

상하이협력기구와 다자주의*

- 실천성과 불확실성을 중심으로 -

都允珠**

<목 차>

1. 서론
2. 다자주의 요소
3. SCO의 다자주의 실천성
4. SCO의 다자주의 불확실성
5. 결론

1. 서론

2차 세계대전 이후로 국제제도에 대한 관심이 증대하고, 냉전의 종식으로 국가 간의 상호의존관계가 심화되면서 초국가적 국제 문제들에 대한 공동 대처와 국제 협력을 논의하는 개념으로 ‘다자주의’(multilateralism)가 주목 받고 있다. 전후 다자주의는 불안정과 갈등을 방지하고 영토 보존, 국가평등, 불간섭 등 일련의 국가주권의 규범을 정의·확장하고 합법화하는 데 일조하였다.1) 일반적으로 다자주의는 다자 활동을 증진시키기 위하여 고안된 이데올

* 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음[NRF-2011-35C-B00054].

** 京畿大學校 中語中文學科 講師.

1) Amitav Acharya, "Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics," in Edward Newman, Ramesh Thakur and John Tirma (eds.), *Multilateralism under challenge?: Power, international order, and structural change* (Tokyo: United Nations University Press, 2006), p.95.

로기로서,²⁾ 일반화된 행위 원칙(generalized principles of conduct)에 따라 셋 이상의 국가들이 그 관계를 조정해 나가는 제도적인 형태를 말한다.³⁾

2001년 6월 역내의 강대국의 이해가 상충하는 전략적 요충지를 거점으로 중앙아시아 최대의 다자간 협력체인 '상하이협력기구'(上海合作組織, Shanghai Cooperation Organization, 이하 SCO)가 출범하였다. 구소련 해체에 따른 지정학적 공백을 블랙홀이라고 묘사한 브레진스키(Zbigniew K. Brzezinski)의 표현처럼 중앙아시아에서는 역내의 주요 국가들 간에 '신 거대 게임'(New Great Game)이 재현되고 있다. 중앙아시아 지역은 역내 중앙아시아 국가들 간에는 상호보완성이 낮고 역외 협력에 대한 대외 의존성이 높은 지역이지만, 한편으로 군사·안보·반테러 등에 대한 공통 인식과 상호협력은 다각적인 경제협력을 전개해 나가는데 안정적인 환경을 제공하고 있다.

역사적으로 다자주의는 국가 간 소유권의 정의와 유지, 그리고 공동의 손실을 막기 위한 조정(coordination)의 문제와 공동의 이익 실현을 위한 협조(collaboration)의 문제를 중심으로 발전해왔다.⁴⁾ SCO는 이러한 국가 간 조정의 문제, 즉 중·러 간 역사적 국경 분쟁의 해소와 군사적 긴장 완화를 위한 협상이 구소련 해체 이후 중국과 구소련으로부터 독립한 중앙아시아 국가들과의 국경선 확정과 군사 분야 신뢰구축으로 진전되면서 양자적 회담 형태의 '상하이 5국'(上海五國)에서 협조의 문제, 즉 안정과 평화, 경제발전 등 공동의 이익을 실현하기 위해 다자간 공조체제를 구축한 것이라 볼 수 있다. SCO는 2010년 6월 타슈켄트(Tashkent)에서 열린 제10차 정상회의에서 <타슈켄트 선언>을 통해 현재 역내의 상호 신뢰와 우호증진, 평화·안보·안정·협력을 위한 공조체제에서 국제문제와 관련해서도 중요한 역할을 하는 고도로 효율적

2) James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 55.

3) John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 6-11.

4) 위의 글, p. 8.

이고 공개적인 다자기구로 발전시키기로 하였다.

SCO는 초기에는 역내 평화 안보 환경을 위한 공조체제 구축을 주요 논의의제로 다루어왔지만, 단계적으로 경제와 에너지 협력을 강화하고 아울러 중·러 주축의 대규모 반테러 합동 군사훈련까지 실시하면서 '동방의 북대서양조약기구'(NATO)로 변모하는 것이 아닌가 하는 전망을 불러일으키고 있다.⁵⁾

SCO 출범 이후 그와 관련된 다양한 연구들이 산출되고 있다. 그러나 많은 선행연구들이 SCO의 기본 틀이라 할 수 있는 다자주의의 관점에서 보다는 SCO의 성립에 대한 개괄적 소개, 또는 중국, 러시아, 미국 등 개별 국가의 경제나 외교정책 등과 같은 특정 영역을 중심으로 SCO를 다루거나, 중앙아시아를 둘러싼 지역 패권 추구, 중·러 간 협력과 경쟁의 관점에서 분석하고 있다.

이에 본 연구는 중·러의 영향력 확대에 따른 SCO의 위상 변화에 주목하면서, 다자간 협력체의 기본 전제인 다자주의의 특징적 요소를 토대로 SCO의 성립과 발전과정을 다자주의의 실천성과 불확실성이라는 관점에서 살펴보고자 한다. 다시 말해 다자주의의 각 요소들이 SCO의 정치·경제·안보 등 영역에서 어떻게 투영되고 실현되고 있는지를 통해 SCO의 다자주의의 실천성과 불확실성을 살펴보고자 한다. 이를 통해 SCO가 두 주도국 중·러 간 협력과 전략적 이해 추구 여부에 따라 그 발전 방향과 목표가 결정되면서 단순히 다수의 행위자로 구성된 블록 중심의 지역주의 차원에 머물 것인지, 아니면 표방한 것처럼 고도의 상호 의존성과 호혜성을 바탕으로 실질적인 다자 기구로 발전할 수 있는지를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

5) Selbi Hanova, "Perspectives on the SCO: Images and Discourses," *China and Eurasia Forum Quarterly* 7-3(2009), pp. 65-72.

2. 다자주의 요소

다자주의에 관한 대표적 개념 정의로 코헤인(Robert O. Keohane)과 러기(John G. Ruggie)의 정의를 들 수 있다. 코헤인은 다자주의를 “셋 이상의 국가 집단 간의 협력 관계로 국가들 사이의 이해관계와 정책을 조정하는 관행(practice)”이라고 정의하면서, 제2차 세계대전 이후 다자 회의와 의제, 다자적 국제조직의 수적 증가 면에서 알 수 있듯이 세계정치에서 다자주의의 중요성이 날로 더해가고 있다고 보았다.⁶⁾ 이에 대해 러기는 코헤인의 다자주의 개념은 수적인 측면만을 강조한 명목적(nominal) 다자주의로 다자주의 현상을 특징짓는 질적(qualitative) 측면은 간과한다고 비판하면서 관련 당사국간의 관계를 중시한 실질적(substantive) 다자주의를 강조하였다.⁷⁾

한편 햄슨(Fen Osler Hampson)은 그 정의와 목적 등에 따라 다자주의를 크게 세 가지로 구분하였다. 첫째, 러기의 논의를 대표로 하는 ‘공식적(formal) 다자주의’로 국가 간 행위를 통제하는 규범(norms), 규칙(rules), 원칙(principles)에 중점을 둔 하향식(top-down) 다자주의이다. 이에 비해 비국가행위자(non-state actors)의 참여, 비국가적 제도 등의 영향과 역할에 초점을 맞춘 다자주의를 상향식(bottom-up)의 ‘비공식적(informal) 다자주의’라고 하는데 대체로 시민사회의 역량, 성장 등을 통한 민주주의의 결핍(deficit), 인권, 전지구적인 생존 문제 등을 다룬다. 마지막으로 ‘수단적(instrumental) 또는 공리적(utilitarian) 다자주의’를 들 수 있는데, 국제 문제를 다루는 데 있어 한정된 자원 하에서 비용 절감, 책임 분담 등에 중점을 둔다.⁸⁾

6) Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal* 45-4 (Autumn, 1990), p.731.

7) John G. Ruggie, 앞의 글, pp.6-11. 한편, 카포라소(James A. Caporaso)는 다자주의 정의를 내리기에 앞서 ‘다자’란 일방, 양자, 삼자(trilateral), 전체(universal) 등과 다르게 국가의 수적 차이를 전제조건으로 하지 않는 다수(many)의 행위자를 의미한다고 보았다. James A. Caporaso, 위의 글, pp. 54-55.

다자간 활동이 출현하고 확대되는 이유는 궁극적으로 이익의 극대화를 실현하기 위해서라고 볼 수 있다. 개별 이익 추구의 다자간 활동 증진이 공동 이익 추구를 전제로 하는 다자 협력체의 성립으로 발전할 수 있었던 것은 일정 수준의 다자주의 요소들이 실천되고 충족되었기 때문이라 할 수 있다. 다시 말해 다자간 협력체에 참여하는 구성원들의 개별적 이익이 다자주의의 특징적 요소인 '일반화된 행위원칙, 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity), 불가분성(indivisibility)' 등과 유기적으로 결합되고 반영·실천됨으로써 협력의 틀이 유지된다고 볼 수 있다.

다자주의의 요소 중 '일반화된 행위원칙'이란 특정 상황 하의 어느 집단이나 국가의 특정 이해나 전략적 상황에 상관없이 특정 국가 대상이 아닌 모든 국가들에게 동일하게 적용되는 원칙을 말한다.⁹⁾ 이는 모든 구성원들이 동등하게 참여하는 비차별성(nondiscrimination)을 의미하는 것으로 국제무대에서의 평등한 참여의 권리와 투표권 행사 등을 들 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 아카랴(Amitav Acharya)는 다자주의 또는 다자적 제도화가 특정한 일반화된 행위원칙을 토대로 하지만, 다자주의의 규범이 처음부터 맥락화(contextualized)되지 않는다고 보았다. 그는 다자적 제도화는 규범이 해석되고 확장될 수 있는 사회적 환경(social setting)을 제공하며, 다자주의의 규범은 그 자체로 다양하고 서로 상이한 역사적 지역적 맥락의 변화와 개조를 통해 형성된다고 보았다.¹¹⁾

둘째, 성공적인 다자협회는 포괄적 호혜성의 기대를 높여주는데, '포괄적 호혜성'이란 쟁점사항에 대하여 관련행위자들이 공리주의에 입각한 개별적·단

8) Fen Osler Hampson, "Deconstructing multilateral cooperation," in I. William Zartman and S. Saadia Touval (eds.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 62-73.

9) John G. Ruggie, 앞의 글, pp. 11-15.

10) Mark W. Zacher, "Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: The Development of Regimes for Nonterrestrial Spaces," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 399.

11) Amitav Acharya, 앞의 글, p. 97.

기적인 이익 추구보다는 합의한 협정을 기반으로 한 포괄적·장기적인 공동 이익을 기대하는 것을 말한다.¹²⁾ 다시 말해 각 국가는 현재의 양보가 향후 장기적인 보상(a long-run return)을 가져올 것이며, 다른 상대국들도 설령 불안정한 위치에 있다 하더라도 암묵적인 약속을 위반하지는 않을 것이라고 믿는 것이다.¹³⁾ 이는 기대가 지속되고 매사에 각 일방이 똑같은 보상을 주장하지 않는 한, 구성원들 간에 분야별·시기별로 교차되는 거래와 협상이 가능하고 협정의 지속성도 강화할 수 있다는 것을 뜻한다.¹⁴⁾ 반면에 양자주의는 양자 간에 상호 받아들일 수 있는 특정한(specific) 호혜성, 다시 말해 언제나 일방이 상대방에 대한 균등한 보상(quids pro quos)을 기반으로 한다.¹⁵⁾

셋째, '불가분성'이란 어떤 문제 영역에서의 행위에 대한 구성원들의 집단성(collectivity)을 의미하는 것으로, 구성단위들(units) 사이에서 일정 행위가 시작되었을 경우 그에 따른 비용과 혜택이 확산되는 지리적·기능적 영역으로 간주될 수 있다.¹⁶⁾ 예컨대 집단안보의 구상에서 국가는 마치 평화를 나눌 수 없는 불가분의 것으로 인식하고 행동한다는 것으로, 무조건적인 집단 대응의 요구에 따라 한 국가에 대한 전쟁은 사실상 모두에 대한 전쟁으로 간주된다. 위협이나 실제 공격에 응해야 할 의무가 있는 국가공동체는 처음에는 외교적 수단으로 그 다음에는 경제적 제재, 마지막으로 필요시 공동 무력 사용을 채택한다. 이러한 공동체의 반응을 예상하는 모든 합리적인 잠재적 공격자는 억제되고 공격이나 위협 등을 단념하게 되면서 전쟁의 발발 가능성 역시 점차 감소한다는 것이다.¹⁷⁾

한편 다자주의의 특징으로 인해 다자간 협력체의 지속적인 발전 가능성에 대해 부정적인 전망이 대두되기도 한다. 국가란 자기중심적인 행위체이며 체

12) James A. Caporaso, 앞의 글, p. 54.

13) Robert Jervis, "Security Regimes," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 180.

14) John G. Ruggie, 앞의 글, p. 32.

15) John G. Ruggie, 위의 글, p.11.

16) 위의 글, pp. 53-54.

17) 위의 글, pp. 9-11.

도 자체도 국가이익의 산물이기 때문에 국제 체제에서 국가 간의 협력은 달성되기도 유지되기도 어려우며, 상호이익의 영역을 구축하기가 어렵다는 것이다. 다시 말해 글로벌 금융위기와 반테러리즘의 추세 하에 잘 조직된 지역적·세계적 다자 기구의 필요성이 강조되고 있음에도, 실질적으로 다자주의는 문제 해결 중심의 개방적·포괄적인 경향보다는 블록 중심의 이른바 주장만 난무한(talking shop) 지역주의 한계를 극복하지 못하고 있으며, 특히 아시아의 다자주의는 그 자체가 객관적인 역량(objective force)이 아닌 국가 권력과 특정 목적과의 연계 또는 상호 교차의 수준에서 인식되고 있다는 것이다.¹⁸⁾

그러나 기본적으로 '다자'라는 용어는 협력(cooperation)을 가정하고 있으며, 모든 협력이 다자적이지는 않지만 모든 다자적 활동은 협력을 동반한다.¹⁹⁾ 협력이란 정책조정(policy coordination)이라는 협상 과정을 통해 조화로운 상황에 처해 있지 않은 개인 또는 조직 간에 행동의 일치를 요구하는 것이지 갈등의 부재를 의미하지는 않는다.²⁰⁾ 또한 다자적 합의는 다자주의 특징으로 인해 형성되기 힘들지만, 일단 형성되면 그 제도적 관성으로 인해 내구성(durability)과 적응성(adaptability)을 증대시킬 수 있다.²¹⁾

18) Michael J. Green and Bates Gill, "Unbundling Asia's New Multilateralism," in Michael J. Green and Bates Gill (eds.), *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community Cooperation, Competition, and the Search for Community* (New York: Columbia University Press, 2009), pp. 2-3.

