

ASAN REPORT

한-아세안 해양안보 협력의 현주소와 미래 전략

이기범, 이숙연, 이재현, 임경한, 정구연

2025년 11월



Asan Report

한-아세안 해양안보 협력의 현주소와 미래 전략

이기범, 이숙연, 이재현, 임경한, 정구연

2025년 11월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관 분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자의 견해입니다.

저자

이 기 범

이기범 교수는 연세대학교 법학전문대학원 교수(국제법)이자 연세대학교 법학전문대학원 부원장이다. 연세대학교 법과대학 법학과에서 법학사, 연세대학교 일반대학원 법학과에서 국제법을 전공하여 법학 석사학위, 영국 The University of Edinburgh 로스쿨에서 국제법을 전공하여 법학 박사학위를 취득하였다. 아산정책연구원 연구위원(2016~2021년)으로 국제법 관련 연구에 매진하였으며, 대한국제법학회 부회장, 국제법평론회 회장, 『법학연구』(연세대학교 법학연구원 발행) 편집위원장을 역임하였다. 주요 연구분야는 해양법, 국제분쟁해결제도, 국제기구법 등이며, SSCI 저널 및 한국연구재단 등재학술지에 약 30여 편의 논문을 게재하였다.

이 숙 연

이숙연 박사는 국방대학교의 부교수이다. 해군사관학교를 졸업 후 국방대학교에서 국제정치 석사학위를, 서울대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 2021년부터 국방대학교 교수로 재직 중이며, 현재 국가안보문제연구소 안보정책연구센터장으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 동남아 안보, 해양안보 등이다. 최근 주요 연구물은 다음과 같다. 아세안 정치안보공동체 실현을 위한 제도적 진전(2021), 한-아세안 해양안보 협력 발전 방향(2022), 중국-필리핀의 남중국해 분쟁과 해안 경비대의 역할 강화(2023), 해양분쟁의 해결 및 관리에 내재한 아세안 규범(2024), 남중국해에서의 전략적 위장과 중국의 해양확장(2024), “Enhancing Trilateral Security Cooperation: Korea, the United States, and Indonesia”(2024).

이재현

이재현 박사는 아산정책연구원의 수석연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 2012년까지 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수로 재직하였다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이다. 현재 해양경찰청의 자문위원이며, 외교부, 통일부 정책자문위원, 신남방정책 특별위원회 자문위원을 역임했다. 최근 주요 연구물은 다음과 같다. 인도-퍼시픽, 새로운 전략적 공간의 등장(2015), 북한과 동남아시아(2017), 신남방정책이 아세안에서 성공하려면(2018), 한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할(2018), 한국과 아세안의 전략적 공통분모와 신남방정책(2019), 비정형성과 비공식성의 아세안 의사결정(2019), 피벗: 미국 아시아전략의 미래(2020, 역서), G-Zero 시대 글로벌, 지역 질서와 중견국(2020), “Southeast Asian Perspectives of the United States and China: A SWOT Analysis”(2022).

임경한

임경한 교수는 해군사관학교의 군사전략학과 교수이다. 해군사관학교를 졸업하고, KDI School에서 석사학위, 서울대학교 국제대학원에서 박사학위를 취득하였다. 현재 해군사관학교에서 전략론, 해양전략, 주변국 군사전략, 국제정치와 전략 등을 강의하고 있다. 주요 연구분야는 강대국의 안보 경쟁과 동북아시아 주요 국가들의 군사전략 및 해양전략, 그리고 한미동맹이다. 최근에는 미래전과 관련하여 최첨단 군사 과학기술과 접목한 사이버전 및 AI 기반의 유무인복합전투체계(MUM-T) 분야, 글로벌 경쟁력을 갖춘 한국의 방위산업이 발전하기 위한 과제 등 다양한 안보 분야를 연구하고 있다. 최근 주요 연구물로는 인도-태평양 해양안보 정세와 전망(2025), 신냉전과 미중 인도-태평양 해양안보 경쟁(2025) 등이 있다.

정 구 연

정구연 교수는 강원대학교 정치외교학과 부교수이다. 고려대학교 노어노문학과 문학사, 동대학교 대학원 정치외교학과에서 정치외교학 석사학위를 받고, 미국 University of California, Los Angeles(UCLA)에서 정치학 박사학위를 받았다. 학위 이후, 국립외교원 객원교수, 통일연구원 연구위원을 지냈다. 주요 연구분야로는 미국 외교안보 정책, 동맹정치, 지역안보아키텍처, 해양안보, 신기술 등이다. 현재 국방부 군비통제검증단 정책자문위원 및 해군발전자문위원, 아산정책연구원 객원연구위원, 화정평화재단 연구위원으로 활동 중이며, 외교부, 통일부, 대통령실 국가안보실 정책자문위원을 역임했다. 최근 주요 연구물로는 “Evolving Concept of Strategic Autonomy in Europe and Asia: The Role of U.S. Restraint and Simultaneity of Conflicts”(2025), “South Korea’s Alignment Shift under the Competition between Coalitional hegemonies”(2025) 등 학술 논문과, 『한국 안보의 이해』(2025), 『Examining Perspectives of Small-to-Medium Powers in Emergent Great Power Competition: Bandwagon or Balance?』(2025) 등 학술 저서가 있다.

목차

서문	10
요약	12
I. 왜 한-아세안 해양안보 협력인가?	33
1. 왜 해양안보 협력인가?	33
2. 한-아세안 협력에서 해양안보의 중요성	36
3. 기존 연구의 검토	39
4. 연구의 구성	42
II. 한-아세안 해양안보 협력의 현주소	45
1. 아세안 해양(안보)의 중요성	46
2. 아세안 내 해양안보 협력	51
3. 한-아세안 협력과 한국의 대아세안 해양협력 정책	57
4. 해양안보 협력의 딜레마	61
5. 결론	64
III. 한-아세안 해양안보 협력: 해군을 중심으로 한 안보협력	66
1. 아세안이 당면한 해양안보 위협	67
2. 한-아세안 해양안보 및 해군 협력의 현주소	76
3. 향후 한-아세안 해양안보 협력 제안	81
4. 결론	86
IV. 해양 파트너십의 새로운 지평: 한-아세안 해안경비대 협력	88
1. 왜 해안경비대 협력인가	88
2. 지금까지의 협력 경험	91
3. 협력의 한계와 구조적 과제	93
4. 새로운 협력 구상	97
5. 결론	107

V. 한-아세안 해양안보 협력에서 남중국해 문제	108
1. 남중국해의 법적 지위에 대한 논의 필요성	108
2. 남중국해의 국제법적 지위	109
3. 남중국해 관련 한국의 입장과 그 후 9년	115
4. 결론	117
VI. 한-아세안 해양안보 협력의 미래 방향	120
1. 한-아세안 해양협력의 현주소	122
2. 한-아세안 해군 및 해양 전통 안보협력을 위한 제안	123
3. 해경 중심의 한-아세안 비전통 해양안보 협력	125
4. 남중국해 문제와 한-아세안 협력	127
5. 한-아세안 해양안보 문제 협력 강화를 위한 인식 전환	128

그림

[그림 1] 아세안 지도	47
[그림 2] 동아시아 해양의 해상(저)교통로 현황	71

표

[표 1] 아세안 국가와 역외 국가 간 주요 해양 합동훈련	56
[표 2] 2021년 한국과 아세안 국가가 참여하는 해양 합동훈련	59
[표 3] 남중국해 영유권 분쟁 현황	68
[표 4] 중국의 작전 주체별 주요 행동 유형	69
[표 5] 아세안 회원국의 해양력 순위	74
[표 6] 아세안 회원국의 Naval Deployment Score 순위	75
[표 7] 한-아세안이 공동으로 참가하는 연합훈련(해군 주관)	78
[표 8] 1993~2023년 아세안 대상 퇴역함정 양도 실적	79
[표 9] 남중국해 행동규범(CoC) 논의과정 현황	83
[표 10] 개별 동남아 국가와 맞춤형 협력 제안	85
[표 11] 한-아세안 해양안보 협력의 단기 및 중장기 과제	86

서문

아세안과 동남아가 한국 외교와 대외정책에서 미일중러에 이어 5강이라는 데 문제 제기하는 사람은 거의 없을 듯하다. 멀게는 아시아 경제위기 이후 김대중 정부의 대외정책으로부터 최근 신남방정책, 그리고 한-아세안 연대구상에 이르기까지 지난 30년이 조금 안되는 시간 동안 한국과 아세안 관계는 크게 발전했다. 아세안은 한국의 두 번째 무역 대상이자 두 번째로 중요한 해외 투자처이며, 베트남은 한국의 3~4위권 무역 대상국에 해당한다. 또한 한 해 동안 한국과 아세안 간 상호 방문자 수가 1천만 명이 넘는다는 점 등은 한-아세안 협력 관계의 심도와 폭을 보여주는 대표적인 지표들이다.

그러나 한-아세안 사이 안보협력과 전략적 협력은 여전히 조심스럽다. 최근 10여 년간 국방협력, 방산협력을 강조하는 목소리가 점차 커지고 있지만 경제나 사회문화 분야에 비하면 아직은 건줄 바가 아니다. 한-아세안 사이 안보 협력이 상대적으로 뒤쳐진 데는 다양한 이유가 있겠지만, 그중 가장 중요한 원인은 한국과 아세안이 공유하는 안보 위협이 없다는 점이라고 할 수 있다. 쉽게 말해 힘을 합쳐 상대해야 할 적 혹은 위협을 공유하지 않는 상황에서 안보협력은 좀처럼 발전하기 어렵다는 것이다. 단순히 생각하면 그렇다.

그러나 초점을 바꾸어 생각하면 꼭 그런 것도 아니다. 안보 위협을 육상에서 벌어지는 위협에 국한할 경우 공통의 위협이 적은 것은 사실이다. 그러나 시각을 넓혀 해양을 포함하면 공통 위협의 부재라는 말은 절반만 사실이다. 해양질서의 유지, 원활한 해상무역, 에너지 수송을 위한 자유로운 통행의 보장, 해상 안전과 일상을 위협하는 해상의 비전통 안보 위협 등을 놓고 보면 해양으로 연결된 한반도와 아세안은 부인할 수 없는 공통의 안보 과제를 공유하고 있다.

한국과 아세안을 포함한 이 지역의 평화는 큰 틀에서 해양의 안정과 평화로부터 출발한다. 이런 평화와 안정이 해외투자가 들어올 수 있는 여건을 조성하고 나아가 경제성장의 전제조건이 된다. 경제성장을 위한 자유무역, 해상 및 해저 자원의 활용도 해양의 평화와 안정이 보장되어야 한다. 해양에 삶을 기대어 사는 수많은 인구의 인간안보 문제 해결, 사회문화적 융성도 해양의 평화에서 시작된다. 이 모든 명제들이 한국과 아세안 사이 안보협력의 출발점은 다름 아닌 해양안보 협력이라는 점을 잘 보여준다.

이를 전제로 이 보고서는 한-아세안 해양안보 협력의 현주소와 미래 발전 방향을 다루고 있다. 전통 안보, 비전통 안보, 해군과 해경의 역할, 그리고 해양안보 문제의 한가운데에 있는 남중국해 문제를 어떻게 볼 것인가 등의 주제를 다룬다. 전통 안보협력과 해군의 역할에 관해서는 해군사관학교 임경한 교수와 강원대학교 정구연 교수가 맡았다. 각각 해군에 관한 전문성과 인도-태평양 지역 전통안보 문제에 정통한 전문가들이 힘을 모았다. 비 전통안보를 중심으로 한 해안경비대, 해경 협력은 국방대학교 이숙연 교수가 담당했다. 해양경찰과 해군을 넘나드는 전문성으로 깊이 있는 정책 제안을 만들었다.

국제관계 전문가들이 피상적으로 알고 있는 남중국해 문제는 국제법적 통찰을 가지지 않은 채 쉽게 접근해서는 안 된다. 국제법적 측면에서 한국이 남중국해 문제에 어떤 태도를 취해야 하는가에 관해서는 국제해양법에 정통한 연세대학교 이기범 교수가 깊이 있는 관점을 담아냈다. 본 보고서의 서론, 결론의 정리와 현재 한-아세안 해양안보 협력의 현주소 정리에 해당하는 2장은 아산정책연구원의 이재현 박사가 맡았다. 이 부분은 단순히 해양안보 협력을 넘어 한-아세안 협력 전반에 관한 메시지도 담고 있다.

이 보고서가 가능하게 물심양면으로 지원해준 최강 원장님과 아산정책연구원에 큰 감사의 뜻을 전한다. 1년 프로젝트로 기획된 연구이지만 이런저런 사정으로 1년 반을 넘기는 동안 꾸준히 기다려준 아산정책연구원의 인내심에 조금이라도 이 결과물이 보답이 되었으면 한다. 아울러 마무리 편집 과정을 꼼꼼하게 수행하고 잘 마무리해 준 아산정책연구원의 서보배 연구원에게도 고마움을 전한다.

요약

이 보고서는 한국과 아세안 간 해양안보 협력의 현재 상황을 진단하고 미래 전략을 모색한다. 최근 한국과 아세안 간 협력의 주요 주제로 부상한 해양안보 협력은 그 중요성과 잠재력이 높음에도 불구하고 아직 본격적인 궤도에 오르지 못했다. 이 연구는 해양안보 협력의 필요성을 진단하고, 현황을 검토한 후, 구체적인 협력 방안과 현실적인 방법론을 제시하여 한-아세안 간 전략적 신뢰를 심화하고 전반적인 협력 부문 간 균형을 맞추는 데 기여하는 것을 목표로 한다.

제1장은 한-아세안 해양안보 협력의 필요성을 다양한 차원에서 설명한다. 첫째, 인도-태평양 지역의 해양 중심성으로 인해 한-아세안 해양안보 협력이 중요하다. 미국, 일본, 호주, 유럽연합 등 주요국들의 인도-태평양 전략은 ‘해양 거버넌스 강화’, ‘해양 법집행 능력 강화’, ‘해양안보 강화’ 등을 핵심 목표로 삼고 있으며, 아세안의 인도-태평양에 대한 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP) 또한 ‘해결되지 않은 해양 분쟁, 해양 자원의 남용, 해양 오염 등의 문제를 가진 해양 문제’를 최우선 협력 영역으로 꼽는다.

둘째로 지역 분쟁의 해양성 때문에 한-아세안 해양안보 협력이 중요하다. 인도-태평양 지역에서 분쟁 가능성이 높은 대만해협, 남중국해, 한반도 문제는 모두 해양과 깊은 연관성이 있다. 특히 남중국해 분쟁은 해양 영토 및 영역을 둘러싼 문제로 해군과 공군의 역할이 중요하며, 한반도의 경우 육지가 갈등의 초점이지만 육상의 작전을 지원하고 외부로부터 지원을 확보하는 데 있어 해양 및 해상수송로의 안전 확보가 필수적이다.

셋째, 한-아세안 안보협력의 취약성 보완을 위해 해양안보 협력이 필요하다. 한-아세안 협력은 정치안보, 경제, 사회문화 부문으로 구분되는데, 정치안보 협력은 경제 및 사회문화 협력에 비해 크게 뒤쳐져 있다. 이는 정치안보 협력의 성과가 비가시적이고, 주로 정부 주도로 이루어지며, 국방안보 협력의 민감성이 높기 때문이다. 한국의 한반도 중심의 안보 사고방식으로 인해 주변 강대국 외의 안보 및 국방안보 협력을 부차적으로 취급해왔다. 아세안과 해양안보 협력 강화는 이러한 불균형을 해소하고 전반적인 한-아세안 협력을 강화하는 계기가 될 수 있다.

넷째, 한국의 지역에 대한 공헌을 위해 한-아세안 해양안보 협력은 중요하다. 한국은 경제

력, 군사력, 과학기술력 등 국력에 비해 지역적 공헌이 미흡하다는 평가를 받는다. 과거 한반도 안보에 집중했던 관성에서 벗어나 아세안의 다양한 안보 문제에 관심을 갖고 기여함으로써 지역 안보 문제에 대한 한국의 공헌을 높일 수 있다. 해양의 평화는 아세안 지역의 평화와 안정, 경제 성장의 전제조건이므로, 해양 중심의 안보 협력은 한-아세안 협력에서 중심적인 역할을 할 충분한 이유가 있다.

제2장은 한-아세안 해양안보 협력의 현재 상황과 구조적 한계를 다룬다. 한국의 대아세안 접근은 김대중 정부 이후 본격화되었으며, 지난 30년간 협력 관계는 빠르게 성장했다. 반면 전반적인 정치안보 협력, 특히 해양안보 협력은 상대적으로 더딘 발전을 보였다. 이는 아세안이 한국 대외정책의 '주류' 대상이 아니었으며, 정치안보 협력 자체가 경제·사회문화 협력에 비해 민감하고 가시적 성과를 내기 어려웠기 때문이다.

그러나 아세안 해양(안보)의 중요성은 지대하다. 아세안 면적의 66%가 해양이며, 인도네시아와 필리핀은 수천 개의 섬으로 이루어진 해양국가다. 베트남 또한 긴 해안선을 보유하고 해양의 중요성이 크다. 경제적으로 해양은 아세안에 연간 6조 달러의 경제적 가치를 창출하며, 2억 6천만 명의 생계를 지탱한다. 남중국해와 말라카 해협은 전 세계 원유 수송의 3분의 1을 담당하는 주요 무역 통로이며, 세계 해양 생물 다양성의 핵심 지역이다. 안보와 평화 측면에서, 해양은 남중국해 분쟁, 해양 주권 문제(불법어업), 해양영역인식(Maritime Domain Awareness, MDA) 역량 부족, 비전통/인간안보 문제(초국가적 범죄, 테러), 그리고 경제 성장 및 번영의 전제조건이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 또한 남중국해 문제는 아세안 국가 간의 입장 차이로 인해 '아세안 단결'에도 영향을 미친다.

이런 해양의 중요성을 반영해 아세안은 이미 역내 해양협력의 제도를 발전시키고 있다. 아세안 내 해양안보 협력은 아세안 청색경제 프레임워크(ASEAN Blue Economy Framework, ABEF)를 비롯한 다양한 제도와 협력을 통해 이루어진다. 아세안 해양 포럼(ASEAN Maritime Forum, AMF), 확대 아세안 해양안보 포럼(Expanded ASEAN Maritime Forum, EAMF), 아세안 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting, ADMM), 확대 아세안 국방장관회의(ADMM-Plus), 아세안 지역안보 포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 등 다자협력체가 대화와 신뢰 구축에 기여하고 있다. 말라카 해협 순찰(Malacca Straits Patrols, MSP), 술루-술라웨시해 순찰(Sulu-Sulawesi Seas Patrol, SSSP)과 같은 소다자 협력, 그리고 림팩(RIMPAC), 코브라 골드 등 역외 국가와의 합동 훈련도 실질적인 해양안보를 강화하고 있다.

한국의 대아세안 협력은 1989년 공식 관계 수립 이후 경제·사회문화 부문에서는 크게 발전했으나, 국방안보 부문은 상대적으로 뒤처져 있다. 그러나 최근 문제인 정부의 신남방 정책(New Southern Policy, NSP)과 지난 정부의 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI)을 통해 국방안보 협력, 특히 해양안보 협력의 중요성이 부각되었다. NSP는 해적 퇴치, 해상 대테러 훈련, 퇴역함정 양도 등을 추진했으며, 한국 해양경찰은 인도네시아, 말레이시아, 베트남 해경의 역량 강화에 기여하고 해양 쓰레기 저감 사업도 지원했다. KASI는 해양법집행 역량 강화, 퇴역함 양도 및 군수 지원, 대테러·해적 대응, 연합훈련 확대, 양자 해양대화 등을 포함하며 전략적 협력을 더욱 강조했다.

이러한 노력에도 불구하고 한-아세안 해양안보 협력에는 여전히 딜레마가 존재한다. 아세안 측에서는 회원국 간 해양 역량 차이와 남중국해 문제에 대한 입장 차이가 협력을 어렵게 한다. 한국 측에서는 한반도 중심의 전통적 지정학 관점과 안보관, 한-아세안 간 공통 안보 위협의 부재, 미중 전략 경쟁에 따른 민감성, 그리고 정책적 의지와 조율의 문제(국방부와 해수부의 우선순위)가 협력 심화를 저해하는 요소로 작용한다.

제3장은 해군을 중심으로 전개되는 한-아세안 전통 안보협력을 다룬다. 동남아시아는 남중국해 분쟁과 같은 전통적 해양안보 위협과 마약·무기 밀매, 불법어업 등 다양한 비전통적 위협에 직면해 있으며, 이는 한국의 경제 성장과 한반도 안보에도 직결되는 문제다.

아세안이 당면한 전통안보 위협으로는 첫째, 해양 영토 주권 문제가 가장 크다. 남중국해에서 중국 해경의 공격적인 전술(물대포 공격, 고의 충돌 등)이 빈번하며, 이는 필리핀 등 일부 동남아 국가에게는 사활이 걸린 국가 이익 문제라고 할 수 있다. 중국은 해군, 해경, 민병대를 활용한 ‘회색지대 전술’로 영유권 분쟁을 확대하고 있으며, 이는 상대국의 대응 역량을 소모시키고 국제 해양질서를 약화시킨다. 둘째, 규칙 기반 국제질서 약화 문제가 있다. 미국은 중국의 해양 활동 확장을 경계하며 규칙 기반 질서 유지를 강조하고 있으나, 중국은 9단선 주장 등을 통해 영향력을 확대하고 있다. 셋째, 해상교통로(Sea Lines of Communication, SLOC) 안전성 확보 역시 중요한 사항이다. 동아시아 해양은 세계 교역량의 3분의 1 이상이 움직이는 중요한 해상교통로이며, 해상(저)교통로의 안정성 확보는 평시 국가 번영과 전시 전쟁 수행의 지속성을 보장하는 핵심이다.

이러한 위협들은 아세안 국가들의 취약한 해양력에 의해 증폭된다. 싱가포르를 제외한 아세안 국가들의 해양력은 매우 낮은 수준이며, 고비용의 군사기술과 재원 확보가 어려워 자

체 해결이 쉽지 않다. 특히 필리핀은 함정 수는 많지만 구형이 많고 작전 능력이 낮아 중국의 회색지대 도발에 취약하다.

한-아세안 해군 협력의 현주소를 보면 한국 해군은 아세안 해군 장교 및 사관생도에게 수탁 교육을 제공하고, 해상구조훈련(Search and Rescue Exercise, SAREX), 불법어업 단속훈련, 대테러 해상작전 훈련 등 연합 해상훈련에 적극 참가하고 있다. 또한, 한국은 아세안 국가에 퇴역함정을 무상 양도하고 신조함 건조를 지원하는 등 방산-군수 협력을 연계하고 있다. 한국은 한-아세안 정상회의, 해양포럼 등을 통해 정책대화를 강화하고 해상 교통로 보안 정보 공유 체계를 구축하며, 해양환경 및 자원 보호를 위한 협력도 진행 중이다. 그러나 이러한 협력은 제도화 수준이 높지 않고, 정보 공유에 제약이 있으며, 전력 격차가 존재하고, 중국 변수와 한국 정권 교체에 따른 정책 일관성 부족 등의 한계도 노정한다.

제4장은 해안경비대(해경) 협력이 한-아세안 해양안보 협력의 새로운 지평을 열 수 있음을 강조한다. 해경은 해상 안전, 법집행, 해양환경 보전이라는 세 가지 핵심 기능을 수행하며, 군사적 긴장을 유발하지 않으면서도 실질적인 주권 행사가 가능한 ‘전략적 유용성’을 가진다. 분쟁 해역 내 군의 직접 개입이 민감한 상황에서 해경은 효과적인 완충 수단으로 평가되며, 미국 주도의 쿼드(Quad)도 해양 법 집행 중심의 비군사적 협력을 확대하고 있다.

아세안 국가들도 해경을 불법어업, 밀수, 해적 등 비전통 위협과 남중국해의 회색지대 전략에 대응하는 핵심 행위자로 중시하고 있다. 한국 입장에서도 **초국가적 해양국제범죄 확산에 직면해 아세안과의 해경 협력이 필수적**이다. 한국의 인도-태평양 전략과 한-아세안 연대구상(KASI)은 해양협력을 핵심 과제로 설정했던 바도 있어, 해경 협력은 정책적 일관성도 가진다. 한국 해경은 70년 이상의 제도 운영 경험과 364척의 함정, 384대의 항공기 등 풍부한 자산을 바탕으로 아세안 해경 역량 강화에 기여할 잠재력이 크다.

지금까지 해경 사이 협력 경험을 보면, 한국 해경은 5개 아세안 국가(말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 베트남, 필리핀)와 MOU를 체결하고 정례회의, 장비 지원, 교육훈련, 정보 공유 등 다양한 협력을 전개해왔다. 인도네시아와는 해경 교육훈련센터 구축 ODA 사업을 추진하고 구조 역량 교육을 실시하며, 베트남과는公安부와의 MOU를 통해 고속단정 및 퇴역함정 양여 등 장비 지원과 방제 기술 교육을 제공했다. 필리핀에는 유조선 침몰 사고 시 최초 국제 방제 지원을 실시했으며, 싱가포르와는 정보융합센터(Information Fusion Center, IFC)를 통한 정보 공유 및 시뮬레이터 기술 교류 등 맞춤형 협력을 추진하고 있다.

이는 한국이 해양안보 분야에서 수원국에서 지원국으로 위상이 전환되었음을 보여주는 동시에, 지역 해양질서 안정에 기여하는 실질적 파트너로 자리매김하고 있음을 시사한다.

그러나 **협력의 한계와 구조적 과제**도 명확하다. 한-아세안 사이 해경을 중심으로 한 협력은 대부분 양자 수준에 머물러 있고 다자 협력 사례는 많지 않다. 협력의 지속성과 체계성이 부족하여 MOU 체결 후 실질적인 교류가 중단되거나 지연되는 경우가 많고, 일회성 초청 연수나 단기 기술 지원에 국한된다. 미국, 일본, 호주 등 역외 주요국이 대규모 장기 투자를 하는 것에 비해 한국의 협력은 규모와 체계성에서 부족한 실정이다. 또한, 디지털 기술, 친환경 에너지, 기후변화 등 미래 해양안보 환경 변화에 대응하는 협력 의제 개발과 현장 중심의 실질 협력도 미흡하다. 한국 해경의 선진적 역량과 경험이 지역 해양안보 거버넌스 구축에 전략적으로 활용되지 못하고 있으며, 아세안 해안경비대 포럼(ASEAN Coast Guard Forum, ACF)과 같은 아세안 주도 다자 메커니즘에 대한 한국의 전략적 관심과 참여 확대가 요구된다.

제5장은 한-아세안 해양안보 협력에서 가장 민감하고 핵심적인 **남중국해 문제**를 다룬다. 남중국해는 중국의 ‘내해화 전략’ 대상으로 간주되기도 하지만, 국제법적 관점에서 서해와는 다른 특질을 가진 해역이며, 한국을 포함한 역외 국가들에게도 국가 이익과 직결되는 해역이다. 아세안 국가들은 한국을 포함한 역외 국가들에게 해양안보 협력을 요청하고 있지만, 이러한 협력이 성공적으로 이루어지기 위해서는 **남중국해의 국제법적 지위에 대한 한-아세안 간 공통된 이해**가 전제되어야 한다.

남중국해와 관련된 중국의 ‘9단선’ 주장은 2016년 7월 12일 ‘UN해양법협약 제7부속서 중재재판소’의 중재 결정에 의해 UN해양법협약과 양립하지 않는 것으로 선언되었으며, 이는 법적 구속력을 가진다. 따라서 9단선은 국제법적 관점에서 더 이상 의미가 없는 용어다. 중재재판소는 중국이 주장해왔던 9단선에 기반한 ‘역사적 권리’가 허구임을 증명했고, 중국 스스로 남중국해 내 해양지형들 ‘사이’에 ‘공해’가 존재한다는 것을 인식하고 있었음을 지적했다.

아세안 국가들의 9단선에 대한 인식은 명확하다. 필리핀은 9단선이 UN해양법협약에 부합하지 않는다고 주장하며 자국 주권을 확인했고, 말레이시아와 베트남 역시 9단선을 국제법적 근거를 결여한 채 일방적으로 선언된 해역의 최대 한계선으로 간주한다. 인도네시아는 직접적인 영유권 분쟁 당사국은 아니지만, 남중국해 내 해양지형들이 배타적 경제수

역(Exclusive Economic Zone, EEZ)과 대륙붕을 가질 수 없는 ‘암석’에 불과하다는 논리로 중국의 주장을 반박했으며, 이는 2016년 중재 결정과 일치한다.

그러나 **남중국해 관련 한국의 입장**은 2016년 중재 결정 직후 발표된 외교부 대변인 성명을 통해 드러난 바와 같이 ‘원론적’이고 ‘모호하다’는 비판을 받는다. 이 성명은 중재 결정으로 분쟁이 ‘해결’되었음에도 불구하고 “남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교 노력을 통해 해결되기를 기대한다”고 언급하여 중재 결정의 가치를 부정하는 인상을 주었다. 또한 “국제적으로 확립된 행동규범”이라는 모호한 용어를 사용하여 이해의 수단을 회피했다. 이러한 모호한 입장은 아세안 국가들과 공통된 이해를 방해하며 한-아세안 해양안보 협력의 걸림돌로 작용할 수 있다.

따라서 한국이 아세안과의 해양안보 협력을 진정으로 추진하고자 한다면, **남중국해 행동규범(Code of Conducts, CoC)에 대한 명확한 입장 정리**가 필수적이다. 9단선의 부존재를 전제로 하는 CoC를 남중국해를 재단하는 국제법으로 지지한다면, 한국은 필리핀이나 베트남의 EEZ 내에서 해양과학조사나 대테러 훈련과 같은 실질적이고 구체적인 협력 활동을 진행할 수 있다. 그러나 한국 정부가 CoC와 9단선 문제에 대해 모호한 태도를 유지한다면, 협력 활동이 이루어지는 해역의 국제법적 지위가 불분명해져 구체적인 협력은 어려울 것이다.

제6장은 한국이 과거 한반도 중심의 좁은 전략적 시각에서 벗어나 더 넓은 해양안보에 관심을 가져야 할 필요성을 강조한다. 한국의 경제력, 군사력(세계 5위권), 과학기술력, 소프트 파워 등 국력이 크게 신장되었고, 모든 해양이 연결되어 있다는 점에서 좁은 한반도 주변 해양의 안전만으로는 국가 안보와 경제 안보를 보장할 수 없기 때문이다.

이러한 배경 속에서 **아세안과의 해양안보 협력**은 두 가지 이유에서 중요하다. 첫째, 아세안 국가들에게 해양은 경제적으로나 안보적으로나 사활이 걸린 매우 중요한 요소이다. 둘째, 한-아세안 관계의 균형 있는 발전을 위해서도 중요하다. 경제 및 사회문화 협력은 상당한 수준에 도달했으나, 안보 및 전략적 협력은 뒤처져 있어, 해양을 고리로 이 분야의 협력을 끌어올리는 것이 중요하다.

궁극적으로 한-아세안 해양안보 협력을 강화하기 위해서는 **국가 이익에 대한 인식 전환**이 필요하다. 좁은 의미의 국가 이익(북한 위협, 단기 경제적 이익)을 넘어, 한국이 지역과

국제 사회에 어떤 공헌을 하고 어떤 평판을 얻을 것인가를 포함하는 ‘넓은 의미의 국가 이익’을 추구해야 한다. 아세안은 이러한 넓은 의미의 국가 이익 실현을 위한 최적의 출발점이며, 해양안보 협력은 정치안보 및 국방 분야에서 한-아세안 협력을 심화하는 핵심 동력이 될 수 있다. 이 협력은 특정 위협이 아닌 ‘지역 평화를 위한 한국의 공헌’으로 규정되어야 하며, 지역 해양의 평화와 안전이 결국 한국의 경제적 이익으로 이어진다는 선순환 구조를 형성해야 한다.

정책 제안

• 아세안 해양안보 능력 강화 및 표준화:

- 아세안 회원국의 해양안보 능력 상향 평준화를 위한 공동 기금 마련
- 한국의 해군 및 해경 역량(예: 퇴역함정 양여, MRO 지원, 무인체계 협력)을 결합한 통합형 전력 지원 강화
- 감시, 정찰(ISR) 및 해양영역인식(MDA) 역량 강화 협력(위성감시, 무인기, 해상 레이더망 구축)

• 전략적 대화 및 위협 인식 공유 채널 확대:

- 한-아세안 해양안보 대화 채널 상설화
- 중국의 해양 현상변경 전략에 대한 아세안 경험 공유 및 공동 대응

• 협력 훈련 확대 및 제도화:

- 기존 다자 훈련(SEACAT, CARAT, Komodo, ADMM-Plus 등)에 대한 참여 확대 및 훈련 고도화
- 공해 보호, 불법 어업 단속, 분쟁 대응을 중심으로 훈련 강화
- 한국, 일본, 호주 등 중견국과의 해양 협력 제도화
- 한-아세안 비전통 위협 대비 연합 해양작전 및 포럼 정례화
- 한국 해경의 국외훈련을 아세안 대상의 다자 훈련 체계로 확대

• 해군-해경 통합 협력 체계 구축:

- 정치적 민감성이 낮은 비군사적 분야는 해경이, 고위험 군사작전은 해군이 담당하되, 복합 위협에 유기적으로 협력하는 시스템 구축

• 수색 및 구조(SAR) 중심의 협력 강화:

- 수색 구조 공조 체계, 통신 프로토콜 정비, 상호운용성 확보
- 한국형 SAR 패키지형 프로그램(훈련, 장비, 매뉴얼) 지원 및 현지 구조대 교육 연계
- 아세안 해안경비대 포럼(ACF)을 SAR 협력의 다자 플랫폼으로 활용

• 한국 주도 다자 협력 프레임워크 구축:

- ACF를 확대 아세안 해안경비대 포럼(Expanded ASEAN Coast Guard Forum,

EACF)으로 고도화하거나, 아세안+한미일 또는 아세안+3 구도를 활용한 다자 협력 구상 선도

- 아시아 해양치안기관장회의(Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting, HACGAM) 내 정보 공유 및 합동 작전 워킹그룹 신설 제안

● **현장 대응력 강화를 위한 법집행 협력:**

- 불법 조업 단속 장비 및 기술(예: 해상진압복, 신규 단속기술)을 ODA 방식으로 아세안 해경에 지원
- 해양마약범죄정보 네트워크(Maritime Narcotics Information Network, MNIF) 구축 및 주요 마약 생산국과의 직통 연락망 개설

● **교육훈련 ODA를 통한 역량 강화 협력:**

- XR·AI 기반 해양 재난 대응 훈련 플랫폼을 활용한 저비용·고효율의 실전형 훈련 대안 제공
- ‘찾아가는 방재 교육’ 모델 확대 적용 및 KOICA와 해경 자체 연수 사업의 통합·일원화
- ‘교육-장비-기술-운용-정비’의 전 주기 협력 모델 구축

● **남중국해 문제에 대한 한국의 명확한 입장 정립:**

- 2016년 중재 결정의 법적 구속력을 인정하고, 9단선의 부존재를 전제로 하는 남중국해 행동규범(CoC)에 대한 한국의 지지를 명확히 표명

● **국가 이익 정의의 전환:**

- 좁은 국가 이익(한반도 중심, 단기적 경제 이익)을 넘어 지역 및 국제 사회에 대한 공헌과 평판을 포함하는 넓은 국가 이익을 추구
- 아세안과의 해양안보 협력을 지역 평화를 위한 한국의 공헌으로 규정하고, 장기적으로 한국 경제 이익에 기여하는 선순환 구조를 인지

Report Summary

This report diagnoses the current state of maritime security cooperation between South Korea and ASEAN and explores future strategies. Maritime security cooperation has recently emerged as a crucial topic in Korea-ASEAN relations, yet its potential remains largely untapped despite its growing necessity. This indicates a significant future potential for collaboration. The study aims to assess the need for maritime security cooperation, examine its current status, and propose concrete cooperation measures and practical methodologies to deepen strategic trust between Korea and ASEAN, thereby fostering overall balance in cooperation sectors.

Chapter 1 elucidates the **necessity of Korea-ASEAN maritime security cooperation** from several perspectives. **First, it highlights the maritime centrality of the Indo-Pacific region.** The Indo-Pacific concept can be interpreted through two lenses: the strategic viewpoint led by the United States and the attempt to redefine the region. Both perspectives underscore the importance of the maritime domain. The Indo-Pacific strategies of the U.S., Japan, Australia, and the European Union emphasize “strengthening maritime governance,” “enhancing maritime law enforcement capabilities,” and “strengthening maritime security” as core objectives. ASEAN’s own Outlook on the Indo-Pacific(AOIP) also designates “maritime issues” as its top cooperation area, noting “unresolved maritime disputes, overexploitation of marine resources, and marine pollution.” Historically, in the Asia-Pacific or East Asia concepts, the sea merely served as a boundary separating landmasses; however, in the Indo-Pacific concept, the sea acts as an artery connecting landmasses and traversing the region.

Second, it points to the maritime nature of regional conflicts. Key flashpoints in the Indo-Pacific region, such as the Taiwan Strait, the South China Sea, and the Korean Peninsula, are all deeply intertwined with the maritime domain. The South China Sea, in particular, involves disputes over maritime territory and areas that primarily concern naval and air forces. Even for the Korean Peninsula, despite land-based conflicts, securing maritime and sea lanes of communication(SLOCs) is essential for external support and threat prevention.

Third, it aims to compensate for the weaknesses in Korea-ASEAN security cooperation. Korea-ASEAN cooperation is broadly categorized into political-security, economic, and socio-cultural sectors. Political-security cooperation is generally assessed as lagging significantly behind economic and socio-cultural cooperation. This is attributed to the non-visible nature of political-security achievements, its predominant government-led execution, and the high sensitivity of defense and security cooperation. ASEAN is a regional cooperative body that prioritizes the protection of individual states' sovereignty, and Korea, with its Korean Peninsula-centric security mindset, has historically treated defense and security cooperation beyond its immediate powerful neighbors as secondary. Strengthening maritime security cooperation can address this imbalance and serve as a catalyst for overall Korea-ASEAN cooperation.

Fourth, it addresses Korea's contribution to the region. Korea is often perceived as having insufficient regional contributions relative to its national power in economy, military, and science and technology. By moving beyond its past inertia of focusing solely on Korean Peninsula security and actively engaging with ASEAN's diverse security issues, Korea can enhance its regional contributions. For ASEAN, maritime issues are not only security concerns but also vital economic matters. Maritime peace is a prerequisite for ASEAN's regional peace, stability, and economic growth, providing ample reasons for maritime-focused security cooperation to play a central role in Korea-ASEAN relations.

The report notes the lack of dedicated, professional research on Korea-ASEAN maritime security cooperation over the past 2-3 years, particularly studies comprehensively covering both traditional (e.g., naval, coast guard roles) and non-traditional security aspects. This study aims to fill that academic and policy gap.

Chapter 2 examines the **current state and structural limitations of Korea-ASEAN maritime security cooperation.** Korea's engagement with ASEAN intensified after the Kim Dae-jung administration, and while relations have grown rapidly over the past three decades, maritime security cooperation has progressed relatively slowly. This is because ASEAN has not been a "mainstream" focus of Korea's foreign policy,

and political-security cooperation itself is more sensitive and yields less visible results compared to economic and socio-cultural cooperation. Moreover, Korea's Korean Peninsula-centric security perspective has limited its willingness and resources to fully engage in overseas maritime security cooperation.

Nevertheless, the **importance of ASEAN's maritime (security)** is paramount. The sea constitutes 66% of ASEAN's total area, with Indonesia and the Philippines being archipelagic nations comprising thousands of islands. Vietnam also boasts a long coastline, highlighting the sea's critical role. Economically, the sea generates \$6 trillion in annual economic value for ASEAN and supports the livelihoods of 260 million people. Furthermore, the South China Sea and the Malacca Strait are vital trade routes, handling one-third of global crude oil shipments, and the region is a hotspot for marine biodiversity. From a security and peace perspective, the maritime domain holds four key significances: the South China Sea dispute, issues of maritime sovereignty(including Illegal, Unreported, and Unregulated(IUU) fishing and Maritime Domain Awareness(MDA) capabilities), non-traditional/human security concerns(transnational crimes, terrorism on islands), and its role as a prerequisite for economic growth and prosperity. The South China Sea issue also impacts "ASEAN unity" due to differing member states' positions.

ASEAN's internal maritime security cooperation encompasses various mechanisms, including the ASEAN Blue Economy Framework(ABEF). Multilateral forums such as the ASEAN Maritime Forum(AMF), Expanded AMF, ASEAN Defense Ministers' Meeting(ADMM), ADMM Plus, and ASEAN Regional Forum(ARF) contribute to dialogue and trust-building. Minilateral initiatives like the Malacca Straits Patrol(MSP) and Sulu-Sulawesi Seas Patrol(SSSP), along with joint exercises with external partners like Rim of the Pacific Exercise(RIMPAC) and Cobra Gold, bolster practical maritime security.

