

제 287호 2022년 8월 21일

## 남중국해의 해상 분쟁 및 위기 메커니즘의 필요성

위기관리 메커니즘은 극도로 어렵거나 위험한 시기에 둘 이상의 당사자가 어떤 문제를 어떻게 다루는지에 관한 과정 또는 행동이다. 해상에서의 위기관리는 국가에 대한 전통적인 위협에서부터 법 집행 기관에 대한 비전통적인 위협 및 연안 주민의 생명에 이르는 비대칭적 해상 안보 문제를 다루도록 요구된다. 위기관리는 전략적, 문화적 차이가 지배적인 지역 및 위협에 대한 인식이 높은 곳에서 유용하다. 많은 선박과 항공기가 운항되는 남중국해를 포함한 중첩 지역에서 적용 가능성이 높다. 본 논문은 남중국해에서 분쟁이 발생할 경우에 대한 비상 대책으로 미국과 중국 간의 위기관리 메커니즘의 필요성에 대해 논의하고자 한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope



**말레이시아**  
**해양정책연구소**  
선임연구위원  
**Sumathy Permal**

## 1. 서론

남중국해는 외견상으로 매우 다루기 힘든 문제의 어마어마한 조합을 보여주고 있다. 핵심 요인은 여러 국가들의 복잡한 행위, 전략적 이해, 군사적 팽창 및 강대국 관계 등을 포함한다. 요인의 중심은 중국과 기타 5개국 (브루나이, 말레이시아, 필리핀, 베트남 및 대만) 이 연관된 중첩된 주장에 있다. 지난 10년간, 영토 분쟁에 대한 외부 세력의 혼합된 접근법은 상황을 더욱 복잡하게 만들었고, 이 필수적인 수로에서 그들의 이해 관계를 관철시키고자 했다.

남중국해는 아시아, 인도양 및 페르시아만 지역의 해군 및 공군의 이동 구간이자 작전 구역이다. 관련 국가가 현장에서의 부정적인 상황을 피하고자 하는 지역 및 국제 사회의 공통된 열망보다는 그들의 이익을 우선시함에 따라 남중국해 분쟁은 점점 더 도전적인 과제가 되어왔다. 남중국해에서의 미국과 중국 간의 경쟁은 무역, 접근 및 상업을 넘어 노골적인 강대국 경쟁 및 대립으로 확대되었다.

## 2. 남중국해에서의 중국의 주장 및 행동

중국은 중국과 아세안 국가가 공동으로 옹호하는 역사적 사실, 국제법, 그리고 평화와 안정에 대한 존중에 기반하여 남중국해 문제를 직접적으로 연관된 국가와의 협상 및 협의를 통해 평화적으로 해결하고 있다고 주장한다. 중국, 아세안 및 개방되고 자유로운 해양에 대해 간접적으로 관심 있는 모든 국가가 흔히 언급하듯이 해당 지역이 실제로 “평화로운”지에 대해서는 의문점이 남아있다.

남중국해 분쟁은 중국의 해양 전략과 연관되어 있으며, 남중국해에서의 중국의

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

이해관계는 중국의 해양 전략과 관련이 있기 때문에 여러 겹의 심층적인 방어를 요구한다. 1982년 중국의 적극 방어 전략의 내용에 따라 중국은 자신의 소유권과 확고한 접근을 지속적으로 주장해왔다는 것을 여러 사건들을 통해 알 수 있다. 해양 전략은 세 단계로 기술되어 있다. 첫 번째 단계 (2000년부터 2010년까지)에서 중국은 오키나와현, 대만 및 필리핀을 연결하는 제1도련선 내의 수역을 장악하도록 되어있었다. 두 번째 단계 (2010년부터 2020년까지)에서 중국은 오가사와라 제도, 괌 및 인도네시아를 연결하는 제2도련선 내 수역을 장악하도록 되어있었다. 마지막 단계 (2020년부터 2040년까지)에서 중국은 아시아 태평양 지역에서 미국의 군사적 주둔을 금지시킬 수 있을 정도의 통제권을 가지도록 되어있었다. 중국의 적극 방어 정책을 분석하면, 중국이 남중국해에서 이 전략을 점진적으로 시행해가고 있다는 것을 알 수 있다. 중국의 이러한 견고한 입지는 남중국해에서의 미국과 중국 간의 논쟁의 주요 논란거리이기도 하다.

2021년 1월, 중국의 전국 인민 대표 회의의 상임 위원회는 중국 해안경비대에게 외국 선박의 위협을 저지하고 예방하기 위한 “모든 필요한 수단”을 이용할 수 있도록 권한을 주고, “소형, 선상 또는 공수” 등 다양한 무기를 언제 배치할 수 있는지에 대한 상황을 명시하며, 중국이 자신의 지역이라고 여기는 곳에서 다른 국가가 세운 구조물을 철거할 수 있도록 허용하는 새로운 법을 통과시켰다. 이 새로운 법은 중국 해안경비대의 늘어나는 역할을 입증하고 있다. 중국 해안경비대의 역할과 관행은 일반적으로 전 세계 다른 해안경비대와 조화를 이뤄왔다. 그러나 상기 법은 남중국해에서 큰 논란이 일고 있는 지역을 포함한 이른바 “관할 수역”에서의 중국 해안경비대의 권한과 임무를 제시하고 있다.

