

## 최근 남중국해 갈등 양상과 한국의 전략

이재현  
객원교수

**한** 동안 큰 갈등의 양상을 보이지 않았던 남중국해 영유권을 둘러싼 주변 국가 간의 갈등이 다시 고조되고 있다. 2011년 초부터 베트남, 필리핀 그리고 중국 사이에 점차 고조되던 갈등이 현재 베트남이 남중국해에서 이례적인 실탄 사격을 포함한 군사훈련을 하고, 곧이어 필리핀이 미국과 함께 남중국해에서 군사훈련을 발표한 데 이어, 이에 대한 대응으로 중국이 이런 군사적 행동들에 대해서 경고를 하는 동시에 군사훈련 계획을 발표함으로써 갈등 양상은 더욱 깊어지는 상황이다. 2002년 중국과 동남아 국가들 간 ‘남중국해에서 당사국 행동에 관한 선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’을 통해서 가깝게는 1970년대 이후 지속되던 남중국해를 둘러싼 갈등이 다소간 완화되는 듯 보였다. 그러나 2000년대 후반에 들어 몇 가지 주요한 변화들이 중첩되면서 갈등이 다시 재발하고 있다.

남중국해는 약 80만 평방 킬로미터에 달하는 반폐쇄(semi-closed) 해양으로 중국 남부, 베트남, 태국과 말레이반도, 인도네시아 북쪽 해역과 필리핀을 잇는 선으로 경계 지어진다. 이 해역에서 가장 중요한 분쟁의 축은 주로 베트남과 중국 사이에서 논란이 되는 서사군도(Paracel Islands)와 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이, 그리고 중국 등이 복잡하게 맞물려 있는 남사군도(Spratly Islands)이다. 남중국해 영유권 분쟁의 일차적 원인은 이 지역 해양에 매장된 것으로 추정되는 막대한 석유와 천연가스, 그리고 어업권이다. 분쟁으로 인해 정확한 추정은 불가능하지만, 석유의 경우 최대 2,130억 배럴부터 280배럴까지 매장량이 추정되고 있으며, 천연가스의 경우 약 900조 입방피트 정도가 남중국해에 매장되어 있다고 추정된다.

지하자원을 넘어선 경제적 이익의 경우 전 세계에서 운행되는 초대형 유조선(supertanker)의 절반이 넘는 수가 이 지역을 통과하며, 전 세계 상업적 해운의 절반 이상이 이 지역을 지나간다. 인도양에서 남중국해로 들어오는 말라카 해협은 연간 50,000대 이상의 배가 지나가며 수에즈 운하의 세 배, 파나마 운하의 두 배 이상의 교통량을 자랑한다. 이 배들이 수송하는 물자는 해상에서 이뤄지는 전 세계 무역의 1/4에 해당한다. 더욱이 한국, 중국, 일본 등 동북아 국가의 입장에서 남중국해는 중동의 석유가 이들 국가로 수송되는 주요한 길목이기 때문에 남중국해의 통행은 경제적으로 엄청난 가치를 지닌다.

자유로운 항행은 비단 상업적 운송에 그치지 않는다. 군사적인 가치 역시 지니고 있다. 예를 들어 대표적 해양 세력인 미국의 경우 전 세계 주요 지역에 있는 미군 기지를 효과적으로 해로를 통해 연결하고 주요 분쟁 지역에 군대를 급파할 수 있는 효과적 해로를 확보하는 것이 매우 중요하고, 이런 차원에서 말라카 해협을 포함한 남중국해는 절대적인 전략적 중요성을 가진다. 마찬가지로 중국 역시 경제력에 상응하는 군사력, 특히 대양 해군의 건설을 위해서는 중국으로부터 더 넓은 바다로 진출하는 출발점인 남중국해가 군사적으로 매우 중요한 의미를 가진다.

남중국해 영유권 분쟁의 시작은 가깝게는 1974년 중국이 당시 베트남이 점유하고 있던 서사군도를 군사작전에 의해서 빼앗은 것으로부터 시작된다. 이후 특히 1990년대 들어 중국과 베트남, 중국과 필리핀 간에 주로 남중국해 영유권을 둘러싼 분쟁이 전개되어 왔다. 영유권을 주장하기 위한 표식의 설치, 어업행위의 방해, 군 함정 간의 대치, 군인들 간의 실탄 사격 교환 등 분쟁의 유형도 다양하다. 1990년대를 전후해 이 지역에서 분쟁

