

STRATEGY 21

통권40호 Vol. 19, No. 2, Winter 2016

동아시아 해양안보 : 해군력인가 해양법인가?*

구 민 교**

 I. 서론

II. 미중 간 해군력 경쟁

III. 미중 간 규범 경쟁

IV. 결론 및 정책적 시사점

* 본 연구는 “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로”(『국제지역연구』 제25권 3호, pp.37-65) 등 참고문헌에 표시된 저자의 기출판 논문을 군사력과 국제법의 관점에서 일부 수정·보완한 것임.

** 서울대학교 행정대학원 부교수.

I. 서론

동아시아 해양안보 질서가 요동치고 있다. 한국전쟁이 한창이던 지난 1951년에 미국을 중심으로 한 승전국과 패전국인 일본 간에 체결된 샌프란시스코 강화조약은 전후 동아시아 질서의 기틀이 되었다. 동시에 현재진행형인 여러 해양분쟁의 씨앗을 뿌렸다. 오후츠크 해로부터 남중국해에 이르기까지 수많은 도서와 해양 지형물에 대한 영유권 문제를 모호하게 처리함으로써 ‘샌프란시스코 체제’는 동아시아 국가들에게 평화와 안정은 물론 영유권을 둘러싼 끊임없는 갈등을 야기한 것이다.

한일 간의 독도 영유권 이슈와 러일 간의 북방영토/남쿠릴 열도 영유권 이슈는 1950년대부터 지속적으로 문제가 되어 왔지만 동중국해, 남중국해 상의 도서 영유권 이슈는 1960년대 후반부터 본격화되었다. 이후 주기적으로 갈등과 갈등의 해소를 반복하는 주기 속에서 연안국들 간 갈등의 핵심은 도서 영유권과 인근의 수산자원 및 화석연료 자원 개발 문제였다. 1994년 「유엔해양법 협약」이 발표됨에 따라 해양경계 획정 이슈가 추가되었지만 여전히 갈등의 핵심은 ‘영유권’ 문제였다. 그러나 2000년대 들어 동아시아 해양안보 이슈의 외연이 확대되기 시작했다. 영유권 이슈를 넘어 경계획정, 해상 교통로, 해적, 해사안전, 수색 및 구조, 불법어업, 자원개발, 해저 케이블 등 각종의 연성 및 경성 이슈들이 복합적으로 나타나기 시작한 것이다.

그 중심에는 무엇보다 중국의 해양굴기(海洋崛起), 해양대국화 정책이 있다. 이는 역내 군비경쟁을 초래하고 있다. 2016년 초에 발표된 스톡홀름국제평화문제연구소(SIPRI)의 보고서에 따르면 지난 5년 간 10대 무기 수입국 중에서 4개국(중국 및 중국과 육상 또는 해상 경계를 접한 아시아 국가들이었다)는 것은 우연의 일치가 아니다. 동아시아의 해양안보 이슈는 과거 냉전시기 태평양과 인도양의 제해권을 두고 미소 양 진영이 치렀던 전통적 해양 군비경쟁과는 다른 양상으로 전개되고 있다. 과거 미소 간의 경쟁은 전략이나 해군력 측면에서 미국의 압도적인 우위 속에서 전개되었다면 미중 간의 해양패권 경쟁은 질적으로나 양적으로 지금까지 유지되어온 미국의 해양패권을 위협하기에 충분하다. 미국의 해양패권에 대한 방어적 성격인 중국의 ‘반접근 지역거부(Anti-Access Area Denial, A2/AD)’ 전략은 앞으로 좀 더 공세적인 전략으로 전개될 것으로 예상된다.

중국의 부상에 따른 제7함대 해양 투사력의 상대적 약화를 보완하기 위해 미국은 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’ 또는 ‘아시아 재균형(rebalancing to Asia)’ 전략을 추진하고 있다. 역내 주요 동맹국 및 우방국들과의 연합훈련 강화, 호주 다윈에 미해병대 주둔 결정(2011년), 오키나와 미군기지 재편, 괌 주둔 병력 증강, 그리고 필리핀 내 폐쇄된 미군기지 재사용 공식화(2016년)에 이르기까지 미국의 아시아 재균형 전략의 제1단계 노력은 새로운 거점 확보 및 기존 거점의 강화 노력으로 나타나고 있다. 아울러 미국은 기존의 ‘공해전투(Air Sea Battle)’ 개념에서 한 걸음 더 나아가 2015년부터 육군 전력을 포함하는 합동성 개념인 ‘공역 접근 및 기동을 위한 합동 개념(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC)’으로 발전시켰다.

이와 같이 동아시아 해양안보 환경은 주요국들의 해양력 경쟁으로 인해 급변하고 있다. 군비경쟁은 ‘힘의 균형(balance of power)’을 이루게 하여 분쟁을 억제하기도 하지만 경쟁국들을 안보 딜레마(security dilemma)에 빠뜨려 분쟁 가능성을 더욱 높이기도 한다. 현재 진행되고 있는 역내 해군력 경쟁이 향후 어떻게 진행될지 판단하기는 아직 이르지만 이를 둘러싼 불확실성이 커지고 있는 것만은 분명하다.

