

Singapore's Diplomatic Stance and Implications in the U.S.–China Hegemonic Competition*

Jangwon Lee** and Kihyung Park***

Chungbuk National University

Abstract

Singapore has close security and economic ties with the United States and China at the same time, but it responds independently and in principle. This could provide implications for South Korea in a similar situation. Since its independence from Malaysia in 1965, Singapore's geopolitical vulnerability has been a key foreign policy driver. The consistent goals of Singapore's diplomacy after independence are, first, to secure the right to survive and develop. Second, ensuring economic development and sustainable prosperity by maintaining reliable and deterrent defense and participating in a free and open international trade system. Third, by actively participating in ASEAN activities, good-neighborly friendly relations with local countries are maintained, and Singapore's right to speak abroad is secured through strengthening regional integration. Fourth, promotes the creation of a peaceful security environment in Southeast Asia and the Asia-Pacific region. Accordingly, Singapore is implementing a non-aligned, balanced, and flexible pragmatic diplomacy based on the following principles: secure a prosperous economy with political stable; independent and balanced diplomacy to secure sovereignty; seeking good-neighborhood friendship and multilateralism aim to be a friend to all, but an enemy of none; respect for international law and norms. Singapore, like other countries in the region, is affected by the U.S.-China hegemonic competition. This is

* This work was financially supported by the Research Year of Chungbuk National University in 2021.

** Corresponding author. Professor, Dept. of Political Science & International Relations, Chungbuk National University. Email: jangwon@cbnu.ac.kr

*** Co-author. Ph.D. Candidate, Dept. of Political Science & International Relations, Chungbuk National University. Email: piao0920@gmail.com

because Singapore also has close economic and military-security relations with both the United States and China. Singapore openly supports the U.S.' regional rebalancing strategy but is careful to distinguish it from a containment aims to China, is also developing practical cooperations with China in terms of military security as well as economy at the same time. It may seem dual, but Singapore trying to maintain a dynamic balance between the United States and China that can secure its own survival and national interests.

Keywords

Singapore, the U.S.-China hegemonic competition, Asia-Pacific region, national interests, pragmatic diplomacy

미·중 패권경쟁 사이에서 싱가포르의 외교적 선택과 시사점*

이장원** · 박기형***

충북대학교

요약

싱가포르는 미·중과 동시에 밀접한 안보·경제 관계를 맺고 있지만 또한 자주적이고 원칙적으로 대응한다. 이는 한국에도 시사점을 준다. 독립 이래 싱가포르의 지정학적 취약성은 외교정책의 주요 동인이 되었다. 싱가포르 외교의 일관된 목표는 첫째, 생존권과 발전권 확보; 둘째, 신뢰성 있고 역지력을 갖춘 국방력을 유지하고 자유롭고 개방적인 국제무역체제를 통한 경제발전과 지속가능한 번영을 확보; 셋째, 아세안에 적극 참여하여 역내 국가와의 선린우호관계를 유지하고, 지역통합 강화를 통해 싱가포르의 대외 발언권을 확보; 넷째, 동남아시아 및 아태지역의 평화적 안보환경 조성이다. 이에 따라 싱가포르는 정치 안정을 통한 경제적 번영 확보, 주권 보장을 위한 자주적 균형 외교, 모든 국가들과 선린우호 관계를 형성하고 적을 만들지 않는 다자주의 추구, 국제법과 규범 존중의 원칙을 바탕으로 균형 있는 비동맹의 유연한 실용외교를 전개하고 있다. 싱가포르는 역내의 다른 국가들과 마찬가지로 미·중 양국과 경제·안보적으로 밀접한 관계를 맺고 있기에 미·중 패권경쟁의 영향을 받고 있다. 싱가포르는 미국의 역내 재균형 전략을 공개적으로 지지하면서도 중국에 대한 견제와는 조심스럽게 구분하고 있으며, 경제 분야 뿐만 아니라 군사안보 측면에서도 중국과 실질적인 협력을 전개하고 있다. 이중적으로 보일지 모르지만 싱가포르는 미·중 사이에서 자국의 생존과 국익을 확보할 수 있는 동태적 균형을 유지하기 위해 노력하고 있다.

주제어

싱가포르, 미·중 패권경쟁, 아시아-태평양지역, 국가이익, 실용외교

* 이 논문은 2021학년도 충북대학교 연구년제 사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었습니다. 익명의 심사자 세 분의 논평에 감사드립니다.

** 교신저자, 충북대학교 정치외교학과 교수. 이메일: jangwon@cbnu.ac.kr

*** 공동저자, 충북대학교 정치외교학과 박사과정 수료. 이메일: piao0920@gmail.com

I. 서론

2019년 아세안(ASEAN)을 기준으로 약 6억 6천여만 명의 인구와 3조 1,731억불의 GDP, 그리고 총교역량 3조 5,608억불의 거대 경제권역이며(대한민국 외교부 2020, 15), 아시아-중근동-유럽의 가교이자 인도양과 태평양을 잇는 해상교통의 요지인 동남아시아의 중요성은 무엇보다도 동북아시아에 이어 미국과 중국의 글로벌 전략이 각축하고 있는 지정학적 중축(axis)의 하나라는 점에서 주목된다.

1970년대부터 나타난 미국의 아시아정책 조정, 중국의 UN 안보리 상임이사국 진입, 미중관계 개선, 그리고 중국의 개혁개방정책 등 냉전기 국제정치환경의 변화를 배경으로 중국과 동남아시아 각국의 관계는 과거 복잡한 갈등을 뒤로하고 1980~1990년대에 와서 긍정적으로 개선되기 시작했고, 중국은 아세안 국제정치무대에도 참여를 하게 되었다.¹⁾ 나아가 1997년 7월 태국 금융위기로부터 확산된 동아시아 경제위기의 극복과정은 중국이 동남아시아에 대한 영향력을 확대하는 계기가 되었다. 이후 중국은 계속해서 동남아 각국에 다양한 외교·경제적 관계와 협력의 확대를 꾀해 왔다. 결정적으로 2013년 시진핑 중국 국가주석의 동남아 순방 시 ‘일대일로(一帶一路) 구상’의 일환으로 발표된 ‘해양 실크로드 계획’은 중국-동남아시아 우호협력관계 강화의 추진제가 되고 있다.

그러나 동시에 중국은 지속적으로 남중국해에 대해 전통적 연고권을 주장하며 강력한 군비증강을 통해 중국의 내해화(內海化)를 시도, 동남아시아지역으로의 세력 팽창을 시도하는 듯한 모습을 보이고 있어 이

1) 중국은 1991년 아세안 외교장관 회의에 주빈국으로 참석하였고, 1996년 아세안 대화 상대국이 되었으며, 2014년부터는 양자 정상회의를 전개하고 있다.

에 반발하는 동남아 국가들의 강한 반중(反中) 정서에 직면해 있다. 나아가 무엇보다도 중국의 영향력 확대를 동아시아-태평양 지역 패권에 대한 현상변경 시도로 간주하는 미국의 우려와 견제를 야기함으로써 다양한 영역에서 중국은 미국과 심각한 갈등 국면을 형성하고 있다.

미국은 한때 중국을 미국 주도의 국제질서에 편입시켜 자유롭고 민주적인 개방사회로 유도하고 호혜적인 동반자 관계를 구축할 수 있다는 자유주의적 신념을 가졌던 시기가 있었다. 그러나 이 같은 환상은 이미 깨진 지 오래다. 이른바 ‘키신저 질서’ 하에 형성된 미국의 대 중국 인식과 정책은 오바마와 트럼프 행정부를 거치면서 견제와 압박 정책으로 전환되었다.²⁾

오바마 행정부 시절 미국은 날로 강해지는 중국을 견제하려 ‘아시아 재균형 정책’을 펼쳤고, 중국이 민감하게 반응하면서 미·중 간의 긴장이 고조되기 시작했다.³⁾ 트럼프 대통령 집권기 미국은 아예 중국이 미국에 도전하며 미국의 이익을 침해하고 있다고 천명하며 양국 관계를 ‘경쟁과 갈등’으로 공식화했다. 이 같은 인식은 2017년 12월 트럼프 행정부가 발표한 국가안보전략보고서(National Security Strategy: NSS)에

- 2) 키신저 질서란, 1970년대 초 미·중 관계개선을 주도했던 헨리 키신저 당시 미 국무장관의 이름을 따서 명명된 것으로, 미·중 간 협력 체제를 의미한다. 양국 간 협력이 상호이익이 된다는 전제하에 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서 하에서 미국은 중국의 경제적 부상을 용인했고, 중국은 그 질서 속에서 혜택을 누리며 경제적 발전을 이루는 대가로 미국이 아시아 지역 국가들과 군사동맹을 맺고 미군을 주둔시키며 역내 지배적인 군사적 우위를 유지하는 것을 암묵적으로 받아들였다. 이는 중국을 미국 주도의 자유주의적 국제질서에 편입시켜 자유롭고 민주적인 개방사회로 유도하고 평화와 번영을 위한 호혜적 동반자 관계를 구축할 수 있다는 자유주의적 믿음과 중국이 자유주의적 국제질서의 최대 수혜자이기 때문에 이를 마다할 이유가 없으며 더구나 국력의 차이로 미국의 우세가 상당기간 지속될 것이라는 낙관적 인식에 기반을 둔 것이었다. 강수정(2020) 참조.
- 3) 미국은 아시아 지역에 대한 군사적 관심을 높이고, 경제적으로는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 추진하며 아·태지역 국가들과의 협력 강화로 중국을 압박했다. 중국도 시진핑 주석의 강력한 리더십을 바탕으로 ‘신형대국관계’, ‘아시아신안보관’, ‘일대일로’ 등의 새로운 대외전략으로 맞섰다.

여실히 드러났다. “중국은 미국의 가치와 이익에 반하는, 새로운 국제 질서의 형성을 추구하는 현상변경 세력(revisionist power)이며 전략적 경쟁자(strategic competitor)”라고 규정한 것이다(The White House 2017). 이후 미국은 2018년부터 대대적인 무역·기술 전쟁을 전개했고, 팬데믹 시기에 이르러서는 홍콩의 민주화 지지를 비롯해 타이완과의 관방 관계 확대 등으로 중국의 가장 민감한 부분인 주권 문제에 이르기까지 전방위적으로 중국을 압박하고 있다.

바이든 행정부는 트럼프 시기의 정책을 더욱 구체화하여 양자 차원에 더해 다자적 차원에서도 동맹세력과의 연대를 통한 경제·안보 포위망을 구축하며 중국에 대한 압박을 강화해가고 있다(김선재·김수한 2022, 99). 그리고 이제는 인도-태평양을 넘어 유럽을 포함하는 글로벌 차원의 중국 견제 네트워크를 구축하고 있다(NATO 2022).⁴⁾ 당연히 중국은 크게 반발하며 미국과 나토에 대해서도 비난을 강화하고 있고, 이는 2022년 나토 정상회의에 처음으로 참석한 한국에 대해서도 압박으로 작용되고 있다(沈雅梅 2022.6.30; 吳云 2022.7.4; 中国外交部 2022.6.29; 中国外交部 2022.6.30).⁵⁾ 미국의 대 중국 정책은 더욱 선명해졌다. 2022년 10월 12일 바이든 정부가 발표한 국가안보전략보고서(National Security Strategy: NSS)에서는 중국을 미국에 대한 전략적 도전, 즉 국제질서를 재편하려는 의도와 힘이 있는 글로벌 차원의 “유일한 경쟁자”로 규정했다(The White House 2022, 8).

