



Received: 2026/08/20  
Revised: 2026/08/31  
Accepted: 2026/09/10  
Published: 2026/09/30

**\*Corresponding Author:**

Min-Gyu Choi

271, Jaun-ro, Yuseong-gu, Daejeon, 34059,  
Republic of Korea  
E-mail: x2choi@gmail.com

**Abstract**

본 연구는 중국, 러시아 등 제3국의 회색지대 강압 행위에 대응하기 위해 미 국방전략(NDS)의 ‘캠페이닝(Campaigning)’ 개념을 한국 해군에 적용하는 방안을 모색하였다. 분석 결과, 평시 위협에 대한 미 해군의 연쇄적·능동적 접근과 한국 해군의 단발적·수동적 위기관리 간의 전략적 격차가 확인되었다. 이를 극복하고 전작권 전환 시기 역내 해양안보 주도권을 확보하기 위한 정책 대안으로 ‘연합 캠페이닝 기획실’ 신설, 해군·해경·미군 간 ‘다영역 정보통합 플랫폼(MDIIP)’ 구축, 한국 해군 주도의 연합 표준작전절차(SOP) 제정을 제시하였다. 이를 통해 한국 해군이 수동적 방어자에서 동맹 내 회색지대 대응을 선도하는 주체로 거듭나야 함을 논증한다.

This study investigated the application of the U.S. National Defense Strategy (NDS) “Campaigning” concept to the ROK Navy to counter gray zone coercion by third-party nations such as China and Russia. It identified a strategic gap between the U.S. Navy’s sequential, proactive cost-imposition operations and the ROK Navy’s episodic, reactive crisis management. To bridge this gap and secure the ROK Navy’s lead role ahead of the OPCON transfer, this study proposes establishing a “Combined Campaigning Planning Cell,” constructing a Multidomain Information Integration Platform (MDIIP) among ROK-U.S. maritime forces, and instituting a ROK Navy-led combined standard operating procedure (SOP). Ultimately, it argues that the ROK Navy must transition from a reactive defender to a proactive leader in gray zone responses within the alliance.

**Keywords**

캠페이닝(Campaigning), 회색지대(Gray Zone), 한미 연합 해양작전(ROK - U.S. Combined Maritime Operations), 다영역 정보통합 플랫폼(MDIIP, Multidomain Information Integration Platform), 전시작전통제권(OPCON, Wartime Operational Control)

# 미 NDS 캠페이닝 개념의 적용을 통한 한국 해군의 회색지대 대응 전략 연구: 한미 연합 해양작전의 동기화와 작전주도권 확보를 중심으로

## Study on the ROK Navy’s Gray Zone Response Strategy Through the Application of the U.S. NDS Campaigning Concept: Focusing on the Synchronization of ROK-U.S. Combined Maritime Operations and Securing the Lead Role

최만규\*

해군 소령/해군대학 해군지휘참모과정 학생장교

Min-Gyu Choi\*

LCDR, ROK Navy/Student officer of Naval Command & Staff Course, ROK Naval War College

### 1. 서론

#### 1.1 배경 및 필요성

회색지대(gray zone)란 전통적인 전쟁과 평화 어느 영역에도 명 확히 속하지 않는 중간지대적 현상을 의미하며, 모호성(ambiguity)·비대칭성(asymmetry)·점진주의(gradualism)를 핵심 속성으로 한다[1]. 중국은 남중국해에서 살라미전술과 양배추전략을 통해 인공섬 매립과 같은 비가역적 현상변경을 축적해 왔으며 [1], 서해에서도 선란(Shenlan) 대형 심해 양식시설과 이중용도 부 표, 관리 플랫폼 설치를 통해 실효지배의 외형을 점진적으로 확장하는 ‘내해화’ 시도를 지속하고 있다[2]. 특히 동경 124도선을 둘러싼 갈등과 중국 군함의 서해 진입 빈도는 2017년 약 110회에서 2023년 약 360회로 급증하였고, 항모의 서해 진입거리 또한 2018년 260 km에서 최근 70 km 수준까지 근접하는 등[3], 위협의 누적 양상은 남중국해의 ‘수직적 확전’과 구분되는 ‘수평적 확전’의 특징을 보이고 있다[3]. 여기에 북한이 오물풍선·무인기·GPS 전파 교란 등

