

해양안보를 위한 미국의 외교정책: 국제해양안보건설(IMSC) 활동과 한국에 주는 시사점

장성일

서울대학교 국제문제연구소 객원연구원

[기획자 註] 오늘날 전 세계 국가들은 (정도의 차이는 있겠으나) 무역을 통해 경제를 발전시키고 국민의 삶의 질을 향상하고자 한다. 국가 간 무역이 이루어지는 과정에서 상품은 주로 해상을 통해 이루어지므로 해상 교통로에서의 항행의 자유 확보는 각국의 경제를 위해서도 매우 중요한 일이다. 이러한 맥락에서 오늘날 해양안보는 많은 국가들의 주요 관심사 중 하나이다. 미국 또한 예외는 아니어서 ‘국제해양안보건설(IMSC)’이라는 다자 해양안보 연합체를 주도하며 중동 지역 해역에서 선박을 보호하고자 노력하고 있다. 그렇다면 IMSC는 어떤 조직이며 어떤 역할을 맡고 있는가. IMSC는 어떤 활동을 하고 있으며 그 활동이 한국에 주는 함의는 무엇인가. 제주평화연구원은 이와 같은 질문에 대한 답을 서울대 국제문제연구소 장성일 박사님의 JPI PeaceNet 기고문을 통해 알아보하고자 한다. 기획: 정승철 연구실장(scchung@jpi.or.kr)

