

중앙아시아 지역주의 동학과 신지역주의 : 흑해 지역주의와의 비교를 중심으로

조윤희
(한양대학교 국제학대학원 러시아학과 석사과정)

차 례

- I. 문제제기: 중앙아시아의 신지역주의 가능성
- II. 분석틀: 지역주의 기초이론의 검토와 신지역주의
- III. 흑해 지역주의와 중앙아시아의 지역주의 비교
 1. 범흑해 지역 협력의 틀: BSEC
 2. 중앙아시아 지역 협력 현황: EurAsEC
- IV. 중앙아시아 지역주의의 동학: 지역주의 발전의 제약과 발전전망
 1. 중앙아시아 지역 통합의 제약성
 2. 신지역주의 가능성
- V. 결론

◀ 초 록 ▶

본 논문은 중앙아시아 국가들의 지역통합을 지역주의적 관점에서 분석하고, 현재 구지역주의적 성격을 가진 중앙아시아가 향후 범흑해지역의 신지역주의 형태로 변화 가능성이 있는가 알아보는 데 그 목적이 있다.

지역주의적 이론의 성격은 매우 다기하지만, '지역의 중심행위자가 국가인지, 아니면 사회인지', '지역기구가 외부주도형으로 이루어졌는지, 아니면 내부확대형으로 이루어졌는지', '지역이 개방형 지역주의 형태를 갖추었는지'를 통해 지역주의 성격의 핵심적 요소를 분류할 수 있다. 이를 분석틀로 하여 소련해체 이후 중앙아시아 지역환경의 변화 양상과 중앙아시아 지역 국가들이 참여하고 있는 다자간 협력 기구들의 현황 및 특성을 고찰하고 흑해 지역의 그것과 비교함으로써, 중앙아시아의 지역주의의 제약점과 앞으로의 가능성을 전망해보고자 한다. 중앙아시아 국가에서 내부적 안정의 중요성과 그것을 위한 조건이 모든 역내 국가들의 공동 노력으로 달성될 수 있다는 사실에 대하여 역내 국가 간에 공감대가 형성되어 있고, 중앙아시아 국가들이 역내에서 여러 가지 관심사를 공유하고 있지만, 지역통합을 추구하는 과정에서 각국은 서로 상이한 정치적, 경제적, 문화적 목표를 가지고 있다는 것도 분명한 사실이다. 이 기구가 중앙아시아의 다른 기구들처럼 아무런 구체적인 성과를 낳지 못하는 문서작성 회담으로 끝나버릴 것인지, 아니면 포스트소비에트 공간에서의 지역통합이 실현되기까지 존재하는 상당히 많은 장애들을 극복하고 신지역주의로의 발전된 면모를 보일 것인지는 역내 국가 자신들에게 달려있다.

I. 문제제기: 중앙아시아의 신지역주의 가능성

각국 간의 상호의존성이 증가하고 있는 오늘날의 세계에서, 지역화는 통합을 촉진하는 동인이자 중앙집권적 계획경제 및 전체주의 정권으로부터 시장경제 및 민주적 제도화로의 전환을 위한 촉매로서 인식되었다. 또한 국지적인 신뢰형성 조치와 함께 지역적 그룹형성은 조직범죄, 테러리즘, 불법마약 및 무기 밀매와 같은 지역의 안보와 안정을 위협하는 현존하는 문제점들에 대처하려는 협조적 행동을 용이하게 함으로써 지정학적인 안정에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.¹⁾

지역화는 '다층적이고 국경을 넘는 협력네트워크를 구축함으로써 새로운 분리주의의 시도'를 중화시킬 수 있다고 주장된다. 더욱이 사회·문화적 이슈뿐만 아니라 정치·경제·환경 분야의 비군사적인 안보이슈를 다룸으로써 지역기구는 공통의 이해관계에 대한 공감대와 일정 정도의 공유된 정체성을 형성한다. 지역기구의 존재는 참가국으로 하여금 자발적인 태도를 발전시키도록 유도하고, 국익을 추구하기 위해 비평화적인 수단에 의존하는 경향을 뚜렷하게 감소시킨다. 지역기구는 국가, 준국가 및 비국가 행위주체들이 일정한 범위의 이슈에 대해 상호작용하는 포럼을 제공함으로써 지역안보의 발전에 기여한다. 간단히 말해, 지역기구는 대화 촉진, 개인적 접촉, 상호 이해를 도모함으로써 안보를 강화시킬 수 있다.²⁾

국제적 지역통합 현상을 연구하는 학자들이나 그러한 조직을 형성하려는 정치지도자들은 흑해경제협력기구(BSEC: Black Sea Economic Cooperation)가 비교적 성공적이었다는 견해를 가지고 있다. 그 이유는 흑해에 위치한 12개 국가들 간에 존재하는 역사적 분쟁과 갈등·정치체제의 이념과 상이성·커다란 경제적 격차·사회문화적 이질성 등 지역통합에 매우 불리한 조건에도 불구하고 성공적인 지역통합체로 발전하여, 과거 냉전 시 정치·군사적 대립과 갈등의 장이었던 흑해 지역을 협력과 공동 번영의 장으로 변화시켰기 때문이다.

그렇다면 중앙아시아의 지역 협력은 어떠한가? 구 소련 붕괴 이후, 중앙아시아 공화국들도 새로운 양자, 또는 다자적인 관계를 형성하려고 시도했다. 유라시아 경제 공동체 (EurAsEC), 독립국가 연합(CIS), 중앙 아시아 협력기구 (CACO)와 상하이 협력기구 (SCO) 등과 같은 지역기구들을 설립하며 지역통합을 이루기 위한 많은 노력을 기울였다. 지역적 협력을 통해 평화와 안정을 유지할 수 있을 뿐만 아니라, 안정적인 경제성장과 발전까지도 기대해볼 수 있기 때문이다. 그러나 중앙아시아 국가들은 아직도 자국 우선주의를 내세우며 지역 통합체 구성에 있어 합의에 도달하지 못한 상태로 평가 받고 있다. 중앙아시아의 지역 통합이 흑해의 그것과 유사한 성립 배경·과정·목적 가지고 있고, 일부 회원국들(구 소련방의 모든 신생독립국들)이 중첩되는 현상을 보이지만, 이 두 가지 상반되는 결과의 원인은 어디에 있는 것이며, BSEC의 성공적인 통합과 발전은 어떻게 이루어진 것일까?

본 논문은 바로 이러한 문제의식에서 착수된 것으로, 그 목적은 지역주의적 시각을 이론적 분석틀로 하여 중앙아시아의 구지역주의적 지역협력 형태가 향후 흑해의 신지역주의와 같은 성공적 지역협력 형태로 발전할 수 있을 것인지 알아보는 데 있다.

이를 위하여 2장에서 다양한 시각과 관점을 보여주고 있는 지역주의 이론들을 제시하고, 3장에서는 이 이론들을 바탕으로 흑해와 중앙아시아 지역주의의 특성을 개관하여 차이점을 알아보고자 한다. 4장에서는 중앙아시아 지역이 신지역주의와 같은 성공적 지역통합 형태를 가지기 위

1) David A. Lake and Patrick M. Morgan, *Regional Orders: Building Security in a New World*(Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997)

2) Ercan Ozer, 'The Black Sea Economic Cooperation and Regional Security', *Perceptions, Journal of International Affairs*, vol. II, no. 3, September-November 1997

해 어떠한 점을 개선해야 할 것인지 제시할 것이며, 마지막으로 결론에서는 앞에서의 논의를 정리하고, 향후 중앙아시아 지역통합에 대한 나름의 전망을 해보고자 한다.

II. 분석틀: 지역주의 기초이론의 검토와 신지역주의

지역(region)은 그것을 구성하고 있는 국가들의 상호작용에 의하여 형성된 일정한 공간 영역이다. 지역주의의 특징을 분류할 때 일반적으로 제 1세대, 제 2세대, 제 3세대의 형태로 세대적으로 구분하며, 냉전의 전후를 기준으로 신·구 지역주의로 구분하는데 이 구분은 단절적인 구분이 아니라 상호연속적인 성격을 지닌다.

세대적 지역주의에 따르면, 제 1세대 지역주의는 분리되어있는 민족경제가 더 큰 경제지역으로 결합되는 경제 통합에 기반 한 것이며, 이 과정은 자유무역지대로부터 시작하여 경제연합의 단계에 도달할 때까지 관세동맹, 공동시장 등 연속적인 통합의 단계를 이루어가는 것이다.

제 2세대 지역주의는 경제적 통합을 넘어선 정치적 차원의 통합을 주된 특징으로 하며, 경제, 정치, 사회 및 문화적 요인들을 포괄하는 통합 모델이다. 이는 다차원적인 거버넌스를 대상으로 긴밀한 경제 및 정치적 요소들의 강력한 제도적 틀을 기반으로 하며, ‘신지역주의’와 대부분 일치한다.

