

아프가니스탄 사태의 전개과정 및 미중관계와 한반도 파급영향

박병광 책임연구원
bkpark@inss.re.kr

- I. 문제의 제기
- II. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정 및 실패 요인
- III. 아프가니스탄 사태가 미중 관계에 미치는 영향
- IV. 한반도에 대한 파급영향 및 고려사항

국문 초록

이 보고서는 미군 철군에 따른 아프가니스탄 사태의 양상과 특징을 살펴보고, 미중관계 및 한반도 안보에 미치는 파급영향과 우리의 고려사항을 도출하는 데 목적이 있다. 미국이 아프가니스탄을 침공한 것은 알 카에다와 오사마 빈 라덴을 제거함으로써 테러와의 전쟁을 승리로 이끌기 위해서였다. 미국은 전쟁 승리 선언 후 테러 거점 제거라는 전략 목표를 현지 안정화로 전환했다. 그러나 안정화를 위한 전술 및 작전에서 한계를 드러냈으며, 현지 정부와의 파트너십에서도 문제를 드러냈고, 안정화를 위한 준비도 부족했으므로 결국 실패한 전쟁이 되고 말았다. 한편 중국은 미국의 부재로 아프가니스탄에서의 역할과 존재감이 점차 강화되고 있다. 중국은 미군의 아프가니스탄 철군을 표면적으로는 환영하면서도 탈레반 세력과 신장위구르 분리주의 세력의 연대를 우려하고 있다. 중국은 향후 아프가니스탄을 둘러싼 지역 정세의 불가측성으로 인해 당장은 아프가니스탄의 정치지형도를 예의 주시하고 있다. 중국은 미국의 아프가니스탄 철군을 계기로 중동지역에서 영향력을 확대할 뿐 아니라 동북아에서도 ‘미국 회의론’을 틈타 영향력 경쟁에서 주도적 위치 점유의 계기로 활용하고자 한다. 미국의 아프가니스탄 철군은 한국에도 적잖은 파급영향을 미치고 있다. 우선 동맹의 방위공약에 대한 신뢰 문제와 동시에 한국의 동맹 책임부담이 제기되고 있으며, 향후 미중 패권경쟁에 대한 연루 심화의 부담 역시 증대하고 있다. 또한 내부적으로는 향후 다양한 이민·난민 유입 증대에 따른 국론 분열 가능성이 존재하며, 미국의 대북정책 후순위화 가능성 등이 우려되고 있다.

핵심어: 아프가니스탄, 탈레반, 국제안보지원군, 신장위구르, 미중경쟁

목차

I. 문제의 제기

II. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정 및 실패 요인

1. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정
 - 가. 아프가니스탄 전쟁의 배경과 목적
 - 나. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정 및 철수 배경
 - 다. 아프가니스탄 전쟁의 특징
2. 아프가니스탄 전쟁의 안정화 정책 실패 요인

III. 아프가니스탄 사태가 미중 관계에 미치는 영향

1. 아프가니스탄 사태를 보는 중국의 입장과 대응
2. 아프가니스탄 사태가 미중 경쟁에 미치는 영향

IV. 한반도에 대한 파급영향 및 고려사항

1. 한반도에 대한 파급영향
 2. 우리의 고려사항
-

I. 문제의 제기

- 미군의 아프가니스탄 철수로 인해 세계 각국은 바이든 대통령이 주장하던 ‘미국의 귀환 (America is back)’이 아니라 ‘탈레반이 돌아온 세상(Taliban is back)’을 목도하고 있음
 - 2001년 12월 미국의 아프가니스탄 침공으로 탈레반 세력은 집권 5년 만에 수도 카불에서 밀려났으나 금년 5월 미군이 철군을 시작한 지 불과 3개월 만에 카불을 포함한 국토의 거의 전역을 점령하였음¹⁾
 - 탈레반이 다시 집권한 이후 아프가니스탄인들은 경제적 궁핍에 허덕이고 난민으로 전락하였고, 소수민족과 여성에 대하여 가혹한 인권탄압이 자행되며, 샤리아법(Sharia law) 등 전근대적이고 교조주의적인 규율로 인해 이중 삼중의 고통에 시달리고 있음
- 미군 철수에 따른 아프가니스탄 사태는 국제질서의 ‘불확실성’과 중동지역으로부터 발신되는 ‘불안정성’의 상징적 사건이 되고 있으며, 미중관계를 비롯하여 무시할 수 없는 국제정치적 파장을 양산
 - 국제사회의 예상보다 훨씬 빠르게 탈레반이 아프가니스탄을 장악하자 미국은 물론이고 서방 국가들은 탈레반 정부 인정에 매우 신중한 모습을 보이고 있으며, 중국과 러시아까지 긴장하는 양상을 발견할 수 있음
 - 특히 바이든 행정부의 아프가니스탄 철군은 미국이 중동에서 벗어나 세계전략의 초점을 ‘중국견제’에 맞추고자 한다는 점에서 대중국 압박 전선이 강화되고 미중 갈등이 심화되는 방향으로 전개될 가능성을 내포
- 이 보고서는 미군 철군에 따른 아프간 사태의 양상과 특징을 살펴보고, 중국의 입장과 대응 실태를 파악하며, 미중관계 및 한반도 안보에 미치는 파급영향과 고려사항을 도출하는 데 목적을 두고 있음

1) 탈레반은 파슈토어로 ‘학생들’이라는 뜻이며, 파키스탄 북부와 아프가니스탄 남부를 중심으로 거주하는 파슈툰족 거주지역에 산재한 이슬람신학교의 교육체계를 이수한 신학생들이 아프가니스탄의 내전을 무력으로 종식 시키고, 이슬람 신정국가 건설을 위해 1990년대 초반에 결성한 수니파 무장단체이다.

