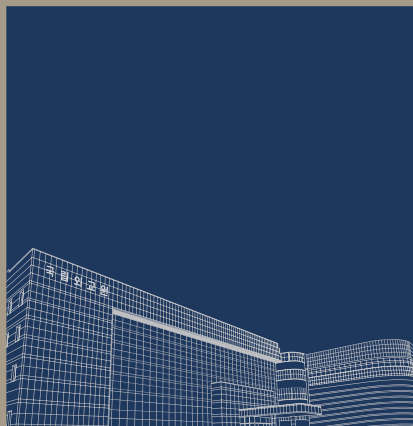




최원기 인도태평양연구부 교수

중국의 남중국해 현상변경과 동아시아 해양안보 질서의 변화



국립외교원 외교안보연구소
Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy



최원기 인도태평양연구부 교수

중국의 남중국해 현상변경과 동아시아 해양안보 질서의 변화



국립외교원 외교안보연구소
Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy

정책연구시리즈 2023-08

중국의 남중국해 현상변경과 동아시아 해양안보 질서의 변화

발 행 2023년 12월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 02-3497-7760 (대)

팩 스 02-571-1032

홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

인 쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2023

비매품

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2023-08
중국의 남중국해 현상변경과
동아시아 해양안보 질서의 변화

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약	1
I. 서론	5
II. 중국의 남중국해 군사화와 현상변경	6
III. 유엔해양법 체제에 대한 수정주의적 접근	14
IV. 남중국해 행동규범(Code of Conduct) 협상	20
V. 미국의 효과적 남중국해 대응전략의 부재	25
VI. 결론: 한국의 대응방향	31

요 약

남중국해 해양안보 질서는 2013년 중국이 스프래틀리 군도(Spratly Islands)의 7개 암초지역을 군사화하기 시작한 이래 급격하게 변화하였다. 2023년 현재 중국은 남중국해의 핵심지역인 파라셀 군도(Paracel Islands) 및 스프래틀리 군도에 대형 군사기지를 구축하고 대규모의 해군, 해경 및 해상 민병대를 상주시키면서 남중국해 전역에 대한 군사력을 투사하고 실질적인 통제력을 행사할 수 있는 능력을 갖추게 되었다. 중국이 남중국해 지역에 대한 군사력 투사 능력을 획기적으로 확대함으로써 동아시아에서 미중 간 해양 군사적 세력균형 구도는 급격하게 변화하였다. 과거 중국의 남중국해 해양 경찰 범위는 이미 군사기지를 구축한 파라셀 군도에 근접한 지역에 국한되었고, 스프래틀리 군도를 중심으로 하는 남중국해 남쪽 지역에서 중국의 군사적 활동은 간헐적인 순찰과 해양정보 수집에 그쳤다.

하지만, 2013년 이후 추진된 스프래틀리 군도를 중심으로 한 남중국해 남쪽 지역에서의 대규모 군사화 작업을 통해 중국은 이제 남중국해 전 수역과 공역에 대한 상시적인 감시와 작전 능력을 갖추게 되었다. 중국은 이제 남중국에 인공섬에 구축한 군사기지를 기반으로 남중국해 전역에 대한 군사적 통제능력을 갖추게 된 것으로 평가되며, 이제 미국이 전쟁을 감수하지 않고서는 중국이 남중국해 구축한 군사기지들을 무력화시키는 것은 현실적으로 불가능한 상황이 되었다.

중국은 남중국해 영유권 관철을 위해 스프래틀리 군도의 군사기지 구축이라는 군사적 현상변경 뿐만 아니라 유엔해양법 협약에 대한 수정주의적 해석과 주장을 통해 동아시아 해양법 질서에 대한 법적인 현상변경도 지속해 오고 있다. 유엔해양법 협약(UNCLOS) 당사국인 중국은 구단선(nine-dash line)에 기초해 남중국해 대부분의 수역에 대한 주권적 권리를 주장하면서 남중국해에 대한 군사적 장악을 통해 이를 관철하려고 하고 있다. 또, 국제법에 근거한 다자주의적 협의가 아니라 동남아 남중국해 분쟁 당사국들과의 양자적 협상을 통한 남중국해 분쟁의 해결을 주장하고 있다. 기존 국제해양법 체제에 대한 이러한 수정주의적 접근과 법적인 현상변경

시도가 관철되어 새로운 현실(new normal)로 굳어진다면, 유엔해양법에 기초한 동아시아 해양안보 질서가 붕괴할 가능성도 배제할 수 없다.

2010년대 초 이후 남중국해 분쟁이 동아시아 역내 주요 외교안보 현안으로 부상한 이래 한국은 과거 남중국해 문제에 대해 가능한 개입하지 않고 입장표명도 최소화하는 ‘조용한 외교’ 기조를 유지해 왔다. 하지만 한국의 이러한 남중국해 ‘침묵외교’ 기조는 2022년 윤석열 정부가 인도태평양 전략을 추진하면서 획기적으로 변화되었다. 보편가치에 기반한 규칙기반 질서를 지향하는 인도태평양 전략의 정책기조에 따라 “힘에 의한 일방적 현상변경 행위”를 단호히 반대한다는 입장을 국제사회에 발신하면서, 최근 한국정부는 남중국해 문제에 대해서도 보다 분명한 외교적 목소리를 내기 시작했다. 하지만, 중국의 남중국해 현상변경 전략에 따라 동아시아 해양안보질서가 급격히 변화한 현실에서 한국은 외교적 차원에서 목소리를 내는 데 그치지 말고 보다 전향적이고 적극적인 외교전략적 대응이 필요하다.

첫째, 우리 정부의 외교전략 당국은 동아시아 해양안보 질서의 변화 문제에 대해 좀 더 전략적 관심을 기울이고, 이와 관련된 대응에 보다 높은 우선순위를 부여할 필요가 있다. 한국은 남중국해 해상수송로의 안전에 중대한 이해관계를 가진 남중국해 주요 이해당사국이지만, 지금까지 남중국해 해양안보 상황에 대해서는 대외전략적 차원에서 크게 관심을 두지 않고, 앞서 지적한 바와 같이 매우 수동적으로 남중국해 문제에 대응해 왔다. 하지만 중국의 남중국해 현상변경 시도가 지속되고 있고, 이에 따라 동아시아 해양안보 질서가 급격히 약화되고 있는 작금의 상황에서 과거와 같은 소극적이고 수동적인 대응은 바람직하지 않다. 개방적 통상국가로서 우리의 국익을 수호하기 위해서는 남중국해 해양안보 문제에 대해 지금보다 더 많은 전략적 관심을 기울여야 한다.

둘째, 남중국해 해양안보 문제에 대한 외교적 관여를 강화하고, 이에 대한 우리의 전략적 존재감과 역할을 확대해야 한다. 한국은 과거 남중국해 문제를 미중 간 강대국 갈등사안으로 보고, 이에 연루되지 않기 위해 한발 물러나 있는 ‘방관자적’ 자세를 취했다. 주요 우방국들과 남중국해 문제에 대한 논의에도 참여하지 않는 전략적 무관심을 보였고, 이에 따라 남중국해

문제에 대한 국제적 논의에서 그 역할과 존재감이 미미했다. 최근에야 인태 전략을 추진하면서 겨우 한미 정상회담 및 한미일 정상회담 공동성명 등에서 남중국해에서의 “힘에 의한 현상변경 반대”라는 기본적 입장을 개진하기 시작했다. 단순한 외교적 입장표명을 넘어설 필요가 있다. 남중국해 해양안보 문제에 대한 국제사회의 논의에 보다 적극적인 자세로 외교적 관여를 강화하고, 동아시아 해양안보 질서에서 주요한 행위자로서 자리매김하기 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있다.

셋째, 베트남, 필리핀, 말레이시아 등 아세안 남중국해 분쟁 당사국들과 남중국해 해양안보에 대한 전략적 소통과 협력을 좀 더 강화할 필요가 있다. 이들 분쟁 당사국들에 대한 해양안보 능력배양 지원(capacity building support), 방산협력, 및 공동훈련 확대 등을 통해 남중국해를 둘러싼 지역안보 분야에서 이들과의 전략적 신뢰를 제고할 필요가 있다. 필리핀과 운영 중인 국장급 ‘해양대화’를 활성화하고, 베트남 및 말레이시아 등과도 유사한 해양대화 협의체를 신설하여 이들과의 해양관련 협력을 제고하는 것이 바람직하다.

넷째, 외교적, 군사적 및 경제안보 차원에서 남중국해 유사상황에 대한 면밀한 대응계획을 수립할 필요가 있다. 남중국해를 군사적으로 장악하려는 중국의 시도가 지속되고 있고, 이를 억제하려는 미국의 견제도 강화되는 상황에서 남중국해를 둘러싼 미중 간 외교적 대립과 군사적 격돌은 더욱 고조되고 있다. 언제라도 남중국해에서 제한적 또는 전면적 군사적 충돌이 발생할 수 있는 개연성이 충분하다. 이러한 모든 가능한 상황별 시나리오에 따른 우리의 대응전략을 수립할 필요가 있다.

다섯째, 남중국해 해양안보 문제에 대한 국제법적 원칙과 규범에 입각한 일관된 외교적 대응 원칙을 확립할 필요가 있다. 한국이 최근 우방국들과의 정상회담 공동선언문이나 고위급 회담 등에서 남중국해 문제를 언급할 때마다 중국은 외교부 대변인 언급을 통해서 민감하게 반응하고 있고, 이는 한중관계에 추가적인 외교적 부담으로 작용할 수 있다. 하지만 남중국해 문제는 한중 간 양자관계에 국한된 사안이 아니라, 동아시아 해양안보 질서의 안정과 평화의 문제이다. 한중 간 양자관계의 원만한 관리를 위해 한국이

중국에 대해 배려하거나, 중국의 주장과 입장에 동조하고 양보할 성격의 문제가 아니다. 남중국해 문제는 동아시아 역내질서의 안정과 평화에 직결된 사안이자, 개방적 통상국가로서 남중국해 해양수송로 안정적 유지에 사활적 이해관계를 가지고 있는 한국에게 지극히 중요한 외교안보 사안이다. 남중국해 문제를 한중관계 관리라는 양자 차원에서 근시안적으로 접근하는 것이 아니라, 동아시아 지역, 나아가서는 인태지역 질서의 안정과 평화를 위해 한국이 어떠한 역할과 기여를 해 나아갈 것인가라는 대외전략적 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

I. 서론

남중국해 해양안보 질서는 2013년 중국이 스프래틀리 군도(Spratly Islands)의 7개 암초지역을 군사화하기 시작한 이래 급격하게 변화하였다. 2023년 현재 중국은 남중국해의 핵심지역인 파라셀 군도(Paracel Islands) 및 스프래틀리 군도에 대형 군사기지를 구축하고 대규모의 해군, 해경 및 해상 민병대를 상주시키면서 남중국해 전역에 대한 군사력을 투사하고 실질적인 통제력을 행사할 수 있는 능력을 갖추게 되었다. 중국이 남중국해 지역에 대한 군사력 투사 능력을 획기적으로 확대함으로써 동아시아에서 미중 간 해양 군사적 세력균형 구도는 급격하게 변화하였다. 과거 중국의 남중국해 해양 경찰 범위는 이미 군사기지를 구축한 파라셀 군도에 근접한 지역에 국한되었고, 스프래틀리 군도를 중심으로 하는 남중국해 남쪽 지역에서 중국의 군사적 활동은 간헐적인 순찰과 해양정보 수집에 그쳤다. 하지만, 2013년 이후 추진된 스프래틀리 군도를 중심으로 한 남중국해 남쪽 지역에서의 대규모 군사화 작업을 통해 중국은 이제 남중국해 전 수역과 공역에 대한 상시적인 감시와 작전 능력을 갖추게 되었다. 중국은 이제 남중국해 전역에 대한 군사적 통제능력을 갖추게 된 것으로 평가되며, 미국이 중국과의 전쟁을 감수하지 않고서는 중국의 남중국해 군사기지들을 군사적으로 무력화시키는 것을 현실적으로 불가능한 것으로 평가되고 있다.¹

중국은 남중국해 영유권 관철을 위해 스프래틀리 군도의 군사기지 구축이라는 군사적 현상변경 뿐만 아니라 유엔해양법 협약에 대한 수정주의적 해석과 주장을 통해 동아시아 해양법 질서에 대한 법적인 현상변경도 지속해 오고 있다. 유엔해양법 협약(UNCLOS) 당사국인 중국은 구단선(nine-dash line)에 기초해 남중국해 대부분의 수역에 대한 주권적 권리를 주장하면서 남중국해에 대한 군사적 장악을 통해 이를 관철하려고 하고 있다. 또, 국제법에 근거한 다자주의적 협의가 아니라 동남아 남중국해 분쟁당사국들과의

¹- US Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022*.

