

# 미국의 對 중앙아시아 정책

조 송 옥

(한양대 국제학대학원 미국학과 석사과정)

- I. 들어가는 말
- II. 미국의 대 중앙아시아 정책
  - A. 정책의 목표와 수단
  - B. 정책의 한계점
- III. 오바마 신행정부의 중앙아시아 정책 전망
- IV. 맺음말

## 한글 초록

본 연구에서는 미국이 지리, 정치문화, 경제적으로 반대선상에 위치한 중앙아시아5개국에 대해 어떠한 정책을 펴왔으며, 2008년 당선된 오바마 대통령 이후에 중앙아시아 정책이 나아갈 방향에 대해 살펴본다. 미국은 2001년 9.11 이후 대테러 전쟁의 일환으로 중앙아시아 국가와 긴밀한 관계를 맺었다. 그러나 2004년 이후 구소련 지역에서 발생한 일련의 민주화 물결로 위협을 느낀 중앙아시아 국가들은 미국에 대한 의존도를 축소해왔다. 미국은 중앙아시아 지역에서 민주적 시장 경제체제 수립, 대 테러 및 마약 활동 등 안보적 이익 확보, 역내 에너지 개발의 촉진이라는 목표를 가지고 지속적으로 중앙아시아에서 다양한 정책들을 펼치고 있다. 하지만 중앙아시아 국가의 권위주의 체제와 중앙 아시아인들과 미국의 인식의 차이, 미국의 관심과 자원의 부족, 국제질서상의 제약은 목표를 현실화하는데 한계로 작용하고 있다. 일방주의와 선제공격의 대외정책으로 국내외적 비판에 직면했던 부시행정부 이후, 새로운 오바마 행정부는 대화와 협력을 중요시하는 다자주의 방향으로 이끌어갈 것으로 보인다. 이러한 새 행정부의 대외정책 특징은 미국의 대 중앙아시아 정책과 중앙아시아 국가 및 주변 이해대상국의 상호작용에 있어 긍정적인 작용을 할 수 있다.

주제어: 미국, 중앙아시아, 미국의 대외정책, 거대게임, 오바마

## I. 들어가는 말

세계적 지전략가 브레진스키가 1997년 발표한 그의 저서 ‘거대한 체스판(The Grand Chess Board)’에서 중앙아시아는 ‘유라시아의 발칸’으로 소개되었다. 그는 세계의 중심축인 유라시아 중에서도 중앙아시아는 지정학적, 안보적, 역사적 가치와 잠재적으로는 경제적인 중요성 때문에, 지리적 거리에도 불구하고 중앙아시아가 ‘미국의 포괄적 지정 전략의 일부

가 되어야 한다'고 지적하였다.<sup>152)</sup> 지리적으로 지구의 반대편에 위치하고 있을 뿐 아니라, 문화·정치·경제적으로 완전히 상반된 모습으로 거의 상관이 없던 두 지역, 곧 미국과 중앙아시아<sup>153)</sup>는 브레진스키의 예언이 있는 지 불과 4년 만에 역사상 유래 없던 상호간의 관계를 맺기 시작했다.

2001년 9.11 테러 사건의 결과로 테러집단의 근거지이자 지원국으로써 아프가니스탄에 대한 전쟁을 수행하면서 미국이 새롭게 얻게 된 것 중 하나가 '중앙아시아의 발견'이다.<sup>154)</sup> 소련의 붕괴 후 권력공백 상태가 된 구소련 지역에 대한 미국의 관심은 주로 에너지자원이 풍부한 코카서스 지역에 집중되었다. 그러나 9.11 테러사건 이후 미국이 거의 즉각적으로 우즈베키스탄의 하나바드(Khanabad), 키르기스스탄의 마나스(Manas)에 공군기지, 타지키스탄의 군사시설을 설치하고 중앙아시아 5개국에 대한 원조를 확대하는 등, 미국의 관심은 코카서스를 넘어 중앙아시아 지역으로 확대되었다. 미국은 해당 지역을 이슬람 극단주의 테러 단체의 온상지인 아프가니스탄에 대한 전쟁을 수행하기 위한 기지로 이용할 뿐 아니라, 이슬람 신앙을 가진 중앙아시아에서 폭력적인 이슬람 원리주의 세력의 성장을 사전에 방지한다는 목표를 두고 있었다. 당시 자국 내 분리주의 세력이 이슬람 원리주의자의 영향을 받는 것을 두려워했던 러시아와 중국도 자신의 뒷마당(backyard)에 해당하는 중앙아시아에 미국의 군사기지 설치하는 것을 대해 반대하지 않았다.

하지만 2005년 우즈베키스탄에서 있었던 '안디잔 사태(Adijon Uprise)' 이후 미국과 우즈베키스탄의 견해차이로 우즈베키스탄의 하나바드에 있던 미군기지인 K-2가 철수한 이후, 미국의 중앙아시아 국가들과의 관계 및 영향력은 점차 줄어든 것으로 평가된다.<sup>155)</sup> 안디잔 사태에 대해서 '비무장 시민들의 시위에 대한 정부군의 폭력적 강경진압'으로 인식하는 EU 및 미국과 '이슬람 원리주의의 영향을 받은 탈옥수들에 의한 폭력시위의 발생'으로 인식하는 러시아, 중국을 비롯한 SCO(Shanghai Cooperation Organization, 상하이 협력기구) 회원국들의 시각 차이가 있었던 것이다. 또한 미군철수의 배경에는 2003년부터 계속되어온 구소련 지역에서의 일련의 시민혁명<sup>156)</sup>의 배후가 미국이라는 의구심이 자리 잡고 있다. 게다가 미국이 테러와의 전쟁의 초점을 아프가니스탄에서 이라크로 옮겨가면서 해당지역에 대한 관심과 지원이 줄어들자, 이 지역 국가들은 미국이 중앙아시아에서 급격한 민주화를 추구하는 것에 더욱 불만을 갖게 되었다. 그림1은 2002년 테러와의 전쟁 수행으로 미국이 중앙아시아에 대한 지원이 급격히 늘어났으나 그 이후 2001년 이전보다 약간 나은 수준으로 떨어졌음을 보여준다. 게다가 2000년 이후 중앙아시아 각국의 경제사정이 완화되면서 미국의 지원금에 대한 의존도는 더 적어졌다.

