

키르기스스탄의 외교정책과 대 중국 관계발전: 새로운 도전과 기회*

윤익중 | 한림국제대학원대학교 국제학과 부교수

본 논문의 목적은 키르기스스탄의 대외관계 발전을 러시아와 미국 사이에서 부상하고 있는 중국에 초점을 맞추어 각 정권별로 고찰하고 분석하는 것이다. 더불어, 본 논문에서는 키르기스스탄-중국 간의 주요 이슈에 대하여도 분석하고자 한다. 방법적으로 본 논문은 키르기스스탄의 대 중국정책을 '접경국가' 관점과 '약소국 외교' 관점에서 분석한다. 주지하다시피, 키르기스스탄의 대외정책에 있어 중국의 중요성은 최근 급격히 증가되어지고 있다. 이것은 중앙아시아 지역에서 중국이 러시아와 미국 사이에서 키르기스스탄 외교정책 다변화의 핵심국가로 급부상되어지고 있음을 의미한다. 중앙아시아 지역에서 이러한 중국의 급부상은 키르기스스탄에게 분명히 새로운 '도전(challenge)'이 되고 있다. 키르기스스탄은 이러한 중앙아시아 역내 국제관계의 동학을 '기회(opportunity)'로 만들 수 있을까? 중앙아시아 지역에서 중국의 부상이 러시아와 미국 사이에서 국익을 추구하는 키르기스스탄에게 심각한 도전이 되고 있지만, 당분간 키르기스스탄의 기존 친러시아적인 대외정책이 급격히 변화하지는 않을 것이다. 본 연구는 러시아와 미국 그리고 중국 등 세계 강대국들의 경쟁 사이에서 지정학적인 측면에서 전략적 가치를 지닌 국가가 어떻게 국익을 증진하는가에 대한 유용한 연구가 되기를 기대한다.

주제어: 키르기스스탄, 중국, 키르기스스탄-중국, 중앙아시아, 약소국 외교정책

* 본 연구는 2014년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었음(#SNUAC-2014-010).

I. 서론

구 소연방 붕괴 이후 1990년 대 내내 키르기스스탄을 비롯한 중앙아시아 지역 국가들에게는 역사상 처음으로 ‘국가건설(state-building)’과 ‘국민건설(nation-building)’이라는 현대국가존재의 근본적인 도전이 제기되었다. 이후 2000년 대 초부터는 중앙아시아 지역에서 기존의 지배세력이었던 러시아 이외에 미국과 중국의 세력 확장으로 인한 새로운 형태의 도전이 제기되었으며, 특히, 러시아-중국의 동반자관계 협력이 강화되어진 2004~5년 이후 동 지역에서는 중국의 급격한 부상으로 인한 또 다른 차원의 새로운 ‘도전(challenge)’이 이루어지고 있다.

탈냉전 이후 중앙아시아 지역의 강대국 간 역학관계는 기본적으로 러시아의 지역 헤게모니에 미국이 영향력을 확대해 나가는 형국이었다. 그러나 최근 중앙아시아 지역 강대국들 간 역학구도에 있어 중국의 중요성이 정치·경제·안보·사회적인 측면에서 급격히 증가되어짐에 따라, 동지역 국가들의 대외정책에도 커다란 변화가 나타나기 시작하였다. 즉, 중앙아시아 지역은 ‘미국의 새로운 전략’, ‘중국의 급격한 부상’, 그리고 ‘러시아의 적극적인 간여 정책’ 등 향후 세계 강대국 패권의 향방을 결정지을 수 있는 점점 더 중요한 지역이 되고 있다(박상남, 2010; 박창규, 2009).

이러한 맥락에서, 키르기스스탄의 대외정책에 있어 중국의 중요성은 최근 급격히 증대되어지고 있다. 즉, 중국이 키르기스스탄 외교정책 다변화의 핵심국가로서 급부상되어지고 있다. 중앙아시아 지역에서 이러한 중국의 급부상은 키르기스스탄에게 분명히 새로운 ‘도전’이 되고 있다. 이러한 동지역의 도전, 특히, 최근 중국과의 관계 및 대 중국 정책이 키르기스스탄에게 ‘위기’로 작용하는가 아니면 새로운 ‘기회(opportunity)’가 되는가?

한편, 중앙아시아 지역에 대한 중국의 관심과 대외정책도 동지역의 변화 속에 전반적으로 그리고 점진적으로 증가하고 있다. 특히, 2013년 3월 시진핑 정권 등장 이후 동지역에 대한 중국의 관심과 대외정책은 이전 정권의 그

것 보다 상당히 구체적으로 제시되어지며 강화되어지고 있으며, 동지역에서 중국의 다각적인 영향력 확대정책은 동지역의 기존 국제질서에 강력하고도 중요한 도전적인 변수로 급부상하고 있다. 예를 들면, 최근 중앙아시아 지역에서 CIS 국가들과의 전향적인 경제협력체제 ‘유라시아경제통합(Eurasian Economic Cooperation)’의 출범 등 러시아의 지속적인 영향력 확대와 아프가니스탄에서의 철군결정 등 미국의 새로운 전략수립 등은 동지역에서 ‘신실 크로드경제권(New Silk Road Economic Belt)’ 구축을 추구하는 중국에게 새로운 전환점이 형성되어지고 있음을 의미한다. 이러한 대외 조건들은 키르기스스탄 등 중앙아시아 지역 국가들에게 새로운 ‘도전’이 되는 동시에, 한편으로는 강대국들을 상대로 한 등거리 외교 등을 포함한 다양한 외교적 옵션 등의 새로운 ‘기회’가 되고 있다.

본 논문의 목적은 키르기스스탄의 대외관계 발전을 러시아와 미국 사이에서 부상하고 있는 중국에 초점을 맞추어 각 정권별로 고찰하고 분석하는 것이다. 방법적으로 본 논문은 키르기스스탄의 대 중국정책을 ‘접경국가’ 관점과 ‘약소국 외교’ 관점에서 고찰하고 이해하여야 하고자 한다. 더불어, 본 논문에서는 키르기스스탄의 지정학적인 중요성이 ‘새로운 차원(new level)’에서 중요해 지고 있다는 점을 강조한다. 궁극적으로 본 논문은 중앙아시아 지역에서 중국의 부상이 키르기스스탄에게 기회와 도전이 되고 있는지에 대한 분석을 목적으로 한다. 또한, 본 연구는 러시아와 미국 그리고 중국 등 세계 강대국들의 경쟁 사이에서 지정학적인 전략적 가치를 지닌 국가가 어떻게 국익을 증진하는가에 대한 유용한 연구가 되기를 기대한다. 본 논문은 이러한 측면에서 초보적이고 개괄적인 수준이나마 공헌하고자 한다.

중앙아시아의 소국인 키르기스스탄의 외교 및 대외정책 일반을 구체적으로 심도 있게 고찰한 국내연구 논문은 드물다(강봉구, 2009; 김인, 2009). 더구나, 키르기스스탄의 대외정책에 있어 중국에 초점을 맞추어 연구한 국내외 연구들을 아직까지 찾아보기 쉽지 않다. 사실, 그 동안 키르기스스탄의 외교정책은 일반적으로 중앙아시아 지역 국가들의 외교정책과 목적 등을 고찰할 때 일부분으로 분석되어지거나 또는 ‘비교연구(엄구호, 2009; 안성호, 2008)’되어져 왔다. 따라서 그 동안 키르기스스탄 외교정책에 대한 연구는 중앙아

시아 지역의 일부 국가로서 연구되어진 것으로서 키르기스스탄 외교정책 자체에 대한 심화연구라고 보기 어렵다. 그러나, 중앙아시아 지역에서 강대국들 간 새로운 세력구도 형성이 이루어지고 있는 요즘 시대적으로 키르기스스탄 외교정책 대한 전문적인 연구가 필요한 시점이 되었다. 왜냐하면, 탈냉전시대 키르기스스탄의 전략적 가치는 지속적으로 상승하고 있으며 강대국들의 경쟁무대인 중앙아시아 지역 키르기스스탄의 국제정치·경제적인 가치를 제대로 분석하여야 동지역의 국제관계 동학에 대한 이해가 가능하기 때문이다. 더불어, 키르기스스탄은 여타 중앙아시아 지역 국가들과는 국내정치적인 측면과 자원경제적인 측면에서 상당히 상이한 점이 많으므로 독립적으로 다루어져야 할 충분한 필요성도 있다.

본 논문의 목적을 위하여 II장에서는 키르기스스탄 외교정책의 일반적인 특징과 결정과정 등을 약소국 외교정책 측면에서 고찰하고자 한다. III장에서는 1990년 대 이후 키르기스스탄의 대외정책의 발전과 방향을 대 중국정책 중심으로 각 정권별(아키예프: 1992~2004, 바키예프: 2005~2010, 아탐바예프: 2010~2014)로 그 특징과 의미를 고찰하고자 한다. IV장에서는 키르기스스탄-중국 간 주요 이슈를 중심으로 분석하고자 한다.

