JEJU PEACE INSTITUTE
제주평화연구원

JPI 정책포럼

발행인 | 서정하 · **주소** | 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546) · **Tel:** 064)735-6500 · **Fax:** 064)738-6552 · www.jpi.or.kr

No. 2017-13/14/15/16

동아시아 해양 문제와 우리의 해양정책

4 〈권두논문〉 새로운 동아시아 해양질서의 형성과 우리의 선택
기지윤 (제주평화연구원 연구위원)

7 동아시아 해역을 둘러싼 미국과 중국의 해군력 및 규범 경쟁
구민교 (서울대학교 행정대학원 교수)

16 남중국해에서의 행동수칙 기준: 또 다른 데자뷔인가?
콜린 고 (R. 라자라트남 국제학대학원 국방전략연구소 연구원)

23 동아시아 해양분쟁과 지역안보
이서항 (한국해양전략연구소 소장)

34 배타적경제수역(EEZ)에서의 군사활동에 관한 국제법적 검토:
동아시아에서의 미중 간 갈등과 우리나라에 대한 함의
김영원 (한국외국어대학교 초빙교수)

동아시아 해역을 둘러싼 미국과 중국의 해군력 및 규범 경쟁

구민교 (서울대학교 행정대학원 교수)

태평양 전쟁 이후 냉전 기간을 거치면서 동아시아 해양은 비교적 안정적인 평화를 유지했다. 지난 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 동아시아의 해양질서는 무엇보다 미국의 패권에 의해 유지되어 왔다. 미국은 막강한 해양 투사력을 바탕으로 구소련 극동함대를 압도했고, 대부분의 역내 갈등을 국지적인 수준에서 봉쇄 또는 봉합할 수 있었다. 그러나 2017년 현재 중국의 해양굴기와 미국의 재균형 전략에 따라 동아시아 해양의 세력균형이 다시 한번 요동치고 있다. 과거에 미국은 동아시아의 해양 이슈, 특히 중국 관련 이슈에 대해 중립적인 입장을 견지해 왔으나 냉전 이후 시작된 미국의 상대적 쇠퇴와 그로 인한 힘의 공백을 중국이 공격적인 해양정책과 해군력 증강을 통해 급속히 메움에 따라 미중 간 신 해양 패권경쟁 구도가 형성되고 있다. 과거 미소 간의 해양력 경쟁이 '선(line) – 면(plane)' 대 '점(point)'의 대결이었던 반면, 미중 간의 해양패권 경쟁은 '점' – '선' – '면' 전략의 동시다발적 경합과 충돌로 이해할 수 있다. 동시에 미중 양국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권의 범위와 조건을 놓고 '법률전쟁'을 벌이고 있다. 미중 간 해군력 경쟁과 규범 경쟁이 동시에 진행되고 있는 동아시아 해역의 안보 환경은 당분간 매우 불투명한 상태로 남아 있을 전망이다. 중국은 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. 아울러 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것으로 전망된다.

남중국해에서의 행동수칙 기준: 또 다른 데자뷔인가?

콜린 고 (R. 라자라트남 국제학대학원 국방전략연구소 연구원)

최근 아세안이 주도하여 8월 초 마닐라에서 몇 차례 열린 회의는 남중국해를 둘러싼 기대감 어린 긴장감을 적어도 일시적으로는 종식시켰다. 앞으로 약 1년간 아세안과 중국은 행동수칙 공포를 위한 협의를 진행할 예정인데 이 수칙의 공포로 이어지는 과정에 많은 불확실성이 내재되어 있다. 어떤 형태로든 궁극적으로 구체화될 행동수칙은 아세안과 중국이 남중국해에서 "평화를 구축"하는 역할을 원한다는 것을 보여줄 것이다. 그러나 그들의 기본적인 의제는 여전히 다를 것이다. 한편으로 아세안은 아시아 태평양 안보 구조에서 핵심적 역할을 할 수 있는 기구로 보여지기를 원한다. 다른 한편으로, 중국은 남중국해에서의 과거행위로 인해 세계 언론을 통해 나쁜 평판을 얻었기 때문에, 긍정적인 시각으로 묘사되기를 원하고 있고 아세안과의 행동수칙 협상과정에서 분쟁에 대한 역외 간섭을 차단하고 싶어 한다. 따라서, 행동수칙은 어느 국가든 — 당사국이든 아니든 — 자신들의 목적을 위해 이용할 수 있는 허점투성이의 합의안이 될 것이라 예측하는 것도 가능하다.

군비 통제의 역사는 행동수칙과 같은 기제가 지리적 범위뿐 아니라 관련된 당사자의 범위도 넓게 적용될 필요가 있다는 것을 보여준다. 이 경우에 적용 대상이 되는 것은 어느 불특정 해상지역이 아니라 전 세계의 경제적, 전략적 이해관계에 직결되는 국제해역인 남중국해이다. 남중국해의 일부 영역만 선택적으로 수칙에 포함시키거나 협상당사자를 선택적으로 제한하는 것은 이 수칙에 치명적인 결함을 초래할 것이다.

동아시아 해양분쟁과 지역안보

이서항 (한국해양전략연구소 소장)

동아시아는 방대한 해양영역을 포함함에 따라 유럽과는 달리 '해양지향적(seascape)'인 안보환경을 노출하고 있으며 1990년대부터 격화된 도서영유권 다툼을 비롯한 해양분쟁은 이 지역의 최대 안보위협 요인으로 등장하고 있다. 전통적으로 동아시아 지역의 해양분쟁은 크게 (1) 소도서에 대한 영유권 갈등, (2) 해양경계선 획정 대립, (3) 해양자원 관리 및 배분에 대한 이견 등으로 분류되지만 유엔해양법협약이 정한 배타적 경제수역(EEZ) 내에서의 제3국 군사활동 허용 여부도 논란의 대상으로 떠오르고 있다. 또한 최근에는 중국이 영유권 분쟁이 지속되고 있는 남중국해 일부 도서에 대해 매립활동을 함으로써 이의 합법성과 의도를 둘러싸고도 관련국 간ㅡ특히 중국과 '항해의 자유'를 내세우고 있는 미국 간의 분쟁이 벌어지고 있다. 이 같은 동아시아의 해양분쟁에 따라 이 지역에서 일어날 수 있는 무력 충돌을 포함한 '긴급사태'는 모두 해양과 관련되어 있으므로 평상시를 포함한 분쟁의 잠복기에 문제를 평화적으로 해결하려는 지역 환경의 조성과 관련 당사자 간의 신뢰구축은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

배타적경제수역(EEZ)에서의 군사활동에 관한 국제법적 검토:
동아시아에서의 미중 간 갈등과 우리나라에 대한 함의

김영원 (한국외국어대학교 초빙교수)

유엔해양법협약은 연안국이 경제적 목적을 위해 배타적으로 이용할 수 있는 배타적경제수역(이하 'EEZ'라 한다) 제도를 출범시키면서 상부수역에 대한 공해로서의 지위를 그대로 유지시켜 주었다. 따라서 EEZ 상부수역에서의 군사활동은 경제적 이익과 무관한 것으로 연안국의 동의를 반드시 필요로 하지는 않으며 일정한 조건이 있을 뿐이지 근본적이고 포괄적인 제한이 부과되고 있지는 않다.

그러나 남중국해에서의 미국의 일상적인 군사활동에 대한 중국의 반대는 EEZ에서의 타국의 군사활동이 국제법상 허용되는가의 문제와 함께, 허용된다면 어느 정도로 허용되는가의 보다 근본적인 문제를 제기하였다. 그럼에도 불구하고 이 문제는 심각한 이슈로 부각되기보다는 양국 간 협력분위기 속에서 사실상 수면 아래 가라앉아 있었으며 대신 학자들이나 정책담당자들 간 유엔해양법협약과 국제관습법의 해석 및 국가실행이라는 측면에서 검토의 대상이 되어왔다. 따라서 이 문제는 남중국해와 동중국해에 진출하려는 미국의 Maritime Power Projection과 이들 해역을 자신의 전통적인 앞바다로 간주하는 중국의 Anti-Access Area Denial 간 전략과 이해의 충돌이라는 국제정치적 함의가 문제의 본질이 되고 있다고 할 수 있다.

미국은 해양국가로서 항행의 자유(Freedom of Navigation)를 중요시하며 해양의 자유가 유엔해양법협약에 의해 탄생된 신개념인 EEZ에 의해 방해받지 않기를 바라고 있다. 실제로 중국의 주장이 받아들여지는 경우 미국의 세계 해양에서의 활동, 특히 남중국해에의 진입은 거의 불가능할 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 표면화될 수 있다는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 양국 간 이해를 조화시킬 수 있는 방향으로 평화적인 해결방안을 적극 모색할 필요가 있다고 본다.

한편 동중국해, 황해와 동해로 둘러싸인 우리나라로서는 이 문제의 추이에 민감하지 않을 수 없다. 우리는 동맹국으로서의 미국의 입장도 고려해야 하지만 아직 EEZ 경계가 획정되지 않은 상태에서 중국이 황해에서 군사활동을 수행할 가능성과 북한의 군사경계수역에 대한 우리의 반대 입장 등 다양한 요소들을 종합적으로 판단하여 우리의 국익의 관점에서 신중한 대응이 필요하다고 본다.

이러한 배경하에서 우리로서는 유엔해양법협약의 EEZ 도입 의도가 연안국의 확대된 경제이익의 실현이지 결코 과거 공해였던 수역에서의 군사활동을 제한하여 공해의 자유를 제한하고자 의도하였다고는 볼 수 없다는 점을 염두에 두고 이 문제의 발전 추이를 예의주시하여야 할 것이다. 즉 유엔해양법협약이 규정한 연안국의 이익을 존중하면서도 평화와 협력의 키워드를 바탕으로 해양의 자유라는 전통적인 가치를 실현하는 방향으로 노력하여야 할 것이다.

동시에 우리 측 수역에서의 중국의 군사활동을 제한할 수 있는 근거를 만들 수 있도록 한중 간 EEZ 경계의 조속한 획정을 위한 교섭도 강화하여야 할 것이다.

〈권두논문〉

새로운 동아시아 해양질서의 형성과 우리의 선택

기지윤 (제주평화연구원 연구위원)

동아시아에서의 해양은 역내 미·중 간 패권경쟁의 바로미터이다. 중국 시진핑 주석의 일대일로 전략과 미 트럼프 대통령의 인도-태평양 전략은 서로의 세력 확대를 견제하기 위한 두 강대국의 지역전략에 다름 아니다. 단기적으로 북한 핵 위기의 직접 당사자인 우리는 동맹국인 미국과의 안보협력과 북한에게 가장 많은 레버리지를 갖고 있는 중국의 협조 모두가 필요하다. 장기적으로도 새로운 동아시아의 해양에서 주도권을 쥐기 위한 이들 슈퍼파워가 접전을 벌이는 현 상황에서 우리에게 이익이 되는 방향으로 슬기롭게 헤쳐 나가기 위한 혜안이 절실하다. 그렇다면 우리의 선택은 어떠해야 하는가?

동아시아 해양에서 진행되고 있는 미·중 간 패권경쟁은 우리의 정책적 대응이 앞으로 전개될 힘과 이해관계 균형의 전개방향에 대한 정확한 측정에 토대해야 함을 보여준다. 미국의 오랜 동맹국으로서 미국의 지역전략과 조화를 이루면서도 독자적인 레버리지를 키울 수 있는 방향으로 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다. 이를 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 미·중 간 힘의 균형(balance of power)과 이해관계의 균형(balance of interest)을 정확히 가늠하기 위한 지수(indicator)의 정립이다.

힘의 균형을 측정하기 위해 가장 흔히 사용되는 지수는 바로 전술적 힘의 균형을 파악하기 위한 군사력의 상호 비교이다. 중국의 군사력 증강속도는 세계 역사에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르다. 중국은 이미 시 주석의 주도로 병력 30만 명의 감축을 통해 군 정예화를 추진 중이며 7대 군구(軍區)를 5대 전구(戰區)로 바꾸는 체계 개편과 함께 해군과 공군, 로켓군의 전력을 대대적으로 강화하고 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 이에 따라 지난해 중국의 군사비 지출이 2천150억 달러에 달할 것으로 추정했다. 이렇게 되면 미국의 군사비 6천110억 달러와의 격차가 크게 좁혀진다. 중국은 경제력 측면에서도 1978년 개혁개방을 이룩한 이후 2010년 일본을 앞섰으며 세계역사상 가장 빠른 속도로 국부를 증진했다는 평가를 받았다.

이해관계의 균형을 정확히 가늠하기는 이보다 어렵다. 동아시아의 해양 분쟁은 중국의 궐기와 미국의 상대적 쇠퇴가 본격화되면서 수면위로 떠올랐다. 중국의 대외전략은 시진핑 체제 들어서 '도광양회(韜光養晦・어둠 속에서 몰래 힘을 기른다)'나 '화평굴기(和平堀起・평화롭게 대국으로 일어선다)'를 넘어서서 '중화부흥'이라는 '중궈멍(中國夢)'의 실현을 목표로 하고 있다. 이러한 중국의 공세적 움직임은 동아시아의 해양에서 가장 두드러졌다. 중국의 대외전략이 패권 추구에만 집중되었던 것은 아니다. 중국이 과거 융성했던 유라시아의 육상 및 해상 무역로의 재건을 목표로 2013년 발표한 '일대일로(一帶一路)' 전략은 이 지역에서 중국의 경제적, 정치적 영향력을 확대시키며 특히 동남아시아의 여러 나라를 포섭할 수 있게 했다. 아세안 국가들과 다방면에서 협력관계를 강화하고 있는 우리의 입장에서 이해관계의 균형을 파악하는 데 보다 복잡한 셈법을 필요로 한다.

분명 힘의 균형 측면에서는 여전히 미국이 압도적인 우위를 점하고 있다. 그러나 냉전기부터 동아시아의 지역 안정이라는 공공재를 제공했던 미국의 글로벌 리더십이 상대적으로 약화되면서 세력 균형의 전개 방향을 정확히 가늠하기가 어려워졌다. 미국은 오바마 행정부 시절 아시아・태평양 지역과 군사, 경제적 교류를 강화하겠다는 '아시아 복귀'를 선언하고 환태평양경제동반자협정(TPP)으로 경제분야에서 아시아와의 통합을 강화하면서 점차 군사, 외교 동맹으로 확대하겠다는 방안을 세우는 동시에 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등 파트너국가들과 안보협력관계를 강화하고 기존 동맹국인 한국, 일본, 호주, 필리핀, 대만 등과의 동맹 협력 관계를 한 단계 더 끌어올리면서 '중국 포위전략'의 시동을 걸었다.

최근 '인도 태평양 전략'을 선포한 트럼프의 지역전략 역시 큰 틀에서의 변화는 찾아보기 어렵다. 쇠퇴하는 미국의 글로벌 리더십을 추스를 수 있는 시간을 벌기 위해 오랜 기간 협력관계를 유지해왔던 파트너국가와 동맹국가들의 역할을 확대하는 방향으로 지역전략은 재편되었다. 즉 아시아태평양 안보동맹의 본원적 기능이었던 군사동맹을 한층 강화하는 가운데 지역적・세계적 안보 및 경제발전과 불가분으로 연계되어 있는 미국과 역내 미국동맹국 간 관계를 '글로벌 파트너십'으로 발전시켜 중국을 견제하고 미국의 패권국으로서의 지위를 유지・강화시키겠다는 의도다. 분명 미국의 오랜 동맹국인 한국에게 이전에는 없었던 새로운 기회를 창출할 것이다. 불필요한 분쟁에 휘말릴 가능성은 높아졌지만, 동시에 한미동맹을 통해 새로운 동아시아 지역질서의 형성에서 한국의 지분을 확대할 수 있게 된 것이다.

미중 간의 해양패권 경쟁이 서해와 이어도 주변 해역까지 확대되고 있는 현 상황에 대해 정확히 진단하고 정책적 대응방안을 마련하는 것은 반드시 필요하다. 우리는 미국의 오랜 동맹국으로서 미국의 지역전략과 조화를 이루면서도 중국 주도의 지역질서 형성 과정에서 우리의 독자적인 레버리지를 키울 수 있는 방향으로 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다.

주지하다시피 끊임없이 변화하고 있는 해양안보위협에 대응하기 위해 미국은 기존 안보동맹이 지역적 범위를 확대하여 보다 더 적극적인 역할을 하도록 요구했다. 특히 오바마-트럼프 지역전략 구상 차원에서 우리와 일본과의 안보협력을 강조하고 아태지역 안보동맹 네트워크의 기반으로서 역할을 확대하도록 요구받고 있다. 이러한 상황에서 우리나라 정부는 더불어 중국과의 대화, 다자해양안보협력 정례화 등을 다른 하나의 정책적 방향으로 설정하고 있다. 분명 단기적으로는 상호 양립하기 힘들 수 있는 전략이다. 그러나 미국과 중국, 그리고 이웃국가들 간에 이해관계의 균형을 정확히 가늠하기 위해서는 상당 기간 '적과의 동침'을 인내할 수밖에 없을 것이다.

❖ 저자 약력

▌기지윤

現 제주평화연구원 연구위원. 서강대학교 국제대학원에서 국제관계학 박사학위를 취득하였음. 아시아태평양지역내 동맹변환이 주요 관심분야임. 최근 연구로 "The Capabilities-based of Alliance Transformation in the Asia-Pacific"이 있음.

동아시아 해역을 둘러싼 미국과 중국의 해군력 및 규범 경쟁

구민교 (서울대학교 행정대학원 교수)

목 차

1. 서론
2. 2000년대 이전 동아시아 해양분쟁 관련 미중관계의 변화
3. 2000년대 이후 미중 간 해군력 경쟁
4. 미중 간 규범 경쟁
5. 결론 및 정책적 시사점

1. 서론

○ 이 글은 세 가지 질문에 대한 답을 하고자 함
- 왜 미국과 중국은 동아시아의 해양을 둘러싸고 경쟁을 벌이고 있는가?
- 미중 해양경쟁의 구체적 내용은 무엇인가?
- 향후 미중 간 해양경쟁은 어떻게 전개될 것인가?