경제적 지원금에 의존했던 미국의 중앙아시아에 대한 영향력이 지원금 감소와 급속한 민주주의 전파로 인한 체제붕괴 위협이라는 중앙아시아 권위주의 정부의 의구심과 맞물리면서, 미국의 발자취는 점점 줄어든 것이다. 반면 이를 틈타 러시아와 중국의 이 지역에 대한 영향력은 더 확대되었다. 러시아와 중국은 중앙아시아의 민주화를 강요할 의도가 없으며,

152) Z. 브레진스키(김명성 역), 2000, 「거대한 체스판」, 2000, p165-198

153) 중앙아시아의 정의는 학자별로 상이하나, 본 글에서는 중앙아시아를 중앙아시아 5개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄)을 지칭하고 있다. 이는 미국정부에서 중앙아시아 5개국을

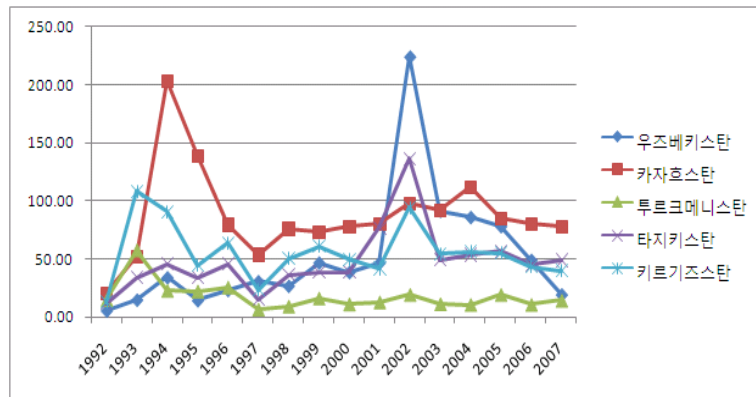
154) Maynes, Chales Williams, 「America Discovers Central Asia」, Foreign Affairs, Vol.82, Issue2, 2003

155) Martha Brill Olcott, 「The Shrinking Footprint in Central Asia」, Current History, 2007

156) 2003년 그루지아의 장미혁명(Rose Revolution), 그 이듬해 우크라이나의 오렌지 혁명(Orange Revolution), 2005년 3월 키르기스스탄의 튜립혁명에 이르는, 구소련 지역에 정권 교체를 유발한 색채혁명(Color Revolution)과 2005년 5월 우즈베키스탄에서 일어난 안디잔 사태를 포함한다.

중앙아시아 국가의 현재 체제를 인정해주는 부담 없는 파트너이기 때문이다. 실제로 2006년 한 기자회견에서 중국과 러시아, 그리고 중앙아시아 국가들이 주요 회원국으로 있는 SCO의 사무총장은 “CIS 내 색채혁명의 시대는 갔다.”고 선언함으로써 역내 권위주의 레짐의 안전을 보장하는 SCO의 역할을 역설하였다.<sup>157)</sup>

[그림 1] 미국의 대 중앙아시아 지원금 변화추이 (단위:백만달러)



출처: Fact Sheet of Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008  
(<http://www.state.gov/>)

참고: 1993,4년도 지원금이 늘어나는 약상을 보인 것은 당시 내전으로 혼란을 겪던 타지키스탄을 제외한 중앙아시아 4개국이 1994년도에 NATO의 ‘평화를 위한 동반자 프로그램(PFP, Partnership for Peace)’가입한 것과 관련된 것으로 보인다.

불과 10년 사이 중앙아시아와 미국은 역사상 유래없던 관계 강화와 관계의 약화를 겪었다. 미국의 대외정책에서 살펴보면 이는 부시 행정부의 ‘테러와의 전쟁 수행을 위한 중앙아시아 진출 결정’과 이라크전 수행 명분을 세우기 위한 ‘Freedom Agenda’라는 정책상의 전환에 기인한다. 아프가니스탄에 대한 전쟁수행을 위한 기지로써 중앙아시아 진출은 양 지역의 관계를 급속도로 원활하게 하였다. 반면 2003년 이후 수행된 이라크전을 통해 대량살상 무기가 발견되지 않으면서 미국이 이라크전을 정당화하기 위해 ‘독재체제 축출’이라는 명분을 내세우게 된 것은, 권위주의 국가가 주류인 중앙아시아와 민주주의 수호를 외치는 미국과의 관계를 악화 시켰다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 2008년 미국 대통령 선거를 통해 당선된 민주당의 오바마 대통령 당선인이 꾸려갈 새로운 미국이 중앙아시아 지역에 대해 어떻게 인식하고 어떠한 정책을 펼칠 것인가는 향후 미국과 중앙아시아 국가들의 관계를 전망하는데 주요한 지표가 될 것이다. 그리고 21세기 중앙아시아에서의 ‘거대게임(Great Game)’으로 불리는 패권경쟁의 주요행위자 중 하나인 미국과 이 지역과의 관계를 살펴보는 것은 앞으로 중앙아시아 사회가 어떤 방식으로 발전할 것인지를 예측하는데 하나의 시야를 제공해준다. 또한 2008년 8월 발발한 그루지아전 둘러싸고, 구소련 지역의 러시아 주도 단극(unilateral)질서가 아닌 다극(multilateral)질서로의 전환이나 혹은 냉전체제로의 회귀냐에 대한 논의에 있어서도 미국의 향후 이 지역에 대한 정책은 하나의 단서가 될 것이다.<sup>158)</sup>

