해란시리즈 IIUS
Expert Notes 2026-05

고려대학교 통일융합연구원
Institute for Interdisciplinary Unification Studies

바다는 통행세의 대상이 될 수 있는가
: 호르무즈 해협과 시험대에 오른 국제해양질서의 도전

2026년 03월 31일

김흥종

법무법인 대륙아주 고문, 아산정책연구원 객원선임연구위원

김흥종박사는 현재 법무법인 대륙아주의 고문 겸 대미전략정책본부 팀장이며, 아산정책연구원 객원선임연구위원이다. 산업통상부 통상협정대책위원회 위원과 한러대화(KRD) 경제통상분과위원장으로 활동 중이다. 대외경제정책연구원장, 한국태평양경제협력위원회 위원장, 한국APEC학회, 아태EU학회, 한국EU학회 회장을 역임했다.

미국과 이스라엘의 선제공격으로 시작된 이란전쟁은 양측의 공습이 걸프협력위원회(GCC) 회원국과 다른 중동지역으로 확산하면서 점차 세계 경제의 핵심 위협 요소로 부상하고 있다. 특히 이란이 호르무즈 해협을 봉쇄하면서 이 해협에서 항행의 자유를 과거와 같이 누릴 수 있느냐는 새로운 쟁점으로 떠오르고 있다. 여기에 더해서 이란이 제기한 통행세 부과 구상은 단순한 군사적 충돌이나 일시적 봉쇄의 차원을 넘어 이 전쟁이 끝나고 나서도 두고두고 영향을 미칠 새로운 해양안보 질서의 단초로 해석된다.

사실 기존의 해상 병목지점 위기는 통과가 가능하느냐 불가능하느냐 하는 통과 여부의 문제였다. 그러나 통행세는 전혀 다른 성격의 문제를 제기한다. 이는 해상 교통의 가격화, 다시 말해 공공재로 간주되어 온 국제해협을 사실상 사유화하는 시도이기 때문이다. 이 선례가 용인될 경우, 문제는 호르무즈에 국한되지 않는다. 말라카와 지브롤터 등 주요 자연 해협은 모두 유료통로로 전환될 수 있는 잠재적인 대상이 된다. 우리는 대한해협에서도 통행세를 받을 수 있다. 이는 아직도 여전히 해상 무역에 크게 의존하는 국제무역 질서의 성격 자체를 바꾸는 변화다.

국제법적 관점: 자연 해협과 통행세의 한계

국제법적으로 자연 해협에 대한 통행세 부과는 정당화되기 어렵다. 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)은 국제해협에 대해 통과통항권(Transit Passage)을 인정하고 있다. 통과통항권은 UNCLOS 제38조에서 규정된 권리로서 단순히 해협을 지나가는 것에 그치지 않고 지속적이고 신속한 항행 및 상공비행을 보장하며, 연안국은 이를 본질적으로 제한할 수 없다. 통과통항권은 UNCLOS 제17조 등에서 규정된 무해통항권(Innocent Passage)을 훨씬 넘어서는 권리다. 무해통항권은 연안국의 평화, 질서, 안보를 해치지 않는 범위에서 영해를 통과할 수 있는 권리를 말한다.

호르무즈 해협은 국제 항행에 사용되는 대표적인 자연 해협으로 공해 또는 배타적경제수역을 연결하며 복수 국가의 영토에 걸쳐 있다. 자연 해협은 인공적으로 건설된 운하와 분명한 차이가 있다. 수에즈나 파나마와 같은 인공 수로는 건설과 유지비용을 근거로 통행료 부과가 가능하지만, 자연 해협의 경우 통과 자체에 대한 금전적 대가를 요구할 권한은 인정되지 않는다. 안전이나 환경 보호를 위한 규제만이 가능할 뿐이다. 따라서 통행세 부과는 기존 국제법 체계와의 충돌을 피하기 어렵다.

이 문제는 향후 국제해사기구(IMO)를 중심으로 다뤄질 가능성이 크다. IMO는 해상 안전과 항행 질서를 관리하는 핵심 기구로서, 국제해협 통항과 관련된 규범을 발전시켜왔다. IMO에서 대응을 몇 가지로 대별해 보면, 우선 자유 통항 원칙을 재확인하는 절차가 필요하다. 이는 법적 강제력은 제한적이지만 국제사회의 공통된 기준을 확인하는 효과를 갖는다.

다음으로는 기술적·안전적 대응이다. 이는 연안국이 통행세를 안전 관리 비용으로 정당화하려는 시도에 맞서, IMO가 이미 마련해온 항행 안전 규범과 기술적 기준을 통해 대응하는 방식을 의미한다. 보다 구체적으로는 국제적으로 승인된 항로 관리 체계와 선박 교통 서비스를 통해 선박의 이동을 안전하게 통제하고, 표준화된 해상 통신 체계를 강화하여 사고를 예방하며, 국제충돌방지규칙과 같은 규범을 적용해 충돌 위험을 줄이는 것이다. 이러한 장치들은 모두 국제적으로 합의된 안전 관리 수단이므로, 개별 연안국이 독자적으로 비용을 부과할 필요성을 줄인다. 다시 말해, 안전 문제는 국제적 기술과 규범으로 충분히 관리할 수 있으며, 이를 이유로 통행세를 부과하는 것은 설득력이 떨어진다는 점을 강조하자는 것이다.

