

남중국해 해양영토분쟁, 해결책은 없는가?

구민교 (서울대학교 행정대학원)
mgkoo@snu.ac.kr

갈등의 바다 남중국해

최근 들어 남중국해 분쟁이 뜨겁게 달아오르고 있다. 중국이 파라셀 군도 해역에서 초대형 심해 석유 시추 장비를 설치하면서 촉발된 중국과 베트남의 영유권 갈등이 심해지는 가운데 베트남에서 반중국 시위가 확산되면서 수십 명의 사망자까지 발생했다. 여기에 더하여 중국은 수십이 앞은 산호섬 일대를 매립해 거대한 인공섬을 만든 뒤 군사기지로 활용한다는 계획을 밝히고 있다. 베트남과 필리핀이 거세게 반발하고 있음은 물론이다.

남중국해 도서 분쟁은 1970년대 들어 본격적으로 수면 위로 부상했다. 특히, 중국은 남중국해 도서 거의 모든 곳에서 주변 국가들과 영유권 분쟁을 벌이고 있는데, 그중에서도 스프래틀리 군도, 파라셀 군도, 스카보러 섬을 두고 벌이는 분쟁이 대표적이다. 중국은 해군력을 증강시키고 현대화하는 과정에서 해상훈련 및 해상 초계활동을 강화해왔다. 뿐만 아니라 어업지도선들을 분쟁지역에 파견하여 상대국가들을 견제하는 데 주력하고 있다. 이 과정에서 중국 해군이 베트남 및 필리핀 해군과 해상에서 대치한 사건이 다수 발생했고, 이는 곧 남중국해는 물론 동아시아 전체의 해양안보 환경을 불안하게 만들고 있다.

남중국해 해양영토분쟁이 주목받는 이유는 이 지역이 해상교통의 요충지로서, 자원의 보고로서, 그리고 주요 강대국들의 전략적 중심으로서 중요한 의미를 가지기 때문이다.

남중국해 해양영토분쟁이 주목받는 이유는 이 지역이 해상교통의 요충지로서, 자원의 보고로서, 그리고 주요 강대국들의 전략적 중심으로서 중요한 의미를 가지기 때문이다. 특히 도서 영유권 분쟁에 참가하는 약소국들을 미국이 직·간접적으로 지원하

면서 미국과 중국이 남중국해 상에서 항행의 자유(freedom of navigation)와 핵심이익(core interests)을 놓고 대립하는 점도 동아시아 지역의 안보환경을 유동적으로 만들고 있다.

남중국해의 전략적 중요성 및 해양영토분쟁 현황

남중국해는 지정학적으로 중요한 의미를 가진다. 먼저 남중국해를 둘러싼 주변 국가들에서 연안 200킬로미터 이내 거주하는 인구가 약 5억 명이 넘는다. 또한 남중국해의 도서에 대한 영유권을 가지는 것은 곧 남중국해를 경유하는 해상교통로는 물론 에너지 및 수산 자원을 확보함으로써 국가이익을 극대화할 수 있는 계기를 제공한다. 남중국해의 해상교통량은 연간 기준으로 수에즈 운하의 3배, 파나마 운하의 2배 이상이 될 정도로 빈번하다. 전체 무역량에서 차지하는 비율로 보면 중국은 약 90%, 일본과 한국은 약 80%, 말레이시아와 태국은 각각 85%와 95% 수준이 남중국해를 통해 이뤄지고 있다. 남중국해 내 분쟁해역이 아닌 곳에 매장되어 있는 것으로 확인되었거나 예상되는 원유와 천연가스 매장량만 해도 멕시코의 원유 매장량 및 유럽의 천연가스 매장량과 맞먹는다. 최근 들어 미국의 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 및 공해전투(air-sea battle) 전략과 중국의 반접근/지역거부전략(anti-access area-denial)이 남중국해에서 충돌하면서 이 해역의 전략적 중요성이 부각되고 있다.

이중에서도 최근에는 파라셀 군도를 둘러싼 중-베트남 간의 갈등과 스카보러 섬을 둘러싼 중-필리핀 간의 갈등이 고조되어 왔다. 1970년대 초까지만 해도 동·서 두 구역으로 나뉜 파라셀 군도에 대해 동쪽 Amphitrite Group은 중국이, 서쪽 Crescent Group은 베트남이 각각 점유권을 행사하고 있었다. 그러나 1974년 중국이 무력을 통해 Crescent

Group 전체를 실효적으로 지배하게 되었고, 이로 인해 베트남과의 갈등과 대립이 끊이지 않게 되었다. 한편, 스카보러 섬은 가장 높은 바위가 수면으로부터 3m밖에 되지 않기 때문에 실질적으로 사람이 거주하는 것이 불가능한 암초이다. 1957년부터 이 섬을 실효적으로 지배해온 필리핀은 최근 중국과의 해상 마찰이 빈번해지자 1992년 미 해군의 철수 이래 약 20년 만에 필리핀 서남부 해역에서 미국과의 연합해상훈련을 반복적으로 실시하는 등 중국에 대한 무력시위의 수위를 높이고 있다.