그리고 제 3세대 지역주의는 각 지역들이 세계 무대에서 하나의 역할을 한다는 특징을 가진다. 개별 지역들이 국제 레짐과 기구들 속에서 나란히 행동하며, 국가의 지리적 범위 바깥의 국가들을 향해, 즉 다른 지역통합 구상들을 향하여 작용한다는 의미이다.

과거 1세대, 2세대의 지역통합 모델들이 ‘경제적 과정 및 내부적 정치 과정의 적정화(the optimization of economic processes and of the internal political process)’를 달성하는 것을 목표로 했다면, 3세대 지역통합 모델은 ‘외부 정치과정 그리고 지구적 거버넌스 과정의 적정화(the optimization of external political processes and of the global processes of governance)’의 달성이라는 더 큰 야심을 갖고 있다.³⁾

지역주의 이론은 냉전 종식과 세계화의 출현으로 상황이 바뀌기 시작한 90년대 초·중반의 시기에 헤트네(Björn Hettne) 등의 주창⁴⁾으로 등장하기 시작했는데 그들은 신지역주의와 구지역주의의 차이를 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 구지역주의는 양극의 냉전체제에서 형성된 것임에 반하여, 신지역주의는 다극의 세계질서에서 형성되었다. 둘째, 구지역주의는 외부로부터, 그리고 위로부터 만들어진 데 반하여, 신지역주의는 내부로부터 자연적으로, 아래로부터 만들어진다. 셋째, 구지역주의는 대상에 관심을 갖는 데 반하여, 신지역주의는 보다 광범위하고 다차원적인 진화과정에 관심을 갖는다.⁵⁾([표 1] 참조)

3) Luk Van Langenhove and Ana-Cristina Costea. “Inter-regionalism and the future of Multilateralism”, UNU-CRIS Occasional Papers, 0-2005/13

4) Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel(eds.), *Globalism and the New Regionalism* (London: macmillan, 1999); idem. *National Perspectives on the New Regionalism in the south* (Basingstok: Palgrave Macmillan, 2000); idem. *Comparing Regionalism: Implication for Global Development*(Basingstok: Palgrave Macmillan, 2001)

5) Björn Hettne, *The New Regionalism: Implication for Global Development and Imternational Security*. UNU/WIDER, Helsinki, 1994, pp.1-2

[표 1] 신·구 지역주의의 특징 분류

구지역주의	신지역주의
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 냉전의 맥락에서 형성됨 ▪ ‘외부로부터’, ‘위로부터’ 형성됨 ▪ 경제통합은 내부정향적이고 보호주의적 ▪ 경제적 혹은 안보정향적으로 목표에 구체적 ▪ 공식적 주권국가들 사이의 관계에만 관심 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다극질서에서 형성됨 ▪ ‘자발적으로’, ‘밑으로부터’ 형성됨 ▪ 개방적이어서 독립적 세계경제와 양립 ▪ 무역, 경제통합, 환경, 사회정책, 안보, 민주주의를 포함하는 포괄적인 다차원 프로세스 ▪ 참여국가들의 범위가 매우 넓음

구 지역주의와 관련된 전통적인 두 개의 특징은 신 현실주의와 자유주의 이론이다.

신현실주의는 지역 협력이 역외로부터의 공통 위협에서 촉발되고 있다는 점에 주목한다. 즉, 지역주의를 지역 내외의 국가들의 파워에 대항하기 위한 동맹형성이나 지정학적 필요성에 의해 야기된 협력으로 본다. 이렇듯, 국가의 안보확립을 최대의 과제로 추구한다.⁶⁾ 이 이론은 자신의 지정학적 이익에 맞도록 지역을 이끌어가는 주도권을 강조하며, 이는 ‘위로부터의 (from above)’ 지역제도화에 기여한다.⁷⁾

자유주의 역시 국가를 중심으로 한다. 여기서 국가는 자신의 이익을 극대화하고자 하는 이기적 행위자로 이해된다. 이것은 신현실주의의 주장과 유사하다. 그러나 자유주의와 신 현실주의의 차이는 자유주의가 이익의 형성에 자유주의적 관심을 갖는다는 것에 차이점이 있다. 따라서 공동의 이익이 있으면 국가는 자신의 생존을 위해 다른 국가들과의 상호의존을 추구한다고 주장된다. 따라서 공동 이익의 존재는 협력의 전제이다. 그것은 자유주의의 또 다른 중요한 요점이다.⁸⁾

신지역주의는 1990년대 중반 헤트네(Björn Hettne), 이노타이(András Inotai), 순켈(Oswaldo Sunkel)의 주도로 출현했으며, 이들은 새로운 형태로 나타난 지역 협력을 분석하기 위해 지역성(regionanness)에 초점을 두었다.⁹⁾ 이들이 말하는 새로운 형태의 지역은 전통적으로 정의된 전략적 지역과 물리적 지역이 아니라 새롭게 구성된 기능적(경제적, 환경적, 문화적) 지역을 말하는 것이었다.¹⁰⁾ 헤트네는 신지역주의 운동은 무차별적 시장화의 해로운 영향으로부터 사회를 보호하는 것을 일차적 목표로 출현하였다고 본다.¹¹⁾ 즉, 중앙집중화된 전통적 국가주권이 더 이상 기능하지 않는 상황에서, 전통적인 영토국가의 권력에 대한 재정적, 기술적 및 시장적 지구화의 복합적 충격에 대해 지역적 통제를 강화함으로써 대응하는 국가들의 시도로 파악된다.

6) Mark beeson. “Rethinking Regionalism: Europe and EastAsiainComparativeHistorical Perspective”, *Journal of European Public Policy* 12:6(2005),p.970

7) Richard Stubbs. “War and Economic Development: Export-oriented Industrialization in East and SoutheastAsia”, *Comparative Politics*, 31(1999), pp.337-355; Andrew G. Long and Brett A. Leeds. “Trading for Security: Military Alliances and Economic Agreements”, *Journal of Peace Research*, 43(2006), pp.433-451

8) Fabrizio Tassinari, *Mare Europaeum: Baltic Sea Region Security and Cooperation from post-Wall to post-Enlargement Europe* (Copenhagen:DepartmentofPoliticalScience,Universityof Copenhagen,2004),pp.4

9) Björn Hettne , András Inotai and Oswaldo Sunkel(eds.). *Globalism and the New Regionalism* (London: macmillan, 1999); idem. *National Perspectives on the New Regionalism in the south* (Basingstok: Palgrave Macmillan, 2000); idem. *Comparing Regionalism: Implication for Global Development*(Basingstok: Palgrave Macmillan, 2001)

10) Raimo Väyrynen. “Regionalism Old and New”, *International Studies Review*, 5(2003), p. 26

11) Björn Hettne. *Development, Security, and World Order: A Regionalist Approach*, *European Journal of Development Research*, 9:1(1997),p.86

신지역주의의 특징을 짜르다니디스(Charalambos Tsardanidis)는 다음과 같이 정리한다. 첫째, 신지역주의는 메가지역주의적 특성, 즉 국가들의 범위가 매우 크고 경제적인 조정도 포함한다. 둘째, 과거에는 지역주의에 우선권을 주고 지역합의에 참여하지 않았던 강국들이 지역주의에서 중요한 역할을 한다. 셋째, 선진국, 후진국 그리고 큰 국가, 작은 국가를 모두 포함한다. 개도국은 선진국으로부터의 투자와 선진국의 시장 접근을 보장하기 위해 만들어진 상호의존 전략을 채택함에 의해 세계화에 반응한다. 넷째, EU로 대표되는 지역 모델이나, 전통적인 국제기구의 관료적 구조와 제도에 벗어나 제도화 수준이 다양하게 나타나고 있다. 다섯째, 신지역주의는 다차원적 특징을 갖고 있어 경제지역주의와 정치지역주의의 구분선은 그리기 어렵다. 그 이유는 신지역주의는 냉전의 종식과 안보관심의 분권화 또는 지역화와 세계경제에서의 발전에 의해 양성되기 때문이다. 여섯째, 지역주의 형성과정에서 국가뿐 아니고 많은 다른 유형의 기관, 비즈니스 엘리트, 조직, 단체 등이 참여한다. 일곱째, 과거 지역 스킴과 달리 새로운 스킴의 특징은 회원의 중복성이다(개방형 지역주의). 예를 들어 그리스는 EU, BSEC, SOUTH EAST EUROPEAN COOPERATION PROCESS의 회원국이다. 이런 중복 회원을 갖는 일차적 동기는 다른 지역 시장에 대한 접근을 보장하기 위한 것이다. 여덟째, 다층적 지역간 관계라는 새로운 형태를 만들어낼 수 있다. 신지역주의의 맥락에서 지역간 지역주의(Inter-regionalism)은 보다 확산된 멤버십을 가진 느슨하고 비공식적이고 다층적인 배열의 서로 다른 형태를 띤다. 지역과 지역간 행위자들은 그들 자체 조직체와 내외적인 조직체의 상호관계를 반영한다.

