KIMS Periscope
For God · For Nation · For Peace

제331호 2023년 11월 11일

중국적 특색을 지닌 강압:

서 필리핀해에서의 “회색지대” 전술

상설중재재판소 (Permanent Court of Arbitration, PCA)가 필리핀에 유리한 중재 판결을 내린 2016년 이후 수년간 중국은 다양한 해양 “회색지대” 전술을 통해 해상에서의 자국 이익 증진에 힘써왔다. 이제 중국의 활동은 해양을 넘어 지역 수준으로 침투하고 있다. 해상 영역에서 강압적인 활동이 나타나고 있는 가운데, 중국은 이미 수많은 교차 네트워크를 구축해 침략의 기반을 마련했다

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

De La Salle University
Associate Professor
Charmaine Misalucha-Willoughby

서 필리핀해에서의 중국의 강압적 조치가 증가하고 있다. 2023년 8월부터 9월 사이에만 중국 해안경비대 (Chinese Coast Guard, CCG)와 해상 민병대는 수차례 위험한 작전으로 필리핀 해안경비대 (Philippine Coast Guard, PCG)와 필리핀군 (Armed Forces of the Philippines, AFP)이 아융인 숄 (Ayungin Shoal)에 주둔하고 있는 BRP 시에라 마드레 상륙함 (BRP Sierra Madre)에 재보급을 하지 못하도록 임무 수행을 차단하고 방해했다. 2차 세계대전 당시 좌초된 폐선이자 서필리핀해에서 필리핀의 전진기지 역할을 수행하고 있는 BRP 시에라 마드레 상륙함에는 현재 소수의 필리핀 해병이 주둔 중이다. 중국은 상설중재재판소 (PCA)가 2016년 필리핀에 유리한 중재 판결을 내린 후 수년간 해상에서의 자국 이익 증진을 위해 다양한 해양 "회색지대" 전술을 펼쳐 왔다.

"회색 지대"는 무력 충돌에 해당하는 임계점 이하의 (below the threshold) 활동으로 정의되며, 지역 통제권을 주장하는 전복적인 행위를 정당성이라는 베일로 가린다. 중국은 자국의 이러한 접근방식에 대해 "회색지대"라는 표현을 사용하지 않을 수 있지만, 중국이 남중국해에서 펼친 회색지대 전술이 남긴 부산물은 해양 공간 및 이를 지배하는 규칙을 저해하기 때문에 지역 불안정을 해치는 원인이 된다. 따라서, 중국은 필리핀의 배타적 경제수역에 인공섬과 군사시설을 건설하고, 해상 민병대를 동원해 역사가 오랜 어장에서 필리핀 어민을 몰아내며, 군용급 레이저와 물대포를 사용해 재보급 임무를 방해하는 동시에 그러한 조치를 "해양권 보호" 또는 "평시 군사력 사용"이라고 부르고 있다. "회색지대"나 "해양권 보호" 중 어떠한 용어를 사용하든 이러한 방어 작전이 남중국해 전체에 대한 영유권을 주장하려는 중국의 팽창작전을 위장하고 있다는 점은 분명하다. "회색지대"라는 용어가 군사력을 투사하려는 보다 광범위한 전략 의도로 기능하는지는 정확하게 포착하기 어렵다. 서 필리핀해의 경우, 중국은 자국 행위를 "중국적 특색을 지닌 해양 외교"라고 부를 수 있지만, 필리핀의 입장에서는 중국적 특색을 지닌 강압이라는 말이 더욱 정확한 표현일 것이다.

