

특집: 해외 전문가 시각 (4)

아프가니스탄 철수 후 바이든 행정부의 아시아 전략¹

스콧 스나이더 (미국 외교협회)

아프가니스탄 철수 작전에서 바이든 행정부의 명백한 실패가 이러한 철수 결정의 전략적 의도를 충분히 살리지 못했다. 특히 아프가니스탄에서 미국이 분명한 정치적 의지를 보이지 못한 점, 아프간 정부의 능력과 탈레반의 힘에 대한 잘못된 정보 판단, 미국의 아프간 협력자들을 배신한 채 탈레반의 보복에 무방비 상태로 내버려둔 점이 동맹국들의 미국에 대한 신뢰에 의구심을 낳았다. 바이든 행정부의 아프가니스탄 철수 방식과 관련하여 철군 수행 능력에 대한 비판은 있지만, 바이든 대통령은 강한 의지를 과시했고, 현실주의와 전략적 명확성을 보여주었으며, 미국 외교정책 집행의 핵심을 반테러리즘에서 강대국간 경쟁으로 변경한다는 점을 명백하게 하였다. 그 결과, 미국의 아프가니스탄 철수는 동맹국인 한국과 한미동맹에 여러 상반된 메시지를 보내고 있다. 이 글은 바이든 행정부의 아프가니스탄 철수가 초래한 비용과 편익에 대한 종합적인 평가를 바탕으로 앞으로 미국의 동북아시아 정책, 특히 한미동맹에 갖는 함의를 다루고자 한다.

