

# 세계로부터 천산(天山)으로 : 키르기스스탄 대외정책 정향의 변화\*

강 봉 구\*\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 대외정책의 영향 요인들
- III. 대외정책 정향의 변화 과정
- IV. 결 론

## 국문요약

이 논문은 독립 이후 키르기스스탄 대외정책의 흐름을 ‘친서방적 정향’(1991~1994), ‘전략적 균형 외교’(1995~2004), ‘친러시아적 정향’(2005~) 등 크게 세 시기로 대별하여 그 변화의 계기와 동인을 분석하였다. 아카예프 정부 초기의 친서방적 정향은 독립국가로서의 생존을 위해 경제안보를 최우선으로 고려한 결과이다.

‘전략적 균형 외교’는 서방 국가들과의 밀접한 관계 그리고 주변 국가들과의 선린관계 조성, 양자가 모두 필수적이라는 지도부의 인식을 반영한 것이다. 이것은 다중벡터주의 개념에 기초한 ‘실크로드 외교’로 정립되었다. 바키예프(K. Bakiyev) 정부에 들어 러시아의 경제력 및 지역적 역할 증대, 키르기스 국내정치 의 권위주의화, 모스크바의 재정적 지원 등을 비롯한 몇 가지 요인들이 키르기스스탄의 대외정책을 친러시아적 정향으로 변화시켰다.

\* 생산적 비판과 함께 유익한 조언을 해주신 심사위원들께 깊이 감사드린다.

\*\* 한양대학교 아태지역연구센터 HK 교수

## I. 서론

키르기스스탄은 소련의 연방구성공화국이었으나 실질적으로는 독립국가로서의 주권을 행사하지 못했기 때문에 독립 이후 키르기스스탄의 대외정책 전개는 민족국가체제로서 최초의 외교정책 수행을 의미한다. 이것은 ‘천산산맥(天山 : Celestial Mountains)’의 내륙 오지에서 역사상 최초로 세계 무대와 교통하기 시작한 첫 경험이며, 자기 나름의 소통 방식을 표현하는 것이다. 그러므로 독자적인 외교정책을 수행한 지난 시간은 대외정책 정향의 모색과 시도, 새로운 수정과 재수정의 과정을 거듭해 온 실험과 적응의 기간이었으며, 아직 안정되고 지속적인 성격의 대외정치적 노선을 형성하지는 못했다고 할 것이다.

현대 중앙아시아의 지정학은 소련 해체와 함께 그리고 9/11 테러 이후에 큰 변화를 경험하였다.<sup>1)</sup> 먼저 소련 붕괴와 함께, 키르기스스탄을 포함한 중앙아시아 남부지역은 러시아, 중국, 미국 같은 강대국들뿐만 아니라 터키, 이란, 파키스탄, 인도 등과 같은 2등급의 대국들이 국경을 맞대거나 영향력 경쟁을 벌이는 국제적인 지전략적 경합의 무대가 되었다. 그러나 1990년대는 소련 해체 후 대서양 세력과 러시아 사이에 새로운 질서에 익숙해지기 위한 일종의 조정기였기 때문에, 중앙아시아는 어느 정도 묵시적으로 러시아의 뒷마당으로 인정되는 분위기가 지속되고 있었으며 격렬한 영향력 경쟁은 재현되지 않았다. 다음으로 9/11 테러 이후 중앙아시아의 지정학은 다시 한번 일신되었다. 미국이 대테러전을 명목으로 아프가니스탄 전쟁을 준비하자 키르기스 정부는 수도 비슈케(Bishkek) 인근 간시(Gansi)의 마나스(Manas) 공군기지를 미군에 제공하면서 아프간전의 핵심적인 수송 및 보급 기지 역할을 하게 된 것이다.<sup>2)</sup> 에너지자원 외에도 동 지역의 안보 전

1) Shireen Hunter, ed., *Strategic Development in Eurasia after 11 September* (London : Frank Cass, 2004), pp. 7-16.

2) Ariel Cohen, "Yankees in the Heartland : US Policy in Central Asia after 9/11," Ariel Cohen, ed., *Eurasia in Balance : The US and the Regional Power Shift* (Burlington : Ashgate, 2005), p. 71.

략적 중요성을 깨달은 미국은 새로운 영향력 경쟁자로 등장하게 되었고,<sup>3)</sup> 키르기스스탄의 지정학적 중요성 역시 더 부각되었다. 동 지역을 둘러싼 강대국들의 영향력 경쟁도 1990년대의 상황과는 비교할 수 없을 정도로 다변화되고 노골화되는 현상이 드러나게 된 것이다.

신생 키르기스스탄 정부는 이처럼 자국의 대외관계를 제약하는 지정학과 국제세력관계의 변화라는 객관적 현실을 수용하고 이에 적응하면서, 또 자국의 국가이익과 국가 발전 전략 및 비전을 현실에 투영하면서 대외정책을 입안하고 수행해 왔다. 본 논문의 목적은 지금까지 키르기스스탄의 대외정책 흐름을 ‘친서방적 정향’(1991~1994), ‘전략적 균형 외교’(1995~2004), ‘친러시아적 정향’(2005~) 등 크게 세 시기로 대별하여 그 변화의 계기와 동인을 규명하는 것이다. 그 동안 러시아, 중국, 미국 등 강대국의 중앙아시아에 대한 외교정책과 지전략에 대한 연구는 많이 있었으나,<sup>4)</sup> 정작 주권국가로서 대외정책의 주체인 키르기스스탄의 입장을 중심으로 다룬 연구는 드문 편이었다. 이 작업은 그 공백을 조금이나마 채우는데 연구의 의의가 있다. 이 글은 먼저, 키르기스스탄의 대외정책에 영향을 미치는 요인들을 설명하고 대외정책 정향의 변화 과정을 세 시기로 나누어 고찰한 뒤, 논의를 정리·전망하고 키르기스스탄의 대외정치적 행태를 평가하는 것으로 구성되어 있다.

## II. 대외정책의 영향 요인들

키르기스스탄의 대외정책에 영향을 미치는 많은 요인들이 있겠으나, 여기서는 지리적 위상, 약소국이라는 자기인식, 극단주의 세력들의 위협,

3) Olga Oliker, David A. Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia : Policy Priorities and Military Roles* (Santa Monica : RAND Corporation, 2005), pp. 1-2.

4) 러시아, 미국, 중국뿐만 아니라 이란과 터키의 대 중앙아시아 관계와 전략을 다룬 대표적인 단행본으로는, Roy Allison, Lena Jonson, ed., *Central Asian Security : The New International Context* (London : Royal Institute of International Affairs, 2001).

국경획정 문제 및 자원분쟁, 대외정치적 정체성 등을 중심으로 논의할 것이다.

첫째, 키르기스스탄의 대외정책을 규정하는 객관적 요인으로서 지리적 위상 혹은 지정학적 환경을 들 수 있다. 키르기스스탄은 유라시아 대륙의 중심에 위치하여 지리적으로 오지에 속하는 내륙 산악국가이다. 해양으로의 출구가 봉쇄된 지리적 조건으로 인해 국경을 접하고 있는 나라들 가운데 조금 더 오지이고 역시 약소국인 타지키스탄을 제외한 북쪽의 카자흐스탄, 서쪽의 우즈베키스탄, 동쪽의 중국 등 자신보다 더 강력한 이웃 국가들의 영향을 받지 않을 수 없는 처지에 놓여 있다.

바다로부터 원거리에 위치하여 가장 가까운 항구가 2천 마일이나 떨어져 있을 정도이다. 이것은 해양을 통한 역외 교역을 원천적으로 제약하는 요인이다. 천산산맥의 높은 산군들로 지형이 험한데다, 도로나 철도가 발달되지 못했으며, 여기에 더하여 소연방 구성공화국으로 편제되던 당시 인위적으로 그은 국경이 생활단위와 일치하지 못한 채 서로 얽혀 국내외 교통과 교역을 더욱 어렵게 하고 있다. 역사·문화적 관점에서 보자면, 실크로드의 중심지에 위치하여 다양한 사상, 종교, 이념들이 교차하고 여러 가지 물산들의 교역이 활발하였던 곳이다. 그러다보니 키르기스인들은 전통적으로 외부 문물에 대해 개방적이며 수용적인 입장을 가졌다.

둘째, 키르기스스탄은 자국을 약소국으로 인식하고 있다. 경제적으로 키르기스스탄은 부존자원이 거의 없으며, 국제교역에서 비교우위를 가진 경쟁력 있는 산업도 없다. 해외에 바로 판매할 수 있는 품목으로 수자원을 이용해 생산한 수력 전기에너지를 꼽을 정도이다. 유목을 주산업으로 하는 작은 산악국가로서 독립을 통해 획득할 경제적 유인이 거의 없었기 때문에 키르기스스탄을 “아무도 원치 않았던 독립 국가(the independent state that no one seemed to have wanted)”<sup>5)</sup>로 치부하기도 했을 정도였다. 경제력이 너무 약하다 보니 국경을 통제하고 국외 세력의 침투를 방어할 수

5) Robert Lowe, "Nation Building and Identity in the Kyrgyz Republic," Tom Everett-Heath, ed., *Central Asia : Aspects of Transition* (London : Routledge, 2003), p. 106.

있는 군사력도 거의 정비되지 못한 실정이다.<sup>6)</sup>

지도부는 키르기스스탄이 이행기의 어려운 경제 환경을 타개하기 위해서는 자원 및 기술의 부족 등으로 외부의 재정적·기술적 도움이 필수적이라고 인식하였다. 따라서 전통적으로 경제·산업 전반에 걸쳐 유기적 관련을 맺어 왔던 러시아뿐만 아니라 EU와 미국 등 지원·원조의 능력을 가진 선진 시장경제 국가들과의 호혜적인 관계 발전이 우선적이라고 보았던 것이다.

