

지정학적 중간국 우즈베키스탄의 대외전략: ‘전략적 헤징’의 시각*

강 봉 구**

- 개요 -

이 글의 시각은, 우즈베키스탄 대외정책의 진화 과정은 실용주의 관점의 외교 다변화, 개방적·관여적 멀티-벡터리즘(multi-vectorism) 등으로도 설명될 수 있지만, 우즈베크 대외정책의 ‘자립(self-reliance)’ 노선을 실현해 온 접근법·전략을 ‘헤징(hedging)’ 개념으로 더 명료하게 이해할 수 있다는 데서 출발한다. 이 연구의 목적은 약 4반세기에 이르는 카리모프 시기 동안 국가간 관계의 주요 계기들에서 타슈켄트의 헤징 행위를 유발한 인과관계들을 ‘전략적 헤징(strategic hedging)’의 경험적 기준에 따라 설명하는 데 있다. 다음으로 미르지요예프 시기의 대외정책 역시 전통적 자립 노선의 기본 원칙들을 유지하고 있으며, 변화된 환경과 도전 요인들에 대한 새로운 접근법·전략도 동일한 헤징 개념으로 설명될 수 있다고 본다. 카리모프 대외정책의 자립 노선 접근법과 비교하여 미르지요예프 시기의 그것은 어떤 차이점이 있는가도 밝혀질 것이다. 2020년대의 글로벌·지역 환경, 우즈베키스탄 대외정책의 전통적 자립 노선, 그리고 지도부의 인식과 입지를 고려하면, 자립 노선의 실천 방도로서 전략적 헤징은 당분간 검증된 유효성을 잃지 않을 것으로 보인다.

주 제 어: 우즈베키스탄, 지정학적 중간국, 전략적 헤징, 우즈베키스탄 대외정책, 자립

* 유익한 논평으로 이 글의 수정·보완에 도움을 준 심사위원들께 감사드린다.

** 한양대학교 아태지역연구센터 교수.

1. 서론

사반세기가 넘는 기간 동안 우즈베키스탄을 철권 통치한 이슬람 카리모프(Islam Karimov) 대통령의 서거(2016년 9월) 이후, 샤프카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 정부의 대외정책에서 나타나기 시작한 여러 변화의 움직임들은 4년여의 시간이 경과하는 가운데, 이전 시대와는 다른 새로운 모습을 보여주고 있다. 이러한 모습은 권위주의 정권의 비혁명적 계승 사례에서 흔히 그러하듯이 전임 카리모프 대외정책의 지속과 변용이라는 안정적인 접근 방법 속에서 형성되어 왔다. 이 안정적 진화의 요체는 과거의 유산 가운데 변화된 현실에 적용가능하고 그래서 실천적으로 유의미한 부분은 계승하며, 21세기 우즈베키스탄의 국가발전 전략의 추진에 요구되는 인식의 전환과 새로운 접근방법이 필요한 경우에는 이를 변용하는 데 있다. 이러한 미르지요예프 정부의 대외정책은 오랜 시간의 검증을 거친 카리모프 노선의 유산을 계승하면서 향후 상당기간 동안 새로운 환경에 대한 적응과 도전의 접근방법을 지속할 것으로 보인다.

복수 강대국의 영향력 경쟁 구도에 처해 있는 지정학적 중간국으로서 카리모프 시기 우즈베키스탄의 대외정책은 일관되게 ‘방어적 자립(defensive self-reliance)’ 노선의 지속이었다(Fazendeiro 2018; Fazendeiro 2017). 러시아, 중국 및 미국 등 강대국의 영향력 경쟁구도 속에서 자립 노선을 실천하기 위한 카리모프 정권 대외정책의 접근방식은 주로 전략적 ‘헤징(hedging)’에 의존하였다. 탈냉전과 21세기의 국제환경에서 많은 중·소 국가들이 크게 헤징의 범주에 포함되는 대외전략을 가동해 왔지만, 개별 국가들이 처한 대내외적 환경과 조건, 국가발전 전략 및 리더십 형태에 따라 그 변주는 다양하였다.

이 글에서 사용된 ‘헤징’은 강대국의 직접적인 위협이 부재한 상황에서 소국이 강대국과의 관계에서 (자산/기회의 분산을 통해 그리고/혹은 상충되는 복수의 정책 선호와 모호한 제휴 신호 발신을 통해) 단선적 제휴 및 정책 선호가 초래할 부정적 결과를 회피하며 리스크를 완화할 목적으로 가동되는 대외전략을 의미한다. 이처럼 소국이 강대국과의 관계에서 직면하는 다면적 리스크를 관리·완화하기 위한 헤징의 경험적 징표는 제휴 상대(경쟁하는 복수의 강대국들)의 다변화, 상충되는 정책 선호들의 혼용, 모호한 제휴신호의 지속적 발신 등이다. 헤징의 대상과 형태 변화의 인과관계는 강대국 제휴를 통

해 획득하는 이득과 손상되는 자율성 간의 적정 조합 추구에 따라 구성된다.

이 글의 시각은, 우즈베키스탄의 대외정책의 진화 과정을 실용주의 관점의 외교 다변화, 개방적·관여적 멀티-벡터리즘(multi-vectorism) 등으로도 설명할 수 있지만, 자립 노선을 실현하기 위한 접근법·전략을 ‘전략적 헤징’ 개념으로 더 명료하게 이해할 수 있다는 데서 출발한다. 이 연구의 목적은 먼저, 약 4반세기에 이르는 카리모프 시기 동안 국가간 관계의 주요 계기들에서 타슈켄트의 헤징 행위를 유발한 인과관계를 ‘전략적 헤징’의 경험적 기준에 따라 설명하는 데 있다. 다음으로, 미르지요예프 시기의 대외정책 역시 전통적 자립 노선의 기본 원칙들을 유지하고 있는바, 변화된 환경과 도전 요인들에 대한 새로운 접근법·전략도 동일한 헤징 개념으로 설명될 수 있다고 보고, 그것이 카리모프 시대의 접근법과 비교하여 어떤 차이점이 있는가를 밝히는 데 있다. 연구의 결과, 우즈베키스탄의 주요 대외정책 행위들의 인과관계가 헤징의 개념들을 통해 더 역동적이고 명료하게 드러나기를 기대한다. 더 나아가 우즈베키스탄 대외정책의 자립 노선이 일정 부분 성과를 낼 수 있었던 요인들, 그리고 그 실천전략을 전략적 헤징의 관점에서 검토하는 것은 경쟁하는 강대국들 사이에 끼인 중간국의 다양한 대외전략들에 대한 비교 연구에 의미있는 기여가 될 수 있을 것이다.

2. 안보 위협 부재 상황에서 ‘전략적 헤징’의 개념

과거 냉전기 소국이 상호 경쟁하거나 적대하는 두 강대국/진영 중의 하나로부터 안보 위협을 인지할 경우, 모호한 제휴 신호를 발신하기는 어려웠다. 소국의 선택지는 위협국에 대한 ‘균세(balancing)’와¹⁾ ‘편승(band-wagoning)’ 중 하나로 국한되었다. 친소 중립을 택한 핀란드의 제한적 편승(김진호 2009), 소련과 제휴한 쿠바의 대미 균세, 미국과 동맹한 일본과 한국의 대소련/중국 균세 등. 그러나 21세기 대외전략 연구에서 다면적 안보 리스크에 대한 개별 국가들의 대응을 냉전기 국제정치적 대표적인 전략 이론인 균세와

1) ‘balancing’을 여기서는 ‘균세’로 표현한다. 중소국이 적대국으로부터의 ‘인지된 위협’에 직면할 때, 적대국의 요구를 수용하기보다는 그 적대국의 경쟁/적대국의 힘을 이용하여 위협에 대항한다는 ‘balancing’의 뜻을 (대중적 언어 사용례를 고려하여) ‘균세’가 조금 더 쉽게 전달할 수 있다고 보아서이다.

편승의 이분법적 접근, 혹은 양자간의 혼합으로 설명하기 어렵다는 인식이 널리 공유되어 왔다(Haacke 2019: 376).

그 이유는 냉전 종결 후, 진영간 체제·이념 대결과 상호 안보 위협의 종식, 자본주의 세계체제에서 자유로운 글로벌 교역 무대의 탄생, 1초 다강의 시기를 거쳐 2010년대 이후 중국의 G2로의 부상이 가시화된 이후 글로벌 세력 배분의 구조적 변화 등 과거와는 다른 경제·외교 및 안보 환경이 형성되었기 때문이다. 이들 중 균세 혹은 편승의 이분법적 접근의 설명력이 저하된 데는 명시적 안보 위협의 부재라는 조건이 핵심이다. 각국의 대외전략에서 ‘인지된 안보 위협’ 요인 외에 다수의 다른 경제·외교 이해관계의 복잡다기한 층위들이 국가이익의 고려 요소로서 등장함으로써, 대외전략적 변수를 고려하는 데 우선순위가 변하고, 변수들의 다양한 조합들에 대한 선택이 복잡해졌다. 냉전기 개별 국가의 안보 위협 대응과 관련하여 주로 군사안보의 보장에 초점을 두었던 ‘동맹정치’의 시각을 대표하는 균세와 편승의 선택지로는 현상을 이해하기 어렵게 되었다. 많은 ‘중·소국가들’(이하 ‘소국들’로 표현)이²⁾ (잠재적) 적대국의 군사적 위협에 대응하기 위해 기존 강대국이나 신흥 강대국에 균세나 편승하는 사례보다는, 경제·금융, 테러, 종교적 극단주의, 마약, 초국경 범죄, 사이버 안보 등 다면적 리스크를 관리하고 완화하기 위해 노력해 온 것이 현실에 더 가깝기 때문이다(Ciorciari and Haacke 2019).

이 부분에서 전략적 헤징 개념의 유용성이 두드러지는데, 특히 중국의 부상에서 기인한 안보적 도전 요인에 대한 동남아시아와 남아시아 소국들의 헤징 사례가 대표적이다. 주로 동남아, 남아시아 국가들이 미국, 중국, 인도 등 강대국 경쟁의 역학 구도 속에서 경제·안보 리스크를 어떻게 관리하고 대응하는가에 대한 연구에서 헤징 개념이 폭넓게 적용되어 왔다.

광의의 헤징 개념은 헤징 행위를, 일국의 국가이익들이 상호 경쟁적·갈등적인 조건에서 이들을 동시에 추구함으로써 발생하는, 모순적이며 반작용하는 정책 선택들의 혼합으로 본다(Kuik 2008; Kuik 2016). 좁은 의미의 헤징은 소국들이 지역 강대국들에 대해 (그리고 지역 강대국들 사이에서) 선택하는 제한되거나 모호한 정도의 안보 제휴 형태이다. 이러한 안보전략으로서 헤징은 “순전한 균세나 편승 행위를 회피하는 방법으로서, 정책 영역들 내에서 그리고 혼합되거나 갈등적인 정책 선택들을 통틀어 다발로 묶은 안보 전

2) 중견 국가들 역시 강대국들에 비하면 소국이기엔 특별히 중견 국가와 소국을 구별해서 지칭할 필요가 없을 경우에는 모두 소국으로 표현하였다.

략이다.”(Lim and Mukherjee 2019: 497). 말하자면, 안보적 제휴 형태 선택으로서의 헤징 행위는 어떤 단일 강대국과 밀접한 제휴를 회피하고 공유된 안보이익의 정도에 대해 모호성을 발신함으로써 (또한 리스크의 원천을 감소시키려고 지속적으로 노력하면서) 해당 국가는 미래에 개별 강대국에 대한 자신의 제휴를 변경할 수 있는 유연성을 보유한다(Lim and Cooper 2015)

광의와 협의, 두 가지 정의의 공통 논리는 소국들의 헤징이 무엇보다도 환경의 불확실성과 리스크를 완화하고자 하는 대응이며, 가능한 한 기본적 안보이익을 타협하지 않고 경제·외교 관계의 혜택을 유지하기를 원하는 소국들이 ‘전략적 교환거래’를 해 나가려는 노력의 일환이다(Lim and Mukherjee 2019: 494). 이처럼 헤징 개념은 21세기 소국들이 전략적 불확실성 속에서 직면하는 다면적 리스크 관리를 설명할 수 있는 분석틀로서 폭넓게 원용되어 왔다. 그러나 많은 문헌들에서 연구자에 따라 헤징 개념에 대한 상이한 인식과 이해들이 서로 경쟁해 왔으며, 헤징 사례로 설명되는 너무 많은 경험적 기준들이 제시되어 도리어 헤징 개념의 유용성과 설명력이 저하될 정도이다.

기존 문헌에서 헤징 개념의 다의성과 모호성이 중첩되어 온 이유는 그것이 느슨한 의미로 사용되었기 때문이다. 하아케(Jurgen Haacke)는 기존 문헌들에서 헤징 개념의 사용 사례를 4가지로 대별한다(Haacke 2019: 377-81; 380, Table 1). 첫째, 헤징은 특정한 전략적, 경제적 취약성의 관점에서 인지된 리스크에 대한 대응으로 이해된다. 주로 에너지 안보 및 경제·재정 안보 연구들이 이 범주에 해당한다. 둘째, 헤징은 강대국에 대해 중소국들이 경험하는 안보적 도전요인들을 다루기 위해 채택하는 제휴 선택으로 이해된다. 미-중 경쟁 구도에서 동남아시아 국가들의 제휴와 연관된 연구들, 즉 균세와 편승 사이에서 ‘중간적 입지’를 추구하거나, 관여, 균세, 편승 등과 구분되는 전략 추구를 의미한다.

셋째, 헤징은 강대국(들)을 상대로 한 특정한 제휴 형태의 선택과 연관된 리스크 관리를 위한 접근방법으로 개념화된다. 일례로, 시오르시아리의 경우, 헤징은 “강대국과의 안보협력에서 리스크와 보상을 적정화하기 위한 특정 유형의 제휴 전략”으로 이해된다(Ciorciari 2009: 168). 그에 따르면, 제한된 제휴는, 강대국들이 중소국에 대해 강대국들 간의 무력 투쟁에 지지를 요구하며 그들을 특정한 대외정책 입지에 결박하고 항구적인 주둔시설 공여를 요구하는 등의 심도 있는 제휴관계를 (중소국들이) 회피하기 위해 시도하는 접근법이다. 림과 쿠퍼의 경우, 헤징은 “강대국과의 제휴에 대해 모호성을 발신하는 행위의

종류로 간주된다.”(Lim and Cooper 2015: 703). 이것은 소국에게 제휴와 자율성 간의 상충하는 갈등적인 이해관계 사이에서 교환거래를 하도록 요구한다.

넷째, 가장 통상적인 개념화인데, 헤징을 혼합된 정책 접근법으로 이해한다(Kuik 2008; Kuik 2016). 한편에서는 헤징을 관여와 정치-군사 전략의 조합으로 이해하고(여기서 관여가 실패하면, 정치-군사 전략의 가동이 시작되는 구조임), 다른 한편에서는 헤징을 상이한 전략을 동시에 추구함으로써 리스크를 상쇄하려는 ‘혼합된 정책 접근법(a mixed policy approach)’으로 파악한다. 이러한 혼합된 정책 접근법 혹은 협력적 전략과 갈등적 전략의 결합으로서의 헤징은 불확실성을 관리하기 위한 균형잡힌 접근을 의도한다. 말하자면, 이 혼성 전략의 목적은 해당국이 미래의 사태 진전과는 무관하게 잘 균형잡힌 안정된 입지 선정을 유지하는 데 있다(Haacke 2019: 377-80).

이 글에서 헤징은 주로 쿠익, 림과 쿠퍼 및 림과 무헤르지가 제안한 개념적 틀을 원용한다. 특히 림과 무헤르지의 개념화의 장점은, 어떤 소국이 경쟁하는 두 강대국 사이에 위치하지만 직접적인 혹은 잠재적인 안보 위협을 인식하지 못하는 경우, 그리고 현재 혹은 미래의 안보 위협이 부재한 상태에서도 헤징 행위가 발생한다는 점을 강조하는 데 있다. 이 시각은 다수 국가들이 군사적 위협이나 침략을 주요 리스크로 인식하지 않는 상황에서 헤징 행위의 동학을 설명하도록 해준다. 그러한 경우에 소국은 지역 강대국과의 관계에서 계산되는 경제적 이득과 자율성 비용 사이의 적정화를 위해 헤징을 선택할 수 있다(이 지점에서 우즈베키스탄의 대외전략의 사례와 상당부분 부합한다).

