

## ‘일대일로’ 구상과 아세안 국가들의 중국 대응\*

김진영 부산대학교

### 논문요약

이 논문은 중국의 일대일로 (Belt and Road Initiative)가 아세안 국가들에게 확산되어 중국이 이 지역에서 지배적인 세력이 될 것인가 하는 질문을 던진다. 이 문제를 탐구하기 위해 아세안 국가 지도자들의 대중국 접근과 정치적 동학, 그리고 중국의 정치군사적 세력 확대에 대한 견제라는 두 변수를 중심으로 분석할 것을 제안한다. 이 두 변수를 중심으로 분석할 때 아세안 국가의 일대일로는 중국 일방적으로 추진되는 것으로 단순화 시킬 수 없다는 것을 알 수 있다. 첫째, 아세안 개별국가 정치지도자들이 자국 경제발전의 필요와 정치적 동학에 따라 일대일로의 구체적 사업들을 받아들이고 조정하는 경우가 빈번하다. 둘째, 아세안 국가들은 중국과 경제교류를 지속하지만 동시에 정치적, 군사적으로 중국의 영향력 하에 지배되는 것을 거부하고 견제한다. 이와 같이 경제적 실리를 추구 하면서 동시에 중국의 세력 확대를 견제하는 전략을 헤징 (hedging) 전략으로 설명한다. 실제 일대일로 케이스로 친중적인 미얀마와 말레이시아를 들어 이 나라들에서 정치적 변화에 따라 일대일로 사업이 취소되고 재조정된 경우들을 살펴본다. 이 두 나라를 비롯하여 아세안 국가들은 대부분 경제발전의 필요상 경제적으로 중국과 협력을 유지하지만 중국의 정치군사적 세력 확대로 자국이 위협 받는 것을 견제한다. 이것은 국가에 따라 차이는 있지만 헤징 전략으로 설명할 수 있다. 즉, 헤징의 개념으로 설명하면, ‘경제적 실용주의’로 경제협력을 추진하며, 다른 한편 정치군사적으로는 중국을 견제하여 다른 인도-태평양 국가들과 협력하는 ‘간접적 밸런싱’의 전략을 취한다는 것이다. 아세안은 중국의 지배적 영향 하에 들어가기를 원치 않으며 ‘아세안 중심성’을 유지하려 할 것이다.

**주제어** : 일대일로, 아세안, 21세기해상실크로드, 헤징전략, 미얀마, 말레이시아, 인도-태평양 구상

\* 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

## I. 서론: 일대일로와 동남아

### 1) 문제의 제기

최근 중국의 일대일로(一帶一路)의 전개는 예상치 못한 코로나 바이러스 팬데믹 사태의 발생 이후 다소 주춤한 듯하다. 코비드 19(Covid 19)가 중국 우한에서 최초 발생하여 세계적 역병으로 확산되었으므로 중국은 바이러스의 진원지로서 초동 대처를 잘못했다는 국제적 비판에서 자유롭지 못하다 (economist 2020/10/17). 그리고 세계경제가 동반 섰다운 되다시피 한 상황에서, 많은 개도국을 파트너로 하는 일대일로 사업도 영향을 받지 않을 수 없다. 그러나 가장 먼저 코비드 19사태를 핵심하게 겪은 중국은 가장 먼저 이를 벗어났고 경제적 타격도 적을 것이라는 전망이다 (economist 2020/10/24). 시진핑의 대표 전략인 일대일로 구상은 다소의 조정을 거쳐 당분간 중국의 야심찬 외교 및 경제 전략으로 변함없이 추진될 것으로 보인다 (Wendy Wu 2020; Keith Bradsher 2019, 2020).

일대일로 구상의 진전은 계속 주시하며 연구해야 할 과제인데, 특히 이를 통한 중국의 경제적 팽창이 세계 안보질서 구도에 미칠 영향에 대한 관심과 우려가 높다. 일대일로 사업은 단순히 경제적 고려에 의해서가 아니라 중국 정부의 대외 전략의 필요에 부응하여 진행되고 있다는 우려가 높다. 예컨대, 인도양의 전략적 요충지 곳곳에 항만을 건설하여 접수하고, 아프리카의 지부티에 군사항을 건설하는가 하면, 그리스 아테네 부근의 피레우스 항에 대대적 투자를 하여 그 개발 및 사용권을 접수하였다. 최근에는 남태평양 솔로몬 제도의 툴라기(Tulagi) 섬 전체를 중국 공산당과 연계된 개발 회사 (Sam China)가 75년간 임차하는 비밀계약을 맺어, 국제적 논란이 일기도 하였다 (Cave 2019). 이와 같이 중국의 영향력은 지정학적으로 거의 전지구적 영역에 걸쳐 거침없이 확산하려는 추세이다. 중국의 이러한 세력 확산이 지역의 정치경제 질서에 미칠 영향과 그에 대한 대응전략에 대한 연구가 필요하다.

이 연구는 동아시아의 국제질서와 관련하여 중국과 인접한 약소국가들인 아세안 국가들에서 일대일로의 확산은 어떤 영향을 미칠까 하는 질문을 중심으로 한다. 아세안은 특히 일대일로 중 ‘21세기 해상실크로드’(21<sup>st</sup> Century Maritime Silkroad) 전략의 핵심지역이다. 중국의 일대일로 확산이 아세안을 중심으로 한 동남아시아 일대의 질서에 어떤 영향을 미칠 것인가? 아세안 (ASEAN)은 중국 일대일로 구상의 백야드 (backyard)가 될 것인가? 즉, 중남미 대륙이 냉전기 동안 미국의 뒷마당이었던 것처럼, 아세안에도 중국의 영향력이 확대되어 아세안 국가들이 사실상 중국의 지배적 영향 하에 들어가게 될 것인가 하는 것이다. 물론, 쉽게 남미와 아세안을 비교해서 유사하게 취급할 수 없을 만큼 아세안은 냉전시대의 남미와 정치적, 역사적 배경과 구조가 다르다. 그러나 인접한 중국의 군사적, 경제적 능력이 아세안 10개국을 다 합하여도 비교조차 되지 않을 만큼 막강하게 크다.

일대일로에 대해 지배적인 서구의 견해는 대개 다음과 같다. 일대일로는 중국이 경제력 확산을 이용하여 군사 외교적으로 세력을 세계적으로 확대하려는 패권전략이며, 개발도상국을 빚더미로 몰아넣는 ‘부채 외교’(debt diplomacy)이다 (Jamil Anderlini 2019, Chan Kung and Yu Pan 2020, Hillman 2020). 이런 주장을 예시하는 사례들, 예컨대 스리랑카의 함반토타항 중국 조차, 파키스탄의 IMF 구제금융 신청, 아프리카국들의 대중국 부채증가 등의 사례들이 있다. 그러나 이런 사례들로 아세안을 포함한 모든 경우를 일반화하는 것은 지나친 결정론의 함정을 내포하고 있다. 이런 견해는 일대일로를 중국 중심으로 본다는 것, 그리고 개발도상국은 약자로서 강자인 중국의 의도대로 따라갈 수밖에 없다는 현실주의 (realism)적 결정론에 기초하고 있다. 이렇게 중국 중심으로 본 결정론은 아세안 국가 입장에서 대안적 사고의 여지를 남겨두지 않는다. 즉 아세안 국가들이 실용적 입장에서 일대일로 사업을 유치하되 중국의 지배를 방지하는 현실적 대안은 무엇일까라는 대안적 사고에 대한 고찰을 불가능하게 한다는 것이다. 아세안 국가들이 대중국 협상에서 반드시 중국의 요구대로 따라야 하는 것은 아니다. 아

세안을 통해 획득하려는 전략적 목적을 위해 중국이 아세안 개별국가의 요구에 응해야 할 수도 있다.

싱가폴을 제외한 아세안 국가들은 대부분 개발도상국으로서 경제발전 전에 대한 소망이 간절하다. 그러나 현실적으로 서구 자본과 국제민간은행들에게 아세안의 가난한 나라들은 매력적인 투자대상이 아니다. 따라서 이들의 발전욕구를 충족시킬 만큼 해외투자가 유입되지 않으며 이런 상황에서 중국이 제안하는 일대일로 인프라 개발사업 투자가 대안으로 다가오는 것은 불가피한 측면이 있다. 현재 일대일로 사업이 진행되는 나라들 중에는 자국의 경제발전을 위해 중국의 개발투자를 받아들면서도 중국에게 과도하게 의존하는 것을 경계하는 경향이 나타난다. 태국을 제외한 대부분 아세안 국가들은 서구의 식민지 경험을 했으므로 제국주의에 대한 반감이 강하며, 그런 맥락에서 현재에도 어느 강대국의 일방적 영향력에 편입되는 것을 극히 경계한다.

이상과 같은 논의를 배경으로, 이 연구가 탐구하려는 핵심질문은 다음과 같다. 중국이 일대일로, 특히 '21세기 해상실크로드' 구상의 추진을 통해 아세안을 중심으로 한 동남아 지역질서에 지배적 영향권을 형성할 수 있을까? 아세안 국가들은 중국에 대해 어떻게 대응하는가? 일대일로를 수용하면서 중국의 지배적 영향권에 들어가게 될까? 이런 문제들에 답하기 위해 도움이 되는 변수들을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다. 제시된 변수들을 중심으로 아세안 국가들에서 일대일로를 분석하여 위 질문에 대한 답을 얻는데 도움이 되고자 한다. 이 연구에서 제시하려는 변수는 두 가지이다. 첫째, 아세안 개별 국가 정치지도자들의 대중 접근과 정치적 동학, 둘째, 중국의 정치군사적 세력 확장에 대한 대응이다. 그리고 이 두 변수를 묶을 수 있는 국제정치 전략적 공통기반으로 헤징전략 (hedging strategy) 개념을 적용한다. 변수들의 의미와 헤징전략에 대해 좀 더 부연해보자.

