

세종정책연구 2019-09

# 아세안을 둘러싼 미중 패권경쟁 평가와 시사점

최윤정 지음



세종연구소

저자 약력

**최윤정 (崔允瀾)**

세종연구소 연구위원  
신남방정책특별위원회 민간자문

**【전문 분야】**

국제외교·통상전략(FDI, GVC)  
한-아세안인도관계

**【최근 연구】**

- 「한-아세안 미래 30년을 향한 새로운 파트너십」(2019)
- 「일대일로, 인도의 선택은?」(2019)
- 「Crude oil prices and the balance of trade: Asymmetric evidence from selected OPEC member countries」(2019)
- 「신남방정책과 한-인도 특별 전략적 파트너십」(2018)
- 「메가 FTA 협상을 통한 산업별 고용효과 연구: RCEP을 중심으로」(2018)
- 「우리나라 수출과 지원사업의 일자리 창출 효과」(2018)
- 「Does Foreign Direct Investment Harm the Environment in Developing Countries? Dynamic Panel Analysis of Latin American Countries」(2017)
- 「Does FDI Really Matter to Economic Growth in India?」(2017)
- 「우리 기업의 글로벌 생산네트워크 분석과 시사점」(2017) 외 다수

---

**아세안을 둘러싼 미중 패권경쟁 평가와 시사점**

---

2019년 12월 18일 발행

지 음 | 최 윤 정

발행인 | 백 학 순

발행처 | 세종연구소

주소 | (우) 13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20

전화 | (031) 750-7615

팩스 | (031) 754-0100

홈페이지 | [www.sejong.org](http://www.sejong.org)

등 록 | 2001년 1월 19일 제1-26호

IS B N | 978-89-7429-416-8

---

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 차 례

요약문 5

I. 서론 9

II. 미중 패권경쟁과 아세안 13

1. 미중 패권경쟁의 성격 13
2. 미국의 對아세안 전략: 인도-태평양 전략을 중심으로 18
3. 중국의 對아세안 전략: 일대일로를 중심으로 27

III. 미중 패권경쟁에 대한 아세안의 인식과 대응 37

1. 미중 패권경쟁에 대한 아세안의 인식 37
2. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 아세안의 인식과 대응 40
3. 중국의 일대일로에 대한 아세안의 인식과 대응 42

IV. 아세안에서의 미중 패권경쟁 평가 49

1. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 평가 49
2. 중국의 일대일로에 대한 평가 53
3. 미중 패권경쟁에 대한 평가 55

V. 결론: 한국의 對아세안 전략에 대한 시사점 59

참고문헌 62



## 요 약 문

2000년대 중반부터 급성장한 중국이 미국과 G2로 어깨를 견주기 시작하면서 미중 대결의 빈도는 잦고 강도는 세졌다. 2012년 ‘중국몽(中國夢)’을 발표하고 2014년 구매력평가 기준으로 미국의 경제규모를 넘어선 중국은 2017년 제19차 당대회에서 당장(黨章)에 新실크로드 건설로 중국식 세계화를 추진하는 일대일로(一帶一路)를 명시하고 세계 일류 국가의 포부를 밝혔다. 이에 미국이 2017년 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)을 발표하고 중국의 패권주의적 부상을 본격적으로 견제하기 시작하면서 미중 패권경쟁의 막이 올랐다.

본고는 미국이 중국을 패권야망을 지닌 잠재적 경쟁자로 인식하고 있으며, 이에 따라 인도-태평양 전략이라는 새로운 외교전략을 통해 중국의 부상을 억제하기 위해 노력하고 있다는 점을 확인하였다. 압도적 지위를 지닌 패권국은 국제체제의 현상유지를 원하지만, 그 외의 강대국들은 세력균형 상태를 바꾸는 위험과 대가가 작아질 때까지 기다렸다가 현상을 바꾸려는 시도를 하게 된다. 지금의 상황에서 미국은 현상유지를 원하는 패권국이고, 중국은 30여 년을 기다렸다가 분발유위(奮發有爲)하는 강대국이라고 할 수 있다.

나아가 본고는 미중 간의 패권경쟁이 압축적으로 드러나는 전장(戰場)이 아세안이라는 점에 착안하여, 아세안으로 지역을 좁혀서 미중 패권경쟁의 양상을 분석했다. 중국은 아세안 10개국 모두와 수 십~수백억 달러에 달하는 일대일로 인프라 프로젝트를 진행하고 있다. 인프라 뿐만 아니라 인적교류, 문화적 연계사업도 함께 추진하고 있다. 일대일로 프로젝트 기금 격으로 출범시킨 AIIB는 자본금이 967억 달러에 달한다. 이처럼 중국 일대일로 프로젝트의 최대 수혜국임에도 역사적으로 누적된 중국에 대한 불신과 남중국해 영유권 분쟁 등으로 아세안은 중국

에게서 실질적인 안보 위협을 느끼고 있다. 이와 같은 전략적 불안을 완화하기 위해서는 미국만한 대안도 없는 것이 현실이다. 하지만 트럼프 행정부는 미국의 對아세안 관여가 일관되고 지속가능할 것이라는 확신을 주지 못하고 있고, 핵심 전략인 인도-태평양 전략은 발표한 지 2년이 넘도록 구체적인 내용과 사업이 부족하다. 인도-태평양 전략을 구성하는 프로젝트는 대부분 기존에 미국이 아세안에서 수행하던 것들을 종합한 것이고, 해외 민간투자 지원기관인 OPIC에서 대출 및 자본투자 기능을 가져와서 별도로 설립하는 미국국제개발금융공사(USIDFC) 예산 600억 달러를 제외하면, 프로젝트 총 집행 금액은 20억 달러도 안 된다. 따라서 역사적으로 對아세안 정책에 일관성이 부족하고 지리적으로도 멀리 떨어져 있는 미국이 안보를 보장하거나 구체적인 개발 계획을 제시하지 못한 상황에서 아세안이 인도-태평양 전략에 전적으로 호응할 수는 없는 것이다.

미국과 중국 모두 자국의 전략에 아세안이 적극적으로 참여하기를 기대하고 있다. 하지만 양국은 편들기를 강요하기 보다는 역내 핵심 과제인 남중국해 분쟁, 지역 경제간 연결성과 같이 실질적인 문제의 해법을 함께 강구하는 파트너십을 보일 때 아세안의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다. 특히 강대국 사이에서 헤징전략을 통해 안보와 번영을 쌓아온 아세안에게 있어 미국이 공세적인 대중정책을 취하기보다는 자유와 번영, 투명성과 법치의 긍정적인 정책프레임을 강조하는 것이 환영받을 것이다.

미국은 동 전략을 미국이 주도하기는 하나, 동맹국과 파트너 국가들에게 책임을 함께 지도록 촉구하고 있다. 동아시아 지역에서 1차적인 힘의 경쟁은 미·중간의 경쟁이지만, 2차적인 힘의 경쟁은 미·중 양국이 형성하고 있는 세력 간의 경쟁구도가 될 가능성이 높다. 한국은 아세안보다 미중 갈등에 더욱 큰 영향을 받을 뿐만 아니라 어느 한 편을 들 수 없는 입장이다. 한국은 아세안과 함께 미, 중의 새로운 대외정책 앞에서

공생의 길을 찾아야 할 것이다. 한국은 아세안과 함께 강대국의 일방적 행보에 휘둘리지 않는 다자주의 원칙을 보다 충실히 세우고 지키는 앵커 국가로 자리 잡아야 한다. 아세안이 보유한 다양한 협의체를 적극 활용하고 신남방정책을 계기로 아세안과의 협의체를 보다 활성화시켜 아세안과 역내 발전에 주도적으로 나설 때인 것이다.



## I. 서론

전 세계가 미국과 중국이 벌이는 패권경쟁의 양상에 집중하고 있으며, 그 끝이 어디일 지가 초미의 관심사가 되었다. 최근 미국 트럼프(Donald Trump) 행정부는 경제, 무역, 인권 등 다양한 분야에서 이전의 미국 행정부와 다른 행보를 보이고 있다. 그 배경은 승천하여 용이 되기를 꿈꾸는 중국의 부상 때문이다.

중국 시진핑 주석은 2012년 ‘중국몽(中國夢)’을 발표하고 2017년 10월 제19차 공산당 전국대표대회에서 2050년까지 세계 일류 국가를 건설하겠다는 구체적인 목표를 제시하면서 적어도 역내 패권국가, 나아가 세계적 강대국이 되고자 하는 야망을 밝혔다. 이에 미국은 명시적으로 중국을 현상변경 국가(Revisionist Power), 제국주의 국가로 부르며 경고 메시지를 보냈다. 미국은 국방 및 외교 분야 핵심 전략인 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’에서 ‘중국은 미국의 전략적 경쟁자(Strategic Competitor)’라고 표현했다. 미국은 대표적으로 자유주의적 국제질서를 주창하고 옹호해온 국가이다. 그런데 작금의 미국은 중국을 잠재적 패권 도전국가로 간주하고 가차 없는 공격을 퍼붓는 현실주의적인 행태를 보이고 있다.

미중 간의 갈등에 직격탄을 맞는 나라가 한국이다. IMF는 2019년 보고서에서 미국과 중국이 무역전쟁을 할 때 가장 큰 피해를 입는 나라는 한국이라는 분석 결과를 발표했다.<sup>1)</sup> 실제로 우리나라는 안보는 미국에, 경제는 중국에 가장 크게 의존하고 있다<sup>2)</sup>. 의존도만 높은 것이 아니라

---

<sup>1)</sup> 국제통화기금(IMF)은 2019년 4월 발표한 세계경제전망 보고서에서 미·중 무역전쟁에 따른 관세 인상에 가장 취약한 국가가 한국이라고 경고했다. IMF는 글로벌 관세율이 1%포인트 인상되면 한국의 국내총생산(GDP)이 0.65% 줄어든 것이라고 추산했다. 이는 한국은 제조업 분야에서 글로벌 공급망을 통해 가치사슬(기업이 원재료를 사서 가공·판매해 부가가치를 창출하는 일련의 과정)이 고도로 통합되어 있기 때문이다(IMF 2019a).

이로 인해 미국의 편을 들 수도, 중국의 편을 들 수도 없는 애매한 입장인 것이다.

우리나라와 함께 미중 갈등에 큰 영향을 받는 지역이 바로 아세안이다. 어찌 보면 아세안은 미중 간의 패권경쟁이 압축적으로 드러나는 전장이라고 할 수 있다. 미국은 2018년 “아세안은 미국의 인도-태평양 전략의 핵심에 있음”을 선언했다(The White House 2018a). 미국이 핵심 대외 정책으로 추진하고 있는 인도-태평양 전략<sup>3)</sup>의 무대 중앙에 아세안이 있다. 新실크로드를 건설하는 중국의 일대일로(一帶一路, One belt one road) 프로젝트의 1차적인 타겟도 아세안이다. 중국과 패권경쟁을 벌이고 있는 미국이 더욱 아세안에 집중하게 되는 이유이다. 美 국방부는 2019년 6월 1일 인도-태평양 전략 보고서(Indo-Pacific Strategy Report)를 통해 미국은 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’을 존중하면서 인도-태평양 전략을 실천할 것이라고 밝혔다. 따라서 아세안으로 지역을 좁혀서 미중 패권경쟁의 양상을 분석하는 것은 현상을 보다 분명하게 파악하는 좋은 방법이 될 것이다.

아세안은 2018년 이미 세계 5위 경제권에 진입했으며 최근 수년간 기록한 5%대의 견실한 성장률을 이어간다면 2030년 세계 4위 경제권으로 도약할 수 있을 것으로 기대를 모으고 있다. 아세안이 세계 경제의 성장동력으로 주목을 받으면서 2025년 공동체 비전을 향해 전진하는 아세안의 행보에도 관심이 더욱 높아지고 있다. 공동체로서의 아세안은 10개 개별국보다 훨씬 높은 외교력, 협상력을 갖게 되었음은 물론이다.

---

<sup>2)</sup> 한국의 중국에 대한 수출의존도는 사드 보복조치가 있었던 2016년 25%에서 다소 축소되어 2018년 23%이고, 그외 아세안 14%, 미국 13%이다(IMF 2019b). 최근 방위비 분담 문제가 논란이 되고 있는데 한미동맹으로 인해 한국은 세계 평균 수준인 GDP 3% 미만 지출로 한반도에서 전쟁 역지력을 갖게 된 것도 사실이다(백재욱 외 2005).

<sup>3)</sup> 인도-태평양 전략의 범위에는 세계 인구의 50%가 거주하고 GDP의 60%를 생산할 뿐만 아니라, 세계 군사강국 10개국 중 7개국이 위치해 있다. 그 중 6개 국가는 핵무기를 보유하고 있다(이대우 2019).

또한 해양세력으로 뻗어나가려는 중국의 해양 관문일 뿐만 아니라 역내 또 다른 신흥 강국인 인도와의 중간에 위치한 전략적 입지로 인해 지정학적인 권력도 커지고 있다.

한국 정부도 2017년 11월 아세안, 인도와 4강 수준의 파트너십을 구축하는 신남방정책을 새로운 외교 통상의 축으로 발표하였다. 아세안과 대화상대국 관계 수립 30주년을 기념하여 2019년 11월 세 번째 한-아세안 특별정상회의도 개최하였다. 한국이 아세안과 만들어 나가는 파트너십에서 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로라는 중요한 변수가 되었다. 미, 중 사이에서 선택을 꺼리고 있던 아세안은 2019년 6월 23일 인도-태평양 전략에 대한 아세안의 관점인 ‘ASEAN Outlook on the Indo-Pacific’을 발표했다. 한국도 2019년 6월 30일 트럼프 대통령의 방한 시 미국의 인도-태평양 전략에 대한 협조 의사를 최초로 밝혔다. 아세안과 한국은 비슷한 입장에 처해 있을 뿐만 아니라 그 어느 때보다도 운명이 서로 연결되어 있다. 즉, 아세안과 한국은 모두 미국과 중국에 정치, 경제적으로 긴밀하게 연결되어 있을 뿐만 아니라, 양국의 선택 압력에서 슬기롭게 헤쳐 나가야 한다는 점도 같다. 미, 중의 새로운 대외 정책 앞에서 한국과 아세안이 함께 머리를 맞대고 공생의 길을 찾아야 하는 이유이다.

이 글은 미국과 중국의 글로벌 전략 자체를 다루고자 하는 것이 아니다. 미국과 중국이 아세안에 대해 어떤 입장과 전략을 갖고 있는 지를 분석하는 것이 목적이다. 이를 위해 미국과 중국의 대외전략 중에서 아세안과 밀접하게 관련된 인도-태평양 전략과 일대일로를 중점적으로 살펴볼 것이다. 즉, 본 연구는 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로를 아세안이라는 문맥 안에서 엄밀하게 조사, 분석하여 한국의 對아세안 외교, 통상 전략 수립에 기여하고자 한다.<sup>4)</sup> 나아가 이 연구는 미국

---

<sup>4)</sup> 신남방정책에서 아세안과 함께 핵심 국가인 인도는 미국의 인도-태평양 전략을 구성의 주축이 되는 국가이며 아세안과는 여러 가지 의미에서 다른 입장을 갖고 있으므로 금번

과 중국의 글로벌 전략을 파악하는데 단초를 제공할 수도 있을 것이다.

서론에 이어 II장에서는 미국과 중국의 핵심 대외정책인 인도-태평양 전략과 일대일로 의 아세안에서의 전개 과정으로 초점을 맞추어 집중 분석한다. 먼저 기존 연구와 정부 발표 자료를 조사하여 인도-태평양 전략과 일대일로의 목표와 내용을 파악한 후, 실질적인 이행 상황을 파악하기 위해 이들이 아세안을 대상으로 수행하는 핵심 프로젝트의 내용과 진행 경과를 검토하겠다. III장에서는 미중의 갈등이 첨예하게 충돌하는 아세안은 인도-태평양 전략과 일대일로를 어떻게 받아들이고 대응하고 있는지를 살펴보기로 한다. IV장에서는 미국의 인도-태평양 전략과 중국 일대일로의 아세안 전략을 종합 평가하고, V장은 이를 통해 한국이 아세안과 수립해야 할 새로운 협력 방향에 시사점을 제시해보고자 한다.

---

연구에서는 다루지 않기로 한다. 인도가 인도-태평양 전략과 일대일로의 대해 갖고 있는 인식 및 대응에 대해서는 각각 이대우(2019)와 최윤정(2019a)을 참고할 수 있다.

## II. 미중 패권경쟁과 아세안

### 1. 미중 패권경쟁의 성격

#### 가. 무역분쟁인가? 패권경쟁인가?

“40년간 미국의 대중국 포용 정책은 실패했다.” 2018년 펜스(Mike Pence) 美 부통령의 선언이다. 이미 트럼프 행정부는 집권 첫 해인 2017년 12월에 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서에서 중국을 미국과 경쟁하는 패권국가로 규정했다. 2018년 트럼프 대통령은 ‘중국의 경제적 침략 저지를 위한 대통령령(Presidential Memorandum Targeting China’s Economic Aggression)’에 서명했다(The White House 2018b). 보복관세를 주고받고 있는 미중 갈등은 단순한 무역분쟁이 아니었던 것이다.

1978년 개혁개방 당시 미국 경제의 10분의 1 수준이었던 중국 경제는 2018년 말 기준으로 미국 경제 규모의 65% 수준까지 따라잡았다. 개혁개방 40년간 중국이 세계무역에서 차지하는 비중은 0.5%에서 10.2%로, 세계 경제에서 차지하는 비중도 1.75%에서 15.2%로 상승했다(최병일 2019). 2007년 독일, 2010년 일본을 제치고 세계 2위의 경제 대국이 된 중국은 2014년 구매력평가(Purchasing Power Parity) 기준으로 미국을 제치고 세계 1위 경제 대국이 되었다(IMF 2019b).

