
상하이협력기구(SCO)와 중국

최지영 (한림국제대학원대학교 국제관계학과 교수)

- I. 상하이협력기구(SCO)의 성립과 의의
- II. 상하이협력기구(SCO)에 대한 중국의 전략적 입장
- III. 상하이협력기구(SCO)에서 중국의 향후 과제와 전망
- IV. 글을 맺으며-한반도 안보에 가지는 함의

2005년 8월 중국 산둥 반도에서 진행된 중국과 러시아의 대규모 합동군사훈련 이후 한국에서도 상하이협력기구에 대한 관심이 점차 높아져 가고 있다. 그렇다면 상하이협력기구란 무엇이고, 이를 주도하고 있는 중국의 전략적 입장은 어떠한 것인가? 또한 상하이협력기구의 과제와 전망은 어떠하며, 이것이 우리나라와 동북아시아에서 가지는 함의는 무엇인가? 이에 대해 간략히 살펴보도록 하겠다.

I. 상하이협력기구(SCO)의 성립과 의의

상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization)는 중국 · 러시아 · 카자흐스탄 · 키르기스스탄 · 타지키스탄이 국경 문제를 논의한 “상하이 5국(Shanghai Five)” 정상회담을 그 모태로 한다. 이들 5개국은 96년부터 2001년까지 연례적 정상회담을 통해 주요 하제는 국경선의 획정과 군비축소, 지역안보의 강화, 그리고 분리주의 · 테러리즘 · 이슬람 원리주의라는 3대 과제에 대한 공동대응을 합의함으로써 상호신뢰를 구축하고, 이러한 바탕위에 2001년 6월 우즈베키스탄이 참여한 6개국이 포괄적 지역협력을 목표로 한 다자간 안보 및 경제협력조직으로서 상하이협력기구를 출범시켰다.

상하이협력기구는 헌장과 창립선언문을 통해 (1) 회원국 상호간 신뢰와 우호 증진; 2) 정치, 경제, 무역, 과학기술, 문화, 교육, 에너지, 교통, 환경보호 등의 분야에서 효과적인 협력관계 구축; 3) 역내 평화와 안보, 안정을 위한 공조체제 구축; 4) 민주주의와 정의, 합리성을 기초로 한 새로운 국제 정치, 경제 질서 촉진 등을 목표로 제시하고 있고, 또한 1) 유엔 헌장의 목적과 원칙 준수; 2) 상호 독립과 주권, 영토적 통합의 존중과 회원국 간 내정간섭과 무력사용 및 무력위협 배제; 3) 회원국 간 평등원칙 준

수; 4) 협의를 통한 문제해결; 5) 역외 국가 및 기구와 적극적인 협력 모색을 기본원칙으로 삼고 있다.

이처럼 상하이협력기구는 초기 중·소간 국경문제 해결에서 출발하여 점차 정치·경제·군사안보·에너지 등 광범위한 부분으로 협력으로 확장하였고, 중국과 러시아의 리더십이 적절히 작용하여 회원국 간의 보다 높은 제도화의 단계로 진입하고 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 상하이협력기구는 미국이 개입하지 않은 아시아에서 다자간 협력기구 가운데 애초 목표하였던 바를 안정적으로 수행한 성공적 사례로 평가될 뿐 아니라, 중국의 다자주의 외교가 효과적으로 실현된 사례로 주목을 받고 있다.

중국은 “상하이 5국”부터 2001년 우즈베키스탄을 포함한 상하이협력기구(SCO)의 탄생까지 전 과정을 주도하며, 냉전 이후 현저히 약화된 러시아의 전략적 가치를 새롭게 주목하여 미국을 제외한 지역적 차원의 다자간 안보협력기구를 안정적으로 운영하는데 결정적 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 2006년 현재 상하이협력기구는 6개의 회원국 이외에 인도·이란·파키스탄·몽골이 옵서버 자격으로 참가하고 있으며(이 중 이란과 파키스탄은 회원국 가입을 신청한 상태), 회원국 간 결속력도 나날이 강화되고 있는 추세이다. 이에 주도국인 중국의 지역적·국제적 영향력이 확대될 가능성은 더욱 높아지고 있다 하겠다.

