

## 남중국해 중재판결 : 군사적 분쟁 고조인가 국제법적 해결의 증진인가?

양 희 철 \*

---

### I. 서론

### II. 남중국해 갈등의 원인과 충돌

1. 남중국해 갈등의 원인
2. 중국과 미국의 지역해 이익충돌과 환경변화

### III. 국제재판은 남중국해 분쟁 해결의 적절한 수단인가

1. 남중국해 분쟁해결 수단의 선택과 주요 행위자
2. 분쟁의 국제법적 해결과 지역해 질서 정착의 명암

### IV. 결론

---

---

\* 한국해양과학기술연구원(KIOST), 해양정책연구소장.

## I. 서론

유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea, 이하 'UNCLOS') 제7부속서에 근거하여 설립된 중재재판소가 남중국해 사안에 대하여 본안 판정(2016.7.12)을 내렸다. 중국에 대한 필리핀의 일방적 제소로 시작된 이 사안에서, 중재재판소는 필리핀이 청구한 15개의 구제 청구 중, 일부 사안에 대하여만 관할권을 부인하였고 대부분의 청구취지에 대하여 인용 결정을 내림으로써 필리핀의 승소 판정을 내렸다.<sup>1)</sup> 중재재판소는 특히 중국이 주장하는 U자형 선(nine dash line)이 UNCLOS에 위반되며,<sup>2)</sup> 제121조 제3항에 대한 상세한 해석을 통해 남중국해 해양지형물들이 EEZ와 대륙붕을 가지지 못하는 법적 성질과 지위 문제에 대하여 엄격한 태도를 취하였다.<sup>3)</sup> 그러나 중재재판소가 본사안에서 청구 범위 외의 해양지형물에 대한 법적 지위를 과감하게 판단하거나, 일부 청구내용이 UNCLOS 상의 해석과 적용에 관한 문제인가에 대한 의심이 있다는 점에서는 향후 학술적 평가가 있을 것으로 판단된다.

중재재판소의 남중국해 판결에 대한 학술적 평가는 여전히 진행중에 있으나, 그럼에도 불구하고 유엔해양법의 발전적 측면에서는 시사하는 바가 크다. 특히 중재재판소가 상시적 갈등 관계가 형성되어 있던 지역해 문제에 대하여 적극적으로 관할권을 행사하였다는 점과, UNCLOS 성안(成案) 단계부터 난제로 취급되어 왔던 '섬'과 '암석'에 대하여 과감하게 해석하였다는 점에서 그 평가와 관계없이 국제적 논의의 틀을 형성하였기 때문이다. 다만, 후자와 달리 전자에 대하여는 그 법적 해석에도 불구하고, 여전히 새로운 '갈등'이라는 정치적 일면을 고려하여야 한다. 이러한 점에서 금번 중재재판소의 판결이 과연 국제법적 해결의 증진인가 혹은 군사적 긴장구조를 공식화한 것인가에 대하여는 남중국해를 둘러싼 지역해의 안보상황과 연계하여 논의될 필요가 있다.

본 논문에서는 중재재판소에 의해 내려진 남중국해 중재판결에 대한 법리 해석과 평가를 목적으로 하지는 않는다. 다만, 저자는 본 논문을 이끌어 가기

1) <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>(PCA Case No. 2013-19 IN The Matter of the South China Sea Arbitration, Award on the Merits(12 July 2016)(The Republic of the Philippines v. The Republic of China).

2) Ibid., para. 278.

3) Ibid., para. 626; 상세한 판단기준에 대하여는 paras. 473-647.

위한 전제로 금번 중재재판이 ‘사법적 해결’이라는 ‘평화적 수단’을 통해 접근 되었음에도 불구하고, 이러한 사법적 접근이 지역해의 궁극적 ‘해결방법’으로 효과적이거나에 대하여는 여전히 의문이 있다는 것을 언급하지 않을 수 없다. 즉, 판결 자체에 대한 평가와는 무관하게 “남중국해의 국방안보적 환경”을 고려할 때, 오히려 ‘사법적 수단’은 ‘재단(裁斷)’과 ‘절제(節制)’ 사이에서 충분한 정치적 형량을 수반하였을 필요성에 대하여 고민할 필요성이 있었다고 판단한다. 물론 이러한 고민은 중재재판소의 기능 범위에 해당하지 않는다. 남중국해의 갈등구조를 국제분쟁 혹은 국제재판을 통해 해결하도록 숙성시킨 또 다른 동인(動因)들과 갈등, 그리고 그 원인적 측면을 해결하지 못한 세력(역량)간의 무절제에 기인하는 바가 크기 때문이다.

이에, 본 논문에서는 남중국해 문제를 둘러싼 지정학적 이해구도와 전략적 충돌 요소를 살펴보고, 남중국해 중재재판이 이러한 환경적 요소와 어떠한 관계가 있는지를 살펴보고자 한다. 이들 상호관계는 중재재판소의 판결이 ‘국제법적 해석’에 근거하여 수용될 수 있는가, 혹은 갈등구조가 재확산될 것인가를 살펴볼 수 있는 중요한 근거가 되기 때문이다. 만일 남중국해의 갈등이 중재재판이라는 ‘국제법적 해결’로 안정적 정착단계로 진행된다면, 주요 행위자이자 수용자가 되는 중국으로서는 지역해에서의 새로운 ‘관계형성’의 협력자로 해석될 수 있을 것이다. 반면, 중재판결에도 불구하고 현상의 유지 혹은 새로운 ‘군사적 역량’ 강화를 시도한다면, 이는 오히려 남중국해 갈등이 ‘지역해’ 확보를 위한 패권전략으로 공식화하는 것으로 이해될 수 있으리라 본다. 이는 미국과 중국을 중심으로 한 세력간 대립 구조의 상시화, 즉 지역 내부의 갈등구조에서 지역과 지역, 국제적 패권세력 간의 대립 구도로 확산된다는 것을 의미하게 된다. 물론 상호 위협성을 인식하여, 지역해 내부에서 상호 절제적 태도를 보인다면, 이를 ‘국제법적 해결’ 양식의 또 다른 긍정적 측면으로 해석할 수는 있다. 그러나 이는 여전히 세력 균형 혹은 상호 위협성에 기반한 것이며, ‘규모화’ 및 ‘국제화’된 남중국해 갈등의 해소 혹은 완화를 의미하지는 않는다는 점에서 갈등의 확산으로 보아야 할 것이다.