Korea's policy on ASEAN cooperation has progressed since the establishment of formal relations in 1989, particularly in economic and socio-cultural sectors, but defense and security cooperation have lagged. However, the Moon Jae-in administration's

New Southern Policy(NSP) and the current government's Korea-ASEAN Solidarity Initiative(KASI) have elevated the importance of defense and security cooperation, especially in maritime security. The NSP promoted anti-piracy operations, maritime counter-terrorism drills, and the transfer of retired naval vessels. The Korea Coast Guard(KCG) also contributed to capacity building for Indonesian, Malaysian, and Vietnamese coast guards and supported marine litter reduction efforts. KASI further emphasized strategic cooperation, including enhancing maritime law enforcement capabilities, transferring retired vessels with logistics support, counter-terrorism and anti-piracy efforts, expanding joint exercises, establishing bilateral maritime dialogues, and marine plastic pollution reduction.

Despite these efforts, **dilemmas persist in Korea-ASEAN maritime security cooperation**. On the ASEAN side, disparities in maritime capabilities among member states and differing stances on the South China Sea issue complicate cooperation. For Korea, the Korean Peninsula-centric traditional geopolitical view and security perception, the absence of common security threats with ASEAN, sensitivities arising from US-China strategic competition, and issues of policy will and coordination (priorities of the Ministry of National Defense and Ministry of Oceans and Fisheries) hinder deeper cooperation.

Chapter 3 focuses on **Navy-centered traditional security cooperation between Korea and ASEAN**. Southeast Asia faces traditional maritime security threats such as the South China Sea dispute, as well as non-traditional threats like drug/arms trafficking and IUU fishing. These issues directly impact Korea's economic growth and the security of the Korean Peninsula.

Traditional security threats facing ASEAN are primarily, first, **maritime territorial sovereignty issues**. Aggressive tactics by Chinese coast guard vessels, including water cannon attacks and intentional collisions, are frequent in the South China Sea, which are considered existential national interest issues for some Southeast Asian states like the Philippines. China employs "grey zone tactics" using its navy, coast guard, and maritime militia to escalate territorial disputes, depleting the response capabilities of other states

and undermining international maritime order. Second, there is the **erosion of the rules-based international order**. While the U.S. emphasizes maintaining a rules-based order, China is expanding its influence through claims like the “10-dash line”. Third, **securing the safety of Sea Lines of Communication(SLOCs)** is a crucial traditional security issue. The East Asian seas are vital SLOCs, handling over one-third of global trade. Ensuring the safety of these SLOCs and undersea cables(Under-SLOCs) is critical for national prosperity in peacetime and for sustaining war efforts in conflict.

These threats are exacerbated by the **weak maritime power of ASEAN states**. Most ASEAN countries, except Singapore, possess very low maritime capabilities. The high cost of military technology and funding for enhancing these capabilities makes self-reliance difficult. The Philippines, for instance, has more vessels than Singapore but many are outdated, and its independent operational capability is low, making it vulnerable to China’s grey zone provocations.

The **current status of Korea-ASEAN naval cooperation** involves Korea providing education and training for ASEAN naval officers and cadets, and actively participating in joint maritime exercises such as Search and Rescue Exercise(SAREX), IUU fishing enforcement, and counter-terrorism drills. Korea also engages in defense and logistics cooperation by transferring retired vessels to ASEAN nations and supporting the construction of new warships. Through Korea-ASEAN summits and maritime forums, Korea strengthens policy dialogues, establishes SLOC security information-sharing systems, and cooperates on marine environment and resource protection. However, this cooperation is limited by a **low level of institutionalization, constraints on information sharing, existing power disparities, the “China factor,” and a lack of policy consistency** due to changes in Korean administrations.

Chapter 4 emphasizes that **Korea Coast Guard(KCG) cooperation can open new horizons for Korea-ASEAN maritime security**. The KCG performs three core functions: maritime safety, law enforcement, and marine environmental protection. It offers “strategic utility” by allowing for practical assertion of sovereignty without triggering military tension in disputed areas. The KCG is seen as an effective buffer

in situations where direct military intervention is sensitive, and initiatives like the Quad's Maritime Initiative for Training in the Indo-Pacific(MAITRI) are expanding non-military cooperation focused on maritime law enforcement. ASEAN states also prioritize their coast guards as key actors for responding to non-traditional threats and grey zone tactics in the South China Sea. Korea, too, faces an increase in transnational maritime crimes, making KCG cooperation with ASEAN essential. Korea's Indo-Pacific Strategy and the Korea-ASEAN Solidarity Initiative(KASI) designate maritime cooperation as a core task, providing policy consistency for KCG engagement. The Korean KCG possesses over 70 years of operational experience and substantial assets, including 364 vessels and 384 aircraft, giving it great potential to contribute to ASEAN KCG capacity building.

Past cooperation experiences show that the Korean KCG has signed MOUs with five ASEAN countries(Malaysia, Indonesia, Singapore, Vietnam, Philippines) and engaged in various forms of cooperation including regular meetings, equipment support, training, and information sharing. Specific examples include ODA projects for building KCG training centers in Indonesia and conducting rescue capacity training, transferring high-speed boats and retired vessels to Vietnam via an MOU with its Ministry of Public Security, along with pollution control training. Korea provided its first international oil spill response to the Philippines during a tanker sinking incident, and with Singapore, it pursued tailored cooperation through Information Fusion Centers(IFC) and technological exchange for simulators. These efforts demonstrate Korea's transition from a recipient to a donor in maritime security and its role as a practical partner contributing to regional maritime order stability.

However, **limitations and structural challenges** in cooperation are evident. Cooperation remains largely bilateral and is geographically skewed towards adjacent countries like Japan, Russia, and China, with limited multilateral engagement. There is a lack of continuity and systematic approach; MOUs are often followed by breaks or delays in practical exchanges, and support is often limited to one-off training or short-term technical assistance. Compared to major external powers like the U.S., Japan, and Australia, Korea's cooperation is insufficient in scale and systematicity.

Furthermore, developing new cooperation agendas responsive to future maritime security environmental changes, such as digital technology, green energy transition, and climate change, and focusing on practical, field-oriented cooperation, is lacking. Korea's advanced KCG capabilities and experience are not yet strategically utilized for building regional maritime security governance, and there is a need for Korea to increase strategic interest and participation in ASEAN-led multilateral mechanisms like the ASEAN Coast Guard Forum(ACF).

Chapter 5 addresses the **South China Sea(SCS) issue**, which is highly sensitive and central to Korea-ASEAN maritime security cooperation. While sometimes perceived in Korea as part of China's "inland sea strategy" in connection with the West Sea, the SCS is an internationally distinct maritime area with direct implications for national interests, including those of external states like Korea. ASEAN countries request maritime security cooperation from external partners, but successful cooperation **requires a common understanding between Korea and ASEAN regarding the international legal status of the South China Sea.**

China's "nine-dash line"(9DL) claim related to the SCS was declared incompatible with the UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) by the Arbitral Tribunal in July 2016, a decision that is legally binding. Therefore, the 9DL is no longer a valid term from an international legal perspective. The Tribunal proved that China's claim of "historic rights" based on the 9DL was fictitious, noting that China itself had acknowledged the existence of "high seas" within the maritime areas of the SCS.

ASEAN countries' perceptions of the 9DL are clear. The Philippines challenged the 9DL, asserting its sovereignty over the Kalayaan Island Group and aligning its stance with UNCLOS. Malaysia and Vietnam similarly regarded the 9DL as a unilateral delimitation of maritime areas lacking international legal basis. Although not a direct claimant, Indonesia refuted China's claims by arguing that maritime features in the SCS are merely "rocks"(under UNCLOS Article 121(3)) and thus cannot generate exclusive economic zones or continental shelves, a position consistent with the 2016 arbitration award.

However, **Korea's stance on the SCS** as expressed in the Ministry of Foreign Affairs spokesperson's statement immediately after the 2016 arbitration award, has been criticized as "generalized" and "ambiguous." The statement suggested that the SCS dispute still needed to be "resolved through peaceful and creative diplomatic efforts," implying a negation of the arbitration award's value in legally resolving the dispute. It also used vague terms like "internationally established norms of conduct" instead of clear legal or political language, avoiding a clear means of understanding. This ambiguity hinders common understanding with ASEAN and could become an obstacle to Korea-ASEAN maritime security cooperation.

Therefore, if Korea genuinely seeks to advance maritime security cooperation with ASEAN, **a clear stance on the South China Sea Code of Conduct(CoC)** is essential. If Korea supports a CoC premised on the non-existence of the 9DL as international law governing the SCS, it can engage in practical and concrete cooperation activities, such as marine scientific research or counter-terrorism training, within areas recognized as the Exclusive Economic Zones(EEZ) of the Philippines or Vietnam. However, if the Korean government maintains an ambiguous position on the CoC and the 9DL issue, specific cooperation will be difficult due to the unclear international legal status of the maritime areas involved.

Chapter 6 emphasizes the **necessity for Korea to broaden its focus on maritime security**, moving beyond its past Korean Peninsula-centric strategic perspective. This is imperative due to Korea's significantly enhanced national capabilities in economy, military(ranking among the top 5 globally), science and technology, and soft power. Furthermore, given the interconnectedness of all oceans, national and economic security cannot be guaranteed solely by ensuring the safety of the narrow maritime areas around the Korean Peninsula. Security situations in the South China Sea and Taiwan Strait, though distant, directly impact Korea's economy and have military implications.

Against this backdrop, **maritime security cooperation with ASEAN is crucial for two reasons**. First, the maritime domain is an existential factor for ASEAN states, both economically and in terms of security, with ASEAN embracing the Blue Economy as

a core pillar of its economic growth. Second, it is vital for the balanced development of Korea-ASEAN relations. While economic and socio-cultural cooperation has reached a substantial level, security and strategic cooperation lag behind. Elevating cooperation in these areas, with the maritime domain as a central link, is important.

The report summarizes the key contents of the preceding chapters, reiterating the importance of Navy-centered traditional security cooperation, Coast Guard-centered non-traditional security cooperation, and the urgency for Korea to adopt a clear stance on the sensitive South China Sea issue.

Ultimately, strengthening Korea-ASEAN maritime security cooperation requires a **paradigm shift in the definition of national interest**. Beyond a narrow interpretation of national interest(focused on North Korean threats and short-term economic gains), Korea must pursue a ‘broad national interest’ that encompasses its contributions to regional and international society and its reputation. ASEAN serves as an optimal starting point for realizing this broader national interest, and maritime security cooperation can be a key driver for deepening Korea-ASEAN cooperation in political-security and defense sectors. This cooperation should be framed not as targeting specific threats but as “Korea’s contribution to regional peace,” recognizing the virtuous cycle where regional maritime peace and safety ultimately redound to Korea’s economic interests.

Policy Recommendations

- **Enhance and Standardize ASEAN Maritime Security Capabilities:**

- Establish a joint maritime security fund at the ASEAN level to elevate member states' maritime security capabilities.
- Strengthen integrated power support by combining Korea's naval and KCG capabilities(e.g., retired vessel transfers, MRO support, unmanned systems cooperation).
- Cooperate on strengthening Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance(ISR) and Maritime Domain Awareness(MDA) capabilities(including satellite surveillance, UAVs, and maritime radar network construction).

- **Expand Strategic Dialogue and Threat Perception Sharing Channels:**

- Institutionalize Korea-ASEAN maritime security dialogue channels.
- Share ASEAN experiences and coordinate responses to China's maritime status quo alteration strategy.

- **Expand and Institutionalize Joint Exercises:**

- Increase participation in existing multilateral exercises(e.g., SEACAT, CARAT, Komodo, ADMM-Plus) and enhance training sophistication.
- Intensify training objectives and intensity, focusing on high seas protection, IUU fishing enforcement, and dispute response.
- Institutionalize maritime cooperation with middle powers such as Korea, Japan, and Australia.
- Regularize Korea-ASEAN joint maritime operations and forums for non-traditional threats.
- Expand Korea Coast Guard's overseas training into multilateral training frameworks targeting ASEAN.

- **Establish an Integrated Navy-Coast Guard Cooperation System:**

- Build a system where the KCG handles less politically sensitive non-military areas, and the Navy manages high-threat military operations, with organic

cooperation for complex threats.

- **Strengthen Search and Rescue(SAR)-Centered Cooperation:**

- Establish SAR coordination systems, refine communication protocols, and ensure interoperability.
- Provide Korean-style SAR package programs(training, equipment, manuals) and link them with local SAR team training in ASEAN countries.
- Utilize the ASEAN Coast Guard Forum(ACF) as a multilateral platform for SAR cooperation.

- **Build a Korea-Led Multilateral Cooperation Framework:**

- Lead initiatives to upgrade the ACF into an Expanded ASEAN Coast Guard Forum(EACF) or utilize ASEAN+K-US-Japan or ASEAN+3 frameworks for multilateral cooperation.
- Propose new working groups on information sharing and joint operations within the Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting(HACGAM).

- **Enhance Law Enforcement Cooperation for On-Site Response:**

- Provide ODA support for IUU fishing enforcement equipment and technology(e.g., anti-riot suits, new enforcement techniques) to ASEAN coast guards.
- Establish a Maritime Narcotics Information Network(MNIF) and hotlines with major drug-producing countries.

- **Cooperate on Capacity Building through Education and Training ODA:**

- Offer low-cost, high-efficiency practical training alternatives using XR/AI-based maritime disaster response training platforms.
- Expand the ‘visiting oil spill response training’ model and integrate/streamline KOICA and KCG’s own budget invitation training programs.
- Establish a full-cycle ‘education-equipment-technology-operation-maintenance’ cooperation model.

- **Clarify Korea's Stance on the South China Sea Issue:**

- Acknowledge the legal binding nature of the 2016 arbitration award and clearly express Korea's support for a South China Sea Code of Conduct(CoC) premised on the non-existence of the 9DL.

- **Transform the Definition of National Interest:**

- Move beyond a narrow definition of national interest(Korean Peninsula-centric, short-term economic gains) to a broad national interest that includes contributions to regional and international society and reputation.
- Frame maritime security cooperation with ASEAN as Korea's contribution to regional peace and recognize the virtuous cycle where regional maritime peace and safety ultimately redound to Korea's economic interests.

I. 왜 한-아세안 해양안보 협력인가?

최근 한국과 아세안 혹은 한국과 동남아 개별 국가 사이 협력에서 가장 많이 거론되는 협력의 주제 중 하나가 해양안보 협력이다. 해양안보 협력이 한-아세안 협력에서 가장 큰 주목을 받는다는 점은 서로 상반된 두 가지 의미로 해석할 수 있다. 먼저 한국과 아세안 사이 해양안보 협력이 시간이 흐를수록 중요한 협력의 주제로 떠오른다는 점이다. 반면 해양안보 협력이 많이 거론되는 것은 한-아세안 해양안보 협력의 중요성에도 불구하고 실제로 한국과 아세안 사이 해양안보 협력이 그리 깊지 않다는 점을 암시하기도 한다. 아직 협력이 본격적인 궤도에 오르지 않았고 따라서 할 수 있는 부분들이 많기 때문에 많이 언급되는 측면도 있다. 필요성은 높는데, 아직 협력이 본격화되지 않았다는 두 가지 측면을 함께 놓고 보면 다른 어떤 분야보다 한국과 아세안 사이 해양안보 협력이 가진 잠재력이 크다는 종합적인 평가를 할 수 있다.

본 연구는 이런 점에 착안해서 한국과 아세안, 한국과 동남아 개별 국가 사이 해양안보 협력을 어떻게 발전시켜 나갈 것인가라는 주제를 다룬다. 해양안보 협력의 필요성을 진단하고 현재 해양안보 협력의 상황을 검토한 후 향후 협력의 대안을 제시할 것이다. 특히 필요한 협력의 부분을 확인하고, 이런 협력의 부분 중 미진하거나 협력이 이루어지지 않는 분야를 확인한 후 구체적으로 이런 공백을 어떻게 메워갈 것인가에 대한 현실적인 방법론과 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해서 한국과 아세안 사이 일차적으로 해양안보 협력뿐만 아니라 안보 및 군사협력으로 해양안보 협력을 확대하고, 상호 간 전략적 신뢰를 더욱 깊이 할 수 있는 방향으로 나가는 토대를 제시할 수 있을 것이다. 또한 한국과 아세안 사이 늘 취약적으로 여겨졌던 군사협력, 안보협력을 해양안보 협력을 시작으로 강화함으로써 전반적인 한국과 아세안 사이 협력 부문 간 균형을 잡는 데도 기여할 수 있을 것이다.

1. 왜 해양안보 협력인가?

한국과 아세안을 포함한 지역적 단위에서 해양의 중요성, 한국과 아세안 사이 해양안보 협력의 중요성은 인도-태평양 지역의 해양중심성, 지역 분쟁의 해양성, 한-아세안 안보 협력의 취약성 보완, 한국의 지역에 대한 공헌 등의 몇 가지 차원에서 논의될 수 있다. 먼저 인도-태평양 지역 혹은 전략의 해양중심성은 한국으로 하여금 지역의 해양 문제에 더 많은 관심을 갖게 한다. 인도-태평양이라는 개념은 전략과 지역의 두 가지 개념으로 나누어

파악이 가능하다. 전자, 즉 전략은 미국을 중심으로 해서 지역의 몇몇 국가들이 미국의 지역 전략에 동조하는 동시에 암묵적으로는 중국의 성장과 지역에 대한 영향을 견제하고자 하는 지정학적 전략에 관한 사항이다. 후자는 특정 국가의 지정학적 전략이라기보다는 지정학적·지경학적으로 이 지역을 새로 정의하는 시도로, 기존의 정치, 경제, 안보적 연계성의 재발견 혹은 재정의에 따른 지역 개념을 새로 정립하는 과정이다.

지정학적 전략으로서 인도-태평양 전략(이후 인태 전략)에서 해양이 차지하는 중요성은 개별 인태 전략이 해양에 대해서 어떻게 언급하고 있는가를 살펴보면 알 수 있다. 미국의 인태 전략은 인태 지역의 단위를 해양, 즉 “태평양의 해안으로부터 인도양”을 포함하는 지역적 단위로 설정한다.¹ 일본의 경우 인태 전략에서 “해양에서 법의 지배”, “해양 법집행 능력 강화”, 그리고 “해양안보의 강화”를 중요 항목으로 꼽고 있다.² 마찬가지로 호주의 경우에도 지역의 해양이 점차 경쟁의 장이 되고 있다고 보면서 “해군과 민간의 해양 능력 배양”을 중요하게 보고 인태 지역 해양 항로의 취약성에 대해 우려하고 있다.³ 지역 차원의 인태 전략을 가진 유럽 연합 역시 인태 전략의 목적으로 이 지역의 “해양 거버넌스의 강화”, “불법·비보고·비규제(illegal, unreported, and unregulated, IUU) 어업의 관리 및 지속가능한 어업”을 중요한 협력 사항으로 명시한다.⁴ 아세안의 인도-태평양에 대한 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)도 네 개의 중요한 인태 지역협력의 영역 중 첫 번째로 “해결되지 않은 해양 분쟁, 해양 자원의 남용, 해양 오염 등의 문제를 가진 해양 문제”를 꼽고 있다.⁵

위의 예에서 보듯 전략의 개념은 대부분 어떤 것을 실행하겠다는 공약이라는 부분에 강

-
1. White House. 2022. *Indo-Pacific Strategy of the United States*.(<https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>)
 2. Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2023. “New Plan for a Free and Open Indo-Pacific(FOIP).”(<https://www.mofa.go.jp/files/100477660.pdf>)
 3. Department of Foreign Affairs and Trade, Australia. 2017. *2017 Foreign Policy White Paper*.(<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>)
 4. European Commission. 2021. *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*.(https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf)
 5. ASEAN. 2019. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*.(https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)

조점이 주어진다. 연계성의 ‘강화’, 안전과 안보의 ‘확보’, ‘능력 배양’, 해양 거버넌스의 ‘강화’ 등 실행에 방점이 찍혀 있다. 반면 인도-태평양을 ‘지역’의 개념으로 파악하는 관점은 실행보다는 ‘묘사’ 혹은 ‘정의’에 더 강조점을 둔다. 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 전 국무장관은 미국 고위 인사 중에서 인도-태평양을 가장 먼저 언급한 사람 중 하나다. 그는 2010년 “[미국은] 글로벌 무역과 상업에서 인도-태평양 지역이 얼마나 중요한지 이해하고 있다”라고 했다.⁶ 그보다 몇 년 앞선 2007년 일본의 신조 아베(Shinzo Abe) 전 총리는 “두 개 해양의 합류(confluence of the two seas)”라고 하며 이 두 개의 해양을 태평양과 인도양으로 규정하고 이 두 해양이 자유와 번영을 가져오는 역동적인 한 쌍이 되었다고 언급한 바 있다.⁷ 이보다 훨씬 앞선 1848년에는 호주의 탐험가인 토마스 미첼(Thomas Mitchell)이 호주의 내륙으로부터 인도양, 싱가포르, 인도, 그리고 모국에 해당하는 영국으로 이어지는 루트를 개척해야 한다고 하면서 ‘인도-태평양 지도(map of the Indo-Pacific)’를 그린 적도 있다.⁸

인태를 지역 개념으로 파악하는 대표적인 사람 중 하나는 로리 메드카프(Rory Medcalf)다. 그는 인태 지역 개념에 대해 “기술적인(descriptive) 차원에서 인도-태평양은 해양 아시아에 중심을 둔 새롭고 확장해가는 지역에 관한 중립적인 이름”이라고 정의한다. 그는 또 인도-태평양의 경계에 대해서 “인도-태평양의 경계는 유동적이다. 그러나 결국 인태는 해양 공간”이라고 정의한다. 핵심은 전략이든 지역이든 인태는 해양과 분리될 수 없는 개념이다. 해양으로 지역의 국가들이 연계되어 있다.⁹ 과거 아시아-태평양(아태), 동아시아에서 해양은 육지를 중심으로 한 전략적 단위에서 단위와 단위를 나누는 경계의 역할을 하는데 불과했다. 반면 인태 지역 개념에서 해양은 육지들을 연결하는 역할을 하는 동시에 지역을 관통하는 동맥의 역할을 하고 있다. 오히려 육지가 해양을 중심으로 한 인태 지역의 경계를 나누는 단위가 된다. 아태, 동아시아의 육지중심성이 인태의 해양중심성으로 변화하고 있다.

6. Hillary Clinton, 2010. “America’s Engagement in the Asia-Pacific.” Speech delivered at Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, (<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>)

7. Shinzo Abe, 2007. “Confluence of the Two Seas.” Speech delivered at the Parliament of the Republic of India, August 22, (<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>)

8. Rory Medcalf, 2020. *Indo-Pacific Empire: China, America and the Contest for the World’s Pivotal Region*, (Manchester: Manchester University Press), p. 32.

9. Ibid, pp. 3, 25.

2. 한-아세안 협력에서 해양안보의 중요성

두 번째로 한국과 아세안 사이 해양안보 협력 필요성을 드러내는 중요한 요소로 지역 분쟁의 해양성 문제가 있다. 지역 분쟁의 해양성은 직간접적으로 한국과 아세안 사이 해양안보 협력의 필요성을 증가시킨다. 인태 지역에서 가장 분쟁 가능성이 높은 지역의 플래시 포인트(flash points)는 대만해협, 남중국해, 한반도 등이다. 세 가지 사례는 모두 해양과 깊은 연관성을 가진다. 인태 지역에서 군사적 갈등과 충돌의 상황이 전개될 수 있는 사안들에서 상대적으로 육지의 문제는 유럽의 우크라이나 전쟁, 중동의 각종 군사적 갈등 상황에 비해 낮다. 혹은 다른 지역의 군사적 갈등 상황에서 육지가 차지하는 비중에 비해서 인태 지역의 잠재적 군사적 갈등 가능 지역에서 육지가 차지하는 비중이 상대적으로 낮다. 대신에 해양이 차지하는 비중이 높아진다.

해양성이 가장 두드러지는 사례는 물론 남중국해 문제라고 할 수 있다. 남중국해 문제에 연관된 대부분의 사안은 해양에 관한 문제다. 남중국해의 해양 영역과 영토를 놓고 벌이는 중국과 일부 동남아 국가 사이의 긴장관계, 동남아 국가와 동남아 국가 사이의 긴장관계는 한 국가에 대해서 다른 국가가 육지 영토를 침입하거나 육지의 경계에 관한 갈등 상황이 아니라 해양 영역의 침범, 해양 경계에 관한 갈등 상황이다. 군으로 좁혀 보면 육군 보다는 해군, 그리고 공군의 문제가 된다. 대만과 중국 사이 긴장 관계도 마찬가지다. 궁극적으로 대만이라는 섬에 관련된 문제이기는 하지만 갈등의 주체인 중국과 대만은 바다로 경계를 나누고 있고 일차적으로 군사적 충돌은 이 바다를 넘어서 전개된다. 바다를 통해야만 상대방에 접근할 수 있는 구조이고 일차적으로 군사적 충돌은 바다에서 전개된다.

한반도는 다른 두 사례에 비해 육지 지향성이 큰 사례다. 어쨌든 한반도의 군사적 갈등은 육지에서 일어나고 있으며 육지를 중심으로 전개된다. 그럼에도 불구하고 한국 입장에서는 지정학적으로 한국은 유사 도서(quasi-island)로 규정할 수밖에 없는 상황이다. 육지에서 군사적 갈등에도 불구하고 이를 뒷받침하는 해양에서 군사적 갈등 역시 육지에서 갈등 못지않게 전시 한반도 상황을 좌우할 수 있는 변수가 된다. 한반도에서 군사적 갈등 상황이 생기는 경우 외부로부터 군사적 지원은 해양을 통해 들어올 수밖에 없다. 해양을 통해 제기되는 북한의 위협을 방지하는 것 외에도 외부로부터 군사적 지원을 받기 위해서는 한반도 주변의 해양과 해양수송로의 안전을 확보해야 하는 문제가 매우 중요하다. 이렇게 인태 지역에서 잠재적 군사 충돌이 가능한 세 지역은 모두 해양과 깊은 연관을 가진다. 따라서 인태 지역의 해양중심성 외에도 지역 군사적 충돌의 해양성을 감안할 때 해양안보에

관한 문제는 한국에게 매우 중요하다.

앞선 두 중요성이 간접적으로 한-아세안 사이 해양안보 협력을 둘러싼 환경에 관한 사항이라면 세 번째와 네 번째 중요성은 더 직접적으로 한-아세안 관계와 관련이 있다. 한국과 아세안 사이 협력을 규정하는 항목은 크게 정치안보, 경제, 사회문화 협력으로 구분된다. 아주 흔히 언급되는 일이지만 한-아세안 협력에서 국방, 안보, 전략적 협력을 포함하는 정치안보 협력은 경제와 사회문화 협력에 비해 크게 뒤쳐진다는 것이 일반적인 관찰이다.¹⁰ 정치안보 협력에서도 한국과 아세안 사이 정부 차원의 외교적, 정무적 협력이나 지역 다자 협력에서 파트너십은 비교적 원활하고 발달한 반면 국방, 안보, 방위산업 등에 관한 협력은 더 뒤쳐져 있는 상황이다.

이런 부문 간 불균형은 쉽게 설명된다. 경제와 사회문화 부문의 협력은 협력의 성과가 쉽게 숫자 등으로 전환되고 확인이 가능하다. 반면 국방, 안보협력은 그 성과의 확인이 쉽지 않고 성과가 체감되는 데 시간이 오래 걸린다. 협력을 통한 안보의 강화, 협력하는 주체 사이 전략적 신뢰의 축적과 같은 성과는 가시적이지 않다. 따라서 정부 입장에서, 그리고 협력을 계획하고 추진하는 입장에서는 비교적 성과의 확인과 체감이 쉬운 부분에 더 집중하려는 유인이 클 수밖에 없다. 뿐만 아니라 정치안보 협력의 주체는 정부밖에 없지만 경제, 사회문화 협력의 주체는 더 다양한 행위자들이 있어 협력이 비교적 용이할 수밖에 없다. 경제, 사회문화 부문은 정부가 일단 협력의 장을 열어 놓으면 실질적으로 무역, 투자 등 경제협력, 인적교류, 문화교류 등 사회문화 협력을 끌고 가는 것은 정부가 아니라 민간, 사적 부문의 기업과 대학, 사회단체들이다. 이런 사적 부문의 행위자들은 자신의 이익에 따라 협력과 교류를 추진하며, 이는 그대로 한국과 아세안 사이 협력의 성과로 축적된다. 반면 정치, 안보, 국방, 전략과 관련된 협력은 민간부문이나 사적부문이 존재하지 않거나 거의 없다. 따라서 협력의 시작부터 끝까지 모두 정부의 일이다.

더 중요한 문제는 안보와 국방협력이 가지는 민감성의 문제다. 아세안이라는 지역협력 기구는 국민국가와 국경을 넘어서는 지역적 협력을 촉진하고 통합을 추진하는 방향으로 움직이기보다는 개별 국가의 국가 이익과 주권 보호를 위해 만들어진 지역협력체다.¹¹ 유럽연

10. 이재현, 2024. “한-아세안 관계 35년의 회고와 전망.” *아산리포트* 11월.

11. Ong Keng Yong and Kyaw San Wai, 2015. “ASEAN and the EU: Different Paths to Community Building.” *RSIS Commentary* No. 277, December 22.

합과는 그 시작의 이유가 다르다. 따라서 여전히 아세안 안에 포함된 개별 국가들은 자국의 주권 문제에 민감하다. 국방과 안보협력은 이런 주권의 가장 핵심적인 사항에 관련된 협력이고 아세안 회원국들은 특별히 주권의 핵심에 관련된 국방, 안보협력에 대해서 매우 조심스럽다. 이런 이유로 아세안 내에서도 국방, 안보협력은 다른 부문의 협력에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 한국 역시 안보와 국방협력에 관한 민감하기는 마찬가지다. 한반도의 군사적 긴장상태를 감안하면 국방과 안보에 관한 자산을 다른 곳으로 돌려 아세안 국가와 국방, 안보협력을 추진할 여유가 없다는 인식이 만연해 있다. 이런 한반도 중심의 사고 방식은 한반도 문제에 직접 영향을 주는 미국, 중국 등 주변 강대국을 넘어서 국방, 안보협력을 부차적인 것으로 취급하게 만든다.

네 번째 중요성인 한국의 지역에 대한 공헌은 세 번째 문제인 한-아세안 간 정치안보 협력의 취약성과 직간접적으로 연결된다. 한국은 한국이 가진 경제력, 군사력, 과학기술력 등 전반적인 국력에 비해 지역적 공헌의 측면에서 취약하다는 평가를 받고 있다. 분단된 상황 속에서 급속한 경제성장을 추진하는 과정에서 한국을 넘어서는 더 넓은 지역에 대한 관심이 상대적으로 미흡했고 이런 과거의 경향성은 선진국 진입을 눈앞에 둔 현재도 크게 다르지 않다. 특히 안보 문제에 있어서 지역의 다양한 안보 문제에 한국이 더 많은 관심을 가지고 기여해야 한다는 목소리는 높아지는 반면, 한국은 한반도 안보에 거의 모든 자원을 쏟았던 과거의 관성에서 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 이는 인태 혹은 아태 지역 전반에서도 나타나고 아세안으로 지리적 범위를 좁혀도 마찬가지다. 아세안이 가지고 있는 다양한 안보 문제에 대한 관심, 이런 안보 문제 해결에 대한 긍정적인 공헌에 대해서는 크게 관심이 없고 오히려 한반도 문제에 있어서 아세안이 한국의 입장을 지지해주기를 바라고 요청하는 식의 접근만 지속했다. 한국은 지금까지의 이런 관행에서 벗어나 아세안과 해양안보 협력을 강화함으로써 아세안뿐만 아니라 지역의 전반적인 안보 문제에 보다 관여하고 이를 통해 지역 안보 문제에 대해 한국의 공헌을 높이는 방향으로 나갈 수 있다.

특히 아세안과 관련해서 해양안보 문제에 대한 협력은 단순 안보 사안에 대한 협력이 아니라 더 큰 함의를 갖는다. 아세안, 특히 해양부 동남아 국가와 베트남 등 일부 대륙부 동남아 국가에게 해양 문제는 안보 문제인 동시에 경제적인 문제다. 아세안 면적의 66%는 해양이 차지한다. 해양은 6억 2천만 명의 아세안 인구를 직간접으로 부양하는 터전이며 이중 2억 6천만 명은 직접적으로 해양과 연관된 경제부문에 생계를 의존한다. 또한 해양은 아세안에게 연간 6조 달러의 경제적 가치를 창출하고 아세안 지역은 세계 수산업의 15%를 차지한다. 경제적 이익뿐만 아니라 아세안의 해양은 세계 해양 생물 다양성의 핵심이다. 세

계 해초지의 33%, 산호지대의 34%, 맹그로브의 35%가 아세안 지역 해안에 있다. 이렇게 중요한 해안을 효과적으로 활용하는 동시에 보존하고 이를 경제적 성장으로 연결하기 위해 아세안은 아세안 청색경제 프레임워크(ASEAN Blue Economy Framework, ABEF)를 마련하고 이를 통해 아세안 내 해양협력을 통한 전반적인 경제성장을 도모하려 하고 있다. 이런 점에서 해양 문제에 관한 아세안과 협력은 한-아세안 협력에서 매우 중요한 위치에 있다고 할 수 있다.

안보 차원으로 해양 문제를 좁힌다면 앞서 언급한 바와 같이 아세안은 남중국해라는 비교적 전통 안보에 가까운 해양안보 문제, 그리고 다양한 차원의 해안을 중심으로 펼쳐진 비전통 안보 문제를 안고 있다. 이런 전통, 비전통 해양안보 문제들은 모두 지역적으로 불안정성의 원인으로 작용한다. 상대적으로 이웃한 아세안 국가 사이 무력 충돌의 가능성이 거의 없는 상황에서 해양에서 벌어지는 전략적 불안정성이 유일하게 동남아 국가들의 안보 우려라 할 수 있다. 중국과 아세안 사이 남중국해에서 충돌이나 긴장 고조, 남중국해에서 미국과 중국의 경쟁이 불러올 수 있는 우발적 충돌의 가능성, 다양한 비전통 안보 위협으로 인한 경제적, 정치적 불안정성은 모두 아세안 회원국이 가장 중요하게 생각하는 경제 성장에 부담으로 작용한다. 지역의 안보, 정치 상황의 안정은 곧 해외 투자로 이어지고 해외투자과 활발한 경제활동은 동남아 국가들의 경제성장에 가장 중요한 요소다. 다시 말해 해양의 평화는 아세안 지역의 평화와 안정에 가장 중요한 요소이고 해양의 평화와 안정이 동남아 지역 전체의 평화와 안정을 가져오며 동남아의 경제성장의 전제조건이 된다. 이럼 점을 감안할 때 아세안과 경제협력, 사회문화 협력을 넘어 해안을 중심으로 한 안보협력은 한-아세안 협력에서 중심적인 위치를 차지할 만한 이유가 충분하다.

3. 기존 연구의 검토

해양안보에 큰 관심을 보이는 한국의 인태 전략과 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI)는 모두 최근 2~3년 사이의 일이다. 아세안과 관계를 크게 진작시켰던 신남방정책(New Southern Policy, NSP) 역시 2018년부터 본격 추진되었고, 2020년 이후 코로나-19로 인해 인적 접촉을 필요로 하는 협력이 어려웠다는 점에서 그리 추진의 역사나 기간이 길지는 않다. 한국이 중견국, 혹은 선진국으로 지역 안보 문제에 적극적인 목소리를 내야 한다는 국내의 지적도 그 역사가 그리 길지는 않다. 이런 점을 감안하면 매우 특정한 분야인 한-아세안 해양안보 협력에 정책적 관심이 모인 것은 길어야 2년이 되지 않는다고 할 수 있다.

지난 2~3년간 한국에서 나온 한-아세안 해양안보 협력에 관한 연구들은 거의 없다고 보아도 무방하다. 한-아세안 해양안보 협력에 가장 가까운 제목을 달고 있는 연구는 이숙연의 2022년 연구인 “한-아세안 해양안보 협력 발전 방향”이라는 논문이다.¹² 그러나 이 논문도 부제인 “해양기후변화 및 IUU 어업 대응을 중심으로”에서 볼 수 있듯이 전통 안보, 해군의 역할 등을 본격적으로 포함하는 연구라기보다는 비전통 안보, 인간안보 측면에 좀 더 관심을 둔 연구라고 볼 수 있다. 이 연구를 제외하고 기존 연구로 검토할만한 연구는 역시 같은 저자의 2022년 논문인 “동남아시아 해양안보 협력의 발전 양상 및 그 원인 분석”이란 논문이다.¹³ 그러나 이 연구 역시 동남아 국가들 사이에서 해양안보 협력에 대해서 주로 다루고 있고 한-아세안 협력, 특히 한국이 동남아 국가들과 해양안보 협력을 어떻게 진행할 것인가에 대한 본격적인 연구는 아니다.

그 외에 기존 연구들 중에서 언급할 만한 점이 있는 연구로는 허원영(2023)의 “해양 거버넌스와 한일 협력의 모색”이란 논문이 있다. 이 논문은 본격적인 해양안보에 관한 논문은 아니며 한-아세안 협력을 다루고 있는 논문이라기보다는 한국과 일본이 어떻게 아세안을 포함한 포괄적인 지역 해양협력에서 보조를 맞출 것인가에 더 초점을 두고 있다.¹⁴ 유사하게 이숙연의 2022년 연구인 “동남아시아 해양안보 협력의 발전 양상 및 그 원인 분석”은 한-아세안 협력의 맥락이 아니라 아세안 자체의 해양안보 협력에 관련된 발전에 대해서 탐구하고 있다.¹⁵ 물론 이런 연구들은 한-아세안 사이 해양안보 협력에 관해 일정한 함의를 줄 수 있는 연구들이다. 이런 연구들에서 제시한 내용을 본 연구의 출발점으로 삼을 수도 있다. 하지만 두 연구 모두 본 연구가 지향하는 정확한 방향과 일치한다고 보기는 어렵고 따라서 아직 한국에는 전통 안보를 포함한 해양안보에 초점을 둔 한-아세안 협력에 관한 본격적인 연구는 없다고 판단하는 것이 맞을 것이다.

이외에도 한-아세안 협력 전반을 다룬 연구들은 신남방정책 이후 상당히 많은 수가 출판되었다. 한국어로 된 최근 연구를 살펴보면 최인아, 장한별(2023)의 “한-아세안 연대구상

12. 이숙연, 2022. “한-아세안 해양안보 협력 발전 방안: 해양기후변화 및 IUU 어업 대응을 중심으로.” *21세기 정치학회보* 32(3), 25-52쪽.

13. 이숙연, 2023. “중국-필리핀의 남중국해 분쟁과 해안 경비대의 역할 강화.” *아시아연구* 26(3), 99-116쪽.

14. 허원영, 2023. “해양 거버넌스와 한일 협력의 모색: 아세안을 포괄한 동아시아 해양 협력 네트워크.” *아시아연구* 26(1), 29-44쪽.

15. 이숙연, 2022. “동남아시아 해양안보 협력의 발전 양상 및 그 원인 분석.” *국제지역연구* 26(2), 173-202쪽.

(KASI)의 주요 내용과 對아세안 협력 전망”이란 주제의 연구가 있고 역시 최인아 등(2021)이 진행한 “인도태평양 전략과 신남방정책의 협력 방향”이란 연구가 있다.¹⁶ 전자는 현정부의 대동남아 정책인 KASI의 내용과 협력 전망에 대한 것이고 후자는 이보다 앞서 주요국가의 인태 전략과 한국의 신남방정책 사이 협력에 관한 내용이다. 두 연구 모두 한-아세안 사이 협력을 서로 조금은 다른 각도에서 조망하고 있고, 해양협력에 관한 다양한 부분들을 포함하고 있다. 이 연구들은 해양협력, 그리고 일부 해양안보 협력에 관한 정책적으로 중요한 제안들을 포함하고 있는 연구지만 본격적인 해양안보 협력만을 다룬 연구는 아니다.

외국의 연구들을 보면 Hoo Chiew-ping이 편집한 *The New Southern Policy: Catalyst for Deepening ASEAN-Korea Cooperation*이라는 단행본이 한국과 아세안 사이 신남방정책을 중심으로 한 협력 관계 전반을 다루는 최근 연구이다.¹⁷ 이 연구에서도 해양과 메콩 연계성(maritime and Mekong Connectivity)이라는 소주제하에 세 개의 연구를 진행했지만 본격적인 해양안보 협력에 관한 연구라고 보기에는 어렵다. 여기에 담긴 세 개의 주제는 경제적인 의미에서 한-아세안 해양 연계성에 관한 연구, 메콩 지역에서 한-아세안 협력 전반에 관한 연구들이다. 또한 한국국제교류재단의 지원을 받아 인도네시아의 Centre for Strategic and International Studies에서 출판한 단행본은 한국과 아세안 사이 안보협력을 다룬 흔치 않은 연구이다.¹⁸ 이 연구는 한국과 개별국가, 그리고 아세안의 하위 지역단위인 해양부 동남아, 대륙부 동남아의 안보협력을 다룬다. 그러나 개별 장에서 다루는 한국과 개별 동남아 국가의 안보협력의 일부로 해양에 관한 언급이 있기는 하지만 본격적인 한-아세안 해양안보 협력에 관한 연구로 보기는 어렵다.

