

Journal of Military History
2026, No. 138, pp.139-173
<https://doi.org/10.29212/mh.2026..138.139>
Printed in the Republic of Korea

논문 4

중국 남중국해 정책의 공세적 전환요인 분석: 후진타오 시기에서 시진핑 시기로

왕혜 | 부산대학교 정치외교학과 박사수료

- 목 차
- I. 머리말
 - II. 외교정책 결정요인 분석 틀
 - III. 남중국해 정책의 시기별 전개과정
 - IV. 남중국해 정책의 결정요인
 - V. 맺음말

초 록 본 논문은 시진핑 집권기(2012-2022) 중국의 남중국해 정책이 공세적으로 전환된 원인을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 후진타오 시기(2002-2012)를 대조 사례로 설정하고, 로즈노의 예비이론을 적용하여 정책 결정요인을 개인·정부·사회·국제 체제 변수 차원에서 분석하였다. 분석 결과, 두 시기 모두 국제 체제와 정부·사회 요인이 정책 결정에 일정한 영향을 미쳤지만, 시진핑 시기의 공세적 전환은 그의 성장 배경과 연안 지역 행정 경험에서 형성된 통치 성향이 일정한 인식적 배경을 제공

하고, 집권 이후 제시된 ‘중화민족의 위대한 부흥’과 ‘해양강국’이라는 국가 전략적 신념이 다른 변수들에 비해 상대적으로 높은 설명력을 지닌 것으로 나타났다. 이는 남중국해 정책을 설명함에 있어 기존 연구의 설명 범위를 확장한다는 점에서 학문적 의의를 지닌다.

주제어: 남중국해 정책, 로즈노의 예비이론, 외교정책 결정요인, 시진핑, 후진타오

원고투고일 : 2025.12.1. 심사수정일 : 2026.3.3. 게재확정일 : 2026.3.6.

I. 머리말

1990년대 이후 남중국해는 미국과 중국을 포함한 역내 강대국의 전략적 이해가 교차하는 지역으로 인식되어 왔다. 최근 중국과 필리핀 간의 반복적인 마찰은 이 지역이 향후에도 중요한 국제 분쟁지역임을 보여준다.

중국은 전통적으로 남중국해 문제에 대해 공식적으로 무력 사용을 자제하고 평화적 해결을 강조해 왔으나, 시진핑 집권 이후 중국의 남중국해 정책은 이전과 비교해 보다 단호하고 공세적인 양상을 보이고 있다. 이에 본 연구는 “왜 시진핑 시기 중국의 남중국해 정책은 이전보다 공세적인 방향으로 전환되었는가?”라는 연구 문제를 제기한다.

이 문제에 대해 기존 연구들은 주로 세 가지 측면에서 분석하였다. 첫째, 국제체제적 요인으로, 주로 미·중 패권 경쟁의 맥락에서 해석되었다. 미국의 개입과 이에 대한 중국의 대응이 남중국해 갈등의 핵심 원인으로 분석되며, 중국이 외부 압력에 대응하는 과정에서 정책이 변화했다는 점을 강조하였다.¹⁾ 둘째, 내부적 요인으로, 중국의 민족주의와 시진핑의 해양 전략 및 이념이 정책 결정에 주요 영향을 미쳤다는 분석이 있다.²⁾ 셋째, 국내외 요인의

-
- 1) 이학수, 「남중국해 해양분쟁 연구-서사군도와 난사군도를 중심으로」, 『인문사회과학연구』 제19권 제1호, 2018, 59-94쪽; 이은택·남궁영, 「남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미·중의 갈등: 공격적 현실주의 접근」, 『국제관계연구』 제24권 제1호, 2019, 81-132쪽; 우취핑(于翠萍), 「美国介入南海问题的动因-影响及中国对策」, 『中国石油大学学报』第34卷 第3期, 2018, 31-36쪽; 변창구, 「중국의 공세적 남중국해 정책과 미·중 관계」, 『한국동북아논총』 제18권 제4호, 2013, 5-22쪽.
- 2) 류동원, 「중국의 남중국해전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징」, 『중소연

상호작용 측면에서, 미국의 아시아 회귀 전략과 중국 정책 결정자의 대응이 정책 변화에 미친 영향을 강조하는 연구가 있다. 일부 연구는 민족주의의 고조, 사회적 여론, 국영 석유회사, 지방정부, 인민해방군 등 다양한 국내 행위자가 정책 변화에 복합적으로 기여했다고 분석하기도 하였다.³⁾

그러나 기존 연구들은 대체로 국제체제적 요인이나 국가 내부 요인에 치우쳐 있었으며, 정책 결정자의 개인적 요인과 중국 정부·사회·국제 환경 간의 상호작용을 통합적으로 다루는 데에는 한계가 있었다. 이에 본 연구는 이러한 단편적 접근을 보완하고자, 로즈노(Roseneau)의 예비이론(Pre-theories)을 분석의 틀로 활용하여, 후진타오(胡錦濤) 시기(2002-2012)와 시진핑(習近平) 집권기(2012-2022)를 비교함으로써, 시진핑 집권 이후 확립된 전략적 비전이 국내·외 요인과 결합하여 남중국해 정책의 공세적 전환으로 이어지는 과정을 심층적으로 분석하고자 한다.

제2장에서는 외교정책 결정요인에 관한 주요 이론을 검토하고 분석 틀을 제시한다. 제3장에서는 후진타오와 시진핑 시기의 남중국해 정책 변화를 정리한다. 제4장은 이를 로즈노의 분석 틀에 따라 각 시기의 결정요인을 분석하고, 비교를 통해 시진핑 개인 요인의 핵심적 영향력을 도출한다. 마지막 장에서는 연구 결과를 종합하고 본 연구의 의의를 제시한다.

구」 제39권 제3호, 2015, 185-219쪽; 안슬기, 「중국의 공세적 남중국해 정책: 시진핑의 해양사상을 중심으로」, 『국제정치연구』 제22집 제1호, 2019, 61-91쪽.
3) 이영학, 「중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로」, 『중소연구』 제36권 제1호, 2012, 45-78쪽; 차창훈·전천, 「중국 대외정책의 현상 변경 서막?: 2010년 이후 중국의 남중국해 정책 변화와 그 요인을 중심으로」, 『21세기정치학회보』 제27권 제3호, 2017, 139-166쪽; 우젠수(吳建樹), 「论中国在南海政策的转变」, 『亚太安全与海洋研究』 第2期, 2019, 98-111쪽.

II. 외교정책 결정요인 분석 틀

한 국가의 외교정책에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하다. 이에 대한 학자들의 주요 이론들을 살펴보면 다음과 같다. 왈츠(Kenneth Waltz)는 <인간, 국가 및 전쟁>에서 외교정책 분석을 개인, 사회, 국제 체계로 나누어 제시하였으며, 이후 국제 체계의 영향에 더 많은 비중을 두었다. 싱어(David Singer)는 외교정책을 분석할 때 국제 체계와 민족 국가라는 두 차원의 균형을 강조하였고, 이를 바탕으로 페트남(Robert Putnam)은 후에 유명한 “이중 게임(Double-Loop Game)”이론을 제시하며 외교정책의 복잡한 상호작용을 설명하였다. 저비스(Robert Jervis)는 외교정책을 분석할 때 개인, 정부, 국가 특성, 국내 정치, 그리고 국제 환경의 네 가지 차원에서 접근할 필요가 있다고 주장하며, 특히 정책 결정자의 신념, 경험, 그리고 정보 처리 방식이 정책결정에 미치는 영향을 중점적으로 다루었다. 허만(Charles Hermann)은 외교정책에 영향을 미치는 요인을 정치 지도자의 성격, 의사결정 구조와 과정, 정부 기관의 특성, 민족 및 사회적 특성, 국가 간 관계의 특성, 국가의 역사적 배경, 이전 외교 행위와 국내외 환경 변화의 특성 등 7가지로 분류하였다.⁴⁾

위에서 언급한 왈츠, 싱어, 페트남, 저비스, 허만 등의 이론은 각각 특정 차원(개인, 정부, 국제체제 등)에 초점을 두고 있으나 외교정책 결정요인을 단일 수준에서 분석하는 접근법은 정책 선택과 선호 문제가 복합적으로 얽힌 상황을 충분히 설명하기 어렵다

4) 张清敏, 『对外政策分析』, 北京大学出版社, 2019, 34쪽.

