

이 발표논문집은 2007년도 정부(교육과학기술부)의
재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2007-362-B00013)

중앙아시아 제 5차 연합학술대회

중앙아시아 협력레짐과 정치 공간

통합, 개발 및 사회 시스템

■ 일 시 : 2013년 12월 6일(금요일)

■ 장 소 : 한양대학교 백남학술정보관 6층 회의실

■ 주 최 :

- 대외경제정책연구원(KIEP)
- 중앙아시아경제학회
- 한국슬라브학회
- 한양대학교 아태지역연구센터

■ 주 관 :

- 한양대학교 아태지역연구센터

■ 후 원 :

- 한국연구재단

중앙아시아 협력레짐과 정치 공간 통합, 개발 및 사회 시스템



10:00-10:20 개회식

- 개회사 엄구호(한양대 아태지역연구센터 소장)
환영사 이일형(대외경제정책연구원 원장)
축사 석영중(한국 슬라브학회 회장), 박상남(중앙아시아경제학회 회장)



10:20-12:20 I 세션 (KIEP 세션) 중앙아시아의 경제발전과 지역통합

- 사회 정여천(KIEP)
발표 강명구(산업은행) - 관세동맹 이후 카자흐스탄의 경제적 효과 및 교역패턴 분석
박지원(한국외대) - 아제르바이잔 경제에서 천연자원의 역할:
국영석유기업과 국부펀드를 중심으로
조영관, 유해민(KIEP) - 중앙아시아 섬유산업의 발전과 국가경제에 대한 역할
토론 윤성욱(동아대), 이권형(KIEP), 김학기(산업연구원)



II 세션 (한양대 아태지역연구센터 세션) 중앙아시아-코카서스의 국가발전과 사회 시스템

- 사회 엄구호 (한양대)
발표 현승수(한양대) - 포스트소비에트 남코카서스 3국의 비공식 인적 네트워크
김상철(한국외대) - 카자흐스탄 사례를 통해서 본 중앙아시아 국가 발전체계에 대한 연구:
발전전략과 국가 싱크탱크를 중심으로
토론 양승조(고려대), 김선래(한국외대)



12:20 - 13:40 오찬



13:40- 15:20 III 세션 (KIEP 세션II) 중앙아시아의 대외관계: 협력과 갈등

- 사회 김현택(한국외대)
발표 고재남(국립외교원) - 중앙아시아 수자원 분쟁과 지역협력의 동학
이지은(한국외대) - 탈(脫) 냉전기 한국과 일본의 대 중앙아시아 자원외교정책 비교연구
토론 제성훈(KIEP), 윤익중(한림대국제대학원)



IV 세션 (중앙아시아경제학회 세션) 중앙아시아 국가발전전략과 철도 산업

- 사회 김대성(한국외대)
발표 손영훈(한국외대) - 카자흐스탄의 소수민족관리와 다민족국가 발전모델
나희승(한국철도기술연구원) - 중앙아시아 철도 현황과 시장 진출
토론 오종진(한국외대), 박상남(한신대)



V 세션 (한양대 아태지역연구센터 세션II) 중앙아시아 국제 관계와 노동 이주

- 사회 한종만(배재대)
발표 강봉구(한양대) - 대립인가 협력인가?: 우즈베키스탄과 타지키스탄 간의 로군덤 분쟁
김영진(한양대) - 타지키스탄의 노동이주와 송금: 글로벌 금융위기의 영향
토론 이채문(경북대), 김상원(국민대)



15:20-15:40 Coffee Break



15:40-17:40 VI 세션 (KIEP 세션III) 중앙아시아 공공외교와 에너지 안보

- 사회 제성훈(KIEP)

- 발표 윤영미(평택대) - 글로벌 시대 중견국 공공외교의 새로운 정향:
 중아시아지역에 대한 전략적 접근과 방향 모색을 중심으로
- 윤석상(단국대) - 중아시아 에너지 안보를 둘러싼 정치·경제적 동향:
 지속가능한 발전을 위한 일본과 중아시아의 협력관계를 중심으로
- 김용민(명지대) - 몽골·일본 EPA 협정의 의미와 한국적 함의 연구
- 토론 정기용(서울교대), 문진영(KIEP), 김홍진(순천향대)



VII 세션 (슬라브학회 세션) 중아시아 개발협력과 한국의 ODA

- 사회 석영중(고려대)
- 발표 도종윤(서울대) - 유럽연합의 개발협력 전략
- 이상준(국민대) - ICT 분야에서 한국의 대중아시아 개발협력
- 정재원(국민대) - 대안적 개발협력 방안 연구를 위한 시론: 중아시아를 중심으로
- 토론 강삼구(연세대), 조영관(KIEP), 정세진(한양대)



VIII 세션 (중아시아경제학회 세션II) 중아시아의 다자협력 및 실크로드 경제

- 사회 박상남(한신대)
- 발표 조정원(인하대) - 중국의 '실크로드 경제권' 구축은 가능한가?:
 무역, 투자, 물류, 에너지를 중심으로
- 박정호(한국외대) - CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석:
 CU 가입 문제를 중심으로
- 토론 황성우(한국외대), 박병인(경남대)



18:00-20:00 **만찬**

목 차

▪ 세션 I (KIEP 세션 I) : 중앙아시아의 경제발전과 지역통합		
강명구	관세동맹 이후 카자흐스탄의 경제적 효과 및 교육패턴 분석	11
박지원	아제르바이잔 경제에서 천연자원의 역할: 국영석유기업과 국부펀드를 중심으로	35
조영관 유혜민	중앙아시아 석유산업의 발전과 국가경제에 대한 역할	55
▪ 세션 II (한양대 아태지역연구센터 세션 I) : 중앙아시아-코카서스의 국가발전과 사회 시스템		
현승수	포스트소비에트 남코카서스 3국의 비공식 인적 네트워크	77
김상철	카자흐스탄 사례를 통해서 본 중앙아시아 국가 발전체계에 대한 연구: 발전전략과 국가 싱크탱크를 중심으로	101
▪ 세션 III (KIEP 세션 II) : 중앙아시아의 대외관계: 협력과 갈등		
고재남	중앙아시아 수자원 분쟁과 지역협력의 동학	125
이지은	탈(脫) 냉전기 한국과 일본의 대 중앙아시아 자원외교정책 비교연구	151
▪ 세션 IV (중앙아시아경제학회 세션 I) : 중앙아시아 국가발전전략과 철도 산업		
손영훈	카자흐스탄의 소수민족관리와 다민족국가 발전모델	179
나희승	중앙아시아 철도 현황과 시장 진출	181
▪ 세션 V (한양대 아태지역연구센터 세션 II) : 중앙아시아 국제 관계와 노동 이주		
강봉구	대립인가 협력인가?: 우즈베키스탄과 타지키스탄 간의 로군담 분쟁	185
김영진	타지키스탄의 노동이주와 송금: 글로벌 금융위기의 영향	207

▪ 세션VI (KIEP 세션 III) : 중앙아시아 공공외교와 에너지 안보

	글로벌 시대 중견국 공공외교의 새로운 정향:	
윤영미	중앙아시아 지역에 대한 전략적 접근과 방향 모색을 중심으로	227
	중앙아시아 에너지 안보를 둘러싼 정치·경제적 동학:	
윤석상	지속가능한 발전을 위한 일본과 중앙아시아의 협력관계를 중심으로	253
김용민	몽골-일본 EPA 협정의 의미와 한국적 함의 연구	281

▪ 세션VII (슬라브학회 세션 II) : 중앙아시아 개발협력과 한국의 ODA

도종윤	유럽연합의 개발협력 전략	303
이상준	ICT 분야에서 한국의 대중중앙아시아 개발협력	325
정재원	대안적 개발협력 방안 연구를 위한 시론: 중앙아시아를 중심으로	339

▪ 세션VIII (중앙아시아 경제학회 세션 II) : 중앙아시아의 다자협력 및 실크로드 경제

	중국의 '실크로드 경제권' 구축은 가능한가?:	
조정원	무역, 투자, 물류, 에너지를 중심으로	351
	CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석:	
박정호	CU 가입 문제를 중심으로	361

세션 I (KIEP 세션 I)

: 중앙아시아의 경제발전과 지역통합

■ 사회 : 정여천(KIEP)

■ 발표 :

강명구 - 관세동맹 이후 카자흐스탄의 경제적 효과 및 교역패턴 분석

박지원 - 아제르바이잔 경제에서 천연자원의 역할:

국영석유기업과 국부펀드를 중심으로

조영관, 유혜민 - 중앙아시아 석유사업의 발전과 국가경제에 대한 영향

■ 토론 : 윤성욱(동아대), 이권형(KIEP), 김학기(산업연구원)

관세동맹이 카자흐스탄에 미치는 경제효과 연구*

강명구**(산업은행)

- 목 차 -

I. 머리말

II. 관세동맹의 추진 배경 및 발효 전 경제적 효과 전망

1. 관세동맹의 추진 배경
2. 관세동맹의 일반적인 효과
3. 관세동맹 발효 전 경제적 효과 전망

III. 관세동맹이 카자흐스탄에 미치는 경제효과 분석

1. 무역 효과
2. 생산효과
3. 고용효과
4. 무역패턴변화효과

IV. 결론

* 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2013년 전략지역 심층연구 사업의 지원으로 작성되었습니다. 이 논문은 완성되지 않은 논문으로 인용을 금지합니다.

** 산업은행 조사분석부 연구위원, mgk101@kdb.co.kr

I. 머리말

구소연방 공화국들은 발트 3국을 제외하고 느슨한 연방형태인 독립국가연합(CIS) 체제를 유지하여 왔으나, 그 한계로 인해 러시아 주도로 CIS 지역에서의 강력한 경제통합체 결성을 지속적으로 추진해 왔다. 1990년 이후 20 여 년간, CIS 국가들은 다자간, 양자간 자유무역협정(FTA)을 통해 상호무역에서 무관세정책을 추진해 왔으며, 동 지역 내에서 중앙아시아 경제공동체(Central Asian Economic Community), 유라시아경제공동체(EurAsEC), 단일경제구역(Single Economic Space)¹⁾ 등 다수의 경제협력체 구성을 위한 시도들이 지속되어 왔다.

CIS 국가들의 관세동맹은 러시아의 푸틴 대통령에 의해 처음으로 제안되었다. 러시아는 구소연방 붕괴와 더불어 느슨한 형태의 과거 연방국들의 정치적 협의체인 CIS를 창설하여 주도적인 통합을 시도하였으나, 각국들의 경제적인 침체와 정치적 견해로 과거의 영광을 재현하지는 못하였다. 이후 러시아 주도의 강력한 경제적인 통합체 시도를 추진하였으나, 각국들의 정치적인 이해관계에 대한 합의점이 도출되지 않아 관세동맹 완료가 실패하였다. 그러나 2011년 7월 러시아·카자흐스탄·벨로루스 3국이 관세동맹의 설립을 결정하였다. 관세동맹 체결로 글로벌 금융위기로 경기침체에 놓여 있던 카자흐스탄을 비롯한 관세동맹국들의 경제적인 어려움을 해결할 것으로 전망되었다. 나아가, 카자흐스탄은 대내외적으로 경쟁력을 가져 경제성장의 발판을 마련할 것으로 기대되었다. 그러나 이러한 긍정적인 평가에도 일부 학자들은 관세동맹을 체결함으로써 관세동맹국인 카자흐스탄과 벨로루스가 러시아에 경제적 및 정치적으로 종속이 심화될 것이라는 부정적인 견해를 제시하기도 하였다. 본 논문은 바이너(J. Viner)와 시토프스키(T. Scitovsky)에 의하여 연구된 관세동맹의 경제적 효과를 바탕으로 관세동맹이 카자흐스탄에 미치는 경제효과를 분석하였다. 특히, 관세동맹 체결 이후 카자흐스탄의 경제효과를 관세동맹의 정태적 효과인 무역창출효과(trade creating effect)와 무역전환효과(trade diverting effect)를 적용하여 분석하였다.

이에 논문의 II장에서는 관세동맹의 추진 배경, 관세동맹의 경제적 효과에 대한 이론적 배경, 그리고 관세동맹 발효 전에 관세동맹이 카자흐스탄에 미치는 경제효과를 전망에 대해서 살펴보았다. 그리고 III장에서는 관세동맹이 카자흐스탄에 끼치는 경제효과를 분석하였으며, IV장 결론에서는 관세동맹 발효 전에 전망한 경제효과와 관세동맹 발효 이후 카자흐스탄에 나타난 경제효과를 비교해 보았다.

1) 2003년 창설된 이 기구는 구소련에서 경제적으로 가장 발전된 4개국, 러시아, 벨라루시, 카자흐, 우즈베크이 회원국이며, CIS 전체보다 더 적은 범위에서 경제협력을 강화하는 것이 목표이다. 지금까지, 러시아, 벨라루시, 카자흐, 우크라이나는 CIS 통합과정의 핵심이었고, 구소련의 영역에서 가장 경제적으로 발전한 카자흐스탄이 이 기구의 유일한 중앙아시아 국가이다. 이 그룹의 목표도 상품과 서비스와 인력과 자본의 자유로운 이동이 가능한 관세동맹을 포함하여 대외무역, 관세, 은행, 신용, 통화 등에 대한 공동정책(카자흐스탄이 지금까지 반대하는)이다. 우크라이나에서의 색깔(오렌지) 혁명 이후, 특히 에너지 및 파이프라인의 분야에서 경제협력의 문제점들이 나타났다.

II. 관세동맹²⁾의 설립 배경과 발효 전 경제적 효과 분석

1. 관세동맹의 설립 배경 및 내용

1) 관세동맹의 설립 배경

구소연방 붕괴 이후 사회주의 국제분업 시스템에서 1차 산업 중심의 원료 공급지 역할을 했던 중앙아시아와 제조업의 마지막 단계에 위치해 있던 러시아는 소비에트 시스템이 붕괴되자, 구소연방의 중앙계획체제경제의 공급-배분시스템에 의해 유지되어 왔던 산업들이 붕괴되었다. 게다가 구소연방 각국들은 독립 이후 신자유주의적 ‘충격요법(시장가격의 상승, 임금과 총수요의 하락)’으로 경제가 붕괴되자, 사회 불안, 지역 불안정이 가속화되었다. 결국 CIS 12개국은 1997년까지 거시경제적 상황이 지속적으로 악화되면서 물가폭등, 생산 감소, 독자 화폐가치의 폭락, 무역수지 악화에 따른 외채 급등, 재정적자 확대의 문제들이 양산되었다. 이에 러시아는 라트비아, 리투아니아, 에스토니아의 발트 3국을 제외한 구소연방 주체들을 하나의 경제통합체로 구성하고자하는 시도를 추진하였으며, 일부 몇몇 CIS 국가들에 의해 개별적인 경제통합체, 또는 주변 국가들과 통합체가 형성되었다.

CIS 지역의 국가간 통합은 경제적(에너지, 무역, 수송, 통신, 수자원, 환경 등), 안보적(러시아를 중심으로 한 비자 레짐을 포함하는 국경관리 등), 지정학적(광역지역으로 러시아, 미국, 유럽 연합, 중국, 이란, 터키의 각축장)으로 나누어볼 수 있다. 그러나 CIS 지역의 국가간 통합은 한 가지의 측면만 고려해서 통합되는 것이 아닌, 복합적인 형태로 나타나고 있다.

표 2-1. CIS지역 정치·경제통합의 형태와 특성

구분	협력/통합체	특성	회원국	목적
기본 그룹 ³⁾	CIS(독립국가 연합), 1991	경제, 안보, 지정학	발틱 3국을 제외한 12개 구 소련공화국	독립국가연합의 협력/통합
	CSTO(집단안보 조약기구), 1992	안보, 지정학	러시아, 벨로루시, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄, 투르크메니스탄	국경관리, 유라시아 안보협력
	GUUAM, 1997	경제, 안보, 지정학	그루지아, 우크라이나, 우즈베키스탄, 알제리, 몰도바	정치경제 협력, 유럽과 연계
	OSCE(유럽안보 협력기구), 1975	범유럽협력/통합기구	중앙아시아 5개국을 포함한 대부분의 유럽국가	정치·경제·안보 등 모든 분야의 협력/통합
핵심 그룹 ⁴⁾	CICA(중앙아 협력통합회의), 1992	안보	러시아, 아프가니스탄, 아제르바이잔, 중국, 인도, 이란, 이스라엘, 몽골, 파키스탄, 팔레스타인, 터키	안보, 지역안전, 반테러, OSCE의 모델

2) 관세동맹은 FTA가 한단계 발전한 것으로, 역내 무역 자유화와 함께 비회원국에 대해서도 공통 관세율을 적용하는 국가간 경제통합형태. 국가간 경제통합단계는 자유무역지대(free trade area) → 관세동맹(Customs Union) → 공동시장(Common Market) → 경제공동체(Economic Community) → 단일시장(Single Market) 순으로 발전한다.

광역그룹 ⁵⁾	CACO(중앙아 협력기구), 2002	경제	러시아, 중앙아시아 4개국(투르크메니스탄 제외)	경제협력/통합, 2006년 1월 EEC와 통합
	EurAsEC(유라시아경제공동체), 2000	경제	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄	관세동맹, 에너지와 은행 중심의 공동경제지역 창설
	SES(단일경제지대), 2003	경제	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄, 우즈베키스탄	더 작은 범위의 경제협력
	SCO(상하이협력기구), 1999	경제, 안보, 지정학	러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄	경제협력과 국경의 안정
	ECO(경제협력기구), 1985	경제	이란, 파키스탄, 터키, 아프가니스탄, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄	경제 기술 문화 협력
Turk Coop.(투르크 협력체), 1992	경제	카자흐스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 터키,	터키어를 사용하는 중앙아시아 국가들 간의 협력	
Caspian Coop.(카스피해지역협력기구), 1992 ⁶⁾	경제	러시아, 이란, 알제리, 카자흐스탄, 투르크메니스탄	카스피해를 국경으로 공유하는 국가들 간의 협력	

1999년 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 5개국은 CIS 국가간의 다자 FTA와 양자 FTA를 통해 역내 5개국간 수입관세를 점진 철폐하는 데 목적을 두고 자유무역지대 설립을 완료하고, 5개국이 역내 교역시 내부 제한을 두지 않고, 통일된 관세시스템을 갖춘 관세동맹 설립을 추진⁷⁾하였다.

5개국의 관세동맹 추진 과정에서 2001년 5월 30일 유라시아경제공동체(EurAsEC: Eurasian Economic Community)⁸⁾ 창립되었다. 러시아, 카자흐스탄, 벨로루시가 가입한 EurAsEC는 러시아의 주도로 2001년 5월에 발족되었다. EurAsEC 창립 이후 5개국 관세동맹은 EurAsEC 범위 안에서 추진하였으나, 5개국간 관세동맹 창립에 관한 합의점에 도달하지 못하였다. 이에 2006년 8

3) 국가적 의지나 이니셔티브와는 상관없이 거의 자동적으로 회원국의 지위가 주어지거나, 중앙아시아 국가들 스스로 만든 그룹
 4) 중앙아시아 국가들간의 구체적인 경제협력을 위한 본격적인 협력기구
 5) 중앙아시아의 지역적 범위를 넘어선 경제협력그룹
 6) Organization for Regional Cooperation of the Caspian States(ORCCS)
 7) Sherzod Shadikhodjave 외(2009), ‘러시아·카자흐스탄·벨로루시 관세동맹 설립과 WTO 가입 전망’, 대외경제정책연구원, p. 3.
 8) 유라시아 경제공동체는 1995년 러시아와 벨로루시 간 관세동맹에서 시작되어, 이후 카자흐스탄 등 중앙아시아 국가들이 동참하고 있음. 1996년 ‘상호국간 주권을 존중하면서도 국경의 유지와 외교정책의 조율 뿐 아니라 경제, 과학, 교육, 문화, 사회 및 다른 분야에서 통합을 강화하는 것’을 목표로 하는 협정을 체결하였고, 1999년 2월에 ‘관세 동맹과 공동 경제권 설정’을 주요 목표로 설정하고 2000년 10월 10일 유라시아 경제 공동체(EurAsEC: Eurasian Economic Community)라는 명칭으로 기구를 출범. 2001년 5월에 발족되었고, 러시아의 정치적 영향력이 큰 편이다.

월 16일 우선 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국만 관세동맹 설립을 추진하고, 나머지 국가는 관세동맹 설립 이후 가입할 수 있도록 결정하였다.

러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국 관세동맹은 2007년 10월 관세동맹창설위원회 설립 및 단일관세구역 및 관세동맹 창설 조약 체결, 2008년 1월 역내 관세율 조정 합의를 거쳐 2009년 11월 27일 드디어 메드베데프(Medvedev) 러시아 대통령, 루카첸코(Lukashenko) 벨로루시 대통령, 나자르바예프(Nazarbayev) 카자흐스탄 대통령은 3국간 단일 관세법 채택과 동시에 공통수입 관세율 적용에 합의하였다. 2010년 7월 6일부터 3개국은 관세동맹으로서 세관행정 및 통관업무 전반에 대하여 포괄적으로 정한 ‘세관기본법(관세법)’을 공동 발효하여, 2011년 7월 1일 관세동맹이 완료되었다.

표 2-2. 관세동맹 추진 과정

날 짜	내 용
1995년 1월 6일	러시아, 벨로루시 양자 관세동맹 협정 체결
1995년 1월 20일	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3자 관세동맹 체결 합의
1996년 3월 29일	키르기즈스탄 관세동맹 협정 가입
1999년 2월 26일	타지키스탄 관세동맹 협정 가입
2000년 10월 10일	EurAsEC(유라시아경제공동체)창립 조약 서명
2001년 5월 30일	EurAsEC 발효
2006년 8월 16일	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3국 관세동맹 설립 결정
2007년 10월 6일	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3국 관세동맹창설위원회 설립, 단일관세구역 및 관세동맹 창설 조약 체결
2008년 1월 25일	3국간 역내 관세율 조정 합의
2009년 11월 27일	단일 관세법 채택, 관세동맹 시행 합의
2010년 7월 6일	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 관세동맹 관세법 발효
2011년 7월 1일	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 관세동맹 완료

자료: 관세동맹위원회(Комиссии Таможенного союза), <http://www.tsouz.ru>

2) 관세동맹의 주요 내용

2009년 11월 27일 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국은 관세동맹 체결로 적용되는 공통 수입관세율은 러시아의 기존 수입관세율 체계를 준용하기로 결정하였다. 관세동맹의 관세율은 식료품과 자동차, 의류 등을 포함한 약 1,850개 상품의 관세율이 조정되었으며, 9,500개 상당의 품목에 대해서는 현행 러시아가 적용하는 평균 10~11% 수준의 관세율을 그대로 유지하기로 결정하였다.

국가별 수입관세율 조정 내역을 살펴보면 다음과 같다. 러시아는 전체 관세대상 품목에서 종전에 비해 14%의 품목은 인하되는 반면, 4%의 품목은 인상되며, 82%의 품목은 그대로 유지된다. 품목별로는 가전제품의 관세율이 인하된 반면, 육류, 의류 등의 관세율이 인상된다. 특히, 예

어컨의 수입관세율은 철폐되고 진공청소기, 믹서기 등은 15%에서 5%로 수입관세율이 대폭 인하되었다.

카자흐스탄은 공통 수입관세율 적용에 따라 45%의 물품에 대한 관세율이 인상되는 반면, 인하되는 품목은 10%이다. 이에 관세동맹은 카자흐스탄에 대해서 품목별로 2011년 6월~2014년 12월기간 동안 특정 유예기간을 별도로 설정하였다. 품목별로는 카자흐스탄내에서 0~5% 정도의 낮은 세율이 적용되던 의약품, 의료품, 가죽제품, 기계류 등의 제품가격이 약 5% 이상 가격이 상승하는 효과가 나타나는 것으로 분석하고 있다.

벨로루시는 관세동맹 발효로 통관, 운송, 위생, 검역 등 국경지역 검색이 단계적 철폐 또는 수출입시 각종 절차가 간소화됨에 따라 벨로루시 상품의 러시아, 카자흐스탄 시장 접근 가능성이 높아진다. 현재 러시아 부품이 50% 이상 사용된 제품만 원산지 증명서 없이 수출이 가능하던 것이, 이번 관세동맹 발효로 인하여 자국산 모든 제품이 원산지 증명서 없이 대러시아 수출이 가능하다. 뿐만 아니라, 러시아-벨로루시 간에 남아있는 제3국 수출품, 제3국 운송품 검색 또한 2010년 7월 1일부터 폐지되었다.

표 2-3. 주요 품목의 수입관세율 조정 내역

품 목	수입 관세율			
	기 존	변 경	기 존	변 경
양고기, 염소고기, 토끼고기	15%	0.15유로/kg	25%	0.35유로/kg
소세지	20%	0.15유로/kg	25%	0.4유로/kg
코트, 점퍼(남성, 여성, 아동용)	20%	3유로/kg	10%	4유로/kg
쌀	0.07유로/kg		0.12유로/kg	
DVD 플레이어	10%		5%	
진공청소기, 믹서기	15%		5%	
에어컨, 식기세척기	15%		0%	
헤어드라이어, 토스터	15%		10%	
올리브유	10%		5%	

자료: 관세동맹위원회(Комиссии Таможенного союза), <http://www.tsouz.ru>

2. 관세동맹의 일반적인 효과⁹⁾

1) 경제통합의 효과

경제통합의 경제적 효과는 정태적 효과와 동태적 효과로 나누어 볼 수 있다. 정태적 효과는 주로 무역창출효과와 무역전환효과, 동태적 효과는 경제통합에 따른 경제의 동태적 효과로 발생된다. 한편 경제통합체는 역내우선주의, 역외차별주의를 취하고 있으므로 이는 동맹국, 비동맹국, 그리고 세계 경제에 커다란 영향을 미치고 있다.

9) <http://blog.daum.net/sysnet924/215>에서 인용

(1) 관세동맹의 정태적 효과

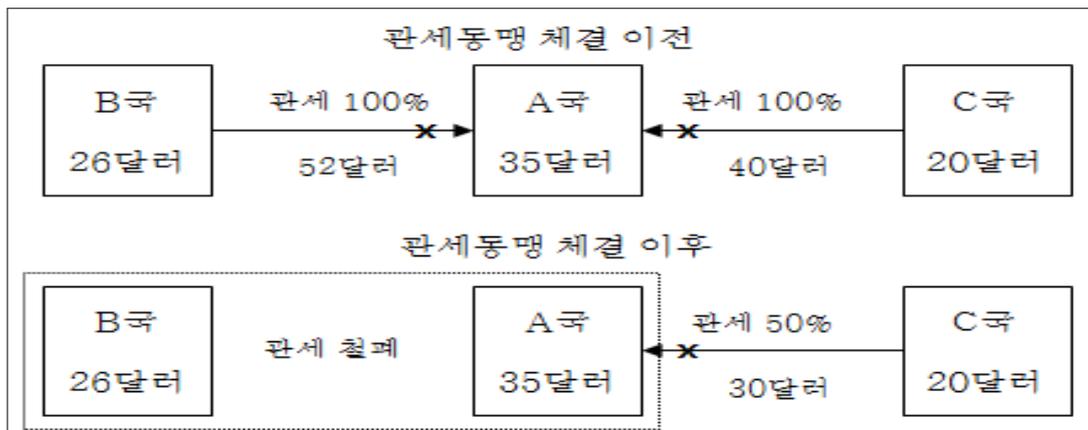
경제통합의 경제적 효과는 그 통합 형태에 따라 다르다. 경제 통합체는 대부분 관세동맹이나 공동시장을 주축으로 결성되므로 그 경제적 효과는 공통성이 있다. 경제통합의 정태적 효과로서는 일정한 시점에 있어서의 생산능력 개선, 소비향상, 교역조건 개선 등을 들 수 있다. 경제통합의 정태적 효과는 주로 무역창출효과와 무역 전환효과에 의해 발생하는 것이다. 관세동맹 결성으로 무역창출효과와 무역전환효과가 발생되어 동맹국간의 무역이 창출되고, 한편 역외국들과의 무역이 역내국들 간의 무역으로 전환되는 경우 동맹국에서 정태적으로 특화의 이익과 교환의 이익을 얻을 수 있다. 그러나 무역창출효과는 자원을 능률적으로 배분시키고 무역전환효과는 이를 비능률적으로 배분시키는 경향이 있으므로 전자의 이익이 후자의 이익을 초월해야함 무역이 이익이 증대된다. 무역창출효과와 무역전환효과를 통해 관세동맹의 경제적 효과를 설명한 학자가 바이너(J. Viner)¹⁰⁾이다.

① 무역창출효과

무역창출효과(trade creating effect)란 관세동맹 결성으로 역내에서 관세가 철폐되면 종래 관세 보호하에서 높은 비용으로 생산되던 상품의 생산량은 감소되고 역내 타국의 싼 상품이 수입됨으로써 무역이 새로 창출되는 효과를 말한다¹¹⁾. <그림 2-1>에서와 같이, 고정환율제도하에서 한 상품의 가격이 A국에서는 35달러, B국에서는 26달러, C국에서는 20달러라고 하자. 3국간 관세가 부과되지 않을 경우 이 상품은 C국에서 A와 B으로 이동되거나 혹은 B국에서 A국으로 이동될 것이다. 그러나 A국이 B국과 C국 상품에 대하여 각각 100%의 관세를 부과하면 B국 상품은 52달러, C국 상품은 40달러가 된다. 따라서 A국과 B·C국간 무역은 이루어지지 않는다.

무역창출효과는 A와 B국이 관세동맹을 체결하여 역내관세를 철폐하고 이와 더불어 역외국인 C국에 대하여 차별적인 공통관세를 부과하면 A국에서는 그 상품 생산을 중단하고 이를 B국으로부터 수입할 것이다. A국은 그 상품 생산을 포기하는 국내에서 생산되는 다른 상품의 생산비가 B국에 비해 싸다면 이를 B국에 수출할 수 있을 것이다. 이로써 A국과 B국은 비교우위원리에 따라 보다 유리한 상품에 각각 특화함으로써 새로운 무역을 창출할 수 있을 것이다. 이처럼 관세동맹 후 동맹국간의 새로운 상품에 대한 교역이 확대되어 무역규모가 늘어나는 효과를 의미한다.

그림 2-1 무역창출효과



10) 무역창출효과, 무역전환효과 등 관세동맹의 경제적 효과에 대해서 최초로 체계적인 분석을 시도한 학자이다.

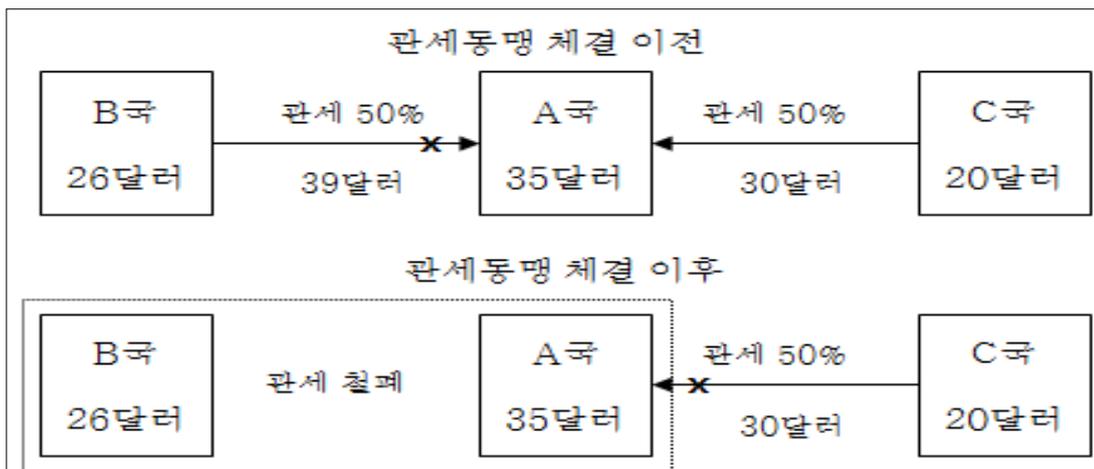
11) 이용근, 무역개론(수정판), 명경사, p. 193

② 무역전환효과

무역전환효과(trade diverting effect)란 관세동맹 체결로 동맹국내에서 관세가 철폐되고 비동맹국에 대해 차별관세가 부과됨에 따라 종래 싼 상품을 공급하던 나라와의 무역이 동맹국내의 비싼 상품을 공급하는 나라로 전환되는 효과를 말한다¹²⁾. 관세회원국내의 무역이익이 증대되기 위해서는 무역창출효과가 무역전환효과보다 커야 한다.

<그림 2-2>에서와 같이, 관세동맹 결성 전 A국이 B국과 C국 상품에 대해 각각 50%의 관세를 부과하면 B국 상품가격은 39달러, C국 상품가격은 30달러가 된다. 이 경우 관세가 부과된 B국 상품가격이 A국이 상품가격보다 비싸므로 A국과 B국 간에는 무역이 이루어지지 않는다. 그러나 관세가 부과된 C국 상품가격이 A국보다 약간 싸므로 A국은 C국으로부터 상품을 수입할 것이다. 그런데 A국과 B국이 관세동맹을 체결하여 관세를 철폐하면 역내에서 B국 상품가격이 C국의 가격보다 싸게 된다. 따라서 A국은 관세동맹 결성으로 종래 C국으로부터 수입하던 것은 B국으로부터 수입하게 될 것이다. 이와 같이 관세동맹 결성으로 역외 저 생산비 공급원에서 역내 고생산비 공급원으로 무역이 전환되는 효과를 무역전환효과라고 한다. 무역전환효과로 A국은 손실을 면치 못하지만 무역창출효과가 무역전환효과보다 한층 더 클 경우 A국은 교역상의 이익을 얻을 수 있다.

그림 2-2 무역전환효과



③ 무역창출효과 증대조건

관세동맹이 결성되면 자원은 무역창출효과에 의해 능률적으로 배분되고 무역전환효과에 의해 비능률적으로 배분된다. 따라서 무역창출효과가 반드시 무역전환효과보다 커야만 무역이익이 증대되는 것이다. 관세동맹국내의 후생을 증대시키기 위해서는 무역창출효과가 반드시 무역전환효과보다 커야한다. 최초의 관세율이 높을수록, 동맹국과 역외국과의 생산비차가 작을수록, 수요공급곡선이 탄력적일수록 무역창출효과는 크게 되는 것이다.

(2) 관세동맹의 동태적 효과

경제통합의 동태적 이익으로서 장기기간에 걸쳐 투자 증가, 소비 증가, 교역 확대, 기술 혁신, 경쟁 격화, 생산능률 향상 등에 의한 경제성장과 국민소득 향상을 들 수 있다. 경제통합으로 광

12) 이용근, 무역개론(수정판), 명경사, p. 194

역경제권이나 대시장이 형성되어 무역장벽이 완화되는 경우 내부경제와 외부경제가 발생되고 투자와 소비가 증가되며 기술혁신과 경쟁격화가 초래됨으로써 생산능률이 향상된다, 이에 따라 경제통합체 내부에서는 물론 역외국들과의 교역이 증대되어 경제성장은 촉진된다. 그리고 국민 소득은 더욱 증가되어 국민의 경제적 후생이 개선된다¹³⁾.

2) 경제통합의 영향

경제통합체는 역내우선주의, 역외차별주의에 입각하여 가맹국 상호간 관세인하 혹은 철폐를 통해 우대조치를 부여하지만, 역외국에 대해서는 공통관세제를 채택하여 차별조치를 취하기 때문에 동맹국은 경제적으로 이익을 얻을 수 있으나 비동맹국은 불리한 영향을 받지 않을 수 없다.

관세동맹국은 무역전환에 따르는 손실을 무역창출효과로서 보충할 수 있으나, 비회원국은 무역전환에 의한 손실을 피하기 어렵다. 따라서 비동맹국은 경제적 불리성을 면할 수 없는 것이다. 무역전환에 의한 영향은 공통관세율에 따라 결정되며 이는 또한 관세동맹국에 대한 역외 여러 나라의 수출 구성, 주요 수출품에 대한 역외 관세율, 역내 여러 나라의 생산의 공급 탄력성에 따라 결정되는데, 만약 역내 여러 나라에 대한 역외 여러 나라의 무역의존도가 크다면 역외 여러 나라는 심각한 타격을 받지 않을 수 없다.

관세동맹으로 발생하는 무역전환효과는 교역조건과 밀접한 관련을 맺고 있다. 역내 여러 나라는 시장 확대로 상품의 판매기회가 확대되어 수출 가격이 상승되고, 역외 여러 나라로부터의 수입량이 감소되어 수입 가격이 하락된다면 무역이익은 역외 여러 나라에서 역내 여러 나라로 전환될 가능성이 있다. 따라서 역외 여러 나라는 교역조건이 악화되고 국제수지가 악화된다면 무역상의 손실을 입게 된다. 이것은 비단 교역조건이 악화되기 때문일 뿐 아니라 대외무역량이 상대적으로 감퇴되기 때문이다.

한편 역내 여러 나라의 생산성과 실질소득면의ダイナミク한 변화에 의하여 역외 여러 나라는 영향을 받는다. 생산성 향상은 상품의 가격을 하락시켜 수출을 확대시키고 수입을 감소시키므로 역내 여러 나라에서는 특혜관세제도의 대응적 효과가 발생된다. 역내 여러 나라의 실질소득이 증가되고 경제성장이 촉진됨으로써 원자재를 비롯한 식량, 소비재 등 수입수요가 팽창된다면 역외 여러 나라는 종래 무역전환으로 입었던 손실을 어느 정도 보상받을 수 있으며, 손실 이상의 이익을 얻을 수도 있는 것이다. 물론 이것은 역내 여러 나라의 소득증가의 수준, 경제성장의 상태, 그리고 수입수요의 상태 등에 달려 있으며, 역외 여러 나라의 무역구조나 수출상품패턴에 따라 결정되는 것이다.

3. 러·카·벨 관세동맹 발효 전 경제효과 전망

1) 긍정적 효과

관세동맹의 긍정적인 효과는 첫째, 동맹 3국간 교역량 증가와 국제공조 강화될 것이며, 둘째, 산업 활성화로 회원국들의 경제가 성장할 것으로 전망되었다. 그리고 셋째, 무역패턴, 즉, 비교

13) 시토프스키(T. Scitovsky)는 경제통합이 결성됨에 따라 ‘대시장화→경쟁 격화→대량생산방식화→생산비 하락→가격 하락→대중소비 증가(시장 확대)→경제 격화’라는 경제순화의 확대적 과정을 통해 경제통합의 이익이 발생된다고 주장하였다.

우위원리에 의해 국가간 교역상품의 변화가 있을 것으로 전망되었다. 관세동맹(Customs Union) 3국은 구소연방 당시 분업의 결과로 상호보완적인 산업구조를 지니고 있어 관세동맹으로 경제적 효과는 증대될 것이다. Institute National Economy 따르면 관세동맹으로 인한 이들 국가의 경제적 이익은 러시아 약 4,000억 달러, 카자흐와 벨로루시는 각각 200억 달러에 이를 것으로 전망하였다. 또한, 관세동맹으로 인한 국제 에너지시장 및 곡물시장에서 3개국의 입지가 강화될 것으로 기대되었다. 원유 매장량 세계 8위, 천연가스 매장량 2위인 러시아, 원유 매장량 세계 12위의 천연가스 매장량 18위인 카자흐스탄과 대유럽 수출 송유관 및 가스파이프라인 통과 지역인 벨로루시의 협력은 대유럽 수출이 안정화와 세계적인 곡물 생산 및 수출 국가인 러시아와 카자흐스탄¹⁴⁾이 공동보조를 취함으로써 국제 곡물시장에서 경쟁력이 강화될 것으로 전망되었다.

둘째, 상호간 교역 증대로 경제가 성장될 것으로 분석되었다. 관세동맹으로 3국간 상호교역 규모는 크게 증가할 것으로 전망되며, 각국은 경제의 경쟁력과 국민들의 생활수준이 나아질 것으로 기대되었다. 러시아는 수입관세율이 인상되는 품목보다 인하되는 품목이 많기 때문에 수입 물가 하락으로 인한 국민들의 실질소득 증가 효과가 나타날 것으로 예상되었으며¹⁵⁾, 카자흐스탄은 관세율 인상품목의 증가로 수입상품에 대한 수요 감소가 감소되어 자국 상품의 내수시장 점유율이 상승할 것으로 전망되었다. 이러한 수입감소로 카자흐스탄의 제조업이 성장할 것으로 분석되었다. 벨로루시는 관세동맹과 통상에 있어 통관, 운송, 위생 등의 수출입 절차의 간소화로 벨로루시 상품의 러시아, 카자흐스탄 시장접근 가능성이 높아져 수출이 증대될 것으로 전망되었다.

셋째, 무역패턴, 즉, 비교우위원리에 의해 동맹국간 교역상품의 변화가 있을 것으로 전망되었다. 관세동맹국들은 비교우위원리에 따라 보다 비용이 적게 들고 경쟁력이 있는 상품에 특화함으로써 새로운 무역을 창출할 수 있을 것이다. 따라서 관세동맹 후 동맹국간의 새로운 상품에 대한 교역이 확대되어 무역규모가 늘어날 것으로 전망하였다.

2) 부정적 효과

관세동맹의 부정적인 효과는 첫째, 러시아에 대해 경제적으로 종속화가 심화될 것이며, 둘째, CIS지역에 대한 러시아의 정치적 영향력 확대, 셋째, 관세동맹 미가입 CIS국가에 대해 가입을 촉구하기 위해 관세 및 비관세 장벽이 확대될 것으로 분석되었다. 첫째, 러시아에 대해 경제적으로 종속화가 심화될 것으로 분석되었다. 관세동맹과 자유무역지대 결성을 바탕으로 CIS 국가들의 정치·경제적 결속력은 강화될 전망이나, 경제적 우위를 가지고 있는 러시아에 대한 의존도가 심화될 것으로 전망하였다. 러시아를 제외한 CIS 국가들은 원유 및 천연가스 생산국을 비롯하여 석유정제산업이 발달하지 않아 러시아로부터 수입에 의존하고 있으며, 가전산업도 발전되지 않아 모두 수입에 의존하고 있다. 또한, 카자흐스탄, 우크라이나를 제외하고는 곡물을 수입하고 있다. 2000년대 중반까지도 러시아도 가전제품, 자동차 등 대부분의 소비재를 수입에 의존하고 있었으나, 2000년 후반 이후 FDI를 통해 자국내에서 생산으로 내수는 물론, 주변국으로 수출도 확대할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 현재 러시아는 모스크바 근교 질렌느고로드에 가전제품 생산단지를 조성하였으며, 모스크바 외곽의 스킨코보(Skolkovo) 지역에는 첨단기술단지를 조성하고 있어 경제종속화는 심화될 것으로 분석되었다.

14) 2011년 카자흐스탄은 약 2,940만 톤의 곡물을 생산하였다.

15) 전체 품목 중에서 14%의 품목이 관세율 인하되고, 4%의 품목이 관세율 인상되었다.

둘째, 러시아의 정치적 영향력이 확대될 것으로 전망되었다. 구소연방 붕괴 이후 러시아를 중심으로 각국들은 독립국가연합(CIS)을 설립하였지만, 동 지역에 대한 러시아의 정치 및 군사적 영향력은 급속히 쇠퇴되었으며, 발트 3국의 CIS 탈퇴, 우크라이나와의 마찰, CIS국가들의 EU 및 나토 가입 모색 등으로 러시아의 동 지역에 대한 영향력은 매우 약화되었다. 그러나 러시아가 중심이 된 관세동맹 나아가 단일경제구역(SEZ: Single Economic Space), 유라시아경제공동체(EurAsEC)를 통해 러시아는 자국의 영향력을 강화시킬 것으로 분석되었다.

셋째, 관세동맹 미가입 CIS국가에 대해 가입을 촉구하기 위해 관세 및 비관세 장벽이 확대될 것으로 분석되었다. 즉, 관세동맹국들은 비동맹국들에 대한 수입관세 인상을 통해 비동맹국들의 동맹국에 대한 수출경쟁력을 약화시키고 있다. 예를 들면, 2011년 11월 카자흐스탄은 키르기스스탄으로부터 수입되는 과자류에 대한 수입관세를 40% 인상하였다. 이러한 카자흐스탄의 조치로 인하여 키르기스스탄은 대카자흐스탄 과자류 수출이 감소되었다. 이러한 경우와 같이, 동맹국들의 비동맹국에 대한 관세 및 비관세장벽은 비동맹국에 가입의 압력으로 다가와 비동맹국들은 교역액이 감소하고 경제성장에 영향을 미쳐 관세동맹에 가입할 것으로 분석되었다.

III. 관세동맹이 카자흐스탄에 끼치는 경제효과 분석

1. 무역 효과

카자흐스탄은 관세동맹 체결로 동맹국과의 대외교역이 증가하는 것을 기대하였다. 관세동맹 체결 전에 분석된 무역효과에 의하면, 카자흐스탄은 관세동맹으로 인해 발생하는 총수입의 카자흐스탄은 6~7%를 할당 받을 것으로 분석되었다. 그러나 관세동맹 체결이 후 카자흐스탄의 동맹국과의 무역은 기대만큼 증가되지 않았다. 이러한 동맹국간 무역이 증가하지 않은 이유는 글로벌 금융위기로 인해 동맹국들의 수입수요 감소, 그리고 러시아의 WTO 가입으로 인한 동맹국 외의 수입이 증가하였기 때문이다.

카자흐스탄의 2012년 대관세동맹 교역량은 246.2억달러로 2011년 보다 0.42억달러 증가하였다. 그러나 교역 비중면에서 살펴보면, 2012년 카자흐스탄의 관세동맹국에 대한 총 교역 비중은 18%로 2010년 20.6%에 비해 2.6% 감소하였으며, 수출은 2010년 10%에서 2012년 7.4%, 수입은 41.1%에서 39.9%로 감소하였다. 러시아에 대한 카자흐스탄의 총 교역 대비 비중은 2010년 19.7%에서 2012년 17.4%, 수출은 2010년 9.5%에서 2012년 7.3%, 수입은 39.4%에서 38.4%로 감소하였다.

표 3-1. 카자흐스탄의 대관세동맹 교역량 추이

(단위: 백만 달러)

		2009	2010	2011	2012	2013.6
교역 ¹⁾	CIS	18,848.90 (26.3)	23,916.40 (26.2)	32,652.30 (25.9)	34,749.60 (25.4)	16,603.70 (26.2)
	러시아	12,443.50 (17.4)	17,973.80 (19.7)	23,853.50 (18.9)	23,859.30 (17.4)	11,761.00 (18.5)
	벨로루스	421.8 (0.59)	865.1 (0.95)	729.4 (0.58)	766.2 (0.56)	320.6 (0.51)

	관세동맹	12,865.30 (18.0)	18,838.90 (20.6)	24,582.90 (19.5)	24,625.50 (18.0)	12,081.60 (19.0)
	EurAsEC	14,823.60 (20.7)	21,275.60 (23.3)	27,688.60 (21.9)	28,450.10 (20.8)	- -
	합계	71,604.40	91,397.50	126,212.70	136,825.00	63,453.20
수출 ²⁾	CIS	6,781.10 (15.7)	8,967.50 (14.9)	12,883.30 (14.6)	12,556.00 (13.6)	5,740.90 (14.1)
	러시아	3,547.00 (8.2)	5,714.90 (9.5)	7,668.10 (8.7)	6,747.40 (7.3)	3,145.20 (7.7)
	벨로루스	54.7 (0.13)	336.9 (0.56)	104.7 (0.12)	90.4 (0.10)	35.9 (0.09)
	관세동맹	3,601.70 (8.3)	6,051.80 (10.0)	7,772.80 (8.8)	6,837.80 (7.4)	3,181.10 (7.8)
	EurAsEC	5,124.30 (11.9)	7,832.40 (13.0)	9,818.20 (11.1)	9,443.90 (10.2)	- -
	소계	43,195.70	60,270.80	88,272.60	92,285.60	40,793.40
수입 ³⁾	CIS	12,067.80 (42.5)	14,948.90 (48.0)	19,769.00 (52.1)	22,193.50 (49.8)	10,862.80 (47.9)
	러시아	8,896.50 (31.3)	12,258.90 (39.4)	16,185.40 (42.7)	17,111.90 (38.4)	8,615.80 (38.0)
	벨로루스	367.1 (1.29)	528.2 (1.70)	624.7 (1.65)	675.8 (1.52)	284.7 (1.26)
	관세동맹	9,263.60 (32.6)	12,787.10 (41.1)	16,810.10 (44.3)	17,787.70 (39.9)	8,900.50 (39.3)
	EurAsEC	9,699.30 (34.1)	13,443.20 (43.2)	17,870.40 (47.1)	19,006.20 (42.7)	- -
	소계	28,408.70	31,126.70	37,940.10	44,539.40	22,659.80

주 : ¹⁾의 ()는 총교역량 대비 비중, ²⁾의 ()는 수출 대비 비중, ³⁾의 ()는 수입 대비 비중
 자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

관세동맹 체결 이후 관세동맹의 국가간 교역 규모는 2011년 PIGS¹⁶⁾에 붙어 닥친 재정위기가 전 유럽 및 CIS지역으로 파급되면서 관세동맹국간의 교역량은 관세동맹 체결전보다 오히려 감소하였다. 2013년 6월말 카자흐스탄의 대관세동맹 교역량은 120.8억 달러로 2011년 12월 이후 반기별 교역의 평균성장률은 -1.9%로 관세동맹국에 대한 교역은 감소하였다.

16) PIGS는 포르투갈(Portugal) · 이탈리아(Italy) · 그리스(Greecs) · 스페인(Spain) 등 남유럽 4개국을 일컫는다.

표 3-2. 카자흐스탄의 관세동맹 이후 대관세동맹국 교역 추이

(단위: 백만 달러)

		2011.6월	2011.12월	2012.6월	2012.12월	2013.6월	CAGR ¹⁷⁾
교역	러시아	12,579.8	11,291.6	10,674.2	12,395.9	1,1761.0	△1.7
	벨로루스	454.1	275.3	344.6	409.9	320.6	△8.3
	관세동맹	13,033.9	11,566.9	11,018.8	12,805.8	12,081.6	△1.9
수출	러시아	4,051.5	3,616.6	3,047.1	3,082.8	3,145.2	△6.1
	벨로루스	72.9	31.8	44.7	46.9	35.9	△16.2
	관세동맹	4,124.3	3,648.5	3,091.8	3,129.7	3,181.1	△6.3
수입	러시아	8,528.4	7,675.0	7,627.1	9,313.1	8,615.8	0.3
	벨로루스	381.2	243.5	299.9	363.0	284.7	△7.0
	관세동맹	8,909.6	7,900.5	7,927.0	9,676.1	8,900.5	△0.03

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

이처럼 관세동맹 이후 2013년 상반기(1~6월) 카자흐스탄의 러시아와 벨로루스와의 교역량은 관세동맹 이전인 2011년 상반기보다 관세동맹국과의 교역이 늘어나지 않는 원인을 3가지로 분석해 볼 수가 있다. 첫째, 관세동맹 이전보다 관세율이 높아졌기 때문이다. 관세동맹 이전 카자흐스탄의 평균관세율은 러시아, 벨로루스보다 낮았으나, 관세동맹 이후 평균 관세율이 높아져 교역에 영향을 미쳤을 것으로 보여진다. <표 3-3>를 보면, 카자흐스탄은 공동관세 도입 이전에 가중평균관세율을 기준으로 3개국 중에서 카자흐스탄의 관세가 가장 낮았고, 러시아의 관세가 가장 높았다는 사실을 확인할 수 있다¹⁸⁾. 관세동맹 이전 카자흐스탄의 관세율은 단순평균관세율 6.16%, 가중평균관세율은 5.06%에서 관세동맹 이후 공동관세가 단순평균관세율 10.6%, 가중평균관세율은 10.89%로 높아져 오히려 교역 조건이 악화된 것으로 평가되고 있다.

표 3-3. 관세동맹 전후 각국의 평균 관세율

(단위: %)

국가	공동관세 도입 전			공동관세 도입 후
	카자흐스탄	러시아	벨로루스	공동관세
단순평균관세율	6.16	10.60	10.77	10.60
가중평균관세율	5.06	12.34	8.04	10.89

자료: 이재영 외, 'CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로', p.94, 대외경제정책연구원, 2011.12 재인용 (원자료: World Trade Indicators, World Bank)

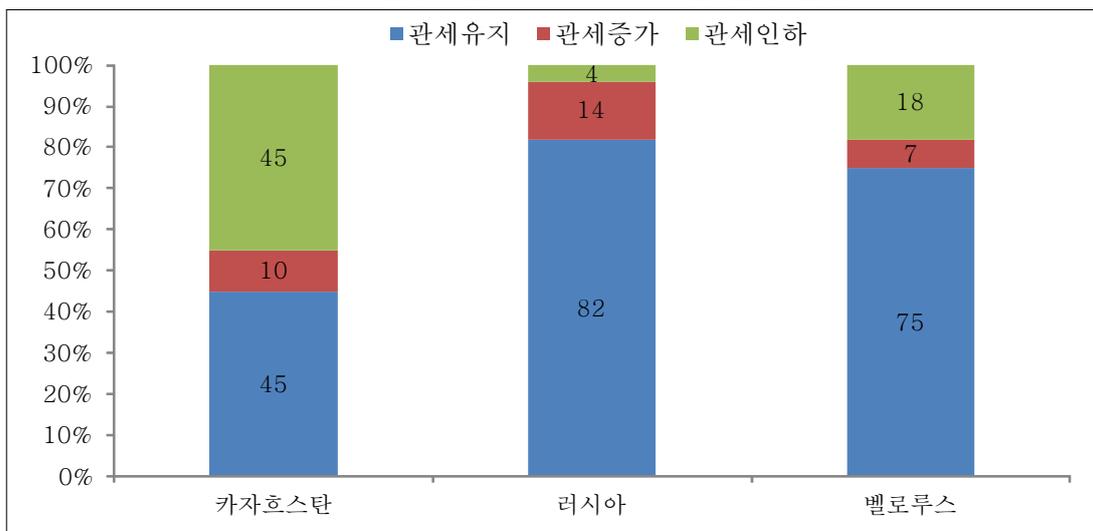
둘째, 관세동맹 이후 카자흐스탄의 교역의 조건이 크게 변하지 않았다. 관세동맹의 기본이 되는 관세율이 기존 대러시아 수출입관세율의 약 82% 정도를 그대로 적용하고 있어 카자흐스탄

17) 2011년 7월에서 2013년 6월말까지 6개월을 하나의 기간으로 보고 연평균성장률(CAGR, Compounded Annual Growth Rate)를 구함. CAGR 구하는 공식은 $= (C_t / C_0)^{(1/t)} - 1$ 이다.

18) 이재영 외, 'CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로', p.94, 대외경제정책연구원, 2011.12

에게는 무역창출효과(trade creating effect)¹⁹⁾가 나타나지 않은 것으로 보여진다. 2010년 WTO 자료²⁰⁾에 따르면 공동관세는 1만 1,170개의 관세선(tariff line)²¹⁾으로 구성되어 있고, 그중에서 종가세(ad valorem duty), 혼합세(compound duty), 종량세(specific duty)가 각각 9,208개, 1,746개, 216개에 달한다. 공동관세 중 9,024개는 러시아의 수입관세(2009년 11월 기준)와 동일하며, 426개(고기, 치즈, 계란, 쌀, 플라스틱, 섬유 등 포함)는 러시아 관세보다 높고, 1,357개(동물, 채소, 화학물품, 금속 등 포함)는 러시아 관세보다 낮다²²⁾. <그림 3-1>에서처럼, 카자흐스탄의 주요 수입품 및 주요 수출품에 대한 관세율이 인상되어 교역이 감소한 영향도 적지 않다²³⁾.

그림 3-1. 공동관세도입에 따른 국별 기존 관세 변경 현황



자료: 이재영 외, ‘CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로’, p.94, 대외경제정책연구원, 2011.12 재인용(원자료: Customs Union of Belarus(2010), Kazakhstan and Russia(Brussels, 25 January 2010) 발표자료²⁴⁾)

셋째, 주요 무역상품의 변화가 없다는 것이다. 카자흐스탄의 주요 공산품의 경우 대부분 기존 수입국에서 그대로 수입되는 있어, 관세동맹 이후 역외 교역패턴의 변화가 거의 없다. 농수산물의 경우 기존의 수산물들은 기존의 유럽에서 수입이 지속되고 있으며, 우유, 치즈 등 유제품은 키르기스스탄, 수박, 단야 등 박과 채소류는 우즈베키스탄에서 수입이 지속되고 있다.

마지막으로, 벨로루스와의 교역 규모가 너무 작아 카자흐스탄에게 관세동맹의 무역창출효과를 가져다주지 못하였다. 벨로루스의 제조업이 발달해 있지 못하고, 카자흐스탄과 비교우위에 있는

19) 관세동맹 체결로 역내에서 관세가 철폐되면 종래의 관세보호하에서 높은 비용으로 생산되던 상품의 생산량은 감소되고 역내 타국의 값싼 상품이 수입됨으로써 무역이 새로 창출되는 효과를 말한다. 즉, 관세 철폐가 소비자들의 후생을 증대시켜 경제 전체의 후생이 증대되는 효과를 말한다.

20) WTO(2010), Trade Policy Review Body-Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments, WT/TPR/OV/W/3(14 June 2010), Annex 1, p. 58.

21) 관세선(tariff line)은 관세의 전제가 되는 선으로 관세에 관한 법률규제가 이루어지는 경계로서, 정치적 경계인 국경선과 일치하는 것이 일반적이지만 반드시 일치하는 것은 아니다.

22) 이재영 외, ‘CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로’, p.93, 대외경제정책연구원, 2011.12.

23) 공동관세로 관세율이 높아진 주요 상품으로는 의약품(3004 10 100 1) 15%, 베니어용 단판(4408 10 150 0) 15%, 자동차 엔진실린더용량 1,500~1,800cm(8703 23 191 0) 30%, 냉장·냉동고(8418 10 200 1) 20%(1리터당 0.24유로) 등이다

24) 관세동맹위원회, http://www.tsouz.ru/news/Documents/Custom_Union_Glaziev1.pdf(2011.4. 20 검색).

상품의 많지 않아 교역이 이루어지지 않고 있다. 카자흐스탄과 벨로루스의 교역규모와 비중은 2011년 7.3억 달러로 0.58%에서 2012년 7.7억 달러 0.51%로 그 비중이 감소하여 벨로루스와의 관세동맹 체결 이후 무역창출효과는 크지 않다.

2. 산업생산효과

카자흐스탄의 최근 4개년(2009~2012년) 총 산업생산의 연평균성장률(CAGR)은 13.4% 성장하였다. 산업부문별 CAGR를 살펴보면, 광업 13.2%, 제조업 11.9% 성장하였다. 업종별 최근 4개년(2009~2012년) 연평균성장률은 원유·천연가스산업 가장 높은 13.3%, 식료품은 7.7% 성장하였다.

카자흐스탄의 연도별 산업생산은 글로벌 금융위기로 2009년에는 감소하였으나, 2009년 1분기 이후 국제유가 상승의 영향으로 카자흐스탄의 산업생산량은 급증하였다. 2012년 산업생산은 16조 6,184억 텡게로 2011년 비해 4.3% 증가하였다. 2012년 산업별 생산을 살펴보면, 광업부문의 생산이 10조 2,326억텡게로 총 생산 대비 61.6%, 제조업은 5조 2,619억 텡게로 31.7%를 차지하였다. 업종별로는 원유·천연가스산업이 총 산업생산 대비 52.7%인 8조 7,499억 텡게로 1위를 차지하였다.

표 3-4. 카자흐스탄 산업생산액 추이

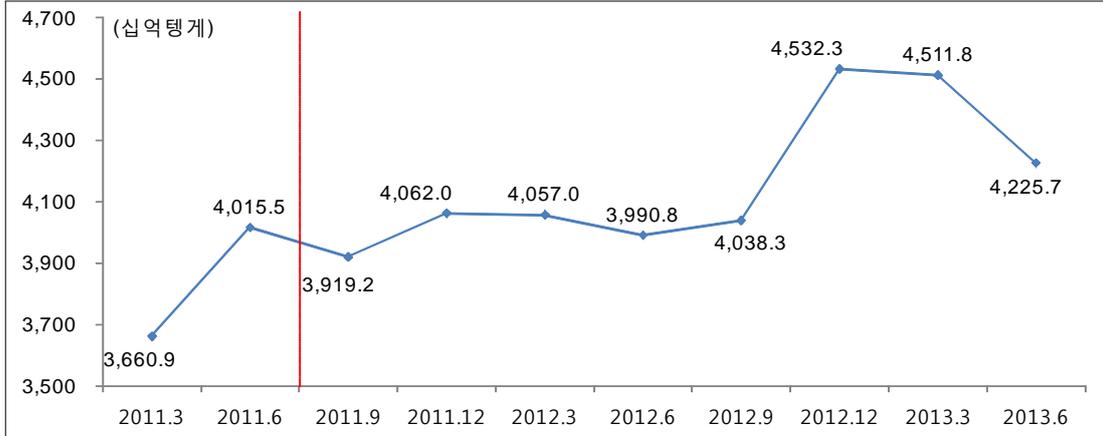
(단위: 10억 텡게)

	2008	2009	2010	2011	2012	CAGR (2009~2012)
산업전체	10,194.7	9,121.5	12,105.3	15,929.1	16,618.4	13.0
광업	6,229.7	5,502.0	7,419.6	10,081.3	10,232.6	13.2
원유·가스	5,306.3	4,642.6	6,195.4	8,572.8	8,749.9	13.3
제조업	3,359.6	2,946.0	3,844.7	4,801.4	5,261.9	11.9
식료품	623.5	629.8	695.2	828.0	833.0	7.5
기타	605.5	673.5	841.0	1,046.4	1,123.9	16.7

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

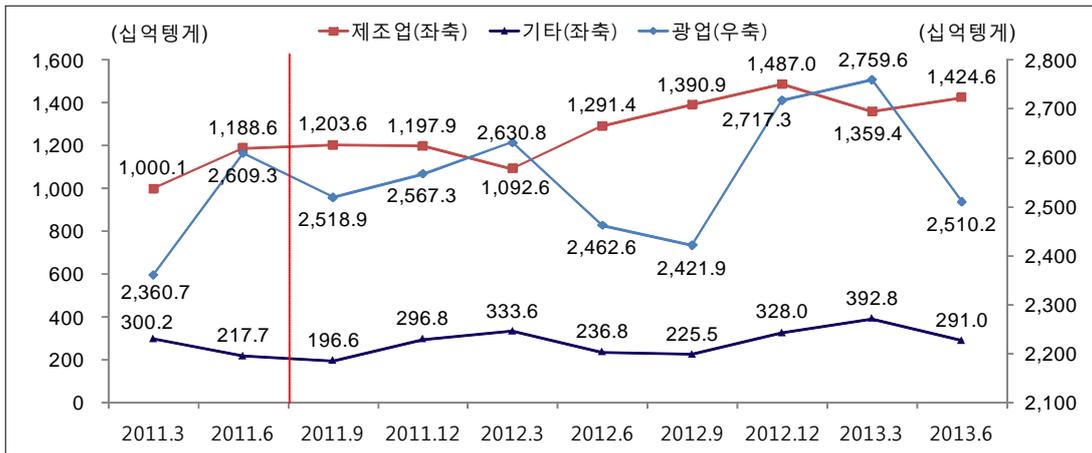
반면, 관세동맹 이후 산업생산을 분기별 성장률로 분석한 결과 관세동맹의 효과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 2013년 6월말 4조 2,257억텡게로 관세동맹 체결 이후 8분기(2011년 3분기~2013년 2분기) 평균성장률은 0.6%에 그쳤다. 광업은 글로벌 금융위기 이후 경기회복 추세였으나, 유럽의 재정위기, 2013년 들어 미국의 양적완화 축소, 중국의 부동산 규제 등의 악재 여파로 8분기 평균성장률은 -0.5%를 기록하였다. 제조업은 내수회복과 수출 증대에 힘입어 2013년 2분기 1조 4,246억 텡게로 관세동맹 이전인 2011년 2분기 1조 1,886억 텡게에 비하여 8분기 평균 2.3% 성장하였다.

그림 3-2. 관세동맹 이후 전체산업의 산업생산 추이



자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

그림 3-3. 관세동맹 이후 주요 산업의 산업생산 추이



자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

관세동맹 이후 카자흐스탄의 산업생산은 증가하는 효과를 나타냈다. 이러한 카자흐스탄의 산업생산 증가는 관세동맹의 효과라기보다는 소득증가에 따른 내수증가 효과가 크다고 볼 수 있다. 카자흐스탄의 관세동맹국에 대한 수출이 크게 증가하지 않는 상황에서 산업생산이 증가하는 것은 글로벌 금융위기 이후 급락한 카자흐스탄 경제가 내수를 기반으로 회복되고 있음을 의미한다. 이처럼, 카자흐스탄의 산업생산이 증가는 2009년 이후 상승하기 시작한 국제유가가 2011년 이후 100달러 전후의 고유가를 유지하였고, 카자흐스탄 정부의 경기부양정책과 산업육성정책인 ‘로드맵-2020’의 추진을 위한 지출확대로 고용창출과 이로 인한 소득증대로 내수가 증대하였다. 즉, 글로벌 금융위기 이후 카자흐스탄의 경제성장률은 2009년 1.2%에서 2013년 5.0%의 성장이 전망된다. 또한 구매력평가지수(PPP, Purchasing Power Parity)에 의한 1인당GDP도 2009년 11,134달러에서 2013년 14,133달러로 연평균 4.7% 증가하였다.

3. 고용효과

1) 관세동맹 이전 고용효과

글로벌 금융위기로 카자흐스탄의 고용은 2008년 3%에서 2009년 0.6%로 둔화되었지만, 2010년 세계 경기회복 기대감과 카자흐스탄 정부가 경기부양을 위해 재정지출을 확대한 결과 고용은 2012년 2.5%로 증가하였다. 카자흐스탄의 고용시장은 임금노동자의 비중은 증가하고, 개인사업 노동자의 비중은 지속감소하고 있다. 임금노동자의 고용 비중은 2008년 66.2%에서 2012년 68.3%로 상승하였다. 반면 개인사업자의 비중은 2008년 33.8%에서 2012년 31.7%로 감소하였다. 실업률도 고용 증가에 따라 2008년 6.6%에서 2012년 5.3%로 감소하였다. 카자흐스탄의 최근 5년(2008~2012년) 고용의 연평균성장률은 2.2%로 2010년~2012년 연간 고용률 보다 낮은 수준이다. 고용 형태별로는 임금노동자의 연평균성장률은 3.2%, 개인사업자의 연평균 고용성장률은 0.6%로 매우 낮은 수준이다.

표 3-5. 연도별 고용 및 실업률 추이

(단위: 천명, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	CAGR
고용자	7631.1 (3.1)	7,857.2 (3.0)	7,903.4 (0.6)	8,114.2 (2.7)	8,301.6 (2.3)	8,507.1 (2.5)	2.2
임금노동자	4973.5 (4.1)	5,199.4 (4.5)	5,238.8 (0.8)	5,409.4 (3.5)	5,581.4 (3.2)	5,813.7 (4.2)	3.2
개인사업자	2657.6 (1.2)	2,657.8 (0.0)	2,664.6 (0.3)	2,704.8 (1.5)	2,720.2 (0.6)	2,693.4 (-1.0)	0.3
실업률	7.3	6.6	6.6	5.8	5.4	5.3	

주 : ()는 전년대비 증감률

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

2012년 카자흐스탄의 산업별 고용 비중은 구소연방시절부터 주요 곡물 생산지인 특성상 농업 부문에 종사하는 노동자는 217.3만 명으로 총 고용자 중 25% 종사하고 있다. 다음으로는 공무원·교육부문에 15%인 127.8만명, 도소매자동차수리에 14.1%인 120.1만명, 그리고 GDP 및 국가재정수입에 가장 높은 비중을 차지하는 광업·제조업부문에는 11.8%인 100.4만명이 종사하고 있다.

카자흐스탄 산업별 고용의 가장 큰 특징은 농업부문과 도소매·자동차수리부문의 고용은 감소하고, 광업·제조업, 건설업, 공무원·교육부문의 고용은 증가하고 있다. 카자흐스탄의 최근 3년(2010~2012년) 주요 산업의 고용 연평균성장률은 건설업 4.2%, 공무원·교육부문 2.3%, 광업·제조업은 1.9%, 증가한 반면, 농업은 1.6%, 공무원·교육부문은 0.6% 감소하였다. 건설업 고용의 성장이 가장 높은 것은 카자흐스탄의 경기가 회복추세에 있다는 것을 반영하고 있는 것으로 보인다. 또한, 광업·제조업의 고용 증가는 국제유가 상승에 따른 생산 및 수출 확대를 위해 고용이 증가 한 것으로 보인다.

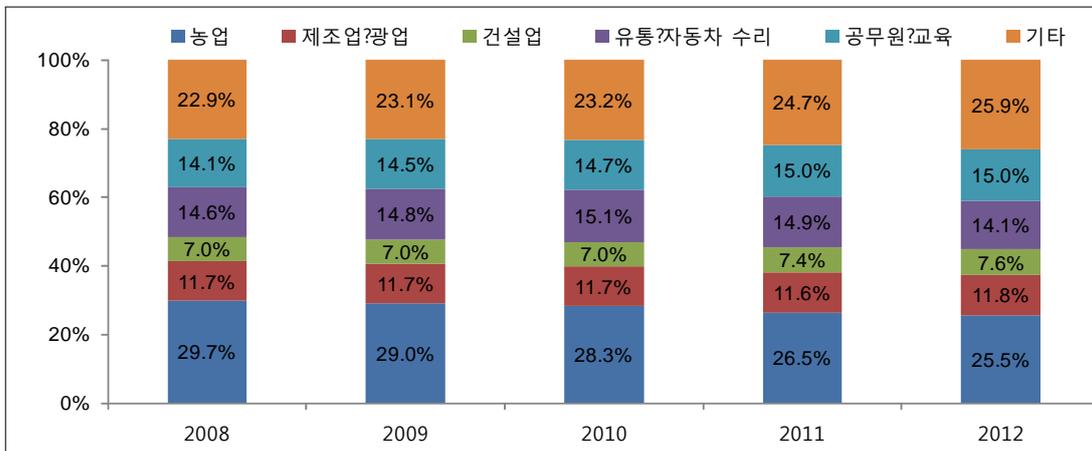
표 3-6. 주요 산업별 고용 추이

(단위: 천명)

	2008	2009	2010	2011	2012
농업	2,336	2,293	2,295	2,196	2,173
제조업·광업	919	922	949	960	1,004
건설업	549	551	570	614	645
도소매·자동차수리	1,145	1,166	1,224	1,234	1,201
공무원·교육	1,109	1,145	1,193	1,243	1,278
기타	1,799	1,826	1,884	2,054	2,207

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

그림 3-4. 주요 산업별 고용 비중 추이

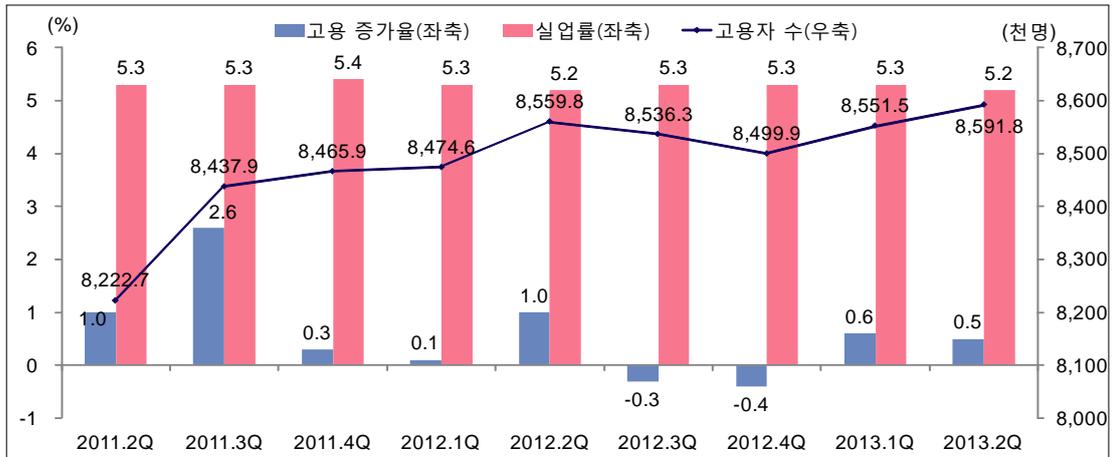


자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

2) 관세동맹 이후 고용효과

2011년 7월 관세동맹 완료 이후 분기별로 카자흐스탄의 고용은 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 2013년 2분기의 총 고용자는 859.2만명으로 2011년 2분기보다 37만명 4.6% 증가하였다. 분기별 고용증감률은 관세동맹 완료 직후인 2011년 3분기에는 전분기 대비 2.6% 증가하였으나, 이후 유로존의 재정위기가 관세동맹국에 영향을 미치면서 고용증가율이 둔화되면서 2012년 4분기에는 전분기 대비 -0.4%를 기록하였다. 이처럼 관세동맹에 따른 카자흐스탄의 고용효과는 유럽의 재정위기라는 복병을 만나 아직까지 그 효과가 뚜렷이 나타나고 있지는 못하다.

그림 3-5. 관세동맹 이후 고용 변화



자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

4. 무역패턴 변화

1) 관세동맹 이전 무역패턴

관세동맹이 체결되기 이전의 카자흐스탄의 대러시아, 대벨로루스 수출 품목은 에너지자원 및 광물자원 등 1차상품이 주를 이루었으며, 수입 품목은 원유, 석유제품, 운송기기가 주요 상품이였다. 2011년 카자흐스탄의 대러시아 주요 수출품은 광물 30.8%(22억 6,310만달러), 원유 및 그 가공품 19.7%(14억 5,062만달러), 흑색금속 및 그 가공품 15.4%(11억 3,821만달러) 순이다. 수입 품은 원유 및 그 가공제품 28.2%(4억 3,193만달러), 흑색금속 및 그 가공품 9.9%(1억 5,184만달러), 가전제품 8.9%(9억 1,474만달러) 순이다.

표 4-1. 카자흐스탄의 관세동맹 이전 대러시아 수출입 동향

(단위: 백만 달러)

	품목	2007	2008	2009	2010	2011
수출	광물	898	1,527	777	1,296	2,263
	원유 및 그 가공품	1,263	1,745	987	1,531	1,451
	귀금속, 희귀금속	1,034	923	629	743	765
	흑색금속 및 그 가공품	583	911	483	1,043	1,138
	동 및 동제품	46	144	128	214	497
	알루미늄	5	21	68	209	257
	가전제품	160	174	89	125	270
	기타	670	783	386	554	718
	합계	4,659	6,228	3,547	5,715	7,360
수입	식료품	155	188	148	177	207
	광물	114	191	22	166	302
	원유 및 그 가공제품	3,133	4,730	2,407	3,573	4,319

플라스틱제품	254	271	236	456	488
흑색금속 및 그 가공품	1,586	1,813	1,463	1,360	1,518
우라늄 설비	1,016	1,386	815	880	1,370
가전제품	529	508	380	540	915
신호기계	215	398	207	332	640
운송수단 및 부속품	883	499	178	330	555
기타	3,743	3,781	3,041	4,445	5,017
합계	11,627	13,766	8,897	12,259	15,332

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

2011년 카자흐스탄의 대벨로루스 교역 특징은 식료품 및 농산물이 주요 교역품목에 포함된다. 주요 수출품은 흑색금속 및 그 가공품 33.6%(3,519만 달러), 원유 및 그 가공품 22.1%(2,313만 달러), 알루미늄 20.9%(2,194만 달러) 순이다. 수입품은 트랙터, 자동차 등 운송수단 15.8%(9,369만 달러), 유제품, 계란, 식료품 14.7%(8,714만 달러), 고무제품 9.6%(5,707만 달러), 설탕 2.4%(1,405만 달러) 순이다.

표 4-2. 카자흐스탄의 관세동맹 이전 대벨로루스 수출입 동향

(단위: 백만달러)

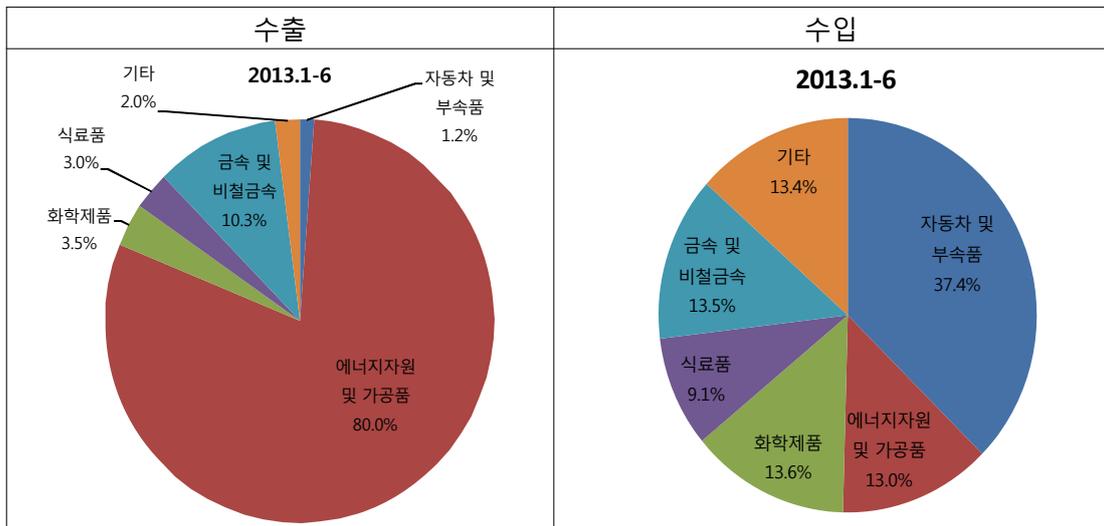
	품목	2007	2008	2009	2010	2011
수출	원유 및 그 가공제품			0.2	263.4	23.1
	비철금속, 희귀광물	4.6	6.7	4.0	3.2	4.1
	고무제품	2.1	4.1	2.8	3.7	6.1
	흑색광물, 그 가공품	63.8	91.2	39.2	43.0	35.2
	알루미늄	0.15	0.55		13.1	21.9
	원자료 연료	2.4	5.3	2.2	2.1	3.5
	기타	56.2	63.0	6.5	271.8	33.9
	소계	129.3	170.8	54.7	336.9	104.7
수입	유제품, 계란, 식료품	26.3	40.7	48.3	65.8	87.1
	밀가루제품	0.02	0.21	0.19	2.04	16.9
	설탕	6.4	20.5	32.0	51.3	14.0
	플라스틱 제품	10.5	15.7	11.5	17.7	26.9
	고무제품	33.1	34.5	38.7	55.1	57.1
	무연탄	14.5	16.9	12.3	14.6	39.9
	운송수단	142.5	100.6	47.4	69.8	93.7
	가구	30.8	24.3	22.6	31.6	41.4
	기타	131.9	142.9	154.0	220.4	216.7
	소계	396.0	396.2	367.1	528.2	593.8

자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

2) 관세동맹 이후 무역패턴

카자흐스탄 경제는 원유, 천연가스 및 광물자원에 대한 높은 의존도로 인해 이들의 국제가격 및 수출이 경제성장에 높은 영향을 주고 있다. 이에 카자흐스탄 정부는 원유, 천연가스 및 광물 자원의 수출 확대 정책을 추진하고 있다. 따라서 카자흐스탄의 2013년 6월 원유, 천연가스 및 광물 자원의 수출 비중은 90.3%로 GDP, 재정수입에 높은 비중을 차지하는 중요한 산업이다. 카자흐스탄의 주요 수출품은 에너지자원 및 그 가공품이 80.0%로 절대적인 1위를 차지하고 있으며, 금속 및 비철금속이 10.3%로 2위를 차지하고 있다. 주요 수입품은 자동차 및 부속품이 1위로 37.4%를 차지하고 있으며, 화학제품이 13.6%, 금속 및 비철금속이 13.5% 순이다. 2013년 상반기 자동차 및 부속품의 수입은 경제성장과 자국 브랜드가 없어 2012년 39.4%까지 상승하였으나, 카자흐스탄 ASIAAVTO가 한국, 일본, 유럽 브랜드를 CKD 또는 SDK²⁵⁾로 조립생산이 증가하여 수입이 소폭 감소하였다. 카자흐스탄의 승용차 생산량은 2007년 6,311대에서 2012년 19,094대로 3배 증가하였다.

그림 4-1. 주요 수출입 상품의 비중



자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

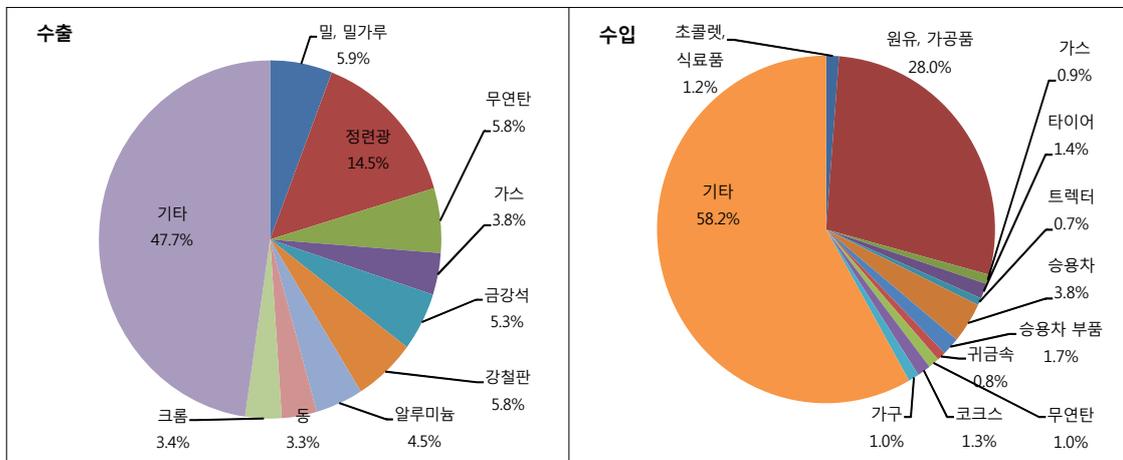
관세동맹 완료 이후 카자흐스탄의 동맹국과의 교역의 주요 교역품의 품목은 관세동맹 완료 이전과 크게 변화하지 않은 것으로 나타나고 있다. 카자흐스탄의 대관세동맹국 수출 품목은 철광석이 14.5%, 밀·밀가루 5.9%, 무연탄 5.8% 순이며, 주요 수입품은 원유 및 가공품 28%로 1위를 차지하고 있으며, 승용차(부속품 포함)가 6.9%를 차지하고 있다. 그러나 2011년 이후 경기 회복으로 소득이 증가되어 승용차의 수요 증가로 승용차 수입은 증가하고 있는 추세이다. 2013년 1분기 카자흐스탄의 자동차 수입 중 러시아로부터 수입된 승용차 비중은 54%이며, 판매된

25) CKD(Completely Knock Down)와 SKD(Semi Knock Down)는 부품을 수출해서 현지에서 조립, 판매하는 방식이며, 자동차 수출시 완성차를 수출하는 것보다 관세가 싸고 현지의 싼 노동력을 이용할 수 있는 점이 장점이다. 수입하는 측에서도 국내공업화에 자극을 줄 수 있고, AS 또한 완성차 수입보다 정비되어 있어, 특히 개발도상국 등에서 주로 사용하는 방식이다. CKD는 해체할 수 있는데까지 해체를 하고 수송하는 방법이며, SKD는 CKD 보다는 좀 더 조립이 된 형태로 수출한다.

중에서 러시아에서 수입된 승용차 비중은 76.5%이다. 2013년 1~10월 관세동맹 러시아와 벨로루스로부터 수입한 자동차는 7,833대로 증가 추세에 있으며, 이로 인해 2013년 말에는 수출입 구조 중에서 승용차(부속품 포함) 비중은 증가할 것이다.

관세동맹 동맹국 간의 무역패턴은 키르기스스탄, 아르메니아, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등 독립국가연합(CIS, Commonwealth of Independent States)²⁶⁾도 관세동맹에 가입을 추진 또는 가입을 타진하고 있어 국가별 비교우위에 있는 상품교역이 증가하여 동맹국간의 무역패턴이 변화할 것이다²⁷⁾. 예를 들면, 카자흐스탄은 2014년 정부의 조달물품에 대해 관세동맹국인 러시아와 벨로루스로부터 수입할 계획이다. 또한, 카자흐스탄은 지리적으로 국경을 접하고 있고, 목축국가인 키르기스스탄의 축산물, 우유 및 유가공제품에 대한 수입이 증가할 것이며, 이로 무역패턴의 변화가 가능할 것으로 전망된다.

그림 4-2. 관세동맹 체결 이후 카자흐스탄의 대관세동맹국 주요 교역품 동향



자료: Agency of the Republic of Kazakhstan on statistics

IV. 결론

관세동맹은 CIS체제의 느슨함을 하나의 경제통합체로 성장하기 위한 단계로 러시아에 의해 주창되어 2011년 7월 1일에 완료되었다. 카자흐스탄, 러시아, 벨로루스 3국은 관세동맹으로 침체된 경제를 활성화시키고 대외경쟁력 강화를 희망하였다. 그러나 관세동맹의 효과가 나타나기도 전에 대외경제 환경의 급변한 변화로 인해 그 성과가 제대로 나타나지 않고 있다. 특히 2011년에 불어 닥친 유럽의 재정위기로 인해 갓 출범한 관세동맹은 위기에 처하게 되었다.

카자흐스탄·러시아·벨로루스 3국이 경제통합의 하나인 관세동맹이 발효된 지 2년이 지난 현재 시점에서 3국이 관세동맹을 추진할 시기에 전망한 관세동맹의 경제효과와 2년이 지난 현재 카자흐스탄에서 나타나는 경제적 효과를 비교하였다.

26) 우즈베키스탄은 국회에서 관세동맹 가입을 논의하고 있으며, 타지키스탄은 2015년 이후에 가입을 추진하고 있다. <http://www.cn-news.org/>

27) 베트남의 자유무역지대에 가입을 희망하고 있으며, 베트남이 가입하면 2020년에는 러시아와 베트남의 교역액은 100억 달러에 이를 것으로 전망된다. 2012년 러시아와 베트남의 교역액은 2011년 보다 20% 증가한 36.6억 달러에서 2015년에는 70억 달러, 2020년에는 100억 달러 이를 것으로 전망한다.

먼저, 관세동맹의 긍정적인 효과 3가지를 비교하였다. 첫째, 동맹 3국간 교역량 증가와 국제 공조 강화될 것이다. 관세동맹 이후 카자흐스탄의 관세동맹국가와 교역량을 분기별로 비교할 때 8분기 평균 1.9% 감소하였다. 둘째, 산업 활성화로 회원국들의 경제가 성장할 것으로 전망되었다. 관세동맹 이후 카자흐스탄의 경제는 2010년 7.2%, 2011년 7.5%에서 2012년 5.1%, 2013년 5.0%로 오히려 성장률이 둔화되었다. 또한, 관세동맹 이후 산업생산과 고용은 소폭 증가하였으나, 외부환경에 영향을 많이 받는 카자흐스탄의 경제를 고려할 때 관세동맹의 효과라고는 단정 지을 수 없다. 셋째, 교역상품이 변화할 것으로 전망하였다. 즉, 무역창출효과에 따른 비교우위 원리에 의해 국가간 교역상품의 변화가 있을 것으로 전망되었다. 관세동맹 3국은 구소련방체제로 70년간 하나의 경제체제에서 운영되어 왔기 때문에 다른 지역의 관세동맹처럼 교역상품이 크게 변화하지 않았다. 관세동맹의 부정적인 효과를 비교하면 다음과 같다. 관세동맹 미가입 CIS국가에 대해 가입을 촉구하기 위해 관세 및 비관세 장벽이 확대될 것으로 분석되었다. 2012~2013년에 카자흐스탄은 키르기스스탄에 대해 육류, 우유 및 유제품에 대한 일시적인 수입 금지 조치를 취하기도 하였다. 따라서 관세동맹이 발효된 이후 2년이 지난 2013년 6월말을 기준을 볼 때, 카자흐스탄은 관세동맹 발효 이전에 전망한 긍정적인 효과는 나타나지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면, 부정적인 효과인 관세 및 비관세 장벽이 확대는 것을 나타나고 있다.

카자흐스탄·러시아·벨로루스 3국의 관세동맹이 체결된 지 2년이 지나지 않았으며, 70년간 단일 경제체제에서 운용된 경험이 있기 때문에, 다른 지역의 관세동맹과 같은 무역창출효과와 무역전환효과가 높게 나타나지 않았다. 즉, 카자흐스탄·러시아·벨로루스 3국의 관세동맹의 경제효과를 평가하기에는 아직 이른 감이 없지는 않지만, 현재로는 관세동맹의 효과는 크지 않다.

참고자료

산업은행, ‘산은조사월보’, 2011년~2012년 각 월호

이재영 외, ‘CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로’, 대외경제정책연구원, 2011.12

이용근, ‘무역개론: 수정판’, 명경사, 2006

황지영 · Sherzod Shadikhodjaev, ‘러시아·카자흐스탄·벨로루시 관세동맹 설립과 WTO 가입 전망’, 대외경제정책연구원, 2009.7.

KOTRA, 『러시아-카자흐스탄-벨로루시 관세동맹 체결과 영향』, Global Issue Report 10-004, 2010.

수출입은행 해외경제연구소, 『러시아·카자흐스탄·벨로루시 3국의 관세동맹 체결 내용과 전망』, 2010.

WTO(2010), ‘Trade Policy Review Body-Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments’, WT/TPR/OV/W/3(14 June 2010), Annex 1.

<http://caf.kiep.go.kr>

<http://www.evrazes.com>

<http://www.tsouz.ru>

<http://www.stat.kz>(The Agency of Statistics of the Republic of Kazakhstan)

<http://www.gks.ru>(Russian Federal State Statistics Service)

<http://belstat.gov.by>(National Statistical Committee of the Republic of Belarus)

<http://www.sectesco.org>

<http://www.eabr.org>

<http://www.cis.minsk.by>

아제르바이잔 경제에서 천연자원의 역할: 국영석유기업과 국부펀드를 중심으로¹⁾

박지원(한국외대)

[목 차]

- I. 서론
- II. 체제전환 이후 천연자원개발
- III. 아제르바이잔 석유공사(SOCAR)의 활동
- IV. 아제르바이잔 국부펀드(SOFAZ)의 설립과 운용
 - 1. 펀드의 설립과 정부예산 지원
 - 2. 펀드의 운용과 투자활동
- V. 결론

I. 서론

카스피해 연안의 서쪽 카프카즈 지역에 위치한 아제르바이잔은 사회주의 시대 소비에트의 주요 원유 매장지가운데 하나로, 독립국가연합(CIS)의 일원이자 인근 국가인 카자흐스탄과 함께 원유개발 잠재력이 매우 풍부한 곳이다. 소비에트 정권의 붕괴 이후에도 카스피해의 풍부한 원유자원 매장으로 인해 원유자원 부문이 국가경제에 미치는 영향이 매우 큰 국가로 평가되고 있다. 아제르바이잔의 경제성장률은 원유가격이 비교적 낮게 유지되던 1990년대까지만 해도 그리 높지 않았으나 국제원유가격 상승과 함께 2000년대부터 큰 폭의 성장을 기록하였다. 2004년 경제성장률이 10.2%를 기록한 이후, 2005년 26.4%, 2006년 34.5%, 2007년 25.0%, 2008년 10.8%의 연속적인 두 자릿수의 경제성장을 지속하는 등²⁾ 국가경제의 성장에서 원유를 중심으로 한 천연자원 부문은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 아제르바이잔 정부는 1990년대의 체제전환 과정에서 원유개발 및 카스피해 원유, 가스 파이프라인의 지정학적 중요성을 인식하고 서구국가들로부터의 투자를 통해 이를 개발하고자 했다. 이러한 과정에서 아제르바이잔 석유공사(SOCAR, State Oil Company of Azerbaijan Republic)는 주요 서구 기업들과의 협력 파트너로서 원유자원 개발에 있어 아제르바이잔 정부의 입장을 충실히 대변해왔다. 아제르바이잔 석유공사는 2011년 기준 전 세계 석유기업순위에서 38위를 차지하는 매우 큰 규모의 국영석유기업이다.³⁾ 세계 각

1) 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2013년 전략지역 심층연구 사업의 지원으로 작성되었습니다.

2) IMF, *World Economic Outlook:Coping with High Debt and Sluggish Growth* ,(WashingtonDC: International Monetary Fund, 2012), p.194.

3) PIW는 석유기업의 원유-가스 생산량과 보유량, 총 자산, 수익과 순이익, 종업원 수 등의 다양한 지표를 측정하

국의 국영 석유기업은 자국 및 해외에서의 원유자원 개발에 있어서 해당국 정부의 이해관계를 깊이 반영해오고 있다. 2011년 기준 전 세계 50대 석유기업 가운데, 정부가 30% 이상의 지분을 소유한 국영석유기업이 30개를 차지한다는 점은⁴⁾ 원유자원 개발과 발전, 또한 이를 통해 얻어진 부의 사용에 있어 정부의 역할이 매우 크다는 점을 보여준다고 볼 수 있으며 특히 최근 서구 국가가 아닌 개발도상국의 원유개발은 대부분 국영석유기업에 의해 주도되고 있다. 따라서 아제르바이잔 경제의 성장과 발전 전략에 있어 원유자원의 개발과 국영석유기업인 아제르바이잔 국영석유공사의 역할은 매우 큰 비중을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 2000년대 들어 전세계적인 원자재 가격의 상승으로 인해 원자재를 기반으로 하는 많은 국부펀드들의 자산은 크게 증가하고 있다.⁵⁾ 이들 국부펀드들은 해당국 정부의 직접적인 통제에 의해 투자 의도와 배경 등에 대해 많은 논란이 제기되고 있다.⁶⁾ 아제르바이잔 국영석유기업과 마찬가지로 아제르바이잔 국부펀드(SOFAZ, State Oil Fund of Azerbaijan Republic)는 아제르바이잔 정부가 운영주체가 되는 국부펀드(Sovereign Wealth Fund)로서 아제르바이잔 정부의 원유와 가스 판매로 얻은 수익금을 기반으로 하고 있다. 아제르바이잔 국부펀드는 2012년말 기준으로 전 세계 국부펀드 가운데 자산규모에 있어서 24위를 차지하고 있는 대형 국부펀드로서⁷⁾ 아제르바이잔 정부에 의해 직접적으로 통제되고 있으며 국가경제에서 정부의 필요에 의해 자산이 투자되고 있다. 즉, 아제르바이잔 석유공사와 국부펀드의 경우, 전자는 석유개발과 관련한 국가의 전략시행과 이를 통한 국부의 창출을 통해 국가경제에 영향을 미친다고 볼 때, 후자는 이러한 활동으로 인해 창출된 국부의 활용을 통해 아제르바이잔 경제에 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 브레머(Ian Bremmer)는 경제에 관여하는 국가자본주의의 주요 도구 가운데 국영석유기업(NOC, National Oil Corporations)과 국부펀드를 들고 있다.⁸⁾ 국영석유기업의 주요 경영자는 정부관료와 밀접한 연관을 맺고 있어 기업의 주요 결정이 온전히 상업적인 목적에 의해 이루어지도록 하는 것이 아니라 정부의 정치적인 의도를 반영하도록 하고, 국부펀드는 투자 동기의 측면에서 정부의 입김으로부터 자유롭지 못하다는 태생적인 한계를 가지고 있다. 특히 아제르바이잔과 같이 원유 등의 천연자원이 국가경제에 절대적으로 영향을 미치는 국가에서 이와 같은 국영석유기업과 국부펀드의 역할은 일반적인 국가보다 더 크게 나타날 수 있다.

따라서, 본 논문은 아제르바이잔 정부의 영향력 아래 석유자원의 개발과 활용이라는 두 가지 축을 통해 아제르바이잔 경제에 매우 큰 영향을 미치고 있는 아제르바이잔 석유공사와 국부펀드를 연구하여 이들 두 요인들이 아제르바이잔 경제에 어떤 방식으로 영향을 미치는지에 대해 분석하고자 한다. 기존의 연구에서 아제르바이잔의 천연자원개발과 그 경제적 영향에 대한 분석은 주로 BTC 파이프라인의 주요 원유공급자로서 아제르바이잔의 지정학적, 지경학적 중요성에 대한 의미를 분석하거나⁹⁾ 천연자원 판매로 인한 경제적 성장과 이익 또는 부작용에 초점을 맞

여 석유기업의 순위를 정하고 있다. Petroleum Intelligence Weekly, "PIW Ranks the World's Top 50 Oil Companies," December, 2011.

4) Ibid.

5) 금융기관인 모건 스탠리(Morgan Stanley)의 예측에 따르면, 전세계 국부펀드의 규모는 2007년 2조 5000억 달러(USD)에서 2014년에 10조 달러, 2015년까지는 12조 달러로 큰 폭으로 확대될 것으로 전망되고 있다. Stephen Jen, "Currencies: How Big Could Sovereign Wealth Funds Be by 2015?" *MorganStanleyGlobalEconomicForum*, May 4, 2007.

6) Ashby Monk, "Recasting the Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, and Governance," *NewPoliticalEconomy*, Vol.14, No.4, December, 2009, pp.451-468.

7) Sovereign Wealth Fund Rankings, Sovereign Wealth Fund Institute(<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>, 검색일: 2012년 11월 30일)

8) Ian Bremmer, "State Capitalism Comes of Age: The end of the free market?" *ForeignAffairs*, May/June, 2009, pp.1-11.

9) Svante E. Cornell and Fariz Ismailzade, "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Implications for Azerbaijan," S

취 왔으며¹⁰⁾ 천연자원의 개발과 활용이라는 측면에서 정부의 역할을 대신하는 기구로서 아제르바이잔 국영석유공사와 국부펀드의 경제적 역할을 유기적으로 조망한 연구는 없었다. 먼저 체제 전환 이후 아제르바이잔의 시장경제로의 이행과정과 여기에서의 원유, 가스자원의 역할을 분석하고 이후 아제르바이잔 석유공사와 국부펀드에 대해 논의한다. 이러한 과정에서 아제르바이잔 경제에 있어 이 두 가지 요인들이 구체적으로 어떠한 측면에서 역할을 해 왔는지를 평가하고 나아가 향후 운영과 전개방향을 가늠해 보고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

II. 체제전환 이후 천연자원 개발

제정 러시아시기부터 아제르바이잔의 수도인 ‘바쿠(Baku)’는 러시아 원유공급에서 매우 중요한 역할을 담당하였다. 그러나 소비에트 시기 소비에트의 다른 지역에서 새로운 유전이 지속적으로 발견되면서 전체 원유생산에서 아제르바이잔의 비중은 점차 축소되게 되었다. 하지만 1980년대 말 고르바초프의 개방정책이 지속되면서 카스피해(Caspian Sea) 연안의 원유자원에 대한 서방의 관심이 높아졌고 1991년 소비에트로부터 독립한 아제르바이잔은 서구 기업들과 카스피해 원유 개발에 대한 협상을 계속해 나갔다. 사회주의로부터 시장경제로 1990년대초반부터 체제전환과정을 이행해 온 국가들에 대한 유럽부흥은행(EBRD)의 평가에 따르면 1990년대 말까지 아제르바이잔의 시장경제로의 체제전환 속도는 그리 빠르지 않은 것으로 나타났다.¹¹⁾ 1998년 중반까지 아제르바이잔의 국내총생산(GDP)에서 민간부문이 차지하는 비중은 45%로 여전히 민간부문보다는 정부부문의 역할이 컸다. 당시의 이와 같은 비중은 같은 독립국가연합(CIS)내의 우즈베키스탄과는 같은 비중이며, 투르크메니스탄(25%), 타지키스탄(30%)보다는 높지만 카자흐스탄(55%), 키르기스스탄(60%), 아르메니아(60%), 러시아(70%)등과 동유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 이행과정이 늦게 진행되었음을 보여준다. 특히 대규모 사유화 부문(large-scale privatization)에서 평가가 낮은 것은 아제르바이잔에서 1990년대 주요 대형 기업들에 대한 사유화의 속도가 늦게 나타났음을 보여준다.

특히 아제르바이잔 정부는 사유화 과정에서 주요 자원 부문에 대한 정부의 통제를 강화해왔다. 정부는 에너지 자원개발에 대한 서구기업의 직접적인 참여를 확대하면서도 정부의 직접적인 영향력을 유지해왔다.¹²⁾ 이 과정에서 아제르바이잔 석유공사의 지분을 민간이나 서구기업에 매각하지 않고 정부가 소유해 천연자원의 개발과정에 정부의 역할이 초기부터 지속될 것임을 예고해 왔다.

당시 아제르바이잔으로서는 원유부문을 제외하고는 국가의 부를 창출하거나 외국과의 교역을 할 만한 경쟁력 있는 부문이 존재하지 않았다.¹³⁾ 1994년 9월 아제르바이잔 정부를 대표로 하여 협상의 권한을 가진 아제르바이잔 국영석유공사(SOCAR)는 서방의 원유개발기업들과 ‘세기의 계약(Contract of the Century)’으로 불리는 ‘ACG 유전(Azeri-Chirag-Guneshli oil field)’의 초대형

Frederic. Starr and Svante E. Cornell(eds.), *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, (Washington DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005), pp. 61-84.

10) 김상원, “아제르바이잔 체제전환 전략과 경제발전”, 『동유럽연구』, 제 26권, 2011, pp. 279-310.

11) EBRD, “Transition Report 1998: Financial sector in transition,” 1998, p. 26.

12) Vugar Gojayev, “Resource Nationalism Trends in Azerbaijan, 2004-2009,” *RUSSCACP Workingpaper*, 2010, p.8.

13) David I. Hoffman, “Oil and Development in Post-Soviet

Azerbaijan,” *Energy, Wealth, and Development in Central Asia and the Caucasus*, The National Bureau of Asian Research, August, 1999, p.7.

자원개발 계약을 체결하게 되었다. 이 계약은 ‘생산물 분배(product sharing)’ 방식으로 개발될 것으로, 약 74억 달러(USD)의 자금 투자를 통해 향후 5억1100만 톤의 원유를 생산해 낼 것으로 기대되었다. 이후 1996년 ‘샤 데니즈(Shah Deniz)’ 유전 등의 추가적인 대형 계약을 통해 아제르바이잔은 2000년 이후 원유수입이 크게 증대될 것으로 기대되었다.¹⁴⁾

그러나, 이러한 유전의 개발이 본격화 하기 이전인 1990년대 체제전환기의 아제르바이잔의 경제상황은 매우 좋지 않았다. 1991년 아제르바이잔의 실질 경제성장률(real GDP growth)은 -0.7%로 중앙아시아 5개국과 조지아, 몽골을 포함한 8개국 평균인 -6.1%보다 양호하게 나타났으나 체제전환기의 혼란과 주변국인 아르메니아와의 분쟁 등으로 인해 국내경제가 큰 영향을 받으면서¹⁵⁾ 1992년에 -22.1%, 1993년 -23.1%, 1994년 -18.1% 등 경기가 큰 폭으로 하강하였다. 이러한 수치는 같은 기간 상기 체제전환 8개국 평균보다 2배 이상 악화된 것으로 1992년부터 1995년까지 약 실질 경제성장률은 약 70%이상 감소하였다.¹⁶⁾ 정부는 재정을 보전하기 위해 통화 발행을 늘렸고, 이로 인해 1990년대 중반까지 심각한 인플레이션에 시달리는 등 1990년대 중반까지 아제르바이잔의 경제상황은 매우 좋지 않았다. 이후 주요 유전에 대한 외국기업의 투자가 이어지고 1990년대 말부터 주요 유전의 생산이 시작되면서 경제상황이 호전되기 시작하였다. 국제통화기금(IMF)은 1990년대 말에 이미 아제르바이잔이 원유개발로 인해 이른바 ‘네덜란드 병’의 징후를 보이고 있다고 진단하였다.¹⁷⁾ 원유판매로 유입된 자금은 건설과 서비스 등 다른 분야로 확대되었고, 이후 국제원유가격의 계속된 급등과 함께 경기호황이 이어졌다. [표 1]은 체제전환 이후 아제르바이잔의 원유-가스 생산량의 변화를 보여주며 [표 2]는 1990년대 아제르바이잔의 경제성장과 2000년대 성장에서 원유 및 가스부문의 기여도를 보여준다.

[표 1] 체제전환 이후 아제르바이잔의 원유-가스 생산량 변화

(단위: 1일 천 배럴, tcm)

구분	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
원유	185	282	452	654	869	915	1,033	1,036	931
가스	6.0	5.1	5.2	6.1	9.8	14.8	14.8	15.1	14.8

* 자료: British Petroleum, Statistical Review of World Energy Full Report 2012.

원유생산량은 1995년 1일 185,000 배럴 수준에서 2000년 282,000배럴로 크게 늘어났고 이후 2000년대 중-후반에도 꾸준히 증가하여 2009년에는 1일 생산량이 1백만 배럴을 초과했고, 2010년 정점을 기록하였다. 그러나 2011년에는 다시 1백만 배럴 이하로 줄어들었다. 가스의 경우 원유와 같이 생산이 큰 폭으로 증가하지 않았으며 2006년까지 정체되었으나 2007년 이후 연간 약 15tcm 가량 생산하고 있다.

14) Nasib Nassibli, “The Independent Azerbaijan’s Oil Policy,” Lecture at the University of California at Berkeley, April 15, 1998.

15) Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* (NY: Open Society Institute, 2003), p.90.

16) IMF, *World Economic Outlook 1997*, (Washington DC: International Monetary Fund, 1997), p.157.

17) Christoph B. Rosenberg and Tapio O. Saavalainen, “How to Deal with Azerbaijan’s Oil Boom? Policy Strategies in a Resource-Rich Transition Economy,” *IMF Working Paper WP/98/6*, January, 1998, pp.1-43.

[표 2] 2000년대 아제르바이잔 경제성장과 원유-가스 부문의 비중

(단위: %)

경제성장/ 연도	1993- 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
CIS 평균	-1.2	7.7	8.1	6.7	8.9	8.9	5.3	-6.4	4.6	
아제르바이잔	-1.4	10.5	10.2	26.4	34.5	25.0	10.8	9.3	5.0	
원유 가스 부문 비중	산업생 산	n. a.	62.1	61.6	75.0	82.8	85.7	89.0	84.0	n. a.
	수출	n. a.	85.7	82.7	86.5	92.2	94.2	93.1	90.7	94.8
	FDI	n. a.	98.5	97.5	94.2	90.3	90.1	83.9	74.0	n. a.

- * 주: CIS 평균은 조지아를 포함한 CIS 12개국에 몽골을 더한 평균 수치임.
- * 자료: 연도별 경제성장률은 IMF, *World Economic Outlook 2011: Slowing Growth Rising Risks*, (Washington DC: International Monetary Fund, 2011), p.182., 2009년까지 석유가스 비중은 Aitor Ciarreta and Shahriyar Nasirov, "Analysis of Azerbaijan Oil and Gas Sector," USAEE 2011 conference, Washington DC, p. 5., 2010년은 IMF, "Republic of Azerbaijan: 2011 Article IV Report," p. 25 에서 저자계산.

1990년대까지 아제르바이잔의 경제성장은 부진하였으나 2000년대부터 높은 경제성장을 보이기 시작하며 여기에는 석유 및 가스 부문이 절대적으로 기여하였다. 2003년부터 2010년까지 CIS 국가들의 경제성장에 비해 아제르바이잔의 경제성장은 두드러지게 크게 나타났다. 특히, 2003년부터 2008년까지는 6년 연속 두 자릿수의 경제성장을 보였다. 2003년도 산업 생산에서 석유가스 부문은 62.1%를 차지하였으나 2005년 75%, 2007년 85.7%를 기록한 데 이어, 2008년에는 89%로 고점을 이루었다. 수출에 있어서도 2003년 85.7%를 차지하였으나, 2007년에는 94.2%로 대부분의 수출이 석유가스부문에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 외국인직접투자(FDI) 또한 석유가스부문에 집중되어 있다. 2003년 외국인 투자의 98.5%는 석유가스 부문에 집중되었고 이후 점차 비중이 낮아져 2007년에는 90.1%까지 하락하였다. 이후 2008년과 2009년에는 각각 83.9%와 74%로 석유가스 부문에 대한 외국인 투자 비중은 크게 감소하였으나 여전히 주요 투자는 동 부문에 대한 투자가 큰 비중을 차지하고 있다.

또한 아제르바이잔을 통한 원유-가스 파이프라인 건설은 이와 같은 천연자원 수출에 매우 중요한 역할을 한다. 바쿠-트빌리시-세이한(BTC, Baku-Tbilisi-Ceyhan) 원유운송 파이프라인과 바쿠-트빌리시-에르주룸(BTE, Baku-Tbilisi-Erzurum)가스운송 파이프라인의 건설과 이를 통한 천연자원의 지속적인 서구로의 수출은 아제르바이잔의 정치-경제적 안정에 큰 기여를 하고 있다.¹⁸⁾ 이들 파이프라인은 건설과 운영 등에 직접적인 고용효과가 발생하였을 뿐만 아니라, 지속적인 수요 보장을 통해 거시경제 안정에 도움을 주게 된다.

이처럼 아제르바이잔의 경제성장에서 원유 및 가스 부문은 수출을 주도하면서 외국인투자 유입의 주요 부문이 되는 등 1990년대 후반부터 중요한 역할을 해왔다. 그러나 지나친 원유-가스

18) Svante E. Cornell and Fariz Ismailzade, *op.cit.*, p. 62.

의존으로 인해 상대적으로 다른 산업부문의 발전은 미약하다. 에너지 부문을 제외한 공업 부문과 제조업 부문 경쟁력은 악화되고 있으며 장기적으로 아제르바이잔 경제의 잠재력과 경쟁력에 부정적인 영향을 미치게 된다. 또한, 정부가 주도하는 에너지 부문의 비중이 지나치게 비대해짐에 따라 비 에너지 부문과 민간 부문의 정부재정에 대한 기여도가 낮고, 지역간에도 편차가 크게 나타나고 있다.¹⁹⁾

아제르바이잔 정부는 이와 같이 지나친 천연자원 의존을 분산시키고자 2004년 9월 아제르바이잔 대통령이 승인한 ‘원유 및 가스 자원 판매이익의 장기적 운용전략(long term strategy on the management of oil and gas revenues)’을 채택하였고, 이에 따르면 아제르바이잔 정부는 천연자원 판매로 얻어진 자금을 다음과 같은 전략적 용도로 활용하고자 한다.²⁰⁾ 첫째, 비원유부문과 지방, 중소기업 육성, 둘째, 대규모 인프라스트럭처 건설, 셋째, 빈곤감소등 사회적 문제에 활용, 넷째, 국가경제의 기술적 기반과 지적자산 구축에 기여, 다섯째, 인적자원개발, 여섯째, 국방력 강화, 일곱째, 자국 난민구호 사업 등이다. 정부는 이와 같은 목적의 수행을 위한 과정에서 아제르바이잔 석유공사와 국부펀드를 전략적으로 활용하는 정책을 편다.

III. 아제르바이잔 석유공사(SOCAR)의 활동

1960년대와 1970년대 앙골라, 베네수엘라 등의 제 3세계 주요 원유생산국에서 원유생산기업의 국유화 현상이 대두된 이후, 원유생산국 정부가 지분을 갖고 통제하는 국영석유기업(NOC, National Oil Companies)은 지금까지 국제원유시장에서 매우 중요한 역할을 하고 있다.²¹⁾ 각국의 국영석유기업들은 원유 및 가스 자원의 개발과 탐사, 생산 등에 있어서 주도적인 역할을 수행해 왔다. 국제원유시장에서 국영석유기업들은 1960년대 이후 1980년대까지 정부의 직접적인 영향력아래 자국 자원을 통제하는 역할을 해왔다. 1990년대 이후 국제석유기업(IOC, International Oil Companies)의 등장과 함께 국제석유기업은 기술과 자본을, 국영석유기업은 운영, 유통 및 해외진출을 분담하는 형식으로 자원개발을 추진하였으며 이러한 상황에서 국영석유기업의 역할은 점차 증대되어갔다.²²⁾ 국영석유기업들은 일반적인 기업들 또는 일반적인 석유기업과는 달리 정부의 영향력에서 자유로울 수가 없기 때문에 기업의 투자와 운영 등에 있어서 정부 정책을 일정부분 반영하게 된다. 국영석유기업 가운데서도 노르웨이의 스탓오일(Statoil)이나 말레이시아의 페트로나스(Petronas)와 같은 비교적 선진화된 기업의 경우 정부의 의도 보다는 상업적인 목적에 따라 의사결정이 이루어지는 경우가 많지만, 나이지리아 국영석유공사(Nigerian National Petroleum Co.)나 베네수엘라 국영석유공사(Petroleos de Venezuela) 등과 같이 개도국의 국영석유기업들은 정부의 영향력 행사를 통해 시장의 기능을 대체하거나 정부 재정으로의 자금 흐름을 극대화하기 위한 정치적 영향력 아래에 있게 된다.²³⁾

19) Kenan Aslanli, “Oil and Gas Revenue Management in Azerbaijan: Crude Dependence and Its Consequences,” *Caucasiananalyticaldigest*, April, 2010, pp.10-11.

20) 아제르바이잔 국부펀드 홈페이지, “long term strategy on the management of oil and gas revenues,” (<http://www.oilfund.az/uploads/5-eng-long-term.pdf>, 검색일: 2013년 11월 8일)

21) Matthew E. Chen, “National Oil Companies and Corporate Citizenship: A Survey of Transnational Policy and Practice,” *TheJamesA.BakerIII Institute for Public Policy Policy Report*, March, 2007, p. 3

22) Robert A. James, “Strategic Alliances Between National and International Oil Companies,” *Freeman Spogli Institute for International Studies, PESDWorkingPaperNo.104*, October, 2011, p.10.

아제르바이잔 정부도 천연자원의 개발과 활용이라는 목적에 부합하게 크게 3가지 요인에서 국영석유기업을 활용해 왔다. 첫째는 천연자원의 개발과 통제의 측면에서 다른 국가들과 마찬가지로 국영석유기업의 참여이다. 소비에트가 붕괴된 이후, 그 동안 서구의 입장에서 접근하기 어려웠던 러시아와 카스피해 지역 원유자원에 대한 서구기업들의 투자가 가능하게 되었다. 원유자원개발에 대한 경험과 기술이 부족했던 독립국가연합(CIS)국가들은 원유자원 개발에 있어서 서구에 크게 의존할 수 밖에 없었다. 초기 아제르바이잔 석유공사(SOCAR) 역시 서구의 기업들이 주도가 된 카스피해 원유자원 개발에서 제한적인 역할을 수행할 수 밖에 없었다.²⁴⁾ 1990년대 초반부터 아제르바이잔 석유공사는 자국 내의 주요 대형 원유 광구에서 국제석유기업과의 협력을 통해 자원개발에 참여하게 되었다. 아제르바이잔 석유공사는 자국 내의 원유 및 가스의 탐사, 생산, 정제, 운송 등의 자원개발의 다양한 부문에 참여하고 있다. 1994년 이래 국영석유공사는 자국 내 자원개발에 대한 서구 기업들과의 26개의 모든 생산물분배방식(PSA, Production Sharing Agreement)의 계약에 참여하였고, 바쿠-트빌리시-세이한(BTC, Baku-Tbilisi-Ceyhan) 원유 운송 파이프라인, 바쿠-트빌리시-에르주름(BTE, Baku-Tbilisi-Erzurum)가스운송 파이프라인 등 아제르바이잔 정부와 서구 기업과의 주요 에너지운송 파이프라인 건설계약에 참여하였다.²⁵⁾ 아제르바이잔 석유공사는 아제르바이잔 정부와 서구 기업들과의 ACG 유전 계약에서 한편으로는 계약의 참여자로서 기업의 입장에서 이익을 극대화하면서 다른 한편으로는 아제르바이잔 정부를 대변하면서 정부의 원유개발 정책을 조정하고 다른 서구기업들을 감독하는 이중의 역할을 수행하는 등²⁶⁾ 아제르바이잔 정부의 에너지 자원 개발에서 석유공사가 차지하는 위치는 확고하다.

아제르바이잔의 원유 및 가스 생산에서 아제르바이잔 석유공사는 단독 생산 또는 서구기업과의 합작생산을 통해 국내 원유 및 가스생산에 관여하고 있다. [표 3]은 아제르바이잔 원유 및 가스 생산에서 국영석유공사의 단독 생산량과 비중을 보여준다.

[표 3] 아제르바이잔 원유 및 가스 생산과 국영석유공사 단독 생산: 2006-2011년
(단위: 원유는 천 톤, 가스는 백만 입방 미터)

원유	2006	2007	2008	2009	2010	2011
연간생산	32273	42604.3	44527.2	50419.3	50795.5	45625.4
SOCAR	8993.8	8800.9	8651.3	9543.3	8459.7	8400.9
단독생산비중(%)	27.9	20.7	19.4	18.9	16.7	18.4
가스	2006	2007	2008	2009	2010	2011
연간생산	9044.8	16964.4	23405.4	23681.6	26349.6	25752.9
SOCAR	4456	5997.6	7752.6	6903	7178.9	7084.2
단독생산비중(%)	49.3	35.4	33.1	29.1	27.2	27.5

* 주: 비중은 저자가 계산함.

* 자료: 아제르바이잔 국영석유공사 홈페이지

23) Robert Pirog, "The Role of National Companies in the International Oil Market," *CRSReportforCongress*, 21, August, 2007, p.6.

24) Silvano Tordo, Brandon S. Tracy, and Noora Arfaa, "National Oil Companies and Value Creation," *WorldBank, WorkingPaperNo.218*, 2011, p.20,

25) Vugar Gojayev, *op.cit.*, p.13.

26) Heidi Kjaernet, "The State Oil Company SOCAR: A Microcosm of Azerbaijani Development?" *Caucasusanalyticaldigest*, April.2010, p.7.

원유생산의 경우, 국영석유공사의 단독 생산 비중은 2000년대 중반 20%대에서 2000년대 후반으로 들어서면서 16-18% 선을 유지하고 있으며 가스는 20% 후반의 비중으로 단독생산하고 있다. 이는 2000년대 중반 이후 서구 메이저 원유기업들과 합작 개발한 대형유전의 생산량이 본격적으로 증가하기 시작했기 때문이며 석유공사의 단독 생산은 구소련 시절부터 계속되어 온 오래된 유전에 한정되어있기 때문이다.

1994년부터 2003년까지 아제르바이잔 석유공사의 부회장은 현재 대통령인 알리에프(Ilham Aliyev)가 맡아왔고 임원진은 대통령에 의해 임명되고 있다. 또한 아제르바이잔 내의 새로운 광구는 오직 아제르바이잔 석유공사만이 정부에 등록할 수 있는 권한이 있으며 동사와 국제원유 개발기업과의 모든 계약에는 대통령이 관여하는 것으로 알려지고 있다.²⁷⁾ 대통령은 외국계 기업과의 계약에서 아제르바이잔 정부의 영향력과 원유판매로부터 얻어지는 수익을 극대화할 수 있도록 노력하고 있는데²⁸⁾ 그러한 창구역할을 아제르바이잔 석유공사가 수행하고 있는 것이다.

둘째, 개발된 천연자원이익의 활용이라는 측면에서 다른 국영기업과 궁극적으로 국민에 대한 에너지보조금을 제공하는 역할을 수행하였다. 아제르바이잔 석유공사는 아제르에너지(Azerenergy), 아제리가스(Azerigas), 아제르케미아(Azerchemia) 등의 국영기업에 가스와 전기를 공급하는 역할을 해왔다. 2000년부터 2003년까지 아제르바이잔 석유공사는 실제로 이들 국영기업들이 가스와 전기 공급에 대한 지불을 제대로 하지 못함에도 불구하고 지속적으로 에너지를 공급하여 정부를 대신하여 실질적으로 기업에 대한 보조금을 지급하는 역할을 해왔으며 그 금액은 2000년 GDP의 12.8%, 2001년 11.3%, 2002년 9.9%, 2003년 7.3%에 달하는 등 아제르바이잔 경제에 막대한 부담을 주었다.²⁹⁾ 추후 아제르바이잔 재무부는 2002년부터 2006년까지 아제르에너지와 아제리가스의 석유공사에 대한 미지급금을 단계적으로 지불하는 정책을 추진했으나³⁰⁾ 이와 같은 석유공사의 역할은 궁극적으로 에너지자원 판매로 인한 이익을 석유공사를 통해 민간에게 분배하는 효과를 가져온다. 2011년 기준 아제르바이잔정부의 에너지보조금 지출액은 19억5천만 달러(USD)로 여기에는 석유보조금 6억5천만 달러, 가스보조금 8억3천만 달러가 포함되며 전기보조금 4억7천만 달러를 포함한 전체 보조금은 GDP 총액의 3.1%를 차지하고 있다.³¹⁾ 석유보조금은 국민들이 사용하는 석유가격을 낮출 뿐만 아니라, 산업용 및 운송용으로 사용되는 석유가격을 낮추게 되어 국제적으로 유동적인 원유가격에 대해 자국경제를 보호하는 긍정적인 역할을 하나, 이는 국영석유기업의 잠재적인 이익으로부터 보조되는 것으로 국가 부의 재분배 역할을 하는 동시에³²⁾ 국영석유기업의 손실을 초래하는 것이다.³³⁾

셋째, 아제르바이잔 석유공사는 아제르바이잔 내에서 실질적으로 가장 많은 종업원을 고용하

27) *Ibid.*, p. 14.

28) Terry Lynn Karl, "Crude Calculations: OPEC Lessons for the Caspian Region," Robert E. Ebel and Rajan Menon(eds.), *Energy and Conflict in Central Asia and the Caucasus*, (Maryland: Rowman LittlefieldPublishersInc.,2000).pp.45-45.

29) Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries*, (WashingtonDC: WorldBank, 2013),pp.188-193.

30) IMF, "Azerbaijan Republic: Poverty Reduction Strategy Paper," *IMF Country Report No.03/105*,2003,p.15.

31) IEA, "World energy subsidy index 2012: Fossil-fuel subsidy rates as a proportion of the full cost of supply 2011,"(<http://www.iea.org/subsidy/index.html>, 검색일: 2013년 4월 5일)

32) Robert Pirog, *op.cit.*,p.6.

33) 에너지생산자에 대한 에너지보조금의 지급은 보조금을 지급받는 기업들이 에너지 생산원가를 줄이려는 노력을 덜 기울이게 하며 더 효율적인 기술에 투자하려는 유인을 제거한다. 몇몇 OECD 국가들이 석탄 생산업자에게 보조금을 지급하여 지난 수 십 년간 생산성 향상을 저해한 사례가 있다. Trevor Morgan, "Energy Subsidies: Their Magnitude, How they Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Emissions, and Prospects for Reform," *UNFCCC Secretariat Financial and Technical Support Programme*, June, 2007, p. 15.

는 고용주의 역할을 수행하고 있다. 일반적으로 국영석유기업은 민영석유기업에 비해 기업 운영에 있어 효율성이 크게 떨어진다.³⁴⁾ 이러한 원인중의 하나로 국영석유기업들은 원유보유량과 생산량에 상관없이 기업종업원의 수가 많아 1인당 생산성을 잠식하고 있는 것으로 나타났다.³⁵⁾ 즉, 국영석유기업은 국내 경제에서의 일자리 창출을 위해 기업의 효율성과 상관없이 정부의 고용창출에 대한 수단으로 사용되는 경우가 많다. 아제르바이잔 석유공사의 평균임금과 인력은 2000년대 중반 이후로 매년 크게 늘어나는 추세이다. [표 4]는 아제르바이잔 석유공사의 연도별 평균임금과 종업원 수를 보여준다.

[표 4] 아제르바이잔 석유공사 연도별 평균 임금 및 종업원 수: 2004-2010년

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
종업원 수 (명)	58,157	58,541	59,091	61,725	64,794	71,585	75,502
평균 임금 (manat)	164	220	318	444	564	534	559
임금 상승률 (%)	22.3	34.1	44.5	39.6	27.0	-5.3	4.6
연간 물가상승률(%)	6.7	9.7	8.4	16.6	20.8	1.6	5.7

* 주: 임금상승률은 저자가 계산함.

* 자료: 종업원 수와 평균 임금은 아제르바이잔 석유공사 annual report 2010, 연간 물가상승률은 IMF World Economic Outlook 2013.

아제르바이잔 석유공사는 2009년과 2010년의 두 해에는 아제르바이잔의 연간 물가 상승률보다 낮은 임금 상승을 보였으나 2004년부터 2008년까지 5년간 연간 물가상승률을 훨씬 웃도는 높은 임금 상승을 보였다. 2004년의 연간 물가상승률은 6.7%에 불과하였으나 석유공사의 임금은 22.3% 상승하였으며 2005년부터 2008년까지 34.1%, 44.5% 등 매우 높은 임금 상승을 보여왔다. 더구나, 종업원 수 역시 큰 폭으로 증가해 왔는데, 2004년의 58,157 명에서 2010년에는 75,502명으로 6년만에 30%에 가까운 종업원 증가를 보였다. 아제르바이잔의 연간 원유생산량은 점차 감소 추세로 접어들고 있으나 종업원 수는 크게 증가하여 아제르바이잔 석유공사의 원유 백만 배럴 생산량 당 종업원 수는 692.7명에 달하여 효율성이 크게 떨어지고 있다.³⁶⁾ 왜냐하면

34) Stacy Eller, Peter Hartley, and Kenneth B. Medlock III, "Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies," *James A. Baker III Institute for Public Policy, Policy Paper*, March, 2007. pp. 1-36.

35) Nadejda Makarova Viktor, "On Measuring the Performance of National Oil Companies(NOCs)," Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, *Working Paper #64*, September, 2007, pp.1-41.

36) 원유 백만 배럴 생산당 기준 종업원 수는 석유기업의 효율성을 비교하는데 종종 사용되는 지표로서 아제르바이잔 석유공사의 총 종업원수를 2010년 기준 아제르바이잔 석유공사의 모든 원유와 가스 생산량을 원유 생산 단위(백만 배럴)로 환산한 값으로 나누면 아제르바이잔 석유공사의 원유 백만 배럴 생산 단위당 종업원 수는 692.7명이 된다. 이러한 수치는 엑손모빌(ExxonMobile), 쉘(Shell), 셰브론(Shevron) 등의 국제원유기업들이 백만 배럴당 20-30명의 종업원 수를 갖는 데 비해 매우 높은 것으로 아제르바이잔 석유공사의 비효율성을 보여준다.

이들 잉여 인력들은 애초부터 기업에 필요하지 않은 인력이거나 필요한 교육이나 훈련을 제대로 받지 못하였기 때문이다.³⁷⁾ 결국 에너지 자원 개발 이외의 별 다른 일자리가 부족한 아제르바이잔에서 고용 확대를 위한 정부의 정책적 의도에 의해 의도적으로 일자리가 늘어난 것이라 볼 수 있다. 아제르바이잔 석유공사의 사장인 아브둘라예프(Rovnag Abdullayev)는 “기술발전 등으로 인해 기존 인원의 해고 요인이 발생해왔지만 공사는 지금까지 가능한 한 인력조정을 해오지 않았다”고 밝히는 등 아제르바이잔 고용시장에서 석유공사는 주요 고용주의 역할을 수행해왔다.³⁸⁾ 사회복지시스템이 발달하지 못한 개발도상국이나 저개발 국가에서 석유공사에 의한 고용이 일종의 사회 안전망의 역할을 하고 있는 것이다.³⁹⁾

이와 같은 석유공사의 특성으로 인해 국제투명성기구(Transparency International)와 국제연합(UN)이 세계적인 부패방지를 위해 주요 원유개발기업에 대해 공동으로 추진하고 있는 ‘기업내 반부패 프로그램 준수보고(reporting on anti-corruption programmes)’와 ‘조직운영 및 기업구조에 대한 공시(organizational disclosure)’보고에 대한 평가에서 아제르바이잔 석유공사는 이행률이 각각 0%와 50%에 그쳐 평균인 43%, 65%에 못 미치는 결과를 보였으며⁴⁰⁾ 이는 투명하지 못한 기업운영으로 인해 대외적인 폐쇄성을 특징으로 하는 국영석유기업의 전형적인 운영방식을 잘 나타낸다고 할 수 있다. 특히 상기와 같은 특성은 아제르바이잔 정부가 천연자원의 개발과 통제 그리고 이를 통해 얻어진 이익을 분배하는 경제적인 문제에 석유공사를 적극적인 조정자로 활용하고 있다는 점을 보여준다.

IV. 아제르바이잔 국부펀드(SOFAZ)의 설립과 운용

아제르바이잔 석유공사가 천연자원의 개발과 개발이익의 환원이라는 두 가지 측면에서 이중적인 정부의 역할을 수행해왔다면 아제르바이잔 국부펀드는 천연자원 개발을 통해 축적된 자산을 정부가 특정한 사업목적에 부합하게 사용하고자 하는 것이 설립목적이다.

1. 펀드의 설립과 정부예산 지원

아제르바이잔 국부펀드는 1999년 12월 대통령령 240호인 ‘아제르바이잔 공화국의 국영석유펀드의 설립(On Establishment of the State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan)’에 근거해 설립 되었으며 이후 2001년 1월 국영석유펀드의 자산관리에 관한 규정(Asset Management Rules for the State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan)의 후속 법령으로 틀을 갖추게 되었다.⁴¹⁾ 국부펀드는 독립적으로 운영되며 아제르바이잔 대통령에게 직접 보고하는 체제를 갖추고 있다.

37) Charles Mcpherson, “National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook,” *National Oil Companies Workshop*, World Bank, May, 2003, p.5.

38) “SOCAR tries to avoid mass layoffs of staff,” 12 Apr. 2012, (http://abc.az/eng/news_04_12_2012_html, 검색일: 2012년 12월 24일)

39) Silvano Tordo, Brandon S. Tracy, and Noora Arfaa, *op.cit.*, p.37.

40) Transparency International and Revenue Watch Institute, “Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on Oil and Gas Companies,” 2011, pp. 2-3.

41) 아제르바이잔 정부 홈페이지, (http://www.azerbaijan.az/_StatePower/_CommitteeConcern/committeeConcern_04_e.html, 검색일: 2012년 12월 1일)

펀드 설립의 주요 목적은 원유와 가스자원의 판매로 인한 수익을 국가가 효율적으로 관리하기 위함이며 국부펀드 자산의 주요 사용처로는 전략적으로 중요한 국가인프라의 건설과 재건, 국가의 사회-경제적 발전, 중요한 국가적 문제해결 등으로 명시하고 있다.⁴²⁾ 자원을 기반으로 한 대다수 국부펀드의 목표가 자원고갈을 대비하여 다음 세대를 위한 자산의 축적임을 우선과제로 내세우고 있는 것과 대조적으로 아제르바이잔의 경우 국부펀드의 사용처를 구체적으로 명시하고 있다. 아제르바이잔 국부펀드의 자산은 2000년대 후반 들어 주요 ACG유전의 생산이 본격화되고 이로 인한 이익금이 유입되면서 크게 늘어났다.⁴³⁾

[표 5] 아제르바이잔 국부펀드 자산의 변화:

(단위: mil. USD)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
금액	1454.5	2475.4	11219.2	14900.4	22766.8	29800.0	34129.4

* 자료: 2006-2011년은 Annual Report 2011, 2012년은 아제르바이잔 국부펀드 홈페이지

2006년도 약 14.5억 달러(USD)에 불과했던 자산은 2007년 24.7억 달러 수준으로 크게 늘어났고, 이후 2009년 약 150억 달러 가까이 폭증했다. 이어 2011년 298억 달러, 2012년 341.2억 달러를 기록하는 등 단기간 내에 자산이 크게 늘어났다.

아제르바이잔 국부펀드의 재원은 크게 정부예산 지원, 정부차원의 특정 분야에 대한 자금지원, 금융자산 운용의 세 가지로 사용되고 있다. 이 가운데 2000년대 후반 이후 펀드자금의 가장 큰 사용처를 차지하는 것은 정부예산 지원이다. 특히, 최근 아제르바이잔 국부펀드는 다른 국가의 국부펀드와는 달리 축적된 재원이 주로 정부 예산으로 이전되어 사용되고 있다. [표 6]은 2003년 이후 국부펀드로부터 정부로 이전된 금액과 비중을 보여준다.

[표 6] 아제르바이잔 국부펀드로부터의 정부예산 지원: 2003-2012년

연도	국부펀드로부터 이전금액(mil. manat)	정부예산에서 차지하는 비중(%)	국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중(%)
2003	100	8.2	1.3
2004	130	8.8	1.5
2005	150	7.2	1.2
2006	585	15.1	3.2
2007	585	9.7	2.1
2008	3,800	35.3	9.5
2009	4,915	47.6	14.2
2010	5,915	51.9	14.3

42) 아제르바이잔 국부펀드 홈페이지, “Statute of the State Oil Fund of the Republic of the Azerbaijan,” (<http://www.oilfund.az/uploads/status.pdf>, 검색일: 2013년 4월 8일)

43) Matthiss Lücke, “Stabilization and Saving Funds to Manage Natural Resource Revenues: Kazakhstan, Azerbaijan vs. Norway,” Kiel Institute for the World Economy, Working Papers No. 1652, 2010, p.18.

2011	9,000	57.3	18.0
2012	9,905	58.1	19.8

* 주: 2012년은 예상 수치임.

* 자료: National Budget Group Azerbaijan, (<http://budget.az/budget/en/main?content=526>, 검색일: 2012년 12월 1일)

2003년 국부펀드로부터 정부에 대한 이전 금액은 1억 마나트(manat)로서 정부 예산 전체에서 차지하는 비중은 8.2%, 국내총생산(GDP)에서의 비중은 1.3%에 불과하였다. 그러나 2005년까지 1억 마나트(manat)대에 불과하던 금액이 2006년부터 급격히 상승하기 시작하여 정부예산과 GDP에서 각각 15.1%와, 3.2%를 차지하게 되었다. 2000년대 후반기부터는 규모가 더욱 확대되어 2012년에는 정부예산에서 58.1%, GDP에서 19.8%에 이르게 되었다. 이는 정부가 예산수입에서 국부펀드에 절대적으로 의존하고 있음을 보여준다. 특히 2008년의 글로벌 금융위기와 그 여파로 인해 정부가 개인에 대한 소득세와 기업의 법인세율을 인하하는 등 비 자원부문으로부터의 세입이 축소되자⁴⁴⁾ 국부펀드로부터의 예산 지원확대라는 손쉬운 방법을 택한 것으로 보인다.

독립국가연합(CIS) 국가로서 아제르바이잔과 마찬가지로 원유-가스 등의 천연자원 판매로 인해 얻어진 재원을 바탕으로 국부펀드를 운영하고 있는 러시아와 카자흐스탄의 국부펀드의 경우, 국부펀드의 자금 일부를 정부예산으로 전용하여 사용하고 있다.⁴⁵⁾ 이들 펀드 역시 2008년 전세계 금융위기 당시 국제원자재 가격의 하락으로 정부의 재정수입이 감소하자 국부펀드로부터 재정을 지원받았다. 그러나 이들 펀드는 국부펀드의 기능에서 정부의 재정을 보전하기 위한 목적과 미래세대를 위한 자산 축적의 기능을 엄격히 구분하여 정부예산으로 전용되는 부분이 일정 수준을 넘어서지 못하도록 통제하고 있다.⁴⁶⁾ 하지만 아제르바이잔 정부의 예산으로 이전되는 아제르바이잔 국부펀드의 재원은 사실상의 통제기제가 없는 것으로 보이는데, 따라서 해가 갈수록 정부 재정에서 국부펀드로부터의 자금이전이 크게 늘어나고 있다는 점이 문제이다. 그러나 이보다 심각한 문제는 아제르바이잔 정부의 원유 생산액이 지속적으로 감소하고 있다는 데 있다. 아제르바이잔의 원유-가스전은 노후화로 인해 생산이 급속히 감소하고 있는데, 원유는 2014년부터 생산이 감소하기 시작하여 2027년에는 원유순수입국으로 전환되고, 가스는 2023년부터 순수입국으로 전환되어 비 자원부문의 성장에도 불구하고 2022년경부터 정부재정은 적자로 돌아설 것으로 예상되고 있다.⁴⁷⁾

2. 펀드의 운용과 투자활동

최근 국제경제에서 미국을 중심으로 한 글로벌 금융위기, 유럽 재정위기 등으로 인하여 경제

44) IMF, "Republic of Azerbaijan; Selected Issues," *IMF Country Report No.12/6*, January, 2012, p.9.

45) 박지원, "CIS 지역 내 국부펀드의 형성과 발전: 러시아와 카자흐스탄의 사례연구", 『비교경제연구』, 제 19권, 제 2호, 2012, pp. 1-43.

46) 러시아 국부펀드의 경우 미래 세대를 위한 자산의 축적과 정부재원지원의 서로 다른 두 가지 목적을 추구하는 펀드로 분리하여 운영하고 있으며 카자흐스탄은 한 펀드 아래에서 계정을 구분하여 운영하고 있다. 따라서 이들 국가의 경우 아제르바이잔 국부펀드와 같이 펀드 내에서 정부의 독단적 결정에 의해 임의로 한쪽의 비중을 확대하는 정책을 펼 수 없다.

47) Elisa Cassinadri, "Resource Depletion, Dependence, and Development: Azerbaijan," *Chatham House Working paper EEDP 11/08*, November, 2008, pp. 18-22.

및 금융권력의 자산이 기존의 미국 및 서구와 같은 성숙화된 경제로부터 개발도상국으로의 재분배가 일어나고 있다.⁴⁸⁾ 국제적인 금융위기 가운데 외부로부터의 투자유치가 절실히 필요했던 서구 국가들은 한편으로는 개발도상국 국부펀드로부터의 자금유치를 받기면서도, 이들의 투자활동에 대해 견제하는 시각을 갖고 있다. 그 원인은 국부펀드가 해당국 정부의 직접적인 통제를 받는 구조로 운영되어, 펀드자금의 투자와 운영에 있어 해당국 정부의 비상업적, 정치적인 의도가 반영될 수 있다는 점이다. 또한 국부펀드 지배구조, 펀드의 활동, 운용방식에 대한 투명성의 문제 역시 이와 관련하여 끊임없이 제기되고 있다.⁴⁹⁾ 그러나, 아제르바이잔 국부펀드의 경우, 정부의 직접적인 통제를 받고 있다는 점에서 다른 펀드들과는 차이점이 없으나, 펀드 자금의 상당부분이 아제르바이잔 정부의 예산으로 이전되고 있고 나머지 펀드 자금의 투자와 운용에 있어서는 비교적 투명한 체제를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

2009년도에 37개국 53개 국부펀드를 대상으로 실시된 실증연구에서 아제르바이잔 국부펀드의 투명성은 국부펀드의 책임운영과 투명성(Accountability & Transparency)부문에 있어 100점 만점에 76점으로 평균인 57점 보다 매우 높게 나타났다.⁵⁰⁾ 2008년 10월 칠레의 산티아고에서 세계 26개 국부펀드는 ‘산티아고 협약(Santiago Principle)’의 체결을 통해 각 국부펀드 운영의 투명성, 지배구조의 합리성 등에 대한 24개의 합의안을 체결한 바 있다. 아제르바이잔 국부펀드는 이러한 협약에 참여하는 등 국부펀드의 투명성 강화에 적극적인 노력을 기울이고 있다. 특히 아제르바이잔 정부는 국부펀드의 금융자금을 대체로 보수적인 형태로 운영해 왔다. 그러나 최근 들어 투자형태에 있어 투자지역의 다변화와 함께 공격적인 투자형태를 보이고 있다. 2010년 이전까지만 하더라도 국부펀드의 자금 운용은 안정성이 담보된 우량자산을 위주로 투자되었고 이에 따라 2006년부터 2009년까지의 평균 수익률은 4%가 되지 않았다.⁵¹⁾ 따라서 금융상품에 투자된 채권의 등급에 있어 2010년 4분기까지 ‘A’등급 이상의 채권에 대한 투자가 90% 이상을 차지하였고 ‘BBB’등급의 채권에 대한 투자는 10% 미만에 그쳤으나 2011년에는 ‘AAA’와 ‘AA’등급의 채권을 대폭 줄이는 대신 ‘BBB’등급 채권의 비중을 이전 7.57%에서 21.44%로 크게 확대했다.⁵²⁾ 또한 투자 지역에 있어서도 유럽의 비중을 줄이고 신흥지역(emerging economies)에 대한 투자를 확대하여⁵³⁾ 투자 성향이 안정적인 투자전략으로부터 손실에 대한 리스크를 감수하며 공격적이고 높은 수익률을 추구하는 전략으로 빠른 속도로 전환되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 2010년까지 전세계적인 경제환경이 불안정한 상황에서 아제르바이잔 국부펀드가 공격적인 전략을 회피했으나 이후 경제환경이 안정되었다는 판단과 세계은행의 아제르바이잔 정부에 대한 투자자산 다변화 권고를 따른 것으로 보인다.⁵⁴⁾ 또한 이러한 운용전략의 변화는 아제르바이잔의 원유 및 가스 자원이 빠른 속도로 고갈되고 있는 상황과 국부펀드로부터의 국가예산의 이전이 큰 폭으로 증가하고 있는 상황과 무관하지 않다고 보여진다. 천연자원의 고갈로 국부펀드로 유입되는 자산은 감소할 수 밖에 없으며 반대로 정부로 유출되는 금액이 증가함에 따라 정부가 국부펀드의 수익률 확대를 통해 펀드의 조기 고갈을 방지하려는 것이다.

48) Edwin M. Truman, *Sovereign Wealth Funds: Threat of Salvation?* (Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2010), p. 2.

49) Martin A. Weiss, “Sovereign Wealth Funds: Background and Policy Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, September, 2008, pp. 11-14.

50) Edwin M. Truman, *op.cit.*, p.72.

51) Matthiss Lücke, *op.cit.*, pp.19-20.

52) State Oil Fund of The Republic of Azerbaijan “Annual Report 2011,” 2012, pp. 39-41.

53) *Ibid.*, p. 41.

54) Ingilab Ahmadov and Kenan Aslanli, “State Oil Fund of Azerbaijan Republic: Past, present, and future,” in the *Sovereign Wealth Funds: New challenges for the Caspian countries*, (Baku: Revenue Watch Institute, 2011), p. 85.

아제르바이잔 정부는 국부펀드의 투자자금의 상당 부분을 정부의 재원으로 전용하고 있으나, 일부 정부차원의 투자 프로젝트에 대하여는 국부펀드로부터 직접적인 자금 지원을 시행하고 있다. 이러한 프로젝트들은 대부분 인프라 건설 등에 투자되거나 사회적으로 대규모의 투자가 필요한 곳에 집중되고 있다. [표 7]은 아제르바이잔 국부펀드의 주요 투자 프로젝트와 투자내역을 보여주고 있다.

[표 7] 아제르바이잔 국부펀드의 주요 투자 프로젝트

명칭	주요 내용	투자 금액	시행 시기
BTC 송유관 건설	* 바쿠-트빌리시-세이한 (Baku-Tbilisi-Ceyhan) 원유 파이프 라인 건설 * SOCAR 참여(25% 지분)	298 mil. Manat	2002년- 2007년(완료)
자국 난민구호사업	* 아르메니아-아제르바이잔 분쟁, 나고르노카라바흐 지역 분쟁 등으로 인한 자국 난민을 위한 주거지역 조성 * 주택, 도로, 상수도 등의 거주지역 인프라 건설	1108.9mil. Manat	2001 - 2012년(완료)
아제르바이잔투자공사 (Azerbaijan Investment Company) 설립	* 비원자재부문의 기업 지분 인수목적 * 설립자본금 조달	90 mil. Manat	2006년(완료)
사무르-애쉬론 (Samur-Abshron) 관계시스템 재건	* 바쿠(Baku)시와 숨가이트 (Sumgayit)시의 상수도 공급 시스템 개선	810.6mil Manat	2006년 -2012 년(완료)
오구즈-가발라-바쿠 (Oguz-Gabala-Baku) 관계시스템 건설	* 오구즈, 가발라 지역의 지하수를 바쿠로 연결	779.6mil. Manat	2011년(완료)
바쿠-트빌리시-카스 (Baku-Tbilisi-Kars) 철도 건설	* 아제르바이잔-조지아-터키의 3개 국을 연결하는 철도건설 프로젝트	403.3mil. USD	2007년 - 2012년(완료)
청년 해외교육 프로그램	* 미국, 영국 등의 서구 국가 및 동구권, 아시아 등의 각 국가에 정부 장학생 파견	7.9mil. Manat	2007년 - 2015년

* 자료: Nationla Oil Fund 홈페이지(www.oilfund.az)에서 저자 정리

2007년 완공된 BTC송유관 건설 공사에는 아제르바이잔 석유공사가 지분 참여를 했으며 이 프로젝트에 국부펀드도 직접적인 자금지원을 하였다. 주요 투자내역을 보면, 철도와 관계시스템 건설 등의 인프라 구축에 많은 재원을 할당하고 있으며 자국 난민구호 및 청년 해외교육 등의 사업에도 펀드자금을 사용하고 있다. 이와 같은 펀드 자금의 투자는 아제르바이잔 정부가 천연 자원 판매로부터 획득한 자산을 향후 다양한 분야에 투자할 것이라는 정부의 의도 및 국가경제 발전전략에 부합하게 사용하고 있다는 점을 반영한다. 특이할 점은 아제르바이잔 투자공사의 설립자본금도 국부펀드로부터 조달했다는 점이다. 이 투자공사는 비 자원부문 기업의 지분을 인수 하여 정부차원에서 통제하는 것을 목표로 하고 있으며⁵⁵⁾ 이러한 투자 역시 비자원 산업부문의 발전을 유도하는 아제르바이잔 정부의 정책 의도와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 또한 이러한 프로젝트에 대한 투자 결정에는 대통령의 영향력이 크게 작용하고 있다고 알려지고 있다. 펀드자금의 운영과 관련하여는 일정 부분을 외부 운용사를 통해 운영함으로써 비교적 투명한 절차로 관리하고 있으나, 운영전반에 대한 권한은 이사회에 의해 이루어지고 있고, 이사회 임면에 대한 권한은 대통령이 전권을 가지고 있어⁵⁷⁾ 대통령의 의중이 큰 역할을 한다.

V. 결 론

아제르바이잔은 소비에트로부터 독립한 이후 원유-가스의 채굴과 판매를 중심으로 하는 경제 구조를 공고히 해왔다. 1990년대 원유개발에 대한 대규모의 계약과 투자를 서구로부터 유치하였고, 2000년대 이후에는 자원가격의 상승과 더불어 빠른 경제성장을 이루어왔다. 특히 아제르바이잔은 초기에 서구의 자금과 기술력을 기반으로 자원개발을 추진하였으나 이러한 과정에서 국영석유기업인 아제르바이잔 석유공사는 각종 프로젝트에서 지분확보를 통해 개발부분에서 아제르바이잔 정부의 역할을 대변해 왔다. 그리고 국영기업으로서 정부의 정책과 입장을 반영하는 기업운영의 단면들을 드러내왔다. 또한 이러한 아제르바이잔의 석유-가스 자원 개발의 과실은 아제르바이잔 국부펀드를 통해 흡수되었다. 원유-가스 자원의 개발과 이 과정에서 아제르바이잔 석유공사의 역할은 일반적인 국영석유기업들부터 기대되는 역할에 크게 벗어나지 않았다. 아제르바이잔 석유공사는 자원개발에 대한 참여뿐만 아니라, 기업과 민간에 대한 에너지보조금 지급, 고용확대를 통해 천연자원 판매로 인한 이익을 아제르바이잔 경제에 환원하는 역할을 하고 있다.

또한 자원판매로 얻어진 이익은 국부펀드로 흡수되었는데, 국부펀드는 2000년대 초반 설립

55) 카스피해 주변국으로 아제르바이잔과 같이 원유로부터 얻은 수익을 국부펀드로 운영하고 있는 카자흐스탄은 원유로 얻은 재원을 운용목적으로 하는 것이 아닌 삼룩-카지나(Samruk-Kazyna)라는 별도의 국부펀드를 운영하고 있다. 이 펀드는 카즈무나이가즈(Kazmunaigaz), 에어 아스타나(Air Astana) 등의 국영기업들의 지주회사 역할을 하고 있는 펀드로, 아제르바이잔은 국영투자공사 설립과 이를 통한 기업지분의 인수를 통해 장기적으로 카자흐스탄의 삼룩-카지나 펀드와 같은 별도의 국영지주회사 모델을 추구하는 것으로 파악되고 있다. 2006년 설립 이후 주로 중공업, 농업, 식품가공, 물류 분야의 기업에 대한 투자를 해오고 있다. 아제르바이잔투자공사에 대한 자세한 내용은 홈페이지(www.aic.az)참고.

56) 그러나 이러한 의도에도 불구하고 아직까지 에너지 위주 경제의 특성을 가진 아제르바이잔 경제의 취약성이 개선된 것으로 평가하기는 어렵다. 조영관, 『중앙아시아 에너지 수출국 국부펀드의 특징과 시사점』, (서울: 대외경제정책연구원, 2012), p. 87.

57) Yelena Kalyuzhnova, "Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaijan," *Comparative Economic Studies*, Vol.48,2006,p.609.

이후 2000년대 후반까지 흡수된 재원을 지속적으로 정부예산으로 이전하고 있으며 그 비중은 점차 늘어나고 있는 추세이다. 그리고, 국부펀드의 나머지 재원은 금융자산으로 운용하고 있으며 일부는 정부의 각종 사업에 투자하고 있다. 이러한 사업들은 아제르바이잔 정부 차원에서 장기적으로 필요하다고 판단되는 인프라 건설, 교육, 사회 사업 등에 투자되고 있다.

2005년부터 2025년까지 아제르바이잔이 원유와 가스 자원의 판매로 예상되는 수익은 1200억 달러(USD)에 달할 것으로 예상되고 있다.⁵⁸⁾ 그러나 만약 아제르바이잔 정부가 지금과 같은 추세로 국부펀드를 통해 예상수익의 60% 가까운 비중을 정부재정으로 사용한다면 펀드 자금은 정부가 예상하는 것보다 크게 늘어나지 않을 수 있다. 아제르바이잔 정부의 2013년도 정부 예산안은 전년도보다 약 12% 늘어난 191억 5000만 마낫(manat)으로 약 244억 달러(USD)에 달하며 이 가운데 59.3%인 114억 마낫(manat)을 국부펀드로부터 이전 받을 것으로 예상되고 있다.⁵⁹⁾ 국부펀드로부터의 자금 이전은 2012년 대비 15% 증가한 금액으로 2008년 이후 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 국부펀드로부터 정부 예산으로의 자금 이전에 대한 상한선이 없는 상황에서 지속적으로 원유-가스 개발 이익에 기반한 자금을 정부예산으로 전용할 경우 원유자금 고갈에 대비한 미래세대를 위한 자본의 축적과 이를 활용한 산업의 다각화와 비 자원 산업 부문의 발전은 점차 요원한 과제가 되고, 원유-가스 자원의 고갈과 더불어 펀드 자금, 정부예산 등이 연쇄적으로 고갈되어 아제르바이잔 경제에 매우 큰 타격을 줄 수 있다.

따라서 아제르바이잔 정부는 해가 갈수록 증가하고 있는 국부펀드로부터 정부예산에 대한 자금 유입 속도를 늦추어야 한다. 단기적으로 자금 유입을 크게 줄이는 것은 어려울 것이나, 지금과 같은 속도로 정부가 국부펀드에 의존하는 것은 매우 위험하다. 또한 이를 위해서 비 원유-가스 부문에 대한 육성정책을 시급히 시행해야 할 것이다. 이미 세계은행 등의 국제금융 기관은 아제르바이잔이 비 자원부문의 산업을 발전해야 할 필요성에 대해 경고해 왔다.⁶⁰⁾ 아제르바이잔 정부는 천연자원의 판매로부터 얻어진 재원을 효율적으로 사용하여 자원고갈 이후의 자국 경제의 자립과 발전을 위해 효율적인 정책을 추진해나가야 할 것이다.

58) Svante E. Cornell, *Azerbaijan since independence*, (New York: M.E.SarpeInc.,2010),p.233.

59) "How will Azerbaijan solve its Oil Fund

Deficit?"(<http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/How-will-Azerbaijan-Solve-its-Oil-Fund-Deficit.html>, 검색일: 2012년 12월 19일)

60) World Bank, "Azerbaijan Country Economic Memorandum, A New Silk Road: Export -led Diversification,"*Report No. 44365-AZ*, December,2009,pp.1-150.

참고문헌

- 김상원. 2011. “아제르바이잔 체제전환 전략과 경제발전”, 『동유럽연구』, 제 26권.
- 박지원. 2012. “CIS 지역 내 국부펀드의 형성과 발전: 러시아와 카자흐스탄의 사례연구”, 『비교경제연구』, 제 19권, 제 2호.
- 조영관. 2012. *중앙아시아에너지수출국국부펀드의특징과시사점*, 서울: 대외경제정책연구원.
- Ahmadov, I., and Aslanli, K. 2011. “State Oil Fund of Azerbaijan Republic: Past, present, and future.” in the *Sovereign Wealth Funds:New challenges for the Caspian countries*, Baku:Revenue Watch Institute.
- Aslanli, K. 2010. “Oil and Gas Revenue Management in Azerbaijan: Crude Dependence and Its Consequences.” *Caucasus analyticaldigest*.
- Bremmer, I. 2009. “State Capitalism Comes of Age: The end of the free market?” *ForeignAffairs*,May/June.
- Cassinadri, E. 2008. “Resource Depletion, Dependence, and Development: Azerbaijan.” *Chatham House Working paper EEDP 11/08*, November.
- Chen, M. E. 2007. “National Oil Companies and Corporate Citizenship: A Survey of Transnational Policy and Practice.” *The James A. Baker III Institute for Public Policy, Policy Report*, March.
- Cornell, S. E., and Ismailzade, F. 2005. “The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Implications for Azerbaijan.” Starr, S. F., and Cornell, S. E.(eds.), *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, Washington DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- Cornell, S. E. 2010. *Azerbaijan since independence*, NewYork: M.E.Sarpe Inc.
- EBRD. 1998. “Transition Report 1998: Financial sector in transition.”
- Eller, S., Hartley, P., and Medlock III, K. B. 2007. “Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies.” *James A. Baker III Institute for Public Policy, Policy Report*, March.
- Gojayeve, V. 2010. “Resource Nationalism Trends in Azerbaijan, 2004-2009.” *RUSSCACP Workingpaper*.
- Hoffman, D. I. 1999. “Oil and Development in Post-Soviet Azerbaijan.”*Energy, Wealth, and Development in Central Asia and the Caucasus*, The National Bureau of Asian Research, August.
- IMF. 1997. *World Economic Outlook 1997*, Washington DC: International Monetary Fund.
- IMF. 2003. “Azerbaijan Republic: Poverty Reduction Strategy Paper.” *IMF Country Report No. 03/105*.
- IMF. 2012. “Republic of Azerbaijan; Selected Issues.” *IMF Country Report No. 12/6*,January.
- IMF. 2012. *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, Washington DC: International Monetary Fund.
- James, R. A. 2011. “Strategic Alliances Between National and International Oil Companies.”Freeman Spogli Institute for International Studies, *PESD Working Paper No.*

104, October.

- Jen, S. 2007. "Currencies: How Big Could Sovereign Wealth Funds Be by 2015?" *Morgan Stanley Global Economic Forum*, May, 4.
- Kalyuzhnova, Y. 2006. "Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaijan." *Comparative Economic Studies*, Vol.48.
- Karl, T. L.. 2000. "Crude Calculations: OPEC Lessons for the Caspian Region." Ebel, R. E., and Menon, R.,(eds.), *Energy and Conflict in Central Asia and the Caucasus*, Maryland: Rowman Littlefield Publishers Inc.
- Kjaernet, H. 2010. "The State Oil Company SOCAR: A Microcosm of Azerbaijani Development?" *Caucasus analytical digest*, April.
- Lücke, M. 2010. "Stabilization and Saving Funds to Manage Natural Resource Revenues: Kazakhstan, Azerbaijan vs. Norway." Kiel Institute for the World Economy, *Working Papers No.1652*.
- Mcperson, C. 2003. "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook." *National Oil Companies Workshop*, World Bank, May.
- Monk, A. 2009. "Recasting the Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, and Governance." *New Political Economy*, Vol.14, No.4, December.
- Morgan, T. 2007. "Energy Subsidies: Their Magnitude, How they Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Emissions, and Prospects for Reform." *UNFCCC Secretariat Financial and Technical Support Programme*, June.
- Nassibli, N. 1998. "The Independent Azerbaijan's Oil Policy." Lecture at the University of California at Berkeley, 15, April.
- Petroleum Intelligence Weekly. 2011. "PIW Ranks the World's Top 50 Oil Companies." December.
- Pirog, R. 2007. "The Role of National Companies in the International Oil Market." *CRS Report for Congress*, 21, August.
- Rosenberg, C. B., and Saavalainen, T. O. 1998. "How to Deal with Azerbaijan's Oil Boom? Policy Strategies in a Resource-Rich Transition Economy," *IMF Working Paper WP/98/6*, January.
- State Oil Fund of The Republic of Azerbaijan. 2012. "Annual Report 2011."
- Tordo, S., Tracy, B. S., and Arfaa, N. 2011. "National Oil Companies and Value Creation." World Bank, *Working Paper No.218*.
- Transparency International and Revenue Watch Institute. 2011. "Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on Oil and Gas Companies."
- Truman, E. M. 2010. *Sovereign Wealth Funds: Threat of Salvation?* Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Tsalik, S. 2003. *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* NY: Open Society Institute.
- Vagliasindi, M. 2013. *Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries*, Washington DC: World Bank.
- Viktor, N. M. 2007. "On Measuring the Performance of National Oil Companies(NOCs)." Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, *Working Paper #64*, September.

