Institute of Foreign Affairs & National Security
IFANS
외교

흑해 지역 국가들과 한국의 협력 방안

고재남 / 유럽·아프리카연구부 교수

목 차

요약

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경
1. 정치 환경
2. 경제·통상 환경
3. 안보 협력 환경
4. 에너지 협력 환경

Ⅲ. BSEC의 발전과 지역 협력 현황
1. BSEC의 창설과 목표
2. BSEC의 조직
3. BSEC 회원국 간 협력 사업

Ⅳ. 주요국들의 흑해 지역 협력 정책
1. 러시아
2. 미국
3. EU
4. 터키

Ⅴ. 결론 및 한국의 고려사항
1. 결론
2. 한국의 고려사항

요 약

본 연구에서 흑해 지역은 12개 흑해경제협력기구(BSEC) 회원국의 정치·지리적 공간인 '범 흑해 지역'을 의미한다.

역사적으로 흑해 지역은 강대국들의 세력 각축장 역할을 하면서 유럽과 아시아를 연결하는 '교역로', '경계선', 그리고 동서양 문명의 '교차로'의 기능을 담당하였다. 20세기 들어 소련 공산정권의 성립과 제2차 세계대전에서 대 독전 승리, 그리고 흑해 연안국인 루마니아, 불가리아의 공산화는 흑해 지역에 대한 소련의 통제권을 크게 신장시키는 결과를 가져왔다. 미·소 간 냉전이 흑해·발칸 지역에서 시작되었고, 이는 1989년 12월 당시 양국 대통령인 부시(George H. W. Bush)와 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 지중해에 위치한 몰타(Malta)에서 냉전종식을 선언할 때까지 계속되었다.

냉전의 종식과 소연방의 붕괴는 1990년대 흑해 지역의 전략 환경을 크게 변화시키는 요인으로 작용하였다. 러시아의 영향력이 급감한 상황에서 NATO와 EU의 흑해 연안국으로의 확대 추진, 에너지 안보의 중요성 대두에 따른 미국, EU 지원의 송유관(BTC)과 가스관(BTE) 추진, 터키 및 코카서스 지역에서의 민족·영토 분쟁의 발생, 우크라이나 내 크림자치공의 분리·독립 운동, 러시아 흑해 함대의 세바스토폴 이용 문제 등은 흑해 지역에 관한 국제사회의 관심 제고와 정책 현안으로 우선시하는 계기가 되었다.

2000년대 들어 러시아가 강대국으로 재부상하면서 흑해 지역(코카서스 지역 포함)에서 1990년대 후반부터 본격화되기 시작한 주요국 간 세력 경쟁, 즉 일종의 패권 쟁탈전인 '신 거대 게임(new great game)'과 소연방 구성국들의 개별 다자 협력노선인 '지정학적 다원주의(geopolitical pluralism)' 현상이 동시다발적으로 발생하면서 흑해 지역의 전략 환경은 보다 복합적이고 다면적인 성격을 함유하게 되었다.

흑해 지역 국가들은 이러한 역내 전략 환경의 변화에 대응해 한편으로는 탈공산화(터키와 그리스 제외)를 위한 체제 전환을 추진하면서, 다른 한편으로는 역내 국가들 간 포괄적 다자 협력을 확대하는 외교적 노력을 경주하였다. 특히, 일부 국가들의 NATO와 EU 가입 정책은 자국의 정치·경제·

군사 체제를 EU형 또는 NATO형 수준으로 발전시키는 계기로 작용하였다. 또한, BSEC, 흑해 동반자 및 대화 포럼(BSF), 구암(GUAM) 등과 같은 흑해 지역 국가들이 주축이 된 다자 협력체가 창설되었다. 또한, UN, EU 등 다른 국제기구들과의 협력도 활발하게 전개해오고 있다.

물론 최근 발생한 미국발 경제위기 및 유로존 경제위기 등이 흑해 지역 국가들의 국내 경제·통상 환경에 부정적으로 작용하고 있으나, 탈냉전기에 들어서 흑해 지역 국가들의 전반적인 정치·경제 환경은 크게 개선되었다. 그러나 역내 국가들 간 대표적인 다자 지역협력체인 BSEC가 소기의 성과를 내지 못하고 있다. 이는 흑해 지역 국가들이 직면한 다양하고 중층복합적인 문제들, 즉 문명 차이, 민족 분쟁, 영토 분쟁 등에 대해 회원국 간 입장 차 및 전략적 이해가 다르기 때문이다. 또한, BSEC 회원국들 간 서로의 이해관계를 조율하면서 협력을 우선해 나가려는 정치적 의지가 부족하고, 합의된 협력 사업도 잘 실행되지 않고 있기 때문이다.

한국은 2011년 1월 1일부터 BSEC와 '부문별 대화동반자(SDP)' 관계를 구축했으며, 이를 계기로 외교통상부 유럽국 중유럽과는 6월에 '한국 동유럽발칸학회'와 공동으로 "한－흑해 지역 협력 학술대회", 그리고 9월에는 BSEC 회원국 11개 정부 대표 및 사무국 대표 등 총 12명을 한국으로 초청해 "한국의 전자정부 추진 사례를 중심으로 한 국가정보화 전략"에 관한 강의, 관련 기술 세미나 및 민산 협력을 위한 기업 협력 세미나 등을 개최하였다.

그러나 한국 내에서 흑해 지역에 관한 연구는 상기한 학회를 계기로 생산된 발표문들을 제외하곤 많지 않은 실정이다. 본 정책연구는 한국의 BSEC와의 부문별 대화상대자 협력 확립을 계기로, 어떻게 하면 흑해 지역 국가들과 포괄적 협력을 확대해 나갈 수 있는 지에 대한 방안을 강구하는 데 목적이 있다. 따라서 본 연구는 제2절에서 탈냉전기 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경을 정치·경제·안보·에너지 상황으로 나누어 살펴보고, 제3절에서 BSEC를 중심으로 흑해 지역 국가들의 다자 협력 사례를 살펴보며, 제4절에서는 미국, EU, 러시아, 터키 등 주요 국가들의 흑해 지역 협력에 대한 정책을 살펴보고, 제5절에서는 본 연구를 종합하면서 한국과 흑해

지역 국가들과의 협력 방안을 제시해 보고 있다.

지난 20여 년간 진행되어 온 BSEC 회원국 간 협력에 대해 부정적인 평가가 존재하고 있으나, BSEC는 냉전 시에는 전혀 상상하지 못했던 역내 국가 간 협력 메커니즘을 현실화시켰으며, 점차 협력의 수준과 범위를 확대시켜 오고 있다. 또한, 비록 그리스, 이탈리아 등 유로존의 재정위기에 따른 EU 전체의 경제위기 심화로 흑해 지역 국가들의 경제 상황 및 경제 협력이 악화되고 있으나, 시간이 지나면서 역내 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경이 점차 개선될 것이 확실하다. 수요가 풍부한 EU 시장에 대한 접근성이 큰 것도 유리한 점으로 작용하고 있다.

한국은 이러한 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경을 활용해 다음과 같은 양자·다자 차원의 협력을 강화·확대시킬 수 있는 방안을 수립, 실행에 옮겨야 한다.

첫째, BSEC 국가들이 추진하고 있는 다양한 부문별 협력 과제들(현재 20여 개) 중에서 한국이 경쟁력이 있거나 시장 개척, 국익 제고 등에 도움이 될 분야를 지정, 협력을 확대·강화시켜 나가야 한다. 따라서 외교통상부 중유럽과의 주관으로 2011년 9월 BSEC 회원국 11개 대표들을 초청해 벌인 '한국의 전자정부 추진 사례를 중심으로 한 국가 정보화 전략'에 관한 다자 협력 사업은 매우 바람직한 것이다.

둘째, BSEC 국가들 중 연도별 또는 부문별 중점 협력 대상국을 지정해 이를 실행할 필요가 있다. 상기한 바와 같이, 12개 회원국들의 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경이 차이가 많이 나므로 한국은 대외 관계에서 우선적으로 추구하는 국익과 한정된 협력 자원을 고려해 중점 협력 대상국을 지정해 이를 연도별, 부문별로 추진해나갈 필요가 있다.

셋째, 한국은 EU, 미국 등 주요국들의 BSEC에 대한 정책을 면밀히 분석·평가해 우리 역량과 대외적 경쟁력, 그리고 국정목표 등에 부합된 정책을 벤치마킹해 실행할 필요가 있다.

넷째, 한국은 러시아, 터키 등 BSEC 중심 국가들의 BSEC에 대한 정책 목표와 실제를 파악해 대 BSEC 협력 정책을 수립할 필요가 있다. BSEC의 향후 발전과 부문별 협력 과제의 성과는 불가피하게 역내 강국인 러시아와

터키의 정책에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 터키의 경우, 현재 추진 중인 한·터키 FTA 협정이 체결되면 한국은 터키 정부가 육성하려는 산업(교통인프라 및 정보통신), 한국이 대외 경쟁력을 보유한 산업(자동차 및 정보통신), 양국 간 산업 협력을 강화하려는 산업(에너지), 관세 인하 효과가 예상되는 산업(교통 인프라 및 자동차) 등의 분야에서 양국 간 경제 교류가 활성화될 것으로 전망된다.

다섯째, 한국은 BSEC 국가들과 양자 협력을 추진해나감에 있어서 국가별 차별화된 정책을 수립, 이를 실행해 나갈 필요가 있다. 상기한 바와 같이, BSEC 12개 회원국들의 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경은 차이가 있다. 특히, 옛 소연방 구성국 중 권위주의적 색체가 강한 러시아, 아제르바이잔 등에 대한 정책에서 가치 외교를 지양해야 한다.

여섯째, 한국은 BSEC 회원국 중 국익을 고려하면서 아직 공관이 설치되지 않은 국가에 점진적으로 공관 설치를 확대해나가야 한다. 조지아는 2011년 한국과의 경제 협력 등 제반 분야에서의 협력 확대를 위해 일방적으로 비자면제 실시, 공관 개설(가을) 등과 같은 조치를 취하였으며, 그 결과 한국의 조지아 내 공관 설치가 불가피한 실정이다.

일곱째, 한국은 흑해 지역 국가들에 한국문화와 K－pop 보급 등 한류 확산을 위한 노력을 더욱 확대해야 한다. 물론 많은 국가들에 한국문화원, 한국어교육지원 대상 기관 등이 존재하나, 흑해 지역은 한국과의 지리적 원거리성으로 인해 일부 국가를 제외하고는 아직은 문화·예술 교류가 활발한 편이 아니다.

여덟째, 한국은 BSEC 국가들과 정상 간 교류 확대, 부문별 고위급 협력 대화 개최 등 고위급 인사 교류를 점차 확대시켜 나가야 한다. 이는 대부분의 BSEC 국가들에서 대통령, 총리 등 고위급 인사들의 정책결정권이 아직도 지대하기 때문이다.

아홉째, 한국은 흑해 지역 국가들 간 협력이 확대되고 또한 동 지역이 전략적으로 부상할 것임을 고려해, 흑해 지역에 관한 전문가 양성 및 DB 구축을 적극 지원할 필요가 있다.

Ⅰ. 서론

흑해 지역은 협의로 해석할 경우, '흑해연안 6개국(6 Black Sea littoral states)', 즉 러시아, 우크라이나, 조지아, 불가리아, 루마니아, 터키를 포함하는 지리·정치적 공간을 의미한다. 물론, 광의로 해석할 경우, 흑해 지역의 정치·지리적 공간은 발칸반도로부터 코카서스(Caucasus), 남북으로는 러시아와 우크라이나로부터 터키의 아나톨리아(Anatolia)까지를 포함하고 있다. 이는 대체로 12개 흑해경제협력기구(BSEC: Black Sea Economic Cooperation) 회원국들의 정치·지리적 공간, 즉 상기한 흑해연안 6개국 외에 그리스, 아제르바이잔, 아르메니아, 몰도바, 알바니아, 세르비아를 포함한 '범 흑해 지역(wider Black Sea region)'과 일치하고 있다.[1] 본 연구에서 흑해 지역은 BSEC 회원국의 정치·지리적 공간인 '범 흑해 지역'을 의미한다.

역사적으로 흑해 지역은 강대국들의 세력 각축장 역할을 하면서 유럽과 아시아를 연결하는 '교역로', '경계선', 그리고 동서양 문명의 '교차로' 기능을 담당하였다. 유럽과 아시아를 연결하는 비단길이 이곳을 통과하였으며, 기독교 문명과 이슬람 문명이 교차하는 지역이었다. 또한, 러시아제국 표트르 대제가 우랄산맥을 유럽과 아시아의 경계선으로 삼을 때까지, 흑해로 흘러드는 돈강은 양 대륙의 경계선이었다. 그리고 흑해 지역은 그리스와 페르시아제국 간, 로마제국과 몽골제국 간, 비잔틴 제국과 아랍·터키 제국 간, 그리고 19세기에는 러시아와 터키·영국·프랑스 3국 연합 간 전쟁의 장이었다.

20세기 들어 소련 공산정권의 성립과 제2차 세계대전에서의 대 독전 승리, 그리고 흑해 연안국인 루마니아, 불가리아의 공산화는 흑해 지역에 대한

---

1. 흑해 지역의 의미와 범위에 대해서는 다음 문헌 참조. Charles King, "The Wider Black Sea Region in the Twenty-First Century," in Daniel Hamilton and Gerhard Mangott (eds.), *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives* (Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2008), pp. 1-2; Tedo Japaridze, "The Black Sea Region: Meaning and Significance," *American Foreign Policy Interests*, 29 (2007), pp. 113-125); 김영진, "범 흑해 지역의 지역화와 지역협력", 『슬라브학보』, 제24권 1호 (2009), pp. 124-129.

소련의 통제권을 크게 신장시키는 결과를 가져왔다. 미국은 소련의 흑해 지역과 발칸반도에 대한 세력 팽창에 대항해 1947년부터 '트루만 독트린(Truman Doctrine)'과 '마샬플랜(Marshal Plan)'을 작동시키면서 1949년 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)를 창설하였고, 1951년에는 터키와 그리스를 가입시켜 소련의 지중해 진출을 봉쇄하는 정책을 적극 추진하였다. 그 결과, 미·소 간 냉전이 흑해·발칸 지역에서 시작되었고, 이는 1989년 12월 당시 양국 대통령인 부시(George H. W. Bush)와 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 지중해에 위치한 몰타(Malta)에서 냉전종식을 선언할 때까지 계속되었다.

출처: http://www.mondediplo.com/

냉전 종식과 소연방 붕괴는 1990년대 흑해 지역의 전략 환경을 크게 변화시키는 요인으로 작용하였다. 소연방 구성국들의 독립과 남동부 유럽 국가들의 독립, 그리고 바르샤바조약기구(WTO: Warsaw Treaty Organization)

의 해체는 냉전 기간 형성·유지되었던 흑해 지역의 세력균형체제를 붕괴시켰다. 즉, 러시아의 영향력이 급감한 상황에서 NATO와 유럽연합(EU: European Union)의 흑해 연안국으로의 확대 추진, 에너지 안보의 중요성 대두에 따른 미국, EU 지원의 송유관[BTC: 아제르바이잔 바쿠(Baku)－조지아 트빌리시(Tbilisi)－터키 세한(Ceyhan), 연 수송량 5천만 톤]과 가스관[BTE: 바쿠(Baku)－트빌리시(Tbilisi)－터키 에르주름(Erzurum)] 추진, 터키 및 코카서스 지역에서의 민족·영토 분쟁의 발생, 우크라이나 내 크림자치공의 분리·독립 운동, 러시아 흑해 함대의 세바스토폴(Sevastopol) 이용 문제 등은 흑해 지역에 관한 국제사회의 관심 제고와 이를 정책 현안으로 우선시하는 계기가 되었다.

2000년대 들어 러시아가 강대국으로 재부상하면서 흑해 지역(코카서스 지역 포함)에서 1990년대 후반부터 본격화되기 시작한 주요국 간 세력 경쟁, 즉 일종의 패권 쟁탈전인 '신 거대 게임(new great game)'과 소연방 구성국들의 개별 다자 협력노선인 '지정학적 다원주의(geopolitical pluralism)' 현상이 동시다발적으로 발생하면서, 흑해 지역의 전략 환경은 보다 복합적이고 다면적인 성격을 함유하게 되었다.[2] 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔, 몰도바가 참여하는 구암(GUAM: Georgia, Ukraine, Azerbaijan, Moldova)이 미국과 EU의 후원을 받아 1997년 프랑스 스트라스부르그에서 창설되었고, EU와 NATO가 중동부 유럽으로 계속 확대되었다. 푸틴(Vladimir Putin) 전 대통령은 이에 대응해 집단안보조약(CST: Collective Security Treaty)을 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization)로 강화시키면서, 유라시아경제공동체(EURASEC: Eurasian Economic Community)와 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization) 등을 창설하는 등, 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent

2- '신 거대 게임'과 '지정학적 다원주의'에 대한 보다 자세한 내용에 대해서는 다음의 논문을 참조. 고재남, "유라시아의 다자 지역 협력", 홍완석 엮음, 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』 (서울: 한울아카데미, 2005), pp. 150-196; 신범식, "푸틴 시기 러시아의 근외정책과 중앙아시아", 홍완석 엮음, 상게서, pp. 551-561; 고재남, "유라시아 중부지역의 '신 거대게임'과 관련국 대응", 『중소연구』, 29권 3호 (2005), pp. 13-52.