양자적 협상을 통한 남중국해 분쟁의 해결을 주장하고 있다. 기존 국제해양법 체제에 대한 중국의 수정주의적 접근과 법적인 현상변경 시도가 관철되어 새로운 현실(new normal)로 굳어진다면, 유엔해양법에 기초한 동아시아 해양안보 질서가 붕괴할 가능성도 배제할 수 없다.

이 보고서의 목적은 2014년 이후 중국이 추진해 온 남중국해 현상변경에 대한 분석을 통해 근본적으로 변화된 동아시아 해양안보 질서에 대해 고찰하고 향후 한국의 대응방향을 모색해 보는 것이다. 이를 위해서 먼저 2장에서는 중국의 남중국해 스프래틀리 군도에서의 인공섬 건설 및 군사기지 구축을 통한 남중국해 지역에서의 군사적 현상변경에 대해 살펴본다. 3장에서는 중국의 구단선(nine-dash line)에 주장에 기초한 남중국해 영유권 주장의 논리와 국제 해양법에 대한 중국의 수정주의적 접근에 대해서 살펴본다. 4장에서는 아세안과 중국이 남중국해 분쟁의 평화적 해결방안으로 논의해 온 남중국해 행동규범(CoC: Code of Conduct) 협상에 대한 중국의 대응전략을 분석한다. 5장에서는 미국 오바마 정부가 중국의 남중국해 현상변경에 대해 어떻게 대응했는가에 대해 분석한다. 마지막으로 6장에서는 한국의 남중국해 정책의 변화에 대해 살펴보고, 한국의 대응 방향에 대한 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 중국의 남중국해 군사화와 현상변경

중국의 남중국해 및 동중국해에 대한 영유권(maritime sovereignty) 주장은 중국의 “핵심이익(core interests)”으로 간주 될 정도로 중국 외교정책에서 높은 우선순위를 차지하고 있다. 특히 중국은 소위 ‘구단선(nine-dash line)’에 기초한 남중국해에 대한 영유권 주장을 관철하기 위해서 다양한 수단과 방법을 동원해 왔다. 외교적 강압과 회유, 선전전 등 정보를 활용한 방법, 경제적, 군사적 및 준군사적 수단, 국내법 집행과 민간영역을 활용하는 등 가용한 모든 다양한 방법과 수단을 활용해 왔다. 중국은 장기 전략적인 관점에서 상당한 자원을 동원하면서 다양한 수단과 전술을 구사하

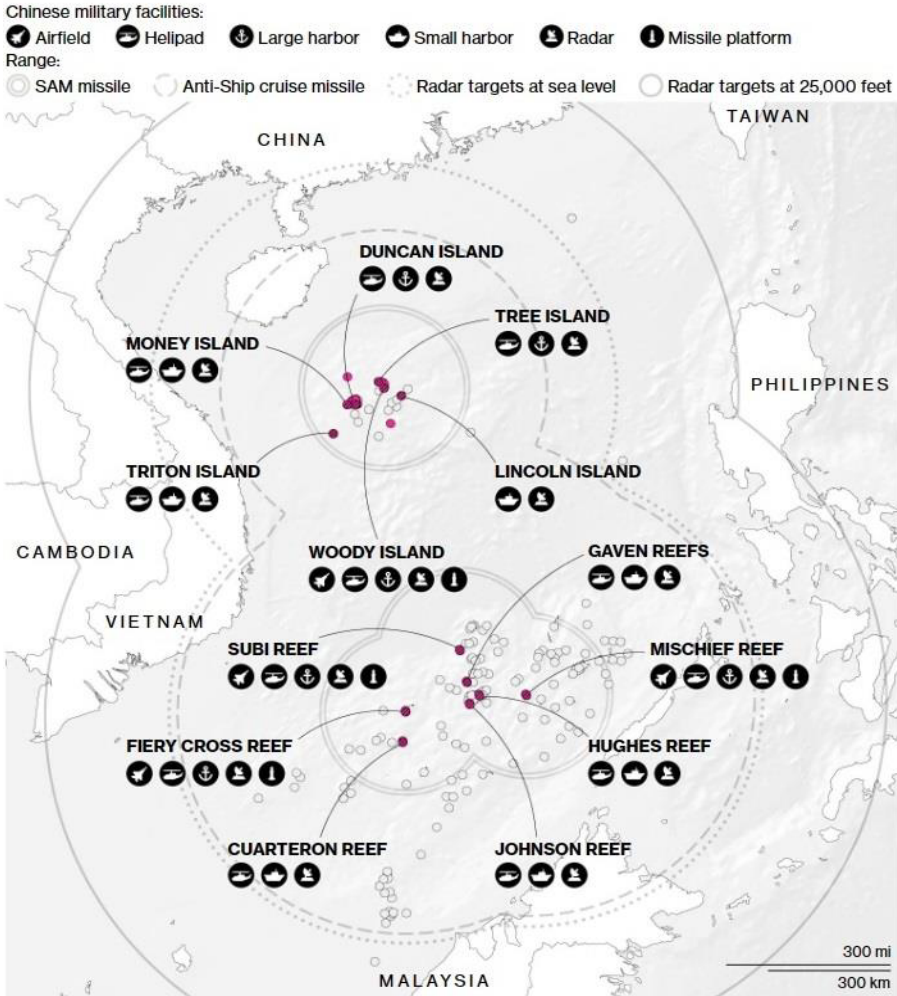
면서 매우 유연하게 남중국해 영유권 주장에 대해 접근해 왔다. 특히 중국은 남중국해 영유권 확보를 위해서는 ‘국제법 위반,’ ‘힘에 의한 현상변경’ 등과 같은 국제사회의 비난과 비판 및 그에 따른 외교적 비용도 기꺼이 감수하겠다는 자세를 보여 왔다.

중국은 현재 남중국해의 암초, 산호초 및 사구 등으로 이루어진 양대 주요 지역인 파라셀 군도(Paracel Islands) 및 스프래틀리 군도(Spratly Islands) 모두에 인공섬 및 군사기지를 구축하고 있다.² 대표적인 것이 파라셀 군도의 우디 섬(Woody Islands) 및 전략적으로 중요한 스프래틀리 군도의 7개 암초에 건설한 대규모 인공섬과 군사기지가 그것이다. 특히 주목되는 것은 중국이 스프래틀리 군도 7개 인공섬 중에서도 파이어리 크로스 암초(Fiery Cross Reef), 수비 암초(Subi Reef), 미스치프 암초(Subi Reef) 등 3개 인공섬에 거의 완벽한 대규모 군사기지를 구축했다는 점이다. 이들 인공섬의 군사기지에는 각각 전투기, 폭격기 등 군용기가 이착륙할 수 있는 3km 규모의 대형 활주로, 최대 24대의 전투기를 수용할 수 있는 대형 격납고(hangars), 헬리콥터 등 수직이착륙기용 헬리패드(helipad), 대형함정이 드나들 수 있는 부두시설, 레이더 및 통신시설, 지대공 및 대함 미사일 시설 등이 구축되어 있는 것으로 파악된다. 이에 따라 중국은 스프래틀리 군도에 최대 3개 공군 전투 연대 규모의 전투기와 폭격기 등을 수용할 수 있는 인프라를 보유할 수 있게 된 것으로 평가된다.³

² 현재 중국은 남중국해 파라셀 군도(중국어명 西沙群島; Xīshā Qúndǎo)의 20개 지역, 스프래틀리 군도(중국어명 南沙群島; Nánshā Qúndǎo)의 7개 지역을 실효적으로 장악하고, 주요 암초들에 인공섬을 건설하고 군사기지를 구축한 것으로 파악된다. 중국은 또한 2012년 필리핀으로부터 스카버리 암초(Scarborough Shoal) 지역을 강압적으로 획득하여 실효적으로 장악하고 있는데, 아직 스카버리 암초에는 인공섬을 건설하지는 않고 있는 것으로 파악된다 “China Island Tracker,” Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), Center for Strategic & International Studies (CSIS). <<https://amti.csis.org/island-tracker/china/>>

³ Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023.

〈그림 1〉 중국이 구축한 남중국해 군사기지 현황



출처: Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, p.12, Figure I. Reported Military Facilities at SCS Sites Occupied by China.

중국의 스프래틀리 지역을 중심으로 한 남중국해 군사화 작업은 2013년 말부터 2018년에 걸쳐 ①암초매립 및 인공섬 건설(2014-15년), ②군사시설 및 인프라 구축(2016-17년), ③해군, 해경, 해상 민병대 등 대규모 군사

력과 고성능 무기체계의 배치(2018년), 그리고 ④남중국해 주변 수역에서 이들 군사력을 통한 정찰 및 강압 활동의 상시화(2019년) 등 4단계에 걸쳐 진행된 것으로 평가된다.⁴

〈표 1〉 중국의 남중국해 주요 지역 매립 및 인공섬 건설 현황

매립 및 인공섬 건설 지형	위치	준설 개시 시기
(1) 우디 섬 (Woody Island)	파라셀 군도	2013.8
(2) 던컨 섬 (Islands)	파라셀 군도	2013.11
(3) 안텔로프 암초 (Antelope Reef)	파라셀 군도	2013.12
(4) 존슨 암초 (Johnson Reef)	스프레틀리 군도	2014.1
(5) 업저베이션 뱅크 (Observation Bank)	파라셀 군도	2014.2
(6) 휴즈 암초 (Hughes Reef)	스프레틀리 군도	2014.3
(7) 가벤 암초 (Gaven Reef)	스프레틀리 군도	2014.3
(8) 쿠아르테론 암초 (Cuarteron Reef)	스프레틀리 군도	2014.3
(9) 파이어리 크로스 암초 (Fiery Cross Reef)	스프레틀리 군도	2014.6
(10) 수비 암초 (Subi Reef)	스프레틀리 군도	2015.1
(11) 미스치프 암초 (Mischief Reef)	스프레틀리 군도	2015.3

출처: Ketian Zhang, “Explaining China’s Large-scale Land Reclamation in the South China Sea: Timing and Rationale, *Journal of Strategic Studies*, (28 Feb 2022), p.7, Table 1. Large scale land reclamation in the South China Sea. <DOI: 10.1080/01402390.2022.2040486>

첫째, 중국은 2013년 말 부터 남중국해 중에서도 군사적으로 중요한 지역인 스프레틀리 군도 암초 지역에 대규모 인공섬 건설 및 군사기지 구축 작업을 시작했다. 중국은 중국 동해안 지역에서 준설 작업을 하던 대형 준설기(dredger)인 티안징 호(Tianjing Hao)를 스프레틀리 군도 지역으로 이동시켜 2013년 12월 7일부터 존슨 암초(Johnson Reef) 지역을 시작으로

⁴ Gregory B. Poling, “China’s Military Power Projection and U.S. National Interests,” Statement before the US-China Economic and Security Review Commission, February 20, 2020.

