동북아연구, 35권 2호(2020), © 2020 조선대학교 동북아연구소, pp.5~35.
http://dx.doi.org/10.18013/jnar.2020.35.2.001

미중 전략경쟁과 베트남의 대중국 전략: 헤징에서 연성균형 전략으로*

조원득 (국립외교원 연구교수) **
이상숙 (국립외교원 연구교수) ***

논문요약

본 연구는 베트남의 위협인식 변화에 따른 베트남의 대중국 전략이 헤징에서 연성균형으로 변화했음을 설명하였다. 역사적으로 대중국 위협 인식이 높은 베트남은 1979년 중국과의 전쟁 이후 중국과 국교를 단절하였다가, 탈냉전 이후 1991년 중국, 1995년 미국과 차례로 국교를 정상화하면서 대중국 헤징 전략을 취하였다.

베트남의 대중국 위협인식이 높아지면 베트남은 헤징에서 균형 방향으로 전략을 이동하게 되는데, 이 경우 중국에 대한 경제적 의존과 국력의 비대칭성을 고려하여 제 3국과의 동맹을 기반으로 하는 경성균형이 아닌 연성균형을 선택하게 된다. 먼저 베트남은 해양방위 역량의 약세 등 대중국 군사력 비대칭성과 경제적 의존으로 인해 비군사적 연성균형 전략을 추진하였다. 베트남은 중국의 공세적 베트남 영유권 침해에 대한 항의 성명 발표와 유엔 등 국제기구 및 국제사회에서 중국의 불법 행위 공론화 등으로 중국의 입지를 약화하는 비군사적 연성균형 전략을 추구하였다. 그러나 남중국해에서 중국의 공세적 군사 행동이 증가함에 따라 군사적 연성균형 전략을 추구하기 시작하였다. 무엇보다도 베트남은 미국과의 연합 군사훈련 실시, 베트남군의 미국 내 훈련 프로그램 참여, 미국 해양 경비정의 인수 등의 방법으로 해양방위 역량을 강화하고 있다. 동시에 베트남은 일본, 호주, 인도 등 쿼드 국가(4개국 안보협력체)들과의 군사안보 협력도 확대하고 있다.

이러한 측면에서 본 연구는 남중국해에서 벌어지고 있는 미중 전략경쟁과 베트남의 대중국 위협인식 변화를 반영하여 베트남의 대중국 전략이 헤징에서 연성균형으로, 특히 비군사적 연성균형에 군사적 연성균형으로 이동하였음을 분석하였다.

주제어: 연성균형, 헤징, 베트남-중국 관계, 베트남-미국 관계, 남중국해

---

* 본 논문을 심사해 주시고 고견을 주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.
** 교신저자
*** 공동저자

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

탈냉전 이후 국가 간 교류와 경제 상호의존이 증가함에 따라 순수한 개념의 균형이나 편승 전략의 이분법적 분석 틀은 국제정치를 현실적으로 반영하는 데는 한계가 있다. 특히 패권국과 급부상하는 도전국 간 경쟁이 격화하여 국제관계의 불확실성이 증대되면, 중소국들은 한쪽 강대국에 편승하여 다른 강대국에 대해 균형 전략을 취함으로써 발생하게 될 연루와 방기라는 딜레마를 최소화할 수 있는 전략을 구상해야 한다. 현재 국제질서에서 미국과 중국 사이 경쟁이 첨예화된다면 아시아 지역의 중소국들은 미중 경쟁으로 인해 발생하게 될 선택에 따른 위험을 회피하고자 노력하는데, 이것이 헤징(hedging/위험회피) 전략이다. 최근 미중 간 경쟁이 심화하면서 많은 국제정치학자들은 대부분의 아시아 국가들이 헤징 전략을 사용한다는 연구를 내놓았다.

그러나 거의 모든 국가가 미중 사이에서 헤징 전략을 사용하고 있다고 일반화할 경우, 중국의 부상에 대응하는 아시아 국가 간 전략 변화의 추이를 설명할 수 없다는 한계가 있다. 아시아 각국이 대중국 관계의 역사가 상이하며, 안보적으로 미국에 대한 의존성도 차이가 있기 때문이다. 특히 오랜 기간 중국이라는 강대국의 존재에 대한 위협 인식이 강한 아시아 국가들은 높은 대중국 위협인식을 가지고 있기 때문에 대중국 전략의 차별성이 나타남을 확인할 수 있다.

동남아시아 국가 중 베트남은 1991년 중국과 국교 정상화 이후 정치·경제적 협력뿐 아니라 외교·안보적 갈등 관계를 형성해왔으나 중국에 대해 명확한 균형이나 편승을 하지 않기 때문에 다수의 학자는 베트남이 중국에 대해 헤징을 한다고 주장한다.[1] 그러나 베트남의 외교전략을 헤징으로 단순화할 경우 다른 국가들과의 관계와 중국에 대한 위협인식 변화에 따른 베트남의 대중국 전략

1) 이러한 연구는 김성철, "남중국해 분쟁과 베트남의 대중국 헤징."『중소연구』 제41권 4호, 2018과 Hiep, Le Hong, "Vietnam's Hedging Strategy Againstt China since Normalization." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 35, No. 3, 2013, pp. 333-368. 등이 있음

www.kci.go.kr

변화의 추이를 포착하지 못하는 한계가 있다. 특히 남중국해 영유권 문제가 표면화된 이후 드러나는 베트남의 대미국 국방안보협력 강화를 헤징 전략으로 설명하기에는 설득력이 부족하다. 이를 위해 본 연구는 균형을 경성균형과 연성균형으로 구분하고, 연성균형을 다시 비군사적 연성균형과 군사적 연성균형으로 구분하여 그 차별성에 따른 베트남의 균형 전략 변화를 분석하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 베트남의 대중국 위협인식 변화에 따른 베트남의 대중국 전략 변화를 헤징에서 연성균형으로 연속적 스펙트럼 측면에서 설명하는 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 헤징과 균형에 대한 이론적 논의

에블린 고(Evelyn Goh)는 헤징 전략을 약소국이 다른 강대국과의 관계를 희생하고 한쪽 강대국을 선택하여 발생하는 위험을 회피하기 위한 중간 선택지(a middle position)라고 규정하고 균형, 편승, 중립 등 명확한 대안을 결정할 수 없는 상황을 피하기 위한 목적으로 사용하는 전략이라고 설명한다. 고는 헤징 전략이 간접적 혹은 연성균형(indirect or soft balancing), 복잡한 관여(complex engagement), 모든 면에서 많은 다른 주요국들을 얽매이게 하는 것(omni-enmeshment) 등의 세 가지 요소를 포괄하고 있다고 제시한다.[2)]

그러나 상이한 여러 요인을 하나의 개념에 복합적으로 통합하는 것은 자칫 개념 확장(conceptual stretching)의 오류를 야기할 수 있다.[3)] 이에 최근 헤징과 균형의 명확한 개념화를 통한 두 전략의 차이점을 고려하지 않고 있다는

2) Goh, Evelyn, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies,* Washington: East-West Center, 2005, pp. 3-4.

3) Sartori, Giovanni, "Conceptual Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review,* Vol. 64, No. 4, 1970, pp. 1033-1053.

www.kci.go.kr

비판이 제기되고 있다.[4] 쥐르겐 하케(Jürgen Haacke)는 헤징이 다른 적절한 전략을 찾지 못할 경우 미래의 잠재적 안보 위기 상황에 대처하기 위한 일시적 전략으로 안보 위험 관리적 측면에서 이해할 수 있는 반면, 균형은 실질적 안보 위협에 대응하는 전략으로 이해할 필요가 있다고 주장한다.[5] 따라서 실질적으로 한 강대국의 군사적·공세적 행위로 인해 약소국의 핵심 국가 이익이 위협을 받게 된다는 것은 잠재적 위험을 일시적으로 관리할 수 있는 차원이 아닌 직접적이고 임박한 위협을 의미하기 때문에, 이러한 경우 강대국의 위협을 주지하는 국가가 취하는 안보 전략을 헤징으로만 개념화하는 것은 문제점이 있다.

따라서 본 연구는 기존 연구의 한계점을 보완하고 베트남의 대중국 안보 전략 변화 양상에 대한 보다 현실적 분석을 제공하기 위해 경제적 의존 변수는 상수로 보고 베트남의 위협인식 변화를 반영하여 기존 연성균형 개념을 수정한 분석적 틀을 활용하기로 한다.

국제정치학자들은 탈냉전 이후 국가 간 교류가 더욱 활발해지고 경제적 상호의존이 증가함에 따라 국가 간 관계를 보다 현실적으로 설명하기 위해 균형 전략을 세분화하였다. 냉전시기 미국을 중심으로 한 서방 동맹국들이 주로 사용했던 균형전략을 경성균형(hard balancing)이라고 개념화한 반면, 탈냉전 이후 비군사적 전략을 연성균형(soft balancing)이라고 개념화하였다.