이렇게 볼 때 한국과 아세안 사이 해양안보 협력의 문제를 본격적으로 다룬 연구는 거의 없다고 보는 것이 맞다. 몇몇 근접한 연구들도 해군, 해경 등 보다 전통적인 안보를 다루는 기제를 동원한 본격적인 협력에 관한 것이라기보다는 좀 더 느슨한 형태의 협력, 경제에 초점

16. 최인아, 장한별. 2023. “한-아세안 연대구상(KASI)의 주요 내용과 대아세안 협력 전망.” *대외경제정책연구원 세계경제 포커스* 23(10); 최인아, 박성일, 정재완, 이정미, 박나연, 김미림, 이재현, 조원득. 2021. “인도태평양 전략과 신남방정책의 협력 방향.” *연구보고서* 20(13), 1-19쪽.

17. Hoo Chiew-ping et al. 2020. *The New Southern Policy: Catalyst for Deepening ASEAN-Korea Cooperation*, (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies(ISIS) Malaysia).

18. Andrew W. Mantong and Muhammad Waffaa Kharisma, eds. 2022. *Navigating Uncharted Waters: Security Cooperation between ROK and ASEAN*, (Jakarta: Center for Strategic and International Studies(CSIS) Indonesia).

을 둔 해양협력, 혹은 비전통 안보만을 다룬 연구들이 거의 대부분이다. 한-아세안 협력을 포괄적으로 연구하는 결과들 역시 협력의 한 분야로 해양안보 협력에 대한 언급을 하고 있기는 하지만, 국내, 국외 연구를 막론하고 해양안보 협력만을 대상으로 한 연구는 찾기 어렵다. 이런 점에서 해군, 해경, 그리고 주변국가와의 협력뿐만 아니라 주제의 측면에서도 전통 안보와 비전통 안보 부문을 포괄해서 한국과 아세안 사이 해양안보 협력만을 본격적으로 다루는 본 연구는 학술적으로뿐만 아니라 정책적으로 의미있는 시도라고 볼 수 있다.

4. 연구의 구성

이 연구는 본 서론에 이어 먼저 한국과 아세안 사이 해양안보 협력에 초점을 둔 전반적인 협력에 대해 검토한다. 제2장에서 다루는 한-아세안 협력의 전반적인 검토는 한국과 아세안 사이 해양안보 협력의 큰 전제조건 혹은 환경을 구성한다. 이 장에서는 먼저 한국과 아세안 사이 지난 35년간의 협력을 한국 정부의 대아세안 정책을 중심으로 검토한다. 한-아세안 사이 안보협력, 해양안보 협력은 이런 한국 정부의 대아세안 정책이라는 큰 전제조건 속에 작동하므로 그동안 한국 정부의 대아세안 정책을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

두 번째로는 아세안 국가에 있어서 해양의 중요성에 대해 언급한다. 해양을 둘러싼 전략적, 경제적, 안보적 이익이 한-아세안 해양안보 협력의 환경으로 작동한다. 아세안 국가들이 해양 문제에 큰 이해관계가 걸려 있을 때에만 한-아세안 해양안보 협력이 전략적, 정책적 중요성을 가질 수 있기 때문이다. 이후 각 장에서 더 자세히 살펴보겠지만 큰 틀에서 한국과 아세안, 한국과 동남아 국가 사이 기존 해양 및 해양안보 협력을 일별해볼 필요가 있다. 마지막으로 한-아세안 해양안보 협력이 가지는 전략적 딜레마에 대해서도 언급을 할 것이다. 특히 해양안보 협력이 가지는 딜레마에 관한 부분은 한-아세안 해양안보 협력을 저해한다기보다 한-아세안 해양안보 협력의 심화를 위해서 해결해야 하는 과제라는 의미에서 검토를 할 것이다.

제3장에서는 해군을 중심으로 한 한-아세안 해양안보 협력의 현황, 한계점, 그리고 향후 협력의 방향을 알아본다. 해양안보 협력을 이야기할 때 해군은 가장 핵심에 있는 행위 주체라는 점을 부정할 수 없다. 그러나 다른 한편으로는 군이라는 특성으로 인해 해군이 해양안보 협력을 위해 움직일 때 생길 수 있는 전략적인 파장에 대해서도 함께 고민을 해야 한다. 뿐만 아니라 남북한이 대치하고 있는 한반도 상황에서 군의 지역적, 국제적 역할은 한국 군이 가진 자원을 고려하면서 행해져야만 하는 한계가 있다. 이런 점을 충분히 고려

해서 향후 한-아세안 해군 사이 해양안보 협력을 동남아 국가의 해군 역량 강화, 동남아 국가 해군의 현대화 관련해 한국이 할 수 있는 협력 사업들에 더 많은 관심을 기울일 것이다. 또한 국방, 안보, 국방산업 관련된 협력은 장기적으로도 체계적인 계획을 가지고 추진해야 하는 만큼 현 단계에서 할 수 있는 해군의 역할, 그리고 중장기적으로 해군이 아세안과 해양안보 협력을 위해 할 수 있는 기여를 구분해서 제시해야 한다.

제4장에서는 해양경찰의 역할에 대한 고찰이 이루어진다. 해양경찰은 상대적으로 해군에 비해서 해양안보라는 영역에서 자주 거론되지 않는다. 그러나 여러가지 필요성과 환경적인 조건으로 인해 해양경찰, 즉 군이 아닌 민간 차원의 해양안보 관련 수단이 지역 해양안보 문제에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. 지역의 해양에서 긴장 고조가 전통적 수단인 군보다 점차 회색지대(grey zone) 전략으로 옮겨오면서 군의 직접 대응이 애매한 상황이 자주 발생한다. 이런 상황에서 해군보다 회색지대 전략에 효과적으로 대응할 수 있는 것이 해양경찰이라는 지적이다. 또한 동남아 국가들은 예외 없이 전통적인 의미에서 해양안보보다 해양에서 벌어지는 초국가적 범죄, 다양한 비전통 안보 문제에 효과적으로 대응해야 하는 정책 수요를 가지고 있다. 이런 법집행(law enforcement) 이슈와 관련해서는 일차적으로 해경의 역량 강화를 통한 대응 필요성도 많이 제기되고 있다.

이런 상황과 수요를 반영해 한국의 해양경찰이 동남아 해양경찰의 기초 구조와 토대 마련, 역량 강화, 그리고 한국 해경과 실질적 협력에 초점을 두고 해경의 협력 방안을 살펴볼 것이다. 뿐만 아니라 해경과 해군의 관할권이 구분이 되기는 하지만 육상과 달리 그 관할권과 작전의 경계가 모호해지는 경우가 많고 다양한 비전통 안보 위협의 주체들은 이런 사각지대를 노리고 있다. 따라서 이 장에서 해경과 해군 사이 작전과 정책의 조율이라는 협력 사안에 대해서도 논할 수 있다.

제5장은 특별히 남중국해 문제라는 해양안보 문제를 단독으로 다룬다. 동남아 지역의 해양안보 문제 중에서 남중국해 문제만큼이나 단일 안보 사안으로 중요한 이슈는 없을 것이다. 매우 중요하기는 하지만 반면에 매우 풀기 어려운 난제이기도 한다. 남중국해 문제는 국가 간 영토와 경계를 둘러싼 전통안보 주제이다. 또한 남중국해의 해양영토 갈등을 기화로 강대국 간 군사적인 충돌이 발생할 수도 있는 지역 전체의 안보 문제이기도 하다. 동시에 모호한 경계 혹은 해결되지 않은 경계 문제로 인해 불법 어업과 해양영토 침범 등 다양한 비전통 안보 문제를 배태하고 있는 이슈이기도 하다. 더 나아가 남중국해 문제를 둘러싸고 아세안 회원국 내에서 입장 차이가 점점 더 선명해지면서 아세안 내 단결(unity)

을 저해하고 나아가 아세안 중심성(centrality)도 약화시키는 정치적인 문제이기도 하다. 따라서 남중국해 문제는 별도로 하나의 중요 안보 사안으로 다룰 만하다. 이런 점에서 남중국해 문제에 관해서는 그간 한국의 남중국해 문제에 대한 입장과 대응을 검토하고 향후 한국이 남중국해 문제와 관련해 동남아 국가 및 아세안에게 실질적 도움이 될 수 있는 협력 방안을 고민해 본다.

마지막 6장은 전체의 논의를 종합하는 장이다. 이 장에서는 개별 장들의 중요 주장을 먼저 정리한다. 이후 각 장에서 제시된 한국과 아세안 사이 해양안보 협력 방안을 정리해 제시할 예정이다. 이런 정책 대안을 정리하는 동시에 한-아세안 해양안보 협력이 지향해야 할 큰 방향성 혹은 비전에 대해서도 간단히 언급할 것이다.

II. 한-아세안 해양안보 협력의 현주소

한국의 대아세안 접근이 본격적으로 시작된 것은 김대중 정부(1998~2003)에 들어서라고 볼 수 있다. 물론 그 이전에도 아세안, 그리고 아세안에 속한 개별국가와의 관계는 지속되었다. 그러나 아세안 지역에 대한 본격적인 관심, 더 구체적으로 아세안 지역과 그 지역 국가들이 한국의 구체적인 외교 및 대외정책의 대상으로 중요성이 부각된 것은 김대중 정부에 들어서였다. 1997~98년 경제위기를 공유한 경험, 이 위기 극복을 함께 해야 한다는 전략적 필요성과 마침 시작된 아세안+3라는 지역협력은 김대중 정부의 대아세안 관심을 그 이전 정부들과 질적으로 다르게 만들었다. 따라서 한국과 아세안 사이 의식적인 협력이 시작된 역사는 불과 30년이 채 되지 않는다.

이 기간 동안 다른 연구들에서 밝혀 놓은 것과 같이 한-아세안 협력 관계는 매우 빠른 성장을 했다. 이런 빠른 성장의 과정에서 상대적으로 해양안보 협력은 더딘 발전을 보였다. 해양안보 협력이 다른 분야에 비해 발전이 빠르지 못한데는 세 가지 정도의 큰 이유가 있다. 먼저 협력의 대상인 아세안이 한국의 대외정책과 외교에서 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있기는 하지만 아직 핵심적인 주제의 하나라고 언급하기는 다소 모자란 감이 없지 않다. 아세안과 한국의 관계가 빠르게 발전하면서 아세안에 대한 관심이 점차 높아지고 대외정책에서 차지하는 비중이 높아지는 것은 사실이다. 그러나 아직 명확하게 ‘주류’ 대외정책 대상이라 보기는 어렵다.

해양안보 협력은 해양에 관한 협력인 동시에 안보에 관한 협력이다. 일반적으로 한-아세안 협력 관계를 구분할 때 크게 세 가지 분야를 이야기한다. 정치안보 협력, 경제협력, 사회문화 협력이 이 세 가지 분야다. 이 중에서 해양안보 협력이 포함될 수 있는 정치안보 협력은 가장 그 발전에 느린 편이다. 경제협력, 사회문화 협력과 정치안보 협력은 그 중요한 추동세력, 민감성, 협력 성과의 가시성 등에 있어 성격이 명확하게 구분된다. 정치안보 협력은 경제나 사회문화 협력에 비해 민감한 주제인 동시에 협력의 성과가 숫자 등으로 가시적으로 보이지 않는다. 또한 사적 부문이 협력의 중요한 추동력을 제공하는 다른 분야에 비해 정치안보 협력은 대부분 정부의 일이고 정부의 관심이 적어지면 협력의 동력도 떨어진다.

해양안보 협력은 안보에 관한 협력인 동시에 해양에 관한 협력이다. 한국 국내적인 정책 어젠다만을 놓고 볼 때 해양은 매우 중요하다. 오래전부터 삼면이 바다로 둘러 쌓여 있다는

담론이나 북한과 관계를 고려하면 한국은 사실상 섬이라고 하는 담론 모두 해양의 중요성을 강조한다. 이런 이유로 정부 조직에 해양수산부가 별도로 있다. 그러나 이런 해양에 관한 중요성이 한국의 국경을 넘는 경우 다소 다른 문제가 된다. 특히 안보 영역에서는 북한과의 대치 상황 등을 고려할 때 한국이 한국 국경, 한반도를 벗어난 지역의 해양 문제, 다른 국가와 적극적인 해양안보 협력을 펼칠 수 있는 역량이나 여유가 있는가에 관한 의심이 생기기 시작한다. 이렇게 볼 때 아세안과 해양안보 협력은 협력의 대상, 협력의 분야, 협력의 주제에 있어 세 가지 비주류 관심사가 중첩되는 부분으로 일찍이 의미 있는 협력이 발생하기에 구조적 어려움을 가지게 된다.

이 연구 전체에서 이 장이 차지하는 의미는 이런 비주류 관심사인 아세안과 해양안보 협력이 아세안과 협력에서 중요한 이슈가 되어야 한다는 점을 언급해 이후에 따라오는 아세안과 구체적인 해양안보 협력 제안에 대한 정책적 정당성을 제공하는 것이다. 이런 점에 입각해 다음 섹션에서는 아세안에게 해양, 해양안보의 중요성을, 그리고 그 다음 섹션에서는 지금까지 최근 두 번의 정부에서 대아세안 협력이 실행했던 해양안보 협력을 설명한다. 그리고 지금까지 아세안과 해양안보 협력이 가지는 구조적인 한계 혹은 딜레마에 대해서 언급한다. 물론 이 구조적 한계와 딜레마는 한-아세안 해양안보 협력이 그 중요성에 걸맞은 정책적 관심과 자원을 얻기 위해 극복해야 하는 한계라고 할 수 있다.

1. 아세안 해양(안보)의 중요성

아세안 지역 혹은 동남아 지역은 일반적으로 두 가지 서로 다른 지리적 단위로 구분이 가능하다. 동남아는 대륙부 동남아(mainland Southeast Asia)와 해양부 동남아(maritime Southeast Asia)로 구분된다. 해양부 동남아 국가들에게 해양과 해양 문제는 절대적 중요성을 가진다. 해양은 아세안 전체 면적의 66%를 차지한다. 지리적으로 싱가포르를 사실상 하나의 섬으로 이루어진 국가다. 필리핀과 인도네시아는 수많은 섬으로 이루어진 국가다. 섬의 통계에 따라서 달라질 수 있지만 여러 통계에 의하면 인도네시아는 약 1만 7천 개, 필리핀은 약 7천 6백 개의 섬으로 이루어진 국가로 세계 10위 안에 드는 많은 섬을 가지고 있다. 브루나이는 보르네오(Borneo) 혹은 칼리만탄(Kalimantan)이라 불리는 섬의 일부이며, 해양부 국가에 속하는 말레이시아 역시 반도 국가로 한국처럼 삼면이 바다로 둘러싸여 있다. 대륙부에 속하지만 베트남은 국토 전체의 길이보다 긴 해안선을 따라 길게 뻗은 국가로 해양의 중요성은 더 언급할 필요가 없다.

[그림 1] 아세안 지도



지리적 중요성을 넘어서 동남아/아세안에게 해양의 중요성은 경제적 중요성과 평화안보에 있어서 해양의 중요성으로 좀 더 구체화될 수 있다. 아세안 지역의 해양은 이 지역의 수많은 사람들이 생계를 의존하고 있는 터전이다. 해양은 아세안에게 연간 6조 달러의 경제적 가치를 창출한다. 또한 아세안 내 2억 6천만 명의 인구가 직접적으로 해양에 의존한 경제 활동을 통해 생계를 유지한다. 아세안 지역은 또한 세계 수산업의 15%를 차지하고 있다.¹⁹ 이런 해양 경제 활동은 동남아 국가들의 GDP에서 큰 부분을 차지한다. 태국 GDP의 30%, 인도네시아 GDP의 28%, 말레이시아 GDP의 23%, 베트남 GDP의 21%가 해양과 관련된 경제 부문인 수산업, 관광, 해운 등 산업에서 창출된다.²⁰

19. Antara, 2023. "Blue economy can be new growth machine for ASEAN: Bappenas." *Antara*, July 3.

20. Dipinder Singh Randhawa, 2024. "The Potential and Frailties of the Blue Economy in ASEAN," *RSIS Commentary CO24005*, January 5.

또한 해양은 무역에 의존한 동남아 국가들의 중요한 무역 루트로 경제적 중요성도 가진다. 아세안 지역에는 국가 간 혹은 역내 무역 및 상품 수송을 위한 항구가 523개 존재한다. 또한 널리 알려진 것처럼 남중국해와 말라카 해협은 전 세계 원유 수송의 3분의 1을 담당한다.²¹ 말레이시아, 인도네시아는 세계 10위, 13위에 달하는 천연가스 수출국으로 이런 천연가스의 수출 역시 해상 통로에 의지하므로 동남아의 해양은 경제적으로 중요하다. 또한 직접 경제 이익뿐만 아니라 아세안의 해양은 세계 해양 생물 다양성의 핵심이며, 세계 해초지의 33%, 산호지대의 34%, 맹그로브의 35%가 아세안 지역 해양에 있어 환경 차원에서 매우 중요하다.²²

안보와 평화 문제에 있어 해양은 동남아 국가와 아세안에게 네 가지 정도 서로 다른 의미와 중요성을 가진다. 첫 번째로 가장 널리 알려진 남중국해 문제가 있다. 남중국해 문제는 중국과 동남아 국가의 서로 다른 입장이 충돌하는 장인 동시에 미국과 중국 사이 지역에서 영향력과 패권을 놓고 벌어지는 전략 경쟁이 현실화되는 공간이다. 무엇보다 동남아, 아세안 지역에서 가장 군사적 충돌 가능성이 높은 이슈라고 할 수 있다. 특히 남중국해에서 잠재적인 강대국 충돌의 문제는 아세안 국가들이 이 충돌에 대해서 크게 영향력을 행사하기 어려운 문제라는 점에서 안보 차원에서 상당한 골칫거리가 된다.

남중국해 문제는 아세안의 단결과도 관련이 있다. 남중국해에서 중국과 해양 영유권 분쟁을 직접적으로 가진 국가는 말레이시아, 브루나이, 필리핀, 베트남이다. 인도네시아는 중국의 인도네시아 배타적 경제수역(EEZ) 침범으로 갈등을 가지고 있다. 싱가포르의 남중국해에서 행동이 지역 안보 문제에 미치는 영향과 그에 따른 지역 내 세력 균형 문제에 관심을 가진다.²³ 나머지 동남아 국가는 상대적으로 남중국해 문제에서 한발 떨어져 있다. 이런 서로 다른 입장 차이로 인해 남중국해 문제를 아세안 이슈화하려는 전자의 국가들과 그렇지 않은 후자 국가들 사이 일정한 긴장이 있다.

21. ASEAN, 2023, *ASEAN Maritime Outlook*, p. 8.(<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/08/AMO-1.pdf>)

22. ASEAN, 2023, "In Focus: Deciphering the ASEAN Blue Economy Framework," *ASEAN for Business Monthly Bulletin*, December.(https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/ASEAN-for-Business-Bulletin_December-2023.pdf)

23. Joseph Liow, 2016, "Getting the Balance Right: Singapore and Sino-U.S. rivalry in the South China Sea," *Asia Maritime Transparency Initiative*, January 28.

두 번째로 해양과 관련된 주권의 문제가 있다. 이 이슈는 물론 남중국해 문제와 연관이 있고 남중국해 이슈가 해양 주권과 관련된 이슈에서 가장 핵심적인 사안이기기는 하지만 남중국해 문제가 해양 주권 문제의 전부는 아니다. 남중국해에서 베트남, 필리핀은 직접적으로 중국과 해양 영유권 문제를 놓고 충돌하는 국가들이다. 중국의 해양 영향력 확장에 따라 이들 국가가 자신의 해양 영토로 설정한 지역을 잠식해 들어가고 이는 단순한 국제 관계 문제가 아니라 국내 정치 문제로 비화된다. 남중국해에서 중국에 맞서 자신의 해양 영역을 지키는 문제는 국내 정치 문제와 정치적 정당성 문제가 되고 이로 인해 민족주의가 충돌하는 이슈가 된다.

또한 현재는 수면 아래로 들어간 문제이기기는 하지만 동남아 국가들 간에 일부 섬과 암초를 둘러싼 해양 주권의 문제도 있다. 예를 들어 말레이시아와 싱가포르의 페드라 브랑카(Pedra Branca 혹은 Pulau Batu Puteh)라는 섬을 둘러싸고 1990년대부터 2000년대까지 영유권 분쟁을 벌였고 2008년 국제사법재판소 판결로 싱가포르의 주권 영역으로 판결이 났다.²⁴ 또한 말레이시아와 인도네시아는 시파단(Sipadan) 섬과 리기탄(Ligitan) 섬을 둘러싸고 영토 분쟁을 벌인 적이 있고 이 역시 2002년 국제사법재판소 판결로 말레이시아 영토로 분류되었다.²⁵

해양 주권 문제와 관련해서는 전통 안보의 영역은 아니지만 불법·비보고·비규제(illegal, unreported and unregulated, IUU) 어업도 문제가 된다. 흔히 아세안 지역에서 IUU 어업의 문제는 중국의 어선이 동남아 국가의 EEZ나 영해에서 벌이는 불법어업을 떠올린다. 그러나 이 문제는 단순히 중국 어선의 활동 문제가 아니다. 아세안 해양, 특히 남중국해에서 줄어드는 수산 자원의 문제로 인해 어선들은 더 원거리로 진출하며 그에 따라 동남아 국가들 사이에서도 IUU 어업으로 인한 국가 간 분쟁이 자주 발생한다.²⁶ 국내적으로 IUU

24. 이 갈등과 관련해서 간단한 소개는 싱가포르 외교부의 Pedra Branca 웹페이지(<https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/Key-Issues/Pedra-Branca>)와 국제사법재판소의 판결문. *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia/Singapore)*(<https://www.icj-cij.org/case/130>)을 볼 것.

25. Sipadan과 Ligitan 분쟁에 관해서는 D.S. Ranjit Singh, 2019. *The Indonesia-Malaysia Dispute Concerning Sovereignty over Sipadan and Ligitan Islands: Historical Antecedents and the International Court of Justice Judgment*.(Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute)를 볼 것.

26. 아세안 지역의 IUU 어업에 관한 문제는 Madelyn MacMurray and Brian Eyler, 2025. "Policy Roadmap: Addressing IUU Fishing in Southeast Asia." *Stimson Center*, April 22를 볼 것.

어업의 문제는 해양에 인접해 살고 있는 국민의 생계와도 직접 연관이 있는 문제로 국내 정치적 이슈와도 깊은 연관을 가지고 있어 이 문제의 해결도 쉽지 않다.

뿐만 아니라 이런 해양 주권의 문제와 IUU 어업의 문제는 근본적으로 아세안 국가들의 해양영역인식(Maritime Domain Awareness, MDA) 능력과도 연결된다. 중국의 남중국해에서 활동으로부터 자국의 해양영역 침범에 대한 감시, 그리고 불법어업에 대한 감시는 모두 해군, 해양경찰의 MDA 역량과 밀접한 관련을 가진다. 자국의 해양주권을 보호하기 위해 아세안 국가, 특히 해양부 아세안 국가들은 MDA 역량 강화를 중요한 과제로 인식하고 있다. 그러나 MDA 능력 강화를 위해서는 위성 정보, 레이더 정보, 이를 실제로 집행하기 위한 해군과 해경의 함정 확보 등 매우 큰 비용이 드는 인프라를 구축해야 하나 이를 위한 자원 마련 등 산적한 과제가 매우 많다.

세 번째로 해양에서 평화와 안보의 문제는 해양 영역의 비전통, 인간안보 문제다. 아세안의 해양부 국가들은 수많은 섬으로 구성된다. 앞서 언급한 것처럼 인도네시아는 약 1만 7천 개, 필리핀은 약 7천 6백 개의 섬을 가지고 있다고 알려져 있다. 말레이시아 역시 약 1,000여 개의 섬을 가지고 있고 대륙부에서 해양에 면한 베트남과 태국도 각각 800개, 900개가 넘는 섬을 가지고 있다. 문제는 이들 국가들이 넓은 영역에 흩어진 이 섬들에 대해서 효과적인 행정력을 행사하는가이다. 다시 말해 이들 국가의 작은 섬에서 벌어지는 일들에 대해서 중앙정부의 행정력과 치안력이 제대로 미치지 못하고 이 섬들은 동남아를 연결하는 초국가적 범죄의 활동 무대가 되고 있다.

널리 알려진 아부 사야프(Abu Sayyaf)와 같은 필리핀에 근거를 둔 테러 집단, 그리고 이웃한 인도네시아의 제마 이슬라미야(Jemmah Islamiya)와 같은 단체들의 해양을 근거로 한 테러활동 등은 이미 잘 알려져 있다. 이런 테러 단체뿐만 아니라 아세안 국가의 섬들은 마약 밀매, 인신매매, 야생동물 밀매, 소형무기 밀매, 그리고 돈세탁과 같은 다양한 초국가적 범죄 집단이 은신, 거래, 조직원 모집을 위해 활동하는 무대가 된다. 또한 이런 섬들은 주변 국가, 특히 호주로 향하는 불법 이민이 출발하는 근거지로 활용되기도 한다. 중앙정부의 행정력과 치안력이 효과적으로 미치지 못하는 해양부의 작은 섬들은 이들이 활동하기에 좋은 환경을 제공한다.²⁷ 이런 비전통 안보 문제, 초국가적 문제는 국가 안보에 대한 위협일 뿐만 아니라 범죄의 활동 무대가 되는 지역 주민들의 일상을 위협하는 인간안보 문제이기도 하다.

마지막으로 아세안 지역의 해양 안보와 평화의 문제는 아세안 국가의 경제성장과 번영의 문제와도 직접 연관이 있는 문제다. 앞서 언급한 바와 같이 동남아 해안은 갈등과 군사적 충돌이 일어날 가능성이 가장 높은 영역이다. 강대국 충돌뿐만 아니라 강대국과 동남아 국가 사이 갈등, 그리고 동남아 국가 간 갈등이 이런 충돌의 배경이 될 수 있다. 해양에서 갈등과 군사적 충돌은 필연적으로 하나의 단위로 묶여 있는 동남아, 아세안 지역의 불안정성과 연결이 된다. 해양 갈등으로 인한 지역적 불안정성은 아세안 지역으로 들어오는 투자를 저해하고 많은 아세안 국가들이 의존하고 있는 무역을 어렵게 한다. 이런 투자와 무역에서 문제는 곧 동남아 국가들의 경제성장을 저해하는 가장 중요한 요인이 된다. 동남아 개별 국가의 경제성장에서의 차질은 개별 국가 차원에서는 정치 권력의 정당성과 정통성을 위협하는 가장 중요한 원인이 되고 지역적 경제 위기는 지역 국가 간 갈등을 더욱 촉발시켜 아세안의 단결을 저해하는 방향으로 발전할 수 있다.

2. 아세안 내 해양안보 협력

아세안의 해양안보 협력은 아세안이라는 지역기구, 역내 국가 사이 양자 및 소다자, 그리고 아세안과 역외 국가 간 협력 등 다양한 층위를 가지고 있다. 먼저 아세안 차원에서는 반드시 안보만을 다루는 것은 아니지만 안보를 포함한 거시적인 차원에서 해양 문제를 다루는 아세안 청색경제 프레임워크(ASEAN Blue Economy Framework, ABEF)를 가지고 있다.²⁸ ABEF는 이름에서 알 수 있듯이 사실 안보보다는 해양을 포함한 더 폭넓은 수자원의 활용을 통한 경제성장을 가이드 하는 아세안 차원의 이니셔티브다. 2021년 발표된 이 계획은 해양은 물론이고 하천, 담수까지 포괄해 통합적인 방식으로 자원을 관리해 부가가치와 가치사슬을 창조하고 이를 통해 아세안 지역과 개별 국가의 경제성장을 도모하는 데 큰 목적이 있고, 특히 지속가능한 방식으로 해양자원의 개발을 강조하고 있다. 이런 목표하에 해양 관련 전통적인 부문과 에너지, 생명공학, 연구, 교육 등 새로운 부문을 포괄해서 혁신과 기술개발을 통한 개별 국가의 경제성장, 이 과정에서 지속가능성과 포용

27. 아세안정치안보공동체에서 언급하고 있는 비전통 안보 위협은 무기 밀매, 인신매매, 불법이민, 테러리즘, 국제경제 범죄, 돈세탁, 마약 밀매, 사이버 안보 등으로 사이버 안보를 제외하고는 해양을 무대로 초국가적으로 벌어지는 범죄들이다. 아세안공동체 웹사이트(<https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/>)를 볼 것.

28. ASEAN and ERIA, 2023. *ASEAN Blue Economy Framework*(<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ASEAN-Blue-Economy-Framework.pdf>)

성이라는 원칙 견지, 그리고 개별 국가의 해양 관련 정책 조정을 주요 목표로 삼고 있다.

경제성장을 위한 해양 및 담수, 하천의 활용을 목표로 하고 있지만 해양의 문제는 아세안에서 안보와 평화의 문제와 불가분의 관계를 가지고 있고, 따라서 ABEF 역시 안보 및 평화에 대한 함의를 함께 포함하고 있다. 특히 이 프레임워크는 남중국해 문제를 포함한 지역 해양의 문제를 국제법에 입각해 관리하는 것을 천명하고 있다. 또한 지속가능한 해양 활용을 위해 IUU 어업의 규제, 해양오염 방지 등의 비전통, 인간안보에 관한 협력 내용을 포함하고 있다. 또한 ABEF는 아세안 통합을 위한 3대 공동체인 정치안보, 경제, 사회문화 공동체와 유기적 협력을 강조하는 동시에 인도-태평양 지역에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)과 협력에 무게를 둔다. 더 나아가 비록 경제협력이라는 제목을 달고 있기는 하지만 해양을 활용한 경제협력, 성장을 이루기 위해 필수적인 안보 인프라인 해적 방지, 해양 테러 대응, 해양 법집행, MDA에 관한 사항들 역시 중요한 협력 분야로 명시하고 있다.

여기서 한발 더 들어가 해양 안보와 평화에 관한 아세안 차원의 협력은 몇 가지 제도를 중심으로 다양하게 펼쳐지고 있다. 아세안에서 해양안보와 관련된 협력은 (1) 아세안 및 아세안+ 차원에서 추진되는 다자협력체, (2) 아세안 지역 내 아세안 국가 간 양자 혹은 소다자, 그리고 아세안+ 차원의 해양안보 협력으로 크게 나눌 수 있다. 전자에는 아세안해양포럼(ASEAN Maritime Forum, AMF)과 여기서 확대된 확대 아세안해양안보포럼(Expanded AMF), 아세안 국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting, ADMM)와 확대 아세안 국방장관회의(ADMM Plus), 그리고 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 등이 포함된다. 후자에는 아세안 차원의 해군 합동훈련을 비롯한 아세안내 소다자 해양순찰 프로그램, 그리고 아세안 국가를 포함한 역내 국가들이 실시하는 해양 및 해군을 중심으로 한 합동훈련이 포함된다.

아세안해양포럼(AMF)은 아세안정치안보공동체(ASEAN Political-Security Community) 하위에 2010년에 설치된 해양 문제를 다루는 포괄적인 제도이다. AMF는 아세안의 해양 안보 관련 협력, 항행의 자유와 해적 문제, 해양환경 보호와 에코투어리즘, 아세안 지역 수산 레짐 등에 관한 협력을 주로 하고 있다.²⁹ 아세안 국방장관회의나 초국가적범죄장관회의가 해양 문제만을 다루는 회의가 아닌 다른 이슈들을 함께 다루는 회의체인 반면, AMF

29. Shafiah F. Muhibat, 2017, "AMF and EAMF: An Uncertain Future?" *RSIS Commentary* No. 111, June 2.

는 해양 문제만을 전적으로 다루는 회의체 성격을 가진다. 그러나 상기 두 장관급 협의체가 정책 결정에 관한 권한을 가지는 반면 AMF는 정책관련 대화의 촉진, 국가가 입장의 교환, 국가 상황 보고 등을 목적으로 하는 논의의 장이라는 성격이 보다 강하다.³⁰ 2013년 필리핀에서 열린 제3차 AMF 회의에서는 아세안 역외 국가들과 해양 안보 협력 확대를 위해 확대 아세안해양포럼(Expanded AMF)을 시작했다.³¹

아세안 국방장관회의(ADMM)는 국방관련 협력 전반을 관장하는 동시에 그중 중요한 부분인 해양 문제 역시 포함한다. 특별히 ADMM이 해양 문제에 관하여 하고 있는 활동은 ADMM의 중점 주제 중 하나인 해상상호작용에 관한 ADMM 가이드라인(ADMM Guidelines for Maritime Interaction) 마련으로, ADMM은 이 가이드라인을 향후 ADMM Plus 국가에까지 이를 확대할 것을 시사하면서 아세안 공통의 해양안보 문제를 해결하고 신뢰구축, 예방외교, 갈등의 평화적 관리라는 원칙 아래 해양 갈등을 관리하기 위해 이 가이드라인을 만든다는 목적을 밝히고 있다. 구체 내용으로 이 가이드라인은 아세안 국가들 사이 해상에서 해군 함정과 항공기 간 상호 작용, 위급 상황에서 상호 지원, 민간 해사 기구와의 협력, 그리고 다른 해양 및 군 관련된 아세안의 합의, 가이드라인과의 협력에 대해서 규정하고 있다.³² 가장 최근에 발표된 ADMM 2023-2026 3개년 계획을 보면 해양안보에 관한 협력을 별도 중요 협력 과제로 명시하고 아세안통신인프라(ASEAN Direct Communication Infrastructure, ADI), 해상상호작용에 관한 ADMM 가이드라인을 하위 과제로 적시하고 있다.³³

ADMM+는 ADMM의 확대된 버전으로 2011년부터 본격적으로 시작되었다. ADMM에서는 2010년대 중반에 들어서야 본격적으로 해양안보에 관한 논의가 시작된 반면 ADMM+는 2011년 첫 해부터 해양안보에 관한 전문가 연구반(Expert Working Group on Maritime Security)을 설치해 해양안보에 관한 협력을 시작했다.³⁴ 제도의 설치에 ADMM에 비해

30. Ibid.

31. Chairman's Statement, 2012, "3rd ASEAN Maritime Forum," October 9.(<https://asean.org/chairmans-statement-3rd-asean-maritime-forum/>)

32. Defence Ministers of ASEAN, 2019, "ASEAN Defence Ministers' Meeting(ADMM) Guidelines for Maritime Interaction," July 11.([http://admm.asean.org/dmdocuments/2019_July_13th%20ADMM_Bangkok,%2011%20July%202019_6.%20\(Final\)%20ADMM%20Guidelines%20for%20Maritime%20Interaction.pdf](http://admm.asean.org/dmdocuments/2019_July_13th%20ADMM_Bangkok,%2011%20July%202019_6.%20(Final)%20ADMM%20Guidelines%20for%20Maritime%20Interaction.pdf))

33. ASEAN Defence Ministers' Meeting, 2023, "ADMM Work Programme 2023-2026," Adopted by the 17th ADMM, Jakarta, Indonesia, November 15.

서 늦었던 반면 해양안보 문제에 관한 논의와 협력은 오히려 ADMM에 비해 한발 앞섰다. ADMM+ 역시 ARF와 마찬가지로 연 4~5차례 해양안보를 주제로 한 전문가 연구반, 도상훈련을 개최하고 있다. 코로나-19 직전인 2018년에는 가장 많은 해양안보 관련된 회의를 개최했다. 아세안-중국 해양 훈련 관련 연구반 회의, 해양안보에 관한 전문가 연구반 회의 및 도상훈련, 해상상호작용에 관한 연구반회의, ADMM 교육 및 훈련 교류에 관한 연구반 회의 등 총 8차례의 연구반 회의 및 관련된 협력회의가 개최되었다.³⁵

ARF의 해양안보에 관한 협력은 2003년 해양안보에 관한 해적 및 기타 위협에 관한 성명(ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security)의 채택으로부터 시작된다.³⁶ ARF의 해양안보 협력은 2008년 본격적으로 회기 간 회의(Inter-sessional Meeting on Maritime Security, IMS-MS)를 출범시켜 ARF 협력의 핵심적인 부분으로 자리매김했다. 현재 ARF에서 해양안보 관련 협력을 규정하고 있는 가장 핵심적인 문서는 해양안보에 관한 ARF 행동계획 2018-2020(ASEAN Regional Forum Work Plan For Maritime Security 2018-2020)이다.³⁷ 이 문서는 ARF의 해양협력에 관한 다양한 내용들을 규정하고 있는데, 그중 눈여겨볼 부분은 ‘핵심 협력’의 내용이다. 이 행동계획은 ARF 해양 협력의 분야를 세 가지 즉, 해양안보와 협력(maritime security and cooperation), 항행안전(safety of navigation), 해양환경과 지속가능한 개발(maritime environment and sustainable development)로 요약한다. 이 세 가지 분야에 걸쳐 협력을 심화하기 위해 (1) 공동의 인식과 정보 및 best practices의 교환, (2) 해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)을 포함한 국제적, 지역적 국제법 체계, 협약 등에 기반한 신뢰 구축,

34. ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus(ADMM Plus), 2011. "Establishing an Experts' Working Group-Concept Paper-," April 28.(<http://admm.asean.org/dmdocuments/13.%20ANNEX%2014%20-%20Concept%20Paper%20on%20Establishing%20an%20EWG.pdf>)

35. 창립부터 지금까지 구체적인 해양안보 관련 연구반 회의 및 협력 사업에 관해서는 이숙연, 2022. "동남아시아 해양안보 협력의 발전 양상 및 그 원인 분석." *국제/지역연구* 26(2), 180-181쪽을 참고할 것.

36. The Chairman of the ASEAN Regional Forum(ARF), 2003. "ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Security," June 17.(<https://asean.org/arf-statement-on-cooperation-against-piracy-and-other-threats-to-security/>)

37. ASEAN Regional Forum(ARF), 2018. "ASEAN Regional Forum(ARF) Work Plan For Maritime Security 2018-2020."(<https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Maritime-Security-Work-Plan-2018-2020.pdf>)

(3) 지역 해양법 집행기관의 능력 배양과 협력 강화 등을 핵심 협력 사항으로 꼽고 있다.³⁸

아세안을 중심으로 한 다자 협력들의 해양안보 협력이 좀 더 회의와 제도의 형성에 초점을 두고 있다면 아세안 내 소다자 협력, 그리고 역외 국가와 해양에서 연합훈련은 좀 더 해양이라는 현장에서 벌어지는 실질적인 협력을 포괄한다. 아세안 역내 해양 문제에 관한 가장 대표적인 소다자 협력은 말라카 해협 순찰(Malacca Straits Patrol, MSP)와 술루-술라웨시해 순찰(Sulu-Sulawesi Seas Patrol, SSSP)라고 할 수 있다.

MSP는 2004년 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르가 말라카 해협 해상순찰대 출범으로 시작되었으며, 2005년 태국이 옵저버로 합류했고, 현재 참여국은 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국 4개국으로 되어 있다. 1980년대부터 존재했던 양자 차원의 제한된 해군 합동훈련이 시간이 지나면서 2000년대를 넘어 소다자 협력을 포함하는 범위까지 확대되었는데, 여기에 새로 포함된 소다자가 바로 이 MSP라는 새로운 제도다.³⁹ MSP의 출범 이전에도 이미 동남아 지역에서는 양자적으로 말라카 해협의 해양안보 문제 관리를 위한 협력과 공동 순찰이 있었다. 그러나 2004년 MSP가 출범하고 나서야 본격적으로 세 국가 간의 의미있는 소다자 해양안보 협력이 시작되었다고 볼 수 있다. 2005년 MSP는 Eye-in-the-Sky(EiS)라는 항공 감시제도를 도입했고, 2006년에는 말라카 해협 순찰(Malacca Straits Sea Patrol, MSSP)이 EiS와 통합되어 말라카 해협 순찰의 범위로 포함되었다.

술라웨시해와 술루해는 세 나라, 즉 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 사이에 나란히 있는 두 개의 바다로 구성된다. 이 해역을 통과하는 선박수는 연간 약 3,900척이며, 총 400억 달러의 상품이 이 해역을 통과하는 중요한 해로인데, 해적 공격으로 인해 선박 안전이 상당히 취약한 곳이다. 이 문제를 공동 관리하기 위해 인도네시아, 말레이시아, 필리핀은 2016년 해상 순찰 분야에서 공동 실무 그룹 협력을 시작했다. 또한 3국은 각국의 주권 존중 원칙을 기반으로 3국이 시행할 작전 범위의 세부 사항을 담은 표준작전절차(Standard Operation Procedure, SOP)도 합의했다. 이어 2017년 3국 협력협정(Trilateral Cooperation Arrangement, TCA)에 합의하여 해상 및 공중 순찰, 정보 공

38. Ibid. p. 7.

39. Koh Swee Lean Collin, 2016. "The Malacca Strait Patrols: Finding Common Ground," *RSIS Commentary* No. 091, April 20.

