

아시아 브리프

Current Issues and Policy Implications



SNUAC
Seoul National University Asia Center
서울대학교 아시아연구소

서울대학교 아시아연구소

세계를 잇다, 미래를 본다!

기획특집: 아시아의 영토·해양 분쟁(3)

남중국해 분쟁의 현황과 전망

구민교 서울대학교

남중국해 문제의 창발과정은 '점-선-면' 전략의 관점에서 재구성할 수 있다. 중국의 해양굴기가 방어적인지 공격적인지에 대해서는 논란의 여지가 있지만 대양해군을 지향하는 중국의 구상이 실현된다면 해양을 장악한 중국이 여전히 선량한 패권국으로 남을 것인지는 의문이다. 군사적 해결이 대안이 될 수 없는 상황에서 영유권과 관할권 이슈에 대한 관련국의 인식이 안정화 되어 규범적 수단에 의한 해결이 가능해지기 전까지 남중국해 분쟁의 해결은 결국 외교적 노력에 의존할 수밖에 없을 것이다.



〈그림〉 남중국해 스프래틀리 군도에 건설된 인공섬인 응수자오(永署礁, Fiery Cross Reef)
출처: <https://www.scmp.com/>

미중 간 신 해양패권 경쟁

주지하다시피 아시아-태평양 권역과 아시아-인도양 권역을 아우르는 인도-태평양을 두고 미중 간 신 해양패권 경쟁이 벌어지고 있다. 그 전환점은 2015년 여름부터 불거진 중국의 남중국해 도서의 인공섬 및 군사기지화 정책이 제공했다. '모래 장성(the Great Wall of Sand)'으로 불리는 남중국해 내 일련

의 인공섬 조성 및 군사기지화의 결과, 중국은 이 지역에 대한 통제력을 점차 확대하고 있다.

냉전기에는 미국과 소련의 해양경쟁에 의해 압도되어 동아시아 해양 권역에 대한 역내 국가의 인식과 참여는 크게 드러나지 않았다. 도서 영유권 분쟁 및 중첩수역의 경계획정을 둘러싼 갈등은 미소 간 해양경쟁에 비하면 제한적 수준에 그쳤

고, 그 지정학적 중요성도 작았다. 탈냉전 직후까지만 하더라도 미국은 가장 강력한 해양세력으로서 힘의 균형을 유지하는 군사적·전략적 행위자였지만, 도서 영유권과 해양경계 등을 둘러싼 외교적·역사적·법적 문제에 대해서는 일관되게 중립적 입장을 취했다. 그러나 2000년대 들어 미중 간 해양패권 경쟁이 본격화 되면서, 그리고 해양대국으로서 중국의 인식과 행동에 대한 주변국의 우려가 커지면서 그 양상이 크게 변했다.

중국은 해양분쟁에서 '주권은 중국에게 있다(主權在我)'는 점을 강조한다. 해양경계 미확정 상태에서 중국에 의한 남중국해 공간의 영토화, 인공섬화, 군사화 경향은 그 규모와 지정학적 함의에서 비교의 대상이 없을 정도이다. 단적으로 지도가 바뀌었다. 기존에 동 지역에서 가장 큰 섬은 타이핑다오(Itu Aba, 0.56km²)였으나 중국의 인공섬 건설에 따라 메이 지자오(美濟礁, Mischief Reef, 5.58km²), 웅수자오(永暑礁, Fiyery Cross Reef, 2.74km²), 주비자오(渚碧礁, Subi Reef, 2.4km²) 등이 더 커졌다.

남중국해 문제의 창발과정

남중국해 문제의 창발과정은 점(Point)-선(Line)-면(Plane) 전략의 관점에서 재구성할 수 있다. 첫째, 점을 둘러싼 경쟁이다. 전통적 도서 영유권 분쟁은 거점 확보를 위한 경쟁이라고 해도 과언이 아니다. 역내의 연안국이 유무인 도서를 가릴 것 없이 영유권을 확보를 위해 막대한 자원을 아낌없이 쏟는 이유는 1969년 국제사법재판소의 북해 대륙붕 사건에 대한 판결 이후 확립된 '육지가 바다를 지배한다(The Land governs the Sea)'는 원칙 때문이다. 바다에서 '점'을 확보하지 못하면 영해는 물론 배타적 경제수역, 대륙붕 등에 관한 관할권도 행사할 수 없다. 중국이 인공섬으로 만든 주비자오와 메이 지자오 등은 자연 상태에서 만조 시 수면 아래로 내려가는, 이른바 간조노출지(Low-tide Elevation)이기 때문에 국제법상 영해나 대륙붕 및 배타적 경제수역을 가질 수 없다. 그럼에도 중국이 이들 거점에 대한 관할권 확보에 열을 올리는 것은 '점'을 둘러싼 경쟁이 첨예함을 시사한다.

