

탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책과 합의

: 구조적 현실주의 관점에서

박상남(한신대학교)

논문 요약

글로벌 차원의 일극체제와 중앙아시아 지역 차원의 다극체제라는 이중적 국제정치구조는 탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책에 어떠한 영향을 주었는가? 결론적으로 미국은 국제정치 구조를 결정하는 유일강대국이었지만 중앙아시아 다극체제가 주는 영향에서 자유롭지 못했다. 지난 20년간 패권안정론에 입각한 일방적 독주체제로 설명되는 미국의 대 중앙아시아 정책은 적지 않은 오판과 난관을 거치면서 점차 다극체제를 수용해 가는 변화과정이었다. 더욱이 2008년 금융위기 이후 미국의 종합국력하락으로 더욱 강화되는 동 지역의 다극체제는 미국의 정책 변화를 가속화 시키고 있다. 오바마 정부는 아프간에서 출구를 모색하면서 더 이상 미국과 서구의 힘만으로 중앙아시아의 안보와 경제발전을 담보할 수 없다는 것을 인정하고 러시아, 중국의 역내 역할을 지지하면서 비용 분담을 모색하고 있다. 아울러 다극체제하에서 등거리 실리외교를 구사하는 동지역 신생국들과의 협력유지비용 증가도 미국이 러·중과의 협조체제 구축에 관심을 갖게 만들고 있다. 따라서 향후 미국은 역내 안보와 경제발전을 위해 러·중의 역할과 비용분담을 독려하면서도 세력균형자, 안보 관리자로서의 적정한 수준의 개입과 지원을 모색할 것으로 전망된다.

주제어 : 구조적 현실주의, 미국, 중앙아시아, 다극체제, 아프가니스탄

I. 국제정치 구조와 개별국가의 정책

그동안 미국의 대 중앙아시아 정책에 대한 선행 연구들은 개별 국가의 정책을 중심으로 미·러 또는 미·중·러 삼각관계나 거대게임의 상호작용 속에서 설명되어 왔다. 그렇다면 개별국가의 정책차원이 아닌 국제정치 구조가 미친 영향이란 관점에서 미국의 대 중앙아시아 정책은 어떻게 설명될 수 있는가? 좀 더 구체적으로 글로벌 차원의 일극체제와 지역 차원의 다극체제라는 이중적인 국제정치구조가 탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책에 어떠한 영향을 주었는가? 본 논문은 미국의 대응정책을 중심으로 설명한 선행 연구들과는 달리, 구조적 현실주의 체계이론의 관점에서 글로벌 차원과 지역적 차원의 상이한 국제정치구조가 탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책에 영향을 주었다는 가정에서 출발하고 있다. 이를 위해 I장의 문제제기에 이어 II장에서는 현실적 구조주의 체계이론을 검토해 보고, 중앙아시아 다극체제가 미국의 정책방향에 어떠한 변화를 가져왔는지를 3단계 시기 구분을 통해 설명하였다. III장에서는 중앙아시아 다극체제 속에서 미국의 정책이 어떠한 한계에 봉착했으며 어떠한 대안들을 찾고 있는지를 구체적인 쟁점을 중심으로 살펴 보았다. IV장에서는 총괄적인 결론과 함께 미국의 대 중앙아시아 정책이 한국에게 주는 정책적 함의가 무엇인지도 함께 생각해 보았다. 미국의 대 중앙아시아 정책을 포괄적으로 다루기 위해서는 미국의 세계전략과 미국, 러시아, 중국의 삼각관계 등도 함께 다루어야 하지만, 본 논문에서는 논의의 집중을 위해 미국의 대 중앙아시아 정책에 주제를 한정하였다.

구소련이 붕괴하자 미국은 지구적 차원의 유일 강대국으로 등극하였지만, 중앙아시아 지역차원에서는 다극체제를 구성하는 강대국 중에 하나였으며, 언제나 역외세력으로서의 한계를 가질 수밖에 없었다. 예를 들어 상하이협력 기구(이하 SCO; Shanghai Cooperation Organization)가 출범 당시 미국이 배제된 세계 유일의 다자협력체였다는 점은 일극체제를 구축한 초강대국 미

국이 중앙아시아에서 직면했던 한계를 보여주는 사례이다. 물론 당시 유일강 대국의 지위에 취해 있던 미국은 초창기 SCO의 영향력을 과소평가했기 때문에 참여에 대한 적극적인 의사표시도 하지 않은 측면도 고려되어야 한다. 그러나 SCO는 중앙아시아에서 미국중심의 일극체제와 서구적 가치 확산을 견제하기 위한 러·중 연대의 촉매역할은 물론, 역내 국가들의 긴장과 갈등을 완화하고 협력을 증진시킴으로써 동 지역에서의 미국의 영향력 확장을 억제 해왔다. 또 다른 시각에서 미국이 배제된 SCO가 미국과 나토에 대항하는 기구가 될 것이라는 서방 일부 전문가들의 우려가 제기 되어왔지만, 동 기구는 미국과 나토의 아프간 전쟁에 적극 협력했을 뿐만 아니라 지역의 안보 리스크를 감소시키는데 긍정적인 역할을 한 것으로 평가받고 있다. 미국은 이러한 SCO와 중앙아시아 국가들과의 양자관계를 통해 사안에 따라 협력해야만 했다.¹⁾

1991년 구소련이 붕괴하자 미국의 중앙아시아에 대한 관심은 크게 세 가지 차원에 집중되었다.²⁾ 첫째, 전략적 이해부분으로 러시아의 세력약화 유도과 중국 견제, 이란의 영향력 제한, 서구의 대리자로서 터키의 역할 촉진, 대량 살상 무기 확산 방지 등이다. 둘째, 정치적 이해분야로 권위주의 체제의 민주적 개혁, 역내 안보, 공동협력을 위한 연대강화, 반 테러리즘과 마약거래 차단 등이다. 셋째, 경제적 이해분야로 주로 에너지 자원 개발, 자유 시장경제 정착 등이다. 이후 시간이 흐름에 따라 여러 변수가 있었지만 미국의 대 중앙아시아 정책은 크게 이러한 목표와 기조 아래서 진행되어왔다. 다시 정리하면 미국의 핵심적인 전략적, 경제적 관심은 러시아와 중국, 그리고 이슬람 국가들로 향하는 중앙아시아의 전략적 위치, 카스피해의 풍부한 천연자원³⁾에 대한

1) Ziegler, Charles E., "Central Asia, the Shanghai Cooperation Organization, and American Foreign Policy From Indifference to Engagement." *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3, May/June 2013, p. 484.

2) Nichol, Jim, "Central Asia's new States: Political Developments and Implications for U.S. Interests." *CRS Issue Brief for Congress*, Order Code IB93108, April 1 2003.

3) Azarkan, Ezeli, "The Relations between Central Asian States and United States, China and

안정적인 접근으로 요약될 수 있다.

오바마 집권 이후에도 미국은 중앙아시아 신생국들의 항구적인 독립과 안정, 민주적 개혁과 성숙한 시장경제로의 이행, 극단주의와 테러리즘, 마약밀매 근절을 통한 역내 안보확보, 에너지 자원의 개발과 수송로의 다변화⁴⁾ 등을 주요 목표로 표방하고 있다. 특히 경제적 차원에서 미국은 아제르바이잔, 카자흐스탄의 에너지 분야에 가장 많은 투자를 해 왔으며, 카스피해 에너지 자원을 안정적으로 공급받기 위한 수송망 확충에도 심혈을 기울여 왔다.⁵⁾ 이는 미국의 중앙아시아 정책이 러시아와 중국을 동시에 억제할 수 있는 지정학적 거점 확보와 경제적 이익추구라는 전략적, 실용주의적 토대 위에서 설정되었음을 말해준다.⁶⁾ 그러나 미국의 이러한 정책목표 달성은 부분적인 성과에 만족해야만 했다. 특히 세계전략 차원에서 러시아, 중국을 억제하기 위해 중앙아시아에 군사, 안보, 지정학적 거점을 확보하려는 미국의 전략적 목표는 달성되지 못했고, 오히려 세력 약화를 경험하고 있다. 이러한 결과의 주요 요인으로는 중국의 급격한 부상, 러시아의 회복, 역외세력으로서 미국의 지정학적 불리, 2008년 금융위기 이후 미국의 종합국력약화 등 많은 요인들을 지적할 수 있다. 그러나 무엇보다도 가장 큰 요인은 중앙아시아 지역차원에서 형성된 다극체제를 인정하거나 이해하지 못한 미국의 오판과 일방주의 정책이 러시아의 모멸감, 피해의식, 저항을 불러왔고, 중국의 경계심을 자극했으며, 정권안보에 대한 중앙아시아 권위주의 지도자들의 불안감을 증폭시킨

Russian within the Framework of the Shanghai Cooperation Organization." *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol.8 no.3, 2009, pp. 1~21.

4) 에너지자원 개발과 수송로 다변화 정책은 공공영역이 아닌 미국의 다국적 에너지 기업을 통해 추진되고 있으며 중앙아시아에너지자원의 시장을 다각화하여 러시아의 독점력을 약화시키고 중앙아시아 국가들의 자율성을 강화시키려는 목적을 가지고 있다. BTC(Baku-Tbilisi-Ceyhan), BTE(Baku-Tbilisi-Erzurum)건설이 미국주도로 추진되었다. 보다 자세한 내용은 Stephen. J. Blank, "The Strategic importance of Central Asia: An American View." *Parameters*, 2008.