19) James A. Caporaso, 앞의 글, pp. 54-55.

20) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (New Jersey: Princeton University Press, 2005), pp. 51-54.

21) John G. Ruggie, 앞의 글, p. 32.

3. SCO의 다자주의 실천성

3.1 다자간 지역협력기구의 성립: 회의기제의 정례화와 집행기제의 상설화

다자주의의 핵심은 '일반화된 행위원칙'과 '제도적 형태'라 할 수 있다. 다자적 형태를 보인다는 것은 일반화된 행위원칙을 기초로 해서 국가 간의 행위를 조정한다는 것을 말한다.²²⁾ 다른 조건들이 일정하다면 일반화된 행위원칙에 기반한 합의는 특정 이혜나 상황적인 변수에 의존한 것보다 더 탄력적일 수 있으며, 다자적 합의의 지속성을 증대시킬 수 있다.²³⁾

SCO는 합의의 형식 측면에서 과거 중국을 일방으로 하고, 러시아와 중앙아시아 4개국을 다른 일방으로 하던 양자 대화채널에서 6개국이 동등하게 참여하는 실질적인 다자간 대화채널로 발전하였다. 합의의 내용 측면에서는 전통적인 군사·안보영역에서 정치, 경제, 사회문화 협력과 테러, 마약, 국제범죄에 대한 공동대처 등 비전통적 안보영역의 의제까지 포괄하는 지역협력기구로 발전하였다.

중국과 러시아는 양국 관계가 정상화되고 국경문제 해결에 다소 진전이 보이면서 1990년 4월 〈국경지역의 상호 군축과 군사 영역의 신뢰에 관한 지도원칙 협의〉에 서명하였는데, 이 협정은 후에 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 간의 군사적 상호 신뢰 구축의 기반이 되었다.²⁴⁾ 1996

22) 위의 글, p. 14.

23) 위의 글, pp. 32-33.

24) 1991년 5월 장쩌민(江澤民) 총서기가 러시아 방문 시에 〈중·러 동부 국경 협정〉이 체결되었다. 중국과 러시아는 1994년 '건설적 동반자 관계', 1996년 '전략적 협력 동반자 관계'를 수립하였다. 중·러 양국의 동반자 관계의 발전은 중국과 중앙아시아 각국과의 선린우호 관계 수립에 긍정적인 작용을 하였다. 蘇浩, 〈中國外交的'伙伴關係'框架〉, 《世界知識》第5期(2000), pp. 11-12.

년 4월 상하이에서 중국, 러시아, 카자흐, 키르기스, 타지크 5개국은 〈국경지역의 군사 영역 신뢰 강화에 관한 협정〉을 체결하면서, ‘상하이 5국’ 정상회의 기제가 정식으로 성립되었다. 이어 1997년 4월 모스크바에서 개최된 제2회 정상회의에서 〈국경지역 상호 군축에 관한 협정〉을 체결하였다. 이 두 협정으로 상하이 5국은 국경 지역에서의 군축, 무력 불사용, 군사 영역에서의 투명성 제고 등 긴장 완화를 통한 신뢰 구축을 토대로 역내 안정과 선린우호, 상호신뢰 강화를 촉진하는 중요한 법률적 근거를 마련하였다. 무엇보다도 중앙아시아 회원국들은 중국과의 국경 분쟁의 해소와 국경 지역 군축으로 러시아의 지리적·군사적 영향력 팽창을 저지하고, 주권과 영토의 보전을 보장받을 수 있게 되었다.²⁵⁾ ‘상하이 5국’을 통한 국경분쟁의 해소와 국경지역의 군사적 신뢰 구축은 비교적 짧은 시간 내에 SCO의 제도화가 추진될 수 있었던 요인으로 작용하였다.²⁶⁾

1999년 8월 키르기스의 비슈케크(Bishkek)에서 개최된 제4회 정상회의에서 〈비슈케크성명〉을 통해 테러리즘, 분리주의, 극단주의를 ‘3대 악’(三股勢力)으로 공식 규정하고 ‘3대 악’의 척결과 무기 밀매, 마약 밀수 및 판매, 불법 이민 등 초국가적 범죄 행위에 대한 공동 대처를 결의하였다. 2000년 7월 타지크의 두산베(Dushanbe)에서 개최된 제5회 정상회의에서 옵서버 자격으로 참석했던 우즈베키스탄이 정식 가입을 요청함에 따라 2001년 1월 기존 5개국은 우즈베키스탄의 정식 회원국 가입을 승인하였다. 같은 해 6월 기존 5개국과 우즈베키스탄은 〈중국, 러시아, 카자흐, 키르기스, 타지크, 우즈베키스탄 공동성명〉을 체결하고 〈SCO 성립선언〉을 발표함으로써, 다자간 지역 협력기구의 성립을 공식화하였다. SCO는 2002년 6월 러시아의 페테르부르크(Petersburg)에서 열린 SCO 제2회 정상회의에서 〈SCO 헌장〉을 제정하고 정식으로 출범하였다.

25) Alyson J. K. Bailes and Pál Dunay, “The Shanghai Cooperation Organization as a regional security institution,” SIPRI Policy Paper: *The Shanghai Cooperation Organization* 17 (May, 2007), p. 11.

26) Chien-Peng Chung, “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism,” *Journal of Contemporary China* 17-57 (November, 2008), pp. 760-761.

2001년 6월 SCO 제1회 정상회의와 2002년 SCO 정상회의에서 각각 체결한 〈테러리즘, 분리주의, 종교극단주의 척결에 관한 공약〉과 〈SCO 회원국의 지역 반테러기구에 관한 협정〉을 통해 SCO 회원국들은 역내 안정에 대한 공동 입장을 정립하고 법률적 기초를 확립하였다.

2004년 우즈베크의 타슈켄트에서 개최된 SCO 제4회 정상회의에서 상설기구 신설에 관한 합의 사항들이 구체화되면서 베이징에 SCO 제반 행정업무를 담당하는 상설 사무국(秘書處)이 설치되고, 타슈켄트에 지역대테러기구(地區反恐機構, RATS)가 설치되어 정식으로 운영되었다.²⁷⁾ 제4회 정상회의부터는 옵서버 제도를 도입하여 최초로 몽골에게 옵서버 자격을 부여하였으며, 2005년 7월 SCO 제5회 정상회의에서 파키스탄, 이란, 인도 3개국에게도 옵서버 자격을 부여하였다. 2008년 8월에는 〈SCO 대화동반자 조례〉를 토대로 대화동반자 지위를 만들어 2009년 6월 첫 대상국으로 벨라루스와 스리랑카를 선정하였다. 그동안 SCO는 옵서버 자격 부여 외에는 신규 회원 가입을 받아들이지 않고 있는 상태였으며, 〈SCO헌장〉에 따르면 신규 회원 가입은 정상회의에서 결정된다는 조항 외에는 별다른 구체적인 원칙, 기준, 과정 등의 법률적 근거가 마련되어 있지 않았다. 그러나 2010년 6월 타슈켄트 SCO 제10회 정상회의에서 〈SCO 절차규칙〉과 〈SCO 신규회원국가가입조례〉 등 신규 회원가입 관련 규정을 만들고, 2011년 아스타나 SCO 회의에서는 〈SCO 신규회원국가가입조례〉를 토대로 〈SCO 가입 신청국의 의무에 관한 비망록 협의서〉를 비준하여 SCO 회원국 확대에 대한 법률적 기초를 마련하였다. 2012년 베이징 SCO 제12회 정상회의에서는 아프간을 초청국에서 옵서버 국가로 승격시키고 터키를 대화동반자로 받아들였다.

다자주의는 다수의 참여 외에 평등화를 촉진(leveling impulse)하는 기능을 내포하고 있는데,²⁸⁾ SCO는 상하이정신(上海精神)을 통해 회원국 간의 동

27) 비슈케크에 설치하기로 했던 RATS는 극단적인 무장단체인 우즈베크 이슬람 운동(IMU)의 심각성을 고려하여 우즈베크의 타슈켄트에 설치되었다.

28) Miles Kabler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional*

등한 관계를 강조하고 역내 패권세력의 일방주의를 견제하면서 신흥국가들의 목소리를 반영하고 있다. 2008년 8월 두산베에서 열린 SCO 정상회의에서 러시아는 그루지야 내 자치구역인 남오세티아(South Ossetia)와 압하지야(Abkhazia) 공화국 독립에 대한 회원국의 지지를 얻지 못하였는데, 이는 SCO의 주권과 영토보전 원칙은 물론 '3대 약'의 체결 특히 분리주의의 선동과 유발 방지에도 어긋났기 때문이라 볼 수 있다.²⁹⁾

제도적 합의는 정보의 흐름과 협상의 기회, 다른 행위자의 의무 이행과 준수에 대한 감시, 국제 협정의 견고성에 대한 기대 등에 영향을 미친다.³⁰⁾ SCO는 각 회원국의 평등성과 보편성을 보장하고 합의를 통한 의사결정과 기본 원칙을 법제화함으로써 특정국가의 일방주의나 자의적인 압력행사를 제약하고 있다. 이러한 법적인 틀 내에서 초국가적 문제의 해결을 위한 정례화·상설화된 대화창구와 협상의 장은 정보의 불완전성을 감소시키면서 회원국 간 합의 이행의 신뢰성을 높이는 거래비용의 절감 효과로 협력증대를 기대할 수 있다.³¹⁾ 국제 관계의 조정 문제에 있어 거래비용을 절감하려는 노력은 다자적 조직과 다자 기제 구축의 추동력으로 작용한다.³²⁾

3.2 경제협력으로의 확산효과

SCO는 군사·안보 협력에서 출발하여 교역, 투자, 운송, 에너지, 기타 부문 등 다방면의 경제 협력을 확대하는 단계로 발전하였다. 이는 각국이 개별 이익

Form (New York: Columbia University Press, 1993), p. 295.

29) Susan Turner, "Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the Undefined," *Asian Perspective* 33-1 (2009), p. 181; Maria Raquel Freire, "Russian Policy in Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing, or Imposing?," *Asian Perspective* 33-2 (2009), p. 140.

30) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 3.

31) Robert O. Keohane, 앞의 책, pp. 89-92.

32) John G. Ruggie, 앞의 글, p. 17.

추구 과정에서 초국가적 제도와 협력이 이익 충족의 최선의 방법이라는 공통 인식 즉, 포괄적 호혜성에서 출발한 것이라 볼 수 있다.

구소련 해체 이후 중앙아시아 신생 독립국가들은 공통적으로 스탈린식 중앙 계획적 산업화 정책으로 자립경제의 여건이 미흡하고, 물가 불안정, 특정 산업의 편재 현상 등의 문제를 안고 있었다. 이에 이들 국가들은 러시아에 대한 경제적 의존도를 줄이고 교역국을 다양화하기 위하여 자국 시장의 개방을 통해 안정된 수출물류 루트를 확보하고 각종 투자 유인 정책을 실시하고 있다.

SCO가 지역경제협력을 전개하는 데 있어 유리한 조건은 다음과 같다. 첫째, SCO 회원국의 정치·군사·안보영역에서의 협력은 지역 경제협력을 전개하는 데 있어 필수불가결한 정치적 안보환경을 제공하고 있다. 둘째, 각 회원국의 지정학적 특수성에 기인한 경제적 이익 추구가 지역경제협력의 내적 동력으로 작용하고 있다. 지리적으로 인접한 국가들로 구성되어 있는 SCO는 이미 공유하고 있는 철도, 도로교통망 등 각종 시설을 효율적으로 이용하여 운송거리를 단축하고 무역 원가를 절감할 수 있을 뿐만 아니라 각 회원국의 무역 환경 조건 개선이라는 효과도 기대할 수 있다. 셋째, SCO 회원국 각각의 비교 우위 산업을 중심으로 상호간의 경제적 보완성을 증대할 수 있다. 예를 들면 중국은 방직, 가전제품, 경공업 산업 등과 같은 노동 집약형 산업으로, 러시아와 중앙아시아 국가는 석유, 천연가스, 화학비료 등 원자재와 자연자원 집약형 산업 등에서 보다 광범위한 협력 기초를 다지고 상호간에 발전 잠재력을 증진시킬 수 있을 것이다.³³⁾

2001년 9월 SCO 총리급 회담에서 서명한 〈SCO 정부 간 지역경제협력의 기본 목표와 방향 및 무역 투자 편리화 발전에 관한 비망록〉에 따라 2002년 5월 상하이에서 제1회 SCO 경제무역 책임자회의가 열렸다. 2003년 5월 모스크바 SCO 제3회 정상회의에서 회원국 간 경제협력의 강화와 무역투자환경 개선에 대한 합의를 이루고, 이어 9월 베이징 총리급 회담에서는 〈SCO 다자간

33) 李鋼, 《上海合作組織: 加速推進的區域經濟合作》(北京: 中國海關出版社, 2004), pp. 62-69; 鄭雪平, 《上海合作組織區域經濟合作研究》(大連: 東北財經大學出版社, 2007), pp. 20-30.

