

미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형*

장 준 영**

I. 문제제기

2011년부터 시작된 미얀마의 급진적인 변화만큼이나 미얀마와 중국관계도 역동적이다. 미얀마의 개혁과 개방을 추동한 요인은 다양하게 설명되지만 외부요인으로서 중국 변수는 결정적이었다. 미얀마는 서방의 경제제재와 정치적 압력을 돌파하고, 궁극적으로 정치권력을 유지하기 위해 중국과 연대를 선택했다. 중국은 미얀마를 지정학적·지경학적으로 활용하며 지속가능한 경제발전 환경을 구축하고, 미얀마 군부정권을 국제적으로 비호하는 방패역할도 자처해 왔다. 한편, 미얀마는 중국과 혈연관계인 빠옥포(*Paukphaw*)로 얽혀 있고, 양자 관계는 내정불간섭에 바탕을 둔 ‘평화공존 5대 원칙’에 근거하고 있으므로 국내에서 발생하는 어떠한 문제에 대해서도 중국이 개입하지 않기를 기대했다. 그러한 대가로 1990년대 이후 미얀마 내 급격한 중국화현상은 목인될 수 있었다.

그러나 양자의 연대 수준이 미얀마의 중국 종속으로 발전하면서 미얀마 군부의 위기의식은 고취되었다. 미얀마는 국제사회에서 미얀마를 방어하는 중국의 역할, 미얀마 내정, 미얀마 경제에 대한 간

* 본 줄고에 대한 유익한 심사평을 해 주신 세 분의 심사위원께 감사드립니다.

** 한국외국어대학교 강사, koyeyint@hotmail.com

섭과 침투의 수위가 기대치보다 높았기 때문에 이를 저지할 최후의 수단으로 중국과의 새로운 관계를 모색하기 시작했다. 그것이 바로 미얀마가 취한 개혁개방의 핵심 배경이었다. 주목할 점은 미얀마가 중국 종속구도를 탈피하려고 시도하는 가운데, 중국의 대 미얀마 의존도도 동시에 증가했다. 미얀마 군부정권이 유지되는 동안 별다른 자원을 투입하지 않고도 중국이 국가적 이익을 추구해 온 사실과 뚜렷이 대비된다.

미얀마와 중국관계는 2007년부터 이상기류를 보이기 시작했다. 미국이 주도하여 유엔안보리에서 미얀마를 제재하기 위한 방안이 중국의 반대로 무산된 후 유엔 주재 왕광야(王光亞, Wang Guangya) 중국대사는 미얀마 정부가 국민의 요구를 경청해야 할 필요가 있다고 언급했다. 이를 두고 1988년 이래 중국이 공개적으로 미얀마를 비난한 최초의 사건으로 규정하기도 한다(Holliday 2009, 489). 2007년 2월에는 탕자쉬안(唐家璇, Tang Jiaxuan) 외교부장이 미얀마를 방문하여 민주화 조치를 요구했다. 중국은 미얀마가 외부의 개입으로 인해 정권교체가 되지 않는 수준으로 보호막을 유지하고, 동시에 평화롭고 안정적인 지역 환경을 해치지 않는 범위 내에서 미얀마의 정치개혁이 필요하다는 전략을 선택한 것이다.

미얀마도 변화한 중국의 태도에 유연하게 대처하며 양자관계의 변화를 준비했다. 2008년 초 미얀마 반체제 인사들이 중국에서 회합을 가졌는데, 중국 정부가 이를 묵과하자 미얀마는 여카잉 해상에서 중국으로 이어지는 송유관 공사에 집중하지 않았다(Maung Aung Myoe 2011, 131). 중국을 겨냥한 미얀마의 태업은 군부정권에 대한 중국의 변함없는 지지를 유도하는 외교 전략이기도 하지만, 신정부 출범 이후 미얀마가 중국에 대한 입장을 재검토하는 결정적인 계기였다.

1990년대 이후 미얀마를 중국의 위성국가, 중국에 대한 심각한

종속(over-dependence) 등으로 정의하기도 하지만, 이는 현실주의적 국제관계의 속성에 입각할 뿐이다. 미얀마는 미국과 유럽연합 등 미얀마에 위협을 가하는 국가군에 편승할 수 없는 상황이었던 반면, 중국과 제휴할 경우 정권유지라는 집권 군부의 궁극적 목적을 실현할 수 있었다. 이런 측면에서 미얀마의 외교는 편승과 대립을 이루는 세력 균형으로 설명될 수 있으나 권력(power)이라는 국제관계의 속성에 의거 중국에 대한 미얀마의 종속으로 과장되어 왔다. 오히려 양국은 비용의 절감 차원에서 협력과 제휴를 통해 국익을 극대화하는 상호의존관계를 유지해 왔고, 약소국으로서 미얀마는 중국을 강제할 수 있는 민감한 권력을 독점해 왔다.

이와 같은 배경에서 이 글은 미얀마의 신정부 출범을 전후하여 미얀마와 중국관계의 변화와 그 요인을 분석하고, 이를 바탕으로 양자관계를 전망하는데 그 목적을 둔다. 특히 미얀마 신정부 출범 이전까지 중국에 의해 주도되는 것처럼 보이던 일방적인 양자관계가 특정 상황에 따라 대등한 균형관계 또는 중국의 대 미얀마 의존도 증가로 변화한 요인을 추적하는 것이 연구의 핵심 방향이다. 이와 같은 목적을 위해 먼저 양자관계를 설명할 수 있는 국제관계 이론을 검토할 것이다. 약소국으로서 미얀마의 외교정책이 변화하는 요인을 중심으로 기존 이론의 문제점을 지적하고, 이 글에 적용될 수 있도록 기존 이론의 수정 또는 가공을 거칠 것이다. 나아가 양자관계의 다양한 쟁점 가운데 외교정책을 결정할 수 있는 변수를 결정적 사례로 선택할 것이다.

II. 약소국의 외교전략: 균형과 편승에서 헤징으로

데이비드 칸(David Kang 2003)은 유럽에서 만들어진 국제관계 이

론이 아시아의 국제관계를 설명하는데 부적합하다고 비판한다. 그에 따르면, 유럽의 경험은 양극체제를 잘 설명할 수 있는 이론적 기여를 했지만, 기타 세계의 중요도도 동시에 증가해 왔다. 세계 인구의 절반을 구성하는 중국, 인도, 일본, 러시아 등 아시아도 강대국에 영향을 행사해 왔으나 국제관계에서는 주요 행위자가 되지 못한 사실을 주장한다. 아시아는 경제, 군사, 외교적 수준에서 유럽과 경쟁하거나 심지어 초월한 상황에 도달했음에도 불구하고, 유럽중심주의적 사상을 아시아에 적용함으로써 아시아의 분쟁과 제휴 행위에 대한 잘못된 결과와 예측을 낳았다(Kang 2003, 57-58).

실제로 냉전 종식 이후 아시아 안보는 지역수준의 경제통합, 분쟁의 관리 및 완화 등 제도 면에 있어서 유럽과 같이 평화를 지속시킬 수 있는 장치가 부재했기 때문에 “경쟁이 무르익은”(ripe for rivalry) 상태로 정의된다(Friedberg 1993/94). 불확실한 안보환경에 대한 비판을 바탕으로 그는 아시아의 역사적 경험을 통찰하며 아시아가 균형과 편승 중 하나의 전략을 선택해야 한다는 대안을 제시한다(Kang 2003/04, 180).

현실주의적 국제관계에서 세력관계와 안보위협에 대한 동맹 또는 제휴 형성 원인과 양태를 설명하기 위해서 세력균형과 편승(대세 영합)은 하나의 짝을 이루며 설명된다. 월츠(Kenneth Waltz 1979, 126)에 따르면, 편승은 더 강한 편에 제휴하는 것인데 반해 균형은 약한 편에 제휴하는 것이다. 세력균형이론 대신 위협균형이론 또한 위협이라는 인지적 요인을 제거하기 위한 전략이므로 이 또한 균형과 편승으로 귀결된다. 특정 국가는 자국의 안보를 위협할 수 있는 국가와 국가군에 대항하기 때문이다(Walt 1985, 8-9).

그런데 위의 두 시각은 강성권력, 즉 군사적 동맹이나 제휴 수준으로 국한된다. 다시 말해 약소국이 강대국의 위협과 직접적인 타격으로부터 안전할 수 없어 균형을 유지할 수 없는 환경에 처해있다

면, 약소국은 적대적 강대국과 대내외 정책들에 대한 공조체제를 취함으로써 중국에는 협력관계를 강화할 수 있다고 본다. 편승의 일차적 목적이 국가의 안보 확보라면, 전략적 선택, 즉 편승국은 편승정책을 통해 원하는 가치와 이익을 추가로 획득하려고 시도한다. 그러므로 손실 회피 목적인 안정적인 안보환경 구축이라는 균형의 최대 가치에 비해 편승은 이를 넘어 이익의 팽창을 위한 동기의 확대까지 포괄할 수 있다. 그러므로 편승과 균형을 동일한 동기를 추구하기 위한 상반된 행동전략으로 보기에는 제한적이다.

