

## 미(美) *Lassen* 함(艦)의 남중국해(南中國海) 기동(機動)은 ‘투키디데스 함정’의 전조(前兆)?

양 정 승\*

- 
- I. 서론
  - II. 남사군도 매립 현황과 특성
    - 1. 남사군도 매립 배경
    - 2. 매립 현황과 특성
    - 3. 베트남 등 이해당사국의 매립현황
  - III. 중국 매립 행위 관련 주요 쟁점
    - 1. 국제법상 적법성 여부
    - 2. 군사/작전적 함의
    - 3. 외교적 함의와 미국의 전략
  - IV. 중국의 정책과 해군력 증강
    - 1. 시진핑 국가주석의 미국 방문과 남중국해 문제
    - 2. 중국의 남중국해 정책과 외교
    - 3. 중국의 해군력 증강
  - V. *Lassen* 함(艦) 기동(機動)에 대한 각국의 입장
    - 1. 미·중, 군사 충돌 아닌 이익 충돌
    - 2. 시진핑의 일대일로 흔들리나
    - 3. 중국 vs 미·일·베트남·필리핀·대만
    - 4. 미·중 사이 낀 한국의 딜레마
  - VI. 결론
- 

\* 한국해양전략연구소 사무국장 겸 선임연구위원.

## I. 서론<sup>1)</sup>

교훈적·실용적 역사학의 시조로 알려진 그리스 역사가 투키디데스(Thucydides : B.C.460?-398?)는 세상의 동향을 예견할 수 있는 능력은 미래에 대처하는 전제 조건이라고 믿고 그 기초 자료로서 자신의 <펠로폰네소스 전쟁사 : History of the Peloponnesian war>를 제공하였다. 그 생각은 이성에 바탕을 둔 논리아말로 신뢰해야 할 유일한 보편으로 보는 그리스 인도주의에 깊이 뿌리를 내린 것이다. ‘역사의 아버지’로 불리는 헤로도토스의 작품이 독자적인 특이성을 인간의 행위 속에서 영구히 남기려 했던 데 비해, 투키디데스는 각종 사상(事象) 중에서 규범적인 보편성을 추구하였다. 이 역사에 대한 보편적인 법칙에 대한 발견과 인간성의 통유성(通有性)에 대한 믿음은 이후 로마의 사가(史家)들, 근대의 토인비까지 이어진다.<sup>2)</sup>

최근 미·중 간 남중국해 갈등, 사이버 해킹, 환율 조작, 인권 등의 문제를 놓고 양국 간에는 기존의 세계질서를 주도하려는 미국과, 새로 부상하는 신흥강국 중국 간에 힘의 대결이 결국 최후의 승자를 가리는 제로섬 게임인 “투키디데스 함정(Thucydides Trap)<sup>3)</sup>”에 빠지지 않는가에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 이 중에서 가장 현실적이고도 급박하게 전개되고 있는 상황이 남중국해 문제라고 할 수 있다.

2015년 10월 27일, 일본 요코스카를 모항으로 하는 미 7함대 소속 이지스 구축함인 9200t 급의 *Lassen* 함(DDG82)은 남사군도에서 중국이 매립을 진행하고 있는 7개의 암초/사주 중의 한 곳인 Subi reef(중국명 주비자오, 渚碧礁) 12해리 이내로 항해를 시작했으며 여기에는 대잠초계기 P-8A 및 P-3도 함께 참여했다고 미(美) 백악관 대변인이 발표했다. 이는 미(美) 대통령의 승인을 받은 작전이었다고 언급했다. 이에 대해 중국은 “구축함 2척(란저우함, 타이저

1) 본 논문은 남중국해 관련 영국 IISS, Sarah Raine and Christian Le Miere : *Regional Disorder, the south china sea disputes* 와 미국 CSIS의 Congress Research Service 보고서(R44072)인 *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implication and Policy Options* 을 주 참고 자료로, 최근 미(美) Lassen 함 기동(艦機動) 관련은 일간지를 활용하여 집필한 것임.

2) Thucydides, *Peloponnesian the History of the Peloponnesian*, 박광순 역(서울: 범우사, 2005).

3) ‘투키디데스 함정’이란 패권국과 빠르게 부상한 신흥국 간의 무력 충돌을 일컫는 용어로서 고대 스파르타와 아테네 간 전쟁 과정을 기술한 ‘펠로폰네소스 전쟁사’를 쓴 ‘투키디데스’의 이름에서 유래된 용어다.

우함)을 파견해 ‘불법(不法)’으로 들어온 미 군함에 경고했다”고 밝혔다. 남중국해를 둘러싼 미·중 갈등이 무력을 동원한 일촉즉발 단계로 번진 양상이다.<sup>4)</sup> 이러한 상황 전개는 지난 2015년 9월 말 중국의 시진핑 국가주석이 미국을 국빈방문한지 불과 한 달 만에 전개된 상황으로서 남중국해 문제를 두고 양국의 시각 차이가 메울 수 없는 간격으로 벌어졌다는 것을 극명하게 보여주는 상징적인 사건이다.

2015년 11월 3일부터 양일간 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 열린 제3차 아세안 확대 국방장관회의(ADDM-Plus) 회담에서도 미국은 회담을 결산하는 공동 선언문에 남중국해 분쟁 당사국 행동수칙을 제정하자고 주장했고 중국은 해당 국가와의 외교 사안일 뿐이라고 맞서면서 공동선언문 채택은 물론 기념 촬영도 취소할 정도로 회의 분위기는 험악해졌다. 한민구 국방장관은 본회의 연설에서 “남중국해에서 항행의 자유, 상공비행의 자유가 보장되어야 하고 국제적 규범에 따라서 해야 할 사항들을 지켜야 한다.”고 함으로써 미국의 입장을 지지하는 의견을 피력했다.<sup>5)</sup>

사실 미국은 남중국해를 두고 중국과 다투는 베트남이나 필리핀 등과 같은 직접적인 이해당사국이 아닌 제3자의 입장이라 할 수 있지만, 이 해석이 고스란히 중국의 영향권에 들어가는 것을 용인할 수는 없는 입장이라 할 수 있다. 지금까지 미국은 유엔해양법이 규정하고 있는 보편적인 가치인 공해에서의 무해통항 권리와 배타적 경제수역 내에서의 자유로운 군사 활동을 주장하는 반면, 중국은 남중국해는 역사적으로 중국의 영토에 해당하고 중국 영토 내에 미치는 중국의 주권은 그 어느 누구, 그 어떤 방법으로도 침해될 수 없는 불가침의 권리이기 때문에 중국의 주권이 미치고 있는 바다에서의 불법적인 외국의 군사 활동은 결코 용납될 수 없다는 강경한 입장이다. 본 논문은 이러한 상황 전개에 따라 기존의 남중국해에 대한 중국과 미국의 입장을 살펴보고 양국이 이 문제를 해결해 나감에 있어 과연 “투키디데스 함정”의 전조(前兆)가 될 수 있는 군사적인 무력충돌로까지 비화할 가능성은 없겠는지에 대해 추적해 보고자 한다.

4) 『조선일보』, 2015년 10월 28일, p.1-2.

5) 연합뉴스, 2015년 11월 5일.

## Ⅱ. 남사군도 매립 현황과 특성<sup>6)</sup>

### 1. 남사군도 매립 배경

세계 해양 안보의 중요한 해역으로 떠오른 남중국해는 해양의 핵심적이고도 상호의존적인 다음 네 가지 특성을 모두 가지고 있다. 무역의 매체로서의 바다, 영해와 배타적 경제수역에 자원을 보유한 바다, 정보와 문화교류의 매개체로서 바다, 그리고 가장 중요할 것으로 생각되는 주권(dominion)의 매개체로서 바다가 곧 그것이다.<sup>7)</sup> 남중국해는 동북아시아와 동남아시아를 연결하고 인도양과 서태평양 사이의 가장 짧은 해로 역할을 담당하는 세계의 해로가 서로 교차하는 해역이다. 이 해역은 연간 세계 상선 통항 톤수의 반 이상, 모든 해상교통량으로 보면 3분의 1의 통항량을 기록하고 있다.<sup>8)</sup> 2013년 9월 이후 중국의 남사군도 도서에 대한 매립과 시설물 건설은 미국과 아세아 국가들에게 비상한 관심을 불러 일으켰다. 매립은 중국이 점령하고 있는 산호초에 2헥타르 정도의 인공섬을 조성하는 것으로 시작되었으며 이곳은 세계에서 가장 상선 통항 밀도가 높고 몇몇 국가 간에 영유권 분쟁이 진행되고 있는 곳이다. 2015년 6월 16일 중국 외교부 대변인은 “매립은 수일 내에 종료될 것”이라고 말했다.<sup>9)</sup>

매립과 시설물 건설은 군사/작전, 외교 그리고 법적으로 내포하고 있는 의미가 있다. 중국 정부는 외교부 성명을 통해 중국의 행동은 전적으로 “군사적인 방어의 필요성과 비군사적인 목적에 있다.”고 성명을 발표하기도 했다. 이 해역에 대한 중국해군 함정과 인원 그리고 장비의 출현은 미국의 아·태 지역 전략에 영향을 줄 수 있다. 이에 대응하는 행동에는 이 지역에 대한 긴장을 완화시키는 외교적인 프로세스와 유엔해양법에 준거한 법적인 프로세스의 두 가지가 복합적으로 적용될 수 있다. 많은 분석가들은 중국이 아세안 국가들과

6) 본장과 다음 장의 내용은 저자가 『해양전략』誌 168호에 기고한 내용을 수정, 보완한 내용임.

7) Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (Oxford: Taylor and Francis, 2009), pp.51~78.

8) Robert Kaplan, “The Vietnam Solution,” *The Atlantic*, June 2012, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/06/the-vietnam-solution/308969/>.

9) CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, p.1.

2002년에 맺은 남중국해에 대한 행동규칙(DOC)을 위반한 것이라고 지적하고 있다.

이에 대해 중국은 남중국해 대부분을 포함하는 9단선 이내 해역을 자국의 관할해역으로 주장하면서 점진적 공세정책·주변국 경제적 협력 및 지원을 중심으로 한 이중적인 정책을 통해 중국의 해양관할권 확대를 추진하고 있다. 이를 일컬어 많은 국제정치학자들은 중국을 'A Game Changer in the South China Sea'로 부르기도 한다.<sup>10)</sup>

특히, 미국 개입이 어려운 중·저강도 분쟁을 활용, 자국 주장을 기정사실화하고 영향력을 확대하기 위해 남사군도 내 7개 암초·사주(沙洲)에 대한 매립 및 시설물 설치 공사를 2013년 9월부터 적극적으로 실시하고 있다.