- Weiss, M. A. 2008. "Sovereign Wealth Funds: Background and Policy Issues for Congress."
CRS Report for Congress, September.
- World Bank. 2009. "Azerbaijan Country Economic Memorandum, A New Silk Road: Export -led
 Diversification." *Report No.44365-AZ*, December.
- 아제르바이잔 국부펀드 홈페이지. Statute of the State Oil Fund of the Republic of the
 Azerbaijan. (<http://www.oilfund.az/uploads/status.pdf>, 검색일: 2013년 4월 8일)
- 아제르바이잔 국부펀드 홈페이지, "long term strategy on the management of oil and gas
 revenues," (<http://www.oilfund.az/uploads/5-eng-long-term.pdf>, 검색일: 2013년 11월 8일)
- 아제르바이잔 정부 홈페이지. (http://www.azerbaijan.az/_StatePower/_CommitteeConcern/commit-teeConcern_04_e.html, 검색일: 2012년 12월 1일)
- How will Azerbaijan solve its Oil Fund Deficit? (<http://oilprice.com/Energy/CrudeOil/How-will-Azerbaijan-Solve-its-Oil-Fund-Deficit.html>, 검색일: 2012년 12월 19일)
- IEA, World energy subsidy index 2012: Fossil-fuel subsidy rates as a proportion of the full cost
 of supply 2011. (<http://www.iea.org/subsidy/index.html>, 검색일: 2013년 4월 5일)
- SOCAR tries to avoid mass layoffs of staff. 12, Apr. 2012. (http://abc.az/eng/news_04_12_2012_html, 검색일: 2012년 12월 24일)
- Sovereign Wealth Fund Institute, Sovereign Wealth Fund Rankings. (<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>, 검색일: 2012년 11월 30일)

한글 초록

아제르바이잔은 CIS 국가 가운데 원유중심의 천연자원에 크게 의존적인 국가 중 하나로, 체제 전환 이후 서구 국가들의 활발한 진출과 함께 적극적인 자원개발을 추진하였다. 특히 1990년대 후반 이후 대규모 유전의 생산이 본격화되면서 아제르바이잔의 경제성장은 빠른 속도로 이루어졌다. 이와 같은 개발과정에서 정부는 자원개발의 주도권을 서구 기업에 온전히 내주기 보다는 아제르바이잔석유공사(SOCAR)를 통해 프로젝트의 지분에 참여하는 방식으로 자국의 자원을 통제해왔다. 또한 아제르바이잔석유공사는 자원개발에 대한 정부의 정책을 충실히 수행해오면서 지불능력이 없는 국영기업에 대해 에너지를 공급하고 기업의 효율성에 관계없이 높은 고용을 유지하면서 천연자원 판매로 인한 수익이 경제전반에 고르게 확산될 수 있도록 하였다.

또한 정부는 자원판매로 인한 재원을 국부펀드 수립을 통해 흡수하고 이를 다시 인프라 건설, 난민구호사업 등의 정부 주요 프로젝트에 투자하거나 채권 등의 금융자산에 투자하고 있다. 또 국부펀드의 많은 부분은 정부 예산으로 이전되는데, 2008년 이후 매년 비중이 크게 늘어나고 있다. 자국 내 에너지자원 고갈에 대한 전망이 대두되고 있는 상황에서, 아제르바이잔 정부는 천연자원 판매로 얻어진 재원을 효율적으로 활용해 산업을 다각화하여 비 자원부문의 성장을 촉진하여야 할 것이다.

주제어: 아제르바이잔, 천연자원, 국부펀드, 국영석유기업, 천연자원활용

영문 초록

**The Role of Natural Resources in the Economy of Azerbaijan:
Based on National Oil Company and Sovereign Wealth Fund**

Azerbaijan is one of the CIS countries largely dependent on natural resources especially on oil. After the Soviet breakup, Azerbaijan actively developed natural resources with the vigorous expansion of Western countries. Since the late 1990s, the economic growth of Azerbaijan was faster with the production of large-scaled oil field. Government has maintained the control its resources as a way to participate in the equity of the project through the State Oil Company of Azerbaijan Republic(SOCAR) rather than fully transferring resource development initiative to Western companies. Fulfilling government policy for energy resources, SOCAR supplied energy to the state-owned enterprises do not have the ability to pay for. And maintaining high levels of employment, regardless of the company's efficiency, SOCAR plays a role to spread the revenue from the sale of natural resources evenly in the economy.

Government also absorbs the assets from sales of natural resources through Sovereign Wealth Fund. Government invests this capital to major public projects such as infrastructure construction, refugee relief projects, and to financial assets. A large portion of Sovereign Wealth Fund are transferred to government budget and the proportion has increased significantly since 2008. Azerbaijani government should facilitate non-resource sectors of national economy and diversify industries by efficient utilization of the fund in the emerging prospects for energy and resource depletion.

Key Words: Azerbaijan, Natural Resources, Sovereign Wealth Fund, National Oil Company, Utilization of Natural Resources

중앙아시아 석유산업의 발전과 국가경제에 대한 역할

-한국과 중앙아시아의 석유협력 방안-

조영관·유혜민(KIEP)

1. 서론

중앙아시아 국가들은 석유, 가스, 광물 등의 자원에너지를 중심으로 하여 높은 경제성장률을 기록하고 있다. 2011년의 중앙아시아 국가들의 평균 경제성장률은 8.78%였으며, 2012년에는 키르기스공화국이 외국기업과의 금광 계약문제와 이로 인한 생산의 부진으로 -0.9%의 성장률을 기록한 탓에 6.1%로 다소 저조했으나, 2013년에는 7.7%로 다시 상승할 것으로 전망되고 있다.¹⁾

이처럼 중앙아시아 국가들이 경제성장을 지속하고 있으나 현재의 산업 구조를 변화시키지 못할 경우에는 장기적으로 경제가 어려움을 겪을 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 중앙아시아 국가들은 자원에너지 중심의 산업을 다양화하기 위해 산업다변화 전략을 추진하고 있으나, 에너지, 농업 이외의 산업은 여전히 발전되지 못하고 있다. 새로운 산업의 육성을 위해서는 투자가 이루어져야 하고, 인력이 필요하며, 정부의 정책이 뒷받침되어야 하므로 이를 단기간에 달성하기가 쉽지 않다고 할 수 있다.

현재 중앙아시아 국가들이 주요하게 추진하는 산업 부문은 신재생에너지, IT, 관광산업 등이 있다. 이 산업들은 나름대로의 발전의 근거와 특징을 가지고 있다. 신재생에너지 산업에 대해서는 국제금융기구들로부터 투자가 이루어지고 있다. 태양력 에너지, 풍력에너지, 수력에너지 등이 중앙아시아 지역에 풍부한 것으로 알려지면서 ADB 등의 국제기구들은 신재생에너지 산업을 중앙아시아 국가들의 새로운 주요 산업으로 육성하려하고 있다. 또한 관광산업은 우즈베키스탄, 키르기스공화국 등이 세계적으로 주목받을 수 있는 사마르칸트, 부하라, 히바 등의 유적지와 이식쿨과 같은 호수 등의 관광자원을 보유하고 있으므로 이에 대한 발전을 계획하고 있다. 특히, 투르크메니스탄에서는 적극적으로 외국의 투자를 유치하여 카스피해의 아바자 지역을 관광특구로 육성하고 있기도 하다.

중앙아시아 국가들에서 추진하는 이러한 산업다변화 정책에서 고려하는 주요 산업에는 석유 산업이 포함된다. 이미 중앙아시아 국가들은 석유산업 발전을 위한 잠재력을 보유하고 있다. 석유 산업의 원료가 되는 풍부한 면화를 보유하고 있으며, 인건비가 낮은 편이며, 정부가 정책적으로 석유 산업을 지원 하고 있다. 이런 점에서 중앙아시아 국가들의 석유산업은 다른 제조업 부문과 비교하여 비교우위를 가지고 있다고 할 수 있다. 한국의 기업들도 이미 1990년대 중반에 우즈베키스탄의 석유산업에 진출하기도 했다.

석유산업은 많은 국가들에서 경제발전에 기여하여 왔다. 석유산업은 19세기 영국에서 주요한 산업이었으며, 영국의 경제성장에 기여했다. 한국도 1960년대부터 1980년대의 경제성장 과정에

* 이 글은 초고 상태이므로 인용을 금합니다.

1) IMF, *World Economic Outlook*, 2013년 10월.

서 섬유산업이 적지 않은 역할을 담당하였다. 1990년대 이후 점차로 부가가치가 낮아진 섬유산업은 현재는 방글라데시, 파키스탄을 비롯한 저소득 국가에서 주요 산업이 되어 있다.

이 글에서는 중앙아시아 국가들에서 섬유산업의 현황을 평가하고 향후 발전 가능성과 국가경제발전에서의 역할을 살펴보고자 한다. 중앙아시아 다섯 국가들의 섬유산업 현황과 발전 전망을 다룰 것이며, 한국과의 협력 현황을 살펴보고, 향후 협력 방안을 제시하고자 한다.

2. 중앙아시아 섬유산업의 특징

1) 섬유산업의 특징

섬유산업은 천연 및 인공 소재를 이용하여 생산품을 제조하며, 몇 가지 일정한 생산 단계로 구성되어 있다. 섬유산업은 면, 모, 견, 마 등의 천연섬유, 레이온, 아세테이트 등의 인조섬유, 석탄, 석유, 물, 공기 등으로 합성된 나일론, 폴리에스터, 아크릴 등의 합성섬유 등을 가공대상으로 한다.²⁾ 또한 섬유산업은 원료, 섬유사의 업스트림, 직물, 염색, 가공의 미들스트림, 의류와 기타 섬유제품의 다운스트림으로 구성되어 있다. 이러한 스트림 간에는 유기적인 연관관계를 통해 생산 활동을 하고 있다.³⁾ 이처럼 섬유산업은 섬유산업 내에서 연관관계를 형성하고 있을 뿐 아니라, 다른 산업과도 긴밀한 관계를 갖고 있다.

그림 1. 섬유산업 발전단계



자료: 저자 작성

이처럼 다단계의 스트림으로 구성된 섬유산업은 스트림 간 협업을 통한 신기술 및 신제품 개발이 필요하며, 자동차, 환경, 의료 등 전후방산업과의 협업을 통한 신시장 개척이 필요하다.⁴⁾ 현대 사회에서 섬유산업은 자동차, 환경, 의료, 디지털, 토목, 건축 등 분야와의 협력이 점차 중요해지는 것이다. 섬유소재의 경우는 자동차용, 환경용, 에너지 저장용, 의료용, 우주항공용, 건축토목용 등으로의 사용이 급속히 확산되고 있다.

섬유산업은 한국의 경제발전에도 기여한 바가 크다. 한국은 1960-70년대 섬유산업의 발전을 통해 경제성장을 이루어 왔다. 한국의 섬유산업은 1960년대부터 본격적으로 발전하기 시작했다. 1980년대에 섬유산업은 중화학공업에 대한 우선육성정책과 숙련 기능인력 확보의 어려움 및 인건비 상승으로 국제경쟁력이 크게 약화되었다.

2) 이춘근(2010), “섬유산업, 과거와 현재,” 대구경북연구원. p. 141.

3) 박훈, “섬유산업의 전후방산업연관분석,” 「산업경제분석」 2008년 8월. p. 25.

4) 위의 글. p. 26.

이후 1990년대 섬유산업은 고비용, 저효율의 기업구조와 고임금, 인력부족 현상 심화, 공급과잉, 후발개도국의 추격과 세계 경제의 블록화, 선진국들의 반덤핑 제소 등으로 섬유제품의 고부가가치화와 생산구조의 개선 등 섬유산업의 경쟁력 강화의 필요성이 강조되었다.⁵⁾ 현재에도 한국 섬유산업은 다양한 부문과의 협력을 통한 새로운 제품을 개발하기 위해 노력하고 있다. 산업은 경제발전 정도에 따라 다른 형태로 발전하게 된다.

2) 중앙아시아 섬유산업의 특징

전통적으로 면직물의 원료가 되는 면화는 중앙아시아 국가들의 주요한 농업 생산품이다. 중앙아시아 5개국의 면화 생산과 수출은 세계에서 각각 6%와 11.3%에 달하며, 특히 우즈베키스탄의 생산과 수출 규모가 가장 많다. 우즈베키스탄은 중앙아시아에서 생산되는 면화의 절반 이상을 생산하고 있으며, 다음으로 투르크메니스탄, 타지키스탄이 면화 생산량이 많다.

표 1. 중앙아시아 국가들의 면화 생산과 수출 2012/2013년 (단위: 1000톤)

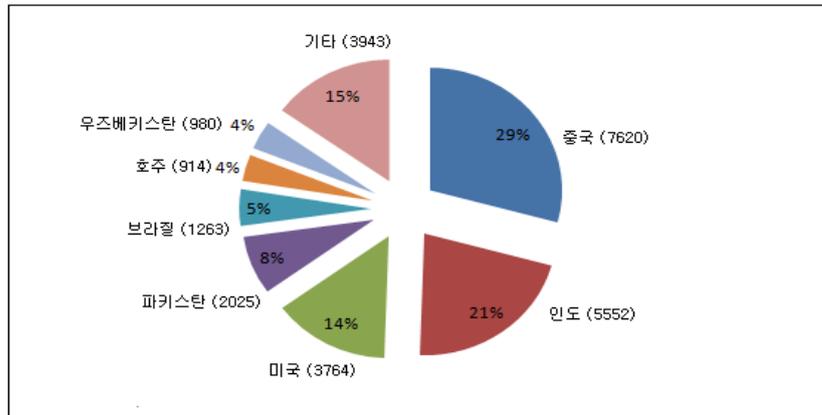
국가	생산	수출
카자흐스탄	98	87
키르기즈스탄	24	22
타지키스탄	120	120
투르크메니스탄	348	201
우즈베키스탄	980	642
중앙아시아 5개국 합계	1570	1072
중앙아시아 세계 비중 (%)	6.02	11.2
세계 총합	26061	9515

자료: "Cotton: World Markets and Trade" Foreign Agricultural Service, USDA (2013.04)

자원 및 에너지 부문이 경제에서 차지하는 비중이 높은 중앙아시아 국가들은 전반적으로 제조업의 발전이 취약한 편이나, 제조업 가운데서는 섬유산업, 식료산업이 유망한 부문이라고 할 수 있다.

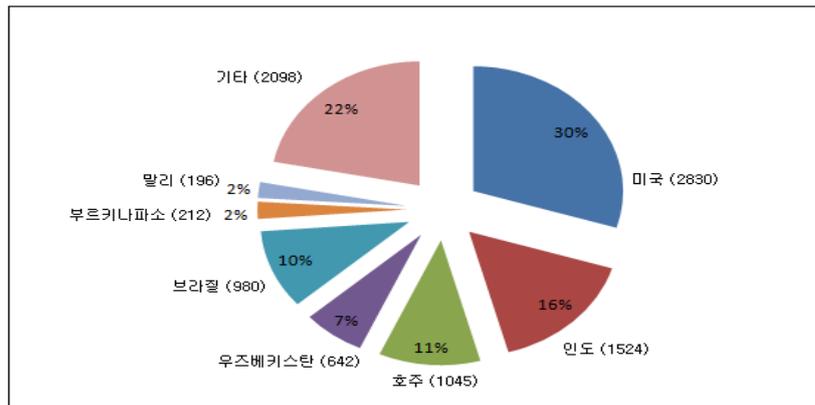
5) 이춘근(2010), “섬유산업, 과거와 현재,” 대구경북연구원. p. 151.

그림 2. 세계 주요 면화 생산국 2012/2013(단위: 1000톤)⁶⁾



자료: "Cotton: World Markets and Trade" Foreign Agricultural Service, USDA (2013.04)

그림 3. 세계 주요 면화 수출국 2012/2013(단위: 1000톤)



자료: "Cotton: World Markets and Trade" Foreign Agricultural Service, USDA (2013.04)

표 2. 중앙아시아 국가들의 총수출 중 면화 및 의류의 비중(%), 2011

국가	면화	니트, 뜨개질 의류 (HS Code: 61)	의류 (니트/뜨개질 제품 제외) (HS Code: 62)
우즈베키스탄	18.75	2.62	0.07
카자흐스탄	0.09	0.01	0.02
키르기즈스탄	1.67	1.85	5.32
타지키스탄	14.94	0.1	2.59
투르크메니스탄	5.39	0.12	0.36

자료: legacy.intracen.org (International Trade Centre).

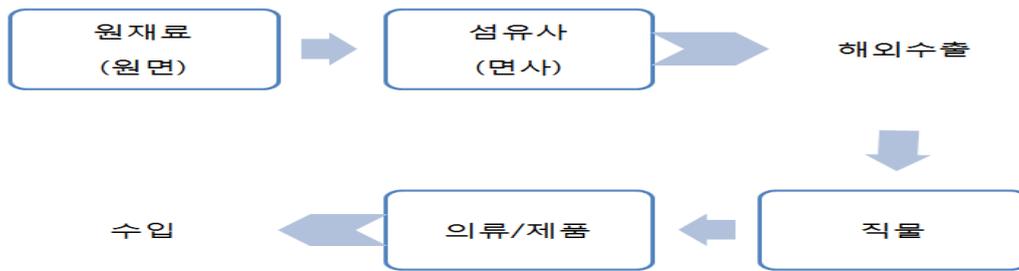
섬유산업은 중앙아시아 국가들의 산업 다변화 전략의 주요 추진 부문으로, 각 국가들은 섬유 산업 발전을 통한 제조업 발전 전략을 수립하고 있다. 경제특구를 설립하여 외국 섬유 기업의 투자유치와 외국기업들과의 협력을 위해 여러 가지 방법을 시도하고 있으며, 전시회나 박람회,

6) 면화는 4월과 5월에 재배가 시작되어, 8월과 9월에 수확되며, 통계 연도는 매년 8월 1일부터 다음해 7월 31일 까지임.

경제포럼 등을 통해 자국 산업을 홍보하고 있다. 예를 들면, 카자흐스탄의 경우 현재 “2007~2015 온투스틱 경제특구 발전 프로그램” 아래 섬유 산업에 특화된 경제특구를 운영하고 있다. 우즈베키스탄은 “2010~2015 섬유 산업 현대화 및 발전 프로그램”을 추진하고 있으며, 타지키스탄과 키르기스스탄 또한 “2006~2015년 경공업 발전 프로그램”과 “2007~2015년 면사가공 프로그램”을 각각 추진하고 있는 상황이다.

중앙아시아 국가들의 섬유 산업 발전과 더불어 향후 경공업 산업 발전을 위해서는 극복해야 할 몇 가지 과제들이 있다. 우선적으로 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄은 면화 생산을 위해 필요한 수자원 부족 문제 해결이 시급한 상황이다. 두 번째로, 현재 의류 생산이 활발한 키르기스스탄을 제외한 중앙아시아 국가들은 단순 면화 생산 및 수출의 단계에서 벗어나 부가가치를 더한 섬유산업으로 전환이 필요한 시점이다. 원료를 수출하고 완성된 의류를 수입하는 현재의 구조를 벗어나기 위해서는 섬유 산업의 기술력을 향상시키고 새로운 기계 설비를 갖추고 섬유 부문의 인력을 양성하는 것이 필요하다.

그림 4. 중앙아시아 섬유산업의 문제점



자료: 저자 작성

중앙아시아 국가들에서 섬유산업은 잠재력을 가지고 있음에도 불구하고 발전이 더디다. 발전에 필요한 국내외로부터의 투자가 부진하며, 이에 따라 경쟁력 있는 제품을 생산하는 것이 어렵다. 여전히 섬유 시장은 다른 국가들의 제품이 시장을 점유하고 있으며, 국내 생산품이 이들과 경쟁하기도 어려우며, 더구나 외국 시장에서의 경쟁은 많은 어려움을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 중앙아시아 국가들의 제조업 가운데 섬유산업이 비교우위를 가지고 있는 것은 분명한 사실이라고 할 수 있다. 또한 섬유산업의 발전은 앞에서 언급한 것과 같이 연관 산업들의 발전에도 영향을 주게 될 것으로 전망된다.

3. 중앙아시아 국가들의 섬유산업 발전 전략과 외국인 투자 유치

1) 현황

가. 카자흐스탄

카자흐스탄 경제에서는 석유나 가스 등의 에너지 부문이 차지하는 비중이 높으며, 제조업의

비중은 매우 낮다. WTO 통계를 살펴보면 자원 에너지 부문의 전체 수출 비중은 85%나 되지만, 제조업 부문의 수출 비중은 11.3%에 불과하다.⁷⁾

섬유산업이 카자흐스탄 경제에서 차지하는 비중은 미미한 편이다. 카자흐스탄 섬유산업이 GDP에서 차지하는 비중은 0.4%, 산업 생산에서 차지하는 비중은 1.3%에 불과하다.⁸⁾ 카자흐스탄의 섬유산업이 전체 교역에서 차지하는 비중 또한 매우 낮아, 전체 수출의 0.2%, 전체 수입의 1.9%⁹⁾ 정도이다. 섬유산업이 발달하지 않은 만큼, 카자흐스탄 내에서 유통되는 섬유 및 의류의 10%만 국내 생산품이며, 나머지는 수입품으로 특히 러시아산 제품의 시장 점유율이 20%에 달한다.

면화가 재배되는 남카자흐스탄 온투스티크 경제특구는 섬유 산업에 특화된 경제특구로 면화 및 섬유기업들이 운영되고 있다. 카자흐스탄의 섬유부문에는 2010년 1월 기준으로 155개의 기업이 생산 활동을 하고 있는데, 이 가운데 12개가 대기업이며, 24개가 중기업이고 나머지 119개가 소기업이다.¹⁰⁾ “Textile.kz”, “South textile.kz” 등이 주요 기업이며, 이 기업들은 스위스, 이탈리아 등 외국의 현대식 장비들을 이용하고 있다.

카자흐스탄 국가경제위원회 기업가 연맹 산하에 카자흐스탄 면화 협회, 경공업 기업가 협회 등이 운영되고 있다. 1999년에 설립된 경공업 기업가 협회에는 섬유산업을 비롯해 경공업 발전을 지원하고 있으며, 전체 48개 기업 가운데 32개가 섬유 부문에 속한다.

나. 우즈베키스탄

우즈베키스탄 경제에서 면화는 중요한 역할을 담당하고 있다. 우즈베키스탄 통계청에 의하면 2012년 GDP 가운데 농업의 비중이 17.5%이고 면화가 차지하는 비중이 약 11%이다.¹¹⁾

면화는 우즈베키스탄 전체 수출의 19%를 차지하고 있다.¹²⁾ 우즈베키스탄은 원자재 가공기술 및 자본 부족으로 면화 대부분을 수출한 뒤 가공된 섬유제품을 다시 수입하는 유통구조를 지닌다.¹³⁾ 현재 우즈베키스탄은 생산된 면화의 70%, 면사의 50%를 수출하고 대부분의 섬유는 수입에 의존하고 있다. 우즈베키스탄 면화는 방글라데시, 중국, 터키, 한국, 독일, 이탈리아, 러시아 등으로 수출되며, 이 국가들로 수출된 우즈베키스탄 면화는 원단이나 옷으로 가공되어 미국과 유럽 등의 시장으로 재수출된다.

7) <http://stat.wto.org>. WTO 통계.

8) <http://eng.textile.kz>. (카자흐스탄 온투스티크 경제특구 사이트.)

9) www.stat.kz (카자흐스탄 통계청).

10) A.G. Nurzhanovna(2011), "Cotton and textile branch of Kazakhstan State: problem and prospects for the development," African journal of Agricultural Research Vol.6(17) September. p. 4041.

11) 우즈베키스탄 인구의 65%가 농업에 종사하는 가운데 노동 인구의 30%가 면화산업에 종사하고 있다 (우즈베키스탄 통계청)

12) legacy.intracen.org (International Trade Centre).

13) www.legprom.uz (우즈베키스탄 경공업협회)

그림 5. 우즈베키스탄 면화 생산량 추이 (1987 - 2012)

(단위: kg/ha)



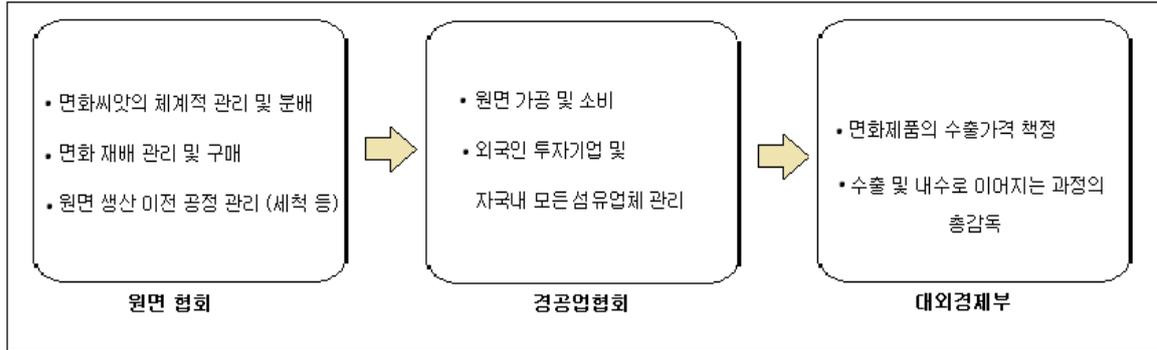
자료: Cotton and Wool Situation and Outlook Yearbook, Economic Research Service, USDA (2012.11)

우즈베키스탄은 1970~80년대 면화 부문 수출 1위 국가로 세계 면화시장의 25%를 차지하였지만, 현재는 생산량이 크게 감소하여 세계 시장에서의 비중은 5% 이하로 하락한 상태다.¹⁴⁾ 원인으로서는 미국과 브라질 등의 생산량 증가와 수자원 부족 문제¹⁵⁾, 기계 수확의 중단 등을 들 수 있다.¹⁶⁾

중요한 수출상품인 만큼 면화의 재배 및 수확, 연간 생산량, 원면 및 면사 가공, 수출 등 모든 과정은 정부 산하 원면협회(Uzpahtasanoat, Cotton Industry Association), 경공업협회(Uzbekengilsanoat, Light Industry State JSC), 그리고 대외경제부(Ministry for Foreign Economic Relations, Investments, and Trade)의 관리 아래 진행된다.¹⁷⁾ 토지가 국유화 되어있기 때문에 정부의 할당제에 참여한다는 조건 하에만 면화와 밀을 재배 할 수 있으며,¹⁸⁾ 면화씨의 품질 관리 및 분배, 농업 장비 보급, 면화 가격 등도 정부의 관리를 받는다. 수확된 면화는 정부가 지정한 방법으로 유통되고, 도매가격 및 수출가격은 정부에 의해 책정된다.¹⁹⁾

14) "Economic Policy and Cotton in Uzbekistan," USDA, 2012, p.2.
 15) 내륙국가인 우즈베키스탄은 관개수로에 의존해 농업을 하는데, 무리한 관개 사업을 통해 하천유량이 감소하여 지난 50년간 아랄해가 90% 줄어들었고, 물속의 염분 비중이 늘어나 농업 생산량에 부정적인 영향을 미치고 있다. 또한 낙후된 관개시설 탓에 공급되는 수자원의 40% 밖에 실제로 사용되지 못하고 있다는 보고도 있다. 농업 생산성과 직결되는 수자원 문제는 민감한 사안으로 국가 간의 갈등 원인으로도 작용하여 현재 우즈베키스탄은 다른 중앙아시아 국가들과 아무-다리야(Amu-Daria)강, 시르-다리야(Sir-Daria)강의 수자원 이용문제를 놓고 갈등을 겪고 있다.
 16) 1991년 소련으로부터 독립 이후 우즈베키스탄은 기계 수확을 중단하였고, 현재 생산되는 면화의 95%를 손으로 채취한다("Economic Policy and Cotton in Uzbekistan," USDA, 2012, p.2.).
 17) www.gov.uz, legpromuz, icac.org
 18) "Economic Policy and Cotton in Uzbekistan," USDA, 2012, p.2.
 19) Cotton Outlook, Vol. 89 No. 40. 2011

그림 6. 우즈베키스탄 섬유분야에서의 정부 기관의 역할



자료: icac.org, legprom.uz (우즈베키스탄 경공업협회)

다. 키르기스스탄

원면의 수출 비중이 높은 다른 중앙아시아 국가들과 달리, 키르기스스탄의 경우 완성 의류 부문이 전체 섬유 산업의 80%를 차지하고 있다. 특히 2000년 이후 의류 수출이 활발해져서 2001년부터 2010년까지 연 평균 29%의 성장세를 보여 왔다. 섬유산업은 키르기스스탄의 주요 산업으로 약 15만 명이 섬유산업에 고용되어 있으며, 섬유산업에 여성 참여율이 높아 전체 섬유부문의 노동자 가운데 여성의 비율이 90% 정도이다.²⁰⁾

한편 키르기스스탄이 극복해야 할 문제점으로 크게 두 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 소규모의 등록되지 않은 기업 비중이 높고 소규모 기업의 노동 환경이 열악하다는 점이다. 정부에 등록되지 않은 비공식 업체를 포함하면, 섬유 및 의류 기업이 모두 2500-3500개에 달하는데 (대부분의 기업들은 수도인 비슈케크와 대도시인 추이, 오쉬, 잘랄라바드 등에서 운영되고 있음), 고용인원 50~80명의 중기업이 300여개, 고용인원 5~15명 규모의 소기업이 1500여개에 달한다.²¹⁾ 소규모 기업의 경우 노동자들은 하루 14~17시간의 장시간 노동을 하는 사례가 많다고 알려져 있다.²²⁾

두 번째 문제점은 키르기스스탄 섬유산업은 높은 중간재 수입 비중과 수출 비중에 따라 국제 시장의 변화에 취약하다는 것이다. 전체 수출되는 섬유와 의류 가운데 90%는 러시아와 카자흐스탄으로 수출되고 있지만, 러시아와 카자흐스탄의 저가 의류 수요에 맞추어 대부분 가격과 품질이 낮은 의류가 수출되고 있다. 반면 중간재의 대부분은 수입되고 있으며, 이 가운데 78%가 중국으로부터 수입된다.²³⁾ 이러한 수출입 구조로 인해 키르기스스탄의 섬유산업은 중국, 러시아의 의류 시장의 변화에 취약하다.

라. 타지키스탄

세계은행 통계에 의하면 타지키스탄 GDP에서 농업이 차지하는 비중이 25.6%이고, 제조업의 비중이 7.2%에 불과하다.²⁴⁾ 타지키스탄 전체 인구의 64%가 농업에 종사하는 가운데, 농업 인구

20) ILO(2012), Skills for trade and economic diversification in the Kyrgyz garment sector. p. 9.

21) 위의 글. p. 3.

22) 위의 글. p. 7.

23) 위의 글.

24) World Bank(2012).

의 75%가 면화를 재배하고 관개 경작지의 45%가 면화 재배를 위해 사용되고 있다.²⁵⁾ 타지키스탄 농업 생산량의 60%를 차지하는 면화는 섬유, 알루미늄과 더불어 타지키스탄 정부의 주요 전략적 산업이다.

타지키스탄은 세계 13위 면화 수출국이나 면화 생산량은 정부 지원 및 투자의 부족으로 점차로 감소하고 있는 추세이다.²⁶⁾ 1985년 타지키스탄의 원면 생산력은 1헥타르 당 3000kg으로 매우 높은 편이었지만, 2011년에는 2041kg 정도이다.²⁷⁾ 생산력 하락의 원인으로는 토지 관리의 실패, 조면 분야의 경쟁 부재로 인한 면화 품질의 하락, 낮은 도매가로 인한 농민들의 인센티브 저하, 면화씨의 체계적 관리 부재 등이 꼽힌다.²⁸⁾ 그 밖에도 낙후된 기계 및 장비, 관개가 제대로 이루어지지 않는 수자원 공급문제, 해충 문제 등이 원인으로 분석되고 있다.²⁹⁾ 현재 타지키스탄의 면화 농가는 민영화 되어 있어 지역단위 별로 연간 목표 생산치는 세워지고 있으나, 중앙정부 차원에서의 체계적 관리나 지원은 없는 상태이다.³⁰⁾

면화는 타지키스탄 전체 수출의 약 15%를 차지하며, 주요 면화 수출국은 터키, 이란, 러시아 및 라트비아다.³¹⁾ 제조업과 원면 가공 기술이 취약하여 생산된 면화 중 90%가 가공되지 않은 원면이나 면사로 수출되고 있다.³²⁾ 타지키스탄의 면화 가공률은 10% 정도로 아래에서 소개될 투르크메니스탄과 비슷한 수준이며, 우즈베키스탄 및 카자흐스탄의 20~ 25%에 비해 낮은 편이다.³³⁾

마. 투르크메니스탄

투르크메니스탄에서 면화는 주요한 농업 생산물이다. 투르크메니스탄은 세계 9번째 면화 생산국이고, 7번째 수출국이다.³⁴⁾ 투르크메니스탄 정부는 자원에너지 중심의 경제에서 벗어나기 위한 산업 다변화 정책의 하나로 섬유산업에 투자를 늘리고 있는 상황이다.

투르크메니스탄의 섬유산업에서는 카펫이 주요한 생산품으로 꼽힌다. 투르크메니스탄은 전통 수공예 기술이 뛰어나 20세기 초부터 유럽에 정교한 카펫 기술로 잘 알려져 있다고 한다. 현재 “투르크멘할리(The Turkmenkhaly Public Joint-Stock Corporation)”사가 투르크메니스탄의 카펫 생산을 담당하고 있으며, 산하에 10개의 기업과 1만 여명의 장인이 활동하고 있다. 투르크멘할리

25) Shavkat Bazarov (2010), “Central Asian Cotton Industry Structure and Policies,” Independent Agency for Strategic Research and Planning in Agriculture, p.1. “The Cotton Sector: New Opportunities for the International Cotton Trade,” 타지키스탄 정부 발표자료 (2007).

26) 미국 농무부 (USDA) 2013.

27) www.stat.tj

28) Shavkat Bazarov (2010), “Central Asian Cotton Industry Structure and Policies,” Independent Agency for Strategic Research and Planning in Agriculture, p.1, p.6.

29) “The Cotton Sector: New Opportunities for the International Cotton Trade,” 타지키스탄 정부 발표자료 2007.

30) Shavkat Bazarov (2010), “Central Asian Cotton Industry Structure and Policies,” Independent Agency for Strategic Research and Planning in Agriculture, p.5.

31) www.minenergoprom.tj

32) www.minenergoprom.tj (타지키스탄 에너지산업부)

33) Shavkat Bazarov(2010), “Central Asian Cotton Industry Structure and Policies,” Independent Agency for Strategic Research and Planning in Agriculture, p.1.

34) 면화의 세계10대 생산국은 중국, 인도, 미국, 파키스탄, 브라질, 호주, 우즈베키스탄, 터키, 투르크메니스탄, 멕시코이고, 주요 수출국은 미국, 인도, 호주, 브라질 등이며, 주요 수입국은 중국, 인도, 베트남 등이다. 투르크메니스탄은 2012년 110만 톤의 면화를 생산했으며, 2013년에는 150만 톤의 면화 생산이 예상된다. 면화 가공품은 주로 미국, 터키, EU 등으로 수출되고 있다. USDA (United States department of Agriculture). Cotton: World markets and trade. April 2013.

는 악할 지방에 연 80만 평방미터의 카펫을 생산할 수 대규모 공장(14.5 ha)을 설립할 계획이고, 공장은 2013년에 시공하여 2015년에 완공될 예정이다.³⁵⁾ 그 밖에도 투르크메니스탄에는 현재 모두 36개의 조면 공장이 운영되고 있는데, 특히 투르크메니스탄 남부 지역에 위치한 마리, 악할 지방에서 고급 품종의 면화가 생산되고 있다.

2) 발전전략과 투자유치 방안

가. 카자흐스탄

카자흐스탄 정부는 온투스틱(Ontustic) 경제특구를 중심으로 섬유산업 발전전략을 추진하고 있다. 온투스틱 경제특구는 2005년 7월 대통령령으로 카자흐스탄에서 유일하게 면화가 재배되는 남카자흐스탄 주 사이람 지역 200 ha 부지에 설립되었다. 카자흐스탄 정부는 57억 8100만 달러를 투자하여 철도, 전선, 수도관, 가스관 등 인프라 공사를 추진해 왔고, 경제특구의 설립 초기 15개 기업의 입주, 1만여 명 고용, 연 10만 톤의 면화 가공을 목표로 하였다.³⁶⁾ 설립 초기 경제특구의 운영 기간은 2015년 7월까지였으나, 2008년 10월 대통령령으로 2030년 7월까지로 연장되었다.

경제특구에는 NIMEX, "Textiles.KZ", "Kazakh Russian Textile Alliance" 등을 비롯한 5개의 섬유 기업이 운영되고 있고, 인근에 위치한 남카자흐스탄주의 주도인 쉘켄트에 3개의 섬유 기업이 운영되고 있다. NIMEX사는 카자흐스탄에서 가장 규모가 큰 섬유 기업으로 조면 공장, 섬유 공장, 운송 회사, 관광, 건설 등의 기업을 자회사로 보유하고 있다. NIMEX사는 1992년에 쉘켄트에서 설립되었으며, 카자흐스탄의 각 지방을 비롯하여 러시아의 모스크바, 라트비아의 리가에서 지사를 운영하고 있다.³⁷⁾

그 밖에도 카자흐스탄 정부가 수립한 “산업혁신 강화를 위한 국가프로그램 2010~2014”과 “카자흐스탄 2050 발전전략” 중에도 섬유 부문의 발전 전략이 포함된다. “산업혁신 강화를 위한 국가프로그램 2010-2014”에서는 수출을 목표로 한 면화, 울, 피혁, 신발 등의 섬유산업 육성을 언급하고 있으며, 이를 통해 국내 수요를 최대 30%까지 충족시킬 것을 추진하고 있다.³⁸⁾ “카자흐스탄 2050 발전전략”에서는 섬유산업을 비롯한 비에너지 부문의 수출규모를 크게 늘리는 것을 목표로 하고 있다.

나. 우즈베키스탄

우즈베키스탄 정부는 “2010-2015년 섬유산업 현대화 및 발전 프로그램”을 실시하고 있으며, 2013년 현재 경공업 및 섬유산업 개발을 위해 190여개 프로젝트를 계획하고 추진하며 원면 가공기술의 발전과 관련시설 현대화에 주력하고 있다.³⁹⁾ 우즈베키스탄은 국내 섬유산업에 필요한 원면을 100% 자급하고 있으므로, 정부는 원료 수입에 의존하지 않고 산업발달을 도모할 수 있는 섬유산업에 지원을 많이 하고 있다. 원면 가공사업 육성에 초점을 맞추고 있는 우즈베키스탄

35) www.trend.az (2013.05.09.)

36) www.investkz.com

37) <http://eng.textile.kz>. 카자흐스탄 온투스틱 경제특구 웹사이트.

38) 카자흐스탄 정부(2010), “산업혁신 강화를 위한 국가프로그램 2010~2014” (Государственная программа по форсированному Индустриально-Инновационному развитию 2010-2014).

39) www.gov.uz; www.uzdaily.com

정부는 섬유산업에서 완제품 생산의 다양화, 자국기업의 해외시장 진출 지원, 그리고 세계시장에서 우즈베키스탄 섬유(Uzbek Textile) 브랜드 개발 및 강화에 힘쓰고 있다.⁴⁰⁾

그 밖에도 우즈베키스탄은 “2007-2012년 면화산업의 현대화 및 발전 프로그램”과 “2010-2015년 섬유산업 현대화 및 발전 프로그램”에 따라 45개 조면 공장의 현대화, 대도시 지역에 시설이 노후한 25개 조면 공장 폐쇄 등을 추진하였다.⁴¹⁾ 이 프로그램에 따라 우즈베키스탄 정부는 면사, 면실 및 원단의 생산력 및 품질 제고를 위해 2014년까지 700개 이상의 기계 및 장비(약 130만 달러)를 수입할 계획이고,⁴²⁾ 2015년까지 섬유산업의 규모를 2.6배 증가시키고 섬유의 생산량을 약 52만 4000천 톤까지 올릴 계획이다.⁴³⁾ 계획대로 추진될 경우 우즈베키스탄 면사가공 제품의 시장점유율이 50% 증가하고, 우즈베키스탄 기업들의 해외수출규모도 250% 증가될 것으로 예상되고 있다.⁴⁴⁾ 우즈베키스탄 정부는 또한 면화의 품질을 높이기 위해 면화 세척산업을 지원하고 있으며, 최근 몇 년간 신기술을 도입하고 재장비하는 과정을 통해 생산성을 22% 높이고 품질을 높였다는 평가가 있다.⁴⁵⁾ 이러한 우즈베키스탄 정부의 적극적인 주도 아래 우즈베키스탄 원면 가공률은 지난 10년간 10%에서 25%로 증가하였다.⁴⁶⁾

우즈베키스탄 정부는 국내 생산 증대를 위해 나보이(Navoi), 안그렌(Angren), 지자크(Jizzakh) 지역에 경제특별구역을 조성하여 해외기업의 투자활동 활성화를 위한 세금 및 절차상의 혜택 등을 지원하고 있다. 세부적으로 살펴보면 섬유 완제품(의류, 양말류 등)을 생산하는 외국 투자자들에 대해서는 다음과 같은 다양한 세제혜택을 제공하고, 행정 절차상의 편의도 제공하고 있다.⁴⁷⁾

경제특구내에 설립되는 섬유기업들은 투자 규모에 따라 3년에서 최대 7년까지의 세제 혜택을 받게 된다.⁴⁸⁾ 외국인투자자의 투자 금액의 하한선은 15만 불이며, 외국인투자기업으로 인정받기 위한 최저 외국인 투자비율은 30%로 정해져 있고, 최고 100% 외국인투자기업의 설립도 가능하다.⁴⁹⁾

다. 키르기스스탄

키르기스스탄에서는 “2009-2011년 키르기스 섬유 및 의류 발전 전략”을 추진한데 이어 현재 “2013~2015년 섬유 및 의류 산업 발전 전략”이 추진되고 있다. 2013년 3월 11일 승인된 이 발전전략은 키르기스스탄 에너지자원부와 독일의 개발협력기관인 GIZ(German International Cooperation Agency)에 의해 공동으로 추진되고 있고, 2012년 키르기스스탄 섬유, 의류 산업의 민간 산업과 정부 기관, 경제협회, 국제기구 등의 협력 아래 마련된 것이다.⁵⁰⁾

키르기스스탄에서는 현재 관세동맹 가입으로 인한 섬유 및 의류 부문의 영향에 대한 논의가 주요 안건이다. 키르기스스탄은 내부 노동시장의 저임금, 러시아와 카자흐스탄으로의 용이한 시

40) www.uzbekistan.or.kr

41) Uzbekistan-Cotton and products annual report, USDA (2013).

42) www.gov.uz

43) www.gov.uz

44) www.gov.uz

45) www.ite-uzbekistan.uz

46) www.legpprom.uz

47) www.uzbekistan.or.kr

48) www.trade-scoop.com

49) www.globalwindow.com

50) www.kabar.kg. (2013.03.11)

장 접근성 등을 통해 발전해 왔으나, 관세동맹 가입으로 이러한 환경이 변화될 전망이다. 키르기스스탄 정부는 중국 원단에 대한 관세동맹의 관세율 적용으로 의류 가격이 인상될 것으로 예상하고 있으며, 관세 동맹 국가에서의 키르기스스탄 의류 경쟁력이 약화될 것을 우려하고 있다. 또한 많은 수의 키르기스스탄 숙련 섬유 노동 인력이 러시아, 카자흐스탄에 진출할 것으로 예상됨으로 숙련 노동자 부족에 따른 문제들이 야기될 가능성이 있다.

우즈베키스탄처럼 키르기스스탄 면화 및 섬유산업에서 키르기스스탄 정부와 기업들의 연합체인 경공업협회의 역할이 크다. 2005년에 설립된 경공업협회에는 국내에 900개 등록 섬유기업 가운데 570개 기업이 가입해 있고, 러시아 17개 도시에 지부를 보유하고 있다. 경공업협회의 주도 아래 현재까지 8차례의 면화 박람회와 6차례의 섬유 박람회가 개최되었고, 섬유 관련 기술 교육이 추진되고 있다.

키르기스스탄에서는 현재 기술 및 직업 교육 훈련 프로그램(The system of technical and vocational education and training)에 따라 전국에 섬유 관련 기술 교육 기관이 운영되고 있다. 비쉬켈에 6개, 오쉬 15개, 잘랄라바드 19개, 이식쿨 5개 등에 달하며,⁵¹⁾ 재단사, 미싱사 등의 부문과 숙련 정도에 따라 교육 기간은 10개월부터 4년까지로 나뉜다.

라. 타지키스탄

타지키스탄 정부는 현재 ‘2006~2015년 경공업 발전 프로그램(Light-Industry Development Programme 2006~2015)’과 ‘2007~2015년 면사가공 프로그램(Cotton-Fibre Processing Programme 2007~2015)’을 실시하고 있다⁵²⁾. 이 프로그램들에 따라 타지키스탄 정부는 연간 약 70만 톤의 면화를 가공할 목표를 세우고 추진하였으며,⁵³⁾ 면화 및 면사가공 업체에게 12년간 부가가치세 면제와 관련 장비의 무관세 수입을 허용하고 있다⁵⁴⁾. 현재 타지키스탄에는 25개의 방직 및 방직회사가 있는데, 프로그램에 따라 2010부터 지난 3년간 15개의 방직 및 방직회사가 야반(Yavan), 기사르(Gissar), Spitamen(스피타멘), 마스토초흐(Mastchoh)지구와 쿠잔드(Khujand), 쿠르혼테파(Qurghontepa)지역에 설립되거나 재정비 되었다⁵⁵⁾.

타지키스탄은 유라시아개발은행(Eurasian Development Bank), 세계은행(World Bank), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), 아시아개발은행(Asian Development Bank)를 비롯한 국제기구들과 제 3국의 지원으로 면화산업의 발전을 도모하고 있다. 세계은행은 2007년 5월부터 2013년 3월까지 타지키스탄 면화부문 부흥 및 빈곤 퇴치사업(Cotton Sector Recovery and Poverty Reduction Project)을 실시하였으며, 면화부문의 부채 탕감, 제도적 환경 개선, 차관 지원 등으로 타지키스탄 면화산업의 생산성과 수익성을 증가시켰다⁵⁶⁾. 그 밖에도 토지개발과 수자원공급, 농업분야 신금융정책 도입, 지방정부 개혁 등의 사업을 진행하였다. 타지키스탄의 경제 발전을 도모하기 위해 세계 은행은 2009년부터 타지키스탄 면화분야의 부채 5억4천 달러를 탕감해 주었으며, 유럽부흥개발은행과 투자키스탄 농업 금융제도 프로젝트(Tajikistan Agriculture Financing Framework Project)를 실시하여 타지키스탄 농업분야의 제도 환경을 개선하고, 2012년부터 농민들에게 재배할 품목의 자율적 선택권을 부여 하였으며, 조면

51) ILO(2012), *Skills for trade and economic diversification in the Kyrgyz garment sector*. p. 28.

52) www.minenergoprom.tj

53) www.minenergoprom.tj

54) www.european-times.com

55) itctj.wordpress.com (2013.04.01.)

56) www.worldbank.org/projects/P098889

업체들에게 면화씨앗 구매를 위해 1,040만 달러의 차관을 지원하였다. 이러한 지원 아래 2010/2011년 타지키스탄 농민의 수익은 면화 1톤당 701달러에서 2011/2012년 775달러로 약 11%의 증가하였고, 면화재배에 종사하는 20,000명의 농민이 세계 면화가격의 최저 80%에 해당 하는 금액을 받을 수 있는 제도적 장치가 마련되었다⁵⁷⁾.

한편 유라시아 개발은행은 2009-2011년 동안 타지키스탄 쿠잔드(Khujand)지역에 현대식 방직 공장의 신축을 지원 하고 수입 장비를 지원하였다.⁵⁸⁾ 이 사업은 유라시아 개발은행과 타지키스 탄의 첫 번째 협력 사업으로, 유라시아 개발은행이 전체 건설비 2,975만 달러 중 2,257만 달러 를 지원하였고, 원자재 구입을 위해 700만 달러를 추가로 지급하였다.⁵⁹⁾ 2011년부터 생산을 시 작한 방직공장의 연간 생산력은 5000톤이며, 고급 실면 등을 생산하여 러시아의 의류 및 섬유 업체로 수출하고 있다.⁶⁰⁾

그 밖에도 타지키스탄 면화의 생산성과 수익성을 증가시키기 위해 중국과학아카데미 소속 신 장 생태계 및 지리 연구원(Xinjiang Institute of Ecology and Geography)은 2013년부터 3년간 해 충관리 기술지원을 하기로 하였다.⁶¹⁾ 중국 측은 타지키스탄 현지에 10~12개의 관측 지점을 설 립하여 해충을 관리하고, 타지키스탄 농업 및 기술과학 연구진들에게 해충관리에 관한 기술지원 을 실시할 예정이다.

마. 투르크메니스탄

투르크메니스탄 정부는 현재 산업다변화를 위해 "2011-2030 사회경제발전 국가프로그램 (National Program of Socioeconomic Development)"을 추진하고 있으며, 그 가운데 섬유산업의 발전이 목표 중 하나로 포함되어 있다 (이 프로그램의 1단계인 2011년부터 2015년까지 주요 육 성산업으로 섬유산업, 화학산업, 식료품 산업, 건설자재 산업 등이 제시되어 있다). 다른 중앙아 시아 국가들처럼 투르크메니스탄 정부 역시 원면보다는 부가가치가 높은 완제품 수출을 지향하 고 있으며, 특히 외국의 투자 유치를 통해 기존의 원면이나 면사 등을 수출하는 단계에서 의류 수출 단계로의 발전을 위한 정책을 추진할 계획이다. 현재 투르크메니스탄 섬유부문에 30여개의 공장 중 외국 자본의 비중이 80%에 달하고, 기존의 투자 가운데 외국인 투자는 18%인 3억 달 러에 달한다. 이 가운데 터키기업의 비중이 가장 높다. 2013년 3월에는 터키의 Engin Group이 투르크메니스탄 정부와 두 개의 면화 가공 공장 건설에 관한 계약서에 서명하였다.⁶²⁾ 투르크메 니스탄 정부는 2016년까지 추가로 10억 달러의 외국인 투자를 유치할 계획이다.⁶³⁾

해외투자 유치 외에도 정부의 주도로 섬유산업을 주요 제조업으로 육성하기 위해 대규모 섬 유 공장 설립 정책들이 추진되고 있는 상황이다. 1991년 독립이후, 투르크메니스탄 정부는 섬유 산업의 현대화와 공장 설립에 약 16억 5000만 달러를 투자하였으며, 2012년에 지방의 두 곳에 섬유 단지가 설립되었다. 현재 투르크메니스탄은 Turkmenbashi Jeans Complex, Turkmenbashi

57) "Tajikistan-Cotton Sector Recovery Project: Implementation Status Results Report" www-wds.worldbank.org (2013.03.31.)

58) www.eabr.org

59) www.eabr.org

60) www.eabr.org

61) www.news.tj (2013.06.25.)

62) 이 공장은 2013년 4월에 착공되어 2015년 2월 완공을 목표로 하고 있다. 터키 기업은 건설, 섬유, 유통 등의 부문에서 투르크메니스탄에 적극적인 투자를 하고 있으며, 특히 건설 부문에서는 투르크메니스탄 전체 건설 계약의 70%를 수주하고 있다. www.invest-turkmenistan.com (2013.04.09)

63) www.trend.az, EIU.

textile complex 등 대기업을 중심으로 면사, 데님, 테리직물, 편직물, 니트웨어 등 다양한 제품을 유럽과 아시아, 북미와 남미 국가들로 수출하고 있다.⁶⁴⁾

투르크메니스탄 정부는 섬유산업의 발전을 위해 정기적으로 국제섬유 전시회를 개최하고 섬유 산업과 관련된 경제포럼을 개최하고 있다. 예로써 2010년의 경우, 12개국 50여개 기업이 참여하여 47개 전시부스를 운영하였다. 개막식에는 대통령, 섬유 담당 부총리 등 고위관료, 외교관들이 참석하였고, 한국의 5개 기업이 참가하여 한 개 기업이 대통령상, 두 개 기업이 장관상을 수상하였다. 2011년에는 투르크메니스탄 섬유산업부가 주최한 ‘투르크메니스탄 섬유산업 잠재력 실현을 위한 국제협력 개발’을 주제로 한 경제포럼이 아쉬하바드에서 개최되어 독일, 스위스, 이탈리아, 벨기에, 터키, 한국 기업 대표들이 참석하였다. 독일 ‘데이르(Their)’와 ‘폴크만(Volkmann)’, 벨기에 ‘피라놀(Piranol)’, 한국 ‘휴비스(Huvis)’와 ‘효성(Hyosung)’은 투르크메니스탄 시장 진출에 관심을 표명하였다.⁶⁵⁾ 이 포럼에서는 투르크메니스탄 섬유업체의 기술적 현대화, 가공부문의 수출잠재력 확대, 신규 생산능력 구축, 고효율 및 친환경 기술 도입, 서비스 및 마케팅 부문 개선 문제 등을 논의되었다.

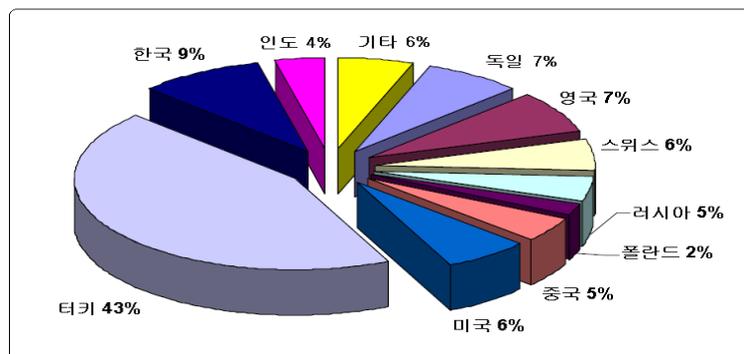
4. 한국과 중앙아시아의 섬유 부문 협력

1) 투자 및 교역 현황

가. 한국기업의 투자 현황

한국기업들은 섬유 부문에서 중앙아시아 국가들 가운데 우즈베키스탄에 가장 적극적인 투자를 하고 있다. 우즈베키스탄 경공업협회에 따르면, 우즈베키스탄 섬유분야에 대한 해외 투자국 가운데 터키(43%)에 이어 한국은 9%로 두 번째 주요 투자국이다⁶⁶⁾. 현재 우즈베키스탄에는 100여 개의 한국 기업이 진출해 있으며, 섬유 부문에는 방직업체인 대우텍스타일, 염색 및 가공업체인 대신메가텍스, 봉제 업체인 신동, 금성, 동산의류, 하인텍스 등이 진출해 있다.⁶⁷⁾

그림 7. 우즈베키스탄 섬유산업 투자국의 국가별 비중(단위: %)



자료: www.legprom.uz (우즈베키스탄 경공업협회)

64) www.trend.az (2012.07.16)

65) www.turkmenistan.ru/ru/articles/36054.html. (2011.06.06)

66) www.legprom.uz

67) www.globalwindow.com; www.ois.go.kr

대우인터내셔널의 대우텍스타일은 1996년 페르가나의 방직공장을 인수하여 사업을 시작하였으며, 2008년 부하라에 두 번째 공장을 인수하였고, 현재 그 외에도 1개의 면펠프 공장을 운영하고 있다⁶⁸⁾. 대우인터내셔널은 생산하는 면사의 40%를 해외로 수출하고, 연간 3,500-4,000만 달러의 매출을 올리며 성공적인 현지 진출 사례를 보여준다.⁶⁹⁾ 주요 외국자본 섬유기업 48개 가운데 대우 텍스타일 페르가나와 대우 텍스타일 부하라가 우즈베키스탄 면사 구매량에서 각각 1위와 2위를 차지하고, 하인텍스가 6위, 세나스텍스타일이 20위(1,000 톤)를 차지하였다. 그 밖에도 한국의 중견 염색업체인 ‘대신염직’은 100% 투자를 통해 2005년 타쉬켄트 지방에 치르치크 공업단지(Chirchik Industrial Complex)를 설립하였고,⁷⁰⁾ 한국의 'Textile Technologies Group'은 2013년 6월 타쉬켄트 지방 유코릴 치르치크 (Yukori Chirchik)에 7000만 달러를 투자해 직물 및 의류 공장을 건설하였다.⁷¹⁾

표 3. 우즈베키스탄 섬유산업 분야의 외국인 투자기업과 면사 구매량

	기업명	투자국	해외투자자	면사 구매량 (2012, 단위 톤)	지역
1	FC "Daewoo Textile Fergana"	한국	Daewoo Int'l	30,000	페르가나
2	FC "Daewoo Textile Bukhara"	한국	Daewoo Int'l	10,500	부하라
3	FC LLC "Osborn Textile"	터키	Tarmak Group	9,600	타쉬켄트 지역
4	JV LLC "Indorama Kokand Textile"	싱가포르	Indorama Group	6,000	페르가나
5	JV LLC "Uztex Tashkent"	영국, 스위스		5,400	타쉬켄트
6	FC LLC "Hain Tex"	한국		5,000	나만간
7	FC LLC "Mili Guliston Textile"	영국		3,100	시르다리아
8	JV "Baht Textil"	리히테슈 타인		3,000	
9	JV "Bagattekstil"	터키		2,760	코레즘
10	FC LLC "DAKA-TEX"	러시아		2,500	사마르칸트

자료: www.cottoncampaign.org

68) www.gov.uz

69) www.globalwindow.com

70) www.ois.go.kr

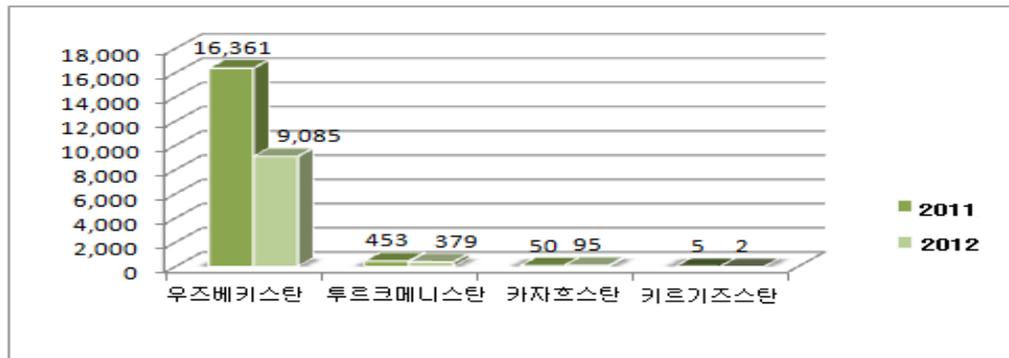
71) www.timesca.com

나. 한국과 중앙아시아 국가들의 섬유 교역

한국과 중앙아시아 국가들의 섬유 부문 교역 규모는 크지 않지만, 그 가운데 우즈베키스탄과의 교역 규모가 주도적이다. 한국의 대중중앙아시아 섬유 수입부문을 살펴보면, 우즈베키스탄이 900만 달러로 가장 규모가 컸으며, 다른 중앙아시아 국가들로부터의 수입은 규모가 미미한 편이다⁷²⁾. 우즈베키스탄에서의 수입품은 순면사가 전체 수입의 95%를 차지하였다. 중앙아시아 국가들로부터의 수입품목은 순면사, 생지, 견사 등으로 섬유가공을 위한 원자재가 주를 이룬다.

그림 8. 중앙아시아 국가들로부터 한국의 섬유류 수입 현황

(단위:천 달러)



자료: 한국무역협회

표 4. 한국의 우즈베키스탄에 대한 수입품목 현황(2012)

(단위: 천 달러)

순위	품목명	금액
1	순면사	8,639
2	생지	342
3	견사	65
4	기타의 섬유제품	38
5	기타 운동복	2

자료: 한국무역협회

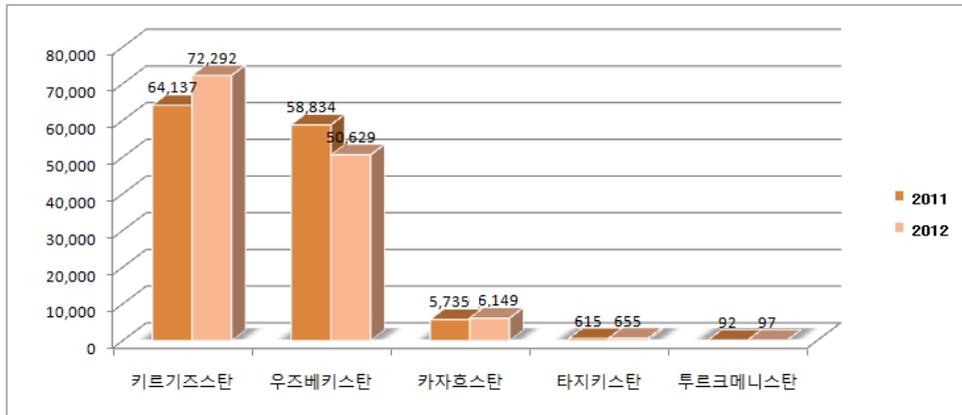
수출부문을 살펴보면, 한국의 대중중앙아시아 섬유 수출에서는 키르기스스탄이 약 7200만 달러로 가장 규모가 컸으며, 그 다음이 우즈베키스탄으로 약 5000만 달러를 기록했다. 카자흐스탄은 6149만 달러를 기록했으며, 타지키스탄과 투르크메니스탄으로의 수출 규모는 미미한 수준이다.⁷³⁾ 수출품은 편직물이 대부분으로 85% 이상을 기록했으며, 나머지가 폴리에스테일 섬유, 양말 등이다. 한국의 대키르기스스탄 수출에서는 편직물이 전체 섬유 수출의 86%였으며, 대우즈베키스탄 수출에서는 편직물이 88%를 차지하였다. 전반적으로 수출품목은 편직물, 폴리에스테일섬유, 기타 섬유제품 등의 가공섬유가 주를 이룬다.

72) www.kita.net

73) www.kita.net

그림 9. 대 중앙아시아 국가별 한국의 석유류 수출 현황

(단위:천 달러)



자료: 한국무역협회

표 5. 한국의 키르기스스탄에 대한 수출 품목 현황(2012)

한국의 우즈베키스탄에 대한 수출품목 현황(2012)

순위	품목명	금액 (단위: 천 달러)	순위	품목명	금액 (단위: 천 달러)
1	편직물	61,923	1	편직물	44,752
2	폴리에스텔섬유	4,483	2	폴리에스텔섬유	2,453
3	양말	1,797	3	기타 섬유제품	1,395

자료: 한국무역협회

2) 협력방안

가. 현지 수요에 부합하는 투자 및 협력

중앙아시아 국가들의 정부와 섬유 기업들이 필요로 하는 협력 분야를 파악하여 투자나 협력을 추진하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 각국의 섬유 부문 투자 유치 관련 정보를 지속적이고 체계적으로 모니터링하는 것이 필요하다. 예를 들어, 우즈베키스탄 경공업부에서는 투자를 희망하는 기업들에 대한 정보를 홈페이지를 통해 제공하고 있다. 그러한 정보들을 종합해 본바, 향후 한국과 중앙아시아의 섬유산업 투자 및 협력 분야로는 상대적으로 발전 수준이 뒤쳐진 염색 및 가공, 편직, 봉제 등의 분야가 유망하다.

표 6. 중앙아시아 섬유산업의 부가가치 공정 분야별 기술 수준

공정 분야	기술 수준
편직	섬유전문적인 편직업체가 드물며, 편직 설비 및 생산기술을 보유하지 못하고 있음.
염색 및 가공	낙후되고 부족한 기술 및 장비 등으로 세계 시장에서 경쟁력 있는 품질의 섬유를 생산하지 못하며, 해외시장 진출에 어려움을 겪고 있음.
봉제	봉제에 필요한 부자재 등은 수입품에 대한 의존이 높고, 대량생산을 위한 생산 기술을 보유하지 못함.
방적	외국자본기업을 제외한 업체는 구소련 시절의 낙후된 기계 및 설비를 유지하고 있음.

자료: 저자 작성

중앙아시아 섬유 부문에 대한 투자는 여러 가지 장점을 가지고 있다. 원면을 100% 확보할 수 있다는 장점이 있으며, 인건비가 낮고, 기업 운영에 필요한 가스, 전력 등의 비용이 저렴하다. 특히 우즈베키스탄의 경우, USDA 2012년 보고서에 따르면 인건비는 주요 경쟁국인 중국, 인도, 파키스탄 등에 비해 최소 1.6배~2배 정도 낮다.⁷⁴⁾ 또한 우즈베키스탄은 자원 생산국으로 천연가스, 전력, 용수 등의 가격이 모두 주요 경쟁국에 비해 낮은 편이다.⁷⁵⁾ 중앙아시아 국가들의 이러한 장점을 바탕으로, 중앙아시아 국가들의 원자재와 한국 기업의 기술을 융합하여 고부가가치 섬유제품을 낮은 가격으로 생산할 수 있으며, 이를 통해 중앙아시아 국가와 한국 기업이 상호 이익을 얻을 수 있을 것이다.

나. 수출확대 방안

한국은 중앙아시아 국가들로 섬유 및 의류 수출과 동시에 섬유 생산에 필요한 기계 수출이 유망하다. 중앙아시아 섬유시장의 특성 상, 현지에서 생산되지 않는 중급, 고급 의류에 대한 수요는 향후 계속 늘어날 것으로 전망된다. 이미 1990년대 초부터 소규모 상인(보따리 무역상)들을 통해 한국의 저가 제품들에 대한 인지도가 형성되어 있으므로, 현재로서는 현지의 소비층을 넓혀가는 것이 필요하다.

또한 중앙아시아 국가들에서 부족한 섬유 부문에 관련된 생산 장비의 수출을 고려할 수 있다. 현재 중앙아시아 국가들의 대기업의 경우는 유럽산 장비를 이용하고 있으나, 중소기업의 경우는 아직 낙후된 기계와 장비를 유지하고 있는 곳들이 많다. 중앙아시아 정부들은 이러한 섬유 업체들의 기계 현대화를 위해 계획하고 있으므로 한국의 섬유 장비 수출이 가능할 것으로 전망된다.

시장 진출 확대를 위해서는 섬유 관련 전시회, 박람회, 포럼에 지속적인 참가를 통해 한국기업의 기술력을 알리고 제품의 인지도를 높이는 것이 필요하다고 판단된다. 그러한 활동을 통해 현지 섬유 업계의 수요를 파악할 수 있으며, 섬유 부문에 종사하는 정부 및 민간 관계자들과의 인적 네트워크를 형성할 수 있다는 장점이 있다. 중앙아시아 정부들도 외국기업과의 협력을 위해 이러한 전시회나 박람회를 적극적으로 이용하고 있는 상황이다. 예를 들어, 우즈베키스탄 정부는 2013년 9월 11일-13일 제 8차 중앙아시아 국제 섬유기계 엑스포(Central Asian International Textile Machinery Exhibition)를 타쉬켄트에서 개최하는데, 이 행사의 주목적은 해외의 선진기술, 기계 및 자본을 우즈베키스탄 현지 섬유기업들과 연결시키는 것이다.⁷⁶⁾

정기적으로 정부나 민간차원 또는 민관 합동의 섬유 관련 행사 개최를 통해 한국제품의 수출 가능성을 높이는 것이 필요하다. 한국 정부의 섬유 부문 담당 정부 기관, 지방 정부, 민간 협회 등에서 다양한 협력 행사를 추진하는 것이 도움이 될 것이다. 최근 외교부가 키르기스스탄에서 주최한 섬유 관련 행사는 한국 섬유 기업의 중앙아시아 시장 진출에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다.⁷⁷⁾

74) "Economic Policy and Cotton in Uzbekistan," USDA, 2012. p.1

75) "Textile and Clothing Sectoral Study: Uzbekistan," Central Asia Invest Programme 2011.04. (www.bcci.bg/project/eurasia_fashion)

76) www.ite-uzbekistan.uz

77) 외교부는 유라시아 대륙의 관문에 위치한 키르기스스탄에서 2013년 6월 17~22일 '섬유분야에서의 협력'을 주제로 '제 3차 한-중앙아 카라반' 행사를 개최하였으며, 외교부, 산업통상자원부, 한국섬유산업연합회 등 민·관 대표단 25명이 섬유 수출상담 등을 전개하였다.

다. 기술 및 인력 협력 방안

첫째, 정부의 섬유관련 정책이나 기업 차원의 발전 전략 부문에서의 협력이 유망하다. 한국의 장점 중 하나는 섬유산업의 발전을 통해 경제 발전을 이룬 국가로 섬유 산업의 발전에 대한 경험을 충분히 보유하고 있어 정책적 차원에서 경험을 전수할 수 있다는 점이다. 중앙아시아 국가들, 특히 우즈베키스탄의 경우 금융 기법, 경영 및 브랜드화 전략, 세계시장 진출 전략 등 금융이나 정책 부문에 대한 지원이 필요한 상황이다.⁷⁸⁾

두 번째로는 한국의 섬유 부문에서의 앞선 기술 및 기계 설비 지원 등의 협력이 가능하다. 중앙아시아 국가들이 보다 부가가치가 높은 섬유, 의류 생산으로 전환하는 것을 목표로 하는 가운데, 기술력이 부족하고 기계가 낙후하였기 때문에 면화 가공기술 협력 및 기계설비 지원을 필요로 하고 있다.⁷⁹⁾ 이 방면에서 이미 한국과 중앙아시아의 섬유 기관들 간에 협력이 추진되어 왔으나, 보다 실질적인 성과를 낼 수 있는 사업들을 개발하는 것이 필요하다. 과거 2008년 한국 생산기술연구원(KITECH)과 카자흐스탄의 경공업협회⁸⁰⁾간에 섬유기술협력에 대한 MOU가 체결된 적이 있으나, 이후 실질적인 협력은 미진한 상태이다.

마지막으로, 중앙아시아 국가들이 필요로 하는 섬유 부문의 인력 양성을 위한 교류 협력이 가능하다. 중앙아시아 섬유 기업들은 숙련된 섬유 기술 인력을 필요로 함으로 이 부문에서의 협력을 크게 기대하고 있다. 이미 한국은 중앙아시아의 인력을 연수하는 사업을 추진해 왔으나, 보다 적극적으로 인력 양성 협력을 추진할 필요가 있다. 2013년에는 한-투르크메니스탄 섬유기술 협력사업으로 14명의 투르크메니스탄 섬유기술자에 대한 2개월간의 한국 연수를 실시한 바 있다. 향후 중장기 연수의 비중을 늘리고, 현지 기관이나 기업으로 한국 섬유 분야 전문가의 파견을 통한 현지에서의 연수도 검토할 필요가 있다.

78) www.legprom.uz

79) 예로써 최근 우즈베키스탄 정부는 2012년 주목받은 섬유 부문 기업으로 우즈베키스탄 경공업성(Uzbekyengilsanoat)과 스위스 Maschinefabrik Reiter AG사와의 협력으로 타쉬켄트에 설립된 기계설비 설계회사를 소개하고 있는데, 이 회사는 우즈베키스탄 현지 기업들에게 고성능 기계장비를 제공해주는 사업을 실시하고 있다. www.gov.uz

80) 카자흐스탄 경공업협회(Association of Light Industry Enterprise of the Republic of Kazakhstan)는 1999년 섬유산업 발전을 위해 설립된 협회이며, 섬유, 신발, 가죽 생산 부문의 기업들이 등록되어 있다.

세션 II (한양대 아태지역연구센터 세션 I)

: 중앙아시아-코카서스의 국가발전과 사회 시스템

■ 사회 : 엄구호(한양대)

■ 발표 :

현승수 - 포스트소비에트 남코카서스 3국의 비공식 인적 네트워크

김상철 - 카자흐스탄 사례를 통해서 본 중앙아시아 국가 발전체계에 대한 연구:
발전전략과 국가 싱크탱크를 중심으로

■ 토론 : 양승조(고려대), 김선래(한국외대)

포스트소비에트 남코카서스 3국의 비공식 인적 네트워크: ‘블라트’와 조지아의 사례를 중심으로

현승수(한양대)

1. 들어가는 말

이 논문은 ‘블라트’(Blat)로 표상되는 포스트소비에트 남코카서스 3국의 비공식 인적 네트워크를 분석하면서 특별히 조지아(그루지아)의 사례에 주목하고자 한다.¹⁾ 블라트란 러시아어로 상호 이익을 주고받는 사적이면서도 복잡한 인간관계를 의미하며 소련 시기, 상품과 일용품의 항시적인 부족을 해결하기 위해 지하 경제가 활성화되면서 자연스럽게 발생한 현상이다. 즉 특별한 인적 관계를 맺고 있는 이들끼리 서로 특혜와 호의를 주고받으며 네트워크를 형성하는 것이다. 따라서 블라트 현상은 코카서스 지역은 물론 중앙아시아와 러시아 등 소련에 속한 모든 지역에서 발견되는, 포스트소비에트 공간의 일견 보편적인 현상이기도 하며 소연방 해체 후 20여 년의 시간이 지난 오늘날까지도 옛 소련 지역 국가들의 정치, 경제 및 사회를 이해하는 데 있어서 간과할 수 없는 요인이 되고 있다.

그동안 국내외 학계에서는 러시아와 중앙아시아 지역 국가의 비공식 인적 네트워크에 관한 관심이 높았고 그 연구 성과들이 축적돼 왔다.²⁾ 그러나 조지아와 아르메니아 그리고 아제르바이잔 등 남코카서스 3국의 블라트 연구는 아직 시초적인 단계에 머물러 있으며 특히 코카서스 지역에 대한 관심이 적은 국내에는 관련 연구가 전무하다. 이에 본 논문은 남코카서스 지역 국가들의 블라트 현상이 갖는 구조와 특성을 규명하고 조지아 공무원 사회를 사례로 들어 이를 확인하고자 한다. 관련 자료가 거의 없는 상황 하에서 이루어진 본 연구의 잠정적인 결론은 이

1) 흑해와 카스피해 사이에 위치한 코카서스(Caucasus) 지역은 전 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도의 다민족, 다종교, 다언어 지역으로서 대코카서스산맥을 경계로 러시아연방에 속한 북코카서스와 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔 3국이 들어서 있는 남코카서스로 구분된다. 남코카서스 지역 국가들은 19세기 중반, 제정러시아에 병합된 이후 소련의 일부로 남아 있다가 1991년 소연방 해체를 계기로 독립했다. 조지아와 아르메니아는 역사적으로 기독교 문명에 속해 있었으며 아제르바이잔은 이슬람 문명권에 포함된다. 소연방을 구성하는 3개 공화국으로서 소비에트적 유산을 공유하면서도 이들 3국은 독자적인 언어와 문화, 생활방식을 유지해 왔으며 이러한 경향은 3국이 독립한 이후 20년 동안 더욱 강화돼 오고 있다. 특히 세계 굴지의 유전을 보유하고 있는 아제르바이잔이 막대한 오일 달러와 알리에프 부자 정권(Heydar Aliev, Ilham Aliev)의 리더십에 힘입어 상당 정도의 경제적 발전을 이룩한 데 반해, 자원이 부족한 조지아와 아르메니아는 더딘 경제 발전과 장기화된 내전 탓에 사회, 경제적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 이렇듯 역사적, 문명적 상이와 독립 이후 각국이 처한 내적, 외적 환경으로 인해 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔 3국을 남코카서스라는 하나의 지역으로 묶어 인식하고 고찰하는 것이 바람직하지 않다는 인식도 학계 일각에 존재한다. 그러나 복잡한 민족 구성과 문화적 다양성에도 불구하고 남코카서스 지역 주민들이 공유하고 있는 아다트(adat), 즉 코카서스인들의 관습법이 여전히 강력하며 따라서 가치관과 담론, 표상에 대한 유사성이 집단적으로 발견되고 막스 베버(Max Weber)가 개념화한 이른바 신가산제적(new-patrimonial) 정치문화가 3국의 정치과정을 지배하고 있다는 점(Шахназарян и Шахназарян 2010, p. 52), 무엇보다 소비에트 유산의 공유 등의 이유 때문에 남코카서스를 하나의 단일 지역으로 묶어 분석하는 것이 결코 무리한 작업은 아닐 것이다.

2) 국내에서 러시아와 중앙아시아의 비공식 인적 네트워크를 다룬 연구로는 다음의 문헌이 대표적이다. 배정환(2003); 엄구호(2009); 엄구호(2011).

지역의 블라트가 소비에트의 유산이라는 측면을 절대적으로 갖고 있으면서도, 옛 소련의 타 지역, 특히 러시아의 그것과는 일정 부분에서 차별된다는 점이다. 또 블라트는 오늘날에도 남코카서스 국가들의 경제와 사회를 구성하는 간과할 수 없는 요소로 남아 있을 뿐만 아니라 부패와의 모호한 경계 때문에 각국이 추진하고 있는 개혁 과정에 걸림돌이 되고 있다.

논문에서 구체적으로 규명하고자 하는 문제는 다음과 같다. 첫째, 오늘날 남코카서스 국가들에서 광범위하게 목격되는 블라트 현상의 주된 특징은 무엇인가? 둘째, 그것은 소비에트 시기의 블라트와 어떤 차별성을 갖는가? 셋째, 블라트가 오늘날까지 유지 및 확대되는 원인은 무엇인가? 이들 문제에 대한 답을 얻기 위해 본 논문은 다음의 순서에 따라 구성된다. 2장에서는 문제를 바라보는 시각으로서 비공식 인적 네트워크와 블라트에 관한 선행연구를 정리하고 이론적 틀을 제시한다. 뒤이어 3장은 남코카서스 지역 국가들의 블라트를 유형화하고 그 특징을 분석한다. 이 장에서는 특별히 <코카서스연구자료센터>(Caucasus Research Resource Centers, CRRC)가 제공하는 <코카서스지표프로젝트>(Caucasus Barometer Project)의 데이터,³⁾ <조지아의 정책, 옹호 및 시민사회발전프로젝트>(Policy, Advocacy and Civil Society Development Project in Georgia, G-PAC)의 조사 결과,⁴⁾ <세계가치조사>(World Values Survey, WVS)에서 제공하는 설문조사⁵⁾ 결과를 기초자료로 삼아 논리를 전개해 나갈 것이다. 4장에서는 남코카서스 3국 가운데 특별히 조지아의 사례에 주목한다. 조지아는 2003년 장미혁명 이후 사카시빌리 (Saakashvili) 정권이 야심차게 추진한 행정 개혁으로 인해 부패가 괄목할 만한 수준으로 감소하고 사회에 내재되어 있던 비민주적 관행이 상당 정도 개선된 것으로 알려져 있다. 그러나 조지아의 고용 시장 특히 공무원 고용의 사례는 블라트의 영향력이 여전히 건재함을 증명하며 개혁이 갖는 한계도 보여준다.

블라트에 기반을 둔 비공식 네트워크는 일정 정도 사회자본을 생성시키고 그 구성원들에게 물질적, 사회적 이익을 가져다주는 일종의 순기능도 담당하고 있다. 그러나 남코카서스 3국의 각국 정부는 소련/러시아와의 역사적, 문명적 단절을 표방하면서 유럽의 일원으로 스스로를 자리매김하는 데 주력해 왔다. 서구식 민주주의와 시민사회 육성은 이들 3국이 지향하는 지상가치이며 유럽의 일부가 되기 위한 선결과제다. 그 도상에서 블라트는 분명 장애요인이며 도전이 되고 있다.

2. 비공식 인적 네트워크와 블라트: 이론적 고찰

(1) 사회자본으로서 비공식 인적 네트워크

3) <코카서스연구자료센터>는 조지아와 아르메니아, 아제르바이잔에서 매년 설문조사를 통해 방대한 정치, 경제, 사회학적 데이터를 구축해 왔으며 이들 정보는 남코카서스 연구자들에게 소중한 연구 자료가 되고 있다. 동 센터에서 제공하는 <코카서스지표프로젝트>는 다음의 웹사이트에 공개되어 있다. <http://www.crrccenters.org>

4) <조지아의 정책, 옹호 및 시민사회발전프로젝트>는 미국의 <동서경영연구소>(East-West Management Institute)가 2010년 10월 USAID의 지원을 받아 출범시킨 4년간의 장기 연구 프로젝트로서, 조지아의 시민사회 육성과 민주주의 발전을 위한 기본 자료 제공과 시민단체 후원, 관련 연구 활동을 전개하고 있다. 동 프로젝트에는 조지아의 인권 및 시민단체 뿐만 아니라 학술 단체 그리고 정당과 국가기관도 참가한다. 기타 자세한 정보는 동 프로젝트의 홈페이지를 참조할 것. <http://www.ewmi-gpac.org/web/>

5) <세계가치조사>는 전 세계의 가치 변화 양상과 이의 사회, 정치적 영향을 연구하는 사회과학 연구자들의 국제 네트워크로서, <유럽가치연구>(European Value Study)와 합동으로 100여 개국 이상의 가치관 조사를 실시하고 있다. 1981년부터 시작된 조사는 2013년 현재까지 모두 6회 수행되었다. 보다 자세한 정보는 기관의 홈페이지를 참조할 것. <http://www.worldvaluessurvey.org>

소비에트연방의 해체와 그에 따른 독립 15개 국가의 출현은 유라시아 공간에 민주주의와 시장경제에 기반을 둔 신생 국가들의 등장을 예고했었다. 그러나 이러한 기대와 희망은 10년이 채 지나기 전에 불안과 실망으로 대체됐으며 포스트소비에트 국가들이 결코 법치에 입각한 자유 시장경제로 순조롭게 이행하지 못할 것이라는 합의가 도출된 지 오래다. 옛 소련 국가들의 정치와 경제, 사회를 지배하는 네트워크에 대한 학계의 관심이 높아진 것도 이때쯤이었다. 1980년대 네트워크 연구는 비교정치와 공공행정, 조직이론 그리고 사회학의 주요 주제였다. 국제관계학에서는 비국가 주체의 역할을 논할 때, 특히 국가주권이나 세계정치에서 비정부 조직 혹은 국제금융기구의 역할을 분석할 때 네트워크에 주목했다. 냉전 종식 이후에는 지구화(globalization) 연구를 통해 국제시스템에서 네트워크의 개념이 발전을 보았는바, 다양한 사회집단, 국제조직, 다국적 기업의 네트워크 트렌드는 물론 지역-지구적 네트워크와 통신, 기술연계 등에 대한 연구도 활발하게 이뤄져 왔다. 그런 한편으로 조직범죄와 마피아, 무기 밀거래, 테러리스트 간 네트워크에 대한 연구도 주목을 받고 있다.

포스트소비에트 지역 연구에는 네트워크와 관련해 세 가지 주요 흐름이 존재한다. 첫째는 1990년대에 목격되는 소비에트 유산의 재구성 과정을 추적하는 것이다. 여기에는 본 논문이 주목하는 블라트 연구가 포함되며, 그밖에도 가산제(patrimonialism)와 편익을 주고받는 관행에 기반을 둔 정부 내 네트워크 연구가 이에 포함된다. 두 번째는 비즈니스와 정치 엘리트의 유착이 포스트소비에트 국가들의 경제 발전에 초래하는 부정적인 영향을 연구하는 것이다. 세 번째는 국가를 배제시킨 채 이뤄지는 시장과 관료주의적 통제 사이의 상호관계를 네트워크의 측면에서 연구하는 작업이다. 코카서스와 중앙아시아에서 공식구조와 병행하여 작동하는 토착 씨족 구조의 연구가 여기에 포함된다(Closson 2009, pp. 762-763).

법과 국가로부터 일정 정도 분리되어 사회 내부에서 독자적으로 형성 및 유지, 확대되는 비공식 인적 네트워크를 사회자본의 한 형태로 보는 것이 일반적이다. 사회자본에 관한 정의는 연구자들 사이에 다양한 논의를 불러일으키며 합의를 도출하지 못하고 있다. 일례로 신뢰(trust)를 사회자본에 포함시킬지를 둘러싸고 연구자들 간에 견해차가 존재한다. 그러나 본 논문에서는 사회자본을 “상호 이익을 위해 조정하고 협력하는 행위를 강화시켜주는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직”으로 정의한 로버트 푸트남의 견해에 동의한다(Putnam 1995, p. 67).

본 논문과 관련해서 주목할 문제는 옛 사회주의권 국가들에서 사회자본이 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다는 기존의 연구 결과들이 최근 재고되고 있다는 사실이다. 이는 사회자본이 시민사회 육성을 위한 전제조건이 된다고 보는 시각과 관련되어 있다. 옛 사회주의권 국가들을 지원하는 국제기구와 NGO의 입장에서 서구식 시민사회의 성숙이 그들 기관의 지원성과를 측정하는 주요 지표가 되기 때문이다. 기존 연구들은 동유럽과 옛 소련 지역 국가들에서 시민의 조직에 대한 참여도(일반적으로 사회자본을 측정하는 대표적 지표)가 남아메리카와 같은 포스트권위주의 지역 국가들과 비교할 때 절반 수준에 불과하며 선진국으로 분류되는 서유럽이나 북아메리카 지역 국가들보다 훨씬 낮다고 주장하면서 그 원인을 주로 역사와 사회주의의 유산에서 찾았다(Howard 2002; Raiser et al. 2001).

한편 옛 사회주의권에서 사회자본의 형성도가 낮다는 점에 동의하면서도 그 원인을 역사나 문화에서 찾기보다는 구조적인 문제로 인식하고 지역에 따라서 사회자본이 중요한 역할을 하는 경우도 있음을 주장하는 연구도 적지 않다. 예를 들어 바브켄 바바자니안(Babajanian 2008)은 옛 소련 지역에서 서구와 같은 사회자본의 발전이 더딘 이유는 효율적인 국가의 지원이 부재하고 극도의 빈곤이 지속되고 있기 때문이며, 오히려 소규모 집단(친족이나 우정에 기반을 둔 네트워크) 내 혹은 서로 다른 집단 간에서는 인적 관계나 상호 원조하는 조밀한 네트워크가 발전해

있다고 주장한다. 더 나아가 이러한 소규모 집단 내(혹은 간) 네트워크가 주민들의 사회 참여로 확대, 발전하기 위해서는 국가의 거버넌스와 법치가 뒷받침되어야 하는데 옛 소련 국가들에서는 그렇지 못했다고 주장하며, 리차드 로즈(Rose 1999)와 조나단 머피(Murphy 2003)도 러시아의 사례를 들어 바바자니안의 견해를 지지했다. 같은 맥락에서 크리스토퍼 마시(Marsh 2000), 알레나 레데네바(Ledeneva 1998), 새러 부세(Busse 2001) 등은 기존 연구들이 지나치게 서구화된 사회자본의 개념을 적용해 왔다고 비판하면서 옛 소련 지역에서 사회자본의 성숙도가 낮다는 견해는 사실이 아니거나 과장되었다고 주장한다.

상기와 같이 사회자본의 순기능에 주안을 둔 연구들과는 달리, 레이 팔(Pahl 2000)은 사회자본을 분석하는 데 있어서 사적 영역과 공적 영역을 구분해야 한다고 강조하고 러시아와 중국의 사례를 들어 비공식 사회 네트워크가 강할수록 공식적인 관계와 네트워크가 위협을 받을 뿐만 아니라 시민들의 공적 생활에서 제(諸) 관계가 취약해질 수밖에 없다고 경고한다. 팔의 지적은 본 연구에서 주목하는 블라트, 즉 옛 소련 지역에서 일상적으로 목격되는 비공식 인적 네트워크를 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다. 아래에서 설명하듯, 소비에트시기에 자연스럽게 형성된 블라트 현상(네트워크)은 소연방의 해체 이후 20년이 지난 오늘날까지 옛 소련 지역 국가들에서 전반적으로 유지되고 있으며 서유럽 형 시민사회를 지향하는 남코카서스 지역 국가들에서 그 순기능보다는 역기능이 더욱 주목받고 있기 때문이다.

(2) 소비에트 형 블라트

소비에트 시기인 1930년대에 처음 사용된 블라트는 ‘끌어당긴다’는 뜻의 러시아어에서 유래하며 일반적으로 비공식적인 상호 편익 제공(informal reciprocal favors) 관행 또는 네트워크를 의미한다.⁶⁾ 스탈린 시기의 계획경제 하에서 만연한 일상적인 물자 부족과 서비스의 부재를 해소하기 위해 상호 신뢰를 바탕으로 한 비공식 인적 네트워크가 관행화된 것이 블라트라고 할 수 있다.

포스트소비에트 시기의 사회·경제적 변화를 고려할 때 블라트라는 용어의 사용이 시대착오적이며 소비에트 시기에 비해 훨씬 복잡하고 다양해진 각국의 현실을 반영하지 못한다는 주장이 있다. 따라서 블라트보다는 ‘인맥’(personal connections), ‘비공식 네트워크’(informal networks)라는 개념이 보다 적실성이 있다는 견해다(Onoshchenko 2012, p. 16). 그러나 여전히 포스트소비에트 국가들에서는 블라트라는 용어가 사회 전체적으로 통용되며, 그것이 소비에트 시기의 블라트를 상당 정도 계승하고 있고 따라서 서구나 기타 아시아 국가들의 인적 네트워크와는 많은 부분에서 상이성을 보여준다는 측면 때문에 본 연구에서는 블라트를 ‘소비에트 형 비공식 인적 네트워크’의 의미로 사용한다.

스탈린 시기의 소비에트 경제를 분석한 셰일라 피츠패트릭(Sheila Fitzparick)은 블라트를 다음과 같이 정의하고 있다.

블라트란 상호 평등적이고 비위계적이라는 점에서 후원(後援) 관계와는 다르며, 상품이나

6) 엄구호는 사회네트워크와 부패의 상관관계를 분석하면서 러시아의 블라트와 중국의 판시를 비교 고찰하는 논고 속에서 사회자본의 러시아 버전으로서 ‘스바지’(svyazi)라는 용어도 아울러 제시하고 있다. 스바지의 원래 러시아어 의미는 ‘관계’이며 블라트라는 말이 19세기 말 상트페테르부르크의 범죄 슬로건에 어원을 두고 있기 때문에 대부분의 러시아인들이 스바지라는 중립적 단어를 선호한다고 설명한다. 그러면서도 블라트가 소비에트와 러시아의 맥락에서 비공식 관계를 설명하는 데 더욱 널리 사용되고 있는 것이 현실이라고도 주장한다. 다음 문헌을 참조할 것. 엄구호(2011), pp. 366-367.

편익(favors)과 관련된 상호관계 시스템으로 정의할 수 있다. 관계의 당사자들이 인식하듯, 때로는 금전이 거래되기도 하지만 기본적으로 블라트는 개인적 우정(friendship)에 기반을 둔다(Fitzpatrick 2000, p. 63).

위의 정의가 보여주는 것처럼 블라트의 기본 원칙은 개인 간 신뢰에 있다. 따라서 블라트 네트워크에 속하면서 편익과 상품, 서비스를 교환하기 위해서는 상호신뢰와 밀접한 관계로 맺어진 ‘자기 사람’(свои люди)이 아니면 안 된다. 또 블라트가 성격상 편익의 상호성을 요구하기는 하지만, 그렇다고 제공받은 편익을 되갚아주는 행위가 반드시 의무인 것은 아니다. 경우에 따라서는 이번엔 제공받은 편익을 차후에 되갚아 줄 수도 있다.

소비에트 형 블라트의 특징 가운데 하나는 그것이 반드시 금전의 거래를 개입시키지는 않는다는 점이다. 이는 사회주의 체제였던 소비에트 사회에서 개인의 지위가 돈보다 더 중요하게 취급되는 경우가 많았다는 사실과 관련이 있다. 즉 높은 교육과 좋은 직장에서 비롯된 개인의 위신이, 돈으로도 구하기 힘든 재화와 서비스에 접근 가능하도록 해 주는 열쇠였고(Bernabè 2002, p. 2), 따라서 개인 간 신뢰관계에 금전이 의무적으로 개입되는 것은 아니었다.

소비에트 시기의 블라트가 기본적으로 부족한 소비재의 획득을 주목적으로 했다면, 포스트소비에트 시기에는 일자리, 대출은 물론 일체의 공공 혹은 사적 영역의 정보 서비스로 그 영역이 확대되고 있다. 사실 구소련 지역 이외에도 호혜적인 비공식 인적 네트워크가 존재하는 것이 사실이다. 예를 들어 미국의 ‘굿올보이네트워크’(good ol’boy networks)나 영연방 국가들의 ‘올드보이네트워크’(old boy networks), 칠레의 ‘콘피안자’(confianza), 이스라엘의 ‘프로테지아’(protetzia), 중국의 ‘관시’(guanxi) 등이 대표적이다. 그러나 소비에트 형 블라트는 다른 지역이나 국가들에 존재하는 비공식 인적 네트워크에 비해 보다 일상적, 편재적이며 생존 능력이 탁월하다는 것이 블라트 연구자인 후세인 알리에프(Huseyn Aliyev)의 분석이다(Aliyev 2013b, p. 92).

나라별로 정도의 차이는 있지만 포스트소비에트 국가들에서 일반적으로 블라트의 영향력이 잔존 혹은 확대되고 있는 원인을 리차드 로즈(Richard Rose)는 ‘모래시계 사회’(hour-glass societies) 라는 개념 하에서 다음과 같이 지적하고 있다.

모래시계의 잘록하게 들어간 중간지점은 비민주적이고 압제적인 국가로부터 개인을 격리시킴으로써 보호해 준다. (위아래로 나뉜 모래시계 사회의 — 역자) 아랫부분에는 친구와 친척 그리고 기타 대면집단들(face-to-face groups) 사이의 신뢰에 바탕을 둔 강력한 비공식 네트워크가 존재하며 사회생활을 윤택하게 해준다(Rose 1997, pp. 88).

모래시계 사회란 전체주의를 경험했거나 혹은 여전히 전체주의 체제 하에 있는 사회로서, 독재자의 장기집권이 횡행하고 국가 권력이 시민사회를 압도하는 대다수 포스트소비에트 국가들에서는 사회 시스템이 모래시계와 같은 구조를 띠게 되는데, 사회는 국가로부터 격리되고 개인은 국가와 공적기구에 대한 신뢰보다는 친구와 친척에 더 의존하게 된다. 그 결과 비공식 인적 네트워크가 공식적인 시민사회를 대체한다는 것이다.

(3) 블라트와 부패

활기 있는 인적 네트워크가 사회자본을 생성하며 정보와 지식의 확산에 기여한다는 서구 학계의 인식도 있지만(Aliyev 2013a, p. 2), 소비에트 형 블라트는 일반적으로 부정적 사회 네트워

크로 인식되는 경향이 강하다. 그것은 부패와의 연관성 때문인데, 블라트 관행 혹은 블라트 네트워크가 부패로 확대되는 단초를 제공한다는 것이다. 블라트에 국한하지 않고 부패와 사회 네트워크의 상관관계와 관련해서는 많은 선행연구가 있다. 특히 소연방 해체 이후 유라시아 국가들과 동유럽 국가들의 부패 문제를 체제 전환기적 시대 상황과 연관 지어 고찰한 연구들 가운데 이반 크라스테프(Ivan Krastev)의 연구에 주목할 만하다(Krastev 2007). 그는 구소련 유라시아 국가들이 정치와 사회 전반에 걸친 민주화에도 불구하고 오히려 부패가 심화 또는 유지되고 있는 원인을 체제의 성격, 제도의 불확실성, 국민의 가상적 인식, 사회자본 등 네 개의 측면에서 분석하고 있는바, 이 가운데 사회자본적 요인이 블라트와 직결된다. 크라스테프는 체제 전환기적 상황 하에 있는 국가들에서 부패 문제가 이전보다 더 심각하게 보이는 이유는 눈에 보이지 않던 사회자본, 즉 사회 네트워크가 눈에 보이는 뇌물 행위로 대체됐기 때문이라고 갈파한다. 다시 말해 사회 네트워크는 일반적으로 겉으로 잘 드러나지 않기 때문에 인지하지 못할 뿐이라는 것이다.

이러한 분석은 과거에 “완전히 합법적이었던 관행이 오늘날에는 부패나 뒤박주기로 규정되는”(Андерс 2007, p. 125) 상황과도 관련되며, 관행의 토착화나 내재화(embeddedness)를 지역적 맥락에서 고려해야 한다는 지적(카이저 2003, pp. 141-142)과도 궤를 같이 하는 것이다. 엄구호가 지적하듯,

사실 블라트는 어떤 의미에서는 비특권자가 부족한 재화를 얻을 수 있는 유일한 통로였기 때문에 그 자체는 불공정한 것이지만 체제의 관료적 성격을 다소 인간화하는 유일한 방법이며 결과적으로 사회적 평등성을 증가시키는 사회자본의 역할을 했다. 뇌물보다는 사회적으로 어느 정도 수용 가능한 부패 형태인 것이다. 그러나 시장화가 진행되면서 블라트 관제도 금전화되고 이로 인해 “관계에 의한 청탁사회”가 “금전에 의한 뇌물사회”로 전환되어 부패가 보다 증가한 것으로 인식하게 된다는 것이 사회자본 중심의 설명의 핵심이다(엄구호 2011, p. 350).

3. 남코카서스의 블라트: 소비에트의 유산인가 지역 전통인가?

(1) 남코카서스 블라트의 4개 유형

주지하다시피 옛 소련 국가들 가운데 소연방의 해체와 맞물린 총체적 불안이 가장 극적으로 표출된 곳은 남코카서스였다. 복잡한 민족 구성을 갖는 동 지역 3국에서는 크고 작은 민족들 사이에 민족주의 열기가 고조되면서 민족 간 충돌이 발생했고, 각국이 독립을 공식적으로 선포하기도 전부터 유혈분쟁이 발생했다. 서구식 민주주의와 시장경제에 기초한 자본주의로의 이행은 결코 순조롭지 않았으며, 피폐한 경제와 비효율적인 행정은, 이행기 사회가 경험해야 할 다른 난제들과 뒤얽혀 비공식 관행과 비공식 경제의 역할을 강화시켰다. 전체주의 체제가 종식되면서 국가의 권위 하에 자행되던 파놉티콘(panopticon)적 감시가 사라지고 사회 구성원들의 개인적 책임이 그 자리를 대신하게 되었으며(Хестанов 2003), 소비에트 시기 ‘블라트’로 통칭되던 비공식 인적 네트워크는, 온정주의(paternalism)에 기초한 후견-피후견 관계나 친족(kinship), 씨족(clan) 네트워크와 혼재되면서 남코카서스 각국의 경제와 정치, 사회 속에 확대돼 나갔다(Aliyev 2013b, 90).

2009~2011년 ‘코카서스 바로미터’의 데이터는 고용 시장에서 인맥이 얼마나 중요한지를 단적으로 보여준다. [표 3-1] 에서 보듯, 취업에 있어서 개인 인맥이 취업 희망자의 교육 수준이나 경력보다 더 중요한 요소로 인식된다.

표 3-1. 취업에서 가장 중요하게 작용하는 요소

(단위: %)

작용 요소(%)	조지아			아르메니아			아제르바이잔		
	2009년	2010년	2011년	2009년	2010년	2011년	2009년	2010년	2011년
인맥	43	25	19	38	31	26	34	20	23
교육	22	24	27	26	23	21	34	26	25
근면성	5	6	7	7	5	7	4	5	6
운	5	10	9	5	4	4	5	5	5
개인능력	10	14	6	9	7	-	5	8	-
재능	3	4	-	-	-	-	3	3	4
업무경험	4	3	16	1	3	11	4	5	10
편익	-	2	3	-	8	8	-	22	18
나이	3	7	6	4	8	11	-	-	-
기타	2	2	2	4	3	3	5	4	5

자료: 다음 웹사이트에 공개된 Caucasus Barometer의 데이터를 기초로 필자가 작성하였음.
<http://www.crrccenters.org/caucasusbarometer/online/>

[표 3-1] 을 참조하는 데 있어서 주의할 점은, 매년 그리고 국가에 따라 설문지 내용이 조금씩 다르다는 사실이다. 또 응답자의 대답이 국가별로 다르게 나타나는 점에도 주의를 기울여야 한다. 일례로 표에는 포함시키지 않았으나 ‘외모’를 취업에서 가장 중요하다고 답한 응답자가 2009년 아제르바이잔에 3%, 2010년 아르메니아에 6% 있는 반면 다른 국가들에서는 발견되지 않는다. 한 가지 더 흥미로운 사실은 ‘편익’(favours)이라고 답한 응답자가 아제르바이잔에 압도적으로 많다는 점인데 이 같은 결과를 통해 아제르바이잔이 주변 국가들에 비해 비공식 인적 네트워크의 영향력이 더욱 강할 것이라는 추측도 가능하다. 그러나 인맥과 편익이 어떻게 다른지에 대한 조사기관 측의 설명은 찾을 수 없었으며, 따라서 편익도 인맥과 더불어 블라트의 한 요소에 포함시킬 수 있을 것이라고 판단된다.

오늘날 남코카서스 3국에 존재하는 블라트가 기본적으로 소비에트의 유산이라는 측면을 지니고 있다는 점에 대해서는 이의를 제기하기가 힘들다. 사실 소비에트 시기부터 악명이 높기로 유명했던 남코카서스 국가들의 블라트는 경제적 어려움을 해결하고 체제로부터 자유로운 사적 영역을 창출하려는 주민들의 노력과 무관하지 않지만, 전통적인 사회구조를 억압하고 해체하려 했던 소비에트 당국의 의도가 빚어낸 결과라고도 할 수 있다. 예를 들어, 아르메니아의 가부장적 가족 구조인 아즈그(azg)나 아제르바이잔의 도시 주민 공동체인 마할라(mahalla)는 남코카서스

지역에 오랜 역사를 거쳐 뿌리내린 전통적인 확대가족 혹은 토착 공동체였다. 그러나 소비에트 당국은 이들 제도를 전근대적이고 후진적인 악폐로 낙인찍고 억압했는바, 마할라나 아즈그는 비공식 영역으로 밀려나면서 불가피하게 인적 네트워크의 중심 역할을 하게 된다(Aliyev 2013a, p.2). 따라서 러시아나 여타 구소련 지역의 블라트와 많은 성격을 공유하면서도 코카서스 지역의 그것은 친족 구조와 얽혀 있다는 특징을 가지며, 친구와 지인 중심의 네트워크가 주류인 러시아의 경우와는 다르게 남코카서스에서는 친족 중심 블라트가 가장 큰 영향력을 갖는다.

표 3-2. 남코카서스 블라트의 유형과 강도

블라트 관계 유형	블라트 관계의 강도
친족 (가족, 확대가족, 혈연관계)	강함, 단일성, 위계적
우정 (친구, 지인)	상당히 강함, 상호적
공동체 (거주지, 교향)	상황적
종족, 민족	약함

자료: Aliyev(2013b), p. 93.

후세인 알리에프는 남코카서스의 블라트 네트워크를 4개의 상호 연관된 범주로 구분하여 분석하고 있다. [표 3-2] 에서 보듯, 동 지역의 블라트는 친족에 기반을 둔 블라트로부터 우정에 기초한 블라트 그리고 공동체 기반 블라트, 마지막으로 종족 및 민족 기반 블라트로 확대시켜 나뉘볼 수 있다.

기술한 것처럼, 남코카서스에서는 친족에 기초한 블라트의 영향력과 관계 강도가 가장 강하다(Шахназарян и Шахназарян 2010, p. 52). 동 블라트에서는 혈연이 중요시되며 자연히 배타성을 띤다. 참고로, 사회자본의 측면에서 볼 때 블라트는 접착성 사회자본(bonding social capital)의 수준은 높으나 연결성 사회자본(bridging social capital)의 수준은 낮은 것이 특징이다.⁷⁾ 또 접착성 측면에서 따져 볼 때 친족 기반 블라트의 영향력과 강도가 가장 강할 것은 충분히 짐작할 수 있는 일이다. 남코카서스의 가족 구성은 평균 4-5명의 규모이며 확대가족을 포함해서 30명 수준이다. 동 블라트는 네트워크 내부의 재정을 제공하거나 정부 고위직, 비즈니스 중역 등의 자리를 제공하는 사례가 종종 있는 것으로 보고되고 있다. 친족 기반 블라트는 출생이나 혼인에 의해 그 구성원이 결정되며, 편익 제공은 온정주의에 기초하지만 대개 위계적이다. 또 혈연으로 맺어진 관계이기 때문에 반드시 보상이 요구되지 않는다는 특징을 갖는다. 대신 가족이나 친족의 명예가 중요시된다.⁸⁾

1990년대 중반에 실시된 <세계가치조사>의 결과를 보면 아르메니아(86.3%), 아제르바이잔

7) 접착성 사회자본은 네트워크 내부의 결속력이 강한 반면, 연결성 사회자본은 네트워크 외부의 결속력이 확대·강화되는 것이 특징이다. 보다 구체적인 논의는 다음 문헌을 참조할 것. Granovetter 1973, pp. 1360-1380.

8) 노나 샤흐나자란과 로베르트 샤흐나자란은 포스트소비에트 남코카서스에서 친족 네트워크가 가장 중요한 사회적 역할을 하고 있다고 강조하면서 이를 “가정생활의 이데올로기”로 부르고 있다. 즉, 친인척 사이에 형성된 위계와 이를 규정하는 규율이 친족 네트워크를 지배한다는 것이다. 여기에도 권한과 책임이 일정 정도의 상호성을 갖는바, 친족 네트워크에서 연장자는 구성원들로부터 봉사와 존경을 받는 데 대한 보상으로서, 손아랫사람들의 문제를 해결해 주고 네트워크 내 교환 과정에 적극적으로 개입하며 그들의 물질적 필요를 충족해 준다(Шахназарян и Шахназарян 2010, p. 53).

(85.1%), 조지아(94.7%)의 경우 주민의 절대다수가 자신들의 생활 속에서 가족이 가장 중요한 역할을 한다고 답하고 있다. 이 같은 결과는 다른 옛 소련 국가들의 그것과는 많은 상이를 보여 준다. 예를 들어 리투아니아에서는 가족이라고 답한 응답자의 비율이 68.3%였고 라트비아는 70.7%, 몰도바는 79.0%였다(Aliyev 2013a, p. 3). 2008년 실시된 <유럽가치조사>(European Values Survey, EVS)에서도 비슷한 결과가 도출됐다. 아르메니아 주민의 93.3%, 아제르바이잔의 86.7% 그리고 조지아 주민의 91.2%가 가족을 가장 중요한 역할자로 답한 반면, 라트비아의 경우 68.4%, 리투아니아 61.9%, 몰도바가 75.5%였다(Aliyev 2013a, p. 3).

표 3-3. 생애전환, 위급, 필요시 원조 제공자

(단위: %)

원조 제공자	조지아	아르메니아	아제르바이잔
가족	79	87	89
친척	51	55	63
친구	45	39	53
직장동료	14	21	30
이웃	29	21	31
지방정부	6	3	3
사회서비스/보건기구	8	4	17
종교단체	3	1	12
NGO	2	1	5

자료: 다음 웹사이트에 공개된 Caucasus Barometer의 데이터를 기초로 필자가 작성하였음.
<http://www.crrccenters.org/caucasusbarometer/online/>

한편 우정에 기반을 둔 블라트는 친족 기반 블라트에 비해 영향력은 약하나 ‘상호’ 편익이라는 측면에서는 가장 강력하다. [표 3-3] 이 보여주는 것처럼 2008년의 코카서스 바로미터 데이터에 따르면 남코카서스 주민들은 친족 네트워크에 필적할 만한 수준에서 개인과 사회의 안전을 위해 친구와의 유대에 의존하는 것으로 드러났다. 국가 기관에 대한 의존도와 비교할 때 그 수준은 훨씬 높다. 1996-97년에 실시된 <세계가치조사>의 결과에 따르면 아르메니아 인구의 44.7%, 아제르바이잔의 35.3%, 조지아의 73.6%가 우정에 기초한 인맥을 대단히 중요하다고 답했으며, 이러한 수치는 러시아의 28.6%, 리투아니아의 19.3%, 몰도바의 21.4%에 비교할 때 상당히 높은 것을 알 수 있다.⁹⁾ 10년이 지난 후인 2008년 <유럽가치조사>에 의한 여론조사 결과도 상황이 크게 달라지지 않았음을 보여준다. 아르메니아인의 49.8%, 아제르바이잔의 31.0%, 조지아의 60.2%가 일상생활에서 친구와의 우정이 중요한 역할을 한다고 답했기 때문이다. 같은 조사에서 러시아 35.3%, 리투아니아 18.3%, 몰도바는 24.2%를 보여주고 있다.¹⁰⁾

9) 이 조사 결과는 필자가 <세계가치조사> 홈페이지의 데이터 분석 폼에 다양한 변수를 입력하여 추출해 낸 것이다. <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAalyzeQuestion.jsp>

10) <세계가치조사>의 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아에 대한 조사결과는 1996-97년의 데이터가 유일하다. 따

코카서스의 친구 블라트가 서구나 러시아의 그것과 차별되는 부분은 그것이 동일한 성별 내에서만 주로 형성된다는 것이다. 다시 말해 남성들끼리의 우정에 기초한 블라트는 가능하지만 남녀가 혼재된 네트워크는 대단히 찾아보기 힘들다. 또 직장 동료들 사이의 혹은 동일 전문성을 가진 집단 내 인적 네트워크보다는 순수한 우정에 기초한 친구 관계가 코카서스에서는 더욱 중요시되며 거의 준친족(quasi-relative) 관계로 보아도 무방하다.¹¹⁾ 물론 우정에 기초한 인적 관계에서 기능적 합리주의, 즉 상호성이 증시되는 관계가 있는가하면 낭만주의적 관점, 즉 순수한 인간관계로서의 우정을 중시하는 관계가 구분되어야 한다는 견해도 있다. 그러나 후자의 관계에서도 상호성은 여전히 중요한바, 한 쪽의 우정에 대해 다른 한 쪽이 물질적 보상이 아니더라도 우정으로써 보답해야하기 때문이다. (Шахназарян и Шахназарян 2010, pp. 53-54).

이런 측면을 고려할 때, 코카서스의 우정 기반 블라트는 혈연 블라트에 비해 편익의 상호성이 중요시되며 따라서 친구가 많다고 해서 그것이 모두 편익을 주고받는 블라트 인맥으로 작용하지는 않는다는 점을 이해해야 한다. 예를 들어 직장 알선의 경우, 편익 제공자는 편익 수혜자가 그 직위에 적합하거나 혹은 블라트 안에서 상당 정도의 우정을 갖고 있지 않은 경우 쉽게 호의를 제공하려 하지 않을 것이다. 이 수준의 블라트에서 중요한 것은 편익 수혜자가 받은 만큼에 상당하는 보상을 편익 제공자에게 되갚아줘야 한다는 점이다. 경우에 따라서는 수혜자가 그럴 역량이 있는지 없는지가 제공자에게 중요한 기준이 될 수 있다.

서구의 우정 기반 네트워크와 비교할 때도 남코카서스의 우정 블라트는 특별히 상호성을 중요시하며 그것이 거의 의무적이다. 따라서 친구를 많이 만들거나 새로운 우정을 획득하고자 하는 행위가 반드시 연결성 사회자본의 확대를 의미하지는 않는다. 또 사회자본이 사적 영역으로부터 공적 영역으로 자연스럽게 이행됨으로써 시민사회 조직에의 참여 확대가 초래되기도 힘들다(Aliyev 2013b, p. 95). 반면, 최근의 정치·사회적 변화에 주목하면서 우정 블라트가 시민사회 발전에 기여한다고 보는 연구도 있다. 레슬리 휴(Leslie Hough)는 조지아에서 시민사회 육성과 관련된 여론조사 결과를 바탕으로 우정 기반 블라트가 비록 높은 수준의 개인적 유대를 필요로 하기는 하지만 반드시 폐쇄되어 있거나 연결성 사회자본을 제한하지는 않는다고 주장한다(Hough 2011).¹²⁾

세 번째 수준의 블라트 네트워크는 개인의 지리적 출신, 즉 공동체다. 고향은 물론 조상의 연고가 있는 도시나 마을 등이 여기에 포함된다. 그러나 친족 기반 블라트와 비교할 때, 지리 기반 블라트의 역할은 그다지 크지 않으며 활용성도 낮은 것으로 보인다. 1996-97년에 실시된 <세계가치조사>의 설문 결과가 이를 잘 보여주고 있다. 당시 조지아 응답자의 10.2%, 아르메니아 10%, 아제르바이잔의 16.2%만이 자신의 출신 지역이 중요하다고 답했다.¹³⁾ 더욱 주목할 것은 네 번째 수준의 블라트 네트워크인 종족 혹은 민족에 기반을 둔 블라트와 비교하면 차라리 지역 네트워크의 구조가 조금 더 강하다는 사실이다. 민족분쟁이 다발하는 남코카서스의 정세를 고려할 때 민족과 종족적 네트워크가 그다지 강하지 않다는 사실은 흥미롭기까지 하다. [표 3-4]의 2010년 아브하지아(Abkhazia)에서의 조사 결과가 보여주는 것처럼, 민족 분쟁의 후과가

라서 <유럽가치연구>(European Values Study, WVS)의 결과를 비교 및 참조한 것이다. WVS의 웹사이트는 다음과 같다. <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/data-and-downloads/>

- 11) 남코카서스에서는 피를 나누지 않은 친구이지만 종종 특정한 의례를 거쳐 마치 혈연자가 된 것처럼 관계를 맺는 특수한 관습이 있으며 이를 키르발릭(Kirvǎlik)이라고 한다(Шахназарян и Шахназарян 2010, p. 54).
- 12) 레슬리 휴가 인용한 G-PAC(The Policy, Advocacy and Civil Society Development Project in Georgia)의 조사에 따르면 응답자의 3분의 2(63%)는 새로운 친구를 만들고자 하는 희망을 피력한 반면 17%가 관심 없다고 답했다. 또 응답자의 66%는 새로운 사람을 만나는데 스스로가 오픈되어 있다고 답한 반면 9%만이 그렇지 않다고 대답했다.

13) <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/data-and-downloads/>

가장 강할 것으로 생각되는 조지아에서 민족, 종족으로 인한 차별이 그렇게 심각한 것으로 보이는 않으며 이는 코카서스가 역사적, 지리적으로 다민족 사회를 영위해 온 다양성에 그 원인이 있는 것으로 생각된다.¹⁴⁾ 물론 소비에트 국가체제의 다민족성도 그 주된 원인이 될 것이다. 단적으로 이야기하자면, 비록 종족 혹은 민족적으로 다른 그룹에 속할지라도 우정 기반 블라트의 일원이 될 수 있으며, 그 경우 먼 거리에 있는 지인이나 친구보다 더 블라트의 혜택을 입을 수 있다는 것이다.

표 3-4. 2010년 아브하지아에서 소수민족의 취업 기회

(단위: %)

설문) 아브하지아의 주민으로서 아브하지인이 아닌 민족의 경우 좋은 직장파 직위에 취업할 기회가 주어지는가?				
	아브하지인	아르메니아인	조지아/민그렐리인	러시아인
완전히 그렇다	31	14	14	20
거의 그렇다	27	29	30	25
거의 아니다	8	23	18	17
완전히 아니다	12	18	14	21

자료: O'Loughlin and Kolossov 2010, p. 16.

이와 관련하여 나고르노-카라바흐(Nagorno-Karabakh) 지역에 거주하는 아르메니아인과 아제르바이잔인 사이의 관계는 시사 하는바가 크다. 일반적인 통념에 따르자면 동 지역에서는 소비에트 시기부터 양 민족 주민들 사이에 민족적 적대감이 적체돼 왔고 소연방 해체가 가속화되던 1980년대 후반부터 두 민족 간 갈등이 무력 충돌로 발전하여 결국 아르메니아와 아제르바이잔 사이의 국제전으로 확대되었다. 그러나 관련 연구에 따르면 나고르노-카라바흐 지역의 일반 주민들 사이에서는 소비에트기를 거치는 동안 민족 간 ‘전이’(inversion)가 발생했고 서로 상대방 민족의 관습이나 가치관에 동화되는 경향이 종종 발견된다는 것이다. 일례로 카라바흐에 거주하는 아르메니아인들은 아제르바이잔인 친구를 두 부류로 나누곤 했는데, ‘아시나’(ashna, 아제르바이잔어로 친구라는 의미)로 부르는 관계는 상호간에 도움을 주고받는 일반적인 친구지만, 그들 중에서 자식의 할례나 세례 의식에 참석한 사람은 ‘키르바’(kirvā, 대부)로 부르며 준가족처럼 대우했다. 아시나로서의 친구는 개인 간 우정 관계는 있으나 가족 간 유대는 적은 반면,¹⁵⁾ 키르바가 되면 가족 간 관계가 대단히 긴밀해지며 이런 관계는 종종 대를 이어 계승되기도 했다(Мкртчян 1988, p. 175). 기독교도인 아르메니아인이 이슬람교도인 아제르바이잔인을 자신들의 종교

14) 소연방 당시 그루지아(조지아) 연방공화국의 자치 공화국으로 편입돼 있던 아브하지아는 남오세티아와 함께 1980년대 말부터 조지아로부터의 독립 혹은 러시아연방으로의 편입을 주장하면서 조지아와 무력 충돌을 빚어왔다. 남오세티아와 조지아의 갈등이 결국 2008년 8월 러시아와 조지아의 전쟁으로 확대되고 그 결과 러시아가 이들 두 지역을 독립국으로 인정함에 따라 아브하지아는 사실상 조지아의 통제를 받지 않고 독자적인 정부를 갖는 준독립국가로 존속하고 있다.

15) 아르메니아인과 아제르바이잔인 사이에 ‘아시나’ 관계가 성립되더라도 가족 간 교류가 거의 없었다는 사실은 두 민족이 종교가 다르기 때문에 서로간의 민족, 종교적 순수성을 해치지 않으려는 의도로 해석된다.

행사에 참석시킬 뿐만 아니라 아이의 대부로서 대우했다는 사실이 자못 흥미롭다.

어찌됐던 이상의 고찰을 통해 규명된 결과는 [표 3-3] 에서 보여주는 2008년 코카서스 바로미터의 조사 결과와도 일치한다. 응답자의 대다수는 위급 상황이나 전환기적 순간에 가족(85%), 확대가족(55%) 그리고 가까운 친구(45%) 순서로 도움과 원조를 받는 것으로 나타났다. 국가(3%)나 NGO(2%)라고 답한 사람은 극소수에 불과했다. 반대로 특별히 우려할만한 사안에 대한 책임을 공식적인 국가나 시민사회의 탓으로 돌리는 경향도 강하다. 일례로 조지아를 대상으로 한 <조지아의 정책, 옹호 및 시민사회발전프로젝트> 조사의 자료에 의하면 시민들의 가장 큰 불만이 실업과 빈곤, 인플레이션으로 나타났으며 이들 문제에 적절하게 대처하지 못하고 있는 NGO에 책임을 전가하는 응답이 많았다.

(2) 남코카서스 블라트의 특징

이상의 고찰을 바탕으로 남코카서스의 블라트 네트워크가 소비에트 시기의 블라트, 또 소연방의 기타 지역과 차별되는 주요 특징을 정리하면 다음과 같다(Aliyev 2013b, pp.102-103). 첫째, 소비에트 시기의 블라트가 주로 식료품과 소비재, 내구재 등을 획득하는 데 활용됐다면 오늘날의 블라트는 구직, 의약품, 교육 등에 활용되는 경향이 강하다. 또 사회주의 시기와는 달리 금전적 필요에 블라트가 중요한 역할을 한다는 점도 지적될 수 있을 것이다. 또 소비에트 시기 남코카서스에서 신분의 상징으로 여겨지던 수입품 획득을 위해 블라트가 활용됐다면 오늘날 동 지역의 블라트는 고용, 교육, 보건, 정치 등 서비스 분야로 확대되는 경향을 보인다.

둘째, 소비에트의 블라트가 기본적으로 네트워크 내부의 개인 간 신뢰를 바탕으로 한 것이라면 코카서스에서는 명예가 중요한 작용을 한다. 이는 네트워크에 속한 개인이 자신의 이익과는 상관없이 의무적으로 블라트 거래에 참여해야 하는 상황을 만든다. 소비에트 시기 조지아의 비공식 경제를 분석한 요차난 알트만(Yochanan Altman)은 명예와 불명예라는 개념이 사회의 관계 곳곳에 뿌리박혀 있고 가족과 친구 관계에서 의무로 작용하고 있다고 지적한다.

셋째, 소비에트형 블라트가 주로 친구관계의 유대에 강하게 기반을 두고 네트워크의 확대와 ‘필요한 사람’(нужные люди)과의 효율적인 연계를 강화하는 데 목적이 있었던 반면, 코카서스형 블라트는 위에서도 언급했듯 친족과 가족의 유대에 강하게 의존하는 경향을 보인다. 예를 들어 러시아와 기타 지역에서 블라트 네트워크 내부의 일개인이 규율을 위반하는 등의 행위를 저질렀을 경우 네트워크로부터 축출됨으로써 문제가 해결되는 데 반해, 코카서스형 블라트에서는 그러한 위반자를 설득 혹은 처벌함으로써 규율을 받아들이고 의무를 이행하도록 한다. 요차난 알트만은 소비에트 시기 조지아의 블라트는 친족, 가족 중심적 네트워크와 우정 네트워크라는 두 개의 차원으로 구분될 수 있다고 지적하면서, 특별히 친족형 블라트에 주목하고 있다(Altman 1983, pp. 4-16).

넷째, 러시아의 블라트는 대부분 비위계적이며 후견-피후견 관계와는 명백히 구분된다. 반면 코카서스형 블라트는 특히 친족 네트워크일 경우 연장자에 대한 의존적 요소가 종종 중요시된다. 따라서 후자의 경우, 상호성이 무시되는 경우도 발생하며 편익이 제공되더라도 보상을 기대하기보다는 명예나 존경의 차원에서 이뤄지는 경우가 많다. 이와는 대조적으로 러시아와 소비에트형 블라트는 상호성에 대한 기대 없이 편익이 제공되는 경우도 없는 것은 아니지만 예외적 상황에 속한다.

다섯째, 위에서 나열한 소비에트형 블라트와 남코카서스 블라트의 차이는 경제적 격차, 인구 밀도 그리고 사회 조직의 차이에서 초래되는 것인바, 스티븐 샘슨(Steven Sampson)이 지적한 것

처럼, 이들 요인 때문에 블라트 네트워크의 ‘그림자 경제’는 외딴 지역이나 소수민족이 집중 거주하는 비지(飛地) 그리고 산업화가 덜 된 공화국에서 더욱 활성화 돼 있다(Sampson 1987, p. 129).

(3) 제2경제 및 부패와의 상관성

남코카서스에 국한하지 않더라도 지역을 막론하고 포스트소비에트 국가들에서 목격되는 블라트 현상을 제2경제와 관련짓는 연구는 적지 않다. 걸트루드 그린스데일(Gertrude Greensdale)의 연구에 따르면 소비에트 시기 남코카서스의 비공식적 제2경제의 규모가 거대했음을 알 수 있다. 중앙아시아의 20%, 소연방 전체의 40%를 웃돈다. 1965~75년의 기간 동안 아제르바이잔과 아르메니아의 1인당 소득에서 이른바 그림자 경제(shadow economy)가 차지하는 비율은 60%를 넘었다(Greensdale 1980, p. 11). 조지아에서도 블라트 경제는 유사한 규모로 보고되고 있는데, 그린스데일은 소비에트 시기 조지아의 총 도시 주택 가운데 개인적으로 축조되고 소유된 주택이 42%를 상회했다고 지적한다(Greensdale 1980, p. 49).

한편 블라트 관행 및 네트워크 그리고 그에 기반을 둔 경제가 반드시 부패와 직결되는 것은 아니다. 앞 장에서 살펴본 바와 같이 남코카서스에서는 친족 기반 블라트의 영향력과 역할이 크며 이는 부패와 무관한 경우도 많다. 그러나 기본적으로 블라트의 특징이 상호성에 있다는 점 때문에 부패의 추동력이 되는 것 또한 사실이다. 또 이 지역에서는 친족 중심의 비공식 네트워크가 갖는 위계성으로 인해 후견-피후견 관계와의 구분이 애매모호하며 소비에트 시기와 마찬가지로 오늘날에도 남코카서스 각국에서 목격되는 부정과 부패에 블라트 문화적 요소가 다수 존재한다. 제임스 헤이젠(James Heizen)이 지적한 것처럼,

블라트 관계는 뇌물로 발전하는 징검다리가 될 수 있다. 누구에게 뇌물을 주어야 가장 잘 통할지를 알아내기 위해서 자신의 블라트 인맥을 이용할 수도 있을 것이다. (중략) 그러나 자신의 인맥이 충분하지 않거나 위험도가 지나치게 높을 경우 그 사람은 “상호 편익의 교환”이라는 영역을 벗어나 불법적인 편익의 구매라는 영역으로 옮겨가야 만 할 것이다 (Heizen 2007, p. 412).

남코카서스의 사회자본이 일반적으로 취약한 수준에 머물러 있다고 보는 견해는 부패와 깊은 상관성을 갖는다.¹⁶⁾ 개빈 슬레이드(Slade 2006)는 포스트소비에트 이행기 동안 불가피했던 제도적 공백을 검토하면서 이 시기에 신뢰, 협업, 사회 네트워크 등의 사회자본이 부정적인 형태로 변형되었다고 주장한다. 즉 시민사회의 기반으로 작용해야 할 사회자본이 지하 활동과 범죄조직의 온상이 되었다는 것이다. 조지아 국가의 취약성 때문에 비공식 사회 네트워크가 공공 영역에서의 합법적인 의사소통 채널을 대체했다고 지적한 클로슨(Closson 2009)의 견해도 같은 맥락에서 나온 것이다.

남코카서스의 경우, 블라트와 부패의 경계를 정확히 선긋기는 힘들지만, 그와 관련하여 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 블라트가 부패에 비해 보다 고위급 수준에서 이루어지고 있다는 사

16) 아제르바이잔에서 라파일 하사노프(Rafail Hasanov)가 실시한 조사에 따르면 응답자의 47%는 금전을 빌리는 대상을 친족 기반 네트워크라고 답하고 있다. 이는 블라트 네트워크에 내재돼 있는 사회자본이 배타적이고 선택적(selective)이기는 하지만 취업 알선이나 미소금융의 효율적인 원천이 되고 있다는 사실을 보여준다. 기타 상세한 내용은 다음 문헌을 참조할 것. Hasanov 2009.

실이다. 정부나 국가기관 고위직의 자리 알선의 경우, 돈보다는 인맥이 더욱 중요하게 작용하며 그런 자리를 단순히 돈을 받고 거래하기는 힘들다. 여기에는 소비에트의 유산이라는 측면도 작용했다. 다민족으로 이루어진 소연방에서 각 지역 공화국의 토착 엘리트를 육성한다는 목표 하에 추진된 ‘코레니자치야’(коренизация), 즉 토착화 정책은 특히 중앙아시아와 남코카서스 지역 공화국들을 염두에 둔 것이었다. 지역 공화국의 당과 국가기구에서 현지 엘리트들이 고위직에 취임 혹은 승진하기 위해서 친족 및 씨족에 기반을 둔 블라트 네트워크를 이용했다는 사실은 더 이상 비밀이 아니다. 연방 해체 후 각 공화국이 독립한 이후에도 이들 엘리트의 인적 네트워크는 여전히 존재해 있는 것으로 보이며, 특히 조지아의 전임 대통령인 에두아르드 셰바르드나제(Eduard Shevardnadze)와 아제르바이잔의 국부로 추앙받고 있는 헤이다르 알리에프(Heydar Aliyev) 전임 대통령의 인적 네트워크가 강력했던 것으로 알려져 있다(Aliyev 2013a, p.3).¹⁷⁾

둘째, 남코카서스에서는 금전이 개입되지 않은 거래는 부정이나 부패로 인식되지 않는 경향이 있다는 점이다. 자유투표 및 시민 참가와 관련한 2011년 코카서스 바로미터 조사의 결과를 보면, 조지아의 응답자 중 40%는 정부 관료가 친지에게 정부기관의 자리를 알선해준 경우 이것을 부패라고 생각하지 않는다고 대답했다. 또 응답자의 45%는 의사에게 특별히 잘 봐달라는 명목으로 선물을 제공하는 행위가 뇌물이 될 수 없다고 답하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 부패와는 달리 블라트와 관련된 상호관계는 현지 주민들에 의해 부정적으로 인식되지 않으며 인간관계에서의 중개 역할로 인지되는 경향이 강하다는 점을 유념해야 한다. 그런 관계에서의 선물이나 금전 거래는 단순히 감사의 표시며 가치의 표현이다(Aliyev 2013b, p. 100).

4. 조지아의 블라트: 고용의 사례

(1) 조지아의 비공식 경제와 장미혁명

조지아의 비공식 인적 네트워크, 즉 블라트 현상을 고찰하기 위해서는 이 나라의 비공식 경제와 부패 그리고 장미혁명으로 시작된 개혁 정책에 관한 선행적 이해가 필요하다. 현 대통령인 사카시빌리의 집권을 가능케 한 2003년의 장미혁명 전까지 조지아는 포스트소비에트 국가들 가운데 가장 부패가 심한 국가로 인식됐었으며 비공식 경제의 폐해도 심각했다. 소비에트기 당시부터 조지아에서 비공식 네트워크에 기반을 둔 지하 경제는 일개 산업을 방불케 할 정도의 규모였고 현지 주민들의 참가도 대규모였다(Altman 1983). 이러한 그림자 경제의 영향력이 독립 이후부터 더욱 활성화됐을 것은 명약관화한 일이다. 프리드리히 슈나이더 등(Schneider et al. 2010)에 따르면 1999/2000년 당시 동유럽과 포스트소비에트 지역 23개 국가들에서 공식 GDP 가운데 비공식 경제가 차지하는 평균 비율은 38%였으며 이 수치는 2005년에 36.4%로 줄어들었다. 그러나 조지아의 경우, 비공식 경제의 규모는 23개국 가운데 최대를 기록하여 1999년 GDP의 67.3%였던 것이 2007년에는 다소 감소했지만 여전히 높은 수치인 62.1%로 나타났다. 이는 2위인 아제르바이잔의 비공식 경제 규모(1999년 60.6%, 2007년 52.0%)와 비교할 때도 적지 않은

17) 남코카서스 3국 가운데 특히 아제르바이잔에서 권력 엘리트 내 지역주의에 기반을 둔 씨족(clan) 네트워크가 강한 것으로 알려져 있다. 헤이다르 알리에프에서 일함 알리에프로 이어지는 대통령직의 부자 세습이 특징인 이 나라에서는 나흐치반(Nakhchivan) 지역의 씨족 네트워크가 정치와 경제의 상당 부분을 장악하고 있으며, 예라즈(Yeraz), 그라즈(Graz), 카라바흐(Karabakh), 바쿠·시르반(Baku-Shirvan) 씨족들이 이에 도전하고 있는 형국이다. 기타 자세한 정보는 다음 문헌을 참조할 것. 현승수 2011, pp. 270-273.

18) <http://www.crrcenters.org/caucasusbarometer/online/>

차이다.

소비에트 시기부터 농업과 소규모 제조업에 의존하던 조지아는 소연방의 해체와 독립기의 총체적 혼란이 장기 지속됨으로 인해 실업률이 급증했고 이것이 비공식 경제의 만연을 초래했다. 2008년 당시 조지아의 실업률은 16.5%로 옛 소련 국가들 가운데 가장 높은 수치를 보여준다. 더욱이 조지아 국민들의 반수 이상이 농촌에 거주하며 이 곳에서 영세적 자급형 농업에 종사하고 있기 때문에 당국의 실업 해소 정책도 별 도움이 되지 못했다. 이 같은 상황을 개선하고자 장미혁명 이후 노동 규칙에 대한 본격적이고 원대한 개혁이 진행돼 왔다.

사카시빌리는 부패와의 전쟁을 선포하고 세수 확대를 위한 세제 개편에 착수하였는바, 이는 그동안 비공식 관행에 젖어있던 기업들을 국가의 감독을 받는 공식 시스템으로 끌어오려는 의도 하에 추진되었다. 그 결과 2004년 당시 21개였던 세금의 수가 2008년에는 4개로까지 획기적으로 줄어들었고 세수의 증가를 가져왔다.¹⁹⁾ 또 강도 높은 개혁이 진행되면서 국가에 등록된 회사의 수는 2005년에 36,000개로부터 2007년 51,000개로 늘어났으며 공공부문에서의 봉급도 괄목할만하게 증가했을 뿐만 아니라 규제 완화와 행정절차의 간소화 등 조치로 인해 그림자 경제가 극적으로 감소하는 결과가 초래됐다. 또 에너지 부문과 수송 부문을 중심으로 민영화가 진행되고 허가제가 용이해짐에 따라 부패도 줄어들었다. 조지아의 국제 부패지표 지수는 긍정적인 방향으로 대폭 수정됐다(OECD 2011, p. 125).

그럼에도 불구하고 2009년도 <휴먼라이츠>(Human Rights)의 보고서가 적시한 것처럼 고위층에서의 부패는 우려할 만한 수준이며 아직도 취약한 민주 제도, 공공정책의 입안과 실행에서 시민사회 참여도의 낮음, 열악한 재산권, 엘리트 부패 등이 해결해야 할 문제로 지적되고 있다(OECD 2011, p. 125). 특히 보르젤과 파무크가 경고했듯, 조지아의 부패는 일상적이고 소소한 차원에서 벗어나 엘리트 차원으로 전이되고 있는데(Börzel and Pamuk 2012), 이는 블라트 관행과 부패의 구분을 더욱 어렵게 하며 철저한 부패 척결 노력을 저해한다.

(2) 고용 시장에서 블라트 관행

사회 전반적으로 제도와 국가 권력이 확립되지 못한 과도기에 블라트가 더욱 성행할 것이라는 사실은 일견 이해할만 하다. 소연방 붕괴와 독립 과정에서 초래된 정치적, 경제적 불안으로 인해 조지아는 사회총체적 혼란이 지속되었으며 이러한 위기는 실업과 맞물려 고용 시장에서도 여실히 드러나 있었다. 장미혁명이 발생하기 직전인 2002년의 연구 결과에 따르면 1999년 당시 조지아에서 어떤 형태로든 노동에 참여하는 피고용인의 52%가 비공식적인 노동 환경에 속해 있었다. 다시 말해 법적 절차를 거쳐 공식적으로 취업을 하지 않은 피고용인이 전체 노동 인구의 절반을 넘는다는 것이다. 또 이들의 대다수는 농업에 종사하고 있었으며 가정 내, 특히 가족 농장 등에서 무임으로 일을 하고 있었던 것으로 밝혀졌다. 물론 국가 기관에 고용되어 일하는 이들은 공식적 고용 절차를 통해 취업한 경우가 대부분이지만, 1999년 당시 전체 공무원의 18%는 법적 신분보장이 결여된 비공식 피고용인 신분이었다.²⁰⁾ 또 대다수 공무원들이 본업 외에 비공식적으로 2차 직업(이른바 ‘투잡’)을 갖고 있었다는 사실도 밝혀졌다(Bernabè 2002, pp. 53-54). 비공식적인 절차와 과정을 통해 형성된 노동 환경에서 블라트 등의 비공식 관행이 만연했을 것은 의심의 여지가 없다.

19) 4개로 줄어든 세금은 부가가치세(18%), 법인소득세(15%), 개인소득세(20%), 재산세(1%)다.

20) 국가 및 공공기관이 아닌 사적 부문의 고용에서 비공식적으로 고용되어 일하는 노동자의 비율은 69%에 달했다. Bernabè(2002), p. 53.

그러나 조지아에서는 개혁이 일정 정도의 성과를 거두고 있는 시점에도 여전히 공공기관 혹은 국가기관 등 공식 기구 내에서의 비공식 인적 네트워크와 블라트 관행이 강화되고 있는 특징을 보여준다. 2005년 세계은행(World Bank)의 지원을 받아 실시된 연구는 조지아 영내의 국내 실향민(IDPs, internally displaced persons)과 일반 주민(GP, general population)을 대상으로 공식, 비공식 인적 네트워크와 고용 문제의 상관관계를 고찰했다(Tskitishvili et al. 2005). 다양한 초점집단(focus group)의 선정, 20개의 심도 높은 인터뷰 그리고 1,000명의 IDP와 1,000명의 GP를 대상으로 한 설문조사의 결과 도출된 결론은 다음과 같다.²¹⁾

첫째, IDPs의 인적 네트워크는 IDPs가 정부 기관에 고용되는 데에 도움을 주는 반면, GP의 인적 네트워크는 GP가 사적 부문에서 고용되는 데 도움을 제공한다.

둘째, IDPs와 GP는 모두 일자리를 얻기 위해 친구와 친지, 지인의 도움을 가장 자주 받는다.

셋째, 친족과 우정에 기반을 둔 블라트를 제외한 나머지 다양한 성격의 블라트 네트워크들 중에서 IDPs는 직업 관련 네트워크를 가장 선호하며, GP는 종교나 교회 네트워크를 선호하는 경향이 있다.

넷째, 타인에 대한 신뢰도에서 IDPs(17.3%)는 GP(25.7%)에 비해 훨씬 낮은 측정치를 보여준다. 즉 일반 주민들보다 국내 실향민의 경우가 타인을 덜 신뢰하는 경향이 강하다.

이상의 연구 결과는 복잡한 민족구성으로 인해 초래된 민족 간 분쟁과 2008년 8월 발생한 조지아와 러시아 간 전쟁으로 국내 실향민이 다수 발생한 조지아의 특수성을 반영하고 있다. 연구는 IDPs가 GP에 비해 사회자본 수준이 낮을 것이라는 가설 하에서 진행되었지만 결론은 이러한 가설을 입증하지 못했으며 IDPs의 사회자본 수준도 GP와 동일한 정도로 높다는 결론이 도출되었다. 또 연구 자체는 공식 인적 네트워크와 비공식 인적 네트워크 사이의 구분에 크게 주목하지 않고 있지만 1990년대 초부터 분쟁과 사회적 불안이 지속된 조지아의 고용 시장에서 주로 친지와 우정에 기반을 둔 블라트의 영향력이 강하다는 사실을 확인할 수 있다.

한편, 국가기구 내에서 가장 심각하게 인식되는 문제는 공무원의 선발 과정과 승진 프로세스에서의 비효율적 관행이다. 개혁이 진행될 당시 국가 기관에 다수의 공석이 발생했고 언론에는 공직을 보충할 채용 안내문이 적지 않게 게재됐다. 그러나 타마르 차르크비아니(Tamar Charkviani)가 실시한 설문조사 결과(Чаркვიანი 2006)에 따르면 대다수의 공석은 채용 공고를 보고 찾아 온 이들이 아니라, 친지와 친구, 지인을 통해 권유와 소개를 받은 이들로 채워졌음이 밝혀졌다. “국가 공직에 결원이 생겨 채용이 필요하다는 정보를 누구에게서 받았는가?”라는 질문에 대해 응답자들의 대답은 [표 4-1] 과 같았다.

표 4-1. 공직 채용의 정보원(情報源)

(단위: %)

〈설문〉 국가 공무원직에 결원이 생겨 채용이 필요하다는 정보를 누구에게서 받았는가?		
순위	정보원	응답률
1	친지, 친구, 지인	65.3
2	기타	11.2
3	채용 공고문	9.6

21) 설문 조사 대상자는 조지아의 수도 트빌리시 외에 쿠타이시(Kutaisi)와 주그디디(Zugdidi)에 거주하는 18세 이상의 성인으로 구성됐다.

4	신문	6.6
5	기타 언론	5.1
6	인터넷	2.2

자료: Чарквиани 2006, p. 246.

채용 정보의 정보원이 어디(누구)였는지는 지원자의 이후의 운명을 결정짓는 중요한 요인이 된다. 즉 지원자가 채용 이후 원하는 직책에 들어갈 수 있는지의 여부도 정보원과 무관하지 않을 것이기 때문이다. 설문조사에서 제시된 질문 중 “당신의 조직 내에 친지나 개인적 관계를 바탕으로 공직에 임명된 직원이 있는가?”에 대해 응답자의 37.5%가 “그렇다”, 46.3%가 “답하기 곤란하다”고 응답한 반면 15.4% 만이 “아니다”라고 답했다는 사실은 시사하는 바가 크다(Чарквиани 2006, p. 246).

더 나아가 블라트에 의한 채용은 공무원들의 업무의 질, 직장 내에서 그들의 인권과도 관련된다. 채용 당시 업무의 양이나 근로 시간, 작업 환경 등에 관해 고용주(국가)와 구체적으로 합의하지 않았다고 답한 응답자가 70.6%에 달했으며(“그렇지 않다”고 답한 응답자는 23.5%), 피고용인이 그러한 처우를 특별히 자신의 권리 침해로 여기지 않았다. 또 총 응답자 가운데 약 30%가 자신의 의무와 권리는 직장 생활을 해 나가면서 차차 습득된다고 답해 비공식적 채용의 문제점에 공무원들 스스로가 둔감하다는 인상을 준다(Чарквиани 2006, pp. 246-247).

블라트의 영향은 공무원의 채용 뿐 아니라 승진에도 영향을 준다. 약 40%의 응답자가 실적보다는 지인이나 혈연관계에 따라 승진이 결정된다고 답했다. 뿐만 아니라 공무원의 권리와 관련하여, 개인의 비공식적 관계가 강하면 강할수록 직장 내 권리 침해 가능성이 그만큼 줄어들며 그러한 상황에 처하더라도 이를 쉽게 벗어날 기회가 더욱 많아진다(Чарквиани 2006, p. 247).

이상에서 보듯 장미혁명으로 인한 행정 개혁에도 불구하고 블라트의 영향력은 공직 사회에 여전히 뿌리 깊게 남아 있다. 개인의 블라트 네트워크는 공무원들의 무시하지 못할 사회자본인 셈이다. 이 같은 현상은 근로자들의 노동 권리를 보호해 줄 공식적이고 합법적인 수단을 약화시킬 뿐만 아니라 조지아가 서구식 법치 국가로 나아가는 데 분명한 장애로 작용한다.

표 4-2. 공무원의 상사에 대한 의존도

(단위: %)

〈설문〉 일상적인 어려움에 처했을 때 상사로부터 도움을 기대하는가?	
응답	응답률
늘 기대한다	41.2
극단적인 상황에서만 기대한다	40.4
기대하지 않는다	5.1
그 누구의 도움도 필요없다	13.2

자료: 다음 문헌의 데이터를 기초로 필자가 작성하였음. Чарквиани 2006, p. 248.

한편 설문조사를 통해 상사와 부하 사이의 후견-피후견 관계 역시 조지아의 국가기관에 여전

히 만연돼 있다는 사실을 확인할 수 있다. 일반적으로 후견-피후견 관계는 블라트와는 다른 성격의 비공식 관행으로 취급돼 왔다. 그러나 앞 장에서 고찰한 바와 같이 남코카서스에서는 양자 사이의 구분이 모호한 경우가 적지 않으며, 차르크비아니 역시 친지나 지인을 통해 공직사회에 진출한 공무원이 기관장이나 상사를 후견인으로 삼아 충성과 보상에 기초한 비공식적 관계를 형성하는 사례가 압도적으로 많다고 지적한다. 일례로 설문조사에서는 응답자의 23.6%가 급여나 상여금의 액수가 상사와의 관계에 달려있다고 답하고 있는데 차르크비아니는 이 같은 수치가 결코 적은 수치가 아니라고 강조한다(Чарквиани 2006, pp. 247-248). 또 후견-피후견 관계를 지향하는 공무원의 경우, 자기 행동에 대한 책임을 후견인인 상사에게 양도하거나 문제가 발생할 경우 스스로 그 문제를 해결하기보다는 상사에게 의존하는 경우가 많다는 점도 지적한다. 설문조사 응답자의 절대 다수인 81.6%가 일상적인 어려움에 처했을 때 상사로부터 도움을 바란다고 대답했다.

[표 4-3] 에서 주목할 것은 동료의 불법행위가 ‘윗선과 닿아있을’ 것이라고 생각하는 응답자들의 수치다. 블라트와 후견-피후견 관계 등의 비공식 관행이 부패와 닿는 경계선이 희미하다는 사실을 보여준다.

표 4-3. 동료의 불법행위에 대한 대처

(단위: %)

<설문> 직장 내 동료의 불법행위(부정부패 혹은 사적 이익에 따른 결정 등)를 알았을 때 당신은 어떻게 하겠는가?	
응답	응답률
상사에게 직접 알린다	15.4
자신을 밝히지 않고 상사에게 알린다	5.1
동료들과 상의하여 상사에게 알릴지를 결정한다	42.6
타인의 일에 관여하지 않겠다	16.3
불법 관행은 늘상 상사의 비호 하에 자행되므로 여기에 저항하는 것은 의미가 없다	20.6

자료: 다음 문헌의 데이터를 기초로 필자가 작성하였음. Чарквиани 2006, p. 248.

(3) 조지아 블라트의 역사·문화적 맥락

전문가들의 견해에 따르면 비공식 인적 관계는 공직에 입문할 때와 승진할 때뿐만 아니라 일상적인 수준에서도 작용한다. 공식적인 규정을 따르지 않고 공직에 입문한 이는 업무를 학습하고 수행하는 과정에서도 여전히 비공식적인 행동 패턴에 의존할 가능성이 크기 때문이다. 여기서 말하는 비공식적인 행동 패턴이 바로 블라트인바, 위의 조사 연구를 실시한 차르크비아니는

비공식적 노동관계를 경제적인 문제로 보기보다는 사회적, 문화적 문제로 이해해야 한다고 지적한다. 그는 조지아에서 블라트 관행이 만연하는 원인으로서는 다음과 같은 점들을 들고 있다(Чарквани 2006, pp. 242-243).

첫째, 역사적으로 조지아에는 관료기구의 존재감이 작았기 때문에 사회 안에서 이를 대신할 비공식 관계, 즉 블라트의 발전이 촉진되었다. 전쟁과 식민 지배의 위협이 상존한 까닭에 사회 안전은 보장받기가 어려웠으며 그 결과 사회 제도는 취약해지고 주민들은 비공식적인 방법으로 스스로의 문제를 해결하려 시도하게 된다.

둘째, 조지아가 소련방의 일원이었다는 사실이다. 주지하다시피 소련은 법치국가를 지향하지 않았으며 소련 시기 많은 영역에서 법이 행동의 지침이 되기는커녕 오히려 행동을 방해하는 역할을 했다. 때문에 법은 비공식 관계를 통해 파괴되기도 했지만 한편으로 수정되기도 했다. 이와 관련해 차르크비아니의 인터뷰에 응한 익명의 조지아 철학 교수는 다음과 같이 지적했다. “소련 사회 전체가 반사회적인 개인들의 집합체였다. 한 쪽에서는 법체계가 존재했지만 다른 한 쪽에서는 성숙한 비공식 관계 시스템이 존재했다. 이러한 비공식 시스템은 새로운 소비에트 위계질서로서 우리 사회에 만연해 있었다.”

셋째, 조지아에서 자본주의 부르주아지의 발전이 뒤늦게 이루어진 사실도 원인 중 하나이다. 부르주아지는 자신의 물질적 이익을 보호하고 자기가 체결한 계약과 노동 조약이 보호받는 데 관심을 기울인다.

넷째, 준법정신이 조지아의 전통적인 가치가 아니라는 점이다. 이 나라에서는 역사적으로 ‘이중 잣대’가 하나의 민족 문화처럼 형성돼 왔다. 익명의 조지아 문화학자는 다음과 같이 지적하고 있다. “조지아의 군주는 공식적으로 이슬람을 신앙하고 있었으며 이를 보여주기 위해 턱수염을 기를 정도였다. 그러나 품속에는 은밀하게 십자가를 걸고 있었다. 이 같은 무원칙적인 순응주의에는 역사적인 근거가 있다. 순응주의야말로 조지아에서 가장 만연해 있는 가치관 가운데 하나이다.”

다섯째, 조지아는 오랜 기간 동안 자치를 향유하지 못했다는 사실이다. 외국의 점령자들이 직접 혹은 간접적으로 이 나라를 통치해 왔다. 법은 이방인들에 의해 만들어졌고 따라서 강제된 법을 위반하고 파괴하는 것이 비양심적인 것으로 인식되지 않는다.

여섯째, 조지아 문화에서는 구두에 의한 합의가 문서나 공식적인 규율보다 우선적이다.

일곱째, 역사적으로 조지아에서는 법이 체계적이고 일관되게 발전하지 못했으며 법 개념과 법 이론이 연구된 바도 없다.

끝으로, 조지아와 이웃한 국가들에서도 법 인식의 수준은 마찬가지로 낮아, 조지아인들에게 좋은 영향을 주지 못했다.

앞서 언급한대로 2003년 발생한 장미혁명 이후, 사카시빌리 정권의 획기적인 부패 척결 노력과 행정 및 사법에 대한 대대적인 개혁 조치로 인해 조지아의 부패 수준은 눈에 띄게 낮아졌다. 차르크비아니는 장미혁명 이후로 한동안 조지아 사회에 팽배해 있던 낙관론적 분위기 때문에 공식 개혁이 최종적으로 어떤 결과를 도출할지 속단하기는 이르다고 전제하면서도, 개혁이 전반적으로 성공을 거둘 것이라는 전문가들의 긍정적 견해를 인용하고 있다. 그는 새로운 정권 하에서의 개혁이 구세대 관료들, 즉 노멘클라투라를 일소하고 신 정권에 충성하는 새로운 관료들과 공무원들로 교체되어야만 비로소 완성될 것이라고 강조하면서, 실제로 개혁의 결과로 인해 국가 재정이 증가하고 공무원의 봉급이 상당 수준 인상된 것이 사실이라고 평가한다(Чарквани 2006, p. 244).

하지만 세 명의 조지아 출신 사회학자들(Durglishvili, Jgerenaia, Kiladze)이 30개의 인터뷰와

20개의 설문을 바탕으로 수행한 2009년의 연구 결과는, 오늘날 조지아에서 사회·경제적으로 성공하기 위해서는 ‘비공식’ 요소와 개인의 수완이 결정적인 역할을 한다는 점을 입증하고 있다. 연구에 참여한 학자들은 이러한 현실이 사카시빌리의 민주주의 개혁에 장애가 되고 있다고 결론짓는다. 또 나다레이시빌리(Nadareishvili)가 수행한 2005년과 2007년의 연구는 부정적인 사회자본과 부패의 상관관계를 분석하면서 조지아가 사회적 안정을 달성하기 위해서는 공식 인적 관계와 비공식 인적 관계가 함께 시너지(synergy) 효과를 거둘 수 있어야 한다고 강조한다 (USAID Caucasus 2011, p. 14).

5. 나가는 말

본문의 고찰을 통해 남코카서스의 블라트, 즉 비공식 인적 네트워크가 주로 가족과 친족을 중심으로 형성되며 혈연 중심의 네트워크 특성상 비상호성과 위계성이 중요시된다는 점을 확인할 수 있었다. 그에 반해 우정을 기반으로 한 인적 네트워크는 상호성이 중시되며, 친구일지라도 준가족적인 수준으로 대우받는 경우가 없는 것은 아니지만 대단히 특수한 경우에 속한다는 사실도 확인했다. 남코카서스의 블라트를 분석할 때 한 가지 주목할 점은, 다민족, 다종교 상황이 유사한 중앙아시아 지역과는 달리 이 지역에서는 강력하고 전통적인 씨족 네트워크가 취약하다는 사실이다. 또 민족분쟁이 다발하는 코카서스의 특수성을 고려할 때, 종족이나 민족에 기반을 둔 인적 네트워크가 큰 영향력을 발휘하지 못하는 점이 의외라고 할 수 있다. 이러한 요소는 소비에트의 유산이라는 측면을 공유하면서도 남코카서스의 블라트가 러시아나 여타 옛 소련 국가들의 블라트와 차별되는 특수성이다.

러시아 블라트 연구에서 권위로 인정받고 있는 알레나 레데네바는 소연방 해체 이후 블라트의 변화에 관해 언급하면서 그 구체상을 보여줄 만족할 만한 해답은 존재하지 않는다고 지적한 바 있다. 그럼에도 불구하고 그는 블라트가 공산주의 종식 이후 비공식 네트워크를 계속해서 지배하고 있는 것은 사실이라고 강조한다. 이 같은 지적은 남코카서스 지역의 블라트 연구에도 적용될 수 있을 것이다. 이 지역 국가들이 EU 가입과 서구식 시민사회 육성을 지향하면서 정치와 경제, 사회 전반에 걸친 유럽화를 지속적으로 추진하는 한, 또 정치적 불안과 경제적 곤란, 사회 불안정이 지속되는 한, 블라트 관행은 끊임없이 이들 국가의 발목을 잡을 것이며 반드시 극복되어야 할 과제로 계속 남아 있을 것이기 때문이다.

하지만 남코카서스 3국의 블라트 연구는 아직 시초 단계에 있으며 그 실상을 규명해 줄 자료와 데이터가 절대적으로 부족한 상황이다. 따라서 향후 연구의 질적 제고를 위해 현지 언어로 된 설문과 활용과 현지인 인터뷰 그리고 인적 네트워크의 실체를 파악할 수 있는 연구방법이 개발되어야 할 것이며, 이것이 본 연구의 한계로서 남아 있음을 인정하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 흑해 협력 시대를 전망하는 21세기 이 시점에서 블라트의 시초적 연구로서 기여할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 배정한. 2003. 「러시아의 사회자본과 비공식 네트워크: 노보시비르스크주의 사례」. 『국제정치논총』, 제43집 3호. 한국국제정치학회.
- 엄구호. 2009. 「중앙아시아의 민주주의와 씨족정치」. 『세계지역연구논총』, 제27집 3호. 한국세계지역학회.
- 엄구호. 2011. 「사회네트워크와 부패: 러시아와 중국의 비교」. 한양대학교 아태지역연구센터 엮음. 『유라시아 권위주의』. 서울: 엠_에드.
- 현승수. 2011. 「포스트 소비에트 아제르바이잔의 국가 건설과 정치적 정당성」. 『슬라브학보』, 제26권 3호. 한국슬라브학회.
- Aliyev, Huseyn. 2013a. "Informal Networks in the South Caucasus's Societies." *Caucasus Analytical Digest*, 50.
- _____. 2013b. "Post-Communist Informal Networking: Blat in the South Caucasus." *Demokratizatsiya*, 21(1).
- Altman, Yochanan. 1983. *A Reconstruction Using Anthropological Methods of the Second Economy of Soviet Georgia*. PhD Dissertation. Enfield, England: Middlesex Polytechnic, Center of Occupational and Community Research.
- Babajanian, Babken. 2008. "Social Capital and Community Participation in Post-Soviet Armenia: Implications for Policy and Practice." *Europe-Asia Studies*, 60(8).
- Bernabè, Sabine. 2002. "Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework." CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion) paper, no. 56.
- Börzel, Tanja A. and Yasemin Pamuk. 2012. "Pathologies of Europeanisation. Fighting Corruption in the Southern Caucasus." *West European Politics*, 35(1).
- Busse, S. 2001. "Post-Soviet Social Capital: Evidence from Ethnography." Paper presented at the American Sociological Association Annual Meeting August, Anaheim, CA. (August)
- Caucasus Research Resource Centers. Caucasus Barometer in <http://crrc.ge/oda/>
- Closson, Stacy. 2009. "State Weakness in Perspective: Strong Politico-Economic Networks in Georgia's Energy Sector." *Europe-Asia Studies*. 61(5).
- Fitzpatrick, Sheila. 2000. *Everyday Stalinism: Ordinary Life in Extraordinary Times: Soviet Russia in the 1930s*. New York: Oxford University Press.
- Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 78(6).
- Greensdale, Gertrude. 1980. *Regional Dimensions of the Legal Private Economy in the USSR*. Berkeley: National Council for Soviet and East European Research.
- Hasanov, Rafail. 2009. "Social Capital, Civic Engagement and the Performance of Local Self-Government in Azerbaijan." *Nationalities Papers*, 37(1).
- Heizen, James. 2007. "The Art of the Bribe: Corruption and Everyday Practice in the Late Stalinist USSR." *Slavic Review*, 66(3).
- Hough, Leslie. 2011. "Civic Engagement in Georgia: The Challenge of Formalizing Informal." http://www.irex.org/sites/default/files/IREX%20Final%20Report_Hough_Georgia_FINAL.pdf (accessed July 20, 2013).
- Howard, Marc Morjé. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. New

- York: Cambridge University Press.
- Krastev, Ivan. 2007. "The Corruption Paradox: Why Post-Communism Is/Looks More Corrupt than Communism." <http://www.colbud.hu/honesty-trust/krastev/pub02.doc> (accessed July 2, 2013).
- Ledeneva, Alena V. 1998. *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsh, Christopher. 2000. "Making Russian Democracy Work. Social Capital, Economic Development and Democratization." *Studies in Russian History*, 4.
- Murphy, Jonathan. 2003. "Civil Society and Social Capital in the Post-Socialist Russian North." Prepared for the Havighurst Young Scholars' Conference, Judge Institute of Management Studies University of Cambridge, U. K. (November 7-9).
- OECD. 2011. "Development in Eastern Europe and the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic Of Moldova and Ukraine." <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4111011e.pdf> (accessed October 14, 2013).
- O'Loughlin, John and Vladimir Kolossov. 2010. "Contemporary Attitudes and Beliefs in Transdnestria, Abkhazia and South Ossetia: A Preliminary Analysis of Survey Data." *Post-Soviet Affairs*, 26(3).
- Onoshchenko, Olga. 2012. "Tacking the Informal economy in Ukraine." Doctoral dissertation at the Management School of The University of Sheffield.
- Pahl, Ray. 2000. *On friendship*. Malden: Blackwell.
- Putnam, Robert D. 1995. "Bowling alone: America's declining social capital." *Journal of Democracy*, 6.
- Raiser, M., C. Haerpfer, T. Nowotny, and C. Wallace. 2001. "Social Capital in Transition: A First Look at the Evidence." European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper, No. 62.
- Rose, Richard, et al. 1997. "Social Capital in Civic and Stressful Societies." *Studies in Comparative International Development*, 32(3).
- _____. 1999. "What Does Social Capital Add to Individual Welfare? An Empirical Analysis of Russia." Social Capital Initiative Working Paper, The World Bank, No. 15.
- Sampson, Steven. 1987. "The Second Economy of the Soviet Union and Eastern Europe." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 493(120).
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies all over the World." http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/10/14/000158349_20101014160704/Rendered/PDF/WPS5356.pdf (accessed October 10, 2013).
- Slade, Gavin. 2006. "Georgia's Poisoned Soil: Will Zero Tolerance Policing Work?" *The Messenger*.
- Tskitishvili, Gocha, Larry Dershem and Vano Kechakmadze. 2005. "Social Capital and Employment Opportunities among Internally Displaced Persons (IDPs) in Georgia." The World Bank.
- USAID CAUCASUS. 2011. "Social Capital: A Literature Review." USAID CAUCASUS Forecast

Project.

- Андерс, Герхард. 2007. “Подобно хамелеонам: государственные служащие и коррупция в Малави.” И. Олимпиаевой и О. Паченкова (ред.). *Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции*. СПб.: Алтейя.
- Кайзер, Маркус. 2003. “Сектор неформальной торговли в Узбекистане: стратегические социальные сети против новых рисков.” И. Олимпиаевой и О. Паченкова (ред.). *Неформальная экономика в постсоветском пространстве. Проблемы исследования и регулирования*. СПб.: ЦНСИ.
- Мкртчян, А.А. 1988. *Общественный быт армян Нагорного Карабаха (вторая половина XIX - начало XX в.)*. М.: Институт этнографии им. Н.Н. Миклухо-Маклая АН СССР.
- Тер-Степанян, Диана. 2006. “Конструирование власти через неформальные практики.” Нино Лежава (отв. ред.). *Южный Кавказ: Территории. Истории. Люди*. Тбилиси: ФГБ.
- Хестанов, Руслан. 2003. “Эссе о времени, труде и капитале.” *Отечественные записки*, 3. http://magazines.russ.ru/oz/2003/3/2003_3_13.html (accessed June 03, 2013).
- Чарквиани Тамар. 2006. “Неформальные трудовые практики на государственной службе.” Нино Лежава (отв. ред.). *Южный Кавказ: Территории. Истории. Люди*. Тбилиси: ФГБ.
- Шахназарян, Нона и Роберт Шахназарян. 2010. “УВАЖИТЬ, УМАСЛИТЬ, ОТБЛАГОДАРИТЬ: ДИСКУРСЫ ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ, РОДСТВЕ И КОРРУПЦИИ В КАВКАЗСКИХ СООБЩЕСТВАХ.” *Laboratorium*, No. 1.