경제무역 협력 요강)을 승인하여 2020년까지의 중장기적인 지역경제협력 계획을 제시하였다. 2009년 예카테린부르크 SCO 정상회의에서는 <SCO 다자간 경제협력 강화, 글로벌 금융위기 대응, 경제의 지속발전 보장에 관한 공동 제안>을 비준하였다. 반테러 협력을 핵심 의제로 다루었던 이전의 정상회의와 달리, 제9회 정상회의에서는 글로벌 금융위기 대처, 회원국 간 상호 경제협력 확대 등이 주요 의제로 다뤄지면서 경제문제가 차지하는 비중이 더욱 커졌다. 2012년 SCO 제12차 정상회의에서 중국은 철도, 항공, 에너지 분야, 통신 등의 건설을 위해 회원국들에게 100억 달러의 차관을 제공하기로 하고, 역내 경제발전 도모 차원에서 회원국들로 구성된 특별계좌 및 발전 은행 건립을 추진해갈 것이라고 밝혔다. SCO 회원국은 지리적 인접성에 따른 물류비용 절감과 시간 절약 등의 경제적 이점으로 회원국 간 대외무역이 보다 확대되었다.³⁴⁾

3.3 장기적 이익 기대하는 에너지 협력

전 세계적으로 에너지 자원의 중요성이 부각되면서 원유와 천연자원의 새로운 공급처로서 부상한 중앙아시아의 가치는 역내 다자 협력을 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 에너지 협력은 지속적인 경제발전과 안보의 토대로서 장기적으로 신뢰할 수 있는 상호이익의 동반자관계를 정립하고 지역 안보와 안정에 유리한 조건으로 작용한다.

러시아는 보크사이트, 금, 다이아몬드, 천연가스, 석유 등의 방대한 천연자원을 보유하고 있는 세계적인 자원부국으로 자원부존 규모가 전 세계 광물 자원의 약 15-17%에 달한다. 또한 세계 2위의 산유국으로 2011년 기준 원유 확인 매장량이 882억 배럴로 전 세계 매장량의 5.3%를 차지하고 있으며, 미

34) 2001년과 2011년을 비교해보면 중국을 제외한 SCO회원국과의 무역액이 자국 대외무역에서 차지하는 비중이 평균 10% 이상이며, 키르기스의 경우는 50%를 넘어섰다. 劉華芹·王獵, “不斷深化的上海合作組織區域經濟合作,” 李進峰·吳宏偉 主編, 《上海合作組織發展報告(2012)-上海合作組織睦鄰友好年專輯》(北京: 社會科學文獻出版社, 2012), p. 107.

국에 이은 세계 2위의 천연가스 생산국으로 확인매장량은 44.6조 입방미터로 전 세계 매장량의 21.4%를 차지하고, 연간 생산량은 6,010억 입방미터에 달한다. 중앙아시아에서 러시아에 이은 제2의 석유 매장국가인 카자흐는 크롬과 우라늄의 매장량이 각각 세계 1, 2위를 차지하고 있다. 우즈베크는 세계 9위의 금 생산국가로 중앙아시아에서 두 번째로 많은 석탄자원을 보유하고 있으며, 천연가스 매장량은 독립국가연합(CIS) 국가 중 러시아, 투르크메니스탄에 이어 3위, 석유 매장량은 4위를 차지하고 있다. 중국은 세계 2위의 석탄 매장 국가이자 텅스텐, 몰리브덴, 주석, 안티모니 등의 광물자원 매장량이 세계 1위를 차지하고 있으며, 그 외에도 많은 광물자원이 세계 10위권 내의 매장량을 나타내고 있다. 키르기스는 CIS 국가 중 러시아, 우즈베크에 이은 제3위의 금 생산국이며 수은과 몰리브덴 매장량이 각각 세계 3위, 11위를 차지한다. 타지크는 다른 중앙아시아 국가들에 비해 석유, 천연가스, 광물 자원 등의 보유량은 적지만, 세계 8위의 수자원 보유국으로 역내 수자원의 54%를 보유하고 있다.

SCO를 통한 에너지 수요국의 입장에서 장기적인 에너지 협력체의 성립은 자국과 지리적으로 근접한 에너지 공급지를 확보할 수 있어 저장과 운송비용을 절감할 수 있으며, 에너지 공급국의 입장에서는 자국의 수출시장을 공고히 하고 다원화하면서 역내 에너지 수입국과의 협력을 증진시킬 수 있다.

2006년 6월 상하이 SCO 제6회 정상회의에서 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 SCO 틀 내에 석유수출국 기구(OPEC)와 유사한 '에너지 클럽'(Energy Club)의 설립을 제안하였다. 2007년 6월 모스크바에서 개최된 SCO 에너지 책임자회의에서 우즈베크를 제외한 5개국은 SCO 에너지 클럽의 설립에 동의하고 에너지 안보를 위한 협력을 강화하기로 합의하였다.

3.4 안보 위협에 대한 절대적 이익 추구

구소련 해체 이후 중앙아시아의 민족·종교·인종 분쟁, 마약밀수, 테러리

즘, 무기 밀매 등 광범위한 안보 불안정 요인들은 분리주의와 극단주의 세력의 확산과 더불어 주변 국가들에게 심각한 안보 위협요소로 작용하고 있다. SCO 회원국이 가장 큰 관심을 가지고 가장 먼저 공통 인식에 도달한 협력 분야는 '3대 악'의 척결이다. SCO 회원국들은 비동맹의 원칙하에 역내 안보와 평화 유지는 불가분하다는 불가분성을 토대로 3대 악의 척결 문제에 있어서 역내의 국가들과 양자·다자의 형태로 협력을 강화하고 있다.

구소련 해체 이후 중앙아시아 지역에서는 급진적인 이슬람 근본주의가 우즈베크의 페르가나(Ferghana) 지역을 중심으로 영향력을 확대해가면서 반정부 테러 활동을 지속하고 있다. 또한 세계 최대의 아편 생산지인 아프간에서 밀반입된 마약이 인접한 중앙아시아 국가 등을 통해 러시아와 유럽으로 불법 유입되고 테러 자금으로 이용되는 등 초국가적인 범죄도 급증하고 있다.

SCO는 1999년 〈비슈케크성명〉에서도 알 수 있듯이 9.11테러 이전부터 초국가적 범죄에 대처하기 위한 국가 간 협력의 필요성을 강조하였다. SCO는 2002년 6월 〈SCO 회원국의 지역 반테러기구에 관한 협정〉을 통해서 역내 안정에 대한 공동 입장을 정립하고 실무적으로 법률적 기초를 확립하였으며, 〈SCO 헌장〉을 통해 3대 악을 척결하고, 무기 밀거래, 마약 밀수, 불법 이민 등의 초국가적 범죄에 대한 공동대처를 목표로 명시하였다. 2009년 3월에는 SCO 주최로 모스크바에서 아프간문제 특별국제회의를 개최하여 〈SCO와 아프간의 테러리즘, 마약밀수, 조직범죄에 척결에 관한 성명〉을 발표하고 〈SCO와 아프간의 테러리즘, 마약밀수, 조직범죄 척결 행동계획〉을 통과시켰는데, 이는 SCO가 개최한 첫 번째 아프간 문제 국제회의였다. 같은 해 6월에는 〈반테러리즘 조약〉을 체결하였는데, 이는 2001년의 〈테러리즘, 분리주의, 극단주의 척결에 관한 상하이 공약〉을 보완·강화한 것으로 관련 법률적 개념, 책임과 의무 등을 보다 명확하게 규정하였다.

지정학적 조건으로 인하여 역내 안정의 중요성과 비전통적 안보위협에 대한 공감대는 대대적인 반테러 합동 군사훈련을 실시하고 나아가 회원국 간 상호 영토 내에서 합동 훈련을 실시하는 단계로 발전하였다. 2002년 10월 최초로

SCO 회원국 내 중국과 키르기스가 반테러 합동군사훈련 '훈련-01'(演習-01)을 실시하였다. 2003년 8월에는 카자흐와 중국의 접경지인 카자흐의 우차랄(Ucharal)과 중국 신장위구르 자치주의 이리(伊犁) 일대에서 '연합-2003'(聯合-2003)이 실시되었는데, 이는 SCO의 첫 번째 다자간 반테러 합동군사훈련으로 우즈베크를 제외한 5개국이 참가하였다. 2005년 8월에는 '평화 사명-2005'(和平使命-2005) 반테러 합동군사훈련이 실시되었는데, 이는 중·러 간 최초의 합동 군사훈련으로 SCO회원국과 옵서버 국가가 참관하였다. 2006년 8월에는 중국과 카자흐의 반테러 합동 훈련 '천산-1호(2006)'(天山-1號 2006)이 실시되었는데, 이는 SCO의 틀 내에서 실시된 중국과 카자흐 양국의 법 집행 보안 부처(執法安全部門) 간 최초의 반테러 합동훈련이었다. 이어 9월에는 타지크의 카틀론(Khatlon) 주에서 중국과 타지크의 양국 간 최초의 반테러 합동군사훈련 '협력-2006'(協作-2006)이 실시되었다. 2007년 8월에는 처음으로 SCO 회원국이 모두 참여한 '평화사명-2007'이 중국의 신장위구르 자치 지역과 러시아의 첼라빈스크(Chelyabinsk) 주에서 실시되었다.

중국은 이슬람 근본주의 세력과 분리 독립을 주장하는 신장 위구르 지역의 이슬람 세력과의 연대 가능성, 그에 따른 티베트의 분리 독립 활동 등을 억제하면서 국가통합을 유지하기 위해서 SCO의 반테러 협력에 적극적으로 참여하고 있다. 러시아 또한 분리주의 및 테러리즘과 카프카스 무장 단체와의 연대를 방지하기 위해 안보협력에 적극적으로 동참하고 있다. 이러한 중·러의 양자 안보 협력관계는 SCO 반테러 협력의 추동력으로 간주되고 있다.³⁵⁾ 한편 SCO 회원국들은 '3대 악'의 척결에 있어 중국과 러시아는 분리주의의 척결을 보다 우선시 하는데, 이는 민족적 정체성과 독립을 목적으로 하는 분리주의가 근본적으로 테러리즘을 양산하고 극단주의가 분리주의의 이데올로기적 수단과 조직화에 이용된다고 보기 때문이다. 이에 비해 중앙아시아 회원국들은 현 세속주의 정권에 대해 무력전복을 시도하기 때문에 종교적 극단주의 세력이

35) Farkhod Tolipov, "Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Fighting Terrorism in the SCO Area," *China and Eurasia Forum Quarterly* 4-2 (2006), p. 164.

보다 더 큰 위협 요인이라고 보고 있다.³⁶⁾

4. SCO의 다자주의 불확실성

4.1 행위원칙의 비공식적·규범적 경향

2010년 6월 SCO는 제10차 정상회의에서 <타슈켄트선언>을 통해 국제문제와 관련해서 중요한 역할을 하는 고도로 효율적이고 개방적인 다자기구로 발전할 것임을 표명하였지만, 행위원칙의 제도화·일반화로 정립되어가는 과정에서 여전히 비공식적·규범적 경향을 보이고 있다. 다시 말해 SCO는 법적 구속력과 강제성이 낮은 느슨한 형태를 보이면서, 법률적·형식적이기 보다는 규범적인(normative) 양상을 보인다. 협의의 성과물이 대부분 법적 구속력이 없는 결의문이나 공동 선언의 형태를 취하고 있으며, 결의 사항을 집행하는데 있어서도 회원국은 자국법을 따르고 분쟁이나 갈등의 발생 시에 협의를 통해서 해결한다고 명시되어 있다. 이는 회원국이 협의 내용을 이행하지 않았거나 위반했을 경우, 나아가 기구의 이익에 반하는 행위를 했을 경우에 회원국 간 협의를 통한 자격 정지 및 제명 외에는 실질적으로 제재를 가할 수 있는 장치가 부재함을 의미한다. 또한 제반 행정업무를 담당하는 상설기구인 사무국이 존재하지는 하지만, 자체 정책 결정 권한이 없으며 사전에 국가조정자회의나 외무장관회의를 거쳐야만 한다. 국가 정상들의 연례회의를 통해 발표되는 성명이나 선언 또한 기구 발전이나 사안에 대한 구체적인 정책이나 행동 방침 등은 결여된 채 원론적인 합의 수준에 머물고 있다.³⁷⁾

36) 趙華勝, 《上海合作組織: 評析和展望》(北京: 時事出版社, 2012), p. 179.

37) Stephen Aris, "The Shanghai Cooperation Organisation: Tackling the Three Evils". A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an

이에 SCO의 발전 모델은 유럽연합(EU)보다는 ‘아시아적 가치’(Asian values)를 주창하는 아세안의 발전 모델에 가까우며, ‘상하이정신’ 역시 ‘아세안 방식’(ASEAN way)을 도입하여 적용한 것이라는 평가를 받고 있다.³⁸⁾ 유사한 가치관과 정치·경제 제도 등을 보이는 유럽과 달리 다양한 이념과 정치·경제적 환경 등 갈등과 대립의 요인들이 다층적으로 복잡하게 얽혀있는 아세안은 주권과 영토보전, 내정 불간섭, 무력불사용, 합의를 통한 의사 결정, 비공식적·비구속적인 최소한의 제도화 등을 주요 내용으로 하는 ‘아세안 방식’을 행동준칙으로 삼고 있다.³⁹⁾ 마찬가지로 SCO 또한 만장일치에 따른 의사 결정, 유연성, 비공식성, 주권 강화를 토대로 한 협력 등을 기본 틀로 하고 있다. SCO와 아세안은 개발도상 지역의 이웃 국가 간에 집단적으로 내부 분열과 상호 마찰의 가능성을 우려하는 일종의 국가 중심의 공제 조합(fraternal association)으로 출발하였으며, EU에서 실천되고 있는 서구 자유민주주의와 그 가치를 재생하기보다는 ‘아시아 가치’를 표명하면서 법적으로 느슨한 보다 일반적인 공동 규범을 강조한다.⁴⁰⁾ 이러한 방식은 특히 낮은 수준의 제도화와 구속력으로 인해 회원국들이 이슈에 따라 자국의 발전과 이익을 우선시하는 전략적·제한적인 태도를 취하기 쉽고, 합의의 결과물이 국제수준에 미치지 못하거나 실질적인 영향력을 발휘하는 데 한계를 보일 수 있다.

일반성(universality), 평등성(equality), 다목적(multi-purpose) 의사 결정을 의미하는 다자주의의 부상은 기구 내 회원국으로서 강대국의 참여와 아

Anti-Western Bloc?,” *Europe-Asia Studies* 61-3 (May, 2009a), p. 474; “A new model of Asian regionalism: does the Shanghai Cooperation Organisation have more potential than ASEAN?,” *Cambridge Review of International Affairs* 22-3 (September, 2009b), p. 454; David Kerr, “Central Asian and Russian perspectives on China’s strategic emergence,” *International Affairs* 86-1 (January, 2010), p. 146.