는 한계가 지적되어 왔다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 로즈노(J. Rosenau)는 개인(Individual variable), 역할(Role variable), 정부(Governmental variable), 사회(Social variable), 체제(System variable)의 다섯 수준을 통합하는 예비이론(pre-theory)을 제시하였다. 첫째, 개인 변수는 정책 결정자의 성격, 가치관, 의지, 경험, 인식 등이 결정에 미치는 영향을 설명한다. 둘째, 역할 변수는 정책 결정자가 개인이 아닌 특정 직위로서의 역할에 따라 외교정책을 결정한다는 개념이다. 셋째, 정부 변수는 정부 형태가 외교정책 결정에 미치는 영향을 다루며, 민주주의 또는 독재, 개방적 또는 폐쇄적 정부 형태가 중요한 요소가 된다. 넷째, 사회 변수는 정부 외의 비정부적 요인으로 산업화 수준, 경제 발전, 문화적 요소 등을 포함한다. 마지막으로, 체제 변수는 외부 환경, 즉 다른 국가나 국제적 상황이 정책 결정에 미치는 영향을 의미하며, 지리적 조건, 전략적 위치, 이데올로기적 갈등 등이 이에 포함된다.⁵⁾

중국의 남중국해 정책은 국제체제, 중국 정부와 사회, 지도자 개인 특성 등 다양한 수준의 요인⁶⁾이 복합적으로 작용하는 대표적 사례로, 로즈노의 다층적 접근을 적용하기에 적합하다. 본 연구에서는 후진타오 시기와 시진핑 집권(2012-2022)기를 비교하고, 각 변수별 정책 결정 영향력을 독립적으로 분석함으로써, 로즈노의 다층적 접근이 남중국해 정책의 연속성과 변화를 설명하는데 어떻게 활용될 수 있는지를 검토한다.

5) James N. Rosenau, 『The Study of World Politics Pre-theories and theories of foreign policy』, Routledge, 2006, 172-173쪽.

6) 로즈노는 외교정책을 설명하기 위하여 개인, 역할, 정부, 사회, 국제체제 다섯 가지 변수를 제시하였지만, 본 연구는 중국의 정치적 특성 때문에 역할 변수는 개인 변수에 통합하여 분석한다.

Ⅲ. 남중국해 정책의 시기별 전개과정

본 연구는 후진타오(2002-2012)와 시진핑(2012-2022) 집권 초기 10년을 분석 범위로 설정하였다. 이는 두 지도자의 정책 기초를 동일한 시간 구간에서 비교함으로써 비교의 균형성과 분석의 일관성을 확보하기 위함이다.

후진타오 집권기의 남중국해 정책은 전반적으로 ‘현상 유지’와 분쟁 관리에 초점을 두었다. 집권 초기에는 아세안과의 협력을 중시하며 분쟁 완화를 목표로 한 외교적 관리 전략이 강조되었다. 이후 2007년을 전후로 해양 감시·순찰의 제도화와 행정적 관할 체계의 정비 등 제한적이지만 실질적인 관리 강화 조치가 점진적으로 추진되었다. 다만 이러한 변화는 분쟁의 격화를 방지하고 중국이 인식한 국익을 보호하는 범위 내에서 이루어졌으며, 정책 전반의 관리적·방어적 성격은 유지되었다.

반면, 시진핑 집권기 중국의 남중국해 정책은 이전 시기와 달리 보다 적극적이고 공세적인 방향으로 전개되었다. 집권 초기 시진핑은 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 국가 비전으로 제시하고, ‘해양강국’ 건설을 핵심 전략 목표로 설정하였다. 이 과정에서 남중국해는 국가의 ‘핵심이익’으로 규정되며 정책 방향의 중심에 놓이게 되었다. 2013년 이후 중국은 인공섬 건설과 군사기지화를 추진하며 현상 변경을 본격화하였다. 이어 2016년 남중국해 중재 판결 이후에는 외교적·법적 차원에서 강경 노선을 제도화하는 한편, 행정구역 개편과 해경법 제정 등을 통해 현지에 대한 실질적 통제를 강화하였다. 이러한 변화는 시진핑 시기 남중국해 정책이 기존의 관

리 단계에서 벗어나 공세적 전개 단계로 이행하였음을 보여준다.

앞서 살펴본 바와 같이, 두 시기의 남중국해 정책은 전개 방향에서 뚜렷한 차이를 보이며, 이러한 차이는 군사·외교·행정·법률적 차원에서 구체적으로 나타난다.

1. 군사 배치와 군사 활동의 변화

(1) 후진타오 시기: 방어 중심의 정기적 순찰 및 감시 강화

후진타오 집권 초기에는 남중국해에서의 군사 활동이 방어와 충돌 회피 중심의 전략에 중점을 두었으며, 2007년 이후부터는 해군력의 현대화, 해양 감시 및 순찰 활동의 정기화에 집중되기 시작하였다. 2007년 2월, 중국 국무원의 비준에 따라 중국해감총대(CMS)는 남중국해에서 정기적인 해양 순찰 제도를 공식화하였고, 이에 따라 중국 당국은 해당 해역에서 상시적 해양 순찰 및 감시 활동을 보다 체계적으로 전개하게 되었다.⁷⁾ 2008년 4월, 후진타오 주석은 하이난 쑤야(海南三亚)에 위치한 남해함대를 시찰하며, 해군 현대화 건설을 적극적으로 추진할 것을 제시하였다.⁸⁾ 같은 해 12월, 중국 해군은 처음으로 함정을 아덴만 및 소말리아 해역에 파견하여 호송 및 해양안보 작전을 수행하였다. 이 파병은 중국 해군이 단순한 ‘근해방어(近海防禦)’수준을 넘어서 ‘원양방위(遠洋防衛)’ 능력을 모색하기 시작했다는 점에서 전략적 전환 가능성을 드러낸 중요한 계기였다.

7) 船舶百科, “中国海监,” https://www.eworldship.com/index.php?m=wiki&c=index&a=doc_detail&did=4199 (검색일: 2025.06.29.).

8) 新华社, “党中央、中央军委关心人民海军建设和发展纪实,” https://www.gov.cn/jrzq/2009-04/22/content_1293419.htm (검색일: 2025.06.29.).

(2) 시진핑(2012-2022): 인공섬 건설과 원양 전략의 강화

시진핑 집권 이후 남중국해에서 가장 두드러진 군사적 변화는 대규모 인공섬 건설과 군사기지화, 그리고 군사 활동의 강화로 요약할 수 있다. 이러한 변화는 중국의 해양 군사 전략이 제도적으로 정비되고 실행 단계로 옮겨진 결과였다. 2013년 국방백서에서는 기존의 ‘근해방어’ 전략을 유지하되, 종합 작전 능력의 현대화와 원양 기동·협력 임무, 비전통 안보 대응 능력 강화를 국가적 과제로 제시하였다.⁹⁾ 이러한 전략 방향 속에서 중국은 2013년 7월 남사군도(南沙群島) 내 피어리 크로스 환초(永暑礁)에서 인공섬 건설을 시작하였고, 2014년에는 7개 암초에서 대규모 간척 공사를 동시에 추진하였다. 그 결과 2015년 말까지 약 3,200에이커 규모의 인공섬이 조성되었다.¹⁰⁾ 2015년 국방백서는 이러한 움직임을 ‘근해방어’에서 ‘원양호위(远洋护卫)’로의 전략적 전환으로 공식화하며, 해상 기동작전·연합작전·종합 방어작전 능력 강화를 해군 현대화의 핵심 기준으로 제시하였다.¹¹⁾ 이어 2019년 국방백서 역시 중국 해군이 전략 여지와 기동, 연합작전을 수행할 수 있는 현대적 원양 해군으로 발전해야 함을 재확인하였다.¹²⁾ 이러한 전략 변화에 따라 중국은 미스치프 환초(美济礁), 수비 환초(渚碧礁), 피어리 크로스 환초(永暑礁)를 대형 인공섬으로 개발하고, 활주로, 전투기 격납고, 심해 부두 등 주요 군사시설을 구축하였다. 또한 파라셀 군도(西沙群島)의 트리섬과 트리톤섬에는 HQ-9 장

9) 新华社, “中国武装力量的多样化运用,” https://www.gov.cn/zhengce/2013-04/16/content_2618550.htm (검색일: 2025.11.26.).

10) 차창훈·전천, 2017, 151쪽.

11) 新华社, “国防白皮书: 中国的军事战略(全文),” <https://www.sastind.gov.cn/n10086200/n10086319/c10246659/content.html> (검색일: 2025.11.26.).

