

## 미중패권경쟁에 대한 동남아 국가들의 헤징전략

주 용 식\*

### 국문초록

미중패권경쟁의 최대 격전지 중 하나인 동남아 지역의 중소국가들은 미중으로 부터의 압력에서 벗어나고 어느 한 쪽하고도 적대적 관계를 만들지 않으면서 생존과 이익을 확보하기 위해 헤징전략을 구사하고 있다. 본 논고는 미중패권경쟁에 대응하는 동남아 국가들의 헤징전략을 분석해 본다. 우선 헤징의 개념, 동남아 국가들의 헤징동기와 목적 그리고 헤징유형에 대하여 고찰한다. 동남아 국가들은 국내의 상황에 따라 간접균형, 지배부정, 경제실용주의, 반가치외교, 구속개입, 제한편승, 다자제도균형 등 다양한 방법으로 헤징전략을 구사해오고 있다. 헤징의 궁극적인 목적은 미중 양국에 대한 지배부정이다. 동남아 국가들은 어느 정도 지역 자율성을 유지하고 역외국가로 부터의 영향력을 희석시키면서 국가안보를 확보하고 꾸준한 경제성장을 이루어 왔다. 이러한 측면에서 헤징전략은 유효했다고 볼 수 있다. 그러나 동남아 국가들의 헤징전략이 지속적으로 효과적이기 위해서는 글로벌 차원에서 헤징프레임을 재구성하고 아세안 중심성을 확고히 해야 할 필요가 있다.

**주제어:** 미중패권경쟁, 동남아시아, 헤징전략, 아세안, 동남아 국제관계

\* 중앙대학교 국제대학원 부교수. ychool1@cau.ac.kr.

## I. 서론

21세기 세계질서를 만들어 가는 주축은 미중관계라고 할 수 있다. 1970년대 구소련에 대한 봉쇄전략을 위해 형성된 미중 간 전략적 파트너십은 1990년대 양국 간 경제상호의존성이 깊어지면서 포괄적 파트너십으로 발전하였다. 그러나 21세기 초 중국의 국력이 급속히 상승하면서 미중관계는 아시아태평양 지역 패권 장악을 위한 패권 경쟁으로 변화하였다. 특히 트럼프 정부가 들어서면서 미국은 무역 전쟁을 비롯하여 중국에 대해 강도 높은 강경책을 취해왔다. 시진핑 정부의 패권전략인 ‘중국몽’, ‘일대일로’에 대응하여 ‘미국우선주의’와 대중국 봉쇄 전략인 ‘자유롭고 개방된 인도태평양전략(FOIP: Free and Open Indo-Pacific)’으로 맞서면서 인도태평양지역을 둘러싼 양국 간 패권경쟁의 수위는 점점 더 높아지고 있다.

미중패권경쟁이 심화되면서 최대 격전지 중 하나인 동남아 지역에 위치한 중소국가들은 미국을 선택하느냐, 중국을 선택하느냐 하는 딜레마를 극복하기 위해 ‘헤징(hedging)전략’을 다양한 방법으로 구사하고 있다(Stromseth 2019). 본 논고는 동남아 국가들의 헤징전략의 유형과 패턴에 대하여 분석해 보고자 한다. 먼저, 헤징의 개념과 동남아 국가들의 헤징전략의 동기와 목적 및 헤징유형에 관한 문헌들을 살펴보고 연구 분석 방법을 구상해 본다. 그리고 최근 동남아 역내 국가들의 헤징전략을 미-동남아 국가, 중-동남아 국가 양자관계 수준에서 고찰해 본 후, 지역수준에서 미중패권경쟁의 충격을 완화시키기 위해 아세안이라는 다자협력체제를 어떻게 활용하는가를 분석해 본다. 마지막으로 결론 부분에서는 동남아 국가들의 헤징전략의 문제점에 관하여 간략히 살펴보도록 하겠다.

## II. 동남아 국가들의 헤징전략에 관한 이해

### 1. 헤징의 정의

하케(Haacke 2019)의 연구에 따르면 동남아 국가들 대부분이 미중 패권경쟁에 대응하여 헤징전략을 선택하고 있다(표 1 참조). 헤징은 균형과 편승의 중간개념으로 제3의 전략으로도 명명되고 있다(Koga 2018). 균형과 편승은 현재 안보위협(security threat)에 대응하는 전략인 반면 헤징은 미래 잠재적 안보위협(security risk)에 대처하는 전략이다(Roy 2005; Haacke 2019: 377). 균형과 편승이 다른 강대국들과의 관계를 희생하면서 특정 강대국과 군사동맹/준동맹으로 제휴하는 태일의 전략인데 반해, 헤징은 그러한 상황을 회피할 목적으로 강대국들 사이에서 선별적으로 연대하여 중간입장(middle position)을 취하면서 가능한 모든 정책옵션을 유지하는 것이다(Goh 2007: 825). 다시 말하면 헤징은 특정 강대국에 균형 혹은 편승함으로써 확보할 수 있는 안보이익과 그에 따른 정치적 자율성의 상실 간의 상쇄효과(trade-off)를 최소화하기 위하여 의도적으로 모호한 전략적 태도를 취하는 것을 의미한다(Lim and Cooper 2015). 하지만 헤징은 수동적인 중립주의(passive neutrality)와는 다르다. 헤징은 여러 국가들과 관여하면서 가능한 적대적 관계를 회피하여 잠재적 위험(risk)을 예방하고 기회포착으로 이익을 확보하면서 자율성을 유지하는 전략이다.

미래 안보위험에 대처하는 목적 외에도 경제적 이익을 취득하기 위해서도 헤징전략을 추진한다. 물론, 경제헤징은 헤징국가인 중소국의 안보전략 뿐만 아니라 상대 강대국의 안보전략에도 큰 영향을 미치지 않을 수도 있다(Lim and Cooper 2015). 그렇지만, 동남아 국가들의 헤징전략을 이해하기 위해서는 경제헤징이 매우 중요하다.

왜냐하면 중국의 일대일로를 통한 막대한 원조와 투자, 중국-아세안 간의 높은 경제상호의존성과 경제실용주의가 동남아 국가들의 헤징 프레임(hedging frame)에서 차지하는 비중이 크기 때문이다.

<표 1> 동남아 국가들의 헤징에 관한 연구

저자	연도	싱가포르	말레이시아	타일랜드	인도네시아	필리핀	브루나이	베트남	미얀마	캄보디아	라오스	합계
Roy	2005	0	0	0	0	0	-	0	0	-	-	7
Goh	2005	0	0	0	0	0	-	0	-	0	-	8
Kuik	2008	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	4
Ciorcia-ri	2010	0	0	0	0	X	0	X	0	0	X	7
Goh	2016	0	0	X	0	X	0	0	0	-	X	6
Lim	2015	0	X	X	0	X	0	X	0	-	-	4
Kuik	2017	0	0	0	0	0	-	0	-	0	0	8
Chen	2013	0	0	0	X	X	X	X	X	X	0	4
Murphy	2017	-	0	0	0	X	-	0	-	-	-	4

출처: Haacke(2019), 0는 헤징전략을 취하고 있는 국가, x는 헤징전략을 선택하지 않은 국가를 의미함

## 2. 동남아 국가들의 헤징 목적과 동기

동남아 국가들의 헤징전략의 주요 목적은 미국이나 중국의 지역 패권을 거부하고 자국에 대한 안보위험을 예방하면서 아세안 중심성(ASEAN Centrality)을 유지하여 미중패권경쟁의 부정적 여파를 방지하고 정치적 자율성을 유지하는 것이다(Tan 2020: 139). 그와 동시에 동남아 국가들은 미중 양국으로 부터 경제적 이익을 취하려고 하고 있다. 따라서 미국이나 중국 어느 한쪽에 편승했을 때 얻게 되는 안보, 경제이익에 대하여 선호를 명확히 밝히지 않고 의도적으로 양면적이고 모호한 입장을 취하고 있다. 궁극적으로는 미국이나 중

국이 동남아 지역에서 독점적인 영향력 혹은 지배력을 행사하지 않도록 미중 간에 균형(equilibrium) 상태를 이루도록 하는 것이 헤징전략의 목적이라고 할 수 있다(Acharya et al. 2006).

정구연(2020)은 헤징동기를 세력전이 이론으로 설명한다. 패권국가와 패권 도전국 사이의 세력전이 과정에서 나타나는 ‘누가 패권국가 될 것인가’에 대한 불확실성에 대응하기 위하여 중소국들이 헤징전략을 선택한다고 본다. 세력전이의 결과가 패권체제가 아닌 다극체제로 이어질 경우에도 국가들 간 불신으로 인해 중소국가들은 영구적인 동맹관계 보다는 헤징을 선택할 가능성이 크다고 주장한다(Posen 2009). 쿼(Kuik et al. 2015)은 강대국들 간 경쟁과정에서 중소국들의 이익침해를 방지할 수 있는 구속력(binding) 있는 제도적 장치가 존재하느냐에 따라서 중소국들의 헤징 가능성은 변할 수 있다고 분석한다. 구속력이 약할수록 헤징의 가능성은 높아진다. 예를 들어, 아세안의 의사결정방식이 구속적이지 않고 합의적이라는 점은 동남아 국가들의 헤징의 빈도를 높일 수 있다.<sup>1)</sup> 쿼(2017)은 또한 최근 동남아 국가들의 헤징동기를 트럼프 정책의 예측 불가능성과 경제적 유인 제공과 공세적 남중국해 전략을 병행하는 시진핑 정책의 이중성에서 찾는다. 동남아 지역은 두 강대국들의 이해가 충돌하고 있을 뿐만 아니라 정책의 일관성도 결여되어 구조적으로 불확실성이 증대될 수밖에 없기 때문에 미래의 위협에 대비하기 위하여 동남아 국가들이 헤징을 선택한다는 시각이다.