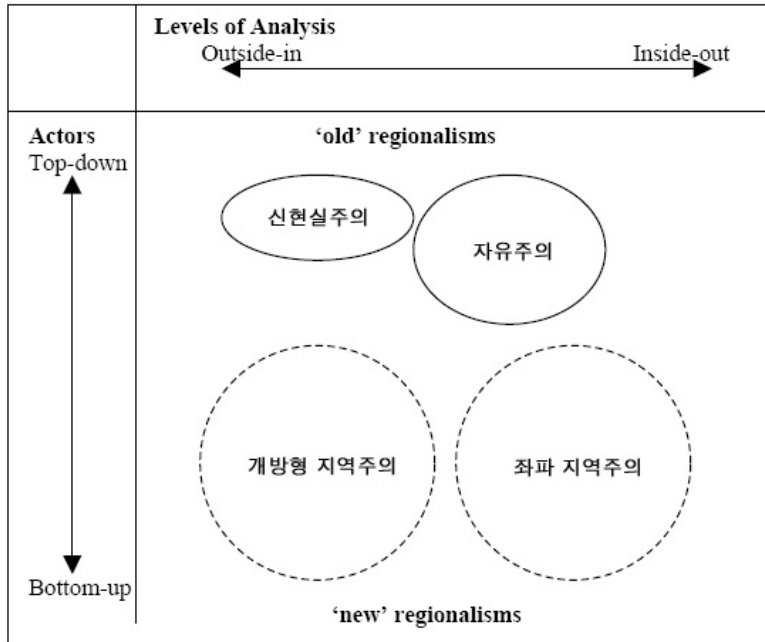
특정 국가가 신·구지역주의 중 어떠한 성격을 가지고 있는지 규명하기 위해서는 노이만(Iver B. Neumann)의 지역형성접근(Region Building Approach: RBA) 분석과 헤트네(Björn Hettne)의 지역의 중심행위자 분석을 결합한 타씨나리(Fabrizio Tassinari)의 분석틀이 매우 유용하다고 할 수 있다.¹²⁾ 타씨나리는 지역주의의 성격을 규정하기 위해서 분석의 수준을 외부생성적(Outside-in) 지역형성과 내부확대형(Inside-out) 지역형성으로 나누고, 지역의 중심행위자는 국가가 중심이 되는 위로부터(from above)의 지역형성과 밑으로부터(from below)의 지역형성으로 나누었다.

외부생성적 접근방식은 국제 체제의 관점에서 지역을 연구한 것이다. 그러므로 이 맥락에서 지역은 외부의 영향으로 인해 생성되고 발전한 결과로 본다. 신현실주의 이론이 바로 이 ‘outside-in’ 접근방식과 연결되어 있다.

내부생성적 접근방식은 국내의 관점이나 비판 이론으로부터 연구가 시작된다. 지역주변부에서 보다는 내부의 상호작용이 더 긴밀하고 특성이 유사하다는 것을 가정하면서 지역적 경계의 모호함을 개정하려고 한다. (Neumann 1992, 7) 이 접근법에 따르면 지역의 형성은 내부에서부터 발생한 것이다.

12) Fabrizio Tassinari. *Mare Europaeum: Baltic Sea Region Security and Cooperation from post-Wall to post-Enlargement Europe*(Copenhagen: Department of Political Science, University of Copenhagen, 2004) pp.15-35

[그림 1] 지역주의의 이론적 유형화



이상을 통해 보았을 때 지역주의적 이론의 성격은 매우 다기하다는 것을 알 수 있다. 이렇듯 지역주의 이론의 스펙트럼이 굉장히 넓지만, 그 중에 우리가 생각하는 지역주의 성격의 핵심적 요소는 다음의 세가지를 통해 분류할 수 있다.

- 첫째, 지역의 중심행위자는 국가인가, 아니면 사회인가?
- 둘째, 지역기구가 외부주도형으로 이루어졌는가, 아니면 내부확대형으로 이루어졌는가?
- 셋째, 개방형 지역주의 형태를 갖추었는가?

III. 흑해 지역주의와 중앙아시아 지역주의 비교

1. 범흑해 지역 협력의 틀: BSEC

90년대 흑해지역은 세계 주요국들의 관심 밖에 있었다. 하지만 시간이 지나면서 '제2의 중동'이라 불리는 흑해, 카스피해 지역에 상당량의 석유와 천연가스가 매장되어 있다는 사실이 알려졌고, 에너지 안보 및 수송차원에서 이 지역에 대한 중요성이 부각되기 시작했다. 지정학적 측면에서도 이 지역은 유럽과 중앙아시아 그리고 중동 사이에 위치하고 있어 오늘날 매우 중요한 전략적 거점지역으로 간주되고 있다. 이 지역에서의 지정학적, 전략적 그리고 정치·경제적 중요성이 강하게 대두됨에 따라 흑해 지역 내에서 양자·다자간 경제관계의 강화나 장래의 지역 통합을 목표로 하는 국가간 협력관계의 구축이 계속되고 있다.

흑해경제협력기구(Organization of the Black Sea Economic Cooperation: 이하 BSEC)는 흑해 지역에서 가장 오래되고 잘 제도화된 지역 협력기구이다. BSEC의 창설은 1989년부터 터키가 주도하였다. BSEC는 흑해 지역에 위치한 러시아, 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔, 아르메

니아, 몰도바 등 옛 소연방 구성국들과, 터키, 불가리아, 루마니아 등 모두 9개 나라가 1992년 2월 이스탄불에서 회의를 열고 BSEC 설립에 관한 협정에 가조인함으로써 본격적인 창설 작업이 시작되었다. 최종적으로는 상기한 9개국에 알바니아와 그리스를 참가시켜 모두 11개국이 설립국 자격을 얻었다. BSEC는 1992년 6월 25일 이스탄불에서 정식으로 출범하였고, 이후 2004년 세르비아와 몬테네그로가 BSEC에 가입함으로써 제1차 확대가 이루어졌다.

그리고 미국, EU, 폴란드, 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 17개 국가가 BSEC 옵저버 국가로 참여하고 있으며, ‘부문별 대화 동반자’의 자격은 헝가리, 이란, 요르단, 한국, 일본, 슬로베니아 등 총 17개국이 소지하고 있다.¹³⁾

BSEC는 지난 50여 년간 정치적·경제적·이데올로기적으로 분리되어 있었던 흑해 지역 국가들 또는 공간에서 경제 협력을 촉진시키려는 비전을 가지고 추진되었다. 또한, BSEC의 창설은 옛 소연방 구성국 및 남동부 유럽 국가들의 탈공산화 과정에서 시장경제로의 이행을 지원하면서 호혜적인 경제 이익을 확대·강화시키려는 목적도 갖고 있었다.

그러나 BSEC 출범 시 공식적으로 채택한 18개 항목으로 구성된 정상회담 선언은 BSEC의 목표를 경제 영역에만 한정하지 않았으며, 정치, 안보 영역 등 다방면에 걸쳐 설정하고 있다.¹⁴⁾ 즉, 공동선언은 흑해 지역 국가들의 지속적인 경제 발전을 위해 흑해 지역의 환경 문제에 공동 대처해야 한다는 데 인식을 같이 하면서, 역내 국가들 간 그리고 역외 국가들과 양자·다자 차원의 협력을 증진 또는 다양화시켜 경제·기술·사회적 발전을 촉진하고 자유로운 기업 활동을 독려하는 것이 공유 목표라고 밝히고 있다. 또한, 공동선언은 흑해 지역이 평화, 안정, 번영, 우호·선린 관계를 촉진하는 협력체로 유지되는 것을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다.

구체적인 협력 분야에 관해서는 무역과 산업 협력을 포함한 경제, 과학과 기술 그리고 환경 분야에서 늘어나는 협력의 모든 가능성과 기회를 최선의 상태에서 이용한다. 그리고 가입국은 향후 이 과정에서 적합한 조직과 기업, 회사, 공통 이익 프로젝트, 특히 인프라를 포함한 수송과 통신, 정보, 통계를 포함한 경제 및 상업 정보 교환, 제품의 규격화와 보증, 에너지, 광물자원의 채굴과 가공, 관광사업, 농업과 농가공업, 수의학과 위생보호, 의료와 약학, 과학과 기술 분야에서 협력 방안을 구체화하고 이를 실행함으로써 구체적인 경제 협력을 시작한다.