스프레틀리 군도 7개 지역에서 대규모 준설 및 매립작업을 개시하였고, 2014-15년 기간에 대부분의 준설 및 매립작업이 집중되었다.⁵

중국은 2014-15 기간 동안 스프레틀리 군도 7개 암초 지역에서 집중적인 준설 및 매립작업을 통해 총 13평방 킬로미터 규모의 인공섬을 건설한 것으로 파악된다.⁶ 특히 파이어리 크로스 암초, 수비 암초, 미스치프 암초 등 3개 인공섬에 석호(lagoons)의 준설을 통해 대형 함정이 정박할 수 있는 항만시설을 구축했다. 또한 이들 세 개의 주요 인공섬에 3km 규모의 활주로를 비롯해 병력 거주시설, 연료 및 용수 저장소, 해안 방어시설, 해상 및 항공 교통관제 시설 등을 건설했다. 스프레틀리 군도 7개 암초에서의 이러한 인공섬 및 기본 인프라 시설 건설은 2016년경에 걸쳐 대부분 완공된 것으로 파악된다.

둘째, 중국은 2016년부터 스프레틀리 군도 군사화의 2단계 작업으로 이미 건설된 인공섬에 주요 군사시설, 장비 및 인프라를 구축했다. 특히 스프레틀리 군도의 군사화 작업은 파이어리 크로스 암초, 수비 암초 및 미스치프 암초 등 3개 지역에 집중되었다. 중국은 이미 파라셀 군도의 우디 섬(Woody Island)에 대규모 군사기지를 구축한 바 있는데, 이들 3개 인공섬의 군사기지화 작업도 우디 섬에 이미 구축한 군사기지과 유사하게 이루어진 것으로 평가된다.

⁵- Gregory B. Poling, *On Dangerous Ground: America's Century in the South China Sea* (New York: Oxford University Press, 2022), p. 210; Ketian Zhang은 <표1>에서 보는 바와 같이 존슨 암초의 본격적인 준설 개시 시기를 2013년 12월이 아니라 2014년 1월로 추산하고 있다. 하지만 스프레틀리 군도 암초들에 대한 대부분의 준설 및 인공섬 건설 작업이 2014-15년 기간 집중적으로 진행되었다는 점에서 준설 개시 시기에 서로 다른 추정은 큰 내용적 차이가 없다.

⁶- Ketian Zhang, "Explaining China's Large-scale Land Reclamation in the South China Sea: Timing and Rationale, *Journal of Strategic Studies*, (28 Feb 2022), p.2.

〈그림 2〉 미스치프 암초 군사시설 설치 현황 (2021년 현재)



출처: J. Michael Dahm, *Offensive and Defensive Strike*, South China Sea Military Capability Series: A Survey of Technologies and Capabilities on China's Military Outposts in the South China Sea, Applied Physics Laboratory, Johns Hopkins University, 2021, Figure 42. Mischief Reef Overview, P.60.

〈그림 2〉의 미스치프 암초 인공섬 위성 사진에서 보는 바와 같이, 이들 3개 인공섬에는 앞서 언급한 바와 같이 전투기, 해상 초계기 및 폭격기 용 격납고, 헬리패드(helipads), 대형 함정용 항만시설, 지하 연료 및 탄약 저장소, 레이더 시설(radar and sensor arrays), 방공시설 등의 높은 수준의 군사시설이 구축되었다. 이러한 중국의 스프래틀리 군도의 군사기지 구축 작업은 2017년 말까지 진행되었고, 그 이후 현재까지 중국은 남중국해 다른 지역에 대한 추가적인 인공섬 매립작업은 하지 않고 있는 것으로 파악된다.

셋째, 중국은 이들 군사기지에 2017년과 2018년 기간에 상기 언급한 스프래틀리 군도의 핵심 3개 인공섬의 군사기지에 중국 해군, 중국 해경 및 해상 민병대 등 주요 군사력의 배치를 완료했다. 이들 3개 군사기지에 중국 군의 해상 초계기 및 군용 수송기의 빈번한 이착륙이 관찰되고 있으며, 재

밍시설(jamming platforms), 지대공 미사일 및 대함 순항미사일 시설 등이 구축된 것으로 평가된다. 또한 파라셀 군도 지역의 중국 핵심 군사기지인 우디 섬에는 중국의 J-11 전투기와 H-6K 폭격기의 이착륙이 증가하고, 대공 및 대함 미사일 시설이 증강된 것으로 관찰되고 있다. 아울러 스프래틀리 군도의 핵심 3개 군사기지의 항만시설 및 관련 인프라가 완공된 이후, 남중국해 전역에서 활동하는 중국 해군(PLAN: People's Liberation Army Navy) 및 해경(CCG: China Coast Guard) 함정의 숫자가 대폭 증가했을 뿐만 아니라, 중국의 최신 해군 및 해경 함정들이 스프래틀리 군도의 핵심 3개 군사기지를 정기적으로 드나들고 있는 것으로 파악되고 있다. 중국 해경 및 해군 함정의 대폭적인 증가에 더해 더욱 주목되는 것은 스프래틀리 수역에서의 중국 해상 민병대 어선들의 활동이 폭발적으로 증가했다는 점이다.⁷ 위성 데이터를 기반으로 남중국해에서 중국 해군, 해경 및 해상 민병대 활동을 상시적으로 감시하는 미국 CSIS의 프로그램인 아시아 해양투명성 이니셔티브(AMTI: Asia Maritime Transparency Initiative)의 전문가인 그리고리 폴링(Gregory B. Poling)에 의하면, 미스치프 암초와 수비 암초 주변에서 상시적으로 활동하는 중국 해상 민병대 어선의 평균 숫자는 2017년 100척 미만에 불과하였지만, 2018년 8월경에는 연중 평균 약 300척 규모로 대폭 증가한 것으로 파악된다.⁸

넷째, 스프래틀리 군도에 중국이 대규모 군사기지를 구축하고 해상 군사력을 집중 배치함에 따라 2018년 이후 중국은 남중국해 남쪽 수역에서 압도적인 군사력 투사능력을 갖추게 되었으며, 이에 따라 중국 해군, 해경 및

7. 중국 해상 민병대는 단순히 중국 해경의 보조적 기능을 수행하는 조직이 아니라 중국의 남중국해 등에서의 해양전략 수행에 중심적 기능을 수행을 하고 있다. 2018년 7월 중국정부는 중국해경의 소속을 국가해양총국에서 중앙군사위로 변경함으로써 중국 해경은 인민해방군의 직접적인 지휘와 감독을 받는 사실상의 군사조직이라 할 수 있다. 해상 민병대는 중국 해군 및 해경과 유기적으로 연결되어 있으며, 해군 및 해경의 요청으로 출동하여 작전을 수행하는 것으로 파악된다. US Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022*, pp. 79-80.

8. Gregory B. Poling, "China's Military Power Projection and U.S. National Interests," Statement before the US-China Economic and Security Review Commission, February 20, 2020, p.4.

해상 민병대가 이 지역에 상주함에 따라 중국의 강압적 활동은 이제 일상적인 현상이 되고 있다. 이 지역에서 중국의 이러한 상시적인 작전 활동이 가능하게 된 것은 스프래틀리 군도에 중국이 구축한 인공섬 및 군사 기지들이 중국 해경 및 민병대 어선들의 보급 및 휴식을 위한 중간기지 역할을 하고 있기 때문이다. 중국 해경 및 민병대 어선들은 이제 과거와 같이 재충전 및 보급을 위해 멀리 떨어진 중국 본토의 하이난(Hainan) 섬이나 광저우(Guangzhou)의 항구로 복귀할 필요가 없이 스프래틀리 군도의 중간기지를 이용할 수 있기 때문이다. 이에 따라 중국 해군, 해경 함정 및 해상 민병대 어선들은 필리핀, 말레이시아, 브루나이, 인도네시아 및 베트남 근해에서 수주에서 수개월에 걸쳐 상시적으로 주둔하고 있는 실정이다. 중국은 이를 통해 이 수역에 대한 영유권 주장을 실효적으로 관철하고 있으며, 필리핀, 베트남 및 말레이시아 등 남중국해 분쟁 당사국들의 석유가스 탐사활동을 상시적으로 감시하고 통제하고 있을 뿐만 아니라 이들 국가 어선들의 어업활동에 대한 정찰 감시활동도 전개하고 있다.

요컨대 중국이 2013년 이후 추진해 온 남중국해 군사화 작업의 결과, 이제 중국은 전쟁상황을 제외한 모든 시나리오 하에서 남중국해에 대한 완전한 군사적 통제권을 장악하게 된 것으로 평가되고 있다.⁹ 필립 데이비드슨(Philip Davidson) 미 해군 제독은 2018년 4월 17일 개최된 상원 군사위 미 태평양사령부 사령관 인준청문회에서 중국이 남중국해 스프래틀리 군도 7개 인공섬에 구축한 대규모 군사시설은 이 지역에서 미국의 군사작전에 실질적인 도전(substantial challenges)을 제기하고 있다고 언급했다. 데이비드슨 제독은 중국이 남중국해에 구축한 이러한 군사 전진기지는 동남아시아 지역에서 미국의 군사적 활동에 심각한 제약을 가할 수 있을 뿐만 아니라 동남아 지역의 모든 남중국해 영유권 분쟁 당사국을 군사적으로 압도할 수 있다고 평가했다. 데이비드슨 제독은 중국은 남중국해 지역에 대한 이러한 군사적 전진배치를 통해서 “미국과 실제 전쟁을 벌이는 경우를 제외

⁹- Hannah Beech, “China’s Sea Control Is a Done Deal, ‘Short of War With the U.S.’,” *New York Times*, September 20, 2018.

한 모든 시나리오 상황에서 남중국해에 대한 실질적 통제권을 행사할 수 있는 능력을 갖추게 되었다”고 언급했다.¹⁰ 중국과의 전쟁을 감수하지 않고서는 이러한 중국의 남중국해 현상변경을 이전과 같이 원래대로(status quo ante) 되돌릴 수 있는 현실적인 방법은 이제 없다는 것이 미국의 전략적 판단이다.¹¹ 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미 국방장관 지명자는 2021년 1월 9일 상원 군사위 국방장관 인준 청문회에서 중국이 남중국해 군사화를 통해 이미 이 지역에 대한 실효적 군사통제력을 확보했다는 점에서 중국은 이미 동아시아에서 지역 패권국(regional hegemon)이 되었다고 언급한 바 있다.¹²

Ⅲ. 유엔해양법 체제에 대한 수정주의적 접근

중국은 남중국해 영유권 관철을 위해 스프래틀리 군도의 군사기지 구축이라는 군사적 현상변경 뿐만 아니라 유엔 국제법에 대한 수정주의적 해석과 주장을 통해 동아시아 해양법 질서에 대한 법적인 현상변경도 지속해 오고 있다. 유엔해양법 협약 (UNCLOS) 당사국인 중국은 구단선(nine-dash line)에 기초한 남중국해에 대한 역사적 권리 주장이 국제법적 근거가 없다는 2016년 국제중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration) 결정(Arbitral Award)를 인정하지 않고 있다. 뿐만 아니라 중국은 유엔해양법상의 배타적 경제수역(EEZ, Exclusive Economic Zone)에 대한 연안국의 권리에 대한 일방주의적 해석을 고수하면서 남중국해에 대한 군사적 장악

¹⁰ Ibid.

¹¹ 중국의 남중국해 스프래틀리 군도의 군사기지화 현상변경을 미국이 이전(status quo ante)으로 되돌리는 것(rollback)은 바람직하지도 않고 현실적으로 불가능하다는 견해에 대해서는 다음을 참조. Hal Brands and Zack Cooper, “Getting Serious About Strategy in the South China Sea,” *Naval War College Review*, Vol. 71: No. 1, Article 3 (2018), pp.18-22.

¹² Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, p.109.

