

중국의 회색지대 전략: 남중국해 분쟁 사례를 중심으로*

마월 연세대학교 정치학과 박사과정
구본윤 연세대학교 정치학과 박사과정

본 연구는 남중국해 분쟁에서 중국이 새로운 접근법으로 활용하고 있는 회색지대 전략의 수행방식을 살펴보고, 회색지대 전략이 채택 및 활용되는 메커니즘을 분석하였다. 연구 수행을 위해 1970년부터 2020년까지 남중국해 분쟁 데이터를 구축하여 회색지대 전략의 등장을 조명하고 특징과 전략적 영향을 분석했으며, 이후 회색지대 전략이 대내외적으로 어떠한 요인에 의해 채택 및 활용되는지 메커니즘을 추론했다. 분석의 결과, 내적 변수인 평판 제고, 외적 변수인 현상유지 딜레마와 국제법의 모호성이 일종의 타협책으로서 회색지대 전략을 형성했다는 결론을 도출하였다. 중국의 회색지대 전략이 전방위적으로 활용되고 있는 배경에서 본 연구는 회색지대 전략이 정책수단으로 고려 및 채택되는 메커니즘을 규명했다는 의의가 있다.

주제어 남중국해, 중국, 회색지대 전략, 평판, 현상유지 딜레마, 국제법

I. 서론

남중국해 분쟁이 한 치의 양보 없이 전개되고 있다. 기존 역내 국가들 간 영유권 분쟁과 경계획정을 둘러싼 갈등의 장을 넘어 미중 간 경쟁이라는 글로벌 이슈의 장으로 진화하면서 중국과 미국 그리고 그 외의 분쟁 당사국들 간 긴장이 고조되고 있다(구민교, 2016: 41). 이처럼 남중국해 분쟁은 미중 경쟁이 가속화되던 순간에 두 강대국이 사실상 직접적으로 맞닥뜨린 최초의 공간이라는 점에서 국제적인 관심이 집중되었는데, 분쟁이 지속될수록 이러한 관심은 중국이 새로운 접근법으로 채택해 구사하고 있는 ‘회색지대(Gray Zone)’ 전략으로 수렴되

* 이 연구는 연세대학교 정치학과 4단계 BK21 사업 ‘혁신 과학기술 시대의 정치적 문제 해결 교육 연구단’의 지원을 받았습니다. 유익한 논평을 해 주신 심사위원들께 감사드립니다.

고 있으며, 그 논의 또한 활발해지고 있다.

회색지대란 사전적으로 ‘어느 영역에 속하는지가 불분명하고 명확하지 않은 중간지대 또는 현상’을 의미하며(이서항, 2020: 33), 군사안보적 측면에서는 ‘군사행동이 개입된 완전한 전쟁상태도, 무력충돌이 없는 완전한 평화상태도 아닌 중간상태의 영역’을 뜻한다(Morris et al., 2019: 8). 회색지대 전략은 남중국해 분쟁에서 중국이 이를 활용함에 따라 그 논의가 본격화되었고 이후 특징과 유형, 안보적 위협, 대응방안 등에 대한 개념적이고 시사적인 차원에서의 논의가 전개되었다. 그러나 여전히 회색지대 전략이 국가의 정책수단으로서 어떻게 고려 및 채택되었는지 메커니즘적 차원에서의 분석은 부재하다.

본 연구는 이와 같은 문제의식 하에 ‘중국은 회색지대 전략을 어떻게 수행하며, 회색지대 전략이 채택 및 활용되는 메커니즘은 무엇인가’라는 연구 질문에 답변하고자 한다. 이를 위해 1970년부터 2020년까지 남중국해 분쟁 데이터를 구축하여 회색지대 전략의 등장을 조명하고 특징과 전략적 영향을 분석했으며, 이후 회색지대 전략이 대내외적으로 어떠한 요인에 의해 채택 및 활용되는지 메커니즘을 추론했다. 이러한 접근을 통해 내적 변수인 평판(reputation) 제고, 외적 변수인 현상유지 딜레마와 국제법의 모호성이 일종의 타협책으로서 회색지대 전략을 형성했다는 결론을 도출하였다.

II장에서 이론적 논의를 통해 회색지대 전략의 정의와 특성을 제시하고, 선행 연구 검토를 통해 연구의 필요성을 제시하고자 한다. 이후 III장에서는 남중국해 분쟁 데이터를 바탕으로 남중국해 분쟁 추이와 중국의 대응을 역사적으로 추적함으로써 회색지대 전략의 등장을 조명하고, 수행 방식과 전략적 영향을 분석한다. IV장에서는 회색지대 전략이 대내외적으로 어떠한 요인에 의해 채택 및 활용되었는지 메커니즘을 제시하고자 한다. 마지막 V장에서는 앞선 장의 연구 결과를 종합하고, 연구 의의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의

2009년 3월 남중국해 하이난성(海南省) 인근 해역에서 미국 해군 과학조사선 임페커블호(Impecable)와 중국 민간 어선단 간의 충돌이 발생하게 된다(국민일보 09/03/19). 사건 발생 직후 미국 국방부는 『4개년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review)』를 통해 새로운 안보도전 발생 분야로 회색지대 개념을 처음으로 언급했다(이서향, 2020: 31).¹ 해당 보고서에서는 회색지대를 “완전한 평화도, 완전한 전쟁도 아닌 모호한 영역”으로 정의했으며(U.S. Department of Defense, 2010), 이후 2015년 미국 특수전작전사령부(USSOCOM: United States Special Operation Command)는 『회색지대(The Gray Zone)』 백서를 발간하며 “국가 혹은 비국가행위체 사이에 발생하는 전쟁과 평화의 전통적 이원적 대립의 경쟁적 상호 관계”로 그 정의를 보다 분명히 했다(민귀식, 2021: 46). 이처럼 회색지대 전략은 ‘전쟁도 평화도 아닌 상태로 전면전 개전의 임계점을 넘지 않는 수준에서 정치적·경제적·군사적 압박과 위협을 사용하는 전략’으로 정의할 수 있다(Hoffman, 2016: 26).

회색지대 전략은 기존 안보 영역에서 전통적인 국가행동과 구별되는 특징을 가지는데, 첫 번째는 모호성(ambiguity)이다. 해양, 사이버공간, 우주, 비군사적 지대 등이 회색지대로 가동되는데, 이들 공간은 눈에 바로 띄지 않기에 상대방의 미인지, 묵인, 방관을 유도할 수 있으며 발각되더라도 도발이나 군사적 긴장 의도가 없었다고 조작할 수 있다. 또한 비군사적·비물리적 수단을 활용하며, 위협 수위를 레드라인(Red Line) 이하로 유지하기에 위협이 불투명한데 이는 모호한 위협이 지속 투사됨에도 명백한 위협이 아니라는 점에서 전통적인 억지의 가동이 어렵다는 점을 시사한다. 두 번째 특징은 비대칭성(asymmetry)이다. 회색지대 전략은 정규군을 직접 투사하는 군사적 공세가 없고, 상대방의 정치적·군사

¹ 회색지대 개념은 냉전시기 그 용어가 처음 사용되었지만 미중 경쟁이 본격화되던 2010년 미국 국방부가 『4개년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review)』에 언급한 것을 계기로 본격적인 논의가 이루어지기 시작했다.

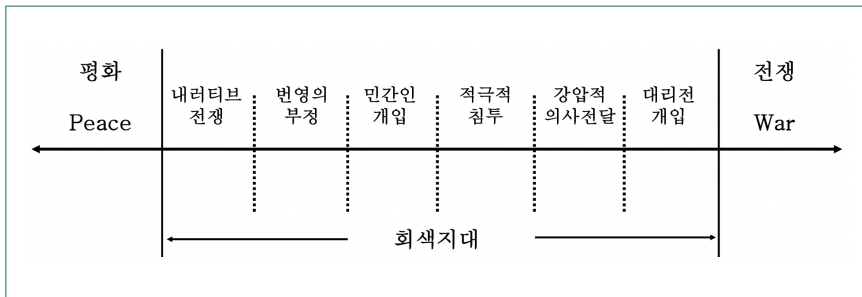
적 이슈에도 직접 개입하지 않는 우회적인 방식으로 수행되기에 전통적인 전쟁의 기준은 물론 유엔 안전보장이사회(UNSC: United Nations Security Council)에 회부될 수 있는 폭력의 수준에도 미치지 못한다(양옥, 2020: 262; Echevarria, 2016: 12). 이로 인해 위협에 상응하는 보복을 위해 적용할 수 있는 어떠한 법적·군사적 근거도 모호하기에 상대국은 자위적 차원은 물론 주변국을 포함한 국제사회의 개입을 요구하는 등의 대응이 어렵다. 세 번째는 점진주의(gradualism)로 대상국이 전혀 인지하지 못하도록 매우 미세한 절차적 단계를 통해 목표를 실현해 나간다. 대표적 전술은 살라미(Salami-slicing) 전술과 기정사실화(Fait Accompli) 전술이다. 먼저 살라미 전술을 통해 현안을 여러 개의 사안으로 세분화한 다음 사안별로 차례대로 전략을 수행하면서 의도하지 않았다는 점을 강조하고 상대국의 인식과 대응을 시험한다(Green et al., 2017: 34). 단계적으로 아주 조금씩 진행되기에 상대국은 개별 사안의 중요성을 간과해 의도를 알아채지 못하거나 또는 묵인할 것인지, 대응할 것인지의 딜레마에 빠지게 된다. 결국 현안은 행위 주체의 의도에 따라 기정사실화되고, 상대국의 안보이익은 심각한 침해를 받게 된다(반길주, 2020: 41).