탄(2020)은 동남아 국가들의 헤징동기를 미국 FOIP의 불명확성과 불확실성에서 기인한다고 보고 있다. 우선 4자안보대화(Quad: Quadrilateral Security Dialogue)의 미국, 일본, 호주, 인도 4개국들이 각자의 인도태평양전략을 제시하고 있어 인도태평양전략 대한 공동

1) 정구연(2020)은 헤테라키(heterarchy)가 헤징의 확률을 높인다고 주장한다. 헤테라키는 위계적 질서(hierarchy)나 패권질서에 대해 다중지배질서를 의미한다.

의 비전과 전략이 부족하다는 점을 지적한다. 미국의 인도태평양전략인 FOIP는 중국을 자유주의 질서를 위협하는 수정주의국가로 보고 적으로 규정하고 있다. 따라서 FOIP의 핵심 목표는 대중국 봉쇄 네트워크를 구축하는 것이다. 하지만, 일본, 호주, 인도는 중국의 일대일로에 대한 경제적 대안으로 인도태평양전략을 제안하고 있다. 그 실례로 일본은 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)’ 실현에 주도적인 역할을 하고 있다. 인도와 함께 ‘아시아-아프리카 성장회랑(AAGC: Asia-Africa Growth Corridor)’ 사업도 적극 추진하고 있다. 탄은 중국을 배제한 배타적 FOIP는 동남아 국가들의 호응을 사지 못할 것으로 전망한다. 또한 인도태평양전략의 불명확한 정의와 목적 때문에 동남아 국가들은 미국과의 동맹/준동맹으로 대중국 세력균형 전략을 취하기보다는 헤징을 선택하고 있다고 주장한다.

미시적 관점에서 볼 때 동남아 국가들의 매우 중요한 헤징동기 중 하나는 리더십의 정치적 이해관계다. 동남아 국가들 대부분이 권위주의체제다. 권위주의체제 하에서는 흔히 리더십에 대한 위협과 국가안보에 대한 위협이 중첩되는 경우가 많다. 데이비드(David 1990)는 제3세계 국가들의 동맹관계를 설명하면서 리더십에 대한 내외적 위협이 동맹을 결정하는데 결정적인 요인으로 작용한다고 분석한다. 캄보디아, 미얀마가 중국으로 기울어진 이유 중 하나는 미국으로 부터의 민주화, 인권신장에 대한 압력이 훈센총리와 아웅산 수치 국가 고문의 정치적 정당성(legitimacy)에 위협이 되었기 때문이다.

### 3. 동남아 국가들의 헤징유형

동남아 국가들의 헤징유형에 대해서는 다양한 분석방법이 제시되

어왔다. 로이(Roy 2005)는 동남아 국가들의 대외정책을 고강도(high-intensity) 균형, 저강도(low-intensity) 균형, 헤징, 관여, 편승으로 나누고 싱가포르, 필리핀, 베트남, 인도네시아, 말레이시아는 저강도 균형전략을 태국, 미얀마는 고강도 헤징전략을 취하고 있다고 분석한다. 코가(Koga 2018)는 헤징 분야에 초점을 두고 전통적 헤징, 연성헤징, 경제헤징, 안보헤징, 외교헤징, 정치군사헤징으로 구분한다. 가장 자주 인용되는 것은 퀵(Kuik 2016: 502)의 중국의 부상에 대한 동남아 국가들의 헤징유형 분류다. 퀵은 헤징을 “약소국가의 모호하고, 혼합되어 있으면서, 상반된 위치선정(a small power’s ambiguous, mixed, and opposite positioning)”으로 강대국에 대한 수용과 거부 두 측면을 모두 지니고 있는 행위로 규정한다. 퀵(2008, 2015)은 미국을 ‘현상유지 국가(status quo state)’로, 중국을 현상타파를 추구하는 ‘수정주의 국가(revisionist state)’로 설정하고 <표 2>와 같이 중국에 대한 동남아 국가들의 헤징동기를 안보위협 대비와 경제이익 확보 두 차원으로 나누고 간접균형, 지배부정, 경제실용주의, 구속개입, 제한편승의 5가지 유형으로 구분하고 있다. 퀵은 위험수준에 대한 인식(risk perception)과 저항-존중(defiance-deference) 차원에서 동남아 국가들을 중(重)헤징국과 경(經)헤징국으로 구분한다. 중헤징국은 외부 환경의 불확실성에서 오는 위험수준을 높게 보고 위기관리 차원에서 외부로부터의 지지를 적극적으로 확보하면서 내적으로 자력 강화를 추진한다. 그 예로 싱가포르와 베트남을 들고 있다. <표 2>에서 보면 균형 쪽으로 치우친 헤징전략이다. 경헤징국은 위험수준에 덜 민감하면서 강대국과의 관계에서 획득할 수 있는 경제적, 외교적, 정치적 이익에 더 무게를 둔다. 따라서 강대국에 대해 낮은 수준의 저항과 상당한 존중의 태도를 보인다. <표 2>에서 보면 편승에 가까운 헤징전략으로 말레이시아, 캄보디아, 라오스, 태국, 필리핀을 예로 들고 있다. 그렇지만 헤징전략은 특정 강대국과

의 지속적인 동맹이나 제휴가 아닌 여러 강대국들과 선별적 관여, 수용 혹은 저항의 방법으로 관계를 가져가면서 정치적, 외교적 자율성을 확보하는 것이 목적이다. 그러므로 미중 간 역학관계의 변화에 따른 위협수준에 대한 인식 변화와 국내 상황에 따라 동남아 국가들의 헤징전략은 계속 변화한다고 봐야한다.

<표 2> 퀵의 헤징유형

균형	헤징					편승
	위협대비 옵션		이익쟁취 옵션			
	간접균형	지배부정	경제 실용주의 <sup>2)</sup>	구속개입	제한편승	
미국과 군사동맹 강화	미국과 군사협력 강화/ 군사력 증강/ 아세안을 통한 제도균형	모든 패권국가 부정/ 중국의 타강대국 유입 및 정치균형/ 아세안을 통한 제도균형	중국, 특히 일대일로 활용 및 기타 역외 국가들과 무역, 투자를 통한 경제이익 극대화	중국과 의사소통 확대/ 발인기회 증대/ 중국의 정책선택에 영향력 행사 및 관계제도화	중국과 정치 파트너십/ 중국의 이익 자발적으로 존중	중국과 군사 동맹
중국패권 거부	←————— 중립 —————→					중국패권 수용

출처: Kuik(2008:166; 2015:3), 저자 재구성.

헤징이 성공하기 위해서는 국내외 상황변수에 따라 유연하고 탄력적이며 다양하게 구사되어야 한다. 퀵의 분류법이 가장 많이 인용되는 이유는 로이나 코카의 분류법을 포함하면서도 동남아 국가들

2) 퀵은 경제실용주의를 ‘중립’으로 지칭하고 있는데 이는 경제실용주의가 중국의 일대 일로를 적극적으로 활용하여 경제적 이득을 취하면서도 중국의 부상이 미국의 현상 유지 패권에 대한 도전이라는 시각에서 미국을 배척하지 않는다는 의미를 강조하는 것으로 해석된다.



의 헤징행위를 목적, 행태 차원에서 좀 더 상세하게 구분하고 있어 헤징전략의 다양성을 잘 보여주고 있기 때문이다. 로이의 분류법은 균형, 관여, 편승과 헤징이 구별되는 측면은 잘 부각시키고 있으나, 헤징전략의 다양성을 설명하지 못하고 있다. 코카의 분류법의 경우는 헤징의 다양성을 주로 적용분야 차원에서 설명하고 있으나, 목적과 동기 차원에서의 다양성은 보여주지 못하고 있으며 분야별 헤징들 간의 연관성을 분석하고 있지 않다.

#### 4. 아세안 차원에서의 헤징전략

동남아 국가들은 미중패권경쟁 하에 미-동남아 국가, 중-동남아 국가 양자관계 차원에서 헤징전략을 구사하고 있을 뿐만 아니라 아세안 차원에서의 공동대응 소위 ‘지역다자협력체제’를 활용한 ‘다자제도균형(multilateral institutional balancing)’으로도 헤징을 하고 있다.<sup>3)</sup> 아차리아(Acharya 2014)는 아세안이 동남아 국가들 사이에 공유된 정체성(shared identity) 내지 집단 전체성(collective identity)을 창출하고 있다고 보고 있다. 그는 아세안이 역외 국가들과의 양자관계를 대체할 수 있는 것은 아니지만 지역협력을 촉진하고 지역 자율성을 확보하는 메커니즘으로 작용할 수 있다고 보고 있다. 아차리아는 동남아 국가들은 아세안지역안보협력체제를 NATO와 같은 집단안보체제로 여기는 것은 아니나, 백퍼센트 신뢰할 수는 없는 역외 국가들에 대한 최후의 방어 수단으로 보고 있다고 주장한다.