본 글은 아래와 같은 질문들에 대한 답을 찾고자 쓰였다. 미국의 중앙아시아에서의 영향

157) 정은숙, 「상해협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계전망」, 세종정책연구 제4권 2호, 2008

158) 김열수, 「신냉전질서의 등장 가능성과 한계: 그루지아 전쟁을 중심으로」, 국가전략 14권 4호, 2008

력은 향후 어떻게 변화하거나 변하지 않을 것인가? 그리고 이것은 중앙아시아 사회의 변화 방향에 어떻게 작용할 것인가? 또한 미국의 정책이 중앙아시아를 둘러싼 국가들의 질서에 있어 어떠한 영향을 끼칠 것인가? 이러한 질문에 답하기 위해서 글의 순서는 다음과 같다. 먼저, II장에서는 미국이 중앙아시아에서 추구하는 목표 및 그 목표를 이루기 위한 수단에 대해 미국 정부자료를 중심으로 논의할 것이다. 그러한 목표와 수단, 한계는 무엇인지 살펴해보겠다. 그리고 III장에서는 오바마 행정부에서 내세우는 대외정책, 그 중에서 중앙아시아 정책은 어떤 것일지 전망해본다. 마지막으로 IV장에서 단정적인 결론이 아닌 앞선 두 장에서 논의한 미국의 중앙아시아 정책의 목표, 수단, 한계 및 새로운 오바마 행정부의 정책을 종합하여 향후 중앙아시아에서 미국의 정책방향과 그 영향에 대해 전망할 것이다.

## II. 미국의 중앙아시아 정책

### A. 정책의 목표와 수단

앞선 브레진스키의 말에서도 알 수 있듯이, 미국의 눈으로 볼 때 중앙아시아 지역이 경제, 문화, 사회적으로 낙후성에도 불구하고 중요한 이유는 본래의 지정학적 의미 때문이다. 중앙아시아 지역이 역사적으로 동서를 연결하는 ‘유라시아의 심장(The Heart of Eurasia)’일 뿐 아니라, 21세기에 새롭게 부상한 러시아와 미국의 라이벌로 지목되는 중국으로 통하는 길목에 위치했다는 사실은 미국으로 하여금 중앙아시아를 도외시하지 못하도록 한다.(그림2)

그렇다면 미국의 중앙아시아 정책에 있어 궁극적인 목표는 무엇인가? 미국의 중앙아시아에 대한 정책 목표는 남아시아 및 중앙아시아 담당 차관보인 리처드 바우처(Richard Boucher)의 발언을 통해 엿볼 수 있다.<sup>159)</sup> 그에 따르면, 미국은 우선, 중앙아시아 각국의 영구적인 독립과 안정을 위한 민주적 체제로의 개혁 및 시장경제로의 개혁을 목표로 하고 있다. 둘째로, 테러와의 전투, 마약밀매의 근절, 핵확산방지를 위한 노력 등 안보 이익확보를 추구하고자 한다. 그리고 마지막으로 경제적 목표로 중앙아시아의 주요한 에너지 자원의 개발 촉진을 원하고 있다.(그림3)

[그림2] 중앙아시아의 지정학적 중요성



출처: [http://www.indiana.edu/~afghan/maps/central\\_asia\\_map\\_1999.gif](http://www.indiana.edu/~afghan/maps/central_asia_map_1999.gif)

[그림3] 미국의 대 중앙아시아 정책의 목표



리처드 바우처가 이야기한 미국의 목표는 미국의 중앙아시아에 대한 지원금<sup>160)</sup>이 쓰이는 항목들을 통해서도 확인할 수 있다. 미국의 지원 영역은 크게 5가지로, 여기에는 정의롭고 민주적인 통치(GJD), 인적 투자(IIP), 평화 및 안보(PS), 경제성장(EG), 인도적 지원(HA)의 항목들이 포함되어 있으며 각 항목의 지원금이 구체적으로 지원하는 활동은 아래와 같다.(표1) 이는 앞서 중앙아시아 담당 차관보인 리처드 바우처의 발언과 일맥상통하는 것으로써 대부분의 지원금이 민주적인 사회질서 확립과 시민사회의 발전, 시장경제 발전을 위한 민간교육 및 제도 확립활동 등 민주적 시장 경제체제 확립과 무기확산 및 마약밀매의 방지, 국경문제 등 지역 안보의 안정 활동에 쓰이고 있는 것을 알 수 있다.<sup>161)</sup>