38) Stephen Aris, 위의 글.

39) Amitav Acharya, “Multilateralism: Is There An Asia-Pacific Way?,” *NBR Analysis* 8-2 (May, 1997), pp. 1-18; 趙華勝, <上海合作組織: 成功, 不足與未來發展>, 潘忠岐主編, 《多邊治理與國際秩序》(上海: 上海人民出版社, 2006), p. 189; 莫金蓮 著, 《亞太區域合作研究》(湖南: 湖南人民出版社, 2007), pp. 112-114.

40) Stephen Aris, 위의 글(2009b), pp. 456-457.

올러 강대국의 영향력 제한 요구라는 두 가지 쟁점 요소를 내포하고 있다.⁴¹⁾ 이러한 쟁점요소가 힘의 공백이 생긴 중앙아시아에서는 다자간 지역협력 기구인 SCO의 성립을 촉진하는 요소로 작용했다고 볼 수 있는 반면에 그 지속적인 발전에 장애요인으로도 작용할 수 있다. 현실적으로 국력의 격차가 반영되어 약소국에 비해 다른 국가들의 지지를 받기 위해서 제공할 수 있는 거래의 자원을 더 많이 보유하고 있는 강대국은 무력을 동원하지 않더라도 자신의 의사를 관철시킬 수 있는 가능성이 크다.⁴²⁾

SCO의 외연 확대 문제에 있어서도 <신규회원국 가입조례> 등 관련 법률적 기초를 마련했음에도 불구하고 회원국 간에 이견을 보이고 있다. 러시아는 SCO의 재정확대와 조직 개선의 필요성 등을 내세워 정상회의에 대화동반자 국가를 참여시키는 등 회원국 확대에 적극적인 편이다. 반면 중국은 정회원 확대에 보다 신중하고 유보적인 입장을 견지하면서 옵서버와 대화동반자 자격에서 시작하여 정회원으로 승격되는 단계적인 외연 확대를 선호한다.⁴³⁾

현재 옵서버 국가 중 이란, 파키스탄, 인도가 정회원 가입을 신청한 상태이지만 미묘한 입장 차이를 보이고 있다. 인도는 초기에는 정회원 가입에 별다른 관심을 보이지 않으면서 정회원이 아니라는 이유로 SCO에서 유일하게 정부 고위급이 아닌 부장급의 대표를 파견하여 회의에 참석해오다가 2009년 싱(Manmohan Singh) 총리가 러시아의 초청에 응해 SCO 회의에 직접 참석하면서부터 소극적인 태도에 변화를 보이기 시작하였다. 인도는 SCO를 통해 직접적인 육로상의 접근이 불리한 조건을 타개하여 에너지 자원을 안정적으로

41) Krishnan Srinivasan, "International Conflict and Cooperation in the 21st Century," *The Round Table* 98-400 (February, 2009), p. 38.

42) 변진석, <아태지역협력에 대한 아세안의 입장과 전략: 다자주의와 약소국>, 《한국정치학회보》 제30집 제3호(1996), p. 404.

43) 외연 확대에 있어 러시아의 적극적인 태도를 경제적인 관점에서 살펴보면, 현재 SCO의 다양한 프로젝트를 시행하기에 충분하지 않은 기금(약 4백만 달러)사정을 들 수 있다. 비록 중국이 100억 달러를 SCO에 지원하기로 하였지만 프로젝트 지원을 받기 위해서는 전제조건과 제출 서류 등을 완비해야만 한다. Meena Singh Roy, "India's Options in the Shanghai Cooperation Organisation," *Strategic Analysis* 36-4 (July-August 2012), p. 647.

수급하고 전통·비전통적 안보 문제에 역내 국가들과 공동 대응하고자 한다.⁴⁴⁾ 그러나 대외교를 표방하는 인도에게 사실상 그 중심이라 할 수 있는 대미외교 전략상 '동방의 나토'로 간주되고 있는 SCO의 정식 가입은 부담으로 작용할 수 있다. 무엇보다 인도는 SCO를 중국 중심의 기구(Sinocentric Organization)로 간주하여 중국과 파키스탄의 전략적 동반자 관계가 SCO 회원국 구성과 의제에 영향을 미쳐 카슈미르(Kashmir) 분쟁 등이 다루어지거나, 아세안과 남아시아지역협력연합(SAARC)을 중심으로 경제통합이 가시화되는 추세에서 중국의 영향력이 남아시아지역으로까지 확대되는 것은 아닌지 우려하고 있다. 인도와 달리 파키스탄은 초기부터 SCO 활동에 적극적으로 참여하면서 개별 국가와의 관계 증진, 특히 중·러 양국과의 관계증진을 통해 정회원 가입을 적극적으로 추진하였다. 전통적 우호 관계인 중국과는 정회원 가입 지지 획득은 물론이고, 각각 미국과 인도를 견제하려는 양국의 전략적 차원에서 다방면에서의 협력을 강화하고 있다.

인도와 파키스탄의 정회원 가입에 있어 러시아는 양국의 동시 가입을 선호하고 있다. 파키스탄의 정회원 가입에 적극적인 중국은 인도의 가입에 있어서는 신중한 태도를 보이면서도 한편으로는 인도와의 관계 개선을 통해 미국의 중앙아시아 진출 확대를 저지하고 SCO의 영향력을 남아시아 지역으로까지 확대하는 기회로 삼고자 한다. 이란은 UN의 제재를 받고 있기 때문에 실질적으로 회원국 자격에는 부합하지 않지만, 중국과 러시아는 이란의 석유와 무기, 에너지 기술 등에 관심을 가지면서 이란의 핵 문제에 대한 제재나 중동지역의 무력 개입을 반대하고 있다.

이에 반해 내륙국가 몽골은 SCO 정식 가입 요건에 가장 부합되는 대상이라 할 수 있는데, 중·러 양국은 중앙아시아와 몽골에서의 미국의 영향력 확대 저지를 위해 몽골의 정회원 가입에 긍정적이다. 중국은 지리적 이점과 풍부한 천연자원을 보유한 매력적인 사업 대상지인 몽골과의 관계를 공고히 하면서

44) 백준기·김재관·이남주·박상남, 《러시아·중국·인도 삼각협력체제의 전략적 함의와 시사점》, KIEP 대외경제정책연구원 전략지역 심층연구 12-06 (2012), p. 240; Meena Singh Roy, 위의 글, pp. 648-649.

몽골이 아시아유럽정상회의(ASEM), 아시아협력대화(ACD), 아시아태평양 경제협력체(APEC) 등의 국제조직에 가입하는 것을 지원하였다.⁴⁵⁾ 그러나 몽골은 아직까지 SCO 정식 가입에 대해 구체적인 논의나 통일된 견해를 보이고 있지 않으며, 정회원 가입 보다는 현재의 안정적인 옵서버 지위를 더 선호하는 편이다. SCO의 핵심 목표 중의 하나인 '3대 약'의 체결에 있어 몽골은 국내적으로 '3대 약'에 대한 위협이 거의 없다보니 이에 대한 공조보다는 SCO를 통한 경제협력, 즉 국제 운송이나 에너지 협력, 기초 인프라 시설 구축 등에 더 관심을 보이고 있다. 몽골은 기본적으로 다층적(多支點) 외교정책 하에 중·러 양국과의 관계를 우선시 하면서 동시에 이른바 '제3의 이웃'(第三隣國)과의 관계, 그 중에서도 미국, 일본, 한국 등의 동북아 지역 국가와의 관계 발전에 주력하고 있다. 몽골은 카자흐를 제외한 SCO의 중앙아시아 3개국 우즈베크, 타지크, 키르기스와의 교류는 거의 전무한 실정임에도 불구하고 그러한 소원한 관계가 SCO와의 협력이나 중·러 양국과의 관계에 별다른 영향을 미치지 않다보니 정회원 가입에 적극적으로 임하지 않고 있다.⁴⁶⁾

4.2 비동맹과 보편성에 대한 상대성 강조

SCO는 대외적으로 '비동맹·비적대·대외개방원칙'을 고수하고, 대내적으로는 '상하이 정신'의 준수를 상호관계의 원칙으로 명시하고 있다. 그러나 실질적으로 이러한 대내외적인 원칙하에 중·러는 중앙아시아 내 상호 헤게모니 견제뿐만 아니라 역외세력인 미국의 영향력 확대를 저지하고, 중앙아시아 회원국들은 중·러의 대응구도 하에 서방의 민주주의, 인권 개선 등 정치적 공세

45) Jagannath P. Panda, "Beijing's Perspective on Expansion of the Shanghai Cooperation Organization: India, South Asia, and the Spectrum of Opportunities in China's Open Approach," *Asian Perspective* 36-3 (2012), p. 507.

46) 娜琳, <蒙古與上海合作組織>, 吳恩遠·吳宏偉 主編, 《上海合作組織發展報告(2011): 上海合作組織十周年專輯》(北京: 社會科學文獻出版社, 2011), pp. 267-270; Meena Singh Roy, 앞의 글, p. 647.

와 외세 개입을 차단하려고 노력하고 있다.⁴⁷⁾

SCO는 '미군 철수'와 같은 국제정치적 이슈에 대한 합의를 공식화하였으며, 역사적 전통과 민족적·국가적 특징을 우선시한 '내정 불간섭'과 '주권 동등성' 원칙을 재천명하면서 인권과 민주주의 등의 기준에 대해서 보편성보다는 상대성을 중시하고 있다.⁴⁸⁾ 다시 말해 SCO는 회원국들이 실제적인 지역 통합을 위해 노력하기 보다는 일련의 협력을 통해 민주주의의 증진보다 체제 보장과 경제 발전을 통한 내부 안정을 추구하고, 국제무대에서 자신들의 정권에 대한 정치적 독립성이나 간접적인 합법성 확보 등을 추구하는 경향이 있다.

2000년 7월 상하이5국은 〈두산베성명〉을 통해 탄도탄요격미사일(ABM) 제한 협정의 지지와 아태지역에서의 미국 전역미사일방어시스템(TMD) 반대를 선언하였으며, 2005년 7월 〈아스타나선언〉에서는 SCO 회원국 영토 내에서 반테러 연합국들이 일시적으로 사용하는 기반 시설 및 주둔 병력에 관한 철수 시한과 역내 국가들의 국내 문제에 대한 외부세력의 개입을 제한하는 요구를 하였다. 2007년 8월 〈비슈케크선언〉에서도 “중양아시아의 안보와 안정은 우선적으로 역내 각국의 역량에 따라 역내 국제조직의 기반 하에 보장한다”고 명시함으로써 간접적으로 역내에 주둔한 미군의 철수를 촉구하였다.

SCO 회원국들은 '주권 보호, 통일과 영토보전'의 원칙하에 상대국의 정책과 행동에 지지를 표명하고 있다. 중국에게 SCO는 중국의 북부·서부·서남부를 포괄하는 일종의 주변지역 안전지대(周邊安全帶周)로서, 남중국해의 영토 분쟁에 대처하고 양안 해협의 안정 유지와 나아가 국가 통일의 대업을 이루는데 있어서 중요한 역할을 한다.⁴⁹⁾ 중양아시아 국가들은 중국의 주권과 영토보전, 하나의 중국 원칙, 반민족분열주의 입장을 지지하면서, 대만 문제에 대

47) Marc Lanteigne, "In Medias Res: The Development of the Shanghai Co-operation Organization as a Security Community," *Pacific Affairs* 79-4 (Winter, 2006-2007); Thomas Ambrosio, "Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia," *Europe-Asia Studies* 60-8 (October, 2008).

48) Alyson J. K. Bailes and Pál Dunay, 앞의 글, p. 7.

49) 潘光·胡鍵 著, 《21世紀的第一個新型區域合作組織》(北京: 中共中央黨校出版社, 2006), p. 169.

해 대만은 중국 영토의 일부분으로 중국만이 유일한 합법정부이며 대만 문제는 곧 중국의 내부 문제라고 간주하고 있다. 러시아 역시 대만 문제에서 '4불(四不)정책'이라는 일관된 입장을 견지하고 있다. SCO는 2000년 상하이5국 당시 〈두산베성명〉을 통해 '하나의 중국' 원칙에 따라 중국의 국가통일 노력을 지지하였으며, 2008년 3월에는 성명을 통해 대만의 유엔 가입 투표에 반대하면서 이는 〈유엔헌장〉 관련 규정에 위배될 뿐만 아니라, 대만이 유엔 및 다른 국제조직에 가입하려는 시도는 위험한 행동으로 대만해협 지역에 긴장 국면을 초래하고 지역 안정과 국민들의 복지, 안보를 위협하는 행위라고 밝혔다.⁵⁰⁾ 2009년 7월에 발생한 신장 위구르 사태에 대해서도 성명을 통해 "신장위구르 자치구는 중국 영토의 일부로서, 그곳에서 발생한 사태는 중국의 내정문제이다"라고 밝히면서 내정불간섭 원칙을 재차 강조하였다.⁵¹⁾

중앙아시아 회원국들에게 SCO를 통한 결속은 권위주의 정치에 대한 일종의 대내외적 보호 장치로서 개별 국가가 강력한 이해 관계자로 등장하지 않은 상태에서 국제무대에서 합법화된 협상지위를 제공해주고, 상징적으로 정권의 정치적 합법성과 동등성을 제공하여 주었다.⁵²⁾ 특히 구소련의 CIS에서 일어난 '색깔혁명' 이후에 SCO 회원국들은 '주권'과 '내정불간섭' 존중의 기치 하에 중·러의 전략적 연대 강화와 중앙아시아 회원국 간 결속을 강화하여 권위주의 정권을 유지하였다.⁵³⁾

2010년 키르기스에서 발생한 반정부시위와 민족 유혈 충돌로 인접국들은

50) 上海合作組織網, <上海合作組織大事記2008年>, <http://www.sectsc.org/CN11/show.asp?id=219> (2012.5.10).

51) 梔子花, <上合組織就烏魯木齊7-5事件發表聲明>, <http://www.chinanews.com.cn/gn/new/2009/07-11/1771187.shtml> (2012.5.10).