퀵(2017)은 아세안 중심성의 중요성을 강조하면서 아세안을 활용한 다자제도균형의 효용성을 다음과 같이 주장한다. 우선 퀵은 미중

3) 다자제도균형은 아세안과 같은 지역다자협력체제로 위협 혹은 잠재적 위협국가 특히 강대국들을 유입하여 규범, 제도로 그들의 행위를 규제, 제약, 견제하는 것을 의미한다.

과 같은 역외 국가들을 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 같은 다자체제로 끌어들이 역내의 국가들 간의 지속적이고 정기적인 상호작용과 대화를 제도화할 수 있다고 본다. 따라서 역외 국가들이 일방적으로 지역문제를 해결하는 위협의 수준을 낮추고 역내 국가들의 이익추구의 기회를 넓힐 수 있다고 주장한다. 또한 그는 아세안 방식(ASEAN Way)에 기반을 두고 규범과 제도로 미중을 견제하는 다자제도균형을 통해 미국 혹은 중국의 독점적 패권을 거부하는 ‘지배부정’의 기제가 될 수 있다는 점을 강조한다. 미중 등 강대국들은 양자관계를 통해 동남아 역내 국가들을 유인하려고 한다. 동남아 국가들은 아세안을 일종의 ‘비토 파워’로 활용하여 이익을 취할 수 있는 기회를 창출할 수 있다고 킵은 보고 있다. 즉, 아세안은 ‘다자-양자관계의 결합(multilateralism-bilateralism nexus)’을 통한 시너지 효과를 창출하기 때문에 강대국을 더 효과적으로 다룰 수 있다는 관점이다. 하지만, 킵은 아세안 중심성의 중요성을 주장하면서도 궁극적으로는 동남아 국가들의 근본적인 헤징동기를 국가수준에서의 경제실용주의와 리더십의 정치적 이해관계로 분석하고 있다. 아차리아, 킵은 지역통합, 집단안보 차원에서 아세안이 지닌 한계성을 인정하고 있다. 그러면서도 미중과 양자관계에서 열세에 놓일 수밖에 없는 동남아 국가들의 입지를 보완하는 지역협력체제로서의 아세안 역할의 중요성과 효용성을 강조하는 것이다.

### Ⅲ. 동남아 국가들의 헤징전략 분석

#### 1. 연구 분석 방법

본 연구는 미중패권경쟁이 중국 국력의 부상과 지역패권 추구에

서 비롯되었다는 관점에서 미국을 패권국, 중국을 패권 도전국으로 보고 미중 간의 갈등구조에 대응하는 동남아 국가들의 헤징유형과 패턴을 분석한다. 동남아 국가들의 헤징전략은 미국-동남아 국가, 중국-동남아 국가 양자관계와 지역차원에서 아세안을 활용한 다자제도 균형 두 수준에서 전개되고 있다. 따라서 본 논고는 아래 <표 3>와 같이 두 수준에서의 헤징유형들을 7가지 유형을 중심으로 동남아 국가들의 헤징전략을 살펴본다.

<표 3> 동남아 국가들의 헤징유형 분류

유형	목적 및 의미	성향 <sup>4)</sup>
<b>양자관계 수준</b>		
① 간접균형	명시적으로 중국을 위협국으로 규정하지는 않지만 미국과의 합동군사훈련, 기지제공 등 군사협력 내지 파트너십으로 중국의 영향력 확대를 견제함. 미국과 공식적인 동맹은 맺지 않음	근미 (近美)
② 지배부정	우선적으로는 중국의 패권추구를 거부하면서 궁극적으로는 미국의 독점적 패권 역시 거부하는 것임. ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 대외 전략 원칙 역시 특정 국가의 독점적 패권을 부정하는 것이며, 미국과의 간접균형과 중국과의 경제실용주의를 병행 추진하는 것도 지배부정의 일종임.	근미
③ 경제실용주의	중국으로부터의 경제적 이익을 획득하기 위해 일대일로를 포함한 중국과의 경제협력을 확대해 나감.	근중 (近中)
④ 반가치외교	미국의 인권, 민주주의, 시장경제를 권장, 독려, 강요하는 가치외교에 대한 반작용으로 근중 정책을 선택함.	근중
⑤ 구속개입	중국의 정책 결정에 영향을 줄 수 있을 정도로 협력관계나 상호의존성이 깊어진 경우임.	근중
⑥ 제한편승	중국과 정치 파트너십 관계로 중국의 동남아 지역에서의 이익 추구를 존중, 수용함.	근중
<b>지역 수준</b>		
⑦ 다자제도 균형	아세안을 활용하여 미중패권경쟁에 대응함.	중도

출처: 저자 작성. 윌리엄스(Williams et al. 2012), 킵(2008, 2015), 제시(Jesse et al 2016) 참조

4) 동남아 국가들 대부분이 미중 사이에서 헤징전략을 선택하고 있다는 것은 친미(親美), 친중(親中)정책과 같이 양자택일의 정책을 회피하고 있다는 것을 의미한다. 따

<표 3>의 헤징유형 분류는 퀵이 제시하는 5가지 헤징유형과 반가치외교, 다자제도균형으로 구성되어있다. 퀵의 유형에 2가지 유형을 더한 이유는 다음과 같다. 미국은 동남아 지역에서 ‘힘의 외교’와 더불어 인권, 민주주의, 시장경제를 권장, 독려, 강요하는 ‘가치외교’를 구사하고 있다. 중국 역시 ‘중국식 발전모델’을 강조하는 등 나름의 가치외교를 전개해 오고 있다. 따라서 반가치외교는 미중 모두에 대해서 적용될 수 있다. 하지만 현실적으로 동남아시아에서 반가치외교가 주로 미국에 대한 견제로 나타나는 것은 미중 간의 민주주의 vs. 권위주의의 대립을 반영하고 있고 동남아 대부분의 국가들이 권위주의적인 성향을 지니고 있어서 미국의 가치외교가 정치 리더십의 정당성에 직접적인 위협이 되고 있기 때문이다. 따라서 반가치외교는 미중 간의 가치 혹은 체제 경쟁이나 대립 속에서 정치 리더십의 안보를 확보하는 헤징전략으로 볼 수 있다. 사실상 미국의 가치외교는 동남아 국가들을 근중 정책으로 전환하게 하는 결정적 요인들 중 하나다. 캄보디아, 미얀마와 같은 근중 성향의 리더십 대부분이 미국의 가치외교에 대한 반작용으로 자신의 국내외 정치적 입지를 공고히 하고자 근중 정책을 선택하였다. 따라서 미국의 가치외교는 리더십의 정치적 이해관계를 변화시키고 헤징동기를 부여하는 주요 요인이며, 반가치외교는 리더십에 대한 안보위협을 방지하기 위한 헤징전략으로 볼 수 있다.

다자제도균형은 미중 양국을 ARF 등 아세안지역협력체제로 유입하여 중국의 남중국해에 대한 일방적인 영유권 주장을 거부하고 동남아 국가들의 영토주권을 보호하는 반중패권 헤징전략일 뿐만 아니라, 미국의 FOIP가 본격적으로 실행될 경우 미국 주도로 일본, 인

---

라서 헤징의 관점에서 보면 친미, 친중 보다 근미(近美), 근중(近中)이 더 적합한 용어라고 봐야한다. 즉, 헤징은 미국이나 중국 중 다른 국가에 대해서는 배타적으로 한 국가와 군사동맹을 맺거나 정치, 경제 전략적 파트너십을 공식적으로 맺는 친미, 친중과는 달리 어느 한 쪽으로도 완전히 치우치지 않는 전략을 의미한다.

도, 호주 등 역외 국가들에 의해서 동남아 지정학적, 지경학적 문제가 좌우되고 역내 국가들이 자율성을 상실하는 것을 예방하기 위한 반미패권 헤징전략이기도 하다.<sup>5)</sup>

## 2. 미중과의 양자관계 수준에서의 헤징전략

본 장에서는 <표 3>에 근거하여 동남아 각 국가들의 헤징유형을 분석해 본다. 최근 미중에 대해 전략적 변화를 상대적으로 크게 보이고 있는 국가들은 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 미얀마다(이재현 2018). 베트남은 오바마 정부의 아시아 재균형 정책의 가장 큰 수혜자였다. 베트남에 대한 무기금수조치가 폐지되었고 미국-베트남 사이에 인적, 문화적 교류가 급증하였다. 하노이 정부가 남중국해 전략적 요충항인 캄라인만을 미 7함대 소속 프랭크 케이블호에 개방한 이후에는 양국 간의 군사협력 역시 크게 진전되었다(간접균형). 하지만 2017년 근중 성향의 공산당 서기장 겸 국가주석 응우옌 푸쑹(Nguyễn Phú Trọng)과 시진핑 주석은 일대일로와 베트남 경제 회랑 건설을 연계하는 공동성명을 발표하였다. 2019년 총무역량 기준으로 베트남은 아세안 회원국들 중 중국의 최대 교역국이 되었으며, 중국은 미국에 이어 베트남의 두 번째로 큰 수출시장으로 성장하였다(경제실용주의). 그렇지만 남중국해 문제에 있어서는 중국에 대해 단호한 입장을 고수하고 있다. 2020년 6월 아세안정상회의는 의장국인 베트남의 주도로 ‘해양법에 관한 유엔협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea)’에 따라 중국의 남중국해

5) 다자제도균형은 구속가입과 중첩되는 부분이 있으나, 구속가입은 주로 양자관계에서 인맥이나 경제적 상호이해관계로 약소국이 강대국의 의사결정에 영향을 주는 경우를 지칭하며 다자제도균형은 다자주의 틀 안에서 제도적 장치를 근거로 강대국의 행위를 제어하는 것을 의미한다.