[표1]미국의 대 중앙아시아 지원금의 지원 영역 및 활동

지원 영역	구체적인 지원 활동(중앙아시아 5개국 종합)
1. 정의롭고 민주적인 통치 (GJD, Governing Justly and Democratically)	-지역내 인권 감시 및 보고를 위한 단체 지원 -NGO의 조직 역량 강화 및 지역정부와 협력 훈련 -인터넷 통한 다양한 정보 접근성 함양 및 신생 독립 언론사 지원 -등록 정치 단체의 조직 역량 함양 -법조인 교육 및 공적 기록 -시민 참여 메커니즘 확립을 통한 정부의 책임의식 및 의무이행 강화 -반부패 및 법에 의한 통치를 위한 노력
2. 인적 투자 (IIP, Investing in People)	-HIV/AIDS에 대한 위험 및 처방 교육 -결핵으로 인한 사망자 감축 -건강보험 증진 및 새로운 의료제도 도입 -교사 교육 및 투명하고 공정한 교육 재정을 통한 교육환경 개선
3. 평화 및 안보 (PS, Peace and Security)	-대량 살상무기(WMD, weapons of mass destruction)의 확산 방지 -인신매매 및 마약 밀매 방지 -미군과의 공동 군사 훈련 -국경관리를 위한 국경 수비대 지원
4. 경제성장 (EG, Economic Growth)	-국립 은행의 능력 함양 -지역 사업체를 위한 회계기준 마련 -젊은 인력들을 위한 직업교육
5. 인도적 지원 (HA, Humanitarian Assistance)	-식량, 의류, 의료기구 지원 -상하수도 및 난방시설의 수리를 통한 학교와 공공시설에서 생활의 질 향상 -긴급 재난 지원

출처: Fact Sheet of Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008 (<http://www.state.gov/>)

중앙아시아 5개국에서 미국의 지원이 5가지 지원 영역별로 어떻게 분포하는가를 살펴보면,(그림4) 타지키스탄을 제외한 4개국에서 ‘정의롭고 민주적인 통치(GJD)’영역에 가장 많은 예산이 소요된 것을 알 수 있다. 이는 미국이 중앙아시아에 대한 목표 중에서도 ‘민주적인 사회로의 발전’이라는 첫 번째 목표에 집중하기 때문인 것으로 보인다. 하지만 타지키스탄

159)Richard Boucher Statement Before the Helsinki Commission

(<http://www.state.gov/p/sca/rls/2008/107358.htm>)

이러한 미국의 대외정책 목표는 리처드 바우처 뿐 아니라 그의 전임 담당자들의 발언을 통해서도 일관적이었음을 확인할 수 있다.

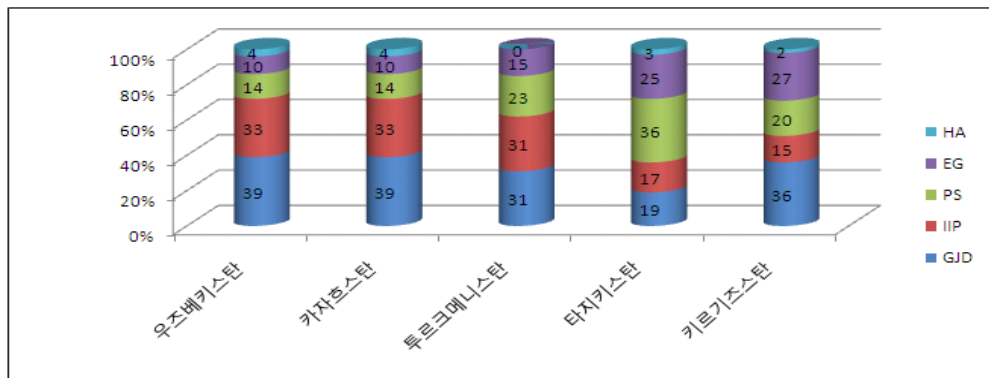
160) 본 논고에서는 USAID(United States Agency for International Development)에 의해 집행된 지원금을 분석하였다.

161) 미국은 대 중앙아시아 정책에서 뿐 아니라 전반적인 대외정책에서 ‘미국적 가치’인 민주주의와 시장경제 전파를 중요한 목표로 내세우고 있다.

의 경우 예외적으로 평화 및 안보(PS) 영역에 대한 비율이 36%로 가장 높다. 이는 타지키스탄이 이슬람 근본주의의 근거지인 아프가니스탄과 국경을 맞대고 있어, 안보위협에 가장 크게 노출되어 있다는데 기인한다. 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄의 경우, 인적 투자(IIP)에 대한 비율이 ‘정의롭고 민주적인 통치 영역(GJD)’ 다음으로 높았고, 타지키스탄과 키르기즈스탄의 경우에는 ‘경제성장 영역(EG)’에 대한 지원이 각각 5가지 영역 중 25%와 27%로 2번째 많은 비율을 차지했다. 타지키스탄과 키르기즈스탄은 중앙아시아 5개국 중 일인당 GDP가 가장 낮은 국가라는 것이 경제성장을 위한 제도 마련 등 영역에 비율이 높은 원인으로 보인다.

미국의 중앙아시아에 대한 세 번째 목표인 에너지 개발을 위한 노력은 국가지원 영역에는 포함되어 있지 않으나 미국의 에너지 기업이 유럽과 협력하여 진출하는 형태로 활발하게 이루어지고 있다. 미국의 이러한 목표추구는 주로 에너지 자원에 대한 독점을 막아 중앙아시아 에너지 생산국이 소비자 및 시장에 대한 접근법을 다각화 할 수 있는 방식으로 이루어지고 있다. 이는 모스크바와 베이징이 추구하는 에너지 정책이 본질적으로 독점적 성격을 가진 것과는 상반되는 방향이다.<sup>162)</sup> 에너지와 관련해서 미국은 유럽 국가들과 함께 러시아의 트랜스 카프카즈 지역과 중앙아시아 지역에 대한 독점적 운송을 막고자 BTC(Baku-Tbilisi-Ceyhan)송유관, BTE(Baku-Tbilisi-Erzurum)가스관, 나부코계획(Nabucco Project)등 러시아를 우회하는 복수의 운송로를 구상하였다.