이어지는 분석에서는 서 필리핀해에서의 중국의 군사적 강압에 대해 설명한다. 필리핀의 경험은 중국의 해양 전술이 정치적 영역에서의 행동뿐만 아니라 공적 영역에서 전파되는 조정된 정보

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

캠페인과 밀접하게 연관되어 있음을 보여준다. 필리핀 해양 안보에 영향을 미치는 강압적 조치는 지역 안보에 매우 중요하게 작용한다. 그러나 중국의 활동은 이제 해양을 넘어 지역 수준으로 침투하고 있다. 필리핀의 경우 이러한 활동은 지역정부 단위의 문화 프로그램과 교류, 자매 도시 체결 및 "자매 결연" 프로젝트를 포함한다. 일각에서는 해상 영역에서 강압적인 활동이 나타나고 있는 가운데, 중국이 이미 수많은 교차 네트워크를 구축해 침략의 기반을 마련했다고 주장할 수도 있다. 분석 후반부에서는 이러한 문제와 함께 해양 영역 너머에 있는 문제를 중점적으로 다룬다. 이는 결과적으로 역내 다른 구성원들에게 교훈이 될 수 있다. 마지막으로, "회색 지대"에서 "하이브리드 전략"으로 프레임을 전환하는 가치를 비롯해 강압 문제를 해결하기 위한 몇 가지 정책 권고를 제시하면서 결론을 내린다.

해양 영역에서의 강압

필리핀 해양에서의 중국의 강압적 조치는 군사적 전술과 비군사적 전술로 분류될 수 있다. 군사적 활동은 추적 (shadowing)과 군집 (swarming)에서부터 노골적으로 위험한 작전에 이르기까지 다양한 방법을 사용하는 CCG와 해상 민병대가 관련된 사건이 포함된다. 비군사적 전술에는 공식적인 외교 조치와 정보조작이 동원된다. 즉, 중국은 서필리핀해의 전반적인 맥락에서 자국의 이익 증진을 위해 두 가지 형태의 강압적 조치를 모두 사용했다.

서필리핀해에서 중국이 행한 강압적인 군사 활동의 일례로, 2019년 6월 렉토 뱅크 (Recto Bank)에서 중국 선박이 필리핀 어선을 침몰시켜 필리핀 어부 22명을 표류하게 만든 사건을 꼽을 수 있다. 배에 있던 필리핀 어부 전원은 이후 베트남 어선에 의해 구조됐다. 또 다른 예로는, 2023년 2월 필리핀 해군 (Philippine Navy, PN)의 정기 재보급 임무 중 CCG 선박이 PCG 선박에 군용 등 레이저를 발사한 아융인 숄 (Ayungin Shoal) 사건이 있다. 2023년 8월 초에는 CCG 선박이 물대포를 발사하고 위험한 차단 작전을 수행해 또다시 순환 및 재보급 임무를 방해한 사건이 발생했다. 군집 작전은 중국이 서필리핀해에서 강압적인 군사 활동의 일환으로 사용하는 또 다른 방법이다. AFP 서부 사령부는 2023년 9월 초 공중 순찰 도중 렉토 뱅크 인근에 있는 중국 어선을 탐지했다. AFP는 사비나 숄 (Escoda Shoal)과 바라가탄 뱅크 (Baragatan Bank)에서 각각 중국 선박 5척과 2척을 발견했다.

서필리핀해에서의 중국의 군사적 강압 작전은 정치외교적 조치로 강화된다. 중국 공산당은 과거 남중국해에 대한 중국의 영유권 주장을 설명하기 위해 남해 9단선을 사용했다. 남해 9단선은

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

중국이 주권과 해양 영유권을 주장하는 남중국해의 약 90%를 차지한다. 2023년도 중국 표준 지도에는 10단선이 표시되어 있다. Gilbert Teodoro Jr. 필리핀 국방장관은 업데이트된 지도가 "[중국의] 팽창주의 아젠다를 여실히 드러내는 가장 확실한 증거…." 라고 표현했다. 자카르타에서 개최된 ASEAN 정상회담에서 Ferdinand Marcos Jr. 필리핀 대통령은 이로 인해 평화롭고 안정적인 남중국해에 대한 동 지역의 비전은 "아직 먼 현실로 남아있다"고 말했다.