을 통해 이러한 EEZ 해석을 관철하려고 하고 있으며, 국제법에 근거한 다자 주의적 협의가 아니라 동남아 남중국해 당사국들과의 양자적 협상을 통한 남중국해 분쟁의 해결을 주장하고 있는 등 기존 국제해양법 체제에 대한 수정주의적 접근을 지속하고 있다.¹³ 중국의 이러한 국제법적 현상변경 시도가 관철되어 새로운 현실(new normal)로 굳어진다면, 유엔해양법 등 국제법에 기초한 동아시아 해양질서가 붕괴하게 되고, 국제법적 원칙과 규범이 아닌 중국이 주도하는 새로운 힘에 의한 해양질서가 형성될 가능성도 배제할 수 없다.

첫째, 중국은 유엔해양법 협약 상 연안국의 배타적 경제수역(EEZ)에 대한 권한에 대하여 미국 등 다수 서방국가와는 상이한 해석과 주장을 하면서 이를 힘에 의한 일방주의적 방법으로 관철시키려 함으로써 기존 해양법 체제의 근간을 심각히 약화시키고 있다. 중국의 국제 해양법에 대한 수정주의적 접근의 전략적 목적은 남중국해 영유권 주장을 합리화하고 항행의 자유(freedom of navigation) 및 무해통항권(right of innocent passage)에 근거한 미국의 항행의 자유작전(FONOPS: Freedom of Navigation Operations) 등 군사활동을 차단하기 위한 것으로 평가된다. 중국은 공식적으로는 관습 해양법 및 유엔해양법의 항행의 자유를 지지한다는 입장을 유지하고 있지만, 연안국의 EEZ에 대한 권리 및 이에 따른 EEZ 수역내에서 타국의 항행의 자유의 범위에 대해 서방 대다수 국가들과는 상이한 해석과 입장을 유지해 왔다.

중국은 EEZ 수역내에서 타국의 항행의 자유 및 무해통항권은 타국의 상선에만 해당하고, 타국의 군함 및 군용기에는 적용되지 않는다고 주장하고 있다. 이를 근거로 중국은 자국이 영유권을 주장하는 남중국해의 대부분 수역, 동중국해 인근 수역, 대만 수역 및 중국 동해안의 EEZ 수역 내에서는 미국을 비롯한 타국의 군함 및 군용기가 항행의 자유 및 무해통항권을 명분으로 통과하거나 훈련 등 군사활동을 할 수 없다는 입장이다.¹⁴ 이러한 빌미

13- Isaac Kardon and Bonnie Glaser, "China's Law of the Sea: The New Rules of Maritime Order," Podcast transcript, April 28, 2023. <<https://www.ncuscr.org/podcast/chinas-law-of-the-seas/>>

로 중국은 미국의 군함이나 군용기 등이 남중국해 수역 및 상공에서 항행의 자유작전을 수행하는 경우, 자국의 영해 및 영공을 침범하지 말라고 경고하고 근접비행 등의 위협적 행동을 통해 충돌 가능성을 야기하는 등 위험한 상황을 야기해 왔다. 중국의 EEZ에 대한 이러한 입장 및 항행의 자유 및 무해통항권에 대한 협소한 해석은 남중국해뿐만 아니라 동중국해, 대만수역 등 중국이 자국의 영유권을 주장하는 모든 수역에 대한 미국의 군사적 접근을 차단하기 위한 것으로, 이는 미국과 해양분야에서의 주 갈등 요인으로 작용해 왔다.

둘째, 중국은 남중국해 영유권 분쟁을 유엔해양법 등 다자주의적 원칙과 규범을 통해서 해결하는 것이 아니라 동남아 남중국해 당사국들과 양자적 협상을 통해 해결하자는 입장을 고수하고 있다.¹⁵ 중국은 분쟁 당사국들간의 양자해결이라는 입장에 기초해 미국, 일본, 호주 등 남중국해 문제에 중대한 이해관계를 가지는 역외국가들의 남중국해 관련 활동을 부당한 제3자 개입으로 규정하고 있다. 중국은 미국, 일본, 호주 등 유관국가들을 남중국해 관련 당사국들간의 갈등과 대립을 부추기는 ‘외부자’로 규정하고, 남중국해 분쟁은 중국과 동남아 당사국들 간 양자적으로 해결되어야 할 문제이며, 미국 등 외부 국가들은 간섭할 자격이 없다고 주장해 왔다. 특히, 미국의 남중국해 항행의 자유의 작전(FONOPS)은 남중국해 영유권 분쟁을 평화롭게 대화를 통해 해결하려는 중국의 노력에 심각한 방해가 되는 간섭행위로 규정하면서 비판해 왔다. 이와 같이 중국은 자국의 압도적 경제적·외교적 영향력 하에 있는 동남아 국가들과 국제법적 원칙과 규범과는 동떨어진 양자적 협상을 통해 남중국해 현상변경을 기정사실로 만들려고 함으로써 동아시아 해양법 체제의 심각한 약화를 야기하고 있다.

¹⁴ Jon Marek, “US-China International Law Disputes in the South China Sea,” Wild Blue Yonder, Online Journal, Air University, July 9, 2021. <<https://www.airuniversity.af.edu/Wild-Blue-Yonder/Article-Display/Article/2685294/us-china-international-law-disputes-in-the-south-china-sea/>>

¹⁵ Isaac Kardon and Bonnie Glaser, “China’s Law of the Sea: The New Rules of Maritime Order,” Podcast transcript, April 28, 2023. <<https://www.ncusr.org/podcast/chinas-law-of-the-seas/>>

셋째, 주지하는 바와 같이 유엔해양법 협약 (UNCLOS) 당사국인 중국은 구단선(nine-dash line)에 기초한 남중국해에 대한 역사적 권리 주장이 국제법적 근거가 없다는 2016년 상설중재재판소(PCA) 결정(Arbitral Award)을 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라, 이를 무시하는 활동을 지속적으로 전개해 오므로써 유엔해양법 질서의 근간을 약화시키고 있다.¹⁶ 중국은 2013년 필리핀이 PCA에 제소하자 처음부터 상설중재재판소(PCA)의 결정 과정에 참여하지 않을 것이고, 중재재판소가 어떠한 결정을 내리더라도 수용하지 않겠다는 입장을 천명하였다. 이에 따라 PCA의 심리는 중국의 참여 없이 진행되었고, PCA는 2016년 7월 12일 구단선에 근거한 중국의 남중국해에 대한 “역사적 권리” 주장이 국제법적 근거가 없다는 요지의 결정을 내렸다.¹⁷

중재재판소 결정에 대해 중국은 결정을 수용하거나 인정하지 않을 뿐만 아니라 PCA 결정은 법적으로 무효하며 아무런 구속력이 없다고 주장하였다. 중국은 중재재판소 결정에도 불구하고 계속해서 기존의 불법적이고 공세적 행동을 멈추지 않고 있는 바, 스프래틀리 군도의 군사기지 구축 완공 이후 이전보다 더 확대된 규모의 해군, 해경 및 해상 민병대 병력을 동원하여 주변 남중국해 당사국 어선들의 어업활동을 규제하고, 이들의 남중국해

16. 중국은 남중국해 구단선 지도를 2009년에 유엔에 제출하면서 “중국은 구단선 내의 남중국해의 섬들과 해역에 대해 다툼의 여지가 없는 주권을 가지고 있으며, 관련 수역, 해저 및 해저토양에 대해 주권적 권리와 관할권을 가지고 있다”고 주장하였고, 이러한 입장을 지속해 오고 있다. Communication from China to the United Nations dated May 7, 2009, English version. <https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf>

17. PCA는 다음 네 가지의 주요 사항을 결정하였다: ① 역사적 권리와 구단선: 중국의 구단선 주장은 법적인 근거가 없다. 즉, 중국이 주장하는 구단선 내 해역의 자원에 대해 역사적 권리가 있다는 중국의 주장은 법적인 근거가 없다; ② 스프래틀리 군도의 어떠한 지형(land feature)도 12해리 영해 이상을 주장할 권한을 발생시키지 않는다. 즉, 만조(high-tide)시 수면 위로 나오는 지형은 적어도 12해리 영해에 관한 권리를 발생시키는 반면, 만조 시 수면 아래로 가라앉은 지형은 12해리 영해에 관한 권리를 발생시키지 않는다; ③ 중국이 점령한 스프래틀리 군도의 3개 지형(feature)은 해역에 관한 권리를 발생시키지 않는다; ④ 중국은 필리핀의 배타적경제수역 내에서 필리핀 선박을 방해하고, 해양환경을 손상시키고, 지형에 대한 매립활동을 함으로써 필리핀의 주권을 침해했다. Permanent Court of Arbitration Press Release, “The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China),” July 12, 2016, pp. 1-2.

해역에서의 석유 및 가스 탐사활동을 방해하는 등 강압적 행동을 더욱 강화하고 있다. 또한 중국은 1995년부터 파라셀 군도 주변에 매년 3.5개월 동안 어로금지 기간을 일방적으로 설정하고 강제해 왔는데, 2016년 상설재판소 결정 이후에도 중국은 파라셀 군도 주변에 대한 어로금지 기간을 계속해서 관철시켜 왔다.

이러한 PCA 결정을 무시하는 중국의 이러한 공세적 행동 확대에 대해, 미국은 PCA 결정의 이행을 촉구하는 외교적 성명 이외에 중국에 대한 아무런 실질적인 억제조치도 취하지 않았다. 유엔해양법상 중재재판소의 결정은 소송 당사자인 필리핀과 중국에 대해 법적 구속력을 가지지만 이러한 결정을 이행할 강제 규정은 없는 실정이다. 특정 국가가 국제법을 위반하는 경우, 이에 대해 다른 국가들이 제재를 가하지 않으면 국제법적 결정이 자동적으로 집행되는 경우는 드물다. 이러한 점을 고려하면, 당시 미국 오바마 행정부가 중재재판소 결정과 관련하여 중국에 대한 아무런 실질적인 조치도 취하지 않았다는 사실은 후술하는 바와 같이 중국의 남중국해에 대한 강압적 활동을 간접적으로 용인하게 되는 결과로 이어졌다. 이와 아울러 당시 새로 취임한 친중성향의 두테르테 필리핀 대통령은 PCA 중재 결정 이행을 위한 아무런 시도도 하려 하지 않았다. 이에 따라 1994년 발효한 유엔해양법에 근거한 PCA 결정은 무력화됨으로써 동아시아 해양법 체제의 근간은 심각히 훼손되었다.

이와는 달리, 중재재판소 결정은 결과적으로 중국의 행동에 매우 중요한 제약을 가했고, 이에 따라 중국의 행동에 일정한 변화가 있었다는 견해도 일부 학자들이 제기한 바 있다.¹⁸ 예를 들어 중국은 2012년 스카버러 암초(Scarborough Shoal)를 필리핀으로부터 강탈한 이후, 이 지역에서의 필리핀 어선들의 어업활동을 막아왔는데, 2016년 PCA 결정 이후 태도를 바꾸어 필리핀 어민들의 어업활동을 허용하기 시작했다는 것이다. 물론 중국 해경과 민병대 어선들이 필리핀 어선들의 스카버러 암초에 대한 출입이나 활동에

18. Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, pp.73-74.

대해 정찰과 감시는 계속 되고 있지만, 중국이 필리핀 어민들의 어업활동을 허용한 것은 중국이 PCA 결정으로부터 압박을 받은 결과라는 것이다.

