



제 236 호 2021 년 06 월 01 일

중국 해안경비대: 베이징의 위협도구

2021년 1월 중국은 해안경비대(CCG)에 관한 새로운 법(MPL)을 제정했다. [하지만] 분쟁수역에 있는 외국 국적의 선박을 대상으로 CCG가 광범위하게 법집행 행위를 하는 것은 국제법 위반이다. MPL의 무력 사용 규정 중 다수는 해양법 집행 활동에 관한 국제법규에도 어긋난다. 중국은 MPL을 이용하여 육지·해양과 관련된 불법적인 주장을 제기하고 배타적경제수역 내의 자원과 관련된 연안국의 권리를 침해할 것이다.



미 해군대학 교수

라울 페드로조

2021년 2월 1일 중국해안경비대(CCG)를 관할하는 법인 해양경찰법(Maritime Police Law: MPL)의 개정안이 발효되었다. MPL은 중국의 관할권에 속하는 모든 수역에 적용되며, 그 준수를 보장하기 위해 CCG가 무력(치명적인 무력 포함)을 사용할 수 있도록 허가한다. CCG가 해양에서 법집행 활동을 할 수 있지만, CCG가 법집행을 행사하는 방식 및 장소(영해 내부 vs. 영해 외부)와 법집행을 위해 사용하는 무력의 수준 및 강도(치명적인 무력 vs. 비-치명적인 무력)는 항해의 권리·자유를 불법적으로 침해할 수 있으며, 해양법 집행 활동을 위한 무력 사용의 국제 기준에도 위배될 수 있다.

MPL에서 가장 문제가 많은 규정 중 하나인 3조는, 중국 관할권에 속하는 해역에 MPL이 적용될 수 있다는 부분이다. 중국 관할권에 속하는 해역이라는 용어는 이 법에 정의되어 있지 않으며, 중국이 상황에 따라 MPL 적용에 관한 입장을 바꿀 수 있도록 하기 위해 의도적으로 모호하게 사용되었다. 최소한 MPL은 남중국해(SCS) 9단선(nine-dash-line: 9DL) 내 모든 해양·해저·육지에 적용된다. 하지만 국제재판소는 역사를 근거로 9단선 내 해역에 관한 권리를 주장하는 중국의 주장이 국제법 위반이므로 법적 효력이 없다고 판결했다. 마찬가지로, 이 해역에서 MPL 집행을 위해 CCG를 사용하는 것 역시 국제법 위반이다.

동중국해에서 중국은 현재 일본이 관할하는 센카쿠열도(중국명: 댜오위다오) 및 인접 수역에서 MPL을 집행하려고 한다. 또한, 중국은 자국의 대륙붕이 오키나와 해구(Okinawa Trough)까지라고 일방적으로 주장하는데, 이는 해당 해역에서 일본이 주장하는 대륙붕 및 배타적경제수역(EEZ)과 겹친다. 국제법은 이럴 경우 당사자들 간의 합의나 제3자에 의한 분쟁 해결을 통해 경계를 확정해야 한다고 규정하고 있으며, 합의 도달 전 당사자들이 합의 도달을 어렵게 할 수 있는 행동을 하지 않도록 규정한다. 따라서 중국이 동중국해에서 해양권리를 집행하고자 CCG를 사용하는 것은 국제법 의무의 위반에 해당한다.



마찬가지로, 동중국해 북부 및 황해에서 중국과 한국간 해양 경계획정문제 역시 해결되지 않았다(예: 이어도 부근). 중국과 한국이 해양 경계 획정을 위한 양자대화를 진행하고 있지만, 양측의 접근법이 다르므로[해안선 길이 및 인구(중국) vs. 등거리선(한국)], 단기간에 해결될 가능성은 낮다. 국제법에 따르면, 이 문제가 해결될 때까지 중국은 분쟁 해결에 무력을 사용할 수 없다.