균형과 편승 개념을 중국의 부상에 따른 동아시아 상황에 대입시키기에는 무리가 따른다는 주장에 데이비드 칸도 동의한다(Acharya 2003/04; Kang 2003; 2003/04). 이에 반해 아차야(Amitav Acharya 2003/04)는 아시아가 중국과 균형을 이루는 것이 아니라 중국 권력에 편승한다는 데이비드 칸의 주장(2003)에 일침을 가한다. 아차야는 역사를 통해 본 중국의 위계주의(hierarchy)가 아시아의 문화적 전통을 형성했고, 이를 서구의 웨스트팔리아 가치와 동등하게 설명하는 칸의 시도에 동의하지 않는다. 중국의 역사와 지역질서에 대한 칸의 인식적 오류를 지적함과 동시에 아차야는 칸이 주목하지 않았던 두 요소를 강조한다. 아시아에서 중국을 견제할 수 있는 유일한 국가가 바로 인도이고, 집단 안보체제로 중국에 편승하지 않으려는 동남아국가연합(ASEAN)의 전략이 그 대표적인 사례이다.¹⁾

1) 일본의 경제협력은 중국에 대한 편승이 아니라 합리적 이익을 추구하는 전략으로 이해되어야 할 필요가 있듯이 아시아에는 이미 중국을 중심축으로 하는 위계서열이 등장하지 않았다. 또한 중국과 아세안은 균형과 편승의 개념이 아니라 경제적 협력 외교적 개입을 통한 상호 의존적인 관계로 얽혀 있으며, 중국도 아세안을 강제할 수 있는 절대적인 권력을 비축하지 못했다. 그러므로 아시아 세계는 “경쟁이 무르익은” 질서에 놓인 것이 아니라는 칸의 대전제에는 동의하지만 역사문화적 접근에 의한 중국 일변도의 패권과 이에 대한 동남아의 편승 대신 상호 이익을 추구하는 의존적 관계를 제시한다. 이에 대해 칸은 유럽에서 생성된 이론이 아시아의 국제관계를 설명하는데 어려움이 따르는 국제관계이론의 확장을 통해 어떻게 국가가 안보를 구상하고 달성하며 그들만의 국제적 행위를 하는가에 관심을 가지는 차원에서

두 학자 간 공방의 본질은 서구의 오리엔탈리즘에 입각한 아시아 국제질서가 강대국에 맞서는 아시아의 외교적 주권의 본질을 호도한다는 것이다. 아차야도 지적했듯이 한국, 일본을 포함한 중국에 대한 아세안의 태도는 헤징(hedging)이며, 실질적으로 아세안은 “이중구속”(double binding)의 행태를 추구한다(Acharya 2003/04, 153). 1990년대 들어 아세안은 제도적인 외연 확장을 통해 강대국과 심지어 아세안회원국들조차도 역내 모든 사안에 대해 “서로 영겨있는”(omni-enmeshment) 지역 질서를 유도한다는 데 주목할 필요가 있다(Goh 2007/08, 120-126). 즉 동남아 국가들은 불안정한 지역의 다중구조 속으로 전환되기를 원치 않고, 어떠한 강대국이라도 배제하지 않으면서 지역 내 모든 전략적 문제에 대해 강대국을 포괄하는 헤징전략을 선택했다는 것이다. 그렇게 함으로써 외부의 안보 위협, 특히 “중국 위협론”을 상쇄시키고, 그 과정에서 그들의 이익을 관철시키는 균형전략을 확대할 수 있다.

2000년대 이후 동남아지역에서 미국과 중국으로 대변되는 초강대국이 패권 각축을 했으며, 동남아는 편승 또는 균형전략으로 응수했다는 사실은 허상에 가깝다. 전 미국 국무부 동아시아태평양 차관보 제임스 켈리(James Kelly)는 동남아에서 중국이 원조를 확대하고 양자 및 지역 협약에 합의하면서 외교적 역량을 확대하는 것에 대해 매우 도전적이라고 평가했다.²⁾ 싱가포르 리셴룽(李顯龍, Lee Hsien Loong) 총리도 이라크와 아프가니스탄 등 중동에 집중된 미국의 군사적·외교적 역량에 비해 중국의 영향력이 확대되는 동남아에서 미국의 소극적인 대응 정책을 비판하며 동남아 개입(engagement)을 주장했다(Trofimov and Beckett 2007/4/18). 결정적으로 미국 오바마

아시아의 역사적 관점을 바탕으로 글을 썼다고 주장한다(Kang 2003/04, 165).

2) 자세한 내용은 다음의 사이트를 참조하라.

<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/33064.htm>.

(Barak Obama) 행정부 2기의 대외정책, 즉 “아시아로의 복귀”(pivot to Asia)는 1990년대 이후 동아시아에서 중국의 부상과 이에 대응하는 미국의 전략이 미흡했다는 객관적 증거였다.

클린턴(Hillary Clinton) 전 국무장관, 오바마 대통령, 파네타(Leon E. Panetta) 국방장관으로 이어지는 아시아 중시정책은 태평양국가(pacific nation)로서 미국의 새로운 외교정책을 제시한다.³⁾ 미국은 동맹국과 안보동맹 강화, 중국을 포함한 신흥 국가와 협력 강화, 지역 다자기구와 교류 확대, 무역 및 투자 증대, 폭넓은 군사력 배치, 민주주의와 인권 증대 등 6대 행동을 아시아 복귀의 전략으로 채택했다(신성호·임경한 2012, 156).

과거 대서양세력으로서 유럽과 제휴했던 것처럼 미국의 국익과 가치에 대해 내구력이 강하고 일관된 태평양 연안 국가와의 협력과 제도망 구축은 미국의 새로운 도전이며, 그러한 이유로 미국은 스스로를 태평양국가로 정의했다. 미국은 중국의 부상을 주시하면서 여전히 중국이 미국을 따라잡기에는 많은 시간과 격차가 있는 것으로 인지했으나, 2008년 미국발 금융위기는 미국의 중국 경제론을 한층 강화하는 계기였다. 그러므로 군사·외교·안보 및 경제 분야까지 망라하는 미국의 아시아 복귀 정책은 사실상 중국을 견제하기 위한 수단이다.

중국의 영향력이 강화된 동아시아 지역에서 미국의 재균형 전략에 맞서 이제 동남아는 완전한(pure) 균형전략, 완전한 편승전략보

3) 이에 대해 송기돈(2013, 137-159)은 미국의 정책이 기존 정책의 연속선상에서 진행된다고 인식할 필요성을 제기한다. 그에 따르면, 미국의 스마트형 외교 전략의 변환이라는 측면에서 민간역량을 활용하는 외교전략, 즉 외교 전략의 근대성 탈피라는 측면이 모호하고, 국제정치에서 단일한 지정학적 관점에 의거 외교정책의 중심축이 이동한 사례는 없으며, 다시 말해 외교정책의 중심축은 지정학적 측면이 아니라 강대국에 초점이 맞춰진다고 비판한다. 또한 미국이 내세운 6대 행동노선에 따라 미국이 이들 국가를 다루는데 있어서 차별적인 전략이 필요하며 이에 대한 해당 국가의 인지적 부조화도 존재한다. 마지막으로 미국의 아시아 중시정책을 실시하는데 있어서 미국 내부의 합의 또는 이견 조율이 극복할 과제이다.

다 더 효율성이 높은 외교정책을 필요로 한다. 국제관계에 균형과 편승이라는 양분론은 약소국과 강대국 간 관계의 본질을 완전히 이해하는데 역부족하고, 특히 부상한 아시아-태평양지역에서 중국의 정치적 영역을 설명할 수 없다(Fiori and Passeri 2013, 8). 강대국 간 경쟁에서 중간적 입장의 안정성을 보장받을 수 있는 경험적 분석은 헤징전략이다.

헤징은 사전적으로 금융 분야에서 일반화된 용어가 국제정치에서 차용되었지만 국제관계의 상황, 이를 테면 외교정책이나 안보환경을 설명하는데 있어서 다양하게 정의된다(Medeiros 2005, 146-153; Tessman and Wolfe 2011, 214-240). 소위 계란을 한 바구니에 담지 말아야 한다는 논리로 위험분산전략으로도 이해될 수 있다. 국제관계에서 헤징에 관한 고전적 정의는 “국가가 균형, 편승 또는 중립과 같이 매우 명쾌한(straightforward) 대안을 결정할 수 없는 상황에 처해지는 것을 회피하는 전략으로서 다른 국가에게 비용을 지불해야 하는 상황을 피하거나 미연에 방지하는 중간자적 입장을 유지하는 것”이다(Goh 2006/8/31).

현재나 미래의 불확실한 상황에 대한 일종의 ‘보험 들기’로서 헤징은 균형과 편승의 경계를 절묘하게 넘나든다. 헤징은 균형을 포함하거나 배제할 수 있는 전략인데 반해, 균형은 정부가 미래의 전략적 선택(option)을 유지하기 위한 유일한 전략이다. 또한 헤징은 현재의 전략적 불확실성을 함축하지만 균형은 헤징을 포함하지 않는 확실하고 강압적인 위협에 대한 대응이다(Roy 2005, 306).

한편, 정치 및 군사적 동맹의 형태인 전통적 편승 개념과 달리 헤징전략에서는 선택적 쟁점에 따른 정책 공조와 강대국에 대한 자발적 복종과 같은 정치적 파트너십이 동반된다. 현존하는 헤게모니와 관계를 지속시키면서도 한편으로 부상국가와의 관계와 제한적 편승 관계를 유지하면서 영합의 결과를 초래한 전통적 편승 개념과 대립

하기도 한다. 마지막으로 편승은 주종관계가 명확한 국제질서이지만, 헤징전략은 위계구조를 회피하거나 약소국이 자율성을 유지하려는 질서로 정의된다(Kuik 2008, 168-169).