## 2) 아세안의 헤징전략

첫째, 개별 국가 정치지도자들의 대중 접근과 정치적 동학이 일대일

로의 수용 과정에 영향을 미친다. 예컨대, 미얀마는 아웅산 수치의 전면 등장과 민주화 이후 일대일로 사업에 이전 친중 군부정권보다 신중한 태도로 전환했다. 한편 말레이시아는 친중 나집 라작 정부를 부패혐의로 무너뜨린 마하티르 정부에 의해 일대일로 사업이 전격 취소되었다가 최근 다시 재조정되었다. 이와 같이 개별 국가 내부의 정치적 동향과 지도자들의 결정이 일대일로의 수용에 영향을 미친다.

둘째, 아세안국들은 경제발전의 필요상 일대일로를 수용하지만 중국의 정치적 영향력이 확대되어 자국에 영향을 미치는 상황은 원치 않는다. 그리고 중국의 정치군사적 힘이 동남아에 지배적이 되는 상황도 경계한다. 베트남, 필리핀 등 남지나해에서 중국과 영토분쟁의 당사국들과 무역국가인 싱가포르를 특히 중국의 정치군사적 세력 확장과 해양에서의 영토권 주장에 대한 경계수위가 높다.

이상과 같은 변수들을 기준으로 개별 국가의 일대일로와 중국에 대한 대응 태도를 분석해보면 일대일로가 아세안 지역의 국제질서에 미칠 영향을 전망하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 아세안을 한 단위로 분석하지 않는 이유는 일대일로에 대해 아세안이 통합된 하나의 정책을 가지고 있는 것이 아니기 때문이다. 이 연구는 케이스 스터디로서는 미얀마와 말레이시아를 들어 일대일로가 어떻게 수용되었는지를 살펴 보려고 한다. 이 두 국가는 경제발전의 필요상 일대일로 사업을 많이 유치하고 있으며 외교적으로 친중국적 성향을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 이들이 일대일로에 어떻게 대응하고 견제하는지 살펴보면, 중국이 일대일로를 통해 일방적으로 동남아에 세력을 확장시킬 가능성에 대해 좀 더 현실적인 이해를 하는데 도움이 될 것이다.

이 글에서 아세안 국가들의 대중국 전략을 분석하는 이론적 도구로서 ‘헤징’ (hedging) 전략 개념을 적용한다. ‘헤징’은 원래 국제금융 분야에서 쓰이는 용어인데, 이익을 추구하면서 위험을 분산, 회피하는 전략을 말한다. 국제금융 거래 뿐 아니라 외교 분야에서도 위험을 회피하면서 이익을 추구하는 전략이 필요하다. 근래 강대국 사이에 낀 중견국이나 약소국이 이익과 위험회피를 동시에 추구하는 전략을 취하는 경

향이 나타나며, 이를 헤징전략으로 정의한 연구들이 다수 발표되고 있다 (Kuik and Rozman 2016, Kuik 2016, Roy 2005, Le Hong Hiep 2013, Haacke 2019). 특히 아세안 국가들의 대중국 대응을 설명하는데 헤징전략 개념이 유용하며 이 연구의 분석도구로 사용할 것이다.

이 글의 전개 순서는 다음과 같다.

2장에서 아세안 지역과 일대일로, 특히 21세기 해상실크로드의 지정학적 의미를 짚어보고, 헤징전략의 개념을 간단히 설명한다. 3장에서는 실제 아세안 국가 중 말레이시아와 미얀마의 경우를 들어 일대일로에 대한 수용과 견제에 대해 분석할 것이다. 4장에서 아세안의 대중국 헤징전략에 대해 정리해보고, 최근 미국 주도로 부상하고 있는 인도-태평양 구상에 대한 아세안의 입장을 살펴본다. 5장 결론에서는 미-중 강대국 경쟁 사이에 낀 약소국들의 전략으로서 헤징전략의 유용성을 다시 짚어본다.

## II. 21세기 해상실크로드 구상과 헤징전략

### 1. 21세기 해상실크로드의 전략적 의미

일대일로가 무엇인지는 이미 많이 알려져 있으므로 여기서는 간단히 배경적 맥락만 짚어보고,<sup>1)</sup> 이 논문에서는 ‘21세기 해상실크로드’ (21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road)에 좀 더 집중해서 논의하기로 한다. 일대일로 구상은 ‘육상경제벨트’와 ‘21세기 해상실크로드’의 양대 축으로 구성된다. 육상경제벨트는 중국 서부와 북부를 통해 중앙아시아를 경유하여 유럽까지 이르는 광대한 유라시아 대륙 지역을 포함한다. 21세기 해상실크로드는 중국 남부 해안에서 동남아와 인도양을 지나 아프리카

1) 일대일로에 대한 상세한 논의는 다음의 문헌들을 참고. Tom Miller, *China's Asian Dream: Empire Building along the new Silk Road*, Zed Books, 2017. Wang Yiwei, *The Belt and Road Initiative: What Will China Offer the World in Its Rise*, New World Press, 2016; Charlie Campbell, “The New Silk Road,” *TIME*, November 13, 2017.

와 중동, 그리고 유럽의 지중해에 이르는 지역을 포함한다. 이 지역들을 철도, 송유관, 가스관, 항만, 고속도로, 발전소, 통신망 등의 인프라 건설을 통해 서로 연결하겠다는 것이며 이를 통해 세계화의 혜택을 입지 못한 저발전 지역에 경제발전을 촉진하며 세계를 하나로 연결하는 역할을 하겠다는 구상이다. 일대일로는 2013년 시진핑의 카자흐스탄 방문을 기점으로, 특히 21세기 해상실크로드는 같은 해 인도네시아 방문을 기점으로 공식화되었다. 그러나 사실 중국기업의 해외 진출 전략(저우추취: 走出去)은 이미 그전부터 진행되었고 기존 중국기업들의 해외 사업들도 모두 포함하여 일대일로라는 하나의 명칭으로 포괄한 것이다.

일대일로는 거의 전지구적 범위의 야심찬 구상인데, 세계 2위로 성장한 중국 경제의 대외적 팽창은 불가피하며 당연한 것으로 볼 수도 있지만, 이에 동반한 정치적 영향력 확대에 주목하지 않을 수 없다. 외교 전략 면에서 보면 이전 도광양희(韜光養晦) 시대의 중국이 대외적 야심을 표출하는 것에 매우 조심스러웠던 반면, ‘중국몽’(中國夢)과 ‘일대일로 구상’의 중국은 담대한 대외적 세력 확대의 목표를 드러낸다. 시진핑은 현대 중국 건국 100주년에 이르는 2049년까지 사회주의 강대국을 이루겠다는 목표와 ‘중국몽’의 비전을 선포하였다. 미국을 비롯하여 중국을 경계하는 나라들이 일대일로에 비판적인 것은 중국의 경제력이 세계적으로 확산되었을 때 동반될 정치적 영향력을 우려하기 때문이다.

아세안 지역과 관련하여 일대일로의 의미를 분석하기 위해 특히 해상실크로드 전략에 중점을 두어 볼 필요가 있다. 아세안과 중국은 21세기 해상실크로드 구상을 선언하기 이전부터 무역관계를 발전시켜왔다. 중국의 적극적 노력으로 2010년 아세안과 자유무역지대(China-ASEAN Free Trade Area)를 출범시켰는데 이는 중국의 해외 자유무역협정 1호였고, 상당한 성과를 거두었다. 중국은 아세안의 최대 무역파트너이고, 아세안은 중국의 3대 무역 파트너가 되었다. 2018년 중국과 아세안은 ‘전략적 동반자 관계 2030 비전’을 발표하여 양자 관계

가 더욱 심화되었음을 알리기도 하였다. 미중 무역갈등이 격화되고 2020년에는 코로나 사태로 미국, 서유럽 경제가 급격히 위축되면서 중국과 아세안 무역의 비중이 더욱 커졌고 전략적으로도 중국에게 아세안의 중요성이 더욱 높아졌다.

아세안이 중국의 일대일로에 중요한 것은 경제적 차원에서만이 아니라 지정학적, 안보적 차원에서도 더욱 그러하다. 아래의 <그림 1>에서 보듯이 21세기 해상실크로드는 중국의 남부 해안 도시에서 출발하여 동남아를 경유해 인도양과 아프리카까지 이른다. 이 지역은 중국의 경제적 이익 뿐 아니라 안보 전략적 이익이 걸려있는 곳들이 산재하다. 소위 중국의 ‘진주목걸이’ 전략으로 인도양의 거점 항들을 연결하여 인도양에서의 전략적 거점을 구축하고 있다.

<그림 1> 일대일로 (Belt and Road Initiative)와 21세기 해상실크로드



출처: 2018 산케이신문, Japan Forward.

중국이 건설하여 장기 임차하거나 공동 관리하는 이 지역의 주요 거점항을 보면, 위 그림에서 점으로 표시된, 미얀마의 짜옥퍄항 (50년), 파키스탄의 과다르항 (40년), 말레이시아 관탄항, 므라카 게이트웨이

(99년), 방글라데시의 치타공, 스리랑카의 함반토타항 (99년), 몰디브의 페이두 피놀루 (50년) 등이 포함되고, 아프리카의 지부티 (Djibouti)에는 군사항을 건설하여 10년간의 조차 계약을 맺고 있다 (2018 Xinhua). 이외에도 여러 곳에 산업단지, 경제특구, 군사기지 등을 건설 중이다. 미얀마의 짜옥퍄항은 말라카 해협을 거치지 않고, 중국이 중동의 석유를 육로로 운송할 수 있는 거점항이며 동시에 인도양으로 진출할 수 있는 출구이다. 말라카 해협은 과거부터 인도양과 태평양을 잇는 주요 무역로로서 해적 출몰이 잦고 사고 위험성이 높은 데다 이 수역은 미군의 제해권 아래에 있다. 중국의 중동 원유 수입량의 80퍼센트가 이곳을 통과해야 하는데, 주변국과 충돌이 생기거나 미국과 갈등이 심화되면, 말라카 해협이 봉쇄될 위험이 있고 중국의 원유수입에 치명적 차질이 발생한다. 말라카 해협을 우회하여 석유와 천연가스 등을 안전하게 수입하고 인도양의 미국 제해권에 대응할 수 있는 거점항의 필요성이 중국에게 절실하다. 짜옥퍄에서 원유와 천연가스가 파이프라인을 통해 중국 남부 윈난성까지 육로로 운송된다.

