

# 싱가포르의 대중국 헤징전략 연구: 레짐활용 사례를 중심으로\*

이채민 고려대학교 일반대학원 정치외교학과 박사과정

본 연구는 싱가포르 정책집행자들의 담화 분석을 통해 싱가포르의 레짐 활용을 통한 대중국 견제 측면의 헤징 전략을 살펴본다. 본 논문은 동남아시아 국가들이 집단안보를 위해 제도적 헤징(institutional hedging)을 추진하며, 싱가포르는 부상하는 중국에 대해 역외 강국인 미국을 통해 세력균형이라는 외교정책을 선호한다는 점에 주목한다. 분석 결과 싱가포르는 아세안 지역 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 상그릴라 대화(Shangri-La Dialogue) 등 레짐을 중심으로 대중국 견제를 위한 제도적 헤징 전략을 실행해 왔다는 것을 보여준다. 안보 측면에서 역외 강국 가운데 미국과 협력하는 것을 선호한다는 점을 발견하였다. 또한 싱가포르는 자국의 경제적 이익에 대한 고려를 바탕으로 남중국해 분쟁을 국제법을 통해 평화롭게 해결하고자 한다는 점 역시 발견하였다. 본 논문은 레짐 측면에서 싱가포르의 헤징 전략을 분석하여 기존의 논의와 다른 새로운 해석을 제시한다.

주제어 싱가포르 외교전략, 대중국견제 헤징, 레짐, 제도적 헤징

## I. 서론

2022년 3월 29일 싱가포르 리셴룽(Lee Hsien Loong) 총리는 미국 바이든 대통령과 양자 회담 전 다음과 같은 발언을 하였다. “싱가포르는 미국이 아시아태평양 지역의 국가들 특히 중국과 중국 외 다른 국가들과도 깊은 관계를 유지하길 바랍니다. 다양한 방식으로 인도·태평양 전략을 심화시키고, 전쟁 이후 기여해 온 것처럼 앞으로도 역내 평화와 안정성 그리고 안보를 위해줄 것을 바랍니다.”<sup>1</sup>

\* 이 논문은 고려대학교 정책대학원 석사학위논문을 재구성한 것이다.

\*\* cmlee8823@korea.ac.kr

<sup>1</sup> U.S. White House (2022), “Remarks by President Biden and Prime Minister Lee Hsien Loong of Singapore Before Bilateral Meeting”(March 29), <https://www.whitehouse.gov/briefing->

2022년 11월 10일, 싱가포르 외교부 장관 비비언 발라크리슈난(Vivian Balakrishnan)의 발언 역시 같은 맥락을 강조하고 있다. “아시아에서 우리는 아시아를 가로지르는 분기점과 선에 관심이 없습니다. 만약 당신이 미국 그리고 중국과 연계해 경제와 정치적 근접함을 기준으로 정렬한다면 스펙트럼 선상에서 우리는 모두 다소 다를 것입니다. 그러나 저는 아시아 국가들이 함정에 빠지거나 속국이 되거나 대리전을 위한 극장이 되길 바란다고 믿지 않습니다. 앞서 언급했듯 미국과 중국이 잠정 합의(modus vivendi)를 하는 이상적인 시나리오는 여전히 남아있습니다.”<sup>2</sup>

약소국임에도 강대국 사이에서 이러한 소신 발언을 하는 싱가포르의 미·중간 헤징 전략은 어떠한 대내외적 환경 속에서 발전되어 왔을까? 만약 싱가포르와 중국 양 국가가 경제적 측면에서 호혜의 관계임을 전제로 한다면, 안보 측면에서 대중국 견제를 위한 헤징 전략은 어떤 방식으로 추진되는 것일까? 특히 싱가포르의 헤징 전략은 다자제도와 국제 레짐 속에서 어떻게 발현되는 것일까? 이 논문은 이러한 질문에 답을 구하고자 한다.

기존 싱가포르의 대중국 헤징 전략 연구는 싱가포르의 대내외적 요인에 관한 분석(Chong, 1998; Choong, 2020; 강윤희·최인아, 2018; 김종호, 2022; 변창구, 2012; Lim, 2009; Fook, 2018; Lam, 2021; Tan, 2016), 그리고 대중국 헤징 스펙트럼 분석(Kuik, 2016; 张宇权·冯甜恬, 2019; 陈世风, 2018)을 중심으로 진행되었다. 즉 기존의 논의들은 대부분 헤징 전략이 ‘왜’ 추진되었는지에 초점을 두고 있다. 싱가포르가 헤징 전략을 추진하는 점에서 매개변수인 취약성에 초점을 둔 연구가 많았다(Heng, 2013). 그리고 전략 추진의 지속성 및 전략 선택의 원인 측면에서는 국내정치의 안정화 요인에 초점을 둔 연구들이 진행되어 왔다(Kuik, 2008; 查雯, 2021). 중국 학계에서는 싱가포르의 ‘남중국해 분쟁은 국제법으로 해결해야 한다.’라는 주장이 헤징 전

room/speeches-remarks/2022/03/29/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-lee-hsien-loong-of-singapore-before-bilateral-meeting/ (검색일: 2022. 10.).

<sup>2</sup> Ministry of Foreign Affairs, Singapore (2022), “Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan’s Remarks at the 2nd Next Step Global Conference 2022 at Raffles Hotel on 9 November 2022”(November 10), <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/11/221110nextstep> (검색일: 2022. 11.)

략에서 벗어나 불균형하며, 미국의 입장에 동의하는 것이라는 견해를 보였다(张宇权·冯甜恬, 2019). 싱가포르는 2017년 남중국해 이슈 발언과 관련해 내부적으로 소국 논쟁이 진행되었고, 이후 싱가포르의 외교전략 방향과 태도에 관한 연구들은 싱가포르가 해징 전략을 계속 추진할 것으로 전망하였다. 다만 해징 전략을 추진하면서도 다자주의를 더 강화할 것으로 전망하였거나, 효과적인 해징 전략 추진을 위해 아세안 중심성과 다자주의 강화를 주장한 연구논의가 있었다(신재혁 외 2022; 김종호, 2022; 변창구, 2012).

이 논문에서는 해징 전략이 ‘어떻게’ 발현되는지에 초점을 맞춰 기존 연구의 공백을 채우고자 한다. 구체적으로 국제기구 및 국제 안보 레짐을 통해 해징 전략이 사용되는 실제적인 사례를 찾아보고자 한다. 싱가포르의 해징 전략 추진 배경을 살펴보기 위해 레짐과 다자제도, 국제법을 고려하는 이유는, 자유주의적 관점에서 이 국제기구와 레짐은 약소국들이 이슈연계(issue-linkage)를 통해 강대국에 대해 발언권을 가질 수 있는 플랫폼이 되어주기 때문이다. 그래서 약소국은 강대국과 양자 협상을 하는 것보다 다자제도를 통한 협상을 선호하는 특징을 가진다. 이를 활용한 해징 전략이 제도적 해징으로 리관유(Lee Kuan Yew) 전 총리의 여러 담화에서도 싱가포르의 내재적 취약성, 소국에 대한 인식, 남중국해 분쟁 관련 국제법의 중요성, FOSS(Forum of Small States) 구축과 중요성에 대해 강조해 왔다. 싱가포르는 다양한 국제기구와 레짐을 활용해 약소국의 취약성을 상쇄하고 대중국 견제를 위한 해징 전략을 추진했다.

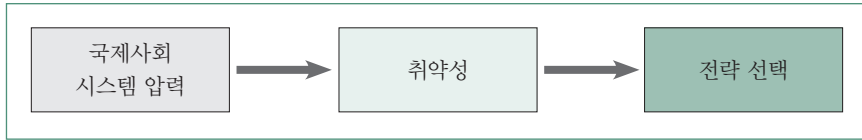
아시아 역내의 대표적인 안보 레짐은 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 상그릴라 대화이다. 그래서 대중국 견제 해징을 연구하기 위하여 안보 레짐인 ARF와 상그릴라 대화를 선정하였다. 그리고 레짐 안에서 싱가포르가 해징을 추진할 때, ARF와 상그릴라 대화를 어떻게 활용하는지를 보며, 안보 이슈인 남중국해 분쟁에 관한 싱가포르의 입장을 정책집행자의 스피치 담화 분석을 통해 더 자세히 살펴본다. ARF 사례의 경우, 제1차 ARF 회의에서부터 2022년의 제29차 회의의 모든 의장성명을 살펴본다. 그리고 이와 관련하여 싱가포르 외교부 장관의 인터뷰 담화를 추가로 분석해 본다. 상그릴라 대화 사례의 경우, 역내 남중국해 분쟁 이슈가 격화되었던 2016년을 기점으로 하여 그 직전인 2015년부터 최근인 2022년까지의 상그릴라 대화에 참석한 싱가포르 국방부 장관의 연설

문과 담화를 중심으로 살펴보겠다.

