

베트남과 필리핀의 대중국 전략 비교연구: 남중국해 해양 분쟁에 대한 대응을 중심으로*

전상현** · 이정우***

국문초록

베트남과 필리핀은 남중국해 해양영토분쟁 최전선에 놓여있는 국가들로, 최근 중국과 심각한 갈등을 겪은 바 있다. 두 국가는 중국과의 해양 분쟁에 어떻게 대응하고 있을까? 흥미로운 점은 유사한 분쟁에 직면한 두 국가의 대응전략에 상당한 차이점이 나타난다는 것이다. 두 국가는 분쟁 직후 미국과 군사협력 확대를 추구해왔으나 필리핀은 오히려 최근 미국과의 협력을 축소하는 선택을 했다. 본 연구는 어떤 요인이 두 국가 전략의 차이를 가져왔는지를 밝히고자 한다. 기존 연구는 두 국가의 대응전략을 헤징 개념을 통해 설명해왔다. 하지만 이러한 설명에는 문제가 있다. 두 국가는 각각 2014년, 2012년 중국과 심각한 충돌을 겪었다는 점에서 헤징의 전제조건인 전략적 불확실성이 상당히 완화되었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 두 국가의 전략을 란달 슈웰러(Randall L. Schweller)가 말한 바 있는 과소균형(Underbalancing) 개념을 사용해 설명한다. 두 국가 모두 과소균형의 사례이지만 중요한 차이점이 존재한다. 베트남은 집단지도체제로 인한 정책의 조정이 더디게 이루어지는 반면, 필리핀은 강력한 대통령제로 인해 정책의 안정성이 떨어지는 것이다. 본 논문은 중국과 충돌이 발생한 이후 양국의 정책대응을 분석해 양국의 국내정치적 차이

* 세 분의 익명의 심사자 분들과 논문 작성 과정에서 유익한 말씀을 해주신 고려대학교 아세아문제연구소 이정남 교수님, 고려대학교 정치외교학과 신재혁 교수님께 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교 정치외교학과 석사과정, joysang91@korea.ac.kr

*** 고려대학교 정치외교학과 석사과정, jeongwoo_lee@korea.ac.kr

가 두 국가의 대응에 나타나는 차이의 상당부분을 설명할 수 있음을 보인다.

주제어: 거부권 행사자, 과소균형, 남중국해, 베트남, 필리핀, 해양 분쟁, 해경

I. 서론

베트남과 필리핀은 남중국해 해양영토분쟁 최전선에 놓여있는 국가들로, 최근 중국과 심각한 갈등을 겪은 바 있다. 두 국가는 중국과의 해양 분쟁에 직면해 어떻게 대응하고 있을까? 흥미로운 점은 두 국가의 대응전략에 상당한 차이점이 나타난다는 것이다. 베트남은 2014년 중국과의 충돌 이후 미국과 점진적으로 군사협력을 강화하는 노선을 채택했다. 하지만 미국과의 협력은 더디게 진전되고 있다. 필리핀 역시 2012년 중국과 충돌 후 미국과는 군사적 협력을 확대하고, 중국에 대해서는 강경대응 노선을 채택하였는데 두테르테 행정부가 들어서자 정반대 방향으로 나아가고 있다. 정책의 급격한 전환이 이루어진 것이다. 중국의 위협이라는 유사한 구조적 조건에 직면해있는 두 국가의 대응에 있어서 상당한 차이점이 나타난다는 점에서 연구의 필요성이 있다.

본 논문에서는 대외전략결정을 설명하기 위해 국내정치적 변수에 주목한다. 기존 두 국가의 대중국전략에 대한 연구는 국내정치과정이 대외정책에 미치는 영향에 대해 간과해온 측면이 있다. 하지만 베트남과 필리핀 모두 국내정치과정이 대외정책 결정에 중요한 영향을 미친다. 본 논문은 특히, 대외전략 결정과정에 참여하는 거부권 행사자의 수에 초점을 두고 베트남과 필리핀의 사례를 비교분석한다. 이를 통해 두 국가 대응전략은 란달 슈웰러(Schweller 2004)가

말한 바 있는 과소균형의 사례에 해당하지만 중요한 차이가 존재한다는 점을 보인다.

베트남과 필리핀은 여러 구조적 변수에서 공통점을 가지고 있지만 본 연구의 초점인 국내정치변수에서 중요한 차이점을 보인다는 점에서 비교분석의 대상으로 적합하다. 첫째, 두 국가 모두 중국과 비교했을 때 약소국이다. 둘째, 두 국가 모두 최근 중국과 군사적 대치를 포함하는 심각한 분쟁을 겪은 바 있다. 셋째, 양국 대중의 대중국 인식 역시 부정적이다. 2017년 퓨리서치(Pew Research 2017)의 여론조사에 따르면 중국의 부상이 자국에 위협인가라는 질문에 대해 베트남 응답자의 92퍼센트가, 필리핀은 응답자의 77퍼센트가 그렇다고 응답하였다. 두 국가 대중 모두 중국의 부상을 위협으로 보는 점에는 동의하지만 온도차가 존재하는 것을 알 수 있다. 마지막으로, 두 국가 모두 중국에 경제적으로 상당히 의존하고 있다. 중국은 베트남의 두 번째로 큰 수출시장이며 필리핀의 최대 수출시장이다. 두 국가 모두 수입의 가장 많은 비중을 중국에 의존하고 있다 (World Bank 2016a; 2016b). 물론 필리핀은 미국과 군사동맹국이고 베트남은 아니라는 중요한 차이가 존재한다. 하지만 이러한 차이는 중국의 위협이 고조되고 있는 상황에 오히려 필리핀은 미국과 거리를 두고 있다는 점이나 필리핀의 대응전략이 두테르테 대통령 때 급변했다는 점을 설명하기 어렵다. 반면 두 국가는 본 논문의 초점인 국내정치변수에서 중요한 차이점을 보인다. 베트남의 경우 집단지도 체제로 인해 여러 분과 간 타협을 통해 정책이 결정된다. 반면, 필리핀의 경우 대통령이 대외정책 결정에서 사실상 독점적 영향력을 행사하기 때문에 대통령의 선호가 전략결정에 있어 가장 중요한 요인이다. 본 논문은 이러한 국내정치적 차이점이 유사한 외부적 조건에 놓인 두 국가의 대응전략에 나타나는 차이점을 상당 부분 설명할 수 있음을 주장한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 기존 연구를 비판적으로 검토한다. 둘째, 거부권 행사자 이론을 통해 대외정책결정 모델을 제시한다. 셋째, 베트남과 필리핀의 사례를 통해 국내정치적 차이가 두 국가의 대중국 전략에 미치는 영향을 분석한다. 마지막으로, 본 논문이 가지는 이론적 의의를 제시하며 글을 마친다.

II. 기존 연구 검토

베트남과 필리핀의 대응전략에 대한 기존 연구는 크게 두 가지 종류로 나뉜다. 첫 번째 종류의 연구는 동남아시아 국가 전반의 전략을 다루며 전략의 공통점을 강조한다. 이러한 연구는 지역 국가들이 직면한 공통적 조건을 분석하여 일정한 대응방식이 나타날 것이라 보는데, 국가들의 대응전략에 나타나는 차이점에 대해서는 주목하지 않는다. 이와 달리 두 번째 종류의 연구는 동남아시아 국가의 대응전략에 유의미한 차이가 존재함에 주목한다. 이들은 지리, 무역전망, 영토분쟁, 동맹관계 등이 국가 간 전략의 차이를 일으키는 변수로 제시했다. 하지만 후자 역시 베트남과 필리핀의 대응전략 차이에 대해 충분한 설명을 제공하지 못한다.

먼저, 일련의 학자들은 동남아시아 국가들이 중국의 부상이라는 구조적 변화에 직면해 어떠한 대응을 하고 있는지를 설명해왔다. 크게 세 가지 이론이 존재한다. 존 미어샤이머(Mearsheimer 2014: 383-4)를 대표로 하는 신현실주의자는 중국의 부상이 제기하는 위협에 대응해 중국의 주변국이 미국과의 군사협력을 골자로 하는 균형 전략을 선택할 것이라고 본다. 미어샤이머는 지역 국가들과 미국 간의 군사협력이 증가해오고 있음을 그 증거로 제시한다.

반면, 불확실성에 주목한 학자들은 동남아시아 국가들은 전략적

환경이 불확실한 상황에서 헤징 전략을 통해 대응한다고 주장해왔다(Roy 2005; Jackson 2014; Kuik 2016). 헤징 전략에 대한 정의는 학자들마다 조금씩 차이가 있지만 쿼크(Kuik 2016: 504)의 정의가 가장 보편적으로 사용되고 있는 의미에 가깝다고 할 수 있다. 쿼크는 헤징을 불확실한 상황에서 의도적으로 서로 상충되는 균형과 편승 전략을 혼재하여 이익을 확보하면서도 위협에 대비하는 전략으로 정의한다. 이러한 주장에 따르면 미국과 중국 사이의 패권경쟁이 제기하는 불확실성에 대응해 동남아시아 지역 국가들이 중국에 대한 편승 전략과 미국과의 군사협력을 통한 균형 전략을 적절하게 혼합하여 이익을 극대화하면서도 위협에 대비한다고 주장한다.

마지막으로, 동남아시아 국가들은 중국의 부상을 위협으로 보지 않는다는 주장이 있다. 데이비드 강(Kang 2017)은 역내 국가들과 중국이 과거 안정적이고 호혜적인 관계를 맺어 왔음을 지적한다. 이러한 역사는 역내 국가 지도자들이 보다 중국의 부상을 호의적으로 인식하는 근거가 된다. 데이비드 강은 일부 학자들이 지적하는 것보다 달리 중국과 일부 국가 간 영토분쟁은 전쟁으로 이어질 가능성이 거의 없다고 지적한다. 그는 역내 국가들이 위협을 느끼지 않았기 때문에 대항연합도 나타나지 않았으며 미국과의 군사협력 역시 상징적 수준에 머무르고 있다는 점에서 헤징 전략이라 볼 수도 없다고 주장한다. 그는 역내 국가들이 중국의 부상을 자연스럽게 받아들인다고 보고 지역 국가들의 행동을 적응전략(Accommodation)의 관점에서 설명한다.