12) 新华社, “新时代的中国国防,” https://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm (검색일: 2025.11.26.).

거리 지대공 미사일, J-10 및 J-11 전투기, 대함 순항 미사일 플랫폼 등이 배치되며 군사기지화가 본격화되었다.¹³⁾ 이와 동시에 중국은 정기적인 해양 감시·순찰 활동과 대규모 해군 훈련을 반복적으로 실시함으로써, 남중국해 전역에서의 군사적 존재감을 이전보다 적극적으로 확대해 나갔다.

2. 외교 전략의 전환

(1) 후진타오 시기: 평화적 관리와 ‘핵심이익’ 부상

후진타오 정부는 남중국해 문제에서 전반적으로 평화와 협력을 중시하는 외교적 관리 전략을 유지하였다. 집권 초기인 2002년 11월 중국은 아세안(ASEAN)과 함께 “남중국해 당사국 행동선언(DOC)”에 합의하였으며, 2003년 10월에는 중국-아세안 전략적 동반자관계 공동선언을 통해 영유권 분쟁의 평화적 해결과 군사적 신뢰 구축 조치(CBM)의 필요성을 명시하였다. 이후 2005년 후진타오는 인도네시아와 필리핀 등 동남아 주요국을 순방하면서 남중국해 분쟁의 평화적 해결 원칙을 거듭 강조하였고, 남중국해를 ‘우의의 바다, 협력의 바다’로 만들자고 제안하였다.¹⁴⁾

그러나 후반기에는 남중국해에 대한 전략적 관심이 점차 강화되었다. 2009년 5월 중국은 ‘U자형 9단선’이 표시된 지도를 유엔 대륙붕한계위원회(CLCS)에 제출하며, 남중국해에서의 역사적 권익 주장을 공식화하였다. 또한 2010년 3월 미국 국가안전보장회의(NSC) 아시아태평양 담당 고위 관계자의 방중 이후, 중국이 남중국해를 ‘국가 핵심이익’의 일부로 간주하고 있다는 인식이 미국 측을 통해 제기되었다. 이는 중국이 남중국해의 전략적 위상을 점차

13) 김석수, 『남중국해 분쟁과 권력정치』 서울: 신서원, 2022, 112-113쪽.

14) 이영학, 2012, 56쪽.

높여가고 있음을 시사하는 신호로 외부에서 해석되었다. 이어 2011년 9월 중국 정부는 「중국 평화적인 발전」 백서를 통해 국가의 ‘핵심이익’을 주권(主权)·안보(安全)·영토 완전(领土完整)·국가 통일(国家统一)·헌법이 규정한 정치체제와 사회 안정(中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定)으로 공식 정의하였다.¹⁵⁾ 다만 중국은 남중국해를 핵심이익으로 명시적으로 규정하지는 않았으며, 이후 관련 발언에 대해서도 공식적인 입장을 표명하지 않고, 애매모호한 태도를 유지하였다.¹⁶⁾

(2) 시진핑(2012-2022): ‘핵심이익’ 명문화 및 강경 외교

시진핑 정부는 남중국해 문제를 중국의 주권과 안보 수호라는 ‘국가 핵심이익’의 범주에 포함시키고, 이를 정당화하는 강경한 외교 전략을 점진적으로 확립해 왔다. 공산당 제18차 전국대표대회에서 ‘해양강국’ 건설이 국가 목표로 제시된 이후, 시진핑은 여러 연설을 통해 해양 권익 수호의 중요성을 지속적으로 강조하였다. 이러한 흐름은 2014년 11월 개최된 중앙 외교공작회의(中央外事工作会议)에서 보다 분명하게 드러났다. 시진핑은 이 회의에서 남중국해 문제를 ‘국가 핵심이익’의 일부로 직접 언급하며, 이를 반드시 확고히 수호해야 한다고 강조하였다.¹⁷⁾ 이는 남중국해를 핵심이익 범주에 포함시킨 중국 정부의 공식적 선언으로 평가된다. 이후 2016년 7월 국제상설중재재판소(PCA)가 필리핀이 제기한 남

15) 外交部, “《中国的和平发展》白皮书(全文),” https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2011nzt_675363/zgdhpfzpbs_675409/201109/t20110906_9284881.shtml (검색일: 2025.07.02.).

16) 方立·赵可金, “国家核心利益与中国新外交,” 『国际政治科学』第6卷 第3期, 2021, 68—94쪽.

17) 新华网, “习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话,” http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm (검색일: 2025.07.02.).

중국해 해양 분쟁에서 필리핀의 손을 들어주는 판결을 내리자, 중국은 이를 강력히 거부하고 더욱 공세적인 외교적 대응에 나섰다. 같은 해 국무원 신문판공실은 「중국은 필리핀과의 남중국해 관련 분쟁은 협상을 통해 해결한다」 백서를 발표하며, “중국은 남중국해에서의 영토 주권과 해양 권익을 확고히 수호할 것(中国始终坚定维护在南海的领土主权和海洋权益)”이라고 명확히 밝혔다.¹⁸⁾ 이는 남중국해를 사실상의 ‘핵심이익’으로 정책 문건 차원에서 공식 확인한 조치로 볼 수 있다.

3. 행정·법률적 통치의 구조화

(1) 후진타오 시기: 현상 유지와 제도적 기반 마련

후진타오 집권기 중국은 남중국해에서 ‘분쟁 유보’ 원칙을 유지하는 한편, 행정·법률적 통치 기반을 점진적으로 구축하는 데 중점을 두었다. 2002년 “남중국해 당사국 행동선언(DOC)”의 체결을 통해 중국은 외교적으로 협력과 현상 유지를 강조하는 관리 틀을 마련하였다. 그러나 2007년을 전후로 남중국해에 대한 제도적 대응은 점차 변화하기 시작하였다. 2007년 전국인민대표대회는 하이난성 내 남중국해 일부 지역을 관할하는 지급시(地級市) 행정단위로서 썌사시(三沙市) 설치 계획을 처음 승인하였다. 이후 집권 말기인 2012년 6월 국무원은 썌사시 설치를 위한 행정개편안을 최종 승인하였고, 민정부(民政部) 발표에 따라 하이난성 산하에 서사군도, 남사군도, 중사군도 및 그 주변 해역을 관할하는 지급시를 공식적으로 설치하였다.¹⁹⁾ 한편, 중국은 해양 주권 관리를

18) 新华社, “中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议(全文),” http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2016n/202207/t20220704_130493.html (검색일: 2025.07.02.).

19) 民政部, “民政部关于国务院批准海南省三沙市设立市辖区的公告,” [https://](https://www.kci.go.kr)

위한 제도적 역량도 강화하였다. 2008년에는 국가해양국의 조직을 확대·개편하였고, 2009년에는 외교부 산하에 국경·해양 사무사(边界与海洋事务司)를 신설하여 육상 및 해양 경계 문제를 전담하도록 하였다. 또한 2010년 3월 「해도보호법(海島保護法)」을 제정·시행하고, 남중국해에 대한 정기적인 순찰 활동을 강화하는 등 법제적 기반 구축을 지속적으로 추진하였다.²⁰⁾

(2) 시진핑(2012-2022): 제도·기구·법률을 통한 실질 통치 강화

시진핑 정부는 후진타오 시기에 마련된 남중국해의 행정·법률적 기반을 적극 활용하고 이를 확장함으로써 실효 지배를 실질적으로 강화하는 방향으로 정책을 전환하였다. 2012년 6월 중앙정부가 쑤샤시 설치를 승인한 이후, 시진핑 시기에는 쑤샤시가 남중국해 정책 수행의 핵심 거점으로 적극 활용되었다. 이에 따라 우디섬(永興島)에서는 오수 및 쓰레기 처리 시설, 공항, 부두, 체육관 등 대규모 인프라 확충이 진행되었다.²¹⁾ 2015년에는 정보화 감시 시스템과 통신 기지국이 설치되어 행정적 통제 및 감시 능력이 한층 더 강화되었다.²²⁾ 이후 2020년 4월 국무원의 비준에 따라 하이난성(海南省) 정부는 쑤샤시에 서사구(西沙区)와 남사구(南沙区)를 신설하여 행정구역 체계를 더욱 세분화하고, 이를 통해 어업 단속 및 해양 감시 등 실질적 행정 통치를 더욱 공고히 하였다.

한편, 「중화인민공화국 해경법(中华人民共和国海警法)」의 제정

www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/19/content_5504215.htm
(검색일: 2025.07.09).

20) 이영학, 2012, 61쪽.

