

## STRATEGY 21

통권44호 Vol. 21, No.2, Winter 2018

## 해상에서의 우발적 조우 시 신호 규칙(CUES)의 제한점과 개선을 위한 제언

오 동 건\*

---

### I. 머리말

### II. CUES의 발전과정

1. CUES의 태동과 채택 과정
2. CUES의 해상적용과 발전

### III. CUES의 내용

1. CUES의 구성과 내용
2. 2003년도 CUES(CUES 2003)와 2014년도 CUES(CUES 2014)의 비교

### IV. CUES의 적용실태와 문제점

1. CUES의 실제 해상에서의 적용실태
2. CUES의 문제점

### V. CUES의 발전을 위한 제언

1. CUES의 위상 제고
2. CUES의 내용 개선
3. 해상에서의 원활한 적용을 위한 훈련계획 작성

### VI. 결론

---



---

\* 해군소령, 美 캘리포니아대학교 석사과정.

## I. 머리말

지난 2014년, 미국과 중국을 포함한 25개 국가들로 구성된 서태평양 해군 심포지엄(WPNS: Western Pacific Naval Symposium)<sup>1)</sup>에서 「해상에서의 우발적 조우 시 신호규칙(CUES : Code for Unplanned Encounters at Sea)」이 채택되었다. 이는 서태평양 지역의 해군 간 충돌을 예방할 수 있는 신호규칙을 만들었다는 점뿐만 아니라, 중국 해군이 국제적인 협조 하에 규칙 제정에 참가했다는 점에서 서태평양 지역의 해양안보 역사에 있어 중요한 사건이었다.<sup>2)</sup>

서태평양 역내에서의 군사적 충돌 가능성을 줄일 수 있다는 측면에서 CUES는 그 자체만으로도 WPNS 2014의 큰 성과물이었다. 그러나 CUES는 내용 상 많은 단점을 내포하고 있으며, CUES를 실행하는 측면에서 또한 많은 문제점을 가지고 있다. 이러한 단점과 문제점은 CUES의 채택과정에서 기인한다. CUES는 지난 1999년 호주 해군으로부터 최초 제안되었으나 WPNS에서 최종 협의에 이르기까지는 15년의 세월이 소요되었다. 협의에 이르는 동안 가장 큰 걸림돌은 신호규칙 세부내용에 대한 중국 해군의 지속적인 수정 요구였으며, 이를 수용해나가는 과정 하에서 CUES는 결국 많은 항목이 삭제 및 수정되어 완성되었다.<sup>3)</sup> 일부 부족한 점이 있음에도 불구하고 CUES는 서태평양 지역의 해양안보 확립과 관련한 국제적 노력의 상징과 같다고 볼 수 있으며, 또한 WPNS 회원국들은 지역 내에서 CUES를 더욱 폭넓게 적용함으로써 해양에서의 갈등을 완화시키려는 움직임들을 보이고 있다.<sup>4)</sup>

본고에서는 우선 CUES의 역사에 대해 살펴보고, WPNS에서 최초로 논의된 2003년도 판 CUES 와 최종 채택된 2014년도 판 CUES를 비교 분석함으로써

- 
- 1) 서태평양 해군 심포지엄(WPNS)은 짝수년도마다 격년제로 개최되며, 홀수년도에는 실무회의(Workshop)가 개최된다.
  - 2) Takuya Shimodaira, "Measures to Enhance Maritime Safety - Expansion of Code of Unplanned Encounters at Sea (CUES) Exercise," *Maintaining Maritime Order in the Asia-Pacific*, (February, 2018), p.114.
  - 3) Anh Duc Ton, "Code for Unplanned Encounters at Sea and Its Practical Limitations in the East and South China Seas," *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol.9, No.4(2017), p.229-230.
  - 4) U.S. Department of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving US National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2015), p.15, p.30.

서 어떠한 항목이 배제되었는지, 또한 그로 인하여 발생한 단점들에 대해서 논의하고, 마지막으로 CUES의 발전을 위한 개선사항을 제시하고자 한다.

## II. CUES의 발전과정

### 1. CUES의 태동과 채택 과정

CUES는 지난 1999년, 「해상에서 비(非)위급 조우 시 신호규칙(Code for Unalerted Encounters at Sea)」<sup>5)</sup>이라는 이름으로 호주 해군에 의하여 최초 작성되었다. 호주 해군은 문서의 도입부에서 CUES의 작성 목적이 “[다수 국가의] 해군들이 그들의 권리, 의무, 자유와 책임을 보호하고 발전시키며, 공동의 노력을 통해 국제협력과 투명성을 발전시키고, 해상에서의 국제적 규범에 [다수 해군의] 광범위한 참가를 이끌어낼 수 있는 리더십을 제공한다”라고 언급하였다. CUES의 초본은 호주를 중심으로 한 여러 국가들에 의해 검토되어 2003년 공식적으로 문서화 되었으며, 2012년 WPNS에서 군사적 충돌을 예방할 수 있는 다자간(multilateral)의 수단으로 의제화되었다. WPNS 회의 간 대부분의 국가들이 CUES의 채택에 동의하였으나, 오직 중국만이 두 가지 이유를 들어 반대하였다. 첫째, 신호 규칙(Code)이라는 단어 자체가 국제법적 구속력(legally binding)을 지닌 듯 하는 뉘앙스를 띄고 있으며, 둘째, CUES가 영어로 작성되어있기 때문에 중국 해군에게 적용하기에는 부적합한 수단이라는 논리였다.<sup>6)</sup>

2012년 WPNS에서 중국은 CUES에 대해 몇 가지 항목의 수정을 제안하였다. 첫째, 중국은 CUES의 지리적 적용 범위에서 ‘영해(territorial waters)’를 제외해달라고 요구하였다. 만약 타국 해군의 함정이 중국의 영해로 진입했다면 이는 비위급한(Unalerted) 상황이 아니라는 것이다. 둘째, WPNS는 서태평양 지역 국가들의 해군에 대해서만 협의하는 기구이기 때문에 해경 또는 관공선 등에 대해 적용되는 규칙을 제정할 수 없으므로, 적용 대상을 오직 해군 전

5) 1999년에 호주 해군에 의해 작성 시에는 ‘우발적(Unplanned)’이 아닌 ‘비위급한 (Unalerted)’이라는 표현을 사용하였다.

6) Western Pacific Naval Symposium, *13<sup>th</sup> Western Pacific Naval Symposium Minutes* (Western Pacific Naval Symposium, 2012), p.7.

력(함정 및 항공기)에만 국한시켜야한다고 주장하였다.<sup>7)</sup> WPNS 회원국들은 이러한 중국의 제안을 받아들여 2003년도 판 CUES에 대한 추가 검토 및 수정을 가하였고, 2013년 WPNS 실무회의(Workshop)를 통해 WPNS의 모든 회원국들이 이를 회람하는 과정을 거치게 되었다. 그 결과, 2014년도 판 CUES에서는 중국의 요구사항이 대부분 반영되었으며, CUES의 이름이 「해상에서의 우발적 조우 시 신호규칙(Code for Unplanned Encounters at Sea)」으로 변경되어 2014년 WPNS에서 채택되었다.<sup>8)</sup>

## 2. CUES의 해상 적용과 발전

2014년 WPNS에서 CUES가 채택된 이래, WPNS 회원국들은 CUES가 회원국 간에 원활히 정착될 수 있도록 많은 노력을 경주해왔다. 2014년부터 2017년까지 총 11회의 CUES 연합훈련이 실시되었으며, 실제 해상에서의 우발적 조우 시에도 CUES를 활발히 활용하고 있다.<sup>9)</sup> 특히 인상적인 것은 동/남중국해에서 많은 갈등을 빚고 있는 미국 해군과 중국 해군 간의 CUES 훈련이 기타 회원국들 간의 훈련보다 여러 차례, 그리고 다양한 지역에서 실시 중이라는 것이다. <표 1>은 2014년부터 2017년까지 CUES 연합훈련 현황을 종합한 것으로, 미 해군과 중국 해군이 한 해에 최소 1회 이상 훈련을 실시하며, 아덴만, 남중국해, 중국 본토 인근 등 다양한 지역에서 훈련을 실시 중인 것을 확인할 수 있다.

CUES의 발전은 단지 훈련 횟수의 증가에 국한되지 않는다. CUES를 이용한 역내 해양 갈등 감소를 위해 CUES 참가국을 WPNS 회원국에 국한시키지 않고 있으며,<sup>10)</sup> CUES의 적용 대상을 해군 전력에만 제한시키지 않고 점차 확대시키는 방향으로 발전되어가고 있다. 우선, 지난 2016년의 아세안 국방장관 회의(ADMM: ASEAN Defense Minister Meeting)에서는 WPNS의 회원국이 아닌 라오스와 미얀마 또한 CUES를 활용하기로 결정하였다. 더 나아가, 필리핀은 아세안 국방장관 회의에서 해군뿐만 아니라 해양경찰 및 해안경비대 등 해상법 집행기관(Maritime Law Enforcement Agency) 역시 CUES의 적용을

7) Ton(2018), p.230.

8) *Ibid.*

9) Shimodaira(2018), p.128.

10) 서태평양과 지리적으로 멀리 떨어진 프랑스와 칠레, 페루 등 남아메리카 국가들도 WPNS에 참가하고 있다.