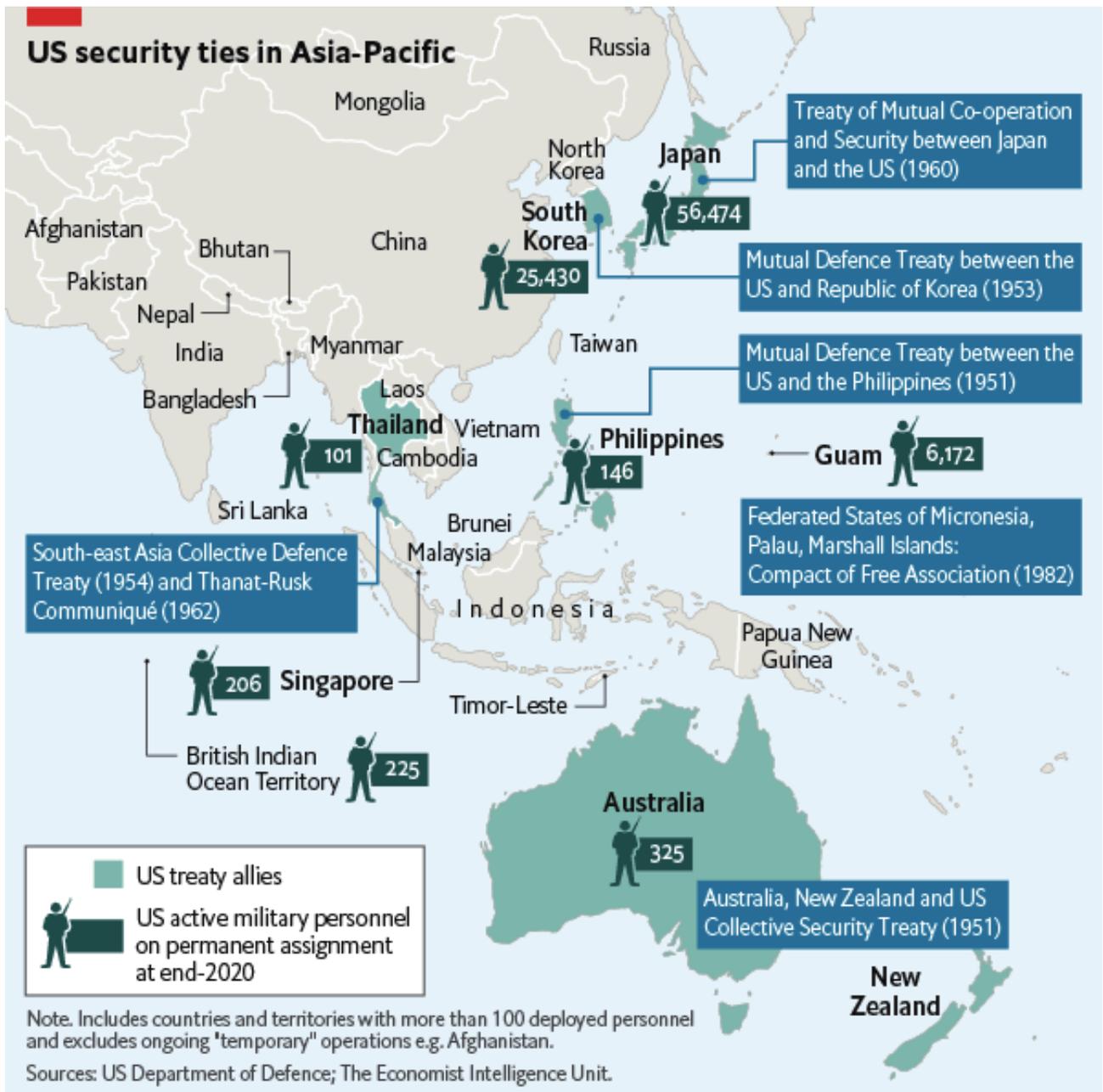
혼란스러웠던 아프가니스탄 철수의 단기비용

바이든 행정부의 아프가니스탄 철수는 일부 동맹국들이 철수 결정의 전략적 의도에 공감할 만한 이유가 있음에도 불구하고, 즉각적으로 바이든 행정부의 역량에 대한 불신 혹은 의구심을 자아냈다. 철수 작전 실행 과정과 바이든 행정부의 아프가니스탄 철수 결정이 미국의 영향력 축소와 고립주의에 무게를 더할 수도 있다는 우려가 이 같은 의구심을 낳았다.

바이든 행정부는 트럼프 행정부에서 이미 중요한 결정이

내려졌으며 탈레반과의 불리한 합의를 그저 이어받은 것뿐이라고 주장하고 있다. 이에 비해, 공화당 의원들은 바이든 행정부가 파리 기후협약 재가입, 유럽 및 동북아에서의 미 동맹 재활성화 등 광범위한 외교정책 문제에 있어서 트럼프 행정부 시절의 정책을 뒤집기로 했다는 점을 지적했다.

미국이 아프가니스탄에서의 '영원한 전쟁'을 끝내야 하며, 대테러 전투는 이미 한참 전에 승리했고, 미국보다 더욱 자유민주주의 아프가니스탄을 원하는 이들은 바로 아프간 국민들이라는 바이든 대통령의 주장에는 엇갈린 반응이 이어졌다. 한편, 미국의 철수를 앞두고 빠르게 붕괴한 아프간 군대에서



〈그림〉 아태지역에서의 미 안보 동맹(US security ties in Asia-Pacific)

잘 드러났듯이, 아프가니스탄을 확보하기 위해 쏟아부은 미국의 자금이 헛되이 엉뚱한 곳에 쓰인 것이 명백하다는 의견이 있었다. 또 다른 한편, 대테러 작전이 성공적이었다는 주장이 있었지만, 철수 막바지에 이슬람주의 무장조직(ISIS-K)가 카불 국제공항을 공격하면서 이 주장도 힘을 잃었다. 게다가, 바이든 행정부는 아프가니스탄에 근거지를 둔 테러리스트들이 미국 본토에 공격을 재개할 경우 정치적 공격을 받을 수 있는 처지가 되었다.

국제사회에서의 미국 영향력 축소에 대한 우려 고조

미국의 동맹국들은 미국의 아프가니스탄 철수가 더 광범위한 영향력 축소, 그리고 국제사회에서 리더십을 보이겠다는 정치적 의지의 약화를 알리는 신호탄은 아닌지 우려하고 있다. 자국의 국가안보를 지원하겠다는 미국의 약속에 의존하고 있는 한국을 비롯한 미 동맹국들은 미국이 국외지역에서의 활동에 지나치게 부담을 느낀 나머지, 한반도 방위 공약에 대한 의지를 잃고 있는 것이 아닌가 하는 중요한 질문을 던지고 있다.

