

# 동아시아 해양 분쟁과 해법: 국제법학과 국제정치학의 공동 모색

2014년 5월 2일 금요일 오후 1시 30분 - 6시  
국도호텔 튜울립홀

한국해로연구회 · 동아시아연구원 공동 주최



**한국해로연구회 · 동아시아연구원 공동 주최 컨퍼런스**

**동아시아 해양 분쟁과 해법 :  
국제법학과 국제정치학의 공동 모색**

2014년 5월 2일 금요일 오후 1시 30분 - 6시  
국도호텔 3층 튜올립홀



# 목차

회의 일정	2
참석자 약력	3
발표자료	10
제1부. 중국과 동아시아 해양분쟁	12
중국 ADIZ의 국제법적 해석과 합의	14
중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략	38
제2부. 동아시아 해양분쟁 해결방안 모색	52
한국과 IUU 어업문제: 국제법 논의 동향을 중심으로	54
동아시아 해양질서 불안정의 원인과 전망: 해양전략의 충돌과 신뢰의 빈곤	70



## 회의 일정

13:00-13:30	등 록	
13:30-13:40	환영사	이숙중 동아시아연구원 원장
13:40-15:30	제 1 부 사회자 발표자	중국과 동아시아 해양 분쟁 이숙중 동아시아연구원 원장 “중국 방공식별구역 선포의 국제법적 해석과 함의” 양희철 한국해양과학기술원 책임연구원 “중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략” 이동률 동덕여자대학교 교수
	토론자	구민교 서울대학교 교수 김기주 국방대학교 교수 이영학 한국국방연구원 선임연구원 이재현 아산정책연구원 연구위원
15:30-15:50	휴식	
15:50-17:40	제 2 부 사회자 발표자	동아시아 해양이슈의 해결방안 모색 이서향 한국해로연구회 운영위원 “한국과 IUU 어업문제: 국제법 논의 동향을 중심으로” 박영길 한국해양수산개발원 전문연구원 “동아시아 해양질서 불안정의 원인과 전망” 박영준 국방대학교 교수
	토론자	강정식 외교부 국제법률국장 김현수 인하대학교 교수 김현정 연세대학교 교수 윤석준 한국해양전략연구소 선임연구위원
17:40-18:00	종합토론 및 폐회사	

## 참석자 약력

### 강정식

강정식 국장은 현재 외교부 국제법률국장으로 재직하고 있다. 강정식 국장은 서울대학교 외교학과를 졸업한 이후 1987년 외무부에 입부하였으며, 27년간 외교부에서 주밴쿠버영사, 주인도참사관, 국제기구협력관 등을 역임하며 외교 일선에서 활약하였다. 강정식 국장은 영국 케임브리지대학교(University of Cambridge)에서 국제정치학 석사 학위를 취득하였으며, 참여 정부 시절에는 대통령 비서실에 파견되어 문화협력과장과 안보정책과장을 역임하였다.

### 구민교

구민교 박사는 현재 서울대학교 행정대학원 부교수로 재직 중이며 연구 및 교육 관심 분야는 동아시아 정치경제, 국제통상정책, 동아시아 영토분쟁 등이다. 구민교 박사는 동아시아의 여러 해양 분쟁들을 분석하고 새로운 해양질서의 가능성을 모색한 *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place* (New York: Springer, 2010)를 저술하였다. 그 밖에 *International Relations of the Asia-Pacific*, *Pacific Review*, *Pacific Affairs*, *European Journal of East Asia Studies*, *Global Asia*, *Journal of East Asian Studies* 등 유수의 국제학술지에도 여러 논문을 게재해 왔다. 구민교 박사는 서울대학교 외교학과 및 동 대학 행정대학원 졸업 후 미국 존스홉킨스대학교(Johns Hopkins University) 국제관계대학원(SAIS)에서 국제정치경제 석사를 취득하였고 2005 년에 미국 캘리포니아 버클리대학교(UC Berkeley)에서 동아시아 영토분쟁을 주제로 정치학 박사 학위를 취득하였다. 구민교 박사는 미국 서던캘리포니아 대학교(University of Southern California) 국제문제연구소(CIS), 한국학 연구소 (KSI), 및 국제관계학과(SIR)에서 박사후 연구원 및 전임강사(2005-2007 년)로 근무하였으며 연세대학교 행정학과 조교수(2007-2010 년)를 역임하였다.

### 김기주

김기주 교수는 현재 국방대학교 안보문제연구소 군사전략학과 부교수 및 국방대학교 안보문제연구소 군사전략연구센터장으로 재직 중이며 강의분야는 국가안보론, 해양안보정책론, 해양전략, 테러리즘과 대테러리즘이며 연구 및 교육 관심 분야는 동북아 군사안보, 해양안보/전략, 영토분쟁, 테러리즘, 국방정책/개혁 등이다. 김기주 교수의 최근 저서로는 『군사사상론』 (공저, 2014), 『2013-2014 동아시아 해양안보 정세와 평가』 (공저, 2014)이 있으며 논문으로는 “센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일·중 간 전쟁 발발 가능성 전망” (2013), “중국 해군력 부상의 위협성 평가” (2012) 등이 있다. 김기주 교수는 해군사관학교 국제관계학과 및 연세대 심리학과 졸업 후 미국 해군대학원에서 국가안보학 석사학위를 취득하였고 2009 년에 미국 뉴욕주립대(버팔로)에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 김기주 교수는 미국 뉴욕주립대(버팔로) 정치학과 조교 및 강사, 해군사관학교 국제관계학과 전임강사로 근무하였으며 국방대학교 안보문제연구소 국제분쟁관리 및 테러리즘연구 센터장을 역임하였다.

### 김현수

김현수 박사는 현재 인하대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이며, 주요 연구 및 교육 관심 분야는 해양법분야로 해양경계, 도서영유권, 북극 문제 등이다. 김현수 박사는 해양법 및 국제법 관련 다양한 저서, 번역서 및 논문을 발표한바 있으며, 현재는 국제수로기구 해양법 자문위원(ABLOS, IHO)으로 활동하며 동시에 한국수로학회 및 한국해사법학회 부회장으로서 그 역할을 수행하고 있다. 김현수 박사는 영국 웨일즈대학교(University of Wales)에서 박사학위를 취득하였으며, 이후 한국의 외교부, 해양수산부, 해양경찰청, 국립해양조사원 등에서 정책 및 법률 지문위원으로도 활동하고 있다.

### 김현정

김현정 박사는 현재 연세대학교 정치외교학과 조교수로 재직 중이며 연구 및 교육 관심 분야는 국제법, 해양법 및 해양정책, 환경법 등이다. 김현정 박사는 *Ocean Development & International Law*, *Annuaire français de droit international* (프랑스 국제법 연감) 등, 영어권 학술지뿐 아니라 불어권 학술지에도 해양 관련 논문을 꾸준히 게재하고 있다. 김현정 박사는 고려대학교 법과대학 및 동 대학 일반대학원 (국제법 전공)을 졸업한 후, 프랑스 정부 장학생으로 선발되어 파리 제 1 대학 판테온-소르본 대학에서 수학하였다. 동 대학에서 2005년 석사학위(국제법 및 국제기구 전공)를, 그리고 2012년 법학 박사학위(Summa Cum Laude)를 취득하였다. 김현정 박사의 박사학위 논문인 “현대의 공해자유원칙”은 2012년 프랑스 Amiral Daveluy 해양전략 논문상 박사학위논문 대상(프랑스 해군참모총장상)과 2013년 프랑스 국제법학회 Suzanne Bastid 학위논문상 특별상을 수상하였다. 2013년 제 46차 유엔 국제법 세미나를 수료하였으며, 제 68차 유엔 총회 제 6 위원회에 대한민국 정부 대표단 일원으로 참가하였다.

### 박영길

박영길 박사는 현재 한국해양수산개발원 독도·해양영토연구센터 센터장으로 재직 중이며, 연구 관심 분야는 독도와 해양법에 관한 제 문제이다. 박영길 박사는 중국어선의 불법어업, EEZ의 군사적 이용, 해수면 상승, 북극해, 해적행위 등의 주제에 대해 *American Journal of International Law*, *Korean Journal of International and Comparative Law*, *KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, *Martinus Nijhoff Publishers* 등의 학술지와 전문출판사에 논문을 게재해 왔다. 박영길 박사는 건국대학교 법학과를 졸업하고 서울대 법과대학원에서 보편적 관할권을 주제로 2009년 박사학위를 취득하였다. 박영길 박사는 영국 킬대학교(Keele University) SPIRE 에서 연구하였으며, Rhodes Academy 디플로마를 취득하고, 인하대학교 법학연구소 연구위원을 역임하였다.

### 박영준

박영준 교수는 현재 국방대학교 안보대학원 교수로 재직하고 있다. 박영준 교수의 주요 연구분야는 일본정치외교, 동북아국제관계, 국제안보 등이며, 주요 저서 및 논문으로는 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』 (공저: 동아시아재단, 2014), 『21세기 국제안보의 도전과 과제』 (공저: 사회평론, 2012), 『미일중립의 군사전략』 (공저: 한울아카데미, 2008), 『제 3의 일본』 (한울, 2008) 등이 있다. 박영준 교수는 연세대학교 정치외교학과를 졸업한 이후 서울대학교 외교학과 대학원에서 정치학 석사를 취득하고 동 대학원에서 박사과정을



수료하였으며, 일본 도쿄대학교(University of Tokyo)에서 국제정치학 박사학위를 취득하였다. 박영준 교수의 주요 경력으로는 한국국제정치학회 아시아분과 및 국방분과위원장, 미국 하버드대학교(Harvard University) U.S.-Japan 프로그램 초빙연구원, 국가안전보장회의 위기관리센터 정책자문위원, 한국정치학회 한일학술교류위원회 간사 등이 있다.

### 양희철

양희철 박사는 현재 한국해양과학기술원 책임연구원으로 재직 중이며, 해양법 영역 중 특히 해양경계획정, 심해저제도, 동북아 해양분쟁, 극지법과 정책 등을 중심으로 연구를 수행하고 있다. 양희철 박사는 해양법 및 한반도 주변수역 해양분쟁에 관한 다수의 저서와 논문을 발표하였는 바, 국제해양질서의 변화와 동북아 해양정책: 한중일 대륙붕 외측한계획정의 이론과 전략(2009), 유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안(2012), 중일 동중국해 자원개발 합의의 법적 해석과 우리나라 대응방안(2012), 한중 황해 해양경계획정에서의 고려요소와 대응방안에 관한 연구(2012), 국가면제의 예외로서 국가의 비상무적 불법행위에 관한 연구(2012), 한중일 도서관리 법제(2013) 등 다양한 영역에서 논문을 발표한 바 있다. 양희철 박사는 경희대에서 학사와 석사를 취득하고, 2006 년 국립대만대학교에서 중국의 해양경계획정에 관한 주제로 법학 박사 학위를 취득하였다. 양희철 박사는 국제해저지구 정부대표(법률자문)로 오랫동안 참여하고 있고, 국제법학회와 수로학회, 해양환경안전학회 등 대외 학술 단체에서 활발한 활동을 전개하고 있다.

### 윤석준

윤석준 박사는 한국해양전략연구소 선임연구위원이자 세종대학교 국방시스템 공학과 초빙 교수이다. 해군 수상함 전투장교로 약 30년 이상 복무하였으며, 해군사관학교 학사, 대만 푸싱강 정치연구소 석사, 영국 브리스톨 대학교 정치학 박사 학위를 이수하였다. 주로 연구분야는 지역해양안보와 중국 군사력 현대화이다. 주로 RSIS, PacNet, ISDP, East-West Center Policy Brief 그리고 China Daily 등에 발표하고 있으며, 최근 저서는 Sukjoon Yoon, "Naval Modernization in East Asia: Four Puzzles," in Geoffrey Till and Jane Chan, Naval Modernization in South-East Asia: nature, causes and consequences (Oxford: Routledge, 2014), and Sukjoon Yoon, "Sino-American Rivalry in the South China Sea: Time for the ROK to Project its Middle-Power Role", in Tran Truong Thuy and John Jenner, South China Sea (Cambridge: Cambridge University Press, 2014)이다.

### 이동률

이동률 교수는 현재 동덕여자대학교 중어중국학과 교수로 재직하고 있다. 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사학위를 취득하였고 미국 컬럼비아대학교(Columbia University) 방문학자를 역임하였다. 주요 연구분야로는 중국의 대외관계, 중국 민족주의, 소수민족 문제 등이며, 현대중국학회 편집위원장으로 활동하고 있다. 최근 연구로는 "시진핑체제 외교정책의 변화와 지속성," "China's Policy and Influence on the North Korea Nuclear Issue: Denuclearization and/or Stabilization of the Korean Peninsula?" (2010), 《중국외교 연구의 새로운 영역》 (공저, 2008), 《중국의 영토분쟁》 (공저, 2008), "중국 정부의 티베트에 대한 중국화 전략: 현황과 함의" (2006) 등이 있다.

### 이서항

이서항 박사는 현재 단국대학교 우석한국영토연구소장 겸 초빙교수로 재직 중이며 연구 및 교육 관심 분야는 해양의 국제정치, 남·북극문제, 국제안보 갈등 등이다. 이서항 박사는 1989-2010 년 기간 외교안보연구원(현 국립외교원) 교수 연구실장을 역임하면서 남극조약회의, 유엔 아태지역군축회의, 핵확산방지조약(NPT) 평가회의 등에 정부대표로 참가하고 2005-2006 년에는 남극해양생물자원보존협약(CCAMLR) 총회의 의장직을 수행하였다. 이 박사의 논문은 "Korean Maritime Capacity Building"등 100 여 편을 포함하며 *Global Ocean Politics*, 《북극의 도전과 한국의 대응》 (연세대 동서문제연구원 출간) 등 10 여 권의 저서를 공동 편집하였다. 이 박사는 서울대학교 정치학과 및 동 대학원 졸업 후 미국 Kent 주립대학교에서 정치학 박사를 취득했으며, 캐나다 Dalhousie 법과대학에서 Killam 기금 수혜자로서 박사 후 연구원을 지냈다. 이 박사는 한국해로연구회장(2002-2010), 유엔체제학회회장(2005-2008), 아태안보협력이사회(CSCAP) 한국위 공동의장(2004-2010) 등을 지냈으며 주 뭄바이 총영사(2010-2012)를 역임하였다.

### 이숙중

이숙중 원장은 현재 동아시아연구원 원장과 성균관대학교 행정학과 및 국정관리대학원 교수, 대통령 국가안보자문단 위원을 겸임하고 있다. 이숙중 원장의 주요 연구분야는 한국과 일본의 시민사회와 민주주의, 정치경제, 정책여론 등이며, 주요 저서 및 논문으로는 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』 (편: EAI, 2012), "South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy" (EAI Asia Security Initiative, 2012), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia* (Co-ed: Palgrave Macmillan, 2011), "The Demise of 'Korea Inc.': Paradigm Shift in Korea's Developmental State" (*Journal of Contemporary Asia*, 2006) 등이 있다. 이숙중 원장은 미국 하버드대학교(Harvard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였으며, 주요 경력으로는 세종연구소 연구위원, 미국 브루킹스 연구소(Brookings Institute) 객원연구원, 미국 존스홉킨스대학교(Johns Hopkins University) 국제대학원 교수강사, 독일 세계지역연구소(German Institute for Global and Area Studies) 방문교수 등이 있다.

### 이영학

이영학 박사는 현재 한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구원으로 재직하고 있다. 이영학 박사의 주요 연구분야는 중국의 대외전략이며, 주요 저서 및 논문으로는 "북한의 세 차례 핵실험과 중국의 대북한 정책 변화 분석" (『국제정치논총』, 2013), "중국 시진핑 체제의 출범과 대외정책 전망" (『아태연구』, 2013), "중국공산당 대외전략의 변화, 특징 및 전망: 개혁개방이래 역대 당대회 정치보고를 중심으로" (『현대중국연구』, 2012), "중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로" (『중소연구』, 2012) 등이 있다. 이영학 박사는 한양대학교 중어중문학과를 졸업한 이후 중국 북경대학교(Peking University) 국제관계학원에서 석사 및 박사 학위를 취득하였다. 이영학 박사의 주요 경력으로는 외교통상부 동북아시아국 중국정세분석팀 선임연구원, 성균관대학교 성균중국연구소 연구교수, 한양대학교 강의교수 등이 있다.

## 이재현

이재현 박사는 현재 아산정책연구원의 지역연구센터 연구위원과 대외협력 실장을 겸임하고 있다. 이재현 박사의 주요 연구분야는 동남아시아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 주요 저서 및 논문으로는 “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (『동아연구』, 2012), “Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (*IFANS Review*, 2011), “East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception” (『세계지역연구논총』, 2010), “Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future” (*IFANS Review*, 2009), “Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation” (*Korea Observer*, 2008) 등이 있다. 이재현 박사는 연세대학교 정치외교학과를 졸업한 이후 동 대학교 대학원에서 정치학 석사학위를 취득하고, 호주 머독대학교(Murdoch University)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 이재현 박사의 주요 경력으로는 한국동남아연구소 선임연구원, 국립외교원 외교안보연구소 객원교수 등이 있다.

\* 참석자 약력은 가나다 순으로 소개되어 있습니다.





## 발표자료



## 제1부

### 중국과 동아시아 해양 분쟁





# 중국 ADIZ 의 국제법적 해석과 합의

양희철, 한국해양과학기술원

목차
<p><b>1. 서론</b></p> <p><b>2. 공역질서와 방공식별구역</b></p> <p>(1) 공역에 대한 질서</p> <p>(2) ADIZ 의 개념과 국가관행</p> <p>(3) 유사개념</p> <p><b>3. ADIZ 에 대한 국제법적 해석과 중국의 ADIZ 설정 근거</b></p> <p>(1) ADIZ 를 둘러싼 국제법적 해석</p> <p>(2) 중국 ADIZ 설정의 법적 근거</p> <p><b>4. 중국 ADIZ 의 내용과 동북아 안보에 미치는 영향</b></p> <p>(1) 중국 ADIZ 의 내용</p> <p>(2) CADIZ 설정의 실익과 동북아 안보에의 영향</p> <p><b>5. 결론 : 시사점 및 대응방향</b></p> <p>(1) 우리나라 CADIZ 대응과 평가</p> <p>(2) 동북아에서 ADIZ 의 문제점과 개선방향</p>

## I. 서론

중국이 2013 년 11 월 설정한 방공식별구역(ADIZ: Air Defense Identification Zone)을 둘러싸고 국제사회의 동북아 분쟁 확산에 대한 우려의 소리가 높다. 중국의 ADIZ 설정에 대응하여 한국은 KADIZ 의 확대 조정 조치를 취하였고, 미국과 일본은 중국의 ADIZ 설정 조치를 거부한다는 의사를 분명히 하였다.<sup>1</sup>

전통적 의미에서의 국가관할권은 영토와 영해, 영공을 포함하는 것이다. 그러나 20 세기 이후 급속하게 전개되는 과학 기술 발달과 함께 국제사회는 관할권 확장을 위한 다양한 국제법적

<sup>1</sup> 중국의 동중국해 ADIZ 설정에 대하여 미국 국무장관은(John Kerry) “the United States does not recognize that zone and does not accept it. The zone should not be implemented, and China should refrain from taking similar unilateral actions elsewhere in the region, and particularly over the South China Sea”라고 중국의 동중국해 ADIZ 뿐 아니라, 남중국해 등으로의 확대 가능성에 대하여 분명한 반대 입장을 보이고 있다. Robert Dujarric, China’s ADIZ and the Japan-US response (The Diplomat, Dec. 7, 2013); SERAFETTIN YILMAZ, China’s ADIZ in the East China Sea (E-International Relations, JAN 8 2014) 참조.

규범을 도입하였고, 이는 유엔해양법협약(UNCLOS)을 통한 EEZ 제도의 도입의 계기로 작용하였다. 해양에서의 관할권 외연 확장이 국제법적 합의와 국내법적 수용을 통해 형성되었다면, 공역(空域)에서는 안보 등의 국가 이익과 결부되어 새로운 통제영역을 확보하려는 노력이 일부 국가를 중심으로 형성되어 왔다. 이의 대표적인 것이 방공식별구역이다. 따라서 ADIZ 는 유엔해양법협약 보다 먼저 논의되었으나, 사실 국제사회의 양자에 대한 규범 형성을 위한 접근과 시도는 상당부분 시대적 궤를 같이 하고 있으며, 그 수요 역시 국제사회의 기술발전 속도에 반응하기 위한 현실적 위협으로부터 국가 안위를 확보하려는 데서 출발하였다. 이는 ADIZ 의 설정과 운용의 문제는 국제법상 국가의 안보이익, 유엔해양법협약상의 연안국 권리와 EEZ 에서 상공비행의 자유 등의 문제와 연계되어 해석될 필요가 있다는 것을 의미한다.

이에, 본 논문에서는 공역에 대한 국제규범과 함께 ADIZ 를 둘러싼 국가관행을 먼저 살펴보고, ADIZ 에 대한 국제법적 태도와 중국 ADIZ 설정의 법적 근거를 살펴보도록 한다. 또한 중국 ADIZ 설정이 동북아 안보에 미치는 영향과 향후 동북아에서의 ADIZ 에 대한 대응방향을 우리나라의 입장에서 제시하고자 한다.

## II. 공역질서와 방공식별구역

### 1. 공역에 대한 질서

공간(Air space)에 대한 명확한 법적 정의는 없다. 다만, air space 가 소유물의 대상이 아니라는 점에서 무주물(res nullius)이 아닌 공동의 사용물(res communis)라는 점에 대하여는 많은 국가들의 국내법<sup>2</sup>과 판례<sup>3</sup>를 통해 인정되어 왔다. 이 중 1914 년 프랑스 Seine 지방 민사법원과 1983 년 미국 고등법원은 공통적으로 토지 소유권이 가져오는 지상 소유권을 일정 범위까지로 제한적으로 인정하고, 그 이상의 공간에 대하여는 공중의 자유를 인정하였다는 점에서 상술한 국내법과 판례의 발전 경향을 대표하고 있다고 판단된다.

상부 공간에 대하여 소유권과 공적 규율 분야를 적절하게 조화하였던 국내법과 마찬가지로, 공간 사용을 둘러싼 국가간 논의 역시 유사한 태도로 형성되었다. 공간에 대한 국가간 논쟁은 1783 년 몽골피에(Montgolfier) 형제의 발룬(balloon) 비행이 있던 후 지속되었는데,<sup>4</sup> 세계대전

---

<sup>2</sup> 예컨대, 1958 년 미국 연방항공법(Federal Aviation Acts), 프랑스의 1957 년 민간항공법(Code de l'aviation civile) 등 참조. 프랑스의 관습법과 Coutume de Paris 제 187 조는 *Cujus est solum*(Whose is the soil, his it ought to be up to the heavens)법칙을 그대로 수용하여 “토지를 소유한 자는 지상, 지하에 대한 권리와...어떤 법적 행위도 할 수 있는 바, 이에 반한 주장은 있을 수 없다”고 명시하고 있다. 다만, 이러한 태도는 제 1 차 대전과 제 2 차 대전을 거치면서 중요한 변화를 보이는 바, 1957 년의 민간항공법에서 토지 위를 통과하는 비행권은 토지 소유자의 권리 행사에 방해가 되지 않는 한 비행 운항권자 책임 하에 인정될 수 있도록 하고 있다. 박원화, *국제항공법*(서울: 한국학술정보, 2012), p.39.

<sup>3</sup> 공간에 대하여 공적 사용을 인정해 온 판례는 많은 국가를 통해 찾아 볼 수 있다. 예컨대, 영국에서는 1815 년 *Pickering v. Rudd Case*에서는 공중으로 발사된 총알 풍선의 무해통과는 사적 소유 토지 위를 통과할지라도 소유권을 침해하는 것이 아니라는 판결을 하였는 바, 이는 공간에 대한 절대적 소유권을 의미하는 *Cujus est solum* 의 증대한 변화를 의미하는 것이었다. George B. Logan, “Aviation and the Maxim Cujus Est Solum,” 16 St. Louis L. Rev. 303 (1931), p.307.

<sup>4</sup> *op.cit.*, pp.307-309.

이전까지의 대체적인 시각은 민간항공기의 자유비행은 허용한다는 것이었다. 그러나 제 1 차 대전이 종료된 후 체결된 1919년 파리협약 (Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation)<sup>5</sup>은 보편화된 관습 국제법으로 확립된 영공주권을 제 1 조에 규정하면서도 협약 당사국에게만 무해 항행권을 인정하고, 협약 당사국이 아닌 국가에 대하여는 무해 항행권(innocent passage)을 부여하지 않았다.<sup>6</sup>

제 2 차 대전 이후, 국제사회의 항공기에 대한 인식은 제 1 차 대전과 달리 군사적 효용성과 함께 교통수단의 측면에서 상당한 주목을 받았다. 이에 파리협약의 당사국이 아니었던 미국을 주도로 국제항공제도의 완전한 자유가 도입되어야 한다는 견해가 대두되었다. 그러나 1944년 채택된 국제민간항공에 관한 시카고 협약(Chicago Convention on International Civil Aviation)<sup>7</sup>은 영공에 대한 완전하고 배타적 주권 원칙을 확인하면서도(제 1 조), 무해항공의 자유를 부인함과 동시에 정기 민간항공기와 비정기 민간항공을 구분하여(제 5 조), 전자에 대하여는 양자협정에 따라 처리하도록 규정하였다.<sup>8</sup> 시카고 협약은 파리협약과 마찬가지로 제 1 조를 통해 “The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory(밑줄은 저자 임의 표기)”로 규정, 영공에 대한 주권이 국제관습법상의 원칙임을 수용하고 있으면서, 영공에 대한 배타적 주권을 주장하는 제 5 조를 “각 체약국”에 대하여만 적용되도록 하고 있다는 점에서 항공기의 무해통과권은 여전히 관습법상의 권리로 인정되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 시카고 협약의 비당사국은 배타적 영공원칙의 제한을 규정한 제 5 조를 거부할 수 있기 때문이다.

주목할 만한 것은, 파리 협약과 마찬가지로 시카고 협약 역시 “공간(airspace)”에 대한 정의 혹은 그 상공의 한계, 즉 수직적 한계에 대하여는 여전히 침묵하고 있다는 사실이다. 공간에 대한 수직적 범위(혹은 한계)에 대한 각국의 태도 역시 분명하지 않으며,<sup>9</sup> 이에 대하여는 현재 UN

<sup>5</sup> 1919년 10월 13일 채택되었고, 1922년 7월 11일 발효하였다.

<sup>6</sup> Paris 협약은 제 1 조를 통해 “The High Contracting Parties recognise that every Power has complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory. For the purpose of the present Convention, the territory of a State shall be understood as including the national territory, both that of the mother country and of the colonies, and the territorial waters adjacent thereto.(밑줄은 저자 임의 표기)”고 규정하고 있다. 이는 제 2 조가 “Each contracting State undertakes in time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting States, provided that the conditions laid down in the present Convention are observed. Regulations made by a contracting State as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting States shall be applied without distinction of nationality.”로 규정하여, 영공주권에 대하여는 협약 당사국에 관계없이 모든 주체의 권리로 확인하는 태도를 취하면서, 무해항행에 대하여는 체약국에 대하여만 승인하는 태도를 취하고 있다. 이는 협약이 영공주권의 원칙에 대하여는 이미 제 1 차 대전 이전에 확립된 관습법으로 확인하는 선언적 태도를 취하였다는 반증이기도 하다. 이에 대하여는 Bin Cheng, *The law of international air transport*(Library of world affairs: London, 1962), p.120. 파리협약은 이후 1929년 개정되었는데, 수정안 제 3 조는 평화시에 예외적인 경우에는 타국의 항공기가 자국 영공에서 비행하는 것을 잠정 정지 혹은 금지할 수 있도록 하고 있다. 또한 제 15 조는 ‘지정항로 비행’ 혹은 ‘국가안전’을 이유로 항공기 불시 착륙 요구 등 영공주권을 대폭 강화하고 있다. Myers S.McDougal. ET AL., *Law and Public Order in Space* 262(1963).

<sup>7</sup> 시카고 협약은 1944년 채택되고 1947년 발효되었다.

<sup>8</sup> 시카고 협약 제 6 조.

<sup>9</sup> 예컨대, 호주의 1998년 Space Activities Act, 독일의 Air Navigation Law(1959년 제정, 1961년 개정), 러시아는 1957년 Sputnik 발사 이전에는 국가 주권의 무제한 한계를 주장하였으나, 발사 이후에는 우주에 대하여 국가주권을 주장할 수 있는 국가는 없다는 태도를 보이고 있다. Myers S.McDougal. ET AL., *Law and Public Order in Space* 233(1963). 영국 역시 상공의 수직적 한계에 대하여는 명확한 규정이 없으며, 미국은 airspace에 대한 배타적 주권을 주장하면서도, airspace에 대한 용어 정의를 하고 있지 않다. Dean N. Reinhardt, “The Vertical Limit of State Sovereignty,” McGill University(2005), pp.18-24.

Committee on the Peaceful Uses of Outer Space에서 검토 중에 있으며, 본 논문의 주제와 직접적 연계성이 없다는 점에서 논의를 생략한다.

## 2. ADIZ의 개념과 국가관행

상술한 파리 협약과 시카고 협약으로 보건대, 영공에 대한 국가의 배타적 주권은 국제관습법상의 권리로 인정되고 있다. 다만, 이들 협약은 동시에 영수(territorial waters)의 외측 수역, 즉 공해의 상공에 대하여는 국가주권이 적용되지 않는다는 것을 시사하고 있다. 국가의 주권 범위가 내수와 영해, 군도수역의 상공, 해저 및 하층토까지 미친다는 규정은 1958년 영해에 관한 협약과 1982년 유엔해양법 협약을 통해서도 규정되어 있다.<sup>10</sup> 이는 Cooper 교수가 지적한 바와 같이, “영공은 그 하층 국가의 주권에 복종”한다는 것에 대한 국제법적 원칙의 선언이면서, 공간의 법적 성질은 연결하는 육지 혹은 수역의 법적 성질에 따라 결정된다는 것을 의미한다.

그러나 영공과 공역에 대한 항공 및 해양관련 규범에도 불구하고, 영해 외측 상공, 즉 공역에 대한 연안국의 권리 범위에 대하여는 여전히 명확하지 않다. 이미 다수의 국가가 영해 외측의 해역, 즉 자국의 EEZ 상공 혹은 공해 상공에 대하여 방공식별구역을 설정하고 있는데, 이들 국가의 국제법적 근거와 해석 그리고 설정의 관행 행태가 일치하지 않고 있다는 것이 이를 반증한다. 이는 파리 협약과 시카고 협약, 1958년 협약이 해양을 좁은 영해와 넓은 공해로 구분한 것과 달리 유엔해양법협약은 영해외측에 연안국의 주권적 권리가 행사되는 EEZ를 설정하고 있다는 점에서 과거의 협약 규정으로 제한되어 해석될 수 없다는 것과는 무관하지 않다.

연혁적 측면에서, 방공식별구역은 제 2차 대전과 한국전쟁 이후, 특히 냉전시대 소련의 위협으로부터 자국의 안전을 확보하기 위하여 설정되기 시작하였다. 1950년과 1951년 미국과 캐나다는 대서양과 태평양 지역에 ADIZ를 설정하였는 바, 미국은 자국 영토의 안전이익을 고려하여 연안 해역의 상공 일정 범위를 방공식별구역으로 설정하고, 모든 외국 항공기는 해당 구역에 진입하기 전에 통보하고 허가를 받도록 하였다.<sup>11</sup> 미국의 ADIZ는 현재 4개 지역(미국 연안, 알래스카, 괌, 하와이)에 설정되어 있으며, 그 범위는 대서양 연안에서 310해리, 태평양 연안에서 310해리, 멕시코만에서 120해리로 해역별 목적에 따라 달리 설정되어 있고, 하와이와 괌은 각각 335해리와 225해리 범위로 설정되어 있다. 미국의 ADIZ는 북미항공우주방위사령부(North American Aerospace Defense Command, NORAD)와 미국연방항공청(Federal Aviation Administration, FAA)가 공동으로 관리하고 있으며, 국가 안보에 위협이 될 경우를 전제로 해당 항공기를 퇴각시키거나 요격하게 된다.<sup>12</sup> 미국의 ADIZ는 9·11 테러 이후 영공안전에 대한 관심이 제고되면서, 메릴랜드주 볼티모어와 워싱턴 DC를 대상으로 추가 ADIZ가 설정되었다.<sup>13</sup> 캐나다는 1951년 태평양과 대서양 그리고 북부 연안을 대상으로 ADIZ를

<sup>10</sup> 1958년 영해에 관한 협약 제1조와 2조; 유엔해양법협약 제2조.

<sup>11</sup> 미국의 초기 ADIZ 설정에 대하여는 Brunson MacChesney, INTERNATIONAL LAW SITUATION AND DOCUMENTS 1956, Vol. LI(Washington: US Government Printing Office, 1957) 참조.

<sup>12</sup> 김한택, 방공식별구역과 공해상공의 법적 지위, 유엔해양법협약 발효 20주년 기념 심포지엄 자료집(2014. 4.18), p.31.

<sup>13</sup> 9·11 테러의 영향으로 미국 워싱턴 DC를 중심으로 Washington, DC Metropolitan Area Flight Restriction Zone(FRZ), Special Federal Aviation Regulation 94(SFAR 94), Washington, DC Metropolitan Air Defense Identification Zone(DC.ADIZ) 등 세 개의 제한 조치가 운용되고 있다. Michael W. Brown, Airspace Obstacles and TFR Trivia, FAA Aviation News(Nov.-Dec., 2003), pp.4-5.

설정<sup>14</sup>하였으며, 지역적으로는 태평양과 대서양에서의 미국 Contiguous ADIZ 와 연결하고 있다. 캐나다는 특히 자국 ADIZ 를 통과하여 기타의 지역으로 비행하는 모든 항공기에 대하여도 식별을 요구하고 있다는 점이 특징이다.<sup>15</sup> 미국과 캐나다가 인접 해역을 중심으로 설정하고 있는 것에 반하여, 인도는 육지 영토를 중심으로 총 6 개의 ADIZ 를 설정하고 있으며, 중국과는 육지 경계선을 한계로 ADIZ 가 설정된 것이 특징이다.<sup>16</sup>

상술한 국가 외에, 현재 전세계적으로는 호주, 한국, 일본, 중국, 미얀마, 아이슬란드, 영국, 스웨덴, 오만, 필리핀, 대만, 태국, 터키, 프랑스(알제리), 독일, 이태리, 쿠바, 핀란드, 그리스, 그린란드, 리비아, 파나마, 베트남, 쿠바, 파키스탄 등이 ADIZ 를 설정하여 운영 중에 있으며, 이들의 설정은 지속되는 안보이익에 근거하고 있다.<sup>17</sup>

한편, 많은 국가의 관행에도 불구하고 ADIZ 의 정의에 대하여는 통일되어 있지 않다. 다만, ICAO 의 협약 제 15 부속서(Aeronautical Information Services)에 대한 Standards and Recommended Practices for Aeronautical Information Services 는 ADIZ 를 “Special designated airspace of defined dimensions within which aircraft are required to comply with special identification and/or reporting procedures additional to those related to the provision of air traffic services (ATS)”으로 정의하고 있다. 반면, 미국의 Code of Federal Regulations(CFR)의 Title 14(Aeronautics and Space), Chapter I (Federal Aviation Administration Department of Transportation)은 ADIZ 를 “an area of airspace over land or water in which the ready identification, location, and control of civil aircraft is required in the interest of national security”로 정의하고 있다.<sup>18</sup> ADIZ 의 생성 배경과 목적으로 보건대, 미국에서 정의하는 바와 같이 그 목적은 ‘국가안보’의 측면에서 접근되고 있다고 해석되는 것이 타당하다.

<sup>14</sup> DAVID F. WINKLER, SEARCHING THE SKIES: THE LEGACY OF THE UNITED STATES COLD WAR DEFENSE RADAR PROGRAM (June 1997), [http://www.fas.org/nuke/guide/usa/airdef/searching\\_the\\_skies.htm](http://www.fas.org/nuke/guide/usa/airdef/searching_the_skies.htm) 참조. For a description of the boundaries of the American coastal ADIZs, INTERNATIONAL FLIGHT INFORMATION MANUAL, <http://www.faa.gov/ats/aat/ifim/ifim0104.htm> 참조.

<sup>15</sup> Air Defense Identification Zone (North America). [http://en.wikipedia.org/wiki/Air\\_Defense\\_Identification\\_Zone\\_\(North\\_America\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Air_Defense_Identification_Zone_(North_America)) 참조. 미국의 경우 ADIZ 의 절차는 민항기에만 적용되며 미국방부 지침 등은 군용기는 특별한 함의가 없는 한 타국 영공으로의 진입 의도가 없을 경우, 동 국가의 절차(ADIZ)에 응할 필요가 없다고 기술하고 있다. Department of Defense Instruction Number 4540.01 6.4 : “(Operations in Foreign Air Defense Identification Zones (ADIZs)). ... Military aircraft transiting through a foreign ADIZ without intending to penetrate foreign sovereign airspace are not required to follow these procedures.”; “...in the United States, ADIZ applies only to commercial aircraft intending to enter United States airspace... Accordingly, U.S. military aircraft not intending to enter national airspace should not identify themselves or otherwise comply with ADIZ procedures established by other nations, unless the United States has specifically agreed to do so.”. U.S. Navy’s Commander’s Handbook on the Law of the Naval Operations, Williams 2007, pp.95-96.

<sup>16</sup> REVISED AIR DEFENCE IDENTIFICATION ZONES 참조.

<sup>17</sup> Peter A. Dutton, “Caelum Liberum: ADIZ Outside Sovereign Airspace,” *American Journal of International Law* 103:4 (October 2009): 691; Xinhua, “Xinhua: Defense Ministry Spokesman Responds to ADIZ Questions,” November 23, 2013. OSC ID: CHR2013112331229959. <http://www.opensource.gov>; David A. Welch, “What’s an ADIZ? Why the United States, Japan, and China Get It Wrong,” *Foreign Affairs*, December 9, 2013. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140367/david-a-welch/whats-an-adiz>; Elizabeth Cuadra, “Air Defense Identification Zone: Creeping Jurisdiction in the Airspace,” *Virginia Journal of International Law* 18 (1977-78): 485; Ruwantissa Abeyratne, “In search of theoretical justification for air defence identification zones,” *Journal of Transportation Security* (September 2011).

<sup>18</sup> Title 14 –Chapter 1 (Federal Aviation Administration, Department of Transportation - Subchapter F (Air Traffic and General Operating Rules –Security Control of Air Traffic) –art 99 (Security Control of Air Traffic) –subpart B (Designated ADIZs).

각국의 ADIZ 설정이 자국이 자체 설정하여 운용되었던 것과 달리, 한국 ADIZ의 시작은 1951년(3월 22일) 미국 공군(태평양, 제5공군)이 극동 방위를 목적으로 설정한 데서 출발하였다. 당시 미국 태평양 공군사령부가 설정한 ADIZ는 우리나라를 비롯하여 일본(3개 지역), 대만 등 5개 지역으로 분할되어 있었다.<sup>19</sup> 이 KADIZ는 2008년 관련법에 근거한 고시, 그리고 2013년 국방부 고시를 통해 개정되기 전까지 그대로 유지되었으며, 일부 지역에서는 분명한 우리 영공임에도 불구하고 JADIZ의 범위에 속해 있는 등 문제를 야기하고 있었다. 1951년 설정된 KADIZ는 2008년 제정된 《군용항공기 운용 등에 관한 법률》에 따라 국내법적 근거를 갖게 되었고, 해당법은 제9조를 통해 “국방부장관은 방공식별구역을 설정하여 관리한다.”고 규정, 국방부 장관은 동법 시행령 제2조 제2항에 근거하여 2008년 7월 31일 한국방공식별구역을 설정한 바 있다.<sup>20</sup> 한국의 2008년 KADIZ는 그 범위에 있어서 육지영토와 영공, 영공 외측의 공역을 포함하는 형태로 설정되어 있으며, 그 북쪽 한계는 39°00' N, 123°30' E, 북위 39°00' N, 133°00'를 직선으로 연결한 곳까지 형성되어 있다는 점에서 남북한 간 설정된 군사분계선을 넘어서 설정되어 있었다.