○ 전후 동아시아의 해양질서는 비교적 안정적이었음
- 역내 대부분의 국가들이 해양을 접하고 있는 연안국가들이지만 일부 국가들 간의 도서 영유권 및 해양경계 문제, 자원개발 문제를 둘러싼 국지적 갈등을 제외하면 태평양 전쟁 이후 대부분의 냉전 기간 동안 동아시아 해역은 비교적 안정적인 평화를 유지함
- 지난 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 동아시아의 해양질서는 무엇보다 미국의 패권에 의해 유지되어 옴
- 미국은 막강한 해양 투사력을 바탕으로 구소련 극동함대를 압도했고, 대부분의 역내 갈등을 국지적인 수준에서 봉쇄 또는 봉합해 옴

○ 그간 유지되었던 이 균형은 21세기 들어 크게 흔들리고 있음
- 냉전 이후 시작된 미국의 상대적 쇠퇴와 그로 인한 힘의 공백을 중국이 공격적인 해양정책과 해군력 증강을 통해 급속히 메우고 있음
- 미중 간 해양력 경쟁은 과거 냉전시기 태평양과 인도양의 제해권을 두고 미소 양 진영이 치렀던 전통적 해양 군비경쟁과는 다른 양상으로 전개되고 있음
- 과거 미소 간의 경쟁은 전략이나 해군력 측면에서 미국의 앞도적인 우위 속에서 전개된 반면, 미중 간의 해양패권 경쟁은 질적으로나 양적으로 지금까지 유지되어 온 미국의 해양패권을 위협하기에 충분함

○ 과거 미소 간의 경쟁이 '선(line)-면(plane)' 대 '점(point)'의 대결이었다면 미중 간의 해양패권 경쟁은 '점'-'선'-'면' 전략의 동시다발적 경합과 충돌로 이해할 수 있음

과거 미소 간의 경쟁이 '선(line)-면(plane)' 대 '점(point)'의 대결이었다면 미중 간의 해양패권 경쟁은 '점'-'선'-'면' 전략의 동시다발적 경합과 충돌로 이해할 수 있음

- 중국의 해양굴기(海洋崛起), 해양대국화 전략은 동중국해와 남중국해 상의 유·무인도서에 대한 영유권 강화라는 '점' 전략에서 출발하여 남해구단선, 제1도련, 제2도련으로 대표되는 '선' 전략으로 진화해 옴
- 미국의 해양패권에 대한 방어적 성격인 중국의 '반접근 지역거부(Anti-Access Area Denial, A2/AD)' 전략은 앞으로 공격적인 '면' 전략으로 전개될 것으로 예상됨
- 중국이 구상하는 유라시아의 대륙과 해양을 잇는 '일대일로(One Belt, One Road)' 또는 '21세기 해상 실크로드(21st-century Maritime Silk Road)' 전략도 그 연장선에 있음(구민교 2016)
- 중국의 해양력 확대에 대한 미국의 대응도 점-선-면 전략 차원에서 이해할 수 있음: '아시아 회귀(pivot to Asia)', '아시아 재균형(rebalancing to Asia)' 전략, '공해전투(Air Sea Battle)' 개념, '공역 접근 및 기동을 위한 합동 개념(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC)' 등

미중 양국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권의 범위와 조건을 놓고 '법률전쟁(legal warfare 또는 lawfare)'을 벌이고 있음

○ 미중 양국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권의 범위와 조건을 놓고 '법률전쟁(legal warfare 또는 lawfare)'을 벌이고 있음

- 현행 「유엔해양법협약」은 영해와 배타적 경제수역 내에서 외국 선박이나 항공기의 무해통항권과 항행의 자유/상공비행의 자유를 각각 보장하고 있으나, 군사적 목적의 활동이 보장되는지에 대하여는 구체적인 언급을 피하고 있음
- 미국은 타국의 영해와 배타적 경제수역 내에서의 미 해군의 군사활동도 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 할 '핵심이익'으로 규정하고 있음
- 이에 맞서 중국은 자국의 영해와 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 외국 군함이 군사훈련이나 작전을 수행하지 말 것과 군사시설을 배치하지 말도록 요구하고 있음

○ 이 글은 미중 간에 전개되고 있는 해군력 및 해양전략 경쟁과 유엔해양법의 적용과 해석을 중심으로 벌어지고 있는 규범 경쟁의 양상을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 데 의의가 있음

2. 2000년대 이전 동아시아 해양분쟁 관련 미중관계의 변화

○ 전후 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 파생된 샌프란시스코 체제하

에서 미국은 남중국해와 동중국해 등의 영유권 분쟁에 대해 공식적으로는 중립적인 입장을 취해왔지만 사실상 이를 분쟁지역으로 간주해 옴
- 역설적으로 미국은 줄곧 전후 동아시아 영토분쟁의 원인 제공자이자 간접 이해당사자의 역할을 해왔지만 중국은 1960년대 말까지 역내 해양 영유권 분쟁에서 수동적 당사자 입장을 취함
- 1960년대 말 이전까지만 해도 연안에 국한되었던 중국의 해양 인식이 주변국들의 자원개발 경쟁으로 인해 동중국해의 대륙붕으로 전면 확대됨
- 월남전에 따른 미중 간의 데탕트 형성 등 동아시아 국제정세의 변동으로 인해 1970년대의 미중 양국은 물론 일본도 해양 영토분쟁 문제를 표면화시키지 않음

○ 중국이 해양주권 확대의 중요성에 대해 각성하고 본격적인 노력을 기울이기 시작한 것은 1982년 제3차 유엔해양법 회의에서 「유엔해양법협약」이 채택되면서부터임
- 1980년대는 동중국해와 남중국해의 도서에 대한 영유권은 물론이고 주변 해역의 자원개발과 해상교통로에 대한 이용과 통제능력을 강화하고, 더불어 해군 육성을 통한 해양권 장악이 강대국이 되기 위한 필수조건임을 인식하는 전환기였음
- 냉전체제의 완화 징후가 나타나기 시작한 1980년대 중반 중국 해군은 중요한 전략적 변화를 꾀하기 시작함
- 해군의 전략적 목표가 소련의 극동함대나 미국의 7함대에 의한 공격을 방어하는 소극적 의미에서의 '연해방어'에서 탈피하여 좀 더 적극적인 '근해방어' 전략으로 옮겨가기 시작함
- 그러나 이 시기에 여전히 중국은 자국의 경제적 부상과 국제사회에서의 영향력 확대는 결코 패권주의적 팽창전략은 아니며, 자기보호와 국제사회의 공동발전에 기여하겠다는 의지를 일관되게 표명하면서 미일과의 직접적인 충돌은 피하려 함

○ 그러나 중국은 1992년 「영해와 접속수역에 관한 법」(Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)을 선포한 이후 영토 주권 문제에 관한 한 원칙적으로 비타협적인 태도를 보이기 시작함
- 중국의 해양법 정비는 향후 해양 분쟁에서 군사적 개입의 근거를 확립했다는 의미에서 동아시아 국가들은 물론 미국과의 대립도 심화시키는 계기로 작용함
- 1995년 미 국무부는 "미국은 남중국해에서 국제법에 어긋나는 해양 관련 주장이나 해양활동에 대한 제한은 그 어떤 것도 심각한 우려를 갖고 바라볼 것"이라고 경고함
- 같은 해에 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher) 미 국무장관은 필리핀을

중국은 1992년 「영해와 접속수역에 관한 법」(Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)을 선포한 이후 영토 주권 문제에 관한 한 원칙적으로 비타협적인 태도를 보이기 시작함

방문한 자리에서 이 지역에서 항행의 자유를 지키는 것은 미국의 근본적 이익(fundamental interest)이라고 선언함

- 미국은 영유권 분쟁에 대해서는 여전히 중립적 입장을 취하면서도 1990년대 중반 이후 일본은 물론 동남아시아의 여러 국가들과 안보협력을 강화하기 시작함

동아시아 해양안보 이슈가 전 세계적으로 주목받게 된 결정적인 계기는 2015년 여름부터 붉어진 중국의 남중국해 도서의 인공섬 및 군사기지화 정책이었음

3. 2000년대 이후 미중 간 해군력 경쟁

○ 2000년대 들어서 중국은 도서 및 해양분쟁에서 '주권은 중국에게 있다(主權在我)'는 점을 분명하게 강조하고 있음

- 특히 2010년 이후 동중국해와 남중국해는 물론 황해에서 중국이 보여준 공격적인 모습은 세계를 놀라게 함
- 2000년대 들어 중국이 일련의 분쟁에서 강경한 정책을 취하는 배경에는 미국의 동아시아 귀환과 중국 포위 전략에 대한 거부감이 도사리고 있음
- 특히 중국은 지난 2009년 오바마 행정부가 들어선 이후 기존의 불개입 정책에서 적극 개입으로 정책 전환이 이루어진 것으로 판단하고 있음
- 아울러 중국은 일본이 일련의 미중 간 갈등을 이용하여 중일 간 분쟁에 미국을 끌어들이려 하고 있으며, 미국 역시 이 분쟁을 계기로 동아시아에서의 미국의 복귀를 촉진하고 중국의 부상을 견제하려는 의도가 있다고 보고 있음

○ 동아시아 해양안보 이슈가 전 세계적으로 주목받게 된 결정적인 계기는 2015년 여름부터 붉어진 중국의 남중국해 도서의 인공섬 및 군사기지화 정책이었음

- 중국은 2013년 말부터 2017년 현재까지 남중국해 내에서 실효적으로 지배 중인 8개 암초를 매립과 간척을 통해 인공섬화하고 있음
- 이 중에서 수비 환초와 미스치프 환초 등은 간조 노출지이기 때문에 유엔해양법상 영해나 대륙붕 및 배타적 경제수역을 가질 수 없음에도 불구하고 중국은 매립과 간척을 통해 인공섬을 건설 또는 확장해 옴
- 미국이 우방국인 말레이시아, 인도네시아 등과의 협력하에 전략적 요충지인 말라카 해협을 실질적으로 통제하고 있는 상황에서 남중국해 군사화는 중국의 제1도련선 확보 의지를 가장 극명하게 보여줌
- 인공섬 조성 및 군사화가 계속될 경우 중국이 이 지역을 군사적으로 보다 수월하게 통제할 수 있으며 이는 곧 남중국해에 대한 중국의 반접근/지역거부 능력의 증대를 의미함(구민교 2016: 49)

○ 이러한 중국의 행보가 우연의 일치가 아닌 것은 중국 리더십 내에서의

변화를 살펴보면 더욱 잘 알 수 있음

- 전통적으로 대륙국가 정체성을 유지해왔던 중국의 해양굴기 정책은 시진핑 정부가 출범한 2012년부터 공식화됨
- 2015년 백서는 중국과 주변국 간 영유권 분쟁과 더불어 미국의 남중국해 개입 및 군사적 도전에 대응하기 위해 강력한 해군력을 건설할 것을 천명함
- 인민해방군 해군에 대한 전략적 요구도 2013년 백서는 근해방어만 명시하였으나, 2015년 백서는 근해방어형에서 근해방어 및 원해호위의 결합형으로의 변화를 요구함

○ 중국은 소위 제1도련선 이내 행동의 자유 확보에 있어 가장 중요한 지역인 남중국해에 대한 통제력을 확보하고, 이후 제2도련선까지 군사력 투사 능력 증진을 시도하고 있음

- 중국이 설령 분쟁 상대국의 일부 또는 모두와 협의하여 해양자원을 공유하더라도 사실상 남중국해는 오늘날 미국의 카리브 해나 멕시코 만과 같이 "중국의 호수"가 될 것이라는 예상이 나오고 있음
- 아울러 중국은 자국의 해상교통로 보호 및 확보를 위해 동남아와 인도양의 주요 항구를 하나씩 꿰어 연결하는 차항출해(借港出海: 타국 항구를 빌려 해양 진출) 전략을 펼치고 있음
- 2017년 5월 베이징에서 성황리에 개최된 '일대일로(一帶一路) 정상 포럼(One Belt One Road Summit Forum)'은 그 잠재력을 과시한 행사였음

중국은 소위 제1도련선 이내 행동의 자유 확보에 있어 가장 중요한 지역인 남중국해에 대한 통제력을 확보하고, 이후 제2도련선까지 군사력투사 능력 증진을 시도하고 있음

○ 중국의 적극적인 해양정책이 방어적인 것인지 공격적인 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있음

- 그럼에도 불구하고 중국의 일대일로 또는 실크로드 구상은 중국이 지금 누리는 경제적 번영을 지속하기 위한 필연적인 수단임을 의미함
- 군사적 측면에서 중국의 추진 중인 A2/AD 전략도 그 속성상 방어적인 것이지만 대양해군을 지향하는 중국의 구상이 실현될 경우 해양을 장악한 중국이 여전히 선량한(benign) 패권국으로 남을지에 대해서는 의문이 커지고 있음

○ 미 해군은 중국 해양력의 부상에 따라 군사전략을 적극적으로 수정하고 있음

- 미국의 새로운 해양전략의 핵심은 2012년부터 본격적으로 시작된 유럽으로부터 아시아로의 해양력 재배치 노력임(박남태 외 2015: 255)
- 이는 2014년 11월 척 헤이글(Chuck Hagel) 미 국방장관이 발표한 제3차 상쇄전략(offset strategy), 즉 아시아 지역에서 미국의 재래식 전력 투사능력을 회복하는 국방혁신구상에서도 잘 나타남

○ 2015년 1월 미 국방부와 각 군은 2009년 이후 현재까지의 공해전투 개념 발전 및 새로운 작전 요구사항을 반영하여 공해전투 개념을 JAM-GC로 대체키로 합의함

- 기존의 공해전투는 '접근(access)'에 치중한 반면 JAM-GC는 '기동(maneuver)'개념이 추가된 것이 특징임
- 여기에서 주목할 점은 점-선-면 전략의 궁극적인 지향점으로서의 '공역' 개념이 포함되었다는 점임[1)]

2017년 1월 미국 우선 (America First) 정책을 천명한 도널드 트럼프 (Donald Trump) 행정부 출범과 더불어 최소한 '정치적 수사' 측면에서는 미중관계가 더욱 대립적인 양상을 보이고 있음

○ 2017년 1월 미국 우선(America First) 정책을 천명한 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부 출범과 더불어 최소한 '정치적 수사' 측면에서는 미중관계가 더욱 대립적인 양상을 보이고 있음

- 트럼프 대통령은 이미 수차례 중국의 남중국해 도발을 좌시하지 않겠다는 의지를 천명함
- 국무부 장관인 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)은 장관 인준을 위한 국회 청문회에서 중국의 인공섬 건설을 "러시아의 크림반도 합병"에 비유하여 중국을 자극함
- 아직도 트럼프 행정부의 남중국해 정책이 구체적으로 어떠한 전략과 구체적인 정책으로 구성될지에 대해 전망하기 어렵지만 미국과 중국 간의 저강도 기싸움, 샅바싸움은 지속될 전망임

4. 미중 간 규범 경쟁

○ 타국 군함의 연안국 영해 내에서의 무해통항권과 배타적 경제수역에서의 항행의 자유권의 범위와 기준과 관련된 해양법 규범의 모호성은 해상 교통로 이슈를 새로운 안보 이슈로 창발시키는 기폭제 역할을 함(구민교 2016)

- 미국은 제2차 세계대전 이전과는 달리 현재 군함의 무해통항권을 강력히 주장하는 반면, 중국은 1992년에 발효된 자국의 「영해 및 접속수역법」에 따라 무해통항 시 사전허가를 요구하고 있음
- 미국은 타국의 배타적 경제수역 내에서의 미 해군의 군사활동도 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 할 '핵심이익'으로 규정하고 있고, 이에 맞서 중국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 외국 군함이 군사훈련이나 작전을 수행하지 말 것과 군사시설을 배치하지 말도록 요구하고 있음

○ 이러한 맥락에서 미국은 중국을 견제하기 위해 해양력 증강과 같은 물리적 접근뿐만 아니라 국제법에 근거한 규범적 접근도 강화하고 있음

- 동아시아 해양안보 이슈가 규범적 측면에서 극적으로 드러난 것은 2016년 7월에 내려진 국제중재재판소의 남중국해 중재판결임
- 2016년 7월 12일 중재재판소는 본안 판정에서 중국이 주장하는 남중국해 9단선 내에서의 역사적 권리가 법적인 근거가 없을 뿐만 아니라 필리핀의 배타적 경제수역 내에서 이루어진 중국의 행위는 필리핀의 법적 이익을 침해하였고, 인공섬 건설은 해양환경 보호를 위한 국제법적 의무를 위반한 것이라고 판결함
- 필리핀의 제소에 대한 중재재판소의 관할권 인정 결정에 이은 중재판결은 미국 국무부와 국방부 등이 필리핀 정부에게 법률적, 외교적인 자문을 아끼지 않은 결과라는 것이 중론임

○ 중국 정부는 중재재판 개시 때부터 지속적으로 중재재판소의 관할권을 부정하며 중재재판에 불참함
- 2015년 10월 관할권 판정은 물론 2016년 7월 본안 판정 직후에도 중국 정부는 판결이 "무효(null and void)이며 중국에 대하여 구속력이 없다"는 입장을 고수하고 있음
- 중국은 남중국해 분쟁은 관련국 간의 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있음
- 그럼에도 불구하고 중국의 반대의사와 상관없이 중재판결은 재판의 양 당사국 모두에 대하여 법적 구속력을 가짐
- 중재판결을 전면적으로 무시하는 행위는 중국이 국제사회에서 구축하고자 하는 '화평굴기' 이미지에 손상을 줄 수 있기 때문에 중국은 중재재판 판결에 전면적으로 배치되는 행위를 섣불리 하지는 않을 것임
- 하지만 중재판결에 대한 아무런 조치를 취하지 않을 경우 경제대국으로서의 중국의 위상과 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서의 중국의 영향력을 고려할 때 국제해양법 레짐은 큰 타격을 입을 것으로 예상됨(구민교 2016: 53-54)

중국은 남중국해 분쟁은 관련국 간의 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있음

○ 이미 이러한 우려가 현실화되는 것이 아니냐는 목소리가 나오고 있음
- 2016년 6월 30일 로드리고 두테르테 대통령이 집권한 이후 필리핀은 급속히 친중 반미 정책을 취하고 있음
- 이와 같은 상황은 전임 베니그노 아키노 3세 정부 시절 필리핀이 서방과 손잡고 중국과 날카롭게 대립했던 남중국해 문제를 중재재판소의 판정과는 반대 방향으로 되돌리고 있음
- 2017년 5월 18~19일 중국 구이저우성 구이양에서 남중국해 행동선언(DOC) 등과 관련한 중-아세안 고위급(차관보급) 회의가 진행된 가운데, 중국과 필리핀은 별도의 '중-필 남중국해 회담'을 가짐
- 향후 양자 협의 채널이 정식으로 구축되면서, 중국이 반대하는 중재재판소

판정에 의한 '처리'는 사실상 어려워질 것으로 전망됨

동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것임

5. 결론 및 정책적 시사점

○ 본고는 동아시아의 해양 군비경쟁, 특히 미중 간에 벌어지고 있는 해양력 경쟁의 양상을 분석하고 해양법 레짐을 둘러싼 규범 경쟁의 파급효과를 분석함
- 동아시아 해양안보 환경은 미중 간 해양력 경쟁으로 인해 급변하고 있음
- 냉전시대의 전략적 통제와 같은 구속이 없는 상황에서 중국은 이제 일방적으로 자국 이익의 극대화를 위한 해양안보 정책을 추진하고 있음

○ 미중 간의 해양패권 경쟁은 역내 해양질서에 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 갖고 있음
- 긍정적인 측면에서 볼 때 양국 간의 해양력 경쟁은 팽팽한 힘의 균형을 가져와 당분간 안정적 해양질서에 도움을 줄 수 있음
- 아울러 양국 간 규범 경쟁은 그간 모호한 상태로 남아 있던 일부 국제해양규범을 보다 명확하게 하는 효과도 있음
- 그러나 군비경쟁은 경쟁국들 간의 안보 딜레마를 부추겨 분쟁 가능성을 더욱 높임
- 강대국의 아전인수격 규범 해석 및 적용도 유엔해양법협약의 규범력을 약화시킬 우려가 있음

○ 물론 중국의 구상이 지정학적 진공상태에서 쉽게 실현되지는 않을 것임
- 특히 미국은 중국의 인공섬 매립을 포함한 배타적 해상교통로 확보전략에 반대하면서 전술적인 차원은 물론 국제법적 차원에서도 무력화를 시도하고 있음
- 해군력 경쟁에서는 중국이 보다 공세적이지만 규범 경쟁에서는 미국이 좀 더 공세적임

○ 해군력 경쟁과 규범 경쟁이 동시에 수행되고 있는 동아시아 해역의 안보 환경은 당분간 매우 불투명한 상태로 남아 있을 전망임
- 중국은 자신의 힘을 직간접적으로 시위함으로써 미국을 비롯한 동아시아 주변국들을 지속적으로 위협할 것임
- 미국과 그 동맹국들은 급속히 현실화되고 있는 중국 위협에 대비해 세력균형을 유지할 수 있는 조치, 즉 해군력 증강에 더욱 박차를 가할 것임
- 아울러 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것임

주석

* 본 기고는 참고문헌에 표시된 저자의 2016년 기출판 논문을 군사력과 국제법의 관점에서 수정・보완한 것임.