52) Roy Allison, "Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia," *Central Asian Survey* 27-2 (June, 2008), pp. 195-197; 김영진, <중앙아시아의 지역통합: 기회, 제약성, 전망>, 《슬라브학보》 제23권 3호(2008), pp. 317-318; 정은숙, <상하이협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계 전망>, 《세종정책연구》 제4권 2호(2008), p. 186.

53) Marc Lanteigne, 앞의 글, pp. 616-618; Mikhail Troitskiy, "A Russian perspective on the Shanghai Cooperation Organization," *SIPRI Policy Paper: The Shanghai Cooperation Organization* 17 (May, 2007), p. 37.

이른바 이전의 '시민 혁명 도미노 효과'가 재현되는 것은 아닌지 우려하였다. 키르기스와 국경을 접하고 있는 중국은 우즈베크의 안티잔 사태와 마찬가지로 키르기스의 반정부 시위가 중국 내 소수 민족 분리 독립 운동을 자극하여 국경 지역에 정치적 불안을 야기하고 원유 등의 에너지 자원 수송에 지장을 주어 서부대개발에 영향을 미치지 않을까 우려하였다. 러시아는 중앙아시아에서는 처음으로 키르기스에 내각제가 도입된 데 대해 의회민주주의체제는 파벌주의나 이슬람 극단 세력 등과 같은 과격파가 합법적으로 정권을 잡을 위험성이 있어 오히려 국내정치에 혼란을 가중시킬 것이라고 보면서 대통령제로의 회귀를 주장하였다.⁵⁴⁾

반테러리즘에 대한 협력은 SCO의 가장 근본적인 존재 이유 중 하나인데, 중앙아시아 지역 회원국들은 미국과의 공조 하에 전지구적인 테러와의 전쟁에 동참하면서 반테러리즘을 역내 분리주의와 이슬람 극단주의 세력 척결에 연계시키고 있다. 다시 말해 중앙아시아 국가들은 반테러 활동의 참여자로서 영토 보전과 정권 유지의 국제적 승인 및 대내적 정당성을 확보하면서,⁵⁵⁾ 반테러에 대한 국제사회의 지원을 그들의 정권과 리더십에 이점을 제기하고 비판을 가하는 세력을 저지하고 권위주의 및 독재정권을 정당화하는 수단으로 악용하는 경향이 있다. 특히 미국의 지원이 9.11 테러 이후 민주주의와 인권 보다는 반테러와 지역 안정화에 치중되면서 중앙아시아 지역에서는 민주주의와 시장경

54) 2010년 9월 러시아 야로슬라블 세계정책포럼(Russia Yaroslavl Global Policy Forum)에서 메드베데프 러시아 대통령은 "러시아에 민주주의가 없다는 주장에 동의하지 않는다. 아직 성숙하고 미숙하지만, 러시아에 민주주의는 존재하며 우리는 그 시작선상에 있다"라고 언급하면서도 "키르기스가 선택한 의회민주주의의 실시가 러시아에서는 대재앙이 될 것이다"라고 강조하였다. President of Russia, "Meeting of President of Russia Dmitry Medvedev with leading Russian and foreign political analysts at Global Policy Forum," <http://eng.kremlin.ru/news/919>: "Speech of President of Russia Dmitry Medvedev at plenary session of Global Policy Forum 'The Modern State: Standards of Democracy and Criteria of Efficiency,'" <http://eng.kremlin.ru/news/920> (2012.10.27).

55) Stephen Aris, 앞의 글(2009a), pp. 467-469; Alexander Lukin, "The Shanghai Cooperation Organization: What Next?," *Russia in Global Affairs* 2 (July-September, 2007), http://eng.globalaffairs.ru/number/n_9132 (2012.5.12); David Kerr, 앞의 글, pp. 143-144.

제가 제대로 정착되지 못한 채 부정부패가 만연하고 야당과 인권 탄압이 자행되는 현실이 사실상 묵인되고 있다.⁵⁶⁾ '3대 악'을 초국가적 범죄로 간주하는 SCO의 독트린은 UN의 대테러 블랙리스트와 정보를 다루는 시스템과 유사하지만, UN이 대테러 활동에 있어 정보의 오남용을 방지하기 위해 인권보호 조치를 시행하는 것과 달리 SCO는 인권 관련 조치가 없으며 RATS의 투명성 결여와 보안기관의 독단적인 행동 등은 국제사회의 권고에도 불구하고 개선되지 않고 있다.⁵⁷⁾

최근 국제인권감시단체 프리덤하우스(Freedom House)가 공개한 '2013 세계의 자유 보고서'(Freedom in the World 2013)에 따르면 2011년부터 '비자유국가'(not free)에서 '부분적 자유국가'(partly free)로 평가 받은 키르기스를 제외하고는 SCO 회원 5개국이 모두 '비자유국가'에 포함되었다. 프리덤하우스는 러시아를 포함한 구소련권 국가들의 인권과 민주주의 상황이 크게 악화되었으며 이 지역이 세계에서 정치 탄압이 가장 심한 곳이라고 평가하였다.⁵⁸⁾ 2012년 6월 SCO는 베이징 정상회의에서 지역의 평화와 안보를 위협하는 문제에 대해서 집단 대응할 것을 합의하였는데, 이에 대해 벨하센(Souhayr Belhassen) 국제인권연맹(FIDH) 회장은 "이는 최근에 발생한 중동과 북아프리카의 시민혁명 확산에 대한 두려움을 반영한 것으로, SCO의 안보 독트린은 사회적 이견이나 인권침해에 대해서 통제되지 않고 남용되고 있는 공권력을 옹호하는 수단에 불과하다"고 비판하였다. 국제인권협회(IFHR) 또한 "SCO는 인권 침해의 매개체" 라고 비판하였다.⁵⁹⁾ SCO에 대한 이러한 부정적인 평가

56) Chien-Peng Chung, "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia," *The China Quarterly* 180 (December, 2004), p. 998.

57) ICG, *China's Central Asia Problem Asia Report* N°244, 27 (February, 2013), p. 23.

58) 그 중 중국의 시짱 자치구와 우즈베크는 정치적 권리와 시민적 자유화가 '최악 중의 최악'(Worst of the Worst)인 국가와 지역에 지속적으로 포함되고 있다. Freedom House, *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*, <http://www.freedomhouse.org> (2013.1.20).

59) Joshua Kucera, "SCO A "Vehicle For Human Rights Violations," Says Advocacy Group," <http://www.eurasianet.org/node/65856> (2012.12.20).

는 국제사회에서의 이미지 하락은 물론이고, SCO가 표방하는 '신지역주의', '상하이정신'이 실제로는 '글로벌 스탠더드'를 수용하지 않는 상대적 특수성을 고수하는 자국이기주의 또는 집단이기주의에 불과하다는 평가를 받기 쉽다.

4.3 상호불신과 역내외 세력에 대한 이중전략

국가 간의 협력을 저해하는 가장 큰 요인 중의 하나는 상호신뢰의 결여와 상호 이익에 대한 불확실성, 다시 말해 상대국의 속임수에 대한 불안과 협력을 통해서 얻게 될 상대적 이익의 크기라 할 수 있다. 이익의 최대화를 추구하는 국가들에게 있어 경쟁적인 국제 환경은 일종의 기회의 창(window of opportunity)으로 다가오지만 때로는 약속을 위반당하는 국가는 경쟁에서 뒤쳐질 수 있으며, 이는 곧 상대국의 패권적 우위로 나타날 수 있기 때문에 늘 협력을 통한 이익의 분배를 염두에 둘 수밖에 없다.⁶⁰⁾

중앙아시아지역에서의 미군 주둔의 장기화는 중·러 양국에게 공동의 잠재적 위협으로 다가왔는데, 이는 양국이 SCO를 통해서 국제무대에서 단합된 파트너십을 보여주면서 대미 전략적 관계를 더욱 공고히 하는 계기가 되었다. 그러나 중·러 간 격상된 양자관계에도 불구하고 양국 관계는 상호보완적인 내적 역동성이 아닌 미국 패권에 대한 반작용적인 반응에 기인한 것으로 중·러는 여전히 서로를 일종의 대 서방 협상카드로 인식·활용하고 있다는 비판적인 시각이 있다. 상대국의 영향력이나 자국의 이익에 따라 언제든지 우선순위가 바뀔 수 있는 유동적인 관계는 곧 상호불신과 현상 유지에 대한 불확실성을 가중시킨다.

중국에게 중앙아시아는 신장 위구르의 민족주의, 분열주의를 제어할 수 있는 전략 거점이자, 중동의존도를 줄일 수 있는 자원 공급처이다. 중국은 풍부

60) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19-3 (Winter, 1994-1995), pp. 12-13.

한 자금력을 바탕으로 자원 확보에 적극적으로 나서고 있으며, 중앙아시아 각국과 협력관계를 통해 에너지 수급 구조를 개선 유지하려고 노력하고 있다. 중앙아시아 회원국들 역시 외자에 의한 기술 도입 등을 통해 러시아를 경유하지 않는 다양한 에너지 공급 라인을 추진·확보하고자 한다. 중국과 역외 세력의 중앙아시아 진출은 역내 국가들의 탈 CIS화를 견제하면서 에너지대국으로서 국제무대에서의 영향력과 발언권을 확대하고자 하는 러시아에게는 방해요인으로 다가오기 쉽다. 중앙아시아에서 러시아 남부 경계 지역은 러시아에게는 천연적인 방어 요새이자 완충지대로서 미국의 지정학적 압력을 완화시키는 전략적 지역이다.⁶¹⁾ 러시아는 SCO 틀 내에서 회원국 간의 대등한 관계를 강조하면서 CIS 국가들의 러시아 패권에 대한 우려를 불식시키고자 한다. 러시아는 SCO를 통해 중국의 패권 가능성을 견제하면서 한편으로 지역 또는 하위 영역에서의 통합을 다양한 수준과 속도로 진행하고자 한다. 이러한 맥락에서 러시아는 군사적으로 SCO와 CSTO의 다자협력 강화를 진행하고, 경제적으로는 SCO 회원국과의 협력을 강화하면서 유라시아 경제공동체(EurAsEC)와 관세동맹을 통해 CIS국가들과의 정치경제적 통합을 추진하고 있다.⁶²⁾

한편 중앙아시아 회원국들은 중국의 경제력과 그에 따라 확대되는 정치적 영향력이 중앙아시아에서 러시아의 국익과 전략에 대한 잠재적 위협 요인으로 작용할 수 있다고 여긴다. 이러한 주도국의 잠재적 경쟁 관계로 말미암아 중앙아시아 회원국들은 아프가니스탄에서의 나토군 철수 후 발생할 수 있는 실제적인 안보 도전이나 종교, 민족 등과 같은 회원국 간 잠재적 갈등에 대하여 명목상으로는 역내 갈등에 대해서 동등한 자격으로 전면적인 참여를 한다고 명시하였지만, 궁극적으로는 중·러 양국이 어떻게 반응하고 대응할지가 관건이라고 보고 있다.⁶³⁾ 이에 구소련으로부터 독립한 SCO 중앙아시아 회원국들

61) 박병인, <중국의 對중앙아시아 경제협력과 상하이협력기구 연구>, 《중국학연구》 제 29집 (2004), p. 756; 한구현, <러시아의 대 SCO전략과 시사점>, 《亞太 쟁점과 연구》 2권 1호 (2007), p. 100.

62) 김성진, <러시아 외교정책의 성격: 상하이 협력기구에 대한 정책을 중심으로>, 《中蘇 研究》 제32권 제2호(2008), pp. 172-174.

63) Roger N. McDermott, "The Shanghai Cooperation Organization's Impact on

은 주권 유지와 정권의 안정을 확보하는 동시에 경제발전을 추진한다는 차원에서 서방과 SCO 간에 힘의 균형 전략을 취하고 있다.⁶⁴⁾ 카자흐의 경우 강대국의 신식민주의를 경계하면서도 실용주의적인 전방위(multi-vectored) 외교정책을 표방하며 SCO를 비롯한 러시아 주도의 CIS 국가들을 중심으로 하는 여러 다자 지역협력체에 적극 참여할 뿐 아니라, 미국, EU 등 역외 국가들과도 협력 관계를 확대하고 있다. 아시아 교류 및 신뢰 구축회의(CICA)의 창설을 주도하고, 2010년 유럽안보협력기구(OSCE) 및 2011년 이슬람회의기구(OIC) 의장국 수임을 통해 국제적 지위를 제고시키면서 이슬람 세력과의 연대 강화와 유라시아 동서 간 가교 역할을 담당하는 중심국으로의 부상을 도모하고 있다.⁶⁵⁾

무엇보다 SCO 중앙아시아 회원국들의 전방위 외교 전략은 대표적으로 미국과의 반테러 협력을 통해서 정치적·경제적 보상을 기대하는 이른바 ‘영리적 반테러리즘’(commercial anti-terrorism) 경향으로 나타나고 있다.⁶⁶⁾ 중앙아시아 국가들은 역내의 세력인 중국, 러시아, 미국과의 양자적 유대 관계를 통해서 군사적·경제적 실리를 도모하고 있다. 9.11테러 이후 미국은 역내 국가들에 대한 경제 원조와 함께 아프간에서 군사 작전을 효과적으로 전개하기 위해 중앙아시아 3개국에 군사기지를 임대하고 합동 군사 훈련을 실시하는 등 중앙아시아 진출을 본격화하였다. 2001년 10월 이후 미국은 우즈베크의 카리쉬-카나바드(K2) 기지, 키르기스의 마나스(Manas) 기지, 타지크의 쿠리아브(Kulyab) 기지를 임차하였다.⁶⁷⁾ 카자흐는 2002년 아프간 전쟁 당시 체결했

Central Asian Security: A View from Kazakhstan,” *Problems of Post-Communism* 59-4 (July/August, 2012), p. 60.

64) 강택구, <중국과 상하이협력기구: 다극화 제약 요인과 차선책>, 《국가전략》 제15권 1호 (2009), p. 72; 이홍섭, <카자흐스탄의 대외정책: ‘전방위 외교정책’의 모색>, 김연규 엮음, 《유라시아의 지역주의적 재편성》 (서울: 경문사, 2009), pp. 422-428.