또한, 공동선언은 회원국들이 협력 증진을 위해 비즈니스 환경을 개선하고 기업의 개인·집단 차원에서 양자 협상을 통한 회원국 간 기업인들의 자유로운 왕래 촉진, 중·소기업의 지원, 상품·서비스 분야에서 상호 무역의 확대 기여, 투자, 자본흐름을 촉진할 수 있는 여건 개선, 자유무역지대 창설을 위한 협력 촉진, 국제입찰에 관한 정보교환 등을 추진해야 한다고 밝히고 있다.

또한 BSEC 국가들은 회원국 간 다양한 분야에서의 효율적인 협력을 위해 20여 개의 실무그룹을 구성해 부문별 협력 사업을 추진해오고 있다. <표 1>이 보여 주듯이, 각 실무그룹은 2년 정도의 임기를 수행하는 의장국을 지정, BSEC 국가들이 참여하는 부문별 ‘액션플랜(Plan of Action)’을 채택해 협력사업을 실행하고 있다.

13) <http://www.bsec-organization.org/partners/Pages/Sectoral.aspx>(검색일: 2012년 11월 17일)

14) <http://www.pabsec.org/Documents.asp?id=6> “The SummitDeclarationonBlackSeaEconomic Cooperation,” (검색일: 2012년 11월 20일)

[표 1] BSEC의 부문별 협력 사업 및 의장국(2011)

협력분야	의장국	협력분야	의장국
농업 및 관련산업	아르메니아	비상사태 지원	러시아
은행 및 금융	터키	화석연료 탐사 및 생산	터키
예산 및 재정 이슈	그리스	건강보호 및 의약	아르메니아
범죄 척결 협력	루마니아	제도혁신과 굿 거버넌스	우크라이나
문화	루마니아	ICT	아제르바이잔
세관 문제	우크라이나	과학과 기술	그리스
교육	터키	SMEs	그리스
전력 네트워크	터키	관광	러시아
에너지	불가리아	무역 및 경제발전	BSEC PREMIS
환경보호	루마니아	교통	루마니아

출처 www.bsec-organization.org

결론적으로 BSEC의 목표는 흑해 지역이 다원적 민주주의와 사회정의, 인권, 법의 지배, 기본적인 자유, 자유 시장, 경제 번영과 같은 공통의 가치를 기초로 삼아, 흑해 지역을 안정화하고 번영시킨다는 것이다. 그리고 소연방의 해체와 사회주의의 몰락과 같은 극적인 변화가 발생하던 시기에, BSEC는 경제 복구와 번영의 기초로서 시장경제를 발전시키기 위해 급속한 개혁을 주도한다는 점을 확실히 명시하고 있다. 나아가 흑해 역내 국가들 간 경제관계를 발전시킴으로써, 이 지역 국가들의 전반적인 관계 발전과 국제 및 유럽 기구와의 교류를 증진시킨다는 목표도 설정하고 있다.¹⁵⁾

지난 2012년 4월에는 BSEC 회원국들은 에너지 협력 뼈대를 구축하기 위한 회의를 개최하였다. 흑해 지역에서 에너지는 이 지역의 지속 가능한 발전을 위한 필수적인 요소이기 때문에 BSEC안에서 언제나 중요한 협력 분야 중 하나로 여겨진다. 회원국들은 회의 동안 BSEC이 에너지 협력에서의 대화와 행동을 위해서 이용할 수 있는 기구라는 데 입을 모았으며, BSEC-EU 공동 플랜 개발을 통해 BSEC과 EU의 에너지 시장 통합을 보장하기 위한 노력에 전념하며, 에너지 커뮤니티와의 협력을 추구하기로 하였다. BSEC은 넓은 흑해 지역에서 통합된 에너지 시장에 기여할 수 있는 협력의 뼈대로서의 가능성을 가지고 있으며, 지역의 가스 인프라를 개발과 에너지 효율성을 높이고 재생에너지 자원의 사용을 촉구하는 데 큰 역할을 할 것이다.¹⁶⁾

BSEC은 2012년 6월 25일에 창립 20주년을 맞이하였고, 각 성원국 대표들이 터키에 모여 정상 회의를 열었다. 정상 회의에서 대표들은 2001년 채택되었던 BSEC의 과거 경제 의제를 미래형으로 변경하는 새로운 경제 의제를 승인하였다. BSEC의 파트너십 향상을 위한 새 의제는 글로벌 및 로컬 환경에서 새로운 도전과 기회들에 대처할 수 있도록 셋팅되었다.¹⁷⁾ 지속적인 지역 전략 업데이트를 통해 앞으로 계속 기대되는 지역협력으로서의 가능성을 보여주고 있다.

이상에서 살펴본 BSEC을 과연 어떤 지역주의 시각에서 볼 것인가에 관해서는 많은 논란이 있지만 신지역주의의 시각에서 정리될 수 있다. 신지역주의적 속성을 갖는가를 평가하기 위해서는 몇가지 질문을 해보아야 한다. 첫째, BSEC의 출현 동기가 무엇인가 둘째, BSEC을 움직여나가는 이익과 행위자는 누구인가 셋째, BSEC은 어떤 유형의 기구로 발전하고 있는가 이다.

15) 현승수, “흑해경제협력기구(BSEC)와 조지아”, 외교통상부·한국동유럽학회 공동주관 국내학술대회, 「우리나라와 흑해 지역 협력: 현재와 미래」 (2011.6.17)발표문, p. 3

16) <http://www.hurriyetdailynews.com/bsec-is-key-tool-for-dialogue-action-in-energy-cooperation.aspx?pageID=238&nID=24166&NewsCatID=457>(검색일 2012년 11월 23일)

17) <http://www.pabsec.org/NewsDetails.asp?id=209>(검색일: 2012년 11월 23일)

첫째, BSEC의 출현 동기가 무엇인가를 답하기 위해서는 신지역주의가 세계화와 양립가능한가라는 논란에서 출발해 볼 필요가 있다. 긍정적 입장을 취하는 학자들은 신지역주의는 세계화의 핵심부분이라고 생각한다. 헤트네(B. Hettne)는 지역주의와 세계화는 양립가능한 과정이며, 두 과정 모두 세계의 구조적 변화의 동일한 큰 과정 내에서 일어난다고 지적한다. 반대자들은 두 과정을 구별한다. 세계의 경제적 문화적 동질화의 도전으로서 세계화에 대한 사회 정치적 반응으로 신지역주의가 나타났다는 것이다. 이런 지역 반응은 지역 국가들이 지구화의 나쁜 결과에 대해 자신을 보호하기 위해 자연발생적으로 나타나고 있는 것이다.

후자적 입장에 선다면 그 지역기구가 개방형 지역주의(open regionalism) 입장을 취하고 있는가를 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 개방형 지역주의는 글로벌 경제하에서 증대되는 경쟁에 대한 반응이고 세계화 과정에서 국익 극대화를 위한 첫 번째 대응 조치가 되기 때문이다. 이런 맥락에서 BSEC을 평가한다면 BSEC은 동적이고 개방적이고 외부지향적 수출정향적 접근을 강화해 나가고 있다고 볼 수 있다. 즉 폐쇄적 지역주의에서 개방적 지역주의로 나아가고 있는 것이다.

BSEC 이스탄불 선언에서 BSEC은 개방형 지역주의를 천명하였었다. 그러나 1997년 2월 7일 이스탄불 외무장관과 경제장관 특별 회의에서 “BSEC FTA 지대 창설 선언(The Declaration of Intentions on the Creation of a Zone of Free Trade of BSEC)”을 승인하였다. 그러나 BSEC에게 처음부터 FTA 확립은 어려웠다고 보아야 한다. 그리스는 EU정회원국인데 반해 여타 회원국은 EU와 Association Agreements를 체결해서 BSEC의 다른 회원국으로부터의 수입에 대한 관세를 철폐하는 것이 허용되어 있지 않았기 때문이다. 따라서 BSEC 회원국들은 FTA가능성의 철저한 검토 후에 2001년에 “BSEC 경제의제(BSEC Economic Agenda for the Future Towards a more Consolidated, Effective and Viable BSEC Partnership)”라는 상당히 협력수준이 낮은 입장을 채택하게 된 것이다. 이는 BSEC이 FTA가 현실적인 목표가 아니라고 생각하고 공개무역체제 확립으로 목표를 옮긴 것이다. BSEC 회원국들이 채택한 이런 종류의 접근은 국제경쟁력, 더 나은 무역 성과, 인프라 건설, 환경보호, 좋은 거버넌스, 과학기술교육협력, 자유화와 구조조정을 촉진한다. 요약하면 그것은 동적이고 행동지향적 목표를 목적으로 한다. 그것은 역내 무역을 마음에 두지만 역외무역을 대가로 하지는 않는다. 그것은 비정부부문의 개입과 민간부문을 강조한다. BSEC이 개방형 지역주의를 채택하게 된 동기는 지정학적 배경에서도 그 원인을 찾아야 한다. 쿠토보이(E. Kutovoi)가 지적하듯이 BSEC은 3개 대륙의 교차로에 다자간 다차원적 협력의 새로운 지역구조로 출현했기 때문이다. 개도국에게는 대부분의 BSEC국가들처럼 보다 경험 있는 발전된 국가를 따라 하위지역 또는 지역협력 스킴에 참여하는 것은 보다 광범한 글로벌 시스템으로의 통합을 향한 단계이다. 이런 견해로부터 역내 지역기구에서 경험 공유와 회원국으로부터의 상호지지는 그들 발전에 보완적 요소를 더해주고 그들이 세계화의 경쟁환경에 적응하는 것을 도와준다. 따라서 BSEC은 회원국들을 개방형 지역주의의 명확한 예로서 뿐만 아니라 세계경제 통합의 시금석으로 생각되어야 한다.