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

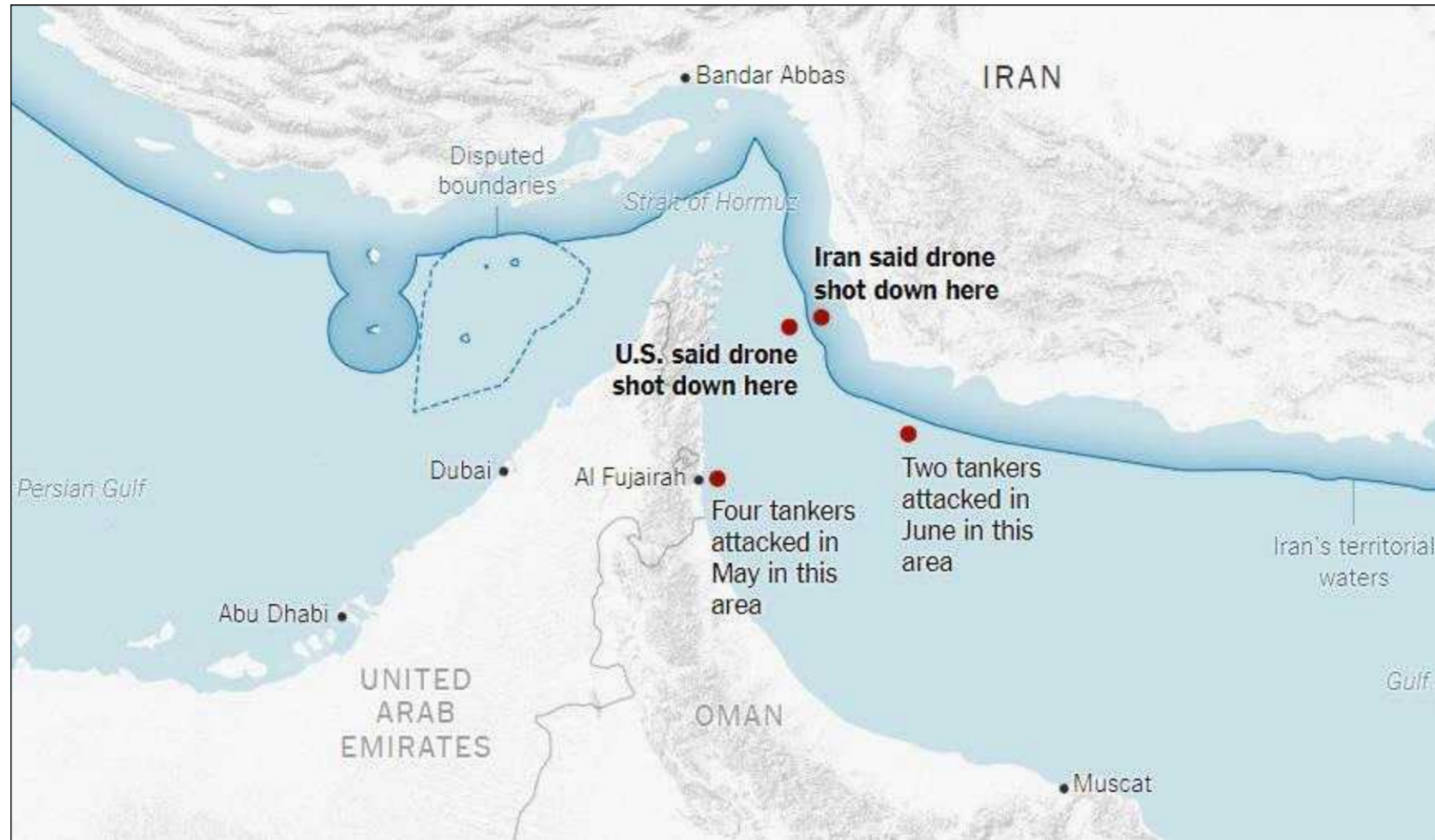
서론

2019년 5월과 6월 페르시아만 호르무즈 해협 인근 오만만(Gulf of Oman) 해역에서 유조선들이 잇달아 공격당하는 사건이 발생했다. 미국은 성명을 발표하면서 유조선에 대한 공격은 이란의 책임이라고 밝혔다.¹⁾ 유조선에 대한 공격 이후 원유 가격은 약 3% 이상 상승했다.²⁾ 이후 발생한 사건은 미국과 이란을 군사적 충돌 직전까지 몰고 갔다. 미국 현지 시간으로 6월 20일, 이란이 미국의 무인 정찰 드론을 격추하자 미국은 이에 대한 보복 공격으로 이란 레이더 및 미사일 부대 등을 공격하기 직전에 이를 취소한 것이다.³⁾ 다행히 미국과 이란은 군사적으로 충돌하지 않았으나 이상에서 언급한 일련의 사건은 해상수송로 문제, 더 나아가 해양안보가 국가 간 무력분쟁으로 이어질 가능성이 여전히 존재한다는 사실을 보여준다.

1) Mark Landler, Julian E. Barnes, and Eric Schmitt, “U.S. Puts Iran on Notice and Weighs Response to Attack on Oil Tankers,” *The New York Times* (June 14, 2019).

2) Edward Wong, “Pompeo Says Intelligence Points to Iran in Tanker Attack in Gulf of Oman,” *The New York Times* (June 13, 2019).

3) Weiyi Cai, Denise Lu, and Anjali Singhvi, “Three Attacks in the World’s Oil Choke Point,” *The New York Times* (June 21, 2019).

[그림-1] 미국의 정찰 드론 및 유조선들이 공격당한 지점⁴⁾

이 글은 2019년 호르무즈 해협 인근에서 미국과 이란의 갈등이 발생한 이후의 해양안보를 위한 미국의 외교정책인 ‘국제해양안보건설(IMSC: International Maritime Security Construct, 이하 IMSC)’에 주목한다. 이 글은 IMSC의 시작과 주요 활동, 그리고 미국의 해양안보를 위한 외교정책이 한국에 주는 시사점을 살펴본다.