- 아프가니스탄은 지정학적 측면에서 중요한 ‘정복자들의 요충지’였기에 고대의 알렉산더 대왕부터 몽골제국의 징기스칸, 그리고 근대의 대영제국은 물론이고 소련과 미국에 이르기 까지 역대의 모든 제국들이 발을 들였으나 결국 고전(苦戰)을 면치 못했던 ‘제국들의 무덤’으로 알려져 있음
- 파이낸셜 타임스는 “제국들의 무덤이 중국을 부른다”고 진단하였으며, 실제로 미군의 아프간 철수를 전후로 서남아시아 지역에서 파키스탄을 축(軸)으로 세력을 키워온 중국의 움직임이 더욱 활발해지고 있음²⁾
- 한편 미군 철수에 따른 아프간 사태를 바라보며 국내외 각 연구기관에서는 다양한 정책브리프를 발간한 바 있음
 - 다수의 보고서들이 미군 철군에 따른 국제적 파급영향과 아프간 내외정세의 추이를 분석하였으며, 이슬람 극단주의 전파에 따른 국제정세의 불안정 가능성과 미국 리더십 위기를 전망하고 있음³⁾
 - 또한 일부의 보고서들은 아프간 사태에 따른 주변국 정세와 파급영향을 중심으로 분석하고 있으며, 특히 중국과 북한의 인식과 반응 및 영향에 초점을 맞추고 있음⁴⁾
- 기존의 관련 연구 성과물들은 미군의 아프가니스탄 철군 배경과 주변국을 비롯한 국제정세 전반에 미치는 파급영향 및 향후 정세전망에 상당히 유용한 가치와 시사점을 제공하는 것으로 평가
 - 그러나 기존에 출간된 대부분 자료들은 이슈브리프 형태의 짧은 단기보고서가 지나는 한계를 지니고 있는바, 동 보고서는 이러한 한계를 보완하고, 미중관계 및 한반도 파급영향을 중심으로 접근하면서 좀 더 포괄적이고 구체적 내용들을 다루고자 의도

2) “The graveyard of empires calls to China” *Financial Times*, June 16, 2021.

3) 인남식, “최근 아프가니스탄 내외 정세 추이 및 전망,” 국립외교원 Ifans Focus(2021.8.17.); 박병광, “미국의 아프가니스탄 철군과 국제정치적 함의,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 283호(2021.8.18.); 김태주, “아프간 사태가 남긴 세 가지 숙제: 가지충돌, 리더십 위기, 지정학 리스크,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 285호(2021.9.9.); 이웅현, “아프가니스탄의 현황과 전망,” 세종연구소 세종정책브리프 2021-16(2021.9.23.)

4) 정재홍, “탈레반 재집권과 중국의 영향력 확대 가능성,” 세종연구소 세종논평 2021-12(2021.8.23.); 인남식, “미군의 아프가니스탄 철군과 주변국 정세,” 일민국제관계연구원 온라인시리즈, No.90(2021.8.24.); 김종원·이상근, “미국의 아프가니스탄 철수에 대한 북한 반응,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 292호(2021.9.30.).

II. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정 및 실패 요인

1. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정

가. 아프가니스탄 전쟁의 배경과 목적

- 아프가니스탄 전쟁(war in Afghanistan)은 2001년 10월 7일 미국의 아프가니스탄 침공으로 발생한 전쟁을 가리키며, 미국 역사상 가장 긴 전쟁으로 기록되고 있음⁵⁾
 - 미국은 2001년 뉴욕에서 발생한 9·11테러 사건 이후 테러 배후에 오사마 빈 라덴과 알 카에다가 관련되었으며, 아프가니스탄 탈레반 정권이 이들을 보호하고 있다는 이유로 침공을 감행
 - 탈레반은 자신들의 후견세력인 파키스탄이 영공과 육로를 열어주지 않으면 미국이 침공하기 어렵다는 오판을 했고, 극단주의라는 동질감은 있었지만 알 카에다와 탈레반은 별개의 조직이었기에 미국의 요구를 거절했음
- 당초 미국의 아프가니스탄 침공 목적은 9·11테러의 주범인 알 카에다를 해체하고, 오사마 빈 라덴을 지원하는 탈레반 정권을 축출해 아프가니스탄에서 알 카에다의 작전 기지를 완전히 제거하는 것이었음
 - 미국은 영국, 소련과 같은 강대국들이 과거 아프가니스탄과의 전쟁에서 패배했음을 잘 알기에 이 전쟁이 미국과 이슬람의 대결로 변질되는 것을 우려하여 알 카에다를 지원하는 탈레반에 대한 응징이 전쟁의 주요 목적이라는 점을 명시했음
 - 미국은 아프가니스탄을 침공해 불과 두 달 만에 탈레반 정권을 몰아냈고, 2011년 5월 1일에는 미군 네이비 실이 파키스탄 아보타바드에서 오사마 빈라덴을 사살함으로써 당초 아프간 침공의 주요 목적을 달성

5) 미국은 2001년 9 11사건 발생 이후 '테러와의 전쟁' 첫 단계로 영국과 연합해 아프가니스탄을 침공했으며, 이를 '항구적 자유 작전(Operation Enduring Freedom)'으로 명명하였고 전쟁 수행 기간이 20년에 달했다.