[그림4]미국의 대 중앙아시아 지원금의 국가별 사용영역 비율



출처: Fact Sheet of Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008  
(<http://www.state.gov/>)

## B. 정책의 한계점

미국은 1991년 소련 붕괴 후 지금까지, 특히 2001년 이후 테러와의 전쟁을 거치면서 중앙아시아와 긴밀한 관계를 갖고 이 지역에 대한 지원을 계속해왔다. 그리고 미국의 민주적 시장경제 건설, 안보적 이익추구, 에너지자원의 개발촉진 이라는 큰 3가지 목표는, 중앙아시아에 발을 디디면서부터 지금까지 약간의 수사만 바뀌었을 뿐 미국이 지속적으로 견지하고 있는 바이다. 그 중에서도 민주적 체제 및 시장경제 수립은 본 지역의 영구적인 안정과 균형, 서방의 영향력 유지를 위한 미국의 핵심적인 목표라고 할 수 있다. 하지만 앞서

162) Stephen. J. Blank, 「The Strategic importance of Central Asia: An American View」, Parameter 2008 Spring, pp74-75

말했듯이, 2005년 이후 중앙아시아 권위주의 국가들이 색채혁명으로 상징되는 미국의 민주주의 가치의 확대에 위협을 느끼면서 미국의 영향력은 상대적으로 줄어들었다. 이에 대해 미국은 더 이상의 원조 및 영향력 회복 노력을 보이기보다 한발 물러서서 러시아와 중국이 이 지역에 대한 영향을 확대해나가는 것을 지켜보고 있다.<sup>163)</sup> 이렇듯 미국은 중앙아시아에서의 자국의 영향력을 확대하는데 있어 한계를 드러내고 있다. 미국의 중앙아시아 전문가인 Boyer는 그의 논문 'U.S. foreign Policy in Central Asia'에서 미국의 이러한 한계에 대해 상세하게 설명하고 있다. 그의 연구를 바탕으로 살펴보면, 미국의 중앙아시아 정책은 중앙아시아 내부적인 특성에 기인하는 한계와 미국의 능력의 한계, 그리고 주변 강국들과의 관계에서 오는 한계 이렇게 3가지 한계에 직면해있다.

첫 번째, 미국의 중앙아시아에 대한 목표에 가해진 한계점은 중앙아시아의 정치적 현실에서 찾을 수 있다. 대부분의 중앙아시아 국가들의 정치지도자들은 독립국가 형성 이후 거의 정권교체 없이 권력을 쥐고 있는 실정이다. 그리고 중앙아시아의 정치지도자들은 사회변혁보다 정권을 유지하는 것을 핵심 목표로 삼고 있다. 테러와의 전쟁을 수행하는데 있어서, 그들은 테러의 위협을 과장하여 사회를 억압하기 위한 강압적 수단사용을 정당화할 뿐 아니라 국민들로 하여금 내부적 문제에서 눈을 돌리도록 만든다.

게다가 이러한 현실은 정치적 참여제한, 가난, 부패, 정부탄압 등 내부적 문제에 불만을 품은 이슬람 세력이 폭력적으로 변하도록 한다. 그리고 이는 미국이 응징해야할 국제적 테러집단과 내부정치에 불만을 품은 세력을 구분하는데 혼란을 가져온다. 미국이 테러집단을 제대로 가려내지 못하고 내부세력에 대해 응징을 한다면, 강압적이고 부패한 권위주의 정부에 편승하는 인상을 주게 된다. 이로 인한 결과는 중앙아시아인들이 민주적 제도에 대해 실망하고 러시아나 중국의 모델에 더욱 매력을 느끼게 되는 것이다. 혹은 젊은이들 사이에서 반미감정이 확산될 가능성도 있다. 거기에 미국과 서방의 지원이 지역 주민들의 높은 기대를 채워주지 못할 수도 있다는 위험도 있다. 국제정치의 복잡성을 이해하지 못하는 중앙아시아인들이 서방의 기구들이 그들의 정부에 큰 영향력을 끼치지 못한다고 판단하게 되면 민주주의는 결국 허무한 말에 불과하다고 평가될 수 있다.

또 한가지 역설적이지만, 미국의 개입은 지역의 안정을 주어 권위주의 정권이 안정적으로 지배하는 것을 도울 가능성도 있다. 경제 정치적 어려움이 가중될 때 미국이 본 지역에서 추구하는 변화의 가능성이 커지는 것이다. 물론 이러한 변화는 미국이 원하지 않는 방향으로 이루어질 수도 있다는 면에서 위험하기도 하다.

