

남중국해에서 미·중 회색지대전략 경쟁



남중국해에서 미·중 회색지대전략 경쟁

한양대학교 국제학대학원

민귀식 부교수 (friend1080@hanmail.net)

■ 목 차

1. 서론
2. 회색지대전략 특징
3. 남중국해에서 미·중의 전개 방식
4. 결론

- 미국과 중국이 남중국해에서 전개하는 회색지대전략은 직접적인 충돌을 피하면서 상시적이고 종합적인 작전을 구사하는 일종의 저강도전략임.
- 중국은 WTO 가입 이후 약 15년 정도 회색지대전략이 큰 성과를 발휘했음. 일대일로 초기까지는 살라미전술과 기정사실화전술이 상당한 효과를 냈으나, 중국의 공세적 군사·외교 방침이 오히려 이 전략효과를 소실시켜버리는 역설을 낳고 있음.
- AIIB에 아세안이 모두 가입한 것이 회색지대전략의 승리하고 한다면, 최근 중국의 소프트파워가 급감하면서 미국의 ‘가치동맹’ 구호가 상당한 설득력을 얻고 있음. 이 과정에서 아세안 각국은 균형전략과 편승전략을 동시에 구사하는 헛징전략을 쓰려는 의지는 강하지만, 미국과 중국의 당근과 채찍 앞에서 힘겨운 선택을 강요받고 있음. 그 결과 아세안은 심각한 선택의 갈등을 겪었고 단결력도 약화하였으며, 미국과 중국의 구심력 앞에서 ‘아세안 중심성’이 흔들리고 있음.
- 이 글은 필자의 “남중국해에서 미·중 회색지대전략 경쟁에 대한 베트남과 필리핀의 대응”을 바탕으로 작성됐음.

1. 서론

■ 미·중 대외전략의 이익 상충 격화

- 세계 패권 전환을 의미하는 ‘세력 전이’에 대한 전망은 ‘평화공존론’에서부터 ‘투키디데스 함정’ 설정까지 다양하게 제기되고 있음. 현실 세계에서는 미·중 갈등이 더 분명하게 표출되면서 새로운 긴장을 촉발하고 있음.
- 냉전체제 해체 이후 20여 년간의 미국 단극체제는 ‘세계금융위기’를 지나면서 중국의 저돌적인 도전 앞에 흔들리고 있음. 2021년 8월 아프카니스탄에서 미군의 전격 철수는 그 위상 변화를 단적으로 보여준 사건이었음. 이에 각국은 미국 지도력에 대한 의문과 함께 다양한 형태로 생존전략을 수정하고 있음.
- 그러자 위기감을 느낀 미국은 2021년 8월 해리스 부통령을 싱가포르와 베트남에 급파해 아세안의 신뢰 저하를 막고 남중국해에서 안보 울타리 역할을 충실히 하겠다고 다짐했음.

- 이에 대해 중국 역시 공격적인 태도로 맞서면서 강대강 구도가 심화함에 따라 주변국의 전략적 선택도 한층 복잡해질 전망이다.
- 미국은 2011년 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 선언 이후에도 유지하던 비교적 온건한 대중 견제전략을 버리고 강경한 자세로 일관하고 있음. 미국은 트럼프 정부의 무역전쟁과 글로벌가치사슬(GVC) 이전 강요를 비롯한 경제적 압박과 ‘쿼드(Quad)플러스’ 전략을 확대하고 있음.
- 바이든 정부의 ‘가치동맹’ 강화 등 지역연합을 공고히 하는 것 이외에도 개별 국가와의 동맹 강화를 통해 전방위적인 대중 포위전략을 확대하고 있음. 그 일환으로 미국은 남중국해에 항공모함과 구축함을 상주시키면서 중국의 의지를 꺾으려 함.
- 최근 부쩍 증가한 ‘항행의 자유’ 작전은 바로 이런 미국의 의지를 과시하면서 중국과 해상영토 분쟁을 빚고 있는 동남아국가들을 견인하려는 의도임. 10여 년 전에 등장한 ‘회색지대전략(Gray-Zone Strategy)’은 바로 미국의 이런 의지를 종합적으로 관철하는 방식임.
- 중국은 대외적으로는 패권을 추구하지 않는다고 하지만, 일대일로 추진 및 아시아 인프라투자은행(AIIB) 창설 및 기술표준 경쟁을 통해 ‘게임 체인저’로서의 의지를 분명히 하고 있음.
- 그동안 ‘세계의 공장’과 ‘세계의 시장’이라는 찬사를 들으며, 지구촌 경제를 이끈다는 이미지를 구축했음. 여기에는 패권을 추구하지 않고 최대한 힘을 비축한다는 ‘도광양희(韜光養晦)’가 이런 긍정적 이미지를 끌어올리는데 한몫했음. 그리고 WTO 가입은 발전하는 중국에 날개를 달았고, 9·11 사건 복수에 여념이 없는 미국의 견제에서 빚겨나 있는 기회를 살려 초고속 성장에 성공했음.
- 그런데 2008년 올림픽 개최를 통해 자신감이 충만해진 중국은 세계금융위기를 통해 G2라는 찬사를 받자 매우 적극적인 행보로 전환했음. 도광양희는 할 일은 하겠다는 ‘유소작위(有所作爲)’로 전환했고, 다시 ‘국제질서를 바꿔 중국의 부흥을 이룬다’라는 ‘분발유위(奮發有爲)’를 강조하면서 강성 일변도의 국가전략을 펼치고 있음.