나. 아프가니스탄 전쟁의 전개 과정 및 철수 배경

- 미국은 아프가니스탄 침공 후 불과 2개월 남짓한 기간에 전쟁 승리 선언을 했으며, 사실상 탈레반 정권을 축출하고 안정화 작전에 돌입
 - 미국의 공식적인 아프간 침공은 수도 카불을 포함한 주요 군사 거점 및 대도시들에 대한 10월 7일의 대규모 총공습으로 시작되었으며, 개전 한 달여만인 11월 13일 반탈레반 세력인 북부동맹이 수도 카불을 함락
 - 미군과 아프간의 반탈레반 무장세력은 12월 5일 토라보라를 점령하고, 12월 7일에는 탈레반의 중심지역인 칸다하르를 함락함으로써 미국은 12월 14일에 아프간전 승리를 선언
 - 그러나 미군은 아프가니스탄에서 철수하지 않고 새로 구성된 아프가니스탄 정부를 지원·유지하기 위해 계속 주둔하는 등 안정화 작전에 집중하면서 막대한 인적·물적 자원을 투입

- 미국은 아프간전 승리 선언 이후 유엔안보리에 요청해 아프간 당국을 지원할 국제안보지원군 (ISAF)을 창설하고, 총선을 통해 카이자르를 대통령으로 하는 새로운 정부를 출범시켰음
 - NATO는 2003년 말부터 국제안보지원군의 지휘권을 인수했고, 2004년에는 아프간에서 총선을 실시하여 카이자르가 대통령으로 당선되고, 국호도 ‘아프가니스탄 이슬람 공화국’으로 변경
 - 미국은 오바마 정부 시기인 2013년 6월 전쟁 발발 12년 만에 카타르에서 탈레반과의 첫 평화 협상을 시작했으나 완전철수결정 → 철군보류 → 완전철수합의 → 최종철수결정에 이르기까지 트럼프 행정부를 거쳐 바이든 집권에 이르러서야 종전에 이르렀음
 - 미국 바이든 대통령은 집권 후 아프간 철수를 선언하고, 금년 5월부터 철수를 시작했으나 이를 계기로 급격히 전쟁의 판세가 탈레반 쪽으로 넘어갔으며, 8월 16일에는 탈레반이 수도 카불을 점령함으로써 아프가니스탄은 다시 탈레반의 나라가 되었음

- 바이든 대통령은 금년 4월 14일 대국민 연설을 통해서 “끝없는 전쟁을 끝낼 때가 됐다”며 9·11 테러 20년을 맞는 9월 11일까지 완전 철수하겠다고 공식 발표했고 나토 역시 수개월 이내 완전 철수를 밝혔음⁶⁾

6) “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/> (검색일: 2021.4.14.)

- 바이든은 백악관 연설에서 “나는 아프가니스탄 주둔 미군을 지휘하는 네 번째 미국 대통령으로서 이 책임을 다섯 번째 대통령에게 넘기지 않겠으며 이제 미군은 집으로 돌아와야 할 시간이다”라고 했음
- 미국이 20년에 걸친 아프간 전쟁에서 철수를 결정하게 된 데에는 미군의 최고 통수권자가 된 대통령 바이든의 개인적 소신의 결과이며, 그는 아프간 전쟁의 개전에 찬성했지만 이후 전쟁이 길어지면서 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 쪽으로 생각이 바뀌었음⁷⁾
- 한편 미국의 아프간 철군 결정은 전략적 정책 전환이 맞물린 것으로서 미국은 아프간 철수를 기점으로 기존의 외교정책에서 중시했던 중동지역을 벗어나 중국군체를 목적으로 전략적 무게중심을 인도·태평양 지역으로 옮겨가려는 생각을 지니고 있음
 - 또한 미국의 아프간 철군은 미국 국내 정치에 대한 고려가 작용한 것으로서 내년 11월 중간 선거를 앞두고 아프간 철군을 통해서 국내 정치에 집중함으로써 민주당 정권의 재창출 기회로 활용하려는 의도 역시 작용하는 것으로 평가⁸⁾
 - ※ 그러나 미군의 아프간 철수로 파생된 예상을 뛰어넘는 혼란과 무질서 그리고 그로 인한 미국의 국제적 위상 추락 및 바이든 행정부의 정치적 부담은 그 근본 책임이 ‘정보의 실패’에 기인하는 것인지 아니면 ‘정책의 실패’에 기인하는 것인지에 대한 문제를 제기

다. 아프가니스탄 전쟁의 특징

- 미국에게 아프가니스탄 전쟁은 21세기 최초의 전쟁이자 20년간 이어진 미국 역사상 최장기 전쟁으로 기록된다는 특징을 지님
 - 미국이 베트남 전쟁에 병력을 파견한 기간은 1965년 3월 8일부터 1973년 3월 29일까지 8년 44일이며, 남베트남이 멸망하는 1975년 4월 30일을 기준으로 해도 베트남전은 10년에 불과
 - 미국의 아프간전이 장기화된면서 당시의 병/부사관/장교들의 세대교체가 이뤄지고, 전쟁 초기에 출생하지 않았던 세대가 미군 입대 가능 연령이 되면서 ‘한 세대의 전쟁(war of a generation)’이라는 별명도 얻었음

7) 서정건, “아프간 철군과 미국 정치 변화, 그리고 한반도 이슈: 역사, 리더십, 선거 관점에서,” JPI Peace Net(2021.9), p. 3..

8) Walter Russell Mead, “Biden’s Afghan Best-Case senario,” *Wall Street Journal*, August 30, 2021.

- 또한 아프가니스탄 전쟁은 나토(NATO) 가맹국이 공격받을 경우 나토 동맹국들이 집단적으로 혹은 개별적으로 공동의 군사적 대응을 한다는 북대서양조약(NAT) 5조가 최초로 발동된 전쟁으로 기록
 - 그 결과 미국의 아프간 전쟁 개전 초기에는 영국과 함께 시작하였으나 전쟁이 지속되면서 모든 나토 가맹국이 참전했고, 탈레반 정권 축출 이후 유엔안보리의 지원 하에 구성된 국제안보군(ISAF)의 지휘권도 나토가 공식 접수하여 행사
 - 그러나 미국의 아프간 전쟁은 현대사에서 영국과 소련에 이어 강대국의 아프가니스탄 침략이 실패로 끝난 3번째 전쟁이며, 2,448명에 달하는 미군이 숨졌고, 2조 2,610억 달러의 전쟁 비용을 지출⁹⁾

