

2015-10
JUL. 31, 2015

아산정책연구원

이재현 | 연구위원

중국이 최근 남중국해의 피어리 크로스 리프(Fiery Cross Reef/永暑礁, 용슈자오)에서 매립활동과 활주로 건설을 하면서 피어리 크로스는 말 그대로 ‘불타는(fiery) 십자가(cross)’가 됐다. 이에 대해 미국과 주변 국가들이 연일 비난하고 미국과 중국의 군사적 충돌 가능성까지 제기되면서 남중국해 문제가 격랑에 빠져들고 있다. 이 문제에 거리를 두어왔던 한국도 유탄을 맞고 있다. 댄 러셀(Dan Russel) 미 국무부 차관보가 “한국도 남중국해 문제에 대해 명확한 입장을 이제 내놔야 한다”고 압박한 데 이어 미국 내 안보 전문가들도 한국의 선택을 언급하고 있기 때문이다.¹

중국의 부상과 미국의 ‘아시아 피봇(Pivot to Asia)’ 정책으로 야기된 아태지역 미-중 대결에서 남중국해 문제는 가장 뜨거운 감자다. 다른 어떤 사안보다 군사적 충돌을 불러올 위험성이 높다. 일부 미국 정책전문가들 사이에서는 이미 군사적 충돌 혹은 전쟁 가능성까지 조심스럽게 거론되고 있다.²

남중국해에서 궁극적으로 누가 승리할지는 예단할 수 없다. 다만, 지금 당장 높아지는 긴장, 분쟁만 놓고 보면 갈자루는 중국이 쥐고 있다. 갈등을 계속 벌일지, 일단 접고 숨 고르기에 들어갈지가 중국에 달려 있다. 이런 가운데 중-아세안 관계는 큰 변화에 직면해 있다. 중국의 동남아 정책은 변하고 있으며 동남아 국가들의 전략도 새로운 상황을 맞고 있다. 남중국해 문제가 지속되면서 한국에게도 선택의 시간이 다가오고 있다. 한국은 어떤 선택을 할 것인가? 거리 두기를 계속한다면 후일의 전략적 부담이 커질 것이다.

남중국해에 대한 중국의 생각과 전략

중국은 남중국해의 실질적 지배를 확대하면서도 비난을 피하는 방법으로 일종의 살라미

전술(salami tactic)을 써왔다. 미국이 ‘아시아 피봇’을 선언한 직후인 2010년부터 2012년까지 남중국해에서 충돌이 급증했다. 그러나 중국은 2013년부터 주장을 완화하며 주변국 및 미국과의 충돌을 피하는 인상을 주었다.³ 그러면서도 남중국해에서 눈에 잘 안 띄게 소규모로 확장을 해왔다. 문제의 피어리 크로스 외에도 2014년경부터 게이븐 리프(Gaven Reef, 南薰礁, 난싢자오), 남존슨 리프(Johnson South Reef, 西南礁, 츠과자오), 휴즈 리프(Hughes Reef, 东门礁, 둥먼자오)에서도 매립과 건설이 계속돼 왔다.⁴ 피어리 크로스 리프 이전의 간척·건설 사업들은 비교적 조용히 진행돼 남중국해 문제에 관심을 가진 일부 전문가들 외에는 크게 알려지지 않았다. 따라서 큰 반발 내지는 비난이 따르지 않았다.

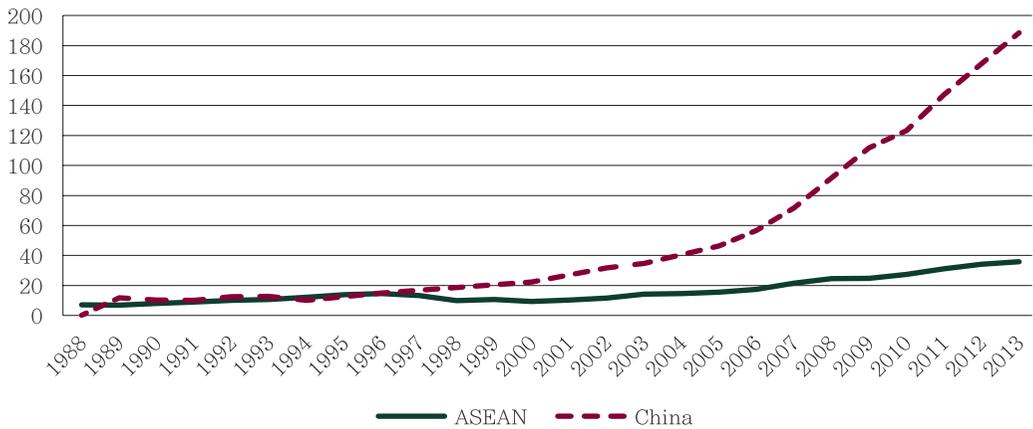
2014년 5월 중국은 베트남에서 120마일 떨어진 서사군도에 하이양 시요우-981(Haiyang Shiyou-981) 심해 시추선을 파견했다. 베트남은 이에 반발했다. 반중 시위가 이어지고 해상에서 양국이 충돌했다. 국제사회에서 중국에 대한 비난이 이어졌다. 결국 2개월 만에 시추선은 철수했다. 2015년 6월 말 중국은 다시 하이양 시요우-981을 서사군도에 파견한다고 밝혔다. 시추선을 파견했다가 논란이 되면 거두는 ‘치고 빠지는 전략’을 거듭 구사하는 것이다.