한국의 ADIZ는 2013년 중국의 ADIZ 설정에 대한 대응조치로 확대 조정되었다.<sup>21</sup> 2013년 KADIZ는 2008년 KADIZ와 비교할 때, 중국과는 남부해역에 대하여 그리고 일본에 대하여는 남동부 해역을 중심으로 확대·조정되었는 바, 기본적으로 ICAO가 설정한 FIR(비행정보구역, Flight Information Region)과 일치되게 조정하였다. 다만, 기타의 지역은 2008년 KADIZ를 그대로 유지하였는 바, 그 북쪽 KADIZ의 한계는 여전히 인천 FIR을 초과하는 범위, 즉 북한의 일부 범위를 포함하는 형태를 유지하고 있다.

일본의 JADIZ 역시 1951년 미국 공군에 의해 설정되었으며, 그 범위는 1969년 일본이 연안에 대한 제공권을 회복한 때까지 지속되었다. 일본은 1969년 《방공식별권에서의 비행요령에 관한 훈령》을 공포하고,<sup>22</sup> 제2조를 통해 방공식별구역의 범위를 설정하고 있다. 1972년 개정 훈령에서는 오키나와 지역에 대한 ADIZ를 추가 설정하였으며, 이어도 주변수역이 일본의 ADIZ에 포함된 것 역시 이때부터이다. 일본은 대만의 ADIZ에 의해 침범당하고 있다고 주장한 요나구니(与那国島) 영공에 대하여 대만에 요청한 조정이 받아들여지지 않자, 2010년 일방적으로 해당 섬의 주변 14해리까지 ADIZ 범위를 확대시킨 바 있다.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> 서영득, 한국방공식별구역의 법적 지위와 문제점, 저스티스, 통권 제86호(2005), p.177.

<sup>20</sup> 한국 국방부 고시 제 2008-27호의 내용은 다음과 같다: 1. 한국 방공식별구역의 범위는 아래와 같다.

가. 구역: 북위 39°00' 동경 123°30' - 북위 39°00' 동경 133°00'; 북위 37°17' 동경 133°00' - 북위 36°00' 동경 130°30'; 북위 35°13' 동경 129°48' - 북위 33°00' 동경 127°00'; 북위 33°00' 동경 124°00' - 북위 37°00' 동경 124°00'; 시작점. 나. 고도: 지표 ~ 무한대. 2. 위 구역으로 진입하거나 구역 내에서 운항하는 모든 항공기는 국방부장관에게 위치보고를 하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 관제공역에서 비행하는 경우 사전에 비행계획을 제출하고 제출한 비행계획에 따라 비행하는 경우에는 위치보고를 생략한다(밑줄 임의 표기).

<sup>21</sup> 국방부 고시 제 2013-449호의 내용은 다음과 같다: 1. 한국 방공식별구역의 범위는 아래와 같다. 가. 구역: 북위 39° 00' 동경 123° 30' - 북위 39° 00' 동경 133° 00'; 북위 37° 17' 동경 133° 00' - 북위 36° 00' 동경 130° 30'; 북위 35° 13' 동경 129° 48' - 북위 34° 43' 동경 129° 09'; 북위 34° 17' 동경 128° 52' - 북위 32° 30' 동경 127° 30'; 북위 32° 30' 동경 126° 50' - 북위 30° 00' 동경 125° 25'; 북위 30° 00' 동경 124° 00' - 북위 37° 00' 동경 124° 00'; 시작점. 나. 고도: 지표 ~ 무한대(밑줄 임의 표기).

<sup>22</sup> 방위청 훈령 제 36호(1969년). 훈령은 이후 1972년, 1973년, 2002년, 2006년, 2007년, 2010년 개정되었으며, 개정에 따라 일부 지역은 JADIZ가 확대되었다.

<sup>23</sup> 일본 방위청 훈령 제2조 제2항.

상술한 내용으로 보건대, 국제적으로 방공식별구역 설정에 관한 통일된 규정은 없으며, 자국의 안보적 필요와 능력에 따라 설정하고 있다. 미국 방공식별구역의 경우 일부 지방은 해안선에서 외측으로 약 200 해리까지 연장되어 있는 반면, 대서양 상의 캐나다 ADIZ 의 경우 최대 250 해리까지 연장되어 있기도 한다. 구체적 사례로 보건대, 각국의 ADIZ 설정은 일정 정도 승인되는 형태로 이루어지고 있으며, 또한 기타 국가 및 국제조직의 반대를 받고 있지는 않다. 일부 국가는 ADIZ 설정하고 있지는 않으나, 유사한 경보제도를 두고 있는 경우도 있다. 그렇다고 ADIZ 설정이 타국에 의한 준수 혹은 ADIZ 내 진입하여 군사행동을 하지 않는다는 보장의 수단을 의미하지는 않는다. 즉, 설정과 함께 유지를 위한 수요에 직면하게 된다. 실제, 2006 년 10 월, 러시아 폭격기 2 대가 북미 ADIZ 를 진입하여 미국 영공에 임박하였을 때, 북미 방공사령부는 미국과 캐나다 전투기 6 기를 출격시켜 근거리 통제를 실시, 러시아 폭격기가 회항한 바 있다. 2010 년 3 월 24 일에는 핵무기 탑재 능력이 있는 러시아 160 초음속 폭격기 2 기가 영국 Hebrides 군도(스코틀랜드 서부 대서양에 위치) 상공에 출현한 뒤, 영국 황실 공군 제 111 중대의 2 기가 출격, 북 아일랜드 연안을 따라 비행하고 있던 러시아 폭격기를 근거리 추격하였으며, 러시아는 북방으로 벗어나 회항한 바 있다.<sup>24</sup> 이는 ADIZ 의 설정이 국가의 일방적 선언에 의존함에도 불구하고, 그 범위는 연안국의 관리 능력과 연계되어 설정되어야 함을 의미한다.

국가의 관행으로 보건대, ADIZ 는 국가 안보 및 군사적 목적으로 시행되었고, 통일된 행태는 아니나 일반적으로는 자국 육지에 연접한 해역의 상공을 대상으로 설정하여 왔다. 그렇다면, ADIZ 가 설정되는 지역은 연안국에 인접한 해역을 대상으로 설정에 제한적이며, 육상을 대상으로 설정될 수는 없는가? 이에 대하여는 각국의 ADIZ 설정 사례를 통해 해석될 수 있으나, ADIZ 의 국제법적 규범이 없다는 점에서는 설정의 기준을 제시하거나 추세를 설명하는 것은 불가하다고 판단된다. 예컨대, 미국의 경우 9·11 사건을 계기로 워싱턴 D.C.를 중심으로 ADIZ 를 설정한 바 있다는 점에서 ‘연안국’의 입장보다는 안보적 수요에 따라 설정 구역이 취사(取捨) 된다는 것을 알 수 있다. 반면, 중국은 ADIZ 가 연안국 영해 외측의 공역에 설정되는 것으로 해석하고 있다.

### 3. 유사개념

#### (1) 비행정보구역

ADIZ 와 달리 FIR 은 비행 중에 있는 항공기에 안전하고 효율적인 운항에 필요한 각종 정보를 제공하고, 항공기 사고가 발생할 때는 수색 및 구조업무를 책임지고 제공할 목적으로 ICAO 에서 분할·설정된 공역이다. ICAO 의 FIR 은 따라서 국경이나 영공, 영해 등의 주권적 개념과는 관계없이 항공교통의 유통과 안전을 확보하기 위하여 설정하도록 되어 있다. FIR 의 명칭이 국가 명칭을 사용하지 않고 비행정보 업무를 담당하는 센터 명칭을 그대로 사용하는 것 역시 이러한 이유 때문이다. 한국의 FIR 은 원래 대두 FIR 이었으나 2001 년 9 월부터, 인천에 위치한

<sup>24</sup> ZhongHuaWang, “美国已划设 5 个防空识别区 从海岸线外延 200 海里(미국 이미 5 개의 방공식별구역 설정, 해안선에서 200 해리까지)”, (2013 년 11 월 29 일) [http://news.ifeng.com/mainland/special/fangkongshibiequ/content-5/detail\\_2013\\_11/29/31668458\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/fangkongshibiequ/content-5/detail_2013_11/29/31668458_0.shtml).



국토교통부 산하 항공교통센터(구 항공교통관제소)에서 비행정보 업무를 제공하므로 인천 FIR 로 개칭되었다. 현재 인천 FIR 이 담당하는 공역은 약 43 만 km<sup>2</sup>에 달하며, 북한의 평양 FIR 이 약 32 만km<sup>2</sup>, 중국(상해 FIR, 심양 FIR)이 약 930 만km<sup>2</sup>, 일본(후쿠오카 FIR)이 약 930 만km<sup>2</sup>의 지역을 담당하고 있다.

FIR 은 항공기 사고시 수색과 구조 업무를 수행한다는 점에서 ADIZ 와 같은 민감성을 갖지는 못하나, 우리나라 FIR 이 주변국 ADIZ 에 의해 중첩(침범된 형태)될 경우, 관리국으로서 항공기 사고의 구조·수색을 위한 조치는 상당히 제한될 수 밖에 없다는 점은 문제로 지적된다. 즉, 국제적 의무로 부여된 FIR 의 설정 목적과 취지가 주변국의 과도한 ADIZ 에 의해 사실상 출입허가라는 절차에 의해 제한 될 수 있기 때문이다.

## (2) 작전구역

작전구역(Area of Operation)이란 군부대의 군사 작전구역을 의미하며, ADIZ 와는 다른 개념이다. AO 는 군 최고사령관인 합참의장에 의해 설정되며, 현재 우리나라의 AO 는 영해 전체를 포함하여 그 외측의 EEZ 상당 부분을 포함하는 형태로 설정되어 있다. AO 는 군 내부의 통제를 위해 설정하였다는 점에서 대외적 효력은 없으며, 그 주된 목적은 북한 선박의 NLL(북방한계선) 이월을 차단하는데 있다고 보여진다. 그러나 우리나라의 AO 는 NLL 해역 외의 지역, 예컨대 남부해역에서는 가상 EEZ 선과 영해선의 중간 지점에 한계가 형성되어 있다는 점에서 북한 선박을 모조건 단속하는 것은 무리가 있다. 이러한 제재는 유엔해양법협약 제 87 조(공해의 자유), 제 89 조(공해에 대한 주권주장의 무효)의 규정에 위배되며, 특히 남북한 정전협정은 사실상 평시에 가까운 개념으로 해석되어야 한다는 점에서 북한 선박의 항행 금지 조치에 이를 수는 없다고 해석된다.<sup>25</sup>

## III. ADIZ 에 대한 국제법적 해석과 중국의 ADIZ 설정 근거

### 1. ADIZ 를 둘러싼 국제법적 해석

국가의 관행으로 보건대, ADIZ 는 국가 안보 및 군사적 목적으로 시행되었고, 통일된 행태는 아니나 일반적으로는 자국의 영해, 그리고 영해 외측의 EEZ 상공을 대상으로 설정하여 왔다. 그렇다면, ADIZ 가 설정되는 지역은 연안국에 인접한 해양을 대상으로 설정에 제한적이며, 육상을 대상으로 설정될 수는 없는가? 이에 대하여는 각국의 ADIZ 설정 사례를 통해 해석될 수 있으나, ADIZ 의 국제법적 규범이 없다는 점에서는 설정의 기준을 제시하거나 추세를 설명하는 것은 불가하다고 판단된다. 예컨대, 미국의 경우 9·11 사건을 계기로 워싱턴 D.C.를 중심으로 ADIZ 를

---

<sup>25</sup> 남북한간의 관계에 대하여는 상세한 논의를 하지 않으나, 최종화 교수는 남북한 관계를 “평시법이 그대로 적용될 수 없는 특수한 관계”로 정의하고 있다. 최종화, 현대 국제해양법(서울: 두남출판사, 2008), pp.53-54. 또한 전쟁 자체를 불법으로 규정한 유엔헌장, 천안함 사태 이후 북한이 보였던 태도(2010년 5월 25일 북한 조국평화통일위원회는 담화를 통해 ‘남북관계에서 제기되는 모든 문제에 대해서는 전시법을 적용한다’고 선언하고 있다. 이는 천안함 사태로 남북의 대립이 최고조로 달했던 시기로서, 북한은 남북관계를 최소한 전시법 보다는 평시법 상태로 해석하고 있다고 판단된다)로 보건대, 남북한의 현 상태는 최소한 전시법 적용을 받지 않고 있다고 해석된다.

설정된 바 있다는 점에서 ‘연안국’의 입장보다는 안보적 수요에 따라 설정 구역이 취사(取捨)된다는 것을 알 수 있으며, 중국은 ADIZ 가 연안국 영해 외측의 공역에 설정되는 것으로 해석하고 있다.

엄밀한 의미에서, 내수와 영해는 국가의 주권이 완전하게 미치는 해역, 그리고 이때의 주권은 해당 해역의 상공까지 미친다<sup>26</sup>는 것을 고려할 때, ADIZ 의 설정 실익은 사실 영해 외측의 EEZ 상공 혹은 공해를 대상으로 설정된다고 해석하는 것이 적절할 듯 하다. 다만, 유엔해양법협약이 EEZ 에 대한 연안국 권리를 주권적 권리행사 등의 경제적 목적에 두고 있다면, ADIZ 는 경제적 목적 외의 국가 국방 및 안보상의 목적을 위해 설치된다는 차이가 있다. 다만, 이러한 접근과 해석 혹은 ADIZ 의 설정에도 불구하고, 그 상공의 구역은 여전히 영공은 아니며, 공역이라는 점에서 법적 성질의 변화는 없다는 점이다.

문제는, 각국이 일방적으로 설정하는 ADIZ 의 국제법적 근거를 어디에서 찾을 수 있는가에 있다. 일부 전문가들은 시카고협약 제 12 조가 규정하는 “공해의 상공에서 시행되는 법규는 본 협약에 의하여 설정된 것으로 한다(Over the high seas, the rules in force shall be those established under this Convention)”를 통해 ADIZ 설정의 근거를 찾고 있으나,<sup>27</sup> 이는 오히려 협약이 체약국에게 공해에서의 일방적인 규범을 제정하지 못하도록 제한하는 조치로 해석되어야 할 것이다.<sup>28</sup> 이외에, 통상적으로 EEZ 의 범위 내에 포함되는 국제해협이나 군도수역의 경우, 영해인 국제해협의 상공을 통과하는 항공기는 ICAO 규칙을 준수하도록 규정하고 있으며,<sup>29</sup> 군도수역을 비행하는 항공기 역시 ICAO 규칙을 준수하도록 요구 받고 있다.<sup>30</sup> 물론 시카고 협약은 “항공시설 및 표준양식”에 대한 체약국의 준수 의무를 규정함과 동시에,<sup>31</sup> 체약국에게 국제표준과 다른 방식이나 규칙을 채용하는 것이 필요한 경우 이를 ICAO 에 통고하고 시행 가능하도록 규정하고 있다.<sup>32</sup> 그렇다면, 이 규정을 근거로 연안국이 EEZ 상공에 ICAO 규칙과는 다른 항공규칙을 제정 가능하다는 것으로 해석될 수 있는가? 이는 부정적으로 해석되는 것이 옳다고 본다. 시카고 협약은 이미 제 28 조를 통해 ‘영역 내에서(in its territory)’로 명확하게 규정하고 있다는 것과, 공역으로 정의되는 EEZ 상공에서의 질서에 대하여는 상기 제 12 조가 연안국이 ICAO 규칙과 상이한 항공 규칙을 시행하는 조치를 제한하고 있다고 해석되기 때문이다.

ICAO 의 태도에도 불구하고, 다수의 학설은 항공기가 국가안보에 미치는 영향을 고려하여 ADIZ 설정의 타당성을 인정하고 있다고 해석하는 견해가 있다. 다만, 그 근거에 대하여는 유엔해양법협약상의 접속공역설, UN 헌장 제 51 조가 규정하는 무력공격에 대한 자위권설, 국제법

<sup>26</sup> 유엔해양법협약 제 2 조.

<sup>27</sup> Nicholas Grief, *Public International Law in the Airspace of the High Seas* (London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), pp.153-157 참조.

<sup>28</sup> Rüdiger Wolfrum, *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol.1(NewYork: Oxford Univ. Press, 2012), p.231.

<sup>29</sup> 유엔해양법협약 제 3 부(국제항행에 이용되는 해협) 제 2 절(통과통항) 제 39 조 제 3 항은 “통과통항 중인 항공기는 (a) 국제민간항공기구가 제정한 민간항공기에 적용되는 항공규칙 준수”를 규정하고 있다.

<sup>30</sup> 유엔해양법협약 제 53 조(군도항로대 통항권)은 “이러한 항로대와 통항분리방식은 일반적으로 수락된 국제규칙을 따른다”고 규정하고 있다.

<sup>31</sup> 시카고 협약 제 28 조.

<sup>32</sup> 시카고 협약 제 38 조.

주체의 묵인에 의한 정당성 확보설, 공해에 설정 가능한 위험수역 개념에서 유추하는 위험공역설 등으로 대립하고 있다.<sup>33</sup>

그러나 ADIZ 설정의 근거에 대한 확실 대립에도 불구하고, 상술한 국제법상의 명확한 규정 부재로 인하여, ADIZ 설정이 그 자체로 국제법 위반이라는 견해와 국가 안보적 필요에 의해 국제법적 타당성을 인정할 수 있다는 주장은 여전히 대립되고 있다. 이중 전자는 시카고 협약 제 12 조에 근거하고 있으며, 후자는 ADIZ 가 이미 30 여 개 국가에 의해 설정되고, 안정적으로 운용되어 왔다는 점에 근거하고 있다. 그러나 ADIZ 설정의 국제법적 타당성과 국가관행의 누적에도 불구하고, 이를 국제관습법의 지위로 평가하는 것은 여전히 판단을 유보할 필요가 있다고 본다. 구체적인 사례로는 1956 년 프랑스가 식민지인 알제리에 설정한 방공식별구역에서의 러시아 항공기 요격사건을 들 수 있다. 프랑스는 당시 알제리 연안 외측 약 70 에서 90 해리 정도의 “zone of special responsibility”을 설정하고 있었는데, 1961 년 당시 소련 최고 간부회의 의장인 브레즈네프가 탑승한 항공기가 관련 규칙을 준수하지 않았다는 것을 이유로 요격하였다. 소련 외무부는 프랑스의 방공식별구역이 국제법적 근거가 없다고 비난하였고, 다수의 제 3 세계 국가는 소련의 견해에 지지 의사를 하였다. 이 사례는 ADIZ 의 설정이 최소한 1960 년대에는 국제관습법적 확신을 받지 못하였다는 측면과 함께, 약 50 여 년이 경과한 현재의 ADIZ 의 설정이 구속력을 갖는 국제관습법 지위를 확보하고 있는가에 대하여는 여전히 의문이 있기 때문이다.

국제법 및 학설의 대립으로 보건대, 동북아 지역에서의 ADIZ 는 최소한 과거 60 여 년 동안 일부 국가에 의한 일방적 선언과 이에 대한 준수가 있었다는 점에서는 묵인설, 전후 그리고 냉전 종식과 중국의 성장에 따른 지역해에서의 안보이익을 위한 자위권설, 유엔해양법상의 접속수역 범위에 대한 연안국 권리에 근거한 접속공역설에 근거하고 있다고 하는 것이 타당할 듯 하다.

## 2. 중국 ADIZ 설정의 법적 근거

주권은 국가의 근본적 속성이며, 국가의 주권과 안전을 유지하는 것은 국가 고유의 권리에 해당된다. 《국제민간항공협약》 제 1 조 역시 “체약국은 각국이 그 영역상의 공간에 있어서 완전하고 배타적인 주권을 보유하고”고 규정하고, 그 “영역(territory)”이라 함은 그 나라의 주권, 종주권, 보호 또는 위임통치 하에 있는 육지와 그에 인접하는 영수(territorial waters)”로 정의하고 있다.

주지하는 바와 같이, 중국은 2013 년 11 월 23 일 동중국해를 대상으로 한 일부 수역에 대하여 방공식별구역 설정을 내용으로 하는 《중국동중국해 방공식별구역 설정에 관한 성명(中华人民共和国政府关于划设东海防空识别区的声明)》, 이하 ‘ADIZ 설정성명’을 공포 하였다.<sup>34</sup> 그러나 중국 ADIZ 의 범위는 상술한 영해 외측의 EEZ, 나아가 일본의 영해에 거의 근접한 공역까지를 대상으로 한다는 점에서 그 법적 근거는 항공관련 협약 외의 국제법 측면에서 접근할 필요가 있다.

사실, 중국의 ADIZ 설정은 2007 년과 2008 년, 북경 올림픽에 대한 잠재적 위협에 대비하기 위해 동중국해와 대만해협을 대상으로 설정이 고려된 바 있으나,<sup>35</sup> 대만해협의 안전과 국제 항행 안전에

<sup>33</sup> 이에 대하여는 김세영, “한국의 공역관리체계 발전방향”, 정책연구보고서(88-10), 제 138 호(서울: 국방대학원 안보문제연구소, 1988), pp.23-25.

<sup>34</sup> 중국 국방부 홈페이지(中华人民共和国东海防空识别区航空器识别规则公告, 2013.11.23)

<sup>35</sup> Wu Zhong, Beijing Flicks the Safety Switch, ASIA TIMES ONLINE, July 9, 2008, at <http://www.atimes.com/atimes/China/IG09Ad01.html>; CHINA BRIEF (Jamestown Foundation), Jan. 4, 2008, at 2, at <http://www.jamestown.org>.

위협이 된다는 대만측의 반응으로 인해 이행되지는 못하였다. 당시 그리고 2013 년 중국의 ADIZ 설정의 법적 근거로는 《UN 헌장》 제 51 조와 유엔해양법협약상의 EEZ 에서의 연안국 권리에 대한 문제가 유력하게 논의된 바 있다.<sup>36</sup>

주지하는 바와 같이, UN 헌장은 제 51 조를 통해 모든 국가가 “자위의 고유한 권리”를 향유한다고 규정하고 있으며, 중국의 ADIZ 설정은 “외국 항공기에 의한 고유 권리의 침해 가능성”에 대한 예방 조치로 설정되었음을 피력하고 있다. 중국 국방부 역시 현대 항공기술의 발전에 따라 각종 고공, 고속, 저공, 레이더 검색이 불가한 각종 항공기 운용이 가능하다는 점에서, 외국 항공기가 영공에 접근할 때 필요한 항공 통제를 실시하는 것이 실효적이지 않다는 점 등을 고려, 영공 진입 전에 외국 항공기에 대한 예방적 조치로 ADIZ 가 설정되었다는 것을 부인하지 않고 있으며, 또한 이러한 조치가 UN 헌장을 포함한 국제법 상의 국가주권 및 자위권에 관한 원칙과도 부합한다고 해석하고 있다.<sup>37</sup>

중국의 ADIZ 설정의 또 다른 법적 근거는 유엔해양법협약상 EEZ 상공에 대한 연안국의 권리와 연계하여 해석될 수 있다. 즉, 중국은 유엔해양법협약상의 연안국은 EEZ 에서 국가 안전에 대한 이익을 확보할 수 있다고 해석하고 있다. 예컨대, 유엔해양법협약은 제 56 조를 통해 연안국은 EEZ 에서 천연자원을 탐사, 개발, 관리를 목적으로 하는 주권적 권리 등의 사항 외에 “이 협약에 규정된 기타의 권리”를 향유하도록 규정하고 있다.<sup>38</sup> 또한 협약 제 301 조는 당사국이 이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 “다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 연안국의 자국 EEZ 내 “기타 권리”라는 것이 제 301 조가 규정하는 국가주권 및 영토보전이 침범 받지 않아야 하며, 그 국가안전과 평화적 질서 등에 대한 일반 국제법상의 권리를 포함한다고 해석하고 있다. 즉, 이에 따르면 일국의 항공기가 타국의 EEZ 에서 상공 비행의 자유를 향유할 경우에도 연안국의 국가주권과 영토안전을 존중하여야 하며, 또한 연안국의 국가안전과 평화질서를 위해하지 않아야 하고, 이러한 연안국 권리를 고려하지 않을 경우, 이는 상공 비행의 자유에 대한 남용이라는 것이다.<sup>39</sup>

중국 ADIZ 설정의 또 다른 법적 근거는 유엔해양법협약상의 잔존적 권리(residual rights)에서 찾을 수 있다. 유엔해양법협약 제 56 조 제 2 항은 “이 협약상 배타적경제수역에서의 권리행사와 의무이행에 있어서, 연안국은 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하고(he coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States), 이 협약의 규정에 따르는 방식으로 행동한다”고 규정하고 있는 바, 이 규정은 명확한 규정도 없거니와 명료하게 금지하는 규정도 없는 권리에 해당된다. 즉, 해석의 차이는 있으나 해당 규정은 협약이 명확한 권리의 귀속을 규정하고 있지는 않으나, 이를 해당 권리가 존재하지 않는 것으로 해석할 수는 없다는 것이다. 중국은 해당 규정이 연안국의 해상안전에 대한 특징을 고려한 것으로, 연안국이 국제법상의 “평화적 목적”으로 활용되어야 한다는 원칙, 그리고 협약의 관련 규정에 따라 비연안국의 상공비행의 자유를 방해하지 않는 한, ADIZ 를 설정하는 것은 협약 위반이 아니며, EEZ 에서의 잔존적 권리에 대한 합법적 행사라고 주장한다. 이때, 연안국의 EEZ 에 대한 권리가 협약에 근거한 명시적 선언에 의존한다는 점에서 ADIZ 역시 국내법적

<sup>36</sup> 예컨대, 中国军网—解放军报, 维护国家主权与安全的正当合法之举 —我国划设东海防空识别区的法律解读 국가주권과 안보 보호를 위한 정당하고 합법적인 조치- 우리나라 동중국해 ADIZ 설정의 법적 해석(2013. 11. 24) 참조. [http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2013-11/24/content\\_5661573.htm](http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2013-11/24/content_5661573.htm).

<sup>37</sup> 중국 국방부 대변인 기자회견담회(2013.11.23).

<sup>38</sup> 유엔해양법협약 제 56 조 제 1 항 (c)호.

<sup>39</sup> ZhouZhongHai, “論海洋法中的剩餘權利,” 政法論壇, Vol.22(5)(2004.9), p.181.

형식으로 대외에 선언하여야 하며, 중국은 이에 근거하여 EEZ 상공에 대한 합법적 통제 권리를 향유할 수 있다고 해석한다.<sup>40</sup>

ADIZ 설정의 또 다른 근거는 유엔해양법협약 제 58 조 규정에서 찾을 수 있다. 협약 제 58 조 제 1 항은 “연안국이거나 내륙국이거나 관계없이, 모든 국가는, 이 협약의 관련규정에 따를 것을 조건으로, 배타적경제수역에서 제 87 조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유한다.”고 규정하고 있다. 단, 동시에 동조 제 3 항은 “이 협약상 배타적경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려(States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State)하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”고 규정하고 있다. 이는 모든 국가의 항공기가 연안국의 EEZ 에서 상공비행의 자유를 향유하는 것이 ‘절대적 권리’가 아닌 “연안국의 권리”를 적절히 고려하여야 하는 ‘상대적 권리’라는 것을 의미한다. 따라서 연안국이 ADIZ 를 설정하여 외국 항공기에 대한 식별을 요구하는 조치는 자국의 안전 유지를 고려할 뿐 아니라, 협약이 규정하고 있는 상공비행의 자유를 제한하는 것으로 해석되지 않는다는 점에서 협약이 부여하고 있는 범위 내의 상공 통제행위로 해석될 여지는 있다고 보여진다.

유엔해양법협약 제 58 조, 제 87 조에 근거한 상공비행의 자유, 그리고 EEZ 상공에서의 연안국 권리에 대한 중국의 해석과 접근은 2001 년 발생한 중미 충돌 사건에서 찾아 볼 수 있다. 이는 중미간 공해 상공에서 발생한 대표적 갈등 사례로서, 2001 년 중국 하이난성 인근 상공에 출현한 미국 해군의 첩보비행기 EP-3E 를 중국 F-8 전투기가 위협하던 중<sup>41</sup> 충돌, 미국 EP-3 기가 하이난성 남동부의 Lingshui 비행장에 긴급 착륙하면서 발생하였다. 당시, 중국 외교부는 “..... the US military surveillance plane violated the principle of “free over-flight”, because the incident occurred by the US plane happened in airspace near China’s coastal areas and China’s exclusive economic waters. According to the United Nations Convention on the Law of the Sea and general international law, all countries enjoy the freedom of over-flight in the exclusive economic waters of a nation. However, the Convention and general international law stipulate at the same time that the rights of the coastal country should be considered. The US surveillance plane’s reconnaissance acts were targeted at China in the airspace over China’s coastal area and its flight was far beyond the scope of “over-flight”, and thus abused the principle of over-flight freedom. The US plane’s action also posed a serious threat to China’s security interests, hence it was right for the Chinese military planes to monitor the US spy plane for the sake of China’s state security. The US plane, in violation of flight rules, caused the crash, so the US side should bear full responsibility for the incident(밑줄은 저자 임의 표기)<sup>42</sup>”를 발표하였는데, 이는 중국이 유엔해양법협약상의 EEZ 상공에서

<sup>40</sup> 張林·張瑞, “建立海上防空識別區的法理依據及其對策,” 西安政治學院學報, Vol.20(6)(2007.12). p.77.

<sup>41</sup> 이에 대하여는 중국과 미국의 견해가 다르다. 중국은 미 정찰기와 400m 의 간격을 유지하며 감시 비행 중이었으나, 미국 정찰기가 갑작스럽게 선회 비행하면서 발생한 충돌이라고 주장하였고, 미국은 정찰기가 자동항법 방식으로 직진 비행하던 중 중국 전투기가 주변 1m 이내로 접근하여 위협 비행하던 중 발생한 사안이라고 주장하였다. Spokesman Zhu Bangzao gives full account of the collision between US and Chinese military planes. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (April 4, 2001); Jon M. Van Dyke, “Military ships and planes operating in the exclusive economic zone of another country,” *Marine Policy*, Vol. 28(2004), p. 33.

<sup>42</sup> Spokesman Zhu Bangzao gives full account of the collision between US and Chinese military planes. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (April 4, 2001).

타국의 상공비행(over flight)에 용인의 범위, 그리고 연안국으로서 중국이 행사하고자 하는 “주요 권리”행사의 법적 근거를 그대로 표출하고 있다. 예컨대, 중국은 상기 사건에서 “타국의 공해 상공비행의 자유”에 대하여 협약상의 원칙으로 인정하면서도, 그 상공비행의 자유는 “연안국의 권리를 적절히 고려”하여야 하고, 이때 중국의 권리는 ‘안보 이익(security interests)’에 근거하고 있다는 입장을 제시하고 있다. 즉, 중국이 상기 사례에서 제시하는 ‘안보 이익’은 유엔해양법협약 제 58 조 제 3 항이 규정하고 있는 “연안국의 권리” 범위에 해당하며, 중국이 안보 이익에 근거하여 상공을 통제하는 것이 협약에 위배되지 않는다는 논리로 해석된다.

상기 사례로 보건대, 중국의 ADIZ 설정은 EEZ 상공에서 타국의 비행자유 원칙에도 불구하고 “연안국의 권리”를 적절히 고려하도록 규정하는 유엔해양법협약에서 설정 ‘이익 혹은 권리’의 정당성을 찾고 있으며, 그 방법은 동조 제 3 항 후단이 규정하는 “..... 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 연안국이 채택한 법령을 준수”에 근거하고 있음을 알 수 있다. 주의할 것은, 중국은 유엔해양법협약 제 58 조 제 3 항이 규정하는 EEZ 의 법적 지위와 공해 상공에서의 법적 지위를 구분하고 있는 바, 이는 협약 제 58 조 제 2 항 “제 88 조부터 제 115 조까지의 규정과 그 밖의 국제법의 적절한 규칙은 이 부에 배치되지 아니하는 한 EEZ 에 적용된다”는 규정에 근거하고 있다.

#### IV. 중국 ADIZ 의 내용과 동북아 안보에 미치는 영향

##### 1. 중국 ADIZ 의 내용

###### (1) 국내법적 근거

상술한 국제법적 근거 외에, 중국의 ADIZ 설정은 《중국국방법》, 《중국민용항공법》, 《중국비행기본규칙》 등의 국내법에 근거하고 있는데, 이들 근거법은 중국의 입법체제로 볼 때 각각 기본법, 기타 기본법, 행정법규(규칙)에 해당하며, 국내법으로서 가지는 각각의 위계에는 차이가 있다.

###### 중국정부 동중국해 방공식별구역 설정에 관한 성명

중화인민공화국은 정부는 1997 년 3 월 14 일 《중국국방법》, 1995 년 10 월 30 일 《중국민용항공법》 과 2001 년 7 월 27 일 《중국비행기본규칙》 에 근거하여 동중국해 방공식별구역을 선포한다. 구체적인 범위는 다음과 같은 6 개의 점의 연결선과 우리나라 영해선 간의 공역을 범위로 한다:

- 북위 33°11′, 동경 121°47′
- 북위 33°11′, 동경 125°00′
- 북위 31°00′, 동경 128°20′
- 북위 25°38′, 동경 125°00′
- 북위 24°45′, 동경 123°00′
- 북위 26°44′, 동경 120°58′

## (2) 공간적 범위

ADIZ 설정성명에 의하면, 중국의 ADIZ 는 6 개 점의 연결선과 중국 영해기선과의 사이에 위치한 해역을 대상으로 설정되어 있다. 이는 그 설정 범위와 관련하여 두 가지 측면에서 해석이 가능한데, 먼저 남쪽과 북쪽의 한계 범위는 IHO(International Hydrographic Organization)가 1953 년 발행한 《Limits of Oceans and Seas》<sup>43</sup>의 동중국해의 범위를 참조로 하여 해역을 구분, 접근한 것으로 판단된다. 또한 영해 외측의 상공을 대상으로 한다는 점에서, ADIZ 설정이 법적 측면에서 유엔해양법협약에 근거하고 있고 EEZ 상공을 대상으로 설정하는 것이 의도되었으나, 그 범위는 미국, 일본 등의 ADIZ 설정에 대한 대응적 측면, 그리고 중국의 군사적 통제가 가능한 범주까지 확대되어 고려되었다는 것을 알 수 있다. 중국의 ADIZ 의 동쪽 한계가 중국이 협약에 근거하여 주장 가능한 200 해리를 넘어서 설정된 것은 특히 일본이 1969 년 공포한 ADIZ 가 중국 육지영토와 약 130km 의 거리에서 형성되었다는 사실과 연계되며, 이러한 거리는 금번 중국의 설정시 고려사항으로 작용되었다고 판단된다.<sup>44</sup>

그렇다면 중국의 ADIZ 설정으로 발생한 상공의 중첩이 국제법 위반으로 해석될 수 있는가. 이는 상술한 국제법이 ADIZ 에 관한 구체적인 규범을 확립하고 있지 않다는 점, 국가관행상 ADIZ 설정이 일방적 행위에 의존하여 이행되었다는 점 등에 비추어 중국 ADIZ 가 기존의 KADIZ 및 JADIZ 와 중첩된다는 것을 이유로 국제법에 위반되었다고 보기는 어렵다고 해석된다.

## (3) CADIZ 위반에 대한 조치와 국제법 위배 가능성

중국은 ADIZ 설정 이후, 《동중국해 항공식별구역에서의 항공기 식별규칙 공고(이하 ‘식별규칙’)》를 공고하였는데, 이에 따르면 중국 동중국해 ADIZ 를 비행하는 항공기는 “비행계획 제출, 무선통신체계 유지(레이더 수신 2 회) 등의 식별조치 이행, 중국측 관련 기관 지시 복종”의 의무를 준수하여야 한다.<sup>45</sup> 동시에 식별규칙은 “중국의 무장 세력은 식별 혹은 지시에 협조하지 않거나 복종하지 않는 항공기에 대하여 방어적 긴급조치를 취한다”고 규정하고 있다. 이때, 중국이 선언하는 “방어적 긴급조치”는 EEZ 상공에 대한 특별한 안보이익(special security interest)에 근거한다고 생각되며, 상기 식별규칙이 규정하는 조치의 위반은 “국가안보에 위협”이라는 것으로 해석될 수 있다.

<sup>43</sup> IHO, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication N° 23)3rd Edition (Monte-Carlo, 1953).

<sup>44</sup> 중국 국방부대변인 기자회견담회, “国防部新闻发言人解读东海防空识别区(국방부 공보대변인 동중국해방공식별구역에 대한 해석),”([http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2013-11/23/content\\_5661291.htm](http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2013-11/23/content_5661291.htm), 2013 년 11 월 23 일).

<sup>45</sup> 중국의 동중국해 ADIZ 식별규칙 제 2 항.



### 중국 동중국해 항공식별구역에서의 항공기 식별규칙 공고

중국 국방부는 중국정부의 동중국해 방공식별구역 설정에 관한 성명에 근거하여 동중국해 방공식별구역 항공기 식별규칙을 다음과 같이 공고한다 :

1. 중국 동중국해 방공식별구역에 위치한(이하‘동중국해 방공식별구역’)에서 비행하는 항공기는 반드시 본 규칙을 준수하여야 한다.
2. 동중국해 방공식별구역에서 비행하는 항공기는 다음과 같은 식별방식을 제공하여야 한다:
  - (1) 비행계획식별. 동중국해 방공식별구역에서 비행하는 항공기는 중국 외교부 혹은 민용항공국에 비행계획을 통보하여야 한다.
  - (2) 무선기식별. 동중국해 방공식별구역에서 비행하는 항공기는 쌍방향 무선 통신을 개방한 상태로 연락을 유지하여야 하며, 동중국해 방공식별구역 관리기구 혹은 그 수권을 받은 기관의 식별 질의에 즉시 그리고 정확하게 회답하여야 한다.
  - (3) 응답기 식별. 동중국해 방공식별구역을 비행하는 항공기는 2 차 레이다 응답기를 구비하고 전운항 개시하고 있어야 한다.
  - (4) 표식식별. 동중국해 방공식별구역에서 비행하는 항공기는 국제협약의 관련 규정에 따라 국적과 등기식별 표식을 명확하게 표식하여야 한다.
3. 동중국해 방공식별구역을 비행하는 항공기는 동중국해 방공식별구역 관리기구나 그 수권을 받은 기관의 지시에 복종하여야 한다. 중국의 무장 세력은 식별 혹은 지시에 협조하지 않거나 복종하지 않는 항공기에 대하여, 방위성 긴급조치를 취한다.
4. 동중국해 방공식별구역 관리기구는 중국 국방부이다.
5. 본 규칙에 대한 해석은 중국 국방부가 한다.
6. 본 규칙은 2013 년 11 월 23 일 10 시부터 시행한다.

주의할 것은, 중국의 식별규칙이 사실상 중국의 EEZ 상공을 통과하거나 영공에 접근하는 항공기를 포괄하여 접근하고 있다는 점, 그리고 방어적 조치의 내용이 불분명하다는 점에서 국제법 위반 가능성은 여전히 논의될 필요가 있다. 먼저, 후자와 관련하여 중국의 국방법 제 10 조는 “전인대는 헌법규정에 따라 전쟁과 평화의 문제를 결정하고 또한 헌법이 규정하는 국방에 관한 기타 직권을 행사한다”고 규정하고 있다. 동시에 “전인대 상무위원회는 헌법 규정에 따라 전쟁상태의 선포를 결정하고, 전국총동원 혹은 국부적 동원을 결정할 수 있으며, 헌법이 규정하는 국방 관련 기타 직권을 행사한다”고 규정하고 있다. 전인대와 그 상무위의 결정에 따라, 주석은 전쟁상태의 선언과 동원령 발표, 헌법이 규정하는 국방 관련 기타 직권의 행사를 결정하도록 규정되어 있다.<sup>46</sup> 다만, 중국의 방어적 조치가 사실상 기타의 ADIZ 운용국들과 달리

<sup>46</sup> 중국 국방법 제 11 조.



운용될 가능성은 적어 보인다는 점, 중국의 대응 수위가 “사안별 상황과 직면한 위협의 정도에 따라 상응하는 반응”<sup>47</sup>이라는 ‘비례성’의 태도를 유지할 것으로 해석된다는 점에서 국제법 위반 판단은 유보될 필요가 있다. 중국측의 방어적 조치가 식별, 교신, 추적, 검사, 방향선회 등을 목적으로 한 요격(interception)을 의미하는 경우, 이는 여타 국가들의 ADIZ 운용과 별 차이가 없을 것으로 판단되며,<sup>48</sup> 그 이상의 조치를 취할 경우 국제법 위반행위로 판단될 수 있을 것이다.