카자흐스탄 사례를 통해서 본 중앙아시아 국가 발전체계에 대한 연구: 싱크탱크 인적자원 및 제도의 변화를 중심으로-*

김상철(한국외대)

< 차례 >

- I. 카자흐스탄 국가발전과 싱크탱크 연구의 필요성
- II. 싱크탱크 연구의 발전과 방법론
 - 1. 싱크탱크 연구방법
 - 2. 싱크탱크의 주요기능
- III. 카자흐스탄 싱크탱크의 제도 및 인적자원 변화
 - 1. 경제개혁기 제도 및 인적자원의 변화
 - 2. 국가발전 초기 싱크탱크로써의 엘리트 역할
 - 3. 카자흐스탄 현대 정치엘리트의 주요 그룹과 활동
- IV. 카자흐스탄 싱크탱크의 특징
 - 1. 공공부문 싱크탱크
 - 2. 민간부문 싱크탱크
- V. 결론

< 참고문헌 >

* 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2013년 전략지역 심층연구 사업의 지원으로 작성되었습니다. 학술대회 발표를 위해 작성된 논문의 Draft입니다. 추가적인 내용의 수정과 보완을 거쳐 학술논문으로 발행될 예정입니다. 인용을 삼가해주시기 바랍니다.

I. 카자흐스탄 국가발전과 싱크탱크 연구의 필요성

1991년 소련의 붕괴로 신생독립국으로 국제사회에 데뷔한 중앙아시아 국가들은 체제전환에 따른 경제안정화와 발전모델의 설립을 위해 여러 가지 이행전략을 추진하였는데, 독립 20여년이 지난 시점에서 돌아켜볼 때 여러 가지 요인들이 최근에 나타나고 있는 중앙아시아 국가들의 상이한 발전 수준의 원인으로 제시될 수 있을 것이다. 중앙아시아 국가들간의 2012년 기준 GNP 및 경제규모 격차는 여러 기준에 따라 상이하지만, 가장 앞선 국가와 가장 뒤처진 국가간의 격차는 최소 5배에서 최대 10배까지 그 차이가 여러 가지 경제상황과 지표를 통해 잘 드러나고 있다.

경제적으로 비슷한 여건에서 체제이행을 시작해야 했던 과거 소련으로부터 독립한 여러 국가들 가운데 특히 카자흐스탄이 가장 성공적으로 체제 이행에 성공할 수 있었던 배경으로는 궁극적으로는 국가차원의 단기 및 장기 국가발전 전략의 유무, 이의 실천과 관련된 지도자의 의지, 그리고 발전으로 나아가기 위한 철저한 경제토대의 구축과 관련된 사회 및 경제적 기반여건의 확보 등이 주로 제시되어 왔다. 이러한 요인들은 특히 발전이라는 측면에서 여전히 전망이 그리 낙관적이지 않은 카자흐스탄을 제외한 여타 중앙아시아 국가들과 대조됨으로써 이른바 유라시아 신흥국 경제발전모델이라는 측면에서 다루어질 필요성이 부각되고 있다 할 것이다.

2013년 현재 중앙아시아의 지역 맹주를 탈피하고 글로벌 커뮤니티를 이끌어가는 지도국으로 그 역할 변화를 시도하고 있는 카자흐스탄의 발전은 발전전략의 이행이라는 측면에서 지도자의 역할과 관련되는 부분은 일부 연구자들에 의해 분석되어 왔다. 그러나 지도자의 역할과 관련되는 부분만으로는 특히 카자흐스탄이 보여준 경이로운 발전의 성과를 설명하는데 한계를 지닐 수밖에 없다.

카자흐스탄의 국가발전 전략은 1990년대초 급진개혁의 수용을 통한 소비에트 경제 잔재의 적극적 청산을 기점으로 본격화되었고, 이는 1990년대말 카자흐스탄의 이른바 제1차 중장기 발전계획으로 G50 진입을 목표로 설정한 ‘2030 카자흐스탄 국가발전 전략’의 발표로 발전의 과정이 본격화되었다. 이후 10여년 이상 이어진 연간 10%가 넘는 경이적인 경제성장을 바탕으로 양적인 성장을 바탕으로 하는 발전에서 질적인 성장을 지향하며 G30 진입이 목표로 설정된 이른바 ‘2050 국가발전전략’이 2012년 12월 발표됨으로써, 이른바 카자흐스탄판 제2차 중장기 발전계획에 입각한 성장과 분배를 모두 고려하는 국가발전 시기로의 진입을 알린 바 있다.

카자흐스탄의 국가 발전 전략은 소련으로부터 독립 직후 이른바 과거 기득권층의 반발을 두려워하지 않는 과감한 급진 경제개혁의 이행을 통해 과거의 유산들과 일정수준 단절된 독자성을 지닌 형태로 형성될 수 있었던 기반과 여건이 조성될 수 있었다.

이러한 과정에서 카자흐스탄은 여타 중앙아시아 국가들과 비교되는 국가발전을 이룩하였고, 이는 다양한 레벨에서 국가발전과 관련된 정책, 국책 싱크탱크 및 민간 싱크탱크들의 활동이 융합된 결과이다. 따라서 본 연구는 이와 관련하여 국제적인 싱크탱크 개념을 바탕으로 카자흐스탄의 싱크탱크와 국가발전의 상호 연계성, 그리고 카자흐스탄의 대표적인 국책 싱크탱크들에 대한 소개와 역할, 국책 싱크탱크에 못지않게 정책의 피드백과 관련하여 많은 역할을 하고 있는 민간 싱크탱크라 할 수 있는 대표적인 민간 연구센터들의 기능에 대한 주요 싱크탱크 연구방법에 입각한 분석을 시도하였다.

II. 싱크탱크 개념과 기능에 대한 연구 방법

1. 싱크탱크 연구방법

싱크탱크는 선진국 및 개발도상국 모두에서 나타나고 있는 현상이기 때문에, 연구자들은 정책 결정 공동체내에서 이들의 역할과 의미에 대한 다양한 이론적인 접근이 시도되고 있는데, 주류를 이루는 4가지 접근과 분석은 다음과 같이 제시된다.

1)싱크탱크 - 엘리트 기구

상당수의 정치학자들은 싱크탱크를 엘리트 조직으로 간주하고 있는데, 이 엘리트 조직은 전문성을 바탕으로 하며, 기업이나 자선사업 후원자들의 정치적인 아젠다를 발전시키려는 정책결정자들과 긴밀하게 연계되어 있다. 이러한 입장을 지닌 연구자들은 싱크탱크는 정치엘리트와 상호작용 할뿐만 아니라 국가권력 구조의 일부분과도 타협을 하게 된다고 보았다.²⁾ 미국의 사례에서는 싱크탱크는 빈번하게 새로이 구성되는 대통령 행정부의 talent pools 로 역할을 하며, 퇴임한 고위정책결정자들이 이러한 싱크탱크에 영입된다. 이러한 면에서 싱크탱크는 공공정책에 영향을 행사하는 엘리트 기구로 이해될 수 있다.

대기업 및 비영리 기부단체로부터의 후원과 일부 싱크탱크들간의 긴밀한 유대는 싱크탱크가 지배 엘리트의 도구로 기능할 수 있는 가능성으로 해석될 수 있다. 실제로 많은 기부의 댓가로 싱크탱크들은 보유하고 있는 전문적인 정책역량과 커넥션을 후원자들의 정치적인 아젠다 발전에 사용하기도 한다.³⁾ 미국의 거대 싱크탱크들과 정부 요직 관료들간의 상호작용을 분석해보면 싱크탱크들은 정책결정 환경 및 중요한 정책결정들에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

싱크탱크에 대한 엘리트 이론을 바탕으로 한 접근은 정치 시스템이 개인들 가운데 선택된 집단 및 공통의 정치, 경제 및 사회적인 이익 발전을 목표로 하는 조직들에 의해 지배되는 것으로 묘사하고 있지만, 모든 싱크 탱크들이 엘리트의 어젠다 발전에 기여할 수 있는 열망이나 자원(resources)들을 보유하고 있다고 보기에는 상당한 무리가 있다. 싱크탱크에 대한 엘리트 이론을 바탕으로 한 연구는 몇 가지의 장점을 가지고 있다. 비즈니스 영역과 정부영역 모두에서 싱크탱크 구성원과 리더간의 긴밀하고 상호연동성에 대한 검토는 특정 정책연구소들이 다른 연구소들보다 더 두드러지게 드러나는 상황을 설명하는데 효과적이다. 더욱이 싱크탱크 이사회 의장을 누가 맡고 있는지를 추적해봄으로써 특정 연구소들이 다른 연구소들보다 더욱 더 많은 자원 조달이 가능한 지 설명할 수 있다.

그럼에도 불구하고 싱크탱크의 구성원들이 빈번하게 기업 임원들 및 정책결정자들과 상호작용하고 있다는 사실을 고려하더라도, 이러한 핵심 인물들간의 유대 관계가 필연적으로 정책적인 영향력 행사로 이어지지는 않는다.

싱크탱크를 연구하는 연구자의 입장에서는 싱크탱크를 일종의 정책 엘리트들로 간주하여 분석하는 것은 아주 솔깃한 접근법으로 받아들여질 가능성이 높다고 할 수 있는데, 이는 왜냐하면 엘리트적인 접근을 통해서 누가 공공 정책을 컨트롤 하는지에 대한 주장을 일소할 수 있기 때문이다.

싱크탱크들은 상당한 규모의 재정적인 펀드를 확보하기 위해 독립적인 입장과 신뢰를 자발적으로 포기하기도 한다. 대규모 재정을 유지하기 위해 싱크탱크들은 싱크탱크가 가지고 있는 고유목적 뿐만 아니라 싱크탱크 후원자들이 의도하는 목적에 부합하는 공공정책에 대해 전면적인

2) Smith(1991).

3) Hellebust(1996).

영향력을 행사할 수 있는 전략을 채택한다.

2) 싱크탱크 - 다원주의 기구론

다원주의 기구론은 싱크탱크를 아이디어 경쟁의 장을 구성하는 많은 집단 가운데 하나로 간주하는 것이다. 싱크탱크는 이익집단, 노조, 인권기구, 환경협회 및 여러 비정부 기구들처럼 공공과 정책결정자들의 관심을 끌기 위해 경쟁하는 하나의 행위자로 인식된다. 싱크탱크의 구성원들은 빈번하게 엘리트 정책 서클내에서 이동이 일어나고 있는데, 그러나 일부 정치학자들은 이는 정책결정 커뮤니티를 구성하고 있는 많은 조직 형태 가운데 하나를 반영할 뿐이라는 견해를 가지고 있다.⁴⁾ 주로 미국 다원주의 전통에서 기인한 이러한 시각에 따르면 싱크탱크는 다른 이익집단들인 노동조합, 환경단체, 일련의 비정부기구들처럼 정책결정자의 관심을 끌기 위해 경쟁하는 조직들 가운데 하나에 불과하다는 것이다.

정부는 이러한 집단들간의 경쟁에 있어서 조정자 내지는 심판의 역할을 수행하는 수동적인 존재로 규정되기 때문에, 다원주의자들은 정부가 우선시하는 부분에 대해서는 거의 고려를 하지 않는다. 다원주의자들은 공공정책을 특정한 정부가 가지는 통치권한의 반영으로 보기 보다는 집단간 경쟁의 결과로 이를 이해한다.

다원주의 프레임에 의한 싱크탱크 연구가 가지는 장점은 다음과 같이 제시될 수 있다. 다원주의에 입각한 싱크탱크 연구는 연구자들이 정책결정 커뮤니티내에서 싱크탱크의 중요성이 증대됨에도 불구하고, 여전히 권한과 영향력을 획득하기 위해 경쟁하고 있는 많은 기구들 가운데 하나로 남아있다는 점이다.

다원주의 싱크탱크 연구가 가지는 취약점은 다음과 같이 제시된다. 다원주의자들은 공공정책이 집단간 경쟁의 결과라고 설명을 하고 있지만, 이러한 과정에서 특정 기구들이 정책 결정에 영향력을 행사하기에 더 유리한 입지를 차지하게 되는 상황에 대해서는 명확한 설명을 하지 못하고 있다는 점이다. 다원주의적 접근법이 가지고 있는 가장 큰 결점은 모든 집단들이 공공정책에 영향력을 행사할 수 있다는 전제에 있기 보다는, 특정 집단들이 정책결정과정에서 보이는 행태에 대해 적절한 설명을 하지 못한다는 점이다. 다원주의자들은 정책연구소들이 정권형성기에 이익집단이나 다른 비정부기구들보다 우선적인 고려의 대상이 되는지에 대한 부분을 간과하고 있다.

다원주의자들에게 있어서 싱크탱크와 다른형태의 NGO들간의 차이를 인지함으로써 모든 집단들이 동일한 정치적 영역내에서 경쟁한다는 전제에 근본적인 문제를 제기할 수 있을 것이다. 싱크탱크는 물론 이러한 구조내에서 싱크탱크 자체의 영광과 위상을 위해 경쟁할 수 있지만, 그렇다고 해서 싱크탱크들이 정책형성 공동체내에서 다른 참가자들과 경쟁하는 것이 필수적인 부분은 아니라는 것이다.

3) 싱크탱크에 대한 국가주의적 접근

국가주의적 접근은 싱크탱크를 정책결정의 장에서 존재하는 비정부적인 기구 가운데 하나로, 특히 국가의 권위 및 자치와 관련되어 공공정책 형성 과정에서 일정한 역할을 하는 기구로 파악하는 것이다. 다국적기업, 거대 미디어 기업, 그리고 강력한 특수 이익집단들은 정책결정이 이루어지는 수도에 영향력을 행사하기 위한 활동 거점을 설립해 왔는데, 국가 이익의 보호를 궁극적으로 누가 수행할 것인가에 대한 부분에서 이들은 당연히 그 고려의 대상에서 제외된다고 할 수 있다. 일련의 연구자들은 원활하게 진행되지 않는 정책결정과정에서 국가의 상대적인 자율성

4) Newsom(1996), pp. 141-162.

을 강조해왔다. 국내적인 저항을 극복할 수 있는 국가의 역량은 그 사회내에서 모든 집단들에 대해 통용되는 도구적인 조율이 가능한지의 여부에 달려있다.⁵⁾

일례로 대외정책에 대해서는 미국의 경우 국가의 가장 중심 행위자라 할 수 있는 대통령과 국무장관, 그리고 중요 기관이라 할 수 있는 백악관과 국무부는 외교정책을 조율한다. 싱크탱크의 스태프로 근무한 경력이 있는 인사가 정부 직위에 임명되는 경우 이러한 인물은 정부 정책을 추진할 뿐만 아니라 동시에 자신이 과거 근무했던 싱크탱크의 핵심적인 이데올로기를 정책에 반영되도록 활동할 개연성이 있으며, 반대로 이러한 인물은 자신이 가지고 있는 전문가적인 관심사 뿐만 아니라 국가 목표를 발전시키기 위해 과거의 신념을 포기하는 결정을 내릴 수도 있다.

싱크탱크 연구에서 국가이론을 도입하는 경우 몇 가지의 장점들을 가지고 있다. 첫째는 이러한 국가이론을 바탕으로 하는 싱크탱크연구는 싱크탱크의 스태프들이 핵심적인 국가 정책결정과정에 어떠한 형태로 관여되고 있는지를 설명해준다. 예를 들어 미국대통령과 미국 국무장관이 정책 결정과정에서 있어서 가장 영향력이 큰 참가자임을 고려해볼 때, 이들은 빈번히 싱크탱크 전문가들의 조언에 의존하고 있으며, 결국 이는 싱크탱크들이 정책결정에 영향을 줄 수 있는 위치에 있음을 의미한다. 반대로, 싱크탱크가 정부고위층에 접근이 가능함을 추정해볼 수 있는 증거가 거의 없다고 한다면, 연구자들은 국가이론에 따라 국가 통치행위에 싱크탱크가 영향력을 행사하지 못한다는 결론을 내리게 된다. 결국 국가이론에 의해 싱크탱크가 국가정책에 영향력을 행사하는 상황과 그렇지 못한 상황에 대한 설명이 가능해진다.

4) 싱크탱크에 대한 제도주의적 접근법

제도주의적 접근법은 싱크탱크를 분석함에 있어서 싱크탱크가 가지고 있는 엘리트, 다원주의 또는 국가주의적 속성에 초점을 맞추기보다는 싱크탱크가 존재하고 있는 정책환경, 구조 및 조직 자체가 가지고 있는 지향성에 초점을 두는 부류이다. 이런 경우 특히 싱크탱크의 권한과 싱크탱크를 운영하는 자원, 서로 상이한 단계의 정책 결정에 이들이 관여하게 되는 전략적인 선택들에 영향을 주는 요소들이 집중적인 분석의 대상이 된다.

제도로써의 싱크탱크를 연구하는 세 가지 상이한 접근법들이 최근 나타나고 있다.

첫째 접근법은 이는 싱크탱크에 대한 대부분의 문헌들에서 반영되고 있는데, 바로 특정 싱크탱크의 역사 또는 특정 국가에서 싱크탱크의 발전과 역할 변화에 대한 부분에 초점을 맞추고 있다. 싱크탱크의 세부적인 역사에 대한 이해를 바탕으로 하는 접근법이 가지는 분명한 장점은 해당 기구의 특성 및 권한, 수행해온 연구 프로젝트, 해당기구에서 이루어졌던 제도적인 변화 등에 대한 풍부한 정보를 획득할 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 접근법은 단순한 역사만을 제공하며 특정 싱크탱크가 특정 공공정책 형성에 있어서 주요한 역할을 하는 것에 대한 구체적인 데이터들은 거의 제공하지 못한다는 부분이 한계점이다.

두 번째 접근법은 첫째 접근법보다는 좀더 체계적인 접근법으로 지식이나 정책 공동체와 관련되어 어떠한 부류의 공공정책 연구자들이 지식 또는 정책 공동체로써 싱크탱크에 관여되어 있는지에 대해 집중하는 방법이다. 정책 또는 지식 공동체의 형성은 정책공식화와 체제형성에 있어서 중요한 단계로 간주된다. 이러한 입장의 연구는 일부 정치학자들에 의해 주로 이루어졌는데, 이들은 싱크탱크를 정책 또는 지식공동체의 중요한 참여자로 보았다.

정책 또는 지식공동체 프레임을 통해서 싱크탱크를 분석하는 경우에 연구자들은 몇 가지 중요한 견해를 형성하게 된다. 특정 정책 이슈에 초점을 맞추게 되며, 이러한 과정에서 연구자들

5) Krasner(1978), II.

은 정책결정자들과 사고를 공유하는 핵심적인 기구나 개인을 잘 파악할 수 있다.

무엇보다도 정책 또는 지식 공동체 프레임을 통해 연구자들은 정책결정의 메커니즘을 더욱 심도있게 파악해보게 된다. 정책 결정을 이익집단간 경쟁의 결과나 엘리트 이익의 반영으로 이해하기보다는, 이러한 접근법에서 연구자들은 정책결정이 비정부 및 정부 정책 전문가들 사이의 토론을 통해 어떠한 형태로 영향을 받게 되는지에 대한 심도있는 분석을 진행한다.

이러한 접근법이 가지는 또 다른 장점들도 있다. 정부산하에서 정책결정과정에 참여하는 행위자들이 파악됨으로 인해, 실제 정책이 결정되는 과정에 참여하는 참가자들에 의해 이루어지는 권고사항들과의 비교가 가능해진다.

이러한 접근법은 이러한 측면에서는 엘리트 프레임이나 다원주의 프레임을 통한 싱크탱크 연구들보다는 장점을 가지게 되지만, 이 역시 많은 결점들을 가지고 있다. 정책공동체내에서 싱크탱크들에 대한 조사는 정책이 현실화되는 단계에서 주로 참여를 요청받게 되는 연구소들을 파악해보는데에는 강점을 지닌다. 그러나 이러한 접근법은 정책 공동체내부 또는 공공정책 형성 및 정책우선순위, 정책결정자의 선택에 있어서 영향력을 행사하는 싱크탱크를 파악하는데에는 한계점을 가지고 있다.

세 번째 연구자들은 정책결정에서 비정부기구들의 관여에 대해 더욱 포괄적인 접근을 시도하는 부류이다. 권한, 자원, 우선순위 측면에서 매우 다양한 양상을 보여주는 비정부기구들의 실체를 인정하고, 정책결정의 형성 및 정책결정 환경에 대해 사회적인 집단들이 어느 정도의 영향력을 행사하는지에 대한 일반적인 관찰을 통해 연구자들은 어떠한 집단들이 서로 상이한 정책 사이클 단계에서 공공 정책 포커스에 영향력을 행사하게 되는지를 파악하게 된다.

2. 싱크탱크의 주요기능

현대사회에서 싱크탱크가 수행하는 기능과 역할은 미국을 중심으로 분화 및 발전되어 왔다. 1900년대 초반 시기에 당시 미국의 대표적인 기업가 또는 자선사업가라 할 수 있는 Andrew Carnegie, Robert Brookings 같은 인물들은 과학적인 전문성을 바탕으로 중요 공공정책과 관련된 이슈를 담당할 수 있는 저명한 경제학자, 정치학자, 역사학자들로 구성된 조직 창설의 중요성을 인지하고 있었다. 카네기 국제평화 기금(The Carnegie Endowment for International Peace), 브루킹스 연구소(the Brookings Institutions) 및 상당수의 유력 싱크탱크들은 20세기초에 창설되었는데, 당시에는 정부의 정책결정에 있어서 관련 연구와 분석을 수행하는 기구로 싱크탱크의 객관성과 정치적인 중립성에 대한 인식이 확산되어 있었다. 근래에는 많은 정책 연구소들이 아이디어를 생산하기보다는 아이디어에 대한 마케팅과 재활용을 더 중시하였는데, 이러한 싱크탱크들의 입장은 정책연구에 있어서 정치적인 지지와 밀접하게 결부되어 왔다. 결국 이는 싱크탱크와 공공정책 개선에 있어서 관련성을 가지고 있는 이익집단 같은 비정부기구들간의 차이 구분을 더욱 어렵게 만들었다. 아울러 자선단체나 이익집단들처럼 싱크탱크 역시 세간의 이목을 끄는 개인들을 채용하여 재원조달을 수월하게 하려는 경향이 나타나고 있는데, 이러한 경향을 잘 보여주는 대표적인 싱크탱크가 바로 스탠포드 대학교의 후버연구소(The Hoover Institution)이다.

싱크탱크와 이익집단간에는 다수의 유사한 성격들이 존재하고 있지만, 두 집단을 구분하는 확연한 차이들은 여전히 분명하게 존재하고 있다.

첫째, 일부 싱크탱크들은 선거과정에서 관심을 끌려고 시도하고 있는 경우도 있지만, 대부분의 싱크탱크들은 이익집단들과는 달리 특정 선거구나 특정인물을 대변하지는 않는다.

둘째로 이익집단의 활동목표는 사회과학 연구의 진전에 있지 않으며, 가장 중요한 활동목표는

선출된 지도자들이 자신들의 이해에 일치되는 정책을 추구할 수 있도록 하는데 있다는 점이다. 이러한 점에서 이익 집단들과 정치활동 위원회들은 정당 및 현직 정치인에게 선거자금 등의 정치후원금을 기부하는 등의 활동을 한다.

싱크탱크들은 공직선거에 나서는 후보자들에 대한 공개적인 지지나 반대의 표명이 금지되어 있고 정당이나 후보자에 대한 기부도 역시 허용되지 않는다. 이들은 현직 정치인이나 유력 후보자들과 다양한 국내 정책 및 대외 정책 이슈에 대한 토론의 형태로 이들에 대한 지지를 드러낼 수 있다.

셋째로 싱크탱크는 교육적인 성격의 과제들을 빈번하게 수행한다. 때로 싱크탱크는 학계와 정책결정자들간 연결 통로 역할을 수행하는 일종의 연구 브로커 역할을 한다.⁶⁾ 이러한 기능에서 싱크 탱크는 연구결과들을 정부 관리 및 관련 인사들에게 분명하고 쉽게 이해할 수 있는 형태로 전달한다. 이외에도 싱크 탱크는 정책 입안자, 학자, 민간 및 비영리 영역 대표자들과 함께 공통의 관심 이유들에 대한 논의 포럼을 이끌기도 한다.

III. 카자흐스탄 싱크탱크의 제도 및 인적자원 변화

1. 경제개혁기 제도 및 인적자원의 변화

독립카자흐스탄에서 이른바 싱크탱크라는 국가발전에 대한 비전과 이행방안을 제시하는 정책적인 프레임이 본격적으로 만들어지기 이전의 시기에는 이른바 개별 인물 중심 국가발전 전략이 주류를 차지하게 되었고, 카자흐스탄 독립초기에도 이러한 구조는 계속되었는데, 이를 담당하는 인적자원과 외부적인 형식은 소련시기와는 달리 새로운 포맷으로 재구성되었다.

소련시기 카자흐스탄에서 종사했던 주요 인적자원을 재구성하는 과정에서 나자르바예프 대통령은 공산당을 의회체제로 흡수하고, 소련말기의 경제전문가들을 각료로 기용하는 등의 조치를 통해 경제자유화를 확대하였는데, 대표적인 인물로는 에릭 아산바예프, 우작바이 카라마조프, 다울렛 셴바예프, 세르게이 테레센코등이었다. 이러한 과정에서 소련시기 구축된 카자흐 공산당의 노멘클라투라 시스템은 카자흐스탄 독립 초기 인력 충원과정을 제외하고는 거의 영향력을 행사하지 못했다. 독립 이후 카자흐스탄 엘리트의 인력충원을 위한 인적자원 집단은 나자르바예프 대통령과 주변 인물들로 한정되었고, 이러한 범주는 1991년부터 2001년 사이에 더욱 축소, 동질화 및 집중화되었다.

1990년대 중반 발전의 비전을 제시하거나, 실제 이를 이행했던 집단들의 대부분은 소련시기에 행정부나 또는 당에서 근무했고, 대다수는 행정부에서 근무하고 있었으며, 일부는 소련시기 만들어졌던 소비에트 카자흐공화국의 노멘클라투라시스템에는 포함되지 않았던 인물들이었다. 이러한 측면에서 보면 카자흐스탄에서는 소련시기와 독립 직후 시기에는 어느 정도의 연속성이 존재하고 있었음을 알 수 있다. 카자흐스탄 공산당에서 유망한 지위를 차지하고 있었던 인물들이 독립직후 대통령 행정청이나 의회에서 상당히 영향력 있는 지위를 차지했다. 소련 시기에 행정부 중견 관리자 지위에 있었던 엘리트들은 주로 정부로 옮겨갔다. 특히 대통령행정실의 경우에는 대부분이 1991년 이전 국가나 지역 차원에서 소련공산당 및 행정부의 고위 관료들이었다. 정치엘리트로 파악된 인물들 가운데 28%는 주공산당(오브콤) 레벨에 종사하였다. 대통령행정실과 내각 관료들에서 공통적으로 두드러지는 특징은 대다수가 경제 직종보다는 정치적인 직종

6) Sundquist (1978).

출신이었다. 대통령행정실에서 주요 중심 직위에 종사하던 인물들의 상당수는 주당위원회(오브콤) 1서기나 2서기로 근무한 경력이 있었으며, 이러한 점에서 소비에트 시기 관료 경험자는 주요한 인력충원의 대상이었다.

표 1. 카자흐스탄 파워엘리트 영역의 시기별 변천

구분	형성기(소련)	이행기 및 재구성기
정치	공산당, 중앙정부, 지방정부, 안보 및 정보기관, 군대	중앙정부, 지방정부, 의회 상원, 의회 하원(여), 의회 하원(야), 정보 및 경호, 군대
경제	국가기관, 국영기업-공업 및 에너지, 국영기업-농업, 국영기업-기타	국영기업-공업 및 에너지, 국영기업-농업, 공공금융권(국립은행 등), 민간기업-금융, 민간기업-건설, 민간기업-유통 및 서비스
사회 문화 법조	언론, 예술, 의료인, 교육-학자, 사법	언론, 예술, 의료인, 교육-학자, 사법, NGO 또는 민간활동가, 민족협회, 이익단체

자료: 김상철, “현대 카자흐스탄 엘리트 제도와 형성과정,” 「중소연구」 제33권 4호(2009/2010 겨울), p.214. 재인용

소비에트와 포스트소비에트 시기 국가인적자원들간의 연속성은 전문 분야에서도 나타났는데, 사법부에 종사하는 인력들은 소비에트 사법부에서 근무하였으며, 대통령행정실에서 종사하는 인력들은 당에서 근무했었고, 내각에서 종사하는 인력들은 각료회의에서 종사했었다. 정부에서 사법부에 근무하는 인물들은 안보조직에서 근무하기도 했다. 경제학자와 법률가는 정부 모든 영역에 기용되었다. 직업적인 연속성은 국영기업, 민영기업 가리지 않고 기업 경영부문에서 나타났다. 이들은 소련 시기 기업 관리자였거나 고르바초프시대에 탄생한 신경제 기업들의 경영진이었다.

1995-1996년에 장관으로 재직중이었던 19명 가운데 6명이 독립 직전 소련공산당 관료로 재직중이었는데, 4명은 카자흐 소비에트공화국의 장관으로 근무했다. 3명은 기업 관리자, 2명은 연구자, 또 다른 2명은 소련연방 부서 관리였으며, 1명은 지방행정 그리고 1명은 국방 분야에 종사하고 있었다. 1995년 행정부의 차관 대부분들도 소비에트 정부 조직에서 종사하였다. 소비에트에서부터 포스트 소비에트로 이어지는 연속성은 지방행정에서도 나타나고 있었다. 1992년 20명의 지방행정 분야 엘리트들 가운데 9명은 과거 주당위원회의 제1서기였고 나머지는 지역위원회나 시위원회의 수뇌였다. 20명 가운데 9명은 다른 직업분야에 종사했었다. 4명은 행정관리 2명은 국영농장의 농장장이었으며, 두 명은 중앙정부에서 근무했고 1명은 국영기업 사장이었다.

카자흐스탄 독립초기 정책구상 및 실행의 싱크탱크라는 측면에서 엘리트의 활용은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째로 대부분의 국가통치 엘리트들은 공식적인 제도와 연계되어 있어 충원과정 및 연속성의 측면에서 파악이 용이하며, 이른바 권력이 집중되어 있는 특정 국가기구를 통해 연결되어 있는 경우가 대부분이었고, 비즈니스 또는 문화 영역에서의 엘리트는 분명하게 나타나거나 형성되지 않았다.

둘째로 1990년대 중반까지도 다양한 권력 주체들간의 경쟁이 보장되는 다원주의 체제가 제대

로 형성되지 않았고, 이로 인해 형성된 정치 관련 인사들이 싱크탱크나 인적자원 풀에서도 다수를 점하고 있었고, 소수의 경제, 문화 및 군부 관련 인사들이 이 그룹에 속하고 있었다.

셋째 행정 부처 및 행정구역은 분할되거나 합병되며, 어떤 경우는 부활되기도 했다. 예를 들어 대통령 행정청의 고위 직급은 소수로 이루어져있지만 계속 권력이 강화되어 왔다. 반면 의회는 1995-1999년 사이에 약화되었고, 그 이후 다시 강화되었다. 대통령 행정청은 의회보다는 파워가 더 강력한 기관이다. 독립 초기에는 이중 행정구조로 인해 행정부의 영향력은 2001년까지 감소되었다. 아울러 국가안보위원회와 중앙은행의 권력 강화가 특징이다. 카자흐스탄 반-독점위원회는 1998년에 부활되었는데 관할이 대통령 행정청으로 바뀌었다.⁷⁾

2. 국가발전 초기 싱크탱크로서의 엘리트 역할과 주요인사

1990년대 초반 경제체제 전환의 전략으로 급진적인 개혁을 추진했던 카자흐스탄은 이를 바탕으로 소련시기 경제의 유산들로부터 일정부분 자유로워진 1990년대 중반부터 경제발전을 위한 본격적인 국가발전전략을 세우고 실천하게 되었는데, 이렇게 나타난 것이 바로 ‘카자흐스탄 국가발전전략: 2030 계획’이었다. “카자흐스탄 2030: 카자흐스탄 국민 전체의 번영, 안전 및 지속적인 복지 성장”을 정식명칭으로 하는 이 계획은 1997년 공식적으로 채택되어 소련시기 경제의 잔재를 벗고 체제전환을 통한 본격적인 자본주의 프레임에 의한 양적성장의 확대를 이끌어내기 위한 카자흐스탄 국가발전의 지침 역할을 수행했다.

1990년대 후반 발표된 2030 계획은 성공적인 이행을 전제로 카자흐스탄이 이른바 세계경제의 G50그룹으로 진입을 목표로 하고 있었는데, 그 발전추세는 예상보다 더 빠르게 진행되어 왔으며, 2010년에는 유럽안보협력기구 수뇌회담 의장국으로써의 역할을 수행할 수 있을 정도로 국제사회에서 카자흐스탄이 차지하는 정치적, 경제적인 지위와 역량은 지속적으로 상승하고 있다. 따라서 카자흐스탄은 기존 2030계획보다는 상당히 빠른 속도로 진행되고 있는 발전과 변화의 양상에 대처하기 위해 이른바 2030계획의 후속 전략인 2050계획을 2012년 12월 14일 나자르바예프 대통령이 발표한 대국민 연설을 통해 발표하였는데, 카자흐스탄 산업구조 고도화, 급변하는 세계 경제상황에 기민한 대처, 세계경제 체제에서 주요역할을 수행할 수 있는 국제사회 및 국제경제 행위자로서의 역할 수행 확대를 의미하는 국제사회로의 더 적극적인 통합 노력에 대한 이해, 이러한 과정에서 국가엘리트들의 역할에 대한 인식변화 등이 강조되었다.

카자흐스탄 독립 직후의 국가발전을 위한 싱크탱크는 1990년대를 거쳐 다른 국가들과 유사한 형태의 조직화 및 조직의 안정화가 이루어져서 정책 기능을 수행하게되는 시기는 2000년대 초반부터라 할 수 있다. 결국 이 이전의 시기는 국가의 정책과 관련된 정책결정과정이 체계적으로 구성된 조직 형태의 싱크탱크 보다는 대통령이 신임하거나 대통령에게 영향력을 행사할 수 있는 개인이나 집단에 의해 좌우되었던 시기라 할 수 있다. 따라서 2000년대 초반까지의 카자흐스탄 국가발전과 싱크탱크의 역할은 조직이나 기관 차원보다는 특정인물들이 주도하는 여러 그룹들에 의해 수행되는 경우가 보편적이었다.

당시 정책과 행정의 일선에서 카자흐스탄의 국가발전을 이끌었던 주요 인물들에는 아흐메트잔 에시모프, 탈가트 마마쉴프, 가리 슈트이크, 가지즈 알담자로프, 알렉산더르 파블로프, 아수가트 자바긴 등이 있으며, 카자흐스탄의 초기 두 총리인 세르게이 테레셴코와 아케잔 카제질딘 역시 주요 인물들 가운데 한명이다. 이들 가운데 일부는 2013년 현재에도 행정부나 지방행정의

7) 이외에도 국립통계청, 전략기획 및 개혁단, 전략 투자위원회는 행정부 각 부처 소속에서 대통령 직속기관으로 위상이 격상되었다.

수장으로 남아있으며, 상당수는 대통령과 직간접적으로 연계되어 있는 카자흐스탄 공공영역에서 여전히 활동중이다. 카자흐스탄 독립초기 지방행정의 수장들은 대부분이 일정기간을 거치면서 중앙정부의 고위관료로 흡수되는 경우가 빈번했다.⁸⁾ 누르카디로프 알마티 시장 및 살바이 쿨마하노프 시장 아래에서 제1부시장으로 일했던 빅토르 흐라푸노프 같은 인물은 1997년 알마티 시장으로 임명되기 전에 석탄 및 에너지부 장관으로 기용되기도 했고, 알마티 시장을 역임한 이후에도 중앙정부 및 지방정부의 수장으로 기용되었다. 국영기업 사장들 역시 급부상 하였다. 대표적으로 1987-1991 카라간다 금속콤비나트 사장이었던 올렉 사스코베츠는 제1부총리로 임명되었고, 1989-1992 카라간다 석탄의 사장이었던 알베르트 살라마틴은 1992-1994에 산업부 장관으로 기용되었는데, 1995년 이후에는 모두 러시아로 이주했다.

기업가로 활동하던 인물들이 정부로 영입되는 현상은 1990년대 중반 싱크탱크 역할을 하는 인적자원 충원과정에서 나타나는 특징 가운데 하나이다. 소련말기 고르바초프의 신경제 시기에 사업을 시작했던 젊은 기업인들은 1994-1997년 사이에 정부로 영입되었고, 주로 지역행정 책임자로 임명되었는데, 세메이주의 갈림잔 자키야노프, 동카자흐스탄주의 레오니드 제샤트닉, 악토베주의 사벨리 파친, 제즈카즈간주 누를란 나그마노프가 있다. 이러한 흐름에서 더 부각된 인물은 아케잔 카제겔진으로 사업을 발판으로 그는 바로 카자흐스탄의 2대 총리로 임명되었다. 그의 총리 재직 동안 그와 비슷한 경로를 거친 사업가들이 본격적으로 중앙정부에 관료로 영입되었다.

기업인을 정부로 영입하는 두 번째 시기는 1997-1998이다. 첫 번째 영입과 비교되는 점은 이 시기에 영입된 인물들은 국가내에서 상업적인 성공으로 이미 유명해진 인물들이라는 점이다. 대표적인 인물로는 아스타나홀딩의 대표였다가 1998년 에너지, 산업 및 통상부 장관으로 임명된 무흐타르 아블리야조프,⁹⁾ 1991-1996 글로투어 사장이었다가 1997년 교통통신부 장관으로 임명된 에르킨 칼리예프, 카즈코메르츠은행 공동 대표였다가 1998년 재무장관으로 임명된 사우아트 문바예프 등이 있다. 이들은 임기를 1년도 넘기지 못하고 산하 정부기관으로 발령 나거나 개인 사업으로 복귀하였다.¹⁰⁾

이러한 국가발전을 이끄는 인적자원들의 충원과정들을 살펴보면 카자흐스탄의 싱크탱크에 대한 이해에 있어서 2000년대 초반까지는 당시 국가 발전을 이끌었던 엘리트 집단들에 대한 인적자원 측면의 접근이 요구되며, 정책기관 차원에서의 싱크탱크 위상이 확립 및 안정적으로 운영되기 시작한 2000년대 초반 이후의 상황에서는 인적자원 측면과 싱크탱크 기구 측면의 이해가 병행되어야 함을 알 수 있다. 이에 입각하여 분석된 1991년부터 2005년 사이 카자흐스탄의 정치체제는 국가발전, 엘리트의 역할 측면에서 일종의 싱크탱크 및 인력풀로써의 특징을 잘 보여주고 있는데, 이 시기의 변화 양상은 다음과 같은 5단계로 구분해볼 수 있다.¹¹⁾

8) 1997년경에는 다수의 국가 엘리트들이 주지사로 임명되었는데, 아티라우주 이만갈리 타스마간베토프, 콕체타우 우미르작 슈키예프, 동카자흐스탄 비탈리 베테, 카라간다 마지트 에센바예프, 잠불 사리바이 칼무르자예프, 알마티(시장) 빅토르 흐라푸노프, 잠불 세릭 움베토프, 망기스타우 리자트 키노프, 남카자흐스탄 칼루크 압둘라예프 등으로, 이 가운데 일부는 2010년에도 카자흐스탄 정부의 요직에 기용되어 활동하고 있었다.

9) 무흐타르 아블리야조프는 2001년 정치민주화와 관련된 활동으로 투옥되기도 하였으며, 이후에는 BTA은행 경영에 전념하였다. 2008년말 경제위기로 인해 그가 경영하던 은행은 사실상 국유화 조치되고 그는 은행장에서 퇴진당하였는데, 그는 이러한 조치가 자신의 정치적인 재기를 차단하기 위한 일종의 정치적인 탄압이라고 주장하여, 국외에서 현 정부에 대해 비판적인 목소리를 높이고 있다.

10) 예외적으로 문바예프는 대통령행정실 부실장으로 갔다가 농업부 장관으로 기용되었다.

11) 단계별 상세한 내용은 다음 논문을 참고. Dosym Satpaev, "An Analysis of the Internal Structure of Kazakhstan's Political Elite and an Assessment of Political Risk Levels," http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no14_ses/11_satpaev.pdf(검색일2013년10월31일), pp.284-286.

1단계에 해당되는 1991-1995년은 탈소비에트의 시대라 할 수 있는데, 이 시기의 특징은 서구 지향적인 민주주의에 대한 낙관론의 존재, 소비에트 우위 행정체제 요소들의 일부분 유지, 일반 대중들의 이례적인 정치활동, 입법기관의 영향력 축소를 의미하는 대통령 권력의 점진적인 강화 시작, 최적화된 사회-경제 및 정치발전 모델의 모색을 특징으로 한다.

2단계에 해당되는 1995-1999년은 국가권력이 명확하게 규정되는 시기라 할 수 있는데, 확대된 대통령 권력에 대한 헌법적인 공고화, 영향력있는 압력 집단들간의 권력균형 보존을 위한 최종 메카니즘 형성, 카자흐스탄의 특별 경로(special path) 이론에 대한 대중화, 경제 우선 이론에 따른 아시아적인 정치 및 사회경제 발전 모델의 선택, 정부와 야당간의 대립 시작이 특징으로 정리된다.

3단계에 해당되는 1999-2001년은 일시적인 안정화의 시기로, 보수 정치체제의 유지를 통한 신속한 경제 개혁, 기존 권위주의 체제의 상장으로 인식되는 대통령 권력의 확대, 정치엘리트의 내부적인 안정을 특징으로 한다.

4단계에 해당되는 2001-2004년은 엘리트 세력 내부의 갈등이 증대되었던 시기로, 이미 개방된 경제체제와 여전히 폐쇄성을 유지하고 있었던 정치체제간에 격차가 발생했던 시기이다. 또한 엘리트내부의 분열을 주도하는 국내 정치 엘리트간 권력 균형의 변화가 생겨났고, 선거중심 정치의 초기단계 형성되었으며, 카자흐 야당세력의 통일과 활동 확대에 따른 정부와의 충돌이 증가했던 시기이다.

5단계에 해당되는 2004-2005년은 그루지아, 우크라이나, 키르기스스탄의 변화에 대한 반작용-대통령 선거를 위한 결속과 준비가 이루어졌던 시기로, 카자흐스탄의 정보 및 정치 영역 통제를 강화하기 위한 법적인 변화가 있었으며, 제3영역과의 충돌이 생겨났고, 국가의 지역 및 국제 NGO에 대한 관리가 강화되었다. 그리고 이러한 모든 상황은 야당과 정부간 충돌 심화로 이어졌으며, 친대통령 진영 및 야당 진영 모두에서 여러 정당의 해산 및 소멸을 통한 새로운 다당제의 창출 형태로 정당체제 개편이 이루어졌다.

2005년 이후의 상황은 대통령 중심체제가 공고히 자리잡으며 아직도 진행형의 상황이라 할 수 있는데, 특히 엘리트의 세대교체가 일어나게 되었고, 기존 정치권력 세력의 일부가 비정치적인 이유로 인해 카자흐스탄 국내 권력경쟁의 장에서 배제되는 현상이 나타나기도 했다.

카자흐스탄의 특정 인사 중심적인 인력자원 충원 및 국가발전 체제는 5가지의 문제점들과 결부되면서 다른 중앙아시아 국가들에서와 유사하게 정치적인 예측이 불가능한 상황의 존재로 이어지게 되었다. 이는 정부 및 야당간의 건설적인 관계 부재, 원만한 권력이전 기제의 부재와 전체 정치 시스템이 특정 개인 및 소규모 개별 집단들을 바탕으로 형성된 상황, 공공 정책 결정에 대한 은밀하고 불투명한 정치적인 협상은 국가의 관련 사안들에 대해 특정 이익 집단들에 의해 지배되는 현상을 초래했고, 정치개혁에 대한 장기전략의 부재와 긴급한 현안(테러리즘, 야당 문제 등) 위주의 정치적 대응 지속 양상, 정부의 완전하고 안정적인 적법성 부재로, 향후 카자흐스탄의 지속적이고 안정적인 국가발전의 구조 확립을 위해서 상당한 개선이 요구되는 부분이다.¹²⁾

3. 카자흐스탄현대 정치엘리트의 주요 그룹과 활동

1) 카자흐스탄 현대 정치엘리트의 형성과 변화

국가발전과 관련된 정책기제 또는 싱크탱크의 기능을 실질적으로 수행하고 있는 카자흐스탄 정치엘리트는 카자흐스탄 독립이후부터 활동 특성과 시기에 따라 4개의 시기로 구분된다. 카자

12) Satpaev(2007), p.286.

호스탄 독립 직후인 1991-1994년은 소비에트, 당관료 노멘클라투라 및 연관 압력집단들이 우위를 점했던 시기로, 국가자산의 재분배가 사유화라는 명분으로 이루어졌고, 부정부패는 정부의 모든 부문으로 확산되는 상황이었다. 1994-2001년은 대표적인 비즈니스 엘리트들이 정치권력 영역으로 진입했고, 구세력인 노멘클라투라와 새로이 출현한 정치 엘리트간의 마찰과 충돌의 최초 조짐들이 나타났던 시기였는데, 대통령은 다양한 압력집단들간의 새로운 권력균형을 형성하였으며, 반면 자신의 권력은 강화하였다. 2001-2003년에는 엘리트 집단들간의 균형 상태가 침해되기 시작했고, 대통령 가문 특정 멤버의 영향력이 과도하게 커짐에 따라 정치 및 비즈니스 엘리트들 가운데 이에 대해 불만이 형성되었고, 둘째로는 급격한 경제발전과 폐쇄적인 속성의 정치체제간 격차의 확대에 불일치가 더욱 커짐에 따라 엘리트 집단 내부의 분열이 타나났는데, 대통령은 비즈니스 엘리트의 합법적인 권력 투쟁 과정 참여 자체를 제한하는 형태로 이에 대응하였다. 이후 2003-2005년 시기에 정치엘리트 내부의 권력 균형이 대통령 중심으로 재설정되었고, 이러한 구조하에서 대통령 선거가 실시되었는데, 이러한 상황에서 야당 엘리트 활동가들이 야당 세력내부에서 중심세력으로 부각되기 시작했다.

4단계로 구분되는 변천과정에서 파악된 카자흐스탄 현대 정치엘리트의 속성은 폐쇄적이며 경제, 정치, 정보 및 정서 측면에서 일반 대중들과는 다른 특징을 지니고 있었다. 이들은 개인의 충성과 혈연관계를 중시하는 관행이 빈번하게 나타나는 계서제도 내부에서 전문적인 기능을 수행하여왔다. 이들은 단일한 집단의 특성을 가지고 있다고 보기는 어려우며, 오히려 서로 상이한 속성의 소그룹들이 편의와 상황에 의해서 블록을 형성하여 엘리트들간의 이해관계와 긴급한 정치적인 상황들을 공유하게 되는 결과를 창출함에 따라 엘리트들 내부에서도 상호 모순적인 상황이 빈번히 나타났다.

엘리트들 사이에서 나타나는 주요한 투쟁은 국가 및 사회발전에 대한 견해를 확산시키기 위한 권리에 대해 이루어지기보다는 국가 수뇌 및 다른 엘리트 집단들에 영향력을 행사할 수 있는 권리의 확대에 대해 이루어지고 있으며, 그리고 이러한 권력의 지렛대를 통해서만 국가 및 사회발전에 영향을 행사하려 하고 있다. 이러한 정치엘리트 내부에서 안정을 창출할 수 있는 유일한 인물은 대통령이였다.

이러한 엘리트 집단들 가운데 카자흐스탄에서 주요 로비 대상이 되는 집단은 두 가지로 구분되는데, 첫째는 대통령에서부터 하위 관료들이 포함되는 수직적인 계서제를 구성하고 있는 다양한 레벨의 관료 엘리트 구성원들이고, 또 다른 하나는 대통령과 다양한 형태로 병렬적인 관계를 유지하고 협력하는 집단이다. 이러한 두 집단은 대통령의 내부 서클 및 외부 서클로 구성되어 있는데, 이 두 집단들이 서로 독자적으로 존재하고 있지는 않으며, 많은 영역에서 지속적인 상호과정을 통해 동반적인 관계와 경쟁 관계를 모두 유지하고 있다.¹³⁾

내부서클 가운데 가장 대표적인 그룹은 바로 대통령 가문인데, 이는 가장 자연스럽고 중요하며, 정치적인 영향력이 가장 큰 근접서클이기 때문이다. 대통령 가문은 공유되고 있는 목표에 대해 어떠한 내부적인 갈등 없이 대표되는 절대적으로 동질적인 집단은 아니다. 그럼에도 불구하고 가문은 긴밀한 혈연관계에 의해 연결되어 있고, 이는 대통령 가문이 단일한 집단으로 간주될 수 있는 요인으로 작용한다. 가문 구성원 중에 일부가 정치적인 권력에 대해 명백한 요구를 하는 경우, 대통령은 그 구성원의 역할을 이전보다는 감소시키는 형태로 이를 통제하는 양상을 보였는데, 특히 권력 요구를 하는 구성원이 직계가족이 아닌 경우에는 이러한 권력 통제 양상이 빈번하게 적용되었게 되었다.

13) Satpaev(1999). *Lobbizm: Tainye rychagi vlasti*. Almaty.

2) 주요 엘리트 그룹의 구성과 특징

엘리트 그룹에 있어서 내부 서클은 대통령과 혈연적인 관계에 의해 연결되는 그룹, 이와는 상관없이 연결되는 그룹으로 구분된다.

(1) 혈연관계 그룹

혈연관계로 연결되는 경우는 세 그룹으로 구분될 수 있는데, 직계 가족계열(전 사위도 포함) 및 친인척 계열로 구분이 된다. 직계 가족계열 가운데 가장 두드러진 집단은 장녀인 다리가 나자르바예바(Dariga Nazarvaeva)와 전 첫째 사위인 라하트 알리에프(Rahat Aliev) 그룹이다.¹⁴⁾ 이 그룹은 1994년부터 1995년 사이에 형성되기 시작했는데, 특히 국가권력 기구 및 미디어 기구에 권력이 집중되어 있었다. 이 그룹의 특성은 다른 그룹들과의 빈번한 충돌에도 불구하고 자신들의 경제, 정치 및 이데올로기적인 이익의 실현에 필요한 의도적인 압력을 행사할 수 있는데 필수적인 부분들을 조정할 수 있는 역량을 가지고 있다. 이 그룹은 대통령에 대한 보호가 중요한 역할을 수행한다. 그러나 라하트 알리에프가 유럽에 대사로 나가있는 동안 카자흐스탄 정치민주화에 대한 소신을 밝히는 기자회견이 원인이 되어 결국 다리가와 이혼하게 되면서, 사실상 양두체제로 구성되었던 이 그룹은 다리가가 대표하는 양상으로 외관상 변모하게 되었고, 그룹 자체의 역량이나 영향력은 축소가 불가피하다는 견해가 지배적이었다. 그러나 이 둘 사이에 태어난 장남이 다리가의 뒤를 이어 언론계를 이끄는 젊은 경영자의 한명으로 부각되면서 그룹 자체의 세력이나 영향력은 일부 감소가 이루어지긴 했지만, 여전히 간과해서는 안 되는 그룹으로 남아있다.

첫째 사위 그룹에 못지않게 영향력이 있는 그룹은 둘째 사위인 티무르 쿨리바예프(Timur Kulibaev)와 둘째딸 디나라 나자르바예바(Dinara Nazarvaeva)의 결혼을 바탕으로 형성된 그룹이다. 오랜 기간 동안 티무르 쿨리바예프는 국영석유회사인 카즈무나이가스의 부사장으로 재직했었다. 그가 카즈무나이가스에서 그만두었던 시점은 자신의 페트로카자흐스탄 지분을 중국국영석유(CNPC)에 매각하고 Nelson Resources의 지분을 러시아 석유회사인 루크오일에 매각했던 시기와 일치한다. 이를 통해서 그는 대략 10억 달러 정도의 이익을 본 것으로 추정되었다. 그의 그룹은 1999년과 2000년 카즈코메르츠뱅크 금융 홀딩과의 합병과정에서 형성되었다. 2000년대 중반의 카자흐스탄 정치 및 경제상황과 연관시켜서 살펴보면 카즈코메르츠 은행이 쿨리바예프 그룹과 연대관계에 들어감에 따라, 대통령 가문에 대한 접근이 가능하게 되었다. 쿨리바예프 그룹은 주로 산업, 원유, 금융, 통신 분야에 집중되어 있다. 이 그룹은 행정부쪽 인사들이 상대적으로 소수인 점, 정치 및 이데올로기적인 역량이 충분하지 않다는 것이 취약점이다. 첫째 사위였던 라하트 알리에프가 권력의 전면에 빈번히 나섰고, 때로는 대통령과의 반대입장에 서기도 했던 반면, 티무르 쿨리바예프는 권력의 전면에 전혀 나서지 않고 있다는 점이 두 사위 그룹에서 보여지는 대조적인 특징이다.

친인척 그룹으로는 대통령의 사촌인 카이라트 사트발디(Kairat Satybaldy) 그룹이 있다. 2000-2001년은 카자흐스탄의 야당 세력이 세력을 결집하여 세를 과시하던 시기였는데, 바로 이 시기에 형성된 그룹이다. 그는 카자흐스탄 국가안전위원회에서 근무했는데, 이후 카자흐스탄 국

14) 라하트 알리에프는 2007년 카자흐스탄의 OSCE대사로 재직하던 중 카자흐스탄 정치 민주화 및 후계 구도에 대한 공개발언 이후 대사직에서 물러나고, 카자흐스탄에 머물고 있던 부인인 다리가에 의해 이혼을 당하게 되면서 현재는 유럽에서 망명생활중이다. 이로 인해 이른바 첫째 사위와 큰딸로 구성된 그룹은 사실상 와해되는 것이 아닌가 라는 예측이 있었지만, 이 그룹은 라하트 알리에프만 배제된 채 여전히 건재하고 있으며, 몇 년 전부터는 라하트 알리에프와 다리가 나자르바예바 사이에서 태어난 장남이 민영방송국 대표로 기용되는 등 본격적인 사회활동에 나서고 있다는 점에서 향후에도 계속 주목할 필요가 있는 그룹이다.

영철도 부사장으로 임명되었다. 이 그룹 역시 국영 카즈무나이가스에 대해 상당한 영향력을 행사하고 있다. 그러나 이 집단은 여전히 형성과정 중에 있다.

(2) 비혈연관계 그룹: 대통령의 동반자 집단

이 그룹은 단일한 조직체로 대표되기 보다는 국가수뇌와 연결되어 있는 다양한 개인들을 포괄하고 있다. 이 그룹은 주로 실제 국가 실무에 직접적인 영향을 행사하는 대통령 행정청 중심으로 포진하고 있다.

a) 그룹 1: 누르타이 아비카예프(Nurtai Abykaev) 계열

누르타이 아비카예프는 20여년 이상 대통령 측근으로 관계를 유지하였고, 2000년대 중반 그는 카자흐스탄 의회 상원의장으로 활동했다. 그의 지도력과 그룹의 다른 대표자들에 의해 사회 영역 전반에서 적절한 인물의 적재적소 배치 및 국가 자산에 대한 일반적인 관리가 포함된 과정을 실제로 실현하는 기본적인 정부정책 개발과정에 영향력을 행사하는 패턴을 가지고 있었다. 정보와 관련되어 이 그룹은 실질적으로 모든 국영매체를 장악하고 있었다.

b) 그룹 2: 블라트 우테무라토프(Bulat Utemuratov) 계열

블라트 우테무라토프는 카자흐스탄 국가안보 위원회 서기로 근무했고 오랜 기간 대통령 내부 서클의 일원이었다. 일부에 의하면 Kazzinc, Kazfosfat, Mercur, Almaty Commercial-Financial Bank, Channel 31 방송, Megapolis 신문, 인터넷 뉴스사이트 Navigator 등의 기업들은 이 집단의 영향력하에 있었던 것으로 알려지고 있다.

c) 그룹 3: 마라트 타진(Marat Tazhin) 계열

이 그룹은 대통령의 내부 서클 가운데 가장 영향력 있는 집단 가운데 하나이다. 마라트 타진은 대통령 행정청의 부청장을 거쳐 2007-2009년에는 카자흐스탄 외무부 장관으로 활동했고, 외무부 장관에서 물러난 이후에는 대통령 자문역 및 카자흐스탄 안보위원회 서기로 임명되었다. 다른 그룹들과는 대조되는 부분으로 이 그룹은 야망을 공개적으로 드러내지 않고 고전적인 노멘클라투라 여론 그룹의 핵심적인 부분을 구성하고 있다. 대통령의 신임도가 높은 이 그룹은 카자흐스탄의 정치적인 안정과 국가안보와 관련된 개념적인 바탕들의 발전에 많은 영향을 행사하고 있다. 이 그룹은 국가 정책에 대한 이론이나 이념적인 지원뿐만 아니라 국내정책과 대외정책에 대한 직접적인 수정도 시행한다는 측면에서 카자흐스탄의 국가발전을 주도하는 실질적인 국가 싱크탱크 그룹에 해당된다.

d) 그룹 4: 이만갈리 타스마감베토프(Imangali Tasmagambetov) 계열

이 그룹은 노멘클라투라 세력 뿐만 아니라 비즈니스계를 대표하는 인물까지 다양하게 포진되어 있다. 이 그룹은 총리, 알마티시장을 역임하고 현재 아스타나 시장으로 재임중인 이만갈리 타스마감베토프인데, 엘리트 내부의 갈등들에 대해서 중립적인 입장을 취한다는 것이 두드러지는 특징이다. 이 그룹은 기본적으로 과거 콤소몰 노멘클라투라에 속했던 인물들과 타스마감베토프가 이전에 근무했던 공직에서 같이 일했던 인물들로 구성되어 있다. 이 그룹은 국가자산 관리를 포함한 사회 모든 영역의 운영적 측면에 일정한 영향력을 행사하고 있으며, 카자흐어로 발행되는 신문인 Ana Tili와 Qazaq Aedbiyeti도 이들의 영향력하에 있다.

e) 후견세력

이 그룹은 대통령에 의해 개인적으로 임명된 인물들로 구성되어 있는데, 고위 테크노크라트 및 전문직 레벨, 중상위 관료 및 행정부 행정가들이 해당된다. 테크노크라트와 전문직은 사실상 동일한 속성을 가진 구성원들로 결속되어 있다. 이들은 개개인의 역량과 전문적인 자질을 가지고 있는 인물들로 구성되어 있는데, 현 정권에 일정부분 연계되어 있으면서도, 또 일정부분은 자유로운 입지를 가지고 있는 인물들로 현 체제에서 자신들에게 주어진 역량과 특혜를 누리고 있기도 하다. 이들은 일정 수준의 경제 및 재정적인 토대를 가지고 있지만, 정치적으로 독자적인 활동을 할 정도로 충분한 수준은 아니며, 그러한 상황 주도를 이끌어갈 정도의 강한 열망을 가지고 있는 것으로 판단되지는 않는다.

고위관료 및 행정가 집단은 거의 대부분이 정부의 권력관련 부처 및 여성 장관들, 주지사 및 이를 역임한 인물들로 구성되어 있다. 이 그룹의 개인들은 기성 정치체제에 동의하는 개인들로, 특별한 정치적인 역할이 없는 경우에도 언제라도 국가수뇌부의 필요에 의해 현직으로 복귀 준비가 되어 있다는 특징을 가지고 있다.

f) 전국단위 비즈니스 엘리트 서클

카자흐스탄의 재정 및 금융 엘리트들은 1980년대말과 1990년대초의 경제자유화 시기에 형성되었는데, 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하는 과정에서 개인자산을 합법적으로 보유하게 되었고, 이후 카자흐스탄 정부가 체제이행기 경제 활성화를 위해 실시한 무이자 대출 등을 활용하여 자산을 증대시켰다.

현재는 은행은 고유의 은행기능 뿐만 아니라 자본 투자 형태로 에너지 분야, 금속분야, 석유 및 가스, 교통, 통신 및 금융 분야에 적극적으로 진출해 있다. 이러한 결과로 인해 재정 및 경제 분야는 오늘날 소수의 재정-금융산업 그룹이 큰 영향력을 행사하고 있다. 또한 1994년 이후에는 이러한 재정적인 역량이 정치적인 역량으로 전환되기 시작했는데, 이는 이들이 이 시점부터 중요한 정부 정책의 결정, 또는 적어도 자신들에게 영향을 줄 수 있는 정부정책 결정 과정에 관여되기를 희망했기 때문이다. 이러한 목적으로 재정-금융 그룹들은 정부의 핵심 지위에 있는 인물 및 향후 정부내에서 자신들과 유대관계를 형성할 수 있는 잠재력을 지닌 새로운 인물들에 대한 후원의 형태 뿐만 아니라 의회 선거에서 후보자를 후원하거나 자신들의 인물들을 후보자로 내세우는 형태로 적극적인 사회 및 정치활동 관여를 시작했다. 이 세력들은 아울러 자신들의 정치 및 경제적인 이해 추구를 지원할 수 있는 유명 인쇄매체 및 인터넷 매체에 상당한 영향력을 가지고 있다.

이 그룹의 국내 경제 및 정치에 대한 영향력의 수준은 주기적으로 변동하게 되는데, 이는 자신들과 관련되어 있는 인물들이 정부나 중요한 국영기업의 새로운 직위로 임명되거나 사임하게 되는 상황과 직접적으로 관련되어 있다.

g) 지방엘리트

카자흐스탄이 중앙집중화된 국가임을 고려해보면, 강한 지방엘리트 세력이 형성되는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있는데,¹⁵⁾ 카자흐스탄의 모든 지방 지도층들은 사실상 기존 엘리트들 내부의 상호관계에 의해 산출된 결과이다. 이는 대통령이 기존 정부의 권력구도에 따라 대통령

15) 카자흐스탄에서 지방엘리트가 형성되기 어려운 배경으로는 지방 지도층(주로 주지사)은 대통령이 임명, 지방은 재정적인 측면에서 중앙정부에 의존, 강한 지방 지도층의 출현에 대한 대통령의 관심 부재를 들 수 있다. Satpaev(2007), p.296.

이 빈번하게 핵심적인 포스트에 대한 수직이동과 수평이동의 인사의 빈번한 시행에 의해 더욱 촉진된다. 결과적으로 지방 관리들은 정부내부에서 뿐만 아니라 중앙에서 지방으로 이루어지는 (때로는 그 반대로) 체계적인 시스템에 따라 변동이 일어난다.

IV. 카자흐스탄 국가발전과 싱크탱크의 특징

1. 공공싱크탱크의 역할과 특징

카자흐스탄에서 엘리트주의 또는 국가주의 기반 주요 싱크탱크라고 할 수 있는 기관들은 카자흐스탄 행정부나 대통령행정청 산하에서 활동하고 있는 기관들이 대표적이다. 이 가운데 특히 두드러지는 활동을 보이는 것은 카자흐스탄 대통령산하 전략연구소(The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of Kazakhstan: KazISS)가 있고, 현재는 상당부분 그 기능이 인적인 교류를 통해 전략연구소에 이관되어 있는 대통령행정청 소속의 정치분석센터 및 공식적으로는 교육 및 사회 관련 공헌활동을 카자흐스탄공화국 초대대통령재단(Foundation of the first President of Republic of Kazakhstan-leader of nation, Фонд Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации)' 등은 간접적인 싱크탱크 및 미래 카자흐스탄의 발전에 기여할 인적 자원을 육성하는 역할을 하고 있다.

공식적인 싱크탱크로 가장 중요한 역할을 하는 기관은 역시 대통령산하의 전략연구소이다. 이 연구소는 카자흐스탄의 사회 및 경제발전 뿐만 아니라 국내외 현안에 대한 전략적인 측면에서의 분석과 대응에 대한 포괄적인 연구 및 이슈를 제공하며 카자흐스탄 국가 수뇌부에 미래 예측과 관련된 연구와 분석을 목표로 한다. KazISS의 전신은 1992년 설립된 전략연구센터(the Center for Strategic Studies)이다. 이 센터는 초대 소장인 우미르세릭 카세노프(Umirserik Kassenov)에 의해 전면적인 연구기관으로 재조직되었는데, 카세노프는 외교관이었고 국제문제에 대한 상당한 전문적인 지식을 가진 인물이었다. KazISS는 설립때부터 카자흐스탄 국가 수뇌로부터 상당한 지원을 받았는데, 이러한 기관의 설립에 대한 구상은 1990년대 초반 당시 존재했던 부통령 예릭 아산바예프(Yerik Asanbaev)에 의해 시작되었다. 1993년 6월 16일 카자흐스탄 대통령령에 의해 정식으로 설립된KazISS에는 카자흐스탄의 미래 발전을 위한 국내외의 전략적인 이슈들에 대한 예측측면의 연구와 분석 임무가 부여되었다. 이 연구소의 임무가 대통령에 의해 직접 부여되었음에도 불구하고 연구소 설립 첫해에는 재정 및 국내외 정치 현안에 대한 검증된 전문 인력의 부재로 어려움을 겪기도 했는데, 당시 카자흐 국립대 및 카자흐 국립 세계언어 및 국제관계대학, 카자흐스탄 학술원 등에서 활동하고 있던 전문 인력들을 확보하였다.

초기에 이 연구소는 카자흐스탄의 전략적인 비전을 구축하는데 집중하였다. 외교정책 분석측면에서 카자흐스탄의 국가이익 및 안보 위협에 대한 분석에 집중했고, 이를 통해 세계 주요 세력뿐만 아니라 인접국들의 중앙아시아 전략에 대한 이해, 세계 지정학에서의 중앙아시아가 차지하는 입지를 분명하게 인지하는 계기가 되었다. 국내적인 현안들도 점차 이 연구소 전문가들의 관심 대상으로 부각되었다. 1990년대초 이 연구소는 정치, 사회, 경제의 전면적인 개혁의 바탕이 되는 분석을 제공하였는데, 이후 연구소에 주어진 과제는 신생국가 카자흐스탄이 추구해야 하는 대내외 노선의 모색에 있었다.

KazISS의 초기 성과 가운데 대표적인 것은 START I의 참여와 카자흐스탄의 핵무기 처리에 대한 것이었다. 이후 KazISS의 전문가들은 연구범위를 지정학 및 국제안보 문제 영역으로 확대되었는데, 이 시기부터 카세노프 소장 및 KazISS의 전문가들이 해외의 저명한 싱크탱크들과 접

촉 및 협력을 본격화하였다. 카세노프 소장과 연구소 연구진들의 노력으로 카자흐스탄의 핵무기 처리 및 START I 관련 문제는 카자흐스탄에 대해 긍정적으로 해결되었다. 결과적으로 1994-1995년 카자흐스탄은 소련지역 핵무기 포기에 대한 대가로 세계 핵 세력들로부터 국가 안보를 보장받게 되었다. 이 연구소가 카자흐스탄 국내 및 세계정치의 저명 인물들로부터 긍정적인 평가를 받게 되면서 세계정치의 많은 저명인사들이 방문하기 시작했다. 카세노프 소장은 이후 핵물리학, 경제학, 중국학, 이슬람학 및 여타 분야의 전문 연구자들을 연구진으로 확보했다. 카자흐스탄의 신진 외교관들 역시 연구소 연구진으로 합류되면서 국제 외교현장에서의 실질적인 경험들이 연구소의 활동과 성과에 반영되기 시작하면서, 국제관계의 학문적인 성과와 현실 국제관계의 경험들이 상호 접목되는 계기로 작용했다. 그러나 카세노프 소장이 대통령 행정청과 마찰을 빚음에 따라 1997년 소장직에서 물러났다.

1990년대 후반 연구소는 난관에 봉착했는데, 3명의 소장들이 이 시기에 적절하게 대처를 했다. 레프 타라코프(Lev Tarakov) 소장은 KazISS의 해체를 막아내고 일부 전문가들이 연구소로 되돌아오도록 했고, 그의 이러한 노력으로 현재의 KazISS 구조가 형성될 수 있었다. 아울러 그의 노력으로 연구소의 분석 스텝과 대통령행정청과의 유대관계를 강화하고 성과들을 공유하기 위한 저널을 발간하기 시작했다. 이후 소장직은 알마 술탄갈리에바(Alma Sultangalieva)로 이어졌는데, 소장 스스로가 동양학 연구자였기 때문에 연구소의 연구 및 분석 성과들의 학문적인 성격이 강화되었고, 이슬람 문제에 대해서도 더욱 빈번하게 다루어지기 시작했다. 1998년 소장에 예르무하메트 예르티스바예프(Yermukhamet Yertysbayev)가 임명되었는데, 그는 정치 및 학문적인 배경을 모두 가지고 있는 인물이었다. 그는 야당 세력과도 적극적인 대화를 했고 국가 이익의 보호라는 부분에서 단호한 입장을 가지고 있었다. 이 시기에 연구소에서 발행되는 저널은 연구 성과의 높은 수준으로 인해 카자흐스탄 및 중앙아시아 전체에서 좋은 평판을 받기 시작했다. 아울러 그는 연구소 소속 전문가들의 학문적인 관심사들을 독려하기 시작했고, 박사학위 취득 및 단행본 연구성과물의 출간도 늘어났다. 그러나 이 시기에 KazISS의 싱크탱크로서의 목표가 과도하게 학문적인 성격으로 치우치는 경향이 나타났고, 카자흐스탄의 수도가 아스타나로 이전 되었지만, 연구소는 여전히 알마티에 남음에 따라 정부기관들간의 의사소통 및 상호작용이 과거 보다는 복잡화되는 양상이 나타났다.

2000년에 새로운 소장으로 대통령행정청에서 분석업무를 총괄했던 소장파 학자 마울렌 아심바예프(Maulen Ashimbayev)가 임명되었다. 이로 인해 KazISS는 대통령직속 정치분석센터가 전적으로 수행해왔던 기능도 수행할 수 있게 되었다. 당시 복합적인 국제환경 차원에서 지정학적인 변화 뿐만 아니라 아프가니스탄에 의한 중앙아시아에 대한 안보 위협요인 증대, 9/11 이후 미국 주도의 대테러작전 등으로 인해 연구소는 안보위원회 및 다른 안보 및 분석기구들과의 상호협력이 증대됨에 따라 이러한 변화의 양상이 연구소의 연구 및 분석에도 반영되었다. 아심바예프 소장 시기에 전략연구소는 전방위 활동을 심화하여 대내외 안보, 새로운 국제환경에서 카자흐스탄의 전략, 경제성장의 지속 및 카스피해 이슈 등을 다루기 시작했다. 그는 대통령 행정청과 지속적인 커뮤니케이션 체계를 확립했다. 2005년 블라트 술타노프가 소장으로 임명되었는데, 그는 자신의 다양한 외교관 경험을 연구소의 외교 분야 및 분석제도에 반영하기 시작했다. 이후 연구소는 서방의 연구센터들과 파트너십을 형성하기 시작했고, 아시아 지역에서는 중국, 인도의 연구기관과 협력이 확대되었다.

대통령의 통치와 직접 관련된 싱크탱크 가운데 그 활동이 잘 소개되어 있지 않은 기관은 바로 ‘카자흐스탄공화국 초대대통령재단(Foundation of the first President of Republic of Kazakhstan-leader of nation, Фонд Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Наци

n)이다. 이 기구는 일종의 공익재단 성격을 가지고 있는데, 주로 사회복지, 문화 및 교육 등과 관련된 간접 지원활동으로 대통령의 통치를 지원하는 기관으로 카자흐스탄이 민주, 세속, 법치 및 사회지향적 국가로 나아갈 수 있도록 카자흐스탄 초대공화국 대통령의 업적들에 대한 연구 및 이에 대한 확산활동을 주요 목표로 하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 기구의 성격으로 인해 공식적인 재단이사장은 대통령의 장녀인 다리가 나자르바예바이며, 실제운영은 이사장 직무대행인 누르라하노프 사긴득(Nurrakhabov Sagyndik)에 의해 이루어지는 연구 및 사회지원 기관이라 할 수 있다.

주요 활동은 국가 및 카자흐스탄 애국주의에 대한 확산, 사회생활, 문화, 과학 및 교육의 발전에서의 도덕적인 원칙의 강화, 카자흐스탄 민족의 통일성을 보장하기 위해 카자흐스탄 공화국 국가와 주권을 강화하는 활동에 나서고 있는 개인들에 대한 지원, 국가들간의 우호관계 강화에 대한 지원, 카자흐스탄 경제, 문화, 과학, 교육 및 보건의 발전을 위한 지원을 중심으로 하고 있다. 이와 관련되어 실제 구체적인 활동내역을 살펴보면 연구 및 교육 분야에서 두드러진 성과를 거두는 젊은 과학자, 예술가, 학생 및 연구팀에 대한 지원활동, 문화 및 예술 분야, 창의력을 필요로 하는 분야에서 젊은 세대의 창조적인 잠재력을 발전시킬 수 있는 영재의 발굴 및 이에 대한 지원, 사회복지 활동의 실행 등이다.¹⁷⁾

2. 민간 싱크탱크의 역할과 특징

카자흐스탄 정부의 정책적인 성과에 대한 평가 기능은 주로 민간 연구기관들에 의해 수행되는 특징을 가지고 있다. 따라서 카자흐스탄에서 여론조사를 담당하는 민간 기관들은 일정부분 연구기능을 수행하는 특징을 가지고 있다. 이와 관련되어서는 여러 민간기관들이 활동하고 있는데 이 가운데 특히 두드러지는 활동을 보이고 있는 기관은 ‘여론조사 연구소’와 ‘Sange 연구센터’를 꼽을 수 있다.

‘여론조사연구소’는 카자흐스탄의 역사 및 사회학 전공 소장파 인력들이 중심이 되어 운영하고 있는 민간연구기관으로, 용역수주 연구기관 성격이 강했던 ‘카자흐스탄 사회정치연구센터(Institute for Socio-Political Research)’가 2013년 여론조사 및 모니터링 기능을 강화하고, ‘여론조사연구소’로 개칭하였다. 동 연구센터는 연구인적 자원 측면에서 특히 아스타나의 사회학, 역사학, 국제관계 전문가들을 토대로 하고 있기 때문에, 아스타나에 위치한 카자흐스탄 국립 유라시아 대학교의 출신들이 중심을 이루고 있다는 점에서 알마티의 알파라비 카자흐스탄 국립대학교의 학맥이 중심이 되는 카자흐스탄 기존 관련학계와는 비교되는 이른바 카자흐스탄 학계의 소장파 중심 주요 민간 연구조직 가운데 하나로 파악된다.

센터 소속 전문인력들의 학문적인 배경이 사회학 중심으로 되어 있기 때문에 카자흐스탄 사회의 제반 현상 및 인식에 관련된 국가 정책연구 제안 및 평가 프로젝트를 주로 수행하고 있다. 특히 카자흐스탄 정부의 사회통합 및 안정화와 관련되어 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 대통령 자문기구 카자흐스탄 민족회의(The Assembly of the Nations of Kazakhstan)의 다문화사회, 카자흐스탄 국가공동체 안정화와 관련된 정책자문, 연수프로그램 등의 부문에서 특화된 기관이며, 카자흐스탄 국가공무원 연수센터가 주관하는 카자흐스탄 청년세대 다민족다문화학교 같은 교육프로그램을 실제로 운영하고 있는 기관이다.

Sange연구센터는 아스타나를 주요 활동기반으로 하는 ‘여론조사연구소’와는 달리 카자흐스탄의 전통적인 중심도시였던 알마티, 그리고 수도이전 이후 새로이 중심으로 부각된 아스타나를

16) 이 재단의 활동에 대한 더욱 자세한 내용은 다음을 참조. <http://www.presidentfoundation.kz/#about> (검색일2013년10월25일)

17) <http://www.presidentfoundation.kz/#about>(검색일2013년10월25일)

포괄하는 더 전국적인 연구센터이다. 동 연구센터는 특히 카자흐스탄 독립 초기에 설립되어 지금까지 적극적인 활동을 하고 있는 대표적인 민간연구소이다. 이 기관은 국제기구 및 카자흐스탄 정부기관들과 협력뿐만 아니라 비정부기구 영역과의 적극적인 협력을 통해 전문적인 비즈니스 관련 서비스를 제공하고 있는데, 특히 전문연구, 분석 중심으로 그 활동이 이루어지고 있다. 민간 기구인 동 연구센터는 정책결정 과정 및 프로젝트 이행과 관련된 관련 정보 제공을 주요 업무로 수행하고 있다.

1993년 설립된 연구센터는 특히 시장경제로의 이행과 관련된 정부의 경제관련 활동에 대한 제안, 모니터링, 시장조사 등에 특화되어 있는 기관으로, 외국기업이나 기관의 카자흐스탄에 대한 사전조사 등에서 두각을 보인 민간연구기관이다. 1998년에는 카자흐스탄 전역의 19개 도시 및 키르기스스탄의 비쉬케크에 상설 네트워크를 구축하여 연구 및 활동의 지역적인 범주를 확대하였다. 또한 국제기구, 카자흐스탄 교육부, 보건부와 합동으로 카자흐스탄의 교육 및 보건에 대한 모니터링 및 평가활동을 하기도 했던 기관이다. 현재 이 기관은 다양한 분야에서 연구 활동 뿐만 아니라, 공공서비스와 관련된 공무원 교육, 프로그램 개발, 공무원 업무의 효율성, 정부기관의 부정부패, 재무정책 관련 투명성에 대한 모니터링 기능도 수행하고 있으며, 이는 카자흐스탄 정부의 정책 및 공무원 활동에 대한 일종의 피드백 및 평가의 기능으로 이해되기 때문에 간접적으로 민간 싱크탱크의 역할을 수행하고 있다.

V. 결론

1991년 독립 이후 지난 20여년간 소련에서 독립한 신생국들 가운데 가장 경이로운 성장추세를 보이고 있는 유라시아 국가인 카자흐스탄의 국가발전 모델에 있어서 싱크탱크의 형성과 역할에 대한 분석은 기존 영미 학계를 중심으로 진행되어온 싱크탱크 연구모델 가운데 특히 엘리트주의 및 국가주의 모델, 다원주의 모델등이 사회문화적인 요인을 고려할 때 적합한 것으로 판단된다.

카자흐스탄의 국가발전 전략은 1990년대초 급진개혁의 수용을 통한 소비에트 경제 잔재의 적극적인 청산을 기점으로 본격화되었고, 이는 1990년대말 카자흐스탄의 이른바 제1차 중장기 발전계획으로 G50 진입을 목표로 설정한 ‘2030 카자흐스탄 국가발전 전략’의 발표로 발전의 과정이 본격화되었다. 이후 10여년 이상 이어진 연간 10%가 넘는 경이적인 경제성장을 바탕으로 양적인 성장을 바탕으로 하는 발전에서 질적인 성장을 지향하며 G30 진입이 목표로 설정된 이른바 ‘2050 국가발전전략’이 2012년 12월 발표됨으로써, 이른바 카자흐스탄판 제2차 중장기 발전계획에 입각한 성장과 분배를 모두 고려하는 국가발전 시기로의 진입을 알린 바 있다. 그리고 2000년대 후반 전 세계적인 경제위기에서도 카자흐스탄의 발전을 계속 견인하기 위해 카자흐스탄 정부는 일종의 국영 지주회사 성격의 ‘삼룩카지나’ 펀드를 출범시켜, 세계경제에서 발생하는 충격으로부터 카자흐스탄의 발전을 유지하기 위한 기반을 확립하였다.

카자흐스탄의 국가 발전 전략은 소련으로부터 독립 직후 이른바 과거 기득권층의 반발을 두려워하지 않는 과감한 급진 경제개혁의 이행을 통해 과거의 유산들과 일정수준 단절된 독자성을 지닌 형태로 형성될 수 있었던 기반과 여건이 조성될 수 있었는데, 이러한 과정을 통시적으로 살펴보면 카자흐스탄이 본격적인 발전의 기반을 형성하게 되는 1990년대 후반이나 2000년대 초반까지는 국가발전에서 공식적인 싱크탱크보다는 다양하게 구성되어 있는 국가 엘리트 집단들간의 조율, 정책주도의 과정이 국가발전 전략 수립 및 이행과정에서 주류를 차지하고 있었음을 알 수 있다.

이후 공식적인 국가 싱크탱크가 안정적으로 유지될 수 있는 물적, 제도적 기반이 완비된 2000년대 초반부터는 이러한 싱크탱크 중심의 국가 발전 전략 수립 및 분석등이 이행되어 왔는데, 특히 카자흐스탄 대통령 직속의 카자흐스탄국가전략연구소, 대통령행정청 소속의 정치분석센터, 공익재단 성격의 카자흐스탄 초대대통령재단이 그 중심에 있고, 본 연구의 대상에서는 빠져있지만 집권정당인 누르오타나당의 부설연구소 역시 일정부분 싱크탱크로써의 역할을 수행하고 있다.

카자흐스탄의 국책 싱크탱크에 해당되는 기관들은 대부분이 정책의 설립 및 이행과 관련된 부분에 집중되어 있는데, 실제 정책이 어떻게 이행되고 국민들에 의해 어떻게 수용되는지, 또 어떠한 결과를 산출하는지에 대한 모니터링과 평가의 부분은 민간 연구센터들이 중심이 되어 진행되고 있음을 알 수 있었다.

참고문헌

- 김상철. 2013. “카자흐스탄 2050 전략의 이해,” 주간이슈분석, 2013년 8월28일.
<http://www.emerics.org/eurasia/newsbrief/weekly.do> 검색일2013년10월31일.
- 김상철. 2010. “현대 카자흐스탄 엘리트 제도와 형성과정,” 『중소연구』 제33권 4호.
 pp.187-220.
- Bremmer, Ian. 1994. "Nazarbaev and the North: State-Building and Ethnic Relations in Kazakhstan" *Ethnic and Racial Studies* 17, no 4.
- Cummings, S. 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. London: Tauris.
- Cummings, S. (ed.). 2002. *Power and Change in Central Asia*. London and New York: Routledge.
- Hellebust, Lynn, ed. 1996. *Think Tank Directory: A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organization*. Topeka, KS: Government Research Service.
- Kazhegel'din, Akezhan. 1998. *Kazakhstan: pravo vybora*. Almaty: Qarzhy-Qarazhat.
- Krasner, Stephen D. 1978. *Defending the National Interest: Raw material Investment and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindquist, Evert A. 1998. "A Quarter-Century of Think Tanks in Canada." in Diane Stone, Andrew Denham, and Mark Garnett, eds., *Think Tanks across Nations: A comparative Approach*. Manchester: Manchester University Press. pp.127-144.
- Masanov, N., Abylkhozin, Zh., Erofeeva, I., Alekseenko, I.A. & Baratova, G. 2001. *Istoriya Kazakhstana: narody i kul'tury*. Almaty, Daik Press.
- McGann, James. 1995. *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry*. Lanham, md: University Press of America.
- Newsome, David D. 1996. *The Public Dimension of Foreign Policy*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Satpaev, Dosym. 2007. “An Analysis of the Internal Structure of Kazakhstan’s Political Elite and an Assessment of Political Risk Levels.”
http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no14_ses/11_satpaev.pdf
 검색일2013년10월31일
- Satpaev, Dosym. 1999. *Lobbizm: Tainye rychagi vlasti*. Almaty.
- Schatz, E. 2004. *Modern Clan Politics: The Power of 'Blood' in Kazakhstan and Beyond*. Seattle, University of Washington Press.
- Smith, James. 1991. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Stone, Dane. 1996. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.
- Sundquist, James L. 1978. "Research Brokerage: The Weak Line." In Laurence E. Lynn, ed., *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. Washington, DC: The National Academy of Science.
- Tomohiko, Uyama (ed.). 2007. *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*.

Hokkaido: the Slavic Research Center.

http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no14_ses/contents.html

검색일 2013년 10월25일.

세션 III (KIEP 세션 II)

: 중앙아시아의 대외관계: 협력과 갈등

■ 사회 : 김현택(한국외대)

■ 발표 :

고재남 - 중앙아시아 수자원 분쟁과 지역협력의 동학

이지은 - 탈(脫) 냉전기 한국과 일본의 대 중앙아시아 자원외교정책 비교연구

■ 토론 : 제성훈(KIEP), 윤익중(한림대)

중앙아시아 수자원 분쟁과 지역협력의 동학

고재남(국립외교원)

목 차

- I. 서론
- II. 중앙아시아 수자원 분쟁의 근원과 특징
 - 1. 역내 국가들간 불균등한 수자원과 국제성(國際性)
 - 2. 소연방의 붕괴와 통합적 관리체계의 붕괴
 - 3. 수자원의 '안보화'와 자국 우선주의의 부상
 - 4. 수자원·에너지·식량 넥서스의 비작동
- III. 중앙아시아의 수자원 분쟁과 협력의 현황
 - 1. 수자원 분쟁 현황
 - 2. 수자원 협력 현황
- IV. 중앙아시아 수자원 분쟁과 러시아 요소
 - 1. 러시아의 중앙아시아 정책 목표
 - 2. 러시아의 수자원 분쟁 개입 사례
 - 3. 러시아의 수자원 분쟁 개입과 지역협력의 동학
- V. 결론

I. 서론

수자원(water resource)은 역사적으로 국가간 그리고 국가내 집단간 양자·다자 차원의 분쟁과 협력 요인으로 작용해 왔다. 포스텔(Sandra L. Postel)과 윌프(Aaron T. Wolf)에 따르면 1950년부터 2000년 사이에 세계적으로 1,831건의 수자원 분쟁이 발생하였다. 그러나 이들 수자원 분쟁은 국가간 분쟁 지속 요인으로 남아있기 보다는 협력도출의 경향성이 강했으며, 그 결과 공동의 과학·기술 연구를 위한 157개의 협정이 체결되었다. 역사적으로 볼 때, 수자원을 둘러싼 분쟁이 전쟁으로 비화된 것은 약 4,500년 전에 발생한 메소포타미아의 도시국가(현재 이라크 남부지역)였던 라가쉬(Lagash)와 움마(Umma)간 전쟁이 유일하다.¹⁾ 따라서 낙관론자들

1) Sandra L. Postel and Aaron T. Wolf, "Dehydrating Conflict," *Foreign Policy* (September/October 2001), p. 1.

은 수자원은 당사자간 분쟁보다는 협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다고 주장하고 있다. 예를 들어 윌프 등은 “간단히 말해 전세계 국제하천에서 물은 폭력적인 분쟁보다는 평화를 위한 큰 통로(gateway)이다”²⁾고 주장하였다.

그러나 비관론자들은 수자원, 특히 담수(fresh water)의 대체재가 부족한 상황에서 인구증가에 따른 식수, 식품 가공수, 농업 및 산업 생산에 필요한 용수 등이 크게 증가할 것이 분명하며, 이에 따라 21세기에는 수자원을 둘러싼 분쟁이 과거보다 치열해질 것으로 전망하고 있다. 전 UN 사무총장인 코피 아난(Kofi Annan)도 “향후 담수를 확보하기 위한 치열한 경쟁은 분쟁과 전쟁의 요인이 될 것이다”³⁾고 말했다. 세계은행 전 부총재인 세라젤딘(Ismail Serageldin)도 1995년 “21세기의 전쟁은 물을 둘러싼 것일 것이다”⁴⁾고 주장하였다. 이는 환경오염의 확산과 지구 온난화에 따라 담수의 부족성(scarcity)이 점점 신화되고 있음을 고려해 때 매우 타당한 주장이다.

중앙아시아에서 수자원은 역내 국가들이 독립국으로 탄생한 1990년대 초부터 ‘협력 또는 분쟁’(cooperation or conflict)의 핵심 요인으로 존재하고 있다. 이는 역내 국가들간 매우 불균등하게 분포되어 있는 수자원이 역내 국가들간 에너지 자원의 불균등한 분포와 결합해 ‘협력 또는 분쟁’을 더욱 조장하기 때문이다. 예를 들어, 상류국가인 타지키스탄과 키르기스스탄은 수자원은 풍부하나 에너지 자원이 부족한 반면, 하류국가인 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 카자흐스탄은 수자원은 부족하나 에너지 자원은 풍부하게 매장되어 있다. 따라서 상류국가인 타지키스탄과 키르기스스탄은 겨울에 심각한 에너지 부족을 경험하고 있는 반면 하류국가인 우즈베키스탄, 타지키스탄, 카자흐스탄은 여름에 수자원 부족을 겪고 있다.

따라서 중앙아시아에서 수자원은 1990년대 초부터 역내 국가들간 협력보다는 분쟁을 촉발시키는 요인으로 작용해 왔다. 이러한 수자원 분쟁의 지속은 소연방의 붕괴에 따른 통합 관리 체계의 붕괴 외에 역내 국가들의 정치적·사회적·경제적 요인에 기인한 수자원의 ‘안보화’(securitization), 그리고 역외 국가들의 개입, 특히 러시아의 개입에 기인하고 있다.⁵⁾ 러시아의 중앙아시아 수자원 문제에 대한 개입은 수자원 협력 등 지역협력에 궁·부정적 영향을 미치고 있다.

그 동안 중앙아시아 수자원 문제에 관한 연구는 대체로 수자원 현황과 수자원이 갖는 양면성, 즉 ‘협력 또는 분쟁’ 촉진 가능성에 초점이 맞추어져 왔으며,⁶⁾ 그 결과 수자원이 전반적

2) A. T. Wolf, A. Kramer, A. Carius, and G. D. Dabelko, (2005). "Managing Water Conflict and Cooperation," In *State of the world 2005: Redefining global security* (Chapter 5). Washington, DC: The Worldwatch Institute, 2005.

3) Sandra L. Postel and Aron T. Wolf, *op. cit.*, p. 1 재인용.

4) Jason Gehrig and Mark M. Rogers, *Water and Conflict: Incorporating Peacebuilding into Water Development* (Catholic Relief Service, 2009), p. 6에서 재인용.

5) 수자원의 ‘안보화’(securitization)은 탈냉전기에 접어들어 비전통적 안보에 대한 관심이 증대되면서 대두되었으며, 이는 국가관계에서 일종의 ‘영화 게임’(zero-sum game)을 강화시키는 요인으로 작용함. Beartice Mosello, "Water in Central Asia: A Prospect of Conflict or Cooperation?" www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2008/9.pdf (검색일: 2013년 7월 2일); Deborah Phillips et al., "Trans-boundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and Border Benefit-Sharing," Swedish Ministry of Foreign Affairs Expert Group on Development Issues(EGDI), 2006); Barry Buzan et. al., *Security: A New Framework for Analysis*(Boulder: Lynne Rienner, 1998); Peter Gleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security," *International Security* 18.1 (Summer 1993), etc.

6) 주요 문건들은 다음과 같음. Erika Weinthal, "Water Conflict and Cooperation in Central Asia," Human Development Report Office, *Occasional Paper* 2006/32; Suvi Sojamo, "Illustrating Co-existing Conflict and Cooperation in the Aral Sea Basin with TWINS Approach," M. M. Rahaman & O. Varis, eds., *Central Asia Waters*, Water & Development Publications, Helsinki University of Technology, pp. 75-88; Darya Pushkina and Leah Faw, "Conflict or Cooperation: Water in Central Asia," Paper to be presented at the Annual Convention of the

인 지역협력에 미치는 영향, 그리고 이 과정에서 러시아 변수가 어떻게 작용하고 있는지에 대한 심층적인 연구가 부재한 상황이다. 따라서 본 연구는 중앙아시아의 수자원이 갖는 양면성을 분석하면서 그것이 지역협력에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 그리고 이 과정에서 러시아 변수가 어떻게 작용하는지를 심층 분석한 후 한국의 대 중앙아시아 지역협력 및 양자협력 방안을 모색하는데 목적이 있다.

본 연구는 상기와 같은 연구목적 달성을 위해 제2절에서 중앙아시아 수자원 분쟁의 근원과 특징을 살펴보고; 제3절에서 중앙아시아 수자원의 양면성, 즉 지역 협력과 분쟁 현황을 각각 분석하며; 제4절에서 러시아의 대중앙아 정책과 그것이 수자원 분쟁과 협력에 미치는 영향을 분석하고; 제5절에서 결론 및 한국의 정책적 고려사항을 정리하고 있다.

II. 중앙아시아 수자원 분쟁의 근원과 특징

1. 역내 국가들간 불균등한 수자원과 국제성(國際性)

소련방이 1991년 12월말 붕괴될 때까지만 해도 중앙아시아의 주요 강인 시르다리야(Syr Darya)와 아무다리야(Amu Darya)는 국내 하천이었다. 그러나 소련방의 붕괴로 이 두 강은 국제하천으로 변화되었으며, 그 결과 수자원 분쟁의 근원이 되었다. 시르다리야는 키르기스스탄에서 발원해 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 카자흐스탄을 경유해 아랄해 북부로 연결되는 약 2,800km에 이르는 국제하천이다. 반면에 아무다리야는 타지키스탄, 아프가니스탄, 키르기스스탄에서 공동 발원해 타지키스탄, 아프가니스탄, 이란, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄을 경유해 아랄해 남부로 흘러들어가는 약 2,400km의 국제하천이다.

또한 <그림 1>과 <그림 2>가 보여주듯이 시르다리야와 아무다리야가 국제하천임에도 불구하고 역내 국가들간 수자원 생성의 양적인 불균형이 매우 심한 편이다. 즉 고산지대인 천산남쪽에 위치한 키르기스스탄과 타지키스탄이 시르다리야와 아무다리야의 수원을 대부분 생성하고 있다. 키르기스스탄은 시르다리야의 수원이 되는 나린(Naryn) 강을 통해 총 강물의 74% 이상을 생성하며, 그 뒤를 이어 우즈베키스탄 16.6%, 카자흐스탄 6.5%, 타지키스탄 2.7%를 각각 생산하고 있다. 타지키스탄은 아무다리야의 강물 73% 정도를 생산하고, 뒤이어 아프가니스탄과 이란 14.6%, 우즈베키스탄 8.5%, 키르기스스탄 2.2%, 투르크메니스탄 1.9%를 각각 생산하고 있다.

한편 두 강물 형성에 크게 기여하지 않고 있는 우즈베키스탄과 투르크메니스탄이 강물의 대부분을 소비하고 있다. 우즈베키스탄의 영토 98%가 아랄해로 흘러드는 시르다리야와 아무다리야 유역에 위치하며 이들 강 유역에 거주하는 주민의 절반 이상이 우즈베키스탄이다. 투르크메니스탄도 밀과 면화 생산을 위해 많은 농업용수가 필요한 실정이다.

중앙아시아는 건조한 기후지대로 연평균 강수량이 매우 적으며, 이들 두강의 수원은 대부분 고산지대인 천산과 인근지역에 산재한 빙하와 눈이 녹아서 형성된다. 따라서 이들 겨울내내 내린 눈과 빙하가 계절적으로 봄과 여름, 즉 4월부터 7월 사이에 홍수지듯이 녹아내리기 때문에 저수지를 건설해 강물의 흐름을 조절해야만 한다.

그림 1: 중앙아시아의 주요 강과 저수지⁷⁾



그림 2: 시르다리아의 수원과 수량(연평균, km³/매년)⁸⁾

River basin	River flow generated within the countries				Total Syr Darya basin
	Kyrgyzstan	Kazakhstan	Tajikistan	Uzbekistan	
Naryn	14.544	—	—	—	14.544
Karadarya	3.921	—	—	—	3.921
Rivers of Fergana valley	6.04	—	0.855	0.91	7.805
Rivers of midstream	—	—	0.15	0.145	0.295
Chirchik	3.1	0.749	—	4.1	7.949
Akhangaran	—	—	—	0.659	0.659
Keles	—	0.247	—	—	0.247
Arys	—	1.183	—	—	1.183
Rivers of downstream	—	0.6	—	—	0.6
Total (km³)	27.605	2.779	1.005	5.814	37.203
Syr Darya Basin (%)	74.2	6.5	2.7	16.6	100

Source: http://www.cawater.info.net/syrdarya/water_e.htm

7) 출처: Daene C. McKinney, "Cooperative Management of Transboundary Water Resources in Central Asia," <http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/ara/CentralAsiaWater-McKinney.pdf> (검색일: 2013년 7월 10일).

8) Fatima Mendikulova, "Water Politics and Human Rights in Central Asia," http://www.hks.harvard.edu/cchrp/initiatives/right_to_water/study_group/CentralAsiaSlidesFatimaMendikulova.pdf, slide 19 (검색일: 2013년 7월 3일).

그림 3: 아무다리야의 수원과 수량(연평균, km³/매년)⁹⁾

River basin	River flow generated within the countries					Total Amu Darya Basin
	Kyrgyzstan	Tajikistan	Uzbekistan	Turkmenistan	Afghanistan and Iran	
Pyandj	—	30.081	—	—	3.3	33.381
Vakhsh	1.654	18.4	—	—	—	20.054
Kafirnigan	—	5.575	—	—	—	5.535
Surkhandarya	—	—	4.841	—	—	4.841
Sherabad	—	—	0.228	—	—	0.228
Kashkadarya	—	—	1.222	—	—	1.222
Murgab	—	—	—	0.771	0.771	1.542
Tedjen	—	—	—	0.488	0.489	0.977
Atrek	—	—	—	0.136	0.137	0.273
Rivers of Afghanistan	—	—	—	—	6.167	6.167
Total (km³)	1.654	54.056	6.291	1.405	10.814	74.22
Amu Darya Basin (%)	2.2	72.8	8.5	1.9	14.6	100

Source: http://www.cawater.info.net/amudarya/water_e.htm

2. 소련방의 붕괴와 통합적 관리체계의 붕괴

소련시기 소련방 구성국간 수자원 관리는 수자원 사용계획에 기초해 운영되었다. 수자원 관리계획은 먼저 각 공화국의 ‘토지개량 및 물 관리부’(Ministry of Land Reclamation and Water Management)에서 작성해 연방정부의 동일 부서의 승인을 받아 집행되었다. 각 공화국의 수자원 관리 계획과 추진 체계는 해당 공화국의 수자원과 농수, 식수 등의 예상 사용량 등을 고려해 작성되었으며, 필요시 연방정부의 지도와 승인아래 공화국간 수자원 관리 및 사용 계획을 체결할 수 있었다. 예를 들어, 우즈베키스탄 공화국과 투르크메니스탄 공화국이 아무다리야의 강물을 얼마나 사용할 것인지, 그리고 키르기스스탄 공화국과 카자흐스탄 공화국은 시르다리야의 강물을 얼마나 사용할 것인지를 각각 명시하는 양자협정을 체결하였다.

또한 연방정부는 각 공화국의 농업, 인구, 면적 등을 고려해 두 강의 유수량을 사용할 수 있는 분량을 지정하였다. 대체로 강물 사용권 또는 사용량은 상류에 위치한 수원국들 보다는 하류에 위치한 국가들에 유리하게 결정되었으며, 그 결과 상류국인 키르기스스탄과 타지키스탄은 하류 국가인 우즈베키스탄과 투르크메니스탄의 면화생산을 위해 봄과 여름에 많은 강물을 공급할 수 밖에 없었다. 한편 전력, 에너지 수요가 가장 많은 겨울에 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄은 상류 국가이자 에너지 빈국인 키르기스스탄과 타지키스탄에 가스 및 석탄을 공급하였다. 그리고 댐과 저수지의 관리 및 운용에 필요한 비용은 연방정부에서 부담하였다.

소련 연방정부의 중앙아 수자원 관리에 대한 체계적인 접근은 1950년대 농지개간 사업을 통한 농산물 증산 계획을 세우면서 구체화되었다. 연방정부내 중앙계획부와 관련부처는 중앙아 수자원 관리계획과 지침을 하달하였고, 이에 기초해 중앙아내 공화국들은 지역내 관련 정부기관, 연구소 등이 상호 협력해 지역차원의 시르다리야와 아무다리야를 포함한 수자원 관리

9) *Op. cit.*, slide 21.

및 사용 계획(각 공화국별 물 사용량 등 포함)을 5년 단위로 수립해 연방정부의 승인을 받아 시행하였다. 예를 들어, 시르다리아의 경우 소련시기 마지막 수자원 관리 및 사용 계획은 1982년, 그리고 아무다리야의 것은 1987년에 각각 승인되었다.¹⁰⁾

소련 연방정부의 수자원 관리의 사례는 키르기스스탄내 시르다리아의 수원을 형성하고 있는 나린강 하류에 ‘톡토굴 댐’(Toktogul Dam)을 통한 시르다리아 강물을 통한 수력발전과 유수량의 조절을 통한 하류지역에 농수 및 식수 공급 조절이다. 연방정부는 1974년 시르다리아에서 2번째로 수력발전량이 많은 ‘톡토굴 댐’을 완공하였다. 당시 연방정부는 시르다리아의 자연적인 유수량의 진폭이 계절과 기후변화에 따라서 진폭이 매우 크고 그로인해 하류지역에 위치한 우즈베키스탄, 카자흐스탄의 농업용수 공급에 효율적이지 못하다는 판단을 하고 농업용수 및 식수의 안정적 공급과 전력생산을 위한 댐 건설을 추진하였다. 이후 연방정부는 1980년대 시르다리아의 물관리 기관을 타쉬켄트에 설립해 수리시설의 관리 및 유지를 맡겼으나, 동 기관은 연방정부의 관련기관의 지시를 받아 운영되었다.¹¹⁾

또한 1970년대 말 가뭄이 심해지면서 중앙아내 공화국 정부가 수자원 사용량을 임의적으로 변경하는 등 개입하자 연방정부는 감시관을 파견해 상류와 중류에서 물이 하류로 잘 유입되는지를 감독하였고, 이를 위해 1986년 중앙아내 두 강의 강물사용량을 관리·감독하는 역내 ‘강물관리기구’(Basin Water Organization)을 구성하였다.

따라서 갑작스런 소연방의 붕괴는 중앙아시아에서 연방정부 차원의 수자원 통합관리 체계를 붕괴시키는 요인으로 작용하면서 수자원을 둘러싼 갈등을 촉발시켰다. 물론 제3절에서 살펴보는 바와 같이, 중앙아시아 국가들은 수자원의 통합 관리시스템 붕괴에 대응해 1992년 2월부터 역내 차원의 양자·다자 협정을 체결해 수자원 관리기구를 출범시켰으나 여러 요인들에 의해 효율적인 협력 틀을 아직 정착시키지 못하고 있다.¹²⁾

3. 수자원의 ‘안보화’와 자국 우선주의의 부상

중앙아시아 국가들간 수자원 협력이 효율적으로 추진되지 못하고 분쟁이 지속되고 있는 요인으로 수자원의 안보화 및 정치화(politicization)와 자국 우선주의를 지적할 수 있다. 소련시대 중앙아내 수자원은 공공재로서 연방정부 차원에서 관리하는 것이었으나 소연방 붕괴후 각국이 독립하면서 자국 우선주의가 팽배하기 시작하였다. 특히 자국 우선주의는 고유가에 따른 에너지 안보에 대한 관심증대와 하기한 바와 같은 일종의 에너지-수자원 바터 시스템의 붕괴로 수자원의 자국 우선 이용주의가 대두되었다. 예를 들어, 타지키스탄과 키르기스스탄은 2007-08년 겨울에 극심한 전력난을 겪었으나 당시 우즈베키스탄은 가스공급을 중단 또는 안정적으로 공급하지 않았다. 이에 따라서 키르기스스탄은 러시아의 재정지원을 바탕으로 새로운 수력발전소 건설을 계획하게 되었고, 이에 우즈베키스탄이 반발하면서 수자원 분쟁이 심화되었다.

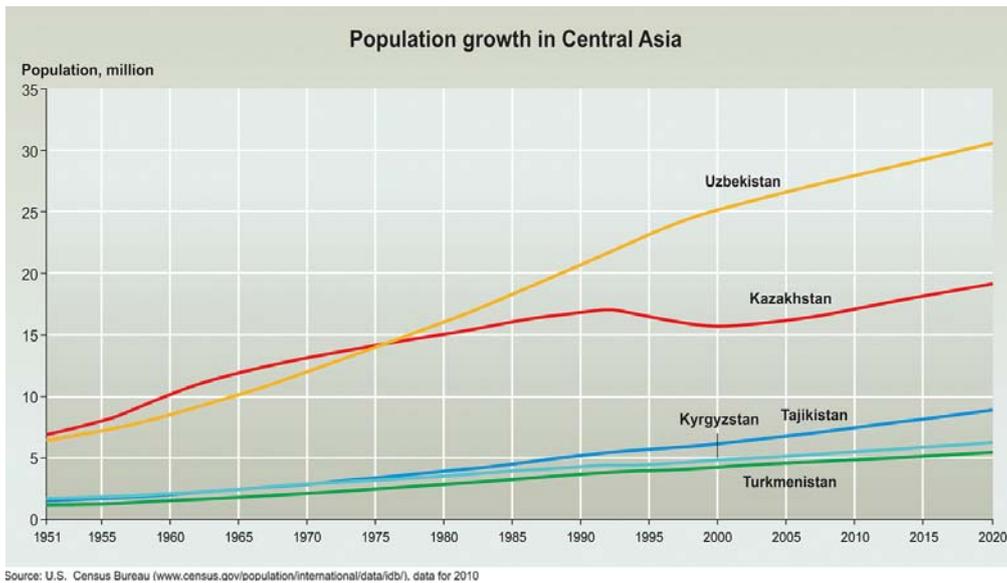
10) Daene C. McKinney, *op. cit.*, p. 6.

11) Thomas Brenauer and Tobias Siegfried, "Compliance and Performance in International Water Agreement: The Case of the Naryn/Syr Darya Basin," *Global Governance*, Vol. 14, Iss. 4 (October/December 2008), pp. 485-489; 강봉구, “중앙아시아 나린강/시르다리아강의 국제수자원 정치,” 엄구호 외저, 『중앙아시아: 정치·사회·역사·문화』 (서울: 한양대출판부, 2009), 168-203 쪽.

12) 모젤로는 중앙아내 수자원 관리기구가 효율적으로 운영되지 못한 배경들로 수자원의 ‘안보화’ 외에 limited mandates, constrained autonomy, weak institutional capacity, insufficient financing, lack of enforcement 등을 지적하고 있음. Beatrice Mosello, *op. cit.*, pp. 161-163.

또한 역내에 산재한 영토·민족 분쟁, 인구의 비대칭적 증가, 그리고 지구 온난화는 해당 국가들로 하여금 수자원을 안보화, 정치화시키는 요인으로 작용하였다. 그 결과 수자원은 역내 국가들간 협력 촉진재라기 보다는 갈등 촉진재로 작용하고 있다. 특히 스탈린시대 농업지대이자 인구 밀집 거주지역인 페르가나 계곡의 인위적인 국경선의 설정은 역내 국가내, 특히 국경 지역에 다민족 혼재성을 심화시켰고, 이는 키르기스스탄과 우즈베키스탄간 민족분쟁을 촉발시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 민족분쟁의 촉발은 당연히 비정치·군사적 협력 분야인 수자원 분야에서 협력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

그림 4: 중앙아 국가들의 인구증가 추세



역내 국가들간 인구증가의 차이와 이에 따른 식수량의 증가 그리고 농업 생산성을 증대시키기 위한 농업용수의 증가 등도 수자원에 대한 역내 국가들간 수요 차이를 유발하고 있다. 슬라브족이 상당한 구성비를 차지하는 키르기스스탄과 카자흐스탄의 인구 증가율은 낮은 반면에 자민족 구성비가 매우 높은 우즈베키스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄은 상대적으로 높은 인구 증가율, 특히 우즈베키스탄의 인구 증가율은 매우 높다. 따라서 농업국가로서 외화수입을 면화생산에 많이 의존하고 있는 우즈베키스탄은 많은 인구의 식수 증가에 더해 면화생산을 위한 많은 양의 농업용수가 필요한 실정이다.¹³⁾

한편 지구 온난화에 따라서 빙하가 전례없이 빠른 속도로 녹고 있고, 이는 상류 국가들의 지속적인 그리고 안정적인 수자원 확보에 대한 우려와 관심을 증대시켰다. 베르나우어(T. Bernauer)와 시에그프리에드(T. Siegfried) 등은 시르다리아의 수자원 이용을 둘러싼 강 유역국가들간 분쟁을 분석하면서 비록 현재 지구 온난화가 수자원 분쟁에 추가적인 악영향을 미치지 않지만 장기적으로 상당히 부정적 영향을 미칠 것으로 전망하였다.¹⁴⁾ 이러한 지구 온난

13) 중앙아시아내 최대의 면화 생산국이자 수출국인 우즈베키스탄의 면화생산 증대정책이 수자원 부족, 환경오염, 국민건강 악화 등에 미치는 부정적 영향에 대해서는 다음 문헌 참조. Rachel Strickman & Miina Porkka, "Water and Social Changes in Central Asia: Problems Related to Cotton Production in Uzbekistan," M. M. Rahaman & O. Varis, eds., *Central Asian Waters* (Helsinki: University of Helsinki, 2008), pp. 105-115.

14) Tobias Siegfried, Thomas Bernauer et als., "Will Climate Change Exacerbate or Mitigate Water Stress in Central

화에 따른 수자원 생산량의 감소에 대한 우려는 수원국들로 하여금 추가 저수지 건설을 계획하게 하였고, 이는 하류 국가들의 반발을 자아내고 있다.

그리고 하류 국가들의 관계용수 및 식수를 공급하는 수자원 관리시설, 관개시설, 수도관 등이 노후화되어 상당한 양의 강물이 유실되고 있다. 중앙아시아 국가들은 건조한 기후로 인해 강수량이 매우 적으며, 그 결과 1960년대와 1980년대 농수·식수 공급은 시르다리야, 아무다리야 등과 같은 주요 수원을 활용하기 위한 방대한 수돗물 공급시설, 수자원 관리시설, 그리고 관개시설이 구축되었다. 즉 키르기스스탄내 나린강의 흐름을 통제하기 위한 '톡도굴 저수지'(Toktogul Reservoir)와 타지키스탄내 바크쉬강의 흐름을 통제하기 위한 '누렉 댐'(Nurek Dam)을 각각 건설하였다. 그리고 이들 강을 따라서 274개의 배수로와 612km의 관개 수로를 건설하였다. 그러나 소연방 붕괴후 이들 배수로 및 관개 수로의 관리 부실 및 노후화로 많은 강물들이 유실되고 있다. 또한 각 가정으로 물을 공급하기 위한 수도관 및 정수시설들도 노후화되어 식수원의 유실이 심한 편이다. 이에 따라서 중앙아시아내 최대의 인구나 농산지를 갖고 있는 우즈베키스탄은 여타 국가들에 비해 식수와 관계 용수 소비량이 큰 폭으로 증가되고 있으며, 그 결과 수자원 안보가 국가안보중 핵심 안보로 추구되면서 수원국인 키르기스스탄, 타지키스탄과 수자원을 둘러싼 갈등을 겪고 있다.

4. 수자원-에너지-식량 넥서스의 비작동

소련시대 연방정부의 중앙아시아 수자원 정책은 지리적 특성과 기후, 그리고 에너지 부존량 등이 종합적으로 고려되면서 수립, 추진되었다. 상기한 바와 같이 매우 건조한 대륙성 기후를 보이고 있는 중앙아시아는 고산지대인 타지키스탄과 키르기스스탄에 산재한 빙하와 겨울 눈이 주요 수자원을 생성하고 있다. 반면에 강수량이 부족한 하류에 위치한 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 그리고 카자흐스탄 일부 지역은 농업지대를 형성하면서 면화생산을 특용 작물로 지정해 생산하면서 많은 농업용수를 필요로 하였고, 이는 특히 페르가나 벨리, 크질오르다, 카자흐스탄 남부지역에 광대한 관개시설을 구축하게 하였다. 실제로 소련은 스탈린 말기와 흐루시초프 시기인 1950년대 중반부터 관개시설 구축을 통한 면화 및 밀 생산을 대대적으로 추진하였다. 반면에 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 그리고 우즈베키스탄은 막대한 에너지를 갖고 있다.

따라서 소련 당국은 이러한 중앙아시아 국가들의 산업적, 기후적 특성을 반영해 공생의 바터시스템, 즉 수자원-에너지-식량 넥서스를 구축해 연방정부 차원에서 관리, 운영해 왔다.¹⁵⁾ 즉 키르기스스탄과 타지키스탄은 수자원을 하류 국가이자 농산지, 에너지 생산지인 우즈베키스탄, 카자흐스탄은 식량과 에너지를 각각 공급하였다. 그러나 이러한 수자원-에너지-식량 넥서스는 소연방의 붕괴와 더불어 상기한 수자원의 정치화, 안보화, 그리고 이에 따른 자국 우선주의 팽배로 제대로 작동되지 않으면서 양자 차원 또는 다자 차원의 수자원 분쟁이 촉발되고 있다. 예를 들어, 1991년부터 하류국인 카자흐스탄, 우즈베키스탄의 키르기스스탄에 대한 석탄, 석유, 가스, 전력 공급이 급속히 감소하였으며, 그 결과 이들 국가의 저가 또는 거의 무료 석탄, 석유 공급에 의존하던 키르기스스탄내 화력발전소의 전력 생산량이 급감하였다. 또한 카자흐스탄과 우즈베키스탄으로부터 전력 공급도 큰 폭으로 감소하였다. 이에 따라서 키르

Asia?" http://www.ib.ethz.ch/docs/Climatic_Change.pdf (검색일: 2013년 7월 15일).

15) Thomas Bernaur and Tobias Siegfried, "Climate Change and International Water Conflict in Central Asia," *Journal of Peace Research* 49 (2012), pp. 228-233.

기스스탄은 토크굴 저수지를 관개용수의 공급보다 전력생산을 우선시하는 수자원 정책을 펼 수 밖에 없었고, 그 결과 우즈베키스탄과 수자원 분쟁이 심화되었다.

III. 중앙아시아의 수자원 분쟁과 지역협력의 현황

1. 수자원 분쟁 현황

중앙아내 수자원 분쟁과 그에 따른 민족분쟁은 연방정부의 지방정부에 대한 통제권이 약화 되기 시작한 1980년대 후반부터 점차 가시화되기 시작하였다. 중앙아내 수자원 분쟁은 강별 또는 국가별로 구분해 살펴 볼 수 있으나, 여기서는 아랄해로 흘러드는 두 강, 즉 시르다리야와 아무다리야 유역 국가들간 분쟁으로 구분해 살펴보고자 한다.

가. 시르다리야 유역 국가들간

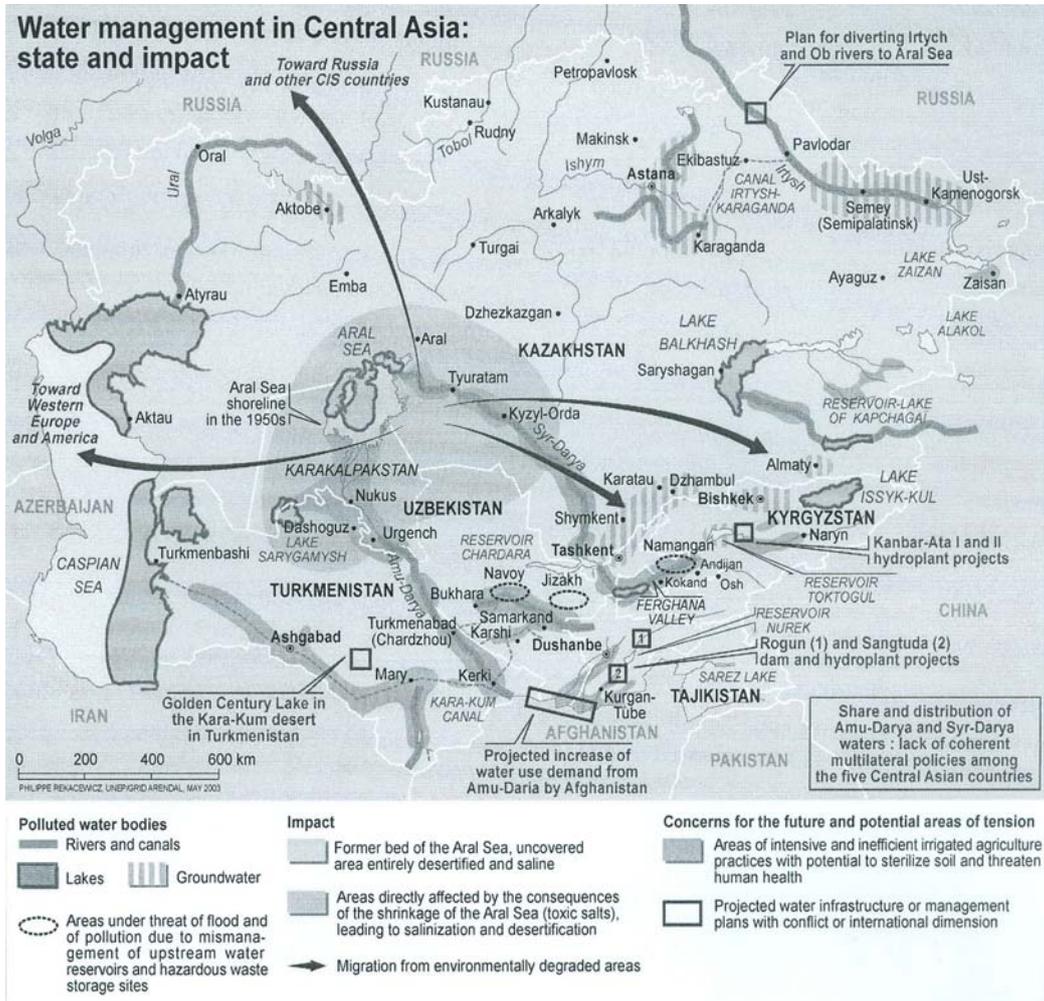
상기하는 바와 같이, 키르기스스탄에서 발원해 아랄해로 흘러들어가는 시르다리야는 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄 등이 공유하고 있다. 시르다리야를 둘러싼 수자원 갈등은 키르기스스탄과 우즈베키스탄간, 키르기스스탄과 카자흐스탄간, 그리고 카자흐스탄과 우즈베키스탄간 벌어지고 있다.

키르기스스탄과 우즈베키스탄간 분쟁은 이미 소련시대인 1990년 우즈베키스탄 국경에 인접한 키르기스스탄의 오슈(Osh)에서 발생하였다. 오슈 지역은 인구 밀집도가 매우 높고, 제한된 농지내 우즈베키스탄인이 다수 거주하는 지역으로 물 사용, 주택 및 토지 배분 등을 위한 치열한 경쟁에 의해 촉발된 민족분쟁이었고, 300명 이상이 사망하였다.¹⁶⁾

키르기스스탄과 우즈베키스탄간 수자원 분쟁은 소연방 붕괴후 수자원-에너지 바터제도가 제대로 작동하지 않으면서 더욱 심화되어 왔다. 키르기스스탄은 1993-96년 사이에 겨울철 전력난을 완화하기 위해 1992년 체결한 ‘알마티 협정’을 무시하면서 토크굴 수력발전소를 가동하였다. 그 결과 과도한 물 방류로 하류지역에 위치한 우즈베키스탄 면화 생산지들이 일부 침수되었고, 하류지역에 대한 여름철 농수 공급량이 감소하였다. 우즈베키스탄은 이러한 키르기스스탄의 겨울철 수력발전소 가동과 과도한 물방류를 비난하면서 가스공급을 중단하겠다고 위협하였다. 당시 키르기스스탄은 우즈베키스탄으로부터 가스 그리고 카자흐스탄으로부터 석유와 석탄이 공급되지 않은 상황에서 수력발전소 가동은 불가피한 상황이었다. 이러한 양측간의 갈등심화는 제2항에서 상세히 설명하고 있는 바와 같이 역내 국가들간 새로운 수자원 관련 협정을 합의케 하였다.

16) 고재남, 『구소련지역 민족분쟁의 해부』 (마산: 경남대출판부, 1996), pp. 362-368.

그림 5: 중앙아 수자원 관리: 현황과 영향



출처: http://maps.grida.no/go/graphic/water_management_in_central_asia_state_and_impact1

소련시기인 1974년에 완공된 토크토굴 댐은 엄청난 양의 전력생산과 수자원 관리를 위해 사용되어 왔으며, 토크토굴에서 방류된 물은 타지키스탄을 거쳐 우즈베키스탄을 통해 카자흐스탄으로 흘러 들어가는데, 그 동안 수 많은 저수지와 운하를 거친다. 따라서 토크토굴 댐은 키르기스스탄과 하류 국가들간 수자원 분쟁의 핵심 대상이다. 원래 토크토굴 댐은 하류지역의 관계 용수를 비축하기 위해 건설되었으며, 건설당시 키르기스스탄이 필요한 에너지는 인근 공화국에서 공급되었다. 그러나 독립후 인근 하류 국가들이 키르기스스탄에 에너지를 유상으로 공급하면서 경제력과 에너지원이 빈약한 키르기스스탄이 토크토굴 댐을 이용해 부족한 에너지를 극복하려는 수자원 정책을 펴면서 하류국가인 우즈베키스탄, 카자흐스탄과 갈등을 겪고 있다.

즉 키르기스스탄은 토크토굴 댐을 더 이상 하류국가들의 관계용수를 공급하기 위한 수자원 정책을 펴기 보다는 자국이 부족한 에너지 수요를 보충하기 위한 도구로 활용하는 정책을 펴고 있다. 따라서 키르기스스탄은 동절기 전력난을 해결하기 위한 추가 전력생산을 위해 겨울에 토크토굴 댐의 물 방류를 늘리길 선호한 반면 하류 국가인 우즈베키스탄과 카자흐스탄은 하

절기에 더 많은 물이 방류되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 카자흐스탄은 농수확보에 더해 자국의 아랄해 영역인 소 아랄해에 더 많은 물이 공급되어 어업이 과거와 같이 번성하길 바라고 있다. 이를 위해 카자흐스탄은 2001년 '시르다리아 관리 및 북 아랄해 프로젝트' 1단계 사업을 추진하기 위해 세계은행으로부터 6천4백5십만 달러의 차관을 들여왔다.¹⁷⁾

키르기스스탄과 우즈베키스탄간 수자원 분쟁은 에너지 공급, 특히 가스공급 문제와 결합해 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 양국간 수자원과 에너지 바터제도는 1998년에 붕괴되었으며, 이후 우즈베키스탄의 키르기스스탄에 대한 가스공급이 가끔 중단되었다. 우즈베키스탄은 타쉬켄트-비슈케크-알마티로 연결된 가스관을 통해 키르기스스탄에 가스를 공급하는데 가스관이 워낙 노후화되어 있는데다가 양국간 관계 악화로 가스공급이 중단되는 사태가 빈발해 왔다. 예를 들어, 2001년에는 1개월 반 동안이나 가스공급이 중단되어 키르기스인들이 혹한에 극심한 고통을 당하였다. 따라서 키르기스스탄 정부 인사들은 우즈베키스탄이 가스를 정치적 압력수단으로 악용하고 있다고 인식하고 있으며, 이에 따라 토크굴 댐 강물의 방류량 축소 및 신 수력발전소 건설 등과 같은 자구책을 강구하면서 양국간 수자원 갈등이 심화되었다.¹⁸⁾ 또한 키르기스스탄과 하류 국가들간 토크굴 댐의 관리 및 시설 보수를 위한 비용 부담 문제, 시르다리아 에너지 컨소시엄을 둘러싸고 갈등을 빚고 있다.

한편 최근들어 시르다리아의 주요 수원인 나린강 상류에 건설될 '캄바르-아타 수력발전소-1'(Kambar-Ata-HPP-1)를 둘러싸고 키르기스스탄과 우즈베키스탄간 갈등은 물론 이를 지원하고 있는 러시아와 우즈베키스탄간 갈등이 심화되고 있다. 우즈베키스탄 카리모프(Islam Karimov)는 2012년 9월 카자흐스탄 방문시 동 수력발전소의 건설은 역내 국가들간 갈등을 심화시킬 것이며, 이는 전쟁으로 비화될 수도 있다는 경고를 하였다.¹⁹⁾ 반면에 아탐바예프 키르기스스탄 대통령은 (Almazbek Atambaev) 이러한 경고를 평가절하 하면서 수력발전소의 추가 건설이 심각한 갈등으로 비화되지 않을 것이라는 전망을 하였다.²⁰⁾

시르다리아 유역내 키르기스스탄과 카자흐스탄간 분쟁은 토크굴 댐에서 방류하는 물과 전략에 대한 보상으로 석탄 등 에너지원의 바터제가 붕괴되면서 낮은 수준의 갈등을 빚고 있다. 카자흐스탄은 석탄 등 광물자원의 민영화가 이루어져 정부 차원에서 임의로 석탄 공급을 민간 기업에게 강요할 수 없는 상황이며, 따라서 제 때에 낮은 가격에 석탄을 공급할 수 없는 상황이다. 하지만 남 카자흐스탄과 크질 오르다 지역의 농업을 위해 토크굴 댐의 농수가 필요한 실정이며, 이를 위해 국내 가격보다 비싼 전력을 키르기스스탄으로부터 수입해야 하는 실정이다. 그러나 현지 당국은 국내 에키바스투스(Ekibastus)에서 생산된 전력보다 30-40% 비싼 토크굴 수력발전소에서 생산된 전력을 수입하는 것을 꺼리고 있다.²¹⁾ 실제로 카자흐스탄은 2002년 키르기스스탄이 전기료를 1킬로와트당 3.35달러로 3배이상 인상하자 더 이상 전력수입을 하지 않겠다고 선언하였다.

한편 카자흐스탄 대통령 나자르바예프(Nursultan Nazarbaev)는 한편으로는 카자흐스탄의 겨울철 수력발전소 가동에 따른 홍수 피해에 대해 비판하면서도 다른 한편으로는 시르다리아

17) Eric W. Sievers, "Water, Conflict, and Regional Security in Central Asia," *Conflict and Water in Central Asia Macro*, Vol. 5, 10/9 (2002), p. 372.

18) 키르기스스탄과 우즈베키스탄간 수자원-에너지 바터제도의 붕괴와 이에 따른 양국간 갈등에 대해서는 다음 문헌 참조. International Crisis Group, "Central Asia: Water Conflict," *ICG Asia Report No. 34* (30 May 2002), pp. 13-15.

19) D. Mukhtarov and A. Z. Trend, "Uzbek President: Water Issue may Cause Conflict in Central Asia," *The Journal of Turkish Weekly* (September 7, 2012).

20) "Kyrgyzstan Downplays Uzbekistan's warning about wars for Water resources," *Itar-Tass* (September 12, 2012).

21) International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 15-17.

하류지역인 콕사라이(Koksarai) 근처에 20억 쿠빅미터 이상을 저수할 수 있는 댐 건설을 지지하였다. 또한 나자르바예프는 SCO(상하이 협력기구) 정상회의에서 중앙아시아내 수자원 문제 해결을 위한 SCO의 중재역할을 제안하는 등 비교적 온건한 대 키르기스스탄 정책을 펴고 있다.

하류국가들인 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 물의 흐름과 수량 그리고 강을 경계로 한 국경선의 분쟁을 겪고 있다. 즉 카자흐스탄은 시르다리아의 강물이 우즈베키스탄을 경유할 때 물의 흐름을 통제되면서 과도한 수량이 사용되고 또한 식수원이 오염됨에 따라서 농수 및 식수 부족을 겪고 있다고 불만을 표시하였다. 또한 이들 양측은 아랄해의 지속적인 저수량 감소와의 원인을 둘러싸고 이견을 보여 왔으며, 카자흐스탄은 국제기구의 지원 및 자체 재정으로 소 아랄해를 살리기 위한 정책을 추진해 오고 있다. 하지만 양국은 중앙아시아 중심국으로서 역내 수자원 문제를 해결하기 위한 협력을 해오고 있으며, 실제로 역내 물 정상회의의 개최 주도는 물론 2009년 4월과 2012년 9월 양국 정상간 물 문제 해결을 위한 논의를 진행하였다.

나. 아무다리야 유역 국가들간

상기한 바와 같이, 아무다리야는 타지키스탄에서 발원해 아프가니스탄, 이란, 투르크메니스탄을 거쳐 우즈베키스탄에 위치한 대 아랄해로 연결되어 있다. 아무다리야 유역 국가들간 수자원을 둘러싼 분쟁은 현재까지 타지키스탄과 우즈베키스탄간 ‘로군 댐’(Rogun Dam) 건설을 둘러싼 분쟁 그리고 우즈베키스탄과 투르크메니스탄간 ‘황금 호수’ 건설을 둘러싼 갈등이 가장 심각한 사례이다.

타지키스탄은 독립후 수자원과 관련된 두가지 정책, 즉 관계농 확장과 수력발전소 건설을 통한 에너지난 해소 정책을 추진하고 있다. 타지키스탄은 농업생산 및 면화 생산을 늘리기 위해 아무다리야의 수원인 제라브산(Zeravshan) 강물을 이용한 관계농을 20만 헥타르까지 확대하였다. 동시에 타지키스탄은 만성적인 전력난을 해소하기 위해 수력발전량을 늘리기 위한 ‘로군 댐’(Rogun Dam)의 건설을 추진하고 있다.

2006년에 개최된 ‘중앙아/남아시아 전력거래회의’(Central Asia/South Asia Electricity Trade Conference)에서 타지키스탄 대통령은 자국내 수력발전소 전력생산은 잠재력의 3.2%만을 생산하고 있다고 주장하면서 추가적인 전력생산시설 확충 필요성을 강조하였다. 타지키스탄은 소련시기 추진하다 중단된 바흐쉬 강(Vakhsh River)내 로군과 상투다(Snagtuda)에 수력발전소 건설을 재추진하고 있다. 로군 수력발전소는 1980년대 건설되다가 1990년 초반 발발한 내전으로 중단되었으며, 1993년 발생한 홍수로 대부분의 기 건설 구조가 파괴되었다. 타지키스탄은 현재 해외 투자자를 구해 재건설할 예정이며, 총 건설비는 23억 달러로 추산하고 있다. 한편 상투다에는 소규모의 수력발전소 건설을 계획하고 있다.²²⁾

우즈베키스탄은 로군 댐 건설을 강력히 반대하고 있다. 이는 만약 타지키스탄이 로군 댐의 3단계, 즉 335미터 높이까지 댐을 건설할 경우 우즈베키스탄 수르한다르야와 카쉬카다르야 지방으로 흘러드는 물을 통제할 수 있기 때문이다. 또한 타지키스탄은 비록 로군 댐 수력발전소를 성공적으로 건설할 우즈베키스탄과 전력망 문제를 해결해야만 한다. 즉 현재 타지키스탄의 전력공급은 우즈베키스탄에 소재한 송전시설을 통해 공급되고 있으며, 따라서 로군 댐의 수력발전소에서 전력이 생산될 경우 새로운 송전소와 전력망, 즉 키르기스스탄을 통해 카자흐

22) Jeremy Allouche, "The Governance of Central Asian Waters: National Interests versus Regional Cooperation," *Disarmament Forum: Central Asia at the Crossroads* (Four 2007), p. 49.

스탄 등으로 잉여 전력을 수출하는 시설을 구축해야만 한다.²³⁾

소련방 붕괴후 투르크메니스탄은 식량안보에 대한 정책적 우선성을 부여하면서 밀과 면화 증산을 위한 관개농 확대를 추진하면서 아무다리야 강물을 공동 사용하는 우즈베키스탄과 크고 작은 마찰을 빚었다. 특히 양측은 관개농을 위해 공유하고 있는 투야무운(Tuyamuyun) 저수지의 소유권 및 관리를 둘러싸고 마찰을 빚고 있다. 투야무운 저수지는 우즈베키스탄 소유이나 지리적으로 투르크메니스탄내에 위치해 있다. 현재 동 저수지의 공동 관리에 관한 메커니즘이 확립되지 않고 있기 때문에 언제든지 동 저수지를 둘러싼 양국간 분쟁 발발 가능성이 있다.

우즈베키스탄과 투르크메니스탄간 수자원을 둘러싼 분쟁의 핵심은 투르크메니스탄이 카라쿰 사막에 건설한 인공호수이다. 투르크메니스탄은 1999년 카라쿰 사막에 인구호수인 ‘황금 호수’ 건설을 선언한 후 2000년 10월 공사를 시작하였고, 이는 아무다리야 강물의 자국으로의 유입축소를 우려한 우즈베키스탄의 강력한 반발과 반대를 불러 일으켰다. 전문가들은 인공호수가 완공될 경우 사막지대라는 지리적, 기후적 특성상 엄청난 수자원 낭비를 초래할 것이며, 이는 우즈베키스탄 남부지역에 필요한 농업용수와 식수 더 나아가 대 아랄해로 유입되는 강물이 크게 감소할 것이라고 전망하고 있다. 실제로 ‘황금 호수’ 공사가 거의 마무리 되면서 저수를 시작함에 따라서 2001년 우즈베키스탄내 카라칼팍 자치공화국과 호레즘 지역은 관개용수와 식수 공급의 심각한 부족현상을 겪으면서 인접 공화국으로 이주하는 현상이 발생하였다.²⁴⁾

2. 수자원 협력 현황

소련방 붕괴후 중앙아시아 국가들은 상류 국가와 하류 국가간 수자원 관리 및 이용에 관한 새로운 법적, 제도적 토대 마련에 공감하였다. 지난 20여년간 시르다리야와 아무다리야 유역 국가들은 수개의 양자 및 다자 협정을 체결하였고, 이에 따른 기구들을 창설하였다. 그러나 상기한 바와 같은 수자원 분쟁이 지속되고 있음을 고려해 볼 때 수자원 협력기구가 효과적으로 작동하지 않았음을 알 수 있다. 그러나 수자원 문제를 해결하기 위한 여러 노력들은 절반의 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 여기서 그 동안 추진된 수자원 관리 및 운영, 그리고 분쟁해결을 위한 다자.양자 차원의 노력을 소개하면 다음과 같다.

가. 다자 차원의 수자원 협력

중앙아시아 국가들간 다자 차원의 수자원 협력은 하기한 바와 같이 ICWC, IFAS, ICSD 등에 의해 이루어지고 있다.

ICWC, 즉 ‘국가간 물 조정위원회’(Interstate Coordination Water Commission)는 1992년 2월 수자원 관련 5개국 장관들이 알마티에서 회합을 갖고 체결한 “Agreement on Cooperation in Joint Management, Use and Protection of Water Resources of Inter-State Sources”에 의해 구성되었다. 중앙아시아 국가들은 소련방 붕괴가 가시화되자 1991년 10월 타슈켄트에서 모임을

23) *Ibid.*.

24) Eric W. Sievers, *op. cit.*, pp. 369-371; Valery Votrin, “Transboundary Water Disputes in Central Asia: Using Indicators of Water Conflict in Identifying Water Conflict Potential,” http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/related_research/votrin... (검색일: 7월 28일); International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 23-27.

갖고 수자원 관리 및 분배를 둘러싼 갈등을 막기 위한 대책을 강구하기 시작했으며, 소연방 붕괴가 현실화된 직후 ICWC를 출범시킨 것이다. 이후 중앙아 국가들은 1993년 "Agreement on Joint Action to Address the Problem of the Aral Sea and Surrounding Areas, Environmental Improvement and Ensuring Socio-economic Development of Aral Sea Region"(5개국 참가), 1996년 "Agreement on the Use of Fuel and Energy and Water Resources, Construction and Operation of Pipelines in the Central Asian Region"(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄 참여), 1998년 "Agreement on the Use of Water and Energy Resources in Syrdarya Basin"(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 참여) 등을 각각 체결하였다.²⁵⁾

ICWC는 역내 국가들이 합의한 사항들의 실행을 위한 기구이며, 이를 위해 6개의 집행위, 즉 과학·정보 센터, 훈련센터, 측량 조정센터, 비서국, 아무다리야 유역기구, 시르다리아 유역기구 등이 있다. ICWC는 강 유역 관리, 비 분쟁적 물 분배, 초국경적 수로상의 수자원 보호, 유량 예측 및 통계에 관한 측정 서비스, 상부 기구의 자동화, ICWC 및 부속기구의 업무 향상, 국가간 협정 준비, 국제관계 처리, 과학적 연구, 훈련 등과 같은 업무를 수행한다.²⁶⁾

한편 IFAS(International Fund for Saving the Aral Sea)는 사해화된 아랄해를 복원하기 위해 1993년 출범하였다.²⁷⁾ 즉 중앙아 국가들은 아랄해 사해화를 막기 위한 협정을 체결하면서 IFAS와 ICAS(Council for Addressing the Aral Sea Crisis)를 구성하였다. 그리고 1994년에는 ICSDSTEC(Interstate Commission for Socio-Economic Development and Scientific, Technological, and Ecological Cooperation)을 출범시켰다. ICAS는 아랄강 유역에 관한 정책과 프로그램을 개발하고 수행하는 핵심 기구인 반면 IFAS는 참가국들로부터 재정적 후원을 이끌어내는 기구이다. 이처럼 아랄해를 위한 역내 국가들간 협력이 잘 유지된 것은 국제기구가 아랄해를 살리기 위한 재정적 지원과 협력기제를 제공하고 있기 때문이다.

ICSD(Inter-State Commission on Sustainable Development)는 1994년에 아랄해를 위한 국가간 위원회의 결정에 의해 구성되었다. ICSD는 원래 'the Inter-State Commission on Soci-economic Development, Scientific, Technical, and Environmental Cooperation'으로 불리웠으며, 명칭을 1995년 ICSD로 변경하였다. 2000년 8월 채택한 ICSD 규정에 의하면 ICSD는 중앙아시아내 환경과 지속적인 발전에 관한 지역협력을 조정하고 관리하는 것을 목적으로 하고 있다. ICSD의 과제는 지속적인 발전을 위한 지역전략의 개발, 지속적인 발전을 위한 프로그램과 계획의 수립, 역내 국가간 환경협약의 준수를 위한 조정 등이다. ICSD는 5개국에서 3명씩 파견해 15명으로 구성되었으며, 임기는 2년으로 5개국이 순환하면서 보직을 맡는다. ICSD는 수년 동안 방콕에 소재한 UNEP, 즉 UN 환경 프로그램 지역사무소의 지원을 받고 있다.²⁸⁾

25) 기타 ICWC 구성 및 활동의 법적, 제도적 토대가 되는 협정들에 대해서는 다음의 공식 사이트 및 다음 문헌 참조. <http://www.icwc-aral.uz/> (검색일: 2013년 9월 23일); Gulnara Shalpykova, Water Disputes in Central Asia: The Syr Darya River Basin, M. A. Thesis of the International University of Japan (2002), chap. 5, <http://www.ca-c.org/dataeng/00.shalpykova.shtml> (검색일: 2013년 9월 20일).

26) <http://www.icwc-aral.uz/> (검색일: 2013년 9월 23일).

27) 지난 50년간 아랄해의 지표면이 7배나 축소, 즉 65,000 평방킬로미터에서 9,000 방킬로미터로 축소되었으며, 수위도 26미터나 낮아졌다. 그리고 저수지는 원래 위치로부터 100-120km나 축소되었다. <http://en.trend.az/print/2177643.html> (검색일: 2013년 9월 23일) 참조.

28) 보다 자세한 것은 "Strengthening the Institutional and Legal Frameworks of the International Fund for Saving the Aral Sea: Review and Proposals", Discussion Paper(January 31, 2010), pp. 18-19. www.unece.org/env/water/cadialogue/docs/Draft_Paper... (검색일: 2013년 9월 24일).

또한 중앙아시아 국가들의 정상들은 수자원 문제를 해결하기 위한 정치·외교적 노력을 기울여 왔으며, 그 결과 역내 수자원 협력을 촉진하는 여러 개의 성명 또는 합의, 즉 소위 'soft law'를 이끌어냈다. 즉 중앙아시아 정상들은 1995년 "Nukus Declaration of Central Asian States and International Organizations on Sustainable Development of the Aral Sea Basin, 1999년 Ashgabat Declaration, 2001년 Tashkent Statement, 2002년 Dushanbe Declaration, 2009년 Joint Statement of the Heads of State-Founders of IFAS 등을 채택하였다. 이들 공동성명들은 법적 구속력은 없지만 역내 수자원 정책에 중요한 의미를 갖고 있다. 실제로 이들 정상차원의 공동성명은 최고지도자의 수자원 정책에 관련된 정책방향과 실행의지를 담고 있으며, 에너지 및 수자원 분야에서의 협력방안을 제시하고 있다.

나. 양자 차원의 수자원 협력

중앙아시아 국가들은 수자원에 관련된 다양한 협정 또는 합의를 양자 차원에서 채택에 오고 있으며, 이는 상기한 다자 차원의 협정 또는 합의를 보완하고 있다. 그러나 아직까지 양자 차원의 협정이나 합의는 많지 않는데, 예를 들어 1996년 체결된 'Agreement between Uzbekistan and Turkmenistan on Water Management Cooperation', 2000년 체결된 'Agreement between the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic on the Use of inter-State water facilities of Chu and Talas Rivers', 그리고 키르기스스탄과 우즈베키스탄간 'Agreement on Joint Use of Fuel, Energy and Water Resources in 2000 and 2001' 등이 있다.

한편 키르기스스탄과 타지키스탄은 양국내 수력발전소 건설을 둘러싸고 우즈베키스탄과 갈등을 빚고 있는 가운데, 타지키스탄 로군 댐 수력발전소에서 생산될 잉여 전력을 우즈베키스탄을 거치지 않고 키르기스스탄을 거쳐 카자흐스탄으로 수출하는 협의를 하고 있다. 이외에도 중앙아시아 국가들은 인접국인 중국, 인도, 러시아 등과 양자 협정을 체결해 수자원 관련 협정을 체결하였다.²⁹⁾

IV. 중앙아시아 수자원 분쟁과 러시아 요소

1. 러시아의 중앙아시아 정책 목표

러시아의 중앙아시아 정책 목표는 19세기 중반이래 형성된 러시아제국/소련-중앙아시아 지역 간 특수 관계(병합과 지배)와 소연방 붕괴후 형성된 중앙아시아 국가들의 국내외 정세에 의하여 결정되어 왔다. 실제로 러시아는 중앙아시아를 배타적 이익이 상존하고 있는 지역으로 간주하면서 동 지역을 러시아의 세력권으로 보존하기 위한 적극적인 협력·통합 정책을 추진해 오고 있다. 이러한 러시아의 중앙아시아 정책은 러시아가 21세기들어 강대국으로의 재부상되면서 더욱 강화되었다.

러시아는 신생 독립국으로 출범한 후 외교·안보 정책의 대강을 밝히는 수개의 공식 문건들을 발표하였다. 즉 러시아는 옐친 정부하에서 군사독트린(1993)과 국가안보개념(1997)을 채택, 발표했으며, 푸틴 정부의 출범직후인 2000년에는 변화된 국내외 정세를 반영해 새로운 국가안보개

29) 구체적인 것은 다음 문헌 참조. Jakob Granit, Anders Jagerskog, Rebecca Lofgren et als, "Regional Water Intelligence Report Central Asia" (Stockholm, March 2010), pp. 17-18.

념, 군사독트린, 외교정책개념을 각각 발표하였다. 그리고 메드베데프 정부 출범직후인 2008년 7월과 푸틴 3기 정부가 출범한 후인 2013년 2월에 신 외교정책개념이 발표되었다. 이들 외교·안보 문건들은 러시아의 대CIS 정책에 관한 인식과 정책 목표를 구체적으로 제시하고 있지 않다.

러시아의 중앙아시아를 포함한 CIS 정책을 비교적 구체적으로 제시한 것은 푸틴이 대통령직을 대행하기 시작한 2000년 1월이다. 푸틴 대통령 대행이 서명한 “러시아의 CIS 국가들과의 관계 발전에 관한 주요 방향”(Main Directions of the Development of Russia's Relations with the CIS Member States)은 러시아의 다음과 같은 대CIS 정책 방향을 제시하고 있으며, 이의 주요 내용들은 동년 6월에 발표된 외교정책개념에 포함되어 있다.

동 문건은 러시아가 대CIS 정책에서 추구하는 정책방향을 첫째, CIS는 러시아 외교정책에서 우선 지역이며; 둘째, 국가안보 이슈들의 해결을 우선시 하며; 셋째, CIS 국가들의 러시아 국익에 대한 반영도를 고려해 실용적이면서도 개별적인 접근 정책을 추진하며; 넷째, 경제협력 및 러시아의 비즈니스 이익의 증진을 중시하는 정책을 추진하며; 다섯째, 양자 협력 및 다자협력체(예: CIS, EURASEC, CST 등)를 통한 통합정책의 추진 등 5개로 나누어 제시하고 있다.³⁰⁾

아직까지 러시아 정부가 중앙아시아 지역에 한정해 외교·안보 정책의 기초(principles), 목표(goals), 과제(tasks) 등을 제시한 공식 문건은 존재하지 않다. 이는 러시아가 그 동안 중앙아시아 정책을 추진하는 과정에서 현존하는 다자 지역협력체인 유라시아공동체(EURASEC), 집단안보조약기구(CSTO), 상하이협력기구(SCO), CIS 등을 통해 중앙아시아 정책을 추진해 왔기 때문이다. 실제로 중립국의 지위를 고수하는 투르크메니스탄을 제외하곤 중앙아시아 대부분의 국가들이 이들 다자 지역협력체에 참여하고 있다. 또한 상기한 바와 같이 중앙아시아 정책이 각종 외교·안보 문건에서 CIS 차원에서 제시되고 있고, 또한 러시아는 중앙아시아 정책의 지침으로서 양자 협력을 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고 러시아의 중앙아시아 정책 목표를 외무부 고위 관료 및 전문가들의 견해를 빌어 살펴 볼 수 있다. 예를 들어, 러시아 외무부 외교정책기획국에 근무하는 트로피모프(Dmitry Trofimov)는 러시아가 중앙아시아에서 추구하는 국익은 첫째, 남부지역으로부터 오는 위협을 막기 위해 역내 국가들과 긴밀한 협력을 통한 역내 안정 확보; 둘째, 러시아의 중국, 인도, 이란 등과 안보·경제·통상 협력을 확대시킬 수 있는 제한 없는 통로로서의 활용; 셋째, 러시아와 중앙아시아를 통합하는 단일 경제공간의 유지; 넷째, 러시아가 세계적, 지역적 강대국으로 재부상하기 위한 중앙아시아의 지전략적 잠재력의 활용; 다섯째, 역내외 국가들이 중앙아시아에서 러시아의 특수한 지위 및 역할 인정 확보 등이라고 주장하였다.³¹⁾

트레닌(Dmitri Trenin)도 러시아가 중앙아시아에서 추구하는 정책목표를 정치·안보·경제·인도적 측면에서 설명하고 있다. 정치적 측면에서, 러시아는 중앙아시아 국가들과 우호·협력 관계의 강화 및 정치·경제·안보 통합을 통해 러시아가 추구하는 강대국 지위회복을 위한 배후 지원기지로 활용하려는 목표를 갖고 있다. 안보적 측면에서, 러시아는 이슬람 원리주의자 및 테러리스트의 세력확산을 저지하면서 국내안정 유지, 시민혁명 방지, 외국군 주둔 봉쇄와 제3의 안보동맹 저지, WMD 비확산, 마약밀매 방지, 러시아군 주둔 유지, 국방협력, 방산물자 이전 등을 통한 중앙아시아의 안보 인프라를 유지, 복원, 발전시키려는 목표를 갖고 있다. 경제적 측면에서, 러시아는 중앙아시아 국가들과 자유무역, 관세동맹 등을 통해 경제통합을 확대, 심화시키며 에너지 협력 및 투자를 더욱 확대시키려는 목적을 갖고 있다. 인도적 측면에서, 러시아는 중앙아시아내

30) Dmitry Trofimov, "Russian Foreign Policy Objectives in Central Asia," *Russia Regional Perspectives Journal*, Vol. 1, Issue 2: Russia's New Southern Border, Western Siberia-Central Asia, p. 14.

31) *Ibid.*, pp. 14-15.

러시아인 보호, 러시아어 사용 및 교육 확대, 러시아 문화의 유지 및 확산, TV 방영의 비제한성 확보 등 공동 정보공간의 유지 및 확대 등과 같은 목적을 갖고 있다.³²⁾

러시아는 중앙아시아 정책에서 지금까지 안보이익을 우선적으로 추구해 왔으며, 이러한 정책 경향을 향후에도 상당기간 지속될 것이다. 특히 최근 아프가니스탄에서 중앙아시아로의 이슬람 원리주의 세력의 침투가 확대될 조짐을 보이고 있다. 따라서 러시아는 한편으로는 2009년 CSTO 차원의 신속대응군을 출범시키면서 키르기스스탄, 타지키스탄에 러시아군 주둔병력을 증강시키고 다른 한편으로는 미국, NATO의 아프가니스탄에서의 반테러전, 탈레반 소탕전을 적극 지원하고 있다. 물론 중앙아시아에 대한 중국의 경제침투의 확대, EU 등 서방세계의 중앙아시아 에너지 외교의 강화 등은 러시아로 하여금 경제이익을 현재보다 중시하는 정책으로 변화시키면서 역내 국가들과 경제통합을 심화시키는 요인으로 작용할 것이다.

2. 러시아의 수자원 분쟁 개입 사례

가. 키르기스스탄 캄바르아타 1, 2 수력발전소 건설

키르기스스탄이 직면하고 있는 수자원을 통한 전력생산 문제는 대부분의 전력을 여름에 생산하고 겨울에는 심각한 전력난을 겪는 것이다. 따라서 키르기스스탄은 겨울에 부족한 전력을 메우기 위해 화력발전을 최대한 생산해야 하고 이를 위해 다량의 석탄과 가스를 수입해야 한다. 그러나 석탄과 가스 가격이 급등하고 공급 또한 원활하지 않자 키르기스스탄은 겨울에 더 많은 전력생산을 위해 토티굴 저수지 물을 최대한 방류한 반면 여름에는 방류를 최소화할 수 밖에 없었다. 이러한 방류정책은 불가피하게 여름에 많은 관개용수가 필요한 하류 국가들, 특히 우즈베키스탄의 반발을 가져오면서 양국간 수자원 분쟁이 심화, 지속되고 있다. 또한 상기한 바와 같은 1998년 협정, 즉 하류국가들이 겨울에 키르기스스탄에 화력발전을 위한 연료를 공급하는 대신 여름에 키르기스스탄에 생산한 전력을 구매한다는 약정이 2000년대 접어들어 잘 지켜지지 않음에 따라서 키르기스스탄이 토티굴 저수지의 수원인 나린강에 추가 수력발전소, 즉 캄바르아타 수력발전소 1, 2 건설을 추진하였다.

캄바르아타 수력발전소는 1, 2로 나누어 건설되는데 우선 1,940 MW를 생산하는 캄바르아타 1이 건설되고 차후에 360 MW 캄바르아타 2가 건설될 예정이다. 원래 캄바르아타 1은 소련시대인 1986년 공사가 개시되었으나 소연방의 붕괴로 중단되었다. 그러나 키르기스스탄이 2008년 공사재개를 위해 타당성 조사 및 건설입찰을 실시했을 때 ‘프랑스 전력’(Electricite de France)와 미국의 PricewaterhouseCoopers가 입찰에 성공하면서 공사재개가 추진되었다. 캄바르아타 1 수력발전소를 위한 댐은 나린강에 계획중인 6개 댐중의 하나이며, 완공시 세계적으로 가장 큰 댐중의 하나가 된다. 이 댐은 높이가 275미터로 3억7천만 큐빅미터의 돌과 흙으로 쌓여진다.³³⁾

32) Dmitri Trenin, "Russia and Central Asia: Interests, Policies, and Prospects," Eugene Rumer, Dmitri Trenin, and Huasheng Zhao, *Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing* (Armonk: M. E. Sharpe, 2007), pp. 80-118. 이외 Okana Antonenko and Kathryn Pinnick, "Russia's Foreign and Security Policy in Central Asia: The Regional Perspectives," *Russia Regional Perspectives Journal*, Vol. 1, Issue 2: Russia's New Southern Border, Western Siberia-Central Asia, pp. 6-7; Murat Laumulin, "Russia's Strategic Interests in Central Asia Today," *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 3(57), 2009 등 참조.

33) "Drilling Work Begins at 1,900 MW Kambarata 1 hydropower plant," <http://www.hydropworld.com/articles/2013/08/drilling-work-begins-at-1-900-mw-kam...> (검색일: 2013년 10월 1일).

그러나 캄바르아타 1의 공사는 자금조달 실패로 공사가 시작되지 않은 상태에서 메드베데프 대통령이 2009년 2월 키르기스스탄의 캄바르아타 1 수력발전소 건설과 재정안정화를 위해 20억 불 차관을 제공하겠다고 선언하고 이를 키르기스스탄 의회가 만장일치로 이를 수용하면서부터 공사재개가 탄력이 붙었다. 당시 러시아의 대리 차원지원은 바키예프 키르기스스탄 정부로 하여금 미군의 마나스 공군기지 사용 연장 불허선언을 가져왔으며, 미국은 이에 대응해 임대료를 연 약 1,800만불에서 6,500만불로 상향 조정해 임대를 연장하는 등 대응책을 강구하였다. 바키예프 정부의 이러한 이중 플레이로 러시아의 차관 공여가 지연되고 있는 상황에서 부정부패 및 권력 남용에 항의하는 국민들의 데모로 2010년 봄 바키예프 정부가 붕괴되었다.

바키예프 정부의 몰락과 친러 정부의 출범, 즉 2010년 4월 오톤바예바 과도 정부와 2011년 12월년 아탐바예프 정부의 출범은 제반 분야에서 러시아-키르기스스탄간 협력을 긴밀화시키는 계기로 작용하였다. 즉 푸틴 대통령은 2012년 9월 19-20일 비쉬첵을 방문해 아탐바예프 대통령과 정상회담을 갖고 키르기스스탄의 대리 채무 5억 달러 정도를 탕감해 주면서 양국 에너지 장관은 캄바르아타 1의 건설에 관한 협정을 체결하였다. 또한 푸틴 대통령은 키르기스스탄내 러시아군 주둔을 15년 연장시킨 반면 미군 주둔을 2014년까지 제한하는 약속을 받아내었다. 즉 푸틴 대통령은 키르기스스탄에 대한 에너지, 수자원, 군사 부문에서 영향력 유지 수단을 강화시켰다. 한편 푸틴 대통령은 기자회견시 캄바르아타 1 건설 프로젝트에 카자흐스탄과 우즈베키스탄도 참여하길 바라며, 이에 아탐바예프 대통령도 찬성하였다고 밝혔다. 아탐바예프 대통령도 캄바르아타 1가 완공될시 캄바르아타 1의 수력발전에 필요한 물이 토크굴 저수지에 저장되기 때문에 봄에 관개농을 위해 물을 방류할 수 있다고 주장하였다.³⁴⁾

그러나 우즈베키스탄 대통령 카리모프는 바로 전인 2012년 9월 7일 카자흐스탄을 방문해 정상회담을 가진 자리에서 키르기스스탄과 타지키스탄의 수력발전을 위한 댐 건설을 비난하면서 수력발전을 위한 댐 건설이 전쟁으로 비화될 수도 있다고 경고하였다.³⁵⁾ 그러나 키르기스스탄 대통령 및 정부 관계자들은 전쟁 발발 가능성을 크게 우려하지 않는 분위기이다. 즉 아탐바예프 대통령은 의회 발언에서 “나는 우즈베키스탄 대통령이 인접국들에게 자국을 이해해 달라고 부탁하는 걸로 받아들인다”고 말했다.³⁶⁾ 키르기스스탄과 우즈베키스탄간 대립이 지속되고 있는 가운데, 러시아의 도움으로 캄바르아타 1 공사는 2013년 8월 22일 공사를 본격적으로 시작되었다.

나. 상투다 1 수력발전소와 로군 댐 건설

타지키스탄도 키르기스스탄과 비슷하게 아무다리야의 수원 국가임에도 불구하고 겨울에는 심각한 에너지를 겪고 있다. 타지키스탄이 이러한 전력난을 극복하기 위해 아무다리야의 수원이자 타지키스탄 남부에 위치한 바흐쉬(Vakhsh) 강에 상투다(Sangtuda) 1 수력발전소 건설과 로군 댐 건설을 통한 수력발전소 건설을 추진함에 따라서 하류국가인 우즈베키스탄의 강력한 반발을 사고 있다. 특히 로군 댐 건설은 타지키스탄과 우즈베키스탄간 수자원 분쟁의 핵심요소로 작용하고 있으며, 또한 로군 댐 건설을 직·간접적으로 지원하고 있는 러시아와 우즈베키스탄 사이의

34) “Putin Signs Kyrgyzstan Dam Agreements, Extends Military Presence, Writes Off Half a Billion USD Debt,” <http://www.ooskanews.com/story/2012/09/putin-signs-kyrgyzstan-dam-agreements-e...> (검색일: 2013년 10월 1일).

35) “Uzbekistan President Warns of Water Wars in Central Asia,” <http://www.ooskanews.com/daily-water-briefing/uzbek-president-warns-water-wars-c...> (검색일: 2013년 7월 28일).

36) “Kyrgyz Parliament Discusses Possible Water Wars Over Dams,” <http://www.ooskanews.com/stroy/2012/09/kyrgyz-parliament-discusses-possible-war..> (검색일: 2013년 10월 2일); “Kyrgyzstan downplays Uzbekistan's warning about wars for water resources,” *ITAR- TASS*(September 12, 2012).

갈등으로 비화되고 있다.

로군댐과 동일하게 바흐쉬 강에 위치한 상투다 1 수력발전소는 소련시기인 1970년대부터 추진되었으며, 1989년 건설을 시작하였으나 소연방 붕괴와 내란발발로 중단되었다. 타지키스탄 정부는 1996년 국민투자 형태로 수력발전소 건설을 추진했으나 제대로 진행되지 않았고, 2004년 10월 러시아와 타지키스탄산 수력발전소 건설을 위한 정부간 협정이 체결되었다. 그리고 2005년 1월 러시아와 타지키스탄간 상투다 1 수력발전소 건설을 그리고 이란과 타지키스탄간 상투다 2 수력발전소 건설을 위한 의정서가 채택되었다. 그 결과 2005년 2월 러시아·타지키스탄 합작회사인 상투딘스카야 GES-1이 창립되었고, 2005년 4월 공사가 재개되었다. 상투다 수력발전소 1의 첫 번째 발전시설이 흑한속에 2008년 1월 가동을 시작하였고, 마지막 5번째 발전시설이 2009년 5월 가동을 시작하였다. 그리고 2009년 6월 메드베데프 러시아 대통령과 라흐몬 타지키스탄 대통령이 참석한 가운데 상투다 1 수력발전소 준공식이 거행되었다.