받는 것을 제안하였으나 이는 채택되지 못하였다. 또한 싱가포르 외무장관은 2016년 중국 방문 기간 중 CUES의 적용범위를 해안 경비대까지 확대하는 것을 제안하였고, 중국과의 협의를 통해 2016년 중 양국의 해안 경비대 간 CUES 훈련을 집행하기로 하였다.<sup>11)</sup> 위의 두 국가뿐만 아니라 미국 또한 CUES의 적용 대상 확대를 강력히 주장하는 중이나,<sup>12)</sup> 상술하였다시피 CUES의 수정 과정 중 해안 경비대를 CUES의 적용 범위에서 제외한 것은 중국의 제안이었던 것을 고려하면 중국이 과연 CUES의 적용 대상을 확대하는 것에 동의하는 것인지는 확실치 않으며, 타 국가들의 제안에도 불구하고 역내에서 가장 큰 영향력을 행사하는 중국이 동의하지 않는 한 CUES의 적용 대상은 해군 전력(함정, 항공기 등)에 국한될 것으로 보인다.

〈표 1〉 2014~2017년 간 CUES 연합훈련 현황

일 자	훈련 장소	참가 전력
2014년 6월	수라바야 인근	- 印尼 경비함 - 中 훈련함 Zhenghe
2014년 12월	아덴만	- 美 구축함 Sterret - 中 함대 정찰전력(Escort Force)
2015년 2월	남중국해	- 美 연안경비함 Fort Worth - 中 호위함 Hensuui
2015년 5월	마닐라 서방	- 日 해상자위대 Harusame, Amagiri - 필리핀 호위함 Ramon Alcaez
2015년 8월	말레이시아	- 日 해상자위대 Murasame, Ikazuchi - 말레이시아 초계함 Perak
2016년 5월	베트남	- 佛 상륙함 Tonnerre - 베트남 함정
	말레이시아	- 日 해상자위대 Makinami and Suzunami - 말레이시아 초계함 Keda
2016년 8월	중국 칭다오	- 美 구축함 Benfold - 中 호위함 Daqing
2017년 4월	남중국해	- 美 구축함 Stethem - 中 함정
2017년 5월	말레이시아	- 日 해상자위대 Kirisame - 말레이시아 초계함 Jebat
2017년 6월	중국 잔지양	- 美 구축함 Sterett - 中 함정

\* 출처 : Shimodaira(2018).

11) Sam Bateman, "CUES and Coast Guards," *East Asia Forum*, October 7, 2016, p.2.  
12) *Ibid.* and Shimodaira(2018), p.131.

하지만 다른 한 편으로, 중국이 2014년 WPNS에서 CUES의 채택을 반대하는 입장에서 찬성하는 것으로 입장을 선회한 배경에는 단지 자신들이 동의하지 않았던 조항들이 자신들의 의도대로 변경된 것뿐만 아니라, 해양을 대하는 중국 내부의 정치적인 인식의 변화가 존재하고 있었다. 첫째, 시진핑 주석이 CUES에 대한 관심을 가지게 되었으며, 2013년 말 시진핑 주석이 CUES의 채택을 직접 군에 지시하였다. 시진핑 주석은 남중국해에서의 사소한 갈등이 미국의 역내 군사적 개입으로 이어져 큰 국가 안보위협으로 발전하는 것을 우려하고 있었으며, 이를 방지하기 위한 방어의 일환으로 CUES 채택에 관심을 보였다.<sup>13)</sup> 둘째, 대양해군으로 발돋움 하는 것을 목표로 하는 중국 해군의 최근 급진적인 물리적 성장이 중국 정치 지도자들에게 중국의 해상 활동에 대한 자신감을 심어주었다. 이에 따라 중국의 해양팽창, 더 나아가 중국의 국가이익에 “닫힌 바다(Mare Clausum)”보다는 “열린 바다(Mare Liberum)”가 더욱 부합하다는 것을 정치 지도자들이 스스로 인식하게 되었으며, 이후 중국은 CUES를 포함한 각종 국제 해양 관련 협의에 적극적으로 참가하는 중이다.<sup>14)</sup>

### Ⅲ. CUES의 내용

#### 1. CUES의 구성과 내용

CUES는 ① 개요, ② 안전 절차, ③ 통신 절차 등의 총 3장과 하나의 부록으로 구성되어있다. 첫 장인 개요는 목적, 범위, 용어의 정의, 지위와 적용으로 이루어져있다. 개요에서 가장 중요한 점은, CUES가 국제법적으로 구속력을 갖지 않는다(non-binding basis)는 것과, CUES는 해군 함정과 항공기에만 적용된다는 것을 강조하고 있다는 것이다. 특히, “법적 구속력의 부재(non-binding)”라는 용어가 첫 장에서만 두 차례 제시되어 CUES가 국제법이 나 국제협약으로서 받아들여지지 않도록 하고 있다.

2장인 안전절차에서 제시되는 대부분의 내용은 1972년에 제정된 「국제해상

13) Ashley Townshend and Rory Medcalf, “Shifting Waters: China’s New Passive Assertiveness in Asian Maritime Security,” *LOWY Institute Report*, April 29, 2016, p.4-7, p.12.

14) Shimodaira(2018), p.125.

충돌예방규칙(COLREGs: International Regulations for Preventing Collision at Sea 1972)에서 발췌되었다. “안전속력(Safe Speed)”이나 “안전거리(Safe Distance)” 등 항해 간 사용되는 기본적인 용어의 정의들, 그리고 이러한 항목들이 국제해상충돌예방규칙에서 발췌되었음을 알리는 5개의 각주가 명시되어 있다. 예를 들어, 해상에서의 충돌을 회피하기 위한 기동은 어떻게 해야 하는지, 해상분리대에서의 항해하는 방법 등이 국제해상충돌예방규칙과 동일하게 제시되어 있다. 그 외에, CUES가 군사 목적으로 사용됨을 고려하여 국제해상충돌예방규칙에 나와 있지 않은 잠수함, 수상함 및 항공기와의 개략적인 연락 절차 및 수단이 제시되어 있으며, 해군 함정들이 진을 형성하여 기동하는 경우 충돌을 회피하기 위해 취해야 하는 행동 등이 제시되어 있다.

3장의 통신절차는 미군 및 그 연합군들이 현재 해상에서 전술집행을 위해 사용 중인 다국적 해상 신호 및 기동교범(MTP: Multinational Maritime Tactical Signal and Maneuvering Book)의 일부분을 그대로 가져와서 사용하고 있다. 특히 CUES의 사용을 위한 세부내용들이 기록되어 있는데, 이는 MTP를 해상에서 사용하는 방법과 일치한다. 신호를 구분하기 위한 장선(Tack)의 사용, 무선통신 주파수 등 통신 수단과 호출부호, 통신을 위해 기류를 양강하는 방법, 신호문을 조립, 해독 및 집행하는 방법 등이 명시되어 이전에 MTP를 접해보지 않은 미군과 그 연합군 외의 국가들이 CUES를 원활히 집행할 수 있도록 하였다.<sup>15)</sup>

부록은 MTP의 신호문 중 일부분을 그대로 가져왔다. 각 알파벳의 발성법<sup>16)</sup>과 알파벳 기류로 해당 함정의 상태를 알리는 내용,<sup>17)</sup> 기본적인 진 형성 및 기동, 그리고 위급상황(Emergency)의 신호문 위주로 발췌하였다. MTP의 신호문은 전술의 집행을 위한 신호문(Action Signals)과 함정의 상태를 알리기 위한 신호문(Information Signals) 등 두 가지의 종류가 있는데,<sup>18)</sup> CUES는

15) Western Pacific Naval Symposium, *Code for Unplanned Encounters at Sea Version 1.0* (Western Pacific Naval Symposium, 2014), p.10-15.

16) 무선 교신 시 알파벳의 오인을 방지하기 위해 알파벳을 읽는 방법. “A”는 “AL FAH”, “B”는 “BRAV VOH” 등으로 읽도록 되어있다. 흔히 일반적으로 “Alfa”, “Bravo” 등으로 생각하지만 발음이 다소 다른데, 특히 일부 단어들(“Three”를 “Tree”로 읽는 등)은 민간에서의 발성법과 확연히 구분된다.

17) 예를 들어, “B” 기류 계양 시에는 함정이 사격훈련 등 함정의 무장을 이용한 훈련 중 또는 발화성 물질을 옮기는 작업 중(유류 공수급 등)이라는 것을 나타낸다.

18) NATO, *MTP 1(D), Volume II: Multinational Maritime Tactical Signal and Maneuvering Book* (NATO, 2003), p.1-3.

우발적 조우 상황 하 충돌 회피를 위한 문서로서 대부분의 신호문이 함정의 상태를 알리는 내용이며, 일부 포함되어 있는 전술 집행 신호문 또한 타 함정에 게 특정 기동을 요구할 수 있는 수준으로만 제시되어 있다.<sup>19)</sup>

종합해보자면, CUES는 국제해상충돌예방규칙과 MTP를 일부 발췌하여 합쳐놓은 것으로 미군과 그 연합군에게는 전혀 새로울 것이 없는 문서이며, 이들은 추가적인 훈련 없이 해상에서 즉시 CUES를 적용할 수 있다. 하지만 중국 등 그 외의 국가들은 CUES를 사용할 함정, 항공기 등 전술 제대에 대한 기본적인 교육부터 필요한 상황이다.