2001년 중국이 세계무역기구 WTO에 가입해서 세계 무역 체제에 편입하는데 결정적인 도움을 준 것이 미국이었다. 이전에는 중국에게 부여하는 무역 조건을 미 의회에서 표결에 부쳐 결정했으나, WTO 가입 이후에는 다른 국가들과 같은 조건, 즉 최혜국대우(MFN)를 받고 미국 시장에 접근할 수 있는 권한을 공식적으로 갖게 된 것이다. 이후 중국은

미국뿐만 아니라 주요국에 수출을 늘리면서 초고속 성장가도를 달리기 시작했다. 중국의 세계 무대 질주를 가능하게 했던 그 고속도로는 미국이 깔아준 것이나 다름없다. 중국이 세계 경제와의 연결고리가 강해지면 정치적으로도 유연해질 것이라는 자유주의적 논리에 기반한 중국 포용론을 수용한 결과였다. 무역을 하는 모든 국가에게 동등한 접근 권리를 부여하는 것을 기본 이념으로 WTO를 창설하는데 앞장선 것이 미국이고, 이를 통해 중국을 전세계 국가와 연결시켜 준 것도 미국인 셈이다.

경제력으로 군사, 안보 역량을 키운 중국은 이제 경제 뿐만 아니라 국방력에서도 세계 2위이다. 그간 미국에게 밀렸던 과학 기술력에서도 2050년까지 미국을 따라잡는다는 목표를 발표했다. 시진핑 주석은 2017년 제19차 공산당 전국대표대회 개막 연설에서 “2020년부터 2035년까지는 전면적인 샤오강(小康) 사회를 건설”하며, “2035년부터 이번 세기 중반까지는 부강한 민주문명의 현대화 강국을 건설하고, 종합국력과 국제 영향력에서 선도적 국가가 되도록 할 것”이라고 강조하는 등 2050년까지 세계 일류 국가를 건설하겠다는 목표를 제시했다. 이에 미국은 2017년 국가안보전략서(NSS)에서 중국을 ‘현상변경 국가’와 ‘전략적 경쟁자’로 지목했다.

제2차 세계대전 이후 미국을 중심으로 구축한 정치, 경제적 자유주의 국제질서가 중국의 부상으로 위협을 받고 있는 것은 분명하다. 아직까지 미국은 전 세계 실물과 금융경제를 모두 장악하고 있고 중국보다 국방비 지출도 세 배나 높다. 중국 경제는 막대한 부채와 과잉 생산능력으로 휘청이고 있지만, 중국의 영향력은 절대 무시할 수 없다(Graaff 2018). Schweller(2018)는 중국이 현존하는 시스템의 약탈자 혹은 스포일러가 될 것이라고 경고했다. 덩샤오핑 지도 아래 중국은 1990년대 ‘도광양회(韜光養晦·칼집에 칼날의 빛을 감추고 어둠 속에서 은밀하게 힘을 기르며 기다린다)’ 외교 정책을 고수하면서 미국을 향해 중국이 팽창주의나 패권

주의적 면모를 보일 야망이 없다는 신호를 보냈다. 반면 시진핑은 ‘떨쳐 일어나 해야 할 일을 하겠다(奮發有爲·분발유위)’는 새로운 대외 전략을 선포하면서 국제 사회에서의 보다 적극적인 중국 역할을 선언했다. 이런 중국의 적극적인 태도는 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 설립과 일대일로 전략으로 나타났고, RCEP 추진 등 지역 자유 무역 협정에도 힘을 쏟고 있다. 더욱이 중국은 2016년 WTO 시장경제국지위(Market Economy Status) 획득에 실패한데다가 미국이 지속적으로 중국 내부 정치에까지 관여하려고 하자 ‘생존’을 위한 패권다툼에 뛰어든 것으로 추정된다.

2014년에 비록 구매력평가 기준이지만 미국 경제 규모를 능가한 중국은 남중국해에서 본격적인 충돌 행보를 보이면서 역내 패권국가가 되려 한다는 우려가 확대 재생산되기 시작했다. 미국도 이미 오바마 당시부터 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)와 아시아-태평양 지역 12개국 간의 자유무역협정인 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 추진하여 중국의 지역 패권국 부상을 저지하기 위한 전략적 행동을 시작했다. 하지만 오바마는 기후 변화, 대테러, 핵 확산 방지 등 글로벌 이슈에서 중국과의 안보 협력을 강화하려는 입장이었다(Swaine 2018). 반면 트럼프가 지속적으로 주장해온 것은 게임의 운동장이 기울어져 있다는 것이다. 그리고 미 중서부 러스트벨트(rust belt, 쇠락한 공업지역)의 블루칼라 노동자들의 합성을 등에 지고 이른바 ‘기울어진 운동장’을 갈아엎기 위해 샅을 꼈었다. 여기에 공화당은 박수를 보내고 있고, 민주당은 말없는 동조자로 공모하고 있다. 따라서 미국의 관세인상에서 시작된 중국의 질주 막기는 단순한 무역분쟁이 아니고, 트럼프 개인이나 공화당이 일방적으로 끌고 나가는 것도 아니다. 세간의 예상 보다 전선은 넓고, 초당파적 현상임을 이해해야 한다.

## 나. 현실주의 이론의 설명

우리가 국가의 행태를 이론에 근거하여 분석하는 것은, 또는 현실을 이론이라는 프리즘 하에 투영하는 것은 복잡한 현상을 보다 명료하게 파악하는 한편 미래를 투사하는데 도움을 얻기 위함이다. 검증된 이론의 틀에서 작금의 미중 갈등을 설명할 수 있다고 한다면 아세안 내 갈등의 성격을 보다 분명히 파악하는 한편 앞으로 아세안과 한국의 협력이 어떻게 가져가야 할 것인지를 정하는데 큰 도움을 받을 수 있다.

미국과 중국이 긴밀한 경제협력 관계를 맺고 있음에도 양국간 무역 분쟁이 격한 갈등으로 치닫는 이유는 무엇일까? 일견 모순적으로 보이는 미중 간의 경쟁은 현실주의적 관점에서 설명이 가능하다.<sup>5)</sup> 냉전시대는 높은 예측가능성과 의사소통의 명확함으로 인해 오히려 전쟁의 위험이 낮은 상태에서 상대적으로 안정적인 국제체제가 유지되었다. 하지만 국제체제에서 불확실성이 증가하면 협력 가능성도 저해되고 불안정적 요소가 증가하기 마련이며, 이와 같이 불완전한 세계에서 강대국간 안보 경쟁과 전쟁 가능성은 결코 사라지지 않는 것이다(Waltz 1979). 미군은 소련이 붕괴된 이후에도 유럽에 10만여 병력을 유지하고 있고 동북아시아에도 비슷한 수의 병력을 주둔시키고 있다. 주요 강대국간 위험한 경쟁이 촉발될 가능성에 대비하는 것이다.

그런데 중국이 급속도로 힘을 키우며 부상하기 시작했다. 공격적 현실주의는 중국의 부상을 간단하게 설명한다. 국가의 정치결정 체제가 자율성을 유지하는 것을 곧 국가의 '생존'이라고 설명하는 현실주의적 가정은 의미심장하다. 대표적인 현실주의 정치학자인 Mearsheimer(2014)

---

<sup>5)</sup> 자유주의 이론은 국가 간의 상호의존이 충돌이나 전쟁을 억제한다고 설명했다. 개방 경제간 경제적 교류가 확대되면서 발생하는 편익을 포기하기 보다는 상호 공생하는 쪽을 택할 것으로 예상하고 있으므로, 미중 무역분쟁이 패권경쟁으로 비화되는 최근의 현상을 설명하지 못하고 있다.

에 따르면 중국은 미국이 자국의 체제에 대한 정치, 경제적 간섭을 확대하여 주권을 침해하는 위협을 가하고 있다고 평가한다. 그리고 미국이 서반구를 지배하는 것처럼 중국은 자국의 앞마당인 아시아를 지배하려 들 것이라고 예상한다. 경제 성장을 하면서 확보한 국력과 자신감을 바탕으로 중국은 미국의 군사력을 아시아 태평양 지역에서 몰아내려고 미국이 했던 것처럼 동맹세력을 규합하려 들 것이고, 인도, 일본, 싱가포르, 심지어 러시아까지 중국의 이웃 국가들은 중국의 힘을 봉쇄하기 위해 미국과 힘을 합할 것이라는 전망을 내놓고 있다.

실제로 미국은 중국이 세계의 원칙과 규범을 재설정하려는 현상변경 국가라고 규정, 미국식 원칙 및 규범을 뒤집거나 자국 관점에서 재설정하려는 중국의 시도를 큰 위협으로 받아들이고 있다. 따라서 무역 전쟁을 넘어 이것은 기존의 국제질서를 재편하려는 신흥 패권도전국의 도전과 이를 저지하려는 기존 패권국간의 전면전으로 해석해야 한다.

압도적 지위를 지닌 패권국은 국제체제의 현상유지를 원하지만, 그 외의 강대국들은 세력균형 상태를 바꾸는 위협과 대가가 작아질 때까지 기다렸다가 현상을 바꾸려는 시도를 하게 된다. 지금의 상황에서 미국은 현상유지를 원하는 패권국이고, 중국은 30여 년을 기다렸다가 분발유위하는 강대국이라고 할 수 있다. 심지어 잠재적 라이벌이 패권적 지위에 위협이 된다고 느끼는 순간 현상유지는 더 이상 있을 수 없게 된다. 중국은 패권적 지위를 노린다고 보다는 국내 통치에 있어서 미국의 간섭을 받지 않는, 즉 내정의 자유를 희망하는 것일 수도 있지만, 그래도 미국 입장에서는 잠재적 패권국의 이같은 시도 자체가 위협으로 인식될 수 있는 것이다. 자신을 보호하기 위해 행동하는 경우라도, 상대방이 보기에는 공격행위로 인식되는 것이 국제체제의 속성이기 때문이다(Mearsheimer 2014).

미국이 힘을 키우고 있고 중국을 포함한 나머지 국가들을 눈 아래 두고 있을 때 미국의 국제정치 사상은 자유주의로 충분히 설명이 되었다. 적어도 오바마 행정부는 미중관계가 필연적으로 ‘투키디데스의 덫’이라는 공격적 현실주의의 예측처럼 전쟁으로 치닫지는 않을 것이라는 입장이었다(정구연 2018).

자유주의 이론에서 설명하는 것처럼 중국이 축적한 막강한 경제적 부를 기반으로 민주주의 국가가 되고 시장경제체제의 책임 있는 일원이 될 것이라는 기대는 이루어지지 않았다. 오히려 중국은 막강한 경제력을 기반으로 군사력을 키우면서 동북아내 패권국 행세를 하려들기 시작했다. 이런 맥락에서 중국 경제력이 미국의 경제력을 앞서고 심지어 미래 질서를 수립하는 통신 기술에서조차 앞설 가능성이 제기되면서 중국은 미국에게 치명적인 위협국가가 될 수 밖에 없는 것이다. 더욱이 미국 국내 상황이 악화되고 외부에서 잠재적 라이벌인 중국이 세력을 날로 키우면서 자국을 겨냥하는 상황에서 트럼프라는 독특한 리더가 나타났고, 처음에는 어리둥절하던 미국의 정부 관료나 학자들조차 트럼프의 비자유주의, 비시장경제적 정책에 지지를 보내는 모순적인 상황을 연출하고 있다.

## 2. 미국의 對아세안 전략: 인도-태평양 전략을 중심으로

냉전시기 미국의 대외 전략적 관심은 소련을 위시한 공산 세력의 봉쇄였고, 동남아는 지정학적으로 중요한 위치를 차지하고 있었다. 1970년대와 80년대 미국은 동남아에 대규모 경제 투자를 하고 아세안 설립을 적극 지지했다. 하지만 1975년 월남전 패배 이후 동남아에 대한 미국의 전략적 관심은 줄어들기 시작했다. 미국은 베트남 등 동남아에 군사기지를 운영했던 옛 소련을 견제하기 위해 필리핀에 대규모 해공군 기지를 두었으나, 1980년대 말 소련이 붕괴되자 1992년 필리핀에서 전격 철수했고, 2001

년 9.11 사태를 기점으로 대외정책의 초점을 ‘테러와의 전쟁’과 중동 지역으로 옮겼다. 탈냉전시대가 도래하면서 미국의 관점에서 아세안은 아시아 태평양이라는 새로운 시장의 의미로 각인되기 시작했다.

그러다 2000년대 후반부터 동남아 내 중국의 영향력이 증대되자, 2009년 출범한 미 오바마 행정부는 ‘아시아 중시정책(pivot to Asia 혹은 rebalancing)’을 발표하고 아세안과 안보, 경제협력 관계를 재강화하기 시작했다. 인도네시아, 싱가포르, 태국, 필리핀 등 전통적 우호 국가들은 물론, 중국과 남중국해 영유권 분쟁의 핵심 당사국인 베트남, 그리고 새로운 민주화 여정을 시작한 미얀마 등과도 양자 관계 강화를 적극 모색하기 시작했다. 대표적인 사업으로는 동년 7월 힐러리 국무장관이 하부메콩강 5개국(미얀마, 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남)과의 회의에서 시작한 하부메콩이니셔티브(Lower Mekong Initiative, LMI)가 있다.<sup>6)</sup> 당시의 메콩 사업은 주로 홍수 관리, 기후변화 적응, 지속가능한 유역 관리, 오염 관리 개선, 돼지농장 메탄가스 배출 관리 등 환경, 보건, 건강에 집중되어 있었다. 또한 2006년까지만 해도 아세안의 가장 큰 역외 수출 파트너였다가 중국, 일본, EU 등에 차례로 밀려나자, 미국은 2016년 2월 캘리포니아 주에서 미-아세안 특별정상회의를 개최하고, 양자 경제협력 강화를 위한 ‘미국-아세안 커넥트 이니셔티브’를 발표했다.<sup>7)</sup>

그런데 2010년대에 들어서 호주, 인도, 일본, 미국 정부는 인도 태평양 개념을 새로운 안보 관계를 구축하는 핵심 원칙으로 사용하기 시작했다.<sup>8)</sup> 현실주의에서 예견한 것과 같이 중국의 패권적 도약의 사정권 안에

---

<sup>6)</sup> “Fact Sheet: The US and the Lower MeKong: Building Capacity to Manage Natural Resources,” 미국 정부, 2010.

<sup>7)</sup> ‘미국-아세안 커넥트 이니셔티브’는 미국과 아세안과의 경제 관계를 보다 강화하기 위해 실행된 경제적 이니셔티브이다. ‘미국-아세안 커넥트 이니셔티브’는 △ 비즈니스 커넥트, △ 에너지 커넥트, △ 혁신 커넥트, △ 정책 커넥트 총 4가지 축으로 구성되어 있다 (The White House 2016; ISEAS 2016).

농인 국가들이 미국과 힘을 규합하는 현상이 발생한 것이다. 따라서 인도-태평양 개념의 등장은 경제 중심 지역 아젠다에서 중국의 증가한 해양 공격성에 대응하는 안보 중심 지역 아젠다로의 변환을 의미한다고 보아도 무방할 것이다.

미국의 인도-태평양 전략이 다분히 안보 정책의 성격을 지닌 것은 이러한 배경에 기인한다. 미 트럼프 행정부는 동남아에서 중국의 영향력 확대가 계속되는 가운데 역내 중국의 영향력 봉쇄를 보다 명시적으로 강조하는 인도-태평양 전략을 발표했다. 트럼프는 2017년 11월 10일 베트남 다낭 APEC 포럼에서 처음으로 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 구상’을 공개했다. 트럼프가 제시한 인도-태평양 구상은 지리적으로 기존 아시아-태평양 지역과 인도양을 포괄하며, 미국-일본-인도-호주 협력 강화를 통한 중국 부상 견제를 골자로 하고 있다.<sup>9)</sup> 특히, 미국은 인도-태평양 전략을 통해 역내 항행의 자유, 법규 준수, 상호 호혜성, 공정 무역을 강조하고 있다. 인도-태평양 전략은 처음 발표되었을 때 그 모호함과 불분명함으로 인해 비판을 받았으나, 2018년 이어진 마이크 폼페이오 미국 국무장관의 비전 발표, 2019년 6월 미국 국방부가 발간한 ‘인도-태평양 전략 보고서: 준비 태세, 파트너십과 연결된 지역’ 등을 통해 보다 구체적인 전략 추진 방안들이 공개되었다.<sup>10)</sup>

국방부의 인도-태평양 전략 보고서는 미국의 정체성을 ‘태평양 국가’로 설정하고, 인도-태평양 전략의 비전을 △ 모든 국가의 자주성과 독립성 존중; △ 평화로운 분쟁 해결; △ 자유롭고 공정한 무역과 투명하고

---

<sup>8)</sup> Jeffrey D. Wilson. 2018. “Rescaling to the Indo-Pacific: From Economic to Security-Driven Regionalism in Asia.” East Asia: An International Quarterly.

<sup>9)</sup> Asia Pacific Regional Security, IISS, 2019.

<sup>10)</sup> America’s Indo-Pacific Economic Vision, 미국 국무부, 2018; U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region, 미국 국무부, 2018; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019.

개방된 투자; △ 국제 규범 준수라고 밝혔다. 보고서는 중국을 견제하며 미국이 역내 아세안이 갖는 안보 중심성 및 중요성을 인정하는 한편 아세안 개별 국가와의 국방관계를 강조했다.<sup>11)</sup> 특히 미국은 자유롭고 열린 인도-태평양 건설을 위한 대규모 투자와 군사력 증강에 있어 주도적 역할을 자임하면서도 동맹국과 파트너 국가들의 책임분담을 강조하고 있다. 미국이 제시한 책임분담은 국방비 증액, 파트너십 구축 지원, 규칙 기반 국제질서 지지, 정보공유 등 상호 협조 강화, 자유롭고 열린 인도-태평양 수호 조치에 대한 호응 등이다(미 국방부 2019).