중국 정부의 남중국해 관련 움직임이 증가하면서, 중국 해안경비대로 하여금 자신의 관할 수역에서 불법 외국 선박으로 판단되는 것에 발포할 수 있도록 허용하는 법이 통과된 것이다. 중국의 남해 9단선 주장에 따르면, 해당법은 남중국해 전체에 적용된다. 중국의 주장이 남중국해의 기타 유권국 및 유권국이 아닌 수많은 국가의 반대에 맞서 있다는 것을 고려하면, 이 법은 논란이 많은 것으로 드러났

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

으며, 분쟁 수역에서 대치와 갈등의 위험을 증가시킬 것인지에 대한 우려를 일으킨다.

중국 해안경비대의 무장을 둘러싼 주요한 문제는 사용되는 무기의 종류가 아니라 그러한 무기를 사용하도록 허용되는 상황이 국제 관행과 기준에 부합하는지 여부이다. 새로운 법에 의하면, 중국은 자신이 권리를 주장하는 암초에 있는 외국 선박에 대해 무기를 사용할 수 있는데, 이러한 사실은 다른 유권국 및 남중국해 이용자에게 심각한 문제로 인식된다. 또한 다른 유권국이 세운 구조물을 파괴할 수 있도록 권한을 부여한다는 사실은 다른 유권국을 희생하면서까지 남중국해 분쟁 지역에서 국권, 안보 및 해상권을 보호할 중국 해안경비대의 능력 또한 강화되었음을 의미한다. 분쟁 지역에서의 새로운 중국 해안경비대 법의 적용은 상황을 더 복잡하게 만드는 문제를 일으키고, 미 해군을 포함한 해당 지역에서 활동을 하고 있는 다른 선박에게도 작전상 영향을 끼칠 것이다. 이는 또한 중국이 남중국해에서 자신의 존재감과 힘을 늘려가고 있음을 보여준다.

### 3. 남중국해에서의 미국의 이해

미국의 입장은 남중국해에서 중국이 보여주고 있는 행위는 전혀 적법하지 않으며, 미국은 평화와 안정을 보존하고 공해자유를 유지시키는 것을 추구한다는 것이다. 미국은 남중국해 영토 분쟁에서 중국의 해상 및 해군 선박에 의한 “무력의 사용을 개탄한다.” 미군의 작전은 남중국해의 공해 및 영공에서의 항해의 자유를 옹호한다. 또한 미국은 남중국해에서의 중국과 다른 유권국 간의 긴장 상태는 모든 유권국에게 지속적인 도전이고, 무역의 자유로운 흐름에 차질을 준다는 입장이다. 2011년 미국의 아시아로의 중심축 이동 (American Pivot to Asia) 전략 이후, 태평양에서 작전을 펼치는 미 해군 함정 500-600척 중 약 50-60척이 남중국해에 있고, 미 해군은 자유항행 및 무역을 보호하기 위해 남중국해에 계속해서 상주하려 노력했다. 미 해군은 2015년 이래로 남중국해에서 정기적인 항해의 자유 작전 (Freedom of Navigation Operation, FONOP)을 펼쳐왔다. 이에 앞서 2001년 3월 황해에

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

서는 미 해군 탐사선과 및 중국 해군의 소형 구축함이, 2009년에는 미 해군 임페커블 (Impeccable)함과 중국 정부 선박이 맞닥뜨렸다. 논쟁의 중심에는 중국이 자신의 영해라고 주장하는 영역에 대해 도전하는 미해군의 작전과 관련이 있다. 미국은 미 해군이 국제법이 허용하는 곳이라면 어디서든 계속해서 항해, 비행 및 작전수행을 할 것이라고 단언한다. 미국은 또한 동맹국 및 파트너에게 항해의 자유 작전을 수행할 것을 장려한다.

미 해군이 항해의 자유 작전을 수행하는 주된 이유는 남중국해의 늘어난 중국 시설 및 전초 부대에 도전하기 위해서이다. 그렇게 함으로써 미국은 자유로운 무역의 흐름을 위태롭게 하고, 다른 국가의 주권을 위협하며, 지역 안정을 약화시키려는 것으로 보인다. 남중국해에서 중국은 특정 지점들을 무장화하고, 자신의 해상 교통로에 대한 강력한 통제를 확립하는 것을 목표로 하고 있다.