셋째, 다자적 해상 관리 체제다. 실제로는 해군력과 결합한 형태의 공동 관리나 호위 체제가 병행될 가능성을 열어둔다. 다만 IMO가 물리적 집행력을 갖지 못한다는 한계가 있다. 결국 이 문제는 국제법, 군사력, 그리고 시장 메커니즘이 결합한 방식으로 풀어나가서 자연 해협에 대한 연안국의 통행세 부과라는 새로운 규칙이 만들어지는 것을 막아야 한다.

호르무즈의 대체 불가능성

호르무즈 해협이 다른 해협과 차별화되는 부분은 단순히 물동량의 크기가 아니라 대체 가능성의 부재에 있다. 수에즈 운하나 말라카 해협은 차단되더라도 우회 항로가 존재한다. 즉, 봉쇄될 경우 운송비용은 증가하지만, 물류의 흐름 자체는 유지될 수 있다. 그러나 호르무즈는 전략적 중요성이 질적으로 다르다. 중동 산유국의 수출은 지리적으로 이 해협에 묶여 있으며, 우회 경로는 제한적이다. 일부 파이프라인과 육상 운송 경로가 존재하지만, 규모가 전체 수출의 10~15% 수준에 불과하다. 그러므로 호르무즈 해협에서 봉쇄나 제한이 발생할 경우 80% 이상의 물량이 직접적인 영향을 받는다. 이는 단순한 비용 증가가 아니라 공급 자체의 축소로 이어진다.

또한 사우디 경유 파이프라인이나 푸자이라 항구를 이용한 운송의 경우 이는 해상 운송을 육상 운송으로 바꾸는 질적 전환을 의미하는데, 이와 같이 해상 운송이 육상 운송으로 대체되는 순간 물류 체계의 성격 자체가 바뀌며 효율성은 급격히 저하된다. 이 점에서 호르무즈는 다른 병목지점과 본질적으로 다른 특징을 갖고 있다.

통행세의 경제적 파급 효과

통행세 문제의 심각성은 법적·정치적 차원을 넘어 경제적 파급에서 분명히 드러난다. 현재 전 세계 해상 무역 규모는 약 12조 달러 수준으로 추정되며, 이 가운데 주요 해협을 통과하는 물동량은 절반 이상을 차지한다. 만약 주요 해협에서 평균 1~2% 수준의 통행 비용이 부과된다고 가정할 경우, 이는 연간 약 600억~1,200억 달러 규모의 추가 물류비용 증가를 의미한다. 이 비용은 단순히 운송 부문에 머무르지 않고, 에너지, 원자재, 그리고 중간재 가격에 연쇄적으로 반영되며 최종적으로 생산비와 소비자 물가 상승으로 이어진다.

관련 실증연구에 따르면 해상 운송비 상승은 세계 GDP를 약 0.05% 감소시키는 것으로 추정된다. 다만 이러한 결과는 팬데믹 시기와 같은 일시적 운임 급등을 반영한 것이다. 통행세와 같이 특정 해협에서 구조적이고 지속적인 비용이 부과되는 경우에는 그 영향이 보다 크게 나타날 가능성이 있다.

이를 감안할 때, 보수적으로 보더라도 세계 GDP의 약 0.2~0.4% 수준, 금액으로는 연간 2,000억~4,000억 달러 규모의 손실이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다. 특히 이 효과는 일회적 충격이 아니라 반복적으로 누적되는 성격을 갖는다. 통행세가 제도화될 경우 이는 일종의 상시적 관세와 유사하게 작용하여, 세계 무역의 효율성을 지속적으로 저하시키는 구조적 요인으로 자리 잡게 된다.

동아시아와 한국의 구조적 취약성

호르무즈 리스크는 지역별로 비대칭적으로 나타난다. 미국은 에너지 자립 수준이 높아 직접적 영향이 제한적이다. 게다가 걸프만에서 에너지를 수입하지도 않는다. 유럽은 우크라이나 전쟁 후 카타르에서 LNG를 수입하는 등 과거와는 달리 걸프지역과 에너지 거래가 있어서 일정 부분 영향을 받지만 크게 의존하는 것은 아니다. 다만 유럽이 에너지 수입국이기 때문에 전 세계 에너지 가격 상승에 따라 추가적인 부담을 지게 된다. 즉, 걸프지역 에너지원은 주로 가격 변수로 유럽에 영향을 미친다.