회색지대 전략의 수단은 다양한데, 표 1과 같이 군사적·준군사적·비군사적 영역으로 구분할 수 있다(남동우, 2022: 21-28). 군사적 영역은 정규군을 동원한 도발, 위협, 현시가 해당되는데 해당 행위들은 잠재적인 공격 또는 위기 고조를 경고하여 목표를 달성하고자 하는 강압적 목적 하에 수행된다. 준군사적 영역은 분쟁지역에 대한 확고한 행정적 통제를 목적으로 하며 경찰력 등 공공조직을 통한 권리 집행 및 수호, 민간조직을 통한 조사 및 개발 등의 법·제도적 집행과 준군사조직인 민병대를 통한 영향력 행사가 해당된다. 비군사적 영역은 비군사적인 수단인 경제, 외교, 법률, 정보 등의 차원에서 분쟁 사안과 상호 연계된 활동을 전개하여 우회적인 압박을 행사하고 이를 통해 목표를 달성하고자 하는 행위를 의미한다. 회색지대 전략은 이상 세 영역의 수단에 기초해 그림 1과 같은 6단계 스펙트럼을 통해 전개된다(Mazarr, 2015: 16). 가장 낮은 단계인 내러티브 전쟁(Narrative War)과 번영의 부정(Denial of Prosperity) 단계에서는 분쟁지역이 자국의 것이라는 역사적 근거가 있다는 프로파간다(Propaganda) 활동과 비군사적인 경제·외교·법률적 수단을 동원해 상대를 압박한다. 이후 민간인 개입(Civilian

표 1 회색지대 전략 수단

영역	목적	범주	유형
군사적 영역	잠재적 군사 공격 또는 군사적 위기 고조 경고	도발	<ul style="list-style-type: none"> 강제접거 해상 및 공중도발 제한된 봉쇄
		위협	<ul style="list-style-type: none"> 해상 및 공중위협 무단침입
		현시	<ul style="list-style-type: none"> 훈련 및 작전 부대이동 및 배치 정찰 및 초계활동
준군사적 영역	분쟁지역의 확고한 행정적 통제	법·제도적 집행	<ul style="list-style-type: none"> 권리 집행 및 수호 조사 및 개발활동
		민병대 운용	<ul style="list-style-type: none"> 분쟁해역 주둔 공격 및 방해 호위 첩보, 감시 및 정찰
비군사적 영역	상호 연계된 활동을 통한 전략 목표 달성에 기여	경제	<ul style="list-style-type: none"> 경제적 봉쇄·제재
		외교	<ul style="list-style-type: none"> 성명 발표 합의·협약·조약 체결 외교적 노력
		법률	<ul style="list-style-type: none"> 법률 제정 국가조직 정비
		정보	<ul style="list-style-type: none"> 사이버·언론·심리전

출처: 남동우(2022); Morris(2019).



출처: 황원준·이호령(2020); Mazarr(2015)를 참고하여 작성.

그림 1 회색지대 전략의 범위

Interventions)과 적극적 침투(Active Infiltration) 단계에서는 민간과 공공조직을 통해 자국의 주장을 강화하는 활동을 지원 및 전개하며 의도한 바를 기정사실화한다(양욱, 2020: 272; 표나리, 2023: 16). 마지막 강압적 의사전달(Coercive Signaling)과 대리전 개입(Proxy Disruption) 단계에서는 군사력을 공개적으로 활용하여 상대방에게 자국의 의사를 전달하거나 대리인으로 기능하는 전력을 직접 투사하는데, 전쟁과의 경계선에 있는 단계로서 양측이 충돌할 경우 전쟁으로 확대될 수 있다는 위험성이 동반된다(양욱, 2020: 273).

회색지대 전략은 유리한 지위를 점하는 상대에 대하여 군사적 역량으로만 극복하기 어려운 경우에 수행된다. 현존 질서에서 큰 이익을 얻고 있지만 힘의 분배 및 국제사회 규칙 등에 불만족하는 신중한 현상타파 국가(Measure Revisionist)가 대표적인 행위자다(황원준·이호령, 2020: 7). 현 질서에 불만이 있는 경우 도전자가 지배적인 기존 강대국을 충분히 압도할 수 있는 역량을 구비하고 있다면 곧바로 군사적 수단이나 전쟁을 통해 현상변경을 추구할 것이다. 그러나 현 질서로부터 큰 이익을 얻고 있으며, 상대적 역량 차이 등으로 현상변경에 큰 비용을 지불할 수 없을 경우 대안적으로 군사적·비군사적 강압수단에 기초해 점진적이고 안정적으로 이익을 확보하고자 하는데, 이때 회색지대 전략은 대안적 수단으로서 활용가치가 높다.

2. 선행연구 검토

회색지대 전략에 대한 연구는 미중 경쟁의 본격화와 함께 활발해졌는데 해당 연구들은 미중경쟁의 맥락에서 회색지대 전략을 분석한 연구, 중국의 회색지대 전략에 대한 대응을 논의한 연구, 그리고 국제법 측면에서 회색지대 전략을 조명한 연구로 분류할 수 있다.

미중 경쟁의 맥락에서 회색지대 전략을 분석한 연구들은 미중 양국의 남중국해 분쟁에서 중국이 수행하는 회색지대 전략 전개 양상과 전망에 주목한다. 서태평양 지역에서의 회색지대 분쟁 추이와 특징을 살펴본 연구는 회색지대 전략의 특징으로 살라미 전술, 기정사실화 전술, 대리전을 제시하고 이것이 가져온 지역 내 세력전이 현황을 분석하여 회색지대 전략은 향후 더욱 빈번하게 수행될

가능성이 높고 미중 간 안보딜레마와 갈등으로 확대될 개연성이 높음을 주장한다(정구연, 2018). 같은 맥락에서 중국의 회색지대 전략 수행은 미국의 방어적 전략의 틈새를 공략하고 약해진 동맹관계에 균열을 내기 위한 목적이라고 주장하는 연구도 존재한다(Bhatia, 2018). 그리고 중국이 수행하는 회색지대 전략 수단을 바탕으로 전개 양상을 구체화하는 연구들도 존재한다. 회색지대 전략의 수단으로 방공식별구역(ADIZ: Air Defense Identification Zone) 침범, 해상민병대와 어선을 동원한 해양 충돌, 외교적인 수사를 통한 해양영토의 기정사실화, 인공섬 건설 등을 제시하고 이를 군사적·외교적 강압으로 해석한 연구(Takahashi, 2018), 해상민병대와 이들이 수행하는 전략을 소개하며 해상민병대가 남중국해 분쟁의 핵심 행위자임을 주장한 연구가 이에 해당한다(Erickson and Kennedy, 2016; Erickson, 2018). 해당 연구들은 회색지대 전략의 전반적인 특성과 의도를 제시함과 동시에 발생가능한 부정적인 영향들을 경계하고, 회색지대 전략은 전통적인 차원의 방어나 반격이 제한적임을 지적한다.

중국의 회색지대 전략으로 인한 안보위협이 고조됨에 따라 최근 그 대응을 논의한 연구 또한 진행되었다. 중국의 해양전략 특징 및 내용을 분석함으로써 회색지대 전략의 의도를 살펴본 연구는 민간·외교·군사 등 복합적인 차원에서 의 대응방안 마련이 필요함을 주장하였다(김진호, 2020). 그 연장선상에서 회색지대 전략에 대응하기 위한 국방정책의 방향성을 제시한 연구(김태성·이상현, 2018; 양욱, 2020), 센카쿠열도 영유권 분쟁에 집중해 중국의 회색지대 전략에 대한 일본의 대응을 고찰한 연구도 존재한다(이상현, 2020). 구체적으로 회색지대 전략을 상쇄하기 위해 흑백지대 전략 또는 회색지대 억제 개념이 필요하며, 회색지대 갈등의 대응을 위해 군사문화의 혁신이 필요함을 주장하는 연구 또한 진행되었다(반길주, 2020).