저강도 도발을 상시화하며 전술핵 위협과 결합하는 ‘이중 억제’ 전략을 구사함에 따라[4], 한반도 주변 해양 회색지대의 위협은 복합적·중첩적 성격을 띠게 되었다. 이러한 환경 변화에 대응하여 미국은 2022 국가국방전략(NDS)을 통해 무력분쟁에 이르지 않는 전 스펙트럼의 경쟁을 관리하기 위한 전략적 방법으로 ‘캠페이닝(campaigning)’ 개념을 제시하였다. 캠페이닝은 개별적·산발적 대응이 아니라 평시로부터 계열화된 군사활동을 전략목표에 논리적으로 연결함으로써, 경쟁의 주도권을 선제적으로 확보하는 것을 지향한다[5]. 반면 한국 해군의 대응은 여전히 개별 사건에 대한 즉응적 위기관리 수준에 머물러 있어, 위협의 누적적 성격에 상응하는 계열화된 대응 체계를 갖추지 못하고 있다는 문제의식이 본 연구의 출발점이다.

## 1.2 목적과 범위

본 연구의 목적은 미 NDS의 캠페이닝 개념을 한국 해군의 여건에 맞게 원용하여, 한미 연합 해양작전의 동기화를 통해 한국 해군이 평시 해양 회색지대 경쟁에서 주도적 역할을 확대할 수 있는 실행방안을 제시하는 데 있다. 연구범위는 서해를 중심으로 한 중국의 회색지대 위협과 북한의 복합 도발 양상을 포괄하며, 대응방안은 작전적·체계적·정책적 세 층위로 구조화하여 제시한다. 분석의 근거자료는 회색지대 및 캠페이닝 관련 국내 학술 연구와 한국 해군의 공개된 정책 자료로 한정하였다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 NDS의 캠페이닝 개념

미 합참의 경쟁연속체(competition continuum) 개념은 국가 간 관계를 협력·경쟁·무력충돌이 단절적으로 구분되지 않는 연속적 스펙트럼으로 규정하며, 2022 NDS는 이 연속체 전반에서 통합억제(integrated deterrence)를 뒷받침하는 실행 방법으로 캠페이닝을 제시하였다. 캠페이닝은 “전략적 목표를 달성하기 위해 논리적으로 연계된 군사활동의 계열(sequence)”로 정의되며, 개별 작전을 산발적으로 수행하는 것이 아니라 강압(coercion)·소진(exhaustion)·

여건조성(shaping)이라는 경쟁전략 목표에 따라 비선형적·비대칭적으로 군사력을 운용함으로써 상대의 비용을 지속적으로 증가시키는 데 초점을 둔다[5]. 이러한 계열화된 평시 비용부과 논리는 개별 사건 단위의 위기관리와 달리, 장기간에 걸쳐 우세를 축적한다는 점에서 회색지대 경쟁에 특히 유효한 개념적 틀을 제공한다[5].

### 2.2 회색지대 위협과 해양안보 환경의 변화

회색지대 경쟁의 이론적 논의는 가역성(reversibility)을 기준으로 위협의 강도를 저강도·가역적, 중강도·준가역적, 고강도·비가역적 단계로 구분한다. 서해에서 관측되는 심해 양식시설과 이중용도 부표의 설치, 조사선에 대한 물리적 저지 등은 아직 비가역적 단계에는 이르지 않았으나, 반복과 누적을 통해 실효지배를 기정사실화하려는 준가역적 시도로 평가된다[2]. 이는 지리적 근접성과 한국의 근접거부능력(F-35A, P-8A 등) 및 한미동맹의 상시적 억제력이라는 구조적 제약 속에서 나타나는 현상으로, 남중국해와 달리 단기간의 급격한 수직적 확대보다는 장기간에 걸친 수평적 확대의 형태를 띤다[2]. 아울러 북한의 저강도 도발이 전술핵 위협과 결합되는 이중 억제 메커니즘[4]은 해양 회색지대 위협이 단일 행위자·단일 수단에 국한되지 않는 복합적 성격을 지님을 보여주며, 이는 개별 대응이 아닌 계열화된 캠페이닝적 접근의 필요성을 뒷받침한다. 이러한 가역성 기반의 위협 강도 구분은 대응의 시급성을 판단하는 실천적 기준이 된다. 저강도·가역적 단계에서는 억지와 현시로 원상회복이 가능하지만, 준가역적 단계를 지나 비가역적 단계에 이르면 물리적 실체가 고착되어 사후 원상회복의 비용이 감당하기 어려운 수준으로 급증한다. 서해 심해 양식시설과 이중용도 부표가 준가역적 단계에 머물러 있는 지금이야말로 계열화된 대응으로 그 누적을 차단할 수 있는 결정적 시점인 것이다. 요컨대 회색지대 위협의 핵심은 개별 행위의 강도가 아니라 시간에 걸친 누적에 있으며, 이에 대한 대응 역시 개별 사건이 아니라 시간 축 위에서 설계된 계열화된 캠페인이어야 한다.