## 2. 매립 현황과 특성

중국 외교부는 2015년 6월 16일 남중국해 암초와 사주에 대한 인공도서 공사를 수일 내에 완료할 것이라고 발표하였다. 이에 대해 미국은 5월 27일 P-8 초계기를 Fiery Cross Reef 상공에 진입시켜 중국의 인공도서화에 대한 강력한 경고 및 이를 행동으로 표시하기 위한 군사력 시위를 하는 등 적극 대응방안을 강구하였다.

미국무부의 동아태 과장인 러셀(Daniel Russel) 차관보는 최근 세미나에서 한국이 남중국해 문제에 대해 목소리를 높여야 한다는 입장을 표명하였으며<sup>11)</sup> 우리 외교부는 이에 대해 2015년 6월 2일 정례브리핑을 통해 다음과 같이 우리의 일관된 입장을 표명하기도 했다.

“우리 정부는 남중국해 당사국 행동선언이 완전하고 효과적으로 이행되고, 중국과 아세안 간 협의 중인 남중국해 행동규칙도 조속히 체결되어 남중국해에서

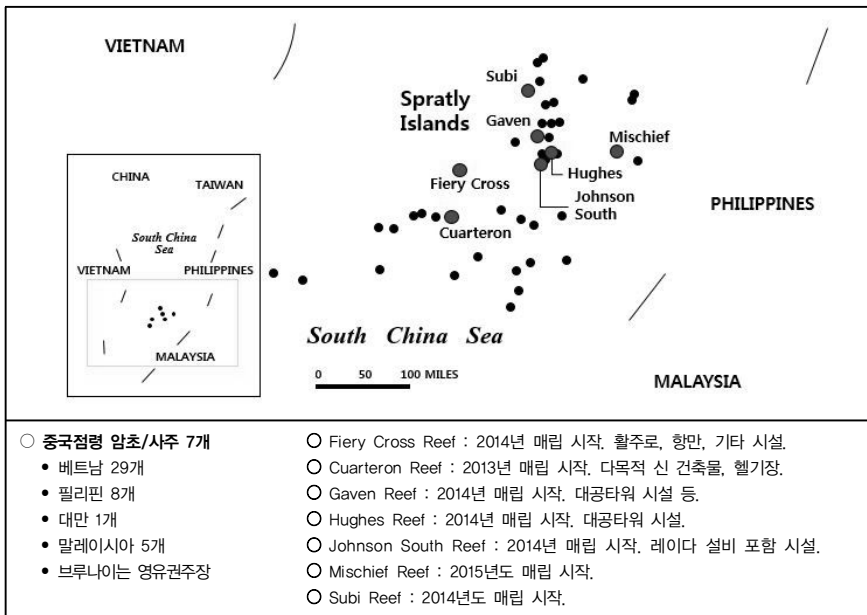
10) <http://thediplomat.com/2014/05/chinas-oil-rig-gambit-south-china-sea-game-changer/>  
검색일자 : 2015. 10. 26.

11) 러셀 국무부 차관보는 워싱턴의 싱크탱크인 국제전략문제연구소(CSIS)와 한국국제교류재단(KF)이 지난 2015년 6월 3일 공동 주최한 한미전략대회세미나에서 남중국해 문제에 대한 한국의 역할을 묻는 질문에 답하면서 미국과 중국의 이해관계가 첨예하게 대립하는 사안에 대해 원칙적인 형태이면서도 한국이 미국을 지지하고 있다고 공식적으로 선언하도록 요구한 것으로 보인다. 연합뉴스. 2015. 6. 4.

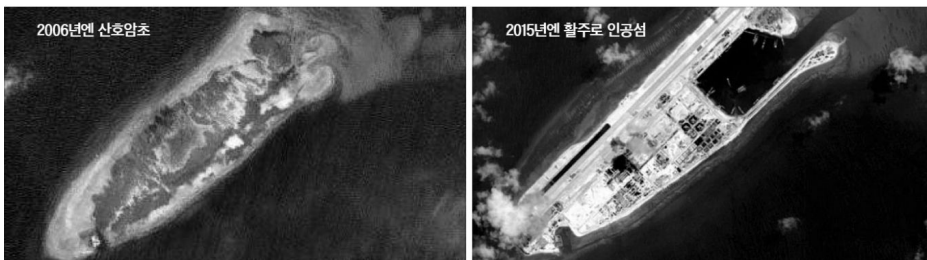
평화와 안정이 계속 유지되기를 희망하며 이러한 입장을 다자회의를 포함한 여러 계기에 지속적으로 표명할 예정이다.”

남중국해 SLOC의 안전을 거의 전적으로 미(美)해군의 역할에 의존해야하는 한국의 입장에서는 남중국해에서 모든 문제가 평화적으로 해결되기를 천명한 것이다.

〈그림 1〉 남사군도 중국점령 암초/사주 매립 및 건설 현황<sup>12)</sup>



〈그림 2〉 Fiery Cross Reef 의 매립 전(2006년) 후(2015년) 모습<sup>13)</sup>



12) CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, p.15.

13) 『중앙일보』, 2015년 10월 29일, p.4.

〈그림 1〉 과 〈그림 2〉는 중국이 점령하고 있는 남사군도 해역 내 압초 및 사주가 있는 곳에 매립 및 건설하고 있는 곳을 보여주고 있다. 현재 남중국해 문제는 중국-동남아 국가 간 관계를 결정하는 핵심적 변수이며 중국경계론의 진원지이나 동남아 국가 간 이견 존재로 중국을 압박할 수 있는 통합적인 행동은 매우 제한적인 것이 현실이며 미·중 세력경쟁과 미·중 관계를 결정하는 핵심이슈로서, 중국의 강대국화 전략을 평가하는 시험대로 작용할 가능성이 높다.

이 해역을 중심으로 미국의 아시아 중시정책과 중국의 해양강대국화 전략 및 반접근/지역거부(A2/AD) 전략의 충돌이 예상되고 있다. 중국의 전략에 대비하기 위해 미국은 필리핀·베트남과의 협력을 강화하고, 미·일 신방위협력지침을 기반으로 일본 해상자위대의 남중국해 역할을 증대하고 호주의 역할을 강화하는 등 지역협력 체제를 통해 중국의 활동에 대응하고 견제하는 추세에 있다.

### 3. 베트남 등 이해 당사국의 매립현황

남사군도 압초와 사주에 대한 매립은 비단 중국만이 행하고 있는 사안은 아니다. 지금까지 베트남과 필리핀 등 남사군도와 관련된 이해 당사국들은 위 〈그림1〉에서 보듯이 다수의 압초/사주를 점령하여 이를 매립하고 활주로 등 주요 시설을 갖춰왔다. 필리핀은 29개의 사주/압초를 점령하고 1978년 Thitu Island에 1,300m 규모의 활주로를 건설한 것을 시작으로 현재 남사군도의 9개 섬과 압초에 병력을 주둔시키고 있으며 Thitu Island 활주로는 C-130 수송기의 이착륙이 가능한 것으로 여겨지고 있다. 2013년도에는 미국이 퇴역한 해밀턴 급(3,250톤) 미 해안경비대 함정 2척을 무상 제공하여 남사군도 근해 전반에 대한 초계활동을 지속하고 있는 것으로 알려지고 있다. 1993년에는 말레이시아가 남사군도에 활주로를 건설하였는데 규모는 필리핀과 비슷한 것으로 알려졌다으며, 이곳 또한 C-130 수송기의 이착륙이 가능한 것으로 알려지고 있다.

2004년 베트남은 남사군도에 550m 길이의 활주로를 건설함으로써 경항공기 이착륙이 가능하며, 주요 큰 섬에 대한 진지구축과 압초에 대한 요새화 계획으로 핵심이 되는 섬과 압초에 군사시설을 건설하였거나 건설 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 2008년에 대만은 2차 대전 중에 구 일본 해군이 점령하여 활용하였던 Itu Aba 압초 등 사주에 활주로를 건설함으로써 남사군도는 각국의 권익을 지키기 위한 치열한 군사력을 전진배치 및 군사시설 확충 중에 있

다. 이는 1974년 서사군도에 대한 중국의 무력점령과 1988년 베트남과 중국 간의 무력행사가 크게 영향을 주었다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

### Ⅲ. 중국 매립행위 관련 주요 쟁점

#### 1. 국제법상 적법성 여부

일반적으로 개별적인 주권국가의 영유권이 확정되지 않은 상태에서 특정해역 매립에 대한 법적 판단은 매우 어려운 문제다. 매립행위 자체로 볼 때는 국가의 주권이 미치는 곳에서는 불법이 아니다. 그러나 남사군도는 명백히 분쟁해역이므로 중국의 행위는 분쟁은 평화적으로 해결해야 한다는 유엔헌장 2조 3항 및 유엔해양법협약 279조의 절차상 위반이라 할 수 있다.<sup>15)</sup> 다만 중국은 매립 및 시설물 설치공사를 남사군도의 기존 중국 점유지에 대해서만 실시하고 있고 다른 이해 당사국이 주장하고 있는 점유지에서는 하고 있지 않음으로써 논란의 여지를 줄이려는 의도는 엿볼 수 있다.

중국의 매립과 건축행위와 관련된 일련의 의문사항은 과연 그러한 행위가 합법적인 것인지, 상황에 따라 중국이 추가적인 권한을 행사할 수 있는지, 그러한 행위가 타국의 안전항해에 지장을 주는지 등에 관한 여부이다. 유엔해양법협약은 연안국으로부터 거리에 따라 행사할 수 있는 국가의 권리를 규율하고 있는데 유엔해양법협약의 분쟁해결절차에 모두 동의하지 않는 중국을 포함하여 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이는 모두 유엔해양법협약의 체약국이다. 미국은 비록 동 협약의 체약국은 아니지만 대부분의 규정을 준수하며 국제법에 따른 분쟁의 평화적 해결을 지향하고 있다.

14) 중국과 베트남의 대립은 1988년 남사해전으로 비화됐다. 서사해전에 이어 중국과 베트남 간에 벌어진 두 번째 해전이다. 남사군도 영서초(永暑礁)에 해상 관측기지를 건설하려는 중국과 이를 막으려는 베트남 해군 간의 분쟁이 기폭제가 됐다. 결국 베트남은 함정 2척이 침몰하고, 1척이 대파되며 400여 명이 죽거나 다치며 퇴각했다. 영서초에는 우리나라 이어도보다 수십 배 크고 군병력도 주둔할 수 있는 중국의 해상 관측기지가 세워져 있다.

(<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=sescia&logNo=70136221942>) / 검색일자 : 2015. 10. 25.)

15) <http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/debate/read?bbsId=D115&articleId=1341076> / 검색일자 : 2015. 10. 26.