중국의 ADIZ 운용이 중국 영공에 근접하는 항공기 외에, EEZ 상공을 통과하는 항공기까지도 대상으로 한다는 점에서, 협약상 상공 비행의 자유 침해한다는 측면이 제기될 수 있으나, 이 역시 캐나다와 우리나라의 ADIZ 운용이 사실상 영공 접근에 관계없이 ADIZ 를 진입, 통과하는 모든 항공기를 대상으로 하고 있다는 점에서 국제법 위반으로 판단하기에는 무리가 있다. 물론, 미국은 단순통과 비행에 대하여는 ADIZ 절차를 적용하지 않고 있다.

#### (4) 조어대 영공이 포함되는가

중국의 방공식별구역 설정에서 야기되는 또 다른 문제는 해당 구역이 조어대와 그 영공을 포함하는가에 있다. 이는 중국의 ADIZ 설정성명의 내용이 이에 대한 명확한 태도를 보이지 않는다는 점, 조어대를 실효적 지배하고 있는 일본에게는 사실상의 주권 침해에 해당된다는 점에서 중요하다. 다만, 중국의 ADIZ 의 설정이 비록 조어대를 포함하는 형태로 표기되었으나, 사실 ADIZ 설정 성명에 내재된 의도와 중국 외교부의 태도로 보건대, 조어대의 영공을 포함하고 있지는 않다고 해석된다.

예컨대, 중국 ADIZ 설정성명은 “구체적인 범위는 다음과 같은 6 개의 점의 연결선과 우리나라 영해선 간의 공역을 범위로 한다”(밑줄은 저자 임의 표기)고 선언하고 있다. 여기서 ‘6 개의 점의 연결선과 우리나라 영해선 간의 공역’을 범주로 한다는 점에서, 중국의 ADIZ 는 ‘공역’과 ‘영공’에 대한 명확한 구분을 통해 접근하고 있으며, 그 범위는 영해 내측을 제외한 그 외측의 상공을 대상으로 설정하고 있다는 것을 알 수 있다. 중국은 이미 2012 년에 조어도와 그 부속도서에 대한 영해기점과 영해 범위를 선포(중국 조어도 및 그 부속도서 영해기점 선포에 관한 성명(中国就钓鱼岛及其附属岛屿领海基线发表声明))하고,<sup>49</sup> UNCLOS 제 16 조에 근거하여 관련 해도를 UN 에 기탁하였다는 점에서,<sup>50</sup> 조어도와 그 부속도서의 영공을 ADIZ 의 공역 범주에서

<sup>47</sup> 중국 국방부 기자간담회(2013.11.28), [http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/28/content\\_2537708.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/28/content_2537708.htm)

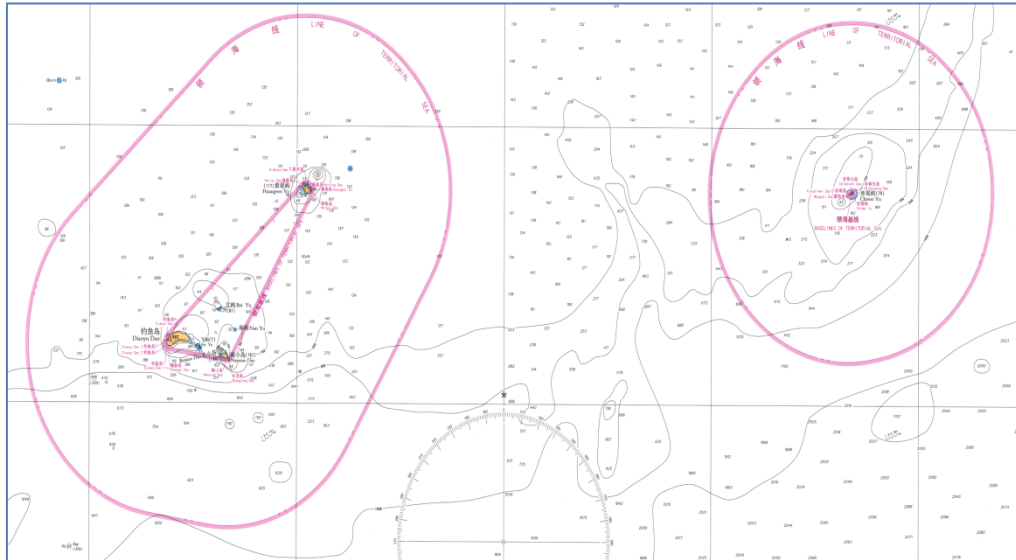
<sup>48</sup> 시카고 협약 부속서 15(ENR 5.2) 역시 항공고시보(NOTAM)에 ADIZ 진입시 요격(interception) 위험 등 관련 설명을 표시토록 규정하고 있는 바, ADIZ 개념은 요격 가능성을 포함한다고 해석된다. 단 시카고 협약은 동시에 제 3 조 bis a)를 통해 “The contracting States recognize that every State must refrain from resorting to the use of weapons against civil aircraft in flight and that, in case of interception, the lives of persons on board and the safety of aircraft must not be endangered. ; 제 3 조 d) : The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft ; Annex 2, Appendix 2, 1.1 a) interception of civil aircraft will be undertaken only as a last resort”로 규정, 요격은 최후 수단으로 가능토록 하고 있다.

<sup>49</sup> 중국 국가해양국이 선포한 “中国就钓鱼岛及其附属岛屿领海基线发表声明” 참조(新華網 2012 년 9 월 10 일).

<sup>50</sup> UNCLOS 제 16 조는 “1. 제 7 조, 제 9 조 및 제 10 조에 따라 결정되는 영해기선 또는 그로부터 도출된 한계, 그리고 제 12 조 및 제 15 조에 따라 그어진 경계선은 그 위치를 확인하기에 적합한 축척의 해도에 표시되어야 한다. 또는 측지자료를 명기한 각 지점의 지리적 좌표목록으로 이를 대체할 수 있다. 2. 연안국은 이러한 해도나 지리적 좌표목록을 적절히 공표하고, 그 사본을 국제연합 사무총장에게 기탁한다.”고 규정하고 있다.

제외하여 다르게 처리할 수 있는 법적 기반을 마련한 바 있으며,<sup>51</sup> 이러한 해석은 중국 외교부를 통해서도 충분히 해석 가능하리라 본다.

[지도1] 중국이 UN에 기탁한 조어대를 근거로 한 영해기점과 영해범위 해도<sup>52</sup>



결국, 중국의 ADIZ 의 범위에는 조어도와 그 부속도서의 영해 내측 ‘영공’은 제외되어 있다고 해석할 필요가 있으며, 중국이 조어대를 둘러싼 영유권 문제는 별도의 사안으로 접근할 수 있도록 재량적 여지를 확보하면서 접근하였다고 보여진다. 이러한 태도는 중국의 ADIZ 설정이 해상 외에 육지 국경선을 중심으로 이루어질 가능성이 있는가의 문제와 연계된 대변인 질의에서도 확인된 바 있다. 즉, 인도와 접하고 있는 육지 경계선을 중심으로 ADIZ 의 설정 가능성을 묻는 질의에 대하여, 중국 외교부는 “我也希望记者们能够更深入地理解防空识别区和领空的概念区别。防空识别区不等于领空，不是一国领空的扩大，它只是濒海国家在其领空之外划出的空域范围，有关空域的法律地位是不变的……有的依主权权利采取的对领空的措施是不能够也不会延伸到防空识别区的(기자들은 방공식별구역과 영공에 대한 개념을 보다 심도있게 구별할 필요가 있다. 방공식별구역은 영공과 다르며, 일국의 영공 확대가 아니다. 단지 연안국이 그 영공의 외측에 획정한 공역범위에 불과하며, 해당 공역의 법적 지위는 변하지 않는다. …… 주권적 권리에 근거하여 영공에 대하여 취하는 조치가 방공식별구역까지 확장될 수는 없다)”고 회신하고 있다.<sup>53</sup> 이는 중국의 ADIZ 가 명확하게 주권 국가의 ‘영공’으로 표현되는 영공, 즉 중국 대륙 영해와 2012 년 새롭게 선포한 조어대 영해 내의 해역을 제외한 그 외측의 공역을 대상으로 ADIZ 를 설정하고 있으며, 이는 또한 중국이 인접하고 있는 육지 경계를 대상으로 확대될 가능성은 없다고 해석할 수 있다.

<sup>51</sup> 양희철, "조어대(센카쿠)를 둘러싼 중일간 영유권 분쟁과 정책적 제언," 해양정책 | 2(Issue & Insight)(안산: 한국해양과학기술원, 2012), pp.44-48 참조.

<sup>52</sup> [http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MAPS/chn\\_mzn89\\_2012.jpg](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MAPS/chn_mzn89_2012.jpg)(Deposit of a chart and of a list of geographical coordinates as contained in the Statement of the Government of the People’s Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea of Diaoyu Dao and its Affiliated Islands).

<sup>53</sup> 중국 외교부대변인 기자회견담회, “2013 年 11 月 29 日外交部发言人秦刚主持例行记者会(2013 年 11 月 29 日 외교부대변인 진강 연례기자간담회),”( [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/fyrbt\\_611275/t1103989.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t1103989.shtml)).

판단컨대, 사실 인도와 같이 영토의 전체를 대상으로 한 ADIZ 설정의 경우도 있으나, 명확한 경계가 획정된 육상 경계선 상공이 자국의 완전한 주권 하에 있다는 것을 고려하면 별도의 ADIZ 를 설정할 실익이 없으며, 또한 영토주권의 개념에서 접근 가능한 자국 영공을 특히 ‘공역’의 범주에서 논의되는 ADIZ 를 설정할 실익이 있는지는 의문이기 때문이다. 물론, 이러한 법리적 구분 실익과는 별도로 ADIZ 를 영공에 대한 국방안위적 개념으로 특정하여 접근한다면, 그 ‘경계적’의 성격으로서의 예방적 조치는 충분히 실익을 담보할 수 있을 것이나, 이 역시 영공에 대한 경비개념과 다를 것 없다는 점에서, 육상경계 보다 확대된 지역을 예정하지 않는 한 구분의 실익은 없다고 판단된다.

## 2. CADIZ 설정의 실익과 동북아 안보에의 영향

제 2 장에서 저자는 각국의 ADIZ 설정의 실익과 배경에 ‘국가안보’적 이해가 중요하게 작용한다고 언급한 바 있다. 그렇다면, 본문을 통해서 살펴본 중국의 동중국해 ‘국가안보’적 이해와 그 설정에 대한 법적 실익은 어디에서 찾을 수 있는가.

먼저, 중국의 아시아 지역에 대한 패권전략에서 동중국해가 갖는 의미와 무관하지 않다. 동중국해는 사실 그 자체로 동북아 국가 모두에게 국방안보와 경제교통의 핵심 요충지의 길목으로 가치가 있으며, 특히 중국에게는 해군의 대양진출을 위한 요도에 위치하고 있다는 점에서 군사전략적 측면과 밀접하게 연계되어 있다고 해석된다.<sup>54</sup> 예컨대, 중국이 선포한 ADIZ 의 공간적 범위가 이어도 주변수역과 조어대를 포함하고 있다는 점은 동중국해에서의 중국의 대양진출로, 해군작전구역 등을 완벽하게 포괄하는 형태를 구축하고 있다. 중국의 이 같은 공간설정은 ADIZ 를 중심으로 볼 때 對日에 대한 조치(혹은 對美日)로 해석되면서, 주변국과의 해양 공역(空域)을 중심으로 볼 때는 중국 주도형 방위공간 확보의 조치로 해석된다.

둘째, 중국이 설정한 2 개의 열도선을 유기적으로 연계시키기 위한 1 차적 토대를 구성하기 위함에 있다. 주지하는 바와 같이, 동중국해는 각국의 대양진출권, 지역해 패권(미국 등과 연계성) 외에 해군의 활동공간 등과 연계되어 있다는 점에서 현행 대치 질서를 유지하고, 국내 상황에 따른 국지적 해상법집행 기관간 대리 충돌 가능성이 상존하는 지역이다. 또한, 중국의 대양진출과 해양전략의 중요 축이라고 평가되는 제 1 열도선과 제 2 열도선<sup>55</sup>이 동중국해와 남중국해, 그리고 외측 대양의 열도군을 중심으로 형성되어 있다는 점에서 동중국해와 조어대의 존재는 사실상 중국의 ‘국가안보’와 분리될 수 없다. 이때, 두 개의 열도선을 구성하는 핵심 해양공간은 조어대 주변과 이어도 주변수역, 대양에서는 일본의 태평양 압초인 오키노토리시마 주변 수역이 이에 해당된다. 즉, 중국의 해군 전략상 조어대는 자국의 EEZ, 그리고 오키노토리시마 주변수역은

<sup>54</sup> 양희철, “조어대(센카쿠)를 둘러싼 중일간 영유권 분쟁과 정책적 제언,” 해양정책 12(Issue & Insight)(안산: 한국해양과학기술원, 2012), p.20.

<sup>55</sup> 제 1 열도선(The First Island Chains)은 유라시아 대륙 동부에 인접한 해역 외측의 호형 도서군을 말하는데, 북쪽으로부터 <일본열도-유구군도-대만-필리핀-순다군도(Sunda Island)>를 연결하는 도서대를 말하며, 중국의 황해와 동중국해 그리고 남중국해를 포함하는 개념이다. 제 2 열도선(The Second Island Chains)은 <일본열도-오가사와라(Ogasawara)제도-카잔열도(Kazan Retto, 火山列島)-얍군도(Yap Islands)-팔라우군도(Palau Islands)-하마헤라군도(Halmahera Island)>를 연결하는 도서대를 말한다. 양희철, “조어대(센카쿠)를 둘러싼 중일간 영유권 분쟁과 정책적 제언,” 해양정책 12(Issue & Insight)(안산: 한국해양과학기술원, 2012), p.22.

안정적 해군 활동을 전개하기 위한 ‘공해’의 법적 성질로 유지될 경우에만, 지역해의 안정과 대양진출을 통해 미국과의 세력 균형을 유지하는 구상이 가능하게 된다.

셋째, 중일간 영유권 분쟁이 있는 조어대(센카쿠 열도)에 대한 일본의 적극적 조치(기반시설 설치 등)를 무력화 시키고, 해당 주변수역에서의 통제력을 강화하기 위함에 있다. 열도선은 사실 중국에 대하여는 해군 및 대양활동에 대한 제약이자, 대양으로 진출하기 위한 전략선이기도 하다. 따라서 미국과 일본 입장에서는 중국 해군 및 해양발전 전략을 제 1 열도선 내로 제한하려는 군사적 혹은 전략적 요충대로 해석하고 있다. 중국 역시 조어대 주변수역에 대한 통제는 중국의 지역해 패권과 대양진출을 저지하기 위한 전제이며, 또한 향후 중일간 해양경계획정에서 EEZ 와 대륙붕에 대한 법적 근거로 작용 가능하다는 점에서 국방안보의 실익과 복합적으로 작용하고 있다.

넷째, 중국의 동중국해 ADIZ 설정은 기타 해역에서 동일한 조치를 취할 경우 주변국 반응을 엿볼 수 있는 조치로 해석된다. 먼저, 금번 중국의 방공식별구역 설정이 ‘동중국해’에 특정한 것이라는 점에서, 향후 황해와 남중국해를 대상으로 한 추가 설정이 이루어질 것을 배제할 수 없다. 그러나 국가안보적 측면과 동북아에서의 주변국과의 외교정치적 환경을 고려할 때, 황해는 ADIZ 설정의 실익이 덜하다고 평가할 수 있다. 다만, 남중국해의 경우 동중국해와 동일한 수준의 안보이익이 관계되나, 해당 지역은 관련 연안국과의 복잡한 영토분쟁, 자원분쟁, 관할권 분쟁이 야기될 가능성이 있으며, 경우에 따라서는 국제사회가 중국의 지나친 군사 팽창정책을 견제하는 원인이 될 수 있다는 점에서 시기를 조율할 필요는 있다고 판단된다. 중국이 향후 황해와 남중국해에 대한 ADIZ 를 설정할 경우, 그 범위는 황해에서는 서쪽 한계선이 124 도를 기준으로 동중국해 ADIZ 의 북쪽 한계부터 북한 압록강 하구까지 직선으로 연결되는 방안이 유력하다. 반면, 남중국해에서는 중국이 주장하는 U자형선을 근거로 설정될 가능성이 농후하다.

결국 중국의 동중국해 ADIZ 설정의 안보적 실익과 관련하여, 중국은 미국의 일방적 패권주의와 냉전식 사고방식의 지속, 미일 안보 동맹의 강화, 주권 국가 내정에 대한 간섭 등이 아시아-태평양 지역의 안보와 번영을 위협하고 있다는데 근거,<sup>56</sup> 중국의 국가안전을 확보하기 위함에 있다는데서 찾는 듯 하다. 그러나 이러한 중국의 입장은 국제사회에서 이미 G2 로 성장한 중국의 성장세, 그리고 21 세기 아태지역의 새로운 주도자로서의 역할<sup>57</sup> 팽창이 미국의 동아시아 해상수송과 해양전략에 대한 직간접적 도전이 될 수 있는 요인으로 작용하고 있다는 점에서 필연적 충돌로 이해하는 시각이 있다.<sup>58</sup> 더욱이 아시아태평양 지역은 대부분 예상치 못한 리더십의 변화, 해결되지 않은 영유권 분쟁과 해양관할권 문제, 지속되는 군비경쟁 등의 문제가 복합적으로 작용하고 있다는 점과, 특히 시장성과 원자재 공급원, 석유공급을 위한 전략적 해상수송로 등의 측면에서 미국 국가이익을 위한 핵심지역 중의 하나로 그 가치가 지속될 것이라는 점에서 안보이익을 위한 해양력 팽창은 상시적으로 ‘잠재’되어 있는 대립구도에 있다고 평가할 수 있다.

따라서 최근 중국의 해양전략과 해양력 팽창이 일본과의 영유권 분쟁 및 군사적 팽창 정책에서 우위를 점하고자 하는 데서 근거를 찾고 있으나, 이는 사실 동중국해, 남중국해를 통한

<sup>56</sup> Chu Shulong, "Bilateral and Regional Strategic and Security Relationship between China and the US after the Cold War", *China Institutes Of Contemporary International Relations*, Vol.10(5), 2000, p.5.

<sup>57</sup> 존 베일리스-스티브 스미스 편저, 하영선 외 옮김, *세계정치론*(서울: 을유문화사, 2006), pp.154-155.

<sup>58</sup> 이재형, *중국의 해양전략*(서울: 황금알, 2007), p.277.

중국의 대양진출 정책, 시진핑 주석의 ‘그랜드 전략’을 통한 해양강국 건설 지침<sup>59</sup> 등과 연계되어 추진된다는 점에서 향후 동일한 갈등 구조는 지속될 것으로 판단된다.

## V. 결론 : 시사점 및 대응방향

상술한 바와 같이, ADIZ 는 연안국 영공의 일부를 구성하는 것으로 해석되지 않는다. ADIZ 는 ‘영공’의 개념과 전혀 다른 법적 성질을 가지며, 따라서 ADIZ 의 설정으로 공해 혹은 공역으로 정의되는 상공의 법적 성질을 변화시키는 경우도 없다. 다만, 약 30 여개국에 의해 설정되어 운영중인 ADIZ 는 국제사회에서 점진적으로 승인되고 있는 추세에 있으며, 그 설정 목적을 국가 안전에 두고 있다는 점에서 ADIZ 는 사실상 국가안보의 예보시스템의 일부를 구성하는 것으로 해석될 필요가 있다. 법적인 측면에서, ADIZ 는 현행 국제법은 어디에도 ADIZ 에 대한 강제 규정을 두고 있거나, 설정을 금지하는 규범도 두고 있지 않다. 즉, ADIZ 의 설정에 관한 한, 그 설정의 범위와 방법, 관리의 문제는 전적으로 국가의 권리로 해석될 여지가 있으며, 다만 각국의 설정 관행이 보여주는 과도한 범위와 통제의 정도는 유엔해양법 협약이 규정하는 원칙에 위반될 가능성은 있다고 보여진다. 따라서 중국의 동중국해 ADIZ 설정은 유엔해양법협약상의 연안국 권리와 함께 30 여개국에 의해 일방적으로 선포, 시행되어온 국가관행의 측면에서 해석되어야 하며, 그의 국제법적 합법성 역시 우리나라를 포함한 기타 국가의 운영 수위와 비례하여 해석될 필요가 있다. 따라서 향후 우리나라 주변수역에서의 ADIZ 운용과 적용은 타국의 운용의 정도에 비추어 적절한 균형을 유지할 필요가 있으며, 아래에서 우리나라가 CADIZ 에 대응하는 조치로 취한 KADIZ 조정 결과에 대한 평가와, 향후 대응방향을 제언하는 것 역시 이러한 맥락에서 논의될 필요가 있다.

### 1. 우리나라의 CADIZ 대응과 평가

중국의 ADIZ 설정의 정치적 배경에 관계없이, 우리나라는 2013 년 12 월 8 일 <한국 방공식별구역 조정안> 을 통해 FIR 과 정합되는 방식의 새로운 조정 KADIZ 를 발표 하였는 바, 이는 국제법적 그리고 주변국과의 관계 등을 적절하게 고려하였다고 평가된다.

먼저, 방공식별구역을 FIR 과 정합토록 한 것은, 국제법적으로는 국제민간항공기구가 설정한 공간적 범위를 대상으로 하였다는 점에서 국제적으로 인정되어 온 통행질서를 준수한다는 점, 대외적 정당성과 공간 설정의 객관성을 확보할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 다만, 우리측 ADIZ 의 조정은 남부에서는 FIR 과 정합성을 맞추고 있으나, 북쪽에서는 여전히 기존 ADIZ 를 고수하고 있다는 점에서 대북한에 대한 군사안보적 측면까지를 함께 고려한 것으로 평가된다.

<sup>59</sup> 중공 중앙정치국은 2013 년 7 월 30 일, 해양강국 건설에 대한 제 8 차 단체학습을 진행하였으며, 시진핑 총서기는 해양강국 건설이 중국에 특유한 사회주의 사업을 이행하는데 중요한 요소임을 강조하였다. 공산당 제 18 기 제 2 차 회의에서는 해양강국 건설을 위한 중요한 조치를 취하였는데, 이러한 조치는 (1) 경제의 지속가능한 발전, (2) 국가주권과 안전, 발전 이익 보호, (3) 전면적 소강(小康)사회의 건설이라는 사회 목표 실현을 중심으로 방향이 설정되었다. 시진핑은 해양강국 건설을 위해 ‘그랜드 전략(顶层设计)’를 내세우고 있는 바, 이는 현재 그리고 이후 일정기간 중국 해양 임무를 수행하는 근본 지침이자 행동강령이 될 것으로 판단된다. 중국해양보(2014.1.17).

둘째, KADIZ 를 인천 FIR 의 범위, 즉 대외적으로는 역시 ICAO 가 설정한 상해 FIR, 센양 FIR, 후쿠오카 FIR 등의 범위와 수용하는 형태로 접근하였다는 점이다. 이는 주변국과의 정책적 마찰을 최소화할 수 있다는 점에서 외교정치적 요소를 합리적으로 고려한 것으로 평가된다.

셋째, KADIZ 를 FIR 과 정합시킨 것은 FIR 범위의 사실상 KADIZ 화, 혹은 FIR 의 제반 접근방법이 KADIZ 범위로 그대로 적용될 수 있다는 점에서 군사안보적 성격의 KADIZ 를 국제적 성격의 FIR 형태로 긴장을 경감시켰다는 점에서 긍정적이다. 즉, KADIZ 의 FIR 범위로의 조정은 군사적 성격의 접근으로 충돌되는 동북아 삼국의 대치상황을 비군사적 성격으로 전환시키려는 노력의 여지로 평가된다. 물론, 2013 년 KADIZ 는 국방부 설명과 같이 기본적으로는 FIR 과 정합성을 확보하는 방향에서 설정한 것으로 보이나, 사실 이는 남부 공역에 제한적인 정합성이라는 것은 지적할 필요가 있다. 우리나라 국방부가 설정한 ADIZ 는 ICAO 의 중국 선양 FIR, 평양 FIR 과 일부 중첩되고 있다는 점에서 FIR 과의 정합이라기 보다는 남부 및 동남부 공역에서는 FIR 과 정합, 북부 구역에서는 기존의 ADIZ 설정 범위를 그대로 유지하고 있다는 것이 정확한 표현일 것이다.

넷째, KADIZ 조정에 대한 시기의 적절성이다. 한국의 KADIZ 조정은 중국의 ADIZ 설정이 있는 후, 중국 및 일본과의 외교적 협의를 통해 조정하였는 바, 이는 동북아 ADIZ 의 운용방향에 대한 조정력이자 조정의 성격이 중일과의 갈등 구조로의 진행을 의미하지 않는다는 것으로 해석된다.

그러나 상술한 조치에도 불구하고, 우리나라의 KADIZ 조정은 장기적 측면에 대한 고민이 생략되어 있다는 점에서는 향후 정책 방향에 대한 재고가 필요하리라 본다. 먼저, KADIZ 조정은 주변국 등에게 그 설정의 합리성은 설명할 수 있는 충분한 논리는 되나, 사실상 UNCLOS 가 규정하는 ‘상공비행의 자유’와 충돌되는 조치임은 분명하다. 또한, 이는 동북아 공역이 사실상 군사안보적 긴장관계로 확대되었다는 일정한 책임론에서 자유롭지 못하다. 둘째, 설령 KADIZ 의 조정이 이어도 수역을 포함하는 데는 주변국의 일정한 양보를 획득하였을지라도, 이는 여전히 해당 공간에서의 충돌가능성을 제고하는 것과 다르지 않다. 셋째, KADIZ 의 FIR 과의 정합성은 국내외적 설득력을 확보하는 것으로 해석될 수 있으나, FIR 이 중국과 일본에 의해 그리고 기타의 국가에 의해 활용될 경우의 위험성은 여전히 상존한다.

물론, KADIZ 의 조정 및 확대가 부정적 역할에 제한적이지는 않을 것으로 판단된다. 한반도 주변수역이 ADIZ 의 설정 여부에 관계없이 중국과 일본의 대립, 남중국해에서의 중국과 기타 연안국간 대립이 확산 과정에 있다고 본다면, 한중일 삼국의 ADIZ 의 설정이 일견 상호 충돌가능성에 대한 사전 억제력으로 작용할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

## 2. 동북아에서 ADIZ 의 문제점과 개선방향

중국의 ADIZ 설정 형태를 보건대, 양국의 군사전략적 요소를 제외한다면 중국의 ADIZ 뿐만 아니라 일본의 ADIZ 역시 한반도에 주는 안보상의 영향은 상당히 위협적이고 사료된다.

그렇다면, 우리나라는 주변국의 ADIZ 확대와 미국의 태도에 대하여 어떠한 입장을 취할 것인가? 먼저, 상술한 바와 같이 현행 국제(법)적 제도 혹은 각국의 관행을 근간으로 영역 조정을 시도하는 것을 제언할 수 있다. 그러나 이러한 KADIZ 의 조정은 상당히 복잡한 동북아 정세, 그리고 한반도의 지정학적 입지를 반영하여 전개될 필요성이 있다고 생각된다. 즉, KADIZ 의 확대 및 주변국과의 ADIZ 조정에 있어 그 추구하는 목적이 각국의 ADIZ 의 설정 취지와 법적 성격을

준수 혹은 유지하는 형태로 조정할 것인가, 혹은 각국의 ADIZ 를 사실상의 무력화(無力化)하는 방향으로 조정할 것인가에 대한 정책적 판단이 먼저 수반되어야 하리라 본다.

저자는 후자의 입장에 있으며, 이는 다음과 같은 이유에 근거한다. 사실, 동북아의 군사안보적 정세에서 볼 때 우리나라의 입지는 중국과 미국, 중국과 일본, 혹은 중국과 미일간 해양패권 세력의 충돌 지역에 위치하고 있다. 이는 KADIZ 의 조정이라는 것이 사실 설정된 공역 범위의 충돌, 혹은 우리나라 관할수역 내에 위치한 ‘이어도 해양과학기지’ 등 사실상 주변국 ADIZ 의 범주에 포함되는 공간을 확보하기 위한 것 외에, 근본적인 국방안위적 위해(危害)로부터 안정을 확보하였다는 실익은 찾아 볼 수 없다.

그렇다면 그 방법은 어디에서 찾아야 하는가? 물론, EEZ 상공을 영공화하는 방향으로의 갈 것인가 혹은 유엔해양법협약이 규정하는 EEZ 의 자유항행을 유지할 것인가의 논리에 국한하여 선택할 필요는 없을 듯 하다. 판단컨대, 상술한 두 전제는 모두 위협적이며, 전자는 지역해에서의 패권 확보를 위한 해상 및 공역의 확보와 연계된다는 점에서 조정 불가능한 국면이 불가피 하다. 즉, 각국이 주장하는 공역의 ADIZ 는 필연적인 중첩을 야기하며, 해당 공역을 포함하여 사실상 한중일 삼국의 영해 외측 공역 전체가 사실상 완충지대 없는 ‘영공’지역으로 충돌될 가능성이 농후하다. 더구나 이는 EEZ 에서의 상공비행 자유를 규정한 UNCLOS 에도 부합되지 않는다.<sup>60</sup> 반면, 후자의 경우 UNCLOS 에 근거하여 EEZ 상공에서의 자유항행을 보장하면서, 각국에게는 동일한 권리와 의무를 부여한다는 점에서 지나친 군사안보적 대립구도를 완화할 수 있다는 장점이 있다. 또한, EEZ 상공의 ‘영공’화가 가져올 수 있는 국제사회의 무력충돌 가능성을 견제하고 군사팽창과 연계된 각국 중첩 공역의 최소화를 꾀할 수 있다는 점에서 긍정적이다.

일단, 동북아에서 ADIZ 운용을 둘러싼 갈등을 해소하는 방향은 다양하게 제기될 수는 있을 것이다. 동북아 주요국이 설정한 ADIZ 가 UNCLOS 상 EEZ 선과 정합성을 확보하는 방법을 우선 언급할 수 있다. 단, 각국의 ADIZ 의 범위를 UNCLOS 상의 EEZ 와 일치시키는 문제는 최소한 각국이 공역에 대한 불필요한 외연으로의 확장을 방지하는 데는 유익할 수 있으나, 이는 일정한 한계에 직면한다. 동북아에서 해양관할권에 관한 경계선이 확정되지 않는 현상과 함께, 각국이 주장하는 EEZ 의 경계선은 ADIZ 문제만큼이나 복잡하게 주장의 중첩현상이 발생하고 있기 때문이다. 이 외에, 동북아 국가와 같이 다양한 영유권 분쟁 요소가 개입되는 경우, 해당 도서의 주변수역에 대한 ADIZ 설정국이 누구인지, 그리고 해당 도서의 법적 지위에 따라 EEZ 의 해석과 주장이 달라질 수 있다는 것 등을 고려하면, 이 견해가 적용되는 것은 사실상 어렵다고 판단된다. 영유권과 해역을 분리하여 생각할 여지는 있으나, 이 역시 각국의 ‘주권’에 대한 유보로 해석될 여지가 있다는 점은 여전히 정치적 부담이 있다. 결국, ADIZ 의 공간적 범위를 조정한다면 한중일 삼국이 공동으로 주변해역 ADIZ 설정을 위한 기준을 설정할 필요가 있는 바, 이는 상술한 접속공역설에 근거한 접속수역의 상공을 기준으로 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

또 다른 해결 방법은 ICAO 의 FIR 와 ADIZ 를 정합시키는 조정을 예상할 수 있다. 그러나 이 역시 모든 국가에 적용하기에는 무리가 있다. 이에 따르면 동북아 국가의 경우 일본의 FIR 이 광범위하게 확대될 가능성이 있으며, 영유권 갈등이 있는 도서를 포함하는 문제가 여전히 한계로 작용하기 때문이다.

<sup>60</sup> UNCLOS 제 87 조 “공해는 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가에게 개방된다. 공해의 자유는 이 협약과 그 밖의 국제법 규칙이 정하는 조건에 따라 행사된다. 연안국과 대륙국이 향유하는 공해의 자유는 특히 다음의 자유를 포함한다 : (a) 항행의 자유, (b) 상공비행의 자유, (3) 제 6 부에 따른 해저전선과 관선 부설의 자유, (d) 제 6 부에 따라 국제법상 허용되는 인공섬과 그 밖의 시설 건설의 자유, .....”를 규정하고 있다.

또 다른 방법은 중첩 ADIZ 에서의 행위준칙(code of conduct)를 설정하는 방식이다. 즉, 각국의 주장이 중첩되는 ADIZ 에서의 Code of Conduct 를 설정, 각국의 행위를 제한하는 준칙을 규정하는 방식이다. 이는 남중국해에서 중국과 ASEAN 국가가 추진하였던 방법으로 갈등 보다는 행위 조절 및 이성적 자제의 요구를 담고 있다는 점에서 선택적 완화책으로 작용할 수 있으리라 본다. 단, 합의와 이행의 가능성은 여전히 의문이다. 중국의 ADIZ 설정은 그 추진 목적이 해양공간의 확보를 위한 대항력있는 ‘警告’의 함의가 내재되었다는 점에서 광범위한 중첩 공역이 발생하고 있기 때문이다. 따라서 중첩 공역을 대상으로 한 행위준칙은 접속공역설과 연계하여 한중일 삼국의 ADIZ 를 최소화하는 방향으로 도출되어야 하며, 그 외측의 일정 공역을 행위준칙 적용대상으로 설정하는 것으로 제언될 필요가 있다.

결론컨대, 현재 국제법적으로 연안국의 ADIZ 설정을 금지하는 규정은 없으며, 또한 국가의 ADIZ 설정을 인정하는 규범 역시 찾아 볼 수 없다. 즉, 현재 국제사회에서 축적되어 온 ADIZ 는 일방적 국가관행을 통해 유지되어 왔다는 점에서 ‘자위권’에 관한 국제법(UN 헌장), UNCLOS 상의 연안국의 ‘권리’를 통해 정당성의 근거를 제시할 수는 있을 듯 하다.

주의할 것은, 이러한 국가 관행의 방향이 동북아, 특히 우리나라의 국가 이익과 부합하는가에 대하여는 상당한 정치외교적, 국방안보적 측면에서의 접근이 요구된다는 것이다. 물론, 그동안 ADIZ 를 설정한 지역 혹은 국가는 관련 국가간 혹은 지역적 군사력이 갈등 구조로 밀집된 지역이 높다는 점에서, 동북아에서의 ADIZ 설정이 일견 일방적 군사행위를 제한하는 조치로 해석될 여지는 있다고 보여진다. 다만, 이는 ADIZ 의 설정 범위의 제한조치와 함께 적용될 때 실효성 있는 자기 제한조치로 작용 가능할 것으로 판단된다. 특히, 역사적, 정치적 문제의 복잡성과 함께 영유권에 대한 갈등 구조가 해양 공간의 확보를 위한 지역분쟁으로 확대되고 있는 동북아 해역에서의 ADIZ 범위 확대는 결코 갈등 완화적 형세로 진행될 수는 없으리라 생각된다.







# 중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략

이동률, 동덕여자대학교

## 1. 서론

역사적으로 대륙국가로서의 정체성을 유지해왔던 중국이 최근 가파른 부상과 함께 해양에 대한 전략적 관심이 빠르게 증가하고 있다. 시진핑 정부가 출범한 2012년 18차 당 대회 보고에서는 처음으로 ‘해양강국건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다. 즉 “해양자원개발능력을 제고하고, 해양경제를 발전시키고, 해양생태환경을 보호하고, 국가해양 권익을 확고히 수호하고, 해양강국을 건설하자.”고 역설한 것이다.<sup>1</sup> 오랜 기간 대륙국가로 존재하고 인식되어온 중국이 해양으로의 진출에 적극적인 태도를 보이고 있는 것이다. 특히 이 과정에서 중국은 2010년 이후 남중국해와 동중국해에서 연이어 영유권 분쟁을 전개하면서 역내 긴장을 고조시켜 왔다.

중국의 이러한 변화를 해양대국으로의 전이과정으로 봐야 할 것인지 아니면 대륙국가에서 대륙 해양 복합형 국가로의 정상화 과정으로 봐야 할 것인지에 대한 논란이 있다. 전자는 역사적 경험으로 인해 중국 해양 대국의 지향은 해·공군 중심의 군사대국화를 자극하고, 제해권의 확보를 통한 패권국으로의 등장을 상징케 한다. 특히 전통적인 해양 패권세력인 미국과 국익의 중첩 현상이 발생하면서 미·중 간 해양 세력 경쟁과 충돌 가능성을 높게 할 수 있다. 반면에 대륙 해양 복합형 국가로의 정상화 과정이라고 한다면 중국의 해양에 대한 진출과 관심 증대는 국력 확대에 따른 최소한의 현상으로 제한적으로 전개될 가능성도 있다.

요컨대 중국의 가파른 부상과 병행하여 나타나고 있는 해양으로 진출 의지는 본격적인 해양 대국으로의 전환의 의지를 표출한 것인지 의문이 제기되고 있다. 중국이 이제 해양으로의 진출을 공식화하기 시작한 상황에서 그 가능성을 예단하는 것은 선부를 수 있다. 그럼에도 이 문제가 향후 동아시아 해양 질서를 전망하는데 있어 매우 중요한 가늠자가 될 수 있기 때문에 접근해 볼 충분한 가치가 있다. 따라서 이 글에서는 변화하고 있는 중국의 해양 인식과 전략의 내용을 정리하고 해양 대국화의 가능성을 탐색하고자 한다.

<sup>1</sup> 胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告“堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥”  
[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)(검색일: 2012.12.23.)

## II. 중국의 동아시아 해양 인식의 변화: 대륙국가에서 대륙해양 복합국가로의 정상화?

### 1. 대륙국가 체제 유지와 그 배경

중국은 지정학적으로 ‘대륙해양복합형’ 국가라는 특성을 지니고 있다. 중국은 유라시아 대륙의 동쪽 광활한 지역에 위치하여 2 만 2 천 킬로미터의 육로 국경을 따라 세계에서 가장 많은 14 개국과 국경을 맞대고 있는 전형적인 대륙 국가이다. 동시에 중국은 1 만 8 천 킬로미터의 세계 4 위의 긴 해안선, 300 만km<sup>2</sup>의 해안, 그리고 6500 여 개의 섬을 보유한 해양 국가이기도 하다.

중국은 이처럼 복합적인 지정학 특징을 지니고 있음에도 불구하고 역사상 오랜 기간 전통적인 대륙국가라는 정체성을 유지해왔다. 그 배경에는 우선 아편전쟁이전까지 중국의 역대 왕조는 줄곧 대륙중시정책을 전개해왔다. 특히 번성기였던 명·청 시대 400 년간 해금(海禁)정책을 엄격하게 실시해 민간의 해양 진출을 통제했다. 역대 왕조의 대륙중심 정책의 배경에는 농경민족이라는 특성 외에도 안보논리가 중요한 요인으로 작용했다. 고대 중국의 역사에서 외부의 위협은 온전히 북방 유목민족으로부터 초래되었다. 따라서 역대 왕조들은 만리장성을 축조하는 등 북방으로부터의 위협을 방어하는데 국력을 집중시켜 왔으며 이는 결과적으로 왕조의 관심과 에너지를 해양으로 가져가는 것을 제약했다.

대륙국가로서의 중국의 정체성에 새로운 충격이 가해진 것은 아이러니하게도 서구 해양세력의 압력이라는 외부 변수에 의해서였다. 대륙국가로 존재해왔던 중국이 명 대 중기 이후 처음으로 육지와 해양 양방향에서 동시에 외부의 압박을 받기 시작했다. 이러한 육지와 바다 양방향의 위협은 청 대에 와서 더욱 고조되었으며 이후 1970 년대 미국과의 관계개선을 이루기 전까지 지속되어왔다.

특히 중국은 1949 년 건국직후 소련과의 동맹 체결로 일시적으로나마 대륙으로부터의 위협의 일부를 완화시키고자 했다. 그러나 소련과의 관계가 동맹체결 불과 수년만인 1956 년부터 악화의 길로 들어서면서 중국은 다시 미소 양초강대국으로부터 육상과 해상 양 방향의 위협에 시달리게 되었다. 소련과의 관계 악화는 인접한 친소련국가인 인도, 몽골, 베트남과의 관계악화를 불러오면서 중국은 주변으로부터의 안보위협에 시달리게 되었고 반면에 미국과의 관계개선을 이루기까지는 많은 시간이 필요했다. 미국과의 관계개선이 이루어지고, 냉전종식 이후 러시아와 전략적 협력동반자 관계로 발전하면서 이제 비로소 중국은 역사상 가장 안정적인 주변안보환경을 확보하게 되었다.

