

제 206 호 2020 년 09 월 11 일

남중국해에서의 최근 동향 : 우발적 사고에 대한 가능성 증가

미국은 자국 내에서 코로나19 및 반인종차별 시위가 격화되고 있음에도 불구하고, 7월 이후 남중국해에서의 기동 훈련을 계속하고 있다. 이로 인해 중국과 미국 간 우발적 사건이 촉발될 가능성은 점점 더 커지고 있다. 미국이 남중국해에서 군사 작전을 강화함에 따라, 중국은 추적, 감시, 경고 및 축출과 같은 상응한 조치를 취할 것이다. 저자는 미국의 군사 작전이 더 치열할수록 남중국해 상황이 전개되는 과정에서 어떤 사고가 촉발될 가능성이 점점 커지고 있는 것에 대해 우려를 표하는 바이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.

KIMS Periscope



중국국립남중국해연구원
원장
우 시 춘

미국은 자국 내에서 코로나19 및 반인종차별 시위가 격화되고 있음에도 불구하고, 7월 이후 남중국해에서의 기동 훈련을 계속하고 있다.

코로나19 사태 이후 미국이 남중국해에서의 군사 작전을 강화한 것은 이해하기 어려운 일이다. 미국은 올해 들어 지금까지 여섯 번에 걸친 '항행 자유 작전'(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)을 수행했는데, 이는 2017년 네 번, 2018년 여섯 번, 2019년 여덟 번과 비교된다. 이와 더불어, 올해 공중에서 수행된 중국에 대한 근접 정찰 작전(close-in reconnaissance operation)은 거의 2,000번에 걸쳐 이루어졌다.

미국은 중국을 견제한다는 뿌리 깊은 목표를 가지고 남중국해 문제에 대해 빈번하게 개입하고 있다. 미국은 중국이 ASEAN 국가들과 안정적인 관계를 유지하는 것도, 또한 향후에 중국이 남중국해를 지배하는 것도 바라지 않고 있다.

미국은 그동안 남중국해에서 중국을 견제하려는 노력을 늦추지 않아 왔다. 오바마 정부가 아시아 태평양 복귀를 선언하고 "아시아 태평양의 재 균형" 전략을 도입한 이래, 미국은 남중국해에서 도발적인 군사 행동을 거듭하여 왔다.

미국은 중-미 관계가 악화되는 가운데 남중국해에 대한 군사적, 외교적 투입을 지속적으로 늘려왔다. 미국의 이러한 행위는 유관 분야인 무역, 과학 기술, 정치 및 안보 분야에게까지 확산되고 있다. 따라서 남중국해 문제는 중국과 미국 간 주요 인화점이 되고 있다. 남중국해 문제에 관한한 서태평양에서의 미국의 해양패권은 불안할 뿐이다.

폼페이오(Pompeo) 장관은 남중국해를 둘러싼 중국과의 분쟁과 관련하여 필리핀에 의해 시작된 2016년의 중재 재판소의 판결을 다시 제기했다. 미국은 당시 베니그노 아키노(Benigno Aquino) 3세가 이끌고 있던 필리핀 정부를 이용, 이 중재안을 제출토록 했으며, 이 중재안은 최종 평결의 패키지 부분에 도움을 주기까지 했다. 따라서 이 판결은 미국의 전략적 이해 관계를 고려, 난사 군도 주변 해역에 대한 중국의 합법적이고 타당한 제반 해상권 및 청구를 대부분 부인했다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

평결이 내려진 4년 전 이후, 미국은 이 평결을 부정하는 중국의 입장과 이 판결을 다른 방식으로 다시 채택하도록 하기 위한 중국의 시도를 결코 인정하지 않았다. 2016년부터 2018년까지 미국, 일본, 호주의 외교 장관들은 ASEAN 외교 장관 회의 및 관련 회의 중 공동 성명을 내어 중국으로 하여금 해당 '평결' 및 그 결과를 준수하도록 촉구했다.

미국은 중재 판결 보다는 양자 협상을 통해 남중국해 분쟁을 해결하자는 중국과 두테르테(Duterte) 정부 간 합의를 수용할 수 없다는 입장을 유지하고 있다. 두테르테 대통령의 임기 후반이 다가오면서 동남아 국가 내 친미 반중 세력이 부상하고 있다. 미국으로선 지금이야말로 그들의 바람에 부합할 수 있는 적기인 것이다.