위의 논의를 바탕으로 헤징전략은 한 국가의 이해관계가 높고 상대국의 의도가 불명확하며 유동적일 경우, 즉 불확실한 지역 환경이나 체제구도가 유지되는 상황에서 대안적 외교 전략으로 평가할 수 있다. 말하자면 헤징이 포괄적으로 시행되는 지역구도는 이해관계를 맺고 있는 국가나 국가군의 권력 배분 양상이 일정치 않거나 예상할 수 없는 불안정성을 내포한다. 또한 위 환경 하에서 편승과 균형전략과 같이 강대국과 약소국이라는 이분법적 구분은 효율성을 잃게 된다. 약소국이라고 하더라도 강대국을 강제할 수 있는 그들만의 자원이 존재하고 그것을 통해 약소국은 이익을 극대화할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 미얀마-중국 관계의 재설정: 편승의 청산

1990년대 이후 동남아 국가들은 미국과 중국을 동시에 재고하는 외교 전략을 선택했고, 이러한 탄력적 전략은 현재에도 유효하다. 중국과 경제협력을 강화하면서도 외교적으로는 상호 관여한 점은 실용적 이익을 지향하는 사례이다. 그러면서도 동남아 어떤 국가도 중국과 군사적 동맹을 두려워하는데 이는 미국의 잠재적 영향력을 의식한 결정이다. 이른바 “중국 위협론”과 “중국 기회론”은 외교정책의 테두리 내에서 정치와 경제를 철저히 분리시킨 균형과 편승의 경계를 넘나드는 헤징전략이다. 나아가 동남아는 아세안이라는 지역협력체를 완성함으로써 집단적 방어와 이익을 추구할 의제 설정과 실행을 가능케 할 역량을 배양했다. 미국과 중국이라는 강대국에

맞서 약소국의 연합이 중간적 입장을 취함으로써 얻는 이익은 균형과 편승이라는 양비론적 외교결과가 아니다.

아세안의 외교정책과 별도로 아세안 회원국인 미얀마와 중국관계는 미얀마의 일방적 종속, 볼모(pawn), 위성국가 등으로 정의되어 왔다.⁴⁾ 동남아국가들이 1997년 미얀마를 아세안 회원으로 가입시켰던 배경도 미얀마와 중국의 밀월관계가 지역 안정에 잠재적 위협이라는 판단에 근거한 것이다(Selth 2001, 26-27). 중국에 대한 미얀마의 편승은 상황에 따라 유효했지만, 미얀마의 종속, 즉 미얀마가 중국의 위성국가라는 정의는 무효해 보인다. 특히 미얀마 신정부는 신군부정권(1988-2011) 당시 형성된 양자의 밀월관계를 일방적으로 청산하는 분위기이다.

중국의 대외전략은 다른 국가와 충돌 금지, 국제적 공조 추구, 평화공존 5대 원칙에 따른 상호 이익과 평등의 주장을 포함하는 비적대적 관계의 유지, 제 3세계국가와 비동맹 및 비적대적 관계의 유지, 낮은 수준의 정치적 협력 등으로 요약된다(Li 2012, 60-61). 이와 같은 원칙에도 불구하고 1997년 이후 중국은 미국의 이익을 상쇄시키고 그들의 입지를 강화하는 전략을 유지했다(Sutter 2012, 35). 특히 미얀마를 둔 중국의 이익은 국가발전전략의 성패를 가늠할 수 있는 중대한 과제였다.

서방의 포괄적 제재를 받는 미얀마는 중국의 정치적 지원과 경제 및 군사적 교환으로 이익을 얻었고, 2007년 1월의 사례처럼 유엔 내에서 미얀마 정부를 압박하고 추가의 제재를 무마시킨 중국의 지원은 미얀마의 최대 수확이었다(ICG 2009, i - ii). 사실 1988년 집

4) 대표적인 사례로 미얀마 출신 학자인 띠마웅마웅탄(Tin Maung Maung Tan 2003) 박사의 지적이다. 그는 미얀마를 “사실상 중국의 후견국”, “사실상 중국의 위성”, “중국-인도의 지역적 경쟁에서 핵심 지역”으로 정의했다. 또한 2000년대 이후 중국과 미얀마관계는 빠른 속도로 발전했고, 그 관계는 미얀마의 중국에 대한 편승, 즉 중국의 후견국이 미얀마로 정의됐다(Osbourne 2006, 26-29).

권한 미얀마 신군부는 정권 유지가 최대의 목표이자 가치였기 때문에 경제와 외교에서 일정 수준 손해를 감수하는 양상이었다. 동시에 미얀마 군부 엘리트들은 중국과 긴밀해 지는 것은 미얀마의 잠재적 위험이며, 임시방편이었지만 이를 돌파하기 위해 반헤징(counter hedging) 전략을 실시하기도 했다. 인도와 기타 국가와 무역을 확대하여 중국에 대한 의존을 축소하려는 시도가 그 사례였다(Hong 2008, 12).

2011년 미얀마 신정부의 출범은 명확히 중국에 편승한 미얀마의 외교정책을 바로잡는 계기였다. 즉 미얀마 군부 입장에서 대안 없이 중국 의존구도를 탈피한다면 그들은 붕괴될 것으로 인식했다. 그러나 정치적 환경과 구도의 변화를 통해 중국과 새로운 관계를 설정하고, 집권을 유지할 새로운 전략이 필요했다.

미얀마의 변화에 대한 중국의 대응은 미비했다. 중국은 미얀마의 실정에 맞는 정치개혁의 필요성을 줄기차게 주창해 왔고, 2010년 9월 탄쇄(Than Shwe) 전 군사평의회 의장 일행이 중국을 방문했을 당시에도 총선에 대해서 적극 지지하는 입장이었다. 이를 바탕으로 중국은 미얀마에 신정부가 출범한다고 하더라도 기득권을 장악한 군부의 태도 변화는 없을 것이고, 민간정부도 군사정부와 별반 다르지 않을 것으로 예상했다.

중국은 미얀마 신정부가 중국의 전철을 밟아 정치적으로는 권위주의, 경제적으로는 자본주의를 표방해야 한다고 적극적으로 조언했다(Sun 2012b, 61). 또한 중국은 미국의 미얀마 개입이 완전히 실패한 것으로 판단했다(Sun 2012a, 74-75). 그렇기 때문에 미얀마는 미국이 유도하는 형태의 정치적 변화를 수용하지 않을 것으로 예상했다. 이와 같은 기대와 달리 미얀마는 신정부 출범 이후 떼잉쎄인(Thein Sein) 대통령을 중심으로 한 정치적 정통성 확립을 국정운영의 우선 목표로 설정했다.

중국의 기대와 달리 미얀마 신정부가 독자적 외교노선을 선택한 이유는 중국에 대한 신뢰도 저하와 이로 인한 군부정권의 존립 위기 의식 확산이었다. 동시에 미얀마는 중국과 비교우위 분야를 외교관계의 전면에 배치시켰다. 미얀마는 자유화 조치를 통해 서방세계의 정권 지지를 유도하고, 중국에는 미얀마를 대상으로 시행되던 포괄적 제재를 해제함으로써 경제영역을 포함하여 중국 종속구도의 완전한 청산을 의도했다. 나아가 정치외교적인 명분으로 미얀마를 구속했던 중국을 해체하는 것은 곧 경제적으로 중국이 향유한 이권의 해체와 동일하게 간주된다. 미얀마는 중국의 배타적 경제 이권을 더 이상 보장하지 않음으로써 일방적 양자관계는 복원될 수 있다고 믿었다.

지역적 차원에서도 미얀마는 아세안과 제휴하여 중국과 균형을 유지할 수 있으며, 미얀마를 지렛대로 활용하여 미국과 균형관계를 유지하려던 중국의 전략도 실효성을 보장받을 수 없게 된다. 중국은 미국의 미얀마 전략이 성공하지 못했다고 평가했고, 2010년 총선 이후에도 미얀마에 대한 압박정책을 지속할 것이기 때문에 미얀마의 중국 의존은 군부정권과 동일한 구도로 유지될 것으로 확신했다 (Sun 2012a, 90).

한편, 신군부정권이 유지되는 20년 동안 중국은 국가대 국가관계에만 치중함으로써 미얀마 국민들의 증가한 반중국 정서를 방치했고, 양자가 공동으로 해결해야 할 초국적 문제보다 자국의 이익만을 도모하는 비대칭 관계를 유지했다. 국경지대를 중심으로 형성된 소수종족 반군문제 해결에 무관심하고, 이들의 생존권이 위협받는 중국의 개발전략은 미얀마 군부의 묵인으로 가능했다.

2011년 힐러리 클린턴 장관과 이듬해 오바마 대통령의 방문을 통해 미얀마의 개혁개방이 성공적으로 평가받자 미얀마 신정부의 주요 인사들은 그들이 추진하는 헤징전략을 구체화했다. 대통령실 저

테(Zaw Htay) 장관은 “중국이 급부상하는 지역환경에서 미얀마의 지정학적 가치는 매우 중요하다.”(*Washington Post* 2011/11/16)고 주장했으며, 네진랏(Nay Zin Latt) 대통령 정치자문관은 “미국과 중국 가운데 어느 나라가 더 많은 이익을 주는지, 누가 더 좋은 관계를 구축하려는지 주시해야 한다.”(*Washington Post* 2011/11/29)고 강조했다.