## Ⅱ. 남중국해 갈등의 원인과 충돌

남중국해는 연안국과 연안국간의 문제이면서, 지역해 패권 구도의 형성과 그 자체 역량이 국제세력과의 균형화 전략에 직접적 영향을 미친다. 이는 중재 재판소의 판결에도 불구하고, 지역해의 갈등구조는 단순한 ‘법적 해석’의 틀 속에서 해결될 수 없다는 것을 의미한다.

### 1. 남중국해 갈등의 원인

남중국해가 지역해뿐만 아니라 국제적 분쟁구도에서 자유스러울 수 없는 것은 지정학적 가치에 근거한다. 전략적 측면에서 지정학적 가치는 국가나 지역이 세계적 공급원으로서 자원을 보유하고 있거나, 혹은 문명과 문명을 교량하는 중요한 전략적 요지에 위치하고 있을 경우에 대한 평가를 의미한다. 남중국해는 비단길(Silk Road), 말라카 해협(Malacca Strait), 수에즈 운하(Suez Canal) 등과 함께 동서양을 이어주던 전략적 통로에 해당하며, 국제적으로 가장 중요한 통항로로 평가받고 있다. 남중국해의 전략적 중요성은 세계에서 가장 바쁜 해상교통로(Sea Lanes of Communication) 중의 하나라는 점에서도 찾을 수 있다.

전략적 중요성과 핵심 해상교통로라는 점에서 이 지역의 통제권을 장악한다는 것은 동아시아 권력의 평형 및 생존의 문제에 직접적 영향을 줄 수 있게 된다는 것을 의미한다. 특히, 일본과 호주, 동남아 국가에 대한 영향력은 어느 국가보다 클 것으로 예상되고 있다. 일본의 경우 수출입 총액의 약 42%, 동남아 국가는 수출입의 약 54%, 호주는 약 53%의 수입과 40%의 수출 화물이 이 지역을 경유하고 있다고 보고된다.<sup>4)</sup> 역외 국가인 미국 역시 매년 약 5조 US 달러의 물류가 남중국해를 통과하고 있으며, 그중 약 1조 US 달러 이상은 미국 본토로의 교역 관계를 형성하고 있다.<sup>5)</sup> 결국, 국제적 세력 균형이라는 측면

4) 양희철, “잠들지 않는 세계의 화약고 : 남중국해 분쟁”, 『해양과 문화』, vol.26(2011), p.112.

5) M. Taylor Fravel, “The United States in the South China Sea Disputes”, paper for the 6th Berlin Conference on Asian Security, June 18-19, 2012.

에서는 남중국해에서 중국의 제해권 장악이 야기할 수 있는 세력 불균형 문제를 고려할 수 있다.

페이건바움(Feigenbaum) 교수는 1949년 이래 중국의 무력 사용이 영토주권에 관한 문제, 국경분쟁, 동아시아 지역의 세력균형에 관한 전략적 판단을 중심으로 사용되었다는 점에서 남중국해 분쟁이 변수로 작용할 수 있다고 지적하고 있다. 따라서, 지정학적 조건을 고려한다면 중국이 주변국에 대응하고 분쟁가능성을 감소시키는 가장 중요한 수단은 원양 방위전략에 입각한 현대화된 해군력 강화에서 찾을 수 있는데, 이중 가장 중요한 근간이 되는 것이 역시 남중국해를 중심으로 한 지역 제해권 장악에 있다는 것이다.<sup>6)</sup> 실제 중국의 대양진출과 해양전략의 중요 축이라고 평가되는 제1열도선과 제2열도선이 동중국해와 남중국해, 그리고 외측 대양의 열도군을 중심으로 형성되어 있다는 점에서 중국의 국방안보, 경제정책에서 남중국해는 분리될 수 없는 핵심 해역으로 고려되고 있다.<sup>7)</sup> 기타 남중국해의 가치는 석유가스자원에 대한 경제적 가치와 상업성 어족자원, 광물자원 등이 있으나, 본 논문의 주제가 주로 국방안보적 측면에서의 갈등을 중심으로 한다는 점에서 아래 <표 1>로 대신한다.

