

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)
김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

남중국해 중재판정 그 후 2년, 지속되는 ‘항행의 자유 작전’ 과 국제법

이 기 범 (아산정책연구원 연구위원)



1. 들어가며

2016년 7월 12일 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) ‘제7부속서 하에서 구성된 중재재판소’(이하 ‘중재재판소’)는 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대하여 역사적인 중재판정을 내렸다. 하지만 중재판정이 내려진 이후 약 2년의 시간이 흘렀으나 남중국해를 둘러싼 중국과 베트남, 인도네시아 등 남중국해 연안국들 그리고 중국과 미국의 갈등은 여전히 진행 중이다. 참고로 2013년 1월 22일 중재재판소에 분쟁을 회부했던 필리핀은 로드리고 두테르테 대통령 취임 이후 다소 친중(親中)에 가까운 행보로 오늘 현재 중국과의 분쟁을 악화시키지는 않고 있다.

특히 미국은 남중국해에서 소위 ‘항행의 자유 작전’(freedom of navigation operations)¹⁾을 지속적으로 수행하면서 2016년 중재판정 이후 불리해진 중국의 법적 입장을 한층 더 수세로 물고 있다.

가장 최근에 있었던 항행의 자유 작전은 2018년 5월 27일 미국 해군 함정 2척이 ‘파라셀 제도’(Paracel Islands)(중국명: 西沙群島)에 속하는 ‘Woody Island’(중국명: 永興島) 등 몇몇 암석들의 영해기선 12해리 이내로 진입하여 항행하면서 수행되었다. 중국은 지난 2012년 6월 파라셀 제도 내에서 가장 큰 섬인 Woody Island에 군사적 목적을 가진 행정도시라 간주될 수 있는 ‘Sansha City’(중국명: 三沙市)를 건설하고 영유권

강화 정책을 적극적으로 추진하고 있는데, 이 파라셀 제도에 대하여는 베트남도 주권을 주장하고 있다.² 이하에서는 미국이 남중국해에서 수행하고 있는 항행의 자유 작전에 대한 국제법상 쟁점을 알아보고, 이 쟁점을 2016년 중재판정 내용에 비추어 살펴보고자 한다.

2. 남중국해에서 수행되고 있는 미국의 항행의 자유 작전

미국의 ‘항행의 자유 프로그램’(Freedom of Navigation Program)은 공식적으로 1979년에 만들어졌다.³ 항행의 자유 프로그램이 만들어진 이유는 미국 군사력의 ‘지구적 이동성’(global mobility)을 보장하고 해상운송이 어떤 방해도 받지 않는 상태를 유지하고자 했기 때문이다.⁴ 이를 위해 미국 국무부와 미국 국방부는 다소 다른 역할을 수행했다. 즉, 미국 국무부는 연안국들의 과도한 해양 권원 또는 해양 권리 주장에 대하여 외교적으로 항의를 해왔으며, 미국 국방부는 국무부의 외교적 항의를 실질적으로 보완하기 위해 연안국들의 과도한 해양 권원 또는 해양 권리 주장에 대하여 ‘작전’을 수행하여 이와 같은 과도한 주장을 봉쇄해왔다. 이는 항행의 자유 작전이 바로 미국 국방부가 항행의 자유 프로그램을 이행하는 구체적인 방법이라는 것을 의미한다.

그렇다면 구체적으로 미국이 남중국해에서 항행의 자유 작전을 수행하는 목적은 무엇인가? 첫째, 중국이 영해기선으로부터 12해리에 이르는 자국 영해 내에서 미국을 포함한 외국 군함의 중국 정부의 허가를 필요로 하지 않는 무해통항권 향유를 인정하도록 압박하는 것을 목적으로 하고 있다. 둘째, 중국이 암석 이 아닌 간조노출지(low-tide elevations) 또는 인공섬 등을 이용하여 12해리에 이르는 영해를 주장하는 것을 무력화시키고자 하는 목적도 포함한다.

미국이 남중국해에서 2018년에 이미 수행한 항행의 자유 작전 사례를 살펴보면 이와 같은 두 가지 목적을 모두 발견할 수 있다. 예를 들어, 미국이 2018년 5월 27일 파라셀 제도에서 수행한 항행의 자유 작전은 중국이 12해리에 이르는 자국 영해 내에서 미국(또는 외국) 군함의 무해통항권 행사를 인정하도록 압박했다.

마찬가지로 미국이 2018년 1월 17일 스카버러 사주(Scarborough Shoal)(중국명: 黄岩島)⁵의 12해리 이내로 군함을 진입시킨 항행의 자유 작전 역시 중국이 12해리에 이르는 자국 영해 내에서 미국 군함의 무해통항권 향유를 인정하도록 압박하는 것을 목적으로 삼았다고 볼 수 있다.