States) 차원의 다자 협력을 강화시키는 조치를 취하였다. 특히, 부시 행정부의 우크라이나 및 조지아의 시민혁명 지원과 NATO 가입 추진은 러시아의 흑해 지역에 관한 외교·안보·경제적 관심을 증대시켰다.

흑해 지역 국가들은 이러한 역내 전략 환경의 변화에 대응해, 한편으로는 탈공산화(터키와 그리스 제외)를 위한 체제 전환을 추진하면서, 다른 한편으로는 역내 국가들 간 포괄적 다자 협력을 확대하는 외교적 노력을 경주하였다. 특히, 일부 국가들의 NATO와 EU 가입 정책은 자국의 정치·경제·군사 체제를 EU형 또는 NATO형 수준으로 발전시키는 계기로 작용하였다. 또한, 하기하는 바와 같이, BSEC, 흑해 동반자 및 대화 포럼(BSF: Black Sea Forum for Partnership and Dialogue), GUAM 등과 같은 흑해 지역 국가들이 주축이 된 다자 협력체가 창설되었다. 이와 더불어 UN, EU 등 다른 국제기구들과의 협력도 활발하게 전개해오고 있다.

물론, 최근 발생한 미국발 경제위기 및 유로존(Eurozone) 경제위기 등이 흑해 지역 국가들의 국내 경제·통상 환경에 부정적으로 작용하고 있으나, 탈냉전기에 들어서 흑해 지역 국가들의 전반적인 정치·경제 환경은 크게 개선되었다. 그러나 역내 국가들 간 대표적인 다자 지역협력체인 BSEC는 소기의 성과를 내지 못하고 있다. 이는 흑해 지역 국가들이 직면한 다양하고 중층복합적인 문제들, 즉 문명 차이, 민족 분쟁, 영토 분쟁 등에 대해 회원국 간 입장차 및 전략적 이해가 다르기 때문이다. 또한, BSEC 회원국들 간에 서로의 이해관계를 조율하면서 협력을 우선해 나가려는 정치적 의지가 부족하고 합의된 협력 사업도 잘 실행되지 않고 있기 때문이다.

한국은 2011년 1월 1일부터 BSEC와 '부문별 대화동반자(SDP: Sectoral Dialogue Partner)' 관계를 구축했으며, 이를 계기로 외교통상부 유럽국 중유럽과는 6월에 '한국 동유럽발칸학회'와 공동으로 "한－흑해 지역 협력 학술대회", 그리고 9월에는 BSEC 회원국 11개 정부 대표 및 사무국 대표 등 총 12명을 한국으로 초청해 "한국의 전자정부 추진 사례를 중심으로 한 국가정보화 전략"에 관한 강의, 관련 기술 세미나 및 민산 협력을 위한 기업 협력 세미나 등을 개최하였다.[3]

그러나 한국 내에서 흑해 지역에 관한 연구는 상기한 학회를 계기로 생

산된 발표문들을 제외하곤 많지 않은 실정이다. 본 정책연구는 한국의 BSEC와의 부문별 대화상대자 협력 확립을 계기로, 어떻게 하면 흑해 지역 국가들과 포괄적 협력을 확대해 나갈 수 있는지에 대한 방안을 강구하는 데 목적이 있다. 따라서 본 연구는 제2장에서 탈냉전기 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경을 정치·경제·안보·에너지 상황으로 나누어 살펴보고, 제3장에서 BSEC를 중심으로 흑해 지역 국가들의 다자 협력 사례를 살펴보며, 제4장에서는 미국, EU, 러시아, 터키 등 주요 국가들의 흑해 지역 협력에 대한 정책을 살펴보고, 제5장에서는 본 연구를 종합하면서 한국과 흑해 지역 국가들과의 협력 방안을 제시해 보고 있다.

Ⅱ. 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경

1. 정치 환경

냉전 질서의 붕괴는 흑해 지역의 정치 환경에 근본적인 변화를 초래하였다. BSEC 12개 회원국 중 그리스와 터키를 제외한 10개 국가들이 1990년대 초부터 탈공산화를 위한 정치 체제의 전환을 추진하였다. 탈공산화는 공산당 일당독재 폐기와 다당제 허용, 법치와 인권 신장, 언론 자유의 확대와 이를 위한 법적·제도적 장치 마련, 복수 후보제와 비밀투표를 보장하는 선거제도 확립 등과 같은 정치 환경의 개선을 가져왔다. 실제로 모든 탈공산화 국가들은 민주주의와 법치를 강화시키겠다는 국정목표를 제시하였다.

또한, EU와 NATO의 확대 정책은 일부 BSEC 국가들의 민주주의, 인권, 법치를 신장시키는 정치적 노력을 촉진시켰다. EU와 NATO는 중동부 유럽 국가들이 탈공산화를 시작하면서 서구 정치·안보 체제로의 편입을 추진함에 따라서 이들 국가들의 가입 기준을 설정하였다. EU는 1993년 6월

3- 외교통상부 유럽국 보도자료, "한－흑해 지역 협력 학술대회 결과" (2011.6.20); "자원에너지 협력 유망 흑해연안 국가들과의 ICT 협력 강화: 한－흑해경제협력기구(BSEC) ICT 협력 프로그램 개최" (2011. 9. 23).

코펜하겐에서 EU 확대 문제와 관련된 협의를 하였고, 소위 “코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)”이라 불리는 회원국 가입 기준을 설정하였다. 동 문건은 “회원국 가입은 후보국으로 하여금 민주주의, 법치, 인권, 소수민족의 보호, 시장경제의 기본 요건과 EU 내 시장 세력과 경쟁력을 극복할 수 있는 능력 등을 보장하는 안정된 기구를 갖추어야 한다. 또한, 회원국 가입은 회원국으로서의 의무, 즉 정치·경제·통화 연합으로의 목표 달성 의무를 이행할 수 있는 능력을 갖춰야 한다”[4]고 적고 있다.

EU에서는 1994년 2월 유럽협정이 발효되면서 가입 희망국들을 EU에 가입시키기 위한 준비 작업이 시작되었다. 즉, 1994년 12월 유럽이사회에서 예비 가입전략이 수립되었다. 이 전략의 핵심은 EU와 중동부 유럽 국가들 사이에 정부, 지역, 이해 집단 간의 협력을 증진시키기 위한 협력 프로그램이다. 즉, EU와 유럽협정 가입국 간 다자 협력 틀 속에서 가입과 관련된 협력과 아울러 정치적 대화를 구조화시키는 것이다. 중동부 유럽 국가들의 EU 가입에 대한 예비 가입전략은 다음과 같은 사항들이 구체적으로 제시되었다. 즉, 가입 희망국은 유럽협정의 이행, 가입국의 파트너십과 공동체 법규의 적용을 위한 국가프로그램(NPAA: National Plan for the Adoption of the Acquis) 제시, 폴란드－헝가리 경제원조 프로그램(PHARE Programme: Poland and Hungary Assistance for Restructuring Their Economies), 환경 및 교통 투자지원(ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre－Accession), 농업 및 지방 발전지원(SAPSRD) 등의 내용을 포함하는 예비 가입 지원, 유럽공동체 프로그램과 기관들의 개방 등과 같은 것을 포함하는 예비 가입전략을 제시해야 한다. 즉, 예비 가입전략은 민간 차원의 발전 및 행정제도 개혁과 더불어 교육·보건·노동의 다양한 분야에 대한 기술 및 자금지원과 자문서비스를 주요 내용으로 하고 있다.

일단 가입 희망국이 EU 가입을 원하면 EU와 ‘예비 가입협정(pre－association agreement)’을 체결하고, 가입 요건에 부합되는 정치·경제적

4- “Copenhagen Criteria,” http://en.wikipedia.org/wiki/Copenhagen_criteria (검색일: 2011년 12월 1일).

여건을 발전시키며 EU 회원국들과 개별적 차원은 물론 EU 차원에서 협상과 협력을 진행시킨다. 이 과정에서 EU 확대 담당위원회는 EU 위원회에 진전보고서를 연례적으로 제출해야 한다. 이후 일정한 요건이 성숙되면 가입 희망국의 가입이 회원국들의 비준을 거쳐 완료된다.

<표 1> 2010년도 BSEC 회원국들의 정치환경 지표[5]

	선거 과정	시민 사회	언론 독립	민주적 거버넌스 (전국)	민주적 거버넌스 (지방)	사법 독립	부패	민주화 지수
알바니아	4.00	3.00	4.00	4.75	3.25	4.25	5.00	4.04
아르메니아	5.75	3.75	6.00	5.75	5.75	5.50	5.50	5.43
아제르바이잔	7.00	5.75	6.75	6.50	6.50	6.25	6.50	6.46
불가리아	1.75	2.50	3.75	3.50	3.00	3.00	4.00	3.07
조지아	5.00	3.75	4.25	5.75	5.50	5.00	4.75	4.86
그리스***								1.5
몰도바	4.00	3.25	5.50	5.75	5.75	4.50	6.00	4.96
루마니아	2.75	2.50	4.00	3.75	3.00	4.00	4.00	3.43
러시아	6.75	5.50	6.25	6.50	6.00	5.75	6.50	6.18
터 키***								3.0
우크라이나	3.50	2.75	3.75	5.50	5.50	5.50	5.75	4.61
세르비아	3.25	2.25	4.00	3.75	3.50	4.50	4.25	3.64

* 각 항목 지표에서 1은 최우수, 7은 최악

** 민주화 지수에서 3.00~3.99 사이는 준 공고화된 민주주의(semi-consolidated democracies), 4.00~4.00 사이는 과도 정부 및 혼합정권(transitional governments or hybrid regimes), 5.00~5.99 사이는 준 공고화된 권위주의 체제(semi-consolidated regimes), 6.00~7.00 사이는 공고화된 권위주의 정권(consolidated authoritarian regimes) 등으로 구분됨.

*** 그리스와 터키의 경우 민주주의 정도에 따라 각각 '자유(free)', '부분적 자유(partly free)' 국가로 분류되었음.

5- Fredom House, *Nations in Transition 2011*, http://www.freedomehouse.org (검색일: 2011년 12월 1일).

따라서 BSEC 회원국 중 이미 EU 회원국인 된 루마니아, 불가리아의 정치 환경은 상기한 가입 기준에 부합되게 크게 개선되었다. 또한, EU 가입을 추진 중인 터키, 세르비아, 심지어 우크라이나, 조지아 등의 정치 환경도 민주주의, 법치, 인권, 소수민족 보호, 부패척결 등에서 상당한 진전을 보이고 있다. NATO도 EU와 유사한 정치·경제적 가입 요건을 가입 희망국들에게 부여하고 있으며, 그 결과 NATO 회원국이었던 그리스, 터키는 물론 2000년대 들어 회원국이 된 루마니아, 불가리아, 알바니아 등의 정치·군사적 환경도 크게 개선되었다. <표 1>은 이미 EU와 NATO에 가입한 국가나 가입을 추구하고 있는 국가들의 민주화 및 정치 환경 지표가 그렇지 않은 국가들에 비해 훨씬 좋은 여건임을 증명해주고 있다.[6]

한편, EU, NATO 회원국이 아니거나 가입을 추구하지 않고 있는 여타 BSEC 회원국, 즉 러시아, 아제르바이잔, 아르메니아, 몰도바 등의 정치적 여건은 <표 1>이 증명해 주듯이 아직도 '공고화된 권위주의 정권(consolidated authoritarian regime)' 또는 '준 공고화된 권위주의 체제(semi-authoritarian regime)', '혼합정권(hybrid regime)'으로 남아 있다. 이들 국가들에는 대체로 권력의 자의적 행사, 부정부패, 정책결정의 투명성 부재, 취약한 법치, 언론 통제, 인권 유린 등과 같은 비민주적인 요인들이 아직도 팽배하고 있다.

물론 이와 같은 BSEC 국가들의 다양한 민주화 정도 또는 정치 환경이 대외 협력에 결정적인 영향은 미치는 요인일 수는 없다. 오히려 각국 정부가 추구하는 외교·안보·경제·통상 정책들과 최고 지도자를 포함한 정치 엘리트들의 정책 성향, 정책결정 과정, 지정학적·지경학적·지전략적 환경, 역사 문제, 소수민족 문제 등이 대외 협력 관계에 더 많은 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

예를 들어, 러시아와 조지아는 과거 제정러시아 및 소련 유산 때문에 형성된 조지아 내 소수민족 행정구역, 그리고 서방 후원의 시민혁명에

6- 불가리아와 루마니아의 EU 가입 노력이 정치 환경의 민주화에 미친 영향은 다음 문헌 참조. Franz-Lothar, Johanna Deimel and Armando Garcia Schmidt, "Democracy and Good Governance in the Black Sea Region," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 3 (September 2010), pp. 303-321.

기인한 반러·친서방 정부의 등장 등이 양국 간 갈등과 적대 관계를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 러시아와 우크라이나의 갈등 관계도 지난 2010년 2월 우크라이나에서 친러 성향의 야누코비치(Viktor Yanucovych) 정부가 출범하면서 양국 관계가 우호·협력 관계로 돌아섰으나, 전임 유센코(Viktor Yushchenko) 정부하에서는 양국 관계가 갈등과 대립으로 점철되었다. 이는 서방 후원의 시민혁명 혹은 오렌지 혁명으로 집권한 유센코 대통령이 친서방 정책을 펴면서 러시아가 강력히 반대하는 NATO 가입을 추진하였기 때문이다. 이외 아르메니아와 아제르바이잔은 1990년대 초 아제르바이잔 내에 위치한 '나고르노·카라바흐 자치주'의 행정통제권을 둘러싸고 전쟁을 하였으며, 아직도 이 영토 문제가 해결되지 않은 상태에서 양국 관계가 적대와 갈등 관계로 남아 있다. 또한, 최근 들어 관계 개선을 위한 양자·국제적 차원의 노력이 진행되고 있으나, 터키와 아르메니아는 1915년에 발발한 터키의 아르메니아인 학살 문제를 둘러싸고 접경국임에도 불구하고 양국 간 항공기 연결이 없는 등 갈등 관계가 지속되고 있다. 그리고 키프로스를 둘러싼 그리스와 터키의 갈등도 지속되고 있다.

일반적으로 BSEC 국가들의 민주주의 발전을 저해하는 주요 요인으로 취약하고 유동적인 정당제도, 공정성과 투명성이 결여된 선거 과정, 권력 집중화 현상 및 대국민 책임성 부재, 시민사회의 취약성, 부패와 조직범죄의 만연, 국민들의 불만과 불신, 국내 지역 간, 역내 국가 간 사회·경제적 격차 그리고 유럽 경제위기의 부정적 영향 등이 지적되고 있다.[7]

이상과 같은 부정적 요인에도 불구하고, BSEC 국가들의 정치 환경에서 민주주의, 법치, 인권, 소수민족의 권리, 부패감소, 정책결정 과정의 투명성 증대 등이 점차 강화되고 있는 추세이며, 또한 일부 국가들 사이에 상존하는 갈등 요인들을 평화적으로 해결하려는 노력이 지속되고 있다. 이러한 정치 환경의 발전은 BSEC 회원국 간 관계는 물론 BSEC와 한국을 포함한 여타 국가들과의 협력 관계 발전에도 긍정적으로 작용할 것이다.

7- 보다 구체적인 내용은 상게 논문, pp. 312-316.

2. 경제·통상 환경

지난 20여 년간 그리스와 터키를 제외한 10개 BSEC 국가들은 경제 영역에서 탈공산화를 지향하는, 즉 중앙통제적 계획경제로부터 시장경제로의 전환을 위한 심대한 체제 전환을 겪어 왔다. 그러나 현 시점에서 평가할 때, EU 가입을 실현한 루마니아와 불가리아, 그리고 EU 가입을 추진 중인 알바니아를 제외한 여타 국가들의 경제체제는 아직도 시장경제의 표준에 훨씬 못 미치는 수준이다.

가브라스(Panayotis Gavras)는 흑해 지역 국가들의 경제 발전과 성과를 4단계로 구분하고 있다.[8] 제1단계는 1995년까지로, 10개 BSEC 국가들 중 8개 국가에서 경제체제 전환을 위한 초기 조치가 이루어졌다. 이 시기 동안 이들 국가는 심각한 경제침체를 경험하게 되는데, 이는 구 생산 및 분배제도의 붕괴, 취약하거나 존재하지 않는 '법적 틀(legal framework)', 작동하지 않은 금융부문, 급진적인 그러나 일관되게 추진되지 못한 구조개혁, 초인플레와 재정통제 결여에 따른 거시경제의 불안정, 신생 주권국가로서 파생하는 경제문제를 해결할 수 있는 기구나 조직 부재 등에 기인하였다.

