

러시아의 다자안보협력에 대한 대외전략 연구 : 상하이협력기구(SCO)를 중심으로

금기호

(한양대 국제학대학원 러시아학과 박사과정)

목 차

- I. 서론
- II. 다자안보협력에 대한 이론적 고찰
- III. 러시아 정부의 대외전략과 다자안보협력
- IV. 러시아의 다자안보협력 사례: 상하이협력기구(SCO)
- V. SCO에 대한 러시아 전략
- VI. 결론

I. 서론

본 연구의 목적은 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)의 발전과정에 대한 분석을 통해 SCO의 성격을 규명하고, SCO에 대한 러시아의 대외정책을 살펴봄으로써 러시아가 추구하는 다자안보협력에 대한 대외전략을 분석하는 데 있다. 또한 SCO가 최초 안보적 목적에 의해 형성된 기구이나 현재는 안보 이외의 다른 분야에서도 여러가지 지역간 활동을 통해 다양성을 도모하고 있으므로 그 형성과 변화과정에 대해서도 살펴보려고 한다.

여러 선행 연구에서도 언급되었듯이, 러시아와 중국의 전략적 유대에 중앙아시아 국가들이 참여한 상하이협력기구가 중요한 역할을 하는 것은 유라시아 대륙의 중심에 위치한 중앙아시아 국가들과 중국과 러시아가 함께 만든 다자안보협력체인 지역기구로서 미국과 EU 등 여러 국가들이 SCO에 대해 주목하고 있기 때문이다.¹⁾ 지금까지는 SCO에 대한 연구가 다자주의 이론에 바탕을 둔 협력안보(cooperative security) 및 공동안보(common security) 개념의 연구가 주류였으나, 최근의 중앙아시아 지역 및 중국과 러시아 지역에 걸쳐 에너지 및 경제협력 강화 추세 속에 최초의 안보적 목적 이외 경제적 협력기구로 변화하는 추세이나, 러시아 대외전략 연구 차원에서 이론적 분석 틀로 다자안보협력 이론을 중심으로 분석하고자 한다.

본문에서는 SCO의 최초 형성부터 변화과정을 살펴보면서 차후 어떤 기구로 변모할 가능성을 그 성격을 바탕으로 예측하고자 한다. 즉, SCO가 중앙아시아 국가들이 중국과 러시아의 안보우산에 의존하는 방어동맹(편승동맹)²⁾ 형태로 갈 것인지, 그동안 군사훈련 읍저버 자격으로 참여했던 인도, 이란과 몽고를 아우르는 지역

1) 다자안보협력체인 상하이협력기구는 최근 그 기능과 역할, 회원국 및 업저버 수를 늘려 나가고 있는 추세 속에서 중국, 러시아, 인도의 전략적 연대가 동북아 지역 및 나아가서는 북아메리카에 대항하는 새로운 힘의 균형체로서의 역할에 대해서도 많은 관심을 불러일으키고 있다.

2) 일반적으로, 약소국(중앙아시아 국가들)일수록 균형동맹보다는 편승동맹을 선호하는 경향이 있다. 약소국이 균형적 동맹에 참여할 경우 그 국가가 동맹세력 증대에 미치는 영향은 미미한 반면, 적대국가의 원한을 사기가 쉽기 때문이다. 강대국의 경우는 열세에 놓인 동맹에 참여하여 전세를 역전시킬 수도 있지만 약소국의 경우는 그러하지 못하다. 또한 약소국의 경우 위협

다자안보 협력기구로 발전할 것인지, 혹은 EU와 같이 지역 경제적 통합을 이루어 NATO와 같은 군사적 동맹관계도 병행하는 새로운 기구로 발전 가능성에 대해서도 사례 분석을 통해 알아보고자 한다.

II. 다자안보협력에 대한 이론적 고찰

국가는 자위권에 입각하여 외부의 침략을 합법적으로 격퇴할 수 있다. 그러나 아무리 강력한 국가라도 절대적 우위에 설 수는 없기 때문에 보다 확실하게 국가안보를 유지하는 등 효율적으로 국가 목표를 달성하기 위하여 다른 나라와의 협력을 추구해 왔다. 영세중립국조차도 국가안보를 유지하기 위해서는 이를 보장하는 국가들의 협력이 필요하다.

국가안보를 유지하고 국익을 증진하기 위해 타국과 협력하는 가장 전형적인 방법은 공동의 가상적국을 설정하고 이에 대항하는 동맹이다.³⁾ 이러한 동맹이 세 나라 이상으로 확대되어 가상적국에 대한 집단적 자위를 도모하는 형태를 집단방위체제라 하며 냉전시대 NATO나 바르샤바 조약기구 등이 이에 속한다.

이에 비해 셋 이상의 국가들이 하나의 사회를 형성한다고 가정하고 안보 위협이 내부에서 온다고 전제하면서 안보부문에서 협력하는 것이 다자안보협력이고 이것이 제도화하면 다자안보체제가 된다. 대표적인 사례는 1975년 헬싱키 협약으로 탄생한 유럽의 유럽안보협력회의와 이를 발전시켜 제도화한 유럽안보협력기구가 있다.

다자안보협력의 근본 원리는 국가들이 하나의 사회를 형성한다고 인식하고 각각의 안보가치의 불가분성(상호의존성)을 인정하여 그들 중 어느 국가가 안보 위협행위를 할 경우 이를 그들 모두에 대한 위협으로 간주하고 협력하여 공동대응하며 이를 통해 안보 위협행위를 사전에 예방하고 억지한다는 것이다.

다자안보협력의 전제는 회원국 집단 내에 고도의 사회성이 존재하여 그들 간에 구체적 상호주의와 대비되는 포괄적 상호주의가 시간, 행위자, 관련 이슈등의 차원에서 적용된다는 것이다.

1. 다자주의와 협력안보(Cooperative Security)

일반적으로 ‘다자주의’는 국가들간의 상호작용을 양자적 관계가 아닌 다자적 형태를 통해 조직화하고 제도화하는 것을 의미하는데, 코헤인(Koehane)과 같이 다자주의를 “3개 이상의 국가들이 집단적으로 국가정책을 조정해 나가는 관행”으로 정의하는 경우 협력의 행태적 측면을 강조한다는 측면에서 ‘명목적(nominal)’ 다자주의로 명명할 수 있고, 러기(Ruggie)의 주장처럼 “3개 이상의 국가들이 일반화된 행동원칙(generalized principle of conduct)에 따라 국가관계를 조정하는 제도적 형태”로 규정하는 경우 국가들이 지켜야할 원칙과 규칙, 혹은 규칙의 제도화 과정의 중요성을 강조한다는 점에서 ‘실질적(qualitative)’ 다자주의라고 할 수 있다.⁴⁾

이러한 다자주의는 국제관계에서 국가간 문제해결의 수단 중의 하나로서, 그 핵심은 특정한 원칙에 따라 셋 이상의 국가간 관계를 조율하는 것이기 때문에 참여국가의 숫자보다는 참여국가들 사이의 관계가 어떠하냐가

세력에 대항하기 위한 적당한 동맹 파트너를 쉽게 구하지 못할 경우 대부분 편승동맹 정책을 취하게 된다. 특히 인접 강대국(중국, 러시아)을 위협세력으로 둔 약소국(중앙아시아 국가들)일 경우 균형동맹보다는 편승동맹 정책을 취하는 경향이 있다.

3) 스테판 월트(Stephen Walt)에 의하면, 동맹은 자주국가들 간의 안보협력을 위한 공식적 또는 비공식적인 협정이다. 이는 동맹조약을 체결한 공식적인 동맹과 상호간의 묵시적 이해나 군사훈련 등을 통한 비공식적인 동맹관계를 의미한다. 물론 동맹관계라고 하면 군사적 동맹관계 뿐만 아니라 경제적, 정치적 동맹관계도 포함될 수 있다. 군사동맹 관계는 동맹형성의 목적에 따라 국력집합(capability aggregation) 동맹과 자율성, 안보교환(autonomy-security trade off) 동맹으로 분류되어 진다.

4) Robert O. Keohane, Multilateralism: An Agenda for Research, *International Journal*, Vol.45, No.4 (Autumn 1990), pp. 731-764; John Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer, 1992), pp. 561-598.

더 중요하다. 이러한 다자주의적 국제질서는 일반화된 비차별성의 원칙(generalized non-discriminatory codes of conduct), 공유의 원칙(indivisibility), 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)으로 규정되고 있다는 점에서 제국주의(imperialism)적 국제질서나 양자주의(bilateralism)적 국제질서와 구분된다.⁵⁾

또한 다자주의는 국제사회에서 분쟁이 발생하고 나서야 분쟁을 해결하려고 노력하는 것이 아니고, 분쟁발생 이전에 갈등의 원인을 해소할 수 있는 방안을 강구하기 위한 방법 중의 하나라 할 수 있다.⁶⁾ 여기서 ‘다자협력’은 관련국들이 정책조정(policy coordination)을 통하여 보다 좋은 결과를 얻도록 협력해야 하는 것을 의미한다. 따라서 협력은 “정책의 조정을 통한 공동이익의 실현”이라 정의할 수 있다.⁷⁾ 그러나 다자협력을 논함에 있어 ‘조정’(coordination)은 공동의 이익을 실현하기 위한 적극적인 노력을 의미하는 ‘협동’(collaboration) 보다는 의미가 약한 공동의 손해를 피하기 위한다는 소극적인 의미를 가지고 있다.⁸⁾ 이런 맥락에서 다자안보협력은 양자 군사동맹이나 다자간 집단방위/집단안전보장 체제보다는 낮은 수준의 안보협력이다.⁹⁾

따라서 다자안보협력에 대한 정의는 셋 이상의 국가들이 전략적 차원의 정책 조율을 통해 상호신뢰를 구축하고 전통적 안보위협이 분쟁으로 비화하는 것을 예방하는 동시에 비전통적 안보위협에 공동으로 대처하는 것이라 정의할 수 있다.

국제안보 측면에서 다자주의는 ‘협력안보(cooperative security)’의 형태로 나타나는데, 주로 다음 4가지 조건하에서 발생한다. 첫째, 협력을 통해 참가국에게 이득을 가져다 줄 때, 둘째, 외부로부터의 공동의 안보위협이 있을 때, 셋째, 역내국가간 동질성이 높을 때, 넷째, 신뢰도가 높을 때 국가간 협력이 강화될 개연성이 높고, 마지막으로 역내의 국제제도 참가국 중에서 패권적 지위를 갖는 나라가 부재하고 힘의 격차가 크게 나지 않을 것이다.¹⁰⁾ 이러한 다자주의적 안보협력은 제도화의 정도에 따라 안보대화(security dialogue), 안보레짐(security regime), 안보공동체(security community)로 구분할 수 있는데, 안보협력이 지속성과 안정성을 가지기 위해서는 안보대화가 제도화의 과정을 거쳐야 할 필요성이 있다. 그리고 다자안보협력 개념에 맞추어 안보협력 수준을 비교하면 아래 표와 같다.