미국 주도 해양안보 협력체 IMSC의 시작

‘국제해양안보건설(IMSC)’은 미국이 주도하는 다자적인 해양안보 연합체(coalition)로, 중동 지역 해역에서 선박을 보호하기 위해 미국이 주도하고, 영국, 호주 등이 참여하는 다자 해양안보 프로그램이다. 이 연합체는 국제해양안보건설, 국제해양안보구상, 국제호송연합체, 호르무즈 해협 호위 연합 또는 호르무즈 해협 호위 연합체 등으로 번역되고 있다. 2019년 7월에 공식 출범한 IMSC에는 2023년 6월 현재 미국, 영국, 알바니아, 라트비아, 에스토니아, 리투아니아, 루마니아, 사우디아라비아, 바레인, 아랍에미리트(UAE), 세이셸 11개국이 참여하고 있다.⁵⁾ 2019년 이란의 유조선 공격과 이후 미국과의 갈등이 IMSC의 창설에 기여했다. 특히 미국은 이란이 자국의 무인 정찰 드론을 격추시킨 후, 페르시아만 인근에서 이란으로 인해 발생할 수 있는 위협을 감시하고 위협 발생 시 그 증거를 확보하기 위한 목적으로 페르시아만 지역 항행 선박들에게 감시 장비를 제공하는 프로그램을 시작했다. 이러한 활동을 통해 미국은 이란의 위협적인 행동을 억지하고자 한 것인데, 영국, 바레인 및 호주가 미국이 주도하는 해양안보 연합체에 동참하기로 했다.⁶⁾ 이 프로그램의 출현 초기에는 Sentinel

4) Weiyi Cai, Denise Lu, and Anjali Singhvi, “Three Attacks in the World’s Oil Choke Point,” *The New York Times* (June 21, 2019).

5) International Maritime Security Construct, <https://www.imscsentinel.com/> (검색일: 2023년 6월 26일).

6) Benjamin Mueller, “U.K. Joins U.S.-Led Effort to Protect Ships in Strait of Hormuz,” *The New York Times* (August 5, 2019); Jamie Tarabay, “Australia Is Third Country to Join U.S. in Patrolling Strait of Hormuz,” *The New York Times* (August 21, 2019).

program 또는 Operation Sentinel이라 명명되었는데, 이러한 다자적인 해양안보 협력은 미국이 혼자서 페르시아만과 인근 해역의 해상수송로에 대한 안보 비용을 부담하는 것이 아니라, 여러 국가들의 참여를 유도하여 해양안보 제공의 부담을 나누어 가지려는 시도로 볼 수 있다.⁷⁾ 2019년 7월 IMSC가 출범하였을 때 미국, 영국과 호주만이 이 연합체에 참여하였는데, 8월에는 바레인이, 9월에는 사우디아라비아와 아랍에미리트(UAE), 그리고 얼마 지나지 않아 알바니아가 IMSC에 합류했다. 2020년 3월에 리투아니아, 10월에는 에스토니아도 IMSC에 참여하기 시작했다.⁸⁾

IMSC의 목적 및 작전 지역

IMSC는 ‘항행의 자유(freedom of navigation)’, 국제법 및 ‘자유로운 상업적인 흐름(free flow of commerce)’ 을 유지하여 지역의 안정 및 해양안보에 기여하는 것이 목적이다. 2019년 11월 7일에 IMSC는 실질적인 해양안보 활동을 담당하는 조직인 ‘Coalition Task Force (CTF) Sentinel(이하 CTF Sentinel)’ 을 만들었다. 이 조직의 임무는 상업적인 해운업을 보호하기 위해서 IMSC의 작전지역에서 국가 행위자의 지원을 받는 악의적인 활동(state sponsored malign activity)을 억지하는 것이다.⁹⁾

IMSC가 해양안보 작전을 수행하는 지역은 아라비아만(Arabian Gulf) 또는 페르시아만에서 호르무즈 해협(Strait of Hormuz) 및 오만만(Gulf of Oman)을 통과하여 아덴만(Gulf of Aden), 그리고 밥 엘-만답(Bab el-Mandab) 해협을 통과하여 홍해(Red Sea) 남부 지역까지의 공해(international waters)이다. IMSC가 해양안보 작전을 수행하는 지역에는 전 세계에서 가장 중요한 해상 지점(choke point)이 위치하고 있는데, 호르무즈 해협과 밥 엘-만답 해협이 그것이다.