바이든 행정부는 동맹 관계들을 재활성화하고자 하지만, 한국의 냉철한 분석가들은 바이든 행정부의 앞으로의 일관성, 그리고 동맹 공약과 관련해 미국이 어떤 조건 하에서 한국의 방위에 기꺼이 전념할 것인지에 대해 평가해 보아야 한다.

미국의 아프가니스탄 철수 이후 한국의 분석가들은 한국에 대한 미국의 안보 의지를 면밀하게 조사하기 위해 의회 승인 시 쓰인 표현, 동맹 내 현존하는 군사 문제에 대한 미국의 태도, 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에 포함될 것으로 보이는 행정부 내 핵 정책 관련 토론을 살펴보았다.

바이든 행정부에서 통과된 첫 국방수권법안이 주한미군의 병력 하한선을 없애면서, 바이든 행정부의 해외주둔미군재배치계획(Global Posture Review) 이행 과정에서 주한 미군의 수에 변화가 있을 수 있다는 기대가 생겼다. 이전 트럼프 행정부에서 통과시킨 승인 법안은 주한미군을 최소한 28,500명으로 유지하도록 했는데, 트럼프 행정부가 자신의 과도한 국방비 부담 요구를 한국에 관철하기 위한 레버리지로서 혹은 김정은과의 합의사항에 따라 무분별하게 미군을 철수시킬 수도 있다는 우려에서 이러한 하한선을 도입했었다. 이 하한선을 삭제한 것은 의회가 트럼프의 판단력에 의구심을 보였던 것과는 달리 바이든은 한국 관련 사안들을 잘 해결할 것이라는 견고한 신뢰를 보여준 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한반도에서의 미국의 영향력이 더 광범위하게 축소될 수 있음을 보여주는 전조로 받아들여질 수도 있다.

미국의 아프가니스탄 철수 이후 한국 여당의 한 정치인은 한국군 장성이 한미연합사령부의 최고사령관이 될 수 있도록 전시작전권 전환을 더욱 빠르게 완료할 것을 촉구하기도 했다. 이러한 상황은 미국의 한국 방위 공약이 신뢰를 잃고 있다는 증거로 보일 수 있지만, 미군이 아프가니스탄에서 겪은 상황과 한국에서의 상황에 직접적인 연관성이 있다는 주장은 곧바로 반발에 부딪혀 공론장에서 퇴출당했다.

마지막으로, 한국의 안보 분석가들은 미국의 아프가니스탄 철수 이후 미국의 억제 정책에서 핵무기의 역할을 제한하기 위한 ‘핵 선제 불사용’ 및 ‘단일 목적’ 사용 방침에 대한 내부 논의 내용 등 바이든 행정부의 확장 억제 정책을 면밀하게 조사했다. 북한은 제8차 당대회에서 핵 및 군 전력 발전에 대한 의지를 다졌고, 현재까지 미국과의 탈핵 협상을 거부하고 있으며, 국방부 보고서에서는 중국이 현재 200개가 안 되는 핵무기를 2030년까지 1,000개 정도로 늘릴 계획이라는 점을 강조하고 있다. 이 같은 상황을 고려하여 한국의 분석가들은

혹시나 확장 억제에 대한 미국의 의지가 약해지지는 않았는지 핵태세검토보고서를 자세히 살펴보고 있으며, 미국과 함께 핵 억제 의사결정을 함께 할 이해당사자 및 파트너로서의 한국의 역할을 강화할 방안을 강구하고 있다.

미국의 미숙한 아프가니스탄 첩보 활동이 주는 영향

미국의 철수가 진행된 방식으로 인해 아프가니스탄의 상황에 대한 미 첩보 기관의 판단력에 의문이 제기되었다. 아프간 정부의 붕괴와 탈레반의 정권 장악의 속도를 예상하는데 미국이 실패한 것으로 나타나면서 여러 분야에 대한 미국의 전략과 정책 실행에도 많은 비판이 잇따랐다. 예를 들어, 미군에 협력했던 아프간인들을 대피시키기 전에 바그람 공군 기지에서 일방적으로 미군을 철수하기로 한 결정은 아프간 군대와 통치구조가 빠르게 무너질 가능성을 고려하지 못했다는 비난을 받는 등 값비싼 대가를 치러야 했다. 이 뼈아픈 오판으로 인해 미국은 철군 실행 수 주 전에 십만 명이 넘는 아프간인들을 대피시키기 위한 병력과 수송수단을 동원해야 했고, 미군에 협력한 십만 명 이상의 아프간인 및 그 가족들은 현재 아프가니스탄에서 탈레반의 보복을 받을 위험에 처해 있다.

