



이슈와 논점

이슈와 논점 | 제16호 | 2009년10월29일자 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임종훈 | www.nars.go.kr

오바마 정부의 대 아프간 전략의 성과 및 한계와 우리의 대응방향

1. 들어가며

오바마 정부는 미국이 국제사회가 필요로 하는 ‘공공재’(public goods)를 제공하며 나름대로의 역할을 수행해 왔음에도 불구하고, 국제사회의 미국에 대한 이미지가 부정적일 뿐만 아니라, 리더십이 약화되고 있다는 현실 인식을 바탕으로 ‘Smart Power 전략’을 외교노선으로 채택하고 이를 실천하고 있다. ‘Smart Power 전략’은 군사 및 경제적 제재 등 ‘경성권력’(hard power)과 무역, 외교, 대외원조, 문화 등의 ‘연성권력’(soft power)을 균형적이고 유기적으로 통합·활용하여 국제문제를 해결함으로써 국제사회에서의 미국에 대한 긍정적인 이미지를 드높이고 미국의 리더십을 강화하는 전략을 의미한다.

오바마 정부는 바로 이 ‘Smart Power 전략’을 외교안보정책의 최우선 과제로 설정한 아프가니스탄 문제해결에도 적용하고자 하였다. 그러나 아프가니스탄 사태는 갈수록 상황이 악화일로에 있고, 이에 따라 미국 내 정책결정자들 간에 대 아프간 정책과 관련한 논란이 확산되고 있으며, 국내·외 여론 또한 비판적인 태도를 보이고 있다. 이에 따라 미국 정부는 아프가니스탄 재건을 위한 군사·경제적 추가 지원이 국내에서 어려움에 처하게 되자 우리나라를 포함한 주요 우방들에게 아프가니스탄 추가 지원을 요청하기에 이르렀다.

이에 본 글은 ‘Smart Power 전략’에 입각한

오바마 정부의 대 아프간 정책의 내용과 성과 및 한계를 살펴보고, 이에 따른 우리의 대응방향을 모색해 보고자 한다.

2. 오바마 정부의 대 아프간 ‘Smart Power 전략’

오바마 정부의 대 아프간 정책의 핵심목표는 알카에다 세력의 아프가니스탄 지역 점령을 차단할 수 있는 안정되고 강력한 ‘아프가니스탄 민주국가’를 세우는 것이다. 이 같은 목표는 부시 정부가 선언적으로 천명하던 ‘민주주의 증진’과 표면상으로는 차이가 없어 보이나, 이를 실행하는 구체적인 방법과 수단에 있어서 차이를 보이고 있다.

우선, 부시 정부의 대 아프간 정책은 단순히 전투병 증대를 통한 반테러 군사력강화에 머물렀던 반면에, 오바마 정부는 전투병뿐만 아니라 아프가니스탄의 민주정부 구성의 초석이 되는 아프가니스탄 군을 위한 ‘군사적 지원’을 강화하는 것이다. 이에 따라 17,000명의 전투병과 4,000명 규모의 군사훈련지원단 및 고문단을 추가 파견한 바 있다. 이로써 올해 말 아프가니스탄에 주둔하게 될 미군의 규모는 68,000명에 이르게 될 것으로 보도된 바 있다.

이와 함께 오바마 정부는 아프가니스탄의 안정된 통치질서와 경제체제 구축을 위한 민간지원단 및 경제원조를 확대하였다. 이에 따라

2009년의 대 아프간 대외원조 규모는 26억 6천만 달러에 이르게 되었는데, 이는 2008년의 21억 달러에 비해 약 26.7% 증액한 것이다. 이 중에서 2009년의 경제적 지원(Economic Support Fund)규모는 2008년(13억 9천만 달러)에 비해 43.9% 증가한 20억 달러에 이른다.

또한 부시 정부는 아프가니스탄 주변국들과의 협조체제를 거부한 반면에, 오바마 정부는 주변국들과의 협조체제를 강조하였다. 특히 아프가니스탄과 접경하고 있는 파키스탄과의 군사적 협조를 위해 오바마 정부는 아프가니스탄과 파키스탄 접경지역의 테러집단에 대한 파키스탄정부의 군사력을 강화하기 위해서 2009년에 약 7억 5천만 달러에 달하는 군수물자를 지원하였다.