국제법 측면에서 회색지대 전략을 조명한 연구도 존재하는데, 해당 연구들은 회색지대 전략의 형성과 활용을 국제법적 시각에서 분석하고 있다. 회색지대 전략은 국가들이 국제법의 적용을 회피하기 위해 ‘무력분쟁’ 또는 ‘침략행위’를 법적으로 구성하는 수준에 도달하지 않는 정도의 범위에서 작전 구사를 고민하다 보니 등장하게 되었음을 설명하며(김상걸, 2021), 회색지대 전략은 국제법을 정치화·무기화하여 국익 추구의 수단으로 활용하는 법률전(Lawfare)의 일환으로 수

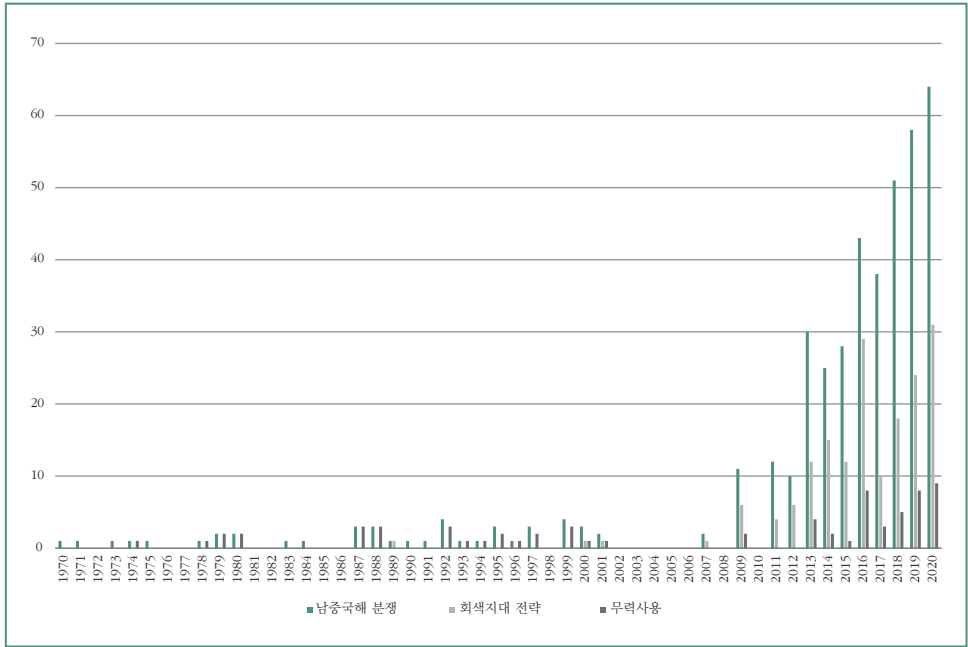
행되고 있음을 주장한다(김상걸, 2019). 전통적 무력사용 금지 규범의 불명확성으로 인해 사이버전과 하이브리드전 등 4세대 전쟁이 도래한 현실에서 회색지대가 발생했음을 지적하는 연구도 존재하는데, 해당 연구는 회색지대를 국제법의 사각지대로 인식하고 이를 방지하고자 국제법상 무력사용 금지 원칙의 명확화, 구체화, 현실화는 물론 구속력을 강화해 나가는 방향으로 개선할 필요가 있음을 주장한다(류병운, 2020).

회색지대 전략에 대한 기존 접근은 미중 경쟁을 계기로 활발히 이루어졌으며, 회색지대 정의와 특징 및 유형 제시 등 개념을 정립하는 소기의 목적을 달성하였다고 평가할 수 있다. 그러나 기존 접근들은 여전히 외재적인 관찰을 통해 회색지대 전략 자체에 대한 기술적(descriptive)이고, 시사적인 논의에만 머물러 있는 실정이다. 국제법적 시각에서 논의한 연구들이 회색지대 전략의 등장 배경에 주목하는 차별적인 접근을 시도했지만 국제법이라는 단편적인 요소로 접근을 시도한 탓에 회색지대 전략 수행에 대한 설명력은 여전히 제한되었다. 이러한 기존 접근들에 대한 검토의 결과는 회색지대 전략 본질에 대한 완전한 접근을 위해서는 내재적인 차원 즉, 원인과 작동방식 등 근본적인 메커니즘 파악이 필요함을 시사한다.

III. 남중국해 분쟁을 통해 본 중국의 회색지대 전략

본 연구는 회색지대 전략의 행위자로 중국을, 그 사례로 남중국해 분쟁에 주목해 ‘중국은 회색지대 전략을 어떻게 수행하며, 회색지대 전략이 채택 및 활용되는 메커니즘은 무엇인가’라는 연구 질문에 답변하고자 한다. 연구를 수행하기 위해 중국의 남중국해 홈페이지(中國南海网)와 한국국방연구원(KIDA)의 세계분쟁정보(WoWW)를 활용해 1970년부터 2020년까지 남중국해 분쟁 데이터를 구축하였다.² 먼저 한국국방연구원 세계분쟁정보에서 제공해 주는 ‘남중국해 분쟁 일

² 中国南海网, “大事记” <http://www.thesouthchinasea.org.cn/events.html>(검색일: 2022. 12. 31.); 한국국방연구원, “지역별 분쟁 분석자료”, <https://www.kida.re.kr/frt/board/>



출처: 저자 작성.

그림 2 남중국해 분쟁 및 중국의 대응 빈도 추이

지’를 계량화하고 이를 중국 남중국해 홈페이지에서 제공해 주는 ‘남중국해 분쟁 역사’와 대조해 데이터를 보완했다.³ 이후 구축된 데이터를 상기한 표 1 회색지대 전략 유형에 기반해서 그림 2와 같이 남중국해 분쟁 및 중국의 대응 빈도 추이로 구체화했다. 이를 바탕으로 III장에서는 남중국해 분쟁 추이와 중국의 대응을 역사적으로 추적함으로써 회색지대 전략의 등장을 조명하고, 수행방식과 전략적 영향을 분석하고자 한다. 개념적 차원의 분석 이후 IV장에서는 회색지대 전략이 대내외적으로 어떠한 요인에 의해 채택 및 활용되는지 메커니즘을 제시

frtNormalBoardDetail.do?sidx=2166&idx=91%20&depth=3&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr(검색일: 2022. 12. 31.).

³ 중국 남중국해 홈페이지(中國南海網)에서 제공해 주는 ‘남중국해 분쟁 역사’ 데이터는 1950년부터 2019년까지, 한국국방연구원(KIDA) 세계분쟁정보(WoWW)에서 제공해 주는 ‘남중국해 분쟁 일지’는 1970년부터 2020년까지의 분쟁을 기록하였다.

하고자 한다.

남중국해(South China Sea)는 북쪽으로 중국, 동쪽으로 필리핀, 서쪽으로 베트남, 남쪽으로 브루나이와 말레이시아로 둘러싸여 있는 해역으로, 소규모의 섬(islands), 바위(rocks), 암초(reefs) 등으로 구성되어 있다. 대표적인 도서(島嶼)는 서쪽 파라셀 군도(Paracel Islands, 서사군도, 이하 파라셀 군도), 남쪽 스프래틀리 군도(Spratly Islands, 남사군도, 이하 스프래틀리 군도)이다(유동원, 2015: 187). 남중국해 분쟁은 1945년 해당 지역을 점령하고 있던 일본이 태평양 전쟁 패전으로 철수하고, 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 귀속을 명확히 하지 않음으로써 비롯되었다(한국국방연구원, 2022: 3). 이후 전개는 세 시기로 구분할 수 있는데, 첫 번째 시기는 1970년대부터 2000년대까지다. 1960년대 중반까지 분쟁 당사국인 중국, 베트남, 필리핀 등은 각기 일부 영토만을 점유하고 있을 뿐 그 이상의 노력이나 관심을 보이지 않았다(이은택·남궁영, 2019: 91). 그러나 1968년 유엔이 남중국해 해역에 대량의 석유와 천연가스 매장 사실을 발표함에 따라 당사국 간 분쟁이 본격화되었다. 해당 시기 분쟁은 총 41건이었는데, 무력사용을 통한 현상변경이 주로 채택되며 분쟁 강도는 매우 높았다. 대표적으로 1974년 1월 중국과 베트남(남베트남)이 각기 분할 점령하고 있던 파라셀 군도에서 충돌하였으며, 중국이 파라셀 군도를 완전히 점령하게 된다. 베트남은 보복조치로 중국이 영유권을 주장하던 스프래틀리 군도 일부를 점령하였는데, 이로 인해 1988년 양국 간 교전이 또다시 발생했고 중국이 승리하여 수비 암초(Subi Reef)를 포함해 주변 작은 섬들을 점령하였다(한국국방연구원, 2022: 3; 김석수, 2016: 265). 1994년에는 스프래틀리 군도 미스치프 환초(Mischief Reef)를 둘러싸고 중국과 필리핀 간 충돌이 발생하였고, 1999년 중국이 이를 완전히 점령하기 이전까지 수차례의 군사적 충돌이 발생하였다.

두 번째 시기는 2000년대부터 2010년대까지로 당사국 간 대화와 협상 노력이 전개되며 분쟁이 소강상태에 접어든 시기다. 2002년 11월 아세안 지역안보 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에서 중국과 아세안(ASEAN) 회원국들은 ‘남중국해 분쟁 당사국 행동선언(DOC: Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’에 합의함으로써 남중국해에서 당사국 간 긴장고조 행위를 스스로 자제할 것을 규정하였다. 이후 2003년 10월에는 ‘중·아세안 전략적 동반자관계에 관한

공동선언’을 채택하여 무력충돌 재발을 방지하고 긴장을 완화하기 위한 일련의 군사적 신뢰구축 조치에 합의했다(유철종, 2005: 28). 남중국해 분쟁이 본격화된 이후 줄곧 군사적 수단을 활용해 왔던 중국은 해당 시기 아세안 국가들과의 다자적인 합의를 주도하며 분쟁의 평화적 해결을 위한 진전에 일조했는데, 이로 인해 분쟁 빈도수도 이전 시기와 비교하여 확연히 감소하였으며 무력 충돌 또한 발생하지 않았다.