이런 행동에서 드러나는 중국의 전략은 ‘지속적 작은 도발’과 ‘소규모 확장’ 두 가지다. 지속적으로 시추선을 보내고 작은 도발을 계속하면 관련 국가들은 도발을 일상적인 것으로 여기게 된다. 한두 번의 도발은 심각하게 받아들이지만 지속되면 불감증이 생긴다. 또 소규모 확장은 동남아 국가들에게는 눈에 띄지만 역외 국가들에게는 그렇지 않다. 효과적인 대응 능력을 갖춘 미국 같은 나라의 강력한 반발이 당장 일어나지 않는다. 이런 작은 행동이 누적되고 시간이 지나면 확장된 부분에 대한 중국의 지배권, 군사 시설은 기정사실화 된다. 나중에 이를 확인하고 반발하더라도 되돌리기에 너무 늦고 비용도 커진다.

중국이 이런 전술을 동원하는 배경엔 동남아 국가들에 비해 월등히 앞선 군사력 등 하드파워가 있다. 중국의 살라미 전술은 저항도 행동, 소규모의 지배권 확대를 추구한다. 미국, 일본, 호주, 인도도 남중국해에 이해가 있지만 역내 국가가 아닌 이런 나라들은 중국의 저항도·소규모 행동을 제 때 파악하지 못한다. 알아도 갈등을 회피하기 위해 작은 규모의 도발은 크게 문제 삼지 않는다. 동남아 국가들은 민감하게 여기지만 문제를 제기해도 국제사회의 관심을 끌지 못한다. 독자적으로 중국에 대항하기에도 힘이 모자란다. 결국 중국의 살라미 전술은 강한 국가들의 상대적 무관심과 동남아 국가들의 무력함을 배경으로 지속될 수 있다.

쉽게 예상하듯 동남아 국가들의 군사력은 중국의 상대가 못 된다. 아래 그래프에서 보듯 아세안 10개국의 총 군비가 중국의 약 1/5에 지나지 않는다. 여기엔 영토 주장을 하지 않는 아세안 5개국도 포함돼 있다.

그림 1. 아세안과 중국의 군비 비교 (1988~2013) (\$US billion)



주: 이 그림은 저자가 SIPRI Military Expenditure Database의 내용을 참고하여 가공한 것이다.
(www.sipri.org)

표 1. 중국과 남중국해 문제 관련국의 군비 비교 (\$US million)

Country	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
China	96,782	106,640	128,734	136,239	147,268	159,620	171,381	190,974
Indonesia	4,448	4,150	4,336	5,092	5,838	7,975	8,356	8,076
Malaysia	4,965	5,078	4,793	4,187	4,807	4,664	4,809	4,926
Philippines	2,630	2,630	2,532	2,657	2,701	2,739	3,208	3,039
Singapore	9,055	9,126	9,430	9,250	8,921	8,890	9,077	9,138
Viet Nam	2,386	2,350	2,581	2,878	2,686	3,128	3,205	3,587
India	36,664	41,585	48,963	49,159	49,634	49,459	49,091	49,999
Australia	23,947	24,820	26,676	27,006	26,610	25,555	24,638	27,171
Japan	60,574	59,139	59,735	59,003	60,452	60,017	59,396	59,033
China	96,782	106,640	128,734	136,239	147,268	159,620	171,381	190,974
The Rest	144,669	148,878	159,046	159,232	161,649	162,427	161,780	164,970

주: 이 표는 저자가 SIPRI Military Expenditure Database의 내용을 참고하여 가공한 것이다.
(www.sipri.org)

심지어 미국을 제외하고, 일본·호주·인도 등 남중국해에 관심이 크며 중국 견제에 열심인 국가와 남중국해에서 영토를 주장하는 동남아 국가들의 군비를 모두 합해도 차이가 크다. 지배권을 넓혀가는 중국의 저항도 행위를 억제할 능력이 충분치 못한 이들 국가의 경고는 중국에 별 효과가 없다.

중국의 전략은 국제법을 교묘히 피해가고 있다. 중국은 남중국해의 섬이나 산호초들을 점거하고, 매립하고, 구조물을 건설하며, 포괄적으로 9단선(nice dotted line)을 중국의 영토 주권과 결부시켜왔다. 그러나 다른 한편 이들 섬이나 산호초 혹은 인공 구조물을 기준으로 영해를 설정하거나 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)을 선포하지 않는다. 중국 정부는 실질적으로 9단선 내 영역을 중국의 주권 영역인 것처럼 말하지만 공식적으로 이를 선언한 적은 없다. 9단선의 국제법적 의미를 명확히 하라는 요구에 중국은 답을 미루고 있다. 이런 애매한 태도로 중국은 9단선 내 영역을 중국 주권 사항으로 공식 선언했을 때 야기될 국제법적 논란을 우회한다.

산호초 주변의 모래를 준설하고 간척해 육지를 늘리거나, 구조구난용 구조물을 설치하고 비행장을 만드는 행위에 쏟아지는 비난에 대해 중국은 역으로 동남아 국가들을 비판한다. 실제로 남중국해에서 영토를 점유하고, 간척-매립을 하며 구조물을 설치하는 행위는 중국보다 동남아 국가들이 더 많이 하고 있다는 것이다. 중국의 조치는 동남아 국가들의 선제 행동에 맞서 정당한 권리를 지키기 위한 것이라 항변한다.⁵ 항행의 자유(freedom of navigation) 문제에서 중국은 군함과 군용 항공기까지 항행의 자유에 포함시킬 수 없다고 하는 반면 미국은 반대입장이다. 국제법적으로 어느 쪽 주장이 맞는지는 아직 명확하게 정리되지 않았다.

미국은 중국을 저지할 능력과 의지가 있는가?