## II. 싱가포르의 헤징 전략

싱가포르의 기본적인 외교정책은 미·중 간 어느 한쪽을 선택하지 않으며 정직한 중개인(honest broker)의 역할을 하는 것이다. 싱가포르의 외교정책은 취약성에 대한 인식과 생존의 필요성에서 추진되었다. 그래서 싱가포르 외교정책은 실용주의의 특징을 가지고 강대국 사이에서 균형외교를 하며 다자제도와 국제법을 중요하게 생각한다는 특징이 있다. 싱가포르는 도서 국가로 영토와 인구 규모가 작고 자원과 식수가 부족하며 말레이시아와 인도네시아처럼 역내 강국을 인접국으로 두는 지정학적 위치로 인해 취약성을 가지고 있다. 그래서 이 취약성을 상쇄하고 국제사회에서 생존해야 한다는 인식을 바탕으로 외교정책이 추진되었다. 취약성이 증대되면 싱가포르와 같은 약소국의 경우 국가의 최우선 과제인 생존에도 영향을 미치기 때문이다. 그래서 강대국 사이에서 헤징 전략을 추진해 왔으며 인도와 미국, 일본 등 역외 강국들을 유입시켜 세력균형을 모색하였다. 또한, 중국과 타이완 사이의 비공식적 중개자 역할을 수행해 왔다.

헤징은 국가의 편승과 세력균형이 아닌 제3의 전략이며 주로 강대국이 아닌 약소국이 선택하는 외교전략으로 용어에 대한 정의는 학자마다 다소 다르다. 첸취킵(Cheng-Chwee Kuik)은 헤징을 국가가 불확실성이 높은 상황에서 안보·경제·정치 측면의 리스크를 상쇄하기 위해 다양한 정책의 옵션을 적용하는 것이라고 정의하였다. 즉 세력균형과 편승 사이의 중간지점을 일컫는다(Kuik, 2008). 주용식은 헤징 전략을 역시 세력균형과 편승의 중간개념이면서 제3의 전략이라고 정의하였다. 균형과 편승이 안보의 위협에 대응하는 전략이라면 헤징은 안보의 '위협'에 대한 대응 전략으로 특정 강대국을 선택하지 않으며 의도적으로 모호한 태도를 보이는 것을 일컫는다(주용식, 2021: 243). 첸취킵은 2018년 연구에서 헤징이 이익 극대화와 위험 최소화의 상호 모순되는 정책을 동시에 추진하는 것이라며 그 정의를 한층 보강하였다. 에블린 고(Evelyn Gho)는 헤징을 국가가 세력균형, 편승 혹은 중립과 같은 대안을 결정할 수 없을 때 선택하는 위험 회피 목적



출처: 陈世风(2018)을 바탕으로 저자가 재구성하였다.

그림 1 싱가포르 대중국 헤징 전략의 인과 메커니즘

의 전략이라고 정의했다. 즉 어느 한쪽을 선택함으로써 인해서 다른 쪽의 비용이 발생하는 것을 피하는 중간지점이다(Shambaugh, 2018: 93). 천스펑(陈世风)은 모든 국가가 헤징 스펙트럼 내의 다양한 전략을 모두 선택하는 것은 아니지만, 이익 최대화와 관련된 전략 한 개 이상과 리스크 최소화와 관련된 전략을 한 개 이상 선택해야 진정한 헤징 전략이라고 정의하였다(陈世风, 2018: 68).

종합해볼 때 헤징 전략은 약소국의 외교전략이며, 외부 환경이 불확실한 상황일 때, 위험을 회피하고 최소화하며 이익은 최대화하기 위해 모순되는 다양한 정책을 혼용하는 것이다. 약소국이 강대국 사이에서 어떤 한 국가를 선택하지 않으며 모호한 행동을 할 수 있는 전략으로 세력균형과 편승 전략 이외의 약소국 행동을 설명해준다. 이 점에서 싱가포르의 헤징 전략을 살펴본다면 싱가포르는 국가가 가지고 있는 ‘취약성’을 인식하였고, 취약성을 극복하고 생존하기 위한 방향으로 외교정책을 추진해 왔다.

미·중 간 경쟁이라는 국제사회 시스템은 싱가포르의 대외 환경이며 독립변수이다. 이를 보면 현재까지 미·중 간 세력 전이가 일어나지 않았으며 어느 한 국가가 주도권을 가지게 될지 현재까지 알 수 없다는 대외적 불확실성이 있다.

싱가포르는 약소국이며 자원 부족(취약성 1)으로 인해 생존을 위해 무역과 통상에 크게 의존해 왔다. 지정학적인 측면과 인구구성의 측면에서 볼 때, 싱가포르의 인접국인 인도네시아와 말레이시아는 역내 지역 강국으로 대표적으로 이슬람교를 믿는 국가이다. 그러나 싱가포르는 다인종 국가이지만 인구구성의 70% 이상이 화교로 구성되어 있다. 이러한 지정학적, 인구 구성적 특징(취약성 2)으로 인해 인접국으로부터 제3의 중국으로 오해받지 않기 위한 외교정책이 필요하였다. 이는 싱가포르의 헤징 전략을 추진하기 전의 매개변수로 볼 수 있다.

싱가포르는 중국과 경제적 측면에서 호혜의 관계를 유지해 왔으나 제3의 중

국으로 오해받지 않기 위해 정치적으로는 거리를 두었다. 그리고 남중국해 분쟁 이슈와 관련해 외교적 마찰이 발생한 적이 있다. 싱가포르와 미국의 양자 관계의 경우, 두 나라는 정치적 측면에서는 서로 다른 정치체제를 보유하는 국가이다. 그러나 안보적 측면에서는 역내에서 항행의 자유와 같은 21세기 가치에 관한 공동의 이해관계를 공유하고 있다. 그래서 안보적으로 안정적인 협력 파트너의 관계를 유지하였다. 이러한 점을 토대로 싱가포르는 미·중 간 헤징 전략을 추진해 왔다(陈世风, 2018: 86).

싱가포르의 헤징 전략을 더 잘 이해하기 위해, ISEAS-유소프 이삭 연구소(ISEAS Yusof Ishak Institute)의 2020 설문 조사를 통해 싱가포르의 대외적 환경과 강대국에 대한 인식을 살펴보았다.<sup>3</sup>

미·중 양국이 경쟁하는 상황에서 ASEAN이 선택할 가장 좋은 방법 관련 질문에 싱가포르 응답자의 48.6%는 두 강대국으로부터의 압력 대응을 위해 ASEAN이 단결해야 한다는 의견이었다. 미국과 중국 두 강대국 중 한쪽을 선택해야 할 경우, 싱가포르 응답자의 61.3%는 미국을 선택하였고 38.7%는 중국을 선택하였다. 미국과 중국 중 미국을 상대적으로 더 선호함을 알 수 있다. 싱가포르 응답자의 40.6%는 중국이 수정주의 세력이고 동남아시아를 중국의 세력에 두려는 의도가 있다는 의견이었다. 특히 중국에 대한 잠재적 우려와 관련하여 싱가포르 응답자의 72.4%는 중국이 싱가포르 국내문제에 간섭하거나 영향력을 행사하는 점이 우려된다고 하였다. 그리고 싱가포르-중국 양국 관계의 발전을 위해 중국에 바라는 점에 관해, 싱가포르 응답자의 80% 이상은 중국이 영토와 해양 분쟁에 있어 국제법을 준수하며 평화적으로 분쟁과 갈등을 해결하길 바란다는 의견이었다. 그리고 중국은 상대국의 주권을 존중해야 하며 상대국 외교정책의 선택을 제한하지 말아야 한다는 의견이었다(ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020).

설문 조사 내용을 종합해볼 때, 싱가포르의 강대국에 대한 인식에 관해 다음과 같이 알 수 있었다. 우선 싱가포르는 미·중 간 경쟁에 대응하기 위해 양자 차

<sup>3</sup> 2019년 11월 12일부터 12월 1일까지 ASEAN 국가의 국적을 가진 1,308명을 대상으로 조사하였다. 응답자들은 반드시 동남아시아 국적을 가져야 하며, 연구, 비즈니스, 금융, 공공부문, 시민사회 및 언론 분야 등 직업을 보유함으로써 역내 상황을 이해하는 것을 전제조건으로 설문 조사가 진행되었다.



과 소통 채널을 구축하였고 중국이 국제 시스템에 적응할 수 있도록 하였다. 그리고 미·중 사이 중개의 역할을 수행해 왔음을 고려해 본다면 이는 외교적 법적 관계-관여의 헤징 전략으로 볼 수 있다.