<표 2-1> 안보협력 수준 비교

구 분		안보협력 참여범위		
		양 자	소 지 역	범 지 역
안보 협력 수준	군사 동맹	한·미 / 미·일 / 북·중	Warsaw Pact	NATO
	안보 협력	중·러 동반자 관계	SCO	OSCE

5) James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer 1992), p. 602.
 6) 이대우, “동북아의 다자간 안보협력,” 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』 (법문사, 1998), pp. 282-284.
 7) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 51-54; "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988), p. 380.
 8) Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen Krasner, *International Regime* (Cornell University Press, 1986) p. 175.
 9) 집단방위체제(예 : NATO)는 비회원국가가 회원국에 대해 침략행위를 할 경우 이를 다른 모든 회원국에 대한 침략으로 간주하고 공동대응을 약속/제도화함으로써 침략행위를 사전에 예방/억제하는 체제이다. 한편 집단안전보장체제(예 : UN)는 어떤 국가가 회원국에 대해 침략행위를 할 경우 이를 다른 모든 회원국에 대한 침략으로 간주하고 공동대응을 약속/제도화함으로써 침략행위를 사전에 예방/억제하는 체제이다.
 10) 김태현, “동북아 다자안보 협력체: 기대와 현황과 전망,” 『동북아 공동체를 향하여』 (서울: 동아일보사, 2004) pp. 13-18 참조.

	안보 대화	인도 · 중국	CSCAP ¹¹⁾ /NEAC D	ARF
--	----------	---------	---------------------------------	-----

또한 다자안보협력체제는 특정한 안보위협에 대처하기 보다는 지역내의 불안정 요인을 제거하고 평화를 정착시키시 위해 참여국들의 공동 관심사를 논의하고, 대화의 축적을 통하여 신뢰를 구축하며, 나아가 군비축소를 실현시키는데 그 목적이 있다. 이러한 다자안보협력체제는 다시 두 가지로 나누어 생각할 수 있는데 공동안보체제(Common Security)와 그 이후 아시아를 중심으로 발전되고 있는 협력안보체제(Cooperative Security)라고 할 수 있다. 두 체제 모두가 위협을 체제 내부에 받아들이고 있다는 점에서 유사하나, 차이점은 공동안보 체제가 내부화된 위협이 현재의 특정한 위협이라고 상정하고 있음에 반해 협력안보체제는 불특정·불확실한 잠재적 위협을 상정하고 있다는 것이다.

상기에서 살펴본 다자안보협력 이론에 비추어 유라시아 지역의 경우 소련 붕괴 이후 그동안 다자간 안보협력 수준이 높지 않다고 볼 수 있다. 하지만 강대국(러시아) 입장에서는 강대국(러시아)의 국제적 지위를 높이고 영향력을 강화하기 위해서는 유라시아 대륙 주변국과 다자간 안보협력을 강화시키는 것이 강대국(러시아) 국익향상 측면에서 그 필요성에 의해 활발히 진행되고 있다고 볼 수 있다. 러시아가 다자안보에 대해 보여준 사례는 소련의 고르바초프가 등장한 이후 소련의 정책은 블라디보스토크 및 크라스노야르스크 선언을 통해 변화하고 있음을 보여주었다. 고르바초프 서기장은 1986년 7월 28일에 극동 블라디보스토크에서 행한 연설을 통하여 1986년 말까지 아프가니스탄 주둔 6개 연대를 철수 하고, 몽골 주둔군의 상당수에 대한 철수를 검토하며, 중·소 관계개선을 위해서 조치들을 협의할 용의가 있음을 표명하고, 양자 간에 우주개발 분야에 있어서의 협력을 제안하였다. 이 선언을 통하여 소련은 자국의 극동지역에 대한 집중적인 개발을 통한 국가발전 동력을 창출하기 위하여 아시아 지역에서의 긴장완화와 지역국가들간의 협력이 필수 불가결함을 인정하고 이러한 상황을 개선하기 위하여 중국 및 일본과의 관계 개선을 추구하는 한편, 한반도에서의 긴장을 완화하기 위한 다자적 협의체의 창설을 제안하였다.¹²⁾

<표 2-2> 안보협력 형태

구 분	다자안보협력	군사동맹	집단안보체제
회원국	대립국 포함	양자 · 다자동맹	모든 국가
위협 성격	잠재적 위협	외부로부터의 침략	불특정 국가침략
제재 수단	협의를 예방에 중점 제재수단 미비	무력	경제 · 무력
주요 사례	OSCE, ARF ¹³⁾ , SCO	한·미, 미·일(양자) NATO(다자)	UN

11) CSCAP(아태안보협력이사회)는 아태지역 국가간의 지역안보에 대한 민간대화를 촉진시킬 목적으로 학계, 전문가, 전현직 외교관 및 국방관료를 대상으로 1993년 구성되었으며 현재 북한을 포함한 21개국이 가입하고 있다. 말레이시아에 본부를 둔 CSCAP는 운영위원회 산하에 신뢰구축, 포괄적 협력, 해양안보협력, 초국가적 범죄, 북태평양 그룹 등 다섯 개의 분과 작업반과 국별 위원회를 두고 ARF와 긴밀한 협력체제를 구축하여 활동하고 있다.

12) 신범식, “러시아-중국 안보 · 군사협력의 변화와 전망,” 『중소연구』, 제30권 4호(2006/2007 겨울), p.67.

13) 1994년 7월 발족한 ARF는 ASEAN이 아태지역의 평화와 안정을 위해 주도적으로 창설한 “대화를 통한 국가간 상호신뢰 및 이해증진”에 목표를 둔 아태지역 정부차원의 다자간 안보대화협의체이다. 회원국은 ASEAN은 물론 한국과 미국, 중국, 러시아, 호주 등 아태지역 23개 주요 국가와 유럽연합 등 모두 24개국이 가입하고 있다.(북한은 2000년 7월 가입) ARF는 대화를 통한 신뢰구축에 의미를 부여하며 협력안보의 원칙에 기반을 두고 의사결정은 전원합의체로 하며, 신뢰구축의 증진, 예방외교의 발전, 분쟁방지 및 평화적 해결모색을 목표로 하고 있다.

또한 약소국(중아시아 신생 국가들) 입장에서의 다자안보협력은 기존 패권국과 새롭게 부상 중인 자국 모두에게 자신들의 지위와 영향력을 증대시키는 역할을 하기도 하지만 동시에 제약과 구속력도 동시에 작용한다. 이처럼 다자안보협력은 참여하는 강대국의 선호와 국력에 의해 크게 좌우되고, 참가국 사이의 이해관계 대립 발생은 필연적이라 할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 다자안보협력의 제도화 구축을 위해서는 참가국에 대한 이익 실현, 그리고 참가국들간의 정치적 신뢰구축이 매우 중요하다.

2. 집단안보(Collective Security)

집단안보의 개념은 제1차 대전 후 동맹이 분쟁을 억제하기보다는 조성한다는 인식이 제기됨으로써 과거의 세력균형체제를 대체할 새로운 국제평화유지의 제도를 모색하는 과정에서 창출되었다.

집단안보는 국가 간의 협정을 통해 인위적으로 조직화된 지배적인 힘에 의존하는 방법이다. 구체적으로 불특정 적국에 대한 공동의 제재를 의미한다. 즉, 어떤 국가가 다른 국가에 대하여 행하려는 침략행위를 예방하거나 견제하며, 만일 어떤 국가가 침략을 행할 경우 이 국가에 대하여 효과적인 집단조치를 취할 것이라는 점을 밝힘으로써 공동으로 국제평화를 유지함을 주요 내용으로 하고 있다.¹⁵⁾

따라서 이는 ‘반대세력에 대한 무력대처’ 혹은 ‘침략자에 대한 집단적 대응’ 등의 원칙에서 세력균형과 공통점을 갖는다. 반면에 세력균형은 말 그대로 국가 간의 세력균형에 의해 평화와 질서를 보장하는데 반해 집단안보는 어느 한쪽의 지배적인 우위(an overwhelming preponderance of power)를 전제로 한다는 점에서 다르다. 게다가 집단안보는 단순히 억지를 통한 예방의 의미를 넘어, 만약 억지가 실패한 경우 침략자에 대한 처벌까지를 상정하는 ‘법집행(law enforcement)’의 의미를 함축하고 있다.¹⁶⁾ 왜냐하면 집단안보는 철저한 현실주의적인 평화보장 장치이며, 질서자체를 도전세력으로부터 지킨다는 데 역점을 두고 있기 때문이다.

이러한 집단안보는 구성원에 있어서 보편성을 지니고, 세계의 모든 국가를 체제 구성원으로 한다. 이는 잠재적 침략자와 서로 대립관계에 있는 국가들을 구성원에 포함시키는 것이 중요함을 의미한다. 특히 강대국을 포함시키는 문제는 집단안보가 성공하는데 주요 요건이 된다. 또한 집단안보는 침략행위에 대해 국제공동체의 입장에서 집단적으로 대처한다는 점에서 중앙집권적이고, 힘의 사용을 배제하지 않는다는 점에서 ‘평화강요’의 성격을 지니고 있다. 즉, 평화파괴자에 대해 집단적으로 외교적, 경제적, 군사적 제재를 취하며, 필요시 전쟁도 불사하겠다는 원리이다. 따라서 집단안보는 군축과 같은 군사력에 대한 제한을 전제로 하지 않으며, 오히려 힘의 분산만 전제된다면 효과적인 집단적 조치를 위해 가능한 한 군사력의 증강을 장려하는 경향이 있다.¹⁷⁾

이상과 같이 집단안보의 개념은 국제사회에서 이전에 보여주었던 다른 안보개념들과 큰 차이점을 지니고 있다. 즉, 집단안보는 의무성과 자발성에 기초한 거의 모든 국가들의 보편적 협력을 의미하고 있다. 또한 체제내에서 침략행위를 자행하는 국가가 공동의 적이 되며 사전에 적을 설정하지 않는다. 그리고 어떤 한 국가에 대한 침략을 체제 내 모든 국가에 대한 침략으로 간주하는 국제공동체의 창설을 의미하고, 갈등을 억제하는 일반적인 협력구조의 발전을 중시함으로써 협력적 잠재성을 강조한다.

3. 집단방위(Collective Defense)

집단방위는 외부로부터의 무력공격 및 침략에 대해 안보적 이해관계를 같이하는 다수의 국가들이 공동으로

14) Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer 1992), p. 681.

15) 김강녕, 『한국의 안보와 남북관계』 (서울: 신지사원, 2004), p. 189.

16) 이철기, "집단안보, 집단방위, 협력안보의 성격에 관한 이론적 비교 고찰," 『개발논총』, 제5집(1996), pp. 165~167.

17) 이철기, 전제서, pp. 169~172.

대처 한다는 안보개념이다.