균형론, 헤징론, 적응론 모두 지역 국가들이 놓인 공통점을 강조한다는 점에서 베트남과 필리핀의 전략상의 차이를 설명하기에 적합하지 않다. 게다가 세 이론은 모두 공통점을 과장하는 경향이 있다. 미어샤이머의 경우 지역 국가들이 지역 패권국의 출현을 두려워하기 때문에 대항연합을 형성할 것이라고 주장한다. 하지만 주변국들

모두가 중국의 부상을 두려워한다고 보기는 어렵다. 국가들은 영토 분쟁의 존재유무나 과거의 역사적 경험에 따라 중국에 대해 서로 다른 인식을 가지고 있다. 그는 러시아, 베트남, 인도, 베트남, 필리핀, 한국, 호주, 일본 등의 국가가 대항연합에 가담할 것이라고 주장하지만 실제로 중국에 적극적으로 균형전략을 통해 대응하고 있는 국가는 일본과 호주밖에 없다.¹⁾ 헤징을 주장하는 경우 역시 마찬가지다. 지역 국가들이 중국의 부상에 따른 전략적 불확실성에 직면해있다는 점은 부정할 수 없다. 하지만 모든 국가가 헤징전략을 선택할 수 있는 것은 아니다. 특히, 베트남과 필리핀의 경우 중국과 남중국해에서 반복되는 충돌을 경험했다는 점에서 중국의 위협은 불확실성의 영역에 남아있다고 보기 어렵다. 마지막으로 데이비드 강의 주장 역시 중국과 주변국의 과거 역사를 지나치게 긍정적으로 바라보고 있다. 베트남은 수차례에 걸쳐 중국과 전쟁을 한 경험이 있으며 가장 최근에는 1979년에 중국의 침공을 받은 바 있다. 또, 1988년에는 중국이 군사력을 동원하여 파라셀 군도를 점령하기도 했다. 게다가 최근 남중국해에서의 갈등을 고려한다면 베트남이 중국에 대해 긍정적 인식을 갖고 있다고 보기는 어렵다. 필리핀 역시 1990년대부터 중국과의 남중국해 분쟁이 고조되어 왔다는 점에서 긍정적 인식이 지배적이라 볼 수는 없다.

일련의 학자들은 동남아시아 국가들의 대중국 전략에 나타나는 유의미한 차이에 주목하고 이 차이를 설명하려 시도했다. 먼저, 로버트 로스(Ross 2006)는 중국의 군사력 투시능력과 지리를 통해서 동아시아 국가들의 대응전략 차이를 설명한다. 로스는 중국의 군사력은 중국과 국경을 접한 내륙 국가들이나 대만과 같이 근접한 지역에

1) 일본과 호주가 중국의 부상에 대응해 균형전략을 선택했는지 역시 논쟁의 여지가 있다. 예를 들어, 데이비드 강의 제시하듯 국방비를 기준으로 본다면 일본과 호주 모두 국방비를 유의미하게 늘리지 않았다는 점에서 균형전략으로 보기 어렵다 (Kang 2017).

한해 미국의 군사력과 어느 정도 견줄 수 있다고 분석한다. 이에 따라 한국이나 대만과 같은 국가는 중국의 군사적 위협에 취약하게 되었고 미국의 군사적 보호를 신뢰하기 어려워 적응전략을 선택했다고 본다. 이에 반해 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 일본과 같이 해양에 위치한 아시아 국가들은 중국의 군사적 영향권 밖에 놓여있다는 점에서 중국의 위협에 취약하지 않으며 미국과 군사협력을 통해 중국의 부상에 대항하는 균형전략을 선택했다고 본다. 그의 이론에 따르면 중국과 국경을 접하고 있는 베트남의 경우 적응전략을, 필리핀의 경우 균형전략을 선택한다고 볼 수 있다. 하지만 뒤에서 설명하듯 베트남과 필리핀의 전략은 적응전략과 균형전략의 사례로 보기 어렵다.

잭 쿠퍼와 대런 림(Cooper et al. 2015) 역시 동아시아 국가들의 전략 선택에 나타나는 차이를 설명하려 시도했다. 이들은 영토분쟁과 미국과의 동맹관계라는 두 변수에 주목한다. 먼저, 두 저자는 중국과 심각한 영토분쟁을 겪고 있는 국가는 중국의 위협이 분명하다는 점에서 균형전략을 선택할 가능성이 높다고 보았다. 또한 미국과 동맹국의 경우에 균형전략을 선택할 가능성이 높다고 주장한다. 헤징 전략의 경우 미국과 중국 중 어느 한 편을 들지 않는 것을 전제하기 때문에 동맹국들에게는 선택지가 되기 어렵기 때문이다. 마지막으로, 두 저자는 미국과 동맹관계를 맺지 않고 중국과 영토분쟁을 겪고 있지 않은 국가들만 헤징 전략을 선택할 것이라고 본다. 두 저자의 이론에 따르면 베트남과 필리핀은 중국과 영토분쟁을 겪고 있다는 점에서 모두 균형전략을 선택할 것이라 볼 수 있다. 하지만 미국과 동맹국이며 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 필리핀이 최근 미국과 거리를 두려는 움직임은 두 저자의 이론적 예측에 어긋난다. 이러한 움직임은 미국의 동맹국들이 중국의 부상에 대응해 미국과의 동맹관계를 조정할 수 있다는 것을 보여준다. 베트남 역시 저자들의

예상과 달리 미국과의 군사협력 확대에 진전이 더디다.

마지막으로 첸과 양(Chen et al. 2013)은 위협균형론과 무역전망이론을 활용해 동남아시아 국가들의 대응전략 차이점을 설명한다. 두 저자는 지역 국가의 전략을 크게 세 가지 유형으로 나누는데, 중국으로부터 받는 위협이 크고 부정적 무역전망을 가진 국가는 균형전략을 선택할 것이라 본다. 다음으로, 중국으로부터 받는 위협이 적고 긍정적 무역전망을 가진 국가는 편승전략을 선택할 것이라 본다. 마지막으로 중국으로부터 받는 위협이 크지만 긍정적 무역전망을 가지거나 위협은 적지만 부정적 무역전망을 가진 국가의 경우 헤징 전략을 선택할 것이라고 주장한다. 하지만 둘의 이론 역시 베트남과 필리핀의 대응전략에 나타나는 차이를 설명하지 못한다. 베트남과 필리핀 모두 중국으로부터 상당한 위협을 받고 있고, 두 저자의 분류 기준에 따르면 중국과 부정적 무역전망을 가지고 있기 때문에 균형 전략을 선택했어야 하지만 실제로 나타난 모습은 균형행동이라 보기 어렵다. 게다가 두 국가가 중국에 대해 부정적 무역전망을 가지고 있다는 주장 역시 동의하기 어렵다. 수출시장과 Foreign Direct Investment(FDI)를 두고 중국과 동남아시아 국가 간 경쟁이 존재하는 것은 사실이지만 중국은 베트남과 필리핀의 주요 FDI국가이면서 수출시장이기 때문이다.

간략한 문헌 연구를 통해 살펴보았듯 기존 이론은 베트남과 필리핀의 대응전략에 나타나는 중요한 차이를 설명할 수 없다. 가장 큰 문제점은 기존 연구들이 국내정치적 변수를 고려하지 않는다는 점이다. 영토분쟁의 존재, 중국으로부터의 위협, 무역전망, 동맹관계 등은 모두 국가들이 놓여있는 외적 조건에 해당한다. 하지만 베트남과 필리핀의 경우 중국으로부터의 위협, 영토분쟁의 존재 등에 있어 유의미한 차이가 있다고 보기 어렵다는 점에서 외적 조건은 어느 정도 동일하다. 물론 베트남과 달리 필리핀은 미국의 동맹국이라는 중

요한 차이점이 존재한다. 하지만 기존 연구에 따르면 동맹의 존재는 필리핀이 중국에 대항하여 적극적인 균형전략을 선택하도록 하는 요인이지만 오히려 미국과 거리를 두는 결정을 설명할 수 없다. 기존 연구의 한계점을 보완하기 위해 본 논문은 국내정치적 차이를 통해 베트남과 필리핀의 대중국 대응전략 차이를 설명한다.

Ⅲ. 이론적 틀: 외교정책결정과정에서의 거부권 행사자와 외교정책의 결과

국제체제 상 중요한 변화가 일어날 때 이에 영향을 받는 국가들은 대외전략을 조정해야 할 필요를 느낀다. 이러한 조정은 자동적으로 이루어지는 것이 아니라 국내정치적 과정을 통해 이루어진다 (Schweller 2004). 신고전적 현실주의자들은 국내정치요인이 대외정책결정에 미치는 영향에 대해 다루어왔는데, “자원동원능력”, “지도부의 자율성”등을 중요한 요소로 지적해왔다(Zakaria 1998; Ripsman 2002). 만약 국내정치 행위자들이 구조적 변화를 잘못 인식하거나 대응방안에 합의를 이루지 못한다면 전략조정에 실패할 수 있다.

본 논문은 거부권 행사자 모델을 이용해 “과소균형(Underbalancing)” 현상을 설명한다. 과소균형은 전형적인 전략적 조정의 실패사례라 할 수 있는데, “비타협적인 위협한 국가의 위협에도 불구하고 균형 행동을 취하지 않거나 비효율적인 균형행동을 취하는 것”을 의미한다(Schweller 2004: 168). 그렇다면 과소균형은 헤징과 어떤 차이가 있는가? 과소균형과 헤징은 모두 분명한 균형전략을 취하지 않는 전략적 행동을 가리킨다는 점에서 유사한 측면을 가지고 있다. 하지만 헤징이 위협이 불확실한 상황을 전제하는 반면 과소균형은 위협이 분명한 상황을 전제로 한다. 예를 들어, 슈웰러는 1930년대 프랑스는

분명한 독일의 위협에 직면해있었지만 적절한 대응을 하지 않았다는 점에서 과소균형의 사례라고 본다. 반면 헤징전략은 위협이 아직 현실화되지 않은 상황을 가정한다는 점에서 두 개념이 설명하고자 하는 상황 자체가 다르다고 할 수 있다. 또, 헤징이 정책결정자의 의도적인 전략적 선택의 결과물이라면 과소균형은 위협에 대응하기 위한 충분한 조치를 취하지 않은 행동을 가리킨다.

본 논문은 슈웰러를 따라 국내적 분열로 인해 과소균형이 발생한다고 주장한다. 슈웰러는 과소균형을 설명하기 위해 엘리트 분열, 엘리트 결속, 사회적 결속, 정부/정권 취약성의 네 가지 원인을 제시한 바 있다. 그는 엘리트 분열과 결속, 그리고 사회적 결속과 정부/정권의 취약성을 나누고 전자를 균형의지, 후자를 자원동원능력으로 분류한다. 만약 균형의지가 낮다고 한다면 자원동원능력이 있더라도 균형전략을 채택하지 않을 것이고 자원동원능력이 없다면 균형의지가 있더라도 균형전략을 채택할 수 없을 것이다. 본 논문에서는 균형의지에 초점을 맞춘다. 본 논문의 설명 대상인 베트남과 필리핀의 경우 중국과의 국력 격차를 고려할 때 현실적인 균형전략은 외적 균형이다. 따라서 내적 균형을 위한 자원동원능력은 균형전략 선택에 중요한 변수가 되지 않는다. 슈웰러가 지적하듯 엘리트 간 의견이 나뉠 때 효과적인 균형이 이루어지기 어렵다. 하지만 ‘엘리트’라는 표현은 지나치게 광범위하다. 정책결정에 있어 모든 엘리트의 선호가 중요한 것은 아니기 때문이다. 본 논문에서는 거부권 행사자로 그 범위를 좁힌다. 거부권 행사자는 기존정책을 바꾸는 것을 거부할 수 있는 행위자를 의미한다.²⁾ 만약 엘리트 간 견해 차이가 존재하더라도 거부권 행사자가 한 명 일 경우 엘리트의 분열은 중요하지 않을

2) 츠벨리스(Tsebelis 2002)는 거부권 행사자를 다음과 같이 정의한다. “Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo.”