오랫동안 중국은 소위 남중국해 문제의 ‘국제화’, ‘다자화’를 반대했다. 직접 영토를 다투는 동남아 국가들 외의 다른 국가들, 특히 중국의 부상을 우려하고 견제하는 국가들의 개입을 반대해 왔다. 또 동남아 국가들이 아세안 차원에서 중국에 대응하는 것도 반대한다. 역사적으로 영토 문제는 관련된 두 국가의 양자 문제이며 다자 사안이 아니라는 것이다.⁶ 그 이면에는 중국보다 강하거나 비슷한 역외 강대국을 배제하고 약한 동남아 국가들과 개별적으로 분쟁을 해결하겠다는 의도가 숨어 있다.

최근 들어 중국의 이런 태도에 변화의 조짐이 보인다. 미국이나 다른 주변 강국이 남중국

해 문제에 개입하면 적극 대응하겠다는 의지를 보이고 있다. 미국은 중국이 인공으로 건설하는 섬을 남중국해에서의 항행 자유를 침해하는 행위로 간주한다. 그리고 이 인공섬 12해리 안으로 항공기와 전함을 보내 항행의 자유를 확인하겠다고 한 바 있다. 중국 외교부 대변인은 “지역 평화와 안정을 유지하기 위해 관련 국가들이 말과 행동을 조심해야 할 것”이라면서 “항행의 자유는 외국 군함과 항공기가 다른 나라의 영해나 영공에 마음대로 드나드는 것을 의미하지는 않는다”라고 미국을 반박했다.

개인 의견이기는 하지만 인민대(Renmin University) 진찬롱(Jin Canrong) 교수는 “미국이 이런 행동을 한다면 남중국해에서 중국의 영토 주권을 보호하기 위해서 인민해방군이 군사적 행동을 취할 수도 있다”고 주장했다.⁷ 이런 반응은 남중국해에서 중국의 이익을 지키기 위해 과거와 달리 강력하게 맞대응 하겠다는 중국의 생각을 드러낸다. 남중국해 문제가 미국과 중국의 갈등으로 번지는 것, 즉 국제화도 불사한다는 의미로 해석될 수 있다.

이런 중국에 미국은 효과적으로 대응할 수 있는가? 이 해역에 동원할 수 있는 군사적 능력 면에서 미국은 여전히 중국에 앞서 있다는 평가가 일반적이다.⁸ 그러나 최근 중국의 빠른 군사적 성장은 미국에 심각한 도전이 되고 있다. 미 의회조사국(Congressional Research Service)의 한 보고서에 따르면, 최근 중국의 해군력 강화는 1) 대만과의 군사적 충돌, 2) 남중국-동중국해에서 중국의 영토 수호, 3) 중국의 배타적 경제수역 내에서 외국군의 행동 저지, 4) 서태평양에서 미국의 영향력 배제, 5) 중국의 지역 및 글로벌 차원에서 강대국 지위 주장 등을 목적으로 한다고 한다.⁹

이 보고서는 이어 중국의 대함탄도미사일(Anti-Ship Ballistic Missile, ASBM), 대함순항미사일(Anti-Ship Cruise Missile, ASCM), 잠수함, 일반 함정, (무인) 항공기, EMP (Electromagnetic Pulse), Maritime Surveillance와 Targeting system의 현주소와 미래 개발 가능성 등을 자세히 검토하고 있다. 그리고 군사력 현대화에 따라 중국 근해와 대만 부근 해역 분쟁 시 미국의 효과적인 개입을 차단하는 A2/AD 능력을 중국이 갖추게 될 것이라고 한다. 중국이 미국의 효과적 개입을 차단하지는 못해도 최소한 개입을 지연시키거나 개입의 효과를 감소시킬 수는 있을 것으로 보고 있다. 다시 말해 현재 중국의 해군력 현대화가 지속된다면 미국의 확실한 군사적 우위를 더 이상 장담할 수 없다는 것이다.

이뿐만 아니다. 미국이 강력한 해군력 등 군사력을 어느 수준까지 사용할 의지가 있는가도 중요하다. 남중국해에서의 군사력 사용 의지라는 측면에서 중국의 전략적 자율성과 공간은 미국보다 훨씬 크다. 법적 근거에 상관없이 중국은 이 해역을 자기 영해와 영토로 여긴

다. 2011년 중국 고위급 인사는 “남중국해 문제는 중국의 핵심 이익”이라고 말하기도 했다.¹⁰ 미국 역시 남중국해 근처에 많은 군사적 거점을 두고 있지만 결정적으로 남중국해는 중국 본토에서 가깝다. 남중국해는 중국 입장에서 해군이 대양으로 진출하는 전략적 요충지이다. 또 에너지 자원의 보고라는 차원에서 중국의 경제적 요충지이다. 백 번 양보 한다면 모든 걸 떠나 영토 문제는 어떤 국가도 모든 자원을 동원해 지키려 할 것이다. 중국 역시 다르지 않고 따라서 의지 차원에서 미국을 앞선다.

반면 이런 중국에 맞서는 미국 같은 나라들은 적극 대응하는 데 큰 딜레마를 안고 있다. 의지 측면에서 보면 ‘자국 영토’를 지키는 중국에 비해서 영토를 주장하지 않는 국가들의 적극 개입 의지는 다소 낮을 수 있다. 가장 중요한 미국의 경우 남중국해 문제는 미국의 지역 접근 전략, 특히 아태 전략에서 핵심 사안이다. QDR 2014는 본토방위 다음으로 중요한 이익으로 아시아-태평양의 평화와 안보를 언급하고 있다.¹¹ 그리고 연이어 아태 지역의 동맹국들의 중요성을 언급하고 있다. 남중국해 문제에는 아태 지역 동맹과 우방의 이익이 걸려 있으므로 중요하다. 본토 방위에 이어 두 번째 중요한 안보사안 정도 될 것이다.