1) 공역이란 우주 공간이나 사이버 공간, 공해, 심해저와 같이 특정국가에 귀속되지 않고 세계 어느 국가든지 다른 국가의 방해를 받지 않고 사용-활용이 가능한 국제적・초국가적・범국가적 영역으로 이미 해양법협약을 포함한 유엔 차원에서 널리 활용되어 온 개념임.

참고문헌

구민교. 2016. "미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 '점-선-면' 경쟁을 중심으로."『국제・지역연구』25권 3호. 37-65.

박남태・정재호・오순근・임경한. 2015. "21세기 동북아 해양전략: 미중일러를 중심으로."『STRATEGY 21』38호. 250-286.

❖ 저자 약력

▌구민교

現 서울대학교 행정대학원 교수. 동아시아 정치경제, 해양안보, 국제행정을 전공하였으며, 미국 University of California, Berkeley에서 정치학 박사 취득. 서울대학교 국제협력본부 부본부장, 하버드-옌칭 방문학자, 한국행정학회 연구위원장, 한국정책학회 정책연구특별위원장 등을 역임. 주요 저서 및 논문으로 *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place* (2009), "Japan and the Identity Politics of East Asian Maritime Disputes"(2017), "Belling the Chinese Dragon at Sea: Western Theories and Asian Realities"(2017), "미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 '점-선-면' 경쟁을 중심으로"(2016) 등 다수.

목 차

1. 역사는 반복된다?
2. 남사군도(Spratly Islands)에만 행동수칙 적용?
3. 법적 구속력이 있는가, 혹은 없는가?
4. 역외 국가의 개입
5. 대만－잠재적 와일드 카드?
6. 앞에 놓인 길

남중국해에서의 행동수칙 기준: 또 다른 데자뷔인가?

콜린 고 (R. 라자라트남 국제학대학원 국방전략연구소 연구원)

○ 최근 아세안이 주도하여 8월 초 마닐라에서 몇 차례 열린 회의는 남중국해를 둘러싼 기대감 어린 긴장감을 적어도 일시적으로는 종식시킴. 공동성명의 문구에 대한 내부적 실랑이를 거친 후, 아세안 외무장관들은 공동성명[1]을 발표했는데 이 성명은 남중국해에서의 토지간척과 군사기지화와 같은 행동에 대해 중국을 직접적으로 비난하지는 않음으로써 외교적 후유증을 피할 수 있었고, 분규수역의 긴장을 진정시키기 위해 몇 년 전에 제안된 행동수칙(Code of Conduct)기준[2]을 중국과 아세안이 공식적으로 승인하는 길을 보장함

○ 앞으로 약 1년간 아세안과 중국은 행동수칙 공포를 위한 협의를 진행할 예정인데 이 수칙의 공포로 이어지는 과정에는 많은 불확실성이 내재되어 있음. 역사에서 어떤 시사점을 얻는다면, 협의를 좌초시킬 수 있는 긴장이 다시 남중국해에서 고조될 것이라 단정할 수는 없음. 아세안과 중국이 2002년 11월 획기적으로 '남중국해 당사국 행동선언'에 서명한 후,[3] 이 결과에 대한 엄청난 낙관의 분위기가 있었던 것을 회고해 보자면, 이 선언은 남중국해에서 긴장이 다시 고조된 후, 특히 분쟁수역에서 여러 영유권 주장국들이 수많은 공사와 기존시설 보강행위로 긴장을 고조시킨 후 나온 것임. 여기에는 1990년대에 필리핀이 영유권을 주장하는 팡가니방 산호초(Mischief Reef)를 중국이 점거하고, 시설물을 건축한 행위도 포함

아세안과 중국은 행동수칙 공포를 위한 협의를 진행할 예정인데 이 수칙의 공포로 이어지는 과정에는 많은 불확실성이 내재

○ 사실, 원래의 의도는 행동수칙을 염두에 둔 것이었으나, 이후의 중국-아세안 회담은 많이 약화된 형태인 당사국 행동선언(Declaration of Conduct)으로 이어짐. 그러나 아세안과 중국 양자에게 이 선언의 조인은 남중국해에서 평화와 안정을 추구하겠다는 의지를 충분히 나타내는 것임. 아세안은 특히 아시아, 태평양 지역의 안보구축과 관련하여 이 선언의 타당성과 중요성을 부각시키려 노력. 따라서 이 선언은 최종적인 수칙을 만들어가는 전 단계로 여겨짐. 그러나 아무런 성과도 없이 고위급 협의는 계속 지연. 행동수칙에 관한 협의가 맥없이 지연되는 동안 2009년 이후 긴장은 고조되었고, 2012년 4월 중국과 필리핀 간 스카

버러 섬(Scarborough Shoal)사건이 발생했고, 뒤이어 남중국해에 대한 최초의 공동성명이 무산되었고, 필리핀은 이 분쟁과 함께 중국의 대대적인 남중국해 인공섬 건축과 군사기지화를 대상으로 법적 소송을 제기

1. 역사는 반복된다?

○ 행동수칙 기준 제정 이후의 상황은 과거를 되풀이할 가능성이 큼. 낙관적 전망이 사라지면, 아세안과 중국이 행동수칙의 복잡한 현실 문제로 수렁에 빠져드는 것을 생각해 볼 수도 있음. 여러 학자들이 지적했듯이, 행동수칙 기준은 지리적 영역을 확정하지 못했고 그 수칙이 법적 구속력을 갖는지 여부에 대한 이견도 지속되고 있음.[4] 낙관론자들은 모든 당사국들의 선의를 감안한다면, 이러한 차이를 극복하여 결국 수칙을 만들 수 있다고 주장할 것임. 사실, 제안된 행동수칙은 군축을 위한 기제의 한 형태로 간주될 수 있음. 군축용어에서는 이러한 조치가 구조와 작전의 두 가지 유형으로 구분됨. 전자는 무장의 유형과 양에 제한을 두는 반면, 후자는 질적 또는 양적 제한에 관계없이 무기가 배치되는 방식에 관련됨.[5] 행동수칙은 남중국해의 11개 당사국의 활동에 관계된 것이므로, 무기의 유형 및 수량이 아닌 작전 통제권 범주로 분류됨

행동수칙 기준은 지리적 영역을 확정하지 못했고 그 수칙이 법적 구속력을 갖는지 여부에 대한 이견도 지속되고 있음

군사활동과 그러한 활동이 남중국해상에서의 작전과 전략에 미치는 잠재적 파급효과를 일부 선택된 영역으로 제한할 수 있는가

○ 그러나 군축 협상의 역사를 탐구해보면, 행동수칙 협상에 놓여 있는 도전과제를 어렵지 않게 관찰할 수 있음. 그러한 회담은 많은 당사자가 참여하기 때문에 일반적으로 수렁에 빠져드는데, 당사자가 많을수록, 협상해야 할 일련의 국가 이익은 복잡해지고 다양하며 서로 상충됨. 아세안과 중국이 남중국해의 평화와 안정을 장려하고 있다는 것을 보여주기 위해, 행동수칙을 구체화하는 것은 가능한 일임. 유일한 질문은 행동수칙이 최종적으로 당사자 간에 합의되는 데 얼마나 걸릴 것인지 그리고 그 범위와 관련된 세부 사항에 관련되어 있음. 역사에 의해 충분히 입증되듯이, 긴장이 반복되면 협의과정은 더 급속히 촉진될 가능성이 있음. 그러나 이것은 또한 최종 결과가 분쟁 수역의 모든 당사자들의 행동을 억제하기에는 충분하지 못할 가능성이 있음을 의미함. 행동수칙 구상에서 몇 가지 잠재적 문제를 고려해야 함

2. 남사군도(Spratly Islands)에만 행동수칙 적용?

○ 첫째, 군사활동과 그러한 활동이 남중국해상에서의 작전과 전략에 미치는 잠재적 파급효과를 일부 선택된 영역으로 제한할 수 있는가에 대

해, 스카버러 섬 및 파라셀 군도(Paracel Islands)는 행동수칙에 포함되지 않지만, 이 둘은 남중국해 안에서 "긴장감이 높은" 분쟁지역의 일부임. 스카버러 섬의 현 상황은 로드리고 두테르테 필리핀 대통령의 중국과의 화해를 선호하는 친중 외교정책에 따라 긴장이 완화되었다고 주장할 수도 있음. 그러나 두테르테 정부 이후에는, 두테르테의 정책을 따를 것인가 아니면 정반대의 정책을 취할 것인가에 대한 고민이 있으며, 후자의 시나리오가 발생하면 베이징은 앉아서 가만히 있지만은 않을 것임. 2016년 7월의 중재 판정—중국이 필리핀과 아세안을 설득하여 2017년 8월 공동성명에서 언급하지 않은 것—에 근거한 영유권 주장을 부활시킬 가능성이 있는 두테르테 이후 차기 정부의 정책 변경, 그리고 이에 대한 미국의 지지가 예상되는 점을 감안하면, 중국은 필리핀 어부의 섬 접근을 거부하거나[6] 섬 자체에 시설구축과 같은 과감한 조치를 취할 수 있음.[7] 그렇다면 이는 반드시 행동수칙을 좌초시킬 것임

고려해야 할 두 번째 쟁점은 행동수칙이 법적으로 구속력이 있는지의 여부

○ 주변 해역이 중국 석유굴착 기지 HYSY981을 둘러싼 2014년 5~7월의 다툼과 같은 중국과 베트남 간 대립의 현장이었기 때문에 파라셀 군도를 제외하는 것은 잘못. 남사군도 영역 내 점령 도서의 본토 근접성과 이들 지역의 상호지원 역할을 고려할 때, 어업 사고가 빈번히 발생하는 해역에서 위기상황이 반복되는 것은 분쟁 당사자 간의 새로운 적대 행위를 유발할 수 있으며, 중국과 베트남이 남쪽으로 군사기지화를 확대하고, 또 그에 상응하는 무장조치를 확대하는 파급 효과를 초래할 수 있음. 이것은 또한 발단이 중국과 베트남에서 시작되었다 하더라도, 이 지역의 다른 영유권 당사국을 자극하여 무장을 강화하는 연쇄효과를 초래할 수 있음

3. 법적 구속력이 있는가, 혹은 없는가?

○ 고려해야 할 두 번째 쟁점은 행동수칙이 법적으로 구속력이 있는지의 여부. 법적으로 구속력이 있는 수칙은 문서 내에 포함된 조항의 준수, 검증 및 집행을 의미함. 첫 번째로, 수칙준수는 문서의 내용과 상반되는 행동을 억제할 수 있는 각 당사자의 자제력에 크게 의존함. 그리고 문제의 핵심은 무엇이 행동수칙에 불응하는 것을 정당화할 수 있는 행위로 간주될 수 있는가 하는 것임. 점령 지역의 군사화가 "방어 준비"라는 이름으로 계속 정당화될 것인가, 남중국해에서의 그러한 활동이 규범에 따른 선의의 행동이라는 것을 당사국들이 편견을 최소화하거나 편견없이 검증할 수 있는 방법은 무엇인가, 그리고 가장 결정적인 것으로, 당사국들 중 어느 한쪽이 수칙을 위반할 경우 징벌조치가 존재하는

가에 대해 아세안은 이 수칙의 중재자가 될 수 없고, 중국이 분쟁을 국제문제화하는 것에 단호하게 반대하기 때문에 유엔과 같은 지역 외 기구와 세계기구가 개입하는 것은 불가능[8)]

4. 역외 국가의 개입

○ 마지막으로 행동수칙과 관련 없는 국가는 어떤가를 살펴보고자 함. 행동수칙 체제는 중국과 아세안 10개 회원국 이외의 다른 국가의 서명국 역할을 상정하지 않음. 그리고 이것이 문제를 다시 어렵게 만드는 것임. 남중국해는 전 세계 해운 물동량의 약 1/3이 통과하는 국제수역임.[9)] 예를 들어, 인도양에서 중국, 일본, 한국과 같은 주요 아시아 경제대국으로 가는 에너지 무역로는 남중국해를 통과해야 함. 중국은 남중국해를 우회하기 위해 말레이시아, 미얀마, 파키스탄을 통과하는 육로를 개척하기 시작했지만 이 프로젝트가 구체화되기까지는 시간이 걸림. 이러한 대안 조치들이 중국이 남중국해를 통한 해상무역 의존도를 줄이는 바람직한 결과를 만들어 낼지 여부는 불확실. 결과가 무엇이든, 남중국해는 인도양과 태평양 사이의 도관 역할을 하는 지리적 위치로 인하여 국제항해에 여전히 중요할 것이라는 점만은 두 말할 나위가 없음. 따라서 중국이나 아세안 국가와 같은 주변 연안국뿐 아니라 일본과 미국과 같은 역외 국가들도 지속적으로 남중국해에 이해관계를 가지게 될 것임

○ 남중국해에 대한 역외 국가들의 관심은 또한 이 지역에 군사 및 해안경비 시설이 상시적으로 또는 긴급 상황 시에 설치될 수 있음을 의미함. 미 해군은 남중국해에서의 지나친 영유권 주장, 특히 중국의 주장에 맞서, 2015년 “항행의 자유” 작전(FONOPs)을 포함하여 일상적 작전을 벌이고 있음. 도널드 트럼프 미국 대통령은 항행의 자유 작전을 계속할 가능성이 더 큼. 미 해군은 2017년 6월에서 8월 중순까지 3개월이 안 되는 기간 동안 항행의 자유 작전을 세 차례 실시하여 중국을 불편하게 했음. 중국 국방당국은 또한 남중국해에서의 “국방 태세”를 강화하기 위한 구실로 마찬가지의 활동을 암시. 이러한 작용, 반작용의 효과는 장래에는 무시될 수 없음. 특히 무역 문제와 북한의 호전성과 같은 수많은 쟁점들로 인해 미국과 중국 간의 마찰이 악화되면서, 다른 영유권 주장국들도 또한 방위조치를 강화할 가능성이 있음. 미 해군을 제쳐 놓더라도 남중국해의 호주, 인도, 일본 군대 및 해안경비대가 상시적으로 존재함. 역외 국가들이 남중국해 문제에 “간섭하는 것”에 대한 중국의 비판을 감안한다면,[10)] 그에 상응하는 또 다른 조치로 인해 행동수칙은 궤도를 이탈할 것임

행동수칙 체제는 중국과 아세안 10개 회원국 이외의 다른 국가의 서명국 역할을 상정하지 않음. 그리고 이것이 문제를 다시 어렵게 만드는 것임

5. 대만 — 잠재적 와일드 카드?

배신 지역으로 간주하는 대만은 독특한 국제적 지위로 인해 행동수칙에 대한 과거 협상에서 아무런 역할을 하지 못함

어떤 형태로든 궁극적으로 구체화될 행동수칙은 아세안과 중국이 남중국해에서 "평화를 구축"하는 역할을 원한다는 것을 보여줄 것임

○ 비 당사국이 관련된 문제에서 대만을 망각하는 경향이 있음. 배신 지역으로 간주하는 대만은 독특한 국제적 지위로 인해 행동수칙에 대한 과거 협상에서 아무런 역할을 하지 못함. 더구나 대만은 남중국해 문제에 대해 중국과의 협력을 거부하고, 대신 독자적 입장을 선호.[11] 그러나 동시에, 인공 섬을 제외하면, 대만은 남사군도에서 가장 큰 자연 형성된 섬인 이투아바 섬(Itu Aba, 대만 측 명칭은 타이핑 다오섬)을 영유. 행동수칙 협상에서 제외된다는 것이 대만이 반드시 단독으로 자제력을 발휘한다는 것을 뜻하지는 않음

○ 이는 대만이 그간 이투아바 섬의 방위를 강화함으로써 남중국해의 군사기지화를 초래했다는 것을 지적하는 것으로 충분. 해안 경비청은 군대에서 넘겨받은 120mm 박격포를 보유하고 있으며, 긴급 사태 시 타이완 본토에서 이투아바 섬으로 155mm 곡사포를 신속히 배치할 수 있음.[12] 대만 당국은 또한 다른 방법으로 이투아바 섬 방위를 강화했고, 일부 엘리트 정치인들은 해병대를 이 섬에 재배치하라고 요구하고 있음.[13] 자위권의 이름으로, 그리고 대만이 행동수칙의 서명국이 아니라는 구실로 취해지는 이러한 행위는 다른 영유권 주장국들의 대응 조치를 촉발할 가능성이 있음. 베트남이 차지하고 있는 나밋섬(Namyit Island)이 이투아바 섬에서 남쪽으로 30킬로미터밖에 떨어져 있지 않기 때문에 베트남이 가장 큰 영향을 받을 것임. 베트남은 대만의 이 지역 군사기지화 행동에 대해 수차례 항의[14]

6. 앞에 놓인 길

○ 그럼에도 불구하고 미래에 대한 낙관론의 근거가 있음. 어떤 형태로든 궁극적으로 구체화될 행동수칙은 아세안과 중국이 남중국해에서 "평화를 구축"하는 역할을 원한다는 것을 보여줄 것임. 그러나 그들의 기본적인 의제는 여전히 다를 것임. 한편으로 아세안은 아시아 태평양 안보 구조에서 핵심적 역할을 할 수 있는 기구로 보여지기를 원함. 다른 한편으로, 중국은 남중국해에서의 과거행위로 인해 국제 언론을 통해 나쁜 평판을 얻었기 때문에, 긍정적인 시각으로 묘사되기를 원하고 있고 아세안과의 행동수칙 협상과정에서 분쟁에 대한 역외 간섭을 차단하고 싶어함. 따라서, 행동수칙은 어느 국가든—당사국이든 아니든—자신들의 목적을 위해 이용할 수 있는 허점투성이의 합의안이 될 것이라 예측

하는 것도 가능

○ 군비 통제의 역사는 행동수칙과 같은 기제가 지리적 범위뿐 아니라 관련된 당사자의 범위도 넓게 적용될 필요가 있다는 것을 보여줌. 이 경우에 적용 대상이 되는 것은 어느 불특정 해상지역이 아니라 전 세계의 경제적, 전략적 이해관계에 직결되는 국제해역인 남중국해임. 남중국해의 일부 영역만 선택적으로 수칙에 포함시키거나 협상당사자를 선택적으로 제한하는 것은 이 수칙에 치명적인 결함을 초래함

군비 통제의 역사는 행동수칙과 같은 기제가 지리적 범위뿐 아니라 관련된 당사자의 범위도 넓게 적용될 필요가 있다는 것을 보여줌

주석

1) 제50회 아세안 외무장관 회의 공동성명, 아세안 사무국, 2017년 8월 6일. 다음에서 확인할 수 있음: "http://asean.org/joint-communique-50th-asean-foreign-ministers-meeting/"(2017년 8월 15일 조회).

2) 남중국해 분쟁을 포함하여, 동남아시아의 안보와 지리적 문제를 장기간 관찰해 온 칼라일 쎄여(Carlyle Thayer) 교수는 다른 관련 문제보다도 마닐라에서 행동수칙 기준을 다룬 아세안 주도 회의를 전후로 일련의 분석을 내놓았다. 예를 들어 다음을 참고할 것: Carlyle A. Thayer, "ASEAN-China: Framework of a COC," *Thayer Consultancy Background Brief*, August 6, 2017.