- 이렇게 군사력을 강화하면서도 대외적으로는 일대일로로 전면에 내세우는 중국의 강온전략을 미국은 ‘회색지대’ 전략이라 부름. 그런데 비록 회색지대전략에 근거해 강온양면전략을 쓴다고 하더라도 중국이 원초적으로 지닌 딜레마를 극복하기는 매우 어려운 상황임.
- 중국이 ‘핵심이익’을 포기할 수도 없지만, 그것을 강조하면 할수록 주변국은 미국을 활용하는 ‘균형전략’에 올라타 중국을 견제하는 최전선 기지 역할을 할 가능성이 크기 때문임. 또한 일대일로 성공을 위해서는 해외 항구를 확보하는 ‘차항출해(借港出海)’ 전술이 필요한데, 중국의 공세적 확장정책은 이를 어렵게 함. 그리고 남중국해를 분쟁지역화 하기 위해 지속적인 저강도 도발을 하는 미국에 대응하기도 매우 어려운 과제임.

■ 미·중 경쟁에 대한 아세안 대응

- 남중국해에서의 패권경쟁이 단기간에 심각한 충돌로 비화할 가능성은 적지만, 주변 약소국들이 겪어야 할 분쟁과 국지적 대리전 등 갈등비용은 크게 오르고 있음. 미·중의 높은 경제적 상호의존성은 여전히 안전판 역할을 하지만, 중국의 도전 의지를 꺾으려는 미국은 중국의 경제적 영향력을 제한하려는 다양한 시도를 하고 있어서 이 지역의 안정은 한정적일 수밖에 없음.
- 미·중 경쟁의 충돌 지점에 있는 남중국해 연안국가들은 ‘균형전략(Balancing Strategy)’과 ‘편승전략(Bandwagon Strategy)’ 두 가지를 적절히 사용하면서 국가안전과 경제이익을 지키려고 함.
- 중국과 해양영유권 분쟁을 겪고 있지만, 국력 차이가 워낙 심한 베트남과 필리핀의 경우 미국에 의존하는 균형전략을 중시할 수밖에 없음. 반대로 중국의 지원이 절대적인 국가 혹은 남중국해에서 이해관계가 적은 라오스와 캄보디아 및 미얀마는 대중 편승전략에 기울고 있음. 이에 비해, 말레이시아나 인도네시아는 중국의 ‘구단선’ 주장을 인정하지 않고 또 해상분쟁도 있기는 하지만 어느 쪽에도 치우치지 않는 ‘실리외교’를 추진함.

- 아세안이 비록 결집력은 약해졌지만, 미·중 군사적 대결이라는 최악의 시나리오를 피하려는 입장은 같음. 또 자국이 강대국의 대리전을 수행하게 될 가능성과 미·중 가운데 선택을 강요받는 상황 전개를 극도로 경계함.
 - 아세안은 특정 국가와 개별적 동맹을 맺지 않으려고 하고, 이데올로기에 묶이는 것도 회피하는 유연하고 실용적인 국가전략을 구사함. 동시에 ‘아세안 중심성’을 강조하면서 지역 이익을 지키기 위한 단결 필요성에 공감함.
 - 아세안은 국가안전에 대해서는 미·중과 상호 이해관계를 조정하면서도, 중국을 활용한 경제성장 사이에서 불안한 곡예를 계속할 수밖에 없음. 중국은 여전히 최고의 무역파트너이자 중요한 사회간접자본 투자국인 동시에 공적개발원조(ODA)에 크게 이바지하는 실체이기 때문임.

2. 회색지대전략의 특징

1) 회색지대전략의 특징

- 회색지대전략은 직접적인 전쟁이나 국제사회의 강력한 반발을 불러오지 않으면서도 적대 국가에 유력한 압박과 위협으로 사용되는 수단을 일컫음. 즉 강력한 핵무기를 보유하고 있는 초강대국들이 최악의 전쟁을 피하면서 자기 영향력을 확대하려는 새로운 압박전략이라고 할 수 있음.
 - 냉전 시대와는 달리 경제력을 앞세워 조금씩 상대 영역을 침식하는 ‘살라미전술’이 사용되기도 하고, 동맹국과 교류·협력을 통해 소프트파워를 강화한다거나, 테러 대비 등 비전통안보를 명분으로 군사훈련을 확대하면서도 적국을 명시하지 않은 방법을 취하기도 하며, 국제법을 이용해 상대의 발언권을 약화하고, 국제 NGO를 이용한 여론전을 전개하는 등 다양한 전술이 사용됨.
 - 이것이 성공하기 위해서는 상대방이 군사적 반응을 하지 않을 정도의 ‘임계선’을 잘 판단해야 함. 만약 상대방이 군사적 대결을 선택한다면 서로 큰 대가를 지불해야 하고 그 결과도 낙관할 수 없기 때문임.
- 회색지대전략은 정확한 목표를 설정하기 어려운 점도 있는데, 이는 상대국에 명확한 메시지를 전달하기 어렵기도 하지만, 자국의 전략적 이익을 위한 일관된 행동을 할 수 없다는 한계를 가지고 있음.
 - 회색지대전략은 명칭만 달라졌을 뿐 기본적인 행태는 오래전부터 사용되어왔음. 히틀러가 오스트리아와 체코를 점령할 때 영국과 프랑스가 용인한 것이나, 러시아가 크림반도를 병합할 때 유럽이 개입하지 못한 것도 이 전략이 통한 것이라고 볼 수 있음.
- 이런 회색지대전략은 정규전과 구분되는 몇 가지 특징을 가지고 있음.
 - 첫째, 작전 수단과 규모를 엄격하게 통제하는 제한적 성격이 강함. 비록 사용 수단이 국제적으로 용인되는 범위를 넘어서더라도 상대방이 군사력을 동원하거나 정규전에 돌입할 정도에는 이르지 않도록 수위를 잘 조절해 이익을 취함.
 - 둘째, 국가 능력이 현격한 차이가 난 비대칭적 상황에서도 약소국이 강대국을 향해 작전을 수행할 수 있음. 예를 들면, 미국이 종합국력에서 압도적 위치에 있더라도,