## 2. 2003년도 CUES(CUES 2003)와 2014년도 CUES(CUES 2014)의 비교

CUES의 역사에서 살펴보았듯 2014년도 CUES(이하 CUES 2014)는 중국 해군의 일부 항목에 대한 지속적인 요구로 인해 2003년도 CUES(이하 CUES 2003)와는 많은 내용이 달라졌다. 본 항목에서는 두 문서를 비교함과 동시에 2012~2014년도 WPNS에서 어떠한 일이 있었는지 알아보도록 한다.

첫째, CUES 2014의 적용은 오직 해군 함정과 항공기에 국한되나, CUES 2003은 정부 선박(public vessels)을 적용 대상에 포함하였다. CUES 2003에는 적용 대상을 “전투함, 잠수함, 정부선박 또는 해군 항공기(warships, submarines, public vessels or naval aircraft)”로 명시하였으나 중국은 해군 간의 심포지엄에 불과한 WPNS가 해군 외 정부 선박에 대한 규칙을 정할 권한이 없다고 강하게 반발하였으며,<sup>20)</sup> CUES 2014에서는 중국 측의 반대 논리를 받아들여 그 적용 대상을 정부선박을 제외한 “해군 함정 또는 해군 항공기(naval ships or naval aircraft)”로 제한하였다. 그리고 해군 함정을 “전투함, 해군 지원함, 잠수함(warships, naval auxiliaries, and submarines)”으

19) MTP의 신호문은 정보 전달 시 “약어 + 명령어(예. A STATION)”의 형태로, 전술 집행 시 “명령어 + 약어(예. STATION A)”로 형태로 조립된다. CUES의 신호문은 대부분 “약어 + 명령어”의 형태이다. 또한, MTP의 전술 신호문(Special Tactical Signal Group)에서도 전술 집행보다는 현재 함정의 상태를 알려주고, 해상에서의 의사소통을 위한 내용만 일부 발췌하였다. 예를 들어, “본함은 잠시 후 좌현 변침할 예정이니 귀함은 현재 침로로 지속적으로 기동하라.”는 수준의 기동 관련 의사소통은 CUES의 신호문 조립으로 가능하다.

20) Western Pacific Naval Symposium(2012), p.7.



로 세부적으로 별도 정의하여, 이전에 누락되었던 해군 지원함들도 CUES 적용 대상이 되도록 하였다.

둘째, “정찰 임무를 수행하는 선박(ships engaged in surveillance)”이라는 내용이 삭제되었다. 원래 본 항목은 “정찰 임무를 수행하는 선박은 그 정찰 대상 함정으로부터 분명하게 떨어져서 기동해야 한다(Ships engaged in surveillance should remain clear of platforms under surveillance).”라고 명시되어, 정찰 선박이 무조건 먼저 회피해야 하는 것으로 해석될 여지가 있었다. 중국은 최근 수년 간 미 해군 및 그 연합군의 연합훈련에 다수의 정찰 전력을 투입하여 왔기 때문에 이 항목에 대하여 대단히 신중하게 접근하였고, 이에 중국은 2012년 WPNS에서 “정찰 임무를 수행하는 선박 및 정찰의 대상 모두 공통적으로 훌륭한 항해술(good seamanship)을 해상에서 수행할 필요가 있다”고 주장하여 정찰선 및 피정찰선 모두 동시에 회피를 해야 할 필요성이 있음을 피력하였다. 2013년 WPNS 실무회의에서 정찰선 관련 항목의 존치 여부는 큰 이슈가 되었으나, 중국 측의 강력한 주장으로 결국 삭제되었다.<sup>21)</sup>

셋째, CUES 2014의 적용 해역이 CUES 2003에 비해 모호해졌다. CUES 2003에서는 적용 해역을 “공해 및 영해상과 그 접속 수역, 배타적 경제수역, 군도 국가의 군도 인근 해역(on the high seas, territorial waters, contiguous zones, exclusive economic zones(EEZ), and the archipelagic waters of an archipelagic state)”이라고 명확히 지정하였으며, 유엔 해양법 협약(UNCLOS : 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea)과 같은 관련 국제법을 명시하지 않았다. 그러나 본 문구는 CUES 2014에서 완전 삭제되었으며, 대신 “CUES에서 정의된 해역은 국제해상충돌예방규칙 및 유엔 해양법 협약 등의 국제법이 적용되는 해역에 해당한다.”는 모호한 문구로 대체되었다. 이와 같이 새롭게 대체된 불분명한 문구는 각 국가들 간 해석의 차이를 야기하였으며, 이에 대해서는 이어지는 “CUES의 문제점”에서 자세하게 언급하도록 한다.

21) Ton(2017), p.230.

## IV. CUES의 적용실태와 문제점

### 1. CUES의 실제 해상에서의 적용실태

CUES는 중국이 다자 간의 협의 과정에 적극적으로 참가하여 도출한 첫 번째 협의라는 것만으로도 WPNS의 의미 있는 결과물이다.<sup>22)</sup> 하지만 다른 한편으로 CUES는 여전히 많은 문제점을 가지고 있는 문서인 것 또한 사실이다. CUES의 문제점을 분석하기에 앞서, 해상에서 실제로 CUES가 어떻게 적용되고 있는지를 파악한다면 CUES의 문제점이 보다 정확하게 이해될 것이다.

2014년도 WPNS에서 CUES가 채택될 당시 미 7함대 사령관을 역임한 로버트 토마스(Robert L. Thomas Jr.) 예비역 미 해군 중장에 따르면, 해상에서 중국 해군이 CUES에 응답하는 경우는 꽤 드물다. 그는 중국 해군에 대한 10회의 CUES 시도 중 3~4회 미만의 응답을 받았다고 언급하였으며,<sup>23)</sup> 토마스 예비역 중장은 중국 해군이 대답하지 않는 이유를 다음과 같이 두 가지 측면으로 분석하였다.

첫째, 중국 해군의 언어장벽은 일반적인 예상보다 더 큰 장애물로 작용한다. 중국이 2012년 WPNS 당시 CUES가 영어로 된 문서라는 이유로 거부한 것과 동일한 맥락으로, 중국 해군의 해상 전력들은 영어에 전혀 익숙하지 않은 상황이다. 따라서 중국 해군은 다수의 훈련을 통하여 CUES의 숙달이 필요한 바이나 WPNS 또는 기타 해군 간 대화에서 이러한 점은 언급된 바가 없다. 또한, CUES를 실행하는 과정에서도 영어에 생소한 중국 인원이 CUES 신호문을 전달하면서 부정확한 발음 문제로 미 해군이 해당 내용을 전혀 인지하지 못하는 상황이 발생한 바도 있다.<sup>24)</sup>

둘째, 중국 해군은 CUES를 실시하여 발생할 수도 있는 해상에서의 전술적 손해를 감내하는 것을 원치 않는다. 토마스 예비역 중장은, 중국 해군이 CUES를 실행하는 와중에 부지불식 간 자신들의 전술적 의도를 노출할 수 있으며, 이러한 정보가 누적됨에 따라서 중국 해군의 전술적 패턴이 분석될 수 있다는 우려가 중

22) Simodaira(2018), p.114.

23) Dongkeon Oh, Interview by Vice Admiral(ret.) Robert Thomas on CUES, Personal Interview, University of California, San Diego (March 5, 2018).

24) Oh(2018).

국 해군의 CUES 실행을 주저하도록 하는 심리적 기제로 작동하는 것으로 분석하고 있다.<sup>25)</sup> 중국 해군이 이와 같은 관점에서 타국 해군의 CUES 질의에 응답하지 않고 있으나, CUES가 국제법적 구속력을 가지고 있지 않기 때문에 중국 해군이 CUES에 응답하지 않는다는 것을 비난할 근거 또한 부재한 상황이다.

이러한 실제 해상에서의 CUES 적용 현황을 바탕으로 우리는 CUES의 문제점이 무엇인지, 그리고 이 문제점들이 CUES의 성과를 깎아내리고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면, CUES의 문제점들은 어떠한 것이 있는지 CUES 문서에 대한 분석을 통해 도출해 보도록 한다.

## 2. CUES의 문제점

CUES의 문제점은 아래와 같이 크게 다섯 가지로 분석할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 가장 우선시되는 것으로, CUES는 국제법적 구속력(legally binding)을 전혀 가지고 있지 않다. 이 문제점은 결국 해상 전력들로부터 CUES의 무용론을 크게 불러일으키는 점이다. 위에서 토마스 예비역 중장이 언급한 바와 같이, 중국 해군 등이 CUES에 불응하는 경우가 다수 있음에도 불구하고 WPNS를 포함한 여타 국제기구에 의해서 리뷰 되거나 문제시 되지 않는다는 점은 CUES가 현장에서 실행되는 데에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 라자고팔란(Rajagopalan)은 해상에서 CUES가 적용됨에도 불구하고 “문제를 일으키고 싶다는 것이 의도라면, 어떠한 상황에서도 문제를 야기해도 전혀 문제없다.”<sup>26)</sup>는 것이 현재 CUES의 가장 큰 단점이라고 지적한 바 있다. 무엇보다도 충돌이 임박한 상황 하에서 CUES를 이행하지 않음으로서 발생하는 문제들에 대해서 그 누구도 제재를 가할 수 없기 때문이다.