지난 1992년 발효된 중국의 ‘영해 및 접속수역법’ 제6조는 “(외국) 군함이 중국 영해에 진입하려면 중국 정부의 허가를 얻어야 한다.”고 규정하고 있다. 하지만 미국은 어떤 연안국의 영해 내에서 외국 군함의 무해통항권 행사는 인정되어야 한다는 입장을 강력히 견지하고 있기 때문에 미국 입장에서는 중국이 ‘허가’라는 절차를 통해 중국 자신의 영해 내에서 외국 군함의 무해통항권 향유를 통제하는 것은 중국의 과도한 해양 권리 주장에 해당한다. 이와 같은 과도한 주장에 도전하기 위해 미국은 항행의 자유 작전을 수행하고 있는 것이다. 물론 미국이 파라셀 제도에서 수행한 항행의 자유 작전은 중국의 과도한 직선기선 주장에 대한 반대의 뜻도 내포하고 있다.⁶

외국 군함의 무해통항권 행사 인정을 압박하는 목적 이외에도 남중국해에서 미국의 항행의 자유 작전 수행은 ‘기본적으로’ 12해리에 이르는 영해를 주장할 수 없는 간조노출지⁷ 또는 인공섬 등으로부터의 영해 주장을 무력화하기 위해서도 이루어지고 있다. 예를 들어, 2018년 3월 23일 미국이 미스치프 암초(Mischief Reef)(중국명: 美济礁)의 12해리 이내로 군함을 진입시킨 항행의 자유 작전은 간조노출지에 인공적으로 시설을 만들어 영해를 주장하는 것에 대한 반대를 표현하기 위한 목적으로 수행되었다. 특히 미스치프 암초는 지난 2016년 중재판정의 대상 지형이었기 때문에 2018년 3월 23일 항행의 자유 작전은 중재판정 내용에 부합될 수 있는 작전이라 평가할 수 있을 것이다.

3. 미국의 항행의 자유 작전은 남중국해 중재판정에 부합하는가?

2016년 중재재판소가 내린 남중국해 중재판정은 일방적으로 분쟁을 중재재판소에 회부한 필리핀의 청구취지가 15개에 이르는 등 한 눈에 법적 쟁점을 파악하기 쉽지 않은 사건이다. 다만 중재판정 내용

중 남중국해에서 이루어지고 있는 미국의 항행의 자유 작전과 직·간접적으로 관련이 있는 주요 내용은 (i) 소위 '9단선'(nine-dash line)에 의해 둘러싸인 해양영역에 대하여 중국이 주장하는 권리는 유엔해양법협약 하에서 중국이 주장할 수 있는 해양 권원을 초과하는 한 유엔해양법협약에 반하고 법적 효과가 없다는 것, (ii) 스카버러 사주는 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 발생시킬 수 없는 유엔해양법협약 제121조 제3항⁸ 하의 '암석'에 해당하는 해양지형이라는 것, (iii) 미스치프 암초는 영해에 대한 권원을 발생시킬 수 없는 간조노출지이며 영유할 수 있는 해양지형이 아니라는 것, (iv) 미스치프 암초는 필리핀의 배타적 경제수역 및 대륙붕 내에 위치하고 있다는 것 등이다.

위에서 언급한 것처럼 미국이 남중국해에서 수행하고 있는 항행의 자유 작전은 두 가지 목적을 가지고 있다. 이 중에서 중국이 12해리에 이르는 자국 영해 내에서 외국 군함의 무해통항권 행사를 인정하도록 압박하고자 하는 목적을 가지고 수행되는 항행의 자유 작전은 2016년 중재판정과 직접적인 관련이 없다. 다만 미국 군함이 9단선 내로 진입한다는 것 자체가 중국이 주장해왔던 9단선 개념에 대한 간접적인 불인정 정도로 해석될 수는 있을 것이다.

미국이 수행하고 있는 항행의 자유 작전이 중국이 간조노출지 또는 인공섬 등을 이용하여 12해리에 이르는 영해를 주장하는 것을 무력화시키기 위한 목적을 가지고 있다면 이는 2016년 중재판정 내용과 부합하는 작전이라 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 평가도 조심스러운 분석을 필요로 한다. 즉, 미국이 특히 미스치프 암초의 12해리 이내에서 수행하고 있는 항행의 자유 작전은 2016년 중재판정에 의하면 '필리핀'의 배타적 경제수역에서 이루어지는 항행의 자유 행사가 된다. 연안국들의 배타적 경제수역에서도 공해에서와 마찬가지로 기본적으로 항행의 자유가 인정되기 때문에 이와 같은 항행의 자유 작전은 국제법상 큰 문제를 야기하지는 않는다. 그러나 미국은 필리핀을 포함하여 연안국들의 배타적 경제수역을 국제법상 사용되지 않는 개념인 소위 '국제수역'(international waters)에 포함한다고 전제하고 있다.⁹ 따라서 미국이 소위 국제수역에서

수행하는 항행의 자유 작전은 연안국들의 배타적 경제수역에서 항행의 자유가 인정되어야 한다는 차원에서 결론적으로 2016년 중재판정에 부합하는 것이지 소위 국제수역이라는 그 전제부터 국제법에 완벽히 부합하는 것으로 평가될 수는 없다는 것이다.