인도-태평양 전략은 미국이 제2차 세계대전 이후 정립한 안보 질서와 규칙 기반 시스템의 연장선상에 있다고도 할 수 있다. 이미 조지 W. 부시와 오바마 행정부도 인도와의 관계를 강화하고 동아시아 전략 내에 인도를 포함하려는 시도를 계속해왔다. 그렇기에 트럼프 정부의 인도-태평양 전략은 미국-중국 경쟁 체제 속에서 기존 정책을 재검토했던 것일 뿐이라는 주장도 있다.<sup>12)</sup> 이전과 다른 점은 중국을 더 이상 자유주의적 시장질서에서 포용하기 어려워지면 시스템에서 중국을 추방할 수도 있다는 점이다.

하지만 문제는 미국이 인도-태평양 전략 구현을 위해 발표한 사업과 예산 계획이 레토릭에 훨씬 미치지 못한다는 점이다. 인도-태평양 전략을 구성하고 있는 계획 또는 프로젝트는 △ <경제개발> 분야에서 디지털 커넥티비티 및 사이버 안보 파트너십(DCCP), 아시아 EDGE, 인프라 거래 및 지원 네트워크(ITAN), 인도-태평양 투명성 이니셔티브(IPTI), 하

<sup>11)</sup> 미 국방부는 상기 보고서에서 △ 필리핀은 방위협력확대협정(EDCA), 상호국방조약(Mutual Defense Treaty) 체결 의지 재확인, △ 태국은 지역 안보 강화, 공중 보건, 초국가적 범죄, 인신매매, 난민 보호, 마약 퇴치 등의 공통의 목표를 보유한 우방국, △ 싱가포르의 역내 지역 안정자로서의 역할 치하, △ 베트남은 2018년 3월 미국 항공모함 방문 등 국방 관계 지속 강화, △ 인도네시아는 공통의 전략적 관심을 갖은 나라로서, 역내 국제군사교육훈련(IMET) 자금의 가장 큰 수혜자임을 강조, △ 말레이시아와의 국방 관계를 강조하며, △ 라오스와 캄보디아는 보다 적극적인 관계 형성을 희망하는 등 아세안과의 지속적인 안보 협력 관계를 강조했다.

<sup>12)</sup> "The Trump Administration's Free and Open Indo-Pacific Approach," Southeast Asian Affairs, 2019.

부메콩이니셔티브(LMI), 미국국제개발금융공사(USIDFC) 설립을 위한 BUILD Act, △〈안보협력〉 분야에서는 초국가적 범죄 대항, 해양 안보, 환경 안전 보장, 군사 교육, 아태지역 안보연구소 설립, 그리고 △〈거버넌스〉 개선을 위한 개발원조로는 인도-태평양 투명성 이니셔티브(IPTI) 하에서 진행되는 공정 선거 지원, 난민 지원 등이 대표적이다. 미국의 해외 민간투자 지원기관인 OPIC(Overseas Private Investment Corporation)이 기존에 수행하던 대출 및 자본투자 기능을 가져와서 별도로 설립하는 미국국제개발금융공사 예산 600억 달러를 제외하면, 프로젝트 총 집행 금액은 20억 달러도 안된다〈표 1 참고〉.

〈표 1〉 인도-태평양 전략의 주요 프로젝트

구분	프로젝트명	목표	사업 내용	기관/예산
경제 개발	디지털 커넥티비티 및 사이버 안보 파트너십(DCCP) <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·미국의 기술 지원, 정부-민간 파트너십을 통한 커뮤니티케이션 인프라 개발 지원</li> <li>·시장 주도의 디지털 규제 정책 장려</li> <li>·협력국들의 사이버안보 역량 강화를 통한 공통의 위협 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·규범 기반 ICT 정책 발전 지원</li> <li>·국제 모범 사례에 맞는 디지털 경제 규범 시행 및 규제 역량 강화</li> <li>·각종 사이버 위협에 대해 시스템을 보호할 수 있는 ICT 인프라 운영 역량 개발</li> <li>·디지털 경제 투자 기회 확대</li> <li>·자치권, 안보, 책무성, 프라이버시 보호를 위한 시민 사회 역할 강화<sup>3)</sup></li> <li>·미국-아세안 스마트 시티 파트너십<sup>4)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주 기관: USAID, USTDA 등</li> <li>·초기 자본: 2,500만 달러</li> </ul>
	아시아 EDGE <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·인도-태평양 역내 에너지 안보 강화</li> <li>·규칙 기반의 투명하고 효율적이며 개방된 에너지 시장 구축</li> <li>·자유롭고 공정하며 호혜적인 에너지 무역 활성화</li> <li>·적정 가격의 신뢰 가능한 에너지 접근성 확대<sup>5)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Clean Power Asia</li> <li>·USAID Mekong Safeguards</li> <li>·Greening the Green</li> <li>·Smart Infrastructure for the Mekong</li> <li>·The Indonesia Clean Energy Development II (ICED) 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주 기관: USAID, USTDA 등</li> <li>·초기 자본: 5,000만 달러</li> </ul>

	인프라 거래 및 지원 네트워크(ITAN) <sup>3)</sup>	·협력국 인프라 사업 역량 강화 ·지속가능한 인프라를 위해 재무자문 서비스 제공 ·민간 중심 인프라 투자 장려	·'재무 자문 자금(Transaction Advisory Fund)' 설립을 통해 협력국 인프라 사업의 재정적, 환경적 영향 평가 지원	·주 기관: USAID, USTDA 등 ·초기 자본: 3,000만 달러
	하부메콩이니셔티브(LMI) <sup>4)</sup>	·캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남 등 메콩강 하류 지역의 지속가능한 경제 성장 조장	·USAID Connecting the Mekong through Education and Training(COMET) ·Mekong Technology Innovation Generation and Entrepreneurship Resources ·Enabling Agricultural Trade(EAT) ·Mekong River Commission(MRC) Fisheries and Adaptation Program 등	·주 기관: Lower Mekong Initiative ·예산: 1억 8,700만 달러
	BUILD Act <sup>5)</sup>	·미국국제개발금융공사(USIDFC) 설립을 통해 민간 재원 확대	·대출, 보증, 주식 투자, 보험, 재보험 등을 통해 민간 투자 기회 증진 ·기술-운영 자문 제공 ·정부, 민간 기업, 시민사회 단체 협업을 주도하는 Blue Dot Network 플랫폼 운영	·기관: USIDFC ·기관 총 운영 예산 600억 달러 예상
안보 협력	초국가범죄 대형 <sup>6)</sup>	·불법 인신매매 방지 ·폭력적 극단주의 대처 ·사이버범죄 대응 ·불법 조업 단속	·테러 및 극단주의 예방 및 대처를 위한 항공 보안과 정보 교류 방안 논의 ·국제 미약 범죄 단속 자금(INCLE) ·협력국 사이버 전략 개발 지원 ·2019 미국-아세안 사이버 정책 담론 ·핵 확산 방지 노력	·주 기관: 미국 국방부 ·예산: 11억 달러
	해양 안보 <sup>7)</sup>	·인도-태평양 내 해양영역 인식(MDA) 강화 ·안보 정보 교류 확대 ·안보 기관 협력 활성화	·Bay of Bengal Initiative ·남중국해 미국-인도-일본-필리핀 합동 항해 훈련 ·2019 미국-아세안 해양 안보 정보 교류 및 관계 강화 훈련 ·Southeast Maritime Law Expansion Initiative ·Southeast Asia Maritime	

			Security Initiative(SAMSI) ·Section 333 자금 등	
환경 안전 보장 <sup>13)</sup>	·취약성 높은 생태계 보호 ·재난재해 대처	·인도네시아 지진, 쓰나미 피해 복구 지원 ·캄보디아, 인도네시아, 필리핀 삼림 및 해안 지역 환경 보호 ·베트남 고엽제 청소		
기타	·국제 군사 교육 및 훈련 프로그램 ·국방부 다니엘 K. 이노우에 아태지역 안보연구소(DPI APCSS)			
거버넌스	·역내 부정부패 척결, 재정 투명성 강화, 민주주의 확산, 청년 개발, 언론 자유 수호, 인권 보호 등을 통해 굿 거버넌스 확립	·로힝야 난민에 대한 인도적 지원 ·미얀마 공정한 선거 지원 ·중국-캄보디아 수력 발전 댐으로 인한 난민 지원 ·네팔 내 시민 사회 역할 강화 ·인도네시아 통합 민원 관리 시스템 구축 지원 등	·주 기관: USAID, 국무부 ·예산: 6억 달러	

주: 아래 자료 내용을 종합하여 저자 작성

- 자료: 1) America's Indo-Pacific Economic Vision, 미국 국무부, 2018; Advancing Digital Connectivity in the Indo-Pacific, USAID, 2019; Fact Sheet, The United States and ASEAN - An Enduring Partnership, 주 인도네시아 미국 대사관, 2019; A Budget for a Better America, 백악관, 2019; Enhancing Development and Growth through Energy, USAID, 2019
- 2) "Asia EDGE - Enhancing Development and Growth through Energy, 국무부, 2019; America's Indo-Pacific Economic Vision, 미국 국무부 2018; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; Enhancing Development and Growth through Energy, USAID, 2019; Fact Sheet, The United States - An Enduring Partnership, 주 인도네시아 미국 대사관, 2019; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019
- 3) America's Indo-Pacific Economic Vision, 미국 국무부, 2018; A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019; Infrastructure Transaction and Assistance Network (ITAN), 미국 정부, 2019

<sup>13)</sup> Advancing Digital Connectivity in the Indo-Pacific, USAID, 2019.

<sup>14)</sup> Fact Sheet, The United States and ASEAN - An Enduring Partnership, 주 인도네시아 미국 대사관, 2019.

<sup>15)</sup> Asia Edge - Enhancing Development and Growth through Energy, 미국 국무부, 2019.

- 4) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Lower Mekong Initiative Homepage, n.d.; U.S. to Spend \$187 Million on Lower Mekong Initiative, Lower Mekong Initiative, 2010; 11th LMI Ministerial Joint Statement, 미국 국무부, 2018
- 5) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; The BUILD Act Has Passed, What's Next: CSIS, 2018; 미국의 국제개발금융공사(IDFC) 설립 논의, KDB, 2018; USIDFC Reorganization Plan, 백악관, 2019; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019
- 6) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region, 미국 국무부, 2018; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019
- 7) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region, 미국 국무부, 2018; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019
- 8) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region, 미국 국무부, 2018; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019
- 9) A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 미국 국무부, 2019; Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019; Indo-Pacific Transparency Initiative, 미국 국무부, 2019; Forging Just and Accountable Governance in the Indo-Pacific Region, USAID, 2019; USAID's Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific, USAID, 2019

미국 국방부의 '인도-태평양 전략 보고서: 준비 태세, 파트너십과 연결된 지역'에서 언급되었듯 인도-태평양 전략 이행 기관은 정부 전체에 걸쳐(whole-of-government) 있다.<sup>16)</sup> 즉 미국 국무부, USAID, 상무부, 에너지부, 수출입은행, 무역개발처, 재무부, 교통부 등 다양한 기관

<sup>16)</sup> Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region, 미국 국방부, 2019.

이 프로젝트 성격에 따라 인도-태평양 구상을 시행하고 있다(그림 1 참고). 하지만 중국 일대일로에 대응하는 경제, 개발 관련 사업들은 주로 개발금융공사(DFC)와 미국 국제개발처(USAID)<sup>17)</sup>가 주관하게 되어 있다. 그런데 실상 이러한 방식은 기존에 해당 부처에서 수행하던 업무와 크게 다르지 않다. 따라서 전략 발표 2년이 지났으나, 인도-태평양 전략 수행을 위한 거버넌스와 예산 집행 계획 모두가 초기 단계인 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 1〉 미국 인도-태평양 전략 사업 관련 이행기관<sup>18)</sup>

주 기관	USIDFC			OPIC	USAID		
구 분	OPIC	DCA*	기타 기능		PCM***	PSE**	Enterprise Funds***
기 능	민간 자본/기술 지원 융자, 지분 투자, 기술 지원 등.	기업 자금 조달 신용 보증 융자, 기술 지원, 자문 등.	민간 투자 증진 대출, 보증, 주식 투자, 보험, 자문 등.	민간 자본/기술 지원 융자, 지분 투자, 기술 지원 등.	민간협력 확대 직접 거래 지원, 투자 파트너십 등.	민간 협력 허브	신용시장 지원 주식 투자, 대출 융자, 금융 상품 소개 등.

\* DCA는 USAID로부터 이전되었음.

\*\* PSE는 아직 설립 예정 중에 있음.

\*\*\* PCM과 Enterprise Funds는 BUILD Act 아래 DFC 이전 허가를 받았으나, 이전되지 않을 예정임.

<sup>17)</sup> USAID는 2019년 11월에 인도-태평양 지역의 인프라 원조사업 계획에 대한 보고서를 발간했다(USAID 2019).

<sup>18)</sup> 미국 백악관, USAID, CSIS 및 언론 보도를 토대로 저자 작성

### 3. 중국의 對아세안 전략: 일대일로를 중심으로

중국과 아세안 관계 발전에 두 개의 전환점이 있다고 한다면, 냉전의 종식과 동아시아 금융위기라고 할 수 있다. 냉전 종식 이후 중국은 새로운 국제환경의 변화에 대응하는 한편 1989년 천안문 사태로 초래된 외교적 고립으로부터 탈출하기 위해 과거 적대관계를 유지했던 아세안에 대해 유화적인 제스처를 보내기 시작했다. 1980년대 이후 고도의 경제 성장을 이룩하고 국제무대에서 자신감을 회복한 중국은 1990년대 말부터 동남아 국가들의 친중화를 목표로 영향력을 지속적으로 증대시켜 왔다. 냉전 종식 이후 중국은 1990년대 초반 과거 적대적 관계에 있었던 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 베트남 등 아세안 국가들과 국교를 정상화했다. 특히 1997년 역내 경제위기로부터 한발 벗어나 있었던 중국은 경제 위기에 빠진 동아시아 일부 국가를 지원함으로써 이미지를 쇄신하는 기회를 갖게 된다. 1997년 동아시아 경제위기 이후에는 활발한 경제협력과 매력적 외교공세를 통해 아세안 국가들의 주요 협력 파트너로서 입지를 착실히 다져왔다. 동시에 중국은 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 인도차이나의 전통적 우호 국가들에 대해서도 지속적인 정치, 경제, 군사, 외교적 지원을 아끼지 않음으로써 이들과 긴밀한 관계를 지속적으로 도모해 왔다.<sup>19)</sup> 중국 입장에서는 비록 경제, 군사적으로 일본, 한국 등 동북아가 동남아에 비해 월등히 높은 비중을 차지하고 있지만, 자국보다 경제발전 수준에서 앞서있고 미국의 동맹국인 일본과 한국에 실질적 영향력을 행사하기는 어려웠다. 따라서 중국은 미국의 대(對)중국 견제 망의 가장 취약한 연결고리인 동남아에 다양한 경제적 인센티브를 제공하며 역내 영향력을 강화하기 시작했다.

중국과 아세안 관계는 2003년 전략적 동반자관계 수립 후 발전을 거

<sup>19)</sup> 국립외교원. 2015. 미중 경쟁과 ASEAN의 전략적 대응.

듬해 왔다. 2013년 안보와 경제협력을 2대 축으로 한 ‘중아세안 2+7 협력틀’에서 2018년에는 ‘중아세안 전략적 동반자관계 2030 비전’ 선언과 함께 정치안보·경제·사회문화 공동체 협력을 모두 포함하는 ‘3+X 협력틀’로 업그레이드됐다. 중국의 대표적 프로젝트인 일대일로와 ‘아세안 비전 2025’를 연계하고, 중아세안 FTA 업그레이드, 역내 최대 메가 FTA인 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 타결을 통한 무역 활성화도 강조하고 있다.

2017년 10월 19차 중국공산당 전국대표대회에서 시진핑 주석은 중국의 대외정책 원칙을 “강대국과는 협력을 통한 안정과 균형을, 주변국과는 관리 가능한 협력관계, 즉 동반자 외교(以邻为伴周边外交)를 추진하는 것”이라고 밝혔다. 이 중 아세안은 남방 수송로가 위치할 뿐만 아니라 중국 남부 변경지역과 접하고 있어, 중국의 외교안보, 대외경제, 주변국 관리 측면에서 모두 전략적 가치가 높다. 주변국과의 동반자 외교를 구현하는 수단 중에 가장 강력한 수단인 일대일로에서 아세안이 핵심적인 위치를 갖게 된 이유이다.

사실 중국의 패권적 야망이 대외적으로 가장 구체적인 방식으로 나타난 것이 일대일로이다. 일대일로는 ‘중국제조 2025’<sup>20)</sup>와 함께 중국몽, 중국식 세계화 실현의 핵심 축이다. 시진핑의 사명은 ‘중국몽’을 실현하는 지도자가 되는 것이고, 그것을 이루는 수단이 ‘일대일로’인 것이다.<sup>21)</sup> 명실공히 시진핑의 시그니처 프로젝트가 된 일대일로는 육상경제벨트와 해상실크로드를 통해 중국을 세계 각국으로 연결하는 대규모

<sup>20)</sup> ‘중국제조 2025’는 리커창 중국 총리가 2015년 발표한 것인데, 중국의 ‘기술 굴기’를 상징한다. 미중 무역전쟁 와중에서 특히 주목받고 있는 정책이다.

