

# 미-중 갈등과 동남아시아: 베트남, 미얀마, 필리핀의 대응전략과 중간국 외교\*

최경준\*\*

목 차	
I. 서론	IV. 강대국 갈등과 동남아 중간국
II. 중간국 외교전략	V. 결론
III. 미-중 갈등과 동남아 외교	

| 논문요약 |

본 논문은 베트남, 미얀마, 필리핀이 미국과 중국에 대해 취하는 외교적 대응 전략의 사례를 통해 중국의 부상과 미-중 경쟁의 심화가 동남아시아 지역 정치의 구도를 어떻게 변화시켰으며, 이것이 상대적으로 약한 국력을 지닌 지정학적 중간국의 외교전략에 어떠한 영향을 미치는지를 비교 분석한다. 베트남은 중국에 대해 미국을 활용한 균형 전략의 가능성을 열어둔 헤징 전략을 구사하며 중국과의 경제적 교류를 통한 경제발전과 남중국해에서의 영토분쟁에 대비하고 있다. 미얀마는 오랫동안 중국에 대해 편승 전략을 취해왔으나 지나친 대중국 종속에 대한 우려와 내부적인 민주화의 진전으로 인해 중국과의 경제적 협력을 유지하면서 미국 등을 활용한 헤징 전략으로의 전환을 모색하고 있다. 필리핀은 미국과의 동맹 관계에 기반하여 중국에 대한 균형 전략을 견지해 왔으나 미국과의 군사적 협력과 의존을 줄이고 중국과 경제 및 안보적 협력을 증진시키는 등거리 실용외교로 전환하고 있다. 미-중 경쟁 속 세 국가의 대외정책은 지정학적 위치, 역사적 경험, 개인적 리더십, 정치 및 경제체제의 특성 등 각 국가가 직면한 대내외적 환경에 의해 영향을 받고 있다.

▪ 주제어: 중간국, 미-중 갈등, 베트남, 미얀마, 필리핀

\* 이 논문은 2019년 아주대학교 미중정책연구소 플라자 프로젝트 연구지원과 2020학년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음.

\*\* 제주대학교 사회교육과 조교수

## I. 서론

갈등하는 두 강대국 사이에 놓인 상대적으로 취약한 국력을 지닌 국가들은 어떠한 외교 전략을 채택하는가? 이러한 전략에는 어떠한 공통점과 차이점이 존재하며 이를 야기한 원인은 무엇인가? 이 글은 미-중 갈등 속에 놓인 동남아시아 국가들 중에서 베트남, 미얀마, 필리핀에 대한 사례연구를 통해 강대국 갈등 구조 속에서 발현되는 외교적 대응 전략의 특성과 변화 양상 그리고 그 원인을 규명하는 것을 목표로 한다.

강대국으로 부상한 중국은 동남아 국가들에게 새로운 경제적 기회와 군사·안보적 위협을 동시에 제공하고 있다. 중국이 2013년 발표한 ‘일대일로(一帶一路)’ 계획은 개도국들과 신흥국들에 대한 중국의 무역 확대와 대규모 인프라 건설 투자를 통한 영향력 강화를 지향하고 있으며, 이는 아시아에서 중국의 부상을 우려하며 이를 견제하고자 하는 미국과 대립하는 양상 속에서 진행되고 있다. 미국은 2017년 트럼프 대통령이 표명한 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 주요 외교정책 비전으로 제시하며 이 지역에서 중국의 부상에 대응하고 있다. 미국 국방부는 2019년 6월 ‘인도-태평양 전략 보고서’에서 중국을 규칙에 기반한 질서의 가치와 원칙을 위협하는 현상 변경국(a revisionist power)으로 규정하며 이에 대응하기 위해 인도-태평양 지역에서 동맹국과 협력국들의 지역적 네트워크를 구축할 것임을 천명하였고,<sup>1)</sup> 미국 국무부 역시 2019년 11월 발표한 보고서를 통해 인도-태평양 지역의 동맹, 협력국, 지역기구들과의 협력을 통해 자유롭고 개방적인 지역 질서를 유지하는 것이 미국의 주요 외교정책 목표임을 밝혀 왔다.<sup>2)</sup>

이는 동남아 지역이 중국과 미국의 이익과 관점이 첨예하게 대립하는 강대국 갈등의 단층선으로 떠오르고 있음을 의미한다. 동남아 국가들에게 중

1) The US Department of Defense (2019), “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region (June 1),” <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>. (accessed on December 19, 2019)

2) The US Department of Defense (2019), “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing A Shared Vision (November 4),” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>. (accessed on December 19, 2019)

국과의 경제협력은 경제발전을 위한 새로운 기회이지만 중국에 대한 경제적 종속과 군사·안보적 위협 그리고 중국과 대립하는 미국의 압력에 대응해야 하는 새로운 과제를 동시에 안겨 주고 있다. 동남아 국가들의 지역협력체인 ASEAN은 2019년 6월 “인도-태평양에 대한 아세안 전망(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)”을 발표하여 ASEAN이 두 국가의 이익이 충돌하는 전략적 환경 속에서 ‘정직한 중개자(an honest broker)’의 역할을 지속해 나갈 것을 천명하였다.<sup>3)</sup> 또한 2019년 11월에는 중국과의 공동성명(“ASEAN-China Joint Statement on Synergising the Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025 and the Belt and Road Initiative (BRI)”)을 통해 ASEAN이 일대일로를 추진하는 중국과 공개성, 투명성, 포용성, ASEAN 중심주의 등의 원칙에 기반하여 호혜적인 전략적 파트너십을 구축해 나갈 것을 선언하였다.<sup>4)</sup> 이는 중국과의 경제적 협력 관계를 강화해 나가되 미국이 주장하는 자유롭고 열려 있는 인도-태평양 지역의 원칙을 수용하여 미국과 중국 사이의 중개자 역할을 수행하고 지역 질서의 창출에 주도적인 역할을 담당하겠다는 동남아 국가들의 의도를 드러내는 것이었다.

동남아 국가들은 중국과 미국에 대해 ASEAN을 통한 공동대응을 모색하는 동시에 개별적인 국가 차원의 외교적 대응을 통해 미-중 경쟁 속에서 자신의 생존과 번영의 방안을 추진하고 있다. 이 중 베트남, 미얀마, 필리핀은 미-중 갈등이 본격화되기 이전에 중국에 대해 각각 중립(neutrality), 편승(bandwagoning), 균형(balancing) 전략이라는 상이한 외교정책을 채택해 왔다. 그러나 미-중 갈등이 본격화된 이후에는 큰 틀에서는 한 국가와 양자 간의 협력을 도모하면서도 잠재적 안보위협과 불확실성에 대비하기 위해 다른 국가와의 협력 가능성을 열어두는 헤징(hedging) 전략으로의 전환을 보여주고 있다. 이러한 유사성과 함께 구체적인 안보 및 경제 정책에 있어서 베트남은 안보와 경제 이슈의 분리, 미얀마는 경제의 대중국 종속 탈피 시도, 필리핀은 안보 이슈를 활용한 경제적 이익 추구를 지향한다는 측면에서 차이

3) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>. (accessed on December 19, 2019)

4) ASEAN, “ASEAN-China Joint Statement on Synergising the Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025 and the Belt and Road Initiative (BRI),” <https://asean.org/asean-china-joint-statement-synergising-master-plan-asean-connectivity-mpac-2025-belt-road-initiative-bri/>. (accessed on December 19, 2019)

점 역시 나타나고 있다.

미-중 갈등 속에 놓인 동남아 국가들에 대한 기존 연구는 특정 개별 국가가 안보와 경제 등 제한적인 이슈 영역에서 보여주는 대응에 대해 천착해 왔다. 반면, 본 논문은 강대국 갈등 속에 놓인 ‘지정학적 중간국(geopolitical middle ground states)’이라는 이론적 관점에서 이들 동남아 3국이 보여주는 외교전략을 비교 분석한다. 비록 물질적 국가능력은 서로 상이하지만, 베트남, 미얀마, 필리핀 세 국가는 모두 성장하는 경제력과 군사력을 바탕으로 자신의 영향력을 동남아 지역에서 확대하려는 중국과 이를 견제 및 봉쇄하려는 미국의 갈등 라인 위에 있다는 면에서 지정학적 중간국으로서의 조건을 갖추고 있다. 본 논문은 미-중 갈등 속에 놓인 동남아 3국의 외교전략에 대한 비교 분석을 통해 어떻게 중간국의 대외정책이 지정학적 위치, 역사적 경험, 개인적 리더십, 정치 및 경제체제의 특성 등 각 국가가 직면한 대내외적 환경에 의해 영향을 받는지를 규명한다.

## II. 중간국 외교전략

### 1. 중간국 개념과 외교전략

국제정치에서 상이한 물질적, 규범적 능력을 가진 국가들이 보여주는 외교정책의 특성과 역할이 무엇인지를 설명하고자 하는 노력의 일환으로 그동안 중견국(middle powers)에 대한 논의가 국제정치학자들에 의해 전개되어 왔다. 지금까지 제시된 중견국 개념은 국가들의 지리적 위치, 영토적 크기와 물질적 차원의 국력 등 객관적인 조건과 이들이 대외관계에서 보여주는 규범적 입장 및 중재자로서의 역할 등 외교정책의 행태까지 포함하고 있다 (Cooper et al. 1993; 김치욱 2009; 강선주 2015). 강대국보다 물질적 능력(군사력, 경제력)에 있어 취약한 국력을 지니고 있는 약소국(weak powers) 외교정책에 대한 기존 연구는 국가의 능력을 물질적 측면에서 협소하게 규정하고 강대국과 약소국이라는 이분법적 구분의 방식을 취하고 있다는 한계를

지냈다(Singer 1972; Rothstein 1980; Handel 1990). 반면 중견국 개념은 물질뿐만 아니라 규범적 능력도 국가 능력에 포함시킬 뿐만 아니라, 촉진자(facilitator), 중재자(mediator), 틈새외교(niche diplomacy), 규범외교(normative diplomacy) 등 다양한 외교적 역할과 전략을 다룬다는 측면에서 장점을 지니고 있으며, 외교정책의 이론과 사례 분석에 있어 긍정적인 기여를 수행해 왔다(Robertson 2017; 김상배 2019).

그러나 국가가 보여주는 외교정책의 행위라는 결과와 그 행위를 야기한 원인까지 모두 중견국 개념 속에 포함시킴으로써 국가의 외교정책을 설명하는 분석적 도구로서 중견국 개념이 지니는 가치와 유용성에 제약이 생기는 문제점이 나타나고 있다(Choi 2020, 90). 원인과 결과가 혼재된 중견국 개념이 지니고 있는 이러한 모호성을 극복하기 위해 본 논문은 경쟁하는 두 개의 강대국 사이에 놓인 ‘지정학적 조건’에 위치한 상대적으로 취약한 ‘물질적 능력’을 지닌 국가를 ‘지정학적 중간국’으로 규정하고, 이러한 중간국이 보여주는 외교전략의 특성을 분석하는 관점을 취한다(신범식 2020, 39). 그리고 이러한 중간국 개념에 기반하여 특정한 지정학적, 물질적 조건 속에서 어떠한 외교정책의 전략이 개별 국가들에 의해 선택되고 집행되는가, 그리고 무엇이 외교 전략의 유사점과 차이점, 연속성과 변화를 야기하는가에 대한 분석을 시도한다. 지정학적 중간국 개념은 동남아 국가들처럼 물질적 국가능력의 측면에서는 서로 차이점을 지니고 있으나 지정학적 위치에 있어서는 유사한 지역 내 국가들의 외교전략을 분석하는 데 있어 장점을 지니고 있다.

갈등하는 두 강대국 사이에 놓인 상대적으로 취약한 국가인 중간국이 각각의 강대국에 대해 취하는 구체적인 외교 전략은 갈등하는 강대국들 중 A국과의 협력 정도와 해당 강대국과 경쟁 및 갈등하는 다른 강대국인 B국과의 협력 정도에 따라 다양한 유형으로 구분될 수 있다(최경준 2020, 91-92). <그림 1>은 ①균형, ②편승, ③헤징, ④중립이라는 네 가지 상이한 유형의 중간국 외교전략을 보여주고 있다.