3. 대 아프간 ‘Smart Power 전략’의 성과와 한계

1) ‘Smart Power 전략’의 성과

이 같은 오바마 정부의 ‘Smart Power 전략’에 힘입어 오바마 대통령뿐만 아니라 미국에 대한 국제적인 지지도는 급상승한 것으로 알려져 있다. 가령 지난 7월에 미국의 세계여론조사 전문회사인 Pew Research Center가 전 세계 주요 25개국을 대상으로 한 설문조사에 따르면 2009년에 미국에 대한 지지도가 56.7%를 기록함으로써 2008년 같은 시기의 44%에 비해 12.7%p 상승했다. 또한 미국 대통령에 대한 지지도는 무려 38.52%p(2008년: 25.36%; 2009년: 63.88%)나 상승했다.

2) ‘Smart Power 전략’의 한계

그러나 최근에 아프가니스탄의 현지 상황악화와 대 아프간 정책을 둘러싼 미국 내 정책결정자들 간의 의견갈등으로 오바마 정부의 대 아프간 ‘Smart Power 전략’은 한계에 부딪히고 있는 것으로 파악되고 있다. 이를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 예상과 달리 아프가니스탄의 전황이 악화되면서 미군의 추가파병이 불가피한 상황으로 치닫고 있다. 지난 10월 초에 마이크 멀란(Mike Mullen) 미 합참의장은 알카에다와 탈레반 세력의 저항이 날로 강화되면서 아프가니스탄에 대한 미국의 목표를 성취하기 위해서는 미군의 추가파병이 불가피하다는 입장을 밝혔다. 이와 관련하여 아프가니스탄 주둔 미군 총사령관인 스탠리 매크리스탈(Stanley McChrystal)은 미국의 목표를 완벽히 성취하기 위해서는 30,000명에서 45,000명 정도의 추가파병만으로는 부족하며 적어도 80,000명의 추가파병이 필요하다는 입장을 피력하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 2009년 말 까지 예상되는 미군 병력 규모(68,000명)보다 더 많은 규모의 추가파병이 필요하다는 것이다.

둘째, 이에 대한 미국 내 정책결정자들 간의 의견이 충돌하고 있는 것으로 알려져 있다. 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관과 로버트 게이츠(Robert Gates) 국방장관은 추가파병을 주장하고 있는 반면에, 조세프 바이든(Joseph Biden) 미 부통령은 이에 반대하고 있는 것으로 알려져 있다. 구체적으로 바이든은 아프가니스탄 전과 파키스탄에서의 군사활동을 구분하고, 현재 전황으로 볼 때 파키스탄 문제를 더 중요시 할 필요가 있고, 아프가니스탄에 대한 추가파병은 미국에 대한 국제사회의 이미지에 타격을 줄 가능성이 높으므로 아프가니스탄에 대한 추가파병에 반대하고 있다. 이에 반해 클린턴 국무장관과 게이츠 국방장관은 파키스탄 문제와 아프가니스탄 문제는 구분할 수 없는 문제로, 아프가니스탄에 대한 추가파병을 통해 이 지역에서의 문제가 해결될 수 있다는 입장을 견지하고 있는 것으로 알려져 있다.

셋째, 아프가니스탄 문제에 대한 미국 내 여론이 부정적으로 변화하고 있다. 가령 지난 10월 21일 ABC News와 Washington Post가 공동으로 실시한 여론조사에 따르면 응답자 가운데

45%가 오바마 대통령이 아프가니스탄 문제를 잘 처리하고 있다고 대답했는데, 이는 지난 9월에 비해 15%p가 떨어진 수치다. 또한 CNN 여론 조사에 따르면 설문응답자의 51%가 오바마 대통령이 아프가니스탄 문제에 대해 잘 대처하고 있지 못하다고 대답했는데, 이는 지난 4월의 43%에 비해 8%p가 오른 것이다. 같은 맥락에서 최근 미국 내 일각에서는 아프가니스탄이 ‘제2의 베트남전’이 될 것이라는 우려의 목소리가 있으며, 아프가니스탄 전쟁을 위해 병력을 증원하는 것에 반대하는 여론이 더 강한 것으로 알려져 있다.