두 번째 주요 쟁점은 BSEC을 움직여 나가는 동인은 한 동인인가 또는 여러 동인(경제적 정치적 사회적 안보적)인가? 그리고 위(국가)로부터인가 아니면 밑(시민사회)으로부터 발전하는가에 관한 것이다.

지정학적 수준에서 흑해 지역주의는 더 넓은 유럽 지역 차원과 비교할 때 한 가지 중요한 측면에서 독특하게 중요하다. 그것은 알바니아, 몰도바, 남카프카즈 세 국가처럼 작은 행위자들뿐만 아니라 세 큰 유럽 행위자(러시아, 우크라이나, 터키)가 헤게모니 없는 상황에서 연관된다는 것이다. 또한 경제적 사회적 군사적 잠재력과 지·전략 이익에서 차이가 큰 12개 회원국을 BSEC이 통합한다.

BSEC은 모든 참여국가로부터 의원, 정부당국, 기업계, 조직과 전문가 집단을 간여시킴에 의해 지역주의의 밑으로부터의 접근(bottom-up process)을 채택하고 있다. PABSEC, BSEC-BC, 흑해대학, ICBSS 등이 그 예이다. 이 기관들은 모든 회원국가들에서 시민사회 확대를 강화한다. 따라서 BSEC의 회원구조와 활동에서 보듯이 BSEC은 포괄적이고 다층적인 지역조직이다.

셋째 쟁점은 BSEC이 추구하는 평화와 발전은 구체적으로 무엇인가 하는 것이다. 전통적인 지역안보체는 전통적인 강대국의 역할을 중요하게 보는 지역안보 복합체(regional security complex) 시각에 기반한다. 이를 신지역주의적 시각의 지역안보 공동체(regional security community)로 발전시키는데는 많은 제약이 존재한다. 안보 공동체가 되기 위해서는 집단내의 분쟁에 대한 무력이 사용되어서는 안된다. BSEC에서도 협력에 있어서 가장 어려운 것은 정치와 안보 관계이며, 이러한 지역적인 안정이나 평화가 담보되지 않는 실질적인 경제적 협력은 어렵다고 보아야 할 것이다.

마놀리(P. Manoli)는 BSEC에서 안보증진의 큰 장애물은 역내 영토분쟁, 이질적 국가안보정책, 외부의 위협에 대한 공동 인식 결여라 지적한다. 특히, BSEC 국가들은 다른 정치적 안보기구에 가입되어 있고, 몇몇 약소국은 이웃의 강대국(러시아, 터키)가 지배하는 것에 공포감을 갖고 있고, BSEC과 다른 기구들과의 안보, 정치에 대한 내부적인 연결과 실천 체제가 부족하다. 안보문제에 대한 회원국들의 협력 약속에도 불구하고, BSEC은 아직까지 효과적인 지역 안보체를 만들지 못했고 BSEC은 지역안보 복합체에 더 가깝다. 구소련 지역에서 러시아가 국경 방위와 분쟁 해결에 주도적인 역할을 하고 있으나, 오히려 많은 경우 지역 안보에 위협으로 작용하고 있다.

경제협력의 측면에서도 BSEC은 지난 수년 동안 금융, 에너지, 환경, 무역, 운송 등 그 우선순위가 급변 재조정되었다. 또한 취약한 경제적 기반과 저소득, 통신 등 많은 어려움이 잔존하고 있다. 전술했듯이 BSEC의 지역 협력은 보호정책이나 우대정책이 아닌 시장 개방 같은 개방적 지역주의이다. 많은 사람들이 BSEC이 EU와 같은 단일시장과 통합을 이룩할 것이라 예상하고 있으나 아직은 미흡하고, 그러한 과정 중이다.

2. 중앙아시아 지역 통합의 현황: EurAsEC

1991년 12월 소연방의 갑작스런 붕괴는 중앙아시아¹⁸⁾ 국가들로 하여금 독자적으로 발전할 수 있는 기회와 함께 복잡한 국제관계의 역학 속에서 스스로 활로를 모색해야 하는 과제를 동시에 부여했다. 중앙아시아 내에서 지역협력의 필요성은 오랫동안 지속되어 왔다. 경제규모가 작은 개별 국가들을 통합함으로써 시장을 확대할 수 있으며 복잡한 국경의 관리, 한정된 수자원의 효율적인 활용, 노동이민 규제, 마약밀매 및 유통, 테러 대책을 비롯한 안보문제의 해결 등 지역 전체의 현안을 공동으로 해결해야 하기 때문이다.

이를 위해 현재 이곳에는 아래의 [표 2]와 같이 독립국가연합(CIS), 유라시아경제공동체(EurAsEC), 공동경제권구상(CES), 러시아·벨로루시연합, 상하이협력기구(SCO), 집단안보조약기구(CSTO), GUAM 등 많은 지역협력체가 활동하고 있다.

18) 중앙아시아란 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 등 구소련을 구성하고 있었던 나라들과 아프가니스탄이나 중국의 신장위구르 자치구 등 주변지역을 통칭하는 개념이다. 여기에서는 구소련 구성국인 5개국을 지칭하는 것으로 한다.

[표 2] 중앙아시아 지역 다자협력 현황

기국명칭	창설	참가국	주요활동 및 목적
CIS	1991	러시아, 우크라이나, 벨라루스, 중앙아시아 5개국, 아르메니아 아제르바이잔,	구소련의 계승 조직. 정치·경제·안보 등
CSTO	2002	러시아, 벨라루스, 아르메니아, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄	국경관리, 포스트소비에트 공간의 안보문제
CACO	2002	우즈베키스탄, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄, 카자흐스탄,	중앙아시아의 지역협력
EurAsEC	2001	러시아, 타지키스탄, 우크라이나, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄	경제통합, 교육·사회보장 등
GUAM	1997	조지아, 우크라이나, 몰도바, 아제르바이잔	정치·경제협력, 유럽과의 협력
SCO	2001	러시아, 중국, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄	안보문제, 국경관리 등

그러나 이하에서는 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: 이하 EurAsEC)를 중심으로 중앙아시아 지역을 중심으로 중앙아시아의 지역통합이 어떠한 성격을 띠고 있는지 분석해보기로 한다.

상기에서 언급했다시피 중앙아시아 역내에는 공동으로 해결해야 하는 지역 전체의 현안들이 많고, 또 그 속에 서로의 이해관계가 얽혀있어 포스트소비에트 공간에서의 지역통합 실현에는 상당히 많은 장애가 존재한다. 이 지역의 통합을 실현할 수 있는 가장 성공적이고 유망한 가능성이 존재한다고 하면 그것은 EurAsEC이라고 해야 할 것이다.¹⁹⁾ 지역구성을 달리하는 국가들이 결성한 상하이협력기구(SCO) 등과는 달리, EurAsEC 참가국은 모두 구소련 구성공화국이며, 소련 시대에 형성된 산업 연관이나 비즈니스 관습, 공통어인 러시아어 등 각국에 공통점이 많기 때문이다. 중앙아시아 국가로서도 EurAsEC은 압도적인 경제력을 자랑하는 러시아와의 협력을 실현하는 틀이기도 하기 때문에도 주목을 받는다.

EurAsEC은 1995년 1월 러시아와 벨로루시 간에 체결되었던 관세동맹에, 동년 2월 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄도 참가하게 되면서 2000년 10월에 EurAsEC이란 명칭으로 정식 출범했다. 기존의 다자간협력에 관한 경험들을 통해, 공동의 협정 및 결정을 실행하도록 보증하는 분명한 조직적·법적 구조가 없이는 이들의 목표²⁰⁾ 달성이 불확실하다는 생각을 가지게 되었기 때문이다.