65) Stephen Blank, “Kazakhstan’s Foreign Policy in a Time of Turmoil,” <http://www.eurasianet.org/departs/insight/articles/eav042705.shtm>(2012.5.1); Nursultan Nazarbayev, “Building the Future Together Address of the President of the Republic of Kazakhstan,” <http://www.kazakhembus.com/uploads/nation2011.pdf> (2012.2.15).

66) Farkhod Tolipov, 앞의 글, p. 154.

던 알마티 미군 기지 사용 조약을 2008년 12월 정식 비준하였다. 키르기스는 유일하게 러시아군과 미군의 기지를 모두 유치하고 있는 국가로, 2009년 6월 마나스 공군기지를 폐쇄하기로 하였다가 기존 기지 임대료의 3배가 넘는 6천만 달러의 기지 사용료와 별도 원조금을 조건으로 미군의 기지 연장 사용 승인을 통과시켰다. 다른 중앙아시아 국가들과는 달리 별다른 지하자원이 없는 키르기스의 경우 미·러 양국 군사기지의 임대료는 중요한 자금원의 하나로, 지정학적인 중요성을 활용하여 미·러 양국으로부터 대규모 차관과 경제적 원조를 제공받고 있다. 미국은 키르기스에게 아프간에 대한 군수품 보급 역할을 수행하는 마나스 공군기지의 막대한 임대료를 지불하면서 2010년 인종 분규 직후에는 410만 달러를 긴급 지원하는 등 경제적인 지원을 하였다.

그러나 최근 키르기스는 미국의 연장 요구와 지원 약속에도 불구하고 2014년까지인 마나스 기지의 임대 사용 계약을 연장하지 않기로 결정하고, 기지를 지역 민간 항공의 허브로 발전시킬 계획이라고 재차 강조하였다. 이러한 키르기스의 결정은 러시아와의 관계를 고려한 때문이라는 견해가 지배적인데, 러시아는 미군 철수를 계기로 중앙아시아에서의 그 지정학적·경제적 위상을 강화하고자 한다. 러시아는 키르기스에 군사적 원조뿐만 아니라 미군 철수에 따른 임대료 6천만 달러의 손실도 보상해줄기로 하였다.⁶⁸⁾

미국이 중앙아시아 각국에 군사기지를 세우면서 영향력을 확대하자, 러시아는 구소련 이후 소원했던 국가들과의 관계 복원을 통해 군사협력을 강화해 나갔다. 2000년 러시아와 집단안보조약(CST) 6개국은 대테러센터 설치에 합의하고, 2002년 비슈케크에 대테러센터 본부를 설치하고 CSTO를 창설하였다. 2003년에는 키르기스의 비슈케크 외곽에 칸트(Kant) 공군기지를 건설하고, 2009년 5월 임대기간을 최장 49년으로 연장하기로 합의하였다. 마나스에서

67) 우즈베크의 카나바드 미군 기지는 2005년 폐쇄되었지만, 2008년 들어서는 독일군만 제한적으로 사용권을 인정받았던 테르메즈(Termez) 기지를 아프간 군수물자 이동 목적으로 사용하고 있다.

68) 최근에는 키르기스-러시아 물류센터 조성에 관한 협의를 위해 러시아 대표단이 마나스에서 방문하였다. Joshua Kucera, "Let The Manas Negotiations Begin, Again," <http://www.eurasianet.org/node/6433> (2013.1.29).

30km 떨어진 칸트 기지는 러시아가 1991년 소련 붕괴 이후 건설한 최초의 해외 기지로 키르기스의 보호와 대테러 대응을 목적으로 하며, CSTO 합동 군사 훈련 시 물자와 장비를 지원하고 있다.⁶⁹⁾ 이러한 기지 확보는 마나스 공군 기지 연장으로 인한 미국의 영향력 확대를 견제하려는 것으로 해석되었다. 2012년 9월 키르기스와 러시아는 키르기스 내 러시아 군 기지의 지위와 배치에 관한 협정 체결에 합의하였다. 2012년 10월 러시아와 타지크는 새로운 군사협정을 체결하였는데, 2014년까지였던 타지크 내 러시아 군의 기지 임대기간을 향후 30년 간 유지하기로 합의하였다. 타지크는 러시아의 군사원조와 더불어 마약 범죄 소탕을 위한 5백만 달러를 지원받았다. 타지크는 러시아와의 협정을 통해 수자원을 둘러싼 우즈베크와의 갈등 상황에서 무력 마찰을 방지하고, 러시아 이주 타지크 노동자들의 체류 및 노동 허가 기간 연장으로 노동자들의 권익향상과 경제적 혜택도 누릴 수 있게 되었다.⁷⁰⁾

구소련 해체 이후 우즈베크는 많은 인구와 에너지 자급률을 바탕으로 주변 강대국의 영향을 최소화하면서 독자적인 외교 노선을 취하고 있다. 우즈베크는 그동안 중앙아시아 국경에 CSTO의 신속대응군(Rapid Reaction Force)을 배치하고 키르기스에 군사기지를 세우려는 러시아의 계획을 반대해오다가, 최근에는 CSTO를 탈퇴하였다. 키르기스, 타지크와 달리 우즈베크 내에 주둔군이 없는 러시아로서는 향후 우즈베크와 미국 및 NATO와의 군사안보적인 관계가 우즈베크와 중국과의 경제적 관계 발전과 더불어 구소련권 재통합을 추진하고 역내 영향력을 확대하는데 있어 장애 요인으로 작용할 것을 우려하고 있다.

69) eurasianet.org, "Kyrgyzstan: Russians Kant Leave Military Airbase For 49 Years," <http://www.eurasianet.org/departments/news/articles/eav052909.shtml>(2012.5.2).

70) Mark, Vinson, "Tajikistan and Russia Sign Extension of Basing Agreements," *Eurasia Daily Monitor* 9-184 (October 10, 2012).

4.4 상이한 경제협력 추구 방향과 에너지 자원 확보 경쟁

비록 경제협력의 필요성과 그에 따른 이익을 인식하고 있지만, 회원국 간에 추구하는 경제협력의 방향과 중점 목표는 상이하다. 중국은 SCO를 통해 상품·자본·서비스·기술 등의 자유로운 흐름을 실현하여 최종적으로 지역경제의 일체화를 구현시키고자 한다. 그러나 중국의 SCO 자유무역지대의 설립 제안에 대해 러시아가 거부한 점에서도 알 수 있듯이 러시아는 에너지·인프라·교통 등 SCO 경제협력 프로젝트의 추진을 주장하고 있다. 이고르 모르굴로프(Igor Morgulov) 러시아 외교부 차관은 자유무역지대의 설립은 SCO 논의의제가 아니며, SCO가 통합기구(integration Union)가 아니라는 점을 언급하면서 자유무역지대는 설립되지 않을 것이라고 밝혔다. 아울러 SCO 특별계좌와 발전 은행 설립 계획은 무역 자유화와 관련된 것이 아니라 SCO 내 프로젝트 추진 시 재정 지원을 위한 메커니즘의 확립 필요성에서 논의되는 것이라고 강조하였다.⁷¹⁾ 이러한 러시아의 견해는 SCO의 무역 자유화로 인해 역내 시장이 저렴한 중국 상품에 잠식당하고, 고부가가치의 첨단제조품을 수출하는 중국과 석유, 철광석 등 원자재를 수출하는 러시아의 교역 구조가 심화되면서 궁극적으로 SCO 내에서 중국의 경제력이 확대되고 지위가 제고될 것을 우려한 때문이라고 볼 수 있다.

현재 중국과 러시아, 중앙아시아 회원국들 간에는 '완제품을 자원으로 바꾸는(以制成品換取資源品) 무역 구조'가 형성되어 있으며, 중앙아시아 회원국들은 상대적으로 낮은 경제수준과 자금 부족으로 중대형 합작 프로젝트를 시행하는데 있어 중국에 대한 의존도가 높은 실정이다.⁷²⁾ 이러한 교역 구조는 경제 수준의 격차를 해소하기 보다는 편중된 교역을 심화시키고 회원국 간 불균형한 발전을 고착화시킬 가능성이 있다.

71) tengrinenews, "SCO will create no free trade zone," http://en.tengrinenews.kz/politics_sub/SCO-will-create-no-free-trade-zone-11046/ (2012.8.20).

72) 陳小沁, <上海合作組織框架內的中俄能源利益分析>, 《國際關係學院學報》 第5期 (2011), p. 92.

에너지 분야에서도 중·러 간에 차이를 보이고 있다. 러시아는 SCO의 '에너지 클럽'의 설립을 적극적으로 추진하고 있는데 에너지 자원 의존형 경제를 특징으로 하는 러시아로서는 풍부한 천연자원을 바탕으로 안정적인 수출 판로를 확보하고 천연자원의 국제시세 변동에 보다 유연하게 대응하기 위해서라고 볼 수 있다. 반면 중국은 에너지 안보가 다자간 이슈가 되는 것보다는 양자 틀 내에서 논의되는 것을 선호한다.⁷³⁾ 중국은 연평균 10%에 가까운 고속성장 속에서 제조업 위주의 산업 구조, 낮은 자원 이용 효율 등으로 인해 2000년대 이후 자원소비가 급증하는 추세를 보이고 있다. 중국은 석유, 석탄 등 필수 원자재가 부족한 상황이기 때문에 자원보유 개발도상국에 대한 광산 투자 지원 등을 통해 장기적이고 안정적으로 원자재를 확보해야 할 필요성이 갈수록 커지고 있다. 특히 원유 수입에 있어 중동지역이 50% 이상을 차지할 정도로 중동 의존도가 심각하기 때문에, 에너지 수입원을 다양화하기 위해서 중앙 아시아권과 정기적으로 국가 차원의 경제개발협력회의를 갖고 이들 국가에 대한 구조적인 인프라 지원과 투자계획에 적극적으로 참여하고 있다. 중국은 풍부한 자금력을 토대로 '석유 차관'(石油換貸款)의 방식으로 중앙아시아 회원국들과 원조(granting of aid) 형태의 에너지 협정을 성사시켰는데, 2006년 타지크와 키르기스에 각각 600만 달러와 300만 달러, 2009년 카자흐에 400억 달러의 차관을 제공하였다.⁷⁴⁾ 2006년에는 중국의 수출상품을 구매하는 회원국들에게 구매차관 형태로 9억 달러의 신용차관을 제공하였는데, 그 중 우즈베크의 인프라 프로젝트에 6억 달러를 제공하였다. 2012년 베이징 SCO 정상회의에서도 중국은 중앙아시아 회원국의 사회 인프라 건설 자금 100억 달러를 지원하겠다고 약속하였다.

중국은 2011년 동부 연안의 장쑤(江蘇)성 련윈(連雲)항에서 네덜란드의 무역항 로테르담에 이르는 유라시안 남부 횡단 철도를 개통하고, 최근에는 중동으로 바로 연결되는 제2유라시안 횡단 철도 추진을 본격화하고 있다. 이는 내

73) Nicklas Norling, "China and Russia: Partners with Tensions," *Policy Perspectives* 4-1 (2007), p. 42.

74) David Kerr, 앞의 글, p. 147; 陳小沁, 앞의 글(2011), p. 90.

륙 아시아를 횡단하는 고대의 동서 통상로였던 실크로드를 사실상 다시 복원하는 것으로 중동 석유를 안정적으로 공급받을 수 있는 육상 루트를 건설하겠다는 계획이다.⁷⁵⁾ 이러한 중국의 행보는 마찬가지로 동아시아에서 유럽으로의 대륙횡단육로무역(overland continental trade)을 전개하고 있는 러시아와 상호 협력을 통한 발전의 가능성을 높여줄 수도 있지만, 반대로 유라시아 연계수송(Euro-Asia landbridge) 노선에서 우위를 선점하기 위한 경쟁으로 무리한 사회기반 시설 투자와 비용을 초래하는 제로섬 게임이 될 가능성도 배제할 수 없다.⁷⁶⁾ 에너지 수입국인 중국은 안정적인 에너지 공급을 위한 에너지 수입의 다양화를 추구하는 반면, 러시아는 에너지 생산국이자 에너지 통과국(過境運輸國)으로 업스트림 자원에 대한 통제를 강화하여 다른 에너지 소비국에게 영향력을 행사하고자 한다.⁷⁷⁾

한편 SCO의 중앙아시아 지역 회원국들은 자연적인 조건에서 보유한 에너지 자원이 불균등하며, 역사적인 결과에서 비롯된 전력 인프라 문제로 비효율적인 에너지 수급과 중복 투자 문제가 발생하고 있다. 다시 말해 구소련 시기 계획경제 하에 하나로 통합되어 구축되었던 발전소와 송배전망으로 인해 구소련 붕괴 후 국가별 전력시스템이 독립적인 전력망으로 완결되지 못하여 고비용 저효율의 에너지 생산과 자원 배분 문제가 발생하고 있다. 특히 수자원 관리 문제는 관련국 간 입장이 상이하여 에너지 협력을 통해 조속히 해결해야 할 문제로 인식되고 있다. 화석연료가 부족한 대신 수자원이 풍부한 키르기스와 타지크의 경우, 전력 생산을 위해 수자원을 방류하고자 하나 수자원이 부족한 우즈베크와 카자흐의 경우 면화 재배 등을 위해 농업용 용수의 확보가 필수적이다. 또한 과거 저렴한 가격으로 발전용 천연가스를 공급해주던 우즈베크가 공급 가격을 올림에 따라 키르기스와 타지크는 동절기에 급증하는 전력수요로

75) 최유식, <中, 제2 유라시아 횡단 철도 시동... 실크로드, 철도로 복원>, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/06/14/2012061400110.html (2012.11.8).

76) Nicklas Norling, 앞의 글.

77) 陳小沁, 앞의 글(2011), p. 91.