남중국해에서 미국이 개입하는 주된 이유에는 두 가지가 있다. 첫째, 군사활동을 위해 필요한 항해의 자유 원칙을 보호하기 위해서이다. 중국은 9단선이라는 명목 하에 남중국해 유역 전체에 대한 권리를 일방적으로 주장하고 있다. 만약 이 주장이 수용된다면, 미국 입장에서는 남중국해에서 항해의 자유가 도전 받게 되는 것이다. 남중국해를 미 해군 및 공군의 아시아, 인도양 및 페르시아만 지역 군기지 간의 환승 지점이자 작전 구역으로 사용하는 미국에게 항해와 비행 안전성 및 해상교통로 이용의 자유는 대단히 중요한 전략적 문제이다. 둘째, 태평양에서 인도양까지 최단 항로를 제공하고 미국 함대의 이동을 위해 필수적이기 때문에 미국은 항상 해당 지역에 관심을 가져왔다.

남중국해는 군사적 목적을 위한 항해의 자유가 빈번하게 행사되는 곳이다. 분쟁 지역에서 작전수행을 하는 함정 혹은 영공에서 비행하는 항공기의 활동이 증가하고 있다. 그 결과 여러 국가에서 불안감이 증가했으며, 해상 분쟁의 개연성이 높다.

#### 4. 인도 태평양 전략

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

21세기에 전략적으로 가장 중요한 해양지역은 아시아와 태평양 지역이다. 이 두 해양은 또한 미국과 중국 간의 지전략적 경쟁의 중심지로 떠올랐다. 지리적으로 해양의 60%를 차지하는 두 중요한 지역은 개념적으로 인도-태평양 지역으로 구성되어 있다. 이런 이유로, 미국의 관심은 인도-태평양 지역의 향후 전망에 초점이 맞춰져 있었다. 중국은 인도-태평양 전략이 중국을 억누르기 위한 목표를 가진 것으로 비춰져 이를 반대한다. 분명한 사실은 중국의 안보구상과 미국의 인도 태평양 전략에 있어 남중국해는 접점이라는 것이다. 그 결과, 남중국해에서의 질서가 변했다. 중국 입장에서는 미국의 공세적인 자세와 해양 지역에서의 중국의 행위에 대한 허위 정보로 인해 아시아의 안보 구조가 더욱 불안정해지고 있다. 미국 입장에서는 침략으로부터 지역을 자유롭게 할 책임을 지고 있다. 우크라이나에 대한 러시아의 침공은 강대국으로서의 우위를 미국이 유지하기 위해서는 그 어떤 국가도 방심을 해서는 아니된다는 강력한 경고를 해주고 있다.

미국과 중국 간의 관계는 매우 위험하며, 아시아에서의 경제적, 군사적, 전략적 영향력을 포함한 다방면에서 진행되고 있는 경쟁과 논쟁은 가열되고 있다. 긴장 상태가 더 확산하나 갈등 혐오로 좁혀졌는데, 이는 부분적으로 유럽에서 터진 러시아 우크라이나 전쟁 때문에, 그리고 대만 해협과 관련된 오래된 긴장 상태 때문이다. 중국은 중국의 주권 이익을 약화시키는 미국의 대만에 대한 무기 판매를 규탄하고, 미국이 대만을 이용해 대만에 대한 중국의 통제에 압박을 가한다고 주장한다. 반면, 미국은 아시아의 평화를 약화시킬 수 있는 중국의 “괴롭힘 및 공격적인” 행동을 탓한다.

## 5. 미국과 중국에 적용되는 기존 해양 위기관리 도구

남중국해에 적용할 수 있는 둘 또는 그 이상의 당사자가 합의한 기존 메커니즘이 있다. 이 메커니즘은 선박과 항공기가 접촉할 때 통신을 용이하게 하기 위한 안전 조치 및 절차를 포함한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

1. 국제해사기구(International Maritime Organization)의 국제해상충돌방지규칙 (Regulations for Preventing Collisions at Sea, COLREG 11972)은 신호, 통신 및 충돌방지에 적용되는 규칙을 제공한다. COLREG 는 공해, 배타적 경제수역 (EEZ), 영해 및 국제 항해에 사용되는 해협 (Straits Used for International Navigation, SUFFIN)에 적용된다.
2. 국제민간항공기구 (International Civil Aviation Organization)의 항공 규칙은 오로지 비행 안전을 향상시키고, 공해상의 항공교통 서비스의 적절한 제공을 보장하기 위한 목적으로 1945 년부터 기준, 관행 및 절차를 위한 항공 및 항공교통관제규칙을 제공한다. 계약당사국은 조약에 따라 국내 규정 및 관행과 국제기준 간의 차이에 대해 ICAO 에 통지할 의무가 있다. 중국은 2013 년 11 월 24 일 “동중국해 방공식별구역 (The East China Sea Air Defense Identification Zone)”이라고 불리는 방공식별구역을 설정했다. 이 구역은 중국 영해의 외측 한계 및 기타 6 개의 지점으로 에워싸인 지역 내의 영공을 포함한다. 방공식별구역은 연안국이 자신의 영공을 너머 설정하는 방공지역이다. 이는 이 구역에 진입하는 공중 위협을 가할지도 모르는 항공기를 식별, 감시, 통제 및 시기적절하게 반응하기 위해 사용된다. 중국 외에도 미국, 캐나다, 일본 및 대한민국을 포함한 다른 국가가 1950 년부터 그러한 방공식별구역을 설정해왔다. 그러나 중국의 방공식별구역은 남중국해에는 적용되지 않는다.
3. 2015 년 미국과 중국 간의 직통전화. 미국과 중국은 군사 직통전화와 공중 접촉을 통제하기 위한 행동 규칙을 설립했다. 직통전화는 남중국해에서 양국 군대 간의 갈등 분출을 감소시키기 위한 것이다.
4. 중국-아세안 (10+1) 간의 협력 - 직통전화. 아세안과 중국은 2015 년부터 남중국해 문제를 다루기 위한 직통전화를 설립했다. 그러나 다른 유권국의 작전 구역에서 중국의 활동을 감소시키는 것에는 그다지 효율적이지 못했다.
5. 2014 년도 행동 규칙에 관한 미국과 중국 간의 합의

