

June 2026  
No. 400

# INSS

## 전략보고

### 중국 「황해전략」의 변화와 한국의 대응 과제

정현욱  
hwcheng@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 한·중 간 서해 현안과 쟁점
- III. 중국 「황해전략」의 변화
- IV. 한국의 대응 과제

# 중국 「황해전략」의 변화와 한국의 대응 과제

## I. 문제 제기

---

## II. 한·중 간 서해 현안과 쟁점

---

1. 해양경계 미확정 장기화
2. 한중어업협정의 제도적 한계
3. 해군작전구역 설정

## III. 중국 「황해전략」의 변화

---

1. 서해의 전략적 가치 재평가
2. 중국의 '해양강국' 건설 및 해양 패권 추구
3. 군사·법 집행·회색지대 전술 결합을 통한 전략화
4. 중국의 황해전략: 목표, 수단, 방법

## IV. 한국의 대응 과제

---

# 중국 「황해전략」의 변화와 한국의 대응 과제

저자 | 정현욱

## 국문 초록

본 연구는 최근 서해(황해)에서 나타나는 중국의 해양 활동 확대와 잠정조치수역(PMZ) 내 구조물 설치를 중심으로 중국 「황해전략」의 변화 양상과 그 함의를 분석하고, 한국의 대응 과제를 고찰하는 것을 목적으로 한다. 기존 연구는 주로 남중국해와 동중국해를 중심으로 중국의 해양전략을 분석해 왔으며, 상대적으로 갈등 수준이 낮았던 서해는 전략적 중요성이 과소평가 되어 왔다. 그러나 최근 미·중 전략경쟁 심화와 중국의 해양강국 건설 정책 추진 속에서 서해의 전략적 가치가 빠르게 증대되고 있다. 서해는 단순한 어업 공간이나 완충수역이 아닌 중국의 수도권 방어, 반접근·지역거부(A2/AD) 체계 구축, 대미 견제, 대만 유사시 후방 안정 확보, 나아가 글로벌 해양질서 주도권 확보를 위한 핵심 전략 공간으로 재인식되고 있다. 이러한 배경에서 중국은 해군·해경 활동 확대, 해양조사 및 구조물 설치, 국내법에 기반한 해양 법 집행 강화, 회색지대(gray zone) 전술 운용 등을 통해 서해에서의 통제력과 관할권 주장을 점진적으로 확대하고 있다. 특히 한중 잠정조치수역(PMZ) 내 구조물 설치와 해경 중심의 준군사 활동은 군사·법 집행·비군사 수단이 결합된 복합적 회색지대 전략의 일환으로 평가된다. 이러한 변화는 서해를 단순한 어업 협력과 관리 가능한 수역에서 벗어나, 한·중 해양 관할권 경쟁과 미·중 전략경쟁이 교차하는 민감 해역으로 변화시키고 있으며, 향후 역내 해양질서와 안보 환경에도 중대한 영향을 미칠 가능성이 크다. 이에 따라 한국은 해양경계획정 추진, 한중어업협정 보완, 해양 법 집행 역량 강화, 해양영역인식(MDA) 체계 고도화, 주변국과의 해양안보 협력 확대 등을 국가 차원의 중장기 해양전략 차원에서 더욱 적극적·체계적으로 추진함으로써, 서해에서의 해양 주권과 전략적 이익을 선제적으로 확보해 나가야 한다.

주제어: 서해, 해양안보, 잠정조치수역, 한중어업협정, 회색지대 전술

## I 문제 제기

### ■ (연구 배경) 저갈등 해역으로 인식되어 온 서해의 전략적 위상 전환

- 중국이 해양 주권·관할권 확보를 적극 추진하는 과정에서 남·동중국해 주변국과의 갈등이 지속된 반면, 서해에서는 한국과의 갈등 수준이 상대적으로 낮게 유지
  - 서해는 남·동중국해와 달리 영유권, 에너지 자원 관련 분쟁 소지가 적고, 주로 어업 관련 마찰 발생
  - 한·중은 수교 이후 비교적 안정적인 관계 및 제도적 관리 틀을 유지해 오면서 어업 마찰이 외교·안보적 갈등으로 확산하는 것 방지
- 그러나 최근 한·중 잠정조치수역(PMZ) 내 중국의 일방적인 구조물 설치를 계기로 서해에 대한 중국의 전략적 접근 변화와 동 해역의 안보 전략적 중요성 부각
  - 서해는 한·중 간 ▲해양경계 未확정 ▲어업질서 관리 ▲해양자원 개발 ▲해상 범집행 등 정치·경제·법적 쟁점이 복합적으로 중첩
  - 특히 중국의 ▲구조물 상시 운영 및 추가 설치 가능성 ▲해군·해경 활동 확대 ▲법률전 기반 관할권 주장 강화로 기존 쟁점이 구조화되며 긴장과 불확실성 증대

### ■ (연구 목적) 서해의 중요성 재고 및 중국 「황해전략」 변화의 영향과 대응 진단

- 서해는 어업 공간을 넘어 군사·전략적 중요성이 지속적으로 증대되고 있는바 한국은 서해에 대한 전략적 시각을 한층 강화할 필요
  - 중국의 서해 인식은 과거 어업과 수도권 방어 중심에서 최근 미·중 전략경쟁과 연계된 핵심적인 군사·전략적 요충지로 변화하는 추세
  - 한국에게 서해는 북한 위협에 대응하는 안보 최전선이자 한미 연합전력 운용의 전략적 거점이며, 수출입과 에너지 수송의 관문으로서 한국 경제안보를 지탱하는 핵심 해역
- 한·중 해양 권익이 교차하는 서해에서 중국 「황해전략」의 변화가 초래하는 영향 분석과 한국의 전략적 대응 방향 도출 필요
  - 2025년 11월 한중정상회의 당시 이재명 대통령이 서해 구조물 문제의 심각성을 직접 언급할 정도로 동 사안이 한중관계에 미치는 영향 상당