상대방이 특정 영역에서 자신의 우세를 활용해 도전할 경우, 미국은 단기간에 효과적인 대응을 못 할 수도 있음.

- 셋째, 민간과 군사 영역이 모호하거나 안보와 경제 영역이 구분되지 않음. 따라서 상대를 공격해도 상대방이 책임을 묻기 어려운 방식으로 자신의 이익을 확보함.
- 넷째, 정치·경제·군사·문화 등 다양한 영역을 종합하여 동시에 공격하는 방식인 현대전의 특성을 반영함. 특히 경제와 문화를 앞세운 ‘소프트파워’ 강화가 중요한 위치를 차지함.
- 다섯째, 상대방이 불만을 품고 있더라도 적극적으로 대항할 수 없도록 하는 점진적인 방식을 사용함. 이는 ‘살라미전술’과 ‘기정사실화전술’을 적절히 사용하여 상대방이 알고도 당하게 만드는 계책임.

2) 회색지대전략 대결장, 남중국해

■ 커져가는 남중국해의 전략적 가치

- 남중국해는 경제적인 측면에서만 보아도 해상물동량이 연 5조 달러에 달할 정도로 중요한 곳임. 또한 석유 등 풍부한 천연자원의 보고로 알려지면서 주변국들이 적극적으로 개발에 참여하면서 소유권분쟁을 겪고 있으며, 어업권을 놓고도 끊임없는 충돌이 발생하고 있음.
- 만약 긴 시간이 소요되더라도 미국과 중국의 세력전이, 즉 중국이 세계 패자의 자리에 오른다면 남중국해는 바로 그 대관식을 치르는 장소가 됨. 또 여기는 지정학적으로 중국의 영향력이 커질 수밖에 없는 지역이기도 함.
- 이곳은 미국이 중국의 군사적 팽창을 억제하는 최전선이자, 일대일로를 명분으로 영향력을 키우고 있는 중국의 살라미전술을 깨야 하는 대결장임. 이렇게 남중국해는 어느 쪽도 양보할 수 없는 전략적 요충지이면서, 강대국과 약소국이 혼재할 때 발생하는 ‘안정-불안정 패러독스(stability-instability paradox)’가 나타나는 지역이기도 함.

■ 미·중 세력전이와 해양패권 경쟁

- 알프레드 마한(Alfred T. Mahan)의 해권론(海權論) 이후 해양을 장악해 온 미국은 반접근·지역거부(A2AD, Anti-Access·Area Denial)을 앞세운 중국의 도전 앞에서 해양 장악력이 약화하고 있음.
 - 태평양을 사이에 두고 있는 두 강대국은 육상에서 직접적인 충돌은 발생할 수 없기에, 해상을 통한 영향력 투사가 경쟁의 핵심이자 본질임. 해상은 미국의 쇠퇴와 중국의 부상을 증명하는 공간이며 지정학적 가치가 다시 강조되는 장소임.
 - 냉전시대에는 소련의 해군력을 무력화하기 위한 ‘해양통제(sea control)’ 개념 아래 공세적인 전략을 구사했음. 그러나 소련이 붕괴되고 초극체계가 구축되면서 해양통제의 중요성은 감소하고, 각 지역분쟁과 비전통안보에 대응하는 ‘연안작전’이 중요해졌음.
- 그러나 중국이 해군 현대화를 실현하면서 적극적인 반접근·지역 거부 전략을 추진하자, 미국은 해양통제 능력에 의문을 가지게 되었을 뿐만 아니라, 해상교통로의 안전도 보장할 수 없다는 위기의식을 갖게 되었음.
 - 그 결과 지난 20여 년 동안 운용하던 ‘연안작전’ 전략을 수정하고, 다시 1970년대 수립되었던 ‘해양통제’ 전략으로 선회했음. 이렇게 해서 제기된 것이 바로 2017년 내놓은 ‘수상함부대전략: 해양통제로의 복귀’임.
 - 과거의 공세적 해상통제전략은 압도적인 무장력을 동원할 수 있었기에 가능했으나, 국방예산이 축소된 최근에는 이런 물량공세를 취할 수 없기에, 해군은 ‘수상함부대전략’을 통해 작전효율을 높이려고 함.
 - 이 전략은 과거의 함대전단 운영방식에서 벗어나 분산배치와 단독작전 능력을 강조하는 ‘분산된 치명성(Distributed Lethality)’이라는 새로운 개념을 도입했음. 즉 군사기술이 월등히 앞선다면, 분산배치를 통해 적의 집중공격을 피할 수 있는 장점을 발휘할 수 있고, 적은 예산으로 수상함을 운용하면서도 기동력을 위주로 한 공세적 해상통제가 가능하다는 자신감의 반영이기도 함.
 - 한편으로는 중국이 동풍(東風) 시리즈 미사일을 대대적으로 개량하자, 항공모함 같은 대규모 함대전단의 작전 효율성이 떨어질 것이라는 냉정한 분석도 대응전략 변화에 중대한 영향을 미쳤다고 봄.