21) 中国新闻网, “三沙市第一个重大建设项目污水垃圾处理工程开工,” <https://www.chinanews.com.cn/gn/2012/08-25/4133179.shtml> (검색일: 2025.07.11.).

22) 新华社, “三沙船载通信基站为往来南海商船提供通信便利,” http://www.xinhuanet.com/politics/2016-03/10/c_1118290295.htm (검색일: 2025.07.11.).

및 시행은 법률적 통치 강화를 상징하는 핵심 사례이다. 2021년 1월 제13기 전국인민대표대회 상무위원 제25차 회의에서 해당 법률이 통과되었고, 같은 해 2월부터 정식 시행되었다.²³⁾ 이 법은 중국이 주장하는 남중국해 “9단선” 해역 내에서 해경이 자국 법률에 따라 단독으로 법 집행을 수행할 수 있는 법적 근거를 명문화하였으며, 해경의 무력 사용, 외국 선박의 순찰·억류·퇴거 등의 권한을 제도적으로 규정하였다.

IV. 남중국해 정책의 결정요인

1. 개인변수 분석

1) 후진타오의 배경과 ‘평화 발전’ 전력

후진타오 시기 중국의 남중국해 정책에서 나타난 신중하고 자제된 태도는 그의 개인적 성향과 내륙 행정 경험을 통해 형성된 안정 지향적 정치관, 그리고 집권기 확립된 ‘평화적 발전(和平發展)’ 전략이 결합된 결과였다. 정치적으로 민감한 환경 속에서 성장한 후진타오는 일찍부터 신중함과 절제된 행동 방식을 체득하였으며, 이는 정책 선택에서도 위협 회피와 갈등 관리 성향으로 나타났다. 또한 공학 교육과 엘리트 관료 경로를 거치며 실무와 제도 운영을 중시하는 성향을 강화하였다.²⁴⁾ 특히 집권 이전 구이저우(貴州)와 티베트(西藏) 등 사회·정치적 긴장이 높은 지역에서의 행정 경험은, 사회 안정 유지와 체제 관리가 국가 통치의 핵심이라는 인식

23) 新华社, “中华人民共和国海警法,” https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/23/content_5582024.htm(검색일: 2025.07.14.).

24) 연국희, 「후진타오는 누구/유소년시절」, 『동아일보』, 2009년 10월 3일.

을 심화시켰다.²⁵⁾ 이러한 경험은 대외 분쟁에서도 군사적 충돌이나 급진적 행동보다는 갈등 관리와 위협 회피를 중시하는 정책 태도로 이어졌으며, 국제 분쟁을 제도적·법률적 틀 안에서 관리하려는 경향을 강화하였다.

이러한 개인적 성향과 통치 경험은 집권 이후 중국의 대외 전략으로 제시된 ‘평화적 발전’ 노선과 자연스럽게 연결되었다. ‘평화적 발전’은 중국의 부상이 국제 질서에 위협이 되지 않음을 강조하며, 군사적 확장이나 강압보다는 협력과 안정 유지를 중시하는 전략적 기조였다.²⁶⁾ 이 전략적 틀 속에서 후진타오 시기 중국은 남중국해 영유권 분쟁에서도 현상 변경이나 무력 충돌을 회피하고, 갈등의 격화를 억제하는 비교적 절제된 태도를 유지하였다.

2) 시진핑의 배경과 전략적 신념

시진핑 시기 중국의 남중국해 정책에서 나타난 공세적 태도는 그의 성장 경험과 통치 성향, 그리고 집권 이후 확립된 국가 전략적 신념이 결합된 결과였다. 정치적 불안정을 직접 경험한 성장 과정은 시진핑에게 강한 현실 인식과 문제 해결 지향적 태도를 형성하였으며, 이는 국가 통치에서도 단호한 결단과 적극적 행동을 중시하는 성향으로 나타났다. 집권 이전 연안 지역, 특히 저장성(浙江省)에서의 행정 경험은 해양 경제와 연안 개발의 전략적 가치를 인식하는 데 기여하였다.²⁷⁾ 다만 이러한 경험은 남중국해 정

25) Garver, J. W., “Biographical Background and Successful U.S. Visit of Chinese Vice President and Heir-apparent Hu Jintao,” 『China Currents』 제1권 제3호, 2002, <https://www.chinacenter.net/2002/china-currents/1-3/biographical-background-and-successful-u-s-visit-of-chinese-vice-president-and-heir-apparent-hu-jintao/>(검색일: 2025.11.25.).

26) 新华网, “中国的和平发展道路,” https://www.gov.cn/xwfb/2005-12/22/content_133974.htm (검색일: 2025.07.28.).

27) 우밍 지음, 송삼현 옮김, 『시진핑 평전』 서울: 지식의 숲, 2009, 288쪽.

책을 직접 규정한 결정적 요인이라기보다는, 이후 형성된 전략적 신념이 정책으로 구현되는 과정에서 작동한 인식적 배경 또는 보조적 요소로 볼 수 있다.

시진핑의 남중국해 정책 방향을 결정한 핵심 요인은 집권 이후 그가 제시한 ‘중화민족의 위대한 부흥’과 ‘해양강국’이라는 국가 전략적 신념이었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 중국의 국력이 확대되고 국제적 위상이 상승하는 환경 속에서, 시진핑은 역사적 굴욕을 극복하고 중화민족의 부흥을 실현하는 것을 국가 정체성 확립의 핵심 목표로 제시하였다.²⁸⁾ 이러한 인식은 2012년 11월 ‘부흥의 길(复兴之路)’전시 관람을 계기로 ‘중국몽(中國夢)’이라는 국가 발전 비전으로 공식화되었으며, 이후 중국의 장기 전략 담론으로 자리 잡았다.²⁹⁾ 집권 이후 시진핑은 ‘중국몽’실현을 위한 해양강국 건설을 국가 핵심 전략으로 규정하고, 해양 공간을 국가 안보와 발전의 중추적 영역으로 강조하였다. 이와 같은 전략적 인식은 남중국해를 단순한 분쟁지역을 넘어 중국의 주권과 국가 부흥을 실질적으로 구현해야 할 핵심 공간으로 재정의하였고, 그 결과 대규모 인공섬 건설, 군사기지화, 행정구역 개편 등 공세적 조치가 본격적으로 추진되었다.

3) 변수 비교분석

후진타오는 내륙 지역에서의 행정 경험을 통해 안정과 질서를 중시하는 통치 성향을 형성하였고, 집권 이후에는 ‘평화적 발전’ 전략을 중국의 대외 노선으로 제시하였다. 이러한 인식 속에서 그는 남중국해 문제에서도 갈등을 최소화하고 제도적·법률적 접근

28) 앞의 책, 2022, 74쪽.

29) 新华社, “学习贯彻习近平参观《复兴之路》展览讲话述评,” https://www.gov.cn/jrzq/2012-12/06/content_2284276.htm (검색일: 2025.02.17.).

을 중시하는 비교적 온건한 외교적 태도를 유지하였다. 이 시기 정책 선택에는 후진타오 개인의 신중한 성향이 중요한 역할을 하였으며, 집단지도체제하의 권력 분산 구조와 국제사회에서 중국의 '위협론'을 완화해야 했던 외교 환경은 정책 운용의 제약 조건으로 작용하였다. 반면, 시진핑은 성장 과정에서의 정치적 불안정 경험과 연안 지역 행정 경험을 통해 국가 주권과 현실적 힘의 중요성을 강하게 인식하게 되었다. 집권 이후 그는 '중화민족의 위대한 부흥'과 '해양강국'이라는 국가 전략적 비전을 제시하였고, 이에 따라 남중국해를 중국의 국가 부흥과 해양강국 건설을 실질적으로 실현해야 할 핵심 공간으로 인식하였다. 이러한 전략적 인식 속에서 남중국해 정책은 보다 적극적이고 공세적인 방향으로 전개되었다. 이처럼 두 지도자의 개인적 성향과 전략적 인식의 차이는 중국 남중국해 정책이 갈등 관리 중심의 안정적 접근에서 벗어나 주권 수호와 영향력 확대를 중시하는 적극적인 전략으로 전환되는 과정을 설명해 준다.