중국도 미국과의 전략적 경쟁에서 물러서지 않겠다는 의지를 분명히

4) 2022년 6월 29일 마드리드 나토 정상회의가 채택한 새로운 전략개념에서는 중국을 “구조적 도전(Systemic Challenge)”으로 규정했다. 나토는 “중국이 언명한 야망과 강압적인 정책들(China’s stated ambitions and coercive policies)”을 나토가 직면한 위협의 하나로 명시했다.

5) 중국외교부에서는 주로 미국과 나토, 그리고 이번 정상회의에 참석한 ‘아태국가’들에 대한 집단적 비판을 가하고 있으나, 공식적으로 한국에 대한 공세는 자제하고 언론이나 싱크탱크를 동원해 간접적으로 문제를 제기하는 모양새를 취했다.

하고 있다. 2022년 10월 16일, 중국공산당 제20차 전국대표대회의 업무 보고에서 시진핑 총서기는 보호주의, 블록 구축, 디커플링 및 일방적 제재에 반대한다며 미국을 겨냥해 중국의 핵심이익과 국가안보 수호 의지를 단호하게 표현했다(习近平 2022).

이렇듯 미국과 중국 간 외교, 통상, 안보 심지어 이념·가치의 대결 국면은 좀처럼 출구를 찾지 못하고 있을 뿐만 아니라 이제는 글로벌 차원으로 확대되고 있다. 이는 양국 뿐만 아니라 세계의 불안정성과 불확실성을 가중시키고 있다. 그리고 지역 내 국가들에게 미국과 중국 사이에서의 선택을 강요하고 있다(Kim 2020, 65). 특히 일부 국가들은 미·중 갈등과 경쟁의 국제질서 속에서 경제와 안보 두 측면에서 양국과 지정학적으로 또 지경학적으로 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 미국과 중국에 대한 경제·군사적 종속 및 패권경쟁에의 연루 가능성과 회피전략을 고민하지 않을 수 없다. 대표적으로 한국은 중국이 견지하고 있는 ‘아시아·태평양’과 미국이 견지하고 있는 ‘인도·태평양’ 사이에서 딜레마에 처해 있다. 사드 배치로 인한 중국과의 갈등에서 한국은 이미 그 충분한 경험을 했고, 한미동맹 강화의 필요성과 함께 이에 대한 중국의 압박에 또다시 직면할 가능성(조형진 2021, 27)도 여전하다.

한반도의 지정학적 지위, 즉 미국의 인도·태평양 전략의 동부 추축지 대로서의 군사·안보적 가치는 계속될 것이다. 마찬가지로 중국의 안보 및 영토주권에 대한 사활적 지위도 여전할 것이다. 무엇보다 군사·안보적으로 각각 한국, 북한과 특수한 관계를 맺고 있는 미국과 중국은 모두 자국의 아·태지역 전략 구도에 린치 핀 역할을 하는 한반도가 최대한 자국에게 유리하게 작용하도록 묶어두려 할 것이다. 그러므로 미·중 간의 이익갈등이 치열해질수록 미국과 중국은 각기 자신의 이익 갈등 구도에서 한반도를 바라보려 할 것이고, 당연히 한반도의 균형추가 자기편으로 기울기를 원할 것이기에 한반도를 둘러싼 지정학적 주도권 확보를 위한 영향력을 포기하지 않을 것이다.

이 같은 배경에서 본 연구는 싱가포르의 외교에 주목하고자 한다. 미·중 전략경쟁의 무대가 되고 있는 아시아·태평양지역에서 싱가포르는 오랫동안 미국, 중국과 경제적인 측면에서 또 안보적인 측면에서 협력을 강화해 온 국가이다. 한국 못지않게 미국·중국과 동시에 안보·경제적으로 특수한 관계를 맺고 있지만, 생존과 번영을 최우선 목표로 자주적이고 원칙적이면서도 미국과 중국 사이에서 또한 탄력적 균형을 유지하고 있다. 이는 분명 미국과 중국 사이에서 고민하는 한국외교에도 참고가 될 수 있을 것이다. 따라서 아래에서는 싱가포르 외교의 목표와 특성을 살펴보고, 경제와 안보 분야에서의 싱가포르-미국, 싱가포르-중국 상호관계를 통해 실용주의에 입각한 싱가포르 외교의 동태적 균형 전략을 분석해 본다.

II. 싱가포르 외교의 목표와 특성

1. 생존과 번영 우선의 외교 목표

싱가포르는 생존과 경제번영을 국가의 최우선 과제로 삼고 있다. 1965년 말레이연방으로부터 원하지 않게 독립한 이후 인구도 영토도 보잘것없는 싱가포르는 말레이시아 인도네시아 같은 주변 국가와의 갈등으로 극심한 생존위기를 겪어야만 했다.

19세기 영국식민지로 편입된 싱가포르는 1963년 영국식민지였던 말라야(말레이시아, 싱가포르), 사바(Sabah), 사라왁(Sarawak)이 ‘말레이시아연방’으로 독립할 때 그 일원이 되었다. 하지만 1964년 싱가포르에서 중국계와 말레이계 주민 간 인종 충돌을 계기로 1965년 연방에서 쫓겨났다. 말레이계는 싱가포르에 있는 다수의 화교가 말레이시아에 통합되어 싱가포르 인민행동당이 말레이시아연방 내에서 영향력을 갖게 되

는 것을 우려했다. 1965년 8월 7일, 싱가포르는 말레이시아와의 분리 협정에 서명했다. 당시 말레이시아는 중국(중화인민공화국)이 화교를 통해 동남아시아에 공산주의를 침투시키려 한다고 인식했기에 중국계 인구가 다수인 싱가포르를 ‘친중(親中)’으로 경계했던 것이다. 싱가포르 독립 이후에도 말레이시아는 한동안 1,000여 명 규모의 말레이시아 연방군을 싱가포르에 주둔시켜(그 중 70%가 말레이계) 압박했다(김성진 2011, 30).

싱가포르는 인도네시아와도 대립했다. 1963년 말레이시아연방 출범 당시 수카르노 통치 하의 인도네시아는 이를 영국의 재식민정책이자 인도네시아에 대한 위협으로 간주하며 무력 대결정책을 선언하고 싱가포르에 대해서도 무역 금지 조치를 취했다. 인도네시아와의 긴장 상태는 1973년 리완유 총리가 인도네시아를 방문할 때까지 계속되었다. 또한 인도네시아는 말레이시아와 비슷한 이유로 싱가포르를 경계했다. 특히 1965년 발생한 공산쿠데타를 진압하고 1967년 집권한 수하르토 정권은 중국 공산당과 화교가 인도네시아 국가안보를 위협한다고 간주했고 이는 화교가 다수인 싱가포르에 대해서도 마찬가지였다.

이처럼 독립 초기 지역 강국과의 갈등과 위협에 직면해 있던 싱가포르를 도와주는 나라는 없었다. 독립 당시의 싱가포르 군사력은 보병 2개 대대와 소화기가 거의 전부였고, 해공군력은 싱가포르 주둔 영국군에 의존하고 있었다. 그나마도 영국은 재정 문제를 이유로 1971년 12월까지 철수한다고 발표했다. 싱가포르 국군 창설을 위해 리완유는 여러 나라에 지원을 요청했지만 모두 거절당했다. 당시 베트남전에 개입하던 미국과의 관계 강화를 추진하며 1967년 간신히 극비리에 이스라엘 군사고문단을 초청해 싱가포르 국군 창설에 대한 지원을 받은 것이 거의 전부였다(노호창 2019, 81-82; 김성진 2011, 31).

이 같은 상황에서 적은 인구와 작은 영토를 보전해야만 했던 싱가포르의 외교적 선택은 비동맹 실용주의 노선이었다. 건국 초기 주변 대국

인 말레이시아와 인도네시아에 대해서, 그리고 아시아-태평양의 패권을 둘러싸고 갈등하게 될 중국과 미국에 이르기까지 싱가포르는 이념과 국가체제에 구속받지 않고 자주독립을 강조하는 국익 우선의 외교정책을 전개해 왔다.

즉 싱가포르는 열악한 지리적 조건에 따른 부존자원의 결핍, 높은 대외무역 의존과 같은 취약성으로 인해 독립 초기부터 생존과 발전을 위한 안정적인 대외환경 조성을 우선시했고, 따라서 현실주의에 기반해 통치 이념이나 정치체제에 상관없이 모든 국가와의 우호협력 관계 구축을 통해 역내외 국제정세에 기민하게 대응함으로써 소국의 한계 극복은 물론 국제사회에서의 영향력 확보를 추구하고 있다.

이 같은 배경에서 구체적으로 싱가포르 외교의 목표는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 생존과 발전권 확보는 싱가포르 외교의 최우선 목표이다. 둘째, 이를 뒷받침하는 신뢰성 있고 역지력을 갖춘 국방력을 유지하고, 자유롭고 개방적인 국제무역 체제를 통한 경제발전과 지속적 번영을 확보한다. 셋째, 아세안 활동에 적극 참여함으로써 역내 국가와의 선린우호 관계를 유지하고, 지역통합 강화를 통한 싱가포르의 대외 발언권을 확보한다. 넷째, 동남아시아 및 아시아-태평양 지역 내 평화로운 안보환경 조성을 추구하고 있다.

2. 싱가포르 외교의 탄력적 특징과 원칙

‘생존과 번영’을 우선 목표로 하는 싱가포르 외교는 초대 총리(재임 1965~1990) 리관유(Lee Kuan Yew), 초대 외교부장관(재임 1965~1980) 라자라트남(S. Rajaratnam), 초대 내무 및 국방장관(재임 1965~1967) 고 켝스위(Goh Keng Swee)를 거치면서 확립되기 시작했다. 국제 환경 및 정책결정자의 성향 등 요소에 따라 다소 차이가 있을 순 있겠으나, 싱가포르는 기본적으로 생존과 번영이라는 외교 목표 하에 중립과 균형

의 탄력적 실용주의 외교를 기초로 다음과 같은 원칙에 의거해 외교정책을 수립, 전개하고 있다.⁶⁾

1) 내부안정과 경제번영

식민지에서 출발한 소국 싱가포르는 독립 당시부터 빈곤, 실업, 문맹, 인종갈등 등 다양한 내부적 불안정 요인을 안고 출발했다. 태생적 한계를 극복하기 위해 싱가포르는 리관유 전 총리를 중심으로 하는 강력한 리더십에 의존해 집권당인 인민행동당(People's Action Party: PAP)의 강력하고 장기적인 경제·사회정책으로 내부의 결속을 다지고 눈부신 경제번영을 이룩해 왔다(Mediros et. al. 2008, 162). 경제안정과 번영을 위해 선택한 국내정치 안정은 일관성 있는 외교정책을 수립하고 자주 독립적인 대외관계를 유지하는 일차적인 자산이며 싱가포르의 생존을 위한 기본 전제이다. 안정된 내치를 바탕으로 싱가포르는 지정학적 특성을 활용하며 놀라운 경제성장을 이룩했다. 1965년 9억7천여만 달러였던 GDP는 2018년 기준 3,640억 달러로 성장했고, 1인당 GDP 역시 1965년의 4,087달러에서 2018년 58,247달러로 세계 최고 수준이다.⁷⁾

2) 자주적 균형외교와 주권 보장의 원칙

싱가포르는 소국이라는 자국의 위치를 명확히 인식하고 있기에 대외적으로 주권 독립을 매우 중요시한다. 이는 태생적으로 지정학적 취약

6) 싱가포르 외교 원칙에 대한 싱가포르 외교부장관 발라크리시난(Vivian Balakrishnan)의 The Straits Times(2017, July 17) 기사 참조. 원문에서는 1) Singapore needs to be a successful economy; have stable politics and have a united society; 2) We must not become a vassal state; 3) We aim to be a friend to all, but an enemy of none; 4) We must promote a global world order governed by the rule of law and international norms; 5) Singapore must be a credible and consistent partner의 5가지 원칙을 제시했으나 본문에선 이를 기초로 4가지 방향으로 정리했다.