1 Cho, Sungmin. "China's quiet challenges at sea: explaining China's maritime activities in the Yellow Sea, 2010-2020." *Asian Security* 17.3 (2021): 294-295

- 중국의 「황해전략」<sup>2</sup>에 대한 안보정책 연구는 남·동중국해에 비해 상대적으로 제한적이며, 한국에서도 정책·학술적 관심 미진
- 본 연구는 중국 「황해전략」의 변화 양상과 배경을 종합적으로 분석하고, 그 함의와 한국의 대응 과제를 고찰하는 데 목적
- 나아가 이러한 변화가 역내 해양질서, 한·중 관계, 해상 법 집행 등에 미치는 영향을 분석하고, 중장기 해양안보 전략 및 해양정책 수립에 기여하고자 함

---

2 본 연구에서는 기본적으로 '서해'라는 용어를 사용하되, 중국의 해양전략 및 인식을 분석하는 맥락에서는 '황해'를 병행하여 사용

## II 한·중 간서해 현안과 쟁점

### 1. 해양경계 미확정 장기화

- 1996년 한·중 유엔해양법협약(UNCLOS) 비준 및 200해리 배타적 경제수역(EEZ) 선포 이후 서해 내 관할권 중첩 문제 지속, 해양경계 미확정 상태 장기화
  - 한국은 서해 EEZ 및 대륙붕 경계 확정 기준으로 ‘중간선(등거리선) 원칙’ 적용
  - 중국은 ‘형평의 원칙’과 ‘자연연장론’을 근거로 중국에 더 넓은 해역 및 대륙붕 배분 주장
    - ※ 중국은 해안선 길이, 인구, 경제 규모 등 과도한 관련 사정을 근거로 자국에 더 넓은 해역이 배분되는 것이 형평성에 맞다고 주장하며, 서해 해저 퇴적물 대부분이 중국 대륙에서 유래했고 자국 대륙붕이 한반도 인근까지 자연적으로 이어졌다고 주장
  - 최근 해양경계획정 관련 국제판례의 주된 흐름은 중간선을 방법론적 출발점으로 설정한 후 관련 사정을 일부 반영하여 형평적 결과 도출

〈표 1〉 해양경계획정의 주요 원칙

구분	내용
중간선 원칙	기선(base line)으로부터 등거리에 있는 중간선을 기준으로 해양 경계 획정 <sup>3</sup>
형평의 원칙	해양 경계 획정 시 관련 사정(relevant circumstances) 전반을 고려하여 공정한 결과 달성 <sup>4</sup>
자연연장론	한 국가의 육지 영토가 해저를 따라 지질학적으로 연속되는 대륙붕까지 자연적으로 이어진다는 점에 근거하여 해당 범위에 대한 권리를 주장

출처: 저자 정리

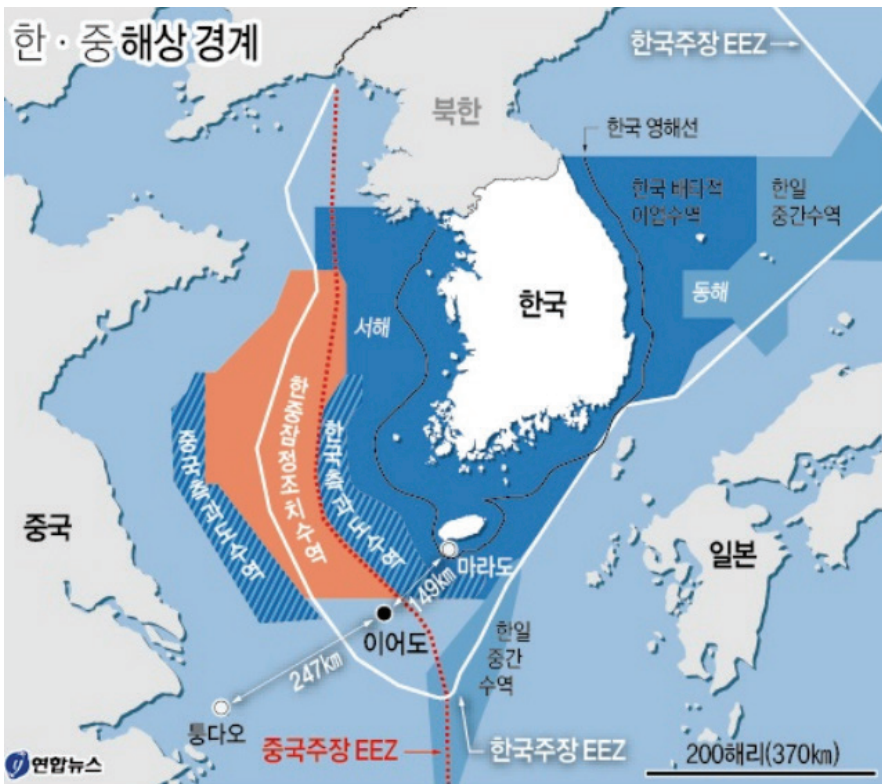
3 등거리선 원칙의 국제법적 근거는 “연안이 서로 마주 보는 국가 간 동일한 대륙붕이 존재하고 경계에 대한 합의가 없는 경우, 특별한 사정이 없는 한 중간선을 경계로 설정”하도록 규정한 1958년 제네바 대륙붕협약 제6조 제1항에 있다. 김용환. “중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토.” 한국해양수산개발원, 해양정책연구 23.1 (2008): pp. 42-43 참조.