군사·정치적 안보 측면에서 약소국은 전통적으로 자국의 안보를 보장해 줄 수 있는 아주 강력한 국가가 있다면, 그 국가와 동맹관계를 맺어 자신을 의탁할 수 있다. 복수의 강대국이 주변에서 경쟁한다면, 자신의 안보를 위협하는 특정 강대국의 힘을 견제하기 위해 혹은 특정 강대국이 자국에 대해 주도권을 행사하는 것을 회피하기 위해 다른 강대국의 힘을 이용하는 균형정책을 추구한다. 혹은 공동의 적에 대항하기 위해 집단안보체제를 형성하기도 한다.<sup>7)</sup>

러시아가 키르기스스탄의 군사적·정치적·경제적 안보 욕구를 충분히 채워 줄 수 있는 국력과 의사를 갖고 있지 못했기 때문에 키르기스스탄은 제정러시아 시기부터 타 강대국에 비해 친숙함과 일체감을 가진 러시아에 전적으로 의탁할 수 없는 상황에 처했다. 약소국으로서 자국의 처지와 강대국들의 세력관계를 고려하여 키르기스스탄의 지도부는 어떤 강대국이나 지역 국가들과도 나쁜 관계를 만들지 않고 적어도 중립적 관계 이상의 우호적인 관계를 유지해 나가는 외교정책이 국익에 부합한다고 인식하였다. 이

6) 1999년 이후로 키르기스스탄의 국방예산이 현저히 증가하고 있으나, 2003년의 국방비지출이 5,520만 달러, 2005년에는 7,310만 달러(GDP의 1.4% 수준)에 불과하였다. 군병력 총원 방식은 과거 징집제에서 2000년부터 지원병제로 바뀌었다. 육군 및 공군으로 구성된 정규군 외의 유사 군병력으로는 약 5천명에 달하는 국경경비대(National Guard)가 있다. 보지하고 있는 주요 군사장비를 보면, 탱크 215대, 보병장갑차 387대, 병력수송용 장갑차 63대, 대포 141문 등을 보유하고 있고, 공군은 48대의 전투기, 9대의 공격용 헬기, 23대의 지원 헬기를 보유하고 있다.

CIA, *The World Factbook : Kyrgyzstan — 2008*, p. 9 ; Country Profile : Kyrgyzstan, January 2007, p. 16, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Kyrgyzstan.pdf>(검색일 : 2009.04.08).

7) Gregory Gleason, Asel Kerimbekova and Svetlana Kozhirova, "Realism and the Small State : Evidence from Kyrgyzstan," *International Politics*, No. 45(2008), pp. 44-45.

러한 입장은 1998년 아카예프(Askar Akayevich Akaev) 대통령의 ‘실크로드 외교(The Diplomacy of the Silk Road)’로 구체화되어 나타난다.

셋째, ‘급진 이슬람주의(radical islamism)’ 혹은 ‘전투적 이슬람주의(militant islamism)’의 위협을 들 수 있다. 키르기스스탄 역시 인근 국가들처럼 급진 이슬람주의나 분리주의를 추종하는 극단주의 세력들의 위협으로부터 안전하지 못하다. ‘우즈베크이슬람운동(the Islamic Movement of Uzbekistan : IMU)’ 등을 위시하여 인접한 타지키스탄과 페르가나 계곡(Ferghana Valley) 지역에서 활동하고 있는 전투적 이슬람주의자들이 1990년대 말과 2000년 대 초 몇 차례나 키르기스스탄의 인근 지역들을 급습한 적이 있다. 1999년에는 이슬람 테러리스트들이 일본인들과 키르기스스탄 주민들을 인질로 잡은 적이 있으며, 2000년에는 바트켄(Batken)과 오쉬(Osh) 지역에서 급진 이슬람주의자들이 사주한 소요가 지속되었다.<sup>8)</sup> 키르기스스탄 정부가 독자적으로 테러집단의 침입이나 기습을 방어할 충분한 치안능력과 군사력을 보유하고 있지 못하고 있기 때문에, 동병상련을 앓고 있는 러시아나 우즈베키스탄의 도움을 받을 수밖에 없는 형편이다. 키르기스스탄 정부는 2006년 마나스 기지 임대료 갱신 협정의 일환으로 미국으로부터 국내 반테러 전쟁 수행 명목으로 2백만 달러의 원조를 받기도 하였다.

넷째, 주변국들과의 미해결된 국경획정 문제 및 자원분쟁도 대외정책에 큰 영향을 미치는 요소이다. 먼저, 국경 문제를 보면, 1999년 키르기스스탄은 동쪽으로 국경을 접하고 있는 중국과 새로이 국경획정을 하면서 약 십만 헥타르의 땅을 중국 측에 양도하였다. 야당의 일부 세력들은 아카예프 대통령과 고위 각료들이 중국으로부터 뇌물을 받고 영토를 양보하였다고 의혹을 제기하자, 키르기스인들은 이를 강대국과의 불평등 조약이자 국가적 자존심이 훼손당한 것으로 받아들였으며, 분노한 시민들의 소요가 발생하였다. 영토와 관련하여 문제가 일어난 또 다른 사건은 이식쿨호수(Lake Issyk-Kul) 북부 연안의 관광 휴양지 네 곳을 국가 부채를 청산하기 위해 카자흐스탄에 양도한 일이다. 이 사안을 두고 키르기스 주민들은 부채를 갚

8) "Country Profile : Kyrgyzstan, January 2007," p. 17, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Kyrgyzstan.pdf>(검색일 : 2009.04.08).

는다는 핑계로 정권이 국토를 팔아먹었다고 크게 분노하였다. 이런 일련의 사건으로 아카예프 정권의 정당성과 권위가 현저히 훼손되었다. 가장 심각한 국경 분쟁은 키르기스스탄과 우즈베키스탄과의 접경지역에서 지속되고 있다. 페르가나 계곡 지역에서 국경획정이 분명하게 되지 않아 주기적으로 키르기스 농부와 우즈베크 농부 간에 충돌이 일어나고 있다. 키르기스-우즈베크 접경 1,270km 가운데 654km 만을 공식적 협정의 대상으로 논의했을 뿐이라고<sup>9)</sup> 하니 문제는 첩첩이 남아 있다고 보아야 할 것이다.

다음으로, 자원을 둘러싼 분쟁과 갈등 역시 대외정책의 현안이자 중요한 영향 요인이다. 키르기스스탄의 내세울 만한 대표적인 자원은 수자원이다. 천산산맥의 만년설과 빙하로부터 흘러내리는 물들이 내와 강을 이루어 카자흐스탄의 아랄해로 흘러 들어가는 데 키르기스스탄 영내의 나린강(the Naryn River)에서는 계곡의 유속이 빠르고 유량이 풍부하여 수력발전을 하기에 용이하다. 그러나 하류 국가들 역시 수자원에 대한 권리를 주장함에 따라, 키르기스스탄이 수력발전 및 물이용으로부터 얻을 수 있는 모든 이득을 전취하는 데는 제약이 따른다. 특히 [키르기스스탄-우즈베키스탄-타지키스탄-다시 우즈베키스탄-카자흐스탄]을 경유하여 흐르는 시르다리아강(the Syr Darya River)의 수자원 이용을 둘러싸고 관계국들 간에 저장도의 자원전쟁이 지속되고 있다고 해도 과언이 아니다. 국제하천의 수자원 이용 방식 그리고 댐건설 및 수력발전 설비 제공 등 분야의 국외 원조는 해당국들 및 제3국이 동 지역 국가들의 대외정책 방향에 영향을 미치는 중요한 도구이자 수단이다.<sup>10)</sup>

다섯째, ‘대외정치적 정체성(foreign policy identity)’은 일국의 국제사회에서의 자기규정 즉, 대외적으로 어떤 나라로 보이기를 원하는지, 어떤 대

9) Rongxing Guo, *Territorial Disputes and Resource Management : A Global Handbook* (Hauppauge, NY : Nova Publishers, 2007), p. 227 in Eugene Huskey, "Foreign Policy in a Vulnerable State : Kyrgyzstan as Military Entrepot Between the Great Powers," *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (2008), p. 15.

10) Martin McCauley, "Could Water Become a Source of Conflict in Central Asia? It Looks Like It," May 2, 2009. <http://www.stirringtroubleinternationally.com/2009/05/02/> (검색일 : 2009.05.05) ; Erica Marat, "Water summit in Stalemate," *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 6, Issue 83 (April 30, 2009) [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=34931&cHash=87fcfb8ec0](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=34931&cHash=87fcfb8ec0). (검색일 : 2009.05.03).

외적 이미지를 갖기를 원하는지와 관련이 있으며, 어떤 나라들과 역사적·문화적 정체성을 공유하고 있다고 생각하는지, 또 어떤 나라를 본받아야 할 전범(典範)으로 간주하는지 등 다양하고 복합적인 주관적 인식의 범주들과 연관되어 있다. 그러므로 키르기스스탄의 대외정치적 정체성은 과거와 현재의 모습을 반영할 수는 있으나 그것과 일치하는 것은 아니며, 상당 부분 실현해야 할 과제로서 미래의 모습을 투영하고 있는 것이다.<sup>11)</sup>

키르기스스탄의 대외정치적 정체성은 자신이 처한 지정학적 환경에 대한 인식, 역사·문화 및 경제·정치적 상황뿐만 아니라 미래의 국가 비전을 반영하며, 대외정책 환경에 대한 인식을 바탕으로 자신이 수행하고자 하는 역할 모델을 반영하고 있다. 아카예프 대통령은 키르기스스탄이 풍광 수려한 고산과 협곡 등 천혜의 관광자원을 가졌다는 점을 최대한 활용하여 자국을 '유라시아의 스위스'로 만들어 세계적인 관광 부국으로 도약할 비전을 제시했던바 있다. 이처럼 키르기스스탄을 서구적인 관광대국으로 만들겠다는 독립 후 초기 권력 엘리트의 국가발전 비전은 그 시기 대외정책의 방향과 구체적 목표 설정에 큰 영향을 미쳤다.

### Ⅲ. 대외정책 정향의 변화 과정

이 글에서는 독립 후 지금까지 키르기스스탄의 대외정책 흐름을 세 시기로 대별하여, 아카예프 정권 초기의 친서구적 정향으로부터 '다중벡터론'으로 정식화된 '전략적 균형 외교'(1995~2004)로, '전략적 균형 외교'로부터 다시 친러시아적 정향(2005~)으로 변화해 왔다고 설명한다. 무릇 어떤 나라의 대외정책이든 지속과 변화의 요소들이 상호작용하고 있는 것이며 성격 변화의 경계를 선명하게 잘라 드러낼 수 없는 것이기에, 이러한 시기 구분은 잠정적이며 편의적인 것에 불과하다. 그럼에도 불구하고 크게 세 시

11) 강봉구, "우크라이나의 '오렌지혁명'에서 국제요인과 대외정치적 정체성," 『세계지역연구논총』, 제27집, 제1호 (서울: 한국세계지역학회, 2009), p. 86.

기를 대별하여 키르기스스탄의 대외정책을 분석한 까닭은 곧 스무 개의 성상(星霜)을 쌓게 될 독립 키르기스스탄 대외정책의 큰 흐름이 어떤 계기와 영향요인들의 작용을 통해 변화의 역동성을 갖게 되었는가를 이해하는데 도움이 된다고 생각하였기 때문이다.

### 1. 친서방적 대외정책 정향(1991~1994)

먼저 독립 후 1990년대 전반기 대외정책의 성격을 이해하기 위해서는 무엇보다 먼저 그것이 국가·민족 형성기의 정책 모색이었음을 염두에 두어야 할 것이다. 이 시기의 국가적 과제는 근대적 민족국가 체제 건설을 위해 경제적 생존과 발전, 키르기스 민족형성, 기본적인 국가제도의 유지 및 형성이 우선적이었다. 주권국가로서의 생존을 보장하는 경제적·정치적·군사적 국가안보 과제를 우선시하는 가운데 민족국가 건설을 위한 대외정치적 과제를 추진하는 것이었다.