세 번째 시기는 2010년대부터 현재까지로 그간 제3자로서 남중국해 분쟁에 거리를 두고 있던 미국이 본격적으로 개입한 시기이다. 냉전 이후 미국의 세계전략은 미국의 패권에 도전하는 지역 강대국의 부상을 방지하는 것이었으며(Mearsheimer, 2014: 734-739), 특히 남중국해는 미국이 도전국의 부상과 영향력을 저지하기 위해 군사력을 원활히 투사할 수 있는 일종의 환승역이었기에 해당 지역에서 항행의 자유를 확보하는 것은 패권전략 구상에 매우 중요했다(김택연, 2016: 56). 개혁개방 이후 중국이 미국의 세계패권에 도전할 수 있는 국가로 부상하게 되었고, 중국의 세력권 내에 남중국해가 놓여 있다는 점에서 미국은 중국에 대한 전략적 억제책을 점차 강화해 나가기 시작했다. 2010년 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 미 국무장관은 남중국해는 공동의 해양공간임을 주장하며 “미국은 남중국해에서 항행의 자유와 관련한 ‘국가적 이해’를 갖고 있다”고 언급했으며, 이듬해 아시아 회귀(Pivot to Asia)와 이를 통한 재균형 정책(rebalancing policy)을 결정하며 남중국해 분쟁에 본격적으로 개입하게 된다(민귀식, 2021: 54).

2010년대에 들어 남중국해 분쟁이 기존 당사국 간 영유권 분쟁에서 미중 경쟁으로 비화됨에 따라 분쟁 빈도 수 또한 크게 증가했는데, 주목할 점은 중국의 대응이 주로 비군사적 수단에 기초한 회색지대 전략을 통해 전개되고 있다는 점이다. 중국의 회색지대 전략은 살라미전술과 기정사실화전술이 순차적으로 수행되는데, 저강도 압박(low-level coercion)을 통해 분쟁지역을 선점한 후 물리적·제도적 수단을 통해 통제권을 강화해 나가는 방식이다. 우선 상대국의 실효 지배력이 느슨한 도서 또는 암초에 대규모 어선 또는 해상민병대(Maritime Militia)를 정박시켜 도발하고, 이들의 보호를 명분으로 해안경비대(China Coast Guard)를 파견한 후 대응수준을 보면서 최종적으로 해군 함정이 개입하여 군사적으로 점령한다. 이는 많은 숫자의 선박을 활용한다는 점에서 ‘벌떼 전략’ 그리고 분쟁지

역을 양배추 잎처럼 어선-해안경비대-해군함정 3단계로 겹겹이 에워싸 점거한다는 점에서 양배추 전략(cabbage strategy)이라 불리기도 한다(김진호, 2020: 90; 표나리, 2023: 6). 어선, 해상민병대와 해안경비대 선박은 국제법상 군함의 지위를 가지지 않으므로 전투원의 지위를 가지지 않는 것은 물론 무력공격의 대상이 되어서는 안 된다는 점에서 미국을 비롯한 분쟁 당사국들이 이러한 전략에 군사적으로 대응하기란 쉽지 않다(이상희 외, 2021: 327). 또한 2018년부터 필리핀이 실효 지배하고 있는 스프래틀리 군도 내의 세컨드 토마스 솔 암초(Second Thomas Shoal Reef), 티투 섬(Thi-tu Island) 등지에서 중국 어선이 대규모로 조업 및 정박하거나, 중국 해안경비대가 스프래틀리 군도 및 파라셀 군도 내에서 순찰하며 필리핀과 베트남 어민들의 어구와 장비를 훼손 및 탈취하는 정황이 포착되고 있는데 이는 민간 및 공공조직을 통해 분쟁지역에서의 영향력과 행정적 통제를 점진적으로 강화해 나가고자 하는 살라미전술의 일환으로 해석할 수 있다.

살라미전술 이후에는 기정사실화전술이 수행되는데, 대표적으로 인공섬 건설이 있다. 통상 분쟁지역 내 점령한 암초 등을 매립하여 인공섬을 건설하고, 민군 겸용의 인프라를 구축한 후 군사시설 건축 및 무기를 배치하는 식으로 수행된다(한국국방연구원, 2022: 4). 2013년부터 스프래틀리 군도 내 피어리크로스(Fiery Cross), 미스치프, 수비, 크아테론(Cuarteron), 게이븐(Gaven), 휴즈(Hughes), 존슨(Johnson) 7개 암초에 인공섬이 건설되었으며, 2022년 이 중 피어리크로스, 미스치프, 수비 암초에 대공미사일, 레이더 교란장비 등이 설치되어 군사화가 완료된 것으로 확인되었다(동아일보 22/03/21). 해양지형물에 인공섬을 건설한 후 군사기지를 조성하는 것은 타국이 인식하고 조기에 대응할 수 없을 정도로 소규모의 행위를 장기간 축적시키는 점진주의적 행위로 분쟁지역에 대한 확고한 통제를 기정사실화하고 이를 통해 전략 환경을 자국에게 유리하게 고착화시키는 것이 주된 목적이다. 인공섬 건설 외에도 중국은 2021년 외국선박이 자국 영해로 진입할 때 신고의무를 강제하고 불법 진입하는 외국 선박에 대한 법집행을 규정한 해경법(中华人民共和国海警法)을 개정하며 자국 영해 범주에 남중국해 해상을 포함하였는데(김소연 외, 2022), 이는 분쟁지역에 대한 통제권을 강화하겠다는 적극적인 의사표현이자 분쟁지역을 자국 영해로 기정사실화하려는 제도적 차원의 조치라 볼 수 있다.

남중국해 분쟁에서 중국은 1970년대부터 2000년대까지 군사적 수단에 기초한 무력 대응, 2000년대부터 2010년대까지 다자적인 합의를 통한 평화적 대응, 2010년대부터 현재까지 회색지대 전략을 통한 대응을 전개하고 있다. 특히 회색지대 전략하에서 살라미전술과 기정사실화전술을 순차적으로 전개하며 남중국해 지역에 대한 실질적·행정적 통제력을 확보해 나가고 있는 것으로 분석된다. 그렇다면 남중국해 분쟁이 본격화된 1970년대에 주로 군사적 수단에 기초한 무력 대응을 전개했던 중국이 분쟁이 재점화된 2010년대에 들어서는 비군사적 수단에 기초한 회색지대 전략을 채택 및 활용하는 이유는 무엇일까?

IV. 중국의 회색지대 전략 메커니즘

1. 내적 변수: 평판 제고

남중국해 분쟁에서 중국의 대응을 이해하기 위해서는 평판에 주목할 필요가 있다. 냉전 시기 토마스 쉤링(Thomas Schelling)은 체면(face)을 국가들이 전쟁을 결정할 가치가 있는 몇 안 되는 요소 중 하나로 제시하고, 미국이 6·25전쟁에서 3만 명의 병력을 잃은 것은 소련에게 미국의 의지력에 대한 강한 평판을 유지하기 위해 필요한 희생이었다고 주장했다. 이후 많은 학자들은 강한 평판을 쌓고 유지하는 것이 위협의 신뢰성(credibility)을 높여 성공적인 억제(deterrence)에 기여하며 이는 국익에 부합한다는 논리를 구체화하였다(박동준, 2021: 64).

윌터(Barbara F. Walter)는 정부가 소수민족의 분리독립 요구에 직면한 상황을 가정하여 평판 형성의 메커니즘을 제시하고, 중요성을 역설한다(Walter, 2006). 소수민족이 분리독립을 요구할 때 정부가 이를 수용할 경우 영토를 양보하는 대가로 평화를 얻고, 거절할 경우 무력사용에 대한 대가를 지불하고 영토에 대한 완전한 통제권을 얻는다. 소수민족 집단이 하나일 경우 무력사용 비용을 지불하고 강한 평판을 쌓는 것은 가치가 거의 없기에 정부는 도전을 수용하려는 유인(incentive)을 가진다. 그러나 소수민족 집단이 여럿 존재할 경우 정부는 이들의 도전에 거듭 직면할 수 있으며, 도전에 대한 정부의 대응은 차후 다른 소수민족

집단의 결정에 영향을 미친다. 소수민족 집단은 정부의 과거 대응에 기초해 도전 여부를 결정하는데, 과거 정부가 유사한 사례에서 단호하고 비수용적이었다면 정부의 강경 대응을 예상하고 도전을 철회할 가능성이 높은 반면 정부가 양보하고 수용적이었다면 화해적인 정부를 예상하고 도전을 시도하게 된다. 정부가 이전 도전에서 단호하게 맞서지 못하면 더 많은 도전에 직면하게 된다는 것인데 이는 정부가 추가 도전을 막고 향후 분쟁으로 인한 더 높은 누적 비용을 피하고자 전략적으로 투쟁 의지를 강경하게 표출할 강력한 유인이 존재함을 의미한다.⁴