4 형평의 원칙은 국제사법재판소가 1969년 ‘북해 대륙붕 사건’ 판결에서 “대륙붕의 경계 획정인 형평한 원칙들에 따라, 그리고 모든 관련 사정을 고려하여, 합의에 의해 이루어져야 한다”라고 판결한 이래 주목받게 되었다. 김용환. “중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토.” 한국해양수산개발원, 해양정책연구 23.1 (2008): p. 51.

▪ 서해 경계확정 문제는 국제법적 분쟁을 넘어 해양 공간에 대한 한·중의 전략적 인식 차이로 확장되며 갈등의 장기화 및 점진적 확산 초래

- 더 넓은 해역과 대륙붕에 대한 중국의 주장은 단순한 인식 차원에 머무르지 않고 ▲어업 활동 ▲양식 플랫폼 설치 ▲해군 작전구역 설정 등 다양한 수단을 통해 실제 정책과 행동으로 구체화
- 중국은 서해를 자국의 내해(內海)로 인식하며 미국 및 그 동맹국의 해군력을 견제하고 태평양 진출을 위한 전략적 교두보로 간주

※ 내해(internal waters)는 국제법상 영해의 기선 내측(육지 쪽)에 위치한 해역을 지칭. 단, 특정 해역을 '내해로 인식' 또는 '내해화한다'라는 표현은 법적 지위의 변화라기보다는 해당 해역에 대해 자국의 주권에 준하는 수준의 통제와 배타적 관리 권한을 강화하려는 전략적 시도를 의미



〈그림 1〉 한·중이 주장하는 EEZ 경계

출처: 연합뉴스(2021.11.24.)

## 2. 한중어업협정의 제도적 한계

- 해양경계 미확정 상황에서 한·중은 「한중어업협정」, UNCLOS, 외교적 협의를 바탕으로 서해를 관리하고 있으나, 구조적 이해관계 차이로 갈등 잠재
  - 2001년 6월 시행된 「한중어업협정」은 해양 주권 문제를 유보한 상태에서 어업 질서 유지를 도모한 실용적·기능적 협력 장치로 평가됨<sup>5</sup>
  - 그러나 주권 문제 유보로 해양경계획정이 근본적으로 해결되지 못한 채 분쟁 잠재성이 지속되고, PMZ 공동관리의 집행력 한계로 불법조업·단속 갈등 반복
- 협정 체결 이후 해양 이용 방식이 다변화하였으나, 이에 비해 협정 내용이 변화를 충분히 반영하지 못하는 구조적 한계 존재
  - 한중어업협정은 어업 활동 관리에 한정되어 ▲해양자원 개발 ▲해양과학조사 ▲해상 법 집행 ▲회색시대 활동<sup>6</sup> 등 비(非)어업 분야에 대한 규율 공백
  - 협정의 적용 범위와 해석을 둘러싼 한·중 간 인식 차이로 협정 운영의 불안정성 상존
- 최근 PMZ 내 중국의 무단 구조물 설치는 과도기적 조치의 제도적 한계를 보여주는 대표적 사례
  - 해양경계 미확정 상황에서 중국은 PMZ 내 ‘선란(深藍) 1·2호’ 등 심해 양식 플랫폼과 고정식 관리 시설을 설치하여, 한·중 간 외교 마찰 초래
  - 특히 관리시설인 고정식 구조물은 단순 해양경제 활동을 넘어 서해에 대한 안보·전략적 관리 및 영향력 확대 시도로 해석될 소지 존재

〈표 2〉 「한중어업협정」 주요 내용

구분	내용
체결·발효	2000년 체결, 2001년 발효
적용 해역	서해 한·중 배타적경제수역(EEZ) 중첩 해역
수역 구분	잠정조치수역(PMZ), 과도수역, 각국 EEZ

5 외교부, “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정”, [https://www.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=www&physic=krcn\\_fisheriesagreement.pdf&real=krcn\\_fisheriesagreement.pdf](https://www.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=www&physic=krcn_fisheriesagreement.pdf&real=krcn_fisheriesagreement.pdf)(검색일: 2026.3.10.)

6 회색시대(gray zone) 활동이란 전쟁과 평화 사이의 모호한 영역에서 전면적으로 확전되지 않을 수준의 점진적 도발과 압박을 통해 상대국의 이익을 침해하고 자국의 정치·군사적 목적을 달성하려는 적대적 전략을 의미

구분	내용
PMZ	공동관리 수역, 양국 어선 조업 허용
과도수역	상대국 어선의 한시적 조업 허용 및 단계적 축소
협정 구성	총 16개 조문, 부속서 2개
조업 규제	어획량, 어구, 조업 방식 등에 대한 공동 규제
법 집행(단속 원칙)	자국 어선은 자국이 단속 (기국주의)
공동기구	한·중 어업공동위원회 통해 자원관리·분쟁 조정
분쟁해결	협의를 통한 해결 원칙, 공동위원회 활용

출처: 「한중어업협정」을 참고하여 저자 정리

### 3. 해군작전구역 설정

- 중국은 서해 중간 지점인 동경 123.5도를 넘어선 동경 124도 선을 자국의 '해군 작전구역'의 동측 한계로 설정하고 운용<sup>7</sup>
  - 중국은 1962년 북한과 체결한 「조중변계조약(朝中邊界條約)」에서 압록강 하구를 기준으로 동경 124도를 북·중 해양경계로 설정하고 전통적·잠정적 해양 경계로 간주
  - 중국은 이 기준선을 남측으로 확장하여 서해상 작전 한계선으로 적용하려는 경향을 보임
    - ※ 중국 내에서는 해당 조약이 북한에 대한 일정한 양보를 포함한 것으로 평가하며,<sup>8</sup> 그 이유를 1960년대 당시 동맹 유지 및 정치·전략적 필요 때문이었던 것으로 해석<sup>9</sup>

7 양희철(2022.7.25.), “서해 124도는 한중 회색지대가 될 것인가”, 『서울신문』, <https://www.seoul.co.kr/news/editOpinion/world-stories/2022/07/26/20220726025010>(검색일: 2026.4.2.)