제2단계는 1990년대 후반부로, 이 기간 동안 경제가 안정화·공고화되었다. 즉, 정치·안보 환경이 개선되었으며, 경제침체의 속도가 둔화되거나 일부 국가에서는 경제 성장세로 돌아섰다. 또한, 초기 단계의 시장경제를 지향하는 제도 개혁이 성공적으로 추진된 사례가 많았으며, 일부 국가들을 제외하고 거시경제 여건이 안정화되었다. 즉, 흑해 지역 국가들의 경제가 성장세로 돌아서 1995~1999년까지 평균 GDP 성장률이 0.7%를 기록하였다. 그러나 이 시기 동안 발생한 역내 문제들, 즉 1998년 8월에 발생한 러시아 외환위기, 1999년에 발생한 터키 지진과 코소보 사태 등은 흑해 지역에 대한 외국인 투자를 감소시키는 부정적인 효과를 가져왔다. 흑해

8- Panayotis Gavras, "The Current State of Economic Development in the Black Sea Region," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 3 (September 2010), pp. 263-265.

지역 국가들은 이에 따른 경제위기 상황에 대응해 경제구조 개혁을 단행하고 외국인 투자를 확대시키기 위한 조치를 취하였으며, 이는 2000년대 들어 비교적 고도성장을 견인하는 동인으로 작용하였다.

<표 2> 흑해 지역 국가들의 GDP 성장률[9]

연도	1995~1999	2000~2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
성장률	0.7%	5.7%	6.2%	7.3%	6.9%	4.1%	-6.2%	3.5%

제3단계는 2000년부터 2008년 8월 미국발 세계 경제위기가 발생할 때까지인데, 이 기간 동안 다음과 같은 요인들에 의해 지속적인 경제 성장이 이루었다. 즉, 경제 관련 법적 틀이 확립·집행됨과 동시에 일반 국민들의 시장경제에 대한 적응력이 신장되고, 1990년대 실행된 경제 개혁 조치들이 긍정적인 효과를 보이기 시작하였으며, 정부의 경제 정책에 대한 신뢰 증진으로 인플레 감소, 재정적자 감소, 대외부채 감소 등과 같은 효과가 나타나면서 거시경제의 안정성이 크게 개선되었으며, 호의적인 세계 경제 환경과 EU 국가들과의 인접성에 따른 시장 및 투자 확대 효과 등이 흑해 지역 경제 상황을 크게 개선시키는 요인으로 작용하였다. 그 결과, <표 2>에서와 같이 2000~2008년 사이 GDP 성장률이 연 평균 5.9%에 달했으며, 이에 따라 총 실질 경제규모가 68%나 확대되고 생활수준 제고, 빈곤층 감소, 교역 및 투자 급증 등과 같은 효과가 있었다.

제4단계는 세계 경제위기가 본격적으로 시작된 2008년 9월부터 현재까지이다. BSEC 국가들은 2009년 대부분 치명적인 경제위기를 직면했으며, 2010년부터 경제 여건이 점차 개선되기 시작하고 있다. 그러나 EU의 경제위기는 자원 부국인 러시아와 터키를 제외하고 대부분 국가들의 경제 여건이 크게 개선되지 않은 상황에서 불안정성이 지속되고 있다. 특히, 많은 BSEC 국가들이 경제위기 극복을 위해 다양한 국내외 정책 수단을 강구하고 있으나 외채 부담, 외국인 투자 감소, 재정적자 누적 등으로 경제

9- *Ibid.*, p. 264.

여건이 좋지 않은 상황이 지속되고 있다.

BSEC 국가들이 비록 세계 경제위기, 특히 유로존으로부터 파생된 EU 차원의 경제위기로 경제 여건이 크게 악화된 상황이 지속되고 있으나, 탈냉전기에 많은 긍정적 변화가 있었다. 즉, 중앙통제적 계획경제체제로부터 시장경제 또는 그에 준한 경제체제로 변화되었으며, 경제 여건이 크게 개선되었는데, 특히 2002~2008년 사이에는 모든 국가들이 플러스 성장을 시현했으며, 마지막으로 경제협력구도, 즉 경제상호원조회의(COMECON: Council for Mutual Economic Assistance)에 속했던 불가리아, 루마니아, 소연방 3개국들이 동 경제협력기구를 해체하고, EU, BSEC 또는 EURASEC의 회원국이 되었다.

또한, BSEC 국가들의 이러한 경제체제의 변화, 경제 성장 지속, 그리고 대외 경제협력기구의 가입 및 활동 등은 이들 국가들 간은 물론 여타 역외 국가들과의 경제 협력을 크게 활성화시키는 요인으로 작용하였다. 그리고 이는 BSEC 국가들의 인적 교류와 자본, 상품 및 서비스의 이동을 크게 증대시켰으며, 경제 여건과 비즈니스 환경을 긍정적으로 변화시키는 데 기여하였다.

예를 들어, BSEC 국가들의 비즈니스 환경은 1998년부터 2008년 사이에 점차 지속적으로 개선되었는데, 이는 국가위험도(country risk score)가 1999년 60%에서 2003년 50%, 2008년 40%, 2008년 35%로 감소한 것이 증명해주고 있다. 이러한 비즈니스 환경의 개선은 흑해 지역 국가들의 국가신용도를 높여 주면서 외국인 투자를 점차 증가시키는 요인으로 작용하였다. 실제로 1990년대 전체 GDP의 1% 미만이던 외국인직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)가 2000년부터 2008년 사이에 GDP의 1.1%에서 4.2%로 증가하였다. FDI의 액수로 따지자면 미화 80억 달러에서 16배 증가한 1,300억 달러로 증가하였다.[10]

상기한 바와 같이, 2008년 가을에 발생한 세계 경제위기는 흑해 지역 국가들의 경제에 매우 부정적인 영향을 미쳤다. BSEC 국가들의 경제 성장은

10- *Ibid.*, pp. 267-278.

대체로 동 지역의 숙련된 기술자와 비교적 저렴한 인건비, 그리고 이에 따른 비교적 높은 생산성에 매력을 가진 외국인의 투자 증대에 기인하였다. 그러나 세계 금융위기에 따른 투자 회수 및 추가적 투자 감소는 역내 국가들의 경제성장 동력을 크게 약화시켰다. 주요 교역국이자 투자국이었던 EU, 미국의 경기침체는 흑해 지역의 경제 여건에 직접적인 영향을 미쳐 수출과 투자를 크게 감소시켰다. 그 결과, 2009년도 흑해 지역 국가들의 경우 GDP 성장률이 -6.4%를 기록한 반면, 유로존 국가들은 -3.9%, 남아시아 국가들은 5.7%, 동아시아와 태평양 국가들은 6.8%를 각각 기록하였다.

<표 3> BSEC 국가들의 경제 성장률(%)[11]

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009
아르메니아	6.0	13.2	14.0	10.5	13.9	13.2	6.8	-15.6
아제르바이잔	6.2	8.1	10.5	10.4	24.3	31.0	10.8	7.5
불가리아	5.4	4.5	5.0	6.6	6.2	6.3	6.0	-5.0
조지아	1.9	5.5	11.1	5.9	9.6	9.4	2.1	-4.0
그리스	4.5	3.4	5.9	4.6	2.2	4.5	2.9	-2.0
몰도바	2.1	7.8	6.6	7.4	7.5	4.0	7.2	-9.0
루마니아	2.4	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	7.1	-7.1
러시아	1.0	4.7	7.3	7.2	6.4	7.7	5.6	-7.5
터키	6.8	6.2	5.3	9.4	8.4	6.9	1.1	-5.8
우크라이나	5.9	5.2	9.6	12.1	2.7	7.1	2.1	-14.0
알바니아*							7.8	3.3
터키*							4.2	-7.0

11_ "A 2020 Vision for the Black Sea Region; A Report by the Commission on the Black Sea" (May 2010), p. 53. *는 EIU Country Report에서 가져옴.

<표 4> BSEC 국가들의 교역액

(단위: 미화 억 달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008
수출	1,819.7	1,864.3	2,024.0	2,580.6	3,455.8	4,311.6	6,384.8	8,297.7
수입	1,695.2	1,691.2	1,926.2	2,510.4	3,307.5	4,030.6	6,600.2	8,263.4
합계	3,514.9	3,555.5	3,950.2	5,091.0	6,763.5	8,342.2	1,2985	16,661.1

세계 경제위기는 흑해 지역 대부분의 국가재정 상태를 크게 악화시키는 요인으로 작용하였다. 경제 활동의 감소는 세수 감소를 가져왔고, 국가재정 상태를 악화시켰다. 하지만 경제 상황 악화에 따른 실업자 증가는 실업 급여 증대 등 사회보장비용의 지출을 증가시켰다. 재정상태가 상대적으로 양호한 러시아를 제외하면 여타 BSEC 국가들의 재정상태는 더욱 악화된 상태이다. 예를 들어, GDP 대비 재정적자 비율이 2000년 -3.1%(러시아 제외하면 -5.7), 2003년 -3.1%(러시아 제외하면 -6.0%), 2006년 3.2%(러시아 제외하면 -1.3%), 2008년 0.8%(러시아 제외하면 -3.4%), 재정위기의 여파가 러시아에게 큰 영향을 미친 2009년에는 -7.2%(러시아 제외해도 -7.1%), 그리고 2010년에는 -5.4%(러시아 제외하면 -5.8%)로 약간 호전되었다. 한편, BSEC 국가들의 재정상태 악화는 각국으로 하여금 외환보유 상태를 크게 악화시키는 요인으로 작용하였으며, 2008년 중반 세계 3위의 외환보유국(8,000억 달러)인 러시아를 제외하고는 상황이 매우 좋지 않았다.[12] 그러나 세계 금융시장의 여건이 2010년 들어 점차 회복되면서 흑해 지역 국가들의 재정상태도 점차 호전되기 시작하였다.

결론적으로 탈공산화 직후인 1990년대에는 경제체제의 전환기적 혼란 때문에 그리스와 터키를 제외하고 흑해 지역 국가들의 경제 상황이 별로 좋지 않았다. 그러나 2000년대 들어 세계 경제위기가 널리 확산된 2008년 말까지 흑해 지역 국가들은 모두 높은 GDP 성장률을 실현하였다. 한편, 세계 경제위기, 특히 EU, 미국 등 주요 교역국가 및 외국인 투자 국가들의 경제 상황 악화로, 2009년에는 대부분의 국가가 심각한 경제침체를 경험했

12- *Ibid.*, p. 270.

으며, 우크라이나 등 일부 국가에서는 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)에 차관을 신청하기도 하였다. 그러나 경제위기를 겪으면서 경제구조 조정 등 경제 개혁을 추진함에 따라서, 2010년부터 경제 여건이 점차 나아지고 있는 상황이다. 물론, 유로존 국가들의 심각한 재정위기와 이에 따른 EU 국가들의 경제 상황의 악화는 흑해 지역 국가들의 경제 상황에 부정적인 요인으로 작용하고 있으며, 특히 그리스의 재정위기 상황은 국가부도 상황으로까지 악화될지도 모른다는 우려가 제기되고 있다.

한편, 이미 서술한 바와 같이 12개 BSEC 국가들의 경제 상황은 매우 다양한 편이다. 그리스에 더해 최근 EU에 가입한 루마니아와 불가리아, 그리고 EU 가입을 추진해온 터키는 시장경제를 발전시키기 위한 법적·제도적 완비를 하였으며, 그 결과 외국인 투자 환경이 여타 국가들에 비해 매우 좋은 편이다. 반면에 러시아, 우크라이나, 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔, 알바니아, 세르비아 등은 아직도 완전한 시장경제 체제로의 전환이 이루어지지 않은 상태이며, 외국인 투자를 촉진할 수 있는 법적·제도적 장치가 아직은 미흡한 상태이다.

또한, 흑해 지역 국가들의 크기, 경제 구조, 경제 발전 수준, 산업 구조 등의 차이가 존재하고, 이에 따라 대외 경제 협력 양태 및 여건의 차이가 존재한다. 즉, EU 가입국들은 EU와의 경제 협력은 물론 여타 분야에서의 협력을 우선시하는 편이며, 경제 협력 여건도 다른 국가들에 비해 나은 편이다. 반면에 몰도바, 아르메니아, 조지아의 경제 규모는 여타 국가들에 비해 소규모이며 경제 환경 또한 폐쇄적이다. 그 결과, 흑해 지역 국가들 중 가장 저발전되고 빈곤층이 많은 국가이다. 반면에 에너지 수출국인 러시아와 아제르바이잔은 산업 구조의 다변화를 계속해서 추구하고 있으며, 이 또한 이들 국가의 대외 경제 협력 정책에 영향을 미치고 있다. 그리고 우크라이나의 경우, 정치 불안정, 동서지역 간 갈등, 아직 덜 시장화된 경제 구조, 부가가치가 적은 중공업 위주의 산업 구조 등이 경제 발전의 장애물로 작용하고 있다. 또한, 대부분의 옛 소연방 구성국이 직면하고 있는 부정부패와 경제정책과 관련된 투명성 부족은 대외 경제 협력은 물론 대내 경제 발전에 부정적인 요인으로 남아 있다.

3. 안보 협력 환경

중동부 유럽의 탈공산화와 소연방의 붕괴는 흑해 지역의 안보 환경을 크게 변화시키는 요인으로 작용하였다. 우선 공산권 블록, 특히 WTO의 해체와 탈공산화는 소련과 중동부 유럽국가 간 정치·외교·안보적 연대를 와해시켰다. 이는 흑해 지역 국가들의 서구체제로의 통합, 특히 EU, NATO 가입과 역내 국가들 간 지역 협력을 추구하는 정치·외교적 노력을 경주케 하였다. 하지만 소연방 붕괴와 유고연방 붕괴는 억제되었던 민족·영토·종교 분쟁을 촉발시켜 전쟁발발 등 유혈충돌을 야기했다. 그리고 흑해 지역이 전략적으로 부상함에 따라서 역내외 주요국 간 세력 경쟁이 지속되었다.

EU 확대와는 달리 NATO 확대는 군사·안보적 성격을 갖는 기구의 역할 확대를 의미하는 것이기 때문에 이에 위협을 느낀 러시아와의 갈등과 대립이 1990년대 중반부터 심화되었다. 러시아는 미국 클린턴(Bill Clinton) 행정부의 NATO 확대 정책을 강력히 반대하면서, NATO의 주적이었던 WTO가 해체된 현실을 감안해 NATO도 해체하든지 아니면 정치적 협력기구로 변화되어야 하고, 대신 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)의 역할이 강화되어야 한다고 주장하였다. 미국은 러시아의 이러한 주장에 대응해, 한편으로는 NATO－평화를 위한 동반자 관계(PFP: Partnership for Peace) 프로그램을 출범시키면서 다른 한편으로는 CSCE를 유럽안보협력기구(OSCE: Organization of Security and Cooperation in Europe)로 제도화시키는 데 합의하였다.

러시아는 1990년대 취약한 경제·군사력에 의한 대응력 부재 및 친서방주의적 정책 때문에 NATO의 확대에 공세적으로 대응하지 못하였으며, 1997년 파리의정서를 통해 NATO와 외무장관 및 국방장관 회담을 연례화하는 선에서 헝가리, 폴란드, 체코공화국의 NATO 가입을 수용하였다. 이후 1999년 NATO 창립 50주년을 계기로 '인도주의적 개입(humanitarian intervention)'을 정당화하는 '신 NATO 전략개념' 채택과 코소보 사태 개입, 그리고 뒤이은 발트 3국 등 여타 중동부 국가들의 NATO 가입 추진 등은 러시아와 NATO(특히 미국) 간 갈등 관계를 크게 심화시키는 요인으로 작

용하였다. 특히, 발트 3국의 NATO 가입은 NATO의 방어선을 러시아와 접경화시키는 것이자 소연방 구성국으로 NATO 확대가 이루어지는 것이기 때문에 러시아의 반발이 특히 거세었다. 실제로 러시아는 발트 3국의 NATO 가입에 대응해 역외 영토인 칼리닌그라드에 단·중거리 미사일인 이스칸다르(Iskandar)를 배치함은 물론 NATO 가입국에 미사일을 재타켓팅(Re－targetting)하겠다고 협박하였다. NATO는 러시아의 반발을 무마하기 위해 러시아가 NATO 회의의 일원으로 참석해 유럽안보문제를 공동으로 협의하는 '나토－러시아협의회(NRC: NATO－Russia Council)'를 출범시켰다. 원래 러시아는 NRC에서 거부권을 갖기를 강력히 희망했으나, 이는 받아들여지지 않았다.

이후 러시아는 발트 3국은 물론 루마니아, 불가리아, 알바니아의 NATO 가입을 수용하였으나, 미국 부시 행정부의 주도로 추진된 우크라이나와 조지아의 NATO 가입은 절대 용인할 수 없다는 입장을 고수하면서, 이들 국가에 대한 NATO 확대를 강력히 반대하였다. 부시 행정부의 우크라이나, 조지아의 NATO 가입 추진은 일단 2003~2004년 사이에 이들 국가에서 친미 정권이 수립되면서 추진에 탄력을 받았으나, 러시아의 강력한 반대와 이에 상응한 군사적 대응태세 강화 움직임은 독일, 프랑스 등 유럽 국가들의 군사적 긴장 관계의 심화에 대한 우려를 자아냈다. 러시아는 이들 국가들의 우려를 이용해 우크라이나, 조지아 NATO 가입을 저지시키기 위한 대독·대불 외교를 적극 추진하였으며, 그 결과 부시 행정부의 퇴진을 앞두고 마지막으로 개최된 2008년 4월 NATO 정상회담에서 이들 두 국가에 대한 회원국 행동계획(MAP: Membership action Plan)의 지위 부여가 거부되었다. 이후 2008년 8월 러·조지아 전쟁 발발, 2010년 2월 우크라이나에서 친러 성향의 야누코비치 정부의 출범은 흑해 지역에서 NATO 확대를 둘러싼 미·러 간, 러·NATO 간 갈등이 일단 수면 아래로 가라앉았다.