II. 상하이협력기구(SCO)에 대한 중국의 전략적 입장

상하이협력기구(SCO)의 활성화는 90년대 들어 중국 외교에서 두드러지게 나타나는 다자주의 외교 정책의 성과물이라 볼 수 있다. 과거 중국 외교는 다자주의에 대해 소극적이었는데, 이는 주권과 국토수호라는 국가 목표에 쌍무적 방식이 보다 적합했었기 때문이다. 그러나 개혁개방 이후, 특히 탈 냉전기 이후인 90년대 이래 일초다극[(一超多極: 중국의 국제질서에 대한 인식으로, 하나의 초강대국(super power)과 여러 강대국이 각축을 벌이고 있는 체제)]이라는 새로운 국제환경에서 중국은 전통적인 대외정책 목표와 경제발전이라는 새로운 국가적 과제를 실현하고, 점증하는 비(非)전통적 안보위협에 보다 효과적으로 대처하기 위해 쌍무적 외교 관계뿐만 아니라 다자주의적 협력관계라는 방식에 새롭게 주목을 하게 된다.

전통적으로 다자주의는 약소국이 형식적으로 평등한 지위에서 자신의 입장을 대등하게 표방할 수 있다는 긍정적인 면과, 강대국이 자신의 배타적 이해관계 실현을 위한 명분으로 다자주의를 동원하는 도구적 경향의 이중적 측면을 가지고 있다. 특히 후자와

관련하여 강대국이 자신의 이해를 다자적 관계를 통해 관철시키는 방법은 주로 국제규범을 선점하여 후에 가입한 국가를 상대로 이를 받아들이게 하거나, 혹은 이에 반발하여 다자기구에 가입하지 않는 경우 국제적 고립에 빠지게 하는 것 등이 있다. 사회주의 국가로서 중국은 미국 중심의 국제질서 속에서 당연히 제약성을 가질 수 있는 국제규범이나 의제 선정에 민감할 수밖에 없으며, 무엇보다 대만 등 주권문제가 걸려있는 사안에서 마냥 미국 주도의 다자주의를 지지할 수만은 없는 상황이었다.

그러나 국제적으로 냉전 이후 유일한 초강대국으로 등장한 미국이 냉전 시기 소홀히 한 다자주의를 새로운 대외전략의 실현방법으로 이해하고, 이에 다자주의가 국제사회에서 미국 중심의 새로운 질서와 규범을 형성하는데 일조하는 상황에서 중국은 다자주의가 자신의 국가이익 실현에 유리할 수도 있음을 인식하게 된다. 즉 개혁개방 이후 국제사회에 적극 참여하고 있는 상황에서, 다자주의와 국제규범을 적극 수용하여 “중국 위협론”과 같은 외부 공세에 대응하고, 나아가 이를 실제 주도함으로써 국제사회에서 “책임 있는 강대국”으로의 위상을 세우고자 하는 것이다. 물론 다자주의가 중국이 전통적으로 가장 민감하게 여기는 주권 문제와 일정한 긴장 관계를 이루고 있고, 동시에 다자간 협력이라는 명분하에 미국과 같은 강대국이 중국의 주권과 내정에 간섭할 가능성이 존재하는 상황에서 중국 역시 이에 대한 경계를 늦추지 않고 있다. 따라서 중국의 다자주의에 대한 입장은 사안별로 진행되며 주권과 내정 불간섭이라는 마지노선을 명백하게 그어놓고 있다. 이 같은 중국의 다자주의에 대한 태도를 자의적·도구적이라 비판할 수도 있겠지만, 실제 중국이 미국을 위시한 서방의 봉쇄전략에서 느낄 위협감과 부시 정부 들어 강화되는 미국의 일방주의, 그리고 역사적 개념으로서 다자주의가 가진 내재적 한계와 속성 등을 고려해 보면 일면 이해가능한 면도 존재한다.

90년대 중반 이후 중국은 기존의 경제적 분야에서만 고수하던 다자주의적 외교정책을 과거 소극적이었던 안보 분야에까지 확장하기 시작하였는데, 그 대표적 결과물이 상하이협력기구(SCO)의 탄생과 발전이다. 그렇다면 상하이협력기구와 관련된 중국의 국가이익은 무엇이며, 이에 대한 중국의 전략적 입장은 어떠한가? 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 상하이협력기구의 다른 회원국들과 마찬가지로 중국도 이슬람 원리주의 세력에 대한 국가 안보적 차원에서 대응이 요구되었다. 상하이협력기구의 회원국들은 정도차이가 있지만 모두 이슬람 세력에 의해 체제위기를 겪고 있다는 공통점이 있다. 이에 상하이협력기구 초기부터 국내의 분리주의적 흐름과 외부의 이슬람 원리주의 세력을 적으로 규정하고 각국의 분리 독립투쟁과 이슬람 세력과의 연결 시도에 공동으로 대처하였다. 특히 중국 서부의 신강 위구르족 자치구역은 방대한 거주 면적, 상이한 역사적 전통과

뿌리 깊은 이슬람 문화, 그리고 희박한 중화민족 의식으로 인해 분리 독립의 움직임이 티베트와 더불어 가장 활발한 지역이었다.