<그림 1> 강대국에 대한 중간국의 외교전략 유형

		A국과 협력	
		약함	강함
B국과 협력	강함	균형 (Balancing)	헤징 (Hedging)
	약함	중립 (Neutrality)	편승 (Bandwagoning)

· 최경준(2020, 91)

첫째, 균형 전략은 현재적 또는 잠재적인 적대국으로 인식되는 국가를 대상으로 힘의 균형을 추구하는 정책이다. 이는 자신의 군사력을 스스로 강화하여 상대 국가와의 균형을 추구하는 ‘내적 균형(internal balancing)’과 위협 인식을 공유하는 다른 국가들과의 공식·비공식적 동맹 체결을 비롯한 양자 또는 다자간 협력을 통해 힘의 균형을 추구하는 ‘외적 균형(external balancing)’으로 구분된다(Roy 2005, 306).

둘째, 편승 전략은 위협대상국의 편에 가담함으로써 자신이 공격받는 것을 회피하거나 승리할 것으로 기대되는 편에 가담함으로써 경제적인 이득을 취하려는 정책이다. 이는 타국과의 양자 관계에서 자신의 열등한 지위를 스스로 받아들이고 이를 통해 안보를 확보하거나 그 대가로 경제적 이득을 취하는 것을 목표로 한다. 그러나 상대국 편에 가담하면 그 국가가 자신을 공격하지 않을 것이라는 양국 사이의 신뢰를 어떻게 확보할 것인가가 문제가 된다(Roy 2005, 306-308).

셋째, 헤징 전략은 미래의 안보 위협 가능성에 대비하여 하나 이상의 선택 가능한 전략적 옵션을 유지하는 정책이다. 이는 갈등하는 두 강대국 사이에서 전략적 모호성을 드러내는 방식으로 표출될 수도 있고, 상대방 국가와 양자 간의 협력을 도모하면서도 상대국이 제기할 수 있는 잠재적 안보위협과 불확실성에 대비하기 위해 타 국가와의 협력 가능성을 열어두는 등 다양한 정책적 수단들을 동원하는 방식으로 나타날 수도 있다. 헤징 전략은 순수한 편승 전략과 순수한 균형 전략 사이에 위치한다(Hiep 2013, 337).

마지막으로, 중립 전략은 국제적인 갈등이나 분쟁에 개입되는 것을 회피

하고 외부 세력들의 간섭에서 벗어나 안전보장, 독립, 정치적 통합성의 유지를 도모하는 정책이다. 한 국가의 중립은 해당 국가의 의도적인 정책으로 추구되기도 하지만 군사적 경쟁의 확대에 따른 위험부담을 예방하거나 경감시키고자 하는 관련 강대국들에 의한 타협의 결과로 나타나기도 한다. 중립화된 국가는 자위를 위한 국방력을 제외하고 타국을 의식한 무장을 할 수 없으며, 중립화에 영향을 미치는 외국과의 조약체결에 가입할 수 없는 등의 제약에 놓인다(김진호·강병철 2007, 50-59).

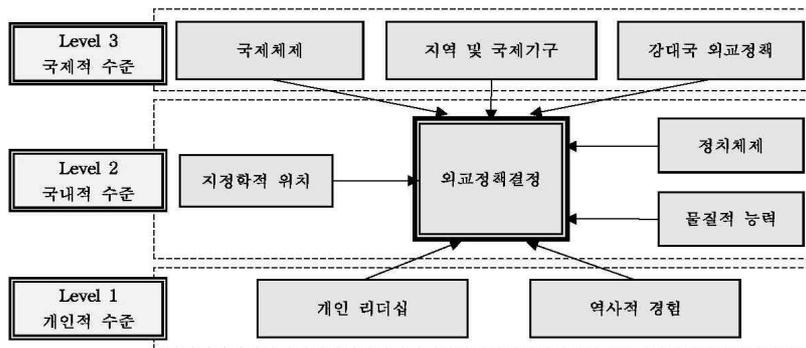
## 2. 중간국 외교전략 요인 분석

이러한 다양한 외교 전략들 중에서 강대국들 사이의 갈등 구조 속에 놓인 중간국이 무엇을 선택할 것인지는 개인적, 국내적, 국제적 분석 수준에서 어떠한 변수의 영향을 어떻게 받는가에 따라 상이하게 나타날 수 있다. <그림 2>는 중간국 외교정책에 대해 각 수준별 요인들이 미치는 영향을 하나의 분석틀로 보여주고 있다. 이러한 분석수준별 요인들은 중간국뿐만 아니라 강대국과 약소국에도 적용될 수 있는 보편적인 외교정책의 변인들을 보여주고 있다. 그러나 국제체제를 스스로 만들고 국제기구의 운영과 활동에 강한 영향을 미치면서 지정학적 요인의 영향을 상대적으로 적게 받는 강대국에 비해 ‘지정학적 중간국’이 다양한 분석수준에서 발현되는 여러 요인들의 영향을 보다 크게 받는다는 측면에서 이러한 분석틀은 중간국의 외교정책을 분석하는 데 보다 효용성과 적실성이 크다고 할 수 있다.

첫째, 개인적 수준에서 외교정책에 미치는 요인으로 지도자 개인의 리더십과 역사적 경험에 대한 공유된 기억이 있다. 외교정책에 대한 최종적인 결정을 내리는 정치지도자의 성격, 경험, 이념적 배경, 리더십 스타일, 정치적 목표 등이 외교정책에 영향을 미치는데, 특히 지도자의 개인적 리더십 스타일은 의사결정방식의 절차뿐만 아니라 이슈에 대한 강경 혹은 온건적 대응방식의 결정 등에도 영향을 미친다(장기영 2020, 504-507). 또한 다른 국가와 치룬 과거의 전쟁 수행 등 역사적 경험은 외교정책 결정자로 하여금 타국에 대한 위협 인식 등에 영향을 미쳐 외교정책의 선택에 제약을 가한다. 특히 직접적인 전쟁 경험은 엘리트뿐만 아니라 일반 대중들을 포함한 국가

구성원 전체가 공유한다는 측면에서 외교정책에 장기적인 영향을 미치고, 따라서 이로 인한 정책적 제약이 매우 크다(Horowitz & Stam 2014).

<그림 2> 중간국 외교정책에 영향을 미치는 수준별 요인



• 저자 작성

둘째, 국내적 수준에서는 지정학적 위치, 정치체제의 특성, 물질적 능력이 외교정책에 영향을 준다. 갈등하는 두 강대국 사이에 놓인 지정학적 위치는 해당 국가에 대한 강대국의 경쟁적 간섭을 초래하고 이는 다양한 외교정책 수단들을 통해 안보적 생존과 경제적 이익을 도모하도록 하는 구조적 제약이 된다. 국가의 정치체제 유형은 정책결정자의 정책에 대한 선택 자체뿐만 아니라 해당 국가에 대한 다른 국가들의 외교정책에도 영향을 미친다. 선거에 민감할 수밖에 없는 민주주의 국가는 권위주의 국가보다 대내적 정책 선택의 제약이 큰 반면, 권위주의 체제는 보다 큰 대내적 정책 자율성을 누리지만 내부의 인권 문제 등에 대한 타국과 국제사회의 압력 및 제재라는 외부적 제약에 보다 강하게 노출된다(Foyle 1997, 142). 한편 국가의 경제성장은 국력을 바탕으로 한 공격적 외교정책의 수행을 가능하게 만들고 타국으로 하여금 자국과의 협력을 유도할 수단을 제공하지만, 경제적 상호의존의 확대는 정책선택에 있어 대내외적 제약을 가한다. 반면, 낮은 수준의 경제발전 구조는 저발전을 탈피하기 위해 경제적 강대국과 협력할 유인동기를 제공하지만, 반대로 상대국에 대한 경제종속의 위험성을 대내외적으로 제기한다(Copeland 1996).

셋째, 국제적 수준에서는 강대국 외교정책, 지역 및 국제기구, 국제체제가 중간국의 외교정책에 영향을 미친다. 특정 국가의 외교정책은 내부적 요인에 의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라 강대국을 비롯한 주변국들이 해당 국가를 어떻게 인식하고 접근하는가에 영향을 받는다. 그리고 국가들 사이의 상호작용을 통해 각국의 외교정책 역시 변화되어 나아간다. ASEAN, EU, UN과 같은 지역 및 국제적 차원의 다자기구들은 이들이 강대국에 대해 지니는 자율성의 정도, 자체적으로 지니고 있는 규범의 확립성 등 내부적 특성에 따라 중간국이 강대국을 상대하는 효과적인 정책수단의 도구가 되기도 한다. 한편 국제체제의 구조는 강대국이 중간국에 접근하는 관점과 목적 그리고 중간국이 강대국을 상대하는 전략에 영향을 미친다. 다극 구조에서 중간국은 동맹을 통한 균형정책을 쉽게 채택할 수 있지만, 양극 구조는 중간국에 대한 다른 강대국의 보복 가능성을 높여 중립 또는 헤징을 추구하게 만드는 원인으로 작용하기도 한다(Tessman 2012, 200-203; Lobell et al. 2015, 155-156).

### Ⅲ. 미-중 갈등과 동남아 외교

#### 1. 베트남의 중간국 외교

##### (1) 미국-베트남 관계

통일 직후 베트남 정부의 주요 외교목표 중 하나는 경제재건을 위해 미국과 관계를 개선하는 것이었다. 그러나 베트남이 1978년 코메콘(COMECON)에 가입하는 등 일련의 친공산진영 외교 노선을 취하면서 미국은 베트남을 소련의 팽창주의적 동맹권의 일부로 인식하게 되었다. 1975년 이후 미국은 대베트남 경제제재조치, 미국내 베트남인의 자산 동결 정책을 시행하였고, 베트남의 UN 가입 신청에 대해 거부권을 행사하는 등 적대적인 외교정책을 견지하였다. 특히 1978년 베트남의 캄보디아 침공은 미국으로 하여금 인도차이나 반도에서 베트남의 급격한 영향력 행사를 우려하도록 만들었다. 곧이어 중국이 베트남을 공격하자 미국은 중국-베트남 전쟁이 베트남을 후원

하는 소련과 중국 사이의 중-소 전쟁으로 확대될 것을 경계하였고, 베트남의 캄보디아 철수와 중국의 베트남 철수를 양측에 요구하였다. 미국은 캄보디아로부터 베트남군 완전철수와 미군실종자 문제 해결을 베트남과의 관계 정상화 조건으로 내세우는 한편, IMF로 하여금 대베트남 원조제공을 미루게 하고, 베트남이 IMF와 세계은행(World Bank)에서 차관을 받는 것을 봉쇄하였다(권경희 1996, 251-256).

그러나 1986년 베트남의 도이모이(Doi Moi) 개혁, 1989년 베트남의 캄보디아 철수, 1991년 소련의 해체와 함께 미국과 베트남 관계에 있어 가시적인 변화가 나타나기 시작했다. 미군실종자문제에 대한 베트남의 적극적인 협력, 미국에 의한 경제봉쇄의 완화 및 해제, 그리고 일련의 양국 간 대화 과정은 1995년 7월 11일 미국과 베트남 사이의 관계정상화로 이어졌다. 이후 2001년 미국-베트남 양자무역협정이 체결되었고, 2006년 미국은 베트남에게 항구적 정상무역관계를 부여하였다(Brown 2010, 322-324). 미국은 베트남의 전체 무역교역량에서 1, 2위를 유지하고 있는데, 베트남과 미국 사이의 무역은 <표 1>에서 보듯 2000년대 중반 이후 특히 베트남의 대미 수출 부문에서 급격한 증가를 보여 왔다. 2000년에 약 7억 달러에 불과하던 베트남의 대미 수출액은 2016년에는 3백 80억 달러를 상회하게 된다. 베트남 총수출에서 미국이 차지하는 비중은 2000년 5.06%에서 2016년에는 21.79%로 증가하였고, 미국으로부터의 수입 역시 2000년 3억 6천만 달러 규모에서 2016년에 87억 달러를 넘어서는 액수로 증가하였다. 베트남은 미국과의 교역을 통해 대규모의 무역수지 흑자를 기록하고 있다.