독립 후 키르기스스탄의 주권과 국가안보를 군사적으로 위협하는 국가는 어디에도 없었기 때문에 군사 안보보다는 경제 안보가 더 우선적으로 대두되었다. 부존자원도 없으며, 경쟁력 있는 산업도 소련 시기로부터 물려받지 못한 내륙 산악 약소국으로서 키르기스스탄의 경제적 생존과 발전은 국제사회의 원조와 차관, 해외직접투자(FDI) 등을 얼마나 유인해 오는가에 달려 있었다고 해도 과언이 아니다. 러시아가 그러한 경제적 원조를 제공할 수 없는 상황에서, 키르기스스탄의 선택은 서방 선진 국가들과 국제금융기구들로부터 도움을 기대하는 것이었다. 이를 위해서는 국제정치경제체제에 신속히 통합되어야 했고 개방적 대외정책은 필수적인 것이었다.<sup>12)</sup>

키르기스스탄은 서방의 관심과 투자를 유인할 만한 국가적 자원이나 경쟁력 있는 산업이 없었기 때문에 인접국가들과 자신을 차별화하는 방법은 더 나아 보이는 소프트웨어를 제시하는 것이었다. 차별화를 위한 키르기스

12) 독립 후 4년 만에 키르기스스탄은 120개국의 인정을 받았으며, 이들 중 61개국과 외교 관계를 수립하였다. 그리고 키르기스스탄은 UN, OSCE, IMF, 세계은행(World Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등의 회원국이며, 1998년 발트지역을 제외한 탈소국가들 중 최초로 WTO에 가입하였다.

스탄의 전략적 선택은 첫째, 발틱 지역을 제외한 탈소 지역 국가들 가운데 보기 드물게 모범적인 ‘민주적 시장경제’ 국가를 지향하겠다는 비전을 제시하는 것이었으며, 둘째, 외부 세계에 거의 알려져 있지도 않은 산악 오지 국가인 키르기스스탄을 ‘유라시아의 스위스’ 혹은 ‘중앙아시아의 스위스(the Switzerland of Central Asia)’로 만들겠다는 경제발전 모델을 제시하는 것이었다. 이러한 키르기스스탄 지도부의 차별화 전략이 대외정책 전반에서는 자연스럽게 친서방적인 입장으로 경사되어 나타났던 것이다.

아카예프 정부는 ‘워싱턴합의(the Washington concensus)’의 처방을 수용하여 가격자유화, 재정·금융 개혁, 자유교역을 위한 법제 정비, 사유화 등 경제부문에서 적극적인 개혁·개방 정책을 추진하였다.<sup>13)</sup> 1993년 5월에는 IMF의 거시안정화 프로그램의 지원을 얻어 중앙아시아 국가들 가운데서는 처음으로 자국 통화를 도입하기도 하였다.<sup>14)</sup> 그러한 선택은 성과가 있어서 국제경제기구들과 서방 정부들은 탈소 지역에서 모범적인 자유민주주의 국가 탄생의 사례를 기대하면서 키르기스스탄에 상대적으로 더 많은 장기 차관 및 원조를 제공하였다.<sup>15)</sup>

키르기스스탄이 국제경제기구들 및 서방 선진국과 협력을 강조한다고 해서 지역 협력을 등한시한 것은 아니었다. 키르기스스탄은 1991년 중앙아시아 5개국에 참여한 ‘중앙아시아연합(Central Asian Commonwealth)’에 참여하였으며, 1994년에 이 기구가 변화된 ‘중앙아시아경제동맹(Central Asian Economic Union : CAEU)’에 카자흐스탄, 우즈베키스탄과 함께 참여하였다. 그리고 1995년에는 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 등과 함께 ‘관세동맹협정(Customs Union Agreement)’을 체결하였다. 그러나 개별 국가

13) Gleason, Kerimbekova and Kozhirova, op. cit., pp. 46-47.

14) Martha B. Olcott, *Central Asia's Second Chance* (Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2005), p. 41.

15) 주요 대출기관은 IMF, World Bank, ADB(Asian Development Bank), EBRD (European Bank of Reconstruction and Development) 등이며, 1993~1999년 기간 동안 IMF는 키르기스스탄의 개발 계획에 약 2억2천8백만 달러의 차관을 제공하였으며, World Bank는 19개의 계획에 대해 5억3백만 달러의 차관을 제공하였다. Aziz Soltobaev, "Kyrgyzstan External Debt Situation 'Critical'," *Issue of the CACI Analyst* (September 13, 2000), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/491> (검색일 : 2009.03.18).

들이 직면한 이행기의 어려운 경제상황 속에서 지역협력 협정과 기구들은 제 기능을 하지 못하고 사문화되는 경우가 대부분이었다.

다른 한편으로 키르기스스탄은 자신의 정치·군사적 안보를 러시아와의 제휴를 통해 해결하고자 하였다. 이것만을 보고 친러적 대외정책 정향이라고 생각해서는 성급한 판단이 될 것이다. 키르기스스탄은 잠재적·현재적 적국의 구체적 위협은 없었지만, 마약 운송 및 밀매, 불법 이주 등을 방지하기 위한 국경 통제 및 방어, 급진 이슬람주의의 위협 및 침투 방지<sup>16)</sup> 등을 위해 일정 수준 이상의 군사력과 방어 능력이 필요하였다. 그러나 신생 키르기스스탄은 최소한의 능력도 구비하지 못했기 때문에 필수적인 국가안보 기능을 타국에 의존하지 않을 수 없었으며, 러시아가 주도하는 CIS 틀 내의 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization : CSTO)<sup>17)</sup>에 가입하여 군사·정치적 안보를 도모하고자 하였다.

집단안보조약의 제1조는 회원국이 조약 동맹국에 적대적인 군사동맹 또는 여타 종류의 연합에 가입할 수 없도록 제약하는 대신에 군사·기술 협력 규정을 통해 특정 회원국이 적으로부터 공격을 받을 경우, 다른 회원국들이 군사력을 동원하여 지원해야 한다고 명시하고 있다. 여기서 회원국들은 타회원국들의 국익을 침해할 수 있는 안보 제휴관계를 맺어서는 안된다고 의무를 지우고 있다는 사실이 중요하다. 러시아는 이 집단안보협정을 통해 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아 대부분 국가들의 안보 정책을 감시·간섭할 수 있는 법적 토대를 확보한 것이다.<sup>18)</sup> 결과적으로 키르기스스탄은 러시아를 비롯한 타회원국들이 반대하

16) Olcott, *op. cit.*, pp. 28-29.

17) 이 집단안보협정은 1992년 5월 15일 타슈켄트에서 열린 CIS 정상회담에서 조인되었다. CSTO의 주요 목적은 평화보장, 가맹국의 영토보전, 테러·마약밀매·국제 조직범죄 등과의 전쟁에서 공조, 회원국이 군사적 위협에 직면할 경우 즉각적으로 군사적 지원을 제공하는 데 있다. 이 목적들을 수행하기 위하여 '집단안보회의(Council on Collective Security)'를 최상위 기관으로 하고 하부에 상임회의(Permanent Council), 외무장관회의, 국방장관회의, 안보회의비서위원회, 사무총장 등을 두고 있다. 고재남, "유라시아의 다자협력," 신법식 엮음, 『21세기 유라시아의 도전과 국제관계』(과주 : 한울아카데미, 2006), p. 170.

18) Rajan Menon, "In the Shadow of the Bear : Security in Post-Soviet Central Asia," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), p. 174.

는 군사·정치적 동맹관계를 맺지 못하는 대신에 러시아로부터 군사·정치적 안보를 확보할 수 있었고, 러시아로서는 키르기스스탄이 타국과 동맹관계에 들어가는 것을 원천적으로 제약하는 전략적 목표를 달성하였다. 이 다자간 집단안보조약은 곧 키르기스스탄과 러시아 사이의 양자간 조약인 ‘우호, 협력 및 상호원조 조약(Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance)’의 체결로 보장되었다.(1992년 6월 10일)<sup>19)</sup>

키르기스스탄의 이 같은 CSTO 회원국 자격만을 보고 친러적 대외정책 행위라고 판단해서는 안 될 것이다. 키르기스 대외정책의 기본적인 정향은 친서구적 패러다임에서 벗어나지 않고 있었기 때문이다. 다만 국가안보의 확보를 위해 군사·정치적 분야에서 제정러시아 시기부터 전통적으로 관계 맺어온 러시아의 힘과 능력에 의존하는 전략적 선택을 한 것일 뿐이라고 본다.

그런데 키르기스스탄의 방식으로 서구화를 지향하는 대외정책 정향은 많은 문제점을 배태하였다. 먼저, 키르기스스탄의 개방적·친서방적 대외정책에 대해 주변의 권위주의 국가들이 불편해 하고 옴으로 양으로 정책 변화의 압박을 가해 왔다. 아카예프 정권은 독립 초기부터 국내적으로는 정치적 다원주의와 민주적 시장경제, 대외적으로는 국제정치경제체제에 적극적으로 편입하려는 개방적 대외정책을 추구함으로써, 한때는 탈소 지역 ‘민주주의의 진열장(the democratic showcase)’<sup>20)</sup>이라거나 유라시아 ‘민주주의의 섬(an island of democracy)’<sup>21)</sup>으로 불리기도 하였다. 국내 민주화는 얼마 못 가 그 탄력을 잃게 되지만, 그래도 1990년대 키르기스스탄은 다른 국가들에 비해서는 상대적으로 덜 권위주의적이었으며, 대외 개방정책을 지속적으로 추구해 나갔다.

19) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Russian-Kyrgyz Relations (Factsheet)," *Daily News Bulletin* (July 24, 2000). <http://www.ln.mid.ru/Bl.nsf/arh/0A4EA69505018FE34325699C003B6067?OpenDocument> (검색일 : 2009.04.08).

20) Gleason, Kerimbekova and Kozhirova, *op. cit.*, p. 46.

21) John Anderson, *Kyrgyzstan : Central Asia's Island of Democracy?* (Amsterdam : Harwood Academic Publishers, 1999).