7) 세계은행 각 년도 자료 참조.

성을 가질 수 밖에 없는 말레이시아와 인도네시아 같은 주변 강국에 대해서 일차적으로 강조된다. 나아가 중국과 미국 같은 어떠한 역외 강대국에도 전적으로 기대지 않는 자주적인 균형외교를 추구한다. 이를 위해 싱가포르는 자주국방 강화와 동시에 아세안 중심의 역내 다자협력체를 통해 안보환경을 구축해 왔다.

싱가포르의 균형외교 기조는 특히 대미(對美)-대중(對中) 관계에서 뚜렷이 나타난다. 태생적으로 자국의 생존을 위한 국제질서의 유동적 환경에 매우 민감할 수 밖에 없는 싱가포르는 1990년대 중반 이미 “미국과 중국의 신냉전은 더욱 악화될 것”이라고 미중관계를 갈등적으로 규정하고 있었다(Lee 1996, June 7). 비비안 발라크리시난 싱가포르 외교부장관도 최근의 강연에서 “미국은 중국을 파트너가 아니라 수십 년간 자국으로부터 부당한 이익을 취해 온 전략적 경쟁자로 보고 있으며, 중국은 세계 문명을 선도하여 온 과거의 번영과 부강을 되살리고 강대국의 명성을 되찾고자 하는 열망을 가지고 있기 때문에 양국 간 경쟁이 더욱 격화되고 있다.”고 지적하고 있다. 그는 또 미중 갈등의 격화는 싱가포르의 외교적 입장을 취약하게 할 수 있다는 점을 경고하고 있다. “미국은 누적 기준으로 인도, 중국, 일본을 합친 것보다 싱가포르에 더 많은 금액을 투자하고 있고, 중국은 싱가포르 최대 교역상대국이다. 또한 싱가포르는 홍콩과 타이완을 제외하면 중국의 최대 해외투자국이기도 하다.”는 점에서 그러하다(Balakrishnan 2020, January 22). 따라서 싱가포르로서는 미국과 중국 양쪽으로부터 모두 국익을 확보해야 하는 과제를 안고 있다.

싱가포르의 자주적 균형외교는 철저히 국가이익과 국제정치 현실에 기초한 실용외교를 바탕으로 한다. 자국의 생존과 경제적 번영을 미국과 중국에 크게 의존하고 있지만, 때로는 명확한 국가이익 개념에 따라 미·중의 의사에 반하는 결정을 내리기도 한다. 예를 들면 싱가포르는 미국에게 주요 군사시설을 제공하는 등 안보적으로 매우 밀접한 관계

를 맺고 있지만 미국의 어떤 요구가 자신의 국가이익을 침해한다고 생각할 때에는 단호히 이를 거절하고 국익에 따른 독립적인 결정을 내린다. 2014년 중국이 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 설립을 추진할 당시 미국은 국제통화기금(IMF)을 대신하는 기관의 설립을 반대하였고, 한국, 영국 등 미국과 우호관계에 있는 나라들 역시 가입을 선불리 결정하지 못하고 있을 때였다. 이때 싱가포르는 2014년 7월 미국 재무부의 강력한 반대에도 불구하고 아시아 내 인프라에 대한 투자 요구가 높고 AIIB 가입을 통해 싱가포르 국익을 확보할 수 있다는 논리를 내세우며 자국의 가입을 관철시켰다(안문석 2016, 121). 또 1993년 싱가포르 거주 미국 청소년인 마이클 페이(Michael Fay) 사건이 발생하였을 때, 태형 실시에 대한 미국 정부와 국민들의 강력한 반대와 탄원에도 불구하고 내정불간섭의 원칙을 내세워 태형을 집행했던 사건도 대표적 사례다.⁸⁾ 싱가포르에게 있어 내정불간섭 원칙을 지키는 것은 내부안정을 위한 국익이었던 것이다.

주지하듯이 경제적인 면에서 싱가포르는 중국과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 싱가포르에 대한 중국의 경제적 영향력이 매우 크지만, 중국이 정치적으로 매우 민감하게 생각할만한 문제에 대해서도 필요한 경우에는 싱가포르는 자국이 원하는 바를 추구한다. 바로 미국과 중국 사이에서의 자세가 그러하다. 싱가포르는 미국의 아태지역 패권 지위를 인정하고, 미국의 군사적 영향력을 통해 자국 안보에 위협이 될 수 있는 제3의 지역패권국가-예컨대 중국-의 출현을 철저히 견제하고 있다. 그러면서도 중국을 자극하지 않으려고 노력하며, 경우에 따라서는 미국의 일방적 대외정책을 비판하며 중국과도 협력을 추구하는 이

8) 당시 싱가포르의 미국인 학교에 다니던 청소년이었던 페이는 차량 훼손 등 공공기물 파손 혐의로 싱가포르 경찰에 체포되었고 태형을 선고받았다. 미국 언론과 행정부는 싱가포르를 압박했고 당시 클린턴 대통령까지 나서 선처를 호소했으나 도덕적 권위와 주권 손상을 우려한 싱가포르 정부는 원칙대로(태형을 일부 감해주긴 했지만) 형을 집행하여 미국과의 관계가 한동안 냉각되었다.

중적인 행태를 보여왔다.

일례로 싱가포르는 미국과 중국 사이에서 “트럼프 행정부의 미국 우선 보호무역주의에도 비판적이었고, 미국의 일방적인 관세 부과와 무역 제재에 맞서 자유무역과 다자주의를 계속 지지하겠다는 뜻을 분명히 했으며, 미국의 탈퇴로 정체된 환태평양경제동반자협정(TPP), 중-아세안 전략적 동반자 관계 2030 비전, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 협상, 중국 일대일로 구상 등에 적극 참여함으로써 다자무역체제 구축 강화를 통해 싱가포르의 대외무역경제에 대한 압력을 분산시키는 전략으로 대응했다.”(李冬靑·丁裕森 2019, 42).

싱가포르와 타이완의 군사협력은 더욱 흥미롭다. 중국은 타 국가들과 타이완의 관계가 밀접해지는 것을 극도로 경계한다. 하지만 싱가포르는 중국의 압력에도 불구하고, 타이완과 경제무역관계는 물론이고 군사안보 분야에서까지도 밀접한 관계를 유지하고 있다. 싱가포르는 타이완과의 군사협력협정을 통해 1975년부터 싱가포르 육군의 타이완 파견 훈련을 실시하고 있고, 장갑차, 헬기 등의 중무장병력까지 참여한다. 대신 훈련과 일정은 중국과의 관계를 고려하여 비공개한다(대한민국 외교부 2018, 64).

3) 선린우호와 다자외교

선린우호에 입각한 다자외교는 싱가포르의 주권 독립과 생존을 위한 다층적 외교전략의 일부이다. 싱가포르는 국제공동체, 무역과 투자에 대한 자유로운 접근을 포함한 자유주의 국제질서를 지지한다(Sullivan 2014, 4). 이에 따라 모든 국가들과 선린우호 관계를 형성하고, 적을 만들지 않는 중립적인 외교 원칙을 견지한다. 즉 “싱가포르가 살아남을 방법은 항상 국익을 최우선으로 놓되, 장벽을 만들거나 불화를 조장하지 않고 개방된 국제무대에서 경쟁력 있는 일원이 되는 것으로서, 가능

한 한 많은 나라들과 친구가 되고, 되도록 적을 만들지 않는 것이며, 특히 가까운 이웃국과는 건설적인 관계를 수립해나가야 한다.”는 것이다 (Balakrishnan 2020, January 22).

싱가포르 협력프로그램(Singapore Cooperation Programme: SCP)은 싱가포르 선린우호 외교의 대표적인 사례라 할 수 있다.⁹⁾ 1992년부터 시작된 SCP는 싱가포르가 국제공동체에 기여하기 위해 만든 국제협력 프로그램이다. 싱가포르는 건국 초기에 외부로부터 받은 기술적인 지원과 도움으로 현재의 발전과 번영을 누릴 수 있게 되었다고 생각하고, 외부지원을 통한 발전의 경험을 이 프로그램을 통해 국제사회에 다시 돌려주고자 한다. 싱가포르는 자원이 없는 작은 섬나라이기에 지속적인 발전과 진보를 위한 인적 자원의 역할을 매우 중요시하며, SCP를 통해 다인종·다종교 등 사회통합, 교육, 지속가능한 발전, 리더십과 거버넌스, 사이버 등의 분야에서 자국의 발전 경험을 국제사회와 공유하고자 한다.

싱가포르 다자외교의 핵심은 아세안과의 관계이다. 싱가포르는 소국의 한계인 안보 불안을 보완하고자 아세안 외교, 이른바 ‘아세안 중심성’을 매우 강조한다. 싱가포르는 10개 아세안 회원국 중 8개국이 세계 무역에 필수적인 남중국해와 말라카해협이라는 두 개의 주요 해양 영역에 전략적 수역(水域)을 가지고 있고, 또 아세안 회원국들이 세계 무역의 5조 달러 이상을 차지하고 있다는 점에서 강대국들도 아세안을 존중하고 중시할 수 밖에 없다고 생각한다(Ng Eng Hen 2018, August 6). 아세안 중심성은 아세안의 중립성, 포용성, 개방성을 의미한다. 이러한 인식하에 싱가포르는 안보적인 측면에서 ARF, 상그릴라 대화, 아세안 확대 국방고위관리회의(아세안 국방장관회의 플러스/ASEAN Defence Senior Officials' Meeting-Plus: ADSOM-Plus)¹⁰⁾등 다자안보협력

9) 싱가포르 SCP Facebook 홈페이지, <https://www.facebook.com/SCPFriends/> (검색일: 2022. 7.3.).

을 강조하고 있다. 그리고 경제적으로는 FTA, CPTPP, RCEP 등의 다자경제협력을 바탕으로 아세안 국가들과 우호협력관계를 유지하면서 역내 공통의 이익 창출과 정세안정을 위해 적극적인 역할을 추구하고 있다.

4) 국제법 및 국제규범에 대한 적극 지지

소규모 국가들은 힘의 논리에 대응해 자국의 이익을 보장받는 차원에서 동맹 이외에도 국제법과 국제기구에 기반한 다자주의적 국제체제를 추구하는 경향이 있다. 국제상설중재재판소(PCA)가 남중국해 문제에 내린 판결에 대한 싱가포르의 태도도 이 같은 맥락에서 볼 수 있다.

필리핀이 PCA에 제기했던 남중국해 영유권 분쟁 문제에 대해 2016년 7월 PCA는 중국의 영유권 주장을 수용하지 않고 필리핀 편을 들었다. 그 직후 싱가포르는 PCA 판결에 대한 적극적인 지지 의사를 밝혔고 이로 인해 중국과의 갈등에 휩싸였다.¹¹⁾ 중국은 2016년 8월 2일 리셴룽(Lee Hsien Loong) 싱가포르 총리가 미국 의회에서 행한 연설 중 “헤이그의 중재재판소가 각국의 주권에 대해 강력한 정의를 내렸다. 각국은 국제법을 존중하고 중재 결과를 받아들여야 할 것”이란 내용을

10) 아세안 10개국 + 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 총 18개국 국방장관 회의기구.