유, 술루해 지역 내 해상 지휘 센터(Maritime Command Centre, MCC) 설립을 시작했다. 현재 MCC 인도네시아는 타라칸(Tarakan)에, MCC 말레이시아는 타와우(Tawau)에, MCC 필리핀은 봉가오(Bongao)에 위치해 있다. 또한 2017년에는 인도말피 항공 순찰대(Trilateral Air Patrol, TAP)도 출범했다.⁴⁰

아세안 개별 국가와 역외 국가 사이 해양 이슈에 관한 양자 혹은 다자 합동훈련은 주로 역외 국가, 특히 미국의 주도로 이루어지고 있으며 일부 협력의 시작은 냉전시기까지 거슬러 올라간다. 이런 해양안보 협력 중 가장 대표적인 것은 환태평양 합동훈련(RIMPAC·림팩)과 코브라 골드 연합 훈련이다. 이 훈련들은 각각 1971년, 1982년에 시작되어 점차 그 범위를 확대해 오늘에 이르고 있다. 코브라 골드 훈련은 미국과 태국 주도로 시작되어 점차 그 범위를 확대해 일부 아세안 국가들이 참여하고 있으며 해양을 포함해 육군과 공군 훈련 등 전 영역에서 실시되고 있다. 반면 림팩은 아세안에 초점을 두기보다는 태평양 지역의 해상훈련으로 역시 미국의 이니셔티브로 시작되어 동남아 6개국을 포함 26개국이 훈련에 참여하고 있는 태평양 지역 최대의 훈련이다.

[표 1] 아세안 국가와 역외 국가 간 주요 해양 합동훈련⁴¹

훈련명	시작	참여국	아세안 참여	영역
코브라 골드	1982	27개국	미얀마 제외 9개국	육해공
코프타이거	1995	3개국	태국, 싱가포르	항공
캐럿	1995	9개국	미얀마, 라오스, 베트남 제외 7개국	해상
시캣	2002	20개국	미얀마, 라오스, 캄보디아 제외 7개국	육상 및 해상
발리카탄	1991	3개국	필리핀	육해공
림팩	1971	26개국	브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국	해상

40. Nuelene N. Gallos. 2023. "Minilateralism Shaping ASEAN Centrality: The Case of Sulu-Sulawesi Seas Patrol." Master of ASEAN Thesis, University of the Philippines, pp. 46-48.

41. 아세안연구원. 2024. "아세안의 소다자 협력 체계 연구." *아세안연구원 정책보고서 제2호*, 13쪽을 바탕으로 재구성.

3. 한-아세안 협력과 한국의 대아세안 해양협력 정책

한국이 아세안과 공식 관계를 맺은 1989년 이후 지난 35년이 넘는 기간 동안 한국과 아세안 개별 국가는 물론이고 한국과 지역기구로서 아세안 사이 협력이 크게 발전했다는 점에는 큰 이의가 있을 수 없다. 경제적으로 한-동남아 국가 양자 관계는 물론이고 한-아세안 사이 양자 경제협력도 심도와 폭에 있어 큰 발전이 있었다. 경제 관계를 필두로 해서 사회문화 관계 전반의 협력과 교류도 크게 신장되었다.⁴² 이런 전반적인 협력과 교류 관계의 발전에도 불구하고 정치안보 혹은 국방안보 부문의 협력이 비례해서 강화되었는가에는 다소 의문을 제기할 여지가 있다. 해양안보에 관한 협력은 본질적으로 안보협력이고 안보협력은 필수적으로 다양한 부문의 국방협력과 깊은 관련을 맺고 있다. 전반적으로 안보협력, 국방협력이 다른 분야 협력에 비해서 뒤쳐진다고 하면 한-아세안 사이 해양안보 협력 역시 만족스러운 상황은 아니라고 볼 수 있다.

한-아세안 협력의 심화에 있어 정부의 역할이 중요한 것은 사실이지만, 특히 경제와 사회문화 부문에서는 구체적 실행과 현장에서의 협력은 정부보다는 기업과 사회단체 등 사적 부문에 의해 주로 이루어지고 있다. 아세안 국가와 무역을 하고 아세안 국가에 투자를 하는 것은 대부분 정부가 아닌 기업에 의해서 이루어진다. 마찬가지로 아세안 혹은 아세안 국가와 한국 사이 사회문화 교류를 위한 장을 펼치는 것은 정부지만, 이를 구체적으로 이행하는 것은 인적 교류를 실제로 실행하는 대학, 학교, 협회 등 사회단체들이다. 문화교류를 비롯해 대부분 사회문화 협력 역시 실행은 사적 부문에 의해 이루어지는 부분이 크다. 반면 정치안보 협력은 이런 기업, 사회단체의 역할을 할 사적 부문이 없다. 정치안보 협력의 현장 실행 역시 군을 비롯한 다양한 정부 부문이다. 정부 부문의 정책 의지가 다소 약하더라도 사적 부문 네트워크로 이루어지는 경제협력, 사회문화 협력과 달리, 정부의 정책 의지가 약화되면 더 장기적인 투자와 실행을 필요로 하는 정치안보 협력은 가시적 성과를 내기 어렵다.

뿐만 아니라 정치안보 협력은 주권의 가장 핵심적인 부문으로 오랫동안 아세안 국가들은 대화상대국 혹은 역외 국가와 정치안보 부문 협력을 상당히 민감하게 생각해왔다. 외부와의 정치안보 협력은 물론이고 아세안 역내에서 안보, 국방부문의 협력도 경제나 사회문화 협력에 비해 훨씬 약하고 뒤쳐지는 모습을 보인다. 예를 들어 아세안 경제통합은 이미

42. 이재현. 2024. "한-아세안 관계 35년의 회고와 전망." *아산리포트* 11월을 볼 것.

1980년대부터 논의되어 왔으나 안보협력의 핵심이라고 할 수 있는 아세안 국방장관회의(ADMM)는 2000년대 이후에 처음 만들어졌다. 한국 역시 아세안과 협력이 정부 주도가 아닌 사적 부문 주도로 시작되고 추동되어 왔기 때문에 정치안보 협력의 필요성을 인식한 것은 이미 한-아세안 협력이 상당히 다른 부문에서 심화된 이후의 일이다. 더욱이 한국은 한반도의 특수한 상황으로 인해 국방안보 부문의 대부분 자원을 한반도 상황 관리와 이를 위한 주변 4강 관계 관리에 투입해왔던 관성이 있어 한반도와 주변 4강 너머로 국방안보 협력의 자원을 투입하는 데 오랫동안 주저해왔고 지금도 주저하고 있는 상황이다. 이런 요인들이 복합적으로 작용해 한-아세안 사이 국방안보 협력, 그리고 그 하위 주제인 해양안보 협력은 아직 경제나 사회문화 협력에 비해 크게 뒤쳐져 있다.

이런 한-아세안 국방안보 협력의 장기적 추세에서 희망적인 요소는 문재인 정부의 신남방정책(NSP), 그리고 지난 정부의 한-아세안 연대구상(KASI) 등 정부가 추진하는 대아세안 전략이 나오고 그 하위단위로 국방, 안보, 정치협력이 추진되어 왔으며 여기에 해양안보 협력의 요소들이 있었다는 점이다. 물론 아세안에 대한 정부의 정책뿐만 아니라 중견국 혹은 선진국으로 발돋움하는 한국이 한반도를 넘어 아세안과 인태 지역을 포괄하는 안보 및 전략 문제에 소홀했다는 반성도 있다. 이러한 자성의 분위기는 한국이 이제 지역 안보와 전략 문제에 책임 있는 중견국으로서 목소리를 내고 역할을 해야 한다는 인식을 확산시켰으며, 이는 한-아세안 해양안보 협력이 점차 활성화되는 데 일정한 기여를 했다.

문재인 정부의 신남방정책은 정치안보, 경제, 사회문화 부문의 협력을 각각 평화, 번영, 사람이라는 세 가지 원칙으로 정리했다. 이 중에서 평화협력에는 포괄적인 국방, 방산 협력과 테러, 사이버, 해양안보라는 두 가지 항목이 국방안보 협력과 해양안보 협력에 해당한다.⁴³ 신남방정책의 해양안보를 포함한 국방안보 부문의 구체적 계획은 국방부의 한-아세안 국방협력 이행계획에 더 자세히 나타난다. 이 계획에는 해양안보 협력 확대라는 항목하에 국제규범 준수를 통한 안전한 해상교통로 확보 및 역내 국가 간 상호 해양안보 역량 제고라는 협력 사업이 포함되어 이 항목하에서 한-아세안 해양안보 협력이 주로 진행되었다.⁴⁴

43. Presidential Committee On New Southern Policy, 2022, *New Southern Policy: Shaping the Future Together with ASEAN and India*, (Seoul: Presidential Committee On New Southern Policy), p. 19.

44. 국방부, 2021, “한-아세안 국방장관회의 최초 개최: 한-아세안 국방협력 발전을 위한 이행계획 발표.” 보도자료, 11월 10일.

[표 2] 2021년 한국과 아세안 국가가 참여하는 해양 합동훈련⁴⁵

훈련명	훈련 주기	주최국	아세안 참가국	주요 훈련 내용
림팩(RIMPAC)	짝수년	미국	인도네시아, 싱가포르, 필리핀, 베트남, 태국, 말레이시아, 브루나이	해상자유공방전 전구대잠전 해상 실사격
코브라 골드	매년	미국, 태국	태국, 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아	연합참모단 연습 야외기동훈련 인도적 민사활동
서태평양 잠수함 탈출 및 구조 훈련	3년	싱가포르, 일본, 한국, 호주	싱가포르, 말레이시아	잠수함 승조원 구조 잠수함 비상상황 대처 잠수함 안전 운용 컨퍼런스
서태평양 기뢰대항전 훈련	2년	캐나다	싱가포르, 태국, 인도네시아, 말레이시아	기뢰 탐색, 제거, 폭발물 처리
KOMODO	2년	인도네시아	아세안 10개국	수상 인명구조훈련 의료 지원
ADMM+ 해양안보 TTX	3년	한국, 싱가포르	아세안 10개국	선박 검색 및 장악 해양 차단 훈련 해, 육상 대테러 훈련

신남방정책의 하나로 추진된 국방부의 국방협력 중 해양안보 협력 부문은 이전부터 한국과 아세안 사이 진행되어 온 제한적인 해양안보 협력을 확대 발전시킨 형태다. 먼저 한국은 지역 해양 안전과 안보를 위해 해적 퇴치 및 해상 대테러 훈련 등 연합훈련에 더 적극적으로 참여했다. 물론 아세안만을 대상으로 한 협력은 아니지만, 지역 해양에서 가장 테러와 해적이 빈발하는 지역이 말라카 해협을 포함한 남중국해 인근이라고 할 때 주요 협력 대상에 아세안 국가들이 포함되며 합동훈련에 실제로 아세안 국가들이 참여했다. 한국은 오래된 훈련인 림팩과 코브라 골드는 물론, 서태평양 잠수함 탈출 및 구조 훈련에 등에도 동남아 국가들과 함께 적극 참여했다. 또한 신남방정책 이전부터 동남아 국가들을 대상으로 한국이 꾸준히 실시해 온 퇴역함정 양도 사업도 확대 실시되었다. 신남방정책 이전부터

45. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 - 아세안, 인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 215-216쪽.

함정 양도가 이루어진 필리핀에는 상당수의 한국 퇴역함정이 운용 중이며, 신남방정책 기간에 추가로 필리핀 1척, 베트남 2척의 퇴역함 양도가 이뤄졌다. 이런 퇴역함정 양도는 향후 이들 국가로부터 한국산 신형 함정 구매로 이어지기도 했다.

해양안보와 함께 해양안전 차원에서도 아세안 국가와 협력이 있었다. 특히 한국 해양경찰은 인도네시아 해양경찰의 역량 강화 사업에 적극 나섰다. 2019년 인도네시아와 한국 해양경찰은 양 기관 협력을 위한 정례회의를 시작했고 이어 인도네시아 해양경찰이 한국 해경의 구조훈련센터를 방문하는 등 역량 강화를 위한 협력 사업을 진행했다. 이후 한국 정부는 ODA를 통해 인도네시아 해양경찰 구조훈련센터 건립을 지원하는 사업을 추진하는 등 구체적인 협력 사업을 진행했다.⁴⁶ 인도네시아뿐만 아니라 신남방정책이 시행되던 기간 해양경찰은 말레이시아, 베트남 해양경찰과도 정기적인 교류 협력의 기회를 만들어 기관 방문을 하는 등 동남아 국가의 해양경찰과 협력의 기반을 확장해왔다. 또한 전통안보 협력은 아니지만 신남방정책은 한-아세안 해양쓰레기 저감 사업도 꾸준히 추진해 필리핀과 인도네시아에 역량 강화를 위한 교육, 훈련 및 해양청소선 건조를 위한 지원을 하기도 했다.⁴⁷

한편 KASI는 신남방정책에 비해 전략적 협력, 안보협력에 대해 더 강조점을 두었다. 특히 KASI는 한국의 인태 전략과 맞물려 지역 안보와 전략 문제에서 한국의 역할에 대해 더욱 강조를 하게 되었고 그 연장선상에서 국방협력과 방산협력에 대해서 크게 강조하는 차이점을 보였다. KASI는 협력의 8대 분야 중 세 번째 항목을 한-아세안 포괄안보 협력 확대로 상정하고 그 안에 해양협력 강화, 사이버 안보 협력, 방산 및 군수 협력을 명시했다. 특히 해양협력 분야에서는 아세안의 해양법집행 역량 강화, 퇴역함 양도 및 후속 군수 지원, 대테러, 해적 대응 및 수색 구조 훈련, 아세안과 연합훈련 확대, 한-필리핀 해양대화 및 해양협력 채널 확대, 한-해양동남아 협력 기금 활용, 해양플라스틱 오염 저감 사업 등을 주요 협력 사업으로 제시했다.⁴⁸

전반적으로 이전 신남방정책의 주요한 해양협력을 그대로 이어오는 기조하에서 몇몇 부분에 KASI의 정책적 방향을 명확히 드러냈다. 예를 들어 해양법집행 강화, 아세안 국가

46. 해양경찰청. 2019. “인니 해양경찰, 스마트 해양경찰 배우러 한국 방문.” 보도자료, 8월 19일.; 해양경찰청. 2024. “해양경찰청, 인도네시아 해양경찰의 구조역량 강화를 위한 초청연수 실시.” 보도자료, 7월 22일.

47. 신남방특별위원회. op. cit. 228-229쪽.

48. 대한민국 정부. 2023. “한-아세안 연대구상” 브로셔, 13쪽.

와 해양대화 등은 KASI에 새로 추가된 분야다. 특히 KASI하에서 추진된 해양안보 협력 중 두드러진 부분은 필리핀, 베트남과의 해양대화라고 할 수 있다. 필리핀과 해양대화는 2022년부터 시작해 2024년까지 세 번의 정부 간 대화를 실시했고, 2024년 회의 이후 2025년에 필리핀에서 네 번째 대화를 할 것을 합의한 바 있다.⁴⁹ 베트남과 해양대화는 2024년 베트남 하노이에서 최초 개최되었고 2025년 두 번째 회의는 아직 확정된 바는 없다.⁵⁰ 양 해양대화는 비슷한 주제를 다루었는데, 주요 논의 사항은 해양경제, 해양환경, 해양안보와 안전, 남중국해 문제 및 해양과학 기술 협력 등이다.

4. 해양안보 협력의 딜레마

아세안과 아세안에 속한 국가들에게 해양의 문제는 매우 중요하다. 경제적으로뿐만 아니라 다층적인 차원에서 국제관계, 안보, 그리고 국내 정치의 문제와도 깊은 연관을 가지는 중요한 사안이다. 이런 이유로 한국과 아세안 사이 협력에서 해양안보의 문제를 좀 더 중요한 주제로 다룰 필요가 있다. 지금까지 한국은 아세안과 단편적인 해양안보 협력만을 진행해왔다. 한-아세안 간 해양안보 협력이 그 중요성에 비해서 덜 주목을 받은 것은 해양안보 협력을 둘러싼 다양한 한계, 딜레마 때문이라고 할 수 있다. 이런 한-아세안 해양안보 협력을 저해하는 요소들은 크게 아세안 측의 딜레마와 한국이 가진 한계의 두 가지 부문으로 나눌 수 있다. 이 장과 전체 연구가 한국의 대아세안 해양안보 협력에 관한 논의라는 점을 염두에 두고, 여기서는 한국이 가진 딜레마에 대해서 좀 더 구체적으로 논의할 것이다.

먼저 간단히 한-아세안 해양안보 협력에 있어 아세안 측이 안고 있는 한계와 딜레마에 대해서 간단히 언급한다. 아세안 측에서 가진 한계 중 가장 먼저 언급할 문제는 아세안 국가들이 가진 역량의 차이다. 해양안보를 위해서 한국과 아세안이 협력한다고 할 때 한국 입장에서는 아세안 국가들에게 공통적으로 해당되는 일관된 협력의 이니셔티브나 프로그램을 만드는 것이 가장 손쉬운 방법이다. 그러나 아세안 국가들은 저마다 해양에 관한 이해관계도 다르고, 해양에 대해서 깊은 전략적 관심을 가지고 있다고 하더라도 해양안보를 지키는 역량이 국가마다 천차만별이다. 예를 들어 싱가포르, 말레이시아 등 좀 더 경제적으로 앞선 국가와 캄보디아, 미얀마 등 경제적으로 좀 더 뒤쳐진 국가가 가진 해군력, 해양경찰력, 그리고 이 해양안보를 담당하는 기관들의 인적, 물적 역량이 크게 다르다. 더욱이 아세안

49. 외교부. 2024. “제3차 한-필리핀 해양대화 개최(11.11) 결과.” 보도자료. 11월 11일.

50. 외교부. 2024. “제1차 한-베트남 해양대화 개최(3.15).” 보도자료. 3월 15일.

에서 라오스와 같은 국가는 내륙국가로 해양안보에 관한 관심이 크게 없다. 따라서 가진 역량과 해양안보에 관한 전략적 관심의 매트릭스가 다양하게 나타나고 한국의 대아세안 해양안보 협력이 이런 다양한 매트릭스를 메울 수 있는 만큼의 협력을 진행하기는 쉽지 않다.

두 번째로 이와 일부 연관된 문제로 아세안 국가들이 가진 해양안보 이슈에 관한 입장 차이도 쉽지 않은 해결 과제다. 이런 해양안보에 관한 입장 차이가 가장 극명하게 드러나는 상황은 남중국해 문제에 관한 입장 차이이다. 널리 알려진 바와 같이 베트남, 필리핀은 중국과 남중국해 분쟁에서 가장 강한 입장을 가진 국가다. 인도네시아, 말레이시아, 브루나이, 싱가포르 등은 일부 문제를 가지고 있거나 남중국해 문제에 전략적 이해관계를 가지고 있지만 중국과 대립적 태도를 가급적 지양하려는 모습을 보인다. 반면 대륙부의 미얀마, 라오스, 캄보디아, 태국 등은 남중국해 문제에 관해 거의 이해관계를 가지고 있지 않거나 중국과의 관계를 고려해 남중국해 문제를 아세안의 어젠다로 만드는 것에 반대하고 있다. 이런 복잡한 상황 속에서 한-아세안 해양안보 협력은 일정하게 남중국해 문제를 다루거나 아니면 적어도 남중국해 분쟁에 대한 합의를 가지고 있기 때문에 큰 장애요인을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이런 서로 다른 전략적 입장을 충분히 고려하면서 아세안과 해양안보 협력을 심화하기는 쉽지 않다.

한-아세안 해양안보 협력의 발전과 심화에서 한국 측이 가지는 한계와 딜레마는 아세안이 보이는 한계, 딜레마에 비해 좀 더 다층적이다. 아세안이 안고 있는 한계는 주로 10개국으로 구성된 아세안 국가 간 차이에서 기인하는 문제인 반면 한국이 가지고 있는 한계는 한국의 대외정책과 안보정책이 가지는 정책적 한계로부터 비롯한다. 첫 째로 한국이 아세안 지역의 해양안보 문제에 적극적인 태도와 관여를 보이는 데 있어 한국의 전통적 지정학 관점, 전통적 안보관이 일정한 걸림돌로 작용한다. 한국은 분단 이후 줄곧 한반도 문제, 북한의 위협 관리를 안보와 대외정책의 가장 앞자리에 배치했고 이런 연장선상에서 한반도 문제에 가장 큰 영향을 미치는 주변 4강과의 관계 관리가 대외정책 어젠다에서 가장 중요한 사안이었다. 한국전쟁에 따른 북한 위협이 큰 상황에서 만들어진 한국의 안보 문제, 대외정책 어젠다 우선 순위는 한국의 경제적 성장, 군사력 강화, 소프트 파워 강화 등 한국전쟁 이후 지난 75년간 엄청난 변화에도 불구하고 크게 변화하지 않았다. 대부분의 안보, 대외정책 자원을 한반도, 북한, 주변 4강이라는 주제에 쏟아 넣고 있는 상황에서 아세안 및 인태 지역의 해양안보를 위한 협력을 포함한 여타 안보 사안, 대외정책 사안은 정책적 관심이나 자원을 충분히 확보하기 어려웠다. 한국의 이익에 직접적으로 영향을 준 긴급한 사안을 제외하고 이 주변적인 사안들은 늘 정책 우선 순위에서 양보를 할 수밖에 없었다.

두 번째로 한국과 아세안 사이 안보협력이 가진 구조적 딜레마와 한계가 해양안보 협력에도 그대로 적용된다. 한-아세안 안보협력은 양측이 공유한 안보 위협의 부재라는 구조적 원인으로 인해 빠른 진척을 보이지 못한다. 안보협력은 협력하는 양측이 같은 위협을 마주하고 있으며 이런 위협에 대한 대응을 위해 협력을 하기로 할 때 가장 빠르게, 구체적으로 발전할 수 있다. 그러나 한국과 아세안은 안보 위협이라는 측면에 있어 동일한 안보 위협을 구체적으로 공유한다고 보기 어렵다. 한국에게 가장 중요한 안보 사안은 북한과 한반도 문제다. 아세안 국가들은 저마다 서로 다른 안보 위협인식을 가지고 있다. 아세안 내에서도 이런 인식 차이로 인해 안보협력이 쉽지 않은 상황에서 한국과 아세안 사이 안보협력은 더 어려운 난관을 가지고 있을 수밖에 없다. 안보협력의 한 하위 단위로 해양안보 협력 역시 동일한 딜레마를 마주하고 있음은 쉽게 짐작할 수 있다. 더욱이 해양안보 협력이 구체적인 위협이 존재하는 상황에서 협력이라기보다는 있을지 모르는 안보 위협 요소나 비전통 안보 위협 요소를 상정하고 이런 위협에 대한 사전적 대응을 통한 지역의 평화와 안정을 도모한다는 추상적인 목표를 가질 때 더욱 협력의 동력이 생기기 어렵다.

세 번째 한계는 역시 아세안 지역 해양, 구체적으로는 남중국해에서 벌어지는 미중 사이 전략 경쟁과 갈등이 한-아세안 해양안보 협력의 걸림돌로 작용할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 남중국해는 지역에서 강대국 충돌이 가장 높은 지역 중 하나로 미국과 중국의 전략경쟁이 펼쳐지는 마당이다. 가장 강력한 군사력과 경제력을 가진 두 강대국이 충돌하는 장에서 아세안 국가들과 한국은 모두 전략적 무력감을 느끼기 쉽다. 남중국해에서 벌어지는 전략적 갈등에 대해서 한국이나 아세안 국가들은 특정한 전략적 입장을 취하기 매우 어렵다. 한국의 시각에서 아세안과 해양안보 문제 협력을 할 때 남중국해 문제를 외면하기는 어렵다. 반면 해양안보 협력의 어젠다로 남중국해 문제를 포함할 경우 남중국해 문제에 관심이 없는 아세안 국가 혹은 남중국해 문제를 부담으로 느끼는 아세안 국가와 협력이 어려워질 수 있다. 한국 역시 미중이 충돌하는 남중국해 문제를 한-아세안 안보협력의 어젠다로 포함할 경우 미국과 중국의 눈치를 보지 않을 수 없는 곤란한 상황에 처한다. 이런 전략적 부담감은 한-아세안 해양안보 협력의 동력을 떨어뜨리는 중요한 딜레마로 작용할 수 있다.

네 번째로 정책적 의지와 조율의 문제가 있을 수 있다. 한-아세안 해양안보 협력의 일선에는 해군과 해경이 있다. 해양안보 협력을 위한 구체적 실행, 즉 전통 혹은 비전통안보 역량 강화, 합동훈련, 방산협력 등의 일선에 해군과 해양경찰이 있다. 아세안과 해양안보 협력에서 해군의 입장과 정책은 국방부의 정책적 방향에 의해 좌우될 수밖에 없다. 그러나 국방부의 정책에서 역시 우선 순위는 한반도 안보와 북한 위협 관리에 주어질 수밖에 없고 해

군 자산을 동원한 동남아 국가와 해양안보 협력은 특단의 정책적 결정이 있지 않은 상황에서 필요한 자원과 정책적 관심을 받기는 어렵다. 국방부의 정책 방향이 해군의 더 넓은 지역에서 역할을 지원하지 않는다면 해군의 한-아세안 해양안보 협력 의지는 실현되기 어렵다. 해양경찰 역시 마찬가지 상황이다. 해양수산부에 속한 해양경찰 역시 해양수산부의 정책 방향에 의해 구속되기 마련이다. 한반도 주변 해양감시, 해양안전, 수산업에 초점을 둔 해양수산부의 정책 관심이 해양경찰의 해외 협력을 강하게 지지하기는 쉽지 않다. 또한 국내 부처 간 자원과 힘의 구도를 고려하면 해양수산부가 해양경찰을 통해서 아세안 국가와 해양안보 협력을 하기 위한 충분한 자원을 분배 받기도 쉽지 않은 상황이다.

5. 결론

상당한 해양면적을 보유한 아세안과 아세안 국가에게 해양은 매우 중요한 자원이다. 경제 성장을 위해, 지역 환경과 기후변화 문제와 관련해 해양은 특히 해양부 동남아 국가에게는 부담인 동시에 큰 기회인 요소다. 해양안보 역시 아세안 국가들에게는 매우 중요하다. 해양안보의 문제는 주권의 문제인 동시에 지역의 평화와 안정의 문제이고 지역의 평화와 안정의 문제는 지역 국가들의 경제성장과도 직결된다. 아세안 국가의 입장에서 지역의 평화와 안정을 위해, 장기적 관점에서 경제성장을 위해, 그리고 무엇보다 해양을 생활터전으로 삼고 생계를 이어가는 주민들의 인간안보 문제를 위해 해양안보는 매우 중요하다.

이런 아세안의 해양과 해양안보에 걸린 이해관계는 한-아세안 협력의 심화가 바람직하다는 점을 전제로 할 때 한국과 아세안 사이 협력의 중요한 요소로 자리잡아야 한다. 한국의 대아세안 해양안보 협력은 신남방정책이 수립된 이후 일정한 탄력을 받았다. 이런 신남방 정책의 동력은 이후 한-아세안 연대구상에서 조금 더 확대되었다. 그럼에도 불구하고 지금까지 한국의 대아세안 해양안보 협력은 종합적이지도 체계적이지도 못했다. 또한 한국의 대아세안 해양안보 협력이 나타낸 성과가 크게 가시적이지도 못했다.

한-아세안 해양안보 협력이 가진 다층적인 한계가 한-아세안 해양안보 협력의 지지부진을 설명할 수 있다. 아세안 국가들이 가진 다양한 역량과 이해관계는 한-아세안 간 해양협력의 진전을 저해한다. 한국 역시 전통적으로 가진 안보정책의 방향성이 쉽게 한-아세안 해양안보 협력을 촉진하는 방향으로 작용하지 않는다. 한국과 아세안 간 공통의 안보 위협 부재로 인해 안보협력 전반의 동력이 크게 살아나지도 않는다. 남중국해 문제와 같은 민감한 이슈가 해양안보 협력을 주저하게 만들고 해양안보 협력의 주체인 해군과 해경에 주어진

자원도 충분하지 못했다. 이 장에서는 해양안보에 대해서 아세안이 가진 이해관계, 한-아세안 해양안보 협력의 거시적인 흐름, 그리고 그 안에 내재된 한계를 검토했다. 이어지는 장에서는 다양한 분야, 즉 전통 안보, 비전통 안보, 해군, 해양경찰, 그리고 남중국해 이슈로 논의를 세분화하여 한-아세안 해양안보 협력의 성과를 관찰하고 미래 방향을 제시한다.

Ⅲ. 한-아세안 해양안보 협력: 해군을 중심으로 한 안보협력

미중 경쟁의 무게중심(center of gravity)인 동남아시아 지역은 남중국해 분쟁과 같은 전통적 해양안보 위협뿐만 아니라 마약 및 무기 밀매, 해저케이블 파괴, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업, 해상 테러 행위 등 다양한 비전통적 해양안보 문제에도 직면하고 있다. 이러한 상황은 동남아시아 역내 위치한 아세안 회원국들에게 직접적인 위협일 뿐만 아니라 역내 해상교통로를 이용하는 역외 국가에게도 그 영향이 미치고 있다는 점을 고려할 때, 동남아시아 지역의 해양안보를 안정적으로 유지하는 것은 매우 중요하다.

통상적인 세계지도를 보면 인도-태평양의 중심에 남중국해가 있는데, 동 해역 주변으로는 아세안이 위치하고 한국은 이 해역을 통해 아세안과 연결된다. 한국과 아세안이 포함된 인도-태평양은 세계 인구의 65%, GDP의 62%, 무역의 46%, 그리고 해상 운송의 절반을 차지한다. 따라서 원활한 교역을 위해 해상교통로(Sea Lines of Communication, SLOC)를 보호하는 등 안정적인 해양안보를 확보하는 것이 곧 역내 평화와 번영에 긴요한 조건이다. 특히 이 지역의 안보 상황은 한국의 경제성장과 번영은 물론이며 한반도의 안보와도 직결된 문제이다.

한편 미중 경쟁이 첨예하게 진행되는 상황에서 미국이 인식하는 중국발 안보 위협의 시작과 해법이 모두 인도-태평양에서 이뤄지기 때문에 동 지역의 안보 환경에 대해 미중은 물론이며 미국의 동맹과 주변 국가들의 지속적인 관심이 끊이지 않는다. 인도-태평양 한가운데에 자리한 아세안 입장에서는 미중 경쟁에 휘말리지 않으면서도 해양안보 위협에 주도적으로 대응하기 위한 대외 협력을 적극 추진할 당위성이 있다.

이 글을 통해 한-아세안 간 해양안보 협력의 현황을 확인 및 전망하고, 장차 한-아세안 간 해양안보 협력에 필요한 정책적 제언을 시도한다. 글의 구성은 다음과 같다. 1절에서 아세안이 당면한 해양안보 위협을 확인한다. 2절에서는 한-아세안 해양안보 협력의 경과와 현황을 짚어본다. 이어서 3절에서는 한국이 아세안과 공조할 수 있는 해양안보 협력 방안을 제시하고, 구체적인 정책 수립의 방향성을 제언한다. 마지막 결론에서는 한-아세안 해양안보 협력의 한계점과 미래 지향적인 협력을 도모하기 위한 과제를 확인한다.

1. 아세안이 당면한 해양안보 위협

1) 아세안, 동남아 해양의 전통안보 위협

아세안이 당면한 해양안보 위협은 전통적인(traditional) 위협과 비전통적인(non-traditional) 위협으로 구분해서 살펴봐야 한다. 먼저 전통적인 위협은 주로 해양영토 주권에 관한 문제와 관련되어 있다. 아세안이 공유하고 있는 남중국해·동중국해에서 아세안 다수는 중국과 해양영토 주권에 관한 분쟁을 겪고 있다. 해양영토 분쟁은 궁극적으로 해양을 경유한 국가의 안보, 분쟁 주변 해역에서의 조업 활동, 해저에 매장된 자원 탐사 및 개발 등을 포함하여 제반 해양활동 등에 직접적인 제약을 가할 수 있다는 측면에서 일부 국가들에게는 사활이 걸린 국가 이익의 문제로 다뤄진다.

영유권 분쟁은 군사적 충돌 위험을 수반한다. 남중국해는 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등 서로 중첩되는 영유권 주장이 개진되는 지역이다. 특히 중국은 9단선을 근거로 광범위한 남중국해 수역에 대한 주권을 주장하고 있으며, 해군, 해경, 민병대를 활용한 회색지대 전술을 전개하고 있다. 필리핀과 베트남은 이에 대응할 수 있는 실질적 군사능력이 부족한 관계로, 반복적인 중국의 침범에 노출되어 있으며, 특히 세컨드 토마스 암초(Second Thomas Shoal) 등지에서의 물리적 충돌은 무력 분쟁으로의 고조 가능성을 내포하고 있다.

영유권 분쟁의 경우 회색지대 전술과 결합되어, 명시적 군사충돌은 피하면서도 상대국의 대응 역량은 지속적으로 소모시킨다. 예컨대 필리핀과 베트남은 자국 배타적 경제수역(EEZ) 내에서 중국 해경 및 민병 선박의 반복적인 침범에 노출되어 있는데, 이로 인해 자국 해군과 해경의 대응이 상시화 되어 해상순찰력과 대응 자산이 분산된다. 이 과정은 실효지배 약화, 국내 여론 악화, 정치적 피로도 축적이라는 악순환을 야기한다.

특히 중국은 무장 민병선박, 해경, 상선 등을 통해 군사적 수위를 넘지 않는 방식으로 아세안 국가들을 압박하고 있다. 중국의 회색지대 도발은 군사적이지 않으나 전략적으로 위협적인 방식으로서 교전 규칙 회피, 국제법의 모호성 악용, 실효지배 확대를 동반한다. 반면 아세안 국가는 명확한 대응 기준 부재와 역량 부재로 인해 주권 침해 상황에 놓여있으며, 기존의 국제 해양질서도 약화되는 결과로 이어지고 있다.

[표 3] 남중국해 영유권 분쟁 현황

유형	내용
중국의 지속적 압박과 주변국의 대응 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 중국 해경의 공격적 전술 <ul style="list-style-type: none"> - 필리핀 보급선을 향한 물대포, 레이저 조명, 고의충돌(Ramming)과 유사한 방식의 방해행위 빈발함.⁵¹ - Second Thomas Shoal 사건: 2024년 6월 이후 계속된 재보급 시도가 중국 해경에 의해 방해 받았고, 해군 인부가 부상당하는 등 긴장이 고조됨. - 지형 변화 및 환경 피해: 2025년 6월, 필리핀 티투섬(Thitu Island) 인근에서 중국 어선이 투하한 낙하식 닻이 인근 산호초에 피해 야기함.
연합억제 및 해양협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 필리핀-인도 공동 해상훈련 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 첫 합동 해상훈련을 수행하며 중국의 감시가 있었으나 무력 충돌은 없었음. · 미국 및 쿼드(Quad) 군사지원 공약 재확인 <ul style="list-style-type: none"> - 미국 태평양함대 사령관은 중국의 해양 강압에 맞선 아세안 국가들의 회복력(resilience)을 높이 평가하며, 해양 자유 및 법치 수호를 위한 연대를 강조함.
외교적 노력과 제도화 정체	<ul style="list-style-type: none"> · 남중국해 행동규범(CoC) 협상 정체 <ul style="list-style-type: none"> - 아세안과 중국 간 남중국해 행동규범(CoC) 협상은 일부 진전이 있었으나, 회원국 내부 분열로 최종합의에는 여전이 진전이 없음. - 아세안 내부 이견: 필리핀과 베트남 등 일부 국가들은 강경 대응 입장을 유지하는 한편, 라오스, 캄보디아 등은 중국경제 의존도가 높은 이유로 발언을 자제, 블록 내 유의미한 단일 의견을 내지 못하고 있음.⁵²
지정학적 갈등 확대 및 현대전 요소 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 중국의 영토지도 발표 <ul style="list-style-type: none"> - 2023년 10단선으로 확장 발표한 중국의 공식 지도는 아세안 국가들의 강력한 반발을 야기했고, 이는 해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)의 위반 논란으로 확산됨.⁵³ · 보안·심리전 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 필리핀 정부 웹사이트에 대한 사이버 공격과, 중국의 위성·우주 활동이 해양분쟁 격화로 고조될 가능성이 존재함.

51. Jim Gomez, 2025. "US Commander says China has failed to coerce rival states in South China Sea." AP, July 11.(<https://apnews.com/article/philippines-us-pacific-fleet-koehler-south-china-sea-e4f65ba10dd0a8e7b337eb22f9beaf0c>)

[표 4] 중국의 작전 주체별 주요 행동 유형

작전 주체	주요 행동
중국 민병대 (Maritime Militia)	· 중국 민병대는 주로 어선을 활용하여 활동하며, 중국 해군과 해경을 지원하는 비군사 조직임. 이들은 정보수집, 지역 감시, 비무장 ‘회색지대’ 작전을 수행하며, 남중국해 및 동남아 주요 해역에서 중국의 영유권 주장을 뒷받침하는 데 중요 역할을 수행함. ⁵²
중국 해경 (Chinese Coast Guard)	· 해경은 중국의 해상법 집행기관으로, 불법조업 단속, 해양영토 수호를 명분으로 동남아 국가들의 영해 근처에서 위협적이고 공격적인 전술을 빈번히 구사함. 물 대포 발사, 선박 고의충돌, 레이저 조사 등의 전술로 상대국 함정이나 민간 선박을 위협하며 현장 해상 통제력을 강화함. ⁵³
중국인민해방군 해군 (People’s Liberation Army Navy, PLAN)	· 해군은 전략적·군사적 목표 달성을 위해 대규모 훈련, 전력배치를 통해 남중국해 및 동남아 인근해역에서 영향력을 행사함. 해상 기동훈련, 항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation, FONOP) 방해, 군사기지 건설 및 보강 등이 이에 해당됨. ⁵⁴

규칙 기반 국제질서(rules-based international order)를 보장하는 것 또한 전통적인 안보 위협으로 볼 수 있다. 2022년 미국이 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)을 발표하면서 남중국해에서 미중 간 팽팽한 긴장 상태가 유지되고 있다. 특히 해군과 해양경찰

52. Gregory B. Poling et al. 2021. “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia.” *CSIS Report*, November 18.

53. Austin Ramzy. 2024. “China’s Heavyweight Coast Guard Ships Bring Muscle to Sea Dispute.” *The Wall Street Journal*, November 16.(<https://www.wsj.com/world/china/china-coast-guard-pacific-sea-disputes-09f535c0?>)

54. Niharika Mandhana and Camille Bressange. 2025. “China Is Waging a ‘Gray Zone’ Campaign to Cement Power. Here’s How It Looks.” *The Wall Street Journal*, March 9.(<https://www.wsj.com/world/china/china-expansion-taiwan-himalayas-146aff72?>)

55. Jaime Naval. 2024. “ASEAN’s elusive code of conduct for the South China Sea.” *East Asia Forum*, November 21.(<https://eastasiaforum.org/2024/11/21/aseans-elusive-code-of-conduct-for-the-south-china-sea>)

56. Colin Clark. 2023. “New Chinese 10-Dash map sparks furor across Indo-Pacific: Vietnam, India, Philippines, Malaysia.” *Breaking Defense*, September 1.(<https://breakingdefense.com/2023/09/new-chinese-10-dash-map-sparks-furor-across-indo-pacific-vietnam-india-philippines-malaysia/>)

을 포함한 해양력 증강에 관한 양국의 경쟁 강도가 세계 나타나고 있다. 미국은 규칙 기반 국제질서 유지를 목표로 해양안보 정책을 추진하면서 중국을 가장 경쟁적인 도전국으로 간주한다. 실제로 남중국해를 중심으로 한 해양에서 우위를 차지하기 위한 중국의 도전이 매섭다. 2023년 8월 중국에서 새로운 표준지도를 공개했는데, 여기에는 육상에서의 분쟁지역 3곳을 모두 자국 영토로 포함시켰다. 뿐만 아니라 해양에서는 타이완 우측으로 1개의 선을 추가하여 기존 9단선을 10단선으로 개정하고, 말레이시아 인근 해역을 더 확장했다.⁵⁷ 미국 기준에서 중국의 행동이 국제규범을 벗어났으며, 이에 미국이 중국의 해양활동 확장을 경계하고 견제를 집중하면서 양국 간 갈등의 골이 점점 깊어지고 있다.