상투다 1 수력발전소는 러시아 정부가 66.39%, 타지키스탄 정부가 16.5%, FGC UES가 14.92%, Inter RAO UES가 2.24%의 지분을 각자가 소유하고 있다. 댐은 높이가 75미터, 길이가 517미터로 매년 2,700 GWh를 생산하고 있다. 상투다 1 수력발전소는 타지키스탄 전력수요의 약 12%를 공급하고 있다.

로군 댐 건설은 소련시기인 1959년 처음 제안되었으며, 댐 설계도가 1965년에야 확정되었다. 로군 댐은 초기 설계대로 건설이 완료될 경우 세계에서 가장 높은 335미터의 댐이 될 것이며, 3,600 MW의 전력을 매년 생산하게 된다. 댐 건설은 1976년 시작되었으나 소연방의 붕괴후 중단되었다. 이후 러시아와 키르기스스탄은 로군 댐 건설을 완료하기 위한 협정을 1994년 체결하였으나 실행되지 않았다. 이후 2004년 러시아 알루미늄 기업 RUSAL은 로군 댐 시설을 건설하기 위한 협정을 체결하면서 알뉴미늄 제조공장의 신축과 기존 투르순자데(Tursunzade)의 알뉴미늄 공장 재건축을 추진하였으나 타지키스탄 정부가 자체 재원조달(전력수요자들에게 전력채권 판매)을 추진하면서 무산되었다. 그리고 2007년 러시아와 타지키스탄간 로군 댐 건설을 완료하기 위한 협력방안이 공표되었으나 양측간 관리권의 지분에 대한 이견으로 공사 재개가 무산되었다. 2008년 5월 타지키스탄 정부는 자체적으로 로군 댐 공사재개를 선언하였고, 2010년 12월까지 수로변경을 위한 터널중의 한 수로터널 공사가 완료되었고, 두 번째 수로터널 공사가 2011년 중반 시작되었다. 그러나 타지키스탄 정부는 우즈베키스탄의 강력한 반대에 대응해 세계은행에 댐 건설에 관한 ‘기술·경제 평가연구’(Technical-Economic Assessment Study), 즉 댐의 안전성, 경제성, 그리고 환경평가 등을 위한 재정지원을 부탁하면서 2012년 8월 댐 공사를 중단하였다.³⁷⁾ 러시아는 현재 우즈베키스탄의 강력한 반대를 고려해 타지키스탄으로 하여금 우즈베키스탄과의 협력을 통한 로군 댐 건설을 지지하면서 적극적인 개입을 자제하고 있는 상황이다.

타지키스탄 대통령 라흐몬(Emomali Rahmon)은 댐에 대한 평가결과가 지연되자 2012년 11월 로군 댐 수력발전소 건설을 위해 2억5천만 달러를 투입하겠다고 선언했으며, 2013년 1월초 우즈베키스탄은 이에 강력히 반발하면서 타지키스탄에 대한 가스공급을 중단하였다. 우즈베키스탄의 로군 댐 건설의 반대는 여러 요인들에 기인한다. 우즈베키스탄 경제는 농업이 주 산업이며, 그 결과 강물의 90%를 관개용수로 사용하고 있다. 따라서 카리모프 우즈베키스탄 대통령은 로군 댐이 완공될 경우 우즈베키스탄 농업 부문(특히 면화농)에 심대한 타격을 줄 것이라 주장하고 있다. 또한 우즈베키스탄은 타지키스탄이 로군 댐의 완공을 통해 우즈베키스탄 경제를 통제함과 동시에 역내에서 지정학적 영향력을 증대시킬까봐 우려하고 있다. 따라서 우즈베키스탄은 자국을 통과하는 송전소와 가스 공급 등 에너지 공급 지위를 이용해 타지키스탄을 압박해 왔으

37) "Rogun Dam," http://en.wikipedia.org/wiki/Rogun_Dam (검색일: 2013년 10월 2일).

나 타지키스탄이 전력난 해결과 경제발전을 이유로 수력발전소 건설을 위한 로군 댐 건설을 추진함에 따라서 교통로 차단, 가스공급 중단 등 첨예한 갈등을 겪고 있다.

3. 러시아의 수자원 분쟁 개입과 지역협력의 동학

러시아의 중앙아시아 수자원 분쟁에 대한 개입정책은 중앙아시아 국가들간 갈등을 부추기는 요인으로 작용해 중앙아 국가들이 독립후 추진한 지역협력은 물론 러시아 주도의 다자 지역협력에 부정적인 영향을 미치고 있다.³⁸⁾

중앙아시아 국가들은 독립후 다양한 형태의 지역협력을 추진해 왔으며, 수자원 분쟁은 직·간접적으로 역내 국가들간 지역협력에 부정적으로 작용하였다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄은 1994년 3국간 경제협력을 제도적 기반을 마련하기 위해 '중앙아시아 경제동맹'(Central Asian Economic Union, CAEU)를 창설하였으며, 1998년 타지키스탄이 CAEU에 가입하면서 명칭을 '중앙아시아 경제협력'(Central Asian Economic Cooperation, CAEC)으로 개칭하였다. 이후 CAEC는 2002년 2월 CAEO(Central Asian Cooperation Organization)로 개칭, 포괄적 협력을 지향하는 국제기구화 되었으며, 러시아가 2004년 5월 가입하였다. CACO는 역내 경제통합의 발전, 정치·사회·과학기술·교육·문화 등의 영역에서 협력의 확대 및 심화와 같은 일종의 포괄적 협력을 추구하였다. CACO는 EURASEC에 우즈베키스탄이 가입이 가시화되면서 추구하는 목표와 회원국이 동일함을 이유로 2005년 10월 상트 페테르부르크에서 개최된 정상회담에서 '유라시아 경제공동체'(Eurasian Economic Community, EURASEC)에 통합되었다.

한편 러시아는 CIS 차원에서 지역협력의 확대와 이를 통한 러시아의 전통적 영향력 유지를 위해 군사·안보 차원에서는 '집단안보조약기구'(Collective Security Organization, CSTO), 경제·통상 차원에서 EURASEC과 '관세동맹'(Customs Union) 등을 추진해 왔다. CSTO는 1992년 '집단안보조약'(Collective Security Treaty, CST)로 출범해 창립 10주년이 되는 2002년 CSTO로 제도화하였다. 그리고 러시아는 CIS 국가들간 경제·통상 협력을 더욱 강화하기 위해 2000년 EURASEC을 창설한 후 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스가 참여하는 '관세동맹'(Customs Union)을 2010년 1월 출범시켰으며, 이를 2015년부터 '유라시아 경제연합'(Eurasian Economic Union)로 발전시키고 이를 향후 '유라시아 연합'(Eurasian Union)을 발전시키는 통합정책을 적극 추진하고 있다.

중앙아시아 수자원 분쟁의 핵심국인 우즈베키스탄은 독립후 투르케스탄의 전통적 영향력을 회복하여 역내 강국으로 군림코자 하는 중앙아시아 우선주의 외교 전략을 구사하였다. 그 결과 한편으로는 러시아 주도의 CST에 참여하면서 다른 한편으로는 상기한 CAEU 창설을 적극 주도하였다. 그러나 1990년대 후반들어 중앙아시아내 수자원 분쟁과정에서 러시아가 타지키스탄, 키르기스스탄이 추진하는 수력발전소 건설을 적극 지원함에 따라서 러시아와 우즈베키스탄간 관계가 악화되기 시작하였다. 또한 중앙아시아에서 일종의 패권경쟁을 하고 있는 카자흐스탄이 러시아와 긴밀한 협력관계를 유지하고 있는 것도 우즈베키스탄으로 하여금 탈러, 친서방 정책을 모색하는 배경으로 작용하였다.

실제로 우즈베키스탄은 1999년 5년 유효기간이 끝나는 CST에 더 이상 참여하지 않겠다고 선언하면서 미국과 EU의 후원으로 1997년 창설된 GUAM, 즉 탈러 성향의 조지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 우크라이나간 다자 협력체에 1999년 가입하였다. 또한 대중국 포위정책은 물론

38) 중앙아시아 국가들의 지역협력 추진현황에 대해서는 다음 문헌 참조. 고재남, "한·중앙아 지역협력의 현황과 과제", 2009년도 정책연구과제(외교안보연구원, 2010. 1).

러시아의 CIS 통합정책을 약화시키기 위해 미국 부시 행정부의 우즈베키스탄 접근전략에 호응해 1999년 4월 워싱턴에서 개최된 NATO 창설 50주년 기념 정상회담에 참가하였다. 그리고 2001년 9월 발생한 대미 테러사태와 뒤이은 미국의 빈 라덴 체포와 알카에다 근거지 소탕을 위한 대아프가니스탄 전쟁은 미국으로 하여금 우즈베키스탄에 대한 접근정책을 획기적으로 강화시키는 계기가 되었다.

한편 2000년 1월 푸틴 정부의 출범은 중앙아시아를 포함한 CIS 통합정책을 강화시키는 계기로 작용하였고. 그 결과 2000년 10월 EURASEC이 창설되었고, 2001년에는 중국이 회원국인 '상하이 포럼'(1996년 출범)이 '상하이 협력기구'(Shanghai Cooperation Organization, SCO)로 그리고 2002년에는 CST가 CSTO로 각각 변화되었다. 중앙아시아 5개국중 1995년 중립국가론을 천명한 투르크메니스탄과 우즈베키스탄을 제외한 3개국이 EURASEC, SCO, CSTO에 모두 가입하고 있다. 러시아와 중앙아 3개국간 다자 차원에서 긴밀한 정치·경제·안보 협력이 이루어지고 있는 상황에서 2005년 5월 우즈베키스탄 안디잔에서 발생한 '유혈사태', 즉 반정부 데모대를 군경이 강경진압하면서 수백명이 사망한 사건은 우즈베키스탄으로 하여금 대러 접근정책을 재추진시키는 동인으로 작용하였다. 당시 미국, EU 등 서방세계는 안디잔 사태를 조사하기 위한 UN 차원의 조사위원회 구성을 추진하였다. 또한 2004-05년 사이에 우크라이나, 조지아, 특히 우즈베키스탄 접경국인 키르기스스탄에서 시민혁명(소위 색깔혁명)이 발생하였다. 이러한 국내외적 상황속에서 우즈베키스탄의 카리모프 정부는 정권유지의 위기감을 가질 수 밖에 없었다. 즉 우즈베키스탄은 2005년 자국내 K2 미군 공군기지 폐쇄, GUAM 탈퇴 등과 같은 조치를 취한 반면, 동년 11월 러시아와 '안보동맹조약'을 체결해 안보·군사 협력을 강화시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 우즈베키스탄은 2006년 CSTO에 재가입하였고, EURASEC도 가입하였다.

우즈베키스탄의 CSTO와 EURASEC, 그리고 SCO의 참여는 러시아 주도의 좁게는 중앙아시아 지역, 넓게는 전 CIS 차원의 다자 지역협력에 중앙아시아 4개국이 참여하는 가장 광대한 지역을 형성하였다. 그러나 러시아가 키르기스스탄의 캄바르아타 1, 2 수력발전소 건설을 적극 지원하는 정책이 추진되면서 러시아와 우즈베키스탄간 관계가 악화되기 시작하였고, 그 결과 우즈베키스탄은 CSTO와 EURASEC에서 회원국으로서의 활동을 중단한다고 선언하였다. 현재 우즈베키스탄은 수자원 분쟁이 전쟁으로 비화될 수 있다고 위협하면서 카자흐스탄과 공동전선의 형성 및 대미 관계 개선을 도모하고 있다.

한편 카자흐스탄은 키르기스스탄과 수자원을 분쟁을 겪고 있음에도 불구하고 키르기스스탄과 저강도 수자원 분쟁을 하고 있다. 이러한 카자흐스탄의 입장은 한편으로는 댐건설로 우즈베키스탄에 비해 관개농과 식수에 대한 피해가 적고, 다른 한편으로는 긴밀한 대러 협력관계의 유지 필요성에 기인한다.

러시아도 최근들어 한편으로는 수자원 분쟁을 활용해 중앙아시아 국가들에 대한 정치·경제·군사적 레버리지를 강화시키는 전략을 유지하면서, 다른 한편으로는 인구적으로 가장 거대국가인 우즈베키스탄과 관계가 더 이상 악화되는 것을 피하는 정책을 추진하고 있다. 즉 러시아는 타지키스탄이 추진하는 로군 댐 건설에 적극 참여하지 않으면서 타지키스탄과 우즈베키스탄이 상호 협의하에 로군 댐 문제를 해결하길 권하고 있다. 또한 러시아는 중앙아시아 국가들간 상호의존적 에너지·식량·수자원 넥서스 현상을 받아들여 카르기스스탄과 타지키스탄의 댐건설을 통한 수력발전소 건설에 하류국인 우즈베키스탄과 카자흐스탄이 참여하고 생산된 전기도 공동으로 사용할 수 있는 방안을 강구하도록 주장하고 있다.

V. 결론

중앙아시아에서 수자원은 역내 국가들간 협력 보다는 갈등을 유발하는 요인으로 작용하고 있다. 비록 역내 국가들이 아랄해를 살리기 위한 국제적 차원의 노력에 동참해 왔지만, 중앙아시아 국가들은 독립후 지난 20여년간 수자원 문제를 근본적으로 해결하기 위한 협력보다는 자국 우선주의 정책을 펴면서 갈등이 심화되고 있다. 또한 중앙아시아에서 전통적 영향력 유지 및 경제·안보 이익을 보호하려는 러시아의 중앙아시아 정책은 중앙아시아의 수자원 분쟁을 촉진시키는 물론 역내 국가들간 갈등조장과 분열을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

본 연구는 중앙아시아의 수자원 분쟁은 다양한 요인들에 의해 파생된 것이기 때문에 근본적인 해결책이 없음을 증명하고 있다. 즉 중앙아시아의 수자원 분쟁은 역내 국가들간 불균등한 수자원과 국제성(國際性), 소연방의 붕괴와 통합적 관리체계의 붕괴, 수자원의 ‘안보화’와 자국 우선주의의 부상, 수자원·에너지·식량 넥서스의 비작용 등 다양한 요인에 의해 발생하였음을 증명해 주었다. 즉 수자원 분쟁은 역사적인 요인, 지형적인 요인, 그리고 정치·경제적 요인들에 의해 수자원 분쟁이 심화되었다.

또한 본 연구는 중앙아시아 국가들간 수자원 분쟁은 상류국가들인 키르기스스탄과 하류국가들인 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄간 발생하고 있으며, 특히 분쟁의 중심에는 관계농과 식수를 위해 가장 많은 물을 필요로 하는 우즈베키스탄이 있음을 확인하였다. 또한 본 연구는 중앙아시아 국가들이 소연방 붕괴로 통합 수자원 관리 및 에너지 관리 정책이 붕괴되면서 수자원 문제에 봉착하자 양자·다자 차원의 다양한 노력을 통한 수자원 분쟁 해결 노력을 기울여 왔으며, 그 결과 상당한 성공을 거둔 것도 확인하였다.

한편 중앙아시아 수자원 분쟁에서 러시아가 긍정적 역할, 즉 수자원 분쟁이 전쟁으로 비화되는 것을 막는 안정자 역할과 수자원을 분쟁을 촉발시키는 부정적인 역할을 하고 있음이 증명되었다. 역사적으로 수자원을 둘러싼 분쟁이 희소함을 이미 언급하였지만 우즈베키스탄 카리모프 대통령이 공언한 바와같이 중앙아시아에서 수자원은 국가생존과 직결될 정도로 중요한 ‘안보재’(security assets)이자 ‘공공재’이다. 특히 우즈베키스탄과 키르기스스탄/타지키스탄 간 군사력, 인구 등의 차이가 현격함을 고려해 볼 때, 우즈베키스탄의 상류국의 댐 장악을 위한 군사작전의 가능성은 배제할 수 없으며, 이 경우 러시아는 CSTO에 의해 개입할 수 밖에 없는 상황이다. 실제로 키르기스스탄과 타지키스탄의 CSTO 가입과 긴밀한 대러 협력관계 유지는 우즈베키스탄의 군사행동에 대한 억지력 유지를 위한 정책적 고려가 많다.

그러나 이미 살펴본 바와 같이, 러시아의 수자원 장악 또는 관리참여를 통한 중앙아시아 국가들에 대한 영향력 유지정책은 긴밀한 협력국이자 상류국가들인 키르기스스탄, 타지키스탄과 다양한 형태의 다자·양자 차원의 협력 틀을 제도화시켰다. 또한 상류 국가들이 직면한 전력난을 해소시키기 위해 수력발전소 건설을 위한 댐 건설에 참여해 오고 있으며, 이는 우즈베키스탄과 양자 차원 또는 3자 차원의 갈등을 유발시키고 있다. 물론 러시아가 개입하지 않는다고 해서 상류 국가들과 하류 국가들간 수자원 분쟁이 발생하지 않는다는 것은 아니다. 단지 러시아의 개입이 수자원 분쟁의 빈도와 강도를 높이고 역내 국가들간 갈등을 심화시키면서 지역협력에도 부정적으로 작용하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

실제로 수자원 분쟁은 분쟁의 핵심 당사국인 우즈베키스탄의 대러 정책과 넓게는 CIS 차원 그리고 좁게는 중앙아시아 차원에서 이루어지고 있는 다양한 지역협력 정책에 상당히 많은 영향을 미치고 있음을 증명해 주었다. 즉 수자원 분쟁은 지역협력의 동학에 상당히 많은 영향을 미치고 있는 요인이며, 상기한 수자원 분쟁 요인들이 향후에도 상존할 것임을 고려해 볼

때, 완전한 해결은 난망이다. 그럼에도 불구하고 지구 온난화에 따른 수원의 축소, 비교적 높은 수준의 인구증가, 산업화의 진전 등 수자원의 중요성이 더 커지는 중앙아시아의 현실을 고려해 볼 때, 갈등보다는 협력이 바람직한 수자원 정책이다.

참고문헌

- 강봉구. “중앙아시아 나린강/시르다리아강의 국제 수자원 정치”. 엄구호 외, 『중앙아시아: 정치·사회·역사·문화』 (서울: 한양대출판부, 2010), pp. 168-203.
- 김영술. “중앙아시아 수자원 갈등 구조 분석과 해결 방안 모색”. 『분쟁해결연구』 제8권 제1호(2010), pp. 5-37.
- Allouche, Jeremy. "The Governance of Central Asian Waters: National Interests versus Regional Cooperation." *Disarmament Forum: Central Asia at the Crossroads* (Four 2007).
- Bernaer, Thomas and Tobias Siegfried. "Climate Change and International Water Conflict in Central Asia." *Journal of Peace Research*, 49(1), pp.227-239.
- , "Compliance and Performance in International Water Agreement: The Case of the Naryn/Syr Darya Basin." *Global Governance*. Vol. 14, Iss. 4 (October-December 2008).
- et als. “Climate Change Exacerbate or Mitigate Water Stress in Central Asia?” 출처불명.
- Blank, Stephen. "Rogun Dam Project Epitomizes Central Asian Security Dilemmas." *Eurasian Daily Monitor*, Vol. 9, Iss. 168 (september 17, 2012).
- International Crisis Group, "Central Asia: Water and Conflict". *ICG Asia Report* No. 34 (May 30, 2002).
- Kayumov, Abdurasul. "Water Scarcity and Interstate Cooperation Dynamics in Naryn/Syr Darya River Basin." *Central Asia and Caucasus* 03/08(2012).
- Khamzayeva, Anar. "Water rresources Management in Central Asia: Security Implications and Prospects for Regional Cooperation." *Documentos CIDOB*, Asia 9 (Numero 25, 2009).
- Laumulin, Murat. "Russia's Strategic Interests in Central Asia Today." *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 3(57), 2009.
- McKinney, Daene C. "Cooperative Management of Yransboundary Water Resources in Central Asia." Burghart, D. and T. Sabonis-Helf (eds). *In the Tracks of Tamerlane-Central Asia's Path into 21st Century*. National Defense University Press, 2003.
- Mosello, Beatrice. "Water in Central Asia: A Prospect of Conflict or Cooperation?" www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2008/9.pdf (검색일: 2013년 7월 2일)
- Postel, Sandra L. and Aaron T. Wolf,. "Drhydrating Conflict." *Foreign Policy* (September/October 2001), pp. 2-7.
- Pushkina, Darina and Leah Faw. "Conflict of Cooperation: Water in Central Asia." Paper Presented at the Annual Convention of the International Studies Association (March 2006; Sandiego, CA. USA).
- Sidorova, Larisa. "Problems of the Joint Use of Transboundary Water Resources in Central Asia." *Central Asia and the Caucasus*, No. 1(49)(2008), pp. 78-88.
- Sievers, Eric W. "Water, Conflict, and Regional Security in Central Asia." *Conflict and Water in Central Asia Macro*, Vol.5 10/9/2002, pp. 356-402.
- Shalpykova, Gulnara. "Water Disputes in Central Asia: The Syr Darya River Basin.

International University of Japan (2002).

Sojamo, Suvi. "Illustrating Co-existing Conflict and Cooperation in the Aral Sea Basin With TWINS Approach." Water & Development Publications, Helsinki University of Technology (2008)

Trenin, Dmitri. "Russia and Central Asia: Interests, Policies, and Prospects," Eugene Rumer, Dmitri Trenin, and Huasheng Zhao, *Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing* (Armonk: M. E. Sharpe)

Votrin, Valery. "Transboundary Water Disputes in Central Asia: Using Indicators of Water Conflict in Identifying Water Conflict Potential."

http://www.transboundarywater.orst.edu/publications/related_research/votrin

(검색일: 2013년 7월 28일).

Weinthal, Erika. "Water Conflict and Cooperation in Central Asia." Human Development Report office, *Occasional Paper* 2006/32.

탈(脫) 냉전 기 한국과 일본의 대 중앙아시아 자원외교정책 비교연구¹⁾

이지은(한국외대)

목차

- I. 서론
- II. 에너지안보와 중앙아시아 자원외교 환경
- III. 한국과 일본의 대(對) 중앙아시아 자원외교 전개과정
 - 1. 자원외교의 목표 및 수단
 - 2. 대(對) 중앙아시아 자원외교의 전개
- IV. 한국과 일본의 중앙아시아 자원외교정책 비교
- V. 결론

국문초록

본 연구는 에너지자원의 대외 의존도가 높아 ‘에너지안보’에 가장 민감할 수밖에 없는 한국, 일본의 對 중앙아시아 자원외교정책에 대한 체계적이고 심화된 비교 연구를 통해 한국에 주는 정책적 함의를 제시하는데 목적이 있다.

한국과 일본의 대 중앙아시아 자원외교정책은 안정적 에너지·자원 확보라는 에너지안보적 필요성에서 시작됐다. 이를 달성하기 위해 양국은 석유, 가스 등 주요 에너지원의 자주개발을 제고(提高)하기 위해 중앙아시아 에너지부국을 대상으로 한 자원외교를 추진하고 있다. 한국은 해외자원개발에 있어 자원개발전문기업의 육성, 맞춤형 진출전략 강구, 지원 인프라 확충 등을 중점적으로 추진하면서 비교적 단기간 성과물을 만들어 냈다. 일본의 경우 자원국과의 협력 강화와 지속적인 정부지원을 중점과제로 추진, 중장기적 관점에서 더디지만 꾸준한 이윤추구방식을 채택하고 있다. 교류 방식에 있어서도 후발주자인 한국은 중앙아시아 국가들이 대부분 권위주의 체제라는 점에 착안하여 정상외교를 통한 단기간 성과 도출에 집중한 반면, 일본은 원조정책을 내세워 국가 전반의 이미지를 제고하면서 조용하지만 지속적인 전략을 추진해 왔다. 진출 시기에서도 양국의 차이가 있는데, 한국이 2000년대 중반에 대 중앙아시아 진출 로드맵을 형성하고 본격적인 자원외교를 시작한 반면 일본은 이미 90년대 후반에 카샤간 유전 개발과 같은 대규모 프로젝트에 참여했다. 양국의 이러한 차이는 다른 결실로 나타나고 있는데, 한국에 비해 일본이 실속 있고 지속적인 에너지 협력 네트워크를 중앙아시아에 구축했다고 평가할 수

1) 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2013년 전략지역 심층연구 사업의 지원으로 작성되었습니다.

있다. 특히 일본은 후쿠시마 사태와 같은 긴급한 자국의 에너지 수급 문제가 발생할 때 즉각적으로 중앙아시아 국가들의 협력을 이끌어내는 저력을 보여주고 있다.

따라서 향후 한국의 대 중앙아시아 자원외교는 역동적인 한국의 장점을 살리면서도 일본처럼 중, 장기적 협력 모델을 정립할 필요가 있으며, 기존 자원외교 전담 조직의 내실화를 통한 실제적인 실행력을 향상시킬 필요가 있다.

키워드: 한국, 일본, 자원외교, 에너지안보, 중앙아시아.

I. 서론

본 연구는 대외 의존도가 높아 ‘에너지안보’에 가장 민감할 수밖에 없는 한국, 일본의 對 중앙아시아 자원외교정책에 대한 체계적이고 심화된 비교 연구를 통해 한국에 주는 정책적 함의를 제시하는데 핵심 목적이 있다. 한, 일 양국은 세계 에너지 소비 시장에서 차지하는 비중이 크고 구조적으로 유사한 점이 많아, 중앙아시아 진출 시기, 내용, 전략 등에 대한 비교 분석은 향후 한국의 자원외교에 적지 않은 함의를 주고 있다는 점에서 학문적 차원뿐만 아니라 실용적, 정책적 측면에서도 유용하다. 한국, 일본은 러시아나 중국과는 달리 지리적으로 중앙아시아와 멀리 떨어져 있으며(지리적 한계), 또한 미, 중, 러 등에 비해 에너지 부문에 뒤늦게 진출(후발주자)한 국가라는 공통점을 가지고 있다. 세계적인 에너지 소비국인 동시에 국제 사회에서 영향력 있는 주요 국가임에도 불구하고 일본의 에너지 정책에 대한 국내 연구는 중국, 러시아에 비해 상대적으로 소외되어 왔다. 일본은 그동안 에너지안보 강화와 에너지수입원 다각화차원에서 중앙아시아 에너지 자원에 대한 접근을 꾸준히 추진하고 있어 국제에너지 시장의 주목을 받고 있다. 따라서 중앙아시아 에너지 자원을 놓고 경쟁해야 하는 한국의 입장에서 이들 양국의 전략과 정책, 진출현황에 대한 비교 연구는 시의성 있는 연구 주제이다.

연구의 시간적 배경은 중앙아시아 국가들이 소련 붕괴와 함께 독립한 시점인 1991년 이후이다. 한국과 일본의 자원외교가 가지는 궁극적 목표는 서로 유사하지만 전개과정, 정책적 수단, 전략에서 어떠한 차이점이 있으며, 성과와 한계점들은 무엇인지 살펴볼 것이다.

세계적으로 주요 에너지 소비국인 한국과 일본은 특히 석유, 천연가스 등 화석연료에 대한 해외자원 의존도가 90% 이상으로 높은 편이다. 한국의 경우 국내 에너지 수요의 96%를 해외로부터 수입하고 있고, 수입원유의 85%를 중동에 의존하는 편중현상이 심각하다. 일본은 세계최대의 천연가스 수입국이자 전체 에너지 수요의 42%를 수입석유로 충당하고 있다. 한국에 비해 원유에 대한 중동의존도가 약간 낮은 72%이지만 여전히 수급원 다각화가 시급한 해결과제로 인식되고 있다. 그동안 일본은 국내 에너지 수요의 1/4은 원자력 발전을 통해 충족해왔으나 2011년 후쿠시마 원전 사고 후 원자력 발전의 전면 중지 및 가동 재검토라는 초유의 상황에 직면하자 석유, 천연가스 등 화석연료에 대한 의존도는 다시 높아지고 있다.

후쿠시마 원전 사고는 일본을 비롯하여 원전에 대한 비중을 점차 늘려갈 계획을 가지고 있던 한국에도 경종을 울리는 사건이자 전 세계가 원자력을 제외한 대체 에너지자원 확보 경쟁에 몰입하게 하는 결정적인 계기가 되었다. 핵에너지에 대한 불안감으로 주요 에너지 소비국들은 이미 원자력 발전소 가동을 중지, 또는 축소하고 있으며, 이로 인한 공급 부족분을 상쇄하기 위해 화석연료에 대한 의존도를 다시 높이고 있다. 게다가 중국, 인도의 빠른 경제성장으로 인해 에

너지 수요는 지속적으로 급증하는데다 시리아 사태로 촉발된 중동의 불안한 정세는 세계 에너지안보를 더욱 위협하고 있다. 이러한 이유로 최근 신흥 에너지 소비국과 기존 소비대국들은 중앙아시아²⁾, 아프리카, 중남미 등과 같은 새로운 에너지자원 매장지역으로 전략적 진출을 감행하고 있다. 대표적으로 중국은 아프리카, 중남미 지역에 대대적인 투자를 감행하면서 에너지자원 확보에 주력 중이다. 구조적인 면에서 유사한 에너지 수급 환경을 가진 한국, 일본 역시 자국의 에너지안보 강화를 국정 의 최우선 과제로 설정하면서 중앙아시아, 러시아, 아프리카 등의 유, 가스전 확보 및 개발을 통해 에너지 자주개발³⁾을 향상하고자 한다. 기존의 중동에 과도하게 집중된 석유, 천연가스 등의 에너지자원 수급노선을 다각화하여 만일에 발생할 수 있는 내외부적 충격에도 안정적으로 자원 공급이 가능한 구조를 구축하는 것이 바로 한국과 일본이 추진하는 자원외교의 핵심 목표라고 할 수 있다. 여러 지역 가운데 중앙아시아는 최근 석유, 천연가스 등 풍부한 에너지자원과 아시아권에 위치하여 비교적 근거리에 있으면서도 중동에 비해 정치적으로 안정되어 있다는 점에서 한국과 일본의 관심을 모으고 있다. 탈 냉전기 중앙아시아는 거대한 체스판의 ‘요충지’이자 중동을 대체할 수 있는 에너지자원의 보고로 묘사되면서 주요 강대국들이 전략적으로 진출하고 있다.

러시아, 중국, 미국 등 주요국들의 대 중앙아시아 에너지자원에 진출 및 전략에 관한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 러시아는 중앙아시아 에너지자원뿐만 아니라 정치, 경제, 사회적으로 전통적인 지역 강국으로 위상을 지키고 있다. 자원개발과 분배(파이프라인 통제)를 통해 여전히 중앙아시아 에너지자원에 대한 영향력이 강력하다.⁴⁾ 그러나 최근 중국, 인도 등 새로운 행위자들의 등장과 함께 중앙아시아 국제환경이 다극화되자 과거 러시아가 누렸던 독보적인 위상은 도전을 받기 시작했다. 중국의 중앙아시아에 대한 관심은 최근 급속도로 성장하고 있는 자국 경제를 뒷받침하기 위한 에너지자원 확보 및 중앙아시아와 맞닿은 서부국경선의 안정과 안보를 강화하기 위한 차원에서 시작됐다. 특히 석유 수입선 다변화를 위해 중앙아시아를 대상으로 실시한 자원외교의 결과 2000년대 중반 카자흐스탄, 투르크메니스탄과 중국 서부를 연결하는 파이프라인이 건설되어 현재 육로로 석유, 천연가스를 공급받고 있다.⁵⁾ 이렇듯 중앙아시아

2) 일반적으로 중앙아시아 범주에 대한 정의는 다양하지만 협의의 차원에서는 중앙아시아 5개 신생독립국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)을 아우르는 지역을 일컬으며, 광의의 차원에서는 위의 지역에 아프가니스탄, 중국의 신장-위구르 자치구, 파키스탄 북부, 이란 코라산(Khorasan)역, 코카서스 3국, 러시아 타타르스탄 및 인도 북부 지역까지 포함하는 지역을 의미한다.

3) 자주개발론에 있어서는 한국과 일본 공히 석유·가스의 경우 40%를 2030년 목표로 설정하고 있다. 하지만, 일본의 경우 자주에너지비율이란 보다 포괄적인 개념을 사용하고 있다. 이는 국내에서 생산하는 에너지와 해외개발에너지를 포괄하는 개념으로 해외개발분 뿐만 아니라, 원자력도 포괄하는 개념이다. 일본은 자주에너지비율을 2008년 38%에서 2030년 70%로 향상시킨다는 목표를 설정하고 있는데, 이는 해외자원개발을 포함한 자주개발을 확대뿐만 아니라 원자력의 기여율 제고도 포함한 목표이다. 한·일간 에너지부문 정책 공조방안 연구, 지식경제부 및 에너지경제연구원, 2011, p. 28.

4) 윤영미, “탈냉전기 중앙아시아의 파이프라인 구축에 대한 소고 : 러시아와 투르크메니스탄의 에너지 협력과 갈등을 중심으로”, 『유라시아연구』, 7-4, 2010, pp. 415-436; 박정호, “21세기 러시아의 중앙아시아 국가전략 : 푸틴 집권기 중앙아시아 정책의 기본 방향과 특성을 중심으로”, 『슬라브연구』, 25-2, 2009, pp. 65-91; 박상남, “신현실주의 ‘체계이론’ 관점에서 본 러시아-중앙아시아 관계: 정치, 안보, 경제공동체 건설을 중심으로”, 『국제지역연구』, 16-4, 2013, pp. 53-76.

5) 중국의 중앙아시아 대외정책, 에너지정책, 파이프라인 정책에 대해 다음의 연구를 참조 바람. 박상남, “중국의 서부전략과 중앙아시아”, 『국제지역연구』, 제 8권 4호, 2004, pp. 147-170; 김재관, 주장환, “중국의 중앙아시아 지배전략과 정책에 대한 연구”, 제2차 중앙아시아 국내학술회 발표문, 2010, pp. 347-380; 김기정, 천자현, “중국 자원외교의 다자주의와 양자주의: 중앙아시아 및 아프리카에 대한 중국 자원외교 비교”, 『국제지역연구』, 13-1, 2009, pp. 107-134; 조정원, “중국-카자흐스탄 석유 및 가스 협력 관계”, 『슬라브학보』, 25-2, 2010, pp. 117-141; 김송주, “중국 국제송유관 건설의 정치, 경제: 중국-카자흐스탄 송유관(2006, 2009) 건설을 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 31-1, 2013, pp. 136-162 등.

에너지자원에 대한 중국과의 연계가 강화되면서 러시아와 중앙아시아 에너지부국들과의 공고한 관계가 예전만 같지 않다는 분석이다.⁶⁾ 한편, 미국은 중앙아시아에서의 러시아의 위상을 견제하고 에너지자원에 대한 영향력을 확보하기 위해 새로운 파이프라인 건설에 주력했다. 중앙아시아의 석유, 가스를 유럽으로 운송하는 BTC라인의 건설은 러시아의 지속적인 방해에도 불구하고 미국과 서구의 지원 하에 완료된 첫 탈 냉전기 파이프라인 외교의 결실이라고 볼 수 있다.⁷⁾ 인도 역시 급격히 증가하고 있는 국내 에너지 수요 때문에 시급히 에너지자원을 확보해야 하는 입장에 있다. 이러한 이유로 2000년대에 들어 인도의 중앙아시아 진출이 본격화되고 있다. 주요 유, 가스전 개발에 참여하는 한편, 파키스탄, 아프가니스탄을 거쳐 중앙아시아 투르크메니스탄의 천연가스를 육로로 수송하는 TAPI 파이프라인 건설에 주력하고 있다. 인도는 중앙아시아와의 역사, 문화적 연계성을 복원하는 동시에 긴밀한 에너지협력으로 상호 호혜적인 관계를 구축하고자 한다.⁸⁾

한국과 일본은 지리적 근접성과 국가 영향력 면에서 러시아, 중국, 미국, 인도 등과는 다른 환경과 조건에서 대 중앙아시아 정책과 자원외교를 추진했다. 우선 한국은 에너지자원 공급국의 안정적인 수급에 전적으로 의존해야하며 수급의 불안정에 따른 국제시장 교란 요인 및 고유가에 항상 대비해야하는 대외적 민감성이 큰 국가이기 때문에 중동지역 외에 중앙아시아, 러시아, 아프리카 및 중남미 등 중장기적 차원에서 다양한 공급원 확보와 해외 유전개발이 가장 중요하고 현실적 대안이자 자원외교의 중심축이다. 2000년대에 들어서 유가 상승과 新자원민족주의 추세가 강화되고 있는 상황에서 석유 대체에너지 개발, 국내 국영에너지기업의 글로벌화된 대형 국영석유회사의 설립이 국가전략 차원에서 진행되고 있다.⁹⁾ 한편, 일본의 대 중앙아시아 정책은 강대국 실용주의 전략을 통해 러시아, 중국, 미국의 틈새에서 중앙아시아 국가들과의 내실 있는 관계를 착실히 발전해오고 있다.¹⁰⁾ 자원외교와 관련하여 일본은 중앙아시아와의 협력을 통해 석유, 천연가스, 우라늄 등에 대한 이해관계를 확보하기 위해 한국에 비해 일찌감치 중앙아시아 에너지부문에 진출했다.

한국, 일본 각국의 에너지정책 연구는 주로 국책연구소나 정부기관의 보고서 형태로 발간된 것이 있으며, 종종 중국 등 다른 동북아시아 국가들과의 에너지정책 비교연구는 존재하나¹¹⁾ 본 연구에서 주목하는 한국과 일본의 중앙아시아 자원외교에 대한 비교연구는 국내외를 통틀어 거의 전무하다.

6) 이로 인해 이득을 보는 국가는 단연 중국이다. 자세한 내용은 Georgiy Voloshin, "Russia-Kazakhstan Energy Spat Favors China," *Eurasia Daily Monitor*, March 28, 2013 참조.

7) 성동기, 최준영, "탈냉전기 미국의 대중앙아시아 정책의 변화와 연속성 : 오바마 정부에 미치는 교훈을 중심으로", 21세기 정치학회보, 19-2, 2009, pp. 441-460.

8) 자세한 내용은 이지은, "탈 냉전기 인도의 중앙아시아연결정책(Connect Central Asia Policy)", 『세계지역연구논총』, 2012, pp. 177-202.

9) 한국의 자원외교와 관련하여 중앙아시아, 러시아 지역에 초점을 맞춘 연구로는 윤영미, "국가전략 차원에서의 한국의 에너지 외교에 대한 고찰: 러시아 및 중앙아시아지역의 에너지 협력을 중심으로", 동서연구, 20-2, 2008, pp. 5-27.

10) 일본의 중앙아시아 정책에 관련하여, 국내 논문으로는 남기정, "일본의 대 중앙아시아 정책: 강대국 실용주의 전략", 『신아세아』, 13-1, 2006, pp. 42-65를 참고할 수 있으며, 이 밖에도 Timur Dabaev, "Japan's Search Its Central Asian Policy: Between Idealism and Pragmatism", *Asian Survey*, 53-3, 2013, pp. 506-532; Christopher Len, "Japan's Central Asian Diplomacy: Motivations, Implications and Prospects for the Region", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 3-3, 2005, pp. 127-149 등을 참고할 수 있음.

11) 『한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구』, 에너지경제연구원, 2011; 『동북아 중장기 에너지수급계획 분석 연구』, 에너지경제연구원, 2009; 김정기, "중국, 일본의 에너지자원 정책과 에너지 자원외교", 『정치정보연구』, 12-1, 2009, pp. 85-109; 사공 목, "일본의 자원-에너지 확보전략과 시사점", 『산업경제분석』, 2008, pp. 48-60 등.

한국과 중양아시아 대부분의 국가들과의 외교관계 성립이 어느 듯 20여년이 흐른 시점에서 한국이 전략적으로 추진해 온 중양아시아 자원외교의 성과와 한계를 파악해보는 것은 향후 정책구성에도 유의미한 시사점을 제공할 것이다. 아울러 경쟁국인 일본의 자원외교전략, 진출과정, 특징에 대한 분석 역시 향후 한국의 자원외교정책 구상에 많은 정책적 함의를 제공하는 동시에 동북아시아 주요 에너지소비국들이 에너지안보 확립을 위해 공동 대응하는 방안 마련에도 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다.

II. 에너지안보와 중양아시아 자원외교 환경

한국과 일본정부는 자국의 성장과 발전을 안정적으로 유지시켜 줄 수 있는 에너지자원 확보에 국가적 사활을 걸고 있다.¹²⁾ 이러한 이유로 에너지자원의 개발과 확보는 개별 국가의 경제적 이해차원을 넘어 국가 간 갈등과 협력 요소가 결합되어 있는 동시에 경제, 군사안보적 요소를 동시에 가지는 포괄적인 안보개념으로 인식된다. ‘에너지안보’는 크게 ‘정치 중심적’¹³⁾ 혹은 ‘경제 중심적’¹⁴⁾ 접근법으로 나누기도 하지만 최근에는 두 시각이 상호 보완적 입장에 있기 때문에 복합적으로 이해할 필요가 있다. 특히 에너지안보는 주요 강대국들의 경쟁과 갈등을 동반하고 있어 패권경쟁과도 밀접한 연관성을 가지는데, 기존의 에너지안보 개념은 공급안보 개념에서 경제안보의 개념으로 발전되어 왔으며, 21세기의 에너지안보 개념은 에너지공급의 안정적인 확보, 합리적인 가격에서의 지속가능한 에너지 공급에서 나아가 에너지를 둘러싼 국제정치적 리스크 회피를 포함한 개념으로 재정의되고 있다.¹⁵⁾ 따라서 본 연구의 대상인 한국, 일본의 에너지안보와 자원외교정책을 비교 분석하는데 정치, 경제적 요인을 포괄하여 복합적 시각을 적용하는 것이 적절하다고 판단된다.

에너지안보는 1973년 아랍-이스라엘 전쟁으로 촉발한 첫 오일쇼크 후 본격적으로 대두되었는데, 유럽위원회가 정의한 에너지안보 개념은 “미래에 필요한 에너지 수요를 한 국가의 경제 수준을 적절하게 유지해 줄 수 있는 국내 자원 확보 능력은 물론, 안정적 접근이 가능한 외부

12) 한국의 에너지정책 기본 방향은 에너지안보(energy security), 에너지효율(energy efficiency), 친환경(environmental protection)로 구성된다. 한편, 일본 에너지정책의 기본 목표는 경제성장(economy growth), 에너지의 안정적 공급확보(energy security), 그리고 환경보호(environmental protection)라는 “3E”로 요약할 수 있다. 『한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구, p. 12.

13) 에너지안보는 경쟁적인 에너지 수급 구조의 역할을 중심으로 보는 ‘경제 중심적’ 접근과 시장의 논리보다는 정치적 개입에 의해 에너지안보가 확보될 수 있다는 ‘정치 중심적’ 접근으로 보는 두 가지 큰 흐름으로 설명할 수 있다. 이준범, “에너지 안보에 대한 이론적 접근: 에너지 수급의 정치경제”, 『국제평화』, 제2권 1호 2005, pp. 7-12; 그러나 ‘정치 중심적 관점’은 에너지를 공공재(public good)로 이해하며 에너지안보 확보에서 국가의 역할을 강조한다. 특히 에너지 시장이 다수의 에너지 생산국과 소비국이 서로 밀접하게 연결되어 있는 구조임을 고려할 때 관련국들의 협력을 통해서만 국제사회의 에너지안보 문제가 해결될 수 있다는 주장이다. 이러한 정치 중심적 시각은 산유국들의 이익을 보호하기 위해 설립된 국제석유수출기구(OPEC)나 소비국들 간의 협력을 위해 창설된 국제에너지기구(IEA) 등을 다자 협력을 통해 에너지안보를 달성하고자 하는 국제협력의 사례로 보고 있다. Ethan Kapstein, *The Insecure Alliance: Energy Crisis and Western Politics since 1944*, New York: Oxford University Press, 1991; 김승채, “중국의 에너지 안보: 상하이협력기구를 중심으로,” 『국제관계연구』 제15권 2호, 2010, p. 142에서 재인용.

14) 우선 경제 중심적 관점은 다수의 에너지 생산자, 소비자가 존재할 때, 에너지 안보가 확보된다고 보며 따라서 에너지 시장만 제대로 작동한다면 별도의 에너지안보 정책은 불필요한 것으로 보기도 한다. Vito Stagliano, "The Ghost of OPEC," in Patrick Clawson(ed.), *Energy and National Security in the 21st Century* (Washington D.C.: National Defense University, 1995), pp. 125-134; 이준범, “에너지 안보에 대한 이론적 접근: 에너지 수급의 정치경제”, 『국제평화』, 제2권 1호, 2005, p. 10에서 재인용.

15) 김정기, 2009, p. 88.

자원을 통해 충족할 수 있는 능력”을 의미한다.¹⁶⁾ 따라서, 에너지안보는 ‘적정’규모의 에너지공급, ‘합리적인 가격’에 기초한 에너지공급, ‘신뢰’할 수 있는 공급원의 확보 여부에 달려 있다.¹⁷⁾ 미국 에너지부는 에너지안보의 개념을 “석유 및 기타 에너지 자원의 적절한 공급이 합리적 가격으로 지속되는 상황”으로 규정한다.¹⁸⁾ 한 국가의 경제가 특정 에너지의 공급 불안으로부터 자유로운 상태를 의미하는 에너지안보는 첫째, 공급의 다각화, 둘째, 급작스런 에너지공급 위기에든 원상태로 회복이 가능한 복원력(예비 에너지 생산력, 전략적 비축량, 저장 능력 등), 셋째, 생산, 유통 과정의 일원화, 넷째는 에너지 시장의 주요 정보 확보 능력 등이 가능할 때 확보될 수 있다.¹⁹⁾ 이중에서도 특히 합리적 가격에 적정 규모의 에너지를 안정적으로 공급받을 수 있는 공급원 확보와 다각화는 모든 국가들의 당면 과제가 되고 있다. 이러한 에너지안보 강화라는 측면에서 에너지자원 확보가 곧 에너지안보 강화로 이어지는 한국과 일본의 현 에너지 구조로 인해 자원빈국인 한국과 일본은 에너지 자원이 풍족한 개발도상국의 자원 개발에 투자하여 직접적으로 에너지수급에 관여하는 방식을 적극 활용하고 있다.

중앙아시아는 풍부한 에너지 자원을 가지고 있으며 한국, 일본과도 지리적으로 비교적 근거리 위치에 위치(중동에 비해)하고 장기적으로는 육로를 통한 에너지 수송이 가능하기 때문에 협력 잠재력이 높은 지역으로 평가받고 있다. 특히 ‘석유의 바다’로 불리는 카스피 해의 원유매장량은 2700억 배럴(세계 7위), 천연가스는 (세계 1위)로 미국 내 유전 및 북해유전의 규모를 능가하는 것으로 알려져 있다. 이러한 이유로 중앙아시아의 에너지자원에 대한 러시아, 중국, 인도 등 주변 주요 강대국들의 자원외교 경쟁은 유, 가스전 개발부터 파이프라인 프로젝트(그림 1 참조)에 이르기까지 다양한 측면에서 계속되어 왔다.

표 1. 카스피 해 연안국 원유 일산량(단위: 천 배럴/일, 2012년 기준)

Caspian region production					
Country	Caspian offshore	onshore basin	Total Caspian production	Total country production	Caspian % of country total production
Azerbaijan	890	32	922	922	100%
Iran	0	0	0	3,367	0%
Kazakhstan	3	1,384	1,387	1,515	92%
Russia	6	114	120	9,922	1%
Turkmenistan	46	170	216	216	100%
Uzbekistan	0	(s)	(s)	66	<1%
Total	945	1,700	2,645	16,007	17%

Sources: U.S. Energy Information Administration, IHS EDIN, Eastern Bloc Energy, Rigzone, Rystad Energy

출처: U.S. Energy Information Administration.

2000년대 들어 중앙아시아의 에너지자원이 주목을 받기 시작한데는 오랫동안 지속된 중동 지역의 지정학적 불안정과 함께, 중국 및 인도 등 거대 개발도상국의 에너지 소비와 수요의 지속적인 증가, 생산국의 공급능력 한정, 생산비용의 증가, 자원민족주의의 고조와 자원을 획득하기 위한 소비국간의 경쟁심화 등의 요인으로 가파르게 상승하고 있는 세계 에너지 가격 때문이다. 방대한 에너지자원으로 새로운 에너지 공급지로 급부상하고 있는 중앙아시아의 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄에는 주로 석유, 천연가스, 우라늄 등의 자원의 집중되어 있

16) Gawdat Bahgat, “Central Asia and Energy Security”, *Asian Affairs*, Vol.37, No.1, 2006, p. 1.

17) 이준범, 2005, p. 8.

18) 김승채, 2010, p. 138.

19) Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, 85-2, 2006, p. 69.

어 막대한 해외자본 투자가 이어지고 있는 중이다. 지리적으로도 중앙아시아는 러시아, 유럽, 코카서스 지역을 연결하는 교차로에 위치, 석유와 천연가스 등 에너지 수송관과 물류, 수송, 통신망 연결이 가능한 전략적 요충지로서 가치를 지닌다. 뿐만 아니라 에너지자원은 중앙아시아 국가들에게 주요 강대국과 등거리 외교를 구사하는데 적극 활용되는 등 생산국에게는 주요한 외교적 카드이자 강대국들에게는 패권경쟁의 수단으로 부상했다. 또한 에너지는 패권경쟁의 수단으로 때로는 동맹재편의 중요한 기준으로 작용하는 사례가 종종 출현하고 있다.²⁰⁾ 이러한 이유로 중앙아시아 에너지자원 확보를 둘러싼 주요국들의 경쟁은 이미 90년대부터 다양한 방편으로 진행되어 왔으며 전략 투구가 갈수록 치열해 지고 있다. 이 밖에도 중앙아시아는 유럽과 아시아의 중심에 위치하며 유라시아 대륙 남북의 한 축을 연결하는 지정학적 중요성과 함께 미국, EU, NATO의 대중동 및 아프가니스탄 정책에서의 역할 증대, 대테러 전쟁 등과 같은 복합적인 요인으로 미국, 러시아, 중국, 인도, EU, 터키, 이란 등 다양한 국가들의 관심을 모으고 있는 것이다.²¹⁾

그림 1. 카스피해 주변 송유관 건설을 둘러싼 주요 강대국들의 경쟁



출처: 미중러 파이프라인 패권 다툼, ETNEWS, (2011-11-15일자), <http://www.greendaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=17265> (검색일 2013.9.2).

한국과 일본 역시 중앙아시아 주요 에너지부국인 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 에너지산업에 주로 진출해 왔는데, 이들 국가들의 에너지 수출정책과 에너지자원에 대한 해외자본 투자환경을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 카자흐스탄은 중앙아시아 국가들 가운데 에너지수출 부문에서 가장 개방적인 경제정책을 펼친 국가로 평가된다. 독립 초기 경제사정의 악화로 자원개발을 거의 전적으로 선진국 등 해외자본에 의존하였는데, 이는 훗날 자본과 기술에 대한 해외 의존도가 지나치게 높아지는 상황으로 이어졌다. 이미 1990년대 초반 유수의 해외 석유기업들을 유치, 안정적인 에너지자원 생산과 수출 증대를 위해 카스피 해 부근의 유, 가스 전 개발에 착수했다. 한편, 에너지 부문 개발에 대한 카자흐스탄의 개방정책은 2000년대부터 지속된 고유가 시대와 함께 높은 경제 성장률로 이어졌고, 2014-2016년 경제 성장률은 6~7%대

20) 대표적인 동맹재편 사례로 미국, 일 동맹 강화, 중국, 러시아의 전략적 연대, 이란과 베네수엘라 등 반미연대의 형성 등이 있다.

21) 이재영, 박상남 편저, “중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략”, KIEP, 2007, p. 39.

가 될 것으로 전망하고 있다. 카자흐스탄은 전체 수출에서 자원으로 인한 수출의 비중이 월등히 높은 전형적인 자원수출국가로, 2000년대 중반 무렵에는 자원민족주의 정책²²⁾을 추진하면서 에너지 부문에서의 우호적인 투자조건을 대폭 축소하기도 했다. 그러나 2008년 전 세계를 휩쓴 금융위기 여파로 자원수출이 급감하고 최근 지속되는 세계경제침체로 경제상황이 어렵게 되자 다시 우호적인 외국인투자정책으로 선회했다. 유, 가스 부문에서의 일반적인 사업형태는 카자흐스탄 국영석유 가스기업인 KazMunaiGas(이하 'KMG')와 외국기업과의 합작투자 방식이 주를 이루며,²³⁾ 현재 러시아에 편중된 수출노선을 다각화하기 위해 중국과 유럽으로의 수송망 확대를 통해 에너지 자원 수출증대를 추진하고 있다. 한편, 카자흐스탄 정부는 자국의 높은 에너지 자원 해외수출 의존도를 줄이고 다양한 대체수출품목 개발을 주요 국정과제로 설정하고 있지만 현재까지 가시적인 성과를 이끌어내지는 못한 상태이다.

표 2. 카자흐스탄 주요 유, 가스전 개발 사업(2011년 기준)

개발사업	위치	개발기업	확인매장량	생산 현황
Tengiz	서부지역 (Atyrau)	TOO(Chevron 50%, ExxonMobil 25%, KMG 20%, LUKArco 5%)	원유 60-90억bbl 추정	원유 565,000b/d, NGL 42,000b/d, 가스 801MMcf/d
Karachaganak	북서부지역	KPO(Agip 29.25%, BG 29.25%, Chevron 18%, Lukoil 13.5%, KMG 10%)	석유·가스콘덴세이트 88억bbl, 가스 1.35Tcm	석유·가스콘덴세이트 234,000b/d, 가스 857MMcf/d
Kashagan	카자흐스탄 소유 카스피해	NGOC(Eni-Agip, KMG, ExxonMobil, Shell 각 16.81%, CococoPhillips 8.4%, Inpex 7.55%) ¹⁾	원유 70-90억bbl 추정	-
Uzen	남서부지역 (Mangistau)	UzenMunaiGaz(KMG EP 100%)	원유 13.5억bbl	원유 102,000b/d
Emba	서부지역	EmbaMunaiGaz(KMG EP 100%)	원유 427백만bbl	원유 56,600b/d
Aktobe	북서부지역 (Aktobe)	CNPC AktobeMunaiGaz (CNPC 85.42%, 기타 14.6%)	-	원유 123,000b/d
Mangistau	북서부지역 (Mangistau)	MangistauMunaiGaz (KMG, CNPC 각 50%)	원유 500백만bbl	원유 115,000b/d
South Kumkol, Kumkol South	중남부지역	PetroKazakhstan(CNPC 67%, KMG 33%)	원유 116백만bbl	원유 60,000b/d
North Kumkol	중남부지역	Turgai Petroleum (Lukoil, PetroKazakhstan 각 50%)	원유 97백만bbl	원유 60,000b/d
Alshabulak, Nuraly, Aksai	중부지역	KazGerMunai(PetroKazakhstan, KMG EP 각 50%)	원유 310백만bbl	원유 60,000b/d
Karazhanbas	서부지역	KarazhanbasMunai(CCE L, KMG EP 각 50%)	원유 340백만bbl	원유 39,800b/d
North Buzachi	서부지역	CNPC, Lukoil 각 50%	원유 15-20억bbl	원유 19,800b/d
Kurmangazy	카스피해	KMG, Rosneft 각 50%	원유 73.3억bbl 추정	-
Zhemchuzhina	카스피해	Shell 55%, KMG 25%, Oman Pearls 20%	원유 750백만bbl 추정	-
Tyub-Karagan, Atashskaya	카스피해	Lukoil, KMG 각 50%	원유 28.6억bbl 추정	-
Darkhan	카스피해	KMG 100%	원유 110억bbl 추정	-
Nursultan	카스피해	KMG 51%, ConocoPhillips & Mubadala Development co. 49%	원유 46.5억bbl 추정	-
Zhambyl	카스피해	KMG 100% ²⁾	원유 12.6억bbl 추정	-
Abai	카스피해	KMG 100%	원유 28억bbl 추정	-
Isatai	카스피해	KMG 100%	원유 17.5억bbl 추정	-
Satpayev	카스피해	KMG 75%, ONGC Videsh 25%	원유 18.5억bbl 추정	-

출처: IHS Global Insight, 2013. 8; 세계에너지시장 인사이트(13-36호), 에너지경제연구원, 2013, p. 19에서 재인용.

반면 우즈베키스탄은 에너지수출 정책을 비롯하여 전반적인 경제정책에서 다소 폐쇄적인 성

22) 카자흐스탄은 2005년 지하자원법 개정을 통해 개발사업 지분 선점권을 정부에 부여하고, 외국기업의 다른 외국투자자로의 자산양도를 제한하여 국가 소유의 에너지 자산을 증대하는 정책을 추진하였음. 2007년부터 정부가 기존 석유개발 계약을 파기 변경할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 하는 법적장치를 마련하여, KMG의 사업 지분을 반강제적으로 증대시켰음. 세계에너지시장 인사이트, 13-36호, 에너지경제연구원, 2013, p. 17.

23) 상동, p. 17.

격을 지속해오고 있다. 지금까지 알려진 우즈베키스탄의 석유 매장량은 6억배럴, 천연가스가 1.74Tcm이며,²⁴⁾ 국내 수요분을 충족한 후 남은 에너지자원을 수출하는 정책으로 인해 카자흐스탄과 같이 적극적인 에너지 수출국으로 보기는 어렵다. 2000년대부터는 안정적인 에너지자원 생산의 필요성을 절감하여 외국인투자 유치를 위해 세율인하나 면세 등의 투자유치 정책을 제시해왔다. 주로 러시아와 중국의 투자가 이어지고 있으며 한국 역시 수르길 가스화학전 개발과 플랜트 건설이라는 주요 사업에 참여하고 있다. 최근 우즈베키스탄은 석유와 가스의 생산량을 2020년까지 현재 가스 매장량의 36tcf에 해당하는 증산계획을 발표하면서 자원개발에 대한 외국인 투자를 과거에 비해 적극적인 모습을 보이고 있다.²⁵⁾ 2011년 기준으로 천연가스 총 매장량의 61%에 해당하는 이번 발표는 그동안의 폐쇄적 경제정책에서 벗어나 에너지수출을 통한 경제성장을 도모하고자 하는 우즈베키스탄 정부의 새로운 의지가 반영된 변화로 볼 수 있겠다. 그러나 주요 서구권 석유회사들로부터의 투자는 가시화된 바가 없어 우즈베키스탄의 정치, 경제적 투자환경이 여전히 해외투자자들에게 우호적이지 않은 수준인 것으로 판단된다.

투르크메니스탄의 세계 4위의 천연가스 대국으로 2012년 BP에 따르면 확인된 양만 17.5Tcm이다. 최근에도 대형 가스전이 계속해서 발견되고 있기 때문에 추정량은 이 수치를 훨씬 상회할 것으로 전망하고 있다. 투르크메니스탄 국가 경제에서 석유, 천연가스가 차지하는 비중은 75%, 천연가스 단독으로 51%를 넘어 에너지 수출산업은 경제성장을 주도하고 있다.²⁶⁾ 따라서 투르크메니스탄 천연가스의 안정적인 생산과 수출확보는 국가경제의 향방을 결정하는 주요한 요소이다. 현재 투르크메니스탄의 천연가스 수출은 러시아, 중국, 이란으로 연결된 파이프라인을 통해 가능한데, 2000년대 중반 이전까지 절대적으로 러시아 파이프라인에 의존했다. 구 소비에트 시기 투르크메니스탄의 천연가스를 러시아로 수송하여 러시아가 유럽으로 판매하는 구조가 그대로 남아있기 때문이다. 그동안 투르크메니스탄 정부가 러시아의 불평등한 가스 거래에도 불구하고 오랫동안 러시아에 의존할 수밖에 없었던 이유다.²⁷⁾ 그러나 2009년 중국-투르크메니스탄 간 파이프라인이 개통된 이후 투르크메니스탄의 주요 수출국으로 중국이 부상했으며, 현 투르크메니스탄 정권은 기존의 생산량 증대 정책에서 수출 노선 다각화 정책에 더 많은 노력을 기울이고 있다. 2008년 신규 탄화수소법 채택²⁸⁾ 후 투르크메니스탄 석유, 가스 산업에 대한 해외투자 증대 기반이 개선되었으나 폐쇄적인 정치, 경제적 환경과 관료주의, 부패 등으로 인해 중국 이외의 다른 국가들의 진출은 아직까지 가시화된 상태는 아니다. 한편, 투르크메니스탄은 카스피 해 매장지만 외국기업에게 개방하고 내륙 매장지는 자국기업이 개발한다는 원칙을 가지고 있으나 중국에게 만큼은 내륙 유, 가스전 개발에도 참여하게 하는 특혜를 주고 있다.²⁹⁾ 이는 투르크메니스탄에게 중국이 러시아에 필적한 주요 천연가스 수출국으로 부상했기 때문인 것으로 해석된다.

이처럼 중앙아시아 에너지 부국들의 에너지수출 환경은 개방적, 우호적 투자환경을 갖추고 있는 카자흐스탄과, 폐쇄적, 비밀주의적인 우즈베키스탄, 투르크메니스탄으로 크게 구분할 수 있다. 그러나 외국인 투자조건이나 환경은 이들 국가의 국내 정치, 경제적 상황과 세계 경기에 따라 급격한 변동이 발생할 수 있기 때문에 한국, 일본이 중앙아시아에 진출할 때 국가별 상이

24) EIA, <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=UZ> (검색일 2013-11-09).

25) 『중앙아시아 자원개발 투자환경 조사』, 에너지경제연구원, 2011.

26) “투르크메니스탄 에너지현황 및 정책”, 『세계에너지시장 인사이트』, 13-38호, 2013, p. 17 참조.

27) 러시아는 투르크메니스탄이 직접적으로 유럽 등의 시장으로 천연가스를 판매할 수송로를 보유하지 못한다는 점을 이용하여 저가로 천연가스를 구입한 뒤 고가로 시장에 되팔면서 막대한 이익을 챙겨왔다. 상동.

28) “투르크메니스탄 에너지현황 및 정책”, 2013.

29) 상동.

한 투자환경에 대한 면밀한 검토가 우선되어 이에 따른 중장기적 방안을 계획해야 할 것이다.

III. 한국과 일본의 對 중앙아시아 자원외교 전개과정

1. 자원외교의 목표 및 수단

한국과 일본의 자원외교정책의 주요 목표는 자국의 에너지안보 강화로 이를 달성하기 위해 전개하는 정책적 수단 중 하나가 바로 해외자원확보이다. 즉 양국은 불확실한 해외에너지시장에 대응하기 위해 일정 기간 내로 자주개발을 지수를 높이고자 자원개발전문기업의 육성, 맞춤형 진출전략 강구, 지원인프라 정비 등을 중점적으로 추진하고 있다. 그림 x에서와 같이 한국과 일본의 에너지 자립도는 매우 낮은 편이어서 에너지안보가 그만큼 불안한 상태에 있음을 시사한다.

한국 자원외교정책의 핵심 목표는 전량 수입에 의존하는 화석에너지의 높은 의존도를 낮추는 동시에 수입 다각화를 통한 공급합리화를 달성하는 것이다. 이를 위해 2000년대 중반부터 본격적으로 정부 주도 하에 자원외교대상 지역/국가를 선정, 로드맵을 구상했다. 구체적으로, 2030년까지 석유, 가스의 자주개발율을 40%대로 설정하고 국내자원개발기업의 국제경쟁력확보를 위하여 자본금확대 등을 통한 대형화도 모색 중이다.³⁰⁾ 주목해야 할 점은 한국의 자원확보 패러다임이 ‘안정적 에너지 도입’에서 ‘적극적인 해외자원개발’ 중심으로 전환되었다는 점이다. 해외자원개발은 국제자원가격이 상승할 시에도 우리 기업들이 그 수익을 얻음으로써 자원가격 상승에 따른 경제적 충격을 흡수할 수 있는 경제적 효과와, 국제적인 자원공급여건이 불안할 때에도 우리기업이 생산하는 자원을 우선적으로 국내에 반입할 수 있어 안정적인 자원공급을 확보한다는 안보적 효과를 모두 얻을 수 있기 때문이다.³¹⁾

해외에너지자원 개발에서 한국이 추진하는 전략은 해당 지역/국가별 맞춤형 진출 전략으로 석유·가스의 경우 미주, 중동/아시아, 유럽/아프리카 등으로 구분하여 미주는 비전통자원 및 프린티어 지역(그린란드, 북극 등) 개발에 중점을 두며, 중동/아시아는 현지정부 및 국영기업과의 파트너십 강화, 유럽/아프리카는 유럽거점을 활용한 아프리카 수요 맞춤형전략 구사 등을 추진하고 있다.³²⁾ 특히, 대형 프로젝트에 대해서는 다른 기업들과의 동반진출의 가능성도 열어두고 있다. 구체적인 자원외교 수단은 개발을 위한 효과적인 수단으로 자원개발과 인프라 건설을 연계한 ‘패키지 딜(package deal)’을 도입했다. 이는 경쟁자들에 비해 투자 규모가 작고, 상류(upstream)부문 개발의 역사가 짧으며 글로벌 시장에서의 인지도가 낮은 한국의 위상을 고려할 때, 상대적으로 경쟁력이 있는 하류(downstream)부문과 건설 산업을 연계하여 시너지 효과를 최

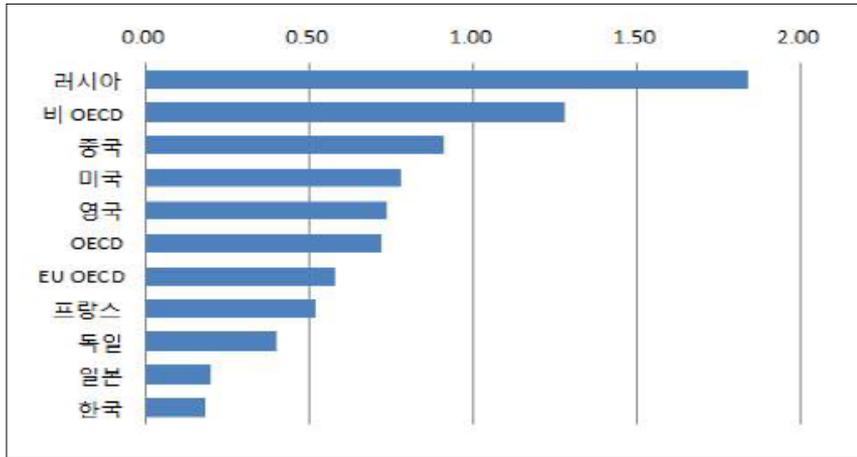
30) 석유공사는 M&A 등을 통한 규모의 대형화를 추진하고 있고, 가스공사는 세계 1위의 LNG 구매자 지위를 활용하여 자원개발사업 참여를 확대하며, 광물자원공사도 직접 투자 확대를 위한 증자로 규모의 대형화를 도모하고 있다. 이는 해외자원 시장에서 메이저 등과 경쟁하기 위해서는 어느 정도의 기업규모를 갖도록 하는 것이 필요하기 때문이다.

31) 이재승, “한국 에너지 정책 패러다임의 재고찰,” 국제관계연구, 14-1. 2009, p. 14.

32) 한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구, 2011, p. 73.

대한 살리기 위한 방안이다.³³⁾ 이러한 방식은 중장기적으로 자원개발에 대한 기술을 축적하고 부가가치가 높은 제조업을 육성하고자 하는 중앙아시아 국가들의 경제발전 노선과도 합치되는 부분이기도 하다.

그림 2. 세계 주요국의 에너지 자립도(2010년, 단위 %)



출처: 『지표로 본 한국의 에너지경제 규모변화(1990-2010)』, 에너지경제연구원, 2013, p.78.

한편, 일본 정부의 자원의외교정책은 그동안 국내외 주요 사건들과 연동되어 변화, 전개되어 왔다. 특히 1970년대 두 차례에 걸친 오일쇼크를 겪은 일본은 ‘자원소국 일본이 어떻게 해서 안정적으로 에너지를 확보할 것인가’라는 관점에서 근본적이고 장기적인 자원의외교의 목표와 방침을 형성하게 한 계기가 되었다. 이에 따라 일본 정부는 원유, 천연가스 등의 주요 에너지 수입원의 안정적 확보를 위해 중동 주요 산유국으로의 적극적 ODA 제공 등 긴밀한 양자관계 구축을 중심축으로 활용했다. 1990년대에는 지구 온난화 문제가 부각되자 온실가스 배출이 적은 친환경 에너지로 원자력에 주목하였으나³⁴⁾ 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 다시 원유, 천연가스의 비중이 높아지고 있다.³⁵⁾ 일본 정부는 ‘어떠한 사태에도 국민 생활 및 경제활동에 지장이 없도록 에너지 수급안정에 전력을 기울인다’는 의지를 피력한바,³⁶⁾ 원자력을 배제한 현 상황에서 안정적인 해외에너지원 확보가 가장 현실적인 대안으로 인식되고 있는 것이다.

33) *ibid.*, p. 17.

34) 정승연, “일본의 에너지정책 변화에 대한 연구: 후쿠시마 원전사고 이후를 중심으로”, *세계지역연구논총*, 30집 3호, 2012, p. 70.

35) 이미 후쿠시마 원전 사고 직후 원자력 에너지원의 수급 차질로 인해 일본 내 석유, 천연가스 등 화석연료에 대한 수입이 급증하고 있다. LNG 수입량은 원전사고를 기점으로 25% 이상 증가하며 원자력의 빈자리를 주로 화석연료가 메워가고 있는 것이다. 원전의 증설이 사실상 어려워진 상황에서 이러한 화석연료의 수입 증대가 일본의 에너지 대외의존을 심화시켜 일본의 에너지안보 확립을 더욱 어렵게 하고 있다.

36) 유동현, *주요국의 신정부 출범과 에너지정책 영향 전망*, 에너지경제연구원, 2013, p. 59.

표 3. 한국과 일본의 석유, 가스 자주개발을 비교

	한 국	일 본
자주개발률 제고	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 석유·가스 자주 개발률 40% (2030)로 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 6대 광물은 50% 목표 ◦ 자원개발 전문기업 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 석유공사, 광물자원공사 등의 대형화 ◦ 맞춤형 진출전략 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 지역특성에 부합하는 진출방안 도입 - 동반진출의 활성화 도모 ◦ 지원인프라 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 전문인력 양성 및 기술개발 - 금융 및 세제 지원 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 화석연료 자주개발률 2030년 2배로 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 석유·가스 : 20% → 40% - 석탄 : 40% → 60% ◦ 자원국과의 협력 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 정상급 외교 강화(특히 중동 대상) - 광범위한 협력사업 추진 ◦ 정부지원의 지속 <ul style="list-style-type: none"> - JOGMEC을 통한 지질구조 조사 및 리스크자금 공급 - 비전통 자원 개발기술의 기반 강화

출처: 한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구, 에너지경제연구원, 2011.

최근 일본의 자원외교 대상은 러시아, 중앙아시아 등 비교적 근거리에서 위치하고 국내 정치적으로 안정된 에너지 부국들에 집중되고 있다. 이들과의 협력관계 강화를 통해 긴밀한 에너지협력을 이끌어내고자 정부개발 원조, 정책금융, 무역보험 등 경제협력과의 전략적 연계를 활성화하는 전략을 추진하고 있다. 또한 글로벌 수준, 지역 수준, 2국간의 대화 등의 다층적 수준에서 일본과의 협력을 공고화 중이다.³⁷⁾ 특히 잠재적 자원국에 대해서는 탐광개발을 지원하고 이미 일본기업의 개발프로젝트가 진행되고 있는 국가에는 원만한 사업진행을 정부가 보조하며 자립적 경제발전을 지향하는 국가에 대해서는 산업협력을 추진하는 등 자원보유국의 형편에 따른 유연한 대응을 제시하고 있다.³⁸⁾ 2012년 에너지수급 관련 보고서에는 안정적 에너지 공급을 위해 ‘패키지형 인프라 제공’ 방식을 추진하고 자원부국과의 포괄적이며 호혜적인 양국관계 구축·강화하는 동시에, 일본 기업의 상류부문 지분획득 지원 강화, 시장 안정화, 조달 및 교섭력 강화 대응 등을 통해 안정적이고 저렴한 석유, 천연가스, 석탄 등 화석에너지 자원의 확보를 도모하는 내용이 명시되어 있다. 또한 일본 정부는 향후 친환경연료로 주목받는 천연가스로 전환하기 위한 국내 파이프라인 등 공급기반을 정비하는 동시에 에너지안보의 마지막 보루인 석유·LPG의 비축 및 공급망 유지·강화를 재난 대책도 마련했다.³⁹⁾ 이와 연계되어 자원소국인 일본으로서는 세계의 에너지시장의 안정과 성장이 에너지 안전보장의 확립에 불가피하기 때문에 세계전체의 에너지시장의 안정화에 대한 국제공헌을 강조하는 전략을 추진하고 있다.⁴⁰⁾ 국내적으로는 2006년 채택된 신(新)국가에너지전략⁴¹⁾ 하에 에너지효율 30% 개선을 목표로 효율기준 정비 및 지원강화, 에너지절약 및 사회시스템 개편을 추진해 왔다. 특히 국내적으로는 연비개선

37) 사공 목, “일본의 자원 에너지 확보전략과 시사점”, 『산업경제분석』, 2008.

38) 김정기, 2009, p. 100.

39) 우동현, 2013, p. 72.

40) 자세한 내용은, 김정기, 2009, pp. 100-101 참조.

41) 新국가에너지전략은 국민에게 신뢰받는 에너지 안보확립, 에너지 문제와 환경문제의 일괄적 해결을 위한 지속가능한 성장기반 확립, 아시아 및 세계 에너지문제 극복에 적극적으로 공헌 등을 전략적 목표로 설정하고 있다. 자세한 내용은 『동북아 중장기 에너지수급계획 분석 연구』, 에너지경제연구원, 2009, p. 5 참조.

과 새로운 연료도입으로 수송용 에너지의 석유의존도를 80% 이하 감축에 주력하는 동시에 총체적인 자원외교와 국제 에너지협력 강화를 통해 석유자주개발율을 2030년까지 40%로 확대하는 목표를 설정한 바 있다.⁴²⁾

한국과 일본이 자국의 열악한 에너지안보를 강화하기 위해 자원외교정책을 통한 공급합리화를 모색한다는 점에서 궁극적 목표 설정에서 상호 유사하다. 또한 양국 모두 자원부국에 단순히 자원만 확보하는 것이 아니라 기술력 제공과 현지 일자리 창출한다는 패키지 형식의 진출 방식을 채택했다. 물론 한국과 일본이 본격적으로 자원외교를 시작한 시기와 구체적인 전략에서는 상이한 부분도 존재한다. 우선 한국은 2000년대 중반 무렵 정부 주도 하에 신속하게 진행된다면 단기간 여러 차례 정상회담을 비롯한 고위급 회담을 통해 일부 해외자원개발 프로젝트에 참여하는 성과를 거두었다. 일본의 경우 1990년대부터 자원외교를 시작하여 해당국과의 우호적인 관계 구축을 위해 적극적인 ODA 정책을 추진했으며 정부와 민간기업의 협력 하에 점진적이지만 장기적인 관점에서 자원외교를 구상했다.

2. 對 중앙아시아 자원외교의 전개

한국은 소련 붕괴 후 지정, 지전략적으로 중요성이 점증하는 동시에 막대한 에너지자원을 가지고 있는 중앙아시아에 대한 관심을 제고하고자 정부 차원에서 2006년에 처음으로 “중앙아시아 진출방안”이 마련되었다.⁴³⁾ 당시 한국 정부에게 중앙아시아의 에너지자원은 고유가와 불안한 중동 정세로 인해 대체 에너지원 확보가 시급한 상황에서 전략적으로 접근해야 할 새로운 외교 대상으로 떠오른 것이다. 이러한 한국의 전략적 이해 속에 2007년 외교통상부의 주관 하에 “한-중앙아시아 협력포럼”이 구성되었고, 현재까지 매년 한국과 중앙아시아 각국에서 포럼 개최를 통해 양 지역 간 다양한 분야의 협력이 진행되었다. 특히 본 포럼은 “중앙아시아 진출방안”의 구체적인 추진방안 마련하고 여타 관련 부처 및 기업들의 중앙아시아 진출을 지원하기 위하여 중앙아시아 5개국 외무부 차관들이 참여하는 한국과 중앙아시아 국가 간 생성된 최초의 다자협 의체라는 의미를 가진다.

중앙아시아 국가들의 권위주의 정권의 특성을 감안하여 한국은 주로 고위급 회담이나 ‘사우나 외교’와 같은 정상회담을 통해 추진력 있는 자원외교 전개방식을 채택했다. 그동안 한국-카자흐스탄, 한국-우즈베키스탄, 한국-투르크메니스탄 간 총리, 장관을 비롯한 주요 고위급 관료의 방문이 성사되었고 정상 간의 방문도 빈번하게 이루어졌다. 또한 중앙아시아 에너지부국들과의 실무진 선에서의 긴밀한 자원협력 방안을 구상코자 자원협력위원회를 구성, 정례화했다.⁴⁴⁾ 또한

42) 일본 통산성의 이 전략은 자원부국들과의 관계 강화, 원자력 에너지 증진, 그리고 일본 에너지 기업들의 규모 확대를 통한 해외 에너지자원 확보 등이 주된 내용으로 돼 있으며, 특히 “히노마루 원유”라고 하는 자국기업들이 개발해 도입하는 원유의 비중을 현재 15% 수준에서 2030년에는 40%까지 올리는 것을 목표로 하고 있다. “일본, 중앙아시아지역 자원개발 대열에 참여: 고유가 지속에 따른 에너지자원 확보 필요성에 따라”, http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?ARTICLE_ID=2096872&BBS_ID=10 (검색일 2013.9.8) 참조.

43) 기타 한국의 중앙아시아 진출에 대한 자세한 내용은 고재남, “한국의 대 중앙아시아 외교정책”, 세종연구소 세미나 발표문, 2008 참조.

44) 최근 개최된 제 8차 한-카자흐 자원위원회에서 양국 대표단은 카자흐스탄 내 석유공사 등 한국권소기업이 추

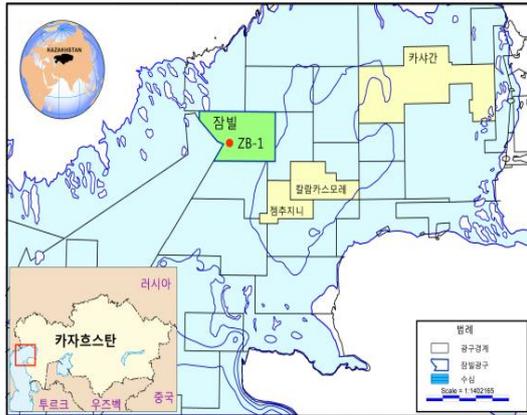
한국이 석유화학 제조업이 강한 중견국이자 ‘한강의 기적’을 이룬 모델국가라는 이미지도 자원 외교에 십분 활용했다.

중앙아시아 석유, 가스 상류부문 주요 자원외교 성과로는 우즈베키스탄 수르길 가스전 개발 및 가스화학단지 건설⁴⁵⁾과 카자흐스탄 잠빌 광구⁴⁶⁾에 대한 지분 확보(27%) 등을 꼽을 수 있다. 예상보다 길어진 잠빌 광구 탐사에서 석유공사가 2013년도 하반기 원유발견의 성과를 거둬으로써 가시적 결과를 얻었다. 이 밖에도 석유공사는 현재 카자흐스탄 육상의 Altius社 광구, ADA 광구, 쿨잔 및 아리스탄 광구(舊 Sumbe사) 등에도 참여, 공사 몫으로 일산 7,550배럴, 1,022배럴, 4,298배럴의 원유를 각각 생산 중에 있다.⁴⁷⁾ 한편 우즈베키스탄의 수르길 프로젝트의 경우 천연가스를 원료로 현지에서의 부가가치를 창출하는 석유화학산업 육성의 중요한 토대가 된다는 점에서 우즈베키스탄 정부가 본 프로젝트의 중요성을 높이 평가하고 있다. 한국이 우위에 있는 가스전 개발과 석유화학플랜트 건설이 결합된 협력 사업은 중앙아시아 자원부국들이 원하는 ‘자원’과 ‘산업기술’을 결합한 사업모델로, 향후 한국이 중앙아시아를 비롯한 타 지역에서 자원 개발을 시도할 때 충분히 고려해 볼 수 있는 진출 방안이겠다. 자원부국인 카자흐스탄과의 유전·광물 및 전력 등 에너지·자원에 대한 협력방안이 논의됐다. 최근에 개최된 ‘제8차 한-카자흐 자원협력위원회’에서 유전개발 분야에서는 잠빌 광구 탐사사업 이후 양국 국영회사 간 새로운 유전개발 협력 사업을 발굴할 수 있는 토대를 마련하기 위해 한국석유공사와 카자흐 국영석유가스사간 탐사협력 MOU 체결을 추진키로 했다. MOU가 체결되면 한-카자흐 국영석유회사는 카자흐 및 해외 유전개발 사업 기회를 공유할 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁸⁾

진 중인 잠빌 광구의 탐사기간 연장과 알림바이(Alimbai) 및 아리스탄(Arystan) 등 2개 광구를 생산계약으로 전환하기 위한 협조를 카측에 당부했음. 또한 2011년 한국 광물공사와 카자흐 정부 광물 기관인 카즈케올로 기야사간 체결한 MOU에 따라 듀셈바이 광구 등 양국이 관심을 갖는 탐사지역 선정 검토 및 양국 간 경험 및 투자확대에 제약사항으로 노동허가 및 비자발급의 신속성과 통관문제의 원활한 해결을 요청함. 이투데이, “산업부, ‘제 8차 한-카 자원위원회 개최’”, 2013-09-03일자 (<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=786025>), (검색일 2013-11-02).

- 45) 우즈베키스탄 수르길 가스전 개발 및 가스 화학플랜트 건설이 본격화 된다. 이에 따라 빠르면 내년 초 착공에 들어가 2015년 말 본격적인 상업생산을 개시해 2040년까지 25년간 운영하게 된다. 수르길 프로젝트는 우즈베키스탄 아랄해 인근 1300억㎡(액화천연가스 환산 시 9600만톤, 원유환산 시 8억3000만 배럴)의 가스전을 개발·생산하고, 가스 화학플랜트를 건설·운영까지 하는 초대형 사업이다. 사업비는 가스전 개발 5억달러 이상, 석유화학설비 24억 달러 등 총 41억6000만달러 규모다. “41억불 한-우즈벡 수르길 가스프로젝트 ‘시동’”, 이투데이, (2011-08-24일자) <http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=54896> (검색일 2013-09-23).
- 46) 잠빌 광구는 카자흐스탄 카스피해 북부 해역의 수심 3~8m에 위치한 면적 1,935km²의 해상광구로 한국 컨소시엄(총 8개사 지분 27%: 한국석유공사 9.45%, SK이노베이션 6.75%, 현대 하이스코 2.7%, LG상사 2.7%, 아주산업 1.35%, 대성산업 1.35%, 대우조선해양 1.35%, 삼성물산 1.35%)과 카자흐스탄 국영석유가스사(KazMunayGas, 이하 KMG, 지분 73%)에서 공동으로 운영하고 있다.
- 47) “석유공사, 카자흐스탄 잠빌 탐사광구 원유 발견”, 가스신문, (2013-08-23일자), <http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=62236> (검색일 2013-09-23); 그러나 현대 하이스코 측은 이번 원유 발견이 곧 상업적 개발가능한 유전의 발견을 의미하지 않는다며 경제성 예측에 대해서는 다소 회의적인 것으로 알려져 있다.
- 48) “산업부, 제8차 한-카자흐스탄 자원협력위 개최”, 산업통상자원부, <http://www.mke.go.kr> (검색일 2013-11-07).

그림 3. 한국이 중앙아시아에서 진행 중인 주요 사업



좌) 카자흐스탄 카스피 해 잠빌 광구(석유공사, 카자흐스탄 잠빌 탐사광구 원유 발견, 가스신문 (2013-08-23일자), <http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=62236> (검색일 2013-09-23).

우) 우즈베키스탄 수르길 가스전(Surgil Natural Gas Chemicals: Environmental Impact Assessment, Mott MacDonald, 2011).

일본의 자원외교는 일본과 해외자원부국과 관계강화 및 일본기업에 대한 지원을 통해 해외자원 확보와 공급원의 다각화 등의 시책을 통해 전략적, 종합적으로 추진되었다. 일본의 자원외교는 1997년 하시모토 총리의 ‘유라시아 외교’ 구상⁴⁹⁾에서 시작되어 2004년 가와구치 외상의 중앙아시아 방문에서 발표된 ‘중앙아시아+일본 대화’⁵⁰⁾라는 다자협의체 구성과 궤를 함께 한다. 일본이 주창하는 ‘유라시아 외교’의 큰 축은 대 러시아 외교에 있되, 중앙아시아 및 코카서스 지역 국가들과의 양자관계 구축이 동반된다. 중앙아시아 국가들과는 신뢰, 상호이익, 장기적 시점 등을 기본 3대 원칙으로 설정, 첫째, ‘대화과 신뢰의 강화’를 위한 정상회담, 의원교류, 학자 및 연구자 교류, 자매도시 결연 등 중앙아시아 국가들과의 양자 간 교류 확대와, 둘째, ‘번영을 위한 협력’으로 양국 간 ODA 제공을 수단으로 운수, 통신, 에너지 공급 시스템의 구축을 도모

49) 中央アジア・コーカサス研究所, 「新たな次元へと向かう日本・中央アジア関係」, 2005 참조.

50) ‘중앙아시아+일본 대화’는 정치, 경제, 문화 부문의 협력을 포괄하는 폭넓은 대화를 목표로 ① 다양성의 존중, ② 경쟁과 협조, ③ 열린 협력 등 세 가지 기본원칙을 설정하고 있다. 이재영, 박상남, 2007, p. 179. 본 협의체는 외무부 장관급, 고위 관계자급, 학계, 경제계 등으로 나누어 포럼을 개최하고 있으며 가장 최근에는 2012년 장관급 회담이 개최되었다. 日本外務省, <http://www.mofa.go.jp/region/europe/dialogue/>(검색일: 2013-11-13) 참조.

하고, 셋째, ‘평화를 위한 협력’으로 양자주의에 입각한 ‘신 실크로드 외교’를 개시했다.⁵¹⁾

‘유라시아 외교’가 이러한 정치, 외교적 목적을 가짐과 동시에 일본이 중앙아시아를 주목한 핵심적 이유는 바로 에너지자원의 경제성에 있다. 에너지안보 측면에서 에너지공급원 다변화 정책은 일본의 절박한 과제 중 하나이기 때문에 ‘유라시아 외교’의 표명은 자원외교의 의미를 동시에 지닌다고 할 수 있다.⁵²⁾ ‘유라시아 외교’가 구상된 후 당시 일본에서는 중앙아시아에서 중국을 지나 일본까지 천연가스를 운반하는 장대한 ‘실크로드 파이프라인’ 구상이 추진되었다.⁵³⁾ 2006년에는 고이즈미 준이치로 전 총리 방문을 계기로 카스피 해 자원개발에 나섰으며, 역대 일본 총리로서는 처음으로 이들 지역을 방문해 카자흐스탄 및 우즈베키스탄을 포함한 이들 지역 국가 지도자들과 에너지 자원 개발협력과 함께 경제 협력, 대테러 조치 및 문화 및 인적교류 협력방안 등을 논의했다. 일본이 이처럼 중앙아시아 지역 국가들과의 외교관계 강화에 나서는 것은 일본 정부가 원유, 천연가스 및 우라늄 등 기타 자원들의 장기적 안정적 공급원 확보를 위한 새로운 에너지 전략 시행과 동시에 진행되었다. 일본의 중앙아시아 에너지자원에 대한 투자는 경제성과 수익성이 검증된 유전의 탐사 및 개발에서의 지분 확보, 지방 또는 지역 파트너와의 협력을 통한 석유화학산업의 구조조정 프로젝트 참여, 잠재성 있는 에너지 운송 프로젝트에 대한 일본기업의 입찰 참여라는 세 가지 과제를 상호보완 할 수 있는 분야에 집중되었다.⁵⁴⁾ 투자는 주로 카스피해 지역의 석유·가스 자원개발에 집중되었는데 초기 해외유전개발에 있어 국영석유회사가 별다른 성과를 내지 못하자 이토추(Itochu)와 미추이(Mitsui) 등 민간 기업이 주도하는 형태로 전환됐다.⁵⁵⁾

표 4. 일본이 참여하는 중앙아시아 에너지개발 프로젝트

사업명	주요 내용
카스피해 ACG 유전 개발 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> - 아제르바이잔 령 카스피 해 앞바다 해저유전인 아제리·치라그·그나시리의 3개 유전개발, 추정 채취가능 매장량은 약 54억 배럴로 대형 프로젝트에 속함. - 일본은 14% 권익 보유, 프로젝트에 참여했으며 1997년부터 원유 생산 개시함.
카자흐스탄 카사간 유전 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 채취가능 매장량이 130억 배럴에 달하는 거대 유전으로 카자흐스탄 카즈무나이가즈, Eni, Shell, ExxonMobil, Total, ConocoPhillips 등 참가, 일본 INPEX 社가 7.56%지분 보유함. - 2013년 하반기에 원유생산 개시

51) 남기정, 2006, p. 47.

52) 상동.

53) 이 프로젝트는 1995년 일본 미츠비시 상사와 국제석유자본 엑슨, 중국 천연가스총공사(CNPC) 등 3개 회사가 공동조사 계약에 조인하고 사업화를 위한 첫발을 내딛었다. 예상 총 사업비가 약 1조 엔에 이르는 이 사업은 투르크메니스탄 가스전에서 출발하여 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 중국, 한국을 거쳐 일본에 도달하는 초대형 프로젝트이다. 남기정, p. 48. 그러나 이후 본 프로젝트의 진행 여부에 대해서는 알려진 바가 없다.

54) 이재영, 박상남, 2007, p. 180-181.

55) 상동.

일본이 중앙아시아 자원외교를 추진하는 과정에 두드러진 특징은 원조를 통한 양자관계 강화이다. 즉, 자원외교 대상국에 대하여 인도적 접근을 강화하고 경제지원을 증가시키면서 정치적 우호도를 개선하고 자원외교의 효율성을 제고하는 것이다. 1997년 이전까지 원조의 대부분을 석유 비생산국가에 지원했던 전략에서 벗어나 1990년대 중반부터 2000년대 초반에는 원조 금액의 80%를 에너지자원부국(카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔 등)의 석유생산 부문에 집중 투자하기 시작한 것도 원조정책을 통한 선린외교의 순기능을 활용하기 위해서라고 볼 수 있다(표 5 참조).⁵⁶⁾ 일본의 중앙아시아 원조가 본격화된 1990년대 후반에서 2000년대 초 사이 가장 많은 일본 기업이 중앙아시아 에너지자원 프로젝트에 참여했다는 것은 자원외교에서 원조정책의 성과를 보여주고 있다. 최근까지도 일본의 원조정책에서 중앙아시아가 차지하는 비중이 큰 가운데 일본은 중앙아시아 각국과의 양자관계 강화와 신뢰구축 및 우호적인 국가이미지 구축을 위해 정책적 수단으로 ODA 정책을 적극 활용하고 있다.⁵⁷⁾

표 5. 1993-2004년 일본의 중앙아시아 국가별 원조 금액 (백만 달러)

연도	카자흐스탄	우즈베키스탄	키르기스스탄	타지키스탄	투르크메니스탄	아제르바이잔	합계
1993	0.85	0.76	0.78	0.09	0.09	-	2.57
1994	1.62	2.55	44.49	0.20	0.21	0.04	49.19
1995	4.40	16.05	45.80	0.30	0.52	0.06	67.13
1996	8.96	25.30	44.27	0.31	0.71	0.30	79.85
1997	43.09	83.16	18.05	0.31	0.78	2.84	148.23
1998	95.21	103.01	25.17	0.41	4.36	3.47	231.63
1999	67.46	81.63	62.51	1.55	1.69	10.83	225.67
2000	83.33	82.20	47.79	2.06	1.07	36.39	252.84
2001	43.93	30.92	23.15	4.61	16.42	100.97	220.00
2002	30.13	40.16	8.12	26.96	11.37	141.84	258.58
2003	136.27	63.22	31.23	4.77	6.80	79.82	322.09
2004	130.76	99.75	26.69	6.58	2.22	9.64	275.64

출처: 이재영, 박상남 외, 『중앙아시아의 부상과 한국의 대응정책』, 대외경제정책연구원, 2007, p. 174.

이후 일본은 중앙아시아 국가들과의 ‘중앙아시아+일본 대화’를 통한 교류를 지속하고 있으나 자원투자와 관련해서는 가시적인 성과가 부재했다. 그러다 2012년 제 4차 중앙아시아+일본 대화에서 일본은 중앙아시아 유, 가스 및 희토류 추출에 총 700 백만불 투자 계획을 발표했다. 오랜 침묵 끝에 나온 일본의 중앙아시아 에너지 투자계획은 중앙아 역내 무역, 투자 협력과 안보 확립을 목적으로 2004년에 출범한 중앙아시아+일본 대화라는 다자협의체 구성 이후 도출된 일본의 중앙아시아 에너지 부문 투자의 주요 결실로 볼 수 있다.⁵⁸⁾ 뿐만 아니라 최근 일본-중국

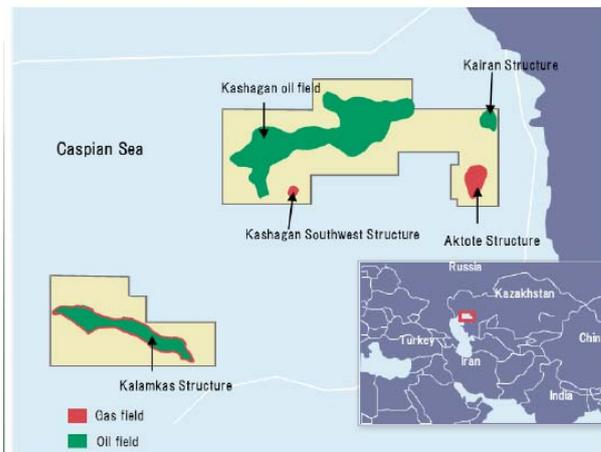
56) 이재영, 박상남, p. 172.

57) 다만 2000년대 중반 이후부터 중앙아시아에 대한 원조 총액은 전반적으로 감소 추세에 있으며, 주요 수혜국이었던 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄에 대한 대폭 축소된 반면, 키르기스스탄, 타지키스탄에 대한 원조량은 상대적으로 증가했다.

58) “Japan eyes Central Asia for strategic resources”,

간 영토 분쟁으로 한때 중국이 일본에 대한 희토류 수출을 금지했던 사태가 발생했는데, 이번 투자 발표는 이러한 절박한 상황에 직면한 일본 정부가 자원 수급의 다각화 차원에서 희토류와 우라늄 확보가 모두 가능한 중앙아시아와의 자원협력 강화의 필요성을 다시 절감한 결과로 볼 수 있다. 한편, 2013년에는 일본 INPEX가 1998년 참여한 카스피 해 카샤간 유전 개발 프로젝트에서 처음으로 원유를 생산해냈다(그림 4 참조).⁵⁹⁾

그림 4. 일본이 컨소시엄으로 참여한 카샤간 유전



출처: INPEX confirms the production of first barrels of oil from the Kashagan field in the North Caspian Sea, the Republic of Kazakhstan,

<http://www.inpex.co.jp/english/news/pdf/2013/e20130912.pdf> (검색일 2013-09-23).

VI. 한국과 일본의 중앙아시아 자원외교정책 비교

중앙아시아로의 진출에 있어 한국, 일본은 러시아, 중국, 미국 등과 같은 기존 진출국들과는 다른 환경과 조건을 가진 국가들로 다음과 같은 한계를 지닌다. 우선 양국은 러시아, 중국, 미국, 인도 등 기타 경쟁국가들과는 달리 지리적으로 중앙아시아와 국경을 공유하지 않으며(지리적 한계), 중앙아시아 에너지부문 투자에 뒤늦게 진출(후발주자)한 국가이자 ‘제한된 영향력’을 가진 국가라는 점이다. 주지하다시피 러시아는 소련 시기 기 구축된 송유관망을 따라 중앙아시아 산유국들과 긴밀한 에너지 교류를 지속하고 있으며 대부분 주요 유, 가스전 개발 산업에 러시아기업이 참여하고 있다. 중국은 2000년대 중반에 이미 카자흐스탄, 투르크메니스탄과 직접 연결되는 신철 파이프라인 건설을 완료하고 원유, 천연가스 등을 직접 공급받으면서 러시아에 이어 주요 에너지수입국으로 부상했다. 미국은 중앙아시아의 석유, 가스 자원을 유럽과 인도 등으로 보낼 수 있는 송유관 건설(예, BTC, TAPI 등)을 지원하면서 역내 러시아의 영향력을 견제

<http://www.atimes.com/atimes/Japan/NL05Dh01.html> (2012.12.5일자), (검색일 2013-09-10).

59) 첫 생산을 시작한 이래로 당분간은 일일 18만 배럴, 앞으로 최대 37만 배럴까지 증산할 계획이다. 카샤간 유전의 추정 원유량은 350억 배럴에 이르는 것으로 추정된다.

<http://www.inpex.co.jp/english/news/pdf/2013/e20130912.pdf> (검색일 2013-09-23).

하고 있다. 이처럼 중양아시아 에너지자원의 흐름을 바꿀 수 있을 만큼의 자본과 인프라를 가진 이들 국가들에 비해 한국/일본이 중양아시아 에너지산업에 미치는 영향력의 수준은 크게 다르다고 볼 수 있다. 탈 냉전기 한국/일본의 중양아시아 자원외교정책은 정부 차원의 높은 관심으로 몇몇 성공사례를 이끌어내긴 했지만 이러한 ‘지리적 한계’와 ‘후발주자’, ‘제한된 영향력’이라는 한계요인을 가지고 있음을 염두에 두고 평가할 필요가 있다.

한국과 일본은 주요 에너지원의 해외의존도가 매우 높기 때문에 에너지원 다원화가 양국의 최우선 국정과제로 인식되는 시점에서 중양아시아에 주목하기 시작했다. 양국이 추진한 자원외교의 목표 역시 에너지안보 강화로 이를 달성하기 위해 해외자주개발을 제고(提高)라는 방식을 채택했다는 유사점을 가지고 있다. 한편, 한국은 해외자원개발에 있어 자원개발전문기업의 육성, 맞춤형 진출전략 강구, 지원 인프라 확충 등을 중점적으로 추진하면서 비교적 단기간 성과물을 만들어 냈다는 평가다. 일본의 경우 자원국과의 협력 강화와 정부지원의 지속을 중점과제로 추진, 중장기적 관점에서 더디지만 꾸준한 이윤추구방식을 채택하고 있다.⁶⁰⁾ 중양아시아 국가들과의 교류 방식에서도 한국은 대부분 권위주의 국가라는 점에 착안하여 정상외교를 집중 활용하여 단기간에 성과 도출에 집중한 반면, 일본은 원조정책을 내세워 국가 전반의 이미지를 제고하면서 조용하지만 지속적인 전략을 추진 중이다. 1990년대 초 소련 붕괴 후 서구권 기업들이 바라본 중양아시아는 에너지자원이 풍부하지만 정치·사회적 불안정으로 인해 투자리스크가 큰 지역이었다. 따라서 이들은 주로 단기간에 고수익(high return)을 획득하고 신속하게 투자비용을 회수하고자 하는 방식을 선호했던 반면, 일본은 비록 당장 이익이 되지 않더라도 중양아시아와 다양한 분야에서 협력관계를 구축함으로써 얻는 긍정적 이미지를 자원외교에 활용했다.⁶¹⁾ 진출 시기에서도 양국의 차이가 있는데, 한국이 2000년대 중반에 대 중양아시아 진출 로드맵을 형성하고 본격적인 자원외교를 시작한 반면 일본은 이미 90년대 후반 중양아시아를 새로 개척해야 할 외교 대상지역으로 설정, 대규모 유, 가스전 개발 프로젝트에 참여했다.

표 6. 한국, 일본의 에너지정책과 에너지자원외교 비교

	한국	일본
목표	에너지안보 강화, 원유수입에서의 중동 편중 현상 완화, 수입원 다각화, 해외자주개발을 제고	에너지안보 강화, 자주 에너지 비율 향상, 원유수입에서의 중동 편중현상 완화 및 수입원 다각화
수단	정상회담, 고위급회담 한-중양아시아협력포럼 자원협력위원회 설립	원조정책 일본+중양아시아 대화 민간기업 지원
진출시기	2000년대 중반	1990년대 후반
주요 성공 사례 (개시연도)	카자흐스탄 잠빌 광구 개발(2008) 우즈베키스탄 수르길 가스전개발 및 가스플랜트 건설(2008)	카자흐스탄 카샤간 유전 개발(1998)

한국/일본의 대 중양아시아 자원외교정책이 갖는 한계점 역시 비교할 필요가 있다. 우선 한국은 2000년대 중반 중양아시아 진출방안에 대한 로드맵이 마련된 후 빈번한 정상회담, 한-중양아

60) 『한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구』, p. 77.

61) 이재영, 박상남, p. 181.

시아협력포럼이라는 다자협의체 구성, 그리고 양자 간 자원협력위원회를 신설해서 운영했음에도 불구하고 그 성과는 예상보다 저조하다는 점이다. 우선 시기를 놓쳤다는 평가가 있다. 중앙아시아 국가들이 에너지 부문에서의 한국의 투자를 원했던 시기는 90년대로 당시 카자흐스탄, 우즈베키스탄 대통령은 방한하여 협력을 적극 추진하고자 했다. 그러나 당시 한국은 중앙아시아에 대한 전반적인 이해도 없었을 뿐더러 해당 지역에 대한 구체적인 전략방안도 부재했다. 그러한 이유로 주요 경쟁국들에게 중앙아시아 에너지협력에서의 우위를 내준 뒤, 2000년대 고유가 시대가 이어지자 서둘러 중앙아시아 진출 태스크포스를 구성하게 된 것이다. 둘째, 해외자주개발을 높이기 위한 방편으로 자원외교가 시작된 이래 중앙아시아 국가들과 정부 간 체결된 MOU 건수는 많았지만 실제 실행된 경우는 잠빌 광구와 수르길 가스전 개발에 국한된다.⁶²⁾ 정부 차원에서 중, 장기적 호흡을 가지고 협력 증진을 위한 신뢰 구축이나 원조 정책 등의 기본 인프라가 제공되지 않았기 때문이다. 중앙아시아 국가들이 대부분 권위주의 국가라는 점을 충분히 인식하여 정상외교를 적극 활용했지만 정상의 방문이 끝난 후 대부분의 사업이 MOU 상태에서 발전하지 못한 아쉬움이 있다.⁶³⁾ 성사된 잠빌광구 역시 2004년 노무현 대통령과 카자흐스탄 대통령의 정상회담에서 투자를 합의한 후 지분가격문제로 추진이 느려졌다가 4년 후 한승수 총리의 카자흐스탄 방문으로 최종적으로 합의에 이르렀다. 투자 합의 후 2-3년 사이 유가 급등의 이유로 카자흐스탄이 지분가격을 인수함으로 인해 뒤늦게 성사된 사례이다. 다양한 문제가 제기될 수 있지만 정부 내 중앙아시아 자원외교를 구체적 계획 하에 추진하는 전담 부서가 명확하게 존재하지 않다는 점, 해당 지역에 대한 장기적 전략 수립이 미비했기 때문으로 판단된다.

일본의 중앙아시아 자원외교는 2000년대 중반을 기점으로 한동안 두드러진 행보를 보이지 못했다. 기대를 모았던 카스피 해 유전은 당초 예상보다 훨씬 늦어져 추가적으로 막대한 추가 비용이 발생했고 올 하반기에서야 비로소 발견되어 소량이지만 생산을 시작했다. 이 외에 이렇다 할 성과가 없었던 이유는 일본이 막강한 영향력과 자본을 가진 기존세력(러시아, 중국 등)들과 경쟁하기 쉽지 않았기 때문이다. 게다가 2000년대에 들어서면서 인도를 비롯하여 한국도 중앙아시아 에너지자원부문에 진출하자 국가 간 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없었다. 한국은 중앙아시아 내 한인(고려인) 존재와 같이 양 지역 간 역사, 문화적 기반으로 활용할 수 있는 인적 네트워크가 있었지만 일본은 이러한 기반이 없었을 뿐만 아니라 대륙과는 멀리 떨어져 있는 섬이라는 지리적 한계점도 일본이 중앙아시아 자원외교에서 적극적일 수 없었던 요인이 될 수 있다. 그러나 2004년 구성한 “중앙아시아+일본 대화”는 일본이 이러한 한계에도 불구하고 장기적인 흐름에서 중앙아시아와의 협력을 강화하기 위한 중요한 시도라고 볼 수 있다.

62) 그동안 국내 민간건설회사들의 중앙아시아 에너지산업 하류부문(정유 플랜트 건설)에서 대규모 건설 프로젝트를 수주한 사례는 여러 건이 있다. 올해(2013년) 하반기 투르크메니스탄에서 LG 상사가 원유처리플랜트를 현대ENG와 컨소시엄을 구성하여 공동 수주에 성공, 2009년 가스플랜트, 2012년 정유플랜트 수주에 이은 주요 에너지협력 성과로 볼 수 있다. 이 프로젝트는 카스피 해와 맞닿은 투르크메니스탄 서부 연안에 있는 기존 가스처리설비에 원유처리설비를 증설하는 것으로 2015년 말에 완공할 예정이다. (LG상사, 현대ENG 자원보고 카스피해에 교두보, 매경, (2013-07-25일자) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=632538> (검색일 2013-11-11). 카자흐스탄에서도 GS건설이 영국 페트로팩트, 독일 린데사와 공동으로 카자흐스탄의 KLPE합작사가 발주한 37억7716만달러(약 4조876억원) 규모의 석유화학 플랜트 신설 공사를 공동 수주했다.(GS건설, 카자흐스탄 진출 발판 마련, 한국주택신문, <http://www.housingnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=29371> (2013-09-23일자) (검색일 2013-11-15).

63) 2008-2012년 까지 정부에서 추진한 MOU는 33건이지만 이 중 계약이 성사된 사례는 2건에 불과하다. 한국광물자원공사 국감 발표 자료, <http://www.newsjeju.net/news/articleView.html?idxno=149256> (2013-10-31일자) (검색일 2013-11-11).

V. 결론

한국/일본은 세계적인 에너지 소비국으로 에너지안보 강화와 에너지수입원 다각화를 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 따라서 양국의 대 중양아시아 자원외교정책은 안정적 에너지·자원 확보라는 에너지안보적 필요성에서 시작됐다. 한국의 대 중양아시아 자원외교가 시작 된지 10년이 경과한 시점에서, 과거 추진되어 왔던 자원외교의 특성, 성과, 한계점 등을 면밀히 분석하고, 한국과 구조적 공통점이 많은 일본의 정책과 경험에 대한 고찰과 활용은 향후 한국의 대 중양아시아 자원외교 형성에 유의미한 교훈과 함의를 줄 것이다.

한국과 일본의 대 중양아시아 자원외교정책은 안정적 에너지·자원 확보라는 에너지안보적 필요성에서 시작됐다. 이를 달성하기 위해 양 국은 석유, 가스 등 주요 에너지원의 자주개발을 을 제고(提高)하기 위해 중양아시아 에너지부국을 대상으로 한 자원외교를 추진하고 있다. 한국은 해외자원개발에 있어 자원개발전문기업의 육성, 맞춤형 진출전략 강구, 지원 인프라 확충 등을 중점적으로 추진하면서 비교적 단기간 성과물을 만들어 냈다. 일본의 경우 자원국과의 협력 강화와 지속적인 정부지원을 중점과제로 추진, 중장기적 관점에서 더디지만 꾸준한 이윤추구방식을 채택하고 있다. 교류 방식에 있어서도 후발주자인 한국은 중양아시아 국가들이 대부분 권위주의 체제라는 점에 착안하여 정상외교를 통한 단기간 성과 도출에 집중한 반면, 일본은 원조정책을 내세워 국가 전반의 이미지를 제고하면서 조용하지만 지속적인 전략을 추진 해왔다. 진출 시기에서도 양국의 차이가 있는데, 한국이 2000년대 중반에 대 중양아시아 진출 로드맵을 형성하고 본격적인 자원외교를 시작한 반면 일본은 이미 90년대 후반에 카사간 유전 개발과 같은 대규모 프로젝트에 참여했다. 양국의 이러한 차이는 다른 결실로 나타나고 있는데, 한국에 비해 일본이 실속 있고 지속적인 에너지 협력 네트워크를 중양아시아에 구축했다고 평가 할 수 있다. 특히 일본은 후쿠시마 사태와 같은 긴급한 자국의 에너지 수급 문제가 발생할 때 즉각적으로 중양아시아 국가들의 협력을 이끌어내는 저력을 보여주고 있다.

따라서 향후 한국의 대 중양아시아 자원외교는 역동적인 한국의 장점을 살리면서도 일본처럼 중, 장기적 협력 모델을 정립할 필요가 있으며, 기존 자원외교 전담 조직의 내실화를 통한 실제적인 실행력을 향상시킬 필요가 있다.

양국의 대 중양아시아 자원외교정책을 비교한 결과 제시할 수 있는 정책적 고려사항은 다음과 같다.

첫째, 한국 외교가 추구했던 정책상의 가장 큰 문제는 단기적이며 경제적 실리추구에 치중했다는 것이다. 그러한 정책 방향은 장기적 차원에서 지속 가능한 협력 네트워크 구축이 어렵다는 문제점이 있다. 중양아시아의 에너지자원 확보가 한국의 에너지안보 강화에 있어 중요한 무게를 가진다면 정상회담이나 고위급 회담과 별개로 다양한 채널에서 중양아시아가 장기적이고 지속적인 한국자원외교 협력 대상으로 관리되어야 한다. 그러기 위해서는 비단 중양아시아의 에너지, 자원뿐만 아니라 문화적 특수성, 정치·경제·지리적 환경에 대한 검토와 함께 지속성 있는 교류 프로그램을 확충할 필요가 있다. 일본의 경우 자원외교의 한 축으로 원조정책을 활용하여 조용하지만 실리를 추구하며 다양한 분야에 대한 상호이해를 증진시키고 일본에 대한 신뢰를 구축했다. 이러한 정책이 단기간에 큰 성과를 가져오기는 어렵겠지만 오랜 기간 동안 쌓여온 일본에 대한 긍정적 이미지와 신뢰가 실질적인 에너지협력성공사례로 이어지고 있다는 점에 주목해야 한다. 단기적인 에너지자원 확보에 중점을 둔 나머지 거시적 측면에서 중양아시아 국가들과 상호 도움이 되는 협력 모델을 개발, 정착시키지 못하는 점은 향후 한국의 자원외교 구

상에서 반드시 보완되어야 할 부분이다. 그러한 측면에서 일본의 “중앙아시아+일본 대화”는 일본과 중앙아시아 국가들 간의 핵심적 협력 모델로 2004년 구성된 이후 현재까지 다양한 수준(장관급, 고위실무자급)과 분야(학계, 경제인)별 회담을 통해 진행되고 있다. 이 대화에서 일본은 중앙아시아를 단순히 에너지, 자원을 가져올 대상으로 보는 것이 아니라 아시아의 평화와 안정에 기여할 중심지역으로 바라보며 상호 평등한 관계를 구축해왔다. 특히 후쿠시마원전 사태와 중국의 희토류 수출 제한이라는 돌발적이고 위급한 상황에서 중앙아시아 석유, 가스 및 희토류 부문에 대규모 투자 계획이 2013년 개최된 “중앙아시아+일본 대화”를 통해 발표되었다는 사실은 일본식 접근법과 협력 모델의 효용성과 성과를 여실히 보여주고 있다는 사실에 주목해야 한다.

둘째, 한국의 에너지 정책을 주도하는 주요 전담기구, 조직의 내실화가 필요하다. 한국-중앙아시아 협력포럼이 연례행사로 자리 잡아 해당 국가들 간 교류가 지속되고 있으며, 양자 간 자원협력위원회가 에너지협력의 중심축으로 운영되고 있어 기본적으로 한국-중앙아시아 협력의 하드웨어는 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 오늘날 협력포럼이 일종의 사교클럽화 되고 있다는 우려와, 지난 십년 간 한국의 중앙아시아 자원외교에서 해외자주개발률(광구 개발) 제고와 연결되는 성과는 미미하다는 평가는 지금의 조직들이 더욱 구체적이고 장기적인 비전과 함께 실행력을 담보해야 할 필요성을 제기하고 있다.

셋째, 한국의 패키지 형 해외자원개발 방식은 미국, 유럽, 일본 등의 선진국뿐만 아니라 중국, 인도 등 많은 국가들이 추진하는 방식과 비슷한 점이 많아 한국만의 차별성이 두드러지지 않는 한계도 있다. 따라서 에너지산업 부문 자본 및 기술력에 있어 중견국인 한국의 입장에서 강대국가들과 어떻게 효과적으로 경쟁할 수 있을지에 대한 체계적이고 중장기적인 전략이 마련될 필요가 있다.

끝으로, 한국과 일본의 자원외교 전략은 다극화된 중앙아시아 국제질서와 환경에 흥미로운 변수로 작용할 수도 있다. 21세기 안보환경은 “이념이 지배하는 지정학적 동맹중심에서 경제 중심적 국가전략으로 전환하면서 국가이익의 합치 여부가 동맹의 가장 중요한 기준이 되는 시대”⁶⁴⁾로 변화하고 있다. 따라서 주요 에너지 소비국인 한국, 일본의 에너지정책과 자원외교의 향방은 향후 아시아 지역의 국제 관계는 물론, 중앙아시아를 둘러싼 강대국들의 세력 경쟁에도 영향을 줄 수 있다. 뿐만 아니라 에너지 자원을 무기로 세계 주요 국가들과 등거리외교를 통해 자국의 이익의 극대화에 나서고 있는 중앙아시아 국가들의 입장에서도 새로운 자원외교대상으로 등장한 한국/일본은 주요 변수로 등장하고 있다는 점도 간과되어서는 안 될 것이다.

64) 김재두, “미래 에너지 분쟁 가능성과 한국의 안보, 군사 대비,” 「전략연구」, 제37호, 2006, p. 1-2.

참고문헌

연구논문

- 고재남. “한국의 대 중양아시아 외교정책”, 세종연구소 세미나 발표문, 2008.
- 김정기. “중국, 일본의 에너지자원 정책과 에너지 자원외교”, 『정치』·정보연구』, 12-1, 2009, pp. 85-109.
- 김재관, 주장환. “중국의 중양아시아 지배전략과 정책에 대한 연구”, 제2차 중양아시아 국내학술대회 발표문, 2010, pp. 347-380.
- 김재두. “미래 에너지 분쟁 가능성과 한국의 안보, 군사 대비,” 『전략연구』, 제37호, 2006.
- 남기정. 일본의 대 중양아시아 정책: 강대국 실용주의 전략, 『신아세아』, 13-1, 2006, pp. 42-65.
- 사공 목. “일본의 자원.에너지 확보전략과 시사점”, 『산업경제분석』, 2008, pp. 48-60.
- 유동헌. 『주요국의 신정부 출범과 에너지정책 영향 전망』, 에너지경제연구원, 2013.
- 윤영미. “국가전략 차원에서의 한국의 에너지 외교에 대한 고찰: 러시아 및 중양아시아지역의 에너지 협력을 중심으로”, 『동서연구』, 20-2, 2008, pp. 5-27.
- _____. 한국의 대 중양아시아 에너지외교의 과제와 전망에 대한 고찰, 『한국시베리아연구』, 13-1호, 2009, pp. 36-72.
- _____. “탈냉전기 중양아시아의 파이프라인 구축에 대한 소고 : 러시아와 투르크메니스탄의 에너지 협력과 갈등을 중심으로”, 『유라시아연구』, 7-4, 2010, pp. 415-436.
- 이재승. “한국 에너지 정책 패러다임의 재고찰,” 『국제관계연구』, 14-1. 2009.
- 이재영, 박상남 편저. “중양아시아의 부상과 한국의 대응전략”, KIEP, 2007.
- 이준범. “에너지 안보에 대한 이론적 접근: 에너지 수급의 정치경제”, 『국제평화』, 제2권 1호 2005.
- 정승연. “일본의 에너지정책 변화에 대한 연구: 후쿠시마 원전사고 이후를 중심으로”, 세계지역연구논총, 30집 3호, 2012.
- Bahgat, Gawdat. “Central Asia and Energy Security”, *Asian Affairs*, Vol.37, No.1, 2006.
- Dabaev, Timur. “Japan’s Search Its Central Asian Policy: Between Idealism and Pragmatism”, *Asian Survey*, 53-3, 2013, pp. 506-532.
- Kapstein, Ethan. *The Insecure Alliance: Energy Crisis and Western Politics since 1944*, New York: Oxford University Press, 1991.
- Len, Christopher. “Japan’s Central Asian Diplomacy: Motivations, Implications and Prospects for the Region”, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 3-3, 2005, pp. 127-149.
- Stagliano, Vito. “The Ghost of OPEC,” in Patrick Clawson(ed.), *Energy and National Security in the 21st Century* (Washington D.C.: National Defense University, 1995), pp. 125-134.
- Voloshin, Georgiy. “Russia-Kazakhstani Energy Spat Favors China,” *Eurasia Daily Monitor*, March 28, 2013.
- Yergin, Daniel. “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, 85-2, 2006.

桐畑 成宏, 金銅 将史, ロシア・中央アジア--エネルギー供給国としての可能性 (日本のエネルギーを考える--選択を迫られるエネルギー政策) -- (日本、アジアのエネルギー需給の現状と展望), NIRA政策研究, 12(6), 11-16, 1999.

政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2012,

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/ (검색일 2013-11-08).

기관 보고서

『한-일간 에너지부문 정책 공조방안 연구』, 에너지경제연구원, 2011.

『동북아 중장기 에너지수급계획 분석연구』, 에너지경제연구원, 2009.

Surgil Natural Gas Chemicals: Environmental Impact Assessment, Mott McDonald, 2011.

“세계에너지시장 인사이트”, 13-36호, 에너지경제연구원, 2013.

『중앙아시아 자원개발 투자환경 조사』, 에너지경제연구원, 2011.

“투르크메니스탄 에너지현황 및 정책”, 『세계에너지시장 인사이트』, 13-38호, 2013.

『지표로 본 한국의 에너지경제 규모변화(1990-2010)』, 에너지경제연구원, 2013.

인터넷 검색자료

“Japan eyes Central Asia for strategic resources”,

<http://www.atimes.com/atimes/Japan/NL05Dh01.html> (2012.12.5일자), (검색일 2013-09-10).

“일본, 중앙아시아지역 자원개발 대열에 참여: 고유가 지속에 따른 에너지자원 확보 필요성에 따라”,

http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?ARTICLE_ID=2096872&BS_ID=10 (검색일 2013.9.8.) .

“ 산업부, ‘제 8차 한-카 자원위원회 개최’, 2013-09-03일자

(<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=786025>), (검색일 2013-11-02).

“41억불 한-우즈베크 수르길 가스프로젝트 ‘시동’”, 이투뉴스, (2011-08-24일자)

<http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=54896> (검색일 2013-09-23).

“석유공사, 카자흐스탄 잠빌 탐사광구 원유 발견”, 가스신문, (2013-08-23일자),

<http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=62236> (검색일 2013-09-23).

카자흐스탄 카스피 해 잠빌 광구(석유공사, 카자흐스탄 잠빌 탐사광구 원유 발견, 가스신문

(2013-08-23일자), <http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=62236> (검색일 2013-09-23).

<http://www.inpex.co.jp/english/news/pdf/2013/e20130912.pdf> (검색일 2013-09-23).

LG상사, 현대ENG 자원보고 카스피해에 교두보, 매경, (2013-07-25일자)

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=632538> (검색일 2013-11-11).

GS건설, 카자흐스탄 진출 발판 마련, 한국주택신문,

<http://www.housingnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=29371> (2013-09-23일자) (검색일 2013-11-15).

“산업부, 제8차 한-카자흐스탄 자원협력위 개최”, 산업통상자원부, <http://www.mke.go.kr> (검색일

2013-11-07).

한국광물자원공사 국감 발표 자료,

<http://www.newsjeju.net/news/articleView.html?idxno=149256> (2013-10-31일자) (검색일 2013-11-11).

Surgil Natural Gas Chemicals: Environmental Impact Assessment, Mott McDonald, 2011
(http://www.agaportal.de/pdf/nachhaltigkeit/eia/eia_usbekistan_chemie1.pdf) (검색일 2013-11-15).

세션Ⅳ (중앙아시아경제학회 세션Ⅰ)

: 중앙아시아 국가발전전략과 철도 산업

■ 사회 : 김대성(한국외대)

■ 발표 :

손영훈 - 카자흐스탄의 소수민족관리와 다민족국가 발전모델

나희승 - 중앙아시아 철도 현황과 시장 진출

■ 토론 : 오종진(한국외대), 박상남(한신대)

카자흐스탄의 소수민족관리와 다민족국가 발전모델

손영훈(한국외대)

중앙아시아 철도 현황과 시장 진출

나희승(한국철도기술연구원)

세션 V (한양대 아태지역연구센터 세션 II)
: 중앙아시아 국제 관계와 노동 이주

■ 사회 : 한종만(배재대)

■ 발표 :

강봉구 - 대립인가 협력인가?: 우즈베키스탄과 타지키스탄 간의 로군담 분쟁

김영진 - 타지키스탄의 노동이주와 송금: 글로벌 금융위기의 영향

■ 토론 : 이채문(경북대), 김상원(국민대)

대립인가 협력인가?: 우즈베키스탄과 타지키스탄 간의 로군담 분쟁

강봉구(한양대)

I. 글머리

물은 인간의 일상적 생존을 위해서 뿐만 아니라 농업과 공업 등 경제의 재생산 과정에서도 필수적인 자원이다. 그런데 인구의 증가와 산업 생산 활동의 증대, 기후 변화, 환경 오염 등으로 인해 가용한 수자원의 부족 현상이 전 세계적으로 나타나고 있다. 그 중 중앙아시아의 수자원 부족 현상도 예외가 아니어서 이로 인한 인접 국가 간 갈등이 심각하여 때로는 크고 작은 분쟁이 일어나기도 한다. 상하류 국가들간의 수자원 분쟁은 구소련 시기 단일 경제 영역에 속해 있었던 중앙아시아 국가들의 새로운 경제 협력과 지역 통합 과정에 큰 장애 요인으로 작용하고 있다.

중앙아시아 지역을 가로질러 아랄해로 흘러 들어가는 두 개의 큰 하천이 있는데, 그것은 시르다리아강(the Syr Darya)과 아무다리아강(the Amu Darya)이다. 이 두 강은 페르가나계곡을 중심으로 한 중앙아시아의 관개농업지역, 그리고 하류 연안의 면화 재배 지역을 거쳐 흐르면서 생명의 젖줄 역할을 하고 있다. 이 글에서 다루는 주제인 로군담 분쟁은 아무다리아강의 수자원 관리와 배분을 둘러싼 문제이다. 아무다리아강은 아프가니스탄에서 발원하여 타지키스탄을 거쳐 우즈베키스탄과 투르크메니스탄의 국경지대를 흘러 아랄해로 유입되는 2,540km에 달하는 중앙아시아지역에서 가장 큰 강이다.¹⁾

우즈베키스탄과 타지키스탄 분쟁은 오랜 역사적 연원과 다양한 사회 경제적 배경을 갖고 있지만, 독립 이후 양국간의 분쟁을 초래한 핵심 요인은 수자원의 관리와 배분이었다. 양국간 수자원 분쟁은 타지키스탄이 아무다리아강을 이루는 원류 중 두 번째로 큰 바흐시(Vakhsh)강에 세계에서 가장 높은 댐을 건설하려는 로군담 프로젝트를 둘러싸고 진행되어 왔다. 로군담 건설 프로젝트는 타지키스탄은 국가적 과제이자 국가이념으로까지 상징화되어 있으며, 우즈베키스탄은 이 프로젝트를 저지하는 것이 농민과 주민들의 생존권을 보장하고 사회적 국익을 방어하는 필수적 조치라고 보고 있다. 그러므로 로군담에 대한 타협과 합의 없이 양국 관계 정상화를 기대하기 어렵다. 양국간 관계가 대립으로 고착될 것인가, 협력으로 전환될 것인가는 로군담 문제의 향방으로부터 시작된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러므로 로군담을 둘러싼 우즈베키스탄과 타지키스탄과의 갈등과 그 해소 방식은 바흐쉬강(아무다리아강)뿐만 아니라 나린강(시르다리아강) 등을 포함한 중앙아시아 지역의 물-에너지자원의 통합적 협력적 관리의 성공 가능성을 시험하는 가장 핵심적인 사례이며, 다른 부문으로의 다

1) 아무다리아강은 파키스탄 북부 국경지대와 인접한 아프가니스탄의 바크즈드지르(Vakjdjir)고개의 빙하에서 발원하는 것으로 알려져 있다. 집수면적은 309,000km²로서 연안국은 아프가니스탄, 이란 그리고 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 4개국을 포함하여 총 6개국이다. Kai Wegerich, "Hydro-hegemony in the Amu Darya Basin," *Water Policy 10 Supplement 2*, 2008, p.73.

자간 협력 확대 및 더 나아가 경제적 지역통합의 심화를 가능할 수 있는 시금석이라고 할 수 있다. 이처럼 중앙아시아 수자원 분쟁의 초점이 되고 있으며 중앙아시아 국가들간 다자협력의 출발점이 될 수 있는 사안의 중요성에도 불구하고, 중앙아시아에 대한 국내 연구들에서 현재까지 로군담 분쟁에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다.²⁾

이 글의 목적은 로군담 분쟁의 경과와 양국의 입장을 분석하여 양국간 갈등과 대결의 근본 원인이 무엇인지를 밝히고, 세계은행을 비롯한 국제사회의 중재와 개입 노력, 카자흐스탄 등 이웃 국가들의 역할 등 다양한 변수들을 분석함으로써, 거의 막바지로 치닫고 있는 로군담 갈등이 이웃 국가간의 대결과 위기 국면으로 고조될 것인지, 중앙아시아 국가들간 지역협력의 출발점 역할을 할 것인지를 전망하는 데 있다.

II. 로군담 프로젝트의 약사 및 현황

중앙아시아 지역의 물 분쟁은 소련의 해체와 함께 이 지역 국가들이 공동으로 사용해야 할 수자원을 통합적으로 관리할 주체의 부재로부터 기인하였다. 이 문제를 해결하고자 중앙아시아 5개국은 1992년 유역 수자원의 공동관리 절차에 관한 협정을 체결하고(2월 18일) 수자원의 공동관리기구 역할을 수행할 ‘국가간 물조정위원회(the Interstate Commission for Water Coordination: ICWC)’를 창설하였다.³⁾

이 협정은 동 지역의 ‘통합수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM)’⁴⁾ 시스템을 통해 구현되었던 소련의 물분배 관행을 지속하기 위한 목적을 갖고 있었다. 그런데 1992년의 협정은 연안 국가들 간 물 배분에 대해서는 규정하였으나 하류국가들의 상류국가들에 대한 에너지 공급 조항을 넣지 못한 한계를 갖고 있었다. 수자원 이용을 둘러싼 갈등이 지속되자, 중앙아시아 국가들은 1998년 다시 개별 국가간 협정을 체결하여 하류 국가인 카자흐스탄과 우즈베키스탄이 하절기에 공급받는 전력과 관개용수에 대해 지불하는 대신에 상류국가인 타지키스탄과 키르기스스탄은 이 수입을 동절기에 에너지를 구매하는 데 사용하기로 합의하였다. 그런데 국제 에너지가격의 상승에 따라 중앙아시아 지역의 에너지 가격도 점진적으로 상승하게 되었던 바, 2002년 키르기스스탄이 석유와 가스의 가격상승분을 보상하고자 전기 요금을 더 인상해 줄 것을 요구하자 이 합의 체제는 붕괴하고 말았다.⁵⁾

소련 시기의 통합적인 수자원관리체제가 제대로 복원되고 가동되지 못함으로써, 타지키스탄의

2) 로군담 분쟁을 본격적으로 다룬 학술논문은 찾아보기 어려우며, 중앙아시아지역의 수자원 분쟁을 다룬 관련 글들이 소수 있다. 강봉구, “중앙아시아 나린강/시르다리아강의 국제 수자원 정치,” 『세계지역연구논총』, 제 27집 3호, 2009년; 이채문, “페르가나 지역과 중앙아시아 민족·종교·국경선 및 수자원을 둘러싼 갈등,” 『중앙아시아1』, 전략지역심층연구 논문집IV, 서울: 대외경제정책연구원, 2011.

3) 강봉구, “중앙아시아 나린강/시르다리아강의 국제 수자원 정치,” 225-29쪽.

4) ‘통합수자원관리’ 체제는 오늘날 전반적인 수자원 부족 현상 속에서 지속가능한 수자원 이용과 발전을 가능하게 하는 가장 적절한 방법으로 인정되고 있다. 이 개념은 지속가능한 발전의 필수적 요소로서 수자원을 공공재로 인식하고 있다. 통합수자원관리의 거래 메커니즘은 에너지를 통한 상업적 이윤추구와 관개농업 사이에 적절한 균형을 취하려는 데 있다. 그런데 국제에너지 가격은 중장기적 상승 추세를 보이는데 반해 농산물 가격은 그렇지 못하기 때문에 양자간 균형을 잡는다는 것은 참으로 어려운 과제이다. 상생을 도모하는 통합수자원관리 체제가 형평에 맞고 합당한 이용 원칙을 제시하기는 하지만 이 개념에 ‘균형’에 대한 정밀한 기준이 없다는 데서 문제가 발생한다. Patricia Wouters, Victor Dukhovny, and Andrew Allan, *Implementing Integrated Water Resources Management in Central Asia*, Dordrecht: Springer, 2004, pp.viii-ix.

5) Stephen Weil, "Tit-for-Tat: The Evolution of Non-Cooperation over The Rogun Dam," CSIS, February 1, 2012, pp.1-2.

에너지난은 심화되었으며, 만성적인 에너지부족은 빈약한 산업시설의 가동마저 힘들게 함으로써 경제 상황을 더욱 악화시키고 동절기 주민들의 난방마저 어렵게 만들었다. 구 소련 시기의 환경에서 구상되었던 로군담 프로젝트가 현대 타지키스탄의 국가적 의제로 떠오르게 된 연유이다.

로군담은 1959년에 처음으로 제안된 대규모 프로젝트이다. 전력 생산과 관개용수 공급을 목적으로 토사와 바위를 쌓아 건설할 이 댐은 335m 높이에 매년 3600MW의 전력생산 능력을 갖 추도록 구상되었으며, 1960년대 말에 설계가 완료되어 1976년 건설이 시작되었다. 구소련 당국은 아무다리야강 전체 흐름의 27%를 형성하는 바흐쉬강에 세 개의 거대담 프로젝트를 구상하였다. 누렉(Nurek)댐, 상투다(Sangtuda)댐, 로군담은 타지키스탄의 산업발전을 위한 전기 공급뿐만 아니라 아무다리야강 하류의 관개농지를 확대하려는 목적을 가졌다. 이 세 댐들 가운데 누렉 댐만이 준공되어 소련 붕괴 직전에 가동되고 있었다.

로군담 사업은 하류 지역에 300만 헥타르의 농경지를 관개할 수 있는 거대한 저수지를 생성하여 수년 분의 물을 저장하고 관개체계를 유지 관리할 수 있도록 구상하였다. 공사는 느린 속도로 진전되다가 소련의 붕괴가 임박했던 1991년 시점에서는 거의 중지된 상태였다. 이후 타지키스탄에서 내전이 발발함으로써 댐 건설 공사를 재개할 여건이 되지 못했던 상황이었는데, 1993년에 대홍수가 발생하여 그간의 노력으로 높이 약 40m에 달했던 공사 진척분이 대부분 유실되고 말았으며 공사는 완전히 중지되었다.⁶⁾

타지정부는 5년 동안이나 지속되던 내전(1992년 5월~1997년 6월)이 종결될⁷⁾ 때까지는 로군담 공사 재개에 대해 운위할 여유를 갖지 못했다. 두산베는 내전으로 황폐화된 산업을 재건하고 만성적인 에너지난을 타개하고자 1998년부터 공사를 시작하였으나 자금난으로 2003년 공사를 중지하였다. 해외자본 유치에 어려움을 겪고 있던 차, 2004년 러시아 유수의 알루미늄 기업 루살(Rusal)이 등장하여 발전소 건설을 마치기 위한 계약에 서명하였다. 루살은 로군담에 총20억 달러를 투자하기로 합의하였는데, 여기에는 투르순자데(Tursunzade)에 위치한 낙후된 거대 알루미늄 공장을 현대화하고 타지키스탄 남부에 새로운 공장을 건설할 계획을 포함하고 있었다. 루살이 로군 수력발전소 건설에 관심을 가진 까닭은 알루미늄 산업에 막대한 양의 전력이 필요하기 때문이었다. 그런데 로군담의 높이 그리고 또 다른 기술적 문제들 및 계약상 이견으로 인해 타지정부와 루살 간에 분쟁이 발생하였다. 루살은 로군담이 위치한 지역의 지진 발생 위험성을 들어 댐의 높이를 285m 높이로 줄이고 전력생산량도 2,400메가와트로 축소하자는 수정안을 제안한 반면, 타지정부는 원래 계획상의 355m 댐높이를 고집한 것이다. 댐의 높이가 낮아지면 그만큼 전력 생산량이 줄어든다는 이유로 타지정부는 입장을 굽히려 하지 않았다. 양측은 의견 차이를 좁히지 못해 결국 루살과의 계약은 2007년 가을 파탄에 이르고 말았다.⁸⁾

2006년에 다시 재개되었던 댐 건설 공사를 이제 혼자 힘으로라도 계속하고자, 라흐몬 대통령은 2007년부터 로군담 건설을 핵심 국정과제로 설정하고 댐 완공에 소요될 자본 조달을 위한 자구노력을 시작하였다. 로군담 건설에는 대략 최소 22억에서 최대 36억 달러 정도의 막대한 투자비용이 소요될 것으로 추산되는바, 타지 정부는 로군담 건설 강행에 대한 자국의 의지를 과시하기 위해 주민들에게 ‘황금로군주식(golden Rogun shares)’을 강매하는 결정적인 조치로까지 나아갔다.⁹⁾ 로군담의 첫 구역을 완성하기 위해 필요한 12억 달러를 모은다는 명분을 내세우고

6) *Ibid.*, p.5.

7) 1997년 6월 UN과 러시아의 적극적인 개입으로 타지키스탄 정부와 ‘타지키스탄통합야당(United Tajik Opposition: UTO)’ 간에 평화협정이 체결되었다.

8) Jahongir Boboev, "Tajiks Feel Pinch in Funding Again," 2009, *atimes*, p.5, <http://www.atimes.com> (검색일: 2013.09.05).

9) 타지 정부는 주식을 사든지 혹은 성금을 내서 댐건설에 기여하라고 주민들을 독려했다. 관련 매체들은 기부

2010년 1월부터 판매를 개시하였다. 세계은행과 IMF가 주민들에 대한 강매를 비난하고 나서자, 목표액에 한참 미치지 못하는 1억 8천만 달러어치를 판매한 상태에서 2012년 국민주 매각을 중지하였다.¹⁰⁾

타지정부는 재원을 마련할 길이 막히자, 해외투자를 유치하기 위해 그리고 우즈벡 측의 우려를 경감하고자 로군 프로젝트의 타당성과 실현가능성을 평가해 줄 객관적인 중재자를 모색하게 되었다.¹¹⁾ 두산베는 세계은행에 댐의 기술/환경 영향평가 조사를 수행해 달라고 요청하였으며, 세계은행은 타지키스탄 정부의 위임을 받아들여 2011년 5월 로군담 계획에 대한 두 가지 타당성 평가에 재정지원을 하기로 합의하였다.

세계은행은 2010년, 국제하천의 댐건설과 관련하여 국제적으로 수용되고 있는 규범과 관례에 따라, 자신의 주도로 시행되고 있는 기술/환경 영향평가 결과가 나와 전문가패널의 심사를 거치고 동시에 연안국들과 정보를 공유하면서 논의를 마치기 전까지는 ‘보수 작업’ 외에는 모든 건설 공사를 중지해 줄 것을 타지키스탄 정부에 요청하였으며, 타지키스탄 정부는 이에 동의하였다. 이와 함께 수몰지역 주민들에 대한 재정적 기본계획이 수립되어 적절한 보상이나 대안적 주거가 마련될 때까지는 더 이상 주민들의 이주 작업이 진행되지 않을 것이라는 데도 합의하였다.¹²⁾

이에 대해 우즈베키스탄은 타지키스탄이 소위 ‘보수 작업’에 자본을 계속 투입함으로써 세계은행에 한 약속을 지키지 않고 있다고 주장한다. 그리고 타쉬켄트는 세계은행 역시 타지 정부가 세계은행에 한 약속을 완전히 검증 가능한 형태로 준수하도록 하는데 필요한 엄격한 감독체계를 가동하지 않고 있다고 비난하고 있다.¹³⁾ 현재, 로군담 공사는 공식적으로는 개보수 이외에 중단된 상태이나, 타지 측은 물밑으로 공사를 지속하고 있다고 의심받고 있는 상태이며, 타지키스탄 정부는 2012년 11월, 2013년 예산 가운데 12억 소모니(약 2억5천1백만 달러)를 로군담 건설에 배정하였다고 발표하였다.¹⁴⁾

III. 로군담 프로젝트에 대한 양국의 입장 및 쟁점의 정치화

로군담의 건설 부지는 아무다리야강의 원류인 바흐쉬(Vakhsh)강 상류에 위치하고 있다. 바흐쉬강은 파미르산맥에서 발원한다. 댐의 위치는 수르홉(Surkhob)강과 오비힌고우(Obihingou)강의

심을 자극하기 위해 댐건설 기금에 돈을 기부하는 기업들과 개인들을 보도하는 내용으로 뉴스를 채웠다. 라흐몬 대통령은 주식 구매는 전적으로 자발적인 것이라고 주장하고, TV연설에서(2009년 10월 중순) “타지키스탄의 130만 가구 중 30만 가구는 너무 가난하니 백만 가구 주민들이 각자 한번에 5천 소모니(1,500달러)의 주식을 매입해 줄 것으로 생각한다”고 말하고, “타지키스탄의 모든 시민들이 나라의 장래가 달려있는 자산의 건설을 위해 자신들의 땀을 다해 줄 것이라고 확신한다”고 덧붙였다. 그러나 제시된 5천 소모니는 타지인들의 평균 연봉의 1.5배에 달하며, 많은 주민들이 세계은행이 정한 하루 2달러 이하의 소득, 즉 빈곤선 이하에서 생활하고 있다는 점을 고려하면, 목표액은 너무 지나친 것이었다. Jahongir Boboev, "Tajiks Feel Pinch in Funding Again," 2009, *atimes*, pp.1-2, <http://www.atimes.com> (검색일: 2013.09.05).

10) Fozil Mashrab, "The Rogun Juggernaut," 2012, *atimes*, <http://www.atimes.com> (검색일: 2013.09.05.); "China Has Opportunity to Build World's Tallest Dam Rogun in Tajikistan," *New York News*, March 31, 2013, p.3.

11) 이외에도 지난 30년간 수력발전 개발과 환경학 분야에서 심대한 발전이 이루어져 온 사실을 감안할 때, 타지키스탄으로서는, 로군 프로젝트의 설득력을 높이는 차원에서, 공공 안정성과 장기적인 경제적 타당성을 확실하게 검증하기 위해 상기 분야의 축적된 현대 지식과 국제표준을 적용해야 할 필요가 있었다. "Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan," Brief, The World Bank, June 6, 2013.

12) "Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan," Brief, The World Bank, June 6, 2013.

13) Fozil Mashrab, "The Rogun Juggernaut."

14) Eli Keene, "Solving Tajikistan's Energy Crisis," ISN, March 25, 2013, p.1.

합류지점으로부터 34km 하류에 위치하고 있다. 이 두 강이 합류하여 바흐쉬강이 된다. 바흐쉬강은 하류로 더 내려가면 중앙파미르에서 발원하는 판지(Panj)강과 합류하여 아무다리야강을 형성하게 된다. 로군담의 건설 위치에서 바흐쉬강은 30,390km²에 달하는 집수유역(catchment area)의 물을 배수한다.¹⁵⁾ 바흐쉬강 집수유역의 약 30%는 설빙지대 내인 4천m 높이에 속한다. 집수유역 내 전체 빙하지대는 3882km²~5000km²로서 로군담이 바흐쉬강에서 차지하는 전체 집수유역의 약 13~16%에 해당한다. 로군담은 누렉담의 74.6km 상류에 위치하고 있으며, 완성 시 현재 바흐쉬강 수력발전 체계에서 가장 상류에 위치하게 된다. 로군의 하류에 위치하고 있거나 위치 예정인 수력발전소들은 뉴렉(Nurek), 슈롭(Shurob), 바이파자(Baipaza), 상투다-1(Sangtuda-1)과 상투다-2(Sangtuda-2), 그리고 바흐쉬강의 지류에 있는 센트랄나야(Centralnaya) 및 페레페드나야(Perepednaya) 등이다.¹⁶⁾

타지 정부는 높이 335미터에 달하는 이 댐이 완공되면, 자국의 만성적인 에너지 부족 문제가 해결될 것으로 기대하고 있다. 타지키스탄은 중앙아시아에서 최빈국일뿐만 아니라 세계적으로도 가장 가난한 나라군에 속한다.¹⁷⁾ 산업화를 통한 경제성장이 요구되에도 불구하고 생산 및 경제활동의 근본 동력인 에너지자원 및 전기가 부족해 어려움에 처해 있다. 심지어 흑한기 전력 부족으로 주민들의 난방조차 불가능한 경우도 자주 발생하는 실정이다. 타지 정부와 주민들은 부족한 에너지 문제를 해결하지 않고는 산업 발전의 시동조차 걸 수 없다고 생각한다. 에너지 독립이 경제성장과 경제발전 계획의 기초라고 보고 댐건설을 핵심 국정과제로 상정하고 있다.

원안대로 시공할 경우, 로군담의 전력생산 능력은 매년 3,600MW(다른 단위로 표현하면, 매년 133억 kwh 전력 생산)이다. 로군담보다 약간 하류에 위치하고 있는 누렉담은 높이가 세계최고인 300m로서 연간 발전용량은 2,700MW에 달한다. 상투다-1(Sangtuda-1)과 상투다-2(Sangtuda-2)¹⁸⁾ 수력발전소의 발전 총량의 합계는 890MW이다.¹⁹⁾ 타지키스탄의 총 전력생산량(2009년 기준)은 161억 kwh에 달하는 데, 전력 부족량은 매년 약 20억 kwh로 추산된다.²⁰⁾ 타지키스탄은 로군담이 완공되면, 국내 부족량을 충당하고도 남아 잉여 전기를 이웃 국가들에 수출할 수 있을 것으로 기대한다. 중앙아시아 전체 전력생산에서 수력발전이 차지하는 비중은 27.3%인데 비해 타지키스탄의 수력발전 비율은 약 98%에 달한다. 세계 10위권의 수자원 국가인 타지키스탄은 발전량을 더 늘려, 중국, 아프가니스탄, 파키스탄, 인도 등에 수출하고 이를 경제성장의 동력으로 삼고 싶은 것이다.

그러나 타지키스탄이 처한 현실은 이와 정반대이다. 잉여전기가 아니라 만성적인 전기부족에 시달려 왔다. 타지키스탄이 우즈베키스탄으로부터 수입하는 천연가스의 가격은 해마다 조금씩

15) 수르흐강은 집수유역의 북동쪽으로부터 흘러 내려오는데 파미르-알라이(Pamir-Alai) 산군의 북쪽과 맞닿아 있다. 오비힌고우강은 집수유역의 남동쪽으로부터 흘러 내려오며 중앙파미르 산맥의 높은 산들로부터 특히, 해발 7495m에 달하는 소모니봉 유역(the Somoni Peak Range)으로부터 형성되는 물을 배수한다. "Techno-Economic Assessment Study for Rogun Hydroelectric Construction Project, Hydrology," Report No. P.002378 RP 07 rev.D, January 2013, p.9.

16) *Ibid.*, pp.9-10.

17) 타지 경제는 알루미늄과 면화 수출에 크게 의존하고 있으며, 러시아 등 해외노동자들로부터 송금 비중도 큰 편이다. 국가통계청에 따르면, 2012년의 GDP는 76억 달러, 산업생산증가율은 2011년의 5.9%에서 2012년 10.4%로 크게 상승하였다.

18) 상투다-1 수력발전소는 러시아의 투자로 2009년에 완성되었으며, 이보다 더 작은 상투다-2수력발전소는 이란의 투자로 완성되어 2012년에 가동을 개시하였다. "China Has Opportunity to Build World's Tallest Dam Rogun in Tajikistan," *New York News*, March 31, 2013.

19) 현대 기술의 한계 내에서 모든 자연적 강류를 이용한다고 가정할 때, 타지키스탄에서 기술적으로 이용 가능한 수력발전의 양은 연간 2635억 테라와트시(terawatt hours)에 달해 세계 10위 수준이다. Eli Keene, "Solving Tajikistan's Energy Crisis," p.1

20) Stephen Weil, "Tit-for-Tat: The Evolution of Non-Cooperation over The Rogun Dam," p.2.

상승해 왔으나 국내 전기요금은 그 속도를 따라가지 못했다. 이에 대응하기 위해 수입 제한 조치를 취하자 타지키스탄에서 겨울철 전기 부족은 통상적인 일이 되고 말았다. 2009년 1월 카자흐스탄과 우즈베키스탄이 타지키스탄이 불법적으로 에너지를 과잉 인출하였다고 불평하며 전기 공급을 중단하여 중앙아시아 지역의 고압 송전선망이 붕괴되었을 때 타지키스탄은 심각한 에너지 위기에 직면하였다. 전력수입이 재개(2009.02.27)되었으나 이 사건을 기화로 타지키스탄은 로군담 건설만이 항구적인 에너지 부족 사태에 대한 근본적 해결책이라고 판단하게 되었다.²¹⁾

타지키스탄 정부가 로군담 건설을 강행하고자 하는 또 다른 이유는 기후온난화로 인한 수자원의 점진적 고갈현상 때문이다. 타지키스탄의 입장에서 로군담 건설은 기후온난화로 인한 수자원 감소에²²⁾ 대응한다는 적극적 의미가 있다. 기후 온난화의 진행과 함께 고산지대의 만년설과 빙하의 해빙으로 인해 바흐쉬강의 수위가 높아지자²³⁾ 타지키스탄의 입장에서 로군담 건설을 조속히 완료하는 것이 더욱 시급한 과제로 대두되었다. 타지키스탄은 자국의 가장 큰 보물인 수자원이 온난화로 인해 고갈되기 전에 이것을 활용해야 한다고 생각한다. 녹아내린 빙하가 만들어 준 강물은 한 번 흘러가버리면 다시 돌아오지 않기 때문이다. 또 로군담을 완성하면, 빈발하는 홍수와 진흙 산사태를 예방하여 사회 경제적 희생과 비용을 줄일 수 있다. 현재 반건조 산악지대에 위치한 타지키스탄은 빙하가 모두 녹아 버리고 나면 완전히 건조기후 지역으로 바뀔 수 있다. 타지키스탄이 로군담을 통해 수자원을 통제·보존하게 되면, 하류의 우즈베크의 관개 농업에 필요한 용수 공급이 제한되는 결과를 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고 수자원 감소 현상에 대한 타지키스탄의 초조함은 로군담 건설을 강행하도록 자극하는 한 요인으로 작용하고 있다.²⁴⁾

타지키스탄의 로군담 건설 추진에 대해 우즈베키스탄은 일관되게 강경한 반대 입장을 표명해 왔다. 우즈베크 정부가 제시하는 가장 큰 반대 이유는 첫째, 로군담이 아무다리야강의 유량 감소를 초래하여 우즈베키스탄의 농업 부문에 심대한 타격을 주고, 둘째, 지진에 취약한 지질을 가진 이 지역에 불필요한 위험부담을 지운다는 것이며, 셋째, 온난화로 인한 물부족 현상과 환경악화 문제이고, 넷째, 수자원에 대한 통제력의 정치적 이용 가능성이다.

첫째, 관개용수의 부족에 대한 우려이다. (반)건조 지대에 위치한 우즈베크의 농업은²⁵⁾ 대부분 관개농업이며 원수(原水)의 90% 이상을 관개용수로 사용한다. 우즈베키스탄은 9백만 헥타르의 경작지를 가진 반면 상류국가인 키르기스스탄과 타지키스탄은 합하여 261만 헥타르의 경작지를 보유하고 있다. 우즈베크의 경작지 가운데 아무다리야강을 수원으로 하는 관개지역은 164만 5천 헥타르로서 나린강/시르다리야강을 수원으로 하는 관개지역과 비교하면 적은 편이지만, 이 토지를 관개하는 데 매년 28km³의 물이 필요하다. 우즈베크의 입장에서 관개용수의 감소는 농업에 직

21) David Trilling, "Tajikistan: Rogun Dam a Hot Topic as Tajiks Make It Through Another Winter of Shortages," *EurasiaNet.org*, March 12, 2009, <http://www.eurasianet.org/print/59062>.

22) 조사결과에 따르면, 재생가능수자원량의 감소가 특히 현저하다. 아무다리야강과 시르다리야강 연안의 연간 1인당 재생가능수자원은 1995년 기준 1000~1700m³에서 2025년에는 500~1000m³로 감소할 것으로 예측되고 있다. Sarah H. Olmstead, "Draft: Water Security, Economic Development and Conflict in Central Asia," Pardee RAND Graduate School, Santa Monica, CA., p.5.

23) 1940년 이래 타지키스탄의 평균 온도가 섭씨 1.2도 높아진 가운데, 근년에 들어 고산 빙하의 해빙량이 늘어 바흐쉬강의 수위가 증가하고 홍수와 산사태는 더욱 빈번하게 일어나고 있다. 전문가들의 예측에 따르면, 2050년까지 타지키스탄 현존 빙하의 30%가 사라질 것이라고 한다. Joseph Chmielewski, "Rogun Dam Construction in Tajikistan," *ICE Case Studies*, Case Number 275, April 2013, p.3.

24) *Ibid.*, pp.4-5.

25) 농업은 우즈베키스탄 GDP의 32%를 차지하며 농업 연관 산업의 고용비율은 36.2%이다. 관개농업의 주작물은 면화, 밀, 쌀, 과일 및 야채들인데, 이 중 면화는 수출을 통한 전체 외화 수입의 1/3을 차지하고 있다. Shokhrukh-Mirzo Jalilov, T. M. Sesutter and J. A. Leitch, "Impact of Rogun Dam on Downstream Uzbekistan Agriculture," *International Journal of Water Resources and Environmental Engineering*, 3-8, September 2011, p.162.

접적이며 치명적인 영향을 미치는 변수이다.

로군댐이 완성되면 댐의 저수지로 물의 방향을 돌려 아무다리야강의 자연스런 흐름을 제한하고 유량을 줄어든게 할 것이다. 로군댐 저수지를 채우기 위해서는 적어도 8-10년간 상당량의 강물을 저수지로 보낼 수밖에 없기 때문에 하류 지역의 물 부족 현상이 심화될 것이다. 카리모프 대통령은 로군 저수지를 채우는데 필요한 8년 동안 우즈베키스탄이 물부족을 겪을 것이라고 주장하고 있다. 물론 카리모프 대통령의 주장은 사실관계를 모두 설명하지는 않는다. 바흐쉬강은 아무다리야강의 세 주요 원류들 가운데 하나일 뿐이며, 타지키스탄은 17년 간에 걸쳐 서서히 로군저수지를 채워 나갈 것이라고 밝히고 있기 때문이다. 타직 측의 해명을 모두 인정한다고 해도 로군댐에 계획된 130억㎡의 저수용량은 우즈베크 농업에 대한 타지키스탄의 잠재적 영향력 증대를 충분히 예상하게 한다.²⁶⁾

둘째, 지질학적 위험성을 간과할 수 없다고 주장한다. 로군댐은 소련 시기에 시베리아에 건설된 사자노-슈센스카야(Sajano-Shushen) 댐을 모델로 한 것인데, 이 댐은 2009년에 붕괴되었다. 중앙아시아 전 지역이 지진 활성화 지역인 상황에서 향후 댐 주변 지역에 강한 지진이 발생할 경우 하류 지역의 도시와 주민들은 대규모 해일을 맞게 될 것이다.

셋째, 온난화 현상으로 인한 기후변화는 무더운 여름 날씨와 수확기의 물 부족 현상을 초래하고 있다. 아무다리야강 연안국들이 모두 관개망을 이용한 농업에 의존하고 있는 가운데 지역 인구의 증가 추세와 함께 농산물에 대한 수요가 늘어나고 있기 때문에²⁷⁾ 작물 생육기의 안정된 물 공급은 농업의 생사를 좌우하는 문제이다. 기후변화가 아무다리야강의 원류를 이루는 지역들의 물 생성에 미치는 영향을 핵심적인 요인으로 고려해야 한다. 로군댐 프로젝트는 1960-70년대 소련시기의 환경에서 이루어진 것이다. 시르다리아강과 아무다리야강의 수자원을 이용한 관개농업은 아랄해의 고갈이라는 심각한 환경 재앙을 초래하였다. 이러한 상황에서 수십 년 전의 조건 속에 기획된 대규모 댐 건설은 이 지역의 환경을 더욱 위험에 처하게 할 수 있다.

넷째, 타쉬켄트는 타지키스탄이 수자원에 대한 통제력을 장악할 경우, 이를 정치적 수단으로 사용할 가능성을 우려한다. 로군댐이 완성되면 타직 정부는 우즈베키스탄과의 어떤 분쟁에서도 협상 과정에서 수자원을 강력한 지렛대로 사용하고자 하는 유혹을 느낄 것이다. 타쉬켄트는 전력 생산이라는 단일 목적만을 위해서라면 그렇게 높은 거대 댐이 필요없다고 본다. 반세기가 지난 소련 때의 설계대로 거대댐을 건설함으로써 두산베는 바흐쉬강의 흐름을 통제하여 이를 지렛대로 삼으려는 정치적 저의를 갖고 있다고 의심하는 것이다.

이런 논거 위에서 타쉬켄트의 일관되고 확고한 입장은, 중앙아시아 지역 전체에 대한 환경·기술 영향 평가 및 사회적·인간적 비용에 대한 조사연구가 적절히 수행되지 않고서는 상류국가들의 수력발전 프로젝트들은 진행되어서는 안된다는 것이다.

우즈베크 정부는 타지키스탄이 로군댐 건설을 포기하도록 하기 위해 우즈베키스탄은 외교적 노력과 경제적 압력을 병행하였다. 타쉬켄트는 중앙아시아의 최대 인구 국가로서의 외교적 위상, 타지키스탄에 대한 유일한 천연가스 공급자의 위상, 그리고 무엇보다도 동 지역의 지리적 중심으로서 타지키스탄을 외부세계와 연결해 주는 사활적인 중요성을 가진 지리적 통과로를 제공한다는 이점 등을 두산베를 압박하는 지렛대로 활용하였다.

먼저 타쉬켄트는 로군댐에 대한 해외 투자자들, 특히 가장 잠재적인 유망 투자자들인 러시아

26) Eli Keene, "Solving Tajikistan's Energy Crisis," p.2.

27) 중앙아시아 지역의 인구는 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 특히 지역 최대 인구 국가인 우즈베키스탄의 주민수는 현재 약 2900만인데 현재의 증가 추세를 고려하면 2020년에 이르면 3500만 명에 달할 것으로 전망된다. 이에 따라 식량에 대한 수요 역시 증가 추세에 있다. 국토의 90% 이상이 산악지역이며 반건조 기후대인 타지키스탄은 일인당 최대의 식량 수입국이다.

와 중국을 설득하여 재정지원을 하지 못하도록 하였으며,²⁸⁾ 자주 타지키스탄에 대한 천연가스 공급을 중단하여 타지키스탄의 알루미늄 산업과 시멘트 산업에 막대한 손실을 입히기도 하였다. 또, 타직 측에 대한 압박의 수단으로 키르기스스탄과 투르크메니스탄의 전기가 자국의 송전선을 통해 타지키스탄으로 가는 것을 허용치 않았으며, 타지키스탄으로 가는 철도 화물의 우즈벡 영토 통과를 봉쇄하여 연료와 식료품 운송에 큰 장애를 초래하고 상품 가격의 가파른 상승을 가져왔다.²⁹⁾ 많은 분석가들은 2011년 말에 일어나 우즈베키스탄으로부터 타직 남부지방으로 연결되는 철교 폭발 사건을 의심스런 시각으로 보고 있다. 우즈벡 당국은 테러리스트의 소행이라고 비난하고 나섰지만, 설득력은 없어 보인다. 관찰자들은 남부 타지키스탄으로 연료와 식량 등 중요 생필품 공급을 차단하기 위해 타쉬켄트가 의도적으로 저지른 사건으로 추정하고 있다.³⁰⁾

다른 한편으로 우즈벡 지도부는 기회가 있을 때마다 로군담 건설 강행에 대한 경고와 직접적인 위협도 병행하였다. 카리모프 우즈베키스탄 대통령은 카자흐스탄을 공식방문한 자리에서 로군담과 캄바라타담의 건설을 강행하면, 이 문제로 인해 모든 관계가 악화될 수 있기 때문에 단순히 심각한 대결이 아니라 전쟁마저도 촉발될 것이라고 강하게 경고하기도 하였다(2012년 9월). 카리모프 대통령은 댐건설 시도는 아무다리야강과 시르다리야강이 국제하천이라는 것을 망각한 결과라고 성토했다. 그는 제한된 국제수자원을 공유하는 문제가 UN에서 논의되는 이유는 많은 전문가들이 수자원 문제로 인해 이 지역뿐만 아니라 모든 지역에서 인접국가들의 관계가 악화되고 있다고 보기 때문이라고 설명하였다.³¹⁾

이처럼 로군담 분쟁이 지속되는 이유들 중의 하나는 양측이 수자원의 관리와 이용을 영합 게임의 관점에서 접근하고 있기 때문이다. 서로를 동반자라기보다는 경쟁자로 보고, 지도자들은 이 분쟁을 자신의 정치적 영향력 증대나 유리한 지렛대 확보라는 관점에서 접근함으로써, 지역 국가간 협력을 더 어렵게 만들고 있다. 결과적으로 양국은 각자에게 최대한의 ‘절대적 이득(absolute gains)’을 가져다주는 해결방법보다는 자신에게 최대의 ‘상대적 이득(relative gains)’을 가져다 줄 해결책을 추구하고 있다. 최대한의 상대적 이득 추구 방식으로 합의 도출은 난망이며, 눈에 보이는 단기적 이득을 얻기 위해 장기적으로 지속가능한 이득의 창출과 발전을 희생하는 셈이다.³²⁾

더 나아가 양측의 지도자들은 로군담 프로젝트를 국내에서 ‘정체성 정치(identity politics)’의 상징으로 지지와 동원을 확보하는 수단으로 삼음으로써 협력과 타협은 더 어려워지고 있다. 타직정부는 주민들 다수에게 존재하는 뿌리깊은 반우즈벡 정서를³³⁾ 이용하여 로군담을 민족주의적 관점에서 접근해 왔다. 타쉬켄트의 로군담에 대한 반대는 댐을 건설하고야 말겠다는 두산베

28) "Folie de Grandeur: Hydropower in Tajikistan," *The Economist*, July 27, 2013, From the print edition.

