

제 5호 2006/ 07/ 18

KNSI 특별기획

기획 취지

2005년 8월 중국 산둥반도에서 진행된 중국과 러시아의 대규모 합동군사훈련 이후 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization)에 대한 관심이 점차 높아지고 있다. 상하이협력기구란 무엇이고, 이를 주도하고 있는 중국과 러시아의 전략적 입장은 무엇인가? 또한 상하이협력기구의 과제와 전망은 어떠하며, 이것이 한반도와 동북아시아에 주는 함의는 무엇인지에 대해 코리아연구원이 집중적으로 조명해 보았다.

제 목 : 상하이협력기구(SCO)와 한반도

1. 상하이협력기구(SCO)와 한반도 (박상남, 외국어대 외국학종합연구센터 교수)
2. 상하이협력기구(SCO)와 중국 (최지영, 한림국제대학원대학교 국제관계학과 교수)

문의 : knsi@knsi.org
www.knsi.org

사단법인 **새로운 코리아구상을 위한 연구원**

상하이협력기구(SCO)와 한반도

박상남 (한국외국어대학교 외국학종합연구센터 교수)

- I. SCO 정상회의
- II. SCO의 탄생과 항배
- III. SCO는 NATO의 대항적 헤게모니인가?
- IV. SCO의 강화와 한반도 안보
- V. 신(新) 유라시아 시대와 SCO
- VI. 결론

I. SCO 정상회의

먼저 우리에게 다소 생소한 상하이협력기구는 어떤 기구인가? 2001년에 출범한 상하이 협력기구(이하, SCO)는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등 6개 회원국 기준으로 국토면적이 3천만㎢로 유라시아의 대륙의 5분의 3에 이르며, 인구는 15억 명으로 세계인구의 4분의 1을 차지한다. 여기에 인도와 몽골, 파키스탄 등 읍서버 국가들을 포함하면 동남아와 한반도를 제외한 유라시아 대륙 대부분의 아시아 국가들을 포괄하고 있는 잠재력을 가진 기구이다.

이러한 SCO 회원국들은 2006년 6월 15일 중국 상하이에서 정상회담을 갖고 'SCO 창립 5주년 선언'을 비롯, 반 테러공조를 위한 국제적인 정보 보안과 상호 관리, 테러, 분리주의, 극단주의에 대한 공동 대응 등 10건의 협정에 서명했다. 뿐만 아니라 SCO 회원국들은 교육협력, SCO 기업인위원회 설립, SCO 은행 컨소시엄을 위한 행동강령 등에도 합의함으로써 협력의 범위와 폭을 경제, 교육분야로 확대하기로 합의했다. 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 정상회의 후 공동기자회견에서 SCO의 내부구조 개선과 합의이행, 특정분야에서의 협력 증진은 물론 읍서버국가 및 관련 국제기구와의 교류, 협력도 확대하기로 함으로써 SCO가 새로운 발전단계에 들어섰다는 자신감을 나타냈다. 주목할 점은 이날 정상회의에는 6개 회원국뿐만 아니라 몽골, 이란, 인도, 아프카니스탄 등 읍서버 국가대표들과,

아세안 대표들이 참석함으로써 SCO가 중앙아시아라는 지역적 범주를 벗어나 유라시아 대륙을 포괄하는 국제기구로서의 발전 가능성을 충분히 보여주었다는 점이다.

특히 SCO는 설립 이래 3차례의 공동 군사훈련을 실시했고 2007년에도 러시아에서 테러에 대한 공동 대응을 명분으로 첨단장비를 동원한 군사훈련을 실시할 계획이어서 SCO가 동방의 나토(북대서양조약기구)로 발전되는 것이 아닌가 하는 서방의 우려를 사고 있다. 더욱이 핵문제로 갈등을 겪고 있는 이란의 참여에 대해 미국은 불쾌감을 표시하고 있다. 중국과 러시아는 이러한 서방의 우려를 부인하면서 SCO는 중앙아시아에서 안보협력을 증진시킬 계획이지만 미국의 이해관계를 해칠 목적이 아님을 강조한다. 중국은 SCO가 나토의 대항마라는 시각에 대해 SCO는 어떤 정파와도 대결을 모색하고 있지 않으며 군사블록과도 관련이 없다고 부인했다. 푸틴 러시아 대통령 역시 SCO는 군사블록이 아니며 모두에게 열려있다고 강조했다.