〈표 1〉 유엔해양법상 연안국이 행사할 수 있는 권리에 관한 조항<sup>16)</sup>

조항	내용
영해(제2~3조)	연안으로부터 12해리 범위에서 연안국은 완전한 주권을 행사할 수 있다.
접속수역(제33조)	영해 인접구역에 연안으로부터 24해리 구역에서 연안국은 관세·재정·출입국·위생과 관련하여 연안국의 법령에 따른 권한을 행사할 수 있다.
배타적 경제수역(제55~60조)	연안 200해리 범위의 해역에서 연안국은 해저 상부 수역, 해저 및 하층토의 생물이나 무생물 등 천연자원의 탐사, 개발·보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 가지며, 인공섬, 시설 및 구조물을 건설, 운용 및 사용을 허가할 권리를 가진다.
대륙붕(제76~77조) <sup>17)</sup>	연안국은 유엔대륙붕한계위원회(UNCLCS)에서 정하는 최대 350해리의 대륙붕에서 천연자원을 탐사하고 개발할 권리를 가진다.

유엔해양법협약 제121조에 따라 연안국은 밀물 시 수면위에 있는 자연적으로 생성된 섬으로부터 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕을 향유한다. 다만, 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제생활을 유지할 수 없는 암석은 영해만을 가질 수 있고 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다.

타국의 배타적 경제수역에서의 인공섬 건설은 법적 문제를 야기할 수 있다. 이와는 반대로 공해상에서의 매립행위는 합법적으로 보인다. 따라서 중국의 매립행위의 적법성 여부는 인접국과의 해양관할구역 경계획정에 달려 있다. 대만이 실효지배하고 있는 Itu Aba섬(남중국해에서 가장 큰 섬)의 경우, 중국은 대만에 대한 주권을 주장하므로 이에 대한 권리를 주장하고 있다. 이러한 관점에서 중국의 학자들은 주기적으로 Itu Aba섬과 관련하여 배타적 경제수역의 권리를 주장(필리핀 Palawan 섬의 배타적 경제수역과 중복됨)하고 있는데, 중국 정부는 이를 명시적으로 주장하고 있지 않다.

현재 남중국해에서 중국의 매립행위 활동의 경우, 매립 전 암석으로 분류되므로 중국은 12해리 영해를 주장할 수는 있다. 매립 전, 원래 지형 모두 인간이 거주할 수 없는 암석에 불과하고 인공섬은 해양관할 구역을 주장할 수 없다.

16) CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, p.21.

17) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=wmission29&logNo=30003752915>/검색일자: 2015. 10. 26.

그러나 남중국해의 독특한 조류상태로 말미암아 매립 전 어느 지형이 밑물 시 수면 위에 있는 섬 또는 권리를 주장할 수 없는 간조 노출지(low-tide elevation), 기점(basepoint)의 위치결정이 용이하지 않다. 이러한 점은 필리핀이 중국을 상대로 중국의 매립행위에 대하여 유엔해양법협약 중재법정에 제소하여 그러한 지형이 주권과 해양관할권을 보유하는지 여부에 대하여 판결을 구하고 있는 바와 같이 필리핀의 관심사항 중 하나다.<sup>18)</sup> 중국은 아직까지 매립을 진행 중인 지형에 대하여 배타적 경제수역을 주장하고 있지는 않고 있다. 중국의 매립행위는 그러한 지형이 자연적으로 생성된 암석인지 여부에 대한 모호함을 야기 시킬 수 있고 그러한 지형에 대한 중국의 배타적 경제수역 주장은 결코 용이하지 않을 것이다.

공해상에서 진행되는 매립행위는 불법이라 규정지을 수는 없다. 하지만 그러한 행위도 유엔해양법협약상 해양환경의 보호와 관련하여 중국의 의무와 연관될 수 있다. 동 협약 제194조에 따르면 당사국은 “손상되기 쉬운 생태계, 고갈되거나 멸종의 위협을 받거나 위협에 처한 생물종 및 그 밖의 해양생물체 서식지의 보호와 보전을 포함하는 해양 환경오염 방지를 위한 조치를 취해야 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 일부 전문가들은 중국의 공해상 매립행위가 산호초 및 지역 해양생태계에 악영향을 주고 있다고 평가하고 있어 중국의 해양환경 파괴에 대한 적법성 논란은 관할권을 결정하는 데 있어 해양경계 획정 무시만큼이나 중요한 문제로 대두되고 있다.

‘남중국해 당사국 행동선언’(DOC)<sup>19)</sup>은 매립행위를 직접적으로 언급하고 있지는 않지만 “분쟁을 복잡하게 만들거나 고조시킬 수 있는 행위를 자제해야 한다.”는 점에서 중국의 매립행위는 협력과 자제를 요구하고 있는 ‘남중국해 당사국 행동선언’(DOC)의 기본원칙을 위반하고 있으며 향후 전반적인 행동규칙(Code of Conduct)의 채택을 어렵게 하고 있다. <표 2>는 남중국해 당사국 행동선언의 주요 내용을 요약 정리한 것이다.

18) CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, p.6.

19) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=thck&logNo=220440940671>/검색일자 : 2015. 10. 26.

〈표 2〉 남중국해 당사국 행동선언(DOC) 주요 내용<sup>20)</sup>

주요 내용	분쟁 심화 행동 자제·항행(航行)의 자유 보장·후속 공동 행동규칙 마련 노력 - 남중국해 관련 당사국간 우호적 협의·협상과 무력사용 및 위협을 배제한 영 유권 분쟁의 평화적 해결을 재확인 - 유엔헌장, 유엔해양법협약, 동남아 우호·협력 조약, 평화공존 5원칙 등을 분 쟁의 평화적 해결을 위해 적용할 원칙으로 제시 - 유엔해양법 협약의 준수, 남중국해에서의 항해 및 영공통과 자유를 보장 - 남중국해 영유권 분쟁이 역내의 일반적 국가관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 남중국해 일반 국가관계를 철저히 분리(segregation) 할 것을 규정 - 분쟁을 복잡·격화시키거나 역내 평화·안정에 영향을 미칠 수 있는 무인도, 암초 등에 대한 주민 상주화와 시설물 설치 등 행위를 스스로 자제 - 초보적 군사 신뢰구축 조치(당사국 합동·공동 군사훈련 자발적 통보) 시행
----------	--

## 2. 군사/작전적 함의<sup>21)</sup>

중국의 남중국해 매립 노력은 중국함정 유지능력과 동지역에서 항공기의 일일 작전능력 향상 및 필요시 전투작전 지휘를 위한 필요에 의한 것이라는 분석이 있다. 중국에 있어서 남중국해에 대한 기지 건설은 본토로부터 수백 마일 떨어진 이곳에 기지를 건설함으로써 남중국해 동-중앙의 전략적인 거점을 확보한다는 가치가 있다. 이러한 중국의 군사력 증진 노력은 남중국해의 이해 당사국이나 다른 곳에서 중국이 경쟁국과 전면전에 해당하는 수준보다 낮은 대결상황에서 중국의 위상을 확고히 하고 중국이 남중국해를 통제하는 능력을 신장시켜 줄 수 있을 것이다.

중국은 하나 또는 더 많은 매립지를 재급유, 재보급, 어선 승조원 휴식, 소형 쾌속 해경정, 하이난 섬이나 중국 연안에 기지를 둔 해군함정의 정박지로 사용할 것이다. 더불어 소형 보트, 쾌속정, 해군함정이 매립기지를 돌아가면서 사용하고 레이더와 항공기(UAV 포함)가 이러한 기지를 이용할 것이며 이는 주변 해역과 공중영역에 대한 중국의 해양영역 인식(MDA : Maritime Domain Awareness)을 증가시켜줄 것이다. 이러한 모든 것을 포함하여 매립지 시설들은 중국의 어선과 해경정과 해군함정들이 보다 자주, 그리고 보다 밀접하게 작

20) CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, p.21

21) *ibid*, p.7.

전면에서 효과적으로 목적에 따라 이 수역에 대한 영토적인 요구를 강화시키는 데 그 기반이 될 것으로 판단된다. 어느 시점에서 중국이 남중국해 일원에 방공식별구역을 선포한다면 매립지중 하나가 방공식별구역 행정을 지원할 기지로 사용될 것이라는 관측도 제기되고 있다.<sup>22)</sup>

중국은 한 개 또는 더 많은 매립지를 이용하여 반접근/지역거부(A2/AD) 시스템을 작동할 것으로도 사료된다. 레이더, 전자파 청취 장비, 지대공 미사일, 대함 크루즈 미사일, 유인/무인 비행기들이 기지를 이용할 것이며(이런이 호르무즈 해협을 통제하기 위해 이와 유사한 시설을 한 섬에 설치한 사례가 있음), 더불어 중국 해군의 함정들(022형 미사일 무장함, 056형 호위함, 054형 프리깃함)이 매립기지를 돌아가면서 순차적으로 사용할 것이다.<sup>23)</sup> 이러한 효과는 남중국해에서 중국의 반접근/지역거부(A2/AD) 요소들의 네트워크를 보다 밀도 높게 해 줄 것이다. 미국과의 대립에서 이러한 기지는 함정과 항공기와의 공격이 보다 효과적일 것이며 더불어 중국은 남중국해 주변의 다른 나라 섬에 대한 소규모 상륙작전을 지원할 수 있는 능력도 갖출 것으로 보인다는 전망도 일부 제기되고 있다. 반대로 미국이 이러한 기지를 공격하는 데는 많은 시간과 노력이 필요하며 미군의 자산을 다른 곳에 활용하는데도 제한을 받을 것이다.

### 3. 외교적 함의와 미국의 전략

중국은 주변국으로부터의 ‘불법’ 건설 비난에도 불구하고, 공식발표를 통해 중국 영토에서의 건설 프로젝트에 대한 당위성을 주장해 오고 있다. 이러한 중국 주장은 남중국해 역내 국가들의 행동강령에 대해 ASEAN과 중국이 가졌던 대화 등 역내 긴장완화를 위해 기울였던 외교적 노력을 복잡하게 만들고 있다. 전문가들은 중국이 영유권에 대한 목소리를 높임에 따라 역내 국가들 또한 국제사회에서 유사 행위의 제약을 덜 느끼게 될 것이라고 예상하고 있는데 실제로 필리핀 외교부는 남사군도에서의 자국의 행위가 ‘남사군도에서 중국이 하고 있는 엄청난 활동과는 비교도 되지 않는다.’고 주장하고 있다.

22) ADIZs and China's declaration of an ADIZ in the East China Sea in November 2013, see CRS Report R43894, *China's Air Defense Identification Zone (ADIZ)*, by Ian E. Rinehart and Bart Elias.

23) CRS Report RL33153, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities —Background and Issues for Congress*, by Ronald O'Rourke.