해양안보를 둘러싼 동아시아 내의 경쟁은 해군력 경쟁뿐만 아니라 규범적 경쟁으로까지 확산되고 있다. 특히 미국과 중국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권과 관련하여 ‘법의 전쟁(legal warfare 또는 lawfare)’을 벌이고 있다. 중국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 미해군 군함이 군사훈련과 작전을 수행하는 것에 극도로 민감한 반응을 보이고 있다. 반면 미국은 중국의 배타적 경제수역 내에서의 미해군의 군사활동은 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 한다고 주장한다. 동시에 미국은 남중국해 상에서의 중국의 영유권 주장에 대해 규범적인 압박을 가해왔다. 아래에서 좀 더 자세히 살펴보는 바와 같이 최근 큰 이슈가 되었던 필리핀-중국 간 중재재판 사례도 이런 맥락에서 발생했다.

냉전시대의 전략적 통제와 같은 구속이 없는 상황에서 중국은 이제 일방적으로 자국 이익의 극대화를 위한 해양안보 정책을 추진하고 있다. 최근 몇 년 간의 상황으로 미루어 볼 때 중국이 자신의 힘을 직간접적으로 시위함에 따라 미국을 비롯한 동아시아 주변국들은 점차 현실화되고 있는 중국 위협에 대비해 세력균형을 유지할 수 있는 조치, 즉 해군력 증강에 더욱 박차를 가할 가능성이 농후하다. 동시에 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으

로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것이다. 본 연구는 동아시아의 해양 군비경쟁, 특히 미중 간에 벌어지고 있는 해양력 경쟁의 양상을 분석하고 해양법 레짐을 둘러싼 규범 경쟁의 파급효과를 분석하고자 한다.

Ⅱ. 미중 간 해군력 경쟁

동아시아 해양안보 이슈가 전 세계적으로 주목받게 된 결정적인 계기는 2015년 여름부터 불거진 중국의 남중국해 도서의 인공섬 및 군사기지화 정책이었다. 중국은 2013년 말부터 2016년 현재까지 남중국해 내에서 실효적으로 지배 중인 8개 암초를 매립과 간척을 통해 인공섬화하고 있다. 이 중에서 수비 환초와 미스치프 환초 등은 간조 노출지이기 때문에 해양법상 영해나 대륙붕 및 배타적 경제수역을 가질 수 없다. 그럼에도 불구하고 중국은 매립과 간척을 통해 인공섬을 건설 또는 확장하고 있는 것이다. 미국이 우방국인 말레이시아, 인도네시아 등과의 협력하에 전략적 요충지인 말라카 해협을 실질적으로 통제하고 있는 상황에서 남중국해 군사화는 중국의 제1도련선 확보 의지를 가장 극명하게 보여준다. 인공섬 조성 및 군사화가 계속될 경우 중국이 이 지역을 군사적으로 보다 수월하게 통제할 수 있을 것이다. 이는 곧 남중국해에 대한 중국의 반접근/지역거부 능력의 증대를 의미한다.

이와 더불어 중국은 2010년 이후 보다 적극적으로 동중국해에서 영유권 분쟁을 전개하면서 역내 긴장을 고조시켜 왔다. 이러한 중국의 행보가 우연의 일치가 아닌 것은 중국 리더십 내에서의 변화를 살펴보면 더욱 잘 알 수 있다. 전통적으로 대륙국가 정체성을 유지해왔던 중국의 해양굴기 정책은 시진핑 정부가 출범한 2012년부터 공식화되었다. 시진핑 정부는 중국의 해양 권익을 확고히 수호하고 해양강국을 건설하자고 대내적으로 역설해 왔다. 시 주석의 ‘강한 중국’이라는 꿈은 먼저 해양에서 실현될 것이라는 전망도 자연스럽게 나오고 있다. 이는 중국의 2015년 국방백서에서도 잘 나타난다. 동 백서는 중국과 주변국 간 영유권 분쟁과 더불어 미국의 남중국해 개입 및 군사적 도전에 대응하기 위해 강력한 해군력을 건설할 것을 천명하고 있다. 인민해방군 해군에 대한 전략적 요구도 2013년 백서는 근해방어만 명시하였으나, 2015년 백서는 근해방

어 및 원해호위의 결합형으로의 변화를 요구하고 있다.

중국의 이러한 정책변화는 단순한 선언에 그치는 것이 아니라 구체적인 집행으로 나타나고 있다. 중국은 소위 제1도련선 이내 행동의 자유 확보에 있어 가장 중요한 지역인 남중국해에 대한 통제력을 확보하고, 이후 제2도련선까지 군사력 투사 능력 증진을 시도하고 있다. 미국의 군사안보 전문매체인 더 내셔널 인터레스트(TNI)에 따르면 중국 해군은 오는 2020년까지 추가 항모 4척을 포함하여 뤼양 III급 이지스 구축함, 055형 순양함, 유자오급 대형 상륙함(LPD), 핵 탄도 미사일 발사 전략 잠수함(SSBN) 등 351척을 보유할 전망이다. 중국은 유사시 인도양과 남중국해를 경유하는 해상 교통로에 의존하고 있는 일본, 대만, 한국 등에도 영향력을 행사할 것이다. 영국의 국제전략문제연구소(IISS)는 2014년 세계 1, 2위인 미국과 중국의 국방예산 지출규모를 각각 5,810억 달러와 1,294억 달러로 집계했다. 미국의 국방비 규모 감축 추세 속에 중국이 앞으로도 연간 10% 이상 국방 예산을 늘린다면 그 격차는 더욱 줄어들 것으로 예상된다.