둘째, 관련국 간 점을 둘러싼 경쟁 못지않게 선을 둘러싼 경쟁도 한 치의 양보도 없이 전개되고 있다. 동아시아 해양국가 대부분이 인근 국가와 경계확정 문제를 안고 있음에도 불구하고 양자협약 또는 국제중재에 의해 경계가 확정된 사례는 지금까지 극히 드물다는 것이 선을 둘러싼 경쟁의 양상을 잘 말해준다. 아울러 선 경쟁은 좀 더 전략적인 개념으로 진화하고 있다. 대표적으로 일대일로(一帶一路)와 차항출해(借港出海)

전략, 제1, 2도련선으로 상징되는 근해 및 원해 방어전략은 중국의 '선 전략'이 어떻게 진화하는지 잘 보여준다. 중국의 새로운 선 전략은 미국을 비롯한 주변국들의 새로운 선 전략 수립을 촉진한다. 또한 남중국해 상에서 중국이 주장하는 '남해 9단선'의 법적 지위와 효과도 논란이 된다. 이들 지역에서의 '항행의 자유', 특히 군함의 지위와 권리를 놓고 미국과 중국은 치열한 법률전을 벌인다.

셋째, 새롭게 등장한 점과 선에 대한 전략적 개념은 '면'을 둘러싼 경쟁으로 전개되고 있다. 무엇보다 중국의 영토화-인공섬화-군사화 전략은 궁극적으로 태평양-동중국해-남중국해-인도양을 아우르는 전 해역에 걸친 '면' 전략으로 전개될 가능성이 크다. 중국의 전략 목표를 간파한 미국은 2012년부터 아시아로 본격적인 해양력 재배치 노력을 기울이고 있다. 이는 '상쇄전략(Offset Strategy)'이라고 불리는 국방혁신 구상에서도 잘 나타난다. 그 핵심은 아시아 지역에서 미국의 재래식 전력 투사능력을 회복하는 것이다. 최근 미국은 '다영역 작전(MDO: Multi-Domain Operation)' 개념에 따라 지상, 해상, 공중, 우주, 사이버-전자기 영역을 아우르는 미래 동맹작전 수행비전을 제시한다. 점-선-면 전략의 궁극적인 지향점으로서의 '공역(Global Commons)' 및 '전 지구적 관여(Engaging Partners across the Globe)' 개념이 포함되었다는 점은 주목할 만하다.

중국의 남중국해 전략, 더 나아가 일대일로 구상은 중국이 지금 누리는 경제적 번영을 지속하기 위한 필연적인 수단이다. 중국의 해양굴기가 방어적인지 공격적인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 아직까지는 그 속성상 방어적이지만, 대양해군을 지향하는 중국의 구상이 실현된다면 해양을 장악한 중국이 여전히 선량한(Benign) 패권국으로 남을 것인지는 의문이다.

분쟁 해결의 전망

역사적으로 국가 간 분쟁을 해결하는 가장 보편적인 방법은 군사력을 동원하는 것이다. 특히 영토 이슈가 관련되는 경우 국가 간 분쟁은 무력 충돌을 수반하는 경우가 많았다. 최근 동아시아 내에서 전개되고 있는 해양 군비경쟁은 당사국들을 안보 딜레마 상황에 빠뜨려 무력 충돌의 가능성을 높이는 것이 사실이다. 그러나 오늘날 무력에 의한 영토 문제의 해결은 극히 드물다. 국제법적 원칙들을 준수하지 않고 선제적으로 무력 행사를 한 국가는 대개 영토적 목표 달성에 실패했다. 현재 치러지고 있는 러시아의 우크라이나 침공도 그러한 전철을 밟을 개연성이 높다. 동아시아도 예외는 아니다. 중국과 동남아

시아 국가들이 남중국해 영유권 이슈를 놓고 군사적 충돌을 감수할 가능성은 작다. 사전적으로는 물론 사후적으로도 고려해야 할 국제규범의 억지 요인이 많기 때문이다. 아울러 중국과 미국 간 팽팽한 힘의 균형이 형성되는 상황에서 군사력을 동원한 패권적 갈등의 해결도 현실적 대안이 아니다.

동아시아 내에서는 국제사법재판소, 국제해양법재판소, 상설중재재판소 등 국제사법기구에 의한 중재가 여전히 주권 간섭으로 인식되는 경향이 강하기 때문에 국제법에 따른 해양 분쟁의 해결 가능성 또한 낮다. 무역과 투자 등과 같이 중재 절차에 관한 국제규범이 비교적 잘 확립되어 있고 안정적인 이슈 영역의 경우에는 국제법에 따른 분쟁 해결이 활발하다. 그러나 동아시아 해양이슈는 영합게임 성격이 강한 불안정적 이슈 단계에 머물러 있기 때문에 형평성(Equity)과 공정성(Fairness)을 확보하기 어렵고, 따라서 최종적 법적 판단에 당사국이 불응할 가능성도 크다.

중국에 대한 필리핀의 제소와 관련해 지난 2016년 국제중재재판소가 관할권을 인정하고 중국의 주장을 무효로 결정한 것은 중대한 진전이다. 하지만 현 상황에서 국제중재 방식에는 여전히 많은 불확실성이 남아 있다. 무엇보다도 중국은 지속해서 중재재판소 관할권의 무효를 주장함과 동시에 필리핀이 제소를 철회하도록 유·무형의 압력을 가하기도 했다. 중국에 유리하지 않은 판결이 내려졌지만, 이는 국제사법재판소나 국제해양법재판소의 판결에 비해 구속력이 약하고, 그 이행을 담보하기 위해서는 유엔안전보장이사회의 결의안에 의존할 수밖에 없다.