또한, 중국이 남중국해에서 더 이상의 추가적인 인공섬 매립이나 군사기지 구축 활동을 하지 않고 있다는 점도 2016년 PCA 결정 이후 발생한 중국의 남중국해 정책에서의 중요한 변화라고 지적되고 있다. 물론 중국이 기존에 건설한 군사기지를 지속적으로 강화하는 작업은 해 왔지만, 추가적으로 새로운 암초를 매립하는 활동은 하지 않고 있다.¹⁹ 이는 중국이 표면적으로 PCA 결정을 무시하고 인정하지 않고 있지만 이에 대해 압박감과 불편함을 느끼고 있다는 것이다. 예를 들어, 중국과의 영유권 분쟁이 격화될 때마다 베트남과 인도네시아는 필리핀과 유사한 국제법적 소송을 제기할 수도 있다는 점을 내비치고 있는데, 중국은 이에 대해서 강력한 외교적 반발과 경고를 하는 등 매우 민감하게 반응을 한다는 것이다. 또한, PCA 결정 이후 미국이 중국의 남중국해에서의 공세적 행동에 대해 PCA 결정을 근거로 이전보다 더 적극적으로 비판하고 자유의 항행작전, 필리핀과 같은 남중국해 당사국에 대한 군사원조 및 안보협력을 강화 등 결과적으로 중국의 남중국해 공세에 대한 억지력을 강화시키는 긍정적 결과를 낳았다는 것이다. 즉, 남중국해 PCA 결정은 중국의 남중국해에서 행동에 일정한 제약을 가하고 중국의 공세적 행동을 순화시켰을 뿐만 아니라, 미국의 중국에 대한 견제 강화도 촉발함으로써 남중국해 분쟁을 둘러싼 미중관계에도 일정한 변화를 유발했다는 것이다.

이와 아울러 동남아 분쟁 당사국들뿐만 아니라 미국, 일본, 호주, 및 유럽 등 다수 국가들이 PCA 결정을 남중국해 분쟁의 유일하고 정당한 국제법적 해결책으로 인정하고 있다는 점도 PCA 결정의 긍정적 효과로 지적된다. 즉, 2016년 PCA 결정 이후 PCA 결정이 남중국해 분쟁 해결을 위한 최종적이고 유일한 법적 방안이라는데 모두 동의하게 됨으로써 남중국해 영유권 분쟁에 대한 국제사회의 합의 기반이 형성되었다는 것이다.²⁰

¹⁹ 중국은 2017년 중반 파라셀 군도에서의 매립 및 인공섬 건설 활동을 마지막으로 남중국해에서 더 이상의 추가적 인공섬 건설을 중단한 것으로 파악되고 있다.

²⁰ Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China*

하지만, 이러한 PCA 결정의 긍정적 효과에 대한 이러한 견해들에도 불구하고, 중국이 남중국해에서 구축한 압도적인 군사력을 바탕으로 힘에 의한 남중국해 현상변경 시도를 계속하고 있는 것이 현실이다. 이로 인해 남중국해를 둘러싼 국제해양법 체제는 더 이상 작동하지 않고 심각하게 약화되었다는 점은 부정할 수 없는 사실이다.²¹ 중국이 국제해양법에 대한 독단적이고 수정주의적인 해석을 고집하면서 막강한 해군력, 해경 병력 및 해상 민병대를 통해 남중국해에서 이를 힘으로 관철시키려 하고 있기 때문이다. 이러한 점에서 PCA 결정은 남중국해 분쟁에 대한 실질적인 해결책으로서 아무런 실효성을 가지지 못하는 것이 현실이다.

IV. 남중국해 행동규범(Code of Conduct) 협상

남중국해 행동규범(CoC, Code of Conduct of Parties in the South China Sea)에 대한 논의는 중국과 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등 남중국해 분쟁 당사국들 간의 영유권 분쟁에 대한 평화적 해결을 위한 제도적 메커니즘 마련을 위해 중국과 아세안이 2002년에 출범시켰다.²² 특히, 동남아 분쟁 당사국들 간 영유권 분쟁에 대한 해결방안으로서 남중국해 행동규약이 유엔해양법 등 국제법적 규범에 근거한 법적 구속성을 가져야 한다는 강한 지향을 가지고 CoC 협상에 임해왔다. 그러나 중국은 이러한 당초의 CoC의 취지와 달리 CoC 협상을 남중국해 군사화를 통한 실효적 지배의 확보를 위한 전략적 수단으로 접근해 왔다. 중국의 CoC 협상전략은 2013년 스프래틀리 군도의 인공섬 건설 및 군사기지화 구축 개시 시점을 기준으로 크게 변화되어 왔다.

Seas: Background and Issues for Congress, CRS Report R42784, November 15, 2023, pp.81-84.

²¹ Peter Dutton, "China is Rewriting the Law of the Sea," *Foreign Policy*, June 10, 2023.

²² 남중국해 행동규범 출범 초기 경과에 대해서는 다음을 참조. Carlyle A. Thayer, "ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea," *The SAIS Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 2 (Summer-Fall 2013), pp. 75-84.

〈표 2〉 남중국해 행동규범(Code of Conduct) 협상 경과

시기	주요 사항
1994	중국, 필리핀이 점유하던 미스치프 암초를 무력으로 점령
1994-2002	필리핀 주도로 아세안 차원의 남중국해 행동규범(CoC) 논의 착수
2002	중국, 아세안과 남중국해 행동선언(DoC) 서명 및 남중국해 행동규범(CoC) 논의 출범에 합의
2012	중국, 필리핀이 점유하던 스카버리 암초를 무력으로 점령
2013	필리핀이 중국을 PCA에 제소, 중국-아세안 CoC 공식 협상 개시
2014-2018	중국, 스프래틀리 군도에 인공섬 매립 및 군사기지화 완료
2018	중국, 리커창 총리 CoC 협상을 3년 내 완결 희망 언급
2019	중국, 아세안과 2022년말까지 CoC 협상 완료 합의
2020	CoC 1차 협상 초안 도출

출처: 필자 작성

남중국해 행동규약에 대한 논의는 1994년 중국이 필리핀으로부터 미스치프 암초를 강제로 점령한 이후, 이에 위협을 느낀 필리핀의 주도로 시작되었다. 필리핀을 비롯한 분쟁 당사국들은 중국의 남중국해에서의 공세적 행동을 제약할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 점을 강조하면서 남중국해 행동규범에 대한 논의를 추진했다. 하지만, 이에 대한 아세안 회원국들 간의 이견 및 중국의 부정적 반응으로 인해 남중국해 행동규범에 대한 진전은 거의 10년에 걸쳐 이루어지지 않았고, 2002년에 이르러서 정치적 성격의 남중국해 행동선언(DoC, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)에 중국이 서명하였다. 중국과 아세안은 DoC의 이행수단으로서 CoC를 마련하자는데는 합의하였지만, 중국은 CoC 협상의 구도를 중국 대 아세안이 아닌 중국과 분쟁당사국들간 양자협상을 해야 한다는 입장을 고수함으로써 CoC 마련을 위한 본격적인 협상은 시작되지 않았다. 중국은 2013년에 이르러서야 마침내 아세안 국가들이 요구해 온 중국 대 아세안의 구도로 CoC 협상 개시에 동의하고, 2013년 9월 쑤저우에서 CoC 협상 1차 협상을 개시하였다.

왜냐하면 CoC 협상 초기에 중국이 아세안과의 CoC 협상 진행에 긍정적인 자세를 유지하면서도 동시에 협상의 진전을 최대한 지연시키는 전략을 구사했기 때문이다. CoC 협상은 현재 중국과 아세안 10개국 모두가 참여하여 ‘중국 대 아세안’이라는 협상구도로 진행되고 있는데, 중국이 처음부터 이러한 협상구도에 동의한 것은 아니었다. 중국은 CoC 협상 초기에 동남아 10개국의 연합인 아세안이라는 하나의 단일 그룹과의 ‘중국 대 아세안’ 협상구도를 거부하였다. 왜냐하면 중국은 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등 남중국해 당사국들과의 개별적으로 일대일 협상구도를 선호하였기 때문이다. 이에 따라 CoC 협상의 당사자를 어떻게 구성할 것인가를 둘러싼 협상구도에 대한 합의의 미비로 인해 CoC 협상의 실질적 개시는 오랫동안 이루어지지 않았다.

중국이 남중국해 개별 당사국들과 일대일 협상구도가 아닌 ‘중국 대 아세안’이라는 새로운 CoC 협상구도에 합의한 것은 2013년에 이르러서였다. 2013년은 중국이 스프래틀리 군도의 인공섬 매립 및 군사기지 구축 작업을 시작한 시기와 정확히 일치한다. 또한 2013년은 필리핀이 국제상설중재재판소에 영유권 분쟁 관련 중국을 제소한 해이기도 하다. 이러한 점에서 중국의 CoC 협상구도에 대한 이러한 입장변화의 직접적인 배경 원인은 스프래틀리 군도 지역 인공섬 건설 및 군사기지 구축이라고 할 수 있다. 즉, 중국은 스프래틀리 군도의 암초 매립 및 인공섬 건설에 대한 아세안 관련 당사국들의 반발을 잠재우는데 CoC 협상을 전략적으로 활용한 것이다.

이러한 점에서 중국이 CoC 협상에 동의한 것은 남중국화 군사화 시도에 대한 아세안 국가들의 반발을 누그러뜨리는 동시에 스프래틀리 군도 등 분쟁지역에 대한 실효적 지배 작업을 병행적으로 추진하려는 전략적 목적하에 추진되었다고 볼 수 있다. 즉, 중국의 CoC 협상 전략은 “대화와 실효지배 조치의 병행전략(talk and take strategy)”에 기반해 왔다고 평가할 수 있다.²³ 중국은 CoC 협상을 통해 아세안과의 타협을 통해 법적 구속성을

23- Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, p.64.

가진 CoC 타결에 긍정적 자세를 보임으로써 아세안의 경계심과 반발을 낮추고 시간을 벌면서, 동시에 남중국해 주요 지역에 군사기지 구축을 통해 실효적 지배를 위한 기반 조성이라는 전략적 목표를 차근차근 진행해 온 것이다.²⁴

중국과 아세안 당사국들은 2017년에 CoC의 예비 프레임워크(draft Framework CoC)에 합의하였고, 2018년에는 단일 협상 초안(SDNT: Single Draft Negotiation Text)를 발표하였다. 2019년에는 20페이지 분량의 CoC 1차 초안(First Draft of the planned CoC)에 합의하였다. 하지만, 1차 초안에는 중국과 아세안 당사국들 간에 존재하는 일련의 이견들이 해소되지 않고 그대로 포함되어 있어서 남중국해 분쟁의 해결책으로서 기능하기에는 매우 부족한 것이었다. 2018년 8월 중국과 남중국해 당사국들이 단일협상 초안에 합의하자 중국 왕이 외교부장은 2022년 말까지 3년 내 CoC 협상을 종결하겠다고 언급하였으나, 이러한 근본적인 이견이 해소되지 않고 존재하는 한 3년내 타결은 애초부터 불가능한 것이었다. 이에 따라 중국과 당사국들 간 협상 논의를 위한 단일협상초안(SNDT)이 존재하지는 않지만, 이견의 존재로 인해 협상은 계속해서 교착상태에 머물고 있다.

현재 CoC 협상의 핵심 쟁점은 ① CoC가 적용되는 지리적 범위, ② CoC의 법적지위, ③ 집행/이행 수단, ④ 현재의 초안에 언급되지 않는 제 3국의 역할 등 크게 네 가지로 모아지고 있는 것으로 알려졌다. 현재 이 쟁점들에 대한 중국과 동남아 남중국해 당사국들 간 이견이 매우 크다는 점에서 협상타결은 요원하다고 평가된다.²⁵

첫째, CoC의 지리적 범위와 관련하여, 베트남은 파라셀 군도를 포함해야 한다는 입장이고, 필리핀은 스카버러 암초를 포함해야 한다고 주장하고 있으나, 중국은 베트남과 필리핀의 주장에 모두 반대하면서 CoC의 지리적 범

²⁴ Evan A. Laksmana, "The South China Sea Talks Between ASEAN and China," International Institute for Strategic Studies (IISS), August 21, 2023.

²⁵ Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, pp.63-69.