MPL에는 UNCLOS(유엔해양법협약)에 부합하지 않는 규정들도 많으며, 이 규정들은 아태지역에서 모든 국가가 전통적으로 누려온 항해의 권리 및 자유에 악영향을 미칠 것이다. 17조는 CCG가 중국 영해에 불법적으로 진입하는 외국 선박에 공격적인 조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다. 이 법에 불법적인 진입의 정의가 명시되어 있지 않으므로, CCG는 국제법에 따라 모든 선박에 보장되는 무해통항권을 불법적으로 방해하거나 부정하는 구실로 MPL을 사용할 수 있다.

21조는 CCG가 군함 등의 국가 선박을 대상으로 무력을 사용할 수 있도록 불법적으로 허가하고 있으며, 이는 분명한 국제법 위반이다. 군함 등의 국가 선박은 영해 내부 및 외부에서 연안국의 간섭을 전혀 받지 않는다. 연안국이 무해통항에 관한 자국 법을 준수하지 않는 군함에 대해 영해를 떠나라는 명령을 내릴 수는 있지만, CCG가 무력을 이용해서 타국 군함을 영해 밖으로 쫓아낼 수는 없다. 무력공격, 불법적인 위협, 군대 사용으로부터 자신을 방어할 수 있는 권리가 군함에 있기 때문이다. 영해 밖에서는 군함 등의 국가 선박은 기국의 독점적 관할권에 속한다. [따라서] 영해 12해리 밖의 주권면제선박(Sovereign immune vessel)을 CCG가 방해할 경우 국제법 위반에 해당된다.

25조는 항해의 자유라는 관점에서 문제가 있다. 해당 조항은 몇 가지 이유를 근거로 CCG가 해양안보구역을 정할 수 있도록 허가하지만, 영해 안팎의 선박 통행 제한/금지를 위해서라도 해양안보구역을 사용할 수 있기 때문이다. 중국이 자국의 안보이익을 보호하기 위해 자국 영해에서의 무해통항을 일시 중지할 수는 있지만, MPL에 명시된 이유를 근거로 자국 영해 밖에 해양안보구역을 지정할 권한은 없다. 영해 밖에서는 모든 선박과 항공기가 공해에서의 항해·상공통과 및 기타 국제법적으로 적법한 해양 이용의 자유를 누린다.



MPL에는 무력·무기의 사용에 관한 규정이 일부 포함되어 있으며, 이는 해양법 집행 활동에 관한 국제규정에 위반되는 것이 분명하다. CCG는 상황 따라 불가피성, 비례성 그리고 필요성에 의거하여 무력을 사용할 수 있다. MPL 준수를 강제하기 위한 무차별적 무력 사용은 금지된다.

20조는 CCG가 분쟁지형·지물위에 외국이 건설한 건물·구조물·장치를 파괴할 수 있도록 허가한다. 따라서 CCG는 다른 국가가 남중국해에 건설한 전초기지도 파괴할 수 있다. 마찬가지로, MPL은 CCG가 '이어도 종합해양과학기지(leodo Ocean Research Station)'를 파괴할 수 있는 권한을 갖도록 허용할 수도 있다. 이런 불법적인 무력 사용은 유엔헌장 및 국제 해양법 위반이다.

22조는 CCG가 중국의 주권, 주권상 권리, 관할권에 대한 침해를 멈추기 위해 필요한 모든 조치(무기 사용 포함)를 사용할 수 있도록 허가하고 있다. 따라서 CCG는 스카버러 암초(Scarborough Shoal)의 필리핀 어민, 남중국해의 베트남 어민, 동중국해·황해의 일본·한국 어선을 쫓아내기 위해 무력(치명적인 무력 포함)을 사용할 수 있다. 또한, CCG는 해양과 관련된 중국의 과도한 주장에 도전하는 외국 군함을 대상으로 무력과 무기를 사용할 수도 있다. 그러나 이런 상황에서의 무력 사용은 유엔헌장 2(4)조 위반이므로 지배적인 국제법에서 허용되지 않는다.