안보적 이해관계를 같이하는 다수의 국가들로 결합된 방어동맹 형태의 집단방위는 우선 세력균형에 의존하고 있다. 세력균형론은 동맹의 형성과 동맹관계를 설명하는 가장 전통적인 이론으로서 역할을 해왔다. 방어동맹의 일차적인 목적은 적대적인 국가나 국가들의 집단이 패권이나 우월적인 위치를 장악하는 것을 방지하는데 있다. 방어동맹이 무력공격과 침략행위 발생 후에 이에 대한 격퇴와 이를 위한 전쟁수행능력의 보유를 중요한 기능의 하나로 하고 있는 것은 사실이나, 세력균형을 통한 억지력 확보는 방어동맹을 통한 안전보장의 가장 근본적인 원리이다.

또한 집단방위는 동맹국들 간의 이익의 동질성을 조건으로 한다. 공통의 안보이익과 경제이익, 이념적 유사성, 그리고 동맹국의 국내적 안정 필요성 등은 동맹 결성의 중요한 동기들이다. 그러나 무엇보다도, 안보상적으로부터의 공동위협 인식은 방어동맹의 형성과 유지에 있어서 가장 중요한 조건이다. 이와 같은 공동위협 인식은 동맹국들 가운데 어떤 한 국가에 대한 안보적 위협을 전체 동맹국에 대한 위협으로 간주하는 형식을 취한다.

그리고 안보적 이익을 같이 하는 국가들에 한하여 방어동맹을 결성한다는 점에서 구성원의 선택성을 특징으로 한다. 이는 조약 등의 형태를 빌린 구성원들 간의 사전 공약에 기초한 결성과 명백한 적의 존재에 대한 인식에 기초하여 사전에 ‘적’과 ‘동지’의 구분이 뚜렷한 두 가지 점을 함축하고 있다. 이에 따라 집단방위는 외부 적에 대처하는 외부 지향적 성격을 지니고 있다.

III. 러시아 정부의 대외전략과 다자안보협력

1. 푸틴의 전방위 실리주의 다극화외교

소련 붕괴 후 완전한 독립국가로 출범한 러시아는 민주사회의 건설과 시장경제 체제의 확립, 그리고 새로운 국가안보체제를 구축하기 위한 지속적 노력을 경주해 왔다. 초기 러시아의 대외정책은 유라시아지역에서 러시아 영향력의 약화를 도외시키고 서구사회의 일원으로 편입하기 위한 정책을 구사하였다. 체제전환 초기 러시아 자국내 혼란으로 인해 국력이 약화되어 국제무대의 유일한 초강대국 미국의 국제질서 독주에 의해 러시아의 국익이 위협받자 옐친 대통령은 이를 최대한 방어하기 위하여 중국, 프랑스, 독일 등과 사안에 따라 연합을 모색하면서 국제질서의 다극화를 모색하였다.¹⁸⁾

2000년 집권한 블라디미르 푸틴 대통령은 대중적 지지를 바탕으로 ‘강력한 러시아의 재건’을 주창하면서 정치 질서를 안정시키고 경제 재건에 주력하며 러시아의 외교부문에서도 경제적 실익 추구를 위하여 활력과 적극성을 보이고 있다. 푸틴 대통령은 ‘국가안보개념’과 신 ‘군사독트린’ 및 신 ‘외교정책개념’을 공표하여 러시아가 시장경제 개혁과 국내질서 정비에 우선적으로 주력할 것이고 국제무대에서도 평화 및 협력을 추구하면서 핵무기를 포함한 모든 가용한 수단을 동원하여 ‘강대국’ 지위에 상응하는 러시아의 고유한 이익을 수호하겠다는 실용주의 외교정책을 취하고 있다.¹⁹⁾

또한 러시아 국방부는 2003년 10월 2일 푸틴 대통령과 국방부 및 군 수뇌부와 군 개혁 방안 협의를 위한 연석회의에 앞서 언론에 발표한 ‘군 현대화 계획 보고서’에서 “국익에 필요할 경우 특정 국가나 지역을 먼저 공격할 수도 있다”면서 “러시아와 우방에 대한 군사적 압박이나 위협을 방지하기 위한 전술적 억제력으로서

18) 1990년대 러시아의 정치·경제적 위기를 모면하기 위해 외교적 사안별 유럽중심주의에서 근외지역과 아태지역을 중시하는 방향으로 입장을 선회하였다. 이영형, “러시아 외교정책의 성격 변화,” 『한국정치학회보』, 제31집 2호(1997), pp. 339-360 참조.

19) 푸틴 정부의 외교정책은 전방위 실용주의 외교로서 특정 지역에 비중을 맞추기 보다는 러시아 국익을 위해 초점을 맞추었다. 고상두, “푸틴의 전방위 외교정책,” 『한국정치학회보』, 제39집 1호(2005), pp. 361-365 참조.

소형 핵무기의 제한적 사용을 검토할 것”이라고 핵무기 사용 가능성을 열어 놓았다.

현재 메드베데프 러시아 대통령이 밝히는 ‘신외교정책 개념(foreign policy concept)’은 2000년 푸틴이 발표한 외교정책에 이어 8년만에 발표된 것으로 러시아 정부가 추진할 외교정책의 목표와 기본방향 및 계획을 규정하고 있어 향후 러시아 외교정책의 방향을 가능하는 기준이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 메드베데프 대통령 연설에서 “푸틴 전 대통령의 외교정책과의 연속성을 계속 유지할 것”이라는 지금까지의 주장을 되풀이한데서도 알 수 있는 것과 같이 러시아 신외교정책 개념은 2000년에 푸틴이 수립한 외교정책 방향과 기본적인 방향에서 일치하며 그동안 상황변화에 따라 변화가 필요한 부분의 내용을 수정하거나 보완하는 내용을 담고 있는 것으로 평가된다.

2000년도에 푸틴은 “러시아는 유엔과 국제법에 최상의 가치를 부여하고 다극화시대의 국제질서 담당자로서의 역할을 수행할 것이며 미국의 일방주의를 결코 따르지 않을 것”이라는 강경 외교정책 노선을 천명했는데, 8년이 지난 지금 메드베데프도 신외교정책 개념에서 이와 유사한 주장을 되풀이하고 있어 외교정책의 수행과정에서 푸틴의 영향력이 막강한 것으로 평가되고 있는 점을 비추어 볼 때, 현재의 러시아 외교정책은 푸틴시대의 외교정책 방향이 더욱 고수되는 쪽으로 전개될 것으로 보인다.

따라서 현재의 러시아 외교정책을 요약하면, 미국의 국력이 압도적으로 우세한 현 국제구조에서 미국의 힘의 우위에 입각한 일방주의적인 현실주의 외교를 견제하기 위하여 다른 나라들과의 양자적·다자적 협력을 통한 미국 견제 및 세력균형을 모색하고 국제질서의 다극화를 전방위(全方位)적으로 지향하고 있다.

러시아는 전방위 실리추구를 외교의 기조로 채택한 뒤, 세계 경찰은 미국이 아니라 유엔이 되어야 함을 강조하고 국제질서의 다극화를 모색하면서 강대국으로서의 지위 회복에 주력해 왔다. 또한 세계무대에서 미국의 권력 독점을 저지하기 위해 러시아는 중국과의 전략적 동반자 관계를 추구하고, 인도와 동맹적 유도를 강화하며²⁰⁾, 이란 및 북한과의 협력을 증진하면서, 프랑스와 독일 등 강대국들과의 전략적 제휴를 추진해 왔으며, 향후에도 이들 국가들과 전략적 협력은 더욱 강화될 것으로 기대된다.

또한 유라시아 지역 다자협력과 관련, 유라시안 경제공동체(EurASEC)와 ‘집단안보장조약조직(CSTO)’을 통하여 CIS의 통합과정을 강화할 것이며 CIS 내에서 경제, 문화, 교육 분야에서 협력강화를 강화할 것이다. 더욱이 유라시아 지역의 광범위한 통합과 관련하여 SCO의 역할이 강화될 필요성을 강조했다.²¹⁾

이렇게 다극적 세계질서 구축을 기도하는 러시아의 실용주의적 전방위 다자주의 전략이 바로 현재 러시아가 수행하고 있는 대외정책의 기조가 되는 다극화 외교라고 볼 수 있다.

2. 러시아의 전방위 실리주의 다극화외교와 다자주의 협력 참여

구소련이나 러시아가 국가 특성상 외교 원칙으로 양자주의보다 다자주의를 선호하였던 것으로 보기는 어렵다. 양극화 시대 소련이 사회주의 진영을 통제하기 위하여 사회주의적 동포주의를 제창하고 사회주의 국가간 형제적 우애를 강조하였고, 1968년 체코 사태 때도 사회주의 국가 주권제한론에 입각하여 집단적인 무력제재를 가하기도 하였지만 통상 사회주의 초강대국으로서 강력한 국력에 의거하여 국제문제를 양자적으로 해결할 수 있었다. 물론 소련이 유엔안보리 상임이사국이었으므로 국제문제를 유엔을 통해 해결할 것을 강조하였다.

체제 전환 와중에 국력이 약화된 러시아를 떠맡은 옐친이나 푸틴 행정부는 미국의 일방주의적인 국제질서 주도에 대응하기 위하여 국제질서의 다극화를 지향하면서 전방위 실리외교 차원에서 양자관계에 주력하면서

20) M. Л. Титаренко, “Политика РФ в СВА после президентских выборов в России,” *The 20th Russia-Korea International Conference*, 2008, pp. 146-147 참조. 이와관련 아시아에서 러시아의 대외정책의 가장 중요한 방향은 중국과 인도와의 우호적 관계의 발전이다. 러시아는 세계 정치의 중요한 문제들에 대한 원칙적 입장의 일치에 기초하여 모든 영역에서 러시아-중국의 전략적 동반자 관계를 지역과 세계의 안정성을 구성하는 토대의 하나로서 강화할 것이다. 양측의 관계에서 주요한 과제는 경제적 상호작용의 양과 질을 정치적 관계의 높은 수준에 조화시키는 것이다.

21) 러시아 외교부 공식 사이트 참조(<http://www.mid.ru>)

도 각종 다자주의 협력에도 적극적으로 가담해 왔다. 이는 러시아가 다자주의를 선호하기 때문에 국력 약화에 자신의 이익을 보호하고 극대화하기 위해 모든 방식을 전방위적으로 취하려는 맥락에서 나타나는 태도로 볼 수 있다.

따라서 냉철하게 평가하면 강력한 국력이 회복되면 일방주의적 성향을 보일 수도 있다는 점에서 러시아의 다자주의 협력 참여는 자국의 위상과 지정학적인 시대 상황에 따른 기회주의적인 선택으로 볼 수도 있다.

물론 환경보호, 경제협력, 테러 방지 등 다자간 협력을 통해 보다 효율적으로 해결할 수 있는 부문에 대해서는 러시아가 국익 증진을 위해 적극적으로 다자주의적 협력에 참여하고 있다.