그럼에도 불구하고 의문은 남는다. 국가 영토의 문제인 남중국해를 핵심 이익 혹은 핵심 이익에 가까운 사안으로 보는 중국이 군사적 행동을 취할 때 과연 미국은 이에 맞서 군사적 행동에 나설 수 있을 것인가? 중국과 달리 미국의 입장에서는 후퇴할지, 제한적으로 개입할지, 아니면 전면적으로 군사행동에 나설지 결정이 쉽지 않다. 제한적 군사개입은 상대적으로 쉽지만 언제나 확전 가능성을 안고 있다. 확전 방지를 위해 미국이 자제한다면 아태 지역에서 미국의 리더십과 동맹국에 대한 안보 우산 제공 공약도 큰 위기를 맞게 된다. 반대로 확전을 불사한다면 중국과 미국의 전면 충돌이 예상된다.

다음의 두 가지 상황을 고려할 때 이런 추정은 더욱 힘을 얻을 수 있다. 첫 번째는 중국과 일본이 갈등을 벌이는 센카쿠(Senkaku Islands) 상황이다. 미일안보조약에 따라 미국은 센카쿠 문제에서 일본을 지원하도록 되어 있지만 실제로 군사적 충돌이 생겼을 경우 미국이 얼마나 군사력을 동원해 일본을 어떻게 지원할 것인가에는 항상 의문이 따른다.¹² 보다 적절한 예는 우크라이나 사태다. 무력을 동원한 러시아의 크림 반도 점령 사태에 대해 미국은 군사 대응을 주저한다. 상대가 러시아가 아니라 중동의 약한 국가 혹은 비국가 단체라면 미국의 군사 대응은 훨씬 신속했을 것이다. 러시아의 크림반도 점령 당시 미국이 보여준 행동 방식을 남중국해에서 있을지 모르는 중국의 군사적 행동에 대입하면 미국의 대응은 유사할 것이다. 미국은 이러지도 저러지도 못하는 큰 딜레마에 처하기 쉽다.

요약하면 중국은 남중국해 문제에서 스마트한 전략을 구사해 영역과 영향력을 확장하고 있다. 중국은 살라미 전술을 동원하고 치고 빠지면서 확대된 영향권을 점차 기정사실화 하는 장기적 전략을 쓰고 있다. 강한 하드파워를 효과적으로 활용하고 국제법도 교묘히 피한다. 반면 미국을 포함해 중국을 견제하는 역외 국가들에게는 남중국해 문제에 큰 딜레마가 있다. 이들이 유사시 군사적 행동을 포함한 실질 행동에 나설 수 있을까에 대한 의문이 존재한다. 따라서 현재의 긴장 국면이 지속될지는 전적으로 중국의 태도에 따라 결정될 가능성이 크다.

중국의 동남아 정책은 어디로?

남중국해 문제의 또 다른 퍼즐은 중국과 동남아 국가들의 관계다. 중국은 1990년대부터 동남아 국가와의 신뢰회복을 위해 많은 노력을 기울였다. 1990년대에는 아세안이 주창한 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF), 동아시아경제그룹(East Asia Economic Group, EAEG) 등 동아시아 지역의 다자협력 제도들을 전폭 지지했다. 1997년 아시아 경제위기 때도 지원을 아끼지 않았다. 2000년대에 들어 와서는 중-아세안 FTA, 동남아 국가들에 대한 원조 및 인프라 건설 지원 등 경제적 지원을 확대해 왔다. 남중국해 갈등도 2002년 동남아 국가들과 서명한 ‘남중국해에서 당사자 행동에 관한 선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)’으로 관리하려 했다. 영토 분쟁을 갈등 대상이 아니라 현상 유지 및 관리의 문제로 만들려는 동남아 국가들의 요구에 중국이 부응한 것이다. 2000년대 말 동남아에서 중국의 영향력은 절정에 달했다.¹³

그러나 현재 남중국해에서 중국의 영토 주장, 영향력 확대, 그리고 군사적 행동은 동남아 국가들의 최대 안보 위협으로 등장했다. 동남아 국가에 대한 중국의 신뢰 구축 노력과 남중국해에서의 최근 중국 행보는 완전히 모순된다. 남중국해가 너무 중요하기 때문에 중국은 동남아 국가들에 대한 기존의 선린 정책을 포기하려는 것인가?

이 질문과 관련해 세 가지 가능성을 언급할 수 있다. 첫 번째 가능성은 동남아 선린 정책과 공격적 남중국해 정책 사이의 모순은 중국도 해결하기 어려운 문제라는 것이다. 중국이 인접한 동남아 국가들과 좋은 관계를 유지하고 이들의 지지를 확보해야 할 필요성은 여전히 있다. 그러나 다른 한편 남중국해는 중국의 영토·영해이며, 이는 주권문제라고 대외적으로 천명한 이상 중국도 더 이상 양보를 할 수 없게 된 것도 사실이다. 대립하는 정책에서 발생하는 딜레마를 중국 정부도 해결하지 못한다는 것이다.