미국은 역내 국가들에게 행위의 자제력을 강조한 바, Daniel Russel 미 국무부 동아태 차관보는 2015년 2월 4일 브리핑을 통해 ‘미국은 역내 국가의 자제력, 특히 쉽게 군사화 될 수 있는 암초와 모래톱에 대한 대규모 영토주장을 자제하는 행동을 지지한다.’고 밝혔다.<sup>24)</sup>

그 동안 미국은 중국의 남사군도 준설풍작업 사진을 공개하고 초계기를 보내 정찰 활동을 실시하는 등의 조치와 2015년 5월 싱가포르 상그릴라 회의 시 카터 국방장관이 직접적으로 언급하는 등의 조치를 취하였고 미 해군 7함대 사령관은 미국과 일본 해상자위대가 공동경비를 하는 방안을 공개하였으며, 기타 아세안 국가들의 해양경찰·경비대 간 협력을 강조하였다

최근 미국에서 대응책으로 제시한 방안들은 ① 강력한 발언 ② 중국의 준설풍작업 공개화 ③ 아세안 등과 공조한 공사 중단 요구 ④ 해양영역 인식 강화를 위한 역내 국가들과의 협력 ⑤ 역내 국가들과 안보 협력 강화 ⑥ 대만에 대한 무기 판매 ⑦ 미국 해군 작전 증가 등 7개항 이다. 이를 위해 미국 의회는 인도-태평양 지역에서의 다년간 안보 파트너십 능력 증진을 위한 예산을 배정하였는데 2015년 5월 카터 장관은 5년간 약 4억 2천 5백만 달러를 동남아시아 해양안보 이니셔티브(Southeast Asia Maritime Initiative)에 활용할 계획을 언급하기도 하였다.<sup>25)</sup> 그러나 전반적으로 미국이 최근 중국의 남사군도 준설풍작업에 대한 대응전략은 매우 모호하다는 것이다.

## IV. 중국의 정책과 해군력 증강

### 1. 시진핑 국가주석의 미국 방문과 남중국해 문제

2015년 9월 22일부터 28일까지 미국을 국빈 방문한 시진핑 중국국가주석은 “미국과 중국의 충돌은 양국 모두에, 또 넓게 보면 전 세계에 재앙을 가져오게 될 것”이라며 양국이 신뢰 관계를 구축해야 한다고 강조했다. 시 주석은 첫

24) Daniel Russel, Assistant Secretary of State, State’s Russel on Priorities for East Asia and Pacific Region, Address to National Press Club, February 4, 2015.

25) Prashanth Parameshwaran, “US Announces New Maritime Security Initiative at Shangri-La Dialogue 2015,” *The Diplomat*, June 2, 2015.

방문지인 시애틀의 웨스틴 호텔에서 만찬 연설을 통해 “미국과 중국의 관계에서 이해와 신뢰는 깊어지고 소원함과 의혹은 줄어들기를 바란다”며 “중국은 결코 패권과 확장을 추구하지 않을 것”이라고 〈인민망〉과 〈신화사〉 등 중국매체들이 23일 전했다.<sup>26)</sup>

이날 헨리 키신저 전 국무장관의 소개로 연설에 나선 시 주석은 “신형 대국관계”라는 미·중(美中)양국의 새로운 발전 관계 모델을 추구하기 위한 4가지 구상도 내놨다. 그는 첫째, 양국이 서로의 전략적 의도를 정확히 읽어내고 둘째, 서로 “win-win” 하는 협력 관계로 나아가며 셋째, 서로의 차이점을 적절하고 효과적으로 다루면서 공동 기반을 찾고(救同存異) 넷째, 인적 교환을 늘려나감으로써 양국의 신뢰를 쌓아야 한다고 강조했다.

시 주석은 또 미국이 제기하는 중국의 해킹 의혹 등과 관련해 “중국은 해킹과 연관돼 있지 않고, 해킹을 지원하지도 않는다.”고 부인했다. 그는 “중국은 사이버 안보의 견고한 수호자로서 사이버 범죄와 싸우기 위한 메커니즘을 구축하는 데 미국과 긴밀히 협조할 준비가 돼 있다”고 협력을 제안했다. 시 주석은 이어 “상업적 사이버 절도와 정부 네트워크를 대상으로 한 해킹 모두 국제조약에 따라 처벌돼야 할 범죄”라며 “국제사회는 상호존중의 바탕 위에서 평화적이고 안전한 사이버 공간을 만들기 위해 협력해야 한다”고 말했다. 시 주석은 중국 경제와 관련해서는 최근의 금융시장 불안과 관련해 그는 “중국 정부는 시장을 안정시키고 시장의 패닉을 억제해 금융시스템 차원의 리스크를 피하기 위한 조치를 취했다”며 “이제 중국 증시는 자체 회복·조정기에 접어들었다”고 낙관했다. 오바마 대통령은 시진핑 중국 국가주석과의 공동기자회견에서 중국의 신형 대국관계 요청에 대해 “미국은 중국의 굴기를 환영 한다”면서 “투키디데스 함정”에 동의하지 않는다고 화답했다. 중국의 부상 아직은 미국을 위협할 정도는 아니라는 표현인데 행간은 그 반대로 읽힌다. 현재 미국과 중국의 국제적 위상은 2500년 전 스파르타와 아테네의 관계와 많이 닮았다. 양국과 각각 동맹, 전략적 동반자 관계를 맺고 있는 우리의 운신이 무거울 수밖에 없다.

실제로 2015년 10월 17일, 박근혜 대통령과 오바마 미(美) 대통령과의 정상 회담 후 공동 기자회견<sup>27)</sup>에서 오바마 대통령은 “한국이 중국과 아주 좋은 관계를 갖는 것을 미국은 원한다. 우리도 중국과 좋은 관계를 갖고 싶다. 우리는 중국의 평화로운 부상을 원한다. 국제적인 규범을 중국이 준수하기를 원한다. 박

26) 『중앙일보』, 2015년 9월 26일, p.25.

27) 『조선일보』, 2015년 10월 17일, p.3.

대통령에게 유일하게 요청하는 것은 우리는 중국이 국제규범과 법을 준수하는 것을 원한다는 것이다. 만약 중국이 그런 면에서 실패한다면 미국이 그렇게 하는 것처럼 한국이 목소리를 내야 한다. 왜냐하면 한국과 미국은 2차 세계대전 이후 국제규범과 국제법에 의해서 많은 혜택을 봤고 그러한 법과 규범이 약화되는 것을 원치 않는다. 중국은 한국의 바로 옆에 있는 나라다. 중국이 법을 무시하고 원하는 대로 한다면 한국에도 도움이 되지 않는다. 여기에 공통의 이해가 있다”고 언급했다.

이를 두고 국내 언론에서는 한 동안 미국이 의도하고 있는 “중국이 준수하기를 바라는 국제법과 규범이 구체적으로 무엇이냐”에 대한 논쟁이 있었다. 국회 외무위원회에서는 윤병세 외교장관이 의원들의 남중국해를 지칭하는 것이 아니냐는 질문에 대해 남중국해의 “남”자도 나오지 않았다고 하여 논쟁이 더욱 뜨거워지기도 하였다. 그러나 10월 27일, 미 이지스 구축함인 *Lassen* 함의 인공섬 12해리 이내로의 항해로 오바마 대통령이 의도하는 바는 남중국해 문제임이 들어났다. 이는 미·중 정상회담에서 이 문제가 매끄럽게 조율되지 못했다는 반증이며 이에 따라 미국이 해군 함정 동원의 필요성을 더 이상 미룰 수 없다고 판단했던 것이다. 사실 미 국방성은 지난 8월 펴낸 “새로운 아시아 태평양 해양안보 전략서(New Asia-Pacific Maritime Security Strategy)”에서 “항해의 자유와, 분쟁과 강압의 억제 그리고 국제법과 국제 규범의 고수 (Safeguard the freedom of the seas; deter conflict and coercion; and promote adherence to international law and standards)”라는 양보할 수 없는 세 가지 방향에 대하여 이미 언급한 바 있었다.<sup>28)</sup>

## 2. 중국의 남중국해 정책과 외교

### 가. 남중국해 정책

지난 수십 년간 남중국해에서 대립과 화해 분위기 간의 변화를 설명할 수 있는 유일한 요인은 바로 중국 정책의 변화일 것이다. 현재의 추세로 보면 중국의 행동은 분쟁 관리를 위한 전반적인 분위기를 형성하는데 지속적으로 가

---

28) James Kraska, “Who rules the wave?” *The Economist* (Oct. 17, 2015).

장 중요한 요인이 될 것임은 물론 새로운 지역 질서를 위해 이러한 분쟁이 지니는 광의의 전략적 의미를 결정하는데도 핵심적인 역할을 할 것으로 보인다. 중국군의 현대화, 특히 중국 해군의 현대화가 계속 진행됨에 따라, 중국의 물리적 능력과 선택의 범위까지도 다른 경쟁 국가들과의 능력 사이에 비대칭성이 점차 확산해지고 있다.

한편, 아시아는 경제적으로 더욱 통합되고 있고 이렇듯 점점 복잡해지고 확장되는 무역관계의 중심에는 중국이라는 지경학적 강대국이 놓여있다. 그렇다면 중국이 장차 어떤 행동을 취할 것인지에 상관없이, 이러한 증가되고 있는 영향력의 비대칭성 자체만을 생각하더라도 남중국해는 전략적으로 볼 때 세계 관심의 중심이 될 것이라는 것을 어렵지 않게 예상할 수 있을 것이다. 물론 2009년 5월 UN 해양법협약의 연장된 대륙붕에 관한 의견 제출 마감일 등 외부적인 요인들도 존재했던 것은 사실이다.

〈그림3〉 남중국해 주변 상황도<sup>29)</sup>



29) *The Economist*, (Oct. 17, 2015), p.12.



그럼에도 불구하고 분쟁의 세부적인 내용 측면과 새로운 지역질서 안에서 중국의 입지를 위해 분쟁 관리가 갖는 합의 측면에서, 중국은 남중국해 분쟁에 대한 세계의 관심을 끄는데, 가끔은 의도하지 않은 결과였지만 많은 역할을 해 왔음에는 틀림없다.