8 중국은 「조중변계조약」 과정에서 비단섬(신도)과 황금평을 북한 영토로 인정하였으며, 이는 압록강 하구 및 서해 북부 해역에서 북한 측 기점(base point)을 확대하는 효과를 가져와 북한에 상대적으로 유리한 해상 경계 형성에 일정 부분 영향을 미쳤다. Chiung-Chiu Huang(2012), *Harmonious Intervention: Pragmatism and Political Culture of China's East Asian Order*, Doctoral dissertation, University of Denver, pp. 60-66 참조.

9 沈志華·董潔, 2011, “中朝邊界爭議的解決(1950-64年)”, 二十一世紀雙月刊, 4月號(總第124期), pp. 46-47.



〈그림 2〉 서해 동경 124도선

출처: 한겨레(2026.1.19)

- 동경 124도 선의 작전구역 설정은 서해에 대한 중국의 통제 범위 확대 의도를 반영하며, 중국이 서해를 자국 해양안보의 전방 전략 공간으로 확장하려는 움직임 시사
  - 중국은 서해에서 한국 해군의 동경 124도 서쪽 해역 진입을 거부하며, 부표 설치 및 해양 정보 수집 활동 등 준군사 활동 확대<sup>10</sup>
  - 중국은 서해를 포함한 주변 해역을 제1·제2도련선 돌파를 위한 전략적 전선으로 인식하고 반접근/지역거부(A2/AD)<sup>11</sup> 역량을 강화

10 Mastro, Oriana Skylar. "The next flashpoint? China, the Republic of Korea, and the yellow Sea." *asia policy* 18.1 (2023): 67-93.

11 반접근(Anti-Access, A2)은 적대 세력의 전역 진입을 지연·차단하는 활동이며, 지역거부(Area Denial, AD)는 진입 이후 작전 및 기동의 자유를 제한하는 활동. Hagen, Jeff et al. "The Foundations of Operational Resilience — Assessing the Ability to Operate in an Anti-Access/Area Denial (A2/AD) Environment," RAND, Jul 7, 2016, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1265.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1265.html)(검색일: 2026.3.27.)

### III 중국 「황해전략」의 변화

#### 1. 서해의 전략적 가치 재평가

##### ■ 과거 중국은 서해를 군사 전략보다는 어업 관리 차원에서 접근

- 중국은 과거 서해를 군사적 전략 공간보다는 어업 중심의 ‘관리 가능한 해역’으로 인식하며 한반도 인접 해역에서 긴장 관리에 중점

- 서해는 도서 영유권 분쟁의 직접성이 낮고, 대규모 에너지 자원이 확인되지 않아 자원 개발을 둘러싼 경쟁과 충돌 요인이 상대적으로 제한적

※ 한중 간 분쟁 소지가 제기되어 온 ‘이어도’는 항시 수면 아래에 있는 수중 지형물(암초)로서 국제법상 어떠한 해양 권리(영해, EEZ, 대륙붕)도 생성하지 못함. 따라서 이는 도서 영유권 분쟁의 대상이 아니라 한·중 간 EEZ 경계 미확정에 따른 해양 관할권 문제에 해당. 또한 이어도는 한·중 잠정조치수역(PMZ) 밖에 위치

- 중국은 한국과의 직접적 마찰을 최소화하기 위해 서해에서 비교적 신중하고 관리 지향적인 접근을 유지해 온 것으로 평가됨

##### ■ 미·중 경쟁 심화 속 서해의 전략적 가치 재평가

- 2010년 3월 천안함 사건과 이후 한미 연합훈련은 중국이 서해의 지정학적 가치를 재정의하고 전략적 의미 변화를 촉발한 결정적 계기로 작용

- 이 사건 이후 2010년 7월과 11월 한국 동해와 서해에서 실시된 한·미 연합 군사훈련에서 미국 항공모함(USS George Washington)이 참가<sup>12</sup>

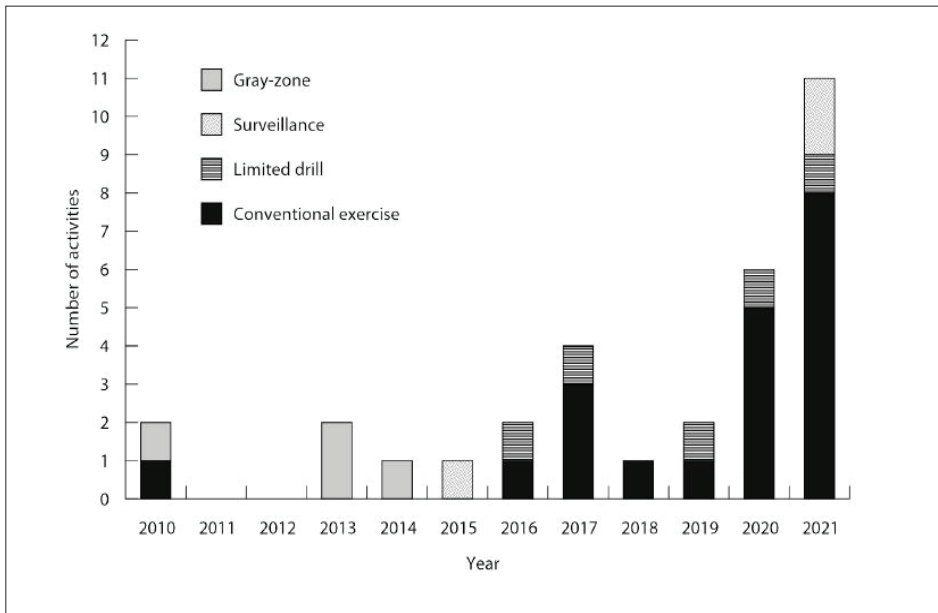
- 이를 계기로 중국은 서해가 더 이상 단순한 방어 완충지대가 아니라, 미국 해군이 언제든 진입하는 미·중 전략적 경쟁 공간이라는 인식 강화<sup>13</sup>