두 번째는 중국이 동남아 국가들에 대해 갖게 된 자신감이 최근 남중국해에서의 공격적 행동으로 이어졌을 가능성이 있다. 중국은 1990년대부터 지속적으로 동남아에 매력공세를 펴왔고 미국이 경계심을 느낄 정도였다. 여기에 최근 일대일로(一帶一路), 아시안인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 등 동남아 국가들이 매력을 느낄만한 중국의 경제적 이니셔티브들이 추가됐다.¹⁴ 무역, 원조, 투자 등 경제의 주요 부문에서 중국은 이제 동남아 국가들에게 없어서는 안될 존재가 됐다. 중국이 남중국해에서 더 적극적으로 자국의 이익을 주장해도 동남아 국가들이 문제제기를 하기 어려울 정도로 중국의 대 동남아 영향력이 확고해졌다고 판단했을 수도 있다.

세 번째는 더 큰 전략적 목표를 위해 ‘작은 동남아’ 정도는 희생이 불가피하다는 판단을 했을 가능성이 있다. 최근 중국의 외교정책에서 주변부 정책의 중요성이 매우 높아졌다.¹⁵ 그런데 이 정책은 과거처럼 동남아만을 대상으로 하지 않고 ‘보다 넓은 주변부’를 상정하고 있다. ‘중국이 서진(西進)한다(China Goes West)’고 했을 때 대상은 명백히 중앙아시아, 서남아시아, 일부 중동을 포함한다.¹⁶ 동남아는 서진하는 중국 주변부 정책의 일부일 것이다.

2014년 시진핑 주석이 CICA(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia) 정상회의에서 거론한 ‘아시아 신안보 아키텍처’, ‘동남아를 넘어 중동, 유럽으로 그리고 중앙아에서 시작해 서남아를 건너 유럽으로 이어지는 일대일로’, ‘역내 개도국들이 최대 수혜자가 될 AIIB 제안’, ‘보다 오래된 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)’ 등을 놓고 보면 중국의 서진 경향은 뚜렷하다. 이런 큰 구상을 하는 중국이 남중국해 문제에서 일부 동남아 국가들의 반발에 매여 있을 수는 없다고 판단했을 수 있다. 동남아 국가, 특히 남중국해에서 중국과 분쟁을 벌이고 있는 국가들은 같이 가면 좋지만 여의치 않다면 더 큰 목표와 구상을 위해서 잘라내도 되는(dispensible) 국가들이 수도 있다.

동남아 국가들의 활로는 어디에?

위에 언급한 가능성 가운데, 동남아 국가들이 반길만한 시나리오는 없다. 무엇보다 남중국해 문제에서 동남아 국가들은 중국에 대응할 활로를 시급히 찾아야 한다. 동남아의 선택은 어떠한가?

남중국해 문제에 관한 한 동남아 내에는 다양한 목소리가 공존한다. 남중국해에서 영토 주장을 하지 않는 일부 동남아 국가들은 이 문제를 아세안으로 끌어들이는 것을 꺼린다. 자

신들이 중국과 맞서는 것처럼 보이기를 두려워한다. 정도의 차이는 있지만 캄보디아, 라오스, 태국, 미얀마가 이런 국가들이다. 그 반대편에 베트남과 필리핀이 있다. 남중국해에서 중국의 위협을 가장 크게 받으며 중국과 해상 충돌을 가장 많이 일으키는 국가들이다. 이 두 나라는 남중국해 문제를 적극적으로 아세안 공동의 문제로 다루려 한다.

싱가포르와 인도네시아는 직접 영토 주장을 하지는 않는다. 다만 생존전략, 안보 이익, 외교 정책의 전통에 따라 중국에 비판적이다. 인도네시아는 ‘동남아 지역이 외부 강대국의 간섭에서 자유로워야 한다’는 전략적 자율성을 중시해왔다. ‘능동적이고 독립적(Aktif dan Bebas, Active and Independent)’이라는 말로 요약되는 인도네시아의 외교전통의 유산이다. 동남아에서 가장 작은 국가인 싱가포르는 독립 초기부터 생존 문제에 시달렸고 따라서 역내, 역외 강대국 간 세력균형을 통한 생존 보장을 최대의 목표로 삼고 있다. 이 두 전통 모두 중국으로부터 오는 남중국해 안보 위협을 심각하게 생각하고 아세안 차원의 대응을 모색한다. 남중국해 영토를 주장하지만 비교적 친중적이었던 말레이시아도 최근 변화의 조짐을 보이고 있다.¹⁷

이런 차이에도 불구하고 최근 남중국해에서 중국이 벌이는 매립, 건설 공사 등 일련의 위협적 행동, 그리고 이에 대한 주변 강대국의 대응 수위가 높아지면서 중국에 대한 아세안의 ‘비교적 통일된 목소리’가 강해지고 있다. 2015년 4월 아세안정상회의에서 정상들은 “일부 정상들이 제기한 (중국에 의한) 남중국해 매립 공사에 대한 심각한 우려를 공유한다”라고 했다. 아세안으로서는 꽤 강력한 중국 비판이다.¹⁸

아세안의 딜레마는 중국을 막을 실질적 수단이 변변치 못하다는 점이다. 군사력도 없고, 외교적 수단도 여의치 않은데다 경제적으로는 중국에 매우 의존적이다. 이런 딜레마를 극복하기 위해 아세안이 집단적으로 취할 수 있는 전략은 남중국해 문제의 국제화다. 미국은 중국 견제를 위해 지속적으로 남중국해 문제에 개입하기를 원한다. 중국도 남중국해 문제가 국제화되고 미국과 중국이 이 문제를 놓고 충돌해도 무방하다는 방향으로 돌아서고 있는 듯하다.