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

## 6. 2015 년도 공중 및 해상 접촉 시 안전에 관한 양해각서 2015

상기 해양 위기관리 도구 외에도 동남아시아 국가는 또한 해양 전선에서의 점점 늘어가는 복잡성을 다루고, 해상 분쟁의 평화적인 해결을 위해 아세안 국방장관회의 (ASEAN Defense Minister Meeting, ADMM), 아세안 확대 국방장관회의 (ASEAN Defense Minister Plus Meeting, ADMM Plus) 및 아세안 지역 포럼 (ASEAN Regional Forum, ARF) 등과 같은 기존 아세안 주도의 대화에 많은 기대를 걸고 있다. 최근에는 미국, 일본, 호주, 인도 간의 소수 안보 회의체 (4 자 안보 회담, 쿼드, QUAD) 및 호주, 영국, 미국 간의 3 개국 안보협력체 (오커스, AUKUS) 등이 새로 생겨나고 있다. 이들 신규 안보 동맹은 역내 안보 구조를 다루기 위한 갈등 해결 메커니즘을 위해 국가가 준비하는 주장을 마련한다.

### 6. 최근 동향

아시아안보회의 (상그릴라 대화, Shangri La Dialogue)는 전 세계 안보 및 국방장관, 참모총장, 정책수립자 및 싱크탱크를 아시아에 소집시키는 고위급 회의 중 하나이다. 이는 미국과 아시아 태평양 지역 내 협력국의 관심이 높은 아시아의 안보 문제에 초점을 맞춘다. 2022년 정상회담의 하이라이트 중 하나는 미국 국방장관 Lloyd Austin 3세와 중국 국무위원 겸 국방부장 Wei Fang 장군 간의 회동이다. 이는 왜 그렇게 중요한가? 중국과 미국 양국의 국방장관이 대만해협 및 남중국해의 전략적인 해역에서 아시아 위기의 가능성이 높아지는 가운데 만남을 가졌다는 것이다. 갈등의 위험이 높다는 것이 분명하며, 미국과 중국 양국이 소통과 위험 감축에 대해 논의하기로 합의한 것이다.

아시아안보회의 이전인 2022년 5월 워싱턴에서는 동남아시아평화자유중립지대 (Zone of Peace Freedom and Neutrality, ZOPFAN), 유엔해양법조약 (United Nations Convention of Law of the Sea, UNCLOS 1982), 우호협력조약 (Treaty of Amity and Cooperation, TAC), 동남아시아 비핵무기금지조약 (Southeast Asian Nuclear Weapons Free Zone, SEANWFZ) 및 자유롭고 열린 인도 태평양에 대한 아세안의 전망

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



# KIMS Periscope

(ASEAN Outlook on Free and Open Indo Pacific, AOIP) 등을 고수할 것을 강조하는 또 하나의 대규모 외교 회의인 미-아세안 정상회담 (ASEAN-US Summit)이 열렸다. 회담을 통해 도출된 모든 원칙은 아세안 국가가 외부 파트너와 맺는 관계의 본질이며, 상충되는 목표여서는 안 된다. 이 원칙을 달성하기 위해서는 남중국해가 안정적이어야 한다.

## 7. 위기관리 메커니즘

관련 국가가 현장에서의 부정적인 상황을 피하고자 하는 지역 및 국제 사회의 공통된 열망보다는 그들의 이익을 우선시함에 따라 해양과 그 위의 영공에 관한 문제는 점점 더 도전적인 과제가 되어왔다. 남중국해는 군사적 목적을 위한 항해의 자유가 폭넓게 발휘되는 곳이다. 또한, 이 공간은 중국이 분쟁 지역에 함정을 파견하거나 영공을 비행함으로써 자신의 존재감과 활동성을 위시하며, 유엔해양법조약과 국제관습법에 보장된 통행의 자유에 도전장을 내밀고 있는 곳이기도 하다. 이러한 행동의 결과로 여러 국가에서 불안감의 정도가 높아졌고 해상 분쟁의 개연성도 높다.