벨라루스, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄 및 러시아로 구성된 국제지역경제기구의 창

19) 19) <http://www.evrases.com/news/view/796> “Презентация ЕвразЭС и Таможенного союза в Брюсселе” (검색일: 2012년 11월 17일)

20) 동맹국들은 EU를 비롯한 다른 통합기구의 경험을 참고하여 다음의 목표를 수립했다. ① 관세 및 쿼터제한을 없앤 전면적인 자유무역지역의 창설, ② 단일관세영역과 공통관세 및 경제·무역관련 법규의 통일에 기초한 관세동맹의 결성, ③ 최종 단계에서는 공동경제정책과 사회과학기술정책의 추구를 의미하는 단일경제공간 창설로서의 전환 등이 그것이다.

설은 CIS 5개국 간의 연합을 함축하는 점진적인 변화과정의 논리적 완성이며, 실질적인 경제통합의 경로에 들어섰다는 의미를 갖는다. 유라시아 지역에서의 경제통합뿐만 아니라, 회원국 간의 무상교육 기회의 제공이나 무비자 방문 등 폭넓은 분야에서 협력 성과가 이루어지고 있다.

그렇다면, EurAsEC은 어떤 지역주의 시각에서 볼 것인가? 어떤 속성을 갖는가를 평가하기 위해서 다음과 같은 질문을 던져보았다. 첫째, BSEC의 출현 동기가 무엇인가. 둘째, BSEC을 움직여나가는 이익과 행위자는 누구인가. 셋째, BSEC은 어떤 유형의 기구로 발전하고 있는가.

첫째, EurAsEC의 중요한 문서로는 ‘2003-2006년 및 그 이후의 EurAsEC 발전을 위한 우선 분야(the Priority Areas for the Development of the EurAsEC for 2003-2006 and Subsequent Years)’가 있다.²¹⁾ 여기서 결정된 과제의 실제적인 실행은 상호작용 메커니즘을 효과적으로 이용하여 단일경제공간의 창설을 가속화시키는 것을 의미한다. 이 문서는 해당 국가의 공통적인 장점과 국가이익을 실현하고, 각국의 국내시장을 통합하여 공동시장을 발전시키고, “외부로부터의” 가능한 경제적 피해에 대해 공동노력을 통해 공동의 보호조치를 실시하는 데 초점을 맞추고 있다. 우선 분야는 특히 세계경제의 글로벌화 및 국제경쟁의 강화와 관련된 공동의 경제적 위협에 대처할 수 있는 잠재력을 증강시키고, 재화, 서비스, 자본 및 노동의 자유로운 이동에 유리한 조건을 창출하기 위해 노력할 것을 규정하고 있다.

이렇듯 중앙아시아의 지역주의 형태는, 세계화와의 조화와 양립을 주장하는 신지역주의와는 달리, 외부 세력들이 이익을 실현해나감에 따라 생기는 공동의 경제적 위협에 대처하기 위해 만들어졌음을 알 수 있다.

두 번째 주요 쟁점은 EurAsEC을 움직여 나가는 동인은 한 동인인가 또는 여러 동인(경제적 정치적 사회적 안보적)인가? 그리고 위(국가)로부터인가 아니면 밑(시민사회)으로부터 발전하는가에 관한 것이다.

중앙아시아 지역주의는 흑해의 지역주의와 달리 강대국의 헤게모니가 작용하는 지역이다. 지정학적으로 볼 때, 중앙아시아는 유라시아 대륙의 동과 서를 연결해주는 안보 전략적 거점 지대에 위치하고 있다. 특히 [그림 2]에서 명확하게 파악할 수 있는 것처럼, 중앙아시아는 아랍 세계와 지중해 그리고 유럽과 아시아의 중간지대에 위치하고 있다. 이러한 중앙아시아의 지정학적 특성을 감안한다면, 중앙아시아는 양 지역의 가교 역할을 충분히 담당할 수 있는 전략적 요충지라고 볼 수 있다. 그런 까닭에 9·11사태 이후 미국정부는 중앙아시아 지역의 지정학적 가치를 높게 평가한 동시에, 중앙아시아 지역에 군사적 거점을 설치하여 ‘테러와의 전쟁’ 수행의 전진 기지로서 활용하였다.²²⁾

21) Панорама *Сотруджествю*, Москва, No.1, 2004, pp.21-25

22) Rywkin, Michael. 2006. “Security and Stability in CentralAsia:DifferingInterestsand Perspectives.” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 28, No. 3. (September) pp. 205-206

[그림 2] 중앙아시아 지도



출처: Google 지도검색

미국의 중앙아시아 진출과 미군의 주둔을 전격적으로 승인해주었던 러시아가 이 지역의 통합에 있어서 이니셔티브를 가지고 있다고 할 수 있는데²³⁾, EurAsEC 내에서 지역통합을 위한 움직임에서 러시아가 중앙아시아에 대한 영향력을 유지하려고 하는 정치적 의도를 읽을 수 있다. 지구적 패권국으로 급부상하고 있는 중국의 경우도 국경을 접하고 있는 중앙아시아 지역에 대해 전략적 이해관계를 갖고 있다. 러시아와 중국은 중앙아시아 지역에서 자국의 영향력 복원과 구심력 강화를 전략 목표로 설정하면서, 중앙아시아 국가들과 협력관계를 증진시키기 위한 정책적 노력을 다각적으로 기울이고 있다.²⁴⁾

이처럼 중앙아시아 지역에서는 미국, 러시아, 중국 등의 강대국들의 헤게모니가 중심이 되어 상호 견제와 협력을 토대로 잠정적이거나 세력 균형을 유지하면서 역내 정치적 안정과 안보체제 확립을 추구하고 있는 상황이다.

셋째, EurAsEC이 신지역주의적 시각의 지역안보 공동체(regional security community)로 발전하기까지는 많은 제약이 존재한다. EurAsEC 협력에 있어서 가장 어려운 것 또한 정치와 안보 관계이며, 이러한 지역적인 안정이나 평화가 담보되지 않는 실질적인 경제적 협력은 어렵다고 보아야 할 것이다. EurAsEC은 지역안보 복합체(regional security complex)에 더 가깝다. 안보에 관하여 협력은 하지만 안보의 신뢰단계까지는 도달하지 못하여 아직 지역 내 안보 딜레마가 존재한다. 구소련 지역에서 러시아가 국경 방위와 분쟁 해결에 주도적인 역할을 하고 있으나, 오히려 많은 경우 지역 안보에 위협으로 작용하고 있는 실정이다.

23) 여러 사건들을 통해서 러시아가 포스트소비에트 공간에 대한 영향력을 복원하는 데 수반하는 대가를 기꺼이 지불할 준비가 되어있다는 것을 알 수 있다. 러시아는 자국이 주도하는 협정에 여타 CIS 국가를 통합시키려는 방향을 일관되게 견지하면서, 이 목표를 달성하기 위해 채찍과 당근 모두를 포함하여 다양한 수단을 사용하고 있다. 러시아는 포스트소비에트 공간의 통합이 3중의 이익을 가져다 줄 것이라는 희망을 갖고 있다. 즉 경제적, 안보적, 지정학적인 이익을 확보할 수 있다는 것이며, 이를 통해 포스트소비에트 공간에서 러시아의 주도적인 역할을 옹호하고 글로벌 무대에서 러시아의 비중을 증가시킬 수 있다는 것이다. Vinokurov, E. Y, "Russia Approaches to Integration on the post-Soviet space in the 2000s"

<http://www.vinokurov.info/downloads/russianapproachestointegration.pdf>(검색일: 2012년 11월 26일)

24) 이재영·김석환의 (2011) 포스트소비에트 20년 중앙아시아의 미래-통합 가능성과 균열 요인 연구, 서울: KIEP 대외경제정책연구원, 전략지역심층연구 11-12, p. 163

IV. 중앙아시아 지역주의의 동학: 제약과 가능성

다음으로 앞서 살펴본 지역 통합이론을 중앙아시아 지역에 적용하여, 현재 이 지역의 협력이 흑해 지역에 비해 부진한 이유를 경제적, 안보적 측면에서 알아보고 이러한 한계점을 극복할 수 있는 협력의 형성 조건과 그 가능성에 대해 가늠해보고자 한다.

1. 중앙아시아 지역 통합의 제약성

(1) 역내 경제협력의 부진

먼저 첫째로는, 통합과정에 참여하는 중앙아시아 국가의 경제 간에 경제적 상호보완성이 부족하다는 점이다. 역내 국가의 경제구조가 상대적으로 비슷하기 때문에 이것은 이들 국가가 역내 무역과 경제적 결합을 확대하는 인센티브를 감소시킨다.²⁵⁾ 이러한 상호보완성의 부족은 각국으로 하여금 역내의 상대국을 협력의 파트너가 아니라 국제시장에서의 경쟁자로 인식하게 만들었다. 많은 경우, 이들 국가들은 역내 국가와 경제·교역 관계를 확대하기보다는 역외 국가와의 유대를 각국의 경제발전을 위해 더욱 중요한 것으로 간주했다. 따라서 인접국가로부터 개별시장을 보호하기 위해 국경은 더욱 강화되었다. 그러한 정책의 결과는 역내의 어떤 국가도 이익을 보지 못하고 모두 손해를 보는 상황인 것이다.