넷째, 아프가니스탄 국내 정치 상황이 불안정하다. 대표적으로 지난 8월에 실시한 아프가니스탄 대통령 선거가 부정행위로 인해 재검표에 이르는 사태가 발생했다. 이로 인해 오는 11월 초 현 아프가니스탄 대통령인 하미드 카르자이(Hamid Karzai)와 전 외무장관인 압둘라 압둘라(Abdullah Abdullah) 간의 결선투표가 실시될 예정이다. 이에 아프가니스탄의 일부 정치세력들이 선거를 거부하겠다는 움직임을 보이는 등 아프가니스탄 국내 정치 상황 또한 혼란한 양상을 보이고 있다. 즉 새롭게 구성될 정부의 정당성 문제가 위협받고 있는 상황이다. 이에 따라 미국 정부는 카르자이 후보와 압둘라 후보 간의 연립정부 구성안을 제기하며 안정된 정부구성을 모색하고 있으나, 새로운 정부의 정당성문제를 해결하기 위해선 풀어야 할 과제가 더 많은 것으로 알려져 있다. 따라서 아프간의 국내 정치 상황은 11월에 새로운 정부가 들어선다 하더라도 안정적으로 운영될 가능성이 그리 높지 않다.

다섯째, 이 같은 아프간 문제를 해결하기 위해 미국은 NATO 회원국을 비롯한 주요 우방들의 추가지원을 요청하고 있으나, 이에 대한 일부 우방의 반응은 우호적이지 않다. 가령 지난 10월 18일 사르코지 프랑스 대통령은 아프가니스탄에 대한 프랑스의 추가병력 지원은 더 이상 없을 것임을 천명한바 있다.

4. 미행정부의 대 아프간 지원요청과 우리의 대응방향

이 같은 상황에서 오바마 대통령은 미국 내 여론에 반하는 정치적 부담에도 불구하고 아프가니스탄 대통령 선거 결선투표 이전에 미군의 추가파병을 결정할 것이라는 의견이 지배적이다. 이 맥락에서 우리나라의 아프가니스탄 지원에 대한 미국의 요구는 더욱 강해질 가능성이 높다. 실제로 지난 10월 21일 한미 연합사령부를 방문한 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방부 장관은, “과거 해외 파병은 미국을 위한 것으로 여겼지만 지금은 한국의 안보와 국가이익을 위한 것”이라는 발언과 함께 “아프가니스탄에 대한 지원은 한국 정부의 결정에 달린 문제”라는 입장을 표명했다. 이 같은 발언은 경제적 지원을 강조한 지난 10월 19일 제프 모렐(Geoff Morrell) 미 국방부 대변인의 발언과 달리, 군사적 지원 즉 ‘파병’까지도 한국 정부가 고려해주길 원한다는 미국의 입장을 전달한 것일 수도 있다는 해석이 제기되고 있다.

이 맥락에서 정부는 우리나라의 국제적 위상과 국내여론 등을 감안하여 구체적인 지원형태 및 규모를 결정하고, 이를 11월에 개최되는 한·미 정상회담을 통해 미국 측에 전달할 것으로 알려져 있다. 이와 관련하여 지난 10월 26일 유명환 외교통상부 장관은 아프가니스탄 재건을 위해 필요한 130명 규모의 민간 전문요원과 이를 보호할 수 있는 최소한의 경비 병력 파견을 검토하고 있고, 구체적인 내용은 추후 국회 등과의 협의과정을 통해 결정하게 될 것이라는 입장을 밝힌 바 있다. 향후 아프가니스탄 지원 문제와 관련해서는 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있을 것이다.