MPL의 6장은 CCG 인력의 무기 사용을 다루고 있다. 6장 일부가 무기 사용에 관한 국제 기준에 부합할 수도 있지만, 분쟁구역 내부 또는 중국 영해 외부에서 외국 선적 선박에 무력을 사용하는 것은, 공해에서는 기국이 독점적 관할권을 가진다는 원칙에 위배된다. 해당 선박이 해적 행위, 노예무역, 승인되지 않은 방송에 관여한 경우는 예외다.

CCG가 무력·무기 사용을 합리적으로 판단했을 때 꼭 필요한 상황으로만 한정할 것인지에 관한 의문은 여전히 남는다. CCG는 동중국해, 남중국해, 황해에서 중국의 불법적인 주장을 제기하기 위해 이웃국가들을 강압적 및 반복적으로 괴롭히거나 이웃국가들에 과도한 무력을 사용했던 것으로 알려져 있다. 지금까지 CCG가 유해하고 공격적인 행동을 보였음을 감안하면,



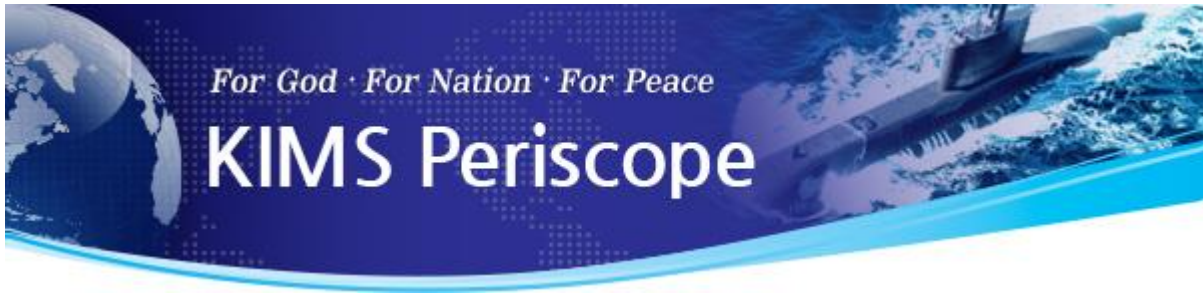
CCG가 확립된 해양법 집행 관행에 부합하는 방식으로 MPL을 실행할 가능성은 낮다.

CCG의 과도한/무차별적인 무력 사용 때문에 남중국해·동중국해·황해의 분쟁구역에서 의도치 않은 결과가 발생했을 수도 있다. 미국이 한국, 일본, 필리핀과 상호방위조약을 체결했으므로, CCG가 법 집행을 구실로 이런 방위 동맹국 중 하나에 무장공격 임계치를 넘는 수준의 활동을 수행할 경우 상호방위 의무가 촉발될 수 있다.

하지만 중국은 이웃국가들을 위협하고 자국의 국가 안보·팽창주의 목표를 진전시키고 분쟁 수역·육지에 대한 통제력을 공고히 하기 위해 비전통적인 군사력을 사용한다는 전략을 추진하는 데 MPL을 사용할 것이다. 지금까지 중국은 심각한 역공이나 악영향 없이 이 “회색지대(gray zone)” 활동을 성공적으로 수행해 왔다. 베트남, 필리핀 등의 국가는 이에 대응을 할 능력이나 의사가 없으며, 중국의 유해 행동에 관한 미국의 비난에도 불구하고 중국은 미국과의 직접적인 교전은 피해 왔다.

CCG는 해양무경단이므로, 법 집행 기관이 아니라 군대로 간주하고 취급해야 한다. CCG가 무력 사용이 포함되는 활동에 관여할 경우, 이런 활동은 개인적/집단적 자기방어 차원의 무력대응이 정당화되는 유엔헌장상의 무력공격으로 간주해야 한다. 국제사회는 중국의 이러한 무력사용을 더 이상 허용할 수 없을 것이다.