<표 1> 베트남의 대미국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>5)</sup>

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
수출	732 (5.06)	2,453 (14.68)	5,026 (18.98)	7,850 (19.71)	11,902 (18.99)	14,250 (19.73)	19,680 (17.18)	28,649 (19.07)	38,473 (21.79)
수입	363 (2.33)	458 (2.32)	1,137 (3.56)	987 (2.20)	2,652 (3.29)	3,779 (4.46)	4,841 (4.26)	6,286 (4.25)	8,712 (4.98)

· 괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 미국이 차지하는 비중(%)

5) The World Bank, "World Integrated Trade Solution," <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

베트남과의 교역 증대를 비롯한 미국의 대베트남 정책 변화는 베트남 시장을 일본과 유럽에 내줄 수 있다는 경제적 관점에서의 판단에서 기인한 바도 있지만, 동남아 지역에서 중국과 미국 사이의 새로운 세력균형에 대한 안보적 고려 속에서 이루어졌다. 즉, 미국은 베트남을 경제적으로 활성화시킴으로써 소련을 대신하여 미국에게 위협을 가하는 강대국으로 부상하는 중국을 동남아 지역에서 견제하도록 만드는 것이 자국의 이익에 부합한다고 판단하고 있다. 과거 중-소 갈등으로 중국과 소련의 사이가 좋지 않고 미국이 소련과 냉전을 치르고 있던 시기 미국은 소련과 밀접한 베트남보다 중국을 자신의 안보적 파트너로 선택하여 소련을 견제하고자 하였다. 그러나 소련 붕괴와 냉전의 종식, 그리고 중국의 부상이라는 새로운 상황 속에서 미국은 중국을 견제하기 위해 베트남 카드를 활용하는 방안을 모색하고 있다(권경희 1996, 264-265).

반면 베트남은 통일 이후 사회주의 경제모델의 실패로 인한 경제적 난관과 위기를 해결하기 위해 자본주의 경제체제로의 전환을 내용으로 하는 도이모이 개혁을 추진하면서 미국과의 관계정상화를 통해 미국으로부터의 자본과 기술을 이전받고 이를 바탕으로 다른 자본주의 국가들과의 협력을 도모할 필요성을 절감하게 되었다. 도이모이 경제개혁 이후 베트남의 주요 관심사는 공산당 독재에 기반한 권위주의 체제의 정치적 안정성을 해치지 않으면서 성공적인 경제개혁을 추진 및 운영해 나가는 것이었다. 베트남은 세계 경제와의 통합을 통한 경제발전을 위해 자신의 경제개혁 모델이었던 중국과의 관계보다는 미국과 일본과의 관계를 중심으로 하는 대외경제정책을 운영해 왔다.

한편 안보 분야에 있어 베트남은 남중국해 해상에서 일본, 미국, 인도와의 협력을 강화시키고자 하는 태도를 견지하고 있다. 미국은 비록 남중국해에서 직접적인 영토적 이익을 지니고 있지는 않으나 이 해역에서 자유로운 항행을 필요로 하기에 미국-베트남 국방협력 양해각서 체결(2011), 베트남 해안경비대 지원, 캄란 만의 미 해군 함정 입항 등에서 보듯 남중국해 분쟁에서 베트남을 간접적으로 지원하는 방식으로 중국을 견제하고 있다. 반면, 베트남은 중국과의 직접적인 마찰을 피하면서 미국과의 초기 단계 안보협력을 받아들임으로써 중국을 견제하는 조용한 노력을 기울여 왔다. 미국과 베트

남 양국은 대테러리즘, 마약밀수 단속, 수색 및 구조, 재해구호 등 중국을 직접적으로 자극하지 않는 상대적으로 덜 민감한 분야에서의 협력을 진행해 왔다(Roy 2005, 315; 정혜영 2019, 117).

그러나 최근 베트남은 미국이 2년마다 주최하는 다국적 해상합동훈련인 림팩(Rim of the Pacific Exercise: RIMPAC)에 미국 측 요청에 의해 2018년 최초 참여하였고, 2020년에도 미국 측의 참여 요청을 수락하는 등 미국과의 보다 진전된 안보협력을 위한 노력을 보여주고 있다. 1990년부터 시작된 이 훈련은 아시아 일대에서 미국의 해군력 강화를 위한 수단으로 평가받고 있는데 중국이 참여하지 않는 미국 주도의 림팩에 베트남이 참여하면서 군사 안보 영역에서 있어 미국을 활용한 베트남의 대중국 헤징 전략이 보다 가시화된 측면이 나타나고 있다. 미국은 2016년 오바마 행정부 시기 베트남에 공격용 무기판매를 금지하던 조치를 해제하고, 트럼프 행정부 시기에는 베트남의 림팩 훈련 참가, 2019년 베트남에서 북-미 정상회담의 개최 등을 통해 양국 간 협력 증대 강화를 모색하고 있다(『매일경제』 2020/06/01).

동남아 지역에 대한 중국의 장기적 야심을 견제할 수 있는 유용한 수단으로 베트남의 가치를 인식하고 있는 미국과 부상하는 중국의 위협에 대응하고자 하는 베트남은 안보 분야에 있어 서로 이익이 맞닿아 있다. 그러나 여전히 베트남의 인권 문제는 미국이 우려하는 대상이며 미국-베트남 관계의 걸림돌로 작용하고 있다. 미국 하원은 2003년 베트남 인권법(Legislation on Human Rights in Vietnam)을 통과시켰고, 미국은 2004년 베트남을 특별 관심 국가(Country of Particular Concern)로 지정하였다(Brown 2010, 323). 또한 경제적 측면에 있어 양국 간 갈등도 협력의 장애물로 작용하고 있다. 미국의 트럼프 정부는 베트남이 환율조작을 통한 불공정 행위로 대미 무역 흑자를 기록하고 있다고 인식하며 2020년 10월 베트남에 대한 환율조작국 조사에 착수하였으며, 미-중 무역전쟁에 따라 미국이 중국산 제품에 대해 부과하는 관세를 피하기 위해 베트남이 중국산 제품을 자국산으로 바꿔 자국의 대미수출을 증대시키는 문제를 거론하고 있다(『한국무역신문』 2020/11/27; 『연합뉴스』 2019/06/27). 베트남의 민주화와 인권, 경제적 갈등 문제와 함께 미국과 베트남의 과거 전쟁 경험에 대한 기억, 경제대국으로 부상한 중국이 베트남에게 제공할 수 있는 경제적 기회에 대한 고려는 미국이 희망하는 것

과는 달리 베트남이 미국의 대중국 봉쇄정책에 적극적으로 가담할 가능성을 제약하고 있다.

## (2) 중국-베트남 관계

1978년 베트남의 캄보디아 침공과 캄보디아 내 친베트남 정부의 수립은 중국이 1979년 베트남에 대한 군사행동을 감행하도록 만들었다. 중국의 이러한 군사행동 이면에는 중-소 분쟁을 겪으며 중국과 이념적, 영토적, 군사적으로 갈등하던 소련과 긴밀한 관계를 맺고 있던 베트남이 인도차이나 반도에서 패권국으로 부상하는 것을 막고자 하는 견제 의도와 소련이 베트남을 후원하고 있다는 의구심이 동시에 내재해 있었다. 베트남은 캄보디아 침공 이후 중국과 서방 국가들 모두로부터 비난을 받는 국제적 고립 상황에 직면하면서 전통적 우방국인 소련과의 유대 강화를 추구하였다(Morris 1999, 16-19).

그러나 중국의 개혁개방과 이에 따른 경제성장을 목격한 베트남은 정치 개혁과 경제개혁을 동시에 추진했던 소련과 달리 권위주의 정권을 유지하며 자본주의 체제의 도입과 세계경제와의 통합을 통해 경제발전을 추구하는 중국식 모델을 자신의 개발 모델로 받아들였으며, 1991년 중국과 국교정상화를 이룬 이후 2008년 양자 간 ‘전면적 전략 협력관계(comprehensive strategic cooperative partnership)’를 체결하였다. 베트남은 중국에 대해 양국 사이에 존재하는 정치제도와 국가발전 전략 상의 유사성에 바탕을 둔 운명공동체임을 표방하며, 경제사회발전을 도모할 중요한 시기에 중국으로부터 발전 경험을 이전받고 양국 사이의 경제협력을 통해 자국의 발전을 지향해 나가고 있다. 이를 위해 베트남은 ASEAN-중국 자유무역협정(ASEAN-China Free Trade Area: ACFTA), 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 회담 등 중국 중심의 지역협의체에 적극적으로 참여하고 있다(정혜영 2019, 100-101).

도이모이 경제 개혁 이후 베트남은 ASEAN 국가들 중에서 중국의 최대 교역국으로 성장하였다. 그러나 미국과의 교역을 통해 베트남이 대규모의 무역흑자를 기록해 온 반면, 중국과의 무역에 있어서는 이와 다른 양상이 나

타나고 있다(Grinter 2006, 453). <표 2>에서 보듯 2000년에 베트남의 대중국 수출액이 중국으로부터의 수입액보다 많았던 상황은 이후 수입액수가 수출액수를 크게 상회하는 양상으로 바뀌면서 양국 간의 경제교역의 확대가 베트남에게 대규모의 대중국 무역적자를 안겨주고 있다. 그러나 베트남은 미국이 중국산 제품에 대해 높은 관세를 부과하는 상황에서 중국으로부터 제품을 수입하여 이를 베트남 제품으로 원산지를 바꿔 다시 미국으로 수출하는 전략을 채택해 왔고, 이러한 베트남의 무역 구조가 지닌 독특성을 고려한다면 베트남의 대중국 무역수지 적자가 반드시 부정적인 것만은 아니다 (Asia Times 2019/07/16).

<표 2> 베트남의 대중국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>6)</sup>

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
수출	1,536 (10.61)	1,518 (9.09)	2,899 (10.95)	3,242 (8.14)	4,850 (7.74)	7,742 (10.72)	12,835 (11.21)	14,928 (9.94)	21,950 (12.43)
수입	1,401 (8.96)	2,158 (10.93)	4,535 (14.37)	7,391 (16.47)	15,973 (19.79)	20,203 (23.81)	29,034 (25.52)	43,647 (29.52)	50,037 (28.60)

▪ 중국 수치에서 홍콩은 제외

괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 중국이 차지하는 비중(%)

중국과 베트남 사이의 경제협력과 관련하여 중국의 일대일로 사업은 협력의 가능성에 대한 전망과 기대를 높이고 있다. 특히 베트남의 양랑일권(兩廊一圏) 사업과 중국의 일대일로 사업을 연결하는 방안이 모색되어 왔다. 2004년에 계획된 베트남의 양랑일권은 중국 서부지역을 공략할 거점을 마련하고자 하는 목적으로 만들어진 북부지역경제 장기발전구상으로서, 중국과 2개의 회랑을 인프라로 연결하여 하나의 경제협력 지대를 건설하고, 중국과 연결된 통킹 만 경제권을 하나의 경제벨트로 구축한다는 계획이다. 베트남은 북부지역에서 중국과의 협력을 통해 북부 지역의 산업을 더욱 크게 발전시킬 것을 기대하고 있으며, 중국은 베트남으로 연결되는 회랑을 이용한다면 대양으로 진출하는 주요 출구를 확보할 수 있다는 장점이 있다. 그러나

6) The World Bank, "World Integrated Trade Solution," <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

베트남의 양랑일권과 중국의 일대일로를 연결하기 위한 협의가 양국 사이에 진행되어 왔음에도 불구하고, 국경경제지대를 어떻게 양국이 공동관리를 할 것인가에 대해 의견일치를 이루지 못하며 두 사업의 연결은 지체되고 있다(정혜영 2019, 108-111).

