

남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미·중의 갈등: 공격적 현실주의 접근*

이은택·남궁영**

I. 서론
II. 공격적 현실주의 접근의 유용성
III. 남중국해 영유권 분쟁의 배경과 구조
IV. 공격적 현실주의 시각으로 본 남중국해 미·중 갈등
V. 결론
주제어: 공격적 현실주의, 지역패권국, 남중국해, 미·중의 갈등, 역외균형자

| 국문초록 |

남중국해는 인도양과 태평양을 이어주는 중요한 지리적 조건과 막대한 에너지 자원이 매장되어 있는 해역이다. 뿐만 아니라 중국에게는 자국 경제의 생명선인 원유 수송 노선이 지나가는 지역임과 동시에 동아시아 및 서태평양으로 세력을 확장할 수 있는 중요한 발판이 되는 지역이기도 하다. 따라서 남중국해의 장악은 중국이 지역 패권국으로 부상하기 위한 필수적 요인으로 받아들여지고 있다. 아울러 미국에게도 지속적인 남중국해 제해권 유지를 통해 중국의 동중국해와 서태평양으로의 진출을 억제하고, 기존 패권국으로서 지위를 유지하는 데 있어 핵심이익이 존재하는 지역이라고 할 수 있다. 남중국해는 동일한 지역을 놓고 자국의 영토로 주장하는 국가가 무려 6개국에 이르고 있다. 남중국해를 자국의 영향권 내에 편입시키고자 하는 중국의 공세적 의지가 점차 현실화되면서 이를 견제하려는 미국의 움직임이 보이고 있다. 다시 말해, 아시아 지역에서 패권적 지위를 확보하려는 중국을 억제하기 위해 미국이 적극적으로 나서고 있는 것이다.

+ 『국제관계연구』 제24권 제1호 (2019년 여름호).
<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2019.06.24.1.81>
* 본 논문은 2019년도 한국의국어대학교 교내학술연구비 지원을 받아 수행된 연구입니다.
** 제1저자: 이은택(한국의국어대학교), 교신저자: 남궁영(한국의국어대학교 정치외교학과 교수).

I. 서론

근대 질서 성립 이후 영토 문제는 국제정치의 본질을 구성해 왔으며, 영토보전은 국가 생존을 위한 사활적 국익으로 간주되어 왔다. 남중국해 영유권 분쟁도 이러한 맥락에 있다. 남중국해는 동일한 지역을 놓고 자국의 영토로 주장하는 국가가 무려 6개국에 이르고 있다. 남중국해를 자국의 영향권 내에 편입시키고자 하는 중국의 공세적 의지가 점차 현실화되면서 이를 견제하려는 미국의 움직임이 보이고 있다. 다시 말해, 아시아 지역에서 패권적 지위를 확보하려는 중국을 억제하기 위해 미국이 적극적으로 나서고 있는 것이다.¹⁾

남중국해는 태평양과 인도양을 이어주는 중요한 지리적 조건과 막대한 에너지 자원이 매장되어 있는 지역이다. 뿐만 아니라 중국에게는 자국 경제의 생명선인 원유 수송 노선이 지나가는 지역임과 동시에 동아시아 및 서태평양으로 세력을 확장할 수 있는 중요한 발판이 되는 지역이기도 하다. 따라서 남중국해의 장악은 중국이 지역패권국(Regional Hegemon)으로 부상하기 위한 필수적 요인으로 받아들여지고 있다. 아울러 미국에게도 지속적인 남중국해 제해권 유지를 통해 중국의 동중국해와 서태평양으로의 진출을 억제하고, 기존 패권국으로서 지위를 유지하는 데 있어 핵심이익이 존재하는 지역이라고 할 수 있다.

남중국해를 둘러싼 중국 및 그 주변 국가들 간의 영유권 분쟁은 오랜 기간 지역 내 갈등요인이 되어 왔다. 그러나 2010년대에 들어오면서 남중국해 분쟁은 새로운 양태로 전개되기 시작했다. 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)에서 타국 군함의 조사활동에 대한 적법성을 놓고 미국과 중국이 상호 대립하는 일이 빈번해지기 시작한 것이다. 미국은 배타적 경제수역 내에서 타국의 군사 활동은 국제법적으로 적법하다는 입장을 내세우고 있지만 중국은 미국과 달리 관할국의 승인을 받아야 한다는 원칙을 고수하고 있다. 지난 2011년 미 클린턴 국무장관은 동남아 순방에서 남중국해에서의 ‘자유로운 항해와 아시아의 공동수역에 제한 없는 접근성’을 강조하며 중국이 국제법을 존중할

1) 2017년 12월 트럼프 정부가 발표한 ‘국가안보전략보고서(NSS)’에서 미국의 안보와 번영을 위협하는 요인으로 더 이상 테러가 아닌 중국을 지목하며 ‘현상타파세력’ 및 ‘전략적 경쟁자’로 규정했다. The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017).

것을 강조하였다.²⁾ 또한, 2012년에는 ‘미·필리핀 상호방위조약’이 남사군도에 적용된다는 점을 공개적으로 밝히면서 남중국해 문제에 직접 개입할 의지를 보였다.³⁾ 미국 해군이 2015년 10월 남중국해의 중국 인공섬 12해리 이내에 이징스 구축함을 파견해 항해하자 중국은 군함을 동원하여 미 구축함을 추적하며 맞대응하는 등 남중국해를 둘러싼 미·중 간의 갈등이 점차 심해지고 있다.⁴⁾ 남중국해 분쟁은 더 이상 주변국들만의 분쟁이 아닌 미국과 중국이라는 두 강대국 간의 세력경쟁으로 발전된 모습을 보이게 되었다.

본 연구의 문제의식은 그동안 남중국해 영유권 분쟁에 중립적 입장을 고수해 오던 미국이 2010년대 초반부터는 ‘왜 갑자기 입장을 바꾸어 남중국해 분쟁에 개입할 것을 천명했는가?’라는 점에서 시작된다. 미어셰이머(John J. Mearsheimer)의 ‘공격적 현실주의(offensive realism)’ 이론에 따르면 강대국들의 궁극적인 목표는 자신이 속한 지역에서 패권국이 되는 것이라고 주장한다.⁵⁾ 중국은 최근 남중국해 지역을 자국의 강력한 해군력을 사용하여 무력으로 점령하고, 이를 기반으로 동아시아와 서태평양으로 진출하려는 모습을 보이고 있다. 이는 그동안 급속한 경제발전으로 부강해진 중국이 아시아 지역에서 패권국을 목표로 하고 있다는 추측을 하게 만든다.

또한, 공격적 현실주의 이론에 따르면 현존하는 지역패권국은 다른 지역에서 상대적으로 우월한 힘을 가지고 있는 강대국이 그 지역에서 패권국으로 부상하고자 한다면 이를 견제하기 위해 ‘역외균형자(offshore balancer)’ 역할을 하게 된다고 주장한다.⁶⁾ 따라서 본 연구는 남중국해 영유권 분쟁에서 보여지고 있는 미국과 중국의 갈등이 공격적 현실주의가 제시하는 강대국들의 행동원리에 따라 나타나는 직접적인 사례로 인식하고, 이를 공격적 현실주의의 시각으로 규명하고자 한다.

2) 『아시아경제』, “힐러리 ‘남중국해 분쟁 아시아 평화 해친다’ 경고,” <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=011072412265667321> (검색일: 2018년 9월 25일).

3) 『뉴스타운』, “미국-필리핀 방위조약 효력 스프래틀리 군도에 적용,” <http://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=119417> (검색일: 2018년 8월 10일).

4) 미국은 오바마 정부 시절인 2015년 10월부터 중국의 인공섬 12해리 안으로 진입하는 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’을 수시로 벌여왔다.

5) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (London: W.W. Norton & Company, 2001), p. 140.

6) Mearsheimer (2001), p. 141.

II. 공격적 현실주의 접근의 유용성

강대국들 사이에서 나타나는 갈등관계를 설명하기에는 현실주의(realism) 이론이 가장 설득력이 있다고 본다. 왜냐하면 현실주의자들은 국가들의 상호간 협력보다는 힘의 경쟁을 강조하기 때문이다. 남중국해에서 나타나는 미국과 중국의 갈등 구조를 분석하기 위해 현실주의를 그 분석도구로 선정한 이유도 이러한 맥락에 있다. 현실주의 이론들은 주로 국가들의 힘(power)에 집중하고 있는데 특히, 실질적으로 국제정치의 모습을 결정하는 강대국들에게 초점을 맞추고 있다. 강대국들의 힘에 대해 다루는 다양한 종류의 현실주의 이론이 존재하지만, 미어세이머는 지난 50년간 국제정치학의 학문적 논의를 지배했던 두 가지 현실주의 이론—한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 ‘인간본능 현실주의(human nature realism)’와 케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)의 ‘방어적 현실주의(defensive realism)’—을 기반으로 ‘공격적 현실주의’라는 새로운 이론을 제시했다. 그는 현실주의를 크게 세 가지 이론으로 분류하고, 그 분류의 기준을 ‘왜 국가들은 힘을 추구하는가’와 ‘국가들은 얼마나 많은 힘을 가지려 하는가’라는 본질적인 질문에 대한 대답으로 삼았다.⁷⁾

모겐소와 월츠는 기본적으로 국제사회가 ‘국제적 무정부 상태(international

〈표 1〉 국제적 무정부 상태에서 강대국들의 행동 차이

	고전적 현실주의 (한스 모겐소)	방어적 현실주의 (케네스 월츠)	공격적 현실주의 (존 미어세이머)
국제적 무정부체제에서 강대국들의 권력 경쟁의 이유	강대국들 안에 내재하는 권력추구 본능	무정부적 국제체제의 구조	무정부적 국제체제의 구조
국제적 무정부체제에서 강대국들의 권력의지	상대적 힘의 극대화 및 패권국 추구	세력균형 유지를 위한 분투	상대적 힘의 극대화 및 패권국 추구

출처: John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (London: W.W. Norton & Company, 2001), p. 22 재구성

7) Mearsheimer (2001), pp. 17-22.

anarchy)’에 있다는 데에는 동의를 하지만 이러한 체제가 강대국들의 행동에 미치는 영향에 대해서는 서로 다른 의견을 보였다. 모겐소는 국제적 무정부 상태가 강대국들로 하여금 힘의 균형(balance of power) 상태에 유념하게 만들었고, 강대국들 안에 내재되어 있는 ‘힘을 향한 의지(will to power)’가 서로 최고의 지위를 차지하기 위해 경쟁하게 만든다고 주장했다.⁸⁾ 반면, 월츠는 강대국들의 권력의지를 본능적인 것이 아닌 외부적 요인으로 보았다. 강대국들은 국제적 무정부 상태라는 환경 속에서 생존(survival)을 위해 자신의 안보(security)를 추구하게 되는 것이며, 이것은 강대국들이 세력균형을 깨는 일을 하도록 하기보다는 오히려 세력균형을 유지하기 위해 방어적으로 행동하도록 만든다고 주장했다.⁹⁾

한편, 미어세이머는 국제적 무정부 상태에서 강대국들이 생존을 위해 자신의 안전을 추구한다는 가정은 월츠와 같은 입장을 보인다. 하지만 강대국들의 권력추구 측면에서는 의견을 달리한다. 월츠는 국제정치구조가 강대국들로 하여금 힘을 증가시키기보다는 오히려 기왕의 힘을 유지하게 만든다고 주장했지만 미어세이머는 강대국들은 타국을 희생시키더라도 오히려 힘을 증가시키길 원하며 궁극적으로는 국제체제에서 패권국이 되는 것을 목표로 한다고 주장한다.¹⁰⁾

미어세이머는 강대국들은 권력 추구를 위해 서로 공세적으로 경쟁하고 패권적 지위를 추구함으로써 공격적 현실주의적 태도를 취하게 된다고 설명한다. 이와 같은 미어세이머의 설명은 다음과 같은 다섯 가지 가정에 입각해 있다.¹¹⁾

첫째, 국제체제란 무정부 상태이다. 여기서 말하는 무정부 상태는 혼동의 상태 또는 무질서에 의해 찢겨진 사회를 의미하는 것이 아니라, 법과 행동규범을 수립 및 집행할 수 있는 세계정부가 없으므로 개별 국가가 자체적으로 각자의 안보와 이익을 확보해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 강대국들은 필연적으로 어느 정도의 공격적 군사력(offensive military

8) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed (New York: Knopf, 1973), p. 208.

9) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison Wesley, 1979), p. 126.

10) Mearsheimer (2001), p. 21.

11) Mearsheimer (2001), pp. 30-32.

power)을 보유하고 있다. 강대국의 군사력은 서로 상대방을 공격할 수 있는 수단이다. 일부 국가들은 다른 나라보다 더 많은 군사력을 보유하고 있어 더욱 위험하다 할 수 있겠지만, 결국 강대국들은 모두 상호간에 잠재적으로 위험한 존재들이라는 것이다.

셋째, 국가들은 상대 국가의 의도(intention)를 완전히 파악할 수는 없으므로 어떤 나라라도 상대방 국가가 공격적 군사력을 사용하지 않을 것이라고 확신할 수 없다. 이것은 모든 국가들은 필연적으로 상대방에 대해 적대적 태도를 가지고 있음을 의미하는 것은 아니지만 그렇지 않다고 단정 짓기는 어려운 일이라는 것이다.

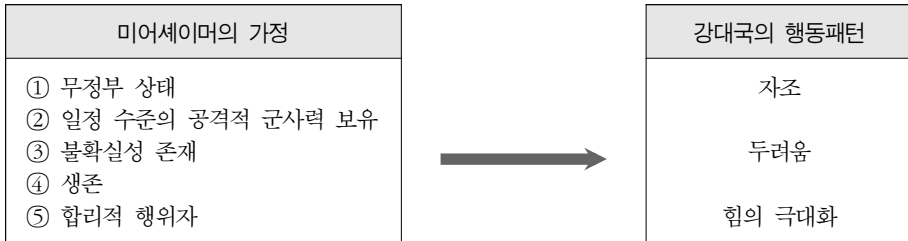
넷째, 강대국의 가장 중요한 목표는 생존이다. 국가들은 자국의 영토보존과 국내 정치질서의 자주성을 추구한다. 국가가 타국에 의해 정복당하는 경우 다른 목표를 추구할 수 없게 될 것이기 때문에 국가들에게 있어서 생존이란 어떤 동기들보다 중요하다는 것이다.

다섯째, 강대국은 합리적 행위자이다. 강대국들은 자신의 주변환경을 잘 인식하고 있으며, 그러한 환경 속에서 어떻게 하면 생존할 수 있는지에 대해 전략적으로 생각한다는 것이다.

위의 다섯 가지 가정들 중 어느 것도 강대국들이 상호간 공격적으로 행동해야 할 것을 일반원칙으로 삼고 있는 것은 아니다. 다만, 다섯 가지 가정들이 합쳐질 경우에는 강대국들로 하여금 상대방에 대해 공격적으로 행동하고 생각하게 만든다는 것이다.¹²⁾ 따라서 국가들은 다음과 같은 세 가지 행동패턴을 취하게 된다. 첫째, 국가가 위협에 빠졌을 때 도움을 청할 수 있는 권위체가 존재하지 않아 자조(self-help)의 원칙에 따라 행동한다. 둘째, 국가들은 자기 자신을 스스로 지켜야 하기 때문에 모든 주변 국가를 두려워하게 된다. 이와 같은 두려움(fear)이 국가의 모든 행동을 결정하게 된다. 셋째, 모든 국가는 자신의 상대적 힘의 극대화(relative power maximization)를 추구한다. 국제적 무정부 상태에서는 안보를 유지하는 가장 확실한 방법은 다른 어느 국가보다도 강력한 힘을 보유하는 것이기 때문이다. 이와 같은 미어셰이머의 공격적 현실주의 가정과 그에 따른 강대국들의 행동패턴들을 요약하면 <그림 1>과 같다.

12) Mearsheimer (2001), p. 32.

〈그림 1〉 공격적 현실주의와 강대국 행동패턴 상호관계



출처: 이근욱, 『왓츠 이후』 (서울: 한울아카데미, 2009), p. 81을 토대로 재구성

결과적으로 공격적 현실주의 이론에 의하면, 무정부적 국제체제에서 국가는 자조의 원칙에 따라 행동하므로 주변국들에 대한 두려움이 항상 존재하고, 강대국들은 이러한 체제 속에서 자신의 안전을 확보하기 위해서 자국이 차지하는 힘의 비중을 극대화시키기 위해 노력하며, 궁극적으로는 세계에서 가장 강력한 국가인 세계적 패권국(Global Hegemon)이 되는 것을 목표로 삼는다고 주장한다.¹³⁾ 하지만 현실적으로 이러한 세계적 패권국이 되는 것은 해양(ocean)이라는 지리적 장애요인으로 인해 불가능하다. 그렇기 때문에 강대국들은 자신이 속한 지역 내에서의 패권국(Regional Hegemon)이 되는 것을 현실적인 목표로 삼게 된다.¹⁴⁾

강대국들은 먼저 자신이 속한 지역에서 패권국을 지향하며, 이 목표를 이룬 후에는 다른 지역의 강대국이 패권을 추구하는 것을 막으려는 역외균형(off-shore balancing)을 추진한다. 왜냐하면 다른 지역에서 패권국이 출현할 경우, 자신이 속한 지역의 다른 강대국과 동맹하여 자신에게 도전해올 수 있기 때문이다.¹⁵⁾ 따라서 한 지역 패권국의 우선적 목표는 다른 지역에서 패권국의 출현을

13) Mearsheimer (2001), pp. 140-141.