파키스탄의 과다르항도 경제적, 군사적 안보에 중요하다. 송유관을 연결하여 육로로 중국서부 신장의 웨이우얼 자치구까지 석유를 운송할 계획이며, 과다르항은 일대일로의 대표적 시범사업인 ‘중국-파키스탄 경제회랑’ (China-Pakistan Economic Corridor)의 주요 기점이다 (이정미, 신세린 2017). 과다르 항을 개발하고 산업단지를 건설하며 철도, 통신망 등을 건설하여 중국 서부내륙과 연결하는 사업을 진행 중이다. 스리랑카의 함반토타항도 중국의 인도양 거점에서 중요한 위치에 놓여있다. 건설 과정에서 축적된 대중국 부채를 갚지 못하여 스리랑카 정부가 중국에 99년간 조차해 주었다.

아프리카의 지부티에는 항모 랴오닝함이 주둔할 수 있는 규모의 중국의 군사항이 건설되었고 그 외 나미비아에도 항만을 건설 중이며 아프리카 동부에서 내륙을 연결하는 철도 건설도 상당히 진행되었다. 이처럼 21세기 해상실크로드는 남지나해에서부터 인도양을 지나 아프리카에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐있다.

이처럼 해상 실크로드는 아세안 뿐 아니라 남아시아 국가 전체를 아우르는 구상인데 특히 아세안 국가들은 그 지리적 위치상 중요하다. 아세안의 지리적 위치는 육상실크로드와 해상실크로드가 만나는 지역이다. 아세안 대부분의 나라들에 중국 자본이 투자된 인프라 건설 사업이 추진 중이다. 중국의 서남부 윈난성과 서부 신장성, 남동부 연안의 여러 도시들이 아세안 지역의 거점들과 철도, 송유관, 가스관, 도로 등으로 연결된다. 특히 중국 서남부 쿤밍에서 말레이반도 끝까지 철도로 연결하는 범아시아 철도계획이 일대일로 이전부터 구상되었는데 일대일로 사업으로 더욱 동력을 얻게 되었다. 중국에서 아세안을 관통하는 철도의 상당부분이 건설 중이거나 계획 되어 있는데, 우선 중국 국경에서 라오스를 관통하여 태국 국경에 이르는 라오스 고속철 (427km)을 중국 투자로 건설 중이며 (2019 新华社), 태국과 라오스를 연결하는 고속철의 일단계 (방콕에서 나콘 라차시마 사이 구간)가 이미 착공되어 머잖아 중국-라오스-태국이 고속철로 연결될 예정이다 (채현정 2020). 이에 더해 중국이 일대일로 사업의 일환으로 적극 추진하려 했던 말레이시아의 동부해안철도 (ECRL) 건설 계획이 취소되었다가 최근 재개되어 중국에서 말레이시아까지 철도로 연결되게 되었다. 말레이시아와 싱가포르를 잇는 고속철 건설은 계획되어 있지만 착공이 연기되었다. 화교 경제권이 발달한 이 지역에 중국으로부터의 철도연결이 원활해지면 물류와 관광객의 운송으로 커다란 경제효과를 가져올 것으로 아세안의 이 지역주민들은 기대하고 있다 (Tham 2020).

일대일로가 개발도상국을 부채위기로 몰아넣는 중국 주도의 사업이라고 서구, 특히 미국 언론과 폼페이오 국무장관과 펜스 부통령 등을 필두로 한 정치인들이 비판한다. 폼페이오 장관은 파키스탄과 스리랑카 같은 국가들이 IMF에 구제금융을 신청했을 때 중국에 진 빚을 갚기 위해 IMF에 손을 벌려서는 안된다고 경고하기도 하였다. 아세안 국가들의 일대일로에 대한 생각은 미국의 이런 비판과는 좀 다르다. 이들은 중국과 공동으로 추진하는 일대일로의 인프라 건설 사업이 자국의 경제발전을 촉진할 것이라고 기대한다. 중국의 일방적 요청이 아니라 정

치 엘리트들이 자국의 경제발전과 권력의 유지를 위해 중국의 일대일로 사업을 유치하는 것이며, 중국 기업과 현지 정부의 필요가 일치하여 진행되고 있다는 것이다. 최근 영국 채텀하우스 (Chatham House)의 일대일로에 관한 연구에서도 ‘부채외교’라는 주장의 허점을 지적하며 이렇게 주장하고 있다 (Lee Jones & Shahar Hameri 2020). 채텀하우스의 연구에 따르면 ‘부채외교’ (debt trap diplomacy)라는 것의 실상을 좀 더 살펴보아야 한다는 것이다. 이들 개발도상국들은 이미 서구에 지고 있는 부채수준이 높았으며 기존 부채가 누적되어 있는 상황에서 일대일로의 건설비가 추가되어 부담이 가중된 것이다. 기왕에 많은 대외부채를 진 개발도상국들이 최근 미국의 양적 완화 축소로 달러 금리가 높아지고 추가 자금을 얻기 어려워지면서 IMF행을 택하지 않을 수 없게 되었다고 한다 (Alex Lo 2020).

아세안 국가들은 대부분 일대일로에의 참여로 자국의 산업 인프라가 개선되고 경제발전이 촉진되기를 희망한다. 그러나 중국에 지나치게 의존하기보다 일본, 미국, 한국 같은 국가들에서의 투자도 환영하며 경제적 다양화를 추구한다. 그리고 중국의 영향력이 자국의 정치영역에 까지 침투되는 것은 거부한다. 아세안 국가들에서 중국에 대한 수용과 견제가 어떻게 전개되고 있는지를 헤징전략의 개념으로 설명하면 도움이 될 듯하다.

## 2. 헤징전략 (Hedging Strategy)

헤징전략은 일종의 위험관리 전략으로 앞에서 언급하였듯이 불확실성이 존재하는 상황에서 위험을 최소화하고 이익을 최대화하려는 전략이다. 국제정치이론 상 헤징전략은 현실주의와 자유주의의 요소에 동시에 가지고 있다. 자국의 이익 최대화를 추구하며 국가 간의 힘의 차이에 민감하고 상대방의 패권 추구를 힘의 균형 (balance of power) 정책을 통해 견제하려 한다는 의미에서 현실주의적이다. 동시에 경제적 실용성과 윈-윈의 정책을 선택하며 견제의 방법으로 군사적 수단이 아

나라 다자적 국제기구나 법, 제도 등을 통한 포용적 방법에 의지한다는 점에서 자유주의적이다. 헤징전략에 대해서는 하나의 통합된 이론이 있다가보다 학자들이 필요에 따라 유연하게 정의하여 사용하고 있다.<sup>2)</sup> 이 연구에서는 Kuik과 Rozman (2016), Roy (2005)의 개념적 도구들을 주로 원용한다. 이들의 정의는 주로 중국과 미국 사이, 즉 공세적인 중국과 아시아 재균형 정책을 추구하는 미국 사이에 낀 아시아 국가들의 전략을 설명하는데 집중된다. 헤징은 전형적인 순수한 세력균형 (balancing)과 밴드웨거닝 (bandwagoning) 사이의 중간 지대에 위치한다. 세력균형이란 상대방을 견제하기 위해 상대와 경쟁관계인 국가와 동맹을 맺는 정책이다. ‘순수한’ 세력균형이란 주로 군사력을 그 수단으로 하는 세력균형정책을 의미하며 군사동맹정책이 그 전형적인 예이다. 순수 세력균형은 그 대상이 된 상대편 강자를 적으로 돌리는 위험을 안고 있다. 밴드웨거닝이란 강자에게 편승하는 전략을 의미한다. 어느 쪽이든 더 강자로 보이는 쪽에 편승해버리는 전략은 그 강자의 지배하에 들어가게 된다는 위험을 안고 있다. 따라서 서로 경쟁하는 두 강대국 사이에 있는 중견국이나 약소국은 어떤 경우의 위험이든 이를 회피하면서 자국의 이익을 최대화하는 선택지를 개발해야 하며 이것이 헤징전략이다. 헤징은 정치, 외교, 경제적 수단의 다양한 접근법이 종합된 한 묶음의 전략이며 이 묶음 안에 포함된 헤징전략의 요소들은 상호 상충적일 수 있다.

이 논문에서는 구체적 정책으로 다음 다섯 가지로 아세안 국가의 대중국 헤징을 설명할 것이다: ‘경제적 실용주의’ (economic pragmatism), ‘제한적 밴드웨거닝’ (limited bandwagoning), ‘경제적 다양화’ (economic

2) 예컨대 베트남의 헤징전략을 분석한 연구로 다음 논문이 있다. “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization” by Le Hong Hiep, *Contemporary Southeast Asia* vol.35, no. 3 (2013); “Vietnam’s Post-Cold War Hedging Strategy: A Changing Mix of Realist and Liberal Ingredients” by Thi Bich Tran, Yoichiro Sato, *Asian Politics & Policy*, Vol.10, no.1.; 중견국 헤징전략을 연구한 논문으로는 Ji yun Lee, “Hedging Strategies of the Middle Powers in East Asian Security: the Cases of South Korea and Malaysia” *East Asia* (2017) 34: 23-37.

diversification), ‘우세의 거부’ (dominance denial), ‘간접적 밸런싱’ (indirect balancing)이 그것이다 (Kuik and Rozman 2016). 앞의 두 개는 ‘수익최대화’ 옵션이며 뒤의 세 개는 ‘위기대응’ 옵션이다.

수익최대화 옵션으로 경제적 실용주의는 부상하는 강자로부터 실용적으로 최대의 경제적 이익을 추구하는 정책이다. 제한적 밴드웨거닝이란 핵심사안 별로 강자의 편에 서거나 선택적으로 협력하여 정치적 이익의 최대화를 도모하는 정책이다. 여기서 선택적, 선별적으로 협력한다는 것이 중요한데, 자국의 직접적 이익이 걸려있지 않은 문제에 대해 강자의 편에 서거나 협력할 수 있다는 것이다.