※ 이 글의 의견은 필자의 의견이며, 미국 정부, 미 해군, 미 해군대학의 의견과는 다를 수 있습니다.



China Coast Guard: Beijing's Tool for Intimidation

Raul (Pete) Pedrozo

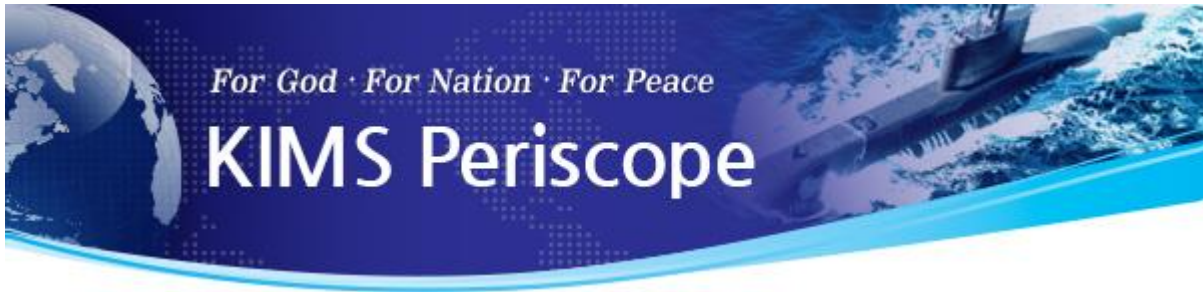
Professor

U.S. Naval War College

On February 1, 2021, a new Maritime Police Law (MPL) came into force that regulates the activities of the China Coast Guard (CCG). The MPL applies to all waters under China's jurisdiction and authorizes the CCG to use of force, including lethal force, to ensure compliance. Although the CCG can engage in law enforcement operations at sea, the manner and location in which it exercises its authority—within the territorial sea v. beyond the territorial sea—and the level and intensity of force used to ensure compliance—lethal v. non-lethal force—may illegally impede navigational rights and freedoms and violate international use of force standards for maritime law enforcement operations.

One of the MPL's most problematic provisions—Article 3—is its potential scope of application to sea areas under Chinese jurisdiction. The term sea areas under Chinese jurisdiction is not defined and is intentionally ambiguous to allow China to alter its position on application of the MPL depending on the circumstances. At a minimum, the MPL applies to all of waters, seabed, and land features encompassed by the nine-dash line (9DL) in the South China Sea (SCS). However, an international tribunal has ruled that China's historic claims to maritime areas encompassed by the 9DL are contrary to international law and without legal effect. Use of the CCG to enforce the MPL in these areas would likewise violate international law.

In the East China Sea, China would seek to enforce the MPL in the Senkaku (Diaoyu) Islands and adjacent waters, which are currently under the administration of Japan. China also unilaterally claims an extended continental shelf to the Okinawa Trough, which overlaps Japanese continental shelf and exclusive economic zone (EEZ) claims in the region.



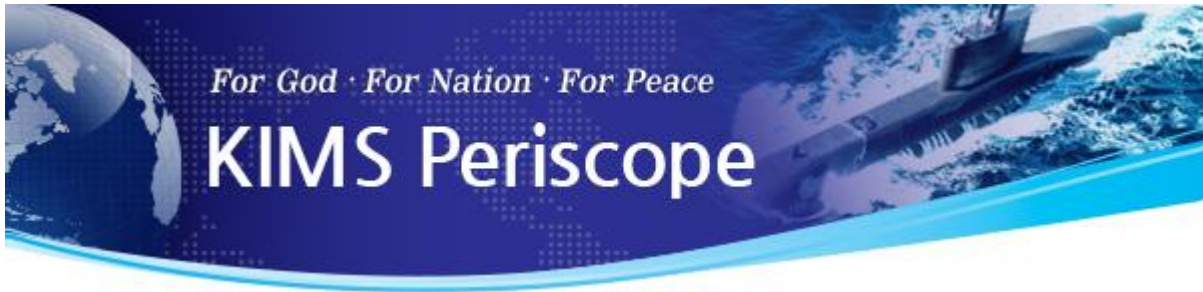
International law requires that overlapping claims be delimited by agreement between the parties or through third-party dispute settlement and that, pending such agreement, the parties shall not take action that could jeopardize reaching an agreement. Thus, employing the CCG to enforce its claims in the ECS would violate China's obligations under international law.