로버트 페이프(Robert A. Pape)는 연성균형의 메커니즘을 강대국의 위협에 직면한 약소국이 사용할 수 있는 비군사적 기제들과 연결한다. 즉 영토 접근 거부(territorial denial), 뒤얽킨 중첩 외교(entangling diplomacy), 경제력 강화(economic strengthening), 균형 연대(a balancing coalition)에 참여하고자 하는 결의의 메시지를 보내는 것 등이 여기에 해당될 수 있다고 지적한다.[6] 약

4) Haccke, Jürgen, "The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: a Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework." *International Relations of the Asia-Pacific,* Vol. 19, No. 3, 2019, pp. 375-417; Lim, Darren J. and Cooper, Zack, "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies,* Vol. 24, No. 4, 2015, pp. 696-727.

5) Haacke, Jürgen, Ibid

6) Pape, Robert A., "Soft Balancing Against the United States." *International Security,* Vol. 30, No. 1, 2005, p. 6.

www.kci.go.kr

소국은 국제기구와 일시적 외교적 책략을 통한 뒤얽킨 중첩 외교를 사용하여 강대국을 견제한다. 페이프에 의하면, 연성균형은 경성균형의 사전 단계로 활용될 가능성도 있으며 강대국의 위협에 대응하는 데 있어 상대적으로 적은 비용이 들고 위험수준이 낮은 전략이다.

티 브이 폴(T. V. Paul) 역시 연성균형을 포함한 세 가지 형태의 균형 전략을 제시한다. 첫째, 경성균형은 한 국가가 적국의 위협에 직접 맞서기 위해 군사력을 증강하거나 위협을 견제하기 위해 다른 국가와 군사동맹을 맺는 것을 의미한다. 둘째, 제한적 경성균형(limited hard balancing)은 적국의 힘과 위협을 견제하기 위해 다른 국가와 군사동맹을 맺는 것보다는 낮은 수준의 군사행동 공조(coordinated military activity)와 제한적 비대칭 군사력 강화(limited, asymmetrical arms buildups)를 의미한다. 셋째, 연성균형은 제한된 경성균형과 유사한 면이 있지만, 제한된 제도적 제휴(limited institutional alignments)나 비공식적 협조(informal ententes) 등의 이용을 포함한다.[7] 특히 폴은 한 국가가 명확하게 다른 국가의 위협적 행위나 국력을 견제할 목적으로 연합 군사훈련을 하는 등 안보적 요소를 포함하는 경우 연성균형 전략으로 정의한다.[8]

폴의 논의와 유사하게, 카이 헤(Kai He)는 연성균형의 한 형태인 제도적 균형(institutional balancing) 개념을 구체화하면서 약소국이 다자기구나 제도를 창설하거나, 활용하고 주도함으로써 위협이나 압력에 대응한다고 설명한다.[9] 또한 약소국은 연성균형 전략의 일환으로 비공식적 동맹이나 우호 조약(ententes), 혹은 전략적 동반자 관계(strategic partnerships) 등 제한적 연대(limited alignments)를 활용하기도 한다.

반면 헤(Kai He)와 펭(Huiyun Feng)은 국가의 전략적 행태를 보다 정교하

7) Paul, T. V., *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era,* New Haven: Yale University Press, 2018, p. 22.
8) Paul, T. V., Ibid, pp. 61-62.
9) He, Kai and Feng, Huiyun, "If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and US Policy Toward China." *Security Studies,* Vol. 17, No. 2, 2008, p. 492.

www.kci.go.kr

고 현실적으로 반영하기 위해 기존 연성균형 개념을 더 세분화하였다. 그들은 먼저 경성균형 전략을 군사적 경성균형(military hard balancing)과 비군사적 경성균형(non-military hard balancing)으로 구분하고, 연성균형 전략 역시 군사적 연성균형(military soft balancing)과 비군사적 연성균형(non-military soft balancing)으로 나눈다. 군사적 경성균형은 군비경쟁, 군사력 동원, 군사동맹 체결 등을 포함하고 비군사적 경성균형은 동맹국에 대한 전략 기술 이전과 전략적 경제원조 등을 포함한다. 군사적 연성균형은 적국의 적국에 대한 군사무기 판매와 군비통제 노력을 포함하고 비군사적 연성균형은 경제제재와 금수조치, 전략적 비협력 등을 포함한다. 헤와 펭의 개념적 구분을 확장하여 해석하면, 경성균형은 한 국가가 잠재적 또는 실질 군사적 충돌에서 군사적으로 협력을 위해 제 3국과 공식 협정을 체결하여, 실제 군사충돌 발생 시 군사개입, 군사물자 제공, 영토 제공, 정보 공유 등을 통한 협력의 이행을 조건화한다. 특히 약소국이 강대국과 군사동맹을 통해 적국에 대항하기 위한 방위력과 억지력을 구축하는 것이 대표적인 예이다. 반면, 군사적 연성균형 전략은 군사적 충돌 발생 시 군사적 협력 이행의 의무 조항이 있는 안보동맹을 제외한 군사무기 판매, 합동 군사훈련, 군사원조 등을 포함할 수 있다.

헤와 펭에 따르면, 양국 간 국력 분포와 경제 의존도가 불균형적일 경우, 경성균형이 발생하는 비용은 증가한다. 약소국은 강대국에 대응하여 균형 전략을 선택할 동기를 가짐에도 불구하고 큰 국력 차이 때문에 효과적인 경성균형을 추구하기 힘들다. 따라서 이러한 상황에서 약소국은 연성균형을 가능한 전략으로 사용한다. 국력 불균형이 높으나 경제 의존도가 낮을 경우에도 경성균형의 효용성은 여전히 낮으며 경성균형의 비용 역시 낮다. 이 경우 연성균형이 경성균형에 비해 선택적 우위를 차지한다.

그러나 국력 불균형은 낮지만 경제 의존성이 높으면 전략적 선택은 단순하지 않다. 작은 국력 격차로 인해 상대적으로 약한 국가와 더 강한 국가는 모두 군사력 증강과 동맹형성이 필요하기 때문에 경성균형의 효율성이 높다. 반면 높은 경제 의존도는 경성균형 채택으로 인한 비용을 증가시킨다. 따라서

www.kci.go.kr

국가들은 안보를 증대시키기 위해 연성균형 또는 경성균형 혹은 양 전략 모두를 선택할 수 있다. 이러한 경우, 지도자의 인식, 국내 정치 체제, 국내 제도 등이 전략적 선택을 결정하는 중요한 요인으로 작용한다.

본 연구는 베트남의 대중국 전략이 헤징에서 연성균형으로 전환하면서 다른 국가들과의 비군사적 협력을 넘어 군사적 협력을 점진적으로 강화하고 있는 현상을 설명하기 위해 헤와 팽의 연성균형 개념을 적용한다.

2. 선행연구 검토

최근 동남아시아 국가의 중요성에도 불구하고 이들 국가의 안보 전략에 대한 연구가 여타 지역 국가들에 대한 연구에 비해 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 몇몇 연구를 중심으로 베트남의 대중국 전략에 대한 연구가 이루어지고 있지만, 인도-태평양 지역의 급변하는 안보 정세를 반영하는 데 한계점을 가진다.

첫째, 국내 학계에서 베트남의 대강대국 전략, 특히 대중국 전략에 대한 연구가 그리 많지 않다. 남중국해 문제를 둘러싸고 베트남의 전략을 분석한 한 연구는 중국에 대한 경제적 의존을 반영한 편승과 미국 중심의 역외 강대국 안보를 활용하는 균형을 결합한 다차원적 헤징전략(multiple hedging strategy) 개념을 이용하여 베트남의 대중국 전략을 설명하고 있다.[10] 그러나 이 연구는 지난 몇 년간 중국이 남중국해에서 보여주고 있는 공세적 군사 활동을 충분하게 반영하지 못한다.

둘째, 해외 기존 연구들은 베트남의 대중 전략을 분석하기 위해 헤징전략에 머물러 있어 한계를 보이고 있다. 데이비드 강(David Kang)은 중국의 부상에 대응하여 베트남과 미국의 안보 관계 발전 가능성을 예견하는 서구 학자들의 주장을 비판적으로 검토하면서, 베트남이 중국에 대해 군사적으로 대응하거나

10) 김석수, "남중국해 분쟁과 미중의 전략적 경쟁." 『동남아연구』 제24권 2호, 2014.

www.kci.go.kr

반중국 견제 연합에 참여할 가능성이 없다는 분석 결과를 내놓았다.[11] 특히 그는 베트남이 중국, 미국 등과 좋은 관계를 유지하기를 희망하며 전략적으로 미국이 베트남과의 군사 협력을 추구하는 반면 베트남은 반드시 그렇지는 않다고 결론 내리고 있다.

그리고 첸취퀵(Cheng-Chwee Kuik)은 베트남이 대중국 강성 헤징(heavy hedging)을 하고 있다고 주장하였다. 그는 베트남이 "남중국해에서 중국의 영유권 주장과 해양 활동에 도전"을 하고 있으며 "국력 차이에도 불구하고, 남중국해에서 이익을 지키고자 하는 단호함을 보여주고"있다고 설명한다.[12] 하지만, 그는 남중국해에서 중국과의 갈등에도 불구하고 베트남이 중국과의 다양한 분야를 통한 협력 강화를 동시에 추구하고 있기 때문에 반중 연대에 동참하지 않고 있다고 강조한다. 그러나 위의 두 연구는 최근 베트남이 대미국 국방안보 협력을 강화하는 상황을 충분히 반영하지 못하는 한계점을 보인다.