호르무즈 해협은 이란과 오만 사이에 위치하고 페르시아만과 오만만 및 아라비아해를 이어주는 해협으로, 연간 42,000척 이상의 선박이 이 해협을 통과한다. 그런 의미에서 호르무즈 해협은 에너지 자원의 수송 관점에서 가장 중요한 지점(choke point) 중 하나라 할 수 있다.¹⁰⁾ 2018년 기준으로 하루 평균 2,100만 배럴의 석유가 호르무즈 해협을 통과하였는데, 이는 전 세계 석유 소비의 약 21%에 해당하는 엄청난 물량이다. 동 연도를 기준으로 전 세계 액화천연가스(LNG) 교역량의 1/4 이상이 호르무즈 해협을 통과했다. 2018년 이 해협을 통과하는 석유 물량의 76%가 아시아 시장으로 갔는데, 중국, 인도, 일본, 한국, 싱가포르가 대부분의 물량을 수입하는 고객이었다.¹¹⁾ 다음으로 밥 엘-만답 해협은 중동 지역을 수에즈 운하

7) Edward Wong, “Trump Imposes New Economic Sanctions on Iran, Adding to Tensions,” *The New York Times* (June 24, 2019).

8) <https://www.imscsentinel.com/news/s9tdvzvbyicxzorg1tn4wu2hpdn6> (검색일: 2023년 6월 28일).

9) International Maritime Security Construct, <https://www.imscsentinel.com/> (검색일: 2023년 6월 26일).

10) 미국 에너지 관리청(EIA: Energy Information Administration)은 ‘choke point(chokepoint)’ 를 “널리 사용되는 해로를 따라 있는 좁은 해협(narrow channels along widely used global sea routes)” 으로 정의하고 있다. U.S. Energy Information Administration, *World Oil Transit Chokepoints* (July 25, 2017). ‘choke point(chokepoint)’ 는 한국어로 해상요충지, 병목지점, 관문, 요충지, 전략적 해협, 급소지역 등으로 번역되어 사용되며 아직 합의된 용어는 존재하지 않는다.

로 연결하는 해협으로 연간 17,000척 이상의 선박이 통과한다. 만약 이 해협이 봉쇄되는 경우 선박이 아프리카 대륙을 돌아서 항행해야 하기 때문에 호르무즈 해협과 마찬가지로 전략적으로 중요한 해협이다. 2018년 하루 평균 620만 배럴의 석유가 밥 엘-만담 해협을 통과하여 유럽, 미국 및 아시아 지역으로 이동했다.¹²⁾

IMSC의 주요 활동

2019년 11월부터 활동을 시작한 이후 IMSC의 CTF Sentinel은 호르무즈 해협과 밥 엘-만담 해협을 통과하는 IMSC 가입 회원국 소속 1,100척 이상의 상선을 모니터링하는 활동을 했고, 상선이 동 태스크포스(CTF)가 해양에 머물고 있다는 사실을 확신하도록 하기 위해 거의 10,000번의 해양인식소통(maritime awareness calls)을 실시했다.

IMSC의 작전지역 정찰을 위해 해양순찰과 정찰용 항공기가 13,000시간 이상을 비행했다. IMSC의 태스크포스(CTF)는 바레인에 본부를 두고 있으며, ‘Sentinel’ 과 ‘Sentry’ 로 이루어져 있다. 호위함(frigate), 구축함(destroyer)과 같은 대형 해군 군함을 ‘Sentinel’ 이라 칭하고, ‘Sentinel’ 은 핵심적인 구간(choke point)인 호르무즈 해협과 밥 엘-만담 해협에서 감시 활동을 실시한다. ‘Sentry’ 는 초계함(patrol craft 또는 corvette)과 같은 소형 해군 군함을 지칭하며, 앞서 언급한 두 해협 사이에 있는 핵심적인 항로(transit lane)를 순찰한다. IMSC의 태스크포스(CTF)는 가장 위험도가 높은 구간을 통과하는 통행량을 관찰하기 위해 항공정찰자산도 추가적으로 활용한다.