바이든 행정부가 미국이 아프가니스탄에서 활동하는 데 결정적인 도움을 주었던 미군의 전 아프간 직원들이 얼마나 되는지 예측하고 이들을 위한 준비를 하지 못한 점은 동맹국들에 특히나 문제로 다가왔다. 게다가 나토(NATO) 동맹국들은 미국이 계속 일방적인 행보를 보이고 철수 결정 이전에 나토 동맹국들과 충분한 논의를 거치지 않았다는 점에 우려를 표했다.

현재 아프가니스탄에서 일어나고 있는 상황은 한반도에 중요한 영향을 줄 수 있다. 바로 의도치 않게 북한 측에 미군의 한반도 주둔 의지에 대한 잘못된 메시지를 보낼 수도 있다는 것이다. 미국의 급작스러운 아프가니스탄 철수는 북한 정치 및 군사 지도자들이 남한에서 일어나기를 꿈꾸던 시나리오였다. 미국의 아프가니스탄 철수로 인해 북한은 미국의 의지도 흔들릴 수 있고 상황이 급반전할 수도 있다고 생각하게 되었다. 그렇기에 북한이 미국의 의지를 시험하거나 남한의 잠재적인 안보 취약성을 이용하기 위한 노력을 배가할 수도 있다는 위험이 있다.

미국의 아프가니스탄 철수가 가져올 장기적 영향

한편으로 바이든 대통령은 자신이 미국의 이익을 위해 옳다고 생각하지만 이전 대통령들이 피해왔던 결정을 내리는 결단을 보여주었다. 자신의 믿음에 따라 행동하겠다는 바이든의 결단은 한국을 안심시켜 줄 것이다. 사실 미국의 동맹 관계들을 회복시키려는 바이든 행정부의 노력은 그동안 한국에게 많은 확신을 가져다주었다. 바이든은 대선 후보 시절에 한국에 대한 미국의 의지를 재확인시키고, 트럼프가 제시했던 것보다 더 나은 대우를 약속하는 기고문을 연합뉴스에 게재하며 한국을 안심시키는 독특한 행보를 보이기도 했다. 바이든은 빠르게 협상을 결론지어 두 동맹국 사이의 갈등 요소였던 분담금 문제를 조기에 제거함으로써 약속을 지켰다. 그 과정에서 트럼프는 거절했던 사안이지만, 바이든은 한미동맹을 위한 한국 금융 지원을 상당히 확대하기로 했다.

바이든의 의지

바이든 행정부가 동맹 강화가 외교정책의 핵심인 전통적인 외교 정책으로 되돌아가면서 한국은 안도의 한숨을 내쉬었을 것이다. 하지만 이와 함께 미국의 긴밀한 동맹 파트너로서의 한국에 대한 대우와 기대도 상당히 커졌다. 바이든은 한국과의 파트너십을 우선시하고, 한미동맹이 광범위한 비전통적 안보 문제에 있어서 공공재(Public Goods)를 제공할 수 있는 포괄적 파트너십임을 재확인하였다. 이를 통해, 한국이 국제사회에서 수행하는 역할과 기여의 중요성을 격상시킬 뿐만 아니라 긴밀한 동맹 파트너로서 미국과 나란히 일할 수 있는 의지와 능력이 있는 한국에 상당한 기대를 가지고 있음을 강조했다. 오랫동안 한미동맹을 지지해온 바이든의 지원을 바탕으로, 미국의 일관성에 대한 국제사회의 인식을 회복하기 위한 전통적인 외교정책의 틀이 다시 도입되었다. 이로 인해 미국의 이익에 부합하게 행동하겠다는 바이든의 결의는 국제문제에서 전통적인 리더십을 복원하려는 미국을 환영할 수밖에 없는 한국에게는 안심이 되는 신호로 받아들여질 수 있다.