중국은 지정학적 특수성으로 인해 복잡한 현실적 과제를 안고 있었으며 이러한 과제를 해결하는데 국력을 집중해왔다. 즉 이러한 중국이 안고 있는 지정학적 특성은 중국이 건국 이후 대륙국가로서의 정체성을 유지하면서 내륙 영토보전과 주변안보 환경의 관리에 집중하는 반응적이고 수동적인 대외 행태를 유지케 하는 배경이 되었다.

예컨대 중국은 14 개 국가와 육로 국경을 마주한 전형적인 대륙국가로서 기본적으로 국경의 안정과 영토 주권의 수호가 태생적으로 주요 국가과제였다. 특히 중국은 19 세기 제국주의 침략으로 국가주권과 영토의 일부를 유린당했던 역사적 경험으로 인해 다른 어느 국가보다도 주권과 영토에 대한 강한 집착을 지니고 있다. 뿐만 아니라 대부분의 소수민족이 변강지역에 집거하고 있는 다민족 국가로서 민족통합과 영토보전에 대해 취약성을 안고 있어 영토 및

국경문제에 민감하다. 실제로 중국이 개입한 국가간 군사 분쟁(MID: Militarized Interstate Dispute)의 거의 절반이 국경 및 영토문제와 관련이 있고, 이들 영토관련 분쟁의 41%가 정권수립 이후 10년 내에 발생했다.<sup>2</sup>

중국은 영토분쟁의 전시장이라 할 만큼 지구상의 어느 국가보다도 다양한 형태의 영토분쟁과 갈등을 경험한 국가이고 따라서 그만큼 다양한 방식의 분쟁 해결의 경험도 축적해온 국가라 할 수 있다. 그런데 중국의 영토 분쟁에 대한 태도를 개괄해 보면 의외로 중국의 영토 정책에 영향을 미치는 변수들은 시기, 상대, 사안에 따라 다양하며 복잡한 양상을 보이고 있다. 중국은 역사적 연고권을 근거로 고토 회복주의를 주창하고 있지만 실제 영토 분쟁, 특히 국경 분쟁의 경우에 영토 확장보다는 다른 현실적 이익, 즉 정권 안정, 소수민족 분규, 국가 안보, 그리고 경제적 이익에 대한 고려를 우선하고 이를 바탕으로 국경문제에 접근해 왔으며 국경문제를 군사력 등 물리력으로 해결한 것 보다는 협상을 통해 평화적으로 해결한 사례가 더 많다.<sup>3</sup> 즉 중국은 과거 대륙국가로서 팽창적 행태를 보였다기 보다는 취약한 안보환경을 관리하면서 국가안정과 통합을 확보하는데 집중해왔다.

## 2. 해양국가 전환의 새로운 징후

중국이 해양국가로의 전환을 시사하는 다양한 새로운 상황이 전개되고 있다. 첫째 중국은 개혁개방을 통해 부상하는 과정에서 대륙국가로서의 제약을 상당 정도 극복하고 있다. 예컨대 중국이 국경획정문제의 해결, 연변(沿邊)개방을 통한 초국경·소지역 협력의 확대, 주변국가들과의 다층적 네트워크의 형성 등을 통해 지정학적 한계를 돌파하면서 중국에게 국경은 점차적으로 ‘분리의 선’에서 ‘접촉의 선’으로, 변경지역은 ‘장벽’에서 ‘통로’로 역할이 전환되고 있다.<sup>4</sup> 현재 중국 지도부는 내륙 국경은 대부분 안정화되고 있는 반면에 해양에서의 도전과 이해관계가 증대하고 있다고 판단하고 있다. 이러한 전환은 결국 중국이 대륙국가를 넘어서 해양으로의 진출을 모색할 수 있는 새로운 환경을 조성하면서 중국의 국가정체성에도 중요한 변화의 동기를 제공하고 있다.

둘째, 중국이 2012년을 전후하여 해양으로의 진출을 공식화, 적극화하고 있는 이면에 이미 1990년대 이후 ‘해군의 현대화’를 기치로 사실상 해군전력 증강에 박차를 가해왔다. 이에 따라 중국 인민해방군에서의 해군의 위상도 이전보다 제고되고 있다. 해군 장성 출신의 중앙 군사위 진출도 늘어가고 있고, 해군 예산도 증가하고 있으며, 핵 잠수함 전략도 강화되고 있다. 중국이 최근 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경과도 무관치 않아 보인다. 중국은 해양 영유권에 대한 정책이 주권과 영토 보전이라는 고전적 가치 외에 해양으로의 진출이 중국의 부상이라는 국가 목표와도 직접 관련된 것으로 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 진정한 세계적 강국이 되기 위해서는 해양으로의 진출이 필수적이라는 주장도 제기되고 있다.<sup>5</sup> 즉 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양으로 진출은 불가피하고, 해양으로의 진출을 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 정책이 필요하다는 인식을 하고 있다.

<sup>2</sup> Alastair Iain Johnston, “China's Militarized Interstate Dispute Behaviour 1949-1992: A First Cut at the Data,” *The China Quarterly*, No. 153. (Mar., 1998), p. 24.

<sup>3</sup> 이동률, “중국의 영토분쟁과 해결: 쟁점과 요인,” 이동률 외, 『중국의 영토분쟁』 (서울: 동북아역사재단, 2008), pp. 16-46.

<sup>4</sup> 이동률, “중국 초국경 협력의 현황과 과제,” 동북아역사재단 편, 『동아시아 평화와 초국경 협력』 (서울: 동북아역사재단, 2013), pp. 181-203.

<sup>5</sup> 刘中民: 《关于海权与大国崛起问题的若干思考》, 《世界经济与政治》2008年第8期.

실제로 최근 중국은 ‘해군의 현대화’를 기치로 사실상 해군전력 증강에 박차를 가하고 있다.<sup>6</sup> 중국 해군력 증강의 하이라이트는 역시 2011년 8월 중국 최초의 항공모함인 바랴그(Varyag)호를 건조하고 2012년 9월에 정식 취역한 것이다.<sup>7</sup> 그리고 중국이 경제성장과 해군력 증강에 따라 이제는 근해 해군에서 탈피하여 ‘대양 해군’으로 변모할 것이라는 예상과 주장도 제기되고 있다.<sup>8</sup> 2011년 3월 중국 국방부가 발간한 ‘2010년 중국 국방백서’에서는 공식적으로는 여전히 ‘근해 적극방어’를 표방하고 있다.<sup>9</sup> 그럼에도 중국의 대양 해군으로의 전환에 대한 논란은 중국 내에서 조차 끊이지 않고 있다. 중국인민해방군 기관지인 ‘해방군보(解放軍報)’는 ‘중국해군은 원해(遠海)방위를 향해 나아갈 것’이란 제목의 사설에서 대양 해군으로의 전환을 주장하고 있다.<sup>10</sup>

2013년의 국방백서에서는 이례적으로 국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임을 강조하고 있다. 또한 국방백서는 중국은 육상과 해상을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속 가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전 전략이라고 분명히 밝히고 있다.<sup>11</sup>

21세기 들어 중국 국가안보의 중심 의제가 변화하고 있는 것은 분명해 보인다. 중국은 내륙 국경은 대부분 안정화되고 있는 반면에 해양에서의 도전과 이해관계가 증대하고 있다고 판단하고 있다. ‘2010년 국방백서’에서도 해양주권, 해양권익, 에너지 자원 확보 등이 주요한 안보 의제로 강조되고 있다. 실제로 근해의 외연이 확대되고 있고, 핵심이익(core interest)도 확장되고 있다. 뿐만 아니라 적극 방어 전략 또한 사실상 공세적 방어 전략으로 해석되고 있다. 요컨대 비록 당장은 아닐지라도 중국 부상에 따라 중장기적으로는 결국 원양 해군으로의 전환을 모색하게 될 가능성이 커 보인다.

셋째, 중국은 부상 결과 국가이익 또한 빠르게 해양으로 확장되고 있다. ‘18차 당대회 보고’에서부터 시작하여 최근 제 12기 전인대 제 2차 회의(2014년 3월)에 이르기까지 지속적으로 “중국 공민과 법인의 해외의 합법적 권익을 보호”하겠다는 의지를 강조하고 있다. 이는 이미 중국이 2010년 9월 일본과의 조어도 분쟁이 격화된 직접적 배경이 된 일본의 중국 선장 구금에 대해 중국 정부가 이례적으로 초강경 대응을 불사했던 사례, 그리고 2011년 3월 리비아 사태 시 현지 중국 교민 16,000명을 철수시키기 위해 이례적으로 전세기와 선박을 동원하고 이를 관영언론을 통해 대대적으로 홍보했던 사례에서 그 의지를 엿 볼 수 있다.<sup>12</sup> 즉 중국이 강국으로

<sup>6</sup> 중국의 해공군력 증강에 대해서는 呂亭, “解放軍已經將建設重點轉向海空與太空部隊,” 『軍事文摘』 第 4 期 (2008年 4月); U.S. Department of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011 (Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2011), p. 43.

<sup>7</sup> 중국의 항공모함 건조의 지정학적 의미에 대해서는 박병광, “중국의 항공모함 건조에 관한 소고-지정학과 군사과학기술 요인을 중심으로,” 『국가전략』 제 17 권 4 호(2011), pp. 173-202.

<sup>8</sup> Bernard D. Cole, *The Great Wall At Sea: China's Navy Enters the Twenty-First Century* (Annapolis: Naval Institute Press, 2001), pp. 163-170; Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Expand Its Naval Power: A Rapid Buildup is Seen,” *The New York Times*, April 24, 2010.

<sup>9</sup> 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, 『2010年中國國防白書』 pp. 11-13.

<sup>10</sup> 『解放軍報』 (2009. 4. 26).

<sup>11</sup> 『国防白皮書: 中國武裝力量的多樣化運用(全文)』 (2013.04.16). [http://www.mod.gov.cn/affair/2013-04/16/content\\_4442839\\_4.htm](http://www.mod.gov.cn/affair/2013-04/16/content_4442839_4.htm) (검색일: 2014. 1.10).

<sup>12</sup> 중국 정부의 리비아 교민 철수작전에 대한 언론 보도내용 “我國海陸空緊急撤僑: 冷戰後最大規模國家富強人民之福,” (2011.02.24) [http://news.southcn.com/i/2011-02/24/content\\_20314878.htm](http://news.southcn.com/i/2011-02/24/content_20314878.htm) (검색일: 2012.11.15); “利比亞撤僑: 覺醒的國家意識和脆弱的中國海權,” (2011.03.04)

부상하면서 해외에 자국의 이해관계가 확장되고 있는 추세에 선제적으로 국제사회에 국익 수호에 대한 강한 의지를 보여주는 동시에 국내적으로도 자국민에 대한 정부의 보호 의지를 과시함으로써 취약한 정권의 정당성을 강화하고자 하는 의도가 있는 것으로 보인다.

실제로 중국은 부상을 실현하기 위해서는 해양으로의 진출 확대는 불가피한 추세가 되고 있다. 최근 중국이 세계의 공장에서 세계의 시장, 그리고 세계의 투자국으로 빠르게 변모하면서 중국의 국익 또한 급속히 해외로 확장해가고 있다. 예컨대 2002년 27억 달러에 불과하던 중국의 해외직접투자는 2005년 122억 달러를 초과했고, 2010년에는 688억 달러를 기록하여 세계 5위 투자대국이 되었다. 누계 기준으로는 2002년 303억 달러에서 2010년 3,172억 달러로 8년 만에 열 배 이상 늘어났다.<sup>13</sup> 뿐만 아니라 경제성장의 원동력인 석유 등 에너지 자원의 수요가 급증하면서 안정적 수송로 확보도 중요한 과제가 되고 있다. 요컨대 중국은 초강국으로의 부상을 실현하기 위한 자원 확보와 해외 진출(走出去)을 위해서 원거리 군사투사 능력 강화가 필요하다.

즉 중국의 해외시장 보호와 에너지 안보 차원에서 해양국가로의 전환이 필요하다는 것이다. 중국은 이제 해상수송로 안전 확보가 국가안보의 중요한 과제가 되었다는 것이다. 예컨대 일일 말라카 해협을 통과하는 선박 가운데 중국 선박이 60%를 차지하고 있으며, 중국이 수입하는 석유의 80%가 이 해협을 통과하고 있다. 이는 중국의 에너지 공급의 80%가 타국의 군사력 통제하에 있다는 것을 의미한다. 말라카 해협에서 취약한 중국의 군사적 영향력 강화 필요성이 논의되는 이유이다. 해양 경제가 중국의 GDP에서 차지하는 비중이 급성장하고 있는 것도 주요한 이유로 제시되고 있다.<sup>14</sup>

그리고 안보, 전략적 차원에서도 해양 진출 확대는 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 우선 대만, 다표우다오, 남사군도를 예시하며 국가통합과 영토의 완결성을 이루기 위해서도 해양국가로의 확장이 필요하다고 보고 있다. 이와 관련 중국의 주요 위협과 안보 불안이 이제는 내륙보다는 해양에서 야기되고 있으며, 장기적으로는 미국과의 전략경쟁에서 열세를 극복하기 위해서도 해양으로의 힘의 투사가 필요하다는 것이다.

### III. 중국 해양 전략의 변화: ‘안정유지(維穩)’에서 ‘주권수호(維權)’로

중국은 80년대 개혁개방정책을 추진하면서 지속적으로 주변국가와의 선린외교를 강조하면서 경제발전을 위한 안정된 주변 안보환경 조성에 외교력을 집중해왔다. 이러한 정책기조는 부상이 본격화되기 시작한 1997년 이후에도 소위 책임대국론, 평화발전론 등을 통해 지속해왔다. 중국의 해양 정책도 이러한 외교 기조를 바탕으로 기본적으로는 ‘분쟁유보 공동개발(擱置争议 共同開發)’라는 정책을 표방하면서 주변국가와의 갈등과 분쟁을 관리하고자 했다.

<http://military.china.com/critical3/27/20110304/16413333.html>

(검색일:

2012.11.15);

“國際感歎中國利比亞撤僑規模和速度,” (2011.03.06)

[http://www.china.com.cn/international/txt/2011-03/06/content\\_22068049.htm](http://www.china.com.cn/international/txt/2011-03/06/content_22068049.htm) (검색일: 2012.11.15).

<sup>13</sup> 박윌라, 최의현, 『중국기업의 해외직접투자 현황과 시사점』 대외경제정책연구원 연구자료 11-22(2011. 12), pp. 17-19.

<sup>14</sup> “海洋经济成为我国经济新的增长点,” 《人民日报》2007.04.10.

그런데 이러한 안정 유지(維穩) 중심의 정책기조가 2009 년 이후 논란이 대상이 되고 심지어 중국 내 일부에서 안정보다는 주권 수호(維權)에 방점을 두어야 한다는 주장과 정책들이 나타나기 시작했다. 정책흐름의 변화 기류의 근저에는 중국의 가파른 부상이 있다. 중국의 남중국해와 동중국해에 대한 전략목표는 중국이 보유한 수단과 자원의 제약이 있었을 때 설정된 것이기 때문에 현재 증대된 국력 현실을 반영하여 전략목표의 수정이 필요하다는 의견이 개진되고 있다.

아울러 중국은 부상으로 해양 영유권을 수호할 수 있는 증대된 힘과 수단들을 보유하게 되었음에도 불구하고 오히려 주변 국가들의 영유권 침해현상이 빈발하고 이에 대해 적절하게 대응하지 못한다는 불만들도 중국 군부 등 일각에서 제기되었다. 이는 결국 기존의 안정 유지 정책의 실효성에 대한 의문을 야기하면서 힘의 변화라는 현실에 걸 맞는 정책 변화의 필요성을 제기케 하였다.

아울러 중국의 부상으로 중국 내에서 민족주의 정서의 고조와 함께 국력 증강에 따른 내적 자신감이 증대되었다. 즉 민족주의 정서가 고양된 중국 국민들은 명실상부 G2 가 되었음에도 불구하고 주권이 침해되는 상황에 강력하게 대응하지 못하는 정부에 대해 부정적인 인식을 갖게 되고 이것이 새로운 ‘안정유지’의 과제로 부각되었다. 즉 ‘안정유지’에 대한 개념에서의 변화가 수반된 것이다. 주변국제환경은 상대적으로 안정되어 가고 있는 추세에 있는 반면에 국내에서는 중국의 가파른 부상 결과 민족주의 정서가 고조되면서 영토 주권 이슈에 대한 국민의 요구와 기대가 실제 정책과의 괴리가 초래되면서 체제 불안정으로 확장될 가능성에 대한 우려가 제기되었다.

이러한 새로운 변화 기류에 2010 년 이후 남중국해와 동중국해에서 연이어 해양 분쟁이 발생하면서 중국정부는 이전과 달리 강경한 영유권 주장을 펼치기 시작했다. 중국이 최근 남중국해와 동중국해에서의 영유권 분쟁에서 공통적으로 분명하게 강조하고 있는 것은 ‘주권은 중국에게 있다(主權在華)’는 것이다. 여하한 경우에도 영토 주권에 대한 양보는 없다는 메시지를 주려는 의지를 보다 분명히 하고 있다. 최근 왕이 외교부장은 12 기 전국인대 2 차 회의 기자회견석상에서 영토와 해양권익분쟁에 대해 협상을 통한 평화적 해결 의지를 피력하면서 동시에 “우리 것이 아닌 것은 요구하지 않지만 우리 것은 한 치도 양보하지 않을 것”임을 강조하여 해양 영유권 수호의지를 재확인하였다.<sup>15</sup>

시진핑 정부가 주변 외교의 중요성을 강조하고 있는 것도 사실이다. 이는 일차적으로 부상과정에서 야기될 수 있는 주변정세의 안정적 관리 필요성이 증대되고 있음을 재인식한 결과이다. 그리고 더 주목해야 하는 것은 중국이 부상하는 과정에서 확장되고 있는 핵심이익을 더욱 확고하게 수호해나가겠다는 의지의 표현이라고 하는 점이다. 실제로 시진핑 주석은 ‘주변외교공작좌담회’ 개최 전인 2013 년 1 월 3 차 ‘중앙정치국 집체학습’에서 핵심이익의 수호 의지를 역설한 바 있다.<sup>16</sup> 즉 주변외교의 중요성을 강조하는 이면에는 향후 핵심이익을 더욱 확고하게 견지하는 과정에서 야기될 수 있는 주변국가와의 마찰과 경계에 대한 사전 정지작업의 일환으로 이해된다.

<sup>15</sup> 外交部部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问 (2014.03.08),

[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1135388.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1135388.shtml) (검색일: 2014.3.20).

<sup>16</sup> 习近平: 更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础 新华网 (2013.1.29),

[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c\\_114538253.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm).



## 1. 중국의 다오위다오(釣魚島, 본명 센카쿠(尖閣) 열도) 분쟁에 대한 대응

중국은 1972년 이후 일본과 다오위다오를 놓고 갈등을 해오기는 했지만 그래도 영유권문제, 어업문제, 자원문제를 분리하면서 평화적으로 관리하려는 기초를 유지해왔다. 1972년 일본과의 수교, 1978년 중·일 우호조약 체결시에도 중국은 소련 팽창에 대한 견제라는 전략적 고려를 우선하여 다오위다오 문제는 일단 유보하였다. 중국은 기본적으로 영유권 주장보다는 일본과의 협력 관계를 우선시 하는 전략적 선택을 해왔던 것이다. 중국은 민족주의가 가장 고조되었던 90년대에도 일본과의 다오위다오를 둘러싼 영토분쟁에서 일본과의 경제협력을 고려하여 자제된 대외행태를 보여주었다.<sup>17</sup>

다오위다오 문제를 둘러싼 중·일 간 갈등의 역사를 돌아볼 때 2010년과 2012년의 분쟁 양상은 매우 이례적이고 특별한 사례라 할 수 있다. 2010년 9월 7일 중국 어선 '민진위 5179호'가 일본 해상보안청 순시선 2척과 고의로 충돌하였다는 혐의로 중국인 선원 15명이 일본 검찰에 구속되면서 중·일 양국은 다오위다오를 둘러싸고 양국관계 역사에서 그 어느 때보다도 치열한 대립이 시작되었다. 중국은 다오위다오 분쟁과 관련, 일본과 수교한 이후 지난 38년 동안에서 가장 강력하고 다양한 보복조치를 단행했다. 특히 중국은 2010년 본격적으로 경제적 수단을 사용하여 일본을 압박하여 양보를 얻어냈다.

2012년에도 일본이 센카쿠에 대한 국유화 조치를 단행하자 중국 국민들이 전국적으로 강력한 반일 시위를 전개하는 한편, 정부에서도 영해 기선(基線)을 선포한 데 이어 해양감시선을 투입하고 경제제재 카드까지 공공연하게 제기하는 등 영유권 수호에 대한 의지를 강력하게 표출하였다. 심지어 중국이 경제적 손실을 보더라도 일본에 더 큰 타격을 주기 위해 경제제재를 할 수 있다고 천명하기도 했다.

## 2. 중국의 남중국해 분쟁에 대한 대응

중국은 90년대까지 남중국해에 대해 주권영역임을 주장(主權在華) 해왔지만 실질적으로 완전한 주권행사를 할 수 있는 힘을 보유하지 않아 한계가 있다고 판단했다.<sup>18</sup> 그러한 바탕에서 중국은 남중국해 문제에 “분쟁유보 우호협상, 양자간 담판, 협력추진(擱置爭議、友好協商、雙邊談判、推動合作)”기조를 유지해왔다. 2010년 분쟁이 격화되기 이전까지 중국 내에서도 주권이 중국에게 있음을 강조해왔지만 경제이익에 초점을 맞추며 양자간 협상을 통해 분쟁을 최소화하면서 공동 개발을 강조하는 유연성 있는 대응을 요청하는 목소리가 주류를 이루었다.<sup>19</sup>

그런데 남중국해 분쟁을 전후하여 중국 내에서 강경 기류가 조성되기 시작했다. 2010년 미국이 남중국해 문제에 개입 의사를 표명하면 베트남과 필리핀 등 국가가 남중국해에 대해 보다 적극적인 행동을 취하기 시작했다. 베트남은 엑슨모빌, BP 등 미국과 영국의 석유회사와 남사군도 주변의 해저유전탐사를 추진했다. 필리핀도 석유탐사를 진행해서, 2011년 3월에는 중국의 군함이

<sup>17</sup> Erica Strecker Downs and Phillip C. Saunders, "Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands," *International Security*, Vol.23, No.3. (Winter, 1998-1999), pp. 138-139.

<sup>18</sup> 岳德明, “中国南海政策刍议,” 『战略与管理』, 2002年, 第3期, pp.55-62.

<sup>19</sup> 杨青, “正确认识和处理南海权益争端,” 『瞭望新闻周刊』, 2006年1月16日, pp.37-39; 葛勇平, “南沙群岛主权争端及中国对策分析,” 『太平洋学报』, 2009年第9期, pp.71-79; 巩建华, “南海问题的产生原因、现实状况和内在特点,” 『理论与改革』, 2010年第2期, pp.144-147.

필리핀의 탐사선을 방해하는 사건도 있었다. 필리핀 석유탐사선의 활동을 중국의 군 관계선박이 방해하는 행위는 5-6 월까지 이어졌으며 양국 군함이 대치하는 상황으로까지 악화되었다. 필리핀과 마찬가지로 베트남도 남사군도에서의 중국과의 충돌이 발생하였다. 5 월말에는 해저유전을 탐사 중인 베트남 선박이 중국 해양감시선에 의해 해저케이블이 절단되는 일이 일어났다. 이 사건 후, 미 해군은 ‘남중국해의 해로안전확보’를 이유로, 군함을 남사군도 해역에 배치했다.

중국은 베트남에게 남사군도 해역에서의 모든 석유탐사를 중지할 것을 요구했고, 이에 대해 베트남은 남사군도 해역에서 실탄 사격훈련을 강행했고 심지어 1979 년 중국과의 국경분쟁 이후 32 년 만에 처음으로 전쟁을 대비하는 국민 총동원령까지 준비하는 초강수를 두었다.

이 과정에서 중국 내에는 기존의 조용한 외교에서 탈피하여 강경한 외교태세로의 조정 필요성이 제기되었으며, 심지어 군사적 수단의 사용 필요성도 제기되었다.<sup>20</sup> 예컨대 옌쉐통(阎学通) 교수는 남중국해 분쟁은 중국이 기존에 견지해왔던 비동맹, 도광양회 정책이 시대에 부합하지 않음을 보여주는 사례라 주장하기도 했다.<sup>21</sup> 남중국해 분쟁이 중국 생존의 레드라인에 대한 도전이므로 실력으로 해결해야 한다는 의견도 등장했다. 지난 30 년간 외교적 해결 노력의 시한은 이미 지났다는 것이다. 특히 미국의 개입에 대해 극도로 경계하며 이에 대해 강력하게 대응해야 한다고 주장하고 있다. 2012 년 4 월 황엔다오(黄岩岛)에서 필리핀과의 분쟁이 고조되면서 인민일보, 환구시보 등 언론에서 강경논조의 평론들이 연이어 발표되면서 강경 기조를 주도해갔다.<sup>22</sup>

이러한 강경기조의 배경에는 중국이 일본을 넘어서 G2 가 되었음에도 불구하고 오히려 영토주권 등 기본적인 국가이익 조차 위협받고 있다는 인식이 저변에 작용하고 있다. 즉 중국은 부상하고 있고, 과거보다 더 많은 힘과 수단을 보유하고 있음에도 불구하고 주권이익이 침해당하고 있는 것은 기존의 안정위주의 정책기조에 문제가 있기 때문이라는 내부 반발이 제기되고 있는 것이다.

### 3. 방공식별구역의 설정

중국 국방부는 11 월 23 일 돌연히 동해방공식별구역(CADIZ) 설치를 발표했다. 중국이 선언한 방공식별구역에는 현재 일본과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 센카쿠(尖閣·중국명 댜오위다오) 열도를 포함하고 있을 뿐만 아니라 한국의 방공식별구역인 KADIZ 와 일부 겹치고, 이어도 상공이 포함되어 있음에도 불구하고 한국과 사전 논의 없이 일방적으로 선언함으로써 논란이 커지고 있다.

2013 년 한·중 정상회담 이후 한·중 관계가 그 어느 때보다도 좋은 관계로 발전하고 있다는 기대가 있는 상황에서 중국이 돌연히 방공식별구역을 선언함으로써 그 배경과 의도에 대한 의문이 제기되었다. 특히 시진핑 주석이 직접 주변국가와의 선린관계를 역설한

<sup>20</sup> 李金明: “南海争议现状与区域外大国的介入,” 『现代国际关系』, 2011 年 第 7 期, p.38; 庞中英, “南海问题需准备非外交手段,” 『爱思想』 <http://www.aisixiang.com/data/42363.html> (2012 年 1 月 15 日).

<sup>21</sup> 阎学通, “从南海问题说到中国外交调整,” 『世界知识』, 2012 年 第 1 期, pp 32—33.

<sup>22</sup> 程刚, “中国在南海不必再客气,” 『环球时报』, 2012 年 6 月 13 日; 秦宏, “面对菲律宾, 我们有足够手段,” 『人民日报海外版』, 2012 年 5 月 8 日; 孙晔飞, “防止黄岩岛事件在南海产生‘多米诺’效应,” 『中国青年报』, 2012 年 6 月 8 日; 贾秀东, “挑衅一次就反击一次,” 『人民日报海外版』, 2012 年 6 月 22 日; 贾秀东, “中国南海出拳迫不得已,” 『人民日报海外版』, 2012 年 6 月 30 日; 钟声, “警惕干扰东盟外长会议图谋,” 『人民日报』, 2012 年 7 月 3 日; 郁志荣, “必须遏制住越南的嚣张气焰,” 『环球时报』, 2012 年 6 月 25 日.

‘주변국외교좌담회’ 직후 오히려 주변정세를 불안케 할 가능성이 높은 CADIZ 을 선언한 것은 예상 밖의 조치라 할 수 있다.

이번 조치는 2008 년 이후 중국의 상대적 부상과 그에 따른 핵심이익의 확장과정에서 진행된 일련의 전개과정의 연장선상에 있다. 즉 중국의 부상과 핵심이익의 확장, 미국의 아시아 재균형전략, 일본과의 동중국해 영유권 분쟁, 그리고 일본의 집단자위권 행사와 미국의 승인과정에서 중국이 선택한 선제적 적극 방어정책의 일환이라 볼 수 있다.

이번 중국의 조치가 이전과 달리 상황의 변화를 중국이 먼저 주도했다는 측면에서는 주목할 만한 변화이다. 그간 중국 외교가 공세적이라는 논란이 있기는 했지만 그럼에도 수동적이고 대응적 차원의 공세외교에 머물러 있었다면 이번 조치는 중국의 외교 행보가 보다 주도적이고 선제적인 경향이 뚜렷해지고 있는 추세를 보여준 것이라 할 수 있다.<sup>23</sup>

아울러 방공식별구역 설정과 관련한 중국의 공식입장에서 주목되는 것은 이번 조치가 “국제법과 국제관행에 적합한 것이었다”는 것이다. 국제 규범의 범주 내에서 중국의 국익을 최대한 수호하겠다는 의도로 해석된다. 이는 중국이 2010 년 이후 ‘항행의 자유’를 둘러싼 미국과의 규범 경쟁에서 수세적 위치에 있었고, 오히려 독단적인 공세적 힘의 외교를 전개하고 있다는 비판을 받았던 경험을 의식한 결과로 보인다. 요컨대 중국은 규범을 준수하되 규범의 범주 내에서 최대한 국익을 추구할 것이라는 의지를 표출한 것으로 보인다. 이는 결국 중국이 향후에도 핵심이익에 대해서는 보다 적극적이고 심지어 선제적인 조치를 전개해갈 가능성을 시사해주고 있는 것이다.

## IV. 중국의 해양 인식과 전략 변화의 배경

### 1. 중국의 가파른 부상과 핵심이익의 확장

중국이 최근 해양 영유권 분쟁에서 강경한 태도를 취한 배경에는 중국의 부상이라는 현실이 자리하고 있다. 중국의 부상은 중국이 수호해야 하는 국가이익을 해외로 확장시켜가고 있으며 그 결과 이전과 달리 해양에 대한 관심이 크게 증대하고 있다. 중국은 내륙 국경은 대부분 안정화되고 있는 반면에 해양에서의 도전과 이해관계가 증대하고 있다고 판단하고 있다. ‘2010 년 국방백서’에서 해양주권, 해양권익, 에너지 자원 확보 등이 주요한 안보 의제로 강조되었다. 18 차 당대회 보고에서도 “중국 공민과 법인의 해외의 합법적 권익을 보호”하겠다는 의지를 분명히 하면서, 동시에 “국제지위에 상응하고, 국가안보와 발전이익에 부합하는 견고한 국방과 강대한 군대 건설”의 필요성을 제기하고 있다.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 이동률, 이상현, “중국의 방공식별구역 선포와 한국 ② : 미중관계의 시각에서,” 『동아시아연구원스마트 Q&A』 (2013.12.19) [http://www.eai.or.kr/type\\_k/panelView.asp?bytag=p&catcode=&code=kor\\_multimedia&idx=12666&page=1](http://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?bytag=p&catcode=&code=kor_multimedia&idx=12666&page=1) (검색일: 2013. 12. 20).

<sup>24</sup> 胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告“堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥” [http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm) (검색일: 2012. 12. 23).

중국의 활동무대가 기존의 대륙 중심에서 해양으로 확장되고 있으며, 중국이 보호하고 관리해야 할 이해관계가 전세계적으로 확대되고 있다. 즉 중국의 부상에 따라 이익의 영역과 범위가 확대되고 있으며 따라서 이러한 중국의 이해관계를 지키기 위해서는 적극적 방어 자세가 필요하다는 것이다. 특히 주권과 영토 영역에서는 보다 확고하게 수호의지를 표출해야 한다는 것이다. 2010 년 9 월 원자바오 총리가 유엔연설에서도 “중국은 우호도 얘기하고 원칙도 말한다. 중국은 핵심이익을 확고하게 견지할 것이다. 주권, 통일, 영토보전에 대해서는 중국은 결코 후퇴하거나 타협하지 않을 것이다. 한치의 영토주권도 양보할 수 없다”고 주권 수호의 의지를 강력하게 표출한 바 있다.<sup>25</sup>

예컨대 일본과의 다오위다오 분쟁 배경에는 동아시아 차원의 세력 전이(power transition)라는 큰 흐름이 자리하고 있다. 2010 년 중국은 GDP 에서 일본을 능가하면서 세계 2 위, 아시아 제 1 일의 경제 대국으로 올라섰다. 중국은 1895 년 청일전쟁에서의 패배로 일본에게 넘겨준 아시아 패권국의 지위를 한 세기 여 만에 되찾은 것이다. 중국인들에게 다오위다오는 바로 100 년 치욕의 역사를 극복하고 중화의 부흥을 과시하는 상징성을 내재하고 있는 것이다. 중국 학자 역시 조어도 분쟁이 격화된 배경에 양국간의 전면적인 경쟁적 상황이 조어도 사건을 통해 집중된 측면이 있다고 보고 있다.<sup>26</sup>

특히 중국 역시 10 년 주기의 대대적인 권력 교체가 이루어지는 민감한 시기이면서 그 어느 때보다도 중화민족의 부흥에 대한 국민적 기대와 열망이 고조되고 있었다. 즉 중국의 부상과 일본의 상대적 쇠퇴 국면에서 양국간 내재된 민족 감정과 세력 경쟁적 측면이 다오위다오 분쟁에 투영된 측면이 있다. 요컨대 중·일 간의 영토분쟁은 중국의 가파른 부상으로 동아시아지역차원의 조기 세력경쟁이 전개되었으며, 민족주의, 그리고 국내정치의 취약성이 복합적으로 작용하면서 해결의 실마리를 찾기 어려운 상황으로 전개되고 있는 것이다.

남중국해 분쟁의 경우에도 역시 아세안 국가들은 2008 년 이후 중국의 급격한 부상, 특히 해군력 등 군사력 증강에 민감해지면서 시간이 갈수록 남중국해 영유권 분쟁에서 불리해질 수 있다는 우려를 하게 되었다. 아세안은 이러한 우려를 완화하기 위해 2002 년에 발표된 당사자 선언을 행동규약(Code of Conduct)으로 격상하고자 하였으나 이 또한 중국의 비협조로 지지부진하면서 불안이 가중되어왔다. 결국 베트남, 필리핀 등 주요 분쟁 당사국들은 2010 년과 2011 년 미 해군과 연합 해상훈련을 전개하는 등 미국에 대한 편승전략을 통해 영유권 분쟁에서의 열세를 만회하는 전략적 선택을 하게 되었고, 그 결과 남중국해 분쟁 역시 급격하게 격화되었다.

## 2. 미국의 동아시아 재균형 전략

중국의 해양 정책의 변화를 자극한 또 하나의 중요한 배경은 미국의 동아시아 회귀(pivot to Asia)이다. 2008 년 이후 중국과 미국간 세력관계의 변화에 따른 갈등 표출이 해양 영유권 분쟁에도 투영된 측면이 있다. 그 동안 동아시아 영토 분쟁에 대한 개입에 유보적이었던 미국이 2010 년을 전후하여 ‘항해의 자유’라는 국제규범을 내세우며 적극적으로 입장을 표명하기 시작했다.

<sup>25</sup> 温家宝出席第 65 届联合国大会一般性辩论并讲话 2010 年 09 月 24 日, [http://www.gov.cn/ldhd/2010-09/24/content\\_1708695.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2010-09/24/content_1708695.htm).

<sup>26</sup> 汪毅刚, 李颖, “论民族大义下的中日钓鱼岛问题,” 『河北师范大学学报(哲学社会科学版)』 第 34 卷, 第 1 期(2011 年 1 月).

중국은 두 분쟁에서 공통적으로 역외 강대국, 즉 미국의 개입에 대해서는 적극적으로 대응하겠다는 메시지를 전하고 있다. 영토주권 문제는 당사국 양자간 협상의 문제이라는 점을 일관되게 강조하는 가장 중요한 이유는 바로 미국이 개입할 수 있는 여지를 없애려 하는 것이다.

클린턴 장관은 중일 간 닌자오위다오 분쟁이 한창이던 2010년 9월 23일 뉴욕에서 마에하라 세이지(前原誠司) 일본 외무상을 만나 닌자오위다오가 미국의 방위 의무가 규정된 미일안보조약 5조 대상이라며 사실상 일본 지지 입장을 표명했다. 마이크 멀린 미 합참의장 또한 기자회견에서 "닌자오위다오 사태를 둘러싼 긴장이 외교적 노력을 통해 해소되길 희망한다."라면서도 "우리는 분명히 매우, 매우 강하게 그 지역(동북아)의 동맹국인 일본을 지지한다"고 밝혔다. 이에 대해 중국은 시진핑 부주석이 직접 나서 패네타 미국 국방장관에게 "닌자오위다오 분쟁에 개입하지 말고, 사태를 악화시킬 수 있는 언행을 자제하라."라며 중립을 강도 높게 요구했다.<sup>27</sup> 중국은 일본이 중일 간 분쟁에 미국을 끌어들이고자 한 것이고 미국 역시 이 분쟁을 계기로 동아시아에서의 미국의 복귀를 실현하고 중국의 부상을 견제하고자 하는 의도가 있다고 경계하고 있다.

남중국해 분쟁이 다시 쟁점화된 것도 중국에서 2010년 3월 방중한 미국 국무부 차관 스타인버그와 백악관 국가안보위원회 아시아 담당 고위급 인사에게 처음으로 "남해는 중국의 영토보존이라는 핵심이익에 관계된다."라고 입장을 표명하면서부터이다.<sup>28</sup> 이후 중국의 핵심이익의 문제는 중국 국내외에서 뜨거운 논쟁 의제가 되었으며, 급기야 힐러리 클린턴 미 국무장관은 2010년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에서 "남중국해는 미국의 이해와 직결된 사안"이라고 반격의 포문을 열었다.

미국이 새롭게 남중국해 영토분쟁에 개입하려는 의지를 표명한 것이 계기가 되어 베트남과 필리핀이 남사군도 문제에 대해 종래보다 대담한 태도를 취하기 시작했다.<sup>29</sup> 남중국해 문제에 대해서 중국 내에서 주로 논의되고 있는 대응책은 '국제화, 다자화, 확대화'에 반대한다는 것이다. 중국은 남중국해 문제는 중국과 동남아 일부 국가간의 영토와 해양권익을 둘러싼 분쟁이지, 중국과 아세안간의 문제가 아니며, 국제적 문제는 더더욱 아니라는 입장이다. 여기는 결국 미국 등 역외 강대국의 개입을 막겠다는 의지의 표현이라 할 수 있다.

그런데 중국은 미국의 개입에 민감하고 강하게 반대할수록 오히려 미국이 개입할 수 있는 여지를 제공하게 되는 딜레마에 직면해 있다. 즉 중국이 미국의 개입을 막기 위해 강경하게 대응할수록 상대 국가들인 일본, 베트남, 필리핀은 더더욱 미국에 의존하려는 경향을 보여 주고 있다. 따라서 중국은 미국의 개입 가능성을 차단하기 위해 다음과 같은 전략을 구사하고 있다. 남중국해문제와 관련 주권문제와 비 주권문제를 구분 짓는 방법이다. 중국은 남중국해 도서 분쟁과 해양획정 문제는 온전히 영토와 주권과 관련된 사안이기 때문에 철저하게 양자간 협상을 통해서만 논의할 수 있다는 입장이다. 반면 남중국해와 관련된 여타의 문제들, 예컨대 해양통항안전, 해상테러, 환경보호, 해양 재난구제 등 비전통 안보 영역의 문제에 대해서는 다자간 협상과 협력에 참여할 의사가 있다고 밝히고 있다.

아울러 중국은 미국의 개입 명분을 약화시키기 위해 남중국해문제에서 자유 항해와 영유권 분쟁의 문제를 분리시키는 전략을 구사하고 있다. 즉 양 부장은 인도네시아 발리에서 열린 ARF에서 "남중국해에서 항해의 자유의 중요성은 자명하며 모든 국가가 그 수혜국이 돼야 한다."

<sup>27</sup> "习近平晤美防长望美谨言慎行不介入钓鱼岛争议" 中国新闻网 (2012年09月19日) <http://www.chinanews.com/gn/2012/09-19/4196840.shtml>.

<sup>28</sup> "中國首次向美明確表態:南海是中國核心利益," 『環球時報』(2010.7.4.).

<sup>29</sup> "Vietnam seeks US support in China dispute," *Financial Times* (June 12 2011).



