

남중국해 미중 세력균형 정책

- 트럼프 행정부를 중심으로 -

CUI YINGLAN (부산대학교)

1. 서론

남중국해는 중국과 미국이 대치하는 현상이고 21세기 국제정치에서 가장 전략적인 지역이기도 하다. 남중국해는 중국 남쪽의 바다로 태평양과 인도양 사이에 있으며, 대만, 필리핀, 브루나이, 싱가포르, 말레이시아, 베트남과 인접해 있다. 남중국해는 이미 전 세계적 세력 균형 유지에 결정적인 역할을 하는 세계 권력 정치의 핵심점이기도 하다.

남중국해는 중국과 동아시아 국가 간 영유권 분쟁이 오랫동안 복잡하게 중첩된 곳이고 엄청난 양의 석유와 천연가스가 매장돼 있으며, 전 세계 해상 교통의 3분의 1이 통과하는 주요 수송로다. 중국 시진핑 주석은 “해양강국 건설”을 구체적 목표로 설정하고 육상강국에 더해 해양강국을 건설하겠다고 포부를 밝혔으며 해양강국 건설 목표는 더 구체적으로 “해양 실크로드” 구상에 의해 실현된다는 점을 천명하였다.

2010년 3월 중국은 남중국해는 중국의 영토주권 사항이고 “핵심이익”에 속한다고 발표하였고 남중국해 문제의 본질은 영유권 분쟁이라고 입장을 밝혔다. 그리고 필리핀이나 베트남 등 남중국해 주변국들과 중국 사이의 영유권 분쟁이기 때문에 제3자인 미국이 개입할 소지가 없다는 입장도 밝혔다.

미국은 자국의 이익 때문에 가입도 하지 않은 유엔해양법협약으로 가입국 회원인 중국의 남중국해 영유권 주장을 반대하고, 강제 효력이 없는 상설중재재판소(PCA)의 중재판정 결과를 중국이 성실히 이행할 것을 촉구하였다.

중국의 가파른 부상에 따라 미국이 견제에 나섰다. 더 나아가 오늘날 중국과 미국은 남중국해에서 군비 경쟁에 열을 올리고 있다. 중국은 세계 2위의 경제 대국이 되었고 경제력을 바탕으로 군사력을 증강하고 있으며 미국은 중국을 자신의 패권에 대한 도전으로 보고 신냉전 시기 봉쇄전략을 실행하고 있다.

남중국해는 괌과 일본에 해군기지를 가진 미국에 있어서 전략적 위치가 서태평양과 인도양을 이어주는 최단항로이기도 하다. 오바마 행정부 시기 미국 해군의 구축함이 동원되고 공군의 정찰기가 정찰하는 군사훈련(항행 자유 작전: FONOP)을 하였다. 미국 국방부는 “아태지역으로의 재균형 전략”을 발표하였는데 아태지역을 세계 군사전략 상 최우선 지역으로 평가하고 전력을 증강해 나가겠다고 하였다. 트럼프 행정부 시기에는 일본, 호주, 인도와 더불어 ‘인도 태평양 전략’을 구사하였는데, 인도 태평양 전략은 군사적 개념이지만 미국이 동남아 지역에 투자를 늘리는 내용도 포함하였다. 2021년 미국은 남중국해에서 필리핀과 합동 군사훈련을 하면서 ‘항행의 자유’를 지키며 해양안보 협력관계를 강화하였다.

논문에서는 트럼프 행정부 시기 남중국해 정책의 변화 원인 및 과정을 제시하고 미국의 남중국해에서 가지는 전략적, 국제정치적, 경제적, 안보적 이익으로 남중국해 분쟁에 대해 세력균형 정책을 시작하였고, 본격적으로 중국에 대해 신냉전 시기 봉쇄전략을 실시하고 있

음을 논술한다.

2. 이론적 논의

본 논문에서는 1970년대 말 월츠가 개발한 세력균형 이론을 분석틀로 한다. 다수의 주권 국가가 병존하는 상황 속에서 특정의 국가가 우월적인 지위를 점유하는 것을 저지하고 각국 또는 국가군 간에 세력의 균형 관계를 유지하는 형태로 이루어진다. 즉 세력균형은 국가 간에 있어서 힘의 분포가 균등한 상태 또는 그것을 형성하는 유지하는 정책이다. 국가는 하나의 단일한 행위자로 최소한 그 보존을, 최대한 세계지배라는 목적을 추구한다. 그리고 국가는 그와 같은 목적을 위해 내부적 및 외부적 수단을 동원한다. 경제발전, 군비증강, 전략개발 등이 내부적 수단이라면 동맹은 외부적 수단의 대표적인 예이다.

중국과 미국은 남중국해 지역에서 패권적 지위 확보와 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 미국보다 열세에 있다.