2. 정부변수 분석

1) 후진타오 시기: 집단지도 체제와 행위자 간 조율 부족

후진타오 시기 남중국해 정책 결정의 정부 요인은 '집단 지도 체제'하에서 권력이 여러 부처와 기관에 분산되어 있었다는 점에 있다. 이로 인해 중앙의 조율 능력이 제한되었고, 외교부, 군부, 지방정부, 국유석유기업 등 주요 행위자들이 상호 협의 없이 독립적으로 행동하고 각자의 이익을 추구하는 양상을 보였다. 후진타오는 합의제 의사결정 구조 속에서 정책 방향을 단독으로 주도하기 어려웠으며, 대외 입장 표명은 주로 외교부가 담당하였다. 외교부는 남중국해 분쟁의 평화적 해결과 현상유지 기조를 지속적으로

강조하였으나, 이는 당시 해군 현대화 추진과 함께 남중국해에서 장기간 군사 훈련과 순찰 활동을 강화한 군부의 적극적 행동과 점점 달라졌다.³⁰⁾ 지방 차원에서도 각자 행동이 나타났다. 2007년 11월 하이난 성정부는 국무원 승인 이전에 쑤사시 행정구역 조정을 추진해 어민과 외국 선박 통제를 강화하였다. 국유석유기업, 특히 중국해양석유총공사(CNOOC)는 2012년 6월, 외교부 및 중앙 지도부와 충분한 조율 없이 베트남과 분쟁 중인 해역에서 해양 탐사 프로젝트를 추진하였으며 시추권 국제 입찰을 발표하였다.

이처럼 집단지도 체제 아래 권력이 분산되면서 중앙 정부 정책을 강하게 통제하기 어려웠다. 각 행위자들이 독자적 이익을 우선적으로 추구하면서, 남중국해 정책은 일관성이 약화되고 외부 환경의 변화에도 신속히 대응하지 못하는 한계를 드러냈다.

2) 시진핑 시기: 중앙집중과 핵심 행위자의 전략적 실행

시진핑 시기 중국의 공세적인 남중국해 정책은 중앙집중적 권력 구조 속에서 군부, 하이난 성정부, 국유석유기업이 전략적으로 동원된 결과였다. 시진핑은 당·국가 군 최고 직위를 겸임하며 권력을 집중시켰고, 집권 초기부터 그는 하이커우함(海口舰)을 시찰하는 자리에서 “중화민족의 위대한 부흥은 강국의 꿈이며, 군대에게도 강군의 꿈이다”라고 언급하며 ‘강군몽(强军梦)’을 공식적으로 천명하였다.³¹⁾ 이후 그는 이를 중심 가치로 삼아 해군력 강화와 해양 전략을 적극 추진하였고, 군사 개혁과 해군 현대화를 통해

30) Jakobson, Linda, 「China's unpredictable maritime security actors」, 『LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY』 https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_3.pdf (검색일: 2025.08.13.).

31) 新华社, “习近平在广州战区考察时强调...,” https://www.gov.cn/ldhd/2012-12/12/content_2288879.htm (검색일: 2025.04.06.).

남중국해를 전략적 핵심 해역으로 설정한 뒤, 해군이 해상 통제력 강화를 위한 공세적 행동을 주도하게 되었다.

하이난 성정부 역시 중앙의 해양 전략에 부응하는 정책 실행 주체로 기능하였다. 남중국해를 관할하는 유일한 성급 행정 단위인 하이난성은 2012년 쑤샤시를 신설한 이후 행정 체계를 개편하여 남중국해에 대한 통치 역량과 행정적 통제를 강화하였다.³²⁾ 이러한 조치는 하이난성이 중앙의 해양 전략을 지역 통치 구조로 구체화하는 역할을 수행하였다.

중국 3대 국유석유기업인 중국해양석유총공사(CNOOC), 중국 석유천연가스집단공사(CNPC), 중국석유화학집단공사(SINOPEC)는 국무원 산하 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 통제를 받는 국가 전략 수행 주체로서, 남중국해에서의 에너지 탐사와 자원 개발을 주도해 왔다. 남중국해는 중국 수출입 물동량의 상당 부분이 경유하는 핵심 해상 회랑이자 풍부한 석유·천연가스 자원이 매장된 해역으로, 중국의 에너지 안보에 전략적 중요성을 지닌다.³³⁾ 특히 개혁개방 이후 급속한 경제 성장과 함께 에너지 수요가 급증하면서, 이들 국유기업은 남중국해에서의 자원 탐사와 시추 활동을 적극적으로 강화해 왔다. 시진핑 집권 이후 중국 정부가 ‘해양 강국’과 ‘해양 주권 수호’를 국가 전략으로 공식화함에 따라, 국유 석유기업들 역시 이에 부응하여 보다 적극적인 자원 확보 활동을 전개하였다.

이처럼 시진핑 시기 남중국해 정책은 중앙의 전략적 기조 아래 군부의 군사적 집행, 지방정부의 행정력 강화, 국유석유기업의 자원 개발 활동이 밀접하게 연계되어 추진되었으며, 이는 중앙집중

32) 刘延华, 「三沙设区, 合理合法正当时」, 『世界知识』第10期, 2020, https://www.nanhai.org.cn/review_c/434.html (검색일: 2025.08.16.).

33) 迟福林·李昌邦·陈文·陈岚桦, 「南海开发计划与海南战略基地建设」, 『经济研究参考』第51期, 2005, 2쪽.

적 정치체제가 정책 실행력을 강화한 결과라 할 수 있다.

3) 변수 비교분석

후진타오 시기에는 ‘집단 지도 체제’하에서 권력이 외교부, 군부, 하이난 성정부, 국유석유기업 등 다양한 행위자에게 분산되어 있었으며, 중앙의 일관된 정책 조율 메커니즘이 제한적이었다. 이로 인해 각 부처와 기관은 제도적으로 부여된 권한과 이해관계에 따라 비교적 자율적으로 행동하였고, 정책 조율의 부족은 남중국해 정책의 일관성을 약화시켰다. 외교부는 분쟁의 평화적 해결과 현상유지를 강조하였지만, 군부는 해군 현대화 과정에서 남중국해에서의 훈련과 순찰 활동을 확대하였으며, 하이난 성정부와 국유석유기업 또한 중앙과 충분한 협의 없이 해양 행정이나 자원 탐사 활동을 전개하였다. 반면, 시진핑 시기에는 중앙 권력 집중이 강화되면서 군부, 하이난 성정부, 국유석유기업 등 주요 행위자들이 중앙의 전략적 지침 아래에서 움직이게 되었다. 군부는 ‘강군몽’을 토대로 남중국해에서의 군사적 역할을 확대하였고, 하이난 성정부는 행정구역 신설과 제도 개편을 통해 중앙의 해양전략을 제도화하였다. 국유석유기업들 또한 자원 탐사와 시추 활동을 통해 국가 전략의 핵심 실행 주체로 기능하였다. 이처럼 집단지도체제에서 중앙 권력 집중 체제로의 전환은 남중국해 정책결정과 실행의 일관성과 집행력을 강화하는 방향으로 작용하였다.

3. 사회변수 분석

1) 후진타오 시기: ‘조화 세계’기조와 민족주의의 통제

후진타오 시기 중국의 남중국해 정책에 작용한 사회적 요인은

‘조화로운 세계(和谐世界)’건설이라는 국가 비전을 바탕으로 민족주의 정서를 자극하기보다는 통제와 관리하려는 방향으로 요약될 수 있다. 2005년 9월 후진타오는 유엔 창설 60주년 정상회의에서 국제적 분쟁과 갈등을 평화적으로 해결해야 한다는 원칙을 제시하며, 중국의 부상이 국제 질서에 불안 요인이 되지 않도록 하는 외교 기조를 강조하였다.³⁴⁾ 이러한 기조는 남중국해 정책에도 확인된다. 2009년 3월 남중국해에서 발생한 미국 해군 임팩터블호 사건은 중국 내 민족주의 정서를 자극할 가능성이 컸으며, 실제로 당시 중국 네티즌의 98.36%가 미군 함정의 활동을 ‘도발’로 인식하고, 96.17%는 중국 어민의 반격을 지지하는 등 여론은 전반적으로 강경한 양상을 보였다.³⁵⁾ 그럼에도 불구하고 중국 정부는 감정적 대중 동원을 자제하였고, 인민일보(人民日报)와 환구시보(环球时报) 등 주요 관영매체는 이 사건을 제한적으로 보도하는 데 그쳤다. 이러한 대응은 조화로운 국제질서 유지를 지향하는 후진타오 정부의 외교 기조와 일치하였다.