인해 수력 발전소를 가동할 수밖에 없으며 전력 수급 조절을 위해 거대 발전소 건설이 필요한 실정이다. 그러나 우즈베크를 포함한 주변의 수자원 부족 국가들의 반대에 직면하고 있으며, 키르기스와 우즈베크는 국경지역에서 충돌사태를 빚기도 하였다.⁷⁸⁾

4.5 역내 지역 협력체 간 위상 정립 문제

SCO는 성립 이전부터 '3대 악'의 척결과 지역 안보와 안정 유지라는 불가분성을 전제로 '상하이정신'의 기치 하에 집단안보기구나 군사동맹과의 차별성을 명시하면서, 경제·에너지 영역에서 장기적 협력으로부터의 이익 증대 가능성을 토대로 다각적인 협력을 기울이고 있다. 그러나 실질적으로 SCO는 군사전략적인 동맹도, 완전한 틀을 갖춘 경제 연합도, 전통적인 관점에서 정치 조직도 아닌 기능적으로 모호한 기구라는 부정적인 평가를 받고 있다.⁷⁹⁾

중앙아시아의 발전 요인이자 제약요인 중의 하나로 역내 지역 협력체의 중복(overlapping) 가입 현상을 들 수 있는데,⁸⁰⁾ 현재 SCO의 회원국 대부분은 역내 다양한 지역 협력체에 교차 가입되어 있다. 상이한 제도적 협정(institutional arrangement)에의 다층적인(multi-level)인 참여는 정책 결정과 운영의 효율성을 저하시키고, 효율적인 협력의 장 형성을 어렵게 한다.⁸¹⁾ 다시 말해 다자주의적 시스템의 훼손, 왜곡된 무역 규제, 거래 비용의 증가 등과 같은 부정적인 결과를 양산하면서 한편으로는 협력의 성과를 중시하다 보니 보다 고효율의 고수익을 기대할 수 있는 협력체를 신뢰하고 그에 주력하게 된다. 이는 곧 SCO의 입지를 좁히고 국제적 위상을 약화시키는 결

78) 조영관·성원용·이상준·주진홍, 《CAREC(Central Asia Regional Economic Cooperation)의 현황과 한국의 협력방안》, KIEP 전략지역심층연구 12-02 (2012), pp. 92-98.

79) Roger N. McDermott, 앞의 글, p. 60.

80) David Kerr, 앞의 글, p. 146.

81) Maria Raquel Freire, 앞의 글, p. 141.

과를 초래할 수 있다.⁸²⁾ 현재 SCO 이외에 중앙아시아의 주요 다자간 지역 협력체로는 CIS, CSTO, 구암(GUAM), EurAsEC, 중앙아시아 지역 경제협력체(CAREC) 등을 들 수 있는데, 그 중 CSTO와 EurAsEC가 가장 주목받고 있다.

CSTO는 CIS 지역의 안보를 위한 군사 협력의 중심으로서 역내 테러, 초국가적 범죄 활동, 종교적 극단주의, 국경 수호를 위하여 내적 통제와 협력을 전개하는 동시에 외부세력의 침입을 억제·견제하는 공세적 집단안보 성격과 수세적 집단 방위 성격을 동시에 갖고 있다.⁸³⁾ 2004년 8월 SCO 옵서버 국가들은 CSTO의 군사훈련 ‘국경-2004’(Rubezh-2004)에 참관하였는데, 이 훈련은 신속대응군 결성에 추동력으로 작용하였다.⁸⁴⁾ 2009년 2월 모스크바 CSTO 정상회의에서 역내 군사적 위협이나 테러, 초국가적 범죄, 마약 밀매 등에 대한 공동 대응을 위해서 신속대응군을 창설하기로 합의하고, 10월 카자흐에서 신속대응군 첫 훈련을 실시하였다. 같은 해 12월 모스크바 CSTO 정상회의에서 신속대응군의 이용절차 및 조건을 명시한 〈위기상황에 대응하는 절차에 관한 규정〉 및 〈집단 안보에 관한 조약〉이 새로 체결되었는데, 이 문서에는 한 국가 이상으로부터 군사적 공격 또는 위협이 있을 때, 집단 방위권을 행사하기 위해 당사국의 공식 요청에 따라 당사국 영토로 신속대응군을 파견하는 절차와 집단 안보 시스템의 조직 및 수단 등이 명시되어 있다. 또한 신속대응군은 비상사태 해결을 비롯하여 집단안보에 위협이 되는 어떠한 행위에도 대응할 수 있으며 합동 훈련도 실시 할 수 있다고 명시되어 있다. 무엇보다 중요한 것은 신속대응군 파견에 있어 모든 회원국의 합의제가 아니라 원하는 국가에 한해서 자율적으로 파견할 수 있다는 것인데, 이로써 위기 상황 발생 시 보다

82) 張寧, <中亞一體化合作機制及其對上海合作組織的影響>, 《俄羅斯中亞東歐研究》 第6期 (2006), p. 71.

83) 집단안보조약(CST)에 기원을 두고 있는 CSTO는 2012년 우즈베크가 탈퇴하면서 현재 러시아, 키르기스, 아르메니아, 카자흐, 벨라루스, 타지크 6개국이 참여하고 있다. 최성권, <CIS 지역의 안보환경과 집단안보조약기구(CSTO)>, 김연규 엮음, 《유라시아의 지역주의적 재편성》 (서울: 경문사, 2009), pp. 185-189.

84) Mikhail Troitskiy, 앞의 글, p. 34.

효과적으로 대응할 수 있는 토대를 마련하게 되었다.⁸⁵⁾

집단안보전략의 전형이라 할 수 있는 CSTO 신속대응군의 창설과 활동에 대한 조약 체결은 역내 안보 강화를 목적으로 그 역할이 향후 반테러, 마약 등의 초국가 범죄 영역에까지 확대될 가능성이 있다. SCO와 CSTO의 구성 행위자, 지정학적인 공간, 책임 영역 등의 중복은 전통적·비전통적 안보분야에서 SCO의 기능성에 대한 의구심을 불러일으키고, SCO와 CSTO를 둘러싼 중·러 간 리더쉽의 구조적인 공존 및 기능적 분리를 위한 조치가 강구될 가능성이 있다.⁸⁶⁾

EurAsEC는 완전한 자유무역체제 구축, 단일 관세율 적용, 자본의 자유로운 이동 보장, 공동금융시장 설립, 상품 및 서비스 무역을 위한 공통 규정 마련, 공동에너지시장 설립 등을 목표로 하고 있다. 구소련권 국가들은 CIS 체제 내에서 군사 및 정치, 경제 등 다양한 사안에서 폭넓은 국가 간 협력방안을 논의하여 왔다. 그러나 기구의 법적 지위 및 결정된 사안 준수에 대한 구속력이 부재하다 보니 실질적인 실행력이 부족하였다. 반면 EurAsEC는 기구의 법적 지위를 분명히 하고, 기구의 결정에 대한 국제법적인 구속력을 부여하기 위해 UN, WTO 등 국제기구에 지역주의로 등록하였으며, 기구 운영을 위한 예산부담 및 의결권을 국가별로 배분하고 가중다수결에 의한 의사결정체제를 확립하여 기존 CIS 체제와 차별화하였다.⁸⁷⁾

이처럼 CSTO를 중심으로 한 전통적·비전통적 안보 분야 협력과 EurAsEC를 중심으로 한 경제 협력은 CIS 내의 통합주의와 유라시아 지역주의의 확산과 더불어 포괄적 다자 지역협력체인 SCO의 운신의 폭을 축소시키면서 실질적인 문제 해결 능력을 약화시킬 가능성이 있다.

85) 변현섭, <집단안보조약기구 정상회의 개최>, 《Emerging Market Daily》 (2010), p. 1.

86) David Kerr, 앞의 글, pp. 146-147; 楊愨·張會麗, <評上海合作組織與獨聯體集體安全條約組織之間的關係>, 《俄羅斯中亞東歐研究》 第1期 (2012), p. 74.

87) 2000년 10월 공식 출범한 EurAsEC는 2006년 우즈베크가 가입하면서 현재 러시아, 카자흐, 타지크, 키르기스, 벨라루스 6개국이 참여하고 있다. 이재영·Sherzod Shadikhodjaev·박순찬·황지영, 《CIS의 경제통합 추진 현황과 정책시사점: 관세동맹을 중심으로》, KIEP 연구보고서 11-26 (2011), pp. 71-72.

5. 결론

SCO는 중·러 간 역사적 국경 분쟁의 해소와 군사적 긴장완화를 위한 협상이 구소련 해체 이후 중국과 독립한 중앙아시아 국가들과의 국경선 획정과 군사 분야 신뢰구축으로 진전되면서 역내 안정과 평화, 경제발전 등 공통의 이익을 실현하기 위한 중앙아시아 최대의 지역 다자간 협력기구로 발전하였다. 다시 말해 SCO는 특정 문제와 관련된 레짐(regime), 즉 관련국간의 안정과 평화를 유지하기 위한 안보 레짐의 단계에서 회원국 간 제도적 합의에 따라 행동하는 제도화된 다자간 지역협력기구로 발전하였다.

아프간 문제와 글로벌 금융위기는 SCO의 외연 확대와 위상 제고의 계기가 되었으며, 전략적 협력 동반자로서 SCO의 두 주도국 중국과 러시아의 국제적 발언권과 영향력도 나날이 확대되고 있다. 풍부한 천연자원을 발판으로 에너지 자원 대국을 지향하는 러시아와 본격적인 G-2 체제의 도래를 상징하는 중국의 부상은 고도로 효율적이고 개방적인 다자기구로의 발전을 선언한 SCO의 국제적 영향력을 가늠할 수 있는 잣대라 할 수 있다. 그러나 한편으로 그 이면에 자리 잡고 있는 현상 유지의 다자적 질서에 대한 합의와 장기적 공동 이익에 대한 상호불신, 협력 지속성에 대한 불확실성, 역내외 패권에 대한 편승과 균형이라는 이중 전략, 권위주의 정권 강화·추구 등은 SCO를 '지역 부재의 지역주의'(regionalism without a region) 또는 '가상적 지역주의'(virtual regionalism)의 일종으로,⁸⁸⁾ 엘리트 주도 하에 고안된 메커니즘인 '정기적인 자문회의(consultative framework)'에 불과하다는 부정적인 평가를 불러일으키고 있다.⁸⁹⁾

88) David Kerr, 앞의 글, pp. 143-150; Roy Allison, 앞의 글, pp. 185-202; "Regionalism, regional structures and security management in Central Asia," *International Affairs* 80-3 (May, 2004), pp. 463-483.

89) Stephen Aris, 앞의 글(2009a), p. 474; Thomas Ambrosio, 앞의 글, pp. 1321-1344;

SCO는 영토 측면에서 유라시아의 3/5를 차지하고 인구 측면에서 세계의 1/4인 약 16억의 인구를 포함하는 자연자원이 풍부한 중앙아시아 지역을 기반으로 하고 있다. 국가의 위치는 국력과 정책에 영향을 미치며 영토의 범위는 국제적 갈등의 중요한 요인 중의 하나로, 대체로 많은 국경선을 가진 국가가 갈등에 개입될 가능성이 많은 것으로 나타난다. 그러나 반면에, 지리적 근접성이 국제적 정치통합에 있어서 중요한 요인으로 작용하여 국경선을 접하고 있는 국가들 간에는 동맹의 가능성이 높은 것도 사실이다.⁹⁰⁾ 다자주의에 입각한 제도적 형태는 정보를 제공하고 거래 비용을 줄이며, 신뢰를 구축하고 조정의 중심(focal points for coordination)을 설정하여 전반적으로 호혜성의 작용을 촉진한다.⁹¹⁾

탈냉전 이후 상호의존성이 확대되면서 전통적인 군사안보 개념에서 벗어나 포괄적 안보 개념에 입각한 상호 신뢰, 분쟁의 평화적 해결을 지향하는 협력 안보의 중요성이 증대되고 있다. 협력 안보는 사전에 분쟁의 소지를 방지하고, 대화와 협의를 중시하는 예방외교에 중점을 두고 있다. SCO는 예방외교 실천의 장으로써 지속적인 네트워크, 다양한 채널의 협의를 통해서 회원국 간의 소원함과 역내 분쟁의 발생을 사전에 방지할 수 있다. 상대적으로 느슨한 연계와 제도화와 상호 내정불간섭, 무력 불사용, 합의에 의한 의사 결정 등 SCO의 주요한 행위원칙들이 오히려 주권 중심적인 회원국 간의 긴장을 완화하고 평화적 관계를 유지하여 통합의 여건을 조성하였다고 볼 수 있다.⁹²⁾ 상호교류와 협력의 역사적 경험이 일천한 국가들 사이의 성급한 제도화 추진은 오히려 또 다른 갈등과 긴장관계를 초래하기 쉽다. 현실적으로 상호 동질적 정체성이 부족하고 배타적 특수성과 다양성이 존재하는 지역에서 지역 협력을 추진하기

Marc Lanteigne, 앞의 글, p. 613.

90) 로이드 겐슨 지음·김기정 옮김, 《외교정책의 이해》(서울: 평민사, 2006), pp. 245-251.

91) Lisa L. Martin and Robert O. Keohane, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security* 20-1 (Summer, 1995), p. 42.

92) 변창구, <동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계>, 《대한정치학회보》 12집 2호 (2004), pp. 12-13; 이동윤, <아세안(ASEAN)의 형성과 진화: 동아시아 공동체로의 함의>, 《21세기정치학회보》 제17집 1호(2007), pp. 272-273.

위해서는 인위적인 제도화나 강제력을 발휘하기 보다는 이른바 ‘유연한 (flexible) 다자주의’⁹³⁾를 적용하여 합의를 통한 의사결정과 상호 자율적인 협력의 경험을 축적함으로써 점진적인 통합과 제도화를 유도할 수 있다.⁹⁴⁾

SCO는 비교적 짧은 시간 동안에 전통적 안보라는 단일차원에서 비전통 안보까지 다루는 포괄적 차원으로, 비제도적 회의의 메커니즘에서 공식적으로 제도화된 구조로 발전하였다. 다자주의에서 ‘협력’과 ‘경쟁’은 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다. 다시 말해 국가 간 힘의 균형이 어떻게 분배되고 유지되느냐에 따라 다자주의는 협력의 형태로 때로는 경쟁의 형태로 구현된다.⁹⁵⁾

현재 SCO는 주요 국가에 의해서 정책 결정이 이루어지고 협력의 영역이 확산된 ‘소다자주의(minilateralism)’에서 ‘유연한 다자주의’ 적용 단계에 있다고 볼 수 있다. 향후 SCO가 평등성을 토대로 모든 구성원들이 동등하게 투표권을 행사하는 실질적인 협력의 다자주의를 구현하기 위해서는 국가 행위자 중심에서 탈피하여 다양한 사회 계층·집단의 참여를 개방하고, 아울러 교육·문화 등 소프트파워 영역에서의 상호 교류를 확대하여 상호 동질적인 정체성 등을 형성하도록 노력해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구를 포함하여 다자주의에 관한 많은 연구들이 다자적 제도화나 조직에 대한 실효성 등을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 보다 다각적인 측면에서의 다자주의의 현황과 발전을 파악하기 위해서는 국제무대에서의 다자간 협력 참여가 국가를 비롯한 행위자의 행태에 미치는 영향, 내적인 변화 등에 대한 연구도 다뤄져야 할 것이다. 이에 향후 총체적으로 접근한 다자주의에 관한 연구가 지속적으로 산출되기를 기대해 본다.