중국의 부상으로 인해 중국과 미국 간 세력 격차가 줄어들고 있지만, 전반적 세력 측면에서 미국과 여전히 격차가 크다. 남중국해 분쟁이 격화되고 있으며 분쟁 해결이 점차 어려워지고 있다. 분쟁 당사국 간의 도서 주권, 해역 획정으로 인해 파생된 영토분쟁 및 해양권익 분쟁인 것 같으나, 내면적으로 남중국해 역내, 역외 강대국 간의 세력 경쟁이 내포된 복잡한 분쟁이다. 미국은 탈냉전기에 유일한 초강대국으로서 지역 분쟁에 막대한 영향을 끼치고 있으며 남중국해 정책도 점차 변화해 왔다.

미국의 남중국해 정책은 어떻게 변화했는가? 이러한 변화가 일어나게 하는 요인이 무엇인가? 트럼프 행정부 시기의 남중국해 정책, 향후 중국의 남중국해 정책 및 대미 정책을 전망하고, 신냉전 시기 미국의 남중국해 봉쇄전략에 대해 알아본다.

3. 트럼프 행정부의 남중국해 정책

100여 년 동안 미국 국가안보 전략의 초석은 유럽이나 아시아의 패권을 막는 데 주력해 왔다. 남중국해는 동아시아의 해상 거점으로서 미국 국가 안보에 중요한 의미가 있다. 남중국해에 대한 미국의 정책변화는 세 단계를 거쳤다. 첫째, 제2차 세계대전이 끝난 후 중국을 도와 남중국해의 영토 주권을 회수해 주었다. 둘째, 냉정 시기에는 ‘샌프란시스코 대일 강화조약’을 이용하였다. 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 남사군도(南沙群島)와 서사군도(西沙群島)에 대한 모든 권리와 소유권 및 청구권을 포기하였다. 셋째, 2010년 즈음부터 미국은 남중국해에서 중국과 첨예하게 대립하기 시작했다.

미국은 남중국해 분쟁의 직접 당사자가 아니며 중국과 영해나 해양 권익의 분쟁은 없다. 남중국해 문제에 대한 미국의 관심은 이른바 ‘항행의 자유’ 권리와 미국의 해상패권 수호 외에 전반적인 아시아·태평양 전략에 더 많은 관심을 기울이고, 이 전략 뒤에 숨은 미국의 대외정책의 이념을 반영하고 있다. 미국의 해상패권과 해상 항행의 자유 수호는 제2차 세계대전 종전 이래 일관된 미국의 해양 전략 목표로서 대통령의 취임에 따라 달라지지는 않으나 대통령에 따라 아시아·태평양 전략과 대외이념은 크게 다르다.

‘미국 우선주의’는 트럼프 행정부의 가장 두드러진 대외정책 이념이다. 트럼프는 대통령

선거 운동을 하는 동안 ‘미국 우선주의’가 그의 행정부의 주요하고 우선적인 주제가 될 것이라고 나의 대외정책은 영원히 미국 인민의 이익과 미국의 안보를 모든 것에 우선 할 것이라고 말했다. 2017년 1월 20일 대통령 취임식에서도 재차 ‘미국 우선주의’ 대외정책 이념을 강조했다.

2017년 12월 18일 트럼프 행정부는 ‘미국 국가안보 전략보고서’를 발표했는데 중국을 미국의 전략적 라이벌로 명시하였고 중국의 경제적 영향에 단독 또는 동맹국들과 함께 전 세계에서 대응하겠다고 밝혔다.¹⁾

특히 2017년 10월 이후 트럼프 행정부는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)’이라는 용어를 빈번하게 사용하면서 미국의 아시아태평양 정책의 주요 내용 중 하나로 삼았다. 그 내용은 어떤 나라도 인도·태평양 지역을 경제적으로 지배하는 것을 방지하고, 인도·태평양 지역의 개방성과 다양성을 확보하는 것이며 남해에서 인도양에 이르는 해상 항행의 자유와 상업적 자유의 확보하는 것인데, 중국을 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)’의 주요 위협 중 하나로 보았다.

‘미국 우선주의’ 대외정책 이념 아래, 트럼프의 아시아태평양 정책에서 북핵 및 경제무역은 우선순위를 차지하고 있지만, 트럼프 행정부는 이른바 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’ 지역에서의 패권을 수호하는 것도 잊지 않았다. 다시 말해 북핵 대응 및 미국과 아시아 태평양 국가들, 특히 중국의 경제무역 불균형 문제에 어떻게 대처하느냐가 트럼프 행정부의 아시아·태평양 정책의 첫 번째 관심사였지만 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양지역’ 중 남중국해 문제도 트럼프행정부에서 간과할 수 없었다.