예를 들면 러시아는 아세안 국가들에 접근하고 한국 및 일본의 지지를 받아 1998년부터 APEC 회원국이 되었다. 1997년 11월 캐나다 밴쿠버 제5차 APEC 정상회의에서 러시아는 베트남, 페루와 함께 회원국으로 받아들여졌다. 러시아의 가입은 중국의 전기침 외교부장의 제안에 호주, 싱가포르, 필리핀이 반대했으나, 일본의 오부치 외무장관이 적극적 지지 의사를 표시했고 한국과 미국의 지지로 결국 이루어졌다. 이는 중국과의 전략적 동반자 관계, 일본에의 접근, 한국과의 밀월관계, 아시아에서의 미국의 러시아 포용정책 등이 종합적으로 작용해 만들어 낸 러시아 외교의 큰 성과라 할 수 있다.

IV. 러시아의 다자안보협력 사례 : 상하이협력기구(SCO)

현재 국내 체제 정비와 경제발전에 전념해야 하는 러시아는 주변 국제환경의 평화와 안정을 갈구하고 있다. 러시아는 국제평화의 추구방법으로써 대화와 협력을 우선적으로 추구하며 국가간 갈등의 원인을 정치적 수단을 통하여 미리 통제한다는 예방외교 차원에서 다자안보 협력을 증시하고 있다.

그 내용으로 러시아는 유럽안보협력기구(OSCE)의 역할 증대를 모색하고, 중앙아시아와 동아시아에서 다자안보 협력 구축을 추진하고 다자지역안보 협력체제 창설을 지지해 오고 있으며, 그 핵심이 상하이협력기구(SCO)라고 해도 과언은 아니다.

지금까지 상하이협력기구(SCO)에 대한 그동안의 연구는 SCO의 성격과 관련해서는 다자안보협력에 초점을 맞추어 ‘명목적(nominal) 다자주의’ 혹은 ‘실질적(qualitative) 다자주의’로 보아야 되는지에 대한 논의가 이루어 졌으며²²⁾, 경제적 협력 관점에서는 중앙아시아와 카스피해를 중심으로 하는 에너지 개발을 위한 지역협력 기구로 보는 시각이 있다. SCO의 창설 배경과 관련해서는 러시아와 중국이 미국의 팽창정책에 대한 대응을 위한 지정학적 접근²³⁾과 중앙아시아 국가의 이해관계와 참여국의 이해관계를 중심으로 분석한 연구²⁴⁾들도 있다. 또한 SCO의 발전전망과 관련해서는 2003년을 전후하여 SCO에 대한 확대 논의가 촉발되기 시작하여 지리적 범위 확대와 기능 강화가 이루어지기 시작했다.²⁵⁾ 이와 관련하여 SCO가 지역간 다자안보체제로 발전하고 있다는 시각과 유라시아의 포괄적 지역협력체로 발전하고 있으나 향후 영향력 확대에 따라 회원국간 갈등에 의해 그 기능이 약화된다고 보는 시각도 있다²⁶⁾. 하지만 대부분 의견은 일정 기간 러시아와 중국 주도

22) 정은숙, “상하이협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계전망,” 『세종정책연구』, 제4권 2호(2008), p. 179. ‘명목적 다자주의’와 ‘실질적 다자주의’에 대해서는 Robert O. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, *International Journal*, Vol.45, No.4 (Autumn 1990), pp. 731-764; John Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer, 1992), pp. 561-598. 참조

23) 황성우, “상하이협력기구의 기능과 역할: 지역패권 장악을 위한 역할을 중심으로,” 『중소연구』, 제36권(2005), pp. 350-352. SCO에 대한 창설 배경에 대해 많은 연구들이 미국의 세계경영 전략에 대항하려는 성향이 강하다고 분석한다. 러시아 입장에서 경제성장과 세계 평화를 위해 미국과의 협력도 중요하지만, 미국의 유라시아의 중심에 진출하려는 상황은 위협적일 수 밖에 없으며 따라서 유라시아는 미국과 러시아 및 중국의 새로운 이익을 위한 경쟁지역으로 등장하고 있으며, 이들 간의 세력관계는 ‘신거대게임’의 기본적 구도를 결정하게 되었다.

24) Gregory Gleason, "Inter-State Cooperation in Central Asia from the CIS to the Shanghai Forum," *Europe-Asia Studies*, vol. 53, no. 7(November 2001), pp. 1075-1077 참조

25) 신범식, “러시아-중국 안보·군사협력의 변화와 전망,” 『중소연구』, 제30권 4호(2006/2007 겨울), p.83.

26) Василий Михеев, “Безопасность через сотрудничества и развитие в СВА: вызовы и структуры,” 유라시아 포럼

의 지역패권기구로 발전할 것이라는 전망이 주류이다.

1. SCO의 형성 변화 : “상하이 5국”에서 “상하이협력기구”로

상하이협력기구(SCO)는 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄의 5개국이 국경지역의 신뢰 강화와 군축을 협의하기 위해 만든 ‘상하이 5국’ 회의에서 출발했다. ‘상하이 5국’ 회의는 탈냉전과 소련 해체라는 국제환경의 본질적 변화를 배경으로 하고 있다. 소련의 해체 이후 러시아와 중앙아시아 신생 독립국가들은 체제 안정과 발전이라는 당면 과제를 안고 있었고, 이러한 과제를 해결하는데 필수적인 우호적 조건을 추구하는 과정의 일환으로 중국과의 오랜 국경분쟁 및 군사적 대치 상황을 해소하기 위한 협상에 적극 참여하게 되었다.

따라서 SCO는 사실상 1990년대 후반 ‘상하이 5국’이 진화하여 탄생한 것이다. ‘상하이 5국’은 1996년 4월 26일 중국 상하이에서 중국과 접경한 구소련내 4국(러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄) 등 5국 정상들이 최초로 모여 회의를 개최하였으며, 제1차 정상회담에서는 국경지역에서의 신뢰구축을 통한 안정 확보 및 우호 왕래를 목적으로 ‘국경지역의 군사적 신뢰 강화에 관한 조약(Treaty on Deepening Military Trust in Border Regions)’을 체결하였다. 동 협정에 따르면 국경지역의 군대는 상호 공격하지 않으며 상대방을 겨냥한 군사훈련을 하지 않고 군사훈련의 규모 범위 및 회수를 제한하고 국경 100Km 내의 중요한 군사활동을 상호 통보하며 실제 군사훈련을 상호 참관할 수 있도록 한다. 아울러 위험한 군사활동을 예방하며 국경지역 부대 간의 우호왕래를 강화하기로 합의하였다.²⁷⁾

이듬해인 1997년 4월 24일 모스크바에서 개최된 제 2차 회담에서는 군사적 신뢰를 통한 국경지역에서의 실질적인 군사력 감축을 내용으로 하는 ‘국경지역의 군사력 감축에 관한 조약(Treaty on Reduction of Military Forces in Border Regions)’²⁸⁾이 체결되었다. 동 협정에서는 국경지역 군사력을 선린 우호를 위한 최저 수준으로 감축하여 최소한의 방어력만 유지하고, 상호 무력사용 및 무력사용 위협을 하지 않으며, 일방적인 군사적 우위를 추구하지 않기로 하였다. 또한 국경 지역 총병력을 중국과 러시아 및 중앙아시아 3개국이 각각 13만400명씩으로 제한하여 국경선 100Km 후방 지역에 배치하고 병력 상한선 초과 시 필히 사전통보하도록 하였다.²⁹⁾

그리고 1998년 7월 알마티 회담에서는 군사협력 강화 및 테러와 마약무기밀매 방지, 경제협력에 대한 합의가 이루어졌다. 주목할 사항은 알마티 회담에서의 이러한 합의 내용은 군사적 신뢰구축 노력이 보다 구체적인 영역으로 확대되고 있음을 보여주는 사례이다. 이어서 1999년 8월 비슈케크(Bishkek) 회담에서는 1996년부터 1998년까지 합의된 내용의 이행과 5개국간의 교역확대를 포함한 11개항의 선언이 채택되었으며 이 선언문에는 테러리즘, 무기와 마약밀수, 불법이주, 종교적 극단주의에 대한 공동대응이 포함되어 있다.

2000년 7월에 타지키스탄 수도인 두산베에서 열린 회담에서 ‘상하이 5개국’ 정상들은 “두산베 선언”을 발

(모스크바, 2005.5.3). 현재 러시아가 적극적으로 참여하고 있는 유라시아 지역내 3개 국제기구인 ‘유라시아경제공동체(EURASEK)’, ‘집단안보조약기구(CSTO)’ 그리고 ‘상하이협력기구’는 그 구성원이 상당부분 중첩된다는 점과 중앙아시아를 놓고 러시아와 중국의 갈등이 예상된다. 이에 대해 미헤예프는 만일 러시아의 입장에서 상하이협력기구와 나머지 두 기구가 경제 및 안보 관점에서 서로 상충한다면 SCO를 형식화 내지 포기하는 정책을 취할 것이라는 정책을 내놓았다. M. Л. Титаренко, “Политика РФ в СВА после президентских выборов в России,” *The 20th Russia-Korea International Conference*, 2008, pp. 145-146. 러시아의 SCO 역할 축소는 Титаренко 박사의 논문에서 SCO에 대해 그동안 러시아가 강조한 러시아의 주도적 역할에 대한 언급은 사라지고, 동시에 이 기구의 역할만이 강조된 것으로 언급되었다.

27) 김덕주, “상하이협력기구의 현황과 발전전망,” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2002, pp. 2-4.

28) SCO의 모태라고 할 수 있는 ‘상하이 5국’이 서명한 군사적 조약은 국제법 효력이 있으며, 중국과 러시아, 그리고 중앙아시아 국가들은 당사국간 군사적 안전과 신뢰, 국경문제를 해결하기 위해 서명한 조약으로 SCO가 안보문제를 해결하기 위해 시작되었다는 단서를 제공한다.

29) 박병인, “상하이협력기구(SCO) 성립의 기원: ‘상하이 5국’에서 ‘상하이협력기구’로,” 『국제정치논총』, 제33집(2005), pp. 511-513.