11) 싱가포르의 PCA 판결 지지에 대한 후폭풍으로 2016년 11월엔 홍콩 세관이 타이완에서 군사훈련을 마치고 돌아가던 싱가포르 장갑차를 압류했고, 중국은 지난 2017년 5월 일대일로(一帶一路) 정상회의에 싱가포르를 초대하지 않았다. 특히 장갑차 압류는 오랫동안 싱가포르-타이완 간의 군사교류·협력을 못 본체 하던 중국이 2016년 11월 타이완에서의 훈련을 마치고 귀환하던 싱가포르군의 장갑차 9대와 관련 부품을 경유지인 홍콩에서 ‘미신고 물품 반입’이라는 명목으로 압류했던 사건이다. 그 이유는 싱가포르가 남중국해 영유권 분쟁에서 중국에 반하는 태도를 보였기 때문이며 이를 계기로 타이완과 싱가포르 사이의 정부간 교류를 견제하고 싱가포르 정부로 하여금 ‘하나의 중국 원칙’을 준수하도록 길들이며 동시에 갓 출범한 타이완의 차이잉원 정부를 압박하려는 것이 중국의 계산이라는 분석이 지배적이었다. 한국일보(2017.9.19); 뉴데일리(2016.12.1); 주 타이베이 대표부(2016.11.30).

문제 삼았다. 중국은 “싱가포르가 남중국해 문제 당사국도 아닌데 미국이 배후에서 주도한 판결을 지지함으로써 공공연하게 미국의 편을 들었다.”고 강하게 비판하며, 싱가포르군 장갑차 압류사건과 일대일로 정상회의 배제로 맞대응하였다(聯合早報 2016.8.7; 中國外交部 2016.8.5).

싱가포르는 FOSS(The Forum of Small States), 3G(Global Governance Group)에도 적극 참여하며 국제사회 내 자국 발언권을 높이고 국익을 대변하기 위한 외교를 펼치고 있다. FOSS는 1992년 싱가포르가 직접 설립한 UN 내 소규모 국가들의 비공식그룹으로 현재까지 107개국이 참여하고 있다. FOSS는 이데올로기나 지정학적 관계가 아닌 소규모 국가들의 모임으로서, 환경 및 경제 등에 대한 공통의 이익과 관심사에 대해 서로 논의하고 공유하여 UN 내에서 소규모 국가들의 발언권을 강화할 목적으로 만든 기구이다. 또한 싱가포르는 G20에 의한 주요한 국제 이슈 논의에서 소외될 것을 우려한 중소 규모 국가들의 그룹인 3G의 설립에도 적극적인 역할을 하였다. 3G는 현재 30개국이 참여하고 있으며, G20의 국제적 영향력을 면밀히 주시하고, G20 내부 논의 과정에 자신들의 의견이 반영되도록 노력하는 것을 목적으로 한다. FOSS, 3G이외에도 싱가포르는 AOSIS(the Alliance of Small Island States)와 SIDS(the Small Island Developing States)에도 적극 참여하고 있다.¹²⁾

12) Singapore Ministry of Foreign Affairs,

<https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States>
(검색일: 2022.5.1). UN 내 소규모 국가들의 지위와 역할에 관한 자료는 Ó Súilleabháin(2014)를 참고.

Ⅲ. 싱가포르 외교의 대미(對美), 대중(對中) 실용주의

1. 싱가포르와 미국의 상호 관계

미국은 경제적인 측면에서 싱가포르의 매우 중요한 파트너이다. 미국은 싱가포르의 최대 투자유치국이며, 세 번째 상품교역 대상국이다. 2020년 기준 미국은 528.7억 달러를 싱가포르에 투자했고, 상품 수출로는 2021년 기준 대 중국 수출 1,716억 달러(대 홍콩 807억 달러 포함), 대 말레이시아 566억 달러에 이은 514억 달러로 제3위의 수출시장이다.¹³⁾ 미국과는 2003년 5월 6일 자유무역협정(United States-Singapore Free Trade Agreement: USSFTA)을 체결했고, 2004년 1월 1일부터 발효 중이다. 미국이 주도해 2022년 5월 출범한 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)에도 참여하고 있다.

그러나 전반적으로 싱가포르-미국 관계는 군사안보협력이 핵심이다. 싱가포르는 동남아시아에서 군사협력에 가장 적극적인 국가이다. 지역 차원에서는 아세안 및 ARF 회원국 군 지휘관 회의, 아세안 국방장관 회담(ADMM), 아시아안보회의(Asia Security Summit: ASS, 일명 상그릴라 대화),¹⁴⁾ 연합군사훈련 등 다양한 양자 및 다자간 방위협력체제에 참여하고 있다.

예를 들면, 1971년부터 호주, 뉴질랜드, 말레이시아, 영국과 함께 ‘영

13) Singapore Department of Statistics,

<https://www.singstat.gov.sg/publications/reference/singapore-in-figures/trade-and-investment> (검색일: 2022.7.11). 2020년엔 미국이 싱가포르 수출 제2위 대상국이었고, 최근 몇 년 사이 미국, 말레이시아, 인도네시아의 순위가 앞서거나 뒤서거나 하고 있다.

14) 상그릴라 대화는 2002년부터 영국 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies: IISS) 주관으로 세계 각국 국방장관 및 안보전문가들이 참석하는 세계 최대 규모의 안보회의. 매년 싱가포르 상그릴라 호텔에서 개최되기 때문에 ‘상그릴라 대화’로 불림.

연방 5개국 방위협정(FPDA)’이라는 공동안보협력체를 운영중이다. 호주와는 1970~80년대 DCP(방위협조계획)에 근거해 소규모의 호주군을 싱가포르에 전개했고, 호주는 1980년대 싱가포르 육군과 공군에게 자국 내 훈련시설 사용을 개방했다. 1996년 당시 고촉통 싱가포르 총리와 폴 키팅 호주 총리 주도로 설립된 상-호 합동각료회의(SAJMC)는 양국의 외교장관, 국방장관, 통상산업부 장관이 참가하는 고위급 회담으로 양국간 외교안보협력의 주요 기제가 되고 있다,

뉴질랜드는 1989년 740여 명의 보병을 싱가포르에서 철수시켰으나 1990년대 공중투하훈련, 항공전투훈련, 해군 전쟁모의훈련, 중대급 특수전 훈련, 해상항공초계훈련 등 연합훈련을 실시했고, 싱가포르군에 훈련기지를 제공했다. 영국은 1970년대 영국군이 싱가포르에서 철수한 이후에도 강력하고 다양한 협력관계를 현재까지도 유지하고 있다.

싱가포르는 심지어 인도와도 다양한 정례적 군사협력관계를 구축하고 있다. 상-인도는 2015년 국방협력협정 개정을 통해 양국 국방장관 간 대화를 정례화하여 2016년부터 국방장관회담을 매년 개최하고 있으며, 싱가포르군의 인도 찬디푸르 통합미사일 시험장 사용과 인도주의적 지원 및 재난구호 협력 심화에 대한 의향서를 교환하였고, 2019년 안다만해에서는 싱가포르-인도-태국 3국 간 첫 해상훈련을 개최하고 이 훈련을 연례화하기로 합의 한 바 있다. 상-인 양국은 해-공군 분야 뿐만 아니라 방공, AI, 지리공간데이터 공유 및 사이버 안보 등 다양한 분야에서도 협력을 추진하고 있다. 찬 헝키(Chan Heng Kee) 싱가포르 국방부 차관과 쿠마르(Ajay Kumar) 인도 국방부 차관은 2020년 8월 28일 화상으로 제14차 상-인도 국방정책대화를 공동주재하고, 양국 군 간 국방협력을 확대하기로 하는 한편 아세안 확대국방장관 회의(ADMM-Plus)의 틀 속에서 역내 안보협력 진전 방안을 논의했다.¹⁵⁾ 비

15) 2004년 출범한 상-인도 국방정책대화는 양국의 국방협력, 전략적·지정학적 이슈에 대한 논의를 위한 정례협의체이다. 주싱가포르 대한민국 대사관(2020.9.1).

교적 최근인 2021년 1월 20일 상-인 해군은 잠수함 구조 지원 및 협력 이행 협정(Implementing Agreement on Submarine Rescue Support and Cooperation)에도 서명했다.¹⁶⁾

미국과 싱가포르의 군사안보 협력은 보다 광범위하고 직접적이다. 미국은 1960년대 베트남전 당시 싱가포르를 휴식처로 활용하기 시작, 1969년 미 해군 천문대(The United States Naval Observatory: USNO)를 설치했고, 미 해군은 싱가포르 서부의 텡가(Tengah) 공군기지를 이용하여 인도양 초계 항공기 등을 위한 지원, 기착지로 사용하였다. 1990년 싱가포르와 미국은 양해각서를 체결해 미 해군의 함정 수리와 훈련비행대대 전개를 시작한 이래 협의체 운영, 군사 교류 및 훈련, 상호 전력 배치, 교육 과정 교차 참여, 국방기술 협력 등의 분야에서 아래와 같이 매우 폭넓은 양자 군사협력을 시행해 왔다.

표 1. 싱가포르-미국 간 주요 군사협력

연도	협력 내용
1990	미군의 싱가포르 내 시설 사용에 관한 양해각서 체결
1990	걸프전 수행을 위한 미 해공군의 싱가포르 기착 허용
1992	싱가포르에 로지스틱스 그룹 웨스턴 퍼시픽(COMLOG WESTPAC) 설립: 필리핀 수빅해군기지 철수 후 일본, 괌, 필리핀 등 서태평양에 배치된 미국 태평양 함대 활동 및 동남아 협력/훈련을 위한 군수품 지원과 물류 동원 총괄 지휘권을 이관 ¹⁷⁾
2005	Strategic Framework Agreement 체결, 군사협력 체계화
2008	미국 주도의 격년제 다국적 연합해군훈련 RIMPAC 참가 시작, 2022년까지 모두 8차례 참가, 2020년엔 싱가포르 해군 주력 프리깃함인 RSS Supreme함을 파견, 기동부대장을 맡아 훈련을 주도
2010	상-미 합동 미사일 실사격 훈련을 미국에서 진행하기 시작
2013	미 연안전투함 싱가포르 창이 해군기지에 전개
2017	상-미 해군 Pacific Griffin 합동 훈련 시작, 대공, 대함 및 대잠 전투 등 해

16) 주싱가포르 대한민국 대사관(2021.1.22).