그리고 이어 "남중국해에서의 항해 자유와 안전은 아시아 국가들과 그 주변국에 특히 중요하며, 방해 받아서는 안될 것"이라고 밝혔다. 양 부장은 남중국해에서 항해 자유는 보장받아야겠다는 미국을 의식하면서 동시에 중국은 남중국해 영유권 분쟁과 관련, 미국은 비당사국이라며 불개입을 주장하고 있다. 그는 "남중국해 분쟁은 직접 당사국들이 우호적인 타협을 통해 평화적으로 해결해야 한다."라면서 "관련 당사국간 대화와 협상을 위한 채널은 열려 있고 남중국해의 현재 상황은 전반적으로 평화적이고 안정돼 있다."라고 덧붙였다.

## V. 중국의 해양 대국화의 딜레마와 과제

중국은 기본적으로 분쟁중인 남중국해와 동중국해가 중국 고유의 영해이고 해양 영토라는 인식은 확고하다. 다만 중국정부는 2009 년 이전까지 충분한 힘과 의지를 갖고 있지 못했기 때문에 영해와 해양 영유권을 충실히 수호하지 못했다고 보고 있다. 그런데 이제 중국이 자타가 공인하는 G2 로 부상했고 부상에 걸 맞는 다양하고 강력한 주권 수호의 수단과 힘을 보유하게 되었으며, 해양에 대한 인식과 이해도 충분히 제고되어 이제 본격적으로 해양 영유권을 수호할 수 있게 되었다는 것이다.

그런데 중국은 해양 영유권 수호의 힘과 수단을 지니고 있음에도 불구하고 관련 분쟁국들 특히 필리핀, 일본 등이 중국의 주권 침해 현상이 심해지고 있다는 인식을 갖게 되었고 이를 수호하지 못하는 정부에 대한 중국내의 비판과 불만이 제기되었다. 특히 10 년 주기의 권력교체 시점과 맞물리면서 영유권 분쟁의 국내정치적 민감성은 더욱 고조되었다.

이제 중국은 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 정상화의 과정이라는 인식을 갖고 있는 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지는 후퇴하지 않을 가능성이 높다. 다만 여전히 중국외교에서 해양 영유권 분쟁이 중국외교를 압도하면서 중국 외교 전반이 공세적 외교로 인식되고 이로 인해 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용하고 있다는 딜레마가 과제로 남아있다. 즉 남중국해, 동중국해에서의 중국의 강력한 주권의지 표명이 이 문제의 근본적인 해결을 가져오기 보다는 지속적으로 중국 외교와 안보의 불안요인이자 걸림돌로 대두될 가능성이 높으며 중국 정부 또한 이러한 현실을 직시하고 있다. 요컨대 중국의 선부른 해양 대국화를 제약하는 요인 또한 적지 않은 것이다.

우선 중국의 부상과정으로의 해양으로의 진출 확대는 오히려 부상에 새로운 장애와 도전을 초래할 가능성을 제기하고 있는 것이다. 세계 금융위기 이후 중국의 부상이 가파르게 진행되면서 국제사회의 관심은 이제 중국이 경제대국에서 군사대국으로의 확장 가능성에 모아지고 있다. 특히 최근 중국이 해군력을 증강하는 현상에 주목하면서 중국의 해양 대국화 가능성과 그 의도에 대한 논란이 뜨겁다. 역사적으로 세계 패권질서는 제해력과 밀접한 연관성을 보여 왔다. 따라서 중국이 본격적으로 해양 대국을 추구한다면 그 자체로 중국이 패권 의지를 표출하는 것이라는 주장이 제기되고 있다. 나아가 중국의 해양대국화는 미국의 해양 패권에 대한 중대한 도전으로 인식되면서 미-중 간의 패권 경쟁을 가열시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

또한 중국은 내부적으로 향후 최소한 10 여 년은 산적한 '성공의 위기'를 관리하면서 균형성장을 이루어야 하는 과제를 안고 있다. 중국은 가파른 부상에도 불구하고 군사력에서는

여전히 미국과 상당한 격차를 보이고 있다. 중국은 이러한 상황에서 중국의 군사력 증강이 오히려 ‘중국위협론’의 시장을 확대시켜 미국의 동아시아 복귀의 공간을 제공하고, 나아가 미국과의 군사력 경쟁을 촉발시켜 결과적으로 중국의 부상 일정에 중대한 차질을 초래할 수 있다는 딜레마를 안고 있다.

중국은 이미 지정학적 특성으로 인해 기존의 여타 초강대국과는 상이한 역사적 경험을 해왔으며, 다양한 국가적 과제를 안게 되었다. 예컨대 우선 중국은 사실상 인접한 국가들 거의 대부분과 건국 이후 지난 반세기 동안 국경 획정을 둘러싼 갈등과 협상을 경험했거나 진행하고 있다. 그리고 중국은 지리적으로 삼면이 육지 국경으로 둘러싸여 있다. 비록 최근 중국 내륙 국경이 역사상 어느 때보다도 안정을 유지하고 있지만 그럼에도 불구하고 지리적 특성으로 인해 육군 중심의 군 편제에 큰 변화를 주기는 어렵다.

그리고 중국은 국내적으로 소강사회(小康社會)의 전면적 실현, 대만과의 통일, 변경지역의 안정, 국가통합 등의 과제를 안고 있으면 이를 위해서는 인접한 아시아지역 국가들과의 경제협력, 주변국가와의 안정적 외교안보관계의 확보, 그리고 이를 통한 주변 환경의 안정적 관리가 절실하다. 아울러 중국에서 변경지역은 전통적으로 낙후된 오지인 동시에 소수민족 집거지로서 국내 정치경제적으로는 경제적 낙후와 지역격차, 민족 및 국가 통합의 과제를 내재하고 있다.

요컨대 중국은 지정학적인 특성으로 인해 국가통합이 가장 중요한 국가적 과제가 되어왔다. 중국 집권자들은 역사적 경험으로 인해 ‘내우외환’에 대한 우려가 있다. 내적 취약성이 노출되었을 때 외부의 위협에 취약하다는 오랜 경험을 축적하고 있다. 중국은 다른 국가와 달리 내부 안정과 통합이 외부의 위협에 대한 우려 보다 우선되고 있다.<sup>30</sup>

그리고 중국은 미국과의 관계에서 제 3 국 변수에 주의할 필요성이 제기되고 있다. 중국은 향후 태평양에서 미국과 직접적인 정면 충돌보다는 미국의 동맹국들과 대립하고 미국은 그 배후에서 갈등을 지지하는 역할을 하게 될 것으로 예상하고 있다. 요컨대 중국은 한반도와 일본 문제로 인해 미국과의 갈등이나 충돌이 일어날 가능성을 우려하고 있으며 이런 맥락에서 관리할 필요성이 있다는 논의도 제기되고 있다.

이런 연유로 시진핑 정부는 상충되어 보이는 신호를 동시에 보내고 있다. 한편에서는 국가의 주권, 안전, 발전에 관한 핵심이익에 대해 결연한 수호 의지를 명확히 하면서 다른 한편에서는 주변국과의 선린우호관계를 공고히 하고 호혜협력을 심화할 것이라고 역설하고 있다.<sup>31</sup> 시주석은 주변외교를 잘 전개하는 것이 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈과 두 개의 백년(两个一百年)<sup>32</sup> 목표를 실현하는데 필요하다고 강조했다. 주변국가와 ‘친(亲), 성(诚), 혜(惠),

<sup>30</sup> 王逸舟, 『全球政治和中国外交: 探寻新的视角与解释』(北京: 世界知识出版社, 2003), p.7.

<sup>31</sup> 시진핑 주석은 2013년 10월 24-25일 양일간 정치국 상무위원 7인 전원을 비롯하여 중앙외사공작영도소조 성원, 재외 공관장, 지방 정부, 신장건설병단, 인민해방군, 국유기업 간부 등 외교, 안보, 경제관련 정치 지도자들이 대거 참석하여 건국이후 처음으로 ‘주변외교업무좌담회’를 개최하면서 특별히 주변외교의 중요성을 역설하였다. 习近平: 让命运共同体意识在周边国家落地生根 (2013.10.25).

[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1093113.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1093113.shtml) (검색일: 2013.12.10).

<sup>32</sup> ‘두 개의 백년’은 공산당 창당 100년(2021년)과 건국 100주년(2049년)을 일컫는 것으로 중국은 이른바 국가대전략 구상을 통해 세계적 강대국으로서의 위상과 전략을 구체적으로 준비하고 있다. 이러한 중국의 전략구상은 창당 100년이 되는 2021년 ‘전면적 소강(小康)사회의 실현’, 그리고 건국 100년이 되는 2049년 ‘중등 선진국가로의 성장’이라는 비전으로 구체화되고 있다. 즉 시진핑 체제가 집권하는 10년의 시기는 창당 100주년 시기와 맞물려 있으며 중국이 건국 100년에 강대국으로의 부상을 완성하는 기반을 다지는 중간 지점에 해당하는 매우 중요한 ‘전략적 기회기(戰略機遇期)’로 간주되고 있다. 이동률, “중국 비전 2020-초강대국화 전략의 과제,” 이동률 편, 『중국의 미래를 말하다』(서울: 동아시아연구원, 2011), pp. 13-15.

용(容)’의 기본 이념에 입각하여 경제적 유대관계를 견고히 하고 안보협력을 더욱 심화하고 인문 유대가 긴밀하도록 해서 선린우호관계를 강화시켜 가야 한다고 주장했다. 중국 역시 핵심이익과 선린우호관계 유지라는 두 마리의 토끼를 잡기를 원하지만 주변 국가들과의 해양 영유권 분쟁이 좀처럼 해결 가능성이 높지 않기 때문에 양자가 상충될 가능성이 높아지고 있다.

이처럼 중국이 주변외교의 중요성을 강조하는 것은 일차적으로 부상과정에서 야기될 수 있는 주변정세의 안정적 관리 필요성이 증대되고 있음을 재인식한 결과이다. 그리고 더 주목해야 하는 것은 중국이 부상하는 과정에서 확장되고 있는 핵심이익을 더욱 확고하게 수호해나가겠다는 의지의 표현이라고 하는 점이다. 실제로 시진핑 주석은 ‘주변외교공작좌담회’ 개최 전인 2013 년 1 월 3 차 ‘중앙정치국 집체학습’에서 핵심이익의 수호 의지를 역설한바 있다.<sup>33</sup> 즉 주변외교의 중요성을 강조하는 이면에는 향후 핵심이익을 더욱 확고하게 견지하는 과정에서 야기될 수 있는 주변국가와의 마찰과 경계에 대한 사전 정지작업의 일환으로 이해된다.

요컨대 시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하면서 동시에 중국이 위협적인 국가가 아니라는 이미지를 생산하는 두 마리의 토끼를 잡아야 하는 과제를 안고 있다. 그러면서 동시에 국민들이 지니고 있는 중국 부상에 대한 높은 기대와 열망 역시 충족시켜야 한다. 따라서 내치 우선이라는 현실적 필요성이 있음에도 불구하고 여전히 대외적으로도 고비용이 예상될 수 있는 국제적 위상과 영향력 제고도 함께 추진해가야 하는 딜레마를 안고 있다. 따라서 부상하는 중국이 직면한 이러한 다양한 딜레마와 과제는 상당기간 중국의 해양 대국으로의 팽창을 제약하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

---

<sup>33</sup> 习近平：更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础 新华网 (2013. 1. 29) [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c\\_114538253.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm).



## 제2부

### 동아시아 해양분쟁 해결방안 모색



# 한국과 IUU 어업 문제: 국제법 논의동향을 중심으로

박영길, 한국해양수산개발원

## I. 서론

IUU(불법, 비보고, 비규제) 어업은 심각한 환경적, 경제적 및 사회적 결과를 야기하는 지구적 문제로 인식되고 있다.<sup>1</sup> 한 분석에 의하면 IUU 어업으로 인한 세계의 경제적 손실이 연간 100 억 달러 내지 235 억 달러로, 연간 어획량의 최대 20%에 해당한다. 특히 서부아프리카의 상황은 더욱 심각한데, 이곳에서는 IUU 어업이 40%에 이르는 것으로 추정되었다.<sup>2</sup>

오늘날 국제사회는 이러한 ‘IUU 어업’이란 개념에 반드시 근절되어야 한다는 엄청난 비난가능성을 담고 있다. OECD 는 심지어 IUU 어업을 ‘인류공동의 적’으로 불리는 해적행위 같이 논하기도 한다.<sup>3</sup>

이런 IUU 어업을 방지, 감소 및 근절시키기 위한 노력은 다양한 수준에서 펼쳐 진다. 연안국, 기국 및 항만국 등 개별국가 수준에서, 어업협정 체결 등 국가 간 다양한 양자적 차원에서, 그리고 해양법협약이나 공해어업협정, FAO 이행협정과 같은 다자협약의 틀 내에서, 그리고 각 지역수산기구(RFMO)의 틀 내에서 이루어진다.

지난 해 4 월 9 일 서부아프리카 소지역수산위원회(Sub-Regional Fisheries Commission: SRFC)가 IUU 어선의 기국의 책임범위 등 4 가지 사항에 대한 법적 해석을 구하는 권고적 의견을 국제해양법재판소(ITLOS)에 신청하였다.<sup>4</sup> SRFC 의 이러한 신청도 서부 아프리카의 심각한 IUU 어업 문제를 해결하기 위한 지역적 차원의 해결노력의 일환으로 이해할 수 있다.

국제사회에서 한국은 IUU 어업에 대해 피해자인 동시에 가해자로 비추어지고 있다. 즉, 우리 EEZ 및 영해에서 일어나는 중국어선의 불법조업으로 인해 우리 어민이 큰 피해를 입고 이를 단속하고 처벌함에 있어서 많은 행정비용을 지불하고 있다.<sup>5</sup> 한편 지난 해 1 월 미국 수산국이

<sup>1</sup> Martin Tsamenyi et al., “The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010), p.5.

<sup>2</sup> Agnew DJ, Pearce J, Pramod G, Peatman T, Watson R, et al., “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, *PLoS ONE* 4(2), (2009). (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2646833/>에서 인용).

<sup>3</sup> OECD 홈페이지 참조: <http://www.oecd.org/tad/fisheries/fishpiracypublications.htm#TOC1>.

<sup>4</sup> ITLOS Case No. 21. Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC). (<http://www.itlos.org/index.php?id=252&L=0>).

<sup>5</sup> 중국어선의 불법조업으로 인한 피해와 관련해서 서해 5 도 어민들이 국가를 상대로 소송을 제기할 예정이다.(연합뉴스 2014.3.19.). 불법조업 중국어선의 나포와 담보금 부과액에 대해서는 아래 표를 참조(출처: 2013 년 해양경찰청 백서).

한국을 IUU 국가로 지정하고,<sup>6</sup> 11 월에는 EU 수산총국이 한국을 IUU 어업과 관련한 예비 비협력 제 3 국으로 결정하였다.<sup>7</sup>

이처럼 한국은 IUU 와 관련해서 양면적 모습을 가지고 있다. 그런데 전자인 중국어선의 불법조업과 관련해서는 국내 언론과 많은 연구를 통해 다루어진 반면, 후자의 측면에서는 비교적 적게 다루어졌다. 한편 후자와 관련해서 인식하고 있는 많은 이들은 한국이 심각한 IUU 위반을 하고 있고, 이러한 한국기선의 IUU 어업행위는 OECD 공여국으로서 선진국 대열에 진입하고 있는 한국의 국격을 손상시키는 행위라고 비난한다.

이러한 이유로 이 글은 ‘한국과 IUU 어업’ 문제 중 한국이 IUU 국가로 낙인되고 있는 가해자로서의 IUU 문제를 검토하고자 한다. 특히 미국과 EU 가 한국을 IUU 국가로 지정 또는 지정 가능성이 있음을 결정하였는데, 이 문제를 중점적으로 살펴보고자 한다. 이 글은 한국적 원양어선의 IUU 행위의 실태를 고발하고 비난함으로써, IUU 어업을 근절하기 위해 더욱 노력해야 한다는 취지를 가지고 있지 않다. 오히려 미국과 EU 의 그러한 지정에 대해 그 내용을 검토하고, 여기서 발견되는 문제점들을 지적함으로써 ‘가해자’로 이미지 낙인이 된 한국의 IUU 어업문제를 새롭게 바라보고자 함에 있다.

이러한 목적에서 이 글은 먼저 IUU 어업을 규제하기 위한 국제규범과 지역수산기구 차원의 노력을 살펴보고(2 장), 이어서 미국과 EU 의 한국에 대한 IUU 어업국 지정 문제를 검토하고자 한다(3 장).

## II. IUU 어업 규제를 위한 국제적 틀: 주요 국제규범과 지역수산기구

### 1. IUU 어업의 정의

IUU 어업, 즉 불법, 비보고, 비규제 어업(Illegal, Unreported and Unregulated fishing)이란 말은 1990 년대 초부터 유엔총회를 비롯한 국제적, 지역적 장에서 논의되기 시작되기 시작했지만, FAO 가 2001 년 IUU 어업을 방지, 저지 및 근절하기 위한 국제행동계획(IPOA-IUU)<sup>8</sup> 을

구 분	총계 (척)	나포(척)				비고 (NLL)	계도	구속 인원	담보금 부과액
		계	배타적 경제수역		영해 침범				
			무허가	제한조건 위반 등					
2008	446	432	78	342	12	41	14	109	62억 7,200만원
2009	388	381	86	272	23	49	7	130	55억 3,000만원
2010	375	370	91	226	53	43	5	56	78억 1,600만원
2011	543	534	170	332	32	30	9	72	145억 8,600만원
2012	521	467	106	330	31	41	54	173	171억 4,900만원

<sup>6</sup> NOAA Fisheries, Improving International Fisheries Management: Report to Congress (2013.1).

<sup>7</sup> European Commission, Commission Decision of 26.11.2013. on notifying the third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No. 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. (이하 ‘EU 위원회 결정문’으로 칭함)

<sup>8</sup> FAO International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing. (원문은 다음에서 확인: <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm>).

채택하면서부터 폭넓게 사용되기 시작하였다.<sup>9</sup> 이러한 IUU 어업은 전혀 새로운 개념이 아니라, 단지 ‘불법 어업’, ‘비보고 어업’ 및 ‘비규제 어업’을 모아놓은 표현일 뿐이다.

그래서 IUU-IPOA 제 3 조는 IUU 어업에 대해 이들 세 가지 사항을 각각 아래와 같이 규정하고 있다.

3.1 불법 어업이란 다음과 같은 활동을 의미한다.:

- 3.1.1 일국의 관할수역에서 당해 국가의 허가 없이 또는 그 국가의 법령을 위반하여 이루어진 자국 또는 외국 선박에 의한 활동;
- 3.1.2 관련 지역수산물관리기구 당사국의 국기를 계양했으나, 해당 당사국에 대하여 구속력을 가지는 그 지역기구가 채택한 보존 및 관리 조치를 위반한 활동이나, 적용 가능한 관련 국제법 규정을 위반하여 이루어진 활동; 또는
- 3.1.3 관련 지역수산물관리기구의 협력국이 취한 활동을 포함한 국내법 또는 국제 의무 위반 활동

3.2 비보고 어업이란 다음의 활동을 의미한다.:

- 3.2.1 국내 법령을 위반하여 관련 국내 당국에 보고되지 않았거나, 잘못 보고된 활동; 또는
- 3.2.2 관련 지역수산물관리기구 권한 내의 지역에서 당해 기구의 보고 절차를 위반하여 행해진 보고되지 않았거나 잘못 보고된 활동

3.3 비규제 어업이란 다음의 활동을 의미한다.:

- 3.3.1 관련 지역수산물관리기구의 적용지역에서 해당 기구의 보존 및 관리 조치에 합치하지 않거나 또는 그에 위반하여 이루어진 무국적 선박이나 해당 기구의 당사국이 아닌 국가의 국기를 계양한 선박 또는 어업 실체(entity)의 선박 활동; 또는
- 3.3.2 어족자원과 관련하여 적용 가능한 보존 또는 관리 조치가 존재하지 않는 지역에서 해양생물자원보존을 위한 국제법 하의 국가 책임과 합치하지 않는 방식으로 이루어진 어업활동

위 정의에서 두 가지 점을 유의할 필요가 있다. 하나는 위 정의가 가진 규범적 한계이다. FAO 가 이렇게 IUU 어업을 정의하고 있지만, 이것이 구속력 있는 국제문서에 의해 규범화되거나 또는 모든 국가들에 의해 일반적으로 받아들여지는 정의는 아니다. 요컨대 IPOA-IUU 의 IUU 어업에 관한 정의는 권고적, 개방적 성격으로 이해하는 것이 정확하다. 다만, 이러한 정의가 EU 와 우리나라를 포함해서 갈수록 많은 나라들이 수용해 가는 추세에 있는 점은 유의할 필요가 있다.

다른 하나는 IUU 어업에 포함되는 사항이 아주 폭넓다는 점이다. 즉, ‘불법 어업’, ‘비보고 어업’, 및 ‘비규제 어업’이란 범주 아래에 하위범주를 규정하고 있는데, 어업행위가 이 중 어느

<sup>9</sup> Mary Ann Palma et al., *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), pp.5, 9.

하나라도 해당되면 그러한 행위는 구체적인 하위법주의 위반으로 다루어지는 동시에 'IUU 어업'으로 칭해진다는 점이다. 요컨대 이렇게 'IUU 어업'으로 통칭함으로써 비교적 경미한 위반도, 서론에서 IUU 어업에 대한 국제사회의 일반적 인식을 설명한 바와 같이, IUU 어업행위로 '낙인'이 되는 것이다. 이러한 'IUU 어업'으로 통칭하는 구조가 확실히 IUU 어업을 규제함에 있어서는 아주 효과적 통제 기제가 될 수 있겠지만, 규제의 상대방에 있어서는 조금 과장한다면 마녀사냥과 같은 분위기 속에서 항변도 못하는 억울한 점으로 작용할 수 있다. IPOA-IUU 가 IUU 어업을 정의한 후 말미에서 '일부 비규제 어업은 적용 가능한 국제법에 위반하지 않는 방식으로 이루어질 수 있으며, 국제행동계획(IPOA)에서 제시한 조치의 적용을 필요로 하지 않을 수 있다.'는 안전장치를 언급한 것도, 이 점을 약간이나마 고려한 결과로 이해할 수 있다.<sup>10</sup>

## 2. 주요 국제규범

IUU 어업 규제를 위한 국제사회의 노력은 다양한 분야에서 이루어지고 있는데, 여기서는 이 글의 목적상 필요한 범위 내에서 법적 구속력 있는 다자문서를 간단히 살펴보기로 한다.<sup>11</sup>

### (1) 유엔해양법협약

해양법협약<sup>12</sup>은 IUU 어업 규제와 관련한 여러 조항들을 담고 있다.

#### 가. 협약 제 62 조 생물자원의 이용

해양법협약 제 62 조 4 항은 연안국의 EEZ 에서 어업을 하는 다른 국가의 국민이 '연안국의 법령에 의해 수립된 보존조치와 그 밖의 조건을 준수'하도록 규정하고, 연안국 법령에 포함될 것들로 어획 가능한 어종 결정, 어획 할당량 결정, 어로기 설정 등 11 개 사항을 예시하고 있다. 연안국의 이러한 법령을 위반하면 IUU 어업행위가 되는 것인데, 이 글과 관련해서는 타국 연안에서 어업행위를 하는 국민에 대해 직접 의무를 부과하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

#### 나. 협약 제 94 조 기국의 의무

해양법협약 제 94 조는 먼저 1 항에서 "모든 국가는 자국기를 게양한 선박에 대하여 행정적·기술적·사회적 사항에 관하여 유효하게 자국의 관할권을 행사하고 통제한다."라고 함으로써, 자국기선의 모든 활동에 대해 유효하게 통제해야 한다는 일반적 의무를 부과하고 있다. 따라서 자국기선이 불법조업을 할 경우 논리적으로 기국은 그러한 행위를 유효하게 통제했는지 여부에 대한 판단을 받게 되는 것이다.

<sup>10</sup> IPOA-IUU 제 3 조 4 항.

<sup>11</sup> 법적 구속력 있는 문서 외에 유엔 총회 결의, FAO 행동규범, FAO 지침, IUU 어업에 관한 로마선언 등이 있다. 그리고 IUU 어업문제가 부분적으로 다루어지는 것으로 환경문제와 관련한 문서 중 람사르협약, 생물다양성협약 등이 있고, 무역관련 문서 중에는 GATT 1994 등이 있다.

<sup>12</sup> 해양법협약의 당사국은 2013 년 8 월 7 일 니제르가 가입함으로써 166 개국에 이른다. 한국은 1996 년 1 월 29 일 가입했고, EU는 1998 년 4 월 1 일 가입했지만, 미국은 아직까지 비준을 않고 있다.

해양법협약 제 94 조 2 항 내지 7 항은 국가의 이러한 의무를 보다 구체적으로 적시하고 있다. 다만 이 조항은 어선만이 아니라 기국의 모든 선박을 대상으로 하는 것이기 때문에 ‘불법어업’에 관한 직접적 기술은 없다.

#### 다. 협약 제 116 조 내지 제 120 조 공해생물자원의 관리 및 보존

해양법협약은 제 116 조 이하에서 공해생물자원의 관리 및 보존에 관한 국가의 의무에 대해 규정하고 있다. 특히 협약 제 117 조는 ‘모든 국가는 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존에 필요한 조치를 취하거나, 그러한 조치를 취하기 위하여 다른 국가와 협력할 의무가 있다.’고 함으로써, 자국민에 대한 관리 의무를 부과하고 있다. 앞서 해양법협약 제 62 조 4 항에서 어업행위를 하는 국민에게 직접 의무를 부과했지만, 본 조항은 그 국민이 연안국 법령을 준수하도록 관리해야 할 의무를 해당 국가에게 부과하는 것이다.

협약 제 118 조는 공해수역에서 생물자원의 보존·관리를 위해 국가 간 협력의무를 규정하고 있다. 그리고 협약 제 119 조는 공해생물자원의 허용어획량을 결정하고 보존조치를 수립함에 있어서 국가가 이행해야 할 사항, 이용 가능한 과학적 정보 등의 자료의 국제기구 제공, 그리고 보존조치를 시행함에 있어 타국 어민에 대한 차별이 없도록 할 의무를 부과하고 있다.

#### 라. 협약 위반에 대한 구제수단

해양법협약의 큰 특징 중 하나는 강제적 구제절차의 도입이다. 즉, 해양법협약은 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁이 당사자 간 합의에 의해 해결되지 않으면 어느 한 분쟁당사자의 요청에 의해 재판소에 회부될 수 있도록 하고 있다.<sup>13</sup> 다만 예외적으로 몇 가지 사항에 대해 당사국으로 하여금 이러한 강제적 분쟁해결절차를 피할 수 있는 선택권을 부여하고 있는데, 그러한 예외 사항으로 해양경계획정 관련 분쟁, 군사활동에 관한 분쟁, 주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁, 유엔 안보리가 권한을 수행하고 있는 분쟁 등이다.<sup>14</sup> 여기서 ‘주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁’이 어업활동과 관련된다.

한국 정부는 독도 주변수역에서 일본 정부의 수로측량(과학조사) 시도가 크게 문제되자, 2006 년 위 선택적 사항 모두에 대해 배제선언을 하였다. 따라서 한국의 동의 없이는 이러한 분쟁이 협약이 정한 강제적 분쟁해결절차(ITLOS, 중재재판소, 국제사법재판소 등)에 회부될 수 없다.

#### 마. 소결

해양법협약은 IUU 어업을 규제하기 위해 국가에게 다양한 의무를 부과하고 있다. 그러나 국가 간 협력의무와 같이 이러한 의무는 아주 포괄적인 의미의 조항들로 구성되어 있다. 그렇기 때문에 오히려 국가가 이러한 의무를 위반했는지 여부를 판단하기가 쉽지 않은 점이 있다.

<sup>13</sup> 해양법협약 제 286 조.

<sup>14</sup> 해양법협약 제 298 조.

## (2) 1995 년 공해어업협정

공해어업협정<sup>15</sup>은 “해양법협약의 관련 규정의 효과적 이행을 통하여 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 장기적 보존과 지속 가능한 이용을 보장”하기 위해 채택되었다. 이 협정은 해양법협약이 새롭게 배타적 경제수역제도를 도입하면서 과거 공해자유의 원칙에 의해 어로행위가 이루어지던 지역이 연안국의 관할수역이 되자, 연안국의 EEZ와 남은 공해 사이를 오가는 어족자원에 대한 관리 필요성 때문에 채택된 것이다.

이 협정은 공해생물자원의 보존 및 관리를 위해 기국, 항만국 및 연안국들이 효율적인 조치를 취할 것을 규정하고, 특히 경계회유성 및 고도회유성 어족의 보호를 위해 지역적·소지역적 국제수산기구의 설립을 장려하고 당사국이 이들 국제수산기구들과 협력체계를 이룰 것을 규정하고 있다.

협정 제 5 부는 기국의 의무에 대해 규정하고 있다. 앞서 해양법협약 제 94 조가 기국의 의무에 관한 일반조항이라면, 본 협정 제 5 부는 공해상 어업과 관련해서 협약의 조항을 구체화시킨 것이다.

협정은 협정의 이행을 확보하기 위해 신의성실과 권리남용 금지 원칙을 규정하고,<sup>16</sup> “각 당사국은 이 협정과 관련하여 자국이 야기한 손해 혹은 손실에 대하여 국제법에 따른 배상책임이 있다.”고 하여 협약 불이행에 따른 책임에 관해 원칙적인 규정을 두고 있다.

## (3) 1993 년 FAO 이행협정

1993 년 FAO 이행협정은 공해어업활동과 관련한 보존 및 관리조치상의 의무를 피하는 수단으로 자국민이 선박의 선적을 변경(reflagging)하는 행위를 차단하기 위해 채택한 협정으로,<sup>17</sup> 법적 구속력 있는 문서이다.<sup>18</sup> 즉, 이 문서는 어업활동과 관련해서 심각한 문제인 편의치적 문제를 해결하기 위한 협정이다. 이 협정은 기국의 책임(제 3 조), 어선의 기록 관리(제 4 조), 국제협력(제 5 조), 정보교환(제 6 조), 개도국과 협력(제 7 조) 등에 대해 규정하고 있는데, 편의치적을 차단하는데 치중하고 있다.

그리고 협정 제 9 조는 3 항은 협정의 해석 및 적용과 관련해서 발생하는 분쟁이 당사자간 협의를 기초로 해결되지 않을 경우, 그러한 분쟁은 국제사법재판소, ITLOS 또는 중재재판소에 회부된다고 규정하고 있다.<sup>19</sup> 이와 동시에 동 조항은 그러한 재판소 회부에 관한 합의에 도달하지 못할 경우, 당사자들은 해양생물자원의 보존에 관한 국제법 규칙에 따라 분쟁을 해결하기 위해 협의 및 협조를 계속해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 동 조항의 국제법원에 대한 분쟁 회부는 당사자의 동의를 바탕으로 하는 것으로 해석된다.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> 정식명칭: 1982 년 12 월 10 일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래어족 및 고도회유성어족 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정. 2014 년 4 월 현재 이 협정의 당사국은 81 개국이며, 한국은 2008 년 2 월 1 일 가입하였고, EU는 2003 년 12 월 19 일 가입하였다.

<sup>16</sup> 동 협정 제 34 조.

<sup>17</sup> 정식명칭: 공해상 어선의 국제적 보존 및 관리조치 이행 증진을 위한 협정(AGREEMENT TO PROMOTE COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL CONSERVATION AND MANAGEMENT MEASURES BY FISHING VESSELS ON THE HIGH SEAS).

<sup>18</sup> FAO Constitution 제 14 조.

<sup>19</sup> FAO 이행협정 제 9 조 (분쟁해결).

<sup>20</sup> 동 조 3 항. “3. Any dispute of this character not so resolved shall, with the consent of all Parties to the dispute, be referred for settlement to the International Court of Justice, to the International Tribunal for the Law of the Sea upon entry into force of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea or to arbitration. In the case of failure to reach agreement on referral to the International Court of Justice, to the International Tribunal for the Law of the Sea or to arbitration, the Parties



#### (4) FAO 항만국조치협정

FAO 의 이 협정은 “효과적인 항만국 조치를 통해서 IUU 어업을 방지, 저지 및 근절하고, 그렇게 함으로써 해양생물자원과 해양생태계의 장기적 보존과 지속 가능한 이용을 보장”하기 위한 목적으로 2009 년 채택되었다.<sup>21</sup> 이는 IUU 어업을 한 선박이 결국 연안국의 항구에 입항할 때 IUU 리스트에 오른 선박의 입항금지, 어획물에 대한 검사 강화 등을 통해서 IUU 어업 규제의 실효성을 담보할 수 있다는 취지에서 채택되었다. 이 협정은 25 개 회원국이 비준, 수락, 승인 또는 가입을 해야만 발효하는데, 2014 년 3 월 11 일 현재 10 개국만이 동참하였다.<sup>22</sup>

#### (5) 소결

해양법협약을 비롯한 각 협약은 IUU 어업 방지를 위해 기국, 항만국, 연안국 등에게 다양한 의무를 부과하고 있다. 이러한 의무사항들은 각 협약마다 구체성의 정도에 차이가 있지만, 전반적으로 아주 포괄적이다. 또한 당사국이 해당 협약상의 의무를 단순히 이행하지 못한 것에 대해서 직접적으로 책임을 물을 수 있는 기제는 없으며, 다만 협약의 이행 및 적용과 관련해서 당사국 간 분쟁이 발생하는 경우 해양법협약과 같이 일방에 의해 강제적 분쟁해결절차를 개시할 수 있는 경우도 있다.

### 3. 지역수산물관리기구

#### (1) 지역수산물관리기구(RFMO)의 성격

RFMO 들이 생물자원의 보호와 보존 및 지속가능한 이용을 위해 IUU 어업을 규제하는데 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. RFMO 는 원칙적으로 설립협정 및 회원국의 자발적인 참여와 협력을 기반으로 집행되고 있다.<sup>23</sup> 현재 전 세계적으로 활동하는 RFMO 가 40 여개가 넘는데, 이 중 10 개가 FAO 하에서 설립이 되었으며, 나머지는 3 개 이상 국가들의 합의를 기초로 설립되었다.<sup>24</sup>

이러한 RFMO 의 설립 및 운영의 근간은 해양생물자원의 보존 및 관리를 위한 국가들 간 협력의무이다. 이러한 의무는 앞서 살펴본 해양법협약, 공해어업협정, FAO 이행협정 등에서 반복적으로 규정하고 있다. 그렇기 때문에, 비록 각각의 RFMO 가 그 회원국들만 구속하는 것이 원칙이지만, 이에 가입하지 않은 국가들이 공해어족자원의 관리 및 보존을 위해 해양법협약 등이 부과하는 보다 근원적인 협력의무로부터 자유로워지는 것은 아니다.<sup>25</sup>

---

shall continue to consult and cooperate with a view to reaching settlement of the dispute in accordance with the rules of international law relating to the conservation of living marine resources.”

<sup>21</sup> FAO 항만국조치협정 제 2 조 (목적).

<sup>22</sup> 칠레, EU, 가봉, 미얀마, 뉴질랜드, 노르웨이, 오만, 세이셸, 스리랑카, 우루과이.  
([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/5\\_037s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/5_037s-e.pdf)).

<sup>23</sup> 한국이 가입한 주된 RFMO 들은 다음이 있다.: 남극해양생물자원보존협약(CCAMLR), 남방참다랑어보존위원회(CCSBT), 전미열대참치위원회(IATTC), 대서양참치보존위원회(ICCAT), 인도양참치보존위원회(IOTC), 남태평양지역수산물관리기구(SPRFMO), 중서부태평양수산물위원회(WCPFC), 북대서양수산물기구(NAFO), 남동대서양수산물기구(SEAFO).

<sup>24</sup> Mary Ann Palma et al., 앞의 글, p.202.

<sup>25</sup> *Ibid.*

## (2) IUU 어업 규제를 위한 RFMO의 주요 기능

RFMO는 지역별 또는 참치 등 어족 별로 구성되어 있지만, IUU 어업을 규제함에 있어 RFMO의 기본적인 기능은 비슷하다. 주요 기능으로 해당 지역 또는 어족에 대한 어업과 어획물의 전제 허가, IUU 선박 목록 작성, 감시, 회원국의 보고서 검토 등이 있다.

그래서 각 RFMO는 총회 등 내부 절차를 통해 IUU 선박에 대해 추후 조업금지와 같은 자체적인 제재를 가하고, 해당 국가에게는 어획 킬터량 축소, IUU 협의 선박에 대한 조사와 제재 요구 등의 조치를 취한다. 특히 ICCAT, CCAMLR, IOTC 등 여러 RFMO들이 IUU 어업에 대해 무역적 제재조치를 취하고 있다. 이러한 제재는 IUU 리스트에 오른 선박에서 나오는 어획물을 회원국이 수입하지 못하게 함으로써 집행된다. 그리고 그러한 제재는 해당 선박이 RFMO의 보존 및 관리 조치에 부합해서 어업활동을 했다는 충분한 서류가 제출되어야 해제될 수 있다.<sup>26</sup>

## III. 한국의 원양어업과 미국 및 EU의 IUU 규제 검토

### 1. 한국 원양어업의 다양한 지표

다음 절에서 미국과 EU의 한국에 대한 IUU 국가 지정이 한국의 수산업에 미치는 영향을 고려하는데 도움 되기 위해 이 절에서는 원양어업의 다양한 지표들에 대해 간단히 살펴보도록 하겠다.

우리나라의 원양어업은 전체 어업에서 차지하는 비중이 생산량 대비 17.4%, 금액 대비 19.4% 정도인데, 최근 몇 년 동안 공해어업규제 강화 등으로 최근 몇 년 동안 감소 추세를 보이고 있다. 예컨대 2013년 총 어업생산량은 3,155 천 톤으로 전년에 비해 0.9% 감소하고, 생산금액은 7조 2,273 억 원으로 전년 비해 6.0% 감소하였지만, 이 중 원양어업은 생산량이 550 천 톤으로 전년 대비 4.4% 감소, 금액은 14,036 억 원으로 전년 대비 15.2%나 감소하였다.<sup>27</sup>

원양어업을 통해 잡히는 어종은 가다랑어(201 천 톤)가 월등히 많고, 다음으로 오징어(100 천 톤), 황다랑어(44 천톤) 순이다. 그리고 원양어업의 수출현황을 살펴보면 2012년 기준 총 수출금액이 803,883 백만 원인데, 품종 별로 보면 가다랑어(221,465 천원), 기타어류 냉동피레트(114,365 천원), 황다랑어(냉동)(104,365 천원), 눈다랑어(냉동)(59,491 천원), 이빨고기(56,070 천원) 순으로 많다.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ibid.

[http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/2/1/index.board?bmode=read&aSeq=311745](http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/1/index.board?bmode=read&aSeq=311745).

(단위 : 억원, %)

구분	2012년 (A)	2013년 (B)	증감 (B-A)	증감률 (B/A)
합계	76,891	72,273	-4,617	-6.0
연근해어업	39,510	37,472	-2,038	-5.2
천해양식어업	17,593	17,311	-282	-1.6
원양어업	16,554	14,036	-2,518	-15.2
내수면어업	3,233	3,454	221	6.8

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> 해양수산부 원양어업통계조사. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT\\_MLTM\\_5644&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_5644&conn_path=I3).

그리고 2012 년 기준 수산물 총 수출액 9,677 억 원 중 유럽으로의 수출금액은 총 1,874 억 원으로 약 19.4%를 차지하며, 미국으로의 수출액은 3,755 억 원으로 38.8%를 차지한다.<sup>29</sup> 이처럼 수산물 수출 중 유럽과 미국으로의 수출이 전체에서 차지하는 비중이 약 60%에 이른다는 점은 다음 절에서 IUU 어업에 대한 제재조치와 관련하여 주목되는 부분이다.

마지막으로 우리나라 원양업계의 해역 별 생산량을 보면, 2013 년 총 549,928 톤 중 태평양에서 356,847 톤, 대서양에서 131,185 톤, 인도양에서 22,665 톤, 그리고 남빙양에서 39,231 톤을 생산하였다.<sup>30</sup>

## 2. 미국의 IUU 규정과 한국의 IUU 국가 지정

### (1) 미국의 IUU 어업국 지정: 관련 법규

미국은 2006 년 수산업법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)을 개정하여 공해유망어업금지보호법(High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act: MPA)<sup>31</sup>을 이 법의 틀 내에 넣었는데, MPA 가 IUU 어업과 국가에 대한 규제를 규정하고 있다. MPA 는 총 8 개 조항에 불과하다. MPA 는 공해에서 대규모유망어업을 금지함으로써 공해생물자원의 보존 및 관리에 기여하기 위한 목적을 가진다.<sup>32</sup> 동 법은 IUU 에 관한 정의규정은 두지 않고 상무장관으로 하여금 이를 하도록 하는 동시에, 아래와 같은 가이드라인을 제시하고 있다.