표했다. 이 선언에서 5개국은 “국제문제나 지역문제에 대한 기존 해결 관행을 일국이나 국가집단의 입장에 맞게 돌리려는 시도는 현세계에 대한 정치적인 도전”이라고 규정하고, 다극화 세계질서의 구축과 미국-러시아간 탄도탄요격미사일(ABM) 협정 준수를 촉구했다. 이 선언은 미국에 맞선 새로운 다자안보 체제의 모색이라고 평가되었다. 이 선언은 “미국의 국가미사일방어(NMD) 체제 구축을 금지하고 있는 ABM 협정이 전략적 안정과 추가 핵무기 감축을 위한 초석”이며 “아태 지역에 구축될 전역미사일 방어(TMD) 체제는 지역 안정 및 안보를 해치고 군비경쟁을 촉발하게 될 것”이라고 지적했다. 이로써 대만이 포함되는 TMD 체제 구축이라는 미국측 구상에 대해 강력히 반대해 온 중국의 입장이 공식 지지를 받았고, 중국과 러시아는 상호 전략적 우호관계를 재확인했다. 그리고 두산베(Dushanbe) 회담을 통해 협력 영역의 확대와 기존협력의 심화, 주권존중과 내정불간섭, 국제·지역문제에 대한 공동 이해 표명 등으로 발전하게 되었다. 주목할 점은 두산베 회담시 카리모프 우즈베키스탄 대통령이 옵서버 자격으로 처음 참석하였다는 점과 회담 성명서에는 정치, 외교, 경제, 무역, 군사부문의 협력을 강화하여 지역안보 및 군사적 신뢰를 강화하고 국경지역 군축에 관한 협정을 이행하고 지역안보 및 안정에 위협이 되는 각종 범죄활동에 공동대응을 논의하였다.³⁰⁾

2001년 6월 15일, 5개국을 순회하며 개최되었던 정상회담이 다시 상하이에서 제6차 정상회담이 개최되었으며 동 회담에서는 ‘상하이 5국’ 정상회의를 한 차원 높은 협력기구로 출범시키기로 합의하였고, 지역안보 뿐만 아니라 국제정치 문제 및 회원국간 경제 통상 분야에서의 협력 확대를 합의하였다. 이 결과 독립 이후 대러 독자노선을 추구해 온 우즈베키스탄이 6번째 회원국으로 정식 영입되면서 ‘상하이협력기구 선언(The Declaration of Shanghai Cooperation Organization)’에 공식 서명함으로써 SCO가 공식 출범하였다. 또한, 회원국들은 “테러리즘, 분리주의 및 극단주의 척결을 위한 상하이 협약”에 서명함으로써 중앙아시아 지역에서의 이슬람 테러단체의 활동을 막기 위한 각국 안보기관 간 협력 및 반테러센터 설립을 위한 법적 기초를 마련하였다.³¹⁾

<표 4-1> SCO 형성과정 (1996~2001)

차수	시 기	장 소	주요 성과
1	1996.4	상하이	· 국경지역의 군사적 신뢰구축에 관한 협정: 군사훈련의 규모 및 회수를 제한하며, 국경지역 부대 간의 우호왕래를 강화
2	1997.4	모스크바	· 국경지역의 군사력 감축에 관한 협정: 군사력을 최저 수준으로 감축하며, 상호 무력사용 금지
3	1998.7	알마티	· 알마티 성명: 군사협력 강화 및 테러와 마약·무기밀매 방지, 경제협력에 대한 합의
4	1999.8	비슈케크	· 비슈케크 성명: 5개국간 경제교역 확대와 분리주의, 극단주의, 테러리즘에 공동대응, 내정간섭 불허
5	2000.7	두산베	· 두산베 성명: 정치, 외교, 경제, 무역, 군사 부문의 협력을 강화하여 지역안보

30) 김성진, “러시아 외교정책의 성격: 상하이협력기구에 대한 정책을 중심으로,” 『중소연구』, 32권 2호 (2008 여름), pp. 162-163.

31) 김덕주, “상하이협력기구의 현황과 발전전망,” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2002, pp. 5-8.
참고로 SCO는 유럽-아시아 지역의 3/5을 차지하고 세계 인구의 1/4을 차지할 정도로 지역 안정과 번영을 위해 중요한 국제기구이다.

			및 군사적 신뢰를 강화, TMD 구축 반대 표명
6	2001.6	상하이	· 테러리즘, 분리주의 및 극단주의 척결을 위한 상하이 협정 서명: SCO 공식 출범

특히, 2001년 6월 16일 러시아와 중국은 ‘선린우호협력 조약(Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation)’에 서명했다. 이 조약은 1950년 소련의 스탈린과 중국의 마오쩌둥이 서명한 서방에 반대하는 군사동맹 조약 이후 처음으로 서명한 선린우호 조약이다. 이러한 새 조약의 동기는 과거보다 훨씬 더 복잡한 지정학적, 지전략적 환경과 군사적, 경제적 상황을 고려하여 양국이 체결하였다.³²⁾ 이 조약의 서방에 대한 신호는 중요한 지정학적 변화가 유라시아 대륙에서 발생할 것이며, 중러가 미국과 EU에 대항한 힘의 균형을 달성하려는 조치로 유라시아 대륙에서 중국과 러시아 힘의 우위를 유지하려는 행동으로 분석된다.

SCO 형성과정에서 살펴보았듯이, 이 기구는 구소련 붕괴이후 유라시아 지역의 국경문제 해결 및 군사적 신뢰구축을 목적으로 형성된 다자안보협력 성격이 강하다. 이와 같이 ‘상하이 5국’ 정상회의를 통해 ‘상하이 5국’이 더 이상 “공동의 갈등”에 국한된 기구가 아니라 “공동의 이익”을 추구하는 보다 광범위한 ‘지역다자협력기구’로 변모하는 계기가 되었다. 특히 1999년 NATO의 코소보 공습은 이들 대부분 권위주의 국가 지도자들로 하여금 서방의 국내문제 간섭 가능성을 차단할 필요성에 대한 문제 인식이 제기되었다.

2. SCO의 성격 변화

이상과 같이 SCO는 중앙아시아 지역안보를 보장하기 위한 다자간 지역안보협력기구로 형성되었으며, 지금은 여러 측면에서 많은 변화를 보이고 있다. 그러나 SCO가 출범 당시만 해도 회원국의 정치 안정을 해치는 반정부 테러세력에 공동 대응하였으나 제4차 정상회의를 계기로 이전과는 다른 모습을 보이고 있다는 논란이 있다.

SCO의 반테러 안보협력은 1999년 정상회담부터 시작되었다. 당시 정상회담이 개최된 키르기스스탄의 남부지역에서는 ‘우즈베키스탄 이슬람 운동’의 과격분자들과 정부군이 교전중이었고, 러시아와 중국도 이슬람 분리주의자들의 테러활동을 진압하고 있는 중이었다. 이러한 상황에서 2002년 1월 베이징에서 개최된 특별외무장관 회담에서 반테러 협력을 위한 반테러 센터를 비슈케크에 설치하기로 합의하였다. 그러나 우즈베키스탄의 SCO 가입과 중국이 ‘우즈베키스탄 이슬람 운동’의 심각성을 지적하면서 타슈켄트에 ‘지역 반테러센터(RATS: Regional Antiterrorism Structure)’가 2004년 6월 설치되었으며, 2006년 4월 21일 국경지역 반테러 활동과 마약 범죄 대응을 위한 계획을 발표했다.³³⁾

또한 SCO 회원국 차원의 첫 반테러 연합군사 훈련인 ‘연합 2003(Coalition 2003)’이 우즈베키스탄을 제외한 5개국 군인 1,000여명이 참여한 가운데 2003년 8월, 1부 훈련은 카자흐스탄에서 2부 훈련은 중국에서 실시되었다.³⁴⁾

32) Cohen, Ariel, "The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia?," *The Heritage Foundation*, (18 July 2001), p. 1. 이 조약에서 강조하는 주요 협력 내용은 미국의 헤게모니에 대한 공동 대응, 양국 국경선(4,300Km)에 대한 경계 확정, 군사 무기 판매 및 군사기술 교류, 에너지 및 원자재 공급, 중앙아시아에서의 이슬람 세력의 무장화 공동 대응이다. 따라서 러시아와 중국은 SCO 창설과 때를 같이하여 전략적 협력관계를 확립하게 되었다.

33) http://news.xinhuanet.com/english/2006-04/22/content_4459199.htm (2008년 11월 21일 검색) China View 보도에 의하면, SCO 회원국들간 협의 계획에는 지역안보에 저해가 되는 테러리스트의 자금원이 되는 마약 밀매 금지를 위한 국경지역 검문검색 강화 등이 포함되어 있다.

34) *China view*, 2006.4.26 러시아 국방장관 세르게이 이바노프에 의하면, “군사훈련은 제3세계를 겨냥한 것이 아니며, SCO는 군사적, 정치적 블록이 아니다”라고 강조했다. 하지만, 니자비시마에 가제파 등 러시아 언론에 따르면, SCO 안보(군사분야) 어젠다가 있으며, 러시아 외무부 관리도 SCO의 군사적 측면도 부인하지는 않았다. (*Eurasia Daily*, 2005.10.31)

이러한 SCO 차원의 합동 군사훈련 외에도 양자차원의 군사훈련, 즉 러시아와 중앙아시아 국가간, 중국과 중앙아시아 국가간 합동 군사훈련이 실시되어 오고 있다. 예를 들어 2002년 10월 중국과 키르기스스탄간 반테러 합동 군사훈련이 실시되었으며, SCO 틀이 아닌, 러시아와 중국간 2005년 8월 18일부터 25일까지 여타 SCO 국가들의 국방장관이 참관한 가운데 다목적용 ‘평화사명 2005(Peace Mission 2005)’가 한반도에 인접한 블라디보스톡 해상, 산둥반도와 인근해에서 약 1만명의 러시아, 중국의 군인과 각종 군사장비들이 동원된 가운데 실시되었다.³⁵⁾

두 번째 훈련은 2007년 8월 9일부터 17일까지 ‘평화사명 2007(Peace Mission 2007)’ 명명하에 반테러 합동 군사작전 훈련이 중국의 신장지역과 러시아 우랄산맥 인근 지역인 첼랴빈스크에서 실시되었다. 이번 훈련은 러시아와 중국으로부터 500대의 장갑차가 참여했으며, 2,000명의 러시아군과 1,600명의 중국군이 참가했다. 또한 타지키스탄과 카자흐스탄의 공수병력, 키르기스스탄의 소대급 규모의 병력이 참가했다. SCO 회원국 정상들과 국방장관이 훈련을 참관했다.³⁶⁾ 중국 군사과학원 선임연구원인 쑹 구안 퀴안에 의하면, 이번 ‘평화사명 2007’ 훈련의 시사점은 첫째, 지역안보 협력을 더욱 공고히 했으며, 더 나아가 중-러 관계를 향상시켰고, 회원국간 반테러리즘에 대한 관심을 증대시켰으며, 군 현대화에도 박차를 가하는 기회를 제공했다.³⁷⁾

2007년 10월, SCO 회원국은 타지키스탄 수도 두산베에서 안보협력 강화를 위해 CSTO와 합의서를 체결하였다. 체결된 MOU (Memorandum of understanding between the secretariats of the SCO and CSTO)는 안보협력을 위해 비슷한 기구가 협력을 확대할 것이며, 범죄와 불법 마약 거래에 대항할 것이라고 명시되어 있다. 추가로 CSTO 사무국장인 니콜라이 보르듀좌에 의하면, “우리는 NATO와 경쟁할 계획이 없으며, 반대로 NATO와 협력을 원한다”고 말했을 정도로 표면상으로 SCO와 CIS 집단안보 협력기구인 CSTO와의 군사적 협력은 강하지 않다는 것을 나타내고 있다.³⁸⁾

현재까지 SCO 성격에서 강조되어 온 군사적 활동 이외 경제적 활동은 SCO의 경제분야 활동은 회원국간 경제협력 강화와 투자환경 개선을 위해 2003년 9월 23일 ‘다자경제협력 협정서’에 서명했으며, 중국 원자바오 총리는 장기 목표로서 SCO 지역내 자유무역지대 설립과 회원국간 관세장벽 철폐 등을 제안했다. 이러한 조치 및 제안으로 SCO 지역내 무역 교류 및 경제기술 협력 대형 프로젝트, 에너지, 통신, 농업, 경공업 분야 교류가 점점 증가하고 있는 추세이며, 2004년 9월 23일 100가지 구체적 action plan이 서명되었다.³⁹⁾ 구체적인 행동 계획을 살펴보면 에너지 분야에 있어서 석유와 가스개발, 석유화학산업 개발, 수력발전 개발, 농업과 식료품 산업 개발, IT 협력 등이 나열되어 있다. 이러한 경제협력은 중국과 러시아 측면에서는 에너지 확보에 초점을 맞추었으며, 다른 회원국들은 자국의 낙후된 분야를 발전시키고 회원국간 무역교류 및 대외 수출 진작에 목적을 두고 있다.