- 미국이 앞선 무기체계와 새로운 작전개념에 따라 남중국해에서 ‘공세적인 방어전술’을 강화하는 동안 중국도 공격적으로 무장력을 확장하고 있음. 매년 두 자리가 넘는 국방비 증액은 물론, 하이난섬에 핵잠수함 기지를 건설하고 항공모함이 정박할 수 있는 시설을 갖춰 남해함대를 가장 강력한 함대로 발전시키면서 해양작전 능력을 강화하고 있음.
- 이로써 남중국해는 미·중의 실력과 의지가 가장 첨예하게 대립할 수밖에 없는 공간이 되었고, 군사력을 핵심으로 한 종합적인 회색지대전략 경쟁이 한층 심화하고 있음.

3. 남중국해에서 미·중의 전개 방식

1) 남중국해에서 미국의 회색지대전략

- 단독의 경제력과 군사력만으로는 중국과 러시아를 억제하는 데 힘에 부친 미국은 개별동맹과 지역안보협력을 강화하면서 그 부담을 나누고 있음. 먼저 가장 고전적인 안보동맹을 통해 한국·일본·독일 같은 전략 지역을 장악하고, 나토(NATO)와 쿼드(Quad) 같이 지역동맹을 통해 대서양과 인도·태평양에서 지배력을 유지함. 그리고 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’와 ‘오커스(AUKUS)’같은 정보동맹이나 안보파트너십을 맺어 공동 대응 능력을 강화함.
- 세계 도처에 주둔한 미군기지 및 글로벌 차원의 합동군사훈련 실시는 패권을 유지하는 매우 강력하고 효과적인 방법으로 작동함. 또한 약소국들이 갖는 특정 국가에 대한 두려움을 이용하는 것은 미국의 보이지 않는 자산임.
- 예를 들면, 남중국 연안국이 국제법을 무시하고 ‘구단선’을 주장하는 중국 때문에 강력한 지원을 요구하고 있는 것은, 미국이 서태평양 제해권을 장악하는 데 매우 유리한 조건을 제공함.
- 10여 년 전, 미국은 중국의 행동을 분석하면서 ‘회색지대’ 개념을 내놓았음. 일대일로 이전에 중국의 행태를 규정한 것이지만, 경제협력과 공동번영을 주창하면서 정치·문화적 영향력을 키우는 일대일로야말로 이 개념에 정확히 부합하는 전략적 행동임.
- 미국이 보기에, 중국은 남중국해에서 미국이 설정한 레드라인(Red Line)을 넘지 않는 상태에서 지속해서 회색지대전략을 전개하고 있음. 그래서 남중국해는 미·중의 국가이익과 핵심 이익이 충돌한 곳이지만, 전면 충돌은 일어나지 않고 있음. 물론 미국도 쿼드(Quad) 국가와 합동군사훈련을 실시하면서도 중국의 핵심이익은 건드리지 않는다는 신호를 계속 보내면서 갈등 수준을 관리하고 있음.
- 이렇게 해서 미·중 양국은 전략적 충돌은 일어나고 있지 않지만, 미국의 이런 태도가 중국에 불안을 느끼는 동남아국가들에 신뢰를 주지 못하는 것도 사실임. 그래서 미국의 일부 강경파는 레드라인을 보다 분명히 해야 중국의 도전을 억제할 수 있다면서 ‘구단선’을 무력화해 남중국해가 공해(公海)에 속한다는 점을 분명히

해야 한다고 주장함. 그래야 베트남과 필리핀 등 남중국해 연안국가를 지원할 수 있고 미국의 영향력도 유지된다는 판단임.

- 미국이 이런 강경파의 주장을 수용하면서 현실적인 대안으로 제시한 전략은 다음과 같음.
 - 첫째, 해군력의 60%와 육상전력 절반을 아시아에 전개하여 미국의 위협 능력 유지
 - 둘째, 동맹국과 협력국가의 해상능력 강화 지원
 - 셋째, 각종 여론을 이용하여 남중국해에서 중국위협론 확산
 - 넷째, 스프래틀리 군도와 파라셀군도에서 항행의 자유 확보
 - 다섯째, 중국에 레드라인이라고 전달한 Yellow Rock Island(黄岩島)의 군사기지화를 포함하여 인공섬 건설 중단 요구
 - 여섯째, 중국과 ‘해상안전행동규칙’ 양해각서를 교환해 이 지역에서 충돌위험을 회피. 이런 종합적이고 장기적인 전략을 통해 동맹군과 우군을 확보하고, 전쟁의 위험을 피하면서 중국 부상 억제
- 다시 말해, 미국으로서는 부담을 분산하면서도 효과적인 대안을 모두 투입하는 현실적이고 실용적인 전략이라고 할 수 있음.