영유권 주장은 무효라는 점을 강조하는 이례적으로 강경한 성명서를 도출해냈다(다자제도균형). 2020년 8월에는 중국의 남중국해 군사훈련에 대해 ‘주권침해’라며 강력히 항의하였다(민영규 2020a). 베트남의 경우는 중국 영향력의 증가로 인한 미중역학관계의 변화, 중국과의 경제상호의존성 증가 그리고 근중 리더십의 등장이 정책변화를 가져왔으나 최근 미국의 남중국해에 관한 개입이 강해지면서 중국에 대해 보다 강경한 태도를 취하고 있다.<sup>6)</sup> ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 원칙을 바탕으로 미국과의 군사적 제휴로 중국을 경제하는 간접균형, 중국으로 부터의 경제실익을 목적으로 하는 경제실용주의, 지배부정, 아세안을 통한 다자제도균형을 활용한 헤징전략을 취하고 있다고 볼 수 있다.

필리핀은 두테르테(Duterte) 대통령 이후 미국, 중국과의 관계가 급진적으로 변화하였다. 필리핀은 2013년 남중국해 분쟁을 국제상설중재재판소에 제소하였다. 그러면서도 미중 간의 갈등에 관여하지 않겠다고 공식적으로 표명하는 등 모호한 입장을 취하였다. 하지만 2019년 3월 ‘일대일로정상포럼’에서는 국제상설중재재판소 판결을 인정하지 않는다는 시진핑 주석의 입장 표명에 대하여 남중국해 문제는 중국-필리핀 양자 간의 문제이며 양국 간의 협력관계를 악화시켜서는 안 된다는 입장을 보였다. 두테르테 대통령이 근중 입장으로 전환한 것은 주로 국내정치적 이해관계 때문이었다. 주요 정치 지지기반이 서민층, 빈민계층인 그는 취임 직후 마약과의 전쟁을 선포하였다. 반대파인 지배층은 마약전쟁 선포를 인권침해로 반격하였다. 오바마 대통령 역시 인권탄압으로 비난하면서 두테르테 대통령의 정치적 입지를 약화시켰다(반가치외교). 하지만, 중국은 두테르테 대통령을 지지하는 유화적인 태도를 보였다(이재현 2018). 중국의 경

6) 중국과의 관계가 과거 보다는 개선되고 있으나, 아직 베트남 사람들 사이에서 반중 정서가 강하다(베트남 국립대학 Nguyen Phuong Mai 교수 인터뷰[2019/10/31]).

제원조도 두테르테 대통령의 근중 정책으로의 선회에 결정적인 영향을 미쳤다. 2016년 두테르테 대통령의 베이징 방문시 시진핑 주석은 2천4백억 불에 상당하는 경제적 지원을 약속하였고, 이는 2018년 시진핑 주석의 필리핀 방문 시 재확인되었다(윤석준 2019) (경제실용주의). 하지만, 최근 남중국해 문제에 대해서는 중국의 군사적 행위를 맹비난하면서 베트남과 함께 2020년 아세안정상회의에서 가장 강경한 반중 입장을 취했다(다자제도균형). 그렇지만 7월 의회에서 행한 국정연설에서는 중국과 전쟁이 발발할 경우 필리핀이 승리할 수 없다면서 외교적 해결을 강조하였다. 대신 중국으로부터 COVID 19와 관련한 백신을 포함한 의료지원을 약속받았다(경제실용주의). 또한 남중국해에서 군사기지를 건설하고 있고 미국제재 하에 있는 중국회사와 계속 협력하겠다는 의사를 밝히기도 하였다(이용성 2020). 그러면서도 미국과의 전통적인 군사관계는 견지하고 있다. 필리핀 근해에서의 미군작전을 용인하고 있으며 2020년 6월에는 미-필리핀 합동군사훈련의 법적 근거인 ‘방문군협정(Visiting Force Agreement)’ 파기를 정지하였다(Al Jazeera 2020) (간접균형).<sup>7)</sup> 두테르테 대통령의 헤징전략은 경제실용주의, 간접균형, 다자제도균형, 지배부정을 활용하고 있다. 그리고 리더십의 정치적 이해관계로 인해 반가치외교가 최근 근중 헤징의 주요 전략으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

인도네시아의 기본전략은 강대국들로부터 전략적, 경제적 이익을 취하면서도 ‘불가근불가원’으로 자율성을 유지하는 ‘등거리 실용주의’다(Laksmana 2017). 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령 역시 같은 맥락에서 ‘글로벌해양강국(Global Maritime Fulcrum)’ 비전의 실현을 위하여 남중국해 안보와 EEZ보호, 항구 현대화를 최대 국가발전

7) <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/02/philippines-backtracks-on-termination-of-us-military-deal/?gb=true>(검색일: 2020/9/28).

목표로 설정하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 남중국해 문제와 관련해서는 중국에 단호한 입장을 취하고 미국과의 군사협력을 증진시키면서도 중국으로부터 대규모 경제지원, 특히 인프라 건설 지원을 바라고 있다(이재현 2018) (경제실용주의).<sup>9)</sup> 조코 위도도 대통령은 대중 포퓰리즘으로 당선되었다. 지지자가 서민층인 만큼 가시적 경제성장이 정치적 정당성 확보에 매우 중요하다. 따라서 인도네시아의 경제실용주의는 국가경제발전이라는 국가이익과 리더십의 정치적 이해관계가 서로 일치하는 결과라고 볼 수 있다. 인도네시아는 경제실용주의를 취하면서도 미국이 주도하는 인도태평양 지역 최대 합동군사훈련인 코브라 골드(Cobra Gold)에 적극 참여하는 등 중국에 대한 간접균형 역시 구사하고 있다.<sup>10)</sup> 그러면서도 미국의 FOIP에 대응하여 아세안 중심성과 중국에 대한 포용성을 강조하는 ‘인도-태평양 아세안 전망(AOIP: ASEAN Outlook on Indo-Pacific)’을 주도적으로 제시하는 등 미중 모두에 대해 다자제도균형 및 지배부정 해징전략을 취하고 있다. 인도네시아의 해징전략은 경제실용주의, 간접균형, 다자제도균형, 지배부정으로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

말레이시아 역시 공식적으로는 등거리 외교가 기본원칙이다. 그렇지만 경제적 실리확보를 위해 최근 몇 년 동안은 근중 행보를 보이고 있다. 동남아 국가들 중 일대일로의 수혜가 가장 큰 국가들 중 하나다. 현재 중국은 일대일로 차원에서 말레이시아를 동서로 연결하는 130억 불 규모의 동해안철도프로젝트의 80%를 지원하고 있다. 또한

8) 인도양-태평양을 연계하는 인도네시아의 해양전략이다.

9) 2019년 양국 국방장관은 군사협력에 관한 공동성명을 발표하였다.

10) 미 인도태평양 사령부가 주관하는 코브라 골드의 주요 참여자는 미국, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 한국, 일본, 싱가포르 7개국이다. 중국 역시 참여하고 있으나, 코브라 골드의 기본 목적은 동남아시아에서 자유항행을 보장하고 사실상 중국의 해양패권전략인 진주목걸이(String of Pearls) 전략을 견제하기 위함이다. <https://thediplomat.com/2020/03/cobra-gold-2020-americas-strategic-shift-in-southeast-asia/> (검색일: 2020/12/22)



말라카 지역 신 항구 건설과 쿠안탄 항구 확장도 지원하고 있다. 이를 위해 ‘중국-말레이시아항만협력동맹’을 체결하였다. 두 가지 대형 인프라 프로젝트가 완성되면 동남아 물류중심이 싱가포르에서 말레이시아로 이전될 수 있는 지경학적으로 매우 중요한 사업이다. 2018년 총선에서 승리한 마하티르 빈 모하맛(Mahathir Bin Mohamad) 전 총리는 중국과의 경제관계를 더욱 강화하였고, 화웨이와의 5G 사업도 수용하였다(Abuza 2020) (경제실용주의). 말레이시아가 근중으로 기울어진 데는 미국의 정치적 개입이 작용한 측면이 강하다. 말레이시아는 2014년 오바마 대통령의 아시아 재균형 정책의 핵심국가들 중 하나였다. 하지만 나집(Najib) 전 총리가 관련된 1MDB사 스캔들로 인해 정치적으로 난관에 부딪혔고 미국 정부와의 관계는 급속히 냉각되었다(반가치외교).<sup>11)</sup> 당시 중국 정부는 나집 전 총리를 정치적, 재정적으로 지원하였다. 현 무히딘 야신(Muhyiddin Yassin) 정부 역시 중국과의 경제적 관계를 지속적으로 넓혀나갈 것으로 예상된다. 더구나 중국의 COVID 19 관련 의료지원으로 중국의 영향력은 더욱 확대될 것으로 보인다(Abuza 2020) (경제실용주의). 그럼에도 불구하고 남중국 분쟁 당사국인 말레이시아는 미국과의 정치군사적 관계를 지속적으로 확대해 나가고 있다. 코브라 골드의 주요 7개국 중 하나다(간접균형). 더구나 남중국해에서 독자적으로 미사일 발사 실전훈련을 정기적으로 해오고 있다(Parameswaran 2019). 이는 미중 누구의 패권도 거부하는 강한 지배부정이다. 결론적으로 말레이시아는 경제실용주의, 반가치외교, 간접균형, 지배부정을 기반으로 한 헤징전략을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

미얀마는 오바마 대통령의 아시아 재균형 정책의 요충국가였다.