둘째, 미국의 중앙아시아 정책 목표에 있어서 한계점은 중앙아시아 국가가 아닌 미국 내부에 존재한다. 그것은 잠재적인 자원의 부족이라고 할 수 있는데, 여기서 자원이란 주요 의사 결정자들의 관심과 재정자원 이렇게 2가지로 분리된다. 의사결정자들의 관심의 부족은 미국이 세계의 슈퍼파워라는 사실에서 비롯된다. 미국은 세계의 다양한 곳에 관심을 가지고 정책을 수행하고 있다. 중동, 유럽, 중국, 이란, 동아시아, 파키스탄, 멕시코, 러시아 및 위기가 발생하는 세계 모든 지역이 미국의 관심지역이다. 하지만 그 폭넓은 문제가 소수의 의사결정자들에 의해 논의된다. 그렇기 때문에 미국의 입장에서 중앙아시아가 중요하다 할지라도 여기에 집중되는 관심은 제한적일 수 밖에 없다. 이러한 의사결정 구조는 반면 주요정책자 중에 중앙아시아의 중요성을 인식하는 구성원이 있을 경우 반전될 가능성도 가지고 있다.

---

163) Commander Alan Lee Boyer, 「U.S. foreign Policy in Central Asia」, Naval War College review, 2006 winter; 59, 1; Academic Research Library.

재정자원의 부족은 명백하다. 글의 앞에 제시한 그림에서 보듯이 미국의 중앙아시아에 대한 지원금의 합은 2007년에 약2억 달러로 미국의 전체 국외 지원금액에 대비할 때 적은 금액을 차지한다. 이와 더불어 중앙아시아 지역의 경제적 후진성과 어려움은 더 많은 도움을 필요로 한다는 것이 상대적으로 결핍이 더 크도록 만들었다. 또한 지원금을 효율적으로 운용할 정부나 기관이 존재하지 않아, 지원금액이 효과는 더욱 축소되는 경향이 있다. 결국 이러한 정책결정자의 관심과 재정자원이라는 2가지 요소의 부족은 중앙아시아에 대한 미국의 목표를 수행하는데 걸림돌이 된다고 할 수 있다.

[표2] 미국이 중앙아시아에서의 목표를 이루는데 당면한 문제들

구분	하위 항목	내용
중앙아시아 지역의 문제	권위주의 체제	-테러와의 전쟁을 내부 억압을 위한 수단화
	지역민의 높은 기대감	-미국과 서방의 민주주의가 내부 정치에 큰 영향을 즉각적으로 미치지 못할 때 반감상승 가능성
	미국개입으로 인한 혁명의 지연가능성	-미국이 제공하는 안정이 변화를 막고 권위주의 정권의 지속성을 보장
미국의 내부의 문제	주요 정책결정자의 관심 부족	-소수의 정책결정자와 세계에 산재한 다수의 관심사들
	재정자원 부족	-다른 지역에 비해 상대적으로 작은 중요성과 할당된 재정액의 비효율적인 사용
국제관계의 문제	강대국의 대결구도형성 가능성	-이 지역에 대한 영향력 행사하려는 러시아와 중국 및 기타 국가들의 미국 개입에 대한 반발 가능성

마지막 한계점으로 해당지역의 미군의 주둔 및 관계강화가 강대국들의 대결구도를 형성시킬 수 있다는 점이 있다. 지난 기간 동안 이 지역에 대한 영향력을 쌓아온 러시아와 중국은 미국의 개입에 대해 적극적으로 맞설 가능성이 있다. 2008년 8월 발발한 구소련 지역인 그루지아 전쟁의 경우와 같이, 구소련 지역인 중앙아시아에서 미국과 유럽 세력의 확대는 러시아와의 긴장구도를 형성할 가능성이 있다. 이에 경제성장으로 급부상한 이후 중앙아시아에 영향력을 행사하고 있는 중국 또한 러시아와 더불어 주요한 행위자이다. 이미 상해협력기구(SCO)를 통한 중국과 러시아의 중앙아시아 국가들과의 공조는 이들이 미국에 대해 견제하고 있음을 보여주었다.

### III. 오바마 신행정부의 중앙아시아 정책 전망

2008년 11월 전세계가 지켜보는 가운데 미국은 역사에 길이 남을 대통령 선거결과를 내었다. 최초의 검은 대통령 오바마의 당선은 바로 그것이다. 하지만 한편으로 이는 민주당과 오바마의 승리라기보다는, 지난 8년간 미국을 이끌어온 부시와 공화당의 패배라고 할 수 있다. 부시의 패배는 상당부분 미국의 일방주의(unilateralism)와 선제공격(pre-emption) 그리고 예외주의(exceptionism) 대외정책의 결정체인 이라크전에 기인한다. 그렇기에 2009년 1월이면 백악관을 차지할 오바마 행정부의 대외정책에 대해 많은 관심이 집중될 수 밖에 없다.

미국의 대외정책은 다양한 분류법이 존재하나 크게 보았을 때, 고립주의(isolationism)와 국제주의(internationalism)로 나눌 수 있다.(표3) 국제문제에서 미국의 소극적 역할을



강조하는 고립주의 탈냉전 이후 미국이 국제질서의 안녕과 평화를 위해 자국의 힘을 적극적으로 활용해야 한다는 국제주의 중 현실주의가 우세해왔으며, 전통적으로 고립주의적인 성향을 보여왔던 미국내 자유진영에서도 인권과 민주적 가치의 실현을 위해 국제적 현안에 적극 개입하는 정책을 지지해왔다. 이러한 국제주의에 대한 지지는 2001년 9.11사건으로 본토가 공격받을 수 있다는 충격에 더욱 늘어났다. 미국국민들의 국제주의에 대한 지지도를 조사한 연구에 따르면, 2002년 미국민의 국제주의에 대한 지지도는 71%로, 이들은 ‘국제적 문제에 대해 미국이 적극적인 역할을 해야 한다’는 입장을 보였다. 이러한 미국민들의 경향은 국제주의에서 현실주의와 자유주의의를 넘어서 신보수주의를 바탕으로 둔 군사패권정책이 정책의 전면에 등장하는 배경이 되었다. 그리하여 부시 정부 1기에 국제주의 중 현실주의의 입장을 취했다면 2기에는 미국적 가치를 내세운 신보수주의가 정권내 주류를 이뤘다고 할 수 있다.