IMSC의 CTF Sentinel이 작전 지역에서 벌이는 해상수송로 안보 또는 해양안보를 위협하는 행위자에 대한 감시 활동으로 2020년에 발생한 Wila호 사건을 들 수 있다. 2020년 8월 12일 호르무즈 해협 인근 오만만의 공해 상에서 이란이 군사력을 사용하여 IMSC의 회원국이 아닌 국가의 유조선인 Wila호에 승선하는 사건이 발생했고, Sentinel 선박이 이 장면을 포착한 것이다. 당시 이란군은 헬리콥터 한 대와 두 척의 선박을 동원했으며, 이러한 행위는 항행의 자유와 자유로운 상업의 흐름을 저해하는 국제법 위반으로 간주된다. 호르무즈 해협을 포함한 페르시아만, 오만만 해역에서 2019년 말부터 CTF Sentinel의 작전이 시작됨에 따라 Wila호 사건처럼 해당 지역에서 국가 행위자의 지원을 받는 악의적인 활동이 감소했고, CTF Sentinel의 작전 개시 이후 2019~2020년 동안 IMSC 회원국 선박에 대한 공격도 없었다고 IMSC는 전하고 있다.¹³⁾

11) U.S. Energy Information Administration, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39932> (검색일: 2023년 6월 26일).

12) U.S. Energy Information Administration, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073> (검색일: 2023년 6월 26일); <https://www.imscsentinel.com/news/s9tdvzvbyiicxzxorg1tn4wu2hpdn6> (검색일: 2023년 6월 28일).

13) The U.S. Navy, <https://www.navy.mil/Press-Office/Press-Releases/display-pressreleases/Article/2311913/international-maritime-security-construct-statement-on-incident-with-motor-tank/> (검색일: 2023년 6월 28일).

미국의 해양안보 외교정책이 한국에 주는 시사점

호르무즈 해협 해양안보를 위한 미국 주도의 다자 협력체인 IMSC의 활동이 한국에게 주는 시사점은 무엇인가?

첫째, 여전히 중요한 핵심구간(choke point)의 전략적 가치를 고려한 미국의 군사적 개입이다. 호르무즈 해협을 포함한 해상수송로 안보는 언제든지 군사력의 사용까지도 고려할 수 있는 안보 문제다.¹⁴⁾ 비롯한 에너지 자원 및 물류의 해상수송 비중을 고려할 때 악의적인 의도를 가진 국가 및 비국가 행위자로부터 핵심구간(choke point)을 비롯한 해상수송로를 보호하기 위한 미국의 군사력 사용(해군력의 투사)은 앞으로도 계속될 가능성이 높다. 앞서 살펴본 바와 같이 2019년 호르무즈 해협 인근에서 발생한 이란의 유조선 공격과 이후 미국과의 갈등이 IMSC의 출범을 촉발한 것과 같이, 미국 및 미국의 동맹국에게 핵심 이해관계가 있는 핵심구간(choke point)이나 해상수송로가 위협받는 경우 해양안보 확보를 위해 미국은 군사력을 사용할 가능성이 있다. 여기서 주목할 점은 IMSC의 사례가 보여주듯 최근 미국은 독자적인 군사력 사용 대신 여러 국가의 참여를 요구하는 다자적인 개입을 추구하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 미국은 앞으로 한국에게 이전보다 더 많은 참여나 기여를 요구할 가능성도 있다.

둘째, 미중 경쟁의 격화로 대만해협을 비롯한 남중국해에서의 해양안보가 불안해질 가능성이 있다. 남중국해나 동중국해는 미국 뿐 아니라 미국의 아시아 핵심 동맹국인 한국, 일본, 그리고 대만 경제의 생명줄이다. 2022년 미국 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장의 대만 방문에 대한 항의 차원에서 중국이 대만을 둘러싸고 위협적인 군사훈련을 실시한 사례만 보더라도, 미중 경쟁의 양상에 따라 한국 경제에 핵심적인 이해관계가 걸려 있는 해상수송로 또는 해상교통로가 위협받을 가능성이 있다. 다소 극단적인 시나리오에서, 미국에게 경도된 한국의 외교정책에 대한 불만을 표시하거나 한국의 외교정책 변화를 목적으로 중국이 한국 선박의 대만해협 또는 남중국해 및 동중국해 통행을 막거나 방해하는 등 다양한 방식으로 위협을 가할 가능성도 배제할 수 없다.