우즈베키스탄, 카자흐스탄, 러시아, 중국 등 주변의 반[半]권위주의 국가들은 아카예프 정권의 상대적으로 자유주의적이며 개방적인 분위기를 흔쾌히 수용할 수 없었으며, 중앙아시아 지역의 한가운데 자신들의 정권과 상이한 성격의 정권이 존재하고 있다는 데 대해 점차 불편함을 느끼게 되었다.<sup>22)</sup> 물론 약 10년이 지난 후에 일어난 일이지는 않지만, ‘튤립혁명(the Tulip Revolution, 2005년 3월)’ 직후에 우즈베키스탄의 안디잔(Andijan 또는 Andizhan)에서 시위 사태가 일어나자 당국이 강경 진압으로 맞서 수백명의 시위대가 사망하는 참사가 발생한 것도 주변국들의 이러한 불편함과 불안 심리를 극적으로 반영한 것이다. 우즈베크 당국은 키르기스스탄으로부터의 민주시민혁명의 바이러스가 안디잔 사태를 통해 전염되는 것이 아닌가 하고 크게 우려하여 강력 대응을 통해 시위의 확산을 원천적으로 차단하기를 원했던 것이다.

키르기스스탄은 상대적으로 자유주의적 분위기가 더 강한 반면, 경찰력은 취약하기 그지없다는 사실 역시 주변국들의 우려를 불러일으켰다. 일례로, 우즈베크 당국의 입장에서는 우즈베크이슬람운동(IMU)당원들이 서부 키르기스스탄에 은거지를 마련하고 있다는 것에 대해, 중국 당국은 위구르 분리주의자들이 근거지를 마련하고 활동하고 있다는 점에 대해, 그리고 아프가니스탄과 연계된 테러범들이나 마약 밀매범들의 키르기스스탄 침투 및 활동 등에 대해 모든 이웃 국가들이 경계를 늦추지 않고 있었던 것이다. 키르기스스탄 정부는 중국의 요청과 압력을 받아 국내에 거주하거나 침투한 위구르 분리주의자들의 활동을 억제하기 위해 여러 조치를 취해야 했다.<sup>23)</sup>

키르기스스탄의 친서방적 대외정책이 배태한 또 다른 문제점은 국가 부채의 부담이 크게 증가하였다는 사실이다. 키르기스 정부는 경제개혁 과정에서 IMF와 World Bank의 처방을 따랐지만, 실업, 저소득, 주요 산업의 자연독점 등의 문제들을 해소하지 못했으며, 도리어 대외채무의 급속한 증가를 피할 수 없었다. 1992년 5백만 달러였던 대외채무는 1994년에 4억1천4백만 달러, 1997년에 14억7천만 달러, 2002년 18억4천5백만 달러, 2007년

22) Huskey, *op. cit.*, p. 7.

23) Olcott, *op. cit.*, p. 62.

에는 22억9천1백만 달러로 눈덩이처럼 불어났다.<sup>24)</sup> 키르기스스탄의 GDP가 1997년에 18억 달러이며, 2007년에 35억 달러라는<sup>25)</sup> 점을 고려하면, 부채 비율은 감당하기 어려울 만큼 높은 수준이다. 이처럼 대외정책에서 초기의 친서방적 경사를 통해 국제금융기관들과 서방 선진국가들로부터 차관과 원조 등 많은 지원을 받은 것은 사실이지만, 그 지원금이 산업생산 분야에 투자되어 국가 경제개혁과 발전의 기반이 되기보다는 눈앞의 재정 적자를 메우거나 소비재 수입에 주로 충당되고 말았다. 경제·산업 개혁은 지체된 채, 정부 부채 및 국가 전체의 부채만 증가하는 결과를 낳았던 것이다.

친서방적 대외정책이 초래한 문제점들을 심각하게 인식하게 된 시점은 대략 1994년 말경 아카예프 정부의 위로부터의 체제 개혁 능력이 전반적으로 한계에 직면하게 된 시기와 거의 일치하며, 이때부터 대외정책 정향에 대한 재고찰과 수정이 시작되었다. 대외 개방 경제정책은 그 근본 방향은 옳은 것처럼 보였지만, 해외직접투자의 유치보다는 차관과 원조 수혜가 더 많았으며 경제개혁 정책의 개선 효과는 쉽게 나타나지 않았다. 정치적 민주화의 관점에서 볼 때도, 이웃 국가들보다는 상대적으로 자유롭고 민주적이었지만, 서구의 기준으로 볼 때는 여전히 미흡한 수준에 머물렀던 것이다. 키르기스스탄의 정치·경제적 상황은 도움을 주는 국제사회와 선진국들의 입장에서 보면 부실한 것이었고, 중앙아시아의 이웃 국가들의 시각에서는 지나치게 자유주의적이며 친서방적이고 현실보다 앞서 나가는 우려스러운 행보였던 것이다.

24) "Kyrgyz Republic," Economic Statistics and Forecasts, EBRD, <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm> (검색일 : 2009.04.08). World Bank의 자료는 EBRD의 것과 약간의 차이가 있는데 계산 방법이 다르기 때문인 것으로 보인다. 일례로, 1997년 키르기스스탄의 대외 부채는 1,341 백만 달러, 2006년은 2,382 백만 달러(EBRD의 경우는 2,205 백만 달러임)로 계산되어 있다. "Kyrgyz Republic at a Glance," World Bank (September 24, 2008).

25) *Ibid.*

## 2. '전략적 균형 외교'(1995~2004)

상기한 편중된 친서방 대외정책의 문제점들을 인식하게 되면서, 키르기스스탄 지도부는 유라시아 국가로서 자국의 역사적·문화적·지리적 특수성을 강조하기 시작하였다. 당시 지도부의 입장을 반영하는 대외정책 개념은, 키르기스스탄이 중앙아시아의 다른 국가들과 마찬가지로 러시아를 통해 중개된 유럽 문명, 아랍-무슬림 문명, 페르시아 문명, 중국 문명 등 네 개의 문명이 모여드는 장소에 위치하고 있으며, 그렇기 때문에 다른 지역의 국가들과 양자간·다자간 협력관계를 발전시키기에 유리한 조건을 갖고 있고, 그렇게 하기 위해서는 '유연하고 균형잡힌(a flexible and balanced)' 대외정책의 수행이 필수적임을 언급하고 있다.<sup>26)</sup>

대외정책의 주요 방향과 기본 개념에 나타난 지도부의 인식은 친서방적 정향을 덜 강조하고 대외정책 방향의 다원주의를 더 강조하기 시작하였다. 시간이 흐름에 따라 그 추세는 더욱 강화되어 나중에 '다중벡터론(multivectorism)'으로 개념 정리된 외교정책의 정향이 모습을 갖추어 나가게 되었다. 다중벡터론은 다원주의를 강조하는 한편으로, 특정 국가의 고유한 영향권역이나 수혜의 예외성을 인정하지 않으며, 특정 일방과의 관계를 희생하거나 훼손하지 않고 다른 모든 일방과 좋은 관계를 유지해 나가겠다는 원칙을 내포한 개념이다.<sup>27)</sup> 그리하여 1990년대 후반부터 키르기스스탄은 주변의 어느 강대국의 기분도 상하지 않게 하고 중립적인 입장을 견지하면서 경쟁하는 국익들 사이에서 자국의 국익을 추구하는 '전략적 균형(the strategic balance)' 외교를 추구하려고 노력하였다. 모든 주변국들을 만족시키려는 아카예프 정부의 애매하고 불분명하고 기회주의적인 이 노선은 1998년에 '실크로드 외교(The Diplomacy of the Silk Road)'<sup>28)</sup>란 공식 표현을 갖게 되었던 것이다.

26) "Conception of the Foreign Policy of the Kyrgyz Republic," [http://www.kyrgyzmission.net/html/foreign\\_policy\\_of\\_the\\_kyrgyz\\_r.html](http://www.kyrgyzmission.net/html/foreign_policy_of_the_kyrgyz_r.html)(검색일 : 2009.03.18).

27) Gregory Gleason, "Kyrgyzstan's Multivector Foreign Policy Unravels," RFE/RL (February 11, 2009).

28) Huskey, *op. cit.*, p. 10.

‘실크로드 외교’ 개념에 기초한 아카예프 정부의 대외정책 정향은(1999년 3월) 영토적 완전성 보장, 안보 및 경제 발전을 위하여 무엇보다 먼저 이웃 중앙아시아 국가들에 우선순위를 두며, 중국, 이란, 터키, 인도, 파키스탄 등 고대 실크로드 주변 국가들과 관계를 강화해 나가야 함을 강조하였다.<sup>29)</sup> 친서방 정향을 덜 강조한다고 해서 이것을 서방 중시 정책으로부터의 퇴각이라고 단정해서는 안 될 것이다. 아카예프 정부는 경제개혁을 위한 대외원조 및 차관 획득의 필요성 때문에 계속해서 서방 국가들과 우호적이며 밀접한 관계를 유지하는 것이 너무나 중요하다고 언급하고 있다. 동시에 키르기스스탄이 군사·정치적 안보를 위해 그리고 사활적인 경제적 국익을 위해 러시아와 ‘전략적 동반자’ 관계를 건설해 나간다고<sup>30)</sup> 해서 이것이 나토나 미국과의 안보협력을 배제하는 것으로 해석할 필요는 없다는 것이다.

‘실크로드 외교’ 정향이 오래 유지·지속된 데는 국내 정치상황의 변화도 연관되었다. 아카예프 정권 초기와는 달리 체제 비판에 대해 관용의 폭이 좁아졌으며, 시민적·정치적 자유가 제약되기 시작하였다. 일례로 1995년에 대통령에 대해 비판적인 두 명의 언론인을 범죄 혐의로 기소하여 투옥한 뒤에 서방으로부터 많은 비판을 받게 되었으며, 이러한 외부의 비판은 어려운 국내 경제상황으로 인해 난처한 아카예프 대통령의 입지를 더욱 어렵게 만들었다. 동시에 권위주의적 통치 방식에 의존하고 있던 중앙아시아 지역의 인근 국가들 모두 키르기스스탄 지도부에 대해 자유주의적 통치 방식과 친서방적 행보를 포기하라는 다방면의 압력을 가해왔다. 이런 국내외 정치적 상황에서 아카예프 정권은 노골적인 서구화 지향보다는 우선순위를 지역 국가들과의 관계에 두는 것이 국내 통치의 용이성으로 보나 이웃국가들과의 원만한 관계 형성이라는 점에서 보나 더 나은 선택이 되었던 것이다.

그러나 1990년대 말 경, 한편으로, 이슬람 극단주의자들의 국경 침투 및

29) "Kyrgyzstan—Foreign Policy," <http://www.nationsencyclopedia.com/World-Leaders-2003/Kyrgyzstan-FOREIGN-POLICY.html>(검색일 : 2009.03.18).