아세안은 남중국해 문제를 미-중 문제로 몰고 갈 수 있다. 지역 영향력을 놓고 경쟁하는 미국과 중국이 지역 질서에 관한 큰 그림을 먼저 합의해야 남중국해 영토 문제 해결이 가능하다고 주장할 수 있다. 이렇게 남중국해를 강대국의 문제, 국제적인 문제로 만든 뒤 아세안 국가들은 그 뒤에 숨을 수 있다. 자국 영토 문제를 강대국이 결정하도록 하는 것이지만 체면이 크게 손상되는 방안은 아니다. 아세안으로서는 목소리를 하나로 모아 강대국을

상대하기 어렵다. 그렇다고 미국이나 중국 중 하나를 선택하기는 더 어렵다. 결국 미국과 중국이 남중국해 문제에 적절한 돌파구를 찾으면 편승하겠다는 것이다. 해결이 나지 않아도 당장 뭔가를 선택하거나 행동을 취해야 하는 어려움에서 벗어나 시간을 벌 수 있다.

한국의 전략적 선택은?

남중국해 문제에 대해 한국의 입장을 명확히 하라는 압력이 등장하고 있다. 지금까지 한국 정부가 공식적, 공개적으로 이 같은 요청을 받은 바는 없었다. 이는 남중국해 갈등이 심각함을 반증한다. 동시에 지역에서 한국 발언과 입장의 무게가 커졌음도 의미한다. 남중국해 문제는 환태평양경제협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 한중 FTA, AIIB 가입, 사드(THAAD) 배치 문제 등 중국과 미국 사이 계속되는 한국의 ‘애매한 전략적 입장 시리즈’에 추가되는 또 한 편이 에피소드가 된다.

한국과 유사한 지역 국가들, 즉 지역 평화와 안정을 중시하고 남중국해를 경제적으로 중시하는 동시에 나름 발언권이 있는 국가들은 대체로 입장을 정했다. 미국과 전략적 입장이 거의 일치하는 일본은 발언하는 것을 넘어 실제 행동으로 나가고 있다.¹⁹ 뉴질랜드는 2014년 키(Key) 총리의 미국 방문 당시 공동연설문에서 “두 정상은 해양 영토확장을 위한 어떤 위협적, 강압적, 공격적 행동도 반대한다”라고 입장을 정리한 바 있다. 호주와 미국의 2+2 회의인 Ausmin 회의에서 나온 2013년 공동 코뮌iqué는 “긴장을 고조시키는 강압, 위협 또는 다른 행동을 모든 당사국들이 자제할 것을 요청한다”면서 “남중국해에서 해양·영토와 관련된 권리 주장을 (중국은) 명확히 하라”고 했다. 이는 중국이 국제법적 논란을 피하기 위해 해양·영토 주장과 관련해 취하고 있는 모호한 입장을 비판한 것이다. 나아가 이 코뮌iqué는 “강압적이고 일방적 행동을 통한 현상변경도 반대한다”고 명확히 했다. 인도 역시 국제법 존중, 위협이나 무력을 통한 해양·영토 문제 해결 반대라는 입장을 밝히고 있다.

이에 반해 남중국해 문제에 대해 한국이 최근 몇 년간 취한 입장을 외교부 대변인 브리핑에 나타난 주요 키워드들로 살펴보면 ‘대화를 통한 평화적 해결’, ‘국제법 존중’, ‘양자간 원만한 해결’, ‘평화로운 방법을 통한 외교적 해결’ 등으로 제시된다. 2015년 긴장이 고조될때엔 여기에 ‘남중국해 당사국 행동 선언의 완전하고 효과적인 이행’, ‘중국과 아세안 간 남중국해 행동 규칙 협의 조속 체결’ 등 정도가 덧붙여졌다.²⁰

2014년 한국과 미국 사이 외교-국방장관 회담인 한-미 2+2 대화 이후 발표된 성명에서도

이런 입장은 크게 다르지 않다. 네 명의 양국 장관들은 “남중국해에서 평화와 안정의 유지, 해상 안보와 안전, 그리고 항해의 자유의 중요성을 강조했다. 양국 장관들은 ASEAN과 중국이 남중국해 행동선언(DoC)을 완전하고 효과적으로 이행해야 하고 의미 있는 행동규약(CoC)을 조기에 채택해야 할 필요성에 의견을 같이 했다”고 성명에는 언급되고 있다.

이런 태도에서는 어느 쪽으로도 모나지 않는 입장을 취하려는 노력이 보인다. 그러나 이는 ‘입장이 없는 것’이나 마찬가지로. 동남아 국가들이 한반도 문제에 대해서 늘 하듯 ‘당사자들 간에 평화적으로 대화를 통해 해결하기를 바란다’고 하는 것과 같다. 이런 동남아 국가들에게 한국 정부는 좀 더 우리의 입장을 지지해 달라는 요청을 많이 해 왔다.

갈등 소지가 있는 지역 내 주요 사안에 대해 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’을 유지하는 것이 한국의 전략이라는 주장도 있다. 갈등 사안을 예의 주시하면서 상황 변화에 따라 기민하게 대응하거나 다른 국가들의 움직임을 먼저 보고 대응을 결정한다는 것이다. 이런 태도가 ‘전략적 모호성’인지 ‘모호한 전략(ambiguous strategy)’인지 불분명하다. 갈등이 고조될수록, 결정적 순간이 다가올수록 전략성 모호성이나 모호한 전략은 작동하지 않게 된다.

과거 한국이 개발도상국이고 국제사회에서 한국의 무게가 크지 않았을 때는 이런 모호한 전략 혹은 무임승차, 즉 중국에는 어떤 한쪽 방향으로 움직이겠지만 먼저 나서서 입장을 정리하지는 않고, 다른 국가들의 노력으로 상황이 정리되면 편승하는 태도가 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 중견국을 자처하는 한국이 개발도상국 시절 취했던 모호한 외교 전략을 계속 편다면 우리 외교의 입지는 좁아지기만 할 것이다.