	상 작전의 전 영역에 걸쳐 격년제로 진행, 2019, 2021까지 3회 개최 ¹⁸⁾
2019	싱가포르군 포병부대가 미국 오클라호마주 포트실(Fort Sill)에서 다중발사 로켓시스템(HIMARS) 실사격 훈련(Daring Warrior) 실시
2019	리셴룽 총리와 트럼프 대통령은 미군의 싱가포르 내 시설 사용에 관한 1990년 양해각서를 갱신, 2035년까지 15년 연장
2019	Ng Eng Hen 싱가포르 국방장관과 Mark Esper 미 국방장관은 싱가포르 공군의 콰 앤더슨 공군기지 훈련과견부대 설립에 관한 양해각서(Establishment of a Republic of Singapore Air Force Fighter Training Detachment at Andersen Air Force Base, Guam)에 서명, 이를 통해 싱가포르 공군 전투기와 조기경보기 등을 콰 앤더슨 미공군기지에 배치 ¹⁹⁾
2020	미국 정부가 F-35B 전투기 12대의 싱가포르 판매 승인
2021	싱가포르 공군 F-15SG 10대 및 병력 140여명이 美 공군 주최 다국적 대규모 공중전투임무훈련 Red Flag-Nellis 훈련 참가 ²⁰⁾
2021	싱-미 국방부 싱가포르 공군의 미국 내 신규 기지 사용 합의: 아칸소주 Ebbing 공군기지를 싱가포르 공군의 미래 F-35B 전투기 및 애리조나주 Luke 공군기지에서도 이전될 F-16 전투기 훈련 과견대의 최우선 신규 기지로 선정. 미시간주 Selfridge 공군기지가 대체 기지이며, 환경영향평가 실시 후 최종 선정이 이루어질 예정으로 알려졌다. ²¹⁾

양자관계 외에도 싱가포르는 다자주의의 틀 내에서의 미국과의 군사 안보협력도 전개해왔다. 2019년 9월 2일부터 6일까지 개최된 아세안-

17) The Logistics Group Western Pacific Public Affairs Office, US Navy, <https://www.clwp.navy.mil/History/> (검색일: 2022.7.3).

18) Singapore Ministry of Defence(2021, July 6).

19) 싱가포르는 1990대부터 콰에서 군사훈련을 진행해 왔으며, 2017년부터는 전투기를 주기적으로 배치해 왔는데, 이 협정으로 싱가포르 공군의 F-15SG 및 F-16 전투기와 걸프스트림 550 조기경보기(G550-AEW) 등의 자산을 콰에 배치할 수 있게 되었다. 이는 애리조나주 Luke 공군기지에 F-16 전투기, 아이다호주 Mountain Home 공군기지에 F-15SG 전투기, 애리조나주 Marana 공군기지에 AH-64 아파치 헬기를 배치한데 이어 미국 영토 내 4번째 운영하게 된 공군과견부대이다. 이로써 콰는 싱가포르 공군의 7번째 역외 부대가 되었는데 싱가포르 공군은 2019년 12월 기준 미국 내 3곳(애리조나 2, 아이다호 1)과 호주 2곳, 프랑스 1곳 등 모두 6개 지역의 해외과견부대를 운영하고 있었다. 주싱가포르 대한민국 대사관(2019.12.11.).

20) Singapore Ministry of Defence(2021, March 22).

21) Singapore Ministry of Defence(2021, June 4).

미국 해상합동훈련이 대표적이다. 이는 2018년 싱가포르가 아세안 의 장국을 수임하면서 개최하였던 제12차 아세안 국방장관회의(ADMM)에서 최종 합의한 사안이었다. 1,000여명 규모의 아세안 회원국 및 미국 해군 병력과 8척의 함정이 참가한 이 연합해상훈련은 주요 해상 교역로 보호 및 해상 사고 대응을 위한 훈련이었고 동시에 아세안 회원국 해군-미 해군 간의 첫 해상합동훈련이라는 의미가 있었다.

2. 싱가포르와 중국의 상호 관계

1990년 공식적으로 외교관계를 수립한 이래 싱가포르-중국 관계는 전통적으로 경제협력이 중심이었다. 중국은 싱가포르의 최대 상품교역 대상국이며, 싱가포르는 중국의 최대 투자유치국이다. 아래 <표 2>와 같이 2018~2020년 사이의 싱가포르-중국의 상품교역 규모를 보면, 2020년 수출의 경우 대 중국 수출액이 미화 519억 달러, 대 홍콩 수출액이 463억 달러(46,350,949,011 달러)로 각각 1~2위를 차지했고, 중국과 홍콩을 하나(중국)로 보면 싱가포르의 2020년 대 중국 수출액은 982억8천여만 달러(98,280,637,479달러)로 3위인 대미 수출액 402억 9,800여만달러(40,298,969,113달러)의 약 2.4배에 달한다. 2019년의 2.8배, 2018년의 3배에 비해 다소 격차는 줄었으나 중국이 최대 수출국이라는 점은 변함없다.²²⁾

22) KOTRA 국가 지역정보,

<https://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/nationDetailView.do?natnSn=60&commItemSn=408&area=1#areal> (검색일: 2021.8.1).

표 2. 싱가포르의 수출액 규모(단위 억 USD)

순위	2020년		2019년		2018년	
	대상국	규모	대상국	규모	대상국	규모
1	중국	519.2	중국	520.7	중국	505.6
2	홍콩	463.5	홍콩	444.2	홍콩	487.4
3	미국	402.9	말레이시아	411.6	말레이시아	449.0
4	말레이시아	334.1	미국	344.5	인도네시아	331.2
5	인도네시아	215.9	인도네시아	274.2	미국	320.5

표 3. 싱가포르의 수입액 규모 (단위 억 USD)

순위	2020년		2019년		2018년	
	대상국	규모	대상국	규모	대상국	규모
1	중국	497.0	중국	497.7	중국	515.0
2	말레이시아	422.4	미국	440.6	말레이시아	428.2
3	Other Asia, nes	364.3	말레이시아	422.5	미국	422.6
4	미국	354.2	Other Asia, nes	324.3	Other Asia, nes	315.4
5	일본	196.2	일본	202.8	일본	237.1

중국 통계에 따르면 2013년부터 싱가포르는 중국 제1의 외자 공급국이다. 2017년 말까지 900억 3,000만달러를 중국에 직접 투자한 것으로 집계되었다(中国商务部 2018.9.18). 교역과 투자에서의 상호이해관계는 양국 간의 다양한 경제협력기제의 공동 운영을 통해 더욱 심화되고 있는 것으로 보인다. 싱가포르-중국 경제협력기제의 주축은 싱가포르와 중국 중앙정부 및 지방정부 간에 구성된 다양한 협력 채널들이다. 중앙정부 차원에서 양국은 2004년부터 싱가포르-중국 양자협력협의회(JCBC)를, 2006년부터 싱가포르-중국 투자촉진위원회(IPC)를 개최해

오고 있다. 전자는 양국간 포괄적인 경제협력의제를 다루는 중앙정부 부처 간의 정례적인 부총리급 회의체이고 후자는 싱가포르 무역산업부장관과 중국 상무부장을 수석대표로 하는 무역투자분야 전문협의회이다. 또한 싱가포르는 2019년 기준으로 중국의 8개 지방정부(산둥성, 랴오닝성, 저장성, 장쑤성, 톈진시, 광둥성, 쓰촨성, 상하이시)와도 개별적인 경제협력협의회를 창설, 매년 양국을 오가며 회담을 개최하고 있다. 지방정부 차원의 경제협력협의회는 양국 정부 관료와 기업대표로 구성된다. 중국에서는 해당 지방정부의 성장 또는 부상장급 인사가, 싱가포르에서는 중앙부처의 장관급이 협의회의 대표를 맡는다.

싱가포르와 중국 지방정부가 공동 설립한 <표 4>의 경제협력협의회는 해당 지역에서 추진하는 지역개발계획과 추진방안을 연구하고 관련 경험과 정보를 공유하며 구체적인 투자기회 및 프로젝트 발굴과 기업 참여를 지원하는 역할을 한다. 이를 통해 아래 <표 5>와 같은 주요 협력사업들이 추진되어 왔다.

표 4. 싱가포르-중국 지방정부 간 경제협력협의회

지역	협의회 명칭	설립연도
산둥성	싱가포르·산둥성 비즈니스협의회 (Singapore·Shandong Business Council)	1993
쓰촨성	싱가포르·쓰촨성 무역투자협의회 (Singapore·Sichuan Trade and Investment Committee)	1996
저장성	싱가포르·저장성 경제무역협의회 (Singapore·Zhejiang Economic and Trade Council)	2003
랴오닝성	싱가포르·랴오닝성 경제무역협의회 (Singapore·Liaoning Economic and Trade Council)	2003
장쑤성	싱가포르·장쑤성 협력협의회 (Singapore·Jiangsu Cooperation Council)	2007
톈진시	싱가포르·톈진시 경제무역협의회 (Singapore·Tianjin Economic and Trade Council)	2007

광둥성	싱가포르·광둥성 협력협의회 (Singapore-Guangdong Collaboration Council)	2009
상하이시	싱가포르·상하이시 포괄적협력협의회 (Singapore-Shanghai Comprehensive Cooperation Council)	2019

표 5. 싱가포르-중국 주요 경제협력사업

지역	주요 협력사업(도시개발)	비고
충칭시	싱가포르-충칭 전략적 상호연결프로젝트 (Singapore-Chongqing Demonstration Initiative on Strategic Connectivity)	2015년 시작된 최초의 서비스업 중심의 국가급 협력사업: 금융 서비스, 물류, 항공 서비스, 정보통신
장쑤성	쑤저우 공업단지 (Suzhou Industrial Park) 쑤저우 난통 과학기술산업단지 (Sushou Nantong Science and Technology Industrial Park) 중국-싱가포르 난징 에코·과학기술단지 (Singapor-Nanjing Eco-Tech Island)	쑤저우 공업단지는 중국 최초(1994) 중앙정부간 도시개발 협력사업, 중국경제기술개발구 종합1위(2016~18년)
톈진시	중국-싱가포르 톈진 에코시티 (Sino-Singapore Tianjin Eco City)	중국-싱가포르의 두 번째 협력 사업(2007): 도시 생태환경 조성에 초점
광둥성	중국-싱가포르 광저우 지식도시 (Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City)	2008년 지방정부 차원의 사업으로 시작해 2018년 11월 국가급 협력사업으로 격상. 과학기술, 교육연구

이 외에도 산둥성의 르자오 국제해양도시/취푸 문화에코시티, 쓰촨성 청두의 싱가포르-쓰촨 혁신과학기술단지(The Singapore-Sichuan Science and Technology Innovation Park), 저장성의 싱가포르-항저우 과학기술단지(Singapore-Hangzhou Science and Technology Park), 랴오닝성의 다렌 소프트웨어단지 내 아센다스단지(Dalian Ascendas IT Park) 사업 등이 추진되었고, 2019년에는 제1차 싱가포르 상하이 포괄적 협력협의회

(SSCCC)를 개최하여 일대일로 사업 협력 강화, 동남아 지역 및 중국의 금융 중심지로서 싱가포르와 상하이 협력 관계(금융연계성) 구축 사업 등이 추진되었다(이상훈 외 2019, 144-165; 김홍원 2012, 2-6).

또한 2008년 10월 23일 체결한 싱가포르-중국 간 FTA(CSFTA, 2009년 1월 1일 발효), 2004년 11월 29일 체결한 아세안-중국 FTA(ACFTA, 2005년 7월 1일 발효), 2017년 11월 12일 체결한 아세안, 홍콩-중국의 자유무역협정 체결(AHKFTA, 2019년 6월 11일 발효), 2019년 11월 4일 협정문을 타결한 RCEP(2020년 11월 15일 서명) 등을 통해 양자간 및 다자간 경제협력체제를 구축해 오고 있다.²³⁾ 이러한 중국과 싱가포르 사이의 양자간, 다자간 경제협력은 계속 확대 심화되고 있다.