14) 전쟁에서 궁극적으로 승리하기 위해서는 육군력을 이용한 군사력의 투사능력이 요구되는데, 세계의 큰 바다를 건너 병력을 자유로이 배치·이동시키는 것은 대단히 어렵다고 설명한다. 또한, 다른 강대국이 장악하고 있고 방위하는 대륙을 향해 바다를 건너 상륙작전으로 그 강대국을 공격하는 것은 자살행위일 수도 있다고 지적한다. Mearsheimer (2001), pp. 140-141.

15) 패권에 도전하는 강대국은 같은 지역 패권국의 공격을 막아야 하기 때문에 먼 곳에 있는 패권국과 동맹을 맺으려는 강력한 요구를 가지게 된다. 한 패권국이 다른 지역 패권국에 도전하는 강대국과 동맹을 체결하는 경우 힘의 투사력을 제약하는 해양의 위력은 거의 소멸되어 버릴 것이다.

봉쇄하는 것이고, 결국 다른 지역에 대한 역외균형자 역할을 담당하게 된다는 것이다. 강대국들이 바라는 가장 바람직한 상태는 자신만이 국제체제에서 유일한 ‘지역패권국’이 되는 것이다.

국제체제 속 국가들의 힘¹⁶⁾의 분포 상태는 국가들이 느끼는 두려움의 정도에 큰 영향을 미친다. 이는 강대국들 사이의 힘의 분포 상황에 따라 다르나, 더 정확히는 그 지역 내 잠재적 패권국(Potential Hegemon)의 존재여부에 따라 달라지기 때문이다.¹⁷⁾ 잠재적 패권국은 엄청난 군사력을 보유하고 있어 세력균형의 현상유지에 만족하지 않고 더 많은 힘을 확보하여 궁극적으로 지역의 패권국이 되고자 한다.¹⁸⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 잠재적 패권국이 추구하는 목표는 공격적 현실주의 이론에 부합하다고 할 수 있는 것이다.

본 논문은 공격적 현실주의가 제시하는 강대국들의 행동에 대한 가정을 통해 남중국해 영유권 분쟁에서 나타나는 미국과 중국의 행위를 분석한다. 남중국해의 지배를 통해 아시아 해역지대 일대를 점유하려는 중국의 행동은 공격적 현실주의 이론에 의하면 지역패권국으로 부상하려는 의도를 보이고 있다고 해석할 수 있다. 미국은 현존하는 세계 유일의 지역패권국으로서 이러한 중국의 지역패권국으로의 부상을 견제하고자 분쟁에 개입한다는 것이다. 따라서 중국은 자국의 힘을 극대화시키기 위해 지속적으로 공격적인 행동을 보이고 있고, 미국은 이러한 중국을 남중국해 역내 국가들의 힘만으로 억제하기에 역부족으로 판단하므로 분쟁에 직접 개입하고 있는 것이다.¹⁹⁾

그 경우 한 패권국은 바다를 건너는 상륙작전을 전개할 필요가 없어진다. 다른 지역의 패권국에 도전하는 강대국 또는 동맹국의 영토에 물자와 군사력을 옮겨 놓으면 될 것이기 때문이다. Mearsheimer (2001), p. 142.

16) 국가의 실질적 힘이란 그 나라의 육군과 이를 지원하는 공군 및 해군력에서 나오며, 그 군사력은 인구의 크기와 국부의 수준에 따라 건설된다. Mearsheimer (2001), p. 43.

17) 미어세이머의 정의에 따르면 잠재적 패권국이란 현실적 군사력이 막강할 뿐 아니라 국력의 잠재적 요인도 풍부하기 때문에, 자신이 속한 지역에서 다른 모든 나라를 통제하고 지배할 수 있는 가능성이 제일 높은 나라를 의미한다. Mearsheimer (2001), pp. 44-45.

18) Mearsheimer (2001), pp. 344-345.

19) 한 지역의 패권국은 자신의 지역에서의 새로운 패권도전국이 일어나 세력균형 상황을 뒤집어 놓음으로써 자신의 패권적 지위를 망칠지도 모른다는 사실을 두려워한다. 또한, 다른 지역에 다수의 강대국들이 존재하는 것을 선호한다. 그럴 경우 그들이 서로 경쟁하느라 먼 곳에 있는 패권국을 위협할 수 있는 기회가 없을 것이기 때문이다. 어느 지역에서 잠재적 패권국이 출현하는 경우에는 먼저 그 지역 강대국들 간에 패권국의 출현을 저지하기를 기대한다. 그러나 그 지역

III. 남중국해 영유권 분쟁의 배경과 구조

1. 남중국해 영유권 분쟁의 역사적 배경과 현황

남중국해는 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 브루나이, 말레이시아로 둘러싸인 해역으로 유엔해양법약 제122조가 정의하는 ‘반폐쇄해(semi-closed sea)’에 속한다.²⁰⁾ 남중국해의 지리적 위치는 중국의 동남쪽, 대만의 남쪽, 필리핀의 서쪽, 말레이시아 반도의 북동쪽, 말레이시아의 보르네오섬과 브루나이의 서북쪽, 그리고 베트남의 동쪽 방향에 위치하고 있는 광대한 해역이다(<그림 2>).²¹⁾ 남중국해의 면적은 약 350만km²로써 동사군도(Parata Reef), 서사군도(Paracel Islands), 남사군도(Spratly Islands), 중사군도(Macclesfield Bank) 등 4개의 군도가 자리 잡고 있으며, 이중 남사군도의 해역이 가장 넓고, 대부분 수많은 섬들과, 소도, 모래톱, 사주, 암초와 산호초로 이루어져 있다. 남중국해는 동남아와 동북아를 잇는 주요 해상교통로로 이용되어 왔으며, 그 해저에는 풍부한 석유와 천연가스가 매장되어 있는 것으로 알려져 있다.²²⁾ 현재 남중국해 4개 군도 중 동사군도는 대만 남쪽 지역으로 현재 대만이 군사력을 배치하여 관할하고 있고, 중사군도는 중국이 실효적 지배권을 행사하고 있다. 이에 대해 그 주변국 필리핀과 베트남도 동사군도와 중사군도의 영유권을 주장하고 있으나, 이 두 군도에는 수면 밖으로 드러나 있는 섬(지형)이 없기 때문에 영유권에 대한 분쟁이 상

의 강대국들이 잠재적 패권국을 제압하지 못할 경우 다른 지역의 패권국은 마지막 수단으로 스스로의 힘으로 균형을 회복하고자 할 것이다. Mearsheimer (2001), p. 141.

20) 유엔해양법협약 제122조에 따르면 “폐쇄해 또는 반폐쇄해라 함은 2개국 이상에 의해 둘러싸여 좁은 출구에 의해 다른 바다나 대양에 연결되거나, 또는 전체나 그 대부분이 2개국 이상 연안국의 영해와 배타경제수역으로 이루어진 만, 내만 또는 바다를 말한다”고 정의한다.

21) Yann-huei Song, “The Application of Article 121(3) of the Law of the Sea Convention to the Five Selected Disputed Islands in the South China Sea,” *Chinese Taiwan Yearbook of International Law*, Vol. 27 (2009), pp. 43-44; 정갑용, “중국이 주장하는 남중국해 ‘9단선’의 합법성 검토,” 『독도연구』 제16권 (영남대학교 독도연구소, 2014), pp. 47-48.

22) Zhiguo Gao and Bing Bing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1 (January 2013), pp. 99-100.

대적으로 심각하지 않다.²³⁾

반면, 서사군도와 남사군도의 상황은 매우 다르다. 남사군도는 약 80만km²의 해역으로서 남중국해의 남단에 위치하고 있으며, 100여 개의 소도(islet), 사주(shoal), 환초(lagoon island), 암초(reef)로 구성되어 있다. 이 지역은 현재 중국, 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이의 6개 국가가 서로 군도 전체 또는 일부에 대해 영유권을 주장하고 있고, 남중국해 영유권 분쟁의 핵심적인 지역이다.²⁴⁾ 또한, 서사군도는 약 50개의 크고 작은 섬으로 중국의 해남도 동남쪽 약 300km 지점에 위치하고 있으며 중국, 대만, 그리고 베트남 사이에 영유권 분쟁이 진행되고 있다.²⁵⁾

남중국해 영유권 분쟁은 2차 세계대전이 종료된 후, 남중국해를 둘러싸고 있

〈그림 2〉 남중국해 위치도



출처: The Economist, “The South China Sea,” http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/02/south_china_sea (검색일: 2018년 8월 26일)

23) 이대우, “남중국해 해양영토 분쟁과 미중 갈등,” 『세종정책연구』 2014-11 (세종연구소, 2014), p. 5.

24) 이영학, “중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로,” 『중소연구』 제36권 제1호 (한양대학교 중국문제연구소, 2012), p. 51.

25) 이문기, “중국의 해양도서 분쟁 대응전략: 조어도와 남사군도 사례를 중심으로,” 『아시아연구』 제10권 제3호 (한국아시아학회, 2008), p. 40.

는 주변국들이 서로 영토에 대한 소유권을 주장하면서 분쟁으로 인식되기 시작하였다. 2차 세계대전 이전까지만 해도 프랑스, 일본, 중국을 제외한 다른 국가들의 영유권 주장은 거의 없는 상태로 유지되어 왔다. 프랑스는 베트남의 보호국으로서 1931년부터 서사군도와 남사군도의 9개 도서를 점령하고 있었다. 그러나 1938년 일본이 중일전쟁 중 남사군도와 서사군도를 점령한 후 공식적으로 일본령임을 선언한다. 그러다 1945년 일본이 2차 세계대전에서 패전하면서 남사군도와 서사군도로부터 철수했으며, 두 군도에 대한 영유권을 1951년 ‘샌프란시스코 강화조약’에서 공식적으로 포기하게 된다.²⁶⁾

남사군도와 서사군도 영유권에 대한 분쟁은 샌프란시스코 강화조약에서 차후 귀속국가를 정확히 명시하지 못함으로써 시작되었다고 할 수 있다. 이는 조약 체결 당시 남중국해 영토 문제가 연합국들의 주요 관심사가 아니었기 때문이다. 이런 시기를 틈타 중국은 ‘남해구단선(Nine Dash Line)’²⁷⁾을 근거로 남중국해의 4개 군도가 자국의 영토임을 주장하며 12해리 영해 선언과 함께 남사군도와 서사군도가 중국령에 포함됨을 공식 선언하였다.²⁸⁾

1950년대 후반부터 1960년대 후반까지 만해도 중국, 대만, 베트남이 남사군도 전체에 대한 영유권을 주장하였고, 필리핀은 남사군도의 일부 섬들에 대한 영유권을 주장하며 각기 일부 영토를 점유하였을 뿐 그 이상의 노력이나 관심을 보이지 않았다.²⁹⁾ 그러나 1968년 남중국해 해역에 대량의 석유와 천연가스가 매장되어 있다는 공식 유엔 발표가 있는 직후, 주변 국가들의 관심이 남중국해에 집중되기 시작하면서 영유권에 대한 분쟁이 본격화되기 시작한다. 필리핀이 곧바로 남중국해 영유권 주장에 적극 참여하기 시작하였고, 말레이시아와 브루나이도 1970년대 후반에 합류하게 된다. 그때부터 중국을 포함한 6개의 분쟁

26) 샌프란시스코 강화조약 제2조 (f)항에 의하면 “남중국해의 서사군도와 남사군도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”라고 명시되어 있다.

27) 중국은 1947년 남중국해에 ‘U자 라인’의 11개선이 있는 지도를 발표하면서 남중국해에 산재한 섬, 소도, 초, 퇴 및 그 인근 해역에 대한 주권을 주장하였다. 정갑용 (2014), pp. 56-57.

28) M. Taylor Fravel, “China’s Behavior in its Territorial Disputes and Assertiveness in the South China Sea,” *CSIS-Claremont McKenna College Conference* (October 2011), p. 293.

29) 필리핀은 1956년 남사군도의 일부 무주지 섬과 암초들을 발견했다고 주장했으나 중국과 대만, 프랑스, 베트남 등의 항의로 무산되었다. Jianming Shen, “International Law Rules and Historical Evidences Supporting China’s Title to the South China Sea Islands,” *21 Hasting International and Comparative Law Review*, Vol. 1 (1997), p. 59.

당사 국가들은 ‘무주지 선점론(doctrine of terra nullius)’을 남중국해 영유권에 대한 주장의 대세로 받아들이게 된다.

1980년대 말 냉전이 종료되면서 그 여파는 남사군도를 둘러싼 영유권 분쟁에도 영향을 미친다. 구소련의 군대가 베트남에서 철수하고 미군이 필리핀의 해·공군 기지에서 철수하자 두 강대국의 빈자리를 중국이 대신 차지하기 시작한다. 베트남도 남사군도의 남은 섬들을 차지하고자 각축을 벌이자 중국은 해군을 파견하여 베트남군의 보급선을 침몰시키고 베트남 선원들을 사망하게 하는 사건을 일으킨다.³⁰⁾ 이후, 중국은 ‘영해 및 접속수역법(Territorial Sea and Contiguous Zone Act)’과 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕법’ 제정으로 남중국해 전체에 대한 영유권을 주장하며 해역 내 외국군 활동금지와 자유항행에 대한 허가를 요구하기 시작한다. 이러한 중국의 일방적인 주장은 배타적 경제수역의 국제화를 추구하는 미국과 대립하게 되는 원인이 되었다. 이후 남중국해상에서 양국 간의 무력충돌이 발생하면서 미국이 남중국해 영유권 분쟁에 직접 개입하기 시작한다.

〈표 2〉 남중국해 무력충돌 빈도 현황(1970년~2018년)

연도	이해당사국	빈도
1970년대	중국, 베트남	1회
1980년대	중국, 베트남	1회
1990년대	중국, 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아	13회
2000년대	미국, 중국, 필리핀, 베트남	7회
2010년대	미국, 중국, 대만, 필리핀, 베트남	26회

출처: 한국국방연구원, “세계분쟁정보(WoWW),” <http://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sid=2166&idx=91&depth=3&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1> (검색일: 2019년 4월 23일); Institute for China-America Studies (ICAS), “South China Sea Tracker,” <https://chinaus-icas.org/maritime-tracker-south-sea/> (검색일: 2019년 4월 23일)을 참조하여 작성

30) Brian K. Murphy, “Dangerous Ground: The Spratly Islands and International Law,” *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 187 (1995), p. 195.

영유권 분쟁은 1994년 유엔해양법협약(UNCLS: the United Nations Convention on the Law of Sea)이 발효되면서 더욱 격화되기 시작한다. 중국은 서사군도에 공군기지를 건설함으로써 남사군도를 작전반경에 포함시키고, 필리핀이 영유권을 주장하고 있는 수중암초인 팡가니방 산호초(Mischief Reef)에 4개의 간이시설물들을 세우고 그 주변에 초소와 위성안테나를 설치하는 등 남중국해 영유권 장악을 위한 공세적인 정책을 본격적으로 드러내기 시작한다. 필리핀은 자국으로부터 200해리 범위 내 위치한 팡가니방 산호초를 중국이 무력으로 점령한 것에 대해 주권 침해라고 주장하며 중국에게 강력히 항의하였으나, 오히려 중국은 이 설치물들을 부수고 더욱 크고 견고한 기지를 구축한다.³¹⁾ 이후 영유권 분쟁 관련국들은 자국이 점유하고 있는 섬들에 대한 실효적 지배를 강화하면서 분쟁에 적극적으로 나서고 있다. 필리핀은 2007년에는 ‘해양경계법’ 그리고 2009년에는 ‘군도기준선법’ 제정으로 자국의 해양지역을 확대하였고, 베트남은 2011년 남중국해 우발사태에 대비한 ‘비상시 징병법’을 제정하여 군사 대비를 강화하고 있다. 또한, 말레이시아는 현재 지배하고 있는 영토를 지키는데 집중하며 브루나이도 자국 영해에 속한 도서들의 영유권을 주장하고 있다. 결과적으로 중국과 대만을 제외한 분쟁 국가들의 공통점은 자국의 영유권 유지를 목표로 삼고 있는 것이며 중국에게 영유권을 빼앗기지 않으려는 노력으로 해석할 수 있다.