11) 나집 총리가 국영회사 1MDB사로부터 약 7천억 원을 횡령한 것으로 알려진 사건으로 당시 미 FBI는 나집 총리의 돈 세탁 여부를 조사했었다.

중국의 인도양 출로를 차단하기 위함이었다. 2011년 미얀마 정부의 민정이양과 2012년 오바마 대통령 방문을 계기로 양국 간의 관계는 급속히 호전되었다. 군정시절 경제적으로 중국에 의존적이었던 미얀마는 중국이탈 현상을 보이며, 싱가포르, 베트남, 미국, 일본 등으로부터 대규모 투자를 유입하기 시작했다. 하지만 최근 로힝야 소수민족문제로 다시 근중 정책으로 돌아서기 시작했다. 미얀마는 약 130여개 이상의 종족으로 구성되어있다. 그 중 버마족이 68% 이상을 차지하고 있다. 국가 최고지도자인 아웅산 수치 국가고문이 국내정치적 이해관계로 인해 버마족의 로힝야족에 대한 차별, 억압, 학살을 묵인하자 미국과 서방세계는 인권침해로 규정하고 아웅산 수치 국가고문을 비난하기 시작하였고 미국은 제재를 재개하였다. 반면 로힝야 문제가 국제이슈화 되자 중국은 중재역할을 자청하면서 난민지원 의사를 밝혔다. 그 후 양국관계는 급 전환하였다(반가치외교). 원래 미얀마 정부는 중국의 영향력 확대를 우려하여 일대일로에 대해 조심스러운 입장을 취해왔다. 그러나 최근 아웅산 수치 국가고문이 직접 일대일로사업위원회 위원장을 맡는 등 일대일로 사업을 적극적으로 수용하기 시작했다(경제실용주의, 제한편승). 2019년 4월에는 시진핑 주석으로부터 약 1.6억 불의 용자를 받아냈다(김상진 2019) (경제실용주의). 미얀마의 경우는 미국과 서방세계로 부터의 압력에 대한 반가치외교, 중국의 정치적 지원을 확보하기 위한 제한편승 그리고 중국으로 부터의 경제적 이익 확보를 위한 경제실용주의로 헤징전략을 구사하면서 근중 성향이 강해지고 있는 케이스다.

싱가포르는 양면 친선정책을 구사하고 있다. 중국이 동남아에서 가장 선호하는 투자 대상국이고 위안화 결제 무역의 중심지이다. 2017년도 싱가포르의 대중국 투자는 1천4백억 불로 아시아에서 대중국 투자국 1위로 부상했다. 경제상호의존성은 양국 간 무역, 투자 협력을 넘어 자본, 기술, 서비스가 연계된 포괄적 협력체제로 발전하

고 있으며 다른 국가로까지 파급되는 등 새로운 아시아 글로벌 가치 사슬을 만들어 가고 있다(경제실용주의). 경제적으로 근중 정책을 택 하면서도 중국, 대만에 이어 제3의 중국이 되는 안보위험에 대비하기 위해 미 해군이 남중국해와 말라카 해협에서 경찰역할을 수행하기 위해 필요한 해군기지를 제공하는 등 미국과 지속적이고 포괄적으로 군사협력을 해오고 있다(간접균형).<sup>12)</sup> 2019년 9월에는 미군의 싱가포르 해군기지 사용을 허가하는 기지협정(bases pact)을 2035년까지 연장하였다(Dewey 2019).<sup>13)</sup> 미국의 FOIP 역시 싱가포르를 ‘주요안보협력파트너’로 규정하고 있다. 하지만 2014년 남중국해를 둘러싸고 미중 간 긴장이 고조되었을 때 싱가포르는 중립을 지켰다. 미국과의 전략적 관계를 강화하면서도 중국과의 정면충돌은 회피하는 간접균형과 경제실용주의 헤징전략이었다. 싱가포르는 기본적으로 남중국해 문제와 경제협력을 분리하는 입장을 취하고 있다. 중국과 자유무역협정을 강화하고 경제협력을 확대하는데 서명하였고, 일대일로 사업이 양국 간 협력의 핵심이 될 수 있도록 인프라 및 금융 연계를 강화하는데 합의하였다(경제실용주의). 중국과의 경제협력이 확대되고 있는 가운데, 2018년 미국과 4월, 9월, 10월 세 차례 공동 군사훈련을 실시하였고, 남중국해 항행자유를 지지하고, 사이버 안보기술원조와 테러리즘 분야에서의 협력을 강화하였다(정혜영 외 2019) (간접균형). 양자관계에서 ‘중국과는 경제로 연계, 미국과는 안보로 제휴’라는 입장을 택하면서, 아세안을 통한 다자제도균형으로 중국의 부상을 견제하고 있다(Rachman 2016: 101-104). 2013년 필리핀이 남중국해 분쟁문제를 국제상설중재재판소에 제소하였을 때, 싱가포르는 ‘남중국해 해상행위 규약은 구속력을 가져야한다’며

12) 하지만 싱가포르 정부는 중국을 의식해 기지제공이 아닌 시설사용을 용인하는 것이라고 표현하고 있음.

13) <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3030111/china-will-be-wary-us-singapore-deal-military-bases> (검색일: 2020/9/27).

중국과 대치하였다. 미국으로 중국을 견제하고 중국으로부터 실리를 확보하면서 미국, 중국의 패권을 모두 거부하는 지배부정 헤징전략이다. 싱가포르의 헤징은 경제실용주의와 간접균형이 대칭적으로 강하게 나타나고 있는 것이 특징이라고 볼 수 있다.

태국은 미국의 군사 동맹국이다.<sup>14)</sup> 하지만 실질적으로는 미중 사이에서 헤징전략을 취하고 있다. 미국과 코브라 골드를 주도하는 등 양국 간의 군사협력은 유지 확대되어 오고 있다. 2020년 2월에는 태국 핫야오 해안에서 미국과 태국을 비롯해 한국, 일본, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아가 참가하는 대규모 상륙훈련을 실시하였다(간접균형). 미국과의 군사협력을 강화하면서도, 태국정부는 중국의 일대일로에 대해 매우 수용적이다. 일대일로 중국-중남반도 경제회랑의 일차 종착역은 방콕이다. 이 회랑이 완성되면 가장 큰 수혜자들 중 하나가 태국이다(경제실용주의). 태국은 동남아 화교 네트워크로도 중국의 일대일로 사업과 긴밀하게 연계되어 있다. 중국 중신그룹(CITIC)은 동남아 일대일로 사업의 첨병역할을 해오고 있다. 중국정부의 외화반출금지로 일대일로 사업에 위한 재정적 지원이 힘들어지자, CITIC의 대주주인 태국 정대그룹(CP)이 공식적으로 일대일로 사업을 인계 받아 추진해 오고 있다(구속개입).<sup>15)</sup> 경제실용주의와 구속개입 그리고 간접균형을 동시에 구사하고 있는 것이다. 남중국해 문제에 대해서는 싱가포르와 같이 아세안을 통한 다자제도균형으로 대응하고 있다. 기본적으로는 남중국해의 안정이 자국의 국익에 일치한다는 입장이다. 국민총생산의 80%인 해외무역의 대부분이 남중국해를 통해서 이루어지기 때문이다. 태국정부는 중국과 태국은 가족이라고 지칭해왔다. 하지만 최근 태국 젊은 층을 중심으

14) 미-태국 동맹관계는 1954년 마닐라 협정(the 1954 Manila Pact), 1962년 타네타트-러스크 공동성명(the 1962 Thanat-Rusk communiqué), 2012년 공동비전 선언(the 2012 Joint Vision Statement)에 근거하고 있음.

15) CP 일대일로 총책 홍보 부회장 인터뷰(2017/07/20).

로 반중정서가 증가하고 있다. 2020년 초 태국-타이완-홍콩과 중국 네티즌 간에 발발한 홍콩문제와 코로나 문제에 관한 온라인 논쟁이 중국-밀크티 전쟁(Sino-Milk Tea war)이라는 정치문제로 비화한 것은 젊은 세대와 도시 중산층의 반중정서와 중국 소프트 파워의 약화를 잘 보여주는 실례로 향후 태국의 헤징전략이 국내 정치적 요인에 의해서 상당한 변화가 있을 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다 (Bunyavechewin 2020).<sup>16)</sup>

동남아 국가들 중 근중 성향이 가장 높은 국가는 캄보디아와 라오스다. 캄보디아의 공식적인 외교전략은 전 방위 친선외교다.<sup>17)</sup> 그러나 미국의 정치적 압력과 중국의 경제실용주의 사이에서 강한 근중 정책을 취하고 있다. 중국의 대캄보디아 투자는 압도적이며 주요 인프라 건설, 에너지 사업은 대부분 중국 기업이 수주하고 있다. 훈센 (Hun Sen) 총리의 근중 정책은 남중국해 분쟁에 대한 캄보디아의 태도에 잘 나타나있다. 2012년 아세안정상회의에서 캄보디아는 의장국 자격으로 남중국해 분쟁을 의제에서 삭제하였고, 최초로 공동성명이 공개되지 않았다. 그에 대한 보상으로 중국으로부터 약 4억2천만 불의 차관을 받았다. 또한 2019년 1월 훈센 총리는 시진핑 주석과의 정상회담에서 중국의 일대일로와 캄보디아의 국가개발전략 간의 연계를 추진하기로 합의하였고, 중국으로부터 5억8천8백만 불에 달하는 경제원조를 확보하였다(Reuters 2019/01/22).<sup>18)</sup> 2019년 캄보

16) 중국-밀크티 전쟁은 태국 영화배우가 트위터에 홍콩을 국가로 명명한 것을 중국 네티즌들이 비난하면서 시작되어 홍콩 및 하나의 중국 그리고 코로나 문제에 대한 논쟁으로 확대되었다. 그 과정에서 주방콕 중국대사관과 대만 정치인이 개입하면서 정치문제로 까지 확대되었다. 반중정서는 또한 태국정부의 근중 정책이 초래할 수 있는 중국에 대한 과도한 의존성에 대한 우려와 중국 정부로부터의 압박, 일대일로 고속철도 건설에 수반되는 '빛의 함정,' 코로나 사태의 발원지가 중국이라는 사실에 대한 분노, 그리고 중국 상품에 대한 회의와 반감으로 표출되고 있다.