3) 2002년 11월 4일, 아세안 사무국의 남중국해에서의 당사국 행동선언은 다음에서 얻을 수 있다: http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2(2017년 8월 15일 조회).

4) 이러한 학문적 시각의 개요는 다음을 참조: "남중국해 행동수칙: 희망적 현실인가 아니면 가망없는 허위인가?(A South China Sea Code of Conduct: A hopeful reality or a hopeless falsity?)" Maritime Issues, 2017년 7월 28일. 다음에서 확인 가능. http://www.maritimeissues.com/expert-interview/a-south-china-sea-code-of-conduct-a-hopeful-reality-or-a-hopeless-falsity.html(2017년 8월 15일 조회).

5) Rear Admiral J. R. Hill, *Arms Control at Sea* (London & New York: Routledge, 1989); Richard W. Fieldhouse and Shunji Taoka, *Superpowers at Sea: An Assessment of the Naval Arms Race, SIPRI Strategic Issue Papers* (Oxford & New York: Oxford University Press, 1989); Richard Fieldhouse (ed.), *Security at Sea: Naval Forces and Arms Control* (SIPRI Publications) (Oxford & New York: Oxford University Press, 1990).

6) 필리핀 당국은 2017년 3월 중국이 스카버러 섬에 해안경비대를 계속해서 주둔시키고 있다고 보고했다. Evelyn Macairan, "헤이그 판결 1년 후, 중국 선박 파나타그 섬 순시(China ships patrol Panatag, a year after Hague ruling)," *The Philippine Star*, July 13, 2017.

7) 중국은 이 섬에 이른바 "환경감시단"을 설립할 계획을 세웠다. "중국 남중국해 분쟁 섬에 건축계획(China to build on disputed shoal in South China Sea)," *Reuters News*, March 18, 2017.

8) "초점: 국제사회는 남중국해 문제의 평화적 해결 촉구, 국제문제화 반대 (Spotlight: Int'l community calls for peaceful solution to South China Sea issue,

opposes internationalization)," 신화사 통신, 2016년 5월 9일.

9) 예를 들어 다음을 참고할 것: "How much trade transits the South China Sea?" *China Power* (Center for Strategic & International Studies, 2017). 다음에서 확인 가능: https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/(2017년 8월 15일 조회).

10) "중국, 아세안 협력은 남중국해 상황을 호전시킨다, 어떠한 외부의 간섭도 행동 수칙 협상에 필요치 않다: 중국 외무장관," 신화통신, 2017년 8월 8일.

11) Tai Ya-chen and Lilian Wu, "남중국해에서 중국과의 협력불가: 대만(No Co-operation with China in South China Sea: Taiwan)." *Central News Agency English News*, 2016년 4월 4일.

12) Lo Tien-pin, "긴장고조로 이투아바 섬에 곡사포 설치(Escalation sees Itu Ana allocated howitzers)," *Taipei Times*, 2017년 7월 25일.

13) "국방부 이투아바 섬에 군대파병 요구에 직면(MND faces renewed calls to send troops to Itu Aba)," *Taipei Times*, 2016년 4월 4일.

14) 예를 들어, 다음을 참조: 베트남 외무부 대변인 Le Hai Bihn의 2016년 9월 23일 제10차 정례 기자회견 발언, 베트남 외교부. 다음에서 확인 가능: http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/nr140808202328/ns160923095658(2017년 8월 15일 조회).

❖ 저자 약력

▌콜린 고(Swee Lean Collin Koh)

싱가포르 난양공대의 라자라트남 국제학대학원(S. Rajaratnam School of International Studies)의 국방전략연구소(IDSS) 연구원. 주요 연구분야는 동남아시아를 중심으로 인도양, 태평양 지역의 해군 문제임. 싱가포르 군의 군사교육 및 연수과정을 지도했으며 연구와 교수활동 이외에도, AP통신, BBC, 블룸버그, 채널 뉴스아시아, 로이터통신, 사우스 차이나 모닝 포스트, 스트레이트 타임스 등 지역 및 국제 매체에 자신의 견해를 피력하고, 지정학적 위기 자문활동을 벌이고 있음. 동남아시아의 해군 근대화를 주변의 인도양, 태평양 지역의 근대화와 비교한 그의 박사논문을 연장한 작업으로 인도양-태평양 지역의 18개국의 해군증강 및 해군구조, 국가 정책론, 신뢰구축 및 협조 조치 그리고 해상 위협사건과 무력사용에 관한 정보로 구성된 데이터베이스 구축작업을 진행 중임.

주요 저서 및 논문으로 "장기적 관점에서 술루/셀레비스해의 인도네시아, 말레이시아, 필리핀의 삼자공동 해양, 항공 초계활동의 유지"(In for the Long Haul: Sustaining the INDOMALPHI Trilateral Maritime and Air Patrols in the Sulu/Celebes Seas) (2017년, Naval Forces지); "낙관주의의 이유? 중국과 일본 그리고 동 중국해에서의 해군활동의 일방적 억제"(Reasons for Optimism? China, Japan and Unilateral Naval Restraint in the East China Sea) (International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism)(2017년, 알란 정(Alan Chong) 편집); "아시아, 태평양 연안지역에서 사건의 예방과 억제; 해상의 예기치 않은 조우를 위한 수칙(CUES)의 형성, 확대 및 추가"(Incident Prevention and Mitigation in the Asia Pacific Littorals: Framing, Expanding, and Adding to CUES) (라자라트남 국제대학원 연구보고서 시리즈(2017년)로 그레이엄 옹-웹(Graham Ong-Webb)과 버나드 미란다(Bernard Miranda)와 공동집필) 등 다수.

동아시아 해양분쟁과 지역안보

이서항 (한국해양전략연구소 소장)

목 차

1. 서론: 동아시아 해양안보 환경과 해양분쟁
2. 동아시아 해양분쟁 배경과 유형
 가. 동아시아 해양분쟁 배경
 나. 동아시아 해양분쟁 유형
 다. 필리핀-중국 남중국해 중재재판
3. 미국의 대응과 해양분쟁 시사점
 가. 미국의 대응
 나. 해양분쟁의 지역안보 시사점
4. 향후 지역안보 전망과 과제
 가. 지역안보 전망
 나. 지역평화·안정을 위한 과제
5. 맺음말

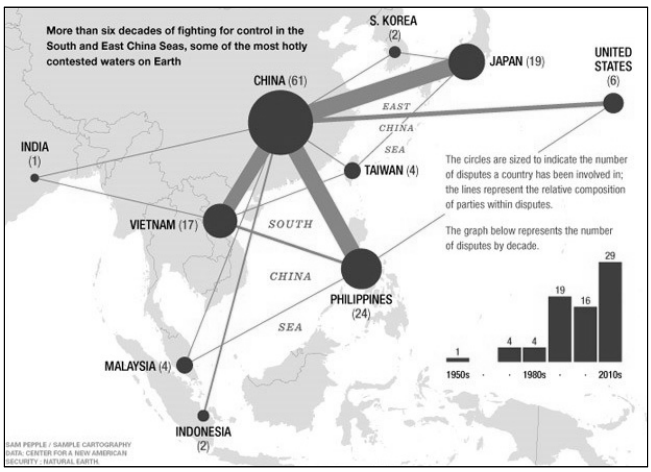
1. 서론: 동아시아 해양안보 환경과 해양분쟁

○ 동아시아는 지역적으로 반폐쇄해인 방대한 해양영역을 포함하고 있으며 해양을 통해 서로 연결되어 있어 '해양 국가들의 공동체(a community of maritime nations)'로 불림

– 이 때문에 동아시아 지정학적 환경은 육지 지향적이기 보다는 해양 지향적인 'seascape'의 성격을 지님. 이는 동아시아에서 해양이 차지하는 전략적 중요성과 의미가 높다는 것을 나타내며 이에 따라 이 지역에서 해양경계 및 도서 영유권과 항해 문제 등을 둘러싼 국가 간 분쟁은 끊임없이 제기되어 해양 관련 분쟁과 국가 간 경쟁은 동아시아 평화 및 안정에 영향을 미치는 최대 위협요인으로 대두됨

○ 최근(2012년 9월) 미국 외교협회(CFR) 조사에 따르면, 1950년대 초기부터 제기된 동아시아 지역(동중국해 및 남중국해)에서의 해양분쟁 사

〈표 1〉 동아시아 해양분쟁 건수



출처: 미국 외교협회(2012.9)

해양 관련 분쟁과 국가 간 경쟁은 동아시아 평화 및 안정에 영향을 미치는 최대 위협요인으로 대두됨

례는 1990년대 후반부터 격화되어 2010년 이후에는 매년 20건 이상으로 역내 모든 국가가 해양분쟁과 관련되어 있는 것으로 나타나고 있음 (<표 1> 참조)

- 국가별로 보면, 중국이 관련되어 있는 해양분쟁은 총 61건으로 가장 많고, 필리핀 24건, 일본 19건, 베트남 17건, 대만 4건, 한국 2건이며 동아시아에서의 해양분쟁 발생은 표에서 보는 바와 같이 대부분 중국을 중심으로 전개되고 있음

중국 자신이 21세기 강대국으로 발돋움하기 위한 '해양강국(또는 '해양대국')'으로 변신하려는 의도에서 관할권 확대 등 해양권익을 강화하려는 시도

○ 중국이 동아시아 역내 해양분쟁의 중심에 서 있는 배경은 근본적으로 중국 자신이 21세기 강대국으로 발돋움하기 위한 '해양강국(또는 '해양대국')'으로 변신하려는 의도에서 관할권 확대 등 해양권익을 강화하려는 시도에서 기인하는 것이지만 역사·환경적으로 다음의 5가지 이유에서 출발하고 있음

- 아편전쟁 발발 등 19세기 중반부터 거의 100년간에 걸쳐 경험한 이른바 '굴욕의 세기'가 해양에서 출발
- 최대 안보위협 요인인 대만 문제를 포함, 중요 안보 문제가 모두 해양과 연계
- 남중국해 문제를 비롯한 미해결 안보의제 대부분이 본질적으로 해양요소 포함
- 경제발전을 위한 석유 등 원자재와 대외 교역물품의 해상운송 의존도가 증대하고 있으며 이에 따라 해상교통로(SLOC) 안전 확보의 중요성 점증
- 상하이·텐진 등 현대 중국 경제중심지가 대부분 해안도시이거나 아니면 해안과 인접하고 있음

○ 이에 따라 중국은 경제성장 및 안보확보를 위해 인접해역의 지배 절대화를 추구하고 있으며 최근 시진핑 주석도 해양에 기반한 새로운 국가발전전략으로서 '일대일로(一帶一路)' 정책을 시행하고 있는 바, 이 글은 중국의 해양 이익 표출에 따른 동아시아 해양분쟁의 빈번한 발생의 배경 및 특징을 검토하고 해양분쟁이 지역안보—특히 미·중 관계에 주는 의미와 시사점을 살펴보고자 함

2. 동아시아 해양분쟁 배경과 유형

가. 동아시아 해양분쟁 배경

○ 최근 들어 동아시아 해역에서 분쟁[1]이 첨예하게 제기되고 있는 주요 배경은 다음과 같은 5가지 이유를 들 수 있음

- 첫째, 유엔해양법협약(UNCLOS) 발효에 따른 연안국 해양 관할권의 확대. 동아시아 해역은 대체로 반폐쇄해로서 연안국들이 200해리 배타적 경제수역(EEZ) 및 확장된 대륙붕 350해리를 선포할 경우 인접국 또는 대향국(對向國) 간의 구역이 불가피하게 중첩됨에 따라 분쟁 야기
- 둘째, 생물 및 광물자원을 포함한 해양자원의 중요성 및 도서의 전략적 가치 증대. 경제발전에 필요한 해양자원의 중요성이 증대하고 과거 경시되었던 도서가 해양경계 확장 등에 이용될 수 있는 가치가 높아짐에 따라 연안국들은 해양에 대한 관심을 더욱 높이고 있음
- 셋째, 국제법의 한계 및 비효율성. 유엔해양법협약을 비롯한 국제법은 해양분쟁 해결에 관한 규정이 매우 구체적이지 못하고 강제성을 띠지 않고 있으며 동아시아에서는 유럽 등 다른 지역과 달리 분쟁을 법적 또는 평화적으로 해결하려는 전통이 취약함
- 넷째, 냉전 종식에 다른 갈등 제어장치 약화. 냉전시대 국제관계는 진영 간 대결구조로 패권 국가의 영향력이 강하고 같은 진영 소속 국가 간의 갈등은 억제되었으나 탈냉전 이후 냉전시대 작용했던 진영 중심 국제관계의 묵시적 갈등 제어장치가 와해됨
- 다섯째, 역내 국가의 민주화 추세와 민족주의 정서 분출. 과거에 비해 국가정책 결정에 있어 일반 국민 여론의 비중이 커졌으며 국가 간 분쟁・갈등에 민족주의 정서가 중요하게 작용함

○ 이러한 배경으로 최근 남중국해를 포함한 동아시아 해역에서의 국가 간 해양이익 충돌은 한 국가의 행동이 다른 상대방 국가의 보복 행동을 부르는 일련의 '되갚음식 상호 위험행동(a series of *tit-for-tat* actions at sea)'으로 나타나고 있으며 더욱이 '갈등의 상승효과(escalation spiral)'까지 낳고 있음

동아시아 해역에서의 국가 간 해양이익 충돌은 일련의 '되갚음식 상호 위험행동(a series of tit-for-tat actions at sea)'으로 나타나고 있으며 더욱이 '갈등의 상승효과(escalation spiral)'까지 낳고 있음

나. 동아시아 해양분쟁 유형

○ 동아시아 해양분쟁은 전통적으로 다음의 3가지 유형으로 분류됨
- 첫째, 도서(섬)에 대한 소유권 다툼－즉, 영유권 분쟁
- 둘째, 인접국 또는 서로 마주보는 대향국(對向國) 간의 상부수역 또는 대륙붕에 대한 경계 분쟁
- 셋째, 해양자원(어류 및 지하자원) 개발 및 이용을 둘러싼 분쟁

○ 상기 분쟁 중 첫째와 두 번째 유형의 분쟁은 중복돼서 일어나는－즉, 도서 영유권과 해양경계 분쟁이 혼합되어 발생하는 사례가 있으며 이러한 분쟁의 대표적 사례로서는 일・중 간의 센카쿠(중국명 댜오위다오) 분쟁이 꼽힘. 이는 '혼합분쟁(mixed dispute)'으로 불림

○ 그러나 최근 이러한 전통적인 해양분쟁 유형 이외에 다음과 같은 2가지의 새로운 행태의 분쟁이 부상되고 있음

중국은 최근 5개 동남아 국가들과 분쟁 중인 남중국해의 7개 암초 등에 인공 매립공사를 완료하여 관할권 주장은 물론 활주로·방공망기지로 활용하는 등 군사시설화하고 있어 인접국 및 미국과 영유권 및 '항해의 자유'를 포함, 새로운 형태의 복합된 국제법 논쟁을 제기하고 있음

- 첫째, 해군함정 활동 영역 확대에 따른 연안국 배타적 경제수역(EEZ) 및 상공 내에서의 제3국 군함 항해를 포함한 군사활동 가능여부를 둘러싼 분쟁. 특히 이 분쟁은 2001년 미국 해군정찰기 EP-3기가 중국 하이난섬 EEZ 상공에서 중국 전투기와의 충돌사건 이후 최근까지 거의 연례적으로 제기되고 있는데 중국은 상공을 포함한 연안국 EEZ 내에서의 타국 군사 활동은 해당 연안국 관할권하에서 규제되어야 한다고 주장하고 있는 반면, 미국은 연안국의 해양자원 관할권은 인정하나 제3국의 '항해의 자유(freedom of navigation)'는 보장되어야 함을 주장
- 둘째, 중국은 최근(특히 2010년 이후) 5개 동남아 국가들과 분쟁 중인 남중국해의 7개 암초 등에 인공 매립공사를 완료하여 관할권 주장은 물론 활주로·방공망기지로 활용하는 등 군사시설화하고 있어 인접국 및 미국과 영유권 및 '항해의 자유'를 포함, 새로운 형태의 복합된 국제법 논쟁을 제기하고 있음. 특히 동남아 국가들은 중국의 남중국해 관할권 주장의 근거가 되는 중국의 '역사적 권원'과 '9단선(nine-dash line)'을 부정하고 있으며 이는 2013년 1월 필리핀에 의한 유엔해양법 협약하의 국제중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration) 제소로 이어졌으며 미국은 유엔해양법 협약 제13조 2항의 '간조노출지 암초를 인공적으로 매립하였다 하더라도 이의 전부가 영해 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우 자체의 영해를 가질 수 없다'라는 규정을 내세워 군함에 의한 '항행자유 작전(FONOPs: Freedom of Navigation Operations)'을 시행하고 있음

다. 필리핀-중국 남중국해 중재재판

○ 중국이 최근 남중국해에 대한 관할권을 확장하고 암초 및 산호초 등을 포함한 이른바 '간조노출지'에 대한 인공도서매립을 시행하고 군사시설화 등 영향력을 증대하자 필리핀은 2013년 1월 중국의 행위가 적법한지의 여부를 가려줄 것을 유엔해양법 협약 제7부속서하의 국제중재재판소(PCA)에 제소함. 필리핀의 제소는 15개항에 이르며 필리핀이 주장하는 주요 제소내용은 다음 4개 사항을 포함함

- 남중국해에 대한 중국 해양권원은 고대로부터 내려오는 '역사적 사실'이라고 주장하고 있으나 이는 유엔해양법협약의 범위를 초월하는 것이며 중국이 관할권의 범위라고 주장하는 이른바 '9단선'은 아무런 법적 효과가 없음
- 중국이 점유하고 인공매립한 Scarborough Shoal을 비롯한 산호초·사주는 배타적 경제수역 및 대륙붕을 주장할 수 있는 권원이 될 수 없으며

일부 암초(Mischief 및 Subi Reef)는 '간조노출지'로서[2] 영해를 주장할 수 있는 대상도 되지 않음
- 중국은 일부 산호초·사주 등에서 전통적으로 행해진 필리핀 어민 조업을 방해하고 유엔해양법 협약하에서의 해양환경 보호의무를 위반하고 있음
- 중국은 남중국해 내 일부 산호초(특히 Scarborough Shoal) 근처를 항해하는 필리핀 선박들에 대한 자국 법집행 선박들을 동원한 심각한 충돌 위험을 야기하고 있음

○ 국제중재재판소는 2015년 10월 필리핀이 제소한 사항들에 대한 심사관할권이 있음을 인정하고 재판을 진행하였으며 중국은 필리핀이 제소한 사항들은 유엔해양법 협약의 제소나 적용 문제 심판이 아닌 주권 문제로서 국제중재재판의 대상이 될 수 없음을 주장하여 재판 출정을 거부함. 국제중재재판소는 중국의 재판출정 거부에도 불구하고 2016.7.12 재판의 최종판결을 내림