대외의존도가 절대적으로 높은 국가 특성상 싱가포르는 아세안 역내 국가들과의 경제적 친밀도 강화와 더불어, 한국, 미국, 일본, 호주, 중국, 인도 등 인도-태평양 지역의 주요 국가들과 FTA 체결 등을 통해 경제의 세계화 전략을 꾸준히 추진해 왔다. 싱가포르는 이러한 과정에서 미국의 對 아시아 정책 강화를 환영하면서도 동시에 중국과의 관계도 강화하는 양면적인 태도를 보이고 있다. 대표적으로 2010년부터 양국 고위급 인사가 참여하는 싱-중 경제전략대화를 적극 시행하고 있다.

앞에서 언급한 것처럼 안보차원에서 싱가포르는 오랫동안 미국의 전략적 파트너로서 긴밀한 군사협력관계를 유지해 왔다. 이에 동남아시아에서의 중국의 영향력 확대에 대해 다른 동남아 국가들 및 미국과 기본적인 입장을 같이 하고 있으며, 심지어 중국의 수교국가로서는 세계에서 거의 유일하게 타이완과의 정례적인 군사훈련을 진행해 왔다.

그럼에도 불구하고 싱가포르는 또 한편으로 국방차원의 상호방문과

23) KOTRA 국가 지역정보,

<https://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/nationDetailView.do?natnSn=60&commIt emSn=410> (검색일: 2022.7.20).

교류, 항만 기항, 훈련 등 영역에서 중국과의 안보협력을 강화하고 있음이 주목된다. 싱가포르는 2000년 이후 고위급 대화와 합동 훈련을 포함한 중국과의 안보 및 국방 협력을 점차 강화해 왔고(Sullivan 2014, 5), 특히 2008년 1월 7일 국방교류 및 안보협력에 관한 합의서(Agreement on Defence Exchange & Security Cooperation: ADESC; 中华人民共和国国防部和新加坡共和国国防部关于防务交流与合作的协定, 이하 ‘싱-중 국방교류안보협력협정’)를 체결하며 양국 간 군사안보 협력을 공식적으로 제도화했다. 이후 양국간 고위급 군 인사 상호방문, 양자훈련 및 합정 방문이 증가 추세에 있는 것으로 알려졌다(주싱가포르 대한민국 대사관 2016.1.5).

싱가포르-중국의 군사안보 협력은 양자관계 뿐만 아니라 다자 차원에서 추진되고 있다. 예를 들면, 2018년 10월 중국 광둥성 담강시에서 싱가포르(당시 아세안 의장국 자격)와 중국의 공동 주관하에 최초의 아세안-중국 연합해상기동훈련이 개최된 바 있다(주싱가포르 대한민국 대사관 2019.9.3).

싱-중 국방교류안보협력협정은 2019년에 더욱 포괄적인 제도로 발전하였다. 2019년 5월 29일 응영헨(Ng Eng Hen: 黄永宏) 싱가포르 국방장관과 웨이펑허(魏凤和) 중국 국방장관은 싱가포르에서 국방 유대와 협력을 강화하기 위해 대규모 군사훈련과 고위급 대화를 포함할 수 있게 상기 협정을 개정하자는데 합의하고, 2019년 10월 20일 더욱 확대된 국방교류안보협력협정 개정안을 체결하였다.²⁴⁾ 이 개정안을 계기로 싱가포르와 중국 간 군사안보협력은 더욱 밀접해지고 있는 것으로 볼 수 있다. 싱가포르 국방부가 2019년 10월 20일 홈페이지에 공개한 자료에 따르면 응영헨 국방장관과 웨이펑허 국방부장은 베이징에서의 양

24) Parameswaran(2019, October 23); 中国新加坡签署《防务交流与合作协议》国防部介绍相关情况. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648911910653976986&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2021.09.01).

자 회담에서 앞서 2008년 양국이 체결한 국방교류안보협력협정 강화에 합의했으며, 특히 정례적인 양국 국방장관 및 군 고위급 회담 개최, 양국 육해공군의 협력 훈련 제도화 및 확대, 양자훈련 참가 부대에 대한 방문군 협정, 상호물류지원협정 등 실질적인 협력안들이 포함되었다.²⁵⁾

싱가포르와 중국 사이의 국방교류안보협력협정 강화는 미국에 포위되고 있는 역내 안보 구조를 재편하기 위해 중국이 아시아-태평양 지역에서의 새로운 국방 파트너십 구축을 꾀한 것이라 볼 수 있다. 즉, 중국이 싱가포르와 같은 미국의 전통적 아시아-태평양 지역 파트너와의 안보 동반자 관계를 구축하고자 한 것이다. 더욱 주목할만한 것은 상기 협정의 강화가 2019년 싱가포르가 미국과 해공군기지에 대한 미군의 접근을 용이하게 하고 미군, 항공기, 해군 함정에 대한 물류 지원을 제공하는 군사시설협정을 갱신한 지 불과 몇 주 만에 이루어졌다는 점이다. 이는 “지난 2016년 11월 싱가포르 장갑차 압류사건으로 불편해진 싱가포르-중국 관계도 상당 부분 해소된 방증이라 볼 수 있고, 싱가포르와 중국이 각기 서로와의 관계 강화를 중시하고 있다는 의미이며, 아시아-태평양 지역의 미·중 갈등 상황에서 싱가포르와 같은 미국 파트너들을 포함한 중소국가들이 더 미묘한 접근법을 취하고 있다는 것을 다시금 알려주는 사례”라고 할 수 있다.²⁶⁾

3. 미·중 사이에서 싱가포르의 동태적 균형 추구

사실 미국과 중국의 지역 패권경쟁에 휘말리고 있는 동남아시아 국가들의 속내는 매우 불편하다. 동남아시아도 결국 미국과 중국의 경쟁 사이에서 선택을 강요받고 있다는 것이다. 2019년 당시 미 트럼프 행정부가 경제 분야 뿐 아니라 인권, 민주주의, 거버넌스, 남중국해 문제

25) Singapore Ministry of Defence(2019, October 20).

26) Parameswaran(2019, October 23).

등 다양한 분야에서 아세안 국가들이 미국과 협력하고자 희망하는 것이상으로, 심지어 원치 않는 분야에서도 협력과 공조를 요구할 수도 있다는 점 때문이다(Cook and Storey 2019).

같은 맥락에서 싱가포르 외교에 있어서도 갈등하는 미·중 사이에서 어떤 입장을 취해야 할 것인지가 큰 부담이다. 2019년 제18차 상그릴라 대화에서 리셴룽 싱가포르 총리는 미국과 중국의 상호이해와 협력을 강조하며 “싱가포르를 포함한 아시아의 많은 미국 동맹국들은 모두 미국의 우방국이지만 최대 교역 상대국은 중국이다. 이들은 모두 미국과 중국이 이견을 해소하기를 바라고 있다.”고 언급했다.²⁷⁾ 싱가포르의 정치·경제·사회 전반에 영향을 미치고 민족적 근원을 같이하는 중국과의 유대관계를 무시할 수 없으면서도 지역 패권국가로 부상하는 중국의 영향력 확대를 경계하며 미국과의 안보·경제적 협력관계를 강화하는 것이 바로 싱가포르의 과제인 것이다. 앞에서 언급하였듯이 싱가포르의 외교의 현실주의적, 실용주의적 측면은 미국과 중국 사이에서 싱가포르 나름의 국익 추구를 반영한 것이며, 이는 다분히 이중적인 행태를 보일 수 밖에 없는 것이다.

전술했듯이 싱가포르는 오랫동안 아시아-태평양, 특히 동남아시아에서 미국의 강력한 입지를 적극 지지해 왔다. 싱가포르에서 미국은 기본적으로 싱가포르의 이익과 일치하는 온건한 패권국가로 간주되고 있고 (Leifer 2000, 100; Sullivan 2014, 5), 1992년 미군이 필리핀에서 철수한 후 싱가포르는 필리핀을 대신해 동남아시아 및 인근 지역의 미군 활동을 위한 보급기지의 역할을 하기 시작했다. 그 대가로 싱가포르는 미국의 첨단 무기를 확보할 수 있었고, 싱가포르 군대의 훈련을 위한 기회를 제공받았다. 응행헨 싱가포르 국방장관은 2014년의 연설에서 아태지역에서의 미국의 존재가 역내 평화와 안정에 매우 중요한 힘이 되어

27) The IISS SHANGRI-LA DIALOGUE Keynote Address, 18TH Asia Security Summit, 31 May 2019.

왔다며 미국의 영향력을 긍정적으로 평가한 바 있다.²⁸⁾

그러나 또 한편으로, 싱가포르는 수사적으로나 실제로 미국의 재균형 정책을 지지하면서도 중국을 겨냥한 봉쇄 전략과는 구별하도록 조심하고 있고, 중국에게도 철저히 실용적으로 대하고 있다(National Institute for Defense Studies 2013, 237-8; Sullivan 2014, 5). 응옌헨 싱가포르 국방장관이 2016년 12월 캘리포니아에서 열린 레이건 국방포럼에서 “중국의 부상을 억제하는 것은 가능하지도 않고 전략적으로도 필요하지도 않다. 중국은 이제 세계 무역, 금융, 안보 시스템의 필수적인 리더이다. 세계가 중국을 필요로 하는 만큼 중국이 세계를 필요로 하는 것은 분명하며, 이러한 상호의존성은 커질 것이다.”고 언급한 것에서 중국에 대한 싱가포르의 실용적 태도는 명백히 나타난다(Hooi 2016, December 4). 실례로, 전술한 2016년 11월 홍콩 세관의 싱가포르군 장갑차 압류사건에도 불구하고 이듬해인 2017년 9월 방중한 리셴룽 싱가포르 총리는 리커창 중국 총리와와의 회담에서 “싱가포르는 중국과 함께 남방통로를 건설하기를 원하며 RCEP 교섭을 추진하고 투자, 금융, 정보기술과 항공 등 영역의 협력을 심화시키기를 원한다.”고 유연한 태도를 보였다(中国政府网 2017.9.19). 리셴룽 총리는 또 2022년 5월 “기회와 시장이 중국에 있다. 각국이 중국과 사업을 하지 않을 수 없다.…중국은 아시아-태평양 지역 문제에 관여해 왔고 일대일로(一帶一路) 이니셔티브와 글로벌 개발 이니셔티브를 제시해 왔다. 싱가포르는 이런 구상을 지지하며,…중국과 더 많은 무역 왕래가 있기를 바란다. 싱가포르는 올해 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(CPTPP) 의장국이다. CPTPP는 개방적인 조직이며, 싱가포르는 중국의 참여를 환영한다.”고 표명했다(新华网 2022.5.27).

그럼에도 불구하고 이 지역에서 본질적으로는 “미국과 중국에 대한

28) Singapore Ministry of Defence(2012, April 5).

균형을 맞추는 것이 싱가포르 외교정책의 중요한 현실적 목표”이다(Chanlett-Avery 2013, July 26; Sullivan 2014, 5). 로버트 카(Robert Carr) 전 호주 외무장관도 언급했듯이 싱가포르의 꿈은 중국과 미국 사이의 평화다(Carr 2014, 335; Sullivan 2014, 5). 2019년 5월 21일 월스트리트저널 CEO 협의회에서 응옌 싱가포르 국방장관은 미국과 중국 사이에서 중립성을 지키는 것이 점점 더 어려워진다는 것을 인정하면서도 어느 한 나라를 편들 필요가 없다고 밝혔다(Sim 2019, May 21). 2021년 11월 4일 워싱턴에서 열린 제12회 아스펜 안보 포럼에서 응옌 장관이 “타이완을 놓고 실제 물리적 대립이 벌어지면 승자가 있다는 시나리오가 생각나지 않는다. 미국은 타이완을 놓고 중국과 물리적으로 대치하는 것을 ‘매우 멀리’해야 한다. 싱가포르는 미국과 중국 중 선택을 원하지 않는다.”고 발언한 것이나(Mahmud 2021, November 4), “역내 국가들은 미·중간 선택을 강요받지 않고, 미·중이 협력하는 가운데 안정적이고 평화로운 국제질서가 유지되길 희망한다.”는 리셴룽 총리의 포린어페어즈 기고문이 최근의 미국과 중국에 대한 싱가포르의 가장 솔직한 입장표명이라고 할 수 있을 것이다(Lee 2020).