■ 남중국해에서 미국의 회색지대전략 강화 과정

- 2010년 힐러리 클린턴 국무장관이 남중국해를 자국의 ‘국가이익’이라고 선언한 다음 해 중국을 주적으로 삼고 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’를 결정했음.
 - 이때만 해도 미국은 세력전이에 대해 인식은 하고 있었지만, ‘투키디데스 함정’을 부정적으로 평가하며, 미·중 공존 공간이 충분하다는 인식을 보여주었음.
- 그러나 트럼프 정부는 회색지대 개념을 분명히 했고, 태평양사령부를 인도·태평양 사령부로 확대·개편하고 쿼드(Quad)를 가시화하는 등 서태평양 ‘해양통제’를 강화했음. 즉 중국을 ‘현상변경국가’라고 분명히 적시하면서 대항정책에 우선순위를 부여한 것임.
- 바이든 정부는 여기서 한발 더 나아가 남중국해에서 중국위협에 불안을 느끼는 아세안국가들을 적극적으로 옹호하며 반중전선을 확대하고 있음. 그는 ‘가치동맹’을

기치로 중국 포위를 새로운 이데올로기 차원으로 격상시켰고, 오커스라는 또 다른 안보협의체까지 만들었음.

- 최근 10여 년간 미·중 갈등은 이렇게 지속해서 증폭되었고, 미국은 정권이 교체돼도 대중정책은 일관되게 강화되었음. 그 대결 공간이 바로 남중국해임.

2) 남중국해에서 중국의 회색지대전략

- 중국은 2006년 후진타오가 ‘해양강국’ 건설을 선언하면서 해군의 주된 임무를 ‘해안 방위’에서 ‘적극적 연안방위’로 전환했고, 2009년 건국 60주년을 맞아 대양해군 건설을 공식화하면서 공세적인 해양정책을 추구하기 시작했음.
 - 이후 오래전에 수립된 제1, 2 도련선 수호전략을 구체화하는 해군력 강화를 본격적으로 추진했고, 군대 편제도 육군에서 해군 중심으로 전환하는 등 군사강국 전략을 꾸준히 추진해 오고 있음.
 - 동시에 일대일로 등 경제력을 앞세운 매력공세를 통해 대외 영향력을 확장하고 있는데, 미국이 이를 회색지대전략이라고 새롭게 정의한 것임.
- 중국은 미국이 회색지대를 제기한 배경을 자신들의 입장에서 달리 해석하고 있음. 즉 미국이 기존 전략으로는 중국과 러시아 등 도전 세력을 억제할 수 없는 현실을 반영한 불가피한 전략변화라고 보고 있음.
 - 냉전 해체 이후 유지되던 단극체제가 무너지고 ‘다극 경쟁체제’가 도래하자, ‘아시아로의 회귀’를 기점으로 중국과 러시아 및 이란의 도전을 억제하는 전략적 목표를 세운 것이 배경이라는 것임.
 - 여기에는 미국이 남중국해에서 진행한 ‘살라미 전술’에 대한 신뢰 상실, 크림반도 사태에서 어정쩡하게 전개한 ‘유약한 제재외교(small-stick diplomacy)’ 실패에 대한 미국의 자체 평가가 있었다고 본 것임.
 - 여기에 중국과 러시아 등 소위 국제규범을 흔드는 ‘수정주의국가’들의 행동을 제어할 ‘국제질서 보호유지자’로서의 전략적 지위를 확보할 필요성 때문에 미국이 새로운 전략으로 전환했다고 봄.

- 한편, 중국은 남중국해 불안정의 원인이 미국의 개입이라고 주장하지만 주변 국가의 호응을 얻지 못하고 있음. 이 때문에 중국은 아세안을 포섭하는 동시에 미국을 밀어내고 이 지역에서 영향력을 확대해야 하는 ‘딜레마 상황’에 처해 있음. 그 돌파책략이 바로 ‘회색지대전략’임.

■ 중국의 투트랙(two-track) 전략

- 중국은 남중국해 문제를 주권영역과 비주권영역으로 분리하여 대응하는 ‘투트랙(two-track)’ 전략을 구사함.
 - 주권영역에 해당하는 도서 영유권과 해양 경계선 확정 문제는 군사적 대응을 회피하지 않고, 제3자의 개입을 단호히 배척하는 ‘양자협상’을 추구함. 이를 위해 하이난(海南)성에 해군기지를 대폭 확충해 남해함대를 최정예부대로 육성했고, 동시에 러시아와 합동군사훈련을 강화하고 있음.
 - 반면에 비주권영역인 해양 재난구조, 해양 환경보호, 해양 안전 등에 대해서는 ‘다자협상’과 ‘협력’을 강조하고 경제공동체 구축과 공동부유 같은 ‘프로파간다’를 적극적으로 전개함.
- 중국은 이 회색지대전략을 거의 교과서적으로 실행하고 있음. 먼저, 살라미전술과 기정사실화 전술을 포함한 점진적인 확장 전술을 지속하고 있음.
 - 예를 들면, 해상민병대와 민간어선이 영해 분쟁지역을 점령하는 비군사적 행위를 통해 상대 국가를 압박하는 소위 비군사 역량을 동원한 ‘저강도 압박(low-level coercion)’임. 그리고는 정부가 인공섬을 건설해 ‘기정사실화’ 즉 굳히기에 들어감.
 - 또한 미국이 ‘항행의 자유’를 내세운 무력시위에 대해서는 군사적 대응은 자제하면서도, 파라셀군도(남사군도)와 스프래틀리군도(서사군도)의 작은 섬들을 전격적으로 점령해 서방국가가 대응할 수 없도록 작은 이익을 반복적으로 챙기는 전술을 사용함.