<sup>21)</sup> ‘일대일로’의 중요성은 공산당 당헌(당장)에 명시되게 됨으로써 공식적인 중요성을 갖게 되었다. 2017년 10월 개최된 제19차 당대회에서 당장(党章)에 일대일로를 명시하는 수정안을 통과시켰다. 중국에서 공산당 당헌은 국가 헌법보다 높은 위치에 있다. 즉, 중국 발전 국가대전략의 ‘핵심’이 된 것이다. 따라서 일대일로는 시진핑의 대외전략 ‘명함’이라고 보면 된다(이성현 2019).

인프라를 구축하여(그림 2) 무역과 경제 성장을 촉진함으로써 중국식으로 세계화를, 특히 경제의 세계화를 실현하기 위한 야심찬 개발 캠페인이다.<sup>22)</sup> 시진핑은 2013년 카자흐스탄에서 첫 발표 이후 일대일로가 제대로 안되고 있다는 여러 잡음에도 불구하고 흔들림없이 일대일로를 글로벌 최대의 프로젝트로 추진하고 있다.

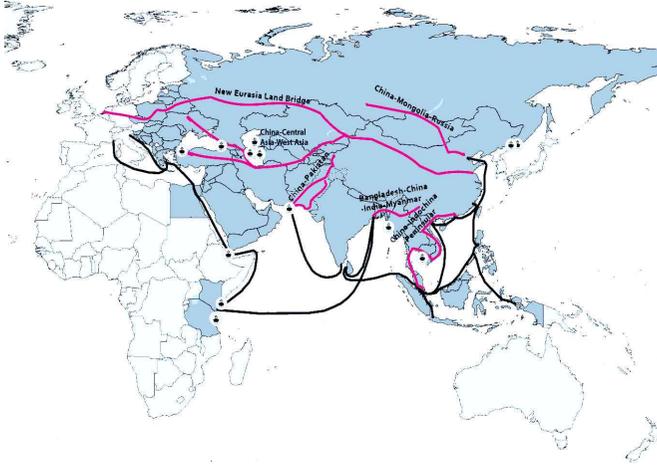
중국은 일대일로를 추진하기 위해 정상급 회의를 개최하여 참여와 집행을 독려하고 있다. 2017년 5월에 개최한 ‘2017 일대일로 국제협력 고위급 포럼(2017国际合作的高峰论坛)’에서 각국의 정상급 인사들이 일대일로 건설계획 협력 의사를 재차 확인했다. 2019년 4월에는 150개국, 37개의 국제기구 대표단이 참석한 가운데 제2차 일대일로 포럼을 개최하였다. 역내 패권경쟁국인 인도는 공식적으로 불참의사를 밝힌 가운데, 중국 정부가 발표한 공식 통계에 따르면 2019년 3월 기준 125개 국가가 중국과 협력협정(collaboration agreement)에 서명을 했다.<sup>23)</sup>

---

<sup>22)</sup> 육상실크로드와 21세기 해상실크로드로 이루어지는 일대일로는 ① 중국 내부 뿐만 아니라 참여 국가들과의 교류를 확대하는 ‘정책소통(政策溝通)’, ② 국가 간 인프라, 운송 뿐만 아니라 기술표준화 등 시스템까지 연계하는 ‘인프라 연계(設施聯通)’, ③ 전자통관, 공동 자유무역구 건설 등 무역 원활화를 위한 ‘무역연계(貿易暢通)’, ④역내 금융협력을 강화하는 ‘자금유통(資金融通)’, ⑤ 그 외 사람, 문화, 기술 교류를 확대하는 민심상통(民心相通)의 5통(通), 즉 5개 분야를 포괄하는 보다 광범위한 협력의 프레임을 갖고 있다.

<sup>23)</sup> 하지만 일대일로 사업에 대한 공식적인 참여국 명단은 존재하지 않는다(World Bank 2019).

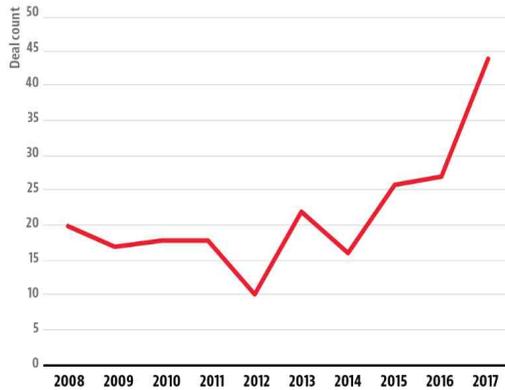
〈그림 2〉 육상경제벨트와 해상실크로드 경로



자료: World Bank 2019.

〈그림 3〉 신흥시장에 대한 중국의 대출 추이

Chinese emerging markets lending  
(deals with at least one Chinese lender)  
2008-2017



자료: World Bank 2019.

아세안이 강대국 인프라 구축의 각축장이 되고 있는 가운데 중국의 성과는 압도적이다. 2013년 시진핑 주석의 발표 이후 프로젝트를 추진하기 위해 실크로드기금 격으로 2016년 1월 신(新)국제금융기구인 AIIB를 출범시켰다. 중국은 AIIB 총 자본금 967억 달러의 31%인 298억 달러를 투자했다. AIIB는 2016년 6월 인도네시아 슬럼 재개발 프로젝트에 대해 2억 2,000만 달러의 차관을 제공하기로 결정했다. 지원 방식은 인도네시아 정부가 계획한 국가슬럼재개발 프로그램에 세계은행과 공동으로 참여하는 것으로, 인도네시아 정부 13억 1,000만 달러, AIIB 2억 2,000만 달러, 세계은행 2억 2,000만 달러로 총 17억 4,000만 달러가 계획되어 있다. AIIB는 2016년 9월에는 미얀마 민간 화력발전소 건설에 대한 2,000만 달러 상당의 차관을 승인했다. 2017년 3월 인도네시아 지역인프라개발펀드 프로젝트에 1억 달러, 2017년 3월 인도네시아 댐 개선 프로젝트에 1억 2,500만 달러의 차관을 승인했다. 주로 아세안을 중심으로 중앙아시아, 유럽, 아프리카에 이르기까지 항만, 발전소, 철도, 도시개발, 물류센터 등 다양한 인프라 건설이 이루어지고 있다.<sup>24)</sup> 이처럼 전 세계 인프라 투자를 주도하면서 신흥시장에 대한 중국의 자금 대출 규모는 2013년부터 급증세를 보이고 있다(그림 3).

특히 중국은 아세안 각 국과 인프라를 중심으로 일대일로 사업을 활발하게 전개하고 있다. 아세안과의 지역연계성 강화를 위한 중국의 대표적인 전략사업으로 중국 남부 쿤밍에서 싱가포르까지 동남아 주요국을 연결하는 ‘범아시아철도’ 건설사업을 들 수 있다. 중국 쿤밍에서 시작되는 중국 내부구간 철로건설은 현재 진행 중에 있으며, 중국 정부는 동남아 구간과 관련하여 상대적으로 관계가 꺾끄러운 베트남 동부, 미얀마 서부 노선 보다는 태국을 지나는 중부 노선에 집중하고 있다.<sup>25)</sup> 일대일

<sup>24)</sup> AIIB 홈페이지.

<sup>25)</sup> 중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점, KIEP, 2019.

로는 철저하게 실용적인 노선을 선택하여 국가별로 추진하는 프로젝트는 현지 정부의 수요에 기초하는 등 모든 국가의 참여를 독려하는 특징을 갖고 있다. 아세안 10개 국 모두 자국 발전에 핵심적인 인프라 사업 중 상당 수를 중국 일대일로 프로젝트로 진행하고 있다<표 2>. 중국은 양자협상에 동의하는 상대국에게 분쟁지역 접근 및 자원 사용을 허용하는 방식으로 관리함으로써 일대일로를 상대국에 대한 영향력을 높이는 기재로 활용하고 있다. 실제로 중국은 두테르테 필리핀 대통령의 일대일로 프로젝트 재개 결정 직후인 2017년 10월 말 스카보로 암초 주변에서 필리핀 어선의 조업을 허용하였다.<sup>26)</sup>

<표 2> 아세안 국가별 주요 일대일로 프로젝트

국가	프로젝트명	사업내용	기간	예산
브루나이	무아라 항구 <sup>1)</sup>	·‘브루나이-광시 경제 회랑’의 핵심 ·항구 인프라 운영 관리 개선	2017~	Unknown
	템부롱 대교 <sup>2)</sup>	·무아라 지역과 템푸롱 지역 연결하는 해상 교량 ·한국 대립산업과 중국건축공정가 건설 작업 중	2014~ 2019	16억 달러
	행이 석유화학 정제 공장 <sup>3)</sup>	·브루나이 정부와 중국 행이 산업이 공동 진행 ·총 2단계로 구성	2012~ 2022	134억 달러
캄보디아	시아크누빌 경제 특구 <sup>4)</sup>	·중국 민영기업 국외 진출 촉진	2007~	Unknown
	세산 2 수력발전댐 <sup>5)</sup>	·50MW급 8개 터빈으로 구성	2012~ 2017	7억 8,000만 달러
인도네시아	자카르타-반둥 고속철도 <sup>6)</sup>	·자카르타와 반둥을 연결하는 142km 구간의 고속철도	2015~ 2021	55억 달러
라오스	비엔티안-보텐 철도 <sup>7)</sup>	·중국 운남성과 국경을 맞댄 라오스 보텐부터 비엔티안까지 연결하는 철도	2016~ 2021	60억 달러

<sup>26)</sup> “The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective,” EGMONT Royal Institute, 2019.

	사버나켓-라오 바오 철도 <sup>8)</sup>	·태국 국경 인근 도시 라오스 사버나켓과 베트남 국경 도시 라오 바오를 연결하는 철도	2012~ 2020	50억 달러
말레이 시아	동부 해안철도 <sup>9)</sup>	·말레이시아 반도의 동부와 서부를 연결하는 해안철도	2017~ 2026	110억 달러
	쿠알라룸푸르-싱 가포르 고속철도 <sup>10)</sup>	·쿠알라룸푸르와 싱가포르를 연결하는 350km 길이의 철도	2018~ 2031	100억 달러
미얀마	중국-미얀마 석유·가스 파이프라인 <sup>11)</sup>	·미얀마 라카인 주 카우크피유와 중국 쿤밍을 포괄하는 파이프라인	2017	25억 달러
	중국-미얀마 경제 회랑 <sup>12)</sup>	·쿤밍, 양곤, 만달라이를 잇고, 카우크피유 경제 특구를 연결하는 Y 자 모양 경제 회랑	2018~	Unknown
필리핀	수빅-클락 철도 <sup>13)</sup>	·잠발레스의 수빅 항구와 국제 공항이 확대되고 있는 클락 시를 연결하는 철도	2020~	9억 6,000만 달러
	칼리와 댐 <sup>14)</sup>	·메트로 마닐라의 양갓 댐 의존도를 완화하려는 목적으로 건설	2014~ 2022	2억 3,492만 달러
싱가 포르	천진 에코시티 <sup>15)</sup>	·지속가능한 도시 개발을 위한 시범적인 프로젝트	2011~ 2020	65억 달러 (2012년 기준)
	충칭 연계성 이니셔티브 <sup>16)</sup>	·동남아시아와 중국 서부 지역의 데이터 허브 ·금융 분야의 플랫폼 기준 통합 및 무역 증대 선순환 추진	2015~	Unknwon
태국	중국-태국 고속철도 <sup>17)</sup>	·태국 수도 방콕과 라오스 국경 인근 도시 농카이를 연결하는 고속도로	2019~	110억 달러
	라용 산업단지 <sup>18)</sup>	·태국 현지 부동산개발회사 아마타와 중국 화평의약과학기술공사 그룹 합작 ·‘아시아의 디트로이트’ 표방	2005~	Unknown
베트남	캣 린-하동 지하철 <sup>19)</sup>	·하노이 지하철 2A호선 건설 ·12개역 보유	2011~ 2019	8억 9,100만 달러
	베트남-중국 경제무역합작구 <sup>20)</sup>	·베트남 제조업의 중심 하이퐁 인근 중국 선전 시가 지분 100% 소유	2016	Unknown

주: 1) 아래 자료 내용을 종합하여 저자 작성

2) 말레이시아 쿠알라룸푸르-싱가포르 고속철도는 마하티르 총리가 높은 사업 책정  
가격과 부채 부담을 이유로 건설을 잠시 중단했고, 이에 건설 완료 예정일이 2026  
년에서 2031년으로 변경되었음.

자료: 1) Belt and Road Projects: Past, Present and Future, The Telegraph, 2019

- 2) Belt and Road Projects: Past, Present and Future, The Telegraph, 2019; Tempuroung Mega Bridge Completion on Track for November 2019 Deadline, The SCOOP, 2019
- 3) Hengyi Refinery to Be Operational by End of 2019, The SCOOP, 2019; Hengyi Refinery 78% Complete, to Be Operational by Year's End, Biz Brunie, 2019
- 4) 캄보디아 항구마을에 꽃피운 '경제특구', Economy Insight, 2017
- 5) Lower Sesan II Dam Opens, The Phnom Penh Post, 2018; Cambodia Hails Opening of Country's Largest Dam, The ASEAN Post, 2018
- 6) The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019
- 7) Laos and China to Set Up Joint Company for High-Speed Railway, Radio Free Asia, 2015; The Complex Interdependence of China's Belt and Road Initiative in the Philippines, Asia Pacific Strategy Studies, 2018
- 8) Laos and China to Set Up Joint Company for High-Speed Railway, Radio Free Asia, 2015
- 9) The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019; Malaysia's China Policy: The More Things Change..., The Diplomat, 2018; Malaysian Contractors on China-Backed East Coast Rail Link Get Better Deal After US\$240 Million in Funding Agreed, South China Morning Post, 2019
- 10) The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019; Kuala Lumpur - Singapore High Speed Railway Agreement, Railway Gazette, 2013; Malaysian PM Mahatir Confirms RTS Will Proceed, But Says It Will Take Some Time, Channel News Asia, 2019
- 11) Hundred in Myanmar Protest Lack of Payment for Land Confiscated for Pipeline Project, Radio Free Asia, 2018; China-Myanmar Oil Pipeline Carries 5 Mln Tonnes Crude in H1, XinhuaNet, 2019
- 12) The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019; The Grand Plan for the China-Myanmar Economic Corridor, Frontier Myanmar, 2018; Emerging Dynamics of the China-Myanmar Economic Corridor, Observer Research Foundation, 2019
- 13) The Complex Interdependence of China's Belt and Road Initiative in the Philippines, Asia Pacific Strategy Studies, 2018; Bidding for China-Funded Railway in Philippines to Start Soon Under Duterte's Infrastructure Build-Up, South China Morning Post, 2019; The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019
- 14) China-Backed Kaliwa Dam Would Displace Indigenous People to Quench Manila's Thirst, China Dialogue, 2019; New Centennial Water Source - Kaliwa Dam Project, Invest Water PH, n.d.
- 15) Tianjin Eco-City in Drive to Go Waste-Free, The Strait Times, 2019; Eco-City, Sino-Singapore Tianjin Eco-City, 2017; US\$16 to 20 Billion Already Spent on Singapore Tianjin Eco-"Ghost" City, The Independent, 2016
- 16) 싱가포르와 중국 충칭을 연결하는 전용 데이터 채널 IDC(International Data Channel) 런칭, 주 싱가포르 대사관, 2019; Chongqing Connectivity Initiative and Southern Transport Corridor Are Complementary: Chan Chun Sing,

The Strait Times, 2018

- 17) Thailand Pushes China's Belt and Road, Nikkei Asian Review, 2019; The Belt and Road Initiative - The ASEAN Perspective, EGMONT Royal Institute, 2019; Sino-Thai High-Speed Rail (Phase 1), Section Bangkok-Nakhon Ratchasima, CSIS, 2017; 태국의 고속철도 건설: 이동과 연결의 인프라 정치학, 서울대학교 아시아연구소, 2019; 'Thai-Chinese High-Speed Rail to Start Operating in 2023: Official, The Strait Times, 2019
- 18) Chindia Plus Vol. 131, 포스코경영연구원, 2018; Thai-Chinese Rayong Industrial Zone, Holley, n.d.
- 19) The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges and Prospects, ISEAS, 2018; Vietnam's Dilemma with Chinese Infrastructure Investment: Should It Choose Growth or Security?, South China Morning Post, 2019; Cat-Linh Ha Dong Urban Railway (Construction), Reconnecting Asia, 2018
- 20) 보고있나 트럼프, 무역전쟁으로 베트남에 있는 중경제특구 대박, MSN 뉴스, 2019

그 밖에 중국은 메콩강을 둘러싼 수자원 분쟁 관리를 위해 “란창-메콩 협력메커니즘”을 발동했다. 중국이 주도하고 메콩 유역 5개국인 미얀마, 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남이 참여하는 지역협력체로 지역간 연계성 개선을 위한 인프라 개발, 접경지대 경제특별구역 건설, 수자원 개발, 농업 개발 및 빈곤 감소 등이 주요 협력 분야이다. 란창-메콩 협력메커니즘은 중국의 일대일로 전략, ‘ASEAN Community Vision 2025,’ ‘Master Plan on ASEAN Connectivity 2025’의 협력 프로젝트로서 메콩 5개국 자생력 강화, 남-남 협력, UN의 지속가능발전목표(SDGs) 이행 등을 지향한다.<sup>27)</sup>

2004년부터 매년 9월 개최되는 ‘중-아세안 엑스포’는 중-아세안이 공동 개최하는 최대 무역투자행사이자 아세안 최대의 무역박람회로 중국 상무부와 아세안 10개국 정부 및 아세안 사무국이 공동주최한다.<sup>28)</sup> 동 엑스포는 △ 중국의 수입과 對아세안 시장 개방, △ 중국의 아세안 해외 투자, △ 물품 무역 관세 감소 및 서비스 무역 협력, △ 전시회와 컨퍼런스, △ 무역 박람회와 외교 협력, △ 사업 프로그램과 문화 교류의 6대 사

<sup>27)</sup> “Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018-2022.)” Lancang-Mekong Cooperation, 2018.