II. 키르기스스탄 외교정책의 이해: 약소국 외교정책과 키르기스스탄

1. 키르기스스탄의 외교목적과 결정과정

탈냉전시대 키르기스스탄은 온건한 현실주의적 세계인식을 하고 있으며, 사안에 따라 미국과 단기적인 이익을 취하는 한편 기본적으로 러시아와의 관계강화 정책을 추구하고 있다(장병욱, 2001: 241-247; 이문영, 2005: 754-755). 일반적으로 키르기스스탄 외교정책의 주요목표는 ‘주권독립’과 ‘경제원조’의 확보, 그리고 러시아 등 ‘강대국들과의 관계강화’ 등이다. 한편, 키르

기스스탄의 외교정책은 국내정책과 유기적으로 연계되며, 공화국의 다민족 구성원의 이해를 반영하고 주권 보장을 지향하며, 또한 민주적 방향의 정치·경제적 개혁을 위한 양호한 환경의 조성을 지향하고 있다.

구체적으로 키르기스스탄의 외교정책의 국익은 1) 발전적 관점의 국가안정 유지; 2) 지역안정과 안보; 3) 인접국과 선린 관계 발전 및 중앙아시아 통합과정 강화; 4) CIS의 강화 지원; 5) 선진국 및 개발도상 국가와의 우호관계 강화; 6) UN기구와의 협력 증진 등을 포함한다(김인, 2007: 79-93). 또한, 키르기스스탄의 외교활동은 유럽과 아시아 양 지역 국가들의 정부와 양자 간 및 다자간 협력(지역적 수준)의 능동적인 발전을 지향하고 있다. 이에 따라 키르기스스탄은 안보와 경제적인 위상 강화를 위하여 CSTO, SCO, GUUAM, CACO 등 여러 지역 안보기구에 가입하였다. 그러나 이러한 기구들이 키르기스스탄측이 기대한 효과를 나타내지 못했기 때문에, 키르기스스탄에게 의미있고 실질적인 외교관계는 여전히 대부분 양자관계이다. 특히, 러시아와의 관계는 키르기스스탄 외교에게 여전히 최우선 순위(top priority)를 차지한다.

일반적으로 키르기스스탄의 대외정책 고찰 시 다음 두 가지 사항을 고려하여야 한다(장병옥, 2000: 55). 첫째, 키르기스스탄은 ‘외부경제원조(foreign economic assistance)’ 없이는 경제적으로 지탱하기가 너무 약하고 가난하다는 점이다. 둘째, 키르기스스탄은 지정학적으로 ‘너무 외진(too much remote)’ 곳에 위치하고 있다는 점이다. 잘 알려져 있다시피, 중앙아시아 지역의 한 가운데에 위치하고 있으나 키르기스스탄의 지정학적인 가치가 급부상한 것은 2001년 911 테러 사건 이후 미국이 아프가니스탄에서 대 테러전을 수행하면서 부터이다. 즉, 키르기스스탄에 대한 국제사회의 관심은 비교적 최근의 일이며, 그 이전에 키르기스스탄이 국제관계를 활발히 발전시키기에는 지정학적으로 너무 외진 곳에 위치하고 있다.

1990년 대 초 독립한 (1991년 8월 독립선언) 키르기스스탄 외교정책의 구조는 러시아의 그것과 매우 유사하다. 일반적으로 ‘외교부(A Ministry of Foreign Affairs)’는 외교정책의 실현, 행위, 임무의 관리 등 외교정책 전반을 관장하고 있다. 더불어, 대통령 행정실 산하에 외교정책 업무를 담당하는 ‘국

제부서(International Department of the Presidential Administration)’가 있다. 비록 대통령이 국가의 외교정책 방향을 결정하지만, 이 두 기관들은 정책 형성 등에 있어 경쟁관계를 형성하고 있으며, 외교정책 집행에 있어 공동의 책임을 지고 있다. 그 밖에 외교정책에 연관되는 조직은 ‘국방안보부(Ministries of Defence and Security)’, ‘의회(the Parliament: Jogorku Kenesh)’ 등이 존재한다. 그러나 키르기스스탄의 경우, 외교정책 결정과정에 참여하는 기준이 제도화되어 있지 않고 분명하게 명시되어 있지도 않다. 예외적으로, 국회가 헌법에 의하여 국내외 정책의 기본방향을 정해야 하며 외무장관 등도 국회의 비준을 받아야 한다. 키르기스스탄 외교정책의 결정은 주로 대통령과 외교부 주도로 하고 있다. 키르기스스탄 헌법에는 ‘외교에 관한 법률(Law on the Diplomatic Service)’로서 외무성에 대한 외교정책 결정과 수행에 관한 법적 지위를 규정하고 있다(Sari, 2012: 135).

일반적으로 중앙아시아 지역 국가들은 지도자의 정치권력이 국가 메커니즘 조직의 권력보다 우월하다. 이에 따라, 외교정책 결정과정은 거의 전적으로 지도자들에 의하여 결정되어진다. 즉, 중앙아시아 지역 국가들에서는 극소수의 신임을 받는 개인들이 외교정책 결정과 수행을 일반적으로 책임지고 있다. 때로는 지도자 단독으로 결정하는 것이 더욱 효과적인 경우도 있다. 그러한 실제적인 경우가 중앙아시아 지역 국가들에서는 공통으로 증가되어지고 있다. 아카예프와 바키예프 전 대통령들도 분명히 키르기스스탄의 외교정책 결정 등에 있어서 상당히 개인적인 권위를 앞세우며 거의 독단적으로 실행하였다(Sari, 2012: 136).

2. 키르기스스탄 외교정책의 특성

일반적으로 약소국의 안보는 지역수준에서 즉각적인 ‘민감성(sensitivity)’, ‘취약성(vulnerability)’, ‘의존성(dependence)’ 등을 나타내는 한편, 동시에 일반적인 국제환경에도 커다란 영향을 받는다(Keohane & Nye, 1977). 키르기스스탄의 외교정책은 일반적인 약소국의 외교정책의 특징과 같이 외부요

인 보다는 국내 위협요인 등에 보다 직접적인 영향을 받는다.

1) 취약성(Vulnerability)

국제사회에서 키르기스스탄의 독특한 역할 이해의 핵심은 약소국의 경제적, 지리적, 정치적인 ‘취약성’에 기인한다. 주지하다시피, 1991년 독립할 당시 키르기스스탄은 지구상에서 가장 가난한 약소국가들 중의 하나이었다. 키르기스스탄은 경제발전 정도가 매우 뒤떨어져 있었으며 서방세계와 접촉하기에는 너무 고립되어 있었다(Huskey, 2008: 6). 중앙아시아 지역에서 지리적으로 고립된 약소국가인 키르기스스탄은 자국의 국민과 상품이 국경선을 자유롭게 이동할 수 있게 하는 지역협력조약이 절대적으로 필요하였다. 허스키(Huskey)가 지적하듯이, 키르기스스탄은 정치·경제 발전의 속도와 방향에 있어 인근 국가들의 ‘인질’로 남아있었다(Huskey, 2008: 17).

2) 러시아 요소(The Russian Factor)

키르기스스탄 외교정책 이해의 가장 중요한 요소 중의 하나는 ‘러시아’이다. 일반적으로 키르기스스탄 정부는 독립 이후부터 현재까지 상당히 일관성 있게 — 물론 다소 굴곡이 있었지만 — 러시아와의 관계를 강조하여 왔다.

키르기스스탄과 러시아 양국은 1992년 상호간의 이익과 평화를 위한 정치·경제 문제와 관련된 조약을 체결하였다. 2003년 이후 키르기스스탄은 이전의 ‘전략적 균형(strategic balance)’ 정책으로부터 러시아와의 더욱 밀접한 정치·경제적으로의 ‘통합(integration)’ 정책으로 선회하였다. 나아가, 2010년 봄 키르기스스탄의 정치적 변동 이후 오툰바예바 임시 수반과 그 이후 아탐바예프 정권은 지속적으로 일관되게 키르기스스탄이 이전보다 더욱 강력한 친러시아 정책을 오늘날(2015년)까지 추구하고 있다. 키르기스스탄 외교정책의 친러시아적인 요소는 대략 다음의 이유에 기인한다. 첫째, 키르기스스탄의 사회경제 시스템은 소연방 시절에 형성되었던 것으로 러시아적인 요소에 대한 거부가 별로 없고 여전히 키르기스스탄의 친러시아적인 정서는 여타 CIS 국가들보다 강하게 남아있다. 둘째, 키르기스스탄은 상대적으로 여타 중앙아시아 국가들보다 민주화가 진전되어 있지만, 1990년 대 중반 이후 점

차 키르기스스탄 지도자들은 사회 안정을 위한 질서 등의 가치를 잘 이해하는 러시아 지도자들에게 서방 지도자들 보다 친근감을 가지는 방향으로 선회하였다. 특히, 2005년 레몬혁명 이후 키르기스스탄 사회는 점차 더욱 독재적이고 친러시아적인 외교정책을 추구하였다.