93) 龐中英, <中國的亞洲戰略: 靈活的多邊主義>, 牛軍 主編, 《中國學者看世界: 中國外交卷》(北京: 新世界出版社, 2007), p. 135; 編輯部, <地區安全架構與多變主義國際研討會精華>, 《國際展望》7月(2004), p. 59. ‘유연한 다자주의’는 협력의 방식이 다양한 비공식적인 제도 형태를 포함하고 있어 정상급 인사와 상급 기관의 역할이 큰 비중을 차지한다.

94) 이동윤, 앞의 글, p. 277.

95) Charles Doran, “The two sides of multilateral cooperation,” in I. William Zartman and S.Saadia Touval (eds.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 41-42.

<參考文獻>

- 강택구, <중국과 상하이협력기구: 다극화 제약 요인과 차선책>, 《국가전략》 제15권 1호, 2009.
- 김성진, <러시아 외교정책의 성격: 상하이 협력기구에 대한 정책을 중심으로>, 《中蘇研究》 제32권 제2호, 2008.
- 김영진, <중앙아시아의 지역통합: 기회, 제약성, 전망>, 《슬라브학보》 제23권 3호, 2008.
- 로이드 켄슨 지음·김기정 옮김, 《외교정책의 이해》, 서울: 평민사, 2006.
- 박병인, <중국의 對중앙아시아 경제협력과 상하이협력기구 연구>, 《중국학연구》제 29집, 2004.
- 변진석, <아태지역협력에 대한 아세안의 입장과 전략: 다자주의와 약소국>, 《한국정치학회보》 제30집 제3호, 1996.
- 변창구, <동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계>, 《대한정치학회보》 12집 2호, 2004.
- 변현섭, <집단 안보 조약 기구 정상회의 개최>, 《Emerging Market Daily》, 2010.
- 백준기·김재관·이남주·박상남, 《러시아·중국·인도 삼각협력체제의 전략적 함의와 시사점》, KIEP 대외경제정책연구원 전략지역 심층연구 12-06, 2012.
- 이동운, <아세안(ASEAN)의 형성과 진화: 동아시아 공동체로의 합의>, 《21세기정치학회보》 제17집 1호, 2007.
- 이재영·Sherzod Shadikhodjaev·박순찬·황지영, 《CIS의 경제통합 추진 현황과 정책시사점: 관세동맹을 중심으로》, KIEP 연구보고서 11-26, 2011.
- 이홍섭, <카자흐스탄의 대외정책: '전방위 외교정책'의 모색>, 김연규 엮음, 《유라시아의 지역주의적 재편성》, 서울: 경문사, 2009.
- 정은숙, <'상하이협력기구'(SCO)와 미국: 상호인식과 관계 전망>, 《세종정책연구》 제4권 2호, 2008.
- 조영관·성원용·이상준·주진홍, 《CAREC(Central Asia Regional Economic Cooperation)의 현황과 한국의 협력방안》, KIEP 전략지역심층연구 12-02, 2012.
- 최성권, <CIS 지역의 안보환경과 집단안보조약기구(CSTO)>, 김연규 엮음, 《유라시아의 지역주의적 재편성》, 서울: 경문사, 2009.
- 최유식, <中, 제2 유라시아 횡단 철도 시동... 실크로드, 철도로 복원>.

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/06/14/2012061400110.html
(2012.11.8).

- 한구현, <러시아의 대 SCO 전략과 시사점>, 《亞太 쟁점과 연구》 2권 1호, 2007.
- 編輯部, <地區安全架構與多變主義國際研討會精華>, 《國際展望》 7月, 2004.
- 陳小沁, <上海合作組織框架內的中俄能源利益分析>, 《國際關係學院學報》 第5期, 2011.
- 李鋼, 《上海合作組織: 加速推進的區域經濟合作》, 北京: 中國海關出版社, 2004.
- 劉華芹·王獵, “不斷深化的上海合作組織區域經濟合作,” 李進峰·吳宏爲 主編, 《上海合作組織發展報告(2012)-上海合作組織睦鄰友好年專輯》, 北京: 社會科學文獻出版社, 2012.
- 莫金蓮 著, 《亞太區域合作研究》, 湖南: 湖南人民出版社, 2007.
- 娜琳, <蒙古與上海合作組織>, 吳思遠·吳宏偉 主編, 《上海合作組織發展報告(2011): 上海合作組織十周年專輯》, 北京: 社會科學文獻出版社, 2011.
- 潘光·胡鍵 著, 《21世紀的第一個新型區域合作組織》, 北京: 中共中央黨校出版社, 2006.
- 龐中英, <中國的亞洲戰略: 靈活的多邊主義>, 牛軍 主編, 《中國學者看世界: 中國外交卷》, 北京: 新世界出版社, 2007.
- 上海合作組織網, <上海合作組織大事記2008年>,
<http://www.sectSCO.org/CN11/show.asp?id=219> (2012.5.10).
- 蘇浩, <中國外交的“伙伴關係”框架>, 《世界知識》 第5期, 2000.
- 楊恕·張會麗, <評上海合作組織與獨聯體集體安全條約組織之間的關係>, 《俄羅斯中亞東歐研究》 第1期, 2012.
- 張寧, <中亞一體化合作機制及其對上海合作組織的影響>, 《俄羅斯中亞東歐研究》 第6期, 2006.
- 趙常慶, <論中亞形勢與非傳統安全問題的相互作用>, 《俄羅斯中亞東歐研究》 第2期, 2006.
- 趙華勝, <上海合作組織: 成功, 不足與未來發展>, 潘忠岐 主編, 《多邊治理與國際秩序》, 上海: 上海人民出版社, 2006.
- 趙華勝, 《上海合作組織: 評析和展望》, 北京: 時事出版社, 2012.
- 鄭雪平, 《上海合作組織區域經濟合作研究》, 大連: 東北財經大學出版社, 2007.
- 梔子花, <上合組織就烏魯木齊7-5事件發表聲明>,
<http://www.chinanews.com.cn/gn/new/2009/07-11/1771187.shtml>
(2012.5.10).
- Acharya, Amitav, “Multilateralism: Is There An Asia-Pacific Way?,” *NBR*

Analysis 8-2, May, 1997.

- Acharya, Amitav, "Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics," in Edward Newman, Ramesh Thakur and John Tirma (eds.), *Multilateralism under challenge?: Power, international order, and structural change*, Tokyo: United Nations University Press, 2006.
- Allison, Roy, "Regionalism, regional structures and security management in Central Asia," *International Affairs* 80-3, May, 2004.
- Allison, Roy, "Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia," *Central Asian Survey* 27-2, June, 2008.
- Ambrosio, Thomas, "Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia," *Europe-Asia Studies* 60-8, October, 2008.
- Aris, Stephen, "The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?," *Europe-Asia Studies* 61-3, May, 2009a.
- Aris, Stephen, "A new model of Asian regionalism: does the Shanghai Cooperation Organisation have more potential than ASEAN?," *Cambridge Review of International Affairs* 22-3, September, 2009b.
- Blank, Stephen, "Kazakhstan's Foreign Policy in a Time of Turmoil," <http://www.eurasianet.org/departs/insight/articles/eav042705.shtml> (2012.5.1).
- Caporaso, James A., "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993.
- Chung, Chien-Peng, "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia," *The China Quarterly* 180, December, 2004.
- Chung, Chien-Peng, "China's Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism," *Journal of Contemporary China* 17-57, November, 2008.
- Doran, Charles, "The two sides of multilateral cooperation," in I. William Zartman and S Saadia Touval (eds.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, New York: Cambridge University

Press, 2010.

Dunay, Pál, Alyson J. K. Bailes, "The Shanghai Cooperation Organization as a regional security institution," *SIPRI Policy Paper: The Shanghai Cooperation Organization* 17, May, 2007.

eurasianet.org, "Kyrgyzstan: Russians Kant Leave Military Airbase For 49 Years," <http://www.eurasianet.org/departments/news/articles/eav052909.shtml> (2012.5.2).

Freedom House, *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*, <http://www.freedomhouse.org> (2013.1.20).

Green, Michael J., Bates Gill, "Unbundling Asia's New Multilateralism," in Michael J. Green and Bates Gill (eds.), *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community Cooperation, Competition, and the Search for Community*, New York: Columbia University Press, 2009.

Hampson, Fen Osler, "Deconstructing multilateral cooperation," in I. William Zartman and S Saadia Touval (eds.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, New York: Cambridge University Press, 2010.

Hanova, Selbi, "Perspectives on the SCO: Images and Discourses," *China and Eurasia Forum Quarterly* 7-3, 2009.

ICG, *China's Central Asia Problem Asia Report* N°244, 27 February, 2013.

Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index Report 2012*.

Jervis, Robert, "Security Regimes," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Kabler, Miles, "Multilateralism with Small and Large Numbers," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993.

Keohane, Robert O., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1989.

Keohane, Robert O., "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal* 45-4, Autumn, 1990.

Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World*

Political Economy, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

Kerr, David, "Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence," *International Affairs* 86-1, January, 2010.

Kucera, Joshua, "SCO A "Vehicle For Human Rights Violations," Says Advocacy Group," <http://www.eurasianet.org/node/65856> (2012.12.20).

Kucera, Joshua, "Let The Manas Negotiations Begin, Again," <http://www.eurasianet.org/node/6433> (2013.1.29).

Lanteigne, Marc, "In Medias Res: The Development of the Shanghai Co-operation Organization as a Security Community," *Pacific Affairs* 79-4, Winter, 2006-2007.

Lukin, Alexander, "The Shanghai Cooperation Organization: What Next?," *Russia in Global Affairs* 2, July-September, 2007, http://eng.globalaffairs.ru/number/n_9132 (2012.5.12).

Martin, Lisa L., Robert O. Keohane, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20-1, Summer, 1995.

McDermott, Roger N., "The Shanghai Cooperation Organization's Impact on Central Asian Security: A View from Kazakhstan," *Problems of Post-Communism* 59-4, July/August, 2012.

Mearsheimer, John J., "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19-3, Winter, 1994-1995.

Nazarbayev, Nursultan, "Building the Future Together Address of the President of the Republic of Kazakhstan," <http://www.kazakhembus.com/uploads/nation2011.pdf> (2012.2.15).

Norling, Nicklas, "China and Russia: Partners with Tensions," *Policy Perspectives* 4-1, 2007.

Panda, Jagannath P., "Beijing's Perspective on Expansion of the Shanghai Cooperation Organization: India, South Asia, and the Spectrum of Opportunities in China's Open Approach," *Asian Perspective* 36-3, 2012.

President of Russia, "Meeting of President of Russia Dmitry Medvedev with leading Russian and foreign political analysts at Global Policy Forum," <http://eng.kremlin.ru.news/919> (2012.10.27).

- President of Russia, "Speech of President of Russia Dmitry Medvedev at plenary session of Global Policy Forum 'The Modern State: Standards of Democracy and Criteria of Efficiency,'" <http://eng.kremlin.ru/news/920> (2012.10.27).
- Roy, Meena Singh, "India's Options in the Shanghai Cooperation Organisation," *Strategic Analysis* 36-4, July-August 2012.
- Ruggie, John G., "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993.
- Srinivasan, Krishnan, "International Conflict and Cooperation in the 21st Century," *The Round Table* 98-400, February, 2009.
- tengrinews, "SCO will create no free trade zone," http://en.tengrinews.kz/politics_sub/SCO-will-create-no-free-trade-zone-11046/ (2012.8.20).
- Tolipov, Farkhod, "Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Fighting Terrorism in the SCO Area," *China and Eurasia Forum Quarterly* 4-2, 2006.
- Troitskiy, Mikhail, "A Russian perspective on the Shanghai Cooperation Organization," *SIPRI Policy Paper: The Shanghai Cooperation Organization* 17, May, 2007.
- Turner, Susan, "Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the Undefined," *Asian Perspective* 33-1, 2009.
- Vinson, Mark, "Tajikistan and Russia Sign Extension of Basing Agreements," *Eurasia Daily Monitor* 9-184, October 10, 2012.
- Zacher, Mark W., "Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: The Development of Regimes for Nonterrestrial Spaces," in John G. Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993.

<Abstract>

There is a clear trend in the 21st century for regional organizations to multiply, to become more multifunctional and most groups address themselves to the reduction of conflict and to transnational challenges such as terrorism.

Multilateralism is an ideology “designed” to promote multilateral activity. Multilateralism is an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct. As an organizing principle, the institution of multilateralism is distinguished from other institutional forms by three properties: indivisibility, generalized principles of conduct, and diffuse reciprocity. The earliest multilateral arrangements instituted in the modern era were designed to cope with the international consequences of the novel principle of state sovereignty.

The Shanghai Cooperation Organization(SCO) origins go back to the long tension between the Soviet Union and the People’ Republic of China over their shared border, which became a multilateral issue with the independence of the former Soviet Central Asian republics in 1991.

The purpose of this study is to analyze the Shanghai Cooperation Organization(SCO) in the context of practicability and Uncertainty. The theoretical frame of this study is based on the theory of multilateralism

KEYWORDS: Multilateralism, Shanghai Cooperation Organization, Practicability, Uncertainty

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2013. 7. 7.	2013. 8. 8.	2013. 8. 19.	2013. 8. 22.	2013. 8. 31.