<sup>28)</sup> <http://eng.caexpo.org/html/about/overview/>.

업 분야로 구성되어 있다. 중국과 아세안은 2016년 일대일로 사업의 일환으로 중-아세안 엑스포 개최지인 광시에 역내 해운물류 자원의 통합과 정보교류를 위한 중-아세안 해운물류정보센터를 설립하기로 했다. 일대일로 전략과 접목되면서 ‘중-아세안 엑스포’도 진화하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 중국은 일대일로의 ‘민심상통(民心相通)’ 전략과 연계하여 문화, 학술, 대외원조, 영토분쟁 등 여러 분야에서 ASEAN 국가들과의 교류협력을 강화하고자 노력하고 있다. 중국은 2000년대 중반 이후 ASEAN 지역을 중심으로 소프트파워 정책을 적극 추진함으로써 국제사회의 중국위협론에 대응하고 중국문화의 대외영향력을 높이기 위해 각고의 노력을 기울이고 있다. 중국의 소프트파워 정책은 △ 문화산업 육성 △ 개발도상국에 대한 원조 및 지원 △ 공자학원(Confucius Institute) 등 교육기관 설립 △ 문화교류 시스템 구축 및 인적교류 강화를 추구하고, 기존 네트워크(공자학원, 화인화교 사회, 해외중국문화센터 등)를 소통의 창구이자 정책수단으로 활용하는 것이다.<sup>29)</sup> 중국의 소프트파워 정책은 중국문화의 영향력을 높이는데 일정 부분 기여를 했지만, 문화 및 인적교류 활동에 대한 높은 정부 의존도, 주변국과의 영토분쟁 문제 등이 제약요인으로 지적되고 있다.<sup>30)</sup>

29) “일본-중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점,” KIEP, 2018.

30) 중국이 국제사회에서 인정받기 위해 문화적 영향력 증대에 힘쓰고 있지만 아세안에서의 반응은 냉담하다. 필리핀 국립대학의 Herman Joseph Kraft 교수, 태국의 유력 언론인 Kavi Chongkittavorn 등 아세안 학자들에 따르면 중국은 인프라 건설 뿐만 아니라 아세안 전역에 공자학원을 설립하고 학생들과 학자들을 초대해 중국에 대한 연구를 장려하는 등 미국의 마셜 플랜(Marshall Plan)을 연상시키는 노력을 하고 있다. 하지만 태국에 설립된 공자학원 17개 중 실제 운영되는 곳은 3개에 불과하고 중국 정부 장학금 집행 금액은 40%에 그칠 정도로 반응이 저조한 것이 현실이라고 한다.

### III. 미중 패권경쟁에 대한 아세안의 인식과 대응

#### 1. 미중 패권경쟁에 대한 아세안의 인식

동남아 국가들은 대체로 대(對)중국 견제를 위해 이 지역에 대한 미국의 개입 강화를 환영하고 상대적으로 소원했던 미국과의 양자 및 다자관계 증진에 노력하고 있으나, 동시에 미·중 간 과도한 전략경쟁이 자신들에게 미칠 수 있는 부정적 파급 효과를 우려하고 있다. 뿐만 아니라, 아세안은 국가별로 중국에 대한 친밀도 내지는 선호도가 달라서 중국의 영향력 증대에 대해 일관된 태도를 유지하기도 어려운 상황이다. 미국의 인도-태평양 전략이 중국 일대일로에 대항마로 여겨지는 만큼, 아세안, 인도 등 역내 관련국들은 미-중 경쟁의 소용돌이에 휘말리는데 대한 우려가 크다.<sup>31)</sup> 분쟁의 한가운데 있는 아세안은 미중 갈등의 본질을 단순 무역분쟁이 아닌 패권경쟁임을 기정사실화하고 있다. 그래서 편가르기를 두려워하는 것이다.

미국과 중국 사이에서 헤징전략을 구사하며 적절히 이득을 취해 온 아세안의 입장에서 미중 사이에서의 선택은 결코 쉽지 않다. 미국은 안보 문제에서 아세안을 도울 수 있는 국가이나 지리적으로 멀고, 인권, 거버넌스, 민주주의 등의 가치를 갖고 국내 문제에 간섭하려 드는 것이 부담이다. 반면 중국은 지리적으로 가깝고 즉시 이용할 수 있는 풍부한 자금을 지원하는 데다가 국내 문제에 무관심한 장점이 있지만 남중국해 문제, 외교적 영향력 행사와 안보 위협, 화교를 이용한 국내 영향력 행사와 같이 역사적으로 누적되어 온 위험 요인이 크다(David Shambaugh 2019).

<sup>31)</sup> Creating an Unstable Asia: The US "Free and Open Indo-Pacific" Strategy", Carnegie Endowment for International Peace, 2018.

베트남 국립외교원의 Tran Viet Thai에 따르면, 이미 1991년부터 중국 공산당은 미국은 중국의 부상을 용인할 수 있는 국가가 아니라는 문제를 놓고 논의해왔다. 중국은 2001년에 WTO에 가입한 이후 엄청난 경제적 발전을 했다. 이는 현존하는 자유주의 시장경제 시스템이 중국에게 잘 맞는다는 뜻이다. 중국은 국제 사회로부터 중국의 부상을 인정받고 존중을 얻고자 하는데 현 시스템에서 존재감을 인정받고 있고, 이에 큰 만족감을 표하고 있다. 따라서 중국이 현 시스템을 완전히 바꾸려고 하는 것은 아니라는 진단이다. 하지만 미국의 이익과는 잘 맞지 않으므로 미국이 현 시스템을 바꾸려 드는 것이고, 이런 새로운 세계 질서를 수용할 수 있는 시스템 변화가 나타날 수도 있다고 본다. Tran Viet Thai는 앞으로 국가 간 세력 경쟁은 보다 심화되는 한편 게임 규칙을 위반하는 행위들이 보다 빈번하게 나타날 것으로 예상하고 있다. 미국 뿐만 아니라 여러 국가들이 국제 사회에서 받아들여지던 규범과 규칙을 지우고 새로 쓰려는 동기를 갖게 되었기 때문이다.

흥미로운 것은 다수의 아세안 전문가들은 중국이 세계를 제패하고자 하는 야망을 갖고 있다기 보다는 세계 2위 국가로서 1위 국가인 미국에게 간섭받는 것이 중국의 이익을 침해하고 전략적, 안보적 불안감을 야기시키기 때문에 미국에 도전하는 것으로 해석한다는 점이다. 일례로 미국의 위성위치확인시스템(Global Positioning System, GPS)에 대응해 중국이 독자적인 ‘베이더우(北斗)’ 시스템을 개발하고 인공위성을 쏘아올리는 것도 미국을 믿을 수 없기 때문이라는 것이다. 즉 아세안은 중국이 미국에 대해 갖고 있는 근본적인 불신에 공감하며, 중국이 고유한 정치결정 체제를 보장하기 위해 현상 변경에 나섰다는 해석을 제시하고 있다.<sup>32)</sup>

<sup>32)</sup> 하지만 실제로 최근 중국은 한 층 더 나아가 이웃인 아세안을 넘어 아프리카와 라틴 아메리카 국가들까지 손을 뻗치고 있다. 단순히 역내 패권국에서 그치지 않고 미국의 영향권 밖에 있는 나라들까지 세력을 확장하고 있는 현상을 눈여겨 보아야 한다.

여기서 중요한 점은 미국과 중국이 각각 경제를 확장하는 방식 간의 차이이다. 미국의 경제 성장은 자유 시장경제에서 이루어졌으며, 민간 부문의 이익이 미국 정부를 이끌면서 발생했다. 반면 중국 기업들은 중국 정부에게 자금 지원을 받고 있어서, 중국 경제 발전에 정부가 직접적으로 연관되어 있는 것이다. 따라서 만약 중국의 이익이 위협당한다면, 중국 정부가 분명히 모종의 조치를 취할 것이라는 불안감이 있다.

유럽과 일본의 식민지배의 영향으로 대부분의 동남아 국가들은 외압과 강국의 지배에 민감하게 반응한다. 냉전시대에 인도차이나 지역은 3번의 대리전쟁을 겪었다. 이러한 일련의 사건들로 인해 동남아시아 국가들은 지역 협력을 통한 자립의 중요성을 절감하게 되었다. 1967년 아세안 결성 이후 1971년 11월 아세안 초창기 5개 회원국인 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국은 말레이시아에서 ‘평화·자유·중립지대(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN)’ 선언을 했다. 냉전 속에서 아세안을 보호하기 위한 시도였다.<sup>33)</sup>

여기서 아세안의 ‘중립’ 개념을 살펴볼 필요가 있다. 전통적인 정의에 따르면, 아세안 ‘중립성’은 서로 대립하는 강국들의 편을 들지 않는 외교 정책을 의미한다. 중립성 개념은 아세안의 핵심 가치인 아세안 중심성(Centrality)과 맞닿아있다.<sup>34)</sup> 그러나 남중국해 문제가 불거지면서 아세안의 중립성 개념은 심각한 위협을 받고 있다. 캄보디아, 라오스같이 중국과 경제, 외교 관계가 깊은 국가들은 남중국해 문제에서 중국의 입장을 더 지지하는 성향을 보인다. 또한 최근 필리핀 두테르테 대통령이

<sup>33)</sup> Ralf Emmers. 2018.

<sup>34)</sup> 아세안은 아세안을 중심으로, 즉 어느 한쪽에 치우침 없이 아태평양 지역의 강대국 및 중견국을 포함하는 협력 구도를 설계하기 위해 아세안 중심성(ASEAN Centrality)을 강조해왔다. 대표적으로 EAS, ASEAN+3, ARF, ADMM-Plus 등은 아세안이 구심점이 되어 주위 국가들과 함께 양산한 다양한 협의체들이다. 이처럼 역내외 국가들을 아세안이 중심이 되고 제어할 수 있는 시스템에 편입시킴으로써 아세안 중심성을 구현하고 있는 것이다(최윤정 2019b).

중국을 달래려 남중국해 문제는 중국과 양자적으로 다루어져야 한다는 이야기를 하고 있다. 앞으로도 남중국해 문제는 아세안 중립성을 시험할 것이다. 특히 증가하는 중국 경제 의존도는 이 문제를 악화할 예정이다. 따라서 앞으로의 관건은 아세안이 복잡한 경제 얽힘 속에서 어떻게 이를 대처하는가이다.

아세안이 역내에서 의사 결정권을 갖고자 하는 열망과 지역 리더십에 대한 열망은 초기부터 외부 환경에 의해 비롯된 것이다. 냉전 이후 불확실성을 타개하기 위해 만들어진 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)과 아시아태평양지역 18개국 국방장관이 모이는 확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus, ADMM-Plus)가 그 예다. 아세안의 중심성(Centrality) 유지 문제와 외부 세력과의 협력 문제 가운데 균형을 잡으려고 하는 아세안이 충돌로 치닫는 양 강대국 간의 브로커 역할을 어떻게 수행할 지에 대한 고민이 깊어지는 이유이다.<sup>35)</sup>

## 2. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 아세안의 인식과 대응

아세안은 2019년 6월 23일 ‘인도-태평양 전략에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)’을 발표했다.<sup>36)</sup> 창설 당시부터 포용적인 지역 환경 조성을 위해 노력해 온 아세안은 인도-태평양 역내 협력 및 리더십에 관해 새로운 비전 형성의 필요성을 느꼈다. AOIP는 아세안 중심성을 재차 강조하면서, AOIP의 주요 요소로 △ 아시아-태평양 지역과 인도양의 통합, △ 경쟁 대신 대화와 협력, △ 모두의 발전과 번영, △ 지역 구조 내 해양 영역의 중요성 4가지를 제시했다.

아세안이 AOIP를 발표하기 까지는 오랜 시간에 걸쳐 많은 논의가 있

<sup>35)</sup> Siew-Mun Tang. 2018. “ASEAN’s Tough Balancing Act” Asia Policy.

<sup>36)</sup> ASEAN, 2019. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.”

었다. 이는 아세안의 중심성에 대한 고민과 합의 원칙(consensus principle) 때문이다. 2010년 인도네시아는 인도-태평양 전략에 대한 성명 발표를 추진했으나 당시에는 아세안의 지지를 받지 못했다. 2018년 재차 성명 발표를 추진했을 당시에도 싱가포르가 전략에 대한 정보가 부족하다는 이유로 반대했으나, 2019년에는 의장국 태국의 적극적인 지원으로 AOIP 발표가 가능해진 것이다. 동 시각(Outlook)은 아세안 회원국 전체의 요구를 반영해서 매우 수용적이고 포괄적인 시각이 된 것으로, 향후 보다 발전하여 단순한 시각에서 '성명'이나 '전략'으로 다시 발표될 가능성이 높다. 아세안은 AOIP에 중국의 3M(mutual trust, mutual respect, mutual benefit)에서 차용한 표현을 포함하였는데, 이는 비록 인도-태평양 전략을 지지하는 것과 같은 성명을 발표했지만 중국과의 관계도 고려하는 전략적인 선택이라는 평가도 있다. 앞서보았듯 아세안은 인프라 투자, 건설 등 수요가 많은 곳이고, 이를 위한 자금을 충당하기 위하여 대표적으로 중국을 비롯해서 모든 강대국의 눈치를 볼 수 밖에 없는 상황에서 AOIP를 발표하기에 이른 것이다(Mantong 2019).

아세안은 전통적으로 강대국 간 경쟁구도에서 선택을 강요당하는 상황에 대해 경계하는 외교적 입장을 취해 왔다. 2018년 1월 인도네시아 레트노(Retno Lestari Priansari Marsudi) 외교장관은 2018년 인도네시아 외교정책을 설명하는 연설에서 강대국이 모든 것을 독차지하는 것을 막기 위해서는 국제법과 다자주의가 필요하며 인도네시아와 아세안 국가들은 인도-태평양 구상과 같은 새로운 지역협력구도의 창설과정에 주요 당사자가 되어야 한다고 주장한 바 있다(배금찬 2018). 이보다 훨씬 전인 2010년 인도네시아 마티 나탈레가와(Marty Natalegawa) 외교장관은 인도-태평양 우호 협력 조약에 대한 생각을 공개적으로 밝힌 바 있다. 아세안은 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)등의

기제를 이용하는 등 기존부터 강대국들과의 교류를 아시아 지역주의에 융합하는 '인도-태평양화'를 해온 것으로 분석하는 시각도 있다.<sup>37)</sup>

아세안은 중국에게서 실질적인 안보 위협을 느끼고 있기 때문에 전략적 불안을 완화하기 위해서는 미국만한 대안도 없는 것이 현실이다. 하지만 최근 트럼프 행정부가 보이는 對아시아 혹은 對아세안 정책의 혼선은 미국의 對아시아, 아세안 관여가 지속가능하고 연속성이 있으며 일관될 것이라는 확신을 주지 못하고 있다. 더욱이 전략을 발표한 지 2년이 되도록 구체적인 내용과 사업이 부족하다는 것이 인도-태평양 전략에 대한 아세안의 평가라고 할 수 있다. 종합하면, 아세안은 역사적으로 미국에 대한 신뢰도가 낮은 상황에서 지리적 거리, 안보 개입의 불확실성, 동원 자금과 프로젝트 부족 등으로 미국이 추진하는 인도-태평양 전략에 전적으로 호응할 수는 없는 것이다.

### 3. 중국의 일대일로에 대한 아세안의 인식과 대응

동남아 국가들은 역사적으로 주변국들에 대해 조공과 책봉체제를 강요해온 중국을 위협적으로 인식하고 있다. 실제로 중국이 침략한 지역은 오랜 기간 식민 지배를 했던 베트남 북부지역에 국한되고, 동남아 향료교역을 독점하려는 목적으로 인도네시아 자바에 대한 대규모 군사원정 시도는 실패로 그치고 말았는데, 이는 동남아 국가들이 중국에 대해 안보적 불안감을 갖게 되는 역사적 계기를 제공하였다. 그러다가 1949년 중국 대륙의 공산화와 냉전시대의 도래는 동남아 국가들의 전통적 대(對)중국 위협인식을 한층 더 강화시키는 결정적인 요인이 되었다. 중국은 동남아 각지의 친공산계 게릴라 운동과 반정부 소수민족 반란세력들을 군사, 이념적으로 지원했으며, 이러한 지원은 1980년대 말까지 계속되었다. 전

---

<sup>37)</sup> The Diplomat. 2019. Assessing ASEAN's New Indo-Pacific Outlook.

술한 바와 같이 이와 같은 중국의 공산 게릴라 세력의 준동에 맞서 집단적 대응책을 모색하는 과정에서 1967년 태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 5개국으로 구성된 아세안이 탄생하게 된 것이다.

냉전 종식 이후 아세안은 아시아 외교무대에 새롭게 등장한 중국에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제에 직면했는데, 아세안 국가들은 과거 처럼 중국을 계속 적대시하기보다는 적절하게 포용해 나가는 것이 역내 안정에 보다 바람직하다는 전략적 공감대를 형성했다. 다수 아세안 국가들은 1990년대 초 중국과 연이어 수교하고 1994년 ARF에 중국을 가입시켜 중국과 신뢰를 구축하고 역내 중국의 건설적 역할을 유도하려고 했다. 특히 1997년 금융위기를 겪은 역내 국가들을 지원한 이후 중국의 적극적인 외교공세로 중국에 대한 동남아 국가들의 태도와 인식은 점차 긍정적으로 전환되기 시작했다.