것이다. 다음으로 거부권 행사자 간 세력균형이란 대외정책을 결정하는 행위자의 수에 의해 정의되는데, 거부권 행사자가 한 명이라면 독점체제, 여럿의 경우 다극체제로 나뉜다. 이론적으로는 이러한 권력배분 구도를 양극, 균형적 다극, 불균형적 다극 등 보다 세분화해서 나눌 수 있겠지만 본 논문은 이론개발의 초기 단계임을 감안해 우선 독점체제와 다극 체제로 나누고 추후 연구에서보다 복잡한 모델에서의 정책결정에 대해 다루도록 한다.

그렇다면 누가 거부권 행사자라고 할 수 있을까? 거부권 행사자이론을 고안하고 발전시킨 조지 츠벨리스(Tsebelis 2002)에 따르면 두 가지 거부권 행사자 유형이 존재한다. 헌법에 의해 지정된 제도적 거부권 행사자와 한 거부권 행사자 집단 내의 당파적(Partisan) 거부권 행사자가 그것이다. 제도적 거부권 행사자의 경우 헌법에 의해 정해지지만 실제 거부권자와 일치 하지 않을 가능성이 있다는 점에서 실제 정책결정과정을 분석해 연구자가 판단하는 수밖에 없다. 당파적 행위자도 각 사안 별로 판단해야 할 것이다. 츠벨리스(Tsebelis 2002: 124) 역시 개별 사례나 정책분야에 따라 거부권 행사자가 다를 수 있음을 언급하고 있다.

거부권 행사자의 수에 따라 정책결정은 다른 양상을 보인다. 독점체제, 즉 거부권 행사자가 한 명이거나 하나의 단일한 조직일 경우 거부권 행사자의 선호가 정책결정에 결정적으로 중요하다. 반면 거부권 행사자가 여럿일 경우 행위자들 간의 타협안이 정책으로 결정될 가능성이 높다. 물론, 거부권 행사자가 여럿이더라도 행위자들 간의 선호가 일치한다면 독점체제와 동일한 방식으로 정책이 결정될 것이다.

두 가지 체제 모두 구조적 압력을 반영하지 못한 잘못된 대외정책으로 이어질 위험을 내포하고 있다. 정책결정이 독점체제 아래에서 이루어질 경우 급진적인 정책변경이 일어날 수 있다는 점에서 정책

안정성이 낮다. 이런 체제 아래에서는 지도자가 잘못된 판단을 할 때 이를 견제할 방법이 없다. 최근 주변 국가들의 불안을 고조시킨 중국의 강경외교 역시 이러한 의사결정독점 체제에서 원인을 찾을 수 있다. 니엔칭 창 라오(Liao 2016: 831)는 최근 중국 강경외교의 배경에 시진핑 주석의 독재체제가 있다고 분석한다. 시진핑이 권력을 독점한 상황에서 시진핑의 선호가 강경외교의 원인이라 지목한 것이다. 독점체제 상황에서 지도자의 선호가 중요함을 보여주는 사례라 할 수 있다. 반면, 다극체제에서는 다양한 행위자의 선호를 만족해야 한다는 점에서 기존정책에서 크게 벗어나기 어렵다. 거부권 행사자가 여럿인 경우의 의사결정은 연립내각정부의 의사결정과 유사하다. 대표적으로 엘만(Elman 2000)은 비례대표제 하 연립정부나 협의민주주의제 정권의 경우 여러 이해당사자들이 요구하는 이해관계를 충족하기 위한 타협안이 대외정책으로 결정될 가능성이 높다고 보고, 이로 인해 구조적 변화에 맞추어 정책을 조정하는데 실패할 수 있다는 점을 지적한다. 선행연구들과 마찬가지로 본 논문에서는 거부권 행사자가 여럿인 다극체제에서는 정책안정성은 높지만 정책반응성이 낮을 것이라 본다. 이러한 이론을 바탕으로 과소균형 현상에 관한 두 가지 가설을 제시한다. 슈웰러가 제기한 기존 과소균형 이론에서는 정책안정성과 정책반응성의 문제를 구분하지 않았지만 본 논문에서는 둘을 구분한다. 같은 과소균형이 나타나더라도 서로 다른 인과관계를 가지고 있기 때문에 구분할 필요가 있다.

가설 : 거부권 행사자가 한 명일 경우(독점체제) 정책안정성의 문제로 인한 과소균형이 나타날 가능성이 높다.

앞서 밝혔듯, 베트남과 필리핀에게 균형은 외적 균형을 의미한다. 균형의 하나인 외적 균형은 위협에 대해 다른 국가와의 군사적 동

맹 강화, 군사기지 제공 등을 포함하고 있다. 이 때, 과소균형은 위협에 대응해 동맹과의 협력을 추진하지 않거나 비효율적인 협력을 의미한다. 거부권 행사자가 한 명인 독점체제의 경우 이러한 외적 균형 전략을 일관되게 유지하기 어려운 문제가 발생한다. 지도자가 바뀔 경우 기존 동맹을 폐기하거나 새로운 동맹을 형성하려던 노력을 중단할 수 있기 때문이다. 따라서 본 논문은 거부권 행사자가 한 명일 때 정책불안정으로 인한 과소균형이 나타날 가능성이 높다고 주장한다.

가설: 거부권 행사자가 여러 명일 경우(다극체제) 정책반응성의 문제로 인한 과소균형이 나타날 가능성이 높다.

거부권 행사자가 여럿일 때도 과소균형이 나타날 수 있다. 위협이 고조되더라도 지도부 내에서 여러 행위자 간 의견이 나뉘어 정책조정에 실패할 수 있기 때문이다. 또, 정책조정이 이루어진다고 하더라도 이러한 조정은 점진적이고 느릴 가능성이 높다. 따라서 본 논문은 다극체제 하에서 낮은 정책반응성으로 인한 과소균형이 나타날 가능성이 높다고 주장한다.

거부권 행사자가 한 명일 때와 여럿일 때 모두 과소균형이 발생할 수 있다면 둘 중 어느 경우의 과소균형이 더 심각한 문제를 초래하는냐는 물음이 제기될 수 있다. 이론적으로 볼 때, 독점체제에서 과소균형이 더 심각한 문제를 일으킬 가능성이 높다. 군사 동맹은 상호 의무를 이행할 것이라는 신뢰를 바탕으로 하는데, 의사결정 독점체제 아래 정책불안정은 동맹 간 심각한 신뢰의 문제를 야기한다. 지도자 개인의 선호가 바뀔 때 따라 동맹에서 이탈할 수 있다는 불안감을 주기 때문이다. 반면 다극체제의 반응성 문제는 구조적 압력에 대응하는 속도가 너무 느리다는 것이다. 따라서 잠재적 동맹파트너는 협

력의 실질적인 진척에 답답함을 표시하고 비판할 수 있어도 근본적인 신뢰의 문제는 발생하지 않는다고 할 수 있다. 이러한 가설을 바탕으로 본 논문은 베트남과 필리핀의 대중국 해양분쟁 전략을 검토한다.

IV. 베트남 - 집단지도체제와 과소균형

1. 남중국해 분쟁과 베트남의 전략

베트남의 전략을 다룬 기존 문헌들은 중국의 부상이 제기하는 위협과 기회를 강조하며 베트남은 중국이 제공하는 경제적 편익을 극대화하면서도 안보위험을 줄이기 위한 헤징 전략을 채택해왔다고 분석해왔다(Hiep 2013; Murphy 2017; Shambaugh 2018). 실제로 여러 학자들이 주장하듯이 중국과 남중국해 분쟁이 고조되지 않았던 2014년 이전까지는 베트남에게 헤징이 가장 합리적인 전략이었다고 할 수 있다. 본 논문은 2014년 전까지 베트남의 대외전략이 헤징이었다는 점에 동의하지만 2014년 충돌 이후 베트남의 전략은 헤징 전략으로 설명할 수 없다고 주장한다. 당시 충돌은 중국으로부터의 위협이 고조되었음을 분명히 보여주는 사례다. 헤징이 전략적 불확실성에서 기인하는 전략이라는 점을 고려할 때 베트남은 균형전략으로 옮겨가야 했지만 실제 나타난 정책은 균형전략에 실패한 과소균형의 사례라 할 수 있다. 본 논문은 2014년 이후 베트남의 해양분쟁 대응을 분석해 베트남의 지도부 내 주요 행위자 간 세력균형으로 인해 베트남이 균형전략으로 옮겨가지 못했음을 보인다.

많은 연구가 베트남 지도부 내 파벌의 존재와 파벌 간 경쟁이 대외 전략에 미치는 영향에 대해 지적해왔다(Hiep 2013; Thayer 2017). 하

지만 기존 문헌들은 이론적 틀을 제시하지 않고 단순한 사실 묘사에 그쳐왔다는 한계를 지닌다.³⁾ 이러한 한계를 보완해 본 연구에서는 앞서 제시한 이론적 틀에 따라 베트남 지도부 내 세력균형이 베트남의 남중국해 정책에 미치는 영향을 분석한다.

2. 베트남의 집단지도체제

베트남은 일당 독재체제다. 베트남 공산당은 1988년 이후 유일한 합법적 정당으로 존재하고 있으며 권력의 정점에 있는 당 서기, 국가주석, 수상는 물론이고 군과 정부 내 주요 관리들도 모두 공산당원이다(Croissant et al. 2018: 379). 권력의 핵심을 장악하고 있는 베트남 공산당은 흔히 ‘집단지도체제’라고 불린다. 이는 베트남의 지도부가 소위 말하는 “삼두체제(Troika)”로, 당 서기(Party Secretary), 국가주석(State President), 수상(Prime minister)간의 권력분점 구조를 가지고 있기 때문이다. 최근 여러 학자들은 베트남 국회(National Assembly)의 위상이 상승함에 따라 국회주석을 포함시켜 ‘사두 체제’라고 설명하기도 한다(채수홍 외 2018: 35). 본 논문의 이론적 틀에서 본다면 여러 거부권 행사자가 존재하는 다극체제에 해당한다.

당의 핵심지도부를 구성하는 당 서기, 수상, 국가주석, 국회주석 중 당 서기와 수상의 권한이 가장 막강한 것으로 평가받는다. 알렉산더 부빙(Vuving 2017)은 당 서기가 당의 최고수반으로서 권력의 정점에 있다고 설명하는 반면 이한우(2011)는 점차 정부와 당의 기능이 구분되면서 정부를 이끄는 수상이 실질적으로 더 강력한 권한을

3) 비교정치학자들은 베트남의 집단지도체제가 정책결정에 미치는 영향에 대해 연구했다. 대표적으로 말레스키(Malesky et al. 2011)은 중국공산당과 비교해 베트남은 집단지도체제로 인해 더 많은 이해관계를 대변해야 하고 그 결과 불평등 수준이 낮다고 분석한다. 반면 대외정책을 연구한 기존 문헌들은 단순히 지도부 내 노선경쟁이 있다는 점을 언급하는데 그치고 있다.

지니고 있다고 관찰한다. 당 서기의 권력을 두고 서로 다른 해석이 존재하는 것 자체가 베트남 공산당의 집단지도체제적 성격을 보여주는 것이라 볼 수도 있다. 여러 관찰을 종합할 때 당 서기가 권력위계의 최상위에 위치해 있지만 다른 지도부의 견해도 중요하다는 점에서 동급자 중의 일인자(first among equals)로 볼 수 있다.