그러나 SCO의 기능과 역할 확대가 중·러 양국의 전략적 연대의 확산과 맞물려 갈 경우, 이는 필연적으로 동북아시아와 한반도의 안보환경에 중·장기적인 파장을 몰고 올 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 SCO를 둘러싼 국제사회의 다양한 시각에 대해 우리는 어떻게 보아야 하며 한반도 안보에 미치는 영향은 무엇인가? 특히 도래(到來)하는 신 유라시아 시대에서 우리의 대응전략은 어떻게 모색될 수 있는가?

II. SCO의 탄생과 향배

SCO의 전신은 1996년으로 거슬러 올라가 중·러 양국과 중앙아시아의 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄 등 5개국으로 출범한 “상하이 5”로부터 시작 되었다. 초기 “상하이 5”는 소련 붕괴 이후 국경문제 해결과 군사적 신뢰구축문제 등을 우선 과제로 설정했다. 이를 바탕으로 1998년 이후에는 역내의 불안한 안보환경 안정을 위한 다자안보협력을 주요 과제로 삼기 시작했고, “분열주의, 종교적 극단주의, 국제테러리즘”에 대한 공동대응을 안보협력의 기본방향으로 설정했다. 특히 러시아는 NATO의 동진과 미국의 일극주의에 대응하는 수단으로 SCO를 사용하고자 했다. 2001년 6월에 이르러 “상하이5”는 우즈베키스탄의 가입과 더불어 현재의 “상하이협력기구(SCO)”로 전환되었다.

2005년에는 몽골에 이어 인도, 파키스탄, 이란, 아프가니스탄을 옵서버로 받아들이면서 국제사회에서의 영향력 확대를 꾀하였다. 이는 SCO가 이제 내부정비를 마치고 국제사회에서 영향력을 확대하는 방향으로 움직이기 시작했음을 의미한다. 미국 국무부는 SCO가 폐

쇄적인 조직으로 발전할 가능성과 이란을 읍서버로 참여시킴으로서 이란 핵문제를 해결하기 위한 미국의 노력에 장애를 조성할 가능성에 대한 우려를 표명하며 민감하게 반응했다. 이를 기점으로 SCO를 중앙아시아에 국한된 지역적 협력 기구로 보던 국제사회의 시각도 변화하여, SCO가 NATO에 필적하는 거대 국제기구로 발전할 가능성에 주목하기 시작했다.

이렇듯 유라시아대륙을 포괄하면서 중·러 연대의 발판이 되고 있는 SCO 성격에 대해 다양한 시각이 존재한다. 특히 서방 전문가들 가운데는 SCO를 반(反) 서방 또는 반미적 기구로 보려는 시각이 우세하다. 현재 밀월관계에 있는 중·러가 그동안 합동 군사훈련을 감행했고, 미국의 단극체제에 맞서 다극체제구축을 시도하고 있다는 점에서 이러한 견해들은 충분히 설득력을 갖는다. 실제로 SCO회원국 정상회담은 장쩌민·후진타오 중국 주석과 엘친·푸틴 러시아 대통령간의 돈독한 신뢰구축에 기여했고, 이는 중·러 연대강화를 통한 다극질서 추구라는 양국협력의 든든한 밑거름이 되었음을 부인할 수 없다. 이러한 SCO의 역할 확대는 분명히 미국의 세계 질서 주도에 대한 견제 가능성을 제기하고 있다. 또한 중·러가 SCO를 활용해 NATO와 미·일 해양세력과의 지역적 세력 균형 구축작업을 지속화한다면 이는 한국의 안보 자주권에 대해서도 직·간접적으로 적잖은 파장을 끼칠 가능성이 높다.

현재 중앙아시아를 둘러싼 미·중·러의 관계는 다음과 같이 3가지 시각으로 조명해 볼 수 있다.

첫째, 중앙아시아에서 미국, 중국, 러시아 3국은 치열한 군사·정치적 경쟁관계이다. 이들 3국은 중앙아시아에서 상대국의 영향력을 약화시키고 그 지역에 대한 자국의 통제권을 형성하고 자신들이 배제되지 않기 위해 경쟁한다.