2002년 10월 26일 SCO 모스크바 정상회담에서 합작 에너지 프로젝트를 논의했다. 에너지 프로젝트에는 석유와 가스, 새로운 탄화수소 개발, 수자원 사용 합작 개발 등이다. 특히 수자원 개발 합작사업은 중앙아시아 물 부족 국가에게 타지키스탄 수자원을 공급하는 프로젝트로 낙후 지역 발전을 위해 의미가 있다고 본다. 또한 향후 합작 프로젝트 자금조달을 위해 SCO 회원국간 은행 설립에 대한 논의도 있었다. SCO 회원국간 은행 협회 첫 모임은 2006년 2월 21일부터 22일까지 중국 베이징에서 열렸다. 다자협상 뿐만 아니라 양자협상도 활발히 진행되었다. 러시아와 중국은 안보문제에서 출발해 EurASEC과 SCO 활동 강화를 중국이 SCO 회원국들에게 약9억불 가량 투자 계획도 밝혔다.⁴⁰⁾

35) 고재남, "SCO의 반테러 군사훈련의 배경과 전망," 『정세와 정책』 (2007년 9월호), p. 6.

36) *China view*, 2006.4.27

37) <http://www.studentpa.info/spip.php?rticle248> (2008년 11월 24일 검색) SCO 러측 대표단 Grigory Logninov에 의하면 (2006년 4월), SCO는 군사블록화 할 계획이 없으며 terrorism, extremism, separatism에 대항하기 위해 군사력이 필요하다고 언급했다.

38) *Daily Times*, 2007.10.6, SCO와 CSTO 간 MOU 체결 및 2007년 반테러 훈련에 대한 서방(미국, EU)의 반응은 “Warsaw 2”의 등장 혹은 냉전시절 공산주의 군대연합의 부활로 여길 정도로 심각한 우려를 표명하고 있다. *Eurasia Daily*, 2007.12.12

39) *Weekly Trade News Digest*, 2003.10.1.

2006년 11월 30일 카자흐스탄 알마티에서 개최된 국제회의인 “Results and Perspectives(결과와 전망)”에서 러시아는 SCO내에 ”에너지 클럽“을 만들자는 계획을 발표했다.⁴¹⁾ 러시아와 중국이 관심을 보이는 ”에너지 클럽“ 제안 배경에는 SCO 회원국 카자흐스탄 석유자원 확보에 초점이 맞추어 진다. 카자흐스탄은 전체 석유 생산량의 약 90%인 일일 약 110만 배럴을 파이프라인 및 철도를 통해 수출하고 있다. 이 중 대부분은 러시아 파이프라인 및 카스피해 파이프라인 컨소시엄(CPC)을 통해 러시아로 수출된다. 카자흐스탄 정부는 수출 루트의 다양화와 수출량 확대를 위해 노력하고 있는데, 대표적인 경우가 최근 2단계가 건설 중인 카자흐스탄-중국 파이프라인이다. 기존 중국으로 수출되는 카자흐스탄 석유는 알라산코이 철도(Alashankoy Rail)를 통한 일일 3만 배럴에 불과하다. 그러나 카자흐스탄-중국 파이프라인의 운송능력은 초기 일일 20만 배럴에서 최대 40만 배럴까지 계획하고 있어, 앞으로 중국으로의 수출이 대폭 증가할 전망이다. 또한 남쪽으로 이란과는 스와프 형태로 석유를 거래하고 있으며, 아제르바이잔 바쿠(Baku)와 터키의 세이한(Seyhan)을 잇는 BTC 파이프라인을 통해서도 일부를 수출하고 있다.⁴²⁾ 러시아와 중국이 관심을 가지는 카자흐스탄의 주요 유전 현황은 아래 표와 같다.

<표 4-2 > 카자흐스탄의 주요 유전 현황

유전명	위 치	개발사	생산량	최대 생산 전망
텅기즈 (Tengiz)	카스피해 북동 해안	Tengizchevoil (ChevronTexaco 50%, ExxonMobil 25%, Kazmunaigaz 20%, LukArco 5%)	26만7천b/d	70만b/d
카라차가나크 (Karachaganak)	북부내륙 (러시아 오렌부르크 접경)	Karachaganak Integrated Organization(British Gas, 伊ENI)	23만b/d	50만b/d
카샤간 (Kashagan)	카스피해 북부 해안, 아타리우 인근	Agip KCO (ENI, ExxonMobil, Inpex, Philips Petroleum, Shell, Total)	2009년 생산 예정(세계 5위 매장량)	120b/d
쿠르만가지 (Kurmangazy)	러시아 - 카자흐스탄 해상 접경	러시아-카자흐스탄 간 PSA(Rosnefti - Kazmunaigaz)	현재 미생산	60만b/d

자료 : Energy Information Administration(2005)

따라서 오늘날 에너지 외교가 많은 국가들의 외교정책의 주요 이슈인 만큼 SCO 회원들간 에너지 외교 협력이 SCO 틀 내에서 이루어 질 것임을 시사하고 있다. 이러한 측면에서 SCO의 성격이 대테러리즘에 대항하는 안보적 성격도 있지만 경제적 협력을 지향하는 다자외교 성격이 강하다고 볼 수 있다. 또한, 러시아와 중국 입장에서는 중앙아시아 국가들의 에너지 자원을 미국이나 EU 국가들에게 양보하지 않으려는 에너지 외교에 대한 정치적 의도가 내포되어 있다.

40) *Interfax, RIA-Novosti*, 2005.10.26

41) *Kazakhstan Today*, 2006.12.1

42) 이재영·박상남, “중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략,” 대외경제정책연구원(2007.4.10), pp. 68~69.

SCO의 군사경제적 활동 이외 문화적 활동을 살펴보면, SCO 회원국 문화부 장관들이 2002년 4월 12일 베이징에서 처음 만나 지속적인 문화 협력에 대해 서명식을 가졌다. 모든 회원국은 문화 교류와 다양한 문화적 교류를 통해 지역간 갈등을 해소하고 평화진작을 위한 상호간 의견을 교환했다.⁴³⁾ 2005년 여름 카자흐스탄의 수도 아스타나에서 SCO 아트 페스티벌이 개최되어 회원국간 문화적 교류를 본격적으로 하기 시작했다.

SCO 안보적 성격을 분석하기 위해서는 다자주의 안보개념인 집단안보(collective security), 집단방위(collective defense), 협력안보(cooperative security)의 개념을 적용시키고자 한다. SCO 구성국중 중앙아시아 국가들이 중국과 러시아의 안보우산에 의존하려는 방어동맹적 성격, 그리고 상기의 군사훈련을 배경으로 SCO를 ‘집단안보’ 기구로 보기에는 많은 제한사항이 있다. 2002년 SCO 정상들이 채택한 ‘SCO 헌장’ 제2조 ‘국가관계원칙’은 ①유엔헌장에 입각한 주권, 독립, 국경불가침성, 비침략, 국내문제 비개입, 무력의 사용 및 위협금지, 인접지역내 일방적인 군사적 우월성 추구 금지, ②“상해정신”에 입각한 동등성, 이해에 입각한 공동의 입장 모색, ③공동이익의 추구, ④회원국간 분쟁의 평화적 해결, ⑤제3의 국가 및 국제기구를 겨냥치 않음, ⑥SCO 이해에 반하는 부당행위 금지, ⑦SCO 헌장 및 여타 SCO 합의문의 성실한 이행 등을 장황하게 나열하고 있다.⁴⁴⁾ 분명한 점은 이른바 참여국중 한 국가가 제3국에 의해 공격을 받는 경우 보호를 약정한 전형적인 ‘집단안보’ 기구나 동맹은 아니라는 점이다. 또한 집단안보(collective security) 성격중 가장 중요한 것은 NATO나 CSTO(Collective Security Treaty Organization : 집단안보조약기구)⁴⁵⁾ 같이 한 나라의 안보를 특정국가나 국가집단을 겨냥한 동맹조약에 의하여 보장하는 것이 아니라 참여국 모두가 침략 받는 국가를 원조하기로 합의하는 일반조약을 통하여 보장하는 것이다. 그리고 집단안보기구에 참여한 국가들은 평화유지를 위하여 두 가지 행동목표를 설정하고 있다. 첫째, 상호간의 갈등을 해결하는데 있어서 군사적 수단의 사용을 배제한다. 둘째, 위의 원칙을 위반하는 국가에 대해서는 무력을 포함한 모든 수단을 동원하여 제재 및 응징을 가한다.⁴⁶⁾ 따라서 SCO는 집단안보 성격을 나타내지 않고 있다고 본다. 실제로 러시아-그루지아 전쟁 이후 집단안보 조약기구의 회원국들은 러시아와 마찬가지로 압하지야, 남 오세티아의 독립을 지지하였으며, 압하지야와 남 오세티아는 러시아를 중심으로 한 CIS와 CSTO 가입의사를 강하게 비추었으며 이는 회원국들의 지지를 이끌어 낼 전망이다.⁴⁷⁾ 하지만 SCO 회원국의 큰 축인 중국은 압하지야와 남 오세티아 지지에 대해 공식적인 발표를 하지 않은 점을 미루어 볼 때 SCO는 집단안보 기구가 아니기 때문에 국제적으로 민감한 사안들에 대해서는 회원국 개별 의사를 표현하고 있다고 본다. 그리고 집단방위 또한 방어동맹적 성격이 강하고 군사부문에 한정적이라 SCO 성격과는 일치하지 않는다. 또한 SCO의 중앙아시아 4회원국이 모두 NATO의 ‘평화를 위한 동반자(PfP) 회원국이며 러시아가 CSTO 회원국 안보와 그들 국경의 불가침성을 CSTO 방위계획의 우선적 과제로 보고 있는 만큼 중국이 러시아의 하급 동반자로 합류할 가능성은 거의 없다. 러시아 또한 제한적 수준을 넘는 중국과의 정보공유에 대해 불편해 할 것이다.⁴⁸⁾

하지만, 협력안보는 탈냉전기에 대두된 새로운 안보개념으로써 SCO의 성격을 설명하는데 있어서 매우 합당하다. 우선 협력안보의 안보개념의 범위가 비군사적 부문을 포함한 포괄적 개념인데 SCO도 정치, 경제, 무역, 과학기술, 문화, 교육, 에너지, 교통, 환경보호 등 분야에서의 효과적 협력을 기구의 설립 목표로 하고 있

43) http://english.people.com.cn/200204/13/eng20020413_93954.shtml (2008년 11월 27일 검색)

44) SCO 헌장 전문은 <http://www.sectesco.org/html/00659.html> 참조(2008년 11월 19일 검색)

45) 집단안보조약기구(CSTO) - 구소련의 붕괴에 따른 CIS 국가 집단안보 및 국제테러, 불법무기, 마약, 조직범죄, 불법이민 등에 대한 공동 대응 기구이다. 1992년 5월 15일 CIS 가맹국중 러시아, 벨라루시, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 아르메니아 6개국이 체결한 집단안보조약(CST)에 기원을 두고 있다. 그 이후 그루지야, 아제르바이잔, 벨라루스가 추가로 가입하여 총 9개국이었던가 1994년 4월 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 그루지야가 탈퇴. 회원국들은 2002년 10월 7일 CSTO 헌장에 서명하였으며, 우즈베키스탄은 2006년 6월 23일 다시 재가입하여 현재는 러시아, 벨라루스, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 총 7개국이다. CSTO 헌장 전문은 <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm> 참조 (2008년 11월 19일 검색)

46) 김계동, “다자안보기구의 유형별 비교 연구: 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 28집 1호, 1994, p. 553.