또한 중국 전문가인 데이비드 샴보(David Shambaugh)는 동남아시아 국가들의 대중국 관계를 설명하면서 베트남을 중국과의 관계에서 균형된 헤징(balanced hedgers)을 추구한다고 강조하였다. 즉, 베트남은 미국과의 긴밀한 안보 관계를 발전시키고 있지만, 베트남이 중국 정부와 공산당과의 광범위한 교류를 유지하고 있고 가능한 정치 및 경제적 관계 발전을 이어가기를 원한다고 지적하였다.[13] 그는 남중국해에서 중국과의 영토 분쟁은 베-중 관계를 더욱 악화시키고 있다는 것 역시 언급하면서 헤징을 세분화하여 베트남의 전략을 설명하였으나, 여전히 광범위한 헤징의 개념을 수용하고 있는 한계를 보이고 있다.

따라서 본 연구는 베트남의 대중국 전략 분석을 위해 연성균형 개념을 활용

11) Kang, David C., *American grand strategy and East Asian security in the twenty-first century,* Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 114-140.
12) Kuik, Cheng-Chwee, "Hedging in Post-Pandemic Asia: What, How, and Why?" *Asan Special Forum,* June 6, 2020.
13) Shambaugh, David, "US-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security,* Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 85-127.

www.kci.go.kr

하는 것이 남중국해에서 중국의 공세적 행동과 그에 따른 베트남의 전략 변화를 설명하는 데에 설득력이 있다고 분석한다. 중국의 공세 외교 강화 이전 베트남은 남중국해에서 중국이 현상유지(status quo)할 것을 기대하며 잠재적 위험 상황을 관리하기 위해 헤징을 추진하였으나, 남중국해 문제에서의 중국의 공세가 강화되자 헤징 전략을 변화시키고 있다.[14]

Ⅲ. 탈냉전 이후 베트남의 대중국 협력과 헤징 전략

1. 탈냉전 이후 베트남의 대중국 관계 정상화와 협력

1980년대 후반에 들어서서 베트남과 중국의 관계 개선 움직임이 시작되었다. 베트남이 중국과의 관계 개선에 나선 것은 경제 개혁·개방의 추진 때문이었다. 1986년 12월 개최된 베트남공산당 제6차 대회는 1980년대 초에 진행된 개혁의 당위성과 정당성을 확인하였다. 베트남은 본격적인 경제 개혁·개방을 위하여 '도이 모이(Doi Moi: Renovation)'정책을 시작하였다. 베트남은 국내 경제 회복을 위해서 중국으로부터의 지원이 필요했고 관계정상화가 필요하였다.

이에 따라 1989년부터 시작된 양국 수교 협상이 1991년에 마무리되었다. 1991년 11월 5일부터 10일까지 장쩌민 총서기와 리펑 총리의 요청으로 베트남공산당 총서기와 주석을 비롯한 고급 당정대표단이 중국을 방문하여 양국 관계를 회복하였다. 그 결과 11월 10일 중국과 베트남 양국은 공동성명을 통해 양국이 '평화공존 5원칙의 기초한 인접국 우호관계와, 4항 기본원칙에 근거한 양당 관계의 정상화를 발표하였다.

베트남은 중국과의 관계 정상화 이후 중국과의 관계 협력을 발전시켜왔다.

14) Ciorciari, John D., "The Variable Effectiveness of Hedging Strategies." *International Relations of the Asia-Pacific,* Vol. 19, No. 3, 2019, p. 541.

www.kci.go.kr

특히 베트남은 경제적 이유로 인하여 중국과의 협력을 강화할 수밖에 없었다. 베트남과 중국의 경제협력은 지속적으로 성장하여 1999년 베트남 총 무역 중 대중국 무역의 비중이 6.1%였으나 2007년 그 비중은 14.3%로 확대되었다.[15]

또한 1999년 12월 중국과 베트남은 오랜 협상 끝에 육상 국경논쟁을 끝내고 국경조약에 합의하였다. 이 국경합의는 2000년 7월 베이징에서 비준되어 베트남과 중국 양국은 21세기 양국 관계 발전의 토대를 마련하였다. 2000년 12월 베트남 천득렁 대통령이 중국을 방문하여 통킹 만 일대 대륙붕 및 어업과 자유무역지대 면세에 대해 합의하였다. 이 합의로 인하여 양국이 협력을 더욱 확대할 수 있었다. 그러나 이 지역의 긴장이 정기적으로 반복되자 2002년 11월 중국과 아세안 회원국 외교장관 회담을 통해 평화적 분쟁 해결 성명을 도출하였다. 이에 따라 베트남은 한편으로 중국과의 양자 관계를 저해하는 문제를 해결하고, 다른 한편으로는 1995년 회원국이 된 아세안 기구를 통해 중국과의 다자적 관계를 발전시켰다.[16]

2. 베트남의 대중국 위협 인식 지속 원인

탈냉전 이후 베트남과 중국의 관계 정상화 이후 양국 관계는 다방면에서 협력이 확대되었다. 그러나 양국 경제관계의 발전만큼 안보관계의 발전이 있었던 것은 아니었다. 왜냐하면 베트남의 중국에 대한 위협 인식은 근대 이전 중국과의 관계에서부터 점진적으로 강화되었기 때문이다. 베트남인이 단일의 국가로 등장한 이래 1천 년간 중국인들은 기회 있을 때마다 베트남을 정복 또는 통치했고, 인도차이나 반도에 위치한 베트남은 프랑스의 오랜 식민 통치 이전까지 중국 대륙 국가들의 침입을 경험하였다. 이러한 역사는 베트남인들에게는 독립의식을 키우는 동시에 중국에 대한 깊은 피해의식을 남겨두었다.[17] 통일

15) Womack, Brantly, "Managing an Asymmetric Relationship in and Era of Economic Uncertainty." *Asian Politics & Policy,* Vol. 2, No. 4, 2010, p. 585.
16) Matgorzata, Pietrasiak, "Vietnam Game Between USA and China." *International Studies,* Vol. 22, No. 1, 2018, p. 56.

www.kci.go.kr

이후 베트남이 1978년 11월 구소련과의 동맹조약을 체결한 것은 대중국 위협에 대항하기 위한 경성균형 전략이었다.

이러한 베트남의 대중국 위협 인식은 탈냉전 이후 양국 관계 정상화와 경제협력의 확대에도 불구하고 해소되지 않았다. 베트남과 중국은 관계정상화 이후 영토 국경 문제와 통킹만 해상 영유권 문제를 해결하였으나, 해결까지 수년의 시간이 소요되었다. 그러나 양국 국경문제 중에서 파라셀 군도(시사군도)와 스프래틀리 군도(난사군도)의 문제는 해결되지 않은 채 관계를 발전시켰기 때문에 양국 관계의 한계가 노출되었다. 예를 들어 2000년대 초 중국은 하이난 섬 야롱베이 부근에 20척의 잠수함을 수용가능한 해군 기지를 세우기 시작하였다. 이 기지는 심지어 핵탄도미사일 잠수함까지 수용 가능한 기지였고 이것은 중국 해군력의 남중국해에 대한 투사를 실행가능하게 한 것이다.[18] 해상 영유권을 둘러싼 분쟁은 해결의 실마리를 찾기 어려웠으며 언제든지 갈등이 재발할 수 있는 가능성을 내포하고 있었다.

3. 베트남의 대중국 헤징 전략

관계 정상화 이후 베트남은 2001년 12월 중국과 베트남은 정상회담에 21세기 '포괄적 협력'을 위해 공동 성명을 발표하였는데 그 성명에 처음으로 미국을 지칭하는 반헤게모니 구절을 포함하였다.[19] 2002년 중국 장쩌민 주석이 베트남을 방문하고 2003년 농 득 마잉 당 서기장이 중국을 방문하였고, 2004년 베트남 팜 반 카이 총리의 중국 방문과 중국 원자바오 총리의 베트남 방문이 이어졌다.[20]

17) Duiker, William J., *China and Vietnam: The Roots of Conflict,* Berkeley: Institute of East Asian studies university of California, 1986, pp. 3-4.
18) Hiep, Le Hong, "Vietnam's Hedging Strategy Against China since Normalization.", p. 351.
19) Thayer, Carlyle A., "Vietnamese Strategies to Constrain China.", 2011, p. 351.
20) Vuving, Alexander L., "Strategy and Evolution of Vietnam's China Policy: A Changing Mixture of Pathways." *Asian Survey,* Vol. 46, No. 6, 2006, p. 821.

www.kci.go.kr

그러나 베트남은 중국과의 전략적 협력 강화를 천명한 직후 미국과의 협력 역시 확대하였다. 2001년 베트남과 미국은 경제 무역 협정에 서명하였다. 2003년 3월 미국의 이라크 전쟁 발발 이후 베트남공산당은 그해 7월 제8차 당대회에서 외교정책에서 실용주의를 강조하였다. 2003년 베트남의 무역·기획 및 투자·국방 장관과 부총리가 미국을 방문하였고, 그해 미국의 군함이 베트남 전쟁 이후 처음으로 베트남에 정박하는 양국 안보 협력의 상징적 사건이 발생하였다. 이후 베트남의 이니셔티브로 2003년부터 미국과의 안보 협력이 시작되었다.[21]

베트남의 대미 협력은 확대되어 2005년 판 반 카이 총리의 방미에 이어, 2006년 11월 미국 부시 대통령이 베트남을 공식 방문하여 베트남과 미국의 정상회담이 개최되었다. 이후 2007년 6월 베트남 응웬 밍 찌엣 국가주석이 베트남 국가원수로는 처음으로 미국을 방문하여 베트남의 세계무역기구(WTO) 가입과 미국 의회의 항구적 정상무역관계(PNTR) 승인 문제를 해결함으로써 미국과 베트남의 경제 협력이 확대되는 계기를 마련하였다.