7월 13일 폼페이오 장관의 언론 성명은 미국이 '중립적' 입장을 완전히 포기하고 중국에 대한 반대 입장을 채택했다는 것을 보여주고 있다. 미국은 남중국해에서 거의 모든 카드를 다 사용하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 다음 단계로서 역내외의 동맹국 및 파트너들과 실시했던 기존의 연합훈련 이외에 더 추가적인 모종의 조치들을 취할 것이다.

첫째, 미국은 남중국해 지역에 새로운 군사 기지를 추가할 수도 있다. 예를 들어, 미국은 현재 필리핀과 싱가포르에 있는 군사 기지와 더불어, 베트남을 주요 군사 기지로 삼고 함정 방문을 통해 남중국해 내 전방 전개 및 활동을 할 수 있다.

둘째, 미국 해안경비대는 아마도 남중국해에 정기적인 배치 및 상호 교류를 하게 될 것이다. 미국은 이미 제7 함대의 통합 지휘 아래 일본 기지에 두 척의 해경 함정을 배치하고 있다. 앞으로 미국 해안경비대는 남중국해 진입 시도를 강화하여 경합 지역 내에서 '법 집행'을 실시하려고 할지도 모른다. 그러나 국제 규범 및 널리 수용된 국제 관행에 따라, 연안 국가의 해안 경비대는 자국의 배타적 경제 수역 내에서만 법집행 활동을 할 수 있다. 미국은 남중국해의 연안 국가가 아니고, 그러한 '법집행'은 남의 일에 간섭하는 것이나 다름없다.

미국은 그 빈도를 늘리는 것 외에, 시사 군도, 난사 군도 및 황옌 섬 인근 해역까지 FONOP의 범위를 확대하여, FONOP 당 두 척의 군함을 파견할 가능성도 있다. 미국은 지역 외 국가, 특히 그 동맹국들을 묶어서, 남중국해 내 준 군사 블록을 형성하고 공동 순찰을 시행할 수 있다. 미국이 중국에 대한 군사적 압박을 지속하기 위해 동맹국과 파트너를 압박하는 것은 지속 불가능한 관행이다. 일본, 호주, 영국, 심지어 인도와 같은 미 본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

국의 동맹국과 파트너들은 미국의 이러한 요청을 공식적으로 받아들이지 않고 있다. 하지만 이들 국가들도 이 지역에서 자국의 이해 관계가 있기 때문에 미국의 당근과 채찍으로 남중국해에서 미국과 이 국가들의 공동 순찰이 이루어질 가능성이 있다.

일부 미군 고위 장교들은 중국이 통제하는 난사 군도 및 암초들에 대해 무력을 사용하고, 중국이 일부 공사를 진행한 군도 및 암초들을 폭파하는 등, 군사적 행동을 취하겠다고 위협한 바 있다. 그러나 나는 미군이 이 시점에 그렇게 무모하게 행동할 것이라고 생각하지 않는다. 왜냐하면 그것은 전쟁을 의미하기 때문이다.

언론 성명을 통해, 미국은 남중국해에 관한 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 및 인도네시아의 입장과 주장에 대해 공개적인 지지를 펼치고 있다. 중국과 이 국가들 간 관계를 분리시키고자 하는 미국의 이러한 시도는 결국 미국이 남중국해에서 할 수 있는 역할이 거의 바닥나고 있음을 보여주는 것이다.

미국의 힘의 과시에 맞서서, 중국은 이에 대한 대응책에 부족함이 전혀 없다는 것이 확실하다. 미국은 이를 예리하게 인식하고 있으며, 두 척의 항공모함이 중국에 대해 군사적 조치를 취할 정도로 무모하게 행동하지는 않을 것이다.

저자는 양국의 전략적 의사 결정자들이 남중국해에서 전쟁을 준비하지는 않은 것으로 생각한다. 어떠한 전쟁도 중-미 관계뿐만 아니라 지역의 평화 및 안정에 재앙이 될 것이다. 현대전 상황에서 이 두 핵 보유국 중 어디든 첫 발사를 하기는 쉽지 않을 것이다. 저자는 남중국해 상황이 전개되는 과정에서 어떤 사고가 촉발될 가능성이 점점 커지고 있는 것 같아 우려를 표하는 바이다.