이처럼 막대한 물량을 투자한 결과 2030년까지 중국은 다수의 항모전투단을 보유할 것으로 예상된다. 2016년 1월에 발표된 미국의 전략및국제문제연구소(CSIS) 보고서에 따르면, 중국의 항모 전투단은 거의 항상 또는 가동 기간의 절반 정도 기간은 남중국해에서 운영될 것이기 때문에 주변국들에게 위하적(威嚇的) 효과를 가져올 뿐만 아니라 분쟁의 틀을 바꾸는 요소(game changer)가 될 것이다. 또한 동 보고서는 중국이 설령 분쟁 상대국의 일부 또는 모두와 협의하여 해양자원을 공유하더라도 사실상 남중국해는 오늘날 미국의 카리브 해나 멕시코 만과 같이 “중국의 호수”가 될 것이라고 예상한다. 머지않아 중국 해군은 남중국해 또는 제1도련선에서 잠수함을 제외한 미해군의 작전에 위협적인 능력을 보유하게 될 것이며 미국의 범지구적인 국방계획을 무력화시킬 수 있는 최첨단 전자전, 정보·감시·정찰(intelligence, surveillance, and reconnaissance: ISR) 및 정밀타격 능력을 포함한 주요 무기 수출국이 될 것이다.

중국의 적극적인 해양안보 정책에 대해 미국은 2000년대에 들어설 때까지만 해도 별다른 대책을 내놓지 못했다. 남중국해 및 동중국해의 영유권 분쟁에 대해서도 미국은 당사자 해결 원칙이라는 원론적 입장만 되풀이했을 뿐 그 이상의 개입은 의식적으로 자제해왔다. 그러나 이제 미국은 중국의 인공섬 매립을 포함한 배타적 해상 교통로 확보전략에 대한 경계와 반대를 분명히 하면서 군사적 차원에서 보다 적극적인 대응을 모색하고 있다. 미국은 동맹국들과의 군사협력 강화, 남중국해 인근 미국의 군사력 재배치, 남중국해 상 중국의 반

접근/지역거부 전략을 극복하기 위한 새로운 군사전략 및 군사력 운용 개념 확립 등 국방 태세를 강화하고 있다.

미 국방부는 인공섬 12해리 안으로 정찰기와 함정을 보내는 방안을 수개월 동안 신중하게 검토한 끝에 2015년 10월 26일 미해군 구축함 라센호(USS Lassen)를 파견하여 수비환초의 12해리 이내를 통과시킨 바 있다. 이는 미해군이 남중국해 상에서 2012년에 마지막으로 ‘항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operation)’을 펼친 이후 처음으로 동 지역에서 행한 작전으로서의 의의를 가진다. 2015년 11월 17일에는 괌에 전개된 B-52를 투입하여 ‘비행의 자유작전(Free Flight Operation)’도 시행하였다. 2016년 들어서도 미국의 항행의 자유작전의 강도와 빈도는 더욱 증가하였다. 미국은 지난 6월 하순부터 7월 초순에 걸쳐 항공모함 전단을 동원해 필리핀 동쪽 해역과 남중국해 상에서 공중방어 및 해상정찰 작전을 펼쳤다. 중국이 자국이 실효적으로 지배하는 남중국해 도서의 12해리 이내에서 항해하는 미국의 함정에 대해 영해 침입으로 간주할 것이라고 경고한 가운데 미국은 이들 작전을 ‘정기적 순찰활동(routine operations)’이라는 주장을 폈다.

미국의 아시아 재균형 정책의 핵심은 재래식 전력 투사능력을 회복을 통한 ‘상쇄전략(offset strategy)’의 효과적인 수행이다. 앞서 언급한 바와 같이, 2015년 1월 미 국방부와 각 군은 2009년 이후 현재까지의 공해전투(ASB) 개념 및 새로운 작전 요구사항을 반영하여 공해전투 개념을 ‘글로벌 해양에서의 합동 통과 및 기동작전(JAM-GC)’으로 대체하였다. 이는 해군과 공군 전력뿐만 아니라 지상군, 해병대 전력을 활용하고 상호 운용성을 제고시키기 위함이다. 기존공해전투는 ‘접근(access)’에 치중한 반면 JAM-GC는 ‘기동(maneuver)’ 개념이 추가된 것이 특징이다. 아울러 동맹 및 우방국들과의 합동 및 연합적인 전력운용을 강조하는 전 지구적 관여(engaging partners across the globe)도 강조하고 있다. 2015년 8월 미 국방부가 발표한 ‘아시아-태평양 해양안보전략’도 미국의 새로운 전략목표를 확인하고 있다.¹⁾