그러나 러시아와 NATO(특히 미국) 간 갈등은 미국 주도로 NATO형 미사일방어(MD: Missile Defense) 체제, 유럽 지역을 이란 등 중동 내 불량국가들의 미사일(핵미사일 포함) 공격으로부터 방어하기 위한 MD 체제 구축을 추진함에 따라서, 러시아의 참여 여부를 둘러싸고 재현되었다.

미국은 NATO 가맹국을 방어하기 위한 MD를 추진하면서, 루마니아에 요격미사일을 그리고 터키에 레이더망을 건설하는 작업을 진행 중에 있으며, 이에 러시아는 러시아의 공동 참여가 보장되지 않은 MD 체제 구축은 반대한다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 러시아를 NATO MD 체제 구축에 참여시킬 경우, NATO의 군사기밀 및 전략과 작전 등을 공유해야 하는 군사적 이유 때문에 도저히 받아들일 수 없다는 입장이다. 따라서 흑해 지역 국가들에 NATO형 MD 체제 구축은 러시아와 여타 역내 NATO 회원국들 간 군사적 긴장과 갈등을 심화시킬 수 있다.

2008년 8월 발발한 러·조지아 전쟁이 증명해주듯이 역내 국가들 간 영토·민족·종교 분쟁 그리고 이들 요인에 기인한 분리·독립 운동은 흑해 지역의 안보 환경이 매우 불안함을 말해 주고 있다. 소연방 붕괴는 15개 연방구성 공화국의 독립을 가져다주었으나, 각 공화국 내 존재하는 소수민족 행정구역과 이들의 분리·독립 또는 여타 공화국으로의 합병 움직임은 국가 간 또는 국가 내 중앙 정부와 소수민족 정부 간 분쟁을 지속시키는 요인으로 작용해오고 있다. 1990년대 초부터 지속되고 있는 나고르노-카라바흐 자치주를 둘러싼 아르메니아와 아제르바이잔의 분쟁은 OSCE의 '민스크 그룹(Minsk Group)'을 통한 해결 노력에도 불구하고 아직도 미해결의 분쟁으로 남아 있다.[13] 또한 조지아는 1990년대 초 전쟁까지 한 자국 내 압하지아와 남오세티아가 러·조지아 전쟁 후 독립을 선언했으며, 러시아 등 일부 국가가 이들 국가의 독립을 승인하였다. 이는 조지아 내 민족·영토 분쟁이 미해결의 불안정 요인으로 계속 남아 있을 것임을 말해 준다. 그리고 그리스와 터키도 키프로스를 둘러싸고 갈등을 겪고 있으며, 터키는 자국 내 쿠르드족의 분리·독립 운동 문제를 지니고 있다. 또한, 코소보 독립 문제는 여전히 세르비아와 코소보, 그리고 세르비아와 코소보의 독립을 인정한 역내 국가들 간 갈등요인으로 남아 있다.

이러한 안보불안 요인에 더해 흑해 지역이 전략적으로 부상함에 따라서

13- '민스크 그룹'에 관해서는 다음 참조. http://en.wikipedia.org/wiki/OSCE_Minsk_Group (검색일: 20011년 11월 25일).

역내외 국가들 간 세력 경쟁이 불가피하게 발생하고 있다. 물론 흑해 지역 국가들은 BSEC를 중심으로 지역 협력을 추구하고 있지만, 역내외 주요국 간 전략적 이해의 차이는 지역 협력을 촉진 또는 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 제4절에서 상술하고 있는 바와 같이, 흑해 지역은 냉전 질서가 붕괴되었음에도 불구하고, 미국 주도의 NATO와 러시아 주도의 CSTO 간 눈에 보이지 않는 군사적 경쟁이 지속되고 있다. 이는 러·조지아 전쟁 시 인도적 지원을 내세우면서 미 군함을 위시한 NATO 함대가 흑해로 진입해 군사적 활동을 한 것이 증명해 주고 있다. 부시 행정부는 러시아의 대 조지아 전에 대한 군사적·경제적 보복을 주도하면서 NRC의 활동을 중단시켰다. 또한, 부시 행정부는 러·미 간 민간 차원의 원자력협력협정의 의회 비준을 철회하면서 EU로 하여금 보다 강력한 대러 경제제재를 하도록 요구하였다. 그러나 대러 에너지 의존도가 심각한 EU의 입장에서, 그리고 대러 군사적 긴장 심화는 불가피하게 유럽지역의 안보불안을 야기할 수밖에 없다는 상황 판단 속에서, 2008년 9월부터 재개하기로 한 신 동반자협력협정(PCA: Partnership and Cooperation Agreement) 협상을 연기하는 정도에서 대러 제재에 동참하였다. 물론, 러·조지아 전쟁에 대한 서방 세계의 제재와 곧이어 불어 닥친 미국발 세계 경제위기로 서방 기업 및 금융기관들의 대러 투자가 큰 폭으로 회수되었고, 그 결과 러시아는 2009년 심각한 경제 침체를 경험하였다.

실제로 흑해 지역의 협력과 안보에 매우 부정적으로 작용하고 있는 것이 많은 역내외 국가들 간 상호 충돌하는 이해관계이다. 또한, 역내 국가들 간 역사적 유산도 상호 불신과 적대 감정의 잔재로 작용해오고 있으며, 이는 역내 안보 환경에 매우 부정적으로 작용하고 있다. 지난 2~3세기의 역사를 되돌아 볼 때, 흑해 지역 오스만 제국과 러시아 제국 간 치열한 세력 경쟁의 장이었으며, 냉전시대에는 소련의 우월적 세력 구도하에서 NATO 가맹국인 터키의 억제력이 작용하였다. 그리고 21세기에 들어서는 NATO와 EU가 흑해 지역으로 확대되면서 오히려 러시아가 수세적인 입장에 처해 있으며, 러시아는 이를 만회하기 위해 하기한 바와 같은 에너지 협력 등

다양한 형태의 다자 지역 협력은 물론 양자 차원의 협력 기제를 확립하기 위한 외교적 노력을 경주해오고 있다.

또한, 흑해 지역 내 종교와 문화 또한 어떤 측면에서는 역사를 달리하는 소지역의 존재도 동 지역 내 안보불안은 물론 협력 저해 요인으로 작용하고 있다. 즉, 흑해 지역은 코카서스, 발칸, 중동, 지중해 등 소지역이 존재하고 있으며, 이들 지역에 속하는 국가들 간 지역 협력에 대한 이해관계의 차이는 물론 갈등 요인이 상존하고 있다. 또한, 이러한 소지역의 존재는 흑해 지역 차원에서의 정체성 발전은 물론 흑해 지역 차원의 종합적 안보 협력 틀의 확립을 저해하면서 안보 불안정 요인으로 작용하고 있다. 그리고 상기한 바와 같이, 역내외 주요국 간 흑해 지역의 세력 경쟁화는 대부분의 역내 국가들로 하여금 '안보불안감(sense of insecurity)'을 갖게 하고 있다.[14]

비록 현재 흑해 지역이 분쟁의 휴면지대로 남아있는 상태임에도 불구하고, 분쟁의 재발 가능성 역시 적지 않게 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 흑해 지역 국가들은 역내 안보와 안정성 확보에 대한 대안 마련에 지대한 관심을 기울여 왔다. 이 점에 있어서만큼은 EU와 러시아의 이해관계도 동일선상에 놓여 있다고 하겠다. 전체 유럽의 안보는 인접 지역에서의 안정과 안보 확립과 밀접하게 연계되어 있기에, 유럽에게 현재적 및 잠재적 갈등이 내재하고 있는 흑해 지역에서의 안보 확립 문제는 현재성과 시급성을 지니는 중대한 사안인 것이다. 러시아의 지도부도 흑해 지역을 자신의 특별한 이해가 걸려있는 전략 공간이라고 간주하고 있다. 흑해 지역에서의 분쟁과 불안정성은 러시아 안보에 대한 치명적인 위협과 도전으로 작용할 수 있기에 그렇다. 특히, 러시아의 북 코카서스 지역은 지리적 인접성과 인종적 특성상 흑해 지역의 분쟁과 내부적 사회 갈등에 가장 민감하게 반응할 수 있는 잠재적 갈등 지역이라고 볼 수 있다. 무엇보다 북 코카서스 지역에서의 정치·사회적 혼란 발생은 러시아 사회 내부에 불안정성과 분리주의 위험성을 확산시키는 중요한 계기로 작용할 개연성이 큰 문제이다.[15]

14- Mitat Celikpala, "Escalating Rivalries and Diverging Interests: Prospects for Stability and Security in the Black Sea Region," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 3 (September 2010), pp. 290-291.

4. 에너지 협력 환경

흑해 지역 국가들 중 러시아, 아제르바이잔 등 일부 국가들은 에너지가 풍부하게 매장된 수출국인 반면, 여타 국가들은 에너지 수입국이거나 가스관이나 송유관 또는 유조선이 통과하는 국가이다. 에너지 협력 환경에서의 역할에 상관없이 대부분의 흑해 지역 국가들은 에너지 안보를 위해 서로 협조해야 할 상황이다.[16]

흑해 지역에서 가장 중요한 유조선 통과로는 터키에 위치한 보스포러스와 다나넬스(Bosporus and Dardanelles) 해협이다. 이 해협을 통해 러시아 또는 카스피해에서 생산된 원유가 매년 1억 5천만 톤 가량 수출되고 있다. 그 결과, 동 송유선이 지나는 동 해협과 인근 지역의 오염 및 에너지 안보 문제가 심각하게 위협 받고 있다. 최근 아제르바이잔, 카자흐스탄 등 카스피해 국가에서 생산되는 원유가 송유관 BTC[아제르바이잔 바쿠(Baku)－조지아 트빌리시(Tbilisi)－터키 세한(Ceyhan), 연 수송량 5천만 톤]를 통해 운송되면서, 동 해협을 통한 원유 수출량을 크게 감소시켰다. 그러나 원유 수요가 세계적으로 꾸준히 증가하고 있음을 고려해 볼 때 추가 송유관 건설이 시급한 실정이다.

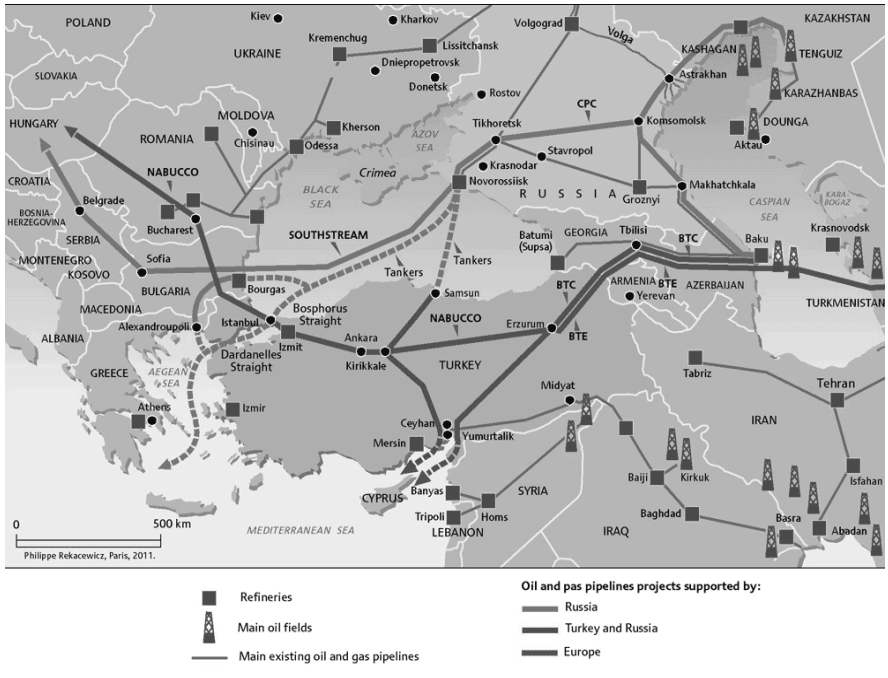
흑해 지역에서 러시아는 제일 중요한 에너지 생산국이자 수출국이다. 2006년도 브리티시페트롤리움(BP: British Petroleum) 보고서에 의하면, 러시아는 세계 가스매장량의 27%와 세계 원유 매장량의 6.2%를 각각 보유하고 있다. 또한, 러시아는 세계 제1의 천연가스 매장국이자 수출국이며, 석유 생산에서 사우디아라비아와 1, 2위를 다투고 있다. 이러한 에너지 매장량 및 생산량으로 러시아는 흑해 지역에서는 물론 세계 지역에서 일어나고

15- N. Alexandrova-Arbatova, "The Impact of the Caucasus Crisis on Regional and European Security," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 3 (September 2009), pp. 287-300.

16- 본 항은 별도의 각주가 없는 한 주로 Necdet Pamir, "The Black Sea: A Gateway to Energy SEcurity and Diversification," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 7, No. 2 (June 2007), pp. 245-263; Friedmann Muller, "Meeting Challenges Energetically: Networking Oil and Gas in the Black Sea Region," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 2, No. 2 (May 2002), pp. 153-164 등을 참고하여 작성하였음.

있는 에너지 게임에서 유리한 위치에 있다. 러시아의 에너지 정책은 흑해 지역은 물론 세계 에너지 시장에 지대한 영향을 미치고 있다. 실제로 역내 국가들은 대러 에너지 의존도가 매우 높으며, 그 결과 러시아 에너지 정책에 깊은 관심을 부여하면서 대러 에너지 협력을 위한 외교적 노력을 경주해 오고 있다.

아제르바이잔은 카스피해 연안국으로 19세기 말부터 석유를 생산해 왔으며, 소련시대에도 주요한 석유·가스 생산지였다. 아제르바이잔은 흑해 지역 국가들은 물론 EU의 대러 에너지 의존도를 축소시킬 수 있는 잠재력이 많은 국가이다. 실제로 EU, 미국은 러시아를 통과하지 않은 송유관과 가스관, 즉 BTC와 BTE를 건설하는 데 1990년대 후반부터 2000년대 중반까지 많은 지원을 하였다. 하기한 바와 같이, EU 국가들은 이에 더해 아제르바이잔, 투르크메니스탄, 이란 등에서 유럽으로 연결하는 나부코(Nabucco) 가스관 프로젝트를 추진 중에 있다.



출처: http://www.bubbloy.wordpress.com/

이외 흑해 지역 국가들은 대체로 에너지 수입국들이다. 루마니아, 불가리아, 몰도바 모두 석유 수입국이며, 러시아로부터의 수입에 전적으로 의존하고 있다. 이들 국가는 러시아와 카스피해로부터 연결되는 송유관, 즉 알바니아－마케도니아－불가리아 송유관, 부르가스－알렉산드로우폴리스 송유관, 콘스타나－트리네스테 송유관 등을 추진하고 있다. 그리스는 약간의 석유를 생산하기는 하지만 에너지 수입국이다. 그리스는 소비하는 가스 80%를 러시아로부터 가스관을 통해 수입하고 있다.

터키는 석유, 가스 순수입국이며, 과도한 대러 에너지 의존도가 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 터키는 2006년 경우 30 bcm(billion cubic meters)을 수입하였는데, 이 중 65%가 러시아로부터 수입되었다. 터키는 카스피해는 물론 중동으로부터 수입되는 가스·석유 통과 파이프라인이 지나가는, 지정학적으로 매우 중요한 국가이다. EU는 대러 에너지 의존도를 줄이기 위한 노력으로 터키 경유 파이프라인, 즉 BTC 송유관, BTE 가스관을 건설하였다. 터키는 또한 자국과 그리스를 연결하는 가스관을 공동으로 추진하고 있으며, 이는 이탈리아까지 연장될 예정이다. 이와 더불어 하기하는 바와 같이, 카스피해와 중동에서 터키를 경유 유럽으로 연결되는 나부코 가스관 프로젝트가 추진 중에 있다.

우크라이나는 제한적인 석유, 가스 생산국이며, 그 결과 흑해 지역 대부분의 국가들처럼 다량의 석유와 가스를 러시아로부터 수입하고 있다. 석유의 경우, 소비량의 65~70% 정도를 러시아로부터 수입하고 있으며, 가스 소비량의 대부분을 러시아로부터 수입하고 있다. 우크라이나에는 소련 시대에 건설된 가스관과 송유관이 있으며, 러시아와 투르크메니스탄은 이를 통해 자국의 석유나 가스를 우크라이나, 유럽으로 수출하고 있다. 따라서 우크라이나의 지정학적 중요성이 증대되었으며, 2006년과 2009년 발생한 러·우크라이나 간 가스관 분쟁은, 러시아가 한편으로는 우크라이나 가스관 회사 지분 증대 노력을, 다른 한편으로는 우크라이나를 우회하는 가스관 건설을 본격적으로 추진하게 하는 동인으로 작용하였다.