이 메커니즘의 이론적 논리는 헤징의 유발, 유지 및 변화의 인과관계를 명료하게 설명한다. 그 인과론은 소국은 안보와 경제 두 영역 모두에서 강대국과 협력하고 혜택을 얻기 위해서는 반드시 정책 자율성을 희생해야 한다는 사실로부터 출발한다. ‘소국의 (강대국과의) 제휴와 (자신의) 자율성 간의 교환’ 즉, ‘자율성 교환거래(autonomy trade-off)’에서 때로는 소국의 자율성 상실의 수용 불가한 정도가 되면, 소국은 자신의 포지션을 조정해야 하는 처지가 된다. 말하자면, 소국의 정책 자율성 희생 비용이 너무 크거나 혹은 그 반대급부로 얻게 되는 이익이 너무 작게 되면, 이 두 경우 모두 헤징 행위 발현의 개연성이 높아진다. 이러한 상황에서 발생하는 헤징 행위는, 대부분의 경우, 모순적이거나 상호 반작용하는 정책 조합의 형태로 구현된다. 물론 이 혼합적 정책 조합에는 모호한 제휴 신호 발신도 포함될 수 있다(Lim and Mukherjee 2019: 495).

소국에게 이 같은 해징을 유발하는 강대국과의 긴밀한 관계는 소국이 이 관계로부터 안보이익과 물질적 혜택을 동시에 추구할 수 있는 원천이지만, 그러한 이득은 통상 정책·전략 자율성을 비용으로 지불한 대가이다. 특히, 안보영역에서 정책 자율성의 희생은 강력한 동맹국의 군사적 보호를 받기 위한 표준적인 대용물이다. 경제영역의 비대칭적 상호의존에서 강대국은 경제 관계를 더 광의의 정책 영역 스펙트럼에 대한 흥정의 지렛대로 사용가능하다. 이 점에서 비대칭적 경제 협력은 약소국에게 일정 정도 항상적 취약성과 정책 자율성의 잠재적 상실을 부수한다.³⁾ 다른 한편으로 안보 위협에 대한 대응으로서 동맹 정치에 대해 해징 발생 상황을 인과적으로 설명하자면, 동맹의 안보이익이 상승하면 동맹 유지 비용과 정책 자율성 비용(희생)이 동반 상승하게 된다. 이처럼 자율성 교환거래의 조건이 변할 때, 중소국이 동맹에 대해 모순된 정책과 모호한 제후 시그널을 발신할 개연성이 높아진다(Lim and Mukherjee 2019: 497-98). 그러므로 이 관점에서는 다음 한 가지 혹은 두 가지 유형의 국가정책 행태를 통해 해징의 경향성(disposition)을 경험적으로 식별할 수 있다. 첫째, 강대국과 적극적인 관계의 증진이[우즈베키스탄의 대미관계 강화] 그 동일 강대국으로부터 인지된 위협을 반영하는 모순적 대응을 수반[안디잔 사태에 대한 서방의 비판에 맞대응하여 러시아에 접근하고 GUUAM에서 탈퇴 등]하는 경우, 둘째, 경쟁하는 강대국들 사이에서 중소국이 제후 형태의 선택에 대해 전반적으로 모호성의 시그널을 발신하는 경우 등이다(Lim and Mukherjee 2019: 500).

요약하면, 이 글에서 사용된 해징의 요체는 두 가지로 정리된다. 강대국의 직접적인 위협이 없는 상황에서 소국들은 인지된 다면적 리스크를 관리하기 위해 편승이나 균세와 같은 일원적 전략 선택이 부적절하거나 불필요한 경우 해징 전략이 선택될 수 있다. 소국이 강대국과의 관계에서 자산/기회의 분산을 통해 그리고/혹은 상충되는 복수의 정책 선호와 모호한 제후 신호 발신을 통해 단선적 제후 및 정책 선호가 초래할 부정적 결과를 회피하며 리스크를 완화할 목적으로 가동하는 대외전략이 해징이다. 달리 말하자면, 경쟁하는 한

3) 약소국이 강대국과의 경제관계에서 심각한 비대칭적 취약성을 경험할 때, 약소국은 여전히 강대국이 제공할 수 있는 무역과 투자로부터 이득을 취할 가능성이 높다. 그러나 만약 강대국이 중소국의 의존성을 정책 양보를 요구하는 데 이용한다면, 중간국이 지불해야 할 자율성 비용(희생)의 증가는 피하기 어렵다(Lim and Mukherjee 2019: 500-01).

강대국에 대한 편승도(자율성의 지나친 양보와 훼손 가능성 때문에) 부적절하고, 균세도(그 강대국과의 제휴를 통해 얻을 수 있는 경제·안보 이익을 포기할 수 없기 때문에) 부적절한 상황에서, 소국들은 헤징 전략에 의거할 수 있다. 이 경우 소국은 복수의 강대국과 관여하여 제휴를 다변화하고, 그 각각에 대해 지속적으로 모호한 신호를 발신함으로써 그리고 서로 상충하는 정책/전략의 혼합적 접근을 선택함으로써 강대국과의 제휴에 부수되는 리스크를 완화하고자 한다.

이 글에서 사용된 헤징은 주로 소국들의 리스크 관리를 위한 자산/기회의 분산 그리고 혼성적 접근으로서의 헤징이다. 이 헤징의 유발, 유지 및 헤징의 대상과 형태 변화의 인과적 메커니즘은 소국들과 강대국의 정책 제휴에서 소국들이 얻게 되는 경제·안보 이익과 그 비용으로 지불해야 하는 자율성 훼손 사이의 ‘적정한 교환 거래(즉, 적정 조합 추구)’이다. 이처럼 소국이 강대국과의 관계에서 직면하는 다면적 리스크를 관리·완화하기 위한 헤징의 경험적 징표는 제휴 상대(경쟁하는 복수의 강대국들)의 다변화, 상충되는 정책 선호들의 혼용, 모호한 제휴신호의 지속적 발신 등이다.

3. 카리모프 시대의 ‘자립’ 노선과 헤징

2016년 서거할 때까지 우즈베키스탄의 국가/국민 형성 과정에 초석을 놓은 이슬람 카리모프 초대 대통령의 대외정책 노선은 여타 중앙아시아 국가들뿐만 아니라 탈소 캅카즈 3국과 비교하여도 차별성이 뚜렷하였다. 우즈베키스탄은 중앙아시아에서는 약 3천 3백만 인구로 최다 인구국이지만, 경제력·군사력 등 하드 파워를 총체적으로 고려하면, 소국에 속한다. 지리적으로 우즈베키스탄은 러시아, 중국 등과 근접하지만, 영향력 투사의 측면에서는 미국, EU 등 서방과 터키의 입김도 작용하는 지정학적 중간국이다.

우즈베키스탄이 전통 지정학적 관점에서⁴⁾ 중간국이며 신생 소국이라고 해서 타슈켄트의 대외정책이 강대국간 지정학적 경쟁의 결과물로 환치될 수는 없다. 카리모프 시기 우즈베키스탄의 대외정책은 ‘방어적 자립(defensive

4) 일국의 지리적 위치와 군사력, 경제력 등 하드 파워가 해당 국가의 국제적 위상을 결정한다는 지정학적 사유를 말한다.

self-reliance)’ 노선을 선택하였다. 이 정책 노선은 당시의 국내외적 주요 환경 요인에 대한 우즈베키스탄 지도부의 인식, 가치 지향 및 주요 국가이익 규정 등이 반영된 지전략적 선호가 아이디어적·실천적으로 종합된 것이다.

카리모프식 자립 노선의 기본 인식은 국가의 주권 수호와 안보는 정치·경제적 자립과 직결되어 있다고 본다. 이 대외정책 노선은 신생 우즈베키스탄 국가의 자족(self-sufficiency), 비동맹과 비종속(non-dependence), 국가간 위상 평등 및 안정을 대외정책의 기본 원칙으로 하여 ‘자립’의 달성을 목표로 하였다.⁵⁾ 이를 통해 주권 국가로서의 국가성 강화뿐만 아니라 중앙아시아 지역의 지도적 국가로서의 위상과 입지를 확보하고자 노력하였던 것이다.

이러한 기본 원칙과 접근방법은 러시아와 미국 등 강대국에 대해 주로 ‘해징’ 전략으로 실천되었다. 카리모프 시기의 대외정책 선호는 국가/정권이 우선적으로 추구하던 국익과 강대국의 중앙아시아지역 정책 변화에 따라 변화와 부침을 피할 수 없었다. 결과적으로 우즈베키스탄은 러시아가 주도해온 CSTO의 가입과 탈퇴를 두 번 되풀이하였으며,⁶⁾ 일정 부분 미국의 영향권에 있는 GUAM에 가입했다가 탈퇴한 바 있고, 2008년에는 유라시아경제공동체(EurAsEC)의 회원자격을 중지하기도 하였다.

3.1. 러시아와 제한적 제휴 시기의 해징(1991~1998)

러시아는 짜르 제국과 소련의 이중 계승자(dual successor)로서, 해체된 소비에트 제국의 사실상의 구식민모국(metropole)의 위상을 가졌다. 옅친 지도부를 위시한 러시아의 개혁파들이 주도하여 소련을 해체한 후 채 2년도 지나지 않아 러시아의 엘리트와 상당수 주민들은 탈소 공간이 러시아의 전통적 영향권역이며, 그 영향권역은 러시아의 경제·산업 인프라와 긴밀히 연계되어 있으며, 그 영향권역과 단절되거나 그것이 잠재적 경쟁자/적국의 편에 서게 된다면, 러시아의 안보와 경제는 심각한 도전에 직면하게 될 것임을 인지하

5) 우즈베키스탄이 자신의 국제적 역할 규정에서 준거하고 있는 다섯 가지 원칙은 다음과 같다: 양자관계를 통해 국가간 위상의 평등 추구, 권위주의적 지도에 따라 안정 유지, 이념보다는 기술관료적(technocratic) 발전 추구, 우즈베크 정신-도덕성의 채택, 자족과 비종속의 실천 등(Fazendeiro 2018: 4).

6) 우즈베키스탄은 CST로부터 1999년 탈퇴, 2006년 재가입(CSTO), 2012년 재탈퇴를 거듭하였다.

였다(Jonson 2004: 43-49). 이 경각심은 1993년 10월의 두마선거에서 구 소비에트제국 범주의 영향권역 복원을 주장한 쥐리놉스키의 자유민주당이 정당명부 득표율에서 22.9%(59/225석)를 차지하여 압도적 1위를 한 데서 잘 드러난다. 그러나 충격 요법 선택이 초래한 체제전환기의 혼란으로 인해 러시아는 근외지역에 영향력 유지를 위한 관심과 지원을 쏟을 여력이 없었다.

이처럼 구메트로폴 러시아의 ‘네오-콜로니얼(neo-colonial)’ 야심은 실천 역량의 미흡으로 인해 제한되었기 때문에, 중앙아시아에 대한 러시아 측으로부터 관여/압박 수준은 낮은 수준에 머물러 있었다. 러시아로부터 우즈베키스탄에 대한 영토 침탈, 내정 간섭 등 ‘명확히 인지될 정도의’ 안보 위협은 존재하지 않았다. 실제로 소련 붕괴를 전후하여(1991-1992년) 체제전환과 국가형성의 소용돌이 속에서 러시아의 대 중앙아시아 정책은 ‘철수와 혼돈(withdrawal and confusion)’으로 묘사될 정도였으며(Jonson 2004: 43-44), 1990년대에 걸쳐 모스크바의 중앙아시아에 대한 관여는 적극적이지 않았다. 국내과제 대응이 우선이었던 모스크바의 동 지역에 대한 관심은 주로 지역 국가들의 국경 방어와 분쟁 확산 방지를 위한 최소한의 개입과 관리 수준에 국한되었으며, 공격적인 영향력 증대 시도는 찾아보기 어려웠다.

이 시기에 서방의 중앙아시아에 대한 관심과 영향력 증대 의지 역시 낮은 편이었다. 서방은 자유자본주의 모델에 따른 러시아의 민주적 시장경제 착근 가능성과 체제전환기 CIS 내부의 새로운 국제관계 형성 과정을 주시하며 대응하고자 하였다. 서방 승리주의의 분위기와 러시아의 서방 발전모델 추종에 대한 안도감 속에서 관망의 여유를 가졌던 시기였다. 이처럼 1990년에 걸쳐 러시아와 서방 어느 쪽에서도 우즈베키스탄에 대한 안보 위협은 없었으며, 정책 제휴를 지렛대로 하여 타슈켄트의 자율성을 제약하려는 노골적 시도도 찾기 어려웠다. 1990년대 우즈베키스탄의 강대국 관계의 이러한 배경은 타슈켄트가 자립 외교노선을 확립하는 데 유리한 배경이 되었으며, 이후 자립 노선은 일관되게 지속되어 왔다.

독립 이후 우즈베키스탄과 구 소련의 국제법적 계승국이자 지역 강대국인 러시아와의 관계에서 타슈켄트의 정책 목표는 두 가지 경쟁적이며 상반되는 요소가 병립하였다. 하나는 사실상 구 식민모국인 러시아의 네오-콜로니얼 혹은 ‘네오-임페리얼(neo-imperial)’ 영향력 유지 시도에 대해 주권 국가로서의 자율성을 확보할 필요성이었다. 다른 하나는 포스트-소비에트 공간의 군사 강대국일 뿐 아니라 가장 큰 경제력과 시장을 가진 러시아와 교류·협력

함으로써 안보 면에서는 신생 국가의 국경 방어와 통제, 경제적으로는 취약한 산업·금융·기술적 측면의 보완을 위해 지원을 받아야 한다는 것이었다(소국의 강대국 관계에서 이러한 상충하는 목표의 추구는 해징을 초래한다). 이러한 구제국의 역사적 유산과 신생국들이 당면한 현실 과제로 인해 러시아와 협력 및 일정 수준 이상의 정책 제휴는 필수적인 것이었다. 우즈베키스탄과 러시아간 국제 제휴의 대표적 사례가 독립국가연합(CIS)과 집단안보조약(Collective Security Treaty: CST)이다.

CIS는 유니언(Union)도 컨페더레이션(Confederation)도 아닌, 영국 주도의 영연방에서 사용된 컴먼웰스(commonwealth)를 차용하여 만들어진, 느슨한 결속력을 가진, 탈소 독립 국가들의 협의체(Plokhy 2014: 303-307)에 불과하였다. 반면에, 러시아 주도로 6개국이 결성한 CST에 우즈베키스탄의 참여는 군사안보 영역에서 러시아와의 긴밀한 정책 제휴의 필요성을 인정한 것을 의미하였다. 우즈베키스탄은 러시아와는 접경하지 않지만, 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄 등 탈소 4개국 그리고 아프가니스탄과 국경을 접하고 있다. 이들 중 타지키스탄과 키르기스스탄과는 복잡하게 얽힌 국경 획정 문제로 갈등하고 있었다. 아프가니스탄을 포함한 우즈베키스탄 남부 국경의 관리와 안정성 확보는 독립 초기 국가안보 영역에서 초미의 관심사였다.

타슈켄트는 최소한의 국경 통제 능력 확보를 위해 약 6만명으로 구성된 군대를 창설하여 약 140km에 달하는 아프가니스탄과의 국경 수비를 담당하도록 하였다. 1995년부터 시작된 러시아와의 군사협력 관계 축소는 러시아군이 우즈베키스탄에서 완전히 철수하는 것으로 정리되었다. 자국 군대를 창설하여 최소한의 국경 통제 능력이 확보되자 러시아에 대한 군사적 의존에서 초래되는 자율성 훼손을 차단하고자 시도한 것이다. 안보·군사 영역에서 러시아와의 제휴를 제한하여 러시아에 대한 과도한 양보의 여지를 사전에 축소한 것은 자율성 교환거래에 대한 우려로부터 나오는 전형적인 해징의 행태이다. 이러한 우즈베키스탄의 선택은 아프가니스탄과의 긴 국경 방어를 러시아에 의탁하고 있는 타지키스탄이나 러시아에 국방을 의지하는 키르기스스탄과는 차이가 있다.