Similarly, the maritime boundary between China and Republic of Korea (ROK) in the northern ECS and the Yellow Sea, including around leodo (Socotra Rock), is unresolved. Although China and the ROK are engaged in bilateral discussions to delimit their maritime boundary, given the different approaches taken by each side—length of coastline and population (China) v. equidistant line (ROK)—it is unlikely that a solution will be achieved in the near term. Until the issue is resolved, international law precludes China from using force to settle the dispute.

The MPL also contains numerous provisions that are inconsistent with UNCLOS that will adversely impact traditional navigational rights and freedoms for all states in the Asia-Pacific region. Article 17 allows the CCG to take aggressive measures against foreign ships that illegally enter China's territorial sea. Since illegal entry is not defined, the CCG could use the MPL as a subterfuge to illegally impede or deny the right of innocent passage, which is guaranteed to all ships under international law.

Article 21 illegally authorizes the CCG to use force against warships and other state vessels which is clearly inconsistent with international law. Warships and other state vessels enjoy complete immunity from coastal state interference in both the territorial sea and beyond. A warship that does not comply with coastal state laws concerning innocent passage may be ordered to leave the territorial sea, but the CCG cannot use force to compel it to leave, subject to the right of self-defense against an armed attack or the unlawful threat or use of armed force. Beyond the territorial sea, warships and other state vessels are under the exclusive jurisdiction of the flag state. Any CCG interference with sovereign immune vessels seaward of the 12-nm limit would be unlawful.

Article 25 is troubling from a freedom of navigation perspective because it authorizes



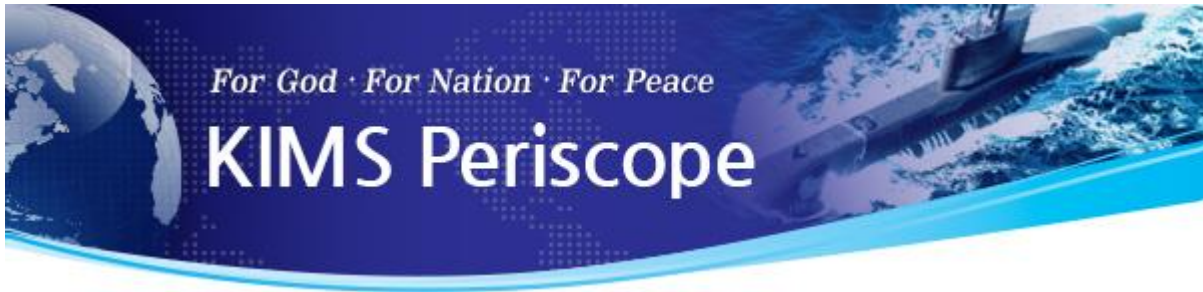
the CCG to establish maritime security zones for several reasons that can be used to restrict or prohibit the passage of ships both within and beyond the territorial sea. China may temporarily suspend innocent passage in its territorial sea to protect its security interests. It does not, however, have the authority to establish maritime security zones seaward of the territorial sea for any of the reasons specified in the MPL. Seaward of the territorial sea, all ships and aircraft enjoy high seas freedoms of navigation and overflight and other internationally lawful uses of the seas.

The MPL contains several provisions regulating the use of force and weapons that are clearly inconsistent with international rules applicable to maritime law enforcement operations. The CCG may only use force that is unavoidable, reasonable, and necessary under the circumstances. Indiscriminate use of force to compel compliance with the MPL is prohibited.