아시아 태평양 지역에서의 군사 대립은 발생하지 않을 것으로 보인다; 그러나 군사간 끊임없는 대립은 재래식 전쟁으로 이어질 수 있다는 의견의 일치도 있다. 특히 우려되는 분야는 한반도; 중국, 대만 및 미국이 연관된 대만해협; 그리고 남중국해와 동중국해에서의 해상 분쟁이다. 위의 모든 문제는 중국과 해양 영역에서 늘어가는 중국의 이익과 관련된다. 문제는 다른 국가가 중국의 규칙을 따르지 않을 경우 중국이 어떤 행동을 취할 것인가이다. 아시아에서 주요한 갈등이 발생한다면, 강대국, 구체적으로 미국이 개입될 가능성이 높고, 이는 지역안보에 타격을 입힐 것이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

그 결과, 미국과 중국이 남중국해에서 위기관리 메커니즘의 설립에 합의하는 것은 시기 적절하다. 위기관리 메커니즘은 다음과 같은 측면에서 비상대응을 강화 시키는 것을 목표로 해야 할 것이다: -

1. 보고와 알림
2. 리더십 및 조정
3. 분쟁 확대 및 안정화
4. 정보 관리

## 결론

남중국해를 포함한 인도-태평양에서의 해상 상황 및 역학관계는 매우 쇠약하며, 이는 위기관리를 요한다. 아시아의 해양 강국 간의 전쟁은 상당한 파괴력과 심각한 타격을 야기할 것이기 때문에 지역 내외에 있는 국가는 갈등을 피하고 싶어할 것이다. 이런 의미에서 위기관리 보다는 상호 신뢰구축(Confidence Building Measures, CBM) 및 예방외교 (Preventive Diplomacy, PD)가 특히 더 바람직한 행동일 수도 있다. 그러나 남중국해의 최근 동향에 따르면, 중국은 남중국해의 그 어떤 당사자보다도 중국과 미국이 위험 경감 조치에 초점을 맞춰야 할 것이라고 지적한다. 따라서, 싱크탱크와 정책수립자가 아시아 및 인도 태평양 지역에서 중첩되는 도전 과제에 참여하고, 소통하며, 합리화하는 것이 중요하다. 우선순위는 아시아의 해상 영역에서 갈등의 가능성을 감소시킬 위기관리 메커니즘을 만드는 것이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



## **Conflict at Sea and the Need for Crisis Mechanism in the South China Sea**

**Sumathy Permal**

**Senior Fellow, Maritime Institute of Malaysia**

### **Abstract**

A crisis management mechanism is a process or action by which two or more parties deal with an issue when it is difficult or dangerous. Crisis management at sea is required to deal with asymmetric maritime security issues ranging from conventional threats to states to non-conventional risks to law enforcement agencies and coastal populations. Crisis management is helpful in regions with significant strategic and cultural differences and high threat perceptions. It is especially useful in overlapping areas such as the South China Sea, where many vessels and aircraft operate. The purpose of this paper is to discuss the need for a crisis management mechanism between the United States and China as a contingency plan in the event of a conflict in the South China Sea.

### **1. Introduction**

The South China Sea presents a formidable mix of seemingly intractable issues. The core drivers include multi-nation manoeuvrings, strategic interests, military expansion, and major-power relations. The heart of the drivers lies in the overlapping claims involving China and five other countries (Brunei, Malaysia, the Philippines, Vietnam, and Taiwan). Over the last decade, external powers' mixed approach to the territorial dispute further complicated the situation and sought to entrench their interests in this vital waterway.

The South China Sea is a transit point and an operating area for navies and air forces in Asia, the Indian Ocean, and the Persian Gulf. The South China Sea disputes have become increasingly challenging as the nations involved have prioritised their interests over the common desire of regional and international communities to avoid adverse situations. US-China rivalry in the South China Sea has escalated beyond trade, access, and commerce to outright power rivalry and confrontation.

### **2. Chinese Claims and Actions in the South China Sea**

China maintains that she addresses South China Sea matters peacefully through negotiation and consultation by countries directly involved based on respect for historical facts, international law, and peace and stability as jointly upheld by China and ASEAN countries.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



The question remains whether the region is indeed "peaceful", as commonly referred to by China, ASEAN, and other countries indirectly interested in open and free seas.

The South China Sea dispute is associated with China's maritime strategy. It requires in-depth defence on many layers because China's interest in the South China Sea is tied to its maritime strategy. Events have pointed out that China has consistently asserted its ownership and firm approaches, as outlined by China's active defence strategy in 1982<sup>1</sup>. The maritime strategy is delineated in three stages. In the first stage, from 2000 to 2010, China was to establish control of waters within the First Island Chain that links the Okinawa Prefecture, Taiwan, and the Philippines. In the second stage, from 2010 to 2020, China would seek to establish control of waters within the Second Island Chain that links the Ogasawara Island chain, Guam, and Indonesia. From 2020 until 2040, the final stage would see China having the control to keep out US military presence in the Asia Pacific. An analysis of China Active Defense points out that China is implementing the strategy incrementally in the South China Sea. This strong position by China is also the main bone of contention between the US and China in the South China Sea.