17) 캄보디아 국회의원 H씨 인터뷰 (2016/12/26).

18) <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2183145/cambodian-pm-hun-sen-welcomes-extra-us600-million-aid>(검색일: 2020/9/4).

디아 내 일대일로 사업은 코콩 항구건설을 비롯하여 약 3십8억 불에 달한다(윤석준 2019: 206) (경제실용주의). 2020년 6월 중국의 남중국해 도발에 대해 강경한 입장을 취한 아세안정상회의 공동성명 발표 이후 훈센 총리는 중립을 고수하겠다고 밝혔다(제한편승). 캄보디아의 최대 수출시장은 미국이다. 하지만 캄보디아가 근중 정책을 택하게 된 데는 미국의 정치적 압력이 크게 작용하였다(반가치외교). 미국은 캄보디아의 전략적 가치를 무시하였고 민주주의와 인권문제로 훈센 총리를 압박하였다. 하지만 캄보디아의 근중 성향이 강해져자 동남아 지역에서 미국의 전략적 이익에 위협이 되는 국가로 인식하기 시작하였고 훈센 정부의 정당성을 약화시키기 위해 반훈센 정책을 펴왔다.<sup>19)</sup> 2013년 총선에서 훈센 총리의 캄보디아인민당이 승리하는 하였으나, 정적 삼랑시(Sam Rainsy)가 이끄는 야당인 캄보디아 구국당이 크게 약진하였다. 당시 야당 지지자들을 프놈펜시로 결집시키는데 재정적 후원을 한 단체가 친미계 NGO로 알려져 있다.<sup>20)</sup> 2018년 인민당이 선거에서 압승을 하였을 때도, 미국 인권단체들은 “사기선거(sham election)”라고 비난하였다(Reaksmey 2018). 미국무부 FOIP 보고서도 야당과 삼랑시에 대한 억압을 우회적으로 비난하고 있다. 캄보디아가 근중 정책을 취하고 있으나 중국에 대한 완전한 ‘편승’이라고는 볼 수 없다. 최근 훈센 총리는 과거 3년간 정지된 미국과의 군사훈련을 재개할 의사가 있음을 밝혔다(Narim 2020).<sup>21)</sup> 그리고 젊은 층을 중심으로 대중국 경제의존성이 높아지는데 대한 우려가 깊어지고 있다.<sup>22)</sup> 이와 같은 점을 고려할 때 캄보디아는 훈센

19) 존스홉킨스대 동남아 전문 교수 칼 잭슨(Karl Jackson) 인터뷰(Karl Jackson) (2016/01/15).

20) 캄보디아 국회전문위원 Ansan Dav 인터뷰(2019/10/23).

21) 캄보디아는 미국과 폴든 드라곤 군사훈련을 정기적으로 실행하였으나 2017년 지방선거로 정지하였다.

22) Sokan Darapy 캄보디아청년연합회 사무총장 인터뷰(2020/01/12).

총리의 정권을 확고히 하기 위해 미국의 압박에 대응하여 중국으로부터의 정치적 지지를 확보하고 경제적 이익을 취하기 위한 방책으로 반가치외교, 경제실용주의 그리고 제한편승을 주축으로 하는 헤징전략을 취하고 있다고 봐야한다.

라오스는 지리적 근접성과 경제적 의존성으로 인해 근중 정책을 취하고 있다. 중국 국경지대에 위치하고 있는 모한-보텐 경제특구지역은 일대일로 남방 노선의 관문이다. 라오스 외교정책의 근본적인 목적은 베트남, 중국, 태국 사이에서 견제와 균형을 통해 생존을 확보하는 것이다(지배부정). 그렇지만 중국 정부는 라오스에 대한 베트남과 태국의 경제적 영향력을 제어할 목적으로 라오스와의 무역, 투자를 확대해왔으며 현재 중국은 라오스의 최대 교역투자국이 되었다. 특히, 일대일로 사업인 쿤밍-비엔티안-방콕을 연결하는 고속철도가 완성되면 해로가 없는 라오스는 해상무역의 길이 열린다(경제실용주의). 라오스에 대한 중국의 경제적 영향력이 커지면서 정치적 영향력 역시 증대되고 있다. 일례로 2012년 아세안외무장관회의에서 남중국해 분쟁과 관련하여 중국의 입장을 지지하는 캄보디아에 라오스는 묵시적으로 동의하였다(제한편승). 하지만 라오스는 중국과 접경하고 있다는 사실에 많은 부담을 느끼고 있으며, 사실상의 '주권상실'에 대한 우려에서 미국을 정치적으로 활용하려고 하고 있다(Thayer 2013; Case 2011). 2016년 오바마 대통령의 방문을 계기로 양국은 '포괄적동반자협정'을 체결하였고 지뢰제거, 청소년 교육, 경제발전 분야에 있어서 서로 협력관계를 유지해오고 있다. 최근에는 미국으로부터 경제원조도 받고 있다.<sup>23)</sup> 이러한 점을 고려하여 미국 무부 FOIP 보고서에는 메콩강유역개발 사업을 통해 젊은 세대를 대상

23) Singkhamvongsa Anousone 외교부 관리 인터뷰(2020/09/01). 2019년 11월에 발간된 미국무부 FOIP 보고서에 따르면 미국 USAID는 2019년 비엔티안 대학에 STEM 실험실 설치를 지원하였다.

으로 개입과 관여를 확대해 나갈 것을 시사하고 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때 라오스 역시 친중 편승이라기보다는 경제실용주의와 제한편승의 헤징전략을 선택하고 있다고 보아야 한다.

근중 성향을 보이는 국가들이 실질적으로 중국의 패권을 인정하는 것은 아니다. 동남아 국가들의 기본적인 전략은 사실상 미중 모두의 역내패권을 인정하지 않는 지배부정이다. 대부분의 동남아 국가들이 중국의 일대일로 정책으로 부터 경제적 이익을 확보하면서도, 미국과는 코브라 폴드 등을 통해 공식, 비공식 정치 군사관계를 유지하고 경제협력 또한 확대하여 중국의 잠재적 위협에 대해 간접균형으로 대응하고 있다. 하지만 미국이 리더십의 정치적 정당성을 위협할 경우 캄보디아나 미얀마처럼 제한편승과 같은 근중 정책을 취하는 경향을 보이고 있다.

### 3. 지역수준에서의 헤징전략

본 장에서는 동남아 국가들의 다자제도균형을 남중국해 분쟁과 미국의 FOIP에 대한 대응을 중심으로 분석해 본다.

#### (1) 남중국해 분쟁

역내외 문제에 대한 동남아 국가들의 다자협력 대응의 기본 동기는 미국의 안보방기(abandonment)에 대한 우려였다. 1992년 미군의 필리핀 철수 이후 제4차 아세안정상회의는 미국의 동남아 지역에 대한 지속적인 안보개입을 위하여 미국과의 정치안보대화를 확대강화하기로 하였다. 또한, 중국정부가 스프래틀리 군도를 중국의 영토로 규정하는 법을 제정하자, ‘아세안확대외무장관회의’는 중국의 독단적 행위를 견제하기 위해서는 동남아 지역안보에 미국의 관여, 개입이 필요하다는 점에 의견일치를 보았다. 1994년 방콕에서 개최된 제



1차 ARF는 중국의 남중국해에 대한 일방적인 권리주장을 견제하고 제어하기 위하여 미국과 중국을 다자협력 틀인 ARF로 유입하는데 합의하였다(He 2008). 아세안 중심성을 기축으로 중국의 독단적 행위를 규범 차원에서 제약하고 아세안 국가들의 입지를 강화하려는 다자제도균형 헤징전략이었다. 아세안 회원국들의 단합된 행동으로 중국은 남중국해 문제해결을 위한 다자협약에 동의하였고 2002년 ‘남중국해당사자행동선언(DOC: Declaration on the Conduct of Parties in South China Sea)’에 서명하였다. 중국은 또한 2003년 동남아우호협력조약(TAC: Treaty of Amity and Cooperation)에 가입함으로써 동남아시아에서 공격적인 행위를 하지 않기로 법적으로 동의하였다. 그리고 2018년 중국과 아세안은 ‘남중국해행동준칙(COC: Code of Conduct)’ 초안에 합의하였다.<sup>24)</sup>

최근 들어 다자제도균형이 더 빈번히 활용되는 경향을 보이고 있다. 2019년 6월 개최된 아세안정상회의는 남중국해를 둘러싼 미중 갈등과 관련하여 “행동자제,” “국제법에 근거한 평화적 해결,” “자유항행의 중요성”을 강조하였다. 8월 ARF에서는 중국의 파라셀 군도 군사훈련에 대해 강도 높은 우려 표명을 하였다(정승민 2019). 또한, 2020년 6월 아세안정상회의는 공동성명에서 중국의 남중국해 영유권 주장 문제를 공식적으로 비난하였다. UNCLOS에 따라 중국의 남중국해 영유권 주장은 무효라는 점을 강조한 것이다(김혜진 2020). 그리고 미 국무부장관 폼페이오(Pompeo)가 “중국의 남중국해 영유권 주장은 불법”이라고 선언하자, 중국은 아세안에 COC 협상재개를 제안하였다(민영규 2020b).<sup>25)</sup> 이는 미국에 대응하여 아세안 국가들의 지지를 확보하려는 의도이나, 한편으로는 아세안의 다자제도균형

24) COC는 아직 최종합의를 보지 못하고 있으며, 법적 구속력 여부도 불분명하다. 그렇지만, 명목적으로 중국은 남중국해 분쟁을 다자협력 틀 내에서 평화적으로 해결한다는 원칙에 동의하게 된 셈이다.