최근 들어 미국의 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 및 공해전투(air-sea battle) 전략과 중국의 반접근/지역거부전략(anti-access area-denial)이 남중국해에서 충돌하면서 이 해역의 전략적 중요성이 부각되고 있다.

최근 남중국해 해양영토분쟁의 특징 중 하나는 영유권 분쟁이 벌어지고 있는 군도 및 섬 인근 해역에서 조업 중인 타국 선박에 대한 감시 및 정찰 단계에서 충돌이 벌어지는 경우가 많다는 것이다. 또한 동중국해 등 동아시아 내 다른 해역과는 달리 미국과 중국이 남중국해에서는 직접적으로 대립하는 것도 주목할 만한 특징이다. 중국 대 필리핀, 중국 대 베트남 등의 분쟁에서 아시아 중시전략을 선언한 미국이 필리핀과 베트남을 지원함에 따라 앞으로 미국과 중국의 갈등이 고조될 개연성이 커지고 있다.

한편, 중국과 동남아시아 국가들은 남중국해 해양영토분쟁 해결을 위한 협상의 결과로 지난 2002년 11월 남중국해 당사자 간 행동선언을 채택하였다. 그러나 남중국해 도서 영유권 문제가 더 이상 악화되는 것을 방지하기 위해 구속력을 가진 행동강령을 체결하고자 하는 추가 협상과 관련하여 중국과 동남아시아 국가들 사이에서 존재하는 이견은 크게 좁혀지지 않고 있다.

오히려 중국을 비롯한 분쟁 당사국들의 자극적인 행동은 남중국해 해양영토분쟁을 악화시키고 있다. 관련국들 간의 물리적 충돌은 사상자 수 등을 기준으로 과거에 비해 약화된 것은 사실이나, 그 횟수는 더욱 빈번해지고 있다. 주변국들의 반발에도 불구하고 중국은 최근 남중국해의 80% 이상을 자국 영토로 표시한 지도를 새 여권에 인쇄했고, 남중국해 섬

과 암초 등을 관할하는 쑤샤시(三沙市)를 설립하고 행정부를 구성하여 남중국해 주변에 진입하는 외국 선박을 정선, 수색, 나포할 방침을 세웠다. 한편, 중국은 기존의 한국과 일본의 구역과 일부 중첩됨에도 불구하고 지난 2013년 11월 23일 동중국해 상에 일방적으로 방공식별구역을 선포하여 긴장을 유발시킨 바 있다. 같은 맥락에서 중국은 방공식별구역을 남중국해까지 확대하겠다고 선언했다. 이는 궁극적으로 해양에서의 중국의 핵심이익을 보호하기 위한 전략의 연장선상에 있기 때문에 상당히 공세적일 수밖에 없다.

이러한 배경 하에서 국제기구의 중재를 통해 문제를 해결하려는 노력도 등장했다. 그러나 상대국가의 동의 없이 일방적으로 제소하는 과정에서 표면적으로는 오히려 갈등이 심해지는 상황이다. 대표적인 예로 2013년 1월 22일 필리핀이 중국을 상대로 「유엔해양법협약」 상 중재재판소에 남중국해 문제 해결을 요청한 것을 들 수 있다. 필리핀이 제기한 가장 핵심적인 쟁점은 중국이 지정한 '남해 9단선'이 「유엔해양법협약」에 저촉되며, 따라서 중국이 주장하는 남중국해 도서 영유권은 국제법 위반이라는 것이다. 중국 정부는 이에 대해 수용불가방침을 명확히 했고, 공산당 기관지 인민일보도 "필리핀이 스스로 모욕을 자초하고 있다"며 격앙된 반응을 보인 바 있다.

필리핀이 제기한 가장 핵심적인 쟁점은 중국이 지정한 '남해 9단선'이 「유엔해양법협약」에 저촉되며, 따라서 중국이 주장하는 남중국해 도서 영유권은 국제법 위반이라는 것이다.