둘째, CUES의 적용 대상이 오직 해군 전력, 즉 해군 함정 및 항공기에만 국한된다는 점이다. 최근 서태평양 지역에서의 해상 갈등은 해군 간의 우발 조우 상황보다는 해양 경찰 및 해안 경비대 등 해상법 집행기관 간의 우발적 조우에 의하여 초래되고 있다.<sup>27)</sup> <표 2>에서 확인할 수 있듯이 영토 분쟁해역

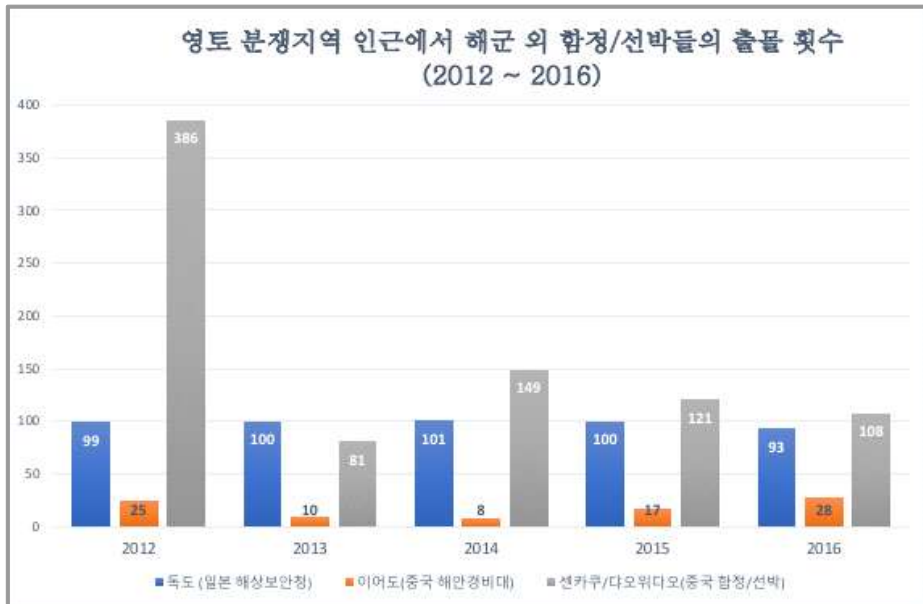
25) *Ibid.*

26) Megha Rajagopalan, “Pacific Accord on Maritime Code Could Help Prevent Conflicts,” *Reuters*, October 4, 2014.

27) Bateman(2016), p.2. and Ton(2017), p.232.

인근 일본/중국 해안 경비대 및 관공선 등 해군 자산이 아닌 함정 및 선박들의 출몰 횟수가 수백 회를 상회하며, 이들이 관련 국가들의 해상법 집행기관의 함정 및 선박들과 충돌하면서 해상에서 갈등을 일으키고 있다.

〈표 2〉 영토 분쟁지역 인근에서 해군 외 함정/선박들의 출몰 횟수(2012~2016)



\* 출처 : 대한민국 해양경찰청,<sup>28)</sup> 일본 해상보안청<sup>29)</sup>의 자료를 취합하여 종합.

셋째, CUES의 지리적 적용 범위가 명확하지 않다. 위에서 언급하였듯이 CUES 2014에서 명확한 지리적 범위가 삭제되었기 때문에 지리적 적용 범위에 대해서는 각 국가들마다 해석이 분분한 실정이다. CUES의 “용어의 정의” 항목에서 “CUES에서 사용되는 용어는 국제해상충돌예방규칙과 동일한 용어이다.”라고 명시된 바, 이를 해석하여 본다면 CUES는 국제해상충돌예방규칙이 적용되는 지역에서 적용할 수 있을 것이다. 국제해상충돌규칙에 따르면, 본 법규는 “공해상과 바다를 항해하는 선박들이 진입할 수 있도록 연결된 모든 수역”에 적용된다고 명시되어 있으며,<sup>30)</sup> 결국 함정 및 선박들이 항해할 수 있는

28) 대한민국 해양경찰청, 『2014 해양경찰청 백서』 (2014, 9), p.14-19.

29) Japan Coast Guard, “Trends in Chinese Government and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan’s Response,” [https://www.mofa.go.jp/region/page23e\\_000021.html](https://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html) (검색일: 2018. 9. 10).

30) 국가법령정보센터, “1972년 국제해상충돌예방규칙 협약,” <http://www.law.go.kr/trtyMInfoP>.

모든 수역에서 CUES를 적용할 수 있을 것이라 볼 수 있다. 그러나 많은 학자들 및 CUES를 해상에서 적용하는 해군 장교들은 CUES의 적용 해석은 국제해상충돌예방법규와 다소 다르다고 해석하고 있다. 일례로, 지난 2015년 미 국방부의 대변인인 제프 데이비스(Jeff Davis) 해군대령은 “CUES는 어떠한 지역에 적용해야 하는지의 문제를 떠나 해상에서의 우발적 조우 상황을 이야기한다.”<sup>31)</sup>고 언급하며 CUES는 모든 해역에서 적용되어야 한다는 미 해군 장교들의 인식을 나타낸 바 있다. 그러나 중국 해군의 입장은 다르다. 중국 해군은 “CUES가 동/남중국해의 사안들과 연계되어 있다고 말할 수 없다.”라고 지적하며, “CUES는 다수 국가의 해군들에 관한 내용으로, 동/남중국해 사안에 영향을 미칠 수 없다.”라고 선을 그었다.<sup>32)</sup> 그 외 학자들의 의견 또한 분분하다. 일본의 시모다이라(Shimodaira)의 경우는 서태평양 지역의 어떠한 해역에서도 적용이 가능할 것이라 주장하였으나,<sup>33)</sup> 싱가포르의 한웨이림(Han Wei Lim)은 CUES의 적용은 배타적 경제수역(EEZ)과 공해 상에서만 적용할 수 있을 것이라 판단하였다.<sup>34)</sup> 이와 같이 CUES의 적용 해석은 해석하는 이의 관점에 따라 달라질 수 있으며, 이러한 불분명한 해석은 분쟁 해역에서의 CUES가 해군 간 충돌 예방이라는 제 역할을 할 수 있느냐의 문제로까지 비화될 수 있다.

넷째, CUES에는 잠항 중인 잠수함과 관련된 지침이 부재하다. <표 3>에서 확인할 수 있듯이 서태평양 지역 국가들은 무려 340여척의 잠수함을 보유하고 있다.<sup>35)</sup> 수상 항해 중인 잠수함은 수상함과 동일한 규칙을 적용하면 문제가 없을 것이나, 잠항 중인 잠수함은 그렇지 않다. 미 해군과 그 연합군은 이들 잠수함 간에 미 해군이 중심이 되어 집행하고 있는 수중구역관리(WSM: Water Space Management) 시스템을 통해서 혹시나 발생할지 모르는 잠수함 대 잠수함, 혹은 잠수함 대 수상함 간의 충돌을 예방하고 있다.<sup>36)</sup> 또한 수상함이 잠수함과 우발적 조우를 했을 경우, 미 해군과 그 연합군들은 WSM 시스템을 통해

do?trtySeq=2338 (검색일: 2018. 9. 5).

31) CNBC, “Vague Maritime Rules Increase Conflict Risk,” <https://www.cnb.com/2015/10/31/vague-cues-eez-mou-increase-us-china-conflict-risk-in-south-china-sea.html> (검색일: 2018. 9. 8).

32) Rajagopalan(2014).

33) Shimodaira(2018), p.114.

34) Han Wei Lim, “Code for Unplanned Encounters at Sea and Maritime Stability in the Indo-Pacific,” *Journal of the Singapore Armed Forces*, Vol.42, No.2(2016), p.16.

35) Global Fire Power, “Total Submarine Strength by Country,” <https://www.globalfirepower.com/navy-submarines.asp> (검색일: 2018. 9. 7).

36) Oh(2018).

서 적성 여부를 확인하거나, 연합군 간에 공유되고 있는 영클 조 절차(Uncle Joe Procedure) 등의 확증 절차 및 수단을 통해서 충돌을 예방하고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 미 해군과 연합군이 아닌 국가들은 수중구역관리 또는 기타 유사한 확증 수단이 부재한 상황으로, 상호 간에 접촉 상황 발생 시 심각한 위협으로 인지될 가능성이 있다. 비록 유엔해양법협약에 따라 잠수함의 공해 상 무해통항이 보장된다고 하더라도, 존재 자체가 공세적 무기로 인식되는 잠수함의 잠항 항해는 의도적 여부를 떠나서, 수상함에 엄청난 심리적 압박감을 줄 것이고 이는 상호 간의 의사소통 부재 또는 오인으로 인한 우발적 공격으로 이어지는 불행한 결과를 초래할 가능성이 충분하다. CUES는 분명 잠수함이 CUES의 적용 대상임은 분명히 하고 있다.<sup>38)</sup> 그러나 수중통신기의 이용, 폭발음, 또는 음파를 이용한 모르스 부호 송신 등 잠수함과 통신할 수 있는 다양한 수단이 있음에도 불구하고 잠항 중인 잠수함과 의사소통을 어떻게 할 것인지에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 이는 잠수함의 은밀성을 중요시하는 각 해군 간의 보이지 않는 협의가 있었을 것으로 보이나, 최소한 충돌이 임박한 시점에서 상호 간의 기동 의사를 확인할 수 있는 수단은 확보를 하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 3〉 서태평양 지역 국가들의 잠수함 보유 척수

국 가	잠수함 보유 척수
북 한	86척
중 국	73척
미 국	66척
러시아	62척
일 본	17척
한 국	16척
베트남	6척
호 주	6척
대 만	4척
인도네시아	3척
말레이시아	2척
계	341척

\* 출처 : Global Fire Power(2018).<sup>39)</sup>

37) *Ibid.*

38) 상술한 바와 같이 용어의 정의에서 해군 함정에 잠수함을 포함하여, 잠수함이 CUES의 적용 대상임을 명확히 하였다.