2. 남중국해 영유권 분쟁의 내용과 특징

남중국해의 중앙에 위치한 남사군도는 약 80만km²의 해역으로 군도 둘레는 약 926km에 달한다. 남사군도는 100여 개의 소도서, 사주, 환초, 암초로 구성되어 있지만 이 중 만조 시 항상 수면 위에 있는 것들은 48개 정도로 알려져 있다.³²⁾ 19세기 영국의 고래잡이 어선 선장인 리차드 스프래틀리(Richard Spratly)

31) Vipin Gupta and Adam Bernstein, “Cooperative Remote Monitoring in the South China Sea: Comparing the Utility of Aerial and Satellite Imagery,” *Cooperative Monitoring in the South China Sea* (Westport: Praeger, 2002), pp. 91-96.

32) Clive Schofield, “Dangerous Ground: A Geopolitical Overview of the South China Sea,” in

가 이 지역을 탐험한 후 자신의 이름을 따서 명명된 남사군도는 국제해도를 보면 ‘스프래틀리 군도(The Spratly Islands)’로 표기되어 있다. 이 지역의 영유권 분쟁은 일반적으로 ‘남사군도 분쟁’으로 불리어지며, 남사군도의 분쟁 당사국인 중국은 남사군도를 난사군도, 필리핀은 칼라얀(Kalayaan), 베트남은 트루옹사(Truong Sa)로 부른다.

남사군도는 중국 대륙에서 1,500km, 베트남에서 400km, 말레이시아 보르네오섬에서 100km, 필리핀 필라완에서 120km 떨어져 있다. 따라서 말레이시아와 필리핀, 그리고 브루나이가 각국의 연안 기준으로 배타적 경제수역(EEZ)을 선포할 때 남사군도의 상당 부분이 포함되게 되지만, 남사군도의 주된 영유권 갈등국가인 중국과 베트남의 경우 본국과의 거리가 멀어 자국의 배타적 경제수역에 포함되지 않는다.³³⁾

남사군도에 대한 분쟁은 지난 1966년, 유엔의 극동아시아경제위원회(CCGPESA: Coordination Committee for Geoscience Programmes in East and Southeast Asia)가 2년 동안 탐사한 끝에 이 해역에 풍부한 석유와 가스가 매장되어 있을 것이라는 유엔의 발표 이후부터 본격화되었다. 1982년 유엔해양법협약 체결 이후 1994년 발효되기 전까지 영토 주장에 대한 각 국가의 해석이 달랐기 때문에 논쟁이 끊이지 않았고, 그 논쟁이 현재까지 계속되고 있는 것이다. 남사군도의 영유권을 주장하는 국가는 중국, 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등 6개국으로 중국, 대만, 베트남은 남사군도 전체를, 필리핀은 10개, 말레이시아는 12개, 그리고 브루나이는 1개의 섬에 대해 영유권을 주장하고 있다. 남사군도에 구조물을 설치할 수 있는 섬은 48개 정도이며, 이 중 베트남이 전체의 절반인 24개를 점유하고 있으며, 나머지 지형들은 중국이 10개, 필리핀이 7개, 말레이시아가 6개, 대만이 1개를 실효적으로 지배하고 있다. 한편 브루나이는 실효적으로 지배하고 있는 지형은 없으나, 남사군도 동남쪽 해양이 자국의 배타적 경제수역이라 주장하고 있는 등 각국은 일방적으로 자국 영토

Ralf Emmers (ed.), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime* (London: Routledge, 2009), p. 9; 김자영, “남중국해 해양영토 분쟁의 최초 동향과 국제법적 쟁점,” 『안암법학』 제34권 (2011)에서 재인용.

33) 박향기, “중국의 남사군도(南沙群島) 영유권 분쟁 전략의 변천에 관한 고찰,” 『군사연구』 제136권 (육군군사연구소, 2013).

〈표 3〉 남사군도 영유권 주장 범위 및 근거

국가	영유권 주장 범위(개)	점유상황	주장 근거
중국	군도 전체	10	역사적 권원, 실효적 지배
대만	군도 전체	1	역사적 권원, 실효적 지배
베트남	군도 전체	24	역사적 권원, 지리적 인접성
필리핀	10	7	지리적 근접성, 선점, 시효 취득
말레이시아	12	6	지리적 근접성, 대륙붕 확장
브루나이	1	0	지리적 근접성, 대륙붕 확장

출처: 김대준, “중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구,” 『국방정책연구』 제78권(한국국방연구원, 2008), p. 193; 장학봉·박문진·박영길·최수진·김자영·오사존(2010), p. 27을 토대로 재구성

임을 선언하고 있다.³⁴⁾

중국은 1947년 남중국해를 둘러싸는 11개의 점선을 설정하여 자국의 해역으로 표시된 지도를 발행하였다. 그러다 1953년에 11개의 선 중 2개의 선을 제외한 9개의 선을 ‘남해구단선’으로 지칭하며 이 남해구단선 내에 있는 모든 섬에 대한 영유권은 자국에게 있음을 공식 발표하였다.³⁵⁾ 뿐만 아니라 중국은 일본이 2차 세계대전에서 패하면서 샌프란시스코 강화조약에 의해 남사군도와 서사군도에 대한 영유권을 상실하게 되었으며, 따라서 두 군도에 대한 영유권은 카이로 선언과 포츠담 선언에 따라 중국에 환원되었다고 주장한다.³⁶⁾

최근 들어 중국은 역사적 권원 주장 이외에 국제법과 국내법의 근거를 강화시키고 있다. 중국은 남사군도와 서사군도는 명백하게 중국의 영토라고 주장하며 영토에 관한 국내법을 1958년 및 1992년 각각 제정했다.³⁷⁾ 또한, 1958년 해양영토선언에서 남사군도까지 포함하는 영토 범위를 선언하였고, 1992년에는 중

34) 장학봉·박문진·박영길·최수진·김자영·오사존, 『남중국해 해양영토 분쟁과 대응전략 연구』 (부산: 한국해양수산개발원, 2010), p. 27.

35) 정갑용(2014), pp. 56-57.

36) 김자영(2011) 참조.

37) Jeanette Greenfield, *China's Practice in the Law of the Sea* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 155-156.

〈그림 3〉 남중국해상에 중국이 설정한 남해구단선



출처: 헤럴드경제, “오바마 ‘화약고’ 남중국해 영토전쟁 불질렀다,” http://biz.heraldcorp.com/common_prog/newsprint.php?ud=20140428000522 (검색일: 2018년 9월 29일)

화인민공화국 ‘영해 및 접속수역에 관한 법’을 채택했다.³⁸⁾ 영해의 범위는 기선으로부터 12해리로 하고 기선으로는 직선기선 방법을 규정하고 있다.³⁹⁾ 특히, 동법 제2조에서 영해는 육지영토와 내수에 인접한 수역이고 육지영토는 본토 및 그 연안도서, 대만 및 조어도(Diaoyu Island)를 포함하는 그 부속도서, 남사군도, 서사군도 등 무주의 섬 전체를 중국의 영토로 명기하였다.⁴⁰⁾

38) U.S. Department of State, “Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs,” *Limits in the Seas*, No. 117 (1996), pp. 11-14.

39) 영해 및 접속수역에 관한 법 제3조.

40) Global Security, “The Navy of the People’s Republic of China: Once and Future Sea power?” <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1997/Pagano.htm> (검색일: 2018년 8월 29일).

3. 남중국해 영유권 분쟁의 이해구조

남중국해 영유권 분쟁의 원인은 남중국해의 경제적 가치와 전략적 가치에서 찾을 수 있다. 경제적 측면에서 남중국해는 막대한 에너지자원이 묻혀 있으며, 어족자원 또한 풍부한 지역이다. 한편, 전략적인 측면에서 남중국해는 인도양과 태평양을 이어주는 중요한 해상 교통로이기 때문에 분쟁 국가들은 물론, 한국과 일본에게도 매우 중요한 해역이다. 특히 미국에게는 서태평양 제해권 장악과 중국 견제를 위해 매우 중요한 해역이라 할 수 있다.

1) 경제적 이해

남중국해에는 석유, 천연가스, 구리, 알루미늄, 주석 등 매우 풍부한 천연자원이 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 남중국해에 매장되어 있을 것으로 추정되는 원유 및 천연가스의 양은 조사기관에 따라 많은 편차를 보이고 있지만 아직까지 종합적인 탐사가 이루어지지 않았기 때문에 총 매장량에 대한 정보는 정확치 않다. 미국 에너지정보청(EIA: Energy Information Administration)은 남중국해에 약110억 배럴(bbl)의 석유와 190조 세제곱피트(Tcf)의 천연가스가 매장되어 있을 것으로 추정하고 있고, 미국 지질조사국은 남중국해에 50~220억 배럴의 석유와 70~290조 세제곱피트의 가스가 매장되어 있을 것으로 추정하고 있다.⁴¹⁾ 또한, 중국석유회사(CNOOC: China National Offshore Oil Corporation)는 남중국해에 약 1,250억 배럴의 석유와 5,000조 세제곱피트의 가스가 매장되어 있을 것으로 추정하고 있다. 뿐만 아니라 석유채취기술이 발전함에 따라 남중국해에 매장되어 있을 것으로 추정되는 원유와 천연가스를 채취할 수 있는 양이 증가할 것으로 전망된다.⁴²⁾

이 분쟁지역의 석유 및 가스탐사의 개발권과 소유권을 둘러싼 충돌은 대부분 중국과 필리핀, 그리고 중국과 베트남 사이에서 발생한 문제이다. 2011년부터 중국은 필리핀과 베트남의 석유와 가스 탐사를 적극적으로 방해하면서 이전보

41) U.S. Energy Information Administration (EIA), "South China Sea," <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS> (검색일: 2018년 8월 22일).

42) Bonnie S. Glaser, "South China Sea Disputes and Solutions," *CSIS-Claremont McKenna College Conference* (2011), p. 22.

다 공격적인 전략을 채택하기 시작했다. 중국은 베트남 해안에 석유 해상 광구를 발표함으로써 베트남에 대응하면서 산샤시(Sansha City) 설립과 서사군도에 군사기지를 설립했으며, 더 나아가 2014년부터 서사군도 근처에 석유시추선 설치를 강행하고 있다.⁴³⁾ 또한, 중국과 필리핀은 최근 국제사회의 관심이 되고 있는 5개의 암석으로 이루어진 스카보로 사주(Scarborough Shoal)에 대한 권리를 주장한다. 특히, 필리핀은 이 문제를 놓고 중국과의 협상이 불가하다고 생각하고 그 해결책을 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)에서 찾고자 세초하였다.⁴⁴⁾ 2016년 7월 상설중재재판소는 필리핀이 세초한 사안에 대해 남중국해에서 중국이 그동안 주장해왔던 관할권을 부인하였으나 중국은 오히려 중재재판소의 관할권을 인정하지 않고 판결의 무효를 주장하면서 남중국해의 군사화와 이를 통한 지역 해양지배를 공고화하는 일련의 조치들을 취해 오고 있다.⁴⁵⁾

남중국해는 세계에서 어장이 가장 풍부한 해역 중 하나로 연간 남중국해 1km²에서 7.5톤의 물고기를 잡을 수 있다고 한다.⁴⁶⁾ 남중국해 면적이 약 350만 km²에 달하므로 따라서 약 2,625만 톤의 어류를 잡을 수 있다는 계산이 나오며, 이는 전 세계 어획량의 약 10% 정도를 차지하는 것으로 추산된다. 남중국해들 둘러싼 연안 국가들은 자국민들의 단백질 섭취의 상당한 부분을 이 해역에서 잡히는 어류에 의존하고 있어 연안국들에게 남중국해에서의 어로작업은 매우 중요하다.⁴⁷⁾ 이로 인해 남중국해 연안국가들 사이에 충돌이 발생하기도 하는데 특히, 중국, 필리핀, 베트남의 수산자원 수요가 타국에 비해 많기 때문에 이들 간의 분쟁이 더욱 심화되고 있다. 즉, 식량안보 차원에서 영유권 확보를 위해 더 넓은 배타적 경제수역을 확보하려 한다는 것이다.⁴⁸⁾ 서사군도를 실효적으로

43) Sam Bateman, "Increasing Competition in the South China Sea: Need for a New Game Plan," *RSIS Commentaries* (August 2012).

44) Robert Beckman, "The China-Philippines Dispute in the South China Sea: Does Beijing have a Legitimate Claim?" *East Asia Forum* (March 2012).

45) 상설중재재판소(PCA)는 "중국이 남중국해 영유권 주장의 근거로 삼고 있는 '남해구단선'은 역사적 실효 지배에 대한 법적 근거가 되지 못한다"고 명시했다. 『이투데이』, 2016년 7월 12일.

46) Raman Ouri and Arun Shgal, "The South China Sea Disputes: Implications for India," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 6, No. 4 (2011), p. 443.

47) 이대우 (2014), p. 12.

48) International Crisis Group, "Stirring Up The South China Sea(II): Regional Responses," *Asia*

지배하고 있는 중국은 자국의 어업법을 적용하여 분쟁수역에서 타국의 어로작업을 감시 및 방해하고 있으며, 특히 베트남 어민에 대한 제재가 증가하고 있다. 2005년 이후 63척의 베트남 어선과 725명의 어부가 중국에 의해 억류되었고, 2010년에도 12명의 어부를 태운 베트남 어선이 서사군도 주변에서 중국 순시선에 억류되었다.⁴⁹⁾

2) 전략적 이해

남중국해는 태평양과 인도양을 잇는 중요한 해상교통의 요충지이자 세계에서 가장 붐비는 해로(sea lane) 가운데 하나이다. 연간 전 세계 교역량의 절반 이상이 남중국해의 말라카해협(Malacca Straits), 순다해협(Sunda Straits), 롬복해협(Lombok Straits)을 통해 이동하고 있고, 유럽과 중동에서 동북아로, 동남아에서 동북아로, 동남아에서 태평양과 북미로 연결하는 해상교통로이다. 또한, 남중국해의 말라카해협이나 바시해협(Bashi Straits)과 같은 주요 해로들은 인도양으로 나아가는 길목에 위치하고 있어 전략적으로도 매우 중요하다.⁵⁰⁾

2007년 세계선사협의회(WSC: World Shipping Council)의 통계에 따르면 연평균 전 세계 해상운송량의 약 1/4이 남중국해를 통해 운송되고 있고, 말라카해협을 통과하는 원유의 양은 하루 천만 배럴에 달한다.⁵¹⁾ 특히, 아시아 국가들의 상품교역 중 북미와 남미를 제외한 교역품은 남중국해를 통과해야 한다. 한국, 일본, 대만 등의 국가들 석유 수입의 80% 이상이 남중국해를 통하며, 중국 석유 수입의 80~90% 이상이 남중국해를 통한다. 또한, 미국이 아시아와 태평양지역에서 수입하는 원료의 90%가 남중국해 항로를 통해 북미대륙으로 운송된다.⁵²⁾

2011년 기준으로 전 세계 원유무역의 1/3과 액화천연가스(LNG) 수송의 1/2

Report, No. 229 (2012), p. 16.

49) Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Spring 2012), p. 143.

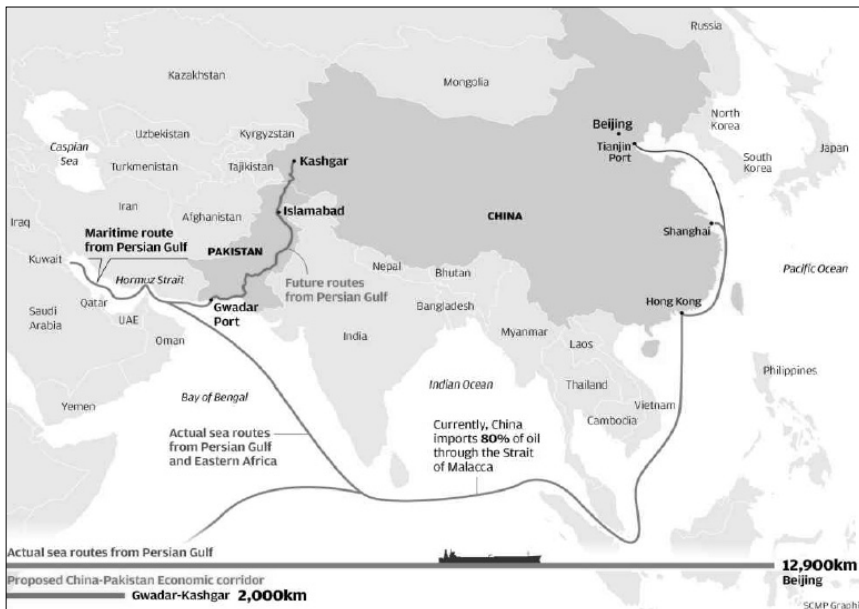
50) 변창구, "미·중 패권경쟁과 남중국해 분쟁: 실태와 전망" 『한국동북아논총』 제79호 (2016), p. 30; Chris Rahman and Tsamenyi, "A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea," *Ocean Development & International Law*, Vol. 4 (2010), p. 316.

51) World Shipping Council, "Trade Routes," <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/trade-routes> (검색일: 2018년 8월 25일).

52) 김자영 (2011) 참조.