### 3. 전략적·개념적 격차 분석

#### 3.1 경쟁전략의 계열화된 평시 비용부과

미 경쟁전략은 개별 군사활동을 독립적 사건이 아니라 강압·소진·여건조성이라는 상위 목표에 연결된 계열로 운용함으로써, 상대에게 누적적 비용을 부과하고 평시 단계에서부터 우세를 축적하는 것을 지향한다[5]. 이러한 접근은 사건이 발생한 이후 대응하는 것이 아니라, 상대의 계열화된 행동 패턴을 예측하고 선제적으로 여건을 조성한다는 점에서 ‘주도적·연속적’ 성격을 지닌다. 이러한 계열화의 논리는 강압·소진·여건조성이라는 세 가지 경쟁전략 목표로 구체화된다. 강압은 상대가 특정 행동을 지속할 때 치러야 할 비용을 높여 그 행동을 단념시키는 것이고, 소진은 장기적 현시와 대응을 통해 상대의 자원과 의지를 점진적으로 고갈시키는 것이며, 여건조성은 유사시 유리한 국면을 선점하기 위해 평시부터 작전 환경을 미리 조성하는 것이다. 미 해군의 항행의 자유 작전과 연합훈련, 지속적 전방현시는 이 세 목표를 동시에 달성하는 계열화된 활동으로 기획되며, 개별 작전의 성패가 아니라 이들이 누적되어 만들어내는 전략적 효과에 초점을 둔다. 즉 미 해군에게 평시 작전은 그 자체가 목적이 아니라, 경쟁의 주도권을 선점하기 위한 하나의 연속된 캠페인의 구성요소다.

#### 3.2 한국 해군: 단발적·수동적 위기관리

이에 비해 한국 해군의 서해 대응은 선란1·2호 시설물 항의, 온누리호 저지사건 대응과 같이 사건이 발생한 이후 개별적으로 대응하는 양상을 보여 왔다[2]. 중국 군함의 서해 진입이 2017년 약 110회에서 2023년 약 360회로 3배 이상 증가하고 항모의 진입거리가 지속적으로 단축되는 추세[3]에도 불구하고, 이에 대한 한국 해군의 대응은 사건 단위의 감시·경고에 그쳐 누적적 위협 증가 추세 자체를 관리하는 계열화된 전략으로 발전하지 못하였다. 이는 개별 사건에서는 대응에 성공하더라도, 장기적으로는 상대의 점진적 기정사실화를 허용할 수 있다는 점에서 구조적 한계로 지적된다.

#### 3.3 연합 차원의 사각지대

한미 연합방위체제는 무력충돌 단계의 억제와 대응에는 고도로 제도화되어 있으나, 무력충돌에 이르지 않는 평시 회색지대 경쟁에 대해서는 상호운용 가능한 계열화된 대응체계를 갖추고 있지 못하다. 통합 억제 개념이 전 스펙트럼에 걸친 능력의 통합을 지향함에도[5], 실제 서해·동해에서 발생하는 저강도 사건에 대한 한미 간 정보공유와 대응조율은 사안별·임시적으로 이루어지는 경우가 많아, 계열화된 캠페이닝 수행의 사각지대로 남아 있다. 이러한 세 층위의 격차를 정리하면 Table 1과 같다.

**Table 1.** Present and future of the ROK Navy's gray zone response

| Category           | Present<br>(Episodic Crisis Management) | Future<br>(Sequenced Campaigning)     |
|--------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|
| Timing of Response | Reaction after an incident occurs       | Shaping conditions before an incident |
| Unit of Response   | Individual, standalone measures         | Sequenced, continuous measures        |
| ROK-U.S. Alliance  | Ad hoc, case-by-case coordination       | Standing synchronization framework    |