29) 타지키스탄은 식량의 60%를 수입하고 수입 식량의 90%를 철로로 운송한다. 2011년에 식품 및 연료 가격이 2002년 이래 가장 높은 수준으로 상승했는데, 이것은 부분적으로는 우즈벡 통과 철로 운송 요금의 상승 때문이다. "China Has Opportunity to Build World's Tallest Dam Rogun in Tajikistan," *New York News*, March 31, 2013, p.3.

30) 폭발이 일어난 지역은 한 쪽은 사막과 늪으로 고립되어 있으며, 한쪽은 우즈벡과 타직간 국경지역이라 경비가 엄중한 곳이라 일반인들의 접근이 어려우며, 사고후 두산베가 교량 수리에 대한 원조 제의를 타쉬켄트가 거부하였다는 점 등으로 보아 타쉬켄트가 두산베의 로군담 강행에 대해 경제적 징벌을 가하려는 의도를 가졌다는 해석이다. Matthew Stourbridge, "Uzbekistan: Eyewitness Observation of Rail Blast Site Discounts Terrorism Claim," *EurasiaNet.org*, January 5, 2012.

31) Joanna Lillis, "Uzbekistan Leader Warns of Water Wars in Central Asia," *EurasiaNet.org*, September, 7, 2012.

32) Stephen Weil, "Tit-for-Tat: The Evolution of Non-Cooperation over The Rogun Dam," p.3.

33) *Central Asia Barometer*가 타지키스탄 주민들을 대상으로 시행한 최근의 여론조사에 따르면, 24%의 응답자들이 자국에 대한 위협 요인으로 우즈베키스탄을, 22%는 아프가니스탄을, 7%는 미국을 꼽았다고 한다. Umida Hashimova, "Quarter of Polled in Tajikistan See Uzbekistan As a Threat," *refworld*, Jamestown Foundation, August 9, 2013.

의 의지를 강화해 주는 듯하다. 타지키스탄에서 로군담 건설은 공식적으로 ‘국가적 프로젝트’로 지칭되고 있다. 주민들은 거의 만장일치로 댐건설을 지지하고 있으며, 그 당위성에 대해서는 누구도 이의를 제기하기 어려운 분위기이다. 사회민주당 등 타직 야당세력도 로군담 주식 강매에 대해 비판은 하지만, 적극적 반대에는 나서지 못할 정도이다.³⁴⁾ 라흐몬 대통령은 ‘황금로군주식’을 홍보하는 대국민 연설(2010년 1월)에서, “로군담은 전기의 원천일 뿐만 아니라 민족적 영예이며 고결함”³⁵⁾이라고 규정하였다. 타지키스탄에서 로군담 구매는 애국 행위와 동격으로 간주되었다. 그 결과 거대한 댐 건설 사업은 단순히 실용적인 프로젝트에서 민족 자부심과 주권의 상징으로 전치되었다. 그러다보니 타직 국내에서 로군담 프로젝트는 비판을 불허하는 영역이 되어 버렸다. 간혹 것처럼 높은 댐을 건설해야만 하는 이유를 의문시하는 태도나 행위는 비애국적이고 반민족적인 것으로 비난받았다.

우즈베키스탄에서도 로군담은 또 다른 형태와 의미의 상징이 되고 있다. 당국은 국영 미디어를 동원하여 로군담 프로젝트를 우즈베키스탄의 농업과 환경을 바로 코 앞에서 위태롭게 하는 위협의 원천으로 제시하고 있다. 댐 건설에 반대하는 많은 대중 시위들은 온 나라에 걸쳐 일어나고 있다. 이러한 전국적인 시위들은 주민들에게 댐 프로젝트에 대한 부정적인 태도를 확산하는 촉매제 역할을 한다. 우즈베키스탄의 통치 형태를 고려할 때, 로군담에 대한 진정한 대중 인식이 어떤가를 평가하는 것은 매우 어려운 과제이다. 그러나 여론 매체들에서 벌어지는 열띤 논쟁을 볼 때, 적어도 이 나라의 많은 젊은이들에게 로군 프로젝트에 대한 반대는 중요한 민족적 상징적 차원을 띠고 있음을 알 수 있다.³⁶⁾

이처럼 타지키스탄과 우즈베키스탄에서 로군담 논쟁의 과도한 정치화로 인해 양국 주민들에게 논쟁은 댐의 높이와 전력생산량, 지질학적·환경적 안전성 등 순수히 기술적인 성격을 넘어 민족적 자부심과 주권에 관한 것으로 전환되었다는 인식 위에서 양측의 타협과 협력 가능성을 비판적으로 전망하기도 한다.³⁷⁾

원 설계대로의 로군담 완수와 저지를 둘러싼 논쟁의 정치화를 부정적 측면에서 보는 입장은 양측의 양보와 타협 가능성을 낮게 보지만, 반드시 그렇지만은 않다. ‘정체성 정치’는 중앙아시아 지역 뿐만 아니라 탈소지역 전역에서 관찰되는 공통된 현상이다.³⁸⁾ 국가건설과 민족형성을 동시에 수행해야 하는 대부분의 신생국들에서 자국의 민족적(국민적) 정체성과 자부심 고양, 국민통합 강화에 도움이 된다면, 무엇이든 정치적 상징으로 이용해야만 한다. 이러한 정치적 상징물들은 무수히 많으며, 로군담 의제도 많은 것들 중 하나일 뿐이다. 카리모프 대통령과 라흐몬 대통령이 동원하고 구사하는 ‘정체성 정치’에서 차지하는 로군담의 의미와 중요성을 부인하는 것은 아니나 그 비중을 과도하게 평가해서는 안된다. 로군담 논쟁은 두 정부가 ‘물과 에너지의 통합적 관리’의 실현, ‘지역 경제통합’, ‘전통적인 무슬림형제국들의 우의’, ‘양국의 공동 번영’ 등을 새로운 슬로건으로 들고 나오면, 얼마든지 다른 분위기의 (협력적·상생적) 논의구조로 전환될 수 있다. 필수자원인 물과 에너지에 대한 필요, 경제성장과 주민복지 향상에 대한 요청 등

34) Jahongir Boboev, "Tajiks Feel Pinch in Funding Again," 2009, *atimes*, p.5.

35) Rayhan Demytrie, "Tajikistan Looks to Solve Energy Crisis with Huge Dam," *BBC News*, 23 March, 2010.

36) Alexander Sodiqov, "The Rogun Dam Controversy: Is Compromise Possible?," *CACI Analyst*, May 2, 2012.

37) 일레로, 소디코프는 결국 로군담 프로젝트의 완수와 저지는 양국의 국가주의와 민족주의를 뒷받침하는 정체성 정치의 수단으로 변질되었으며, 양국 지도자 라흐몬 대통령과 카리모프 대통령의 정치적 정당성과 연계되어 자신들의 권위주의적 지배를 정당화하는 정통성의 한 기반이 되었다는 것이다. 이처럼 로군담 건설을 둘러싼 논쟁이 정치적으로 상징화는 된다는 것은 양측의 타협 가능성을 낮게 만드는데, 그 이유는 ‘민족주의’와 ‘정통성’이라는 범주가 타협과 화해의 여지를 별로 갖고 있지 못하기 때문이라는 것이다. *Ibid.*

38) ‘정체성 정치’의 관점에서 중앙아시아지역의 국가형성 및 체제전환을 분석한 대표적 연구들 중 하나는, Tom Everett-Heath, ed., *Central Asia: Aspects of Transition* (London: Routledge, 2003).

주민 생계 및 경제안보 범주의 특성상 분쟁과 대립의 지속보다는 타협을 통한 협력과 상생의 기회가 크게 열려 있다.

IV. 국제사회의 개입과 객관적 평가 노력

수자원 분쟁에 대한 국제사회의 개입과 중재 노력은 어떤 해결책이나 결론을 제시하는 것이 아니라 모든 당사자들이 문제를 이해하는데 도움이 될 객관적 사실을 규명하는 데 초점을 맞추고 있으며, 수자원을 둘러싼 갈등이 국가간 대립과 분쟁으로 비화하는 것을 차단하고 지역 협력과 상생의 출발점이 되도록 하려는 목적을 갖고 있다. 지금까지 로군담 분쟁의 진행 과정에서 가장 적극적으로 관여하고 있는 국제기구는 세계은행이다. 세계은행은 중앙아시아지역의 장기 경제성장과 일상 생계안보를 위한 에너지와 물 통합관리 분야에서 동 지역협력에 노력해 오고 있던 차, 2010년 ‘중앙아시아 에너지-물 개발 프로그램(CAEWDP)’을³⁹⁾ 시작하면서 로군 분쟁에 간접적으로 관여하게 되었다.

세계은행은 여기서 더 나아가 로군담 분쟁의 협력적 해결에 도움이 될 목적으로 일련의 이니셔티브를 시작하였다. 가장 대표적인 것이 타직정부의 요청으로 로군담 계획에 대한 두 가지 타당성 평가조사에 재정지원을 하기로 한 결정이었다(2011년 1월). 타당성 평가조사의 목적은 로군 수력발전 프로젝트에서 예상되는 혜택과 위험성을 검토하고, 국제표준과 관례에 기초하여 그리고 세계은행의 정책과 절차에 따라, 기술적, 경제적, 사회적 및 환경적 타당성을 포괄적으로 평가하는 데 있다. 이를 위해 세계은행은, 조사보고서가 전문가들의 심사 그리고 국제사회와 연안국들의 협의를 거치도록 함으로써, 개방적이며 신뢰성 있는 투명한 평가를 보장하기 위한 확대된 역할을 떠맡아 왔다.⁴⁰⁾

이 타당성 평가 조사는 보고서 발간과 이에 대한 전문가 패널의 심사 및 자문을 제공하고, 관련 당사자들이 평가 자료들을 검토하고 논의하는 것을 도울 목적으로 정보공유 회의와 협의를 계획표에 따라 개최해 오고 있다. 2011년 5월 알마티에서 제1차 전문가패널 기술회의 및 연안국 회의를 개최한 이래 ‘제4차 연안국협의 및 정보공유회의(Fourth Riparian Consultation and Information Sharing Session)’를 개최함(2013.10.17-20)으로써 마지막 제5차 회의를 남겨두고 있다.⁴¹⁾ 제4차 정보공유회의에서 검토되고 논의된 평가조사보고서의 요약본은 기술-경제평가조사(TEAS)의 2단계이며, 후속 기술 단계와 환경/사회영향평가 보고서가 나올 예정이다.⁴²⁾ 평가조사 보고서의 최종본은 2013년 여름으로 예정되었다가 겨울로 연기되었으나 다시 미정인 상태이다.

39) 중앙아시아에 대한 지역적 접근의 일환으로서 세계은행은 DFID, SECO 및 유럽위원회(European Commission) 등과 함께 포괄적인 ‘중앙아시아 에너지-물 개발 프로그램’을 창안하였다. 물과 에너지 부문을 통합적으로 관장하는 CAEWDP는 지역 국가들이 충분한 정보 위에서 정책결정을 하고, 물과 에너지를 관리하며, 지역기구들을 강화하고 투자를 활성화하도록 지원하며, 관련 현안에 대한 분석능력을 증진하는 데 그 목적이 있다. “Central Asia Energy-Water Development Program,” Brief, The World Bank, June 5, 2013.

40) “Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan,” Brief, The World Bank, June 6, 2013.

41) Daryl Fields, “Rogun Hydropower Project Assessment Studies, Riparian Consultation and Information Sharing, Next Steps,” Fourth Riparian Consultation and Information Sharing Session, The World Bank, October 17-20, 2013.

42) “World Bank Disclose Next Round of Interim Rogun Assessment Studies,” Press Release, The World Bank, October 1, 2013. 이번 정보공유회의에 논의한 두 보고서의 요약본은 댐의 안전성 측면을 다루고 있다. 첫 보고서는 “댐의 기반과 유수지에 포함된 췌기형 소금층의 지질학적·지기술적(geotechnical) 조사”이며, 두 번째 보고서는 “동굴과 터널을 포함하여 현존 로군 수력발전소 작업에 대한 평가”이다. “Fourth Information-Sharing Meeting on the Assessment Studies of the Proposed Rogun Hydropower Project HPP,” Overview, The World Bank, October 18-20, 2013.

세계은행은 직접 타당성 평가 조사를 위한 전문가들의 선정에 관여해 왔으며, 세계은행의 기술진들은 전문가들이 작성한 모든 조사와 보고서들을 직접 접할 수 있다. 기술-경제평가조사(the Techno-Economic Assessment Study: TEAS)는 코인과 벨리어(Coyne & Bellier) 컨소시엄, 환경/사회영향평가(the Environmental and Social Impact Assessment: ESIA)는 스위스의 포이리(Poyry) 국제자문회사에 의해 수행되고 있다.⁴³⁾ 이 국제자문 기업들은 경쟁을 통해 타지키스탄 정부와 계약을 맺었으며 IDA 프로젝트를 통해 대금을 받고 있다. 여기에 더하여 세계은행은 두 개의 독립 전문가 패널을 재정지원하고 있는데, ‘공학 및 댐 안전 패널’ 및 ‘환경 및 사회영향 평가 패널’이 그것이다. 이 패널의 대표자들은 모든 정보공유 회합에 참석하고 보고서에 대한 심사의 의견을 제출하고 있다.⁴⁴⁾

그런데 여기서 분명히 해두어야 할 것은 타당성 평가 조사는 로군댐이 건설될지 말지를 결정하는 것이 아니며, 만약 그 프로젝트가 진행되는 경우라도 최종적인 설계를 결정하는 것도 아니다. 이 평가 조사의 목표는 정책 결정을 위한 기초 자료나 정보의 역할을 하는 데 기여하는 것으로 제한된다. 제안된 로군댐 프로젝트의 미래가 결정되기 전에 국제적 협정이나 투자 재원 마련 등 다른 다양한 요소들이 고려되어야 할 것이다. 세계은행은 로군댐 건설에 대해 재정 지원을 하겠다는 약속을 한 적이 없다.⁴⁵⁾ 세계은행의 역할은 연안국들 및 이해 당사자들을 위해 객관적이고 독립적이며 포괄적인 사실들을 규명하는 데 조력하는 것이다.⁴⁶⁾

먼저, 로군댐에 대한 환경/사회 영향 평가는 두 가지 수문학⁴⁷⁾ 질문에 답해야 한다. 첫째, 평가 보고서는 먼저 로군댐이 아무다리야강에 대해 어떤 통제 효과를 갖는가를 제시해야 한다. 이것은 로군댐 저수지의 저수 용량과 담수율과 직접 관련되어 있는 문제이다. 두 번째 주요 수문학 쟁점은 바흐쉬강의 현재 유량을 교란시키지 않도록 적절한 설계와 수자원 관리의 구체적 방식을 수립해야 한다는 점이다. 다음으로, 기술-경제 평가조사의 두 가지 핵심 구성 요소는 수문학보고서(the Hydrology Report)와 지질조사보고서(the Geological Investigation Report) 초안이다.

그런데, 이 두 평가 조사의 여러 영역들 가운데 댐건설의 적실성과 타당성 평가를 좌우할 가장 핵심 두 가지 요소는 로군댐 건설과 저수지의 담수로 인해 아무다리야강의 유량에 계절별로 어떤 영향이 있을 것인지와 로군댐 건설 장소는 강진 발생 가능성을 비롯한 지질학적 안정성이 어느 정도인지에 관한 문제이다.⁴⁸⁾ 이 글에서는 이 두 요소를 중심으로 잠정적인 연구조사 결과들을 간략히 소개하는데 그치고자 한다.⁴⁹⁾ 로군댐에 대한 평가조사보고서는 2011년 5월(1차),

43) “Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan,” Brief, The World Bank, June 6, 2013.
 44) “Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan,” Background, The World Bank, August 31, 2012.
 45) Saroj K. Jha, “Q&A with Saroj Kumar Jha, Regional Director for Central Asia, on the Current Status of the Rogun Assessment Studies,” Speeches & Transcripts, the World Bank, February 21, 2013, pp.5-6.
 46) 로군댐 평가조사 사업에서 세계은행의 역할은 로군 프로젝트의 기술적, 경제적, 사회적 및 환경적 기초의 타당성에 대해 독립적 평가를 수행하는 데 재정지원을 하며, 로군 프로젝트의 제 측면들에 대한 평가를 위해 국제적 표준을 적용하고, 평가조사의 객관성과 깊이 있는 심사를 보장하기 위해 독립적인 ‘공학 및 댐안전 패널’과 ‘환경 및 사회 패널’을 설립하고 재정지원을 하며, 조사 결과에 기초하여 연안국들과 관련 당사자들 사이에 협의와 정보 공유를 고무하는 것이다. Imtiaz Hizkil, “Rogun Hydropower Project Assessment Studies, Riparian Consultation and Information Sharing, Next Steps,” Fourth Riparian Consultation and Information Sharing Session, The World Bank, October 17-20, 2013.
 47) 수문학은 물이 어디에서 생겨나며, 어떻게 분배되고, 어디로 가는 것인지 즉 물의 근원, 분배, 소멸의 과정을 연구하는 학문이다. 미국연방과학기술위원회(US Federal Council for Science and Technology)의 정의에 따르면, 수문학은 “지구의 물을 취급하는 과학으로 지구 상에 있는 물의 생성, 순환, 분포 및 물의 화학적·물리적 특성과 인간활동과 밀접한 관계를 맺고 있는 환경과의 상호관계를 다루며, 지구상의 물순환에 대한 모든 역사를 포함한다.” [네이버 지식백과] 수문학 [水文學, hydrology], 『자연지리학사전』 (서울: 한울아카데미, 2006).
 48) “Third Riparian Meetings on Rogun Assessment Studies,” Press Release, The World Bank, February 13, 2013.

2012년 11월(2차), 2013년 2월(3차) 및 2013년 10월(4차)에 개최되었던 연안국 협의 및 정보공유 회의에서 발표되고 토론되었다.

2차회의에서 발표된 기술적-경제적 평가조사(TEAS)는 설계 기준 및 수문학과 지질학에 관한 잠정적인 도정의 발견결과(findings)에 초점을 맞추고 있다.⁵⁰⁾

-설계기준은 국제 가이드라인과 일치하는 안전표준을 규정하고 있다. 타지 정부는 ‘거대담국제 위원회(ICOLD)’의 가이드라인을 준수하여 가장 중요한 리스크 유형들에 대해 국제적으로 인정된 가장 높은 안전기준을 채택해 왔다.

-진행되고 있는 수문학 조사와 관련하여 자문가들은 현존하는 수문학 데이터들이 조사를 완료하는 데 적절하다고 확인하였으며, 전문가 패널도 이를 뒷받침하였다.

-예비적 결과물과 무수한 현장 방문에 기초하여 패널의 첫 의견은 다음과 같다: ① 댐의 위치의 적절성과 댐의 유형은 승인될 수 있다. ② 댐의 기반에 존재하는 소금층은 댐 가동의 안전성을 확보하기 위해 적절히 관리될 수 있다.

알마티에서 열린 제3차회의에서는 TEAS의 두 구성부분인 수문학 보고서와 지질학 조사보고서의 초안이 발표되고 토론되었다. 여기서는 연안국가들의 주 관심사인 물관리, 댐 안전성 및 대안적인 프로젝트의 윤곽에 초점이 맞추어졌다. 조사보고서 초안들 그리고 이에 대한 전문가들과 관계자들의 논평은 다음을 시사하고 있다.⁵¹⁾

-자문가들은 지질학적 및 지층적 모델을 개발하였는데, 그것은 상세한 데이터를 통해 지지되고 있으며, 댐안전 및 공학에 관한 독립 전문가 패널에 의해 수용할만하고 신뢰할만한 것으로 간주되고 있다. 댐 위치의 적절성에 관해, 패널은 그 부지가 전반적으로 적절하며 부지에 대한 지질학적 우려는 프로젝트의 수행 가능성에 대해 리스크를 제기하지 못하는 것으로 보인다는 자문가들의 예비적 결론을 확인하였다.

-설계에 관해 현재 적용된 지진변수는 결정론적 접근에 기초하고 있는데, 이것은 사업의 수행 가능성 그리고 다른 대안적 댐 높이와 비교를 하는데 있어서 충분한 것으로 간주된다.

-이 단계에서 조사를 계속할 만큼 충분한 수문학적 데이터와 지진 데이터들이 존재한다.

-향후 로군담의 저수가 ‘저수지 유발 진도(reservoir triggered seismicity: RTS)’를 초래할 것으로 기대되지만 이것은 저수지 집수로 인한 표준 양상이다. 그러나 어떤 지진의 진도도 지진 설계 기준, 즉 ‘최대예상지진(Maximum Credible Earthquake: MCE)’의 아래에 있어야 한다. 저수지 집수율의 RTS에 대한 영향에 관해 수집된 누레담에 관한 정보는 프로젝트 수행일정이 구체화될 때 고려되어야 한다.

-댐 하류에 대규모 산사태가 발생할 가능성에 대한 우려는 평가조사의 부분으로 수행된 부가적인 현지조사의 결과 근거가 없는 것으로 드러났다.

-로군담이 위치한 바흐쉬강의 우안의 불규칙한 지질학적 구성은, 1978년의 타당성 조사에서 제시된 것처럼, 대량의 산사태에 의해 초래된 것이 아니라 점진적인 지층의 변형 때문인 것으로 시사되었다. 이런 맥락에서 보고서 초안은 일어날 수 있는 작은 규모의 산사태를 방지할 수 있

49) 그 이유는 먼저, 세계은행이 지원한 타당성 평가조사 보고서 초안들은 양국의 대립되는 입장과 사안의 민감성을 고려하여 조사대상에 대한 과학적 기술적 연구조사에 초점을 두고서, 보고서의 최종안이 나올 때까지 로군담 프로젝트의 진행방향에 대한 명시적인 권고나 제안은 회피하는 지극히 신중한 접근방법을 보여주고 있기 때문이며, 다음으로 이 논문의 주요 관심사는 조사보고서가 주로 다루고 있는 공학적, 수문학적, 기술적 세부 측면들을 이해하고 평가하는 데 있지 않기 때문이다.

50) “Second Riparian Information-Sharing and Consultation Meetings on the Assessment Studies of the Proposed Rogun HPP,” Executive Summary, The World Bank, November 6-7, 2012.

51) “Third Riparian Information-Sharing and Consultation Process on the Assessment Studies of the Proposed Rogun Hydropower Project,” Executive Summary, The World Bank, January 18-March 4, 2013.

는 조치들을 강구하도록 권고하고 있다.

그런데, 아무다리야강 유역의 수문학에 대한 로군댐의 잠재적 영향을 철저히 검토하기 위한 조사는 주로 누렉댐에 관한 접근가능 자료들을 분석하는 데 집중하였다. 누렉댐은 로군댐에서 하류로 70km 정도 떨어져 있는 데다 지난 30년 동안 가동되어 왔기 때문이다. 누렉댐 건설 전후의 입수가능 자료들을 분석한 결과는 누렉댐이 아무다리야강의 연간 강유량에 아무런 영향을 미치지 못했다는 것이다. 누렉댐이 연간 총 강수 방출량에는 아무런 영향이 없다고 하더라도 그것이 계절별 유량 변화에 지대한 통제 효과를 갖고 있었다는 것 또한 사실이다. 아무다리야강의 강류는 고산지대의 빙하와 눈이 녹아 만들어 지기에 겨울철에는 거의 강물이 흐르지 않는다. 파미르 고산지대는 2월과 3월에 연간 총 강수량의 약 60% 정도가 내리며, 바흐쉬강은 7월에 최고 강수위를 보인다.⁵²⁾ 누렉댐 건설 이전에 아무다리야강 유량은 1월에 최소 585m³/s에서 7월에 최대 4,117m³/s 범위 내에서 관찰되었다. 완공 후 누렉댐은 최소 유량을 893m³/s로 증가시키고 최대 유량은 3,657m³/s로 감소시킴으로써 유량 변화 곡선의 기울기를 완만하게 하는 효과를 가졌다.⁵³⁾

로군댐 건설 후 아무다리야강의 예상 방류량에 대한 개별 연구자의 다른 연구결과는 로군 저수지의 담수 기간 12.4년 동안에 로군 저수지는 우즈베크의 농업에 실질적인 영향을 주지 않을 것으로 보고 있다. 로군 저수지는 담수기간 동안 아무다리야강의 연평균 방류량의 약 2%를 가져가게 된다. 로군 저수지가 여름철에 물을 축적하여 겨울철에 물을 방류하는 완전한 가동 상태에 들어 갈 때, 큰 영향을 미칠 것이다. 겨울에 로군 수력발전소가 전력생산을 완전 가동하게 될 때, 우즈베키스탄으로 흘러 들어가는 아무다리야강의 유량은 54% 증가하고, 여름에는 18% 감소할 것으로 예상된다. 이것은 5월부터 9월까지의 관개 시기에 우즈베키스탄은 물 부족을 겪게 되고, 10월부터 4월까지의 물 과잉으로 홍수를 맞게 될 수도 있음을 의미한다.⁵⁴⁾

이 유량 예측에 따르면, 두 가지 시나리오를 가정할 수 있는데, 첫째는 최악의 경우로서, 우즈베키스탄이 현재의 관개용수 관리와 사용 형태를 유지하는 경우이고, 둘째는 좀 더 개연성이 큰 경우로서, 농업용 물 사용, 특히 관개용수 이용의 관례를 개혁하고 향후 잠재적 물 부족에 대응하기 위해 관개 요구를 조정하는 것이다.⁵⁵⁾ 이 시나리오는 우즈베키스탄에게 로군 저수지의 담수 기간인 약 12년 간에 걸쳐 농업용수 사용량을 15% 줄일 수 있는 시간을 허용하게 될 것이다. 이를 통해 우즈베키스탄은 변화된 물 흐름의 부정적인 영향을 줄일 수 있다. 여기서 도출되는 정책 시사점은 첫째, 우즈베키스탄이 통상 사용되는 고량을 이용한 관개보다는 유료 용수 제도 및 선진화된 관개 기법을 도입함으로써 농업용수 사용 관행을 바꾸는데 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 타지키스탄이 로군저수지의 수력 발전을 통한 수익을 우즈베키스탄과 공유하는 것이다. 로군댐의 건설로 인해 우즈베크 측이 입는 손실을 계산하고 합의하여 그만큼 에너지 형태로 타지키스탄으로부터 보상을 받도록 하는 방식이다.⁵⁶⁾

평가조사보고서 초안이 로군댐 인근의 강진 발생 우려가 과장된 것이라고 시사하고 있음에도

52) "Techno-Economic Assessment Study for Rogun Hydroelectric Construction Project, Hydrology," p.9.

53) Eli Keene, "Solving Tajikistan's Energy Crisis," pp.2-3.

54) Shokhrukh-Mirzo Jalilov, T. M. Sesutter and J. A. Leitch, "Impact of Rogun Dam on Downstream Uzbekistan Agriculture," p.164.

55) 우즈베키스탄은 관개기술 및 토질개선 노력에 등한하여 유사한 기후와 토질을 가진 중국 측의 면화생산량과 비교해도 더 낮은 수준이다. 중국 측의 생산량이 헥타르당 3.3톤인 반면 우즈베크 측의 생산량은 2.2톤에 머물고 있다. Sarah H. Olmstead, "Draft: Water Security, Economic Development and Conflict in Central Asia," Pardee RAND Graduate School, Santa Monica, CA.

56) Shokhrukh-Mirzo Jalilov, T. M. Sesutter and J. A. Leitch, "Impact of Rogun Dam on Downstream Uzbekistan Agriculture," p.165.

불구하고 우즈베크정부는 자신의 입장을 고수하고 있다. 타쉬켄트는 중앙아시아지역이 지진에 매우 취약하며,⁵⁷⁾ 특히, 로군담 부지도 가장 지진 발생 가능성이 큰 지점들 중의 하나라고 주장한다. 또 다른 한편으로 로군 저수지의 저수량이 150억³m로 추산되는데, 이러한 막대한 수량은 저수지 지역과 주변 지역에 지역학적 변화와 RTS를 초래한다는 것이다.⁵⁸⁾ 로군담 하류에 위치한 1972년에 완공된 누렉 저수지의 경우를 보면, 1985년 치가레바(Chigareva)와 공동연구자들의 조사결과는 바흐쉬 단층의 서남단 부분은, 저수지에 물을 채우기 전에는 지진활동이 저조하였지만, 담수 후에는 지진활동이 더 증대하였음을 보여 주었다. 게다가 로군담과 누렉담은 활성화된 단층인 남천산 단층과 바흐쉬 단층 사이에 50km 간격으로 위치해 있기 때문에 그 잠재적 위험성이 배가된다는 것이다.⁵⁹⁾

우즈베크 측 연구자의 최근 언급은 지진과 그로 인한 쓰나미의 파괴력을 구체적으로 적시하고 있다. 세르게이 쥐가레프(S. Zhigarev) 우즈베키스탄 수자원프로젝트연구소 소장은 기고문에서 중앙아시아 산악지대에 일본에서 일어났던 정도의 지진이 발생할 경우, 로군담이 무너지면서 일본 동북부 해안을 강타했던 쓰나미보다 10배 더 높은 쓰나미를 초래할 수 있다고 경고하였다. 로군담을 파괴한 물기둥은 초당 최소 100미터의 속도로 밀려내려 가면서 하류에 위치한 누렉담을 완전히 무너뜨리고 위세가 더 커져 920피트의 높이로 조금 더 아래에 있는 누렉시를 덮친다는 것이다. 이 쓰나미는 바흐쉬강에서 가동 중인 다른 댐들을 모두 휩쓸어버리고 사르반, 쿠르간투베 등을 비롯한 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄의 수십 개 도시에 홍수를 초래할 것으로 예측하고 있다.⁶⁰⁾

세계은행은 로군담의 타당성 평가조사가 투명성과 객관성을 가질 수 있도록 독립 전문가 패널을 두고 단계적으로 다섯 차례의 연안국 협의 및 정보공유회의를 계획(네 차례 수행)하는 등 제도적 메커니즘을 구비하였지만, 그럼에도 불구하고 대립하는 이해관계의 양 당사자들 모두에게 설득력 있는 보고서와 권고안을 내기는 쉽지 않은 것 같다. 우즈베크 측은 지진 발생 가능성의 정도보다는 백에 하나 천에 하나 지진이 발생할 경우 예상되는 피해와 재앙에 대해 초점을 맞추고 있기 때문이다. 이것은 보고서의 객관성과 공정성 및 투명성의 문제라기보다는 당사자로서 이해관계와 우려가 앞서기 때문이기에 수긍할 수 있는 부분이다. 이런 이유들로 인해 평가조사 보고서가 양측에게 흔쾌히 수용되지 못할지라도, 로군담 프로젝트의 여러 쟁점들에 대한 사실 규명에 조력함으로써 향후 협상과 타협의 과정을 좀 더 용이하게 하는 데는 기여할 수 있을 것이다.

57) 지난 세기부터만 해도 1911년 강도 10의 사레즈(Sarez) 지진이 20억³m 이상의 산사태를 야기하였으며, 1949년의 하이트스코에(Haitckoe) 지진은 600-700m에 달하는 경사지를 무너뜨렸다. 비교적 최근인 1992년의 수우사미르(Suusamir) 지진도 큰 피해를 초래하였으며, 가장 최근의 칸스크(Kansk) 지진에서는 수십 명의 인명 피해를 낳았다. “The Rogun Dam Project As Seen Through Uzbek Eyes,” *therearenosunglasses*, October 24, 2012 (검색일: 2013.09.15.), pp.1-2.

58) 로군담 저수지는 누렉(Nurek)담 저수지와 비교하여 지표면에 더 높은 스트레스 집중도를 산출할 것으로 예측된다. 이것은 누렉담보다 약 11% 더 늘어난 전수 수압(hydraulic head), 약 27% 늘어난 저수 용량, 그리고 약 13% 더 늘어난 토지 유실 등과 연관된 것이다. 이 토지 유실 정도는 바흐쉬강 상류의 높은 경사도로 인해 누렉담의 경우보다 상대적으로 덜한 것이다. “History of Rogun Dam,” CISRG Database (Dama Database: Rogun, Tadjikistan), <http://www.telusplanet.net> (검색일: 2013.09.25).

59) “The Rogun Dam Project As Seen Through Uzbek Eyes,” pp.1-3.

60) “Earthquake Damage at Rogun Dam Could Cause Japan-like Tsunami, Says Uzbek Analyst,” *Central Asia Newswire*, March 31, 2011. 이 기고문은 우즈베키스탄에서 러시아어로 발간되는 신문 *프라브다 바스토카(Правда Востока)*에 게재되었으며, 제목은 “로군 프로젝트: 중앙아시아의 쓰나미”이다.

V. 대안적 방안들

타지키스탄의 로군담 건설 프로젝트가 투자 재원 마련 실패, 우즈베키스탄의 반대 등으로 진척을 보이지 못하는 가운데, 원래안을 대신하여 상류국가들의 전기 부족과 에너지 위기를 해결하고 하류국가들의 관개농업도 지속가능하게 하는 상생적 해법으로서 여러 가지 대안들이 제시되어 왔다.

첫째 대안은 로군담의 높이를 줄여 건설하는 대신, 에너지 사용 및 관리의 효율성을 높이는 방안이다. 상기한 바대로 루살이 댐 높이를 285m로 전력생산량은 2,400MW로 축소하는 수정안을 제안하였으나 타지키스탄 정부의 거부로 계약이 무산된 적이 있었다. 또 그 이후인 2011년 8월, 세계은행은 로군담 자리에 120미터 높이의 중간 높이 댐을 건설할 가능성 조사를 실시한 바 있는데, 그 사업은 경제성이 없는 것으로 판명되었다.

타지키스탄 정부는 로군담의 축소 수정안에 일관되게 반대해 오고 있지만, 댐 규모 축소와 에너지 이용과 관리의 효율성이 결합되면, 에너지 부족 문제를 해소할 수 있으며 하절기에는 수출도 가능하다. 에너지 부족에 대처하는 가장 기본적인 접근방법은 효율성은 높이고 소비는 줄이는 데 있다. 전력생산을 늘리는 것이 아니라 타지키스탄의 에너지부문을 현대화만 하여도 에너지 부족 상황을 현저히 개선하고 경제적으로 실현가능한 해결책을 마련할 수 있다는 것이다. 타지키스탄 에너지 부문 현대화의 우선 과제는 지나치게 낮은 수준인 전기요금을 현실화하여 소비자들의 전기 사용 습관을 바꾸어야 하며, 전력산업의 경쟁력을 높여 산업 수익성을 제고함으로써 설비 현대화를 유도해 나가야 한다.⁶¹⁾ 전기요금의 현실화와 산업 수익성 제고를 통한 송전·배전 부문 전반의 설비 현대화 없이는 소비 감소와 이용의 효율성을 기대하기 어렵다.

두산베가 전기 에너지 이용과 관리의 효율성이 가져 올 수 있는 이점을 수용하여 조금 축소된 규모의 로군담 계획을 제안한다면, 타쉬켄트도 이를 수용할 가능성이 크다. 우즈베키스탄의 수자원 및 농업부차관 샤프카트 함라예프(S. Khamaev)는 중앙아시아 지역에 불균등하게 배분된 수자원에 대한 논쟁을 해소하는 유일한 방법은 현대 계획 중인 거대 댐 대신에 소형 수력발전소를 건설하는 것이라고 주장했다. 즉 타지키스탄이 아무다리야강 지류에 건설하고자 하는 로군(Rogun)댐, 그리고 키르기스스탄이 시르다리야강 상류의 지류에 건설하기를 희망하는 캄바라타(Kambarata) 댐 대신에 훨씬 더 작은 규모의 수력발전소를 건설하라는 제안이다. 함라예프는 뉴욕 UN본부의 물협력회의에 참석한 후 가진 인터뷰에서(2013.03.19)에서 타지키스탄과 키르기스스탄이 댐을 짓도록 허용하고 우즈베키스탄도 강물과 유역의 환경 여건을 변화시키지 않는 소형 수력발전소를 건설하도록 하면 될 것이라는 의견을 제시하였다.⁶²⁾ 타쉬켄트의 제안에 대해 두산베는 무응답으로 논평의 가치가 없음을 표명하였지만, 지질학적 안전성과 전력생산의 경제성을 모두 고려하여 적정 수준에서 댐의 규모를 축소하는 방안은 기존 설계 원안대로의 건설에 대한 강력한 대안으로 남아 있다.

61) 전기공급이 원활하게 이루어지려면, 전력판매의 수익성이 보장되어야 한다. 타지키스탄의 국내 전기 요금은 kWh(킬로와트시)당 2.25센트로서 세계에서 가장 낮은 수준이다. 세계은행 조사에 따르면, 주민들은 킬로와트시당 4.6센트를 지불할 의향이 있다고 한다. 전기요금을 상향하면, 소비자들은 전기 사용량을 줄이려 노력할 것이고, 타지의 전력 산업의 수익성이 좋아지면 사유화도 가능해질 것이다. 현재 타지에서 변전과 송전의 비효율성 때문에 전력의 18%가 유실되고 있다고 한다. 사유화는 이러한 노후한 송전선망 설비를 현대화할 수 있는 동인을 제공할 수 있기에, 타지키스탄 에너지 위기 해결의 한 방도로서 인정되고 권고되어 왔다. 그러나 현실의 장벽은 높다. 2009년 아시아개발은행ADB의 기술원조보고서에 따르면, 국영전기회사인 ‘바르키 타지(Barqi Tojik)’이 송전선망의 효율성 제고에 관심을 보이지 않고 있다. 국영기업체로서 상황 개선의 의지도 발전 전략도 갖고 있지 않다는 것이다. Eli Keene, “Solving Tajikistan’s Energy Crisis,” p.4.

62) Murat Sadykov, “Uzbekistan Urges Tajikistan to Build Smaller Hydropower Dams,” *EurasiaNet.org*, March 21, 2013.

두 번째 대안은 하절기 관개용수 공급을 위한 방류시기에 생산되는 잉여전력을 남아시아 등 타지역으로 수출함으로써, 전력생산과 관개용수 필요시기 사이의 계절적 불일치를 해소하는 방안이다. 그 동안 세계은행은 타지키스탄의 에너지 부문에 포괄적으로 관여하여 타지 정부의 에너지전략을⁶³⁾ 지원해 왔던 바, 타지키스탄의 에너지 위기와 그 타개 전략에 대한 대표적 지원사업이 ‘CASA-1000’ 프로젝트⁶⁴⁾이다. CASA-1000 프로젝트는 하절기 타지키스탄과 키르기스스탄의 잉여전력을 아프가니스탄과 파키스탄, 인도 등 남아시아지역으로 수출하려는 국제 지역간 전기 교역을 위한 송전선 부설 사업이다. 만약 이 계획대로 남아시아 국가들에 전력을 수출하게 된다면 로군담과 수력발전의 작동방식이 달라질 수 있다. 남아시아 국가들은 여름에 전기를 더 필요로 하기 때문에 로군담은 겨울이 아니라 여름에 저수지의 물을 방류하여 발전할 것이다. 즉, 하류국가들에게 관개용수가 필요한 작물생육기에 물을 충분히 공급할 수 있게 된다. 이렇게 되면, [겨울 방류 → 홍수 → 작물생육기 물부족]이라는 악순환을 피할 수 있다.

세계은행은 국제지역간 전기거래의 경제적·상생적 측면에 주목하여, CASA-1000 프로젝트에 10억\$를 제공하려는 계획을 발표하였다(2012년 12월).⁶⁵⁾ 세계은행은 CASA-1000 프로젝트를 ‘중앙아시아 남아시아 지역간 전기 시장(the Central Asia South Asia Regional Electricity Market: CASAREM)’의 중요한 첫걸음으로 간주하였기 때문이다. 이 국제 전기시장이 열리면, 두 지역간에 최대 1300MW의 전기교역이 이루어질 것으로 예상된다.⁶⁶⁾

타지정부는 국제기구의 지원, 특히 세계은행의 재정지원 계획에 고무되어 CASA-1000 프로젝트를 홍보하려는 노력을 지속하고 있다. 2012년 11월과 12월 이스탄불과 본에서 열렸던 아프가니스탄 정상화 관련 국제회의에서 타지키스탄 외교장관 함로훈 자리피(H. Zarifi)는 CASA-1000 프로젝트가 아프가니스탄에 물을 공급하고 관개망 복원을 도움으로써 농부들이 아편 대신에 다른 작물을 재배하도록 고무할 수 있다고 주장하였다. 이러한 행보는 CASA-1000 사업을 로군담 건설과 연계시킴으로써 국제사회로부터 로군담 건설에 대한 지지와 지원을 얻고자 하는 우회 시도로 보인다.⁶⁷⁾ 두산베는 워싱턴이 추구하는 ‘신실크로드’ 전략에서 아프가니스탄의 안정화를 위해 CASA-1000과 같은 에너지 공급 프로젝트의 중요성을 잘 알기에,⁶⁸⁾ 이를 이용하여 미국과 나토를 로군담 건설의 강력한 지원 세력으로 자신의 편에 두려는 의도를 갖고 있다.⁶⁹⁾

63) 두산베의 에너지전략은 소비자들에게 안정적인 공급을 보장, 동절기의 심각한 에너지 부족을 해결, 전기 시스템으로 인한 손실 감소, 에너지 부문의 재정 여건을 개선하기 위한 재정관리시스템 강화, 하절기 잉여전기의 지속가능한 수출 달성 등을 위해 지역 에너지 교역 구조를 개발하는 데 목표를 두고 있다. “Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan,” Brief, The World Bank, June 6, 2013.

64) CASA-1000 프로젝트에 대한 지역환경평가 보고서 참조. “World — Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project: Regional Environmental assessment,” Documents & Reports, The World Bank, November 20, 2013.

65) 세계은행의 비쉬젝 사무소장 알렉산더 크레머는 세계은행이 키르기스스탄에 2억\$, 타지키스탄에 2억 5천만\$, 아프가니스탄에 약 3억 5천만\$, 파키스탄에 2억\$를 제공할 계획이라고 밝혔다. 이것은 키르기스스탄뉴스와이어(Kyrgyzstan Newswire)의 보도(2012년 12월 19일)이다. Fozil Mashrab, “The Rogun Juggernaut,” p.5,

66) Saroj Jha, “Q&A with Saroj Jha, Regional Director for Central Asia, on the Rogun Assessment Studies,” Speeches & Transcripts, August 31, 2012, p.6.

67) Fozil Mashrab, “The Rogun Juggernaut,” p.2, 5

68) 미국과 나토가 이 문제에 관심을 갖고 있는 이유는, 로군담이 (원안대로 건설될 경우) 아프가니스탄과 파키스탄에 2400MW의 전기를 공급할 수 있을 것이기 때문이다. 이것은 후버담의 전체 발전용량보다 더 많은 양이다. 아프가니스탄 주둔 나토군이 2014년에 철수하고 경제건설 과정이 시작되면, 복지 교육 시설을 가동하고 경제 산업 기반시설을 건설하는 데 값싸고 안정적인 에너지를 확보하는 것은 필수적이다. Alexander Botting, “Rogun Dam: The Waiting Game,” March 06, 2013 <http://www.diplomaticcourier.com>.

69) Stephen Weil, “Tit-for-Tat: The Evolution of Non-Cooperation over The Rogun Dam,” p.3.

ADB(아시아개발은행) 역시 2007년 2월 카불에서 있었던 키르기스, 타지, 아프간, 파키스탄 등 관련 4국과의 MOU체결에서 전력생산국의 발전기 추가 설치를 제한하였던 바 있었다.⁷⁰⁾ 그런데 세계은행의 중앙아시아 이사인 사로즈 즈하 역시 CASA-1000 사업과 로군댐 건설은 연관이 없다고 확인하였다(2012년 8월). 기존 타지키스탄과 키르기스스탄의 발전시설만으로도 하절기 몇 달 동안 CASA-1000 송전선에 충분한 전기를 공급할 수 있기 때문에 발전소를 추가로 건설하지 않아도 CASA-1000 프로젝트는 사업타당성이 있으며 수행이 가능하다는 것이다.⁷¹⁾ 즉, 타지키스탄과 키르기스스탄이 전기를 더 생산하지 않아도 하절기의 잉여 전력과 이를 수출할 송전선 부설만으로 이 프로젝트는 가동된다는 뜻이다.

이것은 로군댐의 경제성과 관련하여 매우 중요한 지적이다. 물론 현재 하절기 전력생산량만으로도 그 잉여전기를 남아시아에 수출할 수 있겠지만, 로군댐의 완성을 통해 더욱 많은 전력생산과 수출이 이루어질 것이다. 하절기 잉여 전력 수출을 넘어 수출 목적으로 더 많은 전기가 생산된다면, CASA-1000 프로젝트의 수익성은 배가되는 반면, 막대한 재원을 들여 부설한 송전선을 통해 공급할 충분한 전기가 생산되지 않는다면, CASA-1000 프로젝트의 의미는 반감될 수 밖에 없다. 타지키스탄이 로군댐 이야기는 한마디도 언급하지 않으면서 CASA-1000 프로젝트를 아프가니스탄 안정을 위한 기여요소로서 강조하는 이유도 바로 여기에 있다. 두산베가 CASA-1000 홍보에서 한 번도 이를 로군댐 건설과 연계하지 않음에도 불구하고, 바로 이점에서 타쉬켄트는 두산베의 의도에 대해 의심을 거두지 않고 있다. CASA-1000 프로젝트는 로군댐 건설과 연계됨으로써 최대의 경제적 이득과 효율성을 산출하는 사업이기 때문이다.

정리하면, CASA-1000 프로젝트는 로군댐 성사 여부와 직접 연관되지 않아도 전력과 관개용수(에너지와 물) 수요 사이의 계절적 불일치와 마찰을 제거할 수 있는 프로젝트로서 의미가 있으며 적실성이 있다. 그렇지만 사업 설계와 시행은 로군댐과 캄바라타 등 다른 대규모 수력발전소의 예상 전력생산량과 잉여분을 감안하여 추진될 수밖에 없을 것이다.

VI. 요약 및 전망

지금까지 우즈베키스탄과 타지키스탄 간의 로군댐 건설을 둘러싼 분쟁의 제 측면을 이해하고 미래를 전망하기 위해 로군댐 프로젝트의 역사적 배경과 그간의 경과, 양국의 입장 및 쟁점의 정치화, 분쟁 당사자간 입장이 좁혀지지 않고 대립의 목소리가 커지는 가운데 세계은행을 중심으로 한 국제사회의 관여와 객관적 연구조사 및 정보공유 노력, 로군댐의 대안적 방안에 대한 모색 등을 분석해 보았다.

중앙아시아지역의 수자원과 에너지자원은 국가별로 편중되어 있다. 중앙아시아의 젓줄인 아무다리아강과 시르다리아강의 수자원은 상류국가인 타지키스탄과 키르기스스탄에 분포되어 있는 반면, 원유와 천연가스 등 화석연료 자원은 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등에 주로 분포되어 있다. 따라서 중장기적 경제성장과 발전, 지역의 안정, 국가안보 등에 대한 인식과 구상의 중층적 차원에서 에너지와 물의 연계는 결코 분리될 수 없는 성질을 갖고 있다. 이것이 핵심이며 문제 인식과 해결의 출발점이다. 관개와 전력생산에 모두 이용되어야 하는 제한된 지

70) ADB는 현재 CASA-1000 사업 참여를 중지하고 40% 지분 투자 계획을 철회한 상태이다. Umida Hashimova, "Quarter of Polled in Tajikistan See Uzbekistan As a Threat," *refworld*, Jamestown Foundation, August 9, 2013.

71) Saroj Jha, "Q&A with Saroj Jha, Regional Director for Central Asia, on the Rogun Assessment Studies," *Speeches & Transcripts*, August 31, 2012, pp.5-6.

역 수자원의 적절한 관리는 연안국들의 지속가능한 발전을 위해 필수적인 과제이다. 로군담 분쟁이 지금까지 장기화하면서 합의에 이르지 못하는 것은 중앙아시아 국가들의 객관적 조건과 상황은 통합적인 물-에너지자원의 관리를 요청하는 데도 현실에서 그러한 메커니즘이 가동하지 못했기 때문이었다. 로군담 문제의 진행 방향은 그러한 통합적 물-에너지 관리 체제의 성립과 작동을 결정하는 변수령이라 할 수 있다.

2013년 말로 예정되었던 보고서 최종본의 공개가 다시 연기된 가운데, 최종 회의인 ‘제5차 연안국협의 및 정보공유회의’ 역시 순연되었다. 만약 평가조사의 최종 보고서와 전문가 패널의 의견이 로군담의 크기를 줄이는 방안을 권고한다면, 타지 정부는 어떻게 할 것인가. 아마도 타지키스탄은 보고서와 전문가 패널의 권고에 구애 받지 않고 일단은 자국의 원래 계획을 밀고 나갈 것으로 보인다. 그러나 그 선택은 일시적이며 전술적인 선택일 가능성이 높다. 그 길은 직진로이지만 출구가 없는 길이며 결코 로군담의 완공에 이를 수 없는 길이기 때문이다. 타지 측을 불신하는 우즈베크의 입장에서는, 타지키스탄은 세계은행의 기술 환경 평가에 진정으로 따르려는 마음도 없으면서 놀랄 정도로 긍정적인 결과가 나올 수도 있다는 계산된 도박으로 세계은행에 평가조사를 요청하였으며, 만약 부정적인 평가 결과가 나오면 평가의 문제점을 지적하면서 쉽게 거부해 버릴 요량을 갖고 있다고 생각한다.

그러나 이러한 문제는 타쉬켄트 역시 갖고 있다. 타당성 조사 결과가 댐건설에 긍정적인 것으로 나온다고 하더라도 우즈베크 측의 우려는 쉽게 줄어들지 않을 것이다. 우즈베크 정부는 타당성 조사의 공정성에 대해 벌써부터 문제를 제기하고 있다. 우즈베크 경제장관 갈리나 사이도바(G. Saidova)는 사로즈 즈하(Saroj K. Jha) 세계은행 중앙아시아 이사에게 편지를 보내 세계은행 측이 로군담 건설 관련 변수들에 대해 사전에 의도된 입장을 갖고 있다고 비난하였다. 사이도바 장관은 그 비난의 근거로서 세계은행 전문가들이 처음부터 계획상의 댐의 형태와 위치가 적절하다는 의견을 갖고 있었다는 점을 들었다.⁷²⁾ 그러므로 댐의 지질학적 안정성과 아무다리야강 강류의 정상적 흐름 등이 담보된다고 해도 원 계획안대로의 건설은 어려울 전망이다. 타쉬켄트가 강하게 반대하고 나올 것이기 때문이다.

그렇다면 타지 정부는 타쉬켄트의 강한 반대를 고려하여 자국의 에너지안보에 더 실용적으로 접근하기 위해 로군담 건설 계획으로부터 기존 에너지 부문의 효율성을 개선하는 쪽으로 초점을 옮겨야 하는가? 아니라고 본다. 지금까지 논의한 바대로 댐의 높이와 규모를 줄여 안전성을 제고하여 주변 국가들의 우려를 줄이면서 경제성을 동시에 도모하는 것이 합리적인 선택지가 될 것이다.

전력생산의 규모를 줄이면서 경제성을 보장할 수 있는 한 변수가 바로 CASA-1000 프로젝트와의 연계이다. CASA-1000 사업을 통해 기존 하절기 잉여전력 문제를 해소할 수 있으며, 로군담을 통한 잉여전력 역시 마찬가지이다. 중앙아시아 국가들의 물과 에너지 수요의 계절적 불일치와 마찰요인 제거는 남아시아 국가들에 대한 수출을 통해 가능하며 이는 CASA-1000 프로젝트와 연계하지 않고는 불가능하다. 현재 CASA-1000 프로젝트는 세계은행, IBRD, 이슬람개발은행 등의 차관을 얻어 사업을 곧 개시할 단계에 있다. 중앙아시아와 남아시아간 국제지역간 전기 교역을 위한 송전선이 로군담 완공 이전에 부설될 것으로 전망된다. 우즈베크 측이 축소된 규모의 로군담 건설에 동의하면, 로군담 생산 전력의 수출거래도 문제가 될 것이 없다. 타지키스탄은 기존 하절기 잉여전력 외에 로군담 생산전력의 일부를 수출함으로써 축소된 전력 생산량으로 인한 예상 손실 부분을 보상할 수 있다. 두산베로서도 댐의 높이와 전력생산 규모를 축소하는

72) Galina Saidova, “On the Letterhead of the Ministry of Economy of the Republic of Uzbekistan,” the World Bank, November 7, 2012.

대신 얻을 수 있는 확정적 수익이자 혜택이다.

앞서 언급한 바대로 우즈베키스탄 역시 기후온난화로 인한 수자원 감소 및 인구증가로 인한 수자원 부족이라는 어려운 환경 속에서 과거와 같은 수준의 수자원 확보만 강조하는 일방적 권리 주장에 매몰되지 말고 수자원의 효율적 이용과 관리 문제에 적절한 예산을 배분해야 하며, 주민들의 인식과 습관 변화를 위한 교육에도 관심을 기울여야 할 것이다. 국제하천에 대한 공동 이용의 권리주장만으로 수자원 부족 문제를 해결할 수 없다. 로군댐의 물막이가 시작되지도 않은 최근 수년 동안도 아무다리야 연안 지역의 관개용수는 계속 부족하였기 때문이다.

지적된 상호불신과 여러 가지 난제들에도 불구하고 양국은 상대국의 존재와 입장을 인정하여 한 걸음씩 양보함으로써 합의에 이를 가능성이 높다. 최대의 '상대적 이득'을 추구하다 현실에서 어떤 실제적인 수익도 얻지 못하는 것보다 상호 적정 수준의 '절대적 이득'을 지속적으로 확보하는 것이 상호의존적인 양국의 국익 증대에 더 도움이 될 것이기 때문이다. 국제하천 아무다리야를 공유하고 있는 두 이슬람 국가에게, 자연은 한 쪽에겐 물이 필요하고 다른 한쪽에게는 전기가 필요하도록 만들어 놓고 전자에게는 화석 에너지를 주고 후자에게는 물이 생성되는 지리적 위치를 주었으니, '분리불가능한 상호의존성'에 대한 인식 필요성은 경제적 범주를 넘어서고 있다. 그러므로 독립 후 장기간 지속되어 온 로군댐 분쟁은 대립과 충돌로 발전하기보다는 양국간 합의와 협력으로 귀결될 가능성이 높다. 양국의 합의는 로군댐 문제의 협력적·상생적 해결을 넘어 지역 경제협력과 통합과정을 더 활성화하는 주요한 계기가 될 것으로 전망한다.

참고문헌

- 강봉구. “중앙아시아 나린강/시르다리아강의 국제 수자원 정치.” 『세계지역연구논총』. 제27집 3호. 2009년.
- 이채문. “페르가나 지역과 중앙아시아 민족·종교·국경선 및 수자원을 둘러싼 갈등.” 『중앙아시아1』. 전략지역심층연구 논문집IV. 서울: 대외경제정책연구원, 2011.
- "China Has Opportunity to Build World's Tallest Dam Rogun in Tajikistan," *New York News*, March 31, 2013.
- "Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan," Background, The World Bank, August 31, 2012.
- "Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan," Brief, The World Bank, June 6, 2013.
- "Central Asia Energy-Water Development Program," Brief, The World Bank, June 5, 2013.
- "Earthquake Damage at Rogun Dam Could Cause Japan-like Tsunami, Says Uzbek Analyst," *Central Asia Newswire*, March 31, 2011.
- "Folie de Grandeur: Hydropower in Tajikistan," *The Economist*, July 27, 2013, From the print edition.
- "Fourth Information-Sharing Meeting on the Assessment Studies of the Proposed Rogun Hydropower Project HPP)," Overview, The World Bank, October 18-20, 2013.
- "History of Rogun Dam," CISRG Database (Dama Database: Rogun, Tajikistan), <http://www.telusplanet.net> (검색일: 2013.09.25).
- "Second Riparian Information-Sharing and Consultation Meetings on the Assessment Studies of the Proposed Rogun HPP," Executive Summary, The World Bank, November 6-7, 2012.
- "Techno-Economic Assessment Study for Rogun Hydroelectric Construction Project, Hydrology," Report No. P.002378 RP 07 rev.D, January 2013.
- "The Rogun Dam Project As Seen Through Uzbek Eyes," Posted on [October 24, 2012](#) by [therearenosunglasses](#), (검색일: 2013.09.15).
- "Third Riparian Information-Sharing and Consultation Process on the Assessment Studies of the Proposed Rogun Hydropower Project," Executive Summary, The World Bank, January 18-March 4, 2013.
- "Third Riparian Meetings on Rogun Assessment Studies," Press Release, The World Bank, February 13, 2013.
- "World — Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project: Regional Environmental assessment," Documents & Reports, The World Bank, November 20, 2013.
- "World Bank Disclose Next Round of Interim Rogun Assessment Studies," Press Release, The World Bank, October 1, 2013.
- Alexander Botting, "Rogun Dam: The Waiting Game," March 06, 2013 <http://www.diplomaticourier.com> (검색일: 2013.09.20).
- Alexander Sodiqov, "The Rogun Dam Controversy: Is Compromise Possible?," *CACI Analyst*, May 2, 2012.

- Daryl Fields, "Rogun Hydropower Project Assessment Studies, Riparian Consultation and Information Sharing, Next Steps," Fourth Riparian Consultation and Information Sharing Session, The World Bank, October 17-20, 2013.
- David Trilling, "Tajikistan: Rogun Dam a Hot Topic as Tajiks Make It Through Another Winter of Shortages," *EurasiaNet.org*, March 12, 2009, <http://www.eurasianet.org/print/59062>.
- Eli Keene, "Solving Tajikistan's Energy Crisis," ISN, March 25, 2013.
- Fozil Mashrab, "The Rogun Juggernaut," 2012, *atimes*, <http://www.atimes.com> (검색일: 2013.09.05).
- Galina Saidova, "On the Letterhead of the Ministry of Economy of the Republic of Uzbekistan," the World Bank, November 7, 2012.
- Imtiaz Hizkil, "Rogun Hydropower Project Assessment Studies, Riparian Consultation and Information Sharing, Next Steps," Fourth Riparian Consultation and Information Sharing Session, The World Bank, October 17-20, 2013.
- Jahongir Boboev, "Tajiks Feel Pinch in Funding Again," 2009, *atimes*, <http://www.atimes.com> (검색일: 2013.09.05).
- Joanna Lillis, "Uzbekistan Leader Warns of Water Wars in Central Asia," *EurasiaNet.org*, September, 7, 2012 (검색일: 2013.09.05).
- Joseph Chmielewski, "Rogun Dam Construction in Tajikistan," *ICE Case Studies*, Case Number 275, April 2013.
- Joshua Kucera, "Kazakhstan, UN Getting Involved in Rogun Mediation," *EurasiaNet.org*, April 2, 2013 (검색일: 2013.09.15).
- Kai Wegerich, "Hydro-hegemony in the Amu Darya Basin," *Water Policy 10 Supplement 2*, 2008.
- Matthew Stourbridge, "Uzbekistan: Eyewitness Observation of Rail Blast Site Discounts Terrorism Claim," *EurasiaNet.org*, January 5, 2012 (검색일: 2013.09.05).
- Murat Sadykov, "Uzbekistan Urges Tajikistan to Build Smaller Hydropower Dams," *EurasiaNet.org*, March 21, 2013 (검색일: 2013.09.05).
- Patricia Wouters, Victor Dukhovny, and Andrew Allan, *Implementing Integrated Water Resources Management in Central Asia*, Dordrecht: Springer, 2004.
- Rayhan Demytrie, "Tajikistan Looks to Solve Energy Crisis with Huge Dam," *BBC News*, 23 March, 2010.
- Sarah H. Olmstead, "Draft: Water Security, Economic Development and Conflict in Central Asia," Pardee RAND Graduate School, Santa Monica, CA.
- Saroj K. Jha, "Q&A with Saroj Jha, Regional Director for Central Asia, on the Rogun Assessment Studies," Speeches & Transcripts, the World Bank, August 31, 2012.
- Saroj K. Jha, "Q&A with Saroj Kumar Jha, Regional Director for Central Asia, on the Current Status of the Rogun Assessment Studies," Speeches & Transcripts, the World Bank, February 21, 2013.
- Shokhrukh-Mirzo Jalilov, T. M. Sesutter and J. A. Leitch, "Impact of Rogun Dam on Downstream Uzbekistan Agriculture," *International Journal of Water Resources and Environmental Engineering*, 3-8, September 2011.

Stephen Weil, "Tit-for-Tat: The Evolution of Non-Cooperation over The Rogun Dam," CSIS, February 1, 2012.

The World Bank, "World Bank Regional Dir. for Central Asia on Impending Release of Rogun Dam Feasibility Studies," February 21, 2013, p.5 (검색일: 2013.09.25.).

Tom Everett-Heath, ed. *Central Asia: Aspects of Transition*. London: Routledge, 2003.

Umida Hashimova, "Quarter of Polled in Tajikistan See Uzbekistan As a Threat," *refworld*, Jamestown Foundation, August 9, 2013.

타지키스탄의 노동이주와 송금: 글로벌 금융위기의 영향

김영진(한양대)

1. 서론

오늘날 타지키스탄에서 진행되고 있는 이주과정은 최근의 현상은 아니다. 이미 소비에트시기에 타지키스탄 영토 내에 살고 있는 인구는 높은 이동성을 갖고 있었다. 예를 들면, 현재의 타지키스탄 지역에서 상업이주는 오랜 전통을 갖고 있으며 많은 사람들이 종교학교에 다니기 위해 이주했다는 의미에서 교육이주도 존재했다. 또한 과거 이 지역에서 이루어진 유목생활도 이주의 한 형태라 할 수 있다. 그 후 1990년대의 내전 과정에서는 수많은 난민이 이주의 주요 흐름을 형성했다.¹⁾ 노동이주 그 자체는 1990년대를 거치면서 본격적으로 전개되었으며, 내전이 끝난 1997년 이후에는 타지크 이주의 주된 유형으로 자리 잡았다.²⁾ 전쟁이나 분쟁에 의해 직접적으로 발생하는 이주 유형과는 달리 노동이주는 주로 경제적 요인에 의해 유발된다. 여러 가지 이주형태를 구별하려는 경우, 이들 여러 이주유형 간의 경계가 실제로는 모호하다는 사실을 이해할 필요가 있다. 예를 들면, 타지키스탄의 경우 내전 또한 노동이주에 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 많은 남성들이 군 입대를 피하려 했기 때문이다. 실제의 이주는 잠재적으로 다양한 요인에 의해 발생하지만, 여기서는 노동이주를 “돈을 벌기 위해 다른 나라로 떠나지만 원래의 출발지에 돌아올 것으로 기대되는 일시적인 이주”³⁾로 정의한다.

2008년의 글로벌 금융위기가 시작되기 이전 타지키스탄은 GDP 대비 송금액의 비중(49%)이 세계에서 가장 높은 노동수출국이었다. 송금은 빈곤율을 2003년의 72%에서 2007년 53%로 크게 축소시키는 데 기여했지만, 타지키스탄 경제와 가계는 대외적인 자금조달에 크게 의존하게 되었다. ‘2007년 타지키스탄생활수준조사(TLSS)’는 가계의 23%가 송금에 직접 의존하고 있다는 사실을 보여주었다. 이주자를 둔 가계에서는 송금이 가계소비의 35%를 충당하며, 소비 10분위에서 더욱 낮은 계층에 속한 가계일수록 그 비율은 훨씬 더 높다. 타지키스탄의 이주모델은 주로 계절적인 저숙련 이주의 하나로 96%의 이주자들이 러시아로 향하고, 그 중 55%가 건설부문에 서 일하며 다른 30%는 저숙련 직종에서 일하고 있다.⁴⁾

2008년 말 글로벌 금융위기가 결정적인 단계에 도달했을 때 타지키스탄의 대외 의존성은 취약성을 드러내었다. 러시아가 2009년 석유가격의 폭락으로 심각한 경기침체에 빠지면서 금융위

-
- 1) World Bank, *Tajikistan Policy Note: Enhancing the Development Impact of Remittances*. (Washington, D.C., World Bank, 2006), vii. 그러나 이와 같은 강제이주는 노동이주로 정의되지 않으며, 따라서 이 논문에서 다루는 범위를 벗어난다.
 - 2) Jones et al., *Migration and Poverty Reduction in Tajikistan* (Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. University of Sussex, 2007), p. 8.
 - 3) Olimova & Bosc, *Labour Migration from Tajikistan*. (Dushanbe, International Organisation for Migration, 2003), p. 9.
 - 4) World Bank, “Republic of Tajikistan,” *Poverty Assessment No. 51341-TJ*. Washington D.C. (2009).

기는 빠른 속도로 러시아에 확산되었다. 러시아로부터의 송금에 대한 경제적 의존으로 말미암아 금융위기가 즉각 타지키스탄에 “수입”될 것으로 예상되었다. 위기 이전에는 외국에서 번 소득의 80% 이상을 송금한 이주자들이 일자리 상실과 임금삭감에 직면함에 따라 타지키스탄 가계의 송금 수령액은 급격히 하락할 것으로 예상되었다. 이와 동시에 타지키스탄은 주요 수출품(알루미늄과 면화)의 세계시장가격이 하락한 데 따른 영향을 받았으며, 이는 국내 노동시장에 경제적 압력을 가중시켰다.⁵⁾

이주와 관련된 선행연구는 유입국에서나 송출국에서 총체적인 경제적 충격이 발생했을 때 이주가 어떻게 반응하는지에 관해 상당히 많은 연구 성과를 제시해 놓았다.⁶⁾ 또한 환율의 충격을 통한 송금액의 변화가 가계지출수준에 미치는 영향에 대해서도 연구가 이루어지기도 했다.⁷⁾ 그러나 경제적 충격이 글로벌적인 성격을 띠 때 이주 및 송금 패턴에서 어떤 변화가 나타날 것인지에 관한 학술적인 연구는 찾아보기 드물다.⁸⁾ 이 논문은 타지키스탄에서의 위기 이전과 이후의 이주 및 송금의 패턴을 비교함으로써 이 주제와 관련된 연구에 일조하고자 한다.

본 논문은 글로벌 금융위기가 타지키스탄의 노동이주 패턴과 송금 규모 등에 미친 영향을 분석하는 것을 목적으로 하며, 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 타지키스탄의 노동이주와 송금의 전반적인 특성과 규모, 주요 목적지, 송금의 규모 등을 개관한다. 제3장에서는 글로벌 금융위기가 타지키스탄의 노동이주에 미친 영향을 분석한다. 금융위기가 타지키스탄의 노동이주 패턴에 미친 영향을 파악하기 위해 세계은행이 중심이 되어 2007년과 2009년에 각각 조사한 ‘타지키스탄가계실태조사(TLSS)’⁹⁾의 데이터를 이용한다. 제4장에서는 글로벌 금융위기가 타지키스탄의 송금 규모 등에 미친 영향을 분석한다. 금융위기가 송금의 규모 및 이주노동자의 송금 행태에 미친 영향을 분석하며, 러시아 경제가 회복세에 접어든 2010년 이후의 송금 추세에 대해서도 검토한다. 제5장 결론에서는 본문의 분석내용을 간략하게 정리하면서 몇 가지 결론을 제시한다.

5) Danzer and Ivaschenko (2009); Ratha et al., “Outlook for Remittance Flows 2010-2011: Remittance Flows to Developing Countries Remained Resilient in 2009, Expected to Recover during 2010-2011”, *Migration and Development Brief 12*, The World Bank: Washington D.C. (2010).

6) Becker et al., “The Migration Response to Economic Shock: Lessons from Kazakhstan.” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 33, No. 1 (2005). pp. 107-132; McKenzie, “How Do Household Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis,” *World Development*, Vol. 31, Nol. 7 (2003), pp. 1179-1199.

7) Yang, “International Migration, Remittances and Household Investment: Evidence from Philippine Migrants’ Exchange Rate Shocks,” *The Economic Journal*, Vol. 118, No. 528 (2008). pp. 591-630.

8) Martin, “Recession and Migration: A New Era for Labor Migration?” *International Migration Review*, Vol. 43, No. 3 (2009), pp. 671-691을 참조. 또한 중앙아시아 지역에서 이주와 송금에 대한 금융위기의 영향을 포괄적인 수준에서 다루고 있는 국내의 연구로는 다음을 참조. 김영진, “우즈베키스탄의 노동이주와 송금: 현황과 사회경제적 영향,” 『러시아연구』, 제22권 2호, (2012), 199-233쪽; 김영진, “중앙아시아의 노동이주 현황과 사회·경제적 영향,” 『슬라브연구』, 제28권 1호, (2012), 1-26쪽.

9) ‘타지키스탄 생활수준실태조사(Tajikistan Living Standards Measurement Survey, TLSS)’는 세계은행이 중심이 되어 1999년, 2003년, 2007년 그리고 2009년에 타지키스탄의 가계를 대상으로 조사가 실시되었다. TLSS의 표본 가구는 전국적인 대표성을 갖고 있는데, TLSS 2007의 표본수는 4,860가구 및 30,139명의 개인, TLSS 2009에서는 1,503가구 및 10,069명의 개인이다. 1999년~2007년의 데이터는 다른 많은 LSMS 같이 마찬가지로 횡단면자료이며 패널데이터는 아니다. 한편 2009년의 조사는 표본 수는 대체로 2003년 및 2007년의 조사의 3분의 1로 감소했지만, 2007년 데이터와 패널을 구성하고 있다. TLSS의 조사결과 데이터와 이에 대한 상세한 내용은 세계은행 사이트 “Living Standards Measurement Survey” <<http://iresearch.worldbank.org/lsm/lsmssurveyFinder.htm>>에서 알 수 있다.

II. 타지키스탄의 노동이주와 송금

1. 노동이주의 특성과 규모

1991년의 독립 이래 타지키스탄을 떠난 노동이주에는 세 가지의 상이한 흐름이 존재했다. 첫 번째 흐름은 소련의 붕괴 이후 발생했는데, 공공부문 급료의 하락은 생활조건의 악화와 결합하여 높은 교육수준을 가진 도시지역의 사람들로 하여금 가장 먼저 나라를 떠나도록 만들었다. 두 번째 흐름은 1990년대 말에 일시적으로 생겨났는데, 농촌 출신의 교육수준이 낮은 사람들이 주로 이주에 나섰다. 타지크 내전으로 많은 집과 생활터전이 황폐화된 상황에서 러시아의 경제회복은 흡인요인으로 작용했다.¹⁰⁾ 이러한 이주 흐름은 생계를 위한 긴급한 비상수단으로 특징지어질 수 있다. 2000년대 이후 전개된 노동이주를 세 번째 이주흐름으로 구분할 수 있다. 이 시기부터 노동이주는 이주자들에게 새로운 생활양식이 되었으며 많은 농촌 가구에 점점 더 중요한 생존전략으로 자리를 잡았다.¹¹⁾ 또한 노동이주는 동태적이고 탄력적인 과정으로서 상황의 변화에 신속하게 반응한다. <표 1>은 타지키스탄 국제이주자 수의 추이를 보여준다.

<표 1> 타지키스탄의 국제이주자 수의 추이(stock)

지표	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
국제이주자 추정치(연중)	425,900	304,900	330,300	306,433	284,291
인구 중 국제이주자 비중(%)	8.0	5.3	5.4	4.7	4.0

자료: UN “Trends in International Migrant Stock.” <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>

사실상 이주노동자의 수는 이보다 훨씬 더 높은 수준이다. 이주 흐름의 상당 부분은 비공식적으로 이루어지고 따라서 당국의 공식데이터에 포착되지 않기 때문이다. 더욱이 타지크 노동이주는 주로 계절적으로 이루어지는데, 이것이 실제 이주노동자의 수를 파악하는 것을 더욱 어렵게 만든다. Kireyev(2006)는 타지키스탄 출신의 계절적인 이주노동자 수가 성인인구의 18%를 차지하는 62만 명에 이를 것으로 추정한다.¹²⁾ IOM(2007)은 2005년 한 해에 출국한 이주자를 37만 명으로 추산했다.¹³⁾ 인구성장이 지속되고 근로연령인구가 증가하는 가운데 국내의 일자리 창출은 미미한 수준이기 때문에 이주노동자 숫자가 하락할 것으로 예상하기는 어렵다. 더욱이 타지키스탄에서 부유층과 빈곤층 간의 격차가 확대되는 사회적 계층화 현상이 심화되고 있다. 이러한 과정에서 국내에서 생활조건을 획득하는 데 별다른 대안이 없는 젊은이와 모험적인 사람들은 이주전략을 선택한다.

10) Jones et al., *Migration and Poverty Reduction in Tajikistan*, p. 9.

11) Ulrike Müller-Böker, “Effects of Labour Migration on Rural Livelihoods in Tajikistan: With a special regard on the interlinkages to agricultural land use,” *Master Thesis GEO 511*, Department of Geography, University of Zürich (2011), p. 7.

12) Alexei Kireyev, “The Macroeconomics of Remittances. The Case of Tajikistan,” *IMF Working Paper*. International Monetary Fund, Washington D.C. (2006), p. 7.

13) IOM “International Organization for Migration. Migration, Remittances, and Living Standards in Tajikistan.” A Report Based on Khatlon Remittances and Living Standards Measurement Survey, KLSS 2005 (2007), p. 82.

2. 노동이주의 주요 목적지 및 성별·연령별 특징

러시아는 타지크 이주자의 약 90%를 받아들이는 가장 중요한 목적지이다. 이주노동자의 약 15%는 카자흐스탄에서 일하며, 키르기스스탄은 타지키스탄 출신 이주자의 2% 이상을 받아들인다.¹⁴⁾ 따라서 타지키스탄 출신 노동이주는 특히 구소련 지역 내부에서 발생하는 과정으로 특징지어진다. 공통언어로서의 러시아어뿐만 아니라 무비자 요건이 구소련 영토 내부의 노동이주를 용이하게 한다. 또한 오늘날의 이주자들은 이미 러시아에 가 있는 친척과 친구의 네트워크를 이용할 수 있다. <표 2>는 정부의 공식데이터에 기초하여 2006년 첫 9개월 동안 타지크 이주노동자의 출발지와 목적지를 보여준다.

대다수 이주자들은 남성이다. 2002년 85%가 남성이었었는데, 남성과 여성 이주자 수의 차이는 농촌지역에서 훨씬 더 크다. 전체 이주자 숫자에서 차지하는 여성이주자의 비율은 여전히 낮지만, 그 수는 증가하고 있다.¹⁵⁾ 1990년대에 이주자들은 주로 중년의 기혼 남성이었다. 그러나 시간이 경과하면서 젊은 미혼 남성의 비율이 증가했다. 생애 처음으로 이주에 나서는 이주노동자의 평균연령은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.¹⁶⁾

<표 2> 2006년 첫 9개월 동안의 이주흐름에 관한 공식데이터

출발지	전체 목적지	러시아	키르기스스탄	카자흐스탄	우크라이나	여타 CIS 국가	CIS 이외 국가
전체	337.550	319.789	6.980	5.795	1.349	2.918	719
GBAO	16.020	15.405	148	273	27	119	48
수그드	129.201	123.331	741	1.942	686	1.949	552
하틀론	99.286	94.641	1.400	2.358	356	517	14
RRS	79.146	72.682	4.664	1.162	272	289	77
두산베	13.897	13.730	227	60	8	44	28

자료: Jones et al., *Migration and Poverty Reduction in Tajikistan*, p. 13.

1998년과 2003년 사이 50% 이상의 이주노동자들이 건설부문에서 일했다. 약 35%는 상업과 서비스 부문에서 활동했으며, 다른 6%는 농업부문에서 일했다. 이 과정에서 대다수의 타지크 이주노동자들은 자국의 평균보다 더 높은 교육수준을 갖고 있었지만 교육수준과는 무관한 일에 종사했다. 타지크 이주자들이 더 많은 숙련을 필요로 하는 일자리를 얻고 있다는 것을 보여주는 조짐은 없으며, 타지키스탄 출신 이주자들의 교육수준이 더 낮아지고 있다는 보고도 있다. 숙련 이주자들의 숫자는 증가하고 있지만, 전체 이주자 수에서 차지하는 비율은 감소하고 있다.¹⁷⁾ 비숙련 혹은 저숙련의 이주노동자들은 주로 건설작업 시즌이나 농사일 시즌에 외국에 머문다. 3-4월에 고향을 떠나 대개 10-11월에 귀환한다.

14) Jones et al., *Migration and Poverty Reduction in Tajikistan*, p. 10.

15) Justino & Shemyakina, "Migrant Remittances and Household Labor Supply in the Post-Conflict Tajikistan," American Economics Association. Annual Meeting Papers (2009), p. 7.

16) Justino & Shemyakina, "Migrant Remittances and Household Labor Supply in the Post-Conflict Tajikistan," p. 7; Olimova & Bosc, *Labour Migration from Tajikistan*, p. 119.

17) IOM, "International Organization for Migration. Migration, Remittances, and Living Standards in Tajikistan.," p. 191.

3. 노동이주와 송금

타지키스탄은 지난 십년 동안 높은 경제성장을 달성했는데, 이러한 높은 경제성장은 국내경제의 발전에 의해 이루어진 것이 아니라 주로 외국에서 일하는 이주노동자로부터 타지키스탄에 이전되고 있는 송금에 기반을 두었다. 송금은 이주자들이 소지하여 수혜자에게 전달하는 현금의 형태를 취할 수 있지만, 송금대행사(money transfer systems)를 통해 전달될 수도 있다. 또한 송금은 물리적인 재화의 형태를 가진 물품의 형태를 취할 수도 있다. 이와 같이 다양한 형태의 전달을 포괄하기 위해 송금을, “이주자공동체의 구성원이나 외국 국적을 가진 사람들이 자신이 거주하면서 일하는 국가에서 모국의 친척이나 다른 개인에게 전달하는 자산의 이전”¹⁸⁾으로 정의할 수 있다.

노동이주의 흐름과 마찬가지로 송금의 정확한 금액을 파악하기는 대단히 어렵다. 첫 번째 이유는 위에서 언급한 대로 모든 송금이 화폐의 특성을 갖고 있지 않기 때문이다. 둘째로는, 상당량의 화폐송금이 비공식 채널을 통해 전달되기 때문에 공식 데이터베이스에 포착되지 않는다. 2007년 국제이주기구(IOM)의 조사에서 이주자 중 약 81.5%가 공식 전달채널을 이용하는 것으로 추정했다. 같은 연구는 2004년의 총송금액이 약 5억 5,000만 달러였으며 2005년에는 7억 3,500만 달러로 증가한 것으로 추산했다.¹⁹⁾ 이와 대조적으로 Justino & Shemyakina (2009)는 송금의 25%만이 보통의 은행계정과 같은 공식채널을 통해 전달되는 것으로 추정한다. 하지만 공식 채널의 이용이 증가하는 추세에 있다는 데에 대해서는 대부분 선행연구의 견해가 일치하고 있다.²⁰⁾

타지크의 경제와 국민의 생계에 대해 송금의 중요한 역할을 수행한다는 점에는 의문의 여지가 없다. 세계은행의 『Migration and Remittances Factbook 2011』에 따르면, 타지키스탄은 GDP 대비 송금의 비중이 35%로 세계에서 가장 높은 수준이다.²¹⁾ 송금의 중요한 역할은 향후 수년간 줄어들 것으로 보이지 않는다. 절대적인 금액은 증가하는 경향에 있지만, 생산적 활동에 투자되는 부분은 극히 일부에 불과하다.

무엇보다 우선 송금은 소비재에 지출된다. 2004년과 2005년에 실시된 IOM 조사에 따르면, 86%의 이주 가계가 송금을 주로 식품과 의류 등 기초 필수품을 마련하는 데 사용했다(<표 3>을 참조). 또한 송금은 종종 주택을 개량하거나 부채를 청산하는 데 사용된다. 자동차와 가전제품과 같은 내구재의 구입도 중요한 부분을 차지한다. 또한 송금은 교육비와 의료비를 충당하는 데 사용되며, 경우에 따라 또한 송금은 결혼비용이나 장례비용을 충당하는 데 사용된다.

18) Bichsel et al., “Should I buy a cow or a TV?” Reflections on the conceptual framework of the NCCR North-South based on a comparative study of international labour migration in Mexico, India and Kyrgyzstan, NCCR North-South dialogue, NCCR North-South, Berne (2005), pp. 18-19.

19) IOM, “International Organization for Migration. Migration, Remittances, and Living Standards in Tajikistan,” p. 70.

20) Justino & Shemyakina, “Migrant Remittances and Household Labor Supply in the Post-Conflict Tajikistan,” p. 7.

21) World Bank, *Migration And Remittances Factbook 2011* (Washington, D.C, World Bank, 2010), p. 14.

<표 3> 송금의 투자처: 하틀론 주에서 실시한 IOM의 조사, 2004-2005년

	가장 중요한 사용처	두 번째 중요한 사용처	세 번째 중요한 사용처
식료품과 기본필수품의 구입	86	10	21
주택 건설 및 보수	2	16	5
부채 상환	2	18	24
저축	2	3	4
내구재 구입	1	12	8
교육비 지출	1	15	1
결혼비용 및 장례비용 등	1	6	13
의료비	0	11	7
농기구 구입	0	0	4
토지 개량	0	0	1
기타	5	9	12
전체	100	100	100

자료: IOM (2007), p. 100.

송금 자금의 한정된 사용처와 더불어 불리한 비즈니스 환경은 국내 경제의 발전을 제약한다. 중소기업의 설립과 같은 생산적 투자는 대단히 제한적이다.

III. 글로벌 금융위기와 노동이주 패턴의 변화

1. 금융위기 동안 이주의 불확실성 증가

이주는 항상 리스크를 수반한다. 이 점은 개인이 해외에 체류하려고 계획할 경우, 여러 가지 변수(예를 들면, 일자리를 찾을 가능성과 송출국의 통상적인 임금수준, 가족과 함께 할 때와 따로 있을 때의 여가)를 고려하여 설정되는 (경제학 용어로) 두 개의 효용함수를 비교해야 한다는 것을 고려하면 쉽게 이해할 수 있다. 고향에서 성공적인 결과를 얻을 가능성과 이주 목적지에서 그러할 가능성에 대해서는 각 개인이 더욱 잘 알기 때문에 두 효용함수를 비교하는 것은 의미가 있다.²²⁾ 경기후퇴의 시기에는 성공적인 이주의 불확실성이 더욱 증가한다. 먼저 떠난 이주자들조차 실제 경제상황과 외국인 노동자에 대한 수요가 어떻게 변할지를 판단하기는 어렵다. 따라서 이주의 불확실성이 증가하게 되면 이주 패턴이 변화하게 되는 것이다. 더욱 구체적으로, 이주 목적지로부터 송출국으로의 귀환을 비롯하여 어디로 어떻게 이동할지에 대한 이주자의 선택이나 실제 결정은 다음과 같은 요인의 영향을 받을 것으로 추론해 볼 수 있다.

첫째, 이주 위험이 증가할 경우에는 위험 기피적인 성향이 상대적으로 작은 사람이 이주에 나서게 될 것이다. 이론적으로 볼 때, 젊은 사람들이 이주에 더욱 적극적으로 나서는 경향이 있는데, 고향에 투자한 규모나 특정 직종에 적합한 인적자본에 투자한 정도가 작고, 가족에 대한 부양책임이 더욱 작기 때문이다.²³⁾ 출발지 국가에서의 노동수요가 제한되어 있다는 점에서 러시

22) Jaeger et al., "Direct Evidence on Risk Attitudes and Migration," *The Review of Economics and Statistics* 92-3 (2010), pp. 684-689.

23) Goss and Paul, "Age and Work Experience in the Decision to Migrate," *The Journal of Human Resources* 21-3 (1986), pp. 397-405.

으로 유학을 떠난 젊은 사람들은 졸업 후에 임시직이나 정규직에서 일하게 될 수도 있다. 따라서 불확실성이 증가하는 상황에서는 이주에 나서는 연령대가 하락하게 될 것으로 가정할 수 있다.

둘째, 더욱 높아진 불확실성은 외국에서 일자리를 얻는 데 어려움이 가중되는 것으로 나타날 것이다. 이는 합법적인 거주자 지위를 얻을 기회가 줄어드는 것과 짝을 이루는데, 이주자 유입은 현지 노동시장에 부담으로 인식되거나 거주등록 공무원들이 뇌물을 부과하기 때문이다.²⁴⁾ 따라서 이주를 떠나기에 앞서 일자리를 마련할 수 있거나 합법적인 거주 지위를 얻을 수 있는 이주자는 줄어들 것이라고 가정해 볼 수 있다. 이에 따라 더욱 많은 이주자들은 어쩔 수 없이 귀환해야 한다. 이러한 리스크를 줄이기 위해 이주자들은 이주를 준비할 때 개인적 네트워크에 더욱 강하게 의지하게 될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 개인적 네트워크에 대한 이러한 의존은 일부 이주 목적지에 대한 의존, 특히 모스크바에 대한 의존을 증가시킨다.

셋째, 실업의 증가와 소득의 감소에 따라 이주에 따른 금전적 수입(이 중 상당한 부분이 송금의 형태로 고향으로 보내진다)은 곧 하락할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 더욱 관심을 가져야 할 문제는 외국에서의 불확실성이 더욱 높아진 데 대응하여 이주자들이 자신들의 송금 행동을 변화시킬 것인지 여부이다. 불확실한 환경에 처한 이주자들이 미래를 대비하여 저축하길 원한다면, 일자리가 없을 때뿐만 아니라 임금 손실이 발생했을 때에도 송금은 줄어들 수 있다. 실제 사례의 증거에 따르면, 금융위기 동안 일부 타지키스탄 이주자들은 단지 돌아올 돈이 없어 타지키스탄으로 귀환할 수 없었다.²⁵⁾ 따라서 금융위기 동안 이주자들이 국내의 가족에게 외국에서 번 소득 중 더욱 작은 부분을 송금할 것이라고 가정한다.

2. 노동이주 패턴의 변화

여기서는 노동이주 패턴의 변화를 분석하기 위해 세계은행(World Bank)과 UNICEF가 실시한 타지키스탄 생활수준실태조사(TLSS)의 두 가지 조사결과를 이용한다. TLSS는 금융위기 이전인 2007년 10-11월에 총 4,500가계와 32,000명의 개인을 조사대상으로 하여 첫 번째 조사결과가 수집되었다. 2009년 말(10월과 11월)에 이들 가계에서 하위샘플을 임의로 추출하여 (총 1,503가계와 7,000명의 개인을 대상으로) 면담조사가 다시 실시되었다. TLSS는 모든 가계구성원에 대한 월별 이주정보를 통해 이주 구조를 표준화하는 데 특별한 관심을 기울였다. 조사결과는 개인적 이주네트워크에 관한 정보뿐만 아니라 해외 이동의 날짜와 목적지, 체제기간을 포함하고 있다. 또한 이 조사로부터 수입과 송금에 대한 정보를 얻을 수 있다.

외국에 나가 있는 타지키스탄 이주자의 숫자는 글로벌 금융위기 동안 빠른 속도로 증가했다. 러시아의 산출이 급격히 하락하고 타지키스탄 화폐인 소모니(somoni)가 러시아 루블에 비해 거의 30% 절상된 2009년 상반기의 경기침체 이후, 해외에 나가 있는 이주자 숫자는 금융위기 이전보다 거의 180% 증가했는데 이는 타지키스탄 성인인구의 9%에 해당한다.²⁶⁾

해외체류 이주자 숫자의 증가는 두 가지 요인에 기인하는 것으로 생각할 수 있는데, 타지키스탄 이주자의 해외체류 기간이 증가했거나 혹은 출국한 이주노동자 숫자가 증가했기 때문으로

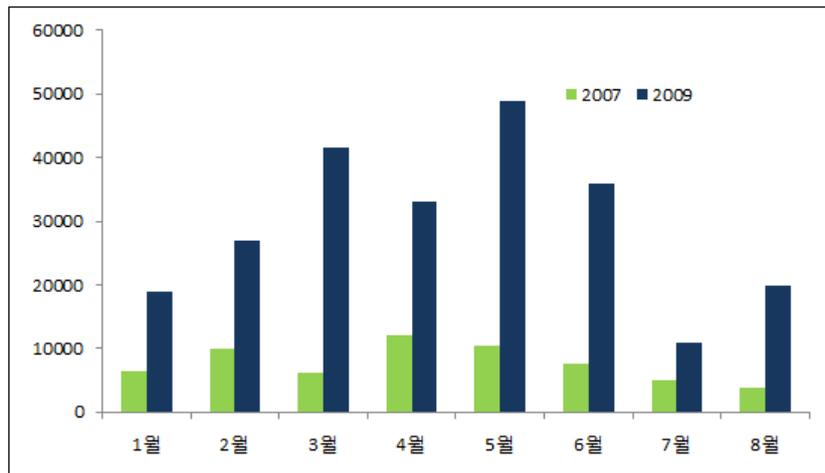
24) Olimov and Bosc, *Labour Migration from Tajikistan*.

25) International Crisis Group, "Central Asia: Migrants and the Economic Crisis," *Asia Report No. 183* (2010) [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/183%20Central%20Asia%20Migrants%20and%20the%20Economic%20Crisis.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/183%20Central%20Asia%20Migrants%20and%20the%20Economic%20Crisis.ashx) (검색일: 2013.7.30.).

26) Alexander M. Danzer and Oleksiy Ivaschenko, "Labor Migration, Remittances and Welfare Implications for Tajikistan." *Republic of Tajikistan Poverty Assessment*, p. 193.

추론할 수 있다. 대부분의 타지키스탄 이주자들은 단기 이주자인데, 이미 귀환한 이주자들의 평균 이주체류기간은 (2006년과 2007년에) 12.5개월로부터 (2008년과 2009년에는) 7개월로 줄어들었다. TLSS의 조사결과는 금융위기의 기간 동안 이주의 지속기간이 하락했다는 것을 보여주는데, 2007년에는 12개월 후 이주자의 거의 85%가 여전히 외국에 머문 반면, 2009년의 그 수치는 75%로 하락했다.

[그림 1] 타지키스탄 출신 국제이주자의 월별 출국자 수



자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

이러한 체류기간의 감소는 이주노동자의 숫자가 증가한 것을 설명할 수 있는 요인이 될 수 없는데, 이주자의 출국횟수 증가가 그것을 설명할 수 있다. 2007년에 타지키스탄 성인인구의 평균 0.16%가 매일 출국했는데, 2009년에는 이 수치가 0.53%로 증가했다. 출국자의 절대수치는 여름 동안의 높은 이주 추세를 보여주는데([그림 1]), 따라서 이것이 2009년 동안 나타난 이주자 숫자의 증가와 직접 관련되어 있는 것으로 볼 수 있다.

금융위기 동안 높은 출국률은 데이터의 패널 구성요소에서 재확인된다. 2007년의 시점에 그 이전 12개월 동안 거의 13%의 가구가 적어도 한 명이 외국에 있었으나, 이 수치는 2009년 동일한 가구를 대상으로 실시한 조사에서는 거의 28%로 증가했다(<표 4>의 A). 또한 점점 더 많은 가구가 한 명 이상의 가족 구성원을 외국으로 보내기 시작했다. <표 4>의 B는 이주 상태에 대한 가구의 높은 변화를 보여준다. 2007년에 이주자를 둔 가구 가운데 49%만이 2009년에도 한 명 이상의 이주자를 두었는데, 이는 금융위기의 결과 이주자 가구의 구성이 상당히 변화했다는 것을 나타낸다.

<표 4> 가계 패널데이터: 이주활동과 그 변화, 가계의 점유율(%)

A. 이주 활동		
	2007	2009
이주자 없음	87.3%	72.3%
1명	9.5%	21.4%
2명	2.3%	5.3%
3명	0.8%	0.9%
4명 이상	0.1%	0.1%

B. 이주 변화 (이행 매트릭스)

		지난 12개월(2009년 조사시점)	
		이주자 없음	이주자 있음
지난 12개월(2007년 조사시점)	이주자 없음	79.3	20.7
	이주자 있음	51.2	48.8

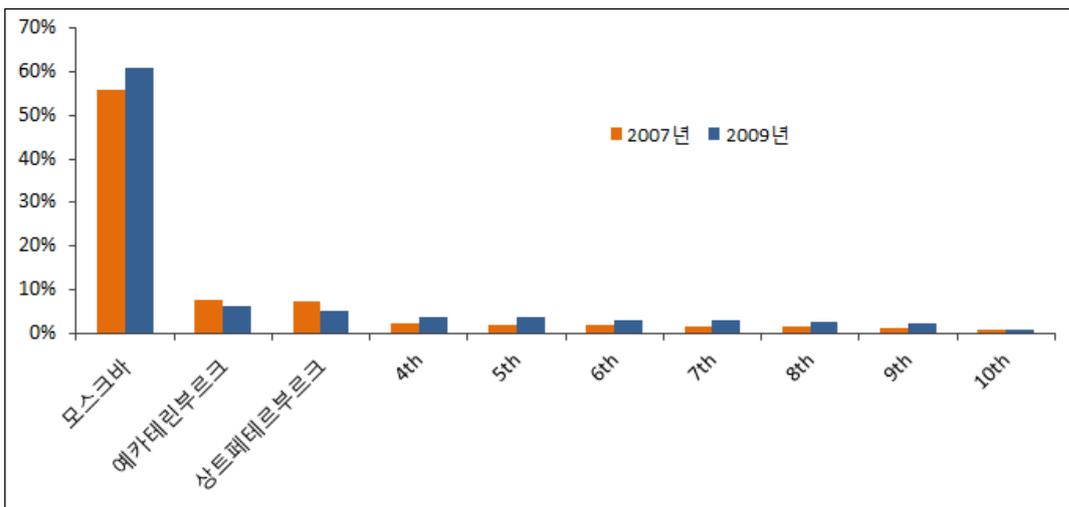
주: 1,503가구의 패널 데이터

자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

이주 패턴의 변화는 이주노동자들이 이동할 때부터 이주 리스크의 증가한 것에 반응한다는 증거가 될 수 있다. 금융위기 동안 법적으로 거주등록을 할 수 있는 이주자들의 수는 줄어든 반면 경찰로부터 괴롭힘을 당할 위험은 더욱 증가했다.²⁷⁾ 법적인 거주등록 자격이 없는 이주자의 비중은 34%에서 40%로 증가했다. 이주 시의 평균연령을 고려하면 2007년 평균 33세였던 것이 2009년에는 2.3년이 낮아졌다. 이주자 분포의 전체 연령을 더욱 자세히 검토하면, 고령층 1/4을 제외하고 위기 동안 모든 연령대에서 이주연령 분포가 상당히 낮아진 것을 알 수 있다. 2009년 이주자 중간연령은 2007년에 비해 4년이 젊어졌다.

이주경험이 없는 더욱 젊은 사람들이 이주에 나서게 되면서 가족과 친지로 이루어진 개인적 네트워크에 더욱 강하게 의존하게 되었다. 이러한 개인적 네트워크는 종종 이주지원 비즈니스로 발전했는데, 주목할 만한 사실은 친척이나 친지가 제공한 지원 서비스에 대해 이주자들이 수수료를 지불해야 했다는 점이다. 금융위기는 해외노동에 대한 수요를 축소시켰기 때문에 이주자들이 이주를 떠나기에 앞서 자신의 일자리를 미리 정해놓고 떠나기가 더욱 어려워졌다. 이는 더 많은 이주자들이 출국에 앞서 일자리에 대한 보장 없이 러시아로 떠난다는 것을 의미한다. 그러나 가족과 지인 간에 형성된 이주네트워크는 이주의 비용뿐만 아니라 이주와 관련된 위험을 감소시킨다.²⁸⁾ 이와 같이 개인적 네트워크는 목적지 국가에서 노동시장의 불확실성이 증가한 상황에서도 높은 해외 이주자 숫자를 지탱하게 해주는 중요한 수단이다.

[그림 2] 금융위기 발생 이후 목적지 집중도의 증가



자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

27) International Crisis Group, "Central Asia: Migrants and the Economic Crisis," p. 11.

28) Massey et al., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," pp. 431-466.

이주자들이 개인적 네트워크에 더욱 의존하게 됨에 따라 이주의 목적지 범위의 다양화는 줄어들었다. 러시아로 떠난 이주자의 점유율은 95%에서 97%로 상승했으며, 러시아 내에서도 모스크바에 집중하는 경향이 두드러졌다(그림 2). 모스크바로 향하는 이주자의 점유율은 56%에서 61%로 상승했다. 이러한 증거는 위기 동안 이주 네트워크의 중요성을 강조한다. 위기로 인해 증가한 위험은 주요 이주 목적지에 집중하도록 이끄는 개인적 접촉을 통해 상쇄되고 있다. 더욱 다각화된 목적지 선택이 위기에 대한 노출을 더욱 잘 감소시킬 수 있다는 점에서 타지키스탄 경제가 한 도시에 훨씬 더 의존하게 되었다는 사실은 우려할 만한 일이라 할 수 있다.

이주자 가구가 목적지를 다변화할 수 없게 됨에 따라 그들은 더 많은 여성을 보내 새로운 일자리로 파고들었다. 타지키스탄 남성의 압도적 다수가 건설부문에서 일하는 반면, 여성들은 대개 가정부와 노약자 돌보기 등 서비스 부문에 종사한다. <표 5>는 여성 이주자의 점유율이 2007년에서 2009년까지 상승했으며, 특히 2008년에 빠른 속도로 증가했음을 보여준다. 이러한 관찰 결과에 함께 노약자 돌보기, 판매직 등 서비스직에 종사하는 이주자의 숫자가 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 이주자 중 여성의 비중 (%)

	2007	2009
현재 현지체류 중인 이주자	6.61	13.01
지난 2년 동안 출국	6.26	8.64
당해년도 출국	5.45	7.54

자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

이주의 불확실성 증가 또한 이주자들이 언급한 여러 가지 귀환이유에 포함된다. 2007년에는 귀환에 대한 결정을 내리는 데 모국에서의 흡인요인이 지배적이었으나 금융위기 동안에는 목적지에서의 배출요인이 중요한 비중을 차지했다(<표 6>을 참조).

<표 6> 타지키스탄으로 귀환한 이유, 2007년과 2009년

	2007	2009
배출 요인 (거주허가 및 노동허가 부재, 노동허가 만료, 추방)	17.4%	23.9%
흡인 요인 (가족적인 이유, 향수)	57.2%	43.1%
작업종료에 따른 통상적인 귀환	25.3%	33.0%

자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

IV 글로벌 금융위기와 송금 규모의 변화

1. 글로벌 금융위기와 송금

해외송금을 측정하기 위해 국제수지표를 이용하는 데서의 문제는 잘 알려져 있으나,²⁹⁾ 이를

29) Satake and Hassine, "Compiling Statistics on International Remittance by Workers: The International Debate and the Situation in Japan." *Bank of Japan Working Paper Series No.5-J-15* (Bank of Japan, 2005).

대체할 수 있는 적절한 지표가 존재하지 않는다는 사실도 분명하다. 국제통화기금(IMF)이 제공하는 국제수지표에 따른 타지키스탄으로의 해외송금은 <표 1>에 나타나 있다.³⁰⁾ 이 표에서 타지키스탄으로의 송금이 2005년 이후 급격히 증대했다는 사실을 알 수 있다. 이러한 상황은 다음과 같이 해석할 수 있다. 즉, 러시아가 석유가격 상승에 따라 2000년대 초부터 강한 경제성장세를 기록하기 시작했지만, 송출국에서 이주에 관한 결정을 내리고 관련 정보를 얻는 데는 분명한 시차가 존재했다는 것이다.³¹⁾ 그러나 일정한 시기를 지나면서 타지키스탄으로부터 러시아로의 노동이주는 증가했으며 이와 함께 타지키스탄으로의 해외송금 또한 상승했다.

<표 7> 타지키스탄의 국제송금 수취액 (국제수지 통계에 기초)

신용(백만 달러)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 금액	78.5	146	252	466.6	1,018.9	1,690.7	2,544.1
소득 계정							
피고용자 보상	0.1	-	-	1.4	3.9	5.3	7.1
경상이전계정							
노동자 송금	78.4	146	252	465.2	1015	1685.4	2537

자료: IMF, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 2009.

<표 7>에서 보듯이, 타지키스탄으로의 해외송금은 절대금액으로 볼 때 그리 큰 규모가 아니다. 주목해야 할 사실은 높은 수준의 GDP 대비 송금액의 비율이다. 앞서 제시된 [그림 1]에서와 같이 2007년 이 비율은 GDP의 40%를 넘었으며, 2008년에는 거의 50%까지 상승했다. 2002년과 2008년 사이에 해외로부터의 총 송금액은 GDP보다 훨씬 빠른 속도로 증가하여, 연간 50%(2007-2008년)에서 118%(2005-21006년)까지 급상승했다. 그러므로 해외송금은 타지크 경제에 점점 더 중요한 비중을 차지해 온 것으로 보인다.

타지키스탄국가은행에 따르면, 타지키스탄으로의 송금액은 2009년 전반기에 전년동기 대비 30% 이상 줄어들었다. 전체 이주자의 1/3은 이전과 동일한 금액을 고향으로 계속 보냈으나, 40%는 더욱 적은 금액을 보냈고 20%는 돈을 전혀 보내지 않았으며, 5%만이 더 많은 송금액을 보냈다. 일자리를 잃은 사람들 중에서 25%는 자신의 저축을 이용하여 돈을 계속 보냈고, 10%는 가족에게 보내기 위해 돈을 빌렸다. 절반을 넘는 나머지 사람들은 전혀 보내지 않았다.³²⁾

금융위기 동안 이주 패턴의 변화와 더불어 송금도 영향을 받았다. 한편으로는, 화폐를 송금하는 이주자들의 비율이 약간 더 낮아지고 물품을 송금하거나 송금을 하지 않은 이주자의 비율이 상승한 것을 알 수 있다(<표 8>). 이는 많은 이주자들이 환율의 등락효과를 축소시키기 위한 수단으로 현금송금이나 물품송금을 동시에 이용했기 때문으로 보인다. 다른 한편, 이주자의 수입을 신고할 수 없는 가구 수의 비중은 크게 증가했다.³³⁾ 이는 위기 동안 수입의 가변성이나 비대칭 정보에 기인하는 것일 수도 있다. 송금의 규모 면에서 보면, 이주자들은 2007년에는 월평균 256달러를 송금했으나, 2009년에는 181달러를 송금하는 데 그쳤다(양쪽 다 2007년 달러기준). 이와 같은 29.5%의 하락은 거시 데이터를 통한 송금 하락의 예상치와 일치한다. 그러나 금

30) 이주노동자의 송금과 피고용자에 대한 보상은 외국인송금의 추정치를 구하기 위해 세계은행의 국제수지표에서 구해졌다.

31) Kazuhiro Kumo, "Tajik Labour Migrants and their Remittances: Is Tajik Migration Pro-Poor?" *Discussion Paper Series No. 39* (The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, March 2011), p. 30.

32) Saodat Olimova, "Global Crisis and Labour Migration: The Case of Tajikistan," http://www.ceri-sciences-po.org/cerifr/transversal/06112009/s_olimova.pdf, (검색일: 2013.7.20.).

33) 외국에 거주하는 사람이 얻는 수입은 각 세대주가 TLSS에 신고한다.

용위기 동안 달러에 대한 타지키스탄 소모니화의 가치하락은 타지키스탄 가계의 수취금액에 도움을 주어 송금액 하락폭의 1/3 만큼을 감소시켰다³⁴⁾. 또한 더욱 많은 이주자가 가계의 손실부분을 성공적으로 상쇄시켰을 것으로 예상할 수 있다.

<표 8> 해외 이주자의 송금행위, 2007년과 2009년

화폐 송금	금융위기 이전	81.2%
	금융위기 동안	79.2%
물품 송금	금융위기 이전	7.2%
	금융위기 동안	12.5%
무 송금	금융위기 이전	17.9%
	금융위기 동안	19.6%
해외소득 미보고*	금융위기 이전	6.9%
	금융위기 동안	21.1%
월평균 송금액(2007년 달러)**	금융위기 이전	256.1
	금융위기 동안	180.6
수입 중 송금의 비중***	금융위기 이전	79.2%
	금융위기 동안	48.8%

자료: 자료: TLSS 2007 및 TLSS 2009

2. 이주와 송금의 회복: 축복인가?

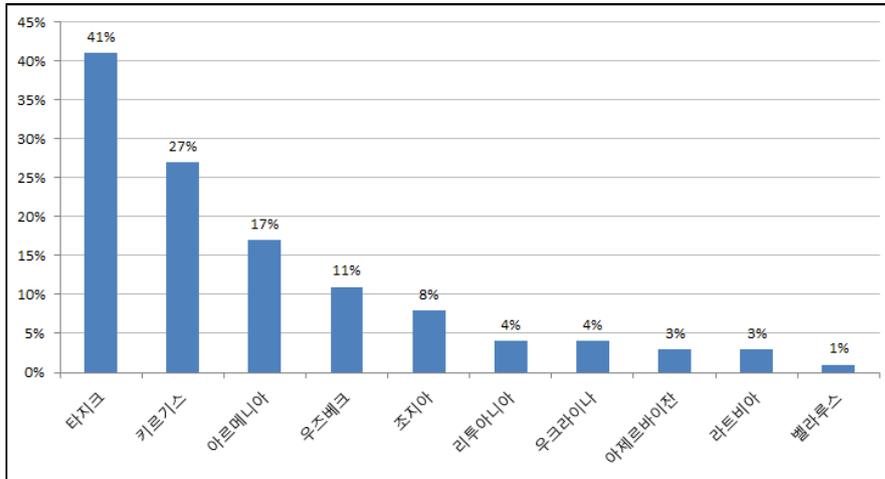
여기서는 타지키스탄을 비롯한 CIS 지역에서 글로벌 경제의 침체가 각국의 송금유입액에 얼마나 영향을 미쳤는지, 그리고 러시아의 경제가 회복됨에 따라 각국의 송금유입액이 얼마나 회복되었는지를 검토한다. 또한 글로벌 경제의 침체가 향후 이 지역의 송금유입에 어떠한 의미를 갖고 있는지도 고찰한다. 송금에 의존하고 있는 CIS 내 다른 국가의 상황을 비교·검토함으로써 타지키스탄의 이주와 송금에 대한 향후의 흐름을 더욱 자세하게 전망해 볼 수 있다.

이주의 흐름은 통상 반대 방향으로의 송금흐름을 수반한다. GDP에 대한 송금의 비율을 이주 규모의 한 척도로 받아들일 경우, CIS 역내의 4개국(타지키스탄, 키르기스스탄, 몰도바 및 아르메니아)은 “인구 이동”이라는 면에서 세계 최상위 10개국에 속한다. 특히 타지키스탄의 경우 2010년의 송금유입이 GDP 대비 41%를 차지함으로써(그림 3)을 참조), 상대적인 송금유입액 규모에서 세계 최선두에 위치한다.³⁵⁾ 또한 송금은 국제수지를 개선하고 국내소비를 촉진하는 것 외에, 별다른 빈곤대처전략이 없는 취약한 가계에 자체적인 소득흐름을 제공함으로써 빈곤을 완화하는 데 중요한 역할을 수행한다.

34) 이주자들이 루블로 급료를 받았던 경우 수취가계는 심각한 송금액 가치의 저하를 겪었는데, 2009년 3월까지 소모니가 루블에 대해 급격하게 평가 절상된 데 따른 영향을 받았다. 그러나 2009년 인터뷰 시점에 이르러 환율은 위기 이전수준으로 복귀되었다.

35) 달러 언급하는 경우를 제외하고, 이하의 송금수치는 각국 중앙은행의 국제수지 데이터에서 나온 것으로 “노동자 송금”과 “피고용자 보상”에 대한 항목을 반영한다. GDP 데이터는 IMF의 World Economic Outlook database에서 나온 것이다.

[그림 3] GDP에 대한 송금액의 비율 (2010년)

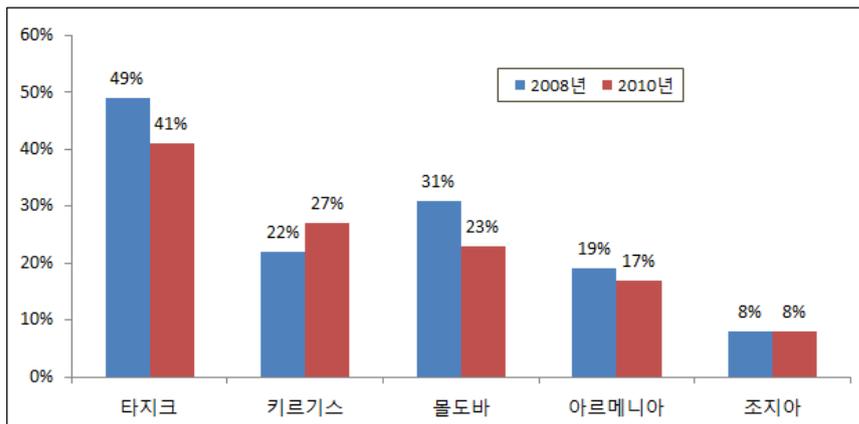


자료: 각국 중앙은행 및 IMF 데이터

2008-2010년 기간의 송금과 GDP 성장에 대한 공식 데이터를 간략히 검토하면 두 가지 중요한 잠정적인 결론을 끌어낼 수 있다.

첫째, 2010년 송금은 2009년 경제위기의 영향에서 해당국가의 달러표시 GDP와 마찬가지로 강력한 회복세를 보이지는 않았다. 2010년의 GDP에 대한 송금의 비율은 대체로 2008년의 수준보다 낮다는 것은 [그림 4]에서 분명하게 알 수 있다. 타지키스탄의 경우 2008년에 GDP 대비 송금의 비율이 49%로 최고 수준에 있었으나 2010년에는 41%로 하락했다. GDP 대비 송금규모가 큰 CIS 지역의 국가들 중에서 키르기스스탄만이 2008년보다 2010년에 더 높은 GDP 대비 송금 비율을 기록했다. 송금이 이 지역에서 경제성장의 동력으로서 수행해왔던 중요성의 일부를 상실하는 것일 수도 있다.

[그림 4] GDP에 대한 송금액의 비율 (2008-2010년)

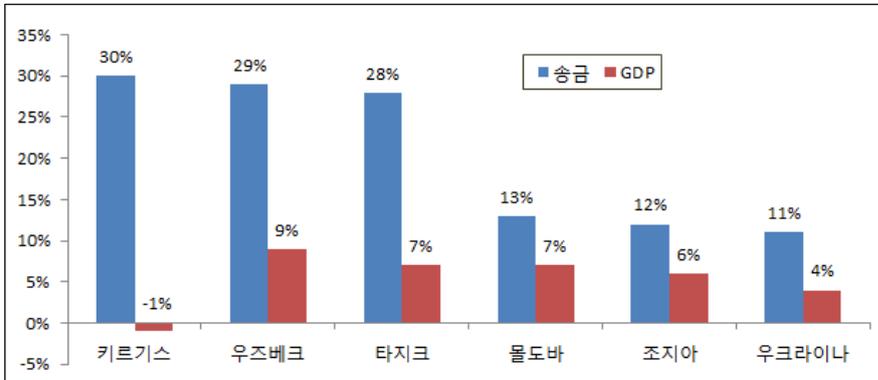


자료: 각국 중앙은행

둘째, 송금은 2008-2010년의 기간에 GDP 규모와 함께 변동한 것으로 가정해 볼 수 있는데, 2009년에는 (절대금액 면에서 뿐만 아니라 GDP 대비 비율에서도) 하락했으나 2010년에 이 지역의 경제가 위기로부터 회복됨에 따라 상승추세로 변화했다는 것이다. 어떤 의미에서 이것은 현실을 반영한다고 볼 수 있다. 2009년 이 지역에서 GDP의 5% 감소는 송금액에서 20% 감소

(역내 송금흐름을 포함하여 약 680억 달러에서 540억 달러로 감소)에 대응했던 반면, 2010년 이 지역에서 GDP의 4% 증가를 송금에서 1%의 증가(550억 달러로 증가)에 대응했다.³⁶⁾

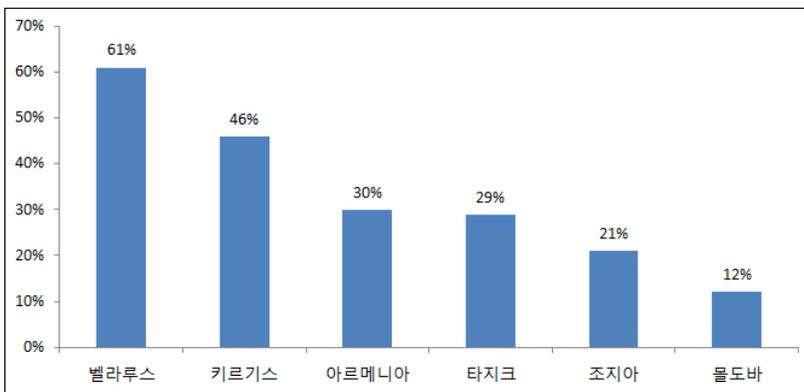
[그림 5] 구소련 국가에서 송금액의 연간변화와 GDP (2010년)



자료: 러시아 중앙은행 및 IMF 데이터

그러나 2010년에 송금은 타지키스탄뿐만 아니라 구소련의 다수 공화국에서 견실한 회복세를 보였는데([그림 5]), 타지키스탄의 경우 2010년의 송금유입액은 2009년에 비해 28%가 상승했으며, 구소련 국가 전반에서 높은 회복세를 보여주었다. 러시아에서 다른 구소련 국가로의 개인송금은 2009년(132억 달러)에 급격히 하락한 후 2010년(156억 달러)에 18% 상승한 것으로 알려졌다.³⁷⁾ 타지키스탄을 비롯하여 키르기스스탄과 우즈베키스탄은 이러한 상승세를 잘 보여준다.

[그림 6] 전년대비 송금액의 변화 (2011년)



자료: IMF 국제수지 데이터

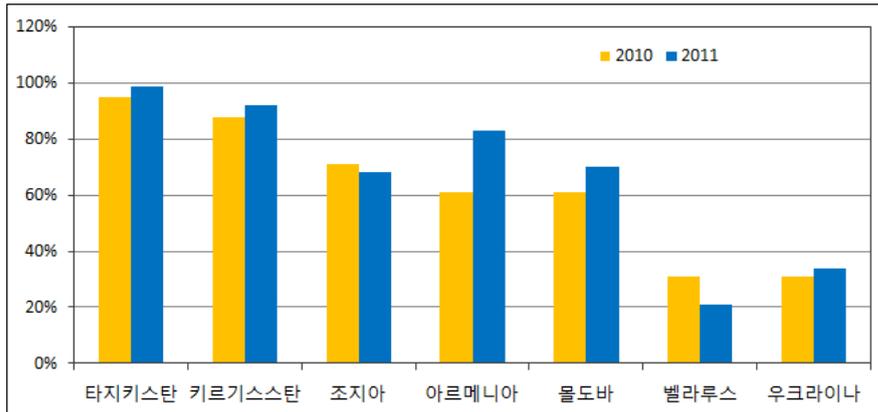
송금 유입에 관한 2011년 데이터는 중앙아시아의 많은 체제전환경제와 개도국 경제에서 송금이 지속적으로 회복되고 있음을 보여준다 ([그림 6]). 전반적으로 볼 때, 러시아에서 중앙아시아를 비롯한 구소련 국가에 보내진 송금은 2011년을 거치면서 2008년의 수준을 거의 회복한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 해당 국가 스스로도 인식하고 있듯이, 타지키스탄과 같은 저소득 국

36) UNDP, “Global Crisis and Labour Migration: The Case of Tajikistan,” <http://europeandcis.undp.org/aboutus/show/065515FB-F203-1EE9-B5511CA5A95279B7> (검색일: 2013.8.10)

37) UNDP, “Remittances in Europe and Central Asia: between the Euro crisis and Russia’s growth prospects,” <http://europeandcis.undp.org/aboutus/show/9BC4249F-F203-1EE9-B78FC634499EC270> (검색일: 2013.8.10.)

가에서 이주와 송금이 계속 증가하는 것은 순전히 축복은 아니다. 타지키스탄과 같은 저소득 국가에서 이주는 빈곤에 빠진 취약한 가계가 이용할 수 있는 유일한 대응전략이다. 이들에게 이주는 종종 준공식적이고 법률에 구애받지 않는 특성을 갖고 있다. 대규모 노동이주와 이에 따른 송금 유입은 해당 국가의 취약한 비즈니스 환경을 반영하는 것으로 받아들여질 수도 있는데, 이로 인해 노동자들은 다른 개도국에서 저임금 일자리를 찾아 외국으로 나가게 되는 것이다.

[그림 7] 러시아로부터의 송금액이 총송금 유입액에서 차지하는 비중



주: 러시아로부터의 송금액은 송금대행회사(MTO)를 통해 보내진 금액

자료: 러시아 중앙은행(<http://www.cbr.ru/>) 및 IMF 국제수지 데이터(<http://www.imf.org/>)

[그림 7])에서 볼 수 있듯이, 러시아에서 송금대행회사(MTO)를 통해 정식으로 송금된 유출액과 구소련 공화국으로의 송금 유입액을 비교해 보면, 저소득 중앙아시아 경제(타지키스탄과 키르기스스탄)가 러시아에서 보낸 송금에 얼마나 크게 의존하고 있는지를 알 수 있다. 이로부터 러시아의 노동시장 동향과 이주노동자에 대한 수요의 변화는 타지키스탄에 대해 강한 거시경제적·사회경제적 의미를 갖고 있을 수 있다. 타지키스탄의 무역적자는 송금 유입액에 의해 완전히 보전되고 있다. 타지키스탄의 러시아의 송금에 대한 의존성은 2011년에 이르기까지 계속 확대되어 왔다.

V. 결론

최근 타지키스탄의 성공적인 경제성장과 대외적 충격에 대한 커다란 취약성은 모두 송금에 대한 경제적인 의존에 뿌리 깊은 근거를 두고 있다. 가계가 변동성이 큰 자금원에 과잉 의존하게 되면, 비록 그것이 2000년대 중반 이래 빈곤을 치유하는 데 나름의 역할을 잘 수행해 왔다고 하더라도 경제위기 시에는 문제를 야기할 수 있다. 이주에 대한 과잉 의존으로 인해 가계는 점점 리스크가 높아지는 이주활동에 더욱 적극적으로 나서는 것 외에 다른 선택의 여지가 없는 상황에 내몰릴 수 있기 때문이다. 타지키스탄이 ‘송금의 저주’라는 함정에 빠져 있을 수도 있기 때문에, 경기후퇴의 시기에 배출요인이나 흡인요인 중 어느 것이 지배적인지, 금융위기 시에 이주가 증가할 것인지 감소할 것인지를 이해하는 것은 대단히 중요하다.

이 논문에서의 분석을 바탕으로 글로벌 금융위기가 타지키스탄의 노동이주의 패턴과 송금의 규모 등에 미친 영향을 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 글로벌 금융위기는 고도의 송금의존 국가인 타지키스탄에 이주를 더욱 증가시키는 역할을 했다는 사실이다. 금융위기 동안 타지키스탄 출신 이주자 수가 증가한 것은 2009년에 외국으로 떠난 타지키스탄 이주자의 비율이 위기 이전 시기에 비해 더욱 상승한 데 따른 것이었다. 많은 가계는 금융위기의 기간 동안 고용 기회의 증대를 위해 한 명 이상의 이주자를 외국으로 보내기 시작했다. 이와 동시에 평균 이주기간은 약간 하락했으며, 이는 상대적인 이주비용을 증가시켰다. 이에 따라 글로벌 금융위기에도 불구하고 이주자의 송금은 타지키스탄의 과도한 대외 의존에 따른 대부분의 리스크를 떠안아야 하는 많은 가계에 주된 자금원으로 남았다. 송금의 하락은 타지키스탄의 국내 경제의 침체를 동반하기 때문에 각 가계는 이러한 국내의 위기에 대처하기 위해 기존에 정착된 이주 네트워크를 활용하여 이주흐름을 더욱 강화하는 것으로 대응하였던 것이다.

둘째, 금융위기 동안 평균적으로 볼 때 이주자는 이전보다 훨씬 나이가 젊어졌으며 합법적인 거주 허가를 얻기가 더욱 어려워졌는데, 이러한 이주 패턴의 변화로 인해 리스크는 더욱 높아지게 되었다. 즉, 타지키스탄 출신 이주자 수의 증가는 송금 수취의 기반을 확대시켰지만 동시에 리스크도 증가시켰다.³⁸⁾ 이와 동시에 일자리가 정해진 상태에서 떠난 이주자의 비중은 더욱 하락했으며, 목적지 국가의 배출요인이 많은 이주자에게 압력으로 작용하여 타지키스탄으로의 비자발적인 귀환을 수반했다. 가계가 이러한 리스크에 대응하는 방법은 기존에 확립된 네트워크를 기반으로 익숙한 목적지에 더욱 의지하는 것이다. 이는 지역의 다변화를 감소시키지만, 최근 들어 여성 이주자의 비중이 증가하는 것은 직종의 다각화가 이루어지고 있다는 것을 보여준다.

셋째, 이주자 1인당 평균적인 송금액이 30% 정도 하락함에 따라 이주로부터의 이득은 하락했다. 이러한 수익 감소는 리스크 증가에 대비하여 이주자들이 주로 저축을 증가시킴에 따라 발생했다. 거시경제지표를 통해 송금액을 추정하더라도 타지키스탄은 금융위기로 인해 약 30%의 송금의 하락을 겪었는데, 이는 타지키스탄의 경제상황과 가계의 삶에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 추론할 수 있다.

금융위기 동안에 나타난 또 하나의 주목할 만한 현상은 러시아로 향하는 이주자 비율이 증가했을 뿐만 아니라 특히 모스크바에 대한 집중이 심화되었다는 사실이다. 이러한 변화는 기본적으로 이전에 이미 시작된 추세로 추론할 수도 있다. 그러나 타지키스탄 이주노동자들의 약 90%가 러시아를 목적지로 하고 있고, 이 중 약 60%가 모스크바를 최종 목적지로 하고 있다는 점을 감안하면, 타지키스탄 GDP의 25% 가량이 한 도시의 경제상황과 고용상황에 직접적으로 의존하고 있다는 것을 의미한다. 이는 금융위기 이후 송금이 회복되고 있다는 사실에도 불구하고 타지키스탄의 노동이주가 경제발전과 빈곤축소를 위한 축복이 아니라 외부환경에 결정적으로 좌우되어 장기적인 안정성을 확보할 수 없는 저주가 될 수 있다는 우려를 낳기에 충분하다.

38) 이주자들이 일자리를 뺏는다는 현지 국민들 간에 널리 퍼진 믿음은 각국의 정부가 이주정책을 강경하게 실시하도록 강제했다. 이러한 믿음은 언론매체를 통해 확산되기 때문에 외국인에 대한 차별과 혐오를 부추기고 목적지 국가와 송출국 간의 긴장을 증가시킨다. 실제로 러시아 정부는 금융위기를 극복하려는 노력의 일환으로 자국의 노동시장에 대한 보호주의 정책을 취했는데, 그 결과 이주노동자들이 목적지 국가에서 직면하게 되는 정치적·행정적 리스크는 증가한 것이다.

참고문헌

- 김영진. “중앙아시아의 노동이주 현황과 사회·경제적 영향.” 『슬라브연구』. 제28권 1호. 2012. 1-26쪽.
- 김영진. “우즈베키스탄의 노동이주와 송금: 현황과 사회경제적 영향.” 『러시아연구』. 제22권 2호. 2012. 199-233쪽.
- Becker, C. M., Musabek, E. N., Seitenova, A.S. and Urzhumova, D.S. “The Migration Response to Economic Shock: Lessons from Kazakhstan.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 33, No. 1. 2005. pp. 107-132.
- Bichsel, C., Hostettler, S. and Strasser, B. “Should I buy a cow or a TV?” Reflections on the conceptual framework of the NCCR North-South based on a comparative study of international labour migration in Mexico, India and Kyrgyzstan. NCCR North-South, Berne: NCCR North-South dialogue. 2005.
- Danzer, A. M. and Ivaschenko, O. “Labor Migration, Remittances and Welfare Implications for Tajikistan.” *Republic of Tajikistan Poverty Assessment*. World Bank. Chapter 4. 2009.
- Goss, E. P. and Paul, C. “Age and Work Experience in the Decision to Migrate.” *The Journal of Human Resources*. Vol. 21, No. 3. 1986. pp. 397-405.
- International Crisis Group. “Central Asia: Migrants and the Economic Crisis.” *Asia Report No. 183*. 2010. www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/183%20Central%20Asia%20Migrants%20and%20the%20Economic%20Crisis.ashx (검색일: 2013.7.30),
- IOM. “International Organization for Migration. Migration, Remittances, and Living Standards in Tajikistan.” A Report Based on Khatlon Remittances and Living Standards Measurement Survey, KLSS(2005). 2007.
- Jaeger, D., Dohmen, T., Falk, A. Huffman, D., Sunde, U. and Bonin, H. “Direct Evidence on Risk Attitudes and Migration.” *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 92, No. 3. 2010. pp. 684-689.
- Jones, L., Black, R. and Skeldon, R. *Migration and Poverty Reduction in Tajikistan*. University of Sussex: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. 2007.
- Justino, Patricia & Shemyakina, Olga. “Migrant Remittances and Household Labor Supply in the Post-Conflict Tajikistan.” *Annual Meeting Papers*, American Economics Association. 2009.
- Kireyev, Alexei “The Macroeconomics of Remittances. The Case of Tajikistan.” *IMF Working Paper*. Washington D.C.: International Monetary Fund. 2006.
- Kumo, Kazuhiro. “Tajik Labour Migrants and their Remittances: Is Tajik Migration Pro-Poor?” *Discussion Paper Series No. 39*. Hitotsubashi University: The Institute of Economic Research. March 2011.
- Martin, P. “Recession and Migration: A New Era for Labor Migration?” *International Migration Review*. Vol. 43, No. 3. 2009. pp. 671-691.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J. E. “Theories of International Migration: A Review and Appraisal.” *Population and Development*

- Review*. Vol. 19, No. 3. 1993. pp. 431-466.
- McKenzie, D. "How Do Household Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis." *World Development*. Vol. 31, No. 7. 2003. pp. 1179-1199.
- Müller-Böker, Ulrike "Effects of Labour Migration on Rural Livelihoods in Tajikistan: With a special regard on the interlinkages to agricultural land use." *Master Thesis GEO 511*. University of Zürich: Department of Geography. 2011.
- Olimova, S. & Bosc, I. *Labour Migration from Tajikistan*. Dushanbe: International Organization of Migration. 2003.
- Olimova, Saodat. "Global Crisis and Labour Migration: The Case of Tajikistan." www.ceri-sciences-po.org/cerifr/transversal/06112009/s_olimova.pdf (검색일: 2013.7.20)
- Ratha, D., Mohapatra, S. and Silwal, A. "Outlook for Remittance Flows 2010-2011: Remittance Flows to Developing Countries Remained Resilient in 2009, Expected to Recover during 2010-2011." *Migration and Development Brief 12*. Washington D.C.: World Bank. 2010.
- Satake, H. and M. Hassine. "Compiling Statistics on International Remittance by Workers: The International Debate and the Situation in Japan." *Bank of Japan Working Paper Series No.5-J-15*. Bank of Japan. 2005.
- United Nations. "Trends in International Migrant Stock." 2010. <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp> (검색일: 2013.7.20).
- UNDP. "Global Crisis and Labour Migration: The Case of Tajikistan." <http://europeandcis.undp.org/aboutus/show/065515FB-F203-1EE9-B5511CA5A95279B7> (검색일: 2013.8.10)
- UNDP. "Remittances in Europe and Central Asia: between the Euro crisis and Russia's growth prospects." <http://europeandcis.undp.org/aboutus/show/9BC4249F-F203-1EE9-B78FC634499EC270> (검색일: 2013.8.10.)
- World Bank. *Tajikistan Policy Note: Enhancing the Development Impact of Remittances*. Washington, D.C.: World Bank. 2006.
- World Bank. "Republic of Tajikistan." *Poverty Assessment No. 51341-TJ*. Washington D.C.: World Bank. 2009.
- World Bank. *Migration And Remittances Factbook 2011*. Washington, D.C.: World Bank. 2010.
- Yang, D. "International Migration, Remittances and Household Investment: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks." *The Economic Journal*. Vol. 118, No. 528. 2008. pp. 591-630.

세션Ⅵ (KIEP 세션Ⅲ)

: 중앙아시아 공공외교와 에너지 안보

■ 사회 : 제성훈(KIEP)

■ 발표 :

윤영미 - 글로벌 시대 중견국 공공외교의 새로운 정향:

중앙아시아지역에 대한 전략적 접근과 방향 모색을 중심으로

윤석상 - 중앙아시아 에너지 안보를 둘러싼 정치·경제적 동학:

지속가능한 발전을 위한 일본과 중앙아시아의 협력관계를 중심으로

김용민 - 몽골·일본 EPA 협정의 의미와 한국적 함의 연구

■ 토론 : 정기웅(서울교대), 문진영(KIEP), 김홍진(순천향대)

글로벌 시대 중견국 공공외교의 새로운 정향: 중양아시아 지역에 대한 전략적 접근과 방향 모색을 중심으로

윤영미(평택대)

I. 문제제기

일반적으로 공공외교(public diplomacy)는 1960년대 미소 냉전의 갈등이 심화되면서 공산권 지역을 대상으로 사용되기 시작했다. 당시 공공외교는 “타국의 외교정책의 입안 및 실행과정에 해당 외국 국민들이 관여하도록 영향을 미치는 일”을 의미했다.¹⁾ 점차로 공공외교는 국가의 국경을 초월한 일종의 국제커뮤니케이션으로 간주되었다. 특히 글로벌 시대 공공외교는 전통적 외교와 달리 ‘외국의 민간 대중’(foreign public)을 대상으로 하는 정부 및 비정부 외교활동을 지칭한다.²⁾ 공공외교의 추진과정에서 외교부, 국방부와 같은 실무부처와 민간기업 및 민간단체, 국민개개인 모두가 주체로서 참여가 가능해졌다. 이런 변화에는 기술정보 혁명과 인터넷의 지구적 확산 등 복합적으로 작동하고 있는 네트워크가 공공외교의 중요한 역할을 수행하게 된 것을 의미한다.³⁾ 글로벌 시대 미국과 같은 전통적 강대국과 일본,⁴⁾ 중국⁵⁾ 그리고 중견국(middle power)로서의 한국 등도 공공외교의 중요성을 인식하고 활발한 활동이 전개되고 있다. 한국은 공공외교의 중요한 유형인 소프트파워 외교를 활발하게 전개 중이고, 더욱이 중견국 소프트파워를 적극 모색 중이다.⁶⁾

기존의 다양한 분야의 학자들을 중심으로 공공외교와 소프트파워에 대한 연구가 이런 맥락 하에서 본 연구에서는 21세기 공공외교의 특성과 역할을 기반으로 강대국과 중견국들 간에 전략적으로 중요하게 부각되고 있는 중양아시아 지역을 중심으로 한국적 소프트파워의 특성과 향후 과제에 대해 고찰해 보고자한다. 중양아시아 지역은 박근혜 정부가 지향하고 있는 ‘유라시아 이니셔티브’가 실현되고 있는 전략적으로 중요한 지역으로 다양한 국제협력과 에너지·자원, 환경 및 기후 변화 등 중견국(middle power) 한국의 경제발전에 많은 관심을 표명하고 있는 지역으로 부상했다. 이미 동 지역은 1990년대 초 구소련 붕괴이후 지정 및 지정학적으로 러시아 및 미국과 유럽연합(EU)의 국제정치경제의 중심지가 이동되면서 국가 간 경쟁 및 협력과 현재와 미래의 인류생존을 위한 공동개발과 보존 등 복합적인 특성이 부각되고 있는 지역이다. 특히 풍부한

1) 공공외교 용어는 1965년 에드먼드 걸리온(Edmund Gullion)에 의해 최초로 사용되었다. http://publicdiplomacy.wikia.com/wiki/Edmund_Gullion(검색일: 2013. 10. 1); 윤영미(2012 e), p. 171.

2) 대표적인 예로 프랑스의 앙시앙 레짐 하의 프랑스인들은 타국에서의 자국의 이미지를 변화시키는 것에 대해 다른 유럽국가들보다 더 많은 노력을 기울였다. 더 자세한 논의는 다음을 참조. 얀 메리센 외(2008), p. 34.

3) 전제국(2011) pp. 34~35; 하재웅(2009) 참조.

4) 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. Kazuo(2012), pp. 115-120.

5) Kejin(2012), pp. 96-114.

6) 소프트 파워로서 공공외교는 ‘복합적인 글로벌 네트워크’의 확산을 의미한다. 네트워크의 확산에 있어서 정부 외에 국가 영역 밖에서 활동하는 다양한 형태의 민간행위자들도 중요한 역할을 수행하게 된다. 더 자세한 논의는 다음을 참조. 손 열(2006); Appleby(2010); 홍수원 역(2007) 참조

에너지자원(석탄, 석유, 천연가스, 풍력, 수력, 원자력, 지열 등)을 기반으로 높은 성장잠재력을 보유한 21세기 ‘오일로드(Oil Road)’로 역할이 중요해지고 있는 지역이다.

이런 점을 감안하여 글로벌 시대 중아시아 지역의 전략적 특성이 잘 반영되어 한국적 소프트파워 자산을 적절하게 ‘실행 또는 집행과정’(implementation process)이 잘 적용되고 있는지, 중견국 이미지와 국가브랜드 가치가 잘 반영된 차별화된 한국적 공공외교가 잘 수행되고 있는지를 분석해보고, 아울러 우리의 대응 과제를 제세해보고자 한다. 따라서 본고에서는 한-중앙아 5개국의 상생의 협력 관계 증진이라는 전제하에 한국적 소프트파워의 패러다임과 중견국의 개념과 유형을 분석해보고 지속가능한 소프트파워의 전략적 맵핑을 단·중기 전략과 장기적 전략으로 구분하여 적용해 볼 것이다. 소프트파워의 중요한 분석단위로 에너지자원 및 경제협력 강화, 공적개발원조(ODA)의 현황과 특성, 기후변화와 환경 그리고 한-중앙아 협력포럼 등을 중심으로 현황과 향후 과제에 대해 고찰해보고자 한다.

II. 이론적 접근: 소프트파워와 중견국 개념

왜 소프트파워인가. 소프트파워는 미국의 국제정치학자 조지프 나이(Joseph S. Nye)가 1990년대 초반에 자신의 저서 「Bound to Lead」에서 처음 소개된 개념이다. 2001년 9/11 테러사건 이후 전통적인 ‘국력’과 전통적 외교의 한계성이 여실이 드러나면서 신기술과 ‘소프트파워(soft power)’를 기반으로 하는 공공외교의 중요성이 새롭게 부각되었다.⁷⁾ 세계 초강대국인 미국의 실천적 문제의식이라는 편향 속에서 소프트파워 담론을 제시했다. 군사력과 경제력에 근간을 둔 하드파워(hard power)를 바탕으로 초강대국 미국이 자신의 패권을 유지하고 재창출하기 위해 소프트파워 활용에 중점을 두고 논의되었다. 미국은 하드파워를 보완하는 공공기제로 소프트파워 활용을 제기했으며, “미국만이 제공할 수 있는 공공재를 국제사회에 제공함으로써 미국의 우월적 지위를 유지”하려고 했다.⁸⁾ 미국은 반테러 전쟁을 통해 초강대국이라도 ‘힘’으로만 안 되고 상대방을 설득하고 감동시키는 전략이 중요하다는 것을 재차 확인하게 되는 계기가 되었다.⁹⁾ 소프트파워는 군사력이나 경제력과 같은 물리적 자원을 동원하여 상대방을 강제하는 전통적 외교보다는 지식, 이념, 문화 등을 포함한 비물질적 자원을 활용하여 상대방의 선호를 바꾸어 동의를 이끌어내는 외교이기 때문이다. 즉 소프트파워는 군사력과 경제력과 달리 직접적으로 상대의 자발적 복종과 관심을 이끄는 것을 의미한다.

7) 2001년 9-11 테러 이후 미국은 민주주의의 세계적 확산, 통신수단의 혁명적 발전으로 군사력 및 경제력이 핵심을 이루는 ‘하드 파워’(hard power)가 한계에 봉착했음을 인식했다. Nye(2004) 참조.

8) Armitage and Nye(2007), 참조.

9) 김상배(2009), p. 13.

<표 1 > 소프트파워의 자산 종류에 따른 공공외교의 영역

소프트파워	공공외교영역	프로그램(예시)
정치경제적 가치 및 제도	▶ 가치/제도의 확산	→ 경제개발경험 전수 프로그램 ODA와 연계한 프로그램 확대
관광	▶ 관광외교	→ 관광프로그램 개발
문화	▶ 문화외교	→ TV프로그램, 영화, 음악, 종교, 예술, 음식.
언어/교육/학문	▶ 언어 증진 ▶ 고유 학문 증진	→ 한국어, 한국학 해외 증진 프로그램 ▶ 교환학생, 교환학자 프로그램
인적자원	▶ 인적교류 및 네트워킹	→ 인사초청 ▶ 국제포럼, 세미나, 국제회의 등
군사안보	▶ 군사외교	→ PKO, 다국적군 활동, ODA와 연계한 PRT, 민사작전을 통한 현지 개발

출처: 김태환 (2012 b), p. 8 재인용과 필자가 재구성함.

전 세계적으로 군사력과 경제력과 같은 하드파워에 대비되는 소프트파워의 증진 필요성에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 이미 공공외교의 중요성과 필요성에 관한 논의는 국제적으로 확대되고 있기 때문에 공공외교의 궁극적 목표로서의 이미지 및 국가브랜드를 높이기 위해 타국민을 대상으로 상관을 잘 고려해야 한다. ‘소프트파워’는 외교적 목표를 달성하기 위해 공공외교를 실행하는 과정에 사용되는 ‘자산’이다. 이런 점에서 “명령, 강제 그리고 유인”의 행위 없이 타인의 자발적 동의나 행위를 이끌어 내는 힘”을 의미한다. 특정 국가의 정치경제적 발전 경험에 의해서 형성된 ‘정치경제적 가치와 제도’가 다른 국가들이 자발적으로 모방하고자 하는 매력이 있을 경우 이는 그 국가의 중요한 소프트파워 자산이 될 수 있는 것이다. 특정 국가나 지역의 전략적 특성이나 관광자산, 환경이나 문화유산 등 여타 국민들에게 반영되고 그들의 호의와 관심을 유발할 경우 그 국가의 관광외교나 문화외교의 중요한 자산이 된다. 또한 특정 국가의 언어나 교육, 학문적 자산과 포괄적인 의미에서의 인적 자산과 최근 군사외교도 중요해지면서 UN 평화유지군(PKO), 다국적군 활동, ODA와 연계한 지방재건팀(PRT)을 통한 민사작전을 통한 현지 지원도 외국 대중들의 관심과 흥미를 유발하는 매력 요인이 된다. 따라서 <표 1>에서 보여준 것처럼 소프트파워의 여러 자산 종류에 따라 공공외교의 영역이 분류된다.¹⁰⁾

그럼 강대국 및 약소국과 구별되는 중견국 소프트 파워란 무엇인가. 중견국은 “관계적 개념이라 할 수 있는 중간(middle)과 국제정치에서 힘의 배분상태에 따른 국가의 물질 기반인 권력(power)의 합성어”로 정의된다. 국제체제 내에서 중견국의 개념과 그 행태는 오랫동안 논쟁의

10) 김태환(2011), pp. 1-3. 전쟁론으로 유명한 클라우제비츠(Karl von Clausewitz)는 “강대국의 안보와 유럽의 안정을 위한 중견국의 유용성과 중견국들의 전략적이고 지정학적인 특징”을 중요시했다.

대상이었다. 중견국의 개념은 관계적이고 상대적 개념인 것이다.¹¹⁾ 예를 들면, 제국, 패권국, 강대국, 약소국 등이 나름대로의 절대적 권력지표와 국제체제 속에서의 지위, 임무, 기능을 포함하는 개념으로 분석되지만 중견국은 중간 개념으로서 명확한 절대적 개념보다는 상대적 개념으로 간주된다.¹²⁾ 중견국은 전략적으로 자국을 스스로 보호할 군사적 능력을 보유하고 있고, 동시에 대체로 지정학적으로 강대국 사이에 위치한다. 이런 측면에서 중견국은 일종의 힘의 ‘완충국가’로서 강대국 간의 경쟁과 긴장을 완화시킬 능력을 보유한다. 오늘날 중견국에 대한 정의는 국가의 국력이나 능력도 중요하지만 ‘행태와 규범적’ 측면이 더 강조된다. 즉 중견국은 영토, 인구, 지정학적 환경 외에 중간 정도의 경제력과 군사능력을 보유하고 국제사회에서의 중요한 역할인 ‘다자외교와 다양한 국제기구’ 참여 활동 여부가 더 중요해졌다. 또 중견국은 국제사회에서 평화를 선호하고 평화유지와 평화집행에 적극 참여하고 관련한 유사한 활동을 직접 수행하는 국가들이 포함된다.¹³⁾

한편 어느 국가가 중견국 범주에 속하는가에 대해서는 여러 가지 논란이 제기될 수 있을 것이다. 특정시기에 따라 중견국은 다양하게 분류된다. 현재 전통적인 중견국가로 캐나다와 호주가 대표적이고 스웨덴, 네덜란드, 벨기에 등이 포함된다. 중견국은 지리적 및 정치적 상황에 따라 구분할 수 있다. 지리적으로 호주와 캐나다처럼 국제체제에서 다소 고립되지만 미국과 같은 강대국과의 현실주의적으로 양자 관계와 자유주의적 다자주의적인 중견국 위치를 차지한다. 특히 21세기 소프트파워가 중요해지면서 중견국의 외교 내용도 시대에 따라 달라진다. 냉전시기 비동맹외교, 남북 갈등 중재 외교 등에서 글로벌 시대로 발전해 오면서 국제주의(internationalism) 혹은 다자주의(multilateralism)로 확산되고 있다.¹⁴⁾

한국은 중견국으로서 어떤 특징과 면모를 갖추고 있는가. 세계 12위 경제력과 상당할 정도의 군사력 보유, 최근 ‘한류’와 같은 소프트파워 측면에서 우위를 확대해가고 있다. 국제사회에서 ‘공공재’의 창출을 위해 다각적으로 활발한 활동을 펼치고 있다. 개발도상국의 경제사회 발전을 지원하기 위해 ODA 규모를 확충해가고 있으며, 분쟁지역의 재건 및 평화유지 활동을 위해 PKO 및 다국적군의 역할도 확대되고 있다.¹⁵⁾ 2010년 G20 정상회의와 같은 국제적 규모의 회의를 성공적으로 개최하는 등 국제기구의 참여나 국제협력에 적극적으로 참여하고 있다. 한국은 자유민주주의를 지향하는 통상국가로서 “세계화의 흐름에 역동적으로 대응해왔고, 지구성(globality)에 대해 능동적으로 대처하고 협력”을 모색하는 국가로 간주된다. 국익에 입각해 편협한 경제적 이익을 추구하지 않았고, 국제사회의 인류 보편적인 가치를 중시여기고 실천에 주력하고 국제사회 기여를 중요시 여기고 도움을 주기위해 노력하고 있다. 분단국가로서 평화유지와 일명 선진국과 신흥개발국가들 사이에서 소통과 가교 역할을 담당해오고 있다. 글로벌 중견국가로서 한국은 세계화로 인해 야기된 국제사회의 다양한 문제 및 분쟁 해결에 적극적 역할을 담당해왔다.¹⁶⁾

한국의 공공외교를 강화할 필요성이 증대된 이유는 한국이 글로벌 통상국가가 된 점을 들 수

11) 중견국 외교론에 대해서는 다음을 참조. Hampson(1992); Chase, Hill and Kennedy(1996); Holbraad(1984).

12) 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. Waltz(1979); Mearsheimer(2001).

13) Cull(2012), pp. 67-83.

14) 중견국은 지역적·국제적 분쟁 해결을 위해 협력적 노선과 평화적 방법을 선호해야 한다. 이를 위해 관련 쟁점 영역에서의 제도화 구축을 실행해야 한다. 중견국은 다른 중견국가들과의 유대 강화를 통해 자국의 입장과 국제적 위상을 제고하기 위한 외교적 행태를 수행해야 한다. 이와 같은 이론적 관점이 무엇인가에 따라 범주화가 달라질 수 있고, 역사적이고 구조적이며 동태적인 방법론에 입각해 중견국가를 분류해내야 하기 때문에 일단의 중견국들은 세계체제 분석에서는 ‘반주변부’(semi-periphery)에 속한다. Armitage and Nye(2007) 참조.

15) 김순태(2010); 전병환(2012) 참조.

16) http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40120416165044§ion=05(검색일: 2013. 4. 20).

있다. 한국이 글로벌 통상국가로서 단시간 내에 세계도처로 확대된 경제적 이해관계를 보호하고 증진하기 위해 외교역량도 그만큼 증가되어야 한다. 동시에 한계점도 직면해 있는데 한국의 외교력은 경제력에 비해 발달이 더디고 전통외교를 중심으로 움직이기 때문에 전 세계적으로 확대된 한국의 이해관계를 지원해주기에 문제점이 존재한다.¹⁷⁾ 최근 군사력, 경제력과 같은 하드파워에 대비되는 소프트파워의 증진 필요성에 관한 논의가 증가하고 있는 것은 정부의 하드파워-소프트파워 불균형이 다분히 존재하기 때문이다.¹⁸⁾ 공공외교의 중요성과 강화 필요성에 관한 논의와 국제적으로 확대된 정부의 이해관계와 소프트파워의 연계가 아직 충분하지 못한 점에서 기인한다.¹⁹⁾

이런 측면에서 중견국가로서 한국이 상대적으로 경쟁우위를 갖추고 있는 본 논문에서도 논의되고 있는 ‘한국형 모델’에 대해 주력해야한다. 중견국 소프트파워의 증진을 위해 과거 전통외교 방식인 정부 조직, 정부 기관, 민간 센터기관 등은 하향식 관계가 아니라 수평적 네트워크를 구축에 주력해야 한다. 정부의 역할은 정보의 흐름과 공유를 원활하게하기 위해 인센티브를 제공해주어서 ‘민간주도형’, ‘민간참여형’ 네트워크 거버넌스 구축을 유도해야한다. 공공외교 대상 자체가 다양한 민간기관이나 그룹, 개인들을 상호연결 시켜줌으로써 형성된 네트워크를 지속적으로 ‘관리(manage)’하는 것임을 유념해야 한다. 공공외교 추진체계의 행위자가 다양하기 때문에 이들 행위자간의 관계가 복잡할 경우 ‘네트워크’의 개념을 도입하여 각국별 추진체계의 특성을 파악해 보는 것이 유용한 것이다.²⁰⁾ 공공외교의 정부 주도형 모델로 대표적이었던 미국의 공보처가 해체되었고 영국이나 독일은 정부 주도형 모델과 또 다른 추진체계를 가지고 성공적인 공공외교를 펼치고 있다. 공공외교의 목적, 행위자의 성격, 공공외교의 자원 등을 고려해 한국적 실정에 맞는 추진체계를 구축해야 한다. 이런 점에서 가장 중요한 것은 ‘한국적’ 가치나 제도, 경험과 정책을 소프트파워 자산화하고 또 다양한 매체를 통해 전파되는 과정에서 국제사회에 통용될 수 있는 ‘보편적 가치’(universal value approach) 추구를 염두에 두고 추진되어야한다. 즉 보편적 가치 측면에서 중견국으로서 한국이 국제사회에서 추구하고 기여할 수 있는 적절하고 구체적인 가치와 역할에 초점을 맞추는 ‘역할외교(role diplomacy)’ 수행이 중요하다. 선진국과 개도국, 부국과 빈국, 강대국과 약소국을 연결하는 가교역할을 더 확대해야 할 것이다.²¹⁾ 특정국가에 대한 정치문화에 대한 고려라든가 국민의 성향 등을 분석해서 국제협력 개발 즉 ODA와 FTA를 통한 경제적 연계의 강화, 에너지 및 기후 분야 협력의 기반을 조성과 사회·문화 교류 및 인적 교류 등을 통해 같은 네트워크 강화 등의 소프트파워를 확충해야 한다. 이를 통해 일반 대중을 대상으로 비정치적 성격의 문화외교의 추진 등 한국의 이미지를 인식시키는 전략이 모색되어야 한다.

17) 김태현(2008), pp. 11~12.

18) 한인택(2010) 참조.

19) 이근(2007) 참조.

20) 네트워크는 정부 행위자와 이익집단들의 관계를 설명하기 위한 개념으로 많은 행위자가 정책결정에 참여하게 되면서 정부와 다수의 비정부 행위자들 간에 발생하는 복잡한 관계를 설명 및 묘사하는 개념으로 활용된다. 따라서 네트워크는 ‘정책의 수립·수행에 참여하는 정부·비정부행위자들 간의 상호작용 규율과 그들의 상호작용을 통해 발생하는 관계의 구조’를 의미한다. 김선경·양재대·원준연(2003) 참조.

21) 김상배(2009)참조; 김태환(2012), pp. 84-86.

III. 중앙아시아 지역에 대한 전략적 접근과 소프트파워 유형

일반적으로 중앙아시아 지역은 1990년대 초 구소련 붕괴 후 ‘신 거대게임의 중심지’, ‘유라시아의 발칸’, ‘신 실크로드의 부상’ 등으로 불리고 있다. 러시아의 재부상과 2001년 9/11 테러 이후 미국의 자원획득 및 영향력이 확대를 중심으로 에너지·자원 공급처로 세계의 주요 열강의 각축장이 되고 있다. 국경을 맞대고 있는 주변국 아프가니스탄 전쟁이후 정치적 혼란과 갈등이 지속되고 있기 때문에 21세기 ‘신 거대 게임’의 중심지로서 우호적인 협력과 이해관계가 충돌되고 있는 지역이다. 동 지역은 막대한 자원을 중심으로 차세대 중요한 에너지 공급지로서 부상함에 따라 다양한 파이프라인 부설을 둘러싸고 세계패권국 미국과 EU, 러시아, 중국, 일본, 이란 등의 주변국의 이해관계 조율 문제가 정치경제적 안정에 중요한 문제로 제기되고 있다<표 2 참조>. 한국은 비교적 경쟁 국가들에 비해 다소 진출이 느리고 기업중심으로 개별진출과 협력이 추진 중이다.

동 지역에서 중요한 에너지·자원 수출국 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄²²⁾과 에너지 비수출국이며 농업국가인 타지키스탄과 키르기스스탄의 경제성장률, 국민소득, 인플레이션 등 국내 경제여건에 다소 차이가 존재하는 지역이다. 또 에너지 부국을 중심으로 중동지역의 에너지·자원을 대체할 새로운 안정적인 자원 공급지로서 주목된다.²³⁾ 역내 외 국가들 및 세계 석유 메이저들을 통해 석유, 가스 수송을 위한 파이프라인 구축 사업이 활발하게 추진되고 있는 지역이다. 이들 지역에 매장된 석유, 천연가스, 광물자원들이 아직 탐사 및 개발 단계에 있기 때문에 정부 및 기업들이 참여할 여지가 많다. 아울러 <표 2>에서 보여주듯이 역내 국가들 간에 다양한 이해 갈등이 내재한다.

<표 2> 중앙아시아 지역의 역내 갈등 구조

갈등 구조	내용
▶ 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 갈등	▶ 구소련 시기 동 지역의 맹주국이었던 우즈베키스탄과 탈냉전기 자원부국으로 부상한 카자흐스탄의 지도자들 간의 불편한 관계가 유지되고 있음.
▶ 중앙아시아 연합(Central Asian Union) 창설 시도	▶ 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄이 주도로 중앙아시아 연합(Central Asian Union)을 창설하려고 시도했지만 의견차이로 실패했음.
▶ 아랄해 수자원협력	▶ 아랄해 수자원협력을 둘러싼 역내 국가들의 이해관계도 다양하고 복잡함.

동 지역은 지정학적으로 상위국가로 불리는 미국, 중국, 러시아와의 3강의 경쟁과 양대 구조인 미국·EU와 중국·러시아로의 경쟁구도로 구별된다. 일본과 EU 회원국은 미국에 의존적이

22) 투르크메니스탄에서는 가스 수출의 다변화를 위해 다양한 가스관 건설이 추진 중이다. 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. 김중관, “중앙아시아 에너지 자원 운송루트에 대한 평가: 투르크메니스탄 가스자원 중심으로,” 제3차 중앙아시아 국내학술대회, 2011. 12, p. 17.

23) 아울러 카스피해 연안의 아제르바이잔을 포함해 동 지역은 중동지역에 이어 세계 제2의 석유 및 천연가스의 매장지이며, 희귀 광물 등 막대한 광물자원이 매장되어 있다.

고 주변의 중동 국가들과 인도 등은 동지역의 5개 국가와 우호적인 관계를 잘 유지하지 못하고 있다<표 3 참조>.²⁴⁾

특히 일본은 1991년 소련의 붕괴이후 독립한 5개 국가들을 대상으로 한 집중 외교 전략을 수립해서 적극 추진 중이다. 상위국가로 불리는 미국, 중국, 러시아와의 전략과 차별적으로 일본은 1990년대에 들면서 ‘가교론’, ‘동아시아 공동체론’ 등을 통해 번영, 환경(녹색 아시아), 재해 방지, 우애의 해(海)등 분야에서 공공재 제공의 선도적 역할을 자임하고 있다.²⁵⁾ 하시모토 총리가 ‘신실크로드 외교’를 내걸고, 2001년 9/11이후 ‘신 실크로드 외교’에서 ‘중앙아시아+일본’ 외교로 발전되었다. 2004년 8월 말 가와구치 요리코 외상은 우즈베키스탄 타슈켄트 세계 경제외교 대학에서 행한 정책연설을 ‘새로운 차원에: 중앙아시아+일본(Adding a New Dimension: Central Asia Plus Japan)’에서 ‘중앙아시아+일본’ 구상을 발표하였다. 이런 구상에 기초해 타지키스탄과 우즈베키스탄에 2,000만 달러 이상의 긴급원조를 제공했다. 아소외상은 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 전략을 발표를 통해 다양한 발전 접근 전략을 제시해오고 있다. 일본은 저탄소 녹색성장을 위해 2007년 5월 ‘Cool Earth 50’ 및 2008년 ‘후쿠다 비전’을 선포했다. 이를 통해 2050년까지 세계 온실가스 배출량을 절반 수준으로 감축하는 방안의 하나로 기후변화에 적극적으로 대응하는 개도국을 지원하기 위해 ‘Cool Earth Partnership’을 제안하는 등 환경 ODA 사업을 지속적으로 확대해 실시하고 있다.²⁶⁾

<표 3> 미국, 중국, 러시아의 충돌요인

미국	중국·러시아 (공조체제)
▶ 카자흐스탄에 석유개발 선점	▶ 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄에서 석유·가스 개발에 유리함.
▶ 기존의 러시아 독점의 송유관·가스 파이프라인에서 탈피하기 위해 새로운 파이프라인 건설 추진(ex) 나부코 가스관 ²⁷⁾)	▶ 중국은 독자적 송유관·가스 파이프라인 확보함. 러시아는 송유관·가스 파이프라인에 우위를 점하고 있음. ▶ 러시아는 EU에 대한 통제력을 약화하기 위해 투르크메니스탄의 가스 운송루트 개발에 영향력을 지속하고 있고, 에너지 독점을 통해 미국과 EU와의 관계 약화 정책을 수행 중임.
▶ GUAM을 통한 친미동맹 확보 및 NATO의 동진 추진	▶ SCO를 통한 미국의 세력 견제 및 푸틴 재집권이후 러시아의 영향력이 강화되고 있는 추세임.

출처: 김규륜 외(2012) p. 208 재인용과 필자 재구성

24) 더 자세한 논의 다음을 참조. 성동기(2011), pp. 315-316.

25) <http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/meibo/daijin/index.html> (검색일: 2013. 10. 1).

26) 일본은 키르기스스탄의 지원에 이어 2002년부터는 타지키스탄에 대한 무상자금협력 자금도 증가하기 시작했다. 2009년 6월 30일 아소 총리는 국제문제연구소에서 ‘안전과 번영을 확보하는 일본외교’라는 제목으로 중앙아시아를 기점으로 아시아의광역개발에 일본이 공적 개발 원조(ODA)를 통해 적극적으로 지원하겠다는 뜻을 밝혔다. 현대판 실크로드를 축으로, 신흥국과의 관계 강화를 추진한다는 신외교구상을 재차 확인하였다. 김규륜 외(2012), pp. 7-8; 이구성(2011), p. 173; 더 자세한 논의 다음을 참조. 남기정(2006).

27) 나부코(Nabucco Stream Gas Project) 가스관은 터키, 루마니아, 헝가리, 오스트리아 정부들간 협정으로 터키 앙카라에서 2009년 6월 13일 체결되었다. 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조, 윤영미(2012 d), pp. 85-87.

소프트파워의 중요한 적용지역으로 중앙아시아의 전략적 특성은 무엇인가. 중앙아시아를 대상으로 한 이와 같은 일본은 물론이고 여타 국가들의 적극적인 정책과 협력은 중견국으로서 한국의 역할에 대한 새로운 방향 모색에 많은 영향을 미치고 있다. 한국의 동지역에 대한 진출은 1992년 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄과 수교를 맺으면서 본격적으로 전개되었다. 2006년 3월 우즈베키스탄과 전략적 동반자 관계를 맺었고, 카자흐스탄과는 2009년 5월 전략적 동반자 관계로 격상되었다.²⁸⁾ 중앙아시아 5개국을 대상으로 독립 초기부터 정치경제 교류를 통해 이른바 상생의 경제 전략을 구사해왔다. 1992년 수교이후 에너지·자원 및 경제적 지원 및 협력부문에서 적잖은 성과를 달성했기 때문에 이를 바탕으로 신성장동력의 새로운 지평을 확대하기 위해 중견국 소프트파워 외교가 중요해지고 있다.²⁹⁾ 한국은 정치 분야에 편중됐던 외교 업무에서 벗어나 국가별로 해외에 진출해 있는 기업과 연계된 ‘맞춤형’ 외교 전략을 고수해왔다.