중국을 포용함으로써 받을 수 있는 대표적인 경제적 혜택이 일대일로 사업이다. 하지만 아세안은 중국 일대일로를 통해 많은 경제적 지원을 받고는 있으나, 중국의 경제적 지원이 가져올 전략적인 부담 내지는 구속이라는 일대일로의 어두운 측면도 있다(이재현 2019). 남중국해 문제로 중국에 대한 위협이 커져가는 상황에서, 2018년 동남아 국가들 사이에서 중국의 경제적 지원이 가져오는 부정적인 측면에 대한 인식이 강해졌다. 일대일로 사업의 지원을 받은 국가에서 부채 문제가 불거지면서 동남아 전반에 걸쳐 일대일로 사업에 대한 우려가 높아졌다. 말레이시아에서는 2018년 정권 교체 이후 일대일로의 지원 사업을 재고하기 시작했고, 다른 동남아 국가에서도 일대일로에 대한 재고가 확산될 조짐마저 보이고 있다. 뿐만 아니라 실질적으로 중국의 투자가 투자국의 경제나 국민의 경제 성장과는 무관하게 중국의 경제적 영토를 늘려줄 뿐이라는 견해도 있다. 캄보디아, 라오스 등에 대한 중국의 부동산 투자, 서비스 부문 투자가 지역 경제에 가져오는 효과는 거의 없다는 지적도 제

기되고 있다.

아세안은 공식적으로 중국의 일대일로 전략을 지지한 적이 없다. 중국은 일대일로 전략에 대해 입장을 표명하도록 종용하지는 않는다. 그리고 중국은 2019년 들어 일대일로 정책의 시행 속도를 늦추고 있다. 이에 대해 싱가포르 국립대학교 Lim Tai Wei는 중국의 최우선 관심사는 현재는 미-중 경쟁이고 최근에는 홍콩 사태 및 대만 문제에 관심을 쏟고 있기 때문이라는 해석을 제시했다. 실제로 2018년의 중국 관련 학술 포럼의 주요 주제는 일대일로 전략이었던데 반해, 2019년 학술 포럼에서는 홍콩과 대만 문제가 집중적으로 논의되고 있다.

급부상하는 중국에 아세안이 연대적으로 대응할 수 있을까에 관한 문제는 최근 큰 관심을 받고 있다. 하지만 아세안이 중국 부상에 통합적으로 대응하기는 쉽지 않다. 애초에 아세안과 중국 관계가 불균형적이기도 하지만 지난 몇 년간 중국의 정책은 일관성이 없어서 아세안이 효과적으로 대응하기 어려웠다. 가장 대표적으로 중국은 남중국해 문제에 있어서는 아세안 국가들에게 공격적이지만, 한편으로는 아세안이 절실히 필요로 하는 인프라 투자를 지원하는 식이다.<sup>38)</sup> 더욱이 남중국해 문제에 있어서 아세안 회원국들은 분열된 입장을 보이고 있다. 말레이시아, 인도네시아는 문제 해결을 위한 미국의 개입에 신중한 입장이고, 태국과 싱가포르는 중립, 베트남과 필리핀은 미국의 역할을 환영하는 한편 라오스, 캄보디아, 미얀마는 친중 성향으로 입장이 제각각이기 때문이다. 남중국해 문제 해결을 위해 아세안은 중국과 행동규칙(Code of Conduct)을 추진하는 등 외교적 노력을 기울이고 있으나 20년이 넘도록 협상은 답보 상태이다.<sup>39)</sup>

---

<sup>38)</sup> Mark Beeson. 2016. "Can ASEAN cope with China." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*.

<sup>39)</sup> Ian Storey. 2017. "Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea." *ISEAS Perspective*.

이에 대해 최근 중국이 아세안에 대해 ‘강요와 유인(coercion and inducement)’ 전략을 쓰고 있다는 주장도 있다. 아세안의 만장일치 원칙을 악용하여 일종의 아세안에 대한 분할통치를 시도하고 있다는 것이다. 중국은 아세안의 경제 개발 필요성과 복잡한 지역 정치 상황을 잘 이용하여 이 전략을 성공적으로 구사하고 있는 것이다. 이런 중국의 강요와 유인 전략 앞에서 아세안은 지역협의체로서 아세안의 위상과 신뢰성에 대한 위기의식을 더욱 강하게 느끼고 있다.<sup>40)</sup> 더욱이 일대일로라는 구체적인 유인책을 앞세운 중국의 對아세안 공세가 외교, 안보 뿐만 아니라 경제적으로도 위협하다는 인식을 갖고 있다. 하지만 이와 같은 위기의식에도 불구하고 실제 경제협력은 다른 차원에서 이루어지고 있다. 중국에 대한 위협적 인식으로 인해 프로젝트를 중단했다가도 인프라에 대한 현실적 수요를 고려하여 재개하는 경우가 발생하고 있다.

따라서 일대일로에 대한 국가별 반응은 중국에 대한 입장과 인프라 수요라는 두 가지 축이 얽혀서 나타나고 있다. 먼저 브루나이는 중국 일대일로의 적극적인 지지국이다. 이는 남중국해 영유권 강화를 위해 브루나이의 전략적 협력이 필요한 중국과 석유 매장량이 점차 감소하면서 새로운 경제적 돌파구를 찾고 있는 브루나이의 이해관계가 맞아 떨어진 결과이다. 중국이 브루나이 샤리아 율법에 중립적인 입장을 표명하고 내정에 간섭하지 않는 것도 큰 매력이다. 다만 브루나이 정부는 중국과 지나치게 친밀한 관계가 다른 아세안 회원국들에게 부정적으로 비추어지는 것을 경계한다. 캄보디아 정부는 중국에 대한 전략적, 정치적 신뢰가 크다.<sup>41)</sup> 캄보디아 정부는 중국 일대일로와 역내 세력 강화가 캄보디아의 경제 발전과 자주권을 강화할 수 있는 기회라는 인식이다. 라오스

<sup>40)</sup> Huong Le Thu. 2019. “China’s dual strategy of coercion and inducement towards ASEAN.” *The Pacific Review*, 32:1, 20-36.

<sup>41)</sup> 2017년 4월 시진핑 주석의 중국 통치에 관한 책을 크메르 언어로 출간하는 자리에서 훈센 총리는 이 책을 정부 관료들, 학자들, 그리고 학생들에게 적극 권한 바 있다.

정부는 통룬 시술릿(Thongloun Sisoulith) 총리를 주축으로 중국 일대일로 사업이 내륙국 라오스를 지역 교통 허브로 만들 수 있는 중심 전략이며, 최빈국으로서 발전을 위해 부채는 피치못할 운명이라는 신조로 국채에 대한 경고에도 불구하고 일대일로에 적극 동참하고 있다.

인도네시아 정부는 소위 ‘부채 함정 외교(Debt Trap Diplomacy)’로 불리는 일대일로의 위험성에 대해 경계하면서도, 일대일로 사업 기회에 대해 개방적인 태도로 접근하고 있다. 중국 일대일로가 조코위 대통령의 ‘세계해양대국(Global Maritime Fulcrum)’ 비전과 인프라 개발 계획을 촉진시킬 수 있다는 기대 때문이다. 2019년 4월 26일 인도네시아 해양부 장관 루훗 빈사르 반자이탄(Luhut Binsar Pandjaitan)은 「제2차 일대일로 국제협력 정상포럼」에서 23건의 양해각서를 체결했다. 하지만 인도네시아는 인도네시아만의 인프라 개발 사업 통과 기준을 세워 이를 통과하는 일대일로 개발 사업만을 유치하는 등 신중하게 접근하고 있다.<sup>42)</sup>

말레이시아 정부는 마하티르 취임 직후 공약대로 동부 해안철도 사업과 쿠알라룸푸르-싱가포르 고속철도 사업에 제동을 걸며 일대일로 프로젝트의 일시 중단을 선언했었다. 마하티르 총리는 2019년 3월 필리핀 방문 당시 두테르테 대통령에게 신식민주의와 부채 함정 외교에 대해 경고하기도 했다. 하지만 말레이시아의 경제 상황과 위약금 문제에 대한 고려로 2019년 4월 동부 해안철도 사업을 재개한데 이어, 동년 5월 「제2차 일대일로 국제협력 정상포럼」에 참석해 일대일로를 지지한다는 뜻을 밝혔다.

미얀마는 과거 테인 세인(Thein Sein) 정권이 미트소네 수력발전 댐

---

<sup>42)</sup> 인도네시아 경제학자들은 앙골라, 파키스탄 등의 사례를 들며 일대일로 사업에 부정적인 견해를 피력하고 있다. 하지만 루훗 해양부 장관과 유수프 칼라(Jusuf Kalla) 부대통령은 이 23건의 양해각서는 부채 형태가 아닌 사업적(Business to Business) 계약임을 강조했다.

사업을 중단시키면서 중국과 관계가 소원해졌으나, 최근 로HING야 사태를 계기로 서방 국가보다 중국으로 여론이 기울고 있다(중국 샤먼대학 판홍웨이 교수)<sup>43)</sup>. 하지만 와디 강 유역과 인근 산악지대에 일대일로 프로젝트인 ‘경제 회랑’이 건설되면 미얀마 인구의 절반에 해당하는 2천 400만 명의 생활 터전을 빼앗아 갈 수도 있다는 우려가 있다.

필리핀은 두테르테 집권 후 미중 사이에서 적절한 헤징전략을 구사하려 하지만 중국의 인프라 투자로 GDP 증가, 실업과 빈곤 축소 등을 기대하고 있다. 중국이 사업 진행 시 보여왔던 부패, 투명성 부족, 폭리적 가격 책정, 경쟁 입찰 부재 등의 문제에 대한 우려와 함께 중국 정부가 남중국해에서 원하는 목표를 달성하기 위해 필리핀에게 경제적 혜택을 당근으로 제시한 것이라는 우려도 크다. 싱가포르 리셴룽 총리는 싱가포르가 미국, 중국 모두의 ‘좋은 친구’이며 싱가포르가 외교 정책에 있어서 감정보다 원칙에 입각한 외교 정책을 추구한다는 입장이다.<sup>44)</sup> 태국 브라운 총리는 2019년 선거 불확실성에도 불구하고 일대일로에 대해 변함없는 동참 의지를 입증하기 위해 「제2차 일대일로 국제협력 정상포럼」에 참가하는 등 중국 일대일로에 적극 참여하고 있다.<sup>45)</sup> 태국은 「제6차 ADMM 회의」를 앞두고 “2020 태국-미국 합동 군사 협력 선언문”과 더불어 “태국-중국 군사 협력 양해각서”를 체결하며 중국과의 군사 협력 의지도 강하게 내비쳤다. 베트남은 외교적으로는 중국의 일대일로를 지지하지만 협력 사업에는 신중하게 접근하고 있다. 중국에 대한 불신,

<sup>43)</sup> 연합뉴스. 중국, 미얀마 대규모 수력발전 재추진(2019.1.20.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190120026000074?input=1195m>.

<sup>44)</sup> 싱가포르가 중국 일대일로와 패권적 야망을 어떻게 바라보는지는 2018년 싱가포르 국경일 행사(National Day Rally)에서 확인할 수 있다. 싱가포르는 중국을 제외하면 중국계가 인구의 대다수(75%)를 차지하는 유일한 자주국이며, 중국과의 지나치게 친밀한 관계는 싱가포르의 자주권을 위협에 빠트리는 행위가 될 수 있다고 주장했다.

<sup>45)</sup> 브라운 총리의 중국을 향한 열정적인 태도는 2019년 11월 4일 이루어진 중국 리커창 총리와의 회의에서도 찾아볼 수 있다. 브라운 총리는 “조그만 개미가 큰 사자나 코끼리를 도울 수 있을 때도 있다”라고 이야기하며, 태국을 “조그만 개미”에 중국을 “큰 사자”에 비유했다.

일대일로가 갖는 전략적 함의, 남중국해 문제,<sup>46)</sup> 불리한 차관 조건, 그 외 다른 대안 등이 있기 때문이다.

이처럼 아세안 전역에 걸쳐 중국의 일대일로 정책이 수행되고 있기 때문에 긍정적이든 부정적이든 영향력은 날로 확대되어 가고 있는 것이 사실이다. 하지만 일대일로는 과소평가되어서도 안 되지만, 과대평가도 되어서도 안 된다. 일대일로 정책이 제안하는 인프라 지원과 경제 협력 덕분에 일대일로 정책을 통해 동남아시아 역내 중국의 영향력은 증가할 것이다. 하지만 일대일로는 당초 기대보다 아세안의 마음과 신뢰를 얻는 데는 기여하지 못했고, 투명하고 건전한 거버넌스로 이어지지 못했기 때문에 중국 정부와 기업들의 적극적인 노력에도 불구하고 영향력이 제한적이라는 평가를 받고 있다. 즉, 중국 정부가 바라는 바와 같은 중화사상 질서가 형성될 정도의 영향력은 구축하지 못할 것이며, 중국식 세계화와 같은 역내 질서의 변화는 없을 것이라는 것이 아세안의 관측이다.<sup>47)</sup>

---

46) 특히, 남해 9단선을 포함하는 중국 버전의 남중국해 지도를 여권, 책, 영화, GPS 등에 포함하는 중국 전략을 베트남은 부정적으로 바라보고 있다. 베트남은 최근 남해 9단선 지도를 영화 장면에 포함시켰다는 이유로 중국과 드림웍스가 제작한 영화 어바머너블(Abominable)의 상영을 금지한 바 있으며, 검열을 통해 중국제 스마트폰이 남중국해를 제대로 표기하고 있는 지 확인하고 있다.

47) Xue Gong. 2019. "The Belt & Road Initiative and China's influence in Southeast Asia." The Pacific Review.

## IV. 아세안에서의 미중 패권경쟁 평가

### 1. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 평가

트럼프 행정부는 국가 간의 외교를 ‘개별 거래의 합’으로 인식하고 현실주의적(realist) 국제관계를 추구하는 성향이 강하다. 미 의회는 2019 회계연도 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)을 통해 더욱 강화된 대중 견제전략을 수립하고 추진할 것을 행정부에 명했다. 한편 미국이 태평양 사령부의 명칭을 인도-태평양 사령부로 변경한 후, 중국은 ‘패권에 깊이 빠져 추구하는 사람은 다른 사람이 자신의 패권을 노린다고 여긴다’는 논평을 내놓았다(설인호 2019).

표면적으로 인도-태평양 전략은 규칙 기반 세계 질서, 보편적 자유주의 가치, 자유로운 해양 공동 자산 접근성 등을 위협하는 중국에 대응하기 위한 것이다. 그러나 이는 외려 중국과 다른 아시아 국가들을 도발하는 행위로 여겨질 수 있다. 트럼프 행정부의 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’ 전략은 중국을 도발하고, 역내 국가들을 불안하게 하며 제로섬 경쟁에 휘말리게 할 수 있다. 나아가 트럼프 행정부는 중국을 향해 이념적, 대립적 태도를 취하면서 냉전시대를 연상케 하는 대립 구도를 세우고 있다. 인도-태평양 전략은 중국을 지역 질서, 번영, 그리고 서방 이익을 침해하는 적대적인 존재로 묘사하고 있다. 이는 미 국무장관 렉스 텔러슨이 2017년 10월 CSIS에서 한 연설과, 2017년 12월에 발표한 NS S,<sup>48)</sup> 2018년에 발표한 NDS에서 극명히 드러난다. 중국의 경제적 지원

---

<sup>48)</sup> “China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence (The White House 2017).”

이 개도국들을 돕고 있고, AIIB와 같이 중국이 설립한 금융기구가 유사한 서구 금융기관의 역할을 증대시키고 있다는 과거 미 정부의 성명이나 문헌과는 완전히 상반되는 것이다.<sup>49)</sup> 쿼드의 귀환과 미국의 인도-태평양 전략은 냉전시대를 연상케 하는 봉쇄 전략과 동남아시아 역내 강대국 간의 거대게임이 시작된다는 공포감을 야기하고 있다.<sup>50)</sup>

미국의 인도-태평양 전략에서 아세안이 가장 중요한 관심대상인 것은 분명하나, 그 이유는 역내 중국 세력의 견제, 나아가 봉쇄에 있다. 따라서 지역의 경제발전 보다는 민주적 시스템 구축 등 아세안이 중국의 영향권 아래 포섭되지 않도록 막는 것이 미국의 일차적 관심사다. 트럼프 대통령은 취임 후 3년 연속 아세안이 주도하는 동아시아 정상회의에 불참했다. 인도-태평양 전략 하에서 아세안에서 수행하는 구체적인 사업을 찾기 어려울 뿐만 아니라 신규 자금 보다는 기존 ODA 등 개발원조 자금의 활용을 통해 전략을 이행한다는 계획 등으로 볼 때 이 점은 분명해진다. 또한 국방부의 인도-태평양 전략 보고서에서 분명히 했듯이 미국은 동 전략을 미국이 주도하기는 하나, 동맹국과 파트너 국가들에게 책임을 함께 지도록 촉구하고 있다.

이처럼 미국은 중국을 적으로 돌리고 주요 동맹국 및 협력국들과 편을 만들어 중국과 대립하는 편대를 구성하려고 하나, 인도-태평양 전략은 인도, 일본 등 주요 동맹국 및 협력국들의 이익과 능력에 관해 잘못된 평가를 내려, 인도-태평양 전략이 성공할 수 있을지에 대한 의구심을 갖게 만든다. 트럼프 대통령이 밝힌 인도-태평양 전략은 동지역에서 항행의 자유, 법의 지배, 상호 호혜성, 공정무역 등의 원칙을 보호, 견지해 나가겠다는 것이다. 그리고 이를 위해 4개국(미국, 일본, 인도, 호주) 간

---

<sup>49)</sup> MICHAEL D. SWAINE. 2018. "Creating an Unstable Asia: The US "Free and Open Indo-Pacific" Strategy." Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>50)</sup> Rohan Mukherjee. 2019. "Looking West, Acting East: India's Indo-Pacific Strategy." Southeast Asian Affairs.