In January 2021, China's National People's Congress standing committee passed a new law authorising the CCG to use "all necessary means" to stop or prevent threats from foreign vessels and defining the circumstances under which different weapons, "handheld, shipborne, or airborne," can be used. It also allows for demolishing structures built by other claimants in areas China considers its own. This new law is another manifestation of the CCG's expanding role. The roles and practices of the CCG have generally been in line with those of other coast guards worldwide. This specific law, however, lays out the powers and duties of the CCG in so-called "jurisdictional waters," which include the highly contested areas in the South China Sea.

Beijing's South China Sea moves have ramped up with the passing of a law allowing the China Coast Guard (CCG) to fire on what it identifies as illegal foreign vessels in waters under its jurisdiction. By virtue of China's nine-dash line claim, this law applies to the entire South China Sea. China's claims are opposed by other South China Sea claimants and numerous non-claimant countries<sup>2</sup>. The law has proven controversial and raises concerns over whether it will increase the risk of confrontation and conflict in the disputed waters.

The primary question surrounding the weaponisation of China's coast guard is not the kinds of weapons employed but whether the circumstances under which it is allowed to use them comply with international practices and standards. That the new law allows the use of weapons against foreign ships at reefs claimed by China is of grave concern to other claimants and users of the South China Sea. The fact that the law authorises the destruction of structures built by other claimants even further bolsters the CCG's capability to safeguard

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

national sovereignty, security, and maritime rights in the disputed areas of the South China Sea at the expense of other claimants. The new CCG law's application over disputed areas will raise additional complications and have operational implications for other vessels operating in the area, including those of the United States Navy. It also shows China is increasing its presence and might in the South China Sea.

## 2. United States Interest in the South China Sea

United States' position is that China's actions in the South China Sea are completely unlawful, and the US seek to preserve peace and stability and uphold freedom of the sea<sup>3</sup>. The US "deplores the use of force" by Chinese maritime and naval vessels in the South China Sea territorial disputes<sup>4</sup>. The United States Armed Forces operations support freedom of navigation rights in international waters and air space in the South China Sea. The US views the tension between China and other claimants in the South China Sea as continued challenges to all claimants and disrupting the free flow of commerce. Since American Pivot to Asia in 2011, approximately 50-60 ships of the 500-600 US Navy ships operating from the Pacific are in the South China Sea, and the US Navy endeavoured to be continuously present in the South China Sea to protect transit passage and commerce<sup>5</sup>. The United States Navy (USN) has been conducting regular Freedom of Navigation Operation (FONOPs) in the South China Sea since 2015. Before this, USN survey ships and Chinese Navy frigates had encounters in the Yellow Sea in March 2001 and 2009 involving the USNS *Impeccable* surveillance ship with Chinese government vessels<sup>6</sup>. The main contentious issue lies concerning operations by the USN challenging China's claims to her territorial sea. The US affirms that the USN will continue to sail, fly, and operate wherever international law allows. The US also encourages its allies and partners to conduct FONOPs.

The primary reason for the USN to conduct FONOPS is to challenge the extended Chinese facilities and military outposts in the South China Sea. By doing so, the US seems to be endangering the free flow of trade, threatening other nations' sovereignty, and undermining regional stability. China's activities in the South China Sea are directed toward militarising the features in the South China Sea and having firm control over its sea lanes of communication.

There are two significant reasons for the US involvement in the South China Sea. The first is to safeguard the freedom of navigation the US promotes for military activities. China has a unilateral nine-dashed line claiming the entire South China Sea basin. If this claim were accepted, the US's freedom of navigation in the South China Sea would be challenged. Safety of navigation and overflight and the freedom of sea lines of communication are of critical strategic interest to the US, which uses the South China Sea as a transit point and an operating area for the US Navy and Air Force between military bases in Asia and the Indian Ocean and Persian Gulf areas. Secondly, the US has always been interested in the area because it offers the shortest route from the Pacific to the Indian Ocean and is essential for the movement of US

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

fleets.

Undoubtedly, the South China Sea has been a place where freedom of navigation for military purposes is widely exercised—increased presence and manoeuvres of warships cruising in the disputed area or flying over the airspace above. As a result of these actions, the level of insecurity in several states has increased, and the probability of conflict at sea is high.

### 3. Indo-Pacific Strategy

Asia and the Pacific are the most important regions in the 21st century. These two oceans also emerged as a centre for geostrategic competitions between the United States and China. Geographically covering 60% of the sea, the two crucial regions are conceptually constructed as one as the Indo-Pacific region. Hence, the US readout focused on the country's next steps in its Indo-Pacific strategy. China opposes the Indo-Pacific strategy as it aims to contain China. It is clear that China's Asia security and US Indo-Pacific strategy overlap in the South China Sea.

Consequently, the order in the South China Sea has changed. Asia's security architecture to China is becoming more stable because of US advances and disinformation on China's action in maritime areas. To the United States, it holds the responsibility to free the region from aggression. Russia's attack on Ukraine serves as a recent warning to ensure no power is left unchecked in maintaining US dominance as the great power.