둘째, 중앙아시아는 미국, 중국, 러시아 간의 세력 분점지역이다. 그러나 러시아는 이 지역에서 미국과 중국에 우선하는 역사적으로 정당화된 우월적 권리를 주장하고 있다.

셋째, 미·중·러는 중앙아시아에서 테러와 마약, 안보불안 등의 위협을 퇴치해야 하는 공동의 목표를 가지고 있다. 특히 세계경제로의 안정적인 편입을 통해 중앙아시아의 경제성장을 유도하는 것이 이슬람원리주의 침투를 저지하고 지역안보를 개선하는 최선의 방안임을 공유하고 이를 위한 상호협력을 모색하고 있다.

즉, 중앙아시아를 둘러싼 미·중·러의 관계는 경쟁자인 동시에 서로 협력이 절실한 관계인 것이다.

현재 중국과 러시아의 이해관계는 제도적, 정치적 맥락에서 SCO에 초점이 맞춰져 있

다. 그러나 오늘날 SCO는 개념적 교착상태에 빠져있다. SCO 출범배경이 되었던 중-소 국경문제가 해결되었고, 90년대 말 러시아가 SCO를 활용해 얻고자 했던 정치적 목적인 NATO확장에 대한 대응 문제 역시 논의에서 제외되었다. 중-소(러시아, 카자흐, 키르기즈, 타지키스탄) 국경문제의 평화로운 합의는 국경문제 해결을 통한 긴장완화와 협력강화가 절실했던 회원국들의 염원에 의해 성공할 수 있었다. 러시아의 친 서방정책의 수정과 다극화 정책에 의해 활용되었던 NATO 확장에 대한 대응 문제 역시 9.11 이후 미군의 진출과 중앙아시아 국가들의 대미관계 강화 움직임 등으로 인해 공동 의제가 될 수 없었다.

SCO회원국들에게는 이슬람 원리주의와 분리독립운동, 테러에 대한 대응이라는 당면 과제 해결을 위해 미국의 역할이 필요했다.(실제로 9.11이후 미군의 중앙아 주둔과 아프간 전쟁은 중앙아시아에서 이슬람원리주의와 테러의 위협을 현저히 감소시키고 극도로 불안정했던 지역안보를 안정시키는데 기여했다.) 중국과 러시아 사이에서 독립을 유지해야 하는 중앙아시아 신생국들에게 미국의 등장은 주변 강대국들의 제국주의적 욕망을 억제시킬 수 있는 효과적인 견제 수단을 제공했다. 뿐만 아니라 체첸과 신장위구르 독립운동에 시달리던 러시아와 중국의 입장에서 보더라도 독립운동의 배후 진원지였던 중앙아시아와 아프가니스탄에 미군이 진입한 것은 역설적으로 중-러 양국의 국가안보를 개선시키는 결과를 초래했다. 따라서 SCO가 미국에 대항하는 단일한 대오를 형성하는 것은 한계가 있어 보인다. 이제 SCO는 새로운 환경에 맞는 새로운 좌표를 회원국들의 일치된 합의를 통해 도출해 내어야만 한다. 현재 강조되고 있는 경제협력강화라는 방향 설정은 보다 현실적인 대안 중에 하나가 될 수 있을 것이다. 이의 성공 여부에 따라 SCO가 실질적인 영향력을 갖춘 다자협력기구로 발전해 갈 것인지 아니면 형식적인 기구로 전락할 것인지가 판가름 날 것이다.

III. SCO는 NATO의 대항적 헤게모니인가?

전술한 바와 같이 SCO를 구성하고 있는 국가들의 관계를 내부적으로 자세히 들여다 보면 과연 반 서방 또는 반미적이라는 성격 규정이 타당한 것인가에 대해 의구심을 갖게 된다. 냉전이 붕괴된 이후에도 SCO를 다소 냉전적 틀에서 바라보려는 시각들이 존재한다. SCO의 확대에 대한 미국 및 NATO의 우려에도 불구하고, 우리가 고려해야 할 점은 SCO 회원국인 중·러와 중앙아시아 4개국의 이해가 일치하지 않아서 NATO의 대항적 세력이 되기 위한 단일한 대오형성이 쉽지 않다는 점이다. 러시아와 중국은 자신들의 영역인 중앙아시아에서 영향력을 확장해 가는 미국에 대한 견제 수단으로 SCO를 활용하려는 의도를 분명히 가지고 있다. 그러나 그 한계는 부시의 일방주의 정책에 대한 반발과 대미정책의 지

렛대로의 활용하려는 수준이다. SCO 회원국이 가진 대외적 조건을 고려해 보았을 전면적인 ‘반미’노선으로 발전하기는 불가능할 것으로 보인다.