다섯째, WPNS 회원국들의 CUES 훈련 및 숙달을 위한 로드맵이 부재하다. 상술하였듯이 미 해군과 그 연합군 외의 해군들에게 CUES는 생소한 문서이며, 신호문 또한 영어로 이루어져 있기 때문에 함정 등 전술 제대 차원에서 충분한 훈련이 필요하다. CUES의 훈련은 매년 수차례 이루어지고 있으나, 이는 WPNS 차원에서 계획한 훈련이 아니라 각 국가별로 함정 간 개별적으로 조우한 기회훈련 시 집행하고 있는 실정이다. 현재까지 WPNS 등 다자 협의체가 계획하여 집행 중인 훈련은 없었으며, 이러한 문제가 WPNS에서 의제화 된 적 또한 없다. 이러한 단점은 CUES를 응답하고자 하는 의지는 있으나 사용법을 숙달하지 못하여 CUES에 무응답하는 문제를 더욱 심화시킬 것이다. 예를 들어, 중국 해군이 미 해군의 CUES에 대응하려고 하나 신호문을 조립 또는 해독하지 못하여 응답하지 못했을 경우에도, 미 해군은 중국 해군이 전술적 이점을 누리려 CUES에 응답하지 않으려는 것으로 오인할 수도 있을 것이다.

## VI. CUES의 발전을 위한 제언

위와 같이 크게 다섯 가지로 CUES의 문제점을 확인한 바, CUES의 발전을 위해서는 어떠한 점이 개선되어야 하는지 제언하고자 한다. 단, 위에서 확인된 문제점은 대부분 2012~2013년 WPNS 간 중국 해군의 반대에 의해 발생한 것을 고려하여, 비현실적인 개선 방안보다는 중국 해군과 충분히 협의할 수 있는 내용들 위주로 논하고자 한다.

본고에서는 CUES의 개선을 크게 ① CUES의 위상 제고, ② CUES의 내용 개선, ③ 해상에서의 원활한 적용을 위한 훈련계획 작성 등으로 구분하여 제언할 것이다.

### 1. CUES의 위상 제고

첫째, CUES의 국제법적 구속력은 그대로 배제(non-legally binding)하나, CUES는 WPNS 또는 기타 국제 해군 협의체에 의해 정기적으로 검토될 필요가 있다. CUES 문서 상 실시 현황을 검토한다는 항목은 있으나, 실제로 현재까지 WPNS에서 회의 상 의제로서 검토된 바는 없다. CUES는 상술한 바와 같이 각 국가들의 언어 장벽 및 기술적 이득 획득, 혹은 훈련 미숙 등으로 해상에서 원활히 적용되지 않고 있으나,<sup>40)</sup> 그렇다고 하여 만일 원활한 적용을 위해 CUES에 국제법적으로 구속력을 부여한다면 이는 각 국의 해군들에게 대단한 부담으로 다가올 것으로 판단되며, 국제법적 구속력을 부여 시 CUES를 보이콧하는 국가들도 다수 발생할 것이다. 따라서, 현재의 상태를 지속 유지하되 CUES의 적용 실태에 대한 정기적인 검토 시행하여 CUES가 해상에서 적극적으로 시행될 수 있는 동력을 마련해야 한다. 정기적인 검토를 통해 WPNS는 각 국의 해군들에게 CUES를 준수해야한다는 신호(signal)를 보낼 수 있을 것이며, 이는 또한 각 해군들이 CUES의 훈련을 보다 증대해 나가야 한다는 동기를 부여할 수 있을 것이다.

둘째, 해양경찰, 해안 경비대 등 해상법 집행기관들의 CUES 참여는 필수적이다. 본고의 “CUES의 문제점”에서 상술한 바와 같이 해군이 아닌 해상법 집행기관의 분쟁해역 인근 출몰은 해마다 수백 척에 이르며, 각 국의 해상법 집행기관 간, 혹은 해군과 해상법 집행기관 간의 충돌을 예방하는 것 또한 매우 중요하다. <표 4>는 2010년과 2016년 간 동/남중국해와 관련된 국가들의 해안 경비대 전력의 총 톤수를 나타내고 있으며, 이를 통해 이들 국가들의 해안 경비대 전력 증강이 결코 무시할 수 없는 수치임을 확인할 수 있다. 또한 베이트만(Bateman)은 2010년부터 2016년 간 해양 분쟁 중 71퍼센트에 이르는 분쟁이 해군 전력이 아닌, 중국 해상법 집행기관과 관련된 분쟁임을 지적하고 있으며, 그는 오랜 국제 협력의 역사를 가지고 있는 해군들에 비해 해안 경비대들 간의 다국적, 다자 간 협력이 더욱 어렵다는 것을 논하며 해안 경비대 간의 갈등이 향후 국가 간의 분쟁으로 비화될 수 있는 가능성이 있다고 주장하고 있다.<sup>41)</sup>

다른 입장으로, 데이비드 강(David Kang)은 분쟁 해역에 해군이 아니라 해안 경비대 등 해상법 집행기관을 투입하는 것 자체가 분쟁 해역에서의 갈등을 악화시키지 않고 안정적으로 관리하기 위한 각 국가들의 전략적 고려임을 주

40) Oh(2018).

41) Bateman(2016), p.2.



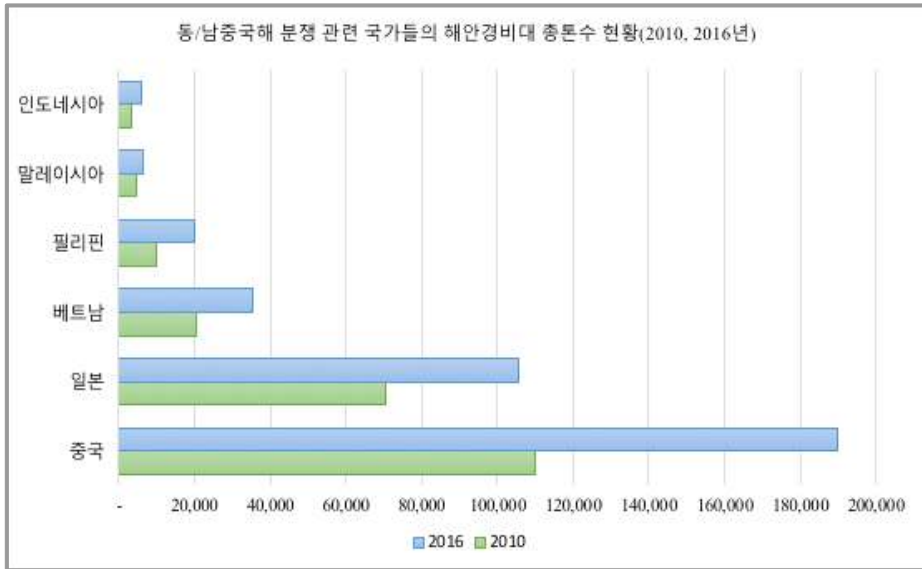
장하며, 실제 충돌 가능성은 매우 낮다고 보고 있다.<sup>42)</sup> 데이비드 강의 주장은 충분히 일리가 있으나, 그는 단지 해상에서 ‘충돌’이라는 개념을 군사적인 무력 충돌로 국한하여 해석하였다. 하지만 신호체계가 완벽히 갖추어진 육상 도로에서도 교통사고가 빈번히 일어나고, 해상에서도 최근 2척의 이지스 구축함이 일반 상선들과 충돌한 경우가 있듯이, 어떠한 함정이나 선박이건 별도 의사소통 없이 근접하여 기동을 하다보면 기동 간에 물리적으로 충돌하는 사고는 얼마든지 발생할 수 있다. 특히, 이러한 충돌이 분쟁해역에서, 일반 상선이 아닌 국가 소유의 함정 또는 선박이 충돌하였을 경우 이는 단순 교통사고를 넘어 국가 간의 직접적인 분쟁으로 이어질 수 있다. 이러한 사소한 충돌 또한 예방하기 위한 차원에서 CUES의 적용 대상을 해상법 집행기관까지 확대할 필요가 있다는 점은 분명히 의미가 있다.

2016년 중국과 싱가포르는 CUES 훈련을 양국의 해군과 해상법 집행기관이 참가한 가운데 실시하는 것으로 협의하였으나, 이 협의를 CUES를 해상법 집행기관까지 확대하는 것을 의미하는 것은 아니다.<sup>43)</sup> 하지만 분명히 중국 또한 해상에서의 우발적 충돌이 국제문제로 비화되는 것을 예방하려면 CUES가 해군 간의 협의를 넘어 모든 해상의 세력들이 참가해야 한다는 점을 인식한 것이 확실하며, 차후 WPNS에서 CUES의 적용 대상을 확대하는 것이 의제화된다면 중국은 이전과 달리 긍정적으로 논의에 임할 것이다. 단, 중국이 지난 2012년 WPNS에서 반발한 바와 같이 해상법 집행기관의 CUES 참가 여부가 WPNS의 범위를 벗어난다고 판단이 된다면, CUES를 아세안 국방장관 회의 또는 기타 더 큰 틀의 안보 협의체 차원에서 다루도록 추진하는 것이 바람직할 것이다.