Source: prepared by the author

### 4. 한국 해군의 캠페이닝 적용 및 주도권 확보 방안

#### 4.1 작전적 측면: 연합 캠페이닝 기획실

작전적 차원에서는 연합해군구성군사령부(CNCC) 예하에 ‘연합 캠페이닝 기획실’을 신설하여, 평시 단계에서부터 한미 해군이 공동으로 비용부과 캠페인을 기획·조율하는 상설 협의체를 운용할 것을 제안한다. 이는 일본이 중일 해양협의 메커니즘과 해상보안체제 강화를 결합하여 제도적 대응 기반을 정비해 온 사례에서 시사점을 얻을 수 있다[6]. 기획실은 개별 사건 발생 이후의 임시 협의가 아니라, 평시부터 예상되는 회색지대 행동 계열을 사전에 식별하고 이에 대한 한미 공동의 계열화된 대응 옵션을 상시적으로 준비하는 기능을 수행한다. 연합 캠페이닝 기획실의 핵심 산출물은 예상되는 회색지대 행동 계열에 대응하는 계열화된 대응 옵션의 사전 설계다. 이를 위해 기획실은 상대의 과거 행동 패턴을 데이터로 추적·분석하여 다

음 행동을 예측하고, 각 시나리오에 대응하는 군사·비군사 수단을 단계별로 계열화한 대응 매트릭스를 상시 유지한다. 이때 대응은 단발적 억류나 퇴거에 그치지 않고, 위협 행위의 노출과 국제사회에 대한 귀속 공개, 연합 현시의 수위 조절, 법 집행과 외교적 조치의 연계를 하나의 흐름으로 결합한다. 이러한 상설 기획 기능은 사건 발생 이후에야 협의가 시작되는 현행 임시적 대응 구조를 평시부터 작동하는 선제적 기획 체계로 전환시킨다.

#### 4.2 체계적 측면: 다영역 정보통합 플랫폼(MDIIP)

계열화된 캠페이닝을 실행하기 위해서는 해군·해경·유관기관 및 한미 간 정보가 실시간으로 통합되는 다영역 정보통합 플랫폼(multi-domain information integration platform, MDIIP) 구축이 선행되어야 한다. MDIIP는 서해 조업 감시, 이중용도 구조물 탐지, 함정 추적 정보 등을 표준화된 데이터 체계로 통합함으로써, 개별 사건 단위의 산발적 대응을 넘어 누적적 위협 추세를 상시 감시하고 계열화된 대응 판단의 근거를 제공한다.<sup>1)</sup>

이러한 데이터 통합 구상은 해양경비력 정보 공유 강화를 통해 위기관리 역량을 제고해 온 일본의 대응 경험과도 맥을 같이 하며, 향후 한국 해군의 데이터 거버넌스 체계 정립과 연계될 필요가 있다[7].

#### 4.3 정책적 측면: 회색지대 대응 선언과 연합 SOP

정책적 차원에서는 한국 해군이 평시 해양 회색지대 대응의 주도적 역할을 수행함을 명시하는 대내외 선언과 함께, 한미 간 회색지대 대응에 관한 연합 표준작전절차(SOP)를 정립할 것을 제안한다. 아울러 한중 해양협력대화 및 한중 해양치안기관장회의와 같은 양자 채널을 활용한 위기관리 메커니즘을 병행하고, 미·일본 아니라 역내 국가와의 국제공조체제를 확대함으로써 회색지대 대응의 정책적 기반을 다층화할 필요가 있다. 이러한 정책적 방안은 전시작전통제권 전환이라는 구조적 변화와도 정합적이다. 전작

권 전환은 한국군이 연합작전을 주도할 역량과 의지를 갖추었음을 전제로 하는데, 평시 회색지대 경쟁에서 한국 해군이 연합 대응을 주도하는 경험을 축적하는 것은 그 역량을 구체적으로 입증하는 가장 실질적인 통로가 된다. 나아가 회색지대 대응의 주도권은 단순히 군사적 차원에 머물지 않고, 해양 경계와 자원, 항행의 자유라는 국가 핵심이익을 스스로 지켜낼 수 있는가의 문제로 직결된다. 따라서 회색지대 작전 주도권의 확보는 전작권 전환의 신뢰성을 뒷받침하는 동시에, 한국이 역내 해양안보 질서의 규칙을 함께 쓰는 주체로 서기 위한 전략적 포석이라 할 수 있다. 이상의 세 층위 방안을 정리하면 Table 2와 같다.