<표 1> 남중국해의 가치

<p>석유가스 자원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Russia's Research Institute of Geology of Foreign Countries(1995) : 약 6억 배럴의 석유가 매장되어 있는 것으로 추정하고 있으며, 그중 약 70%는 천연가스일 것으로 추정</li> <li>• Craig Snyder(2003) : 중국은 약 25억㎢의 천연가스, 37만톤의 인(phosphorous), 105억 배럴의 석유가 매장되어 있을 것으로 추정한다고 주장</li> <li>• Todd C.Kelly(1994) : 베트남이 해당지역에 약 225억 배럴의 석유 매장 추정하고 있음을 주장</li> <li>• Energy Information Administration 보고서(2002년) : 는 천연가스가 남중국해에서 가장 풍부한 탄화수소자원임을 지적</li> <li>• US Geological Survey(2002) : 해당지역 탄화수소자원의 약 60~70%는 가스라고 밝힘.</li> </ul>
<p>어업자원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어업은 주변연안국의 주요 산업자원임. 약 314종의 어족자원이 분포하며, 그중 66종이 상업적 중요성을 가진 어족으로, 단백질 및 수출수입원으로 역할</li> </ul>
<p>광물자원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석유가스 외에, 구아노(guano), 인, 주석, 망간, 구리, 코발트, 니켈 등이 다량 매장되어 있다고 보고되며, 중국은 약 37만톤의 인광석 매장량 추정</li> </ul>

6) 양희철, “잠들지 않는 세계의 화약고 : 남중국해 분쟁”, 『해양과 문화』, vol.26(2011), p.112.

7) 양희철, “조어대(센카쿠)를 둘러싼 중일 간 영유권 분쟁과 정책적 제언”, 『해양정책』, vol.1.(2012), p.24.

해상교통로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 태평양과 인도양의 사이, 말라카 해협에 인접하여 위치한 주요 해상로</li> <li>* 선박의 움직임을 모니터링할 수 있는 경제적·안보적 이점과 해당지역에서 국가 economic lifeline을 형성할 가능성 존재</li> </ul>
방어 및 전진기지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주변국가들과 sea-bridge 역할을 하며, 지역 연안국의 첫번째 방어선</li> <li>• 인도양에서 태평양으로 가는 결정적인 해상통로</li> <li>• 지상의 위협과 모든 항공 진입을 감시하고 식별하는 연안방위 전략지로의 변화 가능성</li> </ul>
기상 및 해양과학 연구센터 기지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기상 및 해양과학조사를 위한 이상적 지역</li> <li>• 1987년 UNESCO conference에서 중국에 2개의 기지 건설을 요구, 점령도서에 다수 관측소, 구조물 설치. 1999년 말레이시아 외교부는 2개의 압초에 해양과학연구센터 건립을 천명</li> </ul>

## 2. 중국과 미국의 지역해 이익충돌과 환경변화

남중국해를 둘러싼 안보이익과 지역패권문제가 중미간 갈등요소로 본격화된 것은 2010년 이후, 즉 중국이 2009년 남중국해를 국가 핵심이익(core interest)의 범주에 편입시키면서 시작되었다. 미국은 2009년 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관의 동남아 회귀 전략을 선포하면서 미국이 “태평양 국가로서 아시아 태평양국가의 신분으로 지역 문제에 참여”하겠다는 의지를 분명히 하면서 나타났다. 이후 2011년 등장한 ‘아시아 회귀’ 전략은 오바마 행정부 제2기 때 다시 “재균형(rebalance)” 전략으로 대체되었다.

미국의 아시아 재균형 정책은 아시아 지역을 전세계 전략의 핵심으로 설정하고 관련 자원의 투입을 통해 아시아 태평양의 권력구조와 전략적 현상 변경을 의도한다는 점에서 중미간 미묘한 문제로 등장하였다. 특히 남중국해는 재균형정책의 중요한 접점으로 작용한다는 점에서 미국이 남중국해 안전을 연계로 한 군사적 존재를 강화하고, 아세안(ASEAN), 미일, 미호주, 대만문제, 미중 관계 등 전반에 대하여 주도권을 강화하려는 시도로 해석되었다. 물론 미국의 아시아 재균형전략과 남중국해 개입이 중국의 정책적 변화에 기인한다는 해석도 있다.<sup>8)</sup> 2009년 오바마와 후진타오의 공동성명 이후, 중국은 미국이 소위 핵심이익의 범주에 남중국해와 황해를 포함시키려는 시도를 수용할 것을 요구하였으나 무산되었으며, 이후 중국 최고 지도층에서의 공개전 천명이 없음에도 불구하고<sup>9)</sup> 중국 해양국과 국방부 등을 중심으로 공공연하게 사용되고

8) 忻憚, “論美國南海聲稱的演變及其對南海問題的介入”, 『聊城大學學報(社會科學版)』, vol.4(2016), p.103.

있다는 것은 주목할 만하다.<sup>10)</sup>

남중국해에 대한 양국의 전략적 이해관계 변화에 따라, 중국의 남중국해에 대한 핵심이익으로의 전략적 인식과 미국의 ‘항행의 자유’를 명분으로 하는 서태평양 해양전략은 중대한 충돌 단계로 전환되었다. 미중관계가 전면적 ‘임계점(臨界點)’에 진입하였다는 평가는 미국의 남중국해 지역에 대한 병력배치와 군사활동과 전략의 존재를 강화하는 조치로 나타났다. 중국의 남중국해 행동에 대하여 미국은 외교적 항의와 함께 “군사적 시위”와 ‘항행의 자유’ 권리를 통해 “항행과 비행의 자유에 관한 국제관습법과 불일치하는 해권(海權) 요구를 변경하고, 기타 국가의 과도한 해양 권리에 적극 대응함으로써 미군의 전지구 기동력 우세를 유지”한다는 태도를 보이고 있다.<sup>11)</sup>