○ 국제중재재판소의 최종 판결(Award)은 15개 항으로서 주요 내용은 다음 5가지 사항을 포함함
- 첫째, 중국이 남중국해에 대해 주장하는 '역사적 권원(historic rights)' 및 '9단선' 주장의 법적 근거 부정
- 둘째, 남중국해 지형물 중 Scarborough Shoal 등 6개 암석은 12해리 영해 주장이 가능하나(배타적 경제수역·대륙붕 주장은 불가능), Mischief 및 Subi Reef 등 다른 지형물 산호초와 사주는 '간조노출지'로서 영유권 향유 불가능(남중국해 내에서 배타적 경제수역·대륙붕 향유 가능 섬 및 암석은 하나도 없음)
- 셋째, 중국은 필리핀 어민의 조업 및 석유탐사 활동 등에 불법 개입하고 인공도서 매립과 중국어민 조업 규제의 태만으로 필리핀 배타적 경제수역 내의 주권 권리를 침해함
- 넷째, 중국의 대규모 도서매립과 인공도서 건설은 산호초 환경에 심각한 위협을 초래하는 등 유엔해양법 협약이 규정하는 해양환경보호 의무 위반
- 다섯째, 인공도서 매립을 포함한 중국의 행동은 타국과 분쟁진행 중 해양지형물의 자연조건 및 특성을 파괴함으로써 분쟁해결 과정에서의 국가의무 위반

○ 이와 같은 판결내용은 전적으로 PCA가 필리핀의 주장을 수용하고 중국의 입장을 거부한 것으로써 시진핑 주석은 판결발표 후 "남중국해는 고대부터 중국영토이며 이에 대한 주권 및 해양권익은 PCA 판결에 의해 영향받지 않는다"라고 언급했으며 중국외교부는 "PCA 판결을 수용

남중국해에 대한 PCA 판결은 영토분쟁의 평화적·외교적 해결 기회를 열고 '법에 기반한 국제질서(rule-based international order)' 조성에 공헌할 수 있다는 평가를 받았으나 중국이 거부함으로써 남중국해 등 해양 문제에 있어서 미국을 포함한 서방 세계와 중국과의 보다 첨예한 대립을 야기시키는 결과를 초래함

도 인정도 하지 않는다"라고 성명을 발표함

- 남중국해에 대한 PCA 판결은 영토분쟁의 평화적·외교적 해결 기회를 열고 '법에 기반한 국제질서(rule-based international order)' 조성에 공헌할 수 있다는 평가를 받았으나[3] 중국이 거부함으로써 남중국해 등 해양 문제에 있어서 미국을 포함한 서방 세계와 중국과의 보다 첨예한 대립을 야기시키는 결과를 초래함

트럼프 정부의 '인도-태평양 전략'은 (1)인도까지 포함하는 미국 우방세력의 공간적 확대, (2)해상교통로로서의 인도양 포함을 통한 공해에서의 '항해의 자유' 중요성 강조, (3)테러·해양안보·북핵 문제 등에 대한 인도-일본-호주와의 협력 강화를 통한 중국 견제라는 전략적 의도를 여실히 드러내고 있음

3. 미국의 대응과 해양분쟁 시사점

가. 미국의 대응

○ 남중국해를 포함한 동아시아 해역에서의 과도한 중국의 해양관할권 주장 및 영향력 확장에 대해 미국은 오바마 정부 이후 최근 트럼프 정부에 이르기까지 다음의 측면에서 적극적으로 대응, 중국의 영향력 팽창 및 확장을 견제하고 있음

〈그림 1〉 미국 대(對) 중국견제: '인도-태평양 전략'

출처: 중앙일보(2017.1.4)

- 첫째, 정치적으로 아시아를 중시한다는 상징적 외교정책을 발표함으로써 중국을 견제하고 있는 바, 이는 오바마 정부에서는 '아시아 중시(Pivot to Asia)' 또는 '재균형(Rebalancing)' 정책으로 나타났으며 트럼프 정부에서는 '인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)'으로 나타나고 있음. 2017년 11월 발표된 트럼프 정부의 '인도-태평양 전략'은 (1)인도까지 포함하는 미국 우방세력의 공간적 확대, (2)해상교통로로서의

인도양 포함을 통한 공해에서의 '항해의 자유' 중요성 강조, (3)테러·해양안보·북핵 문제 등에 대한 인도-일본-호주와의 협력 강화를 통한 중국 견제라는 전략적 의도를 여실히 드러내고 있음[4)]

- 둘째, 군사적 대응으로서 미국은 군함을 동원, 남중국해에 대한 '항행자유 작전(FONOPs)'을 지속 시행하고 있음. '항행자유작전'은 미국이 1979년부터 연안국의 무해통항권 부정을 포함한 유엔해양법협약의 위반 등 과도한 관할권 주장 시 항의 차원에서 시행되어 온 것으로써 남중국해에서 트럼프 정부 출범 이후에도 이미 수차례 시행되어 왔음
- 셋째, 법률적 대응으로서 미국은 남중국해 항행자유 문제를 오바마 정부 당시부터 '국가이익(national interest)'으로 선포하고 중국의 PCA 판결 수용과 관련된 국제법·규범의 준수를 강조하고 있음. PCA 판결을 포함한 국제법의 수용 및 준수 문제는 중국과 이른바 '법률 전쟁(lawfare)'을 야기하고 있음

○ 중국에 대한 트럼프 정부의 대응은 한 마디로 '힘을 통한 평화유지(peace through strength)' 접근으로 요약될 수 있으며 이러한 미·중 간 대립은 최근 국제정치학자들에 의해 역사적으로 기존 패권국가 대(對) 신흥 부상국가 간의 패권경쟁은 대부분 전쟁으로 귀결되었다는 이른바 '투키디데스 함정(Thucydides' Trap)' 이론을 제공하는 단초가 되어 향후 미·중 간 군사충돌 가능성을 시사하는 근거가 되고 있음[5)]

나. 해양분쟁의 지역안보 시사점

○ 동아시아 해역에서 진행되고 있는 해양분쟁과 미·중 간 대립은 지역안보에 심각한 부정적 영향을 미치고 있으며 대체로 다음과 같은 3가지의 시사점을 지님

동아시아 해역에서 진행되고 있는 해양분쟁과 미·중 간 대립은 지역안보에 심각한 부정적 영향을 미치고 있다

- 첫째, 해양분쟁은 동아시아 지역 평화 및 안정에 가장 심각한 위협요인이 되고 있음. 실제로 지난 10여 년간 동아시아에서 발생했던 10여 건의 무력충돌은 그 첫 총성이 모두 해양으로부터 나왔으며 이러한 사실은 해양분쟁이 지역안정의 가장 큰 위협원인이 되고 있음을 반영하는 것임[6)]
- 둘째, 도서영유권과 해양경계 문제 등을 둘러싼 해양분쟁은 지역 국가들에게 군사비 지출을 포함한 해군력 증강과 군비경쟁 계기를 유발, 이른바 '안보 딜레마(security dilemma)' 상황을 초래하고 있음. 분쟁의 무력충돌 가능성에 대비하기 위한 지역 국가들의 군사비 지출증대는 '해군력 현대화'로 상징되는 해군력 증강으로 이어지고 있으며 해군력 증강은 대형수상함(항공모함 및 호위함) 및 잠수함을 포함한 장거리 투사능력 확대와 해군전략·교리의 변화 및 혁명 등 단일 요소가 아닌

복수요소의 광범위한 군사력 향상 노력으로 나타나고 있음[7)]

- 셋째, 동아시아 해양분쟁의 악화 및 무력충돌로의 발전은 지역 해상교통로 안전에 영향을 미쳐 물자수송이 원활하지 못할 경우 지역경제를 저해할 수 있음. 도서 영유권 갈등 및 인공도서 매립 활동 등 해양분쟁과 군사적 대립 등 위협요인의 지속 시 해상교통로(SLOC: Sea Lane of Communication)가 차단될 수 있으며 우회항로의 활용 시 동아시아(특히 동북아)지역 및 개별국가의 해상수송활동은 물론 경제적 이익이 심각한 타격을 입을 수밖에 없음. 남중국해 해로는 세계 해운물량의 30% 이상이 통과하는 지역이며 한국과 일본은 인도양-남중국해를 통해 원유 등 전략물자의 거의 100%를 의존하고 있어 해상교통로 안전에 영향을 미치는 해양분쟁은 이들 국가들에게 중요한 시사점을 지님

앞으로 동아시아 해양분쟁이 곧바로 미국과 중국이 개입된 무력충돌로 이어질 가능성은 상존하고 있으며 영유권 및 해양경계 문제 등을 둘러싼 역내 국가 간의 긴장은 지속될 것으로 전망됨

4. 향후 지역안보 전망과 과제

가. 지역안보 전망

○ 남중국해를 포함한 역내 해양분쟁은 지역 국가들의 군사력(특히 해군력) 증강 추세와 맞물려 언제나 무력충돌로 이어질 수 있는 폭발적 잠재력을 안고 있으며 미국도 오바마 정부 이후 현재의 트럼프 정부에 이르기까지 대(對) 아시아 전략을 조정하는 데다 (트럼프 정부하에서는 '인도-태평양 전략') 중국이 이를 자국에 대한 견제 및 봉쇄정책으로 인식하고 있어 미·중 간 갈등과 대립을 예고하고 있음. 이에 따라 앞으로 동아시아 해양분쟁이 곧바로 미국과 중국이 개입된 무력충돌로 이어질 가능성은 상존하고 있으며 영유권 및 해양경계 문제 등을 둘러싼 역내 국가 간의 긴장은 지속될 것으로 전망됨

- 지난 수년간 동아시아 해양분쟁의 중요한 특징 중의 하나는 분쟁이 분출된 이후 어느 정도 시간이 지나면 갈등의 양상이 약화되는 추세를 보이나 갈등의 진정 및 잠복시기에 분쟁의 재발을 막으려는 예방적 차원의 진지한 분쟁해결 또는 긴장관리 노력이 거의 없었던 점이었음을 감안할 때 앞으로 해양분쟁은 동아시아 지역안보에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없음[8)]

○ 동아시아 지역의 해양분쟁에 따라 이 지역에서 일어날 수 있는 무력충돌을 포함한 위기 및 긴급사태(Contingencies)의 가능성은 모두 해양과 관련되어 있으며 전문가들은 다음의 4가지를 꼽고 있음

- 첫째, 항행자유를 둘러싼 미·중 간의 우발적 충돌 가능성. 가장 발생 가능성이 높으며 위험성 내포

- 둘째, 센카쿠(중국명 댜오위다오) 순시 증대에 따른 일본·중국 간의 충돌 가능성. 실제 위기 시 미일 안보조약에 따른 미국의 개입여부가 관심사로 떠오름[9)]
- 셋째, 해양경계 갈등을 둘러싼 중국-베트남 우발사고 가능성. 위기 시 베트남의 미국개입 요청 가능성도 제기됨
- 넷째, 어업·석유탐사를 내세운 필리핀-중국 충돌 가능성. 그러나 이 가능성은 최근 두테르테 대통령의 친중정책과 중국의 경제지원정책으로 발생가능성 낮음

○ 이상에서 살핀 남중국해에서의 해양분쟁 전개와 미·중 관계의 대립 양상을 감안해 볼 때 앞으로 이 지역에서 일어날 수 있는 안보상황의 시나리오는 (1)평화적 분쟁해결, (2)현상유지(現狀維持), (3)군사적 긴장 고조 포함한 사태 악화, (4)실제 무력충돌 포함한 '충격적 사태'로의 발전 등이 상정될 수 있음

- 동아시아 지역은 분쟁을 외교적·법적 수단으로 해결하는 전통이 취약하며 미·중을 포함한 각 관련국들이 자국의 이익과 입장을 계속 앞세울 경우 현상유지 또한 어렵기 때문에 앞으로 동아시아에서 해양을 둘러싸고 일어날 수 있는 가능성이 높은 시나리오는 군사적 긴장고조와 같은 사태악화와 실제 무력충돌을 포함한 '충격적 사태'로의 발전 등으로 요약됨

해양을 둘러싼 분쟁과 대립이 상존하는 상황에서 군사충돌을 방지하고 역내 평화와 안정을 유지하기 위해서는 동아시아 지역의 평화력 분쟁해결 전통이 취약함을 감안한 우발사태 및 충돌방지의 신뢰구축 및 위기관리 조치 우선

나. 지역평화·안정을 위한 과제

○ 해양을 둘러싼 분쟁과 대립이 상존하는 상황에서 군사충돌을 방지하고 역내 평화와 안정을 유지하기 위해서는 다음과 같은 과제가 필요함

- 첫째, 동아시아 지역의 평화력 분쟁해결 전통이 취약함을 감안한 우발사태 및 충돌방지의 신뢰구축 및 위기관리 조치 우선. 지역 해군 사령부 간 해군 '핫 라인(hot line)' 및 통신체계 구축, 2014년 4월에 채택된 '역내 군함의 우발적 조우 시 사고방지 행동지침(CUES)'의 확대 및 시행 강제성 부여, 함정 상호 방문 및 재난구조 공동훈련 등 해양신뢰구축조치(MCBMs) 시행 등
- 둘째, 역내 국가의 국제법 및 규범 준수 토양강화를 위한 해양 관련 국가정책의 투명성 증대. 현 유엔해양법 협약하에서 시행되는 각국의 해양정책(예: 대륙붕 한계 설정·배타적 경제수역 관리 등) 의도를 투명화하고 국제사법기관(국제사법재판소 및 국제해양법재판소)의 판결 및 권고적 의견을 존중하는 풍토 조성[10)]
- 셋째, 역내 협력 유도 목적 '나선형식 우호적 행동'의 시행. 동아시아 안보 균형유지는 지역 강대국 간 협력이 필수적임을 감안하여 미·중

및 중・일 간의 선제적 우호행동 실행(예를 들면, 중국이 남중국해에서 인공도서 매립을 중단하고 군사시설화가 아닌 민간화를 추진할 경우 미국・일본은 그에 상응하는 군사훈련 중단 등 호혜적 조치를 시행하여 이른바 '협력상승'의 접근법 활성화). 한국도 이와 관련, 제주 해군기지를 활용하여 한・중・일이 참가하는 지역해양재난구조 훈련을 주도할 수 있을 것임

해양분쟁과 연계되어 지역 평화・안정 증대를 위한 해양신뢰구축조치 등 제반 과제를 단계적・점진적으로 추진해 나가야 할 것임

5. 맺음말

○ 동아시아 해양 문제는 역내 관련국의 대외정책과 경제이익이 서로 다를 뿐만 아니라 문화・역사・전통 등의 분야에서 공통성이 희박하며 협상・중재 등 평화・외교적 방법을 통한 해결가능성이 매우 낮은 것으로 평가됨

– 이에 따라 이 지역에서 군사적 충돌 및 폭발가능성은 상존하며 동아시아는 안보상 취약한 '위험지역(volatile region)'으로 낙인찍힘

○ 동아시아가 안보상 위험지역으로 평가된다 하더라도 해양분쟁과 연계되어 지역 평화・안정 증대를 위한 해양신뢰구축조치 등 제반 과제를 포기할 수는 없으며 성취하기 쉬운 것부터 단계적・점진적으로 추진해 나가야 할 것임

– 동아시아의 지역안정과 평화를 증대시키기 위해서는 해양분쟁의 잠복기에도 문제를 외교적・평화적으로 해결하려는 환경의 조성과 당사자 간 신뢰구축의 추진은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음

주석

1) '분쟁'에 대한 정의는 1924년 상설국제사법재판소(PCIJ)가 내린 것이 가장 권위적인 바, 이에 따르면 '법적 문제 또는 사실에 대한 의견 불일치, 당사자 간 법률적 견해 또는 이해의 갈등'으로 정의됨. Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Bocgek, *The Intentional Law Dictionary* (Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1987), p.306 참조.
2) '간조노출지'는 유엔해양법 협약 제13조 1항에 따르면 '썰물 시 물위에 노출되나 밀물 시에는 물에 잠기는 자연적 형성 육지지역'으로 정의됨.
3) *The Financial Times*, July 13(2016) 참조.
4) Chia-yi Lee and Su-Hyun Lee, "Trump's Asia Trip: Inconsistent US Foreign Policy?" *RSIS Commentary*, Nov.16(2017) 참조.
5) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).
6) R. Medcalf and R. Heinrichs, *Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia* (Sydney: Lowy Institute, 2011), p.9.
7) Geoffrey Till, ed., *The Changing Maritime Scene in Asia: Rising Tensions and Future Strategic Stability* (London: Palgrave Macmillan, 2015) 참조.
8) 백진현, 『동아시아 도서 영유권 분쟁과 국제재판』(서울: 단국대 우석 한국영토연구소, 2015), pp.16-17.
9) 지난 2017년 2월 10일 발표된 트럼프-아베 공동선언문은 미・일 안보조약이 '센카쿠'도서를 포함하는 것으로 언급됨.
10) 예를 들면, 역내 주요국의 하나인 중국은 2016년 7월 발표된 국제중재재판(PCA)의 판결을 거부하고 있을 뿐 아니라 2015년 4월 발표된 불법조업선박기국(flag state)의 관리 및 배상책임을 밝힌 국제해양법재판소(ITLOS)의 권고문도 수용하지 않고 있음.

❖ 저자 약력

▌이서항

現 한국해양전략연구소 소장. 서울대학교 정치학과 및 동대학원 졸업. 미국 켄트(Kent) 주립대학교 대학원 정치학 박사 취득. 인도 뭄바이 총영사, 한국해로연구회장, 한국해양전략연구소 선임연구위원 등을 역임. 주요 저서로 *Global Ocean Politics*(1989), 주요 논문으로 "남북한 군비통제방안 비교", "동북아의 평화와 안정" 등 국제안보 및 해양 문제 관련 논문 다수임.