이 격화됨에 따라 1992년부터 이 지역 분쟁의 다자적 해결에 관한 목소리도 높아졌고, 결국 2002년 중국과 아세안은 공동으로 남중국해에서 당사자 행동에 관한 선언을 발표하기에 이르렀다. 이 선언에서 당사자들은 남중국해에서 항행의 자유와 비행의 자유를 국제법에 따라 보장하며, 문제 해결을 위해 무력이 아닌 협상과 대화를 이용할 것에 합의하고, 이 지역에서 긴장을 조성할 수 있는 행위를 자제하자는 데 동의하기에 이르렀다. 이 즈음하여 중국은 동남아 국가들과 거리감을 좁히며 신뢰를 얻는 데 주력하는 매력공세(charm offensive)를 벌였다. 1997년 경제위기 시 얻어진 신뢰를 2000년대를 넘어서면서 중-아세안 FTA 등을 통해 경제적 관계의 심화로 연결하려 했던 중국은 아세안의 지지가 필요했고 이에 따라 한동안 남중국해에서 영유권 문제로 인한 군사적 갈등 내지는 충돌이 완화된 모습을 보였다.

그러나 분쟁의 모라토리움은 그리 오래가지 않았고, 2009년을 기점으로 하여 다시 크고 작은 충돌들을 발생하기 시작했다. 이 시점에서 남중국해를 둘러싼 충돌이 다시 불거지기 시작한 데는 몇 가지 배경이 있다. 우선 아세안은 2002년에 발표된 당사자 선언을 행동규약(Code of Conduct)으로 격상하여 지속적으로 상승하는 중국의 군사력, 특히 해군력을 배경으로 하여 남중국해 영유권 주장을 강화하려는 위협을 차단하려 했다. 그러나 이를 둘러싼 중국과 협상이 지지부진해지면서 2002년에 발표한 선언의 효과가 시간의 흐름에 따라 약화되었다는 배경이 하나 있다.

두 번째로 중국의 경제력과 군사력이 2002년 행동선언을 발표할 때와 전혀 다른 모습으로 탈바꿈했고, 그에 따른 중국의 군사적 자신감이 상승했다는 요인도 배경으로 작용했을 것이다. 2000년대 중반까지만 해도 동남아를 중국의 편으로 끌어들이기 위해 노력했던 중국은 이제 보다 성장한 군사력과 경제력을 바탕으로 동남아에 압력을 가하면서 선택을 강요하고 있는 것이라 해석할 수 있다. 이를 뒷받침하듯 중국은 해군력의 강화를 꾀하면서 남중국해를 바로 접근할 수 있는 하이난(Hainan) 섬에 산야(Sanya) 해군기지를 건설하고 여기에 핵잠수함을 배치하는 등 남중국해 방면의 군사적 강화를 지속적으로 추진해왔다.

여기에 동아시아 지역의 다자기구에 대한 미국의 접근, 그리고 남중국해 문제에 대한 지속적 거론, 또한 미국과 동남아 국가 간 군사적 협력의

(재)강화 등의 일련의 움직임은 중국으로 하여금 보다 적극적으로 남중국해를 자신의 영역으로 확고히 하려는 의지를 강하게 만들었다. 이런 연장선상에서 중국은 남중국해 문제를 티벳, 대만문제와 함께 중국의 핵심이익(core interests)으로 규정하는 발언을 했고, 지속적으로 이해 당사자가 아닌 국가는 남중국해 문제에 간섭하지 말라는 경고를 해왔다.

세 번째로 미국 변수가 있다. 오바마 정부의 등장 이후 미국은 지속적으로 동아시아 재관여(re-engagement)를 추진해왔다. 특히 미국의 재관여 정책은 동남아 방면에 큰 파장을 미쳤는데, 부상하는 중국에 대항한 세력균형을 바라던 동남아 국가들은 미국의 이런 재관여 정책을 환영했고, 미국은 지속적으로 동남아 국가와의 협력을 통해 동아시아 지역에서 중국의 부상을 봉쇄(contain)하려는 인상을 중국에 심어주었다. 특히 2009년부터 시작하여 중국의 반발에도 불구하고 ARF, ADMM+, ASEAN+3, EAS 등 동아시아 지역의 다자협의체에서 미국은 간접적으로 중국을 겨냥하여 남중국해 문제를 의도적으로 거론해왔다. 또한 2010년 한해 미국은 베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아 등 동남아 국가와 군사협력을 한층 강화하려는 노력을 해왔고 동남아 국가들도 이에 매우 긍정적으로 반응해왔다. 중국에 대한 균형자로 미국이 동아시아 지역에 대한 관심과 노력을 강화시킨 일련의 행동은 중국에 대해 남중국해에서 동남아 국가들이 자기주장을 강화하게 된 중요한 배경이 된다.