실례로, 미국의 군함과 항공기는 그동안 남중국해에 오는 횟수가 더 빈번해졌다. 시행되고 있는 몇 가지 메커니즘에도 불구하고, 상황은 특정 환경에서 매우 위험하다. 예를 들면, 2018년 9월 30일, 난사 군도 인근에서 중국 구축함 란저우(Lanzhou)함과 미 해군 이지스 구축함 디케이터(Decatur)함이 41m도 안 되는 거리까지 조우했다. 충돌이 일어날 가능성은 매우 높으며, 비 전문적 운용으로 인해 승무원 사상자를 유발할 수 있다. 그러므로 하나의 위기가 견잡을 수 없이 소용돌이치는 갈등으로 치닫지 않도록 하기 위해 최대한의 노력을 기울여야 한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

정기적인 함정 방문 이외에 미국은 남중국해에서 중국과 마찬가지로 해안 경비정을 두고 있다. 해상에서의 우발적 조우 시 신호 규칙(Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)이 군 함정과 항공기에만 적용되기 때문에 이 두 해안 경비대 간에는 위기 관리 메커니즘이 없다. 미국 해경 함정이 남중국해에서 항해하고, 중국 해경 함정이 그곳에서 법 집행 활동을 하면서 그들이 조우할 경우 어떤 규칙을 지켜야 하는가? 관리를 제대로 못하면 충돌이 일어날 수 있는 것이다.

이런 의미에서, 중국과 미국 간 우발적 사건이 촉발될 가능성은 점점 더 커지고 있다. 미국이 남중국해에서 군사 작전을 강화함에 따라, 중국은 추적, 감시, 경고 및 축출과 같은 상응한 조치를 취할 것이다. 미국의 군사 작전이 더 치열할수록 그런 사고가 발생할 가능성은 더 커진다



Recent Developments in the South China Sea: The Probability is Rising for Accidental Incidents

Wu Shicun

President

National Institute for South China Sea Studies, China

Despite the raging Covid-19 virus and anti-racism protests at home, the U.S. has continued maneuvering in the South China Sea since July.

It is puzzling that since the Covid-19 outbreak the U.S. has stepped up its military operations in the South China Sea. It has conducted six Freedom of Navigation Operations (FONOPs) so far this year, compared with four in 2017, six in 2018 and eight in 2019. In addition, nearly 2,000 close-in reconnaissance operations have been conducted on China from the air this year.

The U.S. frequently intervenes on South China Sea issues with a deep-rooted objective to contain China. The US does not wish for China to maintain stable relations with ASEAN countries nor dominate the South China Sea in the future.

The U.S. has not relaxed its efforts to contain China in the South China Sea. Since the Obama Administration announced a return to the Asia-Pacific and introduced the "Rebalance to the Asia-Pacific" strategy, the U.S. has taken provocative military actions time and again in the South China Sea.

The U.S. has kept increasing its military and diplomatic input into the South China Sea amid deteriorating China-U.S. relations. This focus has spilled over from issues related to trade, science and technology, and the political and security fields. Therefore, the South

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.



China Sea issue has become a major flash point between China and the U.S. On the South China Sea issue, the U.S maritime hegemony in the Western Pacific is at stake.

Secretary Pompeo raised again the 2016 arbitration award initiated by the Philippines on its disputes with China over the South China Sea. The then Philippine government, led by Benigno Aquino III, was used by the US to lodge this arbitration, which even helped package part of the final verdict. Therefore, out of the U.S. strategic interests, the ruling denied most of China's lawful and legitimate maritime rights and claims to the waters around Nansha Islands.

Since four years ago when the verdict was made, the U.S. has never accepted China's position on denying this ruling and attempts to revive the ruling in different ways. From 2016 to 2018, the U.S., Japanese and Australian foreign ministers issued joint statements during the ASEAN Foreign Ministers' Meeting and Related Meetings, urging China to abide by the "verdict" and its outcomes.

The U.S. cannot accept the consensus between China and the Duterte government to resolve their disputes on the South China Sea through bilateral negotiations rather than through the arbitration ruling. As President Duterte is approaching the second half of his term, the pro-U.S. and anti-China forces in this Southeast Asian country are rising. This is a good timing for the U.S. to fit in with their wishes.

Secretary Pompeo's press statement on 13 July indicates that the U.S. has completely abandoned its "neutral" position and adopted an opposite stand against China. The U.S. has played nearly all its cards in the South China Sea. Nevertheless, in its next step, in addition to joint exercises with its allies and partners in and beyond this region, the U.S. is likely to make some moves.

First, the U.S. may add new military bases in the South China Sea region. For example, in addition to its current military bases in the Philippines and Singapore, the U.S. may use Vietnam as a major military base and for forward deployment and action in the South China Sea through port visits.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.