경제적 측면에서 싱가포르의 대중국 헤징은 헤징 스펙트럼 중간의 경제적 실용주의 헤징 전략이다. 싱가포르-중국 양국은 공식 수교 이전부터 이미 경제 교류가 진행되어 왔다. 그러나 중국의 경제적 영향력이 확대됨에 따라, 싱가포르는 경제 다변화 정책으로 중국에 대한 경제적 의존도 줄이고자 하였다. 예를 들어, 미국의 아시아 재균형 정책을 지지함으로써, 중국의 역내 경제적 영향력 확대에 세력균형을 실행하고자 하였다. 그러면서도 2013년 중국의 일대일로 정책을 지지하며 연선(沿線) 국가의 85%가 싱가포르를 지나 중국으로 가게끔 도모함으로써 경제적 이익을 극대화하고자 하였다(Kuik, 2008; 张宇权·冯甜恬, 2019: 130; 查雯, 2021: 45).

정치적 측면에서 싱가포르는 다른 ASEAN처럼 역내에 특정 강대국이 지배하는 것을 거부한다. 인구구성의 취약성 측면에서 인접국인 인도네시아와 말레이시아로부터 제3의 중국으로 오해받지 않기 위해 중국과 정치적인 거리를 유지해 왔다. 싱가포르는 자원 부족이라는 취약성 요인으로 무역에 대한 의존이 크며, 역내 항행의 자유와 안정성 유지문제를 중요하게 본다. 따라서 남중국해 분쟁과 관련하여 분쟁 당사국은 아님에도 경제적 손실이라는 영향을 받지 않기 위해 중국에 관해 분쟁의 평화적 해결을 주장했다(张宇权·冯甜恬, 2019: 130-134).

안보적 측면에서는 역내 어떤 강대국도 지배하지 않도록 세력균형을 유지하고자 하며 안보협력을 통한 간접균형 전략을 주로 추진하였다. 싱가포르는 취약성 때문에 최악의 가능성에 항상 대비해 왔다. 그래서 중국과 국교를 수립한 지 한 달 만인 1990년 11월 13일, 미국과 ‘군사협력 MOU’를 체결해 역내에 미군이 존재하도록 의도하였다. 또 미국으로부터 고정밀 군사 무기를 수입해 군사 현대화를 빠르게 이루었고 방어 능력도 강화하였다. 싱가포르의 미국에 대한 기대와 인식은 다음 싱가포르 지도자의 발언을 통해 알 수 있다. 2002년 8월, 싱가포르 고촉동(Goh Chok Tong) 전 총리는 “만약 중국이 굴기하는 지금 동아시아가 세력균형을 유지한다면 모든 국가에 좋을 것입니다. 미국이 세력균형을 해줄 수 있습니다. 중국이 발전하는 동안 아시아의 다른 국가들은 미국의 강한 지지하에



출처: Shambaugh(2018)의 내용을 바탕으로 저자가 재구성하였다.

그림 2 동남아시아 국가들의 대중국 친밀도

성장해야 합니다.”라고 하였다. 이 담화에서 알 수 있듯이 싱가포르는 역내 중국 부상에 따른 안보 리스크 극복을 위해 미국과 군사협력을 진행해 왔다(张宇权·冯甜恬, 2019: 130-134; Kuik, 2016: 511; 查雯, 2021: 45).

싱가포르의 대중국 헤징 전략을 외교·경제·정치·안보적 측면에서 각각 확인해본 결과, 싱가포르-중국 양국은 외교와 경제적 측면에서는 친밀한 양국 관계를 유지해 왔다. 그러나 싱가포르는 인구나 관련한 취약성으로 인해 인접국으로부터 제3의 중국으로 오해받지 않도록 정치적으로 중국과 거리를 두었다. 경제적 측면에서는, 역내의 안정과 평화 유지가 경제적 이익 실현을 위한 중요한 요

소이므로 남중국해에서 분쟁을 일으키는 중국에 대해 국제법을 지킬 것을 주장하였다. 그리고 안보 측면에서는 역외 강국인 미국과 안보적 측면에서 협력관계를 맺어왔음을 확인하였다. 경제와 외교적 측면에서는 중국이 싱가포르의 중요한 파트너 국가이며, 안보적 측면에서는 미국이 싱가포르의 중요 협력국이다. 이를 토대로 싱가포르의 헤징 전략은 외교·경제·정치·안보에서 종합해볼 때, 미·중 간 균형적 태도를 보임을 확인하였다.

그럼 2를 참고하여 대중국 친밀도 측면에서 싱가포르의 위치를 살펴본다면 중국과의 거리가 너무 멀지도 가깝지도 않으며 ASEAN 국가들 가운데 중간의 위치에서 균형을 이루고 있음을 알 수 있다.

### III. 싱가포르 대중국 견제 헤징 전략 분석: 레짐 활용 사례를 중심으로

이어서 싱가포르 대중국 견제 측면의 헤징을 살펴보고자 한다. 이와 관련해 국제 안보 레짐의 회의에서 발표한 싱가포르 정책집행자의 담화 분석을 통해 남중국해 분쟁과 관련한 싱가포르의 입장을 살펴보고자 한다. 헤징의 구체적 사례분석을 위해 국제 안보 레짐에 특히 주목해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, ASEAN 차원에서 제도적 헤징이 추진되는 배경을 이해할 필요가 있기 때문이다. 미에 오바(Mie Oba)는 제도적 헤징을 집합적이고 그룹 차원의 헤징(collective hedging)이라고 하며, 전통적 성격의 군사적 수단 대신 국가에 의해서 다자제도를 활용한 헤징 전략이라고 정의하였다(Oba, 2019: 137). ASEAN은 역내 국가를 그룹화하여 ASEAN, 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit), ADMM+(ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) 등의 제도를 활용해 외부 리스크에 대응하는 헤징 전략을 추진해 왔다. 따라서 싱가포르의 헤징 전략도 이러한 맥락 속에서 레짐을 통해 살펴볼 수 있다. 더 구체적으로는 싱가포르 정책집행자들의 연설문 분석을 통해 역내 제도인 레짐에서 이 헤징 전략이 어떻게 구현되는지를 분석해볼 수 있다.

둘째, ASEAN 역내 레짐인 다자제도의 특징을 이해하면 싱가포르의 헤징 전

략 연구에 도움이 되기 때문이다. ASEAN의 역내 레짐 중에서도 ARF, EAS, ADMM+에는 미국과 중국을 포함해 모든 강대국과 주요 이해 당사국들이 가입되어 있다. 특히 ARF는 중국에 대한 세력균형을 목적으로 설립되었으며 미국과 중국 두 국가가 모두 포함된 다자제도이다. 따라서 해당 레짐에서 싱가포르 정책집행자들이 이 기구를 어떻게 활용해 강대국인 중국에 어떠한 발언을 하는지 살펴봄으로써 헤징 전략을 분석해볼 수 있다. 그리고 남중국해 분쟁 이슈는 레짐과 회의 안에서 보통 진행되기 때문에 이와 관련된 헤징 전략의 구체적 사례 조사를 위해 ADMM+ 등과 같은 레짐을 살펴볼 필요성이 있다.

셋째, 싱가포르의 외교정책을 살펴보았을 때, 역내 특정 강대국의 지배거부를 위해 역외 강대국들이 역내에 개입하도록 항상 노력해 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 싱가포르는 전통적으로 역외 강국인 미국과 안보협력을 통해 대중국 견제를 위한 세력균형을 모색하였다. 그리고 미국 이외에도 인도와 호주, 뉴질랜드와 같은 다른 역외 강국의 역내 개입도 적극적으로 도모하였다. 2005년 12월, 리관유는 타임(TIME) 언론사와의 인터뷰에서 “우리는 인도, 호주, 뉴질랜드를 역내로 초청하는 것에 동의합니다. 인도는 부상하는 중국에 대해 유용한 세력균형 역할을 해줄 것입니다.”라고 발언하였다.<sup>4</sup> 이 발언에서 보듯 싱가포르는 인도를 포함한 역외 강국을 적극적으로 활용하여 역내에서 부상하는 중국에 대해 세력균형을 모색해 왔음을 알 수 있다.

그렇다면 싱가포르의 헤징 전략을 레짐을 통해 구체적으로 살펴보기 위해 다음의 이슈를 선정하였다. 싱가포르의 헤징 전략에서 가장 이견이 있는 부분은 ‘남중국해 분쟁과 관련한 태도’였다. 중국의 학계와 학자들은 싱가포르의 행동은 헤징이 아니며 친미(親美)적 태도에 가까워서 불균형한 포지션이라고 인식하였다. 이와 관련해 싱가포르를 포함한 ASEAN의 필리핀, 베트남 등 국가는 아세안정상회의와 ARF를 통해 강경한 반중(反中)의 태도를 보였다. 이는 미국을 선택한 태도라기보다는 ASEAN 규범의 틀 안에서 안보 이슈를 다루고 중국을 견제하려 함이다. ARF는 남중국해 분쟁에 대해 중국의 일방적 입장을 견제하기 위한 목적으로 설립되었으며 ASEAN과 중국은 남중국해 당사국 행동 선언(DOC:

<sup>4</sup> “Lee Kuan Yew Reflects,” *TIME*, December 12, 2005.