이 이 해역을 통해 운송되었다.⁵³⁾ 남중국해를 통해 거래되는 원유와 천연가스는 수에즈(Suez) 운하를 통과하는 것의 2배이며, 파나마(Panama) 운하를 통과하는 것의 15배에 이른다. 특히 한국, 중국, 일본의 에너지 수입의 80~90%가 남중국해를 통과한다.⁵⁴⁾ 하루에 1,400만 배럴의 원유가 남중국해를 거쳐 중국(540만 배럴), 일본(320만 배럴), 한국(240만 배럴)으로 유입된다. 한편, 액화천연가스(LNG)의 경우, 하루에 6Tcf가 남중국해를 경유해 일본(3.4Tcf, 56%), 한국(1.4Tcf, 24%), 중국(0.6Tcf, 9.5%)으로 유입된다.⁵⁵⁾ 남중국해를 이용하는 모든 국가의 경제가 성장하면 할수록 에너지 사용량이 증가할 것이며, 이는 에너지 수입 증가로 이어지고, 남중국해를 통한 운송량도 증가하게 된다. 결국

〈그림 4〉 남중국해를 통하는 중국의 원유 수송 노선



출처: 임산호, “중국의 대중동 에너지 협력 전략 변화,” 『세계 에너지시장 인사이트』 제14권 제26호 (에너지경제연구원, 2014), p. 23

53) U.S. Energy Information Administration (EIA), “South China Sea” (April 2013).

54) 이재현, “남중국해 분쟁의 이해와 향후 전망,” 『주요국제문제분석』 2012-32 (국립외교원, 2012), p. 117.

55) U.S. EIA (2013).

어느 한 국가에 의해 남중국해가 봉쇄된다면 다른 국가들의 피해는 가늠하기 어려울 것이다. 즉, 경제가 붕괴하는 상황을 맞을 수도 있기 때문에 이 해역에서의 항해의 자유를 확보하는 것은 모든 국가에게 매우 중요하다.

중국은 에너지 수입의 80% 정도가 말라카해협을 통과해서 남중국해로 들어 오기 때문에 지속적이고 안정적인 경제성장을 위해서는 해상수송의 안전 확보가 매우 중요하다는 점에서 남중국해는 중국 경제의 생명선이라고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 중국이 사용하는 해로 39개 중 남중국해를 이용하는 해로가 21개이며, <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 중국 수출의 60%와 에너지 수입의 80%가 말라카해협을 지나 남중국해를 통해 중국 본토로 유입된다.⁵⁷⁾ 게다가 최근 중국은 말라카해협에 대한 의존도를 줄이고 본토까지의 수송 안정성을 확보하기 위해 ‘진주목걸이(String of Pearls)’라는 외교 전략에 노력을 기울이고 있다. 이는 중국이 중동에서 남중국해까지 원유수송선이 지나는 항로를 따라 파키스탄, 방글라데시, 미얀마, 태국, 캄보디아 등과의 외교관계를 밀접하게 유지하고 거점 항구들을 개발하는 등 해당 지역에서의 영향력을 확대하고자 노력하고 있다는 점을 알 수 있다.⁵⁸⁾

남중국해를 경유하는 해상항로는 거의 모두 남사군도를 거쳐야 하기 때문에 매일 수백 척의 화물선이 남사군도를 왕래한다. 특히, 아시아의 거대 경제권을 형성하는 한국, 중국, 일본의 3개 국가가 동중국해를 지나 말라카해협을 통과해서 서아시아, 중동, 유럽으로 진출하기 위해 반드시 통과해야 하는 해역이다. 이와 동시에 괌과 일본에 해군기지를 갖고 있는 미 해군에게도 서태평양과 인도양을 연결하는 중요한 최단항로이기도 하다. 따라서 남중국해의 전략적 위치는 분쟁국가들뿐만 아니라 이 지역에 이해관계를 갖고 있는 미국과 아시아 동맹 국가들에게도 중요하다고 볼 수 있다.

56) Michael G. Gallagher, “China’s Illusory Threat to the South China Sea,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), p. 171.

57) Hermant Krishan Singh, “South China Sea in Regional Politics,” *Managing Tensions in the South China Sea*, CSIS conference (2013), p. 2.

58) ‘진주목걸이’ 전략은 중동에서 남중국해에 걸쳐 분포해 있는 국가들과의 무역관계 확대 외에도 항구 및 공항의 접근성 확대, 해당 지역에서 중국의 병력 증대 등으로 특징지어진다. 임산호, “중국의 대중동 에너지 협력 전략 변화,” 『세계 에너지시장 인사이트』 제14권 제26호 (에너지경제연구원, 2014), p. 23.

IV. 공격적 현실주의 시각으로 본 남중국해 미·중 갈등

위에서 언급한 바와 같이 미어세이머는 ‘어떤 세력도 모든 해양과 바다에서 효과적이고 지속가능한 지배적인 군사력을 유지하기 어렵다’고 주장한다. 현재 남중국해에서 미국과 중국이라는 기존 지역(아메리카)패권국과 잠재적 지역(동아시아)패권국이 경쟁하고 있다. 두 국가는 이 지역에서의 패권적 지위 확보와 이에 대한 견제를 놓고 상호 경쟁하고 있다. 미국은 세계에서 가장 강력한 군사력을 지니고 있지만 지정학적 측면에서는 불리한 위치에 있는 반면, 중국은 지리적으로는 유리한 위치에 있지만 군사적 측면에서는 미국에 비해 열세에 있다. 다만 중국은 역내 강대국의 지위에 있고, 이를 목표로 할 경우에는 미국에 비해 상대적으로 낮은 국방비를 지출할 수 있다. 따라서 중국이 지역에서 패권적 목표를 현실화하기 위해 공세적 태도를 취할 경우, 미국으로서는 해당 지역 국가들과의 협력적 수단을 활용할 수밖에 없는 것이다.

1. 남중국해를 둘러싼 미·중 갈등 요인

1) 중국의 공세적 정책에 따른 미·중 대립 구도

현실주의 이론가들은 국제관계의 본질적 속성이 ‘힘의 정치(power politics)’에 있으며, 국가 간의 협력과 갈등은 국가이익의 존재 여부에 따라 변화한다고 본다. 이러한 가정은 남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미국과 중국의 갈등관계 속에서 실현되고 있다. 강대국의 최고목표는 지역패권국이 되는 것이라고 보는 공격적 현실주의의 가정에 따르면, 아시아에서 부상하고 있는 강대국인 중국은 결국 역내 패권적 지위를 추구하고 있고, 이에 기존 패권국인 미국은 중국이 지역패권국이 되는 것을 견제하기 위해 노력한다는 해석을 가능하게 한다. 따라서 남중국해 영유권 분쟁을 둘러싸고 현재 미국과 중국은 지역패권을 다투는 상호 대립적인 구도를 갖고 있다고 할 수 있다. 이러한 대립구도는 탈냉전 직후인 1990년대 초반에 모습을 갖추기 시작했으며, 2010년대 중국이 G2로 부상한 이후 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 중국은 범아시아 해양 영유권 확보를 위해 노력을 가하고 있고, 이는 동중국해와 남중국해 영유권을 확보하기 위한 중

국의 공세적인 행동에서 찾아볼 수 있다. 특히, 강대국이 존재하지 않는 남중국해에서 그 행위가 더욱 두드러지게 나타나고 있다.⁵⁹⁾ 중국은 개혁·개방 이후 급속도로 경제성장을 이룩하면서 해양에서의 국가이익에 관심을 갖기 시작했다. 특히 남중국해는 중국이 전략적으로 고려해야 할 중요한 국가이익이 걸려 있는 지역으로 중국에게 있어 ‘주권’, ‘해상교통로’, 그리고 ‘에너지’의 세 가지 측면에서 사활적 이익이 존재하는 지역이다.

중국은 지난 2002년 남중국해 영유권 분쟁을 해결하기 위한 ‘남중국해 행동규범(Code of Conduct in the South China Sea)’에 합의한 이래 영유권 분쟁 국가들과 공동개발이라는 유화정책을 추구하며 비교적 원만한 관계를 유지해 왔다. 그러나 2010년대 들어 남중국해 해상영역 확보가 중국의 핵심이익에 포함되면서 남중국해에 대한 중국의 정책은 공세적으로 전환하기 시작했다. 이러한 변화에는 다음과 같은 요인들이 작용했다고 할 수 있다. 첫째, 중국이 G2로 부상하면서 그에 걸맞은 세력 확장을 추구하기 시작했다. 앞에서 언급했듯이, 강대국들은 무정부적 국제체제 속에서 자국의 힘의 극대화를 추구하게 된다고 하였다. 따라서 중국이 남중국해의 영유권 분쟁에 대해서 공세적 정책을 추진하는 것은 해양세력으로서의 영향력 확대를 위한 강대국 외교의 일환으로 해석할 수 있다. 중국에게 남중국해는 해양세력화를 통해 대양으로 나아가기 위해서 반드시 거쳐야 하는 관문임과 동시에 자국 방어에 매우 중요한 지역이기도 하다. 이러한 이유에서 중국은 남중국해를 기준으로 제1도련선을 설정하여 자국과 대만 점령에 대한 방어선을 구축함과 동시에 동중국해 및 서태평양으로 진출하기 위한 기반으로 삼는 제2도련선으로의 영해 확장을 추구하는 것이다.⁶⁰⁾

둘째, 중국은 자신의 부상과 함께 자국에 대한 미국의 견제전략이 점차 심화

59) 2010년 7월 베트남 하노이에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum) 의 교장관회의에서 양제츠 당시 중국 외교부장은 “중국은 강대국이고 다른 국가들은 약소국이다. 이것이 부정할 수 없는 사실이다”라고 언급함으로써 중국에 맞서려는 국가들에게 제재를 가하겠다고 위협한 바 있다. *South China Morning Post*, October 14 2010.

60) 중국 해군은 2010년까지 일본 오키나와~대만~필리핀~남중국해 말라카해협에 이르는 제1도련선에서, 2025년까지 알류산열도 서측~사이판~괌~파푸아 뉴기니아 동단에 이르는 제2도련선, 그리고 2050년까지 북으로는 알류산열도로부터 남으로는 남극까지 망라하는 제3도련선의 개념을 설립, 대양해군으로서 확고한 위상을 확립하는 것이 목표이다. 정호섭, “반(反)접근·지역거부 대공·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막?” 『STRATEGY 21』 28호 (한국해양전략연구소, 2011), pp. 9-10.

되어 가는 것을 실감하면서 이에 대응하는 전략을 모색하기 시작했다. 중국의 공세적 남중국해 정책의 배경에는 미국이 추진하고 있는 아시아 재균형 정책 및 그에 따른 대중국 견제전략이 있다는 것이다.⁶¹⁾ 이러한 미국의 개입정책은 2008년 국제금융위기 이후 미국의 쇠퇴에 따른 위기감 때문에 동아시아지역에서 중국의 부상을 견제하고 미국의 세력 재건을 시도하는 과정에서 제기되고 있는 것으로 보고 있다.⁶²⁾

셋째, 남중국해의 경제적·전략적 가치는 중국의 ‘대양해군 건설’에 있어 사활적 이익이 존재하는 지역이다. 남중국해의 말라카해협과 바시해협은 중국 해군이 대양으로 나아가기 위한 해상교통로로서의 전략적 가치가 매우 높으며, 향후 중국의 지속적인 경제발전을 위해서 해로의 안전을 확보하여 안정적인 에너지자원 수급을 위한다는 측면에 있어서도 매우 중요하다.⁶³⁾

2) 미·중 간의 제해권 다툼

중국은 남중국해에서의 영유권 점유를 통한 역내 패권을 추구하고 있다. 이러한 중국에 맞서 미국도 기존 제해권 방어를 위해 재균형 정책을 수립하고, 서태평양에 자국 해군력을 집중시키고 있으며, 대중국 포위망 구축을 위해 주변국들과의 협력을 강화하고 있다. 이러한 미국과 중국의 남중국해 제해권 다툼은 중국의 배타적 경제수역(EEZ) 내에서 미국의 군사 활동에 대한 중국의 반발로부터 시작되어 현재 남중국해 영유권 분쟁을 미·중 간의 패권 경쟁으로 비화시키고 있다.

2차 세계대전 이후 남중국해의 제해권은 미국이 지속적으로 장악하고 있었다. 그러다 탈냉전 직후인 1992년 미군이 필리핀에 있던 수비크만 해군기지와 클라크 공군기지에서 철수한 이후부터 중국이 남중국해에서의 영향력을 증진시

61) 2017년 19차 당 대회 이후 중국의 군사안보전략은 ‘신형세 하의 적극방어군사전략’이다. ‘신형세’란 미국 주도의 역내 대중 군사위협이 가중되고 있는 상황이며, ‘적극방어’란 기본적으로 방어 태세를 유지하다 적이 공격해오면 단호히 반격을 가한다는 것이다. 정재홍, “중국의 강대국화 전략과 한국의 과제,” 『세종정책브리프』 2019-05 (세종연구소, 2019), p. 7.

62) 이동률, “중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁,” 『동아시아 브리프』 제7권 제2호 (성균관대학교 성균중국연구소, 2012), p. 20.

63) 변창구, “중국의 공세적 남중국해 정책과 미·중 관계,” 『한국동북아논총』 제69호 (한국동북아학회, 2013), p. 10.

키기 시작했다. 즉, 미국이 남중국해에서 철수하면서 발생한 힘의 공백을 중국이 매운 것이라고 볼 수 있다. 2000년도 이후, 중국의 국력이 상대적으로 강해지면서 남중국해에 대한 중국의 영향력 행사는 공세적으로 변하기 시작했다. 이러한 변화는 중국 관할 배타적 경제수역 내에서 활동하는 미국을 포함한 타국 군함들의 조사활동에 대해 중국이 제약하기 시작하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 2001년 3월 미 해군 탐사선이 중국의 배타적 경제수역 내에서 일상적인 조사활동을 하고 있던 중 중국 프리깃함(frigate)과 대치하는 사건이 발생했다.⁶⁴⁾ 2009년에는 적법한 활동을 하던 미국 조사선이 핵잠수함 관련 정보를 수집하는 과정에서 5척의 중국 해양 감시선들로부터 경고를 받고 활동을 중단해야만 했던 사건이 있었다.⁶⁵⁾ 이에 미국 정부는 즉각적으로 중국의 행위에 대해 ‘항해의 자유(freedom of the seas)’를 무시하는 처사라고 항의했으나, 중국은 오히려 미국 군함과 정찰기가 중국의 배타적 경제수역에서 활동하는 행위는 중국의 해양법 위반, 그리고 국제법 위반 행위라고 반박하였다.⁶⁶⁾ 미국은 2018년 1년 동안에만 중국 인공섬 영해 내에서 ‘항행의 자유 작전’을 4차례나 시행했으며, 2차례 항모훈련을 진행했고, 7차례 B-52 전략폭격기를 출격시켰다.⁶⁷⁾

이러한 미·중 간의 갈등은 1994년 발효된 유엔해양법협약의 배타적 경제수역에 대한 조항(제56조)의 해석이 각자 다르기 때문에 발생한 것이라고 본다.⁶⁸⁾ 유엔해양법협약 비준 국가 166개국 중 중국을 비롯한 27개 국가들은 군함이 타국의 경제수역 내에서 활동을 하기 위해서는 그 해당국가의 허가를 받아야 한다고 주장하지만, 대부분의 비준 국가들은 유엔해양법협약은 ‘자원개발

64) Lyle Goldstein, “Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, But Little Fire,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3 (2011), p. 322.

65) International Crisis Group (2012), p. 5.

66) 이대우 (2014), p. 28.

67) 한국국방연구원, “세계분쟁정보(WoWW),” <http://www.kida.re.kr/ft/board/ftNormalBoardDetail.do?sidx=2166&idx=91&depth=3&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1> (검색일: 2019년 4월 23일).

68) 유엔해양법 제56조는 “배타적 경제수역(EEZ)에서 연안국은 해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물이나 무생물 등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리와, 해수해류 및 해풍을 이용한 에너지생산과 같은 이 수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 주권적 권리”를 갖는다고 규정하고 있다.