1) 카터 미 국방장관은 2015 상그릴라 대화에서의 기초연설을 통해 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남 등 동남아 국가에 ‘군사장비와 보급, 훈련, 소규모 군 시설 건설’ 명목으로 향후 5년간 4억 2,500만 달러를 제공하는 것을 골자로 하는 ‘남중국해 이니셔티브’의 추진을 공식적으로 확인하였다. 2015년 4월에는 중국의 인공섬 건설을 견제할 목적으로 필리핀과 역대 최대 규모(11,500명)로 ‘발리카탄’ 훈련을 실시하였고, 동년 7월에는 호주와 함께 하는 정기 연합훈련에 일본을 참가시키기도 하였다. 2016년 들어서도 미국은 필리핀과 군사기지 사용 협정을 체결하였고 베트남에 대한 무기 금수조치를 해제하는 등 중국에 대한 전방위적 압박을 가하고 있다.

남중국해 상에서 미중 간의 해양패권 경쟁은 동중국해 상에서 미일동맹을 강화시키는 기폭제가 되고 있다. 미국은 힐러리 클린턴 전 국무장관의 2010년 “침각열도 문제에는 미국의 일본 방위의무를 규정한 미일 안보조약 제5조가 적용된다”는 선언, 2012년 “침각열도의 행정관할권이 일본에 있다”는 발언 등 2010년 이후 동중국해 이슈에서 일본의 입장을 전폭적으로 지지해왔다. 이는 미일 양국 정부가 2015년 4월에 합의한 새로운 미일방위협력지침에도 잘 나타난다. 동지침은 침각열도를 포함한 도서방위를 명기하고 중국의 해양진출을 견제하기 위해 유사시는 물론 평시에도 지속적인 미일협력을 확립하도록 했다.

더 나아가 중국의 해양굴기 정책은 일본의 재무장화를 촉진하고 있다. 전통적인 해양강국인 일본은 2012년 12월 아베 신조 총리가 재집권하면서부터 본격적으로, 그리고 노골적으로 재무장화 및 보통국가화 정책을 펼치고 있다. 일본의 해상자위대는 길이 248m에 기준 배수량 약 1만 9,500t에 달하는 항공모함급 헬기 호위함 이즈모를 비롯한 호위함 47척(배수량 24만t), 잠수함 18척(4만 5,000t)과 기뢰함정 27척(2만 6,000t), 초계함 6척(1,000t), 수송함 11척(2만 8,000t), 보조함정 30척(12만 6,000t) 등 총 137척의 함정을 보유하고 있다. 더불어 대잠 초계기 P-3C 69대를 각각 갖추고 있다. 또 공중 전력의 경우 F-15기 201대, F-4 55대, F-2 92대, E-2C 조기경보기 13대 등 육해공 자위대 통틀어 1천대 가까운 항공기를 보유하고 있다. 이처럼 일본은 화려한 해군력을 자랑하고 있으며 전술력 또한 첨단 시스템을 기반으로 미국 다음의 최강 전력으로 평가된다.²⁾

일본은 2015년 9월 집단적 자위권을 허용하는 안보법안을 통과시키고 해·공군 전력을 대대적으로 강화함으로써 우경화와 재무장의 길로 치닫고 있다는 주변국들의 우려를 사고 있다. 특히 미중 간의 해상 대결이 심화되고 있는 남중국해에서 일본이 과연 미국 주도의 항행의 자유 작전에 어떤 형태로 참여할 것인가에 많은 관심이 쏠리고 있다. 이론적으로는 남중국해 상에서 미 해군이 공격을 당하면 일본 자위대가 미군 보호를 위해 직접 군사활동에 개입할 수도 있다.

2) 2015년 7월 21일 공개된 2015년판 일본 방위백서에는 집단 자위권 용인 방침을 담은 안보법안 개정을 통해 전 세계로 행동 범위를 넓히려는 자위대의 현재 전력과 향후 전력 증가 계획이 소개됐다. 동 백서에 따르면 자위대원 수는 현재 22만 6,742명(2015년 3월 31일 기준)이며, 방위예산은 2015 회계연도(2015년 4월-2016년 3월)에 전후 최대인 4조 9,800억 엔으로 책정됐다. 일본 방위 예산은 원화로 환산할 경우 2015년 현재 37조 4,560억 원인 한국에 비해 약 24% 많은 액수다.

Ⅲ. 미중 간 규범 경쟁

해상 교통로를 포함한 해양공간(ocean space)의 이용과 관련된 규범은 오랜 시간을 거쳐 관습국제법으로 확립되어 왔으며, 1982년에 타결되고 1994년부터 발효된 「유엔해양법협약」을 통해 명문화되었다. 그러나 특히 타국 군함의 연안국 영해 내에서의 무해통항권과 배타적 경제수역에서의 항행의 자유권의 범위와 기준과 관련된 규범적 모호성은 해상 교통로 이슈를 새로운 안보 이슈로 창발시키는 기폭제 역할을 했다.

「유엔해양법협약」에 따르면 모든 국가의 선박은 타국 영해에서 연안국의 평화와 안전을 해치지 아니하는 범위 내에서 계속적이고 신속한(continuous and expeditious) 통항을 의미하는 무해통항권을 갖는다(「유엔해양법협약」 제17조). 따라서 외국 선박은 통상적인 항해에 부수되는 경우, 조난으로 인해 필요한 경우, 구난작업에 필요한 경우를 제외하고 타국 영해를 무해통항 하는 중에 정박을 하거나 닻을 내릴 수 없다.