이러한 근거로는 첫째, 실리적으로 자국의 이익에 대한 손익계산이 우선하는 냉혹한 국제사회에서 중·러 연대가 가져다주는 이익보다 반미로 전환할 경우 잃을 손실이 더 크다는 점이다. 지속적인 경제성장과 국가재건이라는 중·러 양국의 국가적 목표달성을 위해 가장 중요한 대미관계를 손상시키기 어렵다. 러시아의 경우 옐친 대통령 시절 미국과 서방에 대한 환상을 버리고 좀 더 독자적인 노선을 통한 균형외교로 전환 하였으나 이것 역시 미국과 대결적인 국면을 조성하겠다는 의미는 아니다(푸틴대통령은 최근 중국과의 연대 강화를 통해 부시의 일방주의를 견제하려 하나 이 역시 미국의 정책변화와 미-러 관계 설정에 얼마든지 유동적이다). 이는 냉전 붕괴 이후 세력 쇠퇴기에 손상된 러시아의 자존심에 대한 반작용이며 정체성 확립의 제스처로 보는 것이 보다 합리적이다.

예를 들어 9.11이후 미군의 중앙아시아 진출을 용인한 것에서도 알 수 있듯이 실제로 러시아는 ‘양보와 축소’정책을 통해 미국에 협력했음을 알 수 있다(이는 NATO의 동진을 용인하고 미국의 이라크 침공에 대한 초기의 반대 입장을 수정한 사례에서도 잘 나타남). 따라서 최근 SCO의 행보는 일방적인 대 중앙아시아, 코카서스 정책을 펼쳐왔던 부시정책에 대한 저항적 내지는 견제적 성격이 강한 것이지, 일부의 우려처럼 제2의 냉전을 예고하는 대립국면으로 보는 것은 무리이다.

두 번째는 중·러 양국 스스로 현재 미국에 대항할 능력도, 처지도 아니라는 점을 인식하고 있다. 중국은 빠른 경제성장을 바탕으로 강대국화 정책을 전개하고 있고, 러시아 역시 오일달러를 바탕으로 부활을 꿈꾸고 있으나 아직 미국에 대항할 만한 정책적 가용 능력을 보유하고 있지 않다는 것이 대체적인 분석이다.

세 번째는 중·러 양국의 세계전략 및 SCO전략이 다르다는 점이다. 러시아는 중국이 제외된 집단안보조약기구(CSTO) 및 유라시아 경제협력체(EEC), 그리고 중앙아시아 협력기구(CACO) 안에서 자신의 영향력을 강화시킴으로써 이 지역에서 중국의 확장을 견제하고 지배적인 입지를 유지하고자 한다. 즉 SCO를 제외하고 중앙아시아지역을 둘러싼 여타 다자기구에 중국의 가입은 허용되지 않고 있으며, 중국은 이 지역에서 러시아를 만형으로 인정하고 따라갈 수밖에 없는 역사적 한계를 지니고 있다. 실제로 현재까지 SCO 내에서도 민감한 주요 정치적 이슈들은 대체로 러시아의 입장에 따라 결정 되었으며 중국은 수동적 입장에 머물러 왔다. 또한 역설적으로 중앙아시아에 대한 중국의 행동을 “규제”하고 중국

의 영향력 증대를 억제하기 위해 러시아가 SCO를 활용하고 있다는 분석이 존재한다. 즉, 러시아는 일정부분 중국과 협력하지만 동시에 이 지역에서 ‘중국 억제정책’라는 미묘한 이중적 목표를 가지고 있다.

중국은 러시아가 중국의 확장을 막기 위해 중앙아시아 지역 내에 미국 진입을 허용하는 것을 우려한다. 실례로 9.11 이후 중국이 전통적으로 안전한 후방 배후지대로 인식했던 중앙아시아에 미군이 진출한 것은 중국에게는 당혹스러운 상황전개였음에도 불구하고 미-러의 대 테러 협력 속에 속수무책일 수밖에 없었다. 바로 이런 점에서 중국은 러시아정책을 따라 갈 것인가 아니면 독자노선을 전개할 것인가, 혹은 미국의 정책에 기댈 것인가 하는 딜레마에 놓여있다.