중국과의 전략적 경쟁 우선시

미국의 아프가니스탄 철수의 장기적 측면 중 가장 중요한 것은 아마도 바이든 행정부가 중국 및 인도·태평양에 대한 외교정책을 우선시할 것이고, 우선순위를 조정하는 과정에서 중국과의 강대국 경쟁이라는 중차대한 전략적 목표에 방해가 될 수 있는 사항들을 제거할 것임을 보여줬다는 점이다. 바이든은 아프가니스탄에서 철수함으로써 계속해서 모든 것을 동시에 해결하려 애쓰기보다는 전략적 우선순위에 집중할 수도 있음을 보여주었다.

바이든 행정부는 집권 초기 몇 달간 중국과의 기술 경쟁을 주요한 전략적 우선 사항으로 지정했고, 현재 정부의 기강을 세워서 대중국 전략 경쟁에 활용하기 위한 전략 문서들을 광범위하게 펴내고 있다. 미 국무장관 블링컨(Blinken)은 중국을 두고 “안정적이고 개방된 국제 시스템에 심각한 문제를 야기할 수 있는 경제, 외교, 군사 및 기술적 역량을 지닌 유일한 국가”라고 설명하기도 했다. 블링컨은 이전에 중국에 대한 미국의 접근방식이 “필요하다면 경쟁적이고, 가능하다면 협력적이며, 해야 한다면 적대적”일 것이라고 설명한 바 있다. 바이든 행정부가 중국과의 경쟁을 최우선시하면서 수십 년간 수많은 우선 과제들을 동시에 해결하려 했던 미국의 노력에 마침내 중지부를 찍게 되었다. 그러나 이 같은 결정은 동시에 전략적 명확성을 제공하고, 국제사회에서의 미국의 개입 및 우선순위와 관련하여 전략적인 선택을 내리는 절제력을 보여준다.

바이든 행정부가 중국에 집중하기로 한 결정 이전에는 중국의 굴기를 염려한 전략가들이 전략적 경쟁의 초점을 인도·태평양 지역으로 돌리도록 미국을 설득시키기 위해 쏟아부었던 십 년간의 노력이 있었다. 오바마 행정부 시절에도 미국의 관심을 다른 곳으로 돌리려 한 노력이 있었지만, 미국이 아프가니스탄, 이라크, 중동 지역에서 하는 활동들이 방해가 되었다. 하지만 이번에는 바이든 행정부가 그동안 시간을 낭비하게 하고 인도·태평양 지역에서의 미중 경쟁으로부터 미국 의 사결정자들의 관심을 앗아갔던 그러한 활동들을 중단할 의지를 보여주고 있다.

이러한 상황에서 바이든 행정부의 아프가니스탄 철수 결정은 미국이 중국을 진지하게 상대하고 있다는 메시지를 한국에

줄 것이다. 한국은 그동안 경제적으로는 중국에 의지하고 안보에 관해서는 한미동맹에 의지하는 전략적 자세를 오랫동안 고수해왔다. 이를 바탕으로 중국과 미국 중 어느 한 쪽 편을 들지 않는다는 전략을 선호해왔는데, 최근 미중 경쟁이 격화됨에 따라 선택의 폭이 줄어들고 있어 우려를 표하고 있다. 미중 경쟁이 진행되면서 중국과 미국 사이에서 선택을 피할 수 있는 한국의 능력이 제한될 것이다. 미국의 경우 목적의 진정성을 알리는 한편, 수많은 경제적 의사결정들이 특히 기술 영역에서 안보 문제와 불가분의 관계에 있기에 이들을 재정적해야 하는 전략을 추구하고 있다. 결과적으로 미국의 아프가니스탄 철수는 궁극적으로 도를 넘는 중국의 행태에 우려를 표하고, 미국이 전통적인 국제 및 지역 차원의 역할을 회복하기 위해 싸우기를 바라는 한국에 전략적인 결단을 보여준다.