※ 당시 중국은 서해에서의 미 항공모함 활동에 대해 강하게 반발하며, 이 해역을 연안 방어 및 A2/AD 전략의 핵심 작전 공간으로 인식하고 있음을 표출하였으며, 2017년까지 진행된 주한미군기지의 평택 이전은 결과적으로 중국의 이러한 우려를 한층 강화

12 abc NEWS(June 3, 2010), U.S. to Join South Korean Military Exercise Off North Korea Coast, [https://abcnews.com/Politics/Media/us-join-south-korea-military-exercise-north-korea/story?id=10807101&utm\\_source=chatgpt.com](https://abcnews.com/Politics/Media/us-join-south-korea-military-exercise-north-korea/story?id=10807101&utm_source=chatgpt.com)(Accessed: 2026.3.19); Stars and Stripes(August 6, 2010), [https://www.stripes.com/news/2010-08-06/pentagon-says-us-carrier-to-exercise-in-yellow-sea-2021305.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.stripes.com/news/2010-08-06/pentagon-says-us-carrier-to-exercise-in-yellow-sea-2021305.html?utm_source=chatgpt.com)(Accessed: 2026.4.22)

13 Cho, Sungmin. "China's quiet challenges at sea: explaining China's maritime activities in the Yellow Sea, 2010-2020." *Asian Security* 17.3 (2021): 294-312.

- 서해는 ‘북한 도발 대응’을 중심으로 한 제한적 안보 공간을 넘어 미·중 경쟁 심화와 중국 해양 전력 증강이 교차하는 전략적 요충지로 부각
- 중국은 서해에서 군사능력 증강과 대규모 정규군 훈련 확대를 통해 해양 통제 능력을 강화하는 추세
  - 중국은 서해에서 해군·공군·미사일 전력 모두를 통합적으로 운용할 수 있는 능력을 보유<sup>14</sup>
  - 또한 정규군 중심의 대규모 군사훈련을 확대하고 있으며, 특히 군함 활동과 항공기의 방공식별구역 진입이 현저히 증가하는 추세
    - ※ 서해에서 중국 군함의 활동은 2015년 약 96회에서 2019년 290회, 2023년 360회로 급증<sup>15</sup>



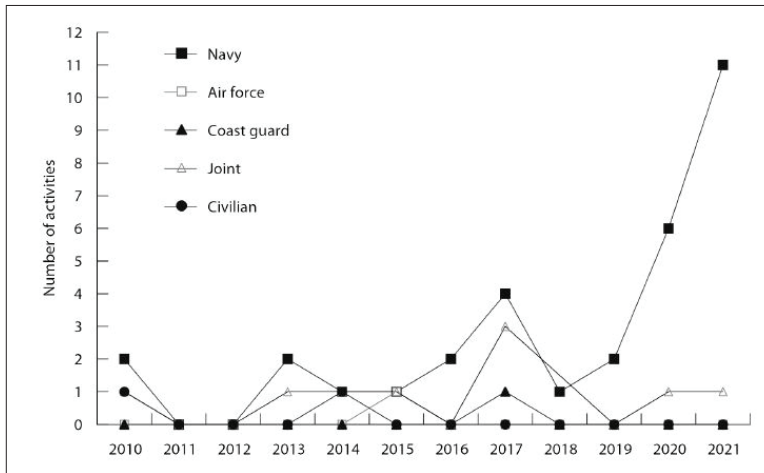
〈그림 3〉 중국의 서해 군사활동 증가 추이

출처: Mastro, Oriana Skylar(2023), p. 79

14 Mastro, Oriana Skylar. “The next flashpoint? China, the Republic of Korea, and the yellow Sea.” *asia policy* 18.1 (2023): 76-81.

15 Mastro, Oriana Skylar. “The next flashpoint? China, the Republic of Korea, and the yellow Sea.” *asia policy* 18.1 (2023): 77; 중앙일보(2025.06.18), “서해 수백번 드나든 미군함, 미군기지 감시할 레이더 달았다”, <https://www.joongang.co.kr/article/25344615>(검색일: 2026.3.20)

- 서해는 수도 베이징 등 중국 주요 도시에 인접한 바다로 중국 인민해방군해군 북해함대 기지(칭다오) 위치
  - 칭다오는 중국 최초의 항공모함 본거지(모항)로서 항공모함, 잠수함, 구축함 등 핵심 전력 보유
  - 중국이 매년 러시아와 진행하는 해상연합(Joint Sea) 훈련의 중국 측 주요 해군 기지도 서해상에 있는 칭다오로, 서해의 전략적 중요성 현시
  - 서해에서 중국의 군사·안보 관련 활동은 해군 또는 해군·해경 연합 형태가 뚜렷이 증가하는 추세



〈그림 4〉 중국의 서해 활동 주체 구분

출처: Mastro, Oriana Skylar(2023), p. 81

## 2. 중국의 '해양강국' 건설 및 해양 패권 추구

- 중국은 서해를 원해 진출, 해양 강국 도약을 위한 교두보로 재인식
- 중국은 과거 해양을 '금지된 공간(전군대)' 또는 '방어적 공간(건국 초기)'으로 보던 시각에서 벗어나 '중국의 부상'을 위한 능동적 공간으로 재정의
  - 2012년 제18차 전국대표대회(당대회)는 '21세기는 바다의 세기'임을 강조하며 해양강국 건설 계획을 공식화
  - 2017년 제19차 당대회에서는 해양강국 건설을 '중국몽(中國夢) 실현을 위한 필연적 선택'으로 규정하며 국가 최우선 전략으로 격상
- 해양강국 건설의 핵심은 해군력으로, 중국은 해군 현대화를 통해 2010년대 이후 급속한 전력 증강을 이루며 2014년부터 함정 수 기준 세계 최대 규모의 해군력 구축