그동안 한국은 경제발전에 밑바탕이 되는 2차 산업을 중심으로 전개하여 왔기 때문에 세계열강들이 에너지·자원에 큰 비중을 둔 것과는 차별적이다. 한국은 미국, 중국, 러시아 등 3강과 기존의 외교적 틀을 유지하고 있고 이슬람 국가가 아니다. 이런 점에서 한국은 한류와 경제외교적 역량을 유지하면서 상위국가들과 우호적인 관계를 유지하고, 중견국으로서 역내 국가들과 소통의 역할을 전개할 수 있을 것이다.³⁰⁾ 이와 같이 중견국으로서 동 지역의 경제발전과 역내 발전과 평화 증진에 기여할 수 있는 소프트파워 외교전략을 구사해야 한다. 동 지역은 글로벌 시대 중견국으로서 신성장동력의 창조경제를 기반을 제공할 수 있는 ‘지속적인 경제발전’(sustainable economic development)에 필수적인 에너지 및 자원의 공급지역이고, 약 30만 명 이상의 고려인들이 거주하고 있기 때문에 한국의 소프트파워 증진과 네트워크 확대에 중요한 지역으로 간주된다.³¹⁾ 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄을 포함한 동 지역은 한국형 ODA를 통한 협력 강화와 지원 모색, 에너지·자원 확보, 공급처의 다변화, 대륙세력으로서의 공간적 확장과 저탄소 녹색성장의 글로벌 이슈 등 토대를 제공할 수 있는 미래 한국의 복합공간의 확대가 가능하고 현 정부의 창조경제 구현의 중요한 지역으로 간주된다.³²⁾

자원협력과 물류이동과 그에 상응하는 신흥시장 확보 측면에서 중요도가 커지고 있다. 또 아랄해 고갈에 따른 수자원 문제, 지구 온난화와 무분별한 개발의 위협에 직면해 있기 때문에 생물적 다양성과 온실효과 문제에 대한 인식과 친환경 농업 등 신재생에너지 협력도 모색되고 있는 복합공간으로 부각되고 있다. 한국에게 동 지역은 이명박 정부의 신아시아 외교구상(New Asia Initiative)³³⁾에 이어 박근혜 정부의 유라시아 구상 및 협력이 주요 국정과제로 추진되고 있다. 이른바 현 정부는 ‘유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)’을 표명했고 동 지역은 유라시아 협력 강화가 추진의 최적지역인 것이다. 유라시아 이니셔티브는 아시아와 유럽을 하나의 경제공동체로 묶는 것을 기본으로 하면서 정치경제적 협력 및 군사적 측면에서도 평화적 연대를 구축

28) 윤영미(2011 c), pp. 246-247.

29) 김재두 외(2007), pp. 218-220.

30) 성동기(2011 a) pp. 315-316 재인용.

31) 1989년 당시 중앙아시아 지역의 총 고려인 수는 326,720명 정도였고, 구소련 전체 고려인 수의 약 77%에 달했다. 특히 우즈베키스탄이 거주하는 고려인 수는 구소련 전체에서 가장 많았고 중앙아시아 전체의 43%를 차지했다. 성동기(2011 b), p. 379.

32) 윤영미 (2011 c), p. 244 재인용.

33) 신아시아 외교 구상의 핵심은 한국의 아시아 외교지평을 전아시아 지역과 남태평양 지역으로 확대하고 경제 중심의 협력 네트워크도 안보, 문화 분야까지 포함하는 전방위 협력으로 확대한다는 것을 의미한다. 금융위기, 기후변화, 반테러 등 글로벌 이슈를 해결하는 데 한국의 적극적인 기여와 역할에 중점을 두고 있다. <http://www.president.go.kr>(검색일: 2011. 4. 10); 더 자세한 논의 다음을 참조 이재현(2010); 김기석(2010) 참조,

하겠다는 구상이다. 특히 유라시아 연결철도(실크로드 익스프레스)추진을 적극 지지하고 있다.³⁴⁾ 동 지역의 5개 국가로부터 현 정부가 추진 중인 한반도 신뢰프로세스에 대한 적극적인 지지를 이끌어내고자 한다. 글로벌 시대 중견국 소프트파워를 실현과 한반도 신뢰 프로세스 구현을 통한 북핵의 평화적 해결을 실현을 위해 양자 및 다자안보 지역협력의 경험과 노하우를 공유할 수 있는 중요한 지역이 될 것이다. 현 정부는 유라시아 협력 강화 정책을 추진하는 과정에서 ‘상생과 협력의 대중아시아 외교’를 중심으로 본격적으로 실천 중이다.

중앙아 5개국이 직면하고 있는 가장 현실적인 문제는 이들 국가들은 한국의 민주주의 발전에 대해 많은 관심을 표명하고 있다. 아울러 한국이 보유한 선거·투표관리 시스템에 대해 한국과의 협력, 에너지·자원 및 경제발전, 수자원 문제, 기후변화 및 환경 문제에 대한 협력을 구체적으로 추진해야 하며 한-중앙아 협력포럼을 활성화 등을 통해 다양한 정치경제 및 문화교육 교류 및 협력 방안을 모색 중이다. 현재 5개국이 정기적으로 회담을 개최하여 경제통합, 수자원 공유, 기후변화 및 환경 문제 공유 등을 논의해왔다. 각국의 이해관계 조절이 상당히 중요한 수자원 문제와 기후 변화 및 환경 문제는 ‘기술과 재정’ 지원 등이 더 필요할 것이다. 이런 문제의 해결을 위해 한-중앙아 협력포럼을 통해 해결방안을 모색하고 해결하는데 한국이 역량을 발휘할 수 있을 것이다. 즉 한국적 소프트파워의 역할을 선도적으로 주도하는 발판을 마련을 위해 이들 국가에 제공하고 있는 ODA의 현실화 문제, 기후변화 및 환경 문제 해결에 필요한 재정 및 노하우 전수 등을 제안해볼 수 있을 것이다. 더욱이 중앙아시아 5개국+1, 즉 한-중앙아 협력 포럼을 통해 동 지역과 한국의 지속적인 협력을 구축할 수 있을 것이다.

IV. 한국적 소프트파워의 전략적 맵핑: 단·중기적 접근

1. 에너지·자원 협력 및 경제협력

2003년 고유가로 에너지 안보에 관한 국제사회의 관심이 증폭되면서 한국은 중앙아시아 5개 국가들과의 에너지·자원 협력을 더 강화하기 시작하였다. 2005년 12월 정부·민간 기관을 대표하는 20여명의 인사로 ‘중앙아시아 진출협의회’가 구성되었고, 2006년 11월 국무회의를 통과했다. 카스피해 연안의 아제르바이잔을 포함해 한국의 중앙아시아 진출 기본 방향을 담고 있는 ‘중앙아시아 진출 종합대책’이 마련되었다. 정상외교로 다자간 협력관계를 적극 활용, 국가별 특성을 고려한 차별화된 접근 정책 추진, 연관 산업 시너지 강화 및 비교우위 산업 진출의 적극 추진, 법적·제도적 기반 강화 및 협력 인프라 확충, 경제개발 경험 공유를 통해 성장잠재력이 큰 중앙아시아와의 전략적 개발 파트너십 구축 등을 포함했다.³⁵⁾ 한국은 이들 국가들과 포괄적인 경제·외교 협력 기반을 강화하고 자원개발 측면에서 벗어나 경제협력 분야를 다변화를 추진 중이다. 이를 위해 성장잠재력 등의 측면에서 상위에 있는 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄과의 포괄적 경제협력을 추진하고, 정상외교를 포함해 고위급 외교채널 등을 통해 협력을 모색하고, 자원빈국 키르기스스탄과 타지키스탄과의 교류도 더 확대해야 한다. 즉 석유·천연가스 등 자

34) 박 대통령의 유라시아 구상은 2013년 11월 13일 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 정상회담에서 합의한 '북한 나진-러시아 하산 물류협력 프로젝트'의 한국기업 참여로 이어질 것이고, 키르기스의 지지 표명으로 한층 탄력을 받을 전망이다.

35) 고재남(2010) 참조; 윤영미(2011 c), p. 252 재인용.

원이 풍부한 에너지 부국들은 막대한 자원을 바탕으로 외국인 투자유치와 개발 정책을 통해 높은 경제성장률을 달성하고 있는 만큼 한국은 소프트파워 증진 차원에서 에너지·자원외교의 한계성을 타파해야 한다. 예를 들면 건설, 의료, 농업, 금융, IT 산업 등 다양한 분야에서 해외 투자유치와 교류에 더 중점을 두고 추진해야 한다. 동 지역은 신흥경제권인 브릭스(BRICS) 3개국 및 EU의 배후지로서 2020년 거대 신흥시장으로 부상할 것으로 전망된다. 이를 위해 한국은 러시아, 미국, 중국과 일본 등 주요 경쟁국들과 차별화된 비교우위를 개발하고 주요 성과 달성에 주력해야 한다.³⁶⁾

한국은 에너지와 광물자원을 중심으로 건설·플랜트·금융·의료 등 다양한 산업으로 추진 중이지만 현지 정보의 부족이나 충분하지 않는 투자 내지 관심 부족으로 실패도 속출했다. 이런 점을 극복하게 위해 개별 나라별로 독특한 정치사회적 문화적 차이가 내재하기 때문에 단기적 성과에 얽매이지 말고 중장기적 차원에서 국가별 개별적인 전략을 수립해야 한다. 동 지역에 대한 한국진출 현 단계를 짚어보고, 기업들의 성공과 실패 사례를 분석해 중장기 진출 전략을 세워야 한다. 사실상 터키, 중국, 러시아 등 주변국들이 주요 산업을 이미 선점한 상황 하에서 한국정부와 기업들이 진출을 했기 때문에 좀 더 현지 실정과 상황에 걸맞은 사업과 개발 진출방안을 세워야 한다. 동 지역은 한국이 필요한 풍부한 에너지 및 자원을 보유하고 있고, 동시에 한국은 동 지역의 국가들이 현재 추진 중인 산업다각화와 선진화에 필요한 ‘제조업과 기술’을 보유하고 있다. 단기적 수익성을 바탕으로 동 지역의 전략적 중요성과 장점을 기반으로 정부차원에서 기업들의 투자 유치 및 다양한 혜택 부여를 중심으로 실질적으로 필요한 협력 부문을 파악에 주력해야 한다. 이른바 ‘상호 윈윈’할 수 있는 전략 도출에 주력해야 한다. 이를 위해 국가별 적절한 ‘맞춤형’ 접근 수립이 무엇보다 중요한 것이다. 현재 국가별로 구소련으로부터 독립 이후 정치, 경제 등 발전 정도가 현저할 정도로 상이하게 드러나고 있는 점을 간과해서는 안 된다. 예를 들면 가장 개방적이고 에너지·자원 수출로 부를 창출 중인 카자흐스탄과 점진적인 개방정책을 중점을 두고 있는 우즈베키스탄과의 수르길 가스전과 아랄해 주변 개발 및 플랜트산업을 활성화에 주력해야 하고, 가스 수출과 중국과 유럽 등 가스 수출 다변화를 꾀하는 투르크메니스탄, 그리고 전통적인 농업국가이자 소득 수준이 낮은 타지키스탄과 키르기스스탄은 수자원이 풍부함을 염두에 두고 각기 상이한 접근전략 등 차별화된 다양한 전략이 필요한 것이다.³⁷⁾

2011년 8월 말 이명박 대통령과 나자르바예프 대통령과 정상회담을 통해 국내 기업들의 현지 자원개발 시장 진출에 탄력을 받게 되었다. 동 지역 최대 전략지인 카자흐스탄의 자원개발 시장 개척을 위해 수년간 정부와 기업이 추진해온 ‘전략적 시장개척 활동’이 좋은 성과를 달성했다. 최대 자원성과는 발하슈 석탄화력발전소,³⁸⁾ 잠빌 석유광구³⁹⁾ 및 아티라우 석유화학사업단지의 성공적 추진을 위해 전격 합의되었다. 80억 달러(8조7,000억 원)의 사업은 정부와 기업들이 단일국가에서 행하는 자원개발 사업으로 최대 규모였다. 또 우즈베키스탄의 아랄해 부근 수르길 가스전 및 가스화학단지 연계사업은 대표적인 첫 번째 패키지형 동반진출 사업이다. 수르길 프로젝트는 우즈베키스탄 아랄해 인근 1천300억m³(액화천연가스 환산시 예상매장량은 9천600만t,

36) 김규륜 외(2012), pp. 204-205 재인용.

37) 윤영미(2011), pp. 261-262 재인용.; 아울러 식량 문제를 해결을 위해 5개국이 중요하다. 자원 부국인 우즈베키스탄은 농산물 수출국으로 향후 중국을 대체할 수 있는 농산물 공급처처가 될 것이다. 규모는 작지만 중국산보다 품질은 좋고 가격대가 비슷한 작물들이 수입되고 있다. 김규륜 외 (2012), p. 205 재인용.

38) 발하슈 석탄화력발전소는 카자흐스탄 알마티에서 북서쪽으로 370km 떨어진 발하슈 호수 남서부 연안에 1,320 MW급 석탄화력발전소를 건설, 운영하는 사업으로 우리나라는 한국전력(35%), 삼성물산(35%)이 컨소시엄을 구성해 참여하고 있다. blog.naver.com/jangpro015/10117053669(검색일: 2013. 10. 1).

39) 2008년 5월 중순 한국기업 컨소시엄(한국석유공사와 SK·LG·삼성 등 7개 기업이 참여함)의 카자흐스탄 잠빌 해상광구의 지분을 27% 확보했다.

원유 환산시 8억3천만 배럴)의 가스전을 개발·생산하고, 가스화학플랜트 건설·운영까지 하는 초대형 사업이었다.⁴⁰⁾

향후 한국이 동 지역에서 에너지·자원 및 경제협력을 강화하기 위해 정부와 민간기업 차원에서 다음과 같은 전략과 접근이 중요하다. 첫째, 이들 국가들의 정치체제 특성상 정상회담을 최대한 활용해야 한다. 정상외교와 정치 부문에서 인적교류의 강화와 확대가 중요하다. 대부분 국가들은 강력한 대통령 체제로 주요 의사결정에 대통령의 결정 없이 정상적인 입찰이나 경쟁 방식은 탐사권이나 개발권 확보가 어려운 점을 잘 인식해야 한다. 따라서 이들 국가에 진출하기 위해서는 ‘정상외교’를 통한 진출이 가장 신속하며 효과적인 것이다.⁴¹⁾ 둘째, 2차 산업의 육성 및 경제발전을 지원해야 한다. 최근 중앙아 5개국들은 공통적으로 자원개발에 국한되는 1차 산업에서 탈피하여 자원을 고부가가치 산업으로 전환시키는 2차 산업을 경제발전 계획으로 추진 중이다. 좋은 성과 달성을 위해 한국의 자본과 기술을 필요로 하고 있다. 단기간에 고속성장을 달성한 한국의 노후가 다른 어떤 국가들 보다 필요로 한 것이다. 고용기회 창출, 해외 자본 유치, 민간부문 활성화를 통해 ‘내수경기’ 활성화를 꾀하고 있는 만큼, 중·장기적으로 산업 다각화, 금융시스템 개선 및 무역 자유화, 민간부문 성장환경 조성 등이 동 지역 경제의 지속적인 성장을 위해 필요한 것이다. 실적 위주의 진출 계획도 중요하지만 비용부담과 피해를 최소화하고 점진적으로 사업을 확장해야 한다. 중장기적 차원에서 시장의 흐름을 파악하고, 장기적인 안목으로 현지 사회에서 기여도가 높은 사업을 시행하는 방안 모색도 동시에 추구되어야 한다. 이를 위해 현지 인맥 활용과 법무 및 세무 관련 조항도 신중하게 개선할 수 있도록 지원하고 수시로 점검해야 한다.⁴²⁾

<표 4> 국가별 글로벌 마케팅 유형 활용 정도

	글로벌 마케팅	현지밀착
카자흐스탄	◎	◎
우즈베키스탄	○	○
투르크메니스탄	△	×
타지키스탄	△	×
키르기스스탄	○	△

* ◎ 매우 활발함, ○ 활발, △ 소극적, × 거의 없음

출처: 이상준(2011), p. 17.

셋째, ‘플랜트패키지’ 전략과 현지 밀착형 전략을 잘 활용해야 한다. 글로벌메이저 기업들은 자체 자금을 투자하여 석유와 가스를 개발하고 파이프라인을 신설하거나 기존라인을 이용하여 개발된 에너지 수송에 주력한다. 그러나 한국의 패키지 협력은 생산된 자원을 고부가 가치상품으로 전환 할 수 있는 장점이 있기 때문에 이런 과정에서 자원피개발국은 자국의 산업을 발전시키고 고용을 창출하며, 자원에 대한 통제권을 확보하게 된다. 정부와 기업 차원에서 사회간접 자본 건설과 플랜트 등 관련 부문에 대한 패키지형 진출을 더욱 더 추진해야 한다. 카자흐스탄과 우즈베키스탄과 같은 에너지 부국들이 에너지 부가가치 상품의 생산국으로 점진적인 변화를

40) 2009년 5월 양국 정상회담 후 채택된 공동성명 제3항을 통해 “수르길 가스전 개발 및 가스화학 공장 건설, 나망간·추스트 유전 개발 등 현재 추진 중인 에너지·자원 협력 사업을 원활히 시행하고, 신규 광구 탐사 및 개발에 있어서도 긴밀히 협력해 나가기로 합의했다. 좀 더 구체적인 한·중앙아시아 협력 방안 다음을 참조. 윤영미(2012 f), pp. 200-202.

41) 윤영미(2011 c), p. 266 재인용.

42) 김규륜 외 (2012), p. 295 재인용.

시도하고 있음을 간과해서는 안 된다.⁴³⁾ 기업들은 현지 시장에 적합한 개발전략을 사용해야 한다. 중앙아 5개 국가들의 마케팅 유형을 잘 고려하고 지역의 사회 지도층과 긴밀하게 협력하고 기업이 지역사회 일원이라는 점을 강조하는 등 현지 원료공급 업체와 서비스 업체를 동반진출하게 하여 기업의 이미지를 현지에 최대한 홍보해야 한다. 문화적 동질성을 이용하여 현지에 특화된 마케팅 전략을 전개해야 한다. 또 현지의 민족주의 장벽을 극복하기 위해 외국비용을 최대한 줄여나가야 한다. 현지에 이미 진출한 다른 국가 또는 주변 국가에서 성공한 노하우도 잘 고려해서 역내 시장에서 선호하고 있는 검증된 제품을 선별하여 전략적으로 진출해야 한다<표 4 참조>.⁴⁴⁾

2. ODA 지원의 현실화와 다변화

동 지역의 전략적 특성을 잘 반영한 두 번째 전략으로 ODA 지원의 전략이 중요하다. 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄과 키르기스스탄이 한국형 ODA의 원조 목적과 성격이 잘 부합되는 국가들이기 때문이다. 국가마다 상이하기 때문에 단일한 지원을 할 수 없지만 구소련 붕괴이후 독립한 국가들이라는 역사적인 배경과 유사한 지리적 및 문화적 조건을 보유하고 있다. 구소련 시기에 구축된 산업기반이 존재한다. 자유민주주의 발전과 자본주의적 경제발전을 달성해야 하는 공통적인 과제에 직면해 있다. 이런 특징들이 한국형 ODA가 이뤄낼 수 있는 성공요인으로 작용할 수 있는 주요 요소가 된다. 한국의 대중아시아 대외원조는 외교통상부 산하 KOICA를 통해 무상으로 지원되는 ODA와 지식경제부 산하 한국수출입은행을 통해 유상으로 지원되는 대외경제협력기금(EDCF) 사업으로 분류된다. 대외원조 대상국의 선정은 개발도상국의 국민총생산 규모와 한국과의 정치외교관계 교역 규모 등을 총체적으로 반영되어 조정된다.⁴⁵⁾ KOICA의 무상원조는 외교통상부 재외공관 및 KOICA 해외사무소를 통한 수요조사에 의해 시작된다. 연수생 초청 프로그램을 통해 이들 국가들의 공무원 및 학생들이 국내에 초청되어 한국의 경제발전 경험 및 산업기술을 전수하고 있다.⁴⁶⁾

이들 국가들의 정상들과의 협력을 통해 ‘농업, IT, 환경, 문화’ 등 잠재력 있는 분야의 구체적 협력방안을 담은 행동계획이 채택되었다. 에너지·자원외교에 집중하던 시각에서 벗어나 더 넓은 의미로의 지속가능한 발전을 지향하는 ODA를 통한 관계 증진을 도모하는 공공외교가 중요해지고 있는 것이다. 한국은 ODA 수혜국에서 공여국으로 발전 및 성장했기 때문에 최빈국에서 단기간에 성공적인 경제성장을 이룬 경험을 토대로 차별화된 발전모델을 제시할 수 있다. 한국은 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 ODA 중점협력지원 대상국으로 선정했다. 이를 통해 실질적으로 의료, 인적개발, 에너지·자원개발 분야에 주력해왔다. 결국 카자흐스탄은 GDP 향상으로 인해 2010년 이후 ODA 수원국에서 제외되어 우즈베키스탄을 지원하고 있다.⁴⁷⁾

유상차관으로 지원되는 EDCF는 발주 대상국 정부가 자국의 사업실시 기관인 발주처를 통해 한국에게 사업을 발주하고 한국은 발주된 사업을 한국기업들을 대상으로 입찰한 후 현물을 대상국에 지원하는 구축성 현물차관 형식을 띤다. 중점지원국으로 우즈베키스탄과 카자흐스탄이 지정되었다. 한국의 중앙아시아 EDCF 자금은 1990년대 중후반 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄의 통신망 현대화 사업에 사용되었다. 2000년 이후 우즈베키스탄의 직업교육 부문과 교

43) 김태균(2012 a) 참조; 윤영미(2011 c), p. 267 재인용.

44) 좀 더 자세한 논의다음을 참조. 이상준(2012), pp. 16-17.

45) 김태균(2012 b) 참조; 윤영미(2011 c), p. 256 재인용.

46) 이승주(2012) 참조; 중앙아시아 무상원조는 주로 연수생 초청, 봉사단 파견, 프로젝트지원 등에 집중되었다.

47) 전승훈(2009); 권혁주 외(2010) 참조; 윤영미(2011 c), p. 257 재인용.

육정보화사업에 집중적으로 지원되었다. EDCF 자금은 다양한 경제·사회인프라 부문에 지원된다. 우즈베키스탄은 한국 EDCF 차관을 통해 IT를 기반으로 하는 통신과 교육인프라에 집중적으로 투자되고 있다. 2000년대 이후 EDCF 자금이 대부분 우즈베키스탄에 집중적으로 투자되었다. 또 대부분 국가들이 공통적으로 자원개발에 국한되는 1차 산업에서 탈피하여 자원을 고부가가치산업으로 전환시키는 2차 산업을 경제발전계획으로 추진하고 있기 때문에 한국의 자본과 기술을 필요로 하고 있다. 단기간에 고속성장을 달성한 한국의 발전 노하우가 여타 다른 어떤 국가들과 상대적으로 비교되는 역량으로 간주된다.⁴⁸⁾

이와 같이 한국의 전략은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등 자원개발로 인해 활발한 해외투자가 이뤄지는 자원부국과 키르기스스탄과 타지키스탄처럼 아직 경제 개발이 시급한 자원빈국인 국가에 한국형 ODA 지원을 더 확충해서 단순히 경제적 측면이 아니라 정치외교적 여러 분야에서의 협력 국가로 구축해야 한다. 특히 한국의 ODA 지원을 통해 향후 한국의 ODA 재정은 비교적 느린 경제 발전을 이루고 있는 타지키스탄과 키르기스스탄을 중점적으로 지원해야 한다. 즉 이들 국가들을 중심으로 한국적 소프트파워의 증진 차원에서 ODA 개발 효과성에 대한 방안 모색에 주력해야 한다. 이를 통해 지속적인 개발과 발전을 도모해야 한다. 이들 국가들을 대상으로 발전소 건설이나 필요한 자금의 ‘유상 및 무상’ 지원도 중요하지만 우리의 발전 기술을 전수하고 이들 국가들이 스스로 유지 및 관리 할 수 있는 시스템 구축과 교육 등 인재 양성 프로그램 제공이 중요하다.⁴⁹⁾

이들 국가들에 대한 활발한 ODA 지원은 정치경제적 관계가 활발하지 않은 이들 국가들과의 교류 및 협력 증진에 큰 도움을 줄 수 있다. 산악지역과 사막지역에 위치한 타지키스탄은 경제적 어려움을 겪고 있기 때문에 한국정부의 ODA 지원 사업은 상대적으로 개발 효과도 클 것이다. 이런 지원을 통해 자원과 연계시킬 수 있는 가능성도 제기된다. 수송이 내륙에 위치해 수송이 불편하고 도로와 같은 인프라가 제대로 구축되어 있지 않아 금과 은 등을 제외하고는 거의 개발이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 해외투자도 부족하고 경제 성장의 가능성이 제한적이다. 이런 점에서 한국이 비교우위에 있는 ‘교통 인프라, 자원 개발시설에 ODA 지원’을 확대한다면 향후 경제발전과 에너지·자원 개발에서 유리한 기회와 관계를 형성할 수 있을 것이다. 타지키스탄의 경제는 송금과 경제 규제완화로 인해 2003년부터 점진적으로 경제성장을 실현해 왔지만 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 의료시설과 인재양성을 위한 교육시설 및 인프라 구축과 경제발전과 국민생활에 전반적인 문제가 되고 있는 ‘전력문제’가 중점 지원분야로 간주된다. 이런 분야에 패키지형태로 ODA 지원 방안을 확대한다면 한국형 ODA에 대한 한국형 소프트파워를 적절하게 증진할 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

예를 들면 현 정부는 키르기스스탄과의 다각적인 교류 협력을 적극 추진 중이다. 2013년 11월 중순 박근혜 대통령이 알마즈베크 아탐바예프(Almazbek Atambaev) 키르기스스탄(키르기스 공화국) 대통령과의 정상회담을 통해 ‘유라시아 이니셔티브’에 대한 지지를 확보했다. 키르기스스탄에서는 2010년 4월 정권교체이후 투자환경에도 적지 않은 변화가 진행되고 있는 점을 잘 감안해야 한다.⁵¹⁾ 중앙아시아 지역의 국가 정상으로서 방한한 첫 정상이었었는데, 박 대통령이 제안

48) 카자흐스탄은 2000년대 이후 석유 및 가스수출 증가로 인한 경제성장으로 한국의 EDCF 차관 지원 대상국에서 제외되었다.

49) 윤영미(2011 c), p. 259 재인용; 김태균(2012 b), pp. 87-114.

50) 윤영미(2011 c), pp. 260-261 재인용.

51) 동 지역에 미시적 시장 상황의 변화에도 관심을 가져야하지만 거시적인 투자 환경변화에 주력하면서 마케팅 전략을 수립해야 한다. 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. 이상준(2011), pp. 33-37 재인용; 키르기스스탄의 2005년의 1차 튜립혁명과 2010년 2차 튜립혁명은 유사점이 많다. 우선, 주도 세력은 젊은 실업가들과 남부지

한 유라시아 이니셔티브 구현과 대중아시아 외교의 시발점이 되고 있는 것이다. 양국관계와 실질협력 강화 방안, 한반도 등 지역 정세, 국제무대에서의 협력 방안 등을 논의했다. 아탐바예프 대통령은 유라시아 구상을 적극 지지하며 협력 강화의 중요성에 동의하면서 양국간 협력 강화의 필요성을 강조했다. 박 대통령은 “키르기스가 우수한 인력과 훌륭한 개발여건을 보유하고 있다”며 “중앙아시아와 유럽, 중국을 연결하는 관문으로서 커다란 잠재력을 갖고 있다”고 평가했다. 또 키르기스 투자 활성화를 위해 현지에 진출한 한국 기업의 대금 회수 관련 애로사항 해소 등 경제활동 안정성이 보장되도록 협력을 촉구했으며 아탐바예프 대통령도 적극 협력하기로 했다.⁵²⁾

양국은 1992년 수교 이후 이런 토대를 바탕으로 다양한 분야에서 우호협력 관계가 발전되어 왔다. 최근 제도적인 협력기반을 확충 중인데, 키르기스는 한국과 같은 알타이어를 사용하는 민족이며 2만 명의 고려인이 거주하고 있기 때문에 이런 점을 잘 활용하며 소프파워 증진에 적절한 교량 역할을 할 수 있을 것이다. 이번 정상회담에서 정부는 양국 간 협력의 제도적 기반 확대, 유·무상원조를 포함한 개발협력 및 농업협력 등 실질협력 증진을 바탕으로 호혜적인 관계발전이 이뤄지기를 기대하고 있다. 양국은 협정서명식을 통해 ‘한·키르기스스탄 간 무상원조를 위한 기본협정’⁵³⁾, ‘운전면허 상호인정 협정’, ‘에너지·산업분야 협력에 관한 MOU’ 등을 체결했다.⁵⁴⁾

3. 환경 문제 및 기후 변화

동 지역에서 가장 심각한 환경문제 중 하나는 아랄해와 밀접한 연관성이 있는 수자원 문제 해결에 소프트파워적 접근이 요구된다. 즉 대표적인 환경문제 수자원으로 축약되는데, 아랄해 집수역의 양대 하천인 암다리야 실다리야 유역의 대규모 관개개발이 큰 영향을 미치고 있다. 이는 수자원의 비효율적인 관리에 의한 수량부족의 문제 및 살충제·무기질 비료의 과다 사용에 의한 수질 악화가 대표적이다. 또 산업 및 생활폐수에 대한 적절한 처리시설의 부재는 수질오염을 악화시키고 있다. 아랄해 축소에 가장 크게 영향을 미친 것은 관개에 의한 농작물 생산이며 면화와 사료작물, 벼 등의 재배에 많은 영향을 미치고 있다. 특히 아랄해의 아무다리야와 사르다리야 강은 국제하천이기 때문에 역내 국가들의 분쟁을 사전에 예방하고 악화될 가능성을 줄이기 위해 지역협력이 더 논의되고 모색되어야 한다. 아랄해 문제는 동 지역의 물의 위기 보여주는 대표적 사례로 인간의 개발과 수자원의 과도한 이용으로 인한 환경사회적 문제를 발생시키며 유역을 공유하고 있는 국가 간 분쟁 요인이 되고 있다. 특히 아랄해를 공유하고 있는 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 심각한 사회문제를 불러일으키고 있다.⁵⁵⁾

역에서 시작되었다. 수도인 비쉬케크에서 강탈과 혼란이 야기되었고 남과 북 비쉬케크-오쉬 사이의 고속도로가 봉쇄되었고 대통령이 잠적하였다. 혁명의 주요요인은 부패, 농촌지역의 가난, 대량실업 등이었다. 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. 엄구호(2011), pp. 61-86.

52) 『연합뉴스』 2013. 11. 19.

53) 무상원조 기본협정은 무상원조 사업의 원활한 추진을 위한 법적 기반을 마련한 것으로 한국국제협력단(KOICA) 과건 직원 및 사업에 대한 특권과 면세 등을 규정하고 있다.

54) 운전면허 상호인정 협정은 상대국 방문이나 체류 시 별도의 시험 없이 자국의 운전면허증을 현지 면허증으로 교환해 운전할 수 있게 한 것이다. 에너지·산업협력 MOU에는 화석연료, 천연자원, 광해관리, 수력 등 에너지·천연자원·산업 관련 전반에 대한 협력 강화 방안을 담고 있다. 아울러 박 대통령은 우리 기업의 키르기스 내 합금철 생산공장, 마그네슘 생산공장 등 자원개발사업이 원활히 진행될 수 있도록 협조를 당부했다. 아탐바예프 대통령은 수력발전 분야의 잠재력이 상당하다면서 에너지 분야의 협력이 확대되기를 기대했다. 『연합뉴스』 2013. 11. 19.

55) 현재 아랄해가 환경오염으로 거대한 사막화가 진행 중인데, 2009년 미국 항공우주국(NASA)이 공개한 아랄해

이런 아랄해 수자원 문제의 관리에 대해 한국정부의 노하우를 전수하고 협력할 필요가 있는 것이다. 키르기스스탄과 타지키스탄은 강의 상류에 존재하고 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄은 강의 하류에 존재하기 때문에 기본적으로 수자원을 둘러싼 충돌이 발생하고 있는 것이다. 더 근본적인 문제는 상수도의 현대화에 있다. 예를 들면, 우즈베키스탄은 물을 절약하자는 범국민적 캠페인을 하고 있지만 실제로 국민의 인식은 과거와 달라진 것이 별로 없다. 기술적으로 보완하는 것이 한국의 역할이다. IT 기술을 접목시킨 상수도 현대화 사업은 낭비되는 물의 양을 줄일 수 있을 것이다. 이러한 작업에 필요한 재정 문제는 한국의 ODA를 통해 먼저 해결하고 이후 국제기구나 선진국들의 지원을 통해 해결할 수 있을 것이다. 이를 수자원 문제와 관련된 한국 기업들이 진출할 수 있는 기회를 더 확대해야 할 것이다. 한강 개발과 수자원 사업에 다양한 노하우를 보유하고 있기 때문에 이를 바탕으로 동 지역에 대한 수자원 문제를 해결에 실질적인 지원과 도움을 줄 수 있다면 한국적 소프트파워에 대한 영향을 제대로 발휘할 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

구체적으로 단·중기적 차원에서 기후 변화 및 환경 문제와 관련 다음과 같은 협력을 추진할 필요가 있다. 현실적으로 역내 국가들이 환경문제 해결을 위해 전적으로 부담할 수 있는 여력이 부족하기 때문에 재정적인 지원이 필수적이다. 이를 위해 지역협력 기구들이 활성화되어야 한다. 이를 바탕으로 필요한 재원을 지원을 받아야 한다. 한국은 동 지역 전체와 각 국가들 대상으로 합리적으로 적용 가능한 ‘맞춤형 환경정책’들을 잘 고려해봐야 한다. 그 나라에 수준에 맞는 환경산업 접근이 필요하다. 정부와 기업들은 그들의 시각에서 협력방안을 모색해야 한다. 국제공조에 적극적인 지지와 독자적으로 환경문제 해결을 위한 우리 고유의 노하우를 전수하는 적극적인 역할이 필요하다.⁵⁷⁾

환경문제 해결에는 중장기적 차원에서 막대한 비용이 소요되는 만큼 방향 모색이 중요하다. 우선, 사막으로 변해가는 아랄해에 대한 한국의 투자 및 재정지원을 중심으로 물산업 진출에 좀 더 적극적이어야 한다. 둘째, 정부가 지원하고 있는 ODA 프로그램에서 환경문제에 지출하는 비용의 증가와 해외봉사단들이 환경문제 참여하는 활동 방안도 중요하다. 셋째, 지역의 하천 위치가 불균형적으로 형성되었고 하천이 없는 사막화 지역도 형성되고 있다. 역내 국가들의 주요 이슈인 만큼 특정국가에 대한 재정적 및 기술적 지원에 편중되지 않고 수자원 문제에 대한 갈등 해소와 궁극적으로 동 지역 전체에 도움이 될 수 있는 방안을 지속적으로 모색해야 한다. 아울러 아랄해 고갈에 따른 환경 문제는 국제사회에 중요 이슈이기 때문에 국제기구에서의 지속적인 지원과 해외봉사와 같은 인적 지원을 병행해서 지원해야 한다. 2차 산업에 필요한 친환경적 기술 지원도 중요하다. 한국의 환경기술이 이들 국가들에게 도움이 되고, 이런 과정을 통해 관련 사업에 투자할 수 있을 것이다. 특히 사막과 스텝지역에 풍력발전소와 태양열발전소 건설 등의 협력사업 추진과 신재생에너지 기술 및 자원 지원의 참여를 통해 첨단산업 선점에 주력해야 한다. 녹색산업의 협력 범위는 ‘에너지, IT, 의료, 관광, 금융’ 등 모든 분야와 관련된다.⁵⁸⁾ 현재 역내국가들 차원에서 SOC 건설과 발전소, 석유정제 등 플랜트 수요가 늘고 있는 점을 감안해서 미래성장 산업인 신재생에너지·폐기물관리·물산업 육성에 주력해야 할 것이다.⁵⁹⁾

위성사진을 보면 점점 수량이 줄어들어 호수 대부분이 사라지고 작은 호수 일부만 남았다. 아랄해의 3분의 2는 고도의 염분을 포함한 사막화가 진행되고 방대한 취수 공급으로 인해 2015년이나 2020년 경 많은 부분이 소멸된다는 분석이 제기된다. 윤영미(2011 c), pp. 269-271 재인용.

56) 김규륜 외 (2012), p. 204 재인용.

57) 더 자세한 한국의 환경정책은 다음을 참조. 윤영미(2011 a), pp. 38-57.

58) www.koenergy.co.kr(검색일: 2013. 9. 26).

59) 2010년 초부터 우즈베키스탄 정부의 요구에 의해 정책연구기관인 KDI(한국개발연구원)는 나보이 자유산업경

V. 한국적 소프트파워의 전략적 맵핑: 장기적 접근

1. 역내 다자안보경제협력기구 현황

중장기적 차원에서 한국적 소프트파워를 효율적이고 전략적으로 잘 발휘하기 위해 동 지역의 안보적 측면을 잘 고려해봐야 한다. 동 지역에 대한 강대국들과 주변국들의 관련 진출 경향에 대한 벤치마킹에 대한 노하우를 잘 활용해야한다. 이곳은 BRICs 가운데 러시아·중국·인도에 둘러싸여 있고 자원·상품의 수송 루트로서 유럽과 아시아를 잇는 지정학적으로 중요한 지역이다. 러시아는 오랜 동안 지배했기 때문에 정치·경제·문화적으로 긴밀한 관계를 유지하고 있고, 2001년 출범한 상하이협력기구(SCO)나 여타 다자안보 및 경제 공동체를 통해 전방위적인 영향력을 꾸준히 확대하고 있다. 중국 역시 SCO를 통해 국경을 맞대고 있고 지리적 접근성을 잘 활용해서 에너지·자원 분야 등 다양한 산업분야로 교류를 확대 중이다. 특히 중국은 투르크메니스탄과 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 경유하는 가스관 연결과 중국횡단열차(Trans China Railway: TCR)을 이용을 통해 동 지역 진출을 다양하게 더욱 확대를 추진 중이다. 앞서 언급한 대로 일본은 국가전략 차원에서 지속적으로 동 지역의 진출을 위해 전방위적인 정책을 추진 중이고 ODA 확대 지원과 에너지·자원 및 환경협력을 통해 지속적인 세력을 확대하고 있다. 게다가 터키는 투르크계 민족의 동질성을 활용해서 동 지역 국가들과의 다양한 관계를 모색 중이다.

한국은 장기적으로 미국, 러시아 및 중국의 3강과 구별되는 ‘평화 증진’ 방안을 모색해야 한다. 이명박 정부의 신아시아 외교정책에 이어 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’ 접근은 역내 국가들과 다양한 실질적인 협력관계를 모색하는 것을 목표로 삼고 있는 것이다. 따라서 미국, 중국, 러시아와 한국과 상충하는 부분을 잘 파악해야 한다. 이들 국가들은 석유개발, 송유관과 가스 파이프라인 구축에서 경쟁과 갈등을 초래하기도 하지만 한국은 석유 및 가스자원을 개발 중이지만 투자규모 측면에서 3강을 위협하는 수준은 안 된다. 아울러 한국은 동 지역에 구축된 다자안보협력기구인 SCO와 미국 중심으로 GUAM과 같은 협력기구와도 연관성이 거의 없는 점도 잘 고려해봐야 한다. 1992년 구소련으로부터 독립 이후 동 지역의 국가들은 대부분 국가 발전 및 안보를 위해 양자 및 다자지역 협의체 참여하고 있다. 역내 국가들은 모두 UN에 가입했고, 그밖에 역외협력체인 OSCE, NATO, EU 등과 우호적인 협력관계를 유지 중이다. 러시아와 중국이 주축이 되어 이끌고 있는 SCO는 제도화를 구축 중이고, 심지어 군사합동 훈련도 정례적으로 실시하고 있다. SCO의 최대 현안과제인 회원국 확대에 주력 중이다. 인도, 파키스탄, 이란, 몽골의 정식옵서버 가입은 가장 중요한 현안과제이다. 경제적으로 최근 SCO차원의 FTA 추진도 논의되고 있다. 이미 키르기스스탄은 WTO 가입국이고, 카자흐스탄과 우즈베키스탄도 WTO 가입을 추진하고 있다. 역내 차원 외에도 러시아가 주축이 되어 더 포괄적으로 CIS 차원에서 경제통합을 위한 다자경제협력을 적극적으로 추진 중이다. 예를 들면 독립국가연합 CIS(Commonwealth of Independent States), 집단안보조약기구 CSTO(Collective Security Treaty Organization), 유라시아경제협력체인 EurAsEC(Eurasian Economic Community) 등이 있다<표 5 참조>.⁶⁰⁾

제구역(FIEZ) 건설과 관련해 정책자문을 실시했다. 농촌진흥청은 우수한 농업기술 수출을 위해 우즈베키스탄과 기술협력 MOU를 체결했다. 생태하천 조성, 생활폐기물 재활용, 친환경 에너지 보급, 한강 수질 개선을 위한 과학적 관리 사례 등 한국의 기술과 정책을 전수하는 것이 중요할 것이다. 운영미(2011 c), pp. 276-277 재인용.

60) GUAM은 1997년 10월 10일 탈러시아 경향이 강한 그루지야, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바가 주축이 되어 구성되었다. 1999년 우즈베키스탄이 CIS에서 탈퇴하고 가입함으로써 명칭이 GUUAM으로 변경되었다. 2005

<표 5 > 중앙아시아의 주요 다자안보경제협력기구

기구명	주요 회원국	주요 내용
▶ 독립국가연합(CIS)	<ul style="list-style-type: none"> 러시아·몰도바·아르메니아·아제르바이잔·우즈베키스탄·우크라이나·카자흐스탄·키르기스스탄·타지키스탄·투르크메니스탄, 벨로루스(2008년 탈퇴) 	<ul style="list-style-type: none"> 1991년 창설됨. 평화유지군, 공동방공시스템, 반테러센터가 있음(구속력이 없음). 몽골이 옵서버로 참여함. 최근 러시아를 중심으로 단일경제협력체 구성 논의가 구체화됨.
▶ 집단안보조약기구(CSTO)	<ul style="list-style-type: none"> 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 아르메니아, 벨로루스, 우크라이나(2010 가입) 	<ul style="list-style-type: none"> 2002년 창설됨. 마약, 테러리즘, 조직범죄 등 퇴치 목적으로 출발함. 신속대응군 창설함. 회원국이 공격을 받을시 즉각적인 군사지원 가능함.
▶ 상하이협력기구(SCO)	<ul style="list-style-type: none"> 중국, 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 	<ul style="list-style-type: none"> 2001 지역 안보, 테러 대응, 경제협력을 목적으로 창설됨. 인도, 파키스탄, 이란, 몽골이 옵서버로 참석함.
▶ 유라시아경제공동체(EurAsEc)	<ul style="list-style-type: none"> 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 벨로루스 	<ul style="list-style-type: none"> 2000 출발함. CIS 역내 관세 통일, 공동경제구역 창설 목표로 함. WTO 가입 협력도 논의함.

출처: 윤영미(2011 d), p. 231 재인용함.

또 2011년 10월 초 푸틴 대통령은 총리 시절 구소련 국가들이 참여하는 경제통합체인 ‘유라시아 연합(EAU)’ 창설을 제안했다. EAU은 회원국 간의 경제·통화 정책을 보다 긴밀히 조율하고 완전한 의미의 경제동맹을 형성하는 초국가 조직체 탄생을 의미했고, 2012년 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 등 3국으로 출발하는 이른바 3국 관세동맹을 ‘단일경제공동체’에 키르기스스탄, 타지키스탄 등의 국가들을 가입시켜 EAU로 발전시켜 나가는 방안을 제시하기도 했다. 이런 지역 경제협력 구상들이 중장기적으로 성공을 거둘 경우 유라시아지역 내 거대 경제통합 시장으로 등장할 가능성이 높게 제기된다. 2011년 10월 18일 러시아는 중앙아시아 국가들과 CIS 소속 8개국 ‘자유무역지대(FTZ)’를 창설에도 합의했다. 이번 협정에는 CIS 회원 11개 국가 중 러시아를 주축으로 우크라이나·아르메니아·몰도바·카자흐스탄·키르기스스탄·타지키스탄·벨라루스 등 8개국이 서명했다. FTZ 협정은 CIS 국가 간 교역에서 대다수 상품에 대한 수출입 관세 폐지도 포함되었다.⁶¹⁾ 장기적으로 중앙아시아를 중심으로 미국, 중국, 러시아 3강의 상위국가 간 소통 문제, 역내 5개국들과의 소통 문제, EU, 일본, 중동, 터키, 인도 등과의 관계 형성도 제기된다.

년 5월 GUUAM을 탈퇴하고 친러 성향의 기구인 EurAsEC과 CSTO에 가입함으로써 활동은 미비하지만 명칭이 다시 GUAM으로 ‘민주화 및 경제발전 기구’로 변경되었다. 중앙아시아의 다자협력기구에 대한 좀 더 자세한 내용은 다음을 참조. 윤영미(2011 b), pp. 69-93.

61) 2011년 10월 18일 푸틴 총리는 상트페테르부르크에서 개최된 CIS 회원국 총리 위원회 회의에서 자유무역지대 창설 협정을 발표했다. 아제르바이잔·투르크메니스탄·우즈베키스탄은 참여하지 않았다. FTZ 협정 체결로 구소련 국가들을 하나의 경제 공동체로 연계하겠다는 푸틴 총리의 계획이 현실화되었다. 『위싱턴포스트』 2011. 10. 19.

2. 한-중앙아 협력포럼의 활성화⁶²⁾

이와 같은 독특한 동 지역의 다자안보경제협력 기구의 역할을 고려해 볼 때 우리의 전략 모색은 신중해야 하며 무엇인지 잘 고려해봐야 한다. 우선, 유라시아 이니셔티브를 동 지역과 연계해서 안보 및 평화 구축 차원에서 가시적인 성과를 달성하기 위해 러시아의 중개 역할이 중요할 것이다. 즉 동 지역에서 양자 및 다자협력을 주도하고 있는 강대국인 러시아와의 관계를 통해 정부가 추진 중인 유라시아 이니셔티브의 추진 동력을 잘 활용해야 한다. 한-러 양국은 1990년 9월 수교이후 2008년 전략적 동반자 관계로 격상된 이후 다양한 협력관계를 모색해 왔다. 특히 박근혜 대통령은 지난 8월 박 대통령은 러시아 상트페테르부르크 G20 회의에서 푸틴 대통령과 정상회담에 이어 서울에서 두 번째 정상회담을 개최했다. 이번 정상회담에서 양국은 2개의 협정과 15개의 MOU 체결을 담은 공동성명을 발표했다. 양국은 전방위적인 협력을 도출했는데, 정치·경제·안보분야에서의 ‘전략적 소통과 호혜적인 실질협력’을 증진시켜 한반도와 동북아시아의 평화·발전을 위해 협력 기회를 마련했다. 또 “정례적인 상호방문과 한-러 최고위급 및 고위급 정치·안보 대화를 강화하기로 했으며 청와대 국가안보실과 러시아연방 안보회의 및 외교부 간 정례대화” 등을 통해 협의를 활성화하기로 했다. 양국의 대화채널이 글로벌 시대에 걸맞은 외교안보 라인으로 잘 발휘되어야 한다. 이렇듯 정상외교의 가장 큰 장점은 양국 간 신뢰구축을 통한 국익 증진과 미래지향적 관계의 도모에 있기 때문에 한국의 ‘유라시아 이니셔티브와 러시아의 신동방정책’은 상호 이익이라는 다양한 시너지 효과를 창출하게 될 것이다. 오랜 숙원 사업이었던 ‘나진-하산 프로젝트’의 가동을 위해 한국기업의 참여, 철도(TKR-TSR)연결, 물류 확대, 에너지 개발협력 등 북한과의 협력 방안도 모색 되는 등 중장기적으로 남-북-러 경협 확대와 그에 따른 시너지 효과는 유라시아 이니셔티브의 새로운 원동력이 될 것으로 기대된다.⁶³⁾

푸틴 대통령은 방한 전 남북한 통일 과정에서 평화 통일과 러시아 역할을 언급하는 등 악화 일로의 북핵을 비롯한 한반도 안보문제에 대해 좀 더 적극적인 역할을 수행할 것임을 분명히 했다. 즉 6자회담 참가국들과 공동으로 회담 재개 여건을 조성하기 위해 노력하기로 했다. 양국이 추진 중인 남-북-러 상생의 경협 확대를 위해 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개는 필수적인 것이다. 푸틴 대통령은 박 대통령의 대북정책의 기조인 한반도 신뢰프로세스에 대해 공감과 한반도 신뢰구축에 지지의 뜻을 표명했다. 러시아는 공동성명에 “국제사회의 요구와 유엔 안전보장이사회 결의에 반하는 평양의 독자적인 핵·미사일 능력 구축 노선을 용인할 수 없다는 점을 분명히 확인했고, 북한이 핵확산금지조약(NPT)에 따라 핵보유국 지위를 가질 수 없다”는 점도 강조했다. 러시아는 재차 북한의 핵과 미사일을 용인하지 않을 것이라는 메시지를 북한과 국제사회에 전달한 것이다. 이와 같은 가시적이고 실질적인 성과 도출을 위해 지속적으로 양국의 부단한 외교적 노력이 요구된다. 정부는 유라시아 지역에 대한 협력 강화와 경색된 남북관계를 풀고 동시에 북핵 해결을 위해 러시아의 지원과 역할 도모에 주력해야 한다. 특히 러시아 극동개발 정책에 대한 정부와 기업들의 적극적인 참여와 투자가 필수적인 것이다.⁶⁴⁾

62) 이 절은 외교부 유럽국 유라시아과의 「상생과 협력의 대중앙아 외교」 제13-686호 보도자료를 인용함(2013. 10. 6).

63) 나진-하산 프로젝트의 러시아 지분 70% 중 한국의 포스코와 코레일 등 기업들의 간접투자가 예상된다. 러시아 극동의 하산과 북한 나진을 연결하는 54km 구간 철도가 5년간의 개보수 공사 끝에 재개통됐다. 러북 양국 합작 형태의 사업이었지만 90억 루블(약 3천억 원)이 넘는 사업비는 러시아가 부담했다. 러시아는 러시아식 광궤와 한반도식 표준궤를 합친 복합궤로 새로 설치했다. 시속 30~40km 화물열차가 시속 70km 향상됐다. 러시아는 나진항 3호 부두를 49년간 장기 임대해 화물터미널을 현대화하는 공사를 진행 중이다. 박근혜 대통령은 지난 9월 초 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 정상회담에서 하산-나진 철도를 이용하는 물류 사업에 관심을 표명했다. 『국방일보』 2013. 10. 18.

64) 『서울신문』 2013. 11. 20.

아울러 전략적 접근을 위해 역내 국가들 중에 러시아와 중요한 관계를 유지하고 있는 우즈베키스탄과의 관계 모색도 중요할 것이다. 그럼 왜 우즈베키스탄인가. 우즈베키스탄은 동 지역에서 러시아와 동맹 관계를 맺고 있는 국가이며, 2004년 6월 SCO 정상회의를 통해 러시아와 전략적 동반자 협정과 2005년 11월 실질적인 동맹 관계인 ‘상호 군사보호 동맹 조약’을 체결하였다. 또 현재 우즈베키스탄에만 유일하게 북한 대사관이 존재하는 곳이다. 북한은 1993년 대사관을 개설했으며 1998년 경제난 악화에 따른 외교망 정비 사업 일환으로 카자흐스탄주재 자국의 대사관을 폐쇄한 후 CIS 내의 거점 공관으로 운영 중이다.⁶⁵⁾ 북한 대사관을 바탕으로 북한 관련 새로운 정보를 간접적으로 확보할 수 있는 점도 장점으로 간주된다. 또 앞서 언급했듯이 한국과 전략적 협력 동반자 관계를 형성하고 있고, 에너지지원 협력을 포함해 전방위적인 분야에서 우호적인 관계를 유지하고 있다. 아울러 우즈베키스탄에 20만 명 정도의 고려인들과 그 후손들이 거주하고 있기 때문에 이들을 중심으로 한류의 확산이라든가 다양한 ODA와 교육·문화 프로그램 운영 등의 확대하면서 소프트파워적인 네트워크 구축에 잘 활용할 수 있을 것이다.⁶⁶⁾

무엇보다도 장기적 차원에서 ‘한-중앙아 협력포럼’의 활성화에 더 주력해야 한다. 이것은 2007년부터 매년 외교부 주관으로 개최되는 정례 협의체인데, 그동안 중앙아 5개국과 경제, 교육, 과학, 문화 등 분야에서 협력을 추진해왔다. 정부, 기업, 학계간 ‘협력 네트워크’를 구축하기 위해 다양한 정부부처들과 산학민 관계자들이 폭넓게 참여하고 있다. 2013년 10월 초 키르기스스탄의 비슈켄에서 현 정부 출범 후 처음으로 중앙아 5개국 대표단과 함께 제7차 한-중앙아 협력 포럼이 개최되었다. 이번 포럼은 2007년 한-중앙아 협력 포럼 창설 후 우즈베크에 이어 중앙아시아 현지에서 개최된 두 번째 회의였다. 한-중앙아 협력포럼을 통해 5개국들과 다양한 협력 분야에 대해 논의하고 이를 통해 협력의 범위를 확대 및 발전시키는데 중요한 역할을 수행해왔다. 현 정부의 중요한 국정과제이자 ‘상생과 협력의 대중중앙아 외교’를 적극 추진하고 보다 더 긍정적인 역할을 하기 위해 포럼에서 협의되는 사업들이 실질적 이행과 이행 과정이 보다 효과적으로 관리될 수 있는 ‘제도적 장치’ 마련이 시급하다. 이런 차원에서 이번 포럼에서 현 정부의 ‘유라시아 협력 강화’ 국정과제 실현을 위한 ‘상생과 협력의 대중중앙아 외교’에 대해 양자 및 다자 차원에서 본격적으로 논의되었다. 보다 더 적극적 실천을 통해 이해와 협력을 추구하고 상호 호혜적인 실질협력을 통해 win-win 관계를 구축에 주력했다. 즉 ‘유라시아 협력 강화’의 이행을 위한 구체 방안을 모색하고 국제적 포럼으로서의 위상 제고에 주력했다.⁶⁷⁾

이번 포럼은 중앙아 5개국에 실질적 도움이 될 수 있는 섬유, 철도, 산림 등 3개의 분야를 선정, 각 세션별 토론을 관련 정부대표, 연구기관, 학계 및 기타 전문가들이 참여하여 구체적인 협력 사업과 실천 방안 등이 심도 있게 논의되었다. 특히 처음으로 중앙아 5개국과 ‘산림분야’에서의 협력강화를 위한 산림협력 MOU를 체결했다. 이로써 포럼 차원에서 구체적인 협력 사업에 합의하는 결과를 도출하였다. 특히 산림협력 MOU는 특정 국가와 한국과의 양자적 차원이 아닌 5개국 모두가 합의하여 체결한 첫 사례이자 한-중앙아 포럼을 통한 협력 강화를 위한 좋은 사례가 될 것이다.

아울러 향후 유라시아 협력 강화와 구체적인 실현을 위해 공관장들의 적극적인 역할을 중심으로 ‘중앙아 공관장 회의’ 개최가 매우 중요하다. 이를 통해 ‘국가별 특성’에 맞춘 유라시아 협

65) 외교통상부(2005), p. 69.

66) 김규륜 외 (2012), pp. 247-248 재인용.

67) 한국의 외교부, 산업통상부, 국토교통부, 산림청 등의 주요 인사들과 중앙아시아 5개국의 교통통신부, 에너지·산업부, 환경부, 섬유산업부 등의 주요 인사들이 정부대표단으로 참석했다. 아울러 한국 및 중앙아 5개국의 각국 철도공사, 경공업협회, 국립산림과학원 등 유관기관과 학계 전문가 등으로 구성된 대표단 80여명과 현지 관계자 등 총 150여명이 참석하였다.

력 확대 및 체계적 이행방안 등에 대한 더 심도 있는 논의가 이어져야 한다. 한국적 소프트파워 증진 차원에서 중양아 공관장 회의가 더 활성화되어야 한다. 앞서 살펴본 대로 정부는 이들 국가들과 ‘일방적인’ 에너지·자원 및 인프라 협력 사업을 넘어서는 ‘상호주의적’ 입장에서 서로 도움이 되는 협력을 확대하기 위해 적극 노력하겠다는 의지가 잘 반영되어야 한다. 이들 국가들은 한국의 자국의 국가발전, 산업다변화, 민주주의 발전 및 선거 투명성 제고 등 한국의 팔목할만한 경제발전 및 민주화 경험에 관심이 높은 만큼 전수에 주력해야 한다. 동시에 좀 더 실질적 도움이 되는 협력사업 발굴에 주력해야 한다. 한-중양아 발전을 위한 공동의 로드맵 마련, 일명 사이버 사무국 설치, 기업인 참여 문제, 외교장관급을 정상급으로 격상, 중장기적 차원에서 포럼의 국제기구화 추진 등 다양한 방안이 논의되고 있는 만큼 구체적인 방안 검토 및 결과 도출을 위해 협력해야 할 것이다.

VI. 결론에 대신하여

이와 같이 살펴본 대로 현실적으로 중양아시아 지역에서 러시아와 미국과 같은 강대국들은 경제력이나 군사력과 같은 자원을 동원하는 하드파워를 중심으로 영향력을 유지하면서 자국의 소프트파워를 보완하고 있지만, 상대적으로 하드파워가 부족한 한국과 같은 중견국은 소프트파워의 측면에 역량 강화가 더 필요할 것이다. 한국은 중견국 입지를 강화를 위해 여타 국가들과 차별적이며 체계적으로 소프트파워 외교를 전개 중인데, 정부가 추진 중인 유라시아 협력 강화의 국정과제 실현을 위해 ‘상생과 협력의 대중양아 외교’의 본격적인 실행은 필수적이다. 아울러 이를 위해 전략적 맵핑으로 소프트파워적 접근과 역할이 더 한층 강화되어야 한다. 즉 ‘유라시아 이니셔티브’의 국정과제를 실현하고 ‘상생과 협력의 대중양아 외교’의 가시적 성과를 달성하기 위해 실질적 이행과 효과적 관리를 위해 ‘제도적 방안 및 장치’ 마련에 주력해야 한다. 중견국으로서의 선진국과 개도국의 가교역할과 증진을 위해 창의적이고 선도적인 외교전략을 마련해야 한다. 중견국으로서의 한국은 소프트파워의 확대 측면에서 <표 6에서 >제시한 과제의 실현과 현지 네트워크 구축을 통해 국익 창출과 중양아시아의 정치경제 발전 및 평화 증진에 기여해야 한다.

<표 6> 한국형 소프트파워 유형과 추진 과제

시기	소프트파워 유형	추진 방향
▶ 단중기적 전략	▪ 에너지·자원 협력 및 다양한 경제협력	▪ 맞춤형 에너지·자원 개발과 2차 산업의 육성, ‘플랜트패키지’ 전략과 글로벌 마케팅 정착화가 중요함.
	▪ ODA 지원의 현실화와 다변화	▪ 지속가능한 발전을 지향하는 ODA 및 차별화된 발전모델 개발. 교육·문화적 측면에서 ODA 협력을 적극 추진해야 함.
	▪ 환경 문제 및 기후 변화 증진	▪ 아랄해 수자원 문제가 중요함. 재정지원 및 지역협력 기구들이 활성화해야 함.
▶ 장기적 전략	▪ 중양아시아의 발전과 평화 증진	▪ 역내 안보 및 평화 구축 차원에서 러시아와의 중개 역할 및 협력 강화와 동시에 우즈베키스탄의 중개 역할을 강화 해야 함.
	▪ 한-중양아 협력포럼의	▪ 민관 공동협력사업이 추진유라시아 협력

	<p>활성화 및 제도화</p>	<p>강화'의 이행을 위해 제도적 방안 및 장치' 마련과 유라시아 이니셔티브의 구체적 실현 구축을 추진해야 함.</p>
--	------------------	--

결국 동 지역 국가들이 안고 있는 공통적인 이슈이자 현실 과제로 부각되고 있는 국경, 안보, 경제통합을 통한 다각적이고 다자협력 강화를 통해 갈등과 분쟁을 해결은 한국의 소프트파워 추진 및 확대에 직간접적인 영향을 미치기 때문에 매우 중요하다. 동 지역 국가들과 국경을 접하고 있는 러시아나 중국과 달리 한국의 경제발전 경험, 발전된 금융체계, 통신 인프라와 IT 기술과 ODA 확대 등이 역내 국가들의 정치 민주화와 자본주의 경제발전과 다원주의적 사회발전에 기여하고 도움이 된다고 간주한다. 그동안 한국은 1992년 수교 이후 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 중심으로 지속적으로 상호 교차 방문 등을 통한 정상외교를 잘 유지하고 있다. 현지고려인들을 중심으로 한류의 영향도 그에 못지않게 부각되고 있다. 이런 측면을 잘 고려해 전방위적으로 ODA 활동을 더 적극적으로 추진해야 한다. 이것은 경제적 차원을 벗어나 한국적 중견국의 국격과 미래지향적인 창조경제를 위한 소프트파워에 핵심적인 요소가 될 것으로 간주된다. 단순히 경제적 접근으로만 간주하게 되면 ODA 협력은 제한적일 수밖에 없다. 한국의 ODA 대외원조 지원 증액과 맞춤형 발전전략을 꾸준히 추진해야 한다. 한국은 현지의 실질적인 지원 프로그램인 ODA 지원의 다양화와 지원 증액 확대해야 한다.

또 유라시아 이니셔티브의 실질적인 성과를 달성하기 위해 다양한 접근을 모색해야 한다. 특히 투르크메니스탄, 키르기스스탄과 타지키스탄에 대한 기업 진출, 교류, 원조, 저탄소·녹색성장 및 창조경제 개발과 연계한 환경협력 진출 확대와 이들 국가들과의 인적 및 물적 교류의 지원을 확대함으로써 시장 확대와 투자 잠재성 확대와 상호 신뢰 및 협력의 토대 확보에도 주력해야 한다. 중장기적 차원에서 교육·문화적 측면에서의 ODA 협력을 다양하게 좀 더 접근 할 필요가 있다. 예를 들면 지난 10월 초 7차 한-중앙아 협력포럼을 통해 키르기즈 중앙도서관 한국센터 개관식을 거행했다. 1만 여권의 도서와 5백여 점의 영상자료를 지원했고, 양국 국민간 상호 이해의 폭을 넓히기 위한 문화교류를 통해 공공외교 활동을 전개하였다. 이런 유사한 프로그램을 통해 한류의 역할 증진과 체계적으로 현지 고위층과의 네트워크 및 정보력을 확대하고 현지 경험을 바탕으로 각종 자원획득과 대형 인프라 사업입찰에도 참가하고 교육·문화적 교류 강화에 주력할 수 있는 토대를 구축해야 할 것이다.

한-중앙아 협력 포럼을 기반으로 정부의 지원과 기업 및 민간 의 투자와 참여가 더 활성화되어야 한다. 2013년 10월 초 개최된 제7차 한-중앙아 협력 포럼을 통해 유라시아 협력 강화와 중앙아 국가들의 한국과의 실질협력 강화를 통해 시너지 효과를 거둘 수 있도록 긴밀한 협력의 필요성이 제기되었다. 이런 측면에서 한-중앙아 협력 포럼을 보다 더 확대 및 발전시켜 해당국의 정치경제 발전에 기여할 수 있는 '공통분모' 발굴에 주력해야 한다. 아울러 유라시아 이니셔티브의 구체적인 실현을 위해 사회·교육·문화 분야 교류협력 증진 방안 역시 중요하다. 특히 사회·교육·문화 교류의 전제조건인 인적 교류가 전제되지 않는다면 가시적인 성과를 달성하기 어려울 것이다. 한류를 증진 시키고 한-중앙아의 협력 증진을 위해 사회·교육·문화적 교류 및 인적 교류가 가장 중요할 것이다. 무엇보다도 사회·교육·문화적 교류는 인적교류를 강화하기 위해 좀 더 적극적으로 언어, 예술, 사회적 관습, 교육 등 다양한 사회·교육·문화적 현상의 차이점을 인식하고 이를 바탕으로 상호 이해를 도모하는 방향으로 발전시켜야 한다. 이를 위해서 다양한 국내외 연구기관, 관련 전문가들이 참여하여 자료를 수집하고, 이에 대한 데이터베이스를 구축해야 한다. 이어 이런 연구와 자료 수집 결과를 공개하고 홍보하는 노력이 수반되어야 한다. 예산 확

충은 필수적이고, 청소년층의 교류, 학자 교류, 문화예술인 교류 등의 폭도 점차로 확대되어야 한다.

이런 인적 교류의 확대 과정은 단순한 인적 교류를 넘어서 한국과 유라시아 지역과의 유대 강화를 바탕으로 ‘상호신뢰 강화’와 중장기적으로 사회·교육·문화적 교류를 통해 축적한 한국의 소프트파워는 동 지역 국가들과의 교류 증진과 지역의 발전과 안정에도 일정 부분 공헌을 할 수 있을 것이다. 사회·교육·문화적 교류를 통한 한국의 소프트파워의 증진은 한국의 국격 상승을 의미하고, 국제사회에서 한반도 평화와 동 지역 국가들로부터 북핵 문제에 대해 정부의 북핵·불용 통일에 기반을 둔 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 단기와 중기적으로 지속적인 사회·교육·문화와 인적 교류 협력을 통해 장기적으로 한-중앙아 지역과의 협력 증진에 중요한 역할을 수행할 것이다. 더불어 한-중앙아 지역 간의 사회·문화적 이질성을 줄이고 한반도의 평화통일에 대한 공감대 형성을 구축할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고재남. 2010. 「이명박정부의 신아시아 협력외교와 한·카 외교안보 협력」. 제1차 한·카포럼 발제문. (4월 5일).
- 김규륜 외. 2012. 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II』. 통일연구원 연구총서, 10-15-II.
- 김기석. 2010. 「신 공동체 구상과 신아시아 외교」. 『JPI 정책포럼』, 제33권, 제주평화연구원.
- 김상배 a. 2009. 「소프트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각」. 『국제정치논총』, 제49집 제4호.
- 김상배 b. 2009. 『소프트파워와 21세기 권력론: 네트워크 권력론의 모색』. 파주: 한올아카데미.
- 김선경·양재대·원준연. 2003. 「도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석」. 『행정논총』, 제41권 제4호, 서울대학교 행정대학원.
- 김순태. 2010. 「한국군의 군사외교 활동에 관한 연구: 공공외교의 관점을 중심으로」. 『동서연구』, 제22권 제2호.
- 김중관. 2011. 「중앙아시아 에너지 자원 운송루트에 대한 평가: 투르크메니스탄 가스 자원 중심으로」. 제3차 중앙아시아 국내학술대회. (12월 3일).
- 김재두 외. 2007. 『왜 에너지안보인가』 서울: 한국국방연구원.
- 김태균 a. 2012. 「개발협력 의제의 사회적 구성 글로벌 거버넌스에서 복합네트워킹의 정치학」. 『국제개발협력연구』, 제4권 1호.
- _____ b. 2012. 「ODA를 넘어서: 국제개발협력을 위한 대안적 자원조달 방식의 모색」. 『21세기 정치학회보』, 제22권 1호.
- 김태환 a. 2011. 「21세기 신공공외교와 포럼외교」. JPI 정책포럼, 제주평화연구원, No. 2011-3.
- _____ b. 2012. “21세기 한국형 ‘신공공외교(New Public Diplomacy)’ -외교 정책의 패러다임 실프트와 전략적 맵핑 -” 주요국제문제분석, No. 2012-35, 국립외교원 외교안보연구소. (11월 7일).
- 김태현. 2008. 「외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언」. 『국가전략』, 제14권 1호, 세종연구소.
- 권혁주 외 (2010). 「분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발 협력: 취약 국가모형과 정책 대안 모색을 중심으로」. 『행정논총』, 제48권 4호.
- 남기정. 2006. 「일본의 대중중앙아시아 정책: ‘강대국 실용주의’ 전략」. 『동아연구』, 제13권 제11 호.
- 손 열 a. 2006. 「소프트파워를 다시 생각한다: 조지프 나이와의 대담」. 『미래전략』, Vol. 3.
- _____ b. 2009. 「소프트파워의 정치: 일본의 서로 다른 정체성」. 『일본연구논총』, 제29호.
- 성동기 a. 2011. 「한국의 대중중앙아시아 협력 방안과 외교적 방향에 대한 고찰 - ‘신아시아 외교 구상’의 개념을 중심으로 -」. 『외국학 연구』, 제 16집 14.
- _____ b. 2011. 「중앙아시아 고려인 인적자원의 실태 및 한국의 지원 현황과 활성화 방안」 제 3차 중앙아시아 국내학술대회 발표논문, 한양대 아태지역연구센터. (12월 3일).
- 엄구호. 2011. 「키르기스스탄의 2005년 혁명과 2010년 혁명의 비교 고찰」. 제3차 중앙아시아 국내학술대회. (12월 3일).
- 안 메리센 외. 2008. 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』. 서울: 인간사랑.
- 이구성. 2011. 「일본의 환경 ODA 추진 동향과 시사점」. 『해양수산 동향』.
- 이근. 2007. 『한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트파워 통상전략』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이상준. 2011. 「중앙아시아 진출 외국기업의 마케팅 전략」. 제3차 중앙아시아 국내학술대회.

- (12월 3일).
- 이승주. 2012. 『한국의개발협력전략: 원조효과성을 위한 복합네트워킹』. 서울: 동아시아연구원.
- 이재현. 2010. 「2010년 신아시아 외교의 방향과 과제」. IFANS FOCUS. IF2010-06K. (2월 18일).
- 윤영미 a. 2011. 「한국의 녹색 에너지체제와 과제」. 2011 한국정치학회 추계학술회의 발표논문. (11월 4일).
- _____. b. 2011. 「중양아시아의 다자협력기구에 대한 고찰: 분화와 협력」. 한국유럽학회 · 부산대 EU센터 세미나 발표논문. (12월 2일).
- _____. c. 2011. 「복합공간으로서의 중양아시아: 한국의 성장동력 공간으로서의 고찰」. 중양아시아 1 전략지역심층연구 논문집 IV, KIEP.
- _____. d. 2012. 『현대 러시아정치와 국제관계』. 서울: 두남.
- _____. e. 2012. 「공공외교의 신패러다임에 대한 고찰: 아프가니스탄에서의 지방재건팀(PRT)과 오쉬노(Ashena) 부대와의 연계활동을 중심으로」. 『세계지역연구논총』, 제30집 3호.
- _____. f. 2012. 『글로벌 시대 한국과 국제협력』. 서울: 두남.
- 외교통상부. 2005. 『우즈베키스탄 공화국 개황』. 서울: 외교통상부.
- 외교부 유럽국 유라시아과. 2013. 「상생과 협력의 대중양아 외교」. 제13-686 호 보도자료. (10월 6일).
- 전승훈. 2009. 「한국공적개발원조 ODA의 기본 이념 및 원칙에 대한 소고」. 『국제개발협력연구』, 제1권 1호.
- 전제국. 2011. 「한국군의 해외파병과 한반도 안보: 국제평화활동(PO)의 국익증진 효과」. 『국가전략』, 제12호.
- 전병환. 2012. 「소프트 파워(Soft Power) 확대를 위한 국가급 PKO 센터 구상」. 국방대학교 PKO 센터가 주최한 제8회 PKO 발전 세미나 발표논문. (11월 6일).
- 하재웅. 2009. 『공공외교 전략으로서의 블로그 활용방안 연구: 한국해외봉사단 운영방안을 중심으로』. 서울: 서강대학교 공공정책대학원.
- 홍수원 역. 2007. 『소프트 파워』. 서울: 세종연구원.
- 한인택. 2010. 「한국외교 역량분석과 평가(2010~2020)」. 동아시아연구원 개최 한국외교의 전략과 비전 제2차 라운드 발표. (7월 22일).
- 『LG주간경제』 2007. 6. 20
- 『국방일보』 2013. 10. 18.
- 『서울신문』 2013. 11. 20.
- 『연합뉴스』 2013. 11. 19.
- 『워싱턴포스트』 2011. 10. 19.
- 『중앙일보』. 2008. 5. 15.
- Appleby, R. Scott. 2010. "Globalization, Religious Change and the Common Good." *Journal of Religion, Conflict and Peace*. Vol. 3, Issue. 1, Spring.
- Chase, Robert. 1996. Emily Hill and Paul Kennedy. 1996 "Pivotal States and U.S. Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 1, January/February.
- Cull, Nicholas J. 2012. "Global Trends and Middle Power Practices of Public Diplomacy: Implications for Korea," *Korea Public Diplomacy Forum*, Korea Foundation. (7월 19일).

- Hampson, Fen Osler. 1992. "A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?" Brian L. Job (eds.), *The Insecurity Dilemma, National Security of Third World States*, London: Lynne Rienner.
- Holbraad, Carsten. 1984. *Middle Powers in International Relations*, New York: St. Martins Press.
- Kazuo, Ogoura. 2012. "The Post-War Trend and Features of Japan's Cultural Diplomacy and Public Diplomacy," *Korea Public Diplomacy Forum*, Korea Foundation. (7월 19일).
- Kejin, Zhao. 2012. "Another Super Soft Power: China's Public Diplomacy Campaign and Its Strategic Expectations," *Korea Public Diplomacy Forum*, Korea Foundation. (7월 19일).
- Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- L. Armitage, Richard and Joseph S. Nye Jr. 2007. *CSIS Commission on Smart Power: A More Secure, Smarter America*, Washington, D.C.: CSIS.
- Ma, Young Sam. 2012. "Korea and Public Diplomacy: Strategic & Programs," *Korea Public Diplomacy Forum*, Korea Foundation. (7월 19일).
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- <http://www.president.go.kr>(검색일: 2013. 4. 10).
- http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40120416165044§ion=05(검색일: 2013. 4. 20).
- <http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/meibo/daijin/index.html> (검색일: 2013. 10. 1).
- blog.naver.com/jangpro015/10117053669(검색일: 2013. 10. 1).
- www.koenergy.co.kr(검색일: 2013. 9. 26).
- http://publicdiplomacy.wikia.com/wiki/Edmund_Gullion(검색일: 2013. 10. 1).

중양아시아 에너지 안보를 둘러싼 정치·경제적 동학: 지속가능한 발전을 위한 일본의 중양아시아 협력체계를 중심으로

윤석상(단국대)

I. 서론

에너지 안보는 21세기 국제정치·경제의 주요 의제들 가운데 주목받는 한가지이며, 지속가능한 발전을 위해 전통적인 국가 행위자뿐만 아니라 비국가 행위자들의 역할에 관심이 모아지고 있다. 한국의 경우 에너지의 97%를 수입에 의존하고 있는 상황에서 해외자원개발을 통한 자주개발 비율을 높이는 것이 매우 중요한 국가적 과제가 되고 있고, 그러한 관점에서 석유·가스 등 풍부한 천연자원을 보유하고 있는 중양아시아 지역은 해외 에너지 자원개발과 에너지·자원 안전 보장을 위해 매우 중요한 지역으로 부상하였다.

그러나 에너지·자원 확보를 중심으로 하는 한국의 對중양아시아 정책은 다양한 문제점이 제기되어 왔다. 이러한 문제점은 다음과 같은 이유들에 근거한다. 첫째, 자원개발과 해외직접투자들이 상대국의 관심 보다는 자국의 경제적 이익 실현에 초점을 맞춘 일방적인 정책들이 추진되었다는 점이다. 둘째, 중양아시아 국가들과의 협력에 있어 가장 중요한 국가 이미지 제고가 우선시 되어야 한다는 점이다. 중양아시아에서 한국의 국가이미지는 ‘뛰어난 상품, 친근한 대중문화, 그리고 호감도 높은 한국사람’으로 나타나고 있지만 실질적 협력을 추진하기에는 다소 국력이 약한 국가로 비쳐지고 있다.¹⁾ 셋째, 협력강화를 위한 중장기 전략과 협력체계의 미흡이다. 지금까지 중양아시아와의 협력은 경제적인 측면에서 주로 추진되어 왔으며, 정부주도의 협력사업이 핵심이었다. 주요 선진국들의 경우 민간협력에 기반 한 협력을 추진하고 있으며, 이에 우리나라도 개발경험, 즉 정치, 사회, 문화, 경제 등의 발전양상을 민간협력 체제구축을 통해 중양아시아 국가들과 적극적으로 공유하는 것은 협력 강화에 중요한 자원으로 기능할 수 있다. 이에 자원 확보와 민간기업 진출을 확대라는 측면에서 중장기 전략과 함께 다양한 이슈를 포괄할 수 있는 추진체계 구축의 필요성이 제기된다.

이와 같은 중양아시아에 대한 전략적 가치에 있어 주목을 끄는 국가로 일본을 들 수 있다. 그 이유로 첫째, 일본의 경우 한국과 유사한 경제구조 및 지속가능한 발전과 성장에 필수적인 에너지·자원의 안정적 공급이 핵심과제로 인식되기 때문이다.

둘째, 국제사회에서 리더십 구축이라는 측면에서 중양아시아에 대한 일본의 경험은 한국에 있어 중양아시아 국가들과 상생할 수 있는 발전 모델을 제시할 수 있기 때문이다. 일본은 정부차원에서 중양아시아 국가들과 ‘중양아시아 플러스 일본 대화(Central Asia Plus Japan Dialogue)’라는 다자간 협력의 틀을 통해, 에너지 자원 개발 분야와 함께 경제협력, 대테러 조치 및 문화와 인적교류 협력방안에 이르기까지 협력을 추진하고 있으며, 이를 통해 이 지역에서의 리더십

1) 중양아시아에서 한국의 국가이미지에 대한 인식과 관련해서는 윤성학. 2011. 「중양아시아에서 한국의 국가이미지와 대응」. 『KIEP 지역경제 포커스』, Vol.5 No.34를 참조.

발휘를 모색하고 있다.

셋째, 중앙아시아 국가들에 대한 중장기 전략을 제시하고 있다는 점이다. 일본은 1997년 ‘신 유라시아 외교’ 구상을 수립하면서 본격적으로 중앙아시아에 대한 중장기 전략을 구체화하기 시작하였으며, ‘자유와 번영의 호’라는 비전을 통해 민주주의·시장경제·법치 등 가치를 공유하는 중앙아시아·동남아 국가들과의 연대 강화를 강조하고 있다.

그러나 이상과 같이 일본의 전략은 러시아와 중국을 견제하기 위해 제시되었다는 점에서 그리고 일본의 경제적 이익을 추구하기 위해 제시되었다는 점에서 비판의 대상이 되고 있다. 그러나 일본의 정책들을 살펴보고 문제점을 지적하는 것은 한국이 중앙아시아 국가들과의 협력강화를 위해 중장기 전략이 요구된다는 점에서 정책적 의의가 있다.

이와 같은 배경 하에 이 글은 중앙아시아 국가들과 일본의 에너지 안보전략에 대한 분석을 바탕으로 한국과 중앙아시아 국가들의 지속가능한 발전(sustainable development)에 대한 한국의 전략 제시를 목적으로 한다.

II. 선행연구의 비판적 검토 및 연구방법

1. 선행연구 검토

일본의 중앙아시아 지역 에너지 안보와 관련해 지정학적 측면과 지경학적 측면에서 적지 않은 연구들이 진행되어 왔다. 우선 지정학적 측면에 초점을 맞춘 연구들은 일본의 외교안보정책을 중심으로 일본 외교의 전통인 실용적 종합안보정책의 틀에서 중앙아시아에 대한 정책을 분석하거나(남기정 2006), 일본의 중앙아시아 진출을 위한 전략적 측면에서 정치적 교류가 경제적 교류를 우선한다는 점에 초점을 맞춰 일본의 對중앙아시아 정책을 분석하고 있다(성동기 2004).

그러나 이와 같은 연구들은 실증적 분석에 의해 보완될 필요가 있다. 특히, 국제정치적 시각에 경도됨으로써 중앙아시아 국가들의 현황과 지역통합 문제, 그리고 러시아, 중국 등의 주변 국가들과의 관계를 중심으로 분석하고 있으므로 인해 정작 일본의 이 지역에 대한 정책에 대해서는 분석이 결여되어 있다.

지경학적 측면에 초점을 맞춘 연구들의 경우 한국의 중앙아시아 진출을 위한 일본의 현황 분석과 향후 진출 방안을 제시하고 있으며, 한국의 중앙아시아 진출을 위한 방안으로서 일본의 사례를 제시하고 있다는 점에 의미 있는 연구들이다. 그러나 이들 연구들은 일본의 중앙아시아 진출과 관련해 실증적 자료를 제시하고 있다는 점에서 의미가 있지만(조영관 외 2012; 박상남 외 2007), 구체성이 떨어지며, 거시적인 측면에서 일본의 에너지 확보전략의 일부분으로서 중앙아시아 진출 전략을 다루는 정도이다(사공 목 2008; 이재영 외 2006).

일본 국내의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 지경학적 관점의 경우 중앙아시아 지역의 경제동향, 투자환경, 자원개발 관련 일본기업의 진출 상황, 일본정부의 정책 등에 초점을 맞춘 실증적 분석에 초점을 맞추고 있으며, 일본의 對중앙아시아 외교를 실리적 차원에서 접근할 것을 주장하고 있다(孫崎亨 1995; 宮田律 1999). 그러나 이들 연구들은 일본이 이 지역에 대한 구체적인 인식과 정책에 대한 분석이 결여되어 있지만, 이러한 실증적 분석은 일본의 중앙아시아 전략을 분석하는데 있어 반드시 선행되어야 할 연구로 의미가 있다. 그리고 지정학적 관점에서의 연구들(松井啓 1998; 田中哲二 2004; 輪島美樹 2004)의 경우, ‘거대 게임’의 선상에서 일본의 적극적인 관여 정책이 필요함을 주장하고 있다. 특히, 지정학적 연구들의 경우 중앙아시아에 대한 정

치적 역할을 강조한다. 즉, 중리 간 대립과 갈등이 일어날 경우 일본의 운신의 폭이 좁아질 것을 고려해, 이 지역에서 일본의 지원을 지렛대로 정치, 경제적 공백을 메움으로써 갈등을 미연에 방지하고 중리간의 완충지를 정치적으로 안정시키는 것이 일본의 안보에 도움이 된다는 점을 강조한다(남기정 2006, p.59)

이상의 선행연구들은 일본의 對중양아시아 에너지·자원정책과 관련한 연구에서 필요로 하는 것은 기존 연구들에서 미흡했던 일본의 중양아시아 에너지·자원 전략이 어떻게 구체화 되며, 추진되고 있는가를 고찰하는 것이다. 이를 위해 이 글에서는 정책패러다임, 이익, 제도의 상호작용이라는 시각을 통해 일본의 對중양아시아 에너지·자원정책이 어떠한 목적과 과정을 통해 형성되고 구체화 되는가를 분석하고자 한다.

2. 분석을 위한 이론적 틀 : 정책패러다임, 이익, 제도²⁾

이 글에서는 일본의 對중양아시아 에너지 안보전략의 정책과 방향을 분석하기 위하여 정책패러다임(policy paradigm), 이익(interests), 그리고 제도(institutions)라는 틀을 제시한다. 왜냐하면, 정책패러다임, 이익, 제도는 서로 유기적인 관계로 연결되어 있으며, 이를 통해 개별 국가의 정책이 어떠한 목적과 과정을 통해 형성되고 구체화 되는가를 설명하는데 유용한 도구이기 때문이다.

정치, 경제 등 제영역에 있어 무한경쟁을 특징으로 하는 글로벌화의 진전은 타국이 추진한 정책 목표, 내용, 수단, 결과 등에 따라 자국의 정책이 결정되는 상호 보완적인 혹은 상호 경쟁적인 성격을 지니고 있음을 강하게 내재시키고 있다. 이처럼 상호보완적·경쟁적인 국제질서 하에서 각국의 정책을 결정짓게 하는 요인으로 정책패러다임을 상정할 수 있다.

정책패러다임은 아이디어의 요소, 문제의 인식구조, 정책목표와 그것을 달성하는 도구, 정치적 담론에 관한 해석 틀로 정의된다. 따라서 정책패러다임은 정책을 결정함에 있어 정책결정자의 가치나 태도를 다스리는 규범적 기능과 함께 정책지침으로서 기능한다. 또한 정책 및 제도변화의 명분으로 해당 문제를 명확히 하고, 제도변화에 대한 현실적인 사회적 수요가 존재한다는 것을 확인해 주며, 현행 제도의 비효율성을 인식하게 함으로써 정책과정의 전면에 위치하게 된다. 따라서 이 글에서는 중양아시아 에너지 안보 정책의 패러다임을 에너지 안보를 둘러싼 문제 가운데 일본이 지금 해결해야 할 문제로 무엇을 인식하며, 어떠한 정책수단을 통해 문제를 해결하려고 하는지에 관한 아이디어 패키지로 정의한다.

그러나 정책패러다임이 채택되었다고 하더라도 정책으로 구체화 되는 것은 아니다. 왜냐하면, 정책패러다임이 정책행위자들에게 선호되고, 정책방향의 정당성을 얻을 수 있는 것은 정책행위자들의 개별 이익과 공유 달려있기 때문이다(Blyth 2002, p.23). 우선 정책결정자는 정책을 통해 경제적, 정치적 이익을 추구한다. 우선 경제적 이익으로는 경제성장, 산업 경쟁력 강화 등을 통해 경제의 효율성 증진을 들 수 있다. 특히 일본의 對중양아시아 에너지 협력은 안정적인 에너지 수급과 일본 경제의 재생, 그리고 기업의 경쟁력 확보 측면에서 경제적 이익의 일환으로 볼 수 있다.

그리고 정치적 이익으로는 정치적 지지 확보와 사회적 안정 도모 등을 들 수 있다(戶矢哲郎 2004, pp.76~93). 예를 들어 일본의 對중양아시아 국가들과의 협력은 중양아시아 지역에서 일본의 리더십을 발휘할 수 있는 기회로 작용할 수 있고, 일본의 국제적 지위를 향상시킬 수 있다는 점에서 정치적 이익이 투영된 결과로 볼 수 있다.

2) 정책패러다임, 이익, 제도의 상호작용과 관련한 본 글의 분석 틀은 김석우 외(2010); 윤석상(2011) 을 참조하여 작성하였음.

그러나 정책은 국내적 요인에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 국제정치경제 상황이라는 외생적 요인도 중요한 변수로서 작용한다. 즉, 특정 정책패러다임이 선호되고 정책으로 연결되는 것은 외부로부터 압력(pressures), 혹은 타국의 정책에 영향을 받는다고 볼 수 있다. 예를 들면, 중앙아시아에 대한 에너지 안보정책과 관련해 타국과의 관계가 경쟁 상대인지, 아니면 협력의 상대인지에 관한 시각이 다를 수 있고, 중앙아시아 국가들과의 협력관계를 자국의 경제적 측면에서 자국의 기업 육성을 통한 경쟁력, 혹은 이익 향상을 위한 것인지, 아니면 상호주의적 측면에서 관계를 공고히 할 것인지에 대한 시각들도 존재한다. 따라서 국내 경제에서 차지하는 비중에 대한 고려와 국제 관계의 상황에 의해 정책이 실시되거나 폐지될 수 있는 것이다.

또한 정책이 결정되고 추진되는데 있어 주목할 것은 제도이다. 왜냐하면, 정부는 정책을 결정하고 집행하는데 있어서 다양한 제도를 만든다. 제도는 규범, 규칙, 원칙, 기구, 법 등을 모두 포괄하는 의미로 사용될 수 있다. 이러한 규범, 규칙, 원칙, 기구, 법들을 만드는데 있어서 정부는 정책패러다임을 근거로 어떠한 제도를 만들 것인가를 결정하게 된다.

에너지 정책과 관련하여 정부가 만드는 제도는 다양한 형태를 보인다. 기구적 측면에서 본다면, ‘중앙아시아 플러스 일본 대화’와 같이 중앙아시아와의 협력을 관장하고 모색하는 기구를 만들 수 있고, 에너지 관련 업무를 직접적으로 관장하고 관리 감독하는 기구들도 있을 수 있으며, 재정적 지원을 수행하는 기구들도 설립할 수 있다. 또한 자원 확보라는 측면에서 민관협력 체제를 담당하는 제도를 만들어 정책을 추진하거나, 혹은 폐지할 수 있는 것이다.

따라서 일본의 對중앙아시아 에너지·자원 정책은 정부가 에너지 안보와 관련된 제도를 만들고, 이를 운영하는데 있어서 위에서 언급한 정책패러다임과 이익과의 연관성 속에서 이루어진다. 그러므로 어떠한 정책이 추진되고 있는가는 왜, 어떻게 그러한 정책이 형성되었는가를 분석하는 작업을 필요로 한다.

III. 중앙아시아에 대한 일본의 에너지 안보전략 추진 체계

1. 정책패러다임

중앙아시아 지역은 제2중동으로 간주될 만큼 막대한 석유매장량 등 에너지공급지로서 미국과 러시아를 비롯하여 일본, 중국, EU 등으로부터 상당한 관심을 끌고 있다. 중앙아시아 에너지·자원 시장은 내륙이라는 지역적 특성과 수송 문제 등으로 인해 접근 가능성이 어렵고, 또한 석유 생산국기구(OPEC)에 비해서 상대적으로 작은 원유 생산량으로 세계 최대 규모 시장도 아니다. 그러나 중앙아시아 지역은 중동지역과 달리 에너지자원과 더불어 지정학적으로 중대한 지리적 입지조건을 지니기 때문에 지정학적·지경학적으로 중요한 지역으로 간주된다.

일본은 석유의 대외의존도가 높다는 점, 특히 중동 의존이 높다는 점은 에너지 안보상 큰 약점이 되고 있으며, 對중동 의존도를 낮추는 것이 에너지 안보전략의 목표라는 점에서 중앙아시아의 가치는 증대되고 있다. 따라서 일본정부는 석유공급의 다각화를 진행시키는 한편, 자원이 풍부한 지역으로 주목받고 있는 러시아, 중앙아시아 지역과 관계강화 및 투자환경 정비를 추진하고 있다(김현진 2005, p.104~105).

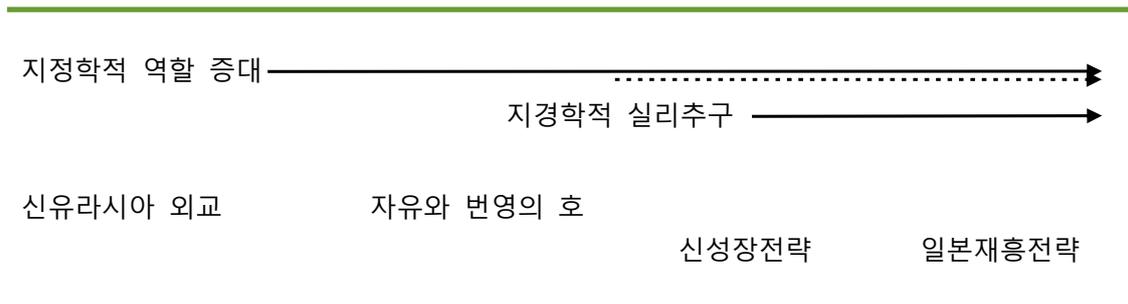
이러한 전략은 1997년 중앙아시아 국가들과 관계 개선 및 협력 확대, 에너지·자원 개발 지원, 통신, 교통, 에너지 네트워크 구축을 목표로 하는 ‘신유라시아 외교’ 구상을 수립하면서 본격적으로 추진되었다. 그리고 2006년 ‘자유와 번영의 호’ 구상을 통해 중앙아시아의 중요성이 강조

되었다. ‘자유와 번영의 호’는 자유·민주주의·시장경제·인권·법의 지배 등 ‘보편적 가치’를 중시하는 ‘가치외교’를 주창하면서 기본적 가치와 전략적 이익의 공유를 기반으로 미국·유럽 등과의 삼각 연대를 강화해 중국을 견제한다는 전략이 내재되어 있다. 또한 ‘자유와 번영의 호’에는 유라시아 대륙의 주변지역에서 성장하고 있는 신흥 민주주의 발전국가들을 지원하며, 이들 국가들에게 일본·미국·유럽 등이 공유하는 가치관을 침투시킴으로서 유라시아 대륙의 거대게임(great game)에 참가하려는 의도와 연관되어 있는 것이다(배정호 2007, p.88).

그러나 이와 같은 지정학적 측면에서 일본의 역할을 강조하는 정책패러다임은 지정학적 측면의 정책패러다임 강조로 이어진다. 즉, 2010년 민주당 정권은 국내 경제 활성화라는 성장 중시 패러다임을 특징으로 하는 정책방향을 설정하는데, 당시 민주당정부는 환경문제와 에너지 문제에 능동적으로 대응하고 일본경제의 침체 극복 및 타국과의 경제협력을 촉진하기 위해 2010년 6월 18일 경제재생을 위한 ‘신성장전략’을 발표하였다. ‘신성장전략’은 공공사업 확대를 중심으로 한 기존의 경제재생 프로그램에서 탈피해 수요와 고용 창출에 기반 한 성장을 모색한다는데 기존의 정책패러다임과 차이가 있다. 특히, 민간협력을 통해 안정된 내수와 외수를 창출하고 산업경쟁력을 확보 한다는 점에서 실리를 추구하는 ‘과제 해결형’ 정책패러다임이라고 할 수 있다. 즉, ‘신성장전략’에서 주목되는 것은 아시아 국가들과의 동반성장을 촉진하고 환경·에너지 분야를 경제재생의 기회로 삼아 고용을 창출함으로써 국민 개개인들이 실감할 수 있는 경제발전을 추진한다는 것이다(新成長戰略 2010).

이와 같은 일본 정부의 대응은 2012년 아베정권에서도 지속되는 모습을 보이고 있는데, 아베정권은 ‘일본재흥전략: Japan is Back’의 ‘국제전개 플랜’을 기반으로 중양아시아, 러시아 등의 국가들에 대해 인프라 정비, 농업, 의료기술 협력 확대와 투자를 강조하고 있다(新たな成長戰略「日本再興戰略: JAPAN is BACK」 2012). 이처럼 일본의 중양아시아에 대한 정책패러다임은 ‘선택과 집중’을 통한 정부의 적극적인 개입주의를 특징으로 하고 있다.

<그림 1> 정책패러다임의 변화



2. 이익

일본의 중양아시아 접근은 이익차원에서 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째로 안정적인 에너지·자원 수급과 관련된 것이다. 2000년대 이후 아시아 국가들의 급속한 경제성장으로 인해 에너지·자원 소비가 급증, 2009년에 북미의 1.6배, 유럽의 1.5배로 나타났으며, 총소비량은 1965년 대비 9배 증가하였다(大和總研調査季報 2011, p.6.).

그러나 에너지 소비량 증가에도 불구하고 에너지 자급률은 저하되고 있다. 비OECD 아시아 국가의 경우 2008년 에너지 자급률이 90%로 저하 되었으며, 중국은 94%, 인도는 71%로 저하되고 있다(大和総研調査季報 2011, p.6). 실제 아시아 개발은행에 따르면 아시아태평양지역의 역외 석유의존도는 2005년 58%에서 2030년 66%로 증가할 것으로 예측하고 있다(ADB 2009). 이러한 상황은 안정적인 에너지 공급선을 확보하는 것이 아시아 지역의 공통된 과제이며, 성장과 안정적 에너지 공급이 국가 이익과 직결된다는 것을 의미한다.

일본의 경우 석유위기 이후 천연가스, 원자력, 신재생에너지 등 석유 대체 에너지 개발을 촉진, 에너지 수급 다양화를 추진한 결과, 2008년도 기준으로 총에너지 수급에서 석유가 차지하는 비율이 4%로 하락하였다. 그러나 에너지 자급률은 원자력을 제외하고 7%대로 선진국 중 가장 낮은 수준을 기록하고 있지만, 석유가격 상승으로 인한 화석연료 수입액의 증가가 경제적으로 부담이 되고 있다(大和総研調査季報 2011, p.24).

또한 에너지 공급루트와 관련해 원유 수송 씨 레인(Sea Lane)에서의 긴장발생 가능성이 일본에 있어 안정적인 에너지·자원 공급선 확보가 중요한 정책과제로 제기되는 요인이다(総合資源エネルギー調査会需給部会 2005). 왜냐하면, 중동, 인도양, 남지나해 부근의 국제정세 변화가 에너지 수급구조를 근본적으로 바꾸게 할 가능성이 있기 때문이다. 즉 장기적으로 남중국해에서의 중국의 해군력 증대는 곧바로 일본의 원유 수송로에 대한 위협의 증대인 것이다. 또한 일본 원유 소비량의 80%, 세계 선박의 1/3이 통과하는 말라카 해협지역에서 긴장이 고조되면 일본 에너지 수급은 크게 위협을 받을 수 있다.

둘째, 대중견제 차원에서 중앙아시아 국가들과의 협력 강화이다. 중국은 일차적으로 서부 지역의 안정과 국내 경제 발전을 도모함과 동시에 중앙아시아 국가들과의 경제적 상호의존을 증대하면서 경제협력을 강화하고 있다. 중국은 중앙아시아와 러시아, 이란을 포함하는 상하이협력 기구를 통해 정치·경제적으로 영향력 강화를 모색하고 있다. 특히, 서부국경 지역에 인접해 있는 중앙아시아국가들과의 에너지·자원 협력은 수급의 다원화를 통해 에너지·자원의 안정적 확보를 보장할 수 있다는 점에서 중시하고 있으며, 중앙아시아 국가들과 경제·통상 분야 및 에너지·자원 등의 분야에서 협력을 확대하고 있다.

중국의 對중앙아시아 접근을 살펴보면 다음과 같다. 중국은 1997년부터 카자흐스탄의 아티라우(Atyrau)에서 중국의 신장을 잇는 송유관 프로젝트를 기획, 추진하였으며, 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄, 카자흐스탄을 거쳐 중국으로 이어진 총연장 1,833km의 가스관이 2009년 12월 14일 정식 가동되었다. 또한 중국은 중앙아시아국가들의 유전과 가스전 개발프로젝트와 에너지기업 인수에도 적극적이다. CNPC의 자회사인 중국석유천연가스 탐사개발회사(China National Oil & Gas Exploration & Development Corp.; CNODC)는 2003년 5월 악토베무나이가스사(Aktobemunaigas Corp.)의 카자흐스탄 정부 소유 지분의 25.12%를 매입함으로써 해당 회사지분의 85.42%를 소유하게 되었고, 의사결정권을 행사하고 있다. 또한 CNPC는 2005년 42억을 투자하여 페트로카자흐스탄(PetroKazakhs)을 인수하였으며, 중국수출입은행과 함께 원유 탐사·시추·개발·생산에 이르기까지 상류부문(upstream) 개발을 위해 카자흐스탄에 5억 달러를 투자하였다. 그리고 CNPC는 우즈베크네프테가스(Uzbekneftegaz)와 합작을 통해 6억 달러를 투자하여 우즈베키스탄의 부하라-히바(Bukhara-Khiva) 지역의 23개 석유전과 가스전의 탐사·채굴권을 확보하였다(강택구·김예경 2012, pp.132-136). 2007년에는 중국 국영투자기관인 국제신탁투자공사(CITIC)가 캐나다 기업 Nations Energy가 카자흐스탄에 보유하고 있는 자회사 카라잔바스무나이(Karazhanbasmunaigaz)를 19억 달러에 인수하였다(조영관 외 2009, p.148).

광물 부문의 경우, CNNC(China National Nuclear Corporation)는 2004년 11월 카자흐스탄 카

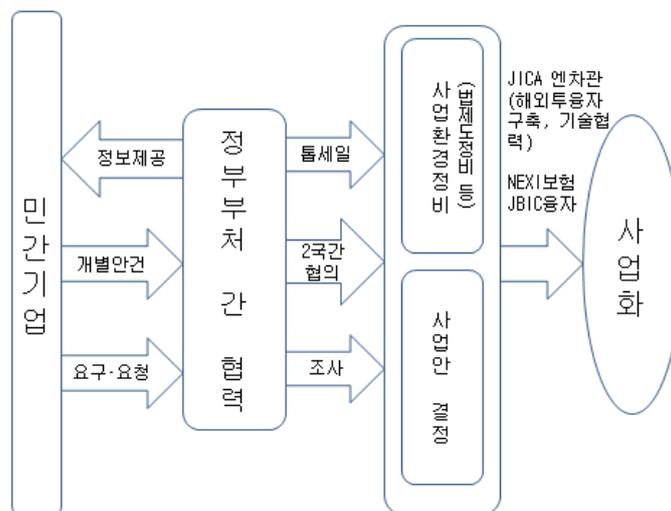
즈아토프롬(Kazatomprom)과 ‘장기 전략적 파트너십에 관한 합의서’를 체결하고 원자력 분야에서 협력의 기초를 다졌다. 뒤이어 2008년 11월 CGNC(China Guangdong Nuclear Power Holding)와 CNNC는 카즈아토프롬과 더 구체적인 협력 분야와 활동을 담은 합의서를 체결하였는데, 우라늄 채굴 및 장기 공급, 우라늄 광산 공동개발 등의 내용을 담고 있다. 이러한 양국간의 협력은 중국 기업들의 카자흐스탄 우라늄 광산에 본격적으로 진출하는 것으로 구체화되었다. CGNC의 자회사인 CGNPC는 카자흐스탄 남부에 위치한 이르콜, 세미즈바이(Semizbai) 광산에 진출하였고, CNNC는 추-사리수(Chu-Sarysu) 지역의 잘팍(Zhalpak) 광산에 진출하였다. 중국 회사들은 이 광산들에 각각 지분 49%를 보유하고 있다. 2009년 8월 중국 CGNPC와 우즈베키스탄 지질위원회는 동등한 지분조건으로 나보이 지역의 보즈타우스카야 우라늄 블랙세일 광산 개발을 주요 내용으로 하는 합작사 우즈벡-중국 우라늄(Uz-China Uran)을 설립하였다(조영관 외 2009, p.149).

이와 같은 중국의 중양아시아 국가들과의 협력과 투자 강화는 이 지역에서 일본의 에너지 안보에 위협 요인으로 작용하고 있으며, 중국 견제차원에서 적극적인 중양아시아 국가들에 대한 투자와 협력을 추진하는 동인이 되고 있다.

3. 제도

일본의 중아시아 에너지 협력 관계 구축에서 주목되는 것은 일본국제협력기구(Japan international cooperation agency: 이하 JICA), 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: 이하 JBIC), 석유천연가스·금속광물자원기구(Japan Oil, Gas and Metals National Corporation: 이하 JOGMEC), 일본 무역보험(Nippon Export and Investment Insurance: 이하 NEXI) 등 제도적 장치들을 활용해 엔 차관 확대와 일본 기업에 대한 자금지원을 확대하는 등 자원 개발 및 해외인프라 수출에 정부 차원에서의 지원을 강화하고 있다. 이를 위해 일본 정부는 개발도상국의 교육, 기술협력, 산업인재 육성 등을 하나의 패키지로 해서 인프라 산업의 해외진출을 추진하는 올재팬 체제(All Japan System)를 구축하였으며, 중양아시아 국가들과의 경제 협력 및 전략적 연계를 강화하고 있다.

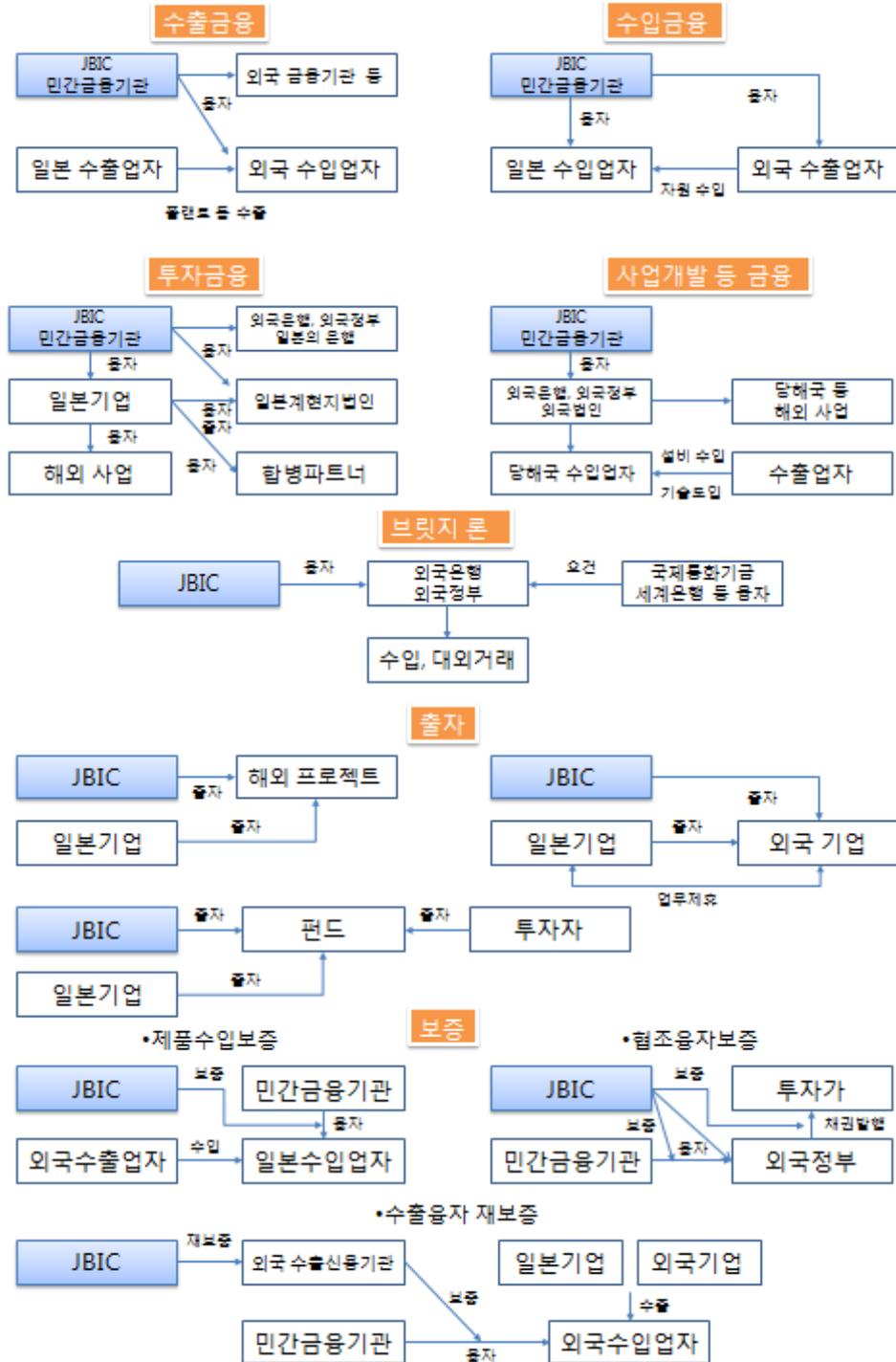
<그림 2> 해외투자 추진을 위한 올재팬 체제



우선, JICA의 역할을 살펴보면 다음과 같다. JICA는 공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA) 집행기관으로서 개발도상국의 경제, 사회발전에 기여하고 국제협력 촉진을 목표로 하고 있다. JICA는 경제위기, 부의 편중화에 따른 빈곤 확대, 기후변동, 테러 위협 등을 개발도상국에 있어서의 심각한 위협으로 보고 일본의 경험과 기술을 활용, 국제사회와의 연계를 통한 지원확대에 초점을 맞춘다는 목표를 세우고 있다. 또한 개발도상국의 안정적 발전을 위한 법, 행정 서비스 등 거버넌스 개선을 위한 인재양성 지원에 목표를 두고 있다(정기웅, 윤석상 2009, p.159-162). ODA와 관련해서 주목되는 것은 일본정부가 ODA를 에너지·자원 개발협력의 기반으로 적극적으로 활용하고 있으며, 일본경제 활성화와 결부시키고 있다는 점이다. 일본정부는 2010년 6월 ODA개정안에서 일본 경제 재생을 위해 ODA를 개발협력의 핵심으로 위치시키고, 개발도상국의 지원을 일본의 국익 증진과 연계시킬 것을 구체화 하였으며, 개발도상국에 대한 원조가 선진국이 개발도상국에 베푸는 자선활동이 아니라 일본을 포함한 세계 공동이익추구를 위한 수단이라고 밝히고 있다(外務省 2010; 윤석상 2011, p.78). 이점은 중앙아시아 국가들에 대해서도 적용되고 있는데, 개발원조를 통한 중앙아시아 국가들과의 파트너십 형성은 일본의 정치·경제적 이익뿐만 아니라 동지역 국가들의 성장과 발전에도 기여하기 때문이다.

다음으로 JBIC는 2012년 정책금융공고의 국제금융업무부문을 담당하는 국제협력은행이 분리·독립하여 설립된 100% 정부출자 기관으로 해외 자원개발 및 획득을 촉진하고, 일본 산업의 국제경쟁력을 향상시키며, 지구온난화 방지와 환경보전을 위한 해외사업을 전개하고, 국제금융질서 안정을 목적으로 하고 있다. 중앙아시아 에너지·자원개발 협력과 관련해 주목되는 것은 해외 자원개발 촉진과 일본 기업에 대한 후방지원이다. 우선 에너지·자원개발과 관련해 JBIC는 석유, 천연가스 등 에너지 및 철, 희소금속 등 광물자원의 안정적인 수급을 위해 해외 자원개발과 자원 수입에 필요한 금융을 제공하고 있으며, 일본기업의 해외 인프라사업 전개에 있어서도 필요한 자금을 제공함으로써 일본산업의 경쟁력 향상에 기여하고 있다. 특히, 일본 정부는 인프라수출 경쟁력 향상을 위해 일본기업 중심의 컨소시엄뿐만 아니라 외국기업과 컨소시엄을 구성하는 경우에도 지원을 하고 있으며, 외국기업, 외국정부에 대해서도 투자금융 및 보증업무를 실시하고 있다.

<그림 3> JBIC 주요 업무 및 프로세스

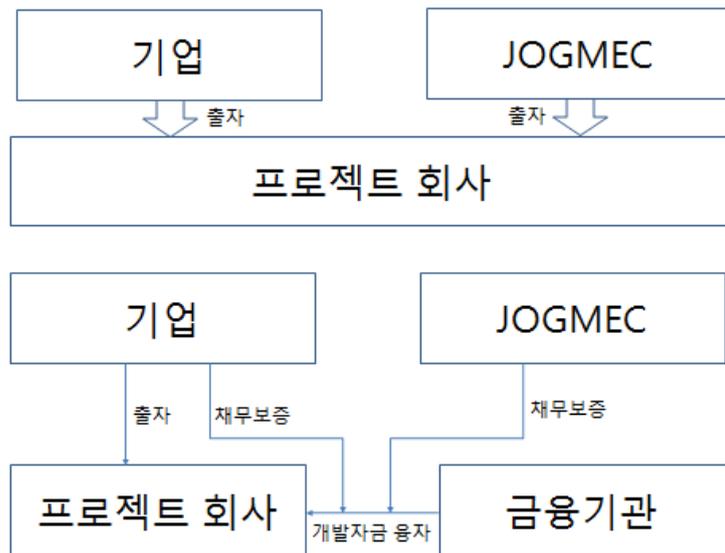


출처: JBIC 『年次報告書 2013』에 의거해 작성하였음.

JOGMEC는 해외 석유자원 탐사 및 개발 활성화를 위해 1967년 설립된 일본석유개발공사 (Japan Petroleum Development Corporation: JPDC, 이후 석유비축 사업을 확장하면서 1978년 일본석유공사(Japan National Oil Corporation: JNOC로 변경))와 금속광물의 안정적 확보 및 금속광물 개발과 관련된 자금을 지원하기 위해 1963년 설립된 금속광물개발 자금조달기구(Metal

Mining Agency of Japan)를 통합하여 2004년 출범하였다. JOGMEC는 안정적인 에너지 공급을 목적으로 석유·천연가스 개발사업에 대해 출자 및 채무보증, 연구지원의 형태로 지원하고 있으며, 금속광물자원 개발을 촉진하기 위해 탐광에 필요한 자금 공급뿐만 아니라, 석유 및 금속 광산물 비축에 필요한 업무도 수행한다. 중앙아시아 에너지·자원 개발협력과 관련해서 JOGMEC는 리스크머니 공급과 희토류, 우라늄 등 중요한 희소자원의 권익확보를 위해 탐광프로젝트 형성에 서부터 지질조사 및 탐광개발에 이르기까지 필요한 자금 및 채무보증을 실시하고 있다. 또한 산유국 정부나 국영석유회사와의 교류 및 지원을 확대하고, 일본기업에 대한 지원을 강화함으로써 중점국가·지역과의 에너지·자원 협력을 강화하고 있다. 이처럼 에너지·자원 개발과 관련해 석유, 천연가스, 석탄, 금속자원을 한 기구가 담당한다는 것은 사업 확충 및 권한 강화를 통해 에너지·자원개발의 효율성을 추구하기 위한 방안이라고 할 수 있다.

<그림 4> JOGMEC 출자, 채무보증 프로세스



출처: JOGMEC http://www.jogmec.go.jp/oilgas/financial_001.htm(검색일: 2013. 10.20)에 의거해 작성하였음.

해외 투자와 관련해 일본 기업의 투자 안정성 확보를 목적으로 하는 제도로서 NEXI를 활용하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. NEXI는 2001년 독립행정기관으로 설립된 일본의 수출보험 전담 기관으로 수출보험과 수출신용보험, 환변동보험 및 해외투자보험 등을 주요 업무로 하고 있다. 특히 일본 기업의 대외 무역거래에 있어 상업보험으로 구제받을 수 없는 위험에 대한 보험을 제공하고 있다.

<표 1> NEXI 리스크 관리

위험 종류	내용
비상위험	일본기업의 해외 무역업무와 관련하여 외환 및 송금 제한·금지, 관세 인상, 수입 제한·금지, 전쟁 등 당사자의 귀책사유가 아닌 제3자의 행위, 천재지변에 의해 발생하는 위험에 의한 수출불능 또는 대금회수불능 시 이를 보상
신용위험	일본기업의 해외무역 상대바이어의 귀책사유로 발생하는 위험. 즉, 상대방의 파산 등 경영상의 이유로 수출대금 회수불가능, 대출금 상환 불능 등의 상황이 발생할 경우 이를 보상

출처: NEXI. <http://nexi.go.jp/about/>(검색일: 2013.9.20)에 의거해 작성.

<표 2> NEXI 주요 업무

종류	내용
무역일반보험	비상위험 및 신용위험에 따라 수출불능 이나 대금회수 불능, 수출비용 증가 등이 발생할 경우 이를 보상
해외투자보험	일본기업이 해외에 보유하고 있는 주식, 부동산 등의 자산에 대해 외국정부에 의한 권리침해에 의한 손실발생 시 이를 보상
해외사업자금 대부보험	일본기업이나 금융기관이 외국정부, 외국기업에 대해 대출한 대출 원리금을 상환 받지 못할 경우 이를 보상
수출어음보험	외국환은행이 수출환어음을 매입한 경우 어음이 결제되지 않음에 따라 입게 되는 손실 보상
수출보증보험	일본기업의 플랜트 수출 또는 해외건설공사 입찰 및 계약에 필요한 입찰보증, 이행보증 등의 보증서를 발행한 은행이 발주처로부터 부당한 보증채무 이행 청구로부터 입게 되는 손실 보상
선급수입보험	외국으로부터 선급조건부 수입계약을 체결하고 대금의 일부 또는 전부를 사전 지급하였으나 수출업자의 계약이행 불능으로 물건을 수입할 수 없게 되었음에도 불구하고 선급금을 반환받을 수 없는 경우 이를 보상

출처: NEXI. <http://nexi.go.jp/product/>(검색일: 2013.9.20)에 의거해 작성.

마지막으로 일본은 ‘중앙아시아 플러스 일본 대화’를 통해 중앙아시아 국가들과 다자 차원의 대화 채널을 구축, 협력 심화 및 확대를 촉진하고 있다. 중앙아시아와의 다자기구 설립은 중앙아시아 국가들의 개혁노력에 따라 지원을 차별화하면서 중점 과제 및 분야 등에 대해 상호 협의한 후 지원을 결정하는 정책실행의 효율성을 높이기 위한 제도라고 볼 수 있다. ‘중앙아시아 플러스 일본 대화’의 구체적인 내용은 <표 3>과 같이 에너지 개발, 인프라 정비, 투자확대, 교역 증대 등 경제 분야뿐만 아니라 제도정비에 이르기까지 다양한 분야에서의 협력을 강화하고 있다.

<표 3> '중앙아시아 플러스 일본 대화' 내용

개최 시기		내용
제1회	2006.3	·중앙아시아 공통의 경제, 무역제도 구축 ·인프라(철도, 도로, 통신, 공항 등)정비 ·수자원, 전력 분야 협력
제2회	2007.1	·에너지 자원개발 협력 ·에너지 공급 루트 정비
제3회	2009.2	·기후변동, 지구온난화 대응 ·개발에 따른 환경파괴 대응
제4회	2010.2	·물류 인프라 구축, 정비
제5회	2013.3	·역내 협력 활성화와 투자 촉진 ·지역 내 협력을 통한 운송 인프라 구축 및 무역·투자유치 환경정비 ·인적교류 확대

출처: 外務省, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/europe/caj/index.html>(검색일:2013.8.30)

III. 중앙아시아 협력 실태

1. JICA의 對중앙아시아 공적개발원조(ODA)

일본은 중앙아시아 국가들에 대한 ODA를 제공하기 시작한 1993년(지원금액 2백 57만 달러) 이후 꾸준히 규모를 늘여왔으며, 특히, 1997년과 1998년 그리고 2003년에 급속한 증가현상을 보이고 있다는데 주목할 필요가 있다. 1997년은 하시모토(橋本龍太郎) 수상의 '신유라시아 외교' 천명이 있었던 해이며, ODA 규모가 94억 8천만 엔으로 일본 전체 ODA에서 차지하는 구성 비율이 1996년까지 1%를 밑돌던 것에서 처음으로 1%를 초과하는 2.2%를 기록하였다. 또한 1998년에는 320억 7천 7백만 엔(ODA 전체 구성비 2.7%)으로 증가하였다. 그리고 2003년은 314억 2천 3백만 엔으로 처음으로 전체 ODA에서 차지하는 구성 비율이 4.0%를 초과 하였다. 2004년에는 2003년보다 줄어든 223억 3천 5백만 엔을 기록했지만 전체 ODA에서 차지하는 구성 비율이 4.5%로 규모면에서 중앙아시아가 지역단위로 의미를 지니게 되었다(ODA白書 1993~2005). 2003년과 2004년은 가와구치(川口順子)외상의 '중앙아시아 플러스 일본 대화'(2004년 7월)제안이 있었던 전후로 중앙아시아에 대한 전략적 중요성이 ODA 확대로 연결되었다고 할 수 있다.

한편, 일본의 중앙아시아 국가별 ODA 배분 추이를 보면 카자흐스탄과 우즈베키스탄에 대한 지원이 집중되어 있음이 특징적이다. 물론 2004년을 기점으로 이전에는 카자흐스탄을 중시하는 모습을 보였지만, 이후에는 우즈베키스탄을 중시하는 모습을 보이고 있다. 물론 양국가가 중앙아시아 전체 ODA에서 차지하는 비율이 상당수 차지하지만, 우즈베키스탄에 대한 지원 확대 이유로 첫째, 중국의 카자흐스탄과의 협력 강화에 대한 반응으로 볼 수 있을 것이며, 둘째, 카자흐스탄의 금융시스템 불안정에서 찾을 수 있을 것이다(표 19. 참조).

이러한 ODA 지원 규모의 차이는 일본의 중앙아시아에 대한 ODA 정책이 경제적 고려와 상황 대응적 정치적 고려가 동시에 작용된 결과였다고 볼 수 있다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄의 경우 지정학적 측면에서 대규모 지원이 이루어지고 있지만, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄의 경우는 지정학적 측면에서 ODA를 추진하고 있다고 할 수 있다. 이러한 사실은 이들 지역 국가들과의 교역규모와 ODA 기본방침의 차이로 설명할 수 있다.

<표 4> 일본과 중앙아시아 국가 교역액(2011년도)

단위: 백만 엔

국명	대일수출	대일수입
우즈베키스탄	3,851.85	18,967.50
카자흐스탄	60,674.23	27,147.05
키르기스스탄	165.10	6,360.16
타지키스탄	1,039.25	70.77
투르크메니스탄	54.59	21,630.43

출처: 外務省, 『ODA白書 2012年』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.8.20)에 의거해 작성.

즉, <표 6>~<표 13>에서처럼 경제적 중요도의 측면에서 일본과의 협력을 강화를 필요로 하는 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 대해서는 경제개발 및 성장을 목적으로 한 ODA가 추진되는 반면, 키르기스스탄과 타지키스탄의 경우는 민주주의 공고화를 위한 제도정비, 인적자원 확보를 위한 지원을 강조하고 있다. 이는 ODA 지원규모와 유형별 차이로 나타나고 있다. 키르기스스탄과 타지키스탄에 대한 지원의 경우는 무상원조와 기술협력을 중심으로 이루어지고 있으며, 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 경우 막대한 자본이 소요되는 에너지·자원 인프라 정비에 투자가 집중됨으로서 유상원조의 비율이 높다는 점을 통해 알 수 있다.

<표 5> 對중앙아시아 ODA 추이(2007년~2010년)

단위: 억 엔

년도	국명	엔차관	무상	기술협력	합	유상원조비율
2007	우즈베키스탄	-	8.67	10.22	18.89	-
	카자흐스탄	-	0.50	8.90	9.4	-
	키르기스스탄	-	6.72	7.34	14.06	-
	투르크메니스탄	-	-	0.48	0.48	-
	타지키스탄	-	10.49	6.33	16.82	-
	합	-	26.38	33.27	56.65	-
2008	우즈베키스탄	-	8.75	12.90	21.65	-
	카자흐스탄	-	0.72	5.60	6.32	-
	키르기스스탄	-	9.13	7.69	16.82	-
	투르크메니스탄	-	-	0.56	0.56	-
	타지키스탄	-	24.30	3.68	27.98	-
	합	-	42.90	30.43	73.33	-
2009	우즈베키스탄	-	9.26	11.06	20.32	-
	카자흐스탄	-	0.31	5.16	5.47	-
	키르기스스탄	-	3.45	10.39	13.84	-
	투르크메니스탄	-	-	1.99	1.99	-
	타지키스탄	-	26.88	4.12	31	-
	합	-	39.90	32.71	72.61	-
2010	우즈베키스탄	274.23	7.84	11.28	293.35	93.48%
	카자흐스탄	63.61	1.25	4.34	69.2	91.92%
	키르기스스탄	-	21.33	8.45	29.78	-
	투르크메니스탄	-	0.38	0.70	1.08	-

	타지키스탄	-	19.06	4.08	23.14	-
	합	337.84	49.86	28.86	416.56	81.10%
2011	우즈베키스탄	180.67	5.74	7.60	194.01	93.12%
	카자흐스탄	-	0.21	2.21	2.42	-
	키르기스스탄	-	9.22	9.64	18.86	-
	투르크메니스탄	-	-	0.26	0.26	-
	타지키스탄	-	42.72	3.39	46.11	-
	합	180.67	57.89	23.09	261.65	41.53%

출처: 外務省, 『ODA白書 2012年』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.8.20)에 의거해 작성.

<표 6> 對우즈베키스탄 ODA방침

ODA기본방침	경제성장 촉진과 격차 시정을 위한 지원
중점분야	·경제 인프라 정비(운송, 에너지)
	·시장경제화 촉진, 경제·산업진흥을 위한 인재 육성·제도구축 지원
	·빈부격차 해소(농업개혁·지역개발, 보건의료)

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 7> 2010년 이후 진행 중인 우즈베키스탄 추진 사업

프로젝트 명		금액	실시 기간
운송, 인프라 개선	Karshi-Termez 철도전기화 사업	180.67억 엔(유상)	2011~2014
	Tolimarjon화력발전소 증설	274.23억 엔(유상)	2010~2014
에너지인프라 개선	나보이 화력발전소 개선 사업	348.77억 엔(유상)	2013~
	우즈베키스탄 일본인재개발 센터	7.05억 엔(무상)	2010~2014
민간 활성화	우즈베키스탄 인재육성 장학계획	9.84억 엔(무상)	2012 종료

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 8> 對카자흐스탄 ODA방침

ODA기본방침	경제개발과 사회개발의 균형 추구
중점분야	·자원 에너지 분야를 중심으로 한 인프라 정비
	·환경보전, 기후변동 대처
	·지속가능발전을 위한 정책, 제도정비 및 인재육성

<표 9> 2010년 이후 진행 중인 카자흐스탄 추진 사업

프로젝트 명		금액	실시 기간
자원에너지 인프라구축	중앙아시아 지역경제협력 물류센터 정비	63.61억 엔(유상)	2010~2012
	아스타나시 상하수도 정비	213.61억 엔(유상)	종료
환경보전, 기후변화 대처	클린에너지 도입	9.32억 엔(유상)	2010~2012
정책, 제도정비, 인재육성	카자흐스탄·일본 인재개발 센터	3.0억 엔(무상)	종료
	카자흐스탄·인재개발·기업진흥 프로젝트	2.62억 엔(무상)	2010~2012

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 10> 對타지키스탄 ODA방침

ODA기본방침	인간안전보장에 초점을 둔 경제·사회발전 추구
중점분야	·지방개발: 상수도, 의료체제 개선, 농촌개발, 산업진흥
	·인프라 정비: 물류개선, 도로정비, 전력공급 개선

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 11> 2010년 이후 진행 중인 타지키스탄 추진 사업

프로젝트 명		금액	실시 기간	
인프라 정비	Dusty-Nizhniy Pyandzh간 도로정비	19.14(무상)		
	Khatlon주 도로관리 장비	13.44억 엔(무상)	2012-2014	
	Kurgan Tyube - Dusti간 도로정비	34.32억 엔(무상)	2011 종료	
	제2차 Kurgan Tyube - Dusti간 도로정비	18.89억 엔(무상)	2011-2013	
	에너지 태양발전 도입 추진	4.50억 엔(무상)	2009-2012	
지방개 발	상수도 Khatlon주 Khamadoni지역 급수 개선사업	7.79억 엔(무상)	2012~2014	
	보건의 료체제 개선	Khatlon주 모자보건시스템 개선	3.20억 엔 (기술협력)	2011~2015
		질병대책 특별의료기기 제공		지속
		모자보건개선 기초의약품 제공		지속
	농촌개발 · 산업진흥	영농지도자 교육	기술협력	2012 종료
		빈농지원	1.90억 엔(무상)	2011-2012
		아프카니스탄 국경 Badakhshan지역 농촌개발	2.8백만 달러 (기술협력)	2011-2015
산림녹화		과학기술협력	2011 종료	
약용식물재배 연구조사	과학기술협력	2012-2013		

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 12> 對키르기스스탄 ODA방침

ODA기본방침	민주주의 정착과 지속가능한 경제성장 지원
중점분야	·운송인프라 유지·관리 및 지역 간 격차 시정(농촌개발)
	·사회 인프라 구축: 보건의료, 교육

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

<표 13> 2010년 이후 진행 중인 키르기스스탄 추진 사업

		프로젝트 명	금액	실시 기간
운송 인프라 ·지역 격차 시정	도로정비	Issyk-Kul주, Chui주 도로 유지·관리 장비	9.74억 엔(무상)	2011 종료
		도로 유지·관리 능력향상 프로젝트	2.29억 엔 (기술협력)	2011 종료
		Bishkek시 교통개선계획 조사	2.4억 엔	2011-2013
	농촌개발	삼림관리 기술향상 프로젝트	3.15억 엔 (기술협력)	2013 종료
		소규모 사업 진흥을 통한 지역활성화(Issyk-Kul주 커뮤니티 활성화)	1.96억 엔 (기술협력)	2011-2014
사회인 프라 구축	인재육성	키르기스스탄·일본 인재개발센터	8.01억 엔 (기술협력)	2012 종료
		인재육성장학계획(JDS)	13.94억 엔(무상)	2013 종료
	사회인 프라 구축	기초교육정비	3.77억 엔 (UNICEF공동)	2011-2013
		지방소아과병원 기자재	0.8억 엔	2011-2012
		수질검사기술	0.09억 엔(무상)	2011 종료

출처: 外務省, 『ODA白書』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>(검색일: 2013.10.5)에 의거해 작성.

2010년 이후 일본의 對중앙아시아 ODA에서 주목되는 것은 전체 ODA 금액 중 무상원조보다 유상원조비율이 높다는 점이다. 물론 일본은 중앙아시아 국가들의 민주주의 제도 확립과 인간안 전보장, 그리고 경제성장 지원을 목적으로 ODA를 추진하여 왔지만, 이러한 정책들은 ‘가치외 교’와 2010년 이후 일본의 성장을 위해 ODA를 적극적으로 활용한다는 ‘신성장전략’의 정책패 러다임에 근거하고 있다고 볼 수 있다.

일본의 이러한 움직임은 1992년 비구속성(untied) 및 무상원조비율확대와 무역관련원조(aid for trade) 감축 등을 골자로 하는 헬싱키 패키지(Helsinki Package), ODA의 양적확대를 도모하는 2002년 몬트레이 합의(Monterrey Consensus) 이후의 국제사회 움직임과 반하는 것이라고 볼 수 있다.

중앙아시아의 전략적 주요국으로서 우즈베키스탄, 카자흐스탄의 경우 원조를 확대하고 있 으며, 일본의 경제관계 및 경제상황과 연결시켜 유상원조를 확대하고 있다. 중앙아시아 국가 중 저개발국인 타지키스탄의 경우 무상원조 비율이 높다는 점이 특징적이며, 지역 내 안보, 민주주의 의 가치 확대 등 인도적 지원을 통해 일본의 인지도를 향상시키려는 의도가 내재되어 있다고

보인다(표 5, 표 16. 참조).

그러나 중앙아시아 국가들에 대한 ODA에 있어 주목해야 할 것은 무상원조의 경우 구속성 원조(tied)와 유상원조의 경우 비구속성 원조(untied)를 중심으로 추진되고 있지만, 시공에 참여하는 기업들의 대부분이 일본기업들이며, 컨설턴트의 경우 비구속성 원조에서 구속성 원조로 확대되고 있다는 점이다.¹⁾

이러한 현상은 일본의 ODA가 경제적 현실주의, 예컨대 개발도상국들에게 ODA를 제공함에 있어서 자국의 자본재를 수원국 정부가 구입하게 하고 그 소요자금을 공급하는 방식을 위주로 하는 현실주의적 입장을 견지해왔기 때문이며(鷲見一夫 1990, 박홍영 2006), 개발도상국의 발전과 관련해서는 수원국의 경제발전보다 오히려 일본의 경제적 이익을 위한 수단으로 활용하는 ‘상황 대응형 원조’를 특징으로 하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 특히, 개도국의 수요와 개도국과 선진국의 격차해소, 공평배분이라는 ODA의 이상주의적인 시각과 상반되는 모습으로 추진되고 있다는 점에서 문제를 지적할 수 있을 것이다.

<표 14> ODA에 대한 시각

	현실주의	이상주의
원조동기·목적	국가안보, 경제실익	선진국과 개도국 격차해소. 인도주의 실천
추구방법	공여국의 독자적 결정 강조	개도국 수요 반영
효과 및 평가	단기 혹은 중기	장기
공여방식	양자주의	국제기구 활용. 양자주의
배분	공여국의 국가정책상 필요에 따라	공평배분. 최빈국 강조

2. JBIC, JOGMEC, NEXI

JBIC는 해외자원개발 및 확보, 일본 산업의 국제경쟁력 향상, 지구온난화 방지 등 해외사업 촉진, 국제금융질서 혼란 방지 및 피해에 대한 대처를 목적으로 일본정부가 100%출자한 금융기관이며, 수출금융, 수입금융, 투자금융, 사업개발 금융, 출자, 보증업무 등을 수행하고 있다.

<표 15> JBIC 對중앙아시아 출용자 현황과 출용자 잔고 현황

(단위: 억 엔, 2013.3.31.현재)

국가	출용자 현황		출용자 잔고 현황	
	건수	금액	건수	금액
카자흐스탄	25	3,018	13	1,716
투르크메니스탄	7	752	1	261
우즈베키스탄	12	606	1	3
합	8	1,950	15	1,981

투르크메니스탄에 대한 출용자 잔고는 2010년 3월 투르크메니스탄 정부에 대한 비료플랜트 수출(270억 엔) 출처: 『國際協力銀行年次報告書 2013』 p.90. 94.

1) 우즈베키스탄의 경우 컨설턴트 분야 발주의 경우 비구속성에서 2002년 이후 구속성 형태로 바뀌고 있다. 2012년 우즈베키스탄 Karshi-Termez 철도전기화 사업 관련 컨설턴트 계약 경우 원조형태를 규정하고 있지 않으며 당시 일본기업과 독일 DB international GMBH, 프랑스 SYSTRA S.A가 수주에 참여하였으며, Japan Transportation Consultants와 Japan Electrical Consulting이 공동 수주, 사업을 진행 중이다. JICA, 『円借款案件応札結果情報』 http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/result.html(검색일: 2013.10.20)

對중앙아시아 에너지 협력과 관련한 JBIC의 투자 상황을 보면, ODA와 마찬가지로 카자흐스탄을 중심으로 투자를 실시하고 있다는 점이 특징적이다(표 15. 참조). 카자흐스탄에 대한 투자가 많은 이유로 다음의 요인을 들 수 있다. 첫째, 중앙아시아 5개국 중 유일하게 신용평가사로부터 투자적격등급을 부여 받은 국가이며, 세계은행 비즈니스 난이도 순위(Doing Business)가 47위로 주변 4개국뿐만 아니라 세계에서도 우수한 지표를 보이고 있다는 점이다. 둘째, 경제규모 측면에서 역내 5개국 중 총 GDP의 70%가까운 비중을 차지하고 있는 최대 경제국이다. 셋째, 원유, 가스, 석탄 등 화석 연료뿐만 아니라 광물자원에 이르기까지 최대 자원매장량 국가이다(표 17. 참조). 넷째, 사업기회의 다양성 측면에서 자원개발 이외에 부동산개발, 인프라 건설, IT, 그리고 소비시장 등 편중되지 않은 산업구조를 보이고 있어 다양한 분야에서 투자기회를 제공하고 있다(표 18. 참조).

<표 16> 중앙아시아 5개국 투자환경지표

	카자흐스탄	투르크메니스탄	우즈베키스탄	키르기스스탄	타지키스탄
사업추진 난이도 183개국	47위	-	116위	70위	147위
광업정책지표 Policy Potential Index: PPI 93개국	81위(17.0)	-	-	87위(13.1)	-
광물자원 잠재력 Mineral Potential Index 93개국	65위(0.32)	-	-	72위(0.30)	-
경제자유도 Index of Economic Freedom 179개국	65위(63.6)	168위(43.8)	164위(45.8)	88위(60.2)	129위(53.4)
부패지수 Corruption Perceptions Index (10=청렴, 0=부패) 182개국	120위(2.7)	177위(1.6)	177위(1.6)	164위(2.1)	152위(2.3)
1인당 GDP (2011년말 US\$)	11,167	5,078	1,559	1,1070	836
국토면적(천km ²)	2,725	488	447	300	143

출처: みずほコーポレート銀行 産業調査部, p.30.

<표 17> 카자흐스탄 자원 상황(2011년 기준)

	생산량	매장량
우라늄	1	2
크롬	2	1
마그네슘	6	3
카드뮴	6	4
비스마스	8	5
석탄	8	5
아연	9	4
동	11	11
몰리브덴	11	9
철광석	12	7
원유	15	12
흑연	16	2
금	21	4
천연가스	30	19

출처: みずほコーポレート銀行 産業調査部, p.7.

<표 18> 카자흐스탄 GDP 구성(2011년 기준)

산업	비율
광업	18%
제조업	11%
건설업	7%
전기, 가스, 수도	2%
상업	14%
운송업	7%
부동산 서비스업	9%
전문가, 기술자 활동	5%
기타 서비스업	17%
농림수산업	5%
기타	5%

출처: みずほコーポレート銀行 産業調査部, p.11.

JBIC의 카자흐스탄에 대한 주요 투자를 보면, 2007년 바이켄-U(Baikent LLP)사의 우라늄 광산개발사업에 233억 엔 용자와 함께 65억 엔 규모의 보증을 실시하였으며, 2009년에는 카자흐스탄개발은행의 화력발전소설비 등에 필요한 자금 20억 엔을 수출금융형태로 제공했다. 또한 아프팍(Appak LLP)사 우라늄광산 개발에 13억 엔을 투자하였다. 2010년에는 인펙스 북카스피해(INPEX North Caspian Sea)사의 원유개발 사업에 632억 엔, SKY-U LLP사의 황산제조사업에 72억 엔 투자와 함께 29억 엔 보증을 실시하였다. 2012년에는 카자토프롬(Kazatomprom)사와 희토류, 희귀광물 개발 등에 관한 협력 사업추진에 합의하였으며, 카자흐스탄 국영석유·가스회사 카즈무나이가스(JSC NC KazMunayGas)사의 자회사인 LLP Atyrau refinery와 바이어 크레디트(Buyer's Credit)계약을 체결, Atyrau 제유소 환경설비 개선사업에 참여한 마루베니(丸紅)사의 설비 구입에 필요한 자금 1억7천8백만 달러를 용자하였다(国際協力銀行年次報告書 2013, p.96).

그러나 중국과 비교해 볼 때, 카자흐스탄에 대한 일본의 투자는 적극적으로 투자가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 적극적인 투자가 이루어지지 않는 요인으로 금융시스템의 불안을 들 수 있다. <표 19>는 중앙아시아 국가들의 불량채권비율을 비교한 것으로, 2008년 세계금융위기 이후 해외로부터 자금조달 규모가 컸던 카자흐스탄은 불량채권비율이 큰 폭으로 상승한 반면, 상대적으로 해외조달이 적었던 우즈베키스탄, 투르크메니스탄은 낮은 수준을 보이고 있다.

카자흐스탄은 2000년부터 급속한 경제성장에 필요한 자본을 해외로부터 대규모 조달하는 방식을 취했다. GDP대비 은행부분의 대외채무를 보면 2002년 5%에서 2007년 43.8%로 급증하였다. 그러나 2008년 세계금융위기 여파로 해외로부터의 자금 조달이 악화된 결과 건설·부동산업을 중심으로 도산이 증가하였고, 은행의 불량채권 비율이 2008년 5.2%에서 2009년 21.2%로 급증하였다. 이와 같은 금융시스템의 불안정은 해외투자의 감소와 함께, 일본의 對카자흐스탄 투자에 있어 장애요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

<표 19> 중앙아시아 5개국 불량채권비율

	2008	2009	2010	2011/3	2011/6
카자흐스탄	5.2	21.2	23.8	25.3	26.3
투르크메니스탄	0.1	0.1	0.1	0.1	NA
우즈베키스탄	3.0	1.2	1.0	NA	NA
키르기스스탄	5.3	8.2	15.8	13.8	12.3
타지키스탄	5.4	10.4	7.5	7.5	9.1

출처: 大原一真, p.4.

카자흐스탄 다음으로 투자가 많은 우즈베키스탄의 경우 자원, 사업 분야, 시장개방성 등에서 카자흐스탄에 비해 많은 차이를 보인다. 그렇지만, 우즈베키스탄은 약 2,800만 명의 역내 최대 인구 보유국이라는 점과 상대적으로 제조업 기반이 발달되어 있다는 점에 있어 투자 대상이 되고 있다. 세계 6위의 면화 생산국으로 섬유 관련 산업이 발달했고, 역내 유일한 자동차 생산 기지가 있는 곳이며, 농기계 및 항공 부품, 일부 가전제품의 조립생산 경험이 있기 때문에 관련 분야에 중소 규모의 외국기업 진출이 두드러진다.

그러나 우즈베키스탄의 경우 자원개발과 관련해 활발한 투자가 이루어지고 있지 않은데 그 요인으로 자원관련 국내법을 들 수 있다. 우즈베키스탄의 경우 지하자원은 국가독점으로 외국자본을 포함한 기업들은 지하자원 개발과 관련하여 국가지질광물자원위원회로부터 채굴권, 이용권 등 인허가를 받아야 한다(世界の鉱業の趨勢 2012, p.107). 일본의 우즈베키스탄 자원개발 관련 투자는 이토추 상사(伊藤忠商事)와 우즈베키스탄 Navoi Mining and Metallurgical Combine(NGMK)사가 2013년부터 연간 500~1,000톤 규모의 우라늄 판매계약 합의 이외에는 활발하지 않다(世界の鉱業の趨勢 2012, p.111).

카자흐스탄 다음으로 자원매장량이 풍부한 키르기스스탄의 경우 JBIC의 투자가 전문하다는 점에 주목할 필요가 있다. 키르기스스탄의 경우 전체적인 비즈니스 환경은 카자흐스탄에 비해 떨어지지만 키르기스스탄은 역내 국가 중 카자흐스탄 다음으로 시장개방도가 높다. 또한 키르기스스탄의 시장 개방성 및 투자 환경 개선 추세인데, 무엇보다 비즈니스 환경 개선 속도에 있어서는 중앙아시아 국가 중 가장 빠른 모습을 보이고 있다. 세계은행에서 조사한 지난 6년간(2006~11년) 비즈니스 환경 개선 순위에서 키르기스스탄은 7위라는 매우 높은 순위를 차지하며 중앙아시아 국가 중 가장 높은 순위를 기록했다. 키르기스스탄은 중앙아시아뿐 아니라 CIS 국가 중 가장 먼저 WTO에 가입했다는 사실에서 짐작할 수 있듯 시장 개방성이 매우 높다(조영관 외 2012, p.28). 물론 불량채권비율의 측면에서 카자흐스탄 다음으로 높은 비율을 보이고 있다는 점에서 적극적인 투자가 이루어지고 있지 않다고 볼 수 있으며, JBIC의 투자가 미진한 상태이지만 2010년 이후 일본의 對중앙아시아 ODA 지원상황을 보았을 때(표 5. 참조), 무상원조비율이 가장 높은 국가로 일본의 전략지역으로 부상하고 있다고 볼 수 있다.

JOGMEC의 경우 JBIC에 비해 광물 분야에 기술적, 경제적인 투자를 실시하고 있다. JOGMEC의 중앙아시아 지역에 대한 투자는 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 중심으로 진행되고 있는데, 1998년 카자흐스탄 카스피해 지역 유전개발을 위해 설립된 INPEX North Caspian Sea사에 투자 및 채무보증을 하였으며, 자원개발에 적극적으로 참여하고 있다. 그리고 카스피해 유전개발과 우라늄 광산개발 등 안정적인 에너지 공급원 확보를 위한 투자를 수행하고 있으며, 2007년 4월 지하자원이용위원회와 희토류 등 희소광물 개발과 관련해 공동지질조사 실시와 일본기업의 투자 확대 등에 합의 하였다.

<표 20> JOGMEC의 INPEX North Caspian Sea사 채무보증

년도	금액
2005	차입자금 12억\$ 중 6억\$(50%)
2008	차입자금 23.1억\$ 중 11.55억\$(50%)
주주구성	JOGMEC 50.0%、國際石油開發帝石5.0%、三菱商事 2.5%、石油資源開發2.5%
권익비율	國際石油開發帝石 7.56%、Eni 16.81%(이탈리아)、ExxonMobil 16.81%(미국)、Shell 16.81%(영국, 네덜란드)、Totla 16.81%(프랑스)、KazMunayGas 16.81%(카자흐스탄)、ConocoPhillips 8.40%(미국)

출처: JOGMEC <http://www.jogmec.go.jp/news/release/release0162.html>(검색일: 2013.10.20.)에 의거해 작성.

<표 21> JOGMEC 중앙아시아 자원개발, 투자 현황

국명	년도	사업내용
카자흐스탄	2005	카스피해 Kashagan유전 North Caspian Operating Company 출자 및 채무보증(50%) 2008년 2차 채무보증(권익비율 7.56%)
	2007	희소광물 개발 공동 지질조사
	2008	Ushkol-Mulaly 지역 텅스텐 광산 지질조사
	2009	Kazatomprom, 住友商事와 우라늄 광석 잔사 히토류 회수 사업 MOU체결
	2010	Joint-Stock Corporation Tau-Ken Samruk National Mining Company와 광물 탐사, 개발 등 협력 MOU체결
우즈베키스탄	2007	Neftegas와 석유, 천연가스 분야 기술협력
	2009	지질광물자원국가위원회와 우라늄 광산 공동 탐사
	2010	국영 Uzbekneftegaz와 희소광물 공동탐사, 석유천연가스 운송관련 인프라 능력, 사용조건, 판매 마케팅 조사
	2011	지질광물자원국가위원회와 우라늄 광산 탐사·개발, 희토류 등 희귀금속 탐사·개발, 우라늄 폐쇄광산 희토류 회수 공동연구
	2011	국영 Uzbekneftegaz와 천연가스·석유제품 관련 마케팅 조사, 신기술 정보교환

출처: JOGMEC <http://www.jogmec.go.jp/news/release/index.html>(검색일: 2013.10.20.)에 의거해 작성.

우즈베키스탄에 대한 투자의 경우 2007년 4월 지질광물국가자원위원회 간에 우라늄 등 광물 자원 협력에 관한 각서체결, 광물자원공동탐사, 탐광개발에 일본기업 참여검토, 광물자원 및 탐사기술 정보교환, 전문인력 양성 등에 협력을 추진하고 있다. 특히 JOGMEC는 우즈베키스탄 네프트가스(Neftegas)사와 석유·천연가스에 관한 분야의 기술협력에 관한 각서를 체결, 탐광 및 채굴 해당산업의 기술협력, 우즈베키스탄 연수생의 일본 내 교육을 추진하고 있다.

NEXI의 경우 <표 22>처럼 일본기업들의 중앙아시아 투자에 있어 안정적인 투자여건을 마련하기 위해 적극적인 보험 업무를 수행하고 있다. 카자흐스탄의 경우 우라늄 광산 개발에 참여한 일본기업과 투자 보호가 주를 이루고 있다. 특히 NEXI는 카자흐스탄의 원자력공사인 카자토프롬(Kazatomprom)사와 포괄적 제휴를 통해 우라늄 광산개발, 우라늄 정광 매매, 일본의 원자로메이커와의 핵연료 공급 계약 체결, 핵연료 가공 분야에서의 협력을 확대하고 있다.

이처럼 카자흐스탄, 우즈베키스탄에 대해 자원개발을 중심으로 협력을 추진하고 있는 반면, 투르크메니스탄의 경우는 농업분야 개발 투자와 관련한 일본기업의 보험업무가 주를 이룬다. 투

르크메니스탄은 카자흐스탄과 더불어 중앙아시아 국가 중에서 천연가스와 석유 등 천연자원이 풍부한 국가로 높은 경제성장을 지속하고 있으며, 천연가스, 석탄 이외에 면화도 중요한 수출품목 중의 하나이다. 따라서 면화재배에 필요한 요소비용 수요가 증가하고 있으며, 비료생산에 필요한 황산 수요도 증가하고 있다. 투르크메니스탄 정부도 중화학공업과 인프라 투자뿐만 아니라 농업분야에 있어 투자를 확대하고 있다. 이에 NEXI는 투르크메니스탄의 농업발전에 공헌한다는 측면에서 일본기업의 플랜트 수출 및 금융지원과 관련한 보증업무를 수행하고 있다.

<표 22> NEXI 중앙아시아 실적

국가	년도	투자 내용	보험 내용
카자흐스탄	2005	Kazatomprom사 우라늄 확보	해외사업자금대출보험
		참여기업 伊藤忠商事	
	2006	APPAK LLP사 West Mynkuduk 우라늄 광산개발	해외사업자금대출보험 (50.14백만\$)
		참여기업 住友商事, 関西電力 Kazatomprom	
	2007	Kyzylkum LLP사 Kharassan 광산 우라늄 개발프로젝트	해외사업자금대출보험, 자원에너지 종합보험(3천만 달러)
		참여기업 丸紅, 東京電力, 中部電力 연간 2,000톤 인수권을 보유	
	2007	Kazatomprom사 우라늄 확보 용자	자원에너지 종합보험(5억달러)
	2007	Kharasan-1, 2 우라늄 광산개발	해외투자보험
참여기업 丸紅, 東京電力, 中部電力 Kyzylkum LLP, Baiken-U LLP			
2009	Mining Company LLP사 황산공장 건설	해외사업자금대출보험(30만유로)	
2012	Atyrau 제유소근대화 프로젝트	무역대금대부보험(1억천9백만 달러, 三菱東京UFJ銀行용자금액)	
	참여기업 三菱東京UFJ銀行, JBIC (2억9천7백만 엔 용자)		
투르크메니스탄	2010	투르크메히미야 국영화학공사 비료설비	무역대금대부보험(용자형태 바이어 크레딧, 450억 엔)
		참여기업 双日, 川崎프랜트 시스템(설비수출) みずほコーポレート銀行, 三菱東京UFJ銀行, 三井住友銀行(용자)	
	2013	투르크메히미야 국영화학공사 황산플랜트 건설 프로젝트	무역대금대부보험(60억 엔, 三菱東京UFJ銀行, 독일은행 동경지점 용자금액)
참여기업 JBIC, 三菱東京UFJ銀行, 독일은행 동경지점(용자 148억 엔)			

출처: NEXI <http://nexi.go.jp/topics/newsrelease/index.html>(검색일: 2013. 11.5)에 의거해 작성.

3. 다자간 협력 기구 ‘중양아시아 플러스 일본 대화’

對중양아시아 에너지·자원 협력과 관련한 제도적 측면으로서 일본과 중양아시아 국가들 간의 협의체를 보면 다음과 같다. 일본의 중양아시아 외교는 1997년 7월 24일 하시모토(橋本竜太郎) 수상이 표명한 ‘신유라시아 외교’ 구상을 통해 구체화 되었다. ‘신유라시아 외교’ 구상은 신뢰, 상호이익, 정기적 시점 등 3개 원칙을 기본으로 하고 있으며 정치적·경제적 실익을 추구하기 위해 표명되었다. 정치적 목적으로는 대미 의존 탈피와 일본 외교의 독자적 공간 확보를 들 수 있다. 이를 위해 일본정부는 對러시아 외교를 전개하며, 중양아시아와 코카서스 지역에 대해서는 의원교류, 자매 도시 결연 등 다양한 수준의 양자 간 교류를 확대할 것을 천명하였다. 그리고 경제적 목적으로는 새로운 자원공급지로서 주목 받고 있는 중양아시아 국가들에 대한 자원외교의 중요성을 들고 있다. 이를 위해 일본은 중양아시아 5개국에 대한 운송, 통신 및 에너지 공급 시스템 구축에 적극적인 협력을 강조하고 있다.

‘신유라시아 외교’ 구상은 자원 외교의 구체적 현실화를 위한 포석의 의미를 지니는 것이었으며, 중양아시아 지역에서 미국, 유럽, 러시아, 중국 등이 전개하고 있는 파워 게임에 일본이 관여하기 시작했다는 것을 의미한다(남기정 2006, p.48).

그러나 ‘신유라시아 외교’ 구상은 중양아시아 지역의 주도권을 둘러싼 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 경쟁관계 및 중양아시아의 지역협력기구 창설을 둘러싸고 전개되는 다원적인 움직임²⁾에 의해 제한되었는데, 이러한 한계를 극복하고 중양아시아에 대한 관여정책을 지속하고자 하는 방안으로 2004년 8월 가와구치(川口順子)외상에 의해 표명된 ‘중양아시아 플러스 일본 대화’ 구상이 제시되었다. ‘중양아시아 플러스 일본 대화’에서 제시하고 있는 주요 목표는 다음과 같다. 첫째, 중양아시아 지역의 평화와 안정 및 민주주의 강화. 둘째, 역내 불균형 조정을 포함한 역내 지역의 경제기반, 사회발전, 개혁을 촉진. 셋째, 중양아시아 국가들에 의한 역내 협력을 강화. 넷째, 중양아시아와 인근 지역 및 국제사회와의 관계 개선, 유지, 발전. 다섯째, 일본과 중양아시아 간의 국제협력이다.

이와 같은 중양아시아에 대한 접근은 일본의 경제적, 정치적 이익을 실현시키기 위한 목적이 내재되어 있다. 경제적 측면에서의 이익실현은 일본이 전통적으로 ASEAN 국가들과의 경제적 파트너십 형성을 통해 축적한 지적 자산을 이 지역에 대한 지원 확대로 연결시킴으로써 일본의 경제적 이익을 실현시킨다는 것이다. 정치적 이익을 실현시킨다는 측면은 중국과 러시아의 대립과 갈등이 표면화 할 경우 일본의 지원을 지렛대로 이 지역에서의 정치 경제적 공백을 메움으로써 중국과 러시아의 일방적 개입과 그로 인한 갈등을 미연에 방지하고 정치적으로 안정시키는 것이 일본의 안보에 도움이 된다는 점이다(남기정 2006, pp.59~61).

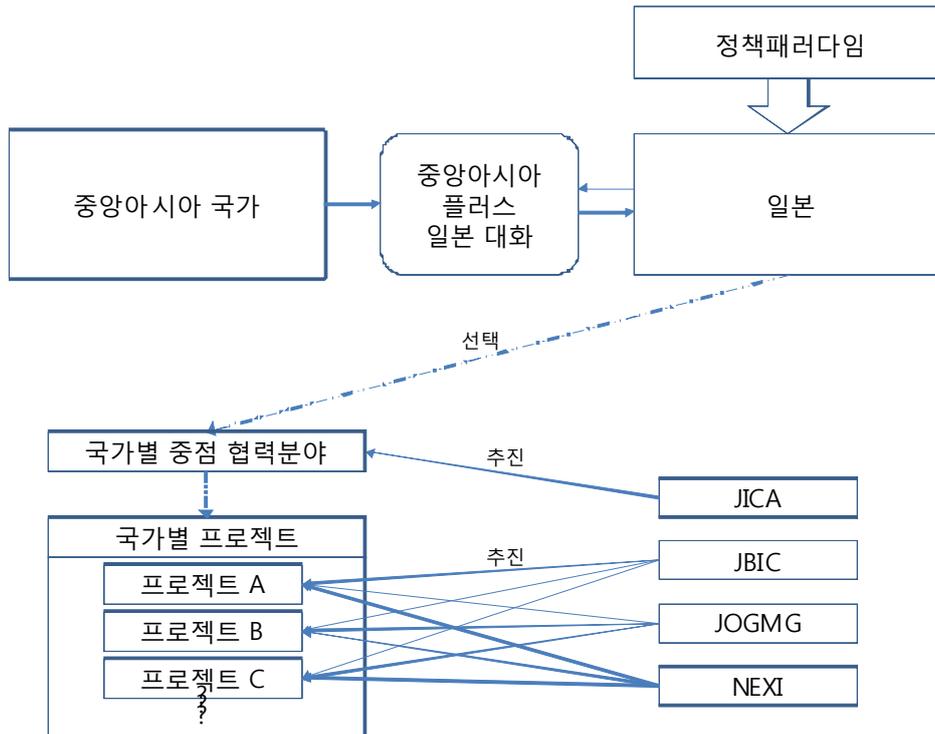
이와 같은 중양아시아에 대한 일본의 협력은 정치·경제·사회 등 모든 분야에 걸쳐 이루어지고 있다. 2006년 제1회 ‘중양아시아 플러스 일본 대화’에서는 경제와 무역에 관한 제도 구축, 사회 인프라 정비, 수자원·전력 분야에 있어 협력을 강화하기로 합의하였으며, 2013년 제5회 회담에서는 역내 협력 활성화와 투자 촉진, 인적교류 확대 등 다자 차원의 대화 채널을 통해 협력을 확대하고 심화하는 등 중양아시아에 대한 독자적이고 명확한 구상을 갖고 접근하고 있다.

2) 중양아시아를 중심으로 한 지역협력기구 창설움직임은 상하이협력기구(SCO), 중양아시아협력기구(CACO), 경제협력기구(ECO), 유라시아 경제공동체 등을 들 수 있다.

IV. 일본의 對중앙아시아 협력체제의 특징과 문제점

1. 협력체제의 특징

<그림 4> 對중앙아시아 에너지·자원 협력체제



일본의 對중앙아시아 에너지·자원 협력 정책이 구체화 되는 과정과 그 운영체제는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 중앙아시아 국가들에 대한 중장기 전략을 의미하는 정책패러다임을 제시하고 있다는 점이다. 일본은 1997년 ‘신유라시아 외교’ 구상을 수립하면서 본격적으로 중앙아시아에 대한 중장기 전략을 추진하기 시작하였으며, ‘자유와 번영의 호’라는 가치외교를 통해 중앙아시아 국가들과의 연대를 강화하고 있다. 정책패러다임이 중요한 이유는 정책결정자의 가치나 태도를 다스리는 규범적 기능과 함께 정책지침으로서 기능한다는 점에서 국가 이익이 가장 효율적으로 추구될 수 있는 정책방안들이 제공되는데 중요한 역할을 하기 때문이다.

둘째, 지역수준의 다자주의 협력 틀을 활용하고 있다. ‘중앙아시아 플러스 일본대화’라는 다자간 협력 틀을 통해, 에너지 자원 개발 분야와 함께 경제협력, 대테러 조치 및 문화, 인적교류 협력 방안 등을 모색하고 있으며, 이를 통해 이 지역에서의 리더십 발휘를 모색하고 있다.

셋째, 중앙아시아 국가들의 발전과 일본 경제재생이라는 목적을 동시에 추진하기 위해 개별국가들의 특성에 맞는 맞춤형 개발협력방안을 제시하고 있다. 일본의 對중앙아시아 정책들은 중앙아시아 국가들의 상황에 맞는 맞춤형 지원과 협력이 추진되고 있는데, 경제 규모와 자원이 풍부한 카자흐스탄과 우즈베키스탄에 대해서는 에너지·자원 개발에 필요한 인프라 정비와 함께, 에너지·자원 개발 공동 참여, 인적교류 확대 등을 도모하고 있다. 반면에 타지키스탄과 키르기스스

탄에 대해서는 민주주의 정착과 경제성장에 필요한 제도 개선, 교육, 보건의료 등 사회인프라 정비 및 산업정책 노하우 전수를 위한 적극적인 지원으로 나타나고 있다. 이러한 정책들은 지원과 협력사업에 있어 사업 추진의 효과를 증대시키고, 예산 집행의 효율성을 높인다는 측면에서 의미를 지닌다.