군사적 및 정치적/외교적 조치 외에도 중국의 강압적 활동은 마찬가지로 국내 담론에 침투하는 정보 캠페인까지 강화된다. 가령, 필리핀에서는 CCG가 민간영역을 위한 활동이라는 주장이 지속적으로 전개되고 있다. 따라서, CCG가 서필리핀해에서 주도하는 작전에 맞서기 위해 필리핀이 미국과의 상호방위조약을 반드시 발동할 필요가 없다는 논리를 강조하는 것이다. 이러한 주장은 필리핀이 자국과 생각을 공유하는 국가나 동맹 또는 파트너에게 도움을 요청하는 대신 (제한된) 능력에 의존해야 함을 암시하며, 다른 국가와의 공동대응을 할 수록 중국을 더욱 자극할 것이라는 점을 나타낸다. 따라서, 중국 입장에서는 "회색지대"의 모호성을 유지하는 것이 유리하다.

해양 영역을 넘어

서필리핀해에서의 중국의 강압적인 작전이 여전히 주목을 받고 있는 가운데, 해상 영역 밖에서도 유사한 조치가 취해지고 있다는 사실 또한 주목해야 한다. 필리핀에서는 소위 자매 결연 프로그램의 형태로 이미 지역 수준의 침투가 진행되고 있다. 자매결연은 필리핀-중국 양자 협력에 따라 1982년에 최초로 자매도시 프로그램이 시작되었다. 이후 필리핀 내무 지방자치부 (Department of Internal and Local Government, DILG)가 1997년 동 프로그램에 무역 및 투자를 포함시키는 시행규칙을 발행하면서 재활성화 되었다. 2016년부터는 Rodrigo Duterte 대통령이 대중국 정책의 핵심으로 자매결연 프로그램을 내세워 급속도로 확산되었고, 이는 안보 문제로 대두되기 시작했다. 이러한 문제가 발생한 원인은 지방정부 단위나 DILG 차원에서 자매결연 체결 승인 전 협의와 평가를 수행하도록 요구하는 정책이 없었기 때문이다. 마찬가지로, 자매결연이 국가안보에 미치는 영향을 감시하고 평가하기 위한 규칙 역시 마련되어 있지 않다.

더욱 문제가 되는 것은 현재 자매결연 협약에 대한 통일된 혹은 최소한의 공식적인 목록조차 없다는 사실이다. 중국과 필리핀 당국은 여러가지 목록을 보유하고 있지만, 초기 평가에 의하면 자매 결연 도시는 대부분 루손섬 (Luzon island)의 링가옌-루세나 (Lingayen-Lucena) 회랑을 가로지르는 투표 인구가 다수 분포된 지역 인근에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 동 지역은 공교롭

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

게도 필리핀 경제 생산의 중심지이기도 하다. 따라서, 중국의 문화와 무역을 촉진하려는 의도라면 자매결연 협약은 필리핀의 주요 경제권력구조에 잘 부합한다고 볼 수 있다. 이러한 협약은 은연중에 중국에게 유리하게 작용한다고 볼 수 있는데, 그 이유는 도시-농촌간 격차를 증가시키고 이를 대신할 경제 허브가 부족한 상황에서 필리핀의 경제적 취약성을 악화시키는 데 일조하기 때문이다. 정치적인 측면에서 동 프로그램은 경제 중심의 논리가 필리핀 외교 및 국방정책에 영향을 미치게 만든다. 만일 정부가 실행 가능한 대응 논리를 수립하지 못한다면, 다수의 투표 인구가 분포한 지역에서 국내 엘리트들을 흡수할 수 있는 잠재력을 지닌 자매결연 협약이 만연해 있다는 사실은 결국 필리핀 행정부의 정당성과 외교 및 국방정책 결정에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