5) Azarkan, Ezeli, "The Relations between Central Asian States and United States, China and Russian within the Framework of the Shanghai Cooperation Organization." *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol.8 no.3, 2009, pp. 1~21.

6) 박상남, "미국의 선택과 중앙아시아." 『국제지역 정보』 11월호, 한국외대 외국학종합연구센터, 2004, pp. 38~39.

서 결과적으로 미국의 역내 영향력을 약화를 초래했다. 이는 글로벌 차원의 유일강대국과 중앙아시아 지역차원의 다극체제를 구성하는 강대국 중에 하나라는 미국의 이중적 지위가 주는 영향으로도 설명이 가능하다.

결론적으로 글로벌 차원과 지역적 차원의 상이한 국제정치구조는 탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책에 여러 시행착오와 난관을 초래했다. 특히 오바마 집권 이후 미국의 대 중앙아시아 정책의 변화는 일방주의 오류에서 벗어나 다극체제를 수용해 가는 과정으로 볼 수 있다.

결국 국제정치구조가 개별국가의 대외정책을 결정하는 것으로 본 케네스 월츠(Kenneth Waltz)⁷⁾의 시각에서 보면, 미국의 일방주의는 중앙아시아에 형성된 다극체제를 인정하지 않는 행위였고, 개별국가인 미국의 정책으로 역내 정치구조를 규정하려는 환원주의적 접근에 가까웠다. 구조가 개별요소에 주는 영향을 무시하고, 오히려 개별요소로 구조를 바꾸려고 했던 오만이 미국의 대 중앙아시아 정책에 여러 난관을 초래했다. 물론 이 둘은 서로 영향을 주고받는 것이지만 구조의 영향을 개별요소가 극복하기 쉽지 않다는 점에서 미국의 일방주의는 역내 반발과 반작용을 초래할 수밖에 없었다. 이렇듯 국제 정치의 이중적 구조에서 기인한 미국의 대 중앙아시아 정책의 모순을 인식하기 시작한 오바마 정부는 대 중앙아시아 정책의 전환을 도모하고 있다. 특히 아프간 철군 이후 중앙아시아에 출현 할 여러 안보적 도전과 과제들을 해결하기 위해 중앙아시아의 다극체제를 구성하는 강대국인 러시아, 중국과 적극 협력해야 한다는 주장이 미국 내에서 제기되고 있다. 더 나아가 부상하는 중국을 억제하기 위해서라도 중앙아시아에서 전개되고 있는 러시아 주도의 유라시아 통합 노력을 긍정적으로 평가해야 하며 더 나아가 미국, EU, 러시아가 협력해서 범 서구연대를 결성하여 중국의 세기를 저지해야 한다는 일부 주장도 있다.⁸⁾ 결국 이러한 논의들은 그동안 미국의 대 중앙아시아 정책의 한계와

7) 케네스 월츠 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』, 서울: 사회평론, 2004, pp. 97~126.

8) "Could a Eurasian Union be a Western Ally?" *Atlantic-community*, 2011년 11월 30일.
http://archive.atlantic-community.org/index.php/Open_Think_Tank_Article/Could_a_Eurasian_Union_be_a_Western_Ally%3F(검색일: 2014. 06. 30).

오류를 시인하는 것이며 동시에 중앙아시아 다극체제가 미국의 정책에 영향을 주고 있다는 반증이기도 하다.

II. 글로벌차원과 지역차원의 상이한 국제정치구조

국제체제의 안정성을 둘러싸고 세력균형(balance of power) 이론과 세력우위(power preponderance) 이론은 서로 상반된 관점에서 논쟁을 벌여왔다. 세력균형이론의 관점에서 극(pole)성과 체제 안정성과의 연관성에 관한 논의들은 크게 두 가지로 전개되어 왔다. 데이빗 싱어(J. David Singer), 칼 도이취(Karl Deutsch)는 다극체제(multipolarity)아래서 국제체제가 가장 안정적으로 유지될 수 있다는 견해이다.⁹⁾ 반면 이 논문에서 주목하는 구조적 현실주의(structural realism) 세력균형이론을 대표하는 케네스 월츠¹⁰⁾는 양극체제(bipolarity)가 국제체제 안정에 가장 효과적이라고 주장한다. 어느 견해가 국제체제 안정에 더 효과적인지에 대해서는 향후 심도 있는 논의가 지속되어야 할 것이다. 본 논문에서 주요 접근법으로 활용하고 있는 견해는 월츠가 '체계이론(Systemic Theories)'을 통해 주장한 "국제체계, 구조의 변화가 개별국가의 대외정책과 국제질서에 일정한 영향을 미친다." 라는 주장이다.¹¹⁾ 월츠는 국제체제가 무정부적 구조와 극성의 구조를 통해서 단위국가들의 행위 패턴을 결정하는데, 양극구조 아래서는 개별국가들의 행위가 일정한 규칙성을 가지지만 다극적 구조에서는 규칙성을 갖지 못한다는 것이다. 이는 단위국가들이 양극체제 아래서는 대외정책에 있어 일정한 규칙성을 보이지만

Union_be_a_Western_Ally%3F(검색일: 2014. 06. 30).

9) Deutsch, Karl W. and J. David Singer. "Multipolar Power System and International Stability." *World Politics*, Vol. 16, No.3, 1964, pp. 390~405.

10) 케네스 월츠 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』, 서울: 사회평론, 2004, pp. 97~126.

11) 위의 책, pp. 97~126; 박상남, "신 현실주의 '체계이론' 관점에서 본 러시아 중앙아시아 관계를 중심으로." 『국제지역연구』 16권 4호, 2013, pp. 65~69.

다극체제하에서는 안보적 불안감을 해소하기 위해 다양한 협력 또는 동맹을 통해 세력균형을 유지하려는 특성을 갖기 때문에 단일한 통합과 협력이 상대적으로 어려우며, 단위국가들의 행위 역시 동일한 패턴이나 규칙성을 찾아보기 힘들다는 의미이다. 결과적으로 월츠는 양극체제가 다극체제보다 더 안정적인 국제체제라고 주장한다. 물론 이러한 국제체제, 구조주의적 접근의 한계를 고전적 현실주의로 보완하기 위해 개별 국가들의 대외정책이나 상호작용에 대한 논의도 함께 진행해야 보다 총체적인 분석이 가능할 것이다.

냉전붕괴 이후 미국에 의한 일극체제(unipolarity)가 형성되면서 패권안정론(hegemonic stability), 세력전이(power transition) 이론 등이 주목을 받기 시작했다. 1990년대 중반부터 국제사회의 정치, 경제, 안보, 문화 등의 분야에서 미국에 의한 일극체제 질서가 공고화 되면서 개별 국가에 대한 통제와 간섭이 강화되는 추세가 나타나기 시작하였다.¹²⁾ 그러나 중앙아시아 지역 차원에서 전개된 국제정치는 이러한 글로벌 차원의 흐름과는 일정한 차이가 있었는데, 일극체제에 근거한 세력우위 관점과는 다른 미국, 러시아, 중국에 의한 다극체제가 형성되어 있었다. 이렇듯 글로벌 차원과는 달리 중앙아시아에서 다극체제가 형성될 수밖에 없었던 조건을 살펴보면, 구소련붕괴 이후 러시아의 국력이 많이 약화된 하였지만 중앙아시아 지역차원에서는 여전히 영향력을 유지하고 있었고, 부상하는 중국의 존재 역시 미국만의 압도적 우위가 관철될 수 없는 구조를 만들었다. 뿐만 아니라 90년대 중반 프리마코프 러시아 외무장관의 등장 이후 가속화된 중-러 연대로 인해 중앙아시아에서 러, 중의 영향력은 강화되어갔지만, 미국은 역사적, 지정학적 연고가 약한 역외세력으로서의 한계를 극복하지 못했다.

그럼에도 불구하고 1991년 이후 2008년까지 유일강대국 지위를 유지했던 미국은 중앙아시아의 다극체제를 인정하지 않았을 뿐만 아니라 러시아를 대

12) 한석희, "중국의 다극화 전략, 다자주의 외교, 그리고 동북아시아 안보." 『국제지역연구』 11권 1호, 2007, pp. 349~350.