#### 가. 정의

- 1) 미국이 당사자인 국제수산물관리협정에서 요구되는 보존 및 관리 조치를 위반한 어업활동
- 2) 적용 가능한 국제적 보존 및 관리 조치가 없거나 적용 가능한 국제적 수산물 관리 기구 혹은 협정이 없고, 그리고(and)
- 3) 그리고 모든 국가 관할권 넘어 있는 해산, 열수분출공, cold water corals, 기타 취약한 해양생태계에 상당히 부정적 영향을 미치고, 국제 수산기구 혹은 협정을 포함해서 적용 가능한 보존 및 관리 조치가 없는 경우의 어업활동

위 정의를 통해 적어도 세 가지 사항이 주목을 끈다. 먼저 이 법은 적용범위가 IUU 어업에 관해 공해상의 어업활동으로 제한된다. 둘째, 각 정의조항마다 국제수산물관리기구를 기술했던 것으로 보더라도 국제수산물관리기구, 즉 RFMO 들의 역할이 클 것임을 짐작하게 한다. 셋째, 특이한 점은

<sup>29</sup> 해양수산부, 수산물검역및수출검사통계,

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=TX\\_12332\\_A004&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=TX_12332_A004&conn_path=I3).

<sup>30</sup>

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1EW0005&vw\\_cd=MT\\_OTITLE&list\\_id=F35&scrId=&seqNo=&lang\\_mode=ko&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=E1#](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EW0005&vw_cd=MT_OTITLE&list_id=F35&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1#).

<sup>31</sup> 16 U.S.C. §§ 1826d-1826g.

<sup>32</sup> 16 USC 1826g.

법률에서는 불법, 비보고 ‘또는’ 비규제라고 했지만 위 정의부분에서는 ‘그리고’로 되어 있다. 그러므로 해석상으로는 세 가지 요소가 반드시 있어야 하는 것인지 아니면 독립적으로 ‘IUU 어업’의 일부를 구성하는지 분명하지 않다.<sup>33</sup>

#### 나. IUU 국가 지정 절차

미국의 제 3 국에 대한 IUU 지정 절차는 다음과 같다. 먼저 지정(identification) 절차이다. 상무장관은 해당국가 어선들(fishing vessels)이 과거 2 년 동안 IUU 어업과 관계될 때 지정하고 보고서의 목록이 올린다. ‘어선들’이라고 했기 때문에 IUU 어업이 되려면 적어도 2 척 이상의 선박이 있어야 하며, 뒤에 살펴볼 EU 의 관련 규정에는 그러한 제한이 없는 점과 비교된다. 다음으로 협의절차이다. 한 국가가 IUU 국가로 지정이 되면 2 년 동안의 협의절차를 거치는데, 이 기간 동안 미국은 상대국이 IUU 국가로 지정된 사안들을 시정하기 위해 필요한 조치를 취하도록 장려한다. 마지막으로 인증절차이다. 상무장관은 해당 국가가 증거자료를 충분히 제공하면 긍정적 확인을 그리고 불충분하면 부정적 확인(certification)을 한다. 부정적 확인을 받으면 어선이 미국 내 항구에 진입을 못하거나 수입제재를 받을 수 있다.

#### 다. 수입금지 조치

법률 위반 발견시, IUU 어업에 다양한 제재 중 수입금지 조치는 재무장관이 국무장관의 인증서를 받았을 때 재무장관이 관련 모든 어류와 어류관련 생산물에 대해 미국 내 수입 금지조치를 취할 수 있으며, 국무장관의 권고를 받아 해당 외국의 어업에서 나오는 어류 혹은 어류 관련 생산물에 조치를 취할 수 있다.<sup>34</sup>

### (2) 한국에 대한 IUU 지정

미국 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 산하 수산총국은 2013 년 1 월 한국을 비롯한 10 개국을 IUU 국가로 지정하였다.<sup>35</sup> 미국은 한국을 IUU 국가로 지정한 이유로서 무엇보다 문제의 선박이 국제적 어업관리협정에서 요구하는 보존 및 관리조치를 위반하는 방법으로 어업활동을 하지 못하게 할 정도로 충분한 제재가 부족하다는 근거를 들었다. 그러면서 수산총국은 CCAMLR 협정 하의 의무를 한국기선 9 척이 효과적으로 통제하지 못하는 것에 대해 우려를 표했다. 2011 년 인성호가 불법행위로 CCAMR 에 적발되었을 한국 정부는 1300 달러의 벌금을 부과했고, 인성호를 IUU 선박 리스트에 등재시키려 하자 한국 정부가 차단하였다는데 이러한 점도 지적되었다. 미국은 IUU 국가 지정 이후 한국정부에 IUU 위반자에 대한 벌금을 현실화할 것을 요구하였다. 그리고 2013 년 초 원양산업발전법의 개정안에 대해서도 미국은 제재가 충분하지 않다고 하였다. 앞으로 미국은 2014 년 하반기 중으로 한국을 IUU 국가로 확정할지 여부를 결정할 예정이다.

<sup>33</sup> 이 부분은 다른 문서들에도 동일하게 지적될 수 있다.

<sup>34</sup> 16 USC 1825.

<sup>35</sup> 한국 외에 콜롬비아, 에콰도르, 가나, 이태리, 멕시코, 파나마, 스페인, 탄자니아, 베네수엘라.

### 3. EU IUU 규정과 한국의 예비 IUU 비협력 제 3 국 지정

#### (1) EU IUU 규정(1005/2008)의 구성

IUU 어업에 대한 국제사회의 비난이 고조된 가운데 EU 는 IUU 어업을 효과적으로 규제하기 위해 EU IUU 규정을 제정하였다.<sup>36</sup>

##### 가. 적용범위<sup>37</sup>

동 규정은 “EU 회원국의 영토 내, EU 수역, 제 3 국의 관할권 또는 주권 하에 있는 해역 내 그리고 공해 내에서 행하는 모든 IUU 어업 및 관련 활동”에 적용된다. 즉, EU IUU 규정은 회원국 수역뿐만 아니라, 공해와 제 3 국의 영해 및 EEZ 에서 일어나는 IUU 어업 및 관련활동까지 적용대상으로 삼고 있다.

##### 나. IUU 어업에 대한 정의

EU IUU 규정은 ‘불법, 비보고 및 비규제 어업’에 대한 정의를 하고 있는데, 이는 FAO 의 IPOA IUU 에서 차용한 것이다. 따라서 그 내용이 매우 구체적이고 포괄적인 특징을 가진다.

##### 다. 비협력 제 3 국 확인(identification) 가능성 결정<sup>38</sup>

유럽위원회는 IUU 어업 관련 국가의무를 이행하지 않는 국가에 대해 검토, 조사 및 협력을 한 후 비협력 제 3 국으로 확인될 가능성(possibility)을 결정할 수 있다. 이러한 결정을 하면 제 3 국에게 즉시 통보하여 제 3 국이 위원회 결정에 대해 대응할 수 있도록 한다. 동 규정은 해당 통보에 대해 답할 수 있는 ‘충분한 시간’을 주고, 결정문과 동봉한 서한에서 지적한 사항들을 ‘시정할 수 있는 합리적 시간’을 주도록 하고 있다. 따라서 이러한 결정은 예비적인 비협력 제 3 국 지정이라 할 수 있는데, 이 결정 이후 위원회가 해당 제 3 국과 협력하여 지적 사항들을 개선해 나가는 과정을 거친다.

##### 라. 비협력 제 3 국의 확인(identification)<sup>39</sup>

EU IUU 규정의 중요한 특징으로 EU 는 일정한 절차를 거쳐 IUU 어업과 관련 있는 제 3 국을 ‘비협력 제 3 국’으로 지정할 수 있다. 유럽위원회는 해양법협약, 공해어업협정, FAO 이행협정, RFMO, IPOA IUU 등 많은 구속력 있는 또는 구속력 없는 국제문서를 제 3 국이 위반했다고 판단하면 그 국가를 비협력 제 3 국으로 확인할 수 있다.

<sup>36</sup> Council Regulation(EC) No. 1005/2008 of 29 Sept. 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. 2010 년 1 월 1 일 시행.

<sup>37</sup> EU IUU 규정 제 1 조 3 항.

<sup>38</sup> EU IUU 규정 제 32 조.

<sup>39</sup> EU IUU 규정 제 33 조.

동 규정의 표현을 정확히 빌리면 “IUU 어업을 방지, 저지 및 근절하기 위해 기국, 항만국, 연안국 또는 시장국(market state)으로서 국제법상 부과된 의무를 이행하지 못할 경우, 제 3 국을 비협력 제 3 국으로 확인될 수 있다.”<sup>40</sup> 즉, 제 3 국은 IUU 어업을 방지하기 위해 기국, 항만국, 연안국 또는 시장국으로서 국제법에 따른 의무를 이행해야만 한다. IUU 규정에는 제 3 국이 그러한 의무를 이행했는지에 대한 정량적, 객관적 또는 명확한 기준은 없고, 다만 “효과적인 집행조치를 취했는지” 등을 판단근거로 제시하고 있다.

만약 유럽위원회의 결정에 의해 비협력 제 3 국으로 확인이 되면, EU 회원국들은 추가자료 등을 요구함이 없이 그 국가로부터 수입되는 수산물(fishery products)의 EU 내 수입을 거절해야 한다.<sup>41</sup>

#### 마. 비협력 제 3 국의 확정(establishment)

유럽위원회가 비협력 제 3 국으로 확인하고 이를 유럽 각료이사회(Council)에 통보하면 그 국가를 비협력 제 3 국으로 등재할 지에 대해 다수결로 결정한다. 이렇게 해서 비협력 제 3 국으로 결정이 되면 그에 따른 많은 제재조치가 따르는데, 가장 대표적인 것이 해당 국가의 기선(flag vessel)이 잡은 수산물(fishery products)의 EU 내 수입이 금지되며, 따라서 그러한 수산물과 함께 온 어획증명서도 접수되지 않는다.

### (2) 한국의 예비 비협력 제 3 국 확인

유럽위원회는 지난 해 11 월 267 일 한국과 가나, Curacao(네덜란드령)를 예비 비협력 제 3 국으로 지정하였다.<sup>42</sup> 한국에 대해 위원회 결정문에서 IUU 관련 위반을 지적하는 사항들은 아주 포괄적이다. 먼저 서부아프리카 등지에서 한국 기선 또는 한국인 업자들에 의해 IUU 어업이 지속적으로 발생한다는 점을 문제 삼고 있다. 그리고 VMS 설치 미비 등 IUU 어업을 통제하기에는 제도정비가 부족하며 IUU 어업을 충분히 제재하기에도 부족하다고 판단하였다. 그런데 이러한 판단 근거로 결정문이 인용하는 문서들은 제 62 조, 제 94 조, 제 177 조 등 연안국과 기국, 항만국 등의 일반적 의무사항들을 규정한 해양법협약, 공해어업협정 상의 기국, 항만국 등의 의무사항에 관한 내용, 각 지역수산기구 내의 의무이행, FAO의 권고적 문서인 IPOA IUU 등이다. 즉, 이러한 문서의 조항들을 인용하며 한국 정부가 그에 따른 의무를 위반했다고 주장하는 것이다. 앞으로 한국 관련 절차는 2014 년 6 월 중 EU 측의 한국 방문을 통해 한국의 IUU 어업 규제 능력을 점검하는 일, 그 이후 위원회가 비협력 제 3 국으로 확인 여부를 결정하는 일이다. 만약 위원회에 의해 한국이 비협력 제 3 국으로 확인이 되면 우선적으로 EU 회원국 차원에서 한국 기선이 잡은 수산물의 EU 로의 수출이 중단되며, 앞서와 실질적인 차이는 거의 없지만 유럽 이사회가 최종 정하게 되면 EU 차원에서 그러한 효과가 발생하게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 2012 년 기준 수산물 총 수출액 중 유럽으로의 수출금액은 총 1,874 억 원으로 약 19.4%를 차지한다.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> EU IUU 규정 제 31 조 3 항.

<sup>41</sup> EU IUU 규정 제 18 조 1 항.

<sup>42</sup> European Commission, Commission Decision of 26.11.2013. 유럽위원회는 2012 년 11 월 벨리즈, 캄보디아, 기니, 파나마, 피지, 토고, 스리랑카, 바누아투를 예비 비협력 제 3 국으로 확인하였으며, 지난 해 11 월 이들 8 개국 중 벨리즈, 캄보디아, 기니를 정식 비협력 제 3 국으로 확인하였고, 이사회에 지난 3 월 24 일 최종 확정하였다. 이는 처음으로 EU IUU 규정에 따라 IUU 비협력 제 3 국으로 확정된 사례이다.

<sup>43</sup> 해양수산부, 수산물검역및수출검사통계.

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=TX\\_12332\\_A004&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=TX_12332_A004&conn_path=I3).

### (3) EU IUU 규정에 대한 법적 검토

EU IUU 규정은 많은 NGO 를 포함한 국제사회의 많은 지지를 받으며 도입되었다. 그럼에도 불구하고 제기되는 몇 가지 우려사항들을 지적할 수 있을 것으로 보인다. 이하에서는 상세한 논의를 지양하고 문제제기 차원에서 간단히 기술하고자 한다.

#### 가. GATT 의 내국민 대우 조항(3.4) 위반 여부

GATT 3.4 조(내국민대우)는 타 국민 또는 타국가의 수입상품을 자국민 또는 자국의 국내상품과 차별 없이 동등하게 대우해야 한다는 원칙을 말한다. 그런데 제 3 국을 적용 대상으로 하는 EU IUU 규정과 EU 회원국을 대상으로 하는 관련 규정이 의무부과에 있어서 여러 차이를 보이고 있다. EU IUU 규정은 제 3 국(역외) 통제와 관련해서 IUU 어업에서 유래한 수산제품의 거래를 금지하고 있다. 그리고 이를 효과적으로 실행하고 EC 내로 수입되거나 수출되는 수산제품의 모든 교역이 국제보존관리조치와, 적절한 경우, 관련 어선에 적용되는 관련 규정을 준수하여 어획되었다는 것을 보장하기 위해 EC 와 거래하는 모든 수산물 교역에 적용되는 증명서 제도가 시행되도록 하고 있다.

한편 EU 역내 국가에 대한 통제는 EU 규정 2847/93 에서 규정하고 있다. 이 규정의 전문 제 6 조는 EU 회원국 선박의 선장은 어획장소, 어획일 및 어획량을 표시한 로그북 작성 의무를 부과하고, 다만 10 미터 미만 선박의 경우는 로그북 작성 의무를 면제하고 있다. EU 는 자국 내 수산물에 대하여 로그북 작성 의무만을 부과하고 어획증명서 제출의무는 면제하는 것이다.

#### 나. 국제법상 주권평등원칙 위반 소지

EU 의 IUU 어업 규정은 적용범위를 “회원국 영토, 회원국 수역 제 3 국의 주권 또는 관할권에 의거한 해양과 공해에서 발생하는 IUU 어업과 이와 관련된 활동에 적용된다”라고 함으로써 실질적으로 어업이 가능한 모든 해양을 대상으로 하고 있다. 즉, EU 회원국의 관할수역 뿐만 아니라 기본적으로 어업의 자유가 인정되지만 대부분 지역수산기구의 틀 내에서 관리되는 공해와 연안국들의 주권 또는 배타적 관할수역인 영해와 EEZ 에서의 어업행위도 대상으로 하고 있다. 물론 이렇게 해야지만 IUU 어업 규제에 대한 세계적인 실효성을 담보할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 본 규정을 과도하게 적용할 시 연안국의 주권 또는 주권적 권리를 간접적으로 침해할 소지가 있다. 미국의 경우 공해만을 적용대상을 삼고 있다는 점에서 EU 와 구별된다.

#### 다. 국제법상의 일반적 의무위반을 근거로 제 3 자가 직접 책임을 물을 수 있는지 여부

EU 의 IUU 어업 규정은 비협력 제 3 국의 지정과 관련해서 해당 국가가 국제의무를 얼마나 준수하고 있는지를 주된 판단 근거로 삼고 있다. 이러한 국제의무로 결정문에서 자주 언급하는 것은 유엔해양법협약의 기국의 의무 관련 사항, 1995 년 공해어업협정, FAO 이행협정, 그리고 각종 RFMO 규정들이다.

이러한 국제협약들은 모두 주권국가들이 동의한 것으로 법적 구속력 있는 문서들이다. 그렇지만 해당 협약의 의무이행에 대해서는 회원국의 자발적 이행에 맡겨 두거나 RFMO 와 같이

자체적인 이행강제수단을 두고 있기도 하다. 여러 협약들이 강제적 제재수단을 두지 않은 이유 중에는 모든 기준을 회원국들이 곧바로 이행하기에는 무리가 있기 때문에 자발적인 참여를 통해 점진적으로 이행해 가는 것이 바람직하다는 정책적 고려가 깔려있다.

여기서 언급하고자 하는 것은 주권국가들이 해당 국제협약의 틀 내에서 법적 구속을 받으며 그 범위 내에서 회원국으로서 이행의무를 부담한다는 점이다. 그래서 주권국가들은 해당 국제협약에 따른 의무이행 부분을 신중히 고려하여 가입 여부를 결정하는 것이다. 만약 해당 국제협약에 가입함으로써 인해 해당 국가에게 감당할 수 없거나 치명적인 제재 또는 불이익이 예상된다면 그러한 가입을 유보할 것이다. 이는 유엔헌장 제 2 조 1 항에서 천명하고 있는 국가주권평등원칙에 근거하고 있다. 그래서 IUU 어업 규제와 관련해서도 각 지역수산기구는 설립협정을 기초로 회원국들에게 의무를 부과하고 회원국들은 그러한 의무를 이행하기 위해 노력하며, 지역수산기구가 회원국들의 그러한 노력이 불충분하다고 판단할 경우 조업규제, 쿼터 축소, 회원국에게 제재 요구 등 협약에 기초한 조치를 취하는 것이다.

라. 비협력 3 국 지정과 관련한 기준의 모호성에 관한 부분이 있다. EU IUU 규정은 제 6 장(비협력 3 국)에서 이에 대해 규정하고 있는데, 특히 동 규정 제 31 조 2 항에 의하면 위원회는 본 규정에 따라 습득한 모든 정보를 바탕으로 판단을 하며, 동 조 3 항에 의하면 기국, 항만국, 연안국 또는 시장국으로서 ‘국제법’이 부과한 의무를 이행하지 못했을 때 비협력 3 국으로 지정된다고 하고 규정하고 있다. 결국 위원회는 습득한 모든 정보를 바탕으로 국제법이 부과한 의무의 이행여부를 바탕으로 평가하는 구조이다.

따라서 객관적 기준을 알 수 없기 때문에 비협력 3 국 지정을 피하고자 하는 국가로서는 위원회가 요구하는 모든 사항을 수용할 수밖에 없고 그럼에도 불구하고 위원회의 기준을 어느 정도 충족했는지를 알 수가 없는 구조가 된다.

마. 국제의무 불이행과 그에 따른 무역제재의 비례성에 관한 부분이다. IUU 어업 규정에 의하면 IUU 어업에서 기인하는 수산물뿐만 아니라 해당 국가의 선박에서 취득한 모든 수산물의 EU 역내 반입을 금지하고 있다.

#### 바. EU IUU 규정의 관할권 근거

제 3 국의 국제법상 행위, 예컨대 해양법협약상의 기국의 의무 이행 여부에 대해 제 3 자인 EU 가 그 정당성을 판단하고, 그에 따른 제재조치까지 발동하는 근원적 근거는 무엇일까. 이 또한 (의사)주권국가로서 권리라고 할 수 있는 것인가. 더구나 EU 가 제 3 국에 대해 국제의무 위반으로 들고 있는 많은 사유들은 국제법상 법적 구속력도 없는 문서들이다. 예컨대 FAO 회원국들의 자발적 참여를 기초로 작동하는 IUU 어업 근절을 위한 국제행동계획(IPOA IUU)의 하나로 국가들이 작성해서 FAO 에 제출하는 국가행동계획(NPOA)를 기한 내에 제출하지 않은 점을 들어 국제의무 위반이며, 따라서 비협력 제 3 국이 된다는 근거를 어떻게 찾아야 할지 의문이다.



## IV. 결론

지금까지 IUU 어업에 대해 살펴보았다. IUU 라는 말은 단편적인 많은 위반행위들을 모은 우산적 개념으로, 행위의 크고 작음, 중요도, 위반정도에 관계없이 모든 관련 행위가 'IUU'로 낙인되는 효과를 가지고 있다. 따라서 IUU 어업으로부터 해양생물자원을 지켜야 한다는 대의는 동감하면서도, 오늘날 국제사회가 지나치게 몰입된 면도 강하다고 생각된다.

IUU 어업을 규제하는 구속력 있는 국제규범으로 해양법협약, 공해어업협정 등 여러 문서들이 있다. 이들 문서들은 기국, 항만국, 연연국 등으로서 해당 협약상의 의무를 부담한다. 다만 국가가 그러한 의무를 성실히 이행하지 않았을 때는 해당 협약의 틀 내에서 국가는 책임을 진다. 그리고 회원국 간 분쟁이 발생하는 경우도 해당 협약이 정한 틀 내에서 해결방안이 모색되어 지는 것이다.

미국의 IUU 어업 규제법은 적용 범위를 공해로 한정하고 있다. 그래서 주로 관련 지역수산물관리기구 내에서 그 회원국이 의무를 이행하지 않는 점들을 주목하고, 해당 기구의 보고서 등을 판단의 근거로 활용한다. 미국의 법은 IUU 국가로 정해진 국가들에 대해 무역적 제재조치를 취할 수 있도록 규정하고 있지만, 제재수위를 다양하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 반해 EU IUU 규정은 제3국의 IUU 어업만을 다루는 문서로, 도입 당시 국제사회에서는 많은 관심을 불러일으켰었다. 그러나 IUU 어업의 방지, 저지 및 근절을 위한 실효적 조치 확보라는 긍정적 측면에도 불구하고 이 규정은 여러 법적 우려사항들을 제기한다.



# 동아시아 해양질서 불안정의 원인과 전망

## 해양전략의 충돌과 신뢰의 빈곤

박영준, 국방대 안보대학원

### I. 문제의 제기

최근 동아시아 해양질서가 불안정한 모습을 보이고 있다. 동중국해와 남중국해 해역에서 각각 중국과 일본, 중국과 동남아 국가들, 그리고 중국과 미국 간에 해양 도서 및 해양자원을 둘러싼 각축이 전개되고 있다. 중국과 일본은 센카쿠(중국명 釣魚島) 영유권 및 양국간 배타적 경제수역의 경계를 둘러싸고 갈등을 빚고 있다. 중국과 동남아시아 국가들은 남중국해의 파라셀 군도와 스프라틀리 군도를 포함한 인접 도서들의 영유권과 배타적 경제수역의 경계 등을 둘러싸고, 갈등을 빚고 있다. 이 같은 도서들에 대한 영유권을 주장하는 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등에 대해 중국은 함정을 순항시키며 무력시위를 하거나, 강압적인 방식의 외교 행태를 보이고 있다. 이 같은 갈등은 관련 각국들의 해양경비대 및 나아가 해군간의 무력대립으로 전개될 수 있는 양상을 노정하고 있다.

이 같은 동아시아 해양질서의 갈등 요인, 즉 도서의 영유권이나 해역의 경계를 둘러싼 각국간의 갈등과 대립이 첨예화되고 있는 현상은 이미 학계의 주목을 끌고 있다. 왜 동아시아 해양질서가 여타 해역의 질서와 비교하여 갈등과 대립의 양상을 노정하고 있는가? 자유주의자들은 동아시아 역내의 다자간 안보협약체, 혹은 공동의 안보규범이 부재하다는 점에 그 요인을 찾는 경향을 보인다. 즉 유럽이나 여타 지역과 달리 동아시아 지역에는 다자간 안보기구나 공동의 안보규범이 미약하며, 이 같은 제도 및 규범의 부재가 해양질서를 둘러싼 도서 영유권 갈등, 혹은 해역의 경계를 둘러싼 갈등이 발생했을 때, 이를 해결하지 못하고 오히려 증폭시키는 요인이 되어 왔다는 것이다.

한편 구성주의자들은 동아시아 각국간의 공동체 인식의 부재, 상호 불신과 서로에 대한 잠재적 위협인식이 보다 근본적인 요인이라고 존재한다. 즉 동아시아 각국은 청일전쟁 이래 중일전쟁, 아시아태평양전쟁, 그리고 한국전쟁을 거치면서 서로 적대적 관계를 형성했던 역사를 갖고 있는데, 냉전기에 잠시 봉인되었던 이러한 역사적 기억들이 탈냉전기에 접어들어 재생되면서, 역사적 화해가 성취된 유럽지역과 달리, 동아시아 지역에는 여전히 상호 불신과 갈등의 소지가 남아 있게 되었다는 것이다. 이러한 인식상의 갈등이 해양질서에서도 나타나고 있다는 것이다.

한편 현실주의의 시각에 의하면 동아시아 각국들의 경쟁적 국력증진과 적극적 해양전략의 추구가 해양질서에서의 갈등을 빚어내는 요인들로 해석된다. 현실주의자들은 각국이 국가이익을 확보하기 위한 가장 중요한 수단은 국력이며, 국력 가운데에서도 해군력과 같은 원거리 투사능력을 중시해 왔다. 즉 타국에 비해 해군력을 강력하게 갖춘 국가가 국제질서의 패권국으로 부상할 수 있으며, 역사상의 강대국들이 다 해양강국이었던 것이 현실주의적 국제정치학의 핵심적인 주장 가운데 하나였다. 그런데 동아시아는 미국, 중국, 일본 등 세계 1, 2, 3 위의

경제대국들이 집결되어 있으며, 이들 국가들이 경제력을 바탕으로 해군력에 중점을 둔 군사력 증강을 지속하면서, 해양질서에 불안정성과 대립의 요인들이 배태되었다고 볼 수 있는 것이다.

본 연구는 동아시아 해양질서 불안정에 대한 이러한 시각들을 고려하면서 자유주의적 시각과 현실주의적인 시각을 절충한 입장에서 이 문제에 접근하고자 한다. 즉 현실주의의 입장처럼 동아시아 각국간 국력 증진과 더불어 경쟁적인 해군력 건설 양상이 나타났고, 이에 더해 해양질서를 규율하는 다자간 기구나 규범의 빈곤 속에, 현재 노정되고 있는 바와 같은 해양질서의 불안정이 귀결되고 있다는 것이다.

이 같은 관점 하에 본 연구는 다음과 같은 세가지 부분으로 구성될 것이다. 첫째, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 동북아 주요 국가들이 21세기 접어들어 대외적 영향력을 확대하기 위한 차원에서 적극적 국가전략을 표방하는 가운데, 해양전략도 보다 공세적인 성향을 띠게 되었음을 살펴볼 것이다. 그리고 이 같은 해양 및 해군전략에 따라 각국이 공통적으로 해군력 증강에 힘을 쏟고 있음을 살필 것이다. 둘째, 반면 동아시아 내에 상호간 분쟁과 대립을 회피하고, 해양질서 관련 상호 신뢰를 구축하기 위한 규범과 제도는 아직 빈곤한 상태임을 지적할 것이다. 셋째, 경쟁적 해군력 증강과 다자적 규범의 부재가 결국 남중국해 및 동중국해에서 도서 영유권이나 해역 경계 획정을 둘러싼 각국간의 잠재적 군사대립과 분쟁의 양상을 빚어내고 있음을 설명할 것이다. 마지막으로 동아시아 해양질서의 불안정이 한국의 국가안보이익에도 중대한 영향을 미치게 됨을 지적하고, 동아시아 해양질서의 불안정에 대비하기 위한 한국의 국가전략, 해양전략 차원의 대응방책을 제시할 것이다.

## II. 동아시아 주요 국가들의 해양전략과 해군력 변화 현황

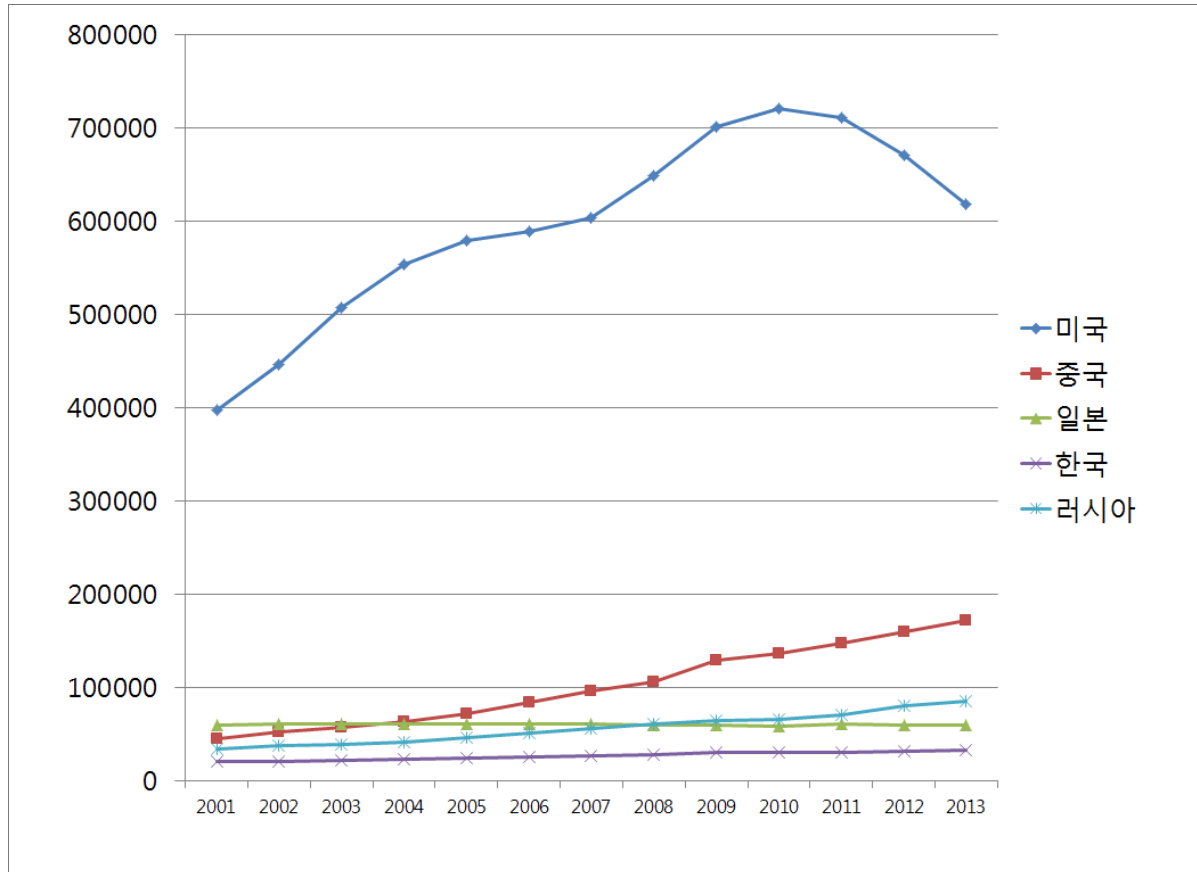
### 1. 개관

21세기 들어 미국, 중국, 일본, 러시아, 남북한, 그리고 아세안 역내 국가들로 구성된 동아시아 지역 내 국가들은 여타 지역 국가들에 비해 국방비 지출에 적극적인 모습을 보여주고 있다. [표 1]을 보면 미국, 중국, 일본, 러시아 등이 공통적으로 2000년대 이래 지속적으로 군사비를 증대해 오고 있음을 알 수 있다. 미국의 국방비는 2001년 이래 아프가니스탄 및 이라크 전쟁을 수행하면서 지난 10여년간 2배 이상 증대되었다. 그런데 중국의 국방비는 이보다 증가속도가 빨라 지난 10여년간 170억 달러에서 1600억 달러로 10배 정도 증대되었다. 러시아도 2000년대 이래의 경제회복기조를 바탕으로 국방비 지출을 75억 달러에서 626억 달러로 10여년간 9배 정도 증대해 왔다.

스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI), 혹은 미국 국무부가 매년 공표하는 연례보고서 자료를 보면, 전 세계 국가들 가운데에서 본 연구가 대상으로 하는 동북아 지역의 미국, 중국, 러시아, 일본 등이 각각 세계 1, 2, 3, 5위 수준의 군비 지출국임을 알 수 있다. SIPRI는 유럽지역이나 남북 아메리카 지역의 군비 지출이 세계적 재정규모 축소 추세 속에 감소 경향을 보이고 있는데 반해, 동아시아 지역 국가들의 군비지출은 오히려 늘고 있다고 지적하고 있다. 동아시아 개별 국가들의 국방비 증가는 해당 국가의 안보위협인식 및 그에 대응하기 위한 군사전략의 경향을 자연스럽게 반영하게 된다. 그렇다면 개별 국가별로 이 같은 국방비가 어떤 전략 하에서 어떠한 전력 증강에

활용되고 있는가? 특히 각국이 해군 전력의 증강에는 어떠한 노력을 기울이고 있는가? 이러한 문제들을 중국, 미국, 일본, 러시아, 그리고 주요 동남아 국가들의 순으로 살펴보기로 한다.

[표 1] 동북아 주요 국가의 국방비 지출 추세 (Military Balance, 2001-2013, 단위: \$ bn)



## 2. 미국의 해양전략과 해군력 증강 추세

미국은 동아시아 해양질서에 관한 한 기존의 지배적 지위를 점하는 국가이고, 이러한 미국 우위의 질서가 유지되기를 바라는 현상유지국가(status quo power)라고 볼 수 있다. 미국이 아시아태평양 해양에서 주도적 지위를 점하게 된 배경은 제 2 차 세계대전의 전후 처리 과정에 있다. 미국은 제 1 차 세계대전에서의 사실상 전승국의 지위에 부상했음에도 불구하고, 전후 처리 과정에서 태평양 지역에 대한 해군력 확장을 시도하지 않고, 일본에게 남태평양 도서에 대한 위임통치를 허용한 바 있었다. 그런데 이 조치가 일본 제국해군의 팽창을 가져오고, 결국 태평양 전쟁 초기 일본 해군에 의해 진주만 기습을 당하는 경험을 겪게 된다. 이러한 쓰라린 경험 때문에 미국은 제 2 차 세계대전 종료 이후 대서양 지역은 물론, 태평양 지역에서의 추가적인 위협요인 발생을 차단하기 위해 병력의 전진배치 태세를 구축하고, 제 3 함대와 제 7 함대로 구성된 태평양함대도 설치하게 되었다. 냉전기의 미국은 아시아 태평양 지역에서 안보위협요인이 발생할 경우 기존에 전방에 배치된 해·공군 전력을 통합적으로 운용하고, 부채살처럼 퍼져있는 동맹국들과의 네트워크를 강화하여 위협에 대처하려는 자세를 견지하고 있다. 냉전체제의 종료, 그리고 이라크 및 아프간 전쟁의 종전에 따른 국방예산의 삭감에도

불구하고, 미국은 아시아 태평양 지역에서의 제해권 확보 및 이를 위한 해·공군 중심의 전방전개 태세가 미국의 안보에 직결된다는 깊은 의식을 여전히 갖고 있다.

특히 21 세기 접어들어 아시아태평양 지역에서 중국의 군사력 증강과 영향력 확대가 두드러지게 나타나자, 미국은 ‘아시아 중시 정책(pivot to Asia)’, 혹은 ‘재균형(rebalancing)’ 정책을 표방하며, 중국의 부상과 영향력 강화가 아시아 지역에 대한 미국의 기존 이익에 저해가 되지 않도록 하는 정책을 추구하고 있다. 오바마 행정부의 수잔 라이스(Susan Rice) 국가안보보좌관은 2013년 11월 20일 연설을 통해, 아시아태평양 지역에 대한 재균형 정책의 목표는 이 지역에서의 보다 안정된 안보환경과 개방된 경제환경을 만드는 것이라고 하면서, 이를 위해 미국은 일본, 한국, 호주, 태국, 필리핀 등과의 기존 동맹관계를 강화하고, 중국과도 ‘신형대국관계(new model of major power relations)’ 개념을 받아들여, 경쟁을 관리하고, 이익이 중첩되는 영역에서 협력을 추진할 것을 공언하였다. 2014년 3월에 국방성이 공표한 ‘4개년 주기 국방태세 보고서(Quadrennial Defense Review 2014)’도 아시아 태평양 지역에서 미국의 안보환경을 위협하는 요소로서는 북한의 탄도미사일 및 핵 프로그램, 그리고 중국의 군사현대화 및 반 접근 지역거부(A2AD, Anti Access/Area Denial) 전략이라고 지적하면서, 이에 대응하는 정책으로서 호주, 일본, 한국, 필리핀, 태국과의 동맹관계강화, 싱가포르, 말레이시아, 베트남 등 파트너들과의 안보협력 강화를 제기하였다. 그에 더해 QDR 2014는 중국과도 해적퇴치, 평화유지활동, 인도주의적 지원, 재해구난 등의 비전통 안보분야에서 협력을 추진해 나갈 것이라고 밝혔다.

백악관과 국무성이 재균형 정책의 기초 하에 중국에 대한 안보적, 경제적 협력 태세를 보다 강조하고 있다면, 미 국방성과 육해공군 등은 군사적 견제의 태세를 보다 강조하는 듯이 보인다. 특히 미국 해, 공군은 중국이 소위 “반 접근 지역거부(Anti-Access Area Denial)”의 전략을 구사하고 있다고 인식하고, 이에 대응하여 “공해전투(Air-Sea Battle: ASB)” 개념으로 대응해야 한다고 주장한다. “공해전투”의 개념은 2009년 9월, 로버트 게이츠 국방장관의 주도로 게리 러프헤드 미 해군참모총장과 노튼 슈워츠 미 공군참모총장 등이 회합을 갖고 개발한 합동작전의 개념으로, 요컨대 미국의 행동의 자유를 위협하는 적대요인을 격퇴하고, 주요 지역에 대한 세력 투사를 달성하기 위해, 서로 다른 공간에 배치되는 군사력, 특히 해양 및 항공의 전투력을 유기적, 통합적으로 운용하는 것을 의미한다. “공해전투”론자들은 이 개념을 구현하기 위해서는 상대방의 정보를 파악할 수 있는 고도의 정보 및 전자전 능력, 전방 지역에 배치된 미국 해·공군 전력의 생존성을 높이기 위한 방공체제 및 미사일 방어능력, 적대세력의 중추신경을 마비시키기 위한 전략적 중심 타격 능력, 그리고 동맹 및 우방국가들과의 밀접한 연합작전 능력 등을 고루 요청한다. 2013년 미 국방성이 의회에 제출한 중국 군사력 관련 보고서는 해·공군 전력 증강 이외에 중국의 사이버 능력 강화와 미국에 대한 사이버 도발 증대 현황을 분석하면서, 향후 중국이 전자전 능력과 재래식 무기를 결합하여, 미국을 태평양 상의 제2도련 외곽으로 밀어낼 가능성에 대해서도 우려를 표명하였다.

그렇다면 이러한 아시아 태평양 지역에 대한 재균형 정책, 그리고 군사적 차원에서의 ‘ASB’ 전략에 따라 이 해역에 대한 미국 해군력은 어떤 변화를 보이고 있는 것일까?

[표 2]는 태평양에 배치된 제 3 함대와 7 함대는 물론 대서양 방면의 제 2 함대, 카리브 해의 제 4 함대, 지중해의 제 6 함대, 홍해의 제 5 함대 등을 망라한 미 해군전력이 2001-2013년간 어떠한 변화 추세를 보이고 있는가를 나타내고 있다. <표 2>에 의하면 지난 10여년간 미 해군의 잠수함, 항모, 순양함, 구축함 등 전체 해군 자산이 점진적으로 감소되고 있음을 알 수 있다. 다만 전체적인 전력 삭감 추세 속에서 아시아 태평양 방면의 해군전력은 예외적으로 현상유지, 혹은 소폭 증강의 추세를 보이고 있는 것이 주목할 만한 점이다. 아시아태평양 지역을 관할하는 미국 태평양 함대사령부는

제 3 함대(샌디에이고)와 제 7 함대(요코스카)로 구성되고, 보유전력은 6 개 항모전투단, 함정 90 여 척, 잠수함 41 척 등이다. 그런데 미국의 국방비 삭감이 가시화되고 있는 가운데에도 태평양함대 사령부의 전력 현황에는 아직 별다른 변화가 없는 것이다. 오히려 앞서 소개한 수잔 라이스 안보보좌관이나 QDR 2014 는 2020 년까지 미 해군 전력의 60%를 태평양 지역에 집중 배치할 것을 공통적으로 요청한다.