넷째, 개발협력에 필요한 자원을 효과적으로 지원하고 리스크를 최소화시키기 위한 제도를 정비, 패키지형 투자·협력 체제를 구축하고 있다. 패키지형 투자·협력체제는 인프라 구축, 제도정비, 인간안전보장 확보에 필요한 자금 지원의 JICA, 자원개발과 관련해 금융·기술지원을 담당하는 JBIC와 JOGMEC, 투자의 안정성 보장을 위한 NEXI 등을 활용함으로써 체계적으로 이루어지고 있다. 이러한 시스템은 엔 차관 확대와 일본 기업에 대한 자금지원 강화가 중양아시아 국가들의 환경, 인재육성, 격차시정뿐만 아니라 일본의 국익을 동시에 추진하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

2. 개발협력 체제의 문제점

중양아시아에 대한 일본의 에너지·자원 협력과 관련해 문제점으로 제기 되는 것은 협력을 촉진하기 위한 제도로서 일본 ODA가 내재하고 있는 문제점들이 개선되지 않고 지속되고 있다는 점이다. 이는 일본의 대외원조가 국제적 차원에서 정치적·경제적 헤게모니를 확보하는 수단으로 활용되어 왔다는 점인데, 이러한 문제점들이 중양아시아 에너지·자원 협력에 있어서도 지속되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 일본 경제재생을 위한 방안으로 ODA를 적극적으로 활용해 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 확대를 위한 기반을 조성한다는 것인데, 카자흐스탄과 우즈베키스탄에 대한 원조규모가 동지역 원조규모의 약 75%를 차지하고 있으며, JBIC, JOGMEC, NEXI의 투자 대부분이 양국가에 집중되어 있다는 점을 통해 알 수 있다.

이점은 중양아시아에 대한 일본의 ODA가 1985년 플라자 협정 이후 엔고에 따른 일본 기업의 동남아시아 생산네트워크 구축을 위해 ODA가 직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)를 유인하는 역할을 하였다는 점과 유사한 것으로 수원국의 이익보다 공여국의 이익을 우선시 한다는 비판이 제기된다. 이에 대해 기무라(木村)와 토도(戶堂)(木村秀美, 戶堂康之 2007), 블레즈(Blaise 2009)는 일본의 ODA는 수원국의 비즈니스 환경과 관련한 정보를 제공함으로써 일본기업의 FDI를 유인하는 효과가 있으며, 일본의 경제적 이익을 유발한다는 점을 밝히고 있다. 이러한 현상에 대해 기무라(木村)와 토도(戶堂)는 일본 ODA가 일본국내기업의 직접투자를 촉진하는 효과, 즉 ‘선병효과(Vanguard Effect)’라고 규정한다. 또한 블레즈(Blaise)의 경우도 기무라와 토도의 연구결과와 차이는 없지만, 태국, 인도네시아, 필리핀, 인도네시아의 사례를 통해 인프라 확충을 위한 일본의 ODA가 장래에 일본 기업들의 FDI를 촉진하는데 있어 필수적이며, 영향을 미치고 있다는 점에서 확산효과(Spill-over effect)로 규정하고 있다(윤석상 2011, p.69).

다음으로 원조형태와 관련해서 엔차관을 통한 유상원조 비율이 무상원조 비율보다 높다는 점이다. 유상원조와 무상원조 중 어느 쪽이 수원국의 경제발전에 더 효과적인가에 대해서는 상반된 두 개의 입장이 존재하며, 논쟁중이다. 그러나 일본의 ODA가 일본기업의 시장진출에 이용되어 왔다는 지적이 있으며, 오히려 빈곤사감 등 인간안전보장 확보라는 인도적 지원이라는 측면에서 무상원조의 비중을 확대할 필요가 있다.

이러한 문제점들은 ODA가 개발도상국 발전에 공헌하는 ‘원조전략’임과 동시에 자국의 이익을 추구하는 ‘국가전략’이라는 이중적 성격을 지니고 있기 때문에 발생하는 것이다. 즉, 개발도상국들에 대한 원조가 개발도상국들의 발전을 위한 것이라면 어느 분야에 어떠한 원조를 실시

해야 하는가에 대한 ‘원조전략’이 중요성을 지닌다. 반면에 선진국들 자신의 이익 실현을 위한 것이라면 이는 공여국의 이익을 추구하는 ‘국가전략’의 성격을 갖는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 중앙아시아 지역에 대한 협력 확대가 일본의 에너지·자원 확보를 위한 ‘국가전략’의 성격을 갖는다는 점에서 현실주의적 ODA의 지속이라는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다.

V. 결론 : 일본의 중앙아시아 에너지 안보 전략의 유용성과 한국에의 함의

상기한 바에서 알 수 있듯이 일본의 중앙아시아 에너지·자원 협력체계의 특징과 문제점들은 한국의 對중앙아시아 에너지·자원 협력에 있어 다음과 같은 함의를 지닌다고 할 수 있다.

첫째, 투자환경 정비와 지원 체계인 운영체제와 관련해서이다. 일본은 높은 기술력, 산업력 등의 장점을 최대한 살려 자원외교를 강화하기 위해 자원국과의 상호의존적인 관계를 구축하고 있으며, 리스크머니 공급과 무역보험을 적극적으로 활용해서 민간 기업, 외국정부, 외국기업을 지원하고 있다. 이는 분야별 단일운영체제 구축을 통해 자원 확보를 위한 과당경쟁을 억제하고 효율적인 정책수행을 가능하게 하는 요인이라 할 수 있다.

둘째, 장기적인 로드맵 구축이 요구된다. 일본의 경우 ‘중아시아 플러스 일본 대화’ 및 중앙아시아 국가들의 실정에 맞는 중점 지원분야를 설정해 일관적이고 지속적인 협력사업이 가능한 맞춤형 지원을 실행하고 있다. 이 점은 한정된 재원을 효과적으로 활용할 수 있는 방안인데, 여러 분야에 지원보다 어느 한 분야에 집중적으로 지원을 실시함으로써 파급효과를 노리는 것이 더 효율적이기 때문이다.

셋째, 원조형태와 관련해서이다. 중앙아시아 국가들에 대한 일본의 원조는 유상원조가 높은 비중을 보이고 있다. 이는 원조의 목적과 밀접한 연관을 갖는데, 경제적 이익 확보라는 목적이 유상원조의 비중을 높이고 있다고 볼 수 있으며, 이는 국제사회의 흐름과 정반대되는 것이다. 특히 일본의 경우 선진국들 중 유상원조 비율을 가장 높은 나라라는데 대해 국제사회의 많은 비판을 받아왔다. 따라서 인도적 지원과 비구속성 원조 및 무상원조의 비중을 확대할 필요가 있다.

또한 한국이 2010년 1월에 OECD 내 DAC 회원국이 됨으로써 국제사회로부터 많은 주목과 기대를 받고 있다는 점에 비추어 볼 때, 한국정부의 원조형태는 일본을 비롯한 ODA 선진국들이 ODA 정책 집행 초기에 노정하였던 현실주의적 시각에 입각한 원조의 형태, 즉 공여국 중심의 원조형태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이는 근래 국제 원조 사회의 전반적 경향은 공여국의 관심이나 이해 중심에서 점차적으로 수원국의 요구와 자주성을 높이는 방향으로 전환되고 있는 추세라는 점에서 수원국의 이니셔티브와 파트너십을 강조하는 국제사회 전체의 흐름과 어긋날 뿐만 아니라, 에너지·자원 확보에 있어 효율적이지 못하다는 문제점을 갖는다.

넷째, 원조 목적과 관련해서 지나친 경제적 실익 추구의 지양이다. 경제적 이익 확보라는 의도가 드러나는 협력은 국제사회로부터의 부정적 시각과 상대방 국가 입장에서도 비이타적 의도가 드러나는 협력은 비우호적 감정을 유발함으로써 비우호적 감정을 유발, 국익에 해를 끼칠 수도 있다.

이 글은 일본의 경험을 바탕으로 한국의 對중앙아시아 에너지·자원 개발협력의 지향해야 할 방향을 모색하고자 하였다. 결국 한국의 동지역에 대한 개발협력의 지향점은 정책패러다임의 설정부터 시작되어야 하며, 인도적 지원과 경제적 이익 확보 모두를 아우르고, 선택과 집중의 원칙에 따른 협력의 정예화, 장기적인 로드맵 구축과 이에 바탕을 둔 세부계획 수립 및 분야별 추진체계의 일원화 등이 요구된다고 결론지을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강택구·김예경. 2012. 「중국과 중양아시아 관계: 미국에 대한 소프트밸런싱 전략을 중심으로」. 『국제지역연구』, 제16권 2호. 한국외국어대학교 국제지역연구센터.
- 김석우·윤석상·정상호·조찬수. 2010. 「한국 중소기업 정책 결정요인 분석: 아이디어, 이익 그리고 제도」. 『세계지역연구논총』, 제28집, 3호.
- 김현진. 2005. 「중국과 일본의 에너지 안보전략」. 『국제평화』, 제2권 1호.
- 남기정. 2006. 「일본의 대 중양아시아 정책」. 『신아세아』, 제13권 1호.
- 박홍영. 2006. 『일본 ODA와 국제정치』, 한울아카데미.
- 배정호. 2007. 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』, 통일연구원.
- 사공목. 2008. 「일본의 자원·에너지 확보전략과 시사점」. 『KIET 산업경제』, 6월.
- 성동기. 2004. 「중양아시아와 동북아 3국의 관계 비교연구: 전략적 메커니즘을 중심으로」. 『동북아 문화연구』, 제7집.
- 윤석상. 2009. 「정책아이디어와 정책변용에 관한 고찰: 일본과 영국의 우정사업 구조개혁을 중심으로」. 『日本學研究』, 제28집.
- _____. 2011. 「일본 민주당 정권의 공적개발원조(ODA)정책에 관한 비판적 고찰」. 『일본연구』, 제49호.
- 윤성학. 2011. 「중양아시아에서 한국의 국가이미지와 대응」. 『KIEP 지역경제 포커스』, Vol5 No.34.
- 이재영·고재남·박상남·이철원·신현준·이지은. 2006. 『중양아시아 진출확대를 위한 협력방안에 대한 연구』, 대외경제정책연구원.
- 정기웅·윤석상. 2009. 「일본 ODA 정책과 실제, 한국에의 함의-대 인도네시아 ODA를 중심으로」. 『日本學研究』, 제31집.
- _____. 2009. 「일본 공고외교가 한국에 주는 함의: 일본국제교류기금과 일본국제협력기구를 중심으로」. 『국제문제연구』, 제9권 1호.
- 조영관·김상원·김지연·이성훈·이유신. 2009. 『중양아시아 자원에너지 투자환경 분석과 정책 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 조영관·주진홍·강명구·김영식·오영일. 2012. 『중양아시아 외국인투자의 특징과 한국기업에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원.
- A D B. 2009. *Energy Outlook for Asia and the Pacific*.
- Blaise, Severine. 2009. "Japanese aid as prerequisite for FDI: the case of Southeast Asian countries," *ASIA PACIFIC PAPER*, No.385.
- Blyth, M. 2002. *Great Transformations*, Cambridge University Press.
- Harms, Philipp and Matthias Lutz. 2006. "Aid, governance, and private foreign investment," *Economic Journal*, Vol.116.
- Lodge, Martin. 2003. "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation," *Governance*, Vol. 16, no.2.
- 鷺見一夫. 1990. 『ODA援助の現実』, 岩波書店.
- 戸矢哲郎. 2004. 『金融ビックバンの政治経済学-金融と公共政策策定における制度変化』, 東洋経済新報社.
- 木村秀美·戸堂康之. 2007. 『開発援助は直接投資の先兵か? 重力モデルによる推計』, *RIETI*

Discussion Paper Series 07-J-003.

- 孫崎享. 1995. 「外交力強化のためにはまず日本の関係者との協力関係を—人間関係は工学的発想で」. 『外交フォーラム』, 8.
- 宮田律. 1999. 『中央アジア資源戦略—石油·天然ガスをめぐる地経学』, 時事通信社.
- 松井啓. 1998. 「新シルクロードをユーラシアの表街道へ」. 『外交フォーラム』, 4.
- 田中哲二. 2004. 「日本はなぜ中央アジアにコミットするのか」. 『外交フォーラム』, 12.
- 輪島美樹. 2004. 「カスピ海石油·天然ガス資源開発をめぐる地政学」. 『外交フォーラム』, 12.
- 大原一真. 2012. 「カザフスタン特立20周年と今後の見直し」. 『国際金融』, No.1232.
- みずほコーポレート銀行 産業調査部. 2013. 「中央アジアの大国カザフスタン-カザフスタン投資環境」. 『Misuho Industry Focus』, Vol.130.
- 大和総研調査季報. 2011. 『アジア地域のエネルギー政策と日本』, Vol.3.
- JICA. 『国際協力銀行年次報告書 2013年』.
- _____. 『円借款案件応札結果情報』
- JOGEMC. 『世界の鉱業の趨勢 2012』.
- 首相官邸. 2010. 『新成長戦略—「元気な日本」復活のシナリオ』 (2010年6月18日).
<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>(검색일: 2010. 7.20)
- 総合資源エネルギー調査会需給部会. 2005. 『2030年のエネルギー需給展望』.
<http://www.enecho.meti.go.jp/topics/images/050406toshin.pdf>(검색일: 2013. 8.1)
- 外務省. 『ODA白書』 1994年~2012年.
- _____. 2010. 『開かれた国益の増進-世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる』
- _____. 2010. 『ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ』
- 内閣府, 『外交に関する世論調査』 2010.<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html>(검색일: 2010.5.3.).

몽골·일본 EPA 협정의 의미와 한국적 함의 연구¹⁾

김용민(명지대)²⁾

1. 서론

일본 정부의 정권교체 제2기 아베정권이 출범하면서 가장 중요하게 내세운 것이 아베노믹스이고 그 중심에 있는 것이 대규모 경기부양책과 엔저로 대표되는 양적완화정책이다. 이에 후속대책으로 이어지고 있는 정책들이 자원외교이다. 이는 아베노믹스의 후속정책인 일본 기업의 국제 경쟁력 강화와 주변 개발도상국들과의 경제·외교 관계의 심화를 목표로 한다. 대표적인 대상으로는 태국, 인도네시아, 베트남 등의 동남아시아 국가들과 자원이 풍부한 몽골, 러시아가 있다. 그 중에서도 특히 아베 총리는 2007년 제1기 집권 시점부터 몽골을 친일국가로 규정하고 적극적으로 양국관계 개선에 나서고 있다.

그러면 왜 몽골인가? 몽골은 KIEP의 정책연구 브리핑에서도 언급되어 있지만 몽골이라는 국가는 최근 전 세계가 그 경제성장을 주목하고 있는 국가이자 국제적인 평가를 현저히 개선하고 있는 국가이며 (이재영 외, 2012) 그 주요산업은 광업, 농·목축업, 제조업, 도소매업, 관광사업 등이 있으며 그중에서도 광업의 비중은 총 수출의 80%를 차지할 정도로 절대적이다. 그러한 가운데 아베 총리는 2007년 2월 1차 정권 시절에 ‘앞으로 10년간의 일본-몽골 기본 행동계획’ (일본-몽골 경제연계협정 관민공동연구보고서 2013)에 서명한 장본인이며 최근 들어 3.11 동일본대지진 이후 원전의 가동이 불투명한 상태에 돌입하자 몽골과의 관계에서 에너지 관련 분야 또는 희귀금속, 희토류와 석탄을 포함한 광물자원분야에 있어서의 협력을 매우 중요사업으로 들고 있다. 몽골의 입장에서 보면 구 소련의 붕괴 이후에 사회주의에서 자본주의로 변화하는 시점에 가장 큰 ODA 공적지원 규모를 보여준 나라가 바로 일본이며 몽골 출신 스모선수들이 일본 스모의 최고위인 요코즈나에 오르는 등의 일로 일본에 대한 호감이 매우 높은 나라이다. 이러한 두 나라의 친밀감을 바탕으로 몽골-일본 EPA (Economic Partnership Agreement)를 추진하였으며 9월 몽골 알탄호야크 수상이 방일하여 기본적인 사항에 합의하였고 2014년 상반기의 EPA 조인을 목표로 추진되고 있는 것으로 알려지고 있다. (일본경제신문 2013.9.14.) 이러한 EPA 협정 체결을 통하여 일본은 막대한 몽골의 광산자원에 대한 채굴권을 유지하게 된다. 이러한 시점에 이 논문에서는 몽골이 일본을 경제연계협정의 파트너로 선호하는 이유와 협정체결이 한국의 경제상황에 미치는 영향을 연구하여 추후의 한국 기업과 경제협력 몽골 진출에 도움을 주는 것을 연구의 목적으로 한다. 이제까지 선행연구들이 심화하여 다루지 않았던 아베정권의 친 몽골 성향과 EPA 추진경과, 분야, 파급효과를 다루고 몽골의 일본 선호 이유를 심도 있게 분석하며 마지막으로 몽골과 일본의 EPA 체결이 한국에 어떤 영향을 미치는 지를 알아본다. 이를 통하여 차후의 한국의 대응책과 일본의 에너지 안보 구상을 파악하는 것을 연구 목적으로 한다.

1) 아직 미완성인 발표문이므로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

2) 명지대학교 시간강사

2. 선행연구

그러면 이러한 의미를 지니고 있는 몽골-일본의 관계나 몽골-일본 사이의 경제연계협정(EPA)에 관한 국내의 선행연구는 어떻게 진척되어왔고 일본의 연구들은 어떤 경향을 띠고 있는가? 앞에서 언급한대로 아직까지 국내의 선행연구는 이 논문의 주제인 몽골-일본 EPA에 관해서 많은 여러 문제점을 지니고 있다.

첫째, 선행연구들의 몽골에 대한 시각이 분절적(分節的)이다. 몽골에 대한 연구는 최근 들어서 늘어나고 있고 관심도 증대되고 있는 듯 보이지만 주제가 한정되거나 연구가 되어있더라도 단편적인 연구에 그치고 있다. 하나의 흐름으로서는 몽골의 외교정책과 한국-몽골 두 나라의 수교관계를 바탕으로 하여 몽골의 외교정책 방향을 중심으로 그것이 한국-몽골 관계에 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴보는 연구(이정진, 2009)나 한국-몽골 중앙아시아의 외교관계가 수교 20주년을 넘어선 현재 앞으로의 교류 증진과 외교를 어떻게 진행하여 나아가야 할지 진단하는 연구(김선호, 2012) 혹은 몽골의 대 한반도 외교정책을 분석하여 그에 대한 대응전략을 살펴보는 연구(송병구, 2013) 등이 존재하며 또 다른 흐름으로서는 몽골의 경제적인 잠재력에 착안하여 몽골의 에너지 잠재력을 개발하여 한국과 연계하려는 시각의 연구(한정상 외 2012) 혹은 몽골의 투자환경을 살피고 한국기업의 진출 확대를 꾀하는 보고서(이재영 외 2012) 몽골 경제의 대외의존성을 지적하며 이를 통한 한국과의 전략적 협력방안을 모색하는 연구(박지원, 2012) 등이 있다. 마지막으로 한국, 몽골, 북한 간의 사회문화 교류에 있어서의 몽골의 역할을 분석한 연구(김선호, 2012)는 유일하게 사회문화적 접근으로 특이하다고 사료된다. 위에서 살펴보듯 커다란 흐름은 존재하지만 연계성이 부족한 채로 개별 사안별로 시기의 흐름에 따라 단편적으로 몽골에 대한 국내의 선행연구가 진행되어 왔고 주제 또한 시기의 이슈에 따라 지속적이지 않은 경향을 보인다. 이 연구에서는 그러한 선행연구들의 성향을 정확히 파악하여 종합적인 몽골-일본 경제협력에 대한 이해도를 높이는 데 목적을 둔다.

두 번째, 일본의 몽골에 대한 연구의 다양성을 인식하여야 한다. 일본은 정확한 의도를 지니고 몽골과의 EPA를 추진하고 있으며 몽골에 대한 연구도 다방면에서 이루어지고 있다. 공적인 보고서들은 물론 대표적인 경제연구소들의 EPA 파급효과 연구, 몽골의 친일적 성향에 대한 여론조사, 몽골에 있는 광산 자원의 가능성 등에 대한 여러 연구들이 존재한다. 이 연구논문에서는 이러한 일본의 다양한 선행연구들을 국내에 소개하고 일본의 상황을 정확히 파악하는데 도움을 주는 기초자료의 역할을 수행한다. 한국과 마찬가지로 에너지문제에 있어서 부존자원이 절대적으로 부족한 일본은 3.11 동일본 대지진으로 인한 원전 가동 불안으로 화력발전으로 단기적인 에너지 부족을 대처하고 있으나 환경문제, 에너지 비용 증대, 원자력에 대한 대체에너지 개발의 지연 등의 문제로 여러 가지 대안을 찾고 있는 중이며 이러한 가운데 몽골의 희귀금속, 희토류와 함께 광물자원에 대한 적극적인 접근을 하고 있다. 이는 일본정부의 러시아와 중앙아시아를 포함한 대규모 에너지 안보정책의 일환으로서 다뤄져야 한다는 측면에서 몽골-일본의 EPA는 이후의 연쇄적인 경제연계협정(EPA)의 기준이 될 수 있다.

셋째, 왜 몽골이 친일(親日)국가라는 표현을 들을 정도로 일본과의 경제협력에 대하여 적극적인 인가에 대한 이유를 규명할 수 있다. 일본에는 몽골의 친일(親日)국가로서의 모습을 연구한 조사들이 많이 존재하고 현재 몽골 및 중앙아시아와 러시아에 대한 진출은 일본만이 아니라 한국도 필요성을 느끼고 중점적으로 추진하고 있는 사업이므로 일본이 몽골 국민과 정부에 선호되는 이유를 밝힘으로써 한국이 몽골에 진출하는 경우에 하나의 선례가 될 수 있다. 현재 국내의 선행연구에는 몽골에 대한 진출의 당위성을 강조한 연구는 많으나 일본의 성공적인 이미지 전

략에 대한 연구는 부족한 실정이므로 그러한 부분에 초점을 맞추어 일본의 몽골에 대한 친일적 성향연구를 적극적으로 소개하여 앞으로의 연구들에 기초자료 역할을 수행하려한다.

마지막으로 이 논문에서는 국내 선행연구에서 아직 중요하게 다뤄지지 않았던 아베정권 2기 수립 이후의 정책변화를 적극적으로 소개할 것이다. 연이은 선거승리와 2020년 동경올림픽 유치 성공으로 대중적인 지지를 확고히 한 아베2기정권은 2007년 1기정권 시절보다 더욱 강하게 자 원외교에 대한 드라이브를 지향(指向)하고 있고 이에 대한 일본의 선행연구의 언급과 최근의 기 사, 정책 방향등을 통하여 추후 일본의 국제경제 협력의 진행방향을 추측하는데 목적을 둔다.

3. 몽골의 EPA 파트너로서의 일본 선호 이유

3-1. 몽골 의 친일 성향

그러면 많은 파트너들 중에서 몽골 정부가 특히 일본을 파트너로 선호하는 이유는 무엇인가? 우선 일본 외무성에서 2005년 조사한 여론조사에 따르면 몽골 국민에게 미국에 이어 두 번째로 호감이 높은 나라가 일본이고 일본에의 호감도는 에서 매우 친근감을 느낀다가 31.8%, 조금 친 밀감을 느낀다가 41.0%로 두 호감도 지수를 합치면 72.8%에 달한다. 이외에도 일본에 대한 이 미지를 묻는 질문에서 (복수회답 가능) 경제력이 높은 국가, 기술력이 높은 국가가 75.9%, 풍부 한 전통과 문화를 가진 국가 27.2% 자연이 아름다운 국가 20.2% 등의 친일적인 모습을 알 수 있다.

몽골은 이미 일본시장에 있어서 특혜관세제도의 수혜국으로서 EPA로 행해지는 관세의 철폐 보다는 본질적으로 기술이전이나 투자의 촉진 측면에 대한 기대가 더 크다. 투자의 대상으로는 물론 광업부문이 제일 먼저 논의가 되고 있지만 추후의 주력산업인 농, 목축업 분야에 대한 투 자를 원하고 있다. 2011년 11월 차히야 엘베크도르지 대통령이 일본을 방문하였을 때 발표한 “전 략 파트너십 구축을 향한 몽골-일본의 공동성명”³⁾ 에 따르면 “양국이 경제관계를 호혜적이면서 도 상호보완적으로 발전시키는 잠재적인 가능성이 있는 것을 강조하면서”⁴⁾ 몽골 측에서는 광물 자원 개발에 따라 필요한 수송시설 등의 관련 인프라 정비에 있어서의 일본의 적극적인 선진기 술 이전과 개발경험의 전수와 일본기업의 적극적 투자 진입을 기대한다고 표명하고 있다. 또한 농-목축업 분야에 있어서도 “몽골의 식육 혹은 다른 축산물의 가공 및 가축위생의 분야에서 일 본으로부터의 기술지원의 협력을 얻는 것이 양국관계에 매우 중요하다는 희망을 피력”⁵⁾하였다 고 되어 있다.

이러한 기대의 배경에는 사회주의 몽골 시절부터 일본정부로부터 캐시미어 양모 가공공장에 의 지원을 받아온 것과 양모의 주요 가공품인 카펫 공장에는 독일 및 러시아의 투자가 이미 진 입해있는 등의 해외투자가 몽골의 제조업 발전에 중요한 역할을 해 온 역사적 사실이 있다. 또 한 중국이나 러시아와 같은 대국에 둘러싸인 몽골은 항상 미국이나 일본 등의 제3국가와의 관 계 개선을 열망하고 있어 EPA 체결에는 경제적인 의미뿐만 아니라 정치적인 의미도 크다.

한편 현장에 있는 기업인들과 수입관계자들은 EPA 체결에 의하여 투자나 무역이 촉진되리라 는 전망에 대한 회의적인 의견이나 몽골 기업에 대한 요망사항 조사의 부족, 혹은 몽골기업의

3) http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_kan/PDF/111901.pdf

4) 위의 공동성명

5) 위의 공동성명

마케팅 능력부족에 대한 우려가 피력되어 실제로 몽골 국내에서도 EPA의 경제효과에 대한 반응은 여러 가지로 갈라진다.(2010년도 FTA 등의 정보조사 분석검토 사업 보고서 pp.97) 그러나 세계은행에 따르면 몽골의 2013년 상반기의 경제성장률은 실제로 11.8% 이고 향후 3년간 두 자릿수 성장을 지속할 것으로 보이고 이에 따라 자연스레 외국인의 투자도 증가할 것이다. 각 신용평가사의 몽골에 대한 신용평가도 B 이상의 전망이 안정적으로 평가되어 경제적인 미래도 밝다고 할 수 있으며 이러한 상황에서 몽골 정부가 필요한 것은 수출증대를 통한 만성적자의 해결과 신제품 개발, 그리고 세계에 통용 가능한 몽골 브랜드의 창출이다. 이러한 목표는 단시일에 해결될 수 있는 문제가 아니며 지속적인 투자를 필요로 하는데 이러한 작업에 있어서 일본의 국제적인 투자는 매우 매력적인 자본투입의 방안이라고 사료된다. 몽골 경제의 당면한 단기 목표가 몽골 경제를 견인할 선진분야를 선별하고 이 분야에 광물자원으로 벌어들인 수입을 집중 투자하여 인프라를 확충하고 경제 선진국으로 나아가는 것이라고 한다면 그러한 목표의 지원책으로서의 일본의 선진자본과 기술이전 및 지원은 필수적이라 할 것이다.

또 한 가지 몽골의 친일 성향을 설명하는 과정에서 빼놓을 수 없는 것이 바로 일본에 의한 대 몽골 ODA 지원이다. 일본 정부가 무역·투자 관계의 절대 액수가 매우 소규모임에도 불구하고 몽골과의 경제협력에서 강한 자신감을 보이는 근거로서 1990년부터 시작된 일본의 몽골에 대한 정부개발원조 (Official Development Assistance-ODA)를 들 수 있다. 일본은 1990년 이후 현재까지 몽골에 대한 최대 원조 공여 국으로서 매년 40-60억 엔 규모의 무상자금협력 또는 기술협력을 지속하고 있다. 이러한 다년간에 걸친 일본의 지원은 몽골에 확실한 친일 성향을 만들고 있다. 일본의 몽골에 대한 다년간의 ODA 실적을 정리하면 [표 3-1] 와 같다.

표 3-1. 일본의 대 몽골 ODA 실적⁶⁾

(단위: 억엔)

년도	엔화 대출	무상자금 협력	기술협력
2003년 까지 누계	361.26	688.09	233.42
2004		18.8	24.17
2005	29.81	40.06	20.46
2006		43.3	22.04
2007	288.07	41.34	19.49
2008		31.53	11.54
2008년 까지 누계	679.14	863.13	305.11

2010년 이후의 전 세계 경제위기로 인하여 정체기미를 보이던 몽골에 대한 ODA 지원도 EPA 협정을 계기로 예전의 역할을 수행할 것으로 몽골-일본 두 나라는 기대하고 있으며 지속적

6) 정부개발원조 (ODA) 나라별 데이터북 2009에서 번역

인 협력 프로젝트 추진을 목표로 하고 있다.

3-2. 경제적, 지정학적 이유

이러한 몽골 국민과 정부의 친일성향과 더불어 몽골이 일본을 선호하는 이유에는 경제적이고 지정학적인 이유도 존재한다. 현재 몽골의 경제상황은 2008년의 세계경제위기를 벗어나 급속도로 고도성장의 궤도에 진입하였으나 인플레이율이 15%로 매우 높고 무역적자의 대부분을 외부기업의 광산투자에 의하여 수지를 맞추고 있다는 구조적인 문제점이 존재한다.

몽골의 경제구조는 대외수출에 의존하고 있는데 그 수출의 대부분은 중국에 대한 수출이며 주요 수출 품목은 석탄, 동, 철광석이다. 그러나 최근의 국제 자원가격의 하락이 나쁜 영향을 주고 있으며 중국과 러시아에 대한 의존도를 낮추는 것이 급선무이다. 이러한 목표의 공략대상으로 몽골이 선택한 제3국가들이 바로 한국과 일본 그리고 미국이라고 할 수 있다. 몽골은 또 바다와 접해있지 않은 나라이다. 바다로 진출하기 위해서는 반드시 중국이나 러시아를 거쳐야만 하며 이때 수많은 수송, 유통, 비용의 문제가 발생한다. 내륙국이라는 이 단점은 앞으로 몽골 경제가 글로벌 시장에 진출하는데 있어서 의외로 큰 문제로 다가오고 있으며 이에 대하여는 몽골 정부도 심각하게 인식하고 있다.

그 문제점들을 간략히 정리해보면 ① 일반적으로 해상운송에 비하여 육로의 운송비용이 훨씬 비싸며 ② 그런 이유로 몽골의 무역에서는 막대한 수송비용이 발생한다. ③ 철도수송의 경우에는 중국과의 국경지점에서 철로의 폭이 다른 관계로 대기시간이 발생하고 비용이 높아져 채산성이 낮다. ④ 광물자원을 육로로 수출하는 경우 반드시 중국이나 러시아를 경유하게 되어 관세가 발생 ⑤ 육로를 통한 수송에는 비용과 함께 수송의 안전성에도 의문이 남는다. 이러한 여러 가지 이유들로 인하여 몽골에게 있어서 수송 코스트에도 불구하고 몽골과 무역을 수행하는 것을 이익으로 받아들일 선진국의 파트너가 필수적이다.

이상의 이유로 볼 때 몽골에게 매력적인 파트너는 멀리 있는 미국을 제외하고 주변국가로는 일본과 한국을 들 수 있는데 일본은 이러한 사정을 파악한 가운데에 몽골 역사상 최초의 FTA 형태의 협정을 EPA 체결을 통하여 구축하려 하는 것이다. 경제적으로 몽골이 앞으로의 추가적인 경제발전과 산업구조의 변화를 위해 선진국과 협력하여 나가야한다는 점은 밀의 [표 3-2]를 봐도 명약관화하다.

표. 3-2. 몽골 GDP의 산업별 내역⁷⁾

	2009	2010	2011
GDP (%)	100	100	100
광공업	19.8	23.6	21.7
도, 소매업	12.2	15.6	18.9
농림어업	17.9	14.3	13.0
제조업	8.3	8.4	9.2
운수, 창고업	8.3	7.8	7.3
부동산	7.3	6.6	6.7
교육	4.7	4.0	4.0
공공 서비스업	4.1	3.6	3.5

7) 몽골 통계국 조사를 바탕으로 번역

정보통신 (IT)	4.7	4.0	3.3
기타	12.7	12.1	12.4

이러한 가운데에 산업구조의 변화를 위한 막대한 비용을 지금의 단순한 형태의 수출과 ODA 지원만으로는 수행이 불가능하며 개발도상국에서 선진국으로 도약하기 위하여 몽골 정부는 산업구조의 다변화를 꾀하면서 인프라의 확충을 서두르고 있는데 이 비용의 대부분을 광업개발에서 나온 비용을 통해 마련하려하고 있다. 그러면 거듭하여 논의가 되고 있는 몽골의 광산자원의 규모는 어느 정도인가? 이를 간략히 정리한 것이 [표 3-3]이다.

표. 3-3. 몽골의 광산자원⁸⁾

	광물의 종류	채굴 가능 년도	연간 생산량 (단위 :1000 톤)	생산 시작 년도
Tavan Tolgoi	석탄	200년 이상	15,000	2012
Uhaahudag	석탄	40	10,000	2009
Baruun Naran	석탄	20	6,000	2012
Tsagaan Tolgoi	석탄	20	2,000	2015
Narlin Sukhait	석탄	40	12,000	2003
Ovoot Tologoi	석탄	50	5,000	2008
Sumber	석탄	50	5,000	2015
Shivee Ovoo	석탄	200년 이상	14,000	2015
Oyu Tolgoi	구리	50	2,000	2012
Tsagaan Suvraga	구리	20	250	2012

위의 표에서 보듯 몽골의 광물자원의 규모는 막대한 수준이며 현재 광산자원의 규모가 제대로 조사된 것이 국토의 25%에 불과하다는 것을 추가로 감안하면 그 잠재력은 매우 높다. 결론적으로 지정학적으로는 중국과 러시아에 사이에 있어 국가안보를 위해 이들 두 나라 사이의 균형외교도 중요하지만 이들 두 국가에만 의존하는 구조를 탈피하기 위한 제3의 인근 친린 국가를 만드는 것이 매우 중요하며 그 후보로 선택된 것이 한국과 경쟁하는 일본이다. 경제적으로는 광산자원을 개발하는 비용과 앞으로의 산업의 선진화, 다변화 비용 그리고 이에 수반되는 막대한 인프라 개발 및 설치비용을 조달하기 위한 믿을 수 있는 파트너 국가를 찾고 있다는 점이며

8) Potential Major Mines, Southern Mongolia World Bank

현재 급속도로 발전하고 있는 몽골의 경제 상황에도 불구하고 아직 어느 나라와도 경제협력의 조약을 맺지 않았다는 점에서도 장기간에 걸쳐 EPA 체결을 추진해온 아베 정권을 최선의 파트너로 생각하는 것은 무리가 아니라 사료된다.

3-3. 사회적, 문화적인 이유

앞서 몽골의 친일성향에서도 설명한 부분이지만 몽골이 일본을 선호하는 데는 몽골의 사회구조와 문화적인 이유도 존재한다. 몽골은 자본주의를 받아들인 국가로 순조롭게 성장하고는 있지만 여러 가지 문제점도 노출되고 있다. 몽골의 지속가능한 발전을 위하여 광물자원에서 얻어지는 자본을 이용한 관련 인프라 정비가 시급하며 앞으로 행해질 산업다각화로 중소기업 수준을 고용을 창출하여 기초적 사회서비스망 충실을 통해 현재 GDP 수준의 상승을 통한 빈곤층의 생활수준 개선이 필요하다. 마지막으로 울란바토르를 비롯한 각 도시의 도시기능의 강화 또한 필요한 시점이다. 단순히 인프라 정비만이 아닌 실질적, 경제, 사회, 문화적 기능을 수행하는 현대적 도시기능을 필요로 한다. 또한 21세기에 맞춰 국제적인 무역, 환경, 문화 기준의 도입이 시급하다고 사료된다. 이러한 상황에서 떠오르는 과제가 시급한 빈곤층의 생활개선이며 이러한 측면에서 몽골 정부는 일본의 지원에 많은 기대를 가지고 있다. 이는 이번 9월의 몽골수상의 방일 연설에서도 차후의 무역투자의 활성화로 이어져 생활수준의 향상을 가져오는 일본 기업의 투자를 기대한다는 것으로도 잘 입증되고 있다. 몽골은 현재 전 산업분야에서 기술의 부족을 제일 문제로 받아들이고 있어 일본 및 한국의 선진 기술 (IT, 의료, 건설, 토목 분야 등)의 기술이전을 희망하고 있다.

일본 정부로서도 최근 들어 부족한 식량자원의 안정적인 확보와 많은 몽골의 잉여 농지를 일본의 선진 농업기술로 개발하는데 관심을 보이고 있으며 앞으로의 협력 가능성이 높다. 이어지는 4장에서는 몽골-일본 EPA 협정 체결에 대한 과정과 전망에 대해 알아보도록 하겠다.

4. 몽골-일본 EPA 협정 체결에 대한 과정과 전망

몽골과 일본 사이의 경제연계협정 (EPA) 추진은 짧은 시일에 이뤄진 것이 아니라 매우 긴 시간동안 일본 정부의 적극적인 노력으로 성사직전에 와 있다. 현재 2014년 상반기에 기본적인 합의가 이루어질 것으로 전해지고 있다. 2007년 2월 아베 1기정권 시절 당시 몽골 대통령이던 남바린 앵흐바야르 대통령과 앞으로의 10년간의 몽골-일본 기본행동계획에 서명하고 일본을 포함한 다른 여러 외국과 자유무역협정 (FTA) 혹은 경제연계협정 (EPA)를 체결하려는 몽골의 의향을 존중하여 몽골이 그 준비 작업을 하는데에 전면적인 관련정보제공 및 가능한 모든 지원을 하기로 합의하였다. (2013 일본-몽골 EPA 관민공동연구보고서 pp.1)

일본은 2007년 아베 1기 정권부터 아소 전 총리를 거쳐 잠시의 민주당 정권 시기의 소강기를 지나 다시 자민당 재집권 이후에 적극적으로 협정을 추진하고 있다. 차히야 엘벡도르지 현 몽골 대통령이 일본을 방문하여 9월에 다시 한 번 2014년 상반기 체결을 확인하였고 무난히 체결에 이를 것으로 보인다. 그러면 실제로 2009년 현재 몽골-일본 두 나라 사이의 무역규모가 일본기준 수출 99억엔 수입 6.8 억엔 (2010년도 FTA 등의 정보조사 분석검토 사업 보고서 pp.82) 에 불과한 소규모의 무역규모를 가진 몽골과의 관계에 일본이 왜 EPA 체결에 적극적인지 그 이유

를 몽골-일본 주요 경제협력분야를 살펴보아 파악하려한다.

4-1. 몽골-일본의 경제협력의 주요추진 분야

우선 몽골-일본의 경제협력 현황에 대하여 알아보면 일본의 대몽골 수출의 주요 품목은 승용차, 중장비, 타이어 등의 부품이 대부분을 이루고 있다. 농수산물의 규모는 의외로 매우 적어서 수출 1.3억엔, 수입 2.3억엔에 그치고 있다. (위 보고서 pp.82) 일본의 몽골에서부터의 수입의 주요품목으로는 캐시미어 양모의 수입이 금액 전체의 80% 이상을 차지하고 있고 이어서 나무젓가락, 말고기, 알코올음료, 소금 등이다. 이외에 해당연도에 따라서 사료, 메밀 기름, 목재 등의 수입도 간헐적으로 이뤄지고 있는 것을 알 수 있다. 자세한 2005년부터 2009년까지의 수입 농산물품목은 [표4-1]과 같다.

표 4-1. 일본의 몽골로부터의 주요 농산물 수입 (2005-2009)⁹⁾

(단위: 일천엔)

수입 품목	2005	2006	2007	2008	2009
캐시미어 양모	359,273	592,731	448,272	158,734	183,045
나무젓가락				30,819	19,296
절인 고기, 훈제육 등	978	5,259	7,793	5,444	7,836
동물성 원재료	46,511		2,851	4,332	7,811
말고기 (생육, 냉동)	7,452	9,687	3,491	2,505	3,267
캐시미어 이외의 모직류		2,456	2,669	4,295	2,877
소금	23,055	10,282	5,523	6,028	2,862
식물성 원재료	3,580		8,821		1,985
맥주	641	1,009	1,732		457
보드카, 리큐르	3,364	1,366	4,147		230
식용의 분쇄된 고기	400	1,037	1,195	2,187	
우유, 크림	1,510				
냉동 과일, 냉동 견과류		1,012	681		
메밀		8,548		3,970	
콩류 (건조)	9,094				
사료	2,751	238	7,277		
녹차			233		
대두		353			
식물성 유지			11,813	10,058	
제재(製材)		18,889			
합판			360		

9) 일본 재무성 무역통계를 사용하여 한국어로 번역

이상을 볼 때 일본의 주요 수입품은 식용 고기, 섬유, 목재 등이며 현재 몽골의 말고기 이외의 가축·식육의 수입은 구제역 등의 방역문제로 금지되어 있고 나머지 혼제, 건조된 고기들은 주로 애완동물의 사료로 사용되고 있다. 또한 몽골-일본 간의 수송거리등의 문제들이 존재하여 실제로 농산물 교역은 현재도 매우 소규모이다. 그러면 몽골측이 크게 기대하고 있는 일본의 대몽골 경제투자에 대해 살펴보면 의외로 1990년부터 2004년까지의 누계 투자실적은 65억엔으로 매우 소규모이다. 주 투자분야는 섬유, 철, 비철분야의 제조업, 광업, 운수업, 금융·보험업 등이다. (위 보고서 pp.94) 그러나 EPA 협정 추진을 시작한 2007년경부터 일본 기업의 몽골의 광업 자원 개발에 대한 관심이 증대되어 2010년에는 일본-캐나다의 합작으로 석탄개발을 2011년 1월의 세계최대급 광산인 몽골 석탄광산 타반톨고이 채굴 사업에도 입찰하기도 하였다. 타반톨고이 광산은 추정매장량이 36억 톤에 달하는 초대형 광산이지만 현재도 채광 사업자가 결정되지 못하고 있다. 몽골은 일반적으로 외국투자에 대해 개방적이고 분야를 불문하고 외국투자를 적극적으로 받아들이는 정책을 펴고 있는 것으로 알려져 있고 부동산 소유를 제외하고는 외국기업에 대한 특별한 제한이 없는 것으로 보이나 실제로는 정보 투명성의 결여, 공무원의 뇌물 요구, 비즈니스 관련 수속의 복잡함, 여러 문제가 발생한 경우의 상담창구의 부재 등이 외국기업 진출의 저해요소로 지적되고 있다.(JICA 「外国直接投資促進のためのキャパシティ・ディベロップメントプロジェクト」 基本情報)

그러나 이러한 진출의 애로사항은 몽골 정부가 EPA 체결 이후의 적극해결 노력을 공언하고 있어 앞으로의 변화 가능성이 높을 것으로 사료된다. 또한 양국 대표단에 의해 3차에 걸쳐 열린 관민합동회의는 중요추진분야를 다음과 같이 정의하고 있다. ① 광공업품의 관세철폐, ② 농림수산품의 무관세 무역, ③ 에너지 및 광물자원 분야의 협력, ④ 일본에 의한 몽골의 과학기술, 인프라, 농업, 관광사업 투자, ⑤ 각종 서비스업의 협력과 투자, ⑥ 지적재산권 보호, ⑦ 투명하고 신속한 비즈니스 환경의 정비, ⑧ 인적자원 교류와 다방면 각 분야에서의 협력 등이 그것이다. 이에 더하여 실제로 몽골-일본 EPA 체결이 가져다 줄 경제효과를 강조하며 양국 정부에게 EPA의 조속체결을 제언(提言)하고 있다.

4.2. 몽골-일본 EPA의 전망과 파급효과

그러면 몽골-일본 EPA의 실제적인 경제효과는 어떻게 예측되고 있는가? 내년 상반기의 1차 EPA 체결이 확실시되고 이것이 몽골에 있어서 외국과 체결하는 최초의 EPA/FTA 협정이 된다는 점에서 그 의미는 작은 것이 아니다. 우선 몽골의 입장에서는 기존의 최대 원조국인 일본의 ODA 규모축소를 방지하면서 중국·러시아에의 경제적 의존도를 낮추는 목적이 있으며 2011년 현재의 경제성장률 17.3%의 고속성장을 전 세계 경제위기의 상황 아래에서 지속하여 자율적인 경제발전의 틀을 마련하는데 있다. 또한 일본의 입장에서는 몽골은 잠재적 자원대국으로서 오유틀고이 광산은 2009년 세계최대 개발권으로 화제를 모았으며 풍부한 금과 동의 매장량이 예측되고 있고 석탄은 앞에서 언급한 것처럼 타반톨고이 광산은 추정매장량이 36억 톤에 달하는 초대형 광산이다. 일본은 3.11 동일본 대지진 이후 원자력 발전에 대한 반대여론으로 인하여 대부분의 전력을 화력발전에만 의존하고 있고 그 주요재료인 석탄의 60%를 호주로부터 수입하고 있다. 몽골은 금, 동, 석탄 이외에도 몰리브덴, 형석, 레어메탈, 우라늄 등의 매장량도 다수 확인되고 있다. 특히 레어메탈(희소금속류)은 전 세계 여러 국가들이 확보노력을 펴고 있는 광물로서 일본도 경제산업성을 중심으로 적극적으로 확보에 나서고 있다.

특히나 일본 정부는 한국이나 중국 등의 주변국가에 비하여 EPA/FTA 협정 체결에 있어서 뒤

지고 있다는 위기의식을 가지고 있으며 제2기 아베정권 성립 이후에 적극적인 아베노믹스 경제 성장 정책의 일환으로 각국과의 협정체결을 통한 성장 동력 확보에 나서고 있다. 일본 정부의 이러한 위기의식은 일정부분 타당한 것으로 보이는데 일본의 경제산업성이 2010년 발표한 EPA 체결에 대한 보고서를 보면 일본은 무역에 있어서의 FTA 발효 및 서명국 수에서 중국·한국·미국·EU에 비하여 열세를 보이고 있고 이로 인하여 생산거점의 해외유출, 한국과의 경쟁 산업에서의 관세 측면에서의 현저한 불리 등을 들고 있다. 특히 한·미, 한·EU FTA가 체결되고 한·중 FTA가 1단계 합의를 이루면서 자동차, 전기전자, 기계 등의 주요 수출품목에 대한 커다란 영향, 서비스 산업, 무역 원활화, 규제 완화 등의 지연으로 인한 피해는 단순 무역 피해액의 몇 배에 달할 것이고 그 외 무형의 피해로는 ① 고부가가치 제품 생산의 공동화, ② 소비자 부담의 지속, ③ 국제경제 질 형성에 있어서의 일본의 발언권 저하, ④ 외교·안전보장 부문에의 악영향(일본 경제산업성 2010.12 보고서 EPA의 추진에 대하여 pp.6) 등을 들고 있다.

일본과 비교하여 한국은 발효·서명된 수는 적으나 미국·EU와도 이미 FTA가 발효되었고 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코, 칠레, 페루, 스위스 등과 교섭 중으로 일본에 비해 다각적인 모습을 보여준다. 이러한 현재의 상황을 타개하기 위하여 일본 정부가 추진하고 있는 하나의 방책이 바로 몽골-일본 EPA 협정이며 여러 가지 이유로 적극적으로 해외자본 유치에 나선 몽골 정부와 FTA 경쟁에서 국제적으로 한국과 중국에 뒤져있다는 현실의식의 일본의 이해관계가 일치하여 추진되고 있는 협정이라 할 수 있다. 물론 이러한 FTA 협상에서의 상대적인 지체만이 몽골-일본 EPA에 있어서 일본이 몽골에 대하여 적극적으로 추진하게 되는 유일한 원인은 물론 아니다. 몽골의 광물자원이라는 매력적인 자원에 대하여 다른 나라들보다 일본이 적극적인 이유는 또 있다. 현재 3.11 동일본 대지진 이후에 일본의 에너지 자원구조는 화력발전 위주로 재편되어 화석연료 수입으로 인한 무역적자와 원전 재개가 단시간에는 불가능한 여론의 구조로 되어 있다. 이러한 시점에 막대한 몽골의 광물자원에 대한 우선적 접근성 확보는 일본 정부에 있어서 매우 중요한 에너지 안보문제이다. 현재 이 시점에도 후쿠시마 원전의 방사능 사후처리는 지지부진한 상태이며 원전의 에너지 비율이 15%를 증가하던 일본에서 원전 재개가 사실상 어렵다고 본다면 추후의 2-30년의 화석연료 확보와 희토류에 대한 선점이라는 측면에서 몽골과 일본의 EPA가 커다란 역할을 수행하리라는 것은 자명하다. 현재의 무역규모와 자원수입에 대한 이익보다는 미래의 잠재력을 보고 일본은 EPA를 추진하는 것이고 이 파급효과는 비슷한 에너지 수입구조를 지닌 한국에도 많은 영향을 끼칠 것으로 보인다.

4.3. 일본의 EPA 추진에 관한 자신감과 상대적 강점

그러면 일본이 몽골에 대하여 EPA 추진에 대해서 상대적으로 자신감을 보이는 이유는 무엇인가? 현재 몽골의 측면에서의 중국 러시아 이외의 경제 파트너 획득과 대륙에서 바다로의 진출은 반드시 일본이 아니더라도 가능한 것으로 일본의 직접적인 라이벌로 한국이 거론되고 있다. 이러한 상황을 일본 정부 및 학계도 정확히 인식하고 있으며 일본의 상대적 강점을 극대화하고 몽골-일본의 EPA 협정을 통하여 우위를 확립하려는 의도가 있다.

일본이 한국을 비롯한 몽골 진출 라이벌 국가에 비하여 강점을 지는 분야는 어디인가를 확실히 파악하는 것은 직접적인 라이벌인 한국의 입장에서 매우 중요하다고 사료된다. 먼저 일본 측은 몽골 정부가 EPA 협정을 통해 달성하려는 여러 목표 중에서 특히 ① 기술 이전 ② 투자 촉진 ③ 광공업 분야 및 농·목축업 분야에 대한 대폭적인 투자 ④ 중국과 러시아를 제외한 제3국의 관계 강화라는 목표에 특히 자신감을 보이고 있다. 특히 몽골이 축산물과 밀 이외의 식품과

임산물의 대부분을 수입하는 국가로서 높은 경제성장률을 바탕으로 늘어나는 소득수준과 소비 형태를 보이고 있는 현 시점에서 중국과 한국의 식료품 수출과의 경쟁에서 관세 철폐에 더하여 일본 식료품의 고급함을 피력하려는 방안을 지니고 있다. 기술지원 측면에서도 일본의 브랜드 식료품의 생산 기술 (쌀, 육류)의 노하우를 전수 가능하다는 점을 적극적으로 몽골 측에 피력하고 있다. 또한 몽골에 진출하고 있는 여러 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 몽골의 대응력 부족 (FTA/EPA 담당 인력, 국제협력과 인력의 부족)¹⁰⁾을 인식하고 이에 대한 교섭 인재의 육성에도 적극 협력할 것을 피력하고 있다. 실제로 이러한 일본의 강점과 에너지 광물 부문에서의 진출은 같은 라이벌인 중국으로부터 위협으로 간주되어 중국의 신화통신은 중국정부가 이에 대한 대책을 강구하여야 한다는 기사를 통하여 경고하고 있다. (<http://www.xinhua.jp/socioeconomy/economy/348847/>) 그러면 이어지는 5장에서는 이러한 몽골과 일본의 경제협력과 EPA 체결이 현실화된다면 한국에 미치는 영향은 어떠한지 우리는 이에 대하여 어떻게 대응하여야 하는가에 대해 논해보도록 하겠다.

5. 몽골-일본 EPA 체결이 한국에 미치는 영향

5-1. 한국-몽골 경제협력의 현황

몽골-일본 EPA 협정이 한국의 몽골과의 경제협력에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보기 전에 우리는 현재 한국과 몽골의 경제협력 및 교류가 어떤 수준에 와있는가를 살펴볼 필요가 있다. 2013년 현재 KIEP 정책연구 브리핑에서 보듯 (이재영 외, 2012) 현재 한국의 대몽골 투자는 주로 도소매업, 요식업, 광업 위주의 소규모 투자가 주류를 이루고 있는 반면, 제조업, 금융업 등 최근 유망분야로 부상하고 있는 산업에 대한 투자는 미흡한 실정이며 광업 분야, 플랜트 분야, 교통인프라 분야, 건설 분야, 농·축산업 분야, 관광산업 분야, 금융업 분야, 제조업 분야 등을 동 보고서는 진출 유망분야로 추천하고 있다. 또한 이에 대한 후속적 조치로서 정부가 지원해야 할 사항으로는 ① 현지 투자환경에 대한 체계적인 정보 제공 ② 비자면제협정 체결의 적극적 검토 ③ 현지 영사서비스의 강화 ④ 한국의 국가적 이미지 제고 ⑤ 현지 인적 네트워크 강화 등을 들고 있다. 그러나 한국-몽골 사이의 경제협력에 대해서 비판적인 의견도 존재한다.

자원 활용에 있어서 몽골과 한국과의 협력은 20여년간 지극히 제한적이었고 몽골이 세계 10대 자원 보유국이긴 하나 그 자원의 실용화에는 많은 시간이 걸리며 지하자원 하나만 바라보고 의지하며 접근하였다가는 더 많은 것을 잃을 수 있다고 경고한다. (김선호, 2012 p.172) 김선호 교수는 이에 대한 실제의 예로 두 가지를 대표적으로 들고 있는데 첫째가 몽골에서는 자연 에너지를 국가 시책으로 가장 중요하게 여기고 있는 한편 자연과의 공존을 수 천 년의 문화적 정체성으로 가진 몽골에서 자원 개발을 위해 자연이 훼손된다면 몽골정부는 단호히 개발 사업을 중단시킬 것으로 경고하고 그러나 많은 한국 투자자들이 이러한 정체성에 대한 이해부족으로 개발위주의 사업을 추진하다가 낭패를 보기도 한다는 점이며 두 번째가 우리 한국의 산업 제품이 몽골에서 아직 자리매김을 못하고 있다는 점을 지적한다. 일례로 몽골 국민이 가장 필요로 하는 소규모 가정용 태양열 발전기 시장에서 중산층 이상은 독일, 일본 제품을 구매하며 그 이하의 계층은 중국제품을 구매하는 사실에서 알 수 있듯 중간 품질의 중간 가격의 한국 상품

10) 현재 몽골 국제협력과의 인원은 4-5명 수준

의 구매층이 없음을 지적한다. 이러한 상황을 종합해 볼 때 한국과 몽골의 경제적인 협력이 항상 구호로만 시작되어 구호로만 끝나는 폐해가 있었다고 지적한다. (김선호, 2012 p.173) 그러나 이러한 단점과 폐해가 있음에도 불구하고 몽골은 여전히 우리나라에게 매우 매력적이고 개척해야만 하는 국가이다. 먼저 한국무역협회가 조사한 한국의 대 몽골 교역규모와 직접투자를 살펴 보면 [표 5-1]과 같다.

표 5-1. 한국의 대 몽골 교역규모와 직접투자 (단위: 천 달러)¹¹⁾

	1990	1995	2000	2005	2010	2011
총 교역	2,706	37,650	56,749	82,516	230,470	410,497
수출	515	27,957	54,672	77,621	191,631	349,874
수입	2,191	9,693	2,077	4,985	38,839	60,623
무역수지	- 1,675	18,264	52,596	72,726	152,792	289,251
직접투자	-	5,134	5,457	14,226	56,894	60,000

이 표에서 우리가 알 수 있는 사실은 1990년 공식 수교 이후에 한국과 몽골 두 나라는 꾸준히 교역규모를 증대시켜 왔으며 2011년에는 1990년의 첫 교역규모의 150배 이상에 이르고 있다. 그리고 1990년을 제외하고는 지속적으로 한국이 일방적으로 무역흑자를 기록하고 있는 구조이다. 몽골의 한국으로부터의 수입이 증가하는 이유는 먼저 몽골의 경제성장으로 인한 수요증가 때문이며 몽골의 국민소득이 높아지면서 기업의 원자재 수요와 개인의 소비재 수요가 모두 증가하고 있기 때문이다. 산업발전을 위한 기계류의 수입, 한국으로부터의 직접투자, 그리고 한류 열풍으로 인한 수입의 발생이 세 가지 가장 큰 요인이라고 전문가 들은 보고 있다. (김홍진, 2012 p.275)

그러나 한국의 몽골과의 교역에서 밝은 전망만 존재하는 것은 아니다. 경제협력의 문제점과 과제도 지적되고 있다. 김홍진 교수는 문제점들로 ① 몽골의 총수입과 총수출에서 차지하는 한국의 낮은 비중 ② 몽골 수출이 대부분 한국의 직접투자 및 유무상원조 (EDCF 및 ODA)에 의해 유발되고 있는 현실 ③ 몽골이 한국과의 교역에서 만성적인 무역적자를 겪고 있다는 점 ④ 직접투자의 매우 미약한 규모 등을 들고 있다. (김홍진, 2012 p.275-276)

실제로 국내의 몽골과의 교역 이미지를 보면 대부분 한류 열풍 등의 긍정적인 측면, 몽골과 한국과의 역사적 유대관계 등에 초점을 맞추어 대부분 순조로운 듯 한 이미지가 강하다. 그러나 실제로는 2011년 기준 한국의 몽골 총수입에서의 점유율은 5.4%에 불과하며 이는 지리적 우위를 지는 러시아와 중국을 제외하고도 일본과 미국에 비해서도 낮은 수준이다. 그러면 실제로 몽골과 일본이 EPA를 체결하였을 경우에는 어떠한 상황이 벌어지며 우리의 대응은 어떠한어야 하는가? 다음 이어지는 5-2 장에서는 몽골-일본의 EPA 협정 체결이 우리에게 가지는 정치적, 경제적 영향과 그 대처방안에 대해 논해보도록 하겠다. 실제로 일본은 이미 몽골 및 동남아 여러 국가들을 완전히 신흥시장으로 인정하고 정책을 추진하고 있으며 이에 대한 국가적인 대응

11) 한국무역협회 자료

이 필요한 시점이다. 몽골에 대해 현재 한국과 일본은 중국과 러시아에 비해 지리적으로 불리하며 광산자원 개발에 있어서도 후발주자라 할 수 있다. 이러한 상황을 정확하게 인식하게 이를 개선하려는 일본의 의도를 제대로 파악하여 지혜롭게 대처하는 것이 필요하다 할 것이다.

5.2. 몽골-일본의 EPA 협정 체결의 정치적, 경제적 영향과 한국의 대처방안

그러면 구체적으로 몽골과 일본 두 나라 사이에 실제로 EPA 협정이 체결 될 경우 그 정치적, 경제적 영향은 어느 정도이고 한국은 어떻게 대처하여야 할까? 우리가 여러 조사들로 이미 알고 있는 사실은 상당히 많은 분야에서 한국과 일본의 몽골에 대한 주요 수출 품목이 중복된다는 점이다. 이는 앞으로 몽골 수출 시장에서 한국과 일본이 가격 경쟁력을 바탕으로 직접 대결하는 라이벌 국가라는 것을 의미하며 앞으로 EPA가 몽골과 일본 사이에 체결될 경우 무관세 특혜로 인하여 평균 5%의 가격우위를 지니게 된다. 그에 더하여 우리나라의 ODA 원조규모와 일본의 원조규모는 앞에서 서술하였듯 비교할 수 없을 정도로 차이가 크고 자원 개발의 부문에서도 확실히 한국은 일본에 비하여 후발주자이다. 만약 이대로 순조롭게 일본이 몽골에 있어서 최초의 EPA/FTA 체결 국가가 된다고 하면 이는 경제적으로는 신흥시장이자 에너지 안보의 중요한 파트너인 몽골에서 완전히 일본에 뒤지는 결과를 가져올 것이고 정치적으로도 몽골을 비롯한 중앙아시아 전역의 일본과의 에너지, 경제협력 구도에서 불리한 입장을 맞을 수밖에 없다. 물론 아직까지 벌어지지 않은 일에 대한 부분이라 추측에 그칠 수 없는 한계는 분명히 존재하지만 KIEP의 정책연구 브리핑에서도 언급되듯 제조업이 극히 적고 숙박/요식업, 서비스업에 의존한 영세한 사업형태의 한국기업들의 모습과 앞으로 유망한 분야로 선정된 광업 분야, 플랜트 분야, 인프라 확충, 농·축산업 분야 등의 전문분야가 EPA로 인하여 일본보다 경쟁력이 떨어지게 된다는 공통점이 존재한다. 그러면 우리는 이러한 정치적, 경제적 파장에 대비하여 어떠한 대책을 강구하여야 하는가? 우선 선행연구들에서 공통적으로 언급되고 있는 기본적인 대응책이 급선무라 할 것이다.

첫째, 이제부터라도 정부 주도로 몽골의 광물자원 개발에 적극적으로 참여하여야 한다. 몽골은 현재 경제발전으로 인한 자연적인 에너지 수요의 증가로 원전을 비롯한 여러 에너지 개발에 정부차원에서 관심을 보이고 있는데 이를 계기로 한국 정부와 기업들이 적극적으로 광물자원 개발과 에너지 협력을 추진한다면 현재의 후발주자의 위치를 극복할 수 있다.

둘째, 몽골을 더 이상 먼 나라, 혹은 농, 목축업의 양을 키우는 유목국가로서 바라보는 시각을 버리고 우리나라가 개척해야 할 신흥시장의 하나로 인식해야 한다. 이는 여러 선행연구(이재영 외 2012, 김홍진 2012) 등에도 언급되고 있는 문제로서 몽골의 인구가 절대적으로 적다는 단점을 감안하여도 급속도로 성장하는 경제 성장률을 보면 충분히 상쇄될 수 있으며 전통적으로 러시아와 중국에 지나치게 의존하는 시장구조를 개편하려는 몽골 정부의 의지와 맞물려 충분히 한국 기업이나 자본이 진입할 여지가 존재한다.

셋째, 일본의 EPA 추진 움직임에 대응하여 한국도 적극적으로 한국-몽골 양국의 FTA 체결을 추진하여야 한다. 지금 몽골이 한국에 대해 심각한 무역적자를 보는 가운데의 FTA 추진이 상식적으로 모순이기는 하나 FTA 체결 이후의 광업 자원과 수송 인프라에 대한 적극적인 투자를 진행한다면 빠른 시일 안에 극복 가능한 문제이며 현재 아직 몽골이 어느 국가와도 정식으로 FTA를 체결한 적이 없고 바다로 통하는 제3의 루트를 모색하고 있다는 점도 장점이다.

넷째, 적극적으로 인적교류를 추진해야 한다. 현재 몽골에 진출한 기업들의 가장 큰 애로사항은 높은 임금상승률과 높은 이직률로서 현지에서 한국 기업들이 원하는 고숙련 노동력을 구하

기는 매우 어려운 실정이다. 그에 더하여 몽골 정부의 해외투자를 담당하는 공무원의 수도 절대적으로 부족한 점을 역으로 기회로 삼아 인력들을 6개월 이상의 장기적인 연수과정으로 한국으로 불러들여 교육한 후에 다시 몽골로 귀국하게 한다면 앞으로의 투자환경 개선과 정치적인 인맥형성이라는 두 가지 목적을 동시에 이룰 수 있게 된다.

마지막으로 중요한 것이 북한과의 전통적인 우호관계를 지닌 몽골에 대한 대한민국 정부 차원의 유연한 외교정책이다. 기존의 북한과의 관계를 버리라고 압박하는 것이 아닌 몽골이 남북한의 연결고리의 하나가 될 수 있는 여지를 마련해 줌으로써 외교적인 친선과 경제적인 미래 성장 가능성을 확보 할 수 있다. 이상의 다섯 가지 방책을 종합적으로 지혜롭게 추진한다면 지금 현재 몽골-일본 관계보다 한 발 뒤져 있는 한국-몽골의 경제관계도 새로운 국면을 맞이하게 될 것이다. 그러면 이어서 일본의 자원외교 (에너지 안보) 정책이 한국의 정부와 기업들에게 의미하는 한국적 함의를 살펴보자.

5-3. 일본의 자원외교 (에너지 안보)가 의미하는 시사점과 그 한국적 함의(含意)

일본이 몽골과 EPA를 추진하는 가장 큰 원인에 에너지 (광물자원)의 안정적 확보라는 이유가 있다는 것이 정설이다. 그러하다면 이러한 자원외교의 측면에서 EPA 협정을 바라볼 때 한국은 일본과 유사한 에너지 구조를 지닌 국가로서 우리에게 시사하고 있는 의미는 무엇이 있을 것인가? 한국과 일본은 실제로 매우 유사한 에너지 외부 의존 국가로서 우리나라도 이번 여름 전력 부족으로 많은 문제가 발생한 것은 주지의 사실이다.

일본의 경우도 3.11 동일본 대지진 이후 원전이 전면 사용 중지 사태를 맞으면서 이제까지의 에너지 소비구조와는 전혀 다른 시대를 맞이하게 되었다. BP에서 매년 발표하는 전 세계 에너지 소비현황의 통계를 보아도 이러한 성향은 여실히 들어난다. 일본의 경우 1965년까지 석탄이 30% 이상의 에너지 점유율을 기록하다가 1978에 13% 수준까지 떨어졌는데 이는 주로 일본의 원자력 개발에 기인한다. 후쿠시마 원전사고 이전에 원자력의 일본 내 에너지 비율은 15% 수준에 이르렀으며 대체 에너지의 하나로 기대되었던 수소 나 태양열 발전 등의 비율은 매우 미약한 수준으로 떨어졌으며 천연가스 등의 사용률이 지속적으로 증가하고 있으며 원전사고 이후로 에너지 관련 수입이 급증하여 일본은 처음으로 무역적자를 기록하기도 하였다. 그러면 이러한 에너지 위기를 극복하기 위하여 원전의 재개 이외에 어떠한 정책을 일본 정부가 추진하고 있는가를 살펴보면 그들의 에너지 안보 자원외교에서의 몽골의 중요성과 몽골-일본 EPA 추진의 이유가 드러난다. 현재 일본은 15%에 달하던 원자력 에너지 발전량을 장기적으로는 대체 에너지 개발로 충당하려 하지만 단기적으로는 전폭적으로 전통적인 화석연료 사용을 통한 화력발전으로 대체하고 있다.

현재 국가로서의 에너지 사용 비율은 한국도 매우 유사한 모습을 띠고 있다. 그러나 비슷한 문제를 지니고 있는 두 나라의 자원외교 (에너지 안보)의 모습은 매우 다르다. 애석하게도 한국의 선행연구 및 여러 보고서들에서 광물자원의 중요성은 언급되지만 일본이 의도를 가지고 몽골에 접근하는 에너지 안보 차원의 논의는 많지 않다. 일본은 몽골에 대해서 우리들이 생각하는 것보다 더 깊은 차원의 자원외교와 에너지 안보협력 차원에서 접근하고 있다는 것을 입증하기 위하여 일본에서 논의되고 있는 몽골-일본 사막공동체 구상을 처음 국내에 소개하는 것으로 한국적 함의를 모색해 보려한다.

그러면 몽골-일본 사막공동체 구상이란 무엇인가? 추후에 궁극적으로는 EU의 참가도 목표로 하여 추진되고 있는 이 구상은 이미 일본에서는 여러 학자들에 의해 전 세계 학자들과 함께

공동연구가 되고 있는 주제이다. 약칭으로 Desertec 이라 칭해지고 있는데 (<http://www.desertec.org/>) 이 구상을 추진하는 단체의 주장은 간단하다. 세계의 사막으로부터 대량의 재생가능 에너지를 개발하여 전 세계에 공급하자는 것으로 사막에 투사되는 태양에너지 6시간 분이면 인류가 한 해 동안 사용할 수 있는 에너지양이 되며 이대로 가면 인류의 에너지 사용을 위해 기존의 방식대로는 2050년에 한계에 다다른다는 것이다. 이러한 구상을 바탕으로 일본과 몽골 사이에 협력을 추진하는 구상으로서 몽골은 경제의 지나친 광물자원 의존에서 탈피하고 일본은 안정적이며 안전한 대체에너지를 보유할 수 있다는 상호간의 장점을 지니고 있다. 구체적으로 몽골과 일본사이의 사막공동체 구상의 추진방안을 살펴보면 현재 논의되는 대부분의 재생가능 에너지 자원들이 대부분 비용이나 안정성에 문제가 존재함으로 몽골의 고비사막에서 에너지를 추출하는 Desertec을 추진하자는 것이다. Desertec 이란 사막을 의미하는 Desert 와 기술을 의미하는 technology 의 합성어로서 그 시초는 1986년 체르노빌 원전사고 이후 안전한 대체에너지 연구에서 시작되었다. 최초연구자인 Knies 박사의 논문에 따르면 전 지구의 사막의 태양 에너지의 47일분은 우리가 현재 알고 있는 모든 화석연료자원에 필적한다. 사막은 방대한 공간을 필요로 하는 태양열발전이 최적화되어 있는 지역이며 태양열 발전에 사용하는 발전판은 최신의 모델인 경우 연간 0.5%의 속도로 발전양이 감소함으로서 최소 100년의 사용이 가능하다는 장점도 있다. 이는 현재 화석연료를 사용하여서 발생하는 대부분의 몽골과 중국 등지의 공해문제를 해결하는데도 커다란 도움이 된다고 이들은 주장한다.

그러면 왜 고비사막인가? 원래 Desertec은 EU 국가들 특히 독일에서 북아프리카의 사하라 사막 등을 후보지로 하여 추진된 계획이나 일본의 학자들은 이를 고비사막에 적용할 수 있다고 주장한다. 고비사막이 중동이나 아프리카의 사막보다 유리한 점으로 ① 정치적인 안정성 ② 중국과의 거리 ③ 동아시아 지역에 집중된 세계인구 라는 세 가지 점을 들고 있다.

이를 조금 더 자세히 항목별로 살펴보면

첫 번째, 정치적인 안정성이다. Desertec과 같은 대체에너지 개발 운동에 같은 사막이나 태양 에너지가 풍부한 중동, 아프리카, 몰디브 공화국 등이 적극적으로 나서고 있었지만 중동지역과 아프리카 몰디브 모두 공통적으로 잦은 쿠데타와 소요사태 등으로 안정적인 개발이 불가능하였다. 이에 비하여 몽골은 자유주의 시장경제로의 안정적인 변환 등으로 위 국가들에 비하여 국가체제가 안정적이고 장기적인 개발이 가능하다.

두 번째로 들 수 있는 장점이 바로 중국과의 거리의 근접성이다. 현재 세계 전체에서 중국의 화석연료 사용량은 압도적이며 그로 인하여 많은 CO2 배출량과 황사, 스모그 등의 여러 공해로 주변 국가마저도 피해를 받고 있다. 중국과의 거리가 가까운 고비사막에 재생에너지 사업을 추진한다면 대부분의 중국의 화석연료 사용을 억제할 수 있어 지구온난화 억제에도 도움이 된다.

마지막으로 전 세계 인구의 압도적 다수가 동아시아 지역에 집중되어 있다는 점을 들 수 있다. Desertec의 주장대로 재생 가능한 태양열 에너지가 생산되어도 이를 수송하는 전선 등의 설비가 필요하고 몽골은 동아시아 지역 (한·중·일)가 가까우며 연중 300일 이상의 맑은 날의 기후를 바탕으로 최적의 수송국가로 발전 할 수 있다는 주장이다. 또한 일본 학자들은 이러한 사막의 안정적인 개발을 통해 실제적으로 현재 단기적으로는 안정적이지만 장기적으로 불안요소를 지니고 있는 몽골의 국제적인 신인도에 커다란 도움을 줄 수 있다고 주장한다.

이에 일본 학자들은 장기적인 몽골의 안정적 경제발전을 위하여 기존의 일본-EU FTA 추진과 몽골-일본 EPA 협정을 연계하여 몽골-일본-EU 가 참가하는 세계적 규모의 사막공동체 구상을 제안하고 있다. 이는 앞으로 100년간의 장기적인 계획을 가지고 추진하는 구상으로 일본과 매우 유사한 에너지 의존 구조를 지니고 있는 한국의 입장에서 몽골-일본 EPA 협정이 체결될 경우

우선적으로 추진될 가능성이 있는 협력으로서 한국의 대처방안을 앞으로 연구하여야 할 필요성이 있다고 사료된다.

이상으로 사막공동체 구상을 중심으로 일본의 자원외교 에너지 안보가 의미하는 점과 그에 대한 대처방안에 대하여 간략히 알아보았다. 필자는 경제전문가가 아닌 지역연구자이나 자원외교와 에너지 안보는 앞으로 몽골과의 경제협력을 추진하는데 있어서 가장 중요한 사안으로서 직접적인 라이벌인 일본의 구상을 소개하는 것으로 한국적 대처방안 연구의 기초자료 역할을 수행하려한다.

6. 결론

이상으로 본 발표문에서는 몽골과 일본의 EPA 협정 체결의 의미와 그 한국적 함의(含意)에 대하여 간략하나마 알아보았다. 우리는 우선 기존의 국내 선행연구가 다양한 몽골에 대한 접근 방법과 외교정책의 필요성 그리고 몽골의 풍부한 광물자원에 대하여 경쟁하는 다른 국가들과의 차별성 입증에 위해 여러 정책이 필요함을 제안(提言)하고 있으나 직접적인 라이벌 국가인 일본이 추진하고 있는 EPA 협정에 대한 연구가 부족함을 알 수 있었다. 특히 제2기 아베정권 수립 이후에 아베 정권이 적극적으로 추진하고 있는 친 몽골 정책, 자원외교, 에너지 안보 정책에 대한 연구는 부족한 것이 사실이다.

그러므로 이 글에서는 이제까지 언급되지 않았던 몽골의 EPA 파트너로서의 일본 선호 이유를 몽골의 기본적인 친일 성향을 입증하는 여론조사, 경제적, 지정학적 이유 사회적, 문화적 이유로 나누어 살펴보았다. 이 과정에서 우리는 몽골의 산업구조와 바다로의 진출문제, 막대한 수송비용 등을 파악할 수 있었고 또한 막대한 양의 화석연료 자원의 매장 사실도 파악하였다. 이를 적극적으로 자원외교와 에너지 안보 차원에서 이용하려는 일본의 의도와 경제개발을 위해 러시아와 중국을 제외한 새로운 투자 유치 파트너를 통하여 투자를 추진하는 몽골의 의도가 일치되는 것이 바로 경제적 지정학적 이유이다. 사회적, 문화적으로는 몽골과 일본 두 나라간의 경제에 있어서의 탁월한 상호보완성을 들 수 있을 것이다.

이어지는 4장에서는 구체적으로 몽골과 일본 사이에서 EPA 협정에 대한 협상이 어떤 과정을 거쳐 추진되어 왔고 그 주요한 추진분야와 실제로 EPA 협정이 체결되는 경우 두 나라의 경제에 어떠한 부문에 영향을 미치는가를 살펴보았다. 이 과정에서 일본이 가지고 있는 한국의 적극적 FTA 추진 정책에 대한 경계심, 또한 왜 몽골에 있어서만은 이러한 협정 체결에 자신감을 보이는지 그 근거를 고찰하였다. 이를 통하여 나타난 사실들을 바탕으로 5장에서 몽골-일본 EPA 체결이 한국에 미치는 영향에 대해 알아보면서 먼저 한국의 대 몽골 교역 규모와 주요 품목을 일본의 품목과 비교하여 한국의 몽골에 대한 무역비중이 상상외로 낮다는 것과 중국, 러시아, 일본에 비해 상대적으로 후발주자라는 점을 부각하고 이를 극복할 여러 방안을 선행연구를 바탕으로 새롭게 제시하였다.

마지막으로 일본의 자원외교 (에너지 안보)가 의미하는 시사점과 그 한국적 함의(含意)를 기존의 국내자료에서 소개되지 않았지만 일본에서는 학자들을 중심으로 연구가 추진되고 있는 고비사막의 대체에너지 개발방안을 중심으로 소개하며 이에 대한 한국적 대응방안이 필요함을 역설하였다. 이에 마지막으로 결론을 대신하여 제안한다면 몽골은 아직 무한한 가능성을 지니고 있는 신흥시장으로서 한국이 후발주자이기는 하나 협력의 가능성이 남아있는 시장이다. 특히 일본과 같은 형태의 에너지를 수입에 의존하는 산업구조를 지니는 한국의 경제는 여러 측면에서

유사한 일본과 라이벌이 될 수밖에 없으며 이에 일본의 아베 2기 정권이 의욕적으로 추진하고 있는 몽골-일본 EPA 협정에 대한 한국적 대처 방안 마련의 필요성은 더 이상 늦출 수 없는 시급한 사안이다.

참고문헌

- 김 선호 (2013) “한국, 몽골, 북한 간의 사회문화 교류에 있어서의 몽골의 역할분석” 『몽골학』 제34호 pp.373 -pp.389
- 김 흥진 (2012) “몽골 경제의 중장기 성장 전망과 한·몽 경제협력의 새로운 방향” 한양대 러시아·유라시아 연구 사업단 제4차 중앙아시아 연합학술대회 발표문
- 박 지원 (2012) “몽골경제의 대외의존성과 한국과의 전략적 협력방안” 『中蘇研究』 제36권 제3호 pp.317-pp.348
- 송 병구 (2013) “몽골의 대 한반도 외교정책 분석 및 대응 전략” 『白山學報』 제95호 pp.209-pp.237
- 이 재영 외 (2012) “몽골의 투자환경과 한국기업의 진출 확대방안” 『KIEP 정책연구 브리핑』 12-07호
- 이 정진 (2009) “몽골의 민주주의 정착과 외교정책 방향” 『新亞細亞』 16권 3호 pp.200 - pp.225
- 한 정상 외 (2012) “몽골의 천부 지열에너지(냉난방 에너지)개발 가능성에 관한 연구” 『한국지열에너지학회 논문집』 Vol.8 No.2 pp.36-pp.47
- 한국 수출입은행 해외경제연구소 “몽골 국가신용도 평가리포트” 2011. 12
- 한국 무역협회 통계자료 2012
- N. Batnasam (2013) “Mongolia’s Mining-Based Development and Trade Policy” 『ERINA Report No.109』
- B. Budragchaa (2011) “An Overview of the Legal, Regulatory and institutional Framework of Mongolia’s Mining Industry” 『ERINA Report No.101』
- A. Demberel (2013) “A Productivity Analysis of Mongolia’s Mining and Quarrying Industry” 『ERINA Report No.109』
- N. Dorjsuren (2013) “Mongolia-DPRK Economic Relations” 『ERINA Report No.109』
- Foreign Trade Statistics. 2010. Mongolian Customs General Administration Mongolian Statistical Yearbook 2012
- Ch. Oyunjargal (2013) “A Proposal for Establishing the Northeast Asian Coal Association” 『ERINA Report No.109』
- Potential Major Mines, Southern Mongolia World Bank 2012
- 日本 外務省 몽골 輿論照査 2005
- 日本 財務省 貿易統計 2005-2012
- 政府開發援助 (ODA) 國別 Data Book 2009
- 日本·몽골 經濟連繫協定 (EPA) 官民共同研究報告書 2013
- “일본·몽골 EPA의 연구” 靑山學院大學綜合研究所叢書 2013
- 平成22年度 自由貿易協定等情報調査分析檢討事業 몽골편 2010
- 「戰略的パートナーシップ」構築に向けた日本・モンゴル共同声明 2010.11.19
- 日本 經濟産業省 2010,12 報告書 “EPA의 推進에 대하여”
- 몽골 經濟 Topic 2012年3月
- 몽골 經濟 Topic 2013年1月

JICA 「外国直接投資促進のためのキャパシティ・ディベロップメントプロジェクト」基本情報

日本經濟新聞 2013 9.14

本村眞澄 (2010) “ロシアから極東向けパイプラインが始動する” JOGMEG Analysis

本村眞澄 (2012) “擴大する北東アジアのエネルギーフロー” JOGMEG Analysis

<http://www.xinhua.jp/socioeconomy/economy/348847/>

<http://www.desertec.org/>

세션Ⅶ (슬라브학회 세션 I)
: 중앙아시아 개발협력과 한국의 ODA

■ 사회 : 석영중(고려대)

■ 발표 :

도종윤 - 유럽연합의 개발협력 전략

이상준 - ICT 분야에서 한국의 대중중앙아시아 개발협력

정재원 - 대안적 개발협력 방안 연구를 위한 시론: 중앙아시아를 중심으로

■ 토론 : 강삼구(연세대), 조영관(KIEP), 정세진(한양대)

유럽연합의 개발·협력 전략: 대 아시아 정책을 중심으로

도종윤(서울대)

차 례

- I. 머리말
- II. 개발·협력의 동인(動因)과 전략적 접근
- III. 유럽연합 개발·협력 정책과 아시아정책의 기초
- IV. 아시아 개발·협력 정책에 대한 평가
- V. 맺음말

<국문 개요>

이 글은 유럽연합의 개발·협력이 대 아시아 정책에서 전략화되는 모습과 동인을 규명하는데 목적이 있다. 유럽연합은 한편으로는 아시아를 거대한 경제적 파트너로 보면서도 다른 한편으로는 다수의 빈곤층과 정치적 불안이 공존하는 이중적인 곳으로 보고 있다. 이런 가운데 유럽연합은 아시아를 경제 파트너로서, 그리고 유럽적 가치의 확산을 위한 대상으로 인식하고 이를 개발·협력 정책에 투영하였다. 그러나 향후 유럽연합의 개발·협력의 전략은 두 가지 차원에서 다소 변화될 것으로 예상된다. 첫째, 경제적 파트너, 인도주의적 지원이라는 가치지향을 넘어 안보, 지구적 차원의 공공 이익을 고려하는 다차원적인 개발·협력 정책을 모색할 것이다. 둘째, 원조국 중심이 아닌 수원국 중심의 개발·협력 정책으로 세분화 할 것이다. 이는 원조의 효율성을 높이고 인간 중심의 윤리적 태도와도 맞닿아 있기 때문이며, 이런 두 가지 맥락에서 유럽연합의 개발·협력은 보다 유연하고 포괄적인 전략을 추구할 것으로 보인다.

주제어: 유럽연합, 개발·협력전략, 대아시아정책, 공공이익, 수원국

I. 머리말

유럽연합의¹⁾ 외교관계에서 ‘개발·협력 정책(Development and Cooperation Policy)’은 ‘공동 외교·안보 정책(Common Foreign and Security Policy)’, ‘근린정책(European Neighbourhood Policy)’ 등과 더불어 중요한 정책적 범주를 이룬다.²⁾ 유럽연합은 지난 2000년, ‘유럽공동체의 개발정책(The European Community’s Development Policy)’을 내놓으면서 개발·협력에 대한 전략적 구상을 처음으로 구체화하기 시작하였다. 이 같은 시도의 이면에는 유럽연합이 전 세계의 공적개발원조(ODA)의 55%를 차지하고 있음에도 불구하고 그 동안 유럽의 기여가 저평가 되어 있다는 점, 유럽통합의 확대와 심화에 따른 담지 능력에 대한 고려가 부족하였다는 점, 그리고 지구적 차원의 환경 변화에 대응한 개발정책의 적응력을 재고시키기 위해 전략적 접근이 필요하다는 등의 판단이 있었다.³⁾

유럽연합의 개발·협력 정책의 전략화 요구는 크게 세 가지 차원에서 조망해 볼 수 있다. 첫째, 국제사회의 변화가 주는 요인이다. 1989년의 몰타에서 있었던 미국과 소련 지도자들 간의 냉전 종식 선언과 베를린 장벽의 붕괴는 유럽연합에도 큰 변화를 가져다주었다. 즉, 단순한 경제공동체를 넘어 외교와 내무사법 분야까지 회원국 간 긴밀한 일체감을 가져야겠다는 제도적 변화가 요구되기 시작하였다. 1993년에 발효된 마스트리트 조약은 탈냉전의 국제 사회가 유럽연합에 가져온 가장 큰 산물이었다. 마스트리트 조약은 유럽공동체(European Community)가 유럽연합(European Union)으로 바뀌는 명목상의 변화가 아니었다. 정치적, 사회적, 문화적 변화를 모두 동반하면서 국제사회에서의 책임을 보다 강조하게 되었다. 예컨대, 조약 177조에 ‘개발·협력’ 조항이 새로 삽입되어 개발도상국들의 지속가능한 경제 발전, 빈곤 퇴치 및 이들 국가들의 세계 경제 편입을 촉진할 것을 천명하였다.⁴⁾ 둘째, 유럽연합의 내적 정체성의 변화는 브뤼셀로 하여금 지구적 차원의 새로운 전략적 계획을 수립하는 촉진제의 역할을 하였다는 관점이다. 유럽연합은 1994년, ‘신 아시아 전략(Towards Asia Strategy)’을 내놓음으로써 지리적 차원의 세계 전략을 처음 제시하였다. 냉전 질서 해체 후 유럽연합은 아시아가 향후 거대한 경제 거인(economic power)이 됨은 물론 잠재적인 수출 시장이 될 것은 예견하고 그 어느 지역 보다 먼저 전략 계획을 수립하였다. 이 지역에서 유럽의 우선 전략은 유럽의 경제력이 차지하는 존재감을 강화시키면서(To strengthen the Union's economic presence in Asia), 지역의 정치적 안정을 위해 양자 간 정치·경제적 유대를 공고히 하면서 낙후 지역의 경제 개발을 증진시키는 것(To promote the economic development of the less prosperous countries and regions in Asia)이었다. 아울러 유럽연합은 전통적인 자유주의 연대 세력인 미국으로부터 자신의 국제적 역할 변화를 추진해 내는 성과를 거뒀다. 유럽연합과 미국은 1995년, ‘대서양 선언(Transatlantic Declaration)’ 및 ‘신대서양 아젠다(New Transatlantic Agenda)’를 수립하여 냉전 붕괴 이후 양자가 연대

- 1) ‘유럽연합(European Union)’이라는 단어는 엄밀한 의미에서 1993년 마스트리트 조약 발효 이전의 ‘유럽공동체(European Community)’와는 구분되지만, 이 글에서는 그 이전과 이후 구분 없이 모두 ‘유럽연합’으로 통일하여 표기하도록 한다.
- 2) 이외에도 유럽연합이 ‘외교정책’에서 취하고 있는 정책 범주는 ‘근린정책’, ‘지구적 차원에서 발생하는 문제’, ‘위기대응’, ‘핵확산 방지 및 군축’, ‘분쟁예방’, ‘사이버 안보’ 등을 꼽을 수 있다.
- 3) *The European Community’s Development Policy* (2000) 5.
- 4) *Treaty Establishing the European Community*(Consolidated version), Article 177, 1-2; 안상욱 & 이선필 (2012) 166. 이는 개발·협력에 관한 관능(competence)이 새로이 추가된 것으로 ‘단일의정서(Single European Act)’를 포함하는 유럽공동체의 이전 규범보다는 진일보 한 것이었지만, 개발·협력의 주체를 회원국으로 예정하고 유럽연합의 정책은 ‘보충적인(complementary)’ 것으로 규정하는 한계를 드러냈다.

(solidarity)해야 할 국제적 책임 과제들을 새롭게 정립하고 이를 함께 해결하기로 하였다. 특히 후자에서는 양자가 공유하며 취할 행동 범주(-framework of actions)의 네 가지 주요 목표 중에 ‘개발 및 인도주의적 원조(development and humanitarian assistance)’를 명시함으로써 개발 전략을 외교적 협력의 차원으로 확대시키는 성과를 이루었다.⁵⁾ 셋째, 정책 이슈의 제도적 접근 방식에 관한 변화의 관점이다. 유럽연합이 경제공동체를 넘어 비중 있는 정치적 행위자로 등장하면서 많은 제도적 변화가 수반되었다는 것은 주지의 사실이다. 이런 가운데 개발·협력 분야에서도 중요한 제도적 개선이 필요하였다. 1957년에 유럽개발기금(European Development Fund: EDF)이 설치되면서 아프리카, 캐리비안, 태평양 연안 국가들(ACP) 및 해외 속령들(OCTs)에 대한 개발 지원이 이뤄지기는 했지만, 예산이 각 회원국의 기여로만 운영되었기 때문에 집중화된 전략적 접근이 쉽지 않았다. 또한 개발·협력에 관련된 접근은 회원국의 개별 정책에 달려있었고 특별협정을 맺어 처리하는 임기응변식 대응이었다.⁶⁾ 이 같은 접근은 과거에 피식민지였던 수원국과 식민지배자였던 공여국 사이의 특혜 관세나 원조 제공 같은 식민지배 유산의 처리 성격이 짙었다. 특히 양자 간 이뤄지는 개발 협력은 정치적 밀착성이나 전략적 이해관계에 따라 이뤄지는 한계를 노정하고 있었기 때문에 수원국의 필요나 정책 수행 능력은 크게 고려되지 않았다.⁷⁾ 그러나 2000년 9월에 열린 UN 밀레니엄회의에서 세계 정상들은 2015년까지 8가지 당면 과제를 실현시키기로 결정하고⁸⁾ 유럽연합도 개발원조에 대한 파편화 된 접근방식을 개선하여 목표 달성에 일조하기 위해 보다 응집력 있는 기관 구성을 고려하게 되었다. 2005년 12월 유럽연합은 개발에 관한 ‘유럽의 총의(The European Consensus on Development)’를 발표하면서 개발 정책에 관해 유럽연합과 회원국 간 공통의 틀과 원칙 그리고 이행 규정을 만들기로 합의하였다. 이어서 유럽연합은 2011년 초, 기존의 ‘아프리카, 캐리비안, 태평양 국가와의 관계 및 개발 총국(Directorate General for Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States)’과 ‘유럽원조협력국(EuropeAid Cooperation Office)’을 통합, 확대하여 ‘개발협력 총국(Directorate General for Development and Cooperation: EuropeAid)’을 출범시키며 업무의 효율성과 일관성을 확보하려는 노력을 시도하였다.

이런 가운데 유럽의 개발·협력 및 공적개발원조(ODA)는 그 어느 나라보다 오랜 시간에 걸쳐 이뤄진 산물이자, 지구상 어느 나라보다 큰 비중을 차지하고 있기에 연구자들로부터 많은 관심을 받았다. 해외는 물론이고 국내로만 한정해 보았을 때도 유럽의 개발·협력정책에 관한 연구는 최근 몇 년 사이에 부쩍 많은 성과를 생산해냈다. 이들 연구는 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째, ‘유럽연합의 개발·협력 및 ODA 제도와 체계 등을 소개’⁹⁾ 하거나, 둘째 ‘유럽개별 국가의 원조관리체계를 비교 또는 특징을 제시’하거나¹⁰⁾ 셋째, ‘각국의 개발·협력 정책의 다양성과 유럽연합 차원의 정책조율 시도가 갖는 수렴의 메카니즘’에¹¹⁾ 대한 연구 등으로 집약할 수가 있다. 국내의 이런 연구 성향은 앞서 언급한 세 가지 조망 중 마지막의 접근방식과 유사한

5) ‘전 세계의 평화와 안정 및 민주주의와 개발 증진’, ‘지구적 차원의 도전에 대한 대응’, ‘세계 무역의 증대와 경제적 친밀화에 기여’, ‘대서양 국가 간 매개체 건설’ 등이다.

6) 특별협정으로는 야운데 협정(1963, 1969), 아루샤 협정(1969), 로메 협정(1975, 1979, 1984, 1989) 등을 들 수 있다.

7) 김종섭 외(2012) 55.

8) 8가지 당면 과제는 ‘절대빈곤 및 기아 근절’, ‘보편적 초등 교육 실현’, ‘양성평등 촉진 및 여성의 능력 확대’, ‘유아사망률 감소’, ‘모성건강 개선’, ‘HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치’, ‘지속가능한 환경 확보’, ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’ 등이다. (<http://www.un.org/millenniumgoals/> 2013년 9월 18일 검색)

9) 김종섭 외 제 3장 (2012)

10) 주동주 외 (2008) 제4-8장, 김면희·안숙영(2011), 김인춘(2011), 김종섭 외 제5-9장, 윤덕룡 외 (2012), 이면우 (2012), 문경연(2012), 홍연익(2012), 김성철(2012), 이대우(2012)

11) 안상욱, 이선필 (2012)

경향이 있다. 이들의 연구는 수원국에서 공여국으로 탈바꿈하며 개발·협력 정책을 새롭게 입안, 정립하려는 우리나라가 미래 지표를 설정하는데 큰 시사점을 주고 있는 것이 사실이다. 그러나 이런 접근은 개발·협력 정책을 단순한 행정적 관리 체계로 인식하거나 또는 제도적 구성의 산출물로만 보려는 한계에서 벗어나지 못한 듯하다. 예컨대 기존의 연구들은 대개 ‘수원국의 지역적 분포도’나 ‘관리 체계의 유형화’, ‘개별국의 목표치 설정’, ‘평가 시스템 운영’ 등에 집중하고 있어 유럽의 보다 면밀한 전략적 접근에 대해서는 함구하고 있다. 이 같은 문제의식에서 이 글은 앞서 조망한 세 가지 차원 중 두 번째 범주, 즉 유럽연합의 내적 정체성의 변화가 브뤼셀로 하여금 지구적 차원의 새로운 전략 계획을 수립하는 촉진제의 역할을 하였다는 점에 주목하고 유럽연합이 개발·협력 정책을 전략적으로 어떻게 구상해 왔는가를 추적하려고 한다. 공간적 의미에서 유럽연합의 대외정책은 주로 근거리 지역과의 관여와 협력¹²⁾ 및 대서양을 사이에 둔 미국과의 정치 및 경제적 공조에 치중되어 왔지만¹³⁾, 탈냉전 후 국제 정세를 조망하는 시각이 지구적 차원으로 확대되면서 아시아에 대한 전략화 작업 역시 꾸준히 진행되어 왔다. 유럽에게 아시아는 거대한 잠재적 시장일 뿐 아니라 빈곤과 긴장이 공존하는 개발·협력의 대상이기도 하다. 따라서 이 글은 유럽연합의 대 아시아 지역 관련 주요 전략 문서와 개발 의제들을 검토하고 그 안에서 드러난 유럽연합의 대 아시아 정책에서 개발·협력 정책이 차지하는 맥락과 이것이 전략화 되는 모습을 규명하는데 목적이 있다. 따라서 이 글은 다음과 같이 구성하려 한다. 이어지는 2절에서는 무엇보다 방법론적 접근 및 개념화의 전제로서 개발·협력의 동인과 전략화가 의미하는 바가 무엇인지를 제시한다. 3절에서는 유럽연합의 개발·협력 정책과 이것이 아시아 정책 기조와 상호조용하며 어떻게 전략화 되었는 지를 조망하고, 4절에서는 유럽연합이 구축하고 있는 대 아시아 개발·협력 정책의 가진 일관성과 응집성에 대한 평가를 살펴본다. 마지막으로 맺음말 부분에서는 유럽의 개발·협력 정책의 전략이 주는 의미와 향후 과제를 토론하도록 하겠다.

II. 개발·협력의 동인과 전략적 접근

1. 개발·협력의 동기

2001년에 발표된 OECD/DAC의 ‘빈곤감소 가이드라인(The DAC Guidelines Poverty Reduction)’에 따르면 빈곤감소를 위해서 다섯 가지 능력(capabilities) -경제적, 인간적, 정치적, 사회/문화적, 방어적- 이 증진되어야 한다고 제시하고 있다. 주목되는 것은 소비 수준을 향상시키기 위해 최소한의 조건을 갖춰야 하는 경제적 능력이나 보건 및 위생의 확보를 요구하는 인간적 능력(humane capabilities)외에 공공정책이나 여론에 영향을 미칠 수 있는 정치적 권리와 사회 공동체 속에서 소외되지 않고 어울릴 수 있는 사회/문화적 능력, 그리고 자연 재해, 정치적

12) 일명 ENP(European Neighbourhood Policy)로 불리는 유럽연합의 근린정책(近隣政策)은 2003년 집행위원회가 “Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour”를 내놓으면서 본격적으로 전략화단계에 들어서게 되었다. ENP의 핵심은 유럽연합 남쪽과 서쪽의 인근 16개국들의 경제적 번영과 정치적 안정, 그리고 대외적 안전보장 등에 관해 상호 협력하는 것이다. 2008년에는 ‘동유럽과의 동반자관계(Eastern Partnership)’가 출범하였고, 1995년 첫 모임 이후 지지부진했던 ‘유로-지중해 동반자관계(일명 바르셀로나 프로세스)’가 2009년에 재출범하였다.

13) 1990년의 “Transatlantic Declaration on EC-US Relations”, 1995년의 “The New Transatlantic Agenda” 및 “Joint Action Plan”, 그리고 2005년에 유럽연합이 발표한 “A stronger EU-US Partnership and a more open market for the 21st century” 등 참고.

충돌 등의 외생적 위기를 극복할 수 있는 방어적 능력을 제시하였다는 점이다.¹⁴⁾ 자활을 위해서는 전통적인 의미의 생계 확보 외에 정치적 독립이나 사회/문화적인 개인의 역량 개발이 필요하며 이들을 전체적으로 아우를 때 비로소 삶을 영위하기 위한 최소한의 조건이 된다는 것이다. 이처럼 다섯 가지 능력은 서로 깊은 상관관계를 맺고 있다는 전제는 빈곤 퇴치에 대한 진일보한 접근 방식이라고 할 수 있다. 또한 개발·협력이 빈곤감소를 위한 것이라면 결국 다섯 가지 능력의 확대는 개발·협력의 목적이기도 한 셈이다.

그러나 빈곤감소라는 수원국의 입장만을 강조해서는 공여국이 가진 개발·협력의 동기를 설득력 있게 제시하기는 어렵다. 공여국의 개발·협력을 수행하는 이유가 무엇인가에 대해서는 서로 다른 일면을 강조하는 몇 가지 주장이 병행하고 있지만, 이들은 대체로 인간의 삶의 다면성에 초점을 두고 인도주의적, 정치적·외교적, 사회적, 경제적, 환경적 이유 등으로 나누어 설명한다.¹⁵⁾ 최근에는 인도주의적 접근에 무게 중심을 두는 경향이 많아지고 있는데, 특히 인간의 기본적인 욕구에 대한 충족, 인간답게 살 수 있는 인간 존중, 속박으로 벗어나 자유와 선택의 입지 확보 등을 증진시키기 위한 당위성에 근거하여 설명하기도 한다.¹⁶⁾ 유럽연합의 개발·협력에 대한 동기도 마찬가지로 정치적·경제적으로 설명될 수 있으나 가치 지향적 사고에 근거하여 설명하는 경우가 점차 늘어나고 있는 추세다.¹⁷⁾ 예컨대, 유럽의 개발·협력 전략이 경제적 이유를 넘어 2000년 이후부터는 빈곤의 극복이 크게 강조되고 있는데 이는 근본적으로 가치 지향적 사고가 내재 되어다는 것이다. 더 나아가 9.11 테러 이후 안보 전략적 관점에서 개발·협력이 점차 중요시되고 있다는 주장까지 등장하고 있다.¹⁸⁾ 특히 유럽연합이 취하고 있는 가치를 대외정책 및 외교정책에 담았을 때 드러나는 유럽의 힘을 ‘규범적 힘(Normative Power)’이라고 가정하고,¹⁹⁾ 남북(the North-the South) 간에 존재하는 경제적 격차를 줄이기 위해서는 유럽이 가진 기본 가치에서 출발하여 개발·협력의 원리로 확장되면서 자신의 역할 찾기에 주력하고 있다는 주장이 점차 설득력을 얻고 있다.²⁰⁾ 이미 유럽연합은 민주주의, 법치, 인권의 보편성 및 불가분성, 자유, 인간의 존엄성에 대한 존중 등을 리스본 조약 등을 통해 기본적 가치로 제시하고 있는데 이러한 가치가 개발·협력의 원리와 실행 속에 투영되고 있다는 것이다. 실제로 유럽연합의 ‘인권 정책(human rights policy)’과 ‘인도주의 원조(humanitarian aid)’, ‘인도주의적 개입(humanitarian intervention)’ 등을 포괄하여 규범적 또는 윤리적 관점에서 설명하기도 한다. ²¹⁾ 그러나 이 같은 가치 지향적 접근은 때로는, 현실주의 정치학이 가정하고 있는 이익의 추구나 평판의 확보 같은 미래의 그림자(shadow of future)를 기대하며 행동하는 국가의 실재를 무시할 수가 있기 때문에 주의가 요구된다. 국제정치의 현실은 여전히 ‘이익’과 ‘윤리’의 조화와 충돌 속에 거듭나고 있기 때문에, 개발·협력의 동기를 지나치게 규범적 가치에 의존해서는 현실에서 드러나는 전략적 행위를 간과할 우려가 있다.

14) *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, (2001) 38.

15) Dengbol-Martinussen & Engberg-Pedersen(2003); 국제협력단 (2008); 윤덕룡 외(2012)

16) Todaro & Smith (2003)

17) 예컨대, Bonaglia et als. (2006); Birchfield(2011)

18) Bretherton&Vogler (2006) 132-136

19) ‘Normative Europe’개념에 대해서는 다음을 참조. Manners (2002), (2006); Diez & Manners(2007). 이에 대한 비판은 Hyde-Price (2006) 참조.

20) Birchfield(2011)

21) Smith(2001); Belfour(2006); Lee (2012)

2. 전략화 개념

학문적으로 ‘전략’ 개념은 경영학, 군사학 그리고 게임이론 등에서 많이 논의된다. 경영학에서는 “일련의 결정 과정 속에서 드러나는 패턴”²²⁾ 또는 “이용 가능한 수단을 매개로 원하는 결과를 얻기 위하여 미래를 형성해 나가는 활동”²³⁾ 등으로 정의되어 있으며 군사학에서는 “정책의 목적을 달성하기 위한 군사적 수단의 배분 및 적용의 기술”²⁴⁾ 등으로 알려져 있다. 게임이론에서는 ‘전략’ 개념을 게임에 참여하는 상대방의 행위에 대응하여 자신의 선택을 최적화 하는 행위로 정의하고 있다.²⁵⁾ 이 같은 용어 정의는 목표와 수단의 효율적 배열을 예고하고 있기 때문에 국제정치에 대한 연구나 실무에서도 자주 접하게 된다. 예컨대, 박상현은 ‘전략’이란 ‘목적 을 위한 수단’으로 “(행위자가) 가용한 전술을 활용하여 자신에게 가장 유리한 상황을 만들어가는 것”으로 정의하였고,²⁶⁾ 하혜수는 ‘전략적 사고’란 “각 당사자 들을 위한 최선의 행동 노선이 다른 당사자의 행동 대안에 의존하는 상황에서 발생”하는 것으로 개념화하기도 한다.²⁷⁾ 외교 실무에서는 ‘전략적 동반자관계(strategic partnership)’라는 용어를 통해 ‘전략’의 의미가 간접적으로 드러나기도 한다. 예컨대, 유럽연합은 2006년 외교관계 각료 이사회에서 ‘유럽연합-중국 간 전략적 동반자 관계’의 추진을 강력히 지지하며, 이 관계는 “(양자간) 균형 있고, 호혜적이며, 상호이익을 취할 수 있어야 한다(it must be balanced, reciprocal and mutually beneficial.)”는 점을 분명히 한바 있다.²⁸⁾ ‘러시아-중국 간 관계’를 연구한 신범식은, ‘전략적 동반자 관계’란 행위자의 영향력 확대를 위하여 “지구적, 지역적 사안들을 동등한 위치에서 함께 상의하고 인식한다”는 기본 틀 속에 있다고 주장한 바 있다.²⁹⁾ 더불어 전략적 동반자 관계는 ‘전략적 이익의 공유’와 ‘전략적 갈등의 지속적 관리’가 반드시 필요하다는 점은 중요한 단서다.³⁰⁾ 이 같은 사례에 비추어 볼 때, ‘동반자 관계’와 호응하는 단어가 ‘균형’, ‘호혜’, ‘상호적’이라면 ‘전략’과 호응하는 단어는 ‘이익’과 접목된다. 앞서 언급한 대로 경영학, 군사학, 게임이론에서 전략이 목적을 달성하기 위한 ‘수단’이었다면, 국제 관계의 실제에서 드러나는 전략 역시 이와 크게 다르지 않으며, 그 중심에는 ‘이익’이 있음을 알 수 있다. 정리하자면, 국제정치에서 전략화는 주어진 환

22) Henry Mintzberg (1978)

23) Max McKeown (2011)

24) Liddell Hart, B. H.(1967)

25) Lake & Powell, (1999); De Mesquita (1988), (2003)

26) 박상현, (2010) 144.

27) 하혜수, (2005) 7.

28) 2771st Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 11-12 December 2006. 유럽연합과 중국이 진정으로 ‘전략적 동반자 관계’로 발돋움했는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 유럽연합은 1998년 중국과의 관계를 ‘확대된 동반자 관계(comprehensive partnership)’를 지향한다고 규정하였고, 2003년에는 이익과 도전을 공유하는 ‘성숙한 동반자 관계’(maturing partnership)라고 규정하였다. 2004년 유럽연합과 중국은 그들의 관계를 전략적 동반자 관계(a strategic partnership)로 넓히기로 하고 2007년부터 양자 간 관계를 새로운 틀에서 짜기로 합의한 바 있다. 이어서 2006년, 유럽연합은 중국과의 관계를 ‘친밀한 동반자(closer partners)’라고 규정하였으나 같은 해 이사회에서는 ‘확대된 전략적 동반자 관계(comprehensive strategic partnership)’라고 표현을 약간 수정하였다. 2007년 열린 유럽연합-중국 간 정상회담 직전 내용은 자료에서 유럽연합은 양자 간 관계를 ‘글로벌 동반자 관계(a global partnership)’라고 발표한 바 있다. 이후 유럽연합은 2012년 ‘동아시아 안보정책 가이드라인(Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia)’을 내놓으면서, 중국과는 이미 전략적 동반자 관계가 가동되고 있다고 설명하였고, 2013년 9월 17일에는, 유럽연합의 통상담당 집행위원 Karel De Gucht는 한 연설에서 중국에 대해 ‘핵심적 동반자(Essential Partner)’라는 표현을 사용하기도 하였다. 연구자들은 대체로 2003년을 중국-유럽연합이 동반자 관계를 형성한 시기로 보고 있는데 이것이 실천적 의미의 전략적 동반자 관계의 완성을 의미하는 지는 보다 자세한 논의가 필요하다.

29) 신범식 (2009)

30) Bobo Lo (2008)

경 속에서 개척 또는 확보해야 할 행위자의 이익을 정의하고 이를 얻기 위한 구체적인 실천 방향을 정책으로 입안시키기 위한 모든 활동으로 개념화 할 수 있다. 따라서 전략화의 첫 걸음은 현재 당면한 국제정치의 현실과 흐름이 무엇인지를 전제하는 것이다.

1994년 유럽연합이 ‘신 아시아 전략’을 입안하였을 때는 냉전의 붕괴와 확대된 유럽연합의 정치적 역량을 제도 속에 투영시키는 일이 시급한 일이었다. 실제로 유럽연합은 마스트리트 조약을 통해 유럽연합의 제도적 속성을 경제공동체에서 정치공동체로 발돋움 할 수 있게 변모시켰고, 거시적/미시적 전략들을 섬 없이 생산해 냈다. 이 같은 성과 속에는 변화하는 국제관계의 흐름 속에서 유럽이 ‘이익’이 무엇인지를 함축시키는 작업이 동시에 진행되었다. 이를 위해서는 먼저 거시적인 목적이 설정되어야 하고(overall objectives)와 구체적인 목표 또는 대상(goals)이 정의되어야 한다. 그리고 이를 위해 시행될 분야별 정책이 제시되어야 하고, 최종적으로 이를 검증하고 평가(screening and monitoring)할 계획이 있어야 한다. 특히 정책 집행과정에는 전략 입안 단계에서는 구분되었던 분야별 정책들이 결합되거나 또는 종합되기 때문에 분야별 예산 및 인력의 중복 및 보충이 필요한 경우가 많다. 때문에 중간 점검을 통해 거시적 목적을 달성하기 위한 세부적 목표들을 조정할 필요가 있다.

그렇다면 개발·협력의 전략화는 어떻게 개념화 할 것인가? 앞서 개발·협력의 동기가 무엇인가에 대한 논의에서 유럽의 경우 점차 윤리적, 당위적 접근하는 경우가 많이 지고 있다는 점을 지적한 바 있다. 때문에 현실주의 정치학이 예정하고 있는 이익 중심의 전략적 사고에 무게 중심을 두되 유럽의 가치 지향적 사고를 담은 ‘규범적 힘(normative power)’ 개념이 서로 배타적이지 않고 조화롭게 모색하는 방법론적 접근이 필요하다. 유럽연합은 단순히 국제정치의 구조적 속성에 매몰된 단위체를 넘어 국제관계의 흐름을 일정 부분 주도하는 선도자의 입장에서 서 있기에 이들의 가치가 대외 관계 속에 투영되며 국제관계의 원리를 변화시키고 있다는 현실을 조심스럽게 추적해 나갈 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 유럽연합이 개발·협력 정책이 전통적인 현실주의에 기반한 ‘이익’ 중심의 사고와 유럽적 가치가 내포된 ‘윤리 중심의’ 사고가 조합되어 전략화되고 있다고 전제한다. 따라서 이 글에서 언급되는 ‘전략화’는 단순한 이익 중심의 사고가 아닌 대외적 환경의 변화와 빈곤의 극복, 유럽연합의 가치 지향이 접합되어 개발·협력 정책으로 생산되어 기대했던 성과를 이루기 위한 일련의 과정으로 정의한다.

III. 유럽연합의 개발·협력 정책과 아시아 정책의 기초

1. 유럽의 개발·협력 정책

(1) 미래의 경제 파트너

유럽연합은 태동기였던 1957년 로마조약부터 조약 131-136조에 ‘제휴 체제(association system)’를 도입하면서 개발·협력 조항을 수립한 바 있다. 초창기 유럽연합의 개발·협력은 식량 지원 등의 단편적 이슈에 머물거나, 구 식민지 국가에 대한 일방적인 지원에 한정되어 있었다. 나아가서 회원국이 출자한 유럽개발기금(EDF)이 바탕이 된 사업들은 유럽 개별 국가들의 제휴적 사고방식을 보다 공고화시키는 도구가 되었다. 그러나 1963년에 ‘야운데 협정(Yaoundé Convention)’을 맺으면서 프랑스어권 구 식민지 18개국을 중심으로 유럽시장 접근의 우선권, 경제원조 등을 요구하면서 양자는 ‘제휴 관계’를 벗어나 ‘동반자 관계(partnership)’로 변화하게 되

었다.³¹⁾ 이런 추세는 영국이 유럽공동체에 가입하고, 그와 관련된 아프리카, 카리브, 태평양 지역의 구 식민지들이 유럽과 새로운 관계를 모색하면서 1974년, 46개국이 포함되는 ‘로메 협정(Lomé Convention)’으로 확대될 때 까지 계속 되었다. 다만, 두 협정의 공통점은 모두 구 식민지 지역의 무역 특혜와 재정적 지원에 집중되어 있었다는 점이다. 그러나 ‘로메 협정’의 체결로 변화된 것 중의 하나는 제후 체제에서는 ‘상호성의 원칙’에 따라 구 식민지 국가들도 유럽의 수출품에 대해 똑같이 우선 대우(preference)를 해야 했으나, 이제는 그럴 필요가 없어졌다는 것이다. 구속성 원조(tied aid)가 비구속성 원조(untied aid)로 바뀌면서 이제 유럽의 개발·협력은 장기적 전략을 모색하지 않으면 안되었다. 즉, 상대를 성장 가능성 높은 경제 파트너로 보아야 장기적으로 정치적, 경제적 이익을 기대할 수 있게 된 것이다. 한편, 냉전 종결 후 1993년 유럽에서 마스트리트 조약이 발효되면서 브뤼셀은 외교 정책과 개발·협력의 조화와 관련하여 세 가지 견해를 갖게 된다. 첫째는 글로벌 행위자로서 보다 영향력 있는 행위자로 거듭나야 한다는 것이고, 둘째, 양극체제의 붕괴로 인해 세계화의 물결이 거세짐에 따라 개발도상국을 무역과 투자의 흐름에 동참시켜야 한다는 것이며, 마지막으로 UN을 중심으로 전개된 저개발국의 빈곤 감소 노력이 세계적으로 공감대를 형성하고 있으므로 이에 대한 적절한 역할을 맡아야 한다는 것이었다.³²⁾ 이런 맥락에서 유럽연합은 2000년에 개발·협력 전략만을 중심 주제로 “유럽공동체의 개발정책(The European Community’s Development Policy: 이하 2000년 개발정책)”을 내놓게 되었다. ‘2000년 개발정책’의 핵심은 빈곤국의 경제와 무역을 촉진시키기 위한 협력을 강화해야 한다는 것이다. 즉, 개발협력의 목표는 개발도상국에서 빈곤 감소에 있어야 하며 이는 미래를 대비하여 지속가능한 경제 성장과 무역 활성화를 장려함으로써 가능하다는 생각을 밑바탕에 두고 있다.³³⁾ 이를 위해서는 최혜국 대우 조항(Most Favoured Nation: MFN)등을 통해 개발도상국들이 선진국에 대한 시장접근을 용이하게 하고 국내 정책을 무역 친화적으로 바꾸도록 유도하는 것이 필요하였다. 특히 사적 영역과의 관계가 매우 중요한데 이를 보강하기 위해서는 무역협정, 투자 보장, 과학 협력의 기반을 마련하는 것이 중요한 지침이다. 이 같은 목적을 이루기 위해서는 수원국에게 기술 전수, 정보 접근, 글로벌 네트워크로의 이동 등을 촉진하고 투자와 사적 영역의 개척을 지원할 전략의 마련이 필요하였다. ³⁴⁾ 실제로 유럽연합은 1986년을 기준으로 ODA의 가장 큰 부분을 차지했던 식량공여(26%)가 1998년에는 크게 줄어든(8%) 반면에 같은 기간에 경제 인프라 및 사회인프라 부분은 크게 늘리면서 미래의 경제 파트너를 지원할 전략적 탐색을 실천으로 옮기기 시작하였다. (9.8%→21.5%, 3.4%→15%)³⁵⁾

그러나 잠재적인 경제 파트너를 지원할 목적의 개발·협력 정책은 다소간의 변화를 겪게 된다. 특히 2000년대 중반 이후 ‘지구적 차원의 도전’에 대한 관심이 증폭되고 어느 한 국가의 힘만으로는 동시다발적으로 벌어지는 세계적 위기를 극복해 낼 수 없다는 인식이 커지기 시작했기 때문이다.³⁶⁾ 대외관계에 대한 새로운 인식은 개발·협력이 단순한 경제적 이익의 차원을 넘어 보다 근본적인 윤리 의식의 제고와 지구적 차원의 문제 해결의 열쇠가 될 수 있을 것이라는 발상으로 확대되었다.

31) Bonaglia et als. (2006), p.165

32) Bonaglia et als. (2006), p.166

33) *The European Community’s Development Policy*, (2000) 17.

34) *The European Community’s Development Policy*, (2000) 20-22.

35) *The European Community’s Development Policy*, (2000) Annex 4

36) *A Secure Europe in a Better World*, (2003)

(2) 유럽의 가치 지향

앞서 유럽의 개발·협력이 그들이 가진 가치 지향적 사고에서 하나의 동인을 찾을 수 있다고 언급한 바 있다. 특히 정책 결정 과정에서는 윤리적 고려가 필연적으로 개입하게 되는데 그 이유는 정책 결정 참여의 과정에서 일상에서 체화된 사회적, 문화적 패턴이 투영되기 때문이다.³⁷⁾ 이 같은 맥락에서 유럽연합의 핵심적 가치는 리스본 조약이라는 정책의 생산물에서 확인할 수 있다.

Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law.

- 'Preamble', *The Treaty on European Union*
in *The Treaty of Lisbon*

리스본 조약에서 제시하고 있는 유럽의 핵심적 가치는 이전의 조약들에서는 찾아보기 어려운 것들이지만, 유럽의 규범적 가치가 리스본 조약에서 비로소 구체적으로 드러났다는 것은 분명한 사실이다.³⁸⁾ 이 같은 유럽의 공통의 가치는 놀랍게도 개발·협력의 문제에서도 똑 같이 드러난다.

EU partnership and dialogue with third countries will promote common values of: respect for human rights, fundamental freedoms, peace, democracy, good governance, gender equality, the rule of law, solidarity and justice. The EU is strongly committed to effective multilateralism whereby all the world's nations share responsibility for development.

-Article, 13, *The European Consensus on Development*

인권, 자유, 평화, 민주주의, 법치 등 유럽의 가치 지향적 사고가 개발·협력에서 투사될 때 다음과 같은 이유에서 그 의미는 중요성을 갖는다. 첫째, 유럽연합의 공유된 가치는 각 회원국들 그리고 유럽연합 차원의 개발·협력 정책의 일관성을 유지하는 준거가 된다. 회원국들은 상이한 능력과 정책 지향점을 가질 수 있기 때문에 종종 충돌이 발생할 수 있다. 그러나 가치의 공유는 보다 효과적으로 이러한 문제를 제거할 수 있다.³⁹⁾ 둘째, 1994년 신 아시아 전략에서는 “유럽연합의 경제적 존재감(presence) 강화”를 전략적 목표 중 하나로 언급하였는데, 상품으로 대표되는 물질적 재현이 존재감의 등장에 효과적이었다면, 가치와 규범은 존재감의 유지에 훨씬 효과적이다. 셋째, 유럽이 지향하는 가치들은 경쟁 세력들과 차별화를 가능케 해준다. 특히, 미국 등 다른 경쟁국들과의 실존적 차별성을 드러내는 데 유용한 함의가 있다. 유럽의 사회 체제 및 사회 개발 경험은 저개발국들이 지향해야 할 지속가능한 개발 정책에 주는 시사점이 많다. 예를 들면, 유럽이 지향하는 환경, 에너지, 복지와 관련된 가치는 저개발국에서 자행될 수 있는 무분별한 개발이나 일회성 이벤트에 교훈이 된다.

앞서 언급한 ‘2000년 개발정책’에 이어 2005년 12월 유럽연합이 채택한 ‘개발에 관한 유럽의

37) Frost (2001) 34-39.

38) 유럽의 규범적 가치가 어떻게 형성되었는지에 대해서는 Manners(2002) 참조.

39) *The European Community's Development Policy*, (2000) 15.

총의(The European Consensus on Development)'는 개발·협력 전략을 가치규범으로 선언하고 이를 다양한 정책 속에서 일관되게 응집시키려 했다는 점에서 큰 의의가 있다. 이미 유럽연합은 여러 경로를 통해 개발·협력을 무역, 환경, 기후변화, 안보, 농업, 어업, 세계화, 고용, 이민, 연구 및 혁신, 운송 및 에너지 정책의 모든 응집물이어야 꾸준히 지적하였다. 이는 수원국을 잠재적인 경제 파트너로 보고 무역 및 관련 산업에 대한 개발·협력으로 실천하려는 전략과는 다른 차원에서 지원이 있어야 함을 의미한다. 즉, 유럽적 가치가 인간으로 투영되는 사회적 인프라에 대한 개발·협력이 약속되어야 하는 것이다. 이 같은 논리는 후술하는 대 아시아 정책 속의 개발·협력의 방향에서도 똑 같이 드러나고 있다. 예컨대 대 미얀마 정책이나 대 인도 정책에서는 개발·협력의 두 축을 무역이나 투자여건의 조성이 아닌 사회적 인프라로서 '교육'과 '보건'을 집중 과제(focal point)로 제시하고 있다.⁴⁰⁾ 교육 및 보건은 지속가능한 개발과 인간의 사회적 생존이 삶의 유지만큼 중요하다는 가치 지향적 사고가 반영된 것으로 보인다. 예컨대 교육의 부재는 독재와 부패 같은 정치적 위기는 물론이고, 경제적 자활의 걸림돌이 되기 때문이다. 다만, 대 인도 정책에서는 구체적인 '행동 계획(Action Plan)'이 추가되어 있는데 경제적 영역에서 양자 간 대화 강화, 문화 시민 사회의 교류 장려, 교육 프로그램의 교환 등을 중심 의제로 다루고 있다는 점이 미얀마 전략과는 다르다.⁴¹⁾ 이는 유럽연합이 주된 정책 의제는 일관성을 갖되 각 국별 개발·협력 전략은 경로가 다변화 될수 있음을 전제하고 있는 것으로 풀이된다. 인도 정책에 대하여 유럽연합은 과거의 낙후 지역 개발(rural development) 중심에서 인프라 중심의 지원 프로그램으로의 전략 변화는 인도 정부의 정치/사회 개혁 아젠다, 거거버넌스, 정책의 효율성 등을 지지하는데 큰 보탬이 되었다고 자평하였는데,⁴²⁾ 이 같은 사회적 인프라에 대한 개발·협력은 과거의 비 전략적 사고, 잠재적 경제 동반자로 접근하려던 사고에서 크게 유연화된 것이다. 유럽연합의 사회 인프라 중심의 개발·협력은 국제적인 고립에 처한 북한에 대한 정책에서도 그대로 드러난다. 유럽연합은 북한이 지구상의 어떤 국가보다 저개발 상태에 있음을 전제하면서, 북한에 대한 지원은 그들의 경제 개발과 빈곤 극복을 위해 우선 인적 자원 및 중심 제도의 담지 능력을 높이는데 있다고 보았다. 그리고 자연 자원의 지속적인 사용과 운송 분야의 지원을 우선순위로 꼽았다. 또한 북한 체제의 독특한 특성을 감안하여 국제사회와의 관계를 발전시키도록 돕는 것도 과제로 제시하였다.⁴³⁾ 비록 한반도의 특수한 정치적 유럽의 개발·협력을 지속시키지 못하였으나 2004년까지 북한에 대한 유럽의 개발·협력의 기초는 건전한 동반자로 거듭날 수 있도록 그들의 경제·사회적 인프라를 재건하는 것이었다.⁴⁴⁾

이처럼 유럽은 그들의 가치 지향을 각 국별로 개발·협력 정책 속에서 다양한 경로로 투입시키되 정책의 일관성을 유지하려는 노력을 보여주었다. 또한 사회적 인프라 지원이 유럽이 지향하는 가치가 개발·협력의 강력한 동인으로써 수원국에게는 보다 인간적인 삶의 조건을 보완하는 쪽으로 전략화되고 있음을 추론할 수 있다.

40) *The EC-Burmar/Myanmar Strategy Paper (2007-2013)* 3.

41) *India Country Strategy Paper (2007-2013)*. 미얀마 사례에 비추어 인도에 대한 개발·협력 행동 계획에서 '경제적 영역에서 양자 간 대화 강화'가 강조된 것은 인도가 유럽연합에서 차지하는 무역 비중이 12위의 무역 상대국(2004년 기준)이자 인도에서는 유럽연합이 제1위의 무역 상대국이라는 점이 고려되었기 때문으로 보인다.

42) *India Country Strategy Paper (2007-2013)* 7.

43) *The EC-DPRK Country Strategy Paper (2001-2004)* 21-23.

44) 2007년에 발표된 아시아 지역 정책 프로그램(Regional Programming for Asia)에서는 북한과의 어떤 개발·협력 작업 계획도 없다고 밝힌바 있다. 이는 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 국제사회의 제재에 동참한다는 의미를 지닌다.

2. 아시아 정책의 기초

실천적 차원에서 보자면 유럽연합의 개발·협력 정책은 외교정책 및 대외정책의 큰 그림이 그려진 뒤에야 비로소 구체적으로 전략화 되기 시작하였다. 그런 점에서 일종의 외교 정책 전략 지침인 대 아시아 정책이 먼저 등장한 것은 당연한 일이었다.

마스트리트 조약을 거치며 단순한 경제 공동체가 아닌 정치, 경제 공동체로 거듭난 유럽연합은 1994년 “신 아시아 전략(Towards a New Asian Strategy 이하 1994년 아시아 전략)”을 채택하면서 아시아에 대한 전략적 접근을 본격화하였다.⁴⁵⁾ 유럽연합이 지구상의 어느 지역보다 제일 먼저 아시아를 택해 지역적 차원의 전략 문서를 내놓게 된 것은 머지않은 시기에 아시아가 전 세계 경제의 절반 이상을 차지 할 것이라는 예상 때문이었다. 때문에 아시아에서 유럽의 경제적 존재감을 확보하는 것이 시급한 문제였다. 유럽연합은 우선 아시아에서 확보하려는 목표(objectives)를 크게 다음과 같이 4가지로 제시하였다.⁴⁶⁾

- 아시아에서 유럽연합의 경제적 존재감 강화
- 양자간 협력과 이해를 증진시킴으로서 아시아 지역의 안정에 기여
- 후진국 (less prosperous countries)의 경제 개발 촉진
- 아시아 지역에서 민주주의, 법치, 인권, 기본적 자유권 공고화에 기여

이 같은 목표를 달성하기 위하여 유럽연합은 일곱 가지 우선순위(priorities)를 정책 구상으로 밝혔다.

- 유럽연합과 아시아 개별 국가들 사이의 양자적 관계의 강화 및 지속
- 아시아에서 유럽에 대한 정보 축적(profile) 증진
- 아시아의 지역 단위의 그룹(ex. 동남아시아국가연합: ASEAN 및 남아시아지역협력연합: SAARC)과의 협력
 - 국제평화 및 안보를 위해 다자적 협력. 또한 아시아 국가들의 다자기구 참여 장려
 - 유럽/아시아 국가 간 무역과 투자 확대를 위해 시장 개방 확보 및 차별 없는 비즈니스 환경 유도
 - 국가 주도적인 경제를 펴고 있는 아시아 국가들을 시장 지향적 세계 무역 체계에 편입시키기 위하여 노력
 - 아시아 최빈국의 빈곤 타개 및 지속 가능한 개발을 위해 기여

브뤼셀이 ‘1994년 신 아시아 전략’ 내놓을 때까지만 해도 유럽연합의 대 아시아 개발 정책은 큰 특색을 드러내지 못하고 있었다. 아시아에 대한 개발원조 금액은 당시 금액으로 32억 ECU로 미국 보다 3배 이상 많았고, 일본에 이어 2위였다. 그러나 경제개발협력에 관련된 예산은 일부에 불과하였고, 대부분은 지역개발 프로젝트(rural development)와 식량지원에 소요되었다.⁴⁷⁾

45) 이 전략 문서에서 유럽연합이 예정하고 있는 아시아는 크게 3개 지역, 26개 국가를 일컫는다. 즉 동아시아 국가군 8개국 (중국, 일본, 북한, 한국, 몽골, 대만, 홍콩, 마카오), 동남아시아 국가군 10개국 (브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 캄보디아, 라오스, 베트남, 버마), 남아시아 8개국 (인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 부탄, 몰디브, 아프가니스탄) 등이다. 중앙아시아 5개국은 구 소련 블록(CIS군)으로 분류되어 아시아 국가로 간주하지 않고 있다.

46) *Towards a New Asian Strategy*, (1994) 3-4.

47) *Toward A New Asia Strategy*, (1994) 5 및 동 문서의 Annex III의 Table 3 참조.

따라서 미래를 내다봤을 때 지원 위주의 정책은 좀 더 효율적인 전략적 차원으로 변화되어야 한다는 반성이 제기되었다. 이런 문제점을 지적하고 전략화를 시도한 것은 신아시아 전략보다 앞서 1992년에 채택된 ‘아시아 및 라틴아메리카의 개발도상국에 관한 규정(Developing Countries of Asia and Latin America Regulation)’에서였다. 여기서는 개발협력 대상을 두 개 군으로 묶어, 빈곤 국가(또는 지역)에는 개발 원조(development aid)를 지속하고, 나머지 성장 잠재력이 높은 국가 또는 지역에는 경제 협력을 해 나간다는 것이 골자였다. 이때 경제 협력의 주요 목표는 유럽연합의 기업들이 무역과 직접 투자에서 이익을 얻을 수 있도록 경제 협력 상대국의 비즈니스 및 규제 환경을 유리하게 개선하는 쪽에 맞춰져 있었다.⁴⁸⁾ 특히 중소기업과 사적 영역의 비즈니스 업체들을 배려하고 있는 점이 눈에 띈다. 이런 논리의 연속선상에서 보자면 1994년 대 아시아 전략은 아시아에서 유럽의 ‘이익’을 극대화하는 것에 초점이 맞춰진 정책 지침이었다. 유럽의 기업이 아시아에 진출하기 위한 유무형의 기반을 마련하고자하는 노력이 드러나 있다는 점이 강조되기 때문이다. 구체적으로 보면, 제시된 목표와 우선순위를 달성하기 위하여 유럽연합은 아시아 개별국은 물론 지역단위와 대화의 창을 열어 두어야 한다고 강조하였고 또한 중국, 인도, 베트남 등 국가 주도의 경제 구조를 가진 나라가 시장-지향적인 경제로 이행할 수 있도록 경제 협력 분야에서 영역별 순위를 둘 필요가 있다고 전제하였다. 다만 중국, 몽골, 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도, 방글라데시, 부탄, 네팔 등 저개발 국가이면서 빈곤 인구가 많은 곳의 문제를 타개하기 위한 전략을 도출하기 위하여 유럽연합과 회원국이 ‘머리를 맞대야 할 필요가 있다(needs to be pooled)’는 점을 환기시켰다.⁴⁹⁾

다만, ‘1994년 아시아 전략’은 유럽연합의 첫 지역 전략 지침서였던 만큼 구체적인 실행방안을 제공하기 보다는 아시아에 대한 현황을 파악하고, 이익이라는 맥락에서 아시아의 미래가 갖는 중요성에 대해 인식을 공유하는데 의의가 있었다. 개발·협력이 어떻게 이익과 맞닿을 것인지, 아니면 규범적 가치는 어떻게 투영되어야 하는지에 대한 고려는 미흡하였다. ‘1994년 아시아 전략’이 갖는 또 하나의 의의는 이 문서가 이후 잇달아 발표되는 개별국가에 대한 전략(Country Strategy) 및 아시아 전략 문서의 근간이 되었다는 점이다. 2001년에 발표된 “유럽과 아시아: 협력의 강화를 위한 전략적 틀(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership, 이하 2001년 아시아 전략)”에서는 1994년의 전략이 보다 구체화되면서 심화되었다. ‘2001년 아시아 전략’이 도출된 배경에는 무엇보다 유럽연합이 1994년보다 확대(12->15개국)되었다는 점과 WTO의 출범으로 세계화가 빠르게 진전되면서 자유무역에 대한 기대가 훨씬 커졌다는 내외적 변화가 있었다. 당시 유럽의 시각에서 보았을 때 아시아는 여전히 세계 무역에서 거대한 잠재성을 띄고 있는 반면에(세계 무역량의 25.3% 차지), 다른 한편으로는 1일 생활비가 1달러도 채 되지 않는 인구가 8억에 달해 전 세계 빈곤인구의 66%에 달하는 이중적인 모습을 보이고 있었다.⁵⁰⁾ ‘2001년 아시아 전략’은 1994년의 전략과는 달리 목표와 우선 순위를 정하지 않은 대신 행동강령(action points)을 제시하였다는 점에서 보다 구체적이다. 유럽연합은 아시아 지역에 대한 정책 기조로, ‘지역 뿐 아니라 지구적 차원에서 평화와 안보의 기여’, ‘무역 및 투자 분야의 강화’, ‘민주주의, 굿 거버넌스, 법치 촉진’, ‘글로벌 동반자 관계 및 동맹 구축’ ‘유럽과 아시아 간 상호 이해 강화’ 등을 거론하면서 ‘빈곤국가의 개발 촉진’에 힘쓰되 ‘빈곤의 근본적 원인’을 찾을 필요가 있음을 명시하였다.⁵¹⁾ 이는 1994년 아시아 전략의 우선순위에서 제기된 “빈곤 타

48) Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992, Article 7

49) *Towards a New Asian Strategy*, (1994) 24

50) *Europe and Asia*, (2001) 6 유럽은 경제적 잠재력의 측면에서 유럽-아시아 양자 간 무역에서 유럽에서 아시아가 차지하는 수출(아시아의 대 유럽 수출 21.1%)과 수입(아시아의 대 유럽 수입 31.2%) 모두 매우 중요한 의미를 갖는다고 보았다.

개(alleviation) 및 지속 가능한 개발을 위해 기여” 보다 훨씬 구체화된 표현이다.⁵²⁾ 이 같은 지적은 빈곤의 원인이 단지 지리적, 자연적 조건에 의한 숙명이 이 아니라 정치적, 사회적 원인에서 있을 수 있다는 인식론적 근거가 있었기 때문이다. 즉, 과거의 개발·협력이 물질적 인상에 주로 의존하였다면 이제는 같은 사안 일지라도 심화된 내적 문제의식을 바탕으로 새롭게 정의하지 않으면 안 된다는 미세하지만 중요한 변화가 드러나기 시작하였다는 것으로 해석된다.

2001년 이후 유럽연합은 아시아 지역에 대한 전략 문서의 형식을 보다 세분화, 집중화시켰다. ‘1994년 아시아 전략’이 전반적인 아시아에 대한 행상을 그리는 지침이었고 ‘2001년 아시아 전략’은 인식론적 전환과 실천의 방향을 설정하는데 초점을 맞추었다면, 이후의 전략 보고서는 아시아에 대한 관심은 규범적 가치를 보다 구체화시키기 위해 개별국가에 대한 보다 심도 있는 맞춤형 전략으로 방향을 바꾸고 있다는 특색을 지니고 있다. 브뤼셀은 2002년 이후, 아시아 지역 차원의 전략 보고서(2005-2006, 2007-2013)를 내놓았을 뿐 아니라,⁵³⁾ 앞서 잠깐 언급했듯이 중국(2002-2006, 2007-2013), 인도 (2002-2006, 2007-2013), 캄보디아(2000-2003, 2004-2006, 2007-2013), 미얀마(2007-2013), 방글라데시 (2004-2006, 2007-2013), 라오스(2002-2006, 2007-2013), 북한 (2001-2004) 관련 전략 문서들을 내놓으며 대상국 별로, 주제별로 전략을 보다 개별화, 구체화하였다. 이 기간 동안 유럽연합의 대 아시아 전략이 가진 특색 중의 하나는 한국, 일본, 싱가포르, 대만 등 산업화된 국가들에 대해서는 국가별 전략 문서를 채택하는 대신 ‘경제 협력 협정’을 맺거나 개정하며 관계를 심화시키기 위한 실천에 집중하고 있는데 반해, 저개발 국가들에 대해서는 대상국의 정치, 경제적 현황 파악과 개발·협력의 가이드라인을 제시하는데 노력하고 있다는 점이다. 이는 앞서 살핀 대로 1992년에 채택된 ‘아시아 및 라틴아메리카의 개발도상국에 관한 규정’에서 빈곤 국가에는 개발 원조를 지속하고, 나머지 성장 잠재력이 높은 국가 또는 지역에는 경제 협력을 해나간다는 전략적 고려가 포함되었기 때문으로 풀이된다. 또한 1994년 신 아시아 전략이 중국, 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도, 방글라데시 등을 구체적으로 거론하며 이들 국가의 빈곤 타개를 위해 함께하는 작업을 보다 면밀히 모색할 필요가 있다고 지적했던 것의 실천적 결과로 국가별 문서가 채택된 것으로 이해된다.

브뤼셀이 내놓은 ‘2005-2006 아시아 전략보고서’와 ‘2007-2013 아시아 전략 보고서’는⁵⁴⁾ 이전의 아시아 전략 보고서와는 달리 ‘아시아-유럽정상회의(ASEAM)’, ‘동남아국가연합(ASEAN)’, ‘남아시아지역협력연합(SAARC)’ 및 ‘아세아 지역안보포럼(ARF)’ 등 지역기구들과의 개발·협력에 초점을 맞추고 있다. 주목할 것은 ‘2005-2006 아시아 전략 보고서’가 무역·투자, 고등교육, 및 환경 등에 대한 접근을 포괄적으로 규정하는데 그쳤다면,⁵⁵⁾ 이로부터 불과 1-2년 후에 개발·협력의 근거를 ‘공공의 이익’으로 보다 구체적으로 확대시켰다는 점이다. 즉, ‘2007-2013 아시아 전략보고서’에서는 전 지구적 차원의 관심사인 ‘기후변화, 에너지 안보, 환경 보전’등을 개발·협력의 의제 안에 포함시켰다는 점이 부각된다.⁵⁶⁾ 예컨대, 저개발국에서 취해지는 무분별한 자원 남용은 ‘지속적인 소비’를 위해서 바람직하지 않을 뿐 아니라 지구적 차원에서 환경 파괴의 우려가 있으므로 개발·협력의 당위성이 환경 문제에 맞닿지 않을 수 없다고 본 것이다. 따라서 이

51) *Europe and Asia*, (2001) 15.

52) *Towards a New Asian Strategy*, (1994) 4.

53) *Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006; Regional Programming for Asia Strategy Document 2007-2013*

54) 정식 명칭은 “Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006” 및 “Regional Programming for Asia 2007-2013 Strategy Document- ”

55) *Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006* 19-23.

56) *Regional Programming for Asia 2007-2013*, (2007) 13-14.

러한 문제의식은 원조국-수원국의 차원을 넘어 개발·협력 의제가 지구 공공의 차원으로 전이되어 보다 강력한 윤리의식을 투영하고 있는 것으로 해석된다. 더불어 아시아의 시장가치를 투영하는 강조점도 노정되어 있다. 이를테면, 개발·협력의 의제로 사람은 물론 가축의 위생을 강조함으로써 2005년 이후 유럽연합의 조류 인플루엔자(AI)에 규제 강화가 아시아와에 대한 무역 및 투자에 방해가 되어서는 안 된다는 의지를 보여주었다는 점이다. 그러나 이러한 실제 정책 시행의 면에서 윤리적 차원의 공공의 이익이나 시장가치로서의 이익으로 뚜렷이 구분이 되지 않는 면이 존재한다는 점은 유의해야할 부분이다. 말하자면 시장가치로서의 이익을 윤리적 이익과 분리시키지 않는 해법의 제시가 유럽연합이 취하고 있는 전략화의 한 가지 특색이라고 말할 수 있다.

또 하나 주목할 것은 유럽연합이 2012년에 제시한 ‘동아시아 안보정책 가이드라인’이다. 비록 동아시아라는 수식어가 붙었으나, 이 문서는 아시아 전반의 안보 상황을 점검하면서 동시에 빈곤에 대처하기 위하여 ‘개발’ 주제에 대해 대화와 협력을 확대할 것을 예고하고 있다.⁵⁷⁾ 이는 안보와 빈곤 감소를 서로 연관시켜 다면적 전략의 수립이 필요함을 지적하고 있는 것으로 풀이된다. 이 같은 목표는 무엇보다 동아시아 정상들과의 만남에서 동아시아 문제에 유럽연합이 참여할 수 있는(participation)는 환경을 조성해야 가능하다고 강조하고 있다.⁵⁸⁾ 유럽은 외교·안보 영역에서 양자 간 정치 지도자들 간 대화의 채널이 확보되었을 때 상대가 처한 정치적 환경을 이해 할뿐 아니라, 아시아에 유럽연합의 이익이 있다는 것을 강력히 전달하면서 동시에 유럽의 가치를 전파할 수 있다고 판단하고 있다. 이는 OECD/DAC의 ‘빈곤감소 가이드라인’이 제시하고 있는 경제적, 인간적, 정치적, 사회/문화적, 방어적 의미의 능력 개발이 서로 연관되어 있으므로 동시적인 접근이 필요하다는 점과도 부합되는 종합적 접근으로 보아야 할 것이다. 특히 유럽연합은 UN과 WTO의 틀 안에서 유럽-아시아 간 협력을 취하자고 밝히고 있어,⁵⁹⁾ 안보와 개발 뿐 아니라 경제와 정치적 이슈까지 복합적으로 다루려는 의도를 내보이고 있다는 점은 특색으로 지적될 수 있다.

57) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 11-13.

58) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 9.

59) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 10.

표1. 세 가지 아시아 전략 문서에 드러난 목적(objectives), 우선순위(priorities), 행동강령(action points) 비교

	Towards a New Asian Strategy (1994)	Europe and Asia(2001)	Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia(2012)
Objectives	<ul style="list-style-type: none"> - To strengthen the Union's economic presence in Asia - To contribute to stability in Asia - To promote the economic development - To contribute to the development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms 	<ul style="list-style-type: none"> - contribute to peace and security in the region and globally - further strengthen our mutual trade and investment flows - promote the development of the less prosperous countries of the region, addressing the root causes of poverty - contribute to the spreading of democracy, good governance and the rule of law - build global partnerships and alliances - help strengthen the awareness of Europe in Asia (and vice versa) 	<ul style="list-style-type: none"> - develop its cooperation with all regional partners on a broad range of global issues, expanding dialogue and cooperation in areas such as development assistance and the fight against poverty - continue its engagement for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms in East Asia, in order to narrow existing gaps in values which can hamper efforts to find common ground on some policy issues - promote the development and consolidation of democracy and the rule of law - deepen its engagement in the sectoral areas that concern economic and social reform, including cooperation in the fields of education, culture, youth, innovation, research, environment and energy, entrepreneurship and tourism, and building enhanced people-to-people dialogue and contacts
Priorities	<ul style="list-style-type: none"> - To continue to strengthen the Union's bilateral relations - To raise the profile of Europe - To support efforts by Asian countries to cooperate at the regional and subregional - To associate Asian countries in the management of international affairs including peace and security - To pursue all actions necessary to ensure open markets and a non-discriminatory - To integrate into the open, market-based world trading system - To contribute to sustainable development and to poverty alleviation 		

Actions		<ul style="list-style-type: none"> - enhance market access for the poorest developing countries -strengthen our efforts towards poverty reduction, particularly in the poorest countries -strengthen our dialogue on social policy issues - pursue the reform of the management of EC external assistance 	
---------	--	---	--

IV. 아시아 개발·협력 정책에 대한 평가

현재까지 개발·협력 정책에서 유럽연합의 전략적 고려는 크게 두 가지로 집약되는 것으로 드러난다. 하나는 장기적인 차원에서 수원국으로부터 경제적 이익의 기대이며 다른 하나는 인도주의 같은 유럽적 문화 가치에 대한 전파 욕구와 연대의식 같은 도덕적 책임감이다.⁶⁰⁾ 유럽연합은 대 아시아 정책의 성공과 실패에 대해 검토하고 미래의 길을 재탐색하는 작업을 수시로 벌여왔으며, 개발·협력 정책의 전략화도 이 같은 길에서 예외는 아니다.

최근 유럽의 평가는, 무엇보다 개발·협력 전략화의 배경에는 빈곤 극복이 단순히 식량 원조나 교역 조건의 개선만으로는 이뤄지지 않는다는 점이 강조된다. 빈곤의 극복을 위해서는 지속적인 경제 성장이 가능하도록 광범위하게 지원하되 수원국의 거버넌스 강화, 사회적 조건의 안정 등이 수반되어야 하며, 기후변화, 핵확산 등의 이슈까지 다면적으로 얽혀 있다는 것을 인식할 필요가 있다는 것이다.⁶¹⁾ 이를 유럽연합은 다음과 같은 방법으로 실천하고 있다고 밝히고 있다. 첫째, UN의 틀 안에서 개발·협력의 실천, 둘째, 아세안과 아셈 등 다자적 협력체를 통해 분야별 대화의 채널을 가동, 셋째, 아시아 각국의 빈곤극복 노력은 대부분 회원국 정책으로 내재되어 수립되어 있으므로 이에 대한 적극 지원 등이다. 특히 보건과 교육 분야의 지원은 수원국의 담지 능력을 제고시키는데 기본이므로 유럽이 특히 역점을 두고 있다.

유럽은 2011년 이후, 개발·협력에 대한 예산 배분은 ‘협력의 기반 및 정책’에 가장 많은 투입을 하고 있고(52%), ‘난민 등 거주지가 없는 이들에 대한 지원(28%)’ 및 ‘지역 통합 지원(20%)’ 등으로 배분할 것을 제시한 바 있다. 이런 전체 배분에도 불구하고 향후 유럽의 아시아에 대한 개발·협력 예산의 분배는 국가별로 상황에 따라 영역별 변화가 있을 것으로 예측된다. 예컨대 경제적 인프라와 사회적 인프라 사이의 영역별 예산 분배는 수원국의 개발·협력 사례의 성과에 따라 조정될 수 밖에 없다. 미얀마, 인도의 경우 여전히 교육 및 보건에 개발 협력의 재원이 여전히 많이 분배 되겠지만, 자체적인 빈곤 극복 프로그램을 수립한 캄보디아 등의 경우 국가 개발 계획에 대한 지원 몫이 좀 더 늘어날 것이기 때문이다.⁶²⁾ 다만, 이 같은 개발·협력 재원의

60) 이와 관련하여 Bonaglia et als. (2006) 는 이처럼 두 가지 대비되는 유럽적 가치의 전승에 대해 ‘사회·기독교적 전통(social Christian tradition)’과 ‘보수적 전통(conservative tradition)’으로 구분하기도 한다.

61) *Mid-Term Review of the Strategy 2007-2013 and Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013*, 3.

분배는 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 제반 여건이 어떤 결과를 도출할 것이냐, 또한 그 같은 변화된 환경과 조건을 유의미하게 정확히 측정할 도구를 제시할 수 있는냐의 문제와도 연관되어 있다. 예컨대, 어느 정도 수량화로 측정이 가능한 경제적 조건은 색인화 하여 향후 정책의 방향을 가늠하는데 도움이 될 수 있지만, 정치적 환경을 색인화 하는 작업은 주관적 관념의 개입이 정책의 입안에 중요한 변화 요인이 될 수 있기 때문이다.⁶³⁾

V. 결론

이 글은 유럽연합의 개발·협력이 대 아시아 정책에서 전략화 되는 모습과 동인을 규명하는데 초점을 맞추고 전개하였다. 유럽연합은 아시아를 거대한 경제적 파트너로 보면서도 한편으로는 다수의 빈곤층과 정치적 불안이 함께하는 이중적인 곳으로 보고 있다. 이러한 대상을 향하여 유럽은 오랫동안 미래의 경제 파트너를 만들기 위한 노력과 유럽적 가치의 확산을 개발·협력 정책에 투영하는 모습을 보여주었다.

그러나 적어도 가까운 미래의 유럽연합은 기존의 전략을 다소간 변화 및 확대할 것으로 예상된다. 그러한 변화는 크게 두 가지 점에서 지적될 수 있다. 첫째, 앞서 보았듯이 유럽의 개발·협력정책 및 대아시아 정책의 기초는 ‘이익’의 관점에 출발하여 정책의 동인을 정치적·사회적 맥락에서 보려는 인식론적 전환을 거쳐 최근에는 안보와 경제적 이슈, 그리고 공공의 이익까지 이르는 다면적 전략으로 접목시키려하고 있다. 이 같은 변화는 아시아에 대한 개발·협력의 과제가 다 차원적으로 모두 가능하다는 것을 의미한다. 미래의 경제 파트너로서 아시아의 성장을 지원하여 장기적으로는 세계 무역을 통한 동반 성장의 길을 마련하겠다는 것과, 유럽적 가치의 규범적 가치의 전파가 개발·협력의 동인이자 실천으로 드러나고 있다는 점이 우선 포착된다. 다만, 향후 기초는 경제적, 가치 지향적 차원의 전략화가 지구적 차원의 인류 공영과도 직·간접적으로 연계되어 있음을 강조할 것이라는 점을 유념할 필요가 있다. 범지구적 차원의 공공의 이익을 지키기 위한 대응 노력은 이미 환경 및 에너지 분야에서 크게 앞서 나가고 있다. 개발·협력의 의제도 이와 연동하여 가치의 전파를 넘어 이제 저개발국가와의 가치의 공유로 확대 될 것으로 보이며 이는 강력한 도덕적 가치를 기반으로 유럽의 내적 당위성을 강화하고 정책의 응집력을 높이는 데도 큰 도움이 될 것이다. 둘째, 수원국 중심의 개발·협력 정책으로 세분화 될 것이라는 예측이다. 이미 개발·협력의 현실은 UN을 중심으로 비구속성 원조와 무상원조의 확대로 점차 변화되고 있다. 이러한 변화는 수원국의 개발 효율성을 높이기 위한 노력에 기인하고 있다. 따라서 유럽연합을 비롯한 공여국의 노력도 수원국의 개발 효율성을 높이되 경제적 파트너로서 가치의 고양을 유지하고 정치적 유대감의 손실을 방지하기 위한 개별적, 세분화된 노력이 필요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 이미 유럽연합이 지역 전략과 더불어 수원국의 정치, 경제적 환경과 조건을 중심으로 개별 전략을 제시하고 있는 점은 이 같은 방향성을 암시한다. 수원국 중심의 전략은 인간 중심의 윤리적 보편 가치와도 크게 맞닿아 있으므로 공여국의 정책도 이러한 틀을 충분히 인식한 가운데 짜여 질 것으로 보인다. 유럽연합에서 개발·협력 분야에 소요되는 비용 증가와 제도의 완비는 관련 정책에서 필연적으로 보다 강력한 전략적 접근을 요구할

62) 국가별 지원 영역의 배분에 대해서는 *Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013 Annex VIII* 참조.

63) 유럽연합이 개발·협력의 평가 지표 및 향후 지원 방향은 *Multi-annual Indicative Programme 2011-2013 Annex II* 참조

것이다. 다만 앞서 언급한 두 가지 맥락에서 보자면 유럽연합의 개발·협력 정책의 전략화는 보다 포괄적이고 유연하게 변화될 것으로 보인다. 개발·협력의 지속적인 유지와 확대는 다채로운 동기와 의제가 하나로 수렴될 수 있는 응집력 있는 정책 시행과 일관된 믿음에서 기반 할 것이다. 유럽연합의 개발·협력 정책은 이 점에서 이미 많은 것을 이룩했으며, 또한 이것은 향후 계속 지켜봐야할 이유이다.

참고문헌

- 국제협력단, (2008), 『국제개발협력의 이해』, 한울아카데미
- 김면희, 안숙영. (2010) “통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징”. 『한독사회과학논총』, Vol. 21, No. 2. 3-30
- 김성철 (2012), “일본의 정부개발원조 외교정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소
- 김인춘 (2011) “스웨덴 국제개발협력과 스웨덴 모델”, 『스칸디나비아연구』, 제12호
- 김종섭 외. (2012) 『유럽의 ODA 정책과 한·유럽 개발협력』, 대외경제정책연구원
- 문경연 (2012), “영국의 대외 원조 정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소
- 박상현 (2010), “전략적 사고의 관점에서 본 서희의 강동6주 협상”, 『한국정치학회보』 제44집 제3호, 2010.9, 139-158
- 신범식(2009), “러-중 관계로 본 ‘전략적 동반자관계’”, 『한국정치학회보』 제44집 제2호, 135-161
- 안상욱, 이선필 (2012) “EU회원국 ODA정책의 다양성과 EU의 역할”, 『EU연구』 32: 163-188
- 윤덕룡 외. (2012) 『유럽의 경험을 활용한 한국 ODA 정책의 개선방안』, 대외경제정책연구원
- 이대우(2012), “미국의 해외원조 정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소
- 이면우, (2012), “스웨덴의 해외원조 정책: 전반적 추이 및 한국에의 시사점”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소
- 주동주 편저 (2008), 『국제개발과 국제원조』, 알타미라
- 하혜수, (2005), “우리나라 역사인물의 협상전략에 대한 비교연구: 을지문덕과 서희장군을 중심으로.” 『협상연구』 11권. 1호
- 홍현익 (2012), “프랑스의 공적개발 원조”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소
- Commission of European Communities, “Towards a New Asia strategy Communication from the Commission to the Council”, COM(1994) 314 final, 13.07.1994
- _____, The European Community's Development Policy Communication from the Commission to the Council – COM(2000) 212 final, 26.04.2000
- _____, *EU & Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership: Communication from the Commission* COM(2001) 469 final, 04.09.2001 See also the Press release of 4 September 2001
- _____, “Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final
- _____, “A new partnership for South East Asia: Communication from the Commission” COM(2003) 399/4, 09.07.2003
- _____, “A Secure Europe in a Better World”, 12 December 2003, Brussels
- _____, “A stronger EU-US Partnership and a more open market for the 21st century”, Brussels, 18.5.2005 COM(2005) 196 final
- _____, “Strategy Paper and Indicative Programme

- for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006”
- _____, “Regional Programming for Asia 2007-2013 Strategy Document- ” 31, May 2007
- _____, Mid-Term Review of the Strategy 2007-2013 and Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013
- Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America(Official Journal L 052 , 27/02/1992 P. 0001 – 0006)
- Council of the European Union, 16291/06 (Presse 353), 2771st Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 11-12 December 2006
- _____, 11492/12, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, Brussels, 15 June 2012,
- New Transatlantic Agenda 1995
- OECD/DAC, The DAC Guidelines Poverty Reduction, 2001
- Transatlantic Declaration 1995
- Belfour, Rosa, (2006) “Principle of democracy and Human rights”, in Sonia Lucarelli and Ian Manners(eds.), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London and New York: Routledge
- Birchfield, Vicki (2011), “The EU’s Development Policy: Empirical Evidence of ‘Normative Europe?’”, in Richard Whiteman (ed), *Normative Power Europe*, Palgrave pp.141-160
- Bonaglia, Federico and Andrea Goldstein, Fabio Petito (2006), “Values in European Union development cooperation policy”, in Sonia Lucarelli and Ian Manners(eds.), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 164-184
- Bretherton, Charlotte and Vogler, John, (2006), *The European Union as a Global Actor* (second edition), Oxen: Routledge
- De Gucht, Karel, “China and Europe: Essential Partners”, SPEECH/13/713 17/09/2013
- De Mesquita, Bruce Bueno, (1988), “The Contribution of Expected Utility Theory to the Study of International Conflict”, *Journal of Interdisciplinary History*, Vol.18, No.4, *The Origin and Prevention of Major Wars*, Spring, pp.629-652
- _____, (2003), *Principles of International Politics* (second edition), Washington D.C.: CQpress
- Dengbol-Martinussen, J. and P. Engberg-Pedersen (2003), *Aid: Understanding International Development Cooperation*. New York: Zed Books
- Diez, T. and Manners, Ian, (2007), “Reflecting on Normative Power Europe”, in F. Berenskoetter and M.J. Williams(eds), *Power in Politics*, London: Routledge, pp. 173-188
- Frost, Mervyn, (2001), “The Ethics of Humanitarian intervention: Protecting Civilians to Make Democratic Citizenship Possible”, in Karen E. Smith and Margot Light, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, 33-54
- Hart, Liddell, B. H., *Strategy*, London: Faber, 1967
- Hyde-Price, A. (2006), “Normative power Europe: A Realist Critique”, *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2. 217-234

- Lake, David A. and Robert Powell. 1999. *Strategic Choice and International Relation*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Lee, Moosung (2012) “A step as normative power: the EU’s human rights policy towards North Korea”, *Asia Europe Journal*, vol.10, Issue 1, December, pp.41-56
- Lo, Bobo, (2008), *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Washington DC: Brookings Institute Press
- Manners, Ian, (2002), “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, pp.235-258
- _____, (2006), “Normative Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads”, *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2. 182-199
- McKeown, Max, (2011), *The Strategy Book*, Financial Times, Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry, (1978), “Patterns in Strategy Formation”, *Management Science*, Vol. 24, No. 9 (May, 1978), pp. 934-948
- The European Consensus on Development, Official Journal of the European Union, (2006/C 46/01)
- Smith, Karen, E. (2001) ‘The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: “Foreign Policy” with an Ethical Dimension?’, in M.Light and K. Smith, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Todaro, M. P. and S.C. Smith, (2003), *Economic Development*, London: Addison Wesley
- UN 밀레니엄 회의 8대 당면 과제, <http://www.un.org/millenniumgoals/> 2013년 9월 18일 검색

<<Abstract>>

**The EU's Strategic Approach of Development-Cooperation
in the Framework of Asian Policy**

DOH Jong Yoon
Center for International Studies
Seoul National University

This paper explores the EU's Asian strategy of development-cooperation and examines its strategic motivations. The EU has recognized the Asian bloc as a dual-faces entity that is not only an economic giant but also to be characterized in poverty and political tension. Meanwhile, the EU has built the strategic framework of development-cooperation including economic interests as well as European ideas. In near future, however, the EU's strategy will be actually changed in the context of multi-dimensions because those approaches are satisfied from view point of substantial effectiveness and humanitarian motivation: First, Bruxelles will considers a development-cooperation strategy based on public interests beyond economic partner or humanitarian engagement. Second, it will make a design for strategy that is a recipient-centric rather than a donor-centric. In the sense, the EU will seek more comprehensive and flexible strategies.

Key Words: EU, Development-Cooperation, Asian Strategy, Public Interests Recipient

도종윤, 서울대학교 국제문제연구소, 유럽연합/국제정치 tel: 010.7151.1648 /e-mail:
ludovic@hanmail.net

ICT 분야에서 한국의 대 중앙아시아 개발협력*

이상준(국민대)

I. 서론

우리나라는 2001년 세계은행 정보격차해소단(DGF, Development Gateway Foundation)에 창립 이사국으로 가입하였다. 그래서 우리나라의 ICT분야 ODA는 국제 정보격차해소라는 관점에서 추진되었으며 주로 정보격차해소위원회를 중심으로 수행되었다. 우리나라는 2002년부터 2010년까지 27개국 15건의 전자정부 구축사업을 진행했으며 사업의 대부분은 관세행정현대화, 전자조달시스템, 정부통합데이터센터, 특허행정시스템 등 주로 국제적으로 범용성을 가지고 있어 표준화가 가능한 전자정부사업이었다.¹⁾ 개발도상국의 경제개발과 주민들의 복지를 위해 ICT 기술의 활용이 유용하다는 인식에서 우리나라는 한국국제협력단(KOICA)과 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)이 주축이 되어 ICT분야에서 ODA를 지속적으로 추진해왔다. 더욱이 우리나라가 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee) 가입한 그해부터 2010년과 2012년 UN 전자정부 평가에서 우리나라가 연속으로 1위를 차지하면서 전 세계 정보화 정책 당국자들의 한국 정보화 경험을 배우고자 하는 수요가 증가하였다. 그 덕분에 우리나라의 전자정부 수출 규모는 2002년 10만 달러로 아주 적었지만 2010년 1억5천만 달러, 2011년 2억4천만 달러, 2012년 3억4천만32만 달러로 급격히 증가하였다.