등한 강대국으로 존중하기를 거부했다. 2001년 테러와의 전쟁이 시작되었을 때도 미국은 적극적인 협력을 천명한 러시아를 철저히 배제하였고, 이는 푸틴의 반발을 초래했다. 오히려 미국은 러시아가 중앙아시아에서 미국과 서방세력을 배제하고 과거의 지배권을 회복하거나, 신생국들의 독립을 약화시키려고 시도하는 것을 감시하는 역할을 자임하며 러시아를 더욱 위축시켰다.¹³⁾ 다극체제하에서 여타 강대국을 철저히 부정하는 미국의 이러한 독주와 일방주의는 이를 견제하기 위한 러, 중 양국의 연대라는 반작용을 초래했다. 러, 중 양국은 2001년 중앙아시아를 지역적 기반으로 한 다자기구인 SCO를 출범시키면서 미국에 의한 일극체제를 견제하고 세계질서의 다극화를 목표로 선언했다. 이는 중앙아시아에 형성된 다극체제를 무시하는 미국을 견제하는 것은 물론, 글로벌 차원에서도 다극체제를 실현하겠다는 러, 중의 전략적 이해가 일치함을 의미했다.¹⁴⁾

중앙아시아 국가들 역시 다극체제의 특성을 최대한 활용하는 등거리 실리외교를 구사하며 불규칙한 대외정책으로 미국의 정책에 영향을 주었다. 이들 국가들은 미국, 러시아, 중국은 물론 SCO 회원국인 러, 중을 상대로 보다 많은 지원과 특혜를 얻어내기 위해 실리에 따라 외교적 태도를 달리하는 불규칙한 등거리 외교를 극명하게 보여주었다.¹⁵⁾ 예를 들어 키르기스스탄은 자국의 군사기지 제공을 둘러싼 미·러의 경쟁을 이용해 엄청난 사용료를 요구하는 것도 모자라 사용기간 계약 연장에서도 보다 많은 반대급부를 누가 제시 하느냐에 따라 들쭉날쭉한 태도를 보였다. 또한 러시아의 군사, 재정적 지원을 받고 있는 타지키스탄의 라흐몬 대통령은 2013년 5월 중국을 방문하여 시진핑 주석과 안보협력을 강화하는 합의를 하였는데, 이는 중국을 끌어들

13) Nichol, Jim, "Central Asia's new States: Political Developments and Implications for U.S. Interests." *CRS Issue Brief for Congress*, Order Code IB93108, April 1 2003, pp. 11~12.

14) 문수연, "상하이 협력기구(SCO)를 통하여 본 러시아, 중국관계: 러시아의 우려와 대응." 『사회과학논총』 13집, 2010.

15) Nichol, Jim, "Central Asia's new States: Political Developments and Implications for U.S. Interests." *CRS Issue Brief for Congress*, Order Code IB93108, April 1 2003, pp. 16~17.

여 타지크-아프간국경에 러시아 군대를 재 주둔시키려는 푸틴의 요구를 견제하려는 의도로 해석되고 있다.

뿐만 아니라 중앙아시아는 여전히 민족, 지역적 갈등 요소와 국경을 초월한 만연한 범죄, 이슬람 급진주의와 테러리즘 등으로 점철된 내재적 불안 요소를 안고 있는 취약한 지역으로 분류되고 있다.¹⁶⁾ 그러나 중앙아시아 개별 국가들은 이러한 내재적 불안요소를 해결할 능력이 충분하지 않으며, 지역 차원에서 상호 불신과 갈등으로 인해 좀처럼 역내 통합이나 공동협력의 계기를 만들지 못하고 있다. 또한 미국, 러시아, 중국의 전략경쟁으로 인해 언제든 지역 안정을 위협할 수 있는 취약점도 함께 가지고 있는 등 중앙아시아 국제정치구조는 다극체제의 특성을 적나라하게 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 선행연구들을 미국의 정책과 중앙아시아 국제질서를 구조적, 국제체계가 주는 영향 차원에서 분석하기 보다는 개별국가들의 정책 수준이나 상호작용 차원에서 주로 다루고 있다. 선행연구들의 관점은 크게 두 가지로 구분되는데, 첫 번째는 중앙아시아국제정치를 강대국간 경쟁차원에서 바라보면서 미국의 대응을 제시하는 시각과, 두 번째는 경쟁적 관점 보다는 러시아, 중국과의 협조 또는 공조적 관점에서 바라보는 시각이다. 첫 번째 시각의 주요 논문으로 짐 니콜(Jim Nichol)¹⁷⁾은 중앙아시아에 만연해 있는 테러리즘과 대량살상무기 확산, 무기거래, 불법인신매매, 마약거래 등과 같은 안보와 치안불안을 통제하기 위해 아프간 철군 이후에도 미군과 나토(NATO)군의 지속적인 지원과 개입이 필요하다고 주장한다. 더 나아가 조슈아 쿠세라(Joshua Kucera)¹⁸⁾는 2014년 아프간 철군 이후, 중앙아시아에서 전략적 공백에 따른 치안 불안정 및 안보 환경 약화와 지역 강국인 러시아와

중국 등의 영향력 강화를 예상하면서 미국정부의 대응이 필요하다는 입장이 다. 바한 딜라난, 아르멘 사하칸(Vahan Dilanyan, Armen Sahakyan)¹⁹⁾ 역시 미군 철군 이후 아프가니스탄과 중앙아시아 지역에 치안과 안보불안이 발생한다면 이는 유라시아 대륙 전역으로 확대될 것이라고 우려한다. 이에 대한 대책으로 미국은 중앙아시아 5개국과 신 실크로드 계획을 통해 경제적 유대와 안보협력을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 조스 분스트라, 마렌 로렐(Jos Boonstra, Marlène Laruelle)²⁰⁾은 미국과 유럽연합(EU)은 중앙아시아에서 인권, 경제협력, 안보, 사회발전이라는 공통의 이해를 가지고 있다고 설명한다. 그러나 중앙아시아에서 미국은 전통적으로 경성 안보에, EU는 지역 안정에 치중하는 등 주요 관심사에서 차이점을 보이고 있어 효과적인 공동노력에는 한계를 보여 왔다고 지적한다. 이러한 상황이 계속된다면 중앙아시아에서 미국과 유럽의 영향력 퇴조는 계속될 것이기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다고 주장하고 있다. 이에 반해 두 번째 시각인 주변 강대국과의 협조적 관점에서 제프리 맨코프(Jeffrey Mankoff)²¹⁾는 2014년 미군의 아프가니스탄에서 철수 이후 안보 공백과 지속적인 경제발전을 위해 러시아, 중국의 역할을 지원해야 한다고 주장하고 있다. 그는 미군철군 이후 중앙아시아의 안보는 불안정해질 가능성이 있으며 지역 강국인 러시아, 중국, 인도, 이란 등의 영향력이 더 증대될 것이라고 전망한다. 그러나 중앙아시아에 잔류하려는 미군의 존재로 인해 러시아나 중국에게 중앙아 국가들의 주권이 침해되거나 약화되는 상황은 없을 것이며, 오히려 비용분담 차원에서 주변 강대국들의 역할 증대가 미국의 이해와도 일치한다는 설명이다. 이와 같이 미국의 대 중앙아시아 정책에 대한 최근 선행 연구들은 미군의 아프가니스탄철수 이후

16) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, pp. 1~2.

17) Nichol, Jim, "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests." *CRS Report*, 2014.

18) Boonstra, Jos, and Marlène Laruelle, *EU-US cooperation in Central Asia: parallel lines meet in infinity?*, EUCAM, 2013.

19) The National Interest, "Afghanistan After America: Ripples in Russia and the Caucasus." January 31, 2014. <http://nationalinterest.org/commentary/afghanistan-after-america-ripples-russia-the-caucasus-9802> (검색일: 2014년 8월 4일)

20) Eurasianet, "Central Asia: Washington Must Adapt to Diminished Role in Central Asia." December 4 2012. <http://www.eurasianet.org/node/66253> (검색일: 2014년 8월 3일)

21) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013.

전개될 중앙아시아의 국제질서를 주변강대국들의 역학관계에서 설명하고 개별국가인 미국의 정책이 어떻게 대응해야 하는가의 차원에서 접근하고 있다. 즉 중앙아시아 국제정치 구조가 미치는 영향이라는 관점에서 미국의 정책과 중앙아시아 국제질서를 설명하는 선행연구는 전무한 편이다.

중앙아시아 다극체제의 영향으로 미국의 대 중앙아시아정책은 크게 3단계의 변화 과정을 거쳤다. 이러한 변화 과정을 시기별로 정리해 보면, 첫째, 소극적 개입시기. 둘째, 일방주의 시기, 셋째, 러, 중의 역할을 인정하면서 다극체제를 수용하는 시기로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 소극적 개입 시기는 1991년 소련붕괴 이후 9.11 이전까지로, 일극체제의 유일 강대국으로 등극한 미국이 국내적으로 정파를 초월하여 오만과 자아도취에 취해 다가올 새로운 안보 위협을 예상하지 못했던 기간이다.²²⁾ 이시기 미국은 소멸한 소련의 공백을 메우고 자국중심의 일극질서를 구축하기 위해 여념이 없었다. 따라서 미국의 주요 관심은 동유럽과 러시아에 가 있었으며 중앙아시아는 2순위지역이었다. 이로 인해 이 시기 미국이 대 중앙아시아 정책은 시장경제와 민주적 정치제도에 대한 교육 프로그램을 제공하고 반테러, 마약밀매 방지를 위한 군사훈련과 장비를 지원하면서 대량살상무기 폐기 등을 유도하기 위한 제한된 개입정책에 머물러 있었다. 냉전 붕괴 이후 미국의 당면과제는 동유럽의 체제이행과 EU편입, 전 세계적인 일극질서 구축이었기 때문에 중앙아시아는 정책의 우선순위지역이 아니었다. 당시 미국은 친 서구적인 민주화 개혁 작업을 진행하던 옐친 집권기 러시아를 모델국가로 추겨 세우며 중앙아시아 국가들 역시 이를 본받아 체제이행을 할 수밖에 없을 것이라고 낙관했다. 그러나 옐친 퇴임과 푸틴이 집권하면서 러시아가 다시 권위주의로 회귀하는 경향을 보였음에도 불구하고 미국은 오히려 푸틴의 반 테러리즘 정책이 미국의 이익과 부합한다며 두둔하기도 했다.²³⁾ 이는 미국이 푸틴의 권위주의 역시 일시

22) Walter Russell Mead, *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Knopf, 2004.