[표 2] 미국 해군의 전력 변화 추이, 2001-2013

구 분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
잠수함 SSBN	Ohio	18	18	16	16	16	14	14	14	14	14	14	14	14
잠수함 SSGN	Seawolf	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
	Ohio			2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4
	LA	31	31	31	31	31	30	26	24	23	23	23	23	23
잠수함 SSN	LA	20	20	20	20	20	20	23	23	23	22	20	19	19
	Virginia						1	2	3	4	5	7	8	9
	Sturgeon	1	1	1	1	1								
항공 모함 CV	Nimitz	9	8	8	8	8	8	9	9	9	10	10	10	10
	Enterprise	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Kitty hawk	2	2	2	2	1	1	1	1	1				
	J.F.Kennedy	1	1	1	1	1	1	1						
순양함 CG	Ticonderoga	27	27	27	27	27	25	22	22	22	22	22	22	
구축함 DDG	Arleigh Burke- I / II	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
	Arleigh Burke- II A	4	5	11	11	11	19	22	24	24	28	31	33	34
	Spruance	22	20	10	10	10								
초계함 FFG	Oliver Hazard Perry	35	35	30	30	30	30	30	22	22	21	20	18	14
초계함 LCS	Freedom								1	1	1	1	1	2
	Independence										1	1	1	1
총 계		201	199	190	190	189	185	186	179	179	183	185	185	184

이러한 방침에 따라 미국은 아시아 태평양 지역에 소재한 미국 해공군 기지, 그리고 호주, 싱가포르 등 아시아 동맹국 및 파트너 국가들에 대한 군사지원태세를 강화하고 있다. 2011년 11월 16일, 오바마 대통령은 호주의 길러드 수상과 가진 회담에서, 2012년에 호주 북부의 다윈 기지에 미 해병대 250인을 우선 배치하고, 최종적으로 2500인의 해병대 병력을 배치하겠다고 밝혔다. 2011년 12월, 미국 해군참모총장 조나단 그리너트는 싱가포르에 최신 연안전투함을 주둔시킬 예정이고, 필리핀과 태국 등에는 대잠 초계기 배치를 늘릴 가능성이 있다고 언급하였다. 나아가 미국은 인도네시아에도 F-16 전투기 판매를 추진할 것으로 알려지고 있다.

또한 미국은 아시아 태평양 지역에 배치된 미 해군 전력을 강화하기 위해 항공모함에서 발전되는 무인항공기 개발에도 박차를 가하고 있다. 항공모함용 무인항공기 개발은 미 해군의 주도로 노드롭 그라망(Northrop Grumman)이 추진해온 것인데, 2011년 2월, 지상에서 시험비행을 실시하였고, 2013년 이후에는 항공모함상에서의 시험비행이 예정되어 있다. 미 해군은 이러한 신형 무기가 정보, 감시, 정찰 능력을 대폭 신장시켜, 아시아 태평양 지역의 미래 작전에서 중요한 역할을 하게 될 것이라고 기대하고 있다.

이 뿐만이 아니라 미국은 이 지역 국가들과 다각적인 연합군사훈련 등을 실시하고 있다. 미국은 한국과 연례적으로 키 리졸브 훈련, 을지 프리덤 가디언(UFG) 훈련 등을 실시해 오고 있고, 일본과도 매년 공동통합 지휘소훈련(CPX) 및 실 병력 투입 연합훈련 등을 실시해 왔다. 미국은 태국과는 코브라 골드 연합훈련을 실시해 오고 있고, 필리핀과도 바리카탕 연합군사훈련을 실시해 왔다. 여기에 더해 미국은 2009년에는 인도 및 일본을 포함한 말라바 해상훈련을 일본 서쪽 해역에서 실시한 바 있고, 2011년 7월에는 일본 및 호주 등과 함께 브루나이 해상에서 연합해군훈련을 실시하기도 하였다. 이외 동년 7월 15일에는 베트남과 함께 다낭 해상에서 연합해군훈련을 실시하였다. 이 같은 훈련 양상을 보면, 미국은 국방예산 삭감에도 불구하고, 여러 군사전략서를 통해 표명된 것처럼 아시아 태평양 지역에서의 중국의 대두와 북한 핵개발 등의 위협요인에 대응하여, 군사력의 전진배치 태세를 유지하고, 역내 동맹 국가들과의 군사적 제휴를 강화하고 있다.

### 3. 중국의 해양전략과 해군력 증강 추세

동아시아 국가들 가운데 탈냉전기 전후하여 가장 적극적으로 군사비를 증강하고, 그 추세 속에 팽창적인 해군전략 수립과 해군력 증강을 도모하고 있는 국가는 중국을 꼽지 않을 수 없다. 중국 해군의 전략변화와 전력증강이 주목을 받기 시작한 것은 1980년대 중반부터이다. 1986년, 당시 유화청(劉華清) 해군 제독은 중국 해군의 작전반경으로 황해, 동중국해, 남중국해를 포함하는 제 1도련(島連, island chain)을 설정하고, 장차 해군력이 발전하게 되면 제 2도련까지 확대되어야 한다고 언급한 바 있다. 이에 따라 중국은 종전에 표방해온 연안방어 전략에서 탈피하여 제 1도련 해역 내에서의 국가이익을 확보하기 위한 근해방어(Near Sea Defense 또는 Offshore Defense) 해군전략으로 전환하였다.

중국 해군의 주력 구축함은 1950년대부터 운용해온 루다(旅大)급과 80년대에 개발된 루후급 등이 있었는데, 근해방어 전략 표명 이후 90년대 중반에 루하이(旅海)급이 개발되었고, 97년부터는 러시아에서 소브레메니급 구축함 2척이 신규 도입되었다. 프리게이트함으로서 1960년대 이후 건조된 쉹두(成都)급과 장둥(江東)급, 장후(江滬)급 등을 보유하고 있었는데, 90년대 이후 추가로 장웨이(江衛)급 프리게이트함이 개발되었다. 잠수함 전력으로서는 1950년대 소련에서 도입된 로미오급, 1960년대 개발된 밉(明)급, 1970년대 진수된 원자력잠수함(SSN) 한(漢)급을 보유하고 있었는데, 80년대에



샤(夏)급 전략미사일 잠수함(SSBN), 90 년대에 새롭게 송(宋)급 잠수함을 배치하였고, 러시아로부터 4 척의 킬로 급 잠수함을 도입하였다.

이같이 근해방어전략을 표명한 이래 중국 해군은 구축함, 프리게이트함, 잠수함 등의 분야에 걸쳐 새로운 전력들을 증강하였지만, 2000 년대 초반까지만 해도 중국 해군의 전력은 아직 대양해군(blue water navy)의 수준에 도달하지 못한 것으로 평가되었다. 그런데 2000 년대 중반 이후 중국의 정치가들과 해군 지휘관들에 의해 향후 중국 해군이 근해방어전략에서 벗어나 원해방어(Far Sea Defense) 전략을 취해야 한다는 주장들이 제기되기 시작하였다. 미 국방성 문서들은 2004 년 후진타오 국가주석이 중국 인민해방군의 “역사적 사명”을 공표한 이후 해양전략의 확대 시도가 나타나기 시작했다고 지적하고 있다. 후진타오 국가주석은 2007 년 제 17 차 중국공산당 전국대표대회에서의 연설을 통해 “근해(近海)종합작전능력을 향상시킴과 동시에, 서서히 원해(遠海)방위 형으로 전환하여 원해기동작전능력을 향상시켜, 국가의 영해와 해양권익을 지키고, 해상운수 및 에너지 자원의 전략 루트 안전을 확보할 것”을 보다 명확하게 지시하였다. 후진타오 주석의 연설을 전후하여 중국 해군 내외에서 원해방어의 필요성을 제기하는 논의들이 이어졌다. 2009 년 4 월, 우승리 해군사령관은 원해기동능력과 전략적 투사능력의 건설을 강조하는 발언을 하였다. 2011 년에 발간된 중국의 『국방백서 2010』은 해군의 근해방어전략 임무를 재강조하면서도, 동시에 원해에서의 작전능력을 개선할 필요성을 지적하고 있다. 일부 퇴역 제독들은 중국 해군이 구미의 선진 해군들에 비해 전력과 활동범위가 아직 뒤쳐져 있으니, 이를 보다 증강하고 확대해야 한다고 주장하면서, 원양해군기지 보유론도 제기하고 있다.

중국의 해양전략은 2012 년 말 시진핑 지도부의 등장 이후 보다 적극화되고 있다. 시진핑 체제가 출범하던 2012 년 11 월 8 일, 중국 공산당의 제 18 차 당대회에서 퇴임하는 후진타오 총서기는 ‘해양강국’ 건설을 선언하며, 중국이 향후에 해양자원개발과 생태환경 보호 등 해양권익을 단호하게 지킬 것이고, 이를 위해 해양, 우주, 사이버 안보를 방어하는 군사능력도 증강할 것이라고 언명하였다. 시진핑 지도부가 ‘해양강국’ 건설을 표방한 이후 중국 정부는 해양정책 관련 국가기구를 재정비하고, 관련 법제를 보강하는 조치를 취하고 있다. 2010 년 중국 정부는 해도보호법(海島保護法)을 제정하여, 무인도가 국가에 귀속된다는 것을 규정하고, 국무원의 해양주관 부서가 무인도의 개발과 이용 관련 책임과 권한을 갖는다는 것을 명시하였다. 2013 년 3 월, 중국 정부는 국가해양위원회를 신설하고, 기존 국가해양국의 조직을 강화하는 조치를 취하여, 기존에는 다수 부서에서 운용되던 해상경비부대들을 일원적으로 통합 운용하는 체제를 갖추었다. 이와 같은 시기에 중국 외교부는 일본이 실효적으로 지배하던 센카쿠(중국명 댜오위다오)가 중국의 주권과 영토적 통합에 비추어 핵심이익에 해당된다는 입장을 처음으로 밝혔고, 국가해양국 국장은 남중국해 뿐만 아니라 센카쿠 근해에 대해서도 정기적 순찰활동을 실시하겠다는 방침을 공표하였다.

이같이 중국 정부가 ‘해양강국’을 표방하며, 관련 법제와 기구를 강화하는 움직임은 해군전력의 증강 작업과 병행되고 있다. 2000 년대 이후 중국 해군의 전력 증강 현황은 <표 3>에 나타나고 있다. 이를 보면 중국 해군은 2006 년 이후 장카이급 호위함을 전력화하였고, 루조우급 및 루양급 구축함도 각각 2 척 및 5 척 보유하기 시작했음을 알 수 있다. 특히 2000 년대 이후 진급 전략잠수함, 상(商)급 전술잠수함, 위안(Yuan)급 잠수함 전력의 증강이 두드러지게 나타나고 있다. 2004 년 진수되어 2008 년경부터 전력화된 진(晋)급 원자력잠수함(SSBN)에는 사정거리 8000km 이상의 SLBM 쥐랑 2(JL-2)가 탑재되었다. 같은 시기 진수된 위안(元)급 잠수함 및 상(商)급 원자력 잠수함은 각각 사정거리 40km 의 순항미사일 YJ-82 를 탑재하고 있다. 2011 년 6 월에는 청(淸)급 디젤추진형 잠수함을 실전 배치하였는데, 이 잠수함에는 사정거리 8000km 의 쥐랑 2 미사일 6 기를 탑재할 수 있는 것으로

알려지고 있다. 또한 중국은 1998 년 우크라이나에서 구입한 구형 항모를 개조하여 신형 항모 랴오닝으로 개조시켰고, 함재기의 이착륙 훈련을 실시한 끝에 2013 년 2 월, 칭다오 모항에 최초 기항하였다. 이 같은 중국 해군의 전력은 북해함대(칭다오), 동해함대(닝포우), 남해함대(잔장)에 배치되고 있는데, 일본과의 영유권 분쟁 대상이 되고 있는 센카쿠(다오위다오)와 남중국해를 관할하는 동해함대 및 남해함대에 상대적으로 프리게이트, 미사일 초계함이나 상륙정 등의 전력이 중점 배분되고 있다.

[표 3] 2000 년대 중국의 해군전력 보유현황

구 분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
잠수함 SSBN	Xia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Jin								2	2	2	2	2	3
잠수함 SSN	Han	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	3	3
	Shang								2	2	2	2	2	2
잠수함 SSK	Romeo	36	36	36	36	36	21	16	9	9	9	9	1	
	Song	3	3	3	3	3	9	9	10	13	13	16	16	16
	Kilo	4	4	4	4	4	3	10	12	12	12	12	12	12
	Ming	19	19	19	19	19	19	20	19	19	19	20	20	20
	Golf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Yuan							2	2	2	2	4	4	4
	Yuan- II													3
	Qing													1
항모 CV	Liaoning													1
구축함 DDG	Hangzhou	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4	4	4	4
	Luhai	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Luhu	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Luda-III	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4
	Luda- II	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	6
	Luda- I	13	13	13	13	13	13	15	14	13	13	11	11	
	Luyang						2	2	2	2	2	2	2	2
	Luyang- II						2	2	2	2	2	2	2	3
	Luzhou							1	2	2	2	2	2	2
초계함	Jiangwei- II	7	8	8	8	8	10	10	10	10	10	10	10	10

FFG	Jiangwei- I	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Jianghu- I	26	26	26	26	26	14	13	11	11	11	11	9	8
	Jianghu- II	1	1	1	1	1	10	9	9	9	9	8	8	5
	Jianghu-III	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Jianghu-IV						1	1	1	1	1	1	1	1
	Jianghu- V							6	6	6	6	6	6	6
	Jiangkai							2	2	2	2	2	2	2
	Jiangkai- II									4	6	7	9	13
총 계		131	132	132	132	132	128	139	137	143	145	149	140	142

중국은 이같이 ‘해양강국’ 및 원해방어 전략으로의 변환 속에 해군력 증강에 박차를 가하면서, 특히 해군력을 운용한 군사력의 원거리 투사를 시도하고 있다. 중국 해군 함정들은 제 1 도련선에 해당하는 오키나와와 미야코 사이의 공해, 혹은 제 2 도련에 해당하는 남중국해와 필리핀 선을 잇는 해역을 넘어 서태평양상에 전개하여 수시로 군사훈련을 행하고 있다. 중국은 북한으로부터 청진 항 부두 사용권을 받아내었고, 2011년 8 월에는 해군 함정들이 원산 항을 친선방문하기도 하였다. 2012년 4-5 월과 2013년 8 월에는 황해와 산둥반도 해상에서 러시아 해군과 Joint Sea 2012 및 2013 의 연합해군훈련을 실시하였다. 이 연합해군훈련은 미국과 일본의 해상전력에 대응하기 위한 목적을 가진 것이었다. 2013년 11 월 24 일, 중국 정부가 동중국해에 방공식별구역(ADIZ)을 선포한 조치도 제 1 도련선에 해당하는 중국의 해양이익을 공고히 하려는 목적을 가진 것으로 보인다.

중국 해군은 동중국해를 넘어 남중국해 및 인도양 해역까지도 활동범위를 확대하고 있다. 중국은 동중국해에 이어 남중국해에서도 서사군도 및 남사군도의 영유권 주장을 강화하기 위해 추가적인 방공식별구역을 선포할 것이라고 전망되고 있다. 그에 더해 중국은 남중국해를 넘어 인도양 해역에까지 활동 범위를 넓히고 있다. 2012년 12 월 13 일, 중국 동해함대 사령관 수 지기안(Su Zhigian)은 스리랑카에서 개최된 국제회의(Galle Dialogue)에서 행한 연설에서 중국 해군이 인도양의 평화와 안정을 위해서도 적극적으로 참가할 의향이 있다고 밝혔다. 사실 중국은 파키스탄, 미얀마, 스리랑카 등과 협정을 맺어 이들 국가들의 해군기지 건설을 담당하거나, 경제원조를 행하면서, 이들 국가들에 대한 영향력을 강화하고 있다. 뿐만 아니라 중국 해군함정은 2009년 이후 소말리아에 파견되어 해적퇴치 활동을 전개하고 있으며, 2010년 8 월부터는 병원선을 아시아, 아프리카 해역에 파견하기도 하였다.

이러한 중국의 군사력 증강 및 해양에서의 영향권 확대 움직임에 대하여 미국 일각에서는 중국이 해양거부(sea denial)의 목표를 갖고 미국 항모집단이 아시아 본토에 접근하는 것을 저지하려는 전략을 갖고 있다고 분석하기도 한다. 사실 중국 학자들도 이러한 주장을 부인하고 있지 않다. 중국 관변 언론이나 국방부는 미국이 추진하는 재균형 정책이 실은 서태평양 해역에서 미국의 군사적 존재감을 강화하고, 일본, 호주, 필리핀, 베트남 등을 부추겨 중국과 대립하게 하는 정책이라고 비판하고 있다. 푸단 대학의 우 신보(Wu Xinbo) 교수 등은 이에 대응하여 중국 해군이 제 1 도련 해역에서의 A2AD 능력을 발전시키고, 함대 기동을 통해 파워투사 능력을 강화해야 한다고 주장하고 있다.”

#### 4. 일본의 해양전략과 해군력 증강 추세

일본은 1946년 제정된 헌법 제 9 조 1 항에서 국가정책수단으로서 교전권을 포기한다고 하였고, 동조 제 2 항에서는 육해공군의 전력을 보유하지 않는다고 하였다. 그리고 1954년 자위대와 방위청이 창설된 이후에는 실제 존재하는 군대로서의 자위대를 헌법상의 정신과 애써 부합시키기 위하여, “전수방위(exclusive defense)의 원칙”, “공격용 무기 비보유의 원칙”, “기본적 방위력의 개념”, “군사대국이 되지 않는다는 원칙”, “비핵 3원칙” 등의 특수한 규범을 표방해 왔다.

그러나 탈냉전기 이후 일본은 북한의 핵 및 미사일 개발과 중국 해공군의 급속한 현대화를 잠재적 안보위협요인으로 인식하면서, 이에 대응하기 위한 방위전략과 육·해·공 자위대의 전력증강을 도모해 왔다. 민주당이 집권하던 2010년 12월에 공표한 군사전략서인 “방위계획 대강 2010”에서 종전의 일본 군사력 증강 기준 개념으로 기능해온 소위 “기본적 방위력(Basic Defense Force)” 개념을 폐기하고 새롭게 “동적 방위력(Dynamic Defense Force)”의 개념이 제시된 바 있었다. 다만 민주당 정부는 소위 ‘동북아 공동체론’을 표방하면서, 중국에 대해서는 군사적 신뢰구축의 정책도 신중하게 추진한 바 있다.

그러한 정책기조는 2012년 12월, 자민당 아베 정부가 재집권하면서 변화되기 시작했다. 2013년 12월, 자민당 아베 정부는 “방위계획 대강 2013”을 개정하고, 최상위 국가전략서인 “국가안보전략서”를 새롭게 제정하면서, 북한의 핵 및 미사일 개발과 중국 해공군력의 현대화 등을 일본이 직면한 안보위협요인으로 지적하였다. 그리고 이에 대처하기 위해 일본 자신의 국력 및 군사력 증강, 미일동맹 강화, 주변 국가와의 안보협력 증진 등을 3가지 중점적인 안보정책 방향으로 제시하였다. 그런데 중국과의 ‘공동체’ 구축 비전도 염두에 두었던 민주당과 달리, 아베 정부는 중국의 부상과 군사력 증강에 대해 보다 강경한 대응기조, 즉 일본 자신의 ‘통합기동방위력’을 증강해 나가고, 집단적 자위권 행사를 추진하고, 나아가 미국과의 동맹체제를 더욱 강화하면서 대응해 나간다는 기조를 견지하고 있다.

아베 자민당 정부 및 그 안보정책 브레인들은 중국이 미 해군의 근해 접근을 저지하려는 A2AD 능력을 강화하고 있다고 보고, 이러한 중국의 군사적 능력 증대가 센카쿠에 대한 일본의 실효적 지배를 위협할 수 있다고 인식하고 있다. 이러한 중국의 해공군력 증강에 대해 일본으로서는 집단적 자위권 행사를 통해 동맹국인 미국뿐 아니라, 호주, 필리핀, 베트남 등의 대중 억지 능력 강화도 지원하고, 미국과의 가이드라인 개정을 통해 중국 군사력에 대항할 수 있는 미일간 연합작전능력도 강화해야 한다고 보고 있는 것이다. 일본의 해양전략가들은 이러한 인식 하에 동맹국인 미국과의 긴밀한 협력 하에 향후 4-5년간은 부상하는 중국을 헤징(hedging)하는 전략추진에 중점을 두어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 대중 잠재적 위협론에 기반한 일본의 방위정책 변화 추진은 해상자위대의 전력 증강 양상에도 나타나고 있다. <표 4>는 2000년대 이후 해상자위대 전력의 증강 추세를 보여주고 있다. [표 4]를 보면 2000년대 이후에도 일본은 배수량 7700톤 급의 아타고급 이지스함 2척을 신규 보유하면서, 기존에 보유하던 콩고급 이지스함 4척에 더해 총 6척의 이지스구축함을 보유하게 되었다. 일본의 이지스함은 미국에서 획득한 SM-3 요격미사일 (Standard Missile -3 Block A)을 탑재하여 미사일 방어체제를 갖추고 있다는 특성을 갖는다. 또한 일본은 경항모에 준하는 배수량 1만 3500톤 급의 헬기 탑재 호위함(DDH) 휴가와 이세 등 2척을 취역시켰다.

잠수함 전력에 관해서는 구형 유우시오급 및 하루시오급 잠수함이 도태되고, 신형 오야시오급 잠수함이 증가하고 있다. 2010 년 이후에는 배수량 3000 톤에 달하는 소류급 잠수함도 4 척이나 보유하게 되었다.

[표 4] 2000 년대 일본의 해군전력 보유현황

구 분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
잠수함 SSK	Harushio	6	6	6	6	7	7	6	6	6	4	5	4	3	
	Yuushio	6	6	4	4	3	3	1							
	Oyashio	4	4	6	6	6	9	9	10	10	11	11	11	11	
	Soryu										1	2	3	4	
항모 CVH	Hyuga										1	1	2	2	
순양함 CG	Atago								1	2	2	2	2	2	
구축함 DDG	Kongou	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
	Hatakaze	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	Tachikaze	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1			
	Takatsuki	2	2	1	1										
	Asagiri	8	8	8	6	6	6	6	6	6	6	6	7	7	
	Hatsuyuki	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	10	9	7
	Murasame	7	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	Takanami			2	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Akizuki														1	
구축함 DD	Shirane	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	Haruna	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1			
	Yamagumo	1	1	1	1	1	1								
초계함 FFG	Abukuma	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	
	Yubari	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
	Ishikari	1	1	1	1	1	1	1	1						
초계함 FF	Chikugo	3	1												
총 계		70	70	70	70	69	73	69	69	68	68	67	66	65	

이에 더해 『방위계획 대강 2010』 및 『방위계획 대강 2013』은 총 16 척 규모의 잠수함 전력을 향후 5 년에 걸쳐 총 22 척 태세로 늘릴 계획을 밝힌 바 있다. 이들 잠수함 전력은, 해상자위대 관계자들에 따르면, 주로 중국 해군의 양적 증가와 활동 반경 확대에 대응하는 역할을 하게 될 것으로 보인다.

또한 해상자위대는 기존에 보유한 80 여기의 대잠 초계기 P-3 기를 대체할 독자적 대잠초계기를 개발하고 있다. 신형 대잠초계기의 항속거리는 8,000km 에 달해 남중국해 전역에 대한 초계활동이 보다 원활하게 실시될 것으로 전망된다. 이 밖에 일본은 해상보안청(Japan Coast Guard) 예하의 순시선 전력을 대폭 증강하고 활동범위도 확대시키고 있다. 해상보안청은 6500 톤 급 순시선 시키시마를 포함하여, 1000 톤 급 이상 함선 55 척을 보유하면서, 일본의 배타적 경제수역에 대한 감시와 보호 임무를 수행하고 있다.

『방위계획 대강 2013』에서는 육상자위대 내에 수륙양용작전을 수행할 수 있는 해병대의 창설도 표명한 바 있다. 해병대는 공격용 전력으로 간주되어, 그간 평화헌법 하의 일본에서는 그 창설이 금기시되어 왔다. 그러나 새로운 방위계획대강은 그 타부를 깨뜨렸고, 아예 향후 5 년 내에 해병대 기능 수행에 필요한 50 여대 수륙양용차의 획득 계획까지 담고 있다. 이미 일본 육상자위대는 2005 년 이후 미 해병대와 더불어 만일 중국군이 센카쿠 등에 상륙한다면, 상호 연합하여 이를 탈환하고 격퇴한다는 시나리오 하에 연합 Iron Fist 훈련도 미국 캘리포니아 연안 등지에서 실시해 왔다. 이러한 신규 해병대 전력은 일본의 해상전략 수행에 여러 모로 활용될 수 있는 전력이 될 것으로 전망된다.

이상과 같은 해상자위대 및 해상보안청의 전력 증강 추세를 볼 때, 일본은 여전히 전수방위를 표방하고는 있지만, 원양에 세력을 투사할 수 있는 능력은 충분히 갖추고 있다고 평가된다. 이미 해상자위대는 미국의 이라크전쟁 및 아프간 전쟁을 지원하기 위하여 인도양 해역에 파견되어 급유활동을 실시했으며, 2009 년 이후에는 소말리아 해역에 함정 2 척을 교대로 파견하여 해적퇴치 활동을 전개하고 있다. 미국 및 호주와의 연합해군훈련도 활발하게 실시하고 있고, 한국 해군과의 연합훈련 확대도 요청하고 있는 실정이다.

이같이 일본 해상자위대도 중국 해군의 활동 증대에 대응하여 전력획득개념을 변화시키고 실제적인 전력증강을 추진하고 있으며, 해상자위대 훈련 및 활동범위도 확대하고 있다.

## 5. 러시아의 해양전략과 해군력 증강 추세

냉전기의 소련 해군은 고르쉬코프 제독의 비전에 따라 대양해군으로 성장하며, 한때 미국 해군에 필적하는 전력을 갖추었다. 그러나 냉전체제의 붕괴와 국내적 경제난이 작용하면서, 탈냉전기의 러시아 해군은 전성기의 소련 해군과 비교하여 1/4 수준으로 전력이 감소되었다고 평가된다. 2007 년 시점에서 러시아의 해군병력은 14 만 6 천명으로 1985 년 시점의 50 만여 명에 비해 1/4 수준으로 감소되었으며, 잠수함 전력도 65 척으로 1985 년 시점의 400 여 척 규모에 비해 격감되었다. 푸틴 대통령 시기에도 러시아의 강국 부상 비전은 제시되었지만, 해군력은 대양해군을 지향하기 보다는 경제발전을 지원하는 역할 정도에 그쳤었다.

그런데 러시아의 경제부흥이 궤도에 올라가고, 2008 년 이후 메드베데프 대통령이 집권하기 시작하면서, 러시아는 보다 적극적인 해양전략을 모색하고, 이에 따라 활발한 해군력 증강의 움직임을 보이기 시작했다. 2010 년 러시아 국방성은 교통성과 공동으로 국가해양정책(National Maritime Policy)을 발간하였다. 이 문서에서 러시아 정부는 자국의 경제성장 촉진을 위해

세계해양을 적극적으로 이용할 것이며, 그 가운데 해군의 역할은 역제를 통한 주권 보호에 있으며, 나아가 해군의 평화유지활동, 인도주의적 임무, 자원 탐사, 해양의 자원확보 활동도 활발하게 실시한다는 비전을 제시하였다. 지역별로는 북극해 해역의 배타적 경제수역 개발과 대륙붕에 대한 접근능력을 강조했으며, 태평양 해역에서는 쿠릴 열도의 연안 항구에 대한 인프라 발전을 역점 사업으로 강조하였다.

이 같은 해양전략 공표를 전후로 해군전력을 증강하려는 움직임이 활발해 졌다. 2008 년 메드베데프 대통령은 태평양과 북해 지역의 해상작전을 위해 항공모함 5-6 척의 건조 계획을 발표하였다. 기존에 보유하던 항모 쿠즈네소프는 지중해 배치를 결정하였다. 이 같은 대규모 항모 건조계획 구현에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망되지만, 러시아는 신형 잠수함이나 구축함 획득에도 적극성을 보이고 있다. 2007 년에 2100 톤 급 호위함 스테레그쉬취(Steregushchiy)를 진수시켰고, 향후에도 동급 호위함을 10-20 척 건조하여 연안 순찰임무에 투입할 예정이다. 2009 년에는 핵 추진 탄도미사일 잠수함(SSBN) 유리 돌고루키(Yuri Dolgorykiy)를 취역시켰으며, 2017 년까지 동급 잠수함을 8 척 추가 건조할 계획이다. 배수량 2 만 4 천 톤에 달하고, 수중발사 탄도미사일(SLBM) 블라바를 12 기 탑재할 수 있는 유리 돌고루키는 2011 년 태평양함대에 배치된 것으로 알려지고 있다. 2010 년에는 핵 추진 유도미사일 잠수함(SSGN) 세베로드빈스크(Severodvinsk)를 취역시켰다. 러시아는 향후에도 동급 잠수함을 10 척 추가 건조할 계획이다. 이 밖에도 고르쉬코프급 4000 톤 규모의 호위함을 취역하였고, 북극해 항로 개발 및 유지를 위해 쇄빙선 6 척을 건조하고 있다. 2010 년 러시아는 프랑스로부터 헬기탑재 공격함 미스트랄 4 척을 구입하기로 하였다. 이 함정은 상륙작전 등에 유용하게 운용할 수 있으며, 러시아 해군사령관 블라디미르 비소츠키는 미스트랄함이 있으면 그루지아 전쟁 같은 작전을 보다 단시간 내에 수행할 수 있다고 발언하기도 하였다.

2012 년 대통령에 새롭게 취임한 푸틴 대통령도 해군력 증강에 적극적인 입장을 보이고 있다. 푸틴 대통령은 2012 년 7 월 30 일, 러시아 북부 아르한겔스크의 조선소에서 열린 핵잠수함 크냐지 블라디미르 건조식에 참석하여 행한 연설을 통해 러시아 해군이 2020 년까지 현대식 전함 51 척과 핵잠수함 24 척 규모를 보유할 것이라고 언명하였다. 이 같은 전력은 미국 및 중국의 해군력 증강에 대응하는 것으로, 그 상당수가 태평양함대 방면에 배치될 것으로 전망되고 있다.

[표 5]는 2001 년 이후 러시아 태평양함대 해군전력의 변화 추세를 보여주고 있다. 잠수함 전력으로는 SSGN 과 SSK 급 잠수함이 2000 년대 중반 이후 대폭 증강되고 있는 것이 나타나고, 소형 초계함도 증강되었다. 전체적으로 2013 년 현재 러시아 태평양함대 전력은 2001 년의 시점에 비해 2 배 이상 함정 척수가 늘어난 것으로 보인다.

이 같은 전력증강을 바탕으로 러시아 해군은 주변 국가와의 연합작전이나 해외파견에도 적극성을 보이고 있다. 2012 년 4 월, 러시아 태평양 함대에 소속된 순양함과 구축함 등 6 척의 함정이 중국 칭다오에 도착하여 중국 북해함대와 연합해군훈련을 실시하였다. 훈련의 주된 내용은 방공 및 대잠 훈련, 제해권 확보훈련, 해적소탕훈련 등인 것으로 알려졌다. 향후에도 러시아 해군은 국방비 가운데 25% 내외를 해군력 증강 및 운용에 배분하면서, 지속적으로 해군력 육성에 주력할 것으로 보인다.

[표 5] 러시아 태평양함대 전력 변화 추세, 2001-2013

구 분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
잠수함	SSBN	5	3	3	4	4	4	4	4	4	4	5	3	3
	SSGN	2	2	2	3	5	5	5	4	5	5	5	5	5
	SSN	3	3	3	4	6	6	6	6	6	6	4	4	4
	SSK								9	9	9	9	9	9
순양함	CGN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
구축함	DDG	7	5	5	5	5	5	5	7	8	8	7	8	8
초계함	FFG	2	2	2	2	2	2	2	1	9	9	13	13	13
총 계		20	16	16	19	23	23	23	32	42	42	44	43	43

## 6. 동남아 국가들의 해양전략과 해군력 증강 추세

해군력 증강을 바탕으로 중국이 남중국해 해역에서의 서사군도(파라셀) 및 남사군도(스프라틀리)에 대한 영유권 주장을 강화하자, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이, 인도네시아 등 동남아 국가들도 이에 대한 경계심을 가지면서, 외교적 내지 군사적 대응책을 강구하고 있다. 다만 동남아 국가들 간에는 중국의 영향력 강화 및 그에 대한 미국의 재균형 정책에 대해 어떠한 포지션을 취할 것인가에 대해 미묘한 정책 차이가 있는 것도 사실이다.

가장 강경한 형태로 중국의 남중국해 진출 정책에 대한 반감을 표시하는 국가는 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등이다. 베트남은 파라셀과 스프라틀리 군도가 17 세기 이후 베트남의 고유영토였으며, 제 2 차 세계대전 종전 이후인 1950 년대 중반부터 베트남 정부가 실효적 통치를 하였다고 인식한다. 그런데 1974 년 중국이 해, 공군을 동원하여 무력으로 이 두 섬을 장악하였다고 주장한다. 이러한 역사인식을 바탕으로 베트남인들은 중국이 21 세기 접어들어 남해함대 등의 전력을 증강하면서, 이 두 섬을 필두로 남중국해 전역을 배타적 경제수역으로 삼으려는 시도는 국제법에 대한 도전이며, 윤리의 파괴라고 주장한다. 이러한 인식을 바탕으로 베트남 정부는 2012 년 여름에 해양관련 법률을 제정하여, 서사군도와 남사군도의 주권을 주장하며, 중국에 대한 대립적 자세를 감추고 있지 않다.

필리핀은 중국과의 사이에 황엔다오(Huangyan Island), 아융긴(Ayungin, 중국명 레나이 Re' nai Reef), 그리고 남사군도의 7 개 도서 등을 둘러싸고 영유권 분쟁을 벌이고 있다. 필리핀 국방부가 2014 년 2 월에 황엔다오를 관할도서로 규정한 데 이어, 필리핀 외교부는 4 월에 유엔중재재판소에 아융긴 도서에 대한 영유권 주장을 제소하였다. 이에 대해 중국은 오히려 필리핀이 남중국해 해양의 질서를 교란하고 있다고 비판하면서, 유엔 중재재판에 응하지 않을 의향을 밝히고 있다. 한편 인도네시아, 싱가포르, 태국 등은 중국의 남중국해 해양진출과 그에 대한 미국의 재균형 정책 대응이 빚어내게 될 결과를 주시하면서, 미-중 간의 관계가 안정 기조를 유지해 줄 것을 신중하게 기대하고 있는 것으로 보인다.



미·중 간의 대립에서 어떠한 입장을 취하든 간에 동남아 국가들은 불안정한 세력구도의 전개 속에 자신들의 해양이익을 보호하기 위한 방편으로 미국과의 관계를 강화하거나, 해군력 증강을 서두르는 모습을 보이고 있다. [표 6]은 2001 년 이후 10 여 년간 주요 동남아 국가들의 해군력 증강 현황을 보이는 자료이다. [표 6]을 보면 지난 10 여 년간 베트남, 브루나이, 말레이시아 등이 경비함과 초계함 전력을 집중적으로 증강하였고, 말레이시아 및 싱가포르 등이 잠수함을 신규 증강한 것을 알 수 있다. 향후에도 동남아 국가들은 잠수함 전력을 중심으로 해군력을 대폭 증강할 계획을 세우고 있다. 베트남이 러시아제 킬로급 잠수함 6 척 도입 계획을 추진하면서, 제 1 번함을 2014년 1 월에 인수하였다. 태국도 향후 10 개년 동안 잠수함 전력 창설을 준비하면서, 한국 잠수함 훈련 학교에서 요원들을 교육 중이다. 인도네시아도 현행 2 척의 노후 잠수함을 폐기하고, 2020 년까지 12 척의 신형 잠수함을 보유할 계획을 세우고 있다. 이같이 동남아 국가들은 중국의 남중국해 팽창에 대응하여, 외교적으로는 미국과의 안보협력 관계를 강화하면서, 자체적으로는 잠수함 전력 증강 등을 통하여 대응하는 추세를 보이고 있다.

[표 6] 동남아 국가들의 해군력 증강 추세, 2001-2013

연도 국가	2001	2005	2010	2013	비고
베트남	잠수함 2 초계함 6 경비함 1	잠수함 2 초계함 6 경비함 5	잠수함 2 초계함 5 경비함 6	잠수함 2 초계함 7 경비함 9	경비함 대폭 증강
필리핀	초계함 1 경비함 13	초계함 1 경비함 13	초계함 1 경비함 13	초계함 1 경비함 12	
브루나이	미사일고속정 3 연안경비정 3	미사일고속정 3 연안경비정 3	미사일고속정 3 연안경비정 3	경비함 8 연안경비정 3	경비함 전력 증강
말레이시아	초계함 4 경비함 6	초계함 4 경비함 6	잠수함 2 초계함 2 경비함 10	잠수함 2 초계함 2 경비함 12	잠수함, 경비함 전력 증강
인도네시아	잠수함 2 초계함 17 경비함 16	잠수함 2 초계함 13 경비함 16	잠수함 2 초계함 10 경비함 20	잠수함 2 초계함 10 경비함 20	
싱가폴	잠수함 1 경비함 6	잠수함 3 경비함 6	잠수함 5 초계함 6 경비함 6	잠수함 4 초계함 6 경비함 6	잠수함, 초계함 전력 증강
타일랜드	항모 1 초계함 12 경비함 5	항모 1 초계함 12 경비함 5	항모 1 초계함 12 경비함 7	항모 1 초계함 12 경비함 7	

### III. 해양질서 관련 규범과 제도화의 모색, 그리고 한계

자유주의적 성향을 갖는 국제정치학자들은 국가 상호 간에 신뢰구축을 위한 규범과 제도가 적절히 기능하고 있다면, 갈등과 분쟁을 예방하고 평화롭고 안정된 질서를 구축할 수 있다고 전망한다. 예컨대 유럽대륙은 제 1 차 및 제 2 차 세계대전을 치르면서 전화에 휩싸였고, 냉전시기에도 미소간 대립의 무대가 되었지만, 1973 년 유럽안보협력회의(CSCE)를 발족시키면서, 각 국가들이 이념과 체제를 넘어서 상호 대화의 습관을 형성하고, 이를 제도화, 정례화하면서 신뢰구축에 노력한 결과, 오늘날과 같은 유럽 안보공동체를 이룩할 수 있게 되었다. 이 같은 유럽 다자안보협력의 성공 사례가 동아시아에도 적용될 수 있지 않을까 하는 관심과 기대가 적지 않은 것도 사실이다. 동아시아 지역에도 냉전체제가 와해된 1990 년대 이후 다자간 안보협의체 형성을 위한 다양한 시도가 있어 왔고, 이와 병행하여 해양질서와 관련한 규범 창출의 노력도 전개되어 왔다. 이하에서는 그 양상들을 간략히 검토하고, 이러한 시도들이 부딪히고 있는 한계에 대해서 설명하도록 하겠다.

#### 1. 동아시아 해양질서관련 일반 규범의 모색과 한계

1982 년 공포된 유엔해양법협약(UNCLOS)은 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕에 관한 해양질서를 총괄적으로 규정하였다. 이에 의하면 연안국은 영해기선에서 12 해리까지를 영해(territorial sea)로, 24 해리까지를 접속수역으로, 그리고 200 해리까지를 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)으로 설정할 수 있게 되었고, 육지에서 연장되는 350 해리까지의 해역은 대륙붕으로서 경제적으로 개발할 수 있는 권리를 갖게 되었다. 한국, 일본, 중국, 그리고 동남아 각국은 각각 1996 년을 전후하여 유엔해양법을 비준하여, 동아시아 해양은 유엔해양법 질서 하에 들어가게 되었다. 다만 독도와 센가쿠(중국명 댜오위다오), 그리고 남중국해에서의 서사군도와 남사군도 등의 영유권에 대한 각국간 합의가 형성되지 않았고, 이에 더해 각국간 배타적 경제수역이 중첩되는 문제가 남아, 동아시아 국가 간에는 해역경계를 둘러싸고, 대립 및 갈등요인이 남게 되었다.