Declaration on the Conduct of Parties in South China Sea)을 합의하기도 하였다. 이 점에서 싱가포르의 해당 행동은 역외 강국인 중국의 지배를 거부하는 견제적 측면의 헤징 전략이며 주로 ARF와 같은 다자제도의 범위 안에서 대중국에 대응하였다.

싱가포르의 대중국 견제 헤징 전략을 연구하기 위해, 설립목적이 안보와 관련된 레짐이면서, 미국과 중국이 모두 포함된 특징을 가진 레짐을 우선으로 선정해보았다. ARF는 중국 견제의 목적으로 설립된 대표적인 역내 안보 레짐으로 미국과 중국이 포함되어 있다.<sup>5</sup> 상그릴라 대화는 안보 이슈를 다루는 대표적인 레짐이며 역시 미국과 중국이 모두 포함되어 있다. 이 두 레짐에서 개최되는 포럼과 회의에서 남중국해 이슈와 관련한 싱가포르 정책집행자들의 주요 발언과 담화를 분석하여 싱가포르의 대중국 견제 헤징 사례를 연구해 본다.

### 1. 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)

ARF 레짐 사례 연구를 통해 다음의 사례를 구체적으로 확인해 본다. 우선 ARF의 형성 목적과 대중국 견제가 어떤 연관이 있는지를 살펴본다. 그리고 1994년에 개최되었던 제1차 ARF부터 2022년 개최된 제29차 ARF의 외교장관 회의 의장성명을 모두 살펴봄으로써 남중국해 분쟁 이슈와 관련해 제도적 헤징이 어떻게 이루어지는지 확인해 본다. ARF는 합의에 기반하여 공동성명을 발표하기 때문에 싱가포르 국가 차원의 입장을 살펴보기 위하여 해당 ARF 포럼 개최 직전 혹은 직후에 있었던 외교부 장관의 인터뷰 담화를 추가로 살펴본다. 그리고 싱가포르가 해당 레짐을 활용하여 어떠한 제도적 헤징 전략을 추진하는지, 남중국해 이슈에 관해 어떠한 입장인지를 확인해 본다. 그리고 담화 분석을 통해 싱가포르의 헤징 전략에 있어 레짐의 중요성을 살펴볼 것이며, 레짐을 활용하지 않을 경우와 비교해 대중국 견제 측면에서 어떤 특징이 있는지 살펴본다.

<sup>5</sup> 중국 전문가 우신보는 중국에 있어서 ARF는 APEC보다 더 큰 위협이라고 언급하였다. ARF는 지역 안보 협력 촉진이 목적이기 때문이다. 중국은 미국이 ARF를 통해 일본, 호주, 한국 및 동남아 국가들과 맺은 군사동맹과 조약을 하나의 네트워크로 연결하여 미국이 필요할 때 봉쇄 태세로 전환할 것을 두려워했다. Rush Doshi(2022: 203) 재인용.

구체적으로 싱가포르 해징 전략에서 가장 이견이 있는 부분인 ‘남중국해 분쟁 이슈’와 관련해 싱가포르의 대중국 입장을 찾아보도록 한다.

ARF는 2007년 기준 인도와 북한도 포함이 되어 있으며 미국과 중국 등 강대국이 포함된 대표적인 역내 안보 포럼이다. 주로 안보·평화유지·핵확산 금지·군축·재난구조·해상보안·테러 방지·초국가적 범죄 등 이슈를 다룬다. 특히 중국과 미국을 예측 가능한 제도의 틀 안에서 관계를 맺도록 하는 포럼이라는 점에서 의미가 있다(임계순, 2018: 415-436).

ARF는 중국에 대한 세력균형 목적으로 설립되었는데 이는 ARF 설립 당시 이 제도에 대한 중국의 인식을 통해서도 확인해볼 수 있다. 1990년대 초, 중국은 다자제도에 원래 긍정적인 태도는 아니었으나 다음의 이유로 ARF에 가입하게 되었다(Kuik, 2005: 105-109). 첫째, 미국이 ARF를 장악할 것을 우려하였기 때문이다. 둘째, 남중국해 문제가 국제적으로 공론화되어서 중국에 대응하는 것에 대한 우려 때문이다. 셋째, 대만 이슈가 ARF 아젠다에 포함되는 것 때문이다. 마지막으로 군사정보의 투명화에 대한 우려 때문이다. 당시 중국은 인접국과의 외교 관계를 강화하려고 했기 때문에 상대국이 중국의 의도를 의심하는 것을 피하려고 하였다. 이 점에서 대중국 견제 해징 연구를 위해 안보 측면에서 ARF 사례를 보는 것은 타당하다고 볼 수 있다.

남중국해 분쟁 이슈는 1995년에 개최되었던 제2차 ARF 외교장관회의 의장 성명에서 처음 언급되었다.<sup>6</sup> 1998년 제5차 ARF에 참석했던 외교부 장관들은 분쟁 관련 당사국의 양자 회담과 ASEAN-중국 고위관리 대화, 그리고 남중국해의 잠재갈등 예방을 위한 비공식 워크숍을 환영한다는 의견이었다.<sup>7</sup> 1999년 제6차 회의에서는 역내 항행의 자유(freedom of navigation)의 중요함을 언급하였으며, 일부 ARF 회원국은 남중국해에서의 긴장 조성에 대해 우려함을 표시했다고 언급하였다. 이와 더불어 관련국의 자제(self-restraint)를 촉구하였다.<sup>8</sup> 2002년의 제9차 ARF에서는 남중국해 분쟁과 관련하여 남중국해 당사국 행동 선언이 서명되

<sup>6</sup> Chairmans statement of the 2th ARF.

<sup>7</sup> Chairmans statement of the 5th ARF.

<sup>8</sup> Chairmans statement of the 6th ARF.

었다.<sup>9</sup> 그리고 2008년 제15차 포럼에서는 ASEAN과 중국 간에 남중국해 당사국 행동 선언 이행에 관한 남중국해 행동 준칙의 결론을 기대한다는 의견이었다.<sup>10</sup>

2012년 제19차 포럼에서는 처음으로 기존에 언급했던 ‘자제’와 더불어 ‘힘과 무력을 사용하지 말 것’을 언급하는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>11</sup> 그리고 2015년의 제22차 포럼에서는 남중국해 일대에서의 간척 공사와 개발은 상호 간의 신뢰를 깨는 것이며 평화와 안보 그리고 안정성을 약화시킨다며 우려의 의견을 발표하였다.<sup>12</sup> 2016년 제23차 포럼의 경우 몇몇 장관은 ‘심각한 우려’를 표했다고 언급하였으며, 1999년 회의에서 언급된 ‘항행의 자유’에 더해 ‘비행의 자유’도 추가로 언급되었다.<sup>13</sup> 2020년 제27차 포럼에서는 처음으로 자제와 더불어 ‘비군사적 행동’의 중요성도 강조하였다.<sup>14</sup>

2022년 8월 5일, 캄보디아에서 열린 제29차 ARF에서는 항행의 자유, 평화 증진, 안정성의 유지에 대한 중요성을 재확인하였다. 특히 2002년 남중국해 당사국 행동 선언의 완전하고 효과적인 이행의 중요성을 강조했다. 그리고 1982년 UN 해양법 협약을 비롯하여 국제법을 지지하는 것의 중요성을 재확인하였다.<sup>15</sup>

이렇듯 ARF 외교장관회의의 의장성명 전체를 역사적 흐름을 통해 살펴봄으로써 남중국해 분쟁 이슈에 관해 중복적으로 언급된 부분을 확인할 수 있다. 바로 1982년 UN 해양법 협약을 포함한 국제법을 준수하자는 것과 2002년 서명된 남중국해 당사국 행동 선언의 이행으로 분쟁을 평화적으로 해결하자는 부분이다. 의장성명을 살펴보았을 때, 특히 일부 국가는 중국의 남중국해 인공섬 간척 개발행위와 긴장 조성에 관해 심각한 우려를 나타냈다고 하였으며, 항행의 자유와 비행의 자유의 중요성을 강조하였다. 그리고 모든 당사국의 자제와 비군사적 행동을 역시 강조하였음을 확인할 수 있었다.

<sup>9</sup> Chairmans statement of the 9th ARF.

<sup>10</sup> Chairmans statement of the 15th ARF.

<sup>11</sup> Chairmans statement of the 19th ARF.

<sup>12</sup> Chairmans statement of the 22th ARF.

<sup>13</sup> Chairmans statement of the 23th ARF.

<sup>14</sup> Chairmans statement of the 27th ARF.