‘위기대응’적 옵션에 관해 설명해 보자. ‘경제적 다양화’는 경제적 종속을 피하기 위해 해외투자 유입과 경제교류의 파트너를 다양화하는 것이다. ‘우세의 거부’는 비군사적 수단으로 국가들 사이의 세력의 균형상태를 유지함으로써 지배적인 패권 추구가 등장할 지정학적 위험성을 최소화 하는 정책이다. ‘간접적 밸런싱’은 군사적 파트너십을 맺거나 공동군사훈련, 자국의 군사력 향상 등의 방법으로 자국의 안보위험을 최소화하려는 정책인데, 이때 특정 국가를 직접적으로 겨냥하는 것은 피한다는 점에서 직접적 밸런싱과 구별된다. 강대국 사이에서 이익을 추구하면서 위험을 회피하는 개별 국가의 구체적 헤징전략은 위의 두 가지 옵션의 다양한 정책 조합으로 이루어진다.

### III. 말레이시아와 미얀마의 일대일로

여기서는 서론에서 제기한 첫째 변수, 정치지도자들의 대중 접근과 정치동학의 관점에서 말레이시아와 미얀마의 일대일로에 대해 분석해 본다. 이 나라들의 정치지도자들이 정치적 정당성 유지와 기반 확대를 위해 경제발전을 추구한다는 것이 중요하며 여기에 이 나라에 대한 중국의 전략적 이해가 만나 일대일로가 추진되었다는 것이다.

## 1. 말레이시아의 일대일로

말레이시아는 외교적으로 대체로 친중국적 입장이며 중국과의 경제 교류를 환영한다. 그러나 일대일로 사업에서 중국의 영향력이 커지고 중국이 인프라 운영의 지배권을 갖는 것을 경계한다. 대표적으로 동부 해안철도 (ECRL: East Coast Railway Links) 건설 사업과 수도권 대 개발 사업인 반다르 말레이시아 (Bandar Malaysia) 사업의 경우를 들어 살펴보기로 한다. 동부해안철도 사업은 낙후한 동부해안 지역을 번창하는 서부해안 셀랑고르 주의 클랑항과 연결하는 건설 프로젝트이다. 이 사업은 말레이시아의 동서를 연결하여 낙후한 동부의 경제발전을 촉진하며 동서간 격차를 줄일 것으로 기대되었다. 당시 총리 나집 라작을 비롯하여 말레이계 지배적 정당인 UMNO (United Malays National Organization) 지도자들은 말레이계가 많이 거주하는 동부 시골지역 (파항, 테렝가노, 켈란탄 주들)에 철도를 연결하여 경제발전을 촉진함으로써 정치적 지지기반을 확보하려 하였고 동시에 이 지역에서 라이벌인 이슬람당 (Malaysian Islamic Party: PAS)과도 제휴하려 하였다. UMNO와 PAS를 중심으로 한 주도적 정치세력들의 이런 탄산물 기반으로 동부철도 건설 사업은 철도 연변 사람들에게 ‘게임 체인저’가 될 것이라는 기대와 함께 출발하였다.

한편 이 사업에 걸린 중국의 전략적 이익은 중국의 숙제인 ‘말라카 딜레마’를 해결하는 하나의 방책이란 것이었다. 앞서서도 언급했지만 말라카 해협은 중국의 원유 수입통로이며 주요 무역통로이다. 중국 원유수입의 80퍼센트가 말라카 해협을 지나야 하는데 이 지역은 미군의 제해권 아래 있고 위험 요소가 많은 곳이다. 말라카 해협을 피할 수 있는 방법은 말레이시아, 미얀마, 태국 등에서 인도양에 접한 항구를 개발하고 철도로 중국까지 연결하는 것이다. 말레이시아 서부의 클랑항을 동부의 콰탄항과 연결하면 중국의 원유 수입과 동남아 경유 무역의 상당량이 말라카 해협을 거치지 않고 육로로 가능하다. 동부의 콰탄항은 항만과 산업단지를 갖추었는데, 말레이 기업 (Kuantan Pahang Holding

SDN BHD)과 중국 국영기업 (Guanxi Beibu Gulf International Port Group)이 공동 개발하여 관리하고 있다 (Hong and Lim 2019). 따라서 ECRL 건설은 중국에게 인도양으로 가는 새로운 무역항이 개설되는 것이나 마찬가지이다.

반다르 말레이시아 사업은 쿠알라룸푸르 중심지에 대규모 상업, 주거 지역을 조성하고 교통과 물류허브를 건설하는 사업이다. 말레이 반도를 잇는 고속철도와 고속도로 및 도시고속철을 연결하여 교통과 물류의 허브로 개발하는 수도대개발 사업이다. 이 사업이 완성되면 동남아의 프리미어 물류 허브가 탄생하는 것이며 쿠알라룸푸르에서 싱가포르를 잇는 고속철의 터미널을 설치하여 방콕과 싱가포르까지 연결되는 야심찬 범아시아철도의 중심지가 될 예정이었다. 이 사업의 추진 주체인 1MDB라는 국부펀드에 중국국유기업 (CREC)이 말레이기업 (IWH)과 합작 컨소시엄을 구성해 투자하였다. 문제는 1MDB가 나집 라작 총리의 횡령과 부실경영으로 파산상태가 되었는데 중국기업이 여기에 투자하여 이를 구제했고, 그 대가로 쿠알라룸푸르-싱가폴을 연결하는 고속철 사업 건설권과 터미널의 운영권을 가지려고 말레이시아 정부에 압력을 가했다는 것이다. 중국의 영향력이 확대될지도 모른다는 우려에 시민사회의 비판이 비등하였다 (Hong and Lim, 224-225).

반다르 말레이시아와 동부철도건설 사업은 나집 라작이 부패혐의로 실각하고 정권을 재창출하여 복귀한 노정치가 마하티르에 의해 모두 취소되었다. 마하티르는 중국이 제시한 사업금액이 과대계상 되었고 일대일로 사업이 과도한 부채를 야기하여 말레이시아가 감당할 수 없다고 주장하였다 (Hannah Beech 2018). 그리고 그는 일대일로 사업 추진에서 발생한 나집 라작의 부패혐의를 재조사하여 재판정에 세웠다 (Tan and Ramzy 2019). 중국의 말레이시아 일대일로 사업이 마하티르의 복귀로 모두 취소되는 위기에 처했다. 일대일로가 개발도상국을 부채위기로 몰아넣을 수 있다는 것을 인식하였고, 중국이 전임 부패정부와 손잡고 체결한 계획에 강한 제동을 건 것이다. 말레이시아 정부는 중국의 계획에 브레이크를 걸었으나 경제발전을 위해 동서를 연결하는

인프라 구축과 원대한 수도대개발 사업을 완전히 포기하지는 않았다. 경제발전과 대중 관계 회복을 위해 2019년 마하티르 정부는 취소된 일대일로 사업의 비용과 노선을 조정하여 재개하기로 결정하였다. 동부철도건설 비용은 1/3이 삭감되어 재조정 되었고, 반다르 말레이시아 사업은 중국기업 CREC가 참여한 기존 컨소시엄과 말레이 재무부가 지분을 나누어 참여하는데 말레이시아 측의 지분이 다수이다 (Sharen Kauer 2020). 이 사업들이 말레이시아의 경제발전을 위해 시작되었고 말레이시아가 주도하겠다는 의도가 보인다.

말레이시아의 일대일로 사업은 중국의 전략적 이해와 말레이시아 정치지도자의 경제발전욕구가 합치하여 도입되었다. 말레이시아의 정치 엘리트들은 자기들의 정치적 목적과 자국의 경제발전을 위해 경제적 실용주의로 중국의 일대일로 사업에 대응하였다. 경제적 실용주의는 앞에서 설명하였듯 부상하는 강자에게서 실용적으로 최대의 경제적 이익을 이끌어내려는 전략이다. 서구의 논자 중에는 아세안 국가들이 부상하는 중국에 밴드웨거닝 했다고 주장하는 학자도 있다 (Kang 2003). 아세안 국가들이 중국에 편승했다고 보는 것은 일방적 관찰이다. 말레이시아의 경우 나집 라작 정부가 보다 친중 입장에서 일대일로 사업을 유지했지만, 마하티르가 과도한 부채의 문제를 제기하고 말레이시아의 입장에서 사업을 재조정함으로써 말레이시아 정부가 주도권을 가지고 있다는 것을 보여주었다고 볼 수 있다. 말레이시아 정부는 일대일로를 홍보하는 내용을 다룬 중국의 만화책에 대해 중국의 이념과 사상을 홍보하는 것이 말레이시아에 맞지 않는 일이라고 하며 판매금지 시키기도 하였다. 중국의 이념적, 문화적 영향력이 이슬람 다인종 국가인 말레이시아에 확산되는 것을 경계하기 때문이다 (연합뉴스 2019. 10.26).

## 2. 미얀마의 일대일로

미얀마는 중국의 서남부와 국경을 접하고 있어 역사적으로 빈번한 교류관계가 있을 수밖에 없었으며 중국과 ‘형제관계’ (*paukphaw*

relationship)이라 할 만큼 밀접한 관계에 놓여있었다. 특히 미얀마 군부정권 시절 세계시장에서 소외된 미얀마에 중국은 무역, 투자, 에너지 무역 등을 통한 집중적 경제관계를 유지하고 외교적 지지를 보냈다. 사회주의 노선, 군사독재 등의 이유로 상당 기간 동안 국제사회에서 소외된 미얀마에게 중국은 최고의 해외차관 공여자, 무기수출국이었고 대가로 미얀마의 광물 등 풍부한 천연자원 채굴권을 획득하였다 (Lanteigne 2019).