23) Nichol, Jim, "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests." CRS

적인 것이며, 약화된 러시아가 생존하기 위해서라도 궁극적으로 정치, 경제적으로 서구식 시스템에 충실히 따라올 수밖에 없을 것이라고 자신했음을 보여준다.

그러나 한편으론 미국의 이러한 태도가 민주주의, 인권을 강조하는 미국의 가치 외교가 이해관계에 따라 얼마나 허약한 것인지를 보여주는 계기가 되기도 하였다. 이 시기 미국의 대 중앙아시아 에너지 자원 접근정책 역시 주로 아제르바이잔의 카스피해 원유를 터키를 통해 서유럽으로 공급하는데 한정되어 있었다. 당시 미국은 자국의 거대 기업을 앞세워 자본주의로 이행한 러시아의 에너지 광구를 헐값에 사들이기도 바쁜 시대를 맞이하고 있었다.

두 번째, 일방주의 시기는 2001년 9.11 이후 2008년 금융위기 이전까지로, 미국이 유일강대국으로서 중앙아시아에서 일방주의 정책을 적극 추진하던 기간이다. 2001년 9.11 이후 즉각적으로 테러와의 전쟁을 시작한 미국은 중앙아시아에 군사적 거점을 구축하면서 이 지역에 본격적으로 진출하기 시작했다.²⁴⁾ 당시 체첸분리주의와 힘겨운 전쟁을 벌이고 있던 러시아는 미국의 반테러 전쟁을 지지하며 적극 협력했다. 그러나 미국은 러시아의 앞마당이었던 중앙아시아에서 조차 러시아를 테러와의 전쟁을 함께 수행할 동반자로 인정하지 않았다. 이러한 미국의 일방주의에 지역 강국인 러시아, 중국은 견제와 협력이라는 이중적 태도로 미국에 대응했다. 이는 그동안 미국이 보여준 독주에 대한 러, 중의 경계심의 표출이었다. 미국의 일방주의적 중앙아시아 진출이 거세질수록 러, 중 양국은 연대를 강화하면서 미국에 의한 일극질서에 도전의사를 분명히 했다. 2000-2004년 집권 1기 동안 국가정비를 통해 국내 정치 안정과 경제성장에 어느 정도 성공한 푸틴은 집권2기인 2004-2008년부터는 중앙아시아에서 미국을 견제하면서 러시아의 전통적인 영향력 회복

Report, 2014, pp. 11-12.

24) Maynes, Chales Williams, "America Discovers Central Asia." *Foreign Affairs*, Vol.82, Issue2, April, 2003, <http://www.foreignaffairs.com/articles/58821/charles-william-maynes/america-discovers-central-asia>(검색일: 2014. 04. 15).

을 위해 보다 적극적인 공세를 전개하였다.

특히 2008년 금융위기와 그루지야 전쟁이후 글로벌 차원의 일극체제가 흔들리고 다극체제가 가시화 되자 러시아는 중앙아시아에서 미국 세력을 약화시키기 위한 행동을 본격화 하였다. 예를 들어 러시아는 키르기스스탄에 미 공군기지 철수를 압박하는가 하면 역내 안보의 수호자로서의 자국의 역할 강화를 도모하였다. 아프가니스탄에서 미군과 나토가 수행한 테러와의 전쟁의 최대 수혜자인 러시아의 이러한 태도는 미국 정책당국자들에게 모순적으로 받아들여지기도 했지만, 이는 부시정부의 일방주의 정책에 의해 철저히 무시당했던 모멸감에서 비롯된 것이었다. 이 시기 미국은 중앙아시아 5개국 에너지 자원에 본격적으로 진출하였는데, 카자흐스탄 에너지 자원과 수송망에 본격적인 투자를 하기 시작했다.²⁵⁾

중앙아시아 국가들은 미군주둔을 허용하고²⁶⁾ 전쟁물자 수송을 위한 북부 보급로(NDN; Northern Distribution Network)²⁷⁾ 구축에 협조하는 등 미군과 국제안보지원군(ISAF)의 아프간 전쟁수행을 적극 지원하였다. 그러나 미-중앙아시아의 밀월관계는 2003년 이라크 전쟁을 기점으로 미국의 슬로건이 ‘대테러’에서 ‘반독재’로 이동하면서 균열이 가기 시작했고, 구 소련권 국가들의 색깔혁명을 거치면서 갈등이 더욱 확대되었다. 이렇듯 상대국을 인정하지 않는 미국의 독단적인 가치 외교는 권위주의 정권들의 반발을 초래했다. 중앙아시아 국가들뿐만 아니라 러시아, 중국 역시 색깔혁명으로 상징되는 민주화 운동을 가장 두려워했기 때문에 이들 국가가 속한 SCO가 ‘권위주

25) Ezeli Azarkan, "The Relations between Central Asian States and United States, China and Russian within the Framework of the Shanghai Cooperation Organization." *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol.8 no.3, 2009, pp. 1~21.

26) 키르기스스탄의 마나스 공군기지와 우즈베키스탄의 카르시카나바드 기지는 이미 9.11 이전에 미군주둔에 대한 합의가 이루어 졌다. 이는 소련 붕괴로 인한 힘의 공백이 초래할 안보 불안을 제거하고 중앙아시아에 지정학적 거점을 마련하려는 미국의 계획이 9.11 이전부터 추진되고 있었음을 보여준다.

27) 연합군의 수많은 지원물품들이 운송된 북부보급로는 2009년 1월 미국과 관련 국가들의 양자합의를 바탕으로 물류운송이 시작되었고, 2010년 6월 미국, 나토회원국, 유럽, 러시아, 코카서스, 중앙아시아 국가들의 합의에 의해 보완되면서 발효되었다.

의 국가들의 클럽’이라고 명명되기도 하였다.²⁸⁾

이러한 표면적인 갈등에도 불구하고 아프간 전쟁수행 과정에서 미-중앙아시아의 협력은 지속되었는데, 이는 테러와의 전쟁이 양자 모두에게 당면한 최우선 과제였기 때문이었다. 예를 들어 2005년 안디잔 사건 이후 미국의 민주화 요구에 반발한 우즈베크는 카르시카나바드 미군 기지를 폐쇄시키면서도 한편으로는 나토 연합군의 일원인 독일군의 영토 내 체류를 허용했고, 미군과도 치안문제에 대한 협력을 유지하였다. 타지키스탄은 국제안보지원군의 전폭기 재급유 및 영토경유, 프랑스군의 두산베 공항 이용 등을 허용했다. 중립국을 표방한 투르크메니스탄 역시 연합군의 재급유와 영공통과, 합동 훈련에 필요한 시설사용을 허용했고, 카자흐스탄은 영공통과와 군사시설사용을 허용하였다. 이러한 협력의 결과로 미국은 북부보급로를 통해 아프간 전쟁에 필요한 물류의 약 3/4을 운송하였다. 운송로를 제공한 중앙아시아 국가들 역시 적지 않은 경제적 이익을 취함으로써 열악한 중앙아시아 물류망 건설에 대한 지원효과도 가져왔다. 안디잔 사건 이후 미국은 물류 협력에 지장을 초래할 것을 우려해 중앙아시아 권위주의 정권에 대한 내부 개혁과 탈권위주의 압력을 자제할 수밖에 없었는데,²⁹⁾ 이는 미국의 일방적인 가치 외교의 후퇴를 의미했다.

세 번째, 러, 중의 역할을 인정하면서 다극체제를 수용해 가는 2008년 금융위기 이후부터 현재까지로, 종합국력이 약화된 미국이 중국의 부상, 러시아의 부활로 인해 더욱 심화된 다극체제를 본격적으로 수용할 수밖에 없었던 시기이다. 특히 오바마 당선 이후 미국은 중앙아시아에서 아프간철군 등 출구전략을 추진하고 그 공백을 러시아, 중국의 역할 분담으로 대체하려는 모색을

28) Ziegler, Charles E., "Central Asia, the Shanghai Cooperation Organization, and American Foreign Policy From Indifference to Engagement." *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3, May/June 2013, p. 485.

29) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 8.

하고 있다. 글로벌 차원에서 보면 2011년부터 미국은 중국견제를 위해 러시아를 포용하려는 경향도 보이고 있다. 즉, 미국은 글로벌 차원의 미·러 협력을 위해 러시아를 EU, 나토의 일원으로 편입시키려 하며,³⁰⁾ 동아시아에서도 중국견제를 위해 러시아와 협력관계구축을 모색하고 있다.³¹⁾ 이렇듯 미국의 세계전략의 양대 축으로 진행되고 있는 EU, 나토의 동진을 통한 러시아 편입 전략과 아시아 재 균형정책을 통한 중국견제 전략은 중앙아시아에서 미국의 퇴조를 가속화시키고 있다.