한편, 군사 안보적 측면에서는 양국 사이에 갈등의 요소가 강하게 잠재되어 있다. 1993년 조인된 양국 간 ‘국경문제 해결을 위한 기본원칙협정서’와 1999년 체결된 영토와 관련한 국경협정에 의해 육지영토에 대한 갈등이 두 국가 사이에 존재하지 않는다는 입장을 양국은 취하고 있다. 그러나 남중국해에서의 양국 간 해상영토 갈등은 여전히 현재 진행 중이다. 파라셀 제도는 중국이 100% 점령하고 있으나 중국과 베트남 양국이 모두 영유권을 주장하고 있다. 스프래틀리 제도는 중국, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 대만 등이 영유권과 해양관할권을 놓고 충돌하고 있는데, 중국은 스프래틀리 제도에서 “논쟁의 여지가 없는 자국 주권”을 주장하고 있다(정혜영 2019, 101-105). 중국이 남중국해에서 “구단선(九段線)”에 기반하여 자국의 영해로 주장하는 해양영토의 범위는 분쟁을 겪고 있는 남중국해 전체 영역의 약 90%를 포함하고 있다(Stromseth 2019, 4).

중국은 영토적 이익을 규정하는 데 있어 매우 공격적이었으며, 따라서 베트남은 중국과의 직접적인 외교적 대결을 피하는 정책을 취하고 있다(Shultz & Ardrey 1995, 128). 중국을 자극하지 않으면서 견제하기 위해 베트남은 “군사동맹 거부”, “베트남 영토 내 타국 군대 주둔 거부”, “다른 국가와의 전투를 목적으로 하는 타국과의 동반자 관계 거부”라는 “3無원칙(three no’s principle)”을 주요 외교정책의 독트린으로 설정하고 있다(Stromseth 2019, 6). 중국과의 분쟁을 먼저 표면화하지 않는다는 이러한 원칙과 함께 베트남은 영유권 문제는 양보할 수 없다는 입장 역시 견지하고 있다. 그러나 미국과 일본은 남중국해의 자유로운 항행의 문제에만 관여하고 있기에 베트남이 영토문제 해결을 위해 이들을 비롯한 국제사회의 도움을 얻어내기에는 일정한 한계가 있다. 따라서 베트남은 남중국해 갈등문제를 부각시키지 않으면서 베트남의 국가이익을 확보하고, 남중국해 해상에서 중국의 불법적 행동을 금지하는 내용을 담은 남중국해행위준칙(South China Sea Code of Conduct)을 ASEAN이 최종적으로 합의하여 중국을 ASEAN과의

협력의 틀 안으로 끌어들이고자 하는 전략을 활용하는 것을 모색하고 있다 (정혜영 2019, 119).

## 2. 미얀마의 중간국 외교

### (1) 미국-미얀마 관계

1988년 미얀마 민주화 시위가 일어나기 전까지 미국의 미얀마에 대한 정치 및 경제적 관심은 그다지 높지 않았다. 그러나 민주화 운동에 대한 미얀마 정부의 탄압, 쿠데타에 의한 정권 장악, 그리고 군부에 의한 인권 유린이 발생한 이후 미국은 미얀마를 ‘폭정의 진초기지(outpost of tyranny)’ 중 하나로 규정하였고, 민주주의, 보편적 인권, 마약 문제를 이유로 미얀마 군부 정권의 정통성을 인정하지 않았다. 미국은 미얀마가 ASEAN에 가입하려 하자 이에 대한 반대의사를 보였고(미얀마는 1997년 ASEAN에 가입), 경제제재와 함께 미얀마 공무원의 비자 발급 중지, 미얀마 제품의 수입 금지, 미얀마에 대한 투자 및 원조 금지 등 포괄적 수준의 제재가 가해졌다. 이로 인해 서방 국가 기업들은 미얀마에 대한 투자계획을 철회하였고, 세계은행과 아시아개발은행(Asian Development Bank)도 미국의 압력으로 인해 미얀마에 대한 원조를 제공하지 않았다. 미국은 인종적 소수집단과 정치적 반대세력을 미얀마 정부가 탄압한다는 이유로 2005년과 2007년 두 차례에 걸쳐 미얀마 문제를 UN 안보리에 상정하였다(장준영 2009, 374; Wang 2016, 127-130).

미국의 미얀마에 대한 반복적인 경제 제재로 인해 양국 사이의 무역은 수출과 수입 면에서 모두 뚜렷한 성장을 이루지 못해 왔다. <표 3>에서 보듯, 2010년 미얀마의 대미 수출은 불과 4백만 달러에 불과하였으며, 미국으로부터의 수입 역시 2천 5백만 달러 수준이었다. 이는 미얀마의 전체 수출에서 1%도 차지하지 않는 규모였다. 비록 2017년에 수출은 2억 7천만 달러, 수입은 6억 9천만 달러로 그 규모가 증가하였지만, 양국 간 교역의 규모는 동남아 지역 국가들 및 중국과의 교역과 비교할 때 여전히 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

<표 3> 미얀마의 대미국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>7)</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수출	4 (0.05)	8 (0.10)	12 (0.13)	11 (0.10)	43 (0.38)	61 (0.54)	150 (1.29)	278 (2.00)	492 (2.95)
수입	25 (0.51)	200 (2.34)	65 (0.84)	111 (0.93)	492 (3.03)	103 (0.61)	216 (1.38)	694 (3.61)	324 (1.68)

· 괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 미국이 차지하는 비중(%)

미-중 경쟁이 격화되면서 안보적으로 미국은 미얀마에서 민주화를 지원하여 이곳에 친미정권을 수립하고 인도-미얀마-태국을 잇는 군사동맹벨트를 구축하여 인도양으로 남진하려는 중국을 견제하려는 의도를 지니고 있다. 이에 대해 미얀마 군부는 미국의 대중국 봉쇄정책에서 미얀마가 미국에게 가장 취약한 연결고리이기에 미국이 미얀마에서 오랫동안 지속되어 온 친중적인 정권을 교체하는 것을 원한다고 비판하였다(장준영 2009, 383-384). 또한 미얀마 군부는 유럽 식민주의자들과 미국 신식민주의자들이 미얀마의 안정성을 깨뜨리고 이곳을 통제하기 위해 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi)와 민주주의 운동가들을 정치적 도구로 활용하고 있다고 인식하였고, 미국의 미얀마에 대한 경제제재가 오히려 자국의 경제와 내부 문제에 대한 서구 세력들의 간섭과 지배를 막아주는 효과가 있다고 선전하였다. 역설적으로 미국의 경제제재는 미얀마 정치 세력이 미얀마의 열악한 경제 상황과 문제를 자신들의 잘못이 아닌 서구국가들에 의한 제재로 인해 야기된 것으로 합리화하며 책임을 회피할 수 있는 명분을 제공하였다(Clapp 2010, 422).

그러나 정치적으로 민감하지 않은 분야에서는 미국과 미얀마 양국 사이에 협력 관계도 존재하였는데, 제2차 세계대전 당시 실종된 미군 병사의 유해발굴에 대해 미얀마 정부가 동의하였고, 1990년대 초부터 미얀마는 미국과 공동으로 마약 생산 및 밀매에 대해 공동으로 대처하고 있다. 미국의 오바마 행정부는 급속히 부상하고 있는 중국을 견제하기 위하여 ‘아시아로의 귀환정책(Return-to-Asia Strategy)’을 추진하였고 이에 따라 미얀마가 지

7) The World Bank, “World Integrated Trade Solution,” <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

년 전략적 가치가 증대되었다. 미국에게 미얀마는 남중국해와 호주에 대한 미국해병의 순환 배치, 베트남과의 군사적 관계 강화 등 일련의 대중국 압박을 동남아 지역에서 완성하는 데 있어 중요한 의미를 지니고 있다(장준영 2009, 388; 변창구 2012, 182). 미얀마와의 관계를 증진시킬 필요성을 인식하면서 미국의 오바마 대통령은 2013년 5월 백악관에서 떼인 세인(Thein Sein) 대통령과 최초의 양국 간 정상회담을 가졌으며, 2016년 10월에는 미얀마의 옛 군사정권과 연관된 군 소유 기업과 관리들에 대한 기존 제재는 그대로 유지하면서 미얀마에 대한 투자 및 교역 금지 등의 경제제재를 해제하는 조치를 단행하였다(『경향신문』 2013/05/21; 『아시아경제』 2016/10/08).

한편 미국을 중심으로 한 서방 국가들에 의한 경제제재 속에서 친중적인 외교정책을 채택할 수밖에 없었던 미얀마는 경제적, 정치적 측면에서 지나치게 심화되고 있는 중국에 대한 의존을 상쇄하기 위해 타국과의 관계 증진에 관심을 갖기 시작하였다. 2009년 미얀마 정부는 중국과 접하는 미얀마 북동쪽 국경지대에 사는 소수민족에 대해 군사 공격을 감행하여 약 3천 7백 명의 중국계 이민자들의 원난성(雲南省) 이주를 초래한 바 있다. 소수민족에 대한 탄압은 미얀마로 하여금 국제사회의 비난을 받도록 만들었지만, 이는 역설적으로 미얀마가 중국에 완전히 종속된 국가가 아님을 국제사회에 보여주고 싶어 한다는 중요한 신호로 받아들여졌다(Clapp 2010, 416-417).

그러나 미얀마 내부의 소수민족 인권문제는 미얀마가 미국을 위시한 서구 국가들과 협력적 관계로 나아가는 것을 방해하고 오히려 중국에 대한 외교적 의존성을 고착화시키는 문제를 야기하고 있다. 2017년 미얀마 내 이슬람 소수민족인 로힝야족에 대한 미얀마군의 군사 작전은 약 60만 명의 로힝야족 난민을 발생시켰다. 미국의 트럼프 정부는 이에 대해 미국 법에 근거한 제재의 가능성을 포함한 조치를 통해 책임을 묻겠다는 입장과 함께 로힝야 사태가 국제법에서 범죄행위로 규정하는 ‘대량학살’에 해당하는지 살펴 보겠다고 표명하였다. 반면 중국은 유엔 안전보장이사회 회의에서 거부권 행사를 통해 미얀마에 대한 법적 구속력이 있는 결의안의 채택을 막고 로힝야족의 주거주지역의 발전을 위한 경제지원 의사를 표명하면서 미국과는 대조적으로 미얀마에 대한 외교적, 경제적 포섭정책을 추구하였다(『매일경제』 2017/11/23). 이는 미얀마 내부의 민주주의와 인권문제가 미-중 갈등 속에서

미얀마를 둘러싼 강대국 외교의 주요 쟁점으로 존재하고 있음을 보여준다.

(2) 중국-미얀마 관계

중국과 미얀마 사이의 협조적 관계는 미국의 미얀마에 대한 제재적 외교 정책의 효과를 그동안 상쇄시켜 왔다. 중국은 미국이 내세우는 민주주의와 인권의 가치에 반발하며 미얀마 군부를 옹호해 왔으며, 미얀마가 미국 등 서방 국가들로부터 경제제재를 받는 위기를 미얀마에 대한 자국의 영향력을 확대하는 기회로 활용하였다. 특히 1990년대부터 국경무역과 경제적 지원을 통한 중국의 미얀마에 대한 영향력 증대가 이루어져 왔다(변창구 2012, 176). 중국은 전력, 댐 등 사회간접시설의 건설비용으로 매년 2억 달러 상당을 미얀마에 원조해 왔는데, 이는 경제제재와 국제적 고립 속에서 미얀마가 생존할 수 있는 중요한 바탕이 되었다(장준영 2009, 387). 군사 및 정치적 측면에서 중국은 미얀마에게 무기 판매와 기술지원을 통해 미얀마 군대의 현대화를 지원하면서, 국제사회에서 고립되어 있던 미얀마 군사정권을 외교적으로 지지해 왔다(James 2004, 535).