군사, 안보, 무역, 경제 등 다양한 분야의 협력을 상정하고 있다. 하지만 기본적으로 양자 관계를 중시하고 다자협력을 불신하는 트럼프 행정부가 과연 4개국 간 다자협력을 적극적, 능동적으로 추동해 나갈 것인지, 특히 인도, 호주를 어떻게 편입시킬 수 있을 지가 불확실하다.<sup>51)</sup> 일본과 인도는 인도-태평양 전략 전략의 주요 행위자 및 앵커 역할을 하기에 적당하지 않으며,<sup>52)</sup> 다른 아시아 국가들은 미국과 중국 사이의 경쟁에 휘말려 편들기를 하려 하지 않을 것이기 때문이다.

인도-태평양 전략은 미국 외에 일본, 호주, 인도가 중추국가로 참여하고 있으므로 전략에 대한 이들의 이해와 입장을 파악하는 것도 중요하다. 먼저 인도-태평양 전략을 맨 처음 주창했던 일본의 입장은 미국과는 다르다. 아베는 2012년 중국 위협에 맞서는 ‘민주적 아시아 안보 다이아몬드(democratic Asia security diamond)’ 구축을 역설한 저서를 출판했고, 헌법 9조의 ‘집단적 자기 방어’를 재해석하며 전보다 더 적극적으로 안보 역할을 수행하고자 하는데 인도-태평양 개념을 활용하고 있다. 2016년 8월, 케냐에서 열린 TICAD(아프리카 개발을 위한 도쿄 국제 컨퍼런스)에서 아베 총리가 발표한 인도-태평양 전략은 △ 안정적인 다극적 세력 균형, △ 지역적 회복력, 발전, 연결성 촉진, △ 규범과 규칙이 중시되는 지역 건설을 목표로 하고 있다. 인도-태평양 전략이 동 지역에서 일본의 군사 활동 증대를 정당화하는 정치적 수사법으로 활용되어 온 것은 사실이다.<sup>53)</sup>

호주는 2013년 국방 백서에서 길리어드 노동당 정부(Gilliard Labor government)가, 2017년 국방 백서에서는 턴볼 자유국가 정부(Turnball Liberal-National government)가 인도-태평양 개념을 재차 확언하

51) 배궁찬. 2018. 미국의 인도·태평양 구상과 ASEAN. 「외교광장」, 한국외교협회

52) 인도-태평양 전략에 대한 인도의 입장에 대해서는 이대우(2019)를 볼 것

53) Tomohiko Satake. 2019. “Japan’s “Free and Open Indo-Pacific Strategy” and Its Implications for ASEAN.” Southeast Asian Affairs.

는 등 초당파적 지지를 보냈다. 인도에게 인도 태평양 개념은 아시아태평양 개념과 다르게 인도를 주요 지역 세력으로 인정하는데다가 신동방 정책(Act East Policy)을 동아시아까지 확대하고 인도의 외교적 위치를 재구성할 수 있다는 점에서 환영하고 있다.

한편 중국 역시 미국과 호주의 아시아태평양 개념에 영향을 받아 해양 및 대양의 중요성을 강조하게 되고 시진핑 취임 후 아시아 지역의 중요성을 재발견하게 되었다. 인도-태평양 전략을 바라보는 중국의 시각은 복잡하고 다면적이다. Baogang(2018)은 중국이 바라보는 인도-태평양 개념은 △ 중국 중심의 지역 건설, △ 역사상 처음으로 러시아와 경쟁하지 않고 해양 세력을 개발할 수 있는 기회, △ 미국보다 중앙아시아와 인도양에서 지리적 이점, △ 중국-CEE(중동부 유럽) 협력에서 볼 수 있듯이 인도-태평양 전략보다 훨씬 폭넓다는 점을 지적했다.<sup>54)</sup> 중국이 인도-태평양 개념을 흡수해 일대일로 전략 아래 지역 협력을 이끌어낼 수 있다는 의견도 있다.<sup>55)</sup>

2020년까지 구체적인 인도-태평양 전략 구축은 어려울 것이지만, 트럼프 대통령 동맹전략의 불확실성과 미·중 경쟁 전선의 확장으로 인해 역내 불안은 더욱 거세질 전망이다. 인도-태평양 역내 국가들은 미국의 개입 강화를 환영하고 있으나, 미국이 충분한 경제적 유인을 제공하고 국가들 간의 연계를 강화하는 리더십을 발휘하지 못할 경우 이는 중국과 미국 사이 편들기를 강요하는 상황이 되어 오히려 역내 국가들에게 어려움을 가중시키게 될 것이다.

---

<sup>54)</sup> Baogang He. 2018. "Chinese Expanded Perceptions of the Region and Its Changing Attitudes Toward the Indo-Pacific: a Hybrid Vision of the Institutionalization of the Indo-Pacific." East Asia.

<sup>55)</sup> 전계서.

## 2. 중국의 일대일로에 대한 평가

시진핑 집권 후 중국의 정책 기조는 위협을 기피하는 신중함에서 중국이 세계무대에서 정당한 자리를 회복해야 한다는 진취적인 “중국몽”으로 바뀌었고, 그 대표적 정책이 일대일로다. 중국은 지난 40여 년간 집중해왔던 중국의 동쪽보다 서쪽 개발에 집중하고 있으며, 지난 10여 년간 중국 자국 내에서 인프라 프로젝트에 관여한 국유기업들의 대체시장을 찾고 있다. 최근 중국은 19세기 세계 질서 및 제국주의를 연상시키는 활동을 하고 있다. 이웃인 동남아를 넘어 아프리카와 라틴아메리카까지 손을 뻗치고 있으며, 해양이익의 수호를 위해 공격적으로 나서고 있다. 일대일로 정책이 성공한다면 큰 지정학적 변화를 불러올 수 있다. 그러나 일대일로 정책은 참가 국가들이 중국의 기대에 걸맞게 적극적으로 호응해야 성공할 수 있다는 전제조건이 있다.<sup>56)</sup>

중국은 대규모의 교통 및 운송 인프라 프로젝트를 진행할 수 있는 재정 자원이 충분하다. 그럼에도 중국 일대일로 전략의 성공은 아세안 국가들의 참여와 지원에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 특히 해양 실크로드 완성에 동남아 국가들의 협력이 절대적인 상황이나, 문제는 중국이 대규모 자본 투입을 하는 것과는 별개로 아세안에서 신뢰를 확보하지 못했다는 점이다. 캄보디아, 라오스, 미얀마는 일대일로 사업의 열렬한 지지국인 반면, 베트남, 인도네시아 필리핀은 일대일로 전략이 중국 중심의 아시아 질서 형성으로 이어질까 우려로 조심스러운 입장이다.<sup>57)</sup>

실제로 중국의 급부상으로부터 큰 위협을 느낀 아세안 회원국들은 오히려 미국과의 더 깊은 관계를 좇는 등 헤징 전략을 사용하게 되고, 이는

---

<sup>56)</sup> Peter Ferdinand. 2016. “Westward ho—the China dream and ‘one belt, one road’: Chinese foreign policy under Xi Jinping.” *International Affairs*.

<sup>57)</sup> Hong Yu. 2017. “China’s Belt and Road Initiative and Its Implications for Southeast Asia.” *Asia Policy*.

다시 중국의 위기감을 증폭시키면서 아시아 태평양 지역에 안보딜레마로 증폭되고 있는 상황이다.<sup>58)</sup> 경제 이외 분야로까지 신뢰의 영역을 확장하기 위해 일대일로로는 물리적 인프라 외에 정책 커뮤니케이션, 자유로운 무역, 화폐 유통, 사람대사람 교류 등 5개 부문으로 구성되어 있다. 하지만 신뢰 부족은 정책 집행에서도 여실히 드러나고 있는 상황이다.<sup>59)</sup> 중국은 아세안의 경제 개발 필요성과 복잡한 지역 정치 상황을 잘 이용하여 ‘강요와 유인’이라는 이중적 전략(dual strategy)을 교묘하게 구사하고 있지만, 이는 아세안의 ‘합의성 원칙(consensus principle)’에 심각한 도전이 되고 신뢰성을 하락시키고 있다.<sup>60)</sup>

World Bank는 2019년 6월 일대일로 보고서를 발표하면서, 항만, 철도, 도로, 다리 등 중국과 중앙아시아, 동남아시아, 남아시아를 거쳐 유럽까지 이어지는 인프라를 제대로 조성한다면 3,200만 명을 빈곤에서 탈출시킬 수 있다는 평가를 내렸다(World Bank 2019). World Bank는 지금은 일대일로 사업이 중국의 국영은행과 기업 중심 구조이나, 민간의 참여가 활성화된다면 사업의 장기적 지속가능성을 높일 수 있다고 지적했다. 즉, 일대일로 사업 참여 기업의 선정 과정의 불투명함을 지적하면서, 개방적이고 투명한 공공조달과 같은 국제관행을 따른다면 최적의 자격을 갖춘 기업이 사업을 수행함으로써 일대일로에 대한 신뢰와 지속가능성을 높일 수 있을 것이라는 조언이다. 동시에 참여국들도 강력한 법적 보호와 제도 등 투자 환경 개선을 위한 개혁을 실행해야 함은 물론이다.

일대일로 전략은 발표 후 5년이 넘었지만, 아직도 체계성이 부족하다.

<sup>58)</sup> Huang Haitao. 2017. “The Role of Trust in China-ASEAN Relations-Towards a Multi-level Trust Building for China and ASEAN.” *International Journal of China Studies*

<sup>59)</sup> 전계서.

<sup>60)</sup> Huong Le Thu. 2019. “China’s Dual Strategy of Coercion and Inducement towards ASEAN.” *The Pacific Review*.

2018년 기준 진행되는 173건의 인프라 프로젝트를 분석한 Hillman (2018)은 일대일로가 말하는 6개 경제 통로와 프로젝트간 연계성이 부족한 점을 지적했다. 현지에서 수행된 개별 프로젝트와 중국 일대일로가 제시하는 전략적, 경제적 정책 목표간 연관관계 연구는 거의 이루어지지 않았다. 하지만 일대일로 전략이 중국 정부의 우선 순위를 고려해 실행되고 있다면, 제안된 경제 통로들 내에서 이루어진 프로젝트들이 그 외에서 이루어진 프로젝트들보다 그 수가 많아야 하나, 현실은 그렇지 않았다.

### 3. 미중 패권경쟁에 대한 평가

미중은 단순한 무역 갈등을 넘어 전략적 경쟁에 돌입한 것으로 평가할 수 있다. 미국과 중국의 보호 무역주의적 성향은 점차 강화되고 있을 뿐만 아니라 경제적 충돌이 국가 안보 문제로까지 확장되는 추세다. 양국간 경쟁이 아직은 제로섬 단계는 아니다. 하지만 미중간 충돌이 구조적으로 '불가피'하다고 보는 현실주의적 관점에서 보면, 미국은 중국 부상을 봉쇄하는 정책을 펼 것이고, 이러한 봉쇄 정책에 위협을 느끼는 중국은 시간이 오래 걸리더라도 미국의 봉쇄 정책에 항거하여 적어도 역내에서는 자국의 패권을 공고화하려고 들 것이다. 경쟁의 한가운데 있는 아세안의 인식 속에서는 분명히 현재 미중간의 갈등은 패권경쟁이다. 이러한 패권경쟁은 아세안이 가장 두려워하는 것이지만 이미 현실로 나타나고 있으며, 더욱 첨예한 대립 구조로 치달을 가능성이 높다.

트럼프 대통령 집권 후 미국은 군사력과 동맹관계 우위성을 기반으로 동맹국들의 역할을 확대시킴으로써 지역 질서 유지를 도모하고 있다. 이와 같은 상황에서 동아시아 지역에서 1차적인 힘의 경쟁은 미·중간의 경쟁이지만, 2차적인 힘의 경쟁은 미·중 양국이 형성하고 있는 세력간의 경쟁구도가 될 가능성이 제기되는 것이다. 2017년 11월 트럼프 대통

령의 아시아 첫 순방 및 시진핑 집권 2기가 시작된 이후 미-중간 힘의 경쟁이 ‘우군 확보’라는 치열한 외교전으로 확대되는 양상을 목격하고 있다(백병선 2018). 미국이 우군을 확보하는 방식이 인도-태평양 전략이라면, 중국은 일대일로로 한 발 앞서 세력 규합에 나선 것이다.

미국 내부에서도 수사학(rhetoric)과 실제(practice)간 간극이 역사적으로도 종종 일어났으며, 지금도 분명하게 행해지고 있다(Mearsheimer 2014). 따라서 미국 트럼프 행정부의 수사가 진정한 현실주의로의 입장 전환인지 아니면 기존의 자유주의 시스템 내에서 경기 참여자들을 미국에 유리하도록 종용하는 것인지는 좀 더 두고 보아야 한다. 또한 인도-태평양 전략에 대한 온갖 수사가 실제로 이를 뒷받침하는 세부 전술과 프로젝트로 이행될 지 여부도 아직은 분명하지 않다. 미국이 중국을 제국주의적 야심을 지닌 현상변경 국가로 규정하며 적대적 인식을 드러내는 것이 트럼프 특유의 협상가적 기질로 과장되어 나타나는 것인지 아니면 미국이 중국을 시스템 안으로 포용하여 자유주의 질서 하에서 공존을 추구하던 데서 자유주의 질서에 대한 파괴자로 보고 본격적으로 패권 경쟁을 하려는 것인지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

미국은 인도-태평양 전략을 가장 중요한 국가전략으로 발표하고 아세안이 핵심 지역이라고 말했다. 하지만 인도-태평양 전략을 발표하고 나서 아세안에 관련하여 실질적으로 취한 행동은 기존 원조 집행 기구인 USAID의 자금 부분을 별도로 독립, 활용하는 BUILD Act를 통과시킨 것이었다. 인도-태평양 이니셔티브를 수행하기 위해 정부 자금은 최소화하는 한편 미국 기업들이 진출할 수 있도록 일종의 보증기금을 확대하는 것이다. 이는 일종의 수출 및 투자 보조금을 집행할 수 있는 허울 좋은 메커니즘을 만든 것으로 간주할 수 있는 것이다. 그런데 미국이 중국처럼 국가자본을 앞세워 아세안 시장 공략에 나서기에 이보다 더 적절한 핑계를 찾을 수 있을까? 따라서 비록 트럼프 행정부가 완전한 현실주의

적 입장이 아니라 중국이라는 일탈자에 대응하기 위한 자유주의 변형적 접근방식을 취하는 것이라고 하더라도 인도-태평양 전략이라는 이름 하에 공세적인 對아세안 정책은 당분간 지속될 가능성이 높다.

중국 역시 미국을 넘어서 세계 최고 패권국이 되고자 하는 야망이 있는 지는 확실하지 않다. 최소한 중국이 일대일로라는 거대한 캠페인을 통해 자국의 시스템을 수호하고 이웃 국가들과 이 시스템 하에서 교류와 협력을 희망하고 있다는 점은 분명하다. 이는 강대국의 가장 중요한 목표는 생존이며, 자신의 영토보전과 국내 정치질서의 자율성 추구를 뜻한다는 현실주의 설명과 부합한다(Mearsheimer 2014). 이러한 목표를 달성하기 위해 중국은 대규모 자금을 동원하고 구체적으로 사업을 진행하고 있다. 미국과 달리 중국에게 아세안은 직접적인 이해 대상국이다. 아세안은 중국이 중국식 세계화를 구현할 수 있는 무대이고 해양 세력으로 발돋움하는데 있어 중요한 관문이기 때문이다.

아세안 입장에서 보다 중요한 것은 미국과 중국이 과연 아세안에 얼마나 실질적으로 관여하고자 하는 지다. 아세안은 어떤 경우에도 중국이나 미국 어느 한 쪽의 편을 들 수는 없다. 동남아 국가들은 중국의 공산화 압력에 단합하여 맞서는 과정에서 1967년 아세안을 설립하게 되었으며, 이후 남중국해 분쟁, 메콩강 수자원 분쟁 등 영토와 주권의 위협을 끊임없이 받고 있는 상황이다. 하지만 역사적으로 아세안에게 오래도록 신뢰할 수 있는 동맹이었던 적이 없기는 미국도 마찬가지다. 또한 최근 인도-태평양 발표 이후 전략의 실체를 보여주는 구체성 있는 계획이 없고, 발표의 시점 및 내용 등을 볼 때 인도-태평양 전략이 중국발 대양 봉쇄를 목적으로 삼고 있는 것으로 간주되기 때문이다. 실제로 이행하는 것은 일대일로로, 당분간 아세안에서 일대일로의 영향력이 클 수밖에 없다. 그렇기 때문에 말레이시아도 조심스럽게 일대일로 프로젝트에 복귀한 것이다. 중국의 일대일로는 아주 구체적으로 진행되고 있다. 그

래서 지금 어느 정도는 윤곽과 평가까지 나와 있는 것이다.

아세안은 공식적으로 중국의 일대일로 전략을 지지하거나 반대한 적이 없다. 지금은 아세안 개별 국가별로 중국과의 남중국해 문제나 일대일로 사업에 대응하고 있으나, 아세안은 차츰 중국에 통합적으로 대응하는 방안을 강구하게 될 것이다. 2020년 아세안 의장국을 수임하는 베트남은 “결속과 대응(Cohesive and responsive)”을 의장국 주제로 발표했다. 그리고 중국의 남중국해 침범에 대해 국제법에 의거한 역내 공동 대응을 예고했다. 아세안은 인도-태평양 전략에 대해서도 아세안의 가치와 다자주의 원칙을 강조하며 공동체 차원에서 대응하기 위한 노력을 강화 할 것이다.