■ 중국 9단선 주장의 문제점

- 중국은 남중국해 인공섬과 간출지로부터 12해리를 영해라고 주장하며 외국 군함을 포함한 선박의 통항을 통제하고 있음. 그러나 유엔해양법협약 제13조에서 규정한

- 간출지를 영해 기선으로 사용할 수 있는 조건을 충족하지 못하므로, 12해리 영해를 가질 수 없음. 즉 중국의 주장은 국제법을 위반한 것임.
- 중국은 현재 남중국해에서 군사적으로는 열세에 처해 있지만, 시간이 자신의 편이기에 장기적으로 미국을 밀어낼 수 있을 것으로 인식하고 있음. 그것은 미국이 남중국해에 직접적인 충돌을 불러올 정도의 실익이 없고, 특히 미국은 유엔해양법을 비준하지 않아, 이 200해리 규정으로 중국을 압박할 명분이 없다는 것임.
 - 여기에 일대일로 등 지금까지 중국이 추진한 살라미전술을 미국이 효과적으로 억제하지 못했다는 사실도 자신감을 보이는 요인임. 또한 중국의 경제협력 논리와 그것을 뒷받침하는 AIIB를 통한 용자가 아세안 각국에서 상당히 인정받고 있는 것도 한 몫을 차지하고 있음.
- 그러나 현재는 중국의 대외전략이 큰 난관에 부딪혔음. 그동안 야심차게 전개해 온 일대일로는 자국의 경제 부진이 지속되면서 충분한 자금을 공급할 여력이 없는 상태임. 또한 중국 자금으로 사회기반시설을 구축하려던 개도국들 역시 경기침체 장기화로 시급성이 줄었을 뿐만 아니라, 초창기 기대와 달리 중국의 자금용자가 무서운 빛이라는 사실을 깨달았음.
- 여기에 시진핑의 공격적인 대외정책 때문에 중국에 대한 인상이 매우 나빠진 것도 추진력을 잃은 중요한 요인으로 작용하고 있음.
 - 가장 중요한 것은, 중국의 도전 의지를 완전히 꺾어버리겠다는 미국의 일관된 압박정책이 갈수록 강화된 것인데, 바이든이 주창한 ‘가치동맹’은 다른 나라에서 수용할 수밖에 없는 명분이어서, 중국의 ‘경제우선전략’도 효과가 크게 반감되고 있음. 특히 코로나-19로 인한 중국의 이미지 추락과 세계적인 경제붕쇄는 시장을 무기로 했던 중국의 영향력을 급속히 축소했음.
- 중국은 ‘백신외교’를 통해 제3세계를 공략하고는 있지만, 경제 규모가 크고 지정학적 가치가 높은 나라들에 대한 효과적인 접근은 매우 제한적인 상태임. 무엇보다 중국의 약점은 남중국해에 대한 권리주장이 국제법의 인정을 받지 못한다는 점임.
- 2016년 7월 국제상설중재재판소(PCA)는 중국이 주장하는 ‘구단선’이 국제법적 근거가 없다고 결정했음. 이것은 남중국해에 분쟁에 대한 미국의 개입 명분을 제공하고, 중국의 이미지를 크게 실추시켰음. 물론 중국은 이 결정이 나오기 전부터 원천적으로 부정하는

태도를 견지했지만, 국제적 위신 추락과 명분 싸움에서 수세적인 입장이 된 것만은 분명함.

- 그런데도 중국은 국내법을 적용시켜 남중국해가 자국의 영해라는 점을 ‘기정사실화’하려고 함. 중국은 2021년 4월 외국선박이 자국 영해로 진입할 때 신고의무를 강제한 <해상교통안전법(海上交通安全法)>을 개정해 9월 1일부터 시행에 들어갔음.
- 해상교통안전법 개정안 공포는 위반 선박에 대한 처벌 규정은 없어 다분히 선연적이기는 하지만, 주변국과 남중국해를 이용해 화물을 운송하는 국가들을 상당히 곤란한 시험에 들게 했음. 즉 국제법이 인정하지 않는 구단선 내로 진입하면서 중국의 요구대로 신고할 경우는 친중국 행위로 인식될 수 있고, 신고하지 않으면 중국과 마찰을 감수해야 하는 곤혹스러운 상황에 처할 수 있음.