베트남의 대미 협력 확대가 베트남이 중국과의 협력을 축소한 것은 아니었다. 2005년 1월 통킹만에서 9명의 베트남 어민이 중국 해경에 의해 사살된 사건이 발생하자, 그해 11월 후진타오 주석이 베트남을 방문하여 남중국해 관련 '중국-베트남 공동 성명'을 확인하였다. 성명은 공동 해군 시찰이 되고 있는 통킹만에서의 양국 협력을 강조하고 스프래틀리 군도의 공동 연구와 개발을 포함하였다.[22] 이처럼 베트남은 중국과의 경제협력을 확대시키면서 다른 한편으로 미국과의 관계를 발전시켰다.

탈냉전 시기 베트남의 이러한 전략은 동아시아의 대부분 국가들에서 나타나는 대중국 헤징 전략이라고 정의된다.[23] 대표적인 것이 1998년 베트남 당국의

21) Liu, Ruonan and Sun, Xuefeng, "Regime Security First: Explaining Vietnam's Security Policies Towards the United States and China (1992-2012)." *The Pacific Review,* Vol. 28, No. 5, pp. 769-770.

22) Liu, Rounan and Sun, Xuefeng, Ibid, p. 771.

23) Hiep, Le Hong, "Vietnam's Hedging Strategy Against China since Normalization.", 2013, P. 359

www.kci.go.kr

3불(Three No)정책이다. 삼불정책은 원래 1998년 외교백서에서 명기한 것으로 동맹불가, 타국에 기지제공 불가, 타국에 반대하는 제3국가와 결탁 불가 등이 그 내용이다.[24] 삼불정책에 따라 베트남은 외교적 독립성을 주창하였다.

특히 2003년부터 베트남은 대중국 관계를 발전시키면서 동시에 미국과의 협력을 확대시켰다. 이것은 미중 양국 사이에서 베트남이 헤징 전략을 추구한 것으로 분석된다. 경제적으로는 중국과의 협력을 지속하는 반면 2003년부터 미국과의 안보 협력을 추진한 것이다. 또한 베트남은 미국뿐만 아니라 다른 주요 국가들과 선제적인 우호 관계를 강화함으로써 대중국 헤징을 해 오고 있었다. 예를 들어, 베트남은 2003년 러시아와 전략적 동반자 관계를, 2006년에는 일본과 신뢰할만한 동반자 관계를 수립하였다. 2007년에는 인도와는 전략적 포괄적 동반자 관계를 수립하였다.

Ⅳ. 중국의 공세성 증가와 베트남의 대중 위협인식 변화

1. 남중국해 문제의 부상과 중국의 공세 외교

2008년 중국은 후진타오 지도부 2기부터 글로벌 금융위기와 오바마 미국 행정부의 '아시아로의 회귀(pivot to Asia)' 전략으로 인한 국제정세 변화에 적극적이고 강경하게 대응하기 시작하였다. 학자들은 이것을 '공세외교'라고 지칭한다. 2009년 7월 '미중 전략경제대화'에서 다이빙궈 국무위원은 중국의 핵심이익에 주권과 영토보전을 포함시켰고, 2009년을 기점으로 남중국해 문제에 대한 중국의 공세외교가 표면화되었다. 이후 2010년 3월 중국 관리는 베이징을 방문한 미국 관리들에게 '남중국해'가 자국의 핵심이익이라고 강조하였다.[25]

---

24) Grossman, Derek and Hyunh, Dung, "Vietnam's Defense Policy of 'No' Quietly Saves Room for 'Yes'." *The Diplomat,* January 19, 2019.

25) 김재철, "중국의 공세적 외교정책." 『한국과 국제정치』 제28권 4호, 2012, pp. 29-59.

www.kci.go.kr

이러한 상황에서 중국은 남중국해에서 다음과 같은 공세 외교를 지속해왔다.[26]

첫째, 중국은 남중국해의 분쟁지역에 대해 다양한 방식으로 실효적 지배 활동을 강화였다. 중국은 2012년 7월 남중국해 파라셀 군도와 스프래틀리 군도를 둘러싼 해역을 관할하기 위해 소위 산샤 시를 설립하였다. 같은 해 11월 중국 하이난 지방 정부는 중국의 법집행 선을 파견하여 중국 해역에서 다른 국가 선박이 불법 활동을 하는 경우 해당 선박을 검사 및 억류, 몰수할 수 있는 규정을 발표하였다. 2014년 이후 중국은 남중국해에 대규모 섬 개간 및 인공 섬 건설을 시작하였으며, 군사 물자를 배치하고 이 섬들을 자국의 영토라고 주장해오고 있다. 2016년 1월에 중국 남방항공 에어버스가 피어리 크로스 암초 활주로에 착륙하였으며 2월에는 HQ-9 지상 미사일 발사기 8대의 베터리 2개와 파라셀 군도의 일부인 우디 섬에 레이더 시스템을 배치하였다. 특히 2016년 7월 국제중재재판소가 필리핀의 손을 들어준 판결을 발표한 다음 날, 중국 남방 항공기가 팡가니방 산호초와 스프라틀리 군도의 수비 암초에 각각 착륙하였다. 2016년 12월에는 중국이 남중국해의 7개 전초 기지에 대형 대공포와 근접 무기 시스템의 형태로 포인트 방어 기능을 설치하였다.

둘째, 중국은 남중국해에서 중국의 공세성에 대한 아세안 회원국들의 일치된 입장 표명을 저지하였다. 중국은 그동안 분할지배(divide-and-rule) 전술을 활용하여 남중국해에서 중국의 행위를 비판하는 아세안의 공동성명이 합의에 도달하지 못하도록 일부 친중 국가의 반대를 유도하였다.[27] 예를 들어, 2017년 8월 개최된 아세안 회의에서 중국은 남중국해에서 중국의 활동에 대한 아세안 차원의 간접적 비판에 캄보디아가 반대하도록 유도하였다.[28] 캄보디아는 2012년과 2016년 아세안 장관 회의 이후 공동 성명에서 중국의 행동에 대한

26) Fravel, M. Taylor, "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 292-319.
27) Quang, Nguyen Minh, "Negotiating an Effective China-ASEAN South China Sea Code of Conduct." *East Asia Forum,* July 31, 2019.
28) Heydarian, Richard, "Divided ASEAN Hands China Diplomatic Coup." *Nikkei Asian Review,* August 12, 2017., October 15, 2018.

www.kci.go.kr

비판적 언급을 반대했고, 2016년 헤이그에서 상임 중재 재판소 판결 이후 아세안의 공동 성명 발표에도 반대하였다.[29]

셋째, 중국 정부는 2009년 이후 영해권 주장의 근거인 구단선(九段線, nine-dash line) 내 남중국해에서 군사적·준군사적(paramilitary)·민간인 활동을 확대해 나갔다. 2017년 중국은 전투기, 해군 함정 및 랴오닝 항공모함을 포함하는 대규모 해상훈련을 남중국해에서 실시하였고, 2018년 중국은 남중국해에서 역사상 가장 큰 군사 퍼레이드를 실시하였다. 2018년 5월에는 남중국해 분쟁에 대처하는 전자 재머, 대항 미사일 및 대공 미사일 시스템을 배치하였다. 2019년 7월 중국 탐사선 하이양 디즈(Haiyang Dizhi)8이 중국 무장 전함과 함께 베트남의 배타적 경제수역 내 해상지역인 뱅가드 뱅크(Vanguard Bank) 근해를 몇 주간 항해하였다.

넷째, 중국은 역내 다자협의체나 1.5 트랙 포럼 등을 통해 남중국해에 대한 영유권을 지속적으로 주장하였다. 특히 2019년 6월 싱가포르에서 개최된 샹그릴라 대화에서 웨이펑허 중국 국방장관은 남중국해를 포함한 인도-태평양에서 중국의 정책은 자국의 주권 수호를 위한 방어적 성격을 가지고 있다고 강조하였다.

베트남의 대중국 전략에 영향을 미치는 가장 중요한 요인들 중 하나가 바로 남중국해에서 나타나는 중국의 공세적 행위에 대한 베트남의 대중국 위협인식이다. 위와 같은 남중국해에 대한 중국의 공세외교 강화가 베트남의 대중국 위협인식을 강화시켰다.