현재 미국과 중국 모두 자국의 전략에 아세안 국가들이 적극적으로 참여하기를 기대하고 있다. 하지만 중국의 부상과 공격적인 남중국해 침범, 일대일로 정책 등 커져가는 동남아 역내 중국 존재감과 미국의 강압적인 개입 사이에서 아세안은 아직까지 수동적인 입장에 머물고 있다 (Lowell Dittmer 2016). 아세안의 목적은 적대적 양극화보다는 평화로운 공존을 유지하는 것이기 때문이다(Shambaugh 2018). 미중은 편 들기를 강요하기 보다는 역내 핵심 과제인 남중국해 분쟁과 지역 경제 연결성의 문제에 대한 해법을 강구하는 파트너십을 보일 때(Rifawa and Ameila 2018) 아세안과의 파트너십에서 성과를 거둘 수 있을 것이다. 특히 강대국 사이에서 헤징전략을 취해온 아세안에게 있어 미국이 공세적인 대중정책을 취하기 보다는 자유와 번영, 투명성과 법치의 긍정적인 정책프레임을 강조하는 것이 환영받을 것이다(정구연 2018).

## V. 결론: 한국의 對아세안 전략에 대한 시사점

본 연구를 통해 미국은 중국을 패권야망을 지닌 잠재적 경쟁자로 인식하고 있으며, 이에 따라 인도-태평양 전략이라는 새로운 지역전략을 통해 중국의 부상을 억제하기 위해 노력하고 있다는 점을 확인하였다. 중국 입장에서 미국은 자국의 시스템, 즉 내정에 간섭하고 끊임없이 전략적 불안감을 환기시키는 패권국가다. 그리고 서로가 서로를 두려워하면서 싸움을 준비하고 있는 전장의 한가운데 아세안이 있는 것이다. 분명한 것은 적어도 당분간은 미중 모두가 이러한 수사학 하에 공격적 현실주의가 예상하는 경로를 따를 것이라는 점이다. 수사적 태풍이 맞부딪히는 지점에 있는 아세안과 한국은 인도-태평양을 중심으로 돌아가는 소용돌이 속에서 냉철한 인식과 분석을 통해 좌표를 정하고 함께 항해해 나가야 할 것이다.

하지만 한국이 아세안과 힘을 규합하여 추구해야 할 것은 세력균형<sup>61)</sup>을 위한 연합이나 동맹이 아니다. 한국은 아세안과 함께 원칙을 충실히 세우는 파트너 국가로서 지역의 앵커로 자리 잡아야 한다. 다른 국가의 의도에 대한 상당한 불확실성이 결국은 권력을 추구하게 만드는 추동력이 된다는 공격적 현실주의의 관점에서 보더라도, 아세안이라는 중립적인 공간에서 미국과 중국이 상호 의도의 불확실성을 해소할 수 있도록 하는 것은 전 세계 안보와 평화 달성에도 매우 중요한 기여가 될 것이다. 본질적으로 경쟁적인 국제체제에서 협력은 과거에도 이루어져왔고 지금도 충분히 가능하다. 힘의 분포상태를 대체적으로 반영하고 속임수의 문제가 해결될 경우 궁극적으로 타협이 이루어질 수 있다.<sup>62)</sup> 인도-태평

<sup>61)</sup> 세력균형은 어떤 국가나 국가들의 연합이 다른 모든 국가를 압도하지 않게끔 권력의 평형을 유지하도록 하는 기제이다. 바르샤바 조약기구와 북대서양조약기구처럼 공식적 동맹 체제를 통해서 제도화된 동서 간의 냉전적 경쟁을 세력균형 기제 각국의 대표적인 예이다.

양 전략이 표방하는 원칙에 대한 동조는 한국과 아세안 이익에 모두 부합한다. 중국이 규칙을 위반하는 현상변경 국가가 된다면 역내 모든 국가가 희생자가 될 것이기 때문이다. 마침 미국은 인도-태평양 전략에서 아세안 중심성을 강조하고 있으며, 트럼프 대통령은 2019년 6월 30일 한미정상회담에서 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략간의 협력을 다짐하면서 특히 아세안의 메콩강 발전을 위해 양국이 힘을 합하자고 제안했다. 아세안이 보유한 다양한 협의체를 적극 활용하고 우리도 신남방정책을 계기로 아세안과의 협의체를 보다 활성화시켜 아세안의 발전에 주도적으로 나설 때인 것이다.

나아가 아세안이 격랑에 휩싸인 지금이 한국이 아세안의 핵심적인 파트너 국가로 자리매김할 수 있는 기회이기도 하다. 아세안과 정치·외교적 갈등이나 영토 분쟁을 겪지 않은 한국은 아세안 입장에서 신뢰를 바탕으로 상생협력을 추구할 수 있는 최상의 파트너다.<sup>63)</sup> 더욱이 최근 아세안 국가들은 그 어느 누구도 공공 이익을 도모하지 않는 상황이 펼쳐지면서 해양 안보, 환경, 사이버 규범 설정과 같이 초강대국 경쟁 때문에 도외시되는 문제를 함께 해결할 파트너가 필요하다. 미중 무역전쟁으로 힘을 잃어가고 있는 경제성장의 엔진을 다시 살리는 것도 공통의 과제이다.

이러한 맥락에서 자유주의 시장경제를 활성화시키는 데도 한국과 아세안이 힘을 모아야 한다. 아세안이 2019년 11월 인도가 빠진 가운데 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)<sup>64)</sup> 타결을 서두른 것은 자유무역체

62) 냉전기간 중 미국과 소련 사이에 체결되었던 다양한 군비통제 조약들이 그 예가 될 수 있을 것이다(Mearsheimer 2014).

63) 김영선, 2015. “정치 갈등 없는 ‘한-아세안’ 최상의 협력 파트너.” 이코노미조선(2015. 9).

64) RCEP은 아세안 10개국과 한·중·일 3개국, 호주·뉴질랜드·인도 등 총 16개국이 참여한 세계 최대의 메가 FTA로 2012년 협상을 함께 시작했던 인도가 자국 시장 개방 준비 미비를 이유로 협상에서 빠진 채 2019년 11월 15개국간 타결을 이루었고, 2020년 최종 체결 예정이다.

제가 아세안 경제성장에 그만큼 중요하기 때문이다. RCEP에 가장 적극적인 중국이 역내 시장 질서를 흔들지 못하도록 한국과 아세안이 구체적인 규범을 함께 만들어가야 할 것이며, 이것이 인도-태평양 전략의 원칙에 자연스럽게 부합하도록 하는 전략이 바람직하다. 특히 RCEP은 아직도 열려있는 협력이다. 총 20개 챕터는 국가간 교류와 협력의 대부분을 다룰 수 있을 만큼 포괄적이다. 관세와 원산지 규범 등 전통적인 무역 규범 외에도 관심을 가져야 한다. 마지막에 불참을 선언한 인도의 입장을 고려하고 자유무역의 피해를 최소화하는 기재를 함께 만드는 것도 중요한 과제다. 이러한 과제는 중국을 견제하나 배재하지 않는 일본과 뜻을 합하고 협력하는 자세로 함께 추진해야 할 것이다.

마지막으로 일대일로에서 현지 수요를 감안한 프로젝트가 상향식으로 제안 후 이행되는 경로라면, 현지 아세안의 수요를 반영한 프로젝트 발굴부터 함께 시작해볼 수 있을 것이다. 나아가 World Bank를 비롯하여 다수의 국제사회 관련 기관이 지적한대로 투명성을 높이는 공개입찰 방식을 택한다면 한국이 참여할 수 있는 기회는 더욱 높아질 것이므로 정부와 기업의 관심이 필요하다.

## 참고문헌

- 국립외교원. 2015. 「미·중 경쟁과 ASEAN의 전략적 대응」.
- 김영선. 2015. 9. “정치 갈등 없는 ‘한-아세안’ 최상의 협력 파트너.” 『이코노미조선』.
- 나승권 외. 2018. 08. 14. “일본·중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점.” 『오늘의 세계 경제』. KIEP.
- 백병선. 국가전략. 2018. “힘의 경쟁시대 동아시아 역학구도 전망과 한국의 대응방향: 힘의 경쟁시대 힘의 요건을 중심으로.” 『국가전략』. 세종연구소.
- 배극찬. 2018. “미국의 인도·태평양 구상과 ASEAN.” 『외교광장』. 한국외교협회.
- 백재욱 외. 2005. 「한미동맹의 경제적 역할 평가 및 정책방향」. 한국국방연구원.
- 안청시 외. 2011. 3. “동남아시아에서의 미중관계 현황과 전망, 그리고 한국의 대응전략.” 서울대학교 아시아연구소.
- 설인효. 2019. 1. 7. “트럼프 행정부 인도-태평양 전략의 전개방향과 시사점.” 『국방농단』. 한국국방연구원.
- 오윤아 외. 2017. 10. 13. “중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점.” 『연구자료』. KIEP.
- 이대우. 2019. “미국의 인도-태평양전략과 인도: 인도의 참여 수준 전망을 중심으로.” 『세종정책연구』. 세종연구소.
- 이성현. 2019. 『미중전쟁의 승자, 누가 세계를 지배할 것인가? 중국편』. 책들의정원.
- 이재현. 2019. 1. 30. “강대국 경쟁의 파고를 어떻게 넘을 것인가? 한국과 아세안의 전략적 공통분모와 신남방정책.” 『이슈브리프』. 아산정책연구원.
- 정구연. 2018. “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화.” 『국가전략』 제 24권 3호. 세종연구소.
- 청와대 홈페이지. <http://www.president.go.kr>.

- 최병일. 2019. 『미중전쟁의 승자, 누가 세계를 지배할 것인가? 미국편』, 책들의정원.
- 최윤정. 2019a. “일대일로, 인도의 선택은?” 『Diverse+Asia』, 서울대학교 아시아연구소.
- 최윤정. 2019b. “한-아세안 미래 30년을 향한 새로운 파트너십.” 『세종정 책브리프』 No. 2019-21. 세종연구소.
- Affabile Rifawan, Novi Ameila 2018. “Two Major Powers in Captivating Regional Influence and Dynamics: Comparing Foreign Policies of China and United States in Southeast Asia.” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*.
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) Website <https://www.aiib.org>.
- Ariffin, Eijas. 2019. “South Korea’s pivot to ASEAN,” *The ASEAN Post*. 2019. 2. 24.
- ASEAN Secretariat. <https://asean.org/asean/asean-secretariat>
- ASEAN. 2019. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. ASEAN.
- Bayuni, Endy M.. 2018. “How South Korean Investors Help Crank Indonesia ‘Ease of Doing Business.’” *The Jakarta Post*. 2018. 8. 14.
- Beeson, Mark. 2016. “Can ASEAN Cope with China?” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 35, No. 1.
- Belt and Road Initiative (BRI) Website. <https://www.beltroad-initiative.com>.
- Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State. 2010. “The US and the Lower MeKong: Building Capacity to Manage Natural Resources,” in <https://2009-2017.state.gov/r/pa/s/cp/fs/2010/134808.htm>.
- China-ASEAN Expo. “About CAEXPO: Overview,” in <http://eng.ca>

expo.org/html/about/overview/.

- Dittmer, Lowell. 2016. "China, Southeast Asia, and the United States." *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, Vol. 2.
- Economy, Elizabeth C. 2018. "China's New Revolution: The Reign of Xi Jinping. Foreign Affairs." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3.
- Emmers, Ralf. 2018. "Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 3.
- Ferdomamd, Peter. 2016. "Westward Ho—The China Dream and 'One Belt, One Road': Chinese Foreign Policy under Xi Jinping." *International Affairs*, Vol. 92, No. 4. The Royal Institute of International Affairs.
- Gong, Xue. 2019. "The Belt & Road Initiative and China's Influence in Southeast Asia." *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4.
- Graaff, N. 2018. "US-China Relations and the Liberal World: Contending Elites, Colliding Visions?." *International Affairs*.
- Graaff, Nana De., and Bastiaan Van Apeldoorn. 2018. "US-China Relations and the Liberal World: Contending Elites, Colliding Visions?" *International Affairs*, Vol. 94, No. 1.
- Haitao, Huang. 2017. "The Role of Trust in China-ASEAN Relations—Towards a Multi-level Trust Building for China and ASEAN." *International Journal of China Studies*, Vol. 8, No. 1.
- Harding, Brian. 2019. "The Trump Administration's Free and Open Indo-Pacific Approach." *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2019. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Harding, Brian. 2019. "The Trump Administration's Free and Open Indo-Pacific Approach." *Southeast Asian Affairs*,

- Vol. 2019. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- He, Baogang. 2018. "Chinese Expanded Perceptions of the Region and Its Changing Attitudes toward the Indo-Pacific: A Hybrid Vision of the Institutionalization of the Indo-Pacific." *East Asia*, Vol. 35, No. 4.
- Hillman, Jonathan. 2018. "China's Belt and Road Is Full of Holes," *Report*. Center for Strategic & International Studies.
- International Monetary Fund. 2019a. World Economic Outlook Reports (April 2019).
- International Monetary Fund. 2019b. Datasets. World Economic Outlook Reports (October 2019).
- Jamrisko, Michelle. 2019. "Singapore Gives Fresh Push to China's Infrastructure Vision," *Bloomberg*. 2019. 7. 30.
- Lancang-Mekong Cooperation. 2018. *Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018-2022)*. Cambodian Office of the Council of Ministers.
- Ma, Jun. 2019. "Greening the Belt and Road Is Essential to Our Climate's Future," *World Economic Forum*. 2019. 7. 2.
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company
- Mukherjee, Rohan. 2019. "Looking West, Acting East: India's Indo-Pacific Strategy." *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2019. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Niceforo, Patrick. "ASEAN-Korea Relations Under the Next South Korean Administration," *Korea Economic Insistue of America*, in <http://keia.org/asean-korea-relations-under-next-south-korean-administration>.
- Parameswaran, Prashanth. "Advancing ASEAN-South Korea Relations in Moon's New Southern Policy," *The Diplomat*. 2019. 3. 20.
- Parameswaran, Prashanth. 2019. "Assessing ASEAN's New Indo-

- Pacific Outlook,” *The Diplomat*. 2019. 6. 24.
- Ruta, Michele et al. 2019. *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*. The World Bank.
- Satake, Tomohiko. 2019. “Japan’s ‘Free and Open Indo-Pacific Strategy’ and Its Implications for ASEAN.” *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2019. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Schweller, Randall. 2018. “Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations.” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 1.
- Shambaugh, David. 2018. “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4. The MIT Press.
- Storey, Ian. 2017. “Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea.” *ISEAS Perspective*, Vol. 2017, No. 62. ISEAS Yusof Ishak Institute
- Swaine, Michael D. 2018. “Creating an Unstable Asia: The US ‘Free and Open Indo-Pacific,’” Carnegie Endowment for International Peace, in <https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>.
- Tang, Siew-Mun. 2018. “ASEAN’s Tough Balancing Act.” *Asia Policy*, Vol. 13, No. 4. National Bureau of Asian Research.
- The Internatoinal Institute for Strategic Studies. 2019. *Asia Pacific Regional Security Assessment 2019*. The Internatoinal Institute for Strategic Studies.
- The White House. 2016. *Fact Sheet: US-ASEAN Connect*. The White House.
- The White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. The White House.

- The White House. 2018a. "Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression," in <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-memorandum-targeting-chinas-economic-aggression/>.
- The White House. 2018b. "Prepared Remarks for Vice President Pence at the East Asia Summit Plenary Session" (November 15, 2018) [www.whitehouse.gov/briefings-statements/prepared-remarks-vice-president-pence-east-asia-summit-plenary-session](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/prepared-remarks-vice-president-pence-east-asia-summit-plenary-session).
- The White House. 2019a. *A Budget for a Better America*. The White House.
- The White House. 2019b. *USIDFC Reorganization Plan*. The White House.
- Thu, Huong Le. 2019. "China's Dual Strategy of Coercion and Inducement towards ASEAN," *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 1.
- U.S. Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region*. U.S. Department of Defense.
- U.S. Department of State. "Asia Edge - Enhancing Development and Growth through Energy," in <https://www.state.gov/asia-edge/>.
- U.S. Department of State. 2018a. "11th LMI Ministerial Joint Statement," in <https://www.state.gov/press-releases/>
- U.S. Department of State. 2018b. "America's Indo-Pacific Economic Vision," in <https://www.state.gov/remarks-on-america-as-indo-pacific-economic-vision/>.
- U.S. Department of State. 2018c. "U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region," in <https://www.state.gov/u-s-se>

- curity-cooperation-in-the-indo-pacific-region/  
U.S. Embassy & Consulates in Indonesia. “Fact Sheet, The United States and ASEAN – An Enduring Partnership,” in <https://id.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-asean-a-n-enduring-partnership/>.
- U.S. Government. 2019. *Infrastructure Transaction and Assistance Network (ITAN)*. U.S. Government.
- USAID. 2019a. “USAID’s Role in Advancing the US Vision for a Free and Open Indo-Pacific,” in <https://www.usaid.gov/indo-pacific-vision>.
- USAID. 2019b. *Advancing Digital Connectivity in the Indo-Pacific*. USAID.
- USAID. 2019c. *Forging Just and Accountable Governance in the Indo-Pacific Region*. USAID.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Wilson, Jeffrey D. 2018. “Rescaling to the Indo-Pacific: From Economic to Security-Driven Regionalism in Asia.” *East Asia*, Vol. 35, No. 2.
- World Bank. 2019. *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*.
- WTO. 2019. *World Trade Report*.
- Yean, Tham Siew. 2016. “US-ASEAN Connect Holds Promise of Deepening ASEAN-US Relations.” *ISEAS Perspective*, Vol. 2016, No. 17. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Yu, Hong. 2017. “China’s Belt and Road Initiative and Its Implications for Southeast Asia.” *Asia Policy*, Vol. 24, No. 1. National Bureau of Asian Research.
- Zhang, Feng. 2018. “Is Southeast Asia Really Balancing against China?” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 3.