■ 중국이 제기하는 미국 ‘항행의 자유’ 작전의 문제점

- 미국이 중국 국내법 규정을 의도적으로 무시하기 때문에 발생하는 문제도 있음. 세계를 지배하는 미국은 어느 나라의 간섭도 없는 항행의 자유를 주장하지만, 이것이 국제법에 꼭 부합하는 것만은 아니기 때문임.
- 12해리까지는 영해라는 유엔해양법협약에 따라, 중국은 1992년 발효된 ‘영해 및 접속수역법’ 제6조에 “외국 군함이 중국 영해에 진입하려면 중국 정부의 허가를 받아야 한다”라고 규정하고 있음.
- 미국은 이런 중국의 국내법이 국제법에 부합하지 않는다면서 ‘무해통항권’ 행사는 자유롭게 보장돼야 한다고 주장함. 즉 중국이 ‘허가’ 절차를 통해 외국 군함의 무해통항권을 통제하는 것은 과도한 권리행사라는 것임.
- 결국 미·중 모두 자국에 유리한 해석으로 선전전을 펼치면서 자유항행과 영해 진입 신고를 강제하고 있으므로 논란이 완전히 종식되지 않고 있음.

■ 국제법 근거가 부족한 강공책으로 회색지대전략 가치를 상실한 중국

- 국제법상 충분한 근거를 확보하지 못한 중국이 초조함을 이기지 못하고 강경책으로 돌아섬으로써 회색지대전략 효과를 제대로 발휘하지 못한 이유.
- 중국이 처한 지정학적 한계라는 객관적인 이유와 미국의 본격적인 견제에 대응하려는 주체적인 인식변화가 작용했기 때문임. 중국은 한국·일본·필리핀 등

- 미국의 동맹국들로부터 포위된 형국이라 유사시에 본토가 공격에 노출되는 근본적인 약점을 가지고 있음.
- 평화 시기에도 중동 석유를 수입하려면 말라카해협과 남중국해 여러 나라의 바다를 거쳐야 함. 또 중국의 ‘구단선’을 억지라고 보는 아세안에 반중 정서가 강해 중국이 믿고 연합할 수 있는 국가가 없음.
 - 이런 주·객관적 약점을 극복하기 위해 중국은 제1, 2 도련선(島鏈線) 개념을 통해 반접근·지역 거부(A2·AD) 전략을 강하게 추진하고 있음.
 - 따라서 중국으로서는 이 전략이 생존전략임과 동시에 태평양 진출을 위한 국가전략으로 절대 포기할 수 없는 사안임.

4. 결론

- 미국과 중국은 남중국해에서 전개하는 상대방의 전략을 회색지대라고 지칭함. 이 개념은 미국이 먼저 중국의 행동을 이렇게 정의했지만, 중국도 미국의 행동방식을 동일하게 규정하고 있음. 결국 세력전을 둘러싸고 두 강대국은 회색지대전략이라는 개념으로 종합적인 총력전을 펼치고 있음.
- 태평양에서 미·중의 대결을 지리적 측면에서 보면 중국이 불리한 상황임. 중국이 동쪽으로 나가기 위해서는 일본과 한국의 방어를 뚫어야 하고, 남쪽으로 진출하려고 해도 아세안 각국과 충돌을 극복해야 함.
 - 이 지역은 이미 미군이 압도적 전력으로 선점하고 있어, 중국이 해양대국을 꿈꾸기에는 좀처럼 실현되기 어려운 구조적 한계를 갖고 있음.
 - 그런데도 중국은 ‘시간은 중국편’이라는 자신감으로 군사력을 증강하고 있음. 이 과정에서 남중국해의 여러 암초를 인공섬으로 만들어 불침항모화 하려고 시도하고 있어, 주변국의 안보를 심각하게 위협하고 있음.
- 이런 중국의 공세는 일대일로와 AIIB에서 주창한 공동번영과 상충하는 결과를 가져옴. 시진핑 초기에는 일대일로가 아세안 국가들에 매우 매력적인 제안으로 받아들여졌음.
 - 그를 반영하여 회원국 전체가 AIIB에 가장 먼저 가입했는데, 하나의 연합체가 모두 가입한 사례는 아세안이 유일함. 그것도 미국의 끈질긴 방해로 물리치고 아세안이 단결된 힘을 보여주었다는 점에서 중국의 승리로 평가되었음.
- 그러나 현재는 일대일로 효과에 의문을 품는 국가가 늘어났고, 심지어 합작사업을 포기하는 경우도 늘어가고 있음. 결국 중국이 야심차게 진행했던 살라미전술의 성과는 충분히 개화하기도 전에 좌초될 위기에 직면했음.
 - 거기에는 구조조정에 직면한 중국경제가 더 이상 충분한 자금을 공급할 여유가 없다는 점이 크게 작용했음. 또한 중국 자금을 대출받는 나라들이 대규모 SOC 투자 효과를 누릴 경제 수준이 아니라는 점과 AIIB의 대출 이자가 높다는 점도 개도국이 일대일로를 외면하게 하는 이유임.