사실, 혹자는 중국의 정책을 ‘반응적 공격성(reactive assertiveness)’<sup>30)</sup>이라고 특징짓는데, 이는 중국이 분쟁 사안에 대해 먼저 자국의 입장을 강요하는 것이 아니고 다른 국가가 자국의 입장을 침범하려 할 때 적극적으로 방어해 왔다는 것이다. 예를 들어 2012년 스카보로 암초에서의 중국과 필리핀 간의 대치 상황에서 중국은 결국 암초에 관련된 기존 영유권 상태를 바꾸어 놓는데 성공하였으며, 사실 상 무력을 사용한 것과 다름없이 강압적인, 하지만 영리한 방식으로 목표를 달성하는데 성공했을 뿐이다. 그러나 다른 시각에서 보는 이들은 남중국해 분쟁에 대해 중국은 1970년대부터 일관성 있는 자세를 유지하고 있다고 주장한다.<sup>31)</sup> 이때부터 중국은 영유권이나 해양권익에 관련되는 새로운 주장을 내놓는 것이 없다는 것이다. 또 2009년 중국이 UN해양법협약에 구두 통첩을 제출한 것은 단지 오랫동안 유지해 오던 중국의 입장을 다시 강조한 것 뿐이며, 사실 다른 국가들의 경쟁적인 입장 속에서 자국을 방어하기 위한 필요성에 따른 것이었다는 것이다. 이 통첩에 중국이 주장하는 영토를 표기한 문제의 소지가 많은 구단선 지도를 포함시킨 것이나 중국이 공식적인 정부 문서에 지도를 포함시킨 것 등은 새로운 시도였을지 몰라도 그 지도 자체는 사실 1940년대 말부터 존재했다.

그러나 중국의 고위 지도자들은 남중국해에 대해서 공식적인 입장을 대외적으로 언급한 것은 적어도 2010년 이전에는 없었다. 2011년 9월에 중국 국무원이 발표한 중국의 평화로운 발전에 관한 백서에는 처음으로 ‘주권(sovereignty)’을 ‘안보, 영토 보존, 국가적 단합’ 등과 함께 ‘핵심 이익’으로 명시하였다.<sup>32)</sup> 그러나 남중국해 전체가 중국의 ‘핵심 이익’이라고 주장하는 것과 단지 몇 개의 도서에 대한 영유권을 주장하는 것은 전혀 다른 내용이다.

30) Sarah Raine and Christian Le Miere : *Regional Disorder*(2012), p.56

31) Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior—Part Two: The Maritime Periphery,” *China Leadership Monitor*, no. 35, Summer 2011, <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM35MS.pdf>.

32) Minnie Chan, “Beijing Lists Unity and Security as Core Interests,” *South China Morning Post*, 7 September 2011, <http://www.scmp.com/article/978288/beijing-lists-unity-and-security-core-interests>.

남중국해전문학자인 이안 스토리(Ian Storey)가 주장하였듯이 동남아시아 일부 지역에서 중국이 추구해 온 전략은 ‘대화하고 빼앗는’ 것으로 특징지을 수 있다.<sup>33)</sup> 궁극적으로 볼 때, 중국은 균형을 잡기가 매우 어려운 입장이다. 어쩌면 불가능할지도 모른다. 중국은 남중국해에서 현재의 상태를 유지하면서 장차 획득을 원하는 도서들에 대한 영유권을 주장해야 하는 입장이며, 동시에 국가안보 및 경제적 안보 차원에서 중국이 추구하는 변방의 평화를 위해 주변국들을 지속적으로 달래고 관리해야 한다. 중국의 입장에서 이러한 상황이 더욱 복잡해지는 것은 주변국들이, 국제관계의 교훈을 통해 쉽게 알 수 있듯이, 중국의 군사력과 경제력 성장 때문에 장차 그들의 행동이 제약을 받을 수 있을지도 모른다는 불안감을 갖는다는 것이다. 설령 주변국들이 갖는 이러한 불안감과 의심을 어떻게든 완화시키고, 중국이 패권에 대한 야망이 없다는 것을 그들이 믿어준다 하더라도, 중국은 또한 아시아에서 현재의 역할과 가장 강력한 군사강국이라는 지위를 유지하려는 의도를 가진 미국과의 역할도 관리해야 한다. 크로닌과 케플란(Cronin and Kaplan)이 적절히 요약하여 표현하였듯이, 중국은 지역 전체를 통제하고 싶어 하진 않지만, 그 중심이 되고자 하는 것은 분명하다.<sup>34)</sup> 그리고 글자 그대로나 비유적으로나, 이 지역의 중심은 바로 남중국해에 있다.

## 나. 남중국해 외교

남중국해 분쟁들과 관련해서 외교적으로 볼 때 가장 중요한 철칙은 이 분쟁들이 그 내용을 불문하고 주목받는 사안이 되지 않도록 관리하는 것이었다. 중국의 관계자들은 이구동성으로 남중국해는 어떠한 문제도 없으며, 유일한 문제는 뭔가 불리한 입장에 있는 국가들이 그들의 문제를 부각시키기 위해 인위적으로 문제를 만들어 내는 것이라는 것이다. 서로 동의할 수 없는 부분도 있겠지만, 이는 분명히 관련 당사국들의 문제이고 내부 자체적으로 해결할 때 문제가 더욱 쉽고 좋은 방향으로 해결되기 마련이다. 이러한 분쟁은 동남아시아 정상회의(EAS), 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum), 아세안 정상회의(ASEAN summit) 등 어떤 회의체에도 속하는 안건이 아니라는 것이다. 실제로 2012년 아세안 정상회의의 준비에 대한 보도에서 인민일보(People's Daily)는

33) Storey, "China's Bilateral and Multilateral Diplomacy in the South China Sea," p.56.

34) Cronin and Kaplan, "Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea," p.25.

이와 관련된 다음과 같은 기사를 실었다: 일부 서양 매체와 몇몇 국가들이 아세안 정상회의 주제를 왜곡하고 고의적으로 남중국해 문제를 과장하면서 중국과 아세안의 통합 과정에 지대한 악영향을 미치며, 역외의 몇몇 강대국들은 이 지역에서 우세를 유지하고 고의적으로 중국-아세안 관계를 해치려 하고 있다.<sup>35)</sup> 같은 일간지는 몇 달 후 다시금 독자들에게 지역 내에 아무 문제도 없음을 상기시키기 위해 ‘남중국해는 현재 고요하고 평화롭다’는 기사를 실었다.<sup>36)</sup> 일례로 경쟁관계에 있는 베트남이 양자 대화를 통한 해결을 제안하고 있지만, 1974년 파라셀의 모든 도서들을 차지한 이후 영유권을 누려왔던 중국은 이를 계속 거절하고 있다. 남중국해 전문가인 한 중국학자가 언급했듯이, ‘파라셀에는 분쟁이 없다. 그러므로 우리는 의논할 것이 없다’는 입장인 것이다.<sup>37)</sup> 이와 같이 중국은 외교적인 측면에서 분쟁과 관련된 대화를 수 개의 양자적 틀로 따르므로 관리함으로써 중국은 고전적인 ‘분열시켜서 지배하는’ 전술을 통해 자국의 입지를 강화해 왔다.

### 3. 중국의 해군력 증강

지역에서의 중국 영향력은 단순한 물리적 능력의 증가라는 측면보다는 훨씬 복잡하고 그 미치는 범위가 넓지만, 그럼에도 불구하고 중국 군사력의 현대화 성격과 속도는 남중국해의 미래에 대한 우려의 배경이 되는 중요한 요인이다. 중국군 전반의 현대화를 자극하는 가장 중요한 요인은 대만과의 관계인 한편, 중국 해군은 특히 해상교통로 보호나 남중국해와 동중국해에서의 영유권 분쟁을 비롯한 다른 국익 보호 차원에서 그 역할이 강조되어 왔다.

1990년대 중반부터 전력 건설을 위한 많은 투자와 놀라운 해군력의 성장이 있었는데, 이때가 바로 장쩌민 중국주석이 그 당시까지 전통적으로 지상군이 중심되었던 군 구조를 해군 발전을 최우선시하는 쪽으로 전환하기 시작한 때였다. 이러한 변화는 중국의 전략적 입장의 변화를 보여준다. 다시 말해, 중국

35) Zhong Sheng, “Hold Mainstream of China-ASEAN Relations,” *People’s Daily Online*, 6 April 2012, <http://english.peopledaily.com.cn/90780/7779588.html>.

36) 다음에서 인용: “Full Unclosure?,” *The Economist*, 24 March 2012, <http://www.economist.com/node/21551113>.

37) IISS Shangri-La Dialogue discussions, 2 June 2012.

은 더 이상 인접 국가로부터의 전면 공격을 두려워하지 않으며, 재래식 전쟁에서 이들의 공격을 대부분 물리칠 수 있다는 자신감을 가진 것이다. 따라서 중국의 관심은 자연스럽게 해안선을 넘어 근해로, 나아가 원해에서의 국익에 초점을 맞출 수 있게 된 것이다.

그 결과 해군의 전반적인 현대화 작업이 시작되었는데, 여기에는 새로운 구축함, 호위함, 초계함, 상륙돌격함, 고속정, 잠수함, 심지어는 항공모함 계획까지 포함되었다. 30년 동안 두 자릿수 국방비 성장이 거의 계속된 덕분에, 한때 1980년대의 낡은 함정과 장비(냉전 초의 구축함과 호위함 포함), 2차 세계대전 때의 소련과 독일 기술로 설계된 잠수함에 의존하던 중국 해군이 드디어 탈바꿈을 할 수 있게 된 것이다.<sup>38)</sup> 이러한 국방비 투자로 인해 다양한 전력 개선이 이루어졌으며, 이제는 고성능의 대함 미사일, 레이더 기술 등이 중국 해군함정 건조에 사용되고 있다. 이러한 발전은, 일본이나 한국과 같은 지역에서의 선진 해군에 비하면 기술력이나 교육훈련 면에서 아직은 뒤처지겠지만, 중국해군이 남중국해의 경쟁 국가들보다는 몇 단계 앞선 유리한 경기를 하고 있다는 것을 뜻한다.