III. 미국의 대 중앙아시아 정책의 주요 쟁점

1. 미군 주둔과 러시아 요소

2001년 9.11 이후 중앙아시아에서 미·러 관계는 협력과 갈등을 반복해 왔다. 반 테러리즘과 이슬람 극단주의에 대해서는 협조적이지만 이라크, 그루지야 전쟁과 우크라이나 사태에서는 갈등관계에 있다. 오바마 집권 초, 중반 아프간전쟁에서 미·러의 협력이 다시 복원되기도 하였지만 지속되는 EU, 나토의 동진정책으로 인한 우크라이나 사태 등을 거치면서 양국 관계는 다시 악화되고 있다. ³²⁾ 우크라이나 사태로 미국과 대립각을 세우고 있는 와중에도 푸틴 대통령은 미·러 관계의 중요성을 강조하며 양국관계가 희생되지 않아

30) Atlantic Council, *Envisioning 2030: U.S. Strategy for a Post-Western World*, A Report of the strategic foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security, Washington D.C.: Atlantic Council, 2012, pp. 32-33.

31) Blank, Stephen, "Russo-Chinese relations at a crossroads: An American view." in Arkady Moshes & Matti Nojonen, eds. *Russia-China relations: Current state, alternative futures, and implications for the West*, FIIA REPORT, Vol. 30, 2011, pp. 89-90.

32) Nichol, Jim, "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests." *CRS Report*, 2014, pp. 13-15.

야 함을 강조했다.³³⁾ 이렇듯 양국은 서로의 중요성을 잘 알고 있으면서도³⁴⁾ 전략적 경쟁을 벌일 수밖에 없는 관계이다. 냉전붕괴 이후 유라시아대륙을 중심으로 진행된 거대게임은 결과적으로 미국의 기대와는 다르게 전개되었다. 세계전략 차원에서 미국이 태평양벡터를 강화할수록 러-중 연대를 축으로 한 유라시안 벡터는 더욱 결속력을 강화시켜 왔고, 이는 결과적으로 미·러 관계의 간극을 확대시켜왔기 때문이다.

중앙아시아에서 미·러 관계의 가장 큰 현안은 미군의 주둔 문제이다. 9·11 이후 미국은 테러와의 전쟁을 시작하면서 중앙아시아, 아프간의 역내 안보는 물론, 정치적 안정과 경제적 번영을 위해 미군주둔의 필요성을 강조해 왔다. 그러나 이러한 표면적인 명분 이외에도 남아시아의 전략거점인 파키스탄의 정치 불안 또는 인도-파키스탄 분쟁 시 신속한 군사력 투입, 이란의 핵 개발 억제를 위한 군사적 대응, 카스피해 에너지 자원 수송로 보호, 러시아 견제, 중국의 후방영토, 특히 핵실험과 미사일 기지가 있는 신장지역 겨냥을 통한 중국의 팽창 억제, 러, 중간의 세력균형 유지 등에 필요한 군사기지를 중앙아시아에 구축하려고 노력해 왔다.³⁵⁾ 이렇듯 러시아의 입장에서 보면 미국은 자국의 세계전략에 근거해서 중앙아시아에 진출했고 아프간 전쟁을 수행하면서도 이 지역 맹주인 러시아를 무시하는 일방주의 정책을 전개함으로써 미국에 대한 러시아의 기대와 신뢰를 저버렸다. 따라서 2001년 아프간 전쟁 이후 중앙아시아에 진출한 미군에 대해 러시아는 견제와 협력이라는 이중적 태도를 보여 왔다.

러시아는 9·11 이후 아프간에서 테러와의 전쟁을 시작한 미국에 대해 국제 사회에서 가장 먼저 적극적인 협력의사를 표명했다. 당시 러시아는 체첸전쟁

33) "푸틴, 단 한 문제 때문에 미·러 관계 훼손해선 안 돼." 『조선일보』 (온라인), 2014년 3월 7일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/03/07/2014030701619.html(검색일: 2014. 4. 20)

34) 양국관계에 대한 자세한 내용은 Mikhail Troitsky, "Russian-american relations: upon resetting." http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=338#top(검색일: 2014. 4. 20).

35) 박상남, 『현대 중앙아시아』, 오산: 한신대 출판부, 2010, p. 158.

을 겪으면서 이슬람 극단주의에 대한 두려움을 가지고 있었고, 초강대국 미국과 협력을 통해 테러와의 전쟁을 대등한 입장에서 수행함으로써 세계적 강대국으로서의 위상을 회복하고자 했다. 이를 위해 러시아는 신속하게 우즈베키스탄, 키르기스스탄에 미군 주둔을 허용하였고, 동시에 상호 군사정보 교환과 북부보급로(NDN) 개발을 제안하기도 하였다. 물론 미군의 중앙아시아 주둔에 관한 러시아의 용인은 아프간 전쟁수행과 이후 안정화에 필요한 일정한 시기까지로 제한적인 동의였다. 이러한 호의에도 불구하고 미국 부시정부는 러시아를 철저히 배제시키며 아프간과 중앙아시아에서 전개된 테러와의 전쟁을 일방적으로 추진하였다.

이 결과 미군의 존재가 러시아 우위의 중앙아시아질서를 근본적으로 바꾸어 버릴 수 있다는 러시아의 우려를 증대시켰다. 2014년 아프간 철군과 동시에 중앙아시아에서도 미군이 철수해야 한다는 러시아의 주장도 이와 같은 맥락이다. 러시아는 아프간 철군 이후에도 미군이 계속 중앙아시아에 주둔하려는 의도가 과도기 아프간을 관리하기 위함이라는 표면적인 명분 이외에 러시아를 견제하기 위한 것으로 간주하고 있다. 뿐만 아니라 미군의 존재가 중앙아시아 국가들에게 다양한 전략적 옵션을 제공함으로써 결과적으로 러시아 주도의 역내 통합을 저지하고 경쟁과 분열을 유발할 것이라는 입장이다. 즉 미군의 존재가 중앙아시아의 고질적인 역내 갈등과 경쟁을 부추기면서 결과적으로 러시아의 지역안보, 통합능력을 약화시킬 것이라는 주장이다.³⁶⁾

아프간 주둔 미군의 무기를 중앙아시아 국가들에게 이전하는 것 역시 역내 무력 갈등을 부추기고 러시아의 안보적 역할을 약화시키며, 경우에 따라서는 미국과 러시아의 대리전양상으로 발전할 수 있다는 점을 러시아는 우려한다. 러시아는 취약한 아프간의 재건은 물론 역내 안정을 위해 미국의 지속적인 지원이 필요함을 인정하면서도 부시정권의 일방주의에서 비롯된 불신과 피

36) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 14.

해의식으로 인해 미군의 존재에는 매우 민감하게 반응하고 있다.

2001년 이후 아프간전쟁을 수행한 미국에 대한 중앙아시아 국가들의 우호적 태도 역시 시간이 지날수록 점차 약화되고 있다. 그 이유는 그동안 미국이 충분한 안보, 경제적인 지원을 제공하지 않은데다 특히 2008년 금융위기 이후 미국의 영향력이 퇴조하는 반면, 러, 중의 국력은 상승하고 있는 점을 들 수 있다. 뿐만 아니라 중앙아시아에서도 시청 가능한 러시아 방송들이 미국의 대 중앙아시아정책에 대한 비판을 강화하면서 미국에 대한 부정적인 여론이 형성되는 점도 미국의 영향력 퇴조의 주요 원인으로 거론되고 있다.³⁷⁾ 러시아 언론들은 미국이 중앙아시아 권위주의 정권을 교체하려고 민주화혁명을 배후 지원하고 있다고 비난하고 있다. 러시아는 2014년 이후 미군, 나토군을 대신해 중앙아시아의 지역 안보를 책임질 수 있다고 장담하고 있다.³⁸⁾

2014년 미군의 아프가니스탄 철수를 계기로 미국의 대 중앙아시아 정책은 새로운 변화의 계기를 맞이하고 있다. 특히 오바마 미국 정부의 정책자원이 아시아태평양 지역으로 집중되고, 2008년 금융위기 이후 국방비 삭감이라는 어려운 조건 속에서 상대적으로 미국의 대외정책우선 순위가 변화하면서 중앙아시아가 소외될지도 모른다는 동지역 국가들의 불안감을 고조시키고 있다.³⁹⁾ 이와 관련하여 현재 미국 내에는 두 가지 입장이 존재하고 있다. 먼저 아프간 철군 이후에도 중앙아시아 국가들의 내부적 취약성을 개선하고 공동협력을 이끌어 내기 위해 제한된 범위 내에서 지원과 개입은 물론 군사기지를 존속시켜야 한다는 입장이다. 두 번째는 국제질서의 양상이 다양하고 복잡적으로 변화하면서 미국이 군사력과 전쟁을 통해 문제를 해결할 수 있는

37) Robert O. Blake, Jr., "U.S. Policy in Central Asia." U.S. Department of State, January 2012, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/182643.htm>(검색일: 2014. 6. 19).

38) Mark Katz, "Russia, Iran, and Central Asia: Impact of the U.S. Withdrawal from Afghanistan." Iran Regional Forum, *Elliot School of International Affairs*, February 2013.

39) 실제로 우즈베키스탄의 국방, 안보 담당자들은 미군 철수 이후 전개될 아프간의 불안이 자국으로 파급될 가능성을 당면한 최고의 안보위협으로 간주하고 있다. (우즈베키스탄 하원의원 인터뷰, 20014. 04.20).