강대국 관계에서 제한된 정책 제휴 혹은 모호한 제휴 신호 발신 사례는 우즈베키스탄의 나토와의 관계에서도 관찰된다. 타슈켄트는 러시아의 안보·외교 정책에서 근외지역이 가장 우선적이며 이에 대한 영향력 유지를 강조한 것이(Jackson 2003: 64-65)7) 역량과 의지에 기초하기보다는 수사에 더 가깝다고 판단하였다. 또한 1994년 12월에 발발한 체첸나 전쟁에서 러시아의 재래

식 군사작전 능력의 비효율성, 과도한 인명 피해, 타직 내전에 대한 러시아의 적극적 개입 및 조정 역할이 미흡한 점(Jackson 2003: 140-70) 등도 타슈켄트를 적잖이 실망시켰다. 1990년대 초반에 일어난 이런 일련의 사건들은 러시아에 대한 일원적 안보 협력이 우즈베키스탄의 자율성을 제약할 수 있을 뿐 아니라 지역 안정, 군현대화 및 작전능력 강화라는 현안 과제 해결에 큰 도움이 되기 어렵다는 것을 깨우쳐 주었다. 타슈켄트는 군사·안보 협력 파트너의 다원화 필요성을 절감하게 되었으며, 우즈베키스탄의 국가안보와 중앙아시아 지역 안정의 긍정적 역할자로서 나토를 주목하게 되었다. 러시아와 일원적인 정책 제휴로 인한 자율성 감소 리스크에 대비하는 타슈켄트의 헤징 행위는 나토의 ‘평화를 위한 동반자관계(the NATO Partnership for Peace)’ 프로그램 가입(1994년 7월)으로 귀결되었다.

타슈켄트의 러시아에 대한 헤징은 무역 부문에서도 나타난다. 타슈켄트는 1995년 러시아와 벨라루스, 중앙아시아 3개국(카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄)을 포함해 5개국으로 결성된 관세동맹에 가입을 거절하였다. 이 관세동맹은 CIS 역내 무역 활성화를 위해 교역 장벽을 낮추는 데 초점을 두었으나, 우즈베키스탄은 이것이 자국의 경제 자립과 성장에 도움이 되는 것보다는 국내 제조산업 성장 지체와 시장 혼란을 가져올 가능성을 더 우려하였다. 달리 말하면, 타슈켄트는 정책 제휴를 통해 기대되는 경제 활성화의 혜택보다 자립 경제 구축을 위한 정책 자율성의 제약을 더 크게 보았던 것이다.

탈레반의 카불 점령 후인 1996년 10월에 개최된 러시아와 지역 국가들간의 정상회담에서 카리모프는 탈레반의 위협에 대한 공동 대응을 제안했던 반면, 얼마 후 파키스탄 대통령과의 정상회담에서는 중앙아시아 접경국에 대한 탈레반의 위협을 빌미로 동 지역에 러시아군 주둔의 항구화 가능성을 염려했다. 이처럼 이슬람 근본주의를 앞세운 탈레반의 중앙아시아 지역 침투에 대한 우려가 높아지는 가운데서도, 타슈켄트는 러시아의 우즈베크 남부 국경의 수비 강화 지원 의사를 사양하였다(Akbarzadeh 2005: 2; 42-43). 타슈켄트의 이같은 우려는 종교적 극단주의와 정치적 이슬람의 확산 위협을 차단하는 데 러시아와의 협력 필요성을 인정하면서도, 그와 같은 강대국 제휴에 따르는 자율성 교환 거래의 적정성을 염두에 둔 것이다. 이 사례는 서로 상충하는 정책을 동시

7) 러시아정부 공식 문서로는 1993년 4월에 발표한 대외정책 개념과 동년 11월의 군사독트린 참조. “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”, Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833.

에 추구하여 예상되는 리스크를 완화하려는 헤징 행위를 잘 예시한다.

CST를 통한 러시아와의 일원적 군사 제휴가 우즈베키스탄의 안보정책상의 자율성을 감소할 리스크에 대비한 타슈켄트의 헤징은 미국과의 군사협력을 통해 시도되었다. 우즈베키스탄은 미국과의 합동 군사훈련 참여의 일환으로 1995년 ‘협력 나제트-95(Cooperative Nagget-95)’ 작전에 미 본토로 소규모 군대를 파견하고, 또 1996년에는 ‘협력 오스프라-96(Cooperative Ospra-96)’에도 참여하였다. 더 나아가 유럽-대서양 블록과의 군사협력 노력은 PFP 프로그램의 후원 하에 나토 군사교육기관들의 우즈베크군 간부 양성으로 확대되었다(Menteshashvili 1999).

이와 같이 미국과의 안보 영역에서의 정책 제휴를 통한 타슈켄트의 대러 헤징은 러시아 주도의 지역 안보협력 기구에 대한 모호한 신호 발신으로 이어진다. 1996년 상하이포럼(Shanghai Forum)이 발족할 때에 이 협의체의 설립 목적 대부분이 우즈베키스탄이 관심을 기울여 왔던 안보 분야의 주요 지역협력 의제였음에도 불구하고,⁸⁾ 타슈켄트는 동 기구 참여를 거절하였다. 타슈켄트가 이 기구와 거리를 두고자 한 이유는 중앙아시아 지역 국가들 간의 국경 획정 및 국경 분쟁 등을 해결하는 과정에서 러시아와 중국의 간섭과 개입 가능성에 대한 우려, 이 양 강대국의 영향력이 기구를 통해 지역 문제와 개별 국가들의 내정에 투사되어 결과적으로 우즈베키스탄의 자율성 침해 가능성을 염려하였기 때문이다. 타슈켄트는 러시아와 중국이 상하이포럼을 도구로 삼아 지역 현안에 대한 전횡이나 회원국에 대한 내정 간섭의 의사가 없음을 상당 기간 지켜본 후에야 가입을 결정하였다(2000년 11월 민스크).⁹⁾ 상하이포럼에 대한 우즈베키스탄의 참여 거부는 표면상 비동맹, 비진영 원칙의 적용으로 보이지만, 양 강대국의 지역 문제에 대한 영향력 투사가 초래할 자국의 자율성 침해 가능성을 방지하기 위한 헤징 행위의 일환이었다.

8) 상하이포럼은 중국과 러시아를 포함한 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 중앙유라시아 5개국이 상하이에서 회담을 열어 역내 국가들의 신뢰와 협력 증진 및 안보협력을 위한 협의체로 시작되었다. 이 포럼은 국경 획정 문제 및 국경 분쟁의 평화적 해결, 초국적 범죄, 종교적 극단주의, 테러 및 정치적 급진주의 등에 공동 대응을 목적으로 한 최초의 지역협력기구였다.

9) 우즈베키스탄은 상하이포럼이 ‘상하이협력기구(SCO: the Shanghai Cooperation Organization)’로 정식 출범(2001년 6월 15일)하는 것과 동시에 그 완전한 성원이 되었다.

3.2. 미국과의 제휴 시도를 통한 헤징(1999~2003)

자주와 자강에 초점을 두었던 1990년대 초중반의 국가형성기에도 러시아의 군사·안보적 영향력에 대한 헤징 방도로서 미국과 나토와의 제한적 협력이 이루어졌던 바 있지만, 적극적 대미 접근과 정책 제휴는 1990년대 말부터 두드러진다. 이러한 배경에는 1997년의 동아시아 외환위기와 그 여파로 인한 1998년 러시아의 디폴트, 러시아의 경제·금융적 취약성 등 러시아 측의 요인도 작용하였지만, 동시에 유라시아지역 협력을 상징한 미국 측의 정책적·제도적 뒷받침이 선행되었다. 우즈베키스탄을 포함한 중앙아시아에 대한 미국의 안보·경제적 지원과 원조가 가능해진 것은 미상원이 ‘1998년 안보지원법안(the Security Assistance Act of 1998)’과 ‘1998년 실크로드전략법안(the Silk Road Strategy Act of 1998)’을 채택하여 동 지역에 대한 정책 전환이 있었기 때문이다. 이 법안들은 중앙아시아에 대한 기존 정책들과는 다르게 안보적·상업적 요인들에 초점을 맞춘 것이었다는(Akbarzadeh 2005: 67-68) 점에서 지역 국가들의 적극적 협력을 자극할 유인으로 작용하였다.

우즈베키스탄과 러시아의 군사·안보 영역 정책 제휴의 제도적 틀은 CST였다. 그런데 타슈켄트는 CST의 비효율성에 항의하는 차원에서 회원자격 갱신을 거부(1999.04.24)하였다(Laruelle 2012). 이것은 러시아로부터의 군사·안보적 수혜보다는 자국의 자율성 증진에 더 방점을 두는 방향으로 대차대조표를 정정하였음을 의미한다. 그 정정의 이유는 기대보다 수익이 너무 적었던지 혹은 예상보다 자율성의 훼손이 더 크다고 판단하였기 때문일 것이다. 이어서, 1999년 우즈베키스탄은 러시아와 거리 두기를 유지하며 러시아 패권 견제를 위한 탈소 국가들의 협의체인 ‘민주주의와 경제발전을 위한 기구(Organization for Democracy and Economic Development: GUAM)’에 가입함으로써 서방 지향성을 더욱 선명히 부각하였다.

그러나 2000년 11월 테러 위협과 급진 이슬람주의 침투에 공동 대응할 필요성을 이유로 하여 SCO 가입을 결정한 후속 행보는 앞선 두 가지 조치와는 반대 방향의 것이다. 우즈베키스탄의 CST 회원 자격 갱신 거부와 GUAM 참여, SCO가입 등 일련의 정책 선호는 대러 제휴와 관련하여 서로 상반되는 모호한 신호 발신이다. 왜냐하면, CST는 탈소 공간에서 러시아 주도의 안보협력기구이며, GUAM은 러시아의 네오-콜로니얼 영향권역 주장을 반대하는 국가들의 모임으로서, 당시의 정황에서 볼 때, 이 둘에 대한 타슈켄트의 입지는 일치하

지만, 러시아 주도의 SCO에 대한 가입은 앞선 두 사례와 상충하기 때문이다. 서로 경쟁하거나 상충하는 정책 목표의 동시 추구나 강대국 제휴에 대한 모호한 신호 발신은 소국의 헤징 행위를 검증하는 주요한 경험적 징표이다.

우즈베키스탄의 미국 지향성은 탈소 공간 관련 국제기구 관여의 차원에만 그친 것이 아니다. 우즈베키스탄은 미국 주도 연합군의 아프가니스탄 전쟁(2001.10)과 이라크 침공(2003.03) 시에 이슬람국가 가운데 군사기지를 제공한 유일한 국가였으며, 병력 이동 및 군수품의 보급 루트 제공 등 작전 수행에 많은 편의를 제공하였다. 이러한 안보 영역에서의 미국과의 정책 제휴를 통한 관계 개선은 우즈베키스탄이 서방 세계와 외교적·경제적 협력을 증진할 수 있는 기회를 제공하는 반면, 안보·경제 영역에서 강대국과의 긴밀한 정책 제휴는 소국에게 자율성 제약이라는 불가피한 부담으로 귀결되었다.

상술한 우즈베키스탄과 미국과의 협력 관계를 활용한 타슈켄트의 헤징 전략은 2002년 3월의 ‘미국-우즈베키스탄 전략적 동반자 관계 선언(the US-Uzbek Declaration of Strategic Partnership)’에서 절정을 이루었다. 그러나 타슈켄트와 워싱턴의 밀월은 오래가지 못했다. 미국의 아프간 전쟁 수행과 전후 안정화를 위한 우즈베크 영토의 기지 확보, 영공 통과 등 긴급한 요구가 충족되자, 워싱턴으로부터 우즈베키스탄의 개혁을 압박하는 목소리가 커지기 시작하였다. 워싱턴의 카리모프 정권에 대한 비판은 2003년부터 시작되어 2004년까지 더욱 고조되었다. 미 국무부는 인권탄압을 이유로 우즈베키스탄에 대한 \$1800만의 원조를 철회하기도 하였다(“Uzbekistan – US Relations” 2014). 대미 관계 긴밀화에 동반된 이러한 정황은 우즈베크 자립 노선의 핵심인 자율성 보존에 부담으로 느껴지기 시작했던 것이다. 타슈켄트의 입장에서 대미 협력 강화란 러시아에 대한 연성 균세라기보다는, 상반된 정책 제휴를 추구하며 강대국 관계에서 모호한 제휴 신호를 발신함으로써 수혜는 유지하되 자율성의 과도한 양보를 회피하려는 헤징의 일환이었다.

이처럼 대미 협력을 지렛대로 한 타슈켄트의 헤징은 ‘반러 아닌 친미’, 좀더 정확하게는 러시아와의 관계에서 지금까지의 혜택을 최대한 유지하기를 기대하면서 미국 지향적 정책 선호를 표현한 것이었다. 이런 맥락에서 타슈켄트의 미국 지향성과 대미 협력 강화는 대러 협력과 경쟁적이거나 상충하는 정책 제휴로서 이를 지렛대로 러시아의 과도한 영향력(때로는 패권적 지배 욕구)을 경감하는 동시에 미국으로부터 안보·경제적 수혜를 기대하는 것이지만 반러시아를 의미하는 것이 아니었다. 타슈켄트의 미국을 이용한 대러 헤징은

어느 한편에 치우쳐 초래될 수 있는 수익 총량 감소의 리스크 완화에 초점이 있었다. 이 헤징은 강대국과의 정책 제휴를 통해 얻는 경제·안보적 이득은 유지하면서 정책 제휴로 인한 자율성 훼손을 방지하려는 데 목적이 있었다.

이후 타슈켄트의 행보는 우즈베키스탄의 대미국 관계와 대러시아 관계라는 두 쌍의 양자 관계에서 계산되는 이득과 자율성 훼손 사이에서 적정한 균형점을 찾는 것이었다. 이 균형점 찾기에는 타슈켄트의 미국 지향성이 반러시아로 간주되지 않도록 만드는 조치가 우선적으로 포함되었다. 상기한 우즈베키스탄의 대미 협력과 미국 지향성이 반러시아가 아니라는 점 즉, ‘반러 아닌 대미 협력’이라는 타슈켄트의 양 강대국에 대한 모호한 제휴 신호 발신, 동시에 러시아와의 기존 제휴는 지속되어야 한다는 바램을 명료하게 보여주는 타슈켄트의 행보는 2002년 6월 GUUAM 탈퇴 의사 표명으로 구체화된다. 당시 양 강대국 관계에서 타슈켄트의 입지를 선명하게 부각하는 이 조치는 강대국 관계에 대한 혼합된 정책, 혼성적 접근법으로서 우즈베키스탄의 정교히 계산된 헤징 행위였다. 우즈베크 외교장관은 GUUAM의 지나친 정치화와 경제협력의 실효성 부재를 탈퇴의 변으로 내세웠지만 실제로는, 이 협의체가 미국의 지원과 지지를 받아 온 서방 지향적 성격임을 감안하여, 미국과의 제휴에 모호성을 발신하기 위한 조치였다. 친서방적 탈소 국가들의 그룹으로부터 갑작스러운 우즈베키스탄의 탈퇴 표명에 당혹한 워싱턴은 잔류를 설득하였으며, 타슈켄트는 대미 우호관계 속에서 미국의 체면을 고려하여 탈퇴를 뒤로 미루었다.

3.3. 대러 제휴의 강화·유지를 통한 헤징(2004~2016)

앞서 타슈켄트의 미국/서방과의 정책 제휴의 의도는 러시아 일변도가 아닌 복수의 강대국 제휴를 통해 경제·안보 영역의 수익과 리스크를 분산하여, 강대국과의 정책 제휴 비용인 자율성 제약을 감소하는 데 있었다. 그러나 연이은 색깔혁명과 GUAM 국가들의 행태의 배경에 어른거리는 미국/서방의 그림자는 타슈켄트에게 의심과 경각심을 불러일으켰다. 미국과의 제휴 비용으로 초래된 자율성 훼손 가능성에 대한 타슈켄트의 헤징은 다시 대러 관계의 긴밀화를 통해 시도된다. 이와 같은 헤징 재조정을 유발한 단초는 무엇보다도 부시 행정부의 ‘자유와 민주주의의 증진(the advance of freedom and democracy)’¹⁰⁾

10) 그 당시 부시 행정부의 민주주의 증진 정책 강조는 2005년 1월의 대통령 취임사

전략의 본격적 가동과 연계되어 시작되었다.