전력의 성장과 함께 지리적 중점의 변화도 따랐다: 전통적으로 중국의 세계 함대 중에 핵심은 대만 관련 임무를 주로 맡게 되어있는 동해함대였다. 물론, 2000년대 중반 러시아로부터 인도된 소브레메니(Sovremenny) 급 구축함과 Kilo 급 잠수함과 같은 신형 전력들을 동해함대로 배치하는 것으로부터 알 수 있듯이, 동해함대는 여전히 중국해군의 주축을 이루는 함대이다. 하지만, 남해함대 전력도 빠른 속도로 증강되고 있다. 그 예로, 최초로 건조된 Type 052C 구축함 - 현재까지 중국해군에서 가장 앞서고 강력한 능력을 가지고 있는 - 2척이 2004년과 2005년 남해함대로 배치되었다. 사실, 지난 10년 간 중국이 자체적으로 건조한 신형 구축함 7척 중 5척이 이 남해함대를 모항으로 하고 있고, Type 071 상륙돌격함들도 이곳에 배치되었다.<sup>39)</sup> 또한 2000년대 초, 남해함대에는 지난 수십 년 동안 건설된 어떤 해군 기지보다도 가장 주목할 만한 해군 기지인 유림 기지(榆林, Yulin base)가 건설되기도 했다. 남중국해 해

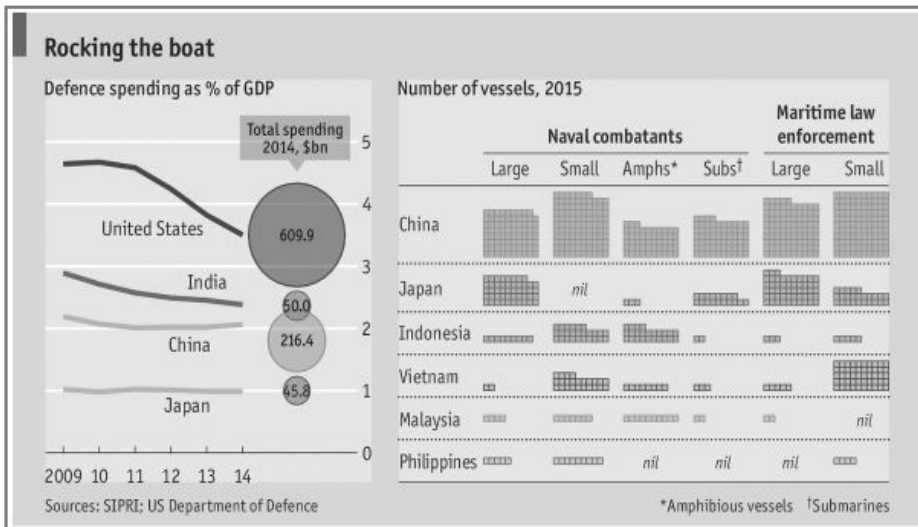
38) 로미오(Romeo)급과 위스키(Whiskey)급 잠수함들이 1980년대 중국 함대의 주력을 이루었으며, 루다(Luda)급 구축함과 장후(Jianghu) 급 호위함은 1950년대 소련 모델에 기반을 두었다. 중국의 냉전 후반기 함대 전력을 위해서는 다음 자료 참조: *The Military Balance 1988-89* (London: IISS, 1989), pp.149-150.

39) Fravel, "Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights," in Cronin (ed.), *Cooperation from Strength*, p.40.

안 해남(海南, Hainan)섬의 삼아(三亞, Sanya) 근처에 있는 이 기지는 지하 잠수함 기지, 4개의 부두, 그리고, 항공모함을 수용할 수 있는 부두 등의 시설을 갖추고 있다.

전략적으로 중요한 점은 남중국해가 외부 공격으로부터 중국 해군전력을 보호할 수 있는 몇 안 되는 은신처와 같은 지형을 포함하고 있으며, 또한 루존 해협(Luzon Strait)을 통해 대형 함정이나 잠수함들이 원해로 나아가는 통로 역할을 한다는 사실이다. 현재 중국은 동쪽 방향으로 한국, 일본, 대만에 의해 둘러싸이는 형상이 되는 것을 두려워하고 있다. 이들은 모두 미국의 확고한 동맹국들이고, 어느 정도는 중국 해군력의 진출을 거부할 수 있는 능력들을 보유하고 있기 때문이다. 필리핀과 대만 사이의 루존 해협과 일본 오키나와 제도는 중국해군이 태평양으로 나아갈 수 있는 가장 좋은 교통로이지만, 후자의 경우, 중국의 전통적 경쟁국인 일본의 대함 미사일, 잠수함, 대잠함 등의 위협에 좀 더 가까이 통과하게 된다는 면도 있다. 중국은 중국 역사상 최초로 현재 Type 094 핵추진탄도미사일 잠수함과 JL-2 잠수함용 탄도미사일을 근간으로 하는 생존성이 보장된 상태에서의 지속적 해상 억제력을 발전시키고 있다.

〈그림4〉 중국의 국방비 지출과 해군 함정 현황<sup>40)</sup>



40) *The Economist*, (Oct. 17, 2015), p.14.

필리핀과의 2012년 스카보로 암초 사건에서의 중국 행동은 중국이 추구하고 있는 전략의 단적인 예를 보여 준다. 어민들을 앞세워 어업활동을 하게 함으로써 그 해역의 영유권을 주장하고, 문제가 발생하면 정부의 준군사 전력이 바로 지원할 수 있는 태세를 갖추는 것이다. 그렇게 되면, 순식간에 그 해역은 중국 어선과 관공선들로 가득하게 될 것이고, 상대 경쟁국의 함정들은 맞서 싸울 수도 없고, 도주할 수도 없는 곤란한 상황에 놓이게 될 것이다.

적어도 그 순간에는, 그곳에서 중국의 해군전력의 보이지 않는 영향측면은 역시 유용하겠지만, 해군력 자체의 필요성은 없다고 할 수 있다. 그 대신, 인내, 끈기, 그리고 전력의 존재만으로 상대를 지치게 만드는 것이다 - 물론, 이때, 필리핀이 중국 어선을 체포하기 위해 스카보로 암초 근해로 해군 기함을 전개시킨 사실에 대해 많은 아세안 회원국들이 너무 지나치게 공격적인 행동이라고 보았고 따라서 필리핀에 대한 많은 지지가 없었기에 중국이 비교적 쉽게 목적을 달성할 수 있었다.

하지만, 뒤편으로 물러나 있던 중국도 필요할 때는 기업과 준군사 기관과의 협조를 통해 얼마든지 전면으로 나올 수 있다. 이런 상황은 주변 경쟁국들보다는 남중국해에서의 미국의 존재와 관련된 사안에서 발생할 가능성이 크다. 즉, 보다 공격적인 중국의 힘의 과시는 중국 입장에서 더욱 위협적이고, 무력적인 시위 밖에는 적절한 대안이 없는 경우를 위해 아껴두고 있다고 봐야 할 것이다. 이는 곧 군사 정찰을 포함하여 미국의 ‘비평화적 행동’이 계속 된다면, 중국도 비평화적 대응책을 쓸 수 있는 능력이 있다는 사실을 상기시켜 줄 수 있다는 의미이다. 사실 중국이 이러한 전술을 사용했던 것은 중국군이 2000년대 초부터 중국 근해 상공에서의 미국 정찰기 활동에 대해 공격적인 차단을 시도하기 시작했을 때부터였다. 당시 대표적인 사건이 2001년 미국 EP-3 사건이었다.<sup>41)</sup> 2000년대 후반, 정찰 및 정보수집 활동을 하던 미 해군 함정들도 중국의 이런 공격적인 행동의 표적이 되었다. 가장 잘 알려진 예가 바로 2009년 3월 해남(Hainan)섬 남방 75마일 부근에서 작전 중이던 임페커블함(USNS Impeccable)과 관련된 사건이다. 당시 출동했던 중국의 전력은 중국 해군의 해양감시선 1척, 중국어정 소속 경비함 1척, 해감 소속 경비함 1척, 그리고 2척의 트롤 어선이었다.

41) 셸리 칸(Shirley Kan)에 의하면, “중국군은 2000년 12월부터 미국의 정찰기 활동에 대한 적극적인 차단작전을 시작하였다.” “US-China Military Contacts: Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, 19 June 2012.

중국의 시각에서 보면, 중국 국익에 대한 적대행위로 볼 수도 있는 미국 정찰활동에 대해 이렇듯 대응수위를 올린 것이 당연한 것일 수 있다. 지난 10여 년 간 미국이 중국 군사력 증가에 관심을 갖으면서 이러한 ‘도발적’으로 보일 수 있는 미국 정찰 활동이 지속적으로 있어왔고, 그와 동시에, 그러한 활동들에 대해 강하게 시위 할 수 있는 중국의 능력도 함께 증가하였다. 따라서 ‘해상에서의 충돌’이 계속 발생하는 것이 놀라운 일도 아니다. 이에 당면한 문제는 어떻게 이러한 행동들을 규제하여 내재되어 있는 위험요소를 최소화할 것인가이다. 이 문제를 풀어가기 위해 지금까지의 사건들보다 더 심각한 ‘사고’들이 발생할 수도 있다는 가정으로 이를 관리할 수 있도록 하는 것을 목표로, 허용 가능한 행동과 대응에 대한 동의를 이끌어 내고, 이를 성문화시키는 작업이 동반되어야 한다.

## V. *Lassen* 함(艦) 기동(機動)에 대한 각국의 입장<sup>42)</sup>

### 1. 미·중, 군사 충돌 아닌 이익의 충돌

중국이 관할하고 있는 남사군도 내 인공섬에 미 이지스 구축함인 *Lassen*함이 항해의 자유라는 명분으로 12마일 이내로 진입함으로써 촉발된 남중국해 사태는 G2의 power game 이 본격화 되었다는 것을 의미한다. 이번 충돌로 남중국해를 세력권에 두려는 중국과 전 세계 제해권을 유지하려는 미국 간 ‘핫 피스(Hot Peace)’ 시대가 왔다는 분석도 나온다. ‘핫 피스’란 냉전(Cold War · 1945~90)의 상대 개념이다. 냉전 때에는 전 세계 차원의 주도권 경쟁이 벌어졌지만, ‘핫 피스’는 지역적으로 직접 충돌하지만 세계적으로 확산되지 않고 이념 대결 대신 경제적 이익을 관철하려 한다.

28일 중국 남해함대 미사일 부대가 미사일 공격 및 종합 방어훈련에 들어갔다는 사실이 알려지면서 일촉즉발의 긴장국면이 벌어지기도 했다. 이날 당장의 물리적 충돌은 없었다. 하지만 애슈턴 카터 국방장관이 “‘작전’은 몇 주에서 몇 달에 걸쳐 계속될 것”이라고 못 박고 나섬으로써 사태가 장기화할 가능

42) 본 장은 『중앙일보』 2015년 10월 29일 p.4-5 인용한 것임.

성이 커졌다. 미국은 이번 작전이 중국의 영유권을 침해하려는 게 아니라 ‘항행(航行)의 자유’ 차원임을 강조하고 있다.

루강(陸慷) 중국 외교부 대변인은 27일 “어떤 국가의 도발에 대해서도 중국은 단호히 대응할 것이며 필요한 모든 조치를 할 것”이라고 밝혔다. 로이터통신은 이날 미 국방부 고위 관계자를 인용, “*Lassen*함은 중국이 영유권을 주장하는 남사군도의 수비환초(중국명 주비자오·渚碧礁)의 12해리 이내로 들어간 데 이어 베트남·필리핀·대만이 영유권을 주장하고 있는 암초의 12해리 안으로도 항해했다”고 밝혔다.<sup>43)</sup> “어떤 특정 국가(중국)를 겨냥한 것이 아니다”(국무부 존 커비 대변인)란 점을 강조하기 위한 조치다. AFP통신도 “미군이 *Lassen*함 외에 별도의 군함을 추가 파견할 계획”이라고 보도했다.