(resource development)’과 같은 경제적 행위에 대해서만 관할국의 주권을 인정하는 것이기 때문에 군사활동은 해당 국가의 허가 없이도 가능하다고 주장한다.⁶⁹⁾ 그럼에도 불구하고 중국은 미국 군함이 중국의 배타적 경제수역을 통과하는 것에는 이의가 없지만, 그 군함이 훈련을 하거나 정보를 수집할 때에는 중국의 허락을 받아야 한다고 고집한다.⁷⁰⁾

중국은 자신의 주장이 유엔해양법협약 제88조(평화적 목적을 위한 공해의 보존), 제141조(심해저의 평화적 이용), 제300조(신의성실과 권리남용 방지), 제301조(해양의 평화적 이용) 등에 의거하며, 따라서 미국 군함이 중국의 배타적 경제수역에서 활동하는 것은 명백한 국제법 위반이라고 주장한다.⁷¹⁾ 이에 미국은 유엔해양법 제56조는 경제수역 내에 있는 연안국의 경제적 주권을 보장한 것이지 타국의 군사활동을 규제하는 것이 아니며, 중국이 제시한 유엔해양법 제88조에도 공해에서 평화적 목적의 군사활동은 인정하고 있고, 미 군함의 조사활동은 군사적이긴 하지만 평화적인 임무를 수행하는 것이기에 제141조와 제301조가 강조하는 ‘평화적 이용’에도 부합하고, 마지막으로 제300조에 언급된 바와 같이 미국이 권리를 남용하는 것도 아니라고 강력히 반박한다.⁷²⁾

국제법 관행상 타국의 군함이 영해 밖에서는 연안국의 허락 없이도 자유롭게 활동할 수 있으며, 유엔헌장과 국제해사기구(IMO: International Maritime Organization)도 배타적 경제수역에서 군사활동을 규제하는 조항을 갖고 있지 않다. 다만 공해상에서 미사일 실험발사와 같은 피해가 발생할 가능성이 있을 때에는 해당 해역 국가들에게 일정을 알릴 의무가 있다. 또한 국제민간항공기구(ICAO: International Civil Aviation Organization)도 공상에서의 군용기 정찰 활동에는 아무런 제약도 가하지 않고 있으며, 정찰로 인해 민간항공기가 위협해질 가능성이 있을 시에는 기장에게 알려줄 의무가 있다.⁷³⁾ 따라서 유엔해양법

69) Zewei Yang, “The Freedom of Navigation in the South China Sea: An Ideal or a Reality?” *Beijing Law Review*, Vol. 3, No. 3 (September 2012), p. 138.

70) Peter Dutton, “Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea,” *Naval War College Review*, Vol. 64, No. 4 (2011), p. 55.

71) Jing Geng, “The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS,” *Merkourios*, Vol. 28 (2012), p. 28.

72) Jing Geng (2012), pp. 26-28.

73) Raul Pedrozo, “Close Encounters at Sea,” *Naval War College Review*, Vol. 62, No. 3 (2009),

협약 어디에도 연안국의 배타적 경제수역에서 타국이 군사활동을 할 수 없다는 언급이 없음을 강조하면서 남중국해에서의 미군 정찰활동은 국제법상 문제가 없음을 주장한다. 미국은 중국의 군함이 미국의 배타적 경제수역에서도 활동하고 있음을 증거로 중국의 주장을 일축하고 있다. 이러한 미국의 주장을 지지하는 국가의 수가 중국의 입장을 지지하는 국가의 수보다 월등히 많다. 따라서 중국의 주장은 미국의 주장보다 그 실효성이 떨어진다고 할 수 있다.

중국의 이러한 공세적인 행동은 자국 방위를 위한 군사적 목적을 달성하기 위함이라고 주장한다. 중국은 1990년대 초 미국이 남중국해에서 군사력을 철수 시키면서 발생한 군사적 공백을 메우고 들어왔다. 그리고 자국의 국력에 걸맞은 군사력을 보유한다는 명분을 갖고 해군력 증강에도 박차를 가했다. 동시에 본토 방어를 명분으로 미국 군함의 영해접근을 차단하기 위한 대함탄도미사일(ASBM: Anti-ship Ballistic Missile)을 개발했다. 그 결과, 중국의 해군력은 자국이 설정한 제1도련선을 넘어 제2도련선에 근접할 정도로 증강되었다.⁷⁴⁾

이렇듯 중국은 자국의 해군력이 증강되자 남중국해를 보하이만, 황해, 동중국해와 같이 근해로 간주하며 이들 해역이 중국 본토를 방어하기 위한 핵심적 안보이익이 걸려 있는 해역으로 주장한다. 또한, 미국이 카리브해와 멕시코만을 중요시 하듯이 중국은 남중국해, 동중국해, 서해가 중요하다고 주장한다.⁷⁵⁾ 그러나 미국은 중국의 이러한 주장을 수용하지 않는다. 왜냐하면 미국의 대중국 억제선이 지금보다 200해리 동쪽으로 후퇴할 것이기 때문이다. 미국은 남중국해를 포함한 서태평양에서 미국 제해권을 유지하고, 남중국해 해역의 평화와 안정 그리고 항해의 자유를 수호하는 차원에서 개입할 의지가 있음을 분명히 하고 있다.⁷⁶⁾ 남중국해에서의 갈등이 해상무역과 공해 진입을 방해하고 있다

p. 103.

74) Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015* (May 2015), p. 8.

75) International Crisis Group, "Stirring Up The South China Sea (I)," *Asia Report*, No. 223 (2012), p. 4; Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "Can China Defend a "Core Interest" in the South China Sea?" *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (2011), p. 47.

76) 미국은 태평양 국가이며 거주하는 세력(resident power)임을 분명히 하고, 이 지역의 평화와 안정을 유지한다는 국익이 있으며, 국제법, 항해의 자유, 방해받지 않는 합법적 교역을 존중한다. 영유권 분쟁에는 어떠한 입장을 가지고 있지 않으며, 남중국해에서 영토적 야심도 없다. 그러나 영유권 분쟁이 강압, 협박, 위협, 무력사용 없이 분쟁 해결을 위해 관련국들이 협력적, 외교적으로

는 우려를 표명하면서, ‘항해의 자유, 아시아에서의 해양 공유영역(maritime commons)에의 자유로운 접근, 남중국해의 국제법 존중’ 등이 미국의 국익임을 강조한다.⁷⁷⁾

따라서 중국의 주장에 따라 타국의 배타적 경제수역에서 군사활동을 하지 못한다면 미국은 현재 유지하고 있는 5대양에서의 제해권을 상실하게 되고, 공해상에서 군사적 활동에 제약 받게 될 것이며, 이는 태평양은 물론 타 해역에서도 미 해군전략에 막대한 차질을 가져오게 될 것이다. 그러므로 미국은 중국의 주장을 절대적으로 수용할 수 없을 것이다.

2. 미국과 중국의 대남중국해 정책

1) 미국의 ‘재균형정책’과 남중국해

미어셰이머는 중국을 미국 패권에 도전하는 세력으로 규정하고 이를 억제해야 한다고 주장한다.⁷⁸⁾ 미국은 남중국해에 대한 중국의 공세적 해양 정책이 그동안 자신이 주도해온 이 지역의 해양질서를 위협할 것으로 판단하고, 그 대응방안으로 아시아 재균형 정책과 대중국 견제전략을 추구하고 있다.⁷⁹⁾ 미국은

행동하리라 믿는다. 또한, 미국은 남중국해에서 발생하고 있는 설전, 자원개발에 대한 이견, 강압적 경제제재, 황다오옌 사태 등을 예의주시하고 있다. 특히 중국의 산사시 건설과 군사력 배치는 사태 해결에 도움이 되지 않는다고 주장한다. 1992년 아세안 남중국해 선언(ASEAN Declaration on the South China Sea)과 2002년 아세안·중국 남중국해 행동선언(ASEAN-China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)에 입각해 긴장을 완화할 것을 주장했다. 그리고 궁극적으로 아세안과 중국이 남중국해 행동수칙을 완성하기를 기대한다고 밝혔다. U.S. Department of State, “South China Sea,” *Press Release*, No. 1263 (2012).

77) Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin, “Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, R42930 (January 2013), p. 1.

78) John J. Mearsheimer, “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September/October 2001a), p. 46.

79) 크레피네비치는 재균형정책보다 더 적극적으로 제1도련선을 따라 방어선을 구축하는 ‘열도방어(Archipelagic Defense) 전략’을 주장한다. Andrew F. Krepinevich, Jr., “How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense,” *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 2 (March/April 2015), pp. 78-86; Michael D. Swaine, “The Real Challenge in the Pacific: A Response to ‘How to Deter China’,” *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 3 (May/June 2015), pp. 145-153 참조.

현재 중국이 추진하는 팽창주의적 남중국해 정책을 방지할 경우, 중국은 태평양과 인도양을 아우르는 역내 해양에 대한 패권적 지위를 확보함으로써 해양에 대한 관할권을 기반으로 군사적 영향력을 급격히 확대할 것을 우려한다.⁸⁰⁾ 또한, 지정학적 측면에서 볼 때 남중국해는 태평양과 인도양 사이를 왕래하는 전략적 해로에 위치하고 있기 때문에 군사작전의 수행상 매우 중요할 뿐만 아니라, 경제적인 측면에서도 해로의 안전을 확보할 수 있어야 동남아 지역에 접근이 용이하며 중동으로부터의 석유수송선이 방해받지 않는다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 미국은 남중국해상에서 지속적인 주도권 행사를 위해 아시아 재균형 정책을 시작으로 대중국 견제에 적극 개입하고 있는 것이다.

애당초 남중국해 영유권 분쟁이 심화되던 시기인 1970년대부터 2000년대 초반까지도 미국은 남중국해 영유권 문제는 당사국 간 풀어야 할 문제로 여기고 중립적인 입장을 취하였다. 왜냐하면 2000년대 초반까지 남중국해에 대한 중국의 공격적인 행위는 그리 심하지 않은 편이었고 중국의 군사력은 아직 미국에 비해 열등한 수준이었기 때문이다. 또한, 당시 미국은 9.11 테러 이후 중동 문제로 아시아 태평양 지역에 집중할 수 없는 상황이었기도 하다. 하지만 중국이 2010년도에 들어서면서 경제발전을 기반으로 군사력을 증강해 나가며 무력을 통해 해양영토를 확장해 나가자 미국은 향후 미국의 전략적 이익에 영향을 미칠 것으로 판단한 나머지 분쟁에 개입할 것을 결정하게 된 것이다.

미국 역외균형전략의 목표는 서반구에서 현재의 패권적 지위를 공고히 하고 여타 지역에서는 미국의 우월적 지위를 유지하는 것이다. 이를 위해서는 미국의 3대 전략지역인 유럽·동아시아·중동에서 장차 미국의 패권에 도전할 가능성이 있는 지역패권국의 등장을 차단하는 것이다. 미어세이머의 역외균형전략에 따르면 미국은 이들 지역에 대한 개입을 삼가고 해당 지역 국가들이 상호 세력 균형을 통해 역내 패권국의 등장을 막도록 만들어야 한다. 그러나 어느 한 나라

80) 박창권, “미국의 지역 내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택 방향,” 『전략연구』 제57호 (2013), p. 210. 홍콩 동방일보에 따르면 미국 태평양사령부 신임 사령관에 지명된 필 데이비스(Phil Davison) 제독은 상원군사위원회에 제출한 보고서에서 “지금 중국은 미국과 전쟁을 제외한 모든 시나리오에서 남중국해를 통제할 능력이 있다”고 밝혔다. 그는 “중국이 남중국해를 일단 장악하면 이곳을 근거로 멀리 오세아니아까지 영향력을 확대할 수 있을 것”이라고 강조했다. 『연합뉴스』, 2018년 4월 23일.

가 지역 내 지배력을 장악할 정도로 강해지고 나머지 국가들이 자력으로 균형을 유지하지 어려울 경우에는 동맹형성이나 군사력 전진배치 등으로 개입하여 역내균형을 유지시켜야 한다.⁸¹⁾ 특히 미어세이머는 ‘유럽과 중동 문제에 개입

〈표 4〉 미국과 중국의 군사력 비교(2017년 기준)

항목	미국	중국
연 국방비 ⁸²⁾	6,098억 달러(SIPRI) 6,028억 달러(IISS)	2,282억 달러(SIPRI) 1,505억 달러(IISS)
병력	135만 명(정규군) 86만 명(예비병력)	204만 명(정규군) 51만 명(예비병력)
장갑차	3,336문	3,860문
탱크	2,831대	6,740대
전투기	3,424기	1,966기
공중급유기/중대형 수송기	1,188기	102기
조기경보기	111기	27기
대형무인항공기(UAV)	628대	15대
수상전투함 (순양함+구축함+호위함+상륙함)	127척	86척
항공모함	11척	1척
잠수함(핵추진잠수함) 핵추진탄도탄잠수함(SSBN)	54(54)척 14척	57(6)척 4척
핵무기(핵탄두)	6,450개	280개

출처: 국방비(2017 current USD)와 핵탄두 개수는 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “SIPRI Yearbook,” <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2019년 4월 12일); 병력과 무기보유량은 The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2018* (London: Routledge, 2018), pp. 22-23.

81) Mearsheimer (2001), p. 141.

82) 군사력 지표로서의 국방비도 현재의 국방비만이 아니라 ‘지금까지 얼마만큼의 국방비를 사용했는지’를 평가해야 한다는 주장도 있다. 중국의 국방비 지출의 양은 빠르게 늘고 있지만, 과거부터의 국방비 지출에서는 미국이 압도적이고, 그러한 지출이 현재 압도적인 군사력으로 전환되어서 힘의 격차는 더 벌어지고 있다. Brooks and Wohlforth (2015/16), pp. 17-18.

하지 말고 중국 견제에 집중하라’는 것이다.⁸³⁾ 물론 현재 중국이 미국에 직접적으로 대응할 수 있을 정도의 군사력을 갖추었다는 의미는 아니다. 특히 미국과 중국 양국 간의 항공모함 등 전략무기의 전력 차이는 대단히 크다(<표 4> 참조).⁸⁴⁾ 핵탄두는 각각 6,450개와 280개이며, 운반수단인 대륙간탄도미사일(ICBM)은 미국이 400기, 중국이 70기이다. 중국은 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 발사할 수 있는 전략핵잠수함(SSBN)이 4척인 데 비하여 미국은 14척을 보유하고 있으며 한 척마다 24발의 SLBM을 싣고 있다. 다만 적어도 중국은 동남아 지역 일대를 장악할 수 있을 정도의 군사력은 갖추었고, 그 지역에서만 역외 국가인 미국과 경쟁할 수 있을 정도의 규모를 형성하고 있다는 것이다.

미국의 ‘국가안보전략보고서’는 ‘미국의 전략적 이익 또는 일본의 안보와 경제적 이익을 위협하고 있는 남중국해에서의 군사적 갈등에는 사활적 국가이익이 걸린 해로에서 항해의 자유를 보존하기 위해 미국은 개입할 수밖에 없을 것이다’라고 명백히 밝히고 있다.⁸⁵⁾ 로버트 게이츠(Robert Gates) 당시 미 국방장관은 2010년 상그릴라 대화에서 ‘미국의 외교정책은 분명하다’고 밝히며 남중국해 항해의 자유와 방해받지 않는 경제발전이 유지되는 것이 미국 외교정책의 목적이라는 것을 분명히 주장했다.⁸⁶⁾

2011년 발리(Bali)에서 개최되었던 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에서 클린턴 미 국무장관은 ‘남중국해는 공동의 해양 공간 또는 공유영역이며, 미국의 이해와 직결된 중요한 외교적 사안’이라고 주장하면서

83) John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case of Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4 (July/August 2016), pp. 70-83.

84) 브룩스와 윌포츠는 군사력을 정확히 평가하기 위해서는 원자력잠수함, 항공모함, 5세대 전술항공기, 군사목적위성 등 세계 공유영역(global commons: 바다, 하늘, 우주)을 통제할 수 있는 힘을 어느 정도 갖고 있는지 측정해야 한다고 강조한다. 이러한 기준에 의한 미국의 군사력은 중국의 10배 정도로 평가되고 있다. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position,” *International Security*, Vol. 40, No. 3 (Winter 2015/16), pp. 17-22.

85) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (February 2015).

86) IISS, “Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific,” <http://www.iiss.org/en/events/shangri-la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2010-0a26/first-plenary-session-722b/dr-robert-m-gates-5086> (검색일: 2018년 10월 22일).

중국의 주장을 비판하고 분쟁해결을 위한 메커니즘을 제안하였다.⁸⁷⁾ 이후 미국은 매년 아세안지역안보포럼을 통해 남중국해 영유권 분쟁의 평화적 해결과 아세안이 주장하고 있는 행동규범을 지지하는 등 중국의 공세적 세력을 적극적으로 견제하고 있다.