이 같은 싱가포르의 태도는 미국과 중국 사이에서 중국의 급속한 부상에 대처하기 위해 미국과 강한 협력관계를 유지하면서도 동시에 중국과도 실용주의적 협력관계를 구축하는 헤징전략을 의미한다. 그리고 이는 “정세에 맞춰 끊임없이 움직이는, 즉 동태적 균형의 모색”이다(李冬靑·丁裕森 2019, 40).

그런 가운데 파람스와란 박사의 지적(Parameswaran 2019, March 15)처럼 “미국의 인도-태평양 전략(FOIP)과 중국의 일대일로 전략(OBOR) 사이에서 동남아시아 국가들이 지역의 미래에 관해 발언권을 가지고 있다는 점을 부각시키려는 노력이 계속되고 있다.”는 점을 주목할 필요가 있다. 싱가포르의 영문 일간지 The Straits Times의 부편집장 벨루어(Ravi Velloor)도 미국의 중국 견제 기조가 미·중 간 양자 택일을 원치

않는 동남아 국가들을 불편하게 만들고 있으며 이러한 상황에 대응해 동남아 국가들이 적극적인 역할을 해야 한다고 강조한 바 있다(Velloor 2019, March 15). 또 주러대사, 주유엔대사, 외교차관 등을 역임한 커시칸(Bilahari Kausikan) 싱가포르국립대학 중동연구소장은 “싱가포르는 미국과 중국 모두를 동시에 만족시킬 수 없음을 인지하고 어느 쪽에도 휘둘리지 않는 결단력 있는 자세로 국익을 추구하며, 때때로 국익에 따라 미국과 중국 중 어느 한쪽으로 기울 수도 있는 용기를 발휘해야 한다.”고 강조했다(Kausikan 2019, May 30). 결국 국익을 선택하고 그에 따라 자국의 태도를 결정할 수 있는 의지와 용기가 싱가포르 ‘균형외교’의 바탕인 것이다.

IV. 결론 및 시사점

싱가포르의 외교안보전략은 한마디로 매우 현실적이고 실용적이다. 말라카해협 남단에 위치한 싱가포르는 말레이시아와 인도네시아 사이에서 동쪽의 남중국해와 서쪽의 인도양을 잇는 해상 요충지이다. 남중국해를 통해 태평양과 인도양으로 이어지는 말라카해협은 동아시아 지역 국가들에게 사활적인 안보·경제적 해상교통로가 된다. 따라서 싱가포르는 말라카해협을 중심으로 주변 강국인 말레이시아, 인도네시아, 그리고 아태지역 패권을 두고 경쟁하고 있는 미국과 중국에 의해 둘러싸여 있기 때문에, 경제·이념·안보적인 존립을 위해 전통적으로 매우 실용적이고 현실적인 경제·안보협력과 역내 균형자 역할을 추구할 수밖에 없었다.

싱가포르는 2021년 현재 정주민구(resident population) 399만명(총인구 545만명) 가운데 대다수인 296만명 즉 약 74.2%가 중국계 주민이

다.²⁹⁾ 이로 인해 싱가포르는 중국 및 타이완과의 관계를 중시하지 않을 수 없다. 다민족국가인 만큼 종교적 측면에서도 불교, 기독교, 이슬람교 등 다양한 종교를 구성하고 있어 말레이시아 및 인도네시아 같이 이슬람 인구가 다수인 주변 강국과의 관계도 원만히 유지해야 할 필요가 있다. 동시에 대외지향적인 경제적 특성으로 인해 미국, 중국, 아세안 등 주요 교역 상대국들과의 다각적인 경제협력관계 유지가 중요하다. 특히 최근에는 수출입 1위 상대국으로 중국이 급부상함에 따라 중국과의 경제협력이 매우 중시되고 있다. 상품교역과 자본투자 영역에서 서로 절대적인 협력 파트너가 되고 있다. 중국으로서도 말라카해협은 원유 수입의 주요 통로로서 반드시 교통안전을 확보해야 하는 중요한 요충지이기에 싱가포르와의 관계는 특별한 의미를 가진다. 중국이 주목하는 RCEP에 싱가포르가 참여한 것도 이해된다.

하지만 싱가포르는 안보적인 측면에서는 중국보다는 미국, 호주, 영국 등 서방세계와 더 가까웠다. 싱가포르는 공용어로 영어, 중국어, 말레이어, 타밀어를 쓰지만 군대에서 만큼은 영어를 공식용어로 사용한다. 작은 국토 때문에 적국의 선제공격을 받을 때를 대비해 미국, 호주, 브루나이, 뉴질랜드, 타이완, 프랑스 등 해외에 군기지를 임대해서 예비전력을 분산 배치하고 해외 전지훈련을 전개하고 있다. 싱가포르 국내에도 동맹국 미국을 위한 공군기지로 파야바예르(Paya Lebar) 비행장 및 창이국제공항을 제공하고 있고, 미해군 제7함대 분견대가 썬바왕 항구에 주둔하고 있다. 중국은 오히려 주변의 필리핀, 말레이시아, 인도네시아와 함께 싱가포르의 가상 적국으로 꼽힌다.

경제적으로 중국과 협력하고 안보적으로는 미국과의 관계를 돈독히

29) Singapore Department of Statistics.

<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/visualising-data/resident-population-by-ethnic-group-age-group-and-sex-dashboard> (검색일: 2022.7.5.).

하고 있다고 해서 싱가포르가 전적으로 경제는 중국에, 안보는 미국에 의존하고 있다는 뜻은 아니다. 외교안보 영역에서 싱가포르 정부는 미국의 아시아 태평양 정책 강화를 환영하면서 동시에 탄력적으로 중국과의 관계도 강화하고 있다. 싱가포르는 동남아에서의 중국의 영향력 확대를 견제하는 여타 동남아 국가들 및 미국과 기본적인 입장을 같이 해 왔다. 이에 따라 미국 해·공군의 인도양 활동 지원을 위한 중간기착지 역할을 담당하는 등 오랫동안 미국의 중요한 아태지역 전략적 파트너로서 강력한 군사협력관계를 유지하고 있고, 호주·뉴질랜드와도 긴밀한 군사협력관계를 유지하고 있다. 심지어 중국이 국제사회에서 내정(內政)으로 간주하는 타이완과의 군사협력관계도 유지하고 있다. 그러나 동시에 싱가포르는 최근 중국과도 국방차원의 상호방문과 교류, 항만 기항, 훈련 등을 포함하는 안보협력을 강화하고 있는 모습을 보여주고 있다. 이에 따라 이제는 미국, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 심지어 중국 등 이념을 가리지 않고 역내 주요 국가들과 모두 군사안보 분야까지의 교류·협력관계를 전개하는 나라가 되었다.

요컨대 싱가포르는 특수한 지정학적 특성과 대외관계 속에서 전적으로 실용주의에 기반한 헤징전략을 통해 미국과 중국 사이에서는 양면 전략으로, 대외적으로 인도-태평양지역 국제정세 전반에 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있는 국가전략을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 일차적으로 생존과 번영, 그리고 이를 장기적으로 보장하기 위하여 싱가포르가 위치한 말라카해협 주변 아태지역의 안정 유지와 적대세력 출현의 방지를 위한 전략적 차원에서 미국의 역내 균형자적 역할 인정을 토대로 중국과 같은 새로운 지역패권국의 영향 확대를 견제하려 하면서 이들 사이의 전략적 균형을 추구하고 있는 것이다.

경제적으로는 중국과, 안보적으로는 미국과 밀접하면서도 독립적인 관계를 맺고 이를 중국과 미국 양쪽으로부터 인정받고 있다는 점에서 싱가포르의 자주적 균형외교전략은 한국에게 시사하는 바가 적지 않

다. 우선 자주적 균형외교는 철저히 국가이익과 국제정치 현실에 기초한 실용외교를 바탕으로 한다. 자국의 생존과 경제적 번영을 미국과 중국에 크게 의존하고 있지만, 때로는 명확한 국가이익 개념에 따라 미·중의 의사에 반하는 결정을 내리기도 하고 자국의 의사를 명확히 표현하는 싱가포르 외교는 자국의 위치를 명확히 인식하고 국익 개념을 명확히 규정하고 있는 점, 이를 바탕으로 하는 외교 원칙과 목표의 설정, 그리고 실용주의적 적용이라는 측면에서 참고할 필요가 있다.

그리고, 균형외교는 자국의 실력이 뒷받침되어야 비로소 자주적이고 탄력적으로 운용 가능하다는 점이다. 이를 위한 선결 조건은 당연히 경제력과 국방력이지만, 동시에 이를 담보하기 위해서 다양한 양자, 다자간 협력기제를 적극 활용해야 할 것이다. 싱가포르는 경제와 안보 두 영역에서 아세안 중심의 역내 다자협력체를 활용한 다자외교를 적극 전개하면서 미·중과도 각기 양자적 협력기제를 발전시켜 오고 있다. 이 같은 다층적 외교전략을 통해 공동 이익의 확대와 역내 정세안정을 추구하고 있다. 또한 그 과정에서 국제법과 국제기구에 기반한 다자주의적 국제규범을 적극 옹호하고자 하는 점도 주목할 만하다. 역내외 다자협력기제의 적극 활용은 미·중과의 상호관계에서 한국이 가진 취약성을 줄이는데 분명 도움이 될 것이다.

마지막으로, 구체적인 전략과 정책을 수립하고 선택하는데 있어서 가장 중요한 점은 결국 이를 견지할 수 있는 의지의 유무, 그리고 이와 국익 현실 사이의 조화일 것이다. 이 점에선 싱가포르보다 한국의 고민이 단연 더 클 수 밖에 없다. 미·중간 선택을 강요받지 않고, 미·중이 협력하는 가운데 안정적이고 평화로운 국제질서가 유지되길 희망한다는 리셴룽 총리의 공개 발언은 한국에게 무거운 질문을 제기하고 있다. 미국과 중국 사이에서 한국이 희망하는 것도 사실 그와 다르지 않다. 그러나 한국이 처해 있는 안보환경 속에서, 특히 최근처럼 긴박하게 고조되는 북한의 위협 속에 한미동맹은 계속 업그레이드되고 있다. 이에

대해 중국은 이미 다양한 경로로 한국이 최소한 미·중 사이에서 중립을 지키라는 반응을 표현하고 있다. 특히 2022년 8월 9일 진행된 한중 외교장관 회담 직후 중국외교부는 한미동맹을 겨냥해 외세의 간섭을 배제하라는 요구를 노골화하고 있다.

미·중 전략경쟁이 갈등적인 국면으로 전개될수록 한국의 이러한 딜레마는 계속될 것이다. 한국은 과연 미·중 사이에서 균형을 유지할 수 있을 것인가? 혹은 국익에 따라 어느 한쪽으로 기울 수 있을 것인가?