<sup>15</sup> Chairmans statement of the 29th ARF.

이 남중국해 분쟁 이슈와 관련하여 제도적 해징이 나타났다는 것은 다음의 사례를 통해 좀 더 자세히 알 수 있다. 2013년 필리핀은 남중국해에서 발생한 중국과의 영유권 갈등 문제를 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)에 회부하였다. 그 결과 2016년 PCA는 중국이 미스치프 암초에서 필리핀의 허가 없이 인공섬을 건설한 것, 필리핀 어업 자원에 대한 권리 침해 등의 문제에서 대부분 필리핀의 주장을 인정하였다. 그러나 중국은 재판의 결과를 거부하였고 이 재판 결과에 대한 강제 집행력이 없다는 문제점도 있었다(유준구, 2016: 2-16). 이에 필리핀은 중국에 대응하기 위해 ARF와 ASEAN 등 다자제도에서 이 문제를 쟁점화하여 양자 간의 문제가 아닌 중국과 지역 간 차원에서 협상하고자 하였다. 필리핀이 만약 이 레짐을 활용하지 않는다면 중국은 앞서 본 바와 같이 PCA의 중재재판 결과를 거부하기 때문에 필리핀-중국 간 남중국해 갈등은 계속 진행될 것이다. 그러나 ARF나 ASEAN의 레짐에서 이 문제를 역내 이슈로 격상하여 논의를 진행한다면, 이 제도를 협상의 레버리지로 활용해 중국에 대응할 수 있게 된다. 이 점에서 제도적 해징이 나타남을 확인할 수 있다.

ARF는 합의된 의장성명을 발표하기 때문에, 남중국해와 관련한 싱가포르 외교부 장관의 인터뷰를 좀 더 자세히 살펴보았다. ARF 포럼 직전 2022년 6월 21일, 인도 도어다르산(Doordarshan) 국영방송사와의 인터뷰에서, 비비안 발라크리슈난 외교부 장관은 남중국해 이슈와 관련하여 다음과 같이 말하였다.

싱가포르는 남중국해 분쟁 당사국이 아니라는 점에서 행운입니다. 그러나 싱가포르도 남중국해의 이익과 관련이 있는 국가입니다. 우선 남중국해는 무역 흐름의 핵심적인 해양 동맥이며 5조 달러 이상의 무역 흐름이 있는 곳입니다. 이곳에서 직접적인 전쟁이 아니라 단순한 긴장과 위협이 고조되어도 경제적으로 영향을 받게 됩니다. 그래서 우리는 평화와 안정을 원합니다. 모든 남중국해 분쟁 당사국들은 자체력을 발휘하고 UN 해양법 협약에 따라 행동하기를 바랍니다. 그리고 무력 사용이 아닌 평화적 해결을 원합니다.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ministry of Foreign Affairs, Singapore (2022), "Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Interview with Doordarshan TV in New Delhi"(June 21), <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/06/20220621-transcript-min-delhi> (검색일: 2022. 11.).

이 발언을 보자면, 싱가포르의 남중국해의 분쟁 당사국은 아니지만, 남중국해는 싱가포르의 경제적 이익과 직결되는 곳이므로 UN 해양법 협약 등 국제법을 통해 평화적으로 분쟁을 해결하자고 주장함을 알 수 있다.

남중국해 이슈에 관한 싱가포르의 입장을 명확히 알기 위해, ASEAN 국가 중 남중국해 분쟁 당사국인 필리핀 마르코스(Marcos) 대통령의 인터뷰 및 2023년 ASEAN 의장국 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령의 인터뷰를 추가로 비교해보았다. 필리핀 마르코스 대통령은 2023년 2월 미국이 필리핀의 이익을 보호하기 위해 4곳의 군사 기지 사용권을 추가로 승인하였다. 그리고 마르코스는 2023년 2월 닛케이 아시아(NIKKEI ASIA)와의 인터뷰에서 이 결정에 대한 대답으로 다음과 같이 언급하였다. “우리는 도발하고 싶지 않지만 [...] 이 조치는 남중국해에 안전한 통로가 있다고 느끼게끔 확실히 하는 데 도움이 될 것입니다.”<sup>17</sup> 이 발언을 살펴보면 필리핀은 남중국해 분쟁 당사국으로 미국의 필리핀 군사 기지 접근 및 사용을 승인하여 필리핀의 핵심 이익을 보호하려고 함을 알 수 있다.

인도네시아 조코 위도도 대통령은 2023년 5월 싱가포르 스트레이츠 타임즈(The Straits Times)와의 인터뷰에서 남중국해 분쟁 이슈에 관해 다음과 같이 말하였다. “남중국해와 관련하여 아세안의 입장은 명확합니다. 우리는 남중국해가 안정되고 평화롭고 번영하는 지역이 되기를 바랍니다. 이것은 모든 아세안이 원하는 것입니다. 이에 대한 핵심은 1982년 UN 해양법 협약을 준수하는 것입니다. 근거 없는 모든 주장은 성립될 수 없습니다. 우리는 열쇠를 가지고 있습니다. 그것은 바로 국제법을 준수하는 것입니다.”<sup>18</sup> 인도네시아는 분쟁 당사국은 아니지만 역시 국제법 준수를 통한 남중국해의 평화적 해결을 주장한다. 이는 미국의 편을 선택하는 것이 아니며 아세안의 공통된 입장임을 명확히 밝혔다.

중국은 싱가포르의 남중국해 분쟁에 대한 의견에 대해 헤징에서 벗어난 불균형적인 태도이며 친미적 행위라고 하였다. 하지만 ARF 의장성명과 그 직전 외

<sup>17</sup> CLIFF VENZON and NORMAN GOH (2023), “Philippines’ Marcos muscles up ASEAN’s South China Sea posture,” *NIKKEI ASIA*, May 9.

<sup>18</sup> Jokowi (2023), “Asean will not become China’s proxy”, *STRAITS TIMES*, May 8.

교부 장관의 발언을 토대로 본다면, 싱가포르는 미국을 특정해 미국 편에 서지 않고 있다. 다시 말해 ‘국제법 준수, 평화적 해결’에 대한 입장은 싱가포르의 경제적 이익을 위함이지, 중국 학계의 의견대로 미국의 역내 질서 주도를 지지하기 위한 행위가 아님을 확인할 수 있다.

그리고 ARF의 의장성명이 참가국의 합의를 기반으로 작성되었음을 고려해 본다면, 싱가포르를 포함한 ASEAN 국가들은 남중국해 분쟁이 국제법을 기준으로 해결되기를 원하며 이를 안보 레짐인 ARF에서 공동성명을 내었음을 알 수 있다. 그 이유는 약소국이 강대국과 양자 협상을 하는 것보다 ARF와 같은 레짐을 통해 합의된 성명을 내는 것이 더 효과가 있기 때문이다. 싱가포르는 남중국해 분쟁 이슈에 있어, 제도적 해징 전략으로서 ARF를 통해 ASEAN 국가들과 공동성명을 내었다. 또 싱가포르 국가의 수준에서 살펴본다고 하면, 앞서 살펴본 외교부 장관의 인터뷰 내용처럼 이념을 기준으로 미국을 선택하지 않았다. 오히려 경제적 이익을 위해 역내 평화를 추구하였고 그 결과 남중국해 분쟁도 국제법을 토대로 한 해결을 선호함을 알 수 있다.

## 2. 상그릴라 대화(Shangri-La Dialogue)

다음으로 상그릴라 대화 레짐 사례 연구를 통해 다음의 사례를 확인해 본다. 우선 2015년부터 2022년의 기간 동안 개최된 상그릴라 대화에서의 싱가포르 국방부 장관의 연설문을 살펴볼 것이다. 2015년부터 살펴보는 이유는 앞서 언급했듯이 2016년 중국이 PCA의 결과를 승복하지 않으면서 ASEAN과 중국 간 남중국해 이슈 갈등이 증폭되었기 때문이다. 그리고 이와 관련해 싱가포르 내부에서도 2017년 소국 논쟁이 일어났다. 해당 레짐에서 싱가포르 국방부 장관의 스피치 담화 분석을 통해 남중국해 이슈에 관한 싱가포르의 입장과 의견을 확인해 본다.

그리고 상그릴라 대화가 개최되는 동안 진행된 싱가포르-미국 간 국방부 장관 회담과 싱가포르-중국 간 국방부 장관의 회담 주요 내용을 비교하여 살펴봄으로써 각각 어떤 키워드가 핵심인지를 보며 이를 통해 싱가포르의 각 역외 강국에 대한 대외 인식을 확인해 본다. 이를 통해 싱가포르가 상그릴라 대화 레짐

을 활용해 제도적 해징을 추진하는지 볼 것이며, 안보 이슈에 있어 레짐의 중요성을 어떻게 인식하는지를 함께 살펴본다. 특히 남중국해 이슈에 관하여 싱가포르 국방부 차원의 의견을 살펴본다.