3. 지도부 내 파벌 경쟁

베트남 공산당은 대외적으로 당의 단결을 강조하지만 내부적으로는 상당한 균열이 존재한다. 특히 베트남의 주요 정책결정을 두고 여러 노선이 존재하는데, 이념적 지향에서 보수파와 혁신파, 대중국 정책을 두고 강경파와 온건파, 경제정책에 있어 보수파와 개혁파 등으로 나뉘어 있다(Croissant et al. 2018: 380). 텅 부(Vu 2017: 280)는 1986년 경제개혁을 위해 시행된 도이모이(Doi Moi)나 최근 베트남의 대미, 대중 정책과 같은 주요 사안들은 당 내 보수파와 개혁파 간의 경쟁에 의해 결정되고 있음을 주장한다. 데이비드 고(Koh 2001) 역시 2001년 제9차 당 대회를 관찰하며 실용주의적 분파와 이념적 보수파 사이에 경제, 대외정책 분야에서 경쟁이 벌어지고 있다고 분석하였다. 그는 강경파의 반발 때문에 베트남의 사회경제적 개혁은 더디게 진행될 수밖에 없다고 주장한다. 보다 최근에 알렉산더 부빙(Vuving 2017)이 2016년 열린 제12차 당 대회를 분석하며 베트남 지도부 내 보수파, 근대화론자, 온건파, 지대추구파(Rent-seeker)의 네 분파가 존재하고 있으며 지도부 내 각 분파의 영향력에 따라 정책이 점진적으로 변화한다고 지적한다. 이러한 관찰은 본 논문의 가설과 같이 여러 거부권 행사자가 존재하는 집단지도체제의 낮은 정책반응성 문제를 가리키고 있다.

지도부 내 파벌경쟁은 서로 다른 정책노선 간 경쟁이라기보다 권

력경쟁이라는 시각도 존재한다. 마틴 게인즈보로(Gainsborough 2010: 7)는 베트남 지도부 내 파벌경쟁을 보수파와 개혁파 간 정책경쟁이라고 보는 견해를 비판한다. 그는 특정 파벌 내 정치인의 입장은 상황에 따라 바뀐다는 점을 지적하며 단순하게 보수파, 개혁파로 나눌 수 없다고 본다. 그는 지도부 내 파벌은 오히려 권력, 후원 네트워크(Patronage Network), 경제적 이익을 두고 경쟁을 벌인다고 보는 것이 파벌경쟁을 정확하게 이해하는 것이라고 주장한다. 반면 텅 부(Vu, 2017: 275)의 경우 맑시즘-레닌주의 사상에 충실한 당내 보수파의 이념적 지향을 강조하며 정책노선 상의 차이가 중요한 영향을 미친다고 보고 있다. 그에 따르면 당내 보수파는 경제 정책에 있어서는 국영기업의 역할을 강조하고 민간영역의 확대에 반대하고 있으며, 대외정책에 있어서는 미국을 여전히 잠재적 적국으로 인식하고 중국과의 결속을 주장한다고 분석한다. 그는 이에 대한 증거로 베트남 군부 내에서 2005년까지도 미국의 침공에 대비한 대응방안이 논의되었다는 사실을 제시하고 있다.

본 논문의 관점에서 베트남 지도부 내 발생하는 파벌경쟁이 정책노선 차이에서 발생한 것인지 혹은 집단지도체제라는 구조에 의해 발생하는 것인지는 중요하지 않다. 집단지도체제가 파벌경쟁을 일으킨다고 보는 견해나, 정책노선에 따라 자연스레 파벌이 형성된다고 보는 견해 모두 타당성을 가지고 있고 어느 한 주장의 손을 들어주는 것은 본 논문의 범위를 벗어난다. 보다 중요한 것은 베트남 지도부 내 정책결정이 여러 거부권 행사자들 사이의 다극구조를 지니고 있고 이로 인해 거부권 행사자 간 타협을 통해 결정된다는 점이다. 이는 베트남의 집단지도체제의 특징인 “느리고 합의를 중요시하는 의사결정 과정”(Croissant et al. 2018: 377)을 반영한 것이라 할 수 있다.

베트남의 지도부의 의사결정 다극체제는 베트남의 분쟁 대응전략에 중요한 영향을 미치고 있다. 아래에서는 2014년 베트남과 중국

간 남중국해 석유자원개발을 둘러싸고 심각한 충돌이 발생한 뒤 베트남의 분쟁정책을 지도부 내 타협안의 관점에서 분석한다.

4. 2014년 Haiyang Shiyou 981 대치사건⁴⁾

베트남과 중국은 2014년 5월부터 7월까지 남중국해에서 심각한 갈등을 빚었다. 발단은 중국의 국영 에너지기업 중국해양석유총공사(CNOOC) 소속 석유시추선 “해양석유 981(Haiyang Shiyou 981)”호가 2014년 5월 1일 베트남 측이 자신의 배타적 경제수역이라 주장하는 남중국해 해역에서 석유시추 작업을 시작한 것이었다. 중국해양석유총공사 측은 해당 시추선이 8월15일 까지 작업을 할 것이라고 발표하였고 소식을 접한 베트남 당국은 즉각 해안경비대와 어업감시선을 파견하면서 양측의 대치가 시작되었다. 양국이 차례로 대치병력을 증가시키면서 갈등이 고조되었고 중국 측은 해당 해역에 전투기를 파견하기도 하였다. 베트남 정부의 발표에 따르면 중국은 상륙강습함을 포함한 전함 수 십대를 상주시켰던 것으로 보인다(베트남 외교부 2014). 대치과정에서 양측 선박 간 서로를 밀어내기 위한 충돌이 벌어져 베트남 측 어선 한 척이 침몰하기도 하였다. 분쟁수역에서 긴장이 고조되는 가운데 베트남에서는 5월 10일 반중 시위가 시작되었고 곧 시위는 건잡을 수 없이 번져 시위대에 의해 베트남 내의 중국기업 공장이 파괴되기에 이른다. 이러한 폭동의 과정에서 최소 6명의 중국인이 희생되었다. 양국 간 갈등이 고조되는 가운데 분쟁은 7월15일 중국이 예정보다 일찍 석유시추선을 철수시키며 종결되었다. 중국 정부는 석유시추작업이 계획보다 일찍 끝나 탐사작업을 조기에 마친다고 발표했다.

4) 사건에 대한 전반적 내용은 (Green 2017)을 참조.

5. 균형전략으로의 이동

2014년 남중국해에서의 충돌로 양국은 심각한 위기를 겪었다. 양국 해군이 대치하고 실제 물리적 충돌이 발생했다. 베트남 내에서는 유례없는 수준의 반중국 폭동이 벌어지기도 했다. 게다가 중국의 위협은 2014년 이후에도 계속되었다. 2015년에는 중국의 남중국해에서의 인공섬 건설, 군사기지화 등이 역내 긴장을 고조시켰다. 2016년에는 베트남이 자국의 배타적 수역이라 주장하는 해역에서 조업 중이던 베트남 선원들을 중국 해양경비대가 체포하는 일도 있었다 (Strait Times 2016/06/12). 2017년 6월에는 스페인의 에너지회사 렉솔(Repsol)과 베트남의 국영기업의 남중국해 탐사작업이 중국 측의 압력으로 중단되었다(Reuter 2017/08/14). 다음의 표를 통해 2014년 이후에도 베트남은 지속적으로 중국과 남중국해 영유권 문제로 갈등을 빚어왔다는 점을 알 수 있다.

<표 1> 베트남과 중국 사이의 무력 충돌 일지

충돌일자	내용
2014년 5월	중국해양석유총공사 소속 해양석유981호의 작업에 대해 베트남이 강력하게 항의. 양국의 해군과 해안경비대가 대치(Michael et al 2017).
2016년 1월	베트남 외교부 중국이 남중국해의 분쟁 도서에 활주로를 건설하는 것에 대해 비판(BBC 2016/01/03)
2017년 8월	베트남 정부와 함께 남중국해에서 석유탐사작업을 벌이던 스페인 기업 렉솔은 중국 측의 압력으로 작업을 중단(Reuter 2017/08/03)
2018년 5월	베트남 외교부는 중국이 스프래틀리 군도에 전투기를 배치한 것에 강력 항의(Reuter 2018/05/22)
2018년 6월	베트남에서 2014년 이후 최대규모의 반중시위 발생(SCMP 2018/06/13)

출처: 뉴스기사를 바탕으로 직접 작성

이러한 갈등의 결과 베트남 지도부 내에서는 중국이 남중국해를 독점하려 한다는 의도에 대해 의견의 일치가 존재하는 것으로 보인다(Hai 2017: 9-10). 기존 해징 전략이 전략적 불확실성에 기인하는 것이었다면 2014년의 충돌은 베트남의 전략이 해징에서 균형으로 옮겨가는 계기가 되었어야 한다. 중국의 위협과 팽창의도가 잘 드러난 사례이기 때문이다.⁵⁾

중국의 위협이 고조된 것 외에 베트남 내 반중여론도 베트남의 전략을 해징에서 균형으로 옮겨가는 힘으로 작용한다. 앞서 살펴보았듯 글로벌 여론조사 기관 퓨 리서치(Pew Research, 2017)에 따르면 2017년 중국에 대한 아시아 국가들의 여론조사에서 베트남은 응답자의 약 90%가 중국의 군사력 성장을 부정적으로 보았고 응답자의 약 80%가 중국의 부상을 자국에 대한 주요한 위협으로 인식한다고 답하였다. 기존 베트남 공산당 정권은 경제성과를 내세워 일당독재를 정당화했지만 2008년 금융위기 이후 성장이 둔화되자 대중의 민족주의를 동원해 정권의 정통성을 뒷받침하고 있다(Bui 2017: 172-3). 이러한 상황에서 베트남 지도부는 대중의 강경대응요구를 무시하기 어렵다. 베트남의 대중은 2014년 중국과의 갈등이 고조되었을 때 반중시위가 크게 벌어진 이후 다시 2018년에도 중국에 대한 토지임차에 반대하며 시위를 벌였다(SCMP 2018/06/13).

마지막으로, 미국 역시 베트남과 군사협력을 적극적으로 추진해왔다(Kang 2017: 34). 미국 의회는 2015년 6월 남중국해 해양안보 이니셔티브(South China Sea Maritime Security Initiative)를 통과시켰는데, 미국은 이니셔티브를 통해 베트남과 군사협력을 확대하고자 한

5) 이에 대한 이견도 존재한다. 데이비드 강(David Kang)의 경우 남중국해에서 발생하는 중국과의 영유권 분쟁이 베트남의 주권에 대한 실존적 위협에 해당하지 않기 때문에 베트남은 중국에 대해 균형행동을 취하지 않는다고 주장한다. 하지만 대부분의 학자들은 이를 베트남 주권에 대한 분명한 위협이었다고 분석하고 있다(Kang 2017: 10).