평판은 소수민족의 분리독립 요구와 같은 국가 내부 차원에서만 그치지 않고 국가 간 관계에서도 작동한다. 갈등 및 분쟁 상황에서 도전하려는 국가는 대상 국가가 과거로부터 외부 도전에 어떤 반응을 보였는지를 고려한다. 대상 국가가 과거 유사한 사례에서 강력히 대응했다면 도전하는 입장에서는 많은 희생을 치러야 하므로 도전이 어려울 것이고, 반대로 그렇지 않다면 비교적 적은 희생이 예상됨에 따라 도전을 시도할 것이다(이상엽, 2017: 241). 건국 이후 이집트를 비롯한 아랍권 국가들로부터 끊임없는 위협을 받아 왔던 이스라엘이 갈등 상황에서 지속적으로 무력을 사용하며 억제 효과를 창출해 낸 것이 대표적인 평판 형성과 그 효과성 사례에 해당한다(Shimshoni, 1988). 이처럼 국가 간 관계에서 미래에 분쟁이 발생할 가능성이 높다고 판단되는 경우 평판의 전략적 효용이 높아지며 특히 분쟁이 동일한 현안이나 지역에서 재발할 가능성이 높을 경우 그 전략적 가치는 더욱 상승하여 국가들은 평판을 강하게 유지하기 위해 갈등 및 분쟁 상황에서 강경한 대응으로 맞서게 된다(박동준, 2021: 67). 국제체제가 양극체제일 경우 경쟁하는 두 강대국은 평판을 더욱 중시한다. 두 강대국은 장기간에 걸쳐 수많은 상호작용을 하는데, 이 과정에서 위협과 약속을 반복한다. 위협과 약속이 효과적일수록 향후 자국의 정책목표를 달성할 공산이 커지는데 위협과 약속의 효능은 평판에 달려 있다(이동선, 2017: 430). 따라서 두 강대국은 평판관리에 각별

⁴ 해당 연구에서 월터는 1956년부터 2002년까지의 소수민족 분리독립 사례를 분석하여 소수민족 집단의 수가 많고, 소수민족 지역의 가치가 높을수록 정부는 분리독립 요구를 수용할 가능성이 낮다는 점과 분리독립 요구에 강경히 대처할수록 차후 타 소수민족 집단의 두 번째, 세 번째 도전에 직면할 가능성이 낮다는 점을 실증적으로 검증하였다.

히 노력하는데 상호 연계된 이슈에서 자국의 이익이 침해당할 경우 단호히 맞설 것이라는 신호를 보내 위협의 신뢰성을 확보함과 동시에 반복되는 경쟁에서 자국의 목표를 달성하기 위한 정책적 여유의 폭을 넓히고자 한다(이동선, 2017: 431).

중국은 주권 및 영토 보호를 핵심이익(核心利益)으로 간주한다. 후진타오 시기였던 2009년 당시 다이빙궈(戴秉国) 국무위원이 중국의 3대 핵심이익으로 “국체·정체·정치적 안보, 주권·영토·국토통일, 경제·사회의 지속가능한 발전”을 제시하였는데(环球网 10/07/29), 이후 시진핑 시기 영토 문제가 심화됨에 따라 주권 및 영토는 국체와 정체의 정당성을 시험하는 시금석이 되어 핵심이익 가운데 핵심이익이 되었고(구자선, 2015: 8), 중국 정부는 주권과 영토가 타협의 대상이 될 수 없다는 강경한 의지를 여러 차례 내보였다(国务院 12/08/04; 国务院 14/07/15). 남중국해는 특히나 주권과 영토 문제에 있어 핵심지역인데, 이는 남중국해 분쟁이 다국가 간 분쟁이라는 점과 미중경쟁의 성격을 가진다는 점에서 기인한다. 우선 남중국해 분쟁은 한 지역에서 동일 사안으로 중국과 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이의 6개국에 갈등을 빚고 있는 다국가 간 분쟁이다. 이로 인해 유사한 분쟁이 반복해서 발생할 가능성이 높으며, 중국이 한 국가와의 분쟁에서 보여 주었던 대응 방식은 차후 타 국가와의 분쟁에도 영향을 미친다. 또한 중국은 광대한 영토를 가지고 있다는 지리적 특성으로 주변의 많은 국가들과 영토 분쟁이 진행 중인데, 남중국해 분쟁에서 중국의 대응은 비단 남중국해 분쟁에만 국한되는 것이 아닌 영토분쟁을 벌이고 있는 전역으로 확장되어 타 분쟁지역에서 잠재적인 도전국들이 중국의 대응을 예측하고 도전 여부를 판단하는 기준 척도로 활용될 가능성이 농후하다. 이러한 점들이 중국으로 하여금 평판을 강하게 유지할 유인으로 작동하기에 남중국해 분쟁에 있어 중국은 강경한 입장을 보일 수밖에 없다. 관련해 2016년에 전년도와 비교해 남중국해 분쟁의 빈도수가 급증하였는데, 이는 2016년 7월 헤이그 국제상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)의 남중국해 중재판정을 앞두고 중국이 판정의 결과와 상관없이 영유권을 포기하지 않고 물리설 의사가 없음을 관철해 영토분쟁 문제에 있어 단호한 입장을 고수해 나갈 의도였다고 해석할 수 있다.⁵

⁵ 2013년 1월 필리핀 정부는 유엔해양법의 관련 규정을 근거로 PCA에 남중국해에서 중국의 공세

남중국해 분쟁이 중국과 미국의 역내 경쟁 양상으로 변화하고 있다는 점 또한 중국의 대응에 영향을 미친다. 오랜 기간 방관에 가까운 관여자 입장을 유지했던 미국이 2010년부터 본격적으로 개입하게 되면서 남중국해 분쟁은 분쟁 당사국 간 영토 주권의 분쟁 범위를 넘어 미국과 중국의 역내 경쟁 양상으로 그 성격이 변화했다. 미중 경쟁이 가속화되던 순간에 두 강대국이 사실상 직접적으로 맞닥뜨린 최초의 공간이 남중국해라는 점에서 남중국해 분쟁에서 미중의 대응은 상호인식과 양국관계의 향방과도 직결된다. 미중 간 마찰이 전 세계적 규모로 확대되고 그 분야 또한 정치, 경제, 안보 등을 포괄하는 매우 복잡한 문제로 발전하고 있음을 고려하면 중국으로서는 향후 여타 문제에 있어 자국의 신뢰성을 확보해 정책 운신의 폭을 넓히기 위한 목적하에 평판을 제고하고자 하는 확실한 유인이 존재한다. 2000년대에 접어들면서 중국이 아세안 국가들과 다자적인 합의를 통해 분쟁의 평화적 해결을 강조하며 남중국해 분쟁의 빈도수가 줄어들다가 2010년 이후 분쟁의 빈도수가 급격히 증가하게 된 것은 바로 분쟁이 미중 경쟁의 양상으로 변화하면서 중국이 평판을 제고하고자 본격적으로 개입함에 따른 것이다. 특히 2013년 6월 시진핑(習近平) 주석이 오바마(Barack Obama) 대통령과의 정상회담을 통해 신형대국관계(新型大国关系)의 정립을 요구하며 자국의 핵심 국가이익과 관련된 이슈에 대해 관여하지 말 것을 요청한 후(国务院 13/06/30), 남중국해 분쟁의 빈도수가 급증한 것은 수사적 위협에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 전략적 행위였다고 볼 수 있다.

남중국해 분쟁은 다국가 간 분쟁이라는 점에서 중국의 대응이 해당 지역에서 유사한 분쟁의 재발가능성에 영향을 미치는 물론 타 지역의 영토분쟁으로도 전이될 가능성이 높다. 나아가 2010년 이후 미국의 개입으로 분쟁의 성격이 미중 경쟁의 양상으로 변화함에 따라 중국의 발언과 행동은 향후 미중 관계에 있어 중국의 신뢰도 및 정책추진의 향방과도 연계되었다. 이러한 점들은 중국으로 하

적 행위에 대한 중재재판을 청구하였다. 필리핀의 제소 내용은 중국이 주장하는 남해구단선의 적법성, 남중국해 해양지형에 대한 법적 지위, 중국의 인공섬 건설의 적법성, 인공섬 건설과 관련한 해양 환경 훼손 여부 등이었다. 이후 2013년 6월 유엔해양법 제7부속서에 의해 중재재판소가 구성되었으며, 2016년 7월 12일 PCA는 중재판정을 통해 필리핀의 주장을 모두 인용하며 중국의 남중국해 영유권 주장은 역사적 근거가 없으며 무효하다는 판결을 내렸다(이대우, 2016: 14).

여금 남중국해 분쟁에 있어 평판을 강하게 유지하고자 강경한 대응을 선택하게 하는 유인으로 작동한다.

2. 외적 변수: 현상유지 딜레마와 국제법의 모호성

남중국해 분쟁에서 중국은 평판을 강하게 유지할 유인이 존재하기에 강경대응에 나설 것이라 예상할 수 있다. 그러나 실제 중국의 대응은 다소 완화되어 비군사적 수단에 기초한 회색지대 전략을 통해 전개되는데, 이는 현상유지 딜레마에서 기인하며 중국의 국가성향(state orientation)을 살펴볼 필요가 있다.