또한, 많은 중앙아시아 국가들은 가스·석유의 거래에 있어 역외 국가와의 무역에 크게 의존하고 있다.²⁶⁾ 이것은 긴요한 예산수입을 제공하고 단기적인 경기 활성화에는 도움을 주었지만, 지역에 기반한 제조업을 발전시키고 제조업 제품의 교역을 촉진하여 국제시장에서 이들 국가의 경쟁력을 향상시키는 과제를 해결하지 못했다. 그것은 또한 생산물에 대한 수요 부족과 예상되는 역내 상대국과의 지불문제로 인해 역내 국가가 역외 국가와의 무역에 관심을 갖게 되는 상황을 야기했다. 역외 유대를 지향하는 경제정책은 물 관련 분쟁, 국경통과 무역제한 및 세계원료시장에서 일정한 지분을 확보하기 위한 극심한 경쟁 등 다양한 문제를 역내 국가 간에 야기했다.

셋째, 또 한 가지 중요한 점은 이들 국가들의 경제모델이 각기 크게 다르다는 사실이다. 예를 들면, 키르기스스탄과 카자흐스탄은 서방 유형의 자유주의 개혁을 채택하고 있으며, 우즈베키스탄과 (정도는 낮지만) 투르크메니스탄은 동아시아의 발전모델과 더욱 가까운 '정부 주도' 경제개혁을 진행하고 있다. 타지키스탄은 내란의 충격에서 벗어나려 하고 있으며 러시아를 비롯한 국제적인 자금 공여국으로부터의 해외원조에 크게 의존하고 있다.

25) Shireen T. Hunter, *Central Asia since Independence*(Westport: Praeger, 1991), p.104

26) 석유와 가스가 역외협력을 필요로 하는 주된 분야임에는 분명하다. 에너지 자원이 빈약한 타지키스탄과 키르기스스탄과는 대조적으로, 카자흐스탄과 투르크메니스탄은 풍부한 에너지 자원을 보유하고 있는데, 이러한 에너지 자원은 이들 국가 간의 지역통합에 장애요소로 작용했다. 카자흐스탄과 투르크메니스탄의 에너지 수출 잠재력은 중앙아시아 외부의 국가, 특히 러시아, 중국, 이란, 터키 등과의 협력에 더욱 관심을 갖게 만들었기 때문이다. 그러나 장기적으로 볼 때 에너지 자원에 기초한 경제성장은 네덜란드 병을 발생시킬 수 있기 때문에 바람직하지 않다. 그러므로 경제다각화의 추진과 중앙아시아 국가 간의 더욱 긴밀한 협력은 시간이 지남에 따라 더욱 중요해질 것으로 예상할 수 있다. Najia Badykova, op.cit., pp.87

(2) 안보불안과 안보 공동체의 미비

한편, 지정학적 측면에서는 카자흐스탄과 우즈베키스탄이라는 두 역내 국가 간에 지역의 영향력 확보를 위한 경쟁에 따른 긴장관계가 지역통합의 장애로 지적된다. 이러한 경쟁구도는 영향력 확보를 둘러싼 이들 국가의 야심뿐만 아니라 이 지역의 안보문제에 대한 상이한 입장에 의해서도 영향을 받는 경향이 있다.²⁷⁾

카자흐스탄은 러시아와 긴밀한 군사적·전략적 협력정책을 추구하고 있으며 러시아를 중앙아시아 지역에서 형성된 모든 안보체계의 불가결한 일원으로 보고 있다. 동 국가는 탈레반에 대한 아프간 군사작전에서 미국과의 군사적 협력을 추구하려는 의사를 보이기도 했지만, 러시아 지향에 우선순위를 부여하는 노선을 여전히 유지하고 있다. 이와 대조적으로, 우즈베키스탄은 1998년 우즈베크-아프간 국경위기 동안 러시아가 아무런 기술적 지원도 없이 우즈베크 정부를 떠난 이래, 중앙아시아에서 러시아가 주도하는 군사안보체계의 무력함에 대해 실망하고 더 이상의 기대를 접게 되었다. 당시 탈레반은 우즈베크 영토를 침입하겠다고 위협하는 상황이었다. 우즈베키스탄은 2000년과 2001년 ‘우즈베키스탄 이슬람운동’(IMU)이라는 무장조직이 중앙아시아(타지키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄)에 침입한 이후 러시아와 협력을 추구할 동기를 상실했다. 러시아도 또한 그러한 테러주의 집단으로부터 우즈베크의 주권을 보호하는 데 관심을 갖지도 관여하려 하지도 않았다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 군사적·정치적·경제적 분야에서 미국과 적극적인 협력을 추구하였는데, 그것이 러시아와의 관계보다 더욱 효과적이고 유리하다고 간주하고 있다.

9·11 사태와 아프간 군사작전이 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아 국가들 간에 갭을 좁히는 역할을 했지만, 공통의 안보와 경제적 관심을 상이한 방법으로 추구하려고 하는 중앙아시아 역내의 국가 간에는 여전히 분열적인 요소가 존재한다. 또한 중앙아시아 국가들이 역내에서 여러 가지 관심사를 공유하고 있지만, 지역통합을 추구하는 과정에서 각국은 서로 상이한 정치적, 경제적, 문화적 목표를 가지고 있다는 것도 분명한 사실이다. 이러한 점에서 중앙아시아 지역 내의 통합문제에 대한 접근에서 일정한 정도의 국가별 특수성이 존재하는 것이다.

2. 신지역주의 가능성

2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러사건 이후, 평화와 안보를 위한 국가들 간의 더욱 긴밀한 통합을 옹호하는 많은 주장이 지속적으로 제기되었다.²⁸⁾ 이러한 주장은 특히 중앙아시아 국가들에게는 중요한 영향을 끼쳤는데, 이 지역에는 긴밀한 지역협력을 뒷받침하는 여러 가지 요인들이 존재하며 역내의 모든 국가들이 함께 참여하지 않고서는 대처할 수 없는 과제가 존재하기 때문이다.

첫째, 중앙아시아 국가들에게 더욱 긴밀한 협력을 위한 동기를 부여하는 것은 이 국가들이 민주주의, 시장경제 및 안보에 대해 가지고 있는 공통의 관점이다. 이러한 관측은 통합노력이 성공하기 위해서는 위협에 대한 공통적인 시각이 필요하다는 현실주의자의 주장을 어느 정도 뒷받침한다. 그러나 이것은 성공적인 통합을 위해서는 경제적 기반이 중요하다는 신기능주의자들의 주장을 거부하는 것은 결코 아니다. 모든 중앙아시아 국가에 있어 안정은 경제적, 정치적 안

27) Toward Post-Soviet Central Asian Regional Integration, (Tokyo: Akashi Shoten Co. Ltd, 2004)

28) Romano Prodi, "Dialogue and shared values: Conference on dialogue between peoples and cultures," Liberty & Security, (19 October 2005), <http://www.libertysecurity.org/article493.html>(검색일: 11월 25일)

보의 초석으로 간주된다.²⁹⁾

둘째, 이들 국가들의 안보 우려는 다자적인 지역 메커니즘이 없이는 제대로 다루어질 수 없다. 이들 국가는 지역 차원의 주권을 보호하기 위해 개별 국가의 일부 주권을 희생해야 하는 운명에 있다. 그렇지 않으면, 복잡한 경제적·사회적 상황은 국가 간 긴장과 충돌을 증가시키고 중앙아시아 지역 전체의 안보를 손상시킬 수 있다. 이 지역에서 통합적인 접근을 위한 필요성은 주로 다음과 같은 잠재적인 안보 우려에 대한 이해로부터 나온다.³⁰⁾

- ① 중앙아시아의 모든 국가는 다민족으로 구성되어 있으며, 경제적 저발전의 문제를 공통적으로 안고 있다.³¹⁾
- ② 역내에 종교적 극단주의와 테러주의가 부상하고 있다는 것으로, 이 문제는 타지키스탄, 키르기스스탄 및 우즈베키스탄이 공유하고 있으며 인구밀도가 가장 높고 경제적 곤란을 겪고 있는 페르가나(Ferghana) 계곡에 있어서는 특히 중요하다.
- ③ 현재 이 지역 국가들은 미해결 상태의 영토분쟁과 국경분쟁을 겪고 있는데, 이들 국가의 모든 국경은 인위적인 것으로 혼재된 민족감정이 역내의 안보와 안정을 유지하는데 중요한 역할을 담당한다.³²⁾
- ④ 상이한 문화와 종교(이슬람교, 불교, 기독교)의 교차로에 있는 이들 국가들의 지리적 위치와 이슬람 급진주의의 부상이라는 조건이다.
- ⑤ 자원(예컨대 수자원)의 희소성과 이를 둘러싼 역내 국가들의 치열한 경쟁이 존재한다.³³⁾

주목해야 할 사실은 각 개별 중앙아시아 국가에서 내부적 안정의 중요성과 그것을 위한 조건이 모든 역내 국가들의 공동노력으로 달성될 수 있다는 사실에 대하여 역내 국가 간에 공감대가 형성되어 있다는 점이다. 어떤 종류의 내부적 충돌도 국경을 넘어 전체 지역을 아우르는 충돌을 발생시킴으로써 난민의 대이동, 정치적 불안정, 종교적 혹은 민족 간 분쟁과 경제적 저발전과 같은 문제를 야기할 수 있다. 지역 문제의 광범한 다양성은 이들 이슈에 있어 긴밀한 협력을 위한 국가 간 메커니즘이 이 지역 내에 긴급하게 필요하다는 점을 시사한다. 이러한 우려는 중앙아시아의 아젠다에서 높은 순위를 차지하고 있으며, 지역 내의 어떤 국가에 의해서도 개별적으로는 해결될 수 없다는 사실을 의미한다.