3) 다방향성 정책(Multi-Vector Policy)

소연방 붕괴 이후 독립한 키르기스스탄은 1990년 대 초 한동안 친서방정책을 추구하였으나, 약소국이 처한 국내의 현실을 받아들이며 1994년 이후 다방향성 정책을 채택하고 추구하고 있다. 즉, 1994년 말 이후 키르기스스탄은 친서방주의 대신, 유라시아적인 독특한 색채를 강조하면서 세계 강대국들과의 관계설정에서 적당한 거리를 두기 시작하였다(Huskey, 2008: 9). 나아가, 1990년 대 후반 키르기스스탄은 지역강대국들과 세계강대국들의 경쟁 사이에서 교묘히 책략(manuever)을 쓰는 정책을 추구하기 시작하였다. 그 결과, 키르기스스탄은 1998년 9월 17일 상당히 ‘모순적인’ ‘실크로드 외교(The Diplomacy of the Silk Road)’ 독트린을 채택하였다. ‘실크로드 외교’ 개념에 기초한 아카예프 정부의 대외정책 정향은 영토적 완전성 보장, 안보 및 경제발전을 위하여 무엇보다 먼저 이웃 중앙아시아 국가들에 우선순위를 두는 정책을 펼치며, 중국, 이란, 터키, 인도 등 고대 실크로드 주변 국가들과의 관계를 강화해 나가야 함을 강조하였다(강봉구, 2009: 186). 이러한 맥락에서, 9·11 테러 이후 아카예프 전 키르기스스탄 대통령은 역사적으로 키르기스스탄이 외부세계에 문호를 개방하였듯이, 중앙아시아 지역에서 러시아 세력에 균형을 맞출 수 있는 미국 세력에 문호를 개방하였다고 역설하였다. 결과적으로 키르기스스탄은 실크로드 외교 독트린의 원칙과 목적에 극명하게 부합(?)되는 상황이 연출되었다. 즉, 2000년 대 초 키르기스스탄의 간지(Gansi)에는 NATO 군대가, 그리고 칸트(Kant)에는 CSTO 군대가 주둔하게 되는 ‘줄타기 외교’ 상황이 연출되었다. 그러나, 국제정치의 현실은 때때로 여전히 ‘제로섬(zero-sum)’ 결과를 낳을 수 있고 모든 국가를 맞춘다는 것은 비효율적이며 다른 상대에게는 적대적인 행위가 되는 것이다. 다시 말해, 어느 강대국과는 비동맹을 하면서 동시에 다른 강대국과는 동맹적인 관

계를 제대로 유지한다는 것은 사실상 불가능한 일이다(Huskey, 2008: 9-10).

4) 전략적인 가치(Strategic Value)

만일 2001년 9·11 테러 사건이 일어나지 않았다면, 당시 키르기스스탄은 러시아와의 관계를 더욱 강화하는 대외정책으로 재조정하여 자국의 외교정책을 추구하였을 가능성이 높았다. 그러나 9·11 테러 사건으로 인한 미국의 대 테러전쟁 선포 이후 서방국가들에게 키르기스스탄의 전략적 위치와 그 가치는 극적으로 증가되었다. 키르기스스탄은 중앙아시아 지역의 중심부에 위치하고 있으며, 아프가니스탄으로부터는 불과 200마일 정도 밖에 떨어져 있지 않다. 이러한 국제상황과 키르기스스탄의 전략적 가치는 2000년 대 초반부터 서방세계가 강력히 키르기스스탄과 연관되어지는 관심을 가지게 되는 주요 배경이 되었다(Blank, 2007: 312-334).

2001년 말 키르기스스탄이 미군의 간지 주둔을 허용하며, 미국과 새로운 동반자관계를 형성하였던 것은 실크로드 외교 독트린 원칙에 입각하여 동(East)과 서(West)의 교차로 역할을 강조하며, 실현하는 것으로, 한편으로는 동시에 부가적으로 기지사용료를 획득하는 것이기도 하였다. 이러한 키르기스스탄의 대 미국정책에 대한 러시아의 불만을 완화시키려는 목적으로 키르기스스탄 정부는 러시아에게 2003년 가을 칸트 시 근처에 기지를 개장할 수 있도록 허용하였다. 이러한 맥락에서, 중앙아시아 지역의 국제적 관심과 영향력이 확대될수록 키르기스스탄의 외교정책 행위는 주로 대외적인 전략적 가치의 변수에 의하여 결정되어졌다.

III. 키르기스스탄의 대외정책 발전과정과 중국

1. 신생 독립약소국과 이카예프 정권(1992~2005)

이카예프 집권시절 키르기스스탄의 대외정책은 크게 두 시기로 구분되어

질 수 있다. 첫째, 1992년부터 2000년까지로서 당시 키르기스스탄의 대외정책은 초기의 친서방정책으로부터 점차 다방향성(다중벡터) 정책으로 전환하였다. 일반적으로 동시기(1992~2000) 키르기스스탄 대외정책의 주요목적은 1) 독립과 주권의 강화(consolidation); 2) 국익 확보(securing)를 위한 정치·외교적 방법 강구; 3) 정치·경제 개혁을 위한 유리한 환경조성 등이었다(Sari, 2012: 138-139).

1990년 대 초 아카예프 전 대통령은 외국의 관심과 경제원조를 끌어들이는 데에 있어서 키르기스스탄이 직면하고 있는 문제를 잘 인식하고 있었다. 이에 따라, 아카예프 전 대통령은 자신이 추진하였던 정책이 실현될 수 있도록 지구촌의 관심을 끌어들이기 위하여 노력하는 한편, 일관성 있게 키르기스스탄의 ‘잠재력(potential)’을 강조하였다. 1990년대 초반 키르기스스탄은 독립한 구소련방 국가들 중에서 정치·경제적으로 급격한 개혁을 시도하였던 몇 안 되는 국가이었다. 예를 들면, 키르기스스탄은 경제적으로 1993년 자국 통화인 сом(som)을 발행하기 시작하였으며, 1998년에는 WTO 회원국이 되었다. 한편, 정치적인 측면에서, 1990년대 초 키르기스스탄은 상당한 정도 민주적인 체제로의 전환을 시도하였다. 이러한 정치·경제적인 개혁상황은 키르기스스탄의 친서방 대외정책 노선에 큰 영향을 끼쳤으며, 기타 CIS 국가들보다 키르기스스탄은 서방국가들의 긍정적인 반응을 얻을 수 있었다. 심지어, 1994년에 키르기스스탄은 나토(NATO) 평화동반자 프로그램에 협력하기 시작하였다. 이것은 1990년 대 초 키르기스스탄이 극명하게 친서방정책을 추구하였던 반증이었다. 즉, 독립 직후부터 1994년경까지 키르기스스탄의 아카예프 정권은 러시아와 서방 사이에서 균형적인 정책을 추구하였다고 평가할 수 있지만, 실지로는 서방과의 적극적인 협력을 모색한 반면, 러시아와는 다소 소극적인 관계발전을 추구하였다고 평가할 수 있다. 이러한 평가의 배경에는 당시(1990년대) 러시아 사회는 체제전환의 극심한 혼란으로 인하여 CIS 국가들에 대한 경제적 지원 및 영향력 확보에 신경을 쓸 여력이 없었음 데도 기인하다.

1990년 대 아카예프 정권은 키르기스스탄에게 큰 영향을 끼치는 이웃 강대국인 중국과의 새로운 발전관계를 정립하기 시작하였다. 1990년대 이미 중

국은 키르기스스탄에게 CIS 국가를 제외하고는 가장 큰 무역상대국이 되었으며, 중국 또한 경제적인 측면에서, 그리고 군사적인 측면에서 키르기스스탄과의 관계강화를 시도하였다(Sari, 2012: 139). 더불어, 이 시기 키르기스스탄은 러시아뿐만 아니라, 중국과의 지역안보 협력에 대한 절실한 필요성을 깨닫고 러시아-중국과의 관계발전을 추구하였다. 특히, 1999~2000년 바트켄(Batken) 지역 국경분쟁 사태는 키르기스스탄이 중앙아시아 지역 안보협력 기구인 SCO와 CSTO 등의 필요성을 절감하며 중국과의 지역 안보협력을 추구하는 중요한 계기가 되었다(Sari, 2012: 141).

그러나 1990년 대 내내 중국은 키르기스스탄에게 — 당시 키르기스스탄에게 가장 절실했던 — 경제원조를 제공하는 국가는 아니었다. 이러한 상황은 중국이 1990년 대 키르기스스탄 외교정책에 있어 핵심국가가 아닌 러시아와 서방국가들 사이에서 키르기스스탄의 다방향성 정책 추구의 실용적인 ‘대안(alternative)’으로서 간주되어졌다. 결과적으로, 1990년 대 키르기스스탄 외교정책에 있어 중국의 중요성은 러시아나 미국 등 다른 강대국들보다 그리 크지 않았다고 평가되어진다.