다(Parameswaran 2016). 실제로 미국은 이니셔티브의 일환으로 베트남의 분쟁대응 능력 제고를 위해 총 7척의 해양경비선을 양도하였다(뉴스1 2017/05/26). 이러한 지원책과 더불어 미국 해군은 베트남에 기지를 확보하는 것에도 관심을 보이고 있다. 2012년 리언 파네타 미 국방장관은 베트남의 캄란항(Cam Ranh Bay)을 방문하여 미국의 재균형 전략이 성공하기 위해서는 베트남과 같은 역내 파트너국과 협력을 강화해야 하며 캄란만과 같은 항구를 사용할 수 있는 권리를 얻는 것이 중요하다고 밝혔다(Reuter 2012/06/03). 미국 역시 적극적으로 베트남과의 군사협력을 추진하고 있는 것을 보여준다.

중국의 위협, 국내의 반중 정서, 미국의 협력의사 등을 고려할 때 베트남은 2014년 이후 헤징전략에서 균형전략으로 옮겨갔어야 한다. 르 흥 히엵(Hiep 2013)은 2013년 논문에서 남중국해 분쟁이 고조될 경우 베트남의 전략은 헤징에서 균형전략으로 옮겨갈 것으로 전망한 바 있다. 마찬가지로 알렉산더 부빙(Vuving 2017) 역시 베트남의 정책이 2014년의 충돌 이후 균형 쪽으로 기울었다고 주장한다. 특히, 그는 충돌 이후 베트남 지도부내 민족주의 분파의 영향력이 확대되었다는 점을 정책 변화의 원인으로 지적하고 있다. 하지만 이후 베트남의 대응은 균형전략이 아니라 과소균형에 가까웠다.

6. 낮은 반응성으로 인한 과소균형

베트남은 균형전략으로 나아가고 있지만 효율적인 균형전략을 취하는데 실패했다는 점에서 과소균형의 사례에 해당한다. 이를 보여주는 가장 뚜렷한 증거는 베트남이 여전히 “삼금(Three Nos)” 원칙을 고수하고 있다는 점이다. 세 가지 금지란 외국과의 군사동맹 금지, 외국군에 군사기지 제공 금지, 제3자에 대항한 연합형성 금지를 의미하는데, 탈냉전기 베트남의 대외정책 원칙으로서 유지되어왔다.

삼금 원칙을 포기하는 것은 외적 균형노력을 위한 첫걸음에 해당한다는 점에서 베트남이 여전히 이 원칙을 고수하고 있는 것은 충분한 균형노력이 이루어지고 있지 않다는 증거로 해석될 수 있다. 베트남 내부에서는 이러한 원칙의 포기가 필요하다는 목소리가 증가하고 있다. 예를 들어, 느엉 부이(Bui 2016)는 2016년 외교전문매체 더 디플로맷(The Diplomat) 기고문에서 중국의 도발에 대비하기 위해선 베트남이 기존의 삼금원칙을 포기해야 한다고 주장했다. 그녀는 베트남과 미국 혹은 일본이 당장 동맹을 맺기는 신뢰가 부족하지만 삼금 원칙을 포기하는 것이 향후 동맹으로 발전하는 기반을 닦을 수 있다고 주장했다. 르 흥 히엵(Hiep 2016: 280) 역시 2016년 글에서 더 이상 삼금 원칙을 고수하기 어려워졌다고 분석한다. 그는 중국의 위협이 계속 고조되고 있는 점, 중국과의 지나친 국력 격차, 2014년 충돌로 양국 간 신뢰 상실과 당시 국제사회의 압력으로 중국이 석유 시추선을 철수시킨 점을 들어 베트남에 동맹이 필요해졌다고 주장한다. 그는 이러한 필요성에도 불구하고 베트남 지도부 내 대중 온건파의 목소리가 외적 균형노력을 막고 있다고 지적한다. 실제로 대중 온건파의 목소리는 2016년 지도부 교체 이후 더욱 강해졌다. 채수홍과 이한우(2017: 35)는 새로운 지도부 구성을 분석해 응우옌푸쑹 당서기와 쩐다이꾸앙(Tran Dai Quang) 국가주석은 친중파, 응우옌티킴응언(Nguyen Thi Kim Ngan) 국회주석은 중도파, 응우옌쑤언푹(Nguyen Xuan Phuc) 수상은 개혁파로 분석한다. 지도부 교체 이전에는 친미 성향으로 알려진 수상 응웬 댐 중(Nguyen Tan Dung)이 적극적으로 미국과 베트남간 군사협력 확대를 주도해왔다. 하지만 2016년 당 대회에서 수상이 실각하였고 대중 온건파로 알려진 당서기 응웬 푸 쩡(Nguyen Phu Trong)이 연임에 성공하면서 미국과의 군사협력이 속도를 내는데 적신호가 켜진 것으로 보인다(Crispin 2016).

베트남의 과소균형에 대한 또 다른 증거는 상설중재재판소(Permanent Court of Justice)의 2016년 판결에 대한 베트남 정부의 미온적 반응을 통해 알 수 있다. 당시 상설중재재판소 판결의 핵심은 중국이 주장해오던 구단선의 법적 근거가 없다는 것이었다. 이 판결은 필리핀뿐 아니라 베트남에게도 크게 유리한 판결이었기 때문에 베트남 내에서는 필리핀과 마찬가지로 베트남 역시 중국과의 영유권 분쟁을 국제법적으로 해결해야 하는 것이 아니냐는 목소리가 나왔다(Crispin 2016). 하지만 결과적으로 베트남은 자국에게 유리한 판결을 이용해 적극적으로 대응에 나서지 않았다.

베트남 정치체제의 폐쇄성으로 인해 대외정책을 둘러싼 내부의 사결정과정을 들여다보기는 어렵다. 하지만 당시 많은 베트남 관찰자들이 지도부 내 해양분쟁에 대한 대응방안을 두고 여러 목소리가 존재한다는 점을 지적해왔다. 예를 들어, 2014년 남중국해 분쟁 당시의 언론 보도에 따르면 분쟁 중 베트남 지도부는 대응방안을 두고 대립한 것으로 알려진다. 특히, 친미 성향의 응웬 쩐 중 수상과 친중 성향의 응웬 푸 쯡 당 서기가 문제를 국제사법재판소에 회부할지 두고 대립한 것으로 알려졌다. 베트남 연구의 권위자인 칼라일 다이어(Thayer 2014)는 베트남 내 소식통을 인용해 재판소 회부를 두고 정치국 내 표결이 진행되었으며 찬성 9표, 반대 5표로 수상의 의견이 채택되었다고 분석했다. 다이어는 당 내 친중파가 중국을 자극할 수 있는 어떤 움직임에 대해서도 거부권을 행사할 것이라고 분석하였다(The Diplomat 2014/08/04). 이는 기존에 친중파로 알려진 당 서기 응웬 푸 쯡과 친미파로 알려진 응웬 쩐 중 수상의 이미지와 부합하는 분석이지만 이를 입증할 수 있는 증거는 부족하다. 분쟁이 일찍 종결되어 베트남의 후속조치가 이어지지 않았기 때문이다. 2014년 분쟁 이후의 전략에 있어서도 응웬쩐중 수상은 미국과의 적극적인 관계 개선을 추진했지만 당내 친중파는 이를 반대한 것으로 보인다. 특히,

2016년 제12차 당 대회 이후 미국과의 협력을 적극적으로 추진해오던 응웬 쩐 중 수상이 실각하면서 미국과의 군사협력은 동력을 잃은 것이 아니냐는 관측이 제기되고 있다. 실제로 오바마 대통령이 2016년 하노이를 방문해 베트남에 대한 무기금수조치를 해제하였지만 베트남이 미국으로부터 군수물자를 구입하는 규모는 크게 증가하지 않았다(New York Times 2018/03/09). 데이비드 강과 신루 마(Kang et al. 2017: 22)는 베트남과 미국의 2013년 이후 군사협력을 분석한 결과 양국의 군사협력은 상징적 수준에서 머무르고 있다고 결론을 내린다.

이러한 증거들을 종합해볼 때 베트남의 2014년 이후 남중국해 분쟁에 대한 대응은 과소균형의 사례에 해당한다. 2014년 충돌로 중국의 위협적 의도에 대한 불확실성이 해소되었고, 반중 정서가 고조된 것과 더불어 미국 역시 베트남과의 군사협력을 적극적으로 추진했다. 균형전략을 추진하기 위한 조건들이 성립된 것이다. 하지만 베트남은 기존의 삼금 원칙을 포기하지 않았고 유리했던 2016년 상설중재재판소의 판결을 활용하지도 않았다. 이러한 증거들을 종합해 볼 때 베트남의 2014년 위기 이후의 대응은 헤징전략이라 보기 어렵다. 충돌이 발생하였고 이후에도 중국의 위협은 계속되었기 때문이다. 베트남의 분쟁 이후 대응은 지도부 내 분열로 인해 중국의 고조되는 위협에 적절한 대응을 하지 못한 과소균형의 사례라고 할 수 있다.

V. 필리핀: 강력한 대통령제와 과소균형

1. 강력한 필리핀 대통령제와 외교정책결정과정

필리핀에서는 대통령이 사실상 대외전략결정에서 유일한 거부권

행사자이다. 민주주의 국가의 외교정책결정과정에서 영향을 미칠 수 있는 행위자를 상정해보면 (1) 대통령, (2) 행정부(특히 외교부 장관), (3) 의회, (4) 국민 여론이 있다 (젠슨 1994: 제 5장). 하지만 필리핀의 정치과정을 살펴보면 행정부, 의회, 여론은 대통령의 권력을 통제하고 있는 역할을 하고 있지 못하다.

먼저 필리핀의 국회의원들은 대통령에게 정치적으로 의존하고 있다는 점에서 외교정책결정과정에서 거부권 행사자라고 보기 어렵다. 필리핀은 전통적으로 지방의 특정 가문이 지배하는 특성을 보이고 있으며, 특정 가족의 구성원들이 이를 독점하는 상황도 보인다 (Querubin 2012). 지방정치를 주도하는 특정 가문은 선거에서 승리하기 위해 많은 물질적 자원을 필요로 한다. 2010년 선거제도 개혁 이전까지 투표자들은 투표지에 단순히 도장을 찍거나 표시를 하는 것이 아니라 후보자의 이름을 직접 적도록 되어있었다. 투표를 하러 들어갈 때는 각 후보자의 이름을 적은 건본을 가지고 들어갈 수 있었는데, 후보자들은 이런 건본을 유세 시에 나눠주면서 돈 봉투를 유권자들에게 함께 주었다. 유권자들은 결국 어떤 후보자가 금액을 더 많이 주는가에 따라서 투표를 하였고, 특히 교육 수준이 낮은 지역에서 이러한 선심 정치가 팽배하였다(Choi 2001: 492). 선거에서 승리하기 위해선 충분한 자원을 확보하는 것이 중요하고 대통령이 예산을 통제하기 때문에 국회의원들은 대통령의 정책에 반대 목소리를 내는 것이 매우 어렵다 (김동엽 2006: 302). 따라서 대통령이 원하는 법안은 거의 만장일치로 통과되는 경향을 보인다(Shin 2018). 에스트라다 (Joseph Estrada) 전 대통령과 같이 필리핀 대통령에게 치명적인 스캔들이 발생하여 이미지에 손상을 입고 탄핵안까지 발의됨에도 야당 의원들이 예외적으로 탄핵에 지지를 하는 상황이 아니라면 정치 엘리트들이 대통령에 맞서는 일은 발생하기 어려운 구조인 것이다 (김동엽 정법모 2018: 183). 에스트라다 대통령과 다르게 아

로요 (Gloria Macapagal Arroyo) 전 대통령은 탄핵안을 세 번이나 방어하였으며, 두테르테 대통령의 경우에도 한 번 방어한 바 있다. 이러한 상황에서 이전에 지적하였던 요인 중에 하나인 여론이 정치 과정에서 투입 과정에 반영되는 것은 더더욱 어렵다고 볼 수 있겠다.