남중국해에서 이런 일련의 긴장 고조가 가지는 지역 정세에 관련된 함의는 매우 중요하다. 우선 지금 현재 고조된 긴장 상태가 언제까지, 그리고 어디까지 갈 것인가라는 것이 첫 번째 관심의 초점이 될 것이다. 베트남과 중국 사이에, 그리고 필리핀과 중국 사이에 벌어지는 정부 간 설전은 당분간 지속될 가능성이 있으며, 그에 따른 물리적 충돌 혹은 위협도 당분간 지속될 가능성이 크다. 중국은 현재 베트남, 필리핀은 물론, 우회적으로 이 두 국가의 배후에 있다고 판단되는 미국을 겨냥하여 제3자의 개입에 대한 경고를 보내고 있다. 적어도 필리핀과 미국의 해상훈련, 그리고 이에 대응한 중국의 군사훈련 시기까지 높은 긴장은 지속될 것으로 보인다. 그러나 군대 간의 직접적인 충돌이나 이로부터 발생할 수 있는 직접 군사행동으로 이번 긴장이 어이질 것이라고 예상하기는 쉽

지 않다. 특히 군사적 갈등의 일방이 중국이고 다른 한쪽 당사자가 사실상 미국을 배후에 가지고 있다는 측면에서 미국과 중국의 군사적 대결로 금방 판명날 수 있는 꽤 위험성이 높은 군사적 충돌은 일어나지 않을 가능성이 높다는 것이다.

다른 한편으로 이번 남중국해 긴장 고조는 중국의 평화적 부상이라는 슬로건 배후에 존재하는 중국의 군사적 확장 가능성과 성격을 가늠해보는 하나의 척도가 될 수 있을 것이다. 지금 현재 중국은 경제적으로, 그리고 다양한 언어를 동원하여 자기 주장을 강화하고 있는 상황이다. 여기에 한 가지 빠진 요소가 바로 군사력의 과시이다. 물론 중국의 군비 상승과 군사력 강화에 대한 우려는 많지만, 이런 군사력 강화가 어떤 군사적 행동으로 나타날 것인가를 실제로 보여줄 수 있는 계기는 많지 않다. 대부분의 무대에서 중국의 힘 과시는 경제적인 방법이나 간접적 압력을 통해 이뤄지고 있다. 거의 유일하게 중국의 군사적 행동 가능성이 드러나는 사안이 바로 이 남중국해의 긴장 상황이라고 할 수 있다. 따라서 이번 남중국해 긴장에서 중국이 보이는 태도와 군사적 움직임은 향후 군사 대국으로서 중국의 방향을 짐작케 하는 척도로 작용할 수 있다.

세 번째로 이번 갈등 속에서, 그리고 갈등이 진정된 이후에 중국과 아세안 국가 간의 관계가 어떤 방향으로 전개될 것인가, 그리고 미국과 아세안 관계는 어떻게 전개될 것인가라는 질문이 가능하다. 그리고 이 질문에 대한 답은 향후 동아시아 지역 안보 질서를 형성하는 중요한 단초를 제공한다. 중국은 1990년대 이후 동남아의 신뢰를 얻기 위해 경제적 측면은 물론이고 많은 노력을 해왔다. 그럼에도 불구하고 남중국해 문제가 해결되지 않고 남아 있는 상태가 동남아 국가들의 입장에서 늘 중국 위협론을 상기시키는 계기로 작동해왔다. 그리고 이번 남중국해의 긴장 사태는 이런 동남아 국가들의 우려를 입증하기에 충분했다. 따라서 이번 사건 이후 동남아 국가들의 중국에 대한 태도와 인식은 향후 중·동남아 관계를 보여줄 하나의 척도가 될 것이다.

반대급부로 미국은 동남아 지역에서 중국의 위협에 대응하기 위한 적절한 균형 파트너가 될 것이라는 동남아 국가들의 예상이 적어도 군사·안보적 측면에서는 어느 정도 이번 기회에 입증되었다. 따라서 향후 동남아 국가들이 미국과 어떤 협력적 관계를 만들어 갈 것인가라는 것도 관심

사항이라 할 수 있다. 더 나아가 중국의 경제적 매력 공세가 동남아의 모든 국가에게 똑같이 돌아가는 것이 아니며 매력공세에 따른 경제적 효과도 모두 보고 있는 것이 아니므로 경제적 지원을 보다 많이 받고 있는 라오스, 미얀마, 캄보디아 등의 국가와 경제적 지원보다는 안보적 차원에서 우려를 더 가지고 있는 필리핀, 베트남, 인도네시아, 태국, 말레이시아, 싱가포르 등의 입장이 달라질 수 있다. 이런 차이가 지금까지 강대국을 상대로 아세안이 협상력(leverage)을 가질 수 있었던 원인인 아세안의 응집력을 어느 정도까지 침해할 것인가 역시 중요한 관찰 포인트라고 할 수 있다.