동아시아 해양안보의 관점에서 볼 때 상선뿐만 아니라 군함도 타국 영해에서 무해통항권을 갖느냐의 여부가 중요한 쟁점이다. 군함의 무해통항권 인정 여부는 1930년 헤이그 법전화 회의나 1958년 제네바 해양법 회의 시에도 논란이 되었으나, 해양 강국과 개도국의 대립으로 인해 이를 명문으로 해결하지 못하였다. 현행 「유엔해양법협약」 역시 군함이 연안국 법령을 준수하지 않는 경우 즉시 퇴거를 요구할 수 있다는 조항(제30조)만을 두었을 뿐, 군함의 무해통항권 인정 여부에 대해 특별한 규정을 두지 못하였다. 미국은 제2차 세계대전 이전과는 달리 현재 군함의 무해통항권을 강력히 주장하고 있다. 그러나 중국은 1992년에 발효된 자국의 「영해 및 접속수역법」에 따라 무해통항 시 사전허가를 요구하고 있다(정인섭 2016: 604-605). 물론 중국이 무해통항 자체를 부인하는 것은 아니다. 지난 2015년 9월 중국 해군 소속 함정들이 알래스카 인근 미국 영해에 무해통항을 한 바 있다. 미국 정부는 국제법에 따라 이를 묵인하였다. 미국도 동년 10월 26일에 해군 구축함을 남중국해 상 중국이 영유권을 주장하는 수비한초의 12해리 이내를 통항시켰다. 이에 중국은 미 해군이 사전허가 없이 불법적으로 자국 영해를 통항하였다고 반발하였으나 추가적인 조치는 취하지 않았다.³⁾

3) 한편, 타국 영공에서의 항공기의 비행은 무해통항에 포함되지 않는다. 잠수함은 무해통항을 위해 수면으로 부상하여 국기를 게양하고 항해해야 한다.

한편, 200해리 배타적 경제수역의 명문화는 「유엔해양법협약」의 가장 중요한 혁신이었다. 「유엔해양법협약」 제57조에 의하면, 연안국들은 기선으로부터 200해리까지 배타적 경제수역을 주장할 수 있다. 이 구역 안에서 연안국은 수괴, 해저, 해저면에 있는 생물이나 무생물 등 천연 자원의 탐사, 개발, 보존, 관리를 위해 주권과 구분되는 ‘주권적 권리(sov​er​eign right)’를 갖는다. 연안국은 또한 배타적 경제수역 내에서 인공섬의 설치 및 관리, 해양 과학 조사 및 환경보호 등에 관한 ‘관할권(jurisdiction)’을 갖는다(제56조 1항). 그러나 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유와 상공의 비행, 해저 관선이나 전선부설 등을 제한할 수 없다.

동아시아 대부분의 해역이 연안국의 배타적 경제수역으로 편입됨에 따라 이 수역에서 타국의 군사적 활동 가능성 역시 논란의 대상이 되고 있다. 현행 「유엔해양법협약」은 배타적 경제수역 내에서 외국 선박이나 항공기의 항행의 자유나 상공비행의 자유 등을 보장하고 있으나, 군사적 목적의 활동이 보장되는지에 대하여는 구체적인 언급을 피하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 미국은 타국의 배타적 경제수역 내에서의 미 해군의 군사활동도 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 할 ‘핵심이익’으로 규정하고 있다. 이에 맞서 중국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 외국 군함이 군사훈련이나 작전을 수행하지 말 것과 군사시설을 배치하지 말도록 요구하고 있다.⁴⁾

「유엔해양법협약」의 해석과 적용을 둘러싼 갈등은 1994년 동 협약의 발효를 앞두고 동아시아 연안국들이 서둘러 (그래서 국제 규범과 잠재적으로 상충되는) 국내 법령을 강화하는 과정에서 그 씨앗이 뿌려졌다고 볼 수 있다. 특히 중국은 1992년 「영해와접속수역에관한법」을 선포한 이후 영토 주권문제에 관한 한 원칙적으로 비타협적인 태도를 보이기 시작했다. 잠재적으로 자국 어민들에게 부정적인 영향을 줄 수 있다는 우려 때문에 중국 정부는 1998년 6월까지 배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법률의 공포를 연기하기도 했다.⁵⁾

4) 2001년 4월 미 해군의 EP-3 정찰기가 중국 하이난 섬 인근의 배타적 경제수역 상공에서 중국의 F-8 전투기와 충돌하는 사고와 2009년 3월 미군 해상수송사령부 소속 해양관측선 임페커블(Impeccable)호가 하이난 섬 인근의 배타적 경제수역 내에서 해양관측 임무를 수행하던 중 중국의 정보함 1척을 포함한 선박 5척에 의해 위협을 당한 사고가 발생했을 때 미국은 타국의 경제수역과 그 상공에서 자국의 정당한 권리를 행사하던 중이었다고 주장하였다. 반면, 중국은 배타적 경제수역에서 연안국의 안보를 해치는 행위는 금지되며 과학적 조사나 관측도 연안국의 허가를 받아야 한다고 주장하였다. 이를 둘러싼 미중 간의 법적인 공방은 최근 들어 미국이 남중국해 상에서 정찰활동을 강화함에 따라 더욱 첨예해지고 있다.