미국의 대중국 대응전략은 중국이 남중국해 안보를 위협할 때 항해의 자유를 확보하기 위해 동맹국인 필리핀이 자체적으로 방어할 수 있도록 지원하고, 만약 육지전이 발생하게 되면 베트남과 대만을 지원하는 것이다. 또한 남중국해에서 중국의 위협을 받고 있는 아세안 국가들을 지원함으로써 미국의 영향력 확대를 도모하는 것이다. 특히 남중국해에 대한 중국의 공세적인 행위를 ‘중국위협론(China threat theory)’⁸⁸⁾과 연관지어 주변 국가들로 하여금 중국에 대한 안보 불안을 증대시켜 미국에 편승하게 하는 정책을 펼치는데, 이는 아세안 국가들의 불안한 심리를 이용하여 지속적으로 남중국해 해역에 미국의 지배적 영향력을 유지하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 미국은 강대국이 존재하지 않는 남중국해 일대에 아세안(ASEAN)이 한 블록으로서 중국에 맞서 대응할 수 있는 하나의 ‘강대국(Great Power)’의 역할을 할 수 있도록 지원하며 대중국 포위망을 구축하는 것이다. 이를 위해 미국은 아세안의 결속을 촉구함과 동시에 아시아의 주요 동맹국인 한국, 일본, 호주, 필리핀과의 군사협력관계를 강화시키고 있으며, 전략적 파트너로서 인도, 베트남, 싱가포르, 인도네시아 등에 대한 군사적 지원과 협력도 확대시키고 있다.⁸⁹⁾

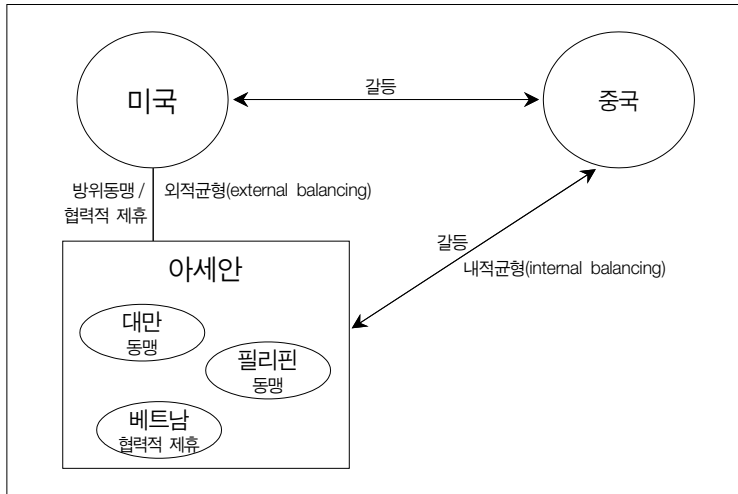
남중국해 지역에서의 갈등은 대부분 중국과 분쟁국들 사이의 갈등이며, 특히 필리핀과 베트남은 중국으로부터 남사군도와 서사군도에서 각각 직접적인 군사적 공격과 위협을 받고 있다. 대만은 남사군도 영유권 문제를 포함한 국가 주권

87) 『아시아경제』, 2018년.

88) 중국위협론은 중국의 급속한 경제적 부상이 필연적으로 군사대국화로 이어지게 되면서 지역안정에 커다란 위협이 될 것이라는 주장이다. 박홍서, “중국의 부상과 국제관계이론: 중국 위협에 대한 이론적 시각,” 김태호, 『중국의외교연구의 새로운 영역』 (서울: 나남출판, 2008), pp. 23-60.

89) 2018년 11월에 개최된 ‘아세안-미국 정상회의(ASEAN-U.S. Summit)’에서 마이크 펜스(Mike Pence) 미국 부통령은 중국을 직접 언급하지는 않았지만, “인도-태평양 지역에서 제국과 침략을 허용할 수 없다(empire and aggression has no place in Indo-Pacific)”고 강조하면서 실질적으로 중국의 아세안 국가들에 대한 강압적 외교정책에 대해 비판했다. Cathering Wong, “Mike Pence’s Message to China: aggression has no place in Indo-Pacific,” *South China Morning Post*, November 15, 2018.

〈그림 5〉 남중국해와 영유권 갈등 구조와 대응방식



출처: 필자 작성

에 대해 위협을 받고 있다. 이러한 중국에 맞서 미국은 대만과 필리핀과는 군사 동맹을 강화하고, 베트남과는 협력적 제휴관계를 체결하면서 대중국 견제에 이바지하고 있다.⁹⁰⁾ <그림 5>를 보면 중국으로부터 위협을 당한 대만, 필리핀과 베트남은 그 대응방안으로 미국과 방위동맹을 형성한다.⁹¹⁾ 여기서 필리핀은 미국과 ‘동맹(alliance)관계’를 맺고 있지만 베트남은 미국과 ‘협력적 제휴관계(co-operative alignments)’를 맺고 있음을 볼 수 있다.⁹²⁾ 베트남은 미국과 다른 정

90) 미국과 대만은 1955년 공동방위조약을 체결했으나 1979년 중국과의 수교와 함께 중국의 ‘One China Policy’를 받아들여 대만과는 단교했다. 그러나 미국은 대만의 방위역량 강화를 위하여 대만에 무기판매를 허용하고 있으며 합동군사훈련을 강화하는 등 ‘실제적인’ 동맹관계에 있다고 할 수 있다.

91) 위협에 당면한 국가는 우선적으로 동맹국을 찾아 침략자를 제어하기 위해 노력한다. 그리고 위협한 적대국을 제어하기 위한 방위동맹을 형성할 수 있다. 이 같은 ‘외교적 작전’을 ‘외적균형(external balancing)’이라고 한다. Mearsheimer (2001), p. 156.

92) 빅터 D. 차(Victor D. Cha)는 한일관계의 성격을 ‘적대적 제휴’관계로 규정한다. 즉, 한국과 일본의 관계는 자유민주주의와 시장자본주의체제를 공유하고 있다는 점에서 동맹 조건을 갖추고 있지만, 양국의 역사적 문제로 인해 동맹관계를 유지하지 못하고 있다는 것이다. 이러한 점에서 빅터 차는 한일관계를 ‘유사동맹’의 형태로 이해하고 ‘적대적 제휴’관계로 정의한다. 본 논문에서는 빅터 D. 차의 개념을 바탕으로 미국과 베트남의 관계를 ‘협력적 제휴관계’로 정의한다. 빅터 D. 차 저, 김일영·문순보 번역, 『적대적 제휴』(서울: 문학과지성사, 2004), pp. 69-73.

치체제를 지니고 있어 실질적인 ‘동맹’이 불가능하다고 보기 때문이다.⁹³⁾

그럼에도 불구하고 미국과 베트남은 중국이라는 공동의 적을 제어하기 위한 수단으로서 협력적 제휴관계를 형성한다는 것이다. 반면, 중국은 미국의 개입으로 인하여 그동안 적대적 사이였던 필리핀과 베트남에 대해서 군비증강 등의 ‘내적균형(internal balancing)’을 시도한다는 것이다.⁹⁴⁾

미국은 중국의 군사력 증강에 대응해서 남중국해를 포함하는 서태평양 해역에 군사력을 집중시키면서 필리핀, 베트남과 같은 분쟁 당사국을 포함한 아세안 국가들과의 양자 또는 다자 합동군사훈련을 실시하고 있다. 필리핀은 전통적으로 미국의 주요 동맹국으로 1951년 체결된 필리핀과의 상호방위조약을 토대로 연안경비선, 레이더시스템, F-16 전투기 제공 등과 해양국경 보호, 해양 정보통합망 그리고 외부세력으로부터의 안보공약 실행을 약속받는 등 미국으로부터 자국 안보와 남사군도의 영토유지에 대한 지원을 받고 있다.⁹⁵⁾ 베트남은 중국 견제라는 공동의 목적을 달성하기 위해 맺어진 미국의 전략적 파트너 국가로 합동군사훈련을 비롯한 4개 분야의 방위협력에 합의하는 등 상호방호협력을 증대시키고, 필리핀과 함께 양자합동군사훈련을 실시하는 등 군사협력을 강화하고 있다.

또한, 미국은 혹시라도 발생할 수 있는 남중국해상에서의 중국과 무력충돌에 대비하고 있다. 미 공군의 고고도 무인정찰기인 글로벌 호크(Global Hawk)와 스텔스 기능을 가진 최신행 전투기 F-22 랩터(Raptor)를 동북아시아를 관할하는 괌과 하와이 미군 기지에 각각 배치하고,⁹⁶⁾ 미 해군 괌 기지에 4번째 공격용

93) 동맹(alliance)이란 잠재적 혹은 현실화된 군사적 갈등에 맞서 군사적으로 협력하겠다는 독립된 국가들 간의 공식적 협정을 말한다. 월트(Stephen Walt)의 경우 ‘비공식적 협정’ 또한 동맹의 범주에 포함시키고 있으며, 제휴(alignment)를 동맹과 같은 의미로 사용하고 있다. Stephen M. Walt, “Why Alliances Endure or Collapse,” *Survival*, Vol. 39 (1997). 대개의 경우 동맹과 제휴는 구분되어 사용된다. Glenn H. Snyder, “Alliance Theory: A Neorealist First Cut,” *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1 (1990), p. 105.

94) 위협을 당한 국가는 자신의 자원을 더 많이 동원함으로써 침략국에 대처할 수 있을 것이다. 이를 ‘내적균형(internal balancing)’이라고 하며 곧, 자조(self help)를 의미한다. Mearsheimer (2001), p. 157.

95) Aileen San Pablo-Baveria, “The South China Sea Disputes: Is Aquino Way the ‘ASEAN Way’?” *RSIS Commentaries* (January 5, 2012). 필리핀은 2014년 미국과 ‘방위협력확대협정(EDCA)’을 체결했으며, 2016년에는 24년 만에 미군 재주둔을 위해 5개 군사기지(공군기지 4곳, 해군기지 1곳)를 제공하기로 합의했다. 『연합뉴스』, 2016년 3월 25일.

잠수함을 추가 배치하였다. 유럽에서 태평양으로 6척의 구축함을 이동배치하는 등 미 군사력을 미래 전략 요충지로 부상하는 아태지역에 집중시키고 있으며, 오는 2020년까지 미 해군이 가진 군사력의 60%를 아태지역으로 돌릴 것임을 밝혔다.⁹⁷⁾ 다시 말해 남중국해는 미국에게 전략적 차원에서 매우 중요한 해역이다. 따라서 미국은 기존의 제해권을 지속적으로 장악하려고 노력을 기울이고 있고, 이를 위해 자국 해군력을 서태평양에 집중시키고 있으며, 대중국 포위망 구축을 위해 주변국들과의 협력을 강화하고 있다.

트럼프 대통령은 2017년 11월 아시아 순방 중에 미국의 새로운 아시아전략으로 ‘인도·태평양 구상(Indo-Pacific Initiative)’을 제시하였다.⁹⁸⁾ 미국의 전통적 전략공간이었던 ‘아시아·태평양’ 지역에서 중심축을 서쪽으로 이동시켜 인도양을 포함시켰다. 일본·호주·인도는 미국 주도의 ‘인도·태평양 구상’에서 주요한 파트너로 자리 잡게 되었다. 미국의 인도·태평양 구상은 중국의 역내 지배력과 공격적 행동을 견제하는 한편 동아시아에서의 미국의 패권을 유지하고자 하는 것이다. 중국에 대한 미국의 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 강화하려는 의지가 담겨 있다고 볼 수 있다.⁹⁹⁾

2) 중국의 ‘대양해군 건설’과 남중국해

중국은 1949년 공산화 직후부터 남중국해에 대해 영유권을 주장하기 시작했다. 그 이후, 중국은 남중국해 도서들을 무력으로 점령해왔다. 그러나 2000년대

96) 『조선일보』, “미국 글로벌호크, F22랩터 콰과 하와이 배치,” http://www.chosun.com/site/data/html_dir/2008/01/18/2008011800110.html (검색일: 2018년 10월 20일). 5세대 스텔스 전투기인 F-22(Rapter)는 2006년 미군이 실시한 공중전 훈련에서 4세대 전투기인 F-15, F-16 144대를 가상 격추하면서 한 번도 격추되지 않았다.

97) 미국은 2020년까지 아태지역에 6척의 항공모함과 대다수의 순양함, 구축함, 연안전투함 및 잠수함을 배치할 것임을 밝혔다. Ralph A. Cossa, “US Rebalances as Other Squabble,” *Comparative Connections, A Tribunal E-Journal on East Asia Bilateral Relations* (September 2012).

98) 미국은 2018년 5월 미국태평양사령부(USPACOM: United States Pacific Command)를 미국인도태평양사령부(USINDOPACOM: United States Indo-Pacific Command)로 명칭을 변경했다.

99) 강선주, “미국의 ‘인도-태평양 구상’ 실현 전망,” 『IFANSFOCUS』 IF 2018-11K (국립외교원, 2018); 미국의 2017년 국가안보전략보고서에서도 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(a free and open Indo-Pacific)’이라는 개념이 강조되었다. The White House (2017). ‘인도-태평양 전략’의 보다 자세한 내용은 최원기, “‘인도-태평양 전략’의 최근 동향과 ‘신남방정책’에 대한 시사점,” 『IFANSFOCUS』 IF 2018-16K (국립외교원, 2018) 참조.

에 들어서면서 남중국해 분쟁에 대한 미국의 개입 의지가 보이자 중국은 미국의 개입을 저지하고 미국과의 극단적인 대립을 피하기 위해 아세안과의 다자협상에 참여했다. 중국은 아세안 국가들과의 협력을 강조하며 2002년 아세안정상회의에서 남중국해 영유권 분쟁 해결을 위한 ‘남중국해 행동규범(Code of Conduct)’에 합의하고 그 이래 남중국해 영유권 분쟁에 대해 ‘분쟁연기와 공동개발(shelving dispute and joint development)’ 전략을 추구하는 등 협력적 방식을 유지해왔다.¹⁰⁰⁾ 그러나 이러한 중국의 유화적인 입장은 2010년대 들어 남중국해 영유권 문제를 양보할 수 없는 ‘핵심이익’으로 규정하면서 공세적 입장으로 전환되었다.

2010년 3월 중국은 공식적으로 ‘남중국해 영유권은 양보할 수 없는 중국의 주권과 관련된 핵심이익’이라고 천명함과 동시에 대만, 티베트와 함께 남중국해도 중국의 핵심이익에 포함된다고 선언하였다.¹⁰¹⁾ 뿐만 아니라 2013년 9월 G20 정상회의에서 ‘워싱턴의 아시아 귀환정책(Pivot to Asia)’이 중국의 핵심이익을 침해해서는 안 된다’는 점을 분명히 함으로써 남중국해는 중국의 사할적 이익이 걸려 있는 지역임을 거듭 강조했다.¹⁰²⁾ 이처럼 중국이 남중국해 영유권 문제에 대해 입장을 전환한 배경에는 그동안 중국이 급속한 경제성장을 바탕으로 군사력을 증강시켰던 점과 남중국해에 대한 중국의 국가이익을 위한 수요가 커졌기 때문이다.

중국은 미국과 같은 해양 강대국과 동남아 국가들이 중국의 해양안보를 심각하게 위협하고 있다고 지적한다. 미국이 주장하고 있는 항해의 자유는 단지 남중국해에 개입하기 위한 명분이며 그 지역에서 군사적 우위를 유지하기 위한 전략이고, 필리핀과 베트남이 미국의 배후세력이라는 것이다.¹⁰³⁾ 예를 들어 미국은 중국의 주변 해역에서 연합 군사훈련을 실시하며 아시아 동맹국들과 군사동맹을 강화하는 등 공세적 군사력의 축적에 박차를 가하고 있다. 또한 동남아

100) Derek Pham, “Gone Rogue?: China’s Assertiveness in the South China Sea,” *Journal of Politics and Society*, Vol. 22, No. 1 (2011), pp. 139-140.

101) *New York Times*, April 23, 2010.

102) *China Daily*, September 9, 2013.

103) Li Mingjian, “Chinese Debates of South China Sea Policy: Implications for Future Developments,” *RSIS Working Paper*, No. 239 (2012), p. 4.

국가들도 미국의 지원을 통해 군사력을 강화하면서 해양권의 쟁탈에 적극 참여하고 있으며, 대만은 미국과의 동맹으로 중국 안보에 위협을 가하고 있다는 것이다.

따라서 중국은 타국으로부터 자국의 해양 권익을 확보하기 위해 새로운 해양 전략을 도모하고 있다. 중국의 해양 전략은 장기적으로 세 가지 목표를 가지고 있다. 첫째, 대만이 독립을 추구하지 못하도록 미 해군력을 배치하지 못하게 막는 것, 둘째 중국 석유의 약 80%가 인도양과 말라카해협을 통과하고 있으므로 이 해상수송로를 확보하는 것, 그리고 마지막으로 서태평양 해상에서의 핵 보복 능력을 갖추는 것이다.¹⁰⁴⁾ 이것은 중국이 전통적으로 존재해온 해양패권국 미국으로부터의 견제에 효과적으로 대응하고, 동시에 대만과의 통일을 성취하기 위해 해양의 가치를 높이 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 무엇보다도 미국이 지정학적으로 매우 중요한 위치인 오키나와에 미군을 주둔시키고 있는 것은 중국으로 하여금 미국에 대한 위협 인식을 촉발시키고 해양의 확보를 위한 해군력 증강을 자극시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다.¹⁰⁵⁾

이와 같은 요인들로 인하여 중국은 남중국해 영유권 점유에 대해 매우 공세적인 행동을 취하고 있다. 그동안 급속한 경제발전을 바탕으로 군사력 증강에 힘써 왔지만, 미국의 남중국해 분쟁 개입으로 인해 해군력의 중요성을 다시 인식하게 되었고, 그 지역에 경제적·전략적 가치의 중요성에 따른 해군력 강화에 역점을 두게 된 것이다. 중국의 해양 전략가들은 해군의 전력증강과 작전반경 확대를 적극적으로 추구해야 한다고 주장한다.¹⁰⁶⁾ 또한, 매년 중국에서 발간되고 있는 중국의 국방백서에도 원해작전능력의 개선 필요성을 거듭 강조한다.¹⁰⁷⁾ 이러한 중국의 해양 전략은 현재의 적극적 근해방어 전략에서 향후 원해작전능

104) Lezek Buszynski (Spring 2012), p. 145.