미얀마는 지정학적 위치상 중국이 인도양으로 진출할 수 있는 출구에 놓여있는 중요한 지역이다. 중국의 ‘말라카 딜레마’는 중국 당시 최고지도자 후진타오도 지적한 바 있듯이, 중국이 해양강국이 되려면 반드시 극복해야 할 숙제이다. 미얀마는 말라카 딜레마를 해결하는 출구를 제공하며 21세기 해상실크로드의 진주목걸이 전략에 핵심적인 지역이다. 중국은 미얀마의 짜옥퓨항에 심해항만을 건설하고 경제특구를 조성하는데 지대한 전략적 관심을 가지고 추진 중이다. 그리고 미얀마-중국 경제회랑 (economic corridor)과 철도 (짜옥퓨-쿤밍)를 건설하여 육로를 통해 인도양으로 진출하려고 한다. 앞에서 언급하였듯이 동남아에서 미얀마의 짜옥퓨, 말레이시아의 클랑, 므라카 게이트웨이 등에서 출발하여 파키스탄의 과다르항, 스리랑카의 함반토타항 등을 경유하여 아프리카의 지부티 군사항까지 이르는 진주목걸이가 완성된다. 이미 건설되어 사용 중이거나 현재 건설 중인 이들 항만이 상업용이라 하여도 언젠가 군사항으로 사용될 가능성을 배제할 수 없다. 미얀마는 중국과 인도양을 연결하는 핵심지역이며, 미얀마를 통해 중국과 방글라데시, 인도를 연결하는 경제회랑 (BCIM)을 구축하는 계획도 세우고 있다. 중국은 강대국이 되려면 인도양과 태평양의 양 대양을 동시에 접근할 수 있어야 한다고 생각하며 그런 의미에서 아세안과 미얀마의 위치가 전략적으로 중요하다.

미얀마는 경제적으로도 중국이 동남아를 연결하고 관통하는데 중요하다. 중국의 가난한 서남부 윈난성 같은 지역들을 인도양 해안의 번성하는 지역들과 연결하여 낙후된 지역의 경제개발을 촉진할 수 있다. 그

리고 이미 일대일로 구상 발표 전부터 중국 전문가들이 주장하였듯 미얀마 항구를 통해 무역을 하면 말라카 해협을 지나지 않아도 된다. 미얀마가 중국 상품이 인도와 동남아 각국에 진출하는 교두보의 역할을 해야 하며, 동시에 미얀마의 항만들이 말라카 해협을 우회하여 중국의 물류와 중동으로부터의 원유수송을 담당할 거점이 된다. 혹자는 미얀마가 중국의 서부해안, ‘중국의 캘리포니아’ 와도 같다고 한다 (Mohan Malik 2018).

미얀마는 사회주의, 군사독재 등으로 오랜 기간 세계시장에서 소외되었고 경제발전의 기회를 놓쳤으므로 동남아 다른 국가들에 비해서도 상대적으로 가난한 편이다. 낙후한 인프라와 가난한 경제수준을 볼 때 해외기업의 투자유인이 적을 수밖에 없었고, 이런 상황에서 중국의 인프라 투자를 환영하였다. 군부정권 시기인 1988부터 민주화가 시작된 2016년 사이 중국은 185억 달러의 해외직접투자를 130개 사업에 쏟아부어 미얀마의 다른 해외투자 공여국들의 규모를 압도하였다. 중국이 추진한 대표적 인프라 건설사업은 수력발전용 댐, 니켈 광산, 원유채굴, 정유시설 건설, 그리고 짜옥퉁에서 중국 쿤밍간 원유 파이프라인, 미얀마-중국 가스 파이프라인, 쿤밍-짜옥퉁 철도, 짜옥퉁 심해항 개발 사업 등이 있다 (Mohan Malik, 368). 중국의 개발원조는 양곤 (Yangon) 같은 도시지역을 선호하는 서구나 일본의 투자와 달리 미얀마의 낙후한 시골지역의 인프라 개발을 포함하였다.

미얀마의 경제개발 필요와 중국의 전략적 의도가 합치하여 미얀마에 중국투자와 일대일로 사업이 추진되었지만, 미얀마도 역시 중국의 영향력 확대를 경계한다. 미얀마의 민족주의 지도자들은 중국의 지정학적 의도를 의심하며 중국의 경제적 지배와 중국 이민 유입에 대해 깊이 우려하였다. 중국이 관심을 가지고 추진한 사업이 국내사회의 반대로 정지된 경우도 있고, 스리랑카의 경우처럼 과도한 부채의 늪에 빠질 것을 우려하여 미얀마 정부가 사업을 중단시키기도 하였다. 대표적인 예를 들어 살펴보자.

2011년 군부 배경을 가진 테인 세인 정부는 해당 지역사회의 심한

반발에 부딪쳐 중국이 깊이 관심을 갖고 추진하려던 밋손담(Myitsone Dam) 건설과 렛파동(Letpadaung) 구리광산 채굴사업을 중지시켜야 했다. 주민들은 환경파괴로 인한 생존권 위협을 우려하며 이들 사업에 심하게 반대하였다. 밋손담 건설은 수력발전으로 생산된 전기의 90퍼센트가 중국에 공급될 예정이었다. 중국철도공사(CRECE)가 200억달러를 투자하여 건설하려고 제안한 중국 윈난성과 미얀마 서부, 인도양 해안의 라카인주(Rakhine)를 연결하는 철도도 2014년 취소하였다. 이런 사례들은 중국의 지배와 영향력 확대를 저지하려는 미얀마 시민사회의 반발이 어떤지를 보여준다.

2015년 선거에서 아웅산 수치의 ‘민주주의를 위한 민족연맹’(National League for Democracy)이 승리하여 민간정부가 들어온 후 이전 군부정권이 중국과 체결한 사업들을 재평가하고 조정하였다. 그리고 해외 투자의 유입에 다양성을 추구하여 일본과 태국, 미국, 한국, 싱가포르, 인도 등의 나라들로부터 해외직접투자(FDI)를 유치하여 이전 군부정권보다 중국 의존성을 줄이고 ‘경제적 다양화’를 추구했다(Lanteigne, 39). 인도양에 면한 시트웨항과 다웨이항 개발에는 중국을 거부하고 인도와 일본기업이 투자하기로 하였다. 2008-2017년 간 누적 투자액으로 가장 많은 투자를 한 나라는 일본이며 태국, 중국, 미국, 한국 순이다. 2018-19년간은 로힝야 난민 사태, 지역갈등 등의 문제로 해외투자 유입이 대폭 줄었는데 그 기간 미얀마의 제1투자국은 싱가포르였다(KITA 2019).

미얀마 민간정부는 중국의 영향력 확대를 경계하였지만 경제발전을 위해 중국과의 거래를 회복하지 않을 수 없었다. 미얀마는 선거를 앞두고 있었고 아웅산 수치의 NLD라 할지라도 경제성장이 없으면 국민의 지지를 유지할 수 없기 때문이다. 2020년 초 국가고문 아웅산 수치가 베이징을 방문하여 시진핑과 중단되었던 일대일로 사업의 재조정 합의 안에 서명하였다(The Straits Times 2020/1/18). 미얀마-중국 경제 회랑을 구축하기로 하여 철도건설 등에 서명하였는데, 그중 중국이 지대한 관심을 가진 짜옥퍽 심해항 건설은 규모와 공사비가 대폭 축소되

었다. 부채의 늪에 빠질 것을 염려하여 당초 중국이 원했던 73억 달러 규모에서 13억 달러로 축소되고 범위도 일단계 구간으로 조정되었다 (The Straits Times 2018/8/2). 미얀마인들은 짜옥퍄항이 무역항으로 건설되지만 언젠가 군사항으로 전용될 가능성도 우려하고 있다 (Reed 2020). 중국은 2011년 중지된 밋손댐 건설도 재개하려고 미얀마 정부에 압력을 넣었다. 그러나 지역주민들의 반발을 고려하여 선거를 앞둔 NLD 정부는 응하지 않았고, 최근 밋손댐 주변 주민들은 이 사업의 영구 철회를 요구하며 대법원에 소송을 제기하였다고 한다 (news.myanmartrade.com, 2020/7/03).

미얀마는 경제개발과 해외투자 유입을 원하지만 동남아 국가들 대부분의 경우처럼 이들의 해외투자 수요를 서구와 아시아개발은행 (ADB)은 충족시키지 못한다. 미얀마의 경우 중국과의 지정학적 및 역사적 관계로 중국의 투자와 일대일로 사업을 받아들이지 않을 수 없었다. 그러나 미얀마 시민사회와 민간정부는 중국의 전략적 의도를 경계하고 중국의 영향력 확산으로 미얀마 경제에서 중국이 지배적 세력이 되는 것을 견제하려고 한다. 그리고 미얀마와 이웃한 또 하나의 대국인 인도와의 관계 증진도 이루어지고 있는데 경제적 다양화로 중국의 과도한 영향력을 제어하는데 도움이 된다. 인도는 중국이 일대일로로 파키스탄, 방글라데시 등에까지 영향력을 확산하고 인도양에 세력을 구축하는 것을 경계한다. 미얀마는 인도와 아세안을 연결하는 지점에 있고, 인도 동부지역의 발전을 위해 인도정부는 미얀마와 인도동부를 연결하는 인프라 개발을 진행해왔다. 뉴델리를 미얀마의 수도인 네피도와 태국의 수도인 방콕까지 연결하는 삼자간 고속도로 건설, 미얀마-라오스-캄보디아-베트남의 동서 경제회랑 건설, 인도와 미얀마를 잇는 칼라단 (Kaladan) 다목적운송프로젝트 등이 그것이다 (매일경제 2018/12/15; 아주경제 2017/7/10). 이들이 완성되면 인도의 동부와 미얀마가 연결되고 미얀마를 통해 태국, 캄보디아, 베트남 등 아세안과 연결되는 도로와 수송망이 개통된다. 이 개발프로젝트들이 순조롭게 진행된다면 미래에는 인도와 아세안 양 지역의 시장이 연결되고 해외기업들을 유치

하는데 도움이 될 전망이다. 중국의 아세안에 대한 지배적 영향력을 견제하는데도 도움이 될 것이다. 최근 인도는 중국과 히말라야에서 국경 문제로 무력충돌이 발생하고 나서, 미얀마에 외무장관과 육군참모총장을 파견하여 양국관계의 밀접함을 과시하였다 (South China Morning Post 2020/10/9). 미얀마로서는 좌우 양편에 있는 중국과 인도 모두와의 적절한 관계를 통하여 자국의 이익을 추구하려고 할 것이다.

## IV. 아세안의 대중국 헤징

### 1. 경제적 실용주의

위에서 말레이시아와 미얀마의 경우 일대일로를 어떻게 수용하고 견제하는지 살펴보았다.