사실상 중국은 세 가지 방향 모두를 취하고 있다. 비록 조심스럽기는 해도 상하이협력기구의 정치적 안정에 관하여 러시아와 논의할 의사를 보여주고 있다. 동시에 중·러 양국 관계가 악화되는 시나리오에 대비하여 상하이협력기구에 대한 독자적인 새로운 노선을 모색하고 있다. 그것은 러시아의 이해를 자극하지 않으면서도 중앙아시아 국가들과 양자관계를 강화하고 비정부기구 등 교류의 차원을 다원화 하면서 중국의 영향력을 강화해 나가겠다는 의도이다. 2006년 정상회담에서도 중국은 SCO의 의장국으로 상당한 실리를 챙겼다. 무엇보다 러시아의 영향권에 있던 중앙아시아에 대한 보다 다양하고 밀접한 접근기회를 갖게 됐고 이란을 끌어들이므로써 석유확보를 위한 주요 통로를 확보한 것으로 평가된다. 또한 중국은 중앙아시아 지역에서 더 이상 러시아의 독점적 지위를 인정하지 않으려는 미국의 정책에 암묵적으로 동조 하면서 조용히 자신의 입지를 넓혀가는 실리적 입장을 취하고 있다.

넷째, 중·러 양 강국에게도 위축되지 않고 당당한 외교를 전개하려는 중앙아시아 4개국의 입장이다. 이들 4개국은 SCO가 이 지역에 대한 중·러의 패권적 지배 강화의 도구로 이용되거나 미국에 대항적 세력으로 발전하는 것에 대해 경계한다. 왜냐하면 중앙아시아 신생국들의 가장 큰 목표는 지역강국인 중·러를 견제하여 독립을 유지하고 경제발전을 이루는 것인데, 이를 위해서는 미국 등 서구의 협력이 절실하기 때문이다. 특히 이들은 역외(域外) 세력인 미국이 균형자적 역할을 통해 중·러를 견제하고 자신들의 독립유지를 지원해 주길 바란다. 또한 중앙아시아 4개국은 상하이협력기구 안에서 중국과 러시아의 세력다툼을 이용하는 등거리 외교를 통해 자국의 이익을 극대화 되고자 한다. 이러한 회원국들의 미묘한 입장차이와 목표의 상이성으로 인해 SCO가 미국에 대항적인 단일 세력으로 발전하기에는 근본적인 내재(內在)적 한계를 지닌 것으로 보인다

IV. SCO의 강화와 한반도 안보

최근 중·러 연대를 바탕으로 한 SCO 강화 움직임은 유라시아 남부, 즉 중동지역과 중앙아시아-카스피해 일대를 자체 세력권에 넣음으로써 중국과 러시아를 봉쇄하거나 압박하려는 미·일 해양세력에 대한 ‘경고성’ 대처로 해석되기도 한다. 이 경우 SCO의 전략적 중요성은 또 다른 무게를 갖게 될 것이다. 다시 말해 만약 SCO의 역할 확대 노력을 중·러 대륙세력이 NATO의 동진(2004년 동구 7개국의 편입, 그루지야의 장미혁명, 우크라이나의 오렌지 혁명 등)과 미국의 해외 군사기지 재조정(GPR) 정책, 미일동맹의 밀착화, 그리고 테러와의 전쟁을 기화로 한 미국의 중앙아시아 진출 등에 의한 해양세력의 포위망 구축전략에 대한 “경고성” 내지 “반 포위전략”의 일환으로 볼 경우, SCO의 군사전략적 비중은 더욱 커질 것이며 한국 안보와 SCO 간의 상호 연계성도 또 다른 차원의 의미를 지니게 될 것으로 보인다.