---

29) O'Neill, Daniel C., "China Just Asserted Its Hold Over the South China Sea, Will ASEAN Nations Push Back?" *The Washington Post,* October 15, 2018.

www.kci.go.kr

2. 베트남의 대중국 안보 갈등과 그 대응

남중국해에서 중국의 공세 외교는 베트남 내 반중감정을 불러일으켰다. 2007년 베트남에서 반중 시위가 발생하였다. 또한 2009년부터 남중국해에서 중국의 공세 외교가 심화되자 주변국가들과의 협력을 통해 중국을 강하게 비판하였다. 남중국해에서 베트남의 대중국 안보 갈등이 베트남 국내적으로 반중 시위로 이어진 대표적 사례는 다음의 두 가지이다.

먼저 2011년 빈 민(Binh Minh)호 선박 탐사 사건이다. 2011년 5월 중국 정찰선이 베트남 국영 석유·가스 그룹인 빈 민 호의 조사 케이블에 부딪히는 사건이 발생하였다. 사건이 베트남 매체에 보도된 후, 베트남 전역에 11건의 시위가 벌어졌다. 이 사건 이후 같은 해 6월 베트남과 미국은 제4차 정치·안보·안보 대화를 개최하고 남중국해에서 양국 합동 해군 교류 훈련에 실시하기로 하였다. 이에 대해 중국은 하이난 섬 은근에서 해안경비대와 해군의 첫 합동 무장 훈련을 실시하였다.[30]

다음으로 2014년 발생한 파라셀 군도의 '하이양스여우(海洋石油) 981' 석유 굴착 사례이다. 2014년 5월에서 7월 사이, 중국은 베트남이 영해권을 주장하는 파라셀 군도의 트리톤 섬 해역에 심해 석유 굴착 장치를 배치하였다는데 이 지역은 베트남 해안으로 추산하는 EEZ 중립 200마일에 속하는 곳으로 양국이 영유권을 주장하는 곳이다. 중국이 굴착작업을 위해 전함을 포함한 많은 배를 보내 보호하였다. 이에 대응하기 위해 베트남은 미디어로 반대 입장을 표명하면서, 아세안을 비롯하여 미국, 일본, 러시아 등의 국가들에 지지를 요청하였다.[31] 2014년 베트남과 중국의 관계 악화는 전통적인 양국관계의 기반이었던 양당의 당 대 당 대화도 중단시켰다.

이러한 남중국해에서 중국과의 안보 갈등이 베트남 국내 반중 시위로 이어

30) Liu, Rounan and Sun, Xuefeng, "Regime Security First.", 2015, pp. 767-768.
31) Bui, Nhung T., "Managing Anti-China Nationalism in Vietnam: Evidence from the Media during the 2014 Oil Rig Crisis." *Pacific Review,* Vol. 30, No. 2, 2017, p. 174.

www.kci.go.kr

지자 베트남 당국은 국내 정치적으로 불안정성이 초래되는 것을 우려하였다. 대외정책으로 인한 국내 정치적 불안정성이 발생하는 것을 막기 위해 베트남 당국은 남중국해에서 중국과의 안보 갈등을 억제하기 위한 노력을 적극화하였고, 그 수단은 대미 안보 협력의 강화로 나타났다.

3. 베트남의 대중국 위협 인식 확대

(1) 여론의 대중국 위협 인식

중국의 공세 외교에 대하여 아세안 회원국 중 가장 부정적 시각을 가진 국가가 바로 베트남이다. 최근 2020년 초 싱가포르 동남아연구소(ISEAS)에서 발표한 여론조사에 따르면, 다수의 베트남 전문가들(61.2%)이 중국은 수정주의 국가이며 동남아시아를 자국의 영향권으로 두려는 의도를 가지고 있다고 인식했다.[32] 베트남 전문가의 86.8%가 중국의 일대일로에 대해 아주 부정적인 반응을 보였다. 구체적으로 이들 베트남 전문가는 일대일로를 추진함에 있어 앞으로 새롭고 보다 공정한 접근을 취할 것이라는 중국의 입장 표명을 신뢰하지 않았다. 또한 많은 베트남 전문가들(77.0%)이 국제사회에서 평화, 안보와 번영을 위한 중국의 기여 여부에 대해 신뢰를 보내지 않았다.

미국 국제전략문제연구소(CSIS)에서 같은 해 실시한 여론조사에서 역내 중국의 역할에 대한 평가에 있어서 거의 85%이상의 베트남 외교안보 전문가들이 중국의 역할이 역내 안정에 부정적 영향을 끼칠 것이라고 답하였다.[33] 베트남 전문가들의 중국의 역할에 대한 부정적 시각은 조사에 참여한 다른 아세안 회원국의 전문가들에 비해 상당히 높은 편이다. 특히 베트남 전문가들은

32) Mun, Siew Tang, et al., "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report." *ISEAS-Yusof Ishak Institute*, 2020.

33) Green, Michael, et al., Power, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective-Results of a CSIS Survey of Strategic Elites, *Center for Strategic and International Studies,* June 9, 2020.

www.kci.go.kr

남중국해에서의 분쟁을 가장 우려하는 문제라고 보고 있다.

(2) 베트남 국방백서의 기조 변화

중국에 대한 베트남의 위협인식과 전략의 변화를 파악하기 위해서 베트남 국방부가 발간하는 국방백서를 비교할 필요가 있다. 1990년대 이후 베트남은 강대국 관계에서 균형을 맞춰 오면서 3불 정책을 베트남의 안보국방정책의 핵심으로 삼았다. 1998년 이래 베트남 국방백서에 지속적으로 3불 정책이 명시되어 왔다.[34]

2019년 11월에 발표된 국방백서에서 베트남은 기존의 3불 정책과 더불어 '무력 사용 혹은 위협 금지'와 '상황과 특정 조건을 고려한' 전략적 판단을 추가하여 미국 등의 국가들과의 대중국 견제 협력 가능성을 열어 두었다. 또한 지역 평화안정과 번영을 위협하는 요인으로 남중국해에서 벌어지는 분쟁을 제시하였다. 남중국해의 안정을 위협하는 특정 국가의 이름을 언급하지는 않았지만 2009년 국방백서보다 더욱 명백하게 어느 국가인지를 나타내고 있다.[35] 이 국방백서는 "동해(East Sea, 베트남 명)에서 벌여지고 있는 새로운 상황들, 즉 일방적 활동, 힘에 의한 강요, 국제법 위반, 군사화, 현상유지 변화와 베트남의 주권, 주권적 권한과 국제법에서 부여한 관할권 침해 등이 국가의 이익을 약화시키고 역내 평화, 안정, 안보, 안전과 항행과 비행의 자유를 위협한다"고 명시하고 있다.[36]

따라서 베트남의 대중국 전략은 여전히 중국을 명시하지 않지만 2019 국방백서를 통해 남중국해에서 중국의 공격적 활동을 견제하고자 하는데 중점을 두고 있다는 것을 파악할 수 있다. 이러한 전략 기조는 응오 쑤언 릭 베트남 국방장관이 2019년 샹그릴라 안보대화에서 한 연설을 통해서도 알 수 있다.

---

34) Grossman and Dung, "Vietnam's Defense Policy of 'No' Quietly Saves Room for 'Yes'." *The Diplomat,* January 19, 2019.
35) Le Thu, Huong, "Vietnam Draws Lines in the Sea." *Foreign Policy,* December 6, 2019.
36) Viet Nam Ministry of National Defence, *2019 Viet Nam National Defense,* 2019.

www.kci.go.kr

그는 역내 복잡한 안보 도전에 대한 강대국들의 말과 행동이 중요한 역할을 한다고 강조하면서 때로는 강대국들의 말과 행동이 불일치하거나 행동이 무책임한 것이 상황을 진정시키기 보다 오히려 악화시킴으로써 약소국들의 의심을 불러일으킨다고 말했다. 릭 장관은 강대국은 지역 문제에 대해 더 큰 역할과 책임을 져야 하며 국제관계에서 좋은 모범을 보여야 한다고 강조하면서 암묵적으로 중국의 남중국해 행동을 지칭하였다.[37]

Ⅴ. 베트남의 연성균형 전략 전환

이론 부분에서 언급한 바와 같이, 베트남의 대중국 경제적 의존은 대중국 전략 선택에 영향을 미칠 수 있다. 경제 교류의 측면에서는 베트남과 중국의 관계가 급속하게 발전되었으나, 베트남은 자국 경제가 중국에 과도하게 의존되는 것을 경계하고 있으며 이를 완화하기 위한 노력을 하고 있다. 특히 베트남 정부는 중국의 베트남에 대한 직접 투자를 견제하고 있다. 2014년 6월 베트남 딘 티엔 둥 재정장관은 베트남 전체 자본시장에서 중국 자본이 차지하는 비중이 1% 미만이라고 밝히면서 중국 자본에 의존하지 않는다는 점을 확인하였다. 베트남은 자체의 개혁개방을 위한 대중 경제협력의 확대를 기대하면서도 중국 경제로의 편입을 회피해야 한다는 인식이 강한 편이다.[38]

또한 베트남의 대중국 경제 관계를 면밀히 살펴보면 다층적 측면이 존재한다. 베트남의 최대 무역 수입국은 중국이지만 베트남의 최대 수출국은 미국이다. 또한 베트남 최대 해외 투자국은 2019년 기준으로 한국이며, 그 뒤로 홍콩, 싱가포르, 일본, 중국 순이다.[39] 베트남의 경제 관계는 다른 동남아시아 국가들(특히 캄보디아, 라오스, 미얀마 등)과 비교해 상대적으로 대중국 의존

37) Lich, Ngo Xuan, "Speech by Vietnam's Defence Minister at the 18th Asia Security Summit." *The IISS Shangri-La Dialogue in Singapore,* June 2, 2019.
38) 김성철, "남중국해 분쟁과 베트남의 대중국 헤징.", 2018.
39) Vietnam Insider, "Republic of Korea the Largest Source of Vietnam's Foreign Investment in 2019.", December 26, 2019.

www.kci.go.kr

도가 낮고 여러 국가로 분산·다변화되어 있다. 따라서 베트남의 대중 안보 전략 추진에 있어 대중국 무역 의존도가 중요한 고려 사항이긴 하지만, 베트남의 사활적·전략적 이익인 남중국해에서 영토 주권을 희생할 정도는 아니다.