최근 아세안의 안보상황과 관련하여 중요하게 살펴봐야 할 대목으로 해상교통로의 안전성 확보에 관한 분야가 주목받고 있다. 아세안 국가들 대부분이 활동하고 있는 동아시아 해양은 전 세계 교역량의 약 3분의 1 이상이 움직이는 매우 중요한 해상교통로가 위치한 해역이다. 동아시아 해양을 통한 교역량은 상당한 수준으로 증대되고 있으며, 앞으로도 이 해역의 해상교통로 안전은 아세안뿐만 아니라 전 세계적인 공급망 확보 차원에서 매우 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 중국과 인도에 이어 앞으로 아세안 국가들이 세계의 공장으로서 역할을 하기 위해서는 아세안 주변 해역에서 안전한 해상교통로를 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 해상교통로는 전통 및 비전통적 해양안보가 중첩되는 분야인데 안보 문제를 중심으로 다양한 전통적 해양안보 위협이 파생될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.⁵⁸

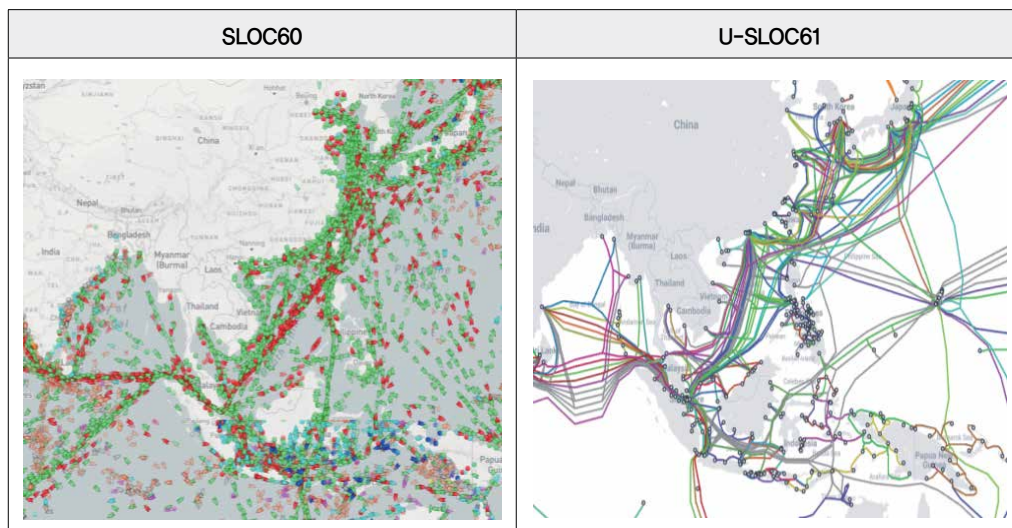
해상교통로의 안정성을 확보하는 것은 전쟁이든 평시든 관계없이 매우 중요한 문제이다. 해상교통로는 국가 간 교역을 이어주는 핵심이기 때문에 해상교통로의 안전성을 확보하는 것은 현시대 경제활동을 영위하기 위해 필수 불가결한 문제로 인식되고 있다. 최근 들어 데이터 전송량이 기하급수적으로 늘어나면서 해저케이블을 통한 데이터망 안보를 포함한 이른바 해저교통로(Under-SLOC)에 대한 관심도 고조되고 있다. 국가 이익을 보장하기 위한 사소한 움직임이 국제적인 분쟁까지 이어질 수 있다는 점에서 해상(저)교통로 보호는 국가 간 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 핵심적인 안보 문제가 될 것으로 예상된다.⁵⁹

57. Colin Clark, op. cit.

58. 임경한, 2024. “미중 해군력 경쟁 시대 동아시아 해양의 전략적 중요성과 함의.” *한국해군과학기술학회지* 7(1), 72-77쪽.

현재 동아시아 해역을 경유하는 해상(저)교통로의 대부분이 한국은 물론이며 중국, 일본, 타이완 등에 인접해 있다. 이러한 점에서 동아시아 해역에서 해상(저)교통로의 안정성을 확보하는 것은 아세안을 포함하여 역내 모든 국가들이 함께 인식하는 공통의 위협이라는 특징을 가진다. 최근 데이터와 전력 등 해저케이블에 대한 국제적 관심이 증가하면서 아세안이 위치한 해저안보에 대한 우려 또한 증대하고 있는 양상이다. [그림 2]는 동아시아 해역의 해상(저)교통로 현황을 보여주는데, 인도-태평양에서 동아시아 해역을 경유하는 교통로가 가장 활발하다는 것을 잘 알 수 있다. 따라서 해상(저)교통로의 안전성을 확보하는 것은 먼저 평시 국가 번영을 지원하고, 유사 또는 전시에 전쟁수행의 지속성을 보장하는 핵심이 될 것이다.

[그림 2] 동아시아 해역의 해상(저)교통로 현황



59. 전쟁 초기 해저케이블을 파괴하는 것은 비단 사이버 전쟁의 승기를 잡는 것에 더해 첨단기술을 기반으로 전통적 방식의 전쟁을 수행하려는 적의 지휘통신 체계를 완벽하게 무력화시키는 결과를 가져올 것이다.

60. Marine Traffic, *Live AIS Map*. <http://marinetraffic.com/en/ais/home/centerx:-140.6/centery:43.1/zoom:2;> submarine Cable Map/.(검색일: 2025. 4. 5.).

61. TeleGeography, *Submarine Cable Map*. <https://www.submarinecablemap.com/>.(검색일: 2025. 4. 5.).

2) 아세안, 동남아 해양의 비전통안보 위협

한편 아세안이 당면한 비전통적인 위협은 대부분 초국가적인(transnational) 위협을 의미하는데, 대표적인 사례로는 해적(piracy), 해상테러(maritime terrorism), 마약·목재·야생동물 등의 불법 밀거래(trafficking), 그리고 불법적인 무기(arms) 거래와 아동 및 여성 등 인신매매를 포함하는 밀수출(smuggling) 등이며, 이는 초국가적인 범죄(transnational crime)에 해당한다.⁶² 아세안 국가들 대부분이 육상을 마주한 국경보다는 주로 바다를 경계로 하는 동시에 바다로 이어져 있다는 점에서 아세안을 대상으로 하는 초국가적인 범죄가 해상에서 발생할 가능성이 상대적으로 크다.

가장 눈에 띄는 비전통 해양안보 위협은 불법어업과 해저자원 침탈이다. 남중국해 및 인도네시아, 말레이시아, 베트남 인근 수역에서 불법어업이 급증하고 있다. 중국, 베트남 등 국적의 어선은 아세안 국가의 EEZ를 반복적으로 침범하여 자원을 포획하고 있으며, 해당 국가 해경이나 해군의 부족한 대응 역량으로 인해 실질적 통제가 어렵다. 인도네시아는 불법어선 나포 및 폭파 조치 등 강경한 대응을 시도하고 있으나, 구조적인 역량 부족의 문제로 인해 근본적 해결이 어려운 상황이다. 그러나 이러한 불법조업과 그 과정에서 불법 인신매매·착취도 만연하며, 인접 국가의 경제 및 해양생태계 파괴에 심각한 영향을 주고 있다.

불법어업은 단순히 경제범죄를 넘어서서 정치적 의도를 가진 현상변경 국가 차원의 자원 침탈 전략으로 기능할 수 있다. 대규모의 중국 어선단이 민병 역할을 수행하는 동시에, 해당 해역에 대한 일상적 존재감을 인지시키는 수단이 되고 있으며, 이는 사실상(de facto) 해역 장악 및 관할권 도전으로 이어진다. 아세안 국가들은 이에 대해 국제법상 정당성이 없다는 점을 주장하면서도 군사적 대응은 주저하게 되는 딜레마에 놓이게 된다.

심해채굴(deep-sea mining) 역시 최근 주목받는 현안 중 하나이다. 희귀광물 수요 증가와 기술 발전으로 해저탐사가 가속화되고 있는데, 특히 중국의 경우 배터리용 리튬, 코발트 등 전략광물 확보를 위한 국가적 전략의 일환으로 남중국해 및 인도네시아 인근 해역에서 해저 희귀광물 탐사 프로젝트를 확대하고 있다. 이 과정에서 해저 지형이 파괴됨으로써 해저 저지대 생태계 파괴, 소음, 빛 공해, 탄소순환 교란 등 복합적 환경문제가 제

62. ASEAN, "Maritime Security: Overview," <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/peaceful-secure-and-stable-region/maritime-security/>, (검색일: 2025. 7. 7.).

기되고 있다. 그러나 이러한 상황에 대한 국제적 규범과 제도가 미비하여, 국제해저기구(International Seabed Authority, ISA)를 통해 규제체계가 준비 중인 상황이다. 요컨대 중국은 동남아시아 해양에서의 불법어업과 심해채굴을 통해 자원 확보와 해양 영향력 확대를 동시에 추구하고 있다. 이 과정에서 주변국의 주권 침해, 해양생태계 파괴, 지역 안보 불안정이 심화되고 있는 상황이다.

해적 및 비국가 폭력 행위자에 의한 위협도 존재한다. 말라카 해협, 인도네시아, 말레이시아 해역에서는 해적 및 테러조직에 의한 선박 납치, 인질극, 무기, 마약 밀수 등이 지속적으로 발생하고 있다. 이는 민간 선박과 무역에 직접적인 위협을 가하며, 각국 해군과 해경의 지속적 경계활동이 필요하지만, 일부 국가는 해상 순찰 능력이 부족하여 대응 공백이 발생하고 있다. 해적, 비국가 무장세력의 활동은 국가 간 해양 분쟁과 병존하거나 이를 틈타 확산되는 경향을 보인다. 예를 들어 술루해협에서 해적 활동은 필리핀 남부 내전과 연결되어 있으며, 이 지역의 해상 치안 공백은 자원 밀수 및 테러조직의 해상침투 루트로 악용되고 있다. 이는 초국경적 위협으로 작용하며, 단일 국가의 대응역량으로는 통제가 불가능하다.

최근에는 자연재해에 따른 해상에서의 재해·재난을 포함한 각종 해양 안전사고 등도 초국가적인 위협에 해당한다는 견해가 일반적이다. 쓰나미나 싸이클론 등의 피해나 해상에서 선박 충돌 시 기름이 유출되는 환경 오염 사건 등이 주요 예라고 할 수 있다. 아세안은 2015년 초국가 범죄 대응을 위한 행동 계획(plan of action)을 수립하고, 이를 적극적으로 실천하고 있다. 이러한 위협들에 대해 아세안 국가들이 초국가적인 대응을 위한 협력을 추진하고 있지만, 효과적인 방안을 수립하는 것이 쉽지 않은 현실이다. 다양한 이유가 있겠지만, 아세안에서 해양협력을 주도할 만한 국가가 부재한 것도 큰 원인으로 지목될 수 있다.

3) 아세안 국가의 취약한 해양력

상기에서 언급한 위협들은 국가 간 경계가 모호한 해양을 배경으로 발생하기 때문에 한 국가 수준의 노력만으로는 해결하기 어려운 과제가 대부분이다. 따라서 상당한 경우에는 국제법에 따라야 하며 또한 문제 해결을 위해 주변국의 협력이 종종 요구된다. 그럼에도 불구하고, 싱가포르를 제외하면 아세안 국가들 대부분이 보유한 해양력은 매우 낮은 수준이며, 이러한 어려움을 극복하기 위한 해양력 관련 군사기술과 막대한 자원 확보가 쉽지 않은 현실이다.

[표 5] 아세안 회원국의 해양력 순위

아세안 내 순위	세계순위	국가	GFP Power Index ⁶³ (2025)	Naval Fleet Size (보유 함정 수)
1	13	인도네시아	0.2557	331
2	23	베트남	0.4024	110
3	25	태국	0.4536	293
4	29	싱가포르	0.5271	50
5	37	미얀마	0.6735	232
6	41	필리핀	0.6987	113
7	42	말레이시아	0.7429	100
8	95	캄보디아	2.0752	~30
9	106	라오스	2.2663	0

*참고: 브루나이의 경우 Global Firepower Index에 포함되어 있지 않으며, 라오스는 내륙국가인 이유로 해군력이 부재함.

[표 5]에서 볼 수 있듯, 아세안 10개 회원국의 정량적 해양력은 매우 상이하다. 또한 [표 6]에서 보여주는 Naval deployment score는 정성적 실전 역량 역시 국가 간 격차가 크다. 이 두 지표를 비교해보면, [표 5]에서의 함정 규모 기준 정량적 해양력 순위와 [표 6]의 Naval deployment score 순위는 차이를 보이는데, 예컨대 싱가포르의 경우 함정 수는 적지만, 고성능 플랫폼을 보유하고 있고, 다자해상 훈련과 해외 배치 능력이 높다고 평가할 수 있다. 또한 미국 해군과의 긴밀한 협력으로 기동성과 연합작전 역량이 상대적으로 우수하다.

반면 필리핀의 경우 함정 수는 싱가포르보다 많지만, 구형함정이 많고, 독자 작전능력이 낮으며 장거리 배치 경험도 부족하여 중국으로부터의 회색지대 도발에 매우 취약한 상황이다. 또한 캄보디아, 라오스, 브루나이는 사실상 해양안보 대응능력이 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 더욱이 이는 ‘수량 중심’ 해군과 ‘역량 중심’ 해군 간의 전략적 사고 및 협력 방식 조율이 어려울 수 있음을 보여주는 대목이다. 궁극적으로 아세안 전체의 공동 대응능력

63. GFP Power Index는 0의 값에 수렴할수록 강력한 군사력을 보유하고 있으며 그 값이 커질 수록 군사력이 약하다는 것을 보여준다. 인덱스는 총 145개 국가를 대상으로 분석되며, 2025년 기준 1위는 미국(0.0774), 145위는 부탄(6.3934)으로 집계되었다.(<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>)

은 매우 부족할 수밖에 없으며, 동남아시아 지역 전체의 안보환경을 고려할 때 지역별 억제력의 균형은 무너졌다고 볼 수 있다.

[표 6] 아세안 회원국의 Naval Deployment Score 순위⁶⁴

아세안 내부 순위	국가	Naval Deployment Score(0-100)
1	싱가포르	68.8
2	인도네시아	42.1
3	베트남	40.9
4	태국	28.3
5	말레이시아	23.8
6	필리핀	16.9
7	브루나이	6.7
8	미얀마	4.5
9	캄보디아	3.6
10	라오스	0.0

실제로 이러한 취약한 해양력으로 인해 중국과의 남중국해 분쟁은 장기화되고 있을 뿐만 아니라 불법어업, 해양자원 침탈, 인공섬 건설 및 군사기지 구축 등 해양안보 위협은 날로 확대되고 있는 상황이다. 이에 따라 아세안 회원국은 이러한 상황을 타개하기 위해 미국에 온전히 편승하기보다 헤징(hedging) 전략을 택하며 전략적 자율성을 확대 하려하며 오히려 한국, 일본 등을 비롯한 중견국과의 협력을 모색하고 있다.

64. Naval Deployment Score를 구성하는 지표는 다음과 같다. 1) 함정의 항속성: 얼마나 원거리까지 작전을 수행할 수 있는가?(blue water vs. green water navy) 2) 지속작전능력: 보급, 정비, 기상 등 다양한 조건에서도 오랜 시간 작전을 지속할 수 있는가? 3) 파병 빈도와 전개 이력: 외국 해역에서 해군 전력이 배치된 사례가 있는가? 혹은 다자 훈련 경험이 있는가? 4) 함대 현대화 수준: 해군이 얼마나 현대화 되어있는가?(레이더, 무기체계, 플랫폼 등) 5) 기지 및 로지스틱 네트워크: 원거리에서의 해군작전을 뒷받침할 수 있는 인프라가 있는가? 이러한 지표를 통합적으로 고려하여 정량화된 수치로 나타냈다. 관련하여 The Lowy Institute, *Asia Power Index*, <https://power.lowyinstitute.org/> 참고.

2. 한-아세안 해양안보 및 해군 협력의 현주소

한국과 아세안은 인도-태평양 전략 환경 속에 위치하며, 역내 무역과 에너지 수송의 안정성에 직접적으로 의존하고 있다. 한국은 한반도 주변 해역에서 군사적 긴장과 해상교통로 안전 확보가 필수적이며, 아세안은 남중국해, 말라카 해협, 술루 해협 등 세계적으로 중요한 해상교통 요충지를 관리해야 한다. 양자는 지정학적 환경과 위협 양상은 다르지만, 해양안보의 안정이 경제, 정치, 군사적 생존과 직결된다는 공통점을 공유한다.

한국의 경우 세계 5위권 수준의 해군력을 보유하고 있으며, 이지스 구축함, 잠수함, 상륙함, 초계기 등 균형 잡힌 해군전력을 갖추고 있다. 그러나 지정학적 환경은 복합적 위협을 동반한다. 한국의 경우 북한의 해상도발이 최우선순위의 해양안보 위협이다. 특히 서해 북방한계선(Northern Limit Line, NLL) 인근에서의 포격, 기뢰 설치, 잠수정 침투 등 전통적인 군사위협이 상존한다. 이와 더불어 최근 중국과 러시아의 한반도 주변 합동 군사훈련 및 한국 인근 해역 진입이 증가하고 있어 우려를 자아내고 있으며, 남중국해에서의 군사적 긴장 고조는 중동, 동남아시아로 향하는 원유, 가스 수송로의 보호 필요성으로 이어지고 있다. 이에 따라 한국은 해상초계기, 작전헬기, 무인수상정 등 전력을 확충하고, 미국, 일본 등과 연합 해상훈련을 강화하는 한편, 인도-태평양 전략 일환으로 아세안 국가와의 해양협력을 확대하고 있다.

1) 한-아세안 상호 교육·훈련 교류

한국은 아세안 국가들의 해양안보 역량 강화를 위한 교육 프로그램을 적극 시행하고 있다. 2025년 현재 필리핀, 베트남, 인도네시아, 태국, 말레이시아, 캄보디아, 미얀마 등 7개국 해군 장교들이 한국으로 와서 수탁교육을 받고 있다. 그중 필리핀, 베트남, 태국 등에서는 사관생도를 한국으로 파견한다. 해양안보 인재 양성 목적으로 선발된 학생들은 한국 해군사관학교에서 교육을 이수한 후 자국으로 복귀하여 군 장교로 임관하고, 우수 자원으로 인정받아 주요 부처에서 근무하게 된다. 한국에서 수탁교육을 마친 아세안 국가들의 우수한 인재들이 한국과의 방산협력에 기여하고 있는데, 이는 과거 한국 해군이 미국을 비롯한 선진 해군을 모방하며 경험했던 방식이다. 궁극적으로는 해양에서 수행하는 다양한 훈련 및 작전에서 한-아세안 간 상호운용성(Interoperability) 향상을 도모할 수 있는 토대를 마련할 수 있다.

또한 한-아세안 간 상호 교류를 통해 협력의 접점을 확대해 나가고 있다. 한국 해군은 최근 아세안이 참가하거나 주관하는 연합 해상훈련에 적극 참가하고 있으며, 아세안 국가들의 해양안보 역량 강화에 기여하고 있다. 예컨대 해상구조훈련(search and rescue exercise, SAREX), 불법어업 단속훈련, 대테러 해상작전 훈련 등을 포함한다. 또한 교육 및 인력 양성에도 협력하고 있는데, 해양경찰청과 국방부 주관으로 아세안 해군, 해경 장교 초청 교육과정을 개설하였다. 마지막으로 기술, 장비 지원이다. 감시레이더, 통신장비, 해양위성 정보제공을 통해 아세안 연안국의 해상감시능력 제고에 기여하고 있다.

그러나 아직까지 한국이 아세안 국가와 양자 간 연합훈련을 실시하거나, 소규모 국가들이 참여한 형태의 연합훈련은 부재하다. 거의 모든 연합훈련은 미국 및 특정 아세안 국가들의 주도로 이뤄지고 있으며, 한국과 일부 아세안 국가 중 해당 훈련에 참여하는 수준에 머물고 있다. 역설적으로 한-아세안 간 연합훈련을 기획 및 실시하는 것이 상호 해양안보 협력을 도모할 수 있는 현실적 방안으로 논의될 가능성이 크다.

2024년 세계 29개국 해군이 참가한 서태평양심포지엄(Western Pacific Naval Symposium, WPNS)이 개최되었는데, 이는 역내 유일한 다자간 해군 협의체로 21개국의 정회원 국가들과 6개국의 참관국으로 구성된다. 심포지엄에서는 초국가적 위협, 해적 및 해상 무장강도, 해상테러, 밀입국, 자연재해, 해상교통로 보호, 해상에서의 안전 및 환경 보호 등에 관해 공동 대응 방안을 모색한다. 특히 WPNS는 회원국의 해군참모총장이 참석하여 역내 해군 간 해양안보 협력을 위한 상호신뢰 향상 방안을 논의한다는 점에서 최고 수준의 해군 협력을 이끌어낼 수 있다. 짝수 년에 맞춰 격년마다 실시되는 이 심포지엄을 통해 한국은 아세안 국가들과 긴밀한 협력을 추구하고, 한국이 주관하는 국제해양방위산업전(Maritime Defense Industry Exhibition, MADEX)과 국제해양력심포지엄(International Seapower Symposium, ISS) 등에 아세안 국가를 초청함으로써 상호신뢰 향상을 위한 기회를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 또한 미국과 중국 등 역내 주요 국가들이 주도하는 해양안보 관련 행사에 한-아세안이 공동으로 참가하면서 상호 간 협력의 공감대를 지속적으로 확인하고 발전시킬 수 있어야 할 것이다. 이는 궁극적으로 해양안보 협력을 통해 포괄적인 방위산업 협력으로 연계하려는 노력이다.

[표 7] 한-아세안이 공동으로 참가하는 연합훈련(해군 주관)

훈련명	주관	아세안									
		싱가포르	필리핀	태국	인도네시아	말레이시아	베트남	브루나이	캄보디아	라오스	미얀마
환태평양 합동훈련 (RIMPAC)	미국	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
코브라 골드 (COBRA GOLD)	미국, 태국	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
서태평양 기뢰대향전훈련 (WP MCMEX)	WPNS 회원국	◎		◎	◎	◎					
코모도 훈련(KOMODO)	인니	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
밀란(MILAN)	인도	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎		
아세안확대국방장관회의 해양안보 FTX	공동	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
서태평양 잠수함탈출/구조훈련 (PAC-REACH)	WPNS 회원국	◎									
동남아 합동해양안보훈련 (SEACAT)	미국	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
다국적 재해대응훈련 (Pacific Partnership)	미국	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
해양정보공유훈련 (MARISX)	싱가 포르	◎			◎	◎					

2) 방산-군수 협력 연계 추진

한국 해군은 1990년대부터 주변국 중 해군력이 열세한 국가들에게 퇴역함정을 무상(또는 무상에 가깝게)으로 양도하고 있다. [표 8]은 과거 20여 년간 아세안 국가 대상으로 한국 해군이 퇴역함정을 양도한 현황을 보여준다. 이와 같은 초기 지원을 통해 최근에는 한국의

조선 기업들이 아세안 주요국의 신조함을 건조하는 등 활발한 방산협력이 이어지는 계기를 만든 것으로 평가할 수 있다. 필리핀 정부는 HD현대중공업에 호위함 10척에 대한 건조를 주문했는데, 2024년 6월 필리핀에서 의뢰한 첫 번째 초계함인 3천200t급 ‘미겔 말 바르함’을 성공적으로 진수했고, 2025년 3월 27일 HD현대중공업은 2번째 ‘디에고 실랑함’의 진수식을 개최했다.⁶⁵ 한-아세안 간 방산-군수 협력의 연계를 명확하게 보여주는 예라고 할 수 있다.

[표 8] 1993~2023년 아세안 대상 퇴역함정 양도 실적

국 가	양도 시기	양도 함정 종류/수	비 고
필리핀	'93. 6월	PK / 12척	척 당 100불
	'95. 7월 ~ '06. 5월	PKM / 8척	
	'15. 5월	LCU / 1척	무상
	'19. 8월	PCC / 1척	
베트남	'17. 5월	PCC / 1척	무상
	'18. 10월	PCC / 1척	
캄보디아	'10. 10월	YUB / 3척	무상

자료: 저자 정리.

이러한 노력은 결국 방산 수출 확대를 통한 경제협력 활성화는 물론이며, 조선 및 방산 분야에 관한 인력 교류 활성화를 통해 더욱 긴밀한 안보협력을 진행할 수 있는 기회를 창출할 수 있다. 또한 한-아세안 간 전통 및 비전통적 해양안보 대응 역량 강화를 위한 다양한 해양안보 협력을 이끌어낼 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 뿐만 아니라 한-아세안 간 해양안보 협력에 관한 교류가 확대된다면, 이들 국가와 해양에서의 연합작전 간 상호운용성을 높이고 작전의 효율성을 향상시킬 수 있다. 한편 해양안보 협력에 관한 다양한 협정을 통해 아세안이 당면한 다양한 초국가적인 위협에 대응하기 위한 역량을 직간접적으로 지원할 수 있는 근거를 마련할 수도 있다.

65. 홍규빈, 2025, “HD현대중공업, 3천200t급 필리핀 초계함 2번째 진수.” 연합뉴스, 3월 27일.

3) 정책대화와 비전통 안보협력

한국과 아세안의 해양안보 협력은 정책, 전략대화를 통한 장기적 기반도 마련하고 있다. 한-아세안 정상회의 및 한-아세안 해양포럼을 통해 해양안보 의제를 상설화하고 있다. 2023년 이후 ‘한-아세안연대구상(KASI)’에 해양안보 항목을 포함하게 되었고, 불법-비보고-비규제(IUU) 어업 대응, 해양환경 보호, 해상재난 구조협력이 명시되었다. 또한 한국은 아세안 해양국가와 개별 양자 협력 MOU도 체결하였는데, 베트남, 인도네시아와는 해군 간 합동훈련, 필리핀과는 해양법 집행 역량강화 프로그램을 운영하고 있다.

더불어 한국은 아세안과 해상교통로 안전확보를 위한 협력도 진행 중이다. 한국은 원유, 천연가스 수송의 90% 이상이 말라카 해협과 남중국해를 경유하므로, 아세안과의 협력은 필수적이다. 한국선박의 안전항해를 위해 말라카 해협 3국, 즉 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르와 항로보안 정보공유체계를 구축하였다. 또한 해양영역인식(MDA) 기술 협력을 통해 실시간 위협 식별 가능성을 확대하고 있다.

마지막으로 한-아세안 사이에 해양환경 및 자원 보호에 관한 협력도 존재한다. 구체적으로 이는 불법어업 방지, 해양오염 대응 공동훈련 실시 등으로 이어지고 있다. 특히 한국은 아세안 역내 불법조업 문제에 대한 단속 경험과 기술을 공유하고 있으며, 위성기반 어업추적 시스템(Vessel Monitoring System, VMS) 제공 및 국제 해양법 교육 프로그램 등을 운영하고 있다. 예컨대 인도네시아, 필리핀 등과 공동 해역 단속훈련을 실시했고, 불법조업 선박 단속, 입항 금지 등의 법집행 능력 향상을 위해 지원하고 있다. 그러나 전략적 공조 수준은 여전히 제한적이며, 실시간 해양정보 공유 및 연합작전 경험은 부족하다고 볼 수 있다.

4) 한-아세안 해양안보 협력 평가

아세안과 한국의 해양안보 협력은 크게 세 가지 차원에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 우선 다층적 협력구조 마련이다. 정상회의, 장관급회의, 실무급 훈련, 현장 합동작전으로 이어지는 협력체계를 마련하며 지속가능한 협의체계를 마련하였다. 둘째, 한국과 아세안 간의 해양안보 역량 격차 완화를 위해 노력하였다. 특히 감시, 통신장비 지원과 훈련, 교육을 통해 아세안 국가들의 불균형한 해양안보 역량 강화를 지원해왔다. 마지막으로 가장 중요한 협력 성과는 신뢰구축이다. 반복적인 합동훈련과 정보교류를 통해 상호이해도를 높였을 뿐 아니라 미래 협력의 기반을 마련했다고 볼 수 있다.

다만 여전히 제도화의 수준은 높지 않다는 점은 과제로 남는다. 협력 의제와 협력구조를 창출했지만, 법적 구속력이 있는 협정은 체결되지 않았다. 둘째, 정보공유 제약을 지적할 수 있다. 실시간 해상정보 공유는 국가 안보, 주권문제로 인해 구조적으로 제약을 가질 수밖에 없다. 셋째, 전력 격차이다. 일부 아세안 국가들의 해양전력은 매우 제한적이기 때문에, 합동작전 범위가 제한될 수밖에 없다. 마지막으로 중국 변수이다. 일부 아세안 국가들은 중국과의 경제, 외교 관계를 고려해 대중 견제 성격의 해양안보 협력에 소극적이다. 또한 한국 역시 정권 교체에 따라 아세안과의 협력이 우선순위에서 낮아지기도 하며, 대중국 견제 성격의 해양협력에 대한 의지도 변화하곤 한다. 이에 따라 일관성 있는 해양안보 정책과 전략을 마련하고 유지하는 것은 한국과 아세안 모두에게 있어 제약점이라고 지적할 수 있을 것이다.

3. 향후 한-아세안 해양안보 협력 제안

한국과 아세안은 서로 다른 안보 환경 속에서도 공통적으로 해상교통로 보호, 불법어업 대응, 회색지대 전술 억제 등을 통한 서태평양 해양안보 질서 확립이라는 공통의 과제를 공유한다. 많은 협력과 성과를 이뤄냈지만, 여전히 해양력 격차와 아세안 내의 단일한 의견 조율이 부재한 상황 속에서 한-아세안 협력의 동력을 확보하기는 쉽지 않다. 이를 위해 다음과 같은 협력 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 동남아시아 역내 해양안보를 제고하기 위해서는 무엇보다도 아세안 회원국의 해양안보 능력의 상향 평준화가 필요하다. 중국의 해양 강압과 현상변경이 직접적으로 이루어지는 지역임에도 불구하고 아세안 회원국들 가운데 절반 이상은 군사력 순위 30위권 밖에 머물고 있다. 이에 따라 아세안 차원의 해양안보 공동기금 마련을 통한 역량강화 기반 마련 및 역량강화 프로그램 추진이 절실하다.

둘째, 전략대화 채널 상설화를 통한 위협인식 공유가 필요하다. 한국과 아세안은 중국에 의한 해양 현상변경을 공통적으로 경험하고 있다. 특히 중국의 현상변경 전략은 최근 서해에서의 인공건조물 구축 과정에서도 재확인할 수 있는데, 이와 관련한 아세안의 경험과 대응을 공유 및 공조하여 집단적 대응을 모색할 필요가 있다.

셋째, 양자, 다자 해양 합동훈련의 확대 및 정례화가 필요하다. 현재 진행되고 있는 SEACAT, CARAT, Malabar, Komodo, ADMM-Plus 등 기존 다자훈련 틀을 통해 해양

군사훈련 전개 능력, 통합훈련 숙련도를 제고할 필요가 있다. 특히 공해 보호, 불법어업 단속, 분쟁 대응 중심으로 훈련의 목적과 강도를 고도화해야 할 것이며 이를 통해 실전 대응 능력 제고가 필요하다. 또한 미국뿐만 아니라 지리적으로 근접한 중견국인 한국, 일본, 호주 등과의 해양협력 제도화가 필요하다.

넷째, 감시정찰(Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, ISR) 및 해양영역 인식 역량 강화가 필요하다. 예컨대 싱가포르에 위치한 MDA Fusion Center(Singapore)를 활용한 공역상황 인식강화 노력이 필요하다. 함정 수만으로는 중국의 회색지대 도발과 위협에 적시에 대응하기 어려우며, 위성감시, 무인기, 해상 레이더망 구축을 통한 통합작전체계가 필요하다. 이러한 실시간 해양정보 공유체계를 구축함으로써 상황대응 속도를 향상시킬 필요가 있다.

다섯째, 중국과의 해양분쟁에 대한 지역적, 집단적 대응이 필요하다. 먼저 아세안 차원의 행동규범(CoC) 합의 가속화가 필요하다. 특히 향후 합의 가속화 과정에서 법적 구속력, 적용범위, 이행, 조정 메커니즘, 역외 국가 참여 여부 등에 관한 신속한 논의가 진행되어야 할 것이다. 또한 공동 해양초계(joint patrol)와 같은 현실적 억제력 수단을 강구할 필요가 있으며, 동시에 아세안 해군 내 교전규칙(rules of engagement, ROE) 공유 및 공동 해상법 집행 매뉴얼 구축이 필요하고 민병대, 비군사 주체에 대한 비살상 전술(non-lethal tactic) 공동 개발도 필요하다.

이런 전반적 협력의 방향 속에 구체적으로 아세안과 동남아 개별 국가를 구분한 협력 제안도 가능하다. 아세안 전체로는 다음과 같은 이슈가 중요하다. 아세안 중심성을 강화하고 지역 질서의 안정을 기할 수 있는 강대국 전략경쟁에 관한 대응은 아세안 전체가 관심을 가지는 주제다. 또한 남중국해에서 중국에 의한 어업 방해, 중국의 조업 방식과 어선 규모에 따른 해양 생태계 파괴, IUU 어업에 따른 충돌 가능성 고조도 아세안 전체의 관심사다. 뿐만 아니라 해양에 영향을 미치는 기후변화, 생태계 변화로 인한 아세안 국민들의 주거, 생계, 식량 여건에 대한 위협도 아세안의 고민거리 중 하나다. 이런 주제들은 아세안 전체와 협력이 가능한 사안이다.

[표 9] 남중국해 행동규범(CoC) 논의과정 현황⁶⁶

주요 시기	세부 협의 사항
초기 구상 단계 (1992~2002)	· 1992년: 아세안 회원국들이 '남중국해 선언'을 채택, 협의기반 마련
	· 1996년: 아세안이 중국에 CoC 제안 최초 제기
	· 2002년: 아세안과 중국은 행동선언(Declaration of Conduct, DoC)에 합의, 영유권 분쟁에서의 긴장완화 및 평화정책의 정치적 기반 조성
정식 협상 개시 및 초기 진전 (2003~2012)	· 2003년 이후: ASEAN-China Joint Working Group on Implementation of DoC 구성, CoC 정식 협의 시작
	· 2012년: 필리핀이 제기한 초안을 기반으로 아세안 내부 초안 작성, 필리핀은 1) 공동 관리수역, 2) 과학 및 자원 협력, 3) 분쟁해결 메커니즘 등을 포함했으나, 아세안 회원국 간 입장 차이로 수정
지연 시기 (2013~2019)	· 2013년: 중국과 첫 공식 CoC 협의 개최 고위관리회의(Senior Officials' Meeting, SOM) 및 정상회의 중심으로 공식 논의 진행
	· 2016년: 필리핀과 중국 간 UNCLOS 중재 판결 이후, 아세안은 중국과 CoC Framework Agreement에 합의
	· 2018년: 단일 초안(single draft CoC negotiation text) 마련
	· 2019년: 첫 번째 정식 조문 검토(First Reading) 완료
가속화 흐름과 마감기한 설정 (2023~현재)	· 2023년: 아세안 의장국 인도네시아의 주도로 '3년 내 CoC 결론' 목표 설정, CoC 조기 완료 지침 채택
	· 2024~2025년: 진행 중인 제3차 조문검토를 위한 기술적 협의 지속, 필리핀 의장국 주최 2025년 4월 직전 공식회의에서 진행상황 점검

한국은 아세안 개별 국가들이 처한 상황에 맞게 추진할 수 있는 해양안보 협력 방안을 찾아야 할 것이다. 몇 개 국가의 현황을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁷ 필리핀은 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 방편으로 최근 미국과의 해양안보 협력을 적극적으로 확대하고 있다. 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령은 2024년 11월 해양구역법을 제정하

66. The Lowy Institute, *Timeline for ASEAN-China Code of Conduct Negotiations 1992-2020*, <https://interactives.lowyinstitute.org/charts/scs-challenge/timeline>.

여 필리핀의 대중국 견제를 법제화하였으며, 미필 동맹 강화를 위한 다양한 방안을 강구 중이다. 필리핀 입장에서는 해양 치안을 포함하여 당분간 대중국 견제를 위한 행보에 집중할 가능성이 높다. 싱가포르의 지역 내 상대적으로 높은 수준의 경제/군사력을 보유하고, 중국과의 해양분쟁은 없지만 말라카 및 싱가포르 해협의 연안국이자 해상무역의 허브에 대한 경제 의존으로 강대국 충돌이나 해역 봉쇄 등에 큰 우려를 갖는다. 또한 최근 범죄 및 사건 수가 현저히 감소하긴 하였으나 말라카 해협의 지리적 특성상(좁은 수로/얕은 수심으로 선박의 속도 감소, 엄청난 상선 수) 초국가 범죄, 항행 안전은 여전히 높은 우선순위에 있다.

베트남은 중국과 마찬가지로 남중국해 내 모든 해상지형에 대한 영유권을 주장하며, 그로 인해 중국은 물론 남중국해와 태국만을 공유한 아세안 국가들과도 영유권과 해양경계 획정에 갈등을 겪고 있다. 또한 중국 등 다른 국가의 불법조업에 대한 피해도 크지만 베트남 전통 어부들에 의한 IUU 어업도 해결해야 할 문제이다. 이와 함께 국가 해양전략에서 밝힌 바와 같이 최근 급격한 경제성장 대비 열악한 항만과 수산 및 양식업 생산성 향상을 위한 개발도 시급하다.

아세안 국가 중 태국과 필리핀은 미국의 공식 동맹국이며, 인도네시아, 베트남, 싱가포르 등은 미국의 주요 안보 파트너로서 미국과 군사적으로 긴밀한 관계를 유지 중이다. 한편으로 아세안 대부분 국가들에게는 중국이 제1 교역국으로서 상호 간 경제적으로 매우 밀접하게 연결되어 있다. 아세안이 미국의 인태 전략이나 중국의 일대일로 전략에서 상당히 중요한 역할을 한다는 것을 미중은 잘 인식하고 있다. 아세안 10개 국가들이 처한 안보환경이 제각기 다르지만, 해양안보에 대한 우려는 공통적으로 발견되는 상황이다. 한국 입장에서 인도-태평양의 핵심 지역으로 외교적 외연을 확장하고, 글로벌 공급망 확보를 포함하여 경제 및 안보협력에 관한 포괄적인 협력 대상을 찾기 위한 대아세안 협력 방안을 모색해야 할 것이다. [표 10]은 현재 한-아세안 개별 국가 간 관계 및 해양안보와 방산협력 등에 관한 현황을 정리한 내용이다.

[표 10]에서 확인한 것처럼 한-아세안 개별 국가 간 다소 정도의 차이는 있지만, 해양안보 협력을 위한 분위기 조성이 되었다고 할 수 있다. 이를 참고하여 [표 11]과 같이 단기 및 중

67. 인도네시아, 말레이시아, 태국, 라오스, 캄보디아, 미얀마, 라오스 등 개별 국가마다 강도의 차이는 있지만, 공급망을 포함한 해상교통로 안보 및 불법어업 활동 등에 대한 우려에 직면하고 있으며, 이에 대한 해양안보 협력을 추진할 필요성을 잘 인식하고 있다.

장기 관점에서 한-아세안 해양안보 협력 방안을 마련하고 추진해야 할 것이다. 한-아세안은 먼저 해양안보에 특화된 대화 협의체를 개설하고, 한-아세안 간 양자 및 다자간 해양안보 관련 교류를 확대하는 것이 필요하다. 여기에는 해양법 집행을 포함하여 국제법 준수에 관한 논의는 물론이며, 상호 정보 및 인적 교류 활동을 증대하는 방안이 있을 수 있다. 한편 중장기적으로는 해양영역인식(MDA)에 관한 상호 공동 노력에서부터 연합훈련을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 통해 안보 협력에서부터 항만, 해운, 조선 등 경제협력까지 확대해 나감으로써 포괄적인 협력 관계를 구축하고 실천하는 것이다.

[표 10] 개별 동남아 국가와 맞춤형 협력 제안

국가	주요 이슈	방안	교류/훈련	비고
싱가포르	수교 50주년 전략적 동반자	잠수함 사업 등 관심 MRO 협력	PAC-REACH	
필리핀	해양안보 협력 조선소/항만 협력	호위함(10척) 계약 함정 추가 구매 MRO 협력	수탁생 교류	미국 동맹
태국	해양안보 협력	26년 호위함 1척	Cobra Gold, 수탁생 교류	미국 동맹
인도네시아	특별 전략적 동반자 방산협력	잠수함 2차 사업 방산수출 핵심국	KOMODO	
말레이시아	방산협력 해양안보 협력	해군 계약 희망 연안임무함 사업 추진		
베트남	양도 함정 성능 개량	잠수함 구매 의사	수탁생 교류	경제 협력
브루나이	해양안보 협력	무기 구매, 사이버 보안 등 협력 논의	-	
캄보디아, 라오스, 미얀마	-	협력 필요성 공감	-	친중 외교

[표 11] 한-아세안 해양안보 협력의 단기 및 중장기 과제

구분	내용	담당 주체
단기	• 한-아세안 해양안보 대화 개설 (1+1.5+2.0 트랙/경제·외교·안보)	위원회 신설
	• 한-아세안 비전통 위협 대비 연합 해양작전/포럼 실시 - 감시·정찰 및 수색·구조 등 - 해양법 집행 등 국제법 준수 등	국방부(해군)
	• 정보융합센터(Information Fusion Center, IFC) 개소 협력 추진	외교부/국방부
	• 한-아세안 수탁/위탁교육 확대	국방부
중장기	• 한-아세안 MDA 공동 운영	국방부(해군)/ 해수부(해경)
	• 한-아세안 전통위협 대비 연합 해양작전 실시 (감시·정찰 자산 지원/운영 포함)	국방부(해군)
	• 항만-해운-조선 협력 강화 (경제·외교·안보 공동 협의체 운영)	위원회/ 민간기업

자료: 저자 정리.