둘째, 2001년부터 2005년까지 아카예프 정권의 대외정책은 다방향성 정책 추구의 절정이었다. 주지하다시피, 2001년 9·11 테러사건은 국제적으로 중앙아시아 지역의 중요성이 큰 관심을 받는 결정적인 계기가 되었으며, 동시에 키르기스스탄 외교정책 방향에도 큰 영향을 끼치게 되었다. 2001년 말 키르기스스탄이 자국의 영토에 미국이 아프가니스탄에서 대 테러 작전 수행과 가능성 있는 이란에 대한 군사적 공격을 위한 미국의 공군기지 설치의 허용은 키르기스스탄 대외정책에 커다란 영향을 끼치는 중요한 전환점이었다. 즉, 서방의 주요 강대국들이 키르기스스탄을 지정학적인 측면과 전략적인 측면에서 그 가치를 높게 평가하기 시작하였으며, 아카예프 정권은 이러한 상황을 자국의 경제발전과 연관하여 활용하고자 하였다. 그러나 곧 2003년에 칸트 지역에 CSTO 차원에서 러시아에게 공군기지 사용을 허용한 것은 키르기스스탄 외교정책의 주요 특징인 다방향성 정책을 극명하게 나타낸 사례이었다. 아카예프 전 대통령은 2000년대 초 중앙아시아 지역에서 러시아를 여전히 지배세력(dominant power) 국가로 인정하였다. 즉, 이 시기 아카예프 전

대통령 집권시절 키르기스스탄은 러시아와 미국 사이에서 전략적 균형정책을 추구하였지만, 키르기스스탄의 다방향성 정책이 결코 성공적이었다고 평가되어지기는 쉽지 않다. 이미 앞서 II장에서 언급하였듯이, 2000년대 초 키르기스스탄의 간지(Gansi)에는 NATO 군대가, 그리고 칸트(Kant)에는 CSTO 군대가 주둔하게 되는 ‘줄타기 외교’ 상황이 연출되었던 것이 궁극적으로 키르기스스탄 국익에 도움이 되었다고 평가하기에는 다소 무리가 있다.

2003년부터 2005년 레몬혁명이 발생하기 전까지 아카예프 전 대통령은 미국과 서방국가들보다는 러시아와 중국과의 관계발전 및 강화에 보다 진력하기 시작하였다. 대외적인 측면에서, 러시아 푸틴 대통령의 CIS 국가 중시 정책과 국제사회에서 중국의 급격한 부상(Rising of China) 등은 키르기스스탄의 대외정책 방향에 큰 영향을 끼쳤다. 반면, 키르기스스탄의 대 미국관계는 점차 균열이 나타나기 시작하였다. 심지어, 2005년 2월 키르기스스탄 의회선거를 치르고 나서, 당시 키르기스스탄 주재 미국대사 스테판 영(Stephen Young)은 아카예프 전 대통령을 공개적으로 비난하였으며, 키르기스스탄의 많은 전문가들이 2005년 아카예프 정권이 몰락한 것은 미국의 반(anti) 아카예프 세력에 대한 지원이라고 믿을 정도이었다(Sari, 2012: 141).

사실, 1990년 대 초부터 키르기스스탄은 외교정책의 다방향성 정책 원칙에 입각하여 중국과의 관계발전을 강조하며 발전을 추구하여왔으나, 아카예프 전 정권이 중국과의 관계발전을 실질적으로 중요시하기 시작한 것은 유라시아 국가로서 자국의 역사적, 문화적, 지리적 특수성을 강조한 1998년 실크로드 외교개념 설정 이후부터이다. 키르기스스탄과 중국은 약 1,100km의 긴 국경을 맞대고 있으며, 키르기스스탄의 주요 국경지역인 이르케스탄(Irkestan)과 토루가트(Torugart) 지역은 중국의 신장위구르 자치구와 직접 연결되어 있다. 따라서, 키르기스스탄 입장에서도 중국과의 국경 및 영토분쟁을 피하는 것을 대 중국정책의 기본전략으로 인식하였다. 이러한 맥락에서, 1999년 당시 아카예프 전 정권은 다소 불평등한 조약에 의거하여 국경획정(중국에게 약 10만 헥타르에 해당하는 영토를 이양)을 하여 당시 정부의 권위를 약화시킨 적이 있었다(Huskey, 2008: 15).

2003년 이후 키르기스스탄의 대 중국정책은 더욱 강화되어지기 시작하였

다. 무엇보다, 2000년 대 들어 국제사회에서 중국의 급격한 부상이 가장 큰 이유이었지만, 다른 한편, 키르기스스탄이 최우선시 하는 러시아가 중국과의 관계를 급격히 발전시켰던 것에도 기인한다. 특히, 러시아와 중국은 '전략적 동반자관계(Strategic Partnership)'를 급격히 발전시키며, 중앙아시아 지역에서 미국의 영향력 강화 차단에 전례가 없을 정도로 서로 협력하였다. 당시 아카예프 정권으로서는 선택의 여지없이 안보·경제적인 측면에서 중국과의 관계발전을 본격적으로 그리고 적극적으로 추진하기 시작하였다. 더불어, 1990년 대 후반 이후 아카예프 정권은 점차 권위주의적으로 변해갔으며, 키르기스스탄에서 민주적인 체제의 후퇴와 권위주의적 정권의 재등장은 중국과의 관계발전에도 중요한 요소로 작용하였다. 중국은 여전히 국가통제의 권위주의적 정치체제로서 1990년 대 초반의 민주화가 진전되었던 키르기스스탄보다 이후의 민주주의가 후퇴되어진 키르기스스탄을 선호하였던 것이 분명하다.

2. 레몬혁명과 바키예프 정권(2005~2010)

2005년 3월 말 레몬혁명으로 쿠르만벡 바키예프가 키르기스스탄의 새로운 지도자가 되었으나, 그의 외교정책 개념은 그 이전의 그것과 크게 다를 것이 없었다. 2007년 1월 바키예프 전 대통령은 키르기스스탄의 신대외정책 개념을 발표하였다. 키르기스스탄은 자국의 국익에 기초하여 다중벡터적이며 균형있고(balanced) 실용적인(practical) 대외정책을 수행하여야 한다는 것이다. 신대외정책의 초점은 러시아와 중국 등 이웃 국가들과 협력과 통합을 강화해 나가는 것이었다. 신외교정책 개념에서 강조되어진 사항은 다음과 같다. 1) 대외 정치적 수단과 방법으로서 국가안보의 강화; 2) 국가발전 전략에서 우선순위의 수립; 3) 국제무대에서 키르기스스탄의 긍정적인 이미지 제고; 4) 효율적인 대외정책 시스템의 형성 등이다. 동시에, 새 외교정책 개념은 다음 3가지 협력범주에 초점을 두고 있다. 1) 인근 국가들 및 지역협력기구와의 협력 강화; 2) 러시아, 미국, EU, 중국, 일본, 터키, 파키스탄, 동남아 및 아

랍 국가들과 관계강화; 3) UN에서 적극적인 활동하는 것 등(강봉구, 2009: 191).

기본적으로 바키예프 집권시절 키르기스스탄은 지속적으로 러시아, 미국, 중국 등 강대국들과의 관계강화를 기본원칙으로 하는 다방향성 정책을 지속하였다. 그러나, 이러한 다방향성 기본원칙에도 불구하고, 사실상 바키예프 정권은 ‘러시아 우선주의’의 방향을 선택하였다. 당시 바키예프의 대외정책을 친러시아 성향으로 변화시킨 동인을 요약·정리하면 대략 다음과 같다. 1) 러시아와 중국의 경제력 및 역할 증대; 2) 두 번의 전쟁으로 미국의 국력 소모 등으로 인해 초래된 중앙아시아 지역 세력관계의 변화; 3) 바키예프 전 대통령 개인의 정치적 성향과 국내정치의 권위주의화; 4) 차관 제공, 부채 탕감 및 막대한 자금 소요되는 건설 사업을 지원한 러시아의 재정적 유인책 등(강봉구, 2009: 198).

2005년 7월 대통령 취임 이후 바키예프 전 대통령의 첫 친러시아 행보는 2005년 9월 러시아와 키르기스스탄의 협력강화를 위한 양자협정 체결이었다. 이후 러시아의 군사원조, 무기판매, 에너지 인프라 건설 지원 등 러시아의 대 키르기스스탄 영향력이 현저히 증가되기 시작하였으며, 반면 키르기스스탄에 대한 미국의 영향력은 약화되기 시작하였다(강봉구, 2009: 190). 이후 바키예프 전 대통령의 친러시아적이며 권위주의적인 성향은 러시아측의 환영을 받으며 양자관계는 지속적으로 더욱 확대되고 발전하였다. 예를 들면, 2006년 바키예프 대통령은 ‘러시아는 키르기스스탄의 영원한 친구인 반면, 미국은 키르기스스탄의 단지 협력자이다’라고 선언하였다(Sari, 2012: 143). 2006년 여름에는 키르기스스탄과 러시아는 합동군사훈련을 할 정도의 관계로 발전하였다. 동시에, 2006년 키르기스스탄 정부는 마나스 미군기지의 임차료 재협상을 선언하였으며, 미국과의 임대료 갈등과는 대조적으로 칸트 러시아 공군기지에 대하여서는 러시아가 사용료를 전혀 지불하지 않게 그 사용을 허용하였다(강봉구, 2009: 190).