배타적경제수역(EEZ)에서의 군사활동에 관한 국제법적 검토:
동아시아에서의 미중 간 갈등과 우리나라에 대한 함의

김영원 (한국외국어대학교 초빙교수)

목 차

1. 배타적경제수역에서의 군사활동에 대한 미중 간 갈등
2. EEZ에서의 군사활동에 대한 미국과 중국의 입장
3. 미국과 중국의 입장에 대한 분석 및 평가
4. 우리나라에 대한 함의
5. 결론 및 우리의 대응방안

미국을 비롯한 해양강국들은 협약이 명시적으로 금지하지 않았고 공해의 자유가 적용된다는 점에서 군사활동이 허용된다고 보고 있으며 중국 등 일부 연안국들은 EEZ에서 연안국의 안보를 해치는 군사활동은 금지된다고 주장

1. 배타적경제수역에서의 군사활동에 대한 미중 간 갈등

○ 미중 간 동아시아에서의 갈등 노정

– 2001년 4월 중국 하이난 섬(해남도) 동남방향 70nm 지점 중국이 자국의 배타적경제수역(이하 “EEZ”라 한다)이라고 주장하는 수역의 상공에서 정찰비행 중이던 US EP-3E Aries II 미 정찰기와 이를 저지하는 F-8 중국 전투기 간 충돌 사건 발생[1)]

– 2009년 3월 미국의 해양감시선 USNS Impeccable호가 중국 하이난 섬(해남도) 남방 75nm 수역에서 작전 수행 중 5대의 중국함정에 의해 포위되어 퇴거를 요구받았으며 이에 대응하여 미 함정은 일시 퇴거하였다가 익일 미구축함의 호위를 받으며 다시 작전 계속 수행[2)]

– 2014년 8월에는 하이난 섬(해남도) 동쪽 135nm 상공에서 일상적인 정찰활동을 수행하던 미 해군 정찰기 U.S. Navy P-8가 중국 Su-27 전투기에 의해 비행 차단[3)]

– 이외에도 중국이 자국의 EEZ라고 주장하는 수역과 상공에서 군사활동을 수행하는 미 함정 또는 정찰기에 대한 방해는 일상적인 수준으로 자주 발생

– 이와 관련 미국의 군사활동과 이를 저지하려는 중국 간 갈등은 ‘EEZ에서의 군사활동이 국제법상 허용되는가? 허용된다면 어느 정도의 수준까지 허용될 수 있는가?’에 대한 해양강국과 연안국 간의 오래된 논쟁을 다시 제기

– 한편 유엔해양법협약(이하 ‘협약’)은 EEZ 내에서 외국선박이나 항공기의 항행의 자유나 상공비행의 자유 등은 보장하고 있으나 군사적 목적의 활동이 보장되는지에 대하여는 침묵

– 미국을 비롯한 해양강국들은 협약이 명시적으로 금지하지 않았고 공해의 자유가 적용된다는 점에서 군사활동이 허용된다고 보고 있으며 중국 등 일부 연안국들은 EEZ에서 연안국의 안보를 해치는 군사활동은 금지된다고 주장

– 결국 이에 대한 해석은 협약 규정에 대한 문언적 해석, 교섭기록 등을

폭넓게 포함하는 목적과 대상에 대한 검토. 국제관습법, 각국의 실행들을 통한 종합적인 평가 필요

2. EEZ에서의 군사활동에 대한 미국과 중국의 입장

○ 미국의 입장

- 미국은 협약 및 국제관습법상 모든 국가는 타국 영해 이원의 수역에서 군사활동을 수행할 수 있는 국제법상의 권리가 있으며 다른 많은 국가들의 실행도 이를 지지하고 있다고 주장
- 미국은 국제관습법을 법전화한 협약이 EEZ에서의 군사활동에 대해 명백한 입장을 취하고 있다고 하면서 보다 구체적으로는 협약 제58조에 따라 모든 국가들은 타국의 EEZ에서 폭넓은 공해의 자유를 향유하며 군사활동은 적법한 공해의 자유 또는 해양이용의 자유로 간주되고 있다고 주장[4)]
- 특히 미국은 협약 제58조 제1항에서의 "다른 국제적으로 적법한 이용(other internationally lawful uses)"이라는 표현은 "군사적 목적으로 공해를 이용할 자유(the freedom to use the high seas for military purposes)"를 EEZ에서도 그대로 인정할 의도로 포함되었다고 주장[5)]
- 또한 미국은 비록 협약의 당사국은 아니지만 심해저를 제외한 다른 협약상 규정들은 국제관습법을 반영하고 있어서 미국에 대해서도 그대로 적용되므로 미국도 협약에 근거하여 타국의 EEZ에서 군사활동을 할 수 있다는 입장[6)]
- 한편 미 해군은 이러한 미국 정부의 입장을 반영하여 "해군작전법에 관한 미 사령관의 핸드북(The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations)"에서 군함이나 군용기는 EEZ에서 공해에 적용되는 항행의 자유, 상공비행의 자유와 그 밖의 이들 자유와 관련된 국제적으로 적법한 해양의 이용(other internationally lawful use)의 자유를 가진다고 설명
- 미국은 상기한 입장에 근거하여 지금까지 타국의 EEZ에서 일방적이며 무제한적으로 군사작전을 수행할 수 있는 완전한 권리(complete right to unilateral, unlimited naval operation)를 일관되게 주장해 오고 있으며, '항행의 자유계획(Freedom of Navigation Plan)'에 따라 미국의 입장을 확인하기 위한 노력을 경주
- 이러한 노력의 일환으로 이와 반대되는 주장을 하는 국가들에 대해서는 외교적으로 공식 항의하는 한편, 나아가 실제 군사활동을 통해 자신의 주장을 국제사회에서 재확인[7)]
- 결국 미국의 태도는 연안국의 과도한 해양관할권 주장을 묵인하지 않는

미국은 타국의 EEZ에서 일방적이며 무제한적으로 군사작전을 수행할 수 있는 완전한 권리 (complete right to unilateral, unlimited naval operation)를 일관되게 주장

다는 단호한 입장을 보여주는 것으로 미국은 첫째, 자원의 보존 등과 무관하게 공해의 자유를 제한하는 목적으로 영해 12nm를 초과하는 관할권 확대(안보수역 설정 등) 주장, 둘째, 협약 제5부(EEZ)와 양립하지 않는 주장, 셋째, 영해와 EEZ를 통과하는 군함 등에 대한 무해통항의 사전허가 또는 통고를 요구하는 행위 또는 차별적 조치 등을 과도한 주장으로 평가[8]

중국은 자국 EEZ에서의 타국의 군사활동을 규제할 권한이 부여되어 있으며 EEZ에서의 군사활동은 첫째, 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려를 하여야 하며, 둘째, 협약과 관련하여 채택된 연안국의 법령을 준수하여야 하며, 셋째, 권리를 남용하는 방식으로 수행되어서도 안 되며, 넷째, 평화적 목적이어야 한다고 주장

○ 중국의 입장

- 중국은 평화적 목적, 연안국법령 준수 등 협약 관련 조항에 대한 재해석을 통해 자국 EEZ에서의 타국의 군사활동을 규제할 권한이 부여되어 있으며 EEZ에서의 군사활동은 첫째, 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려를 하여야 하며, 둘째, 협약과 관련하여 채택된 연안국의 법령을 준수하여야 하며, 셋째, 권리를 남용하는 방식으로 수행되어서도 안 되며, 넷째, 평화적 목적이어야 한다고 주장
- 이러한 이유로 중국은 전술한 USNS Impeccable호의 행위는 권리의 남용으로 협약 제301조상의 평화적 목적 의무에 반한다고 주장하면서[9] 동 선박이 실제로 수행한 것은 해양과학조사(MSR: Marine Scientific Research)라고 반박. 사실 타국의 EEZ에서의 MSR은 협약에 구체적으로 명시되어 있지 않으며 협약 제240조도 MSR이 오로지 평화적 목적을 위하여 수행되어야 한다고 규정하고 있을 뿐이나[10] 중국은 미국의 MSR이 무엇보다도 자신의 EEZ에서 행해졌으며 중국의 안보이익과 주권을 침해하였다고 주장[11]
- 한편 이러한 중국의 입장은 전술한 2001년 미중 간 군용기 충돌사건과 관련하여 중국 학자 Li Oin이 기고한 “A Look at Plane Collision Incident From Perspective of International Law”에서 잘 나타나고 있는바, 동인은 미 정찰기의 중국 EEZ 상공 비행은 중국 안보에 대한 위협이고 동시에 중국의 주권에 대한 도발이며 따라서 중국의 EEZ에서의 중국의 주권적 권리와 관할권에 대한 적절한 고려(due regard)를 결여하였다고 주장[12]

3. 미국과 중국의 입장에 대한 분석 및 평가

가. 국제법적 검토

○ EEZ는 협약 채택과정에서의 연안국과 해양강국 간 타협의 산물

- EEZ에 대한 논의과정에서 해양강국은 EEZ에서의 연안국의 자원에 대한 권리를 인정하되 상부수역에 대해서는 공해로서의 지위를 유지하는 타협안에 합의하게 되었으며, 그 결과 EEZ는 공해도 아니고 연안국의

주권에 속하지도 않는 독특한(sui generis) 새로운 제도(special legal regime)로 성립

- 협약 제56조 제1항 (a)는 이를 구체화하여 연안국이 EEZ에서 경제적 이용(economic exploitation)을 위한 주권적 권리(sovereign rights)를 향유한다고 규정, 또한 같은 항 (b)에서는 특정 목적을 위한 관할권(jurisdiction)의 행사범위를 규정하고 있으며 보다 구체적으로는 생물 및 무생물 자원의 채취 또는 채굴을 위한 시설물의 설치 및 이용. 필요한 과학조사 및 지속가능한 이용을 위한 해양환경의 보호에 필요한 연안국의 관할권을 규정. 동 규정은 결국 연안국에게 EEZ에서의 경제적 이익을 보호하는 데 필요하고 충분한 권리와 관할권을 부여하는 목적
- 한편 제58조 제1항에서는 모든 국가들이 EEZ에서 제87조에 규정된 항행, 상공비행의 자유, 해저전선 및 관선부설의 자유 및 선박・항공기・해저전선・관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련된 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양이용의 자유를 향유한다[13]고 규정
- 또한 동 조 제2항에서는 협약 제88조부터 115조에 이르는 공해와 관련된 조항들이 적용된다고 규정[14]
- 따라서 동 제58조를 종합적으로 해석하면 타국도 EEZ를 이용할 수 있는 자유가 허용되나 이용과정에서 연안국의 권리와 의무를 적절히 고려할 것과 연안국이 채택한 법령을 준수할 것을 요구

○ EEZ에서의 군사활동에 대한 협약의 태도

첫째, 협약 기초자들이 EEZ에서의 타국의 군사 활동을 금지시키려는 의도가 분명하였다면 영해에서의 무해통항시 군사활동이 금지되는 것과 마찬가지로 EEZ에서도 군사활동을 금지시키기 위한 유사한 조항을 포함시키는 것이 타당

- 그러나 포함 시키지 못한 이유는 해양강국을 중심으로 한 다수의 국가들이 이에 강력 반대하였기 때문이며 마찬가지 이유로 해양강국의 주장대로 군사활동이 허용된다는 명시적 조항도 불포함
- 결국 협약은 EEZ가 결코 영해가 아니라는 점을 우리에게 확인하여 주었으며 따라서 EEZ에서의 군사활동을 금지하려는 연안국의 시도는 자칫 EEZ를 영해화(territorializing)하려는 의도로도 해석될 우려

협약은 제58조를 통해 공해의 자유를 규정한 제87조를 EEZ에 적용하여 EEZ에 대한 공해 자유의 원칙을 확인

둘째, 협약은 EEZ에서의 군사활동에 대해 침묵하면서 전술한 바와 같이 제58조를 통해 공해의 자유를 규정한 제87조를 EEZ에 적용하여 EEZ에 대한 공해 자유의 원칙을 확인

- 이를 통해 연안국과 해양강국 간 군사활동에 대한 묵시적 타협이 이루어질 수 있었으며 EEZ는 연안국의 경제적 이익보장을 목적으로 한다는

점에서 경제활동과 무관한 군사활동 문제는 전통적인 공해 자유의 원칙을 확인하는 방향으로 타협이 가능[15]

EEZ의 상공은 공해 상공과 마찬가지로 국제공역 (international airspace)으로 간주되며 따라서 연안국의 주권에 불복종

셋째, EEZ에서 타국이 향유하는 자유를 규정한 협약 제87조 제1항도 "공해의 자유는 특히(inter alia) 다음의 자유를 포함한다"고 규정함으로써 동 항에 열거된 항행의 자유와 상공비행의 자유 등이 결코 망라적인 것이 아니라 예시적인 것임을 분명히 하였는 바, 다른 자유, 예컨대 군사활동의 자유가 허용될 수 있는 여지를 마련

넷째, 이러한 사실은 유엔해양법협약 토의 당시 회의 의장이었던 싱가포르의 Tommy Koh의 다음 설명에서 이해 가능[16]

- 동인은 협약이 군사활동 허용여부에 대하여 명시적으로 규정하지는 않았지만 우리가 교섭하고 합의한 문안이 이를 허용하고 있다는 것은 일반적인 양해사항(general understanding)이었다고 설명
- 나아가 '제3국은 브라질의 EEZ에서 군사활동을 할 수 없다'는 브라질 대표의 발언에 반대한다고 하면서 이는 EEZ에서의 군사활동 문제에 대한 관련국들의 활발한 논의과정과 문안 채택배경이 잘 설명해 주고 있다고 주장

○ EEZ의 상공은 공해 상공과 마찬가지로 국제공역(international airspace)으로 간주되며 따라서 연안국의 주권에 불복종

첫째, 국제공역에서의 활동은 1944년 국제민간항공협약(Chicago Convention)에 의해 규율

- 동 협약 제1조도 유엔해양법협약과 마찬가지로 연안국이 자국 영토 상공에 대한 완전하고 배타적인 주권을 가진다고 규정하면서 동 제2조에서는 자국의 영토를 육지영토와 인접한 영해로 정의
- 또한 군사적 필요와 공공안전(military necessity and public safety)을 위하여 필요시 자국의 영토상공을 비행하는 타국 항공기를 제한 또는 금지할 수 있다고 규정함으로써 국제공역은 제외[17]

둘째, 국제민간항공기구(ICAO) 회의 시 브라질 정부가 EEZ 상공을 자국의 국내공역(national airspace)으로 지정하기 위해 시도하였으나 이에 대해 ICAO 법률위원회(Legal Committee)는 EEZ가 상공비행의 자유가 허용되는 공해와 같은 지위를 가진다고 주장하며 브라질의 주장을 배척한 사실은 많은 점을 시사

- 이와 같이 유엔해양법협약이나 국제민간항공협약 모두 연안국에 대해 영해 이원의 국제공역에서 활동하는 군용기에 대한 어떠한 권한(authority)도 부여하고 있지 않으며 규제를 정당화할 어떠한 법적 기초도 제공하고

있지 않은 것으로 해석 가능[18]

○ 특히 연안국의 규제가 허용된다는 중국의 주장에 대한 평가
첫째, 중국은 연안국 규제의 근거로 무엇보다도 협약에 EEZ에서의 군사활동이 명시적으로 허용된다고 규정되어 있지 않다는 점, 자국의 EEZ에서의 군사활동 수행 시 협약 규정에 따라 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려를 하여야 하고 연안국의 법령을 준수하여야 한다는 점(제58조 3항),[19] 권리의 남용에 해당되는 방식으로 행사되지 않아야 한다는 점(법의 일반원칙), 평화적 목적을 위하여 수행되어야 한다는 점(제88조)[20] 등을 지적

둘째, 그러나 이에 대한 반론은 다음과 같음
- 연안국의 생물, 무생물 자원에 대하여 손해를 끼칠 수 있는 무기 사용의 경우 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려(due regard) 위반으로 볼 수 있으나 상당한 주의 의무(due diligence)를 가지고 행하는 군사활동의 경우까지 방해받거나 간섭받는 것은 부당[21]
- 실제로 해양강국들은 군사활동이 적절한 고려(due regard)를 가지고 행해지는 한, 연안국들의 심각한 저항이나 반대는 없었다고 평가[22]
- 협약이 명시적으로 군사활동을 금지 또는 허용하고 있지 않는 한에서 연안국이 군사활동을 금지하는 법령을 제정하는 것은 협약 제58조 제3항의 "이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다."는 문언에 배치된다는 점에서 협약 위반
- 다만 환경보호를 이유로 한 법령의 제정은 허용되겠으나 군사활동 자체를 규제하기 위한 목적의 법령제정은 불허
- 특히 원자력 잠수함의 경우에도 협약 제23조에 따라[23] 국제법상 정해진 사전예방조치(precautionary measures)를 취할 경우 영해 내에서도 무해통항(innocent passage)이 가능하다는 점에 비추어 볼 때 EEZ에서도 당연히 허용된다고 할 수 있다고 보아야 하며, 실제로도 전 세계를 항행하는 미국의 핵 잠수함에 대한 묵인은 오래전부터 이루어져 왔으며 따라서 군사활동과 환경 문제가 명백한 인과관계가 있을 경우가 아닌 한 단순한 환경보호를 이유로 군사활동을 규제하는 것은 부당
- 많이 원용되는 예로 EEZ에 타국 군함의 집결이 있을 경우 이는 권리의 남용(abuse of rights)이 될 것이라는 주장이 있으나 기본적으로 권리의 남용은 해양강국보다는 연안국에 의해 자행되어져 왔으며, 실제로 연안국이 국제법상 근거가 불투명한 제재를 부과하는 경우가 왕왕 있어 왔다는 사실에 비추어 군함의 집결이라는 단순한 사실 자체를 해양강국의 권리남용으로 보는 것은 무리
- 또한 평화적 목적(peaceful purposes)이 무엇인지 협약에 명시적으로 정의

군사활동이 비평화적 목적(non-peaceful purpose)과 동일시 되어서는 안 될 것이며 실제로 협약이 논의될 당시 만약 군사활동이 비평화적인 것으로 해석되었다면 미국과 당시의 소련 등 해양강국은 협약에 동의하지 않았을 것

오늘날 EEZ에서의 군사활동에 대한 주요국 간, 특히 미중 간 입장 차이와 이로 인한 잦은 충돌은 결국 EEZ에서의 군사활동에 대한 국제법적 해석이 일치하고 있지 않음을 보여주는 것

되어 있지 않다는 점에 한계가 있으며 일반적으로 평화적 목적을 말할 경우 우리는 전쟁(war) 또는 무력충돌(armed conflict)이 부재한 상태를 의미한다고 할 수 있으나 지금까지 국제관습법상으로도 군사활동을 전쟁과 유사한(war-like) 개념으로 보지는 않았고, 나아가 국제관습법적으로 공해상에서는 군사활동과 훈련이 허용되어 왔다는 점을 주목할 필요

- 결론적으로 군사활동이 비평화적 목적(non-peaceful purpose)과 동일시되어서는 안 될 것이며[24] 실제로 협약이 논의될 당시 만약 군사활동이 비평화적인 것으로 해석되었다면 미국과 당시의 소련 등 해양강국은 협약에 동의하지 않았을 것으로 추정 가능

나. 국가실행: 연안국에 의한 군사활동의 제한

○ EEZ에서의 군사활동에 대한 국가 간 국제법적 해석의 불일치

- 오늘날 EEZ에서의 군사활동에 대한 주요국 간, 특히 미중 간 입장차이와 이로 인한 잦은 충돌은 결국 EEZ에서의 군사활동에 대한 국제법적 해석이 일치하고 있지 않음을 보여주는 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 수면위로 부상되게 될 것으로 전망

○ 약 30개 연안국들이 자국의 EEZ에서의 군사활동에 대하여 제한 부과

- 현재 중국을 포함하여 방글라데시, 브라질, 미얀마, 카보베르데, 인도, 인도네시아, 이란, 케냐, 말레이시아, 몰디브, 모리셔스, 북한, 파키스탄, 필리핀, 포르투갈, 태국, 우루과이가 자국의 배타적경제수역에서의 타국의 군사활동을 전반적으로 규제하고 있으며[25] 페루를 비롯한 일부 국가들은 12nm을 초과하여 200nm의 영해를 선포하고 이에 대한 법집행을 통해 군사활동을 규제.[26] 나아가 캄보디아, 중국, 수단, 시리아 및 베트남 등은 24nm 접속수역을 선포하고 안보를 목적으로 하는 규제 시행[27]
- 이들 국가들의 주장은 영해의 확장을 통한 주권의 확대, 포괄적인 형태의 관할권의 확대, EEZ에서의 해양의 자유보다는 협약에 규정된 자원에 관한 주권적 권리의 강조 등을 통해 구체화되고 있으며,[28] 규제 및 제한 형식은 우려 표명, 통고요구, 군사수역의 설정 및 사전 승인 등으로 구분[29]
- 특히 이들 연안국 중 중국, 북한과 페루가 자국 EEZ에서의 군사활동에 대해 직접적으로 간섭 개입하고 있으며 이 중에서도 중국과 북한은 실제 적극적으로 자국법의 집행을 통해 강력히 규제하는 한편 필요시 무력의 사용도 불배제
- 이미 잘 알려진 바와 같이 중국은 자국의 EEZ 또는 동 상공에서 활동하는 미 군함이나 군용기에 대하여 지속적으로 군사적으로 대응, 예컨대,