4. 결론

미국과 중국의 경쟁이 심화됨에 따라 지정학적 관점에서 인도-태평양의 중요성이 대두되고 있다. 이러한 최근의 국제정세는 신냉전(New Cold War)으로 정의해도 크게 과장되지 않는다. 미중 간 치열한 경쟁의 한가운데에 아세안이 위치한다. 아세안은 10개국의 총 인구가 7억 명에 달한다. 글로벌 기업들은 이미 생산 거점을 중국에서 아세안 국가로 옮기고 있고, 이를 통해 축적한 경제력을 바탕으로 아세안의 국가적 역량이 조금씩 확대되고 있다. 아세안은 글로벌 수준의 생산지인 동시에 시장의 역할을 할 것이다. 우리나라와 아세안 간 경제적 연대가 무엇보다 중요하고, 이를 포괄적으로 뒷받침할 수 있는 실질적인 국방협력의 필요성이 요구되는 시점이다.

한국과 미국은 아세안이 갖는 지정학적 중요성과 경제적 가치를 고려하여 아세안과의 협력을 중요시하고 있다는 공통점이 있다. 한국은 아세안 국가에 대한 투자 증진과 경제적 상호 의존성에 기초하여 아세안과의 협력을 통해 전통적 생존 담론에서 번영과 평화로의 외

교·안보 패러다임의 전환을 실행하고 있다. 미국은 인도-태평양 지역에서 중국을 견제하고 글로벌 공급망 안전성 확보를 위해 아세안과의 협력을 중시하게 되었다.

인도-태평양을 배경으로 중국이 미국의 해양력에 정면으로 도전하고 있다는 사실은 더 이상 새로운 이슈가 아니다. 미국이, 특히 미국 해군이 대응해야 하는 당면한 현실이다. 트럼프 2.0 정부에서도 계속 진행되고 있는 미국의 인도-태평양 전략은 단기적으로 중국의 위협에 대응하기 위한 방책이면서 중장기적인 관점에서 보면 미국이 국가 이익을 치밀하게 계산한 결과이며, 한국에게 새로운 기회와 도전을 함께 제시한다. 이런 상황에서 한국이 추구할 수 있는 전략적 선택지는 제한적이지만 명확하게 나타난다. 앞으로 미중 경쟁이 심화할수록 한국의 전략적 가치는 높아질 것이다. 앞에서 서술한 바와 같이 한미동맹의 외교·안보 측면에서 한국의 가치가 가장 명확하게 발휘될 수 있는 분야로 해양안보 협력을 꼽을 수 있을 것이다.

한국이 추진하는 국방분야 추진과제는 단독으로 달성하기에 제한되는 분야가 있다. 특히 교류와 방산협력, 다자 안보협력 등은 동맹국인 미국과의 긴밀한 협력이 가능할 때 그 효과가 배가될 수 있는 내용들이다. 해양안보에 특화된 협력을 추진할 수 있는 분야를 확인하여 구체적인 협력 방안을 마련하고 있다. 특히 해양안보 위협 요소 중 비전통 위협에 공동으로 대응하면서, 나아가 안전한 해상교통로 확보를 위해서 전통적인 위협에도 협력을 이끌어낼 수 있는 구체적인 방안에 대한 고찰과 실천 노력이 뒤따라야 할 것이다.

IV. 해양 파트너십의 새로운 지평: 한-아세안 해안경비대 협력

1. 왜 해안경비대 협력인가

현대의 해양은 단순한 영유권을 둘러싼 공간을 넘어, 자원 확보, 해상교통로 통제, 군사 전략 거점으로서 국가 안위와 직결되는 핵심 영역으로 부상하고 있다. 한국 해양경찰은 백서를 통해, 과학기술 발전과 함께 해양이 국제 사회에서 협력과 경쟁이 교차하는 공동공간으로 기능하고 있으며, 이처럼 복합화된 해양환경 속에서 해양경찰의 전략적 역할이 더욱 중요해지고 있다고 진단한 바 있다. 특히 장비 운용 역량이 군사적 수준에 근접해가는 현실을 감안할 때, 한국 해양경찰 역시 법집행 중심의 세력 운용체계로의 전환이 필요한 시점이라는 인식이 제기되고 있다.⁶⁸

국제법상 해안경비대의 명확한 정의는 존재하지 않지만, 일반적으로는 해상 안전과 안보, 법질서를 유지하는 국가의 해양 법집행 기관으로 이해된다. 해양주권과 자원을 보호하고 불법행위를 단속하며, 수색·구조, 해양오염 방지, 해상교통 관리 등 다양한 임무를 수행함으로써 평시에는 국민의 안전을, 유사시에는 군사작전을 지원함으로써 국가 방위에 기여한다.

해안경비대의 핵심 기능은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 항해 안전과 해상질서 유지, 인명 구조 등 생명과 재산을 보호하는 해상 안전 기능이다. 둘째, 해양 범죄 단속과 법률 적용을 통한 해양질서를 유지하는 기능으로, 이는 고비용의 군함이 아니더라도 경비세력으로도 효과적인 법집행이 가능함을 의미한다. 셋째, 해양오염 방지, 불법어업 단속, 생태계 보호 등 해양환경 보전 기능이다. 이 세 가지 기능은 국가 단위의 활동에 그치지 않고, 지역 차원의 협력 기반으로도 확대될 수 있다.

최근에는 이러한 고유 기능을 넘어, 해안경비대의 전략적 유용성이 더욱 부각되고 있다. 무장을 갖춘 함정을 운용하면서도 군대가 아닌 법집행 주체로서 활동하는 해안경비대는 분쟁 해역에서 군사적 긴장을 유발하지 않으면서도 실질적인 주권 행사 수단으로 활용될

68. 해양경찰청. 2023. 『해양경찰백서』 18-19쪽.

수 있다.⁶⁹ 해군이 개입할 경우 외교적 위기를 초래할 수 있는 상황에서도, 해안경비대 간의 충돌은 비교적 낮은 민감도로 처리되며, 이로 인해 위기 확산을 방지하는 효과적인 완충 수단으로 평가된다.⁷⁰ 실제로 인도와 파키스탄은 지속적인 군사적 긴장 속에서도 해안경비대 간 핫라인을 유지하며 협력을 이어가고 있다.⁷¹

이러한 특성은 해안경비대를 단순한 분쟁 대응 수단이 아닌, 해양협력의 실질적 매개체로 부상시키고 있다. 법집행 기관이자 비군사적 주체로서 해안경비대는 ‘안전하고 평화로운 바다’라는 공동 목표를 실현하기 위한 외교적 채널로 기능할 수 있기 때문이다. 실제로 대중 견제 목적의 쿼드(Quad)는 해양법 집행 중심의 새로운 역내 해양훈련 이니셔티브(Maritime Initiative for Training in the Indo-Pacific, MAITRI)를 출범시키고, 2025년에는 4개국 해안경비대 간 상호운용성을 높이기 위한 ‘쿼드 해상 선박 옵서버 임무(Quad-at-Sea Ship Observer Mission)’를 인도-태평양에서 시행하는 등 해안경비대를 활용한 비군사적 협력 방식을 통해 역내 안보 네트워크를 확대해 나가고 있다.⁷²

아세안 국가들 역시 이와 같은 관점에서 해안경비대를 해양안보의 핵심 행위자로 중시하고 있다.⁷³ 불법어업, 밀수, 해적, 영유권 분쟁 등 전통적·비전통적 위협이 중첩된 아세안 해역에서 해안경비대는 현장 대응의 중심에 서 있으며, 특히 남중국해에서는 중국의 회색지대 전략에 대응하는 현실적 수단으로 경찰권 기반의 법집행이 주목받고 있다. 군사적 개입 대신 해안경비대를 통한 관할권 행사 방식은 역내 긴장 완화와 갈등 관리에도 효과적인 접근 방식으로 인식되고 있다.

아세안의 해양안보 도전은 더 이상 이들 국가만의 문제가 아니다. 한국 또한 마약 밀수, 불법환적, 밀입국 등 초국가적 해양 국제범죄의 확산에 직면하고 있다. 예컨대 해양 마약범

69. Jay Tristan Tarriela, 2022, “The Maritime Security Roles of Coast Guards in Southeast Asia,” *RSIS IDSS Paper* IP22076, December 8.

70. Christian Le Mièrre, 2014, *Maritime Diplomacy in the 21st Century*, (London: Routledge).

71. India Coast Guard 홈페이지의 MEMORANDUM OF UNDERSTANDING(MOU) 참고.(https://indiancoastguard.gov.in/content/1732_3_MoU.aspx)

72. India Prime Minister's Office, 2024, *Fact Sheet: 2024 Quad Leaders' Summit*, September 22.(https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/fact-sheet-2024-quad-leaders-summit/)

73. Yang Fang, 2018, “Coast guard competition could cause conflict in the South China Sea,” *East Asia Forum*, October 27.

죄는 2018년 90건에서 2022년 962건으로 1,060% 증가하였고, 2023년 해양 국제범죄 검거 건수는 전년 대비 22.5% 증가한 250건을 기록하였다.⁷⁴ 이들 범죄의 대부분은 동남아 및 태평양 해역을 경유지로 활용하고 있다. 해양범죄가 국경을 초월해 확산되는 현실에서, 아세안과의 해안경비대 협력은 선택이 아닌 필수적 대응 전략으로 자리잡고 있다.

이러한 인식은 한국의 최근 대외 전략에서도 반영되고 있다. 정부는 아세안 중심성과 인도-태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)을 지지하며, 2024년에는 아세안과 포괄적 전략 동반자 관계를 수립하였다. 한국의 인도-태평양 전략 또한 해양협력을 ‘포괄적 안보협력’의 핵심 과제로 설정하고, 해상교통로 보호, 해양영역인식(MDA), 해양법 집행, 해양환경 보전을 4대 중점 분야로 제시하였다. 이는 AOIP의 협력 방향과 높은 상호보완성을 보이며, 해양을 둘러싼 전략 구상에서 해안경비대 협력이 실질적 수단임을 시사한다.

이 같은 정책 방향은 새로 출범한 정부의 기조와도 일치한다. 이재명 대통령은 후보 시절 “불법 중국어선 강력 대응을 통한 해양 주권 수호”를 주요 공약으로 제시했으며, 이는 단순한 해양방어를 넘어 해양자원 보호와 법질서 유지를 국가전략의 핵심 요소로 인식하고 있음을 보여준다. 해양영토와 자원을 둘러싼 국제경쟁이 심화되는 가운데, 해양 법집행 기관 간 협력은 국가전략 차원에서도 점점 더 중요한 과제로 부상하고 있다.

이러한 흐름 속에서 한국 해양경찰은 70여 년간 축적한 제도 운영 경험, 364척의 함정과 384대의 항공기, 전문 수사·구조·방제 역량 등을 기반으로 아세안 해안경비대의 역량 강화에 실질적으로 기여할 수 있는 강점을 보유하고 있다. 이는 단순한 일방적 지원을 넘어, 협력의 공동 설계자이자 전략적 파트너로 자리매김할 수 있는 가능성을 제시한다.

그러나 아직까지 한국은 해안경비대 간 실질 협력에서 가시적인 성과를 축적하지 못한 것이 현실이다. 이는 단순한 제도 정비의 문제를 넘어, 한국의 지역 기여 의지를 실질적 성과로 연결하는 데 있어 구조적 한계를 보여준다. 따라서 한-아세안 해안경비대 협력은 해양질서 유지와 초국가적 위협 대응을 위한 현실적 해법이자, 지역의 회복력 있는 안보협력을 구현하기 위한 전략적 과제로 자리해야 한다.

74. 해양경찰청. 2024. “2024년 해양경찰청 주요 정책 추진계획.” 보도자료. 2월 7일.

2. 지금까지의 협력 경험

한국 해양경찰은 국제 협력 네트워크 구축을 위해 지금까지 총 13개국과 MOU를 체결하였으며, 이를 통해 해양안보, 해양치안, 해양환경 관리 등 다양한 분야에서 협력을 이어오고 있다. 이 중 동남아시아 지역에서는 말레이시아(2001년), 인도네시아(2003년, 2018년 재체결), 싱가포르(2004년), 베트남(2007년), 필리핀(2024년) 등 5개국과 MOU를 체결하며 양자 협력의 기반을 마련해왔다. 협력 방식은 각국의 지리적 특성, 해양안보 여건, 치안 수요에 따라 정례회의, 장비 지원, 교육훈련, 정보 공유 등으로 다양하게 전개되고 있다.⁷⁵

인도네시아와의 협력은 2003년 첫 MOU 체결로 시작되었으며, 2014년 인도네시아 해양경찰청 신설 이후 2018년 재체결을 통해 협력의 폭이 확대되었다. 2019년 3월에는 제 1차 한-인도네시아 해양안보 정례회의가 개최되었고, 이 자리에서 인도네시아 측은 해양경찰의 역량 강화 및 조직 운영에 대한 한국의 자문을 요청하였다. 같은 해, 인도네시아 해양경찰청 대표단은 한국 해양경찰의 특공대와 교육시설을 방문하여 선진 교육훈련 체계를 직접 견학하였다.

이러한 제도적 기반 위에서 양국 협력은 ODA로까지 확대되었으며, 대표적인 사례로 한국 국제협력단(KOICA)이 추진 중인 ‘인도네시아 해양경찰 교육훈련센터 구축사업’을 들 수 있다.⁷⁶ 이 사업은 인도네시아 해양경찰의 실질적인 역량 제고를 지원하는 동시에, 한국 원유 수입의 핵심 항로인 말라카 해협을 항행 안전을 확보하는 데에도 전략적 의미를 지닌다. 또한 ‘인도네시아 해양안전 역량 강화’를 목표로 한 3개년 협력사업이 2025년까지 추진되고 있으며, 그 일환으로 한국 해양경찰교육원의 최신 훈련시설을 활용한 구조역량 교육이 매년 약 20명을 대상으로 2주간 실시되고 있다.⁷⁷

베트남과의 협력은 2007년 MOU 체결을 계기로 본격화되었으며, 이후 정례회의가 꾸준

75. 해양경찰청, op. cit. 351-353쪽.

76. Omar Rasya Joenoes, 2025, “Indonesia needs to look beyond the US in boosting its coast guard,” *Central European Institute of Asian Studies(CEIAS) Insights*, Feb 18.

77. 해양경찰청, 2024, “해양경찰청, 인도네시아 해양경찰의 구조역량 강화를 위한 초청연수 실시.” 보도자료, 7월 22일.

히 개최되어 왔다.⁷⁸ 가장 최근에는 2024년 8월, 인천에서 제12차 한-베트남 해양치안기관 정례회의가 열렸다. 특히 2023년 6월에는 협력 범위가 해안경비대를 넘어 베트남 공안부로 확대되었으며, 양국 정상 임석하에 공안부와의 업무협력 MOU가 체결되었다. 베트남 공안부는 경찰, 정보기관, 대통령 경호, 소방, 출입국 등 광범위한 기능을 수행하는 핵심 치안기관으로, 2023년 4월 공안부 장관의 한국 해양경찰청 방문을 계기로 협력이 공식화되었다.⁷⁹

해당 협약에는 순찰 수단 지원, 대표단 교류, 교육훈련, 마약·인신매매·불법이주 대응, 수색·구조 협력 등이 포함되었으며, 이후 고속단정 2대, 수상오토바이 2척, 개인 진압장비가 베트남에 양여되었다. 이어 2024년 8월에는 100톤급 및 25톤급 퇴역함정도 추가로 제공되었다.⁸⁰ ‘베트남 해양환경관리 기반 구축 ODA 사업’을 통해 방제기술 교육도 함께 이루어졌고, 협력은 대테러 훈련, 항공기 긴급 파견, 해양치안 공무원 초청 연수 등 전략적 분야로 점차 확대되고 있다.

필리핀과는 2003년부터 정례회의, 경비함정 방문, 초청 연수 등을 통해 협력을 지속해왔으며, 2024년 10월에는 양국 정상 임석하에 ‘한-필리핀 해양협력에 관한 MOU’가 체결되었다. 협약에는 해상활동 정보 공유, 수색·구조, 오염방제 분야 협력 확대가 포함되었다. 특히 2023년 필리핀 민도로섬 인근 해역에서 발생한 유조선 침몰 사고 당시, 한국 해양경찰청은 약 2억 7천만 원 상당의 방제물품을 지원하고, 방제 전문가로 구성된 긴급방제팀을 파견하였다. 이는 해양경찰 창설 이래 최초의 국제 방제지원 사례로, 수원국에서 지원국으로 전환된 한국의 위상을 상징적으로 보여주는 계기가 되었다.⁸¹

싱가포르와는 2004년 업무협약 체결 이후 협력이 지속되어 왔으며, 2024년에는 제17차 정례회의가 싱가포르에서 개최되었다. 협력은 정보융합센터(Information Fusion Center, IFC)와 아시아해적퇴치기구(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy

78. Vietnam Plus, 2024, “Ship sailing to RoK for coast guard exchange,” *Vietnam Plus*, October 28.

79. Thuy Dung, 2023, “Ministry of Public Security bolster collaboration with Korea Coast Guard,” *Viet Nam Government Portal*, June 22.

80. 해양경찰청, 2024, “해양경찰 퇴역함정 베트남 경비함정으로 재탄생, 새로운 항해를 시작하다!” 보도자료, 8월 29일.

81. 김다현, 2023, “해경, 필리핀 해양오염 사고에 긴급방제팀 지원,” *YTN*, 3월 23일.

and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)를 통한 정보 공유 및 초동조치 중심으로 전개되고 있다. 한국은 IFC에 해양경찰 연락관을, ReCAAP에는 해양수산부 연락관을 파견하고 있다. 싱가포르의 좁은 해협과 높은 선박 통항량, 해적 및 초국가 범죄 위험에 직면한 특수성을 지니고 있어, 한국과의 공동 대응 필요성이 크다. 이에 따라 양국은 밀수 방지, 불법이주 차단, 해상범죄 예방을 위한 특수훈련과 협력체계를 발전시켜왔다. 또한 한국 해양경찰청이 288억 원 규모로 추진 중인 ‘가상 융합기술 기반 교육훈련 플랫폼’ 구축사업 중 고속단정 운용 시뮬레이터 분야에서는 세계적 기술력을 보유한 싱가포르와의 기술 교류를 병행하고 있다.⁸²

말레이시아 해양경찰과는 2001년 9월 MOU를 체결하였으며, 이는 한국 해양경찰이 러시아, 일본에 이어 세 번째로 체결한 국제 협약이었다. 그러나 이후 실질적 교류는 제한적이었고, 공식적인 훈련은 2016년 단 한 차례에 그쳤다. 현재 양자 협력이 활발하지는 않지만, 말레이시아 해양경찰(Malaysian Maritime Enforcement Agency, MMEA)이 연안 순찰정(Offshore Patrol Vessel, OPV) 도입 등 해양전력 강화를 추진하고 있는 만큼, 향후 협력 확대의 가능성은 여전히 존재한다.

종합하면, 한국 해양경찰청의 동남아시아 국가들과의 협력은 지난 20여 년간 단순한 업무 협약 체결을 넘어 실질적이고 다층적인 협력체계로 발전해왔다. 인도네시아와의 체계적인 교육훈련센터 구축과 역량 강화 지원, 베트남과의 포괄적 장비 지원 및 ODA 연계 협력, 필리핀에 대한 최초 국제 방제지원 사례, 싱가포르와의 정보 공유 및 첨단 기술 교류 등은 각국의 지리적 특성과 해양안보 수요에 부합하는 맞춤형 접근의 구체적 성과로 평가된다. 특히 정례회의를 통한 제도적 기반 구축, 퇴역함정 양여와 같은 실질적 자원 지원, 그리고 교육훈련을 통한 역량 전수가 복합적으로 이루어지면서, 한국이 해양안보 분야에서 수원국에서 지원국으로 전환된 위상 변화를 보여주는 동시에 지역 해양질서 안정에 기여하는 실질적 파트너로 자리매김하고 있음을 확인할 수 있다.

3. 협력의 한계와 구조적 과제

한국 해양경찰청과 아세안 국가 간의 협력은 일정 수준의 성과를 거두었음에도 불구하고, 보다 지속가능하고 미래지향적인 협력체계를 구축하기 위해서는 여전히 해결해야 할 구조

82. 해양경찰청, op. cit. 294-296쪽.

적 한계와 실질적인 미비점이 존재한다.

우선, 협력의 구조적 제약과 지리적 편중성이 뚜렷하게 나타난다는 점은 아세안과의 해안 경비 협력이 본격적인 다자 협력으로 확장되지 못하는 주요 요인 중 하나이다. 현재까지의 협력은 대부분 양자 수준에 머물러 있으며, 2013년 싱가포르에서 실시된 한-싱가포르-인도네시아 3국 합동훈련을 제외하면 실질적인 다자 협력 사례는 거의 부재한 실정이다. 이는 해양경찰 조직의 특성과도 맞물린다. 해군과 달리 해양경찰은 다자훈련의 전통이 상대적으로 약하며, 한국 해양경찰이 참여한 다자훈련 14회 중 11회가 북태평양해안경비대포럼(North Pacific Coast Guard Forum, NPCGF) 기반의 해양법 집행훈련(Multilateral Multi-mission Exercise, MMEX)에 집중되어 있다는 점에서 이러한 경향이 확인된다.⁸³

또한, 협력의 지리적 편중도 중요한 문제로 지적된다. 한국 해양경찰은 임무 특성상 자국과 해양을 접한 일본, 러시아, 중국 등 인접국과의 협력을 우선시해왔으며, 이는 동남아 지역 전체와의 협력 확대에 현실적 제약으로 작용해 왔다. 2023년 말 기준 해상수색구조 훈련 실적을 보면, 인접국인 일본 33회, 러시아 16회에 비해 동남아 지역은 베트남 및 인도네시아 각 2회, 말레이시아·필리핀 각 1회에 그쳐 현저한 차이를 보인다. 통신훈련 역시 전체 159회 중 동남아 국가와는 베트남 5회, 필리핀과 인도네시아 각 3회, 싱가포르 1회로 제한적이다.⁸⁴ 이처럼 다자 협력의 제도화가 미흡하고, 협력이 지리적으로 편중되어 있다는 사실은 해적, 해양테러, 불법조업, 해양오염 등 초국가적 해양안보 위협에 대한 공동 대응 역량을 제약하고 있다.

협력의 지속성과 체계성 부족 또한 아세안과의 협력이 직면한 중요한 과제 중 하나이다. 여러 국가와 MOU를 체결했음에도 불구하고, 이후 실질적인 교류와 협력이 중단되거나 지연되는 사례가 반복되고 있다. 예컨대 말레이시아는 2001년 MOU 체결 이후 장기간 실질적 협력이 부족했고, 인도네시아도 2003년 최초 체결 이후 2018년 재체결까지 협력 활동의 공백이 있었다. 필리핀의 경우도 2003년부터 실무 협력을 전개해왔음에도 불구하고, 정식 MOU는 2024년에야 체결되었다는 점에서 제도적 기반 구축의 지연이 뚜렷하다.

보다 근본적인 문제는 현재의 협력 방식이 대부분 일회성 초청연수나 단기 기술지원에 국

83. Ibid. 352쪽.

84. Ibid. 353쪽.

한되어 있다는 점이다. 아세안 해안경비대는 대부분 신생 기관으로, 조직 운영 체계 구축, 전문 인력 양성, 첨단 장비의 도입과 운용 등 장기적이고 다층적인 역량 강화가 요구되나, 현재의 산발적인 지원만으로는 이러한 발전을 실현하기 어렵다. 퇴역함정 양여와 정비 연계, 법집행 장비 및 단속기술의 ODA 지원, 디지털 기반 교육훈련 등으로 구성된 중장기적이고 체계적인 역량 강화 프로그램으로의 전환이 필요하다.

이와 같은 문제는 역외 주요국들의 접근 방식과 비교할 때 더욱 뚜렷하게 드러난다. 미국은 이미 2015년 ‘동남아시아 해양 법집행 이니셔티브(Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative, SEAMLE)’를 통해 약 2,500만 달러 규모로 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남의 해양 법집행 역량 강화를 지원하였으며,⁸⁵ 일본은 2013년 이후 약 1,452억 엔 규모의 24척 순찰선 제공을 포함한 대규모 장기 투자를 지속해오고 있다.⁸⁶ 호주 역시 2024년 동남아시아 해양 파트너십 이니셔티브(Southeast Asia Maritime Partnerships Initiative)를 통해 6,400만 달러를 지원하기로 한 반면, 한국의 아세안 협력은 규모와 체계성 모두에서 상대적으로 부족한 상황이다.⁸⁷

아울러, 미래 해양안보 환경 변화에 대응하기 위한 협력 의제의 개발과 현장 중심의 실질 협력도 충분히 진전되지 못하고 있다. 현재의 협력은 정례회의, 교육훈련, 장비 지원 등 전통적인 영역에 집중되어 있으며, 디지털 기술의 발전, 친환경 에너지 전환, 기후변화 등 새로운 해양안보 의제는 아직 협력 내용에 충분히 반영되지 않고 있다.

동남아 지역이 직면한 해양안보 환경의 급격한 변화는 이러한 한계를 더욱 부각시킨다. 자율운항선박, 스마트항만 등 항만 디지털화에 나선 싱가포르의 사례처럼 사이버 기반 해양 테러의 위험이 현실화되고 있으며, 기후위기의 심화로 인해 선박 사고와 해양시설 피해 위험도 증가하고 있다. 또한, 조선산업의 친환경 연료 전환 과정에서 암모니아, 수소, LNG 등 새로운 해양오염 리스크가 등장하고 있고, 생성형 인공지능(AI)과 소형 이동수단을 활

85. Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, 2015, *Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative*, April 10.(<https://2009-2017.state.gov/r/pa/pl/240798.htm>)

86. Hiroaki Shiga, 2025, “Japan’s soft power gains a hard edge,” *East Asia Forum*, May 6.

87. Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, 2024, *2024 ASEAN-Australia Special Summit Outcomes summary*, March 6.(<https://www.pmc.gov.au/resources/outcomes-summary>)

용한 신종 해상범죄까지 확산되고 있다. 이처럼 동남아는 세계 주요 해상물류 거점으로서 복합적 위협에 노출되어 있으나, 한국과 아세안 간 협력은 이러한 변화에 체계적으로 대응하지 못하고 있다.

특히 디지털 기술 기반의 신종 해상범죄나 사이버 해양테러, 친환경 연료 전환에 따른 새로운 오염 리스크에 대한 공동 대응 체계는 아직 구축되지 않았고, 기후변화로 인한 해양재해 증가에 대비한 선제적 협력 메커니즘도 부재하다. 이로 인해 급변하는 해양안보 환경과 협력 수준 간의 격차는 점차 확대되고 있다.

또한, 한국 해양경찰이 보유한 선진적 역량과 경험을 지역 해양안보 거버넌스 구축에 전략적으로 활용하려는 노력이 부족하다는 점도 주목할 필요가 있다. 한국 해양경찰은 지난 70여 년간 해양주권 수호, 수색·구조, 오염 방제, 범죄 수사 등 다양한 분야에서 축적된 실무 경험과 전문성을 보유하고 있다. 반면 아세안 국가의 해안경비대는 대부분 최근에 창설되었거나 조직 개편 중에 있어 역량 강화와 조직 기반 마련이 여전히 진행 중이다.

이러한 격차는 오히려 한국에게 전략적 기회로 작용할 수 있다. 한국이 보유한 조직 운영 체계, 경비·수사·방제 등 분야별 전문성, 장비 운용과 정비 노하우 등을 체계적으로 공유할 수 있다면, 아세안 해안경비대의 역량 강화는 물론, 실질적인 파트너십 구축으로도 이어질 수 있다. 이는 곧 한국이 동남아 해양안보 거버넌스에서 중심적 역할을 수행하며, 지역 내 전략적 영향력을 확대하는 기반이 될 수 있다. 그러나 이러한 강점은 아직 충분히 인식되거나 전략적으로 활용되고 있지 않다.

마지막으로, 한국은 지금까지 양자 차원의 협력에 주력해온 기존 접근에서 벗어나, 다자 및 지역 차원의 협력, 특히 아세안의 중심성을 지지하는 방향으로 협력의 외연을 확장할 필요가 있다. 이러한 측면에서 아세안 해안경비대 포럼(ASEAN Coast Guard Forum, ACF)과 같은 아세안 주도의 지역 제도에 대한 전략적 관심과 참여 확대가 요구된다.

ACF는 아세안이 일본 주도의 기존 해안경비 협력제도의 한계를 인식하고, 2022년 창설한 아세안 주도의 협력 메커니즘이다. “역내 해양안보에 대한 아세안의 중심성 육성”을 목표로 하며, 포괄적 다자체와는 달리 해안경비 분야에 특화된 전문 플랫폼이라는 점에서 차별성을 가진다.⁸⁸

제도적 기반은 빠르게 구체화되고 있다. 2022년 11월 인도네시아 발리에서 열린 제1차 포럼(8개국 참여)을 통해 정치적 기반이 마련되었고, 2023년 5월 필리핀에서는 개념 문서 초안과 운영규정(Terms of Reference, ToR)이 확정되었다.⁸⁹ 이어 같은 해 자카르타에서 개최된 제2차 포럼에서는 도상훈련과 국가 간 협정 체결, 로힝야 난민 지원을 위한 인도네시아-말레이시아 협력 등이 발표되면서, ACF가 전통적 해양 법집행을 넘어 인도적 지원까지 포괄하는 실질적 협력체로 발전하고 있음을 보여주었다.

특히 2024년 6월 필리핀에서 개최된 제3차 포럼에서는 역량 강화, 정보 공유, 작전 협력 실무 그룹의 운영규정 초안과 함께 ‘해안경비대 및 해양 법집행을 위한 동남아시아 해상 관여 의정서(Southeast Asia-Protocol of Engagement at Sea for Coast Guard and Maritime Law Enforcement, SEA-PEACE)’ 초안이 논의되었다.⁹⁰ 이는 ACF가 구체적인 작전 지침과 절차를 개발하는 실무 중심 협력 플랫폼으로 진화하고 있음을 시사한다. 아울러 2025년에는 태국에서 포럼이 개최될 예정으로, 제도 정례화의 흐름도 이어지고 있다.

ACF의 전략적 의의는, 아세안이 해안경비대의 비군사적 성격을 활용해 중국을 자극하지 않으면서도 실질적인 해양안보 역량을 강화하는 새로운 협력 모델을 제시했다는 데에 있다. 이는 남중국해와 같은 민감한 해역에서도 실질적 협력을 가능하게 하며, 아세안 특유의 균형외교 전략과도 긴밀히 부합한다. 따라서 한국 역시 아세안 주도 제도에 대한 관심을 높이고, 이를 기반으로 한 지역 차원의 협력 접근 방식을 새롭게 정립할 필요가 있다.

4. 새로운 협력 구상

한-아세안 해안경비대 협력은 전통적인 군사 중심 해양안보 패러다임을 넘어서는 새로운 협력 모델을 요구한다. 한국 해양경찰의 전문성과 경험을 바탕으로 아세안과의 실질적이고 지속가능한 협력 체계를 구축할 수 있는 구체적 방안들을 제시하면 다음과 같다.

88. Su Wai Mon et al, 2025, “Securing Southeast Asian waters: Formalising the role of the ASEAN Coast Guard Forum,” *The Interpreter*, Feb 4.

89. BAKAMLA, 2023, “Efforts to Suppress Sea Robbery in Indonesia Waters,” *Nautical Forum*, January 17.

90. Su Wai Mon et al, op. cit.

1) 해군-해경 통합 협력체계 구축

한-아세안 해안경비대 협력 구조가 한국의 해양안보 협력에 주는 중요한 함의는 전통적인 군사 중심 협력과는 다른 새로운 협력 패러다임을 제시할 수 있다는 점이다. 해안경비대가 포함된 협력은 해군 단독의 군사협력보다 정치적 민감성이 낮으면서도 실질적인 안보 효과를 창출할 수 있어, 한국이 중국을 직접 자극하지 않으면서도 아세안과의 안보 파트너십을 심화할 수 있는 전략적 공간을 제공한다.

실제로 한국의 기존 해양안보 협력은 전통적 위협에 대응하는 해군 중심의 군사훈련과 장비 지원에 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 아세안이 직면한 핵심 해양안보 과제는 불법-비보고-비규제(IUU) 어업, 해적, 해양오염, 초국가 범죄 등 비전통적 위협이 대부분이며, 이들에 대한 일차적 대응 주체는 해군이 아니라 해안경비대이다. 더욱이 최근에는 전통 안보와 비전통 안보의 경계가 흐려지면서, 해군과 해경 간의 통합적 접근이 요구되고 있다.

이러한 변화는 협력 담론과 실제 작전 양상 모두에서 뚜렷하게 드러난다. 2025년 상그릴라 대화(Shangri-La Dialogue)에서 베트남 국방장관은 “비전통 안보협력이 전통 안보 도전 해결에도 긍정적인 영향을 미친다”고 강조했다, 베트남 해안경비대장은 “해양 법집행 기관은 스스로 평화의 교량임을 인식해야 한다”고 언급하며, 비군사 협력의 전략적 가치를 부각시켰다. 특히 국방을 다루는 상그릴라 대화의 해양안보 세션에서 해안경비대장이 두 해 연속 연사로 참여한 사실은 해양안보 논의에서 해안경비대의 위상과 역할이 빠르게 확대되고 있음을 보여준다.

실제 훈련 및 대화의 양상에서도 이러한 통합적 추세는 구체화되고 있다. 한-베트남 및 한-필리핀 간 해양대화에서는 해군, 해경, 해양수산부 등 관련 부처가 모두 참여하여 포괄적 접근을 시도하고 있으며, 2019년 미-말레이시아 해양훈련활동(Maritime Training Activity, MTA)에서는 미 해안경비대와 말레이시아 해양경비대가 처음으로 공동 참가하였다.⁹¹ 2023년 Super Garuda Shield 훈련에서는 인도네시아, 싱가포르 등과 함께 해경이 포함된 다자 해양훈련이 실시되었고,⁹² 2022년 SEACAT에서는 아세안 7개국의 해군

91. The U.S. Navy. 2019. “US, Malaysia Kick-Off Maritime Training Activity 2019.” U.S. Navy. August 15.

92. Gusty Da Costa. 2023. “Indonesia hosts Super Garuda Shield 2023 to promote regional stability.” Indo-Pacific(IP) Defense Forum, September 12.

과 해경이 복합적 상황에 공동 대응하는 훈련을 수행하였다.⁹³

이러한 흐름은 일본 측의 입장에서도 동일하게 강조되고 있다. 2025년 상그릴라 대화에서 일본 해상보안청장은 “해양 이슈가 점점 더 세계화되고 복잡화됨에 따라 해양 법집행 기관과 해군 간 협력이 효과적인 대응 수단이 된다”며, 관련 기관 간 자산과 역량을 결합할 필요성을 역설하였다.

이와 같은 국제적 흐름은 한국에게도 명확한 정책적 함의를 제시한다. 한국은 해군과 해경을 해양안보 협력의 통합된 틀 안에서 조율하되, 각 조직이 맡아야 할 역할을 전략적으로 구분할 필요가 있다. 즉, 정치적 부담이 적은 비군사적 분야는 해경을 전면에 내세우고, 고위험 군사작전은 해군이 담당하며, 양 기관이 공동 대응해야 할 복합 위협에는 유기적으로 협력하는 방식으로 분업과 통합을 병행할 수 있다. 이를 통해 한-아세안 해양안보 협력의 정치적 수용성과 실행력을 동시에 제고할 수 있을 것이다.

2) 통합형 전력지원 협력

아세안 해안경비대와 역외 국가 간 협력에서 가장 핵심적인 축 중 하나는 전력지원이다. 미국, 일본, 호주 등 주요 역외국들이 모두 이 분야에서 적극적으로 협력하고 있으며, 아세안 국가들의 수요 또한 매우 높다. 한국은 이들과 비교해 제한된 자원과 영향력이라는 구조적 제약에 직면해 있지만, 차별화된 접근을 통해 독자적인 협력 모델을 구축할 수 있는 여지는 충분하다.

특히 역외국들의 협력이 신규 함정 건조나 대규모 자금 지원에 집중되어 있는 가운데, 한국은 퇴역함정 양여, MRO(정비·보수·운용) 지원, 무인체계 협력을 유기적으로 결합한 통합형 전력지원 접근을 통해 실질적이고 지속가능한 대안을 제시할 수 있다. 이 세 요소는 단순히 병렬적으로 존재하는 것이 아니라, 상호 보완적 관계를 통해 전략적 시너지를 형성하는 삼각 구조로 기능할 수 있다.

한국 해양경찰은 현재 내구연한(강선 20년, 알루미늄·FRP 15년)을 초과한 노후 함정 약

93. The U.S. Navy. 2022. “SEACAT 2022 concludes, consistently developing regional cooperation and maritime domain awareness.” *U.S. Navy*. August 26.

60여 척의 교체를 추진하고 있으며, 이를 활용한 퇴역함정 양여는 해양경비 인프라가 취약한 아세안 국가들에게 즉각적이고 현실적인 전력 보강 수단이 될 수 있다. 2023년 베트남 공안부에 고속단정 4척을 성공적으로 양여한 데 이어, 필리핀 등 아세안 국가들로부터 추가 양여 요청이 이어지는 등 높은 수요가 확인되고 있다.⁹⁴

국가별 해역 특성과 작전 수요를 고려하면, 대형함정은 필리핀과 인도네시아, 중형함정은 베트남과 말레이시아, 고속정은 캄보디아와 라오스 등에 배치하는 맞춤형 접근이 가능하다. 이러한 기회를 효과적으로 활용하기 위해 한국 해경은 체계적인 양여 시스템과 사후관리 체계를 구축 중이며, 2025년까지 「퇴역함정 양도 규정」 제정과 3개년 퇴역함정 데이터베이스 마련을 통해 국가별 수요 기반의 양여를 추진할 계획이다.⁹⁵ 베트남과 필리핀은 이미 공식적으로 양여 의사를 표명한 바 있으며, 이에 따라 양여 절차 매뉴얼과 사후 정비 지원계획을 사전에 수립하여 실행력을 높이는 것이 중요하다.

퇴역함정 양여가 일회성 지원에 그치지 않고 지속가능한 협력으로 발전하기 위해서는, MRO 기반 후속지원 체계가 반드시 뒷받침되어야 한다. 한국 해경은 현재 해군에 비해 체계적인 후속 군수지원 시스템이 부족한 실정이지만, 한국 해군은 지금까지 총 29척의 군함을 동남아 국가에 양도하거나 양도 예정인 경험을 보유하고 있으며, 이와 연계된 정비·운용 체계도 일부 구축하고 있다. 이러한 경험을 기반으로 해군-해경 간 연계형 MRO 협력체계를 구축한다면, 기술적 기반을 공유하면서도 협력 역량을 배가시킬 수 있다. 방위사업청 등 유관기관과의 협업을 통해 양 기관이 공동 운용 가능한 지원체계를 마련한다면, 수원국 입장에서라도 함정 유지관리의 부담을 줄이고 운용 안정성을 제고하는 데 실질적인 도움이 될 수 있다.

여기에 더해, 무인체계 협력은 한국 전력지원 전략의 가장 혁신적인 축이 될 수 있다. 광역 해역과 수많은 도서를 보유한 아세안 해양국가들은 감시·정찰 기능을 갖춘 무인체계에 대한 수요가 매우 높으며, 이는 기존 물리적 함정 중심 경비 체계로는 감당하기 어려운 해양영역인식(MDA)과 초국가 위협 대응에 대응하는 현실적인 수단이 된다.

한국 해양경찰은 2028년까지 대형함정 32척과 경찰서 20개소에 유선드론 및 무인헬기를

94. 해양경찰청. 2024. “2024년 해양경찰청 주요업무계획.” *해양경찰청*. 40쪽.

95. Ibid.; 해양경찰청. op. cit. 249쪽.

배치하는 미래형 해양 경비체제로 전환을 추진 중이며, 2021년부터 일부 대형함정에 무인 헬기를 탑재해 운용하고 있다. 2025년까지 총 41대를 도입하고, 통합 유지보수 체계 마련과 함께 AI 기반 항로 탐지, 자동추적, 통신 이중화, 임무장비 모듈화 등 기능을 갖춘 해양특화 드론 개념도 정립하고 있다.⁹⁶ 이러한 무인기술은 열대기후와 해양성 풍조가 강한 동남아 지역에서도 실용성이 높고, 고비용 장비 도입이 어려운 아세안 국가들에게 현실적 대안이 될 수 있다.

결국, 퇴역함정 양여, MRO 협력, 무인체계 확장은 상호 분리된 단편적 지원이 아니라, 전략적으로 연계 가능한 통합형 협력모델로 설계될 수 있다. 이는 아세안의 해양안보 역량을 실질적으로 강화할 수 있을 뿐 아니라, 한국의 기술력과 경험을 토대로 한 지속가능한 협력 플랫폼 구축에도 기여할 것이다.