30) "Conception of the Foreign Policy of the Kyrgyz Republic," *op. cit.*

교전,<sup>31)</sup> 심각한 지경에 처한 대외부채 지불 상황,<sup>32)</sup> 우즈베키스탄 및 타지키스탄과 국경획정을 둘러싼 갈등 등 키르기스스탄 혼자 힘으로 감당하기 힘든 난제들로 인해 차라리 러시아와의 통합을 강화하는 것이 더 낫다는 움직임이 있었다.<sup>33)</sup> 다른 한편으로 강대국들의 힘이 첨예하게 부딪히는 현실 외교 무대에서 오랫동안 모두를 만족시키는 대외정책을 수행하기는 사실상 불가능하거나 어렵다는 측면도 있다. 특히 푸틴 정권의 등장과 함께 러시아의 대외정책에서 근외지역의 중요성과 동 지역에서의 영향력 회복을 강조하는 분위기가 고조되자, 키르기스스탄의 지도부는 모스크바로부터의 압력 증대를 의식하지 않을 수 없었으며, 대체로 이를 수용하는 입장을 보였다.<sup>34)</sup> 이처럼 1990년 대 말과 세기 초에 키르기스스탄의 대외정책에서 전략적 균형을 강조하던 다중벡터론보다 친러적 정향에 대한 선호가 잠시나마 있었던 것이다.

그러나 9/11테러가 발생하고 미국이 대테러 전쟁의 일환으로 아프가니스탄 전쟁을 시작하자 키르기스스탄을 포함한 중앙아시아 지역의 지정학적 비중이 높아지면서 상황은 다시 역전되었다. 미국의 군사적 입장에서 보면, 키르기스스탄은 중앙아시아의 원거리 오지에서 군사작전을 수행할 수 있는 핵심 전진기지 역할을 할 수 있다.<sup>35)</sup> 전 미국방장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)의 표현을 빌면, 마나스 공군기지는 과거에는 미군이 군사작전을 생각할 수 없었던 지역에서조차 군사력의 투사를 가능하게 해 주는 호수

31) 1999년 8월 타지키스탄 영토로부터 키르기스스탄의 남부 페르가나 계곡 지역으로 침입한 이슬람 극단주의자들을 물리치는데 러시아 측이 군사적 기술적 지원을 제공한 바 있다.

32) 무랄리에프(A. Muraliev) 당시 키르기스스탄 수상이 심각한 상황을 직접 언급하고 대외부채 지불 디폴트를 막기 위해 모든 가능한 수단을 다 동원해야 한다고 언급하였다. Aziz Soltobaev, "Kyrgyzstan External Debt Situation 'Critical,'" *Issue of the CACI Analyst* (September 13, 2000), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/491> (검색일 : 2009.03.18).

33) 그럴 상황이 형성되었던 것은, 러시아 경제가 회복 기미를 보이기 시작한 2000년에 이미 모스크바는 키르기스스탄에 1억5천7백만 달러의 차관을 제공함으로써 양자관계 강화에 도움이 될 분위기를 조성하기 시작하였기 때문이다. Ibid.

34) 신범식, "푸틴 시기 러시아의 근외정책과 중앙아시아," 『현대 러시아 국가체제와 세계 전략』(과주 : 한울아카데미, 2005), p. 592.

35) Oliker and Shlapak, *op. cit.*, p. 42.

표면에 접점이 떠 있는 “수련 잎사귀 시스템(a system of ‘lily pads’)” 개념으로 그 유용성을 설명할 수 있다.<sup>36)</sup>

키르기스스탄 정부는 새로운 군사전략적 상황 속에서 미국의 대아프가니스탄 전쟁 수행을 위한 보급 및 수송 기지 역할을 하도록 간시의 마나스 공군기지를 제공하고(2001년 12월) 영공 통과권을 허용하는 등 미국의 군사전략에 적극적으로 협력하는 정책으로 대응하였다. 바로 이 시점부터, 세기 초에 조금 고개를 내밀었던 ‘러시아와의 통합 강화’ 혹은 친러적 정향이 수면 아래로 잠복하고, 키르기스스탄의 대외정책에서 다시 ‘다중벡터론(multivectorism)’의 실용성과 효용성이 강조되기 시작하였으며 여기에 입각한 균형외교를 지속하게 된다.

NATO의 지도국인 미국과 CSTO의 맹주인 러시아를 동시에 만족시키는, ‘전략적 균형’에 입각한 다중벡터주의 대외정책의 전형적인 예는 키르기스스탄 정부가 2003년 비취켄 인근 칸트(Kant)에 러시아 군사기지를 제공한 것이다. 간시의 마나스 미공군기지에서 차로 40분 정도 걸리는 거리에 있는 칸트에 러시아 공군과 신속기동군이 배치될 기지를 제공하였다는 것에서 강대국의 틈바구니에 낀 약소국의 강요된 선택을 볼 수도 있지만, 다른 한편으로 경합하는 강대국들로부터 최대한의 이익을 짜내는,<sup>37)</sup> 실크로드 요충지의 오아시스를 통치하는, 노획한 족장의 균형 감각을 엿볼 수도 있다.

### 3. 친러시아적 대외정책 정향(2005~)

틀립혁명 직후인 2005년 4월, 새로운 정치상황과 미공군기지 문제를 점검하기 위해 방문한 럼스펠드 국방장관과 바키예프(K. Bakiyev) 대통령 권한대행 사이의 회담은 향후 키르기스스탄 대외정책의 향방을 미묘하게

36) Baktybek Abdrisaev, "The Russification of Kyrgyzstan," *Foreign Policy* (April, 2009), [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4810&print=1](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4810&print=1) (검색일 : 2009.03.18).

37) 미국은 이와 같은 대테러전쟁 협력을 보상하는 차원에서, 또 키르기스스탄과의 관계를 더욱 돈독히 하기 위해 2001년 키르기스스탄에 제공될 IMF의 9천3백만 달러 차관협정을 조속히 마무리할 수 있도록 지원하였다.

시사하였다.

양자간 대화의 요점을 정리하면, 키르기스스탄은 공중조기경보통제기(AWACS)와 같은 정찰기를 위해 기지를 제공하지 않을 것이며, 추가적으로 외국 군대의 주둔을 허용하지도 않을 것이라는 점을 분명히 하였다. 만약 간시에 AWACS가 배치된다면, 중앙아시아 국가들뿐만 아니라 러시아와 중국 등에 이르기까지 광범위하게 정보수집활동을 할 수 있기 때문에, 해당국들과의 관계를 고려하여 키르기스스탄은 미군의 AWACS의 배치를 허용할 수 없으며, 또 현금의 상황에서 외국군을 더 주둔시켜야 할 어떤 이유도 없다는 것이다. 키르기스 정부의 이 결정은 이미 아카예프 전 대통령이 망명하기 전에 내린 것이지만(2005년 1월), 새 지도부의 수장인 바키예프가 동 결정을 재확인하고 추진하였다는 데 의미가 있다.<sup>38)</sup>

겉으로 보기에는 이 양자 협의의 결과는 미국과 러시아 모두를 만족시키고, 어느 쪽과의 관계도 악화하지 않으려는 지난 10년간 지속되어온 키르기스스탄의 ‘균형정책(a balanced foreign policy)’을 답습한 것으로 해석될 수도 있으나 미묘한 기류의 변화가 감지된 결정이었다.

미군은 대테러 전쟁 및 아프가니스탄의 평화유지 임무의 종결 여부와는 상관없이 그 때까지 간시의 미군기지를 철수할 구체적인 시간표를 제시하지 않았다. 도리어 정보수집, 정찰 및 감시 기능을 확충하기 위해 배치 군사력 증강의 의도를 갖고 있었으나, 바키예프 정부는 선제적으로 이 주제를 의제로 삼기를 거부했던 것이다. 이 태도는 미국의 편익과 국익을 위해 러시아 등 주변국들과의 관계 악화를 수용하지 않을 것이며, 향후 미국에 대해 키르기스스탄이 자신의 국익에 따라 현상 변경 요구도 할 수 있을 것임을 시사하는 것이다.

석 달이 지나지 않아 실제로 이런 일이 벌어졌다. 2005년 7월 5일 카자흐스탄의 수도 아스타나(Astana)에서 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization : SCO) 정상회의에서 회원국 정상들은 공동성명을 빌어 처음

38) Gulnoza Saidazimova, "Kyrgyzstan : Foreign Policy : Old Actors, New Priorities — or Are They Old Priorities?" *Eurasia Insight*, A EurasiaNet Partner Post from RFE/RL (April 15, 2005), [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp041505\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp041505_pr.shtml)(검색일 : 2009.03.18).

으로 키르기스스탄을 비롯하여 중앙아시아에 주둔 중인 미군이 철군 시한을 명백히 제시할 것을 요구하였다. SCO가 지역 외 타국에 대해 정치적 요구를 한 것은 이 경우가 처음이었으며, 그만큼 큰 파장을 불러일으켰다. 미군의 중앙아시아 주둔 이후 미국의 역내 영향력이 강화되는 것을 억제하기 위해 러시아와 중국이 조치를 주도하였다고 보아야 할 것이다.<sup>39)</sup>

2005년 7월에는 그 동안 대통령 권한대행직을 수행해 오던 바키예프가 주민 직접선거를 통해 대통령에 당선되어 권력을 공고히 하고, 대통령 자신의 친러적 성향과 권위주의적 성향이 키르기스스탄의 대외정책에 반영될 계기를 마련하게 된다. 취임 이후 바키예프 대통령의 첫 친러 행보는 러시아와 키르기스스탄간의 협력 강화를 위한 양자협정을 체결한 것이다(2005년 9월). 이후 러시아의 군사원조, 무기 판매, 에너지 인프라 건설 지원 등 러시아의 대키르기스스탄 영향력이 현저히 증대하기 시작하였으며, 반면에 키르기스스탄에 대한 미국의 영향력은 약화되기 시작하였다.

해가 바뀌면서 바키예프 대통령의 행보는 더욱 가속도가 붙는다. 바키예프는 첫 공식 외국방문으로 모스크바를 택했으며, 바로 이 즈음에 키르기스스탄 외무부는 마나스 미공군기지의 임차료를 재협상해야 한다고 선언하였다.<sup>40)</sup> 키르기스 정부는 마나스 기지 사용료를 약 백 배 인상해 줄 것을 요구함으로써 그 지나친 인상폭 때문에 미국과의 양국관계에 긴장이 초래되었다. 그러나 기지 임차협정을 갱신할 때(2006년 7월), 미국 측은 키르기스스탄의 입장을 존중하여 1억 5천만 달러를 주기로 합의함으로써 문제는 원만히 해결된 것 같았다. 임차료는 합의되었으나, 반테러 전쟁 외의 목적으로 공군기지를 이용하는 문제, 미군들의 면책특권 등 역외 국가인 미군의 키르기스스탄 주둔을 둘러싼 본질적인 우려들은 해결되지 않았다.<sup>41)</sup> 미국과의 임대료 갈등은 2003년부터 러시아군이 주둔하고 있는 칸트 공군기지에 대해서는 모스크바가 사용료를 전혀 지불하지 않고 있는 것과는 대조적

39) Yaşar Sarı & Süreyya Yiğit, "Foreign Policy Re-orientation and Political Symbolism in Kyrgyzstan," *Issue of the CACI Analyst* (June 14, 2006), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4017/print> (검색일 : 2009.04.08).