42) David Kang, *American Grand Strategy and East Asian Strategy in the Twenty-First Century* (New York: Cambridge University Press, 2017), p.45.

43) Kor Kian Bang, “China, ASEAN Agree to Examine S’pore Proposal on South China Sea,” *The Straits Times*, March 2, 2016.

〈표 4〉 동/남중국해 분쟁 관련 국가들의 해안경비대 총톤수 현황(2010, 2016년)



\* 출처 : Center for Strategic & International Studies(2018).<sup>44)</sup>

## 2. CUES의 내용 개선

첫째, MTP의 내용을 부분 발췌한 CUES 신호문 대신 MTP 신호문의 전체 항목을 사용하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 비록 MTP가 미 해군과 그 연합군이 사용하고 있는 전술과 관련된 정보를 많이 포함하고 있으나 MTP는 현재 일반 문서로 완벽하게 분류되어 인터넷에서도 쉽게 다운로드 받을 수 있다. CUES는 MTP에서 충돌 회피를 위한 내용들만 발췌되어 있기 때문에, 실제 해상 전력들이 상호 간 의사소통으로 사용하기에는 부족한 부분이 많다. 그러나 MTP에는 기동, 기본 운용, 그리고 일반 행정과 관련된 신호문까지 함정의 운용과 관련된 모든 내용을 신호문으로 조립하여, 마치 일반 평문으로 대화하는 것과 같이 자세하게 송신할 수 있도록 되어 있다.<sup>45)</sup> 또한 MTP에는 비밀 문서로 분류되지 않을만한 범위 내에서 함정들이 특정 상황 하에서 기동을 어떻게

44) Center for Strategic & International Studies, “Are Maritime Law Enforcement Forces Destabilizing Asia?,” <https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/> (검색일: 2018. 8. 28).

45) NATO(2003), p.1-3.

해야 하는지 기동에 대한 지침 또한 세부적으로 명시되어, 설령 함정 및 선박 간 의사소통이 되지 않았을 때에도 기동의 형태만을 보고도 상대방의 의도를 짐작할 수 있도록 되어있다. 물론 MTP의 사용에 따른 단점도 분명히 있다. 우선 NATO 및 미 연합군의 전술 노출에 대한 우려가 있을 것이다. 그러나 이미 미군이 MTP를 인터넷 상에 공개했다는 것은 MTP 상에 수록된 전술들이 더 이상 비밀로 분류할 만한 전술 수준이 아니라는 것을 반증하고 있어, 전술의 노출이라는 단점보다는 여러 해군 간의 상호 의사소통 수단으로 활용한다는 장점이 더 클 것이다. 둘째, MTP를 해상에서 적용하려면 CUES에 비해 많은 사전 교육과 훈련이 필요하며, 이는 CUES가 빠른 시일 내에 WPNS 해군들 간에 정착되는 데에 큰 걸림돌이 될 것이다. 마지막으로, 많은 군사 용어가 포함된 영어로 작성된 문서이기 때문에 MTP 신호를 조립하기 위해서는 일정 수준 이상의 영어 능력도 필요하다. 특히 중국 해군은 CUES의 실행에 언어장벽이 큰 문제점 중 하나이기 때문에, MTP 문서 전체를 해상에서 실제로 적용하는 것은 더욱 어려울 수 있다. 하지만 이러한 언어 문제는 중국 해군 차원에서 번역본을 출간한다면 충분히 해결될 수 있을 것이다.

둘째, CUES에 잠항 중인 잠수함과 관련된 항목이 포함되어야 한다. 수상항해 중인 잠수함은 수상함과 같이 CUES를 적용하면 전혀 문제가 되지 않으나, 잠수함이 잠항 중이라면 다른 문제가 된다. 잠수함이 잠항을 하게 되면 비록 근거리에서 기동한다고 하더라도 수상함에 의해 접촉되는 것은 매우 어렵기 때문에, 그 존재 자체가 수상함에 큰 위협이 된다. 혹자는 잠수함이 수상함의 선저를 통과하면 충돌 위험이 없을 것이라 생각할 수 있겠으나, 지난 역사를 돌이켜보면 잠수함과 수상함의 충돌은 여러 차례 있었다. 냉전 시절 미국과 소련은 해상에서의 충돌을 예방하고자 ‘미-소 간 해상에서의 분쟁에 관한 협의(INCSEA: U.S.-Soviet Incidents at Sea Agreement)’를 맺었음에도 불구하고 지난 1984년, 미 항공모함 키티호크와 소련의 잠수함 K-134 간 충돌하는 사고가 발생했다.<sup>46)</sup> 또한, 2018년 1월에는 중국 잠수함이 센카쿠/다오위다오 인근 일본의 대륙붕 해역에서 일본 해상자위대 세력에 의해 접촉되어 일본과 중국 양국 간 갈등을 초래할 수도 있던 사례도 있었다.<sup>47)</sup> 서태평양 지역에서

46) Richard Halloran, “SOVIET SUB AND U.S. SHIP COLLIDE,” *New York Times*, March 22, 1984.

47) Ankit Panda, “Japan Identifies Chinese Submarine In East China Sea: A Type 093 SSN,” *The Diplomat*, January 16, 2018.

는 여러 국가들이 다수의 잠수함을 운용하고 있기 때문에 대잠 능력을 갖춘 수상함이나 항공기에 의해서 접촉될 가능성도 높으며, 공격무기로 인식되는 잠수함의 특성 상 수상함 - 수상함 간의 우발적 조우 시보다 갈등이 악화될 가능성이 매우 높다. 따라서, 잠수함이 잠항 항해 간 타 국가의 대잠 전력에 접촉될 경우 의사소통을 할 수 있는 수단이 CUES를 통해서 서태평양 해군 간 공유되어야 할 것이다. 하지만 이 경우, 과연 잠수함을 운용하는 국가가 국제법적 구속력이 없는 CUES를 따를 것인가 하는 문제가 발생할 것이다. 잠수함의 가장 큰 장점인 은밀성을 포기하면서 잠수함이 CUES에 응답할 것인가를 따져본다면, 잠수함의 '전술적 이득'을 놓치지 않고자 CUES에 응답하지 않고 여전히 잠항 항해를 지속하는 경우가 대부분일 것이다. 그러나 이러한 문제점은 앞서 제시한 CUES의 리뷰를 통해 조금이나마 극복할 수 있을 것이며, 또는 잠수함의 CUES 미응답으로 인해 일어날 수 있는 문제를 사전에 예방하기 위해 각 국 해군 지휘부 차원에서 잠수함의 수상함에 대한 접근을 자제시킬 수도 있을 것이다.

셋째, 지리적 적용범위를 명확히 해야 한다. 현재와 같이 국제해상충돌예방규칙을 단순히 인용하는 것만으로는 상술한 바와 같이 다양한 해석을 불러일으키게 되어 실제 해상에서 집행 시 상호 간 오인할 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 특히 미국이 1979년부터 집행 중인 '항해의 자유' 작전(FONOPs: Freedom of Navigation Operations) 시 중국이 영해라고 주장하는 해역<sup>48)</sup>을 통과하는 등 지리적 경계가 모호한 해역에서 충돌이 일어날 가능성이 상존하고 있다.<sup>49)</sup> 따라서 이러한 모호함을 명확하게 하기 위해서는 영해와 공해를 포함한 모든 해역에서 CUES가 적용될 수 있도록 해야 할 것이며, 국제해상충돌규칙 또는 유엔 해양법 협약들을 인용하여 적당한 수준으로 합의하는 일은 없도록 개선해야 할 것이다.<sup>50)</sup>

48) 최근에는 2017년 5월 미 구축함 듀이가 스프래틀리 군도 내 중국이 영토라고 주장하는 암초, Subi reef의 12해리 내를 기동하였다. 물론, 미국은 이를 공해 상이라고 주장하였다.

49) U.S. Department of Defense, "Report to Congress: Annual Freedom of Navigation Report - Fiscal Year 2017," <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053> (검색일: 2018. 9. 5).

50) 또한, WPNS의 주요 국가인 미국은 유엔해양법협약을 비준하지 않고 있어 CUES의 지리적 적용범위를 유엔해양법협약에 적용되는 곳이라고 같음하는 것은 논리에 맞지 않다.

### 3. 해상에서의 원활한 적용을 위한 훈련계획 작성

마지막으로, CUES가 해상에서 원활히 적용되기 위해서는 세밀한 훈련계획을 포함한 로드맵이 작성되어야 한다. 위에서 여러 차례 언급한 바와 같이, 특히 미 해군과 그 연합군이 아닌 해군들은 해상에서의 적용을 위해 다수의 훈련이 필요하다. 이러한 훈련을 진행하는 방안으로는 첫째, WPNS 차원에서 훈련 계획을 수립하거나, 둘째, 현재 격년 단위로 시행되고 있는 미 해군 주도의 연합훈련인 환태평양 훈련(RIMPAC: Rim of the Pacific)에서 CUES를 훈련하는 방안이 있다.