남중국해의 최근의 갈등 상황은 동아시아 전체에 파장을 미칠 수 있으며, 한국도 이 갈등 상황의 파장에서 안전할 수 없다. 무엇보다도 남중국해는 한국의 원유도입선이며 한국 경제의 생명줄과 같은 해로이다. 에너지 자원 뿐만 아니라 한국 상품의 해상 수송의 상당 부분이 남중국해를 지나가게 되어 있다. 더욱이 남중국해의 갈등 상황에 직, 간접으로 개입한 국가들의 면면을 보면, 중국의 경우 한국과의 긴밀한 경제관계를 가지고 있으며 가장 인접한 강대국이다. 아세안 국가들의 경우 신아시아외교를 통해 최근 급속히 관계가 발전하여 이미 전략적 동반자 관계를 맺고 있는 대상이다. 아울러 간접적으로 관련된 미국이 한국과 가지고 있는 경제, 안보적 이해관계는 더 강조할 필요도 없을 정도이다. 이런 세 중요한 한국의 파트너들이 개입된 남중국해 분쟁은 한국의 이해관계와 깊은 연관을 가지고 있다.

한국은 시시각각으로 변화하는 남중국해 갈등의 전개 양상뿐만 아니라 남중국해 문제의 경제적, 국제정치적, 국제법적, 역사적, 그리고 안보·전략적 맥락을 깊이 살펴보고 이해를 할 필요가 있다. 또 갈등의 상황에서 나타나는 각 국가의 움직임과 주장들을 면밀히 업데이트하고 살펴보아야 할 것이다. 한국의 남중국해 문제에 대한 입장과 전략은 사실관계(fact)에 대한 정확한 파악 없이는 불가능하기 때문이다.

두 번째로 특히 중국과 관련하여 해양 문제에서 중국의 입장과 능력을 파악해야 할 것이다. 남중국해의 남사군도나 서사군도 관련해서는 한국과 직접적 영토 문제는 없다. 그러나 동중국해의 경우 문제는 다르다. 이미 중국은 2007년 우리의 영토에 속하는 이어도를 중국 영토라고 주장한 바 있다. 이런 주장은 2009년 UN대륙붕한계위원회

에 제출된 중국의 입장에서조차 되풀이 되었다. 또한 동중국해에서 센카쿠 열도를 놓고 일본과 중국 간 벌어졌던 갈등 관계를 고려하면 동중국해와 서해 부분에서 한국과 중국 사이에 유사한 영유권 분쟁이 일어날 가능성도 완전히 배제할 수 없을 것이다. 이런 사태를 대비한 한국의 전략적 대응 방안에 관해서도 사전에 준비를 할 필요가 있을 것이다.

세 번째로 비록 남중국해 문제, 특히 남중국해에서 벌어지는 영유권 분쟁에 관한 문제가 우리와는 직접적 이해관계가 없는 다른 국가들 사이의 영토 분쟁이라고 해도 한반도 주변에서 벌어지는 일이며, 당사자들이 한국과 밀접한 관련을 맺고 있는 상황에서 이 분쟁이 지역화 혹은 국제화할 경우 한국의 입장 표명 요구가 중국, 동남아, 미국으로부터 발생할 수 있다. 이런 상황에서 한국은 우리 직접 이해관계가 아니므로 관련 당사국들 간의 평화로운 방법으로 해결을 모색해야 한다는 식의 원론적이고 중립적인 입장으로 일관하기 곤란한 상황이 발생할 수도 있다.

동중국해에서 생길 수 있는 중국과 한국 사이의 문제, 또 한반도 안보 상황에 대한 주변국의 지지 확보라는 측면에서도 남중국해 영유권 분쟁에 관해 한국의 이익을 고려하여 우리의 입장을 가질 필요가 있다. 지금 당장은 아니지만 미래의 유사시를 대비하여 어떤 입장을 취하는 것이 한국에게 유리한지 판단을 해야 한다. 여기서 한발 더 나아가 다면 당사국들과 긴밀한 관계를 가지지만 직접 영토 이익에 관련 없고 비교적 중립적 자세를 취할 수 있는 한국이 관련 당사국들 간의 이해 조정자의 역할을 할 수 있는 여지도 우리의 외교 역량에 따라서는 존재하므로, 이런 기회를 만드는 것도 바람직해 보인다. **IFANS 2011©**

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로  
'열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서  
외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

외교통상부 외교안보연구원  
서울시 서초구 남부순환로 2572 (서초2동 1376-2) 우)137-863  
Tel: (02) 3497-7760 Fax: (02) 575-5245  
www.ifans.go.kr  
E-mail: research@mofat.go.kr