조지아도 석유 및 가스 수입국이며, 대러 에너지 의존도가 매우 높았다. 최근 들어 조지아는 BTC와 BTE가 지나는 파이프라인 통과국의 역할을

하면서, 대러 에너지 의존도를 크게 감소시키고 지정학적 중요성을 증대시켰다. 그러나 소수민족 자치 행정구역과의 분쟁이 지속되면서 이들 파이프라인의 안정성이 위협을 받고 있다.

흑해 지역은 여러 개의 송유관과 가스관이 통과할 뿐만 아니라 유조선이 통과하는 지역으로, 에너지 안보의 중요성이 큰 지역이다. 이는 동 지역에 대한 역내외 국가들의 환경오염 문제 또는 지정학적 중요성을 증대시켜 주고 있다. 그 결과, 흑해 지역 국가들은 에너지 안보를 강화시키면서도 환경오염 문제를 해결해야 하는 협력 과제를 안고 있다.

실제로 흑해에는 많은 석유 수출항들, 즉 노보로시스크(Novorossiysk), 오데(Odessa), 투압세(Tuapse), 바투미(Batumi), 숩사(Supsa), 페오도시야(Feodosiya), 세바스토폴 등이 있다. 현재 흑해 보스포러스와 다다넬스 해협을 통과하는 유조선을 통해 400만 bpd가 운송되고 있으며, BTC가 건설됨으로써 최대 100만 bpd가 육지를 통해 수출되고 있다.

현재 흑해 지역에 운영인 석유·가스 파이프라인은 이미 언급한 BTC, BTE[혹은 남코카서스 파이프라인(South Caucasus Pipeline)]에 더해 바쿠－숩사 송유관, 바쿠－노보로시스크 송유관, 바쿠－바투미 송유관, 터키－그리스 가스관, 카스피해 파이프라인 컨소시엄[CPC: Caspian Pipeline Consortium, 카자흐스탄에서 러시아 노보로시스크 연결], 블루스트림 가스관[러시아 주그바(Dzhugba)－터키 삼순(Samsun) 연결] 등이 있다.

그리고 현재 흑해 지역에서 건설 중이거나 계획 중인 파이프라인 가운데 대표적인 것들은 사우스 스트림(South Stream)과 나부코가 있다.[17] 현재 러시아가 추진하는 사우스 스트림 가스관은 러시아 주도와 가스관 통과국들의 협조로 착착 진행되고 있으나, 나부코 가스관은 더디게 진행되고 있다.[18]

17- 양 파이프라인 프로젝트의 경쟁적 추진 배경에 대해서는 다음 문헌 참조. Pavel K. Baev and Indra Overland, "The South Stream versus Nabucco Pipeline Race: Geopolitical and Economic (ir)rationales and Political Stakes in Mega－projects," *International Affairs*, 86: 5 (2010), pp. 1075-1090.

18- "러시아 초대형 가스관 착착 진행－초조한 유럽", http://www.presian.com/articles/article_print.asp?article_num=40111229100547 (검색일: 2011년 12월 29일).

러시아는 EU가 대러 가스수입 의존도를 줄이기 위해 추진한 나부코 가스관 프로젝트에 대응해 사우스 스트림 가스관을 추진하였다.[19] 사우스 스트림 가스관은 러시아에서 시작해 흑해 해저를 거쳐 불가리아를 기점으로 두 개 지역으로 분리된다. 이 중 하나는 그리스를 거쳐 이탈리아 남부로, 다른 하나는 세르비아－헝가리－오스트리아－슬로베니아－이탈리아로 연결될 계획이다. 사우스 스트림 가스관은 흑해 해저 구간만 해도 총 길이가 900㎞에 달하는 가스관으로서, 2007년 6월부터 러시아의 가스프롬(Gazprom)과 이탈리아의 에니(Eni)가 가스관 건설을 주도적으로 추진해오고 있다. 2009년 5월에 가스프롬과 에니, 불가리아의 에너지 홀딩, 그리스의 데스파(DESFA), 세르비아의 세르비아가스(Serbiagaz) 등 4개국 가스회사가 합자회사 설립 등을 내용으로 하는 협정을 체결함으로써 프로젝트가 본격화되었다.

나부코 가스관은 지정학적으로 동서양이 만나는 터키에서 시작하여 오스트리아와 불가리아를 통과해 루마니아와 헝가리까지 연장되는 대규모 천연가스 공급용 파이프라인 프로젝트이다.[20] 천연가스 공급에 목말라하는 EU 국가들에서 새로운 공급 라인을 추가할 수 있다는 점과 함께, 막대한 건설비를 투자해야 하는 대규모 도전 사업이다. 나부코 가스관은 기존 카스피해 지역에서 출발하는 초기 계획에서 더 나아가 중동과 이집트까지 아우르는 대규모 공급 라인 개념으로 발전되고 있으며, 에너지 정책으로 보나 군사 전략으로 보나 아주 중요한 포지션을 점하고 있는 상태이다. 나부코 가스관은 카스피해 연안 지역, 중동, 이집트, 터키, 불가리아, 루마니아, 헝가리, 오스트리아에 새로운 가스 파이프라인을 연결하는 것을 목표로 한다. 물론, 유럽 중부 및 서부 지역에 대한 가스 공급이 주된 이유가 된다. 해당 프로젝트는 직경 56인치짜리 파이프라인을 총 연장 3,300Km에 달하는 지역에 연결하는 것으로 주요 출발점은 두개이다. 하나는 조지아－터키이며, 또 하나는 이란－터키 국경이다.

19- http://en.wikipedia.org/wiki/South_Stream (검색일: 2011년 11월 12일).
20- http://en.wikipedia.org/wiki/Nabucco_pipeline (검색일: 2011년 11월 12일).

나부코 가스관은 완공 후 첫 1년 동안 연간 4.5~13 bcm또는 158~459 Bcf (billion cubic feet: 10억 입방피트)를 공급할 것으로 예상되고 있으며, 2020년경에는 연간 최대 31 bcm(1.1조 입방피트)를 공급하고 이 중 16 bcm (565 Bcf)를 바움가르텐(Baumgarten)으로 공급할 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 나부코 프로젝트는 Nabucco Gas Pipeline International GmbH가 개발을 담당하고 있으며, 컨소시엄 형태로 주식 보유 구조는 OMV (오스트리아), MOL(헝가리), Transgaz(루마니아), Bulgargaz(불가리아), BOTAŞ(터키), RWE(독일)들이 각각 16.67%씩 보유하고 있는 형태로 되어 있다. 2010년 예측으로 총 공사비용은 79억 유로로 예상되고 있으며, 프로젝트 전반을 끌고 가는 것은 OMV이다. 또한, 나부코 가스관 프로젝트에 관한 최종 투자 결정은 2011년에 하도록 스케줄이 잡혀 있으며, 이를 통해서 파이프라인이 실제 운영에 들어가는 시기는 2017년이 될 것으로 보인다.

Ⅲ. BSEC의 발전과 지역 협력 현황

1. BSEC의 창설과 목표

BSEC는 흑해 지역에서 가장 제도화되고 오래된 지역 협력기구이다. BSEC의 창설은 1989년부터 터키가 주도하였다. BSEC는 흑해 지역에 위치한 러시아, 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔, 아르메니아, 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. 그 후 터키가 앙카라에서 BSEC 계획 실현을 목표로 8개국 대표를 불러 예비회의를 개최하고, 최종적으로는 상기한 9개 나라에 알바니아와 그리스를 참가시켜 모두 11개국이 설립국 자격을 얻었다. BSEC는 1992년 6월 25일 이스탄불에서 정식으로 출범하였다. 이후 2004년 세르비아와 몬테네그로가 BSEC에 가입함으로써 제1차

확대가 이루어졌다.

그리고 미국, EU, 폴란드, 슬로바키아, 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 이집트, 이스라엘, 튀니지 등이 BSEC 옵저버 국가로 참여하고 있다. 한편, 한국, 일본, 이란, 요르단, 몬테네그로, 슬로베니아 등이 '부문별 대화 동반자'로 참여하고 있다.[21]

BSEC는 과거 50여 년간 정치적·이데올로기적·경제적으로 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 항으로 구성된 정상회담 선언은 BSEC의 목표를 경제 영역에만 한정하지 않았으며, 정치, 안보 영역 등 다방면에 걸쳐 설정하고 있다.[22] 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 바다로 유지되는 것을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다. 또한, 공동선언은 회원국 간 경제 협력은 헬싱키 선언과 후속 CSCE 문서들, 보편적으로 인정된 국제법에 기초해야 하며, 회원국들이 직면한 사회·경제적 상황을 고려해 우선 과제를 정하면서 점진적으로 추진되어야 한다고 밝히고 있다.

구체적인 협력 분야에 관해서는 무역과 산업 협력을 포함한 경제, 과학과 기술 그리고 환경 분야에서 늘어나는 협력의 모든 가능성과 기회를

21- http://www.bsec-organization.org/partners/Pages/Sectoral.aspx (검색일: 2011년 11월 12일).

22- "The Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation," http://www.pabsec.org/pabsec/aksisnet/file/26bsecistanbuldeclaration(25june1992)_IG_r_AKFBI.pdf (검색일: 2011년 11월 1일).

최선의 상태에서 이용한다. 그리고 가입국은 향후 이 과정에서 적합한 조직과 기업, 회사, 공통 이익 프로젝트, 특히 다음과 같은 분야에서 협력 방안을 구체화하고 이를 실행함으로써 구체적인 경제 협력을 시작한다. 즉, 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 분야가 해당된다.

또한, 공동선언은 회원국들이 협력 증진을 위해 비즈니스 환경을 개선하고 기업의 개인·집단 차원에서 다음과 같은 사항들을 추진해야 한다고 밝히고 있다. 즉, 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 등이 해당된다.

결론적으로 BSEC의 목표는 흑해 지역이 다원적 민주주의와 사회정의, 인권, 법의 지배, 기본적 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 경제 관계를 발전시킴으로써, 이 지역 국가들의 전반적인 관계 발전과 국제 및 유럽 기구와의 교류를 증진시킨다는 목표도 설정하고 있다.[23]

2. BSEC의 조직

BSEC가 창설된 후 흑해 지역 국가들 간 협력 사업을 구체화하기 위하여 필요한 기구들을 창설하는 작업이 추진되었다. 우선 BSEC가 창설된 직후

23- 현승수, "흑해경제협력기구(BSEC)와 조지아", 외교통상부·한국동유럽학회 공동주관 국내학술대회, 「우리나라와 흑해 지역 협력: 현재와 미래」(2011. 6. 17) 발표문, p. 3.

'외무장관 회의(CMFA: Council of the Ministers of Foreign Affair)'가 창설되었다. CMFA는 정상회의와 더불어 BSEC의 주요 정책결정기관으로서 6개월에 한 번씩 회의를 개최하나, 필요 시 모든 회원국이 일부 회원국의 회의 소집 요청을 동의할 경우 임시 회의를 개최할 수 있다.

1993년에는 알바니아와 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아, 몰도바, 루마니아, 러시아, 터키, 우크라이나의 대표가 모여 BSEC 의회(PABSEC: Parliamentary Assembly of the BSEC)의 설립을 결정하였다. PABSEC는 1년에 2회 회의를 개최한다. PABSEC의 목적은 BSEC 정상회의 선언의 원칙을 이해하기 위한 법률상의 지원을 포함하여 가입국들 간에 적절한 관계를 구축하는 데 있다. 그리고 흑해 지역에 다원적 민주주의 구조와 정치적 안정을 강화하는 작업 역시 그 목표에 포함된다. PABSEC은 가입국들 간에 경제적·상업적·사회적·문화적·정치적 협력에 대한 법적 근거를 제공하는 공통된 역사적 가치를 이용하고, BSEC의 이상과 목표의 이해 및 채택을 확보하기 위해 힘쓴다. PABSEC에는 세 개의 위원회가 설치되어 있다. 경제·상업·과학기술·환경위원회(Economic, Commercial, Technological and Environmental Affairs Committee), 법률·정무위원회(Legal and Political Affairs Committee) 그리고 문화·교육·사회위원회(Cultural, Educational and Social Affairs Committee)가 그것이다. 이들 위원회는 정기적으로 적절한 문제를 논의하고 PABSEC 의회에 보고서를 제출한다. 또한, 세 개 위원회의 의장과 국가 대표로 구성된 상임위원회(Standing Committee)와 사무국장이 이끄는 국제사무국(International Secretariat)도 PABSEC의 산하기관이다.[24]

한편, 1994년 3월 10일에는 CMFA의 결정에 따라 이스탄불에 본부를 둔 '상설 국제사무국(Permanent International Secretariat of the BSEC)'이 설치되었다. 동 사무국의 주요 역할은 초고 준비 및 가입국으로부터 접수된 문서 배포, BSEC 회의를 위한 운영지원의 준비, BSEC 문서보관소 문서의 유지 등이다. 그리고 사전회의 결정, 보조단체 권고, 가입국의

24- 상게 논문, p. 4.

제안을 완전히 일치시키는 일, CMFA용 초고 의사를 준비하고 전달하는 책임을 맡는다.

이 밖에도 1992년 12월에는 BSEC 내 처음으로 '비즈니스 위원회(Business Council)'가 설립되었다. 의장은 6개월 임기로 순환제이며, 주 역할은 투자를 승인할 때 그것이 민간 투자인지 혹은 공적 투자인지의 여부를 식별하는 것이다. PABSEC의 주도로 '흑해 자본연합(Association of Black Sea Capitals)'이 확립되었다. 그리고 1994년 정상회의 협력 아젠다였던, 그리스의 테살로니키(Thessaloniki)에 본부를 둔 흑해무역개발은행(BSTDB: Black Sea Trade and Development Bank)은 1999년부터 업무를 시작하였다. 동 기구는 BSEC 지역에 외국 자본이나 투자 자원의 이동을 촉진할 목적으로 구축되었으며, BSEC 내외의 무역에 융자를 한다. BSTDB의 자본에는 특별인출권을 부여하는 결정이 승인되었다. 또한, 1997년에는 흑해 지역 대학 네트워크가 확립되었다. 또한, '흑해연구 국제센터(ICBSS: International Center for Black Sea Studies)'가 1998년 아테네에 설립되어, 흑해 지역 국가들 간 그리고 역외 국가들과의 다자 협력 사업 및 네트워킹을 확대·강화시키기 위한 정책연구를 수행하고 있다.[25]

3. BSEC 회원국 간 협력 사업

BSEC 국가들은 회원국 간 다양한 분야에서 협력을 강화하기 위해 20여 개의 실무그룹을 구성해 부문별 협력 사업을 추진해오고 있다. <표 5>가 보여 주듯이, 각 실무그룹은 2년 정도의 임기를 수행하는 의장국을 지정, BSEC 국가들이 참여하는 부문별 '액션플랜(Plan of Action)'을 채택해 협력 사업을 실행하고 있다.

예를 들어, 에너지 협력의 경우 불가리아가 2009년 8월부터 2011년 12월까지 의장국을 맡아, 동 기간 내 추진될 협력 사항들을 담은 '액션플랜'의

25- Selcuk Colakoglu, "Security Structure of the Black Sea Region," Studia Universita Babes-Bolyal, *Studia Europaea*, LI, 3 (2006), p. 77; http://www.bsec-organization.org/Relatedbodies/Pages/icbss.aspx (검색일: 2011년 11월 22일).

실행을 주도해 오고 있다.[26] 중동 지역에 이어 세계 두 번째로 많은 석유와 가스가 매장된 카스피해는 흑해 지역 국가들 간 양자·다자 차원의 에너지 협력의 필요성을 제공해 주고 있다. 실제로 BSEC 국가들 중 에너지 부국인 러시아, 아제르바이잔과 에너지 빈국인 여타 국가들 간 에너지 협력은 BSEC 국가들의 에너지 안보를 위해서도 꼭 필요한 사안이다. 이에 따라 BSEC 에너지 장관들은 회합을 갖고 주요 협력 분야로 에너지 효율성, 신재생 에너지, 석유와 가스 수송, 에너지 프로그램에 관한 자료은행 창설, 기타 에너지 관련 이슈 등을 설정하였다.

<표 5> BSEC의 부문별 협력 사업 및 의장국(2011년 현재)[27]

협력 분야	의장국	협력 분야	의장국
농업 및 관련 산업	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 PERMIS
환경 보호	루마니아	교통	루마니아

이러한 에너지 분야에서의 협력 사업을 구체화시키기 위해 가장 최근 채택된 '2007~2009년 BSEC 에너지 실무그룹 액션플랜(Plan of Action of the BSEC Working Group on Energy for 2007~2009)'은 에너지 안보, 에너지 시장의 통합체계 구축을 위한 관련 법·규칙 제정, 환경 보호, 에너지 효율성, 대체 및 신재생 에너지원, 국제 에너지 협력에서의 BSEC 역할

26- http://www.bsec-organization.org/aoc/Energy/Pages/ActionP.aspx (검색일: 2011년 11월 22일).

27- http://www.bsec-organization.org/ (검색일: 2011년 11월 15일).

증대 등에 관련된 실행사항들을 제시하고 있다.