<표 4> 미얀마의 대중국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>8)</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수출	200 (2.98)	1,515 (18.64)	1,382 (15.27)	3,053 (26.70)	4,016 (35.07)	4,511 (39.47)	4,766 (40.84)	5,398 (38.89)	5,559 (33.35)
수입	964 (19.81)	2,303 (26.88)	2,496 (31.81)	3,662 (30.50)	5,024 (30.96)	6,432 (38.05)	5,403 (34.42)	6,115 (31.76)	6,222 (32.17)

▪ 중국 수치에서 홍콩은 제외

괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 중국이 차지하는 비중(%)

미얀마와 중국 간의 무역은 <표 4>에서 보는 바와 같이 2010년 이후 지속적인 성장을 기록해 왔다. 미얀마의 대중국 수출 규모는 2010년 2억 6천만

8) The World Bank, "World Integrated Trade Solution," <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

달러 수준에서 2013년에는 30억 달러 수준으로 증가하였고, 2018년에는 55억 달러를 상회하게 된다. 미얀마의 전체 수출에서 중국이 차지하는 비율은 같은 기간 2.98%에서 33.35%로 급증하였다. 중국으로부터의 수입은 이보다 큰 규모로 이루어져 2010년 약 10억 달러 수준에서 2013년에는 36억 달러를 넘는 수준으로 증가하고, 2018년에는 62억 달러 이상을 기록하게 된다. 미얀마 전체 수입에서 중국이 차지하는 비중은 같은 기간 19.81%에서 32.17%로 증가하였다. 1990년 이전에는 수출과 수입 측면에서 모두 미얀마의 5대 교역국 안에 들지 못했던 중국은 1990년에 미얀마의 전체 수출 비중에서 8.1%를 차지하며 5위를, 전체 수입 비중에서는 20.6%를 차지하며 1위를 기록한 후 미얀마의 주요 무역 대상국으로 자리 잡았다(Kudo 2008, 90).

중국은 자국의 지속적인 경제성장을 위해 미얀마가 가진 천연자원을 확보 및 이용하고 미얀마를 경유하는 에너지 자원의 운송 루트를 개발하는 에너지 안보 전략을 추구해 왔다. 특히 중국은 좁은 말라카 해협을 통해서만 석유를 비롯한 에너지 자원을 실어 나를 수밖에 없는 ‘말라카 딜레마(Malacca dilemma)’를 해소하고 안정적인 석유 수송로를 확보하기 위해 미얀마를 주요 대안으로 인식해 왔다. 서미얀마 해안으로부터 중국의 원난성에 이르는 천연가스, 원유 파이프라인을 건설하여 자원수송을 미얀마를 경유하면 중국은 운송의 거리를 단축할 수 있을 뿐만 아니라, 미군이 통제하고 있는 말라카 해협을 통과하지 않고 중동지역에서 인도양을 거쳐 원유를 수송할 수 있다. 중국과 미얀마를 연결하는 석유와 천연가스관의 건설을 위해 중국은 해당 파이프라인이 지나가는 미얀마 건설지역에 대한 토지 사용료를 지급하고 대규모 원조계획을 단행하였다(변창구 2012, 175-176). 천연가스 수송관은 3년간의 공사를 거쳐 2013년 완공되어 가동을 시작하였고, 가스관과 나란히 건설된 원유수송관은 2017년부터 가동되어, 2019년까지 각각 240억m<sup>3</sup>의 가스와 2,500만t의 원유를 중국으로 운반하였다(『연합뉴스』 2013/10/20; 『아시아경제』 2020/01/17).

그러나 미얀마에 대한 서방의 제재가 계속되는 동안 중국에 대한 미얀마의 경제적 의존이 우려될 정도로 심화되었고, 미얀마 내에서 중국에 대한 의존을 줄이고 중국의 속국화를 방지하고자 하는 움직임이 나타나고 있다. 중국은 미얀마의 광업, 석유, 천연가스, 수력발전 등에 관심을 보이며 인프라

건설에 필요한 자본을 저리 또는 무이자로 제공해 왔고, 양국은 2018년 9월 “중국-미얀마 경제회랑 합의(China-Myanmar Economic Corridor Agreement)”에 서명하여 약 20억 달러 상당의 가치가 있는 24개 프로젝트를 추진하기로 상호 합의하였다. 이 계획은 미얀마의 주요 상업도시인 양곤과 만달레이, 그리고 차우크푸에 있는 경제특구를 중국의 쿤밍과 연결하여 하나의 경제지대를 형성하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 중국의 이러한 투자는 미얀마 정부에게 경제적 의존과 부채상환에 대한 압박의 문제를 야기하였고, 2018년 미얀마 정부는 부채상환에 대한 부담감으로 인해 라킨 주에 위치한 차우크푸 항에 대한 73억 달러 상당의 투자를 축소시켰다(Ujvari 2019, 2).

미얀마 사회 내 반중국 정서의 등장 역시 미얀마 군부에게 새로운 과제로 인식되고 있다. 미얀마 군부가 중국 정부와 긴밀한 관계를 유지해 왔던 반면, 미얀마의 민주화 운동 세력과 시민사회는 미국을 비롯한 서구와 유대감을 형성하였고, 이로 인해 미얀마 내 엘리트와 대중 사이의 균열이 나타나고 있다. 특히 중국 자본의 범람으로 인한 미얀마 내 반중국 정서는 중국인들과 현지인들의 물리적인 충돌로도 이어지고 있다. 이는 중국과 미국에 대한 미얀마 정부의 대외정책이 국내 정치의 갈등 문제와 결부되어 있음을 의미한다. 미얀마 군부는 미얀마 사회 내에 존재하는 반중국 정서와 중국에 대한 속국화의 우려로 인해 인도와 전략적 동반자 관계를 구축함으로써 탈중국 정책을 모색하고 있다(장준영 2009, 387).

중국은 미국의 미얀마에 대한 접근정책을 글로벌 차원에서 이루어지는 미국의 대중국 포위전략의 일환이자 동남아에서 중국의 영향력을 약화시키고 중국을 고립시키려는 것으로 인식하고 있다. 반면 미얀마가 민주화 개혁을 통해 미국과의 관계를 개선하려는 시도는 중국의 영향력에 대한 하나의 헤징 전략을 구사하여 미-중 경쟁 속에서 국익을 극대화하려는 노력으로 이해될 수 있다. 아울러 미-중 갈등 속에서 미얀마는 중국과의 유대관계를 미국에 대한 자신의 협상력을 높이는 수단으로 활용하고 있다. 헤징 전략을 모색하는 미얀마는 자국에 대한 중국의 경제적 투자를 확보함과 동시에 국제사회에서 자신의 정치적 지원자로 중국을 여전히 활용하고자 한다. 그와 동시에 미얀마는 자신이 지닌 천연자원을 이용하고자 하는 타국 또는 국제적 에너지 회사들과 협상할 때 중국과의 관계를 지렛대로 활용하고 있다(변

창구 2012, 181-184).

### 3. 필리핀의 중간국 외교

#### (1) 미국-필리핀 관계

군사·안보적인 차원에서 필리핀과 미국은 오랜 협력의 역사를 지니고 있다. 두 국가는 1951년 상호방위조약을 체결한 이후 일정 규모의 미군이 필리핀에 주둔하며 동맹국으로서 양국 간의 안보 협력을 이어갔다. 1992년 필리핀의 요구로 미군이 필리핀에서 철수했지만, 양국은 1999년 필리핀에서 미군의 순환 및 일시적 주둔과 연합훈련을 허용하는 내용을 담은 ‘방문군 지위협정(Visiting Force Agreement: VFA)’을 체결함으로써 긴밀한 군사 협력을 지속시켜 나갔다. 또한 미국은 필리핀에 대한 무기 판매와 군사원조 등을 단행해 왔다(김택연 2016, 49).

양국 간 군사적 협력은 2014년 8월 오바마 미국 대통령의 필리핀 방문을 통해 더욱 강화될 수 있었다. 이때 양국은 향후 10년간 미 전투기와 군함 등이 필리핀에 주둔하고 미군이 무상으로 필리핀 군사 시설물을 이용할 수 있도록 필리핀이 허가하는 내용 등을 담은 ‘방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)’을 체결하였다. 이 협정을 통해 필리핀 영토에 미군의 추가병력 배치가 가능해졌고, 미군 병력과 군함 및 전투기가 필리핀 현지 군부대의 기지를 사용할 수 있게 되었다. 비록 영구시설로서 미군 기지는 필리핀에 반환되었지만, 미군은 군사적 필요에 따라 언제든지 필리핀 군사 시설을 이용할 수 있게 되었고, 이를 통해 양국 간 군사 협력이 강화되는 계기가 마련되었다(윤지원 2017, 121).

그러나 경제적 측면에서는 이와 상이한 양상이 나타났다. 필리핀과 미국 사이의 경제적 교역 관계는 2000년대 초반 이후 수출과 수입 면에서 모두 지속적인 비중 축소를 보이고 있다. <표 5>에서 보듯 2002년에 미국은 필리핀 전체 수출의 약 25%를, 필리핀 전체 수입의 약 24%를 차지하는 중요한 교역 상대국이었다. 그러나 필리핀의 교역에서 미국이 차지하는 비중은 이후 지속적으로 감소하여 2018년에 미국은 수출에서 약 15%, 수입에서 약

7%만을 차지하고 있을 뿐이다.

<표 5> 필리핀의 대미국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>9)</sup>

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
수출	11,405 (295)	8600 (2468)	7207 (1816)	8697 (1835)	8216 (1674)	7399 (1470)	7406 (1424)	8732 (1413)	8670 (1540)	10,350 (1563)
수입	6820 (1843)	9630 (2344)	8547 (1854)	8698 (1609)	7738 (1281)	6323 (1082)	7390 (1161)	5996 (886)	7680 (894)	8297 (721)

· 괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 미국이 차지하는 비중(%)

미국과 필리핀 사이의 안정적인 군사·안보적 협력 관계도 2016년 6월 두테르테(Rodrigo Duterte) 필리핀 대통령의 취임으로 큰 위기와 변화를 맞이하게 된다. 이는 미국 정부가 필리핀에 대해 두테르테가 수행한 ‘마약과의 전쟁’으로 인해 야기된 인권 문제를 외교적으로 거론해 왔기 때문이다. 두테르테 대통령은 마약에 대한 강력한 법집행을 실행하였고, 이 과정에서 많은 희생자가 발생하였다. 2018년 12월까지 ‘마약과의 전쟁’으로 인해 사망한 사람은 경찰 집계 약 4,900여 명이며, 인권 단체에서는 약 12,000여 명이 넘는 것으로 추정하고 있다. 2016년 7월 말 필리핀을 방문한 존 케리(John Kerry) 미 국무장관은 범죄소탕 작전으로 인해 야기된 필리핀 내 인권 문제를 공식 거론하였다. 그러나 두테르테 대통령은 인권 문제를 거론하는 미국 정부에 대해 과거 미국이 필리핀에서 벌인 민간인 학살(발랑기가 주민 학살 사건)의 역사를 상기시키며 대응하였다. 두테르테 대통령은 2016년 오바마 대통령이 ‘마약과의 전쟁’을 비판하자 미국과 체결한 EDCA의 폐기 가능성을 내비치며 반발하였다(김동엽 2019, 82-95).

미국에서 2017년 트럼프 대통령의 집권과 함께 두 국가의 외교·안보적 관계는 협력과 갈등 사이에서 예측 불가능하게 움직이는 양상을 보여주고 있다. 트럼프 대통령의 집권 직후인 2017년 5월 초 필리핀이 미국과 실시한 합동 군사훈련은 양국 간의 군사적 협력이 소원해 지고 있음을 보여주었다.

9) The World Bank, “World Integrated Trade Solution,” <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

이때 양국 간 합동 군사훈련은 중국을 자극하지 않게 이례적으로 대폭 축소된 형태로 진행되었고, 훈련의 위치도 과거에는 필리핀과 중국이 영유권 갈등을 빚고 있는 남중국해에서 이루어졌던 것과는 대조적으로 그해에는 남중국해 반대편에 있는 필리핀 북동부와 중부 지역에서 진행되었다. 또한 실탄 훈련이 생략되었고, 훈련의 목표 역시 군사훈련이 아닌 테러대응과 재난구조 등 인도주의적 목적에 집중되었다(윤지원 2017, 122).