위는 스프래틀리 군도 지역으로 국한되어야 한다는 입장이다. 즉, 중국은 구단선 내의 중국의 영유권을 인정하는 것을 전제로 남중국해 행동규약이 마련되어야 한다는 입장이다. 둘째, CoC의 법적지위와 관련하여, 동남아 분쟁 당사국들은 중국을 포함한 대상 국가들의 행동을 제약할 수 있도록 CoC가 법적 구속성을 가져야 한다는 입장을 견지하고 있으나, 중국은 이에 반대하고 있다. 이러한 중국의 입장은 CoC가 법적으로 구속적인 성격을 가져야 한다는 CoC 협상 초기에 형성된 중국과 아세안 간 암묵적 합의를 부정하는 것이라 할 수 있다. 즉, 2002년에 채택된 남중국해 행동선언(DoC)은 남중국해 분쟁과 관련하여 정치적 선언의 성격을 가지고 있으나, 중국과 아세안은 향후 협상을 통해 도출될 CoC는 모든 당사국들에 대해 법적 구속성을 가지는 것으로 암묵적으로 합의한 바 있기 때문이다.

셋째, CoC의 집행 및 이행 수단과 관련하여, 베트남, 필리핀, 말레이시아 등 남중국해 당사국들은 남중국해 행동규범 하에서 당사국들에게 허용되는 사항들과 허용되지 않는 제약들에 대한 조항들을 대한 구체적인 리스트를 설정해야 한다는 입장이나, 중국은 이러한 허용사항 및 제약사항을 규정하는 조항을 설치하는 것을 반대하고 있다. 넷째, 아세안 국가들 이외의 제3국의 역할과 관련하여, 중국은 남중국해에서의 경제활동, 특히 석유 및 가스 개발 분야에서 중국과 아세안을 제외한 제3국은 참여할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 즉, 중국은 베트남이나 필리핀 등 남중국해 당사국들이 미국이나 유럽의 석유개발 회사들과 공동으로 남중국해 수역 내에서 석유 및 가스 탐사 및 개발을 하는 것을 반대하고 있는 것이다. 중국은 또한 남중국해에서 아세안 국가들이 역외의 제3국과의 공동 군사훈련도 금지해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

이와 아울러 중국은 국제기구나 국제상설중재재판소 뿐만 아니라 아세안 이외의 제3국이 남중국해 분쟁의 해결 과정에 개입할 수 없다고 주장하고 있다. 그 대신 중국은 남중국해 관련 모든 분쟁은 유엔해양법과 같은 국제법적 규범이나 규칙이 아니라 중국과 아세안 양자 간 합의(consensus)를 통해 해결되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 관련하여 중국은 남중국해 분쟁의 최종적 결정은 중-아세안 정상회의에서의 합의를 통해 이루어져야 한

다는 입장을 고수하고 있다. 중국은 이러한 사항들을 CoC 협상에서 중국의 레드라인(red-line)으로 제시하고 있다. 이에 반해서 베트남과 필리핀을 비롯한 남중국해 당사국들은 분쟁해결 절차는 유엔해양법에 기초해서 마련되어야 한다고 주장하고 있지만, CoC 협상에 참여하고 있는 일부 다른 아세안 국가들은 이러한 주장에 미온적 입장을 견지하고 있다. 특히, 태국, 미얀마, 캄보디아, 라오스는 중국의 남중국해 관할권 주장에 대해 반대하지 않는다는 입장인 것으로 평가된다.²⁶

아세안 분쟁 당사국들은 남중국해에서 중국의 공세적이고 억압적인 행위를 법적으로 제약할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 법적으로 구속적 성격을 가진 CoC 도출을 추진하였다. 하지만, 중국은 남중국해 행동규범을 미국과 같은 역외국가들이 남중국해 문제에 대한 어떠한 형태로든지 개입하는 것을 차단함으로써 미국의 남중국해에서의 활동과 역할을 제약하는 제도적 기반으로 활용하고자 접근해 왔다. 남중국해에 대한 실효적 지배를 확고하게 확립한 중국은 이제 가급적 조기에 자신에 유리한 형태로 CoC 협상을 종결한다는 전략이다. 아세안 분쟁 당사국들이 이러한 중국의 요구에 쉽게 타협할 가능성은 거의 없고, 마찬가지로 중국도 아세안의 요구를 수용하는 형태로 타협할 가능성도 거의 없다. 이러한 점에서 CoC 협상이 조기에 타결 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다.

V. 미국의 효과적 남중국해 대응전략의 부재

미국은 지난 수십년 동안 국제법에 의해 보장되는 남중국해의 자유 수호, 남중국해 영유권 분쟁에 대한 중립을 유지하면서 동시에 이 지역의 동맹국 및 우호국에 대한 안보공약의 유지, 주요 국제 해상교통로인 남중국해에 대한 미국의 군사적 접근 확보 등을 남중국해 정책에서 가장 중요한 전략적

²⁶ Bill Hayton, "After 25 Years, There's Still No South China Sea Code of Conduct," *Foreign Policy*, July 21, 2021.

목표로 추구해 왔다.²⁷ 이를 통해서 미국은 동남아 지역의 동맹국인 필리핀에 대한 방위공약의 이행, 서태평양에서 미국 주도의 안보구조의 유지와 강화 및 지역 내 유리한 세력균형의 유지, 그리고 중국이 남중국해를 군사적으로 통제하거나 지배함으로써 동아시아의 지역 패권(regional hegemon)으로 부상하는 것을 억제하는 역할을 해왔다.²⁸ 미국은 남중국해에서의 항행의 자유작전, 역내 국가들과의 공동 군사훈련 및 동맹 및 우방국들과의 안보협력을 통해서 동아시아 지역의 안정자 역할을 하고, 유엔 해양법 체제가 유지될 수 있는 군사적 기반을 제공해 왔다.

중국이 스프래틀리 군도를 중심으로 한 남중국해 군사화 작업을 중점적으로 추진한 것은 미국 오바마 행정부가 집권하던 2014-17년 시기에 집중되었다. 하지만, 오바마 행정부는 결과적으로 중국의 남중국해 군사화 작업을 효과적으로 억제하지 못했다. 당시 오바마 행정부는 이라크 및 아프가니스탄 이슈에 집중하고 있었고, 기후변화 등 글로벌 이슈에서 중국 시진핑 정부와의 협력에 우선순위를 줌으로써 중국의 점진적인 남중국해 군사화를 제어하지 못하고 방기하는 결과를 낳았다. 오바마 행정부는 2013-14년 중국의 남중국해 인공섬 건설 개시 초기에 중국의 전략적 의도를 명확히 파악하지 못했고, 중국의 남중국해에서 군사적 투사능력을 과소평가 했다.²⁹

당시 중국이 남중국해 군사화 전략을 추진하면서 가장 중요한 제약요인으로 고려했던 변수는 미국 오바마 행정부가 어떻게 반응하는가였다.³⁰ 중국은 남중국해 문제를 둘러싸고 미국과 군사적으로 직접적으로 충돌하는 것을 가장 우려했으며, 이러한 이유로 미국의 직접적인 군사적 대응을 야기

²⁷ Gregory B. Poling, "China's Maritime Ambitions," Statement before the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, and Nonproliferation, June 24, 2020, p.2.

²⁸ Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, CRS Report R42784, November 15, 2023, pp.20-21.

²⁹ Niharika Mandhana, "How Beijing Boxed America Out of the South China Sea," *The Wall Street Journal*, March 11, 2023.

³⁰ Ketian Zhang, "Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea," *International Security* 44.1 (Summer 2019), pp.152-53.

하지 않는 회색지대전략(grey-zone strategy)과 같은 저강도의 방식으로 남중국해에 대한 영유권 관철 및 점진적 군사화를 추진했다.³¹

중국이 스프래틀리 군도에서의 대규모 매립 및 인공섬 건설 작업 시점을 2014년으로 결정한 것은 오바마 행정부가 그리 크게 반발하거나 중국에 대한 실질적인 군사적 대응을 하지 않을 것이라는 전략적인 계산에 따른 것이었다. 즉, 2013년 당시 오바마 행정부는 시리아의 아사드 정권의 자국민에 대한 화학무기 사용이나, 러시아의 우크라이나 크림미아 반도 침공 등에 대해 그냥 묵과하지 않겠다는 매우 강한 외교적 경고 메시지를 발신했음에도 불구하고, 이를 억지하기 위한 아무런 실질적 대응도 하지 않았다. 특히 오바마 행정부는 시리아 아사드 정권이나 크림미아 사태에 대한 군사적 개입에 대해서는 매우 소극적인 자세를 견지했다. 중국은 이를 통해 오바마 행정부가 대외적 개입에 대한 극히 소극적인 자세로 일관하고 있다는 점을 간파하고, 중국이 남중국해에서 대규모 인공섬을 건설하는 현상변경을 시도하더라도 오바마 행정부가 외교적 항의나 반발을 넘어서서 군사력을 동원해 이를 제지(militarized backlash)하지는 않을 것이라는 전략적으로 판단했다.³²

실제로 오바마 대통령은 2012년 8월 시리아 아사드 정권이 화학무기를 사용한다면 이는 미국의 레드라인(redline)을 넘는 것이고 아사드 정권은 ‘막대한 결과(enourmous consequences)’에 직면할 것이라고 언급하면서 시리아 사태에 대한 군사적 개입을 강력히 시사하였다. 하지만, 2013년 봄부터 아사드 정권이 반군에 대해 화학무기를 사용하고 있다는 구체적인 정황들이 제기되었고, 2013년 8월 아사드 정권이 자국민들에 대해서도 화학무기를 사용하고 있다는 확실한 증거가 확인되었음에도 불구하고, 오바마 행정부는 아사드 정권에 대한 아무런 실질적인 군사적 조치도 취하지 않았

³¹ Denny Roy, "How China is Slow Conquering the South China Sea," *The National Interest*, May 7, 2020.

³² Ketian Zhang, "Explaining China's Large-scale Land Reclamation in the South China Sea: Timing and Rationale," *Journal of Strategic Studies*, (28 Feb 2022), pp.15-21.

다. 미국이 설정한 레드라인을 넘은 시리아 아사드 정권에 대한 오바마 행정부의 무대응은 미국이 시리아 사태에 대해 군사적 개입할 실질적 능력이 있음에도 불구하고 군사적 개입을 행동으로 실행할 정치적 의지는 없다는 점을 보여주었다. 이와 아울러 2014년 3월 러시아의 우크라이나의 크림미아 반도 침공 및 합병으로 종결된 크림미아 사태에 대해서도 오바마 행정부는 러시아에 대한 군사적 대응은 배제하고 외교적 해법을 강조하는 극히 소극적 대응으로 일관했다.

중국의 남중국해 인공섬 건설 및 군사화의 추진 배경에 대한 케티안 장(Ketian Zhang)의 연구에 의하면, 2013년 시리아 사태 및 2014년 크림미아 사태에 대한 오바마 행정부의 소극적 대응을 근거로 중국은 오바마 행정부가 대외적으로 군사적 개입하지 않는다는 방침을 견지하고 있는 것으로 전략적으로 판단했다. 중국은 이러한 오바마 행정부의 소극적인 대외정책이 중국의 남중국해 정책에 매우 유용한 기회를 제공한다고 판단하고, 남중국해에 대규모 인공섬 건설 및 군사기지 구축이라는 ‘남중국해 내해화’ 전략을 과감하게 밀어붙이기로 결정했다.³³ 중국은 크림미아 합병 사태에 대해 미국 오바마 행정부가 군사적 대응을 하지 않았다는 사실을 보고, 중국이 남중국해에서 대규모 인공섬을 건설하고 군사기지를 구축한다 하더라도 미국이 군사적 대응과 같은 과감하고 강한 대응은 하지 않을 것이라는 전략적 계산을 했다. 즉, 중국은 미국 오바마 행정부가 당시 견지하고 있던 대외적 군사개입에 대한 극히 소극적인 자세에 비추어, 미국이 중국과 전쟁을 불사할 정도로 남중국해 문제에 대해 강한 대응은 하지 않을 것이라고 확신했다. 이에 중국은 스프래틀리 군도 지역 암초들에 대규모 인공섬 건설 및 군사기지 구축 작업을 개시하기로 전략적으로 판단했다.