47) *RiaNOVOSTI*, 2008.11.19

48) 정은숙, ‘상해협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계전망’ 『세종정책연구』 2008년 제4권 2호, p. 194.

어 협력안보 이론과 일치한다. 그리고 실질적으로 SCO는 안보측면에서 테러, 극단주의, 분리주의 등 종교적, 민족주의적 운동과 초국가적 마약 밀수입 범죄에 공동대응하고 있으며, 경제적 부문에서는 상호교역을 확대 추진하고, 문화적 측면도 장관회의를 통해 논의하고 있다. 하지만, 러시아가 추구하는 SCO ‘에너지 클럽’에 대한 비판은 중국과 러시아가 중앙아시아내 에너지 자원을 놓고 경쟁할 가능성이 더 크다. 실제로 카자흐스탄과 중국간 988Km 송유관(Atasu-Alashankou)이 2006년 1월 완료된 것은 사실이지만 이것은 어디까지나 ‘SCO’ 송유관이 아닌 중국-카자흐스탄 양자 합의에 입각하여 중국이 건설비 8억 달러를 부담함으로써 성사된 사업이다. 러시아 입장에서는 최초로 카자흐스탄의 원유가 러시아를 거치지 않고 수출되는 사례가 된다.

또한 안보확보의 방식에 있어서 협력안보가 상호의존적인 동시에 SCO도 그 회원국들은 비록 경제, 문화, 언어, 종교 등 다양한 면에서 서로 다르지만 각 국가안보 및 역내 안보를 위협하는 요소 즉, ‘3가지 세력’ 적 결과 국가 경제 발전이라는 측면에서 상호의존적으로 협력을 이루고 있다.

협력안보는 상호 간 군비통제 혹은 군축을 통해서 무력사용이나 사용위협에 직면하지 않도록 안보를 재보장하는 것을 이론적 토대로 하는 것과 같이 SCO 역시 형성 당시 회원국 간 국경지역 군사력 축소 및 군사적 신뢰구축을 통한 문제해결을 실시하였다. 즉, SCO는 1996년 ‘상하이 5국’으로 처음 형성되었을 때 제1차 정상회담에서 국경지역에서의 신뢰구축을 통한 안정 확보 및 우호 왕래를 목적으로 ‘국경지역 군사적 신뢰구축에 관한 조약’을 체결한 바 있다. 그리고 SCO가 공식으로 성립되자 회원국 간 대화를 통한 신뢰를 구축하여 협력을 수행하고 있다.

SCO는 위에서 언급한 것처럼 회원국 간 상호 신뢰, 상호 이득, 평등, 상호 협의, 다문화 존중, 공동 발전 추구 등에 충실할 것을 조직 이념으로 규범하고 있는데 이는 협력안보의 체제 내 세력의 수평적이고 평등적 관계를 의미한다. 이는 실질적으로 회원국 간 송유관 건설 등 경제협력에서 잘 나타나고 있다.

참여국 구성에 있어서 협력안보가 지역적 보편성을 이론적으로 제기하는 것을 SCO가 충족하고 있다. 즉, SCO는 중앙아시아 신생국들인 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄과 국경 접경 지역인 러시아와 중국 등으로 회원국 구성을 이루고 있다. 또한 지정학적으로 이 지역에 영향을 미칠 수 있는 이란, 인도, 파키스탄 그리고 몽골이 준회원국(observers) 자격으로 참가하고 있으며, 2008년도 회의에서는 아프가니스탄, 아세안, CIS가 주빈(guest attendances) 자격으로 회의에 참석하였다.

협력안보 개념이 SCO 성격을 설명하는데 적합성을 가지는 것은 정치적, 평화적 방법으로서 갈등 해결방식이다. 이와 관련해서 SCO는 회원국 간 내정 불간섭, 무력사용 및 무력사용 위협금지, 군사적 패권추구 금지, 상호협상을 통한 문제 해결, 역외 국가와 관련된 국제 및 지역기구와의 협력 등을 원칙으로 하고 있으며, 경제협력 강화를 통한 신뢰 구축을 안보 및 정치적 문제에 접근하는 하나의 수단으로 사용하고 있다.

군사력 사용의 형식에 있어서 협력안보는 개별국가의 판단에 의한 개별자위를 이론적 틀로 하고 있는데 SCO는 특정 측면에서 이를 또한 충족시키고 있다고 볼 수 있다. 즉, SCO는 위에서 언급했듯이 회원국 내정 불간섭을 이념으로 하기 때문에 회원국 국내 문제에서만 해도 개별적 판단에 의한 무력사용을 실시할 수 있다. 이는 우즈베키스탄에서 일어난 인디잔 유혈 사태를 보면 알 수 있다. 그러나 사실상 이들 중앙아시아 국가들은 군사력이 빈약한 관계로 기타 회원국에 의존하기에 지역적인 문제가 발생했을 경우 개별자위는 제한적일 것으로 보인다.

마지막으로 협력안보는 사전예방을 분쟁 발생 대응조치로 하고 있는데 SCO 역시 이와 마찬가지로, 즉, SCO는 테러, 이슬람 극단주의, 분리주의 등으로 발생 가능한 문제를 사전에 억제-제거하기 위해 설립된 지역 안보 협력기구이다.

이상과 같이 SCO는 이론적 틀에서 협력안보의 개념을 바탕으로 하고 있다는 점에서 지역다자안보협력체의 성격을 가지고 있다고 하겠다.

V. SCO에 대한 러시아 전략

중국을 제외한 SCO 회원국들이 위치한 중앙아시아는 역사적으로나 지정학적으로 러시아의 중요한 '세력권 (sphere of influence and interests)'이자 영토의 일부였으며, 그 이해관계의 우선순위는 시기마다 국내외 상황에 따라 변화해 왔다. 또한 러시아의 대 중앙아시아 정책의 주요 방향은 지정·지경학적, 군사적 이해관계의 총체적인 틀 안에서 이루어졌다.

그러나 9·11 테러사태 이후 중앙아시아 지역에서 미국을 비롯한 서방과 중국의 영향력이 확대됨에 따라 러시아 세력범위에 있는 중앙아시아 지역의 군사·전략적 세력균형이 변화되어 가는 현상을 러시아로서는 간과할 수 없는 상황이었다. 중앙아시아는 구소련 시절 모두 구소련의 영토로서 현재 러시아의 강력한 영향 속에서 사상이나 문화, 경제, 과학기술, 군사적 면에서 아직까지도 밀접한 관계를 유지하고 있어 러시아는 아직도 이 지역을 자신의 세력범위에 있는 것으로 여기며, 러시아는 동 지역에 대한 이러한 기득권을 유지하는 데 총력을 기울이고 있다. 그러나 이것이 과거처럼 제국의 힘에 의한 것이 아닌 중앙아시아 신생 독립국들과의 상호 동등한 쌍무관계 발전과 지정학적으로 중요한 행위자들과의 단장기적 협력 확대를 통해서만 가능하다는 것을 러시아는 인식하고 있다.⁴⁹⁾

따라서 러시아는 군사, 경제적으로 체제이행 과정의 경제과탄으로 인해 전혀 이행하지 못했던 중앙아시아 국가들에 대한 지원을 늘려나가고, 접근 방식에 있어서도 수직적 관계에서 탈피하여 대등한 수평적 관계설정으로 인식을 전환함으로써 중앙아시아 신생 독립국들이 다시 러시아에 다가갈 수 있는 환경을 조성하였다. 이에 따라 러시아는 러시아가 주도하는 다자간 안보협력체제 안에서 중앙아시아 국가들을 묶어냄으로써 이 지역에서 누려왔던 우월적 지위를 계속 유지하고자 노력하고 있다.⁵⁰⁾

아울러 중앙아시아 지역에 대한 러시아의 이해관계는 첫째, 지역 안정을 기초로 한 역내 국가들과의 협력, 둘째, 이란, 인도, 중국과의 관계 유지를 위해 중앙아시아에서의 영향력 행사에 방해받지 않는 것, 셋째, 중앙아시아 국가들과 공동경제 구역을 유지하는 것, 넷째, 군사력 사용에 있어서 유라시아 지역 중심 세력으로서 지위를 유지하는데 지정학적 전략적 잠재력을 유지하는 것, 그리고 국제적으로 중앙아시아 지역에서 러시아의 주도적 역할을 인정받는 것 등의 목적에서 비롯되고 있다. 그리고 이러한 이해관계를 실행하는데 러시아는 효과적인 다자간 지역구조, 국경감시 촉진 수단, 광대한 양자 군사협력, 카스피해 에너지 수출 루트와 무역관리, 카자흐스탄과의 전략적 파트너십 활성화와 기타 중앙아시아 국가들에 대한 상이한 정책, 중국과의 지역 협력, 중앙아시아 현직 관리자들과의 관계 개선 등을 필요로 하고 있다.⁵¹⁾ 또한 러시아 학자들은 중국과의 우호관계는 러시아의 전략적 행위에 파트너가 되어 줄 것으로 판단하고 있다. 따라서 SCO의 설립은 중앙아시아에 대한 러시아의 이와 같은 욕구를 충족시켜, 중앙아시아 지역을 다시금 러시아의 전통적 영향력 안에 들 수 있는 효과적 수단으로 부각되고 있다.