5) 경제회정에 관하여 동법은 “중화인민공화국과 해안을 인접하거나 마주한 국가들 간의 배타적 경제

중국의 해양법 정비는 향후 해양 분쟁에서 군사적 개입의 근거를 확립했다는 의미에서 일본을 포함한 동아시아 국가들은 물론 미국과의 대립도 심화시키는 계기로 작용하였다. 1995년 미 국무부는 “미국은 남중국해에서 국제법에 어긋나는 해양 관련 주장이나 해양활동에 대한 제한은 그 어떤 것도 심각한 우려를 갖고 바라볼 것”이라고 경고했다. 같은 해에 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher) 미 국무장관은 필리핀을 방문한 자리에서 이 지역에서 항행의 자유를 지키는 것은 미국의 근본적 이익(fundamental interest)이라고 선언했다. 해양주권에 대한 중국의 인식변화는 그동안 동아시아 지역 해양을 사실상 지배해오던 미국과 일본에게는 강한 위협으로 간주되었으며, 이른바 ‘중국 위협론’을 역내에서 급속도로 확산시켰다. 남중국해의 여러 섬들은 중국에게는 영토적 주권의 대상이지만, 미국에게는 이 지역에서 항행의 자유를 확보하는 요충지들이다. 미국은 동아시아 지역에서 해상패권을 지키기 위해서는 항행의 자유를 확보하고 해상요충지들을 미국의 영향권 내에 묶어둘 필요가 있었다.

이처럼 미국은 중국을 견제하기 위해 해양력 증강과 같은 물리적 접근뿐만 아니라 국제법에 근거한 규범적 접근도 강화하고 있다. 그러나 미국의 이러한 전략은 큰 약점을 안고 있다. 바로 중국을 포함한 대부분의 동아시아 국가들과는 달리 아직 「유엔해양법협약」을 비준하지 않았다는 사실이다. 물론 미국은 여전히 관습국제법에 따라 자국의 해양 이익을 주장할 수 있고 중국에 대해 규범적인 압박을 가할 수 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 미국의 규범적 주장의 권위가 약화되는 것만은 피할 수 없다.

아울러 아직 미국 스스로도 일관되고 체계적인 규범적 전략을 갖추고 있지 않다. 대표적인 사례가 2015년 10월에 이루어진 라센호의 항행의 자유작전이었다. 당시 중국의 반발은 물론 미국 내에서도 라센호의 파견 목적과 성격을 두고 많은 논란이 있었다. 라센호 파견 직후 미 국방부는 동 작전의 목표는 중국의 과도한 주장, 즉 수비 환초의 경우와 같이 애초에 수중암초였지만 인공섬으로 재탄생한 경우 일정한 안전구역(safety zone) 외에는 영해나 배타적 경제수역과 같이 「유엔해양법협약」이 규정한 해양공간을 가질 수 없음에도 불구하고

수역과 대륙붕에 대한 상반되는 주장은 국제법의 기초 위에서, 그리고 형평의 원칙에 따라 관련국들의 합의에 따라 해결된다”고 규정하고 있다. 그러나 중국이 고집스럽게 제반 지리적·역사적·사회적 요인을 고려하는 ‘형평한 해결’(equitable solution) 방식을 주장함에 따라 주변국들과의 배타적 경제수역과 대륙붕 경계획정 문제는 여전히 해결되지 않고 있다.

고 중국이 영해를 주장하는 것을 견제하기 위한 것이었다고 설명했다. 그러나 곧 라센호의 항로는 수비 환초의 12해리 이내뿐만 아니라 주변의 다른 합법적인 무인암초(unoccupied legal rock)의 12해리 내에 포함되었기 때문에 결국 타국 도서 영해 내에서의 무해통항의 문제로 귀결되었다. 전술적인 측면에서는 물론이고 국제법적인 측면에서도 많은 혼란과 비판을 야기한 라센호 작전을 교훈 삼아 미 국방부는 2016년 1월 30일에 미 해군 구축함 커티스 윌버(Curtis Wilbur)호를 파라셀 제도 내의 중국령 트리톤 섬(Triton Island) 12해리 내에서 제2차 항행의 자유작전을 펼쳤다. 이번에는 그 법적 성격을 중국의 사전허가 없이 그 영해 내에서의 무해통항을 목적으로 하였으므로 명확히 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 중국은 타국 군함이 자국의 영해 내에 진입할 경우 사전허가를 얻어야 한다고 주장해 왔다.