이를 바탕으로 베트남의 대중국 전략 변화를 설명하면 다음과 같다. 베트남의 사례는 중국과의 국력 차이가 크고 경제적 의존도가 상대적으로 높은 경우이다. 남중국해 분쟁의 격화로 인해 베트남의 대중국 위협인식이 심화되면 베트남은 단순한 헤징전략에서 균형방향으로 이동하게 되는데, 이 경우 중국의 경제적 의존도와 베중 국력의 비대칭성, 지리적 근접성 등을 고려하여 경성균형이 아닌 연성균형을 선택하게 된다. 더 나아가 위협인식 변화에 따라 베트남은 연성균형 중에서 비군사적 연성균형과 군사적 연성균형 전략 선택을 고려하게 된다. 실질적 군사위협의 존재인 남중국해에서의 중국의 공세 행위 증가로 인해 최근 베트남은 기존의 비군사적 연성균형 중심에서 점차 군사적 연성균형 중심으로 전환하고 있다.

1. 비군사적 연성균형

(1) 남중국해 문제의 국제 공론화

베트남은 2016년~2017년 이후 베트남의 해양방위 역량 강화를 위해 베미 군사 협력을 구체화하기 이전까지 주로 대중국 비군사적 연성균형 전략을 활용해 왔다. 베트남은 중국의 공세 외교에 대해 항의 성명 발표, 국제사회와 언론에 호소, 유엔 등 국제기구에 외교문서 제출 등으로 대응하였다.[40] 중국이 남중국해에서 해상 군사훈련을 실시하거나 중국 선박이 자국의 배타적 경제수역을 침범하는 경우 중국에 대한 항의 성명을 발표하였다. 예를 들어, 2011년 5월 27일 중국 선박이 남중국해에서 베트남 탐사선을 공격한 후 베트남 정부

40) Fook, Lye Liang and Hoang, Hop ha, "Vietnam's Responses to China's Maritime Assertiveness in the South China Sea." *ISEAS Perspective* 50, August 31, 2018.

www.kci.go.kr

는 중국이 자국의 주권을 침해했다고 비난하며 재발 방지와 보상 요구를 하며 항의하였다. 2019년 9월 12일 베트남은 공개적으로 2019년 6월 이후 7번이나 중국 어선이 베트남 해역에서 공세적 행위를 한 것을 비난하였다. 2020년 4월 3일 베트남은 중국 해양 경비정이 베트남 어선을 들이박고 침몰시킨 것에 대한 공식 항의를 발표하였다. 같은 해 7월 2일 베트남 정부는 파라셀 군도에서 중국의 해상훈련에 항의하는 외교 서한을 중국 측에 전달하였다.

다른 한편으로 베트남 정부는 중국과의 남중국해 문제에 대한 협상에 더 많은 외부 국가들을 끌어들여 중국이 동남아시아 국가들과 다자적 틀 속에 협상을 하도록 노력해 왔다. 이것은 베트남과 같은 약소국이 분쟁에 대한 대응 차원에서 중국과 같은 강대국을 견제하기 위해 다자회의체 등을 활용해 분쟁 의제를 '국제적으로 공론화(internationalizing)'하는 전략이다.[41] 2014년 베트남과 중국 사이 석유 굴착 장치를 두고 교착상태에 빠졌을 때, 베트남은 유엔에 중국의 석유 굴착 장치에 대한 반대를 표명하고 베트남의 주권을 재확인하는 문서를 회람하였다.[42] 2020년 3월 베트남은 중국의 남중국해에 대한 영유권 주장이 베트남의 동해에 대한 베트남의 주권과 사법적 권한을 심각하게 침해한다는 외교적 항의 서한(a diplomatic protest note)를 유엔에 송부하였다.[43]

41) Wong, Edward, "Vietnam Enlists Allies to Stave Off China's Reach." *New York Times*, February 4, 2010.
42) Fook and Hoang, "Vietnam's Responses to China's Maritime Assertiveness in the South China Sea.", August 31, 2018, p. 4.
43) Le Thu, Huong, "Vietnam Should Update Its South China Sea Strategy." *Asian Maritime Transparency Initiative*, December 6, 2018.

www.kci.go.kr

(2) 대미국 외교 협력 강화

베트남과 미국은 대략적으로 2008년을 기점으로 고위급 회담과 고위급 관리들의 상호방문이 빈번해지면서 양국 간 관계가 급속히 발전하였다. 2009년 오마바 미국 행정부가 '아시아 회귀' 정책을 추진하고 2010년 당시 힐러리 클린턴 미국 국무장관이 아세안 지역 안보포럼(ARF)와 동아시아정상회의(East Asia Summit) 참가를 위해 베트남을 방문하면서 미국과 베트남의 관계가 발전하였다.[44)]

베트남은 2013년 공식적으로 미국과의 협력 동반자 관계를 맺음으로써 과거 양국 간 전쟁의 역사를 청산하고 아시아-태평양에서 안정, 평화와 번영을 위해 미국과 협력을 하기로 했다. 2013년 7월 트루옹 탄 상 베트남 대통령은 미국 워싱턴을 방문하여 버락 오바마 미국 대통령과 '미국-베트남 포괄적 동반자 관계 협정'을 체결하였다. 같은 해 12월 존 케리 미국 국무장관이 베트남을 방문하여 후속 조치로 양국 간 해양 역량 강화, 경제적 관여, 기후 변화와 환경 이슈, 교육 협력, 인권 존중 증진 등에 대한 계획을 발표하였다.[45)]

2017년 출범한 트럼프 미국 행정부는 '자유롭고 개방된 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)을 추진하면서 항행과 비행의 자유, 규범에 의한 질서, 법의 지배 등을 강조하면서 대중 견제 의도를 내비추었다. 이에 베트남은 동남아시아 지역에서 미국의 전략적 협력국으로서 중시되었고, 베트남은 미국과의 외교안보 협력 강화를 통해 남중국해에서 중국의 공세적 행위에 대응할 수 있는 적절한 전략적 옵션을 가질 수 있게 되었다. 베트남은 미국과의 정치외교 관계를 강화하여 양국 고위급 교류가 증가하였다.

예를 들어, 트럼프 미국 대통령은 2017년 11월에 베트남 하노이를 방문하였으며, 2018년 1월에 제임스 메티스 국방장관과 7월에 마이크 폼페이오 국무

44) Hiebert, Murray, Nguyen, Phuong and Poling, Gregory B., *A New Era in US-Vietnam Relations: Deepening Ties Two Decades After Normalization,* Maryland: Rowman & Littlefield, 2014.

45) U.S. State Department's Office of the Spokesperson, "U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership." *Fact Sheet,* December 12, 2013.

www.kci.go.kr

장관이 베트남을 방문하였다. 미국 국무부는 2014-2018년 회계연도에 대베트남 직접상업판매(Direct Commercial Sales)에 2천 2백만 달러를 승인하였고, 2013-2018년 회계연도에 국무부 양자 지원 원조 일환으로 베트남에게 560만 달러 이상을 제공하였다.[46] 2019년 12월에는 미국 국무부 해외원조 담당 국장인 제임스 라차드슨이 베트남을 방문하여 현재 미국-베트남 포괄적 동반자 관계 하에서 베트남에 대한 원조를 검토하였으며, 미국은 비엔 호아 공군기지와 그 주변에 대한 재건을 위해 약 3억 달러를 제공하였다고 밝혔다.