그러나 위구르족 자치지역은 에너지와 자원의 보고이며, 무엇보다 이들의 독립은 변방 소수민족의 연쇄적 독립 요구와 투쟁을 불러와 중국의 현 국가체제를 분열시킬 수 있고, 더 나아가 대만과의 통일 또한 매우 어렵게 하는 것이기에, 이들의 분리 독립운동은 중국의 주권과 국토안보에 커다란 위협으로 간주되었다. 이에 중국은 상하이협력기구라는 다자간 안보협력기구를 통해 위구르 족이 거주하는 서쪽 변방지역의 분리 독립 움직임에 적절히 대응함으로써 다민족 국가로서 중화인민공화국의 체제 안전을 추구하는 것이다. 그리고 이 같은 중국의 목표와 이익은 상하이협력기구 참가국간의 이해의 일치와 공동실천을 통해 일정한 성과를 거둔 것으로 보인다.

둘째, 중국은 1978년 개혁개방 정책을 당의 기본노선으로 채택한 이래 사회주의 현대화라는 국가 목표를 설정함에 따라 지속적 경제발전을 위해 주변지역의 안정이 대외정책의 핵심적 과제로 부각되었다. 따라서 고질적인 서북부 국경 지역의 안보 불안 요소를 해결하는 것은 군비감축을 통한 비용절감의 효과뿐 아니라 무엇보다 국가적 역량을 경제 개발에 집중할 수 있게끔 하는 효과가 있다. 이에 개혁개방이후 구소련과 국경문제 해결을 위한 다양한 노력이 전개된 것이다.

한편 지속적인 경제 발전이라는 중국의 국가적 과제와 관련하여 최근 상하이협력기구는 중국의 에너지 안보의 새로운 출구로서의 전략적 가치를 지니고 있다. 중국은 1993년부터 석유수입국으로 전락하면서 해외 에너지 공급원과 수송로 다양화의 필요성을 절감하기 시작하였는데, 이에 중앙아시아 지역이 새로운 에너지 자원의 공급지로 부각된 것이다. 현재 중국은 이란과 카자흐스탄 등 국가에서 석유탐사 작업을 진행하고 있고, 카스피 해 지역에는 정유소를 설립하고 있으며, 뿐만 아니라 중앙아시아에서 중국까지 원유와 천연가스를 직접 육로로 수송할 수 있는 수송관의 건설까지 검토하고 있다. 이와 같이 중국은 상하이협력기구를 통해 미국의 중동 지역 영향력 확대에 따른 에너지 공급의 불안정성을 해결하고, 폭발적인 국내경제 발전에 따른 자원의 안정적 수급 문제를 동시에 해결하고자 노력하고 있다.

이 같은 에너지 안보문제 외에도 경제통상적인 측면에서 중국은 낙후한 서부지역의 개발과 중앙아시아 지역의 시장 선점을 위해 서부 지역의 사회 간접자본 및 인프라 구축에 나서고, 동시에 중앙아시아 지역에 대한 투자를 확대하여 장기적으로는 이 지역을 자유무역지대(FTA)로 만들어 중국의 영향력을 강화하고자 한다.