2015년 제14차 상그릴라 대화에서 싱가포르 국방부 장관은 “싱가포르는 분쟁 당사국이 아니며 남중국해 분쟁에서 어떠한 한 측의 편을 들지 않는다.”라고 하였다. 그리고 “주요 글로벌 국가(Key Global Player)인 미국, 유럽, 중국, 인도, 일본은 모든 국가의 주권과 국제법을 존중하는 규칙기반 시스템을 유지하는데 역할을 맡아야 한다”고 말하였다.<sup>19</sup> 2016년 제15차 회의에서 국방부 장관은 2002년 리관유 전 총리가 상그릴라 대화에서 했던 연설내용을 언급하였다. 즉 미·중 갈등은 시작되었으며 남중국해는 이 양 국가의 전략적 경쟁의 무대가 될 것이라고 언급하였다. 그리고 ASEAN은 남중국해 이슈를 단순히 압초와 섬의 분쟁으로 보는 것보다 더 엄중하게 인식해야 함을 주장하였다. 마지막으로 상그릴라 대화는 ASEAN의 중요한 이슈 해결에 유용한 플랫폼이라고 언급하였다.<sup>20</sup>

2017년은 싱가포르 내부에서 소국 논쟁이 일어난 해이다. 같은 해에 개최된 상그릴라 대화에서 남중국해와 관련한 싱가포르의 언급은 없었다.<sup>21</sup> 2018년 제17차 회의에서는 “세계는 아세안과 중국이 함께 남중국해 행동준칙을 결론을 내릴 것인지를 볼 것이다.”라며 이 과정과 남중국해 행동준칙의 결과는 세계화 2.0을 형성할 것이기 때문이라고 언급하였다.<sup>22</sup> 2019년 제18차 회의에서는 남

<sup>19</sup> Ministry of Defense, Singapore (2015), “Speech by Singapore Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 14th Shangri-La Dialogue” (May 31), <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/2015May31-Speeches-00949>

<sup>20</sup> Ministry of Defense, Singapore (2016), “Speech by Singapore Minister for Defence Dr Ng Eng Hen, at the Fifth Plenary Session “Pursuing Common Security Objectives” of the 15th Shangri-La Dialogue”(June 5), <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/2016Jun05-Speeches-00481>

<sup>21</sup> Ministry of Defense, Singapore (2017), “Dr Ng Calls for Greater Cooperation in a time of Geopolitical Uncertainty”(June 4), [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20170604002.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20170604002.pdf)

<sup>22</sup> Ministry of Defense, Singapore (2018), “Speech by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the Fifth Plenary Session on “Raising the Bar for Regional Security Cooperation” at the Shangri-La Dialogue on 3 Jun 18 ”(June 3), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/03june18\\_speech](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/03june18_speech)

중국어 이슈에 관한 내용보다 미·중 갈등에 더 초점을 두는 발언을 하였다. 즉, “미·중 간 무역, 안보, 기술 갈등이 역내 안정성과 번영에 영향을 준다.”라고 하며 “두 강대국의 경쟁으로 리스크가 증가하며 역내도 둘로 나뉠 것이다. 강대국 간 경쟁이 계속되어도 다자 규칙기반을 유지해 집합적 이익을 위해 힘써야 한다.”라고 주장하였다.<sup>23</sup>

2019년의 회의 개최 이후, 전 세계적인 COVID-19의 발발에 대한 여파로 인해 2020년부터 2021년까지 샹그릴라 대화는 개최되지 않았으며 2022년 제19차 회의가 개최되었다. 2022년 6월 10일부터 12일까지 싱가포르에서 ‘미국과 중국 간 지정학적 경쟁(rising Sino-US geopolitical competition)’ 및 ‘러시아의 우크라이나 침공(Russia’s invasion of Ukraine)’ 주제와 관련해 영국 국제전략문제연구소(IISS) 샹그릴라 대화 제19차 아시아 안보회의가 개최됐다.<sup>24</sup> 싱가포르 응 엔 헨 국방부 장관은 제7세션의 ‘지역 안정성 확보를 위한 새로운 아이디어(new ideas for securing regional stability)’ 주제에 관하여 발표를 하였다.<sup>25</sup>

모두 아시는 것처럼 아시아의 안보 분쟁은 동중국해와 남중국해, 연안 긴장, 한반도 불안정성, 그리고 중국-인도 및 인도-파키스탄 간 국경충돌 등이 있습니다. 우리는 핵심이슈가 무엇인지 분명히 해야 합니다. 권위주의와 민주주의 간 이념 갈등은 우리의 핵심 이익은 아닙니다. 아시아는 우크라이나로부터 올바른 교훈을 배워야 합니다. [...] 우리는 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 대통령으로부터 선점과 예방에 대한 충고에 귀를 기울여야 합니다. [...] 모든 아시아 국가들은 국제 규범과 외교 관계, 주권 및 영토보존 존중, 영토분쟁에 관해 핵심원칙을 표현해 왔습니다. ASEAN의 각 국가에 있어 동남아시아 우호 협력 조약(Treaty of Amity and

<sup>23</sup> Ministry of Defense, Singapore (2019), “Constructive US-China Relations Crucial for Regional Stability”(June 2), [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20190602001.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20190602001.pdf)

<sup>24</sup> Ministry of Defense, Singapore (2022), “Speech by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 7th Plenary on “New Ideas for Securing Regional Stability” at the Shangri-La Dialogue” Jun 12, 2022 (검색일: 2022. 11.)

<sup>25</sup> Ministry of Defense, Singapore (2022), “Speech by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 7th Plenary on “New Ideas for Securing Regional Stability” at the Shangri-La Dialogue”(Jun 12), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/12jun22\\_speech](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/12jun22_speech)

Cooperation in Southeast Asia)은 파트너와 대화하기 위한 필수 핵심 도구입니다. 모든 아시아 국가들을 위하고 우크라이나 사태를 피하기 위해서는 우리는 우리의 행동과 언어를 일치할 필요가 있습니다. [...] 아시아는 반드시 안보를 위해 기존의 ADMM+ 체제를 강화하고 역외 강국과 함께 협력해야 합니다. 신뢰 구축과 전략적 신뢰는 선점(pre-emption)에 필수적입니다. 우리는 포용성과 다자주의를 지속해야 합니다.

응 엔 헨 국방부 장관은 동중국해, 남중국해, 한반도, 대만 연안, 중국-인도 간 국경갈등을 언급하며, 우크라이나 사태가 발생하지 않기 위해 교훈을 얻어야 한다고 강조했다. 민주주의와 권위주의의 이념 대립은 아시아의 핵심 이익이 아니며, 국제 규범과 상대국의 주권 및 영토보존을 존중해야 함을 강조하였다. 그리고 아시아의 국가들은 언어와 행동을 일치해야 하며, ADMM+ 같은 다자주의 체제 강화와 역외 강국의 역내 참여를 강조했다. 주취기관 IISS도 응 엔 헨 장관의 발언을 다음과 같이 분석하였다. 즉 싱가포르의 권위주의-민주주의 이념적 갈등 틀에 갇히지 말아야 한다는 것이다. 그리고 주권과 영토보존을 위해서 ADMM+ 체제 강화와 역외 강국과의 역내 관여를 강조했다. 해상에서의 예기치 않은 조우에 대한 규범과 항공 군사 조우에 대한 지침(Code for Unplanned Encounters at Sea and the Guidelines for Air Military Encounters)과 같은 규범과 메커니즘 수립으로 갈등을 예방해야 함을 주장했다.

싱가포르 주요 언론인 스트레이츠 타임즈는 “아시아에서 갈등을 예방하기 위해 신뢰 구축이 필요하며, 그런 의미에서 상그릴라 대화는 아주 가치 있다.”라고 언급하며 레짐의 중요성을 강조했다.<sup>26</sup>

지금까지 2015년부터 2022년까지 개최된 상그릴라 대화에서의 싱가포르 국방부 장관의 담화를 분석해보았다. 그 결과 싱가포르는 분쟁과 갈등에 있어서 어느 한쪽을 선택하지 않을 것이며, 이념은 핵심 이익이 아니라고 하였고, 이 지점에서 싱가포르의 입장을 확인할 수 있었다. 특히 세 가지 사항을 반복적으로 강조하였다. 그것은 국제법, 다자제도 그리고 역외 강국의 역할이었다. 국제법

<sup>26</sup> Lim Min Zhang (2022), “Asean nations take comfort from not being forced by US and China to choose sides: Ng Eng Hen”, *THE STRAITS TIMES*, June 6, 2022 (검색일: 2023. 1. 13.).