1) 프로그램 중심의 지원활동 강화

일반적으로 아프가니스탄에 대한 지원형태는 ‘경제적 지원’과 ‘군사적 지원’으로 구분하는

경향이 있다. 특히 후자의 경우는 대부분 ‘파병’을 수반한다. 그러나 현재 아프가니스탄에 대한 지원은 그렇게 단순화하기에는 무리가 있는 듯 하다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 현재 아프가니스탄은 알카에다와 탈레반 세력 등과 같은 테러집단을 소탕하고, 안정적인 정치체제·경제체제를 건설해야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 이 같은 과제를 해결하기 위해서는 다양한 프로그램이 필요하며, 이 맥락에서 미국을 비롯한 국제사회도 다양한 지원활동을 펼치고 있다. 가령 미국의 경우는 아프간의 안보·치안문제 뿐만 아니라 아프간의 행정부 및 사법부, 그리고 입법부 등의 역량을 강화하기 위한 인적·기술적 차원의 프로그램과 아프간 주민의 교육 및 보건 등을 위한 프로그램들을 마련하여 제공하고 있다. 우리나라의 경우도 병원이나 직업훈련 등 민간차원의 지원이 이루어지고 있는바, ‘경제적 지원’과 ‘군사적 지원’ 즉, ‘파병’이라는 분류 방식 보다는 ‘치안·안보’, ‘민주정부 구성’, ‘사회 인프라 구축’, ‘교육’, ‘보건·의료’, ‘식량지원’ 등으로 구분되는 구체적인 프로그램 형태의 지원방식을 중심으로 논의의 전개할 필요가 있다.

2) 아프가니스탄에 한국의 민주화 경험전수

현재 아프가니스탄은 안정된 민주정부를 구성하는데 난항을 겪고 있다. 이 같은 난항은 국제분쟁이라는 상황도 상황이지만, 민주적 절차를 밟아 가는데 있어서 아프가니스탄의 국내 정치세력 간의 극단적인 갈등상황 때문이기도 하다. 비록 아프간의 상황이 우리의 과거경험과 차이는 있으나, 우리의 민주화 과정에서 겪었던 다양한 시행착오와 성과는 아프가니스탄에서 민주정부를 수립하는데 중요한 교훈이 될 수 있을 것이다. 따라서 이 같은 경험을 바탕으로 아프간 상황에 적합한 프로그램을 개발하여 제공하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다.

3) 지원규모의 확대와 ODA 관련 법·제도 정비

2001년부터 2008년까지 우리나라의 대 아프간 공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA) 규모는 5,540만 달러로 이는 OECD 국가 중 19위에 속하는 금액이다. 즉 우리나라의 경제력에 비추어볼 때 상대적으로 적은 편이다. 또한 이와 관련하여 우리나라는 ODA와 관련한 제도적 장치가 미흡하여, 이를 집행하는 운영체계가 임시적인 측면이 강하다. 가령 무상원조와 유상원조(차관)정책을 결정하고 집행하는 조직들이 분산되어 있어, 우리나라 ODA 정책의 효율성이 떨어지는 측면이 있다. 또한 ODA 정책의 투명성과 일관성을 보장하기 위한 ‘기본법’조차 마련되어 있지 않다. 따라서 이번 기회에 대 아프간 지원이 체계적으로 이루어질 수 있도록 우리나라의 국가적 위상에 걸맞게 원조규모를 확대하고 ODA 관련 법과 제도를 정비하는데 좀 더 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것이다.

4) 아프간 지원관련 국민의 여론수렴과 국회의 역할 강화

앞에서 밝힌 지원형태나 지원규모는 결국 국회의 예산안 심사와 입법과정을 통해서 실행될 수 있으므로, 향후 아프가니스탄 지원문제와 관련하여 우리 국회의 좀 더 적극적인 역할 수행이 강조되어야 할 뿐만 아니라 이러한 과정에 국민여론이 충분히 반영되어야 할 것이다.

정치행정 조사실 외교안보팀
입법조사관 유웅조 (정치학박사)
(788-4551, wyoukr@nars.go.kr)

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하고자 수시로 발간되는 최신 국내의 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용의 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.