전술한 미중 간 갈등 외에도 2001년 3월 중국 함대는 황해(서해) 내 중국이 자국의 EEZ라고 주장하는 수역에서 일상적으로 군사적 목적의 수로 측량을 하던 미 해군선 USNS Bowditch호에 대해 위협적인 방식으로 퇴거를 요구.[30] 그 밖에 전술한 USNS Impeccable호 사건, USNS Victorious호 사건,[31] 2011년 6월 타이완 해협 상공에서의 U-2기 사건, 2014년 8월 미해군 P-8 정찰기 사건 등 다수

- 북한은 1968년 1월 5개의 군함이 미 첩보함 USS Pueblo호를 북한 요도섬 15.8nm 공해상에서 나포하여 북한으로 예인한 바 있으며,[32] 이후 북한은 황해에서 자신의 EEZ 수역 전체를 군사경계수역(Military Boundary Zone)으로 설정. 매우 광범위한 수역에 대하여 불법적인 주장 유지(이에 대해서는 후술)
- 한편 페루 전투기는 1992년 4월 페루 영해 이원 국제상공에서 마약 관련 정찰활동을 수행 중인 미 정찰기 US C-130을 공격, 이로 인해 동 정찰기는 에콰도르와의 국경지대에 위치한 페루의 Talara라는 좁은 활주로에 비상착륙. 페루 정부는 미 정찰기가 페루 전투기의 교신에 수차례 응하지 않아 불가피한 조치였다고 주장하면서 자국의 행위를 정당화[33]

○ EEZ에서의 군사활동에 대한 제한은 예외적이며 과장된 측면이 크다는 점은 주목할 필요

- 상기 일부 국가들을 제외한 대부분의 국가들은 형식적으로는 국내법령의 제정을 통해 제한을 부과하고 있으면서도 동 법령의 집행에 반드시 적극적이지는 않으며 또한 제한하는 국가들이 상대적으로 그렇지 않은 국가들보다 소수라는 점에 주목할 필요
- 참고로 최근 10여 년간 50여 차례에 걸쳐 러시아 항공기가 미국, 캐나다, 일본 및 한국의 방공식별구역(ADIZ)을 통과하였으나[34] 동 항공기가 이들 연안국의 영공을 침범하지 않는 한에서는 비행을 계속하도록 허용하였다는 사실은 많은 주요국들의 입장을 이해하는 데 도움[35]

최근 10여 년간 50여 차례에 걸쳐 러시아 항공기가 미국, 캐나다, 일본 및 한국의 방공식별구역(ADIZ)을 통과하였으나 동 항공기가 이들 연안국의 영공을 침범하지 않는 한에서는 비행을 계속하도록 허용

다. 평가

○ 협약은 EEZ에서의 타국의 군사 활동이 허용되는지에 침묵

- 앞에서 살펴본 바와 같이 협약은 적어도 적극적으로 EEZ에서의 타국의 군사 활동을 금지하고 있지 않으며 또한 EEZ의 상부수역과 상공이 영해와 영공이 아니라는 점을 확인하여 주고 있다는 점에서 EEZ에서의 타국의 군사활동은 허용된다고 보는 것이 협약의 문언과 정신에 부합
- 다만 어느 정도의 범위까지 허용될 수 있느냐의 문제는 구체적인 경우에 개별적으로 판단되어야 할 것이며[36] 또한 국가실행 면에서 볼 때도 EEZ에서의 군사활동에 대한 제한이 오히려 예외적인 현상임을 확인 가능

EEZ에서의 군사활동 허용여부를 둘러싼 미중 간 갈등이 우리를 비롯한 역내 평화와 안정을 저해하지 않도록 평화적인 해결방안 모색 필요

○ 한편 해양굴기를 추구해오고 있는 중국 자신도 과거와는 다른 입장을 취하고 있는 것으로 관측

- 중국은 자신의 해양력 증대를 통해 현재 해양과학조사와 군사 관련 자료의 수집 등을 위해 미국, 베트남, 필리핀과 일본 등의 EEZ에서 아무런 통고나 허가 없이 군사활동을 수행 중[37]
- 실제로 2014년 7월 중국의 정보수집함정이 미국의 EEZ에서 RIMPAC 기간 동안 USS Ronald Reagan Strike Group에 대한 정보를 수집하고 있는 것이 관측.[38] 이러한 은밀한 행동이 포착되었음에도 불구하고 중국은 오히려 미국이 중국영토 부근 상공에서 SRO(Sensitive Reconnaissance Operations) 비행을 멈출 것을 경고하면서 이와 같은 감시활동은 중국의 안보를 침해하며 바람직하지 않은 사건을 유발할 수 있다고 주장[39]
- 이러한 일관되지 않은 중국의 태도는 2013년 싱가포르 개최 Shangri La Dialogue에서의 중국인민해방군 장교의 발언에서도 확인.[40] 동인은 중국이 미국의 EEZ로 선박과 항공기를 보냄으로써 미국의 군사활동에 대응할 생각을 가지고 있었다고 공개석상에서 발언한 바 있으며 이는 분명한 중국의 태도 변화를 의미하는 것으로 해석 가능

○ 미국은 미국의 EEZ에서의 중국의 군사활동을 합법적(lawful)인 것으로 간주

- 2013년 의회에 보낸 연례 보고서(Annual Report to Congress)에서 미국방부는 중국의 군사활동이 괌과 하와이 주변 수역에서 과거 수년간 행해진 것이 관측되었다고 하면서 미국은 중국의 이와 같은 활동을 합법적인 것으로 보고 있다고 하였는 바,[41] 이는 결국 중국의 모순된 입장에 대한 지적
- 그러나 중국의 애매한 입장과 이러한 이중잣대는 당분간 계속될 전망

라. 분쟁의 평화적 해결

○ EEZ에서의 군사활동 허용여부를 둘러싼 미중 간 갈등이 우리를 비롯한 역내 평화와 안정을 저해하지 않도록 평화적인 해결방안 모색 필요

- 협약은 군사활동과 관련된 분쟁에 대해서는 당사국이 강제분쟁 해결절차의 적용배제를 선언할 수 있으며 이에 따라 중국 정부는 이미 적용배제를 선언한 바 있고[42] 더욱이 미국의 경우 아직 협약의 당사국이 아니라는 점에서 협약을 통한 분쟁의 평화적 해결은 사실상 배제된다는 점에서 다른 평화적 해결방식의 원용 필요성 제기
- 무엇보다도 당사자 간 외교교섭을 통해 양측의 입장을 조화시킬 수 있는 방안을 찾아야 할 것이며, 이러한 방안은 결코 zero-sum game이 되어서는 안 될 것임

- 흑해에서의 영해의 무해통항과 관련된 1988년 미소 간 “Black Sea Bumping” 사건은 미소 간 공동선언(Joint Statement)이라는 평화적인 방식으로 해결되었던 바, 공동선언문에 포함된 “무해통항을 규율하는 국제법 규칙의 통일적 해석(Unilateral Interpretation of Rules of International Lae Governing Innocent Passage)”을 통해 양측은 영해에서 사전통고나 허가 없이 무해통항의 권리를 가진다는 공통된 입장을 확인[43)]
- 이 방식은 아직 협약이 발효되기 이전으로 협약상 규정된 분쟁해결방식을 원용하지 않고 합의에 이른 예로서 법외적인 고려가 수반되고 사법적 해결이 적합하지 않은 EEZ에서의 군사활동 문제와 같은 민감한 이슈를 평화적으로 해결하는 데 기여할 것으로 판단
- 다시 말해서 EEZ에서의 군사활동 문제를 둘러싼 미중 간 갈등은 법 이전의 정치적 성격의 분쟁이라는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 구체적인 경우에 개별적인 가이드라인을 합의해 나가는 방식이 가장 현실적이고 바람직
- 이를 위해 협약의 문언과 정신을 토대로 미중 간 행동규범(Code of Conduct)을 마련해 나가는 것이 필요
- 동 규범의 내용은 EEZ 이용에 대한 연안국의 적절한 고려 의무, 무력의 사용 또는 위협의 삼가, 상호간 신의성실에 따른 협력 등 포함 가능

4. 우리나라에 대한 함의

가. 한반도 주변수역에서의 한미군사훈련에 대한 중국의 태도

2010년 11월 미국 정부는 군사훈련에 반대하는 중국의 입장을 고려 황해에서의 훈련은 보류하고 대신 동해에서 합동군사훈련을 실시

○ 미국은 황해상에서의 한미 간 합동군사훈련에 신중한 입장
- 북한에 의한 천안함 폭침 사건 이후 2010년 11월 미국 정부는 북한에 대한 무력시위의 일환으로 한미합동군사훈련에 참가할 항공모함을 황해로 이동할 계획이었으나 군사훈련에 반대하는 중국의 입장을 고려 황해에서의 훈련은 보류하고 대신 동해에서 합동군사훈련을 실시, 이러한 미국의 태도는 한국 내에서 한미동맹에 대한 의구심 형성
- 그러나 이후 북한의 연평도 포격으로 군인 2명과 민간인 2명이 사망하는 사건이 발생한 직후 미국은 황해에 USS George Washington(CVN 73)호를 파견하여 한미 간 합동군사훈련에 참가시킬 계획을 발표[44)]
- 2010년 7월에서 11월에 걸쳐 중국 정부는 황해에서의 일련의 한미 간 합동군사훈련에 대한 반대 입장을 표명하면서 미국의 George Washington 호가 황해에 배치되는 것은 중국의 국가안보를 저해한다고 지적[45)]

○ 중국의 지속적 반대입장은 우리의 안보이익 저해

– 친강 중국 외교부 대변인의 “중국은 외국 군함과 군용기가 황해 및 중국 근해에 진입해 중국의 안보이익에 영향을 미치는 활동을 하는 것에 결연히 반대한다”는 발언이나,[46] “미국의 항공모함이 황해로 들어올 경우 실탄 사격의 타깃으로 삼겠다”는 러위안 중국 군사과학학회 부회장의 극단적인 발언은 한미 간 황해에서의 군사활동을 저해할 우려
– 중국은 황해, 동중국해와 남중국해 및 주변수역에서 미국이 주장하는 항행의 자유에 도전할 수 있는 해군력을 개발해 오고 있으며, 중국의 해군 현대화는 군사위기 시 미국의 동 지역에의 접근을 억제하는 데 초점을 두고 있는 바, 이는 유사시 황해에서의 한미 간 합동군사훈련을 방해하기 위한 것으로 우리의 안보이익에 대한 심각한 도전[47]

전략적으로 중요한 이어도가 한중 간 합의과정에서 우리의 EEZ에 포함되지 않았다는 점에서 중국이 이어도 주변수역에서 군사활동을 수행할 가능성도 배제할 수 없다는 점 주목 필요

나. 중국의 한반도 주변수역에서의 군사훈련 가능성

○ 중국의 황해에서의 군사훈련은 중국의 이중적 태도 반영
– 중국은 2005년 러시아와 함께 동해안의 블라디보스토크부터 서해안의 산둥성 칭다오 시에 이르는 광범위한 지역에서 상륙훈련 및 첨단 미사일 발사훈련을 포함하는 합동군사훈련 실시. 한국과 마주보고 있는 칭다오에서의 지상 상륙훈련까지 실시하는 중국이 한미 간 군사훈련에 대해 반대 입장을 취하고 있다는 것은 중국의 이중성 의미, 이는 우리의 안보에 대한 부정적 요소

○ 한중 간 황해에서의 EEZ 경계획정과 중국의 황해에서의 군사활동의 함의
– 황해에서의 가상의 중간선을 기준으로 우리측 수역 중 이미 우리의 EEZ로 확정된 수역을 제외한 수역에 대해 중국이 아직 경계획정이 이루어지지 않았다는 이유로 동 수역에서의 한미 간 합동군사훈련에 대해 반대하면서 동시에 중국 자신의 군사훈련은 정당화시킬 가능성 불배제
– 이러한 태도는 EEZ 경계획정이 아직 합의되지 않은 상태에서 황해 전체를 마치 중국의 EEZ로 간주하는 모양새로 이와 같은 논란은 한중 간에 배타적경제수역 협상이 확실히 마무리되기 전까지는 계속될 전망[48]

○ 이어도의 전략적 중요성
– 특히 전략적으로 중요한 이어도[49]가 한중 간 합의과정에서 우리의 EEZ에 포함되지 않았다는 점에서 중국이 이어도 주변수역에서 군사활동을 수행할 가능성도 배제할 수 없다는 점 주목 필요
– 다만 이어도가 양국 간 가상 중간선의 우리측 수역에 위치하게 되므로 우리는 우리의 수역임을 주장하지만 이러한 주장이 국제법상 반드시 정당화될 수는 없으며 더욱이 아직 경계획정이 이루어지지 않은 상태에서 이어도가 중국 해안으로부터도 200nm 이내에 위치하고 있어 사안을

복잡하게 하고 있다는 점 고려 필요
- 따라서 중국이 실제로 이어도 주변 수역까지 순찰임무를 수행할 경우 우리도 가상 중간선을 넘어 중국 측 수역에서 미국과 합동군사훈련을 할 수 있는 근거로 활용할 수 있을 것이라는 점도 적극 고려 필요[50]
- 이와 관련 2017년 국제해양법재판소(ITLOS) 특별재판부가 판결한 가나-코트디부아르 경계획정 사건은 우리에게 많은 시사점을 가짐[51]

다. 북한의 군사경계수역(Military Boundary Zone)

○ 북한의 군사경계수역 설정은 한국은 물론 국제사회 전체에 대한 도전
- 일부 국가들은 자국 안보를 이유로 자국 영해 및 영해 이원에 군사적 목적의 군사경계수역을 설정.[52] 군사경계수역의 명칭이나 범위도 다양, 그러나 이러한 군사경계수역은 협약상 정당성을 인정받기 어려우며, 이 중에서도 북한의 군사경계수역 설정은 한국은 물론 국제사회 전체에 대한 도전
- 1977년 7월 북한은 200nm 경제수역 도입을 발표. 이어서 8월 1일 동해와 황해에서의 광범위한 수역에 대해 영해기선(북한이 주장하는 영해기선은 동해 수역에서 최장의 직선기선을 사용하여 국제법적으로 정당성이 의문시)에서부터 50nm까지의 수역을, 황해에서는 북한의 경제수역 전체를 군사경계수역으로 선포[53]
- 황해는 폭이 좁으므로 북한과 중국은 중간선을 따라 경제수역을 나눠야 하며, 따라서 황해에서 북한이 차지할 수 있는 경제수역은 넓지 않았으므로 북한은 황해 경제수역 전체를 군사경계수역으로 발표[54]

○ 북한은 군사경계수역이 북한의 국익과 주권을 수호하기 위하여 설정되었다고 주장
- 외국 군함과 군용기는 북한의 군사경계수역과 상공에의 출입이 금지. 민간 선박(어선은 제외)과 항공기의 경우 사전 합의 또는 승인을 전제로 동 수역과 상공에의 출입이 허용되지만 동 선박이나 항공기는 군사적 목적의 활동이나 북한의 경제적 이익을 저해하는 행위에 종사할 수 없다고 규정. 예컨대 사진 촬영이나 해양 관련 자료를 수집하는 행위도 철저히 금지
- 그러나 일반국제법상 영해에서도 민간선박의 무해통항권은 인정되는바 영해를 확장한 동 수역을 내수로 간주하고 동 수역에서의 타국 선박이나 항공기의 당연한 국제법상의 권리를 부인하는 것은 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며, 더욱이 민간선박의 활동이 자신들의 경제적 이익을 침해하는지의 여부에 대한 판정도 자신들이 하려고 한다는 점에서 동 수역에 대한 모든 선박의 출입은 사실상 금지되는 것으로 간주[55]

북한의 군사경계수역 설정은 한국은 물론 국제사회 전체에 대한 도전

- 또한 동 수역에서 어선은 규제대상에서 제외되는 것으로 되어 있으나 어선의 활동은 북한의 경제수역 선언(북한의 경제활동에 장애가 되는 외국 선박이나 항공기에 의한 일체의 행위 및 해수 오염이나 대기오염 등 인명과 자원에 유해한 모든 행위를 금한다는 포괄적인 금지규정을 두고 있음)에 의해 규제되기 때문에 실질적으로 민간 어선도 규제대상에서 제외되지 않는다는 점에서[56] 정당성이 의문

북한의 군사경계수역은 군사수역 본연의 목적인 안보를 넘어 타국의 정당한 이용권을 자의적으로 제한하는 위법한 주장

○ 북한의 군사경계수역 선포 의도는 군사적, 정치적인 측면에서 검토 필요

- 북한의 군사경계수역 선포 의도를 분석해 보면, 첫째, 북한은 동 수역의 선포를 통해 안보성역을 확보하고, 둘째, 타국, 특히 미국과 한국의 정보수집활동을 방해하며, 셋째, 황해 5도와 북한 연안 사이에 그어진 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 무력화시키려는 의도이며, 끝으로 북한은 한미 양국군의 군사경계수역 침범을 이유로 무력도발을 정당화할 가능성까지 염두에 두고 있다고 보는 것이 타당[57]
- 북한의 군사경계수역은 협약이 규정하는 영해에서의 무해통항은 물론 상부수역이 공해의 지위를 가지는 EEZ에서의 항행의 자유도 제한하는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 군사수역 본연의 목적인 안보를 넘어 타국의 정당한 이용권을 자의적으로 제한하는 위법한 주장
- 특히 북한은 동 수역의 설정을 통해 사전통보와 승인절차 없이 통항하는 군함의 경우 적대행위를 하는 것으로 간주해 공격할 수 있다는 점에서 이러한 수역의 설정에 의해 영향을 받는 한국, 일본 및 미국 등의 강력한 반대에 직면
- 결론적으로 북한은 자신이 불법적으로 설정한 군사경계수역에 포함된 수역과 상공을 내수와 내수 위의 상공으로 간주. 이는 유엔해양법협약 제2부(영해와 접속수역), 제3부(배타적경제수역) 및 제7부 (공해), 시카고 협약 제1조-3조 및 제9조의 문언과 정신에 위배[58]

○ 북한의 부당한 태도 변화 촉구

- 북한은 협약의 문언과 정신에 따라 군사경계수역을 철폐하고 우리를 비롯한 모든 국가들의 선박에 대해 영해내 무해통항권을 인정하여야 할 것이며, 자신의 EEZ에서의 타국의 군사활동에 대해서도 무기를 사용한 무력훈련 등 극히 제한된 경우를 제외하고는 좀 더 열린 자세로 임하는 것이 국제법상 요구

5. 결론 및 우리의 대응방안

○ 연안국에 의한 EEZ에서의 군사활동 규제

- 연안국에 의한 EEZ에서의 군사활동에 대한 규제가 확산되고 이러한 입장이 보편화되는 경우 지금까지 공해로 간주되었던 해양의 38%가 연안국의 규제와 관할권에 귀속
- 이 경우 특히 전략적으로 중요한 아태지역에서 연안국들은 남중국해, 동중국해, 동해, 황해에서 외국 군함의 접근을 부인하게 될 것이며 이는 협약 및 국제관습법 위반

○ 협약은 EEZ 제도 출범 시 상부수역에 대한 공해의 지위 인정
- 협약은 연안국이 경제적 목적을 위해 배타적으로 이용할 수 있는 EEZ 제도를 출범시키면서 상부수역에 대한 공해로서의 지위는 그대로 유지
- 따라서 EEZ 상부수역에서의 군사활동은 경제적 이익과 무관한 것으로 연안국의 동의를 반드시 필요로 하지는 않으며 전술한 바와 같이 일정한 조건이 있을 뿐이지 근본적이고 포괄적인 제한 부과는 부당