하지만 전문가들은 이번 충돌이 전면전으로 가거나 국지적으로 교전할 가능성은 작다고 본다. 해양전문기관 AMTI의 그레그 폴링 연구원은 “중국군 전력의 미국에 뒤지는 데다 중국 인공섬은 만조 때 물에 잠겨 국제법적으로 인공섬 12해리 이내를 항행하는 미 군함을 무력으로 저지할 근거가 약하다”고 말했다.

한편 버락 오바마 대통령이 이번 작전을 결정한 건 중국의 인공섬 건설을 실제 저지하기 위해서라기보다 남중국해, 나아가 아시아 전체를 둘러싼 패권 다툼의 성격이라는 지적도 많다.

한 해 4만여 척의 선박이 통과하는 세계 둘째 무역항로 이자 거대 oil route인 남중국해를 누가 선점하느냐는 양국 패권경쟁의 승부처가 될 수밖에 없다. 미국 내에선 “오바마가 움직이는 게 너무 늦었다”(존 매케인 상원 군사위원장)는 지적이 나온다. 존 햄리 CSIS 소장은 “미 대선전이 본격화할수록 (후보들 간에) 중국에 대한 강경론이 거세게 나올 것”이라고 예상했다. 구축함을 파견해도 상황이 전혀 변하지 않을 가능성이 크고, 그 경우 오바마 대통령은 ‘새로운 대응’을 요구받을 것이란 분석이다. 그때 진짜 충돌 위기가 올 것이란 지적도 나오고 있다.

## 2. 시진핑의 ‘일대일로’ 흔들리나

미국의 이지스 구축함 *Lassen*함이 남중국해 남사군도 인공섬에 진입한 데

43) 『중앙일보』, 2015년 10월 29일, p.4.



대해 중국은 ‘주권을 수호 하겠다’ 는 초강경 태세를 유지하고 있다. 남중국해의 90%인 320만 km<sup>2</sup>가 역사적으로 자국 영토라는 것이 중국의 주장이다. 중국은 그 근거로 남북조 시대 사서인 『후한서(後漢書)』에 ‘7개 군의 공물이 창해(漲海)를 통해 유통됐다’는 말이 나오는데 이 창해가 오늘의 남중국해라고 주장한다. 또 송대의 고서 『태평어람(太平御覽)』에는 ‘창해에서 산호주(珊瑚洲)’라는 말이 나오는데 이 산호주가 현재의 남사(南沙)군도 등 남중국해 암초들을 지칭한다는 것이다.

최근에는 1953년 중국 지도에 표기된 ‘남해 9단선(南海九段線)’을 내세우고 있다. 이 지도는 중화민국 시절인 1947년 국민당 정부가 만든 남해 11단선을 원용했으며 남해의 대부분이 중국 영토로 표기돼 있다. 그러나 중국이 고대 기록까지 동원하며 남중국해 영유권을 주장하는 진짜 이유는 이 바다가 갖고 있는 외교와 군사·경제 전략적 가치 때문이다. 미국은 현재 아시아 재균형(rebalance) 정책을 통해 중국의 태평양 진출을 봉쇄하고 있다. 따라서 중국이 남중국해에 대한 제해권을 잃으면 태평양으로 진출하려는 대양 해군의 꿈과 중화부흥은 타격을 받을 수밖에 없다. 특히 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 추진 중인 ‘일대일로(一帶一路· 육 해상 실크로드경제권)’ 중 해상 실크로드 구축은 남중국해가 시발점이다. 남중국해를 장악하지 않고는 아랍과 유럽·아프리카로 가는 해상 실크로드 구축이 사실상 불가능하다는 얘기다.

무역항로 안전 확보를 위해서도 양국은 물러설 수 없는 상황이다. 중국 수입 석유의 80%가 이곳을 통해 들어오기 때문이다. 한·일 석유 수입량의 90%도 이곳을 통해 수입된다. 또 중국 선박의 90% 이상이 남중국해를 통해 태평양과 인도양으로 나간다. 남중국해의 풍부한 자원도 중국이 강경한 이유다. 천연가스는 230~300억 톤, 석유는 110억 배럴이 매장돼 있는 것으로 보고 있다.<sup>44)</sup>

### 3. 중국 對 미·일·베트남·필리핀·대만

미국과 중국, 두 ‘super power’가 남중국해에서 맞붙으면서 주변 나라들은 저마다 이해득실 계산에 나섰다. 중국과 영유권 분쟁을 벌이는 일본·대만·

44) Admiral Robert Willard, *Testimony to the Senate Trmed Service Committee*, February 2012.

베트남·필리핀·말레이시아·브루나이 등은 미국의 군사행동을 지지하는 입장이다. 우즈베키스탄을 방문 중이던 아베 일본 수상은 미 이지스 구축함의 남사군도 진입에 대하여 ‘이해 한다’고 표명함으로써 공식적으로 미국의 입장을 제일 먼저 지지하였다.<sup>45)</sup>

남중국해 Scarborough Reef (중국명 황옌다오(黃巖島)·필리핀명 바조 데마신록)를 놓고 중국과 영유권 갈등을 빚는 필리핀은 미국의 대응을 환영했다. 특히 2015년 10월 29일, 필리핀이 그동안 중재재판소에 판단을 구하고 있던 15가지 항목 중 “Scarborough Shoal은 EEZ 또는 대륙붕에 관한 권원을 가지지 않는다”는 등 6가지 주장에 대하여 관할권을 인정함으로써 법률전쟁에서 필리핀은 유리한 고지를 점하게 되었다.<sup>46)</sup> 베트남도 중국의 인공섬 건설이 자국 주권을 침해하는 행위라는 점을 분명히 해왔다. 2011년 중국 함정이 베트남 어선을 공격하는 일이 벌어지기도 했다. 중국과 10년 전쟁(1979~89)의 구원(舊怨)이 남아 있는 베트남이 이번 사태에서 미국 쪽으로 기울 수밖에 없는 이유다.

동중국해 센가쿠(尖閣)열도(중국명 댜오위다오)를 놓고 중국과 갈등을 빚는 일본도 마찬가지다. 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관은 27일 미국의 조치에 대해 “열려 있고, 자유롭고, 평화로운 바다를 지키기 위해 국제사회가 연대하는 것이 중요하다”는 입장이라고 말했다. 새 안보법안에 따라 일본이 미국의 군사행동을 후방 지원할지도 관심사다. 자위대는 일본의 평화와 안전에 큰 영향을 주는 ‘중요영향사태’로 인정되면 무력을 사용할 수 있다. 나카타니 겐(中谷元) 방위상이 “자위대가 남중국해의 미군 작전에 협력할 계획은 없다”고 밝혔지만 언제든지 군사개입이 가능하다.

직접 당사자는 아니지만 역내분쟁이 경제·안보에 큰 영향을 미치는 나라들은 전통적 친소 관계에 따라 미묘한 입장을 취하고 있다. 마리즈 페인 호주 국방장관은 27일 “각국은 국제수역을 자유롭게 항행할 권리가 있다”면서도 “호주 대외수출의 60%가 남중국해를 거치는 만큼 이 지역의 평화와 안정 유지가 중요하다”는 점을 강조했다. 26일 백악관에서 버락 오바마 미국 대통령과 만난 조코위 인도네시아 대통령도 “항행의 자유를 지지하지만 당사국들이 대화를 통한 문제 해결에 나서야 한다”고 촉구했다.<sup>47)</sup>

45) 『문화일보』, 2015년 10월 27일, p.6.

46) 한국해양전략연구소, 제 12회 손원일 포럼(2015년 11월 3일) 자료집.

47) 『중앙일보』, 2015년 10월 29일, p.5.

#### 4. 미·중 사이 낀 한국의 딜레마

박근혜 정부의 ‘균형 외교’가 시험대에 올랐다. 남중국해에서 미·중 간 긴장이 심상치 않게 전개되고 있는 상황에서 일부 전문가들은 우리 정부의 ‘균형 외교’가 시험대에 올랐다고 주장한다. 10월 28일 청와대 관계자는 “남중국해 문제는 국제적으로 확립된 규정에 따라 평화적으로 해결되어야 한다”는 입장을 밝혔다.<sup>48)</sup> 이 관계자는 “남중국해는 우리 수출 물동량의 30%, 수입 에너지의 90%가 통과하는 중요한 해상 교통로로 우리 이해관계가 큰 해역”이라며 “남중국해의 평화와 안정에 영향을 미치는 어떤 행동도 자제할 것을 국제회의 등 여러 계기를 통해 강하게 촉구해 왔다”고 강조했다. 공식 성명이나 논평은 아니었지만 남중국해 분쟁과 관련한 정부의 입장을 묻는 데 대한 답변인 만큼 한국 정부의 입장이나 다름없다. 표현을 보면 알 수 있듯이 어느 한쪽에 기울지 않겠다는 뉘앙스가 녹아 있다.

“국제적으로 확립된 규정”은 중국에 던지는 메시지다. 중국의 인공섬 건설이 국제법 위반이라는 의미를 예둘러 표현한 것으로 미국의 입장을 거들었다. 반면 “평화와 안정에 영향을 미치는 행동 자제”는 미 구축함의 인공섬 12해리 이내 진입으로 고조된 군사적 긴장에 대한 우려를 표명한 것이다. 10월 27일의 외교부 브리핑에서도 한국의 딜레마는 표출됐다. 미 구축함의 남중국해 진입에 대한 정부의 입장을 묻는 질문이 쏟아졌다. 한 일본 기사는 미 구축함 파견에 대한 지지 여부를 직설적으로 물었다. 노광일 외교부 대변인은 “사실관계를 파악 중”이라고만 답했다. 또 다른 일본 기사는 중국의 인공섬 건설에 대한 한국 정부의 입장을 요구했다. 노 대변인은 “우리 정부는 그동안 남중국해 항해와 상공 비행의 자유 보장, 남중국해 행동선언 준수 등을 한결같이 강조했다”고 답했다. 직접 언급을 꺼리면서 남중국해 문제에 개입하지 않겠다는 의도다. 하지만 이런 자세를 언제까지 유지할 수 있을지가 관건이다. 현재로서는 미·중 간 군사적 충돌로 비화될 것으로 보이진 않지만 자칫 충돌이 발생할 경우 양측으로부터 분명한 입장을 요구받을 수 있기 때문이다.

김태호 한국해양전략연구소 선임연구위원은 “베트남이나 필리핀이 분쟁 당사국이라면 한국은 이해 관계국일 뿐”이라며 “미국과 중국이 한국에 입장 표명을 강요하진 않을 것”이라고 분석했다. 또 “그런 상황이 오더라도 한국은 지금

48) 『중앙일보』, 상계서.