- 중국은 한국의 대미(對美) 군사적 의존도 심화와 전력 강화를 한·중 해양 권익 분쟁의 잠재적 갈등 지수를 높이는 핵심 요인으로 간주<sup>16</sup>
- 천안함 사건 이후 확대된 한·미 연합훈련을 자국 안보에 대한 압박으로 간주한 중국은 이를 해군력 현대화와 해양 활동 확장의 명분으로 활용
- 결과적으로 서해는 남북 대치를 넘어 미·중 간 해양 패권과 한·중 간 관할권 주장이 복합적으로 충돌하는 전략적 경쟁 공간으로 변모

**Table 1. Numbers of Certain Types of PLA Navy and U.S. Ships Since 2004**  
 Figures for PLA ships taken from annual editions DOD reports on military and security developments involving China dated 2005 and subsequent years, showing data for 2004 and subsequent years

Data for that year (as shown in DOD report dated the following year)	Principal PLA combat ships—excludes auxiliary and support ships. (The figure for total U.S. battle force ships shown toward the right includes auxiliary and support ships, but excludes patrol craft, of which the Navy has very few.)													China Coast Guard	Total U.S. battle force ships	U.S. vs. China
	Submarines				Surface combatants					Amphibious ships						
	SSB	SSN	SS	CV	CG	DD	FF	FFL	PC	LHA	LST/ LPD	LSM	Total			
2004	1	6	51	0	0	21	43	0	51	0	20	23	216	n/a	292	+76
2005	1	5	50	0	0	25	45	0	45	0	25	25	221	n/a	281	+60
2006	1	5	53	0	0	25	47	0	41	0	25	25	222	n/a	281	+59
2007	1	5	54	0	0	29	45	0	45	0	26	28	233	n/a	279	+46
2008	2	6	54	0	0	27	48	0	70	0	27	28	262	n/a	282	+20
2009	2	6	54	0	0	25	49	0	85	0	27	28	276	n/a	285	+9
2010	2	5	49	0	0	26	53	0	86	0	27	28	276	n/a	288	+12
2011	2	5	48	0	0	26	53	0	86	0	28	23	271	n/a	284	+13
2012	3	5	49	1	0	23	52	0	85	0	29	26	273	n/a	287	+14
2013	3	5	51	1	0	24	49	8	85	0	29	28	283	n/a	285	+2
2014	4	5	53	1	0	21	52	15	86	0	29	28	294	n/a	289	-5
2015	4	5	57	1	0	23	52	23	86	0	30	22	303	n/a	271	-32
2016	4	5	54	1	0	21	56	23	88	0	34	21	317	185	275	-42
2017	4	5	57	1	0	28	51	28	86	0	33	23	306	240	279	-27
2018	4	6	50	1	0	33	54	42	86	0	37	22	335	248	286	-49
2019	4	6	46	2	1	32	49	49	86	0	37	21	333	255	290	-43
2020	6	9	56	2	1	32	48	51	86		57		348	223	296	-52
2021	6	9	56	2	6	36	45	50	84		57		351	224	294	-57
2022	6	6	47	2	8	42	47	50	60	3		57	328	142	289	-39
2023	6	6	47	3	8	42	49	50	60	3		58	332	141	291	-41
<b>Change from 2004 to 2023</b>	+5	0	-4	+3	+8	+21	+6	+50	+9		+18		+116	n/a	-1	-117

〈표 4〉 미중 해군 군함 수량 및 타입 비교

출처: CRS(2025), China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress, <https://www.congress.gov/crs-product/RL33153>, p. 8

16 刘隸. “韩国的黄海政策及其对解决中韩海洋争端的影响—基于美国亚太再平衡战略的分析.” 东疆学刊 33.1 (2016): 38-42.

- 서해는 중국이 한반도·동중국해·일본에 대한 감시·정찰 기능을 수행할 수 있는 해역으로 중국의 근해방어를 위한 전초 기지
  - 중국이 대만에 대한 군사 작전을 감행할 시 서해는 자국 근해방어 및 A2/AD 운용을 위해 핵심적인 해역
  - 한반도, 동중국해, 일본에 대한 감시, 정찰 기능 수행에 있어서도 중요

### 3. 군사·법 집행·회색지대 활동 결합을 통한 전략화

- 중국은 복합적 수단을 통해 서해 관할권과 영향력을 점진적으로 확대
- 중국이 남·동중국해에서 주로 활용해 온 회색지대 전술을 점차 서해에서도 적용
  - 서해에서 민감한 해군보다 해경을 중심으로 한 준군사적 통제 강화
  - UNCLOS 등 해양 국제법 이외에 「해경법」, 「해상교통안전법」 등 중국 국내법에 근거한 해상법 집행과 자국 관할권 주장 강화
  - 한·중 어업협정이 어업 활동에 한정된 점을 이용하여 구조물 설치 등 비어업 활동을 정당화하며 해양 법률전(lawfare) 시도