사실 미국의 국가안보전략은 냉전기 공산권 국가에 대한 전통적 억제 개념에서 9·11사태 이후 적극적 국제연대와 협조를 통한 선제공격전략으로 전환되었다. 글로벌 방위태세 재편은 GPR(Global Defense Posture Review)로 알려져 있는데, 이는 9·11테러 이후 새롭게 규정한 동맹개념으로, 과거 상호방위 조약에 근거한 고정된 지역동맹이 아니라 임무에 따라 유연한 연합과 연합국들을 엮는 다차원 네트워크 방식이다. 즉, 글로벌 방위태세 조정의 핵심은 미군의 해외배치를 새로운 안보환경의 실정을 반영하여 조정하는 것이다.<sup>12)</sup> 미국의 대전략이 선제적 방법이라는 점에서 그 수단은 패권적 군사력과 연관된다. 따라서 이러한 전략이 “제국주의적 과잉대응(imperial overstretch)”이라는 비판에 직면하기도 하였다.<sup>13)</sup>

- 
- 9) 중국에서 핵심이익이 서면형식으로 강조된 것은 2013년 1월 28일 시진핑에 의해서 처음 제시되었고, 동년 7월 제8차 정치국 집체학습에서 등소평이 말한 12자 방침, 즉 “주권은 중국에 있고, 분쟁을 유보하고, 공동개발”한다는 것이었다. 이중 앞의 “주권은 중국에 있고”는 동중국해에 관한 사항이며, 뒤의 “분쟁을 유보하고 공동개발”은 남중국해에 관한 사안이다. 俞劍鴻, “在南海的兩個層面: 國際regimes和海洋事務commons”, 『共軍軍官』(臺灣), vol.173, p.74.
- 10) 2015년 7월, 중국은 ‘국가안전법’을 수정공포하면서, “주권과 영토의 안정성 및 경제발전을 추구하는 것은 중국의 국가핵심이익”이라고 하고, 전인대 법제업무위원회 부주임 역시 해당 법률에 대한 해석을 통해 “남중국해 사무는 중국의 핵심이익”이라는 점을 표명하고 있다. 2015년 11월, 중국 국방부 부장(장관) 역시 미국 국방부 장관에게 “남중국해 문제는 중국의 핵심이익이다.”라고 강조한 바 있다.
- 11) US Navy · US Marine Corps · US COast Guard, The Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations(july 2007), pp.8-9, [http://www.jag.navy.mil/documents/NWP\\_1-14M\\_Commanders\\_Handbook.pdf](http://www.jag.navy.mil/documents/NWP_1-14M_Commanders_Handbook.pdf)
- 12) 이상현, “미국의 군사변화 전략 : 개념, 성과, 평가”, 『국가전략』, 제13권 제3호(2007), p.36.
- 13) 미국 육군대학 주최 제15차 전략세미나(2004년, 4월 13-15일)에서 William Wohlforth 교수가 “American Grand Strategy in the Global War on Terrorism” 주제의 발표문 중에서 지적한 사항이다. 류재갑, “21세기 미국의 신국가안보정책과 군사전략 : 선제공격 닥트린의 역사적 · 전략

미국의 군사전략이 중국을 주요 대상으로 설정하여 진행된다는 것은 2014년 11월, 미국의 국방장관인 Chuck Hagel이 제창한 군사전략 ‘Defense Innovation Initiative’에도 반영되어 있다.<sup>14)</sup> 소위 ‘Offset Strategy(상쇄전략)’으로 칭해지는 이 군사전략은 미국이 1950년대 Dwight David Eisenhower 정부 시기에 추진한 ‘핵우선 전략’, 1970년대 정보기술을 핵심으로 하는 상쇄전략을 잇는 세 번째 군사전략(Third Offset Strategy)에 해당한다. 21세기 미국의 군사적 우월성을 혁신적으로 유지하고 진척시키는 것을 목적으로 하는 새로운 군사전략의 배경은 역시 중국의 핵잠수함, 동풍(東風, DF)21 대함미사일, 항공모함 편대 등의 위협에서 찾을 수 있으며, 이는 동시에 미국의 對중국의 국방력에 대한 위기를 반영하는 것이기도 하다. 미국 국방전문가들 역시 미국의 새로운 군사전략이 중국과 미국의 라이벌 관계를 반영하여 채택되었다는 평가에 대하여 주저하지 않고 있다.

물론 Hagel과 그 뒤를 이은 Ashton Carter 국방장관, Obama 정부는 공식적으로 새로운 상쇄전략이 아시아 태평양 지역, 특히 중국과 같은 잠재적 대립국과 직접 연계되어 있다는 태도에는 상당히 조심하고 있다. 그러나 2015년 National Security Strategy에서 보여주듯이 Obama 행정부의 Asia Rebalance(아시아 재균형), 혹은 Asia Pivot(아시아 회귀) 정책을 분명히 하고 있으며, 이는 2020년까지 미국의 해군력을 아시아 태평양과 기타 지역에 대략 60대 40의 비율로 배치하는 장기계획으로 내재되어 있다.<sup>15)</sup>

미국의 상쇄전략이 태생된 배경에는 국내적 배경과 국제적 배경으로 접근될 수 있다. 국내적으로는 국방예산이 대폭 감소되었다는 현실적 고려가 작용하였다.<sup>16)</sup> 국제적으로는 중국을 중심으로 한 일부 국가의 소위 “반접근(A2: anti-access), 지역거부(AD: area denial)” 능력의 증대에 따른 것이다. 2007년 3월 군사전략 연구로 저명한 RAND Corporation은 150페이지에 달하는 연구보고서를 발표했는데, 여기에는 “향후 중미가 대만해협에서 충돌할 경우, 인

적 함의”, 『국가전략』, 제11권 제3호(2005), p.37 각주 5 재인용.