무역 및 경제 발전 부문의 경우, 1992년 11월에 확립된 '무역 및 경제 발전 실무그룹'이 흑해 지역에서 무역 및 경제 협력과 관련된 다양한 이슈들을 다루고 있다.[28] BSEC는 대외 교역액이 미화 3,000억 달러가 넘고 3억 5천만 명이 거주하는 지역으로 역내 국가들 간 무역 및 경제 협력 잠재력이 매우 많은 지역이다. BSEC 회원국 외무장관과 경제 관련 장관들은 1997년 2월 회합을 갖고 BSEC 자유무역지대를 창설해 나가다는 선언을 채택하였다. BSEC 국가들은 회원국들 간 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 및 BSEC 국가들과 EU와 유사한 협정들을 통해 유럽형 기구의 일부로서 BSEC 자유무역지대를 점진적으로 추진하는 방법과 수단을 연구하기로 합의하였다. 2008년 2월 개최된 실무그룹 회의에서 BSEC 국가들 간 '특혜 무역레짐(preferential trade regime)' 창설이 주요 의제로 논의되었다. 당시 실무그룹 회의는 EU 및 세계무역기구와의 관계에서 각기 다른 지위와 제3국과의 상이한 교역 조건을 이유로, 현 상황에서 무역자유화 및 특혜적 무역을 추진하기보다는 역내 국가들 간 교역을 증대시키는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다. 또한, 동 회의에서는 BSEC 지역에서 무역에 관한 무관세 장벽을 제거하기 위한 메커니즘을 확립하는 것이 논의되었다. 우선 동 회의는 초기 조치로 BSEC 국가들 내 민간 및 공공 기관들로 하여금 BSEC 비즈니스 위원회에 자신들이 인지하고 있는 모든 무역장벽들을 통보하도록 합의하였다.

기타 <표 5>에서 제시한 경제·과학기술·에너지·환경 분야에서의 협력 외에 BSEC 국가들은 안보 분야에서의 협력도 추진해오고 있다. 예를 들어, 2000년 6개 흑해연안 국가들은 '흑해 해군협력 업무그룹(Black Sea Naval Cooperation Task Group, 이하 Blackseafor)'을 창설하기로 합의하였다. Blackseafor는 탐색 및 수색, 지뢰 제거, 인도적 지원, 환경 보호 등의 분야에서 협력하고 흑해 국가들 간 친선 방문을 지원하며, 또한 UN과 OSCE

28- http://www.bsec-organization.org/aoc/TradeEconomic/Pages/Information.aspx (검색일: 2011년 11월 22일).

차원에서 평화 지원 활동을 해오고 있다.

이외에도 흑해 지역 국가들은 다양한 협력체들을 창설해 제반 분야에서 협력 사업들을 추진해오고 있는데, 이들 기구들은 루아요몽 프로세스(Royaumont Process), 남동부 협력 이니셔티브(SECI: Southeast Cooperation Initiative), 동남부 유럽 협력 프로세스(SEECP: South East European Cooperation Process), 안정 협약(Stability Pact), 중부유럽 이니셔티브(CEI: Central European Initiative), 중부유럽 자유무역협정(CEFTA: Central European Free Trade Agreement), GUAM Group, 남유럽 다국 평화유지군(SEEBRIG: South Eastern Europe Brigade) 등이 있다.[29]

Ⅳ. 주요국들의 흑해 지역 협력 정책

1. 러시아

러시아 외교정책에서 흑해 지역은 동 지역의 지정학적·지경학적 중요성 때문에 매우 중요한 지역이다. 비록 터키가 NATO 회원국으로서 소련의 지중해로의 진출을 억제하는 역할을 담당해왔지만, 흑해 연안국 중 터키를 제외한 5개국이 WTO의 방위 지역에 해당한 것이 증명해주듯이, 흑해 지역은 소련의 흑해 함대가 중추적인 역할을 한 전통적으로 소련의 세력권이었다. 따라서 소연방 해체와 독립국의 탄생은 흑해 지역의 지정학적·지경학적 환경을 크게 변혁시켰다.

러시아의 흑해 지역에 관한 외교정책 목표는 다음과 같다. 첫 번째 목표는 소연방 해체 후 야기된 러시아의 군사·경제적 약체화와 이로부터 생긴 권력의 공백을 이용해, 터키와 미국, 그리고 NATO가 동 지역에 관한 영향력을 확대하는 것을 저지하는 것이다. 두 번째 목표는 흑해 지역, 특히 남·북

29- 기타 흑해 지역 국가들이 역내 국가 간 협력 차원에서 창설한 다양한 다자 협력기구 및 프로그램에 관해서는 다음 문헌 참조. “A 2020 Vision for the Black Sea Region”, pp. 45-48.

코카서스 지역에서의 극단주의, 분리주의, 테러리즘을 억제 또는 차단하는 것이다. 세 번째 목표는 흑해 지역 그리고 보스포러스와 다다넬스 해협에서 에너지 수출, 무역, 민군 차원의 통신 등이 안정적이고 자유롭게 이루어지는 것을 보장하는 것이다. 네 번째 목표는 역내 국가들 간 대립 심화 및 러시아가 배제된 군사연합의 확장 등을 방지하는 것이다.[30]

흑해 지역에서 이들 목표를 달성하기 위한 탈냉전기 러시아의 기본적인 전략은 두 가지 차원, 즉 소극적인 저항과 에너지 정책을 통한 강력한 지정학적 행위자로의 복귀와 같은 적극적인 개입 정책이다. 러시아의 소극적인 흑해 전략 혹은 정책은 냉전기에 형성된 러시아의 전통적 영향을 유지하는 것이다. 그러나 흑해연안 국가인 불가리아와 루마니아가 NATO에 가입함으로써 러시아는 더 이상 흑해 지역에서 자국의 전통적 영향력을 유지할 수 없게 되었다. 또한, 흑해 연안국인 조지아가 부시 행정부 때부터 NATO 가입을 추진함에 따라서 더 이상 소극적인 현상 유지 정책을 추진할 수 없게 되었다. 다시 말해, 흑해 연안국인 터키, 루마니아, 불가리아가 NATO 회원국이 됨으로써 흑해는 NATO의 주요한 관할 구역에 되었으며, 이는 러시아로 하여금 적극적인 대응을 하게 하는 요인으로 작용하였다.

물론, 1990년대 러시아의 극심한 국내 정치·경제·사회 혼란과 재래식 군사력의 약화는 흑해 지역의 전략 환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하게 하는 요인으로 작용하였다. 그러나 2000년대 들어 푸틴 정부의 출범과 강대국으로의 재부상은 흑해 지역에 대한 보다 적극적인 진출 및 개입정책을 추진하게 하였다. 따라서 푸틴 정부는 전략적으로 부상한 흑해 지역에서 더 이상의 NATO 영향력 확대를 바라지 않았고, 그 결과 우크라이나와 조지아의 NATO 가입을 저지시키기 위한 강온의 전략을 구사하였다. 결과적으로 이들 양국의 NATO 가입을 적극 추진하였던 부시 행정부의 퇴장과 대러 관계 재조정을 통한 미·러 협력 관계 복원을 우선시하는 오바마(Barack Obama) 행정부의 등장, 그리고 우크라이나에서의 친러 대통령

30- Nadia Alexandrova－Arbatova, "Regional Cooperation in the Black Sea Area in the Context of EU－Russian Relations," *Xenophon Paper* No. 5 (April 2008), pp. 25-27.

집권과 러·조지아 전쟁은 이들 국가의 조기 NATO 가입을 사실상 불가능하게 만들었다.

러시아의 흑해 지역에 대한 전략은 동 지역에서 NATO 영향력이 더 이상 확대되는 것을 저지하면서 에너지 외교를 적극 추진하는 것이다. 이를 위해 러시아는 한편으로는 흑해 연안국 간 경제협력체인 BSEC에 적극 참여하면서 미국, 유럽이 정치적으로 지원하고 있는 나부코 가스관에 대응해 사우스 스트림을 추진하는 것이다. 또한, BSEC의 중심 국가이자 NATO 가입국인 터키와 전략적 협력을 확대하는 것이다. 그리고 기타 가입국들과도 에너지 협력 등 제반 분야에서 협력을 심화시키는 것을 외교정책의 목표로 삼고 있다.

러시아는 BSEC 창설 멤버로서 동 기구 차원에서 추진해온 상기한 다양한 협력 사업에 적극 참여해 오고 있다. 그러나 러시아의 BSEC 국가들과의 실질적인 협력은 BSEC 기구 차원보다는 개별 회원국과의 차원에서 이루어지고 있다. 러시아는 탈냉전기에 흑해 지역에 대한 미국, EU의 영향력이 점증하는 것을 우려하고 있다.[31] 러시아는 이에 대응해 옛 소연방 국가들과의 협력 강화와 전통적 영향력을 유지시키기 위한 다방면의 노력을 경주하고 있다. 또한, 여타 BSEC 국가들과도 양자 협력의 강화를 통해 흑해 지역에서의 러시아의 이익이 침해되지 않도록 하는 정책을 추진하고 있다.

특히, 러시아는 최근 들어 에너지 외교를 통해 흑해 역내 국가들과는 물론 EU 국가들과의 협력 강화를 모색하고 있으며, 이 과정에서 유럽, 미국이 정치적으로 지원하는 나부코 프로젝트와 직·간접적 경쟁을 벌이고 있다.[32] 러시아가 생산하는 석유와 천연가스 등 에너지 대부분은 현재 유럽

31- Yannia Tsantoulis, "Geopolitics, (sub)regionalism, discourse and a troubled 'power triangle' in the Black Sea," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 3 (September 2009) pp. 243-258.

32- 흑해 지역의 에너지 수송 파이프라인 경쟁 및 러시아의 에너지 외교에 대해서는 다음 문헌 참조. 이상준, "흑해경제권에 대한 러시아의 전략: 경제와 에너지 관점에서", 외교통상부·한국동유럽학회 공동주관 국내학술대회, 「우리나라와 흑해 지역 협력: 현재와 미래」 (2011. 6. 17) 발표문, pp. 1-21; Necdet Pamir, op. cit. ; James Sherr, "Security in the Black Sea Region: Back to Realpolitik?" *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 2 (June 2008), pp. 141-153; Friedemann Muller, "Meeting Challenges

으로 수출되고 있다. 아·태 지역 시장이 미래 시장이라면 유럽은 현재의 에너지 시장이다. 그래서 러시아의 국가 발전 및 현대화를 추진하는 과정에서 필요한 자본을 축적하기 위해 유럽은 중요하다. 에너지 안보와 관련하여 러시아가 추구하는 목표는 안정적인 에너지 판매량을 확보하고, 공급되는 석유와 가스의 적정한 가격대를 유지하는 것이다. 또한, 에너지 수출·수입 네트워크 구축을 통한 정치·외교적 영향력을 유지하는 것도 중요한 목표 중의 하나이며, 이는 '러시아 에너지전략 2020' 또는 '러시아 에너지전략 2030'에 분명히 명시되어 있다.

러시아는 안정적인 판매량을 확보하기 위해 공급을 위한 장기계약을 체결하고 인프라를 구축하고자 한다. 러시아는 기존의 블루 스트림(blue stream), 즉 러 가스관에 더해 흑해를 경유해 유럽으로 연결되는 사우스 스트림을 추진하고 있다.

러시아는 국영가스회사인 가스프롬을 통해 러시아가 추구하는 에너지 외교를 실행하고 있다. 러시아는 이미 기존의 블루 스트림, 즉 러시아 노보로시스크와 터키 삼선을 연결하는 가스관을 통해 터키에 가스를 수출하고 있다. 이에 더해 가스프롬은 사우스 스트림과 관련된 지류 가스 파이프라인과 관련된 중요한 협정들을 계속 체결하면서, 나부코에 대응해 선점효과를 창출하기 위한 선제적 가스관 구축 사업을 추진하고 있다.

실제로 2009년 11월에는 슬로베니아와 협상을 마무리하며 사우스 스트림과 연결된 파이프라인이 슬로베니아를 지나갈 수 있도록 하였다. 또한, 세르비아와 슬로바키아는 알렉산드리악-노비-투틴(Alexandrvac-Novi-Tutin) 구간 건설에 협력하기 위한 협정을 체결하였는데, 세르비아 가스회사 세르비아가스와 유로프레임(Euroframe)이 주도하는 슬로바키아 컨소시엄이 이 구간 건설에 참여할 계획이며, 투자 규모는 4천 5백만 유로이다. 그리고 2010년 9월 사우스 스트림과 연결할 목적으로 세르비아는 13~15억 유로를 들여서 사우스 스트림의 지류 가스관을 완공해 사우스 스트림 건설이 탄력을

Energetically: Networking Oil and Gas in the Black Sea Region," Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 2, No. 2 (May 2002), pp. 153-164. etc.

받게 되었다. 일단 사우스 스트림이 완공되면 유럽으로 가스를 공급하는 우크라이나의 허브 기능이 약화될 수밖에 없다. 현재까지 러시아의 계획대로 사우스 스트림 프로젝트가 잘 추진되고 있는 반면에 나부코 프로젝트는 큰 진전이 없는 상태이다.

2. 미국

소연방 붕괴 후 흑해 지역은 미국의 우선적인 외교정책 대상이 아니었다. 실제로 미국은 1990년대 중반까지 러시아 우선주의를 지속하면서 핵강국 러시아가 민주주의 및 시장경제로 체제 전환하는 것을 지원하였다. 이러한 미국의 범 흑해 지역에 대한 정책은 1990년대 중반 들어 변화되기 시작하였다.

이러한 미국의 흑해 지역에 대한 외교정책의 변화는 다음과 같은 전략적 인식의 확산에 기인한다. 첫 번째, 미국은 흑해 지역이 유럽과 코카서스를 통해 중앙아시아를 연결하는 전략적 통로라고 인식하였다. 이러한 전략적 인식 변화는 9.11 테러 사태 이후 대 아프가니스탄 전을 수행하면서 강화되었지만, 1990년대 초반부터 중국 위협론의 대두와 이에 대응한 '중국 포위전략', 그리고 이를 위해서는 중앙아시아가 전략적으로 중요하다는 인식에 기초하고 있다. 두 번째, 미국은 흑해 지역이 범 중동 지역으로 연결되는 통로라고 인식하였다. 미국은 자국이 흑해 지역에서 주도적인 역할을 수행하지 않은 상황에서 역내 강국인 러시아와 터키가 협력 의제를 통제할 경우, 이는 미국으로 하여금 탈냉전기 범 유럽지역에서의 지속적인 영향력 유지·확대에 부정적으로 작용할 것이라고 인식하였다. 특히, 탈냉전기 주요 안보의제로 등장한 에너지 안보, 테러, 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 확산 등이 중동 지역과 밀접히 관련되어 진행될 것이고, 따라서 중동 지역과 인접한 흑해 지역의 전략적 중요성은 매우 크다고 인식하였다. 세 번째, 미국은 흑해 지역이 매우 중요한 상업로(commercial route)이자 유럽의 대러, 대중동 에너지 의존도를 줄일 수 있는 '에너지 공급로(energy corrider)'라고 인식하였다.[33]

미국은 이러한 정책 목표를 달성하기 위해 우선 흑해 지역 국가들의 민

주주의 및 시장경제로의 체제 전환과 이들 국가들을 유럽·대서양 안보 공간으로 편입시키는 정책을 추진하였다. 이를 위해 미국은 흑해 지역 국가들 내 민주·개혁 세력 및 지도자들을 정치·경제·외교적으로 지원하는 정책을 추진하였다. 즉, 미국은 흑해 지역 국가들(터키와 그리스 제외)이 CSCE(2004년부터 OSCE)에 가입하는 것을 지원하고, NATO와의 협력 관계도 적극 구축하였다. 즉, 미국 주도로 1991년 12월 NATO는 중동부 유럽 및 옛 소연방 국가들과의 협력 메커니즘인 북대서양협력협의회(NACC: North Atlantic Cooperation Council)를 출범시켰으며, 보다 구체적인 정치·군사적 협력 틀인 NATO−PFP 프로그램을 2003년 10월 제안해, 이를 2004년 1월 출범시켰다. NATO−PFP 프로그램은 러시아를 포함해 대부분의 중동부 유럽 및 옛 소연방 구성국들이 참여하였다. 물론, 이는 NATO에 가입하지 않은 중동부 유럽 국가들의 NATO 가입을 위한 미국의 정치·군사 협력 메커니즘으로 이용되었다

미국의 흑해 지역 국가들의 NATO 가입 추진과, 이를 통한 범 흑해 지역에서의 군사·안보적 영향력 확대, 나아가 러시아의 세력 견제 정책은 지속적으로 추진되었고, 이는 어떤 측면에서는 러·조지아 전쟁의 요인으로 작용하였다.[34] 이는 미국의 흑해 연안국들에 대한 NATO 확대 정책이 증명해주고 있는데, 우선 미국은 러시아의 반대를 무릅쓰고 2004년 3월 루마니아와 불가리아를, 그리고 2007년 4월 알바니아를 NATO에 가입시켰다. 또한, 부시 행정부는 러시아의 강력한 반대를 무릅쓰고 우크라이나와 조지아를 NATO에 가입시키기 위한 정책을 적극 추진하였다. 어떤 측면에서는 그 사전 정지 작업의 일환으로, 미국은 2003년 말과 2004년 말에 조지아와 우크라이나에서 각각 발생한 선거부정 항의 시민데모를 지원해 이를 시민혁명으로 발전시켜 친미 정권을 수립하는 데 성공하였다. 물론, 러시아의 강력한 반대와 이에 동조한 프랑스, 독일의 반대로, 이들 국가에

33- Ognyan Minchev, “Major Interests and Strategies for the Black Sea Region,” Institute for Regional and International Studies (September 2006), p. 4.