셋째, 지역통합은 역내 국가들에게 ‘외부세계와의 관계에서 더욱 우월한 협상 지위’³⁴⁾를 제공한다는 사실을 강조할 필요가 있다. 중앙아시아의 모든 신생독립국은 아직 국제무대에서 강력한 이해관계자로 등장하지 않았다. 중앙아시아 국가들이 통합을 위해 일치된 상호노력을 기울이지 않는다면, 이들 국가는 개별 국가 차원에서나 지역의 중요성이라는 측면에서도 약한 행위자로 남을 수밖에 없다. 그러므로 효과적인 통합 움직임은 영토문제와 함께 중앙아시아의 지정학적·지전략적 과제에 대한 가장 강력한 대응이 될 수 있는 것이다.

29) Timur Dadabaev(2004), op. cit., pp.107

30) Timur Dadabaev, “Roots and Resolution of Social Conflicts in CentralAsia:Theoretical Perspective,” *International Relations* 4, 10 (2002), pp. 41-51.

31) Guli Yuldasheva, op. cit., p. 104.

32) Timur Dadabaev(2004), op. cit., pp. 129-164.

33) Timur Dadabaev(2004), op. cit., pp. 165-206.

34) Martin C. Spechler, op. cit., p. 267.

V. 결론

옛 소련이 해체된 지 20년이 지난 현재 중앙아시아의 5개 공화국은 당초의 기대와 달리 내부 간 교역이나 협력이 상당히 미약한 편이다. 지난 20년 동안 이들은 2차 분화를 겪지 않고 중앙아시아 지역의 통합적 모습(form a coherent economic and security complex)을 어느 정도 보여주기에는 했지만, 내면적으로 살펴보면 통합적이기보다는 개별적 생존 전략을 강조하는 방향으로 움직여왔다.³⁵⁾ 이러한 상황에서 하루아침에 새로운 통합의 형태를 추구한다는 것은, 특히 구 소련 지역의 특수성을 지닌 이 중앙아시아 지역에서는, 어려워 보인다.

이 지역에서의 지역통합의 근본적인 논리는 경제 발전, 정치적 안정, 무력충돌의 예방에 대한 필요성이다. 지역통합은 역내 국가들 간에 상호 이해와 대화를 증진시키는 효과적인 수단을 제공하며 관련 당사국에게 윈-윈(win-win)할 수 있는 조건을 창출할 수 있다. 중앙아시아 지역통합은 신생독립국으로 이루어진 새로운 상황에서 역내 국가들의 필요에 부응하는 안보시스템을 창설하는 효과적인 방법이기도 하다. 한편, 지금까지의 경험과 각국의 당면하고 있는 조건에 비추어 보면, 중앙아시아의 지역통합은 만만치 않은 장애를 극복해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 경제규모가 작은 개별 국가들을 통합함으로써 시장을 확대하는 것, 복잡한 국경의 관리, 한정된 수자원의 효율적인 활용, 노동이민 규제나 테러 대책을 비롯한 안보문제의 해결, 지역의 리더십을 둘러싼 각국 대통령의 라이벌 관계, 민족 간의 역사적인 대립관계, 대화를 통해 문제를 해결하는 전통의 결여, 또한 이 지역의 많은 강대국들의 체계모니를 어떻게 관리해나갈 것인가 등 극복해야 문제들이 산더미처럼 쌓여있기 때문이다.

간단히 정리하면, 중앙아시아에서 지역통합은 공동의 문제를 해결하는 역내의 필연적인 과정이자 지향점이라 할 수 있으나 극복해야 하는 과제 또한 만만치 않다는 것이다. 지역주의 분석틀을 통해 중앙아시아 구지역주의의 제약점과 개선해야할 점을 알고 있음에도 불구하고, 중앙아시아가 향후 흑해지역협력의 형태인 신지역주의로 거듭날 수 있을까에 대한 답은 ‘의문스럽다’고 결론지으려 한다.

중앙아시아의 지역통합이 과거로부터 물려받은 분쟁의 해결을 용이하게 하고 이 지역 내의 분쟁을 예방할 수 있을 것이라는 기대는 널리 존재한다. 통합의 과정이 이들 과제를 처리하는데 효과적이라는 것이 입증된다면, 그것은 지역에 기초한 해결책이 가능하다는 분명한 신호를 역내 국가들에게 보내게 될 것이다. 만약 그것이 실패한다면, 중앙아시아는 외부 세력에 의해 조종되고 이용당한 지난 세기의 전통으로 회귀할 위험에 빠지게 될 수도 있다. 그러나 지역통합은 그 외의 다른 대안이 존재하지 않는 중앙아시아 신생독립국의 공통의 목적지이다. 중앙아시아 지역통합의 미래는 역내의 지도자들이 스스로의 궁극적인 역사적 임무를 얼마나 적극적으로 수용하느냐에 달려있다고 할 수 있다.

35) Ushakova, Natalia. 2003. "Central Asian Cooperation: toward Transformation." CentralAsia and the Caucasus,21.(March).p.122

참고문헌

- 고재남, 2009, 한·중앙아 지역협력의 현황과 과제, 외교통상부, 「정책연구과제 2009-01」
- 고재남, 2010, 중앙아 지역협력의 역내외 환경과 실제, 중앙아시아 국내학술대회 2010, KIEP 대외경제정책연구원, pp.369-424
- 고재남, 2011, 흑해 지역 국가들과 한국의 협력 방안, 외교통상부, 「2011년 정책연구과제2」
- 김영진, 2006, “포스트소비에트 공간에서의 지역통합-EurAsEC을 중심으로”, 한국학술진흥재단 「KRF-2006-323-B00036」
- 김영진, 2007, 중앙아시아의 지역통합: 기회, 제약성, 전망, 슬라브학보, 제23권 3호. 서울: 한국슬라브학회
- 김영진, 2010, 범흑해지역의 지역화와 지역협력:BSEC을 중심으로, 「러시아·유라시아 연구총서 10/1」 (서울: 경문사)
- 엄구호, 2010, 범흑해지역의 정체성과 지역주의, 「러시아·유라시아 연구총서 10/1」 (서울: 경문사)
- 이재영·김석환외, 2011, 포스트소비에트 20년 중앙아시아의 미래-통합 가능성과 균열 요인 연구, 서울: KIEP 대외경제정책연구원, 전략지역심층연구 11-12
- 현승수, 2011 “흑해경제협력기구(BSEC)와 조지아”, 외교통상부·한국동유럽학회 공동주관 국내학술대회, 「우리나라와 흑해 지역 협력: 현재와 미래」
- Tsay Tatyana, 2010. “중앙아시아의 지정학적 변화와 역내 국가들의 대응정책: 지정학이론을 중심으로”, 학위논문(석사), 정치외교학과, 고려대학교
- Charalambos Tsardanidis, “The BSEC: From New Regionalism to Inter-regionalism?,” *Agora Without Frontiers* Volume 10 (4) 2005: 362-391
- Fabrizio Tassinari, *Mare Europaeum: BalticSeaRegionSecurityandCooperationfrom post-Wall to post-Enlargement Europe* (Copenhagen:DepartmentofPolitical Science, UniversityofCopenhagen,2004)
- Timur Dadabaev, *Toward Post-Soviet Central Asian Regional Integration*, (Tokyo: AkashiShotenCo.Ltd,2004),p.107.
- Timur Dadabaev, “Roots and Resolution of Social Conflicts in CentralAsia:Theoretical Perspective,” *International Relations* 4, 10 (2002)
- BSEC 공식 홈페이지 <http://www.bsec-organization.org/partners/Pages/Sectoral.aspx>
- BSEC의회 <http://www.pabsec.org/>
- EurAsEC 공식 홈페이지 <http://www.evrases.com/>