14) Cheryl Pellerin, “Hagel Announces New Defense Innovation, Reform Efforts”, US Department of Defense(2014.11.15). <http://www.defense.gov/News/Article/Article/603658>(2016.10.15 방문)

15) Peter Dombrowski, America’s Third Offset Strategy : New Military Technologies and Implications for the Asia Pacific, *RSIS Policy Report*(2015.6), pp.5-6.

16) Chuck Hagel, Reagan National Defense Forum Keynote, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, CA. <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>(2014.11.15)



민해방군은 미군이 중요 전략지역에 진입하는 것을 억제할 태도와 능력을 구비하고 있다”고 하고, 중국의 이러한 ‘반접근전략’은 미군에 위협으로 작용한다고 적시하고 있다.<sup>17)</sup> 미국의 남중국해 문제 개입과 제3차 상쇄전략의 근본적 목적은 모두 기술적 및 총체적 우위를 바탕으로 아시아 태평양 지역 및 전지구적 범주에서 패권을 확보하고자 한다는 데에서 일치하고 있다.

### Ⅲ. 국제재판은 남중국해 분쟁 해결의 적절한 수단인가

#### 1. 남중국해 분쟁해결 수단의 선택과 주요 행위자

상술한 바와 같이 남중국해를 둘러싼 미국과 중국의 지역해 패권, 혹은 국제적 균형전략의 충돌은 피할 수 없는 국제적 현상으로 부각되었다. 남중국해에서 양국의 갈등구도가 국제적 사안으로 확산되는 데는 평면적 측면에서의 SLOC(국제적), 석유가스자원(국제적), 어족자원(지역적)을 중심으로 형성되어 왔다. 그러나 수직적 측면에서는 국방안보적 측면에서의 해양공간확보와 자국 세력의 투사력을 확대하려는 국가간에 지역적, 그리고 국제적 범주로 확대하는 형태로 전개되어 왔다. 문제는 남중국해와 같이 지역해와 지역해를 잇는 지정학적 구도가 국제적 패권세력의 쟁탈문제와 연계될 경우, 해양투사력의 확대는 경우에 따라 수직적·수평적 이익의 전체와 밀접하게 연계되어 나타날 수 있다는 점에 있다. 남중국해가 미국과 중국의 세력 투사력 확대를 위한 지정학적 토대가 된 것 역시 이러한 이유에 기인한다.

그렇다면 거대 세력간 충돌 가능성을 안고 있는 남중국해 문제 해결에 왜 국제법적 수단이 유효한 조치로 제기되었는가? 이는 상호 신뢰관계 형성에 한계를 노출하고 있는 미국과 중국이 남중국해에 대한 균형적 이익이 상시적 불안정성을 가질 수밖에 없다는 인식에서 출발하였을 수 있다. 양국간에는 남중국해 주도권이 대양에 대한 진출권을 의미한다는 점에서 각국의 지역해 ‘동맹’

17) Roger Cliff, Mark Burtles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, “Entering the Dragon’s Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States”, *RAND Corporation*(March 29, 2007), p.51.

구도에 직접적 영향을 줄 수 있는 원인이 될 수 있기 때문이다.

결국 남중국해에서 중국과 미국의 세력적 팽창과 대립구도, 적절한 법적 장치를 통한 상호 세력의 견제와 억제의 한계성이 국제법적 수단을 통한 지역해 정치질서에 개입되게 하는 원인이 되었다고 판단된다. 물론 이때의 중요한 행위자는 중국보다는 미국에 의한 시도라고 평가하는 것이 적절할 것이다. 이는 국제재판을 포함한 제3자에 의한 개입을 통해 지역해 갈등구조가 해결되는 방식에 부정적이었던 중국의 태도에서도 엿볼 수 있으나, 보다 직접적으로는 미국이 중국보다 남중국해에서의 해결 방식을 다양하게 선택할 수 있다는 점에서 충분히 추론가능하다.

이 외에, 국제법적 수단을 통한 남중국해 질서의 정착의 행위자가 지역 연안국, 미국, 그리고 중국의 주도적 역할에 근거한다는 이유도 충분히 제기 가능하다. 중국의 성장과 대양진출, 미국의 아시아 회귀정책이 남중국해 분쟁의 직간접적 확대를 유발하였다는 것은 객관적 사실이기 때문이다. 일본의 군사 팽창정책 또한 지역해 갈등구조의 복잡화에 기여하였다는 것은 부정할 수 없다. 그런데 남중국해 연안국간 분쟁의 시대적 배경이 현재의 남중국해 분쟁의 직접적 원인이 되었는가에 대하여는 별도의 분석을 요한다. 물론 동아시아 지역해에서 세력간 충돌을 피할 수 없을 만큼 충분히 상황이 성숙되고 있었다는 정황에 대하여는 수긍 가능하다. 다만, 이러한 시대적 배경이 금번 중재재판소 사례로 제고된 직접적 갈등의 촉발점이 되었다는 점에 대하여는 수긍하기 어렵다. 그만큼 남중국해 갈등은 상시적이었기 때문이다. 예컨대, 남중국해 갈등의 원인적 측면은 사실 지역적 측면에서 시작되었으며, 지역해 내부에서의 갈등 구조는 충분히 장기적이고 상시적인 갈등구조를 형성하고 있었다. 이는 남중국해를 둘러싼 국가간 합의서, 지역해 합의서, 양자 혹은 다자간 합의문건 등에서 충분히 살펴볼 수 있다.