105) Robert Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Oxford: Rowan & Littlefield, 2005), p. 199.

106) Wang Xiaoxuan, "Navy has to get stronger," *China Daily*, July 27, 2012.

107) 인민해방군 해군(PLAN: People's Liberation Army Navy)은 미국에 대한 전략적 억지 능력을 강화하고 대양에서 작전을 수행할 수 있는 능력을 발전시킨다. 인민해방군 해군은 쿠릴열도와 일본에서 보닌 군도(Bonins), 사이판 마리아나 군도(Marianas), 뉴질랜드 캐롤라인 군도(Carolines) 그리고 인도네시아 군도까지 걸쳐 있는 제2도련선까지 전개할 수 있다. Information Office of the State Council of the People's Republic of China, *China's National Defense 2010* (2010).

력의 증대로의 발전을 목표로 삼고 있다.

중국의 해양 전략 변화에 따라 실제로 중국 해군은 남중국해와 필리핀을 잇는 제1도련선을 넘어서 괌, 호주, 인도네시아를 연결하는 제2도련선에 해당하는 서태평양 해상에서 수시로 군사훈련을 실시하고 있다.¹⁰⁸⁾ 이처럼 변화된 해양 전략을 지원하기 위해 북해함대에 치우친 잠수함 전력을 남해함대로 나누어 분산시키고, 남중국해에 대한 영향력 확대를 위해 하이난 섬 남쪽 산야(Sanya) 지역에 첨단 잠수함기지를 새로 건설했다. 또한 그동안 추진해왔던 항공모함 건조계획에 성공하면서 중국 최초의 항공모함인 ‘랴오닝호’를 남해함대에 실전 배치했다. 하이난 섬에 항공모함 랴오닝호가 정박할 수 있는 군사시설을 강화하고 최신형 진급 핵잠수함을 하이난 섬의 유린(Yulin)에 배치시키면서 남해함대를 가장 강력한 함대로 발전시켰다.¹⁰⁹⁾ 나아가 중국은 남사군도에 있는 군사시설들을 보다 많은 해군 배치를 위해 확장시켰고, 사거리 1,500~2,500km까지 다양하게 운용 배치될 수 있는 대함탄도미사일들을 실전 배치하였다. 이 지역에 배치된 잠수함부대와 미사일들은 남중국해 전체 지역과 말라카해협 서쪽 지역까지 사정권에 포함시킬 수 있는 전력이다.¹¹⁰⁾

중국의 해군력 강화의 핵심은 항공모함과 잠수함 증강이라고 할 수 있다. 중국은 현재 중국 자체기술로 제2 항공모함을 건조하고 있으며,¹¹¹⁾ 미국 본토까지 사격 가능한 사거리 8,400km의 쥐랑(JL)-II 탄도미사일이 탑재 가능한 진급 잠수함 건조 등 지속적으로 잠수함 전력을 증강시키고 있다.¹¹²⁾ 또한 남중국해의 실효적 지배를 강화하는 차원에서 2012년 서사군도 영흥도 일대 해역을 관

108) 『연합뉴스』, “중국군, 올해 200차례 대규모 군사훈련 실시,” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/12/31/0200000000AKR20141231124600083.HTML?from=search> (검색일: 2018년 10월 25일).

109) 중국은 남중국해에 위치한 남해함대에 중국이 보유한 전략핵잠수함(SSBN) 4척 모두를 배치하고 있으며, 북해함대에 있던 항공모함 랴오닝호도 남해함대 지역의 하이난 섬으로 이동 배치시켰다. 『경향신문』, “누가 남중국해를 차지하는가,” 2015년 9월 8일, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509081137421&code=970100 (검색일: 2018년 10월 25일).

110) Yoshihara and Holmes (2011), pp. 51-52.

111) 『연합뉴스』, “중국 제2 항공모함 뱃머리, 랴오닝호와 유사,” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/14/0200000000AKR20150614047600083.HTML?from=search> (검색일: 2018년 9월 30일).

112) 이태환, 『조어도를 둘러싼 중일 영토분쟁의 국제정치』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 24.

장하는 썬사시를 설치, 항구 중축은 물론 주변 해역에 군대를 배치하면서 타국 선박에 대한 감시와 추방권이 있음을 선언했다.¹¹³⁾ 뿐만 아니라 남중국해 전체를 자국의 영토로 표시한 새로운 지도를 발간하고, 분쟁 도서에 영구 건축물을 세우며 해양 감시능력을 강화하는 등 실효지배를 더욱 강화하고 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 중국의 해군력 증강은 단기적으로는 남중국해 장악 및 대만과의 무력충돌 시 미국의 개입 가능성을 차단하는 것에 목적을 두고 있지만, 궁극적으로는 중국의 ‘대양해군 건설’을 통한 지역패권국으로의 부상에 중요한 수단으로 활용하고자 하는 것으로 여겨진다.¹¹⁵⁾

3. 미국과 중국의 상호대응전략

미어셰이머는 “급속히 강력해진 중국은 미국이 유럽에서 유럽 강대국들에게 하였듯이 미국을 아시아에서 밀어내고 중국이 아시아의 지역패권을 차지하려는 강대국 외교정책을 추진한다.”고 지적한다.¹¹⁶⁾ 남중국해 영유권 문제를 둘러싸고 있는 미국과 중국은 아시아 지역에서 확실하게 규정된 목적을 이루기 위해서 상호 작용하고 있는 것으로 이는 패권적 지위를 확보하기 위한 세력경쟁이라고 할 수 있다.¹¹⁷⁾ 이것은 ‘강대국은 무정부적 국제체제 속에서 자국의 생존을 위해 힘의 극대화를 추구하며 궁극적으로는 지역패권국이 되는 것을 목표로 한다’는 것과 ‘한 지역의 패권국은 다른 지역에서 패권국이 부상하는 것을 견제하려고 노력한다’는 공격적 현실주의의 가정에 근거한다.

113) M. Taylor Fravel, “Hainan’s New Maritime Regulations: A Preliminary Analysis,” *The Diplomat* (2012); Roboert Sutter, “China Gains and Advances in South China Sea,” *Comparative Connections*, A Tribunal E-Journal on East Asia Bilateral Relations (2013).

114) Glaser (2011), p. 6.

115) 중국은 미국의 대중 포위전략 무력화와 역내 패권국 지위 확보를 위해 정밀타격무기 배치와 증강, 핵억지력 강화, 항공모함 및 핵잠수함 추가 건조, 5세대 스텔스전투기(J-20) 및 전략핵폭격기 도입, 동풍(東風)계열 신형 중·장거리 탄도미사일 증강, 우주·사이버전 전력 강화 등을 추진하고 있다. 정재홍 (2019), p. 8.

116) John J. Mearsheimer, “Clash of Titans,” *Foreign Policy*, No. 146 (2005), p. 48.

117) Martin A. Smith, *Power in the Changing Global Order: The US, Russia and China* (Cambridge: Polity Press, 2012), p. 39.

현재 미국은 군사적으로 세계에서 가장 강력한 국가이며 세계 유일의 지역패권국으로 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 총체적으로는 미국에 직접 대적할만한 군사력은 아니지만 적어도 아시아 지역에서 만큼은 미국에게 대응할 수 있는 군사력을 보유하고 있고, 계속 증강시켜 나아가고 있다. 또한, 중국은 자국의 국가이익에 집중된 전략적 목표를 가지고 역내 강대국으로서 미국보다 상대적으로 쉽고 저렴한 비용으로 군사력을 유지 및 활용할 수 있다는 내재된 이점을 가지고 있다. 이러한 점은 ‘그 어떤 강대국도 모든 해양과 바다에서 효과적이고 지속가능한 지배적인 군사력을 유지하기 어렵다’는 공격적 현실주의에 입각한 해석을 가능케 한다.

남중국해에 대한 미국과 중국의 상호대응전략은 서로 상대방의 전략적 목표를 저지하는 것이다. 미국은 남중국해 지역에 대한 중국의 영향력 확대를 저지하면서 기존의 지배적 지위를 계속 유지하려는 것이다. 이를 위해 미국은 중국의 부상에 따른 ‘중국위협론’을 부각시켜 아세안 국가들로 하여금 중국에 대한 우려와 견제심리를 자극함으로써 미국과의 군사·경제적 협력에 유리한 환경을 조성하고 있다. 반면, 중국은 미국의 견제전략에 맞서 현존하는 미국의 패권적 질서를 타파하고, 자국이 지향하는 ‘대양해군 건설’을 현실화시키면서 중국의 국제적 위상을 더욱 강화시키는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 중국은 해군력 증강을 통한 남중국해 장악을 추구함과 동시에 아세안 국가들과 경제적 협력 관계를 적극 추진함으로써 미국과의 전략적 경쟁에서 아세안을 최소한 중립화시키고 향후에는 점차 ‘친중국화’를 실현하고자 한다.

앞에서 언급했듯이, 군사적 측면에서 미국은 아시아의 주요 동맹국과 군사협력을 강화시키고, 아세안국가들과는 새로운 동맹 내지 협력적 제휴관계를 구축하여 공세적인 중국 행동에 대처하고 있다. 반면, 중국은 역내 패권국으로 자리매김하기 위해 대양해군 건설을 목표로 지속적으로 해군력 증강에 박차를 가하며 새로운 해양 전략에 집중하고 있다. 경제적인 측면에서는 중국은 미국의 영향력에 대응하여 일대일로(一帶一路, 21세기 육·해상 신실크로드),¹¹⁸⁾ 아시아 인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank, 2015)과 역내포

118) 일대일로는 시진핑 중국 국가주석이 2013년 처음 제창한 ‘국가대계’로 동남아, 아프리카, 유럽 등 전 세계를 육상·해상으로 연결하는 경제협력 사업이다.

〈표 5〉 중국의 경제성장률 추이(%)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
9.5	7.9	7.8	7.3	6.9	6.7	6.9	6.6	6.2

* 2018년, 2019년은 예상치임

출처: IMF, “World Economic Outlook,” <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets> (검색일: 2019년 4월 2일)

괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 주도하며 아시아의 저개발 국가들에 대한 자금지원을 강화하고, 미국 위주의 무역·투자 관도를 중국 쪽으로 돌리려는 등 역내에서 자국의 영향력 확대를 위해 무단히 노력하고 있다.¹¹⁹⁾

하지만 이러한 중국의 경제적인 노력에도 불구하고 향후 중국의 경제성장률이 과거에 비해 지속적으로 하락하고 있으며, 이러한 하락 추세는 지속될 것으로 예측된다(<표 5>).¹²⁰⁾ 반면, 금융위기를 회복한 미국은 경제의 안정을 되찾고 단기적으로 다시 경제성장의 추세를 보이고 있다. 특히 에너지 패권경쟁에서 중국은 압도적 열세이다. 미국은 셰일가스 혁명으로 에너지 자급이 가능해졌으며 2017년부터 천연가스 수출국으로 변신하였다.¹²¹⁾ 따라서 미국은 앞으로도

119) 현재 중국이 주장하는 ‘중국몽’ 실현은 과거 세계대전과 같은 패권전쟁이나 기존 자유주의 국제 질서의 급격한 변화·파괴를 거치지 않으면서 미국 중심의 패권적 국제질서를 점진적으로 중국 중심체제로 변화시켜 나가겠다는 전략이라 볼 수 있다. 정재홍 (2019), p. 4. 특히 이처럼 전쟁에 이르지 않으면서 한 국가의 안보 목표를 달성하는 전략을 ‘회색지대전략(gray zone strategy)’이라 하며, 이 전략의 특성은 점진주의와 애매모호함이다. 중국이 그동안 6개의 인공섬을 조성하여 남중국해의 군사화와 내해(內海)화를 위하여 과정의 세분화, 점진적 접근방식, 동원 및 의도의 애매모호화, 그리고 기정사실화 방식을 취하는 ‘회색지대전략’을 성공적으로 적용하고 있다는 주장도 있다. 박윤일·정삼만, “미·중 해양패권 경쟁과 ‘회색지대전략,’” 『KIMS Periscope』 제142호 (한국해양전략연구소, 2018), pp. 1-4.

120) 미국 싱크탱크인 브루킹스는 “2008~2016년에 중국 정부가 발표한 실질 성장률이 실제보다 연 2%포인트 정도 부풀려졌다”는 보고서 (March 7, 2019)를 내놓았다. 한편 영국계 경제 분석 회사인 Capital Economics가 추정한 중국의 2018년 경제성장률은 5%대였다. 『중앙SUNDAY』, 2019년 3월 9일~10일.

121) 미국은 풍부한 셰일가스 개발을 바탕으로 2009년 러시아를 제치고 세계 1위 천연가스 생산국이 되었다. 미국의 셰일가스는 2040년 전 세계 천연가스 공급의 60%를 차지할 것으로 전망되어 미국의 영향력은 더 확대될 것으로 예측된다. 『중앙일보』, 2019년 3월 14일.

지속적으로 대중국 견제에 박차를 가할 것이고, 그로 인해 중국의 경쟁전략을 더욱더 제한적으로 만들게 될 것으로 여겨진다.

V. 결론

본 연구는 남중국해 영유권 분쟁에 있어서 미·중 간의 갈등요인을 공격적 현실주의 이론을 바탕으로 분석하였다. 공격적 현실주의 이론에 따르면 강대국들은 무정부적 국제체제 속에서 자국의 생존을 위해 상대적 힘의 극대화를 추구하며 궁극적으로는 지역패권국이 되는 것을 목표로 삼는다. 또한, 자신이 속한 지역에서의 패권을 확보하고 나면 다른 지역에서의 패권국 부상을 막으려 한다. 최근 남중국해에서 나타나고 있는 중국의 공세적인 행동은 강대국 중국이 자국의 핵심이익이 존재하는 남중국해 지역을 장악하고, 이를 기반으로 강대국의 궁극적 목표인 아시아 지역패권국이 되기 위함이라고 해석할 수 있다. 이와 더불어 남중국해 분쟁에 대한 미국의 개입은 중국이 아시아에서 패권국으로 부상하는 것을 억제하려는 행동이라고 볼 수 있다.

미어셰이머는 강대국들이 추구하는 행위를 크게 다섯 가지로 요약하였다. 이 다섯 가지 가정에 따라 남중국해 영유권 분쟁을 둘러싸고 나타나는 미국과 중국의 행위를 분석하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 국제체제는 무정부 상태에 있으며, 법과 행동규범을 수립·집행할 수 있는 세계정부가 없으므로 개별 국가가 자체적으로 자국의 안보와 이익을 확보해야 한다. 미국은 그동안 아시아 지역에 대한 전략적 가치를 보호 및 유지하고, 지역 내 미국적 가치를 증진시키려고 끊임없이 노력해 왔다. 미국은 중국의 부상으로 흔들리고 있는 아시아 정세를 다시 미국 주도로 안정화시키기 위해 아시아 ‘재균형 정책’을 추진해왔으며, 트럼프 정부 들어 ‘인도-태평양 전략’으로 더욱 강화하고 있다. 한편, 중국은 아시아 지역에서 자국의 이익 극대화를 위해 남중국해를 장악하고자 노력 중이다. 남중국해 장악은 중국에게 막대한 에너지자원 확보와 유통을 통한 경제발전과 더불어 동남아 지역에 대한 주도권 확보를 의미한다. 또한 동아시아와 서태평양으로 운반되는 석유 수송의 핵심 해상교통로를 장악함으로써

동 지역에 대한 중국의 영향력 확장을 가능하게 할 것이다.

둘째, 강대국들은 필연적으로 어느 정도의 공격적 군사력을 보유하고 있다. 미국은 현재 세계 최고의 군사력을 보유하고 있다. 반면, 중국의 군사력은 미국과 러시아의 뒤를 이어 세계 3위에 머무르고 있지만,¹²²⁾ 지속적으로 군사력 증강에 집중하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국이 앞으로 미국의 군사력을 추월할 수 있는 가능성은 희박하다고 본다. 그 이유는 현재 미·중 간의 군사력 격차는 매우 크며, 향후 중국의 경제성장률은 과거에 비해 떨어질 것으로 전망되기 때문에 그에 따라 중국의 군사력 증강도 더뎠을 것이기 때문이다.

셋째, 강대국들은 상대 국가의 의도를 완전히 파악할 수는 없으므로 어떤 나라라도 상대국가가 공격적 군사력을 사용하지 않을 것이라고 확신할 수 없다. 중국은 이미 남중국해 영유권 분쟁에 있어 남사군도와 서사군도를 자국의 군사력을 통해 무력으로 점령하였다. 또한, 남중국해상에서 미국을 포함한 주변국의 정찰기, 정찰함 등을 군사력으로 제압한 사례들이 여러 차례 발생했다. 이와 같이 중국은 남중국해 장악을 위해 적극적으로 군사력을 투사하고 있다. 하지만 미국은 남중국해 분쟁 개입을 공식적으로 선언하며 중국의 공세적 행위에 맞서 강경히 대응하고 있다. 상황에 따라 양국 간의 군사적 충돌 가능성도 존재하지만 상대적으로 군사력이 취약한 중국이 미국에게 직접으로 대항할 가능성은 낮을 것으로 판단된다.