### 4. 중국의 황해전략: 목표, 수단, 방법

- 중국은 구체적 목표, 수단, 방법을 통해 점차 ‘황해전략’을 체계화
- 목표: 대미 견제, 원해 진출, 해양강국 건설을 위한 중국의 핵심 해양전략 교두보 확보 및 내해화
  - 중국은 황해를 단순한 어업 공간이나 완충 수역이 아닌 ▲수도권 방어 ▲A2/AD 체계 구축 ▲대미 견제 ▲대만 유사시 후방 방어를 위한 전략적 교두보로 공고화
  - 중장기적으로는 서해를 내해화하여 원해(遠海) 진출을 통한 해양 팽창과 해양 패권 확보를 위한 관문으로 활용
- 수단: 해군, 해경, 해상민병대, 행정·과학·경제 부처 등 군사·비군사·준군사·민간 해양 세력 및 우방국을 포괄한 복합적 수단 활용
  - 어선, 해양조사선, 해양플랫폼 등을 활용한 회색지대(gray zone) 전술 전개
  - 우방국인 러시아와의 해상 연합훈련 확대 등 해양안보 협력을 통한 서해 제해권 강화

- 방법: 군사·법·거버넌스·경제·기술·과학 등 융·복합적 역량 활용
  - ▲해군력 증강 ▲실전적 군사훈련 확대 ▲중·러 해양안보 협력 강화를 통해 서해에 대한 군사·안보적 통제력 강화
  - 해경 주도의 해상 법 집행력 확대를 통해 자국의 해양 관할권 강화
  - 「해경법」, 「해상교통안전법」 등 해양 관련 국내법 활용을 통해 모호한 개념인 중국 ‘관할해역’을 기정사실화
    - ※ 중국이 지칭하는 ‘관할해역’은 범위가 명확하지 않고 자의적 해석이 가능한 데다 현재 한국을 비롯한 일본·필리핀·베트남 등 9개 국가/지역과 분쟁 또는 경계획정 추진 중인 공간을 포함하고 있어 중국의 국내법 적용 시 타국의 해양 주권 주장과 충돌할 가능성 다분<sup>17</sup>

17 정현욱, “중국의 해양 ‘법률전’ 분석과 우리의 대응 전략.” INSS 전략보고, 국가안보전략연구원 No. 324 (2025), p. 9

## IV 한국의 대응 과제

- 서해에 대한 중국 인식의 전략화·안보화 추세 및 국가안보에서 서해가 가진 전략적 중요성 정확히 인지
- 과거 중국에 주변적 해역으로 인식되던 서해는 점차 전략적 가치 증대되고 있으며, 단순한 어업협력 수역이 아니라 한·중 및 미·중 간 경쟁과 회색지대 갈등이 상시화되는 공간으로 변모
  - 남·동중국해를 중심으로 전개되던 중국의 해양 팽창은 점차 북상하여 서해로 확장되는 양상
  - 서해는 중국의 근해와 원해 전략을 실행하는 시험장이자 교두보이며, 제1·제2도련선 돌파 및 A2/AD 역량 강화를 위한 핵심적인 해양진출 관문으로 부상
- 중국은 군사·비군사·준군사·민간 등 복합적 수단으로 '황해전략' 추진
  - 이러한 맥락 속에서 PMZ 내 중국의 구조물 무단 설치와 같은 비어업적 활동 확대는 전략적·안보적 목적이 결합한 복합적 행위로 이해되어야 함
- 서해는 우리에게 북한 군사위협 대응, 수도권 방어, 해상교통로 보호가 연계된 국가안보의 핵심 해역이라는 중요성을 재인식할 필요
- 해양경계획정 추진 지속 및 「한중어업협정」 보완책 마련
- 해양경계 미획정 상황은 서해 쟁점의 근본적 원인으로 작용하는바, 해양경계획정 협상 지속적 추진 필요
  - 한국은 최근 국제판례 흐름을 적시에 반영하여 '중간선 원칙' 논리를 정교화하고 중국의 주장에 대한 체계적 대응 필요
  - 「한중어업협정」은 비어업 활동 규율에 대한 공백이 존재하므로 현실적 내용을 반영할 수 있는 보완적인 제도적 장치 마련 필요
  - 특히 PMZ 내 구조물 설치나 해양과학조사 활동에 관한 사전 통보·협의·공동 검증 등 절차를 제도화하고 엄격한 이행 감독
- 해상 법 집행력 강화 및 MDA 체계 고도화
- 해경을 앞세운 중국의 준군사 활동과 국내법 기반 해양 관할권 강화에 대응하기 위해 해군·해경·해수부·외교부 등 범정부 차원 통합 대응 및 긴밀한 협력체계 구축
  - 한국은 UNCLOS 등 국제법, 한중어업협정, 국제판례 등을 근거로 규범 기반 법적 대응 논리 강화 필요

- MDA 체계 고도화를 통해 서해에 대한 정보 인지와 대응 능력을 증강하고, 유사 입장국과의 국제협력을 통한 정보 공유 확대
  - 위성, 무인기, 레이더 등 첨단기술력이 강화된 순찰·감시 장비 도입 확대로 서해에 대한 해양영역 인식 능력 제고
  
- 주변국·유사 입장국과 해양안보 협력 확대 및 규범 기반 해양질서 수호
- 주변국 및 유사 입장국을 중심으로 해양안보 협력을 확대하는 한편, 국제사회와의 공조를 통해 규범 기반 해양질서 유지 노력
  - 규범 기반 해양질서 수호 차원의 협력을 외교적 명분으로 강조하고, 중국과 우발적 충돌 가능성에 대해 안정적으로 관리
  - 해상 재난구조, 기후변화 협력, 해양환경 보호 등 비전통안보 이슈 중심으로 해양안보 협력을 확대하고 국제 해양 거버넌스 주도