2005년 8월 2차 대전 이후 최초로 중·러 연합 군사훈련이 ‘SCO 가맹국 국방장관들이 옵서버로 참관’하는 가운데 한반도의 서해 주변부인 산둥반도를 중심으로 전개되었다. 이 훈련이 갖고 있는 여러 함의중 하나는 중국과 러시아가 중앙아시아-동북아시아(한반도) 지역 간의 안보·군사적 상호 연계성이 과거보다 증대하고 있다는 사실을 주변국가에 입증했다는 것이다. 즉 중앙아시아가 더 이상 먼 나라 이야기가 아니라 한반도와 동북아의 안보 상황과 밀접하게 연계되고 있음을 시사한다. 그러나 전술한 바와 같이 SCO가 단일한 군사동맹체로 작동할 가능성은 적어보이며, 경제협력을 중심으로 한 포괄적인 협력기구로 발전할 가능성이 보다 크다. 따라서 향후 SCO의 향배는 에너지안보 뿐만 아니라 동북아와 한반도 더 나아가 유라시아의 안보차원 뿐만 아니라 경제협력을 통한 공동 번영차원에서도 큰 영향력을 가지게 될 것이다.

이미 세계 안보의 중심축은 동북아(대만해협, 북한문제)와 중앙아시아로 옮겨지고 있다. 현재 한반도를 비롯한 동북아의 안보를 담보할 다자기구가 없는 상황에서 유라시아 대륙을 포괄하는 다자협력기구로 성장할 가능성이 있는 SCO는 우리의 대응 여하에 따라 다양한 함의를 지니고 있음에 주목해야 한다.

V. 신(新) 유라시아 시대와 SCO

역사적 관점에서 보면 유라시아 대륙은 12, 13세기를 거치며 하나의 교환체제 속으로 통합되는 유기체적 대륙이 되었다. 실크로드를 따라서 동서양과 인도, 중동의 문명이 서로

역동적으로 교류하고 소통하며 하나의 세계체제를 형성했던 것이다. 긴밀하게 작동했던 이러한 유라시아 대륙의 세계체제는 13세기에 이르러 동양에서 서양에 이르는 광범위한 지역에 걸쳐 존재하던 다양한 경제적 중심지들을 포괄하는 상업적 네트워크를 형성하였다. 그리고 이러한 유라시아 대륙의 유기적 통합성은 16세기 근대 세계체제형성의 토대가 되었다. 이러한 맥락에서 역사학자 Janet L. Abu-Lughod는 ‘16세기의 근대 세계체제가 지구상에 형성되었던 최초의 세계체제가 아니라, 이미 13세기에 유럽-중동-중국을 잇는 세계체제가 형성되어 작동하였으며, 그 기반으로 인해 근대 세계체제가 손쉽게 재구성될 수 있었다.’고 주장한다. 그는 또한 13세기 세계체제가 근대 세계체제와 달리 하나의 주도적인 패권국가를 가지고 있지 않았으며, 위계적이지도 않았다고 파악한다.

여기서 주목할 점은 이러한 유라시아 대륙의 통합성과 유기적 연계성을 가능하게 했던 존재는 바로 실크로드의 상인들로 알려진 중앙아시아국가들의 중개 무역상이었다는 점이다. 이렇듯 15세기 말 해상물류로가 발견되기 이전까지 중앙아시아는 유라시아대륙을 연결하고 묶는 통합자적 역할을 수행하였다. 이후 중앙아시아의 이러한 기능이 중단되고 강대국에 귀속되어 지도상에 사라졌을 때 유라시아 대륙의 유기적 통합성은 깨지고 기나긴 단절과 대립의 대륙으로 전환되었다는 역사적 사실은 유라시아 대륙에서 차지하는 중앙아시아의 역할을 반증하기에 충분하다.

공식적으로 냉전이 해체된 지도 14년이란 세월이 흘렀다. 냉전시기 유라시아 대륙은 이념과 중·소 분쟁의 결과로 인해 대립과 단절의 시기를 보내야 했다. 그러나 냉전 붕괴는 이러한 대립과 단절의 벽을 헐어 내고 보다 자유로운 협력의 공간을 확대시켰다. 특히 냉전시기 한국인 활동영역에서 금단의 땅이었던 중국과 러시아는 물론이고 몽골과 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 카프카스 지역 등 유라시아 대륙 대부분의 국가들이 한국의 새로운 활동 무대로 등장하고 있다.