40) *Ibid.*

41) Huskey, *op. cit.*, p. 13.

이다. 더 나아가 키르기스스탄군과 러시아군은 2006년 여름 합동군사훈련을 수행하였다.<sup>42)</sup> 키-러간의 합동군사훈련은 국경지역에서의 잦은 무력 충돌이 그 요인을 제공하였다. 무장괴한들이 키르기스-타지 국경의 검문소를 습격하여 두 명의 경비대원을 살해하고 전투가 키르기스 영토로까지 확대된 사건(2006년 5월 12일)에서<sup>43)</sup> 보듯이 키르기스스탄은 독자적으로 국경을 방어하고 통제할 물리력을 갖고 있지 못한 형편이었다.

2007년은 키르기스스탄의 대외정책사에서 새로운 대외정책 개념 선포, 여러 차례 주요국 정상들과의 회담 수행 등 대외정치적 무대에서 바키예프 시대의 본격적인 출범을 알린 해이다.

바키예프 대통령이 연초에 승인한(2007년 1월 10일) 새 대외정책 개념에 따르면, 키르기스스탄은 자국의 국가이익에 기초하여 다중벡터적이며 균형 있고 실용적인 대외정책을 수행해야 한다.<sup>44)</sup> 새 대외정책 개념의 초점은 이웃 국가들과의 협력과 통합을 강화해 나가는 데 있다. 이 점에 대해서는 이미 2006년 9월 대통령의 대국민 연설에서 대외정책의 핵심 과제는 이웃 국가들과 선린관계를 맺는 것이라고 강조한 바 있다. 바키예프 대통령은 새 대외정책 개념을 통해 우즈베키스탄과 타지키스탄 등 접경 국가들과 최종적인 국경획정 및 표식이 가능할 것이라는 희망을 피력하였다. 대강대국 관계에서는 러시아를 전략적 동반자로 규정하고 대러협력은 키르기스스탄의 평화적이고 지속가능한 발전의 주된 조건들 중의 하나라고 강조하였다. 그리고 대테러 전쟁에서 여전히 미국과 적극적인 협력을 지속할 것이며, 교역

42) "Country Profile : Kyrgyzstan, January 2007," *op. cit.*, p. 15.

43) "Central Asia : Fighting Erupts on Tajik-Kyrgyz Border," RFE/RL (May 12, 2006), <http://www.rferl.org/content/article/1068364.html> (검색일 : 2009.04.08).

44) 새 개념에서 강조된 대외정책의 4가지 우선순위는 첫째, 대외정치적 수단과 방법으로 국가안보의 강화, 둘째, 국가발전 전략에서 우선순위의 수립, 셋째, 국제무대에서 키르기스스탄의 긍정적인 이미지 제고, 넷째, 효율적인 대외정책 시스템의 형성 등이다. 다음으로 새 대외정책 개념은 세 가지 협력 범주에 초점을 두고 있다. 첫째, 지역 범주인데, 인근 국가들 및 지역 기구들과의 협력과 관계 강화를 의미한다. 둘째, 대륙적 범주인데, 러시아, 미국, EU, 중국, 일본, 터키, 인도, 파키스탄, 동남아 및 아랍 국가들과의 관계를 심화하는 것이다. 세 번째는 글로벌 범주로서 UN에서 적극적인 회원국으로 활동하는 것이다. Joldosh Osmonov, "New Kyrgyz Foreign Policy Concept Passed," *Issue of the CACI Analyst* (January 24, 2007), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4421/print>(검색일 : 2009.03.18).

과 경제 및 군사·기술적 협력을 확대할 의향임을 확인하였다. 특히 간시의 마나스 미공군기지와 칸트의 러시아 군기지는 키르기스스탄뿐만 아니라 동 지역 전체의 안보를 확보함으로써 국가이익에 도움이 된다고 피력함으로써,<sup>45)</sup> 우즈베크 정부와는 달리 여전히 공식적으로 마나스 미공군기지의 유지를 허용하는 입장을 지속하였다.

2007년의 주요 대외정치적 이벤트는 키르기스스탄이 SCO 정상회담의 개최국이 되어 지역 외교의 주빈 역할을 수행한 것이다. SCO 정상회의는 키르기스스탄의 수도 비슈케에서 2007년 8월 16일 열리도록 예정되어 있었다. 이 회의에 참석차 미리 키르기스스탄에 도착한 후진타오 중국 국가주석은 8월 14~15일 이틀 일정으로 키르기스공화국을 공식 방문함으로써 정상들간 양자 대화의 시작을 알렸다. 회담을 통해 키르기스스탄과 중국은 10개 이상의 양자간 문서를 조인하였다. 협상과정에서 바키예프 대통령은 중국이 중요한 정치적·경제적 동반자이며, 양자관계를 발전시키는 것은 키르기스스탄 대외정책에서 핵심적인 우선순위들 중의 하나임을 강조하였다. 후진타오 주석은 안보문제가 양자관계에서 최우선순위가 되어야 한다고 언급하였다. 후진타오 주석은 키르기스스탄이 소위 '삼악(three evils)'으로 불리는 테러리즘, 분리주의 및 극단주의와 투쟁하는 것을 지원하겠다고 밝혔다.<sup>46)</sup>

중국으로서는 러시아와 연합하여 동 지역에서 미국의 영향력 강화를 억제하는 데 성공한 만큼, 이제는 키르기스스탄뿐만 아니라 자국의 신장·위구르 자치구의 안정을 위협하는 '삼악'을 최대의 위협 요인으로 지목하고 안보문제의 중요성을 강조한 것이다. 정상회담의 결과는 중국의 관심이 우선적으로 극단주의 척결에 쏠려있다는 사실을 보여준다. 정상회담을 주최하는 키르기스스탄 정부의 열악한 재정 사정을 감안하여 중국 측이 SCO 정상회담의 조직 및 운영을 위해 5천만 위안을 재정 지원한 사실 역시 멀리 있는 국제사회보다 가까운 이웃의 도움을 얻기가 더 쉽다는 것을 보여주는

45) *Ibid.*

46) "Analysis of Foreign Policy of the Kyrgyz Republic for July - September 2007," p. 4. [http://www.ipp.kg/files/Quarterly%20on%20FP%20july\\_september\\_eng.pdf](http://www.ipp.kg/files/Quarterly%20on%20FP%20july_september_eng.pdf) (검색일 : 2009.04.08).

사례였다.<sup>47)</sup> 키르기스스탄이 중국과 우선적으로 양자회담을 한 것은 바키예프 정부의 친러시아적 행보가 중국을 조금이라도 홀대하는 것은 아니라는 인상을 주고, 카자흐스탄과 우즈베키스탄 사이에서도 그렇게 노력하는 것처럼, 모스크바와 베이징 사이에서도 균형을 잡으려는 시도였다.

SCO 정상회의가 끝난 다음날(8월 17일) 바키예프 대통령을 비롯한 회원국 대통령들은 러시아의 첼랴빈스크(Chelyabinsk) 소재 치바쿨(Chebarkul) 군사훈련장을 방문하여 SCO의 반테러 군사훈련의 최종 단계인 ‘평화의 사명 — 2007(Peace Mission — 2007)’을 참관하였다. 이 군사훈련은 SCO의 창설 이래 가장 큰 행사였다. 6천 명의 병력, 군용기, 헬기, 탱크 및 약 일천종의 특수장비들이 군사훈련에 투입되었다. 키르기스스탄 측에서는 이 군사훈련에 국방부 소속의 특수부대가 참가하였다.<sup>48)</sup> 테러리즘, 분리주의 및 극단주의에 맞서기 위한 SCO의 합동군사훈련이 연례적으로 시행됨으로써, 동지역의 분쟁 상황에 대해 위의 요인들을 빌미로 미국이 정치·군사적 개입을 할 여지는 줄어들게 되었다.

이처럼 2007년 여름 키르기스스탄은 SCO 의장국으로서 정상회담 개최, 회원국 정상들과의 양자회담, 이란 및 아프가니스탄 대통령과의 정상회담 등을 통하여 국가적 위신을 높였으며, 바키예프 대통령은 이를 국내정치에서의 지도력을 강화하는 계기로 삼았다.

바키예프 정부는 마나스 미공군기지를 폐쇄하겠다는 결정을 내리는 것으로 친러적 대외정책 정향을 확인하는 마지막 방점을 찍었다. 바키예프 키르기스 대통령은 모스크바에서 메드베제프(Medvedev) 대통령과 양자 협상을 진행하던 과정에서 마나스 미공군기지 폐쇄를 결정했다고 밝혔으며(2009년 2월 3일), 양국 정상은 키르기스스탄에 대한 러시아의 대규모 재정지원 계획을 발표하였다.<sup>49)</sup> 이날 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄,

47) 재정을 지원한 중국측에 뒤질세라 러시아의 보안기관들은 키르기스스탄의 보안담당 기관들과 협의·협력하여 정상회담의 보안문제를 처리하였다. 보안과 관련된 정보교환과 사전에 보안 조치를 강화할 목적으로 위해 러시아의 내무장관 누르갈리에프(R. Nurgaliev)가 7월에 비쉬켈을 방문하였다. *Ibid.*, p. 3.

48) *Ibid.*

49) Gleason, *op. cit.*

타지키스탄 등 구소련 7개국 정상은 집단대응군 창설에 합의하고 마나스 기지에도 일부 병력을 둘 방침임을 밝혔다. 의회는 마나스 기지 폐쇄에 대한 심의와 표결을 실시하여 78대 1의 압도적 지지로 이를 승인하였다(2월 19일).

이러한 결정의 배경은 그동안 미국으로부터 매년 6300만 달러를 받아왔던 기지 사용료를 인상해 달라는 키르기스스탄 정부의 수차례 요구를 미국 측이 무시했다는 점, 2006년 미군기지 내에서 일어났던 키르기스인에 대한 총격사건으로부터 일어난 민족적 분노 등이 함께 작용하였지만, 가장 큰 요인은 러시아의 대규모 재정 지원 약속이었다. 미국은 매년 약 1억5천만 달러를 키르기스스탄에 기지 사용료와 원조금으로 주었지만, 모스크바는 이번에 키르기스 정부에 1억8천만 달러에 이르는 부채 탕감, 3억 달러의 개발 차관, 키르기스스탄이 가장 중요한 프로젝트로 간주하는 ‘캄바라트-I 수력 발전소(the Kambarat-I hydroelectric power station)’ 건설에 소요되는 비용 약 20억 달러를 지원하겠다고 약속하여<sup>50)</sup> 키르기스스탄 정부의 조속하고 단호한 결정을 유인하였다.<sup>51)</sup> 간시의 마나스 공군기지 폐쇄 결정은 모스크바의 입장에서 보자면, 키르기스 정부의 경제적 어려움을 이용하여 동 지역에서 미군기지를 몰아내기 위한 대규모 현금 배팅이 성공한 것이며, 워싱턴의 입장에서 보자면, 2005년 10월 우즈베키스탄의 하나바드(Qarshi Khanabad) 공군기지 폐쇄에 이어 다시 원거리 군사력 투사 및 영향력의 근거지를 상실한 것이라 할 수 있다.