결국 이는 한국 외교의 원칙 문제로 귀결된다. 외교를 관통하는 큰 원칙을 세우고 항상 이에 입각해 정책 방향을 잡아야 한다. 여기서 대원칙이 될 수 없는 두 가지를 유념해야 한다. 하나는 국익(national interest), 다른 하나는 ‘갈등의 평화적 해결’이라는 개념이다. 국익은 원칙으로부터 도출되는 전략을 통해 성취하려는 목표이지 그 자체가 원칙이 될 수 없다. 이 목표를 원칙으로 할 때 모든 전략이 국익이라는 이름으로 허무하게 합리화 된다. 갈등의 평화적 해결은 바람직한 명제지만 이를 원칙으로 삼으면 문제 해결에 공헌하는 전략이 도출되는 것이 아니라 방관자적 입장만 낳게 된다. 시시비비를 판정할 능력이 없거나 판정하지 않겠다는 포기선언과 다름없다.

남중국해 문제에 대한 한국의 입장은 최소한 ‘누구라도 강압, 위협, 무력에 의한 현상변경

을 시도한다면 이에 대해 반대한다’는 점을 명확히 하는 것이 돼야 한다. 이런 입장도 수위가 높은 게 아니다. 오늘날 글로벌 체제에서 특정 국가가 무력으로 영토를 확장하거나 국경 변경을 시도하는 것은 용인될 수 없다. 침묵은 묵시적 동의가 된다. 남중국해 문제에 대한 한국의 침묵이 계속 되는 가운데 특정 국가가 독도를 무력으로 현상변경 하려 한다면 이를 막으려는 우리의 노력은 국제사회로의 지지를 확보할 수 있을까?

한국의 컨비닝 파워(convening power)를 이용해 건설적 역할을 하겠다는 제안도 남중국해 문제에 우리의 목소리를 높이는 방법이다. 남중국해에서 갈등하는 당사국들과 한국과의 관계는 원만하다. 어느 쪽에도 크게 치우치지 않았다. 우리가 컨비닝 파워를 주장할 수 있는 근거다. 당사자들이 모이는 계기와 공간을 만들고 여기서 성실하고 중립적인 중개자(honest broker)로 한국이 대화와 이해, 협력을 촉진하는 노력을 해 볼 수 있다.²¹

갈등 세력 사이에서 접점을 찾아내는 방법은 갈등이 가져올 파국적인 결과를 경고하고 협력했을 때 얻을 수 있는 이익을 제시하는 것이다. 공유된 위기 의식(shared sense of crisis)과 공유된 이익(shared interests)을 상기시켜 당사자들을 설득하고 협력을 이끌어 낼 수 있다. 이를 통해 남중국해 문제의 장기적 해결에 바람직한 메커니즘을 당사국들과 함께 찾는 시도를 하겠다는 천명이 필요하다.

1. 2015년 6월초 미 국무부 차관보인 대니얼 러셀(Daniel Russel)은 한 세미나에 참석해 남중국해 문제에 대해 언급하면서 한국도 “국제 질서의 중요 이해 상관자로 역할”을 해야 한다고 하면서 남중국해 문제에 대한 한국의 입장을 명확히 해야 한다는 주문을 한 바 있다. 이를 시작으로 남중국해 문제에서 한국의 입장과 역할에 관한 몇몇 기고와 인터뷰가 언론의 주목을 끌었다. 예를 들어, Van Jackson, 2015. “The South China Sea Needs South Korea” *The Diplomat*, June 24, 2015와 Chang Jae-soon and Roh Hyo-dong, 2015. “S. Korea holds significant stakes in South China Sea issue: Burns” *Yonhap News*, June 27, 2015.
2. Doug Bandow, 2015. “The South China Sea Is Not Worth the Risk of War” *Cato Institute*, June 19, 2015. (<http://www.cato.org/blog/south-china-sea-not-worth-risk-war>). 여기서 저자는 중국의 공격적인 행동에 대해서 “대가를 치르게 해야” 한다는 주장들이 늘어나고 있음을 언급하고 있다.
3. 아산정책연구원, 2014, 『2015 아산 국제정세 전망: 전략적 불신』, 아산정책연구원, pp. 32~37.
4. Asia Maritime Transparency Initiative Website, Island Tracker at <http://amti.csis.org/island-tracker/>
5. 실제로 2015년 3월 미국 국방차관인 데이비드 시어(David Shear)는 미 상원 국방위원회 증언에서 “베트남은 48개, 필리핀은 8개, 중국 역시 8개, 말레이시아는 5개, 그리고 대만은 1개 지점”을 차지하고 있다고 증언한 바 있다. 이 기록을 1996년과 비교하면 베트남은 24개에서 두 배인 48개로 증가한 반면, 중국의 경우 8개로 그 수가 동일하다. Greg Austin, 2015. “Who is the Biggest Aggressor in the South China Sea?” *The Diplomat*, June 18, 2015.
6. 언뜻 보기에 논리적이지만, 남중국해 영토분쟁은 다소 특이한 성격을 가지고 있다. 예를 들면, 중국과 베트남의 영유권이 서로 겹치는 부분과 필리핀의 영유권 주장이 동시에 겹친다. 경우에 따라서는 4~5개 국가의 영유권 주장이 겹치기도 한다. 따라서 특정 두 국가의 영유권 문제 해결은 또 다른 영유권 분쟁을 낳게 된다.
7. Minnie Chan and Agencies, 2015. “China warns US not to send warships to disputed South China Sea waters” *South China Morning Post*, 13 May 2015.
8. 최강, 2015. “미국판 경제, 군사 병진정책” 함재봉, 모종린, 오정근 외. 『팩스 아메리카나 3.0 다시 미국이다』 아산정책연구원; 데이비드 삼보, 박영준-홍승연 옮김, 2014. 『중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국』 아산정책연구원, 제7장.
9. Ronald O'Rourke, 2015. “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities - Background and Issues for Congress” *CRS Report* June 1, 2015.
10. 2010년 중국 국무위원인 Dai Binggou는 당시 클린턴(Clinton) 미 국무장관을 만난 자리에서 남중국해 문제를 중국의 ‘핵심이익(core interest)’이라고 한 바 있다. 이후 중국 정부는 이를 부정하고 중국 정부는 남중국해를 중국의 핵심이익으로 분류하지 않는다라는 입장을 취하고 있다.
11. US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, pp. 10~11.
12. Jack Douglas, 2014. “The US Will Defend Japan: The Question is How” *The Diplomat*, August 25, 2014.
13. 미국의 대 아시아 재균형 정책 혹은 아시아 피벗 정책은 보는 관점에 따라서 2000년대 이후 동남아