이렇듯 교류가 급속히 확대되면서 유라시아 대륙의 유기적 연계성이 급속히 강화되고 있는 것이다. 지난 시기 서로 반목하던 유라시아 대륙의 3대거인 러시아·중국·인도가 정치·경제적으로 급속히 가까워지면서 세계체제에 엄청난 파괴력을 예고하고 있다. 유라시아 대륙의 대부분을 차지하는 러시아, 인도, 중국 등 RICs 3개국은 타의 추종을 불허하는 엄청난 인구와 광활한 국토를 바탕으로 풍부한 지하자원을 보유하고 있어 다른 어느 국가들보다 경제대국으로 성장할 수 있는 잠재력을 갖추고 있다.

RICs 3개국들은 또한 시장규모, 천연자원의 부존, 산업 및 수출구조, 기술수준 등에 있

어 많은 유사점을 지님과 동시에 서로 상이한 차별성을 지니고 있어 경제구조에 있어 상호경쟁성과 보완성이 높아 협력의 시너지 효과는 대단히 클 것으로 보인다. 또한 동북아의 역동적인 경제발전과 이러한 성장에 시베리아를 편입시키려는 러시아의 열망은 유라시아 철도 연결을 통한 물류선점과 송유관의 국가전략자원화로 나타나고 있다. 동북아의 섬나라인 일본 역시 신 유라시아전략을 수립하고 중앙아시아진출에 치밀하게 임하고 있다.

또한 동양과 유럽, 중동을 잇는 매개체인 중앙아시아의 역할이 부활하고 있다. 유라시아 대륙의 안보, 전략적 요충지로서, 에너지 자원의 보고로서, 광대한 유라시아 대륙을 연결하는 교통의 중심지인 중앙아시아를 중심으로 수많은 다자기구들과 협력체들이 성립되고 있으며 유기적 연관성을 강화하고 있는 것이다. 긍정적 측면에서 바라본다면 SCO는 이러한 유라시아 대륙의 유기적인 통합에 중심적 역할을 할 가능성이 크다. 중국과 러시아, 중앙아시아를 묶고 인도와 몽고, 이란, 파키스탄을 연결하여 신 실크로드시대를 담보할 기구로 성장할 충분한 잠재력을 지니고 있는 것이다. 그래서 우리의 거시적이고 통합적인 시각이 요구되는 시점이다.

VI. 결론

SCO는 현재 지역적 다자 안보기구 역할에 머물지 않고 역내 투자와 무역의 점진적인 자유화를 추구하는 지역경제협력기구로의 발전을 모색하고 있다. 이러한 경제적 유대강화는 SCO의 성격을 보다 개방적이고 안정적인 수준으로 격상시킬 것이다. 따라서 SCO는 미국이 배제된 세계 유일의 다자협의기구이자, 최근 들어 지·전략적 비중이 급증하고 있는 에너지 신생 강국들이 다수 회원국이면서 미국과 러시아, 중국 3국이 팽팽한 영향력 대결을 벌이고 있는 중앙아시아 지역을 기반으로 하고 있지만, 미래에는 유라시아 대륙을 포괄하는 상호 이익이 되는 다자기구로 발전할 가능성이 높다.

SCO는 미국에 대항적이기 보다는 오히려 러시아 또는 중국 등이 중앙아시아를 일방적으로 지배하는 것을 차단할 수 있는 견제기구로 발전할 가능성이 높다. 중앙아시아 지역에 대한 미국의 핵심 목표는 유라시아 대륙의 지정학적 전략과 카스피 해의 풍부한 천연 자원에 대한 안정적인 접근이다. 중앙아시아가 러시아와 중국, 그리고 이슬람 국가들로 통하는 전략적 위치에 있음으로 인해 이들 국가들을 동시에 통제 또는 견제할 수 있는 지정학적 거점 확보라는 측면과, 중동의 불안정한 상황으로 인한 에너지안보의 대안지역으로써의 경제적 이익추구라는 미국의 전략적, 실용주의적 이익을 고려해 볼 때도 SCO는 미국의 대응 방식에 따라 그 성격이 달라질 수 있다.

미국은 9.11이후 러시아의 요구에도 불구하고 SCO를 포함한 이지역의 어떠한 다자기구도 파트너로 인정하지 않았고 오직 나토군과 함께 아프카니스탄 전쟁을 일방적으로 수행하였다. 이는 이지역의 맹주였던 러시아로 하여금 무력감을 갖게 했으며 SCO가 미국을 견제하는 기구로 발전할 수 있는 환경을 스스로 조성하였다. 따라서 미국은 SCO를 인정하고 건설적인 관계 설정을 모색할 필요가 있다. 예를 들어 2000년대 초반 NATO의 동진에 대한 러시아의 반발을 무마하기 위해 러시아를 ‘NATO+ 러시아 대화체’에 끌어들이었듯이, SCO에 미국이 가입하거나 ‘SCO+ 미국 대화체’ 형식의 우호적 관계를 설정하는 것도 방안 중에 하나가 될 것이다(현재 미국의 가입에 대한 러시아, 중국의 입장은 유보적인 것으로 알려져 있다).