그러면서도 떼잉쎄인 대통령은 취임 후 첫 번째 방문국을 중국으로 정했다. 2011년 5월 27일 14명의 장관과 중국을 방문하여 양국 외교관계를 전략적 협력동반자 관계로 한 단계 격상시켰다. 미얀마는 2014년 아세안의장국 수입이 유력한 상황이었는데, 원자바오 총리는 2013년 동남아시아게임 지원과 미얀마의 아세안의장국 선임을 지지한다며 미얀마의 대외정책에 무게를 실어 주기도 했다(*New Light of Myanmar* 2011/5/29).

이상의 논의를 바탕으로 신군부정권 당시에 도 미얀마는 중국을 강제할 수 있는 자원을 충분히 보유하고도 우선순위에 따라 비자발적 편승과 종속 구도를 유지해 왔다. 그러나 신정부의 정치적 개혁은 일정 수준 미얀마가 양자관계에서 주도권을 확보할 수 있는 환경으로 귀결됐고, 이를 헤징전략으로 전환해 오고 있다.

다음 장에서는 상호 이익을 추구하는 두 국가의 헤징전략을 군사와 경제측면에서 살펴볼 것이다. 각 분야의 사례는 양자 관계의 화두로 정의될 수 있는 현안이며, 결과적 이익을 수치로 환산할 수 없으나 상호 이익의 수준을 비교할 수 있을 것으로 기대된다. 즉 미얀마 신정부가 새롭게 시험하고 있는 헤징전략이 하나의 외교정책으로 뿌리를 내릴 수 있는지의 여부를 확인할 수 있을 것이다.

IV. 미얀마-중국 관계의 재설정: 군사 및 경제교류

1. 군사 분야

고전적 현실주의에서 약소국이 강대국에 편승하는 가장 용이한 방법은 군사적 동맹이다. 자주적으로 국방을 완수할 수 없는 약소국은 강대국과 군사적으로 동맹을 맺음으로써 외부로부터의 침략을 공동으로 방어하거나 전쟁이 발발하지 않게 하는 전시효과를 누린다. 미얀마와 중국은 외부의 위협으로부터 전쟁 발발의 가능성이 매우 낮은 상황에 처해 있지만, 미얀마 내전은 양국의 군사적 연대를 강화하는 배경이 되었다. 역설적으로 미얀마와 중국의 군사교류는 국경지역으로 중심으로 한 중국의 안보위협 증대에도 일조했다.

1989년 미얀마 방문단의 최초 중국 방문 당시 14억 달러의 군사장비 구입을 시작으로 1994년 4억 달러 등 중국은 미얀마 신군부정권의 최대 무기 공급국이 되었다(Mishra 2013, 197-198). 또한 중국은 미얀마 군대 훈련 담당, 정보 수집 교육, 주요 해상지역의 해군기지 현대화 등에 자금을 투입하는 등 포괄적 수준에서 미얀마에 대한 군사지원에 앞장섰다.⁵⁾

그러나 두 국가의 군사교류는 서로 다른 목적으로 진행되었다. 중국은 미얀마를 교두보로 인도양과 태평양 연안의 해상권 장악을 위해 “활동적 방위”, “해양 방위”, “원거리 대양 방위” 등을 향후 50년 내에 달성하는 해군의 목표로 설정했다(Blazevic 2009, 59-71). 그 일환으로 인도를 봉쇄하기 위한 ‘중국산 진주목걸이 전략’을 파키스탄에서부터 미얀마까지 연계시키고, 캄보디아의 시하누크빌(Sihanoukville)까지 항구의 군사화를 연장했다. 윈난(雲南)과 쓰촨

5) 이에 대한 내용은 장준영(2007, pp.316-318)을 참조하라.

(四川)을 지나 미얀마 서부를 관통하여 방글라데시, 인도로 향하는 서부 실크로드의 부활을 통해 무역로 확보뿐만 아니라 중동과 아프리카에서 수입되는 자원의 안전한 수송로를 확보하는 것도 중국의 목적이다.

중국의 전략에 비해 미얀마의 군사력 확대는 지극히 국내적 수준으로 제한된다. 서방의 경제제재를 돌파하기 위한 중국과의 국경 무역로 확보, 국경지역의 치안과 질서 유지, 국경 무역로에 편재하는 소수종족 무장단체 소탕, 전통적으로 중국인의 후손이거나 중국과 우호관계를 맺고 있는 소수종족과의 긴장 완화, 군사적 개입과 같은 국제사회의 보이콧과 같은 압력 극복 등이 군비 확충의 주요 목적이 다(Mishra 2013, 197; Swanstrom 2012, 15).

두 국가의 군사적 목적이 교차하는 지점은 안정적인 통상환경 구축, 즉 치안이 보장되는 국경무역로의 확보이다. 1989년 이래 미얀마 군부가 소수종족 분리주의단체와 대규모 정전협정을 맺었으나 2009년 국경수비대(Border Guard Force: BGF) 창설 여부를 두고 지금까지의 정전협정이 무효화된 이후 중앙정부와 소수종족간의 갈등이 재발화했다. 특히 2009년 꼬깡족(Kokang)과 정부군의 무력 충돌로 인해 3만7천명의 난민이 중국으로 유입하는 초유의 사태가 발생했다.⁶⁾

중국은 국경수비대 문제로 인해 국경지역의 치안이 확보되지 않을 가능성을 염두에 두었다. 2009년 12월 시진핑(習近平) 부주석과

6) 2009년 8월 7일, 정부는 꼬깡족 무장단체인 미얀마민족민주연합군(Myanmar National Democratic Alliance Army: MNDAA)의 마약제조혐의를 주장하며 해당 단체에 대한 조사를 계획했으나 이들의 완강한 저항으로 실패한 뒤 꼬깡족 거주 지역에 대한 군사작전을 개시했다. 8월 25일 1,000여 명에 이르는 대규모 군 병력이 꼬깡지역을 점령하는 과정에서 신변의 위협을 느낀 주민들 37,000명이 원난성으로 피신하는 전례 없는 사건이 발생했다. 예상치 못한 난민이 국내로 유입함에 따라 중국정부도 난색을 표명했고, 미얀마 외무장관도 본 사태에 대해 즉각적인 사과를 함으로써 더 이상의 외교적 문제는 발생하지 않았다.

2010년 5월 원자바오(溫家寶) 총리는 미얀마 정부가 까친독립군(Kachin Independence Army: KIA)과 연합와주군(United Wa State Army: UWSA)의 문제를 원만히 해결하도록 미얀마를 방문했다(Sun 2012a, 75). 미얀마뿐만 아니라 중국은 국경지대의 평화와 안정을 최우선 과제로 간주하지만, 국경지역의 반군단체가 중국계 종족이라고 하더라도 이들에 대한 지원은 없었다(Haacke 2010, 132).

상업적 이익을 지향하는 중국의 대 미얀마 전략은 여기에서 맹점이 발견된다. 중국은 미얀마가 중국 국경지역의 소수종족에게 위협을 가할 가능성을 배제하지 못하여 무기 판매를 꺼려해 왔다(Swanstorm 2012, 19). 그러나 중국이 미얀마에 판매한 무기는 이미 중국 국경지역에 거점을 둔 미얀마 정규군과 소수종족에 의해 운용되었다. 나아가 미얀마 군부는 질적인 후진성, 낮은 신뢰도 등을 이유로 중국산 무기를 다른 국가들의 무기로 대체했다.⁷⁾ 전쟁 가능성이 낮은 대신 소수종족과의 전투가 수시로 발생해 온 미얀마의 안보 상황을 고려했을 때 국경을 중심으로 한 중국의 안보딜레마는 증가했을 것이 유력하다.

또한, 중국은 미얀마 동북부에 편재하는 다양한 무장단체들 가운데 가장 위협적인 두 단체의 물리적 위협을 미얀마 정부에 경고했을 뿐 미얀마 정부와 공조하는 정책에는 무관심했다. 까친독립군(KIA)의 활동 거점은 주로 중국 기업들이 진출한 곳으로 중국은 미얀마 정부가 이들 반군단체들로부터 중국 기업들을 보호해 줄 것으로만 믿었다. 오히려 중국은 까친족이 겪고 있는 고층들에 대한 이해보다 경제적 이득을 추구하기 위해 정부대 정부 간 대화에만 의존하는 입장이었다. 중국은 반군단체 문제에 개입할 경우 자칫 두 국가가 맺고 있는 ‘평화공존 5대원칙’과 상호 내정불간섭을 위반할 가능성

7) 싱가포르, 파키스탄, 포르투갈, 이스라엘, 남아프리카공화국, 한국, 북한, 러시아 등 다양한 국가로부터 무기를 구입했다(Li and Zheng 2009).

이 농후하고, 경제적 논리만 내세울 경우에는 국경의 치안이 확보되지 않는 딜레마에 봉착했다.