을 통해 갈등의 해결을 주장하였고, 글로벌 주요 국가들도 규칙기반의 세계질서를 만드는 데 역할을 담당해야 함을 언급하였다. 그리고 담화내용에서 상그릴라 대화의 중요성과 ADMM+체제 강화를 주장하는 내용이 있었는데 이 지점에서 싱가포르가 다자제도의 역할을 중요하게 인식함을 알 수 있었다. 그리고 역외 강국의 역내 관여와 참여를 언급한 점도 주목할 부분이다. 이 역외 강국에 대한 싱가포르의 인식에 관해 더 자세하게 살펴보기 위해 싱가포르-미국 및 싱가포르-중국 간 국방부 장관의 회담 내용을 다음과 같이 살펴보았다.

2022년 제19차 상그릴라 대화가 열리는 동안, 싱가포르와 미국 양국 국방부 장관은 별도의 양자 회담에 참석하였다. 응 엔 헨 장관은 싱가포르 군사훈련 지원, F-35B 전투기 인수 및 운용에 대해 미국에 감사를 표했다. 로이드 오스틴(Lloyd J. Austin III) 미국 국방부 장관은 미국의 아시아태평양 지역에 대한 약속, 아세안 확대 국방장관 회의에서의 강한 역할 수행을 재확인하였다. 그리고 싱가포르가 미국의 역내에서의 활동을 적극적으로 지원해 준 부분에 감사를 표했다. 그리고 양 국방부 장관은 역내에서 안정적인 방어 관계에 대한 필요성을 재확인하였다.<sup>27</sup>

싱가포르와 중국 간 국방장관 회담의 경우, ADMM+에서 ASEAN-중국 간 국방 교류 및 협력 강화를 위한 실질적 방법에 관해 논의를 진행하였다.<sup>28</sup>

싱가포르와 미국 국방부 장관의 양자 회담 내용을 살펴볼 때, 주로 역내 안보의 주도적 역할에 대한 논의가 오갔으며, 싱가포르는 역외 강국 중 미국이 역내 관여에 대한 역할에 적합하다고 인식함을 알 수 있었다. 그러나 싱가포르와 중국 간 양자 회담의 내용을 보자면, 중국과 ASEAN 간 국방협력은 ADMM+ 이라는 레짐 체제 안에서 교류를 강화하자는 내용이 주를 이루었다. 안보 측면에서 중국과 협력할 때에는 레짐의 테두리 안에서 진행되기를 원함을 알 수 있었다.

<sup>27</sup> Lim Min Zhang (2022), "US Defence Secretary Lloyd Austin meets Ng Eng Hen on sidelines of Shangri-La Dialogue", *THE STRAITS TIMES*, June 10, 2022 (검색일: 2023. 1. 13.).

<sup>28</sup> Ministry of Defense, Singapore (2022), "Dr Ng and General Wei Hold Inaugural Singapore-China Defence Ministers' Dialogue"(Jun 09) , [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/09jun22\\_nr2](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/09jun22_nr2)

## IV. 결론: 싱가포르 대중국 견제 헤징전략이 중견국 외교에 주는 시사점

본 논문에서는 싱가포르의 대중국 견제 헤징 전략의 실제 사례를 살펴보기 위해 레짐 속 싱가포르 정책집행자들의 담화 분석을 진행하였다. 싱가포르는 경제와 외교적 측면에서는 중국과 친밀한 관계이며 편승 전략에 가까워 이익을 극대화하였다. 반대로 안보와 정치적 측면에서는 세력균형 전략에 가까운 헤징 전략을 선택하였다. 예를 들어 정치적으로는 역내에서 제3의 중국으로 인식되지 않기 위해 중국과 거리를 유지하였고, 안보적으로는 역외 강국인 미국을 역내로 유도하여 간접 세력균형을 도모하였다.

중국 견제의 헤징과 관련한 또 다른 사례로 본 논문에서는 남중국해 분쟁에 관한 싱가포르의 태도에 주목하였다. 중국 학계는 남중국해 분쟁은 국제법을 통해 평화적으로 해결해야 함을 주장한 싱가포르의 태도를 헤징 전략에서 벗어났으며 불균형해졌다고 주장하였다. 그러나 이는 싱가포르가 취약성의 인식을 바탕으로 경제적 실용주의를 위해 남중국해의 분쟁 해결을 주장한 것이며, 중국의 주장처럼 완전하게 대중국 세력균형을 하였거나 미국을 선택한 행동은 아니었음을 확인하였다. 종합해 본다면 싱가포르의 대중국 헤징은 경제·외교·안보·정치적의 각 측면에서 균일하게 분포하게 된다. 이를 토대로 미·중 간 싱가포르의 균형외교가 가능함을 살펴보았다.

이어서 싱가포르 대중국 견제 측면의 헤징을 자세하게 살펴보기 위하여 미국과 중국이 모두 포함된 안보 레짐 ARF와 상그릴라 대화를 살펴보았다. 그리고 해당 레짐에서 싱가포르 정책집행자들의 연설문을 분석하였고, 특히 남중국해 이슈와 관련한 담화에 초점을 두고 싱가포르의 대중국 견제 헤징 전략을 자세히 살펴보았다.

먼저 ARF는 제1차부터 제29차까지의 모든 의장성명을 살펴보았다. 그 결과 먼저 ASEAN은 남중국해 분쟁 이슈를 분쟁 당사국-중국 간 양자 차원에서 다루는 것이 아니라 역내 이슈로 승격해 해당 레짐에서 이를 논의함을 확인하였다. 그 이유는 모든 ASEAN 회원국이 남중국해 분쟁 당사국이 아니지만, ARF는 참여국 모두의 합의를 바탕으로 의장성명을 발표하기 때문이다. 그리고 ARF를 활

용한 제도적 헤징으로 대중국 공동성명을 발표하며 분쟁의 평화적 해결을 위해 국제법을 따를 것을 주장함을 확인하였다. 이와 관련하여 싱가포르 개별국가의 입장을 보기 위해 외교부 장관의 인터뷰 내용을 추가로 살펴보았다. 외교부 장관은 싱가포르는 남중국해에서 분쟁과 긴장이 발생하면 경제적 측면에서 영향을 받는 이해 당사국이기 때문에 분쟁의 평화적 해결을 바란다는 의견을 말하였다. 이 발언에서 싱가포르는 경제적 이익을 고려한 시각에서 역내의 남중국해 분쟁 이슈를 바라본다는 점을 확인하였다.

상그릴라 대화에서는 싱가포르 국방부 장관의 연설문 분석을 통해 남중국해 이슈에 관한 싱가포르의 의견을 살펴보았다. 그 결과 싱가포르는 민주주의와 권위주의 간 이념 갈등은 중요하지 않으며 핵심 이익이 아님을 명확히 하였다. 그리고 분쟁과 갈등에 있어 어느 한쪽을 선택하지 않을 것이라고도 하였다. 한편 이슈 논의에 있어 상그릴라 대화가 논의의 플랫폼으로서 중요하다고 언급하였으며 ADMM+체제를 강화하자고 주장하였다. 이 점을 볼 때, 싱가포르는 다자 제도를 중요하게 인식한다는 점을 확인할 수 있었다. 역외 강국에 대한 인식을 조사하기 위해 상그릴라 개최 기간 중 진행되었던 싱가포르와 미국 간 국방부 장관 회담 및 싱가포르와 중국 간 국방부 장관의 회담을 비교하여 살펴보았다. 그 결과 싱가포르는 역외 강국의 역내 개입과 관여에 관해 미국이 적합한 국가라고 인식함을 알 수 있었다. 그러나 중국과의 회담에서는 ADMM+체제를 강조하며 해당 레짐에서 ASEAN-중국 간 안보협력을 진행하자고 주장하였다. 이를 통해 싱가포르는 역외 강국의 세력균형 역할로 중국을 선호하지 않으며, 중국을 ASEAN의 규범 안에 포함하여 협상과 협력을 진행하고자 함을 알게 되었다.

싱가포르의 헤징 전략이 미·중 사이에 낀 약소국에 주는 정책적 함의는 다음의 측면에서 살펴볼 수 있다. 싱가포르는 취약성을 가지고 있음에도 오히려 강대국 사이에서 균형외교를 잘 추진해 왔다. 싱가포르 정책집행자들이 외교정책을 추진하기 전에 먼저 자국의 취약성과 국익이 무엇인지 먼저 인식했다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 더 나아가 약소국이라는 인식 속에서 국제안보 레짐 및 다자제도를 잘 활용하여 강대국에 대응해 왔다. 그리고 특정 강대국의 역내 지배거부를 위해 다양한 강대국이 역내에 관여하도록 유도하여 세력균형을 도모한 전략에도 주목할 필요가 있다.