두 국가 모두 ‘경제적 실용주의’의 정책으로 중국의 투자를 받아들여 자국 경제발전을 위해 최대의 이익을 추구하려 한다. 경제적 실용주의는 경제적 이익 추구를 위해 정치적, 이념적 다른 문제들을 개입시키지 않는 것을 말한다. 서구 국가들이 중국에 대해 인권문제, 티벳과 신장 위구르 탄압 문제 등으로 중국을 비판하는 것에 아세안 국가들은 가담하지 않으며 중국의 입장을 묵인한다. 중국 정부는 이들 이슈를 중국의 핵심이익이 걸린 매우 민감한 문제로 인식하며 이에 대해 서구 국가들이 비판하는 것을 내정간섭이라 여긴다. 아세안 국가들은 원래 서로 간에도 내정에는 간섭하지 않고 의사결정에는 만장일치의 컨센서스 구성 (consensus building)을 추구하는 ‘ASEAN Way’를 지켜왔다. 1960년대 5개국 (필리핀, 싱가포르, 태국, 말레이시아, 인도네시아)으로 시작된 아세안의 첫출발은 인도차이나 반도의 공산주의 확산에 대한 방어목적 을 가졌지만 지금은 이데올로기적 편향성을 배제한다. 중국이 서방국가들로부터 비판받는 이념적 문제에 대해 아세안 국가들은 개입치 않으며 중국으로부터 경제적 실리를 취하고자 한다. 그런 의미에서 경제적 실용주의에 더해 외교적으로 ‘제한적 밴드웨거닝’을 취한다고 볼 수 있

다. 제한적 밴드웨거닝이란 앞에서 설명했듯이 자국의 이익이 손상되지 않는 문제에서는 중국의 편을 들거나 중국의 행동을 묵인하는 것이다. 그럼으로써 중국과의 외교관계를 우호적으로 관리하고 경제적 실익의 최대화를 추구하려는 것이다. 말레이시아나 미얀마를 포함하여 아세안 국가들은 미국이나 서구국가들이 중국의 인권문제 등을 들어 중국을 비판하는 ‘중국 때리기’에 참여하지 않는다. 대만문제 같은 중국에게 민감한 문제에는 중국의 편을 들기도 한다. 예컨대, 수년 전 말레이시아 정부가 대만인 전화금융사기 용의자들 수십 명을 대만정부의 항의와 경고에도 불구하고 중국에 송환한 일이 있었다 (중앙일보 16/5/01).

미얀마나 말레이시아는 경제적 실용주의와 동시에 ‘경제적 다양화’를 추구하여 중국의 영향력을 완화하려 한다. 경제적 다양화 정책은 헤징 전략 중 ‘위기대응’ 옵션의 하나이다. 미얀마의 경우 앞에서 보았듯이 미얀마 NLD 정부는 일대일로를 유치하면서, 다른 한편 인도와의 관계도 발전시켜 미얀마와 인도 동부지방을 연결하는 인프라 건설 사업도 추진한다. 중국편향을 상쇄하고 인도와 중국 사이에서 인도양을 향해 열린 미얀마의 입지조건을 살려 이익을 최대화하려 한다.

말레이시아나 미얀마를 포함한 아세안 국가들은 중국투자에만 의존하지 않고 아시아 다른 선진국과 서구국가의 투자를 유치하여 경제적 다양화를 추구한다. 2010년~2018년 사이 해외직접투자 (FDI)의 세계적 추이를 보면 세계 전체적으로는 4.3% 감소하였으나 대아세안의 투자는 31.6% 증가하였다. 미-중 무역 갈등이 심해지면서 중국에서 철수하는 기업들이 아세안으로 향하고 있으며, 아세안의 매력도가 중국에 비해 증가하는 추세이다. 2014-2018년 사이 대아세안 해외직접투자 누계를 보면 가장 큰 비중을 차지하는 나라는 일본이었고 (13.7%) 중국을 (6.5%) 훨씬 능가한다. 2018년 통계로 아세안 중 해외직접투자의 최대 유입국은 싱가포르 (776억 달러)이며 인도네시아 (220억 달러), 베트남, 태국, 말레이시아, 필리핀, 미얀마, 캄보디아, 라오스 순이다 (ASEAN Investment Report 2019). 경제수준이나 인프라, 인력자원 등의 면에

서 제조업의 여건이 좋은 나라로 외국인투자가 집중됨을 알 수 있다. 미중 무역 갈등을 피하여 포스트 코로나 시대의 안정적 공급망 확보를 위해 중국에 있던 외국계 제조업체들이 아세안으로 향하는 경우가 증가하고 있다. 앞으로 이런 추세가 지속되면 점차적으로 아세안 후발 국가들도 발전의 대열에서 더 많은 외국자본을 유치하게 될 수 있다. 아세안 국가들의 해외직접투자에서 ‘경제적 다양화’가 진행되고 있다는 것이다.

말레이시아와 미얀마는 아세안 중 친중국 성향으로 분류할 수 있는 나라들임에도 일대일로에 대해 중국 일방주의로 끌려가는 것은 아니며 자국중심으로 주도해 가려는 것을 보았다. 이 두 나라 뿐 아니라 중국과 영토문제로 현안 갈등이 있는 나라들도 경제영역에서는 중국과 협력을 거부하지 않고 자국중심으로 이익의 최대화를 추구한다. 아세안 국가들은 중국과의 정치적, 영토적 갈등은 한편으로 두고 일대일로에 대해서는 경제적 실용주의의 입장에 서서 자국 중심으로 받아들인다고 볼 수 있다. 예컨대 인도네시아의 경우에 중국과 남지나해 나투나 해역에서 분쟁이 있지만, 일대일로는 수용하여 자카르타-반둥 고속철도 사업을 진행 중이다 (아시아타임즈 2020/1/10).

아세안 국들이 자국 이익 중심으로 일대일로를 수용하고 대중국 헤징을 하려 해도 이것이 반드시 성공한다는 보장은 없다. 스리랑카의 함반토타항이나 그리스 피레우스항의 경우처럼 건설비로 축적된 부채를 상환할 형편이 못되면 아세안 국가의 철도나 항만, 고속도로 등이 중국의 장기 임차나 관리로 넘어갈 수 있다. 이런 위험은 아세안 중 라오스, 캄보디아, 미얀마 같은 가난한 나라들에서 더욱 가능성이 높아 보인다. 그러나 그동안 일대일로에 대한 서구의 많은 비판이 있었고, 현실적으로 미얀마나 말레이시아의 경우에서 보았듯 아세안 여타 나라들에서도 부채위험에 대한 경각심이 점차 높아졌다. 여러 나라들이 일대일로 사업을 자국중심으로 조정하려 하며 대중국 헤징의 필요성을 더욱 인식하게 되었다는 것은 중요한 점이다.

## 2. 정치·군사적 세력 확장에 대한 견제

중국의 세력확대 위협에 대응한 헤징전략은 경제적 영역 뿐 아니라 정치적, 군사적 영역에서도 나타난다. 싱가포르와 인도네시아 등은 말레이시아 보다 더욱 강하게 대중국 헤징의 입장을 표명하고 있다. 이 두 나라는 2005년 아세안+3 (한·중·일)의 동아시아정상회의 (East Asia Summit)가 중국 주도의 장이 되지 않도록 일본과 협력하여 인도, 호주, 뉴질랜드를 참여시켰다. 이들은 이슈에 따라 중국에 ‘제한적 밴드 웨저닝’을 거부하기도 한다. 예컨대, 2004년 싱가포르의 총리지명자 리셴 룡은 베이징 당국의 만류에도 불구하고 타이페이를 방문하면서, 베이징과 싱가폴은 동등한 지위이며 이런 문제는 싱가폴의 독립적인 국제적 지위에 따라 결정할 일이라고 하였다 (싱가폴 외교부 2004. 7). 대만을 국제사회에서 소외시키려는 베이징의 입장에 대해 대부분의 아세안 작은 나라들이 암묵적으로 따라왔던 것과 다르게 행동한 것이다. 2010년 인도네시아는 베이징의 요청과 반대로 중국 반정부 운동가 류샤오보의 노벨평화상 수상식에 자국 대표를 참여시켰다 (Jakarta Post 2010/12/10). 이처럼 외교적 수단으로 중국에 대한 ‘우세의 거부’ 정책을 사용하기도 하고, 미국과 군사협력을 강화하여 중국을 견제하는 ‘간접적 밸런싱’ 정책을 구사하기도 한다. 싱가폴은 아세안 중 누구보다 군사적으로 미국과 긴밀한 우방국가이다. 미군은 싱가폴의 해군과 공군 기지를 사용할 수 있고 싱가폴은 미군의 괌 기지에 공군자산을 파견할 수 있다. 중국이 남지나해에서 군사력을 강화하고 영토권을 주장하는 것을 경계하여 싱가폴 정부는 인도와 일본에게 남지나해에서 이들의 역할 증대를 요청하기도 하였다 (Bloomberg 2015/3/16). 싱가폴은 중국의 말레이반도에서의 일대일로 사업, 즉 말라카 해협을 우회하는 인도양 출구의 항만 건설 사업들이 성공하면 가장 타격을 받을 수 있는 국가이다. 무역항 싱가폴의 가치가 감소되기를 원치 않으며 무역국가로서 항행의 자유와 해상 안전이 무엇보다 필수적이다. 그런 맥

락에서 싱가포르가 중국의 인도양 및 태평양에서의 세력확대를 경계할 수밖에 없다.

인도네시아의 경우 남지나해에서 중국과 영토적 갈등이 내연하고 있는데 나투나 제도 일부가 중국의 남지나해 구단선 (nine-dash line)에 포함된 것 때문이다. 이에 반발하여 그 해역의 군사력과 경계를 강화하고, 아세안 다른 국가들과 함께 중국의 세력이 남지나해의 안정을 해치는 극단적인 경우가 발생하는 것을 좌시하지 않겠다고 경고하였다. 그리고 남지나해에서 중국의 세력확장을 견제하기 위해 미국, 일본과 군사협력을 강화하여 2015년 일본과 방위협력 양해협정을 체결하였다 (Kuik 2016). 남지나해에서 중국이 군사력을 강화하는 것에 대응하여 해상 교통로의 안전을 확보하기 위해 인도와도 군사협력 관계를 강화하기로 하였다 (아시아연구소 2016/12/14).