Article 20 allows the CCG to demolish buildings, structures, and devices constructed by other nations on disputed features. Outposts established in the SCS by other claimants could therefore be destroyed by the CCG. Similarly, the MPL would authorize the CCG to destroy the leodo Ocean Research Station. Such an unlawful use of force would violate the UN Charter and the international law of the sea.

Article 22 allows the CCG to use all necessary measures, including the use of weapons to stop infringement of Chinese sovereignty, sovereign rights, and jurisdiction. Thus, the CCG could use force, including lethal force, to expel Filipino fishermen from Scarborough Shoal, Vietnamese fishermen operating in the SCS, and Japanese and Korean boats fishing in the ECS and Yellow Sea. The CCG would additionally use force and weapons against a foreign warship challenging China's excessive maritime claims. Use of force in these circumstances is inconsistent with Article 2(4) of the UN Charter and is therefore impermissible under prevailing international law.

Chapter VI of the MPL regulates the use of weapons by CCG personnel. While parts of Chapter VI may comport with international standards on the use of weapons, any use of force against a foreign flag vessel in disputed areas or beyond China's territorial sea would



be inconsistent with the principle of exclusive flag state jurisdiction on the high seas, unless the vessel is engaged in piracy, slave trade, or unauthorized broadcasting.

The question remains whether the CCG will limit its use of force and weapons to situations that are reasonably necessary. The CCG is known for its repeated and coercive harassment and excessive use of force against its neighbors to advance China's illegal claims in the ECS, SCS, and Yellow Sea. Given this history of prior malign and aggressive behavior, it is unlikely the CCG will implement the MPL consistent with established maritime law enforcement practices.

Excessive or indiscriminate use of force by the CCG could have unintended consequences in disputed areas of the SCS, ECS, and Yellow Sea. The United States has defense obligations with the ROK, Japan, and the Philippines that could be triggered if the CCG conducts activities, albeit purportedly for law enforcement purposes, that cross the threshold of an armed attack against one of America's treaty allies.

Nonetheless, China will use the MPL to advance its strategy of using nontraditional military forces to intimidate its neighbors, advance its national security and expansionist objectives, and solidify control over disputed waters and territory. To date, China has successfully engaged in these "gray zone" operations without serious blowback or adverse repercussions. Nations, like Vietnam and the Philippines, are unable or unwilling to respond in kind, and China has avoided a direct military confrontation with the United States despite Washington's condemnation of China's malign behavior.

As the maritime arm of the People's Armed Police, the CCG must be considered and treated as a military force, not a law enforcement agency. If the CCG engages in operations that involve the use of force, these operations should be considered an armed attack under the UN Charter that justifies an armed response in individual or collective self-defense. The international community can no longer afford to give China a free pass.

※ The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of the U.S. government, the U.S. Department of the Navy, or the U.S. Naval War College.



약력

Raul Pedrozo is the Professor of the Law of Armed Conflict and of International Law at the U.S. Naval War College. He is also a U.S. representative to the International Group of Experts for the revision of the 1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea. He served for 34 years as an active-duty uniformed service member, and served in numerous positions advising senior military and civilian defense officials. Professor Pedrozo received his Bachelor of Science degree in Police Administration from Eastern Kentucky University, and later earned his J.D. from Ohio State University and LL.M. from Georgetown University.

국내외 참고자료

- [Maritime Executive, “China Extends its Domestic Navigation Laws Beyond Coastal Waters”](#)
[Maritime Executive, March 11, 2021.](#)
- [Tsukasa Hadano, “China's new maritime law fines ships that violate its waters,”](#) *Asian Nikkei*, April 30, 2021.
- [Wataru Okada, “China’s Coast Guard Law Challenges Rule-Based Order.”](#) *The Diplomat*, April 28, 2021.

알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

[웹페이지보기](#)