그렇다면 한국은 핵심적인 국가이익이 걸려 있는 해상수송로에 대한 안보를 확보하기 위해 독자적 및 다자적으로 어떤 노력을 해야 하는가? 실제로 미국은 2019년 7월 IMSC 출범 초기 한국에게 참여를 요구한 적이 있다.¹⁵⁾ 미국의 요청에 대해 당시 한국 정부는 미국 주도 IMSC 참여 대신 한국의 독자적 작전수행 방식을 선택했다. 2020년 초 한국은 청해부대의 파견을 결정했으며, 이후 청해부대의 임무 지역을 호르무즈 해협까지 확대했다.¹⁶⁾ 이란을 포

14) 장성일, “위기 시 미국 외교정책 결정의 통합적인 분석: 페르시아만 해상 수송로 위기에서 군사적 대응 결정,” 『한국정치학회보』 제54집 제2호 (2020년 6월), p. 233.

15) 유지혜·이유정, “미국, 한국 분담금 목표는 현금+호르무즈·남중국해 동참,” 『중앙일보』 (2019년 8월 21일).

16) 장연제, “정부, 호르무즈에 청해부대 파병키로…파견지역 확대 방식,” 『동아일보』 (2020년 1월 21일); 김성진, “정부, 호르무즈에 청해부대 독자 파병…“美·이란과 사전 협의”,” 『뉴시스』 (2020년 1월 21일); 윤상호, “美연합체 참여않고 호르무즈 독자 파병,” 『동아일보』 (2020년 1월 22일).

함하여 중동 국가들과의 관계를 고려할 때 한국이 미국이 주도하는 IMSC에 회원국으로 직접 참여하는 것은 부담이될 수 있으나, 어떤 방식으로든 한국이 미국 주도 해양안보 활동에 기여해야 할 것이다. 아울러 한국은 남중국해 및 동중국해에서도 해양안보 확보를 위한 노력을 기울여야 하며, 동시에 중국이 한국의 행동을 자신에 대한 공격적인 행위로 오인하지 않도록 신중한 외교적 노력을 병행해야 한다.

저자소개

장성일 박사는 서울대학교 정치외교학부 강사를 역임, 서울대학교 국제문제연구소 객원연구원으로 재직중이며, 경희대학교 학술연구교수와 과학기술정책연구원 연구원을 지냈다. 저자는 한국외국어대학교를 졸업하고, 서울대학교 외교학과에서 석사학위를 받은 후, 2019년 서울대학교 정치외교학부에서 냉전기 미국 외교정책 결정에 대한 아카이브 연구로 외교학 박사학위를 받았다. 연구분야는 미국 외교정책의 제도로서 국가안전보장회의(NSC), 외교정책 이론, 해양안보 및 에너지 안보 등이다. 대표적인 연구로 단독 저서는 『해양안보와 미국의 외교정책』 (도서출판 이조, 2023), 논문으로는 “위기 시 미국 외교정책 결정의 통합적인 분석: 페르시아만 해상 수송로 위기에서 군사적 대응 결정,” (한국정치학회보, 2020), “외교정책 연구에서 ‘정책결정(Decision-making)’ 관점 재조명: 1967년 티란 해협 수송로 안보 위기 시 미국의 무대응 분석,” (국제정치논총, 2020), “미국 국가안보 제도의 기원: 국가안전보장회의(NSC) 창설 과정에서 관료 조직 간 정치,” (평화연구, 2021) 등이 있다.

2023년 9월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지