마지막으로 중국은 현재 유일 초강대국인 미국의 세계적 영향력을 상하이협력기구를 통해 일정하게 제어하고자 하는 전략적 목표를 가지고 있다. 사실 “상하이 5국”에서 보다 높은 제도화 된 기제로서 상하이협력기구(SCO)가 성립되는 데는 부시 정부 하에서 강화되는 미국의 일방적 외교정책에 대한 중국과 러시아의 위기감이 작용한 측면이 크다. 무엇보다 9·11 사태 이후 아프가니스탄에 대한 미국의 침공은 중국의 주변지역 안보환경을 크게 바꿔 중국의 지역안보에 새로운 딜레마를 야기하게 된다. 즉 9·11 사태 이후 테러와의 전쟁에 있어서 적극적으로 협력을 표방한 중국은 그 연장선에서 미국의 아프가니스탄에 대한 침공과 중앙아시아로의 영향력 확대를 수수방관할 수밖에 없었다. 그 결과 미국의 아시아에서의 군사 방위선은 동북아에서의 한국과 일본, 동남아시아의 인도네시아·말레이시아·베트남·태국·싱가포르·대만, 그리고 마침내 중앙아시아의 5개국에 이르기 까지 거대한 활 모양으로 중국을 포위했다고 해도 과언이 아니다. 이와 같은 상황에서 중국은 중단기적으로는 미국의 리더십에 정면으로 도전하지 않고 한편으로는 이를 승인하면서 협력하고, 또 다른 한편으로는 미국에 저항하며 국제질서의 다극화를 추진하여 안보 딜레마를 해결해 나가고자 할 것이다. 이에 중국은 미국의 영향력이 상대적으로 약한 중국의 서쪽, 즉 중앙아시아 국가들과 다자간 안보협력을 강화함으로써 이 지역에서 미국의 영향력을 약화시키고, 동시에 미국의 대 중국 봉쇄정책을 무력화함으로써 지속적으로 중국의 국가이익을 실현할 수 있는 조건으로 창출하기 위한 외교적 기제로서 상하이협력기구의 전략적 가치를 파악하고 있다 하겠다.

III. 상하이협력기구(SCO)에서 중국의 향후 과제와 전망

앞서 살펴본 바와 같이 다자간 지역협력체로서 상하이협력기구는 국경 문제에서 출발하여 안보와 경제, 그리고 환경 및 에너지 분야 등으로 범위를 넓히고 있으며, 지금까지는 중국을 비롯한 관련국들의 전략적 이해관계를 적절히 반영하고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 향후 상하이협력기구의 주도국으로서 중국은 대내외적으로 다음과 같은 문제에 직면할 것으로 보인다.

첫 째, 상하이협력기구와 외부와의 관계, 특히 반미 군사동맹이라는 서방측의 우려와 관계된 미국과의 관계 설정의 문제이다. 상하이협력기구에서 긴밀해지고 있는 중국과 러시아의 관계에 지속적인 의혹의 눈길을 보내고 있는 서구, 특히 미국은 최근 핵 문제로 대립하고 있는 이란의 기구 가입 문제를 놓고 상하이협력기구에 대한 압박을 강화하고 있다. 미국의 이러한 태도는 상하이협력기구를 주도하는 중국과 러시아가 미국이 유일한 초강대국으로 군림하는 현 국제질서에 비우호적이며, 그보다는 다극적 체제를 선호한다는 점에서 전혀 근거가 없다고 할 수 없다. 그러나 이러한 견해는 서구의 보수적 이론가와 정책담당자 그리고 언론 등에서 주로 제기하고 있는 것으로서 기존의 소위 중

국 위협론의 연장선상에서 서 있는 것으로 파악된다. 하지만 필자가 보기에 향후 상하이협력기구가 중국의 주도 하에 반미 군사동맹으로서 정체성을 갖기에는 뚜렷한 한계가 있다고 본다. 중국은 여전히 낮은 국내 경제력과 취약한 정치구조로 인해 현실적으로 미국 중심의 단극적 국제질서에 현상 변경적으로 대응하기는 어려우며, 또한 지정학적으로 잠재적 경쟁자인 러시아와 미국에 대항하기 위해 위험을 감수하면서까지 단결을 강화할 가능성도 그다지 높지 않기 때문이다. 오히려 지속적 경제발전을 위해 미국 중심의 국제사회로의 적극적 참여가 중요하다는 것을 잘 알고 있기에 현재 중국은 상하이협력기구가 반미군사동맹으로 이해되는 것을 부담스러워 한다고 보는 것이 더 일리가 있다. 따라서 향후 중국은 기본적으로 현실적 미국의 주도권을 인정하면서도 동시에 패권주의적 행위에 대해서는 상하이협력기구를 통해 지역별·사안별로 일정하게 제동을 거는 방향으로 움직일 것으로 보인다. 그리고 상하이협력기구나 중국에 대한 미국의 압박과 일방주의가 강화될수록 상하이협력기구와 중국의 반미적 경향은 보다 뚜렷해 질 개연성 또한 충분히 존재한다.