2) 시진핑 시기: 민족주의 정서의 고조와 미디어의 역할

시진핑 시기 중국의 남중국해 정책이 공세적으로 전환된 사회적 배경에는 민족주의 정서의 고조와 언론 및 소셜 미디어의 영향이 자리하고 있다. 2016년 PCA 판결은 이러한 변화를 촉발한 대표적 계기였으며, 중국 정부는 판결을 즉각 부정하는 공식 입장을 표명하였다.³⁶⁾ 이후 관영 언론은 해당 판결을 서방에 의해 조작된

34) 外交部, “胡锦涛在联合国成立60周年首脑会议上的讲话(全文),” https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zyjh_674906/200509/t20050916_7944415.shtml (검색일: 2025.07.31).

35) 环球网, “网友支持中国渔船驱逐进入我国海域美军船只,” <https://mil.news.sina.com.cn/2009-05-07/0831551111.html> (검색일: 2025.07.31).

36) 外交部, “外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决

불법적 결정으로 규정하며, ‘주권 수호’ 담론을 강조하였고,³⁷⁾ 남중국해에서의 해군 훈련과 군사 활동을 적극적으로 보도하며 ‘강한 중국’의 이미지를 부각시켰다. 위챗(微信)과 틱톡(抖音) 등 소셜 플랫폼을 통해서도 미국이 필리핀의 중재를 부추겼다는 주장이 퍼지면서 대중의 반서방 정서가 확산되었다.

이러한 담론은 과거 아편전쟁과 열강 침략 등 외세에 의한 국가적 굴욕의 기억을 적극적으로 소환하였고, 이는 민족주의 정서를 한층 더 증폭시키는 요인으로 작용하였다.³⁸⁾ 그 결과 남중국해 문제는 단순한 외교 문제를 넘어 대중의 정치적 지지를 결집시키고, 공세적 정책을 정당화하는 중요한 사회적 기반으로 기능하게 되었다.

3) 변수 비교분석

두 시기 모두 민족주의 정서는 존재하였으나, 이를 활용하는 방식에서는 크게 달랐다. 후진타오 시기에는 ‘조화로운 세계’ 기조 속에서 평화적 국가 이미지를 유지하기 위해 민족주의 정서가 상대적으로 통제되었다. 대표적으로 2009년 임팩터블호 사건 당시 대중의 반발 여론에도 불구하고, 신화통신과 환구시보 등 관영 매체들은 해당 사건을 제한적으로 보도하며 갈등의 확산을 억제하였다. 반면, 시진핑 시기에는 2016년 PCA 판결을 계기로 민족주의 정서가 크게 고조되었고, 관영 언론과 소셜 미디어는 ‘중국의 주권 수호’와 ‘강한 중국’ 담론을 적극 확산시키며 반서방 정서를 강화하

의声明,” https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090625.htm (검색일: 2025.07.15.).

37) 新华社, “《欧洲时报》: 美国操纵南海仲裁闹剧 危害地区稳定,” http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/13/c_1119212162.htm (검색일: 2025.07.15.).

38) 장영덕, 「시진핑 시기 중국 민족주의의 강화와 그 요인」, 『국제지역연구』 제26권 제3호, 2022, 49-72쪽.

였다. 이처럼 사회적 요인은 정책결정의 직접적 원인이라기보다는, 정부가 대외정책을 정당화하고 대중적 지지를 결집하는 데 활용되는 중요한 보조적 요인으로 작용하였다.

4. 국제체제변수 분석

1) 후진타오 시기: 미국·베트남·필리핀의 제한적 개입

미국과 역내 국가인 베트남, 필리핀의 행동은 후진타오 시기 중국의 남중국해 정책에 영향을 미친 주요 국제체제 요인이었다. 9·11 테러 이후 미국은 외교·군사적 초점을 중동 지역에 집중하면서 남중국해에서는 정기적인 ‘항행의 자유 작전(FONOPs)’을 통해 제한적 개입을 유지하였다. 그러나 2009년 임팩터블호(Impeccable Incident) 사건을 계기로 미·중 간 해상 마찰이 발생하였으며, 2010년 7월 ARF 회의에서 미국은 남중국해에서의 항행의 자유와 국제법 존중을 자국의 국가이익으로 명시적으로 규정하고, 해당 사안에 대한 외교적 관여 의지를 분명히 하였다.³⁹⁾ 이후 미국은 필리핀과 베트남 등 역내 국가와의 군사 협력을 강화하여 중국 견제에 나섰다.

한편, 2003년 DOC 체결 이후에도 필리핀과 베트남은 자국의 권리 주장을 강화하는 방식으로 중국의 정책결정에 영향을 미쳤다. 2009년 3월, 필리핀은 자국의 군도 기선을 재설정하는 「공화국법 제9522호(Republic Act No.9522)」를 제정하여 난사군도와 스카보러솔(黃岩島)에 대한 관할권 주장을 법제화하였다. 이에 중국은 강력히 반발하며 외교적 항의와 해양 순찰 등 강경하게 대응

39) U.S. Department of State, “Remarks at Press Availability,” <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm?safe=1> (검색일: 2025.08.04.).

에 나섰다. 같은 해 5월, 베트남은 단독으로 남중국해에서 대륙붕 한계를 200해리 이상으로 연장하기 위한 문서를 유엔 대륙붕한계 위원회(CLCS)에 제출하며, 유엔해양법협약(UNCLOS)을 근거로 남중국해 문제를 국제화하였고, 중국 정부는 이 조치가 자국의 주권과 관할권을 심각하게 침해한다고 반발하였다.⁴⁰⁾ 이러한 역내 국가들의 법적·외교적 행동은 중국의 남중국해 정책결정에 지속적인 외부 압력으로 작용하였다.

2) 시진핑 시기: 미국의 적극적 개입과 역내 국가들의 대응

시진핑 시기 남중국해 정책에 영향을 미친 국제체제 요인은 미국을 중심으로 한 역외 강대국의 개입과 역내 국가들의 행동이었다. 미국은 중국의 부상을 견제하고 아시아·태평양 지역에서의 전략적 주도권을 유지하기 위해 적극적으로 개입하였다. 2011년 11월 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 호주 의회 연설을 통해 “아시아로의 회귀(Pivot to Asia)” 전략을 공식적으로 발표하였다.⁴¹⁾ 이 전략의 일환으로 미국은 남중국해에서 FONOPs을 강화하였으며, 2015년 10월 미 해군 구축함 라센호(USS Lassen)가 난사군도 인공섬 인근 해역에 진입하자 중국은 즉각적인 감시와 경고 조치를 통해 강경하게 대응하였다.⁴²⁾ 또한 미국은 중국의 해양 확대를 견제하기 위한 역외 균형자(off-shore balancer) 전략

40) 柳東垣, 「중국의 남중국해 전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징」, 『中蘇研究』 제39권 제3호, 2015, 198-199쪽.

41) Office of the Press Secretary (White House), “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (검색일: 2025.04.03.).

42) 外交部, “外交部发言人就美国拉森号军舰进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域答问,” https://www.gov.cn/xinwen/2015-10/27/content_2954604.htm (검색일: 2025.07.16.).

의 일환으로 일본·호주·인도와 협력을 강화하며 ‘쿼드(Quad)’ 협의체를 재가동하였고, 2021년에는 영국·호주와 함께 ‘오커스(AUKUS)’를 출범시켜 인도·태평양 지역에서의 군사적 억지력을 확대하였다. 이러한 미국의 개입은 남중국해를 미·중 전략 경쟁의 핵심 공간으로 부각시키는 계기가 되었다.

역내 국가들의 행동 역시 중국의 정책 환경에 중요한 영향을 미쳤다. 베트남은 러시아를 비롯한 외부 국가들과 협력하여 남중국해에서의 해양 자원 개발을 확대하였고, 영국·미국·유럽 등 다국적 석유 기업들의 협력을 통해 자원 확보를 지속적으로 추진하였다.⁴³⁾ 이러한 움직임은 중국 정부의 강한 반발을 불러일으켰으며, 해당 해역에서 보다 공세적인 정책을 추진하는 요인 중 하나로 작용하였다.

한편, 필리핀은 군사력의 열세를 보완하기 위해 국제법과 규범을 활용한 대응 전략을 선택하였다. 2013년 1월 필리핀은 중국의 ‘9단선’ 주장에 대해 국제 중재를 제기하였고, 2016년 7월, PCA의 판결을 통해 중국의 주장이 국제법적 근거가 없다는 결정을 내렸다.⁴⁴⁾ 판결 이후에도 필리핀은 중국 해경과의 충돌이 반복되자 외교적 항의를 지속하는 한편, 미국이 주도하는 ‘FONOPs’을 공개적으로 지지하였다. 또한 상호방위조약(MDT)을 바탕으로 미국과의 안보협력을 확대하며 남중국해에서의 미군 개입을 지지하는 입장을 분명히 하였다. 이러한 필리핀의 대응은 중국의 강한 반발과 공세적 대응을 촉발하는 요인으로 작용하였다.