부시 행정부는 9/11 테러 이후 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 치루면서 군사 작전의 성공만으로 양국가의 평화와 안정을 정착하기는 어려우며, 정상국가화를 이루기 위한 험난하고 긴 도정이 놓여 있음을 재차 확인하였다. 더구나 그것이 어떤 평화와 안정인가의 문제, 즉 새로운 정치체제가 신정국가나 종교적 극단주의, 반미 연대를 표방하는 테러 국가를 지향하도록 방관해서는 안된다는 점에서 민주주의 증진 정책의 중요성이 주요 의제로 부각되었다. 미국의 입장에서 자유와 시민적·정치적 권리, 보편적 인권 등을 공유하는 민주적 가치는 상기 국가들뿐 아니라 탈소 권위주의 국가들에게도 확산되어야 할 것이었다.

대테러 전쟁의 종결 이후 포스트-소비에트 공간에서는 조지아 장미혁명(2003.11), 우크라이나의 오렌지혁명(2004.12), 키르기스스탄의 레몬혁명(2005.03) 등 미국과 서방의 직간접적 지원이 의심되는 색깔혁명이 연이어 발생하였다. 다른 한편에서는 유럽 정체성을 가진 탈소 발트3국이 2004년에 나토에 가입하여 유럽-대서양 세계로 복귀한 반면, 러시아는 2000년대 중반 국내적으로 주권민주주의 모색과 국가주도 고도 경제성장 등을 통해 국내 안정성과 푸틴식 권위주의 체제의 강화 기반이 마련되었다. 이것은 서방의 가치 기준 추종과 발전 경로 추적이 아닌 러시아 고유 가치와 조건에 따른 독자적 발전 모델에 대한 확신 그리고 이에 대한 지배 엘리트 내부의 컨센서스가 형성되었음을 의미한다. 모스크바는 외부 세계 특히 서방에 대해 러시아의 시각과 핵심 국익을 자신의 목소리로 주장하기 시작하였다. 이 시점부터 러시아와 유럽-대서양 세계의 상호 타자화, 국가와 공동체가 추구하는 가치와 비전의 이질성을 기준으로 정체성 대립 전선이 형성되기 시작하였다.

이처럼 2000년대 중반에는 우즈베키스탄의 강대국 관계 재조정을 자극하는 여러 가지 국제 환경의 변화가 조성되었다. 국제사회의 공감과 러시아의 지원 위에서 진행되었던 대테러전 종결, 색깔혁명, 미-러 간 민주주의 논쟁과 관계 냉각, 유코스 사건을 시발로 러시아경제의 국가자본주의 색채 강화 등 전체적으로 러시아와 유럽-대서양 블록 간의 갈등과 대립 구도가 더욱 선명해졌다. 이러한 국제환경 변화, 특히 미국의 민주주의 증진 정책은 우즈베키스탄의 대서방 관계에서 운신의 여지를 좁히고 자율성 제약의 압박을 강화하였다.

및 2월의 연두교서에서 ‘자유’와 ‘민주주의’가 수차례 핵심어로 반복되는 데서도 잘 확인된다(Bush 2005a; Bush 2005b).

이 새로운 상황은 타슈켄트가 카리모프 체제의 권위주의적 통치형태를 바꿀 수 없는 조건에서 대서방 정책 제휴로부터의 수혜 정도와 자율성 제약의 강도를 재평가하고 그 대차대조표에 의거하여 적절한 균형을 다시 찾아야 함을 의미한다. 우즈베키스탄이 서방으로부터 얻는 경제·안보적 수혜에 비해 자율성 침해 가능성이 턱없이 높아진 조건에서 타슈켄트의 선택지는 러시아와의 관계 긴밀화를 통한 해징이었다. 러시아와 제휴 강화의 첫 단추는 우즈베키스탄-러시아 간 포괄적인 전략적 동반자관계 체결(2004.06.16)이었다(Blua 2004). 이 동반자관계 협정 체결이 조지아의 오렌지혁명 발발과 정권교체 후에 이루어졌다는 것은 시기상 의미하는 바 있다(McDermott 2004). 이것은 추후 연이은 색깔혁명에 대한 타슈켄트의 태도와 대응 방향을 시사한 것이다.

타슈켄트의 대서방 전략적 해징의 두 번째 주요 행보는 GUUAM 탈퇴였다(2005.05.5). 2005년 봄 당시 탈소지역에서 이미 세 번의 색깔혁명이 발생한 상황에서, 카리모프 대통령은 조지아, 우크라이나, 몰도바 등이 발신하는 지나치게 편향된 정치적 입장이 이 협의회 참여를 재고하도록 만든다고 언급하여 대응 조치를 시사하였다. 특히 우크라이나와 키르기스스탄에 이어 다른 나라에서도 민주 혁명이 일어나야 한다는 사카슈빌리 조지아 대통령의 발언은(Khamraeva 2006: 286) 민주주의 확산 명분으로 탈소 권위주의 국가들에서의 새로운 정권교체의 정당성과 그 실현의 전단계로서 시위를 조장하는 행위와 다를 바 없었다.

탈소 지역에서 반권위주의 민주화를 찬양·고무하는 상기 발언은 이미 약 15년 동안 지속되어 온 카리모프 1인 통치에 대해서 일종의 위협이자 내정 간섭 행위에 해당하였다. 이제 타슈켄트는 미국의 만류로 3년 전부터 미루어두었던 탈퇴를 주저할 이유가 없어졌다. 공교롭게도 탈퇴 선언 직후, 우즈베키스탄 남부 안디잔에서 유혈 시위가 일어났으며(2005.05.13), 이에 대한 당국의 강경 진압으로 수백 명의 사망자가 발생하였다. 서방은 권위주의 정권의 철권통치와 부패가 민주화 열망을 자극하고 시위를 분출시켰다고 본 반면, 미국의 위시한 서방 세력의 시위 지원을 의심하는 타슈켄트에게 안디잔 사태는 대서방 해징의 정당성을 입증하는 유력한 증거로 간주되었다. 이렇게 전개되어 온 타슈켄트의 대 서방 해징은 러시아와의 ‘동맹관계조약’ 체결(2005.11.15) 과 대테러 작전 지원 및 경유 기지 역할을 했던 하나바드(Khanavad) 공군기지로부터 미군의 철수(2005.11.21)로 대단원의 획을 그었다.

우즈베키스탄의 대 서방 해징 조치는 경제 영역에서도 이어졌다. 카리모프

대통령이 발의하여 ‘중앙아시아협력기구(CACO: the Central Asian Cooperation Organization)’가 ‘유라시아경제공동체(EurAsEC: the Eurasian Economic Community)’로 통합된 것이다. 러시아와 중앙아시아 4개국(투르크메니스탄을 제외)으로 구성된 CACO는 여기에 벨라루스가 더해진 EurAsEC과 회원국 대부분이 겹치는 상태였다. 유라시아지역의 경제통합을 강화하자는 카리모프 대통령의 이니셔티브가 수용됨으로써 명목상으로는 타슈켄트가 유라시아 경제협력을 위해 러시아와 긴밀히 공조하는 듯한 모양새가 연출되었다(Khamraeva 2006: 288).

이처럼 대부분 러시아와 제휴를 강화하는 방향으로 전개되어 오던 타슈켄트의 헤징 전략은 푸틴과 카리모프의 정상회담(2005년 11월 14~15일)에서 ‘러시아-우즈베키스탄 동맹관계조약(The Russia-Uzbekistan Treaty of Alliance Relations)’을 체결함으로써 정점에 도달하였다(Aziz 2006: 310). 러시아의 입장에서 동 조약 체결은 우즈베키스탄이 자신의 전략적 파트너로 유지될 것이라는, 우즈베키스탄이 최소한 러시아의 적대 진영으로 넘어가지 않을 것이라는 약속을 확보하였다는 의미가 있다. 조약의 일부 내용은 엄중한 상황을 가정하고 있지만,¹¹⁾ 우즈베키스탄에 침략 위협을 가하는 (잠재적) 적대국을 상정하기 어려운 상황에서 우-러 동맹관계조약은 양국의 밀접한 군사정치적 안보 협력의 필요성과 결의를 나타내는 상징적 의미가 더 컸다고 보아야 할 것이다. 타슈켄트의 입장에서는 (대러 제휴와 자율성 간 교환거래의 적정성 지속을 기대하면서) 러시아에 대한 과도한 동맹의무 없이 군사·안보적 수혜를 유지한 것을 의미한다. 이런 맥락에서 양국간 동맹관계조약을, 명백히 인지되어 온 안보위협에 대한 대처를 의미하는, 타슈켄트의 대러 편승으로 간주하는 것은 현실과 거리가 있다.

우즈베키스탄의 대러 제휴에서 2012년 6월에 일어난 두 가지 외교적 행보는 카리모프 말기의 헤징 사례를 잘 예시한다. 우즈베키스탄과 러시아는 6월 4일 ‘전략적 동반자관계 증진 선언(the Strategic Partnership Enhancement Declaration)’으로 양국간 상호작용의 범주를 확대하기로 약속하였다. 그리고는 불과 한 달도 지나지 않아 타슈켄트는 CSTO 탈퇴를 선언(6월 28일)하였던바, 이것은

11) 양국간의 동맹조약은 이전의 전략적 동반자관계 조약과 비교하여 사실상 한 개의 중요한 조항이 더 첨가된 것이다. 즉 우즈베키스탄 혹은 러시아 가운데 어느 일방에 대한 어떤 국가 혹은 국가집단의 침략은 양국에 대한 침략으로 간주된다는 것이다(Tolipov 2006).

전자와 명백히 모순된 행보였다. 물론 ‘동반자 관계 증진’은 양자관계의 사안이며, CSTO는 양국이 포함된 다자안보기구라는 점에서 차이가 있다. 그러나 CSTO는 러시아가 탈소지역에서 영향권역 유지를 위해 가장 핵심적인 통합 기구로 간주하고 있다는 점에서 러시아와 우즈베키스탄의 안보 협력을 규정하는 근간이 되는 것이었다. 이 두 가지 행보들은 러시아에 대해 상반되는 제후 신호 발신이라는 점에서 전형적인 헤징의 경험적 징표였다.

1999년 (당시에는) CST를 탈퇴했던 타슈켄트가 2006년에 CSTO(2002년 개명됨)로 다시 복귀한 이후 동 조약에 임했던 태도를 보면 재탈퇴가 크게 놀랄 일은 아니었다. 우즈베키스탄은 재가입 후 동조직의 어떤 의무사항도 수행하지 않았으며 회원국 합동훈련을 비롯한 연합활동에도 거의 참여하지 않았다(Laruelle 2012). 이처럼 우즈베키스탄이 법적으로는 CSTO의 회원국이지만, 실제로는 적극적으로 의무를 수행하지 않는 상태를 계속할 수 없었던 이유는 두 가지이다. 첫째, 러시아가 회원국들이 자국에 제3국의 군사력을 배치할 경우, 반드시 사전에 모든 성원국들의 동의를 얻어야 한다는 조항의 신설을 제안하였다. 그렇게 될 경우, 우즈베키스탄은 향후 미국과의 군사협력 논의에서 자국의 운신의 여지가 좁아질 것이기에 그 제안을 수용하기 어려웠다. 둘째, 모스크바의 ‘집단신속대응군(Collective Rapid Reaction Force)’ 창설 제안에 동의할 수 없었다. 타슈켄트는 신속대응군의 중앙아시아지역 배치에 전혀 관심이 없었으며, 특히 러시아가 원하는 키르기스스탄 남부 배치는 동의하기에 부담스런 선택지였다(Laruelle 2012). 일례로 오쉬 인근에 신속대응군의 배치는 한때 급진 이슬람의 근거지 역할을 했던 페르가나 지방의 유사시에 러시아가 신속히 개입·관여할 여건을 만들어 준다는 점에서 그러하였다. 그러므로 타슈켄트는 자국의 전략적 자율성에 대한 직접적 제약을 수용할 수 없었으며, CSTO 회원국 지위를 증지하는 것 외에 다른 선택지가 없었던 것이다.

이처럼 타슈켄트가 CSTO 탈퇴 직전에 러시아와 전략적 동반자관계 증진 선언으로 이후 사태의 충격을 완화하는 예방조치를 하긴 하였다. 그러나 그것이 시늬에 그치는 것임은 곧이어 2012년 8월에 채택된 대외정책개념의 강조 사항들에서 잘 드러난다. 동 개념은 “어떤 외국의 군사기지도, 어떤 군사 진영에 대한 가입도, 국제평화유지 활동에 대한 참여도, 어떤 외세의 중앙아시아지역 갈등에 대한 중재도, 허용하지 않을 것이며, 오직 국가이익이 우선”임을 강조하여(Tolipov 2012), 러시아와의 군사적 제후를 심화할 의도가 없음을 국가 공식문서를 빌어 분명히 하였기 때문이다.

이러한 타슈켄트의 상반된 혹은 모호한 대리 제휴 발신은 러시아의 CSTO 결속력 강화 의도에서 나온 상기한 제안들과 관련이 있으며, 이와 같은 조치가 우즈베키스탄의 전략적 자율성을 훼손할 가능성을 경계하였기 때문이었다. 타슈켄트의 전략적 자율성 유지를 위한 이러한 행보는 CSTO를 통한 러시아의 영향권역 강화 의도에 배치되는 것이었기에 양국은 불편함을 피할 수 없었다. 그러나 러시아 역시 타슈켄트의 독자 노선이 타국과의 동맹을 위한 러시아 배제가 아니라는 점을 잘 이해하고 있었기에, 푸틴 대통령의 우즈베키스탄 공식방문(2014.12.10)¹²⁾ 이어 카리모프 대통령의 러시아 공식방문(2016.04.25~26)¹³⁾ 등 양국의 전략적 동반자관계 심화를 강조하는 외교적 노력은 이어졌다. 특기할 점으로, 2014년 12월 푸틴 대통령은 타슈켄트 방문 시, 우즈베키스탄을 CSTO로 돌아오게 할 목적에서 \$8억9천만의 채무액 중 \$8억6천5백만을 탕감해 줄 수 있다고 제안하였다. 그러나, 카리모프 대통령은 이에 응하지 않은 채, 도리어 미국으로부터 \$3억에 달하는 308대의 대(對)지뢰매복방어(MRAP) 장갑차를 무상 공여받았다(Hedlund 2019: 5-6). 이것은 러시아와 안보 제휴의 강화보다는 제휴 다변화를 통한 전략적 자율성의 유지를 선택하였음을 의미한다.

카리모프 시기의 끝자락인 2016년에 양국간의 관계를 좀 더 가깝게 만든 획기적 사건은 우즈베키스탄의 대리 부채를 대폭 탕감하기로 한 모스크바의 결정이었다. 소련 시기에 우즈베키스탄의 러시아에 대한 부채 문제에 대한 양국 협상은 타슈켄트가 러시아의 ‘다이아몬드 기금(Diamond Fund)’에 대한 자신의 몫을 주장하는 바람에 이십년 동안 중단되어 왔다. 부채 청산의 최종 조건은 공표되지 않았지만, 모스크바가 부채의 95% 탕감에 동의하였다는 타스통신의 보도(2016.03.30)는 타슈켄트가 러시아 측으로부터 최대한의 양보를 끌어내었음을 의미한다(Ramani 2016). 푸틴의 3기 집권(2012년) 이후 양국의 경제관계에서, 특히 유라시아경제연합(EEU) 구상의 실천에 우즈베키스탄의 참여는 모스크바의 절실한 희망사항이었지만, EEU의 출범(2015년 1월)까지 그것은 실현되지 못하였다. 이런 배경에서 모스크바의 타슈켄트에 대한 큰 양보는 우즈베키스탄을 탈소 공간의 공동안보뿐 아니라 경제통합 메커니즘에 포함하려는 포용 노력의 일환이었다고 보아야 할 것이다. 결과적으로 CSTO

12) “Uzbekistan, Russia to Cement Strategic Partnership”(2014).

13) “Uzbekistan – Russia: New Stage in Strategic Partnership”(2016).

탈퇴를 포함한 카리모프 말기의 전략적 해징 조치들은 안보 영역에서 타슈켄트의 자율성 제고뿐 아니라 장기간 지체되어 온 양자 갈등 요인 중 하나였던 부채 청산 문제를 해소하는 데 기여하였다.