간시의 미공군기지 폐쇄 결정과 모스크바에서의 양자 협정에 이르기까지 일련의 과정들을 보면서 키르기스스탄의 러시아화를 우려하는 이들도 있다. 먼저 권력 행사의 측면에서 보자면, 민주적 제도와 외양을 유지하지만, 사실상은 집권세력이 반대세력을 억누르기 위해 가혹한 수단을 사용할 준비가 되어 있으며, 다음으로 러시아의 대키르기스스탄 투자가 증가하고 환영 받음에 따라 모스크바의 영향력이 커지고 있다는 것이다. 이에 따라 모스크

50) *Ibid.*

51) 이것은 키르기스스탄 대외정책의 네 번째 영향요인을 설명하면서 언급한 자원개발 원조가 수혜국의 대외정책 결정에 영향을 미친 전형적 사례이다.

바의 정치적 영향력 역시 점증하고 있는 추세라는 지적이다. 마나스 미공군 기지의 폐쇄도 같은 맥락에서 쉽게 이해되는 사안이다. 그렇다고 해서 키르기스스탄의 러시아화는 이 나라가 전적으로 러시아의 영향력 아래로 떨어진다는 것을 의미하지는 않는다. 중앙아시아의 지도자들은 전통적으로 강대국들 사이에서 균형정책을 운용하면서 생존을 도모해 왔던 것이다.<sup>52)</sup> 키르기스스탄의 친러적인 대외정책 정향 역시 항구적인 것이라기보다는 국가이익과 정권의 요구라는 양자의 필요를 우선적으로 충족하면서 변화된 국제 세력관계에 적응하는 하나의 방식이라고 해석해야 할 것이다. 국가이익과 정권의 필요가 달라지고, 국제 세력관계가 다시 변화한다면, 친러적인 정향 역시 다시 수정·변화할 것이다.

마지막으로 키르기스스탄의 대외정책이 이러한 친러 정향으로 변화한 이유를 정리해 보자면 다음과 같다.

첫째, 지역의 세력관계와 지전략적 환경의 변화이다. 대외정책 정향의 수정은 키르기스스탄이 서로 다른 지역의 집단안보그룹을 대표하는 CSTO와 NATO를 더 이상 동시에 만족시키기는 어려우며, 이제 선택의 시간을 더 뒤로 미룰 수 없는 상황임을 반영하는 것이다. 1990년대에 러시아는 국내문제로 인해 혼란 속에 빠져 있었고 중국은 도광양晦(韜光養晦)하느라 지역의 일에 덜 관여했던 상황에서, 키르기스스탄은 서로 경쟁하는 강대국들 사이에서 어느 쪽으로도 경사되지 않는 '전략적 균형'의 입장을 취하는 것이 용이하였으며 이것이 약소국의 국익을 보장하는 한 방식이었던 것은 분명하다. 그러나 2005년의 시점에서는, 초강대국 미국이 몇 년 동안 아프가니스탄과 이라크에서 반테러 전쟁과 전후 처리라는 수렁에 빠져 국력을 소모하고 있는 사이에 러시아와 중국은 증대된 경제력을 바탕으로 한 목소리로 세계정치의 다중심주의를 주장하면서 미국의 일방주의에 도전하는 상황이었으며, 세계사에서 중국과 러시아의 비중과 역할이 증대하고 있는 추세였다.

특히 러시아가 푸틴 집권 이후 구소련 지역을 의미하는 '근외지역'에서의 영향력을 회복하려는 강한 의지를 보여 왔기 때문에, 중앙아시아 국가들은

52) Abdrisaev, *op. cit.*

‘전략적 균형’을 추구할 여지가 점점 더 줄어들게 되었던 것이다. 대외정책 정향이 친미에서 친러로 변화된 우즈베키스탄과 마찬가지로<sup>53)</sup> 키르기스스탄 역시 친러적인 대외정책 정향이 두드러지게 되었다. 상기한 세력관계의 변화와 인접한 강대국의 강력한 의지와 압박이 결합하여 키르기스스탄 대외정책의 정향 변화를 자극하였다고 해석할 수 있다. 다른 한편으로, 키르기스스탄 지도부는 러시아와 중국 그리고 중앙아시아의 이웃 국가들과의 관계를 더욱 중시하고 동일성을 강화하는 방향으로 대외정책 정향을 수정함으로써 주변국가들과 정체성의 접면을 확대하고 동류로서의 심리적 안정감을 증대하는 효과를 노렸다고 할 수 있다.

둘째, 지도자 개인의 성향과 국내정치적 권위주의화 경향을 들 수 있다. 바키예프는 25세에 소련군에 입대하여 복무하였으며(1974년~1976년) 시골의 공산당시위원회 제1서기로부터 출발하여 정치경력을 쌓아온 지수성가형 인물이며 보수적이고 친러적인 성향을 가진 정치가이다. 바키예프는 전 아카예프 대통령하에서 수상으로 재임(2000~02)하고 있으면서도 수차례 마나스 미군기지의 존재를 비판해 왔을 정도로 미국과 거리를 두어왔다.<sup>54)</sup> 일각에서는 ‘튤립혁명(the Tulip Revolution, 2005년 3월)’으로 집권한 후 바키예프 대통령의 통치행위의 배경이 되었던 강력한 동인은 대통령의 권력 기반을 강화하여 자신의 정치적 입지를 공고히 하는 것이었다고 주장하는데,<sup>55)</sup> 이러한 사실은 대통령의 권한을 강화하기 위해 시도한 2006년의 헌법 개정을 둘러싼 투쟁 과정에서 어느 정도 증명되는 것이다. 그리고 가장 강력한 견제세력이자 경쟁자였던 쿨로프(Feliks Kulov)가 수상직에서 물러나자(2006년 12월) 바키예프 대통령은 더욱 거칠 것 없이 권위주의적 성향을 드러내게 되었다. 그의 권위주의적 성향은 푸틴 정부의 ‘주권민주주의(sovereign democracy)’의 외피 아래 있는 권위주의적 요소와 부합되어 통치 방식에 있어서 러시아 스타일과 더 쉽게 공명하게 되었고 대외정책

53) 강봉구, “우즈베키스탄 대외정책의 노선전환: 미국과 러시아 사이에서,” 『슬라브학보』, 제22권 1호 (서울: 한국슬라브학회, 2007), pp. 66-69.

54) Gleason, *op. cit.*

55) Abdrisaev, *op. cit.*

정향에 있어서도 자연스럽게 러시아와 친화력을 갖게 되었다. 이 과정에서 바키예프 대통령이 모스크바와 맺고 있는 인적·정치적 유대의 존재 역시 일정한 작용을 하였을 것으로 유추된다.

셋째, 급진 이슬람주의에 대한 공동 대응의 필요성이다. 아카예프 전정권 말기부터 통상 ‘히즈브 우트-타리르(Hizb ut-Tharir)’라는 약칭으로 불리는 ‘이슬람해방당(Hizb al-Tharir al-Islami : the Party of Islamic Liberation)’이 키르기스스탄에서 활동을 강화하였다.<sup>56)</sup> 아프가니스탄 탈레반 정권의 붕괴 이후 은신처와 서식지를 상실한 급진 이슬람주의 운동들이 키르기스스탄을 주 무대로 삼으려 했던 것이다. 그런데 키르기스스탄의 정치적 불안정과 치안 약화를 틈탄 이슬람 급진주의의 영향력 확대 시도는 러시아, 중국, 우즈베키스탄 등 대부분의 지역 당사자들에게 공통된 걱정거리이기 때문에 바키예프 정권은 이들과 연대하여 문제를 해결하는 방법을 선호하는 것이다.

넷째, 대외정책 정향 변화의 최종 단계에서 작용한 것이기는 하나, 모스크바의 경제적 지원 및 투자 등 재정적 유인책의 역할을 간과할 수 없다. 모스크바가 총액 약 23억 달러에 이르는 차관과 지원을 약속한 것은 2008년의 세계 경제위기 이후 국가 부채가 더욱 늘고 재정이 어려워진 키르기스스탄의 전략적 선택에 매력적인 유인으로 작용하였다.

어떤 면에서 보자면, 마나스 미공군기지를 둘러싼 전략 게임의 본질은 누가 더 높은 가격을 부르느냐에 달려 있는 경매와 닮았다고 볼 수 있다. 키르기스 정부의 입장에서 보자면, 입찰에 참가하는 경쟁자들이 군사기지 사용에 대해 더 높은 가격을 부르면 부를수록 더 좋고, 그 중 가장 높은 가격을 쓴 입찰자에게 낙찰하는 것이 국익을 최대화하는 방법이다. 이번 경우에는 모스크바가 최고액 입찰자였다. 물론 미군이 쓰고 있는 마나스 공군기지의 사용권이 아니라 미군기지 폐쇄에 대해 입찰을 한 셈이지만, 경매라는 문제의 본질은 똑같다고 할 것이다.

56) Independent expert, "Radical Islam in Uzbekistan : Past and Future," *Central Asia and the Caucasus*, No. 1(31), 2005, p. 41.

## IV. 결 론

독립 이후 키르기스스탄 대외정책 정향의 변화를 초래한 동인을 간략히 정리하면 다음과 같다. 아카예프 정부 초기의 친서방적 정향은 독립국가로서의 생존을 위해 경제안보를 최우선으로 고려한 결과이다. 키르기스스탄 지도부는 자원으로 경쟁력 있는 산업도 부재한 경제 조건에서 소비에트 경제 시스템을 개혁하고 국가경제가 정상적으로 작동하도록 하기 위해서는 서방 선진국가들과 국제금융기관들의 지원과 도움이 필수적이라고 생각했던 것이다. ‘전략적 균형 외교’는 친서방적 대외정책 정향이 초래한 부정적인 결과에 대응하려는 시도라고 볼 수 있다. IMF와 World Bank 등 국제금융기구의 개혁 프로그램을 따르고 또 많은 차관을 제공받았으나, 경제 및 산업 전반의 개선 효과보다는 대외채무 부담의 심각한 증가가 문제점으로 부각되고, 상대적으로 개방적이며 자유주의적인 초기 아카예프 정권의 성격이 이웃 국가들과의 관계를 불편하게 만들었던 것이다. 서방 국가들과의 밀접한 관계와 주변국가들과의 선린관계 조성, 양자가 모두 필수적이라는 지도부의 인식이 다중벡터 개념에 기초한 ‘실크로드 외교’로 정립되었다. 키르기스스탄의 대외정책을 친러시아적 정향으로 변화시킨 동인으로, 러시아와 중국의 경제력 및 역할 증대, 두 번의 전쟁으로 인한 미국의 국력 소모 등으로 인해 초래된 지역 세력관계의 변화, 바키예프 대통령 개인의 정치적 성향과 국내정치의 권위주의화, 그리고 차관 제공, 부채 탕감 및 막대한 자금이 소요되는 건설사업을 지원한 모스크바의 재정적 유인책 등을 꼽을 수 있을 것이다.