싱가포르와 인도네시아의 정치, 군사적 대중국 헤징은 사실상 중국을 견제하지만 명시적으로 중국을 겨냥한 군사동맹은 아니므로 간접적 밸런싱의 헤징전략이라 볼 수 있다. 이들은 경제영역에서는 일대일로를 통해 중국과 협력하지만 정치, 군사적으로는 중국에 대해 말레이시아나 미얀마 등의 국가들보다 강한 헤징전략을 구사하고 있다. 헤징전략의 관점에서 보면 말레이시아, 미얀마는 대중국 온건한 헤징, 인도네시아와 싱가포르는 강한 헤징전략을 택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 강한 헤징이든 온건한 헤징이든 아세안 국가들이 중국이 일대일로를 통해 동남아에 경제적, 정치적 및 군사적으로 세력을 확장하는 것에 대해 경계하고 있다는 점이 중요하다.

최근 미국이 주도하는 인도-태평양 구상은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ (Free and Open Indo-Pacific: FOIP)’을 모토로 하여, 인도에서 태평양에 이르는 다양한 국가들과 다층적 협력을 강조하며 중국 일대일로에 대한 대항적 성격을 과시하고 있다. 아직 구체적 모습으로 성립된 것이 아니고 미국과 함께 핵심을 이루고 있는 쿼드 (Quad: 미국을 비롯하여 호주, 일본, 인도) 국가 사이에도 완전한 의견 일치가 있는 것은 아니지만 미-중의 갈등이 심화되는 가운데 미국은 아세안 국

가들에게도 참여를 요청하고 있다. 아세안 국가들은 일대일로와 인도-태평양 구상 사이에서 어느 편에 서야할 것인지 곤혹스러운 상황이 될 수 있다. 그러나 아세안 국가들은 중국을 명시적으로 겨냥한 대항블록에 가입할 수는 없다는 뜻을 수차 밝힌 바 있다. 직접적으로 중국을 대상으로 한 대항블록에 가입함으로써 아세안이 미-중의 세력 다툼에 끼어드는 것을 원치 않는다는 뜻을 아세안 국가들은 개진해왔다 (See Seng Tan, 2020). 중국과 경제적 실용주의 입장에서 교류해야 하는 입장에서 미국과 손잡고 명시적으로 중국을 견제하는 대항블록에 가입할 수는 없다. 중국과 교류하면서 중국의 지배적 우위는 거부하는 것, 이런 대중국 헤징의 입장은 강도의 차이는 있지만 아세안 국가 모두에게 해당된다.

아세안이 지역기구로서 인도-태평양구상에 가입하는 일은 없어도 아세안 개별 국가들에게 인도-태평양 구상이 대중국 ‘간접적 밸런싱’ 전략을 구사하는데 도움이 될 가능성은 꽤 높아 보인다. 남중국해에서 중국의 군사력 강화로 아세안 국가들이 안보위협을 느끼면 쿼드 국가들과 군사협력을 강화할 것이다. 중국을 겨냥한 군사동맹의 형태가 아니라 쿼드 국가들과 개별적으로 군사훈련을 하거나 군사기지를 상호 사용할 수 있게 하는 것과 같은 간접적 세력균형 (간접적 밸런싱)의 방법을 사용할 수 있다. 최근 인도는 신동방(Act East) 정책을 천명하고 경제적, 군사적으로 아세안 국가들과의 관계를 돈독히 하려하고 있다. 해상 안전을 위해 인도네시아, 호주, 베트남과 해군훈련을 하였고 싱가포르도 공동 훈련을 하였다 (Robinson 2019). 인도네시아와 인도는 수마트라 섬 북쪽 끝 아체주 사방항의 심해항 개발 사업을 위해 공동 태스크포스팀을 구성하였다. 이곳은 말라카 해협 입구에 자리하며 인도의 안다만제도에 가깝고 유사시 중국의 진주목걸이 전략을 제어하기 좋은 위치이다 (Indo-Pacific Defense Forum 2019/11/11).

미국이 인도-태평양 구상으로 중국을 견제하고 아세안 국가들이 중국에 편향되지 않게 하려면 어떻게 해야 할까? 중국과의 갈등을 격화시키고 아세안 국가들에게 미국의 편에 서기를 종용해야 할까? 그보다

아세안의 개발도상국들에게 경제적 지원과 투자를 아끼지 않는 것이 더 나은 전략으로 보인다 (Pitakdumrongkit, 2019). 한 연구보고서에 따르면 아세안을 포함한 아시아의 인프라 건설사업의 55-65퍼센트가 공적차관이나 다자적 금융기관의 도움이 없이는 재정적으로 불가능하다고 한다 (Bhattacharyay 등 2012). 미국의 사적기업들은 높은 수익성을 기대할 수 없는 아시아 개발도상국의 인프라 건설에 관심이 적다. 이런 빈틈을 지금까지 일대일로 참여 중국 국유기업들이 상당부분 채워 왔다고 볼 수 있다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 2018년 미국 의회는 국제개발금융공사 (US International Development Finance Corporation: 이하 DFC)에 600억달러의 펀드를 조성하기로 하였다. DFC의 주요 관심 영역 중 하나가 바로 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 구상이다. 미국을 비롯한 여타 국가들로부터 중국과 경쟁할 수 있는 규모의 투자와 지원이 이루어지게 하는 것이 필요할 것이다 (인도-태평양 비즈니스 포럼 2018/7/30).

아세안은 중국이든 미국이든 어느 한 강대국에 편입되는 것을 거부하고 ‘아세안 중심성’을 유지하는 지역정체성을 고수하기를 원한다 (Katusmata and Nagata 2019). 중국의 일대일로에 못지않게 아세안 국가들의 경제발전을 지원하고 아세안 중심성을 유지할 수 있도록 돕는 것이 이들이 대중국 ‘해징’을 넘어 자유롭고 열린 인도-태평양 블록에 더 가까이 오게 할 수 있는 길인 듯하다.

## V. 결어

이 글의 모두에서 일대일로를 통한 중국의 세력 확장과 아세안의 대응을 전망하기 위해 두 가지 변수를 제안하였다. 아세안 국가 정치지도자들의 대중국 접근과 정치적 동학, 중국의 정치·군사적 세력 확장에 대한 견제의 두 가지 변수를 중심으로 아세안 국가의 일대일로를 분석하자는 것이었다. 이 두 가지 관점에서 미얀마와 말레이시아를 관찰한 결과, 일대일로는 중국 일방적이 아니라 경제개발을 원하는 아세안 국

가 지도자들의 대중국 접근과 국내의 정치동학에 의해 영향을 받는다는 것을 알 수 있었다. 그리고 아세안 국가들은 실용주의적 입장에서 중국의 인프라 투자를 받아들이고 경제협력을 강화하지만 중국이 정치적, 군사적으로 지배적이 되는 것은 경계하고 견제한다는 것을 보았다. 아세안의 일대일로에 대한 이런 대응을 ‘경제적 실용주의’, ‘경제적 다양화’, ‘제한적 밴드워거닝’, ‘우세의 거부’와 ‘간접적 밸런싱’ 등의 헤징전략의 개념으로 설명하였다. 이 글에서 분석한 미얀마와 말레이시아의 경우와 유사하게 다른 아세안 국가들의 케이스도 위와 같은 헤징전략 개념으로 분석할 수 있을 것이다.

현재 갖 출범한 미국의 바이든 행정부도 전임 정부처럼 아시아-태평양 외교정책에서 ‘쿼드’가 그 토대가 될 것이라 밝혔다 (연합뉴스, 2021/1/30). 쿼드를 중심으로 인도-태평양 구상의 추진을 통한 대중국 견제가 계속 강화될 것으로 보인다. 그러면 아세안 국가들에게도 동참의 압력이 높아질 전망이다. 미-중 경쟁 사이에서 아세안 국가들의 대중 헤징전략은 어떻게 진행될 것인가? 일대일로와 인도-태평양 구상 사이에서 아세안이 ‘아세안 중심성’을 유지할 수 있을까? 이는 동아시아 국제관계 변화에 구조적으로 연관되어 있으며 앞으로도 계속 예의 주시할 문제이다. 헤징전략은 아세안 국가들의 실제 외교 전략으로 뿐 아니라 이들의 행태에 대한 분석 도구로서 유용성을 가지고 있는 것으로 보인다. 더 많은 현실 케이스 분석을 통해 그 내용이 더욱 풍부해질 수 있을 것이다.

<참고문헌>

김규연. 2019. “미얀마 경제특구의 특징과 시사점.” 『이슈브리프』 (2019, 5.27) 산업은행KDB. 미래전략연구소.

김미림. 2017. “미얀마-중국, 송유관 가동과 짜옥퍽 경제특구 건설 합의.” EMERICs 『이슈분석 경제』 2017-126. 대외경제정책연구원.

강선주. 2018. “미국의 ‘인도-태평양 구상’ 실현전망.” IFANS FOCUS, June 15, 2018.

이정미, 신세린. 2017. “파키스탄-중국 경제회랑 사업추진 현황과 과제.” 대외경제정책연구원, 『지역기초자료』 17-01.

채현정. 2020. “태국의 고속철도 건설: 이동과 연결의 인프라 정치학” 웹진 『다양성+Asia』 10호.

최윤정. 2020. “일대일로, 인도의 선택은?” DiverseAsia. 서울대 아시아 연구소. 10호.

Anderlini, Jamil. 2019. “China is at the risk of Colonialist Power.” *Financial Times* (Sept. 19).

Bhattacharyay, Bisawa Nath, Masahiro Kawai, and Rajat Nag. 2012. *Infrastructure for Asian Connectivity*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Beech, Hannah. 2018. “We Cannot Afford this: Malaysia pushes back against China’s vision.” *The New York Times* (Aug. 20).