[표3]미국의 외교정책 노선<sup>164)</sup>

	고립주의	국제주의		
		자유주의적 국제주의	현실주의	신보수주의
탈냉전의 국제질서	미국주도의 국제질서 부정	미국주도의 다자협력체제	미국중심의 세력균형	단극체제 (Unipolarity)
대외정책	가치를 배제한 최소한의 자기방어	국제협력을 통한 자유주의의 확산	가치를 배제한 이익의 극대화	민주적 가치의 공세적 확산
실현방법	최소한의 국방력강화 국방예산 축소 국내경제 우선	1)글로벌 거버넌스 추구 2)법적 제도적 협력 3)미국주도 다자협력	1)세력균형 2)군사력 우위 3)상황에 따라 일방주의 추진	1)민주주의의 확산 2)압도적인 군사력의 확산 3)일방주의
실현시기	-	클린턴 행정부	부시 1기 (2001~2004년)	부시 2기 (2005~2008년)

오바마 행정부에 대해서는 미국은 2007년 서브프라임 모기지 위기(sub-prime mortgage crisis)에 이어 2008년의 금융위기(financial crisis)로 인한 경제위기로 미국이 외부보다는 내부로 더 집중할 것이라는 전망이 존재한다. 그러나 지난해 오바마가 당선전 Foreign Affairs 에 기고한 ‘Renewing American Leadership’에서 볼 수 있듯이, 미국 지도자의 인식은 “미국민의 안보와 행복은 미국의 국경을 넘어서 살고 있는 사람들의 안보와 행복에 달려있다.”(The security and well-being of each and every American depend on the security and well-being of those who live beyond our boarder.)는 것이다.<sup>165)</sup> 미국이 경제위기로 정책우선순위나 예산 편성에서 외교 분야에 대한 축소를 한다 하더라도 근본적으로 과거의 고립주의로의 회귀 가능성은 적다. 오바마가 글에서 기술했듯이, 테러나 국제범죄와 같은 비전통적 안보 사안들이 대두되는 가운데, 미국의 안보는 미국내의 안정과 평화 뿐 아니라, 세계의 평화를 통해서만 보장될 수 있기 때문이다.

오바마 행정부의 외교정책 노선은 자유주의적 국제주의와 현실주의가 결합된 양상으로 실현되리라 보인다.<sup>166)</sup> 전통적 인권이나 가치를 강조하는 민주당의 자유주의적 노선과 더불어

164) 김성한 · 정한울, 「부시2기 외교정책의 딜레마:미국 및 세계 여론의 제약요인」, 國際政治論叢 제46집 1호, 2006, pp193에서 인용.

165) Barack Obama, 「Renewing American Leadership, Foreign Affairs」, July/August 2007

166) 김현욱, 「미국 대선 결과의 의의와 오바마의 외교정책 전망」, 외교안보연구원-주요국제문제분석 2008년

어, 티베트나 다르푸르 사태에 대해 인도적 개입을 언급한 것을 통해 오바마의 자유주의적 성향을 확인할 수 있다. 반면 현실주의적 노선의 경우, 오바마가 이라크전을 반대하는 이유로 자유주의적 시각에서 전쟁의 부적합성 때문이 아닌 알카에다의 온상지는 이라크가 아닌 아프간이라는 부적합성을 강조한다는 측면이 이를 대변한다. 그리고 이러한 현실주의적 자유주의는 다자주의(multilateralism)의 틀 안에서 연성권력(soft power)을 강조하는 방향으로 나아갈 것으로 보인다.



[그림20]남아시아·중앙아시아권역

<http://www.state.gov/p/sca/ci/index.htm>

(2008년 11월 검색)

곧 미국이 중앙아시아에서 안보적 사안을 가장 중요하게 생각하고 있다는 근거가 될 수 있다.

미국이 중앙아시아에서 안보적 사안을 가장 핵심으로 본다면 차기 오바마 행정부에서는 앞에서 이야기한 다자주의와 연성권력을 중심으로 해당지역의 안정을 추구할 것으로 보인다. 과거에 해당국과 국제사회의 비판을 받았던 일방적 노선과 자국의 군사력을 내세우기보다 다자적 틀을 마련하고 대화와 협력을 제도화하는데 집중한다면 내외부적 반발 없이 안보적 목표를 실현할 수 있을 것이다.

다자주의의 경우, 미국이 지난 부시정권에서 일방주의를 강조함으로써 직면하게 된 국내외적 비판이 자연스럽게 차기정권에 다자주의를 지향하는 방향으로 이끌었다고 할 수 있다. 또한 부시시기에 수행된 이라크전은 미국적 가치를 일방적으로 강요하는 미국에 대해 이념적 반발을 일으켰을 뿐 아니라, 전쟁수행 중에 보여준 미국의 군사적 능력에 대해서도 의문을 갖게 했다. 이러한 상황에서 정책입안자의 선택은 제한적일 수 밖에 없다.