## 참고문헌

- 김용환. “중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토.” 한국해양수산개발원, 해양정책연구 23.1 (2008).
- 김경윤, <그래픽> 2015년 당시 한중이 각각 주장한 EEZ 경계, 『연합뉴스』 2021년 11월 24일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211124152100504>(검색일: 2026년 4월 20일).
- 양희철, “서해 124도는 한중 회색지대가 될 것인가”, 『서울신문』, 2022년 7월 25일, <https://www.seoul.co.kr/news/editOpinion/world-stories/2022/07/26/20220726025010>(검색일: 2026년 4월 2일).
- 외교부, “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정”, [https://www.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=www&physic=krcn\\_fisheriesagreement.pdf&real=krcn\\_fisheriesagreement.pdf](https://www.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=www&physic=krcn_fisheriesagreement.pdf&real=krcn_fisheriesagreement.pdf)(검색일: 2026년 3월 10일).
- 정현욱. “중국의 해양 ‘법률전’ 분석과 우리의 대응 전략.” INSS 전략보고, 국가안보전략연구원 No. 324 (2025).
- 박현주·이유정, “서해 수백번 드나든 中군함, 미군기지 감시할 레이더 달았다”, 『중앙일보』 2025년 6월 18일, <https://www.joongang.co.kr/article/25344615>(검색일: 2026년 3월 20일).
- 김남일, “장동혁 “중국 조공” 무작정 비판하는 ‘서해 중간선’…실제론 한국해역 확장”, 『한겨레』 2026년 1월 19일, [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1238652.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1238652.html)(검색일: 2026년 4월 22일).
- Martinez, Luis. U.S. to Join South Korean Military Exercise Off North Korea Coast, June 3, 2010, [https://abcnews.com/Politics/Media/us-join-south-korea-military-exercise-north-korea/story?id=10807101&utm\\_source=chatgpt.com](https://abcnews.com/Politics/Media/us-join-south-korea-military-exercise-north-korea/story?id=10807101&utm_source=chatgpt.com)(accessed: March 19, 2026).
- Cho, Sungmin. “China’s quiet challenges at sea: explaining China’s maritime activities in the Yellow Sea, 2010-2020.” Asian Security 17.3 (2021).
- Huang, Chiung-Chiu. Harmonious Intervention: Pragmatism and Political Culture of China’s East Asian Order, Doctoral dissertation, University of Denver, 2012.
- CRS, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” April 24, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/RL33153>(accessed: April 16, 2026).

- Hagen, Jeff et al. “The Foundations of Operational Resilience — Assessing the Ability to Operate in an Anti-Access/Area Denial (A2/AD) Environment”, RAND, Jul 7, 2016, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1265.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1265.html)(accessed: March 27, 2026).
- Mastro, Oriana Skylar. “The next flashpoint? China, the Republic of Korea, and the yellow Sea.” *asia policy*, 18.1 (2023): 67-93.
- Stars and Stripes, [https://www.stripes.com/news/2010-08-06/pentagon-says-us-carrier-to-exercise-in-yellow-sea-2021305.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.stripes.com/news/2010-08-06/pentagon-says-us-carrier-to-exercise-in-yellow-sea-2021305.html?utm_source=chatgpt.com), August 6, 2010 (accessed: April 22, 2026).
- 刘霏. “韩国的黄海政策及其对解决中韩海洋争端的影响—基于美国亚太再平衡战略的分析.” 『东疆学刊』 33 (1), 2016.
- 沈志華·董潔. “中朝邊界爭議的解決(1950-64年).” 『二十一世紀雙月刊』 4月號(總第124期), 2011.

## Abstract

## The Evolution of China's Yellow Sea Strategy and South Korea's Policy Challenges

Hyunwook Cheng

(Institute for National Security Strategy)

This study aims to analyze the evolving patterns and strategic implications of China's "Yellow Sea Strategy" by focusing on the recent expansion of Chinese maritime activities and the installation of structures within the Provisional Measures Zone (PMZ) in the Yellow Sea, while also examining policy challenges for South Korea. Existing studies have primarily examined China's maritime strategy in the context of the South China Sea and the East China Sea, whereas the Yellow Sea—where the level of conflict had relatively remained low—has received comparatively limited strategic attention. However, amid intensifying U.S.–China strategic competition and China's pursuit of its maritime great power agenda, the strategic value of the Yellow Sea has been rapidly increasing. The Yellow Sea is no longer perceived merely as a fishing ground or buffer zone, but rather as a sensitive maritime area for China's defense of its capital region, the establishment of an Anti-Access/Area Denial (A2/AD) system, balancing against the United States, securing rear-area stability in the event of a Taiwan contingency, and ultimately advancing China's ambition to secure greater influence over the global maritime order. In this context, China has been gradually expanding its control and jurisdictional claims in the Yellow Sea through the expansion of naval and coast guard activities, maritime surveys and the installation of maritime structures, strengthened maritime law enforcement based on domestic legislation, and the employment of gray zone tactics. In particular, the installation of structures within the Korea–China PMZ and the expansion of coast guard–centered paramilitary activities are assessed as part of a comprehensive gray zone strategy that combines military, law enforcement, and non–military instruments. These developments are transforming the

Yellow Sea from a relatively manageable maritime space centered on fisheries cooperation into a key strategic arena where Korea–China maritime jurisdictional competition intersects with broader U.S.–China strategic rivalry, thereby generating potentially significant implications for the regional maritime order and security environment. In response, South Korea should adopt a more proactive and systematic national–level strategy by advancing maritime boundary delimitation efforts, supplementing the Korea–China Fisheries Agreement, strengthening maritime law enforcement capabilities, enhancing Maritime Domain Awareness (MDA) systems, and expanding maritime security cooperation with regional partners. Such efforts will be essential for proactively safeguarding South Korea’s maritime sovereignty and strategic interests in the Yellow Sea.

Keywords: Yellow Sea, Maritime Security, Provisional Measures Zone, Korea–China Fisheries Agreement, Gray Zone Tactics

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

# INSS

## 전략보고

June 2026  
**No. 400**