국제정치의 행위자로서 국가는 현상유지 국가(status-quo power)와 현상타파 국가(Revisionist Power)로 구분할 수 있다. 후자는 국제 또는 지역질서 차원에서 현상태에 불만을 갖고 있으며, 질서재편을 추구하는 공세적 성향을 가진 국가를 의미하는 반면 전자는 기존 질서로부터 이익을 수혜하며 정당성을 긍정하는 국가를 의미한다. 중국의 부상은 국제정치학계에 중국이 기존 질서에 도전하는 현상타파적 성향을 가지는지, 기존 질서 속에서 발전을 도모하는 현상유지적 성향을 가지는지 중국의 국가성향에 대한 논의를 낳았다. 현상타파적 성향을 주장하는 입장에서는 기존 국제질서가 패권국가에게 유리하게 형성되어 있어 부상하는 신흥 강대국은 이를 불편하게 여기고, 불만을 가질 수밖에 없어 필연적으로 중국은 현상타파를 추구하는 수정주의 국가임을 주장한다(Mead, 2014; Roy, 1994; Segal, 1996).

그러나 1978년 개혁개방 이래 현재까지 중국의 대외행태를 분석해 보면 중국은 현상타파보다는 현상유지에 가깝다. 우선 중국은 기존 질서의 가장 큰 수혜자인데, 국제금융 및 통상질서가 자국의 경제발전에 주는 기회요인을 최대한 활용해 나가며 경제 대국으로 부상했으며(Ikenberry, 2014), 미국을 중심으로 편성된 국제안보질서를 통해 공공재의 기여 또는 투자 없이도 안정적인 국제안보 환경을 향유했다(이지용, 2014: 79). 또한 현존하는 국제기구에 대한 점진적 가입을 추진하며, 국제규범을 빠르게 수용하고 국내적 제도화에 활용하는 모습을 보여 주었다(Johnston, 2003; Kang, 2003). 중국의 대외정책 기초와 전략 또한 기존 질서를 “전략적 기회의 시기(戰略机遇期)”로 인식하고, 이를 이용한다는 데 맞추어져

왔다. 덩샤오핑(鄧小平)은 개혁개방 정책을 선언하며 지속적인 경제발전(經濟建設)을 위해서는 평화적이고 안정적인 주변환경을 조성하는 데 역점을 두어야 한다고 역설했다. 덩샤오핑 이후 장쩌민(江澤民)과 후진타오(胡錦濤), 그리고 시진핑 시기에 이르기까지 중국 지도부의 ‘평화적 발전’에 대한 인식은 공유 및 지속되어 왔다(신종호, 2016: 135-136). 가장 최근인 2022년 중국공산당 제20차 전국대표대회(이하 당대회)에서 “평화와 발전”이 여전히 시대주제임을 재확인하며 “중국은 패권과 세력확장을 영원히 추구하지 않을 것”임을 강조했던 시진핑 주석의 발언은 이를 뒷받침한다(新华网 23/01/05).

중국은 현상타파 국가라는 일각의 견해에도 불구하고 동시대의 국제환경을 전략적 기회의 시기로 인식하며, 기존 질서에 기반해 국내정치안정과 경제발전애 매진해야 한다는 현상유지적 입장을 고수하고 있다. 다만 시진핑 시기 ‘평화적 발전’과 함께 또 하나의 중요한 대외정책 기조로 ‘핵심이익 수호’를 제시함에 따라 두 기조 간 상충되는 지점이 발생하게 되었다. 시진핑 지도부는 2012년 11월 제18차 당대회 보고(報告)를 통해 기존의 ‘평화적 발전’이라는 대외전략 기조를 유지하되 중국의 정당한 권익을 방기하거나 국가의 ‘핵심이익’을 희생할 수 없다는 강경한 입장을 동시에 강조했다(人民日報 12/11/19). 핵심이익을 강조할수록 대외정책 행태는 공세적으로 변할 개연성이 높아 ‘평화적 발전’과 상충될 수밖에 없는데, 이것이 특히나 심화되고 있는 사안이 바로 남중국해 분쟁이다. 남중국해 분쟁에 있어 중국은 1947년 설정한 남해구단선의 역사적 권원을 근거로 영유권을 주장하며 내해화를 시도하는 반면 미국은 바다는 모두가 사용하는 공공재적 성격이 있음을 주장하며 자유화를 시도한다. 주권 및 영토를 핵심이익으로 고수하는 중국의 입장에서는 미국의 자유화 시도가 핵심이익 침해로 인식되며, 평판 제고 측면에서 남중국해 분쟁의 연계성과 미중 경쟁의 양상은 강경한 대응을 선택하게 한다. 그러나 ‘핵심이익 수호’를 위해 군사적 수단에 기초한 강경 대응은 기존 ‘평화적 발전’의 대외전략 기조와 상충된다는 점에서 중국은 일종의 현상유지 딜레마에 직면하게 된다.⁶ 성장의 기반이 되었던 기존 질서에 대

⁶ 중국은 시진핑 집권 이후 대외적으로 분발유위(奮發有爲)를 본격화하며 핵심이익 수호를 강조하였다. 이를 현상타파적 행보로 해석할 수 있으나 동시에 패권을 추구하지 않는다는 ‘평화적 발전’

한 수용과 핵심이익 침해에 대한 강경 대응 사이의 딜레마적 상황에서 일종의 타협책으로 등장한 것이 바로 회색지대 전략이다.

회색지대 전략은 전투원의 지위를 가지지 않는 행위자들이 주로 수행하고, 이들의 행위 또한 전쟁의 임계점을 넘지 않는다는 점에서 확전의 부담을 주지 않으며 국제규범 훼손 등으로 국제사회에 위협적 국가로 인식될 여지 또한 사전에 차단할 수 있다(Harold, 2017). 대신 민간조직을 통한 조사 및 개발, 공공조직을 동원한 권리 집행 및 수호 등의 행위를 수행함으로써 점진적으로 실질적·행정적 통제력을 확보해 나갈 수 있다. 즉, 중국에게 회색지대 전략은 미국 중심의 기존 질서와의 정면충돌에서 비롯되는 비용을 회피하면서 영유권을 포기할 의사가 없음을 단호히 관철해 영토 및 주권의 핵심이익을 수호할 수 있는 최적의 전략인 것이다. 중국은 이러한 회색지대 전략의 효과를 극대화하기 위해 분쟁의 전개상황을 예의주시하며 빈도수를 조절한다. 대표적으로 2016년 7월 PCA 중재판정을 앞두고 회색지대 전략의 수행 빈도수가 급증했지만 중재판정에서 PCA가 필리핀의 주장을 모두 인용하며 패소한 이후에는 급격히 감소했다.⁷ 앞서 살펴본 듯 중재판정을 앞두고 회색지대 전략의 수행 빈도수가 증가한 것은 판정의 결과와 상관없이 물리설 의사가 없음을 관철하기 위한 의도로 해석할 수 있으며, 패소 이후 감소한 것은 패소로 인해 남중국해에 이목이 집중되고 중국의 대외적 상황이 불리해지자 추가적인 갈등과 분쟁의 소지를 줄이고자 의도적으로 침묵한 것으로 해석할 수 있다. 그리고 2017년에도 지속하여 회색지대 전략의 수행 빈도수가 줄어들었는데, 이는 중재판정의 여파 및 미국의 개입 방식 변화에서 기인한다. 중재판정 7개월 후 출범한 트럼프 행정부는 외교적인 방식(성명 발표, 다자 간 협력시도 등)으로 대응해 온 오바마 행정부와 달리 강대강으로 맞서는 단호한 움직임을 보였다(조용수, 2020: 288-289).⁸ 트럼프 행정부가 출범과 동시

노선을 여러 차례 재확인하는 현상유지적 행보 또한 보이고 있다. 이처럼 두 성향이 공존하는 중국의 현재 상황을 본 연구에서는 현상유지와 현상타파 사이의 현상유지 딜레마로 해석하고자 한다.

⁷ 2016년 남중국해 분쟁은 총 43건 발생하였으며 이 중 회색지대 전략 수행은 29건이었는데, 전년도의 경우 분쟁이 총 28건이었고 회색지대 전략 수행이 12건이었다. 또한 2016년 수행된 회색지대 전략 29건 중 20건이 7월 PCA 중재판정 이전에 수행되었다.