키르기스스탄 대외정책 정향의 변화 경로를 한 문장으로 단순화하면, 세계를 향하여 넓게 팔을 벌렸다가 기대에 미치지 못하자, 다시 익숙하고 편안한 실크로드와 천산의 품으로 복귀한 형국이다. 향후 키르기스스탄의 대외정책 방향에 대한 중단기 전망은 목전에 다가 온 대통령 선거(2009년 7월 23일 예정) 결과와 바로 연관된다. 현직 바키예프 대통령이 재집권에 성공한다면 현재의 친러적 대외정책 정향은 지속될 것이며, 설혹 반대 세력

이 단일 후보를 밀어 정권교체가 일어나는 경우에도 당분간 대외정책 정향의 급속한 변화는 없을 것으로 보인다. 2장에서 언급한 키르기스스탄의 대외정책을 규정하는 영향 요인들이 거의 변하지 않았기 때문이다.

그렇다면, 지역 세력관계의 변화, 국가이익과 정권의 필요에 따라 두 번의 정향 변화를 거쳐 온 키르기스스탄의 대외정치적 행태를 어떻게 평가할 수 있을까. 미국(NATO)과 러시아(CSTO)에 동시에 군사기지를 제공하고, 자국의 영토를 군사기지 임차료 명목으로 흥정의 대상으로 삼으며, 기지 사용료가 주요한 재정 수입원이 되었던 키르기스스탄의 대외정책을, 비판적인 입장에서는, 자국의 주권을 훼손하고 어떤 면에서는 주권을 스스로 포기하는 행위라고 폄하하기도 한다. 그러나 평가는 그렇게 단순한 문제는 아니다. 키르기스스탄이 드높은 천산산군과 ‘알라이 산맥(Alai mountains)’에 둘러싸인 오지 국가로서 재정적·기술적 지원도 군사·정치적 안보도 모두 외국에 의존해야 하는 약소국이라는 점을 감안하면, 그러한 행태는 국가적 생존을 위한 ‘유연하고 균형잡힌’ 전략적 선택의 한 단면이라고 해석할 수도 있을 것이다. 그러므로 키르기스스탄의 친러시아적 대외정책 정향 역시 현금의 국제세력관계, 국가이익과 정권의 요구 등이 결합되어 형성된 잠정적인 대외정책의 한 기류에 불과하다. 세계로부터 천산으로 붙어 올 새로운 바람이 또 다른 기류를 만들 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 강봉구. “우즈베키스탄 대외정책의 노선전환 : 미국과 러시아 사이에서.” 『슬라브학보』, 제22권, 제1호. 서울 : 한국슬라브학회, 2007.
- \_\_\_\_\_. “우크라이나의 ‘오렌지혁명’에서 국제요인과 대외정치적 정체성.” 『세계지역연구논총』, 제27집, 제1호. 서울 : 한국세계지역학회, 2009.
- 고재남. “유라시아의 다자협력.” 신범식 엮음. 『21세기 유라시아의 도전과 국제관계』. 파주 : 한울아카데미, 2006.
- 신범식. “푸틴 시기 러시아의 근외정책과 중앙아시아.” 홍완석 엮음. 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』. 파주 : 한울아카데미, 2005.
- Allison, Roy, Lena Jonson. ed. *Central Asian Security : The New International Context*. London : Royal Institute of International Affairs, 2001.
- Anderson, John. *Kyrgyzstan : Central Asia's Island of Democracy?* Amsterdam : Harwood Academic Publishers, 1999.
- CIA. *The World Factbook : Kyrgyzstan — 2008*.
- Cohen, Ariel. “Yankees in the Heartland : US Policy in Central Asia after 9/11.” in Cohen, Ariel. ed. *Eurasia in Balance : The US and the Regional Power Shift*. Burlington : Ashgate, 2005.
- Everett-Heath, Tom. ed. *Central Asia : Aspects of Transition*. London : Routledge, 2003.
- Gleason, Gregory. “Kyrgyzstan's Multivector Foreign Policy Unravels.” RFE/RL (February 11, 2009).
- Gleason, Gregory. Asel Kerimbekova and Svetlana Kozhirova. “Realism and the Small State : Evidence from Kyrgyzstan.” *International Politics*, No. 45 (2008).
- Guo, Rongxing. *Territorial Disputes and Resource Management : A Global Handbook*. Hauppauge, New York : Nova Publishers, 2007.

- Harmon, Daniel E. *Kyrgyzstan*. Philadelphia : Mason Crest, 2005.
- Hunter, Shireen. ed. *Strategic Development in Eurasia after 11 September*. London : Frank Cass, 2004.
- Huskey, Eugene. "Foreign Policy in a Vulnerable State : Kyrgyzstan as Military Entrepot Between the Great Powers." *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (2008),
- Independent expert. "Radical Islam in Uzbekistan : Past and Future." *Central Asia and the Caucasus*. No. 1(31), 2005.
- Marat, Erica. *The Tulip Revolution : Kyrgyzstan One Year After : March 15, 2005-March 24, 2006*. Washington, DC : Jamestown Foundation, 2006.
- Menon, Rajan. "In the Shadow of the Bear : Security in Post-Soviet Central Asia." *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995).
- Olcott, Martha B. *Central Asia's Second Chance*. Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- Oliker, Olga, David A. Shlapak. *U.S. Interests in Central Asia : Policy Priorities and Military Roles*. Santa Monica : RAND Corporation, 2005.
- "Airbase Eviction May Weaken Kyrgyzstan." [http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=350445&apc\\_state=henprca](http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=350445&apc_state=henprca) (검색일 : 2009.03. 10).
- "Analysis of Foreign Policy of the Kyrgyz Republic for July - September 2007." [http://www.ipp.kg/files/Quarterly%20on%20FP%20july\\_september\\_eng.pdf](http://www.ipp.kg/files/Quarterly%20on%20FP%20july_september_eng.pdf) (검색일 : 2009.04.08).
- "Central Asia : Fighting Erupts on Tajik-Kyrgyz Border." RFE/RL (May 12, 2006), <http://www.rferl.org/content/article/1068364.html> (검색일 : 2009.04.08).
- "Conception of the Foreign Policy of the Kyrgyz Republic." [http://www.kyrgyzmission.net/html/foreign\\_policy\\_of\\_the\\_kyrgyz\\_r.html](http://www.kyrgyzmission.net/html/foreign_policy_of_the_kyrgyz_r.html) (검색

- 일 : 2009.03.18).
- “Country Profile : Kyrgyzstan (January 2007).” <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Kyrgyzstan.pdf> (검색일 : 2009.04.08).
- “Kyrgyz Republic at a Glance,” World Bank (September 24, 2008). <http://www.worldbank.org> (검색일 : 2009.04.08).
- “Kyrgyz Republic.” Economic Statistics and Forecasts, EBRD. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm> (검색일 : 2009.04.08).
- “Kyrgyzstan – Foreign Policy.” <http://www.nationsencyclopedia.com/World-Leaders-2003/Kyrgyzstan-FOREIGN-POLICY.html> (검색일 : 2009.03.18).
- “Kyrgyzstan – Foreign Relations.” <http://countrystudies.us/kyrgyzstan/32.htm> (검색일 : 2009.04.08).
- “Kyrgyzstan Tells US to Pay up for Air Base.” <http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/Newsdigest%207-14%20November.pdf> (검색일 : 2009.03.10).
- Abdrisaev, Baktybek. “The Russification of Kyrgyzstan.” *Foreign Policy* (April 2009), [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4810&print=1](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4810&print=1). (검색일 : 2009.03.18).
- Marat, Erica. “Water summit in Stalemate.” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 6, Issue 83 (April 30, 2009) [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=34931&cHash=87fcfb8ec0](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=34931&cHash=87fcfb8ec0). (검색일 : 2009.05.03).
- McCauley, Martin. “Could Water Become a Source of Conflict in Central Asia? It Looks Like It.” May 2, 2009. <http://www.stirringtroubleinternationally.com/2009/05/02/> (검색일 : 2009.05.05).

- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. ‘Russian-Kyrgyz Relations(Factsheet).’ *Daily News Bulletin* (July 24, 2000). <http://www.ln.mid.ru/Bl.nsf/arh/0A4EA69505018FE34325699C003B6067?OpenDocument> (검색일 : 2009.04.08).
- Osmonov, Joldosh. “New Kyrgyz Foreign Policy Concept Passed.” *Issue of the CACI Analyst* (January 24, 2007), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4421/print> (검색일 : 2009.03.18).
- Saidazimova, Gulnoza. “Kyrgyzstan : Foreign Policy : Old Actors, New Priorities — or Are They Old Priorities?” *Eurasia Insight*, A Eurasia Net Partner Post from RFE/RL (April 15, 2005), [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp041505\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp041505_pr.shtml) (검색일 : 2009.03.18).
- Sarı, Yaşar & Süreyya Yiğit. “Foreign Policy Re-orientation and Political Symbolism in Kyrgyzstan.” *Issue of the CACI Analyst* (June 14, 2006), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4017/print> (검색일 : 2009.04.08).
- Soltobaev, Aziz. “Kyrgyzstan External Debt Situation ‘Critical’.” *Issue of the CACI Analyst* (September 13, 2000), <http://www.cacianalyst.org/?q=node/491> (검색일 : 2009.03.18).

## Abstract

### From the World to the Celestial Mountains : The Changes of Kyrgyz Foreign Policy Orientation

Kang, Bong-Gu

This paper aims to analyze the momentum and causes of changes in Kyrgyz foreign policy orientation, dividing it into three periods : “pro-Western orientation”(1991~1994), “strategically balanced diplomacy”(1995~2004), and “pro-Russian orientation”(2005~). Akaev government’s regarding of economic security as the first priority of national survival resulted in “pro-Western orientation” in the initial stage of Akaev regime. “The strategically balanced diplomacy” reflected Kyrgyz leaders’ strategic understanding that both strong relationship with Western countries and good neighbourhood with nearby states are all essential for Kyrgyz national interests. This conception was formulated as “the Diplomacy of the Silk Road” based on the “multivectorism”. Several factors including strengthening of russian economic power and its regional role, authoritarianism in Kyrgyz domestic politics, and Moscow’s financial initiatives for Kyrgyzstan transformed Kyrgyz foreign policy into “pro-Russian orientation”.