또한 중앙아시아 지역은 아직도 민족간 갈등이나 종교분쟁 등으로 인한 빈번한 충돌 및 사회적 갈등을 겪고 있어 이 지역의 정치·사회적 불안이 러시아의 안정에 직접적으로 영향을 줄 수 있기 때문에 러시아의 외교력이 집중되고 있는 지역의 하나로 남아 있다. 즉, 러시아는 다양한 종교적 배경을 가진 130여 민족들이 존재하고 있어 종교모순이 가열되고 있는 가운데 테러리즘이 심각하다고 볼 수 있다. 특히 역내 체첸자치 공화국이 대표적이며 민족분리주의자, 테러리즘 및 이슬람 원리주의도 역시 러시아의 영토보전을 위협하는 요소가 되고 있다. 따라서 러시아는 이를 대처하는 과정에서 SCO 아래 중국 및 중앙아시아 국가들과 협력을 추구하고 있다.

이 밖에도 러시아는 중앙아시아 국가들과 정치, 군사안보 분야에서의 협조와 협력을 강화하고 있으며, 미국

49) 박상남, "러시아의 중앙아시아 복귀," 『중동연구』, 제23권 2호, 2004, p. 9.

50) 양정훈, "러시아의 대 중앙아시아 외교정책의 변천과정," 『슬라브 연구』, 제21권 1호, 2005, p. 154.

51) Roy Allison, "Strategic reassertion in Russia's Central Asia policy," *International Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2004, pp. 283~284.

이 중앙아시아에 주둔함으로써 발생하는 불리한 영향력을 감소시키기 위하여 노력하고 있다. 경제적인 측면에서는 국내경제의 회복과 발전을 위한 경제제도 부분의 개혁을 시행함과 동시에 구소련의 통일된 경제공간의 상실에 따른 불리한 점을 만회하려 하고 있다.

따라서 러시아는 중앙아시아가 자국의 전통적인 뒷마당으로 남아 미국 등 서방국가의 침투를 저지하기 위하여 중국과의 협력을 강화하는 가운데 중앙아시아 각국의 안정과 공동발전이 실현되기를 희망하고 있다. 이에 따라 러시아는 중국과의 전략적 관계를 같이하여 SCO를 설립하였으며, 이는 부분적으로 러시아 국익에 부응하고 있다. 즉, 러시아는 SCO를 통해서 중국 및 중앙아시아 국가들과 경제 협력을 강화하고 있으며, 이는 회원국들의 상호의존 증가로 회원국간 무역협정에서 쉽고 신속하게 결론을 내리는데 도움이 되고 있다.

또한 러시아 정부는 향후 SCO의 지정학적 존재는 세계 정책결정자들이 러시아를 오로지 개별적 행위자가 아닌 국제관계에서 그 역할이 증대되고 있는 막대한 경제-정치적 블록의 파트너로 바라보게 해주고, 더 나아가 SCO의 참여는 미국과 서방국가들과 평등한 위치로 복구하는데 기여할 것으로 기대하고 있다.

끝으로 러시아는 SCO의 틀 안에서 중국과 역내 국가들과 함께 동 지역에서 미국의 영향력을 억제하려 한다. 반면에 SCO가 중앙아시아 지역에 대한 중국의 영향력을 확대시켜 러시아의 영향력 감소를 우려하고 있어 중국의 이 지역에 대한 영향력 또한 제한하고 싶어 한다. 따라서 러시아는 중앙아시아 지역에 대한 전통적 권리를 유지하는데 필요한 수단으로 SCO를 생각하고 있다.

최근 신범식 박사의 연구⁵²⁾에 따르면, 21세기 유라시아 신거대게임에서 러시아의 궁극적인 목표는 유라시아 역내 국가들과의 양자관계를 강화하고 다자주의적 통합의 기제를 활성화하는 중층적 접근을 통하여 유라시아를 둘러싸고 벌어지는 신거대게임과 역내 국가들 사이에서 진행되고 있는 지정학적 다원주의의 도전에 대해 실용주의적인 입장에서 협력과 견제의 변증법적 전략을 구사함으로써 유라시아에서 전략적 안정을 달성하는 데 있다.

따라서 중앙아시아를 포함한 유라시아 대륙에 대한 러시아의 입장은 미국의 침투를 견제하고 이 지역에서 전략적인 안정과 균형을 달성하는데 있어서 중국을 비롯한 주변 국가들과 전략적으로 협력하는 것은 러시아에게 있어서 매우 중요하다. 특히, SCO의 확대 및 역할 강화 뿐만 아니라 러시아가 주도하는 유라시아경제공동체(EURASEC) 및 집단안보조약기구(CSTO)의 강화를 통해 지역내 다자안보협력을 바탕으로 전략적 안정과 균형을 달성하려고 한다.

VI. 결론

러시아 정부의 '신외교정책개념(foreign policy concept)'에서 밝혔듯이, 러시아의 정치·경제적 위상을 반영하여 국제외교무대에서 적극적이고 주도적인 역할을 담당하겠다는 의지를 강력히 표명하고 있다. 즉, 다극적 국제구조를 강조하면서 유엔과 국제법 준수의 중요성과 미국의 일방주의와 NATO의 확대를 반대하는 기본 입장을 취하면서 지역간 경제·안보적 환경을 고려한 국가이익에 토대를 둔 '실용주의' 노선을 취하고 있다.

이러한 맥락에서 SCO는 러시아가 추진하고 있는 다자 지역협력체중 가장 활발히 진행되고 있는 지역기구 역할을 수행하고 있다. 이는 러시아와 중국의 주도적인 역할, 공통의 안보위협 존재, 경제·에너지 협력의 필요성 등에 기인하였지만, 현재 SCO는 회원국이 추구하는 전략적 국익이 일치하고 있기 때문에 유라시아 지역 포괄적 다자안보 이익을 더욱 증진시켜 나가는 다자간 지역협력체로 발전하고 있다.

또한 러시아는 유라시아 지역의 세력확보, 외교적 역량 확대, 중국과 연대를 통한 미국과 EU에 대한 효과적 견제를 통해 경제·안보 이익 증진, 그리고 중앙아시아 지역에 대한 에너지·자원 협력 토대 구축을 위해서도 SCO를 통한 지역간 협력은 더욱 강화될 것이다.

52) 신범식, "푸틴 러시아의 근외정책," 『국제지역연구』 (서울대학교, 2005) 참조

그리고 러시아는 미국 및 NATO 동진을 견제하기 위해 중국과의 관계 개선과 정치, 경제적 안정에 따른 외교수단의 강화를 기반으로 신외교정책개념에서 언급되고 있는 것처럼 지역 혹은 소지역단위에서 통합을 다양한 수준과 속도로 진행하고 있으며, 그 중심에 SCO의 역할과 기능을 강조하고 있다.

또한 SCO는 중앙아시아 안보환경에 있어서도 회원국들이 자국이익을 추구하는데 도움이 되는 지역협력기구로서 역할을 수행 할 것이다. 왜냐하면 장기적 독재정권을 꿈꾸고 있는 중앙아시아 국가 지도부들이 장기적 이익보다 단기적 이익을 선호하기에 SCO의 안보적 측면이 이들 국가들의 다자안보 외교정책을 정당화시키기 때문이다. 아울러 중앙아시아 국가들의 SCO 참여는 국경, 테러예방의 필요성 이외, 중국과 러시아로부터 지원을 받기 위한 하나의 국가이익의 추구 도구로 사용하는 것으로 해석되기에 SCO는 중앙아시아 안보에 있어서 중요한 의미를 차지하고 있다.

그리고 중앙아시아에서 중국과 러시아의 역할은 점점 더 증가할 것이며, 장기적 측면에서는 미국이나 역사적 상호관계나 국가이익 관점에서 러시아와 중국간 경쟁도 불가피 할 것이다. 하지만 SCO는 다자안보협력기구로서 실질적 다자주의, 개별 회원국들에 대한 주권 존중 등에 기초한 신뢰를 바탕으로 당분간 중국과 러시아의 영향력 확대가 예상된다.

참고문헌

- 이대우. “동북아의 다자간 안보협력,” 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』 (법문사, 1998).
- 신범식. “러시아-중국 안보·군사협력의 변화와 전망,” 『중소연구』, 제30권 4호 (2006/2007 겨울).
- 김강녕. 『한국의 안보와 남북관계』 (서울: 신지사원, 2004).
- 이철기. “집단안보, 집단방위, 협력안보의 성격에 관한 이론적 비교 고찰,” 『개발논총』, 제5집(1996).
- 이영형. “러시아 외교정책의 성격 변화,” 『한국정치학회보』, 제31집 2호(1997).
- 고상두. “푸틴의 전방위 외교정책,” 『한국정치학회보』, 제39집 1호(2005).
- 정은숙. “상하이협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계전망,” 『세종정책연구』, 제4권 2호(2008).
- 황성우. “상하이협력기구의 기능과 역할: 지역패권 장악을 위한 역할을 중심으로,” 『중소연구』, 제36권 (2005),
- 신범식. “러시아-중국 안보·군사협력의 변화와 전망,” 『중소연구』, 제30권 4호 (2006/2007 겨울).
- 김덕주. “상하이협력기구의 현황과 발전전망,” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2002.
- 박병인. “상하이협력기구(SCO) 성립의 기원: ‘상하이 5국’에서 ‘상하이협력기구’로,” 『국제정치논총』, 제33집(2005).
- 김성진. “러시아 외교정책의 성격: 상하이협력기구에 대한 정책을 중심으로,” 『중소연구』, 32권 2호 (2008 여름).
- 고재남. “SCO의 반테러 군사훈련의 배경과 전망,” 『정세와 정책』 (2007년 9월호).
- 이재영·박상남. “중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략,” 대외경제정책연구원, 2007.
- 김계동. “다자안보기구의 유형별 비교 연구: 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 28집 1호, 1994.
- 박상남. “러시아의 중앙아시아 복귀,” 『중동연구』, 제23권 2호, 2004.
- 양정훈. “러시아의 대 중앙아시아 외교정책의 변천과정,” 『슬라브 연구』, 제21권 1호, 2005.
- 신범식, “푸틴 러시아의 근외정책,” 『국제지역연구』 (서울대학교, 2005)

Robert O. Keohane. Multilateralism: An Agenda for Research, International Journal, Vol.45, No.4 (Autumn 1990).

- John Ruggie. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer, 1992).
- James A. Caporaso. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer 1992).
- Miles Kahler. "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, Vol.46, No.3 (Summer 1992).
- М. Л. Титаренко. "Политика РФ в СВА после президентских выборов в России," *The 20th Russia-Korea International Conference*, 2008.
- Robert O. Keohane. *Multilateralism: An Agenda for Research*, *International Journal*, Vol.45, No.4 (Autumn 1990).
- Gregory Gleason. "Inter-State Cooperation in Central Asia from the CIS to the Shanghai Forum," *Europe-Asia Studies*, vol. 53, no. 7(November 2001).
- Титаренко. "Политика РФ в СВА после президентских выборов в России," *The 20th Russia-Korea International Conference*, 2008.
- Cohen, Ariel. "The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia?," *The Heritage Foundation*, (18 July 2001).
- China view. 2006.4.27.
- Daily Times. 2007.10.6.
- Weekly Trade News Digest. 2003.10.1.
- Interfax, RIA-Novosti. 2005.10.26.
- Kazakhstan Today. 2006.12.1.
- Roy Allison. "Strategic reassertion in Russia's Central Asia policy," *International Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2004.