전후 동아시아의 전 해역에 걸쳐 발생한 해양 분쟁의 특징은 극히 일부를 제외하고 전면적인 법적 해결이나 무력 충돌로 가지 않으면서 단속적으로 갈등이 분출되었다가 불완전한 형태로 해소되기를 반복한다는 것이다. 최근 들어 그 이슈 범위가 확대되고 갈등이 동시다발적으로 분출되고 있지만, 그 본질적인 속성 자체는 변하지 않았다. 이는 대부분의 분쟁 당사국이 비용/편익 관점에서 볼 때 물리적 또는 규범적 수단을 통

한 분쟁의 '완전하고 논쟁의 여지가 없는' 해결보다는 현상유지 또는 갈등관리가 유리한 것으로 판단하기 때문이다.

영유권과 관할권 이슈에 대한 관련국의 '인식'이 안정화되어 규범적 수단에 의한 해결이 가능해지기 전까지 분쟁의 해결은 외교적 노력에 의존할 수밖에 없다. 당사국들은 해상에서의 의도하지 않은 조우나 충돌이 더 심각한 충돌로 확대되는 것을 방지하기 위한 갈등관리와 신뢰구축을 위한 외교적 노력에 초점을 맞추어야 한다. 군사적 및 규범적 접근과 구분되는 '외교'만의 영역이 존재하는지에 대한 합의는 없다. 넓은 의미에서는 군사적 또는 규범적 수단 또한 외교적 접근의 일부일 수 있다. 하지만 상호 간 적대적 정체성을 순화시키고 신뢰를 구축하는 노력은 물리적 압박이나 규범적 구속을 추구하는 것과는 구분되며 외교적 접근의 고유영역이라고 할 수 있다.

지금까지 당사국들이 기울여온 외교적 노력이 어느 정도 성과가 있었던 것도 사실이지만 작업방식(Modus Operandi)을 둘러싼 견해 차이가 커 그 의의는 제한적이었다. 특히 중국은 양자적 해결 원칙을 고수하지만, 미국과 동남아시아 국가들은 역내 소다자적 해결을 선호한다. 중국과 동남아시아 국가들은 남중국해 해양 영토분쟁 해결을 위한 협상의 결과로 지난 2002년 11월 남중국해 당사자 간 행동선언을 채택했지만, 도서 영유권 문제가 더 악화하는 것을 방지하기 위해 '구속력을 가진' 행동강령(Code of Conduct)을 체결하기 위한 추가 협상의 진전은 더딘 상황이다. 다만 향후 전개될 군사적, 국제법적 상황들을 고려할 때 중국이 양자주의를 고집할 수 있는 근거는 약해질 것이다. 중국-필리핀 사건에 대한 국제중재재판소의 결정은 중국의 견제와 반발 때문에 무력화되었지만, 향후 다른 분쟁 당사국들이 국제사법기구에 중국을 제소하는 것을 차단하기 위해 중국이 공식적이고 (최소한 정치적으로) 구속력 있는 다자간 역내 레짐을 받아들일 가능성이 있다. 분쟁의 해결은 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 모든 관련국이 이해할 만한 근거를 담아야 하는 정치적 행위이기 때문이다.

최신 관련자료

- 김두영 (2022). “한일 대륙붕 공동개발과 해양경계 획정 문제.” 『아시아브리프』 2(16).
<https://snuac.snu.ac.kr/>
- 한동만 (2022). “동남아의 안보위협에 대한 한국의 미래 전략.” 『아시아브리프』 2(15).
<https://snuac.snu.ac.kr/>
- 이은택·남궁영(2019). “남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미 중의 갈등: 공격적 현실주의 접근.” 『국제관계연구』 24(1). 81-132.
- 구민교 (2016). “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로,” 『국제·지역연구』 25(3). 37-65.
- Koo, Min Gyo. (2017). “Belling the Chinese Dragon at Sea: Western Theories and Asian Realities.” *Ocean Development & International Law* 48(1). 52-68.

Tag: 남중국해, 아시아-태평양, 인도-태평양, 해양분쟁, 국제중재재판소

구민교(mgkoo@snu.ac.kr)

현) 서울대학교 행정대학원 교수

전) 서울대학교 학생처장 및 국제협력본부 본부장, Harvard-Yenching Institute Visiting Scholar

저서와 논문

『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』 (박영사, 2021)

『동아시아 해양 현안에 대한 평가와 전망』 (공저), (노북, 2018)

“The Hegemonic Competition in the Indo-Pacific Region and the Making of South Korea as a Middle Sea Power”, *Korean Journal of Defense Analysis*, 2020.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 김용호 편집위원: 이명무, 김윤호

편집간사: 최윤빈, 최진실 편집조교: 민보미, 이담, 정민기, 최태수 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장