ICT 분야에서 우리나라의 대 중앙아시아 ODA 역시 한국의 전자정부 경험을 전수하는 것으로 목적으로 진행되었다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스 공화국, 아제르바이잔 등은 한국과 전자정부 개발협력에 적극적이며 ODA 수원국으로서 높은 주인의식(ownership)을 가지고 있다. 예컨대 우즈베키스탄은 2004년 이후 주요 수출품목인 에너지 등 국제 원자재가격 상승에 힘입어 고도 성장세를 유지해 왔지만 1차 산업에 편중된 수출구조와 낙후된 인프라가 장기적으로 안정적인 경제성장을 저해한다고 판단하였다. 우즈베키스탄 정부는 산업현대화를 정부정책의 우선순위로 책정하고 있으며, 2010년 12월 카리모프(I. Karimov) 대통령은 5년에 걸친 산업현대화 정책에 총 500억 달러를 투입할 계획을 수립했다. 이 프로그램의 재원 조달 계획에 따르면 전체 투자액의 68%인 204억 5,000만 달러를 외국인투자 및 국제 금융기관이 차지하고 있어 외국인투자 유치와 프로그램 성공의 관건이라고 할 수 있다. 그래서 우즈베키스탄 정부는 2011-15년 산업발전 프로그램 추진과 더불어, 2011년 1월 외국인투자 법령을 개정하는 등 외국인투자에 보다 우호적인 투자환경을 조성하고자 노력하고 있다. 투자환경을 개선함에 있어 전 세계 어디서든지 우즈베키스탄에 대한 정보를 검색하고 실시간으로 필요한 정보를 획득하는데 가장 유용한 수단은 정부 포털사이트일 것이다. 또한 투자를 결정한 외국 기업들이 각종 인허가, 통관, 관세 및 세금 납부 등 다양한 업무를 효과적으로 처리하는데도 전자정부 시스템을 활용할 수 있다면 우즈베키스탄의 기업투자환경은 크게 개선되었다고 판단할 것이다. 그래서 우즈베키스탄 정부는 한국과 전자정부 협력을 강화하기 위하여 김남석 전 행정안전부 차관과 정보통신정책연

* 이 논문은 초고이며 참고문헌이 제대로 표기되지 않았으니 인용을 금합니다.

1) 한국정보화진흥원(2010). 2010 국가정보화 백서.

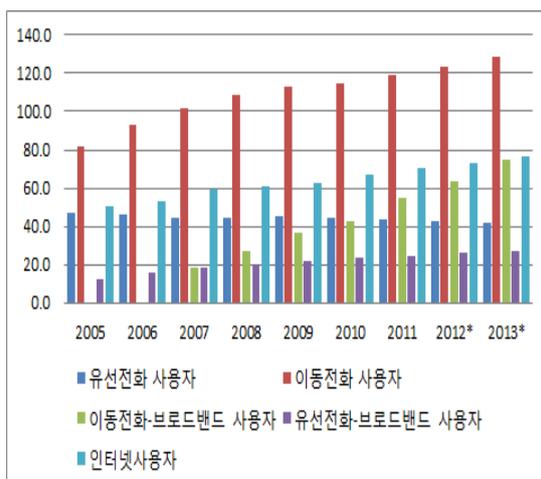
구원(KISDI) 정국환 박사를 각각 ICT위원회 부위원장, ICT 전략 자문관으로 임명하고 한국의 앞선 전자정부 관련 노하우를 전수받고자 노력하고 있다. 아제르바이잔은 ICT 부문의 발전을 통한 산업 다각화 전략을 추진하고 있으며, 특히 한국의 ICT 기술 발전을 높이 평가하여 부패를 척결하고 국가 운영의 투명성을 높이는데 필요한 다양한 협력 방안을 모색하고 있다.

따라서 우리나라는 우리가 가진 앞선 ICT 기술을 효과적이면서도 효율적으로 전파하여 중앙아시아 ICT 환경 개선에 기여하고 나가서 경제발전에 기여할 수 있도록 중앙아시아 국가들과 체계적인 ICT 분야의 개발협력 전략이 필요하다. 특히 ICT분야의 개발협력을 진행하면서 중앙아시아 국가들의 사회적 맥락과 체제전환국가로서의 특성에 맞는 ODA 전략이 필요하다. 특히 중앙아시아 국가들 다수가 권위주의 정권이라는 점에서 이들 국가의 ICT정책은 국가의 경제발전 뿐 아니라 정치 안정을 동시에 목적으로 하고 있다는 점도 감안해야 할 것이다. 특히 행정체계에서는 체제전환국가로서의 특징, 무역체계에서는 내륙국가의 특징이 나타나는 중앙아시아 국가들에 맞는 개발협력이 추진되어야 한다는 점에서 이 연구는 중앙아시아 국가의 ICT 환경 분석과 이를 토대로 중앙아시아 지역에서 바람직한 ICT 분야 개발협력이 무엇인지를 파악하고자 한다.

II. 우리나라 ICT분야의 개발협력 특징

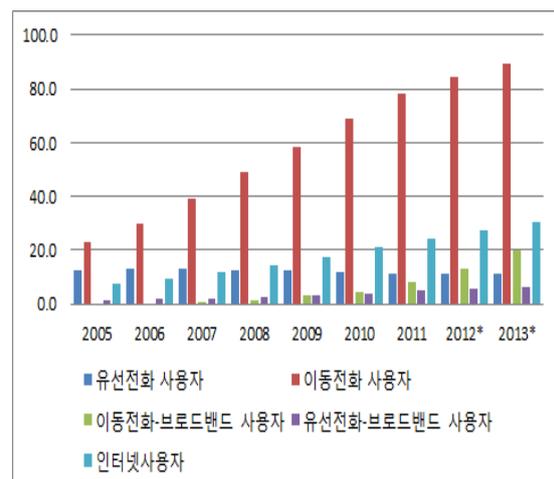
ICT분야의 ODA는 정보통신기술이 발달하면서 선진국과 개발도상국 간 정보 격차가 점차 심화되어 새로운 불평등으로 등장하게 되면서 관심을 받기 시작하였다. UNCTAD의 보고서에 따르면 사하라 사막 남부 아프리카와 기술 선진국간의 60배가 넘는 수입차(Income Disparity)의 원인 중에 하나는 정보기술의 축적에 있었다.²⁾ 유성훈·김정훈(2012)에 따르면 선진국들이 행정, 경제, 사회 등 거의 모든 영역에서 ICT를 활용하여 경제사회 구조의 효율화, 생산성 향상, 생활의 질적 향상을 갖추고 있는 것과 달리 개도국들은 ICT를 활용할 수 있는 인프라 및 관련 기술의 부족 뿐 아니라 스스로 시스템을 실행할 수 있는 인력의 부족으로 ICT가 주는 혜택을 활용하지 못하게 됨에 따라 ICT 격차는 경제발전의 격차로 이어지게 되었다.³⁾

<그림 1> 선진국 ICT 성장 추세



자료: ITU(2013)

<그림 2> 개도국 ICT 성장 추세



2) ICT와 경제성장에 관한 논의는 ICT에 의한 총요소생산성, 생산성 추정, 국가간 격차 등으로 진행된다. 정보통신 기술이 개발도상국의 경제성장에 관한 연구는 세계은행 등에서 진행되고 있다.

3) 유성훈, 김정민(2012), ICT 국제개발협력 고찰: 한-인도네시아 사례를 중심으로, p. 10.

이러한 글로벌 정보격차 해소를 위하여 2003년과 2005년 제네바와 튀니지에서 개최된 세계 정보사회 정상회의(WGIS)에서 개발도상국 IT분야의 역량을 강화하기 위한 국제협력이 강화되어야 한다고 결의하였다. 이에 많은 후발개도국이 국가 정보화에 정책적 노력을 기울이기 시작하였고 한국의 성공적인 IT 정책경험을 공유하기를 원하게 되었다. 우리나라가 IT분야 ODA를 추진하기 시작한 것은 1998년이었지만 초창기에는 대부분 IT분야에 대한 컨설팅 등 서비스 부문에 집중되었다.

일반적으로 ICT 분야의 ODA는 민간과 공공 영역을 포함하여 국가와 사회 전반의 정보통신 기술역량을 강화하는 포괄적인 개념인 반면에 전자정부 ODA는 주로 공공 서비스와 대민 서비스 제공을 위한 영역을 의미한다. 그런데 자본이 부족한 개발도상국의 입장에서는 투자를 통한 임계치를 넘어서기 위해서는 투자범위가 명확하고 그 파급효과가 큰 공공 분야의 정보화를 우선적으로 실행할 필요성이 있게 되고 때마침 우리나라 ICT 분야의 ODA는 UN에 의하여 한국의 전자정부가 높게 평가받으면서 본격적으로 증가하기 시작하였다. 또한 최근 모바일과 브로드밴드가 후발 개도국으로 확산되면서, 개발도상국들도 ICT는 지식기반경제로 이행케 하는 기반이 된다고 인식하게 된다. 세계은행(2012, p. 11)의 보고서에 따르면 하위 및 중위소득 국가에서 100인당 휴대폰 보급률은 2000년 4명에서 2010년 72명으로 급증하였다. 이러한 정보통신 기기의 활용도가 높아지면서 ICT는 특정 영역에 국한되지 않고 보건의료, 산업에너지, 교육, 농어촌 개발, 행정제도, 환경 및 기타 등 여러 분야에서 활용되기 시작하였다.

후발 개도국들은 국제기구와 정부차원의 채널을 통해 한국이 이룩한 ICT 기반 경제성장에 대한 높은 관심을 표명하고 있다. 또한 한국의 ICT 산업 성장에 기여한 한국의 ICT 발전 정책에 관한 정책 자문을 적극적으로 추진하고 있는 실정이다. 우리나라는 전자정부 ODA가 수원국의 공공서비스 효율성, 투명성, 신뢰성을 높여 경제발전에 기여하게 하며 나가서 개도국에 한국형 ICT 정책 환경을 조성하면서 자연스럽게 우리 ICT 기업들이 개도국으로 진출할 수 있는 기반이 될 것으로 판단하였다. 특히 노무현 정부 이후 국가차원의 ICT 투자가 줄어들면서 새로운 활로를 모색해야 했던 SI업체에게도 좋은 기회가 되었다.

한국과 후발 개도국과의 협력은 주로 ODA 형식으로 발전경험을 공유하는 방식으로 진행되고 있다. 산업연구원의 연구에 따르면(2011), 2010년말 기준 우리나라의 ICT 분야 ODA 지원 누계액은 전체 원조의 약 15%에 달하는 1조 3,477억 원으로, OECD DAC에 가입된 타 국가들과 비교할 때 상당히 높은 수준이다.⁴⁾ ICT 분야의 ODA 지원 형태는 크게 프로젝트 사업, 봉사단·전문가 파견, 초청연수, 정책자문으로 나눌 수 있는데 기관별 ICT 분야 프로젝트 사업 지원 현황은 다음과 같다.

<표 1> 기관별 ICT 분야 프로젝트 사업 지원 현황(1990-2010)

기관	세부분야	건수	금액(억원)	비중(%)	건별 평균 승인액
EDCF	ICT 훈련센터 구축	4	1,099.1	11.0	274.8
	통신망	21	4,084.7	40.9	194.5
	전자정부	17	3,889.9	39.0	228.8

4) 산업연구원(2011), ICT 분야 ODA 종합평가 및 개발효과성 제고 방안 연구, p. 11.

	교육정보화	2	618.9	6.2	309.4
	방송 인프라	1	288.5	2.9	288.5
	소계	45	9,980.0	100.0	221.8
KOICA	ICT 훈련센터 구축	42	750.7	46.7	17.9
	전산화, 전산망	15	112.9	7.0	7.5
	전자정부	51	745.5	46.3	14.6
	소계	108	1,609.1	100.0	14.9
NIA	정보접근센터 구축	26	138.0		5.3
총계		179	11,727.1		65.5

자료: 산업연구원(2011)

일반적으로 정보통신기술은 조직의 운영에 있어 효율성을 더해 주지만 개발도상국에는 정보통신기술보다는 오히려 상하수도, 전기 등이 우선시되어야 한다는 비판적인 시각도 있으며⁵⁾ 다른 한편으로 수원국의 정보통신기술 수용 능력과 사회, 문화 등 다른 외적인 조건들을 고려하지 않은 상태에서 단순하게 정보통신기술만을 전달하는 것이 효과적이지 않다는 비판적인 시각도 있다.⁶⁾ 이는 개발도상국에서 정보통신 시스템이 제대로 활용되지 못하고 실패하는 경우가 많아서 발생하는데 정보통신 시스템을 지원하기에 ICT 시스템의 설계 및 개발자와 실제 활용하는 사용자 간 물리적 거리가 발생하여 환류가 제대로 되지 못하여 시스템의 실제 활용에서 생기는 사후관리에 문제가 발생하기 때문이다. 또한 정보통신시스템은 수단임에도 불구하고 좋은 기자재를 보유하고 운영한다는 것 그 자체를 발전의 상징으로 이해하는 경향을 가진다는 비판적인 시각도 존재한다.⁷⁾ 뿐만 아니라 ICT 산업의 제품수명주기가 짧아 지원된 기자재가 빠르게 노후화되고 관련되는 소프트웨어와 하드웨어 업그레이드에 추가적인 비용이 투입되게 되는데 경제여건이 좋지 않은 개발도상국의 재정적인 부담이 되어 사후관리가 제대로 되지 않는 경향을 보인다는 비판도 존재한다.

이러한 비판들은 ICT 분야의 ODA가 필요 없다는 인식에서 출발하기 보다는 ICT 분야의 ODA를 추진하는 것이 다른 분야의 ODA와 구분되는 특성이 있기에 이를 잘 반영해야 하는 것을 의미한다. 특히 ICT 분야의 ODA는 공여국의 경험에서 취득한 지식체계를 기자재와 운영체계에 담아 수원국에 전달하기에 수원국의 ICT 환경과 이를 수용하는 사회적 환경을 제대로 이해하고 진행되어야 한다. 무엇보다도 수원국의 주인의식을 고취할 수 있어야 사회경제 발전에 기여할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 수원국의 기술수용능력에 상관없이 공여국의 정책적인 목적에 부합하여 ODA를 추진한다면 결코 긍정적인 결과를 만들어내지 못할 것이다. 따라서 ICT분야에서 우리나라의 대 중아시아 ODA 역시 이러한 관점에서 살펴볼 것이다.

5) 장하준(2010) 그들이 말하지 않는 23가지, Ch. 4 인터넷보다 세탁기가 세상을 더 많이 바꿨다.

6) 강주홍(2011), ICT부문 공적개발원조의 효과성 제고방안

7) 이미정외(2012), 전자정부 프로그램 모델 연구, 한국조달연구원 보고서, p. 119.

Ⅲ. 중양아시아 각국의 ICT 환경과 우리나라의 개발협력 현황

1. 중양아시아 각국의 ICT 환경

중양아시아 각국의 ICT 환경은 ICT 인프라, ICT 운영능력, ICT 사용에 대한 정보를 종합적으로 파악할 때 가능하다. 중양아시아 국가들은 체제전환국가로서 제도를 바꾸어야 할 뿐 아니라 개발도상국가로서 제도를 발전시켜야 하며 인근 국가와 제도를 조화롭게 해야 하는 내륙 국가이기도 하다. 먼저 중양아시아 국가들의 개발현황을 비교하면 다음과 같으며 중양아시아 국가들은 여전히 높은 빈곤율과 양질의 의료서비스를 받지 못하고 있다.

<표 2> 중양아시아 국가의 개발 현황 비교

국가	하루 2\$이하 인구비율 (%)	5세 이하 유아사망률 (1,000명당) 2011	양질의 물 사용 인구 비율(%) 2010	전기 생산 (십억킬로와트아워) 2010	대외무역 (GDP대비 %) 2011
몽골	n.a	63	82	4.5	129.1
아제르바이잔	2.8(2008)	45	80	18.7	71.3
우즈베키스탄	n.a	49	87	51.7	51.2
카자흐스탄	<2(2010)	28	95	82.6	67.1
키르기스스탄	22.9(2010)	31	90	11.4	105.1
타지키스탄	27.7(2009)	63	64	16.4	68.1
투르크메니스탄	49.7(1998)	53	n.a.	16.7	72.7
유럽 및 중앙아	-	21	96	-	57.0
세계	-	51	88	-	51.8

자료: 세계은행(2013), World Development Indicators 2013.

이렇게 중양아시아 국가들이 개발도상국, 체제전환국, 내륙국이라는 특성 때문에 상대적으로 개발수요가 많으며 그래서 왜 현재 시점에서 굳이 ICT 분야의 개발협력이 필요한 것인지에 대한 논쟁이 있을 수밖에 없다.

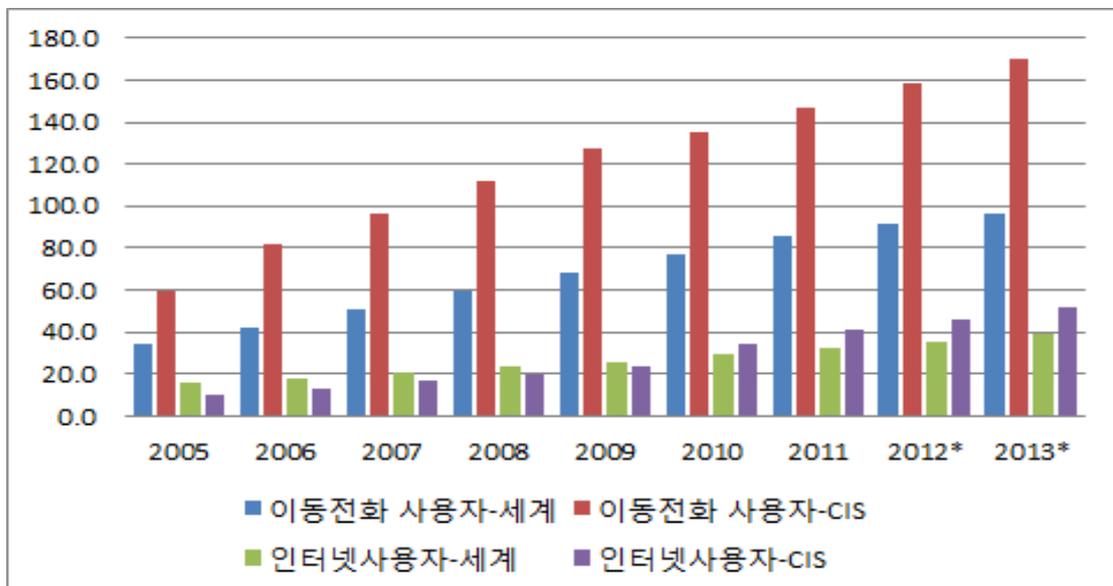
수원국으로서 중양아시아 국가들에게 ICT 분야의 협력이 필요한 이유는 무엇보다도 첫 번째 뉴 실크로드로서 기능하기 위해서는 국제적인 운송로가 갖추어야하는 관세 및 물류 시스템이 필요하고 이를 위해서는 교역 국가들과의 상호연결성을 높일 수 있는 정보통신 기술이 필요하기 때문이다. 특히 WTO 체제에서 무역자유화 못지않게 경제성장에 중요한 것은 무역원활화이다. 물류 체계를 개선하기 위하여 교통회랑을 건설하는 것도 중요하지만 통관, 통행 효율화 등 관세행정 현대화도 동반되어 개선되어야 한다. 중양아시아에 건설된 교통회랑들은 결국 무역원

활화에 의하여 효율성을 보장받게 된다.⁸⁾

두 번째는 중앙아시아 국가들의 산업다각화에 필요한 연관 산업인 금융, 법률, 보험 서비스 산업 등의 경쟁력이 정보통신 산업의 발전정도에 크게 영향을 받기 때문이다. 특히 많은 글로벌 기업들이 아웃소싱을 통하여 국제분업에 적극 참여하고 있는데 이들 기업과 연계성을 확보하기 위해서는 정보통신분야의 발전이 필요하기 때문이다.

세 번째는 우즈베키스탄을 제외한 중앙아시아 국가들 대부분이 적은 인구에 비하여 넓은 영토를 가지고 있어 국가운영에 필요한 운영비용이 크다고 하는 점이다. 이러한 문제를 해소하는데 있어 정보통신을 활용한 전자정부 서비스는 국가의 대민 서비스와 공공서비스를 향상시키는데 중요한 역할을 할 수 있다. 후발주자이지만 유선통신보다는 무선통신의 보급이 급격하게 증가하는 것도 중앙아시아 국가들의 이러한 특성이 반영된 것이라고 할 수 있다.

<그림 3> 세계 전체와 CIS 국가의 ICT 산업 발전 비교



자료: ITU(2013), Measuring The Information Society 2013.

<표 3> 2012년 ICT 개발지수의 주요 국가 순위

국가	2011		2012	
	순위	점수	순위	점수
한국	1	8.51	1	8.57
러시아	38	5.94	40	6.19
카자흐스탄	49	5.41	48	5.74
아제르바이잔	60	4.62	61	5.01
몽골	90	3.59	85	3.92
우즈베키스탄	104	3.02	104	3.12

주: 전체 157개국 중 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 자료는 없음.

자료: ITU(2013), Measuring The Information Society 2013, p. 24.

8) 조영관외(2012), CAREC 현황과 한국과의 협력방안 참조.

<표 4> 2012년 ICT개발지수의 부문별 항목 구성별 국가 순위

부문	세부항목	순위 및 점수				
		한국	카자흐스 탄	아제르바 이잔	몽골	우즈베키 스탄
ICT 접근성 (40%)	순위	11 (8.28)	41 (6.60)	70 (5.17)	88 (4.04)	127 (2.36)
	유선전화 가입건수 (인구 100명당)	61.9	26.3	18.4	6.2	7.0
	이동전화 가입건수 (인구 100명당)	110.4	175.4	107.5	117.6	72.2
	인터넷 이용자당 국제인터넷대역폭 (Bit/s)	26'035	31'813	40'157	91'985	975
	컴퓨터 보유 가구비율	82.3	63	45	30.3	8.0
	인터넷 접속 가구비율	97.4	52.6	46.8	14.0	9.6
ICT 이용도 (40%)	순위	2 (8.22)	51 (3.17)	50 (3.72)	95 (1.64)	88 (1.95)
	인터넷 이용자수 (인구 100명당)	84.1	53.3	54.2	16.4	36.5
	유선 초고속 인터넷 가입건수 (인구 100명당)	37.6	9.7	13.8	3.6	0.7
	무선 초고속 인터넷 가입건수 (인구 100명당)	106.0	42.0	34.4	26.9	20.7
ICT 활용능력 (20%)	순위	1 (9.86)	48 (8.09)	68 (7.28)	44 (8.23)	87 (6.94)
	성인문해률	99.0	99.7	99.5	97.4	99.4
	중등교육기관 취학률	97.1	101.9	99.5	92.6	105.7
	고등교육기관 취학률	103.1	43.2	19.6	57.2	8.9

주: 순위 밑의 ()는 점수이다.

자료: ITU(2013). Measuring The Information Society 2013.

<표 5> 2013년 한국과 중앙아시아 국가 네트워크 준비지수 순위

국가	2013년 (총 144개국)		2012년 순위 (총 142개국)
	순위	점수	
한국	11	5.46	12
카자흐스탄	43	4.32	55
러시아	54	4.13	56
아제르바이잔	56	4.11	61
몽골	59	4.01	66
우즈베키스탄	n.a.	n.a.	n.a.

주: 점수는 최하1에서 최고 6까지 부여

자료: WEF(2013), The Global Information Technology Report 2013.

<표 6> 2013년 한국과 중앙아시아 국가 네트워크 부분별 준비지수 순위

부문	세부항목	순위 및 점수			
		한국	카자흐 스탄	아제르 바이잔	몽골
환경 (25%)	정치 및 규제	32	66	77	76
	시장 및 혁신	(4.7)	(3.9)	(3.8)	(3.8)
준비도 (25%)	인프라 및 디지털콘텐츠	23	50	51	42
	요금적정성	(5.6)	(5.0)	(5.0)	(5.1)
	역량 및 기술				
활용도 (25%)	개인	4	42	52	80
	기업	(5.9)	(4.2)	(4.0)	(3.4)
	정부				
영향력 (25%)	경제적 영향력	5	37	59	58
	사회적 영향력	(5.7)	(4.2)	(3.6)	(3.7)

주: 최하1에서 최고 7의 점수를 부여함. ()는 점수임.

자료: WEF(2013), The Global Information Technology Report 2013.

<표 7> 2012년 한국과 CIS 주요국의 전자정부발전지수 순위

순위	국가	총점	온라인 서비스	통신 인프라	인적자본 수준
1	한국	0.9283	1.000	0.8356	0.9494
27	러시아	0.7345	0.6601	0.6583	0.8850
38	카자흐스탄	0.6844	0.7843	0.3555	0.9134
68	우크라이나	0.5653	0.4248	0.3535	0.9176
76	몽골	0.5443	0.5882	0.1758	0.8688
91	우즈베키스탄	0.5099	0.4967	0.2075	0.8255
96	아제르바이잔	0.4984	0.3660	0.3033	0.8259
99	키르기스스탄	0.4879	0.4248	0.1903	0.8485
122	타지키스탄	0.4069	0.2418	0.1474	0.8313
126	투르크메니스탄	0.3813	0.1895	0.1139	0.8404

자료: UN(2013), United Nations E-Government Survey 2012, pp. 126-127.

2. 우리나라의 개발협력 현황

중앙아시아 국가들 가운데 국무총리실과 외교부가 중점협력국으로 선정한 국가는 우즈베키스탄만 들어가 있으며 CIS 권역으로 아제르바이잔이 아시아권으로 몽골 이 포함되어 있다. 이들 세 나라는 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)이 수립되어 있다. 따라서 우리나라의 중앙아시아 개발협력은 CPS가 작성된 국가들을 중심으로 진행되었다.

고상원외(2012)는 우리나라의 ICT ODA가 네트워크 구축, 주파수관리, ICT 인력양성, 보편적 서비스, 정보보호 등 정책 모듈에 따라 진행되고 있다고 지적한다. 그러면서 대다수 ICT 분야의 ODA는 ICT 산업의 수출을 강화하기 위한 다소 모호한 전략적인 선택에 의하여 진행되었다는 것이다.

몽골의 경우 ICT 자체의 발전에 있어 한국의 역할은 중대하였다. ICT ODA 기관 협의회는 몽골을 ICT 발전 개도국으로 분류하고 적극 지원하고 있다. 몽골은 우리나라의 정보화 관련 기관(NIPA, KISDI)들이 정보통신 마스터플랜을 작성하여 주고 집중적인 지원을 한 경우이다. 산업연구원(2011)의 보고에 따르면 KOICA의 경우 IT센터 구축 3건, 전자조달시스템, 지적재산권 현대화, 정부 문서 DB구축, 국회사무처 전자문서 DB 구축, 정부데이터통합센터, 전자관세시스템 구축 등을 지원하였다. EDCF도 정부통신망 현대화 사업을 통하여 몽골의 연간 통신비를 30-35%를 절감할 수 있게 하였다.

<표 8> 우리나라의 ICT 분야 ODA 국별 지원 현황

단위 : 총지출 기준, 백만 달러

순위	국가	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	'05~'09	
							금액	비중
	합계	69.57	36.80	40.51	54.53	63.76	265.16	100.0
1	방글라데시	18.64	4.23	2.48	1.44	11.95	38.74	14.6
2	예멘	23.98	7.27	0.78	0.07	..	32.10	12.1
3	인도네시아	0.88	1.28	4.23	8.05	12.06	26.50	10.0
4	몽골	1.06	0.98	1.72	2.71	11.01	17.47	6.6
5	베트남	5.85	2.70	2.17	2.47	2.36	15.55	5.9
6	페루	0.21	0.38	3.55	3.39	1.27	8.80	3.3
7	이집트	1.83	1.07	0.65	2.05	1.07	6.67	2.5
8	필리핀	1.32	0.76	0.53	1.70	2.24	6.55	2.5
9	이라크	0.40	4.96	0.61	0.26	..	6.24	2.4
10	파라과이	0.57	0.43	2.44	1.10	1.29	5.82	2.2
11	카자흐스탄	1.88	0.15	0.40	0.31	2.80	5.54	2.1
12	라오스	1.38	1.57	1.01	0.84	0.62	5.41	2.0
13	과테말라	0.24	1.27	1.21	1.12	0.87	4.71	1.8
14	콩고민주공화국	..	0.04	1.27	1.66	1.41	4.38	1.7
15	캄보디아	0.75	0.41	0.52	1.87	0.54	4.09	1.5
16	우즈베키스탄	0.36	0.78	1.62	0.78	0.49	4.03	1.5
17	네팔	0.25	0.08	0.87	2.29	0.25	3.74	1.4
18	모로코	0.38	1.55	0.56	0.39	0.69	3.58	1.4
19	엘살바도르	0.14	..	0.07	1.49	1.20	2.90	1.1
20	에콰도르	0.04	0.15	1.19	0.71	0.67	2.75	1.0
21	우크라이나	0.24	0.10	0.10	0.16	2.00	2.60	1.0
22	중국	0.79	0.40	0.54	0.57	0.27	2.57	1.0
23	파나마	0.11	0.02	1.56	0.57	0.23	2.50	0.9
24	스리랑카	0.81	0.40	0.29	0.66	0.27	2.43	0.9
25	미얀마	1.07	0.33	0.37	0.31	0.29	2.36	0.9
26	태국	0.66	0.28	0.25	0.39	0.44	2.02	0.8
27	팔레스타인	0.49	0.64	0.20	0.69	..	2.02	0.8
28	튀니지	0.64	0.09	0.05	0.33	0.83	1.93	0.7
29	코트디부와르	..	0.00	0.74	1.06	0.01	1.82	0.7
30	수단	0.03	0.01	0.58	1.18	..	1.81	0.7

자료: EDCF, 산업연구원(2011), p. 220 재인용

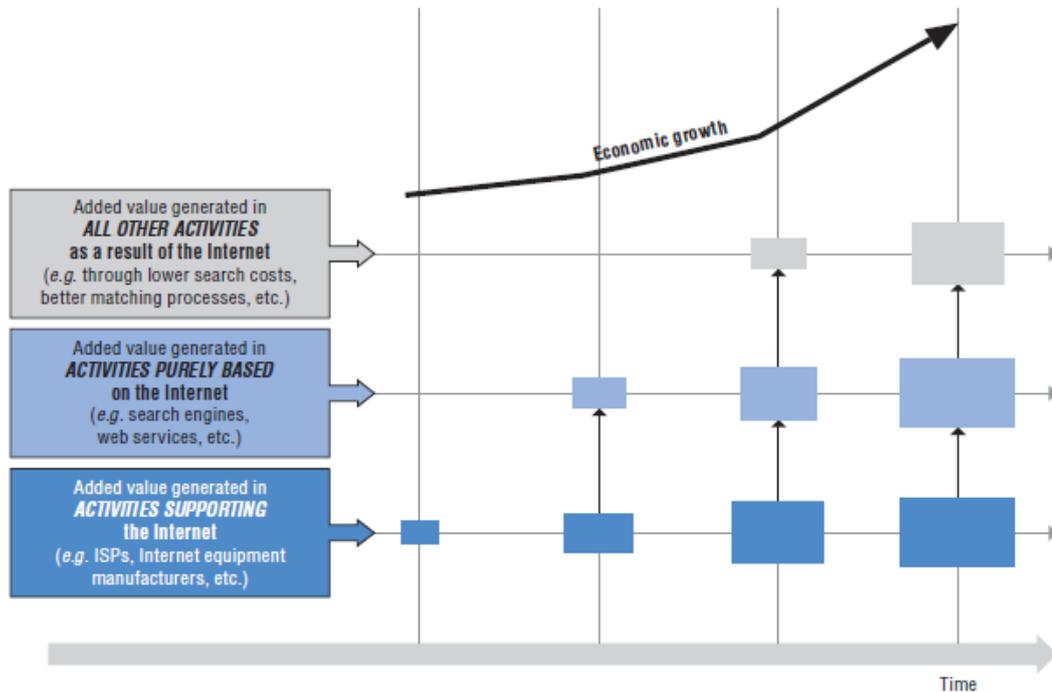
우즈베키스탄의 ICT 확산 개도국으로서 KOICA를 중심으로 최근 적극적으로 지원하고 있다. EDCF가 1996년 통신망 현대화 사업을 시작하였지만 2005년 교육정보화 사업을 지원하면서 보다 본격적인 지원이 시작되었다고 할 수 있다. 2007년에는 CERT 및 전자서명 정책자문을 수행하였으며 그해 정보접근센터로서 타슈켄트 정보통신대학을 지원하였다. 특히 KOICA는 우즈베키스탄 전자도서관을 가장 모범적인 사례로 적극 홍보하고 있다.

아제르바이잔과의 정보통신 협력은 비교적 최근에 시작되어 2008년 국립바쿠대학에 정보센터를 개설하였고 다양한 정보 자문을 실행하고 있다. 그 외의 중앙아시아 국가와의 협력은 다소 미미한 실정이다. 다만 카자흐스탄은 일찍이 정보통신 협력을 추진하였으나 더 이상 우리나라의 ODA 대상국이 아닌 이유로 현재는 카자흐스탄의 정부 예산으로 진행되는 정보화 사업에 우리

기업들이 진출하는 방식으로 협력이 진행되고 있다.

간략하게 우리나라의 대 중양아시아 ICT 분야 개발협력을 평가한다면 우리기업의 진출을 촉진하기 위한 수단으로서의 역할이 크게 작용하였으며 비교적 집중적인 지원을 통하여 정보통신 산업이 가지는 특성을 보완하는 측면에서 진행되었다. 즉 기기 노후화가 급속도로 진행된다는 점을 고려하여 특정국가에 집중적으로 지원하여 해당 국가의 ICT 분야가 빠르게 성장할 수 있게 도왔다는 것이다. 이는 ICT분야의 투자가 일정한 총량을 투입하여야 경제성장에 보다 크게 기여한다는 점에서 의미있는 지원이었다고 할 수 있다.

<그림 4> ICT와 경제성장의 관계 곡선



자료: OECD(2012), OECD Internet Economy Outlook 2012.

그러나 이러한 협력방식은 수원국의 경제적 상황 혹은 사회문화적인 특성을 간과하고 진행되어 자칫 수원국의 주인의식을 상실하게 하는 원인이 될 수 있다. 경제형편에 비하여 과도한 운영비를 국가예산으로 부담하거나 혹은 다시 이와 관련된 국제사회의 원조를 받아 내야만 하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 중양아시아 국가의 전반적인 행정체계가 디지털화 되지 않은 상태에서 ODA가 진행됨에 따라 국가적으로 우선순위가 바뀌는 경우 ODA로 설치된 기기와 장비들의 설치가 늦어지고 그러는 사이에 장비의 노후화가 급속하게 진행되어 추가적인 예산 투입이 필요한 경우가 발생하기도 하였다.

IV. 우리나라의 바람직한 대 중양아시아 ICT 개발협력 전략

우리나라의 대 중양아시아 ICT 개발협력은 결국 현재 진행되는 각국의 정보통신 발전의 방향과 중양아시아 각국이 보다 주인의식을 가질 수 있도록 진행되어야 할 것이다. 다음은 OECD 각국의 정보통신 관련 정책의 우선순위를 보여주고 있다.

<표 9> OECD 국가의 ICT 정책 우선순위

우선순위	분야	점수
1	브로드밴드	21
2	ICT 기술 및 고용	19
3	정부 온라인	18
4	정보시스템과 네트워크의 보안성	16
5	연구개발 프로그램	15
6	민간영역으로 기술 확산	14
7	전자거래 및 지불	13
8	디지털 콘텐츠	12

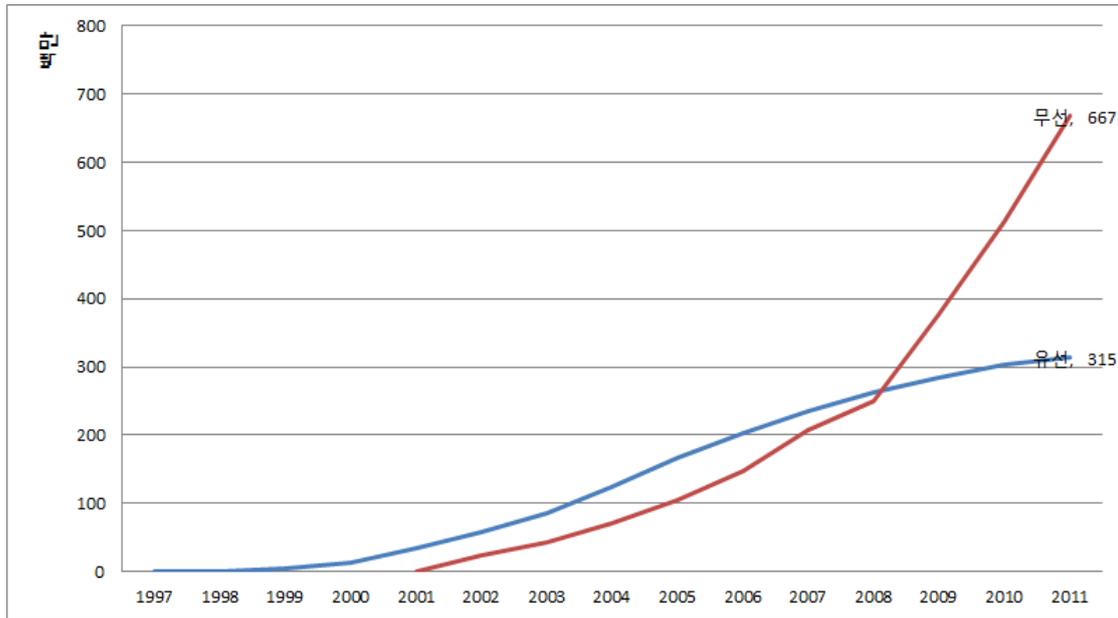
자료: OECD(2012), OECD Internet Economy Outlook 2012.

이러한 정책상의 우선순위를 고려한다면 중양아시아 지역에서의 ICT ODA역시 브로드밴드로 특징되는 통신 인프라 구축과 그와 관련된 인력양성, 정부 통신망 구축 등이라고 할 수 있다.

중양아시아 국가들이 초원에 위치하고 도시가 아닌 시골에 거주하는 경우 교육과 의료 등 복지 서비스와 기타 공공서비스를 제대로 받지 못하는 경우가 많다. 이는 중양아시아 지역이 가지는 초원과 넓은 공간에 소수의 인력이 거주하는 특징으로 인한 것이다. 다행이도 최근 정보통신 분야는 유선보다는 무선이 대세라는 점에서 향후 무선 브로드밴드의 인프라 구축과 이를 운영하는 인력양성에 집중할 필요가 있을 것이다.

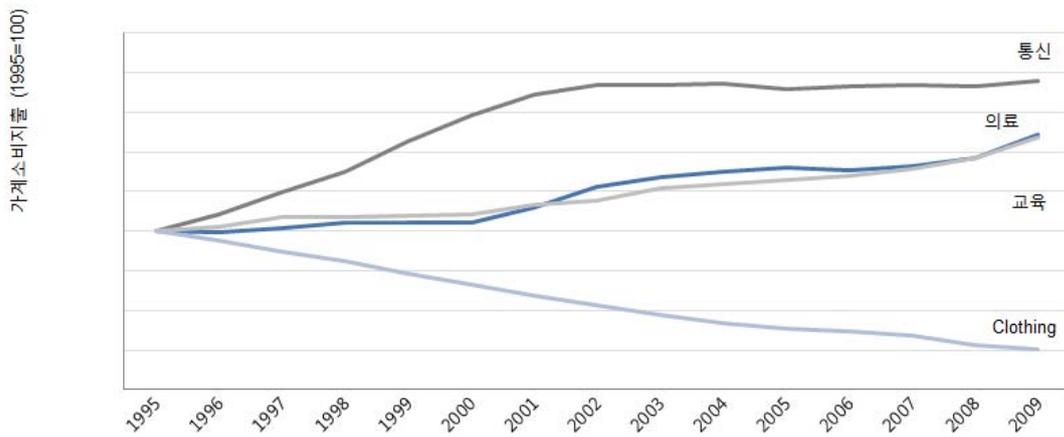
또한 산업육성과 무역을 통한 세계 경제로의 편입을 보다 적극 돕기 위한 무역을 위한 원조를 지원하기 위한 방식으로 ICT 분야의 ODA를 집중할 필요성이 높다.

<그림 5> 유선 인터넷에서 무선인터넷으로의 변환



자료: OECD Broadband Portal, July 2012.

<그림 6> 가계소비 지출 구성비 변화



자료: OECD(2102), OECD Internet Economy Outlook 2012.

V. 결론

한국의 대 중양아시아 개발협력은 앞으로도 계속 증가될 것이다. 그동안 우리나라가 공여국으로서 UN에 의하여 전자정부 평가 1위로 부상하면서 전자정부 강국으로서의 명성이 높아지면서 ICT 분야의 개발협력 수요가 많아졌다. 하지만 공여국으로서 경험이 그다지 오래되지 않아 효과적이지 못한 ODA를 추진한 사례도 많았다. 그리고 중양아시아 지역의 경험은 결국 모든 ODA가 지역과 국가에 맞춤형으로 진행되어야 한다는 것을 알려준다. ICT는 하나의 기능을 수행하는 기술이 아니고, 대부분의 조직에서 조직 운영의 기본 기술일 뿐만 아니라 조직을 더욱 효과적으로 움직이게 하는 기술로서의 의미가 크다는 점에서 중양아시아 각국의 발전단계별 ICT ODA 추진전략을 제시되어야 하고 전자정부 역시 이러한 측면에서 ICT ODA 한 부분으로서 추진되어야 할 것이다.

특히 ICT 분야는 범분야(Cross-cutting) 이면서 고도의 전문성을 요구한다는 이유로 지역의 전문가들이 배제된 상태에서 진행된 경우가 많았다. ICT분야의 ODA는 선진국과 개도국 간의 정보격차 해소를 주요 목적으로 하였지만 중양아시아 사회, 경제, 문화적 여건 등을 충분히 고려하는 체계적인 지원이 지원되지는 못하였다. ICT ODA를 통하여 확산되는 정보통신기술은 단지 하나의 물질적 도구 및 장비가 아니라, 기반과 기술적 기능 및 관리적 기능을 포괄하는 통합적인 것으로 이해되어야 한다는 점에서 그 사회가 수용할 수 있는 준비가 필요하기 때문이다. 이러한 측면에서 한국기업의 해외진출 전략의 수단이 되어서는 안 될 것이다.

수원국의 관점에서 본다면 전자정부기반의 행정 현대화는 중양아시아 각국에 대한 개발 및 원조의 분절화를 해결하는 통합된 정부차원의 정보시스템 구축을 가능하게 할 것이다. 행정 수요를 효과적으로 파악한다면 인사행정체계, 세무(관세)체계, IT교육센터 등을 통하여 새로운 산업창출 및 MDGs 달성 가능성도 높일 수 있을 것이다. 동시에 이러한 노력은 중양아시아 권위주의 정권의 부패 가능성 차단할 수 있도록 할 수 있으며 장기적으로 행정체계의 투명성과 신속성 제고를 넘어 사회경제발전을 촉진시킬 수 있는 동력이 될 수 있다.

대안적 개발협력 방안 연구를 위한 시론: 중양아시아를 중심으로

정재원(국민대)

1. 서론

한국은 2009년 11월에 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입이 확정되어 2010년 1월부터 24번째 회원국으로서 활동을 시작하게 됨으로써 수원국에서 공여국으로 전환한 최초의 국가가 되었으며, 2011년 11월에는 부산에서 제4차 세계개발원조총회를 개최함으로써 국제개발협력을 주도하는 국가들 중 하나로 자리매김하기에 이르렀다.

그러나 한국은 유상원조와 무상원조의 이원적 지원체제로 인한 정책 일관성 및 사업 효율성 저하, 다수 부처 및 기관에 의한 유사 중복 사업 추진으로 인한 원조 효과성 저하, 그리고 개별 사업 집행 및 사후 관리 미비와 같은 문제점을 지니고 있는 것이 사실이다. 또한 전 세계적으로 민간 부문의 개발원조 규모가 급증하면서 정부와 민간 단체들 간의 협력이 활성화되고 있는 추세이지만, 한국의 민간협력은 정부와 민간의 역할 분담이 명확하지 않을 뿐 아니라, 민간 부문이 국제개발협력 사업에 참가할 수 있는 체계적인 시스템이 갖추어져 있지 않은 상황이다.

효과적 개발협력을 위해서는 향후 국제개발협력이 공여국에 의해 주도되는 원조가 아니라, 수원국과 공여국이 공동으로 주체가 되어 협력하는 것이 필요하다. 이에 따라 민간협력(Public Private Partnership: PPP)은 조금 더 넓게 해석하여, 수익자인 지역의 기득권층이 아닌 일반 주민들을 파트너로 참가시켜 정부, 서비스 제공자, 수익자 간의 상호 win-win-win 관계를 성립시키는 사업을 의미하며, 인프라 구축 사업 뿐 아니라, 교육, 의료, 주택, 사회보장 등 다양한 공공서비스를 포함한 공공과 민간 간의 연계를 의미한다. 이러한 노력은 2002년 8월 남아공의 요하네스버그에서 열린 ‘지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)’에서 정부와 민간이 협력하여 사업을 시행하는 파트너십을 기재한 요하네스버그 선언이 이루어지는 성과로 이어졌다.

그러나 현재 한국의 경우 수원국 주민들의 주체화를 도모하기는커녕 유상원조의 실제 집행 금액이 오히려 증가하고, 무상원조는 감소하는 등 전 세계적 흐름과 역행하는 모습을 보여 주고 있다. 또한 비구속성 원조의 비중 역시 여전히 낮아 40%에도 달하지 못하고 있는데, 이는 OECD 국가 평균 80%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 또한 지난 11월 25일 미국의 싱크탱크인 세계개발센터(CGD)의 ‘2013년도 개발공헌지수(CDI) 보고서’에 따르면, 한국은 조사 대상 27개국 중 최하위를 차지했는데, 특히 한국의 원조액이 국민총소득(GNI) 대비 0.12%에 불과한 점이 지적되었다.

그러나 이러한 문제점들은 이제 걸음마를 시작한 한국의 국제개발협력 사업에 있어서 불가피하게 닥치는 문제일 수도 있다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하고, 수치상으로 국제적인 수준의 원조를 집행하는 국가로 도약하는 것은 시간문제일 수도 있다. 따라서 진정한 문제는 지구적으로 양극화가 더욱 확대되는 가운데, 수원국들의 빈곤이 감소하지 않는 상황을 타개하기 위해 국제사회에서 제시되고 있는 여러 대안적 논의들이 어떻게 구체적으로 실행가능할 수 있을지에

대한 논의일 것이다.

본 논문은 이러한 문제의식 하에서 한국은 물론 국제 개발 레짐이 제시하고 있는 국제개발협력의 새로운 방향 설정을 비판적으로 살펴보고, 그것이 선언으로 끝나지 않고 개도국이나 저발전 국가들에서 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 대안적 접근에는 어떤 것들이 있을 수 있는지에 대한 시론을 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적 대상으로 중앙아시아 국가들을 선정, 이 지역에서 향후 실현가능한 구체적인 국제개발협력 사업들을 통해 대안적 접근의 가능성을 타진해 보고자 한다.

2. 최근 국제개발협력의 방향과 대안적 제안

최근 ODA를 비롯한 국제개발협력의 기본 방향은 주인의식과 책임의식에 입각한 개도국의 적극적 참여와 주도를 통한 정책 및 절차의 민주성을 강조하고 있다. 즉 개도국들과의 관계는 동반자적이어야 하며, 개도국이 자국의 개발전략에 있어서 주도적 역할을 해야 한다는 것이 국제적 추세이기 때문에 원조 대상 국가들이 주체가 되어 프로젝트를 설계하고 수행할 수 있도록 하는 전략과 자조노력을 지원할 수 있는 기본 기조 수립이 요구된다고 할 수 있다.

그러나 개도국 스스로가 주도적 역할을 해야 한다는 원칙은 중앙과 지역의 소수 권력과 이익 독점자들의 이해와 요구에 따른 정책으로 변질될 수 있기 때문에 향후 제안될 유망 분야들은 해당 국가나 지역 사회의 시민들의 참여와 주도 등이 가능하도록 설계되어야 한다.

또한 주기적으로 반복되는 전 세계적 경제위기, 탄소 가스 배출 등으로 인한 기후 변화, 식량 및 식수 위기, 부국과 빈국 간 양극화, 국내 빈곤 및 양극화 등의 지구적인 문제를 고려한 협력 사업이 발굴되어야 한다는 것을 각인해야 한다. 따라서 자연생태계와 인간발전의 조화를 파괴하는 개발과 성장 모델을 지양하고, 생태적 사고에 입각한 협동경제발전, 인간복지향상에 입각한 개발 모델을 추구, 빈곤퇴치를 넘어 자조와 자립, 그리고 자치능력을 고양할 수 있으며 지속가능한 소득창출과 발전을 촉진시킬 수 있는 국제협력이 요구되고 있다고 할 수 있다.

그러나 보다 근본적으로 인식해야 하는 문제가 있다. 먼저, 개발 프로젝트가 세계화 프로젝트로 전환된 신자유주의 세계화 시대는 기업의 초국적 활동을 공적으로, 사회적으로 규제하지 못하게 하려는 막강한 기업과 금융계 그들의 동맹 세력의 이해관계가 결합된 위로부터의 저항을 특징으로 한다. 그 결과 시장의 탈규제는 세계화 프로젝트의 궁극적 목표가 되었고, 이는 신자유주의 경제 이론으로부터 정당성을 부여 받았다. 그 결과 경제 불안정과 사회불평등이 심화되었고, 이후 경제 성장과 빈곤이 함께 나타나는 소위 개발의 역설 현상이 나타나게 되었다. 따라서 지금까지 개도국을 지원하는 미명 하에 논의되어 온 개발 개념이 사실은 선진국들의 이익이 명백히 반영된 결과라는 사실, 즉 개발 개념이 지닌 본질과 그에 따른 명암을 정확하게 인식하는 것이 중요하다.

그리고 긍정적이든 부정적이든 한국의 개발 개념은 한국의 발전사 속에서 형성된 것으로 시공을 초월해 재현할 수 없으며, 따라서 이러한 모델을 보급, 전수하는 방식의 국제개발협력 지원은 지양해야 한다. 최근 국제개발 레짐은 수원국의 자주성과 역량강화를 강조하고 있으며, 수원국들의 다양한 역사와 문화, 정치 체제 등에 대한 고려를 강조하고 있기 때문에, 관주도 대규모 개발 방식의 일방적인 수출은 지양되어야 한다. 국제개발협력에 대한 장기적 비전과 한국의 개발 경험에 대한 냉철한 비판 없이 정권이 바뀔 때마다 급변하는 한국의 국제개발협력의 기조 수립 메커니즘은 크게 개선되어야 한다.

이러한 명확한 상황 인식 하에 향후 지속적으로 이루어질 국제사회의 사회개발 노력과 개발 개념의 혁신에 적극적, 비판적 관점으로 개입해야 하며, 기존의 개발 이슈 외에도 다양한 이슈가 제기될 포스트 MDGs에 있어서 경제자립 및 내발적 발전 등 개도국의 자생력을 증강하는 원칙이 준수되어야 한다. 무엇보다 원조 효과성의 제고 및 지속가능한 발전을 위해서도 개발협력 의제들은 중장기적으로는 수원국들의 빈곤 퇴치를 넘어 복지 사회 건설, 그리고 사회경제적 실질적 민주주의와 인권, 그리고 양성평등 등의 향상이 이루어질 수 있는 토대를 구축하는 데 기여할 수 있어야 한다는 점을 각인해야 한다.

아울러 수원국의 필요에 입각한다는 의제는 수원국의 중앙과 지역의 권력 엘리트들이 아닌 원조를 절실히 원하고 있는 지역 대중이라는 점을 인식해야 하며, 그 대중들의 직접적 참여를 통해 사업의 주체가 될 수 있는 방안들을 모색해야 한다. 특히 사회적 협동조합 모델은 국제개발협력의 현 문제를 해결하는 데 활용될 수 있는 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 수원국에서의 일자리 창출도 중요하지만, 그것을 지속적으로 발전시키기 위해서는 지역사회 내에서의 소시민 주체들의 연대와 협력이 절대적으로 필요하기 때문이다.

상기했다시피 최근의 국제개발협력은 수원국의 자생적 노력을 요구하는 방향으로 전개되고 있다. 사회적 기업이나 협동조합 등은 저소득층이나 소외 계층까지도 스스로 자립할 수 있는 환경을 만들어 내는 데 목적을 두고 있기 때문에 국제개발협력의 문제점들 중 하나로 끊임없이 제기되는 원조효과성과 개발효과성의 문제를 해소하기 위한 중요한 실마리를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 수원국의 국민이 원하는 것을 그들이 직접 수행할 수 있도록 공여국이 도움을 주는 것이야말로 가장 효과적인 결과를 가져올 수 있다.

사회적 협동조합 모델에 따라, 공익사업을 40% 이상 수행하고, 이익의 30% 이상을 지역사회에 되돌리는 등의 원칙의 실현은 낙후한 지역 사회 인프라 개선에 커다란 도움을 줄 것으로 생각된다. 사회적 자산의 증가는 자연스럽게 세수 증가를 가져오며, 더 많은 세금을 공공제도적 자본으로 사용할 수 있게 될 것이며, 인프라와 공공제도적 자본의 확충은 선순환적인 발전 구조로 이어질 수 있게 될 것이다.

3. 유라시아 제 국가들과의 개발협력의 새로운 패러다임 구축

전체적으로 유라시아 국가 공히 겪고 있는 빈곤 퇴치, 건강 및 가족계획, 위기 예방, 환경정책 및 환경보호, 지속 가능한 경제 개발, 식량 안전과 농업, 식수 및 쓰레기 처리, 공공관리, 이주 노동자, 길거리 아동 등의 문제를 해결할 수 있는 사회공공서비스 관련 분야의 협력이 구체적으로 실행될 때 한국과 유라시아 국가들 간의 실질적 협력, 중장기적 협력이 강화될 수 있다고 판단된다.

선진 국가들의 사례에서 알 수 있듯, 이러한 문제들은 다자적 협력 구조 속에서 효과적으로 해결 가능성을 모색할 수 있으며, 동시에 각 국가 내 시민사회와 지역공동체가 주체가 될 때 실질적으로 해결될 수 있다. 따라서 자원 획득 중심적인 기존의 정책 방향을 지양하고 현지인들의 주인의식을 고양하는 이러한 전략은 장기적으로는 이들 국가의 민주주의와 사회적 시장경제, 그리고 시민사회의 발전을 촉진시킬 수 있다.

특히 새로운 개발협력 사업들은 유라시아 제 국가들이 공통의 관심사가 될 수 있는 사업들이 중심이 되면서도 구체적인 사업에 있어서는 공통적으로 적용되기 어려운 분야가 될 수 있으며 따라서 이러한 차이들을 서로 인정하는 융통성을 제고하는 합의 구조를 만들어야 할 것으로 생

각된다. 또한 같은 개발협력 분야라 하더라도 각 국가마다 차지하고 있는 위치나 역할, 제도 과정에서의 강점 등이 다르기 때문에 관심사도 다양하며, 특히 노동 집약적 공해산업일 경우 한국 기업들의 하청 중심의 협력이 되지 않도록 신중하게 접근할 필요가 있다.

1) 기존 협력 사업 분야에서의 대안적 접근

최근 서구를 중심으로 활발하게 일어나고 있는 전환도시 운동은 원유 생산 축소를 예상하고, 기후 변화에 대비하려는 공동체들의 네트워크 운동으로서 지역 도시와 공동체의 사회적, 생태적 회복 능력을 길러주는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 화석 연료에 대한 의존성을 줄이고, 자족적 농업 생태계 원칙을 통한 지역 차원의 공간의 재구축을 꾀하고 있다. 지속 가능한 토지와 물 사용을 위한 설계에 따라 인간은 환경에 통합되고, 지역 사회에 기반을 둔 농업과 식량 체계를 만들며, 생태적 활동을 다시 살리고 폐기물을 줄이거나 에너지화하여 자연의 사이클을 회복하고자 한다. 이러한 공동체는 이윤이 아니라 공동체를 재생산함으로써 환경 보호와 사회적 연계를 강화하며, 공동체 간 협력과 연대를 장려하는 등 공동체간 경쟁을 강조하는 기존의 개발 담론과 커다란 차이를 보이고 있다.

이러한 기초 하에서 기존의 중앙아시아에서의 유망한 개발협력 분야들 중 공동체와 생태계의 가장 중요한 고리인 산림과 농업, 그리고 물과 같은 영역에 대한 접근은 크게 바뀔 필요가 있다. 먼저 산림은 농업과 마찬가지로 이산화탄소를 흡수해 토양에 고정시키는 역할을 하고 지표면의 온도 조절, 수원 함양 기능 등을 통해 기후변화의 해결자 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 기후변화협약 대비 탄소배출권 확보를 위한 탄소배출권조림 지원으로 친환경적 개발 패러다임으로 차별화된 한국식 산림 정책의 전수로 중앙아 제 국가들의 환경 발전에 기여할 수 있는 분야이다. 중앙아시아 제 국가들의 목재자원 확보를 위한 산업조림 외에도 바이오에너지 확보를 위한 바이오에너지 조림을 현실화시킬 수 있는 한국 중소기업들의 참여를 촉진할 수 있다.

농업과 식량 문제는 소비 증가, 바이오 연료화하는 농업 분야와의 경쟁, 그리고 기후변화 등의 원인으로 전 세계적으로 심각한 부족 현상을 빚고 있는 상황이다. 개발도상국들은 기후변화에 적응할 수 있는 능력이 취약하며, 그 중에서도 영세한 농민들은 자연재해에 대처할 수 있는 능력이 부족해 심각한 위기를 맞을 수 있다.

한편 농업 분야는 전체 온실가스의 13.5%를 배출하는 등 기후변화의 피해자이자 가해자로서 농산기업 중심의 관행농 증가와 연료 연소에 의한 이산화탄소 배출량까지 증가하게 만드는 원인이 되고 있기도 하다. 따라서 비닐 하우스 시설 지원, 농기계 보급 등의 사업 추진 과정에서도 비닐 하우스 내 온도 유지를 위한 난방 과정과 농기계 사용으로 인한 이산화탄소 배출 문제를 고려한 장기적 계획이 이루어져야 한다. 축산 분야의 경우에도 분뇨 분해 과정과 질소 비료 등 화학 비료 사용이 문제가 되고 있기 때문에 이러한 분야의 기업 진출 및 협력 시 반드시 중장기적 관점에서의 환경 문제를 고려해야 한다.

전 지구적인 기후 변화는 강수량, 증발, 토양 수분 등에 영향을 미쳐 지하수 수위, 수온, 하천 유량, 수질 등에 변화를 일으키고 있다. 이는 식수 뿐 아니라, 농업 용수원의 변화 등으로 농업 기반 시설에도 영향을 미칠 수 있다는 데에 문제의 심각성이 있다. 또한 대규모 농업은 대량의 물을 필요로 하기 때문에 그것이 부메랑이 되어 오히려 농업의 붕괴를 가져온 우즈베키스탄의 목화 사례에서 보듯 농업과 수자원 문제는 통합적으로 다루어야 하는데, 한국은 이러한 분야에 장점을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 물 문제의 경우에도 수자원 문제가 아니라 농업 용수와 식수 개발, 상수원 및 하수도 현대화 문제 등 친환경적 주제로 접근할 필요가 있다.

최근 서구를 중심으로 전원도시, 생태도시, 그리고 저탄소도시 만들기 운동이 활발히 일어나고 있으며, 다양한 도농상생의 제안들이 실현되고 있다. 특히 지역경제의 자립적 발전에 대한 관심은 복지를 강화하는 공공사업과 결합되는 경향을 보이고 있다. 이렇듯 도시 및 농촌의 정비 및 현대화, 개발 사업 분야는 기존의 방식에서 벗어나 사회복지정책과 연계된 사업이라는 관점에서 종합적으로 접근해야 할 필요성이 있다. 특히 도시와 공동체에서의 사회복지정책의 근간을 이루는 교육, 보건의료, 주택 등의 분야 협력은 해당 국가의 의무 및 무상, 공공성 개념을 훼손하지 않으면서도 질적인 개선을 추구하는 방향으로 전환해야 한다.

주택의 경우 최첨단 고급 신규 아파트 건설 외에도 기존 주택의 개보수, 난방 시설 현대화 등을 통한 에너지 효율화, 그리고 서민 주택 건설 등에도 관심을 가질 필요가 있다. 또한 중장기적으로는 주택이 재산과 투기의 수단이 되고, 사회적 불평등의 근거가 될 수 있는 가능성을 차단하기 위해서 사회주의 체제 국가 공히 발달되었던 주택협동조합 제도를 시대에 맞게 변화시킬 수 있도록 적극적으로 협력할 필요가 있을 것으로 판단된다.

교육 분야 협력의 경우, 기존의 직업훈련원 건립 중심의 중등교육과 한국관련 장학생 선발, 단기적 교사 연수 중심의 고등교육 지원 외에도, 현지에서의 중장기적인 플랜 하 지속가능한 사업들을 제안할 필요가 있으며, 이를 위해 초등기초 교육은 물론이고 장기적으로는 유럽 수준으로의 실질적인 무상 교육 확대, 양성평등 교육 강화 등 국제 교육 ODA의 원칙에 입각한 사업들을 제안할 필요가 있다.

또한 보건의료 분야 협력의 경우에도 한국으로의 의료 관광을 촉진시키기 위한 협력이나 현지인들 중 소수 집단들에게 혜택을 주는 분야 중심의 의료 현대화 사업보다는 기존의 무상 의료 시스템의 개혁과 보완을 목표로 하되, 의료 서비스 시스템의 질적 제고를 위한 협력이 위주가 되어야 한다. 전 지구적으로 활발하게 전개되고 있는 의료 생협 모델도 장기적으로는 정착될 수 있도록 하는 협력이 요구된다.

이러한 대안적 모델은 서구에서는 이미 시행, 실현되고 있으나, 한국에서는 요원한 모델이기도 하다. 따라서 향후 중앙아시아에서의 개발협력사업은 발전국가 시대 저발전 국가가 반드시 겪어야 하는 시행착오를 줄이기 위해서 뿐 아니라, 한국과 같은 새로운 국제개발협력의 주체 국가들 내부의 혁신을 위해서도 반드시 기존의 개발협력 기조는 물론 그를 넘는 대안적 패러다임을 창출할 수 있는 방향으로 조정되어야 한다.

2) 저탄소 대안 경제를 위한 개발협력사업 사례들

① 신재생 에너지 분야 개발협력

화석연료의 고갈과 핵에너지의 위협, 그리고 셰일 가스 및 오일에 의한 에너지 가격 및 시장 판도 변화는 자원의존형 경제 구조를 가지고 있는 중앙아시아 일부 국가는 물론, 역내 자원 부족 국가들에게도 위기의식 및 대체 에너지에 대한 관심을 갖게 하고 있다. 그러나 석유와 가스와 같은 화석 연료를 대체한다는 기존의 대체 에너지 개념에는 핵에너지 등이 포함되어 있는데, 현재 핵 에너지의 위험성에 대한 전 세계적인 논의는 핵에너지를 제외한 자연과 폐기물 등을 이용한 새로운 재생 에너지에 대한 관심을 한층 더 촉구하고 있다.

특히 에너지의 탈중앙집중화와 지역 내 자연 에너지 자원의 활용이라는 전 세계적인 경향은 차치하더라도, 현재 중앙아시아의 열악한 전력망을 고려할 때, 신재생 에너지는 지역 단위의 에

너지 자립과 그에 따른 고용창출을 낳을 수 있는 중요한 산업이라고 할 수 있다. 또한 신재생 에너지 분야는 중소기업이 주도해 왔기 때문에 중소기업의 활성화와 해외진출이라는 측면에서도 유익한 측면이 있으며 한국과 해당 국가의 지원이 축소되지 않을 분야이기도 하다.

중앙아시아는 풍력, 조력, 태양열, 수력, 폐기물, 지열, 바이오 매스 등 다양한 신재생 에너지 분야 들 중에서 많은 분야들에 커다란 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있는데, 그 중에서도 집중적으로 투자가 이루어지고 있는 분야는 태양열과 풍력 에너지 분야라고 할 수 있다

우즈베키스탄 내 신재생 에너지 부문 잠재력은 수력 1300만 TOE, 태양열 500억 TOE, 풍력 313만 TOE, 바이오매스 328만 TOE로 추산되고 있다. 우즈베키스탄 정부는 1997년 신재생에너지 도입을 위해 ‘에너지 효율적 사용 법안’을 채택한 이후, 신재생에너지가 국가 전력안보 및 미래 전력부문 발전에 있어서 주요한 과제로 인식하고 환경보호 및 지속가능한 발전을 위해 신재생 에너지 개발에 꾸준히 관심을 기울여 왔다. 또한 우즈베키스탄 정부는 2013년 1월 1일에 ‘신재생 에너지 전력 생산 발전 방안’, ‘태양열에너지 국제 연구소 설립’ 결의안을 발표했으며 이에 따라 Uzbekenergo 산하에 태양열에너지 개발을 위한 연구소를 설립한 바 있다. 현재 Uzbekenergo는 다양한 법안을 통해 환경보호, 대기 및 수질 오염, 에너지 효율 등의 국제 기준을 만족하기 위해 노력하고 있으며, 전력생산을 비롯해 오염물질 배출, 하수처리 시스템, 토양 오염 등 환경부문으로까지 그 영역을 점차 넓혀가는 추세이다.

이렇듯 우즈베키스탄 정부는 신재생 에너지 개발을 통해 국내 전력 수급을 개선하고자 대체 에너지에 대한 국민의식 제고와 함께 국제기구 및 해외원조를 통한 자금 확보, 대체에너지 관련 법안 마련 등 신재생 에너지 개발을 위해 다방면으로 노력하고 있다. 그러나 신재생 에너지 개발에 따른 비용 증가가 해당부문 발전에 마이너스 요인으로 작용하고 있으며 무리한 계획 설정으로 목표를 달성하지 못하는 사례도 발생하고 있어 빠른 시일 내에 뚜렷한 성장을 기대하기에는 어려운 측면이 있는 것이 사실이다.

우즈베키스탄에서 가장 관심을 갖는 신재생 에너지 분야들 중 하나가 바로 태양열 에너지이다. 태양광 업계 세계 1위 국가인 독일의 한 해 일조 시간은 1700여 시간인데 비해, 우즈베키스탄 각지의 한 해 일조 시간은 2410 -3090시간에 이르며, 연평균 일조일이 300 일 이상이나 되는 등 향후 유망한 협력 사업으로 발전할 가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 우즈베키스탄 내 태양에너지 시설 현대화 및 신기술 도입이 이뤄진다면 태양전지 생산이 20~30배 증가함과 동시에 연간 500~600kWh의 전력 생산이 가능할 것으로 예상되고 있다. 게다가 우즈베키스탄은 구소련 시기인 1956년부터 태양에너지 연구를 시작해 1985년 규소를 원료로 하는 태양전지를 생산했으며 1988년에는 기존의 연구를 토대로 태양전지 생산을 증대해 1989년 100W급의 태양전지 설비를 생산, 인근 국가에 수출한 경험이 있을 정도로 일정정도의 기술적 기반을 갖고 있다고 할 수 있다.

현재 우즈베키스탄 정부는 에너지 다각화와 대체에너지 개발을 위해 2016~2018년 총 2억 5000만 달러를 투입해 50MW 규모의 태양열 발전소를 건설할 예정이며, 이를 통해 연간 1억1000만kWh 전력 생산과 연간 천연가스 3600만m³에 달하는 연료 절감 효과를 얻을 것으로 판단되고 있다. 향후 정부 차원의 노력으로 태양열 발전을 통한 전력 생산이 점차 증대될 것으로 예상되며, 이에 따라 우즈베키스탄 태양열 발전 분야의 꾸준한 성장이 예상되고 있다. 최근 우즈베키스탄에서는 태양력 발전과 관련한 국제 대회를 개최를 통해 이 분야에 대한 관심과 투자, 그리고 국제협력 사업이 급격하게 증대하고 있음을 보여 주었다.

이 외에 우즈베키스탄에서 발전이 기대되는 신재생 에너지 분야는 바로 풍력 발전이다. 우즈베키스탄 정부는 UNDP 등의 국제기구의 지원으로 1998년 누쿠스 지역 250W급 태양력-풍력 병

합 발전 시설을, 2000년 타슈켄트 주 차르박 지역에 태양력-풍력 병합 발전 시설을 설치한 바 있다. 현재 우즈베키스탄에서 풍력발전이 가장 적합한 지역은 카라칼팍스탄 공화국이 위치해 있는 아랄해 부근으로 우즈베키스탄 정부는 해당 지역에서 ‘수르길 가스화학단지’건설 사업이 진행되고 있는 점을 고려해 풍력발전을 통한 전력 공급을 계획하고 있다. 특히 발전 시설과 멀리 떨어진 벽촌 지역에서 겪는 전력난을 해결하기 위한 방안으로 소규모 풍력발전은 낙후된 벽촌 지역에서의 전력 공급에 커다란 도움을 줄 것으로 판단되고 있다.

향후 우즈베키스탄 정부는 에너지 다각화 및 대체에너지 개발을 위해 2016~2018년 총 2억 5000만 달러를 투입해 100MW 규모의 풍력발전단지 건설을 계획하고 있으며, 이를 통해 연간 2억1000만 kWh의 전력 생산과 연간 천연가스 68m³에 달하는 연료절감 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 우즈베키스탄 정부는 풍력발전 잠재력이 높은 지역을 선정해 풍력발전을 위한 데이터 수집을 위한 연구를 계획하며, 이를 위해 신재생 대체에너지 관련 선진기술을 보유한 국가와의 협력을 추진하고 있다.

카자흐스탄은 UNDP의 환경 조사가 대대적으로 이뤄진 국가 중의 하나로 실질적으로 풍력 에너지 및 태양열 에너지 산업은 가시화된 상황이다. 2009년 카자흐스탄 정부는 신재생에너지 보급 확대를 위해, 재생에너지원 활용 촉진에 관한 법률을 제정한 바 있다. 아울러 신재생에너지 사업 시행을 위해 산업신기술부 산하에 도스틱 에네르고(Dostik Energo) 공사를 설립한 바 있으며 국부펀드인 삼룩카즈나를 통해 삼룩 그린에너지(Samruk Green Energy)사를 설립하였다. 또한 카자흐스탄 정부는 ‘혁신활동 정부지원에 관한 법률’에 의거하여 혁신개발연구기관을 설립함으로써 신재생에너지의 민간 단위에서의 활성화를 도모하고 있다.

카자흐스탄은 정부의 적극적인 주도로 ‘카자흐스탄 2003 ~ 2015년 산업혁신 개발전략’을 작성하였는데, 이에 따르면, 에너지분야 개발 부분은 재생에너지 자원 개발을 주요 과제로 삼고 있다는 데에 그 특징을 찾아 볼 수 있다. 이 프로그램에 따르면 신재생에너지 자원 개발은 친환경 기술 도입을 통한 그린에너지 창출로, 이를 통해 환경오염물 총 배출량을 줄여 환경오염 부분의 문제해결을 도모하고자 하는 데 있다. 또한 ‘2007~2024 카자흐스탄 지속가능한 발전으로의 전환 계획’에 따르면, 카자흐스탄 정부는 신재생에너지원 등과 같은 친환경적, 효율적 에너지 사용지원을 통한 지속가능한 경제발전을 계획하고 있음을 알 수 있다.

현재 정부 프로그램을 통해 2012년 상반기까지 19개의 신재생 에너지 관련 프로젝트가 완료되었으며, 16개의 프로젝트가 진행 중에 있는데, 현재 추진 중에 있는 신재생 에너지 사업들 중 풍력 에너지 프로젝트가 가장 적극적으로 실행되고 있다. 그 중 2013-2014년에 걸쳐 진행될 예레이멘타우 풍력 발전소 프로젝트는 ‘2010-2014 카자흐스탄 산업혁신’ 프로그램의 일환으로 진행되는 프로젝트로서 수도인 아스타나에서 동쪽으로 130km 떨어져있는 아크몰린스크 주 예레이멘타우 시에 풍력 발전소 단지를 건립할 프로젝트이다. 2006년 예레이멘타우 시와 유엔개발계획(UNDP)간의 협약에 따라 높이 50m의 국제표준에 따른 풍량풍속계가 설치된 바 있으며, 국제에너지기구(IEA), 국제전기기술위원회(IEC)의 기준에 부합하도록 설계되어졌다.

연간 9290억kWh에 이르는 카자흐스탄의 풍력 에너지양이 가장 풍부한 지역은 중서부 지역이라고 할 수 있다. 따라서 향후 카자흐스탄 풍력에너지 개발 가능성이 가장 큰 곳은 연간 풍속이 9.7%, 5.9%에 달하는 준가르와 질릭 계곡이라고 할 수 있는데, 특히 준가르 계곡의 가능 풍력 생산량은 5MW로 F/S로 국제 기관 및 정부 투자 금액이 650만 달러에 이른 것으로 파악되고 있다.

2010년 10월 카자흐스탄 정부는 풍력 개발 프로그램을 본격화했는데, 현재 개발 중인 풍력 발전기의 에너지 생산이 가시화되면 2014년까지 전체 에너지의 1%에 해당되는 풍력 에너지가

생산될 예정이다. 개발될 예정인 풍력 발전소는 위에서 언급한 Junggar WPP(40MW), Chilik(140 MW)를 비롯하여 Saryieskaya WPP(140MW), Alakol WPP(140MW), Karoyskaya WWP(20MW), Shengeldinskaya WPP(20MW), Kurdayskya WPP(20MW)로 총 520MW 가능 생산량이며 연간 18억~20 억kWh가 생산될 것으로 예상된다.

이 외에도 카자흐스탄 역시 태양열 에너지에 잠재력이 상당한 수준이라고 할 수 있다. 여러 연구에 따르면, 카자흐스탄의 태양 에너지 가능 생산량은 3400만t의 석탄에너지를 대체할 수 있는 수준이다. 특히 카자흐스탄의 태양열 에너지 개발 가능성이 큰 이유는 태양열 발전기 원료가 되는 실리콘(석영)이 풍부하다는 데에 있다.

2008년 초 악타우 항만 자유경제지구에 독일 Silicon Technology GmbH가 1억6500만 달러 상당의 실리콘 및 태양열 모듈생산공장을 설립한 바 있으며, 2007년 10월, 러시아 시베리아 연구소(RAS)와의 합작회사의 형태로 알마티 지역에 설립된 Kazsilicon LLP사는 연간 매출액은 7000만 달러에 이르는 규모의 회사로 성장하고 있다. 이 외에도 카자흐스탄은 현재 태양열 전지 생산 및 태양열 난방기술 개발프로젝트 또한 진행되고 있으며, Dulat이라는 회사가 현재 유일하게 태양열 전지를 생산하고 있다.

② 산업 폐기물 재활용 및 폐기물 에너지 산업

신재생 에너지 분야 중 폐기물 에너지 산업의 경우 이미 유럽에서 폐기물 처리와 재생에너지 생산이라는 두 마리 토끼를 잡는 효과로 주목을 받고 있는데, 엄청난 양의 폐기물이 발생하고 있는 유라시아/중앙아시아 국가들에서 장기적으로 매우 중요한 개발협력분야가 될 것이라 판단된다. 아직 중앙아시아 제 국가들에서는 폐기물 분리수거 및 재활용에 더 많은 관심과 투자가 이루어지고 있는 것이 현실이지만, 이를 통해 신재생 에너지 산업 중 중요한 분야인 폐기물 에너지 산업으로 발전해 나갈 수 있는 토대를 갖추는 것으로 예상된다.

중앙아시아의 산업과 가정 폐기물의 문제는 인광물질, 유황물질과 같은 위험물질 함유가 커서 심각한 대기, 환경, 토양 오염과 생태계 파괴의 주 원인이 될 수 있으며, 카자흐스탄의 세미팔라친스크 지역과 같이 방사선 문제와도 연관되어있는 중요한 국제적 사안이기도 하다. 특히 국제 석유 기업들이 지분 및 운영 참여중인 국제 컨소시엄과 정부 간의 환경 문제가 지속적으로 발생하고 있는 카자흐스탄 등 일부 국가들의 경우, 향후 다양한 레벨에서의 산업 폐기물 처리 문제는 커다란 국제적 이슈가 될 수 있다고 판단된다.

다른 한 편으로 중앙아시아 각 국가들은 산업폐기물의 재활용을 통해 원료수입비용을 절감하고, 화력발전소의 연료로 사용해 전력을 생산하는 등 새로운 경제효과를 노리고 있을 뿐 아니라, 산업 폐기물을 이용한 난방 등 신재생에너지 분야에도 관심을 가지고 있다.

독일의 1인당 연간 쓰레기 배출량인 0.4톤에 비해, 카자흐스탄 경우, 1인당 연간 쓰레기 배출량은 1381톤이나 되는 등, 현재 중앙아시아 각국의 폐기물로 인한 환경문제는 심각한 상황이라고 할 수 있다. 현재 우즈베크의 연간 폐기물 배출량은 약 1억 2천만 톤으로 이 중 생활 폐기물 약 2천만 톤, 농업 및 산업폐기물은 약 1억 톤으로 매년 증가하는 추세다. 카자흐스탄에서 연간 배출되는 공업 폐기물은 2억 5000 톤 정도의 유독성 폐기물을 포함, 약 7억 톤 정도이며, 연간 200만 톤 정도 배출되고 있는 것으로 알려져 있다.

지역별로 폐기물 배출량이 가장 많은 곳은 공업 및 광물 개발 산업이 발달 한 지역들인데, 그 주변에서의 오염 폐기물 방치 및 방류 문제와 산업 특화 분야에 따른 전력에너지 폐기물, 공업 및 농업 화학성분 폐기물, 유황성분의 폐기물 등의 문제가 전국적으로 심각한 상황에 처해 있다. 카자

호스탄의 경우 6.8%만이 공식 승인된 처리장이며, 나머지 93.2%는 비공식 처리장으로 매일 대량의 폐기물이 유기되고 있는 상황인데, 이러한 상황은 중앙아시아 국가에서 공통적으로 발생하고 있다고 할 수 있다. 또한 생활쓰레기 분리수거 제도가 없어, 재활용 가능한 쓰레기의 수거가 이루어지지 않고 쓰레기 매립장으로 보내지며, 재활용 가능한 폐기물을 제외한 모든 산업폐기물은 산업폐기물처리장에 매립되는 등 환경 오염은 심각한 수준이라고 할 수 있다.

이러한 상황의 타개를 위해 현재 중앙아시아 각 국가들은 환경오염 방지를 위한 폐기물 분리수거 뿐 아니라, 폐기물을 이용한 재활용 사업 발전을 국가 차원에서 적극적으로 계획, 진행 중이다. 가령, 카자흐스탄은 총 6억 달러 이상의 막대한 자금을 동원하여 알마티 시 Iliyskiy 지역 쓰레기 처리장 프로젝트, Zhasyl DAMU 재활용 시스템 구축 프로젝트, 'Avant Air Resource' 국영기업의 파블오르다 지역 재활용 시스템 구축 프로젝트, Altyn Tet LLP사의 아스타나 시 재활용 공장 설립 프로젝트를 주도하고 있다. 우즈베키스탄 역시 환경부 주도로 총 비용 250만 달러를 들여 2010년 4월 일본정부와 협력해 폐기물 재활용을 위한 분리수거 시설 설립을 계획하는 등 다양한 폐기물 관련 정책을 수립하고 있다.

그러나 상기했다시피, 현재 심각한 폐기물 현황과 이를 극복하기 위한 정부의 일련의 계획들에도 불구하고, 중앙아시아 국가 공히 비용과 기술 등의 여러 이유로 인해 폐기물의 재활용을 넘어 폐기물 에너지 연료화를 실행하려는 계획은 아직 요원한 상황이라고 할 수 있다.

4. 결론

2010년 수원국에서 공여국으로 전환된 이후 한국의 국제개발협력사업은 정부와 산업계는 물론 학계와 시민사회단체에 이르기까지 새로운 관심 영역으로 대두되고 있다. 전 세계적으로 전개되고 있는 그 어떤 분야와 비교해 봐도 한국의 정부 각 부처는 물론 한국 사회의 거의 모든 영역이 대규모로 관여하고 참여하고 있지만, 현재의 국제개발협력이라는 의제 자체에 대해 근본적으로 비판적이고 성찰적인 자세로 임하는 곳은 그리 많지 않다.

신자유주의 세계화는 이제 진부한 주제로 여겨질 정도로 전 지구적인 담론이 되어 있지만, 막상 전 세계가 연관되어 있으며 신자유주의 세계화의 주요 선도 기관들이 금액을 지원하는 등 이러한 세계화가 실질적으로 전 지구적 차원에서 전개되고 있는 국제개발협력에 대해 기존의 비판적 지식인들의 관심은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

반면, 현재 국제개발협력을 선도하고 있는 한국의 주요 관련당사자들(관료, 학자 등등)은 서구 사민주의적 의제들이 크게 반영되어 있는 국제개발협력의 주요 방향과는 배치되는 경향을 가지고 정책을 입안하고 있는 문제가 있는 것이 현실이다. 결국 이러한 모순은 기이하게도 한국적 개발협력 모델을 박정희 시대의 새마을 운동을 부활시키는 결과로 나타났다.

국익 혹은 기업의 이익과 자원 확보를 중심으로 한 유상과 구속성 원조 개념이나 시혜성 원조 개념이라는 기존의 문제에 더해 환경 파괴적이며 소수에게 부가 집중되는 국민 동원형 대규모 개발 사업 중심의 개발협력 개념의 확산은 명백히 전 세계적인 방향과 반대되는 것이다. 따라서 수원국의 주체성과 책무성을 강화하고, 원조 효과성과 개발 효과성을 극대화시켜 수원국의 지속가능한 발전과 빈곤 타파를 위한 진정한 길은 현재의 한국의 국제개발협력정책과는 전혀 다른 길이라고 할 수 있다. 아울러 국제사회가 제시하고 있는 방향 역시 실현가능하고 지속가능한 것이 되기 위해서는 조금 더 현지 대중의 직접적인 참여와 저탄소 친환경적 대안 경제적 정책으로 나아갈 필요가 있다.

이를 위해 전반적으로 본문에서 언급한 분야들은 단기간에 큰 수익을 거두기 어려운 분야이기 때문에 사회적 기업이나 대기업의 CSR 차원에서 중앙아시아 제 국가들의 지역경제 활성화와 기후 및 환경 조건 개선 등을 포괄적으로 돕는 방식으로 진출해야 한다. 또한 기존의 낙후 지역 및 개도국 진출 시의 과오를 되풀이하지 않기 위해 일반 기업 진출 시에도 사업 분야를 막론하고 중앙아시아 국가 국민들이 주인 의식을 가질 수 있도록 하는 다양한 방안을 강구해야 할 것으로 판단되는 바, 협동조합 방식에 의한 국제개발협력의 대안적 구상을 실행할 필요가 있다.

현재 전 세계적으로 국가적인 대단위 성장보다는 지역 단위의 자립경제 발전을 지향하는 방향으로 전환되고 있고, 지역 공동체 발전이나 협동조합 형성이 국가적으로 지원되고 있는데, 중앙아 협력도 이러한 방향으로 추진하면서 기업이 진출한다면 장기적으로 사회발전에도 기여하고 기업 수익도 안정적으로 발생할 수 있으리라 생각된다. 특히 서구의 사례에서 보듯, 신재생 에너지 분야의 경우 협동조합 방식의 발전이 효과적으로 나타나고 있다는 점은 향후 친환경적 개발협력의 방향이 어떻게 되어야 하는지에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

아울러 본문에서 언급한 분야들 외에도 아동과 젠더(양성평등, 아동노동, 아동성매매), 보건(에이즈, 보건환경개선), 환경(기후변화문제 해결을 위한 CDM 사업, 사막화 현상 방지, 지구 온난화 문제로 인한 식량 위기), 인권 및 이주(인권에 기반한 개발 사업, 국제 이주 노동자 인권 문제), 분쟁과 평화(분쟁 후 평화정착 지원), 개발협력의 대안적 활동(공정무역사업, 지속가능한 관광사업, 국제사회공헌활동), 긴급구호(지진 등 자연재해), 교육역량강화 및 인적 자원 개발 문제 등 전 세계적으로 개발 협력 기구들에 의해 제기되고 있는 문제들의 대두를 대비한 선도적 국제개발협력 사업을 주도할 필요가 있다고 할 수 있다.

세션Ⅷ (중앙아시아경제학회 세션Ⅱ)
: 중앙아시아 다자협력 및 실크로드 경제

■ 사회 : 박상남(한신대)

■ 발표 :

조정원 - 중국의 '실크로드 경제권' 구축은 가능한가?:

무역, 투자, 물류, 에너지를 중심으로

박정호 - CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석:

CU 가입 문제를 중심으로

■ 토론 : 황성우(한국외대), 박병인(경남대)

중국의 ‘실크로드 경제권’ 구축은 가능한가?: 무역, 투자, 물류, 에너지를 중심으로

조정원(인하대)

I. 들어가는 말

중국의 중앙아시아에 대한 지역 전략은 서부 국경 지역 안보와 신장의 소수민족들의 분리 독립을 막기 위한 노력으로부터 시작되었다. 중국이 러시아와 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄과 함께 2001년 6월 15일에 만든 상하이협력기구는 그러한 노력의 결과물이었다. 1)상하이 협력기구가 만들어질 때만 해도 중국과 중앙아시아 국가들과의 경제 협력에 대한 논의보다는 반테러와 분리주의, 극단주의에 대한 회원국 간의 공조가 더 크게 부각되었다. 그러나 시간이 지나면서 중국은 상하이협력기구 회원국들과 투르크메니스탄과 같은 비회원국과의 경제 협력이 강화해 왔다. 중국은 중앙아시아 국가들과의 무역 외에 국가별로 특화된 투자, 물류 네트워크 구축 전략을 추진해 왔다. 2007년 9월 중국과 중앙아시아 6개국은 도로와 철도를 중심으로 한 현대판 실크로드 건설에 합의한 바 있다. 이를 위해 2007년 11월 타지키스탄에서 각료급 회담을 다시 열어 프로젝트 추진 방안을 구체적으로 확정키로 했었다. 이 계획은 잠정적으로 총 192억달러를 투입, 내년부터 건설에 들어가 2018년 완공한다는 목표를 세운 바 있다. 2)그러나 그 이후 이를 구체화시킬 그랜드 플랜과 실행 방안이 나오지 않았었다. 그러나 에너지 네트워크 구축은 비교적 빠른 속도로 진행되어 왔다. 특히 중국석유를 중심으로 진행하고 있는 중앙아시아 가스관 사업은 투르크메니스탄 - 중국 신장의 1기 가스관뿐만 아니라 우즈베키스탄을 경유하고 카자흐스탄 천연가스 생산지와 소비지를 연결하는 지선을 건설함으로써 중앙아시아 국가들의 천연가스 공급 네트워크 부족을 해결해 주고 있다. 또한 중앙아시아 국가들에 대한 다양한 투자까지 병행하여 구소련과 러시아 중심으로 진행해 오던 중앙아시아 국가들의 경제 협력의 패턴에 변화를 불러 일으켰다. 무역액에 있어서도 2013년 1월부터 8월까지 중국의 중앙아시아 5개국과의 무역액은 324억 달러 (약 34조 6천억원)를 기록했다.3)이는 전년 동기대비 16.7% 늘어난 것으로 2012년 총 거래량인 460억 달러(약 49조원)의 70%를 초과한 것이다.4) 또한 2012년 말부터 중국은 카자흐스탄과 투르크메니스탄의 최대 무역 파트너가 되었다.5)이러한 흐름은 2013년 9월 7일 시진핑 국가주석이 카자흐스탄 나자르바예프 대학에서 중국과 중앙아시아 국가들의 교통망을 연결해 발트해와 태평양까지 진출할 수 있는 ‘실크로드 경제권’ 건설을 제안하면서 새로운 거대 경제권 탄생의 가능성까지 보여 주고 있다. 중국의 구상대로 실크로드 경제권이 만들

1) 가와시마 신, 모리 가즈코 저, 이용빈 옮김 (2013). 『중국외교 150년사 글로벌 중국으로의 도정』, 한울아카데미, p.253.

2) 장규호 (2007). ‘실크로드 현대판으로 부활한다.’ 『한국경제』, 9월 19일, 13면.

3) http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/15/c_117721451.htm (검색일:2013.11.15)

4) 상계 인터넷 자료

5) <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201310/20131000361882.shtml> (검색일:2013.11.12)

어지면 중국과 중앙아시아 지역의 30억 인구가 참여하는 거대한 단일 시장으로까지 발전할 수도 있다. 그렇게 되면 최근 2012년부터 가속화되고 있는 인민폐-달러 환율 절상으로 수출에 어려움을 겪고 있는 중국에게 새로운 비관세 수출 시장이 열리게 될 것이다. 또한 중국과 중앙아시아 국가들 간의 경제 협력과 인적 교류가 더욱 활성화되면서 중국의 역내 영향력이 한층 강화될 수 있을 것이다. 그렇다면 과연 중국이 의도하는 대로 '실크로드 경제권' 구축이 가능할까? 본고에서는 중국의 중앙아시아 국가별 무역과 투자, 에너지, 물류 분야에서의 프로젝트들의 현황을 바탕으로 중국의 중앙아시아 국가들에 대한 경제적 비중이 어느 정도까지 커졌는지를 분석할 것이다. 이를 토대로 중국이 계획하는 대로 중앙아시아에 새로운 경제권 건설 가능 여부를 예측하고자 한다.

II. 무역, 투자

(1) 카자흐스탄

중국과 카자흐스탄의 무역액은 최근 5년 6개월 동안 국제금융위기의 영향이 컸던 2009년을 제외하고는 매년 증가세를 보이고 있다. 특히 2012년의 양국 무역액은 역대 최고치를 기록하였다.⁶⁾ 카자흐스탄은 중국에 에너지와 광물 자원을 주로 수출하고 있다. 대중국 자원 수출은 기존의 러시아 중심의 수출 구조에 다변화를 가능하게 하였다. 또한 동아시아의 최대 시장인 중국에 진출하면서 경제적 이익을 증대시켜 주고 있다. 중국은 카자흐스탄에 비해 경쟁력이 있는 생활용품과 섬유, 가전 제품과 자동차를 중심으로 한 내구소비재를 수출하고 있다. 중앙아시아에서 경제 발전 속도가 가장 빠른 카자흐스탄에게 중국은 최대의 무역 파트너이다.

<표 1> 중국 - 카자흐스탄 무역액 (2008 - 2013 상반기)

자료:

- 中华人民共和国 商务部 (2011). 『2010年哈萨克斯坦货物贸易及中哈双边贸易概况』, p.1.
 中华人民共和国 商务部 (2012). 『2011年哈萨克斯坦货物贸易及中哈双边贸易概况』, p.1.
 中华人民共和国 商务部 (2013). 『2012年哈萨克斯坦货物贸易及中哈双边贸易概况』, p.1.
 中华人民共和国外交部 (2013). 『中国同哈萨克斯坦的关系』, p.2.

년도	무역액 (단위: 억 달러)	전년 대비 증감 (%)
2008	175.7	26.5
2009	140.04	-20.02
2010	204.1	44.5
2011	249.5	22
2012	256.8	2.9
2013 상반기	135.7	23.1

투자에 있어서도 중국은 카자흐스탄에 에너지 자원 분야를 중심으로 적극적인 움직임을 보이고 있다. 2013년 9월 7일 시진핑 국가주석의 방문 기간 중에 중국석유(CNPC)와 카즈무나이غاز

6) <http://finance.people.com.cn/n/2013/0823/c1004-22672177.html> (검색일: 2013.11.01.)

는 카자흐스탄의 카샤간 유전개발사업에 50억 달러 투자를 통해 중국석유가 지분 8.33%를 확보하는 데 합의하였다.⁷⁾ 중국은 이 외에도 주로 에너지자원 분야에 집중된 20여개의 투자협정을 통해 카자흐스탄에 260억달러 상당의 투자를 약속하였다.⁸⁾

(2) 우즈베키스탄

중국은 자원과 원재료 분야에 강점이 있는 우즈베키스탄과의 무역액도 늘려 나가고 있다.

<표 2>에 나온 바와 같이 양국의 무역액은 2011년을 제외하고는 매년 늘어나는 모습을 보이고 있다. 중국은 우즈베키스탄의 천연가스를 파이프라인을 통해 육로로 수입하고 있다. ⁹⁾ 또한 광물자원, 귀금속, 면화도 꾸준히 수입하고 있다.¹⁰⁾반면에 우즈베키스탄은 중국의 가전 제품, 차량, 자동차와 섬유, 의류, 생활용품을 수입하고 있다. 2013년 상반기 현재 중국은 우즈베키스탄의 제2대 무역 파트너이다.

<표 2> 중국 - 우즈베키스탄 무역액 (2008 - 2013 상반기)

자료: http://www.sco-ec.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=178064&col_no=48

(검색일: 2013.10.23.)

中华人民共和国 驻乌兹别克斯坦共和国 经济参赞处(2012). 『中乌双边贸易 (2007—2011).』 p.1.

년도	무역액 (단위: 억 달러)	전년 대비 증감 (%)
2008	16	42.4
2009	20.51	35.8
2010	24.8	44.5
2011	21.7	-12.8
2012	28.7	32.8

중국의 우즈베키스탄 현지 투자도 기존의 천연가스관을 중심으로 자원 확보를 위한 투자에서 다른 분야로 범위를 넓혀가고 있다. 우선 중국은 현지에 공단을 운영하고 있다. 2010년 12월부터 가동에 들어간 평성공단(鹏盛工业园)은 중국 원저우의 오우하이난룽(瓯海南龙) 피혁 제조공장을 비롯한 5개 회사가 공동으로 참여하여 우즈베키스탄 시얼하주에서 운영하고 있다. ¹¹⁾이 공단에서는 우즈베크 국내 시장에 판매되는 다량의 피혁 제품이 만들어지고 있다. 최근에는 교통 물류 네트워크 관련 투자도 늘고 있다. 또한 정부 간 투자 협의도 꾸준히 추진되고 있다. 2011년 4월 21일에 양국 정부는 50억 달러의 투자 협의서를 체결했다. 당시의 투자 협의서에는 중앙아시아 가스관의 우즈베크 구간 건설, 중국의 주요 은행들의 우즈베키스탄 4대 은행에 대한 15억 달러 차관 제공이 주요 내용이었다. ¹²⁾2013년 12월 1일에는 리커창 국무원 총리가 우즈베키스탄 정부와 4억 달러의 투자 협의서를 체결하였다. ¹³⁾이번 투자 협의서는 우즈베키스탄 동부와

7) <http://cn.nytimes.com/china/20130926/c26central/> (검색일: 2013.11.02.)

8) <http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/17/001448093.shtml> (검색일: 2013.11.05)

9) 중국은 우즈베키스탄 천연가스의 제2대 수출국이다.

<http://finance.people.com.cn/n/2013/0823/c1004-22672136.html> (검색일: 2013.10.27)

10) 중국은 우즈베키스탄 면화의 최대 수출국이다.

<http://finance.people.com.cn/n/2013/0823/c1004-22672136.html> (검색일: 2013.10.25.)

11) <http://uz.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tzwl/200909/20090906513628.shtml> (검색일: 2013.10.23)

12) 우즈베크 구간은 2013년 상반기에 완공되어 중국 신장으로 우즈베크 천연가스가 수출되고 있다. 우즈베키스탄 4대 은행에 제공된 차관은 각종 투자 사업 자금으로 사용되고 있다.

<http://www.cippe.net/news/29412.htm> (검색일: 2013.10.25.)

기타 지역 간의 2개 철로 연결과 양국 간의 은행, 세무, 여행, 문화 관련 사업 협력을 위한 것이다.¹⁴⁾

(3) 투르크메니스탄

중국은 2012년 투르크메니스탄과 103억달러의 무역액을 기록하여 투르크메니스탄의 최대 무역 파트너가 되었다.¹⁵⁾ 투자에 있어서는 중국석유(CNPC)가 투자, 건설을 담당한 중앙아시아 가스관 1기를 통해 매년 투르크메니스탄의 천연가스를 중국 신장으로 수입하고 있다.

(4) 키르기스스탄

중국은 2012년 키르기스스탄과 51억 6천 2백만 달러의 무역액을 기록하여 키르기스스탄의 2번째 무역 파트너로 자리잡았다.¹⁶⁾ 그런데 양국의 수출입 구조를 들여다 보면 중국의 수출액이 압도적으로 많은 모습을 보이고 있다. 중국은 2012년 키르기스스탄에 50억 7천 3백만 달러를 수출한 반면에 키르기스스탄은 중국에 8,896만 달러를 수출하는 데 그쳤다.¹⁷⁾ 이러한 수출입 구조가 나타나게 된 것은 중국이 과일, 야채 등의 농산물과 각종 공산품에서 경쟁력을 확보하고 있는 반면에 키르기스스탄은 황금과 진주, 면화와 동물모피 이외에 다른 제품들의 생산, 수출 기반이 빈약하기 때문이다.¹⁸⁾

(5) 타지키스탄

중국과 타지키스탄의 무역액은 2001년 1,076만 달러에서 2008년 15억 달러로 7년 사이에 140배가 증가했다.¹⁹⁾ 2010년에는 14억 3천 1백만 달러, 2012년 1월부터 10월까지는 10억 6천 5백만 달러를 기록하여 다소 감소하는 모습을 보이고 있다.²⁰⁾ 중국은 타지키스탄에 국제금융위기 이후에도 차관을 제공하고 있다. 2009년 7월에 타지키스탄 재정부에서 발표한 통계에 따르면 2009년 상반기에 중국은 타지키스탄에 5억 4천 9백만 달러의 차관을 제공하여 타지키스탄의 최대 채권 국가가 되었다.²¹⁾

III. 에너지 네트워크

(1) 중앙아시아 가스관

2009년 12월 투르크메니스탄의 천연가스를 중국 신장으로 수입하는 A선(1기) 가스관으로 시작된 중앙아시아 가스관은 B선(2기)으로 불리는 카자흐스탄 지선, 우즈베키스탄 지선으로 연장되어 있다.

13) <http://gb.cri.cn/42071/2013/12/01/7311s4341149.htm> (검색일: 2013.10.28.)

14) <http://world.huanqiu.com/regions/2013-12/4618363.html> (검색일: 2013.10.28)

15) http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/03/c_117213256.htm (검색일: 2013.10.18.)

16) http://www.sco-ec.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=321943&col_no=242 (검색일: 2013.10.15)

17) 상계 인터넷 자료 (검색일: 2013.10.15.)

18) 布姆鸛·阿布拉、张凯、陈俭、方媛、肖霞 (2011). “中国与吉尔吉斯斯坦的农产品贸易互补性分析.” 『新疆农业科学』 2011年 第6期, p.25.

19) http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/18/content_445941_2.htm (검색일: 2013.10.27)

20)

21) 중국이 제공한 차관은 타지키스탄 전체 외채 총액의 37.3%를 차지하였다.

http://www.sco-ec.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=190141&col_no=252 (검색일: 2013.10.20)

<그림 1> 중앙아시아 - 중국 가스관 A선(1기) 노선도

자료 : 구자룡, “에너지 실크로드 열린다” 『동아일보』 . 2009년 12월 14일

<http://news.donga.com/3/all/20091214/24775375/1> (검색일 : 2010년 1월 21일)



<그림 2> 중앙아시아 - 중국 가스관 B선(2기) 노선도

자료 : <http://news.cnpc.com.cn/system/2010/12/23/001317735.shtml> (검색일 : 2011.9.15)



카자흐스탄 지선은 카자흐스탄 천연가스 생산지와 소비지를 연결해 줌으로써 카자흐스탄 국내 에너지 공급, 소비의 오랜 문제점을 해결해 주었다. 우즈베키스탄 구간도 우즈베키스탄 이 중국으로의 천연가스 수출을 가능하게 해줌으로써 우즈베크 천연가스의 수출에 새로운 돌파구를 제공해 준 의의가 있다. 카자흐스탄 지선과 우즈베키스탄 구간도 투르크메니스탄 - 신장 구간과 마찬가지로 중국석유의 투자로 진행되었다. 중국석유는 두 개의 구간 투자, 건설로 카자흐스탄과 우즈베키스탄에 1만 5천 개의 일자리를 공급하여 두 나라의 새로운 일자리 창출에도 기여하였다. 22) 카자흐스탄 지선과 우즈베키스탄 구간 외에 투르크메니스탄의 천연가스를 추가로 공급

받기 위한 C선(3기) 공사도 2012년 9월부터 시작되어 2013년 연말 완공을 목표로 공사를 진행하고 있다.²³⁾ C선이 완공되면 투르크메니스탄의 천연가스 공급량이 늘어나서 중국이 선박을 통해 중동, 동남아에서 천연가스를 수입하는 비중과 운송비, 천연가스 액화 비용을 줄이는 데 도움이 될 것으로 보인다. 중앙아시아 가스관은 중국의 국내 가스관 네트워크인 서기동수(西气东输)와도 연결되어 중국 국내 천연가스 공급에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

<그림 3> 서기동수 가스관과 중앙아시아 - 중국 가스관과의 연결

자료 : <http://trans.wenweipo.com/gb/image.wenweipo.com/2010/01/06/ch0106b.jpg>

(검색일 : 2010.10.09)



중국석유의 통계에 따르면 2013년 11월 3일까지 중앙아시아 가스관은 중국 국내와 홍콩에 690억 입방미터의 천연가스를 공급하였고 동년 3분기 천연가스 공급량은 중국석유 파이프라인을 통한 판매량의 37%를 차지하였다고 한다. ²⁴⁾

(2) 카자흐스탄 - 중국 송유관

2005년에 완공되어 카자흐스탄 아타수에서 중국 서부 신장 아라산커우로 원유 공급을 시작한 카자흐스탄-중국 송유관은 중국이 해외에서 자원을 수입하는 파이프라인들 중에서 첫 번째로 개통된 것이다.

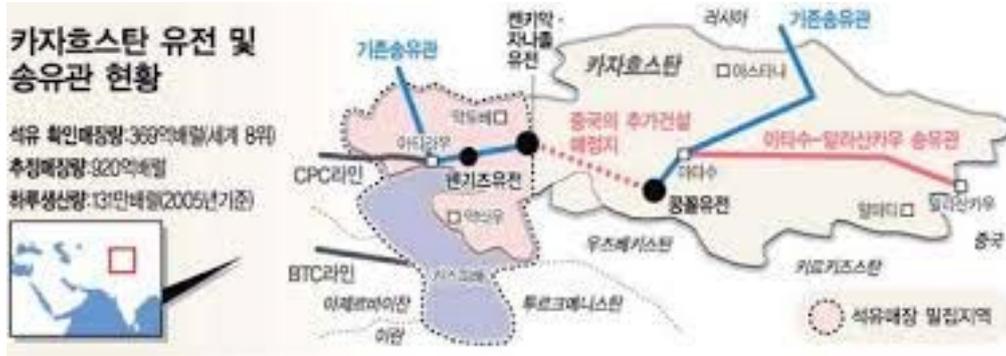
22) http://www.cnpc.com.cn/News/zzxw/xwzx/xwygg/201311/20131106_C6663.shtml (검색일: 2013.11.12.)

23) <http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/12/001447336.shtml> (검색일:2013.11.23)

24) 상계 인터넷 자료 (검색일: 2013.11.12.)

<그림 4> 카자흐스탄 유전 및 송유관 노선도

자료: 박경은, "[에너지가 미래다] 카스피해는 어떤곳", 『경향신문』, 2006년 5월 8일.



이 파이프라인을 통해 중국은 2012년 말까지 1억 8천 9백만톤의 카자흐스탄 원유를 수입하였다.²⁵⁾

IV. 물류 네트워크

(1) 철도

철도 네트워크는 중국이 구상하는 실크로드 경제권의 실현을 가능하게 해 주는 수단으로 발전하고 있다. 우선 유라시아 대륙을 가로질러 중국과 유럽을 잇는 1만214km의 화물열차 노선이 2013년 7월에 완공되어 시험운행에 들어갔다.²⁶⁾ 이 노선은 중국의 남방과 북방을 연결하는 교통 거점 도시인 허난성 정저우(鄭州)를 시작으로 신장위구르자치구의 아라산커우(阿拉山口), 중앙아시아 카자흐스탄, 러시아, 벨라루스, 폴란드 등지를 거쳐 독일 함부르크까지 갈 수 있다. 이 노선이 정상 운행되면 중국의 중부에서 서부, 중앙아시아, 동유럽을 거쳐 독일까지 인적 교류와 수출입 원료, 상품의 운송이 가능할 것이다. 시진핑(習近平) 국가주석은 2013년 9월 9일 우즈베키스탄의 타슈켄트에서 이슬람 카리모프 대통령과 정상회담에서 중국 - 키르기스스탄 - 우즈베키스탄을 연결하는 철도를 건설하기로 하였다.²⁷⁾ 중국과 우즈베키스탄을 잇는 철도가 건설되면 중국은 중앙아시아와의 무역 관련 운송이 더욱 편리해지게 될 것이다. 철도 네트워크를 바탕으로 서남아시아, 중동, 동유럽으로 진출할 수 있는 통로를 확보하게 된다.

(2) 도로

중국은 중앙아시아와의 교역을 활성화하기 위해 중국 서부를 경유지나 기점으로 하는 새로운 고속도로를 건설하였다. 중국 서부와 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄 등 주변 중앙아시아 국가들을 연결하는 고속도로 건설 과정에서 중국은 아시아개발은행의 지원을 받아 재원을 충당하여 국가 재정 투입의 부담도 줄일 수 있었다.²⁸⁾ 중국과 중앙아시아를 연결하

25) <http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/17/001448093.shtml> (검색일:2013.10.27)

26) 정다원 (2013). “비단길에 움트는 중국의 야망.” 『시사인.』 317호, p.42.

27) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0006476808>

(검색일: 2013.11.20.)

는 고속도로 네트워크는 중국 랴오닝에서 시안을 거쳐 휘얼구스의 중국 국가고속도로망을 지나 중앙아시아의 E유럽 40호 도로와도 연결되어 있다.²⁹⁾

<그림 5> 중국 - 중앙아시아 고속도로

자료: <http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/201327.html>

(검색일: 2013.10.21.)



V. 결론 및 전망

중국은 중앙아시아 국가들에게 필요한 투자와 지원을 제공해 왔다. 이를 바탕으로 에너지, 물류 네트워크를 연결하여 '실크로드 경제권'을 건설할 계획을 추진하려 하고 있다. 중국의 중앙아시아 국가들에 대한 투자는 각국의 재정 부족과 구소련과 러시아의 지원 부족으로 인해 하지 못했던 프로젝트들을 수행하는 데 역량을 집중해 왔다. 카자흐스탄 국내 천연가스 생산지와 소비지를 연결하는 가스관, 우즈베키스탄 동부 지역과 다른 지역을 연결하는 철도, 중앙아시아 가스관 1기, 카자흐스탄-중국 신장 송유관은 중국의 지원이 없었으면 추진할 수 없는 사업들이다. 이러한 사업들을 통해 중국은 중앙아시아 지역에서 정치, 경제적 영향력을 확대하고 실크로드 경제권 건설에 필요한 기반을 구축해 나가고 있다. 중국이 추진하고자 했던 에너지 실크로드 건설 사업은 이미 튀르키예니스탄 - 중국 신장을 연결하는 중앙아시아 가스관 1기와 카자흐스탄 가스 생산지, 소비지를 연결하고 우즈베키스탄을 경유하는 지선을 통해 어느 정도 완성되어 있다. 중앙아시아 가스관 네트워크는 중국의 신장에서 동부 연해, 남방을 연결하는 서기동수 가스관과 연결되어 있어서 중국의 천연가스 공급에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 기존의 도로 네트워크에 철도 네트워크 공사들이 완성되면 중국과 중앙아시아 국가들 간의 도로, 철도를 통해 서남아시아, 유럽을 연결하는 보다 활발한 인적 교류와 무역이 가능할 것이다. 아울러 중국의 상품, 자원의 수출입에 보다 편리하게 활용될 것이다. 중앙아시아 국가들은 중국과 서남아시아, 유럽을 연결하는 교통의 중심지로서의 역할을 수행하면서 보다 많은 경제적 이익을

28) <http://www.carecprogram.org/index.php?page=transport> (검색일: 2013.11.25.)

29) http://www.beijingreview.com.cn/2009news/tegao/2013-10/31/content_575416.htm (검색일: 2013.11.28.)

언게 될 것이다. 이러한 변화는 상하이협력기구(SCO)가 중국의 주도적 역할로 만들어졌듯이 중국의 적극적인 지원과 움직임을 통해 이뤄지고 있다. 중국의 적극적인 활동을 가능하게 해 주는 것은 중국이 보유한 세계 최고 수준의 외환보유고이다. 게다가 중국 인민폐의 달러 환율은 2008년 국제금융위기 이후 꾸준히 절상되어 2013년 12월 3일 현재 1달러에 6.09위엔을 기록하고 있다. 절상된 인민폐 달러 환율은 중국이 보유한 달러를 바탕으로 중양아시아 투자를 의욕적으로 추진하기에 유리한 조건을 제공해 주고 있다. 그러므로 중국이 가지고 있는 역량과 의지, 현재까지 나온 성과와 추진 계획들을 놓고 보았을 때 실크로드 경제권 구축은 결코 불가능한 꿈이 아닌 것이다.

참고문헌

- 가와시마 신, 모리 가즈코 저, 이용빈 옮김. 『중국외교 150년사 글로벌 중국으로의 도정』, 서울: 한울아카데미, 2013, p.253
- 박경은. "[에너지가 미래다] 카스피해는 어떤곳", 『경향신문』. 2006년 5월 8일.
- 정다원. "비단길에 옴트는 중국의 야망." 『시사인』 317호, 2013, p.42.
- 郜志雄 王颖. "'中石油'投资哈萨克斯坦: 模式、效益与风险." 《俄罗斯中亚东欧市场》2010年第9期, pp.35-42.
- 布娟鹮·阿布拉、张凯、陈俭、方媛、肖霞. "中国与吉尔吉斯斯坦的农产品贸易互补性分析." 『新疆农业科学』 2011年 第6期, p.25.

웹사이트

- 뉴욕타임즈 (중문): <http://cn.nytimes.com/>
- 북경주보(北京周报): <http://www.beijingreview.com.cn>
- 상하이협력기구 구역경제협력망: <http://www.sco-ec.gov.cn>
- 신화망: <http://news.xinhuanet.com/>
- 중국석유: <http://www.cnpc.com.cn>
- 중앙아시아 지역경제협력 (CAREC): <http://www.carecprogram.org>
- 카자흐스탄 중화인민공화국 대사관 경제참찬처: <http://kz.mofcom.gov.cn>
- 에너지 실크로드 건설: <http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/17/001448093.shtml>
- 인민망 재경: <http://finance.people.com.cn>
- 우즈베키스탄 중화인민공화국 대사관 경제참찬처:<http://uz.mofcom.gov.cn/>
- 한겨레: <http://www.hani.co.kr>

CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석: CU 가입 문제를 중심으로

박정호(한국외대)

I. 서론

1991년 12월 소연방의 해체는 냉전과 양극체제의 종식과 더불어, 유라시아 국제관계 전반에 걸쳐 새로운 변혁의 파고를 불러일으켰다. 자본주의 대 사회주의라는 이분법적 대결구도가 와해됨에 따라, 이념과 군비경쟁 대신에 실용주의적 사고와 경제적 이익 확보를 우선시하는 전혀 새로운 형태의 국제환경이 도래할 수 있었다. 세계화, 개방화, 지역화, 정보화 현상이 지구촌 곳곳에서 보편성을 획득함과 동시에, 경제적 측면에서 개별 지역들 혹은 국가들 간의 상호 의존성이 크게 증대되었다. 탈냉전 시기 국제관계는 본원적 성격상 다원성과 복합성을 표출하고 있다.

새로운 국제질서의 흐름 속에서 포스트-소비에트 공간(Post-Soviet Space)의 경우도 결코 예외가 될 수 없었다. 이곳에서 유라시아 지역의 세력판도를 좌우할 수 있는 국제관계의 증대한 변동이 발생했기 때문이다. 이는 세 가지 측면에서 정리해 볼 수 있겠다. 먼저, 미국을 위시한 서방 국가들이 과거 소련의 배타적 세력권으로 침투하여 정치적, 경제적, 안보적 영향력 확산작업을 전개하게 되었다. 뿐만 아니라, 15개 신흥 독립국들이 출현하여 저마다 독특한 형태의 국가 건설작업을 진행해 나가고 있다. 게다가, 소련의 정통성을 계승한 러시아가 사안별로 서방 국가들과 전략적 협력과 경쟁을 병행하고 있었지만, 푸틴의 집권 이후 CIS 지역에서 러시아의 배타적 영향력을 강화시키기 위한 일명 ‘CIS 프로젝트’¹⁾가 적극 추진되었다. 이처럼 탈냉전 시기 다양한 국제관계의 주체들이 등장하여 국익실현을 목표로 한 대외정책을 펼쳐나가고 있다. 그 덕분에 포스트-소비에트 공간을 둘러싸고 국제질서의 재편성 작업이 한창 진행되고 있는 중이다.

이 가운데 탈 소비에트 공간에서의 세력권 복원을 갈망하는 러시아의 전략적 행보는 대단히 중요한 국제정치적 함의를 지닌다. 러시아 주도의 CIS 지역 통합 프로젝트는 러시아의 지역 패권 확보와 강대국 건설작업의 성패 여부는 물론이고, 탈 소비에트 공간의 미래 전망과 직결된 핵심 사안이기에도 더욱 그러하다. 주지하듯이, 탈 소비에트 국가들은 국가건설과정에서 자신들의 정치적, 경제적, 군사안보적 이해관계를 충족시키고자 다양한 형태의 지역 통합 운동(CIS, GUAM, EURASEC, CES, SCO, CU, EEU 등)에 참여해 왔다.²⁾ 포스트-소비에트 공간의 경우 탈러시아 및 친 유럽 성향의 다자협력 기구와 친 러시아 성향의 지역 통합 조직들이 동시에 존재했던 전략적 요충 지대였다. 그러나 2008년 8월 발생한 러시아와 조지아의 전쟁은 러시아 주도의 CIS 통합운동의 중요한 전환점이나 마찬가지로 되었다. 이 전쟁이 종료된 이후 CIS 지역에서

1) Secieru, S. "Russia's Foreign Policy under Putin: CIS Project renewed." *UNISCI Discussion Papers*. No. 10 (January 2006). pp. 305-307.
2) Horemuz, M. "Perspectives and Possibilities of Economic Integration of the Post-Soviet Space." *Paper of International Conference on European Integration 2012*. pp. 100-101.

러시아의 안보적 주도권이 분명하게 확인되었으며, 러시아 주도의 CIS 지역 통합 움직임도 한층 가속도를 낼 수 있었다. 2010년 러시아는 카자흐스탄과 벨라루스를 포함하는 관세동맹(Custom Union)을 형성하였고, 이를 확대 발전시킨 유라시아 연합(Eurasian Union)의 창설을 현재 야심차게 준비해 나가고 있다. 이러한 상황을 반영하듯이, 최근 들어 포스트 소비에트 공간에서 러시아의 정치적 비중과 역할이 더욱 증대되고 있는 추세라고 하겠다.

러시아 주도의 CIS 지역 통합 프로젝트는 참여 국가들의 수와 회원국들의 적극적 활동 여부에 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다.³⁾ 이 중에서 우크라이나의 CIS 지역 통합 과정에의 참여 문제는 매우 중요한 현안이다. 우크라이나 요인(Ukrainian Factor)은 CIS 지역 통합 운동의 파급력 확장과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 인구 수, 경제 규모, 국토 크기, 지정학적 및 지정학적 위치, 군사안보적 가치, 과학기술 수준, 국가발전 잠재력 등과 같은 우크라이나의 국력을 종합적으로 판단해 본다면, CIS 지역에서 우크라이나가 차지하는 정치적 비중과 대외적 위상을 결코 무시할 수 없을 것이다. 또한, 우크라이나가 동슬라브 형제국가의 당당한 일원이며, 우크라이나의 수도 키예프가 러시아 고대국가의 모태가 된다는 사실 역시 절대로 간과할 수 없는 요인들이다. 그런데 만일 우크라이나 지도부가 유라시아 카드를 버리고 유럽 옵션을 선택한다면, 러시아 주도의 CIS 지역 통합 작업은 상당한 정도의 추동력 상실과 더불어, 정당성 훼손이라는 이중고를 겪게 될 개연성이 충분하다. 푸틴 정부의 ‘21세기 강대국 러시아 건설’ 전략도 정치적으로 치명적인 타격을 입을 수밖에 없다. 그런 이유로 우크라이나 정부의 전략적 선택 방향은 CIS 지역 통합 작업의 미래에 핵심 변수로 작용할 것이다. 이 점에서 볼 때, CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나 입장 분석은 학문적으로 충분한 가치가 있는 연구 작업이라고 하겠다.

현재 우크라이나 정부는 동(East)과 서(West)라는 전략적 옵션들 사이에서 국가발전방안을 모색하고 있다.⁴⁾ 여기서 동은 러시아 주도의 관세동맹에 참여하는 방안을 지칭하며, 서는 EU와의 자유무역협정(DCFTA) 체결을 의미한다. 최근 상기 현안은 러시아와 우크라이나의 양자 관계에서 가장 중요한 쟁점이자, 핵심 이슈로 간주되고 있다. 2013년 여름 푸틴과 야누코비치의 정상 회담에서 우크라이나의 관세동맹 참여 문제에 대한 합의가 결렬되자마자 양국 간에 초콜릿 분쟁과 무역 전쟁이 연이어 발생했다. 이는 과거 조지아의 사례에서와 마찬가지로, 러시아 측이 우크라이나에게 보내는 강력한 경고 조치였다. 또한, 2013년 11월 말 빌니우스(Vilnius)에서 개최되는 EU의 동방 협력자 회담을 앞둔 시점에서 우크라이나 정부가 자유무역 협정 추진을 전격 중단하겠다는 의사를 표명했다.

본고에서는 CIS 지역 통합에 대한 우크라이나의 입장을 입체적으로 고찰하는데 연구의 목적을 두고 있다. 특히 러시아 주도의 관세동맹 가입과 EU와의 자유무역협정 체결 문제를 중심으로 논의를 전개해 나가자 한다. 현 시점을 기준으로 볼 때, 우크라이나에게 유라시아와 유럽 옵션은 모두 다 포기할 수 없는 국가전략의 핵심 방안들이다, 따라서 두 가지 대안들의 장점과 단점에 대한 종합적인 비교 분석 작업을 진행할 필요성이 있다. 본 연구는 우크라이나의 국가전략 방향에 대한 심도 있는 이해를 가능하게 해 줌과 동시에, CIS 지역 통합 운동의 미래에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

3) Libman, A. "The Sustainability of Regional Integration Projects in the Post-Soviet Space." in Evgeny V(eds.). EDB Eurasian Integration Yearbook 2008. Almaty: EDB, 2008. pp. 23-27.

4) Ghimis, A. "Ukraine at Crossroads between East and West." *Eurolimes*. No. 15 (2013). pp. 214-218.

II. CIS 지역 통합 운동의 발전과정과 핵심 특징

소연방 해체 이후부터 현재까지 탈 소비에트 공간에서 지역 통합 운동이 지속적으로 진행되고 있다. 독립 직후 ‘유럽으로의 길’을 선택했던 발트 해 국가들을 제외한다면, CIS 지역 통합 작업은 대체로 탈 소비에트 국가들에게 있어서 상당히 중요한 대외 정책적 관심 사안이었다. 12개 탈 소비에트 국가들은 74년 동안 소연방의 구성원으로 활동하고 있었던 까닭에 강력한 정치적 연계망과 경제적 분업 구조 속에서 공생해올 수 있었다. 그런데 소비에트 연방의 갑작스러운 해체로 구성 공화국들이 국가주권을 확보함에 따라, 탈 소비에트 공간의 신흥 독립국들은 다양한 대내외적 도전 과제들에 직면하게 되었다. 이들은 국제관계의 독립된 주체로서 민주화, 시장화, 자유화 등과 같은 새로운 정치적, 경제적, 사회적 조건에 부합하는 국가건설작업을 추진해 나가야 했다. 하지만, 탈 소비에트 국가들의 경우 자체적으로 국가를 운영할 수 있는 제반 능력이 현저하게 부족했을 뿐 아니라, 사회 경제적 기반도 사실상 결여되어 있었다. 이러한 현실적 상황 아래서 체제이행과 민주화, 국가안보 확립 작업 등이 제대로 수행될 수 없었다.

1990년대 초반부터 CIS 지역 통합 운동은 대단원의 막을 올리게 되었다. 탈 소비에트 공간은 지역 통합 작업을 추진하는데 있어서 유리한 구조적 조건과 정치적 명분을 보유하고 있었다.⁵⁾ 첫째, CIS 지역은 지리적, 공간적 통합성을 보유하고 있었다. 이는 소련이라는 공통분모, 즉 단일한 제국의 영토 내에서 오랜 시간 함께 거주했던 역사적 경험의 결과물이었다. 둘째, 탈 소비에트 국가들은 정치적, 경제적, 사회적 변혁 작업의 진행과 더불어, 주권 수호와 국가안보 확립이라는 공통의 국정과제에 직면해 있었다. 당시 신생 독립 국가로서 정치적 안정과 경제 발전, 군사안보적 토대의 구축은 국가발전의 핵심 사안이었으며, 이를 현실화시키기 위한 새로운 대안 마련이 시급한 상황이었다. 각국은 소련 체제로부터의 탈피, 안보와 경제 주권 확립을 목표로 국정을 운영해 나가고자 했다. 셋째, 소련의 적법한 계승자를 자처하고 나섰던 러시아에게 실추된 국제정치적 위상의 회복은 대단히 중요한 대외 정책적 목표였다. 특히 러시아 지도부는 가능한 모든 수단을 총동원하여 CIS 지역에서만큼은 자국의 패권과 영향력 유지를 원했다. 특히 자국의 막대한 에너지 자원과 CIS 국가들 간의 경제적 상호 의존성을 적극 활용하면서 러시아 주도의 지역 통합 운동을 이끌어 나갔던 것이다. 상기 요인들은 CIS 지역 통합 운동의 주요한 동인을 설명해 주고 있었다.

독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States), 구암(GUAM: Georgia, Ukraine, Azerbaijan, Moldova), 유라시아 경제 공동체(EurAsEC), 공동 경제 공간(CES: Common Economic Space), 러시아-벨라루스 국가연합(Confederation of Russian and Belarus), 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization), 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization), 관세동맹(CU: Custom Union) 등이 탈 소비에트 공간의 대표적인 지역 통합 기구들이다. CIS 지역 통합 운동의 주요한 특징은 주로 경제와 안보 분야에서의 다자협력에 강조점을 두었고, 이를 토대로 지역 협력 활동을 전개해왔다는 점이다. 또한, 대부분의 지역 통합 사례들에서 잘 알 수 있듯이, 러시아가 CIS 지역 통합 운동의 중심축 역할을 담당해왔다. 하지만, 탈러시아 및 친 유럽 성향의 지역 통합 기구가 존재했음은 물론이고, 러시아와 함께 역외자인 중국이 주도하는 지역 안보 협력기구도 작동하고 있다.

독립 이후 20년 동안의 사건 전개를 고찰해 볼 때, CIS 지역 통합 운동의 전체적인 양상과 특징은 시기별로 상이하게 나타났다고 말할 수 있겠다. 1990년대 다양한 형태의 CIS 지역 통합

5) Libman, A. "Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development." *Europe-Asia Studies*. Vol. 59. No. 3 (May 2007). p. 405

작업이 진행되었지만, 애초 기대한 만큼의 실제적인 성과들은 거의 나타나지 않았다. 이 시기 CIS 지역 통합 작업은 시너지 효과를 창출해 내지 못한 채, 사실상 정체되어 있었다. 여기서 CIS를 대표적인 사례로 들 수 있을 것이다. 소련의 해체를 대신할 목적 아래 CIS 체제가 출범했지만, CIS 체제 내에서 러시아 주도의 다자협력 작업은 형식적인 수준에 머물러 있을 수밖에 없었다.⁶⁾ 이는 본질적으로 다음과 같은 이유에 주된 근거를 두고 있었다. 먼저, CIS를 중심으로 진행되었던 지역 통합 작업에 대한 개별 국가들 간의 정치적 및 경제적 이해관계들이 서로 달랐다. 친 러시아 성향의 국가들(러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아)이 CIS 지역 통합 작업을 주도해 나갈 수 있었다. 그렇지만, 러시아 주도의 지역 통합 움직임들은 탈러시아 성향의 국가들(조지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바)의 적극적인 호응을 얻을 수 없었다. 이 국가들은 민족주의적 세계관에 기초하여 주권 수호와 국가안보의 확립에 국정운영의 우선순위를 두고 있었다. 그 때문에 CIS 지역 통합 프로젝트의 추진과 내실화에 있어서 중대한 문제들이 발생하고 말았다. 이들은 탈 소비에트 공간에서 러시아의 패권 유지와 영향력 강화 가능성을 크게 염려하면서 CIS 체제의 통합 활동에 소극적인 태도를 취하고 있었다.⁷⁾ 이밖에도, 1990년대 러시아 주도의 지역 통합 작업은 근본적인 한계를 내재하고 있었다. 1990년대 러시아는 경제개혁의 실패와 정치적 혼란 상황 속에서 심각한 체제 위기를 경험하고 있었다. 그런 이유로 1990년대 후반기 러시아는 CIS 체제의 지도국가로서 지역 통합 운동을 견인해 나갈 수 있는 정책적 방안과 재정적 수단을 전혀 보유하지 못한 상태였다. 이러한 상황은 CIS 체제의 분열을 상징하는 ‘지정학적 다원주의’ 현상을 촉진시키는 주요한 계기로 작용했다.

2000년대 들어서 CIS 지역에서의 통합 작업들이 추진 동력을 얻기 시작했다. 푸틴의 집권 이후 러시아의 경제가 급속하게 회복됨과 동시에, 탈 소비에트 공간에서 러시아의 영향력이 1990년에 비해 큰 폭으로 신장되었기에 가능한 일이었다. 푸틴 대통령은 21세기 강대국 러시아 건설을 국가전략 목표로 내걸면서 CIS 지역에서 러시아의 영향력 복원을 도모해 나갔다. 그런데 CIS 지역 통합 운동의 진행과정에서 중대한 사건들이 벌어졌다. 2003년 조지아의 장미혁명, 2004년 우크라이나의 오렌지 혁명, 2005년 키르기스스탄의 툄립혁명 등 탈 소비에트 공간에서 색채혁명이 연이어 발발함에 따라, 러시아 지도부는 체제 유지와 국가안보 확립을 위한 강력한 자구책을 마련해야 했다. 푸틴은 미국을 위시한 서방 국가들의 정치 경제적 지원과 암묵적 개입이 있었기에 탈 소비에트 공간에서 색채혁명이 성공할 수 있었다고 판단했다. 러시아는 탈 소비에트 공간에서 서방 국가들의 개입과 영향력 확산을 방지하면서 자신의 지도력을 발휘할 필요성이 있었다. 그러한 정책적 판단의 일환으로 푸틴 정부는 군사안보적 측면에서 지역 통합 작업에 박차를 가했던 것이다. 그 동안 유명무실한 상태에 놓여 있었던 기존의 CIS 체제를 대신하여 전략적 측면에서 양자 및 다자 지역 협력이 보다 중시되었다.⁸⁾ 예를 들자면, CSTO, SCO, SES 등이 안보 및 경제 분야의 다자 지역 협력을 추진하는 과정에서 주도적인 역할을 담당하였다.

6) Dragneva, R & Wolczuk, K. "Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivality." *Briefing Paper of Chatham House*. No. 1 (August 2012). p. 3.

7) Kuzio, T. "Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM." *European Security*. Vol. 9, No. 2 (Summer 2000). p. 83.

8) 고재남. 「유라시아의 다자 지역 협력」. 신범식(역). 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』. 서울: 한울아카데미, 2006. 168-169쪽.

<표1> 탈 소비에트 국가들의 다자 지역 협력 기구 참여 현황(2012년 기준)

	CIS	EURASEC	CU/CES	CSTO	SCO	GUAM
러시아	0	0	0	0	0	-
우크라이나	0	*	-	-	-	0
벨라루스	0	0	0	0	-	-
조지아	-	-	-	-	-	0
아르메니아	0	*	-	0	-	-
아제르바이잔	0	-	-	-	-	0
몰도바	0	0	-	-	-	0
카자흐스탄	0	0	0	0	0	-
우즈베키스탄	0	-	-	0	0	-
키르기스스탄	0	0	-	0	0	-
타지키스탄	0	0	-	0	0	-
투르크메니스탄	*	-	-	-	-	-

출처: 저자가 종합해서 정리함.

* 우크라이나와 아르메니아는 옵서버 지위 보유국, 투르크메니스탄은 준회원임.

2008년 8월에 발생한 러시아와 조지아의 전쟁은 CIS 지역 통합 과정에서 새로운 전환점이 되었다. 이 전쟁은 탈러시아 성향의 지역 통합을 추구하고 있었던 국가들에게 보내는 러시아 측의 정치적 경고장이나 다름없었다. 서방의 군사적 개입이 부재하자 전쟁은 러시아의 손쉬운 승리로 끝나고 말았다. 탈 소비에트 공간에서 러시아 정치적 입지와 안보적 위상은 더욱 강화되었다. 또한, 2010년 4월 21일 러시아 정부는 우크라이나와 협상을 통해 하르키프 협약(Kharkiv Agreement)을 체결함으로써 러시아 흑해함대의 주둔 연장에 성공하였다. 그 덕분에 러시아는 흑해 지역을 포함하는 탈 소비에트 공간에서 안보적 이니셔티브를 공고히 할 수 있었으며, 최근까지 다자 간 지역 안보 협력을 선도해 오고 있다. 한편, 경제적 측면에서도 러시아 주도의 CIS 통합 작업이 이전 보다 활발하게 추진되고 있는 상황이다. 2008년 세계금융위기의 여파로 탈 소비에트 국가들이 막대한 경제적 타격을 입게 되자, CIS 역내 경제 통합에 보다 적극적으로 나서고 있기 때문이다. 세계경제의 불확실성 증가와 ‘유로 존’(Euro Zone) 위기는 CIS 지역에서 공동시장의 필요성을 더욱 각인시켜주었다. 러시아는 세계경기의 위기 상황에서 유럽 연합과 유사한 탈 소비에트 국가들의 경제 통합 조직을 창설하기 위한 첫 단계 조치를 취했다. 상기의 <표1>에서 잘 나타나고 있듯이, 2010년 1월 1일 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 간에 관세동맹이 출범하였다. 2011년 7월 이후부터 관세동맹 가입국들 사이에 무역장벽이 완전히 제거되었다. 2012년 관세동맹은 단일경제공간(Single Economic Space)으로 재편되어버렸다. 러시아 지도부는 단일경제공간에 탈 소비에트 국가들을 추가로 가입시키려는 노력을 기울였다. 이를 바탕으로 푸틴 정부는 2015년 유라시아 연합을 출범시키려는 야심찬 지역 통합 프로젝트를 진행해 나가고 있다. 이는 푸틴 집권 3기 러시아의 외교정책개념에 입각한 것이었다. 그에 따르면, 러시아 정부는 탈 소비에트 국가들의 재통합을 대외정책의 최우선 과제로 상정하고 있었다.

III. 우크라이나의 국가전략방향과 관세동맹

1. 우크라이나의 국가전략과 러시아의 CIS 지역 통합 작업

푸틴 집권 3기에 들어서 러시아의 CIS 지역 통합 작업은 이전 보다 가속도를 내면서 더욱 적극적인 형태로 추진되고 있다. 이 같은 러시아의 과감한 대외 정책적 행보는 국제사회와 CIS 공간에서 러시아의 정치적 위상이 증대되고 있다는 사실에 기초한다. 푸틴 대통령은 탈 소비에트 국가들의 재통합을 목표로 하는 CIS 대외전략을 구사하고 있다. 특히 러시아는 CIS 지역에서 자신의 패권을 공고히 함과 동시에, 탈러시아 현상을 예방하는데 외교적 노력을 기울이고 있다. 그런 맥락에서 최근 우크라이나의 관세동맹 참여 문제가 러시아와 우크라이나 관계의 핵심 이슈로 등장하였다. 우크라이나의 참여 여부는 관세동맹의 외연 확장과 밀접하게 관련된 사안이기 때문에 러시아 주도의 CIS 지역 통합 운동에서 중요한 국제정치적 함의를 지니고 있다. 이 문제는 강대국 러시아 건설전략의 미래 전망과 포스트소비에트 공간의 재편성 작업 전반에 걸쳐 중대 변수로 작용할 개연성이 매우 크다. 뿐만 아니라, 우크라이나 국가전략의 노선 설정과 흑해 지역을 둘러싼 국제질서의 향방을 결정해 줄 수 있는 핵심 현안으로도 평가되고 있다.

야누코비치 대통령은 집권 이후 우크라이나 국가전략의 방향선택에 대해 고심하면서 정치적 해결책을 모색해왔다. 그는 우크라이나의 지정학적 현실과 지역주의 정치구조를 무시할 수 없었기에 동과 서 사이에서 일종의 균형외교인 ‘멀티-벡터’(Multi-Vector)정책 추진을 선호했다. 그런 맥락에서 야누코비치 정부는 정치적 부담을 최소화 시킬 목적 아래 러시아와 EU로부터 각각 경제적 이익을 확보하는데 외교정책의 초점을 맞추었다. 2013년 3월 4일 러시아 순방 중에 공식 기자회견이 개최되었고, 이 자리에서 야누코비치 대통령은 관세동맹 가입에 대한 우크라이나 정부의 기본 입장을 비교적 명확하게 밝혔다. 그의 공식적인 입장에 따르면, 우크라이나는 러시아 주도의 CIS 지역 통합 프로젝트에 참가하는 문제에 대해 원칙적으로 반대하지 않으며, 다만 러시아가 원하는 형태가 아닌 단순한 옵서버 자격으로 관세동맹에 참여할 계획을 갖고 있었다.⁹⁾ 이 당시 우크라이나 정부는 EU와의 전략적 협력 작업에 우선순위를 두고 있는 것처럼 보였지만, 러시아와의 협력도 결코 배제하지 않고 있었다. 자국의 당면과제인 경제회복과 국가발전을 달성하기 위해서는 동방과 서방 옵션 모두가 우크라이나에게 필요했기에 그렇다.

그러나 2012년 하반기부터 지속된 경기침체로 인해 우크라이나의 경제상황이 극도로 악화됨에 따라, 멀티-벡터 정책을 계속 추진해 나갈 수 있는 자체적 역량도 현저히 줄어들고 있었다. 우크라이나 지도부는 러시아와 유럽 사이에서 국가발전의 향후 진로를 선택해야 하는 중대 기로에 놓여있었다. 러시아 주도의 관세동맹 가입과 EU와의 FTA 체결이 우크라이나의 미래 발전을 위한 전략적 옵션들이었다. 그런데 두 가지 전략 노선들이 사실상 상호 배타적인 성격을 나타내고 있다는 점이 중대한 문제였다.¹⁰⁾ 2013년 2월 유럽 위원회 의장인 마누엘 바로소(Manuel Barroso)는 야누코비치와의 브뤼셀 회동에서 동방과 서방 옵션의 배타성을 확실하게 지적해주었다. 그는 우크라이나 정부가 동방과 서방 정향 모두를 채택해 나가는 일은 사실상 불가능하며, 두 가지의 전략 방안들 중에서 하나를 선택해야 한다고 강조했다.¹¹⁾ 게다가, 러시아 지도부도

9) http://rbth.ru/international/2013/03/12/ukraine_straddling_between_the_eu_and_the_customs_union_23739.html(검색일: 2013년 11월 11일).

10) EU 관계자들은 EU의 FTA와 관세동맹이 양립할 수 없다는 사실을 명확하게 해주었다. Moshes, A. "Will Ukraine join the Eurasian Customs Union," *PONARS Eurasian Policy Memo*, No. 247 (April 2013), p. 4.

11) http://rbth.ru/international/2013/03/12/ukraine_straddling_between_the_eu_and_the_customs_union_23739.html(검색일: 2013년 11월 12일).

우크라이나의 관세동맹 참여를 강력하게 촉구하고 나섰다. 2013년 7월 29일 푸틴 대통령은 우크라이나를 공식 순방한 자리에서 러시아와 우크라이나 간에 경제통합의 필요성을 강력하게 역설하였다. 그에 주장에 의하면, 관세동맹 가입국가들 간에 무역규모가 지속적으로 증대되고 있는 추세인데 반해, 러시아와 우크라이나의 무역량은 큰 폭으로 감소하고 있었다.¹²⁾ 푸틴 대통령은 자세한 통계수치를 제시하면서 우크라이나의 관세동맹 가입 시 양국 간 경제통합의 효과와 경제발전 전망에 대해 설명해주었다.

이처럼 우크라이나를 관세동맹에 가입시키기 위한 러시아 측의 설득 작업이 지속적으로 진행되었음에도 불구하고, 우크라이나 정부는 러시아의 가입 제안에 대해 별다른 반응을 보이지 않았다. 푸틴은 우크라이나의 애매한 정치적 행보에 강한 불만을 표시했으며, 이때부터 우크라이나를 상대로 한 러시아의 정치적, 경제적 압박 작전이 시작되었던 것이다. 단적인 사례로 2013년 7월 29일 러시아 소비자권리보호감독청장은 우크라이나의 대표적 제과회사인 ‘로셴’(Roshen)의 제품에 대해 수입을 전면 금지한다고 선언했다.¹³⁾ 그는 자체적인 품질조사 결과 로셴 제품에서 심각한 문제가 발생하여 수입 제재 조치를 취했다고 밝혔다. 하지만, 로셴에 대한 수입 금지는 오히려 정치적인 이유에서 비롯된 것이었다. 2013년 7월 28일 우크라이나에서 푸틴은 야누코비치 대통령과 양국 간 경제협력을 의제로 회담을 진행하였다. 그런데 양국 간 정상회담에서 러시아 측이 실질적인 성과를 얻지 못함에 따라, 정상회담 다음 날에 러시아 소비자권리보호감독청장이 전격적으로 우크라이나 제과에 대한 수입 금지를 명했던 것이다. 이와 더불어, 2013년 8월 14일을 기점으로 러시아 관세청은 우크라이나 산 상품에 대해 엄격한 통관규제를 적용하기 시작함과 동시에, 우크라이나에게 일종의 무역전쟁을 선포했다.¹⁴⁾ 러시아 세무당국의 통관 강화 조치는 우크라이나에게 보내는 일종의 정치적 경고 메시지나 다름없었다. 우크라이나는 러시아와 밀접한 유대관계를 맺고 있는 동슬라브 형제국가이다. 만일 우크라이나 정부가 관세동맹의 가입을 거부하면서 EU와의 경제적 통합을 시도한다면, 러시아의 CIS 지역 통합 작업은 심각한 타격을 받을 수밖에 없다. 따라서 우크라이나의 이탈을 미연에 방지할 목적 아래 러시아는 우크라이나에게 강력한 경고를 보냈던 것이다. 과거 러시아 지도부는 탈러시아를 외치며 친 서방 노선을 추구했던 조지아에 강력한 경제적 제재 조치를 가한 경험이 있었다. 당시 조지아의 대표적 수출품인 광천수와 포도주에 대한 수입을 전면적으로 금지한 전례를 상기한다면, 러시아와 우크라이나 간의 ‘초콜릿 분쟁’과 ‘무역 전쟁’도 조지아의 사례와 크게 다를 바 없는 것이었다.

우크라이나 정부는 러시아와 유럽연합 측으로부터 국가전략방향에 대한 전략적 선택을 강요 받는 상황에 처해 있었다. 야누코비치 대통령은 러시아 주도의 관세동맹 가입과 EU와의 FTA 체결 문제 사이에서 절충 및 해결 방안을 마련하기 위해 상당한 고민을 거듭해왔다.¹⁵⁾ 그 동안 우크라이나의 국가전략 옵션에 관한 전문가들의 관측을 종합해 보면, 최근까지 서방 옵션에 대

12) 푸틴의 언급에 따르면, 2013년 4분의 1분기 동안 러시아와 우크라이나의 무역량은 대략 17% 이상 감소했지만, 관세동맹 회원국들의 무역량은 지구적 경기침체에도 불구하고 2011년에 34%, 2012년에 11%, 그리고 2013년 4분의 1분기에 2-3% 정도씩 꾸준한 증가 추세를 기록하고 있음. <http://www.interfax.co.uk/ukraine-news/putin-calls-for-integration-between-russian-ukrainian-economies-4/>(검색일: 2013년 11월 12일).

13) <http://www.politcom.ru/16168.html>(검색일: 2013년 11월 12일).

14) http://www.bne.eu/story5280/Russia_steps_up_trade_war_with_Ukraine(검색일: 2013년 11월 12일).

15) 관세동맹 회원국들은 우크라이나의 서방 행보에 상당히 부정적인 반응을 보였을 뿐 아니라, 동과 서 사이에서 균형을 추구해 나갈 수 있는 우크라이나의 국가적 역량도 현저하게 부족했다. 또한, 우크라이나의 경제위기도 지속되고 있었기에 우크라이나 정부는 전략적 선택을 해야 하는 상황에 처해 있었다. Sidenko, V. "Ukraine's Regional Integration Policies: The EU versus the Eurasian Community." *CIS Project Report of IWE*. No. 4 (2013). pp. 19-20.

한 선택 가능성이 상대적으로 높은 편이었다. 또한, 2013년 11월 말 EU의 동방 동반자 정상회담(Eastern Partnership Summit)에서 우크라이나와 EU 간에 FTA 체결을 위한 협상이 타결될 수 있을 것이라고 예상되었다. 그렇지만, 2013년 11월 21일 우크라이나 정부가 EU 가입의 예비단계로 여겨지는 EU-우크라이나 연합조약(Association Agreement)과 자유무역협정(FTA) 체결 준비를 전격적으로 중단한다고 선언했다. 이와 동시에, 우크라이나는 앞으로 러시아와의 경제협력 및 무역관계의 개선 작업에 더욱 집중할 것이라고 밝혔다. 이를 통해 볼 때, 우크라이나 정부는 서방 옵션에 대한 강조에서 동방 옵션으로 국가전략 방향을 선회하고 있다고 하겠다.

2. 우크라이나 국가전략의 동방과 서방 옵션 비교

본 절에서는 우크라이나 지도부가 직면한 두 가지 국가 전략적 선택 과제들에 대한 입체적인 분석 작업이 진행될 것이다. 특히 우크라이나의 국가이익 측면에서 관세동맹 가입 시의 득실관계를 파악하는데 연구의 초점을 맞추고자 한다. 특히 우크라이나의 관세동맹 가입 문제를 보다 객관적으로 추적하기 위한 하나의 방안으로 EU와의 FTA 체결 시의 장단점들을 비교 분석해 볼 계획이다.

먼저, 우크라이나의 국가전략 노선에서 동방 정향이 지니는 정치적 함의를 다음과 같이 정리해 볼 수 있겠다. 첫째, 러시아 주도의 관세동맹의 경우 가입 절차가 상당히 단순하며 편리하다는 장점이 있다. 동방 옵션은 조직 체계와 구성원의 특성상 우크라이나에게 정회원 가입을 위한 어떠한 특별한 정치적 및 경제적 선결 과제를 전혀 요구하지 않고 있다. 구체적인 예를 들자면, 정치적인 측면에서 민주화와 언론의 자유 보장, 경제적으로 투자환경 개선과 시장개혁정책의 추진 등과 관련된 선행 조건들이 사실상 부재하다. 우크라이나 측의 입장에서 보자면, 동방 정향을 선택 시에 엄격한 수준의 가입 조건들을 충족시키기 위해 정부 차원의 정책적 노력과 정치경제적 변혁을 감수해야할 이유들이 전혀 없다. 하지만, 동방 옵션의 채택은 탈 소비에트 공간에서 러시아의 주도권과 영향력 확산을 인정하는 것이나 마찬가지이다. 따라서 동방 정향은 러시아에 대한 우크라이나의 정치적 및 경제적 의존성을 더욱 심화시킬 수 있다는 점에서 위험성이 존재한다. 이는 우크라이나의 장기적인 국정 목표인 유럽으로의 길을 차단할 것이고, 안보주권도 약화될 수밖에 없다. 결과적으로 우크라이나 정부가 사회경제적 개혁 진행과 국가의 미래 발전에 대한 중장기적 청사진을 보유하고 있어서 치명적인 한계에 직면하게 될 수 있다.¹⁶⁾ 관세동맹 주도국인 러시아가 권위주의 체제를 유지하고 있어서 우크라이나의 장기적인 국가발전에 실익이 크지 않을 것이다. 둘째, 관세동맹 가입은 우크라이나에게 단기적인 측면에서 경제적 실익을 확보하는데 큰 도움을 줄 수 있는 유용한 방안이다. 우크라이나가 관세동맹에 참여한다면, 러시아로부터 다방면의 경제적 지원을 받을 수 있다. 러시아 정부가 우크라이나에게 저렴한 가격의 에너지 자원 공급, 산업 현대화에 필요한 재정적 지원, 완전한 경제통합을 통한 거대 공동시장의 창출, 2015년에 출범 계획인 유라시아 연맹의 정회원 자격 부여 등을 약속해 주고 있기에 그러하다. 하지만, 러시아 주도의 관세동맹과 유라시아 연맹 참여는 우크라이나의 서방 정향에 대한 관심 포기를 의미하는 것이나 마찬가지이다. 결국 동방 정향의 선택에 있어서 가장 중대한 문제점은 우크라이나의 EU 가입이 자동적으로 중단될 수밖에 없다는 점이다.

반면, 우크라이나의 동방 정향과는 달리 서방 옵션은 아래와 같은 중요한 정치적 의미를 함유하고 있다. 첫째, 유럽연합과의 전략적 협력방안이 우크라이나의 장기적인 국가발전에 더욱 큰

16) Vysotskaya, A. "EU'S Eastern Partnership, the Russia-led Integration Initiatives in the Post-Soviet Space, and the Option of the States-in-Between." *IPRIS Viewpoints*, No. 127 (June 2013). p. 3.

도움을 제공해 줄 수 있다. 유럽연합으로 대변되는 거대한 단일시장에 대한 직접적인 접근 기회 확보, 세계 수준의 발달된 산업기술 습득 가능성, 개혁정책의 성공적 추진에 따른 사회경제적 기반 공고화, 유럽 통합과정에서의 참여 기회와 유럽 정체성 회복 등이 서방 옵션을 통해 획득할 수 있는 혜택들이다.¹⁷⁾ 둘째, ‘유럽으로의 길’(European Path)은 동방 옵션과 비교 시에 훨씬 더 도전적인 성격의 정책 과제들을 대거 요구 받을 수밖에 없다.¹⁸⁾ 서방 정향의 채택 자체가 우크라이나의 유럽 정체성 추구를 의미하는 것이나 다름없다. 우크라이나 지도부는 유럽연합의 기준에 부합하는 사회 경제적 환경을 창출하기 위해 많은 정책적 노력을 기울여야 한다. 정치적인 관점에서 볼 때, 우크라이나 정부가 EU와의 연합조약과 자유무역협정을 체결하기 위해서는 반드시 EU 지도부가 제시하는 가이드라인을 충족시켜야 한다. 예를 들자면, 정치적 민주화 조치들로서 티모셴코를 포함한 야당 정치인 석방, 선별적 정의 적용 중지, 언론 통제와 인권 탄압 종식, 법제적 측면에서 사법제도의 개혁, 각종 선거법 개정 등이 유럽연합의 선행 요구 조건들이다. 이처럼 정치적으로 민감한 과제들의 해결 이외에도, 유럽연합은 우크라이나 정부에게 경제와 사회분야에 관련된 제반 개혁조치들을 실행하라고 강력하게 권고하고 있다. 그렇지만, 현 시점에서 유럽연합의 다양한 요구 조건들은 실행하기가 결코 쉽지 않은 과제들이다. 이는 우크라이나 정부에게 상당한 정치적 부담과 심각한 고민거리를 제공한다. 셋째, 서방 옵션 채택은 장기적인 투자와 사회경제적 변혁을 대전제로 하는 방안이다. 서방 정향은 우크라이나의 안보 확립과 경제번영 등 실제적인 국익의 실현에 필요한 다양한 혜택을 제공해 줄 수 있다. 하지만, 유럽 통합 과정에서의 참여 방안은 오랜 준비 기간과 정책적 노력이 필요한 중장기적 차원의 전략 옵션일 뿐 아니라, 각종 개혁정책의 추진과정에서 유발되는 사회경제적 혼란과 희생을 감내해야 한다. 물론 우크라이나 정부와 유럽연합 지도부가 연합조약 및 자유무역협정을 체결한다는 것은 CIS 지역 통합 과정에서 대단히 중요한 사건이다. 하지만, 양자 간에 협정체결 자체가 우크라이나의 EU 가입을 자동적으로 보장하는 것은 절대 아니다. EU의 주도국인 독일과 프랑스는 우크라이나의 EU 가입에 대해 부정적인 태도를 취하고 있다. 이와 함께, 러시아 측의 강력한 견제와 압박도 우크라이나의 서방 행보에 중대한 장애요인으로 작용할 수밖에 없다. 러시아는 우크라이나에 대한 다양한 압력 수단을 보유한 국가이기에 더욱 그렇다. 현재 우크라이나가 경제위기 상황에 처해 있다는 사실을 감안해 본다면, 우크라이나 정부가 단기적 차원에서 서방 옵션을 채택함으로써 경제회복에 필요한 동력을 확보할 수 있을지 여부도 사실상 불확실하다

상술했던 것처럼, 동방과 서방 옵션으로 지칭되는 두 가지 국가전략 노선은 우크라이나의 미래 국가발전을 위해 선택 가능한 핵심 옵션들이라고 하겠다. 그런데 아래의 <표2>에서 잘 나타나듯이, 우크라이나 국가전략 노선인 동방과 서방 정향들 간에는 주요한 차이점들이 존재하고 있었다. 서방 옵션이 보다 장기적 측면에서 혜택을 얻을 수 있는 질적인 성격이 강한 발전방안이라면, 동방 옵션은 단기적인 효과를 기대할 수 있는 양적인 성격의 전략방안이라고 정의할 수 있겠다.¹⁹⁾

17) 보다 자세한 내용은 다음의 자료를 참조하십시오. Shumylo-Tapiola, O. “Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Custom Union.” *Russia-NIS Report*. No. 11 (April 2012). pp. 8-10.

18) <http://eastbook.eu/en/2013/05/material-en/news-en/the-choice-of-ukraine-europe-or-eurasia/>(검색일: 2013년 11월 12일).

19) <http://eastbook.eu/en/2013/05/material-en/news-en/the-choice-of-ukraine-europe-or-eurasia/>(검색일: 2013년 8월 21일).

<표2> 우크라이나의 동방 옵션과 서방 옵션 비교

	동방 옵션	서방 옵션
주체	러시아	EU
내용	CU 가입	AA와 FTA 체결
성격	양적 변화	질적 변화
장점	특별한 가입 조건 부재 에너지 가격 조정 가능 산업 현대화 지원 자금 확보	안보 확립 사회경제적 발전 토대 구축 거대 단일시장 접근 기회
단점	러시아 의존도 증가 EU 통합 비전 상실	EU의 엄격한 가입 조건 개혁에 따른 사회 경제적 혼란

출처: 저자가 직접 작성.

IV. 결론

러시아는 탈 소비에트 공간의 국제관계에서 자국의 영향력 강화와 패권 유지를 목표로 한 CIS 지역 통합 운동을 꾸준히 진행해왔다. 특히 2000년대 푸틴의 집권 이후 러시아 경제가 급속하게 회복됨에 따라, CIS 지역 통합 과정에서 러시아의 대외적 위상과 주도적 역할이 증대될 수 있었다. 2000년대 후반기부터 푸틴 정부는 한층 강력한 형태의 CIS 프로젝트를 추진해 나가면서 러시아의 세력권 복원작업에 박차를 가했다. 2008년 러시아와 조지아 간의 전쟁이 단적인 사례라고 하겠다. 이러한 대외 정치적 상황 아래서 러시아 주도의 양자 및 다자 지역 협력이 활발하게 전개되었으며, 특히 CIS 지역 통합 작업은 안보 분야에서 가시적인 성과를 얻게 되었다. 게다가, 푸틴 집권 3기에 러시아 주도의 CIS 지역 통합 작업은 더욱 적극적이고 공세적인 형태를 나타내기 시작했다. 러시아 지도부는 경제 분야에서의 전략적 다자 협력에 보다 큰 강조점을 두고 있으며, 이를 반영하여 2010년 관세동맹, 2012년 단일경제공간, 2015년 유라시아 연합 등과 같은 CIS 지역을 둘러싼 경제 통합 프로젝트들이 연이어 추진되고 있는 중이다.

우크라이나 지도부는 독립 이후 러시아 주도의 CIS 지역 통합 운동에 대해 별다른 관심을 기울이지 않았다. 신생주권국 우크라이나는 주권수호와 안보확립을 위해 러시아의 영향권으로부터 이탈함과 동시에, 유럽통합과정의 참여 방안을 모색해왔기에 그렇다. 심지어 유시첸코 통치 시기에는 우크라이나의 유럽통합 정책이 본격적으로 추진됨으로써 러시아 측과 심각한 갈등이 초래되기도 했다. 친 러시아 성향의 정치인으로 평가되는 야누코비치의 집권과 더불어 우크라이나와 러시아 간의 관계 개선작업이 실시되었다. 그럼에도 불구하고, 그는 러시아와 EU와 러시아 사이에서 외교적 균형을 유지하려는 멀티-벡터(Multi-Vector)정책을 추진하고자 했다. 그러나 러시아와 EU로부터 관세동맹 가입과 자유무역협정 체결에 대한 선택을 강요받게 됨에 따라, 우크라이나의 멀티-벡터 정책은 추동력을 발휘하기가 힘들게 되고 말았다. 그 결과 야누코비치 대통령은 국가전략의 방향설정에 대해 중대한 전략적 선택을 할 수밖에 없는 입장에 놓여 있었다. 이는 동과 서 사이에 위치한 우크라이나의 지정학적 현실과 역사적 특수성을 분명하게 반영해 주는 것이었다.

최근까지 우크라이나의 관세동맹 참여 문제는 러시아 주도의 CIS 지역 통합 과정에서 가장 중요한 이슈로 부상하였다. 이것은 우크라이나의 미래 국가발전에 대한 노선 설정은 물론이고, 러시아가 주도하는 탈 소비에트 공간의 국제관계에서 중대한 변수로 작용할 개연성이 큰 사안

이었다. 2010년 4월 하르키프 협약 체결은 우크라이나와 러시아 관계 발전의 새로운 전환점이 되었다. 그러나 관세동맹 가입을 둘러싸고 우크라이나와 러시아 간에 정치적 합의점 도출에 실패하자, 러시아는 우크라이나에 대한 강력한 압박 작전을 감행해 나갔다. 그 일환으로 탈러시아에 대한 모종의 경고 조치로서 초콜릿 분쟁과 무역 전쟁이 발발하기도 했다. 우크라이나 정부는 관세동맹에 옵서버로 참여하기를 희망하면서 서방 옵션 채택을 위한 정치적 행보를 진행해왔다. 하지만, EU의 동방 협력 정상회담을 목전에 둔 2013년 11월 21일 우크라이나 지도부는 전격적으로 EU와의 FTA 체결 중단을 선언해버렸다. 이를 통해 볼 때, 야누코비치 대통령은 러시아 주도의 CIS 지역 통합 작업으로 정책의 무게중심을 이동할 것으로 보인다. 이 같은 갑작스런 우크라이나의 전략 변화는 러시아 측의 압력과 회유, EU 측 선결 요구사항에 대한 정치적 부담, 우크라이나의 당면한 정치적 및 경제적 현실 등이 종합적으로 반영된 결과라고 볼 수 있다.

참고문헌

- 고재남. 「유라시아의 다자 지역 협력」. 신범식(역). 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』. 서울: 한울아카데미, 2006. 168-169쪽.
- Dragneva, R & Wolczuk, K. “Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivality.” *Briefing Paper of Chatham House*. No. 1 (August 2012). pp. 1-16.
- Ghimis, A. “Ukraine at Crossroads between East and West.” *Eurotimes*. No. 15 (2013). pp. 214-218.
- Horemuz, M. “Perspectives and Possibilities of Economic Integration of the Post-Soviet Space.” *Paper of International Conference on European Integration 2012*. pp. 94-104.
- Libman, A. “The Sustainability of Regional Integration Projects in the Post-Soviet Space.” in Evgeny V(eds.). *EDB Eurasian Integration Yearbook 2008*. Almaty: EDB, 2008. pp. 22-37.
- Libman, A. “Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development.” *Europe-Asia Studies*. Vol, 59. No. 3 (May 2007). pp. 401-430.
- Moshes, A. “Will Ukraine join the Eurasian Customs Union,” *PONARS Eurasian Policy Memo*, No. 247 (April 2013), pp. 1-5.
- Kuzio, T. “Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM.” *European Security*. Vol. 9, No. 2 (Summer 2000). pp. 81-114.
- Secrieru, S. “Russia’s Foreign Policy under Putin: CIS Project renewed.” *UNISCI Discussion Papers*. No. 10 (January 2006). pp. 289-308.
- Shumylo-Tapiola, O. “Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Custom Union.” *Russia-NIS Report*. No. 11 (April 2012). pp. 1-25.
- Sidenko, V. “Ukraine’s Regional Integration Policies: The EU versus the Eurasian Community.” *CIS Project Report of IWE*. No. 4 (2013). pp. 11-29.
- Vysotskaya, A. “EU’S Eastern Partnership, the Russia-led Integration Initiatives in the Post-Soviet Space, and the Option of the States-in-Between.” *IPRIS Viewpoints*, No. 127 (June 2013). pp. 1-4.
http://rbth.ru/international/2013/03/12/ukraine_straddling_between_the_eu_and_the_customs_union_23739.html
 (검색일: 2013년 11월 12일).
- http://rbth.ru/international/2013/03/12/ukraine_straddling_between_the_eu_and_the_customs_union_23739.html
 (검색일: 2013년 11월 12일).
- <http://www.interfax.co.uk/ukraine-news/putin-calls-for-integration-between-russian-ukrainian-economies-4/>
 (검색일: 2013년 11월 12일).
- <http://www.politcom.ru/16168.html>(검색일: 2013년 11월 12일).
- http://www.bne.eu/story5280/Russia_steps_up_trade_war_with_Ukraine(검색일: 2013년 11월 12일).
- <http://eastbook.eu/en/2013/05/material-en/news-en/the-choice-of-ukraine-europe-or-eurasia/>
 (검색일: 2013년 11월 12일).
- <http://eastbook.eu/en/2013/05/material-en/news-en/the-choice-of-ukraine-europe-or-eurasia/>
 (검색일: 2013년 11월 12일).