US-China relations are a high stake, and the competition and contestation across the multifaceted front, including economic, military, and strategic influence in Asia, is accelerating. The tension is more pronounced, much narrowed to conflict aversion, partially due to the Russia-Ukraine war that erupted in Europe and the long-standing tension regarding Taiwan Straits. China condemns US arms sales to Taiwan as undermining China's sovereignty interests and as a means for the US to exert pressure on China's control over Taiwan. On the other hand, the US blames China for "bullying and aggressive" behaviours that could undermine peace in Asia.

### 4. Existing Maritime Crisis Management Tools applicable to US and China

There is an existing mechanism agreed upon by two or more parties in the South China Sea. This mechanism includes safety measures and procedures intended to facilitate communication when ships and aircraft make contact.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

1. International Maritime Organization's Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG 11972 provided the rules pertaining to signals, communication, and prevention of collisions. COLREG applies to the high seas, the EEZ, the territorial seas and Straits Used for International Navigation (SUFFIN)<sup>7</sup>.
2. International Civil Aviation Organization's rules of the air provide for Rules of the Air and Air Traffic Control for standard, practice, and procedure since 1945<sup>8</sup> solely to improve flight safety and ensure adequate air traffic services over the high seas. Contracting parties have the obligation of the Convention to notify the Organization of any differences between their national regulations and practices and the international standards. China established an air defence identification zone referred to as "The East China Sea Air Defense Identification Zone" on 24<sup>th</sup> November 2013. The zone includes the airspace within the area enclosed by the outer limits of China's territorial waters and six other points. An air defence identification zone is a defensive area of airspace established by a coastal state beyond its territorial airspace. It is used to identify, monitor, control and react promptly to aircraft entering this zone that may pose air threats<sup>9</sup>. Besides China, other countries, including the United States, Canada, Japan, and South Korea, have established such air defence identification zones since 1950. However, China's ADIZ is not applicable in the South China Sea.
3. US-China hotlines 2015. The US and China established military hotlines and rules of behaviour to govern air-air encounters. The hotline is to reduce flare-ups between militaries in the South China Sea.
4. China-ASEAN (10+1) cooperation Hotlines<sup>10</sup>. ASEAN and China established Hotlines to deal with South China Sea issues in 2015. However, the utility of such a mechanism has been limited, especially in reducing the Chinese presence in the other claimants operating areas.
5. US-China Agreement on Rules of Behavior, 2014<sup>11</sup>.
6. MOU on Safety of Air and Maritime Encounters, Air–Air 2015<sup>12</sup>.

Apart from the maritime crisis management tools above, countries in Southeast Asia are also keeping much hope in the existing ASEAN-led dialogue, such as the ASEAN Defence Minister Meeting (ADMM), ASEAN Defence Minister Plus Meeting (ADMM Plus) and ASEAN Regional Forum (ARF) to deal with growing complexity in the maritime front and focusing on the peaceful resolution of maritime disputes. Recently, there are also new mini-lateral defence groupings by the US, Japan, Australia, and India (QUAD) and Trilateral Security Partnership between the Australia-UK and US (AUKUS). These new securities set up points countries are preparing towards conflict targeted mechanism to address security architecture in this region.

## 5. Recent Developments

Shangri La Dialogue is one of Asia's most high-profile gatherings of security and defence ministers, chiefs of staff, policymakers, and think-tanks. It focuses on Asia security issues of

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

interest to the US and its Asian and Pacific partners. One of the highlights of the 2022 summits will be a side meeting between US Defense Secretary Lloyd Austin III and China's State Councillor Minister of National Defense, General Wei Fang. Why is this so important? The simple answer is that the defence of both China and the United States are meeting in the aftermath of the growing possibility of a crisis in Asia on strategic sea areas in the Taiwan Straits and the South China Sea. The risk of a conflict is obvious, and both the United States and China have agreed to talk about communication and risk reduction.

Before the Shangri-La Dialogue, another mega diplomatic meeting concluded in May 2022 in Washington: the ASEAN-US Summit, which emphasised adherence to the Zone of Peace, Freedom, and Neutrality (ZOPFAN), the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982), the Treaty of Amity and Cooperation (TAC), the Southeast Asian Nuclear Weapons Free Zone (SEANWFZ), and the ASEAN Outlook on a Free and Open Indo Pacific (AOIP). The principles stated in the outcome are central to ASEAN's engagement with external partners and should not be seen as competing objectives. To achieve the principles, the South China Sea must be stable.

## 6. Crisis Management Mechanism

The sea and airspace above have become increasingly challenging as the nations involved have prioritised their interests over the common desire of regional and international communities keen to avoid adverse situations. Undoubtedly, the South China Sea has been a place where freedom of navigation for military purposes is widely exercised. It is also space where China exercises its increased presence and maneuvers of warships cruising in the disputed area or flying over the airspace, challenging the freedom of passage guaranteed by UNCLOS and customary international law. As a result of these actions, the level of insecurity in several states has increased, and the probability of conflict at sea is high.