이러한 중국의 전략적 판단은 2012년 중국이 스카버러 암초를 필리핀으로부터 강탈하여 점령한 일련의 과정에서 오바마 행정부가 보여준 모호하고 소극적인 대응에서도 다시 한 번 사실로 확인된다. 2012년 중국은 전통적으로 필리핀의 주권이 미치는 지역으로 국제적으로 인정되던 필리핀의

³³ Ibid., p.18.

근해의 스카버러 암초를 점령하였다. 이에 필리핀은 미국과 맺은 상호방위조약을 근거로 스카버러 암초를 둘러싼 중국과의 분쟁에 대해 미국의 명시적인 외교적 지지와 필리핀에 대한 방위공약을 재확인해 줄 것을 기대하였다. 하지만, 당시 오바마 행정부는 필리핀 본토를 벗어난 남중국해 지역이 미국-필리핀 상호방위조약의 범위에 포함되는지 여부에 대한 명확한 입장을 밝히지 않고 모호한 태도로 일관했다.³⁴ 미국이 남중국해 영유권 분쟁과 관련해서 필리핀에 대한 방위공약을 명확하게 밝힌 것은 트럼프 행정부 시기인 2019년에 이르러서였다.³⁵

중국은 미국의 군사적 대응을 야기할 정도의 고강도 공세가 아니라, 회색지대 전략과 같은 비군사적이고 점진적인 방법을 통해 남중국해 군사화를 추진한다면, 군사적 개입에 대해 극히 주저하는 자세를 보이고 있던 오바마 행정부가 중국에 대해 군사력을 동원하여 대응할 가능성은 극히 낮다고 판단했다. 실제로 시진핑 중국 주석이 2015년 9월 워싱턴 미중 정상회담 후 기자회견에서 ‘중국은 남중국해에서 군사화를 추진할 의도가 없다’고 언급하는 등 미국의 유화적 반응을 유도하려는 외교적 제스처를 취하기도 했다. 중국이 남중국해 군사화를 추진하더라도 미국 오바마 행정부는 군사적 대응을 배제하고 외교적인 차원의 소극적 대응만 할 것이라는 전략적 계산은 이후 사실로 확인되었다. 오바마 행정부는 중국이 스프래틀리 군도 7개 암초 지역에 2014-15년 기간에 대규모 인공섬들을 건설하는 것을 충분히 인지했음에도 불구하고, 외교적 성명을 통한 비판 이외에는 중국의 남중국해 군사화를 저지하기 위한 아무런 실질적 대응도 하지 않았기 때문이다.³⁶

34. 이와는 대조적으로 오바마 행정부는 일본에 대해서는 센카쿠 열도가 미일 상호방위조약에 포함된다는 점을 여러차례 반복적으로 재확인한 바 있다.

35. 트럼프 행정부의 마이크 폼페이오 미 국무장관은 2019년 3월 필리핀 공식방문 계기, 남중국해 분쟁과 관련한 미국의 필리핀에 대한 방위공약을 명확하게 확인한 것이다. 즉, 폼페이오 장관은 ‘남중국해 어느 지역에서든지 필리핀 군 및 정부의 공적 선박과 항공기에 대한 공격’은 미-필 상호방위조약 5조에 따라 미국에 대한 공격으로 간주되고, 미국은 이에 관련하여 필리핀에 대한 방위 의무를 가진다고 밝힌 것이다. Gregory B. Poling, “China’s Maritime Ambitions,” Statement before the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, and Nonproliferation, June 24, 2020, p.5.

36. Niharika Mandhana, “How Beijing Boxed America Out of the South China Sea,” *The Wall Street Journal*, March 11, 2023.

2016년에 들어서야 오바마 행정부의 중국 남중국해 인공섬 건설에 대한 태도는 보다 단호하고 강경해졌다. 하지만, 이는 이미 상당히 진행된 중국의 남중국해 인공섬 건설 및 군사기지 구축이라는 움직임을 막기에는 너무 늦은 대응이었다. 오바마 행정부의 외교적 대응이 강경해지기자 중국은 이에 대해 매우 민감하게 반응했다. 오바마 대통령은 2016년 3월 중국이 기존 인공섬 건설에 추가해서 필리핀의 근해지역에 위치한 스카버러 암초에도 인공섬을 건설한다면 중국은 ‘심각한 결과(serious consequences)’에 직면할 것이라고 분명한 어조로 언급하고, 필요한 경우에 군사적 대응도 불사하겠다는 매우 강경한 자세를 보였다. 군사력 사용을 불사하는 이러한 미국의 강경한 태도 변화는 중국의 인공섬 건설에 대한 강력한 억제력으로 작용했다. 중국이 스프래틀리 군도 암초 매립을 마지막으로 더 이상의 추가적인 인공섬 건설작업을 중단한 것이다.

미국이 중국과의 군사적 충돌이나 전면적 전쟁을 감수하고라도 중국이 이미 구축한 남중국해 군사기지들을 무력화시키고 군사화 이전의 상태로 되돌리려고 하는 의지와 결단력(resolve)이 있다고 어렵다. 미국은 유사시 군사력 투사를 위한 남중국해에서의 미군의 항행 및 상공비행의 자유에 최우선적으로 중점을 두어 왔다. 하지만 이제 중국이 남중국해 전역에 대한 군사적 통제력을 확보한 마당에 이러한 미국의 항행의 자유조차도 중국에 의해 제약받게 되는 상황에 이르게 되었다. 이러한 면에서 중국의 남중국해 군사화를 통한 현상변경의 결과 이제 동아시아의 지정학적 상황은 미국이 역외균형자(offshore balancer)로서 남중국해를 포함한 동아시아 전역에서 압도적인 군사력을 지역의 안정과 세력균형을 유지하던 과거의 상황과는 근본적으로 달라졌다.

미국 바이든 행정부는 중국의 남중국해 현상변경을 이전상태로 되돌릴 수 없다는 판단하에 중국의 증강된 남중국해 해양 군사력에 대한 억제력을 강화하기 위한 조치들을 추진하고 있다. 먼저, 미국은 2023년 3월 필리핀 정부와 국방협력강화협정(EDCA, Enhanced Defense Cooperation Agreement)을 개정하여, 미군의 필리핀 순환 배치 기간 연장 및 미군이 사용할 수 있는 필리핀 군사기지를 기존의 5개에서 9개로 확대하는 데 합의하

였다. 이를 통해서 미국은 중국이 스프래틀리 군도에 구축한 군사기지를 중심으로 남중국해 전역에 대한 중국의 군사력 전개를 견제하고자 하는 것으로 보인다. 미국은 또한, 호주에 대한 핵추진잠수함 협력을 골자로 하는 오커스(Aukus) 안보협력을 호주 및 영국과 추진함으로써 중국의 남중국해에 대한 군사적 통제력 강화에 대응하고자 하는 것으로 보인다. 이와 아울러 미국은 미일인호 4국 간 쿼드(Quad) 협의체를 구축하고 이들 쿼드 참여국가들과 양자 및 3자 차원의 안보협력을 강화하고 있다.

Ⅵ. 결론: 한국의 대응방향

2010년대 초 이후 남중국해 분쟁이 동아시아 역내 주요 외교안보 현안으로 부상한 이래 한국은 남중국해 문제에 대해 가능한 개입하지 않고 입장표명도 최소화하는 ‘조용한 외교’ 기조를 유지해 왔다. 남중국해 해양수송로(SLOC)의 안정적 유지에 대해 에너지 수입 및 대외무역 의존도가 높은 개방적 통상국가로서 한국은 사활적 이익을 가지고 있다. 하지만, 한국은 비당사국으로서 불가피한 상황이 아니면 남중국해 문제에 대한 입장표명을 자제하는 등 가급적 침묵을 유지하거나 입장을 밝히더라도 ‘국제규범에 따른 평화적 해결’ 촉구 등 원론적이고 중립적 입장을 유지해 왔다.³⁷

박근혜 정부 당시 남중국해를 둘러싼 미중 간 외교적 대립이 격화되자, 미국 정부는 공개적으로 남중국해 문제에 대한 한국의 입장 표명을 요구하기도 했다. 오바마 미국 대통령은 2015년 10월 16일 백악관 한미 정상회담 후 공동기자회견에서 “중국이 (남중국해 문제에서) 국제규범과 기준을 지키는 데 실패할 경우, 한국이 우리와 마찬가지로 목소리를 내달라”고 언급함으로써, 남중국해 문제에 대한 한국의 보다 분명한 입장표명을 공개적으로 압박하기도 했다. 미국의 공개적 외교적 압박에 직면한 박근혜 정부는 남중

37. 이에 대한 보다 자세한 내용은 필자의 다음 논문을 참조. 최원기, “한국의 남중국해 정책에 대한 비판적인 검토,” 『외교』 제140호 (2022년 1월), pp.127-149, 한국외교협회.

국해 문제에 대한 공식적 입장표명을 자제하던 그간의 ‘조용한 외교’ 기조에서 벗어나, 동년 말 개최된 일련의 국제회의에서 남중국해 문제를 언급하기도 했다.³⁸

하지만, 2016년 7월 남중국해 관련 국제중재재판소(PCA)의 결정에 대해 한국정부는 이에 대한 지지나 판결의 이행 여부에 대해 가치판단을 배제한 애매모호한 태도를 취했다.³⁹ 이러한 한국의 공식 입장은 긍정적 반응을 보인 미국이나 일본과는 매우 대조적이었다.⁴⁰ 문재인 정부도 이러한 남중국해 문제에 대한 애매모호한 중립적 태도를 계속 유지하였다.⁴¹

한국의 남중국해 ‘침묵외교’ 기조는 2022년 윤석열 정부가 인도태평양

38. 2015년 11월 4일 말레이시아 개최 제3차 아세안확대 국방장관회의(ADMM Plus) 계기, 한민국 국방장관은 공식발언에서 남중국해 문제를 최초로 언급하였으며, 이를 후인 2015년 11월 6일 룩셈부르크에서 개최된 아셈 외교장관회의(ASEAN FMM Retreat)에서 윤병세 외교장관도 남중국해 문제를 공식적으로 언급하였다. 당시 윤병세 장관은 남중국해에 대해 다음과 같이 언급하였다: “남중국해는 세계의 주요 해상교통로(SLOC)의 하나로서 한국에 있어서는 수입 에너지의 90%와 전체 교역량의 30%가 통과하는 중요한 해역입니다. 모두에게 혜택을 주는 공공재로서 동 해역에서의 항행과 상공비행의 자유가 보호되고 존중되는 것이 필수적입니다. 이러한 맥락에서 우리 정부는 국제적으로 확립된 행동규범과 양자·다자 차원의 관련 공약 및 합의에 따라 분쟁이 평화적으로 해결되어야 한다는 점을 계속 강조해 왔습니다.” 외교부, 제12차 ASEM 외교장관회의 Retreat 세션 발언문, 2015.11.9. 출처: 외교부 홈페이지.

39. 당시 조준혁 외교부 대변인은 다음과 같은 성명을 발표했다. “정부는 그 동안 주요 국제 해상교통로인 남중국해에서의 평화와 안정, 항행과 상공비행의 자유가 반드시 보장되어야 하며, 남중국해 분쟁이 관련 합의와 비군사화 공약, 그리고 국제적으로 확립된 행동규범에 따라 해결되어야 한다는 입장을 일관되게 견지해왔다. 정부는 12일 발표된 중재재판 판결에 “유의(留意·take note)”하면서 이를 계기로 남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교노력을 통해 해결되기를 기대한다.” 외교부, 조준혁 외교부 대변인 성명, 2016.7.13.