넷째, 강대국의 가장 중요한 목표는 그 나라의 생존이다. 남중국해는 미국과 중국 양국의 사활적 이익이 존재하는 지역이다. 미국은 자국의 사활적 이익이 걸린 남중국해 해로에서 항해의 자유를 보존하기 위해 적극 개입하면서 ‘항행의 자유 작전’을 지속적으로 추진하고 있다. 반면, 중국에게도 남중국해는 자국의 주권과 관련된 ‘핵심이익’이 존재하는 지역이다. 중국은 남중국해를 독점하기 위해 해군력 증강을 통한 대양해군 건설을 추진하고 있지만 미국의 견제를 뚫고 남중국해를 장악하기에는 아직 역부족일 것이다.

마지막으로, 강대국들은 합리적 행위자이다. 2000년대 후반까지 미국은 중국의 공세적 행위에도 불구하고 남중국해 분쟁에 대해 중립적인 입장은 취했다.

122) Global Fire Power, “Countries Ranked by Military Strength 2018,” <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (검색일: 2018년 11월 7일).

이러한 이유에는 당시 중동 문제가 미국의 대외정책의 우선순위가 되었다는 점도 있지만, 그보다 더 중요한 것은 당시까지 만해도 미국은 중국을 위협적인 존재로 생각하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 중국이 G2로 부상하면서 남중국해에 대한 정책을 공세적으로 전환하자 중국의 해역 독점 가능성이 제기되고, 미국은 즉시 개입 의사를 선언하였다. 한편, 중국은 2000년대 초반부터 후반까지 단기적으로 남중국해 분쟁에 대해 평화적 제스처를 취했다. 그 이유는 당시 중국이 미국의 개입을 우려했기 때문이다. 따라서 두 강대국은 자국이 처한 환경 속에서 어떻게 하면 자신의 이익을 더 확보할 수 있는지에 대해 전략적으로 생각하고 행동한다고 결론지을 수 있다.

본 연구의 결과는 남중국해 영유권 분쟁에서 나타나는 지역 패권을 다투는 미·중 간의 갈등에 대한 시사점을 제공한다. 혹자는 남중국해 지역 안보가 극히 취약한 상태이고, 따라서 남중국해에서 지역 패권적 지위를 다투는 미·중 간의 무력충돌이 발생할 가능성에 대한 우려를 제시한다. 중국은 부강해진 국력을 바탕으로 대양해군 건설에 주력을 쏟고 있지만, 아직까지 미국은 상대적으로 월등한 군사력을 지니고 있을 뿐만 아니라 중국의 공세적 행동을 견제하기 위한 강경한 중국 봉쇄정책을 추진하고 있다. 즉, 향후 중국의 지속적인 공세적 행위는 극히 제한될 것으로 전망되고, 오히려 중국으로 하여금 미국과 상호의존할 수 있는 방안을 모색하게끔 만들 가능성이 높을 것이라 판단된다.

【참고문헌】

- 강선주. “미국의 ‘인도-태평양 구상’ 실현 전망.” 『IFANS FOCUS』 IF 2018-11K (국립외교원, 2018).
- 김관옥. “중국의 영유권분쟁과 ‘강대국외교’ 기조.” 『사회과학논총』 제31집 제1호 (계명대 사회과학연구소, 2012).
- 김석수. “남중국해 분쟁과 미·중의 전략적 경쟁.” 『동남아연구』 제24권 제2호 (한국외국어대 동남아연구소, 2014).
- 김자영. “남중국해 해양영토 분쟁의 최근 동향과 국제법적 쟁점.” 『안암법학』 제34권 (안암법학회, 2011).
- 김태준. “중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구.” 『국방정책연구』 제78권 (한국국방연구원, 2008).
- 김태호. “중국의 해양전략과 해군력 발전 추이.” 『STRATEGY 21』 제11권 제1호 (한국해양전략연구소, 2008).
- 김한권. “미·중 전략적 경쟁의 본질과 한국의 대응.” 『외교광장』 XIX-8 (한국외교협회, 2019).
- 남궁영. 『강대국 정치와 한반도: 미·중의 패권경쟁』 (서울: 도서출판 오름, 2016).
- 박광섭. “탈냉전시대 동아시아의 다자간 영유권 분쟁: 남사군도의 사례.” 『아시아연구』 제7권 제1호 (한국아시아학회, 2004).
- 박윤일·정삼만. “미·중 해양패권 경쟁과 ‘회색지대전략’.” 『KIMS Periscope』 제142호 (한국해양전략연구소, 2018).
- 박창권. “미국의 지역 내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택 방향.” 『전략연구』 제57호 (한국전략문제연구소, 2013).
- 박향기. “중국의 남사군도(南沙群島) 영유권 분쟁 전략의 변천에 관한 고찰.” 『군사연구』 제136권 (육군군사연구소, 2013).
- 박홍서. “중국의 부상과 국제관계이론: 중국 위협에 대한 이론적 시각.” 김태호 편. 『중국 외교 연구의 새로운 영역』 (서울: 나남출판, 2008).
- 변창구. “중국의 공세적 남중국해 정책과 미·중 관계.” 『한국동북아논총』 제69호 (한국동북아학회, 2013).
- _____. “미·중 패권경쟁과 남중국해 분쟁: 실태와 전망.” 『한국동북아논총』 제79호 (한국동북아학회, 2016).
- 빅터 D. 차 저. 김일영·문순보 역. 『적대적 제휴』 (서울: 문학과지성사, 2004).
- 이근욱. 『왈츠 이후』 (서울: 한울아카데미, 2009).
- 이대우. “남중국해 해양영토 분쟁과 미·중 갈등.” 『세종정책연구』 2014-11 (세종연구소, 2014).

- 이동률. “중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁.” 『동아시아 브리프』 제7권 제2호 (성균관대 동아시아지역연구소, 2012).
- 이문기. “중국의 해양도서 분쟁 대응전략: 조어도와 남사군도 사례를 중심으로.” 『아시아 연구』 제10권 제3호 (한국아시아학회, 2008).
- 이영학. “중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로.” 『중소연구』 제36권 제1호 (한양대 중소문제연구소, 2012).
- 이재현. “남중국해 분쟁의 이해와 향후 전망.” 『주요국제문제분석』 2012-32 (국립외교원, 2012).
- 이태환. 『조어도를 둘러싼 중·일 영토분쟁의 국제정치』 (성남: 세종연구소, 2014).
- 임산호. “중국의 대중동 에너지 협력 전략 변화.” 『세계 에너지시장 인사이트』 제14권 제26호 (에너지경제연구원, 2014).
- 장학봉·박문진·박영길·최수진·김자영·오사준. 『남중국해 해양영토 분쟁과 대응전략 연구』 (부산: 한국해양수산개발원, 2010).
- 정갑용. “중국이 주장하는 남중국해 ‘9단선’의 합법성 검토.” 『독도연구』 제16호 (영남대 독도연구소, 2014).
- 정재홍. “중국의 강대국화 전략과 한국의 과제.” 『세종정책브리프』 2019-05 (세종연구소, 2019).
- 정호섭. “반(反)접근·지역거부 대공·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막?” 『STRATEGY 21』 28호 (한국해양전략연구소, 2011).
- 최원기. “‘인도-태평양 전략’의 최근 동향과 ‘신남방정책’에 대한 시사점.” 『IFANS FOCUS』 IF 2018-16K (국립외교원, 2018).
- 황병덕·홍용표. 『미중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화연구』 (서울: 통일연구원, 2004).
- Bateman, Sam. “Increasing Competition in the South China Sea: Need for a New Game Plan.” *RSIS Commentaries*, No. 157 (August 2012).
- Beckman, Robert. “The China-Philippines Dispute in the South China Sea: Does Beijing have a Legitimate Claim?” *East Asia Forum*, No. 36 (March 2012).
- Bitzinger, Richard A. “Air Sea Battle: Old Wine in New Bottles?” *RSIS Commentaries*, No. 159 (August 2012).
- Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position.” *International Security*, Vol. 40, No. 3 (February 2016).
- Buszynski, Leszek. “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry.” *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Spring 2012).

- Cathering Wong. "Navy has to get stronger." *China Daily* (July 27, 2012).
- _____. "Mike Pence's Message to China: aggression has no place in Indo-Pacific." *South China Morning Post* (November 15, 2018).
- Cossa, Ralph A. "US Rebalance as Other Squabble." *Comparative Connections*, Vol. 14, No. 2 (September 2012).
- Dolven, Ben, Shirley A., and Mark E. Manyin. "Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress." *CRS Report for Congress*, R42930 (May 2014).
- Dutton, Peter. "Three Disputes and Three Objectives: China and South China Sea." *Naval War College Review*, Vol. 64, No. 4 (2011).
- Fravel, M. Taylor. "China's Behavior in its Territorial Disputes and Assertiveness in the South China Sea." *CSIS-Claremont McKenna College Conference* (October 2011).
- _____. "Hainan's New Maritime Regulations: A Preliminary Analysis." *The Diplomat* (December 2012).
- Friedberg, Aaron L. *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W. W. Norton & Company, 2001).
- _____. "The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Autumn 2005).
- Gallagher, Michael G. "China's Illusory Threat to the South China Sea." *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994).
- Gao, Zhiguo, and Jia, Bing Bing. "The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications." *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1 (January 2013).
- Geng, Jing. "The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS." *Merkourios*, Vol. 28, No. 74 (2012).
- Glaser, Bonnie S. "South China Sea Disputes and Solutions." *CSIS-Claremont McKenna College Conference* (2011).
- Goldstein, Lyle. "Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, But Little Fire." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3 (December 2011).
- Greenfield, Jeanette. *China's Practice in the Law of the Sea* (Oxford: Clarendon Press, 1992).
- Gupta, Vipin, and Adam Bernstein. "Cooperative Remote Monitoring in the South China Sea: Comparing the Utility of Aerial and Satellite Imagery." *Cooperative Monitoring in the South China Sea* (Westport: Praeger, 2002).
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's*

- National Defense* (2010).
- International Crisis Group. "Stirring Up The South China Sea (I)." *Asia Report*, No. 223 (April 2012).
- _____. "Stirring Up The South China Sea (II): Regional Responses." *Asia Report*, No. 229 (July 2012).
- Krepinevich, Andrew F., Jr. "How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense." *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 2 (March/April 2015).
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).
- _____. "The Future of American Pacifier." *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September/October 2001a).
- _____. "Clash of the Titans." *Foreign Policy*, No. 146 (January 2005).
- Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. "The Case of Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4 (July/August 2016).
- Mingjian, Li. "Chinese Debates of South China Sea Policy: Implications for Future Developments." *RSIS Working Paper*, No. 239 (May 2012).
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th ed (New York: Knopf, 1973).
- Murphy, Brian K. "Dangerous Ground: The Spratly Islands and International Law." *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 1, No. 2 (1995).
- Office of the Secretary of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015* (May 2015).
- Ouri, Raman, and Arun Shgal. "The South China Sea Disputes: Implications for India." *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 6, No. 4 (December 2011).
- Pablo-Baveria, Aileen San. "The South China Sea Disputes: Is Aquino Way the 'ASEAN Way'?" *RSIS Commentaries* (January 2012).
- Pan, Hengxin. "Is the South China Sea a New 'Dangerous Ground' for US-China Rivalry?" *East Asia Forum* (May 2011).
- Pedrozo, Raul. "Close Encounters at Sea." *Naval War College Review*, Vol. 62, No. 3 (2009).
- Pham, Derek. "Gone Rogue?: China's Assertiveness in the South China Sea." *Journal of Politics and Society*, Vol. 22, No. 1 (2011).
- Rahman, Chris, and Tsamenyi. "A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea." *Ocean Development & International Law*, Vol. 41, No. 4 (November 2010).

- Schofield, Clive, Ralf Emmers (ed.). "Dangerous Ground: A Geopolitical Overview of the South China Sea." *Security and International Politics in the South China Sea* (London: Routledge 2009).
- Shen, Jianming. "International Law Rules and Historical Evidences." *Hasting International and Comparative Law Review*, Vol. 1 (1997).
- Singh, Hermant Krishan. "South China Sea in Regional Politics." *Managing Tensions in the South China Sea*, CSIS conference (2013).
- Smith, Martin A. *Power in the Changing Global Order: The US, Russia and China* (Cambridge: Polity Press, 2012).
- Snyder, Glenn H. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut." *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1 (1990).
- Supriyanto, Ristian Atriandi. "US Pivots to Maritime Southeast Asia." *RSIS Commentaries* (May 2012).
- Sutter, Robert. *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Oxford: Rowan & Littlefield, 2005).
- _____. "China Gains and Advances in South China Sea." *Comparative Connections*, Vol. 14, No. 3 (January 2013).
- Swaine, Michael D. "The Real Challenge in the Pacific: A Response to 'How to Deter China'." *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 3 (May/June 2015).
- The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2018* (London: Routledge, 2018).
- The White House. *National Security Strategy of the of United States of America* (February 2015).
- _____. *National Security Strategy of the of United States of America* (December 2017).
- U.S. Department of State. "Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs." *Limits in the Seas*, No. 117 (1996).
- _____. "South China Sea." *Press Release*, No. 1263 (2012).
- Walt, Stephen M. "Why Alliances Endure or Collapse." *Survival*, Vol. 39, No. 1 (1997).
- Walt, Kenneth N. *Theory of International Politics* (Reading: Addison Wesley, 1979).
- Yang, Zewei. "The Freedom of Navigation in the South China Sea: An Ideal or a Reality?" *Beijing Law Review*, Vol. 3, No. 3 (September 2012).
- Yoshihara, Toshi, and James R. Holmes. "Can China Defend a 'Core Interest' in the South China Sea?" *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (Spring 2011).

〈인터넷 자료〉

- Global Fire Power. Countries Ranked by Military Strength 2018. <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (검색일: 2018년 11월 7일).
- Global Fire Power. <http://www.globalfirepower.com/countries-comparison-detail.asp> (검색일: 2018년 10월 22일).
- Global Security. The Navy of the People's Republic of China: Once and Future Seapower? <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1997/Pagano.htm> (검색일: 2018년 8월 29일).
- IMF. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets> (검색일: 2019년 4월 2일).
- Institute for China-America Studies (ICAS). <https://chinaus-icas.org/maritime-tracker-south-sea/> (검색일: 2019년 4월 23일).
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2019년 4월 12일).
- The Economist. The South China Sea. http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/02/south_china_sea (검색일: 2018년 8월 26일).
- U.S. Energy Information Administration (EIA). South China Sea. <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS> (검색일: 2018년 8월 22일).
- UNCTAD. Gross Domestic Product. <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96> (검색일: 2018년 10월 22일).
- World Shipping Council. Trade Routes. <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/trade-routes> (검색일: 2018년 8월 25일).

〈신문 자료〉

- 『뉴스타운』.
- 『아시아경제』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『중앙일보』.
- 『중앙SUNDAY』.
- China Daily*.
- New York Times*.
- South China Morning Post*.

[ABSTRACT]

US-China Rivalry in the South China Sea Disputes

Offensive Realist Approach

Euntaek Lee | Hankuk University of Foreign Studies

Young Namkoong | Professor, Department of Politics and Diplomacy,
Hankuk University of Foreign Studies

South China Sea disputes consist of economic and strategic factors: the natural resources and the Sea lines of Communications. The control of the South China Sea means to secure both economic and strategic interests. Therefore, China, as a superior power in the region, insists to have her core interests in the region and practices her offensive military policy. Until the year 2000, the United States remained neutral in the South China Sea disputes because she did not recognize China as a direct threat to the United States at that time. However, Chinese military continued to take aggressive actions against the Spratly and Paracel islands. More importantly, China's hostile actions against the U.S. military vessels in the Exclusive Economic Zone (EEZ) triggered the U.S. to officially intervene in the South China Sea dispute. Coping with Chinese offensive policy, the United States has announced 'Rebalancing Policy' which seeks both economic and military cooperations in order to contain China from its uprise in Asia. The US reinforces the military cooperations with her current allies and makes new military cooperative alignments with countries that do not share the values the United States pursue such as Vietnam and Indonesia in Asia. The purpose of this study is to analyze US-China rivalry in the South China Sea disputes

in the perspective of offensive realism. According to Mearsheimer, the strategy that great powers pursue is to maximize their relative power and ultimately to become hegemonic nations in the international anarchic system. From this theory, we can infer China's offensive behavior in the South China Sea as China intends to maximize her relative power in Southeast Asia and eventually strives to become a hegemon in whole Asia. However, it is very unlikely that China becomes a hegemon in Asia due to the role of the United States as an offshore balancer. Offensive realists believe that the existing hegemonic nation tends to prevent another great power to become preponderant in other region.

Keyword: Offensive Realism, Regional Hegemon, South China Sea, U.S.-China Rivalry, Offshore Balancer

투고일: 2019년 4월 15일, 심사일: 2019년 5월 9일, 게재확정일: 2019년 5월 10일
--