이렇게 본 절에서는 대러 제휴 강화와 유지를 통한 타슈켄트의 전략적 해징을 주된 추세로서 다루었다. 그러나 우즈베크의 러시아에 대한 제휴 긴밀화가 유지되었다고 해도 이 추세 역시 일정 수준 이상 자국의 자율성 보존을 위한 타슈켄트의 전략적 해징의 일환이었기에 미국과의 정책 제휴 역시 제한적이나마 지속되었음을 간과해서는 안된다. 미군의 하나바드 기지 철수(2005년 11월) 이후 1년 반이 지난 2007년 중반 이후, 우즈베키스탄과 미국의 양자관계는 다시 재개되었다. 2008년 중반 경에는 아프가니스탄에 주둔 중인 연합군의 작전에 필요한 항공유 의 약 60%가 철로를 통해 우즈베키스탄을 통과하였다. 이것은 우즈베키스탄이 핵심적이며 상대적으로 안전한 병참선 역할을 하였음을 의미한다. 타슈켄트의 대미 정책 제휴의 중요성은 미군의 아프가니스탄 철수를 앞둔 상황에서 우즈베키스탄을 방문한(2014.05.07) 번스(William J. Burns) 미 국무차관이, 몇 년에 걸쳐 ‘북부공급망(the Northern Distribution Network)’의 유지에 기여해 온, 타슈켄트의 각별한 역할에 대해 감사를 표한 것에서 잘 드러난다(“Uzbekistan – US Relations” 2014).

타슈켄트의 이러한 정책 제휴 유지 노력에 대해 워싱턴도 적극적으로 화답하였다. 미국 의회는 우즈베키스탄에 관여하기 위해 2012년도 예산안 심사에서 미국무부의 대우즈베키스탄 안보지원 제약 규정들을 면제하도록 허용하였으며, 당시 클린턴 국무장관이 이에 서명한(2012년 초) 이후 타슈켄트는 미국으로부터 여러 형태의 지원을 받게 되었다(“Uzbekistan – US Relations” 2014). 대량살상무기 비확산 분야에서는 ‘핵물질 밀수 저지 합동행동계획(Counter Nuclear Smuggling Joint Action Plan, 2012년 4월)에 따라 우즈베키스탄의 고농축 우라늄 제거와 국경 검문소의 방사능 감지 능력 증대 조치 등 협력이 강화되어 왔다(Weitz 2018: 45). 또, 2015년 이후로는 국방수권법 1004조에 의거하여 미군 특수부대가 매년 수백 명의 우즈베크 특수부대 병력을 훈련시켜 왔다(Kucera 2017). 워싱턴은 이러한 안보 분야의 협력들이 우즈베키스탄의 주권, 독립 및 영토 완전성에 대한 미국의 장기간 일관된 지지를 증명하는 것으로 간주하였기 때문이다(“Integrated Country Strategy: Uzbekistan” 2018: 2).

지금까지 논의한 카리모프 시기의 전략적 해징을 마무리하면서, 오해의 여지를 줄이기 위해 첨언해야 할 사항은 두 번째 국면(3장2절)으로 다루었던

미국을 지향한 해징에 대해서이다. 미국(큰 범위에서는 유럽-대서양 세계)을 지향한 우즈베키스탄의 외교 다변화 노력은 탈리시아보다는, 상대적으로 러시아에 쏠린 강대국 제휴를 다원화하려는 시도였다. 기대만큼 성과를 내지 못한 이 시도는 러시아와의 일원적 제휴가 가져 올 자율성 감소 가능성 그리고 안보·경제적 수혜 기회의 제한성 등의 리스크를 완화하려는 전략적 해징 동기에서 비롯되었다. 그러므로 이것을 반러 정서나 러시아에 대한 경성 균세의 시도로 해석하는 것은 경계해야 한다. 명시적으로 인지된 안보 위협이 부재한 상태에서 우즈베키스탄의 다면적 리스크 완화 혹은 관리 목적의 해징은 어떤 경우에도 상호 연루로 결박되는 동맹적 결속이나 진영 논리에 좌우되지 않았다. 그러므로 카리모프 시대의 자립 노선과 그 실천 방도로서 전략적 해징은 어느 시점에서든 친러적 반서방이나 반러적 친서방 등으로 이해되기는 어렵다.

정리하면, 카리모프 정부의 대외관계 접근방식은 (자산과 위협의) 분산과 (상반되는 정책/전략의) 혼용을 통한 리스크 회피 전략 그리고 정책 제휴 강대국에 대한 모호한 제휴 신호 발신, 그리고 그것을 지렛대로 하여 하시라도 자율성 제약/침해를 되돌릴 수 있는 운신의 여지 확보 등으로 구성된다. 타슈켄트의 대외정치적 실천이 담지한 이러한 특성들은 모두 해징의 경험적 기준들에 유사하거나 부합한다. 4반세기 동안 지속된 카리모프의 자립 외교 노선은, 외견상의 비밀관성과 상충되는 정책 목표의 추구에도 불구하고, 안보적으로 불안정한 타지키스탄, 키르기스스탄 등과 비교하여 상대적 안정성 유지, 1997년의 동아시아 외환위기와 2008년의 세계경제 위기 등의 국면에서도 성장 추세 유지 등 긍정적 성과를 낳았다. 반면, 고도 경제성장을 견인할 해외 투자 및 중앙아시아지역 교통/설비 인프라 구축, 교역 증대 등에서 제약점도 적지 않았다. 이러한 한계를 극복하고자 카리모프 재임기인 2012년의 대외정책 개념은 ‘중립 원칙’을 천명하여 어떤 군사블록에도 가입하지 않으며, 외국 군사기지도 허용하지 않겠다는 입장을 공식화하였다. 아울러 대외정책의 최우선 순위가 중앙아시아 인근 지역과 경제발전에 있음을 분명히 하였다. 이것은 개방적 지역협력이 각국의 경제개발을 고무할 것이며, 나아가 중앙아시아 개별국가들의 경제발전이 지역 전체의 안정성과 안보를 더 공고히 해 줄 것이라는 인식과 기대를 반영하였다. 그러나 카리모프의 2012년 대외정책 개념은 여러 가지 이유로 인해 문서상으로만 남아 있었다.

4. 미르지요예프 정부의 새로운 접근방법과 해징

4.1. 중앙아시아지역과의 관계: 개방과 관여

미르지요예프 시기의 대외정책은 카리모프 시대의 유산이 여전히 작용하는 가운데, 글로벌·지역적 대외정책 환경의 변화를 반영한 우선순위 변화와 새로운 접근방법을 보여주고 있다. 카리모프 유산의 대들보는 자립 노선과 그 실천방도로서의 전략적 해징이었지만, 현 미르지요예프 정부 대외정책 강조점의 직접적인 연원은 상기한 2012년의 대외정책 개념에 뿌리를 두고 있다. 이 개념의 핵심은 중앙아시아 인접국 최우선 정책, 경제발전 우선 원칙의 강조인데, 이것은 우즈베키스탄의 국가안보를 경제발전과 중앙아시아 지역안보에 직접 연계하고 있음을 보여준다. 이처럼 2012년 대외정책 개념은 대외관계에서 기존 접근방법에 대한 카리모프 대통령의 시각 전환을 반영하고 있었지만 실천으로 옮겨지지 못했던바, 미르지요예프 정부는 그것을 현실에서 실제로 적용한다는 데 방점이 있다(Asiryayn 2019). 그러므로 우즈베키스탄의 지역 우선순위에서 중앙아시아가 제1의적 위상으로 강조되었다는 것은 한편으로는 카리모프의 유산의 계승이지만, 다른 한편으로는 인접국들의 불안정 요인에 대한 카리모프식의 방어적·예방적 차단막 설정에 대한 재평가의 결과이다. 내전, 종교적 극단주의, 테러 등 지역 안보 위협 요인들이 변화된 환경에서 방어적 접근방식의 지속은 인근 국가들과의 협력과 상생의 선순환을 지체할 것이며, 도리어 경제성장과 지역 안보를 저해할 것이기 때문이다. 그러므로 인접국 최우선 정책은 이 과제의 성공적 돌파 없이는 우즈베키스탄 경제 현대화와 국가발전에서 한 단계 도약이 불가능하다는 미르지요예프 정부의 절실한 인식과 필요성을 반영하고 있다.

인접 국가들과의 협력과 상생에 대한 강조의 배경에는 중앙아시아지역이 역사적 문화적 경험을 공유하며, 지리적 경제적으로 긴밀히 소통되어야 하는 단일의 유기적 공간이라는 인식이 자리하고 있다. 미르지요예프 정부의 중앙아시아 지역 정책에서 두 가지 강조점은, “민감한 문제의 논의를 피하지 않으며, 합리적 타협을 추구한다”(Муминоф 2017)는 것이었다. 정부의 적극적 문제 해결 의지와 유연한 자세를 보여주는 부분이다. 중앙아시아 근린국가 우선 정책의 실천은 먼저 인접국들과의 국경·수자원 분쟁 등 해묵은 갈등

요인들을 완화·해소하면서 동시에 이 분쟁이 장애물로 작용해왔던 연관 문제들을 함께 해결하는 접근 방식으로 시작되었다.

미르지요예프 대통령의 첫 방문국인 투르크메니스탄과의 경제협력 우선과제는 세계를 향한 교통 인프라 구축과 연관되어 있다. 우즈베키스탄-투르크메니스탄-이란-오만을 거쳐서 걸프만으로 연결되는 우즈베키스탄-오만 회랑 건설은 주요 협력 프로젝트로서 정상회담에서 논의되었다. 이 회랑의 현실화는 우즈베키스탄에게 해양 출구를 제공하게 된다. 육상 교역로와 함께 걸프만으로의 해양 출구는 우즈베키스탄의 성장하는 산업·생산 허브들에 해외시장 진출의 새로운 루트로 이용될 것이다. 다른 한편으로, 첫 방문국 투르크메니스탄이 독립 이후 중립국 지위를 추구(1995년 UN이 영세중립국 지위 공식 인정)해 왔다는 사실은 우즈베키스탄이 대외정책의 자립 노선 실천에서 주로 헤징 전략에 의거해 왔다는 점에서 시사점이 크다. 우즈베키스탄의 비동맹, 비연합, 비진영 원칙의 지속을 시사하는 것이다.

상대적으로 우호적 관계를 유지해 왔던 카자흐스탄과는 2017년 초 우즈베키스탄-카자흐스탄 간 고속철이 연결되었으며, 우즈베크 국경을 지나 카자흐스탄으로 이어지는 M-39 고속도로 구간이 개통되는 교통·물류 인프라의 발전을 이루었다. 또 접경한 타지키스탄과는 아무다리야강의 수자원 이용을 둘러싼 로군담 갈등, 국경 획정 문제 등으로 오래 동안 관계가 동결되었던바, 25년 만에 처음으로 타슈켄트-두산베 간 직항로를 재개하는 등 관계 개선을 본격화하였다.

수자원, 국경획정 문제, 오쉬 종족 분규 등으로 갈등을 빚어왔던 키르기스스탄과도 타슈켄트와 이식쿨 지역을 연결하는 첫 비행을 시작하였다. 키르기스스탄과의 주요 협력 현안도 국제 운송로 구축과 관련된다. 일찍이 1990년대부터 논의되어 왔던 카쉬가르(Kashgar)-이르케쉬탐(Irkeshtam)-오쉬-안디잔 고속도로는 2018년 2월에 본 노선이 개통되었다.¹⁴⁾ 또 중국에서 키르기

14) 대형 트레일러를 통해 중국의 공산품들이 중앙아시아지역으로 들어오는 간선도로인 이 고속도로 건설 계획은 연관국들의 이해 충돌로 말미암아 장기간 표류하여 카리모프 시기에 완성을 보지 못했다. 미르지요예프 취임 이후에 기존의 장애물들이 모두 해소되었으며, 2017년 5월 미르지요예프 대통령의 중국 방문 중에 연관 협정이 체결되어 우즈베크 관할의 도로가 완공되었다. 더 나아가 타슈켄트는 감칙고개(Kamchik pass)를 관통하는 터널을 건설하기로 공약하였다(Anceschi and Paramonov 2020).

스스탄을 거쳐 우즈베키스탄으로 연결되는 철로 건설 문제가 현안으로 남아 있다. 카슈가르-오쉬-안디잔으로 연결되는 철로 건설의 한 부분이 키르기스 남부 오쉬 지역을 통과해야 하는데 이 구간만 미완성으로 남아 있다.¹⁵⁾ 미르지요예프 대통령은 방문 기간(2017년 9월) 중, 하나의 타협책으로 시르다리아 강 상류의 키르기스스탄 영토 내 댐 건설에 대한 기존 입장의 조건부 철회를 제시하여 철로 완공 의지를 보였다. 이처럼 인접국과의 협력을 우선시하는 일련의 정책 전환은 대외 관계에서 정치적 동인보다는 경제적 동인이 더 강조됨을 의미한다(Dadabaev 2019: 169).

상기한 미르지요예프 정부의 인접국 협력 우선과 공동번영을 향한 이니셔티브는 지체되어 오던 인프라 구축 외에도 경제협력과 교역에서 괄목할 만한 초기 성과를 거두었다.¹⁶⁾ 미르지요예프 정부의 중앙아시아 우선 정책을 포함한 초기의 ‘대담하고 야심적인 개혁’ 정책에 대해 세계은행을 비롯한 국제사회의 평가는 무척 긍정적이다(Hedlund 2019). 다수 관찰자들은 이러한 성과를 미르지요예프 대통령이 이웃 국가들과의 호혜적 관계 발전과 지역 지도자들 간의 신뢰 증진을 목표로 취했던 구체적이며 단호한 조치들의 결과로 보고 있다.¹⁷⁾ 다시 강조하자면, 우즈베키스탄 지도부의 기본적인 인식과 접근

15) 키르기스스탄 구간 철로 공사 지체에 대한 지정학적 이유는 러시아가 철로 연결에 반대하고 있기 때문이다. 중앙아시아의 연결성 부족은 언제나 러시아에게는 이득으로 작용하였다. 주요 도로, 철로 및 파이프라인은 언제나 러시아 본토를 향해 북쪽으로 뻗어 있기 때문이다. 동에서 서로 향하는 새로운 운송 인프라는 러시아의 영향력에 대한 심각한 도전이 될 것이다. 또 다른 중요한 이유는 일대일로 기획이 중국을 중앙아시아의 지정학에 깊이 안착시킬 것이며, 새 희망이 베이징을 우즈베키스탄에 더욱 깊이 관여시킬 가능성에 대한 러시아의 두려움 때문이다(Avdaliani 2020).

16) 우즈베키스탄과 카자흐스탄과의 차량(Ravon Nexia R3) 공동 생산 및 대규모 비즈니스 포럼 개최, 두산베 산업 박람회 개최(2017년 4월)와 우즈베키스탄의 적극 참여 등 지역 국가들과의 산업협력 분위기 조성이 두드러졌다. 새로운 교통·물류 인프라의 개통과 재가동에 힘입은 전반적 교류증진과 산업 협력은 교역액의 확대에 이어졌다. 2017년 전반기에 우즈베키스탄과 키르기스스탄의 교역액은 69%, 타지키스탄과는 22%, 카자흐스탄과는 11% 증가하였다(Zakirov and Nevskaya 2017).

17) 2017년 8월, 타슈켄트에서 개최된 “중앙아시아는 우즈베키스탄 대외정책의 주요 우선순위”라는 제하의 국제회의에는 UN, UNDP, OSCE 등 국제기구들의 대표자들과 모든 중앙아시아 국가들의 외교공관 대표자들 및 전문가들이 참석하여 출범 1년이 경과한 새 정부의 새로운 지역 협력 정책과 발전 비전에 대해 큰 관심을 표명하였다. 대부분의 참여자들이 미르지요예프 초기 대외정책이 중앙아시아 지역

방법에 있어서 개방적·관여적 유연성 없이는 이런 실용주의적 노선을 추동할 수 없었다는 점이다. 새로운 인식과 접근방법의 요체는 우즈베키스탄의 글로벌 경쟁력 증대를 위해서는 중앙아시아 지역의 경제적 잠재력이 현실화되어야 하고, 그 잠재력의 구현은 지역 협력 프로젝트의 성공적 실현 없이는 불가능하다는 데 있다. 미르지요예프의 지역 정책이 지역 국가들이 공유한 동질성과 협력적 파트너십의 중요성을 강조한다는 점에서, 강대국 관계의 헤징을 통한 외세에 대한 자율성 유지와 함께 지역의 불안정 요인들의 국내 침투를 차단하여 국내의 안정성 유지와 정권 안보 등을 우선시한 카리모프 시기의 대외정책 노선의 우선순위와 차이가 있다. 타슈켄트의 중앙아시아 우선 정책은 지역 국가들과 포괄적인 관계 심화와 상호작용 증대를 주된 목표로 하여 안정 궤도에 진입하였으며, 전체적으로 일관된 독트린으로 공식화되고 있다(Zakirov and Nevskaya 2017).