우선 WPNS 차원에서 훈련 계획을 수립한다면 다음년도 WPNS에서 1년 간의 훈련 성과와 개선방안을 도출할 수 있으므로 CUES가 해상에서 안정적으로 정착되는 데에 큰 도움이 될 것이다. 하지만 WPNS 차원에서 훈련을 집행하려면 각지에 흩어져있는 해군 전력들을 집결하여 연습을 실시해야 하므로 현실성이 떨어지며, 결국 소수의 전력들만 보여주기식 훈련만을 실시할 우려가 있다. 혹은 ‘WPNS 회원국 간 조우 시 CUES 훈련을 반드시 실시한다.’라는 식으로 비정기적인 훈련을 진행할 수 있겠으나, 이는 현재의 기회훈련 방식과 큰 차이가 없으며, 함정 간의 해상에서 조우 시 이루어지는 기회훈련의 특성 상 다수의 국가가 참여하리라는 보장이 없다.

따라서 본고에서는 RIMPAC이라는 수단을 활용하는 것을 제안한다. RIMPAC은 지난 1971년 다섯 국가가 참가하여 시작된 이래로, 미 해군과 그 연합군 간의 해상 훈련의 성격을 가지고 실시되어 온 세계 최대 규모의 해상훈련이다.<sup>51)</sup> RIMPAC 훈련은 최초 실시된 이래 점차 그 훈련 참가세력의 크기를 키워왔으며, 마침내 지난 2014년 중국 해군까지 참가하게 되어 단순 ‘미 해군과 그 연합군’간의 훈련이라는 범주에서 벗어나게 되었다.<sup>52)</sup>

RIMPAC에서 CUES 훈련을 실시하게 되면 다양한 장점이 있다. 첫째, RIMPAC을 주관하는 미 태평양사령부는 RIMPAC의 훈련목적이 “해상교통로와 전 세계 해양의 안보를 보장하기 위하여 필수적인 참가국들의 참가를 독려하고

51) Gilles Couturier, “RIMPAC 2014: From My Maritime Perspective,” <http://navylive.dodlive.mil/2014/07/30/rimpac-2014-from-my-maritime-perspective/> (검색일: 2018. 9. 10).

52) 단, 중국 해군은 2016년까지 참가 후, 2018년 훈련 시에는 “남중국해의 군사화에 반대한다.”는 명목 하에 미군이 초청하지 않아 참가하지 못하게 되었다. 그러나 이에 중국은 “중국 해군의 RIMPAC 훈련 제외는 비건설적인 처사”라고 크게 반발한 점을 보아, 중국은 RIMPAC에 참가하고자하는 의지를 보이고 있어 미-중 관계 변화에 따라 2020년이나 이후 훈련에는 다시 참가할 가능성이 있다. Voice of America Korea, “미 국방부, ‘중국, 립팍훈련 참가 불가’... 중국 ‘비건설적 움직임,’” <https://www.voakorea.com/a/4407931.html> (검색일: 2018. 9. 10).

참가국 상호 간의 협력을 유지하는 데에 도움을 준다”<sup>53)</sup>는 것이라 명시한 바, 이러한 목적은 CUES의 훈련을 추가함으로써 더욱 확실히 이룰 수 있을 것이다.

둘째, WPNS 차원에서 훈련을 위해 별도로 함정들을 모을 필요가 없다. <표 5>는 2018년 RIMPAC 훈련에 참가한 국가와 WPNS 참가국을 비교한 것이다. 표에서 확인할 수 있듯이 WPNS에 참가하는 25개국 중 19개국이 RIMPAC에 참가 중이며, 중국은 2018년 RIMPAC 훈련에 불참하였지만 향후 미-중 관계의 변화에 따라 다시 참가할 수 있는 가능성이 있다. 이와 같이 다수의 국가가 집결하는 해상 연합훈련은 CUES 훈련을 실시하기에 더없이 좋은 기회이며, 많은 RIMPAC의 훈련 국면 중 단 2~3시간을 할애하는 것만으로도 큰 훈련효과를 거둘 수 있을 것이다. 셋째, 영국 등 WPNS에 참가하지 않는 국가들에도 해상에서의 충돌 예방을 위한 다자 간의 노력을 현시함으로써 CUES가 WPNS에만 국한되지 않고 전 세계적으로 확대될 수 있는 여건도 마련하는 장이 될 수도 있을 것이다. 넷째, 훈련 계획 측면에서도 매우 용이하다. RIMPAC 훈련의 디자인은 미 태평양사령부가 중심이 되어 다 국가들이 참가하여 이루어지기 때문에 일원화된 루트를 통해 훈련을 계획하고 집행한다면 WPNS에서 추가로 훈련을 계획하고 집행하기 위한 노력을 행하지 않아도 될 것이다.

<표 5> 서태평양해군심포지엄(WPNS)과 RIMPAC 2018 훈련 참가국

구 분	참 가 국
서태평양해군심포지엄 (25개국)	뉴질랜드, 대한민국, 러시아, 말레이시아, 멕시코, 미국, 방글라데시, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도, 인도네시아, 일본, 중국, 칠레, 캄보디아, 캐나다, 태국, 통가, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 페루, 프랑스, 필리핀, 호주
RIMPAC 2018 (26개국)	네덜란드, 뉴질랜드, 대한민국, 독일, 말레이시아, 멕시코, 미국, 브라질, 베트남, 브루나이, 스리랑카, 싱가포르, 영국, 이스라엘, 인도, 인도네시아, 일본, 칠레, 캐나다, 콜롬비아, 태국, 통가, 페루, 프랑스, 필리핀, 호주
중복국가 (19개국)	뉴질랜드, 대한민국, 말레이시아, 멕시코, 미국, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도, 인도네시아, 일본, 칠레, 캐나다, 태국, 통가, 페루, 프랑스, 필리핀, 호주
WPNS만 참가 (6개국)	러시아, 방글라데시, 중국, 캄보디아, 파푸아뉴기니, 파키스탄

\* 출처 : 미 태평양사령부,<sup>54)</sup> China Military Online,<sup>55)</sup>

53) Commander, U.S. Pacific Fleet, “RIMPAC is the World’s Largest International Maritime Exercise,” <https://www.cpf.navy.mil/rimpac/2014/> (검색일: 2018. 9. 10).

## Ⅵ. 결론

2014년 WPNS에서 채택된 이래, CUES는 서태평양 지역에서 해군 전력 간의 충돌을 예방하는 중요한 수단으로 인식되어왔다. 하지만 CUES는 아직 지역 내에서 완벽하게 자리잡지 못하였을 뿐만 아니라 2012년과 2013년 WPNS 간 중국 해군의 반대와 수정 요구에 의해 주로 발생한 많은 단점들을 가지고 있다. CUES는 국제법적 구속력을 가지고 있지 않아 그 행동이 강제되지 않으며, 그 적용 대상이 해군 전력에만 국한되어 최근 급증하는 해양경찰 및 해안 경비대 등 해상법 집행기관 간의 충돌위험을 예방하지 못한다. 또한 모호한 지리적 적용범위로 인하여 과연 영해에서의 적용 가능여부, 그리고 서태평양 해역 외의 해역에서의 적용 가능 여부 등 많은 부분들이 아직 모호한 채로 남아 있다. 더군다나 최근 일본 및 중국이 압초에 군사기지를 건설 후 이를 섬이라고 주장하며 영해를 확장하는 경우가 발생하여, 관련 국가 간 영해라는 개념조차 모호해지고 있는 현실이다.<sup>56)</sup>

그러나 중국 해군의 CUES에 대한 자세는 2014년 채택 이후 상당히 전향적으로 바뀌었다. 중국 해군은 채택 이후 매년 미국을 비롯한 다른 국가들과 CUES 해상훈련을 집행하고 있으며, 훈련 장소 또한 칭다오나 잔지양 등 중국 본토와 매우 인접한 곳에서 실시하고 있다. 또한 비록 2016년 아세안 국방장관 회의에서 최종적으로 채택되지는 못하였지만, 중국과 싱가포르 해안 경비대 간 CUES 훈련에 협의한 것으로 보아 중국 또한 CUES의 적용 대상을 해양경찰이나 해안 경비대 등 해상법 집행기관까지 확대하는 것을 고려하고 있음을 짐작할 수 있다.

이제 WPNS 참가 국가들은 CUES가 서태평양 지역 내에서 확고한 위상을 가지고 상호 간의 우발적 충돌을 확실하게 예방할 수 있는 수단이 되도록 노력을 경주해야 한다. CUES 신호는 실제 해상에서 미응답하는 사례가 다수 있으며, 많은 이들은 이러한 원인이 무엇보다도 CUES가 국제법적 구속력이 없는

54) Commander, U.S. Pacific Fleet, "U.S. Navy Announces 26th Rim of the Pacific Exercise," <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/110516> (검색일: 2018. 9. 10).

55) China Military Online, "Twenty Five Countries to Participate in WPNS," [http://wpns.mod.gov.cn/2014-04/21/content\\_4504526.htm](http://wpns.mod.gov.cn/2014-04/21/content_4504526.htm) (검색일: 2018. 9. 6).

56) 서승욱, "일본, 10m<sup>2</sup> 압초 놓고 '유엔이 섬 인정' 논란," 『중앙일보』 (2012. 4. 30).