**Table 2.** Three-level measures for the ROK Navy's application of campaigning

| Level       | Key Content                                                                 | Expected Effect                                            |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Operational | Establish a Combined Campaigning Planning Cell under the CNCC               | Institutionalize peacetime sequenced-response planning     |
| Systemic    | Build a Multi-Domain Information Integration Platform (MDIIP)               | Real-time monitoring of threat trends and decision support |
| Policy      | Lead-role declaration, combined SOP, and bilateral/multilateral cooperation | Institutionalize and diversify the response foundation     |

Source: prepared by the author

## 5. 결론

본 연구는 미 NDS의 캠페이닝 개념을 원용하여 한국 해군의 해양 회색지대 대응 전략을 작전적·체계적·정책적 세 층위에서 재구성하였다. 중국의 서해 내해화 시도와 북한의 복합적 저강도 도발이 누적적으로 심화되는 반면, 한국 해군의 대응은 여전히 개별 사건 단위의 위기관리에 머물러 있다는 것이 본 연구의 핵심 문제의식이었다. 이에 대해 연합 캠페이닝 기획실, 다영역 정보통합 플랫폼, 연합 SOP 및 다층적 국제공조체제라는 실행방안을 제시하였으며, 이는 전시작전통제권 전환이라는 안보 환경의 구조적 변화 속에서도 한국 해군이 평시 회색지대 경쟁의 주도권을 지속적으로 확보하기 위한 기초가 될 수 있다. 결국 본 연구가 제시하는 세 층위의 방안은 한국 해군의 역할을 수동적 방어자에서 동맹 내 회색지대 대응

<sup>1)</sup> 본 절에서 제안하는 '다영역 정보통합 플랫폼(MDIIP)' 기반의 정보우위 확보 방안 및 구체적인 기술·조직적 구현 전략은 본 연구자가 별도로 진행 중인 연구('한국형 JADC2 구현을 위한 한국해군의 데이터 거버넌스 구축 전략')에서 제시한 해군 주도의 데이터 거버넌스 모델을 바탕으로 논리를 전개하였음.

을 선도하는 플랫폼 리더로 전환시키는 하나의 정합적 설계로 수렴한다. 작전적 차원의 연합 캠페이닝 기획실이 계열화된 대응의 두뇌라면, 체계적 차원의 다영역 정보통합 플랫폼은 그 판단을 뒷받침하는 신경망이며, 정책적 차원의 주도권 선언과 연합 표준작전 절차는 이를 제도로 고정하는 골격이다. 특히 다영역 정보통합 플랫폼은 별도로 진행한 해군 데이터 거버넌스 연구에서 제시한 해군 주도의 데이터 표준 위에서 비로소 실효를 가지며, 이는 평소 회색지대 대응과 전시 지휘통제가 동일한 데이터 기반 위에서 연속적으로 설계되어야 함을 시사한다. 다만 본 연구는 공개된 문헌자료를 중심으로 한 개념적·정책적 분석에 그쳤다는 한계를 지니며, 향후 MDIIP의 구체적 데이터 표준과 거버넌스 체계, 연합 SOP의 세부 시행절차에 관한 후속 연구가 필요하다.

## 참고문헌

[1] Yue Ma & Bonyun Gu, 'China's Gray Zone Strategy: The Case of South China Sea Conflict,' *Asia Review*, VOL. 13, NO.

2, 2023, pp. 31-58.

[2] Aeri Kang & Min-gyu Lee, 'A Reversibility-Based Escalation Model for Maritime Gray-Zone Conflicts: China's Territorialization Strategy in the South China Sea and the Yellow Sea,' *Korea and World Politics*, VOL. 42, NO. 2, 2026, pp. 1-38.

[3] Kim Se Hun, 'Concept for a Naval Task Fleet Centric Joint Response Strategy for the Maritime Gray Zone,' *Korea Maritime Security Review*, VOL. 8, NO. 2, 2025, pp. 35-75.

[4] Minkwan Kim & Bonyun Gu, 'North Korea's Dual Deterrence Mechanism: Gray-Zone Provocations and Tactical Nuclear Weapons under the Nuclear Proliferation-Preventive Strike Dilemma,' *Journal of International Area Studies*, VOL. 30, NO. 1, 2026, pp. 57-78.

[5] Hanbyeol Sohn & Kyung-joo Jeon, 'ROK's Strategic Advantage in Gray Zone : "Campaigning" in support of "Competitive Strategy",' *National Strategy*, VOL. 29, NO. 4, 2023, pp. 139-169.

[6] Sang-Hyun Lee, 'Japan's Response to China's Maritime Gray Zone Strategy,' *The Korea Journal of Japanese Studies*, NO. 52, 2020, pp. 91-122.

[7] Sang-Hyun Lee, 'Japan's Response to China's Strengthening of the China Coast Guard and Its Implications for Korea,' *National Security and Strategy*, VOL. 21, NO. 3, 2021, pp. 111-157.