43) 张晟, 「越南在南海油气侵权活动的新动向及中国的应对」, 『边界与海洋研究』第5卷 第1期, 2020, 111-123쪽.

44) 정갑용, 「필리핀과 중국의 남중국해 국제 중재판정의 주요 쟁점」, 『독도연구』 제22호, 2017, 363쪽.

3) 변수 비교분석

국제 체제 요인으로서 후진타오 집권 시기에는 9.11 이후 미국의 전략적 초점이 중동에 집중되면서 남중국해에 대한 개입은 제한적이었으나, 2009년 임팩터블호 사건과 2010년 이후의 외교적 발언을 계기로 미국의 관여가 점진적으로 확대되었다. 같은 시기 필리핀은 <공화국법 제9522호> 제정을 통해, 베트남은 CLCS 제출을 통해 국제법적·제도적 방식으로 자국의 권익 주장을 강화하였다. 반면, 시진핑 시기에는 미국의 “아시아로의 회귀” 전략이 본격화되며 FONOPs, 쿼드, 오키스 등을 통해 중국에 대한 견제가 강화되었다. 이와 동시에 베트남은 해외 석유 기업과의 협력을 통해 자원 개발을 가속화하였고, 필리핀은 PCA 제소와 미국과의 군사 협력 확대를 통해 중국의 남중국해 영유권 주장에 맞서고 있었다. 이처럼 두 시기 모두 미국을 비롯한 역내·외 국가들의 개입과 대응이 존재하였으나, 후진타오 시기에는 이에 대한 중국의 대응이 감시·순찰 중심의 제한적 관리에 그친 반면, 시진핑 시기에는 대규모 인공섬 건설과 군사기지화를 포함한 보다 공세적인 군사적 대응으로 전환되었다.

종합해보면, 두 시기 모두 남중국해를 전략적 ‘국가 핵심이익’으로 인식하였고, 외부 압력과 민족주의 정서가 존재하였다는 공통점을 지닌다. 그러나 이에 대한 대응 방식에서는 뚜렷한 차이가 나타났다. 후진타오는 협상 중심의 대외정책과 제한적인 군사 활동을 유지한 반면, 시진핑은 외부 압력에 직면하면서도 중국의 위상 회복을 목표로 보다 강경한 대외정책을 추진하였다. 이러한 정책 전환을 설명하는 데 있어 개인 요인의 역할이 특히 중요하게 부각된다.

5. 정책결정변수 비교분석 결과

정부·사회·국제체제 요인은 두 시기 모두 남중국해 정책 환경에 영향을 미쳤으나, 정책 방향의 전환을 단독으로 설명하기에는 한계가 있다. 외부 압력과 국가 핵심이익에 대한 인식은 두시기 모두에서 일정한 연속성을 보였으며, 차이는 이러한 조건을 어떻게 해석하고 대응했는가에서 나타났다. 이러한 해석과 대응 방식의 차이는 지도자의 전략적 인식과 통치 스타일에서 비롯되었다. 특히 시진핑 시기에는 개인적 권력 집중과 ‘중화민족의 위대한 부흥’ 및 ‘해양강국’이라는 전략적 비전이 결합되면서, 보다 공세적인 남중국해 정책이 가능해졌다. 이는 후진타오 시기의 신중하고 관리 중심적인 접근과 구별되는 핵심 요인으로, 남중국해 정책 전환을 설명하는 데 있어 개인 변수의 설명력이 상대적으로 크다는 점을 시사한다. 따라서 남중국해 정책을 결정하는 여러 변수 중에서 해당시기 국가지도자의 역할이 핵심적인 영향요인으로 작용했음을 알 수 있다.

V. 맺음말

본 연구는 로즈노의 예비이론에서 제시한 개인·정부·사회·국제체제 요인을 활용하여, 후진타오 시기와 시진핑 집권기(2012-2022)의 남중국해 정책 변화를 분석하였다. 남중국해 정책은 후진타오 말기부터 점진적인 변화를 보였으나, 시진핑 집권기에는 군사적 배치, 외교적 수사, 제도적 전략 측면에서 보다 공세적인 방향으로 뚜렷하게 전환되었다. 후진타오가 협력과 무력 회피 중심의 온건한 접근을 취했다면, 시진핑은 대규모 인공섬 건

설, 군사기지화, 국제법 판결 거부, ‘핵심이익’ 명문화, 제도·기구·법률 강화 등을 통해 남중국해에 대한 통치를 강화하였다.

이러한 변화의 요인은 중국 내부 구조 요인(개인, 정부, 사회)과 외부 환경 요인(국제체제)으로 구분할 수 있다. 개인 요인 측면에서 후진타오의 안정 지향적 통치 성향과 ‘평화적 발전’ 기조는 갈등 관리 중심의 정책 선택으로 이어진 반면, 시진핑은 집권 이후 ‘중화민족의 위대한 부흥’과 ‘해양강국 건설’이라는 국가 비전을 제시하며 남중국해를 국가 부흥을 실질적으로 구현해야 할 핵심 공간으로 인식하였다. 정부 요인에서는 집단지도체제 아래 정책 조율이 제한되었던 후진타오 시기와 달리, 시진핑 시기에는 권력 집중과 중앙집권적 정책 집행이 두드러졌다. 사회 요인 또한 두 시기 모두 민족주의 정서가 존재하였으나, 시진핑 시기에는 관영 매체와 소셜 미디어를 통해 민족주의 담론이 적극적으로 동원되며 정책 정당화의 기반으로 활용되었다. 국제체제 차원에서는 두 시기 모두 미국과 역내 국가들로부터 외부 압력이 존재하였으나, 시진핑 시기에는 미국의 개입과 역내 국가들의 대응이 보다 본격화되면서 중국의 정책 선택에 대한 압박이 한층 강화되었다.

결과적으로 유사한 외부 압력과 전략적 환경 속에서도 두 시기의 남중국해 정책은 상이한 방향으로 전개되었다. 이는 정부·사회·국제체제 요인이 정책 환경과 제약 조건을 형성한 가운데, 이를 해석하고 대응하는 방식에서 지도자의 전략적 인식과 통치 방식이 중요한 차이를 만들어냈기 때문이다. 특히 시진핑 시기에는 권력 집중과 전략적 비전이 결합되면서 보다 공세적인 정책 선택이 가능해졌으며, 이 점에서 개인 요인은 남중국해 정책 전환을 설명하는 데 있어 상대적으로 높은 설명력을 지닌 요인으로 평가할 수 있다.

본 연구는 기존 연구들이 개별 요인에 집중해 온 한계를 보완하

고, 시진핑 개인의 전략적 인식과 비전을 중심으로 정부 구조, 사회적 담론, 국제 환경을 통합적으로 분석함으로써 남중국해 정책 변화의 복합적 결정 과정을 규명하였다. 이러한 분석은 향후 중국 대외정책의 방향과 남중국해를 둘러싼 갈등 관리 방식을 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다. 다만, 본 연구는 분석시기를 후진타오 시기(2002-2012)와 시진핑 집권기(2012-2022)로 한정하였다는 점에서, 이후 정책 변화에 대한 분석은 향후 연구 과제로 남는다.

〈참고문헌〉

저서

- 김석수, 『남중국해 분쟁과 권력정치』, 서울: 신서원, 2022.
우명 지음, 송삼현 옮김, 『시진핑 평전』, 서울: 지식의 숲, 2009.
Rosenau, James N., 『The Study of World Politics Pre-theories and theories of foreign policy』, London: Routledge, 2006.
张清敏, 『对外政策分析』, 北京大学出版社, 2019.