주목할 만한 것은, 상술한 남중국해 분쟁의 상시성이 매우 미묘한 시기에 갑작스러운 고조기에 직면하게 되는 현상을 인지할 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 양자간, 지역해 내의 갈등구조가 상시적이었던 공간에서, 최근과 같은 갈등구조로 상승 전환된 데에는 또 다른 원인이 존재하여야 한다. 가장 직접적인 외부적 원인으로는 ‘군사활동의 자유’로 확대될 것을 의도하는 미국의 “자유항행 프로그램”에서 찾을 수 있다. 사실 미국의 ‘항행의 자유’ 프로그램에는 그 성질에 대한 별도의 해석을 요한다. 즉, 이는 UNCLOS에서 인정되는 비군사적 측면에서의 ‘항행의 자유’를 표방하면서도, 그 이면에는 철저하게 군사적

측면에서의 ‘군사조사’를 포함하는 ‘군사활동’과 연계되어 진행되고 있다는 점이 있다. 미국 항행의 자유프로그램(Freedom of Navigation Program)의 핵심은 국제법이 부여한 수권 범위를 넘어서 “과도한 해양주장(Excessive Maritime Claims)”을 억제하기 위해 출발하였다.<sup>18)</sup>

더욱이 남중국해에 대한 중국의 태도는 ‘남중국해에서 항행의 자유는 기존과 같이 유지’된다는 명시적 표명이 지속되었다는 점이다. 즉, 중국의 태도에도 불구하고, 미국의 ‘항행의 자유’ 프로그램이 지속적으로 중국 주변해역을 중심으로 의도되었다는 점은 충분히 남중국해 분쟁의 상시성을 ‘직접적 충돌’의 문제로 전환시킨 원인행위로 작용하였다는 개연성에서 자유로울 수 없다.

## 2. 분쟁의 국제법적 해결과 지역해 질서 정착의 명암

남중국해 갈등을 국제법적 수단을 통해 해결한다는 것이 특정 행위자의 의도를 통해 형성되었다고 본다면, 분쟁해결의 결과는 상당한 정치적 위험성을 여전히 내포한다. 금번 사례의 주요 당사국인 남중국해 연안국인 중국 입장에서는 제3의 세력인 미국의 개입을 차단해야 할 충분한 이유가 보다 강하게 정책으로 반영될 개연성이 있다. 대외적으로는 지역해 질서의 주도권 확보를 통해 대양진출의 안전한 토대를 확보함과 동시에, 대내적으로는 연안에 집중된 자국의 경제력이 외부의 위협으로부터 충분히 제어될 필요가 있기 때문이다.

또 다른 측면에서 동아시아에서 미국을 중심으로 하는 지역 동맹체는 주로 바다로 형성되어 있다는 객관적 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 중국의 대양진출과 지역해 질서 주도는 결과적으로 미국의 동맹구도를 해체할 수 있는 유력한 요인으로 작용한다는 점에서 중국과의 위협적 환경에 변화가 없다는 것을 의미한다. 이는 미국과 중국의 해양이익이 적절한 접점을 찾기에 한계로 작용한다.

18) 미국의 항행의 자유프로그램은 항행자유권 유지를 핵심으로 하나, 그 핵심 내용은 “과다한 해양주장”의 억제를 목적으로 하며, 주로 (1) 미국이 인정하지 않는 역사적 만과 수역의 주장, (2) 협약이 아닌 국제관습법을 반영하여 영해기선을 선포한 경우, (3) 영해의 폭이 12해리를 넘지 않은 상황에서 국제항행에 사용되는 해역을 영해로 포함시키고 통과통항권을 인정하지 않는 경우, (4) 12해리를 넘는 영해 주장, (5) 12해리 이원의 해역에 대한 ‘안전수역’ 등의 관할권 주장, (6) 군도국 해로 통항을 인정하지 않는 주장 등을 포함한다. The White House, “International Security Directive 49”, October 12, 1990.

주지하는 바와 같이, 동아시아에서 ‘해양’이라는 매개체는 육지를 매개로 하는 동맹보다 상호 경제적 교류와 이익구조를 통해 보다 밀접한 동맹체를 형성할 수 있는 기반이 된다. 또한 현대전의 양상은 신속한 군수지원과 항공지원 기능으로서 해양의 중요성을 여실히 드러내고 있다는 점 역시 남중국해에 대한 미국의 이익이 보다 확대될 것임을 예상할 수 있다. 이는 태평양에서의 군사적·경제적·동맹적 관계를 유지하기 위한 핵심항로로서뿐 아니라, 국제적 세력균형이라는 측면에서 남중국해의 가치를 의미한다. 따라서 미국으로서는 남중국해 지역해에서의 소극적 대응자세가 중국의 급속한 세력화와 군사 현대화 위협을 제고할 것이라는 점을 인지하고 있으며, 이는 국제법적 결과 도출에도 불구하고 확실한 지역 주도권 형성 단계까지 대중국에 대한 전략적 입장을 변경할 이유는 없다.

상술한 내용으로 보건대, 중재재판소의 판결 이후 남중국해를 둘러싸고 가장 민감하게 제기될 수 있는 활동영역은 역시 군사적 활동 범위의 확대와 관계된다. 특히, 남중국해에서의 군사적 역량을 갖춘 국가가 주변국가에게 자국의 군사역량을 직접적으로 투사(投射)할 수 있는 거점을 확보할 수 있다는 매력은 앞에서 충분히 확인한 바와 같다. 따라서 남중국해의 군사적 매력은 각국이 일종의 치킨게임(game of chicken)의 자세로 장기화될 수 있으며, 국제적 정치환경을 적절히 반영한 형태로 제로섬게임(zero sum game)으로 진행될 가능성도 배제할 수 없다.