에서 확산된 중국의 영향력을 꺾어 보려는 미국의 시도로 이해될 수도 있다. 이재현, 2011. “미국의 대 동남아 재관여 정책과 동아시아 지역 협력 참여: 달라진 환경과 새로운 도전” 외교안보연구, 7권 1호, pp. 154~158.

14. Sanchita Basu Das, 2015. “Can China-Led AIIB Support ASEAN Connectivity Master Plan?” *Eurasia Review*, June 30, 2015.
15. 필자가 인터뷰한 국내 중국 외교정책 전문가에 따르면 특히 시진핑 시대에 들어와 주변부 정책이 더 중요시 되고 있는데 대표적인 예로 2013년 10월 북경에서 개최된 “주변외교 공작 좌담회”에 중국 공산당 중앙정치국 상무위원 7명이 모두 참석하며 주변외교의 중요성과 이에 대한 논의를 했고, 2014년 11월에도 북경에서 역시 중앙 상무위원 7명이 모두 참석한 가운데 중앙외사공작회의를 개최, 1) 대국외교, 2) 주변외교, 3) 개도국 외교, 4) 다자외교의 방향을 논의했다고 한다. 주변국 외교에 대해서 특별히 회의를 개최했다는 점, 그리고 과거와 달리 주요 외교사안을 변호를 붙여 가면 나열한 점은 예전에는 볼 수 없었던 현상이라 한다. 또 시진핑을 포함한 중앙 상무위원 7명이 모여 주변국 정책을 논한 것은 중국이 주변국 외교에 쏟는 관심을 대변하는 것이며 이런 관찰에 대부분 중국 외교정책 전문가들이 동의할 것이라고 이 전문가는 덧붙였다.
16. China Goes West라는 표현은 조엘 바칼러(Joel Backaler)가 2014년에 쓴 *China Goes West: Everything You Need to Know About Chinese Companies Going Global*이라는 책에서 나온 말이다. 물론 바칼러가 이 책에서 주로 언급한 것은 중국의 기업들이 개도국으로 진출하는 경제적인 측면에 대한 것이었다. 그러나 이 표현이 단순히 경제적 진출에만 머무는 것은 아닌 것으로 보인다. 이를 뒷받침 하는 외교정책, 특히 최근 CICA, AIIB, 일대일로에 나타난 중국의 대외정책을 보면 안보를 포함한 외교정책 측면에서도 China Goes West가 뚜렷하게 보인다. 이재현, 2015. “미국의 허브-스포크 따라 하는 중국” 아산칼럼, June 18, 2015. (<http://asaninst.org/contents/category/publications/asan-column/>)
17. Jason Ng and Trefor Moss, 2015. “Malaysia Toughens Stance with Beijing Over South China Sea” *The Wall Street Journal*, June 8, 2015.
18. Chairman’s Statement Of The 26th ASEAN Summit Kuala Lumpur & Langkawi, 27 April 2015 “Our People, Our Community, Our Vision”.
19. Yuka Hayashi, 2015. “Japan Open to Joining U.S. in South China Sea Patrols” *The Wall Street Journal*, June 25, 2015.
20. 외교부 대변인 발언 2010년 7월 5일 브리핑, 2013년 10월 10일 브리핑, 2014년 5월 29일 브리핑, 2015년 6월 2일과 6월 4일 브리핑에서 발췌.
21. 1950년대 수에즈운하 위기가 한창일 때 분쟁을 벌이고 있는 이집트, 영국, 프랑스, 이스라엘, 그리고 고이에 개입한 미국과 소련, UN 사이에서 효과적인 외교를 통해 위기를 해결하고, 결국 UN 평화유지군의 개념까지 정립하는 성과를 낸 바 있다. 이 역할로 당시 캐나다 외교장관인 레스터 피어슨(Lester Pearson)은 노벨평화상을 수상했다. 관련국가들의 특정 이익에 대한 편향 없이 캐나다가 중개자로 글로벌 차원의 안보 위기를 가져올 수 있는 문제를 해결하는 데 공헌한 좋은 사례다.



이재현 박사는 현재 아산정책연구원의 연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 최근까지 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. “Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation”(2008), “Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future” (2009), “East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception” (2010), Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (2011), “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (2012).



ISBN 979-11-5570-114-0
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

WWW.ASANINST.ORG