○ 남중국해에서의 미국의 일상적인 군사활동과 중국의 반대는 EEZ에서의 군사활동 문제에 대한 재평가 필요성 제기
- 중국의 EEZ에서의 미국의 군사활동에 대한 중국의 반대는 EEZ에서의 타국의 군사활동이 허용되는가의 문제와 함께, 허용된다면 어느 정도로 허용되는가의 보다 근본적인 문제를 제기
- 그럼에도 불구하고 이 문제는 심각한 이슈로 부각되기보다는 양국 간 협력분위기 속에서 사실상 수면 아래 가라앉아 있었으며 대신 학자들이나 정책담당자들 간 협약과 국제관습법의 해석 및 국가실행이라는 측면에서 검토의 대상[59)]

○ 결론적으로 이 문제는 미중 간 국제정치적 맥락에서 이해 필요
- 이 문제는 남중국해와 동중국해에 진출하려는 미국의 Maritime Power Projection과 이들 해역을 자신의 전통적인 앞바다로 간주하는 중국의 Anti-Access Area Denial 간 전략의 충돌이라는 국제정치적 함의가 문제의 본질
- 실제로 중국의 주장이 국제법적으로 받아들여지는 경우 미국의 세계 해양에서의 활동, 특히 동·남중국해에의 진입은 거의 불가능할 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 표면화될 수 있다는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 양국 간 이해를 조화시킬 수 있는 방향으로 평화적인 해결방안의 적극 모색이 필요

○ 동 사안은 우리에게도 중요한 함의를 제공
- 동중국해, 황해와 동해로 둘러싸인 우리나라로서는 이 문제의 추이에 민감하지 않을 수 없으며, 우리는 동맹국으로서의 미국의 입장도 고려하여야

남중국해와 동중국해에 진출하려는 미국의 Maritime Power Projection과 이들 해역을 자신의 전통적인 앞바다로 간주하는 중국의 Anti-Access Area Denial 간 전략의 충돌이라는 국제정치적 함의가 문제의 본질

하지만 아직 EEZ 경계가 획정되지 않은 상태에서 중국이 황해에서 군사활동을 수행할 가능성과 북한의 군사경계수역에 대한 우리의 반대 입장 등을 고려. 우리의 국익의 관점에서 신중한 검토가 필요

우리 측 수역에서의 중국의 군사활동을 제한할 수 있는 근거를 만들 수 있도록 한중 간 EEZ 경계의 조속한 획정을 위한 교섭 강화도 필요

- 따라서 우리로서는 협약의 의도가 연안국의 확대된 경제이익의 실현이지 결코 과거 공해였던 수역에 대해 군사활동을 제한하여 공해의 자유를 제한하고자 의도하였다고는 볼 수 없다는 점을 염두에 두고 이 문제의 발전 추이를 예의주시. 즉 유엔해양법협약이 규정한 연안국의 이익을 존중하면서도 평화와 협력의 키워드를 바탕으로 해양의 자유라는 전통적인 가치를 실현하는 방향으로 노력 필요[60]
- 동시에 우리 측 수역에서의 중국의 군사활동을 제한할 수 있는 근거를 만들 수 있도록 한중 간 EEZ 경계의 조속한 획정을 위한 교섭 강화도 필요

주석

1) Indira A.R. Lakshmanan, *Some See Double Standard in China Flap*, BOSTON GLOBE, 2001.4.18, p.Al.
2) C. Rahman and M. Tsamenyi, *A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea*, Ocean Development and International Law, Vol.41(2010).
3) Robert Burns and Lolita C. Baldor, *Pentagon Cites "Dangerous" Chinese Jet Intercept*, The Associated Press, 2014.8.22.
4) All States continue to enjoy in the [EEZ] traditional high seas freedoms of navigation and overflight and the …the right to conduct such activities will continue to be enjoyed by all States in the exclusive economic zone. This is the import of Article 58 of the Convention(17 THIRD UN CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, PLENARY MEETINGS, OFFICIAL RECORDS, U.N. Doc. A/CONF.62/WS/37 and ADD.1-2, 244(1973-1982); 협약 제58조(배타적경제수역에서의 다른 국가의 권리와 의무) 참조.
5) Robert Beckman, *Military Activities in the EEZ: Legal Issues*, RSIS-OPRF International Conference, 2012.2. 29-29, Maritime Mandarin Security Environment of the Seas in East Asia, CIL, National University of Singapore.
6) *U.S. Oceans Policy, Statement by the President*, 1983.5.10, 19 WEEKLY COMP. PREs. DOC. 384, 1983.

7) 과거 1988년 흑해에서의 미소함정 간 충돌사건, 1986년 Sidra만에서의 미 해군의 리비아 군용기 격추사건 등을 예로 들 수 있다.

8) Bureau of Oceans and International and Scientific Affairs, US. DEPT. OF STATE, Limits in the Seas, No.112, United States Response to Excessive National Maritime Claims 37, 1992.

9) 협약 제301조(해양의 평화적 이용): 이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 당사국은 다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다.

10) 협약 제240조(해양과학조사의 일반원칙); 해양과학조사 수행에 있어서 다음 원칙을 적용한다.
(a) 해양과학조사는 오로지 평화적 목적을 위하여 수행한다.

11) Major Chuah Meng Soon, *Restrictions on Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Major Powers' 'Lawfare,'* Pointer, Journal of the Singapore Armed Forces (2016), p.18.

12) George V. Galdorisi, Alan G. Kaufman, *Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict*, p.41에서 재인용.

13) Raul (Pete) Pedrozo, "Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus," *International Law Studies*, U.S. Naval War College, Vol.90(2014), p.517, 원문 인용: "These 'other internationally lawful uses of the seas' may be undertaken without coastal State notice or consent and include a broad range of military activities such as: intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR) operations; military marine data collection and naval oceanographic surveys; war games and military exercises; bunkering and underway replenishment; testing and use of weapons; aircraft carrier flight operations and submarine operations; acoustic and sonar operations; naval control and protection of shipping; establishment and maintenance of military-related artificial installations; ballistic missile defense operations and ballistic missile test support; maritime interdiction operations (e.g., visit, board, search and seizure); conventional and ballistic missile testing; belligerent rights in naval warfare (e.g., right of visit and search); strategic arms control verification; maritime security operations (e.g., counter-terrorism and counter-proliferation); and sea control."

14) Ibid.

15) Raul (Pete) Pedrozo, *Responding to Ms. Zhang's Talking Points on the EEZ*, Chinese Journal of International Law, Vol.10, pp.207-223.

16) Tommy T. B. Koh, Remarks on the Legal Status of the Exclusive Economic Zone, in Freedom of Seas, Passage Rights and The 1982 Law of The Sea Convention 53 (Myron H. Nordquist, Tommy T.B. Koh & John Norton Moore, eds., 2009).: "…some coastal states would like the status of the EEZ to approximate the legal status of the territorial seas. Many other states held the view that the rights of the coastal States and EEZ are limited to the exploitation of living and non-living resources and that the water column should be treated

much like the high seas."

17) Convention on International Civil Aviation, 15 U.N.T.S. 295, 1944.12.7.

18) Barbara Kwiatkowska, *The 200 Miles Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea* (Brill Naijhoff, 1989), p.203.

19) 협약 제58조 제3항: "이 협약상 배타적경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다."

20) 협약 제88조(평화적 목적을 위한 공해의 보존): "공해는 평화적 목적을 위하여 보존된다."

21) Beckman, supra note 5, 일부 국가들은 연안국이 생물자원, 해양환경에 손해를 끼치거나 연안 구조물, 항행안전 또는 과학조사행위를 위태롭게 할 수 있는 무기를 포함하는 군사활동에는 반대할 수 있다고 주장한다.

22) Major Chuah Meng Soon, supra note 11, p.16.

23) 협약 제23조(외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질을 운반하는 선박): "외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질을 운반 중인 선박은 영해에서 무해통항권을 행사하는 경우, 이러한 선박에 대하여 국제협정이 정한 서류를 휴대하고 또한 국제협정에 의하여 확립된 특별예방조치를 준수한다."

24) Major Chuah Meng Soon, supra note 11, p.17.

25) Raul (Pete) Pedrozo, supra note 13, p.521.

26) Ibid.: 베냉, 콩고, 에콰도르, 라이베리아, 페루, 소말리아, 토고가 이에 해당된다.

27) US Department of Defense, *Maritime Claims Reference Manual (MCRM)*, Department of Defense Instruction 2005. 1-M, 2008.6.23.

28) Robert Nadelson, *The Exclusive Economic Zone-State Claims and the LOS Convention*, Marine Policy, Vol.16, 1990.12월, p.483.

29) Major Chuah Meng Soon, supra note 12, p.14.

30) Raul Pedrozo, supra note 13.

31) James Kraska & Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Brill Nijhoff, 2013), p.311.

32) http://www.usspueblo.org/Pueblo_Incident/January_23.html

33) *New York Times*, 1992.4.27.

34) Bill Gertz, *Russian Bombers Fly Within 50 Miles of California Coast, U.S. F-22, F-15 Jets Intercept Four Bear H bombers near Alaska, Northern California*, The Washington Free Beacon, 2014.6.11.

35) Rowan Scarborough, *Russian Flights Smack of Cold War*, The Washington Times, 2008.6.26.

36) Sam-Man Chung, *Military Activities in the EEZ in East Asia: Feasibilities and Limits*. http://file.kims.or.kr/pdf/ASIANSIL%20PPT-DR_CHUNG.pdf 참조.

37) Raul (Pete) Pedrozo, *Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to*

Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone, 9 Chinese Journal of International Law, Vol.9(2010), pp.16-18.

38) Zachary Keck, *China is Spying on RIMPAC*, The Diplomat, 2014.7.20, http://thediplomat.com/2014/07/china-is-spying-on-rimpac/

39) Sophie Brown, *Stop Spy Flights, China Warns the U.S.*, CNN, 2014.8.29, http://www.cnn.com/2014/08/29/world/asia/china-us-spy-flights/

40) Rory Medcalf, *Maritime Game-Changer Revealed at Shangri-La Dialogue*, The Diplomat, 2013.6.2.

41) Office of The Secretary of Defense, *Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving The People's Republic of China*, 2013.11월, p.39.

42) 중국 정부는 2006.8.25 협약 제298조에 따른 선언서 기탁.

43) Joint Statement by the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics with Attached Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage, 1989.9.23, reprinted in ANNOTATED SUPPLEMENT TO THE COMMANDER'S HANDBOOK ON THE LAW OF NAVAL OPERATIONS (NWP 1-14M/MCWP5-2.1/COMDTPUB 5800.1), 2-47, Annex A2-2.

44) *U.S. Carrier Strike Group Embarks for the Yellow Sea*, 2010.11.24 Stratfor World View.

45) James Kraska & Raul Pedrozo, supra note 31.

46) "중국의 군사훈련 '이중잣대'," 『한국경제』, 2010.7.12.

47) Peter A. Dutton, *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, Naval War College China Maritime Study 7, China Maritime Studies Institute (CMSI), 2010.12월.

48) 구민교, "지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로," 『국제·지역연구』 20권 2호(2011 여름), pp.1-36 참조.

49) 첫째, 지리적으로 이어도는 한국 영토인 마라도로부터 약 149km(80nm), 중국 영토인 퉁다오(童島)로부터 약 247km(133nm) 떨어진 지점에 위치하고 있다. 둘째, 이어도는 해수면 아래 약 4~5미터에 위치하고 있으며, 간혹 파도가 심할 경우 이어도 정봉이 1년에 몇 차례 수면위로 노출된다. 셋째, 이어도에는 2003년 6월 11일 준공된 이어도 종합해양과학기지가 건립되어 있다.

50) 배타적경제수역법 제5조를 통해 "대한민국의 배타적경제수역에서의 권리는 대한민국과 관계국 간에 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 바깥쪽 수역에서는 행사하지 아니한다"라고 규정하고 있어 우리가 가상 중간선 이원의 중국 측 수역에서 법집행을 하는 경우 국내법 위반의 문제가 제기될 수 있다는 점을 유의하여야 할 것이다.

51) ITLOS, List of Cases: No.23, dispute concerning delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote D'ivoire in the Atlantic Ocean, Judgment, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.23_merits/C23_Judgment_23.09.2017_corr.pdf

52) "북의 욕심, 남의 조심, NLL은 불안하다," 「이정훈의 안보마당」(2013), http://blog.donga.com/milhoon/archives/2018: 군사경계수역(이하 군사수역)은 나라에 따라 방위수역이나 안보수역 또는 군사수역이라고 하는데, 방글라데시와 이집트, 파키스탄, 수단, 베트남 등 16개국이 15에서 100nm 폭으로 선포한 바 있다. 군사수역은 그 성격이 영해와 비슷한 것으로 이해된다.

53) 박영수・정명선・방영애, 『국제법 및 해운법 참고서(법학부용)』(평양: 김일성종합대학, 1985), p.4; 김찬규・이규창 저, 『북한 국제법연구』(한국학술정보(주), 2009)에서 재인용.

54) 「이정훈의 안보마당」, supra note 52.

55) 김찬규・이규창, supra note 53, p.266.

56) Ibid.

57) Ibid.

58) Raul (Pete) Pedrozo, supra note 13, p.540.

59) Peter A. Dutton, supra note 47: "we should all be grateful, since the ongoing friction and occasional incidents, tense as they are, are managed and contained by this resort to law rather than to force. It is important to observe that despite tension in military-to-military relations, the overall bilateral relationship remains one of productive strategic engagement, even if strategic cooperation is not entirely achieved. Thus, the dispute about U.S. military operations in China's near seas has not hampered overall bilateral economic, commercial, diplomatic, or even military cooperation."

60) Silvia Menegazzi, *Military Exercises in the Exclusive Economic Zones: The Chinese. Perspective*, Maritime Safety and Security Law Journal, 2015: "… political dialogues—through diplomatic channels, such as Track-II Diplomacy and think tank symposiums—might provide concrete measures in order to fill the gap left by the UNCLOS with regards to security and military interests and activities in the EEZ."

참고문헌

Barbara Kwiatkowska. *The 200 Miles Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*. Brill Naijhoff, 1989.

C. Rahman, and M. Tsamenyi. *A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea*. Ocean Development and International Law, Vol.41 (2010).

James Kraska, & Raul Pedrozo. *International Maritime Security Law*. Brill Nijhoff, 2013.

Major Chuah Meng Soon. *Restrictions on Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Major Powers' 'Lawfare'*. Pointer, Journal of the Singapore Armed forces, 2016.

Peter A. Dutton. *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*. Naval War College China Maritime Study 7, China Maritime Studies Institute (CMSI), 2010.12월.

Raul (Pete) Pedrozo. *Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone*, 9 Chinese Journal of International Law, Vol.9(2010).

_____. *Responding to Ms. Zhang's Talking Points on the EEZ*. Chinese Journal of International Law, Vol.10.

_____. *Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus*, International Law Studies, U.S. Naval War College, Vol.90(2014).

Silvia Menegazzi. *Military Exercises in the Exclusive Economic Zones: The Chinese Perspective*. Maritime Safety and Security Law Journal, 2015.

❖ 저자 약력

▌김영원

現 한국외국어대학교 L/D 학부 초빙교수. 국제법(해양, 무력사용)을 전공하였으며, 고려대 법학과를 졸업하고 동대학교 법과대학에서 법학 박사 취득. 주 네덜란드 대사 겸 헤이그 국제기구대표부 대사, 외교부 한일청구권 협정 전담 대사를 역임. 주요저서로는『현대국제법』(공저, 2000), *Dokdo Issue: A Korean Perspective* (미국 Georgetown 대학교 발간, 2006) 등이며 주요 논문으로는 "국제법상 예방적자위권에 관한 연구"(1994) 등 다수.

JPI정책포럼 현황

○ **기지윤 · 구민교 · 콜린 고 · 이서항 · 김영원** 『동아시아 해양 문제와 우리의 해양정책』 (No.2017-13/14/15/16)

○ **조성렬 · 이삼성 · 한인택 · 전성훈** 『동북아 비핵지대: 한계와 가능성』 (No.2017-9/10/11/12)

○ **차태서 · 이용욱 · 정재원 · 도종윤** 『자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제』 (No.2017-1/2/6/8)

○ **이성우 · 김진호 · 신정화 · 서동주** 『동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기』 (No.2017-3/4/5/7)

○ **고상두 · 신범철 · 황지환 · 도종윤** 『외교적 동반자관계와 한국외교』 (No.2016-07/08)

○ **도종윤 · 한병진 · 이성우 · 한인택** 『북한 정치의 동향과 대북정책의 평가』 (No.2016-02/05/09)

○ **김진아 · 신종호 · 이성우 · 이무성** 『미중관계와 한국 외교』 (No.2016-01/03/04)

○ **이성우 · 이영훈 · 우평균 · 홍양호** 『남북관계와 동북아협력』 (No.2015-15/16/17)

○ **도종윤 · 김흥종 · 이승주** 『지정학의 부활인가, 지역주의의 심화인가?: 동북아시아 지역질서 아키텍처의 현황』 (No.2015-13/21/22)

○ **이헌미 · 고봉준 · 이성우 · 이수훈** 『동아시아 지역협력과 한반도 평화』 (No.2015-02/05/06)

○ **이성우 · 이홍섭 · 김흥규 · 조세영** 『주요 양국 관계의 현황과 전망』 (No.2015-01/03/04)

○ **Carolina G. Hernandez · 한인택 · 이재현 · 최진우** 『다자안보협력을 위한 민간전문가의 외교』 (No.2014-23/24/25)

○ **도종윤 · 이수형 · 진창수 · 박영길** 『한반도 평화통일과 주변국 관계』 (No.2014-20/21/22)

○ **한인택 · 이주흠 · 이선진** 『동북아 평화협력: 도전과 과제』 (No.2014-19/26)

○ **홍석준 · 이재현 · 신재혁** 『2014 한 · 아세안 특별정상회의 기획호』 (No.2014-17/18)

○ **니우린제(牛林杰) · 윤태룡 · 장준영 · 이성우** 『중국과 아시아의 평화협력』 (No.2014-13/14/15)

○ **서동주 · 유영철 · 고성윤** 『국제질서의 개편과 전략적 선택』 (No.2014-12/16)

○ **조태열 · 진행남 · 정재욱 · 이성우** 『신뢰외교 구축과 안보협력의 미래』 (No.2014-09/10/11)

○ **김태환 · 이신화 · 신범식 · 장노순** 『동북아 평화협력을 위한 한국의 이니셔티브』 (No.2014-06/07/08)

○ **이성우 · 이상현 · 전재성 · 진행남** 『외교안보 전략의 새로운 방향』 (No.2014-03/04/05)

○ **하인즈 가트너 · 서동주 · 허태회** 『신정부 출범 후 남북관계와 미러관계: 특징과 전망』 (No.2014-01/02)

○ **배긍찬 · 경제희 · 이정우** 『한 · 중 · 일 협력의 과제와 전망』 (No. 2013-17/18/19)

○ **신각수 · 김성한 · 서창록 · 조정현 · 신부남** 『한국외교의 방향과 현안』 (No. 2013-13/14/15)

○ **조양현 · 신정화 · 고봉준** 『일본과 동북아 안보』 (No. 2013-9/16)

○ **주철기 · 진행남** 『동북아 평화협력 구상』 (No. 2013-11)

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 **팩스:** 064) 738-6552
E-mail: policyforum@jpi.or.kr http://www.jpi.or.kr

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760