분쟁의 향후 전망

지난 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 동아시아의 해양 질서는 미국의 패권에 의해 유지되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 최근 들어 끊이지 않는 해양 분쟁 중에서 중국이 관련된 빈도와 비중이 압도적으로 많아지고 있다. 냉전 종식 이후에도 얼마동안은 미국의 막강한 해양 투사력(maritime projection power)이 동아시아 해양질서의 안정성을 제공해 왔지만 이제는 중국의 심각한 도전을 받고 있다는 징후들이 곳곳에서 발견되고 있는 것이다. 다만, 역설

적에게도 최근 중국의 공세적인 해양정책은 주변국들의 위기의식을 부추겨 미국의 동아시아 지역 '맹주'로의 복귀를 용이하게 했고, 역내 반중의식의 확산과 미국의 아시아로의 귀환은 중국외교에 큰 어려움을 주고 있다.

군사적인 해결 가능성을 배제한다면 남중국해 도서를 둘러싼 영유권 및 자원개발 경쟁의 외교적 또는 평화적 해결까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다.

군사적인 해결 가능성을 배제한다면 남중국해 도서를 둘러싼 영유권 및 자원개발 경쟁의 외교적 또는 평화적 해결까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 관련 당사국들은 현상유지 또는 단속적인 갈등의 분출을 선호하거나 최소한 그 비용이 편익에 비해 크지 않은 것으로 인식하고 있다고 판단된다. 이러한 관점에서 본다면 당분간 남중국해 해양영토 분쟁은 대규모의 물리적 분쟁을 방지하기 위한 현상유지 및 갈등 관리에 초점이 맞추어질 것으로 예상된다.

당분간 남중국해 해양영토분쟁은 대규모의 물리적 분쟁을 방지하기 위한 현상유지 및 갈등 관리에 초점이 맞추어질 것으로 예상된다.

현실주의적 관점에서 볼 때 남중국해 해양영토분쟁을 해결할 수 있는 가장 신속한 방법은 군사력을 동원하는 것이다. 그러나 중국-미국, 중국-동남아시아 국가들 간의 팽팽한 힘의 균형이 새롭게 형성되고 있는 상황에서 이는 현실적인 대안이 되기 어렵다. 반대로 동아시아 내에서는 국제해양법재판소 등 제3자의 개입이 여전히 역외국가에 의한 주권개입으로 인식되는 경향이 강하다는 점에서 남중국해 해양영토분쟁의 다자적 해결 또는 국제 레짐을 통한 해결 또한 그렇게 순탄하지 않을 것으로 보인다.

해양영토분쟁의 인화성에도 불구하고 미국과 중

국 양국 모두 상대를 완전히 제압하는 데 들어갈 군사적, 외교적 비용이 막대하다는 점을 인식하고 있기 때문에 당분간은 힘의 균형(balance of power)을 통한 억지(deterrence) 및 현상유지에 양국의 초점이 맞춰질 것으로 보인다. 지난 5월 20일~26일 중국과 러시아가 동중국해에서 사상 최대 연합 군사 훈련을 벌인 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 중러 양국은 10년 넘게 끌어온 천연가스 협상도 최근 타결했다. 이에 따라 중러가 미국 견제를 위해 '신(新)밀월'을 맞고 있다는 분석도 나온다.

남중국해 해로는 한국의 생명선으로 국익과 직결된다. 때문에 한국 정부도 남중국해 문제에 관해 보다 적극적인 목소리를 낼 필요가 있다.

동남아시아 국가들의 경우도 중국의 도발에 대해 단호하게 대처하되, 가급적 최종적인 해결은 지연시키는 방법을 선호할 것으로 예상된다. 따라서 이들 국가들에게도 물리적 해결보다 잠정적 현상유지에 남중국해 문제에 대한 접근법으로 보다 현실적인 방안이 될 수 있다.

결론적으로, 이상의 분석은 한국에게 중요한 정책적 시사점을 제공한다. 지금까지 한국 정부는 중국을 자극하지 않기 위해 남중국해 문제에 대해 침묵으로 일관해 왔다. 그러나 남중국해 해로는 한국의 생명선으로 국익과 직결된다. 이 때문에 한국 정부도 남중국해 문제에 관해 보다 적극적인 목소리를 낼 필요가 있다. 다만, 강소국으로서의 한국이 중국의 급속한 세력 팽창에 맞서 미국에게 지나치게 의존함으로써 중국과 세력균형을 유지하려는 것은 좋은 정책 대안이 되지 않는다. 중국의 궤도(China's orbit)에 빨려 들어가서도 안 된다. 따라서 남중국해 상에서 세력균형의 역학 속에 직접 뛰어들기보다는 (비록 당장 가능성은 낮지만 향후 예상되는) 외교적 또는 평화적 해결에 필요한 규범 담지자로서의 역할과 역량을 강화해야 할 것이다.