행정부 역시 대통령을 견제하기 어렵다. 행정부의 장관이나 관료들이 인사권을 가진 대통령의 정책에 반대하는 목소리를 내기 어렵기 때문이다. 바비에라(Baviera 2012: 10)는 대통령이 장관직과 해외 공관의 대사직을 자신의 지지 세력에 제공할 수 있는 혜택으로 활용하고 있다고 지적한다. 이러한 강력한 권력을 바탕으로 대통령은 자신의 이해관계에 따라서 필리핀의 전략을 쉽게 변경할 수 있다. 앞서 보았듯, 베트남은 집단지도체제로 인해 전략을 쉽게 변화하기 어렵다. 수상, 국가주석, 당 서기 등 지도부 내에 여러 거부권 행사자가 존재하기 때문이다. 하지만 필리핀에서는 대통령의 결정을 견제할 수 있는 장치가 매우 약하다. 의회도, 여론도, 다른 관료들도 대통령의 결정에 이견을 내기 어렵다. 따라서 필리핀의 경우 대통령이 사실상 대외전략을 결정할 수 있는 유일한 거부권 행사자이다.

2. 낮은 정책안정성으로 인한 과소균형

두테르테 행정부의 남중국해 대응전략은 과소균형의 사례에 해당한다. 미국과의 동맹, 2012년 중국과의 충돌, 아키노 행정부의 기존 정책 등은 모두 중국에 대한 균형전략을 지속할 배경을 제공했다. 첫째, 미국은 오바마 행정부 이후 동아시아로의 회귀(Pivot to Asia)를 주장하면서 필리핀과의 동맹 관계를 강화해왔다. 둘째, 2012년 발생한 중국과 필리핀의 직접적인 충돌로 중국의 위협이 부각되었다. 아래 <표 2>에서도 볼 수 있듯이 2011년과 2012년 사이 중국의 위협이 상당히 고조되었다. 셋째, 전임 아키노 행정부의 정책은 전임

클로리아 아로요 행정부에서 발생한 중국과의 무역에 관련된 부패 스캔들의 영향을 받았다(Heydarian 2017: 227). 당시 스캔들이 일으킨 국민적 분노를 고려할 때 두테르테 정부 역시 중국과의 관계 개선을 추진하기에는 어려움이 존재했다.

<표 2> 필리핀과 중국 사이의 무력 충돌 일시

충돌일자	내용
2011년 2월 25일	중국의 구축함이 퀴리노(Quirino), 잭슨(Jackson) 산호초 주변에서 필리핀 어선을 향해 3회 발포함.
2011년 5월 23일	중국이 칼라얀(Kalayaan) 섬의 일부인 6개 암초에 군사 기지를 건설했다고 언론 보도가 나오기 시작함.
2011년 10월 20일	필리핀의 해군 선박이 대립하고 있는 지역에서 중국의 어선을 들이받았으나, 이는 실수였다고 필리핀 정부가 사과함.
2012년 4월 11일	필리핀 감시 비행선이 남사군도 주위에서 중국의 어선을 식별하였으며, 이에 대응하여 필리핀 해군이 가장 큰 전함을 급파하여 대치 상황이 만들어짐.
2012년 4월 12일	대치 상황이 지속되어 중국은 분쟁 중인 해상 지역에 해군 선박을 추가 파견.
2012년 4월 16일	미군과 필리핀군은 연례훈련을 남중국해 팔라완 섬 주변에서 시작함.
2012년 6월 12일	중국 중앙군사위는 남중국해에 군사 시설인 ‘산샤’를 지을 것을 승인함.
2012년 7월 13일	중국 인민해방군은 구축함을 팔라완 섬에서 60해리 떨어진 하사하사 사주(Hasa Hasa Shoal)에 파견함.
2012년 9월 12일	필리핀 아키노 3세 대통령은 제 29호 행정 명령을 통해서 필리핀 섬의 서쪽의 해상을 서필리핀해(The West Philippine Sea)로 명명함.
2012년 11월 11일	스카보로 사주에서 3달간 필리핀과 중국의 선박들이 대치. 중국은 계속 그곳에 머무를 것임을 필리핀에 통보.

출처: (Rappler 2016/07/12)

<표 2>에는 2012년 11월 11일까지의 상황이 정리되어있지만 이후에도 지속적으로 위기 상황이 지속되어왔다. 우선 2013년 1월 22일, 알베르토 델 로사리오 당시 외무장관은 기자회견에서 유엔 해양법

조약에 따라 분쟁을 해결할 것을 시사하였고 (한겨레 2013/01/23), 유엔 국제상설중재재판소에 제소하였다. 2014년에는 필리핀 경찰이 난사반월초 부근에서 중국 어선을 나포하였고 (한겨레 2014/05/07) 2015년에도 스카버러섬 해역에서 중국 해경이 필리핀 어선을 들이받으며 위기상황이 발생하였다 (연합뉴스 2015/02/05). 두테르테 정권이 들어선 이후에도 시진핑 중국 국가주석은 전쟁 가능성을 시사한 바 있다. 필리핀이 남중국해에서 석유 시추를 추진한다면 전쟁으로 이어질 수도 있다고 말한 것이다 (조선일보 2017/05/22).

하지만 2016년 집권한 두테르테 정권은 중국과의 관계개선을 적극적으로 추진하였다. 가장 두드러진 변화는 공식발언에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 아키노 대통령의 경우 수차례 공식발언을 통해 중국의 위협을 강조하고 이에 강경하게 대응할 필요를 강조하였다. 일례로 그는 2011년 대국회연설에서 중국의 위협을 가리키며 “우리의 것은 우리의 것이다. 리드뱅크(Reed Bank)⁶⁾를 차지하려는 것은 렉토거리(Recto Avenue)⁷⁾를 차지하려는 것과 다르지 않다. 우리는 갈등을 원하지 않지만 우리 영토를 지킬 준비가 되어 있다.”라고 말하였다 (Inquirer 2015). 이러한 강경발언은 그의 집권기간 계속되었는데, 2014년에는 중국의 남중국해에서의 행동을 제2차 대전 직전 히틀러의 행동에 비유하기도 했다 (Tepperman 2014). 반면 두테르테는 중국이 아니라 오히려 미국을 겨냥했다. 그는 2017년 대국회연설에서 중국과의 우호적 관계를 통해 남중국해 분쟁을 해결할 것임을 밝힌 직후 중국이 아니라 과거 미국이 필리핀을 식민화하는 과정에서 자행한 학살에 대해 언급하였다 (Rappler 2017/07/25). 또 두테르테는 남중국해 분쟁에 대한 강경대응을 요구하는 여론에 중국과 전쟁을 한다면 질 것이 분명한데 중국에 항

6) Recto Bank라고도 불린다. 자세한 사항은 (GMA News Online 2015/03/03)을 참조할 것.

7) 마닐라 중심부에 위치해있는 거리 명칭이다.

의를 하는 것이 무슨 의미가 있느냐고 답하기도 했다 (ABS-CBN 2018/05/16).

두테르테 정부의 대중국전략은 단순히 수사적 차원에서만 변한 것이 아니다. 실제로 두테르테 정권은 집권 직후부터 미국과는 거리를 두면서도 중국과의 관계개선을 추진해왔다. (연합뉴스 2018/04/09). 그는 필리핀 군대를 중국에 보내 훈련시킬 수 있다고 밝히기도 했다 (연합뉴스 2018/02/22). 또한 2017년도에는 연례로 진행하던 미 군과의 합동 훈련을 ‘중국 견제’의 목적보다는 ‘대테러’에 집중으로 두고 진행하였으며 실탄 훈련도 생략하였다. 더욱이 두테르테 대통령은 향후 해당 훈련을 취소하겠다고 선언하였다 (연합뉴스 2017/04/17). 이러한 일련의 급진적 정책변경은 위협이 분명한 상황임에도 효과적인 균형전략을 취하지 못한 과소균형의 사례로 볼 수 있다. 중국의 위협이 고조되고 있고 미국 역시 지원의사를 밝혀오고 있음에도 미국과의 군사협력을 확대하는 것이 아니라 오히려 축소시키고 있기 때문이다. 특히 두테르테의 발언들과 행동은 미국과 동맹에 있어 심각한 신뢰의 문제를 발생시키고 있다는 점에서 중국의 위협에 대항하는 유일한 수단이라 할 수 있는 미국과의 동맹이 제공하는 억지력을 스스로 약화시키고 있다.

3. 선심정치와 두테르테 대통령의 과소균형

두테르테 대통령이 중국에 대한 유화전략을 선택한 가장 중요한 이유는 무엇보다 권력유지를 위해 경제적 자원이 필요했기 때문이라 볼 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 대통령이 가진 가장 강력한 힘은 의정활동자금에 대한 통제권한이다. 국회의원들의 지지를 잃을 경우 탄핵의 위협을 받을 수 있기 때문에 대통령은 자신의 권력기반을 다지기 위해 의원들에게 제공할 자원을 필요로 한다. 중국과의 관계개

선은 원조, 투자, 무역 확대 등을 통해 대통령의 권력기반 강화에 도움을 줄 수 있다. 미국은 오바마 행정부 시기 아시아 회귀전략에도 불구하고 필리핀에 대한 원조를 오히려 줄인 것이 (조선일보 2016/12/17; Philstar 2018/05/18) 중국과의 협력 추구에도 영향을 끼쳤다. 시진핑은 필리핀에 대해 원조를 증가할 것을 약속하였는데, 7천3백만 달러 규모의 “경제적이고 기반 산업 지원”에 중국이 합의하였다고 필리핀 대통령궁 대변인이 밝혔다 (The Diplomat 2018/04/13). 원조 지원을 받는 것만으로도 필리핀 지방의 정치인들의 재선에 도움이 된다는 이전의 연구를 참조해보면 (Cruz et al. 2017) 대통령은 정부 차원의 원조를 국회의원들로부터의 지지를 위해서 사용할 수 있는 것이다. 특히 최근 필리핀 탐사언론저널리즘센터(The Philippine Center for Investigative Journalism 2018/09/06)에 따르면 의회의 요직을 장악하고 있는 행정부 내 핵심인사들의 친인척들이 정부가 추진하는 대규모 인프라 사업의 수혜를 받고 있는 것으로 보인다. 이러한 사업들을 통해 핵심인사들의 지지를 계속 유지하기 위해서는 대규모 투자여력을 갖춘 중국의 지원이 상당히 중요하다고 할 수 있다.