결국, “회색지대”라는 개념은 모호함으로 가려져 중국에 더욱 큰 이익을 가져다 줄 수 있다. “하이브리드 전략”은 중국의 강압적 조치에 어떻게 대응해야 하는지를 파악하고 수립하기 위한 보다 나은 방법이라고 할 수 있다. 국제 관계 문헌에서는 중국의 행동이 군사적/비군사적 방법을 모두 포함하고 있으며, 비군사적 방법은 정치/외교적 수단과 정보 조작 활용 및 경제적 강압 등 세부적으로 분류된다. 이 모든 것을 "회색지대"로 뭉쳐 버린다면 결국 이에 맞서 싸울 수 있는 반드시 필요한 도구 역시 모호해진다. 따라서, "하이브리드 전략"으로 프레임을 전환하면 정책 도구상자가 열리고, 이러한 강압적 조치를 해결하는 데에 유연성을 발휘할 수 있게 된다.

필리핀과 지역 내 다른 국가들이 얻을 수 있는 교훈은 바로 해양 영역에 주의를 기울이되, 다른 지역에서도 유사한 강압 조치가 있는지를 지속적으로 살펴봐야 한다는 것이다. 필리핀의 경우 중국은 전국에 걸쳐 수많은 자매결연 프로그램을 체결해 경제적 강압과 더불어 엘리트 수용의 토대를 구축할 수 있었다. 이와 관련해 자매결연 도시에 대한 중국 투자의 특성과 수준 및 범위를 이해하기 위한 전략적 평가가 반드시 필요하다. 마찬가지로, 필리핀은 경제적 강압 평가 매트릭스를 수립해 지방 정부에 제공해야 한다. 호주 모델을 따라 “외국개입금지법 (Anti-Foreign Interference Act)”을 마련하기 위한 노력도 진행되고 있다.

지역 내 다른 국가들도 필리핀과 마찬가지로 자국 상황을 돌아볼 필요가 있다. 중국의 경제적 영향력을 파악하기 위해서는 다른 파트너들의 경제적 투자에 대한 비교 분석을 수행해야 한다. 지역 안보에 있어 해양 안보가 중요한 만큼, 경제 일선을 방치한다면 동 영역을 강화하려는 노력은 결국 무의미해지고 말 것이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

Coercion with Chinese Characteristics: "Gray Zone" Tactics in the West Philippine Sea

Charmaine Misalucha-Willoughby

Associate Professor ,

De La Salle University

China's coercive measures in the West Philippine Sea have been on the rise. Between August to September 2023 alone, the Chinese Coast Guard (CCG) and maritime militia used dangerous maneuvers to block and harass the Philippine Coast Guard (PCG) and the Armed Forces of the Philippines (AFP) from conducting resupply missions to the BRP Sierra Madre in Ayungin Shoal. A small team of Philippine Marines is stationed in the BRP Sierra Madre, which is a grounded ship from the Second World War and serves as the Philippines' outpost in the West Philippine Sea. In the years leading to and after the 2016 arbitral ruling of the Permanent Court of Arbitration (PCA) in favor of the Philippines, China relied on a range of maritime "gray zone" tactics to advance its interests in the seas.

Defined as activities below the threshold of armed conflict, the "gray zone" carries a veil of legitimacy to otherwise subversive actions to assert control over an area. China may not attach the label "gray zone" to describe its approach, but its deployment of these tactics in the South China Sea contributes to regional instability because its byproduct undermines maritime space and the rules that govern it. Hence, when it builds artificial islands and military installations in the exclusive economic zone of the Philippines, when it relies on its maritime militia to chase Filipino fisherfolk away from their traditional fishing grounds, and when it uses military-grade lasers and water cannons to disrupt resupply missions, China calls these actions "maritime rights protection" or "peacetime use of military forces." Regardless of whether the term "gray zone" or "maritime rights protection" is used, what is clear is that these defensive maneuvers are a disguise for China's expansionary campaign to claim all of the South China Sea. The term "gray zone" is thus incapable of capturing the extent to which China's tactics are a function of a broader strategic intention to project military power. In the context of the West Philippine Sea, China may refer to its actions as "maritime diplomacy with Chinese

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

characteristics, but from the Philippines' perspective, it is more accurate to describe its activities as coercion with Chinese characteristics.