영역과 범위가 축소되어 가고 있기 때문에 중앙아시아에서 점진적으로 철수해야 한다는 입장이다.⁴⁰⁾ 특히 오바마 집권 이후 군비삭감 속에서 아시아태평양지역에 정책자원을 집중하고 있는 미국으로서는 중앙아시아에 집중할 정책자원이 부족한 실정이다. 따라서 아프간 철군 이후에도 미군이 중앙아시아에 기지를 잔류시킨다 하더라도 그 규모는 부시정부에 비해 대폭 축소될 수밖에 없을 것이다. 2014년 아프간 철군 이후 미군의 중앙아시아 잔류문제에 대해 미국은 아직 명확한 입장을 내놓지 않고 있다. 이러한 미국의 모호한 태도는 미·러 관계를 더욱 악화시키는 주요 요인이 되고 있다.

현재 미국은 아프간 철군 이후 이를 대체할 군사거점을 중앙아시아에 구축하고자 하며⁴¹⁾, 주요 후보지는 러시아의 영향력으로부터 상대적으로 자유로운 우즈베키스탄이 될 가능성이 높다.⁴²⁾ 미군의 아프간 철군 이후 중앙아시아에서 다시 강화될 러시아의 영향력을 견제하기 위해 미국은 중앙아시아에 군사적 거점이 필요하다는 판단이며⁴³⁾ 이는 중앙아시아를 자국주도의 안보, 경제동맹으로 통합하려는 러시아의 전략과 충돌할 수밖에 없다. 그러나 미군의 중앙아시아 주둔은 러시아 주도의 CSTO의 입지를 약화시키기도 하지만, 동시에 미국이 역내 분쟁에 휘말려 들어갈 수 있는 원인이 되기도 한다는 분석이다. 뿐만 아니라 미국은 중앙아시아에서 역사, 문화, 언어, 지리적 불리함으로 인해 러시아에 비해 역내 문제 해결능력에 한계를 가질 수밖에 없다는 점도 고려하고 있다.

반면 시간이 흐를수록 중앙아시아에서 러시아, 중국, 인도, 이란 등 지역

40) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 4.

41) 자세한 내용은 Sebastien Peyrouse, "Russia-Central Asia: advances and shortcomings of the military partnership." in Stephen Blank (ed.), *Central Asian Security Trends: views from Europe and Russia*, Strategic Studies Institute, 2011.

42) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 18.

43) 특히 미국은 중앙아시아를 둘러싼 러, 중간의 경쟁과정에서 특정 세력이 우세를 점하게 되고, 이에 대항하는 동맹관계가 출현하여 서로 대립하는 비대칭적 상황을 우려하고 있다. Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 2.

강대국들의 역할은 증대하고 있다. 이렇듯 러시아를 포함해 다양한 차원에서 시도되고 있는 역내 경제 통합과 협력은 중앙아시아 국가들을 유라시아 교역망에 합류시켜 경제발전을 유도하려는 미국의 정책목표와도 부합한다. 그러나 러시아와 중국의 세력경쟁 사이에서 중앙아시아 국가들의 독립, 전략적 선택권 확대, 국내 개혁을 유도하기 위한 미국의 지원과 역할은 여전히 필요하다.⁴⁴⁾ 이러한 맥락에서 미국은 중앙아시아국가들과 투명한 협력관계를 구축하면서 최소한의 비용으로 안보문제를 해결하려 할 것이다.

향후 미국은 중앙아시아국가들이 러시아의 영향권에 종속되는 것을 인정하거나 집단안보조약기구(CSTO)를 통해 지역안보를 러시아에 위탁할지에 대한 결단을 해야 할 정도로 이 지역에서 후퇴할 지도 모른다.⁴⁵⁾ 현재 미국은 전쟁에 대한 피로감, 재정위기, 군비삭감에 처해 있으며 동아시아에서 중국의 현상 변경시도를 억제하는데 집중하고 있기 때문에 상대적으로 중앙아시아와 아프간에 정책역량을 투여할 여력이 없다. 그러나 러시아가 중앙아시아의 모든 안보문제를 해결할 수 있는 역량과 의지가 부족하고, CSTO나 유라시아 연합을 통한 러시아의 지역 통합노력 역시 독자노선을 걷고 있는 우즈베키스탄과 투르크메니스탄의 소극적인 자세로 인해 한계에 봉착해 있으며 효력도 의문시 되고 있다. 그동안 러시아는 자국에 대한 중앙아시아 국가들의 태도에 따라 지원, 균형, 강제 등 다양한 정책적 옵션을 구사하면서 자국중심으로 중앙아시아를 정치, 경제, 안보적으로 통합하기 위해 노력해 왔다. 이에 대해 중앙아시아 국가들은 실리추구를 위한 등거리외교를 구사하면서 러시아에 대한 협력과 견제를 반복하고 있다. 특히 우즈베키스탄은 자국의 안보, 정권 안정, 경제적 실리를 위해 탈러시아와 친 러시아, 친미와 반미를 오가면서 대외행보의 큰 변동성과 불규칙성을 보여주었다.

44) 김재관, "21세기 미국의 재균형 전략과 북,중, 러 삼각관계에 대한 영향 고찰." 『동북아 연구』 제 28권 2호, 2013.

45) 반면 중국은 현재까지 안보분야의 역할보다는 중화경제권의 확장에 보다 많은 관심을 보이고 있다. Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." *CSIS report*, 2013, p. 2.

카자흐스탄 역시 전반적으로 친 러시아경향을 보이지만, 구체적 사안에서는 등거리, 전방위 외교로 실리를 추구하고 있다.⁴⁶⁾ 중앙아시아 국가들은 미군 기지를 둘러싼 미·러 간의 경쟁을 활용하여 등거리 외교를 통해 보다 많은 이익을 추구해온 반면⁴⁷⁾ 역내 안보협력에는 소극적이어서 러시아 주도의 CSTO 역할을 위축시켜왔다. 2012년 우즈베키스탄은 자국 영토내의 외국 군대 주둔은 물론 특정 군사 블록에 참여를 금지하는 법안을 통과시켰다. 이로써 우즈베키스탄은 러시아, 미국 양쪽 모두 자국에 군사기지 운영할 수 없을 뿐만 아니라 자국 군대의 해외 파병도 없을 것임을 분명히 했다.⁴⁸⁾ 러시아가 우려하는 미군 주둔도 허용하지 않지만 그렇다고 러시아 중심의 군사블록에도 참여하지 않겠다는 독자적인 중립 노선을 표방한 것이다. 군사기지를 둘러싼 미·러 간의 또 다른 경쟁무대인 키르기스스탄은 미군공군기지 철수를 골자로 하는 CSTO 차원의 합의에 서명하면서 러시아를 안심시킨바 있다.

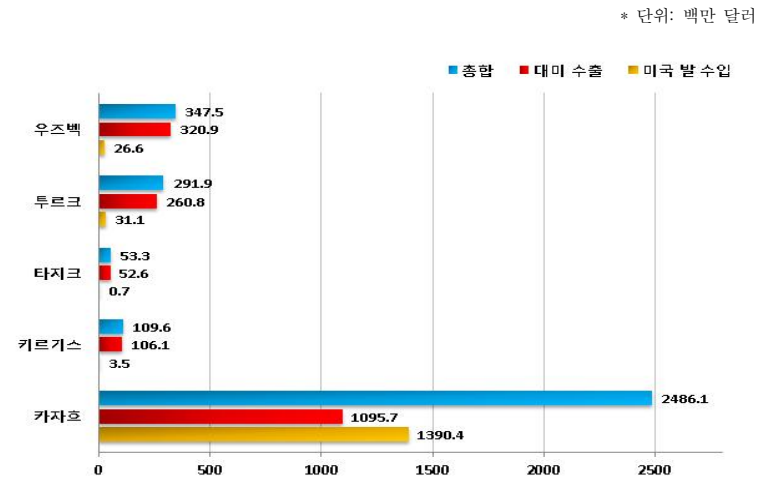
그러나 그동안 중앙아시아 국가들의 불규칙한 대외 행보로 인해 러시아의 의구심은 해소되지 않고 있다. 예를 들어 미국과 우즈베크는 최근 안보협력을 재개함으로써 아프간 철군 이후 미군 주둔 가능성에 대한 러시아의 우려를 낳고 있다. 뿐만 아니라 중앙아시아 주둔 미군의 주요 목적 중에 하나가 이란과의 군사적 충돌에 대한 포석인데, 이에 대한 보복을 감행하려는 이란 무장 세력들을 중앙아시아로 불러들여 안보불안을 초래할 가능성 또한 러시아는 우려하고 있다. 오바마 정부 들어 이란 핵문제의 평화적 해결이 일부성과를 보이고 있지만, 향후 이란이 지속적으로 핵물질 농축과 기술축적을 감행할 경우 미국은 중앙아시아의 미군 기지를 사용하여 군사적 해결에 나설 가능성

이 높기 때문이다.⁴⁹⁾

반면 중국은 에너지 부분을 비롯한 경제협력 강화에 주안점을 두고 있으며 신장 위구르지역에 영향을 줄 수 있는 중앙아시아의 안보불안을 미연에 방지하는 것에 중점을 두고 있다. 그동안 중국과 러시아는 중앙아시아를 둘러싸고 서로 협력속의 경쟁을 하면서도 중앙아시아국가들의 골치 아픈 내부문제에 대한 간섭이나 지원을 회피해 왔다. 미국 역시 중앙아시아 안보나 내부모순해결을 홀로 부담하거나 러시아 또는 중국에게 위임하는 것에 주저하고 있다.⁵⁰⁾

2. 주요 쟁점과 목표

<표 1> 2013년도 미국-중앙아시아 총 무역량



* 주석 : 아래의 자료를 참고하여 그래프로 재구성.