그러나 무엇보다도 동아시아 해양안보 이슈가 규범적 측면에서 극적으로 드러난 것은 2016년 7월에 내려진 국제중재재판소의 남중국해 중재판결이었다. 2013년 1월 필리핀은 중국 주장의 부당성을 지적하며 국제해양법재판소(International Tribunal For the Law of the Sea)에 중국을 제소하였다. 이에 대해 2015년 10월 29일 네덜란드 헤이그 소재 상설중재재판소는 필리핀이 제기한 여러 문제들이 중재재판소(Arbitral Tribunal)의 관할권 하에 있다고 판단하였다. 동 중재재판의 가장 핵심적인 쟁점은 중국이 지정한 ‘남해 9단선’이 「유엔해양법협약」에 저촉되는지의 여부와 인공섬의 법적 성격 문제였다. 2016년 7월 12일 중재재판소는 중국이 주장하는 남중국해 9단선 내에서의 역사적 권리가 법적인 근거가 없을 뿐만 아니라 필리핀의 배타적 경제 수역 내에서 이루어진 중국의 행위는 필리핀의 법적 이익을 침해하였고, 인공섬 건설은 해양환경 보호를 위한 국제법적 의무를 위반한 것이라고 판결하였다.⁶⁾

필리핀의 제소에 대한 중재재판소의 관할권 인정 결정에 이은 중재판결은 미국 국무부와 국방부 등이 필리핀 정부에게 법률적·외교적인 자문을 아끼지 않은 결과라는 것이 중론이다. 「유엔해양법협약」의 비준을 미루고 있는 미국

6) 중재재판소는 필리핀이 제기한 이슈는 중국의 남중국해에 대한 영유권 주장 자체를 다루는 것이 아니라 중국이 남해 9단선을 근거로 영유권을 주장하는 것이 「유엔해양법협약」에 합치되는 것인지를 판단하는 문제, 즉 법의 해석 문제를 다루는 것이므로 중재재판소가 관할권을 가진다고 보았다. 아울러 중재재판소는 중국이 인공섬화하고 있는 일부 산호초와 모래톱은 간조 노출지에 해당하기 때문에 12해리 영해를 가질 수 없다고 보았다. 또한 중국이 실제로 지배하고 있는 다른 암초들도 모두 해양법협약 제21조 상 “사람이 살 수 있거나 그 자체로서의 경제활동을 영위할 수 있는 섬”이 아니기 때문에 배타적 경제수역이나 대륙붕과 같은 해양영역을 가질 수 없다고 판결하였다.

정부가 남중국해 이슈를 두고 국제 사법기구에 중국 정부를 직접 제소하기는 어렵다. 때문에 필리핀 정부의 제소를 물밑에서 지원한 것으로 보인다. 미국의 지원을 등에 업은 필리핀 정부는 중국의 회유전략에도 불구하고 동 중재 사안을 끝까지 밀고 나가 국제중재재판소 관할권 인정과 자국 주장에 대한 규범적 지지라는 성과를 거두었다. 미국은 향후에도 동남아시아 국가들의 국제법적 역량 강화를 지속적으로 지원할 것으로 예상된다.

물론 미국 내에서도 반성의 목소리가 없지는 않다. 특히 미국 정부는 중재 재판소에 관찰자(observer) 자격으로 중재재판 과정에 참여할 수 있도록 허가를 요청하였으나 동 협약 비준국이 아니라는 이유로 거부당한 바 있다. 이처럼 해양법 협약상 미국의 지위가 (중국의 등장으로 인해 상대적으로) 낮아지는 것에 대한 우려가 높아지는 것과 더불어 해양법협약 비준을 촉구하는 목소리도 높아지고 있다. 이는 결국 미중 간 규범 경쟁 과정에서 중국뿐만 아니라 미국도 ‘사회화’가 될 수밖에 없음을 의미한다.

한편 중국 정부는 중재재판 개시 때부터 지속적으로 중재재판소의 관할권을 부정해왔다. 중재재판에 불참한 것은 물론이다. 2015년 10월 관할권 판결은 물론 2016년 7월 본안 판결 직후에도 중국 정부는 판결이 “무효(null and void)이며 중국에 대하여 구속력이 없다”는 입장을 고수하였다. 중국은 남중국해 분쟁은 관련국 간의 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국의 반대의사와 상관없이 중재판결은 재판의 양 당사국 모두에 대하여 법적 구속력을 갖는다. 또한 중재판결을 전면적으로 무시하는 행위는 중국이 국제사회에서 구축하고자 하는 ‘화평굴기’ 이미지에 손상을 줄 수 있다. 때문에 중국은 중재재판 판결에 전면적으로 배치되는 행위를 선불리 하지는 않을 것이다. 물론 최종 중재판결의 내용과 이행 여부를 놓고 치열한 법적·외교적 공방이 상당 기간에 걸쳐 전개될 것이다. 본안 판결을 전후로 자국에게 불리한 판결이 내려진 것에 불만을 품은 일부 중국 학자들은 중국 정부에게 해양법협약에서 ‘탈퇴’하라는 직설적인 요구를 하기도 했다. 물론 중국이 실제로 탈퇴할 가능성은 희박하지만, 중재판결에 대한 아무런 조치를 취하지 않을 경우 경제대국으로서의 중국의 위상과 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서의 중국의 영향력을 고려할 때 국제해양법 레짐은 큰 타격을 입을 것으로 예상된다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