바키예프 전 대통령 집권 시기 키르기스스탄은 러시아와 중국 주도의 SCO와 CSTO를 중앙아시아 지역의 핵심 지역안보기구로 간주하며 적극 협력하기 시작하였다. 2005년 7월 카자흐스탄 SCO 정상회의에서 회원국들은

키르기스스탄을 비롯하여 중앙아시아 지역에 주둔 중인 미군의 철군 시한을 명백히 제시할 것을 요구하였다. SCO가 지역 외 타국(미국)에 대해 정치적 요구를 한 것은 이 경우가 처음이었다. 즉, 러시아와 중국이 주도하여 미국의 중앙아시아 지역 내 영향력이 확대 강화되어지는 것을 억제하기 위한 조치이었다.¹

2007년 8월 키르기스스탄의 수도 비슈켈에서 SCO 정상회담이 개최되었다. 정상회담 직전 중국의 후진타오 주석이 키르기스스탄을 공식 방문함으로써 키르기스스탄-중국 양자 간 회담이 키르기스스탄의 수도 비슈켈에서 개최되었다. 회담을 통하여 양국은 10항 이상의 양자 간 문서에 조인하였다. 협상 과정에서 바키예프 전 대통령은 중국이 키르기스스탄에게 중요한 정치적, 경제적 동반자이며, 양자관계를 발전시키는 것은 키르기스스탄 대외정책에서 핵심적인 우선순위들 중의 하나임을 강조하였다. 후진타오 당시 중국주석은 안보문제가 양자관계에서 최우선순위가 되어야 한다고 강조하였다. 또한 후주석은 키르기스스탄이 소위 ‘삼악(three evil)’으로 불리는 테러리즘, 분리주의 및 극단주의와 투쟁하는 것을 적극 지원하겠다고 밝혔다(강봉구, 2009: 192). 키르기스스탄이 중국과 우선적으로 양자회담을 한 것은 바키예프 전 정부의 친러시아적인 행보가 중국을 조금이라도 홀대하는 것이 아니라는 인상을 주고, 카자흐스탄과 우즈베키스탄 사이에서도 그렇게 노력하는 것처럼, 모스크바와 베이징 사이에서도 균형을 잡으려는 시도였던 것으로 평가되어진다(강봉구, 2009: 193).

2007년 8월 SCO 합동군사훈련에서 러시아와 중국이 주장하는 중앙아시아 지역에서의 미군 철수요구는 키르기스스탄의 자주권에 대한 영향력 행사라는 측면에서 그 의미가 중요하다. 미군과 나토군을 위시한 다국적군, 안보 협력기구군, 긴급배치군이라는 러시아와 미국의 군대가 모두 동시에 주둔하는 키르기스스탄의 상황에서 중앙아시아 소국의 자주권 확보는 양날의 칼과 같다(김선래, 2011: 46). 중국으로서는 러시아와 연합하여 동지역에서 미국의 영향력 강화를 억제하는 데에 성공한 만큼, 이제는 키르기스스탄뿐만 아

1. Foreign Policy Re-orientation & Political Symbolism in Kyrgyzstan. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4017/print>(검색일: 2014. 11. 18).

나라 자국의 신장/위구르 자치구의 안정을 위협하는 삼악을 최대의 위협요인으로 지목하고 안보문제의 중요성을 강조한 것이다. 정상회담의 결과는 중국의 관심이 우선적으로 극단주의 척결에 쏠려있다는 사실을 보여준다. 정상회담을 주최하는 키르기스스탄 정부의 열악한 재정 사정을 감안하여 중국정부는 SCO 정상회담의 조직 및 운영을 위하여 약 5천만 위안을 지원하였다(강봉구, 2009: 192). 이것은 중국이 키르기스스탄에게 일종의 경제원조를 하는 관계로까지 발전하였다고 평가할 수 있다. 즉, 키르기스스탄의 안보딜레마-취약한 국경수비문제, 급진이슬람세력의 침투, 마약운송과 불법무기운반 등-와 중국의 안보중시정책의 이해관계가 맞아 떨어지는 것이었다.

바키예프 집권 시절 중국의 중앙아시아로의 출구전략으로서 키르기스스탄의 가치가 점진적으로 증대하는 가운데 키르기스스탄-중국 관계는 ‘점진적인 (steadily)’ 약속의 관계로 발전하였다고 평가할 수 있다. 키르기스스탄의 대외정책에서 중국의 중요성이 그 이전 아카예프 정권에서 보다 훨씬 더 중요해졌음 물론이다.

3. 2010년 정치변동과 아탐바예프 정권(2010~2014)

2010년 4월 유혈사태로 키르기스스탄 정국이 불투명해지자 중앙아시아 지역의 강대국들인 러시아, 미국, 그리고 중국 등은 키르기스스탄 사태 추이를 주시하였다. 반정부 시위 사태 발생 후 키르기스스탄 주재 미국 대사관과 러시아 외교부는 거의 동시에 키르기스스탄 사태에 대하여 우려를 표시하고 평화적인 사태 해결을 골자로 하는 내용의 성명을 발표하였다. 그 중에서도, 특히, 러시아는 키르기스스탄에서의 급격한 정치변동에 매우 민감하고 신중하게 반응하였다. 왜냐하면, 구소연방 국가의 일원으로서 키르기스스탄의 급격한 정치적인 변동은 21세기 푸틴이 추구하는 러시아의 대 CIS 외교정책과 그 목적에 부정적인 영향을 끼칠 수 있기 때문이었다(Jackson, 2003: 76-80).

한편, 미국도 중앙아시아 지역의 한가운데에 위치한 키르기스스탄에서의 급격한 정치변동에 대하여 신중하게 반응하였다. 무엇보다도, 미국 입장에서

는 대 아프가니스탄 전쟁을 수행하는 데에 있어 중간 수송기지 역할을 하는 키르기스스탄의 지정학적인 전략적 가치가 매우 중요하기 때문이었다. 이에 따라, 키르기스스탄에서 반정부 시위 사태 발생 이후 미국은 운용 중인 마나스 공군기지의 미래에 관심이 집중되어왔다. 결과적으로 2010년 4월 발생하였던 키르기스스탄에서의 정치변동은 중앙아시아 지역에서 미국과 러시아와의 새로운 관계설정 및 역학구도에도 중요하고 큰 영향을 끼쳤다.

한편, 중앙아시아 지역에서 ‘지역안보’와 ‘자원외교’를 강화해온 중국 역시 키르기스스탄의 2010년 반정부 시위에 촉각을 곤두세우고 있었다. 중국 또한 키르기스스탄 국내의 급격한 정치적 변동이 민족갈등과 국경분쟁 등으로 확대되어지는 상황을 경계하였다. 중국은 키르기스스탄의 접경국가로서 무엇보다 키르기스스탄의 정치적 안정을 원하였다. 주지하다시피, 중국정부는 신장 자치지구가 키르기스스탄과 인접해 있는데다 파키스탄과 아프가니스탄 등 지역 이슬람 무장 세력의 침투를 막는 완충지대로서 중요한 키르기스스탄에서의 정치적 혼란을 강력하게 원치 않았다. 이것은 키르기스스탄에서의 정치적 불안이 중국의 국경지역에 부정적인 영향을 끼칠 수 있고, 나아가 티베트 및 신장위구르 자치구 등 독립 분위기로 연결될 수 있으며, 결국 서부지역 개발에 장애가 될 수 있다는 데에 기인하는 것이었다.

기본적으로 오툰바예바 당시 키르기스스탄 과도정부 수반은 자국의 외교정책의 골간이 변하지 않을 것이라면서 러시아와 중국은 물론 중앙아시아 지역 국가들과도 선린관계를 유지하고 유럽연합과 미국과도 동반자관계를 계속 유지할 것이라고 천명하였다. 당시 안보는 물론 경제난과 실업문제 해결 등을 위해서도 러시아와 미국, 유럽 등의 지원이 절실한 키르기스스탄으로서 어느 한 쪽에 치우치지 않아야 함을 의식한 발언이었다. 그러나 2010년 4월 정치변동 이후 출범한 오툰바예바 과도정부 수반은 극심한 정국 불안정에도 불구하고 동년 5월 9일 러시아의 모스크바에서 행하여졌던 제2차 세계대전 승전 65주년 기념행사에 참석하며 러시아와의 관계강화를 극명히 나타내었다. 당시 오툰바예바의 ‘줄타기 외교’는 마나스 공군기지 문제 등을 둘러싼 러시아-미국 간 갈등 속에서 어려움을 겪었다. 이미 러시아는 미국의 마나스 기지에 미군의 영구 존속을 반대하는 입장이었으며, 여전히 당시 키르기스

탄은 오텔바예바 체제에서도 러시아의 지원과 협력 없이는 독자적으로 생존하기 어려운 실정이었다.²

2013년 오바마 미국 대통령은 마나스 기지 폐쇄 결정을 앞두고 알마즈베크 아탐바예프 키르기스스탄 대통령에게 직접 서한을 보내 “양국은 믿을 수 있는 동맹국”임을 강조하며 러시아에 맞섰다. 그러나 키르기스 정부는 마나스 기지의 폐쇄를 확정하여 더욱 확고하게 친러시아정책을 추구하였다.

중국은 아프가니스탄에서 미국의 공백을 메울 수 있는가? 러시아와 중국은 이러한 상황을 어떻게 인식하며 양국이 서로 협조할 것인가? 아프가니스탄에서 미군과 나토군의 철수는 기존의 키르기스스탄 외교정책의 변화가 불가피한 것을 의미하는가? 이러한 질문 아래 아탐바예프 정권에서의 대 중국 정책을 이해함이 타당할 것이다.