In the analysis that follows, I discuss China's militarized coercion in the West Philippine Sea. The Philippine experience demonstrates that China's tactics in the maritime domain go hand-in-hand with actions in the political realm, as well as coordinated information campaigns that are disseminated in the public domain. Coercive measures that impact Philippine maritime security are critical to regional security. However, China's activities go beyond the maritime domain and infiltrate the sub-national level. In the context of the Philippines, this refers to activities in the local government units involving cultural programs and exchanges, as well as sister-city arrangements and "twinning" projects. One can then make the argument that while coercion takes place in the maritime domain, China has already managed to lay down the groundwork for invasion with the numerous intersecting networks it has created. The latter part of the following analysis then focuses on these issues and what lies beyond the maritime domain. Consequently, these can serve as lessons for other members of the region. The piece then ends with some policy recommendations on addressing coercion, particularly as regards the value of shifting our frame from the "gray zone" to a "hybrid strategy."

Coercion in the maritime domain

Within the Philippines' maritime domain, Chinese coercive measures can be categorized as either militarized or non-militarized tactics. Militarized activities are incidents involving the CCG and the maritime militia using methods ranging from shadowing, and swarming, to outright dangerous maneuvers. Meanwhile, non-militarized tactics utilize official diplomatic measures and information manipulation. Within the overall context of the West Philippine Sea, in other words, China relied on both types of coercive measures to advance its interests.

One example of China's coercive militarized activity in the West Philippine Sea is the incident in the Recto Bank in June 2019 where a Chinese vessel sank a Philippine fishing boat and abandoned the 22 Filipino fishermen to fend for themselves in the waters. All the Filipino fishermen on board were later rescued by a Vietnamese fishing vessel. Another example is the incident off Ayungin Shoal in February 2023 where a CCG vessel directed a military-grade laser light at a PCG ship on a routine resupply mission of the Philippine Navy (PN). In early August 2023, another CCG vessel fired water cannons and employed unsafe blocking

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

maneuvers, thereby disrupting another rotation and resupply mission. Swarming is also another method that China uses as part of its coercive militarized activity in the West Philippine Sea. The AFP Western Command conducted aerial patrols in early September 2023 that detected Chinese fishing vessels located near Recto Bank. The AFP spotted five Chinese vessels in Escoda Shoal and two vessels in Baragatan Bank.

China's militarized coercive maneuvers in the West Philippine Sea are bolstered by political and diplomatic measures. In the past, the Chinese Communist Party used the nine-dash line to illustrate the country's claims to the South China Sea. The nine dashes delineate approximately 90 percent of the South China Sea where China makes sovereignty and maritime claims. The 2023 version of China's standard map shows 10 dashes. Philippine Defense Secretary Gilbert Teodoro, Jr. said that the updated map "is the best evidence of [China's] expansionist agenda…." Speaking at the ASEAN Summit in Jakarta, Philippine President Ferdinand Marcos, Jr. said that because of this, the region's vision for a peaceful and stable South China Sea "remains a distant reality."

Apart from militarized and political/diplomatic measures, Chinese coercive activities are likewise bolstered by information campaigns that permeate domestic discourses. For example, there is an ongoing narrative in the Philippines that the CCG is a civilian service. As such, combating the CCG-led maneuvers in the West Philippine Sea does not necessitate invoking the Philippines' Mutual Defense Treaty with the United States. The narrative implies that the Philippines must rely on its (limited) capabilities instead of seeking help from like-minded states, allies, or partners. To do otherwise would be to provoke China even further. Hence, maintaining the ambiguity in the "gray zone" benefits China.