본 연구는 싱가포르의 대중국 견제 측면의 헤징 전략이 안보 측면에서 ‘어떠한 양상’으로 추진되었는지 레짐을 통해 실제 사례를 자세히 살펴보았다. 싱가포르의 대중국 헤징을 연구하기 위해서는 후속연구를 통해 더 다양한 안보 레짐 사례를 발굴해야 한다는 한계점이 있다. 그러나 기존의 논의와 달리 레짐 사례 분석을 통해 헤징 전략을 연구하였다는 점과 외교전략의 실제 사례를 확인해 보았다는 측면에서 함의를 가진다.

투고일: 2025년 2월 3일 | 심사일: 2025년 3월 17일 | 게재확정일: 2025년 4월 2일

## 참고문헌

- 강윤희, 최인아. 2018. “싱가포르 2017: 포스트-리관유 시대의 도전과 과제.” 『동남아시아 연구』 28(1): 83-120.
- 김종호. 2022. “싱가포르 2021: 코로나 전환기 ‘뉴노멀’을 모색하는 싱가포르.” 『동아시아 연구』 32(1): 77-124.
- 변창구. 2012. “싱가포르의 실용주의적 안보외교: 전략적 특성과 함의.” 『대한정치학회보』 20(2): 203-221.
- 유준구. 2016. “필리핀 vs. 중국 남중국해 중재재판의 내용과 시사점.” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 세미나.
- 주용식. 2021. “미중패권경쟁에 대한 동남아 국가들의 헤징전략.” 『동남아시아연구』 31(1): 241-277.
- 신재혁, 신범식, 윤진표, 김용균, 최경희, 김형종, 김찬완, 최운정, 유달승, 장지향. 2022. 『아시아의 지정학적 중간국 외교』. 과천: 진인진.
- 임계순. 2018. 『중국의 미래, 싱가포르 모델』. 파주: 김영사.
- 러시 도쉬(Rush Doshi). 2022. 『THE LONG GAME』. 박민희, 황준범 옮김. 서울: 생각의 힘.
- 陈世风. 2018. “应对大国崛起：新加坡对华对冲战略评价.” 『外交评论』 35卷 第3期: 63-101.
- 张宇权, 冯甜恬. 2019. “新加坡对华“对冲战略”的实践与失衡.” 『中山大学学报』 59: 129-136.

- 查雯. 2021. “大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续-以澳大利亚, 菲律宾, 加坡的对华政策为例.” 『外交评论』第4期, 第21—51页.
- Chong, Alan. 1998. “Analysing Singapore’s foreign policy in the 1990s and beyond: Limitatons of the small state approach.” *Asian Journal of Political Science* 6:1, 95-119.
- Choong, William. 2020. “China-US Relations: Singapore’s Elusive Sweet Spot.” *ISEAS perspective* 80.
- Fook, Lye Liang 2018. “Singapore-China Relations: Building Substantive ties amidst Challenges.” In Malcolm Cook & Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2018*, 321-340. Singapore: ISEAS Publishing.
- Heng, Ye-Kuang. 2013. “A Global City in an Age of Global Risks: Singapore’s Evolving Discourse on Vulnerability.” *Southeast Asian Affairs* 35(3), 423-446.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2005. “Multilateralism in China’s ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration.” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 27(1), 102-122.
- \_\_\_\_\_. 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.
- \_\_\_\_\_. 2016. “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN states’alignment behavior towards China.” *Journal of Contemporary China* 25(100), 1-15.
- \_\_\_\_\_. 2022. “Hedging via Institutions: ASEAN-led Multilateralism in the Age of the Indo-Pacific.” *Asian Journal of Peacebuilding* 10(2), 355-386.
- Lam, Peng Er. 2021. “Singapore-China relations in geopolitics, economics, domestic politics and public opinion: an awkward “special relationship?”.” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 10(2), 203-217.
- Lim Tai Wei. 2009. “The Rise of China and India: Geo-political Narratives from the Singapore Perspective.” *China: An International Journal* 17(1), 81-104.
- Oba, Mie. 2019. “Further development of Asian regionalism: institutional hedging in an uncertain era.” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 8(2), 1-16.
- Shambaugh, David. 2018. “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia-Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security* 42(4) (Spring 2018), pp. 85-127.

Tan, See Seng. 2016. "America the Indispensable Power: Singapore's Perspective of America as a Security Partner." *Asian Politics & Policy* 8(1), 119-135.

## 1차 자료

### Government Departments and Agencies

- U.S. White House. 2022. "Remarks by President Biden and Prime Minister Lee Hsien Loong of Singapore Before Bilateral Meeting" (MARCH 29), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/29/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-lee-hsien-loong-of-singapore-before-bilateral-meeting/> (검색일: 2022. 10.).
- Ministry of Foreign Affairs, Singapore. 2022. "Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Remarks at the 2nd Next Step Global Conference 2022 at Raffles Hotel on 9 November 2022" (November 10), <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/11/221110nextstep> (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Foreign Affairs, Singapore. 2022. "Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Interview with Doordarshan TV in New Delhi"(June 21), <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/06/20220621-transcript-min-delhi> (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2015. "Speech by Singapore Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 14th Shangri-La Dialogue" (May 31), <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/2015May31-Speeches-00949> (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2016. "Speech by Singapore Minister for Defence Dr Ng Eng Hen, at the Fifth Plenary Session "Pursuing Common Security Objectives" of the 15th Shangri-La Dialogue" (June 5), <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/2016Jun05-Speeches-00481> (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense. 2017. "Dr Ng Calls for Greater Cooperation in a time of Geopolitical Uncertainty"(June 4), [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20170604002.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20170604002.pdf) (검색일: 2022. 11.).

- Ministry of Defense, Singapore. 2018. “Speech by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the Fifth Plenary Session on “Raising the Bar for Regional Security Cooperation” at the Shangri-La Dialogue on 3 Jun 18” (June 3), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/03june18\\_speech](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/03june18_speech) (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2018. “ASEAN Working Hard to Produce Consensus on Practical Measures: Dr Ng” (Feb. 17), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/17feb18\\_nr](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/17feb18_nr) (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2019. “Constructive US-China Relations Crucial for Regional Stability” (June 2), [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20190602001.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20190602001.pdf) (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2022. “Speech by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 7th Plenary on “New Ideas for Securing Regional Stability” at the Shangri-La Dialogue” (Jun 12), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/12jun22\\_speech](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/12jun22_speech) (검색일: 2022. 11.).
- Ministry of Defense, Singapore. 2022. “Dr Ng and General Wei Hold Inaugural Singapore-China Defence Ministers’ Dialogue” (Jun 9), [https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/09jun22\\_nr2](https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/09jun22_nr2) (검색일: 2022. 11.).

### International Organization

- ASEAN Chairmans statement of the 1th~29th ARF, <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-29th-asean-regional-forum/> (검색일: 2022. 12.).

### Research

- ISEAS-Yusof Ishak Institute. 『The State of Southeast Asia: 2020 SURVEY REPORT』, <https://www.iseas.edu.sg/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2020-survey-report-2/> (검색일: 2022. 12.)
- IISS. <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/shangri-la-dialogue/2022/transcripts/p7/new/dr-ng-eng-hen-minister-for-defence-singapore-as-delivered.pdf> (검색일: 2022. 11.)

**News**

CLIFF VENZON and NORMAN GOH. 2023. "Philippines' Marcos muscles up ASEAN's South China Sea posture." *NIKKEI ASIA* (May 9).

Jokowi. 2023. "Asean will not become China's proxy." *STRAITS TIMES* (May 8).

Lim Min Zhang. 2022. "Asean nations take comfort from not being forced by US and China to choose sides: Ng Eng Hen." *THE STRAITS TIMES* (June 6).

\_\_\_\_\_. 2022. "US Defence Secretary Lloyd Austin meets Ng Eng Hen on sidelines of Shangri-La Dialogue." *THE STRAITS TIMES* (June 10).

"Lee Kuan Yew Reflects" *TIME* (December 12, 2005).

## Abstract

## Singapore's Hedging Strategy Toward China: A Study Focused on Cases of Regime Utilization

Chaemin Lee Korea University

Singapore has pursued a hedging strategy as part of its foreign policy. This thesis examines Singapore's hedging strategy in the context of countering China through an analysis of discourse among Singaporean policymakers regarding the utilization of regimes. The thesis demonstrates that Southeast Asian countries pursue institutional hedging for collective security, with Singapore preferring to have the United States as an offshore power to balance against the rise of China. The thesis highlights that Singapore pursues a hedging strategy of countering China through regional regimes such as the ASEAN Regional Forum (ARF) and the Shangri-La Dialogue. The analysis reveals that Singapore relies on an institutional hedging strategy by utilizing regimes and prefers to cooperate with the United States in terms of security. The thesis also demonstrates that Singapore seeks to resolve the disputes over the South China Sea peacefully based on international law due to its consideration of its own economic interests. This thesis provides a new interpretation of Singapore's hedging strategy from the perspective of regimes.

**Keywords** | Singapore Diplomatic Strategy, Containing China, Hedging, Regime, Institutional Hedging