게다가 두테르테 대통령의 경우에는 국민들의 인기에 힘을 입어 당선된 비주류 출신이라는 점(정범모 김동엽 2017: 276)에서 권력기반이 탄탄하지 못하다. 최근에 또한 전임 대통령 글로리아 아로요가 하원 의장이 된 것 역시 두테르테의 취약한 정치적 기반을 보여준다. 전임 하원 의장을 해임하고 아로요를 임명하는 표결에 전체 하원의원 중에서 184명이 찬성표를 던진 것은 여전히 아로요의 영향력이 건재하다는 것을 보여준다. (Reuter 2018/07/23). 약한 정치적 기반을 가진 두테르테 대통령은 탄핵을 비롯한 자신을 위협하는 하원의 활동을 막기 위해서 아로요의 지원을 필요로 한다. 이를 위해서는 과거 중국과 밀접한 관계개선을 대외정책의 핵심 축으로 추진했던 아로

요의 의중이 어느 정도 대중정책에 반영될 수밖에 없다.⁸⁾

결론적으로 두테르테 정권은 중국의 위협이 고조되고 있음에도 오히려 미국과 군사협력을 축소하는 선택을 했다. 대통령이 유일한 거부권 행사자인 상황에서 두테르테는 자신의 권력유지를 위해 중국의 위협에도 불구하고 우호적 관계를 추구해 온 것이다. 하지만 필리핀의 대중국 전략은 최근 다시 변화의 움직임을 보이고 있다. 필리핀은 2016년 이후 중단되었던 주요 미국과의 훈련들을 다시 재개하였으며 2018년 두테르테의 대국회연설에는 남중국해에서 필리핀의 이익을 수호할 것이라는 발언이 등장하기도 했다 (Rappler 2018/07/23). 두테르테 대통령의 발언이나 정책들은 아직 과거 아키노 행정부 때와 같은 강경노선으로 회귀한 것은 아니지만 집권 초기 미국을 비난하며 중국에 다가가던 자세와는 대조된다. 이러한 노선 변경의 한 가지 원인은 중국이 두테르테 행정부에 약속한 투자를 제대로 하지 않은 것과 관련이 있다 (Bloomberg 2018/07/26). 두테르테의 입장에서 중국이 기존에 약속한 투자와 원조 등을 제대로 이행하지 않는다면 필리핀 내 고조된 반중정서를 무시하면서까지 중국과 관계개선에 나설 이유가 없기 때문이다. 중국은 최근 다시 필리핀 달래기에 나서고 있다. 일례로 2018년 11월 시진핑이 마닐라를 방문하면서 중국-필리핀 양국은 경제 협력 방안에 대해서 논의하였다 (조선일보 2018/11/20). 향후 두테르테 행정부의 대중국전략은 중국이 약속한 투자를 얼마나 이행하느냐가 관건으로 보인다. 만약 중국

8) 아로요는 다음과 같은 이유에서 외교정책결정과정에서의 강력한 거부권 행사자가 아니다. 첫째, 하원 의장은 필리핀 의원들의 이익 관계에 의해서 쉽게 대체된다. 최근 아로요의 경우에도 2019년 예산 배분을 두고 의원들의 반발을 샀고 해임될 수도 있다는 전망이 있었다 (ABS-CBN 2018/09/17). 아로요도 선심을 통해서 의원들을 효율적으로 통제할 수 없다면 대통령에게 영향을 끼칠 수 없다는 점에서 주요한 거부권 행사자가 아니다. 둘째, 대통령은 하원 의원들을 관리하기 위한 자원을 쉽게 확보할 수 있지만, 하원 의원들은 단체 행동이 아니라면 대통령을 견제할 수 있는 방법이 거의 없다. 하원 의장도 의원이라는 점에서 정치 자금이 대통령에 종속되어 있다.

의 약속이 공수표로 드러난다면 두테르테는 다시 미국으로 급격히 기울 수 있다. 반대로, 중국이 대규모 투자와 차관을 제공한다면 필리핀은 보다 더 급진적으로 중국으로 기울 수 있다.

VI. 결론

본 논문은 거부권 행사자의 수가 해양분쟁 대응전략에 미치는 영향을 분석했다. 기존 문헌은 베트남과 필리핀의 전략에 나타나는 차이를 설명하지 못하였다. 본 논문은 필리핀과 베트남의 전략은 ‘과소균형’의 사례라고 주장한다. 중국의 위협, 미국의 협력의지 등을 고려했을 때 균형 정책을 추진해야함에도 불구하고 두 국가는 중국에 대한 효과적 균형전략 채택에 실패했다. 그러나 두 국가의 과소균형은 서로 다른 원인을 가진다. 베트남은 집단지도체제 하 낮은 정책 반응성이 과소균형의 원인이다. 이에 반해 필리핀에서는 대통령이 대외전략 결정에서 독점적 힘을 가지고 있어 정책안정성의 문제가 발생한다. 국가의 제도적인 차이점이 서로 다른 과소균형으로 이어지는 것이다. 본 논문은 기존의 연구들의 한계점을 지적하면서 국내정치적 요인이 두 국가의 대중국 전략 차이를 가져왔음을 보였다.

본 논문의 이론적 기여는 첫째, 기존 연구의 문제점을 지적하며 베트남과 필리핀은 헤징이 아니라 과소균형의 사례에 해당함을 보인 것, 둘째, 서로 다른 과소균형이 나타나는 원인을 제도적 요인을 통해 설명한 것이다. 슈웰러가 제시한 기존의 과소균형 개념은 정책안정성과 반응성의 문제를 구분하지 않았다. 본 논문의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 논문은 베트남과 필리핀의 사례를 분석하는데 한정되어 있다. 국내정치적 제약요인이 실제로 대외정책에 있어 어느 정도의 영향을 미칠 것인가에 대해서는 보다 많은 사례를 통해 분석

할 필요가 있다. 본 연구는 같은 베트남과 필리핀의 두 사례를 통하여 일반적인 이론을 위한 ‘가설 형성(Hypothesis-generating)’에 의미가 있다고 본다. 둘째, 베트남과 필리핀 모두 내부 의사결정과정 등에 대한 자료를 접하기 어려웠다. 하지만 주장을 뒷받침하기 위해 정황 증거와 2차 문헌들을 충분히 활용하여 이러한 한계를 극복하고자 하였다.

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2006. “필리핀의 선거와 권력구조의 변화: 민주화 이후 대통령선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 40(5): 301-322.
- 김동엽 · 정법모. 2018. “필리핀 2017: 호전적 내치와 줄타기 외교.” 『동남아시아연구』 28(2): 181-212.
- 젠슨, 로이드. 김기정(역). 1994. 『외교정책의 이해』. 서울: 평민사.
- 이한우. 2011. “베트남에서 점진적 개혁의 지속 : 제11차 공산당대회 결과 분석.” 『동남아시아연구』 21(3): 105-138.
- 이한우 · 채수홍. 2017. “베트남 2016: 정치, 경제, 대외관계의 현황과 전망.” 『동남아시아연구』 27(1): 163-191.
- 정법모 · 김동엽. 2017. “필리핀 2016: 선거와 경제발전 그리고 자주 외교.” 『동남아시아연구』 27(2): 273-295.
- 채수홍 · 이한우. 2018. “베트남 2017: 경제, 정치, 대외관계의 현황과 전망.” 『동남아시아연구』 28(1): 21-51.
- Baviera, Aileen. 2012. “The influence of domestic politics on philippine foreign policy: the case of Philippines-China relations since 2004.” *CSIS Working Paper* 241: 1-35.
- Bui, Nhung T. 2017. “Managing Anti-China Nationalism in Vietnam : Evidence from the Media During the 2014 Oil Rig Crisis.” *The Pacific Review* 30(2): 169-187.
- Chen, Ian Tsung-Yen and Alan Hao Yang. 2013. “A harmonized Southeast Asia? Explanatory typologies of ASEAN countries’ strategies to the rise of China.” *The Pacific Review* 26(3): 265-288.
- Choi, Jungug. 2001. “Philippine Democracies Old and New. Elections, Term Limits, and Party Systems.” *Asian Survey*

41(3): 488-501.

- Cruz, Cesi and Christina Schneider. 2017. "Foreign Aid and Undeserved Credit Claiming." *American Journal of Political Science* 61(2): 396-408.
- Croissant, Aurel and Philip Lorenz. 2018. *Comparative Politics of Southeast Asia : An introduction to Governments and Political Regimes*, NY: Springer International Publishing.
- David, Koh. 2001. "The politics of a Divided Party and Parkinson's state in Vietnam." *Contemporary Southeast Asia* 23(3): 533-551.
- Elman, M. F. 2000. "Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace." *Security Studies* 9(4): 91-126.
- Gainsborough, Martin. 2010. *Rethinking the State*, London: Zed Books Ltd.
- Hai, Do Thanh. 2017. "Vietnam: Riding the Chinese tide." *The Pacific Review* 31(2): 205-220.
- Kang, David C. 2017. *American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century*. London: Cambridge University Press.
- Kang, David C. and Xinru Ma. 2017. "Who's Chasing Whom in Vietnam-U.S. Relations." in Kang, David C. *American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century*. London: Cambridge University Press.
- Heydarian, Richard. 2017. "Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy." *Asian Security* 13(3): 220-236.

- Hiep, Le Hong. 2016. "Vietnam's Pursuit of Alliance Politics in the South China Sea." in Enrico Fels and Troung-Minh Vu (eds) *Power Politics in Asia's Contested Waters*. Springer. 271-288.
- _____. 2013. "Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization." *Contemporary Southeast Asia* 35(3): 333-368.
- Jackson, Van. 2014. "Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in Asian security." *International Relations of the Asia-Pacific* 14(3): 331-356.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2016. "How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior towards China." *Journal of Contemporary China* 25(100): 500-514.
- Liao, Nien-Chung Chang. 2016. "The Sources of China's Assertiveness: the System, Domestic Politics or Leadership Preferences?" *International Affairs* 92(4): 817-833.
- Lim, Darren and Zack Cooper. 2015. "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies* 24(4): 696-727.
- Malesky, Edmund, Regina Abrami, and Yu Zheng. 2011. "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China," *Comparative Politics* 43(4): 409-427.
- Mearsheimer, John. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. NY: W. W. Norton & Company.
- Murphy, Ann Marie. 2017. "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages."

Asian Security 13(3): 165-182.

- Querubin, Pablo. 2012. "Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines." *American Political Science Association 2012 Annual Meeting*.
- Tepperman, Jonathan. 2014. "The Mission for Manila: A Conversation With Benigno Aquino III." *Foreign Affairs* 93(6): 62-64, 66-69.
- Ripsman, Norin. 2000. *Peacemaking by Democracies: the Effect of State Autonomy on the Post-World War Settlements*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press
- Ross, Robert. 2006. "Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia." *Security Studies* 15(3): 355-395.
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" 27(2): 305-322.
- Schweller, Randall L. 2004. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing." *International Security* 29(2): 159-201.
- Shin, Jae Hyeok. 2018. "Legislative Voting in the Pork-Dominant Parliament: Evidence from the Philippine House of Representatives, 1987-2007." *Journal of Legislative Studies* 24(3): 338-358.
- Shambaugh, David. 2018. "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia : Power Shift or Competitive coexistence." *International Security* 42(4): 85-127.
- Thayer, Carlyle. 2017. "Vietnam's Foreign Policy in an Era of Rising Sino-US Competition and Increasing Domestic Political

- Influence.” *Asian Security*, 13(3): 183-199.
- Tsebelis, George. 2001. *Veto Players : How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton University Press.
- Vu, Tuong. 2017. *Vietnam’s Communist Revolution: The Power and Limits of Ideology*, Cambridge University Press.
- Vuving, Alexander L. 2017. “The 2016 Leadership Change in Vietnam and its Long-Term Implications.” *Southeast Asian Affairs* 2017(2017): 421-435.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth To Power: The Unusual Origins of America’s World Role*. New Jersey: Princeton University Press.