그러나 2017년 11월 13일 양자 회담에서 트럼프 대통령은 두테르테 대통령과 매우 좋은 관계라며 양국 간 우호를 과시하였고, 과거 오바마 정부와 달리 필리핀의 ‘마약과의 전쟁’ 문제에 대해서는 언급을 자제하였다. 미국과 필리핀은 정상 회담 이후 공동성명을 통해 “양국이 1951년 맺은 상호방위조약과 2014년 체결한 EDCA의 이행을 재확인하고 지속적인 방위협력을 다짐했다”고 밝혔다. 공동성명에서 두 정상은 남중국해 항행의 자유를 지지하는 입장을 재확인하였고, 이 지역의 군사화를 포함하여 지역 내 긴장을 고조시킬 수 있는 어떠한 행동도 자제할 필요가 있음을 강조하였다. 그해 정상 회담을 통해 두테르테 대통령은 국내 정치에 대한 미국의 비판을 피해가면서 미국과의 군사적 공조는 유지하는 성과를 이루었다(김동엽·정법모 2018, 200-201).

회복되어 가는 것처럼 보이던 양국 관계는 2020년에 다시 한번 위기 국면으로 접어들었다. 두테르테는 2020년 2월 11일 VFA의 종료를 일방적으로 발표했다. 이러한 결정의 직접적인 계기는 두테르테 정부에서 ‘마약과의 전쟁’을 수행한 전 경찰 총수에 대해 미국이 비자를 취소했기 때문이다. 비록 필리핀은 6월 VFA 파기결정을 중지한다고 밝혔으나, 이 사건 이후에도 양국 간의 갈등과 불협화음은 여전히 지속되고 있다(『한겨레신문』 2020/02/13). 2020년 8월 4일 델핀 로렌자나(Delfin Lorenzana) 필리핀 국방장관은 “대통령이 우리 해역에서 12마일 이내를 제외한 남중국해에서 실시되는 군사 훈련에 참가해서는 안 된다는 지시가 있었다”고 밝히면서, 이는 “남중국해역에서 미군이 최근 순찰과 감시를 강화하면서 고조되는 긴장을 차단하려는 조치”라고 설명하였다(『세계일보』 2020/08/05일). 이러한 태도는 필리핀이 미국 일변도의 군사정책에서 벗어나 중국과의 협력 관계를 모색하고 자국의 이익을 위해 두 국가의 경쟁을 활용하는 등거리 실용외교를 지향하고 있음

을 보여주고 있다.

## (2) 중국-필리핀 관계

중국과 필리핀은 1975년 수교한 이래 남중국해 영유권을 둘러싸고 군사·안보적으로 갈등 및 충돌해 왔다. 중국은 1995년 2월 필리핀이 영유권을 주장하는 난사군도의 황옌다오(黃巖島, Mischief Reef)를 점령하였고, 이후 어선 대피소 명목으로 이곳에 해군 구조물을 설치하였다. 또한 중국은 2007년 11월 남중국해에 있는 섬들을 합쳐 현(縣)급인 산사(三沙)시를 신설하여 이를 자국의 하이난성(海南省)에 귀속시켰다. 이에 대해 필리핀 의회는 2009년 2월 황옌다오를 자국 영토로 규정하는 법안을 통과시켰다. 중국은 2010년경부터 미국의 ‘아시아로의 귀환’ 전략에 맞서 더욱 공세적으로 남중국해 지역에 대한 영향력 강화를 추구하였다(현승수 외 2017, 31).

필리핀은 남중국해 분쟁과 관련하여 2013년 1월 22일 네덜란드 헤이그의 상설국제중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA)에 중국이 주장하는 9단선의 적법성 등을 포함한 제반 문제를 해결하기 위해 중국을 제소하였다. 2016년 7월 12일 PCA는 “중국이 주장해온 남중국해 대부분에 대한 영유권 주장에 대한 법적 근거가 없다”고 판결하였다. 반면 중재재판의 성립 자체가 무효임을 주장하며 처음부터 재판을 받아들이지 않고 재판 절차에 참여하지 않을 것임을 표명하였던 중국은 재판의 진행과 무관하게 2015년 난사군도에서 7-8개의 산호초를 매립하여 인공섬을 건설하였고, PCA 판결 결과에 대해서도 불복하고 있다(윤지원 2017, 117-119).

그러나 필리핀에서 두테르테 대통령의 집권은 중국과 필리핀 사이의 영토 및 안보적 갈등 양상을 크게 변화시켰다. 두테르테는 취임 이후 친미 일변도의 외교 노선을 버리고 미국과 중국이 대립하는 지정학적 위치와 강대국들의 역학관계를 이용하여 실리를 챙기는 외교전략을 취하고 있다. PCA에 의한 승소 판결이 있었지만, 그는 중국으로부터 경제적 실익을 얻는 것에 주력하며 판결에 대한 이행을 중국 측에 촉구하는 것을 자제하면서 PCA에서의 승소를 중국과의 협상에서 경제적 지원을 얻어내기 위한 지렛대로 활용하고자 하였다. 재판의 결정 이후 필리핀은 중국과 우호적인 관계를 형성

하여 중국으로부터의 경제 지원과 양국 간 공동 에너지 개발 등 중국과의 경제협력을 모색하였다(안문석 2016, 116). 즉, 2016년 7월 PCA의 판결 직후인 그해 10월 중국을 방문하여 시진핑 주석과 정상회담을 가진 두테르테 대통령은 자신의 방중 기간 동안 PCA 판결을 제기하겠다는 애초의 공언과 달리 PCA의 남중국해 판결 내용이 빠진 공동성명을 21일 발표하였다. 공동성명에서 두 정상은 남중국해 문제에 대해 직접적인 관련이 있는 주권 국가 간의 협상과 담판을 명시하였으며, 양국이 서명한 협정문을 통해 필리핀은 135억 달러 규모의 투자를 중국으로부터 약속받았다(『서울신문』 2016/10/21).

중국에 대한 국제법적 해결 등 강경한 정책을 구사하던 과거 아키노(Benigno Noynoy Aquino) 정부와 달리 중국과의 협력을 지향하는 두테르테의 이러한 외교정책은 자국 내 경제적 문제를 중국으로부터의 투자와 원조를 통해 해결하고자 하는 목적과 관련이 있다. 경제성장을 주요 대선공약 중의 하나로 제시하였던 두테르테 대통령의 집권 이후 필리핀 정부의 경제 운영 방향은 국가 주도형 개발 정책으로 나타나고 있다. 1986년 민주화 이후 필리핀은 과거 수탈적 정부의 폐해를 막기 위해 작은 정부와 시장 친화적 정책을 중심으로 하는 자유주의적 경제정책을 지향해 왔다. 그러나 두테르테 정부는 경제 운영에 있어 정부의 주도적 역할을 강조하며 각종 인프라 건설에 매진하고 있다. 과거 정부가 민간 자본을 유치하여 인프라를 건설하는 방식을 택했던 반면, 두테르테 정부는 국가가 직접 재정을 투입하여 건설하는 방식을 사용하고 있다. 그리고 막대한 건설사업에 필요한 재정을 확보하기 위해 해외자본 유치에 적극 나서고 있으며, 특히 중국으로부터 원조와 투자에 큰 관심과 노력을 기울이고 있다(김동엽 2019, 89-90).

이러한 필리핀의 노력에 호응하여 중국 역시 필리핀에 대한 투자와 협력에 관심을 보여 왔다. 2019년 7월 태국에서 열린 ASEAN 외교안보포럼(ASEAN Regional Forum)에서 왕이(王毅) 중국 외교부장은 “중국은 필리핀을 중국 주변 외교의 우선으로 삼고 있다”라며 일대일로를 통한 인프라 건설과 통신, 에너지 개발 등에 필리핀이 협력할 것을 제안하였고, 록신(Teodoro Locsin) 필리핀 외무장관은 필리핀이 향후 중국과 해상 자원 개발 등에 협력할 것임을 확인하였다(임경한 2019, 95).

중국과 필리핀의 경제적 협력 강화는 양국 간 교역에서도 나타나고 있다.

필리핀의 경제에서 중국이 차지하는 비중은 2000년대 이후 지속적으로 증가해 왔다. 필리핀의 교역에서 미국이 차지하는 비중이 2000년대 초반 이후 급격히 감소해 온 반면, 중국의 비중은 수출과 수입에서 모두 큰 폭으로 증가하고 있다. <표 6>에서 보듯 2000년에는 필리핀의 수출에서 중국이 차지하는 비중이 1.74%에 불과했지만, 2018년도에는 12.89%로 증가하게 된다. 수입에 있어서도 2000년에는 2.37%에 머물던 중국으로부터의 수입은 2018년에는 19.63%로 크게 증가하였다.

<표 6> 필리핀의 대중국 무역 규모(단위: 백만 달러, 괄호 안의 수치는 %)<sup>10)</sup>

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
수출	663 (1.74)	1,355 (3.85)	2,653 (6.69)	4,627 (9.76)	5,469 (11.14)	5,724 (11.12)	6,159 (11.85)	8,033 (13.00)	6,192 (11.00)	8,668 (12.89)
수입	875 (2.37)	1,351 (3.29)	2,816 (6.11)	3,889 (7.16)	4,561 (7.55)	4,954 (8.47)	7,136 (10.92)	10,283 (15.19)	15,916 (18.53)	22,579 (19.63)

· 중국 수치에서 홍콩은 제외  
괄호 안의 수치는 전체 수출/수입 중에서 중국이 차지하는 비중(%)

중국과 필리핀 사이의 우호적 관계는 경제와 투자 협력 영역뿐만 아니라 군사·안보 영역에서의 협력에서도 극적인 형태로 나타나고 있다. 필리핀은 2018년 10월 22-29일 사이 중국 해군의 남해 함대사령부가 위치해 있는 광둥성(廣東省) 진강(湛江)시에서 중국과 ASEAN 10개국이 공동으로 개최한 최초의 해군 합동 훈련에 참가했다. 이 훈련은 ASEAN 국방장관 플러스 회담(ADMMPlus)에서 중국이 제안한 것을 ASEAN 측이 받아들여 성립된 것으로서 미국과 일본이 참여하지 않는 새로운 지역 군사훈련이 동남아시아에서 등장함을 보여주었다. 필리핀이 자신의 전통적인 우방인 미국이 제외된 상태에서 미국과 안보적 경쟁 관계에 있는 중국과 합동 군사훈련을 실시하는 것은 미-중 갈등 속에서 필리핀의 안보 정책이 급속히 변화할 수 있음을 상징적으로 보여주는 것이었다(김동엽 2019, 98). 두테르테 정부에 의해 추

10) The World Bank, "World Integrated Trade Solution," <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

진되는 필리핀의 외교정책은 이익을 위해 한 국가에 과도하게 의존하지 않고 협력관계를 분산한다는 의미의 헤징 외교로 평가받고 있다. 필리핀은 아시아태평양 지역에서 미국과의 군사적 연대는 유지하되 대미 의존도를 낮추고, 대신 중국과의 경제 및 안보 관계를 개선하는 정책을 추진하고 있다(김동엽·정범모 2018, 201).

## IV. 강대국 갈등과 동남아 중간국

### 1. 중간국의 강대국 상대하기

중국의 일대일로 정책과 미국의 인도-태평양 전략의 전개와 함께 본격화되고 있는 강대국 경쟁 구도 속에서 베트남, 미얀마, 필리핀은 큰 틀에서는 중국에 대한 헤징 전략을 추구하고 있다는 공통점을 지닌다. 베트남은 중국과 미국에 대해 모두 거리를 둔 채 소련과 우호적 관계를 맺으며 인도차이나 지역 내에서 패권을 지향하였으나, 도이모이 개혁 이후 중국 및 미국과 경제적 교류를 확대하고 미국과 ASEAN을 통해 중국으로부터의 안보위협을 상쇄시키고자 하는 헤징 전략으로 그 방향을 수정해 왔다( $T_0: III \rightarrow T_1: II$ ). 미국의 제재로 인해 국제사회로부터 고립된 상황 속에서 중국 일변도의 편승적 외교정책을 추진해 왔던 미얀마는 중국에 대한 지나친 의존과 종속에 대한 우려로 미국과 인도 등 타국을 활용한 헤징 전략을 모색하고 있다( $T_0: IV \rightarrow T_1: II$ ). 한편 미국과의 군사적 동맹관계를 통해 중국에 대한 균형 전략을 취해 왔던 필리핀은 미국에 대한 군사적 의존을 줄이고 중국과 경제 및 안보적 협력을 추구하면서 과거의 일방적인 친미 외교에서 벗어나 미국과 중국 사이에서 자신의 국가이익을 최대화하는 헤징 전략으로 전환하고 있다( $T_0: IV \rightarrow T_1: II$ ). <그림 3>은 세 국가의 외교정책이 어떻게 시기적으로 변화했는가를 요약하여 보여주고 있다.