연구 논문

- 류동원, “중국의 남중국해전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징”, 『중소연구』 3호(2015): 185-219.
변창구, “중국의 공세적 남중국해 정책과 미·중 관계”, 『한국동북아논총』 4호(2013): 5-22.
안슬기, “중국의 공세적 남중국해 정책: 시진핑의 해양사상을 중심으로”, 『국제정치연구』 1호(2019): 61-91.
이은택·남궁영, “남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 미·중의 갈등: 공격적 현실주의의 접근*”, 『국제관계연구』 1호(2019): 81-132.
이영학, “중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로”, 『중소연구』 1호(2012): 45-78.
이학수, “남중국해 해양분쟁 연구—서사군도와 난사군도를 중심으로”, 『인문사회과학연구』 1호(2018): 59-94.
장영덕, “시진핑 시기 중국 민족주의의 강화와 그 요인”, 『국제지역연구』 3호(2022): 49-72.
정갑용, “필리핀과 중국의 남중국해 국제 중재판정의 주요 쟁점”, 『독도연구』 22호(2017): 361-405.
차창훈·전천, “중국 대외정책의 현상 변경 서막?: 2010년 이후 중국의 남중국해 정책 변화와 그 요인을 중심으로”, 『21세기정치학회보』 3호(2017): 139-166.
Jakobson, Linda, “China’s Unpredictable Maritime Security Actors”, 『Lowy Institute for International Policy』 (2014): <https://www.>

lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_3.pdf.

- Garver, J. W., “Biographical Background and Successful U.S. Visit of Chinese Vice President and Heir-apparent Hu Jintao”, 『China Research Center』 3호(2002): <http://chinacenter.net/2002/china-currents/1-3/biographical-background-and-successful-u-s-visit-of-chinese-vice-president-and-heir-apparent-hu-jintao/>.
- 迟福林·李昌邦·陈文·陈岚桦, “南海开发计划与海南战略基地建设”, 『经济研究参考』 51期(2005): 2-9, <http://niis.ccssn.cn/webpic/web/niis/upload/2012/12/d20121209013041003.pdf>.
- 方立·赵可金, “国家核心利益与中国新外交”, 『国际政治科学』 3期(2021): 68-94, <http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/guojiahexinliyiyuzhongguoxinwajijiao.pdf>.
- 于翠萍, “美国介入南海问题的动因-影响及中国对策”, 『中国石油大学学报』 3期(2018): 31-36, <https://d.wanfangdata.com.cn/periodical/CiBQZXJpb2RpY2FsQ0hJU29scjkyMDI1MTIyNDE1NDU1NRIUc3lkeHhiLXNoa3gyMDE4MDMwMDUaCHgyN3JxZTd4>.
- 吴建树, “论中国在南海政策的转变”, 『亚太安全与海洋研究』 2期(2019): 98-111, <http://www.hprc.org.cn/gsyj/wjs/gjzz/202001/P020200121517728496871.pdf>.
- 张晟, “越南在南海油气侵权活动的新动向及中国的应对”, 『边界与海洋研究』 1期(2020): 111-123, <http://www.cibos.whu.edu.cn/res/soft/2020/6e6a99547501d7bd.pdf>.

웹자료

- 연국희, “후진타오는 누구/유소년시절”, 『동아일보』(2009년 10월 3일), (접속일: 2025.07.14.), <https://www.donga.com/news/article/all/20041004/8113035/1>.
- Barack Obama, “Remarks By President Obama to the Australian Parliament”, 『White House』(2011년 11월 17일), (접속일: 2025.04.03.), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

- Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”, 『U.S. Department of State』(2010년 7월 23일), (접속일: 2025.08.04.), <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm?safe=1>.
- 船舶百科, “中国海监”, (2013년 1월 10일), (접속일: 2025.06.29.), https://www.eworldship.com/index.php?m=wiki&c=index&a=doc_detail&did=4199.
- 环球时报, “傅莹:我曾亲历黄岩岛事件,有些话必须要说”, (2021년 3월 15일), (접속일: 2025.04.04.), <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694273823878417601>.
- 环球网, “网友支持中国渔船驱逐进入我国海域美军船只”, (2009년 5월 7일), (접속일: 2025.07.31.), <https://mil.news.sina.com.cn/2009-05-07/0831551111.html>.
- 民政部, “民政部关于国务院批准海南省三沙市设立市辖区的公告”, (2020년 4월 18일), (접속일: 2025.07.09.), https://www.gov.cn/zhengce/zhengeku/2020-04/19/content_5504215.htm.
- 新华网, “中国的和平发展道路”, (2005년 12월 22일), (접속일: 2025.07.28.), https://www.gov.cn/xwfb/2005-12/22/content_133974.htm.
- 新华网, “习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话”, (2014년 11월 29일), (접속일: 2025.07.02.), http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm.
- 新华社, “党中央、中央军委关心人民海军建设和发展纪实”, (2009년 4월 22일), (접속일: 2025. 06. 29.), https://www.gov.cn/jrzg/2009-04/22/content_1293419.htm.
- 新华社, “中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议(全文)”, (2016년 7월 13일), (접속일: 2025. 07. 02.), http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2016n/202207/t20220704_130493.htm.
- 新华社, “三沙船载通信基站为往来南海商船提供通信便利”, (2016년 3월 10일), (접속일: 2025. 07. 11.), http://www.xinhuanet.com/politics/2016-03/10/c_1118290295.htm “보류”
- 新华社, “《欧洲时报》:美国操纵南海仲裁闹剧危害地区稳定”, (2016년 7월 13일), (접속일: 2025. 07. 15.), <http://www.xinhuanet.com/world/2016>

-07/13/c_1119212162.htm.

- 新华社, “中华人民共和国海警法”, (2021년 1월 23일), (접속일: 2025. 07. 14.), http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/23/content_5582024.htm.
- 新华社, “学习贯彻习近平参观《复兴之路》展览讲话述评”, (2012년 12월 6일), (접속일: 2025. 02. 17.), https://www.gov.cn/jrzq/2012-12/06/content_2284276.htm.
- 新华社, “习近平在广州战区考察时强调...”, (2012년 12월 12일), (접속일: 2025. 04. 06.), https://www.gov.cn/ldhd/2012-12/12/content_2288879.htm.
- 新华社, “中国武装力量的多样化运用”, (2013년 04월 16일), (접속일: 2025. 11. 26.), https://www.gov.cn/zhengce/2013-04/16/content_2618550.htm.
- 新华社, “国防白皮书: 中国的军事战略(全文)”, (2015년 05월 27일), (접속일: 2025. 11. 26.), <https://www.sastind.gov.cn/n10086200/n10086319/c10246659/content.html>.
- 新华社, “新时代的中国国防”, (2019년 7월 24일), (접속일: 2025. 11. 26.), https://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm.
- 中国新闻网, “三沙市第一个重大建设项目污水垃圾处理工程开工”, (2012년 8월 25일), (접속일: 2025. 07. 11.), <https://www.chinanews.com.cn/gn/2012/08-25/4133179.shtml>.
- 外交部, “《中国的和平发展》白皮书(全文)”, (2011년 9월 6일), (접속일: 2025. 07. 02.), https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2011nzt_675363/zgdhpfzbps_675409/201109/t20110906_9284881.shtml.
- 外交部, “外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明”, (2016년 7월 12일), (접속일: 2025. 07. 16.), https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201607/t20160712_338576.shtml.
- 外交部, “外交部发言人就美国拉森号军舰进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域答问”, (2015년 10월 27일), (접속일: 2025. 07. 15.), https://www.gov.cn/xinwen/2015-10/27/content_2954604.htm.
- 外交部, “胡锦涛在联合国成立60周年首脑会议上的讲话(全文)”, (2005년 9월 16일), (접속일: 2025. 07. 31.), https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zyjh_674906/200509/t20050916_7944415.shtml.

<Abstract>

An Analysis of the Factors Behind the Assertive Shift in China's South China Sea Policy: From Hu Jintao Era to Xi Jinping Era

Wang-Hui

This study examines the causes of the more assertive shift in China's South China Sea policy during Xi Jinping's tenure (2012–2022). Using Hu Jintao's administration(2002–2012) as a contrasting case, it applies Rosenau's pre-theoretical framework to analyze foreign policy decision-making across four dimensions: individual, governmental, societal, and international system variables. The findings show that while international pressures as well as governmental and societal factors influenced policy decisions in both periods, the assertive turn under Xi Jinping is more convincingly explained by leadership-level factors. Xi's governance disposition, shaped by his formative experiences and coastal administrative background, provided an important cognitive backdrop for policy interpretation. At the same time, the strategic visions articulated after he assumed office—most notably the pursuit of the “great rejuvenation of the Chinese nation” and the goal of building China into a maritime power—played a decisive role in shaping the direction of policy change. Together, these factors exhibit relatively greater explanatory

power than other variables. By highlighting the role of leadership-level strategic interpretation within a multi-level analytical framework, this study extends existing explanations of China's South China Sea policy.

Keywords: South China Sea Policy, Rosenau's Pre-Theoretical Framework, Foreign Policy Determinants, Xi Jinping, Hu Jintao