두 번째로 상하이협력기구 회원국 간의 잠재된 내부 갈등의 문제이다. 지금까지 상하이협력기구에서 양대 주도국인 중국과 러시아는 미국에 대한 비슷한 위기의식과 상호 전략적 이해의 일치로 높은 수준의 협력 관계를 유지하며 이 기구의 성장과 발전을 주도해 오고 있다. 그러나 동시에 지정학적으로나 국제정치적인 힘의 위상의 변화 등을 통해 볼 때, 궁극적으로는 상호 경쟁할 수밖에 없음을 분명히 인식하고 있는 중국이 러시아와의 밀월관계를 언제까지 지속할 수 있을지 의문이다. 예를 들어 올해 6월 상하이협력기구 회의에 옵서버 자격으로 참가한 인도가 회원으로 가입할 경우, 중국에 비해 러시아와 가까운 인도의 지금까지 태도를 고려하면, 상하이협력기구 내에서 중국의 영향력이 러시아에 비해 상대적으로 약화될 가능성이 크다. 또한 앞으로 회원국이 확대되고, 보다 높은 수준의 제도적 레짐이 구축될 경우, 다자주의의 특성상 회원국에 대한 구속력이 강화될 수밖에 없다. 이 경우 상하이협력기구 내의 규범 형성에 자신의 영향력을 관철시키고자 하는 주도국들 간의 경쟁이 치열해 질 수밖에 없고, 여기서 소외된 국가는 상하이협력기구에 대해 소극적으로 될 가능성 또한 배제할 수 없다. 그러나 적어도 미국의 일방적 패권주의가 지속되는 한 중국이 공통의 전략적 이익을 가진 러시아와 대립관계로 돌아설 가능성은 아직까지는 지극히 낮다고 본다.

IV. 글을 맺으며 - 한반도 안보에 가지는 함의

끝으로 중국과 러시아, 그리고 중앙아시아를 주요 무대로 점차 국제적 영향력을 확대시키고 있는 상하이협력기구가 한반도와 동북아에서 가질 수 있는 함의에 대해 간단히

살펴보겠다. 동북아시아 지역은 중앙아시아 지역과는 달리 미국과의 양자 군사 동맹이 뿌리 깊게 정착되어 있고 전통적 의미의 안보 불안이 여전히 상존하고 있기에, 중국이 주도하는 상하이협력기구가 이 지역에서 미국과 직접 대립하는 방식을 택할 가능성은 매우 낮다. 오히려 그 보다는 경제적으로 발달한 한국과 일본 등 지역 국가들과의 경제 협력을 강화하거나 지역 안정을 추구하는 등 온건한 정책을 통해 동북아시아 지역에서 미국의 영향력 감소와 다극화의 실현을 꾀할 가능성이 높다. 또한 상하이협력기구를 모델로 북한 핵 문제와 관련한 6자 회담과 같은 사안별 기제를 통해 향후 동북아시아에서도 지역적 다자간 안보협력기구를 구축하기 위한 시도가 이루어질 가능성도 없지 않다. 그러나 현 상황에서는 여러 가지 이유로 상하이협력기구가 중앙아시아에서 이룩한 다자간 안보협력기제로서의 성과를 동북아에서 이룰 수 있다는 낙관적 전망은 힘들다고 본다. 무엇보다 부시 행정부 들어 강화되고 있는 미국의 단극적 질서와 패권적 일방주의가 동북아시아에서는 미·일 군사동맹의 강화와 일본의 군국주의적 정책으로 나타나고 있기 때문이다. 실제로 중국과 러시아가 2005년 실시한 대규모 합동 군사훈련은 이러한 미국의 세계전략에 대한 대응의 의미가 강하였다.

결국 이와 같은 상황을 종합해 보면 동북아시아에서 중국이 주도하는 상하이협력기구의 존재와 의의는 이중적으로 파악해야 할 것으로 본다. 우선 일차적·현상적 측면에서는 경제협력과 같은 분야에서 동북아시아 제국과의 협력관계가 강화되고, 북한 핵문제와 같은 역내 안보문제에 사안별 공동대응을 할 수 있다는 긍정적 측면이 존재한다. 반면 미국과 일본의 봉쇄에 중국과 러시아가 반발하는 신(新)냉전과 같은 대립 구도의 고착화라는 부정적인 측면 또한 존재한다. 물론 후자의 가능성은 아직까지 높지는 않지만 위험성이 존재하는 것만은 분명하다. 만약 후자의 경우와 같이 미·일 / 중·러 양자간의 대립이 격화된다면 가장 큰 피해가 예상되는 곳은 당연히 한반도이다. 따라서 동북아 및 한반도의 평화체제 구축을 위한 한국 정부와 시민사회의 국제적 연대를 위한 다양한 노력이 절실하며, 이를 위해서는 주변국이 동북아에서 어떤 이해와 전략적 입장을 가지고 있는지에 대한 관심과 이해가 먼저 필요하다고 하겠다.

2006/07/18

새로운 코리아구상을 위한 연구원