40. 미국은 국무부 대변인 성명을 통해 PCA 판결 직후 즉각 환영의 뜻을 밝히며 이해 당사국들이 판결을 따르기를 희망한다고 밝혔고, 일본은 ‘이번 판결이 최종적이며 법적 구속력이 있는 것으로 모든 당사국들이 결과를 이행해야 한다’는 공식 입장을 밝혔다.

41. 강경화 외교장관은 2020년 9월 9일 화상회의 형식으로 개최된 동아시아정상회의(EAS) 외교장관회의에서 남중국해 문제 관련, ‘남중국해에서의 평화와 안정이 역내 번영에 있어서도 중요하다고 언급하고, 동 수역 내 항행과 상공비행의 자유 보장 및 대화를 통한 분쟁의 평화적 해결이 중요함을 강조했다. 또한 남중국해에서 긴장을 고조하거나 상황을 악화시킬 수 있는 행위를 방지하고 비군사화 공약을 이행하며 남중국해 행동규칙[Code of Conduct] 협의가 국제법에 합치하고 모든 국가들의 권익을 존중하는 방향으로 진행되기를 기대’한다고 언급했다. 외교부 보도자료, “강경화 장관, 동아시아의 평화와 번영을 위한 안보 협력 논의 참여: 제10차 동아시아정상회의[EAS] 외교장관회의의 참석 결과,” 2020.9.10.

전략(이하 인태전략)을 추진하면서 획기적으로 변화되었다. 윤석열 대통령은 각종 양자 및 다자 정상회의 참석 계기, “힘에 의한 일방적 현상변경 행위”를 단호한 반대한다는 메시지를 일관되게 발신해 왔다. 보편가치에 기초한 규칙 기반 질서를 지향하는 윤석열 정부의 이러한 대외전략 기조에 따라 한국은 남중국해 문제에 대해서도 보다 분명한 외교적 목소리를 내기 시작했다. 지난 2023년 8월 5일 발생한 중국해경의 필리핀 해경에 대한 물대포 공격사건에 대해, 주 필리핀 대한민국 대사관은 8월 8일 SNS를 통해서 중국의 물대포 공격에 대한 한국 정부의 “우려” 입장을 표명했다.⁴²

또한, 지난 2023년 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회의 결과문서인 “캠프 데이비드 정신(Spirit of Camp David)” 공동성명은 중국의 남중국해에서의 공격적이고 위험한 행위를 직접적으로 비판하고, 2016 상설중재재판소(PCA) 결정이 남중국해 분쟁해결의 법적 기초가 되어야 한다는 점을 명시적으로 강조한 바 있다.⁴³ 최근 개최된 한미일 3국 차관보 간 개최된 인도

⁴² 주 필리핀 대한민국 대사관이 게시한 남중국해 관련 성명은 다음과 같다: “On the recent use of water cannons against the Philippine Coast Guard vessels in the South China Sea, the ROK Embassy in the Philippines is concerned about the actions that raise tensions in these waters. The Embassy reaffirms its support for peace, stability, and rules-based order in the South China Sea, as an important international sea lane of communications, and for the freedom of navigation and overflight based on the principles of international law, including UNCLOS.” 주 필리핀 대한민국 대사관 Facebook, 2023년 8월 8일.

⁴³ “캠프 데이비드 정신” 공동성명의 남중국해 관련 내용은 다음과 같다. “Recalling the publicly announced position of each of our countries regarding the dangerous and aggressive behavior supporting unlawful maritime claims that we have recently witnessed by the People’s Republic of China (PRC) in the South China Sea, we strongly oppose any unilateral attempts to change the status quo in the waters of the Indo-Pacific. In particular, we steadfastly oppose the militarization of reclaimed features; the dangerous use of coast guard and maritime militia vessels; and coercive activities. In addition, we are concerned about illegal, unreported, and unregulated fishing. We reiterate our firm commitment to international law, including the freedom of navigation and overflight, as reflected in the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The July 2016 award in the South China Sea arbitration sets out the legal basis for the peaceful resolution of maritime conflicts between the parties to that proceeding.” The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023.

태평양 대화 결과문서도 남중국해에서의 힘에 의한 현상변경 행위를 반대한다는 점을 분명히 밝힘으로써 한국의 남중국해에 대한 입장을 분명히 하고 있다.⁴⁴ 이와 같이 한국은 최근 인도태평양 전략 기조에 따라 남중국해 문제에 대해 적극적으로 외교적 목소리를 내는 정책기조로 전환하였다.

이와 아울러 윤석열 정부는 인태전략의 주요한 정책목표로 역내 우방국들과의 해양안보 협력을 강조하고 있다. 인태전략 9개 중점 추진과제 (core lines of effort) 중 네 번째 과제로 제시된 ‘포괄안보 협력 확대’ 부분에서 정부는 인태지역의 주요 해상 교통로인 남중국해 평화와 안정, 항행 및 상공비행의 자유 존중을 명시적으로 언급하면서, 향후 “역내 해양안보 협력을 심화”해 나갈 것이라고 밝히고 있다.⁴⁵ 또한, 지난 1년간의 인태전략 이행 성과를 정리한 인태전략 이행보고서에서 정부는 “호르무즈 해협-인도양-말라카해협-남중국해로 이어지고 인도양과 태평양을 가로지르는 해상 교통로의 평화와 안정은 대한민국의 국익에 매우 중요하다”고 강조하면서 아세안 및 역내 우방국들과 양다자 연합훈련 확대, 해양안보 협력 강화, 해양법 집행 협력, 아세안 등 역내 국가들에 대한 해양안보 역량강화 지원 등을 중점적으로 추진해 왔음을 밝히고 있다.⁴⁶

중국의 남중국해 현상변경 전략에 따라 동아시아 해양안보질서가 급격히 변화한 현실에서 한국은 남중국해 문제에 대해 보다 전향적이고 적극적인 외교전략적 대응을 할 필요가 있다.

첫째, 우리 정부의 외교전략 당국은 동아시아 해양안보 질서의 변화 문제에 대해 좀 더 전략적 관심을 기울이고, 이와 관련된 대응에 보다 높은 우선

44. 제1차 한미일 인도태평양 대화 결과 문서인 “한미일 인도-태평양 대화 공동언론 발표문”은 남중국해 문제와 관련하여 다음과 같이 밝히고 있다. “최근 남중국해에서 중국의 불법적인 해상 영유권 주장을 뒷받침하려는 위협하고 긴장을 고조시키는 행위에 대해 3국이 공개적으로 표명한 입장들을 상기하면서, 3국은 유엔해양법협약(UNCLOS) 상 항행 및 상공비행의 자유를 포함한 국제법에 대한 확고한 공약을 재확인하였고, 인도-태평양 수역 내 힘이나 강요에 의한 어떠한 일방적 현상변경 시도에 대해서도 반대하였다.” 외교부 보도자료, “제1차 한미일 인도-태평양 대화 개최,” 2024.1.6.

45. 대한민국정부, “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략,” pp.22-24.

46. 대한민국정부, “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략 2023년 이행보고서” p.4 및 pp.12-14.

순위를 부여할 필요가 있다. 한국은 남중국해 해상수송로의 안전에 중대한 이해관계를 가진 남중국해 주요 이해당사국이지만, 지금까지 남중국해 해양안보 상황에 대해서는 대외전략적 차원에서 크게 관심을 두지 않고, 앞서 지적한 바와 같이 매우 수동적으로 남중국해 문제에 대응해 왔다. 하지만 중국의 남중국해 현상변경 시도가 지속되고 있고, 이에 따라 동아시아 해양안보 질서가 급격히 약화되고 있는 작금의 상황에서 과거와 같은 소극적이고 수동적인 대응은 바람직하지 않다. 개방적 통상국가로서 우리의 국익을 수호하기 위해서는 남중국해 해양안보 문제에 대해 지금보다 더 많은 전략적 관심을 기울여야 한다.

둘째, 남중국해 해양안보 문제에 대한 외교적 관여를 강화하고, 이에 대한 우리의 전략적 존재감과 역할을 확대해야 한다. 한국은 과거 남중국해 문제를 미중 간 강대국 갈등사안으로 보고, 이에 연루되지 않기 위해 한발 물러나 있는 ‘방관자적’ 자세를 취했다. 주요 우방국들과 남중국해 문제에 대한 논의에도 참여하지 않는 전략적 무관심을 보였고, 이에 따라 남중국해 문제에 대한 국제적 논의에서 그 역할과 존재감이 미미했다. 최근에는 인태 전략을 추진하면서 겨우 한미 정상회담 및 한미일 정상회담 공동성명 등에서 남중국해에서의 “힘에 의한 현상변경 반대”라는 기본적 입장을 개진하기 시작했다. 단순한 외교적 입장표명을 넘어설 필요가 있다. 남중국해 해양안보 문제에 대한 국제사회의 논의에 보다 적극적인 자세로 외교적 관여를 강화하고, 동아시아 해양안보 질서에서 주요한 행위자로서 자리매김하기 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있다.

셋째, 베트남, 필리핀, 말레이시아 등 아세안 남중국해 분쟁 당사국들과 남중국해 해양안보에 대한 전략적 소통과 협력을 좀 더 강화할 필요가 있다. 이들 분쟁 당사국들에 대한 해양안보 능력배양 지원(capacity building support), 방산협력, 및 공동훈련 확대 등을 통해 남중국해를 둘러싼 지역안보 분야에서 이들과의 전략적 신뢰를 제고할 필요가 있다. 필리핀과 운영중인 국장급 ‘해양대화’를 활성화하고, 베트남 및 말레이시아 등과의 유사한 해양대화 협의체를 신설하여 이들과의 해양관련 협력을 제고하는 것이 바람직하다.

넷째, 외교적, 군사적 및 경제안보 차원에서 남중국해 유사상황에 대한 면밀한 대응계획을 수립할 필요가 있다. 남중국해를 군사적으로 장악하려는 중국의 시도가 지속되고 있고, 이를 억제하려는 미국의 견제도 강화되는 상황에서 남중국해를 둘러싼 미중 간 외교적 대립과 군사적 격돌은 더욱 고조되고 있다. 언제라도 남중국해에서 제한적 또는 전면적 군사적 충돌이 발생할 수 있는 개연성이 충분하다. 이러한 모든 가능한 상황별 시나리오에 따른 우리의 대응전략을 수립할 필요가 있다.

다섯째, 남중국해 해양안보 문제에 대한 국제법적 원칙과 규범에 입각한 일관된 외교적 대응 원칙을 확립할 필요가 있다. 한국이 최근 우방국들과의 정상회담 공동선언문이나 고위급 회담 등에서 남중국해 문제를 언급할 때마다 중국은 외교부 대변인 언급을 통해서 민감하게 반응하고 있고, 이는 한중관계에 추가적인 외교적 부담으로 작용할 수 있다. 하지만 남중국해 문제는 한중 간 양자관계에 국한된 사안이 아니라, 동아시아 해양안보 질서의 안정과 평화의 문제이다. 한중 간 양자관계의 원만한 관리를 위해 한국이 중국에 대해 배려하거나, 중국의 주장과 입장에 동조하고 양보할 성격의 문제가 아니다. 남중국해 문제는 동아시아 역내질서의 안정과 평화에 직결된 사안이자, 개방적 통상국가로서 남중국해 해양수송로 안정적 유지에 사활적 이해관계를 가지고 있는 한국에게 지극히 중요한 외교안보 사안이다. 남중국해 문제를 한중관계 관리라는 양자 차원에서 근시안적으로 접근하는 것이 아니라, 동아시아 지역, 나아가서는 인태지역 질서의 안정과 평화를 위해 한국이 어떠한 역할과 기여를 해 나아갈 것인가라는 대외전략적 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

www.ifans.go.kr

중국의 남중국해 현상변경과 동아시아 해양안보 질서의 변화

—
최원기 인도태평양연구부 교수