3) 수색구조(SAR) 중심 협력

수색구조(search and rescue, SAR)는 정치적 민감성이 낮으면서도 해군·해경 모두의 작전 역량을 포괄하는 전략적 협력 분야로, 한국이 아세안 해양안보 협력에서 집중해야 할 핵심 영역이다. 이러한 전략적 중요성은 해양사고 발생 가능성이 높은 남중국해, 말라카·수루 해협 등지에서 더욱 두드러진다. 이 지역에서는 구조공조 체계 구축, 통신 프로토콜 정비, 상호운용성 확보가 시급한 과제로 부상하고 있다. 2023년 아세안 자체 해양연습에서도 수색구조와 재난 대응을 주요 훈련 내용으로 삼은 바 있으며, 이는 대중국 민감성을 낮추면서도 아세안이 실제로 필요로 하는 협력 수요에 부합하는 분야이기 때문이다.⁹⁷

한국 해양경찰은 전국 1,000여 명의 구조대원과 심해 구조 전담 부대인 중앙해양특수구조단(중특단)을 중심으로 세계적 수준의 대응체계를 갖추고 있다. 무인잠수정(remotely operated underwater vehicle, ROV), 수중 소나, 사이드스캔 소나 등 첨단 구조장비와 전복선박 구조장비 세트, 다방향 CCTV 등은 자체 개발 및 표준화를 통해 전국에 배치되어 있으며, 이는 향후 아세안과의 ‘수색구조 협력 프레임워크’ 구축에 있어 중요한 기술적 기반이 된다.⁹⁸

96. 해양경찰청. 2024. op. cit. 50-53쪽.

97. Tria Dianti, 2023. "Southeast Asian nations set to begin first ASEAN-only joint military exercise." *Benar News*, September 18.

이러한 자산은 구조절차 시뮬레이션, 위험관리 훈련, 매뉴얼 교육 등을 포함한 패키지형 프로그램으로 전환할 수 있으며, ODA 방식의 장비 및 매뉴얼 제공과 현지 구조대 교육을 연계할 경우, 아세안 국가들의 재난 대응 역량을 효과적으로 향상시킬 수 있다. 특히 중특단이 보유한 첨단 장비와 교리를 활용하여 ‘한-아세안 SAR 실무교육과정’을 해경교육원 또는 중특단에 개설하고, 잠수·탐색·공중구조 등 구조기술을 모듈화해 운영할 경우, 단순한 기술 이전을 넘어 상호운용성과 정보공유 기반의 통합 대응체계 구축으로 확장될 수 있다.

수색구조 협력이 전략적 협력의 출발점이 될 수 있다는 점은 최근 한미일 해안경비대 간 협력에서도 확인된다. 2024년 한국 해경은 미국·일본과 협력의향서를 체결하고, 같은 해 6월에는 3국 간 최초의 합동 해상 SAR 훈련을 성공적으로 실시하였다.⁹⁹ 이는 해안경비대 간 협력에서도 수색구조가 정치적 부담이 낮고 실무적 효과가 큰 분야로서 협력의 입구 역할을 할 수 있음을 보여주는 사례다. 나아가 한미일 협력체계를 활용해 아세안과의 SAR 협력으로 전략적으로 확장해 나가는 것도 충분히 가능하다.

이러한 협력 경험을 바탕으로, 한국은 SAR 협력의 외연을 넓히고 보다 제도화된 협력 틀을 구축해 나가고자 한다. 이를 위해 국제 SAR 협약(1979년 체결, 1995년 가입)의 정신에 따라 일본, 중국, 호주 등과 체결한 기존 SAR MOU를 기반으로 협정 체계를 확대해 나가고 있다. 향후 말레이시아, 베트남, 필리핀 등 아세안 핵심국과의 양자 SAR 협정 체결도 단계적으로 추진할 수 있다.

특히 아세안 해안경비대 포럼(ACF)은 이러한 양자 협력 기반을 다자 협력으로 제도화할 수 있는 유력한 플랫폼이다. ACF 틀 내에서 SAR 훈련을 정례화하고, 해경교육원 또는 중특단을 훈련장소로 활용하며, 한국형 구조매뉴얼 공유, 시뮬레이션 기반 실전훈련, 통신체계 통합 연습 등을 포함한 포괄적 프로그램을 체계화한다면, 한국의 구조역량을 ACF 다자 틀 안에서 제도화하고 국제화하는 실질적 전략으로 발전시킬 수 있다.

4) 한국 주도 다자 협력 프레임워크 구축

아세안 해안경비대 포럼(ACF)의 발전은 한국이 양자 중심 접근을 넘어 다자 메커니즘으로

98. 해양경찰청. 2023. op. cit. 153-155쪽.

99. 해양경찰청. 2023. “한·미·일 해양치안기관 간 협력의향서 체결.” 보도자료. 5월 10일.

영향력을 확대할 수 있는 현실적 기회를 제공한다. 한국 해경은 일본 주도로 창설된 북태평양 해안경비대 포럼(NPCGF)에서 다자간 다목적 연합훈련(MMEX)을 제안하여, 이를 세계 최대 규모의 해양경찰 연합훈련으로 제도화한 경험이 있으며, 이러한 다자협력 역량과 조정 경험은 ACF에서도 실질적 기여로 이어질 수 있다.

한국은 이 경험을 바탕으로 ACF를 ‘확대 아세안 해안경비대 포럼(Expanded ACF, EACF)’으로 고도화하거나, 아세안+한미일 또는 아세안+3(한중일) 구도를 활용한 다자 협력 확대 구상을 선도적으로 제안할 수 있다. 특히 2025년 4월 외교장관 공동성명에서 “3국 해양안보 및 법집행 협력 프레임워크하에서 해양 영역 내 다면적인 도전을 해결하고, 역내 파트너국들에게 공동 역량강화 지원을 제공하기 위한 3국 간 해양경비대 협력을 환영”한 바와 같이,¹⁰⁰ 미국과 일본이 이미 구축한 아세안 해안경비대와의 협력 네트워크를 활용하면 신뢰 비용을 줄이면서도 실질적 성과를 빠르게 도출할 수 있다.

또한 미국이 포함되지 않은 아세안+3(한중일) 협력 구도도 전략적으로 활용 가능하다. 한국은 일본이나 미국에 비해 대중국 민감성이 낮고, 중국도 해양 법집행 분야에서 파트너십 확대를 모색하고 있어, ‘해상안전·법집행’이라는 비군사적 프레임을 통해 세 나라 모두가 아세안의 해양 거버넌스 수요에 기여할 수 있다. 공통 해상교통로 보호라는 이해를 공유하는 아세안+3 체제에서 항해안전 및 해양 법집행 분야에서의 공동 훈련과 정보공유 체계를 설계한다면, 중국의 불법·강압적 활동에 대한 투명성과 규범성을 높이는 간접적 효과도 기대할 수 있다.

한국 해경은 이러한 전략을 구체적 정책으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다. 2024년 6월 인천에서 열린 아시아 해양치안기관 전문가 회의(Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting, HACGAM)에서 ‘정보공유 및 합동작전’ 분야의 워킹그룹 신설을 제안했고, 같은 해 9월 정례회의에서 이를 공식화했다.¹⁰¹ 다수 아세안 국가들이 HACGAM에 참여하고 있다는 점에서, 이 제안은 한-아세안 해안경비대 협력의 새로운 전략 채널이 될 수 있다.

또한 해양경찰의 국외훈련을 다자 협력 체계로 확장하는 것은 중요한 전략적 수단이 될 수

100. 외교부, 2025, “United States-Japan-Republic of Korea Joint Statement,” MOFA, 4월 4일.

101. 박흥서, 2024, “세계 20개 국가 및 국제기구, 인천에서 해양안보·안전 협력 논의,” *대한경제*, 6월 20일.

있다. 한국 해경은 2013년부터 매년 국외훈련을 실시해 왔으며, 훈련 기간이 대체로 30일 내외로 구성되는 특성상, 지리적으로 가까운 동남아 국가들이 주요 방문 대상국이 되어 왔다. 지금까지 베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아 등과의 훈련은 대부분 방문국 해안경비대와의 양자적 교류·훈련에 국한되어 있었다.

그러나 기존 국외훈련을 3개국 이상이 참여하는 다자훈련 체계로 확대할 경우, 동일한 훈련 자원과 기간을 활용하면서도 현장 중심의 아세안 지역 훈련을 실질화할 수 있는 여지가 커진다. 특히 국외훈련은 연 2회 정기적으로 시행되고 있어, 이 중 최소 1회를 한-아세안 차원의 다자훈련으로 전환한다면, 한국 해경은 매년 지역 협력훈련을 제도화할 수 있는 기반을 갖추게 된다. 예컨대 필리핀을 방문하는 훈련 일정에 인도네시아, 베트남, 말레이시아 등의 해안경비대를 초청해 3국 이상이 함께 참여하는 분야별 합동훈련을 기획할 수 있으며, 이는 실전 중심의 지역 다자 협력 기반을 구축하는 데 실질적으로 기여할 수 있다.

5) 현장 대응력 강화를 위한 범집행 협력

동남아 해역은 해양 경계 갈등, 초국가적 범죄, 불법어업의 확산 등으로 인해 해양 범집행 환경이 갈수록 복잡하고 고위험화되고 있다. 이 가운데 불법조업과 해상 마약범죄는 한국과 아세안 국가 모두에게 직접적인 안보 위협으로 대두되고 있으며, 이에 대한 공동 대응 필요성이 빠르게 커지고 있다. 한국 해양경찰이 축적해온 단속 경험과 실용적 기술, 특화된 장비 및 정보 네트워크는 이러한 위협에 효과적으로 대응하기 위한 전략적 자산이 될 수 있다.

불법조업은 단순한 해양질서 교란을 넘어선 고위험 안보 요인으로 간주되고 있다. 특히 중국 조업선의 집단화, 조직화, 흉포화가 심화되며, 단속 과정에서 충돌 위험과 인명 피해 가능성이 급증하고 있다. 이러한 현실은 고성능 장비와 숙련된 범집행 능력이 부족한 아세안 국가 해안경비대에 더욱 큰 부담으로 작용하고 있으며, 해양 경계 수호와 생계형 어업 보호라는 이중 과제에 직면하게 만들고 있다. 한국 해양경찰은 이에 대응하여 현장 경찰관의 안전성과 작전 효율성을 동시에 확보하기 위한 장비 고도화를 지속해왔다. 해상진압복, 방검부력조끼, 방호장갑 등 총 22종의 단속 장비는 방수·방검·절단 방지 기능과 함께 기동성과 착용 편의성을 갖추고 있어 실전 부대에서 운용 중이다. 나아가 2024년부터는 ‘오션랩 2.0’ 사업을 통해 인명 보호, 조기 경고, 범집행 주도권 확보를 통합적으로 지원하는 신규 단속기술 3종을 개발 중이다.¹⁰² 이러한 기술은 단속 역량 강화를 넘어, 아세안 국가들과의 협력 기반으로도 발전할 수 있다.

한편, 해양을 통한 마약 밀반입은 최근 들어 범죄조직의 국제화, 수단의 지능화, 경로의 다변화로 인해 한국과 아세안 모두가 직면한 중대한 복합안보 위협으로 부상하고 있다. 특히 한국 해양경찰은 최근 마약 밀수 적발 건수가 급증하고, 관련 범죄가 동남아 해역을 거쳐 국내로 연결되는 사례가 증가함에 따라, 아세안을 비롯한 주요 연안국들과의 수사 공조 및 정보협력을 필수 과제로 인식하고 있다. 이에 따라 2023년부터 ‘해양마약범죄정보 네트워크(Maritime Narcotics Information Network, MNIF)’를 출범시켜 다국적 정보 공유 기반의 수사 협력체계를 구축했으며, 2024년에 이어 2025년에도 「해양 마약범죄수사 국제컨퍼런스(Maritime Narcotics International Conference, M-NIC)」를 개최할 예정이다. 특히 캄보디아, 필리핀, 태국 등 주요 마약 생산국과의 직통 연락망(핫라인)을 2025년 중 구축 완료할 계획이며, 이는 MNIF의 핵심 통신 인프라로 활용될 수 있다.¹⁰³

한국은 이러한 단속 장비와 수사 기술을 전략적 ODA 방식으로 아세안 해양경비대에 제공함으로써, 단순한 장비 기증을 넘어 ‘기술-운용-정비-훈련’의 전 주기 협력체계를 구축할 수 있다. 특히 고비용 장비 도입이 어려운 국가들을 대상으로, 시범 장비 제공, 현장 실습 훈련, 정비 매뉴얼 공유, 사용자 피드백 기반 맞춤형 개량을 포함한 패키지형 협력 모델은 한국형 해양치안 솔루션의 확산뿐 아니라 아세안 내 신뢰 형성에도 기여할 것이다.

이러한 협력은 단순한 기술지원을 넘어, 불법조업과 마약범죄 대응을 통한 국제 해양질서 수호 파트너십 구축이라는 전략적 의미를 지닌다. 특히 한국은 일본, 미국, 호주 등과 달리 실전 중심의 단속 경험, 현장 효율성에 기반한 실용적 기술과 장비 역량을 보유하고 있어, 고비용·고기술 중심이 아닌 운용성과 실효성을 중시하는 아세안 국가들의 수요와 높은 정합성을 가진다.

6) 교육훈련 ODA를 통한 역량강화 협력

교육훈련 분야는 정치적 민감성이 낮으면서도 협력 효과가 높아, 한국이 아세안 해안경비대와 장기적 파트너십을 구축할 수 있는 핵심 영역이다. 특히 2025년 국제개발협력 종합시행계획에서 제시한 ‘인재양성 ODA 확대’ 기조와 부합하며, 한국 해양경찰이 보유한 첨단 교육 인프라와 실전 경험을 국제협력 자산으로 전환할 수 있는 전략적 기회를 제공한다.

102. 해양경찰청. 2023. op. cit, 258쪽.

103. 해양경찰청. 2024. op. cit, 78쪽.

한국 해양경찰은 2023년부터 2027년까지 약 240억 원을 투입해 XR·AI 기반 해양재난 대응훈련 플랫폼을 구축하고 있다.¹⁰⁴ 이 플랫폼은 불법 외국어선 단속, 전복 선박 구조, 해양재난 대응 등 고위험 시나리오를 가상현실 환경에서 반복 훈련할 수 있도록 설계되어, 예산과 인프라가 부족한 아세안 해안경비대에 저비용·고효율의 실전형 훈련 대안을 제공한다.¹⁰⁵ 물리적 제약을 넘어 다수 국가가 동시에 참여할 수 있다는 점에서, 이 디지털 교육 훈련 플랫폼은 다자 협력의 기반으로도 전략적 가치가 크다.

한국의 교육훈련 협력 역량은 이미 검증된 바 있다. 2024년 에콰도르 해군 16명을 대상으로 실시한 단기 방제교육 프로그램은 ‘찾아가는 방제교육’ 모델의 성공 사례로, 아세안 국가로의 확대 적용 가능성을 보여준다.¹⁰⁶ 한국형 방제장비 패키지를 ODA 방식으로 보급하고, 기상 악화나 심해 유출 등 복합 위기 상황을 가정한 실전형 훈련을 정례화한다면, 아세안 각국의 해양 대응 능력 향상에 실질적으로 기여할 수 있다.

현재 KOICA와 해양경찰청 자체 예산으로 이원화된 초청연수 사업은 효율성과 일관성 제고를 위해 디지털 교육훈련 중심으로 통합·일원화할 필요가 있다. 인도네시아 해안경비대를 대상으로 한 3개년 초청연수사업 종료를 계기로, 이를 ‘디지털 기반 전략적 연수 프로그램’으로 고도화하고 아세안 전체로 확대하는 것이 바람직하다. 이 프로그램은 단순한 교육 제공을 넘어, 실시간 정보 공유와 공동 대응이 가능한 제도적 플랫폼으로 설계되어야 한다.

한국형 교육훈련 ODA 모델의 핵심은 장비 지원 및 기술 이전과 연계한 종합적 역량 강화 패키지에 있다. 교육훈련이 단발성 이벤트에 그치지 않고 지속가능한 협력체제로 작동하기 위해서는 ‘교육-장비-기술-운용-정비’의 전 주기 협력 모델 구축이 필요하다. 이는 해양 법집행이라는 비군사적 협력을 기반으로 시작해 수색·구조, 방제, 무인기술로 연계되는 다층적 협력 프레임으로 발전할 수 있으며, 점진적으로 기술 이전, 장비 수출, 디지털 연수까지 확장되는 전략적 협력 생태계로 이어질 수 있다.

이러한 교육훈련 협력 모델은 아세안의 실질적 수요에 기반하면서도 한국 해양경찰의 전문성과 정부의 개발협력 방향을 조화시킨 실행가능한 전략이며, 향후 한-아세안 해양안보

104. 해양경찰청. 2025. “2025년 해양경찰청 주요업무계획.” *해양경찰청*. 11쪽.

105. 해양경찰청. 2024. op. cit. 33쪽.

106. 박기현. 2024. “해양경찰, 에콰도르 해군에 해양오염 방제 기술 전수.” *아주경제*. 8월 27일.

협력의 새로운 동력으로 자리매김할 수 있을 것이다.

5. 결론

한-아세안 해안경비대 협력은 단순한 제도적 연계나 정책 교류를 넘어, 양측 국민의 안전과 직결된 실질적 문제 해결에 기여할 수 있다. 초국가적 해양범죄, 재난 대응, 인명 구조, 해양환경 보호 등 비전통 안보 영역에서의 협력은 가시적 성과를 창출하며, 인도적 가치 실현과 상호 신뢰 증진의 기반이 된다.

한국에게는 아세안과의 관계를 경제 중심에서 안보 협력으로 확장하는 계기가 된다. 70여 년간 축적된 해양경찰의 경험과 역량을 국제협력 자산으로 전환함으로써, 단순 지원국을 넘어 협력의 공동 설계자로 자리매김할 수 있다. 이는 한국의 지역 내 전략적 위상 제고로도 이어질 것이다.

아세안에게 한-아세안 해안경비대 협력은 불법어업, 해양 사고 및 재난, 인명 구조 등 국민의 생명과 생계에 직결된 실질적 위협에 공동 대응할 수 있는 역량을 제공한다. 이러한 협력은 해양 안전망 강화를 통해 삶의 질을 개선하고, 아세안의 전략적 자율성을 높이는 동시에 한국과의 정치·안보 관계에서 실질적 신뢰를 축적하는 기반이 된다. 한국 역시 지역 현안을 함께 해결하는 책임 있는 파트너로서의 입지를 강화할 수 있다.

나아가 이 협력은 군사력이나 세력균형이 아닌, 법집행과 재난 대응 등 비전통 안보를 중심으로 한 새로운 거버넌스 모델을 제시한다. 이는 전통 안보 과제에도 긍정적 파급효과를 미치는 지속가능한 협력 구조로, 규범 기반 해양질서 구축에 기여하는 전략적 토대가 될 수 있다. 특히 이 협력이 ACF 등 아세안 주도 메커니즘 및 한미일 해안경비대 협력과 연계될 경우, 인도-태평양 전체를 아우르는 다층적 협력 생태계로 확장될 수 있다.

결국 한-아세안 해안경비대 협력은 군사적 대립이 아닌 실용적 협력, 배제가 아닌 포용, 경쟁이 아닌 상생을 지향하는 새로운 지역 안보 패러다임의 구현이다. 양측 국민의 안전과 번영에 실질적으로 기여함으로써, 정부 간 협력을 넘어 국민 간 신뢰와 우정을 강화하는 토대가 될 수 있다. 나아가 한국, 아세안, 그리고 인도-태평양 전체가 함께 번영하는 평화로운 해양 공동체로 나아가는 데 기폭제가 될 것이다.

V. 한-아세안 해양안보 협력에서 남중국해 문제

1. 남중국해의 법적 지위에 대한 논의 필요성

2025년 상반기 한국에서 남중국해 이슈는 중국의 서해 구조물 설치와 관련하여 다시 한 번 부각되었다. 특히 많은 언론 보도가 ‘인위적으로’ 서해와 남중국해를 같은 차원에서 중국의 소위 ‘내해화 전략’의 대상으로 간주했기 때문이다.¹⁰⁷ 하지만 서해와 남중국해는 국제 법적 관점에서 명백히 구분되는 다른 특질을 가진 해역일 뿐만 아니라, 서해는 한국과 중국의 ‘양자’ 간 이슈이지만, 남중국해는 중국과 아세안 국가들이 얹힌 ‘다자’ 간 이슈이다. 더 나아가 남중국해는 연안국이 아닌 한국, 미국 등의 입장에서조차 단순한 관심을 넘어 국가 이익과 직결되는 해역이다.

필리핀과 미국은 매년 양국 합동훈련인 ‘발리카탄(Balikatan)’ 합동훈련을 진행하고 있는데, 특히 2024년 최초로 필리핀의 12해리 영해 ‘이원’ 남중국해 해역에서 발리카탄 합동훈련이 이루어지면서 남중국해 내에서의 긴장은 고조되었다. 이와 별도로 필리핀의 간조노출지(low-tide elevation)에 해당하는 ‘세컨드 토마스 사주(Second Thomas Shoal)’ 인근 해역에서 중국 해경선이 매우 빈번히 필리핀 국적 선박을 향하여 물대포 공격을 감행하고 있는 등 남중국해는 오늘 현재 ‘분쟁’, ‘충돌’, ‘갈등’을 상징하는 해역으로 특징지어졌다 해도 과언이 아니다.

이러한 상황을 전제로 아세안 국가들은 한국을 포함하여 역외 국가(들)에게 ‘해양안보 협력’을 요청하고 있다. 그러나 이러한 협력이 정확히 무엇을 말하는지는 명확하지 않다. 관련 협력이 단순히 대중국 군사훈련 등 직접적으로 군사적인 성격을 함축하는 협력에 한정되지도 않을 것이다.

그런데 한국과 아세안 국가들 간 해양안보 협력을 추진하는 데 있어 대테러, 불법조업 대응 등 주제가 특화된 협력도 중요하기는 하지만, 무엇보다 전제가 되는 공통 ‘이해(understanding)’의 주제는 바로 ‘남중국해’ 그 자체이다. 남중국해의 국제법적 지위 등에

107. 남성욱, 2025. “[남성욱의 한반도 위치] 中의 ‘분쟁 회색지대화’ 전략 … 서해 구조물은 남중국해 판박이다.” 조선일보, 4월 30일.

대하여 한국과 아세안 국가들 간 공통 이해가 전제되어야 실질적이고 구체적인 한국과 아세안 국가들 간 해양안보 협력이 추진될 수 있기 때문이다.

2. 남중국해의 국제법적 지위

‘남중국해’라는 용어를 듣게 되면 가장 먼저 떠오르는 개념 혹은 연관 용어는 ‘9단선(nine-dash line)’이다. 또한 많은 언론 보도는 9단선을 남중국해 관련 중국의 주장과 동의어로 사용하곤 한다. 그러나 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 위해서는 무엇보다 남중국해의 국제법적 지위에 대한 공통 이해가 전제되어야 할 것이다.

남중국해 관련 중국의 주장과 동의어라 생각되었던 ‘9단선’은 이미 약 9년 전인 2016년 7월 12일 ‘UN해양법협약 제7부속서 중재재판소’¹⁰⁸의 중재결정¹⁰⁹에 의해 UN해양법협약과 양립하지 않는 것으로 선언되었다. 이는 법적 구속력 있는 결정이기 때문에 중국 자신은 물론 그 어떤 국가도 이 결정의 내용과 상반되거나 양립하기 어려운 주장을 펼칠 수 없을 것이다. 즉, 9단선은 국제법적 관점에서 이미 역사 속으로 사라진 개념 또는 용어라는 것이다. 이하에서는 2016년 남중국해 중재결정의 내용 중 본고의 목적에 부합하는 내용만 간략히 살펴보고자 한다.

1) 남중국해 분쟁의 근원은 9단선이다

남중국해를 놓고 아세안 국가들과 중국 간 입장이 극명하게 갈리는 지점이 바로 9단선이다. 이미 국제법적 관점에서 9단선은 전혀 의미가 없는 용어에 불과하다. 그럼에도 많은 언론 보도는 여전히 9단선을 남중국해 관련 중국의 주장과 동의어로 전제하고 기사를 게시하고 있다. 이는 중국 입장에서 매우 만족스러운 상황인데, 언론 스스로 9단선이라는 용어를 이제는 더 이상 사용해서는 안 된다는 것을 모르거나 경시하는 상황이 지속되고 있고, 이에

108. 많은 언론 보도 또는 보고서 등이 ‘PCA(Permanent Court of Arbitration)’라고 언급하고 있으나, 2016년 남중국해 중재결정에서 PCA는 ‘registry’, 즉 ‘사무국’의 역할만 수행했을 뿐이다. 따라서 “PCA가 남중국해 중재결정을 내렸다”는 표현은 절대로 사용되어서는 안 되는 표현인 것이다.

109. Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China(The Hague, 12 July 2016), <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>.

대한 반사이익은 결국 중국이 취하고 있다. 남중국해 관련 (법적) 분쟁은 이미 2016년 남중국해 중재결정을 통해 ‘해결’되었음에도 여전히 지속되고 있는 것과 같은 착시효과를 생성하고 있다는 것이다.

다수 언론이 무의식적으로 심각한 오류를 범하고 있는 바와 같이 9단선의 ‘부존재’를 전제로 남중국해를 바라보는 데 실패한다면, 아세안 국가들과의 해양안보 협력은 그 전제 자체가 흔들린다. 따라서 9단선은 더 이상 남중국해를 상징하는 중국의 주장으로 간주되어서는 안 되는 것이다.

9단선 개념은 사실 중국 ‘정부’가 ‘인위적으로’ 창조한 결과물일 뿐이다. 1930년 1월 중국 전체를 지배하고 있던 ‘중화민국’은 ‘수륙지도감찰조례(水陸地圖勘察條例)’라 명명한 법령을 공포한 후 국경선과 해양경계선을 표기하기 위한 범정부 차원의 프로젝트를 개시했다.¹¹⁰ 이를 위해 1933년 6월 ‘수륙지도감찰위원회(水陸地圖勘察委員會)’가 활동을 시작했고, 1935년 1월 이 위원회는 남중국해 내 132개 해양지형들의 이름을 적시한 후 1935년 4월 ‘중국남해각도서도(中國南海各島嶼圖)’라는 지도를 출판했다.¹¹¹

중일전쟁과 제2차 세계대전 발발로 인해 중단되었던 범정부 차원의 프로젝트는 1948년 2월 중화민국 내무부가 ‘남해제도위치도(南海諸島位置圖)’를 출판하면서 완료되었다. 남해제도 위치도는 총 11개의 ‘단선(dash line)’, 즉 11단선을 이용하여 남사군도(Spratly Islands), 서사군도(Paracel Islands), 동사군도(Pratas Islands), 중사군도(Macclesfield Bank) 등이 중국에 속한다는 점을 표기했다.¹¹² 이 11단선이 바로 9단선 개념의 기원인 것이다.

1949년부터 중국 대륙을 지배하게 된 ‘중화인민공화국’도 11단선을 그대로 인정했다. 다만 저우언라이(周恩來)가 베트남과의 우호관계 증진을 목적으로 통킹만(Gulf of Tonkin)에서 두 개의 단선을 삭제할 것을 지시한 1952년 이후 중국 국내에서 출판된 지도들은 오로지 9단선만을 표시하고 있다.¹¹³ 이는 중국 ‘국내적으로’ 1950년대에 이미 9단선 개념이 확

110. Li Jinming and Li Dexia, 2003, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law* 34(3-4), p. 289.

111. Ibid.

112. Ibid.

113. Ibid. p. 290.

립되어 있었다는 것을 말한다. 다만 9단선은 중국 국내에서 출판된 지도들에만 표시되어 있었으며, 그러한 지도들이 출판된 시기에 따라 9단선의 위치 또는 각 단선의 굵기가 다르게 표시되는 등 9단선이 정교한 개념인지에 대하여 상당한 의문을 남겼다. 더구나 중국 정부가 9단선의 ‘의미’를 명시적으로 밝힌 적이 없었는데, 예를 들어 9단선 내에 존재하는 암석 등 해양지형(들)이 중국의 주권하에 있다는 의미인지 혹은 9단선 내의 해역이 중국의 영해라는 의미인지 등을 전혀 밝히지 않았다.

그런데 이렇게 모호한 9단선이 ‘국제적으로’ 주장된 시점은 정확히 2009년 5월 7일이다. 이유 또는 배경은 다음과 같다. UN해양법협약 관련 규정들 및 당사국들의 결정에 따라 200해리 이원 대륙붕을 확보하기를 원하는 국가들은 2009년 5월 13일 이전에 200해리 이원 대륙붕에 관한 예비정보(preliminary information)라도 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)에 제출해야 했다. 이에 2009년 5월 6일 베트남과 말레이시아는 공동으로 남중국해의 ‘남쪽’ 해역에 대하여, 그리고 2009년 5월 7일 베트남은 단독으로 남중국해의 ‘북쪽’ 해역에 대하여 UN해양법협약 제76조 제8항에 따라 200해리 이원 대륙붕에 관한 정보를 CLCS에 제출했다. 이러한 베트남과 말레이시아의 관련 정보 제출에 대응하여 중국은 2009년 5월 7일 UN사무총장에게 구상서(Note Verbale)를 보내면서 9단선이 표시된 지도를 첨부했다. 즉, 중국 정부가 역사상 ‘최초로’, 그리고 ‘국제적으로’ 9단선을 제시했던 것이다.

2) 2016년 남중국해 중재결정은 법적 관점에서 9단선을 무력화시켰다

2009년 5월 7일 국제적으로 처음 제시된 9단선 주장은 몇 년이 지나지 않아 국제소송의 대상이 되었다. 2013년 1월 22일 필리핀의 제소로 UN해양법협약 제7부속서 중재절차가 시작된 것이다. 2013년 2월 19일 이와 같은 중재절차의 진행 과정을 정확히 숙지하지 못했던 것으로 보이는 중국의 ‘불출정(non-appearance)’ 선언이 있었음에도 UN해양법협약 제7부속서 중재절차는 중단되지 않았다. UN해양법협약 제7부속서 제9조가 “어느 한 당사자가 중재재판소에 출정하지 아니하거나 사건을 변호하지 아니하는 경우, 다른 당사자는 소송절차를 진행하여 결정을 내리도록 중재재판소에 요청할 수 있다. 어느 한 당사자가 출정하지 아니하거나 사건을 변호하지 아니하여도 소송절차 진행은 방해받지 아니한다. …”고 규정하고 있기 때문이다.

2016년 7월 12일 UN해양법협약 제7부속서 중재재판소는 최종적인 중재결정을 통해 9단

선이 UN해양법협약과 양립하지 않는다고 결론지었다. 중재재판소는 9단선을 전제로 한 중국의 ‘역사적 권리’¹¹⁴가 존재해왔는지에 대한 문제를 다루었는데, 이 과정에서 중재재판소는 중국이 주장해왔던 역사적 권리가 허구라는 것을 증명했다. 특히 1958년 9월 4일 중국은 ‘중국 영해에 관한 중국 정부의 선언’을 통해 “... 본토 및 본토 인근 섬들과 공해에 의해 분리되는 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도와 모든 다른 섬들(... the Dongsha Islands, the Xisha Islands, the Zhongsha Islands, the Nansha Islands and all other islands belonging to China which are separated from the mainland and its coastal islands by the high seas)”이라고 적시했는데, 이와 같은 언급은 중국 스스로 중국 본토와 남중국해에 존재하는 남사군도 등 해양지형들 ‘사이’에 ‘공해’가 존재한다는 것을 인식하고 있었다는 것을 말한다.¹¹⁵ 결국 중재재판소는 남중국해에서 중국이 향유했던 자유는 ‘공해의 자유’에 불과했음을 분명히 했다. 즉, 남중국해에 대한 중국의 역사적 권리는 존재한 적이 없었다는 것이다. 이와 같은 결론에서 더 나아가 중재재판소는 중국이 UN해양법협약 당사국이 되면서 설령 역사적 권리가 존재했다 하더라도 예를 들어, 200해리 배타적 경제수역(EEZ)을 초과하는 해역에서의 역사적 권리는 포기된 것이라고 언급했다.¹¹⁶ 9단선 개념을 완전히 무력화시킨 것이다.

3) 아세안 국가들은 9단선을 놓고 이미 중국과 다른 인식을 보여주었다

2009년 5월 7일 UN사무총장에게 발송된 중국의 구상서에는 “중국은 남중국해 및 인접 해역(adjacent waters)의 해양지형들에 대하여 이론의 여지가 없는 주권을 가지고 있고, 관련 해역(relevant waters)과 그 해역의 하층토 및 해저에 대하여 주권적 권리 및 관할

114. ‘역사적 권원(historic titles)’인지 ‘역사적 권리(historic rights)’인지를 다루면서 그동안 모호했던 9단선의 ‘의미’가 UN해양법협약 제7부속서 중재재판소에 의해 강제적으로 해석되었다. 즉, 중재재판소는 중국이 9단선 내의 해역에서 생물 및 비생물 ‘자원’에 대한 ‘역사적 권리’를 주장해왔다고 해석했던 것이다. *Supra* note 109, paras. 211-214. 더 나아가 중재재판소에 의하면 UN해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 언급된 역사적 ‘권원’은 ‘주권’을 전제로 하는 개념인데, 그동안 중국은 이러한 역사적 권원에는 미치지 못하는 역사적 ‘권리’만 주장해왔다는 것이다. 그리고 이러한 역사적 ‘권리’ 관련 문제는 2006년 8월 25일 중국의 (관할권) 배제선언에도 불구하고 (중재재판소의) 관할권이 배제되지 않는 주제이므로 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다는 논리로 이어졌다. *Ibid.*, paras. 226-229.

115. *Ibid.*, paras. 269-271.

116. *Ibid.*, para. 278.

권을 향유한다”¹¹⁷는 내용이 포함되어 있었다. 그런데 특히 중국이 언급한 ‘관련 해역’은 근거도 없을 뿐만 아니라 내용 혹은 정의도 애매모호한 용어였다. 이러한 중국의 9단선 또는 남중국해 관련 입장은 아세안 국가들 각국의 국제법적 근거에 기초한 격렬한 반발만 불러일으켰을 뿐이다.

(1) 필리핀

필리핀은 무엇보다 9단선 내에 위치한 해양지형들 중 필리핀의 주권하에 놓여있다고 간주되는 특정 해양지형에 대한 주권을 명백히 주장(확인)하기 위한 방법으로 9단선에 대한 이의를 제기했다. 즉, 필리핀 사람들이 거주하고 있는 ‘Kalayaan Island Group’에 대한 주권을 다시 한번 선언하기 위한 하나의 방법으로 9단선에 대한 의문을 제기했던 것이다.¹¹⁸

더 나아가 필리핀은 자신의 제소로 인해 UN해양법협약 제7부속서 중재절차가 개시되기 이전인 2011년에도 9단선의 존재에 기초한 중국의 관련 주장들이 ‘UN해양법협약’에 부합하지 않는다는 주장을 펼쳤다.¹¹⁹ 이러한 필리핀의 주장은 2016년 남중국해 중재결정을 통해 9단선이 UN해양법협약상에서 허용되는 영해, EEZ 그리고 대륙붕 등의 최대 한계선을 초과하기 때문에 UN해양법협약 체제와 부합할 수 없다는 것이 밝혀진 이상 UN해양법협약과의 정합성을 추진했던 입장으로 증명되었다.

(2) 말레이시아

말레이시아는 자신의 2009년 5월 20일 구상서를 통해 2009년 5월 6일 말레이시아와 베트남이 공동으로 남중국해의 남쪽 부분에 대하여 대륙붕한계위원회에 200해리 이원 대륙붕 관련 정보를 제출한 것은 UN해양법협약 당사국의 ‘의무’일 뿐이라는 점 그리고 중국과의 향후 해양경계획정에 영향을 미치지 않는다는 점을 강조했다.¹²⁰ 또한 이러한 주장을 펼치면서 말레이시아는 9단선이라는 용어 자체를 사용하지 않았다. 다시 말해, 말레이시아

117. The Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, 2009, *Note Verbale* No. CML/17/2009, May 7, (https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)

118. The Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, 2011, *Note Verbale* No. CML/8/2011, April 14, (https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf)

119. Ibid.

는 9단선을 인정하지 않았을 뿐만 아니라 설령 9단선 개념이 전제된다 하더라도 9단선은 중국이 국제법적 근거를 결여한 채 ‘주장’하고 있는 ‘해역의 최대 한계선’에 불과하다는 점을 함축했던 것이다.

(3) 베트남

베트남은 자신의 2009년 5월 8일 구상서를 통해 기존 입장을 다시 한번 반복하는 차원에서 서사군도와 남사군도에 대한 베트남 자신의 이론의 여지가 없는 주권을 강조했다.¹²¹ 이어서 베트남은 남중국해 내 해양지형들과 ‘인접 해역(adjacent waters)’에 대한 중국의 주장에 법적 근거가 없다고 언급했는데,¹²² 이를 통해 베트남이 9단선을 남중국해 내 해양지형들에 대한 중국의 주권 주장을 전제로 중국에 의해 국제법적 근거를 동원하지 않은 채 ‘일방적으로’ 선언된 ‘해역의 최대 한계선’ 정도로 간주하고자 한다는 것을 알 수 있다.¹²³ 그리고 베트남 역시 말레이시아와 마찬가지로 ‘의도적으로’ 9단선이라는 용어를 사용하지 않았다.

(4) 인도네시아

인도네시아는 자신의 2010년 7월 8일 구상서를 통해 인도네시아 자신은 남중국해 내 해양지형들에 대한 주권 분쟁과는 관련이 없는 국가이지만 중국의 9단선 주장에 대한 자신의 입장을 표명하고자 한다는 전제하에, UN해양법협약 제121조 제3항의 정의에 포함되는 ‘암석(rock)’은 EEZ와 대륙붕을 가질 수 없는데, 남중국해 내 해양지형들의 상황이 바로 이에 해당한다고 주장했다. 다시 말해, 설령 남중국해 내 해양지형들에 대한 중국의 주권이 전제된다 하더라도, UN해양법협약 체제하에서 남중국해 내 해양지형들은 그 어떤 해양지형도 EEZ와 대륙붕을 가질 수 없기 때문에, 인도네시아는 중국이 이러한 UN해양

120. The Permanent Mission of Malaysia to the United Nations. 2009. *Note Verbale* HA 24/09. May 20.(https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_re_chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)

121. The Permanent Mission of the Socialist Republic of Viet Nam to the Secretary-General of United Nations. 2009. *Note Verbale* 86/HC-2009. May 8.(https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm_re_chn_2009re_vnm.pdf)

122. Ibid.

123. Nguyen-Dang Thang and Nguyen Hong Thao. 2012. “China’s Nine Dotted Lines in the South China Sea: The 2011 Exchange of Diplomatic Notes between the Philippines and China,” *Ocean Development and International Law* 43(1). p. 36.

법협약 내 관련 규정(들)을 무시하고 남중국해 내 해양지형들이 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있다는 그릇된 전제를 바탕으로 행동하고 있다고 생각했다.¹²⁴

이와 같은 인도네시아의 주장은 아세안 국가들의 주장 중 가장 논리적인 것으로 판명되었다. 2016년 남중국해 중재결정이 남중국해, 특히 남사군도 내 해양지형들 중 국제법상 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있는 ‘섬(island)’의 범주에 포함되는 해양지형은 하나도 존재하지 않는다는 결론을 내렸기 때문이다. 다시 말해, 인도네시아는 중국이 설령 남중국해 내 해양지형들에 대하여 주권을 가지고 있다고 전제하더라도 9단선과 같이 영해의 최대 한계선을 초과하는 해역의 한계선은 문제가 있다는 입장을 함축했던 것이다.

3. 남중국해 관련 한국의 입장과 그 후 9년

2016년 7월 12일 남중국해 중재결정 직후 한국 정부는 남중국해 관련 입장을 표명했다. 물론 그 이전에도 ‘항행의 자유 및 상공비행의 자유’의 보장을 원론적인 입장에서 표명했던 것은 사실이다.

남중국해 중재결정이 내려지고 24시간도 지나지 않은 2016년 7월 13일 오전 이 중재결정과 관련하여 한국 정부는

“1. 우리 정부는 그동안 주요 국제 해상교통로인 남중국해에서의 평화와 안정, 항행과 상공비행의 자유가 반드시 보장되어야 하며, 남중국해 분쟁이 관련 합의와 비군사화 공약, 그리고 국제적으로 확립된 행동규범에 따라 해결되어야 한다는 입장을 일관되게 견지해왔음.

2. 우리 정부는 7.12 발표된 중재재판 판결(결정)에 유의하면서, 이를 계기로 남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교노력을 통해 해결되기를 기대함.”

이라는 외교부 대변인 성명을 발표했다. 이와 같은 외교부 대변인 성명이 중재결정의 당사국들인 필리핀, 중국은 물론 미국 등 주요 국가들의 관련 입장도 고려한 ‘원론적인’ 그리고 어떤 국가로부터도 비판을 받지 않고자 하는 고뇌가 함축된 성명이라는 것은 분명했다. 하

124. Ibid.

지만 근본적인 차원에서 이러한 성명이 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 촉진할 수 있는지에 대하여는 의문이 상당하다.