[인터넷 자료]

- 뉴스1. 2017. 05. 26. “美, 베트남에 7번째 해양경비선 전달…안보협력 강화.” <http://news1.kr/articles/?3005032> (검색일 : 2018. 07. 26.)
- 베트남 외교부. 2014. “Contents of the International Press Conference on developments in the East Sea June 5th, 2014”, https://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/tcbc/ns140609024213 (검색일: 2018. 07. 26)
- 연합뉴스. 2018. 04. 09. “필리핀 두테르테, 미국과 동맹 거론하며 “사랑해요, 시진핑.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/10/0200000000AKR20180410092100084.HTML> (검색일: 2018. 7. 25.)
- _____. 2018. 02. 22. “두테르테 “필리핀군, 중국에 보내 훈련을…미국 편향 탈피.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/>

- 2018/02/22/0200000000AKR20180222087100084.HTML (검색일: 2018. 7. 25.)
- _____. 2017. 04. 17. “중국 견제 대신 대테러로 목적 바뀐 필리핀-미국 군사훈련.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170417039300084> (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2015. 02. 05. “중국-필리핀 남중국해 ‘조업방해’ 문제 충돌(종합)”, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/02/05/0200000000AKR20150205085251084.HTML> (검색일: 2018. 10. 10)
- 조선일보. 2018. 11. 20. “시진핑, 20~21일 필리핀 방문…두테르테 친중 노선 비판 여론 커져” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/20/2018112002481.html (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2017. 05. 22. “시진핑, 필리핀이 남중국해 석유 시추 땀 전쟁으로 갈 수밖에 없다고 하더라.” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/22/2017052200128.html (검색일: 2018. 10. 10.)
- _____. 2016. 12. 17. ““마약 전쟁 인권침해 우려” 美, 필리핀 추가원조 보류.” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/12/17/2016121700121.html (검색일: 2018. 7. 25.)
- 한겨레. 2014. 05. 07. “필리핀, 남중국해서 중국 어선 나포.” <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/635993.html#csidxc13efc5cc43b36a9b17cfca7829e0d9> (검색일: 2018. 10. 10.)
- _____. 2013. 01. 23. ““스카버러섬 분쟁’ 필리핀, 중국 제소.” <http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/571052.html> (검색일: 2018. 10. 10.)

- ABS-CBN. 2018. 09. 17. "Speaker Arroyo faces tug-of-war over funds: sources" <https://news.abs-cbn.com/news/09/17/18/speaker-arroyo-faces-tug-of-war-over-funds-sources> (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2018. 05. 16. "Duterte: What's the point of questioning Chinese planes?" <https://news.abs-cbn.com/news/05/16/18/duterte-whats-the-point-of-questioning-chinese-planes> (검색일: 2018. 11. 23)
- BBC. 2016. 01. 03, "Vietnam-China row over South China Sea plane landing." <https://www.bbc.com/news/world-asia-35216579> (검색일: 2018. 10. 30.)
- Bloomberg, 2018. 07. 26. "China Hasn't Delivered on Its \$24 Billion Philippines Promise." <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-25/china-s-24-billion-promise-to-duterte-still-hasn-t-materialized> (검색일: 2018. 9. 10.)
- Bui, Nhung T. 2016. "Vietnam Should Abandon Non-Alignment Now" <https://thediplomat.com/2016/01/vietnam-should-abandon-non-alignment-now/> (검색일: 2018. 07. 26.)
- Crispin, Shawn W. 2016. "Will Vietnam File a South China Sea Case Against China?" <https://thediplomat.com/2016/08/will-vietnam-file-a-south-china-sea-case-against-china/> (검색일: 2018. 07. 26.)
- GMA News Online. 2015. 03. 03. "PHL stops oil and gas drilling in Reed Bank, cites dispute with China." <http://www.gmanetwork.com/news/money/companies/445665/phl-stops-oil-and-gas-drilling-in-reed-bank-cites-dispute-with-china/story/> (검색일: 2018. 11. 23)

- Green, Michael., Kathleen Hicks, Zack Cooper, and John Schaus. 2017. "Counter-Coercion Series: China-Vietnam Oil Rig Standoff." <https://amti.csis.org/counter-co-oil-rig-standoff/> (검색일: 2018. 07. 26.)
- Inquirer. 2015. 07. 06. "State of the Nation Address 2011: Benigno Aquino III." <http://sona.inquirer.net/23/state-of-the-nation-address-2011-benigno-aquino-iii/#ixzz5XghbCNX9> (검색일: 2018. 11. 23)
- New York Times. 2018. 03. 09 "How China is Challenging American Dominance in Asia." <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/09/world/asia/china-us-asia-rivalry.html> (검색일: 2018. 11. 24)
- Parameswaran, Prashanth. 2016. "US Kicks Off New Maritime Security Initiative for Southeast Asia", *The Diplomacy* April 10 2016, <https://thediplomat.com/2016/04/us-kicks-off-new-maritime-security-initiative-for-southeast-asia/> (검색일: 2018. 7. 30.)
- Pew Research. 2017. "How People in Asia-Pacific View China", Pew Research, October 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/10/16/how-people-in-asia-pacific-view-china/> (검색일 : 2018.07.26.)
- Philstar. 2018. 05. 18 "US spends less on Philippines despite being allies — think tank." <https://www.philstar.com/headlines/2018/05/18/1816441/us-spends-less-philippines-despite-being-allies-think-tank#4DuqwF4lj3xCEx2U.99> (검색일: 2018. 9. 10.)
- Rappler. 2018. 07. 23. "FULL TEXT: President Duterte's 2018 State

- of the Nation Address.”<https://www.rappler.com/nation/207989-rodriago-duterte-sona-2018-philippines-speech> (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2017. 7. 25. “FULL TEXT: President Duterte's State of the Nation Address 2017.” <https://www.rappler.com/nation/176566-full-text-president-rodriago-duterte-sona-2017-philippines> (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2016. 07. 12. “TIMELINE: The Philippines-China maritime dispute.” <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/139392-timeline-west-philippine-sea-dispute> (검색일: 2018. 7. 26.).
- Reuter. 2018. 05. 22. “Vietnam says Chinese bombers in disputed South China Sea increase tensions.” <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-china-southchinasea/vietnam-says-chinese-bombers-in-disputed-south-china-sea-increase-tensions-idUSKCN1IM1MZ> (검색일: 2018. 10. 30.)
- _____. 2018. 07. 23. “Duterte ally and ex-Philippine president Arroyo gets house speaker job”, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-congress/duterte-ally-and-ex-philippine-president-arroyo-gets-house-speaker-job-idUSKBN1KD1RH> (검색일: 2018. 11. 23)
- _____. 2017. 08. 14. “Drilling ship leaves Vietnam oil block after China row” <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-vietnam/drilling-ship-leaves-vietnam-oil-block-after-china-row-idUSKCN1AU090> (검색일: 2018. 11. 24)
- _____. 2012. 06. 03. “Access to Pacific Harbors key to U.S. Strategy: Panetta”, <https://www.reuters.com/article/us-asia->

- security-panetta-idUSBRE85205I20120603 (검색일: 2018. 11. 24)
- South China Morning Post. 2018. 06. 13. “Anti-China protests in Vietnam set to aggravate tensions with Beijing.” <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2150653/anti-china-protests-vietnam-set-aggravate-tensions> (검색일: 2018. 10. 30.)
- Thayer, Carlyle. 2014. “Vietnam, China and the Oil Rig Crisis: Who Blinked?” *The Diplomat*, 2014년 8월4일 <https://thediplomat.com/2014/08/vietnam-china-and-the-oil-rig-crisis-who-blinked/> (검색일: 2018. 07. 26.)
- The Diplomat. 2018. 04. 13. “Duterte's China Convergence Continues.” <https://thediplomat.com/2018/04/dutertes-china-convergence-continues/> (검색일: 2018. 11. 24)
- _____. 2016. 04. 10, “US Kicks Off New Maritime Security Initiative for Southeast Asia.” <https://thediplomat.com/2016/04/us-kicks-off-new-maritime-security-initiative-for-southeast-asia/> (검색일: 2018. 07. 26.)
- _____. 2014. 08. 04, “A US-Vietnam Alliance? Not So Fast.” <https://thediplomat.com/2014/08/a-us-vietnam-alliance-not-so-fast/> (검색일: 2018. 11. 22)
- The Philippine Center for Investigative Journalism. 2018. 09. 06. “Firms of Bong Go kin, top contractors: Many JVs, delayed projects in Davao.” <http://pcij.org/stories/firms-of-bong-go-kin-top-contractors-many-jvs-delayed-projects-in-davao/> (검색일: 2018. 11. 23)
- The Strait Times. 2016. 07. “Vietnam says China 'sank' fishing boat

in South China Sea” <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/vietnam-says-china-sank-fishing-boat-in-south-china-sea> (검색일 : 2018. 07. 26.)

World Bank. 2016a. “Vietnam Trade at a Glance : Most Recent Values” <https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/VNM> (검색일: 2018년 7월 26일)

_____. 2016b. “Philippines Trade at a Glance : Most Recent Values”, <https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/PHL> (검색일: 2018년 7월 26일)

(2018.10.31. 투고, 2018.11.06. 심사, 2018.11.17. 게재확정)

<Abstract>

A Comparative Study on the Vietnam and the Philippine's Responses to the Chinese Threat in the South China Sea

JUN Sanghyun · LEE Jeongwoo
(Korea University)

This article explores why the two Southeast Asian countries, Vietnam and the Philippines, choose different strategies to cope with the Chinese threat. Despite the evident Chinese threat in the South China Sea, Vietnam has not meaningfully expanded the military cooperation with the United States, whereas the Philippines, ironically, has distanced itself with its ally, the United States. Existing studies on the topic does not offer a satisfactory explanation. We assign that two cases are examples of “underbalancing” - the failure of balancing even though there is an evident threat. Furthermore, we demonstrate the difference between cases of the Philippines and Vietnam by arguing that the number of veto players affects the outcome of foreign policy, underbalancing of two countries. The Philippines has only one veto player, the president, hence its response to external threats is incoherent. On the other hand, the number of veto players in Vietnam is more than one and those players demand negotiation among them on the matter of foreign policy. Upon analyses on two cases we argue that the former is the case of underbalancing caused by a lack of

76 동남아시아연구 28권 4호

policy stability, while the latter is the case of underbalancing caused by a lack of policy responsiveness.

Key Words: Hedging, Maritime Dispute, South China Sea, The Philippines, Underbalancing, Veto Player, Vietnam