⁸ 트럼프 행정부는 출범 직후 항행의 자유 작전(FONOPs: Freedom of Navigation Operations; FONOPs)에 중재판정의 구체적인 내용을 반영하고 군사작전에 필요한 승인 절차를 간소화했다. 이

에 직접적이고 공세적인 대응을 전개하자 중국은 우발적인 충돌 및 갈등을 방지하고 국면 파악을 위해 회색지대 전략의 수행을 조절한 것으로 추론할 수 있다. 이처럼 중국은 분쟁의 전개상황을 고려하여 실제 충돌 및 갈등의 국면이 고조될 경우 회색지대 전략 수행을 감소시키는 등 빈도수를 조절하는 모습을 보여 왔는데, 이는 기존 질서와의 충돌을 최대한 회피하면서 자국의 이익을 추구하는 회색지대 전략의 효과를 극대화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

국제법의 모호성 또한 중국이 회색지대 전략을 활용하는 유인으로 작용한다. 국가의 ‘무력사용 혹은 그 위협(the threat or use of force)’은 국제법상 금지된다. 1928년 켈로그-브리앙 조약(Kellogg-Briand Pact) 상의 ‘국제 분쟁해결 및 외교정치 수단으로서의 전쟁 포기’ 규정과 그 정신을 계승·발전시킨 1945년 유엔헌장 제 2조 4항의 ‘포괄적 무력사용 금지’ 규정은 무력사용 및 무력사용의 위협을 불법화하였으며 이러한 국제법 체계는 그간 국가의 행위에 상당한 부담 및 제약 효과를 발휘하여 왔다(김상걸, 2019: 9). 그러나 회색지대 전략은 이러한 국제법적 논리와 규정에 아무런 제약을 받지 않는다. 제한된 범위의 무력사용을 동반하거나 심지어 아무런 무력사용도 동반하지 않는다는 점에서 행위자로 하여금 국제법적 구속이나 책임귀속에서 벗어날 수 있는 일종의 공백지대를 제공하며, 이로 인해 국가들에게 무력사용이라는 정책수단의 효과적인 대체재로 다가온다. 중국은 해상민병대, 인공섬 등 회색지대 전략 수행에 대한 타국의 비난에 대해 자국의 행위가 국제법 영역 내에서 정상적으로 수행되고 있기에 국제법적 해석으로 아무런 문제가 없는 행위라고 대응하는데(国务院 13/05/02; 国务院 14/04/01), 이는 국제법의 모호성에 기초해 자국이 수행하는 회색지대 전략의 정당성을 확보해 나가기 위한 의도라고 해석할 수 있다.⁹

중국은 남중국해 분쟁에 있어 대응을 두고 현상유지 딜레마에 직면하게 되었

후 2017년 5월 24일 대규모 FONOPs 수행을 시작으로 그 횟수는 계속 증가하였다. 동시에 6월 일본 해상자위대와의 공동훈련, 영국·호주와 공동훈련, 8월 베트남 핵 항모 입항 및 이지스함 작전 등 강도 높은 대응을 전개했다(정민정, 2022: 134-138; 조용수, 2020: 288-289).

⁹ 중국은 역사적으로 “국제법은 외교전략의 도구”라는 시각을 견지하며 “국가의 이익과 존엄을 지키는데 있어 (국제법의) 유리한 측면은 강조하고, 해로운 측면은 회피하는 방법을 써야 한다”는 점을 역설해 왔다(김상걸, 2021: 179-182).

는데, 이러한 딜레마적 상황에서 회색지대 전략은 기존 질서와의 충돌에서 비롯되는 비용을 회피하면서도 영유권을 포기할 의사가 없음을 단호히 관철해 핵심 이익 수호 및 평판을 제고할 수 있는 최적의 대안으로 고려되었다. 여기에 더해 국제법의 모호성으로 국제법적 구속이나 책임귀속 문제가 부재하다는 점은 중국 지도부로 하여금 회색지대 전략이 더욱 효과적이고 확실한 대응책으로서 확신을 가지게 했다.

V. 결론

본 연구는 남중국해 분쟁에서 중국의 회색지대 전략 수행에 주목해 중국은 회색지대 전략을 어떻게 수행하며, 회색지대 전략이 채택 및 활용되는 메커니즘은 무엇인가를 설명하고자 했다. 이를 위해 1970년부터 2020년까지 남중국해 분쟁 데이터를 구축한 후 남중국해 분쟁 추이와 중국의 대응을 역사적으로 추적함으로써 회색지대 전략의 등장을 조명하고 수행방식과 전략적 영향을 분석했다. 개념적 차원의 분석 이후에는 회색지대 전략이 대내외적으로 어떠한 요인에 의해 채택 및 활용되는지 메커니즘을 추론했다.

연구 결과, 남중국해 분쟁은 1968년 유엔이 천연자원 매장 사실을 발표한 것을 계기로 1970년대부터 본격화되었는데 당시부터 2000년대까지 중국은 무력 사용을 통한 현상변경을 주로 채택했으며 이로 인해 분쟁의 강도는 매우 높았다. 그러다 2000년대 들어 중국이 아세안 국가들과 다자적인 대화와 협상 노력을 전개함에 따라 당사국 간 충돌이 점차 줄어들면서 분쟁은 소강상태에 접어들었다. 그러나 2010년대 들어 미국이 아시아 회귀와 재균형정책을 발표하며 남중국해 분쟁에 적극적으로 개입하기 시작하면서 분쟁은 재점화되었고, 중국은 대응으로 회색지대 전략을 수행하였다. 중국의 회색지대 전략은 살라미전술과 기정사실화전술이 순차적으로 수행되는데, 우선 살라미전술의 일환으로 실효 지배력이 느슨한 도서 또는 암초에 많은 숫자의 민간 선박을 투입하는 벌떼 전술을 수행한 후 이들의 보호를 명목으로 해안경비대와 해군함정이 둘러싸는 양배추 전략을 전개해 해당 지역을 점령한다. 이후 기정사실화전술이 수행되는

데 대표적으로 점령 지역에 인공섬을 건설하거나 어선 등의 민간조직 또는 해안 경비대와 같은 공공조직을 동원한 법·제도적 집행을 전개한다. 이러한 회색지대 전략의 수행을 통해 중국은 남중국해 지역에 대한 실질적·행정적 통제력을 확보해 나가고 있는 것으로 분석된다.

분쟁이 본격화된 1970년대에 주로 군사적 수단에 기초한 무력 대응을 전개했던 중국이 분쟁이 재점화된 2010년대에 들어 비군사적 수단에 기초한 회색지대 전략을 채택 및 활용하는 이유는 내적 변수로 평판 제고, 외적 변수로 현상유지 딜레마와 국제법의 모호성에서 비롯된다. 우선 남중국해 분쟁의 연계성과 미중 경쟁의 양상은 평판 제고 측면에서 중국에게 강경한 대응을 선택하게 하는 유인으로 작용하며, 시진핑 시기 들어 영토 및 주권을 핵심이익으로 강조하기 시작했다라는 점은 대응의 공세성을 더욱 심화시킨다. 그러나 중국은 개혁개방 이래 평화적 발전을 대외전략 기조로 고수해 왔다는 점에서 성장의 기반이 되었던 기존 질서에 대한 수용과 핵심이익 침해에 대한 강경 대응 사이의 현상유지 딜레마에 직면하게 된다. 이러한 딜레마적 상황에서 회색지대 전략은 기존 질서의 충돌에서 비롯되는 비용을 회피하면서도 영유권을 포기할 의사가 없음을 단호히 관철해 핵심이익 수호 및 평판을 제고할 수 있는 최적의 대안으로 고려되었으며, 국제법의 모호성으로 전략 수행에 대한 국제법적 구속이나 책임귀속 문제가 부재하다는 점은 중국 지도부로 하여금 회색지대 전략이 더욱 효과적이고 확실한 대응책으로서 확신을 가지게 했다.

연구 결과는 회색지대 전략이 채택 및 활용되는 메커니즘을 분석했다는 의의가 있다. 기존 접근들이 외재적인 관찰을 통해 회색지대 전략의 특징과 유형 등을 제시하고 대응방안을 모색하는 기술적이고, 시사적인 논의에만 머물렀다면 본 연구는 내재적인 차원에서 회색지대 전략이 국가의 정책수단으로 고려 및 채택되는 메커니즘을 규명하였다. 최근 중국의 회색지대 전략이 해양 영유권 분쟁만이 아닌 정찰용 풍선 등과 같은 다양한 분야에서 수행되고 있음을 고려하면, 본 연구는 이러한 전방위적 회색지대 전략 수행의 의도를 보다 정밀하게 진단하는 데 기여할 것이다(중앙일보 23/02/19). 향후 중국의 회색지대 전략 접근에 있어 본 연구를 기초적 틀로 활용하여 2010년대 이후 남중국해 분쟁 사례를 집중적으로 분석하거나 사례연구 또는 다양한 데이터를 활용한 양적 접근 등 방법론

의 다양화를 통해 보다 실증적이고 설명력 있는 후속 연구가 이어지기를 기대한다.

투고일: 2023년 6월 15일 | 심사일: 2023년 7월 18일 | 게재확정일: 2023년 7월 31일

참고문헌

- 구민교. 2016. “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로.” 『국제·지역연구』 25권 3호, 37-65.
- 구자선. 2015. “시진핑 체제 중국외교 기조의 지속과 변화.” 『인차이나브리프』 302호, 1-19.
- 김상걸. 2019. 『법의 정치화 및 무기화: 하이브리드 전쟁 수단으로서의 법률전』, 국가안보전략연구원.
- _____. 2021. “하이브리드 전쟁 수단으로서의 법률전(Lawfare)의 맥락과 개념.” 『아주법학』 15권 1호, 105-135.
- _____. 2021. “미국, 중국, 러시아 및 중동의 법률전(Lawfare)의 실행.” 『미국헌법연구』 32권 1호, 167-210.
- 김석수. 2010. “남중국해 분쟁의 국제관계: 파라셀과 스프래틀리군도 분쟁을 중심으로.” 『국가안보와 전략』 10권 4호, 257-286.
- 김소연·문혜정·김현정. 2022. “중국 해경법 및 해상교통안전법의 국제법적 검토: 유연해양법협약 규정과의 부합 여부를 중심으로.” 『아주법학』 15권 4호, 398-429.
- 김진호. 2020. “중국 해양 회색지대전략과 한국의 대응 방안.” 『한국동북아논총』 25권 2호, 81-100.
- 김태성·이상현. 2018. “중국의 군사력 증강(強軍夢)에 따른 한국의 전략적 대응방향.” 『한국동북아논총』 23권 3호, 89-110.
- 김택연. 2016. “미·중 관계와 남중국해 분쟁.” 『아태연구』 23권 2호, 41-76.
- 남동우. 2022. “중국의 회색지대 전략과 한국의 대응방안 연구.” 한국해양대학교 박사학위 논문.
- 류병운. 2020. “국제법상 무력사용 금지와 새로운 안보 위협: 사이버전과 하이브리드전을 중심으로.” 『외법논집』 44권 3호, 157-187.