첫째, 한국 정부가 발표한 성명의 유인이 되었던 2016년 7월 12일 남중국해 중재결정은 분쟁을 ‘해결’한 중재결정인데, 이러한 중재결정에도 불구하고 오히려 “남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교노력을 통해 해결되기를 기대함”이라고 언급함으로써 남중국해 중재결정의 가치, 특히 9단선을 국제법적 근거하에 무력화시킨 점을 부정하고 있다는 인상을 주고 있다. 이는 9단선이라는 남중국해에서의 아세안 국가들 모두의 ‘안티테제’가 사라진 것을 인정하지 않는다는 의미와 다름이 없는 것이다.

둘째, ‘국제적으로 확립된 행동규범’이라는 설명하기 어려운 용어를 사용함으로써 법이면 법, 정치면 정치라는 명확한 이해의 수단을 회피했다는 점에서 오히려 남중국해를 어떻게 이해해야 하는지에 대한 근본적인 혼란을 야기했다. 특히 이러한 모호한 용어를 사용한 시점이 남중국해 중재결정이 내려지고 24시간도 지나지 않은 2016년 7월 13일 오전이라는 점이 문제이다. 2016년 7월 12일 국제‘법’에 의해 확정적으로 재단된 9단선의 운명을 부정하는 듯한 발언이라는 것이다.

내년 2026년은 ‘역사적인’ 남중국해 중재결정 제10주년이 되는 해이다. 비록 한국 정부가 이를 기념하여 별도의 성명을 발표할 필요는 없으나, 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 위해 단순히 ‘항행의 자유 및 상공비행의 자유’를 언급하는 동시에 분쟁이 ‘앞으로’ 잘 해결 되었으면 좋겠다고 언급한다면, 이는 오히려 아세안 국가들과의 공통 이해를 포기하는 행동이 될 것이다. 절대로 하지 말아야 할 행동이라는 의미이다.

아세안 국가들이 단순히 ‘항행의 자유 및 상공비행의 자유’를 보장받기 위해 남중국해를 놓고 중국과 다른 입장을 보이고 있는 것이 아니다. 항행의 자유 및 상공비행의 자유의 보장은 중국도 인정하고 있다. 예를 들어, 남중국해 중재결정이 내려지기 전인 2015년 10월 27일 중국 외교부부장은 “중국은 남중국해에서의 항행의 자유 및 상공비행의 자유를 존중하고 보장한다”고 언급했었다.¹²⁵

125. *Supra* note 109, para. 212.

4. 결론

1) 남중국해의 국제법적 지위에 대하여 아세안 국가들과의 공통 이해에 도달해야 한다

한국 정부가 중국과의 관계를 고려하여 남중국해 관련 이슈를 회피하는 듯한 모호한 전략을 취하는 것이 이해되지 않는 것은 아니다. 그런데 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 실제로 추진하고자 한다면 이러한 전략이 반드시 옳다고 보이지는 않는다.

특히 아세안 국가들과 중국이 관련 교섭을 진행하고 있는 법적 구속력을 함축하는 ‘남중국해 행동규범(CoC)’¹²⁶에 대하여 한국 정부가 입장을 어떻게 정리하는지에 따라 남중국해를 대상으로 아세안 국가들과의 해양안보 협력 추진 여부가 달라질 것이다. 즉, “9단선의 부존재를 전제하는” CoC를 남중국해를 재단하는 국제‘법’이라는 전제하에 한국 정부가 아세안 국가들의 입장을 지지한다면 한국과 아세안 국가들 간 해양안보 협력은 해양과학조사, 대테러 훈련 등 실질적이고 구체적인 방식으로 진행될 수 있을 것이다. 이는 해양과학조사, 대테러 훈련 등은 이러한 활동이 실제로 이루어지는 해역 그 자체의 국제법적 지위가 핵심이기 때문이다. 9단선의 부존재를 전제한다면 이러한 활동이 이루어지는 해역은 예를 들어, 필리핀 또는 베트남의 EEZ가 될 것이고, 이러한 해역의 국제법적 지위를 전제로 한국 정부는 관련 협력적 활동을 수행할 수 있을 것이다.

그러나 한국 정부가 CoC를 그저 관망한다면, 즉 설령 2026년 CoC가 채택된다 하더라도 한국 정부가 CoC를 9단선 개념과 연결시키지 않은 채 모호한 입장을 취한다면, 어떤 구체적인 협력적 활동도 이루어질 수 없을 것이다. 이러한 활동이 이루어지는 해역의 정확한 국제법적 지위를 규정짓지 않은 채 예를 들어, 한국이 필리핀, 베트남, 말레이시아 등과 어떤 활동을 수행한다는 것은 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙의 모호성만 확인시킬 것이기 때문이다. 쉽게 말해, 필리핀과 함께 해양과학조사를 수행한다고 했을 때 해당 해역이 필리핀의 영해인지, EEZ인지 아니면 공해인지가 우선적으로 확인되어야 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙이 명확하게 드러나는데, 이 과정에서 한국 정부가 9단선의 존재 여부에 대

126. 설령 CoC가 만들어진다고 하더라도 CoC 내 의미 있는 실질적인 내용의 결여로 인해 아세안 국가들과 중국 간 긴장이 해소되지 못할 뿐만 아니라 중국이 9단선 개념을 포기하지 않을 것이기 때문에 CoC가 채택조차 어려울 것이라는 일부 예측도 일리가 있어 보인다. Rahman Yaacob, 2024, “A code of conduct won’t solve the South China Sea crisis,” *The Interpreter*, May 15.

한 모호한 태도를 유지한다면 해당 해역의 국제법적 지위 확인이라는 우선적인 전제조건이 충족되지 않으므로 구체적인 협력적 활동이 기대될 수 없다는 것이다.

2) 공통 이해를 전제로 한국 정부는 구체적인 협력적 활동을 추진해야 한다

한국 정부가 중국을 의식하여 남중국해의 국제법적 지위에 대하여 모호한 태도를 취할 수는 있다. 하지만 2016년 남중국해 중재결정이 함축하고 있는 남중국해의 국제법적 지위를 애써 무시한다면 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 구체적으로 추진하기란 불가능에 가깝다.

그런데 한국 정부는 어떻게 명시적으로 “9단선의 부존재”를 언급하지 않으면서도 9단선의 부존재를 전제로 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 추진할 수 있을까? 예를 들어, 2016년 남중국해 중재결정에 따라 필리핀의 EEZ에 속하는 것으로 확인된 ‘세컨드 토마스 사주’ 인근 해역에서 굳이 9단선을 언급하지 않으면서도 해당 해역이 필리핀의 EEZ라는 전제하에 필리핀과 공동으로 해양과학조사를 추진하는 것이다. 이는 중국 해경선이 필리핀 국적 선박을 향하여 물대포 공격을 감행하고 있는 상황을 옆으로 밀어두고, 이러한 양국 간 충돌과 직접적으로 관계가 없는 UN해양법협약 내 관련 규정들에 따라 필리핀의 EEZ에서 수행이 가능한 해양과학조사를 통해 간접적으로 아세안 국가들과 보조를 맞추는 것이다.

더 나아가 한국 정부가 기후변화 관련 문제에 대하여 아세안 국가들과 협력적 활동을 추진하는 것이다. “9단선의 부존재”를 정면으로 언급하지 않으면서도 해당 해역이 말레이시아, 베트남 등의 EEZ라는 전제에서 한국과 해당 양국이 공동으로 온실가스 배출 감축 등과 관련하여 협력적 활동을 수행할 수 있다. 특히 2024년 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS)의 기후변화 관련 ‘권고적 의견(advisory opinion)’¹²⁷이 (해양환경으로의) 인위적인 온실가스 배출로 야기된 기후변화 또는 해양산성화 등이 해로운 결과를 가져옴으로써 UN해양법협약 제1조 제1항 제4호가 규정하고 있는 ‘해양환경 오염(pollution of the marine environment)’에 포섭된다는 결론을 내렸

127. International Tribunal for the Law of the Sea(ITLOS), 2024, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law* Case No. 31, May 21, (https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf)

으므로,¹²⁸ 기후변화 관련 대응이 해양안보 협력 중 하나라는 점이 법적 차원에서 확인되었기 때문이다.

결국 한국 정부는 “9단선의 부존재”라는 움직일 수 없는 법적 사실을 전제로 아세안 국가들과의 해양안보 협력을 추진해야 한다. 그리고 이를 위해 해양과학조사 등을 규율하는 UN 해양법협약 내 관련 규정들의 현명한 적용을 통해 중국의 격렬한 반발을 야기하지 않으면서도 아세안 국가들과의 공통 이해를 바탕으로 아세안 국가들에 도움이 될 수 있는 정교한 전략을 구축해야 할 것이다.

128. Ibid. paras. 159-179.

VI. 한-아세안 해양안보 협력의 미래 방향

한국은 안보적·경제적 측면은 물론, 사회문화적으로도 해양이 중요하다는 점을 늘 강조해 왔다. 삼면이 바다로 둘러싸인 국가라는 표현은 해양의 중요성을 강조하는 데 다소 진부한 답론이 되었다. 남북이 분단된 상태에서 대륙에 실질적으로 연결이 되지 않은 한국의 상황을 놓고 ‘사실상의 섬’이라는 말도 자주 등장한다. 그런 만큼 해양을 경제적으로 이용할 필요성과 해양에서 제기될 수 있는 안보 위협에 대비하는 데 늘 민감하게 반응했고, 실제로 해양의 경제적 이용이나 해양안보 위협에 대해서 철저하게 준비하고 대비해왔다.

그러나 역설적으로 안보 측면에서는 한반도 주변의 해양을 넘어 더 큰 해양에 대해서는 상대적으로 소홀하게 생각했다. 원양어업을 통해서 얻는 경제적 이익, 저 먼 해양에서 간헐적으로 일어나는 한국 선박에 대한 테러 및 해적 위협 정도에 대비하는 수준을 넘어서 지역 전반의 해양안보 문제에 대해서는 상대적으로 큰 관심을 두지 않았다는 말이다. 상대적으로 더 큰 무대에 대한 한국의 전략적·안보적 무관심은 한국의 대외정책과 외교안보 정책이 가진 태생적 한계, 즉 한반도 안에서 가장 큰 안보 위협이 제기되고 이를 관리하기 위해 모든 노력을 동원해왔던 우리 외교안보 정책의 행태의 연장선상에 있다. 지역 해양안보와 해양의 전략적 상황에 대한 상대적 무관심은 이런 큰 태생적 한계의 일부분이다.

이런 한계는 현 시점에서 두 가지 이유로 더 이상 합리화되기 어렵다. 우선 한국의 자원과 능력이 크게 신장되었다. 한국이 개발도상국이었던 시기에는 충분하지 못한 자원의 한계로 인해 우리가 가진 대부분의 자원을 가장 긴급한 문제인 한반도 내 상황, 그리고 한반도를 둘러싼 인근 해양에서 안보 문제 관리에 투입할 수밖에 없었다. 그러나 세계 10위권 경제, 세계 5위권의 군사력,¹²⁹ 뛰어난 과학기술, 높은 혁신역량,¹³⁰ 하루가 다르게 성장하는 한국의 소프트 파워 등을 감안할 때 한국은 더 이상 한반도와 한반도 주변 해양에만 모든 자원을 투입하는 좁은 전략적 시각을 가져서는 곤란하다. 지역 전반의 전략적·안보적 상황은 물론이고 그 하위의 지역 해양의 전략적 상황과 안보 이슈에서 한국이 덩치에 맞는 역

129. 밀리터리 랩실, 2025. “2025년 기준 한국 군사력 세계 6위…일본과 격차 벌어졌다.” *밀리터리 랩실*, 5월 11일.(<https://v.daum.net/v/GTQBTqRuQS>)

130. 정하선, 2024. “2024년 세계혁신지수(GII) 결과 분석-Global Innovation Index 2024.” *한국과학기술기획평가원 통계브리프* 160.

할을 해줄 것을 바라는 지역 및 국제 사회의 기대가 있다.

두 번째로 모든 해양은 연결되어 있다는 점에서 좁은 한반도 주변 해양의 안전과 안보를 바탕으로 한 국가 안보, 경제 안보는 의미가 크게 없다. 육상의 국경과 달리 국가 간 해상경제에도 불구하고 한반도의 주변 해양은 더 넓은 해양과 연결되어 있다. 모든 선박들은 적어도 공해와 각 국가의 EEZ까지 자유롭게 항행이 가능하다. 해양의 어업자원도 국경을 긋는 것이 의미가 없다. 좁은 육상의 국경과 달리 넓은 해양 국경을 완벽하게 막는 것도 매우 어려운 일이다. 무엇보다 한반도 해양을 넘어 더 넓은 바다에서 벌어지는 전략적 상황과 안보적 위협은 우리 경제를 지탱하는 해운과 해양을 통한 무역에 직접적인 위협이 된다. 한국에서 멀지 않은 남중국해, 대만해협에서 발생하는 안보 상황은 직접적으로 한국 경제에 영향을 미칠 뿐 아니라 군사적 함의까지 갖는다.

앞선 장들에서 한국과 아세안의 해양안보 협력의 과거와 현재, 그리고 미래 방향에 대해서 진단해보았다. 각 장의 내용들을 간략히 요약하기에 앞서 한국이 더 넓은 해양안보에 관심을 가져야 한다는 일반론에서 한발 더 들어가 왜 아세안인가라는 질문에 대한 간단한 답을 해야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 아세안 국가에게 해양은 사활이 걸린 중요한 요소다. 특히 바다에 면하고 있는 말레이시아, 인도네시아, 브루나이, 싱가포르, 필리핀 등 해양 동남아 국가에게 해양은 경제적으로나 안보적으로나 매우 중요하다. 나아가 대륙부 베트남, 태국처럼 긴 해안선을 가진 국가에게도 해양은 매우 중요하다. 이런 중요성을 반영해 아세안은 개별 국가를 넘어 아세안 지역협력 차원에서 청색경제(Blue Economy)를 아세안 경제성장의 가장 중요한 필라 중 하나로 꼽는다.¹³¹

두 번째로 아세안과 한국의 해양안보 협력은 한-아세안 관계의 확대 발전이라는 측면에서도 큰 의미를 가진다. 아세안의 해양안보 문제가 아세안에게도 중요하고 한국의 더 넓은 지역적 역할은 물론 한국의 경제 안보에도 중요하다면 아세안과 해양안보 협력을 더 이상 지체해서는 안 된다. 한국과 아세안이 서로 윈-윈할 수 있는 협력 분야가 해양안보다. 더 나아가 한국과 아세안 사이 경제협력과 사회문화 협력은 한국이 가진 역량을 감안해 볼 때 상당한 수준에 올라 있다. 그러나 한-아세안 안보협력과 전략적 협력은 경제협력과 사회문화 협력에 비해 크게 뒤쳐져 있다. 아세안과 해양을 고리로 안보 협력과 전략적 협력을 끌어 올리는 것은 아세안과 한국 사이 협력의 건강한 발전을 위해 중요하다.

131. ASEAN and ERIA, op. cit.

1. 한-아세안 해양협력의 현주소

전반적인 연구의 필요성과 기존의 연구, 그리고 본 보고서의 구성을 밝힌 서론에 이어 제 2장 “한-아세안 해양안보 협력의 현주소”에서는 이후 각 장에서 본격적으로 한-아세안 해양협력의 구체적인 부문별 현황과 미래 전략을 제시하기에 앞서 다양한 측면의 백그라운드를 제공한다. 이 장에서는 우선 왜 아세안에게 해양이 중요한지에 대한 논의를 먼저 시작한다. 아세안이 품고 있는 넓은 해양은 자연 환경적인 측면에서, 경제적인 측면에서, 그리고 안보적이고 전략적인 측면에서 아세안의 현재와 미래 이익을 규정한다. 아세안 해양은 아세안의 성장을 위한 동력이 되는 동시에 해양을 둘러싸고 벌어지는 아세안 회원 국가 간의 갈등 가능성, 그리고 무엇보다 남중국해라는 아세안의 한가운데 놓인 해양을 놓고 벌어지는 강대국 경쟁이라는 측면 때문에 아세안 안보에 가장 취약한 고리가 되기도 한다.

아세안 내 해양문제의 중요성에 입각해 아세안 국가들은 자체적으로 다양한 포럼과 전통 안보, 비전통 안보협력을 통해 해양안보 문제를 관리하려는 노력을 해왔다. 아세안 해양안보포럼(AMF), 확대 아세안해양안보포럼(Expanded AMF), 아세안 국방장관회의(ADMM), 확대 아세안 국방장관회의(ADMM Plus), 아세안안보포럼(ARF) 등이 아세안+의 다자 해양협력을 위한 틀로 기능해왔다. 아세안을 중심으로 한 다자 해양안보 협력 틀이 제도의 형성에 초점을 두고 있다면 아세안 내 다양한 소다자 협력, 아세안 역외 국가와 해양 합동훈련 등은 보다 직접적인 문제 해결에 중점을 둔다. 이런 대표적인 협력이 말라카 해협 순찰, 술루-술라웨시해 순찰, 그리고 환태평양 합동훈련(RIMPAC) 등 미국 주도로 이루어지는 해양 합동훈련 참가 등이다.

한국 역시 나름의 제약에도 불구하고 해양안보 협력 분야에서 아세안과 협력을 지속적으로 추진해왔다. 특히 신남방정책이 추진된 이후 국방협력, 방산협력이 한국과 아세안 사이 협력의 중요한 분야로 제시되었다. 이런 협력의 방향은 한-아세안 연대구상에 들어와 더욱 구체화되어 동남아 국가와 해양안보 협력을 주제로 한 양자 해양대화도 설치된 바 있다. 물론 한국 역시 아세안 국가를 포함해 지역에서 벌어지는 다자 해양합동 훈련에도 꾸준히 참가해왔다. 다자협력을 위한 제도, 합동훈련 외에도 한국의 대아세안 해양안보 협력은 주로 비전통 안보 분야에 초점을 두고 최근에는 해양경찰 간 협력으로도 확장되고 있다.

그러나 한국과 아세안 국가의 해양안보 협력이 만족할 만한 수준이라고 보기는 아직 어렵다. 한-아세안 해양안보 협력에는 아직도 많은 한계와 딜레마가 존재한다. 아세안 쪽에

서는 아세안 회원국 사이 해양 역량의 큰 격차, 그리고 해양 문제에 관해 서로 다른 이해 관계가 깊이 있는 한-아세안 해양안보 협력을 방해하는 요소다. 반면 한국 측에서는 한국의 대외정책과 안보정책이 가진 한계, 즉 한반도와 동북아 중심주의의 한계가 한-아세안 해양안보 협력의 심화를 저해하는 걸림돌로 작용한다. 한국과 아세안 사이 해양에서 가지는 공통 위협 요소가 부재하거나 긴급한 안보 위협이 아니라는 점 역시 한-아세안 해양안보 협력의 심화를 저해하는 요소가 될 수 있다. 또한 미중 사이 벌어지는 전략 경쟁의 한 가운데 아세안의 해양안보 이슈가 놓여 있다는 점 역시 한국으로 하여금 아세안 해양안보 문제에 깊숙이 관여하는 데 한계로 작용한다. 마지막으로 한국의 안보 정책에서 강조점이 역시 한반도에 있고 상대적으로 해군의 한반도 너머로 힘의 투사, 해양경찰의 보다 적극적인 국제협력에 이런 안보 정책의 강조점이 일정한 제약을 가하기도 한다.

2. 한-아세안 해군 및 해양 전통 안보협력을 위한 제안

제3장에서는 본격적으로 해군을 중심으로 한 전통 안보 부문에서 한-아세안 해양협력의 필요성, 현주소, 그리고 미래 정책 대안을 제시한다. 아세안을 둘러싼 해양은 단순히 인태 지역의 평화와 안정, 번영뿐만 아니라 한국의 경제성장과 번영, 한반도의 평화 문제와도 직결되는 중요한 이슈다. 아세안이 당면한 해양안보 위협은 크게 전통 안보 위협과 비전통 안보 위협으로 나뉜다. 특히 전통 안보 부문에서 가장 우선 순위를 차지하는 부분은 남중국해 해양영토 분쟁을 중심으로 한 해양영토 주권을 둘러싼 문제다. 이는 개별 국가의 국가 안보, 분쟁 지역에서 조업, 해저자원 탐사와 개발 등 다양한 분야와 연관을 가진다. 또한 이런 영유권 분쟁은 중국에 군사적 충돌을 수반할 위험도 있으며 최근에는 중국의 회색 지대 전술로 인해 더욱 복잡한 양상을 띤다.

두 번째 전통 안보 이슈는 해양에서 규칙기반 질서의 약화 문제다. 이 역시 남중국해에서 증가된 중국의 해양 활동과 관련이 깊다. 또한 해상교통로 안전성 확보의 문제도 중요한 전통 안보 이슈 중 하나다. 해상교통로는 전통 및 비전통적 해양안보가 중첩되는 분야로 다양한 전통적 해양안보 위협이 파생될 수 있다. 해상교통로 안정성 확보의 문제와 함께 최근 대두되는 위협에는 해저케이블을 통한 데이터망 안보를 포함한 해저교통로 안보의 문제가 있다. 더욱이 해상 혹은 해저교통로의 문제는 단순히 몇몇 국가 혹은 아세안 국가만의 문제는 아니며 이 교통로를 활용하는 지역 국가 전체의 공통의 안보 사안이기도 하다.

한편 아세안 국가들이 안고 있는 이런 전통 안보의 문제는 아세안 국가들의 취약한 해양

력에 의해서 증폭되기도 한다. 아세안 국가들의 해양력만으로 해양안보 문제를 해결하는 것은 어려우며 주변 국가와의 해양협력이 필수적이지만 아세안 국가들의 해양력 취약으로 협력에 제약이 가해지는 경우가 많다. 특히 싱가포르를 제외한 다른 국가들의 해양력은 매우 낮은 수준이지만 이런 해양력을 강화하기 위해 필요한 군사기술과 재원이 막대해 하루 아침에 쉽게 이 문제를 해결하기 어렵다. 뿐만 아니라 아세안 국가들이 보여주는 해양력도 절대적인 힘뿐만 아니라 특성에서도 차이가 나는 이중의 문제를 안고 있다. 예를 들어 필리핀의 함정 수는 싱가포르에 비해서 많지만 구형 함정이 많고 독자 작전능력이 떨어지는 문제를 안고 있다. 캄보디아, 라오스, 브루나이는 해군력이라고 부를 만한 능력이 사실상 없는 것과 다름없다.

아세안이 안고 있는 이런 다양한 문제들은 한국과 아세안 사이 해양안보 협력을 위한 필요성을 제기한다. 이미 한국은 아세안 국가들과 아세안 국가 해군을 초청해서 실시하는 교육 및 훈련, 구형 함정 무상 제공 및 신형 함정 건조 협력 등 방산과 군수협력의 연계, 정책, 전략대화, 항로 보안 정보체계 구축 등 해상교통로 안전을 위한 협력 등을 다양하게 전개하고 있다. 그럼에도 아직 전통 안보와 해군을 중심으로 한 한-아세안 해양협력은 그 제도화 수준이 높지 않고, 정보 공유에 있어 제약이 있으며, 전략 격차가 존재하고 민감한 미중 경쟁 문제가 결부된 관계로 협력의 수준이 만족할 만한 정도는 아니다.

이런 한계를 극복하고 한-아세안 해양안보 협력의 수준을 끌어 올리기 위해서는 몇 가지 선행 조건이 충족되어야 한다. 아세안 국가들의 해양력이 증가되어 상향 평준화될 필요성이 있다. 또한 꾸준한 전략 대화를 통한 위협 인식 공유, 양자 및 다자 해양 합동 훈련, 특히 한국과 아세안 국가들이 독자적으로 주도하는 합동훈련이 실시되어야 한다. 뿐만 아니라 감시정찰(ISR), 해양영역인식(MDA) 능력의 강화도 필요하며 중국과의 해양분쟁에 대한 지역적, 집단적 대응도 필요한 사안이다. 이런 점을 염두에 두고 특히 아세안 국가 중에서 해양안보 협력을 우선적으로 강화해야 할 개별 국가를 꼽자면 베트남, 필리핀, 태국 등이 우선 순위에 오를 수 있다. 나아가 다른 동남아 국가들 역시 3장에서 나타난 것과 같이 국가별 특성에 맞는 맞춤형 협력을 강화해야 한다.

아세안 개별 국가와의 협력뿐만 아니라 아세안이라는 집단적 차원의 해양안보 협력 역시 필요하다. 단기적으로는 한-아세안 해양안보 대화 개설, 비전통 위협에 대비한 연합 해양 작전 및 포럼 실시, 정보융합센터(IFC) 설치, 수탁 및 위탁 교육 확대 등을 추진해 볼 수 있다. 중장기적으로는 한-아세안 공동 MDA 운영, 한-아세안 전통 위협 대비 연합 해양작

전 실시, 그리고 아세안 국가의 방산과 해양능력 강화를 위한 항만-해운-조선 협력 강화도 어젠다에 올려볼 만하다. 마지막으로 이런 한국과 아세안 사이 해양협력의 항목들은 반드시 양자적으로 추진할 것이 아니라 미국 등 지역의 유사한 안보 이익을 가진 국가와 함께 할 때 시너지를 낼 수 있고 보다 효과적일 수 있다는 점도 유념해야 한다.

3. 해경 중심의 한-아세안 비전통 해양안보 협력

한국의 해양경찰, 일반적 명칭으로 해안경비대는 해상안전과 안보, 법질서를 유지하는 해양 법집행기관으로 정의할 수 있고 역할에 있어서는 해양주권 및 자원 보호, 불법행위 단속, 수색 및 구조, 오염방지, 해상 교통 관리 등을 담당하는 동시에 유사시에는 군사작전을 지원하는 국가 방위 역할도 한다. 이런 해안경비대의 역할을 정리하면 해상 안전 기능, 해양질서 유지 기능, 그리고 해양환경 보전 기능으로 크게 나눌 수 있다. 최근에는 분쟁 해역에서 군사적 긴장을 최소화하며 실질적 주권을 행사하는 수단으로 활용할 수 있어 이런 연장선상에서 해안경비대가 단순 분쟁 대응 수단을 넘어 해양협력의 실질적 매개체로 부상하고 있다. 더욱이 아세안 국가들은 해양 전통 및 비전통 안보 문제가 다수 중첩된 해안을 끼고 있으며 중국의 회색지대 전략에 대응해야 하고 이 핵심에는 각국 해안경비대가 있다. 한국 해경 역시 초국가적 해양 국제범죄 확산에 직면하고 있다. 해양 범죄가 국경을 초월해 확산되는 현 상황을 볼 때 아세안과 해안경비대 협력은 선택이 아닌 필수적 대응 전략이 되고 있다.

한국과 아세안 사이 해안경비대 협력은 주로 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 베트남, 필리핀 등의 국가와 각국의 지리적 특성, 해양안보 여건, 치안 수요에 따라 정례회의, 장비지원, 교육훈련, 정보 공유 등이 이루어진다. 인도네시아와의 체계적인 교육훈련센터 구축과 역량 강화 지원, 베트남과의 포괄적 장비 지원 및 ODA 연계 협력, 필리핀에 대한 최초 국제 방제지원 사례, 싱가포르와의 정보 공유 및 첨단 기술 교류 등이 지금까지 한-아세안 간 대표적 해안경비대 협력의 사례들이다.

그러나 이런 협력은 나름의 한계도 노정해왔다. 한국에 인접한 국가 중심의 협력 전통이라는 구조적 제약과 아세안 일부 국가에 대한 협력 편중이 나타나고 있다. 협력의 지속성과 체계성도 부족한 편으로 협력의 중단, 지연 사례가 자주 나타난다. 아울러 디지털 기술 발전, 에너지 전환, 기후 변화를 포함한 미래 해양안보 환경 변화에 대응한 협력 의제 개발과 현장 중심의 실질 협력도 미흡하다. 한국 해경이 보유한 선진 역량과 경험을 지역 해양안

보 거버넌스 구축에 전략적으로 활용하려는 노력이 부족하고 이를 받아낼 아세안 국가 해안경비대의 역량도 충분치 못하다. 마지막으로 지금까지 한-아세안 해안경비대 협력은 양자를 넘어 다자 차원으로 효과적으로 확장하지 못했다.

이런 성과와 한계, 한국의 강점, 아세안의 수요를 감안해 향후 한-아세안 해안경비대 협력은 다음의 여섯 가지 방향에 중점을 두어야 할 것이다. 먼저 해군-해경 통합 협력 체계가 필요하다. 해안경비대가 포함된 협력은 해군 단독 협력에 비해 정치적 민감성이 낮아 효과적이고, 최근에는 전통-비전통 안보의 경계가 흐려지며 해군-해경의 통합적 접근이 더욱 요긴해지고 있다. 이런 배경하에 해군은 고위협 군사작전을, 해경은 정치적 부담이 적은 비군사작전을 담당하되 양 기관이 복합 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 두 번째로 아세안 국가에 대한 통합형 전력 지원이 필요하다. 퇴역함정 양여, 양여한 퇴역함정에 대한 MRO(정비·보수·운용) 지원, 그리고 해양영역감시 능력 심화에 필요한 드론 등 무인체계 협력을 유기적으로 결합한 접근이 필요하다. 세 번째로 수색구조(SAR)는 정치적 민감성이 낮으면서도 해군, 해경의 작전 역량이 집결되어야 하는 분야인 동시에 아세안 국가들이 끼고 있는 해양은 해양사고 발생 가능성이 높다는 점에서 필요한 협력이다. 한국이 높은 역량을 가진 구조절차 시뮬레이션, 위험관리 훈련, 매뉴얼 교육 등에 대한 패키지형 지원을 ODA 방식의 장비 및 매뉴얼 제공과 현지 구조대 교육을 연계해 아세안 국가들의 재난 대응 역량을 효과적으로 향상시킬 수 있다.

네 번째로는 한국 주도의 다자협력 프레임 구축도 필요하다. 아세안 해안경비대 포럼(ACF)을 확대 아세안경비대포럼으로 고도화하거나, 아세안+한미일, 아세안+3 구도를 활용한 해안경비대 다자 협력 확대 구상을 도모할 필요가 있다. 한국은 이미 아세안과 해양협력에서 다자 협력을 확대하는 제안을 한 경험이 있는데 이를 바탕으로 해야 한다. 다섯 번째 해양 법집행 환경이 갈수록 고도화되는 환경에서 한국 해경이 축적한 단속 경험, 실용적 기술, 특화된 장비, 정보 네트워크는 아세안 국가에 유용한 협력 아이템이 된다. 특히 한국은 단속 장비, 수사 기술을 전략적 ODA 방식으로 아세안 해안경비대에 제공해 단순 장비 기증을 넘어 기술-운용-정비의 전 주기 협력 체계를 구축할 수도 있다. 마지막으로 정치적 민감성은 낮고 협력 효과는 높은 교육훈련 분야에서 한국의 인재양성 ODA 기조를 살려 파트너십을 만들어야 한다. 현재 KOICA와 해경 자체 예산으로 이원화된 초청 연수 사업을 디지털 교육훈련 중심으로 일원화할 필요가 있다. 아울러 이런 협력을 확대해 기술이전, 장비 수출, 디지털 연수를 통합한 전략적 협력 생태계 구축으로 나아가야 한다.

4. 남중국해 문제와 한-아세안 협력

이 연구의 마지막 장은 남중국해 문제와 한-아세안 협력에 관한 것이다. 앞선 장에서는 협력의 영역을 통해 본 한-아세안 해양협력에 대해 살펴보았다. 반면 남중국해는 협력이 일어나는 공간적 배경인 동시에 협력의 한 사례가 될 수 있다. 남중국해는 한-아세안 협력 대상에서 한국의 주요 협력 대상인 필리핀, 말레이시아, 베트남의 중요한 국가 이익이 걸려 있으며, 인도네시아와 싱가포르 역시 간접적으로 큰 이해 관계를 가진다. 이들 국가와 해양협력은 거의 대부분 남중국해라는 공간에서 일어난다. 또한 한-아세안 해양협력에서 가장 민감한 이슈가 바로 남중국해 문제다. 이 남중국해 문제를 다루는 장에서 최종적으로 언급하고 있는 것처럼 남중국해에 관한 한국과 아세안 국가 사이의 공통의 이해가 있어야만 남중국해 문제를 포함한 한-아세안 해양협력을 진전시킬 수 있다.

남중국해 문제는 한-아세안 해양협력의 무대이기도 하지만 아세안 국가와 중국, 중국과 미국이라는 강대국이 충돌하는 장으로 필연적으로 분쟁, 충돌, 갈등을 상징하는 해역이라는 특징을 가진다. 흔히 한국에서 남중국해 문제를 중국이 주장하는 9단선의 문제로 인식하고 또 그렇게 말하고 있으나 9단선은 국제법적으로 이제 의미 없는 주장이다. 9단선을 둘러싼 갈등 끝에 필리핀은 2013년 이 문제를 국제 중재재판소에 제소, UN해양법협력 제 7부속서 중재절차가 시작되었다. 중국이 불출석한 가운데 중재재판소는 9단선을 UN해양법과 양립하지 않는다는 결론을 내렸다. 더 나아가 이로부터 남중국해에 대한 중국의 역사적 권리는 존재한 적이 없다는 의미까지 도출할 수 있다. 이런 9단선 관련 결정에 대해 필리핀은 물론이고 말레이시아, 베트남은 모두 중국의 9단선 주장은 국제법에 근거하지 않은 일방적으로 선언된 해역의 최대 한계선에 불과하다는 인식을 하고 있다. 인도네시아 역시 직접 주권 분쟁과 관련이 없지만, 설령 남중국해에서 중국의 주권이 인정된다고 해도 해양법상 남중국해 해양지형은 배타적 경제수역, 대륙붕을 가질 수 없는 지형이므로 중국의 주장은 그릇된 전제를 바탕으로 한다는 입장이다.

이런 일련의 사건 속에 한국은 2016년 중재 결정에 대해 논리적 정합성이 결여된 입장을 취했다. 당시 한국의 성명은 중재 결정으로 인해 남중국해 분쟁이 국제법적으로 해결되었음에도 불구하고 “남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교적 노력을 통해 해결”되기를 바란다는 입장을 밝혀 남중국해 9단선 관련 중재 결정을 부정하는 듯한 태도를 보이고 있다. 또한 분쟁의 해결에서 “국제적으로 확립된 행동 규범”이라는 용어를 사용해 법도 아니고 정치도 아닌 애매한 수단을 언급하면서 명확한 이해의 수단을 회피했다.

아세안 국가와 해양협력을 위해 단순히 항행의 자유, 상공비행의 자유를 언급하면서 분쟁의 원만한 해결을 언급하는 한국의 입장은 아세안 국가들이 남중국해 문제의 국제법적 측면에 대해 가지는 공통의 관점과는 맞지 않으며 이는 한-아세안 해양안보 협력에 걸림돌로 작용할 수도 있다. 2026년을 목표로 협상이 진행되는 남중국해 행동 규범(CoC)에 대한 향후 한국의 입장도 주의해야 한다. 9단선의 부존재를 전제로 CoC가 진행되고 있다. 한국이 현재와 같은 9단선, 그리고 중재 결정에 대한 모호한 입장을 가지고 CoC를 대한다면 향후 한-아세안 사이 해양협력은 모순에 빠진다. 예를 들어 9단선 관련 중재 결정으로 9단선이 무력화되었다는 점, 중국의 주장이 근거가 없다는 점을 명확히 하지 않으면 남중국해에서 필리핀과 해양협력은 필리핀의 주권이 미치지 않는 해양에서 협력이 될 수도 있다는 딜레마를 겪을 수도 있다.

5. 한-아세안 해양안보 문제 협력 강화를 위한 인식 전환

한-아세안 해양안보 협력을 통해 아세안 국가들의 해양력을 증진시키는 것은 단순히 한국이 많은 개발도상국으로 이루어진 아세안 국가들을 도와준다는 개념의 협력을 넘어서는 일이다. 아세안과 협력에 대해 많은 사람들이 우리의 안보와 성장에 투입할 자원도 충분치 않은데 한국이 다른 국가를 지원해줄 수 있는 여력이 있는가, 아세안에 대한 지원이 우리 국가 이익과 어떤 직접적 관련이 있는가라는 질문을 하면서 한-아세안 협력에 대해 곱지 않은 시선을 보내기도 한다. 첫 번째 질문은 이 연구의 목적과는 다소 거리가 있기 때문에 길게 설명할 사안은 아니다. 그럼에도 불구하고 개발도상국가에 대한 일반적인 개발원조 지원을 포함해 다른 국가에 대한 지원은 우리의 자원이 충분하고 남아서 하는 것이 아니다. 지구상의 어떤 국가도 개발원조나 안보 역량에 대한 지원을 할 때 자신의 재원이 넘쳐 나고 남아 돌아서 개발원조를 하고 다른 국가의 안보 역량을 지원하는 국가는 없다.

여기서 더 중요한 문제는 두 번째 질문이다. 이 질문에 대한 답을 하는 것으로 한-아세안 해양안보 협력에 관한 이 보고서를 마무리한다. 아세안과 해양안보 협력이 한국의 이익에 어떻게 직접적으로 연관이 되는가는 전적으로 우리의 국가 이익을 어떻게 정의하는가에 따라 다르다. 한국에 가장 우선순위 안보 위협인 북한으로부터의 위협과 한국의 경제적 이익, 즉 한국이 얼마나 경제적으로 남는 장사를 하는가를 기준으로 보는 좁은 국가 이익이란 측면에서 한-아세안 협력은 직접적 국가 이익에 기여하는 바가 크지 않다.

문제는 이런 좁은 국가 이익이 한국에게 지금 어울리는 정의인가라는 점이다. 해방과 한

국전쟁을 거치며 세계 최빈국으로 출발해서 개발도상국, 중진국을 거치는 시기까지만 해도 한국은 이런 좁은 국가 이익을 지상 목표로 전략을 짜도 괜찮았다. 당장은 우리의 생명, 이익과 직결된 것이 중요했다. 그러나 이제 한국은 중진국을 거쳐, 중견국으로 그리고 선진국으로 발돋움한 상태다. 민주주의와 경제성장이라는 두 마리 토끼를 다 잡았다는 것을 넘어 이제 한국은 누구나 부러워하는 경제, 정치, 국방, 과학기술, 그리고 소프트 파워까지 자랑한다. 한국을 롤모델로 삼고 있는 국가도 여럿이다. 이런 한국이 국가 이익을 정의하는 방법은 달라야 한다.

넓은 의미에서 국가 이익, 즉 좁은 의미의 국가 이익이 차지하는 비중을 줄이고, 한국이 지역과 국제 사회에 어떤 공헌을 할 것인가, 그리고 이런 공헌을 통해서 어떤 평판을 얻을 것인가에 더 관심을 가져야 한다. 지역과 국제 사회의 한국에 대한 좋은 평판이 한국의 국제 사회에서 영향력이 되고 더 나아가 이런 영향력이 한국의 힘을 더욱 크게 하는 발판이 된다. 한국의 기여와 공헌, 그에 따르는 평판까지 한국의 국가 이익에 포함되어야 한다. 좁은 국가 이익에 관한 생각이 이런 넓은 의미의 국가 이익을 해쳐서는 곤란하다.

한국의 위상에 걸맞은 넓은 의미의 국가 이익을 염두에 둔다면 우선적으로 한국의 대외전략 관심이 향해야 하는 지역은 아세안이다. 지리적 근접성, 기존의 한-아세안 관계, 아세안 국가들이 한국을 바라보는 시각 모두를 감안할 때 기여와 공헌, 평판을 포함한 넓은 의미에서 국가 이익 실현을 위한 작업은 아세안 지역으로부터 시작해서 더 확대되어야 한다. 더 확대되고 강화될 여지가 있기는 하지만 이런 협력은 이미 경제와 사회문화 분야에서는 일어나고 있다. 정치안보와 국방 분야에서 이런 협력은 아직까지 지지부진한 상태다. 이 연구에서 다루고 있는 해양안보 협력이 정치안보와 국방분야에서 한-아세안 협력을 통해 한국의 더 넓은 국가 이익 실현의 출발점이 될 수 있다.

아세안과 해양안보 협력은 출발부터 명확하게 어느 특정한 위협을 대상으로 하는 것이 아닌 지역 평화를 위한 한국의 공헌이라는 차원에서 규정되어야 한다. 아세안과 해양안보 협력을 통해 아세안의 해양력을 강화하는 것이 궁극적으로 지역의 해양안보와 지역 평화에 기여하는 길이라는 관점에서 아세안과 해양안보 협력을 접근해야 한다. 또한 보다 좁은 국가 이익이라는 측면에서도 지역의 해양에서 평화와 안전은 한국의 경제가 의존하고 있는 지역 해양항로의 안전과 평화를 지키는 것이고 궁극적으로는 이런 협력이 한국의 경제적 이익으로 환류되는 선순환 구조를 가지고 있다는 점도 명심해야 할 것이다.

ASAN REPORT

한-아세안 해양안보 협력의 현주소와 미래 전략

발행일 2025년 11월

지은이 이기범, 이숙연, 이재현, 임경한, 정구연

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

Copyright © 2025 by The Asan Institute for Policy Studies

ISBN 979-11-5570-319-9 95340 (PDF)



ISBN 979-11-5570-319-9