남중국해는 지정학적 가치가 크다. 현재 세계 해상 최강자인 미국의 세계 해양 공해의 지배력과 통제는 따라올 국가가 없다. 남중국해는 전 세계, 특히 동아시아 지역의 중요한 해상 통로이자 미국 태평양 함대의 중요한 권력 투사(投射) 지역으로서 미국의 해양 전략 및 아시아·태평양 전략에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 남중국해 바다의 통제를 유지하고 이 해역에서 미국 해군의 항행 자유를 확보하는 것은 미국 해양 전략 및 태평양 함대의 중요한 목표이다.²⁾

트럼프 행정부는 이른바 ‘항행의 자유’ 권리를 계속 유지하였다. 미국의 전 세계 해상패권을 수호하고 전 세계 해양 규칙을 작성하기 위한 중요한 조치로서, 매년 전 세계 주요 해역에서 이른바 ‘항행의 자유’ 행동을 하고 ‘타국의 지나친 주권 및 해양권의 주장에 도전하고 있다. 2020년 7월 13일 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관은 중국의 남중국해 해양영유권 주장이 무효이자 불법이며, 미국은 2016년 국제중재재판소(PCA) 판결을 존중하며 향후 중국이 유엔해양법협약(UNCLOS)을 이용해 동맹국과 아세안 연안국을 괴롭히는 것을 묵과하지 않겠다고 선언했다. 이는 그동안 미국이 유엔해양법협약 비회원국으로써 중립적 위치에 서겠다는 입장과 다른 태도였다.³⁾

1) The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 1 - 55.

2) 黃鳳志、劉瑞：《應對中美關係南海困局的思考》，《東北亞論壇》2017年第2期

3) <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=29508100&memberNo=7092534&vType=VER>

폼페이오(Mike Pompeo)의 성명은 남중국해 중재 결정을 근거로 남중국해에서 중국의 권리를 ‘완전한 불법’이라고 비난하며 국제법으로 격상시키고, 국제법 수호를 핑계로 전 세계에 잘못된 메시지를 조작, 전달하려 한 것으로 보인다. 즉 미국과 중국의 다툼은 합법과 불법의 싸움이며 국제법 수호 및 국제적 파괴의 싸움으로 포장하려고 하였다.

현재 미국은 세계 유일의 초강대국으로서 중국이 동아시아 지역의 패권자가 되는 것을 막기 위해 동남아시아 동맹국과 파트너가 그 근해 자원의 주권 권리를 수호하는 것을 지지하고 있다.

4. 결론

네스 윌츠는 “국제정치학에서 두드러진 정치이론이 있다면 그것이 바로 세력균형이론이다.” 라고 말했다. 미국의 힘에 대한 균형은 동아시아에서 일어난다. 기존 패권국 미국과 현재 부상하는 중국의 남중국해에서의 분쟁을 세력균형이론으로 분석하고, 트럼프 행정부의 남중국해 전략과 중국에 대한 신냉전 시기 봉쇄정책에 대해 논술했다.

한국과 미국은 동맹국이기 때문에 남중국해 관련 선행연구들은 대부분 미국의 입장에서 남중국해 문제를 바라보는 경향이 있다. 학문이라 함은 객관성을 가지고 해야 하고, 한국의 입장에서는 객관적으로 바라봐야만 중미 갈등 구도에 직접 휘말리지 않고 “한국 우선주의” 균형외교 전략을 통해 대한민국 국익을 극대화 할 수 있다.

참고문헌

- 김승환. 2014. “미국의 동아시아전략과 중국의 대응, 해상패권경쟁과 갈등을 중심으로.” 『중화연구』 38권, 75-120.
- 김택연 2016. 『미중관계와 남중국해 분쟁』 아태연구, 23(2), 41-76
- 김주형 2018. 『중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구』 해양정책연구, 33(1), 303-330
- 김석수. 2015. “남중국해 분쟁과 필리핀의 해경전략.” 『글로벌정치연구』 제8권 1호, 7-20.
- 김현재. 2005. “중국과 베트남의 남중국해 영유권 분쟁에 관한 연구.” 『베트남연구』 18권 1호, 173-196.
- 박광섭 2013. 『남중국해 스카버리 쇼울을 둘러싼 중국과의 해양 분쟁 가열 조짐으로 인한 필리핀-미국 안보협력 강화 그 근원적 이해관계 및 지역안보에의 함의』 아시아연구, 16(2), 25-57
- 변창구. 2013. “중국의 공세적 남중국해 정책과 미중 관계.” 『한국동북아논총』 (69), 5-22.
- 이호철. 2017. “중국의 부상과 지정학적 귀환.” 『한국과 국제정치』 33집 1호, 39-61.
- 정혜영. 2019. “미중 세력균형의 중심적 동학: 중국의 부상과 싱가포르 전략균형 과제.” 『한중관계연구』 5권 3호, 1-34.
- 近年來美國戰略思想界對華政策的觀念轉變及其成因分析_楊慶龍
- 南海戰略形勢_歷史脈絡與未來趨向_馮梁
- 冷戰後新加坡的南海政策分析_孫利斌
- 理解美國南海政策轉變的三個維度_霸權衰落_權力轉移與美國國內政治_鍾飛騰
- 美國的南海問題政策解析及前景展望_金永明
- 中國南海安全政策話語的演變與發展_白天依
- 中美走出_勢力均衡_歷史陷阱_劉波
- 勢力均衡_規則還是規律_兩種有代表性的均勢理論論析_宋偉