중국의 군사적 야심에 대해 미얀마는 철저히 경계한다. 국경지역을 제외하고 중국의 관심은 천연가스 수송이 시작되는 지점인 짜옥퍽(Kyaukphyu) 항구에서 중국 해군의 주둔이다. 중국은 미얀마 정부에게 싯뜨웨(Sittwe)와 짜옥퍽에 중국 해군의 주둔을 제안하지 않았지만, 중동과 아프리카산 원유를 육상으로 안전하게 수송하기 위해 해군의 도킹(docking) 허가를 구했다. 그러나 미얀마 정부는 이에 대해 부정적인 입장을 피력했고, 헌법이 수정되지 않는 이상 향후 허가 가능성은 매우 낮다.

미국 의회 내에서 엇박자가 나오고 있지만 미얀마와의 군사협력을 추진해야 한다는 미국의 목소리에 경청할 필요가 있다. 2012년 10월 프란시스 위친스키(Francis Wiercinski) 미국 태평양사령부 사령관을 포함하여 22명의 미국 군부와 함께 민관으로 구성된 30명의 대표단이 미얀마를 방문하여 미얀마와의 군사협력을 논의하기 시작했다. 주디스 세프킨(Judith Cefkin 인터뷰 2013/11/8) 국무부 미얀마 담당 선임보좌관은 “미국은 아시아에서 중국과 갈등하는 형국을 원하지 않으며, 지역의 평화와 안정을 유지하는 것을 최우선과제라고 생각한다.”고 언급했다. 이와 같은 언급과 달리 그녀는 무기지원과 같은 직접적 협력이 아닌 군내 인권교육과 같은 제한적 범위에서 미얀마에 대한 지원을 강화할 필요성을 주장했다. 특히 군법 제정과 같은 기초적인 협력을 강화하는 것만으로도 오랜 무기 지원국인 중국의 영향력을 약화시킬 수 있는 좋은 기회라는 것이다(『국민일보』 2013/12/6).

2014년 4월, 정부군과 무력 충돌을 재개한 까친독립군 지도자는 내전을 끝내기 위한 정부와의 평화회담에서 미국이 역할을 해줄 것을 요구했다. 군사적으로 중국의 영향력을 약화시키는 미얀마 정부

의 전략은 어느 정도 성공한 것으로 보이지만, 미국과의 군사 교류는 중국을 자극할 수밖에 없다. 낮은 단계의 군사협력이 현실화된다면, 미국은 국제군사교육 및 훈련(IMET)에 의거 미얀마 장교에 대한 군사교육, 군사훈련과 군 장비 지원을 실시할 것이다. 또한 미국은 1950년 말 군사 장비를 지원하여 미얀마 내 마약 퇴치를 직접 지원한 전력이 있어 평화협상을 포함한 국경지대의 치안 확보를 위한 과정에서 미국의 역할이 대두될 가능성이 있다. 그러나 미얀마는 미얀마를 둔 중국과 미국의 군사적 대립을 원치 않을 것이다.

2. 경제 분야

베이징정부는 미얀마 신정부의 출범을 미얀마 경제발전을 위한 핵심 과정으로 인식했다. 서구의 경제제재가 지속되는 가운데 경제 분야에서 미얀마의 중국 의존도는 더 커질 것으로 예상했다(Sun 2012a, 77). 2010년 한 해 양자 간 교역규모는 44억 달러였고, 미얀마 통계에 따르면 2010-2011년 회계연도 기준, 중국은 자원과 에너지 분야를 중심으로 미얀마에 77억5천만 달러를 투자했다(Sun 2012a, 77). 중국은 국경지역을 중심으로 해서 수력발전, 자원 적출 등 서부지역 개발전략과 연계하여 미얀마에 진출했다. 2011년 중국이 발표한 “25년 계획”에는 윈난성이 인도양으로 향하는 전략적 교두보로 설정되었다(Sun 2012a, 83). 따라서 중국은 미얀마와의 국경 무역을 포함한 경제협력을 확대하고 지속가능한 교류환경을 구축함으로써 국가전략을 완성할 수 있다.

그러나 중국의 기대와 계획과 달리 경제 분야에서 미얀마와의 교류는 크게 약화되었다. 2012/13년 회계연도 기준 중국의 미얀마 외국인직접투자(FDI)는 29%로 전체 투자국 중 1위였으나 투자규모는 2010/11년, 2011/12년 각각 43억5천만 달러, 82억7천만 달러에도 크

게 못 미치는 4억700만 달러에 그쳤다(Gronholt-Pederson 2013/6/4). <표 1>에서 보는 바와 같이 2013년 7월 31일 현재 미얀마로 투자된 외국인직접투자 누적 금액은 중국이 1위를 차지했다.

<표 1> 미얀마 외국인직접투자(FDI) 상위 5개국 현황

순위	국가	투자건	투자금액(백만달러, 승인)	퍼센트
1	중국	49	14,188.829	33.04
2	태국	66	9,979.443	23.23
3	홍콩	52	6,404.213	14.91
4	한국	79	3,018.205	7.03
5	영국	60	3,045.434	7.09

※자료: Investment(2013, 2)에서 발췌함.

중국의 미얀마 직접투자 금액이 142억 달러에 육박하지만, 신정부 출범 이전 전력, 원유 및 천연가스, 광산 분야 등 투자 규모가 상대적으로 큰 분야에 집중되었다. 2008년까지 약 69개의 중국기업들이 수력발전, 원유 및 천연가스 사업, 광산 등 최소한 90개 이상의 사업 분야에 집중되었다는 조사도 중국의 투자 분야를 명확히 해준다(ERI 2008).

단기적 미래를 기준으로 중국의 대 미얀마 투자가 감소할 가능성은 명확하며, 미얀마 정부는 중국기업들이 떠난 자리를 기타 국가의 기업들이 메워 줄 것을 희망한다. 그렇지만 중국의 투자를 제외하고 2010/11년 기준 미얀마의 외국인직접투자는 200억 달러에서 2011/12년 46억 달러, 2012/13년 14억2천 달러로 감소했다(Gronholt-Pederson 2013/6/4). 미얀마 신정부가 개혁과 개방을 표방하고 있으나 여전히 낙후된 기간시설과 향후 정치적 위험성을 고려하여 본격적인 투자가 진행되지 않는 것으로 보인다.

단기적으로 미얀마가 다시 중국과의 경제교류를 확대할 가능성도 크지 않아 보이지만, 여기서 미얀마의 중국 딜레마가 드러난다. 경

제적 개방을 표방하는 하는 미얀마는 당장 중국기업의 투자가 감소하자 외국인직접투자가 급감한 것처럼 미얀마 경제에 있어서 중국은 배제될 수 없는 중요 행위자이기 때문이다. 미얀마 직접투자 환경이 개선되어 중국을 제외한 국가들의 현지 진출이 증가할 수 있을 것이다. 그러나 지난 20년 이상 미얀마에서 중국이 행사한 경제적 영향력, 화교의 지속적 경제활동, 미얀마 정부의 수요 등은 양자의 경제적 의존도를 유지시킬 동인이 된다. 명확해 보이는 사실은 미얀마 신정부의 대 중국 외교정상화 이전까지 중국자본에 대한 배제 수위는 군사정부보다 높을 것이라는 점이다.

신정부 들어 미얀마는 중국이 투자하고 있는 대규모 사업 가운데, 밋송담(Myitsone Dam), 렛빠따웅(Letpadaun) 구리광산, 여카잉 해상 천연가스 수출을 두고 중국 정부와 불협화음을 연출했다. 2011년 9월, 떼잉쎄인 대통령은 밋송지역의 자연경관 훼손 우려, 에야위디강 상류지역 홍수 위험, 개인 소유의 고무 플랜테이션 농장 및 티크 산림 피해 우려, 댐 주변의 홍수나 지진 발생 우려, 에야위디강의 환경 보전 등 5가지 문제를 지적하며 본 댐 공사를 임기 내에 진행하지 않을 것이라고 선언했다(Hilton 2013, 3-4).⁸⁾ 미얀마 대통령의 건설 중단 선언 이전인 2009년 말부터 해당 지역의 까친족과 미얀마

8) 본 사업은 2001년 사업 타당성 조사 이후 2009년 6월 중국 주재 떼잉르윈(Thein Lwin) 미얀마 대사와 중국전력투자집단공사(China Power Investment Corporation) 간 양해각서 체결의 후속 조치로 2010년 12월 21일 착공됐다. 미얀마 전력부, 아시아월드(Asia World), 중국전력투자집단공사가 2017년 완공을 목표로 사업에 참여했는데, 총 투자금은 36억 달러였다. 단일 규모로 세계에서 5번째로 큰 수력발전소가 될 전망이고, 약 3,000-6,000MW급으로 생산된 전력의 90%는 중국으로 수출될 예정이다. 밋송댐이 건설 완료되면 싱가포르 면적보다 큰 규모의 저수지(766km²)가 생길 것으로 예상되는바 40개 마을 약 1만 명의 이주를 포함하여 지역민의 강제 이주, 환경오염과 파괴 등의 문제가 제기되었다. 또한 이미 수천 명의 주민이 강제 이주했는데, 중국전력투자집단공사는 이주자들을 위해 1,800만 달러를 보상금으로 제시했다. 한편, 미얀마는 세금 및 간접투자 등 총 540억 달러의 수익을 올릴 것으로 기대된다(Ruo 2011/10/10). 사업 개시 전 중국전력투자집단공사는 본 사업의 효과에 대한 설문을 조사 및 발표했는데, 자세한 내용은 Ba Kaung(2011/10/3)을 참조하라.