對테러에서 강대국 간 경쟁으로의 전환

마지막으로, 바이든 행정부는 미 정책의 초점이 대테러에서 강대국 간 경쟁으로 바뀌었다는 것을 행동으로 보여주었다. 이러한 변화로 인해 테러리스트 훈련장을 제거하는 노력은 중국과의 전략적 경쟁보다 우선순위에 밀리게 되었다. 그 결과 미국이 유럽과 중동 지역에 가지고 있는 우려 사항들을 제치고 동아시아에서의 개입이 대통령의 최우선사항이 되었다. 이는 트럼프 행정부가 2017년에 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)과 그 맥을 같이하고 있다. 칩스

법(CHIPS for America Act, 반도체 제조 인센티브 법)과 같은 의회의 주요 법안 지원과 효과적인 대중국 경쟁 능력을 확대하기 위해 고안된 기타 개정안들에 힘입어 백악관의 주도 아래 이제 강대국 간 경쟁이 미 정부의 우선 과제가 되었다.

대테러에서 강대국 간 경쟁으로 우선순위를 바꾼 미국의 결정은 한국으로서는 한미동맹의 전략적 우선순위와 바람직한 협력의 성격 및 형태가 바뀐다는 것을 의미한다. 바이든 행정부는 한국군이 이라크와 아프가니스탄에서의 국제 평화정착 작전(Stabilization Operations)을 지원할 것을 요구하는 대신, 전 세계의 비전통적 안보 문제와 인도-태평양 지역에서 투자 협력 및 개발원조에 있어서 더 확대된 파트너십을 요구하고 있다. 사실 한국으로서는 강대국 간 경쟁 상황과 관련하여 미국의 지원 요청을 받는 것이 한국이 평화정착 작전 부대를 통해 역외 대테러 위협을 해결하는 데 국제적 지원을 해달라고 요청받는 것보다 더 심각한 전략적 우려사항이다. 게다가 한국은 국제적인 공공재 제공에 기여하고, 팬데믹 대응(국제 보건), 공급망 회복 및 기후 변화와 같은 분야에서 미국과 협력할 수 있는 상당한 역량을 지니고 있다. 한국은 미국과 중국 사이에서 선택을 강요당하는 상황을 피하면서 미중 경쟁 상황을 빠져나가려고 노력하고 있지만, 그럼에도 불구하고 대테러에서 강대국 간 경쟁으로의 우선순위 전환은 한미 협력의 기회를 확대했다고 볼 수 있다.(번역: 김지윤)

최신 관련자료

- 장지향(2021). “텔레반의 아프가니스탄 재장악과 향후 전망,” 「아시아브리프」 24호, <https://snuac.snu.ac.kr/?p=33396>
- 전재성(2021). “바이든 정부의 인도태평양 및 중국 전략과 한국의 대응,” 「아시아브리프」 21호, <https://snuac.snu.ac.kr/?p=33142>
- 김흥규 외(2021). “미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택 연구,” 대외경제정책연구원,
- 패트리샤킴(2021). “바이든 행정부의 동아시아 외교정책,” 「한국국가전략」 6권 1호.

Tag: 아프가니스탄, 한미동맹, 미중경쟁, 탈레반, 인도태평양, 바이든행정부

1 영어 원문은 <아시아 브리프> 홈페이지에 있습니다.

스콧 스나이더 (ssnyder@cfr.org)

현) 미국외교협회(CFR)의 한국학 선임연구원, 한미 정책 프로그램 디렉터
전) 아시아재단 선임연구원, 미국 평화연구소 아시아 전문가, 스탠포드대학교 객원연구원

저서와 논문: 『South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers』, (Columbia University Press, 2018)
『The Japan–South Korea Identity Clash』 (ed.), (Columbia University Press, 2015)
“Where Does the Russia–North Korea Relationship Stand.” (Council on Foreign Relations, 2019).
“Time for Plan B.” (ed.), (The Washington Quarterly, 2019)
“Domestic constraints on South Korean foreign policy.” (ed.), (Council on Foreign Relations, 2018)

*이 글의 내용은 서울대학교 아시아연구소의 견해와 다를 수 있습니다.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 **편집위원장:** 김용호 **편집위원:** 이명무, 정다정, 김윤희
편집간사: 최윤빈 **편집조교:** 민보미, 이담, 정민기, 최태수 **디자인:** 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가아시아 건설을 위한 공론장