4. 나가며

2016년 7월 12일 남중국해 중재판정은 1948년부터 계속되어 왔던 중국의 9단선(초기에는 11단선) 주장을 법적 근거가 존재하지 않는 것으로 확인했으며, 남중국해에서 중국이 간조노출지 또는 인공섬 등을 이용하여 과도한 해양 권원 또는 해양 권리를 주장하는 것을 봉쇄했다는 차원에서 큰 의의를 가진다. 하지만 위에서 언급한 것처럼 미국의 항행의 자유 작전은 사실 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁과는 다른 맥락에서 시작되었고, 따라서 현재 수행되고 있는 항행의 자유 작전은 미국과 중국 간 갈등에 대한 미국의 도전 또는 반응이라 보는 것이 옳다.

그럼에도 2016년 중재판정으로 인해 미국이 항행의 자유 작전을 수행하는데 있어 합법성(legality)까지는 아니라 하더라도 어느 정도 '정당성'(legitimacy)을 확보했다고 결론짓는 것은 큰 무리가 없다. 중국이 12해리에 이르는 자국 영해 내에서 외국 군함의 무해통항권 행사를 인정하는 문제 자체가 2016년 중재판정과 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 중재판정의 전체적인 취지가 유엔해양법협약이 허용하지 않고 있는 과도한 해양 권원 또는 해양 권리 주장을 인정하지 않고자 하는 것임을 염두에 두어야 한다. 미국은 기본적으로 어느 정도 설득력 있는 국제법적 논리 하에 2016년 중재판정과 같은 맥락에서 과도한 해양 권원 또는 해양 권리 주장에 대한 반대의 뜻을 행동으로 보여주고 있는 항행의 자유 작전을 수행하고 있다. 따라서 비록 미국의 항행의 자유 작전이 2016년 중재판정을 이행하고 있는 것은 아니나 과도한 해양 권원 또는 해양 권리 주장을 배척하고자 하는 중재판정으로 인해 결론적으로 미국이 항행의 자유 작전을 수행하기에는 좀 더 좋은 법적 환경이 조성되었다는 평가가 가능하다.



그림 1: 파라셀 제도과 스카버리 사주를 포함한 남중국해 영역, 2016년 7월 12일 중재판정 p. 9 참조

⋮ 필자 소개 ⋮

이기범 박사는 아산정책연구원의 연구위원으로 재직 중
이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며
대한국제법학회의 공식적인 입장은 아닙니다.

-
- 1 항행의 자유 작전은 약칭으로 'FONOPs'라 불린다.
 - 2 *Note Verbale* 86/HC-2009 from the Permanent Mission of the Socialist Republic of Viet Nam to the Secretary-General of United Nations, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/vnm_c hn_2009re_mys_vnm_e.pdf.
 - 3 U.S. Department of Defense, 2017 Annual Freedom of Navigation Report (to Congress), <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>, p. 2.
 - 4 *Ibid.*
 - 5 스카버러 사주의 주권을 놓고 필리핀과 중국이 분쟁 중이나 미국은 스카버러 사주의 주권이 어느 국가에게 속하는지에 대하여는 관심이 없다. 즉, 현재 스카버러 사주를 중국이 점령(occupation)하고 있는 상황에서 2018년 1월 17일 항행의 자유 작전 대상 국가가 자국 영해 내에서 외국 군함의 무해통항권 행사를 인정하지 않고 있는 중국이 되었을 뿐이다. Visit <https://thediplomat.com/2018/01/in-2017-us-freedom-of-navigation-operations-targeted-10-asian-countries-not-just-china/>.
 - 6 U.S. Department of Defense, *supra* note 3, p. 3.
 - 7 유엔해양법협약 제13조 제1항은 “간조노출지는 썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물 위에 노출되나 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다. 간조노출지의 전부 또는 일부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘지 아니하는 거리에 위치하는 경우 그 간조노출지의 저조선을 영해기선으로 사용할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이러한 경우 간조노출지의 저조선이 영해기선으로 활용될 수는 있다. 하지만 유엔해양법협약 제13조 제2항이 “간조노출지 전부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우, 그 간조노출지는 자체의 영해를 가지지 아니한다.”고 규정하고 있는 것처럼 간조노출지는 기본적으로 12해리에 이르는 영해를 가지지 않는다.
 - 8 “인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다.”
 - 9 미국 국방부는 2016년 12월 중국이 미국 해군 소속 해양 측량선인 바우디치(Bowditch)호가 회수하고 있던 수중드론(underwater drone) 하나를 압류한 사건이 일어난 장소인 필리핀 수빅만(Subic Bay)으로부터 북서쪽 방향으로 약 50해리 정도 떨어진 필리핀의 배타적 경제수역을 ‘국제수역’이라 불렀다. Visit <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1034224/statement-by-pentagon-press-secretary-peter-cook-on-return-of-us-navy-uuv/>.