2. 군사적 연성균형

(1) 대미국 국방안보 협력 강화

베트남은 인도-태평양 지역과 남중국해에서 일정 부분 미국과 전략적 이해관계를 공유하고 있어 대중국 견제를 위해 미국을 필요한 협력 동반자 중 하나로 인식하고 있다. 베트남의 미국과의 국방안보 협력 강화는 대체로 2008년 10월 베트남과 미국 간 연례 정치·안보·국방 대화를 시작하고 그 이후 남중국해에서 양국 간 연합 군사 훈련을 실시하면서 미·베 협력이 구체화 되었다고 본다.[47]

베트남과 미국 간 국방안보 협력은 2016년 미국이 베트남에 대한 살상용 무기 금수 조치를 완전히 해제하고 2017년 5월 6척의 경비정을 베트남 해안경비대에 제공하면서 베트남의 해양 방위 능력 구축에 실질적 지원을 함으로써 본격화되었다.[48]

베트남과 미국의 국방협력은 미국의 '해외 군사 재정지원 프로그램(Foreign

46) U.S. Department of the State's Bureau of Political-Military Affairs, "U.S. Security Cooperation With Vietnam." *Fact Sheet,* July 27, 2020.
47) Liu and Sun, "Regime Security First.", 2015.
48) Tu, Dang Cam and Nguyen, Hang Thi Thuy, "Understanding the US-Vietnam Security Relationship, 2011-2017." *The Korean Journal of Defense Analysis,* Vol. 31, No. 1, 2019, pp. 121-144.

www.kci.go.kr

Military Financing Program)'이 대표적이며, '잉여국방물자 (Excessive Defense Article)' 프로그램에 따라 중고 해양 경비정을 베트남으로 이전 및 재단장 하는데 자금을 사용하게 된다. 미국 정부는 2017년 베트남에 해안 경비정인 해밀턴(Hamilton) 호를 제공하였고 양국 간 해상 훈련을 실시하였다. 미국은 베트남에 총 12척의 메탈샤크(Metal Shark) 경비정을 베트남 해안 경비대에 제공하였으며 미국 보잉사 역시 베트남에 6대의 스캔이글(Scan Eagles) 무인정찰기를 제공하는 계약을 체결하였다.[49]

또한 베트남은 미국 정부로부터 '미국의 적국에 대한 제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) 적용을 면제받아 러시아 군사 장비 구매와 관련하여 미국의 제재를 받지 않게 되었다.[50] 2019년 11월 베트남을 방문한 마크 에스퍼 미국 국방장관은 미국은 베트남에 약 1,200만 달러 상당의 6척 경비정을 양도한데 이어서 또 하나의 해밀턴 급 해안 경비정을 제공할 것이라고 밝혔다.

베트남과 중국은 양국 군사 교류에 있어 상대적으로 피상적이며 많은 고위급 회담 횟수에 비해 실질적 협력은 이루어진 것이 없는 편이다. 또한 양국군은 소수의 낮은 수준의 합동 군사 훈련을 하고 있으며, 주로 양국 국경 지역에서 국경 경비 훈련을 포함한 합동 훈련을 실시하고 있다. 베트남은 중국과 2003년~2016년 동안 2회의 군사 훈련을 실시하여, 태국(21회), 인도네시아(16회) 등과 비교할 때 실질적 군사 협력 면에서 저조하다.[51] 또한 미국은 베트남에 자국 함정과 항공모함의 기항을 점차 증가하고 있는 반면, 중국은 14년 동안 단 4번의 기항을 하였다. 특히 2018년 베트남 다낭에 미국 항공모함이 기항을 한 몇 달 후 중국이 기항을 희망하였으나 베트남 정부는 이를 지연시켰다.

49) Stewart, Phil and Pearson, James, "U.S. to Provide Ship to Vietnam to Boost South China Sea Patrols." *Reuters,* November 20, 2019.
50) Lai, Tu, "Looking Beyond Symbolism in US-Vietnam Defense Cooperation." *East Asia Forum,* April 18, 2020.
51) Hiebert, Murray, *Under Beijing's Shadow;* Maryland: Rowman & Littlefiled/Center for Strategic & International Studies, 2020, p. 264.

www.kci.go.kr

(2) 쿼드 국가들과의 안보 협력 강화

베트남은 과거부터 러시아(구소련), 인도, 일본, 한국 등 역내 주요국들과의 협력을 중시해 오고 있으나, 2010년대 이후부터 쿼드 국가들과의 군사안보 및 국방 협력을 꾸준히 강화하고 있다. 특히 인도-태평양 전략을 추진하고 있는 일본, 인도, 호주 등 쿼드 국가들과의 군사안보 협력을 증대하고 있다.

먼저 베트남은 일본과 포괄적인 양자 협력을 구축하고 있다. 양국은 2009년 전략적 동반자 관계를 맺은 이후 2014년에는 '아시아 평화와 번영을 위한 광범위한 전략적 동반자 관계'로 격상하였다. 또한 양국 간 고위급 관리 교류를 포함하여 베트남 응웬 탄 둥 총리가 2011년 2012년, 2013년 연속으로 일본 방문함으로써 양국 간 관계를 더욱 강화하였다. 2014년 일본은 베트남에 6척의 중고 경비정을 제공하고 2016년에는 아베 신조 일본 총리가 추가적으로 6척의 고속경비정을 제공하기로 약속하기도 하였다. 특히 응웬 쑤안 푹 베트남 총리와 아베 신조 일본 총리는 2018년 10월 정상회담에서 남중국해의 평화와 안보를 유지하기 위해 공동 노력하기로 합의하였으며 남중국해에서 평화, 해양안보와 항행과 비행의 자유를 확보할 필요를 확인하였다.[52]

둘째, 베트남은 인도와 중요한 안보 파트너 관계를 유지하고 있다. 베트남은 인도와 2007년 전략적 동반자 관계를 맺었으며 2016년에는 양국 관계를 '포괄적 전략적 동반자 관계'로 격상하였다. 인도는 베트남의 잠수함 승조원 교육에 도움을 주고 러시아 기반 플랫폼 작동 경험을 공유하였으며, 2016년에는 모디 인도 총리가 베트남 군사, 기술과 해양법 집행 역량 강화를 위해 5억 달러 상당의 신용거래를 제공하기로 결정하였다.

셋째, 베트남은 호주로부터 군사적으로 지원을 많이 받았는데, 그 예로 베트남 군인에 대한 훈련이다. 지난 몇 십 년 동안 호주 국방부 지원으로 수천 명의 베트남 장교들이 호주 군 교육 기관에서 다양한 수업을 이수하였다.

52) Kyodo, "Japan and Vietnam Agree to Cooperate on Security in South China Sea." *The Japan Times,* October 9, 2018.

www.kci.go.kr

최근 코로나19 확산으로 인해 소위 "쿼드-플러스(Quad-plus)"라고 불리는 코로나19 대응 협의체가 발족이 되었다. 기존 미국, 일본, 인도, 호주의 쿼드 국가에 플러스로 한국, 뉴질랜드와 베트남을 추가하여 팬데믹 속에서 안보 이해관계를 논의하는 것이다.[53] 쿼드-플러스의 의제는 주로 코로나19에 대한 대응 조치와 기술 공유, 그리고 경제 회복 등이다. 실질적으로 쿼드-플러스는 쿼드 4개국이 모두 포함되어 있어 의도하든 하지 않던지 간에 이러한 연대 자체가 중국의 영향력과 부상에 대한 견제라는 전략적 함의를 보여준다. 베트남은 쿼드-플러스에 포함되는 것을 불편해 하지만 남중국해에서 중국의 공세적 군사-외교적 행태가 지속·강화되는 경우 쿼드-플러스는 아주 유용한 연성균형 옵션이 될 수 있다.

Ⅵ. 결론

베트남의 대중국 전략이 위험을 회피하고 이익을 최대화하는 헤징전략을 추진하고 있다는 설명은 최근의 국제정치 현실을 적절하게 반영하지 못하고 있어 베트남의 대중전략 분석에 있어 새로운 시각이 필요하다. 따라서 이 연구는 남중국해에서 벌어지고 있는 국제정치적 환경 변화를 반영하여 베트남의 전략이 헤징에서 연성균형으로, 특히 최근 몇 년간 비군사적 연성균형에 군사적 연성균형을 강화하였다고 분석하였다.

2008년~2009년 시점부터 중국이 남중국해에서 본격적으로 영유권 확보를 위한 경제적·군사적 행위를 증대함에 따라 베트남의 대중국 위협 인식이 변화되었다. 남중국해에서 중국의 공세외교에 대응할 수 있는 미국과의 정치·외교적 협력을 점진적으로 강화하였다. 경제력과 군사력 증강을 바탕으로 한 중국의 영향력 확대와 함께 남중국해에서 중국의 공세적 행위는 더욱 증가되었다. 베트남은 기존에 사용하던 비군사적 연성균형이 중국을 견제하기에 충분하지

53) Jash, Amrita, "COVID-19: Boosting Indo-Pacific Alignment and India's Regional Role." *The Diplomat,* June 16, 2020.

www.kci.go.kr

않다는 것을 인식하여 자국의 해양 방위 역량 강화와 미국을 포함한 역내 주요국들과의 국방안보 협력을 강화하는 등 군사적 연성균형을 보다 적극적으로 추구하였다.