동아시아 해양안보 환경은 주요국들의 해양력 경쟁으로 인해 급변하고 있다. 군비경쟁은 경쟁국들 간의 안보 딜레마를 부추겨 분쟁 가능성을 더욱 높인다. 동아시아 대부분의 국가들이 군비경쟁, 특히 해군력 증강 경쟁에 뛰어들고 있다. 물론 이러한 군비경쟁이 모두 중국의 위협에 대비하기 위함은 아니다. 예를 들어 한국의 국방비 증가는 북한의 위협에 대한 대응이고 인도네시아의 국방비 증가는 전통적인 라이벌 국가인 호주를 견제하기 위함이다. 그럼에도 불구하고 일본과 베트남의 경우와 같이 중국 위협론이 직간접적인 군비 증강 노력으로 이어지는 것도 엄연한 사실이다. 현재 진행되고 있는 역내 해군력 경쟁이 향후 어떻게 진행될지 판단하기는 아직 이르지만 해양안보 환경의 불확실성이 커지고 있는 것만은 분명하다.

해양안보를 둘러싼 동아시아 내의 경쟁은 해군력 경쟁뿐만 아니라 규범적 경쟁으로까지 확산되고 있다. 특히 미국과 중국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권과 관련하여 ‘법의 전쟁’을 벌이고 있다. 해군력 경쟁에서는 중국이 보다 공세적이지만 규범 경쟁에서는 미국이 좀 더 공세적이다. 이는 중국은 해양법협약 비준국이고 미국은 미비준국이라는 사실을 놓고 볼 때 다소 역설적이다. 그러나 동 협약의 비준 여부와는 관계 없이 중국의 해양법 규범에 대한 태도와 해석은 매우 자의적이고 자기중심적인 것이 사실이다. 미국은 이런 부분을 집중적으로 파고들고 있다. 미국은 중국의 주장을 ‘과도한 주장(excessive claim)’으로 폄하하며 적극적으로 견제하고 나섰다. 미국은 또한 남중국해 상에서의 중국의 영유권 주장에 대해 동맹국을 동원하여 규범적인 압박을 가해왔다. 최근 큰 이슈가 되었던 필리핀-중국 중재재판 사례도 이런 맥락에서 이루어졌다. 그 가시적인 성과는 기대 이상이었다. 거의 대부분의 사안에 대해 국제중재재판소는 필리핀에게는 유리하고 중국에게는 불리한 판결을 내렸다. 물론 중국은 당장에 중재판정 결과를 수용하지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중국이 입은 규범적인 타격은 상당히 크다.

해군력 경쟁과 규범 경쟁이 동시에 수행되고 있는 동아시아 해역의 안보 환경을 당분간 매우 불투명한 상태로 남아 있을 전망이다. 최근 몇 년간의 상황으로 미루어 볼 때 이익의 극대화를 위한 해양안보 정책을 추진하고 있는 중국

은 자신의 힘을 직간접적으로 시위함으로써 미국을 비롯한 동아시아 주변국들을 지속적으로 위협할 것이다. 미국과 그 동맹국들은 급속히 현실화되고 있는 중국 위협에 대비해 세력균형을 유지할 수 있는 조치, 즉 해군력 증강에 더욱 박차를 가할 것이다. 동시에 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것이다.

참고문헌

- 구민교, “지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색,” 『국제·지역연구』, 제20권 2호, pp.1-36, 2011.
- _____, “미중 간 패권경쟁의 심화에 따른 새로운 해양역학의 등장과 우리나라의 대응,” 전재성 편, 『미중 경쟁 속의 동아시아와 한반도』, 서울: 늘품플러스, pp.10-44, 2015a.
- _____, “해양분쟁/해적/해군력,” 한국해양전략연구소 편, 『동아시아 해양안보 정세와 전망 2015-16』, 서울: 한국해양전략연구소, 2015b.
- _____, “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로,” 『국제·지역연구』, 제25권 3호, pp.37-65, 2016.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS), 『美 아시아-태평양 재균형 2025 (Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships)』, 한국해양전략연구소 역, 2016.

Abstract

East Asian Maritime Security: Naval Power vs. Normative Power

Koo Min-Gyo*

The security environment surrounding the East Asian seas is rapidly changing due to the naval arms race among coastal states. The arms race is likely to worsen the security dilemma of the countries involved, thus increasing the chances for armed conflicts. It is too early to tell how the contemporary naval arms race in the region will evolve. But, for sure, the level of uncertainty is increasingly becoming high and intense. At the same time, there is emerging a legal warfare or lawfare among the rival countries. In particular, the United States and China have been involved in a serious debate about the nature and scope of the right of innocent passage and freedom of navigation in other countries' maritime zones. In collaboration with its regional allies, the United States has also put normative pressures on China with its excessive claims in the South China Sea. The latest arbitral tribunal case between the Philippines and China illustrates the point. With both arms race and normative competition in play, the future of East Asian maritime security will remain very complex and uncertain.

Key Words: United States, China, Naval Arms Race, United Nations Convention on The Law of The Sea, Lawfare

논문접수 : 2016년 10월 4일 | 논문심사 : 2016년 10월 14일 | 게재확정 : 2016년 10월 28일

* Associate Professor, Graduate School of Public Administration, Seoul National University.