4.2. 강대국 관계에서의 헤징

카리모프 시기 대외정책의 ‘방어적 자립’ 노선은 경제적 자족, 비동맹과 불간섭, 국가간 평등 원칙 등을 강조함으로써 인근국가들에 비해 외부 충격에 덜 흔들리는 경제적·정치적 안정성은 유지하였지만, 다른 측면에서는 국내 안정과 정권 안보 차중에서 기인한 국제적 소극성으로 인해 경제성장과 국제적 위상 증대의 기회를 제대로 활용하지 못한 부분도 있다. 반면에, 미르지요예프의 우즈베키스탄은 지역 국가간 갈등 및 다자 협력 의제들을 조율하는 데 있어서 적극적 발의를 통해 중앙아시아 정치의 중심으로 복귀하였다. 그러나 국가발전 전략의 수행이라는 큰 틀 속에서 위치 지어지는 대강대국 관계 설정은 타슈켄트가 마주한 쉽지 않은 도전적 과제이다. 특히 러시아, 중국 및 미국 등 강대국과의 정책 제휴는 세계경제체제와의 통합과 국내 문제에 대한 대외 요인의 영향력 사이에서 적정 균형을 유지해야 하는 문제이기 때문이다(Anceschi and Paramonov 2020).

이 절에서는 미르지요예프 정부의 대외정책을 러시아, 중국, 미국 등 강대국 관계를 중심으로 개관하면서, 안보와 안정, 경제발전을 지원하기 위한 대

의 정치적 분위기를 전향적으로 일신하고 효율적 지역 협력을 위한 기초를 놓았다고 평가하였다(Zakirov and Nevskaya 2017).

외정책의 접근법과 전략이 카리모프 시대와 유사한 전략적 해징을 계승하고 있는지, 변화된 점은 무엇인지 등을 검토할 것이다.

미르지요예프 대통령은 강대국 관계에서 러시아와 중국을 제1 우선순위로 안배하고 있다. 2017년 4월 외국 순방 세 번째로 러시아를 방문하여 \$120억 투자 협정과 \$38억 수출입 계약을 체결하였다. 이처럼 신정부가 러시아와 기존의 경협 관계를 유지·강화 한다고 해도 이것을 우즈베키스탄의 EEU 가입 가능성과 연관지우는 것은 무리이다(Dadabaev 2019: 170). 미르지요예프는 중앙아시아 지역에서 러시아의 지위 강화를 도우지 않으며, 러시아와의 기존 제휴 관계를 수정하려고 하지도 않는다. 이 같은 러시아에 대한 모호한 제휴 신호 발신은 전형적 해징 행위로 간주할 수 있는 경험적 징표의 하나이다.

미르지요예프 대통령은 러시아 방문 다음 달인 2017년 5월 중국을 방문하였다. 중국은 우즈베키스탄의 제1 교역국이며, 양국간 교역 및 경제 관계의 비중이 매년 빠르게 증대하고 있지만, 우즈베키스탄은 어느 한 강대국 관계에 기회와 자산을 과도하게 투입하지 않는다. 이것은 해징 개념 자체에 내포된 전통적 지혜를 따르는 것이다. 국제 협력의 영역과 분야에 따라 파트너 국가들의 기여 정도가 각각 다르며, 따라서 대부분의 협력 프로젝트들의 이해관계가 갈등적이기보다는 양립 가능한 경우가 많기 때문이다. 예를 들자면, 러시아는 우즈베키스탄의 두 번째 교역국이며, 농산물, 목화와 직물류, 자동차 등 우즈베키스탄 국내 생산품의 대다수가 러시아에 거대 시장을 갖고 있으며, 러시아산 원유와 기계류 등이 우즈베크 시장에 공급되고 있다.

이처럼 우즈베키스탄의 대러 관계는 물론 첫째 교역국인 중국과의 관계도 정치적 동기보다는 경제적 동기에 근거한 실용적 성격을 갖는다. 우즈베키스탄의 경제성장에서 대중 관계의 중요성은 결정적이다. 우즈베키스탄에 대한 중국의 직접 투자와 기술 제공은 먼저 주민들의 국내 수요를 충족할 수입대체 제조업 발전의 밑거름이 될 뿐만 아니라, 수출지향 제조업의 기반 및 풍부한 노동 인구에 일자리를 제공한다. 일대일로(BRI) 프로젝트의 대규모 인프라 투자나 거점 산업/생산 허브 건설은 대중협력 심화의 경제적 혜택에 대한 기대와 유인을 더욱 강화해 왔다.

그러나, 그렇다고 해서 우즈베키스탄의 대외관계가 결코 중국 지향으로 경사하지 않는다. 우즈베크 인력의 러시아 노동 이주,¹⁸⁾ 테러 및 종교적 극단주

18) 현재 약 250만 명의 우즈베크인들이 최다 거주 지역인 러시아를 포함한 EEU 권역에 거주하고 있다.

의에 대응한 안보협력 등 러시아와의 정책 제휴도 여전히 유지되며 중요하다. 우즈벡 시장에서 러시아의 교역 품목들은 중국의 제품들과 거의 경쟁하지 않으며, 중앙아시아 지역에 대한 중국의 이해관계와 (적어도 현재까지는) 크게 충돌하지도 않는다. 이렇게 우즈-러, 우즈-중 두 쌍의 양자관계에서 이해관계의 중첩과 갈등 영역이 적기에 타슈켄트는 양 강대국 모두에 대해 모호성을 발신하는 비배타적 방식으로 실용적 관계를 유지해 나갈 수 있었다. 이것은 전형적인 헤징의 징표이다.

달리 말하자면, 타슈켄트의 헤징은 그 당시의 상황과 조건에서 우즈베키스탄의 당면한 목표 달성에 가장 도움이 되는 국가와 협력하는 (그리고 협력을 선택할 자율성을 유지하는) 데 방점을 두고 있으므로, 특정 강대국을 배제하는 어떤 연합이나 동맹을 형성할 필요가 없다. 더군다나, 우즈베키스탄이 러시아와 중국 어느 한 쪽에 치우침을 회피하는 헤징 전략을 유지하는 한, 러시아와 중국 간에 우즈베키스탄을 둘러싼 배타적인 영향력 경쟁은 전개되기 어렵다. 그러한 배타성은 우즈베키스탄에 대한 패권적 지배를 의도하는 것이기에 어떤 경우에도 타슈켄트가 이를 허용하지 않을 것이다.¹⁹⁾ 우즈베키스탄은 30년 이상을 대외정책의 자립 노선을 지속하고 강화해 나왔으며, 어떤 나라도 위협이나 압박으로 타슈켄트를 양보하도록 만들기 어렵다는 것을 인지하고 있다. 특히 지금까지 베이징이 (주로 중앙아시아에서 러시아의 전통적 입지를 고려하여) 중국과 우즈베키스탄과의 양자관계에서 군사적·정치적 제휴를 적극 시도해 오지 않았다는 점에서 그리고 설혹 그런 시도를 할지라도, 강대국 관계에서 자율성 보존에 민감한 타슈켄트가 이를 수용할 가능성이 매우 낮다는 점에서, 우즈베키스탄에서 러시아와 중국 사이의 갈등적 영향력 경쟁은 찾아보기 어렵다.

미르지요예프 대통령이 우즈베키스탄의 강대국 관계에서 러시아와 중국을 우선 순위에 둔 데는 최근년에 유럽-대서양 세계가 탈소 공간을 보는 시선의 변화를 반영한 것이다. 우크라이나의 EU와의 제휴협정(Association Agreement) 체결을 둘러싼 갈등이 단초가 되어 발발한 서방과 러시아간의 지전략적 충돌 이후, EU가 중앙아시아를 비유럽 탈소공간으로서 새삼 확인하게 된 문명적 이질감과 거리감, 그리고 트럼프 전 행정부 ‘미국 우선주의’의 중상주의적 관점은 중앙아시아지역에 대한 유럽과 미국의 (자유와 민주주의 증진의 대상으로서)

19) 타슈켄트의 이러한 입장은 압둘라지즈 카밀로프(A. Kamilov) 외교장관의 “이 지역에서 강대국간의 어떤 경쟁으로 인해 우리에게 불리한 정치적 결과를 체험하고 싶지 않다”는 언명에서 잘 드러난다(Wong 2020).

관심의 냉각과 제한적 관여 경향을 추동해 온 주요 요인이다. 반면에 EU의 영향력 확장의 맞은편에서 2015년에 출범한 러시아 주도 유라시아경제연합(EEU)의 등장은 유럽-대서양 세계에 응전하는 새로운 대응축 형성을 의미한다.

이처럼 중앙아시아 지역 통합의 새로운 벡터가 형성되고 있는 전환 국면에서 우즈베키스탄의 경제현대화와 관계 다변화를 위하여 중국과의 경제관계 긴밀화는 어떤 면에서는 불가피한 선택이라 할 것이다. 유라시아대륙 인프라 연계망 개발 사업을 대표하는 BRI 거대 프로젝트에 참여하여 중국-동남아시아-남아시아 등과의 연결성을 강화하고, 주요 산업 거점 지역에 해외직접 투자를 유인하는 것은 우즈베키스탄의 지속적 경제성장을 자극하는 매력적인 대안임에 틀림없다. 2000년대에 들어 우즈베키스탄과 중국의 양자간 교역의 획기적 증대에 더하여²⁰⁾ 중국-중앙아시아 인프라 연계의 수혜, 일례로 가스관 통과료 수취와 파급효과만 해도 우즈베크 경제에 큰 도움이 되고 있다.²¹⁾

우즈베키스탄과 중국의 경제 협력 심화는 우즈베키스탄에 대한 중국의 경제적 침투가 강화되고 전반적인 경제적 영향력이 크게 증대됨을 의미한다.²²⁾ 중국과의 운송망 연계 조밀화와 교역 의존도의 심화, 금융·기술 부문의 의존 증대 등 강대국과의 경제 제휴가 소국에 초래할 외부 충격에 대한 취약성 등을 고려하면, 타슈켄트의 자율성 제약에 대한 우려는 커질 수밖에 없다. 물론 중국의 경제적 영향력 증대가 정치적인 영향력 상승으로 바로 환치될 가능성은 낮다. 베이징은, 중앙아시아지역에 대한 러시아의 영향권역 주장을 고려하여, 이러한 경제적 상호의존성 그리고 우즈베키스탄의 중국에 대한 의

20) 1992~2002년 기간에 우즈베키스탄과 중국간 교역액은 연간 1억4천만\$에 미치지 못했으나 2008년도에 이 수치는 약 13억\$로 10배 정도 증가하였다. 2000년대를 통해 양자간 교역 구조는 중국은 천연 원자재를 수입하고, 우즈베키스탄은 중국산 공산품을 수입하는 형태였다.

21) 2009년 투르크메니스탄에서 중국으로 운송되는 천연가스관이 가동하여 우즈베키스탄은 가스관 통과료를 수취하게 됨으로써 양국의 경제관계의 발전은 새로운 국면을 맞게 되었다. 동년에 양국간 교역액은 \$5억 증대되었다.

22) 2008년 말에 중국의 대우즈베키스탄 투자 및 대출액은 \$4억을 넘지 못했지만, 2019년 말 현재 중국의 투자액은 약 \$90억에 달하며, 대출액은 \$30~40억에 이르러 약 30배 증대되었다. 미르지요예프 정부의 적극적 대외관계 개방 및 경제자유화 정책에 힘입어, 2019년 말에 양국의 교역액은 \$76억으로, 이것은 2010년 기준보다 4배 증가한 수치이다. 2020년에는 애초에 \$100억을 전망하였지만, 코비드-19 팬데믹으로 부정적인 영향을 받게 될 것으로 예상된다(Anceschi and Paramonov 2020).

존성 증대를 정치적 패권을 위한 지렛대로 사용하지 않았다. 그럼에도 불구하고 타슈켄트로서는 자율성 훼손 리스크를 완화하기 위해 중국에 대한 헤징이 필수적이며, 바로 이 점에서 자산/기회의 전통적 분산 대상으로서 러시아와 EEU의 역할이 드러난다.

먼저, 미르지요예프 집권 이후의 상황을 보자면, 우즈베키스탄과 EEU와의 경제관계는 서방의 대러 경제제재 지속에도 불구하고 더 강화되어 왔다. 2016~2018년 양자 간의 교역액은 52% 증가하여 \$96억5천만에 달했다. 2019년 말 기준으로 우즈베키스탄 대외 무역화물의 약 80%가 EEU 경유하는 반면에 수출의 약 40%는 EEU로 직행한다. 우즈베키스탄과 EEU와의 경제관계 강화에서 러시아 다음으로 큰 중요성을 차지하고 있는 나라는 동일한 중앙아시아 국가이자 EEU 회원국인 카자흐스탄과 키르기스스탄이다. 이 두 국가는 우즈베키스탄의 중앙아시아 우선 정책으로 호혜적 관계 강화의 상생 효과를 누리는 국가들이며, 이러한 경제 동반자관계의 심화는 지역의 다면적 협력 분위기 조성에 기여하고 있다(Anceschi and Paramonov 2020: 5-6).

우즈베키스탄은 2020년 3월에 EEU의 옵저버 지위를 공식적으로 획득하였다. 우즈베키스탄이 EEU의 완전한 회원국이 될 경우 긍정적·부정적 측면들이 혼재한다. 우즈베키스탄의 정회원국 지위는 러시아와 카자흐스탄의 노동인력 감소 문제를 해소할 수 있는 반면에, 우즈베키스탄의 입장에서는 EEU에서 일하는 2백만 이상의 우즈베크 이주 노동자들의 거주 지위를 합법화할 수 있게 될 것이다. 또, 우즈베키스탄은 EEU 전체 권역의 가치사슬과 연계하여 더 효율적으로 생산을 조직함으로써 경쟁력을 강화하고, 확대된 시장에서 교역의 활성화를 기대할 수 있다. 반면에, 부정적인 영향 요인들도 추론할 수 있다. 지금까지의 EEU의 경제통합 유형은 효율적으로 작동하는 공동시장 형성을 촉진하기보다는 개별 성원 국가들과 러시아와의 양자간 경제 연계를 강화하는 쪽에 더 가까웠다. 이와 같은 통합의 특성이 우즈베키스탄에게도 일어날 개연성이 높다. 말하자면, 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 등의 질 높은 소비재들이 지금까지 잘 보호되어 오던 우즈베크 국내 시장으로 밀려들 것이다. 그리고 숨의 화폐가치 하락이 지속되어 무역 개방과 자유화의 이점을 대부분 상쇄해 버릴 수도 있다. 더 나아가, 기존 우즈베키스탄-러시아 교역에 존재해 왔던 불균형을 더욱 복잡하게 만들 가능성이 높다(Anceschi and Paramonov 2020: 6).

정리하면, EEU를 비롯한 러시아 주도 다자 협력기구에 대한 우즈베키스탄

의 전향적 태도와 접근을 러시아 주도의 경제블록에 대한 편입으로, 즉 지나치게 지정학적 관점으로 보는 것은 경직된 해석이다. 러시아 주도 다자주의에 대한 미르지요예프 정부의 과거보다 유연한 접근은 대러 관계의 심화나 30년의 시험을 거친 자립 노선 수정의 한 징표라기보다는 대외정책의 지역화와 글로벌화 벡터에 더욱 능동적으로 대응하려는 시도의 일환으로 보아야 할 것이다. 이 점은 우즈베키스탄과 중국과의 경제협력 심화와 전반적 유대 강화 추세에 대해서도 마찬가지이다. 미르지요예프 정부의 대중·대러 제휴에 대한 유연하며 실용적인 접근은 (독립 초기에 러시아에 대한 경사를 미국 카드를 동원한 해징으로, 타슈켄트의 자율성을 제약하는 서방의 압박을 러시아 카드를 통한 해징으로 적정 수준의 자율성을 견지하려고 했던) 카리모프 정부의 해징 전략의 전통적 지혜를 반추하는 것에 다름 아니다. 이것은 2010년대에 들어 중앙아시아지역에 대한 중국의 영향력 투사 증대, 이에 대응하는 러시아의 지역 경제통합 기구의 가동 등 지역 범주에서 전개되어 온 국제적 벡터 변화에 대한 새로운 형태의 해징이다. 과거와 차이점은 해징의 주 대상이 되는 강대국의 조합이 러시아와 미국(서방)에서 러시아와 중국으로 변화되었다는 사실이다.