2. 아프가니스탄 전쟁의 안정화 정책 실패 요인

- 전략 목표의 전환: 미국의 아프가니스탄 전쟁 목표는 테러 거점 제거에 있었지만 이후 초기 목표가 아프가니스탄 국가건설로 변화하면서 안정화 정책 실패의 빌미를 제공
 - 아프가니스탄은 언어가 상이한 다양한 종족으로 구성되고, 지역에 산개한 부족공동체가 다수이며, 난무하는 군벌 등 국가건설(state-building)의 조건이 매우 열악했음
 - 그러나 미국은 ‘총(무력)’과 ‘돈’으로 아프간을 서구식 세속 민주주의 국가로 교체하는 작업에 매달렸으며, 이는 막대한 자원 투입과 희생을 낳으면서 실패의 결과를 초래
- 전술의 실패: 미국은 안정화를 위한 전술 및 작전에서 한계를 드러냈고, 토착 탈레반 전투 요원에 대한 효과적 전투 전술이 미흡했다는 중론¹⁰⁾
 - 미군과 나토군 및 국제동맹군 등은 탈레반 소탕 작전을 위해 주로 공습 및 지상 작전을 벌였으나 효과적이지 못했고, 오히려 드론 공습 등으로 민간인 부수 피해가 늘어나면서 상황이 악화된 측면도 있음
 - 미국은 2003년 3월 이라크를 침공하면서 아프간 문제에 대한 관심이 줄어들었고, 탈레반은 이를 계기로 남부 파슈툰 지역을 거점으로 전열을 재정비하고 대미 게릴라전에 나서면서 세력을 확장

9) “[이슈큐브] 막 내린 아프간 전쟁…야만의 탈레반 ‘변신’ 주목,” 『연합뉴스TV』, 2021년 8월 17일,

10) 인남식, “최근 아프가니스탄 내외 정세 추이 및 전망,” 국립외교원 주요국제문제분석 2021-20(2021.9), p. 13.

- 파트너십의 문제: 미국은 아프간 안정화의 일환으로 2004년 총선을 실시해 아프간에서 새로운 정부를 수립했지만 미국과 실질적인 협조체제가 구축되지 못했음¹¹⁾
 - 미군의 지원으로 수립된 카불의 친미 정권은 부패와 독직을 일삼아 국민들의 불만과 비판이 점증했으며, 미군의 훈련 지원과 막대한 재정 투입에도 정부군은 탈레반과 맞서 싸울 자생적 역량과 의지를 갖추지 못했음
 - 미국은 아프간 군경을 지원하기 위해 890억 달러를 지출했지만 제대로 관리되지 않았고, 부패한 아프간정부의 간부들은 급료를 가로채기 위해 실제로 존재하지도 않는 병사들을 장부에 기재했음

- 안정화 관련 미군의 한계: 미국은 아프간에서의 안정화를 위해 군이 선두에 나섰지만 전후의 재건 활동은 군보다 민간인과 전문인력들의 투입이 강조되었어야 했음
 - 안정화를 위해서는 전후 질서 회복, 공공 서비스 복구, 파괴된 기본시설 재건, 치안 확립 등을 통해서 아프간의 민간 사회가 자리 잡도록 해야 하지만 이를 전문적으로 자문하기 위한 전문 인력이 부족했음
 - 미군은 아프간에서 토목공사에서부터 각종 의료분야에 걸쳐 국가재건 활동을 지원하는 여러 가지 기능을 수행해 왔지만 안정화에는 국방부보다 국무부를 중심으로 하는 민간 자문단의 역할이 중요한 것으로 판단

11) 인남식, “최근 아프가니스탄 내외 정세 추이 및 전망,” 국립외교원 Ifans Focus(2021.8.17.), p 1.

III. 아프가니스탄 사태가 미중 관계에 미치는 영향

1. 아프가니스탄 사태를 보는 중국의 입장과 대응

- 중국과 아프가니스탄은 1955년 1월 수교했으며, 1963년 11월 베이징에서 양국 간 국경협약을 체결함으로써 아프가니스탄 바타크산(badakhshan) 지역과 중국 신장위구르자치구 사이의 영토분쟁을 해결
 - 중국과 아프가니스탄의 국경선은 약 92km에 불과하지만 1962년 인도와 국경분쟁으로 전쟁을 경험한 중국으로서는 주변국과의 국경문제 해결이 중요하게 부각되면서 아프가니스탄과 서둘러 국경협약을 체결했음
 - 탈레반이 정권을 장악하자 1993년 2월 중국대사관이 카불에서 철수함으로써 중국과 아프가니스탄의 교류는 중단되었으나 9·11사태를 계기로 미국이 개입하면서 2002년 6월 중국은 아프가니스탄에 대사관을 재개설하고 외교관계를 정상화
- 중국은 2010년대에 들어 아프가니스탄의 정세가 점차 안정화를 찾아가자 아프가니스탄에 대한 대규모 투자를 단행하는 한편 2012년에는 양국간 ‘전략적 협력동반자관계’를 수립¹²⁾
 - 중국국영금속기업(MCC)은 2010년 아프가니스탄의 아낙(Aynak) 동광산에 35억 달러를 투자하는 계약을 체결했으며, 2012년에는 중국석유천연가스공사(CNPC)가 아프간 정부와 석유탐사 및 채굴에 관한 계약을 체결
 - 또한 2014년 5월에는 상하이(上海)에서 시진핑 주석과 아프가니스탄 카이자르 대통령이 회동하고, “중국은 아프간의 믿을 수 있는 친구”라면서 양국이 新실크로드 경제벨트 건설에 협력하기로 의견을 교환

12) “阿富汗國家概況” https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1206x0_676209/ (검색일: 2021.8.25.).