IV. 키르기스스탄-중국의 관계발전

키르기스스탄은 중국의 ‘신실크로드 경제권구축’ 전략이라는 중앙아시아 지역으로의 창구 또는 가교 역할을 하기 때문에 기타 동지역 국가들보다도 더욱 중요한 지정학적인 가치를 지닌다. 일반적으로 중국의 중앙아시아 지역에 대한 주요 관심과 이해는 대략 다음과 같다. 첫째, 중국지도부는 중앙아시아 지역을 역사적으로나 지정학적(안보적인 측면)으로 중국의 중요한 세력권으로 간주하고 있다. 둘째, 중국지도부는 중국의 서부지역과 접경을 이루고 있는 -특히, 키르기스스탄- 중앙아시아 지역이 중국의 ‘서부대개발’ 전략의 실행과 범 중화권 신실크로드 경제권 구축전략(경제적인 측면) 등에 있어 핵심적인 역할을 하기 기대한다. 즉, 중국은 중앙아시아 지역을 안보·경제적인 측면에서 자국 발전전략의 중요지역으로 간주하고 있다. 이러한 맥락에서, 중국의 외교정책에 있어 키르기스스탄은 지속적으로 중요해지고 있다.

2. 키르기스스탄의 대 러시아 의존성 및 유사성에 대하여서는 McMann(2006)를 참조할 것

중국이 키르기스스탄에 관심을 갖는 이유는 중국이 기타 동지역 국가들에게 갖는 관심과는 다소 구별된다. 키르기스스탄은 동지역 국가들 중 타지키스탄과 함께 비교적 자원빈국에 속한다. 즉 키르기스스탄은 ‘지경학적’인 중요성보다는 ‘지정학적’인 중요성이 더 많은 국가이다. 하지만, 동지역의 지정학적인 중요성은 — 특히, 중국에게 — 키르기스스탄의 지정학적인 중요성을 담보로 한다. 즉, 중국정부는 지정학적인 측면에서 21세기 그 ‘전략적’인 가치가 국제적으로 급부상하고 있는 키르기스스탄을 적극 활용하여 중앙아시아 지역의 새로운 국제질서 형성에 있어 — 기본적으로 러시아와 협조하면서 — 유리한 고지를 차지하고자 한다. 이러한 맥락에서, 최근 동지역에서 중국의 협조 없이 대 테러전을 성공적으로 수행한다는 것은 사실상 가능하지 않은 일이 되었다. 특히, 미군과 나토군의 철수로 생기는 동지역의 새로운 지역질서 형성에 있어 키르기스스탄은 중국에게 전략적 요충지 역할을 한다.

키르기스스탄-중국 관계에 있어 가장 중요한 요소 중의 하나는 양국이 서로 국경을 맞대고 있는 접경국가라는 것이다. 이것은 양국이 지리적으로 가깝지만, 동시에 양국 간 국경과 영토에 대한 분쟁의 소지가 많다는 것을 의미한다. 반면, 키르기스스탄과 러시아는 국경을 맞대고 있는 접경국가가 아니다. 따라서, 러시아는 키르기스스탄을 지역적 차원에서 그리고 CIS 국가차원에서 접근하는 것이 개별 양자(bilateral) 간 관계발전의 관점보다 강하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서, 중국은 키르기스스탄과의 관계발전을 중앙아시아 ‘지역적 수준(regional-level)’에서 도모하면서, 동시에 인근 접경국가로서 하나의 개별적인 ‘양자 수준(bilateral-level)’에서 그 관계발전을 추구하고 있다. 향후 양국 간 후자의 관계발전이 전자의 그것보다 더 중요해질 가능성이 많다.

그러나 중국에게 키르기스스탄은 동지역으로의 창구역할을 하는 접경국가이지만, 한편 상대적인 키르기스스탄의 민주화로 인하여 중국이 정치적으로 접근하기에는 여전히 그리 용이하지 않은 국가이다. 따라서 중국정부의 효과적인 대 키르기스스탄 관계발전은 중국 국내문제의 핵심인 신장위구르 지역에 대한 ‘장악력’을 높일 수 있느냐와 매우 밀접하게 연관되어 있다. 동시에 중국의 이러한 장악력은 중앙아시아 지역으로의 진출에 더욱 집중할 수 있는

환경을 만드는 것이다. 키르기스스탄-중국 양국 간 중요한 현안 문제는 대략 다음과 같다.

1. 국경 및 영토 이슈

국경선 문제는 중앙아시아 지역 내부에 존재하는 ‘잠재적 뇌관’이라고 표현될 정도로 분쟁의 핵심요소이다(KIEP, 2011: 34). 키르기스스탄은 국경을 접하고 있다. 자연스럽게 키르기스스탄은 1990년대 초 독립 이후 우즈베키스탄, 타지크스탄, 그리고 중국 등 인근 접경국가들과의 국경선 획정문제를 주요 외교 아젠다로 설정하였다. 주지하다시피, 키르기스스탄은 구소연방 붕괴 이후 등장한 신생 주권국가로서 인근 국가와의 국경선 획정 문제가 명확하지 않은 부분이 있을 수밖에 없었다. 사실, 키르기스스탄에게 국경을 맞대고 있는 접경국가와의 국경문제는 매우 복잡한 문제이다. 이미 키르기스스탄은 이웃국가인 우즈베키스탄과 심각한 국경문제를 경험하였다.

접경국가이며 동시에 강대국인 중국과의 국경분쟁은 키르기스스탄이 자국의 국익을 위하여 가장 피하는 시나리오 중의 하나이다. 한편, 중앙아시아 지역에서 중국이 원하는 가장 중요한 것 중의 하나는 러시아와 키르기스스탄 등 중앙아시아 국가들이 중국의 ‘안정적인 파트너(stable partner)’가 되는 것이다. 이를 위한 선결조건으로 중국은 중앙아시아 지역 국가들과 국경문제를 빚으면 안 되는 것이다. 이미 중국은 영토분쟁으로 베트남, 일본 등 여러 주변국들과 갈등을 빚고 있는데 중앙아시아 지역에서 국경을 맞대고 있는 키르기스스탄과의 국경문제 발생은 중국이 가장 원하지 않는 시나리오이다.

키르기스스탄-중국 양국은 약 1,100km 달하는 국경선을 맞대고 있으며, 특히, 키르기스스탄의 주요 접경지역인 이르케스탄(Irkestan)과 토루가트(Torugart) 지역은 중국의 신장위구르 자치구와 직접적으로 연결되어 있다. 중국지도자들은 키르기스스탄에 살고 있는 약 5~25만 명에 이르는 위구르인들의 불안정성이 키르기스스탄과 국경을 맞대고 있는 신장위구르 지역의

과격한 분열을 초래할 가능성에 대하여 항상 경계하고 있다. 이러한 양국의 접경지역의 문제는 중앙아시아 지역으로부터 신장지역으로까지 연결되어지는 도로, 철로, 파이프라인 등 광대한 네트워크 인프라에 대한 위협이 중국에게 증가되어질 수 있는 것을 의미한다.

1999년 키르기스스탄은 불평등하게 중국에게 영토이양을 통한 국경획정을 하여 당시 아카예프 정권의 권위를 약화시켰던 적이 있다. 이러한 양국 간의 영토이양 및 국경획정 문제는 단지 양국 간 정부차원(governmental-level)에서 종결되어졌던 것이다. 1999년 이후 키르기스스탄의 많은 일반인들이 때때로 여전히 중국과의 영토 및 국경획정 문제를 제기하고 있다. 양국 간 영토 및 국경획정 문제는 향후 키르기스스탄에서 반중적인 정권이 등장하게 되면 다시 표면화되어 양국 간 관계를 악화시킬 수 있는 핵심적인 요소이다. 요약하면, 키르기스스탄-중국 양국 간 관계발전 및 교류에 있어서도 국경 및 영토에 관한 문제는 가장 핵심이 되는 동시에 여전히 분쟁의 소지가 될 수 있다.

2. 교통·물류·통신망 네트워크 이슈

최근 중앙아시아 지역은 유라시아 대륙의 육로 교역로를 연결하는 교통, 물류, 통신망 등이 교차하는 지역으로 전통적인 실크로드 물류의 중심지 지위를 최근 급속히 회복하고 있다. 중앙아시아 지역의 지정학적 요충지에 위치한 키르기스스탄과 그 이웃 강대국인 중국은 교통/물류/통신망 네트워크 등 사회발전 인프라 구축과 그 활용에 매우 적극적이다. 따라서 교통/물류/통신망 인프라의 건설은 향후 키르기스스탄-중국 양국 간 관계발전의 가장 중요한 요소로 작용할 것이다. 이것은 양국 간 경제적인 연결고리 역할 뿐 만 아니라 중앙아시아 지역이 동과 서의 교차로 역할을 하며 세계 정치경제의 성장발전의 중심으로 등장한다는 것을 의미한다.

중앙아시아 지역에서 새로운 교통물류 네트워크의 출현은 키르기스스탄이 유럽과 아시아 사이의 무역을 활성화시키는 역할을 하는 것이다. 이러한 맥

락에서, 최근 중앙아시아 지역의 키르기스스탄은 중국의 고부가가치 상품들이 유럽으로 향하는 필수적인 중요한 길목 역할을 하고 있다(Weitz, 2013: 10). 이것은 키르기스스탄이 유럽으로 향하는 중요한 교차 길목에서 중국 대 유럽 무역의 무역 허브역할을 하고 있다는 것을 의미한다. 중국이 키르기스스탄을 제외한 기타 중앙아시아 국가들, 러시아, 그리고 그 외 지역으로 수출하려는 물품의 약 80% 정도를 키르기스스탄의 시장으로 유입한 다음, 키르기스스탄에서 완성품을 만들어 이들 국가들에게 수출하고 있다(Cooley, 21012: 86).