- 민귀식. 2021. “남중국해에서 미·중 회색지대전략 경쟁에 대한 베트남과 필리핀의 대응.” 『중국지식네트워크』 18권 18호, 39-106.
- 박동준. 2021. “평판에 대한 고려가 분쟁시 위기결정에 미치는 영향: 1950년대 제1-2차 양안분쟁을 중심으로.” 『국제정치연구』 24집 3호, 63-87.
- 반길주. 2020. “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안.” 『한국군사』 7호, 35-69.
- 신중호. 2016. “시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향.” 『통일정책연구』 25권 2호, 133-157.
- 양욱. 2020. “회색지대 분쟁 전략: 회색지대 분쟁의 개념과 군사적 함의.” 『전략연구』 27권 3호, 249-280.
- 오중석. 2009. “중·미, 남중국해 대치국면 확산 조짐.” 『국민일보』(3월 19일).
- 유동원. 2015. “중국의 남중국해 전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징.” 『중소연구』 39권 3호, 185-219.
- 유철중. 2005. “남중국해의 남사군도(南沙群島) 영토분쟁에 관한 연구.” 『정치·정보연구』 8권 2호, 1-36.
- 이대우. 2016. “남중국해 영유권 분쟁과 미중관계.” 『KINU 통일+』 2권 3호, 4-19.
- 이동선. 2017. “양극체제와 비대칭전쟁의 장기화: 베트남전쟁의 이론적 분석.” 『아세아연구』 60권 2호, 422-455.
- 이상엽. 2017. “북핵·미사일 시대의 억제전략: 도전과 나아갈 방향.” 『STRATEGY 21』 20권 1호, 232-260.
- 이상현. 2020. “중국의 해양회색지대 전략에 대한 일본의 대응: 법적 기반정비와 해상안보·보안체제 강화를 중심으로.” 『일본연구논총』 52호, 91-122.
- 이상희·장유락·이운철. 2021. “중국 해상민병대의 국제법적 지위와 효과적 대응방안에 관한 연구.” 『한국해양경찰학회보』 11권 2호, 235-255.
- 이서향. 2020. “중국의 ‘회색지대 전략’과 해상민병대: 한국에 주는 함의.” 이어도연구회 편. 『동아시아 해양분쟁과 중국의 회색지대 전략』, 31-50. 고양: 인간사랑.
- 이은택. 2022. “美 “中, 남중국해 인공섬 최소 3곳 군사화 완료”. 『동아일보』(3월 21일).
- 이은택·남궁영. 2019. “남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미·중의 갈등: 공격적 현실주의 접근.” 『국제관계연구』 24권 1호, 81-132.
- 이지용. 2014. “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』 19권 1호, 77-114.
- 정구연. 2018. “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화 회색지대 갈등을 중심으로.” 『국

- 가전략』 24권 3호, 87-112.
- 정민정. 2022. “남중국해 중재판정과 미 항행의 자유 작전(FONOPs)의 관계.” 『법학연구』 30권 1호, 121-146.
- 조용수. 2020. “중국의 회색지대전략 메커니즘 분석을 통한 남중국해 및 동중국해 분쟁 양상 비교: 시계열 데이터에 근거한 경험적 연구를 중심으로.” 『해양안보』 1권 1호, 273-310.
- 최현호. 2023. “中 관측기구, 세계 곳곳에 퍼져있다… ‘회색지대 전략’ 뒤흔들라” <https://www.joongang.co.kr/article/25141534>(검색일: 2023. 2. 19.).
- 표나리. 2023. 『중국의 회색지대 전략과 3전의 전개: 한국에 대한 함의』. 국립외교원 외교안보연구소.
- 한국국방연구원. 2022. “지역별 분쟁 분석자료” <https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2166&idx=91%20&depth=3&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr>(검색일: 2022. 12. 31.).
- 황원준·이호령. 2020. “북한의 회색지대 전략: 단거리 미사일 발사 사례를 중심으로.” 『국방연구』 63권 4호, 1-29.
- 人民日报. 2012. “习近平: 紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神.”(11月 19日).
- 新华网. 2023. “以习近平同志为核心的中共中央2022年治国理政述评.”(1月 5日).
- 张加军. 2010. “专家: 核心利益长期被侵 涉台等问题局部反攻.” 环球网(7月 29日).
- 中國南海网. 2022. “大事记” <http://www.thesouthchinesea.org.cn/events.html>(검색일: 2022. 12. 31.).
- 中华人民共和国中央人民政府. 2012. “外交部发言人秦刚就美国国务院发表所谓南海问题声明阐明中方严正立场.”(8月 4日).
- _____. 2013. “王毅: 警惕个别国家为一己私利在南海兴风作浪.”(5月 2日).
- _____. 2013. “王毅谈南海问题时指出中国愿与东盟共同努力排除干扰, 维护南海和平稳定.”(6月 30日).
- _____. 2014. “中国驻菲律宾大使馆就菲律宾向南海问题国际仲裁庭提交书面陈述举行媒体吹风会.”(4月 1日).
- _____. 2014. “外交部发言人洪磊就美方涉南海言论答记者问.”(7月 15日).
- Bhatia, Kapil. 2018. “Coercive Gradualism through Gray Zone Statecraft in the South China Seas: China’s Strategy and Potential U.S. Options.” *Joint Force Quarterly* 91(4), 24-33.

- Echevarria, Antulio J. II. 2016. *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*. Washington DC: Strategic Studies Institute.
- Erickson, Andrew S. 2018. "Exposed: Pentagon Report Spotlights China's Maritime Militia." <https://nationalinterest.org/feature/exposed-pentagon-report-spotlights-china%E2%80%99s-maritime-militia-29282>(검색일: 2023. 5. 5).
- Erickson, Andrew S. and Conor M. Kennedy. 2016. "China's Maritime Militia: What It Is and How to Deal with It." *Foreign Affairs* 23.
- Green, Michael J., John Schaus, Jake Douglas, Zack Cooper, and Kathleen H. Hicks. 2017. *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*. Washington DC: CSIS(Center for Strategic & International Studies).
- Harold, Scott W., Nakagawa Yoshiaki, Fukuda Junichi, Davis, John. A, Kono Keiko, Cheng Dean, and Suzuki Kazuto. 2017. *The US-Japan Alliance and Detering Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber, and Space Domain*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Hoffman, Frank G. 2016. "The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War." In Dakota L. Wood, ed. *2016 Index of U.S. Military Strength*. Washington DC: The Heritage Foundation.
- Ikenberry, G. John. 2014. "The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order." *Foreign Affairs* 93(3), 80-90.
- Johnston, Alastair Iain. 2003. "Is China a Status Quo Power?" *International Security* 27(4), 5-65.
- Kang, David C. 2003. "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks." *International Security* 27(4), 57-85.
- Mazarr, Michael J. 2015. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle, PA: United States Army War College Press.
- Mead, Walter Russell. 2014. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs* 93(3), 69-79.
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, and Marta Kepe. 2019. *Gaining Competitive Advantage in the*

Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War. Santa Monica: RAND Corporation.

Roy, Denny. 1994. "Hegemon on the Horizon? China's threat to East Asian Security." *International Security* 19(1), 149-168.

Segal, Gerald. 1996. "East Asia and the 'Constrainment' of China." *International Security* 20(4), 159-187.

Shimshoni, Jonathan. 1988. *Israel and Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University.

Takahashi, Sugio. 2018. "Development of Gray-zone Deterrence: Concept Building and Lessons from Japan's Experience." *The Pacific Review* 31(6), 787-810.

U.S. Department of Defense. 2010. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington DC: U.S. Department of Defense.

Walter, Barbara F. 2006. "Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but not Others." *American Journal of Political Science* 50(2), 313-330.

Abstract

China's Gray Zone Strategy: The Case of South China Sea Conflict

Yue Ma Yonsei University

Bonyun Gu Yonsei University

This paper seeks to examine the gray zone strategy used by China in the South China Sea Conflict and to analyze the mechanisms of the gray zone strategy. Using the existing data set on 'South China Sea' from 1970 to 2020, we analyze the theoretical characteristics and strategic impact of the gray zone strategy by China. We argue that the internal variable such as 'reputation', and the external variables such as 'status quo dilemma' and the 'ambiguity of international law' constitute a compromised gray zone strategy. These findings clarify the mechanism by which the gray zone strategy is adopted as a tool of China, providing an avenue for new research on the gray zone strategy.

Keywords | South China Sea, China, Gray zone strategy, Reputation, Status quo dilemma, International law