- 그러나 중국은 신장위구르족의 무장봉기 활동과 민족 충돌이 이슬람 극단주의 세력과 연관된 것으로 보고 있으며, 탈레반 세력과 위구르족 분리주의 세력의 연대를 경계
 - 2012년 9월 중국공산당 정치국 상무위원이자 정법위원회 서기였던 저우융강(周永康)이 비밀리에 아프가니스탄을 방문하여 카이자르 대통령과 탈레반 세력의 중국내 영향력 확산에 대한 대응을 협의
 - 시진핑 주석도 2013년 9월 카자흐스탄에서 열린 ‘상하이협력기구 정상회의’에서 아프간 대통령에게 중국인들에 대한 안전문제를 부탁하고, ‘3대세력(테러주의, 극단주의, 분리주의)’에 대한 척결을 위해 상호협력할 것을 요청
 - 금년 7월 말에도 왕이(王毅) 외교부장이 중국 톈진에서 탈레반 지도자를 압둘 바라다르를 만나 ‘동투르키스탄이슬람운동(ETIM)’을 거론하며, “중국의 국가안보와 영토보전에 직접적인 위협”이라고 강조¹³⁾

- 미국의 아프간 철수와 탈레반 재집권을 바라보는 중국의 속마음과 대응은 상당히 복잡하고 이중적인 것으로 판단
 - 중국은 그동안 미국의 아프간 주둔을 두고 “9·11 주범인 알카에다를 박멸하고도 계속 남아 있다”고 비난하면서 미군이 중국과 국경을 접한 아프가니스탄 점령을 통해서 중국을 위협하는 ‘그레이트 게임(the Great Game)’을 한다고 주장해왔음
 - 그러나 중국은 정작 미국이 아프간 철수를 발표하자 “미국의 갑작스런 철군 발표가 아프간 전역에 폭발 테러를 촉발했다”면서 “무질서를 방지하고 떠나 그 부담을 다른 나라들에 넘겨선 안 된다”고 비난하는 것으로 바뀌었음¹⁴⁾
 - 이처럼 중국의 태도가 모순된 측면을 보이는 것은 시리아에서 이슬람 테러집단 IS와 함께 싸웠던 위구르족 분리세력이 아프간을 근거지로 삼아 신장위구르 지역으로 침투하여 국내 정치적 혼란을 야기할 가능성을 두려워하기 때문으로 평가¹⁵⁾

13) “王毅會見阿富汗塔利班政治委員會負責人巴拉達爾” https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1895584.shtml (검색일: 2021.7.28.).

14) 『新華通信』 2021年 5月 9日.

15) 『環球時報』 2021年 8月 30日.

- 중국은 미국의 부재로 아프간에서의 역할이 점차 강화되는 것이 사실이며, 미군의 철군을 표면적으로는 환영하면서도 향후 정세의 불가측성으로 인해 당장은 아프간의 정치지형도를 예의 주시하고 있음
 - 중국은 아프간의 정치 불안 또는 내전 등이 중국 안보에 직접적 영향을 미칠 것을 우려하며, 지난 20년 동안 이 지역의 안보 부담을 맡던 미국의 공백이 초래할 불가측성에 긴장하면서 직접 개입은 자제하는 가운데 최대한 위협 요인을 차단하는 데 주력할 것으로 예상
 - 현실적으로 중국은 소련이나 미국처럼 결코 ‘아프간의 덩’에 빠지지 않을 것이라고 장담 하면서 미국을 대체하는 아프간 내 외부 세력이 될 의지도 전혀 없는 것으로 밝히고 있음¹⁶⁾
- 중국은 탈레반과 경제분야를 중심으로 어느 정도의 협력 기초를 유지하는 가운데 정치적으로는 아프간에 대한 국제사회의 간섭을 막아내는 역할을 하면서 아프간발 위기 요인 유입을 차단하는 데 주력할 전망
 - 중국은 아프간 집권 세력에게 느슨한 형태의 안전 보장을 제공하면서 일대일로 전략의 루트로 활용하고, 이를 통해 이라크, 레바논, 시리아, 이란을 연결하는 ‘시아회랑’을 구축함으로써 남아시아를 관통하는 지중해 연결축 형성을 추구하고자 의도할 전망
 - 그러나 만일 탈레반 정권의 공포통치가 발현될 경우 중국으로서는 아프간 집권 세력을 지지하면서 국경 안보에도 신경 써야 할 뿐 아니라 인권 문제의 중심에 노출될 가능성이 있어서 탈레반과의 관계 설정에 일정 정도 거리두기 예상
 - 동시에 중국은 ‘일대일로(一帶一路)’를 이용해 자국은 물론이고 아프가니스탄과도 밀접한 관계인 파키스탄을 포함하는 ‘3각 협력축’을 만들어냄으로써 아프간을 포함하는 위험 지역의 입체 관리를 시도할 가능성

2. 아프가니스탄 사태가 미중 경쟁에 미치는 영향

- 미국은 아프가니스탄 철군 이후의 복잡한 국내외적 비판과 혼란을 수습하느라 중국에 대한 견제와 압박에 빈틈이 생길 수 있으며, 세계 무대에서 차지하는 위상에도 타격을 받음으로써 미중 패권 경쟁에도 영향¹⁷⁾

16) 『環球時報』 2021年 8月 6日.

17) “How the Afghan withdrawal impacts US-China competition,” <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2021/09/17/how-the-afghan-withdrawal-impacts-us-china-competition/> (검색일: 2021.9.17.).