반면 동아시아는 물량 변수로 작용한다. 특히 한국은 에너지, 화학 원료, 산업가스 등 핵심 분야에서 중동 의존도가 높다. 원유 수입의 상당 부분이 이 지역에 집중되어 있으며, 나프타, 헬륨, 유황 등 주요 산업 원료 역시 호르무즈를 경유한다. 한국은 에너지 수입 의존도가 높은 동시에 글로벌 중간재 생산 허브라는 이중 구조를 갖고 있기 때문에, 외부 충격은 수입 가격 상승으로 시작해 생산비 증가와 수출 경쟁력 약화로 이어지며, 그 영향이 글로벌 공급망 전반으로 확산된다.

문제는 호르무즈에만 있지 않다. 말라카 해협과 수에즈 운하 역시 중요한 병목지점이다. 이들 경로 중 하나라도 차질이 발생하면, 한국과 동아시아 경제는 유사한 충격을 받을 수 있다. 특히 말라카는 동아시아 해상 물류의 관문이며, 수에즈는 유럽과의 연결 통로다. 따라서 우리의 대응은 호르무즈라는 단일 경로가 아니라 전체 해상 네트워크를 고려한 전략이어야 한다. 수입선 다변화, 항로 다변화, 그리고 산업 구조 전환이 동시에 요구된다.

한반도에의 함의: 해양질서 변화와 한국 전략의 재설계

호르무즈 해협 사태는 단순한 에너지 위기를 넘어, 한반도를 둘러싼 해양안보 환경 자체를 재구성할 가능성을 내포한다. 이는 한국의 기존 해양 전략과 대외경제 구조가 전제해온 조건들을 근본적으로 흔드는 변화다.

첫째, 새로운 해양질서는 한국 해양 전략의 기본 전제를 약화시킨다. 그동안 한국은 '열린 해양질서(Open Sea Lanes)'를 전제로 무역과 안보 전략을 설계해 왔다. 그러나 국제해협에서 통행세가 제도화될 경우, 해양은 더 이상 자유로운 공공재가 아니라 비용과 통제가 결합된 공간으로 전환된다. 이는 사실상 '해양판 관세 체제'의 등장으로, 자유무역 질서를 떠받쳐온 해상 기반 자체를 잠식할 가능성을 시사한다.

둘째, 대한해협을 포함한 동아시아 해협의 전략적 의미가 재부상한다. 대한해협은 현재 자유통항 원칙이 적용되는 핵심 국제해협이지만, 호르무즈에서의 선례가 확산될 경우 연안국의 통제 권한 확대 논리가 동아시아로 전이될 가능성을 배제할 수 없다. 이는 지역 해양질서의 규범적 안정성을 약화시키고, 해협을 둘러싼 정치적·전략적 경쟁을 심화시킬 수 있다.

셋째, 이러한 변화는 한반도 안보와 직결된다. 에너지 수급 불안은 군사 대비태세, 산업 생산, 사회 안정성을 동시에 압박하며, 특히 위기 상황에서 자원 확보 경쟁이 격화될 경우 동맹 및 소다자 협력의 성격 역시 전통적 안보 협력에서 자원 접근과 공급망 확보를 둘러싼 경쟁적 협력으로 이동할 가능성이 있다.

넷째, 이는 한국 외교와 안보 전략의 방향 전환을 요구한다. 한국은 더 이상 해양질서의 수혜자에 머무를 수 없으며, 해상 교통로와 국제해협의 안정성을 유지하는 데 기여하는 적극적 행위자로서의 역할을 재정립해야 한다. 이를 위해서는 국제해협 자유통항 원칙에 대한 명확한 지지, 국제해사기구를 포함한 다자 해양안보 협력에의 적극적 참여, 해군력을 기반으로 한 해상교통로 보호 역량 강화, 그리고 에너지 및 공급망 다변화 전략을 병행하는 종합적 접근이 요구된다.

결국 한국은 기존의 '질서 수혜자'에서 벗어나, 분절된 국제환경 속에서도 해양질서의 핵심 기능을 유지·보완하는 질서 유지의 핵심 기여자로의 전략적 전환을 모색해야 한다.

바다는 어느 누구의 것도 아니다

향후 어떤 형태로든 군사적 긴장이 완화된다 하더라도, 통행세라는 선례가 남는다면 문제는 끝나지 않는다. 바다는 연안의 영해를 제외하고는 오랫동안 누구의 것도 아닌 공간, 즉 공동의 이용이 보장된 영역으로 인식되어 왔다. 그러나 연안국가들이 이를 사유화하여 통행세를 받기 시작한다면, 국제해양질서는 근본적으로 변화하게 된다. 그 결과는 명확하다. 무역은 더 비싸지고, 더 불안정해지며, 더 정치화된다.

호르무즈 해협의 문제는 단지 중동의 문제가 아니다. 그것은 21세기 세계 경제가 어떤 규칙 위에서 작동할 것인가에 대한 문제다. 그리고 한반도에서 이는 선택의 문제가 아니라 생존의 문제다. 그 답은 분명해야 한다. 모두의 바다에서 통행세는 용납되어서는 안 된다.