Second, the U.S. Coast Guard will probably make regular deployments and interactions in the South China Sea. The U.S. has already deployed two Coast Guard vessels in its Japanese base under the unified command of the 7th Fleet. In the future, the U.S. Coast Guard may intensify its forays into the South China Sea to conduct “law enforcement” in contested areas. However, according to international norms and widely accepted international practices, coastal states’ coast guards may only conduct enforcement within its own exclusive economic zone. The U.S. is not a coastal state of the South China Sea and its “enforcement” is interference with others’ affairs.

In addition to increasing its frequency, the U.S. may extend the coverage of its FONOPs to waters close to the Xisha Islands, the Nansha Islands and the Huangyan Island, potentially sending two warships per FONOP. The U.S. may rope in extra-regional countries, particularly its allies, to build a quasi-military block and conduct joint patrol in the South China Sea. It is an unsustainable practice for the U.S. to push allies and partners to keep military pressure on China. Such U.S. allies and partners as Japan, Australia, the United Kingdom and even India have not formally accepted the U.S. requests. But with the U.S. carrot and stick, there is a possibility of their joint patrols with the U.S. in the South China Sea, as these countries also have their own interests there.

Some senior U.S. military officers once threatened to take military actions against the Nansha islands and reefs controlled by China, for example, using force and blowing out islands and reefs where China has conducted some construction. However, I do not think the U.S. military will act so recklessly at this moment, as it would mean war.

In its press statement, the U.S. extends open support to the positions and claims of Vietnam, the Philippines, Malaysia, Brunei and Indonesia in the South China Sea. This attempt to drive a wedge into the relations between China and these countries shows the U.S. has almost exhausted its plays in the South China Sea.

Confronted with U.S. muscle-flexing, China certainly has no shortage of countermeasures. The U.S. is keenly aware of this and its dual carriers will not act so recklessly as to take military actions against China.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.



I reckon that strategic decision makers in both countries are not prepared for a war in the South China Sea. Any war will be a disaster to regional peace and stability as well as to China-U.S. relations. Under modern warfare conditions, neither of these two nuclear powers will find it easy to take the first shot. As the situation in the South China Sea evolves, I am afraid that the chances are growing for an accident to be triggered.

For instance, U.S. warships and aircrafts have come to the South China Sea more often. Despite some mechanisms being in place, the situation is very dangerous under specific circumstances. For example, on September 30, 2018, the Chinese destroyer Lanzhou and the destroyer USS Decatur came within 41 meters in a close encounter in the waters off the Nansha Islands. A collision is very likely to happen and cause crew casualties due to unprofessional operations. Therefore, maximum efforts should be made to prevent a crisis, from escalating into a conflict that spirals out of control.

In addition to regularly visiting vessels, the U.S. has Coast Guard ships in the South China Sea, as does China. There is no crisis management mechanism between the two coast guards, as the Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES) is only applied to the military vessels and aircraft. As the U.S. Coast Guard ships sail to the South China Sea and the Chinese Coast Guard vessels conduct enforcement there, what rules should be observed when they encounter? If poorly managed, a collision could occur.

In this sense, the chances are growing for an accidental incident being triggered between China and the U.S. As the U.S. intensifies its military operation in the South China Sea, China will adopt corresponding countermeasures, such as tracking, monitoring, warning and expulsion. The more intense U.S. military operations, the greater the likelihood that accidents will occur.

약력

우시춘 원장은 역사학 박사 학위를 보유하고 있으며, 중국 남중국해 연구원(National Institute for South China Sea Studies, NISCSS) 원장 겸 선임 연구원, 남중국해 중국-동남아시아 연구 센터(China-Southeast Asia Research Center on the South China Sea, CSARC) 이사장, 중국 자유무역 항만 연구소(China Institute for Free

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.



Trade Ports Studies) 부소장, 난징 대학교 남중국해 연구 협력 혁신 센터(Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies) 부소장 등을 맡고 있다.

국내외 참고자료

- [Ian Storey. "As US-China tensions rise, what is the outlook on the South China Sea dispute in 2020-21?" SCMP, September 08, 2020.](#)
- [Alexander Neill. "South China Sea: What's China's plan for its 'Great Wall of Sand'?" BBC, July 14, 2020.](#)
- [Ankit Panda. "The US Announces a New Position on Maritime Claims in the South China Sea: First Takeaways." The Diplomat, July 14, 2020.](#)
- [MICHAEL R. POMPE. "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea." U.S .DEPARTMENT of STATE, July 13, 2020.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 카카오톡 채널과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.
- KIMS Periscope는 기획 원고로 발행되어 자유기고를 받지 않고 있습니다.

[웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다.