것에 있다고 분석한다.<sup>57)</sup> 따라서 WPNS는 정기적인 리뷰를 통하여 CUES가 WPNS 국가들 간에 정상적으로 실시될 수 있는 동력을 마련해야 한다. 뿐만 아니라, 해상법 집행기관의 함정 및 선박들 또한 CUES의 적용 대상이 될 수 있도록 노력을 기울여야하며, 지리적 범위 또한 공해와 영해를 포함한 모든 해역으로 명확히 해야한다. 만일 중국의 반대한 논리와 같이 WPNS의 권한이 해군에만 제한이 된다면, 아세안 국방장관회의(ADMM) 등 다른 국제 회담을 통해서 그 CUES의 물리적, 지리적 적용 범위를 확대해나갈 수 있을 것이다.

해상에서의 우발적 충돌을 예방할 장치를 마련했다는 것만으로 CUES는 서태평양 해군 차원뿐만 아니라 역내 국가 간의 외교적 측면에서도 큰 의미를 갖는다. 해상에서의 우발적 충돌로 인해 서태평양 지역에서의 국제 정세가 악화되는 것을 방지하기 위해서라도 CUES는 보다 엄격히 적용되어야 한다. 따라서, CUES는 WPNS에서 지속적으로 심도 있게 논의되어야 할 것이며, 해군 간의 협의뿐만 아니라 국가 간의 외교적 합의 틀 속에서 그 효율성을 발전시켜 나가야 할 것이다.

---

57) Ton(2017), p.231-232. and Oh(2018).



## 참고 문헌

### 1. 단행본

- 대한민국 해양경찰청. 『2014 해양경찰청 백서』. (인천: 해양경찰청, 2014).
- Kang, David. *American Grand Strategy and East Asian Strategy in the Twenty-First Century* (New York: Cambridge University Press, 2017).
- NATO. *MTP 1(D), Volume II: Multinational Maritime Tactical Signal and Maneuvering Book* (NATO, 2003).
- U.S. Department of Defense. *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving US National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2015).
- Western Pacific Naval Symposium. 13<sup>th</sup> West Pacific Naval Symposium Minutes (Western Pacific Naval Symposium, 2012).
- \_\_\_\_\_. *Code for Unplanned Encounters at Sea Version 1.0* (Western Pacific Naval Symposium, 2014).

### 2. 논문

- Lim, Han Wei. “Code for Unplanned Encounters at Sea and Maritime Stability in the Indo-Pacific.” *Journal of the Singapore Armed Forces*, Vol.42, No.2 (2016).
- Shimodaira, Takuya. “Measures to Enhance Maritime Safety - Expansion of Code of Unplanned Encounters at Sea (CUES) Exercise.” *Maintaining Maritime Order in the Asia-Pacific*, (February, 2018).
- Ton, Anh Duc. “Code for Unplanned Encounters at Sea and Its Practical Limitations in the East and South China Seas.” *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol.9, No.4 (2017).
- Townshend, Ashley and Medcalf, Rory. “Shifting Waters: China’s New Passive Assertiveness in Asian Maritime Security.” *LOWY Institute Report*, (April 29, 2016).

### 3. 기타 자료

- 국가법령정보센터. “1972년 국제해상충돌예방규칙 협약.” <http://www.law.go.kr/>

- trtyMInfoP. do?trtySeq=2338 (검색일: 2018. 9. 5).
- 서승욱. “일본, 10m<sup>2</sup> 암초 놓고 ‘유엔이 섬 인정’ 논란.” 『중앙일보』, 2012년 4월 30일.
- Bang, Kor Kian. “China, ASEAN Agree to Examine S’pore Proposal on South China Sea.” *The Straits Times*, (March 2, 2016).
- Bateman, Sam. “CUES and Coast Guards.” *East Asia Forum*, October 7, 2016.
- Center for Strategic & International Studies. “Are Maritime Law Enforcement Forces Destabilizing Asia?.” <https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/> (검색일: 2018. 8. 28).
- China Military Online. “Twenty Five Countries to Participate in WPNS.” [http://wpns.mod.gov.cn/2014-04/21/content\\_4504526.htm](http://wpns.mod.gov.cn/2014-04/21/content_4504526.htm) (검색일: 2018. 9.6).
- CNBC. “Vague Maritime Rules Increase Conflict Risk.” <https://www.cnn.com/2015/10/31/vague-cues-eez-mou-increase-us-china-conflict-risk-in-south-china-sea.html> (검색일: 2018. 9. 8).
- Commander, U.S. Pacific Fleet. “RIMPAC is the World’s Largest International Maritime Exercise.” <https://www.cpf.navy.mil/rimpac/2014/> (검색일: 2018. 9.10).
- Couturier, Gilles. “RIMPAC 2014: From My Maritime Perspective.” <http://navylive.dodlive.mil/2014/07/30/rimpac-2014-from-my-maritime-perspective/> (검색일: 2018. 9.10).
- \_\_\_\_\_. “U.S. Navy Announces 26th Rim of the Pacific Exercise.” <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/110516> (검색일: 2018. 9. 10).
- Dongkeon Oh, Interview by Vice Admiral(ret.) Robert Thomas on CUES. Personal Interview. *University of California, San Diego* (March 5, 2018).
- Global Fire Power. “Total Submarine Strength by Country.” <https://www.globalfirepower.com/navy-submarines.asp> (검색일: 2018. 9. 7).
- Halloran, Richard “SOVIET SUB AND U.S. SHIP COLLIDE,” *New York Times*, (March 22, 1984).
- Japan Coast Guard. “Trends in Chinese Government and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan’s Response.” [https://www.mofa.go.jp/region/page23e\\_000021.html](https://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html) (검색일: 2018. 9. 10).
- Panda, Ankit. “Japan Identifies Chinese Submarine In East China Sea: A Type 093 SSN.” *The Diplomat*, (January 16, 2018).
- Rajagopalan, Megha. “Pacific Accord on Maritime Code Could Help Prevent

Conflicts.” *Reuters*, (October 4, 2014).

U.S. Department of Defense. “Report to Congress: Annual Freedom of Navigation Report - Fiscal Year 2017.” <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053> (검색일: 2018. 9. 5).

Voice of America Korea. “미 국방부, ‘중국, 립팩훈련 참가 불가’...중국 ‘비건설적 움직임’.” <https://www.voakorea.com/a/4407931.html> (검색일: 2018. 9. 10).

Abstract

## Code for Unplanned Encounters at Sea(CUES): Its Limitation and Recommendations for Improvement

Oh, Dongkeon\*

Adopted in Western Pacific Naval Symposium(WPNS) 2014, Code for Unplanned Encounters at Sea(CUES) has been the most valuable output of WPNS history. Written and suggested by Australian Navy in 1999, the goal of CUES is to decrease the possibility of the naval conflict by establishing the code among international navies in the Western Pacific region. Facing many oppositions and requirement of People's Liberation Army Navy(PLAN) in WPNS 2012 and 2013, but it finally adopted in WPNS 2014, with many changes in detailed provisions. From then, navies in the Western Pacific region have followed CUES to prevent maritime conflicts in the region, CUES, however, sometimes does not work correctly.

Contents of CUES is the mixture of the parts of Multinational Maritime Tactical Signal and Maneuvering Book(MTP) and International Regulations for Preventing Collision at Sea 1972(CORLEGS). There are means of radio communications such as frequency and signals, instructions for maneuvering and so on. Thus, it is not a new document for the U.S. Navy and its allies, but it requires training to implicate at sea for navies other than U.S. allies, like PLAN.

Lots of provisions in CUES were changed because of the opposition of PLAN, and CUES has many shortcomings and practical limitations. First, since CUES is non-legally binding, and there are no methods to force the naval assets on the sea to follow. Second, CUES is only applied to naval assets;

---

\* LCDR, Graduate Student at University of California, San Diego.

naval ships - warships, naval auxiliaries, and submarines - and naval aircraft. Third, the geographical scope in CUES is not clear. Fourth, there is no provision for submerged submarines. Finally, CUES has no time-based framework or roadmap for training.

In this regard, there would be six recommendations for improvement. First, CUES should be reviewed by WPNS or other international institutions, while keeping non-binding status so that WPNS could send signals to the navies which do not answer CUES on the sea. Second, the participation of Maritime Law Enforcements(MLEs) such as coast guard is inevitable. Third, navies would use full text of MTP rather than current CUES, which extracts some parts of MTP. Fourth, CUES needs provisions with respect to submerged submarines, which recognizes as offensive weapons themselves. Fifth, the geographic scope of CUES should be clear. Since there are some countries in which claim that a rock with a concrete structure is their territory, CUES should be applied on every sea including EEZ and territorial seas. Finally, the detailed training plan is required to implicate CUES at sea. Rim of the Pacific (RIMPAC) is a good exercise to train CUES, because almost all WPNS member countries except six countries are participating in RIMPAC.

CUES is a meaningful document not only for navies but also for nation-states in the region. To prevent escalation of conflict in the region, potentially caused by an unplanned collision at sea, CUES should be applied more strictly. CUES will continue to be in subsequent WPNS and therefore continue to improve in the effectiveness as both an operational and diplomatic agreement.

**Key Words : Code for Unplanned Encounters at Sea(CUES), Western Pacific Naval Symposium(WPNS), East Asia Maritime Security, Multilateral Maritime Confidence Building**