34- 미국의 흑해 지역에 관한 NATO 확대 등 안보정책에 관해서는 다음 문헌 참조. F. Stephen Larrabee, “The United States and Security in the Black Sea Region,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 3 (September 2009), pp. 301-315.

부여하려던 NATO 가입 사전협력국 지위인 MAP(Membership Action Plan)가 2008년 4월 NATO 정상회의에서 부여되지 않았다. 만약 미국의 의도대로 우크라이나와 조지아가 NATO에 가입하면, 흑해 연안국 중 러시아를 제외한 5개국이 NATO 회원국이 됨으로써 흑해에서 러시아의 전략적 입지는 크게 축소될 수 있었다. 따라서 러시아는 조지아의 NATO 가입을 저지하기 위해서라도, 그리고 미국의 흑해 지역 전략이 완성되는 것을 저지시키기 위해서라도 조지아의 남오세티아에 대한 군사행동에 국제적 비난을 감수하면서 적극적으로 대응해야만 했다.

한편, 오바마 행정부는 부시 행정부하에서 적극 추진한 폴란드와 체코 공화국에 위치한 MD 체제 구축 계획을 중단하면서 러시아와 관계 개선을 도모하는 '관계 재조정 정책(reset button policy)'을 추진하였다. 또한, 우크라이나와 조지아의 NATO 가입 정책도 일단 중단하였다. 그러나 최근 들어 NATO 차원의 MD 체제를 루마니아와 터키에 추진하면서 러시아의 참여를 둘러싸고 갈등을 빚고 있다.

한편, 미국의 EU 지원 에너지 공급원의 다변화 정책, 즉 대러 에너지 의존도를 줄이기 위한 정책은 1990년대 후반부터 적극 추진되었다. 미국은 정치적 EU의 후원을 받아 석유 메이저들이 추진하던 BTC, BTE 파이프라인 구축 사업을 적극 지원하였다. 어떤 측면에서 흑해 지역에 대한 미국의 정책에서 9.11 사태 이전까지 에너지 이익이 군사·안보 이익보다 우선하였다고 볼 수 있다.[35]

한편, 미국은 BSEC의 옵저버 국가로서 회원국들이 공동으로 추진하는 상기한 다양한 협력 사업들에 직·간접적으로 참여하고 있다. 또한, NATO 가입 지원 및 다양한 협력 사업을 위한 경제 지원이 증명해주듯이, 미국은 양자 차원에서 개별 회원국들과 정치·군사·경제 협력을 확대해 오고 있다. 예를 들어, 미국은 흑해 지역의 안보를 위해 '흑해 국경안보 이니셔티브(BSBSI: Black Sea Border Security Initiative)'를 지원하고 미 국방성은

35- Yannia Tsantoulis, "Geopolitics, (sub)regionalism, discourse and a troubled 'power triangle' in the Black Sea," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 3 (September 2009), pp. 249-251.

'흑해 지역 민간비상대응계획(Black Sea Civil Emergency Response Planning)'을 위한 재정 지원을 하였다.

3. EU

EU의 흑해 지역 국가들에 대한 정책은 중동부 유럽 국가들의 탈공산화와 소연방의 붕괴로 본격화되었다. 물론 터키와 그리스는 여타 흑해 지역 국가들과 달리 1940년대 후반부터 EU 국가들과 협력 관계를 발전시켜 왔다. 예를 들어, 터키는 1947년 마샬플랜에, 1949년 유럽회의(Council of Europe)에, 1952년에는 NATO에, 1961년에는 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)에, 1973년에는 OSCE에 각각 참여하였다. 또한, 터키는 1987년 EU에 가입 신청을 한 후 EU 가입을 위한 양자 대화와 협력을 계속해오고 있다.

그러나 1990년대 EU의 흑해 지역에 대한 OSCE, 유럽회의, 그리고 CIS 국가 지원 프로그램(TACIS: Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) 등과 같은 흑해 지역 국가들이 참여하는 다자 협력 프로그램에 대한 지원이 전부였다. 이는 1990년대 초 유럽공동체(EC: European Communities)를 정치·경제·안보 통합체인 EU로 발전시키기 위한 제반 조치들을 우선적으로 추진하면서, EU 국가들은 중동부 유럽 국가들의 체제 전환 지원과 이들 국가들의 EU 가입을 위한 양자 협력을 우선적으로 추진해야 했기 때문이다. 그러나 1990년대 후반 들어 흑해 지역 국가들의 EU 가입 프로세스 진행, 에너지 안보에 대한 관심 증대, 비전통적 안보 문제에 대한 관심 증대 등은 EU 국가들이 흑해 지역에 대한 전략적 관심을 갖는 계기로 작용하였다.

EU가 2003년 채택한 '유럽안보전략(European Security Strategy)'에 따르면 EU는 흑해 지역에서 안보·정치·경제 이익을 갖고 있다.[36] 안보이익의

36- Sabine Fischer, "The European Union and Security in the Black Sea Region after the Georgia Crisis," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 3 (September 2009), pp. 338-339.

경우, 흑해 지역의 민족·영토·종교 분쟁은 EU로 직·간접적인 부정적 영향을 미친다. 예를 들어, 조지아 내 전쟁은 난민 유입을 가져다주지는 않았으나 조지아를 경유하는 석유·가스 수송관인 BTC와 BTE의 안정적인 운영을 저해하였다. 또한, 러·우크라이나 가스분쟁도 일부 EU 국가들로 하여금 가스 공급 중단 또는 부족 현상을 경험하게 하였다. 그리고 아제르바이잔과 아르메니아 간 나고르노·카라바흐 자치주 통제권을 둘러싼 전쟁도 EU와 이들 국가와는 물론 러시아와 터키와의 관계를 악화시킬 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 또한, 흑해 지역은 불법적인 무기, 마약, 인신매매, 테러리스트, 조직범죄 등이 중동, 코카서스, 중앙아시아 등으로부터 유입되는 중간 통로로 이용될 가능성이 많은 지역이다.

또한, EU는 흑해 지역에서 민주주의, 인권 존중, 굿 거버넌스 등과 같은 정치적 이익을 갖고 있다. EU의 흑해 지역 국가들의 민주화 및 민주주의 촉진에 대한 관심은 1989~1991년 사이에 동 지역 국가들의 탈공산화 및 WTO의 해체로부터 시작되었다. 그 결과, 1990년대 EU의 동 지역에 대한 주된 정치적 관심은 동 지역의 민주화 및 민주주의의 촉진이었다.

EU는 또한 흑해 지역에서 경제적 이익을 갖고 있다. 흑해 지역 국가들은 이미 살펴본 바와 같이, 2008년 가을 세계 경제위기가 발생하기까지 수년 동안 상당히 높은 경제 성장률을 보였다. 그러나 러시아를 제외하고 대부분의 흑해 지역 국가들의 대EU 교역량은 비교적 적은 편이다. 따라서 흑해 지역에 대한 EU의 경제적 관심은 에너지 및 기타 상품들의 수송로 및 통과지역으로서의 전략적 위치에 기인한다. 특히, 러·우크라이나 가스분쟁 이후 EU가 에너지 수입원의 다변화 정책을 적극 추진하면서 흑해 지역의 전략적 가치가 크게 증가하였다.

EU는 이러한 정치·경제·안보 이익의 최대화를 위해 흑해 지역 국가들과 양자·다자 차원의 협력 정책을 추진해오고 있다. 우선 양자 차원에서, EU는 1990년대 흑해 지역 국가들(그리스와 터키 제외)과 PCA를 체결하였다. PCA는 경제 협력, 무역, 경제·정치 개혁을 위한 기술적 지원 등 다양한 내용을 담고 있는 양자 협정이다. 또한, EU는 미국과 더불어 1997년 조지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바가 참여한 GUAM의 창설을 지원하였다.

그리고 EU는 2002~2004년 사이에 '유럽근린정책(ENP: European Neighborhood Policy)'을 출범시켰다. 이후 EU는 2004년 이후 ENP 참여 국가로 하여금 EU와의 양자 간 정치적 협력 관계를 격상시키면서, 유럽 단일시장으로의 통합을 심화시킬 수 있는 기회를 제공하기 위한 양자 협력 구체화의 노력을 기울였다. 그러나 폴란드와 스웨덴은 2008년 러·조지아 전쟁을 계기로 ENP에 참여하는 국가들, 특히 러시아와 EU 사이에 위치한 국가들과의 협력 관계를 더욱 심화·격상시킬 수 있는 'Eastern Dimension of the ENP'를 제안하였다. 즉, ENP를 양자 차원이 아닌, EU 동부 지역에 위치한 국가들과의 협력에서 러시아를 고려한 다자 지역차원에서 추진하자는 것이다. 한편, 러시아는 ENP에 참여하지 않고 있다.[37]

다자 차원에서 EU는 BSEC와는 물론 역내 국가들이 참여하는 다양한 형태의 협력을 추진해오고 있다. EU는 지역 협력과 통합을 지속적인 경제 발전과 민주화를 촉진하는 지역 안정의 중요한 도구로 인식하고 있다. 따라서 EU는 BSEC 등 흑해 지역의 다양한 지역 협력과 통합 노력에 적극 참여하거나 지원하고 있다. 이에 따라 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 불가리아와 루마니아의 EU 가입이 이루어진 직후인, 2007년 5월 '흑해 시너지(Black Sea Synergy)'를 채택하였다. 이는 ENP와는 달리 흑해 지역 내 협력과 흑해 지역과 EU 간 협력에 초점을 맞추고 있다. 동 문건은 흑해 지역과의 주요 협력 분야로 민주주의, 인권 존중과 굿 거버넌스, 인적 이동 관리 및 안보 증진, 동결된 분쟁, 에너지, 교통 등을 제시하고 있다. 또한, 동 문건은 이들 정책이 단일 정책으로 추진되는 것이 아니라, 터키의 EU 가입 추진, ENP, 그리고 러시아와의 전략적 동반자 관계 정책 등에 부수되어 추진될 것이라고 명시하고 있다.

EU는 흑해 지역 국가들 내 영토·민족 분쟁, 즉 몰도바, 조지아, 아제르바이잔 등에서 발생한 영토·민족 분쟁의 해결을 지원하기 위한 정치·외교적 노력을 기울였다. 즉, EU는 분쟁 해결 과정에서 중재 역할을 수행하기 위해 2006년과 2007년 두 명의 특별대표(EU Special Representatives)를 몰도바와

37- *Ibid.*, p. 342.

코카서스 분쟁 해결을 지원하기 위해 각각 임명하였다. 또한, EU는 2005년에는 우크라이나와 몰도바 국경 지역에 위치한 트랜스니스트리아(Transnistria) 분쟁 지역에 '유럽연합국경감시단(EUBAM: European Union Border Assistance Mission)'을 파견해 불법 행위를 단속하는 것을 지원하였다. 또한, EU는 흑해 지역 국가들의 정치 개혁, 경제 재건, 그리고 신뢰 구축을 위해 지원하고 있으며, BSEC의 부문별 협력 사업에도 직·간접적으로 참여하고 있다.[38]

4. 터키

소연방 붕괴와 중동부 유럽 국가들의 탈공산화는 터키로 하여금 흑해 지역에서 과거 길게는 70여 년간, 짧게는 40여 년간 지속된 전략적 고립을 벗어나게 하였다. 오스만 제국의 후예로서 흑해 지역은 터키의 대외정책에서 매우 중요한 지역이었다. 그 결과, 터키는 러시아 제국과도 수차례에 걸친 전쟁을 치렀으며, 1950년대 초에는 소련의 남진정책에 대응해 미국과 서유럽 중심의 NATO에 가입하기도 하였다. 특히, 흑해의 지중해로의 출입구인 보스포러스·다나넬스 해협의 소유는 냉전 시기 터키의 전략적 중요성을 증대시켜 주는 자산이었다.

흑해 지역 국가들의 탈공산화와 WTO의 해체는 터키로 하여금 흑해 지역의 냉전 질서 해체와 역내 국가들 간 지역 협력을 주도할 수 있는 정책적 이니셔티브를 취하게 하였다. 1990년대 초부터 터키는 한편으로는 EU 가입을 조기에 실현시키기 위한 정치·경제·외교적 노력을 경주하면서, 다른 한편으로는 신생 독립국이자 탈러 성향을 보이고 있는 우크라이나와 조지아와의 관계 강화를 도모하였다. 1990년대 초·중반 러시아 내 정국혼란의 지속과 체첸전쟁 등 소수민족 분리주의 대두는 터키 정치엘리트들로 하여금 러시아 연방이 소연방처럼 분리될 지도 모른다는 의구심을 갖게 하였다. 그 결과

38- 보다 자세한 것은 다음 문헌 참조. *Ibid.*, pp. 343-44; Mustafa Aydin, "Europe's New Region: The Black Sea in the Wider Europe Neighbourhood," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 5, No. 2 (May 2005), pp. 257-283.

터키는 비정부 차원에서 이들 분리주의자들, 특히 북 코카서스에 위치한 터키계 언어를 사용하는 민족들과 협력 관계를 구축하였다.

터키는 냉전 질서가 붕괴되고 새로운 독립 국가들이 탄생한 흑해 지역이 호혜적인 다자 협력의 장으로 발전하는 것이 국익 확장에 도움이 될 것이며, 체제 전환 과정을 겪고 있지 않은 터키가 이를 위해 주도적인 역할을 해야 한다고 인식하였다. 그 결과, 터키는 흑해 지역에서 자국의 국익과 위상을 제고시킬 수 있는 두 가지 프로젝트를 추진하였다. 하나는 옛 소연방 구성국 중 터키계 소수민족들과 함께 '앙카라의 범 터키 비전(즉, 아드리아해로부터 중국 국경 사이에 살고 있는 투르크족)'을 구축하고, 다른 하나는 흑해 지역 국가들 간 협력 확대 및 통합을 추진하는 BSEC를 창설하는 것이었다. 그러나 터키의 코카서스와 중앙아시아에서의 범 터키연합체 구상은 1990년대 중반 들어 관심 지역 국가들의 정치·경제·문화적 장애물에 부딪혀 성공적으로 추진되지 못하였다.[39]

한편, 터키가 구상한 흑해 지역 국가들의 경제 협력체, 즉 BSEC 창설은 그것이 비정치·군사적 협력을 지향할 뿐만 아니라 흑해 지역에 국한하였기 때문에 순조롭게 진행되었다. BSEC의 창설은 터키로 하여금 흑해 지역 협력에서 역내 강대국으로서 주도적인 역할을 할 수 있게 했으며, 또한 역사적으로 대립·경쟁 관계를 지속해온 러시아와 호혜적인 협력을 할 수 있는 장을 제공해 주었다. 특히, 2000년대 들어 부시 행정부의 대이라크전이 쿠르드족의 분리·독립을 부추기고 중동과 유럽으로 향하는 교통로이자 화물 수송로의 역할을 했던 터키의 입지를 약화시키면서, 터키의 대러 우호·협력 정책이 강화되었다. 또한, NATO의 흑해 지역 국가로의 확대에 따라 NATO에서 터키의 전략적 중요성이 감소되었고, 터키의 EU 조기 가입 가능성이 낮아지면서 터키로 하여금 러시아를 포함한 역내 국가들과의 협력을 우선시하는 정책을 추진하게 하였다.

터키는 오랜 NATO 회원국 및 EU 가입 추진국으로서 흑해 지역 정책에서 NATO 또는 EU 정책에 동참하거나 독자적인 정책을 추진해왔다. 또한,

39- Ognyan Minchev, *op. cit.*, p. 15.

BSEC 차원에서 다양한 부문별 협력 사업에 적극적으로 참여하거나 이를 주도하였다. 또한, 역내 강대국인 러시아와 양자 또는 다자 차원에서 협력 사업을 추진하였다.

실제로 터키는 EU가 추진한 가스와 가스 파이프라인 프로젝트에 적극 참여해 오고 있는데, 터키는 EU와 미국의 지원을 받아 추진된 BTC와 BTE 파이프라인의 당사국임과 동시에 나부코의 핵심적인 통과국이다. 터키는 EU가 추진 중인 전력망 연결 사업, Black Sea Ring Corridor, Black Sea Pan European Transport Area, 트라세카(TRACECA: Transport Corridor Europe－Caucasus－Asia) 사업 등에 협력하고 있다. 특히, 터키는 유럽과 코카서스, 그리고 중앙아시아를 연결하는 트라세카 프로젝트에 깊은 관심을 보이면서 2002년부터 이에 참여해오고 있다. 이 프로젝트가 실현될 경우, 흑해와 지중해를 연결하는 해협 통과물량을 감소시키고 터키의 항구를 유럽, 아시아, 아프리카를 철도와 고속도로로 연결시키면서, 터키를 세계적인 물류 중심지로 발전시킬 것이다. 또한, 트라세카는 터키의 전략적 중요성을 더욱 증대시키는 효과를 가져다 줄 것이다.