독립 이후 30년간 지속되어 온 우즈베키스탄 자립 노선의 핵심 원칙은 자주·자강, 비동맹과 불간섭, 국가간 평등 원칙 등이다. 대외 정책의 수립과 실천에서 이 핵심 원칙의 준수를 가능하게 하는 국가의 근본 역량은 전략적 자율성이다. 소국과 강대국의 관계에서 소국의 해징을 초래하는 불가피한 인과관계인 ‘정책제휴-자율성 교환거래’에 대한 전통적 인식이 미르지요예프 정부에도 계승되고 있다. 중국의 G2 부상과 글로벌 힘의 축 이동, 중앙아시아 지역에 미치는 새로운 국제적 벡터 등 변화된 국제환경에서도 우즈베키스탄의 경제·안보 리스크 관리와 적정 수준의 자율성 보존을 위해 해징이 필수적이며, 타슈켄트가 이를 위해 선제적으로 대응하고 있다는 사실은 새 군사독트린 채택(2018.01.09)을 통해 잘 나타난다. 어느 강대국에게도 우즈베키스탄의 군사·전략적 종속을 허용치 않기 위해, 새로 채택된 군사독트린은 2012년에 선언된 군사적 중립 원칙을 공식 국제관계문서로서 확증하였다. 이것이 의미하는 바는 경제뿐만 아니라 군사·안보 영역에서도 ‘적정 수준의’ 자율성 유지가 필수적이며, 자율성의 유지를 위해서는 언제라도 정책 제휴의 강도와 대상을 재조정할 수 있는 모호성을 유지해야 할 필요성에 대해 우즈베키스탄의 대외정책 엘리트 대다수가 합의하고 있다는 것이다.

우즈베키스탄의 강대국 관계에서 미국은, 2000년대 전반에 타슈켄트의 대미 접근을 활용한 전략적 헤징의 사례에서 보듯이, 인접 강대국 제휴가 초래하는 자율성 제약 부담을 완화하기 위한 헤징의 주요 상대국 역할을 해 왔다. 그것은 2005년을 전후한 대러 제휴 강화 추세의 등장 이후 얼마 지나지 않은 2007년 중반에 다시 대미 관계를 복원한 것에서도 잘 예증된다. 특히 미르지요예프 정부가 경제발전을 제1의 우선순위에 두고 있다는 점에서, 그리고 트럼프 전 행정부가 미르지요예프의 개혁을 긍정적으로 평가하고,²³⁾ ‘자유와 민주주의의 증진’ 목표를 전면에 부각하지 않았다는 점에서 양국의 동반자 관계는 카리모프 시기와 비교하여 더 유리한 조건을 갖추었다.

미국에 대한 우즈베키스탄의 공식적 정책 목표는 해외 투자 유치와 교역 증대, 기술 이전 등 경제협력 강화 그리고 군사 장비·훈련 제공, 반테러 지원 등 안보협력이 주를 이룬다. 특히 우즈베크 경제 현대화를 위해 첨단기술과 과학·기술 분야 혁신의 선두 주자인 미국의 역할에 대한 기대가 크다. 미국은 수출 시장과 최고의 금융 서비스를 동시에 제공할 수 있는 유일한 국가로서 우즈베크 경제발전에 기여할 것으로 생각하기 때문이다. 우즈베키스탄은 비교적 관점에서 보아, 인접한 러시아와는 안보 영역에서 중국과는 경제 영역에서 긴밀한 관계를 갖는 편이지만, 이러한 인접 강대국과의 관계가 미국과의 협력에 방해가 되거나 그것을 배제하지 않는다고 본다. 타슈켄트의 논리는 자국이 경쟁하는 강대국들의 “이해관계 사이에서 균형을 유지하여 모든 강대국들과 관계 발전을 추구”하고자 하기 때문이며(Valiyev 2018), 경제 현안을 탈정치화·탈이념화의 관점에서 접근하기 때문이다.²⁴⁾

국제경제 현안 문제에서 타슈켄트는 WTO 가입 과정에서 워싱턴의 지원을 희망하는 반면, 미국은 우즈베키스탄의 EEU 가입을 만류하고 있다. 타슈켄트는 설혹 EEU에 가입한다 하더라도, 미국/EU와 어떤 갈등과 충돌을 예상치 않는다. 모든 현 EEU 회원국들이 서방과 정상적으로 경제·비즈니스 협력을

23) 워싱턴은 미르지요예프 정부가 2017년 초 발표한 국가발전5개년전략에 따른 그간의 국내 개혁 조치에 대해 긍정적으로 평가하였다(Valiev 2018). 투자환경 개선, 환전 자유화, 인권 상황 개선 및 사법 독립성 증대 조치 등 개혁 내용들이 미국이 장기간 부여해 왔던 개혁 우선순위에 부응한다고 본 것이다.

24) 미르지요예프 대통령의 대외정책자문역이자, 상원의원인 사파예프(S. Safayev)는 우즈베키스탄은 “이념이나 배타적 블록의 프리즘을 통해 경제 쟁점에 접근하지 않는다”(Imamova 2019)는 점을 분명히 피력하였다.

하고 있기 때문이다. 반면에 워싱턴의 시각은 다르다. 일례로, 윌버 로스(W. Ross) 미국 전 상무장관은, (우즈베키스탄의 WTO 가입과 해외직접투자 유입에 대한 기대를 감안하여) 우즈베키스탄의 EEU 가입 노력은 WTO 가입을 복잡하게 만들고, 타슈켄트가 상정한 기한 내에 가입절차 종결을 어렵게 할 수 있다고 경고하였다. EEU 성원이 됨으로써 얻게 되는 단기적 이득이 서방으로부터 해외직접투자 증대라는 장기적 목표에 장애물이 될 수 있다는 뜻이다. 이에 대해 대통령 대외정책자문역 사파예프(S. Safayev)는 현재 모든 EEU 성원국들이 모두 WTO 회원국으로서 두 기구 사이에서 잘 해나가고 있기 때문에, 자신은 로스 장관이 말하는 어떤 복잡함도 이해할 수 없다고 반박하였다(Imamova 2019).

반면에, 타슈켄트의 파트너로서 워싱턴은 종교적 극단주의와 테러 등 안보 위협 관련해서 우즈베키스탄이 아프가니스탄과 파키스탄 등을 근거로 잔존하고 있는 지하디스트에게 피신처가 되지 않도록 안정을 유지하는 데 방점을 두고 있다. 강대국 관계에 대해서는, 중앙유라시아의 지리적 중심에 위치하며 최대 인구 국가인 우즈베키스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들이 지역 영향력을 두고 경쟁하는 인접 강대국들의 압력에 대해 ‘잘 견디도록(resilient)’ 지원하고자 하며, 미국의 테러 억지 노력 과정에서 지역 접근성을 보장받하고자 한다(“National Security Strategy of the USA” 2017: 50). 대외 영역 전반에서 미국은 우즈베키스탄이 아프가니스탄을 포함한 남아시아 정책의 강력한 지원 세력이며, 워싱턴의 중앙아시아 협력구도인 ‘C5+1(Central Asia+U.S.)’의 핵심 지지국가로서 협력해 왔으며, 미래에도 협력의 주요 파트너로서 역할해 주기를 기대하고 있다(United States Department of State 2018: 2).

상기한 정황과 인식을 반영하여, 미국은 ‘신중앙아시아전략(New Central Asia Strategy)’을 발표하였다(2020.02.05). 동 전략은 중앙아시아를 독자적인 지전략적 중요성을 가진 지역으로 간주한 최초의 공식 문서이다. 이 문서를 통해 워싱턴은 중앙아시아에 대해 비중 있는 접근을 천명하였다(Mirovalev 2020). 과거와 구별되는 적극적인 전략적 관심을 선언한 셈이지만, 현실의 벽은 높다. 중앙아시아지역에 투입할 수 있는 미국의 군사적·경제적 자산은 러시아와 중국에 비교하여 미약한 편이다. 러시아는 CSTO와 SCO를 통하여 정치·안보 영역에서 주도적 위치에 있으며, 중국은 막대한 인프라 투자와 차관 제공, 핵심 교역국 지위를 통해 경제적 영향력을 행사하고 있다. 미국은 이미 오래 전에 하나바드 기지와 칸트 기지에서 철수하였으며, 현지에 새로이 군

사력 투자를 위한 명분을 찾기도 어렵다. 대테러 전쟁기의 존재감 회복은 어려운 상황으로 보인다. 또 경제적 측면에서 보더라도, 미국의 대 중앙아시아 투자 제안과 규모, 교역액은²⁵⁾ 중국과 비교할 수 없을 만큼 소규모에 불과하다(Mirovalev 2020). 그럼에도 불구하고, 우즈베키스탄에게 인근 두 강대국, 중국과 러시아에 대한 견제자로서 미국의 효용 가치는 여전히 높은 편이다. 타슈켄트는 미국이 러시아의 군사적 영향력과 중국의 증대하는 경제적 침투를 견제하기 위한 제3의 (군사·경제적 지원자이자) 협력자 역할, 그리고 아프가니스탄의 불안정한 정세에 대한 안정자 역할을 해주기를 희망한다. 이 경우, 타슈켄트의 입장에서 서로 경쟁하는 강대국들을 상대로 전략적 헤징의 효율성을 높이기 위해서는 상당한 수준에서 미국의 존재감 유지가 필수적이다.

지금까지 미르지요예프 정부의 대외 전략을 ‘헤징’으로 설명하였지만, 이 포스트-카리모프 시기의 헤징은 과거의 그것과 비교하여 그 시각과 접근방법, 대상에서 다소간의 차이점이 있다는 점을 지적하며 마무리하고자 한다. 미르지요예프 대통령은 카리모프 대외정책의 자립 노선과 그 핵심 원칙들을 큰 틀에서 계승하고 그것에 충실하면서도 그 유산의 제약점 타파를 시도하고 있다. 그 주요 접근법은 중앙아시아 역내 협력에 방해물이 되어왔던 국경획정, 수자원 이용 등의 문제 해결을 우선시하고 국제사회로의 문호 개방을 통해 경제성장과 현대화에 유리한 방향으로 국제환경의 변화를 주도하며 중국적으로 자국의 지역적·국제적 위상에 부합하는 입지를 확보하고자 한다(Dadabaev 2019: 163). 카리모프 시기 ‘방어적 자립’ 노선은 먼저, 강대국 관계의 헤징을 통한 외세에 대한 자율성 유지, 다음으로 지역의 불안정 요인들의 국내 침투를 차단하여 국내의 안정성 유지와 정권 안보 등을 우선시하였다. 반면에, 미르지요예프 정부는 카리모프 시대의 ‘방어적’ 접근 방식을 우즈베키스탄 “경제 발전과 안보 증진에 대한 주요 제약 요인”(Dadabaev 2019: 165)으로 보았다. 신정부의 개방적·관여적 접근방법은 지역 국가들이 공유한 동질성과 그것에 토대한 협력적 파트너십의 중요성을 강조한다는 점에서 카리모프 시대의 실천과 차이가 있다. 다음으로 중국이 주요 헤징 대상국으로 부각되고 있다. 2008년 글로벌 금융 위기 이후, 세계경제에서 중국의 비중과 위상이 현격히 증대되어 왔으며, GDP 기준 국제적 위상은 2010년 이후 G2

25) 우즈베키스탄은 무역액 기준 미국의 142번째 교역 상대로서 총교역액은 \$3억 1500만에 불과하다(2018년 기준). 미국의 입장에서 우즈베키스탄은 119번째 수출국이며 159번째 수입국으로 경제적 의미는 미미한 수준이다.

로 인정되고 있다. 이미 2000년대 이후 중국은 타슈켄트의 강대국 제휴에서 주요 파트너로 등장하였지만, 특히 중국이 일대일로 프로젝트를 본격 가동한 2014년 이후 중국의 존재감은 크게 증대하였다. 강대국 제휴에 대한 타슈켄트의 헤징 시에 중국은 우선적으로 고려되어야 하는 핵심 행위자로 부상하였다.

5. 결론

독립 이후 30년 동안 우즈베키스탄의 대외정책은 장기적 관점에서 자주와 자강에 기초한 ‘자립’ 노선을 유지해 왔다. 독립 초기부터 카리모프 대통령을 정점으로 한 우즈베크 지도부는 자립 노선의 토대로서 외교정책의 독립성과 전략적 자율성 유지를 위해 일관되게 노력해 왔으며, 이것은 초대 카리모프 대통령의 4반세기 통치를 계승한 현 미르지요예프 대통령의 경우에도 마찬가지이다. 우즈베키스탄과 같은 지정학적 요충에 위치한 국가의 입장에서 볼 때, 특히 신생 독립국의 지도부가 강대국의 침략과 침탈, 신식민지화, 구 식민 중주국의 네오-콜로니얼 야심 등이 국가의 자주권과 정권 안보를 위협하는 상수로 작용해 왔으며, 작용할 것이라고 인식하고 국가경영의 원칙이자 기동으로서 ‘자립’을 강조한 것은 놀라운 것이라기보다는 ‘전통적 지혜’에 부합되는 것이었다.

우즈베키스탄이 추구한 자립 노선의 정책·전략적 실천 방도를 설명할 수 있는 유력한 해석 중의 하나가 ‘전략적 헤징’이다. 강대국 관계에서 타슈켄트의 전략적 헤징은 인근의 두 강대국(러시아와 중국)과 미국의 간섭이나 영향력 침투로 인한 잠재적 주권 훼손 가능성을 경계하는 것이며, 신생국 지도부가 선택한 정책·전략적 자율성 보존을 통한 자주성 강화 노력의 일환이었다. 강대국 관계 접근방식에서 카리모프식 헤징의 특성은 자산과 기회 분산을 통한 리스크 완화 그리고 상충하는 정책·전략의 혼용과 모호한 제휴 신호 발신을 통해 적정 수준의 자율성을 보존하는 데 있었다. 이 메커니즘은 소국과 강대국의 관계에서 소국의 헤징을 초래하는 불가피한 인과관계인 ‘정책제휴-자율성 교환거래’에 대한 전통적 인식을 반영한다. 우즈베키스탄 국가형성과 정초기 카리모프 정부의 헤징 전략은, 여러 계기에 형태와 대상의 변화와 부침이 교차하였지만, 전체적으로 보아, 상당 부분 유의미한 성과를 낳았다고 본다.

이러한 대외전략의 핵심은 다음 정부로 계승된다. 미르지요예프 정부는 글

로벌/지역적 힘의 배분과 우즈베크 국가발전의 우선적 과제를 고려하여 중국과 러시아를 강대국 관계의 1순위에 두고서, EEU 등 러시아 주도 다자주의에 대해 과거보다 유연함을 보이고 있다. 그러나 이러한 접근법은 대러 관계의 심화 혹은 러시아 주도의 경제블록에 대한 편입, 30년의 시험을 거친 자립 노선 수정 등의 한 징표라기보다는 대외정책의 지역화와 글로벌화 벡터에 더욱 능동적으로 대응하려는 시도의 일환으로 보아야 할 것이다. 이 점은 우즈베키스탄과 중국과의 경제협력 심화와 전반적 유대 강화 추세에 대해서도 마찬가지이다. 미르지요예프 정부의 대중·대러 제휴에 대한 유연하며 실용적인 접근은 (독립 초기에 러시아에 대한 경사를 미국 카드를 동원한 헤징으로, 그 다음에는, 타슈켄트의 자율성을 제약하는 서방의 압박을 러시아 카드를 이용한 헤징으로) 적정 수준의 자율성을 견지하려고 했던 카리모프 정부의 전략적 헤징의 전통적 지혜를 반추하는 것에 다름 아니다. 이것은 2010년대에 들어 중앙아시아지역에 대한 중국의 영향력 투사 증대, 이에 대응하는 러시아의 지역 경제통합 기구 가동 등 지역 범주에서 전개되어 온 국제적 벡터 변화에 대한 새로운 형태의 헤징이다.