그렇다면 차기행정부의 중앙아시아 지역에 대한 정책은 어떻게 진행될 것인가. 중앙아시아 지역이 다른 구소련 지역과는 달리 아프가니스탄, 파키스탄, 인도 등의 남아시아 권역과 묶여 다뤄지고 있다는 점은 이에 대해 시사점을 준다.<sup>167)</sup> 이 지역은 두 개의 핵보유국인 인도와 파키스탄이 대치하고 있는 안보적 위험지대이다. 또한 미국과 미국의 테러와의 전쟁 수행에 있어 가장 최전방이라고 할 수 있는 아프가니스탄을 포함하고 있기도 하다. 이러한 지역과 중앙아시아를 같은 단위로 보는 것은

#### IV. 맺음말

11월, p5~7

167) 미국정부는 2006년 이후 동유럽과 카프카즈 등 다른 구소련 국가가 유럽·유라시아국(Bureau of Europe and Eurasian Affairs)으로, 중앙아시아는 남아시아·중앙아시아국(Bureau of South and Central Asia Affairs)으로 분류하였다. 이는 미국 정부가 중앙아시아가 정치, 문화적으로 다른 구소련 지역과 정체성을 달리한다고 판단했기 때문으로 보인다.

지금까지 살펴본 것처럼, 미국은 중앙아시아에 대해 최종적으로 민주적체제와 시장경제 체제로의 전환과 이로 인한 영구적 안정을 목표로하고 있다. 9.11 이후 테러와의 전쟁을 수행하는 과정에서 미국은 이 지역을 전쟁 수행을 위한 기지로 삼으면서 영향력을 확대했으나, 불과 몇 년이 지나지 않아 중앙아시아 국가들의 반발과 미국 스스로의 관심저하 및 주변 강국들의 불만 증가로 중앙아시아에 대한 영향은 축소되었다. 결과 해당지역에서 러시아와 중국의 영향력이 더욱 강화 되었으며, 미국은 전보다 소극적인 수준의 정책을 이어나가고 있다. 미국은 본 지역의 지정학적 중요성과 정치경제적 잠재력으로 이 지역에 대한 관심을 끊지 않을 것이다. 민주사회 발전을 위한 시민사회 지원 및 경제적 발전을 위한 지원 그리고 에너지 판매의 다각화를 위한 파이프라인 건설 노력을 그치지 않을 것으로 보인다.

하지만 미국이 이 지역에서 자국의 목표를 이루기 위해 제기된 중앙아시아 내부적, 미국 내부적, 국제정치적 측면의 문제가 변하지 않는 한 미국의 영향력이 확대되는 데는 한계가 있다. 특히, 대외정책상 권위주의 국가내의 민주적 체제 수립이라는 이념적 목표는 부시 정부에서 국내외적으로 비판이 직면했기에 새롭게 들어선 오바마 정부는 대외정책에서 주로 안보적 혹은 경제적 목표를 강조할 것으로 보인다. 특히 중앙아시아가 속한 정책권역의 특징과 다른 구소련 지역과 구분되는 중앙아시아의 종교·문화적 특이성으로 볼 때, 앞으로 미국의 중앙아시아 정책에서 마약밀매나 대량살상 무기 확산 방지와 같은 비전통적 안보사안은 더욱 심도 있게 다뤄질 것으로 예상된다.

## 참고문헌

- 고재남, 「중앙아시아의 전략적 부상과 전망」, 외교안보연구원-주요국제문제분석 2006년 2월  
\_\_\_\_\_, 「유라시아 중부지역의 신거대게임과 관련국 대응」, 중소기업 통권 107호, 2005
- 김성한·정한울, 「부시2기 외교정책의 딜레마:미국 및 세계 여론의 제약요인」, 國際政治論叢 제46  
집 1호, 2006
- 김열수, 「신냉전질서의 등장 가능성과 한계: 그루지아 전쟁을 중심으로」, 국가전략 14권 4호, 2008
- 김현욱, 「미국 대선 결과의 의의와 오바마의 외교정책 전망」, 외교안보연구원-주요국제문제분석  
2008년 11월
- 신범식, 「신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망」, 슬라브학보 제23권 2호, 2006,  
pp165-200
- 안병진, 「9.11테러와 미국의 외교노선: 연속성과 단절을 중심으로」, 國際政治論叢 제43집 4호,  
2003, pp59-80
- 정세진, 「GUAM 창설과 헤게모니 갈등: GUAM의 탈러시아적 경향을 중심으로」, 슬라브학보 제22  
권 1호, 2005, pp181-216
- 정은숙, 「상해협력기구(SCO)와 미국: 상호인식과 관계전망」, 세종정책연구 제4권 2호, 2008

- Barack Obama, 「Renewing American Leadership」, Foreign Affairs, 2007 July/August
- Commander Alan Lee Boyer, 「U.S. foreign Policy in Central Asia」, Naval Was College  
review, 2006 winter; 59, 1; Academic research Library.
- Martha Brill Olcott, 「Shrinking U.S. Footprint in Central Asia」, Current History October.  
2007
- \_\_\_\_\_, 「The Great Powers in Central Asia」, Current History October. 2005
- Maynes, Chales Williams, 「America Discovers Central Asia」, Foreign Affairs, 2003 Vol.82,  
Issue2
- Stephen. J. Blank, 「The Strategic importance of Central Asia: An American View」,  
Parameter 2008 Spring, pp74-75
- Z. 브레진스키(김명성 역), 「거대한 체스판」, 2000, p165-198

### \*인터넷 자료

- 미국 정부 홈페이지: <http://www.state.gov/>
- 세종연구소: <http://www.sejong.org/>
- 세계은행: <http://www.worldbank.org/>
- 외교안보 연구원: <http://www.ifans.go.kr/>