Beyond the maritime domain

While China's coercive maneuvers in the West Philippine Sea remain in the spotlight, it is also important to note that similar measures are being undertaken beyond the maritime domain. In the Philippines, infiltration has already taken place at the sub-national level in the form of so-called twinning programs. Under Philippines-China bilateral cooperation, the first town and city twinning program began in 1982 and was reinvigorated in 1997 with the issuance of a circular from the Philippines' Department of Internal and Local Government (DILG) that expanded the concept of the program to include trade and investments. From 2016 onwards, this became a security concern because of the rapid establishment of twinning programs as a function of then President Rodrigo Duterte's pivot to China policy. The problem emerged

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

because of the lack of a policy that requires a local government unit or the DILG to conduct inter-agency consultations and assessments before the approval of a twinning arrangement. Similarly, there are no established rules to monitor and evaluate the impact of these arrangements on national security.

What complicates matters even further is the fact that there is currently no unified – much less, official – list of twinning arrangements. Varying lists are maintained by Chinese and Philippine authorities, but an initial assessment reveals that the locations of twinning arrangements are well within the vicinity of the vote-rich areas of the Philippines, traversing the Lingayen-Lucena corridor in Luzon island. Incidentally, this corridor is also the center of economic production in the Philippines. Hence, if the intention is to promote Chinese culture and trade, then the arrangements are well within the main economic power structure of the Philippines. By implication, the arrangements favor China because they exacerbate the Philippines' economic vulnerabilities in the form of increased urban-rural divides and the lack of alternative economic hubs. Politically, the programs give rise to economic-centered narratives to influence the country's foreign and defense policy. If the government is unable to craft a viable counter-narrative, the existence and the pervasiveness of the twinning arrangements, which can potentially coopt domestic elites in vote-rich areas, can affect the legitimacy of the administration and influence foreign and defense policymaking in the Philippines.

In closing, the concept of the "gray zone" is shrouded in ambiguity, which benefits China even more. A better description that can capture and frame ways to address Chinese coercive measures is that of a "hybrid strategy." International Relations literature describes China's actions as involving militarized and non-militarized methods, with the latter further categorized into political/diplomatic means, the use of information manipulation, and economic coercion, among others. To lump all of these into the "gray zone" obscures the necessary tools that can be tapped to combat them. Thus, shifting the frame to a "hybrid strategy" opens the policy toolbox and allows flexibility in addressing these coercive measures.

A lesson for the Philippines and others in the region is to pay attention to the maritime domain but keep scanning the horizon for other types of similarly coercive measures in other areas. In the case of the Philippines, China has been able to lay the groundwork for economic coercion and elite cooptation via the establishment of numerous twining programs across the country. In line with this, strategic assessments are crucial to understanding the nature, quality, and extent of Chinese investments in twin towns and cities. Likewise, the Philippines needs to formulate and make available to the local government units an economic coercion assessment

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

matrix. Efforts are also being made to come up with an “Anti-Foreign Interference Act” following the Australian model.

Other countries in the region need to look at their own backyards as well. Comparative analyses of economic investments by other partners need to be conducted to determine the extent of China’s economic influence. As important as maritime security is to regional security, efforts to boost that domain will be futile if the economic front is left unattended.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

약력

Charmaine Misalucha-Willoughby is Associate Professor in the Department of International Studies at De La Salle University in Manila, Philippines. She is also a Member of the Board of the Foundation for the National Interest and a Nonresident Scholar at Carnegie China.

국내외 추천 참고자료

- DEREK GROSSMAN, "China's Gray-Zone Tactics Show the U.S.-Philippine Alliance Is Working." *The War on the Rocks.* November 7, 2023.
- Thomas J. Shattuck, Benjamin Lewis, and Kenneth Allen, "Taiwan Should Follow the Philippines' Model for Revealing China's Gray Zone Tactics" *The Diplomat*, August 21, 2023.
- Bhavan Jaipragas, "Global Impact: South China Sea tensions roll on as China, Philippines clash over Scarborough Shoal", *SCMP.* October 16, 2023.

알림

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

웹페이지보기

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.