Blanchard, Jean-Marc F. 2018. “China’s Maritime Silk Road Initiative (MSRI) and Southeast Asia: A Chinese ‘pond’ not ‘lake’ in the Works.” *Journal of Contemporary China* vol 27, no.111, 329-343.

Bradsher, Keith. 2020. “China Renews Its ‘Belt and Road’ Push for Global Sway.” *The New York Times* (Jan. 15).

Bradsher, K. 2019. “China Proceeds with Belt and Road Push, but Does It More Quietly.” *The New York Times* (Jan. 22).

Cave, Damien. 2019. “Chinese Lease of Entire Island Is Deemed

- Illegal in Solomons.” *The New York Times* (Oct. 24).
- Campbell, Charlie. 2017. Zhang Chi, “Ports, Pipelines, and Geopolitics: China’s New Silk Road Is a Challenge for Washington.” *TIME* (Oct. 23).
- Choong, William. 2020. “How the US can maintain influence over Asean, whether Trump or Biden wins.” *South China Morning Post* (Oct. 27).
- Fook, Lye Liang. 2020. “Turning on the charm: China looks for a little love in Southeast Asia,” *South China Morning Post* (Oct. 5).
- Frost, Max and Michael Sauer. 2020. “India’s Economic Growth is Central to a Successful Free and Open Indo-Pacific.” *The Diplomat* (July 15).
- Gong, Xue. 2019. “The Belt and Road Initiative and China’s influence in Southeast Asia.” *The Pacific Review* vol. 32, no. 4. 635-665.
- Gu, Zhun. 2019. “Nostalgia in the Context of ‘the Belt and Road Initiative’: an analysis of a Chinese documentary: Maritime Silk Road.” *Journal of Contemporary Eastern Asia* vol. 17, no.1, 113-130.
- Hillman, Jonathan E. 2020. “The Imperial Overreach of China’s Belt and Road Initiative.” *Wall Street Journal* (Oct. 1).
- Hiep, Le Hong. 2013. “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization.” *Contemporary Southeast Asia* vol. 35, no. 3, 333-68.
- Katsumata, Hiro, Shingo Nagata. 2019. “ASEAN and the BRI: The Utility of Equidistant Diplomacy with China and the US.” *Asian Journal of Peacebuilding* vol. 7, no. 2, 333-348.
- Kipgen, Nehnginpa. 2018. “ASEAN and China in the South China Sea Disputes.” *Asian Affairs* vol. 49, no. 3, 433-448.
- Kauer, Sharen. 2020. “Bandar Malaysia to start with over 12

- world-class towers worth RM10 billion in 2021.” *New Straits Times* (Nov. 17).
- Koga, Kei. 2019. “Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: Tokyo’s Tactical Hedging and the Implications for ASEAN,” *Contemporary Southeast Asia* vol. 41, issue 2, 286-313.
- Kung, Chan and Yu Pan. 2020. “How China’s Belt and Road Initiative Went Astray.” *The Diplomat* (May 7).
- Kuik, Cheng-Chwee. 2016. “Variations on a Hedging Theme: Comparing ASEAN Core States’ Alignment Behavior.” Joint US-Korea Academic Studies.
- Kuik, C. 2015. “Malaysia’s Balancing Act.” *The New York Times* (Dec. 6).
- Kuik, C. and G. Rozman. 2016. “Light or Heavy Hedging: Positioning Between China and the US.” Joint US-Korea Academic Studies.
- Kynge, James and Stephania Palma. 2019. “Indonesia urged to probe death of Belt and Road project critic.” *Financial Times* (Oct. 31).
- Lanteigne, Marc. 2019. “The rock that can’t be moved: China’s revised geostrategies in Myanmar.” *The Pacific Review* vol. 32, no. 1, 37-55.
- Liu, Hong, and Guanle Lim. 2019. “The Political Economy of a Rising China in Southeast Asia: Malaysia’s Response to the Belt and Road Initiative.” *Journal of Contemporary China* vol. 28, no. 116, 216-231.
- Lo, Alex. 2020. “No Grand geopolitical strategy behind China’s Belt and Road Initiative.” *South China Morning Post* (Sept. 22).
- Malik, J. Mohan. 2018. “Myanmar’s Role in China’s Maritime Silk Road Initiative.” *Journal of Contemporary China* vol. 27, no.111, 362-378.
- Miller, Tom. 2017. *China’s Asian Dream: Empire Building along the new Silk Road*. Zed Books.

- Parameswaran, Prashanth. 2018. "Malaysia's Approach to the South China Sea Dispute after the Arbitral Tribunal's Ruling." *Contemporary Southeast Asia*.
- Piutakdumrongkit, Kaewkamol Karen. 2019. "The Impact of the Trump Administration's Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance." *Policy Studies* 79. East-West Center.
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia* vol. 27, no.2, 305-22.
- Rowley, Anthony. 2020. "China's belt and road" sour grapes claims of debt-trap diplomacy are not supported by evidence." *South China Morning Post* (Nov. 2).
- Reed, John. 2020. "China and Myanmar sign off on Belt and Road projects." *Financial Times* (Jan. 18).
- Reed, John. 2020. "The Perils of Life in Beijing's Backyard." *Financial Times* (Sept. 20).
- Tham Siew Yean. 2020. "Why Malaysia's ECRL project should go on, new government or not." *South China Morning Post* (Feb. 28).
- Tan, See Seng. 2020. "Consigned to hedge: south-east Asia and America's 'free and open Indo-Pacific' strategy." *International Affairs* 96, no. 1, 131-148.
- Tran, Thi Bich and Yoichiro Sato. 2018. "Vietnam's Post-Cold War hedging Strategy: a Changing mix of Realist and Liberal Ingredients." *Asian Politics and Policy* vol. 10, no. 1, 73-99.
- Tan, Sharon and Austin Ramzy. 2019. "Najib Razak, Malaysian Leader Toppled in 1MDB Scandal, Faces First Graft Trial." *The New York Times* (April 3).
- Robinson, Gwen. 2019. "South-east Asia gains new leverage as China and US battle for influence." *Nikkei Asian Review* (June 5).
- Wang Yiwei. 2016. *The Belt and Road Initiative: What Will China Offer the World in Its Rise*. New World Press.

Wu, Wendy. 2020. “China turns on the charm to get its belt and road plan back on track.” *South China Morning Post* (Oct. 17).

Zhang Jie. ed. 2017. *China’s Belt and Road Initiatives and Its Neighboring Diplomacy*. World Scientific.

*The Straits Times*. 2020. “China’s actions have given Abe’s Arc of Democracy concept a push.” (sept. 27).

Department of State USA. 2019. “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision.” (Nov. 4).

-기타 -

연합뉴스. 2019. “파키스탄 전체채무 87조원 ... 일대일로 관련 빛은 6조 원에 불과” (11.15)

<미얀마 시장뉴스> 2019. KITA. net. (10.24).

아주경제. 2017. “아시아 해상물류 꿈꾸는 미얀마.” (7. 10).

매일경제. 2018. “미얀마, 한국기업의 인도 진출에 최고 발판 될 것” (12.15).

新华社. 2019. 老挝国家主席本扬高度评价中老铁路建设 (4. 06).

*Bloomberg Business*. 2015. “India should play bigger role in South China Sea, says Singapore.” (Mar. 16).

*Economist*. 2020. “China calls its ‘heroic’ handling of Covid-19 proof of its wisdom.” (Oct.17).

*Economist*. 2020. “In a world mired in recession, China manages a V-shaped recovery.” (Oct. 24).

*South China Morning Post*. 2020. “India responds to Myanmar’s call for closer ties to balance out Chinese influence.” (Dec. 9).

*The Jakarta Post*. 2010. “Defying China, RI sends envoy to novel ceremony.” (Dec. 10).

*The Straits Times*. 2020. “Myanmar, China ink deals to accelerate Belt and Road as Xi courts an isolated Suu Kyi.” (Jan. 18).

*The Straits Times*. 2018. “Myanmar scales back Chinese-backed port project due to debt fears: Official.” (Aug. 2).

투고일 : 2021년 1월 14일 . 심사일 : 2021년 1월 20일 . 게재확정일 : 2021년 2월 2일

\* 김진영은 미국 시라큐스 대학에서 박사학위를 하였으며, 부산대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 국제정치경제와 동아시아 국제관계에 관한 다수의 논문이 있으며, 최근 출간한 저서로 <신자유주의의 쇠퇴와 그 이후>가 있다.

<Abstract>

**The ‘Belt and Road Initiative’ and ASEAN countries’ responses toward China**

Jin-Young Kim

(Pusan National University)

The paper throws a question whether the ASEAN countries will be under the dominant Chinese influence with the progress of “the Belt and Road Initiative” (BRI). In order to research this question, this study suggests two variables with which to examine the realities of the BRI in ASEAN countries. One is the approach to China by political leaders of ASEAN countries and the political dynamics; The other is restraint and denial of China’s dominance by ASEAN countries. When the realities of BRI in ASEAN countries are examined focusing on the two variables, we can find that the BRI projects are not carried out by the Chinese influence unilaterally. On the contrary, political leaders of the ASEAN countries often accept and adjust the BRI projects according to their economic necessities and conditions, and responding to the political dynamics of their countries. Also, whereas the ASEAN countries continue economic cooperations with China, they try to restrain strengthening political aggressiveness of China in the region. The strategy of pursuing the maximization of economic interests on the one hand and restraining the increase of political dominance on the other hand is called the ‘hedging strategy’. This paper takes two example cases of Malaysia and Myanmar and shows how the political leaders in these countries cancelled and scaled back

the BRI projects in the context of the political dynamics, according to their economic conditions. The degree of hedging against Chinese influence varies depending upon countries. Nevertheless we can argue that ASEAN countries accept the BRI projects with the 'economic pragmatism' but try to balance out the increasing Chinese political influence and military aggressiveness by cooperating with other Indo-Pacific nations. The latter policy of cooperating with other competing Indo-Pacific countries is a sort of 'indirect balancing' strategy. The ASEAN countries want to keep the 'ASEAN centrality', refusing to fall under the Chinese dominance.

**keywords** : Belt and Road Initiative, ASEAN, 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road, hedging strategy, Myanmar, Malaysia, Indo-Pacific Initiative