- 반면에 중국은 미군 철수가 미국의 아프가니스탄 정책 실패를 상징하며, “아프간의 주권 독립과 영토의 완전성을 존중하고 내정에 간섭하지 않을 것”이라고 밝히면서 일차적으로 아프간과의 관계 밀착화를 견인
- 동시에 중국은 미국의 아프간 철군을 계기로 “미국이야말로 세계 평화의 교란자, 파괴자이며 강권과 군사적 수단을 통한 문제해결이 더 많은 문제를 초래하게 된다는 교훈을 돌아봐야 한다”고 주장하는 등 국제사회에서 미국에 대한 비난 여론전을 강화¹⁸⁾
- 중국은 미국의 아프가니스탄 철군을 계기로 중동지역에서 영향력을 확대할 뿐 아니라 동북아에서도 ‘미국 회의론’을 틈타 영향력 경쟁에서 주도적 위치 점유의 계기로 활용하고자 의도
 - 우선 중국은 미국에 대한 탈레반 정권의 반감을 파고들면서 아프가니스탄에서 힘의 공백을 메우고, 아프간의 지정학적 특성을 이용해 이란과의 직접 연계를 강화함으로써 중동지역에 대한 영향력 확대를 시도해 나갈 것으로 예상
 - 동시에 중국은 아프가니스탄과 국경을 맞대고 있는 중앙아시아 국가들 및 파키스탄과의 연대를 강화하고, 이의 연장선상에서 북한과 러시아 등 기존 우방과의 관계 강화를 통해 아태지역에서 미국의 영향력을 침식하고자 시도할 가능성
- 중국은 아프가니스탄에서 미국이 성급한 철수를 했다고 비난하면서도 미국의 공백을 빠르게 메워나가고자 하며, 아프간을 둘러싼 국제적 논의에도 본격 가세하는 기회로 간주¹⁹⁾
 - 중국은 이슬람권에서 영향력이 큰 이란, 이라크, 파키스탄, 터키 등 4개국과의 고위급 소통을 통해 아프간 문제 등을 논의하고자 하며, 아프간에서 발을 빼는 미국과 달리, 중동지역에서 영향력을 확대할 절호의 기회가 될 수도 있다는 기대감을 가진 것으로 관측²⁰⁾
 - 중국은 미국이 빠진 틈새를 공략해 아프간 재건에 적극적으로 참여함으로써 중동 내 영향력 및 글로벌 리더십 확보에 나설 가능성이 있으나 미군의 공백을 메우기 위해 중국이 아프간 사태에 군대 파견 등 무력 개입할 가능성은 희박한 것으로 판단

18) “王毅：中俄應在阿富汗問題上加強戰略溝通” https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1899873.shtml (검색일: 2021.8.17).

19) “중, 이슬람 4개국 고위급 소통…대테러 훈련도,” 『연합뉴스TV』, 2021년 8월 19일.

20) Sarah Zheng and Kinling Lo, “Risks and opportunities for China in Taliban’s return to power in Afghanistan,” *South China Morning Post*, 16 Aug, 2021.

- 아프가니스탄에서 미군의 전격적 철수는 향후 지정학적·전략적 중심추가 중동지역에서 인도·태평양 지역으로 확실하게 전환됨을 의미하며, 중국에 대한 견제에 초점이 맞춰질 것이라는 점을 의미²¹⁾
 - 미국은 단계적으로 ‘중동 떠나기’를 실행하면서, 대중국 견제를 위한 인도·태평양 전략에 집중할 것이며, 향후 극단주의 테러에 대해서는 단독으로 대응하기보다 나토 및 중동의 동맹 우방국과 연합전선을 조직해 공동으로 대응할 전망²²⁾
 - 또한 미국은 단기적으로 아프가니스탄 철군의 수모를 당하겠지만 중기적으로는 국내 정치 안정을 이룬 뒤, 미국과 동맹의 힘을 결집하고 중동개입에 따른 자원의 소모를 극복하면서 다시 대중국 견제에 집중하여 아태지역에서의 패권적 지위를 지속하고자 시도할 것임
 - ※ 결국 미국의 아프가니스탄 철군은 단기적으로 미국의 위상에 타격을 주고 중국의 영향력 확대를 자극하는 등 미중 경쟁에도 영향을 미치겠지만 미중간 세력전이의 변곡점이 될 것이라고 보기에는 신중할 필요

IV. 한반도에 대한 파급영향 및 고려사항

1. 한반도에 대한 파급영향

- 동맹 방위공약 신뢰 문제 부상: 미국의 일방적 철수 결정에 따른 아프간 사태는 미국의 방위 공약에 대한 신뢰 문제를 야기하고, “과연 미국을 믿어도 되느냐”는 회의론 등장 요인으로 작용
 - 바이든 대통령은 아프간 주둔 미군 철수 이유를 설명하면서 “미국의 국익이 없는 곳에서 미군을 희생시키지 않겠다”고 했으며, 이를 계기로 한국은 물론이고 나토와 대만 등 주요 우방국에서 방위공약 회의론이 등장한 바 있음

21) 미국의 아프가니스탄 철군 후 영국, 호주와 인도·태평양 지역의 새로운 안보동맹인 ‘오커스(AUKUS)’를 출범시킨 것이 좋은 사례라 할 것이다.

22) “US looks to Asia-Pacific region after Afghanistan withdrawal,” <https://atalayar.com/en/content/us-looks-asia-pacific-region-after-afghanistan-withdrawal> (검색일: 2021.8.23.).