* 출처 : Jim Nichol, "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests", CRS Report for Congress, (Congressional Research Service, 2014.3.21.), pp. 44~45.

46) 박상남, 『현대 중앙아시아』, 오산: 한신대 출판부, 2010, p. 69.

47) 2009년 미군과 러시아군 기지를 둘러싼 키르기스스탄의 이종거래와 사용료 과다 청구는 미·러 관계의 갈등을 역내 국가들이 어떻게 이용하는지를 잘 보여주는 사례이다. 여기에 대한 보다 자세한 내용은 "Kyrgyzstan: US Armed Forces to Remain at Air Base for Afghan Resupply Operations." Eurasianet, 22 June 2009, <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav062309b.shtml>(검색일: 2014. 04. 10).

48) 박상남, 『현대 중앙아시아』, 오산: 한신대 출판부, 2010, p. 69.

49) Mankoff, Jeffrey, "The United States and Central Asia after 2014." CSIS report, 2013, p. 19.

50) "China-Central Asia Trade Seeing Fast Growth." Xinhua News Agency, February 13 2014, <http://english.people.com.cn/business/8535474.html>(검색일: 2014. 6. 10).

(위의 도표는 미국의 대 중앙아시아 무역량에서 카자흐스탄이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 우즈베크이 뒤를 이고 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 현재 중앙아시아 국가들의 경제발전 정도의 차이와 불균형한 에너지 자원의 보유 현황을 반영하고 있다.)

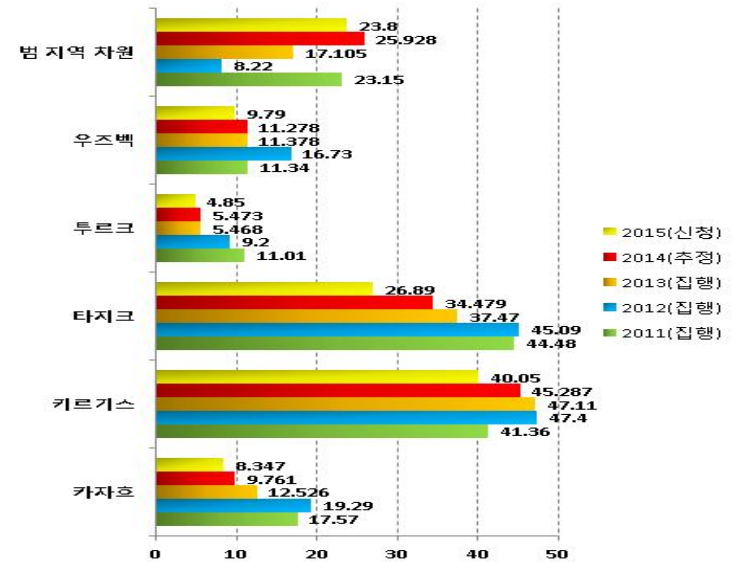
현재 미국이 중앙아시아에서 당면하고 있는 역내 국가들과의 주요쟁점과 정책목표는 철군 이후 아프간의 안정적 관리와 발전, 역내 국가들의 경쟁과 갈등, 민주적 개혁과 부패, 빈곤문제, 이슬람 극단주의 척결 등이다. 먼저 2014년 미군의 철군 이후 아프간의 안정문제는 미국이 당면한 최대 관심사이다. 따라서 미국의 대 중앙아시아전략은 아프간문제와 연동되어 있다. 미국은 대륙횡단물류망 건설로 복원되고 있는 ‘신실크로드’를 통해 아프간을 외부세계와 연결시켜 투자를 유치하고 경제발전을 유도함으로써 극단주의, 테러리즘, 마약의 온상으로부터 벗어날 수 있게 지원하려 한다.⁵¹⁾ 특히 아직 미미한 단계인 중앙아5개국-아프간의 교역 규모를 역사, 문화적 연관성에 걸 맞는 수준으로 성장시키기 위한 지원을 모색하고 있다. 실크로드를 통한 외부시장과의 연결은 내륙국가인 중앙아시아국가들이 약점을 보완하고 리, 중에 대한 의존도를 줄임으로써 자율성을 강화할 수 있도록 도와줄 것이다. 현재 코카서스-중앙아시아를 잇는 유럽의 운송로를 비롯하여 중앙아시아지역경제협력(CAREC) 개발 프로그램이 구체화하면서 미국은 아프간을 경유하는 에너지 수송망, 도로, 철도, 광섬유 망 등을 건설하는 계획을 추진 중이다.⁵²⁾ 이와 함께 러시아, 중앙아시아, 아프간을 연결하는 북부보급로(NDN)의 상업적 활성화를 추진 중인데, 단기적으로 중앙아시아 부패정권에 경제적 이익을 가져다주는 부정적 요소도 있지만, 중, 장기적으로는 역내 무역장벽을 낮추고 개방적인 경제발전을 추동하는데 기여함으로써 부정부패를 완화시킬 것으로

51) 미국의 실크로드 전략에 대한 자세한 내용은 Kuchins, Andrew C., “Why Washington Needs to Integrate the New Silk Road with the Pivot to Asia.” *Asia Policy*, No. 16, The National Bureau of Asian Research, July 2013, pp. 161-191.
 52) Stevenson, Anne, “Recommendations for a Prosperous Post-2014 Afghanistan.” *The World Post*, 2012. [http://www.huffingtonpost.com/anne-stevenson/recommendations-prosperous-2014-afghanistan_b_2267918.html#\(검색일: 2014. 4. 15\)](http://www.huffingtonpost.com/anne-stevenson/recommendations-prosperous-2014-afghanistan_b_2267918.html#(검색일: 2014. 4. 15))

기대하고 있다. 53)

<표 2> 미국의 중앙아시아 대외 원조 금액(국가별) : 1992~2015 회계연도 기준

* 단위: 백만 달러



* 주석 : 아래의 자료를 참고하여 그래프로 재구성.

* 출처 : Nichol, Jim, “Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests”, CRS Report for Congress, (Congressional Research Service, 2014.3.21.), pp. 76.

(위의 도표는 미국의 중앙아시아 대외 원조 금액이 경제, 안보적으로 가장 취약한 타지키스탄과 키르기스스탄에 집중되고 있음을 보여주고 있다.)

미국의 신실크로드 전략은 지정학적인 고려에서 1990년대 클린턴 정부에 의해 중앙아시아를 코카서스와 유럽으로 연결하려는 ‘신실크로드 법안’이 통과되면서 구체화 되었다. 미국은 신실크로드 전략을 통해 서구와 중앙아시아 지역을 연결하는 무역을 활성화 시켜 신생국들의 주권을 강화하고, 러시아와

53) Ibid., p. 20.

중국의 영향력을 견제하려는 구상이었다.⁵⁴⁾ 미국의 이러한 전략은 결과적으로 러시아의 반발을 불러왔으며, 중앙아시아를 주요 강대국들의 경쟁 무대로 만드는 요인이 되기도 하였다. 지난 20년 동안 중앙아시아를 둘러싼 미·러 간의 경쟁은 카스피해 에너지 수송로와 정치적 영향력 강화를 둘러싼 각축으로 요약될 수 있다. 서유럽-중앙아시아-아프간-남아시아로 연결하려는 미국의 신실크로드 계획은 다른 아닌 러시아, 중국, 이란을 통하지 않고 중앙아시아를 서구와 남아시아로 연결하는 제 3의 교역 망 건설 계획이었다. 그러나 이러한 미국의 계획은 성공적이지 못했는데,⁵⁵⁾ 왜냐하면 중앙아시아를 세계 경제와 연결시키기 위해서는 지리적 조건과 구 소연방시절 건설된 인프라 망을 갖춘 러시아, 중국의 참여가 필수적이기 때문이다. 특히 경제적 영향력이 날로 확장되어가는 중국은 중앙아시아를 외부로 연결하는 인프라 건설을 주도하면서 가장 역동적인 행위자로 부상하였다.⁵⁶⁾

미국은 중앙아시아 5개국에게도 다양한 차원에서 아프간의 개발 프로젝트에도 참여하도록 독려하고 있다. 카자흐스탄은 아프간 개발원조에 800만 달러를 지원하였고 우즈베크는 아시아개발은행(ADB; Asian Development Bank)의 지원을 받아 아프간과 연결되는 철도를 2011년 8월에 개통하였다. 우즈베크는 이 철도를 남아시아까지 연결하여 새로운 물류망 구축을 통해 내륙국가로서의 한계를 극복하는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 우즈베크는 아프간과 전 세계 네트워크를 연결하는 광섬유케이블을 설치하기 위해 국제사회와 공조하고 있다. 우즈베크는 국제적인 자금 지원과 수송 인프라 덕분에 아프간에 최대 전력을 공급하는 국가로 부상했다. 투르크메니스탄은 1990년대 미국의 다국적 에너지기업에 의해 제기되었던 TAPI(투르크메니스탄-아프가니스

탄-파키스탄-인도) 파이프라인 건설을 강력하게 추진하고 있다. 키르기스스탄은 국제기구들이 자국의 영토를 경유하여 아프간에 식량을 원조할 수 있도록 했으며, 소수의 아프간 난민을 받아드리기도 하였다. 타지키스탄과 키르기스스탄은 수력발전소를 건설하여 생산된 전기를 아프간과 파키스탄에 판매하기 위해 러시아와 국제개발은행의 지원을 요청하고 있다.