내 NGO들은 이 사업에 반대하는 입장을 명확히 해 왔다(Fiori and Passeri 2013, 17). 본 댐 건설 착공은 17년간 유지된 정부와 까친족 간 정전협정이 파기되는 결정적 요인이기도 하다(Hilton 2013, 4).⁹⁾

그러나 중국 관료들은 이 사업이 재개될 수 있도록 미얀마 정부에게 압력을 행사함으로써 중국의 의지를 꺾지 않았고, 관련 당사자들은 2015년 이후 공사 재개를 기대한다. 이에 대해 중국의 한 대학교수는 “중국기업들이 미얀마정부에게만 부응하던 오랜 관습을 바꾸어야 할 시간이 왔다. 대신 지역 사회와 그들의 문화, 관습 등의 요구에 주의를 기울여야 한다.”고 중국기업들을 사업관행을 강력히 비판했다(Bi, 2012/10/14). 댐 건설 불허의 다섯 가지 요인은 본 사업과 실질적 개연성을 맺고 있지만, 반중국 정서라는 국민적 감정이 사건의 본질이다. 즉 지난 50년 간 군부정권이 유지되는 동안 정부와 국민은 철저히 분리되었지만, 변화한 정치 환경과 사회분위기에 부응하는 차원에서 땃송댐 건설 중단은 국민들의 민의(民意)를 정부가 수용한 최초의 사건으로 기록된다.

미얀마 짜옥푸에서 중국 쿤밍을 잇는 천연가스과 원유 파이프라인은 중국 입장에서 중앙아시아 파이프라인, 러시아에서 해상을 통과하는 파이프라인 등에 이은 네 번째로 큰 에너지 자원 수송로 확보를 위한 국책 공사이다. 이 파이프라인은 향후 구이저우(貴州), 광시(廣西)까지 연장할 계획이며, 중간 기착지로서 윈난성의 중요성은 날로 증가한다. 2008년 미얀마 정부의 파이프라인 공사가 지체되기도 했지만 2013년 5월 가스파이프라인은 완공되었고, 송유관도 2014년 6월 완공 예정이다.¹⁰⁾ 2013년 6월 현재, 중국석유천연기집

9) 또한 이 지역은 지진이 잦고, 까친독립군(KIA)과 정부군의 교전지역으로서 까친독립군은 중국이 댐 건설을 포기하지 않을 경우 내전이 불가피하다고 중국정부에게 경고한 바 있다(Thomas Maung Shwe 2011/5/20).

10) 가스파이프라인은 총 연장 793km로 총 공사금액만 25억 달러에 육박한다. 2013년 9월 현재 일일 수송량은 120억 입방미터(1.16Bcf), 가스 생산량은 일일 5만 8,550Mcf이나 50만Mcf로 10배가량 증가될 전망이다. 원유 파이프라인은 총 연장

단(China National Petroleum Corporation)에 따르면 원유 파이프라인 공사 진척율은 94%라고 발표했으나 향후 밀림을 통과하는 5km 공사는 난공사일 뿐만 아니라 완공이후에도 매우 허약한 지역으로 분류된다(Hilton 2013, 5).

이 프로젝트에 대한 지역사회와 국내외 NGO들은 인권 탄압, 환경 파괴, 지역사회 파괴 등 다양한 문제점을 지적해 왔다. 중국은 연간 2천만 달러를 투입하여 43개의 학교, 2개의 유치원, 3개의 병원, 21개의 치료소, 저수지, 전력공급체계를 갖출 것이라고 공언해 왔으나 파이프라인 공사지역과 이격되어 있다(Hilton 2013, 6). 또한 중국은 그들 고유의 현지 진출 전략에 따라 현지인을 고용하지 않았고, 종종 현지 근로자와 충돌을 야기했다. 일례로 송유관 공사 현장에서 중국인 근로자와 충돌한 미얀마 근로자 20여명을 체포해 수사했는데, 수사 대상에 중국인은 단 한명도 없었다고 한다(현지 NGO 회원 인터뷰 2013/7/20).

군부정권 동안 미얀마는 정치적 보은차원에서 중국에게 이권을 베풀어 왔다. 정권의 친중 성향이 뚜렷한 가운데 형성된 반중국 정서는 저항의식으로 확대되었다. 또한, 천연가스와 원유 시추사업에 참가하기를 희망하는 국가들에 대한 문호를 개방함으로써 내부적 불만과 비판을 다른 곳으로 유도할 수 있게 된다. 일례로 2014년 3월 26일 미얀마 정부가 발표한 해상 원유와 가스전 20개 블록 채굴권 기업 리스트에는 미국, 영국, 네덜란드, 프랑스 등 세계 여러 국가의 에너지기업이 사업권을 획득한 반면, 중국 업체는 단 한 곳도 이름을 올리지 못했다(『아시아경제』 2014/4/1).

천연가스와 원유 수송을 두고 미얀마와 중국은 상호 이익이 극대화되기 때문에 미얀마 정부는 내외부의 비판을 감수하고도 사업을

770km이며, 완공될 경우 연간 수송량은 2천200만톤(일일 수송량은 44만 배럴)에 달할 것이다(Mitra-Thakur 2013, 16).

추진해 왔다. 미얀마는 중국으로부터 연간 200만 톤의 원유, 국내 소비의 약 20%(40억 입방미터)에 해당하는 천연가스를 판매 조건으로 할당받는다(Sun 2013, 9). 금액으로 환산하면 미얀마는 중국으로부터 매년 1천360만 달러를 운송비용으로 받을 예정이다(Hilton 2013, 5). 2013/14년 미얀마 전체 예산이 약 186억 달러(16조7322만 8500만 쉿)인 점을 감안하면(Xinhua 2013/3/21) 운송비용으로 인한 국가 재정 확대는 간과할 수 없다.

천연가스와 원유의 일정량을 미얀마에 양보하더라도 중국은 미국의 영향력 하에 있는 말라카해협을 수송 위협으로부터 안전한 수송로를 보장받고, 향후 군사적, 경제적 협력 가능성을 기대할 수 있다. 중국의 기대와 달리 미얀마와 경제협력이 약화되면서 중국이 배타적으로 누려온 기득권은 상실될 위기에 봉착했다. 그러나 중국은 안전한 수송망을 확보했다는 점이 그들이 누릴 수 있는 현재 수준의 이익일 뿐 미얀마에서의 미래를 보증 받지 않는다.

V. 변화하는 양자관계: 중국의 변화와 미얀마의 대응

군사와 경제적 측면에서 볼 때 미얀마 신정부 이후 양자관계는 완전히 새로운 국면으로 접어들었다. 중국의 의도와 달리 미얀마는 정치개혁을 국정의 중심에 둬으로써 국민적 지지를 획득했고, 이를 바탕으로 외부 행위자와 새로운 관계 설정에 돌입했다. 이에 반해 중국은 미얀마와의 관계 설정에 있어서 과도기에 진입한 것처럼 보인다. 중국은 미얀마 정권의 연성화에 즉각적으로 대처하지 못했을 뿐만 아니라 군부정권 당시 유지한 국가대 국가 간 관계만 고수함으로써 미얀마 내부적으로 팽배한 중국과 중국인에 대한 불만을 불식시키지 못했다. 그럼에도 불구하고 미얀마의 경제적 가치를 평가절

하하지 않는 중국의 입장은 여전히 유효하고, 태도의 변화를 유추할 수 있는 사건이 있다.

2010년 6월 원자바오 총리의 미얀마 방문 당시 양 국은 캐나다 아이반호가 포기한 몽유아(Monywa) 소재 렛빠따웅(Letpataung) 광산을 공동 개발하기로 합의했다. 이 사업은 중국북부산업공사(Norinco)의 자회사인 완바오(萬寶)광산주식회사와 미얀마 퇴역군부 기업인 미얀마경제지주공사(UMEHL)가 합작하여 각각 50%의 지분으로 중국 측이 10억6천500만 달러를 투자했다. 2012년 초부터 구리를 채굴하기 시작했으나 6월 들어 토지 보상, 환경 문제가 대두되면서 사업이 중단되었다가 같은 해 9월 재개되었다. 그러나 11월 들어 대규모 집회가 발생하면서 사업은 잠정적으로 중단됐다.

2012년 11월, 주민들의 반대시위에 경찰이 강경진압을 한 뒤 아웅산 수쥬(Aung San Suu Kyi)를 위원장으로 하는 조사위원회(Letpadaung Investigation Commission)가 결성되었다. 조사위원회는 보고서를 통해 완바오측이 지역 주민에 대한 보상이 미흡하고, 투명도도 좋지 않았다고 평가했다. 또한 사업에 필요한 모든 요구 조건을 충실히 수행한 뒤 사업을 재개할 수 있다고 권고했다(CFRIC 2013, 85(c),(3)).

2013년 7월, 미얀마투자위원회(MIC)는 본 구리광산에 대한 새로운 계약을 승인했다. 기존 계약에 따르면 구리 판매 이익금과 관련하여 생산 가격 56%를 제외한 나머지는 미얀마 정부, UMEHL, 완바오 순으로 각각 16.8%, 13.8%, 13.33%로 분배하는 형태였다. 그러나 새로운 계약에 따르면 이익금의 51%는 미얀마 정부에게 귀속되고, 나머지 이익금을 두 기업(완바오 30%, UMEHL 19%)이 배분한다. 또한 지역주민의 보상액을 증액하면서 동시에 기업의 사회적 책임(CSR)으로 매년 1백만 달러, 환경보전비용으로 매년 2백만 달러를 할당하기로 약속했다(Sun 2013, 6).