- 바이든 행정부는 한국 등 동맹과 아프간 상황은 근본적으로 다르다며 방위공약에 변함이 없다는 입장을 견지하고 있으나 한국 내 보수층을 중심으로 이미 ‘한미동맹 위기론’이 제기된 바 있음
- 실제로 미국은 과거 ‘베트남 철수’를 비롯하여 국가이익에 도움이 되지 않는다면 언제든지 발을 빼는 모습을 보여 왔다는 점에서 미군이 주둔하고 있는 한반도에서도 아프간과 같은 상황이 발생하지 말라는 법은 없다는 경각심을 가질 필요
- 한국의 동맹 책임 및 부담 증대 가능성: 미국의 아프가니스탄 철군은 70년 가까이 미군이 주둔하고 있는 한국에게 동맹국으로서의 책임과 부담을 공유하고 적극적인 역할에 나설 것을 요구하고 있음
 - 미국이 아프간에서 일방적으로 철수한 배경에는 미국이 외국에서 벌어지는 내분에 미군을 끝없이 파병하는 것은 더 이상 국내적으로 수용할 수 없다는 점에서 미국 국익판단의 가변성을 보여주는 좋은 예라 할 수 있음
 - 미국은 여론이 움직이는 나라이며, 여론의 변화에 따라서 주한미군도 감축 또는 철수하지 말라는 법이 없다는 점에서 한국이 미국의 동맹으로서 기여하지 못한다면 주한미군의 입지 역시 약화할 수밖에 없다는 주장에도 귀를 기울일 필요
- 미중 패권경쟁 연루 심화 부담 증대: 미국의 아프가니스탄 철군은 미국이 중국견제 강화로의 정책 전환을 의미한다는 점에서 미중 패권경쟁 연루에 대한 한국의 부담 증대 가능성
 - 미국은 아프가니스탄 철수를 계기로 그 동안 외교정책에서 우선시했던 중동지역을 벗어나 중국에 대한 견제를 위해 인도-태평양 지역으로 세계전략의 무게중심을 옮겨갈 것으로 예상
 - 한국은 미중 패권경쟁에서 어느 일방에 기울기보다는 ‘전략적 모호성’을 유지하고 있으나 아프간 철수를 기점으로 한국의 인태전략 및 쿼드참여 등 대중국 압박 전선 동참에 대한 미국의 요구는 더 거세질 전망
- 이민·난민 유입 증대에 따른 국론 분열 가능성: 아프간사태는 전 세계적 이민과 난민 관련 대응 문제에서 한국도 자유롭지 않다는 점을 시사하며, 우리에게 새로운 고민을 안겨 주는 사건으로 작용
 - 아프간사태에 따른 난민 유입은 일회성으로 끝나기보다 향후 세계 곳곳에서 분쟁과 전쟁, 기후변화가 증가함에 따라 이민·난민 유입의 촉매제가 될 수 있으며, 이에 따른 국론분열과 사회부담도 증대될 가능성

- 그러나 우리국민 다수는 유럽의 난민위기 발생 당시 심각할 정도로 혼란했던 모습과 국내로 유입된 난민과 이민자들이 과연 한국사회에 무리 없이 동화될 것인가에 대한 우려 등으로 인해 그들을 사회불안 의 한 요인으로 인식한다는 점에서 이에 대한 대응책 마련 필요²³⁾
- 미국의 대북정책 후순위화 가능성: 미국은 당분간 아프간사태 수습 등으로 북한 비핵화문제가 정책 우선순위에서 뒤로 밀릴 가능성이 있는 반면 북한은 회색전략 강화 가능성
 - 이는 미국이 북한과의 협상에서 먼저 양보를 하며 ‘관여정책’을 적극적으로 취할 가능성이 더 낮아졌다는 것을 의미하고, 단기적으로 남북관계 개선과 북핵문제 해결의 동력도 약해질 수 있다는 점을 시사
 - 반면 북한은 미군 철수에 따른 군사적 공백을 틈타서 탈레반세력이 아프가니스탄을 장악한 것을 보고, 향후 한미간 균열과 남남간 갈등 조장을 시도함으로써 비핵화 국면에서 주도권을 잡고자 할 가능성

2. 우리의 고려사항

- 미군 철수에 따른 아프간 사태의 혼란이 한국 내에서 동맹 방위공약에 대한 신뢰 문제에 초점이 맞춰지고, 한미관계를 약화시키는 방향으로 발전하지 않도록 관리할 필요
 - 한국은 경제발전과 민주화를 동시에 이룬 무역 강국일 뿐 아니라 동북아시아의 지정학 질서에서도 미국에 절대적 우호 국가란 점에서 아프가니스탄과 단순 비교하는 것은 설득력이 약하며, 방위공약에 대한 회의론은 한국과 미국 양측에 모두 실효성이 크지 않은 것으로 판단
 - 한편 미국은 아프간 철수를 통해 대중국 견제에 더 힘을 기울일 것으로 전망된다는 점에서 오히려 한국과의 동맹관계를 더 강화하는 방향으로 나아갈 수 있다는 점에서 우리는 이를 적절히 활용할 필요

23) 2020년 12월 유엔난민기구(UNHCR)와 한국리서치가 국내 남녀 1,016명을 대상으로 실시한 여론조사에서 난민 수용 찬성 비율은 33%, 난민 수용 반대 비율은 53%였으며, 난민 수용 반대 이유로는 우리국민의 경제적 부담증대(64%), 범죄를 비롯한 사회문제 우려(57%) 등이 꼽혔고, 난민 수용 찬성의 이유로는 난민들 인권에 대한 존중(74%)과 난민협약 가입국으로서 대한민국의 책임(56%) 등이었다.

- 트럼프 시기는 물론이고 바이든 행정부 등장 이후에도 미국은 동맹국들에 대한 책임과 분담을 강조하고 있다는 점에서 이러한 요구가 향후 한국의 부담으로 작용할 수 있다는 점을 고려하고 대응책을 마련할 필요
 - 이는 단순히 한국 정부가 방위비 분담금 문제에만 몰두하는 것이 아니라 군사동맹의 골간은 연합훈련이란 점을 고려할 때, 한미연합훈련 연기를 둘러싼 논란에서 동맹 관리의 책임이 있는 외교부와 국방부 등 우리 정부가 ‘동맹 관리’를 위해 보다 적극적 노력을 기울일 필요