이처럼 현재까지 미르지요예프 정부의 강대국 관계 접근법 역시 ‘전략적 헤징’으로 설명 가능하지만, 이 포스트-카리모프 시기의 헤징은 과거의 그것과 비교하여 그 시각과 접근방법, 대상에서 다소간의 차이점이 있다. 미르지요예프 대통령은 카리모프 대외정책의 자립 노선과 그 핵심 원칙들을 큰 틀에서 계승하고 그것에 충실하면서도 그 유산의 제약점 타파를 시도하고 있다. 카리모프 시기 ‘방어적 자립’ 노선은 먼저, 강대국 관계의 헤징을 통한 외세에 대한 자율성 유지, 다음으로 지역 불안정 요인들의 국내 침투를 차단하여 국내 안정성 유지와 정권 안보 등을 우선시하였다. 이와 비교하여 미르지요예프 정부의 개방적·관여적 접근방법은 과거의 그것이 우즈베크 경제발전과 안보 증진에 제약 요인이었다고 보고, 지역 국가들이 공유한 동질성과 그것에 기초한 협력적 파트너십의 중요성을 강조한다는 점에서 접근방법 상의 차이가 있다. 또 다른 차이점은 헤징의 주 대상이 되는 강대국의 조합이 러시아와 미국(서방)에서 러시아와 중국으로 변화되었다는 사실이다.

특히 중국의 G2 부상과 일대일로 프로젝트를 통한 경제력 투사는 중앙아시아 지역에 미치는 강력한 국제적 벡터로 작용하고 있다. 중국이 타슈켄트의 강대국 관계에서 핵심 행위자이며 헤징 시 우선적인 고려 대상으로 등장하였다는 것은 2000년대 중반 이후 존재감이 약해져 왔던 미국의 위상을 재

조명하게 만든다. 미국은 ‘신중아시아전략’(2020.02.05)에서 중아시아를 독자적인 지전략적 중요성을 가진 지역으로 규정하여 전략적 관심을 천명하였지만, 이 지역에 투입할 수 있는 군사적·경제적 자산은 중국과 러시아에 비교하여 미미하다. 그러나 타슈켄트의 관점에서, 러시아와 중국 사이의 헤징에서 뿐만 아니라 러-중에 대한 헤징에서, 양국의 견제자로서 역외국가 미국의 효용 가치는 여전히 높다. 여기서 경쟁하는 지역 강대국들에 대한 헤징의 효용성을 높이기 위해서는 상당한 수준의 미국 존재감 유지가 필수적이다.

이처럼 변화된 국제환경에서도 우즈베키스탄의 경제·안보 리스크 관리와 적정 수준의 자율성 보존을 위해 헤징이 필수적이며, 타슈켄트는 이를 위해 선제적으로 대응하고 있다. 새로 채택된(2018.01.09) 군사독트린은 2012년에 선언된 군사적 중립 원칙을 공식 국제관계문서로서 확증하여, 어떤 강대국에게도 우즈베키스탄의 군사·전략적 종속을 허용치 않을 것임을 천명하였다. 이러한 대비 태세는 자립 노선의 핵심 역량인 자율성 유지를 위해서는 언제라도 정책 제휴의 강도와 대상을 재조정할 수 있는 모호성을 유지해야 할 필요성에 대해 우즈베크 대외정책 엘리트 대다수의 합의를 의미한다. 이처럼 2020년대의 글로벌/지역 환경, 우즈베크 대외정책의 전통적 자립 노선 그리고 지도부의 인식과 입지를 고려하면, 자립 노선의 실천 방도로서 타슈켄트의 전략적 헤징은 당분간 검증된 유효성을 잃지 않을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강봉구(2007) 「우즈베키스탄 대외정책의 노선 전환: 미국과 러시아 사이에서」, 『슬라브학보』, 제22권 1호, 47-75쪽.
- 김진호(2009) 「핀란드의 편승적 중립정책」, 『세계정치』, 제30집 1호, 89-126쪽.
- 성동기(2009) 「우즈베키스탄 대외관계의 특수성 이해: 친(親)과 용(用)의 관계를 통한 재해석을 중심으로」, 『중소연구』, 제33권 제2호, 209-235쪽.
- 조동준(2009) 「안보위협에 대처하는 중소국의 선택」, 『세계정치』, 제30집 1호, 7-28쪽.
- Мумино́в, Аскар(2017) “Почему и зачем Мирзи́ев приехал в Астану”, *inbusiness.kz*, 2017.03.22, <http://www.abctv.kz/ru/news/pohemy-i-zahem-Mirzиеv-edet-v-Astany> (검색일: 2020.12.11).
- “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”, Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833.
- Akbarzadeh, Shahram(2005) *Uzbekistan and United States*, London: ZED Books.
- Anceschi, Luca and Vladimir Paramonov(2020) “The Pursuit of an Uneasy Balance: post-Karimov Uzbekistan and the Great Powers,” *The Foreign Policy Centre*, 2020.07.14, <https://fpc.org.uk/the-pursuit-of-an-uneasy-balance-post-karimov-uzbekistan-and-the-great-powers/> (검색일: 2021.03.17).
- Asiryan, Aleksey(2019) “New Faces, Old Patterns in Uzbekistan’s Foreign Policy,” *The Diplomat*, 2019.08.21, <https://thediplomat.com/2019/08/new-faces-old-patterns-in-uzbekistans-foreign-policy/> (검색일: 2021.03.17).
- Avdaliani, Emil(2020) “The New China-Kyrgyzstan-Uzbekistan Corridor,” *CACI Analyst*, 2020.11.24, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13649-the-new-china-kyrgyzstan-uzbekistan-corridor.html> (검색일: 2021.03.10).
- Aziz, Kamilov(2006) “Republic of Uzbekistan: International Affairs,” *Central Eurasia 2005: Analytical Annual*, Sweden: CA & CC Press.
- Bekmurzaev, Nurbek(2019) “What to Expect from Uzbekistan’s New Concept of Foreign Policy,” *CABAR*, 2019.02.06, <https://cabar.asia/en/what-to-expect->

- from-uzbekistan-s-new-concept-of-foreign-policy (검색일: 2021.01.20).
- Blua, Antoine(2004) “Russia/Uzbekistan: Presidents Sign Strategic Partnership Agreement,” *RFE/RL*, 2004.06.17, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/06/2e728184-fc9f-4e61-ae1e-bf7d01208741.html> (검색일: 2020.11.10).
- Bush, George W.(2005a) “President Sworn-In to Second Term,” *The White House: President George W. Bush*, 2005.01.20, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html> (검색일: 2020.11.20).
- _____ (2005b) “State of the Union Address,” *The White House: President George W. Bush*, 2005.02.02, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2005/> (검색일: 2020.11.20).
- Ciorciari, John D.(2009) “The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 9, No. 1, pp. 157-196.
- _____ (2019) “The variable effectiveness of hedging strategies,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, pp. 523-555.
- Ciorciari, John D. and Jurgen Haacke(2019) “Hedging in International Relations: An Introduction,” *International Relations of Asia-Pacific*, Vol. 19, pp. 367-374.
- Dadabaev, Timur(2019) “Uzbekistan as Central Asian Game Changer? Uzbekistan’s Foreign Policy Construction in the post-Karimov era,” *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2, pp. 162-175.
- Fazendeiro, Bernardo Teles(2017) “Uzbekistan’s defensive self-reliance: Karimov’s foreign policy legacy,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 2, pp. 409-427.
- _____ (2018) *Uzbekistan’s foreign policy: the struggle for recognition and self-reliance under Karimov*, London and New York: Routledge.
- Haacke, Jürgen(2019) “The Concept of Hedging and its application to Southeast Asia: a critique and a proposal for a modified conceptual and methodological framework,” *International Relations of Asia-Pacific*, Vol. 19, Iss. 3, pp. 375-417.

- Hedlund, Stefan(2019) “Uzbekistan Emerging from Isolation,” *GiS*, 2019.02.15, <https://www.gisreportsonline.com/uzbekistan-emerging-from-isolation,politics,2801.html> (검색일: 2021.03.10).
- Imamova, Navbahor(2019) “Uzbekistan Faces Choice between Closer Ties to US, Russia,” *Voice of America*, 2019.12.01, <https://www.voanews.com/south-central-asia/uzbekistan-faces-choice-between-closer-ties-us-russia> (검색일: 2021.02.11).
- Jackson, Nicole J.(2003) *Russian Foreign Policy and the CIS: Theories, Debates and Actions*, London and New York: Routledge.
- Jonson, Lena(2004) *Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy*, London and New York: I.B. Tauris.
- Khamraeva, Mukhabat(2006) “Republic of Uzbekistan: General Overview,” *Central Eurasia 2005: Analytical Annual*, Sweden: CA & CC Press, pp. 285-288.
- Koga, Kei(2019) “Japan’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy: Tokyo’s Tactical Hedging and the Implications for ASEAN,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 2, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 286-313.
- Kucera, Joshua(2017) “U.S. Boosts Special Forces Training in Central Asia,” *EurasiaNet*, 2017.03.28, <http://www.eurasianet.org/node/83021> (검색일: 2021.01.25).
- Kuik, Cheng-Chwee(2008) “The essence of hedging: Malaysia and Singapore’s response to a rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 159-185.
- _____ (2016) “How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states’ alignment behavior towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100, pp. 500-514.
- Laruelle, Marlene(2012) “Factoring the Regional Impact of Uzbekistan’s Withdrawal from the CSTO,” *The General Marshall Fund of the United States*, On Wider Europe, 2012.08, file:///C:/Users/User/Downloads/1345830436Laruelle_Uzbekistan_Aug12.pdf (검색일: 2021.02.15).
- Lim, D. J. and Z. Cooper(2015) “Reassessing hedging: the logic of alignment

- in East Asia,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 696-727.
- Lim, Darren J. and Rohan Mukherjee(2019) “Hedging in South Asia: Balancing Economic and Security Interests amid Sino-Indian Competition,” *International Relations of Asia-Pacific*, Vol. 19, pp. 493-522.
- McDermott, Roger(2004) “Russia Signs Strategic Partnership with Uzbekistan,” *The Jamestown Foundation*, Eurasia Daily Monitor, 2004.06.23, <https://jamestown.org/program/russia-signs-strategic-partnership-with-uzbekistan/> (검색일: 2020.11.10).
- Menteshashvili, A(1999) “Security and Foreign Policy in the Central Asian and Caucasian Republics,” <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/menteshashvili.pdf> (검색일: 2021.03.15).
- Mirovalev, Mansur(2020) “Is US Losing the New Great Game in Central Asia,” *TRT World*, 2020.02.18, <https://www.trtworld.com/magazine/is-us-losing-the-new-great-game-in-central-asia-33873> (검색일: 2021.02.11).
- Plokhly, Serhii(2014) *The Last Empire: the final days of the Soviet Union*, New York: Basic Books.
- Ramani, Samuel(2016) “The Implication of Tightening Russia-Uzbekistan Ties,” *The Diplomat*, 2016.05.11, <https://thediplomat.com/2016/05/the-implications-of-tightening-russia-uzbekistan-ties/> (검색일: 2021.02.15).
- Tolipov, Farkhod(2006) “Uzbekistan and Russian: Alliance against A Mythic Threat?” *CACI Analyst*, 2006.01.11, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/10561-analytical-articles-caci-analyst-2006-1-11-art-10561.html?tmpl=component&print=1> (검색일: 2020.11.03).
- _____ (2012) “Uzbekistan’s New Foreign Policy Concept: No Base, No Blocks but National Interests First,” *CACI Analyst*, 2012.09.05, <http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12557-analytical-articles> (검색일: 2020.12.13).
- Valiyev, Sanjar(2018) “Taking the U.S.-Uzbekistan Relationship to the Next Level: Mirziyoyev’s Historic Visit,” *CACI Analyst*, 2018.06.11, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13524-taking-the-us-uzbekistan-relationship-to-the-next-level-mirziyoyevs-historic-visit.html> (검색일: 2021.02.20).

- Weitz, Richard(2018) “Uzbekistan’s new foreign policy: change and continuity under new leadership,” Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program.
- Wong, Edward(2020) “U.S. Faces Tough ‘Great Game’ against China in Central Asia and Beyond,” *The New York Times*, 2020.02.13, <https://www.nytimes.com/2020/02/13/world/asia/china-great-game-central-asia-t-rump.html> (검색일: 2021.03.10).
- Zakirov, Iskandar and Yulia Nevskaya(2017) “Uzbekistan’s New Foreign Policy Doctrine,” *Central Asia-Caucasus Analyst*, 2017.09.18, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13470-uzbekistans-new-foreign-policy-doctrine.html> (검색일: 2021.02.15).
- “Integrated Country Strategy: Uzbekistan”(2018), *U.S. Department of State*, 2018.08.03, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/ICS-Uzbekistan_UNCLASS.pdf (검색일: 2021.02.20).
- “National Security Strategy of the United States of America”(2017), *The White House*, 2017.12, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (검색일: 2021.01.15).
- “Uzbekistan – Russia: New Stage in Strategic Partnership”(2016), *Embassy of Uzbekistan in New Delhi*, 2016.04.27, <http://www.uzbekembassy.in/uzbekistan-russia-new-stage-in-strategic-partnership/> (검색일: 2021.03.10).
- “Uzbekistan, Russia to Cement Strategic Partnership”(2014), *UZA*, 2014.12.11, <https://uza.uz/en/posts/uzbekistan-russia-to-cement-strategic-partnership-11-12-2014> (검색일: 2021.03.10).
- “Uzbekistan – US Relations”(2014), *GlobalSecurity.org*, 2014.07.30, <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/uzbek-forrel-us.htm> (검색일: 2020.12.13).

Abstract**The International Strategy of Uzbekistan as a Geopolitical In-Between State: From the Perspective of ‘Strategic Hedging’****Kang, Bong-koo***

Whereas the evolutionary process of Uzbekistan’s foreign policy can also be explained by diplomatic diversification from a pragmatist perspective, open and involved multi-vectorism, the perspective of this article starts from the idea that the approach/strategy which have been realizing the line of ‘self-reliance’ of Uzbek foreign policy can be understood more clearly through the concept of ‘hedging’. The purpose of this study is to explain the causal relationships that triggered the hedging behavior of Tashkent in the critical moments of inter-state relations during the Karimov period, which spanned about a quarter century, in accordance with the empirical standard of ‘strategic hedging’. Next, the foreign policy of the Mirziyoyev period also maintains the basic principles of the traditional line of self-reliance and a new approach/strategy to the changing environment and challenges can be explained by the same concept of hedging. It will be demonstrated what differences are there between the approach of the Karimov’s self-reliance and that of the Mirziyoyev period. Considering the global and regional environment of the 2020s, the traditional line of self-reliance in Uzbekistan’s foreign policy, and the perception and position of the leadership, strategic hedging as a way to practice the foreign policy line of the self-reliance is unlikely to lose its proven effectiveness for the foreseeable future.

Key words: Uzbekistan, Geopolitical In-Between State, Strategic Hedging, Uzbek Foreign Policy, Self-Reliance

* Professor at the Asia-Pacific Research Center, Hanyang University.

강 봉 구

한양대학교 아태지역연구센터 교수. 그는 러시아학술원 산하 ‘세계경제·국제관계연구원(IMEMO)’에서 정치학 박사학위(“러시아연방 대외정책의 형성: 기원, 과정 및 주요 방향”)를 받았다. 저서 『현대러시아 대외정책의 이해』 외에 다수 논문을 출간하였다. 최근 논문으로는 “Understanding the Ukrainian Conflict from the Perspective of Post-Soviet Decolonization”, 「호모 소비에티쿠스에서 호모 푸티누스로의 진화: 규정요인과 속성을 중심으로」, 「자유주의 국제질서의 균열과 러시아의 주권적 국제주의」, “Facelift of the Shanghai Cooperation Organization: Does Softer Balancing Continue?” 등이 있다. 그의 연구 관심 분야는 러시아와 확대유라시아 국가들의 외교·안보 정책, 상하이협력기구(SCO), BRICS 및 확대유라시아 주요 국가들 간의 국제·지역 정치 등이다.

Kang, Bong-koo

He is a professor at the Asia-Pacific Research Center, Hanyang University. He received Ph.D. at Institute of World Economy and International Relations [IMEMO, RAS]. He is the author of a book and numerous journal articles and book chapters, including *Formation of Contemporary Russian Foreign Policy*, “Understanding the Ukrainian Conflict from the Perspective of Post-Soviet Decolonization,” “Evolution from Homo Sovieticus to Homo Putinus: Focusing on the Defining Factors and Attributes,” “Weakening of the Liberal International Order and Russia’s Sovereign Internationalism,” “Facelift of the Shanghai Cooperation Organization: Does Softer Balancing Continue?”. His research interests have focused on the issues of the foreign and security policy of Russia and Eurasian states, the Shanghai Cooperation Organization, and international and regional politics among greater Eurasian major powers.

논문심사일정

논문투고일:	2021. 4. 13
논문심사일:	2021. 4. 20 ~ 2021. 5. 6
심사완료일:	2021. 5. 7