2020년 코로나19 확산으로 역내 국가들이 이에 대처하기 위해 동분서주하고 있는 것을 틈타 중국이 남중국해에서 주도권 강화를 위한 군사적·행정적 활동들을 강화하고 있다. 이에 베트남의 전략적 계산은 상황에 따라 연성균형의 군사적 측면을 보다 확대할 것으로 판단된다. 무엇보다도 미국 우선주의를 바탕으로 한 대중국 견제 정책은 인도-태평양에서 미중 간 전략경쟁 양상을 더욱 심화시키고 있다. 이에 역내 중소국들은 미중 사이 선택의 딜레마에 점점 그 압박을 심화될 것인데, 남중국해에서 중국과 베트남 간 긴장이 계속 악화될 경우 동남아시아에서는 베트남이 가장 강하게 그 압박에 직면할 것으로 예상된다.

www.kci.go.kr

참고 문헌

김석수, "남중국해 분쟁과 미중의 전략적 경쟁."『동남아연구』 제24권 2호, 2014, pp. 1-32.
김성철, "남중국해 분쟁과 베트남의 대중국 헤징." 『중소연구』 제41권 4호, 2018. pp. 99-135.
김재철, "중국의 공세적 외교정책."『한국과 국제정치』 제28권 4호, 2012, pp. 29-59.
Bui, Nhung T., "Managing Anti-China Nationalism in Vietnam: Evidence from the Media during the 2014 Oil Rig Crisis." *Pacific Review,* Vol. 30, No. 2, 2017.
Ciorciari, John D., "The Variable Effectiveness of Hedging Strategies." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019.
Fook, Lye Liang and Hoang, Hop ha, "Vietnam's Responses to China's Maritime Assertiveness in the South China Sea." *ISEAS Perspective 50,* August 31, 2018.
Fravel, M. Taylor, "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 33, No. 3, 2011.
Gartzke, Erik, Quan Li and Charles Boehmer, "Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict." *International organization,* Vol. 55, No. 2, 2001.
Goh, Evelyn, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies,* Washington: East-West Center, 2005.
Green, Michael, et al., "Power, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective-Results of a CSIS Survey of Strategic Elites." *Center for Strategic and International Studies,* June 9, 2020.
Grossman, Derek and Huynh, Dung, "Vietnam's Defense Policy of 'No' Quietly Saves Room for 'Yes'." *The Diplomat,* January 19, 2019.
Grossman, Derek and Sharman, Christopher, "How to Read Vietnam's Latest Defense White Paper: A Message to Great Powers." *War on the Rocks,* December 31, 2019.
Haacke, Jürgen, "The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: a Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019.
Heydarian, Richard, "Divided ASEAN Hands China Diplomatic Coup." *Nikkei Asian Review,* August 12, 2017.
He, Kai and Feng, Huiyun, "If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and US Policy Toward China." *Security Studies,* Vol. 17, No. 2, 2008.
Hiebert, Murray, *Under Beijing's Shadow,* Maryland: Rowman & Littlefiled/Center for Strategic & International Studies, 2020, p. 264.
Hiebert, Murray, Nguyen, Phuong and Poling, Gregory B., *A New Era in US-Vietnam*

www.kci.go.kr

Relations: Deepening Ties Two Decades After Normalization, Maryland: Rowman & Littlefield, 2014.

Hiep, Le Hong, "Vietnam's Hedging Strategy Against China Since Normalization." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 35, No. 3, 2013.

Jash, Amrita, "COVID-19: Boosting Indo-Pacific Alignment and India's Regional Role." *The Diplomat,* June 16, 2020.

Kang, David C., *American grand strategy and East Asian security in the twenty-first* century, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Kuik, Cheng-Chwee, "Hedging in Post-Pandemic Asia: What, How, and Why?" *Asan Special Forum,* June 6, 2020.

Kyodo, "Japan and Vietnam Agree to Cooperate on Security in South China Sea." *The Japan Times,* October 9, 2018,

Lai, Tu, "Looking Beyond Symbolism in US-Vietnam Defense Cooperation." *East Asia Forum,* April 18, 2020.

Le Thu, Huong, "Vietnam Draws Lines in the Sea." *Foreign Policy,* December 6, 2019.

_____, "Vietnam Should Update Its South China Sea Strategy." *Asian Maritime Transparency Initiative,* December 6, 2018

Lich, Ngo Xuan, "Speech by Vietnam's Defence Minister at the 18th Asia Security Summit." *The IISS Shangri-La Dialogue in Singapore,* June 2, 2019.

Lim, Darren J. and Cooper, Zack, "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies,* Vol. 24, No. 4, 2015.

Liu, Rounan and Sun, Xuefeng, "Regime Security First: Explaining Vietnam's Security Policies Towards the United States and China (1992-2012)." *The Pacific Review,* Vol. 28, No. 5, 2015.

Mun, Siew Tang, et al., "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report." *ISEAS-Yusof Ishak Institute*, 2020.

Matgorzata, Pietrasiak, "Vietnam Game Between USA and China." *International Studies,* Vol. 22, No. 1, 2018.

O'Neill, Daniel C., "China Just Asserted Its Hold Over the South China Sea, Will ASEAN Nations Push Back?" *The Washington Post,* October 15, 2018.

Paul, T. V., *Restraining great powers: Soft balancing from empires to the global era,* New Haven: Yale University Press, 2018.

Pape, Robert A., "Soft Balancing Against the United States." *International security,* Vol. 30, No. 1, 2005.

Quang, Nguyen Minh, "Negotiating an Effective China-ASEAN South China Sea Code of

www.kci.go.kr

Conduct." *East Asia Forum*, July 31, 2019.
Sartori, Giovanni, "Conceptual Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review,* Vol. 64, No. 4, 1970.
Shambaugh, David, "US-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security,* Vol. 42, No. 4, 2018.
Stewart, Phil and Pearson, James, "U.S. to Provide Ship to Vietnam to Boost South China Sea Patrols." *Reuters,* November 20, 2019.
Thayer, Carlyle A., "Vietnamese Strategies to Constrain China." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 33, No. 3, 2011.
Tir, Jaroslav, "Territorial diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict." *The Journal of Politics,* Vol. 72, No. 2, 2010.
Tu, Dang Cam and Nguyen, Hang Thi Thuy, "Understanding the US-Vietnam Security Relationship, 2011-2017." *The Korean Journal of Defense Analysis,* Vol. 31, No. 1, 2019.
U.S. Department of the State's Bureau of Political-Military Affairs, "U.S. Security Cooperation With Vietnam." *Fact Sheet,* July 27, 2020.
U.S. State Department's Office of the Spokesperson, "U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership." *Fact Sheet,* December 12, 2013.
Vietnam Insider, "Republic of Korea the Largest Source of Vietnam's Foreign Investment in 2019.", December 26, 2019.
Viet Nam Ministry of National Defence, *2019 Viet Nam National Defense,* 2019.
Vuving, Alexander L., "Strategy and Evolution of Vietnam's China Policy: A Changing Mixture of Pathways." *Asian Survey,* Vol. 46, No. 6, 2006.
Wong, Edward, "Vietnam Enlists Allies to Stave Off China's Reach." *New York Times,* February 4, 2010.
Womack, Brantly, "Managing an Asymmetric Relationship in and Era of Economic Uncertainty." *Asian Politics & Policy,* Vol. 2, No. 4, 2010.

www.kci.go.kr

Abstract

U.S-China Strategic Competition and Vietnamese Strategy Toward China: From Hedging to Soft Balancing

Wondeuk Cho (Research Professor, Korea National Diplomatic Academy)
Sang-sook Lee (Research Professor, Korea National Diplomatic Academy)

This study explains the change in Vietnam's strategy toward China in response to the change of its threat-perceptions to China, from 'hedging' to 'balancing,' with regard to a continuous policy spectrum. Vietnam, which has historically been highly aware of China's threats, severed its relationship with China after the war against China in 1979. But Vietnam normalized its diplomatic relations with China in 1991 due to the Sino-Russian rapprochement after the post-Cold War. It adopted a hedging strategy toward China since the normalization with the US. When Vietnam's threat perceptions to China has deepened, Vietnam adopted a balancing strategy instead of a hedging. In this case, it considered the economic interdependence with China and Sino-Vietnam power asymmetry, and therefore, selected a soft balancing rather than a hard balancing. Vietnam announced a statement in protest against China's assertive behaviors and violation of Vietnam's sovereignty. In addition, Vietnam appeals to international institutions such as the United Nations and international community about China's illegal activities in order to internationalize the South China Sea disputes, to weaken China's position and to gain support from other countries. However, As China's revisionist and offensive military activities in the South China Sea have not been suppressed, but rather increased, Vietnam began to change its strategy to military soft balancing strategy. Above all, Vietnam is strengthening its maritime defense capabilities by increasing its defense and security cooperation with the United States, including joint exercises, military training, and transfer of US patrol boats to Vietnam's coast guards. At the same time, Vietnam is expanding its military security cooperation US security partners(so-called Quad countries) including Australia, India, and Japan.

In this respect, this study analyzes that Vietnam is changing its strategy from hedging strategy to soft balancing, and especially strengthening military soft balancing in addition to non-military soft balancing, reflecting changes in the international political environment and Vietnamese perception of threat to China in the South China Sea.

Keywords: Soft-Balancing, Hedging, China-Vietnam Relations, U.S.-Vietnam Relations, Southern China Sea

투고일: 2020년 11월 17일, 심사일: 2020년 12월 08일, 게재확정일: 2020년 12월 15일

www.kci.go.kr