SCO는 중앙아시아 지역에서 미국 및 NATO의 지정-지경학적 이익을 실현하는 데 반하지 않는 기구로 발전할 가능성이 크다. 따라서 SCO를 적극적으로 포용하여 우호적 기구화 하는 것이 미국의 이익에 더 부합할 것으로 보인다. 한국의 대 SCO 정책도 이러한 거시적이고 통합적이면서도 유연한 시각에서 설정되어야 한다. 기존의 획일적이고 냉전적인 시각에서 SCO를 바라본다면 우리는 한반도와 동북아의 안정을 위한 중요한 전략적 옵션을 상실함과 동시에 도래하는 신 유라시아시대의 도도한 흐름에서 소외될 가능성이 크다.

실제로 한국은 역사적으로 유라시아의 내륙에 위치한 중앙아시아 국가들을 활용해 강대국 및 주변국들과의 관계에서 전략적 가치를 높인 역사를 갖고 있다. 신라시대부터 돌궐(오늘날 우즈벡)과 교류하였으며 서역(중앙아시아)과의 교류를 통해 중국을 견제하려 했던 역사적 경험을 반추해 볼 필요가 있다. 때문에 한국은 21세기 들어 새롭게 부활하고 있는 유라시아 대륙의 변화에 효과적으로 적응하면서 자유와 민주·시장의 가치를 확산하는 데 기여할 수 있을 것이다. 그렇게 되면 한국은 성숙된 미국의 동맹국이자 일본의 우방으로서 중앙아시아와 유기적으로 이들 세력을 연동시키는 동북아에서 가장 강력하고도 중요한 동맹(일반적으로 친 SCO정책 또는 유라시아 대륙을 무대로 한 자주외교가 한미 동맹에 반하는 노선이라는 일각의 우려에 대한 설득 논리임)이 될 수 있다.

북핵을 뛰어넘어 유라시아대륙의 환경변화를 읽어내는 한국의 새로운 블루오션 전략이 필요한 시점이다. 이를 위해 중앙아시아 국가들과 개별적인 양자관계 강화는 물론 중·장기적으로 SCO의 옵서버 가입을 단계적으로 모색하는 등 유기적인 연관성 강화에 나서야 한다. 이 경우 중·러를 자극하지 않으면서 미국의 이해를 구하는 보다 정교하고 세밀한 정책이 요구된다.(2006/07/14)

<참고문헌>

박상남, 심경욱, 이남주 공저, “중·러관계 진전이 동북아지역에 미치는 영향- 상하이 협력기구(SCO)를 중심으로” - (동북아시아위원회 용역 보고서 2005. 12)

박상남, “한국외교의 새로운 지평-상하이협력기구(SCO)” -2005,7, (국제지역 정보, 한국외대 외국학센터)

--- “러시아와 중국의 반미 연합의 실체와 허상” -2005.8

--- “중국위협론과 중앙아시아” -2005,9

--- “6자공동성명과 러시아” -2005,10

--- “상하이협력기구는 반미적인가?” 2006. 1

Janet L. Abu-Lughod, “ 유럽패권이전-13세기 세계체제(2006, 도서출판 까치)

2006/07/14

새로운 코리아구상을 위한 연구원

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 어떠한가, 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 주요하게는 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 준수; 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 강

대국이 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 이해 가능한 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 국가 이익은 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 각 국의 분리 독립투쟁과 이슬람 세력과의 연결 시도에 공동으로 대처하였다. 특히 중국 서부의 신장 위구르 족 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 통

해 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 중국 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 살펴 보겠다. 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 경제협력을 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 양자 간의 대립이 격화된다면 가장 큰 피해가 예상되는 곳은 당연히 한반도이다. 따라서 동북아 및 한반도의 평화 체제 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 필요하다 하겠다.

2006/07/18

새로운 코리아구상을 위한 연구원