터키는 흑해 지역의 문제인 흑해 내 환경 악화, 조직범죄, 마약·인신·무기 밀매, 부패, 돈 세탁 등과 관련된 문제를 해결하기 위한 국제공조에 적극 참여하고 있다. 터키는 흑해 지역 국가들이 관련된 민족·영토 분쟁이 역내 불안정 요인으로 작용함은 물론 관련 국가들 간 대립과 갈등 요인으로 작용해 BSEC의 협력 사업에 부정적으로 작용하고 있다고 믿고 있다. 따라서 터키는 역내 국가들 간 민족·영토 분쟁이 평화적으로 해결되는 것을 희망하고 있으며, 이를 위한 정치·외교적 노력에 직·간접적으로 참여하고 있다. 그러나 터키 자체가 1915년 발생한 아르메니아인 학살사건의 당사자이고, 자국과 밀접한 협력 관계에 있는 아제르바이잔이 나고르노－카라바흐 자치주를 둘러싼 분쟁 당사자라서 큰 역할을 하지는 못하고 있다. 최근 들어 터키는 아르메니아와 고위급 인사 교류 등을 통해 양국 관계개선을 위한 외교적 노력을 기울이고 있다.

Ⅴ. 결론 및 한국의 고려사항

1. 결론

소연방 붕괴와 중동부 유럽 국가들의 탈공산화는 흑해 지역의 전략 환경을 크게 변화시키는 요인으로 작용하였다. 역사적으로 강대국들의 세력 각축장이었던 흑해 지역은 미·소 냉전을 촉발시킨 현장이었으며, 1989년 12월 흑해에 인접한 몰타에서 미·소 정상이 냉전종식을 공식 선언할 때까지 NATO와 WTO의 첨예한 정치·군사 대결의 현장이었다.

그러나 냉전의 종식과 수개의 독립국 탄생, 러시아 영향력의 축소와 재확대, NATO와 EU의 동남진, 에너지 안보의 중요성 증대 등은 흑해 지역의 지역 협력 환경, 즉 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경에 많은 변화를 가져다주었다.

정치 환경의 경우, BSEC 12개국 중 그리스와 터키를 제외한 국가들이 탈공산화를 추진하면서 민주주의 및 시장경제로의 발전을 위한 체제 전환을 추진하였다. 이들 국가들의 체제 전환 성과는 국가마다 상이하지만, 일부 국가들의 NATO와 EU 가입 추진은 민주주의 및 시장경제로의 체제 개혁을 촉진하는 요인으로 작용하였다. 물론, BSEC 국가들 중 EU 국가들을 제외하고 유동적인 정당제도와 공정성과 투명성이 결여된 선거 과정, 권력집중화 현상 및 대국민 책임성 부재, 시민사회의 취약성, 부패와 조직범죄의 만연, 지역 간·계층 간 격차 심화 등 민주주의 발전에 부정적인 요인들이 상존하고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 20여 년간 민주주의, 법치, 인권, 소수민족의 권리, 부패 감소, 정책결정과정에서의 투명성 증대 등과 같은 정치 환경의 개선이 진행되었다. 이러한 정치 환경의 발전은 BSEC 회원국 간 관계는 물론 BSEC와 한국을 포함한 여타 국가들과의 협력 관계 발전에도 긍정적으로 작용할 것이다.

경제·통상 협력 환경의 경우, 지난 20여 년간 그리스와 터키를 제외한 BSEC 국가들은 중앙통제적 계획경제로부터 시장경제로의 체제 전환을 위한 개혁 정책을 꾸준히 추진해왔다. 물론, 현 시점에서 평가할 때, EU

가입을 실현한 루마니아와 불가리아를 제외한 여타 국가들의 경제체제는 아직도 시장경제의 표준에 못 미치고 있는 수준이다. 그럼에도 불구하고 BSEC 국가들의 경제 여건은 크게 개선되어, 2002~2008년 사이에 모든 국가들이 비교적 높은 수준의 플러스 경제 성장을 시현하였다. BSEC 국가들의 이러한 경제체제의 변화, 경제 성장의 지속, 그리고 대외 경제협력기구의 가입 및 활동 등은 이들 국가 간은 물론 여타 역외 국가들과의 경제협력을 크게 활성화시키는 요인으로 작용하였다. 물론, BSEC 국가들도 2008년 가을 범세계적으로 확산된 경제위기에 의해 경제적 어려움을 겪었으며, 특히 최근 발생한 유로존의 위기에 따라 그리스 등 일부 국가들의 경제 여건이 크게 악화된 것도 사실이다.

안보 협력 환경의 경우, 소연방 붕괴와 WTO 해체로 NATO와 WTO의 대립은 해소되었으나, NATO가 흑해 지역으로 확대되면서 NATO와 러시아 간 갈등이 심화되었다. 물론, 2004년 NATO 확대를 계기로 NRC가 출범하는 등 러·NATO 협의 체제가 확립되었으나, 조지아의 NATO 가입 추진과 NATO의 흑해 지역 내 MD 추진은 여전히 양측 간 갈등요인으로 남아있다. 또한, 흑해 지역에는 영토·민족·종교 갈등이 상존하고 마약·인신·무기 밀매, 조직범죄, WMD 확산 등 전통적·비전통적 안보위협이 상존하고 있다. 이들 안보 환경은 한편으로는 이들 문제에 공동으로 대처하기 위한 지역 협력을 촉진하면서도, 다른 한편으로는 러·조지아 전쟁, 아르메니아·아제르바이잔 분쟁 지속 등이 증명해주듯이 역내 불안정 요인으로 작용하고 있다.

에너지 협력 환경의 경우, 흑해 지역에는 에너지 부국인 러시아, 아제르바이잔과 에너지 빈국인 터키, 그리스, 불가리아 등 여타 BSEC 국가들이 공존하고 있으며, 그 결과 흑해 지역 국가 간 에너지 협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 특히, 흑해 지역은 러시아, 카스피해, 중앙아시아, 심지어 중동에서 생산된 석유와 가스가 수출되는 유조선, 파이프라인이 통과하는 지역으로, 에너지 안보를 위해 서로 협력해야 하는 공간이다. 실제로 흑해 지역을 경유하는 수개의 송유관, 가스관이 이미 건설되어 운영 중에 있으며, 러시아와 유럽은 자국에 유리한 가스관, 즉 사우스 스트림과 나부코를

각각 건설하기 위한 경쟁을 벌이고 있다.

이러한 역내 지역 협력 환경 속에서 흑해 지역 국가들은 터키의 주도로 1992년 BSEC를 출범시켰으며, 지난 20여 년간 다양한 분야에서 회원국 간 협력을 강화하기 위해, <표 5>에 나타난 바와 같이 20여 개의 실무그룹을 구성해 부문별 협력 사업을 추진해오고 있다. 즉, 각 실무그룹은 2년 정도의 임기를 수행하는 의장국을 지정, 회원국들이 참여하는 부문별 '액션플랜'을 채택해 협력 사업을 실행해 오고 있다. 지금까지 BSEC 회원국 간 협력은 부문별로 다른 결과를 보여주고 있다.

역내외 주요 국가들은 자국의 전략적 이익을 최대화하면서 흑해 지역 국가들과의 협력 관계를 확대·심화시키기 위한 양자·다자 차원의 정치·외교적 노력을 경주해오고 있다. 러시아는 흑해 지역에서의 전통적 영향력의 회복 및 유지를 위해 양자·다자 차원의 협력 기제를 잘 활용해오고 있다. 즉, 러시아는 BSEC의 활동에 적극 참여하고 있으며, 동시에 흑해 연안국들과 양자 차원의 포괄적 협력 확대를 도모해오고 있다. 그 결과 최근에 러시아는 전쟁을 한 조지아를 제외한 BSEC 국가들과 1990년대 보다 훨씬 높은 차원의 협력 관계를 발전시켰다. 특히, 러시아는 에너지 강국의 이점을 활용해 터키, 불가리아, 루마니아 등 에너지 빈국들과 에너지 자원을 활용한 우호·협력 관계 구축에 크게 노력하고 있다.

미국은 1990년대 초반에는 대러 우선주의 정책을 펴면서 흑해 지역에 큰 관심을 기울이지 않았으나, 중반 이후 역내 국가들과 양자·다자 차원의 협력을 확대해오고 있다. 미국은 BSEC의 옵저버로 가입하고 있으며, 여타 흑해 지역 협력체에 직·간접적으로 관여해오고 있다. 특히, 9.11테러 사태 후 대이라크 전은 흑해 지역의 전략적 중요성을 키워주었고, 그 결과 미국은 흑해 지역 국가들에 대한 NATO 확대정책을 주도하였다. 물론, 미국의 NATO 확대정책과 MD 구축정책은 미·러 관계는 물론 러·우크라이나/러·조지아 관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다. 현재 미국이 이란의 미사일 위협에 대응해 NATO 차원의 MD 체제를 루마니아, 터키에 추진하면서 러시아와 갈등을 빚고 있으며, 이는 BSEC 회원국 간 협력에 부정적으로 작용할 것이다.

EU는 1990년대 초반 정치·경제·안보 통합체로 발전시키기 위한 노력 때문에 흑해 지역에 대한 관심을 크게 기울일 수 없었다. 그러나 1990년대 중반 이후 EU는 BSEC에 옵저버 가입, BTC 프로젝트 지원, 일부 BSEC 국가들과의 EU 가입 협상 진행 등 흑해 지역 국가들과 양자·다자 차원의 협력을 확대하기 시작하였다. 그 결과, 21세기 들어 ENP의 추진 등 흑해 지역 국가들과 협력 관계 심화를 위한 노력을 기울이고 있으며, 이는 흑해 지역의 정치·경제·안보 환경을 크게 개선하는 효과를 가져다주었다. 그러나 에너지 수입선의 다변화를 위한 나부코의 추진은 러시아와의 경쟁을 유발하고 있다.

터키도 변화된 흑해 지역의 전략 환경 속에서 역내 강대국으로서의 역할 확대와 협력 강화를 위해 양자·다자 차원의 정치·외교적 노력을 경주해왔다. 터키는 냉전 질서가 붕괴되자마자 BSEC 창설을 주도하는 등 다자 차원의 협력 메커니즘 구축에 매진하였으며, 회원국 간 부문별 협력을 구체화시키기 위한 '액션플랜'의 실천을 주도하고 있다. 또한, 역내 국가들 간 민족·영토 분쟁의 당사자이기도 한 터키는 이들 분쟁이 지역 협력 확대에 부정적으로 작용하고 있다면서, 이들 문제를 정치·외교적으로 해결하기 위해 노력하고 있다.

결론적으로 흑해 지역 국가들은 지난 20여 년간 BSEC를 통해 다양한 분야에서 협력을 추진해왔으며, 냉전 시대에는 꿈꾸지 못했던 다양한 협력 메커니즘을 발전시켜 왔다. 그 결과, 일부 회원국 간 갈등과 대립이 지속되고 있음에도 불구하고 호혜적인 협력 사업을 지속적으로 추진하기 위한 정치·외교적 노력을 계속하고 있다. 그리고 흑해 지역 국가들은 BSEC 차원은 물론 개별국 차원에서 추진하고 있는 국내외 정책들의 성과를 위해 역내외 국가들과도 협력 관계를 구축해 오고 있으며, 이 과정에서 미국, EU, 러시아, 터키, 그리고 최근에는 중국의 역할이 증대되고 있다. 따라서 일부 학자 및 정치인들은 냉전 시 정치·군사적 대립과 갈등의 장이였던 흑해 지역이 협력과 공동 번영의 장으로 변화되었다고 긍정적으로 평가하고 있다.

그러나 BSEC 차원에서 추진된 협력 사업들이 소기의 성과를 거두고 있지 못하여, 이는 향후에도 지속될 수밖에 없을 것이라는 비관론 또는 한계

론이 존재하고 있다.[40] 이들은 흑해 지역 국가들 간 협력의 장애물로 미해결된 영토·민족 분쟁, 역내 국가 간 우선성이 다른 정책 목표, 취약한 정체성, NATO 확대 및 MD 체제 구축을 둘러싼 미·러 갈등, 정치·경제 발전의 차이, 주도적 역할 국가의 부재 등을 지적하고 있다.

2. 한국의 고려사항

BSEC는 회원국들의 총 면적이 2,000만 ㎢에 이르고 3억 3,000만 명의 인구를 가진 잠재력이 매우 큰 다자 협력체이다. 상기한 바와 같이, 창설된 지 20여 년이 지난 현재까지 BSEC의 활동 영역과 성과가 당초의 기대에 못 미치는 수준에 있는 것도 사실이다.

그러나 BSEC는 냉전 시에는 전혀 상상하지 못했던 역내 국가 간 협력 메커니즘을 현실화시켰으며, 점차 협력의 수준과 범위를 확대시켜 오고 있다. 또한, 비록 그리스, 이탈리아 등 유로존의 재정위기에 따른 EU 전체의 경제위기 심화로 흑해 지역 국가들의 경제 상황 및 경제 협력이 악화되고 있으나, 시간이 지나면서 역내 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경이 점차 개선될 것이 확실하다. 수요가 풍부한 EU 시장에 대한 접근성이 큰 것도 유리한 점으로 작용하고 있다.

한국은 이러한 흑해 지역 국가들의 대외 협력 환경을 활용해 다음과 같은 양자·다자 차원의 협력을 강화·확대시킬 수 있는 방안을 수립, 실행에 옮겨야 한다.

첫째, BSEC 국가들이 추진하고 있는 다양한 부문별 협력 과제들(현재 20여 개) 중에서 한국이 경쟁력이 있거나 시장 개척, 국익 제고 등에 도움이 될 분야를 지정, 협력을 확대·강화시켜 나가야 한다. 따라서 외교통상부 중유럽과의 주관으로 2011년 9월 BSEC 회원국 11개 대표들을 초청해 벌인 '한국의 전자정부 추진 사례를 중심으로 한 국가 정보화 전략'에 관한

40- 김영진, 전게 논문, pp. 137-142; Managiota Manoli, "Where is Black Sea Regionalism Heading?" *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 3 (September 2010), pp. 332-333.

다자 협력 사업은 매우 바람직한 것이다.

둘째, BSEC 국가들 중 연도별 또는 부문별 중점 협력 대상국을 지정해 이를 실행할 필요가 있다. 상기한 바와 같이, 12개 회원국들의 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경이 차이가 많이 나며, 따라서 한국은 대외관계에서 우선적으로 추구하는 국익과 한정된 협력 자원을 고려해 중점 협력 대상국을 지정해 이를 연도별, 부문별로 추진해나갈 필요가 있다.

셋째, 한국은 EU, 미국 등 주요국들의 BSEC에 대한 정책을 면밀히 분석·평가해 우리 역량과 대외적 경쟁력, 그리고 국정목표 등에 부합된 정책을 벤치마킹해 실행할 필요가 있다.

넷째, 한국은 러시아, 터키 등 BSEC 중심 국가들의 BSEC에 대한 정책 목표와 실제를 파악해 대BSEC 협력 정책을 수립할 필요가 있다. BSEC의 향후 발전과 부문별 협력 과제의 성과는 불가피하게 역내 강국인 러시아와 터키의 정책에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 터키의 경우, 현재 추진 중인 한·터키 FTA 협정이 체결되면 한국은 터키 정부가 육성하려는 산업(교통 인프라 및 정보통신), 한국이 대외 경쟁력을 보유한 산업(자동차 및 정보통신), 양국 간 산업 협력을 강화하려는 산업(에너지), 관세 인하 효과가 예상되는 산업(교통 인프라 및 자동차) 등의 분야에서 양국 간 경제 교류가 활성화될 것으로 전망된다.

다섯째, 한국은 BSEC 국가들과 양자 협력을 추진해나감에 있어서 국가별 차별화된 정책을 수립, 이를 실행해 나갈 필요가 있다. 상기한 바와 같이, BSEC 12개 회원국들의 정치·경제통상·안보·에너지 협력 환경은 차이가 있다. 특히, 옛 소연방 구성국 중 권위주의적 색채가 강한 러시아, 아제르바이잔 등에 대한 정책에서 가치 외교를 지양해야 한다.

여섯째, 한국은 BSEC 회원국 중 국익을 고려하면서 아직 공관이 설치되지 않은 국가에 점진적으로 공관 설치를 확대해나가야 한다. 조지아는 2011년 한국과의 경제 협력 등 제반 분야에서의 협력 확대를 위해 일방적으로 비자 면제 실시, 공관 개설(가을) 등과 같은 조치를 취하였으며, 그 결과 한국의 조지아 내 공관 설치가 불가피한 실정이다.

일곱째, 한국은 흑해 지역 국가들에 한국 문화와 케이팝(K－pop) 보급

등 한류 확산을 위한 노력을 더욱 확대해야 한다. 물론, 많은 국가들에 한국문화원, 한국어교육지원 대상 기관 등이 존재하나, 흑해 지역은 한국과의 지리적 원거리성으로 인해 일부 국가를 제외하고는 아직은 문화·예술 교류가 활발한 편이 아니다.

여덟째, 한국은 BSEC 국가들과 정상 간 교류 확대, 부문별 고위급 협력 대화 개최 등 고위급 인사 교류를 점차 확대시켜 나가야 한다. 이는 대부분의 BSEC 국가들에서 대통령, 총리 등 고위급 인사들의 정책결정권이 아직도 지대하기 때문이다.

아홉째, 한국은 흑해 지역 국가들 간 협력이 확대되고 또한 동 지역이 전략적으로 부상할 것임을 고려해, 흑해 지역에 관한 전문가 양성 및 데이터베이스 구축을 적극 지원할 필요가 있다.