물론 남중국해 문제가 강력한 국제적 합의를 근거로 적절한 균형을 찾아가는 방법 역시 배제할 수 없다. 그러나 이러한 균형은 ‘군사적 역량을 갖춘 국가’의 적극적 균형 도출 자세보다는, 오히려 치킨게임의 과정에서 발생할 수 있는 최악의 충돌 환경을 피하기 위한 국제사회의 자구책일 가능성이 높다. 그리고 군사적 역량을 갖춘 국가는 각각 자국의 선택(군사적 역량 강화방향)을 바꾸지 않은 상태에서 조정력을 발휘한다는 의미에서의 균형 도출일 것으로 사료된다. 이는 국가간 관계가 절대적으로 신뢰관계를 기반으로 호혜적 관계와 균형을 형성하지는 않는다는 국제관계 논리와 무관하지 않다. 다만, 어느 수위에서 조정력이 발휘될 것인가는 동아시아의 정치적 환경변화와 함께 진행될 것이다. 결국 남중국해에서 군사활동을 억제하는 것은 국가간 충돌과 함께 세력간 균형을 위한 조정을 찾아가는 과정으로 진행될 것이며, 이는 군사적 활용성을 인지한 “강대국의 본질적 야망”과 연계되어 있음은 분명해 보인다.

## IV. 결론

남중국해 판결을 통해 중재재판소는 매우 명료하고 과감하게 중국의 행위에 대한 UNCLOS 불합치성을 판단하였다. 그러나 실질적 법집행력을 갖추지 못한 재판소의 현실을 고려하면, 금번 남중국해 지역질서에 대한 기준으로 작용한 ‘국제법’은 오히려 큰 틀에서 상당한 정치적 위험성으로 다가올 가능성도 배제할 수 없다. 이는 금번 판례가 남중국해의 연안국이 아니면서도 향후 질서형성과 갈등구조에 개입될 수 있는 새로운 세력, 즉 ‘미국’에게는 ‘국제법적 근거’를 통해 활동할 수 있는 근거로 작용될 수 있기 때문이다. 미국은 금번 판례를 근거로 최소한 남중국해 핵심해역에서 중국의 일방적 관할권 행사와 군사적 역량 제고를 억제할 수 있는 근거를 확보하였고, 중국은 지역해에서의 모든 행동이 국제법 준수와 비준수의 손익을 고려하여야 하는 행위 혹은 정책추진의 불안정성에 직면하게 되었다.

그러나 중재재판소의 판결이 남중국해에서 미국의 행동을 자유롭게 할 수 있다는 해석으로 확대될 필요는 없다. ‘EEZ에서의 군사활동’에 대한 중국과 미국의 태도는 여전히 해석을 요하는 영역으로 남아 있기 때문이다. 이는 금번 판례의 다음 단계에서 예측될 수 있는 행위 충돌 양상이라고 판단된다. 이미 남중국해의 해양지형물이 영해 외에는 EEZ와 대륙붕을 향유할 수 없다고 판단된 이상, 미국의 자유항행 프로그램은 ‘EEZ에서의 군사활동’의 적법성을 둘러싸고 중국과 해법 없는 갈등 구도로 진입할 가능성이 농후하다.

물론 중재재판소의 판결은 남중국해 각 연안국의 권원과 관할권 행사 범위에 법적 기준을 제시하였고, 이를 통해 정치적 해결을 촉진시킬 수 있다는 점에서는 긍정적 평가가 가능하리라 본다. 중국의 중재재판 결과에 대한 일관된 태도에도 불구하고, 향후 남중국해에서 중국의 일방적 행위는 직접적으로는 필리핀 등 연안국과, 나아가서는 미국에 의한 강한 대응조치에 직면할 것이라는 점에서 지역구도에 대한 일련의 협력 관계를 형성할 필요성이 제기될 수밖에 없기 때문이다. 이는 그 법적 이행 여부와 관계없이, 금번 중재재판소의 판결이 남중국해 지역해에서 일방에 의한 행위가 타방에 의한 비례적 대응조치를 유도할 수 있다는 점에서는 결국은 상호 ‘자기 제한조치’로 이어질 수 있다는 점에 근거한다.

그러나 남중국해를 단순한 ‘지역해’로 고립시켜 생각할 수 없다는 점과 미

국이 최소한 중국의 ‘절대적 지역패권’을 견제할 수 있는 법적 근거를 확보하였다는 점에서는 중재재판소의 판결은 상당한 이행의 한계가 있다는 점을 부정할 수 없다. 남중국해의 현실적 통제세력인 중국과 지역 외 세력으로 남중국해에 분명한 ‘이익’을 주장하고 있는 미국 간에는 ‘강대국’과 ‘강대국’의 대립구도가 새로운 법적 근거로 사실상 정착되었다는 점에서 그렇다. 특히 미국은 중재재판소라는 기관을 통해 중국의 행위가 ‘국제법’ 위반에 해당되며, 미국은 해당 지역에서 당연한 국제법상의 권리를 향유하고 주장할 수 있다는 근거를 무기로 연안국인 중국의 이해(利害)에 개입할 수 있는 토대를 확보하였다. 이는 남중국해를 거점으로 미국이 중국의 행위에 준하는 세력 운용이 가능하게 되었다는 점과 지역해 연안국과 기존의 동맹관계를 지속할 수 있다는 점에서 행동의 독자성과 연대성을 확보하였다는 실익이 있다. 반면 중국으로서는 중재재판소 판결의 이행이 남중국해 패권과 대양진출이라는 핵심이익의 사실상 해체와 새로운 지역질서 구도로의 전환을 의미한다는 점에서 수용 가능성은 없다. 중국이 추진하는 ‘일대일로(一帶一路, One Belt One Road)’ 정책이 지역 간 협력을 기조로 한다는 점에서는 남중국해 문제가 일시적으로 ‘평화적’ 협력 구도로 유지될 수는 있다. 그러나 미국과의 국제적 균형을 꺾는 중국에게 ‘남중국해 문제’는 또 다른 지역해와 연계되는 지정학적 전략이 내재되어 있다는 점에서 수동적 지역질서의 수용적 구도로 지속될 실익은 없다.