A military confrontation in the Asia Pacific is not on the cards; however, there is consensus that constant conflicts between militaries could lead to conventional war. The major concerns are the Korean Peninsula, the status of the Taiwan Strait concerning China and Taiwan and the US and overlapping maritime disputes in the South China Sea and the East China Sea. All the above involve China and her increasing interests on the maritime front. The question is what action China may take if others don't play by its rules. Should there be a significant conflict in Asia, there is a high probability that the great powers would be drawn in specifically the United States, which would impact regional security.

As such, it is timely that the United States and China agree to set up a crisis management mechanism in the South China Sea. The crisis management mechanism should aim at building up emergency responses as effectively as possible in terms of:

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.





1. Reporting and alerting
2. Leadership and coordination
3. Escalation and de-escalation
4. Information management

## Conclusion

The maritime situation in the Indo Pacific, including in the South China Sea and the dynamics are so fragile, requiring crisis management. Countries in the region and outside would want to avoid conflict as a war between maritime powers in Asia will have a devastating impact. In that sense, Confidence Building Measures (CBM) and Preventive Diplomacy (PD) are more desirable actions than preparing for crisis management. However, recent developments in the South China Sea point out that China and the United States should focus on risk-reduction measures more than any other parties in the South China Sea. Therefore, it is crucial for think-tank policy planners to engage, connect and rationalise the challenges in overlapping in Asia and Indo-Pacific region. The main priority is to create a crisis management mechanism to reduce the possibility of conflict in the Asia maritime domain.

## 약력

Sumathy Permal은 말레이시아 해양정책연구소의 선임연구위원이자, 해양안보·외교 및 연안·해양 환경 연구실장이다. 전문분야는 인도태평양 지역의 해양안보, 그리고 아시아태평양의 지정학·지전략 이슈이며, 말레이시아, 영국, 호주, 일본, 미국 등에서 활발하게 연구활동을 하는 중이다.

## 국내외 참고자료

- [U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea.](#)
- [Fact Sheet: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific.](#)
- [Convention on the International Regulation for Preventing Collison at Sea.](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



- [Rules of the Air. Annex 2 of the International Civil Aviation.](#)
- [Memorandum of Understanding between Department of Defence United States of America and National Defence of the People's Republic of China regarding the Rules of Behaviours for Safety of Air and Maritime Encounters](#)

## 알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

## [웹페이지보기](#)

---

<sup>1</sup> M.Taylor Fravel etl.2019. Active Defence. China's Military Strategy since 1949.Princeton University Press. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941tzj>

<sup>2</sup> See for example Notes Verbale.2020. UK NV No. 162/20 in relation to People's Republic of China regarding its maritime claims in the South China Sea in its Notes Verbal's No. CML/14/2019 dated 12 December 2019, No. CML/11/2020 dated 23 March 2020, No. CML/42/2020 dated 17 April 2020, No. CML/46/2020 dated 2 June 2020, No. CML/48/2020 dated 18 June 2020, No. CML/54/2020 dated 29 July 2020, and No. CML/56/2020 dated 7 August 2020 Retrieved from

[https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mys\\_12\\_12\\_2019/2020\\_09\\_16\\_GBR\\_NV\\_UN\\_001.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf)

<sup>3</sup> Michael Pompeo. U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea. U.S. Department of State. Retrieved from <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>

<sup>4</sup> Senate deplors China's use of force at sea. June 2011.Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-idUSTRE75R0E920110628>

<sup>5</sup> The White House. Office of the Press Secretary. Fact Sheet: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific. 2015 Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>

<sup>6</sup> Captain Raul Pedroza, Close Encounters at Sea, The USN Impeccable Incident, Naval War College Review, 2009 Retrieved from <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a519335.pdf>

<sup>7</sup> Convention on the International Regulation for Preventing Collision at Sea. Retrieved from <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/COLREG.aspx>

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



---

<sup>8</sup> Rules of the Air. Annex 2 of the International Civil Aviation. Retrieved from [https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/an02\\_cons%5B1%5D.pdf](https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/an02_cons%5B1%5D.pdf)

<sup>9</sup> Defense Ministry Spokesman Yang Yujun's Response to Questions of ADIZ at Regular Press Conference. 2013. Retrieved from <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/eng/xnyfgk/t1109759.htm>

<sup>10</sup> Prashant Parameswaran. 2015. ASEAN Sets Up New Hotline Amid South China Sea Tensions. Move said to help prevent unintended incidents in the high seas. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2015/11/asean-sets-up-new-hotline-amid-south-china-sea-tensions/>

<sup>11</sup> Memorandum of Understanding between Depart of Defence United States of America and National Defence of the People's Republic of China regarding the Rules of Behaviours for Safety of Air and Maritime Encounters Retrieved from

[https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/141112\\_MemorandumOfUnderstandingRegardingRules.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingRegardingRules.pdf)

<sup>12</sup> Department Of Defense, "Memorandum of Understanding Regarding the Rules of Behaviour for Safety of Air and Maritime Encounters (Supplement)," September 15, 2015

---

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.