25) <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/08/868489/>(검색일: 2020.9.8).

이 작동하고 있음을 반증하는 것이다.

## (2) FOIP에 대한 동남아 국가들의 반응

2019년 아세안정상회의는 미국의 FOIP전략 그리고 간접적으로는 중국의 일대일로에 대응하여 아세안 중심성을 강조하는 AOIP를 공표하였다(ASEAN 2019). AOIP는 FOIP에 대한 일종의 다자제도균형의 성격을 띠고 있다. AOIP는 아세안 중심성을 인도태평양지역 협력증진을 위한 기본원칙으로 확립하고, 역외 국가들의 인도태평양 전략 구상과 연계하여 아세안 규범에 따른 인도태평양 지역협력을 이루기 위한 대화, 협력의 공간을 구축하려는 목적에서 제시되었다.

AOIP는 인도네시아의 이니셔티브에서 비롯되었다. 인도네시아는 미국의 FOIP전략의 비전과 목적에 대해 회의적이다. 중국을 배타적으로 고립시키고, 아세안 중심성이 아닌 Quad를 중심축으로 미국 주도 하에 인도태평양질서를 이끌어 갈 것으로 인식하고 있기 때문이다. 인도네시아판 인도태평양전략은 아세안의 원칙인 포용성과 컨센서스 구축을 강조하고 있다. FOIP전략은 자유와 개방을 강조하나, 인도네시아 버전은 중국을 배제하는 ‘자유’라는 용어 대신 중국을 수용하는 ‘포용’을 강조한다. 아차리아(Acharya 2019)는 AOIP는 인도네시아 버전에 기초하고 있으며 아세안의 포괄적 안보개념을 담고 있다고 평가한다. 그는 AOIP는 인도네시아가 강조하는 아세안 중심성 관점에서 아세안 규범과 TAC나 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)와 같은 기존의 지역 메커니즘을 바탕으로 아세안 공동체 건설에 박차를 가하고 기존의 아세안 주도 메커니즘의 위기 관리 및 기회포착 능력을 강화하는 것이 목적이라고 주장한다. 특히 AOIP는 인도태평양 구상을 미중 간의 힘의 균형 논리와 연계시키는 것을 거부하고 있다고 아차리아는 보고 있다. 결론적으로 말하면, AOIP는 아세안은 인도태평양지역에 대한 나름대로의 전략적 구상

을 갖고 있으며, 외부세계가 인도태평양지역 문제를 독단적이고 주도적으로 주도해나가는 것을 용납하지 않겠다는 강한 의지의 표명이라고 볼 수 있다.

#### 4. 주요 헤징패턴

<표 4> 동남아 국가들의 헤징유형 비교

	간접 균형	지배 부정	경제 실용주의	반가치 외교	구속 개입	제한 편승	다자 제도균형
베트남	0	0	0	x	x	x	0
인도네시아	0	0	0	x	x	x	0
말레이시아	0	0	0	△	x	x	△
미얀마	x	△	0	0	x	0	△
싱가포르	0	0	0	x	△	x	0
태국	0	0	0	x	0	x	0
캄보디아	x	△	0	0	x	0	x
라오스	x	0	0	x	x	0	x
필리핀	0	0	0	0	x	x	0

0: 채택, x: 불채택, △: 중간

위에서 분석한 동남아 국가들의 헤징유형을 비교해 보면 <표 4>와 같다. 이에 근거하여 동남아 국가들의 주요 헤징패턴을 살펴보면 ① 현재는 동남아 지역의 지정학적, 지경학적 구조를 불안정하게 가져갈 수 있는 중국의 패권추구를 예방하는데 우선순위를 두고 있으나 동남아 국가들의 궁극적인 헤징 목적은 미중 모두에 대한 지배부정이다. 따라서 ② 거의 모든 동남아 국가들이 경제실용주의로 중국으로부터 경제적 이익을 확보하려고 하면서도 ③ 근중 성향이 강한 캄보디아, 라오스, 미얀마를 제외하고는 모두 미국을 활용하여 중국의 패권추구를 견제하는 간접균형을 병행하고 있다. ④ 다자제도균형의 경우 남중국해 분쟁 당사국인 베트남, 필리핀 그리고 AOIP의

이니셔티브를 제공한 인도네시아가 주도적으로 이끌고 있으며 태국, 싱가포르 역시 적극적으로 참여하고 있다. 미얀마, 캄보디아, 라오스는 중국을 의식하여 참여하지 않거나 미온적인 태도를 보이고 있다. 말레이시아의 경우 독자적 행보를 우선으로 하면서 소극적으로 참여하고 있는 상황이다. ⑤ 캄보디아, 미얀마의 제한편승은 친중 정책이라고 보기 보다는 반가치외교 헤징(캄보디아, 미얀마)으로 봐야 한다.

#### IV. 결론: 동남아 국가 헤징전략의 문제점

동남아 국가들은 어느 정도 지역 자율성을 유지하면서 국가안보를 확보하고 꾸준한 경제성장을 이루어 왔다. 이러한 측면에서 헤징 전략은 유효했다고 볼 수 있다. 그러나 동남아 국가들의 헤징전략이 계속 효과적이기 위해서는 아래와 같은 사항을 고려해야 한다. 향후 동남아 지역의 지정학적, 지경학적 구조는 미중패권경쟁에 의해 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 미국은 동북아-대만해협-남중국해-인도양을 잇는 반중국 전선을 구축하고 있고 중국은 인도양, 태평양으로 진출하기 위한 발판으로 동중국해, 남중국해를 국가 핵심이익으로 규정하고 지역패권을 장악하기 위해 군사력을 강화하고 있다. 미국의 FOIP는 중국의 일대일로와 진주목거리(the String of Pearls) 전략에 대응하여 QUAD를 중심으로 인도-태평양 국가들과의 양자, 다자 네트워크를 구성해 중국의 영향력 확산을 글로벌 차원에서 차단하고 봉쇄하는 전략이다. 따라서 동남아 지역에서의 미중패권경쟁은 지역문제를 넘어 글로벌 차원에서 해결되어야 할 개연성이 높다. 이와 같은 관점에서 2020년 9월 ARF에서 의장국인 베트남의 외교 장관도 남중국해 분쟁의 평화적 해결을 위한 국제사회의 협력을 호

소했다. 더구나, 미중패권경쟁은 정치군사 문제를 넘어 무역, 경제, 기술, 국제개발모델, COVID 19 등 하드파워, 소프트파워 전 분야로 확대되고 있다. 동남아 국가들이 헤징전략으로 지역안보와 경제실리를 지속적으로 확보하기 위해서는 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 기존의 헤징 프레임을 넘어 역내협력을 확대 강화하면서 각 분야별로 국제기구들과 연대를 강화하고 공동의 이익을 추구하는 글로벌 차원의 헤징전략이 필요하다.

두 번째로 미중패권경쟁이 다방면으로 확산되는 가운데 양국 간의 갈등 역시 나날이 심화되고 있다. 2020년 7월 미국은 일본, 호주와 함께 원자력 항공모함 로널드 레이건호를 비롯하여 최신예 트리톤(MQ-4C) 무인정찰기를 동원한 해상훈련을 결행하였고, 8월에는 ‘B-2A 스피릿’ 스텔스 폭격기 3대를 인도양 디에고 가르시아 미군 기지에 배치했다. 이에 대해 중국은 ‘JH-7’ 폭격기와 ‘J-11B’ 전투기로 해상표적공격 실전훈련을 전개하였다. 또한 최신예 폭격기 ‘홍(轟·H)-6J’을 남중국해 기지에 처음으로 배치했다(이해준 2020; 유혜림 2020). 남중국해에서 미중 간 군사적 긴장이 고조되는 가운데 폼페이오 장관은 중국의 남중국해에 대한 영유권 주장은 역사적, 사실적 근거가 없으며 국제법 위반이라는 성명서를 발표하였다(민영규 2020b). 미중 간 갈등의 폭이 깊어지면서 동남아 국가들에 대한 양자택일의 압력 역시 강해지고 있다. FOIP는 중국을 배제하고 봉쇄하는 전략이다. 따라서 동남아 국가들의 FOIP 참여는 중국에 대한 헤징전략이 아닌 미국과의 동맹/준동맹을 통한 세력균형 전략이 되는 셈이다. 중국 역시 일대일로를 통한 경제 레버지리로 동남아 국가들에게 미중패권에 대한 견제에 편승할 것을 강하게 요구하고 있다. 이러한 미중의 압박에 대해 싱가포르 총리 리셴룽(Lee Hsien Loong)은 “아시아태평양 협력이 선택을 강요해서는 안 된다”고 강변했다(Stromseth 2019: 1). 하지만 미중패권경쟁이 고조될수록 미중과의

양자관계에서 동남아 국가들의 헤징의 폭은 좁아질 수밖에 없다. 따라서 다자제도균형을 강화하여 역내 국가들의 효과적인 공동대응이 필요한 시기이다.