**<그림 3> 미-중 갈등 속 동남아 3국의 중간국 외교  
중국과 협력**

		약함	강함
<b>미국과 협력</b>	강함	<i>균형(I)</i> 필리핀(T <sub>0</sub> )	<i>해징(II)</i> 필리핀(T <sub>1</sub> ), 베트남(T <sub>1</sub> ), 미얀마(T <sub>1</sub> )
	약함	<i>중립(III)</i> 베트남(T <sub>0</sub> )	<i>편승(IV)</i> 미얀마(T <sub>0</sub> )

▪ 저자 작성

그러나 중국에 대한 해징 전략이라는 큰 틀에서의 유사점에도 불구하고 세 국가가 계획 및 실행하는 대중국 외교전략은 <표 7>이 보여주는 바와 같이 차이점 역시 지니고 있다. 베트남은 중국과의 경제 관계에서는 협력적 관계를 모색하고 영토 문제에서는 언제나 미국 등을 이용한 강한 균형 전략으로 돌아설 수 있는 가능성을 유지하는 안보와 경제 이슈의 분리를 지향하고 있다. 반면, 미얀마는 중국에 대해 경제와 군사·안보 분야에 있어서 여전히 편승 전략에 근접해 있으면서 지나친 경제적 중국 의존을 탈피하기 위해 미국과 인도 등을 활용하고자 하는 편승 완화적 해징 전략을 모색하고 있다. 한편, 필리핀은 미국과 중국 사이에서 어떠한 명확한 입장을 표명하기보다는 중국과의 관계를 통해 더 많은 경제적 이익을 얻기 위해 미국과의 군사적 협력을 지렛대로 활용하는 이슈 연계 전략을 활용하고 있다. 즉, 미국과의 군사·안보 협력을 대중국 협상 카드로 활용하고 반대로 중국과의 관계개선을 국내 인권문제에 간섭하고자 하는 미국의 압력을 줄이는 데 활용하는 전략을 보여주고 있다.

**<표 7> 동남아 3국 외교전략의 유사점과 차이점**

	유사점	차이점
<b>베트남</b>	중국 또는 미국과 협력을 도모하면 서도 다른 한 국가가 제기할 수 있는 잠재적 안보위협과 불확실성에 대비 하기 위해 다른 국가와의 협력 가 능성을 열어두는 해징전략으로 전환	경제와 안보의 이슈 분리 전략
<b>미얀마</b>		중국과 협력을 유지하되 경제적 종 속의 탈피 모색
<b>필리핀</b>		전략적 모호성을 취하며 경제적 이 익을 위해 안보관계를 수단화

▪ 저자 작성

## 2. 중간국 외교의 결정 요인

미국과 중국 사이에서 중립, 편승, 균형이라는 서로 상이한 외교정책을 채택해 왔던 동남아 세 국가들이 중국의 부상과 미-중 갈등의 본격적인 격화 속에서 헤징 전략으로 전환하게 된 것과 이들 사이에 여전히 존재하는 외교 전략 상의 차이는 다음과 같이 이들 국가들이 각기 직면한 대내외적 변수가 미치는 영향과 제약 속에서 이해될 수 있다.

첫째, 엘리트와 대중이 지니고 있는 중국에 대한 역사적 경험의 차이가 이들 국가 사이에 존재한다. 베트남은 중국과의 전쟁이라는 역사적 경험과 이에 대한 집단적 기억으로 인해 중국에 대한 강한 저항의식을 갖고 있다. 중국과의 뿌리 깊은 군사적 갈등 경험은 베트남이 중국에 대해 군사안보 분야에 있어 편승 전략보다 균형 전략의 방향을 지향하도록 만드는 요인이다. 그러나 서구에 의한 식민지 지배와 미국과의 전쟁 경험은 중국을 겨냥한 직접적인 균형 전략의 수단으로 미국을 활용하는 것을 제약하고 있다. 반면, 중국으로부터의 군사적 침략에 대한 경험과 기억을 크게 지니고 있지 않은 미얀마는 베트남과 달리 중국과 영토문제를 둘러싼 갈등 상황에 놓여 있지 않아 중국에 대한 편승 전략을 선택하는 것이 상대적으로 수월하다. 그러나 자국에 대한 경제제재를 가한 미국에 대한 군부 엘리트의 반감과 영국 식민지 시기 미얀마에서 식민지 지배 세력과 결탁한 인도에 대한 엘리트와 대중의 역사적 반감은 미국과 인도를 활용한 헤징 전략의 폭을 제약하고 있다.

둘째, 필리핀의 사례는 외교정책에 영향을 미치는 개인적 변수의 중요성을 보여주고 있다. 필리핀의 대통령 선거는 정당이나 이념보다는 인물에 초점이 맞추어지는 경향이 있으며, 당선된 대통령의 개인적 성향과 정책 선호는 필리핀 정치와 외교 전반에 많은 영향을 미친다. 필리핀은 특히 대통령의 권한이 전세계 대통령제 국가들에 비해 상대적으로 강한 특성을 지니고 있다(김동엽·정범모 2018, 182). 두테르테는 대통령 후보시절부터 미국과의 군사적 안보협력을 줄여나갈 것을 공언하였으며, 실제로 그의 집권 이후 미국과의 관계가 소원해진 반면 중국과의 관계가 강화되는 양상이 나타나고 있다. 그가 수행한 ‘마약과의 전쟁’은 인권문제를 야기하여 미국으로부터의 비판을 초래하였으며, 국가주도형 경제정책은 자본 조달을 위해 중국과의

관계개선을 도모하도록 만들었다. 필리핀의 사례는 개인 차원의 변수가 극대화될 수 있는 정치 제도의 환경 속에서 이것이 국내 정치 및 경제정책 등과 결합하여 외교정책의 급격한 변화를 초래할 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 권위주의 국내정치 체제에서 야기된 인권과 민주주의 문제가 이들 국가의 외교정책에 영향을 주고 있다. 특히 중국과 베트남은 공산주의 일당 독재의 유지 측면에서 정치체제 유사성의 정도가 크며 미얀마는 민주화의 진전에도 불구하고 정치에 대해 군부가 여전히 영향력을 행사하고 있다. 미국은 미얀마와 베트남의 권위주의 정권에 의한 인권탄압, 소수민족 억압을 양자관계와 국제사회 속에서 지속적으로 비판해 왔다. 그러나 중국은 오히려 두 국가(특히 미얀마)의 권위주의 정치체제를 UN을 비롯한 국제사회 속에서 옹호해 왔으며, 타국의 인권을 문제 삼는 미국의 대외정책을 주권국가에 대한 내정간섭으로 비판해 왔다. 베트남, 미얀마, 중국 사이에 존재하는 정치체제의 유사성과 미국에 의한 인권문제의 국제적 이슈화는 베트남, 미얀마가 미국을 활용해 중국에 대해 균형 전략을 구사하는 것을 제약하고 있다. 한편 필리핀은 상대적으로 오랜 민주주의 역사를 지니고 있음에도 두테르테 정권 수립과 함께 이루어진 ‘마약과의 전쟁’은 많은 희생자를 초래하였고, 이는 미국이 필리핀 내 인권문제에 대해 국제적 비판을 가하도록 만들었다. 필리핀은 미국이 제기하는 인권문제를 중국과의 관계개선을 통해 역으로 미국을 압박하는 방식으로 타개하는 전략을 활용하고 있다.

넷째, 경제체제의 측면에서 베트남, 미얀마, 중국은 모두 사회주의 경제체제의 경험을 공유하고 있다. 그러나 중국과 베트남은 자본주의 경제체제를 도입하여 세계시장과의 통합을 통해 경제발전을 모색하고 그동안 상당한 성과를 이룩한 반면, 미얀마는 서방 국가들의 경제체제 속에서 폐쇄적이고 고립된 경제체제를 운영해 왔으며 여전히 경제적 저발전 상태에 머물고 있다. 베트남은 중국과의 갈등보다는 사회-경제적 발전을 위한 국제체제의 안정성을 강조하며, 중국과 경제협력을 확대해 자국의 경제성장을 도모하고 있다. 반면, 미얀마는 중국이 제공하는 경제적 이익을 놓치지 않으면서 중국에 대한 지나친 경제적 의존을 미국, 인도 등과의 관계개선 및 협력을 통해 탈피하는 것을 모색하고 있다. 한편 필리핀은 자유주의 시장경제 체제를 유지해 왔으나 두테르테 정권 이후 국가주도형 경제체제로 전환해 가고 있으며

인프라 건설 등을 위한 자본조달을 중국으로부터 받기 위해 중국과의 협력 강화를 모색하고 있다.

마지막으로, 정치 또는 경제체제의 전환이 이들 국가의 외교정책에 영향을 미치고 있다. 베트남과 미얀마는 체제전환을 경험하고 있으나 그 전환의 성격은 각기 상이하다. 베트남은 1980년대 중반 이후 정치개혁 없는 경제체제 전환을 추진한 반면, 미얀마는 명확한 경제개혁의 성과가 부재한 상태에서 2000년대 이후 민주주의를 향한 정치체제 전환을 이루어 가고 있다. 베트남의 경제개혁은 안정적인 국제질서의 유지와 중국과의 경제교류를 통한 경제적 발전에 대한 정책적 선호를 가져오지만, 정치개혁의 부재는 민주주의와 인권을 문제 삼는 서방 국가들과의 관계에 제약을 주고 있다. 미얀마의 정치개혁은 서방 국가들과의 관계개선의 가능성을 크게 넓혀주고 있으나, 가시적인 경제개혁 성과의 부재와 낙후된 경제는 중국에 대한 의존을 지속시키고 있다. 향후 베트남의 정치개혁, 미얀마의 경제개혁은 두 국가의 미국과 중국에 대한 정책에 있어 새로운 기회와 제약을 동시에 가져다줄 것으로 전망된다.

## V. 결론

본 논문은 동남아시아 지역의 베트남, 미얀마, 필리핀 사례를 통해 중국과 미국이라는 두 강대국 사이에서 벌어지는 갈등 구조 속에서 지정학적 중간국이 보여주는 외교전략의 특성을 분석하였다. 동남아 지역은 제국주의 시기 열강에 의한 식민지 지배와 세력 다툼의 각축장이었으며, 냉전기에는 미국과 소련이라는 두 거대 진영 사이에서 벌어진 갈등의 장이었고, 탈냉전 이후에는 부상하는 중국의 세력 확장과 이를 저지하려는 미국 사이의 새로운 대립과 경쟁의 무대가 되고 있다. 본 논문은 미-중 갈등의 구조적 조건 속에서 집단적 대응 노력을 모색하는 동남아 지역 국가들이 어떠한 개별적 대응 전략을 취하고 있는지를 동남아 3국의 사례를 통해 살펴보았다. 이를 통해 지정학적 단층선에 놓여 있으면서 상대적으로 취약한 국력을 지닌 국가들이 강대국 갈등에 대응하기 위해 보여주는 외교정책의 유사점과 차이점, 그리

고 이를 야기한 원인이 무엇인지 규명하였다.