구리광산 사건은 두 가지 의미를 함축한다. 첫째, 중국이 일정 수

준의 손해를 감수하고서도 사업을 유지하겠다는 입장은 향후 중국 기업의 진출 전략에 상당한 수정이 요구된다. 가스관 및 송유관 공사, 뚝섬 건설 중단 등의 사례에서도 보았듯이 중국 기업은 지역 사회 해체, 환경 파괴 등 공사로 인해 발생하는 다양한 문제들로부터 자유로웠지만, 신정부 출범 이후 정치권을 비롯한 미얀마 국내외 적 비판 여론을 빚겨갈 수 없게 되었다. 본 구리공산의 재계약 내용처럼 위와 같은 조건으로 중국기업이 미얀마에 투자했었다면, 중국기업에 대한 미얀마 국민들의 갈등과 반감은 축적되지 않았을지도 모른다.

둘째, UMEHL은 미얀마 군부가 후원하는 최대 기업으로 현역 및 퇴역 군부와 군인가족의 생계를 책임지는 핵심 집단이다. 미얀마 정부가 얻는 수익금을 다시 UMEHL에 분배하지 않는다면, 이 기업의 경제적 역할은 축소될 것이 유력하다. 군부의 탈정치화가 진행되는 과정으로 이해할 수 있으며, 더 이상 미얀마 정부가 군부기업을 전적으로 후원할 수 없는 구조가 형성된다고 할 수 있다. 마찬가지로 군부정권 당시 중국기업과 합작한 UMEHL이 중국의 지원을 축소하면서 자생할 수 있는 방안을 모색해야 하는 단계에 진입한 것이기도 하다.¹¹⁾

중국은 미얀마가 미국과 관계 개선, 미얀마 국내적으로 불거진 반중국 정서의 정치화 등을 인식하지만 미얀마와의 관계를 종전처럼 유지할 수 있는 대안을 제시하지 못한다. 미얀마 정부가 물질적 복지와 혜택을 국민에게 전시하면서 동시에 권위주의적 정치질서를 유지하여 국내적으로 확산되는 반중국 정서를 억압할 수 있을 것으로 믿기 때문이다(Sun 2012a, 85). 또한, 미얀마가 더 이상 중국에

11) 신정부 출범 이후 UMEHL의 이익과 사업권한이 축소된 것은 명확하다. 예를 들어 UMEHL에 면제되던 각종 세금이 부과되기 시작했고, 자동차 수입 독점을 비롯한 각종 특혜도 사라졌다. 그동안 방만하게 경영되던 군부기업에 대한 개혁이 요구되고, 향후 군부가 경제에서 차지하는 비중도 감소할 것으로 보인다(ICG 2014, 10).

종속된 국가가 아니라는 점을 미국에게 상징적으로 호소하기 위해 밋송땀 건설을 중단시켰다고 믿었다(Sun 2012a, 85).

군사 및 경제 협력의 약화는 정치교류의 소강상태로 이어졌다. 미얀마 신정부가 출범한 2011년 1월 이후 2012년 9월까지 중국 정상급 지도자의 미얀마 방문은 단 한 차례도 성사된 적이 없다. 중국은 언론, 불교, 친밀한 양자관계 캠페인, 기업의 사회적 책임 등을 내세워 양자관계를 회복하려고 시도해 왔으나 실효성을 거두고 있는지 의문이다.

이와 같은 양자 간 불협화음에도 불구하고 중국은 미래를 대비하고 있다. 2011년 12월, 리권화(李軍華) 미얀마 주재 중국대사를 시작으로 2012년 6월까지 총 세 차례에 걸쳐 중국대사가 아웅산수찌를 공식 예방했다. 다수의 중국인은 아웅산수찌가 미국에 충의를 가지고 있고, 중국에는 부재한 민주적 가치의 수호자로 인식한다. 그러면서도 국내적으로 아웅산수찌와 그녀의 정당이 영향력을 미치고 있으며, 이를 부인하는 것은 중국의 이익에 반하는 행위이다(Sun 2012b, 67). 군부정권이 유지되는 동안 중국은 아웅산수찌를 서구의 정치적 도구이고, 강력한 군부와 맞서 싸우는 나약한 정치인에 불과하다고 평가하면서도 차세대 지도자로서의 가능성을 완전히 배제하지 않았다(Geng 2006, 10).

2013년 5월과 6월, 국민민주주의연합(NLD) 당원에 이어, 12월에는 당 사무총장을 비롯하여 아웅산수찌의 측근 10명이 중국을 방문했다(Hui 2014/1/17; Sun 2013/12/24). 11월에는 아웅산수찌가 중국 국제우호연락학회의 초청을 받았으나 정부의 초청이 아니라는 이유로 방문 길에 오르지 않았다(Hui 2014/1/17). 랫빠따웅 광산 진상조사에서 보았듯이 아웅산수찌는 중국에 대한 혐오감을 드러내지 않는 대신, 개인과 당 차원에서 중국 정부를 자극하지 않음으로써 2015년 총선에서 중국의 지지를 유도하려는 의도가 강하다. 이에

반해 아웅산수찌가 달라이 라마(Dalai Lama), 루샤오보(Liu Xiaobo)와 같은 인권운동가들을 옹호하는 입장을 표명할 경우 중국 정부의 입장은 난처해질 수 있겠지만 그럴 가능성은 크지 않아 보인다.

VI. 맺음말

중국을 형제국가로 둔 미얀마의 입장은 매우 복잡하다. 역사적으로 볼 때 버강왕조(Bagan, 1044-1287)는 원(元)에게 멸망했고, 17-8세기 명(明)과는 국경 분쟁이 끊이지 않았다. 20세기 중국 혁명이 성공하자 국민당 잔당 세력이 미얀마로 유입되어 지역질서는 혼란에 빠졌고, 1960년대 문화혁명은 양국이 단교(斷交) 직전까지 향하는 위기 상황에 다다랐다. 그러면서도 미얀마는 중국 공산당정권을 최초로 인정했던 것처럼 현대국가에 들어 외교정책을 결정하는데 있어서 중국은 가장 중요한 국가이다.

미얀마 입장에서 독립 이후 변하지 않는 외교정책 기조인 비동맹 중립노선은 영국과 같은 제국주의 국가에게 다시 식민지가 되지 않으려는 선택이기도 하지만, 이념으로 무장한 중국과 같은 강대국의 위협으로부터 자유롭고자 하는 고육지책이기도 했다. 이러한 정신은 여전히 유효하다. 특히 군사적으로 미얀마는 그 어떤 국가와도 군사동맹을 맺지 않으며, 미얀마 영토에 외국군을 주둔시키지 않을 것이며, 이러한 다짐은 헌법에 성문화되었다.

중국도 미얀마의 외교관계를 존중하고 양자 관계 또한 평화공존 5대 원칙에 입각하고 있으므로 군사적 연대를 지향하는 중국의 전략은 미얀마의 반발을 야기할 수 있다. 이미 경제적으로 두 국가는 이전과 다른 궤도에 진입했으며, 미얀마 국내 정치가 후퇴하거나 국민들의 정서가 호전되지 않는 이상 다시 중국이 지대한 영향력을

행사할 가능성은 낮다.

이제 미얀마는 정치, 경제적으로 중국에 의존하던 전략을 변화한 환경만큼이나 수정하여 외교관계의 정상화, 나아가 국가의 지정학적 가치를 정치·경제적으로 전환시킬 것이다. 그렇다고 해서 친미 성향의 국가로 탈바꿈할 가능성도 낮지만 이해관계를 맺고 있는 국가들 사이에서 국익을 극대화하는 전략적 헤징으로 외교노선을 추진하고 있다.

현재 미얀마는 미래를 정확히 예측할 수 없는 전환기(transition)에 있는 국가로서, 2015년 총선 이후 정권 유지, 또는 정권 교체에 따라 향후 정치질서를 예측할 수 있다. 새로운 정부에서 중국과 미얀마 관계는 재설정되고 고착화되겠지만, 군부정권처럼 중국에 의존하는 구도가 재현될 가능성은 낮아 보인다. 신정부가 맺은 모든 결실이 수포로 돌아가는 행위이며, 무엇보다도 중국에 의존하는 새로운 권위주의정권이 생존할 수 있는 가능성은 낮기 때문이다. 중국의 전철을 밟아 정치적 권위주의, 경제적 자본주의를 추구할 수 있으나, 이미 미얀마의 자유화와 민주화는 국제적 의제가 되어 독자 생존할 수 있는 대안은 강구될 수 없다.

따라서 미얀마와 중국은 싸웁포라는 양자관계의 근원적 유대를 유지하면서 중국이 주도권을 쥐던 종전 구도에서 탈피하여 상황에 따라 전세가 역전될 가능성이 크다. 중국은 남서실크로드의 부활, 지속가능한 경제발전 환경 구축, 인도와 미국 등 잠재적 패권국가와의 경쟁력 확보를 위해 미얀마의 협력이 필요할 것이다. 이에 반해 미얀마는 우선적으로 중국의 영향력을 축소하면서 중국이 내세우는 전략에 탄력적으로 대응할 것이다. 자국의 이익은 양자관계의 최종 목적지가 될 것이다.