그 중에서도 가장 중요한 것 중의 하나는 키르기스스탄 남부를 통과하여 우즈베키스탄과 중국을 연결하는 철로이다. 이 철로의 건설과 연결은 키르기스스탄의 상업적인 고립을 경감해 줄 수 있는 유용한 방편이 될 것이다. 키르기스스탄의 두 주요 도시인 Jalal-Abad와 Osh를 연결하는 주요도로는 우즈베키스탄을 우회하여 연결되어 있어 비용과 시간이 많이 든다. 키르기스스탄 남부에서의 상업 활동을 위하여서는 키르기스스탄 국내에서도 낙후되고 간접적인 도로를 이용할 수밖에 없다. 심지어 키르기스스탄과 가장 가까운 카자흐스탄의 국경에서 키르기스스탄의 수도 비슈케까지는 3시간 30분이 소요되며, 비슈케크에서 카자흐스탄의 최대 도시 알마티까지는 국경통과 문제 등으로 인하여 약 7시간 정도 소요된다(Huskey, 2008: 16).

3. 무역 및 경제활동 이슈

키르기스스탄-중국 간 무역 및 경제활동은 공식적인 무역과 비공식적인 지하경제 상업 활동으로 구분하여 고찰하여야 한다. 아래의 그림 1에서 나타나듯이 중앙아시아 지역 국가들 중 키르기스스탄은 중국에게 있어 그리 무역량이 많은 국가가 아니다. 2008년을 정점으로 중국의 대 키르기스스탄 무역량은 다소 기대에 미치지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고, 키르기스스탄은 중국산 제품의 대 중앙아시아 지역 전체에서 도매(wholesale) 시장 역할을 하고 있다. 한편, 아래 그림 2에서 볼

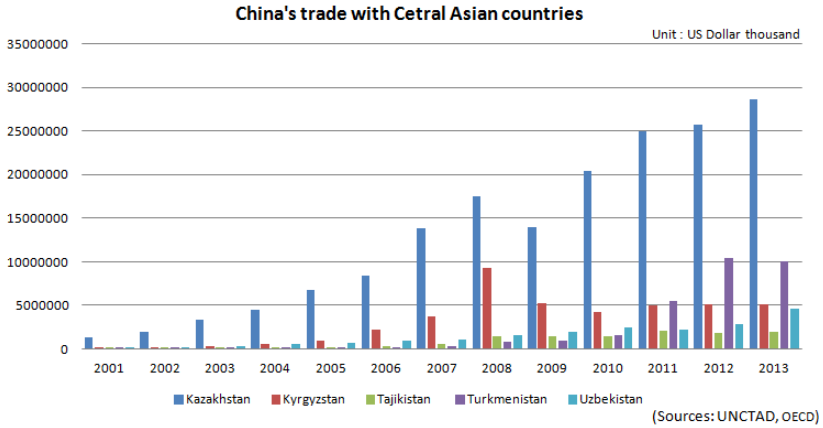


그림 1. 중국의 대 중앙아시아 국가들과의 무역(2001~2013)



그림 2. 키르기스스탄의 대 강대국 무역(2001~2012)

수 있듯이, 키르기스스탄의 대 중국 무역은 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 이는 키르기스스탄의 대 러시아 무역량에 이어 2위에 해당한다.

잘 알려져 있다시피, 중앙아시아 지역 국가들의 올리가히들은 중국과의 관계에 관심을 가지며 영역을 확대하고 있다. 때때로 그들은 그들 국가의 친중국 정권 지지자들로 나타나곤 한다. 키르기스스탄의 경우, 비쉬벡의 도르디

(dordoi) 시장을 소유하고 있는 살림베코프(Salymbekov) 가문이 나린(Naryn)을 통과하는 중국과의 무역을 관장하며 중국과의 우호적인 관계 정립을 위한 중요한 역할을 하고 있다.

키르기스스탄-중국 양국 간 경제활동은 정부 간 차원에서의 뿐만 아니라, 사적(private)이며 부족·씨족(clan) 차원 등 다각적인 측면에서 지속적으로 증대되어질 것이다. 왜냐하면, 여전히 키르기스스탄 사회는 국익보다 씨족의 이익이 훨씬 우선시되는 사회이기 때문이다. 키르기스스탄의 도르도이(Dordoi)와 카라수(Karasu)는 중앙아시아 지역에서 값싼 중국의 상품들을 구할 수 있는 가장 큰 시장(bazar)이 되었다. 이곳에서는 약 3/4에 해당하는 키르기스스탄의 대 중국 수출 상품들이 거래되고 있다.³

2008년 공적·사적인 양방향의 중국의 대 키르기스스탄 수출은 약 93억 달러에 이르렀는데, 이는 그 해 키르기스스탄 GDP의 거의 약 2배에 해당하는 수치이다.⁴ 양국은 WTO 가입 회원국으로서 관세에 대한 장벽이 없으므로 서로 무역량 증대시키는 데에 상당히 유리한 입장이다. 이에 따라, 중국의 대부분의 대 중앙아시아 지역으로의 수출이 키르기스스탄을 거점으로 이루어지고 있다. 즉, 키르기스스탄으로 수출되어진 중국 상품을 키르기스스탄으로부터 기타 동지역 국가들에게 재수출하는 방식이다. 그러나 스펜클러가 주장하듯이, 이렇듯 양국 간 무역이 활발하지만, 정작 중요한 조직된 사적 무역 행위(significant organised private business activity)는 거의 존재하지 않는다(Spechler, 2009: 3-15).

3. China's Economic Influence Fostering Resentment in Kyrgyzstan. <http://www.tol.org/client/article/22378-chinas-economic-influence-fostering-resentment-in-kyrgyzstan.html>(검색일: 2015. 2. 3).

4. As China finds bigger place in world affairs, its wealth breeds hostility. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/07/AR2010090707448.html>(검색일: 2015. 2. 5).

4. 이주 노동자 이슈

키르기스스탄에는 약 3만여 명의 중국인이 거주하고 있다. 키르기스스탄에서 중국인 이주자와 키르기스스탄 사회와의 상관관계는 경제 부문 등에서 상당히 주목할 만한 수준이다. 2008년 약 6천여 명의 중국인들에게 키르기스스탄 정부는 노동 이주 허가를 하였다. 중국인 이주자들 중 상당수는 차이나스 레스토랑과 식품 영업권에 연관된 일에 종사하고 있다. 적지 않은 수의 키르기스스탄 이주 중국인들은 키르기스스탄의 환경이 러시아보다 안전하다고 여기고 있다. 그들 중 일부는 현지 키르기스스탄 대학에서 학업을 하며, 러시아어와 터키어 등 키르기스스탄인들이 선호하는 언어를 습득하고 있다 (Tokbaeva, 2009).

그러나 알려져 있다시피, 키르기스스탄에서도 키르기스인과 중국인 이주자 사이에서 종종 폭력적인 갈등이 발생하곤 한다. 기타 중앙아시아 지역 국가들과 마찬가지로 키르기스스탄에서도 중국의 점증하는 영향력과 중국인 이주자의 증가 등에 대하여 상당히 경계하고 있다. 대부분의 키르기스스탄 이주 중국인들은 ‘보따리 무역(shuttle trade industry)’에 연관되어져 있다.

한편, 약 4만 6천여 명의 위구르인들과 약 7만여 명의 둔간(dungan)인들이 키르기스스탄에 존재하고 있다. 키르기스스탄에 이주해 있는 약 4만 6천여 명의 위구르인들은 중앙아시아 지역 전체 30만여 명의 위구르 diaspora 중 가장 많은 숫자이다(Laruelle & Peyrouse, 2012: 20-21). 따라서 키르기스스탄의 이주 노동자 문제는 위구르 민족문제와 깊은 연관이 있다.

많은 학자들이 지적하듯이, 키르기스스탄 인들을 비롯한 대부분의 중앙아시아 지역 국민들은 중국에 대한 비우호적인 태도 및 민족감정이 여전히 남아있다. 예를 들면, 당나라 시대 페르가나 계곡에서의 중국의 영향력과 압도적인 중국 인구에 대한 두려움이 여전히 존재한다(Spechler, 2009: 12).

V. 결론

일반적으로 강대국에 대한 키르기스스탄 대외정책의 행위와 반응은 주로 강대국의 헤게모니에 대한 공포보다는 중앙아시아의 ‘지역 불안정성’, ‘극단주의’, ‘테러리즘’과 ‘경제적 지원’에 대한 필요에 의하여 결정되어져 왔다. 이러한 맥락에서, 2000년 이후 최근까지 키르기스스탄 정부는 무엇보다 ‘러시아와의 관계 강화’를 외교정책의 최우선 과제로 설정하며 생존차원의 다방향성 외교 전략을 구사하여왔다. 그러나 중앙아시아 지역에서 중국의 급부상으로 인하여 키르기스스탄 정부는 앞으로 러시아와 중국 사이에서 다방향성 정책의 전략적 효율성과 유연성이 절실히 필요하게 될 것이다. 왜냐하면, 향후 키르기스스탄의 외교정책에 있어 중국의 중요성이 더욱 증대되어질 것이 자명하기 때문이다.