동남아 3국은 중립, 편승, 균형 전략에서 해빙 전략으로의 전환을 모색하면서도 이슈 연계 및 분리와 전략적 모호성 등에서 차이점을 보여주고 있다. 세 국가의 외교정책은 각 국가들에 대한 미국과 중국의 외교적 접근뿐만 아니라 이들 국가들이 직면한 지정학적 위치, 역사적 경험, 엘리트와 대중의 대외 인식, 정치적 리더십의 역할, 그리고 정치 및 경제체제의 특성과 체제 전환의 방식 등 복합적인 대내외적 요인에 의해 영향을 받고 있다. 이들 동남아 3국의 외교정책에 대한 비교분석은 역사적으로 형성된 적개념을 비롯한 엘리트와 대중 차원의 대외인식, 정치 및 경제 구조라는 국내적 차원의 변수가 지정학적 위치와 강대국 갈등이라는 구조적 차원의 변수와 어떻게 상호작용하며 강대국을 상대하는 지정학적 중간국의 대외정책에 영향을 미치는가를 보여주고 있다.

현재 미국과 중국 사이에서 전개되는 패권경쟁은 민주주의 체제와 권위주의 체제라는 서로 상반된 정치체제에 기반한 두 강대국의 갈등 구도를 보여주고 있다. 이 속에서 전개되는 동남아 3국의 외교정책은 안보와 경제 이슈뿐만 아니라 인권과 민주주의라는 규범적 이슈가 미국과 중국과의 관계에서 주요 쟁점으로 부각되고 있으며, 앞으로도 동남아 지역을 둘러싼 미-중 갈등의 전개 과정에서 이들 강대국들과 동남아 중간국들 사이의 주된 갈등 및 협력의 쟁점으로 나타날 가능성이 크다. 이는 중간국의 대외관계에 있어 민주주의 규범과 가치가 갈등과 협력에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있으며, 단순히 경제발전을 통한 물질적 능력의 증대와 경제성장을 도모하기 위한 기회의 제공만이 중간국 외교의 성격을 결정하는 것이 아님을 말해주고 있다.

동남아 3국의 외교정책 사례는 미-중 갈등 속에 놓인 한국, 서방과 러시아 사이의 갈등 구조 속에 위치한 중·동부 유럽 국가들을 포함한 다양한 중간국들의 외교정책 사례와의 비교연구 가능성을 제시하고 있다. 향후 다양한 국가들에 대한 비교 사례 연구를 통해 중간국 외교정책이 지닌 특성의 보편성과 특수성, 가능성과 한계를 규명하고, 이를 통해 이론적·정책적 차원에서 함의를 모색할 수 있는 후속 연구가 이루어질 필요가 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 강선주 (2015). “중견국 이론화의 이슈와 쟁점.” 『국제정치논총』. 제55권. 1호, pp. 137-174.
- 권경희 (1996). “베트남-미국 관계정상화 과정에 대한 연구(1975-1995).” 『국제정치논총』. 제36집. 1호, pp. 247-265.
- 김동엽 (2019). “필리핀 2018: 권력 집중, 경기 위축, 자주 외교.” 『동남아시아연구』. 제29권. 1호, pp. 79-113.
- 김동엽·정범모 (2018). “필리핀 2017: 호전적 내치와 줄타기 외교.” 『동남아시아연구』. 제28권. 2호, pp. 181-212.
- 김상배 (2019). “사이버 안보와 중견국 규범외교: 네 가지 모델의 국제정치학적 성찰.” 『국제정치논총』. 제59집. 2호, pp. 51-90.
- 김진호·강병철 (2007). “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내정치적 다이내믹스.” 『유럽연구』. 제25권. 3호, pp. 49-87.
- 김치욱 (2009). “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』. 제49집. 1호, pp. 7-36.
- 김택연 (2016). “미중 관계와 남중국해 분쟁.” 『아태연구』. 제23권. 2호, pp. 41-76.
- 변창구 (2012). “미얀마의 민주화 개혁과 대중미 관계: 변화와 전망.” 『한국동북아논총』. 제63호, pp. 169-187.
- 신범식 (2020). “지정학적 중간국 우크라이나의 대외전략적 딜레마.” 『국제지역연구』. 제29권. 1호, pp. 37-69.
- 안문석 (2016). “두테르테의 미중 등거리외교와 그 함정.” 『인물과 사상』. 제221호, pp. 111-123.
- 윤지원 (2017). “남중국해 영유권 분쟁의 변환과 필리핀의 전략적 선택.” 『국방과 기술』. 제460호, pp. 116-123.
- 임경한 (2019). “중국의 일대일로 전략과 미국의 인도-태평양 전략 경쟁하 주변국의 대응전략.” 『국제정치연구』. 제22집. 4호, pp. 81-107.
- 장기영 (2020). “‘지도자-중심 접근법’을 통해서 본 중견국 한국의 안보외교: 2018년 북미 핵협상 과정을 중심으로.” 『중견국 외교의 세계정치: 글로벌-지역-국내 삼중구조 속의 대응전략』. 사회평론아카데미, pp. 497-531.
- 장준영 (2009). “미얀마-미국 관계의 반목과 갈등: 경제제재를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제13권. 2호, pp. 371-395.

- 정혜영 (2019). “중국과 베트남 관계의 새로운 모색: 일대일로와 양량일권의 전략 연계.” 『국제지역연구』. 제23권. 1호, pp. 95-126.
- 최경준 (2020). “핀란드와 에스토니아의 중간국 외교: 국가 정체성과 안보·경제 정책.” 『유럽연구』. 제38권. 4호, pp. 87-120.
- 현승수 외 (2017). 『주변국 국경안보: 사례와 검증』. 통일연구원.
- Brown, F. (2010). “Rapprochement Between Vietnam and the United States.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 32. No. 3, pp. 317-342.
- Choi, K. (2020). “Weapons Brushed By the Enemy: The Bounded Autonomy of Taiwan’s Middle Power Foreign Policy.” *The Korean Journal of International Studies*. Vol. 18. No. 1, pp. 87-122.
- Clapp, P. (2010). “Prospects for Rapprochement Between the United States and Myanmar.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 32. No. 3, pp. 409-426.
- Cooper, A., R. Higgott and K. Nossal (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Copeland, D. (1996). “Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations.” *International Security*. Vol. 20. No. 4, pp. 5-41.
- Foyle, D. (1997). “Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable.” *International Studies Quarterly*. Vol. 41. No. 1, pp. 141-169.
- Grinter, L. (2006). “China, the United States, and Mainland Southeast Asia.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 28. No. 3, pp. 447-465.
- Handel, M. I. (1990). *Weak States in the International System*. New York: Frank Cass.
- Hiep, L. (2013). “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 35. No. 3, pp. 333-368.
- Horowitz, M. and A. Stam (2014). “How Prior Military Experience Influences the Future Militarized Behavior of Leaders.” *International Organization*. Vol. 68. No. 3, pp. 527-559.
- James, H. (2004). “Myanmar’s International Relations Strategy: The Search for Security.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 26. No. 3, pp. 530-553.
- Kudo, T. (2008). “Myanmar’s Economic Relations with China: Who Benefits and Who Pays?” Skidmore, M. and T. Wilson (eds.). *Dictatorship, Disorder, and Decline in Myanmar*. Canberra: The Australian National University Press, pp. 87-112.
- Lobell, S., N. Jesse and K. Williams (2015). “Why Do Secondary States Choose to

- Support, Follow or Challenge?” *International Politics*. Vol. 52. No. 2, pp. 146-162.
- Morris, S. (1999). *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and the Causes of War*. Stanford: Stanford University Press.
- Robertson, J. (2017). “Middle-Power Definitions: Confusion Reigns Supreme.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 4, pp. 355-370.
- Rothstein, R. L. (1980). *The Weak in the World of the Strong: The Developing Countries in the International System*. New York: Columbia University Press.
- Roy, D. (2005). “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 27. No. 2, pp. 305-322.
- Shultz II, C. and W. Ardrey IV. (1995). “The Future Prospects of Sino-Vietnamese Relations: Are Trade and Commerce the Critical Factors for Sustainable Peace?” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 17. No. 2, pp. 126-146.
- Singer, M. R. (1972). *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*. New York: Free Press.
- Stromseth, J. (2019). “The Testing Ground: China’s Rising Influence in Southeast Asia and Regional Responses.” *Global China*. Brookings Institute.
- Ujvari, B. (2019). “The Belt and Road Initiative: The ASEAN Perspective.” *Security Policy Brief* EGMONT, Royal Institute for International Relations.
- Wang, Z. (2016). “The Focus Change of American Sanction Policies to Myanmar: From Democracy to National Reconciliation.” Chenyang, L., C. Sein and Z. Xianghui (eds.). *Myanmar: Reintegrating into the International Community*. Singapore: World Scientific, pp. 125-138.
- Tessman, B. (2012). “System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu.” *Security Studies*. Vol. 21, pp. 192-231.

## 2. 기타

- “두테르테 남중국해서 미군과 해상훈련 금지.” 『세계일보』. 2020년 8월 5일.
- “두테르테 미군 협정 종료에 트럼프 많은 돈 절약될 것 응수.” 『한겨레신문』. 2020년 2월 13일.
- “美 ‘로힝야族학살은 인종청소’...미얀마 지원 中과 충돌.” 『매일경제』. 2017년 11월 23일.
- “미국이 주장하는 베트남 환율조작과 해법.” 『한국무역신문』. 2020년 11월 27일.

- “시진핑의 첫 해외 방문국 미얀마는 중국과 에너지 밀착중.” 『아시아경제』. 2020년 1월 17일.
- “오바마 ‘미얀마 경제제재’해제, 軍정권 제재 유지.” 『아시아경제』. 2016년 10월 8일.
- “오바마 ‘미얀마 대통령 개혁·민주화지지’.” 『경향신문』. 2013년 5월 21일.
- “중국 대신 미국’ 베트남 정부의 노골적인 줄서기 전략.” 『매일경제』. 2020년 6월 1일.
- “중국 필리핀 ‘新밀월’...두테르테 미국과 결별, 중·필리핀 공동성명.” 『서울신문』. 2016년 10월 21일.
- “중국-미얀마 가스관 전노선 가스 수송개시.” 『연합뉴스』. 2013년 10월 20일.
- “中제품, 원산지 속여 美관세폭탄 피해...베트남 핵심 우회로.” 『연합뉴스』. 2019년 6월 27일.
- Hutt, D. “Southeast Asian Nation Has Dramatically Whipsawed between US-China Trade War Winner to Potential Next Big Tariffed Loser.” *Asia Times*. July 16, 2019.
- ASEAN. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.” <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>. (accessed on December 19, 2019)
- \_\_\_\_\_. “ASEAN-China Joint Statement on Synergising the Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025 and the Belt and Road Initiative (BRI).” <https://asean.org/asean-china-joint-statement-synergising-master-plan-asean-connectivity-mpac-2025-belt-road-initiative-bri/>. (accessed on December 19, 2019)
- The US Department of Defense (2019). “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region (June 1).” <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>. (accessed on December 19, 2019)
- \_\_\_\_\_. (2019). “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing A Shared Vision (November 4).” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>. (accessed on December 19, 2019)
- The World Bank. “World Integrated Trade Solution.” <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. (accessed on August 23, 2020)

| 논문투고일 : 2020년 11월 06일 |

| 논문심사일 : 2020년 11월 19일 |

| 게재확정일 : 2020년 12월 14일 |

| ABSTRACT |

**The U.S.-China Tensions in Southeast Asia:  
Foreign Policies of Vietnam, Myanmar, and the  
Philippines as Middle Ground States**

**Kyong Jun Choi**

(Dept. of Social Studies Education, Jeju National University)

This study investigates how the political and economic orders in Southeast Asia have changed due to the escalating U.S. - China tensions and what diplomatic strategies middle ground states have adapted to deal with these great powers by comparing Vietnam, Myanmar, and the Philippines. Before the U.S. - China conflict, Vietnam demonstrated a neutrality strategy between the two, Myanmar maintained a bandwagoning strategy with China, and the Philippines followed a balancing strategy against China. However, the three countries are now pursuing hedging strategies against the rising great power of China in order to secure their own national security and economic interests in the face of rivalry between great powers. These changes in diplomatic strategies are influenced by the geopolitical positions, historical memories, and political and economic systems of each of these countries.

- Key words: Middle Ground States, U.S. - China Tension, Vietnam, Myanmar, The Philippines