남중국해와 같이 복잡한 긴장과 지역적 대립구도가 작동되는 사안에서 국제법적 해결은 종종 정치적 모호성을 해결할 수 있는 수단으로 작용하기도 한다. 그러나 ‘정치적 영역’과 ‘법적 해석’의 모호성이 동시에 작용하는 경우, 그리고 그 ‘모호성’이 국제규범과 정치적 대립축을 형성하는 세력간의 갈등구조를 반영하고 있을 경우, 국제법의 역할과 판단은 그 결과에 관계없이 많은 희생을 동반할 수가 있다. 국제법적인 측면에서는 판결 결과가 ‘한 축(패소축)’의 존립에 위협이 될 수 있는 경우, 그 결과에 대한 이행을 보증할 수 없다는 점에서 국제질서(규범) 전체에 영향을 미칠 수 있다. 정치적 측면에서는 국제적 해결수단에도 불구하고 패소국에 의한 현실서의 지속, 혹은 승소축에 의한 가시적 이행 의지에 따라 또 다른 ‘정치적 해결’을 피하여야 한다. 그러나 이러한 전개 양상은 기존의 ‘국제법적’ 판단까지 재해석하고 수용할 수 있는 해결방안이 포함되어야 한다는 점에서 ‘국제법적’ 및 ‘국제정치적’ 질서를 또 다시 ‘강대국’ 중심으로 형성될 것에 대한 우려를 불식시켜야 하는 부담으로 작용한다.

## 참고문헌

### 국문

- 류재갑, “21세기 미국의 신국가안보정책과 군사전략 : 선제공격 닥트린의 역사적·전략적 함의”, 『국가전략』, 제11권 제3호(2005).
- 이상현, “미국의 군사변화 전략 : 개념, 성과, 평가”, 『국가전략』, 제13권 제3호(2007).
- 양희철, “잠들지 않는 세계의 화약고 : 남중국해 분쟁”, 『해양과 문화』, vol.26(2011).
- 양희철, “조어대(센카쿠)를 둘러싼 중일 간 영유권 분쟁과 정책적 제언”, 『해양정책』, vol.1(2012).

### 영문

- M. Taylor Fravel, “The United States in the South China Sea Disputes”, paper for the 6th Berlin Conference on Asian Security (June 18–19, 2012).
- Peter Dombrowski, “America’s Third Offset Strategy : New Military Technologies and Implications for the Asia Pacific”, *RSIS Policy Report*(2015.6).
- Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, “Entering the Dragon’s Lair: Chinese Anti Access Strategies and Their Implications for the United States”, *RAND Corporation*(March 29, 2007).

### 중문

- 忻懌, “論美國南海戰略的演變及其對南海問題的介入”, 『聊城大學學報(社會科學版)』, vol.4(2016).

### 인터넷

- Cheryl Pellerin, “Hagel Announces New Defense Innovation, Reform Efforts”, US Department of Defense. <http://www.defense.gov/News/Article/Article/603658>(2016.10.15).
- Chuck Hagel, “Reagan National Defense Forum Keynote”, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, CA. <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>(2014.11.15).
- “PCA Case No 2013–19, In The Matter of the South China Sea Arbitration”, *The*

*Republic of the Philippines v. The Republic of China*, <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>. (July 12, 2016).  
US Navy · US Marine Corps · US Coast Guard, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, [http://www.jag.navy.mil/documents/NWP\\_1-14M\\_Commanders\\_Handbook.pdf](http://www.jag.navy.mil/documents/NWP_1-14M_Commanders_Handbook.pdf). (July 2007).



Abstract

## PCA Ruling on SCS : Is it a Peaceful Solution or Cause of Military Tension?

Yang Hee-Chuel \*

A unanimous Award has been issued on 12 July 2016 by the Arbitral Tribunal constituted under Annex VII to the United Nations Convention on the Law of the Sea in the arbitration instituted by the Republic of the Philippines against the People's Republic of China. The current security issues in the regional sea shall be carefully reflected to anticipate whether the Award could resolve the existing political conflict or rather will grow military tension in the region. The Award clearly directs the scope of delimiting maritime jurisdiction to coastal States in the Southern China sea, so it seems to help facilitating finding resolutions of regional disputes on maritime boundaries. On the other hand, there are several limitations in reality to implementation of the decisions included in the Award. USA could use the decisions to restrict military activities and exercise of unilateral maritime jurisdiction by China in the region, while China shall encounter guilt to illegitimacy of its activities as well as shaking the legal foundation of its policy in the region. Then the resolution of this dispute through application of international law would rather cause more political confusion. The intension of bringing the case to an international court were to resolve political difficulties. If, however, the political difficulties are not properly reflected in the legal decisions, such decision would possibly raise more political risks.

---

\* Director, Center for Maritime Policy Studies, Korea Institute of Ocean Science & Technology(KIOST).

**Key Words:** UNCLOS, South China Sea, Permanent Court of Arbitration, Spratlys Islands, Maritime Security

논문접수 : 2016년 10월 7일 | 논문심사 : 2016년 10월 14일 | 게재확정 : 2016년 10월 28일