처럼 원칙에 입각한 원론적 입장만 표명하는 것이 좋다면 때론 입장이 없는 게 입장이 될 수 있다”고 말했다.<sup>49)</sup> 중국 해양 문제 전문가인 주펑 난징대 교수는 “중국은 동중국해와 달리 남중국해에선 아직 영해기선을 선포하지 않았다”면서 “미 구축함이 인공섬 12해리 이내로 들어온 것은 군사적 전쟁이 아니라 법률적 전쟁을 의미 한다”고 말했다.<sup>50)</sup>

중국의 남중국해 해법은 황해를 사이에 두고 마주하고 있는 우리로서도 지대한 관심을 가지고 여기에 대비해야 할 것이다. EEZ 경계선이 아직 확정되지 않은 상태에서 양국 간 조업구역, 공해에서의 군사훈련 문제와 이어도 관할권 문제 등 사사건건 부딪치고 있는 우리로서도 결코 강 건너 불구경을 하고 있을 때가 아니기 때문이다.

## VI. 결론

미 이지스 구축함인 *Lassen* 함의 중국 관할 인공도서 12마일 이내로의 항해로 새롭게 주목되고 있는 남중국해는 자원의 보고, 해상교통로 및 군사 요충지로서 중국은 실효지배를 통한 내해화 및 대미 반접근·지역거부 전략을 구사하고 있다. 미·일은 중국의 독점적 장악 저지를 통한 공해화를, 그리고 ASEAN은 부족자원·관할권·영유권 협상에서 자국이익 최대 확보를 목표로 다각적인 활동을 추진하고 있다. 남중국해는 인공섬 건설, 유전·가스전 개발, 어로금지구역 선포, 영유권 표지석 설치, 유엔해양법협약 적용 논란 등 다양한 분쟁요인이 상존하여 어선 간 충돌, 해경·군함 대치 등 저강도 분쟁은 지속적으로 발생할 것이 예상되고 있다. 반면에 미·중은 세계 경제대국이자 대테러 등 안보분야 협력도 긴요하기 때문에 미·일과 중국 간 직접적 무력충돌 등 고강도 분쟁은 가능한 회피할 것으로 예상된다. 그러나 장기적으로 중국의 대외팽창 및 대미 반접근·지역거부(A2AD) 전략과 미국의 대중 봉쇄 및 아·태 재균형 전략 간 충돌은 불가피해질 것으로 보인다.

남중국해가 지역 내외의 정책 결정자들의 관심을 사로잡고 있는 것은 지극

49) 『중앙일보』, 상계서.

50) 『조선일보』, 2015년 10월 28일, p.2.

히 당연한 일이다. 이 지역에서 형성되는 긴장 상황은 그 중간 관리 과정이나 최종 결과 모두의 측면에서 볼 때 국제적인 함의를 갖고 있다. 영토 주권 분쟁과 해양영역 관리가 효과적으로 이루어지지 않았을 때는 지역 안정을 위해 좋지 않은 결과가 초래됨과 동시에, 보다 이론적인 측면이지만 확실히 국제적인 함의가 있는 사안으로, 국제법의 효력, 보다 구체적으로는 해양법협약의 해석 측면에서 악영향이 있을 것이다.

한편, 중국이 증강하고 있는 해군력을 남중국해에서 어떻게 사용하는가도 장차 중국이 계속 평화적으로 떠오를 것인가에 대한 전망을 예상할 수 있는 단서가 될 것이다. 배타적 경제수역에서의 통항의 자유에 관한 문제가 미국의 국익을 위해서 매우 중대한 것은 확실하지만, 남중국해에서 더 위급한 문제는 통항의 자유 자체에 대한 의도적인 방해가 아니다.<sup>51)</sup> 주요 무역국가로서, 그리고 국내외의 안정이 특히 경제발전에 직접적인 영향을 미치는 상황에 있는 국가로서, 중국이 해상교통로를 심각하게 위협하는 전략을 사용하는 것은 전혀 국익에 도움이 되지 않는다. 그보다 중요한 것은 지역에서 차지하는 물질적인 힘(hard-power)의 측면과 새로운 지역 질서 속에서 형성되는 가치와 규범(values and norms) 측면 등 양쪽 모든 분야에서 지역 질서의 변화와 형성에 어떻게 영향을 미칠 것인가의 문제이다. 남중국해의 분쟁을 어떻게 관리하는가에 따라 이 지역의 질서가 협력적인 것으로 묘사될 것이냐 아니면 경쟁적인, 심지어 충돌적인 것으로 정의될 것인가가 결정될 것이다.

결국, 남중국해 분쟁은 아직 세력 균형도 결정되지 않은 변화로 가득한 지역에서 떠오르는 중국의 영향을 어떻게 관리할 것인가에 대한 미국, 중국, 그리고 동남아시아 국가들의 과제인 것이다. 이는 또한 강대국 정치와 소규모 국가, 중간규모 국가들의 이익이 교차하는 내용을 담은 과제다. 다시 말해, 남중국해 이야기는 21세기 아시아-태평양의 안보 상황을 담은 축소판 해양세계에 대한 과제인 것이다.

남중국해에서의 미·중 해양안보 긴장국면은 이제 한국에게 강 건너의 문제가 아님을 인식해야한다. 동북아 국제관계 힘의 구조 변화에 따라 언젠지 눈앞의 일이 될 수 있기 때문이다. 중국은 미·일의 이해가 교차하는 동중국해

51) 하지만, 일부 학자들은, 군함에 의한 접근 문제를 떠나서, 배타적 경제수역(BEZ)을 이해하는 국가 간에 중요한 차이점이 있다는 것을 인정하는 입장이다. 국제법상, 배타적 경제수역은 그 안에서 인접 국가가 특정 권한을 갖는 국제 수역으로 다뤄진다. 중국은 배타적 경제수역을 인접 국가의 영해로, 그리고 다른 국가들이 그 안에서, 인접국가의 동의를 전제로, 특정한 권한을 갖는 것으로 이해하고 있는 듯하다.

에 비해 비교적 소프트한 타깃인 남중국해를 우선적으로 공략한 측면이 있다. 하지만 향후 중국의 부상, 특히 해군력의 확장이 계속된다면 남중국해는 물론 동중국해와 황해까지 내해화 과정이 진행될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 2015년 11월 1일에 있었던 한중 정상회담에서 중국은 양국의 해양경계획정 협상 재개를 촉구해 남중국해 분쟁을 서해와 이어도 부근까지 확대할 의사를 비치기도 했다는 것을 우리는 예의 주시해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국문

투키디데스, 펠로폰네소스 전쟁사, 박광순 옮김(서울: 범우사, 2005).

Thucydides, *Peloponnesian the History of the Peloponnesian*.

한국해양전략연구소, 제 12회 손원일 포럼(2015년 11월 3일) 자료집.

### 영문

ADIZs and China’s declaration of an ADIZ in the East China Sea in November 2013, see CRS Report R43894, *China’s Air Defense Identification Zone (ADIZ)*, by Ian E. Rinehart and Bart Elias.

Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea,”

CRS Report R44072, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*.

CRS Report RL33153, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, by Ronald O’Rourke.

Fravel, “Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights,” in Cronin (ed.), *Cooperation from Strength*.

Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (Oxford: Taylor and Francis, 2009).

James Kraska, *Who rules the wave?* *The Economist*(oct 17<sup>th</sup> 2015).

Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior—Part Two: The Maritime Periphery,” *China Leadership Monitor*, no. 35, Summer 2011, <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM35MS.pdf>.

Robert Kaplan, “The Vietnam Solution,” *The Atlantic*, June 2012, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/06/the-vietnam-solution/308969/>.

Sarah Raine and Christian Le Miere : *Regional Disorder(2012)*.

Storey, “China’s Bilateral and Multilateral Diplomacy in the South China Sea,” *The Military Balance 1988–89*(London: IISS, 1989).

## 신문/뉴스

『문화일보』, 2015년 10월 27일.

『연합뉴스』, 2015년 11월 5일.

『조선일보』, 2015년 10월 17일.

『조선일보』, 2015년 10월 28일.

『중앙일보』, 2015년 9월 26일.

『중앙일보』, 2015년 10월 29일.

## 인터넷

<http://thediplomat.com/2014/05/chinas-oil-rig-gambit-south-china-sea-game-changer/> 검색일자 : 2015. 10. 26.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=sescia&logNo=70136221942/>  
검색일자 : 2015. 10. 25.

<http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/debate/read?bbsId=D115&articleId=1341076/> 검색일자 : 2015. 10. 26.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=wmission29&logNo=30003752915/>  
검색일자 : 2015. 10. 26.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=thck&logNo=220440940671/>  
검색일자 : 2015. 10. 26.



Abstract

## **Worsening Tension Between the United States and China in the South China Sea, A Sign of ‘Thucydides Trap’?**

Yang Jeong - Sung\*

On October 27, 2015, USS *Lassen*(DDG82), a 9,200 ton class Aegis destroyer of the United States Navy, began its operations within 12 nautical miles of Subi Reef, one of the seven artificial islands that China has built and claimed sovereignty over. The maneuver was joined by anti-submarine patrol airplanes such as P-8A and P-3. The White House press secretary mentioned that the President of the United States approved the operation. In response, China announced that it warned the US Navy ship about the ‘illegal violation’ by sending two destroyers(PLAN Lanzhou and Taizhou). This event represents a close call case where tension between the United States and China in the South China Sea might have been elevated to a conflict between the two navies. Moreover, considering that this happened only one month after Chinese president Xi’s state visit to the United States, the event shows that the positions of the two countries have become starkly different to the extent that they are so hard to be reconciled.

The United States’ position is different from those of Vietnam and the Philippines. Countries like Vietnam and the Philippines have been directly involved in disputes with regard to sovereignty claims across the waters in the South China sea. As for the United States, being a third party in the

---

\* KIMS Senior Research Fellow & Secretary General.

disputes, it still cannot be a by-stander watching the whole waters in the region fall under the influence of China. Accordingly, the United States maintains that all countries bear the rights of innocent passage and military operations in the Exclusive Economic Zones (EEZ) as stipulated by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). In contrast, China claims that, historically, the South China sea has been part of China's territorial waters, and that foreign countries are not allowed to conduct military operations within the waters. It strongly accuses that such military operations are illegal.

Against this background, this paper tracks the different positions of the United States and China on the issues regarding the South China sea. It also carefully looks at the possibility that, in the process of dealing with the issues, the two countries may get into an armed conflict as the phrase 'Thucydides Trap' predicts.

**Key Word : *Lassen*, Thucydides Trap, Subi Reef, Illegal Violation, PLAN, Sovereignty Claims, EEZ, UNCLOS.**