- 여기에 전쟁에 버금가는 미국의 압박정책과 선진국의 견제가 강화된 것도 중국의 꿈을 멀어지게 하는 요인임. 특히 일대일로 참여국 가운데 친중파 정권이 무너진 것도 바이든이 제창한 ‘가치동맹’이 중국의 회색지대전략 효과를 크게 반감시키는 데 크게 기여하고 있음.
- 즉 친중파 정권을 무너뜨린 말레이시아와 스리랑카 신정부는 대대적으로 중국 자본의 부정적 영향을 강조하고 있음. 그 결과 중국은 거대 시장 제공과 SOC 자금 지원이라는 당근책이 초기 기대만큼 성과를 거두지 못하고 있음.
- 일대일로 초기까지는 중국의 회색지대전략의 살라미전술과 기정사실화 전술이 상당한 효과를 발휘했으나, 중국의 공세적 군사·외교 방침이 오히려 이 전략효과를 소실시켜 버리는 역설을 낳고 있음.
 - AIIB에 아세안이 모두 가입한 것이 회색지대전략의 승리하고 한다면, 최근의 일대일로 협력 거부 사례는 이 전략의 가치가 퇴색하고 있다고 볼 수 있음. 즉 중국은 풍부한 외환 보유를 바탕으로 ‘도광양회’와 ‘평화굴기’를 내세우는 부드러운 이미지를 연출할 때 회색지대전략이 성과를 냈지만, ‘강군몽’과 ‘분발유위’를 강조하며 강경한 이미지가 부각될 때는 오히려 남중국해에서 미국의 회색지대전략이 성과를 내고 있음.
 - 그런 면에서 남중국해에서 시진핑의 대외전략은 실패하고 있다고 평가할 수 있음. 다시 말해, WTO 가입 이후 15년 정도 성과를 낸 회색지대전략이 최근 몇 년 사이에 주도권을 미국에 넘겨주었다고 할 수 있음.
- 이 과정에서 아세안은 심각한 선택의 갈등을 겪었고 단결력도 약화하였음. 미국과 중국의 구심력 앞에서 ‘아세안 중심성’을 흔들린 것임. 2012년 아세안 외부장관회담에서 처음으로 공동성명을 채택하지 못한 사건은 아세안의 장래가 밝지 않다는 것을 상징적으로 보여주었음.
 - 결국 아세안은 각국이 자리한 지리적 위치와 미·중과의 이해관계 정도에 따라 각자도생의 길을 향해 나가고 있음.

참고자료

- 권재범(2020), 「베트남과 아시아-태평양지역 국가 간 전략적 파트너십 확대 연구: 중국의 부상에 대한 베트남의 대응 측면을 중심으로」, 『한국동북아논총』, 제25권 3호.
- 김덕기(2018), 「미국의 남중국해 '항행의 자유 작전'과 중국의 대응이 주는 함의」, 『군사논단』, 제96호.
- 김상결(2021), 「미국, 중국, 러시아 및 중동의 법률전(Lawfare) 실행」, 『미국헌법연구』, 제32권 1호.
- 김석수(2016), 「남중국해 분쟁 해결과 아세안 방식」, 『세계지역연구논총』, 제34집 1호.
- _____(2014), 「남중국해 분쟁과 미·중의 전략적 경쟁」, 『동남아연구』, 제24권 2호.
- _____(2016), 「남중국해 분쟁과 베트남의 전략」, 『동남아시아연구』, 제26권 4호.
- 김성철(2018), 「남중국해 분쟁과 베트남의 대중국 해징」, 『중소연구』, 제41권 4호.
- 김원희(2017), 「국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위」, 『영토해양연구』 제13권.
- 김현승(2017), 「미해군 수상함부대 전략 평가 및 한국 해군에게 주는 시사점」, 『STRATEGY 21』, 통권 41호.
- 박광섭(2021), 「필리핀 두테르테 행정부의 방위군지위협정(VFA) 파기문제 연구」, 『국방정책연구』, 제37권 1호.
- 박용현(2019), 「남중국해 분쟁의 평화적 해결방안 모색」, 『베트남연구』, 제17권 1호.
- 변창구(2013), 「중국의 공세적 남중국해 정책과 미·중관계」, 『한국동북아논총』, 제69호.
- _____(2016), 「미·중 패권경쟁과 남중국해 분쟁: 실태와 전망」, 『한국동북아논총』, 제79호.
- 윤석준(2009), 「동아시아 해군력 현대화 추세와 전망」, 『국방연구』, 제52권 2호.
- 윤지원(2017), 「남중국해 영유권 분쟁의 변환과 필리핀의 전략적 선택」, 『국방과 기술』.
- 이동률(2019), 「남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마」, 『의정논총』, 제14권 1호.
- _____(2017), 「시진핑 정부 '해양강국' 구상의 지경학적 접근과 지정학적 딜레마」, 『국제정치논총』, 제57권 2호.
- 이재현(2020), 「필리핀-미국 방위군협정(VFA) 폐기: 양자 군사동맹에 대한 함의와 미래」, 아산정책연구원 이슈브리프.
- 이학수(2018), 「남중국해 해양분쟁 연구: 시사군도와 난사군도를 중심으로」, 『인문사회과학연구』, 제19권 1호.
- 정구연(2018), 「미·중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 화색지대 갈등을 중심으로」, 『국가전략』, 제24권 3호.
- 황원준(2021), 「화색지대 현상타파 전략: 살라미전술과 기정사실화」, 『한국군사논총』 제77집 2권.
- 刘金波(2018), 「美国之于南海的“灰色地带”战略」, 『海南热带海洋学院学报』, 第25卷 第6期.
- 마이클 타이(2020), 『동·남중국해, 힘과 힘이 맞서다』, 서울:메디치.
- 신종호 외(2021), 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, 서울:통일연구원.
- 테일러 프레이블(2021), 『중국의 영토분쟁: 타협과 무력충돌의 메커니즘』, 서울:김앤김북스.