- 미국의 아프간 철수로 대중국 견제에 더 집중할 것이라는 국제사회의 평가는 향후 미중 패권 경쟁의 격화를 의미하며 ‘끼인 국가’로서 한국의 딜레마 가중을 의미한다는 점에서 민감하고 선제적인 대응을 요구
 - 특히 최근 발표된 호주, 영국, 미국(Australia, United Kingdom, United States)의 삼각동맹인 ‘오커스(AUKUS)’에서 볼 수 있듯이 미중 대립구도에 대응하는 각국의 전략적 선택이 적극화되는 추세
 - 한국은 미중 대립구도 속에서 국가이익에 기반한 독자적 원칙을 추구하면서도 중국을 향한 포위망 구축의 목적을 가진 미국으로서는 한미동맹을 더 중시할 수밖에 없다는 점을 고려하면서 이를 적극 활용하는 노력도 병행할 필요

- 미군의 아프간 철수에 따른 혼란과 국제정치적 파장은 한반도 이슈에도 영향을 미치는 바, 이에 대한 단기적 및 중장기적 시사점을 고려하면서 대응책을 마련해 나갈 필요
 - 단기적으로는 북한의 회색지대 전략 강화 및 미국의 대북정책 후순위화를 차단하기 위해 북한에 대한 인도적 지원책 등 평화관리와 동시에 미국과의 적극적 접촉을 통한 한반도 문제의 주의를 환기시킬 필요
 - 중장기적으로는 한반도 평화프로세스의 진전과 동시에 예기치 못한 북한의 급변사태 및 그에 따른 북한 지역 안정화의 시사점과 교훈을 아프간 사태로부터 파악하고 선제적 대응책을 모색할 필요

참고문헌

- 김종원·이상근. “미국의 아프가니스탄 철수에 대한 북한 반응,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 292호(2021.9.30.).
- 김태주. “아프간 사태가 남긴 세 가지 숙제: 가치충돌, 리더십 위기, 지정학 리스크,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 285호(2021.9.9.).
- 박병광. “미국의 아프가니스탄 철군과 국제정치적 함의,” 국가안보전략연구원 Issue Brief 283호(2021.8.18.).
- 서정건. “아프간 철군과 미국 정치 변화, 그리고 한반도 이슈: 역사, 리더십, 선거 관점에서,” JPI Peace Net(2021.9.).
- 이용현. “아프가니스탄의 현황과 전망,” 세종연구소 세종정책브리프 2021-16(2021.9.23.).
- 인남식. “최근 아프가니스탄 내외 정세 추이 및 전망,” 국립외교원 Ifans Focus(2021.8.17.).
- 인남식. “미군의 아프가니스탄 철군과 주변국 정세,” 일민국제관계연구원 온라인시리즈, No.90(2021.8.24.).
- 정재홍. “탈레반 재집권과 중국의 영향력 확대 가능성,” 세종연구소 세종논평 2021-12(2021.8.23.).
- “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/> (검색일: 2021.4.14.)
- “王毅会见阿富汗塔利班政治委员会负责人巴拉达尔” https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1895584.shtml (검색일: 2021.7.28.).
- “王毅: 中俄应在阿富汗问题上加强战略沟通” https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1899873.shtml (검색일: 2021.8.17.).
- “US looks to Asia-Pacific region after Afghanistan withdrawal,” <https://atalayar.com/en/content/us-looks-asia-pacific-region-after-afghanistan-withdrawal> (검색일: 2021.8.23.).
- “阿富汗国家概况” https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1206x0_676209/ (검색일: 2021.8.25.).
- “How the Afghan withdrawal impacts US-China competition,” <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2021/09/17/how-the-afghan-withdrawal-impacts-us-china-competition/> (검색일: 2021.9.17.).

Walter Russell Mead, “Biden’s Afghan Best-Case senario,” *Wall Street Journal*, August 30, 2021.

『연합뉴스TV』 2021년 8월 19일,

Financial Times, June 16, 2021.

South China Morning Post, 16 Aug, 2021.

『新華通信』 2021年 5月 9日.

『環球時報』 2021年 8月 6日.

『環球時報』 2021年 8月 30日.

Abstract

US Withdrawal from Afghanistan and Implications for US-China Relationship and Korean Peninsula

Park Byung-Kwang

(Institute for National Security Strategy)

This report aims to examine the development and characteristics of the situation in Afghanistan following the withdrawal of US troops. It also aims to draw our considerations and the impact of US withdrawal on US-China relations and the Korean Peninsula. The US invasion of Afghanistan was to win the war on terrorism by eliminating Al-Qaeda and Osama Bin Laden. After declaring victory in the war, the United States shifted its strategic goal of eliminating terrorist bases to local stabilization. However, it revealed limitations in tactics and operations for stabilization, revealed problems in partnership with the local government, and lacked preparations for stabilization, which ultimately resulted in a failed war. Meanwhile, China is gradually strengthening its role and presence in Afghanistan due to the absence of the United States. Although China ostensibly welcomes the withdrawal of US troops from Afghanistan, China is concerned about the solidarity between the Taliban and the Xinjiang Uyghur separatists. China is paying close attention to the political topography of Afghanistan right now due to the unpredictability of the regional situation surrounding Afghanistan in

Abstract

the future. With the US withdrawal from Afghanistan as an opportunity, China not only expands its influence in the Middle East, but also seeks to use it as an opportunity to occupy a leading position in the competition for influence in Northeast Asia. The US withdrawal from Afghanistan is having a significant ripple effect on South Korea as well. First of all, the issue of trust in the US's allied defense commitment to South Korea is being raised. At the same time, South Korea's burden of responsibility for the alliance is being raised, and the burden of deepening its involvement in the US-China hegemony competition in the future is also increasing. In addition, domestically, there is a possibility that the national opinion may be divided due to the increase in the influx of various migrants and refugees in the future. There are concerns about the possibility that US interest in North Korea policy may weaken due to the chaos caused by the US withdrawal from Afghanistan.

Keywords: Afghanistan, US Withdrawal, US-China Relationship, Al-Qaeda, Terrorism

INSS

전략보고

December 2021. No.149

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 www.inss.re.kr