이러한 불안정성을 해소하기 위해 동아시아 국가들은 양자간 차원에서의 협의와 협정 체결을 통해 문제 해결을 모색하였다. 한국과 일본 간에는 1995 년 한일어업협정을 체결하여, 독도 해역을 중간 수역으로 설정하고 양국이 정해진 기한 내에 어업 활동을 할 수 있게 하였다. 중국과 일본 간에도 2000 년 6 월, 중일 어업협정이 체결되어 센가쿠 제도를 양국의 잠정수역으로 설정하고, 일정 기간에 쌍방이 어업활동을 할 수 있게 하였다. 이후 중국과 일본 간에는 배타적 경제수역 인근의 해역에서 중국측에 의한 천연가스전 개발을 둘러싸고 갈등이 빚어졌으나, 상호 협의 끝에 결국 양국이 공동개발하기로 합의하였다. 그리고 이러한 합의를 바탕으로 2008 년 5 월 7 일, 일본과 중국의 정상은 “전략적 호혜관계의 포괄적 추진에 관한 공동성명”을 발표하여 양국의 미래지향적 협력을 확인하면서, 특히 동중국해를 “평화협력우호의 바다”로 만들겠다고 선언하였다.

중국과 아세안 국가들 간에도 해양분쟁 요인을 조정하기 위한 공동선언과 제안들이 다양하게 이루어진 바 있다. 2002 년 중국은 아세안 국가들과 “남중국해에 있어 관계국의 행동에 관한 선언(Conduct of Parties in the South China Sea: COP-SCS)”에 합의하였고, 나아가 아세안 국가들과의 해양협력 파트너십을 발전시키기 위해 21 세기 해양실크로드(Maritime Silk Road) 구상을 제안한 바 있다.

최근에는 다자간 레벨에서 동아시아 각국이 동의할 수 있는 해양질서 규범들에 대한 제안이 관련 국가들에서 제기되고 있다. 일본의 해양정책연구재단은 한국, 미국, 일본, 중국, 호주 등의 국제법 및 국제정치학자들간의 공동연구를 통해 배타적 경제수역에 관한 공동규범의 시안을 제시한 바 있다.

이 같은 동아시아 해양질서 구축을 위한 양자간 조약과 다자간 규범 제정의 움직임은 의미가 적지 않은 것이고, 특히 일본 해양정책연구재단에서 관련 각국 학자들이 모여 작성한 배타적 경제수역 관련 규범의 시도 등은 향후 역내의 다자간 해양질서 관련 규범의 발전에 모델로 작용할 수 있다. 다만 아직 역내 국가들간에 내셔널리즘 대립 격화와 영유권 분쟁 격화 등으로 인해 기존에 체결된 양자간, 혹은 다자간 협정의 구속력이 약화되고 있는 것이 현실이다. 한일간 어업협정은 이미 사문화되었고, 중국과 아세안간 2002 년 공동선언, 그리고 중일 간 2008 년 공동성명도 그 이후의 사태 전개에 의해 선언적인 의미에 그치고 있는 것이 실정이다.

## 2. 동아시아 해양안보 관련 제도화의 모색과 한계

90 년대 전반 냉전체제가 와해되었을 때, 동아시아에는 공동안보 및 협력안보 개념에 입각하여, 체제와 이념이 달랐던 국가들을 망라하여 다자간 안보협의체를 결성하려는 시도들이 전개되었다. 1994 년에는 정부간 차원에서 아세안지역포럼(AFR)이 만들어졌고, 민간 레벨에서는 아태안보협력이사회(CSCAP), 북동아시아협력대화(NEACD) 등이 결성되었다. 이후에도 경제, 사회문화 분야의 협력을 망라한 아세안+3, 아태경제협력포럼(APEC), 아시아유류정상회의(ASEM), 한중일 협력사무국 등이 역내에서 창설되었다.

해양안보에 국한해서 보면 우선 양자간 레벨에서 초보적인 협의들이 진행된 바 있다. 한일간에는 1995 년 양국 간의 방공식별구역에서 우발적 군사충돌을 방지하기 위한 협약이 체결되었고, 양국 해군 간에 함정 상호 방문과 수색구난 훈련이 공동으로 실시되면서, 신뢰구축을 위한 노력이 경주되었다. 한중 간에도 양측 군 수뇌부들의 상호 방문이 이루어졌고, 한국 제 2 함대와 중국 칭다오의 북해 함대 간에 긴급 연락을 취하기 위한 핫라인 구축이 이루어졌다. 한편 중국과 일본 간에도 상호 함정의 방문과 지휘관간의 교류가 추진되었고, 핫라인 구축도 제안된 바 있었다.

최근 들어서는 미국과 중국 간에 다양한 군사교류와 협의체 결성이 추진되고 있다. 양측 국방장관과 주요 군 지휘관들이 상호 방문을 통해 신뢰구축을 도모하고 있는데, 2014 년 2 월에는 미 육군참모총장 오디르노(Raymond T. Odierno) 대장이 중국을 방문하여 중국 육군 측과 올해 말까지 교환프로그램을 갖기로 합의하였고, 2014 년 4 월에는 미국 헤이글 국방장관이 중국을 방문하여 중국 국방장관과 회담을 갖고, 양측이 군사적인 차원에서의 신형대국관계 수립을 추진해 가면서, 그 일환으로 정례적으로 아시아태평양 안보대화를 개최하고, 공해상의 안전을 위한 해군과 공군 간의 안전행위 규정을 추진할 것을 합의한 바 있다. 이 같은 군 수뇌부 상호 방문과 병행하여 군 부대 간의 연합훈련도 추진되고 있다. 2013 년 9 월에 중국 해군이 처음으로 하와이에서 실시된 미국과 연합수색구난훈련에 참가한 바 있고, 2014 년 여름에는 미국 해군이 주최하는 림팩(Rim of the Pacific) 훈련에 처음 참가하기로 예정되어 있다.

역내 국가들은 다자간 차원에서도 해양안보 규범의 제정에 노력을 기울이기 시작하였다. 최근 중국 칭다오에서 중국 해군 주최로 개최된 서태평양 해군심포지엄(Western Pacific Naval Symposi-

um)에서 25 개 참가국들은 중국측의 제안에 의해 마련된 우발적 해상충돌방지협정(Code for Unalerted Encounters at Sea: CUES)에 공동 조인한 것으로 알려지고 있다.

이 같은 동아시아 해양안보 관련 레짐과 규범의 창출 시도는 그 의미가 적지 않은 것이고, 향후 발전에 기대를 걸어 볼 만 하다. 그러나 동아시아 전반적 안보레짐과 마찬가지로 해양 안보레짐도 아직 초보적인 수준을 벗어나고 있지 못하다. 유럽 지역에서 CSCE, OSCE 를 통해 추진되었던 바와 같은 상호 군사훈련의 통고 및 참관, 안보대화의 제도화, 정보의 공개, 나아가 군비통제 등은 아직 동아시아 지역에서는 요원한 과제가 되고 있다. 이제 막 시작된 미·중 간 군사교류도 냉전기 미·소 간에 실시되었던 군사교류에 비해 취약한 상황이라고 평가되고 있다. 따라서 동아시아 지역의 해양질서 및 해양안보관련 규범의 정착과 레짐의 제도화는 아직 초보적인 수준이며, 보다 적극적인 성향을 보이는 각국의 해양전략 책정과 해군력 증강의 위험성을 제어하기에는 미약한 실정이라고 볼 수 있다.

#### IV. 동아시아 해양분쟁의 현황과 전망

동아시아 각국의 경쟁적인 해양전략 표명과 해군력 증강, 그리고 해양안보 관련 레짐과 규범의 구속력 미흡이 얽히면서 동아시아 해양질서 내에는 각국간에 도서 영유권이나 해저자원개발 등을 둘러싸고 주도권 경쟁, 해군력 경쟁의 양상이 노정되고 있다. 특히 중국이 동중국해의 센카쿠와 남중국해의 서사, 남사군도 등의 영유권을 주장하면서 해군력 활동을 강화하자, 동중국해에서는 일본이, 그리고 남중국해에서는 베트남과 필리핀이 이에 대항하는 구조가 나타나고 있다. 그리고 미국은 아시아 중시정책(pivot to Asia), 혹은 재균형(rebalancing) 정책의 일환으로 각각 일본과 동남아 국가들을 지원하는 양상을 보이면서, 동아시아 역내 해양질서는 미국, 중국, 일본, 그리고 동남아 국가들이 포괄적으로 연루되는 양상을 보이고 있다. 이하에서는 동중국해, 남중국해로 나누어 이 양상들을 살펴보고자 한다.

##### 1. 동중국해 해양분쟁 가능성

동중국해는 일본 본토와 중국, 그리고 타이완 사이에 놓여있는 해역을 말한다. 이 해역에서는 기본적으로 중국과 일본 간에 여러 가지 갈등요인이 존재한다. 유엔해양법협약 성립 이후 일본과 중국은 각각 이를 비준하였지만, 양국간 배타적 경제수역의 범위는 서로 중첩되어 그 경계를 정하고 있지 못하고 있다. 따라서 양국이 주장하는 배타적 경제수역 내에 위치한 해저자원개발을 둘러싸고, 양국간 갈등이 발생하기도 하였고, 일본이 실효적 지배를 하고 있는 센카쿠(중국명 釣魚島)에 대해서도 양국은 물리칠 수 없는 대립양상을 보이고 있다.

중국은 앞서 살핀 해양전략 적극화와 해군력 증강 이외에도 법제적으로, 제도적으로 중국 인근 해양에 대한 권익을 강화하기 위한 조치들을 강구하고 있다. 중국 국가해양국(한국 해양경비대, 일본 해상보안청에 해당)은 2020 년까지 현재 260 척을 보유하고 있는 감시선을 520 척으로 배증하고, 항공기도 9 기에서 16 기로, 대원도 9 천명에서 1 만 5 천명으로 늘리는 계획을 추진하고 있다. 또한 2009 년 6 월, 전국인민대표대회에서는 해양도서(海島)보호법안을 제정하여,

중국 근해에 산재한 1 만개 이상 소규모 도서들과 그에 관련된 해양권익을 보호하기 위한 법률적 근거를 확보하고자 하였다.

중국 해군은 동중국해 해역에서 대규모 실탄사격 및 대함미사일 발사훈련을 실시하거나, 소위 제 1 도련 및 제 2 도련으로 진출하는 기동훈련을 실시하면서, 해군력의 존재감을 드러내려고 하고 있다. 즉 중국의 북해, 동해, 남해 함대는 단독으로나 혹은 합동으로 동중국해 혹은 서해 해역에서 대함 탄도미사일 발사훈련을 실시하거나, 경우에 따라서는 러시아 해군과도 연합훈련을 실시하고 있다. 특히 중국이 집중적으로 훈련하는 대함미사일 발사는 미국의 항모세력에 대한 소위 반 접근 지역거부 전략으로 인식되고 있다.

중국 해군은 동중국해 해역을 벗어나 서태평양상으로 기동 훈련하는 양상을 보이고 있다. 즉 북해, 동해 함대 등 인민해방군 해군 함대 소속 함정들이 미사일구축함, 잠수함, 보급함 등으로 함대를 편성하여, 주로 오키나와와 미야코시마 사이의 공해를 통과하여 서태평양상의 해역으로 기동하여 함상 사격 훈련 등을 실시한 뒤, 같은 루트를 통해 귀항하는 훈련의 빈도를 늘려가고 있는 것이다. 이러한 항행 궤적은 중국 해군이 소위 제 1 도련선을 통과해, 제 2 도련선의 해역으로 진출하는 양상을 확연하게 보여주고 있다. 예컨대 2013 년 10 월부터 11 월 초순에 걸쳐 중국 해군은 우승리 해군사령관의 직접 지휘 하에 북해, 동해, 남해 함대의 함정과 비행기들이 오키나와에서 필리핀을 연결하는 제 1 열도선 동쪽 해역, 즉 서태평양 해역에서 대규모 함대훈련을 실시한 바 있다.

일본은 이러한 중국 해군의 증강과 훈련 양상을 이 해역에 대한 미국과 일본의 국가이익을 위협하는 것으로 인식하고 있다. 일본 정책연구대학원 대학의 미치시타 나루시게 교수는 중국 해군력 증강과 활동이 냉전기 구소련이 취했던 해양통제 및 해양거부와 유사한 반접근(anti-access) 전략의 성격을 지니고 있는 것이라고 분석하면서, 그 목적은 남중국해, 동중국해 및 서해 지역에서 미국의 영향력을 배제시키고, 일본의 영토나 자원 관할권을 방지하기 위한 목적을 가진 것이라고 지적하였다. 노다 요시히코(野田佳彦) 수상은 2012 년 5 월 13 일, 중국 인민대회당에서 원자바오 수상과 가진 정상회담에서, 센카쿠를 포함한 해양에서 중국 활동이 활발한 양상을 보이는 것이 일본 국민의 감정을 자극하고 있다라고 하면서, 직접적으로 위기감을 표현하기도 하였다.

일본은 이러한 중국 해군활동 확대에 위기인식을 가지면서, 자체적으로는 해상자위대 및 해상보안청 전력을 증강시키면서, 대외적으로는 동맹국인 미국은 물론, 호주 및 인도와의 연합해군훈련 확대를 통해 대응하려고 하고 있다.

일본도 2007 년 해양기본법을 제정하고, 2008 년 해양기본계획을 책정하면서, 해양의 안전보장 확보와 원거리 도서 개발에 대한 기본방침 등을 표명한 바 있다. 일본의 대표적인 경제단체인 일본경제단체연합회(일본경단련)도 2010 년에 공표한 보고서를 통해 일본이 원거리 도서에 대한 주권 확보 등 적극적인 해양정책을 전개해야 한다고 촉구한 바 있다. 이러한 배경에서 일본 해상보안청(Japan Coast Guard)은 6500 톤 급 순시선 시키시마를 포함하여, 1000 톤 급 이상 함선 55 척을 보유하면서, 일본의 배타적 경제수역에 대한 감시와 보호 임무를 수행하고 있다. 특히 오키나와 방면 해상초계 활동을 담당하는 해상보안청 11 관구의 전력이 중국 해군의 움직임에 대응하여 최근 증강되고 있다. 해상자위대도 잠수함 전력 등을 증강하면서, 중국 해군의 활동에 대응하는 태세를 취하고 있다.

또한 일본은 동맹국인 미국과 더불어 이 해역에서의 대규모 연합해군훈련을 빈번하게 실시하면서, 중국에 대한 일종의 해상시위를 전개하고 있다. 2010 년 12 월, 미국과 일본은 오키나와와 규슈 등지에서 해상자위대 함정 40 여 척, 항공기 250 여대, 항모 조지워싱턴을 포함한

미국 함선 20 여 척, 항공기 150 대 등이 참가하는 대규모 포레스트 라이트(Forest Light) 연합훈련을 실시하였다. 미일간 연합훈련은 1986 년 이래 10 회째 실시되어 온 것이지만, 특히 2010 년 훈련은 태평양 도서지역이 제 3 국으로부터 탄도미사일 공격을 받았다는 전제 하에 기지방어, 근접 항공지원, 해양방어 등이 실시되었다. 미일 양국은 2012 년 1 월 말과 2 월 초에 걸쳐서도 공동 지휘소 훈련 “야마사쿠라”를 실시하였다. 이 훈련은 가상 적군이 일본에 상륙했다는 전제 하에 미일이 공동 대응하여 격퇴한다는 시나리오에 의해서 실시되었다. 2013 년과 2014 년 2 월에는 각각 캘리포니아 연안에서 미국 해병대와 육상자위대가 탈취된 도서 지역을 재탈환하는 시나리오 하에 연합훈련을 실시하기도 하였다. 이같이 최근 실시된 미일간 연합훈련은 제 3 국이 탄도미사일 공격을 실시하거나, 일본 본토에 상륙했다는 전시 상황을 전제하고 실전처럼 진행되는 특성을 강하게 띠고 있다.

일본은 미국을 포함한 인도 및 호주와의 연합해군훈련도 실시하고 있다. 2009 년 4 월 26 일부터 5 월 3 일에 걸쳐 일본은 미국 및 인도 해군과 함정 10 여척이 참가한 가운데 나가사키 및 사세보 연안을 무대로 “말라바 09” 해상훈련을 실시하였다. 이 훈련은 통상 인도양에서 실시되어 왔으나, 처음으로 동중국해와 인접한 해역에서 실시되었다는 특징을 갖는다. 2012 년 6 월에는 일본, 미국, 호주의 3 국 연합해군훈련이 일본 서남방 규슈 해상에서 실시될 예정이다. 이들 세나라는 2007 년 이후 연합 해군훈련을 실시해 왔으나, 점차 동중국해 해상으로 훈련장소를 옮기고 있는 추세를 보이고 있다.

일본과 동맹관계를 맺고 있는 미국은 하와이에 기지를 둔 태평양 함대를 중심으로 중국의 A2AD 전략을 무력화시키기 위한 전술개념 개발을 추진하고, 그를 위한 해, 공군 중심의 합동훈련을 실시하고 있다.

이와 같이 중국과 일본이 동중국해 해상에서 해군력을 증강시키고, 군사훈련과 항해기동을 활발하게 실시하면서, 양국, 나아가 미국을 포함한 3 국 간에는 우발적인 무력충돌의 가능성이 높아지고 있다. 이미 양국 간에는 동중국해 해역에서의 해군 활동과 관련하여 수 차례의 분쟁을 겪은 바 있다. 2010 년 9 월 7 일, 센카쿠 제도 해상에서 중국 트롤어선이 일본 해상보안청 순시선과 접촉하는 사고가 발생하였다. 일본측은 즉각 중국인 선장을 공무집행방해혐의로 체포하였으나, 중국은 이에 대해 주중 일본 대사를 외무성에 소환하고, 이어 중국산 희토류(rare earth)의 대일 금수를 결정하는 보복조치를 취하였다. 2011 년 4 월에는 중국 항공기가 해상자위대 호위함에 90 미터까지 근접 비행하여 일본 방위성이 중국측에 대해 항의하고, 반면 같은 시기에 동중국해에서 항행하던 중국 함정에 대해 해상자위대 헬기와 P-3C 초계기가 근거리 비행을 했다고 하여 중국측이 일본에 대해 항의하는 사태도 벌어졌다. 이같이 동중국해에서 상호 해군력의 증강 및 활동 확대, 영유권 및 해저자원개발을 둘러싼 경쟁에 따라 중국과 일본, 그리고 일본의 동맹국인 미국도 관여할 수 있는 해양분쟁의 가능성은 언제나 상존하고 있다고 볼 수 있다. 2012 년 9 월, 센카쿠(중국명 댜오위다오)를 둘러싸고 일본과 중국 양국이 영유권 분쟁을 벌이면서 각각 해상보안청과 국가해양국 소속 순시선 뿐만 아니라 해상자위대와 해군의 함정들까지 출동시킨 것은 이러한 배경에서 이루어진 것이다.

## 2. 남중국해 해양분쟁 가능성

남중국해는 중국 남부, 타이완 이남, 필리핀 이서, 동남아 국가들과 면한 해역이다. 남중국해에는 서사군도, 남사군도를 포함해 200 개 이상의 작은 섬과 암초들이 점재해 있는데, 주요 도서들의

영유권 및 배타적 경제수역의 경계를 둘러싸고 중국 및 동남아 국가들 간에 의견대립과 갈등요인이 존재하고 있다.

중국은 서사군도 및 남사군도에 대한 영유권을 주장하면서, 남중국해 해역이 중국의 핵심이익이라는 점을 여러 차례 강조해 왔다. 중국의 당 중앙군사위원회는 2011 년에 수립한 남중국해 전략에서 이 해역의 해양수송로 및 군함이 항행 가능한 안전수역을 확보하고, 이를 바탕으로 천연가스와 석유자원을 개발하며, 나아가 미국의 영향력을 배제시켜 동남아 국가들의 저항의식을 상실케 하려는 방침을 정했다고 한다. 나아가 중국은 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마 등에 항구를 건설해 주고, 정치적 및 군사적 원조를 제공하여, 중동지역에서 이어지는 석유 수송로를 보호하고, 동시에 인도양 해역에까지 영향력을 확대하려는 포석을 짜고 있다. 이러한 전략하에 중국은 이 해역에 수시로 순시선을 순항시키면서 역내 국가들에게 압박을 가하고 있다. 2014 년 1 월에도 중국 남해함대 소속 3 척의 함정들은 서사군도를 포함한 남중국해 해상에서 순항훈련을 실시한 바 있다. 또한 이 해역의 방어태세를 공고히 하기 위해, 동중국해에서 이미 선포했던 방공식별구역을 남중국해에도 선포할 가능성이 적지 않다.

한편 남중국해에서 주요 도서들의 영유권을 주장하고 영향력을 확대하려는 중국의 시도에 대해서, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 싱가포르 등 동남아 국가들은 반발하는 입장을 보이면서, 미국과의 안보협력을 강화하면서 이에 대응하려고 한다. 필리핀은 2009 년 3 월에 영해기선법을 제정하면서, 중국의 종전 주장을 무시하고 남사군도 일부를 자국령에 포함시키는 조치를 단행했다. 나아가 필리핀은 미국과의 동맹관계를 강화하는 태세를 취하면서 중국의 압박에 대응하고 있다. 1992 년 수빅만의 미군기지가 철수한 이래 필리핀에는 1998 년 체결된 VFA(Visiting Force Agreement)에 의해 미국과의 연합군사훈련을 부분적으로 재개해 왔으나, 2012 년 1 월 26 일, 양국간의 외교 및 국방차관급 회의를 통해 연합훈련 회수를 대폭 늘리기로 합의하였다. 이에 따라 2012 년 4 월, 미국과 필리핀은 남중국해의 필리핀 유전 방어를 상징한 연합훈련을 실시한 바 있다. 또한 필리핀은 2013 년 4 월에 국제해양법재판소에 남중국해 영유권을 둘러싼 갈등에 대해 중국과의 중재를 요청한 데 이어, 2014 년 3 월에도 헤이그에 소재한 국제중재재판소에 중국과 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 아윙긴(중국명 레나이도) 도서에 대한 중재재판을 요청한 바 있다.

싱가포르도 중국의 해양 진출에 대응하여 미국의 역내 존재감 강화를 요청하고 있다. 리관유 전 수상은 2009 년 워싱턴에서 행한 연설에서 중국의 부상에 대응하여 미국이 동아시아 지역에 계속 존재해야 한다고 역설하였다. 냉전시기에 미국과 전쟁을 치른 바 있던 베트남은 2011 년 7 월 15 일, 다낭 해상에서 연합해군훈련을 실시하기도 하였다.

이 지역 국가들의 대중 경계심 고조에 대응하여 미국도 전례 없이 강한 어조로 동남아 국가들에 대한 협력과 지원 입장을 분명히 밝히고 있다. 2010 년 7 월 23 일, 클린턴 국무장관은 베트남에서 개최된 동남아국가포럼에서 연설하면서, 중국과 주변 국가들 간에 전개되는 남중국해의 영토분쟁에 미국이 개입할 수 있으며, 영토분쟁을 중재하는 것이 미국의 국가이익에 결부된다고 밝혔다. 오바마 대통령도 2010 년 9 월 24 일, 동남아국가 지도자들과 만난 자리에서 미국이 남중국해 영유권 분쟁이 평화적으로 해결될 수 있도록 지원하겠다는 의사를 밝혔고, 2011 년 11 월 27 일, 호주의 의회에서 행한 연설을 통해서도 미국이 아시아태평양 국가이며, 이 지역 내에서 영향력을 감소시키지 않을 것이라고 강조하였다. 실제 미국은 태국과는 코브라 골드 훈련을, 필리핀과는 바리카탄 훈련을 정기적으로 실시하고 있고, 2011 년 7 월 9 일에는 남중국해에 속한 브루나이 해상에서 일본 및 호주 해군과 연합해군훈련을 실시하면서, 동남아 국가들을 지원하는 태세를 과시하기도 하였다.

일본도 동남아 국가들을 지원하는 입장을 분명히 밝히고 있다. 2013년 10월 7일, 발리에서 베트남 국가주석과 회담을 가진 아베 수상은 남중국해 문제에 대해 힘으로 현상을 변경하려는 어떤 시도도 반대한다고 하면서, 중국을 견제하였다. 같은 해 11월 6일, 자민당의 이시바 시게루 간사장은 일본에서 검토되고 있는 집단적 자위권의 행사 요건으로서 필리핀, 베트남, 말레이시아, 인도네시아 등이 제3국으로부터 공격을 받을 경우도 포함되어야 한다고 발언하였다.

남중국해 해역에서도 중국의 군사활동이 증대되고, 이에 대응하기라도 하듯 동남아 국가들과 이를 뒷받침하는 미국의 해군력 투사 활동이 늘어나자, 양측 간에는 우발적인 무력충돌의 가능성이 높아졌다. 2009년 3월, 남중국해의 하이난섬 인근 공해상에서 미국 정보수집함 임팩터블호를 중국 선박 5척이 저지하는 사건이 발생한 바 있다. 이에 대해 미국은 이지스함과 핵잠수함을 동 해역에 파견하였고, 중국도 어로순시선을 증파하였다. 이후에도 해양에서 중국과 동남아 국가들이 정면 충돌하는 사건이 끊이지 않았다. 2011년 3월 2일, 남중국해의 리도 암초 지역에서 자원조사를 실시하던 필리핀 측 선박이 중국 함정 2척에게 정선을 명령당하는 사건이 발생하였다. 이에 대해 필리핀 측에서 초계기가 파견되어 중국 함선에게 재차 퇴거를 압박하는 사태로 발전한 바 있다. 2012년 4월 8일에는 필리핀의 정찰기들이 루손 서쪽 124마일 해상에 위치한 스카브로 암초에서 중국 어선 8척이 조업하고 있는 것을 발견하고 퇴거를 요구하였다. 이에 대해 중국 순시선이 가세하여 불응하자, 양측이 장기간 대치하는 사태로 악화되었다.

이상에서 살핀 바와 같이 남중국해에서도 국가간 배타적 경제수역의 경계 획정 문제가 해결되지 않았고, 일부 도서에 대한 영유권 분쟁이 남아있는 상태에서 중국 대 동남아 국가들, 그리고 동남아 국가들을 지원하는 미국 및 일본과의 사이에 언제라도 해양분쟁이 발생할 수 있는 소지가 있다.

## V. 맺는 말: 동아시아 해군 군비경쟁 양상과 한국의 과제

이 같은 동아시아의 해양질서 변화 양상은 우리에게 강 건너 불과 같은 현상이 결코 아니다. 동중국해와 남중국해 해역을 무대로 전개되는 주요 국가들의 공세적 해군전략 책정과 경쟁적인 해군력 증강 현상, 그리고 이를 제어할 수 있는 해양안보 관련 다자간 레짐과 규범의 빈곤은 한국의 국가이익에 큰 영향을 줄 수 있는 잠재적 위협요인에 다름 아니다.

첫째, 동중국해와 남중국해에서 커져가고 있는 중국, 일본, 동남아 국가들, 그리고 미국이 연루되는 해양분쟁은 결국 우리의 주요 해양수송로인 남방 항로의 안전을 위협하게 된다. 남방항로는 중동으로부터의 원유를 수입하는 주요 무역로이고, 우리의 주요 수출품을 수에즈 운하를 통해 유럽 등지로 수출하는데 반드시 거쳐야 하는 주요 교역로이다. 이 같은 국가경제상 긴요한 해역의 안전이 다른 국가들의 공세적 해양전략과 해군력 증강에 의해 위협에 처하게 되는 것은 한국의 국가이익, 특히 경제이익에 악영향을 줄 수 있다.

둘째, 중국의 증대되는 해군활동과 해군전력 증강, 그리고 이에 대응하는 일본의 해상자위대 전력 증강과 중일 간 분쟁 가능성 고조는 우리의 국가이익과 해양주권에 부정적 영향을 줄 수 있다. 중국과 일본 간에 해양권익을 둘러싼 경쟁은, 2013년 11월 발생한 중국측의 일방적인 방공식별구역 선포가 선례가 되었듯이, 쌍방이 주장하는 배타적 경제수역을 필요이상으로 확대하는 등의 사태를 초래하여 우리의 배타적 경제수역에도 악영향을 줄 수 있다.



셋째, 우리가 직접 관여하지 않는다 해도, 우리의 주변국들인 중국과 일본, 그리고 동맹국인 미국이 동아시아 해양분쟁의 당사자가 되는 구도가 전체적으로 우리의 국가안보를 저해하게 될 것이다. 미국과 일본, 그리고 중국은 북핵 문제를 해결해 가는 과정에서 6 자회담을 통해 우리와 협력해야 하는 우방들이다. 그런데 이러한 우방국가들 간에 해양분쟁이 발생한다면 북핵 문제를 해결해 가는데 있어 불가결한 주변국들의 협력 조달에 차질이 생길 것이다. 이러한 주변국 사이의 분쟁이 한반도의 안전보장에 불안요인을 직접 제기하는 것은 쉽게 상상할 수 있을 것이다.

요컨대 우리는 동아시아 해양질서를 둘러싼 주변 각국의 경쟁과 긴장 고조가 국가안보차원에서 잠재적 위협요소가 될 수 있음을 직시하고, 대내적으로나 대외적으로 우리의 해양주권 및 이익을 옹호하고, 역내 해양질서의 안정을 도모하기 위한 정책을 강구할 필요가 있다.

우선 국내적으로는 해양이익의 개발 및 옹호에 관한 국가적 차원의 해양전략을 책정하고, 도서 및 해저에 대한 종합적인 개발계획을 책정하고, 이를 법률적 차원에서 뒷받침해야 한다. 해양이익의 가시화, 관련 당사국간 잠재적 분쟁의 노정에 따라 각국은 보다 적극적인 해양전략을 책정하고, 관련 법규를 강화하며, 해양이익을 극대화하려는 행보를 보이고 있다. 일본이 해양종합발전계획을 책정한 바 있으며, 중국도 낙도보호법안을 제정하며, 해양이익을 뒷받침하기 위한 법제를 정비해 왔다. 마찬가지로 우리도 해양이익을 새롭게 정의하고 이를 옹호하기 위한 체계적 정책과 제도, 법률 체계를 강구해야 한다.

해양과 관련된 국가주권과 해양이익을 적극적으로 보호하기 위하여 우리 해군 전력의 증강이 적극적으로 추진되어야 한다. 중국과 일본 등 주변국 해군 및 해상자위대는 각각의 해양주권을 확보하기 위하여 해상전력을 증강시키고 해상작전을 적극적으로 전개하는 양태를 보이고 있다. 우리의 해군력은 북한이 추구하는 고속어뢰정 및 잠수함 전력 중심의 비대칭전력 증강에 일차적으로 대응하면서, 동시에 주변국 해군 및 해상자위대 전력증강 방향을 예의주시하면서 우리의 전력증강 계획에도 반영해야 한다.

다만 우리의 해군력 강화방안은 어디까지나 우리의 해양이익을 자체적으로 방어할 수 있는 능력을 갖추고자 하는 방어적 성격을 지닌 것이어야 할 것이다. 즉 북한이 비대칭적인 해군력으로 우리의 영해 주권이나 해양도발을 감행하지 못하도록 통제하고, 주변국들에 의한 우리 해역 내의 이권 침탈도 거부토록 하는 목적을 가진 것이다. 이러한 “평화적 해양강국”의 전략방향을 추진하면서, 한반도 및 동아시아 해상에서의 안전과 자유항행을 보장하고, 역내 국가들 간의 도서 영유권 분쟁의 평화적 해결, 배타적 경제수역 경계를 둘러싼 갈등의 원만한 해결을 제창해 나가도록 한다.

해군력의 적정 증강에 주력하면서 동시에 외교적 수단을 통해 역내 해양질서의 안정을 도모할 필요가 있다. 포괄안보적 관점에서 동아시아 주요 국가들과의 양자간, 혹은 다자간 해양안보협력의 필요성을 제창하면서, 영유권 및 해양자원 개발을 둘러싼 동아시아의 잠재적 해양분쟁이 해양협력으로 유도되도록 하는 정책적 노력이 요구된다. ARF, APEC, EAS 등의 다자간 회의에서 우리측 주도로 해양안보를 위한 적극적 어젠다를 개발하여 제기해야 한다. 정체되어 있는 한중일 정상회담을 주도적으로 개최하여, 중국과 일본 양국에게 2008 년도 동중국해 평화협력우호의 바다 정신으로 돌아갈 것을 촉구해야 한다. 동중국해 항로의 안전하고 자유로운 항행, 향후 발전가능성이 큰 북극해 항로의 안전하고 자유로운 항행 등을 협의하기 위해 한국 주도의 다자간 해양협력포럼을 발족시키거나, 관련국간 협의체계를 적극 제안할 필요가 있다.

\* 참고문헌

- 구민교, 「2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망」, EAI 국가안보패널보고서: 2010년대 한국외교 10대 과제 (EAI, 2012년 3월).
- 김재엽, 「미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점」 『전략연구』 제14권 제1호 (한국전략문제연구소, 2012년 3월)
- 김종형, 「대안적 분석모형에 의한 탈냉전 이후 동북아 재래식 전력지수 평가:1991-2010 해공군력을 중심으로」 (국방대학교 군사전략전공 석사학위 논문, 2011)
- 이재훈, 『소련군사정책,1917-1991』 (국방군사연구소,1997)
- 한용섭, 「동아시아 안보공동체 구축의 필요성」 한용섭 외, 『동아시아안보공동체』 (나남,2005).
- Acharya, Amitav, "Will Asia's Past be Its Future?", *International Security*, Vol.28, No.3(Winter 2003/04)
- Bautista, Lowell and Julio Amador III, "Complicating the Complex: China's ADIZ" *PacNet* #87A (December 4, 2013).
- Carvajal, Doreen, "French Deal To Sell Ships To Russians Is Criticized" *New York Times*, December, 29, 2010.
- Chang, Ching, "Overrated Significance of the Sino-Russia 'Joint Sea 2013' Exercise?" *PacNet* 61 (August 6,2013).
- Chen, Xiangmiao, "Philippines maliciously stirs up trouble in South China Sea waters" *Global Times*, April 9, 2014.
- Cooper, Helene, "With troop drills, U.S. and Japan send Beijing a message" *International New York Times*, February 24, 2014.
- Defense Secretary Chuck Hagel and Defense Minister Chang Wangquan, "Joint Press Conference with Secretary Hagel and Minister Chang" (2014.4.8.) ([www.cfr.org/defense-strategy/joint-press-conference-secretary-hagel-minister-c](http://www.cfr.org/defense-strategy/joint-press-conference-secretary-hagel-minister-c)).
- Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011: Annual Report of Department of Defense to Congress* (2011)
- Department of Defense, *Report to Congress on Military and Security Developments involving the People's Republic of China 2012*, (May 2012)
- Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (Department of Defense, March 4, 2014).
- Dower, John W., "Occupied Japan and the American Lake, 1945-1950" Edward Friedman and Mark Selden, *America's Asia: Dissenting Essays on Asian-American Relations* (New York: Random House, 1969),
- Thomas R., Fedyszyn "Renaissance of the Russian Navy?" U.S.Naval Institute (2012.2.29.).
- Friedman, Hal M., *Governing the American Lake: The U.S. Defense and Administration of the Pacific, 1945-1947* (East Lansing: Michigan State University Press, 2007).
- Hao, Zhou and Guo Kai, "Japan scrambles fighters over Diaoyu" *Global Times*, January 11, 2013.
- Hughes, Christopher W., *Japan's Remilitarization* (London:The International Institute for Strategic Studies, 2009)
- Jacobs, Andrew, "Stay Out of Island Dispute, Chinese Warn the U.S." *The New York Times*, July 27, 2010.
- Johnson,Ian, "China and Japan Bristle Over Disputed Chain of Island" *The New York Times*, September 9, 2010.
- Kaplan, Robert D., "Obama Takes Asia by Sea" *The New York Times*, November 12, 2010
- Kaplan, Robert D., "Lost in the Pacific: Asia Rising" *International Herald Tribune*, September 22-

- 26,2007.
- Koda, Yoji, "Japanese Perspective on PRC's rise as a Naval Power : Role of the USA, Japan and the ROK for our future" (2001년 7월6일 한국전략문제연구소(KRIS) 주최 국제세미나의 발표문.
- Koda, Yoji, "The Emerging Republic of Korea Navy: A Japanese Perspective", *Naval War College Review*, vol.63, no.2 (Spring 2010).
- Li, Nan, "China's Evolving Naval Strategy" (2010.11.19. 보스턴 대학 세미나 발표문)
- Lind, Jennifer M. , "Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy" *International Security*, Vol.29, No.1 (Summer 2004)
- Modelski, George, *Long Cycles in World Politics* (Macmillan Press, 1987)
- Morris,Ian, "The Shifting tide of power across the South China Sea" , *International New York Times*, April 21, 2014.
- Narushige, Michishita, "The Future of Sino-Japanese Competition at Sea" (2012.3.23.). (<http://nippon.com/en/in-depth/a00504>)
- Ocean Policy Research Foundation, *Principles for Building Confidence and Security in the Exclusive Economic Zones of the Asia-Pacific* (Tokyo, OPRF 2013.10).
- Susan E. Rice, "America' s Future in Asia" (Georgetown University, Novemebr 20, 2013). ([www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delievery-n](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delievery-n).)
- Samuels, Richard J., "New Fighting Power!:Japan's growing Maritime Capabilities and East Asian Security" *International Security*, Vol.32, No.3 (Winter 2007)
- Shambaugh, David, *Modernizing China' s Military: Progress, Problems, and Prospects* (Berkeley:University of California Press, 2004),
- Supriyanto, Ristian Atriandi "The US Rebalancing to Asia: Indonesia' s Maritime Dilemma" *PacNet 30A* (CSIS Pacific Forum, May 2, 2013)
- Tran Cong Thang, "The South China Sea: Paracel Islands and Spratly Islands, Part of Vietnam' s inseparable territory" (국방대학교 안보과정 제출논문, 2013).
- Tuong, Lai, "Vietnamese anger rises at Beijing and Hanoi" , *International Herald Tribune*, June 7, 2013.
- Wang, Yi, "China' s development makes for better world" *Global Times*, January 12, 2014.
- Wang, Yiwei, "Rebalancing won' t boost US role in East Asia" *Global Times*, December 29, 2013.
- Wen, Ya, "US threatens China' s maritime rights, say experts" *Global Times*, January 1, 2013
- Whaley, Floyd, "In standoff at sea, a bid for diplomacy" *International Herald Tribune*, April 12, 2012.
- Wines, Michael, "Warm words and hurdles at U.S. and China talk" *International Herald Tribune*, July 12, 2011.
- Wines, Michael, "U.S. praises military talks with China" *International Herald Tribune*, March 2, 2009.
- Wines, Michael, "China Stages Naval Exercises Where Tensions With Its Neighbors Have Grown" *New York Times*, November 4, 2010,
- Wong, Edward, "China's Disputes in Asia Buttress Influence of U.S: Beijing's Neighbors See Need for Military Ally and Intermediary" *The New York Times*, September 23, 2010.
- Wong, Edward, "Chinese Military Seeks to Expand Its Naval Power: A Rapid Buildup is Seen", *The New York Times* April 24, 2010
- Wong, Edward, "Beijing gives 12.2% jolt to military spending" *International New York Times*, March 6, 2014.
- Wu, Xinbo, "Not Backing Down: China Responds to the US Rebalance to Asia" *Global Asia*, vol.7, no.4(Winter 2012).

Yang, Jingjie, “Public debate China-Japan war prospects” *Global Times*, November 5, 2013

國家安全保障會議及び閣議決定, 「平成26年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2013.12.17.).

일본 수상 福田康夫, 중화인민공화국 주석 胡錦濤,

「戰略的互惠關係の包括的推進に関する日中共同聲明」(2008.5.7.).

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0805\\_ks.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0805_ks.html)).

防衛省防衛研究所 編 『中國安全保障レポート』(東京:防衛研究所, 2011)

防衛省 防衛研究所 編, 『中國安全保障レポート2011』(防衛省防衛研究所,2012)

防衛省 防衛研究所 編, 『中國安全保障レポート2012』(防衛省防衛研究所,2012)

防衛省, 『防衛白書2008:平成20年版 日本の防衛』(防衛省,2008)

防衛省, 『防衛白書2012:平成24年版 日本の防衛』(防衛省,2012)

日本經濟団体連合会, 「海洋立国への成長基盤の構築に向けた提言」(2010.4.20.)

『국방일보』, 『조선일보』, 『중앙일보』, China Military, Xinhua, International Herald Tribune, The New York Times, 『朝雲新聞』, 『朝日新聞』 등



#### **한국해로연구회**

서울특별시 서대문구 성산로 262 연세대학교 새천년관 7층  
전화 02-2123-3510 팩스 02-393-9027  
<http://www.sloc.co.kr>

#### **동아시아연구원**

100-786 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가, 삼풍빌딩)  
전화 02-2277-1683 팩스 02-2277-1697  
[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)