다시 말해, 기본적으로 중국은 키르기스스탄의 대외정책에서 러시아와 미국(서방) 사이에서 그 위치를 확립해 나가고 있다. 특히, 2004~05년 이후 키르기스스탄 대외정책에서 차지하는 중국의 비중이 점진적으로 증대되어지고 있다. 그리고 미군과 나토군이 아프가니스탄에서 철수를 완료하는 2014년 말 이후부터 중앙아시아 지역에서의 중국의 행보와 그 역할은 국제사회에서 더욱 중요해 질 것이다. 2013년 3월 시진핑 체제 등장 이후 중앙아시아 지역에 대한 중국의 관심이 더욱 고조되고 있음은 물론이다.

중국은 아프가니스탄에서 미국의 공백을 메울 것인가? 러시아와 중국은 이러한 상황을 어떻게 인식하며 양국이 서로 협조할 것인가? 키르기스스탄은 국제관계와 중앙아시아 지역의 세력균형의 질적인 변화가 없는 한 앞으로 상당기간 상하이협력기구(SCO)와 집단안보협력기구(CSTO)의 틀 속에서 중국과 러시아와의 협력을 강화하는 한편 미국과 서방보다는 러시아의 지원을 최대화하는 친러시아 정책을 기본으로 하는 다방향성 정책을 추구할 것이다.

한편, 아프가니스탄에서 미군과 나토군의 철수는 키르기스스탄 외교정책의 변화가 불가피하다 것을 의미한다. 중앙아시아 지역이 강대국 경쟁의 장으로

남는다면, 향후 러시아와 중국이 유라시아경제연합권과 신실크로드경제권이 서로 경쟁하거나 상충되어질 가능성이 많다. 그럴 경우 키르기스스탄은 중국에게 가장 중요한 지역 접경국가로 급부상되어질 것이다. 따라서, 키르기스스탄-중국관계는 미군과 나토군이 아프가니스탄에서 철수를 완료하는 2014년 이후부터 더욱 중요해 질 것이다. 이러한 맥락에서, 향후 키르기스스탄의 대 중국정책을 이해함이 타당할 것이다.

총체적으로 중앙아시아 지역은 러시아와 중국이 주연이 되는 새로운 거대한 게임에 진입하고 있다. 동지역에서 기본적으로 양국은 이전과 마찬가지로 상호 협력을 지속하겠지만, 향후 양국 간 경쟁도 새로운 형태로 진행되어질 것이다. 다시 말해, 당분간, 동지역에서의 ‘지배세력(dominant power)’은 러시아가 되겠지만, 중국은 러시아의 지배에 대한 ‘평화적인 도전(peaceful challenge)’을 하게 될 가능성이 많다. 이러한 상황이 키르기스스탄에게는 새로운 ‘도전’과 동시에 ‘기회’가 될 것이다.

투고일자: 2015-02-16 심사일자: 2015-02-25 게재확정: 2015-03-17

참고문헌

- 강봉구. 2009. 「세계로부터 천산(天山)으로: 키르기스스탄 대외정책 정향의 변화」. 『슬라브연구』(한국외국어대학교) 제25권 1호. pp. 171-204.
- 김선래. 2011. 「국가건설과정에서 키르기스스탄의 국가안보와 자주국방의 딜레마」. 『국제지역연구』(한국외국어대학교) 제14권 제4호. pp. 27-52.
- 김인. 2007. 「키르기스스탄의 대외정책과 관계」. 『아·태: 쟁점과 연구』(경희대학교) 여름호. pp. 79-93.
- 박상남. 2010. 『현대 중앙아시아』. 서울: 한신대학교 출판부.
- 박창규. 2009. 『중앙아시아의 이해』. 서울: 씨네스트.
- 안성호. 2008. 「독립국가연합(CIS)의 민주화과정에 대한 비교연구: 중앙아시아 5개국을 중심으로」. 『한국동북아논총』, 제13권 제3호 통권48집. pp. 237-260.
- 엄구호. 2009. 「중앙아시아의 민주주의와 씨족 정치」. 『세계지역연구논총』, 제27집 3호 (12월 겨울호). pp. 181-218.
- 이문영. 2005. 「포스트 소비에트 시기 러시아와 중앙아시아의 관계」. 『국제지역연구』(한국외국어대학교) 제9권 제3호(11월호). pp. 735-759.

- _____. 2003. 「러시아의 대 중앙아시아 관계의 역사와 전망」. 『평화연구』 제11권 2호. pp. 215-238.
- 장병옥. 2001. 『중앙아시아 국제정치의 이해: 신실크로드의 정치·경제』. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- Achylova, R. 1995. "Political Culture and Foreign Policy in Kyrgyzstan." In Vladimir Tismaneanu (Ed.), *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Blank, Stephen. 2007. "US Interests in Central Asia and their Challenges." *Demokratizatsiya*, 3: 312-334.
- Cooley, A. 2012. *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. New York: Oxford University Press.
- Gleason, Gregory, Asel Kerimbekova and Svetiana Kozhirova. 2008. "Realism and the Small State: Evidence from Kyrgyzstan." *International Politics*, No(45). pp. 44-45.
- Huskey, Eugene. 2008. "Foreign Policy in a Vulnerable State: Kyrgyzstan as Military Entrepot between the Great Powers." *China and Eurasia Forum Quarterly*, 6(4). pp. 1-35.
- Jackson, Nicole J. 2003. *Russian Foreign Policy and the CIS: theories, debates and actions*. London: Routledge.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. 1997. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Laruelle, Marlene & Sebastien Peyrouse. 2012. *The Chinese Question in Central Asia*. London: Hurst & Company.
- McMann, Kelly M. 2006. *Economic Autonomy and Democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nygren, Bertil. 2008. *The Rebuilding of Greater Russia: Putin's foreign policy towards the CIS countries*. New York: Routledge.
- Olcott, M. B. 2005. *Central Asia's Second Chance*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- _____. 1996. *Central Asia's New States*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Pantucci, Raffaello and Alexandros Petersen. 2011. "China's Slow Surge in Kyrgyzstan: A View from the Ground." *China Brief*, 11(21).
- Sari, Yasr. 2012. "Foreign Policy of Kyrgyzstan under Askar Akayev and Kurmanbek Bakiyev." *Perceptions*, 17(3): 135.
- Spechler, Martin C. 2009. "Why Does China Have No Business in Central Asia?" *China and Eurasia Forum Quarterly*, 7(2): 3-15.
- Swanstrom, Niklas. 2007. "China's Role in Central Asia: Soft and Hard Power." *Global Dialogue*, 9(1-2).
- Tokbaeva, Dina. 2009. "The Chinese Connection." Transition Online.

- Weitz, R. 2013. "Sino-Kazakh Ties on a Roll." *Jamestown Foundation China Brief*, 13(2): p. 10.
- Foreign Policy Re-orientation & Political Symbolism in Kyrgyzstan. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4017/print>(검색일: 2014. 11. 18).
- China's Economic Influence Fostering Resentment in Kyrgyzstan. <http://www.tol.org/client/article/22378-chinas-economic-influence-fostering-resentment-in-kyrgyzstan.html>(검색일: 2015. 2. 3).
- As China finds bigger place in world affairs, its wealth breeds hostility. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/07/AR2010090707448.html> (검색일: 2015. 2. 5).

Foreign Policy of Kyrgyzstan and Its Developments with China: Challenge and Opportunity

Ik Joong Youn

Hallym University of Graduate Studies Associate Professor
Department of International Studies

This paper aims to explore how Kyrgyzstan's foreign relations have developed in the post-Soviet era according to its regimes by focusing on China which has recently been rapidly rising between the Russian federation and the US in the region of Central Asia. This paper also seeks to analyze several important bilateral issues between Kyrgyzstan and China. In a way of approach, the paper examines Kyrgyzstan's policy toward China by employing the perspectives of 'neighbouring-borderline states' and foreign policy of small-states'. As has been well known, the importance of China for the foreign policy of Kyrgyzstan has been rapidly increasing. This indicates that China has become one of core states for Kyrgyzstan's policy among major powers including the US and the Russian federation under the new circumstances in the region of Central Asia. This clearly demonstrates that Kyrgyzstan has been seriously under new 'challenge' which might greatly affect its foreign policy direction in the future. Can Kyrgyzstan make this challenge into its new opportunity for its national interests? This paper has tried to emphasize the new level of geo-political importance of Kyrgyzstan in the region of Central Asia among the major powers. Simultaneously, the paper contends that Kyrgyzstan will not change its previous pro-Russian policy in the near future although the rising of China in the region has greatly challenged to the foreign policy direction of Kyrgyzstan. This paper might contribute to the study of small-states's foreign policy which has been under the competence of major powers, especially within the context of geo-strategic advantages.

Keywords: Kyrgyzstan, China, Central Asia, Kyrgyzstan-Chinese relations,
foreign policy of Kyrgyzstan, small state