마지막으로 아세안 중심성 문제이다. 미중패권경쟁에 대응하여 동남아 국가들이 실효성 있는 공동대응을 하기 위해서는 아세안 중심성이 확고히 정립되어야 한다. 아세안이 다자제도균형으로 역외로부터의 충격을 완화시키는 보완적 기재로서의 역할은 어느 정도 효과적으로 해왔다. 하지만 남중국해 분쟁 등 주요문제에 대해 결집된 집단공동대응을 하지 못하여 주도적으로 문제를 해결하지는 못하고 있다. 2020년 6월 아세안정상회의 의장국인 베트남이 중국의 남중국해 영유권 주장을 강하게 비판했을 때 캄보디아는 중립을 선언했다(김혜진 2020). 말레이시아의 경우 다자제도균형 보다는 독자적으로 해결하려는 성향이 강하다(Parameswaran 2019). 현재 미중패권경쟁에 대한 동남아 국가들의 대응은 미-동남아 국가, 중-동남아 국가 양자관계가 주를 이루면서 아세안을 통한 공동대응은 보완적 역할을 하고 있는 상황이다. 역내 국가들의 집단안보협력이나 경제통합이 확립되지 않은 현 상황에서 미중패권경쟁이 심화되어 동남아시아 지정학, 지정학적 구조가 미중과 역내국가들 간의 양자관계에 의해서 재구성된다면 아세안의 다자제도균형은 주변화 될 수 있다.

〈참고문헌〉

- 김상진. 2019. “‘로힝야 난민’ 사태 이후…미얀마-중국 ‘신밀월’ 무드.” 『중앙일보』 7월 15일.
- 김혜진. 2020. “남중국해 영유권 분쟁, 공동대응 나선 아세안.” 『아시아경제』 8월 25일.
- 민영규. 2020a. “베트남, 남중국해서 군사훈련 하는 중국에 ‘주권 존중하라.’” 『연합뉴스』 8월 26일.
- \_\_\_\_\_. 2020b. “아세안8국, ‘남중국해 中불법’ 美입장표명에 감사 전달.” 『연합뉴스』 7월 19일.
- 유혜림. 2020. “美, 남중국해에 스텔스 폭격기 배치…중국과 갈등 고조.” 『TV조선』 8월 14일.
- 윤석준. 2019. “중국 일대일로와 아세안: 갈등과 진화.” 한국해로연구회 편, 『일대일로의 인도-태평양 전략: 평가와 전망』. 서울: 오름. 191-233.
- 이용성. 2020. “두테르테 필리핀 대통령 ‘중국의 남중국해 영유권 인정’ 선언.” 『ChosunBiz』 7월 29일.
- 이재현. 2018. “중국의 일대일로 구상에 나타난 동남아 국가의 유연한 외교정책.” 이승주 편, 『일대일로의 국제정치』. 서울: 명인문화사. 159-186.
- 이해준. 2020. “뜨거워지는 남중국해… 미국은 항모 동원, 중국은 전투기 배치.” 『중앙일보』 7월 22일.
- 정구연. 2020. “아세안(ASEAN) 국가들의 헤징과 동아시아 안보아키텍처의 변화 전망: 대미·대중 군사외교를 중심으로.” 『한국동북아논총』 25(2): 27-51.
- 정민승. 2019. “ARF 우려에도… 중국, ‘영유권 분쟁’ 남중국해서 또 군사훈련.” 『한국일보』 8월 6일.

- 정혜영 · 전홍석 · 서운석 · 최정석 · 박상수 · 조강필. 2019. “미·중 세력균형의 중심적 동학 : 중국의 부상(浮上)과 싱가포르 전략균형 과제.” 『한중관계연구』 5(3): 1-34.
- Abuza, Zachary. 2020. “Malaysia: Navigating between the United States and China.” *Asia Policy* 15(2): 115-134.
- Acharya, Amitav. 2019. “Why ASEAN’s Indo-Pacific Outlook Matters.” *EASTASIAFORUM* August 11.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order 3<sup>rd</sup> edition*. NY: Routledge.
- \_\_\_\_\_ and See Seng Tan. 2006. “Between Balance and Community: America, ASEAN and the Security of Southeast Asia.” *International Relations of the Asia-Pacific* 6(1): 37-59.
- ASEAN. 2019. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.” *ASEAN*.
- Bunyavejchewin, Poowin. 2020. “Will the ‘Milk Tea War’ Have a Lasting Impact on China-Thailand Relations?” *The Diplomat* May 2.
- Case, William. 2011. “Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting.” *Asian Survey* 51(1): 202-207.
- David, Steven R. 1990. “Explaining Third World Alignment.” *World Politics* 43: 233.
- Goh, Evelyn. 2007. “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge.” *Journal of Strategic Studies* 30(4): 809-832.
- Haacke, Jürgen. 2019. “The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: a Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework.” *International*



*Relations of the Asia-Pacific* 19: 375 - 417.

- He, Kai. 2008. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations* 14(3): 489-518.
- Jesse, Neal G. and John R. Dreyer. 2016. *Small States in the International System: At Peace and at War*. MD: Lexington Books.
- Koga, Kei. 2018. "The Concept of 'Hedging' Revisited: the Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift." *International Studies Review* 20(4): 633 - 660.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 30(2): 159-185.
- Kuik, Cheng-Chwee and Gilbert Rozman. 2015. "Light or Heavy Hedging: Positioning between China and the United States." *Joint US-Korea Academic Studies* 26: 1-9.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2016. "How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior Towards China." *Journal of Contemporary China* 25(100): 500 - 514.
- \_\_\_\_\_. 2017. "A Southeast Asian Perspective." *National Commentaries* September 5.
- Laksmana, Evan. 2017. "Pragmatic Equidistance." David Denoon (ed), *China, the United States, and the Future of Southeast Asia: US-China Relations* 2. NY: NYU Press.
- Lim, Darren and Zack Cooper. 2015. "Reassessing Hedging: The

- Logic of Alignment in East Asia.” *Security Studies* 24: 696-727.
- Narim, Khuon. 2020. “Resumed military exercise with the US is welcomed: PM.” *Khmer Times* April 8.
- Parameswaran, Prashanth. 2019. “What’s Behind Malaysia’s New South China Sea Missile Launches?” *The Diplomat* July 23.
- Posen, Barry. 2009. “Emerging Multipolarity: Why Should We Care?” *Current History* 108(721): 347-352.
- Rachman, Gideon. 2016. *Easternisation: War and Peace in the Asian Century*. London: Random House.
- Reaksmey, Hul. 2018. “Rights Groups Call Out Cambodia’s ‘Sham’ Election.” *VOA Khmer* July 28.
- Roy, Denny. 2005. “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 27(2): 305-322.
- Sim, Dewey. 2019. “Singapore renews military bases pact with US amid deepening defence ties with China.” *Asia in This Week* September 24.
- Stromseth, Jonathan. 2019. “Don’t Make Us Choose: Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry.” *Foreign Policy at Brookings*.
- Tan, See Seng. 2020. “Consigned to Hedge: South-East Asia and America’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy.” *International Affairs* 96(1): 131 - 148.
- Thayer, Carlyle. 2013. “China’s Relations with Laos and Cambodia.” Jung-Ho Bae and Jae H. Ku (eds.), *China’s Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia*. Seoul:

KINU. 189-220.

Williams, Kristen P., Steven E. Lobell, and Neal G. Jesse (eds.).  
2012. *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary  
States Support, Follow, or Challenge*. Stanford: Stanford  
University Press.

(2021.1.4. 투고, 2021.1.11. 심사, 2021.2.4. 게재확정)

<Abstract>

## The Southeast Asian States' Hedging Strategies in Response to US-China Competition for Hegemony

CHOO Yong Shik  
(Chung-Ang University)

In response to the US-China hegemonic competition, the Southeast Asian countries have been taking a hedging strategy that secures national security and obtain economic benefits, while avoiding pressure from and not antagonizing relationship with any of the two great powers. This paper analyzes the hedging strategy of the Southeast Asian states. At first, this study examines the concept of hedging and the motives, goals and types of the Southeast Asian states' hedging strategies. Depending upon their internal and external circumstances, the Southeast Asian countries have been adopting various hedging strategies, such as indirect balancing with US, domination denial, economic pragmatism, opposing value diplomacy, binding, limited bandwagoning and multilateral institutional balancing. The ultimate purpose of the hedging strategy is to deny any domination of the region by either China or US. It seems that those hedging strategies have been effective to the extent that they have maintained somewhat regional autonomy, diluted influence of outside powers, preserved national security and achieved steady economic

growth. Yet, to keep being effective, the hedging frame needs to be reconstructed from a global perspective. And the ASEAN Centrality should be strengthened and consolidated.

**Key Words:** US-China Hegemonic Competition, Southeast Asia, Hedging Strategy, ASEAN, International Relations in Southeast Asia