주제어: 헤징, 편승, 균형, 국제관계, 외교정책, 미얀마, 중국, 미국, 아세안

〈참고문헌〉

1. 논문 및 단행본

- 송기돈. 2013. “미국의 아시아 중시(Pivot-to-Asia) 외교정책의 정책 기조와 분석적 쟁점 고찰.” 『한국동북아논총』. 제68호. pp.137-161.
- 신성호·임경한. 2012. “미국의 아시아 올인(All-In) 정책.” 『전략연구』. 통권 제 55호. pp.153-186.
- 장준영. 2007. “탈냉전 이후 미얀마-중국 관계의 지속과 변화: 형제 간의 우애인가?” 『중국연구』. 제 41집. pp.305-329.
- Acharya, Amitav. 2003/04. “Will Asia’s Past Be Its Future?” *International Security*. Vol.28, No.3(Winter). pp.149-164.
- Blazevic, Jason J. 2009. “Defensive Realism in the Indian Ocean: Oil, Sea Lanes and the Security Dilemma.” *China Security*. Vol.5, No.3. pp.59-71.
- CFRIC. 2013. *Complete Final Report of Investigation Commission into Letpadaung Taung Copper Mining Project*. Sarligny Township. Monywa District. Sagaing Region; Paragraph.
- ERI(EarthRight International). 2008. “China in Burma: The Increasing Investment of Chinese Multinational Corporations in Burma’s Hydropower, Oil and Natural Gas, and Mining Sectors.” (September).
- Fiori, A. and A. Passeri. 2013. “Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar Between China and The U.S.” Paper presented at the SISP Conference, Firenze(12-14, September). pp.1-27.

- Friedberg, Aaron L. 1993/94. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*. Vol. 18, No. 3. (Winter). pp.5-33.
- Geng, Lixin. 2006. "Sino-Myanmar Relations: Analysis and Prospects." *The Culture Mandala*. Vol.7, No.2(December). pp.1-15.
- Goh, Evelyn. 2006. "Understanding "hedging" in Asia-Pacific security." *PacNet*. N0.43(Aug 31).
<<http://csis.org/publication/pacnet-43-august-31-2006-understanding-hedging-asia-pacific-security>>
- _____. 2007/08. "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies." *International Security*. Vol.32, No.2(Winter). pp.113-157.
- Haacke, Jurgen. 2010. "China's Role in the Pursuit of Security by Myanmar's State Peace and Development Council: Boon and Bane?" *The Pacific Review*. Vol.23, No.1(March). pp.113-137.
- Hilton, Isabel. 2013. *China in Myanmar: Implications for the Future*. Noref Report(October).
- Holliday, Ian. 2009. "Beijing and the Myanmar Problem." *The Pacific Review*. Vol.22, No.4(September). pp.479-500.
- Hong, Zhao. 2008. *China and India's Competitive Relations with Myanmar*. ICS Working Paper No. 2008-7. Institute of China Studies, University of Malaya(April). pp.1-15.
- ICG(International Crisis Group). 2009. *China's Myanmar Dilemma*. Asia Report No.177. Brussel: ICG(14 September).
- _____. 2014. *Myanmar's Military: Back to the Barracks?* Asia Briefing No.143. Yangon/ Brussel: ICG(22 April).

- Kang, David C. 2003. "Getting Asia Wrong: The Need for Analytical Frameworks." *International Security*. Vol.27, No.4(Spring). pp.57-85.
- _____. 2003/04. "Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations." *International Security*. Vol.28, No.3(Winter). pp.165-180.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia*. Vol.30, No.2. pp.159-185.
- Li, Hak Yin and Zheng Yomgnian. 2009. "Re-interpreting China's Non-intervention Policy towards Myanmar: Leverage, Interest and Intervention." *Journal of Contemporary China*. Vol.18, No.61(September). pp.617-637.
- Li, Chenyang. 2012. "China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol.31, No.1. pp.53-72.
- Maung Aung Myoe. 2011. *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy Since 1948*. Singapore: ISEAS.
- Medeiros, Evans S. 2005/06. "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability." *The Washington Quarterly*. Vol.29, No.1(Winter). pp.145-167.
- Mishra, Rahul. 2013. "China-Myanmar No More Pauk Phaws?" *Himalayan and Central Asian Studies*. Vol.17, No.3-4(July-December). pp.184-205.
- Mitra-Thakur, Sofia. 2013. "China Receives First natural Gas from Myanmar Pipeline." *Engineering & Technology*. (September).
<<http://eandt.theiet.org/news/2013/aug/china-myanmar-pipeline.cfm>>

- Osbourne, Milton. 2006. *The Paramount of Power: China and the Countries of Southeast Asia*. Lowy Institute Paper 11. New South Wales: Lowy Institute for International Policy
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*. Vol.27, No.2. pp.305-322.
- Selth, Andrew. 2001. *Burma: A Strategic Perspective*. The Asia Foundation Working Paper Series, No. 13.
- Sutter, Robert. 2012. "Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy: Strengthening Common Ground, Managing Differences." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol.31, No.1.pp.29-51.
- Sun, Yun. 2012a. "China's Strategic Misjudgement on Myanmar." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol.31, No.1. pp.73-96.
- _____. 2012b. "China and the Changing Myanmar." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol.31, No.4. pp.51-77.
- Sun, Yun. 2013. *Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?* Stimson Issue Brief No.1(September).
- Swanstrom, Niklas. 2012. *Sino-Myanmar Relations: Security and Beyond*. Stockholm-Nacka: Institute for Security and Development Policy.
- Tin Maung Maung Tan. 2003. "Myanmar and China: A Special Relationship?" *Southeast Asian Affairs 2003*. Singapore: ISEAS. pp.189-210.
- Tessman, Brock and Wolfe, Wolfe. 2011. "Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security

- Strategy.” *International Studies Review*. Vol.13. pp.214-240.
- Walt, Stephan M. 1985. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. MA.: Addison-Wesley.

2. 인터넷 자료

- 『국민일보』. 2013.12.6.
- 미국 국무부 사이트 <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/33064.htm>.
- 『아시아경제』. “미얀마의 러브라인, 中 끊고 印 잡는다.” 2014.4.1.
- Ba Kaung. “China will not give up easily over Myitsone Dam.” *The Irrawaddy*. 2011.10.3.
- Bi Shihong, “Respect helps ease firms’ way in Myanmar.” *Global Times* 2012.10.14.
- Gronholt-Pederson, Jacob. “Chinese Investment in Myanmar Falls Sharply.” *The Wall Street Journal*. 2013.6.4
- Hui, Echo. “Is China Betting on a Suu Kyi Presidency?” *The Irrawaddy*. 2014.1.17.
- Investment*. 2013. A Myanmar Times Special Report. September.
- New Light of Myanmar* 2011.5.29.
- New York Times*. “China, Russia veto Myanmar Resolution.” 2007.1.13.
- Ruo, Liao. “Lesson from the Irrawaddy.” *China Dialogue*. 2011.10.10.
- Sun, Yun. “With Suu Kyi and China, It’s Complicated.” *The Irrawaddy*. 2013.12.24.

Thomas Maung Shwe. “KIO Warns China: Myitsone Dam could spark ‘civil war’.” *Mizzima*. 2011.5.20.

Trofimov, Yaroslav, and Paul Beckett. “Politics and Economics: Singapore Prime Minister Urges U.S. Bolster Its Ties with Asia.” *Wall Street Journal*. 2007.4.18.

Xinhua. “Myanmar Parliament Approves 2013-14 Re-drawn State Budget.” 2013.3.21

Washington Post 2011.11.16; 2011.11.29.

3. 인터뷰

주디스 세프킨(Judith Cefkin) 미국 국무부 미얀마 담당 선임보좌관
(2013/11/8).

현지 NGO 회원(2013/7/20).

(2014.06.18투고, 2014.08.24심사; 2014.08.27게재확정)

<Abstract>

Changes and Challenges of Myanmar-China Relations: Balance of Power and Strategic Hedging

JANG Jun Young
(HUFS)

This paper aims to not only explore changes and challenges of Myanmar and China relations since launching of the new government in Myanmar but prospects future bilateral relations based on the current exchange. While Myanmar has been defined as satellite state, pawn of China since 1990's, two sides had maximized their national interests on the aspect of reciprocity: a political stabilization for Myanmar vice versa an exclusive economic interests for China. Myanmar has been trying to escape from Chinese influence when Myanmar recognized that China would try to intervene Myanmar's internal affairs in 2007. After take of the new government, Myanmar considered to rebuild the bilateral relations. Furthermore, Myanmar has chance to pursuit her national interests among the potential power countries.

Meanwhile, the new government of Myanmar had strived to normalize the foreign relations with China. The investment of China has sharply declined, anti-Chinese emotions has emerged in popular. The ambition of the Chinese authority is not clear that China has been tapping Myanmar's

intention to make a military alliance. Basically the traditional negotiation strategy of China which was a state to state, has been challenged. Reversely Myanmar has changed her foreign strategies into hedging, coming forward improve the relations with confrontation states. Offsetting the influence of China, Myanmar aims to promote her value and strengthen the right to speak in the region. Finally Myanmar wants to revitalize the original foreign policy, non alignment, which has been perpetuated since independence.

Keywords: Hedging, Bandwagon, Balance, International Relations, Foreign Policy, Myanmar, China, the U.S., ASEAN