참고문헌

- 강수정. (2020). 코로나 19 팬데믹과 미중관계. *JPI PeaceNet*, <http://jpi.or.kr/?p=7519> (검색일: 2021.1.22).
- 김선재·김수한. (2022). 탈중국을 위한 대만 남향정책의 지속과 변화: 균형과 편승의 동학. *분석과 대안*, 6(1): 69-114.
- 김성진. (2011). *리관유 작지만 강한 싱가포르 건설을 위해*. 살림출판사 (ebook).
- 김홍원. (2012). 싱가포르와 중국 지방정부 간 경제협력 현황 및 시사점. *중국 성별 동향 브리핑*, 3(11): 1-10.
- 노호창. (2019). 싱가포르의 안보 관련 법제도 및 정책과 시사점. *법학연구*, 19(1): 75-118.
- 뉴데일리. (2016). 홍콩 ‘싱가포르 장갑차 압류’ 배후는 중공산당. <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2016/12/01/2016120100058.html> (검색일: 2022.6.20).
- 대한민국 외교부. (2018). *싱가포르 개황*.
- 대한민국 외교부. (2020). *아세안 개황*.
- 안문석. (2016). 싱가포르의 새우의 고래 외교. *인물과 사상*, 224: 115-128.
- 이상훈·김홍원·최지원·김주혜·최재희. (2019). 중국지방정부의 대외경제 협력 사례와 시사점. *KIEP 연구보고서 19-18*: 144-165.
- 조형진. (2021). 중국의 비공식적 경제 제재. *분석과 대안*, 5(1): 25-57.
- 주싱가포르 대한민국 대사관. (2016). 싱가포르 국방. https://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1149002&page=1 (검색일: 2022.6.20).
- 주싱가포르 대한민국 대사관. (2019). 싱가포르 공군, 미국 팜 공군기지 훈련 파견부대 설립에 관한 양해각서 체결. https://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327199&page=1 (검색일: 2022.7.17).
- 주싱가포르 대한민국 대사관. (2019). 아세안-미국 해상 합동 훈련 관련 싱 국방부 보도자료 및 관련 언론 기사. <https://overseas.mofa.go.kr/sg>

- ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327164&page=1 (검색일: 2022.6.22).
- 주싱가포르 대한민국 대사관. (2020). https://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327382&page=1 (검색일: 2022.7.17).
- 주싱가포르 대한민국 대사관. (2021). https://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327449 (검색일: 2022.7.17).
- 주타이페이대표부. (2016,11.30). 홍콩 해관, 싱가포르 장갑차 압류 사건 관련. https://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1266334&page=1 (검색일: 2022.6.20).
- 코트라 국가 지역정보, <https://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/nationDetailView.do?natnSn=60&commItemSn=410> (검색일: 2022.7.20).
- 코트라 국가 지역정보. <https://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/nationDetailView.do?natnSn=60&commItemSn=408&area=1#area1> (검색일: 2021.8.1).
- 코트라 국가 지역정보. <https://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/nationDetailView.do?natnSn=60&commItemSn=410> (검색일: 2022.7.20).
- 한국일보. (2017). 中, 미운털 싱가포르에 다가서기. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201709191748015744> (검색일: 2022.6.20).
- Balakrishnan, V. (2020). *Singapore's foreign policy: Staying together in a turbulent world*. Lecture at SMU. <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2020/01/22012020-SGT> (검색일: 2022.7.3).
- Carr, B. (2014). *Diary of a Foreign Minister*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Chanlett-Avery, E. (2013). *Singapore: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service.
- Cook, M. and Storey I. (2019). The Trump Administration and Southeast Asia: The Hanoi Summit and U.S. Policy in Southeast Asia. *ISEAS Perspective*, 1-8. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_20

- 19_14.pdf (검색일: 2021.5.31).
- Hooi, J. (2016). China's rise cannot be contained: Ng Eng Hen, *The Business Times*(online). <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/chinas-rise-cannot-be-contained-ng-eng-hen> (검색일: 2022.5.19).
- Kausikan, B. (2019). No sweet spot for Singapore in US-China tensions. *The Straits Times*(online). <https://www.straitstimes.com/opinion/no-sweet-spot-for-spore-in-us-china-tensions> (검색일: 2022.5.30).
- Lee, H. L. (2020). The Endangered Asian Century America, China, and the Perils of Confrontation. *Foreign Affairs*(online), July/August, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century> (검색일: 2022.8.1).
- Lee, K. Y. (1996). *Picking up the gauntlet: Will Singapore survive?*. Speech to the Singapore Press Club at Raffles Hotel, Singapore.
- Leifer, M. (2000). *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*. Routledge.
- Mahmud, A. H. (2021). US should 'stay very far away' from physically confronting China over Taiwan: Ng Eng Hen. *Channelnewsasia*(online). <https://www.channelnewsasia.com/singapore/taiwan-china-us-tension-ng-eng-hen-2290256> (검색일: 2022.7.1)
- Mediros, E.S., Crane, K., Heginbotham, E., Norman D. L., Lowell, J. F., Rabasa, A., and Seong, S. (2008). *The Responses of U.S. Allies and Security Partners in East to China's Rise*. RAND Corp.
- National Institute for Defense Studies. (2013). *East Asian Strategic Review 2013*. Tokyo: National Institute for Defense Studies.
- NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (검색일: 2022.7.2).

- Ng E. H. (2018). Keynote Speech by Dr. Ng Eng Hen, Minister for Defence, at the 20th Asia Pacific Program for Senior Military Officers (APPSMO). <https://www.rsis.edu.sg/rsis-speeches-article/rsis/keynote-speech-by-dr-ng-eng-hen-minister-for-defence-at-the-20th-asia-pacific-programme-for-senior-military-officers-appsmo/> (검색일: 2022.7.1).
- Ó Súilleabháin, A. (2014, May). Small States at United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities. *International Peace Institute*.
- Parameswaran, P. (2019). Indonesia's Indo-Pacific Approach: Between Promises and Perils. *The Diplomat*(online). <https://thediplomat.com/2019/03/indonesias-indo-pacific-approach-between-promises-and-perils/> (검색일: 2021.5.31).
- Parameswaran, P. (2019). Why the New China-Singapore Defense Agreement Matters. *The Diplomat*(online). <https://thediplomat.com/2019/10/why-the-new-china-singapore-defense-agreement-matters/> (검색일: 2021.8.18.).
- Sim, W. (2019). Defence minister Ng Eng Hen stresses neutrality amid US-China dispute on Tokyo visit. *The Straits Times*(online). <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/singapores-defence-minister-ng-eng-hen-in-tokyo-stresses-neutrality-amid-us-china> (검색일: 2022.7.20).
- Singapore Department of Statistics. <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/visualising-data/resident-population-by-ethnic-group-age-group-and-sex-dashboard> (검색일: 2022.7.5).
- Singapore Department of Statistics. <https://www.singstat.gov.sg/publications/reference/singapore-in-figures/trade-and-investment> (검색일: 2022.7.11).
- Singapore Ministry of Defence. (2012). Remarks by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen, at the Center for a New American Security. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/search?search=Remarks%20b>

y%20Minister%20for%20Defence%20Dr%20Ng%20Eng%20Hen,%20at%20the%20Center%20for%20a%20New%20American%20Security (검색일: 2022.7.27).

Singapore Ministry of Defence. (2019). https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/20oct19_fs (검색일: 2022.7.2).

Singapore Ministry of Defence. (2021). Singapore and US Navies Conduct Bilateral Exercise Pacific Griffin. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/search?search=Pacific%20Griffin> (검색일: 2022.7.25).

Singapore Ministry of Defence. (2021). Singapore and US Announce Basing of RSAF's F-16 and F-35B Fighter Training in the US. *News Release*. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/search?search=Singapore%20and%20US%20Announce%20Basing%20of%20RSAF%27s%20F-16%20and%20F-35B%20Fighter%20Training%20in%20the%20US> (검색일: 2022.8.30).

Singapore Ministry of Defence. (2021). RSAF Clinches Outstanding Maintenance Award at the World's Premier Air Combat Exercise in the US, *News Releases*. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/search?search=RSAF%20Clinches%20Outstanding%20Maintenance%20Award%20at%20the%20World%27s%20Premier%20Air%20Combat%20Exercise%20in%20the%20US> (검색일: 2022.8.20).

Singapore Ministry of Foreign Affairs. <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States> (검색일: 2022.5.1).

Sullivan, A. (2014). Autonomous Power? Securing Singapore's Interests in the 21st Century. *Center for New American Security*.

The Logistics Group Western Pacific Public Affairs Office, US Navy, <https://www.clwp.navy.mil/History/> (검색일: 2022.7.3).

- The Straits Times. (2017). Full speech: Five core principles of Singapore's foreign policy. <https://www.straitstimes.com/singapore/five-core-principles-of-singapores-foreign-policy> (검색일: 2022.5.1).
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.
- The White House. (2022). *National Security Strategy*. Washington, D.C.
- Velloor, R. (2019). Shaping the Indo-Pacific story: Asean's turn. *The Straits Times*(online). <https://www.straitstimes.com/opinion/shaping-the-indo-pacific-story-aseans-turn> (검색일: 2021.5.31).
- 李冬青·丁裕森. (2019). 特朗普冲击下的新加坡双向动态平衡倾向. *东南亚纵横*, 6: 39-46.
- 联合早报. (2016). 回应李显龙在美对仲裁案谈话, 中国外交部盼新方客观公正. <https://www.zaobao.com.sg/special/report/singapore/sg-cn/story20160807-651045> (검색일: 2022.6.21).
- 沈雅梅. (2022). 美西方不能代表国际社会. *环球网*. <https://opinion.huanqiu.com/article/48cwK6Q4jrP> (검색일: 2022.7.3).
- 吴云. (2022). 北约扩张, 想去哪里就去哪里?. <https://world.huanqiu.com/article/48gFSCqpMSL> (검색일: 2022.7.4).
- 习近平. (2022). 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. *人民日报*.
- 新华网. (2022). 李显龙: 各国需要和中国做生意, 机会和市场都在中国. http://www.news.cn/2022-05/27/c_1128688520.htm (검색일: 2022.6.22).
- 中国商务部. (2018). 新加坡对华投资情况. <http://sg.mofcom.gov.cn/article/ztjx/zxhzqk/201809/20180902784968.shtml> (검색일: 2021.8.22).
- 中国外交部. (2016). 发言人华春莹就新加坡总理李显龙有关言论答记者问. <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgrj/chn/zglc/t1387362.htm> (검색일: 202

2.6.21).

- 中国外交部 (2022). 发言人赵立坚例行记者会. https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202206/t20220629_10712009.shtml (검색일: 2022.7.4).
- 中国外交部 (2022). 发言人赵立坚例行记者会. https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202206/t20220630_10713013.shtml (검색일: 2022.7.4).
- 中国新加坡签署. 《防务交流和安全合作协议》国防部介绍相关情况. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648911910653976986&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2021.9.1).
- 中国政府网. (2017). 李克强同新加坡总理李显龙举行会谈. http://www.gov.cn/premier/2017-09/19/content_5226170.htm (검색일: 2022.6.22).
- Kim, J. (2020). 关于东北亚地区内“建设性的微边主义”小区域主义”制度建设的必要性和效果的研究: 以韩国的视角为中心. *Analyses & Alternatives*, 4(1): 63-87.