그러나 이러한 노력들은 중앙아시아 역내 경쟁과 갈등구조로 인해 효율성을 떨어뜨리고 긴장을 고조시키고 있다. 예를 들어 타지키스탄과 키르기스스탄은 아프간의 전기 공급을 위한 상호간 배타적인 송전선을 추진하고 있다. 또한 우즈베크스탄은 자국의 역내 영향력을 약화시키고 농업에 타격을 줄 타지키스탄과 키르기스스탄 내의 발전소 건립에 반대하는 입장이다. 전력 시장을 둘러싼 역내 경쟁과 갈등으로 인해 사업 추진은 답보상태에 있어 협력을 통한 아프간 개발프로젝트의 미래를 어렵게 하고 있다. 특히 우즈베크는 지역 협력과 아프간의 주권, 사회적 통합, 영토 보전을 지원하기 위한 2011년 11월 이스탄불 정상 회의⁵⁷⁾에서 서명을 거부함으로써 주변국의 의혹을 사고 있다.

소연방에서부터 유래한 영토문제, 카자흐스탄과 우즈베크스탄의 지역 패권 경쟁, 자원공유, 종족문제 등을 둘러싸고 커지고 있는 역내 불신과 갈등문제도 미국의 고민거리이다. 이러한 불신과 갈등은 역내 통합과 협력을 어렵게 만들어 안보불안을 가중시키고 있다. 중앙아시아는 독특한 정치문화, 사회, 경제발전의 차이, 대외정책목표, 경계와 민족의 불일치, 빈약한 국가성과 시민사회조직, 사회경제적 위기, 민족, 종교, 정치적 긴장, 테러리즘, 분리주의, 마약 및 불법무기거래 등 다양한 전통적, 비전통적 안보위협에 노출되어 있다. 이를 해결하기 위해 상하이협력기구(이하SCO), CSTO 등 다자협력체를 통해 공동

54) "Silk Road Strategy Act of 1999." <https://www.eso.org/gen-fac/pubs/astclim/espas/maid-anak/silkroad.html>(검색일: 2014. 4. 15).

55) Stevenson, Anne, "Recommendations for a Prosperous Post-2014 Afghanistan." *The World Post*, 2012. http://www.huffingtonpost.com/anne-stevenson/recommendations-prosperous-2014-afghanistan_b_2267918.html#(검색일: 2014. 4. 15), p. 21.

56) Zhao Huasheng, "Chinese Views of Post-2014 Afghanistan." *Asia Policy*, 2014, no. 17, p. 12.

57) "Declaration of the Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for a Secure and Stable Afghanistan." *Council on Foreign Relations*, 2011. <http://www.cfr.org/afghanistan/declaration-istanbul-process-regional-security-cooperation-secure-stable-afghanistan/p26434>(검색일: 2014. 4. 23).

의 위협요소에 대한 사안별 대응을 하고 있으나 중앙아시아를 포괄하는 정치, 안보 또는 경제공동체 설립은 내외부의 견제와 이해관계의 상충으로 인해 전망이 불투명하다.⁵⁸⁾ 우즈베크는 러시아와도 불편한 관계이며, 타지키스탄, 키르기스스탄과는 영토문제, 수자원문제, 카자흐스탄과는 라이벌관계로 갈등을 겪고 있다. 우즈베크와 주변국가와의 이러한 갈등구조는 아프간철군 이후 중앙아시아에 군사기지를 잔류시키려는 미국에도 위협요소가 되고 있다.

러시아 주도의 지역 질서를 거부하고 있는 우즈베크는 중앙아시아에서 미국과 가장 높은 수준의 안보 협력관계를 유지하고 있다. 양국의 고위급 교류는 역대 국가중 가장 활발하며 안디잔 사건 이후 축소되었던 안보협력도 최근 다시 복원되고 있다. 그러나 역내 국가들과 갈등관계에 있는 우즈베크와 미국의 전략적 협력은 미국이 우즈베크와 관련된 지역분쟁에 휘말려 들어갈 가능성을 높이고 있다. 과거에도 타지키스탄 내전 개입 등 주변국가와의 갈등을 무력으로 해결 하려는 경향을 보여 온 우즈베크와 미국의 안보협력에 가져올 리스크를 미국은 우려하고 있다.⁵⁹⁾ 한편 러시아는 미국이 아프간 철군 이후 키르기스스탄을 대체할 군사기지를 우즈베크에 구축할 것이라고 예상하고 있다. 이를 견제하기 위해 러시아는 자국중심의 질서 구축에서 이탈하려는 우즈베크를 고립시킬 목적으로 키르기스스탄, 타지키스탄과 군사, 안보 협력⁶⁰⁾을 강화하고 있다.

중앙아시아 권위주의정권의 강압통치와 만연한 부패, 경제적 빈곤, 열악한 사회 환경 역시 지역안보를 위협하는 주요 요소이다. 독재와 소수지배에 대한 반발은 언제나 극단주의와 테러리즘에 명분을 제공하여 안보적 불안정을 초래할 수 있다. 카자흐스탄의 경우 불법 이주민의 유입으로 인해 국경주변의

58) 박상남, “신 현실주의의 ‘체계이론’ 관점에서 본 러시아 중앙아시아 관계를 중심으로.” 『국제지역연구』 16권 4호, 2013, p. 63.

59) Mankoff, Jeffrey, “The United States and Central Asia after 2014.” *CSIS report*, 2013, p. 9.

60) 러시아는 키르기스스탄에 칸트 공군기지를 운영하면서 인근에 있는 마나스 미군기지 철거를 지속적으로 요구해 왔으며, 2012년에는 미군철군 이후 아프간 안보불안을 명분으로 타지키스탄과 군사기지 사용을 무려 30년간 연장하는 협정을 이끌어 낸 바 있다.

인구가 증가하고 만연한 부패는 근본적인 사회·경제적 문제에 대한 정부차원의 대응능력을 떨어뜨리고 있다. 국경을 초월한 부패의 주요 원인 중에 하나인 아프간 마약을 러시아와 유럽으로 공급하는 주요 통로가 중앙아시아다. 마약유통과 관련된 부정부패는 특히 키르기스스탄, 타지키스탄의 국가 역량을 약화시키고, 투르크메니스탄은 마약 중독을 국가 재난으로 선포할 만큼 단속공무원들조차 마약중독에 빠져들고 있다.⁶¹⁾ 마약산업이 경제생산의 30~50%를 점하고 있는 타지키스탄과 민주화 과정이 답보상태인 키르기스스탄은 권력의 사유화가 진행되면서 실패한 국가의 징후마저 나타나고 있다. 양국의 만연한 범죄에는 국가기관까지 연루되고, 사적 이익을 챙기려는 관료들에 의해 마약유통은 보호되고 있으며, 막강한 범죄조직들은 국가기능을 교란시키고 있다.

한편 중앙아시아 정치엘리트들에게 미국은 자신들의 정권을 보호해줄 외 부협력자이기도 하지만, 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄의 시민혁명 사례처럼 자신들의 권위주의 정권을 위협할 수 있는 두 얼굴을 가지고 있다.⁶²⁾ 북아프리카를 휩쓴 시민혁명과정을 지켜보면서 중앙아시아 권위주의 통치자들은 미국에 대해 더욱 큰 의구심을 갖게 되었다. 뿐만 아니라 미국과의 협력이 역내 강국인 러시아, 중국을 불편하게 할 수 있다는 점도 부담이다. 이를 의식하며 미국은 2005년 안디잔 사건 이후 아프간 전쟁에 필요한 보급로와 군사경유지를 확보를 위해 중앙아시아 권위주의 정권들에 대한 민주화 압력에 신중할 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 키르기스스탄 공군기지를 유지하기 위해 미국은 과도한 사용료를 지불했고, 권력자 주변 인사들이 운영하는 기업들과 독소조항이 포함된 불투명한 계약을 체결했다.⁶³⁾ 이는 역내 권위주

61) Mankoff, Jeffrey, “The United States and Central Asia after 2014.” *CSIS report*, 2013, p. 9.

62) Juraev, Shairbek, “Kyrgyz Democracy: The Tulip Revolution and Beyond.” *Central Asian Survey*, Volume 27, Issue 3-4, 2008, pp. 253-263.

63) Brletich, Samantha, “Kyrgyzstan after the closure of Manas Transit Center.” *Conflict & Security*, November 2013, <http://conflictandsecurity.com/blog/kyrgyzstan-after-the->

의 정권들이 미국의 중앙아시아 정책에 영향력을 행사할 수 있는 통로를 제공하고 권력자 주변의 만연한 부패구조에 미국이 연루될 가능성을 높였다. 2014년 아프간 철군 이후에도 미국은 중앙아시아 국가들과의 지속적인 안보 협력을 필요로 하고 있다. 이러한 미국의 약점을 이용해서 중앙아시아 지배세력들은 더 많은 것을 요구할 것이다. 64)

중앙아시아에 산재해 있는 이슬람극단주의 역시 역내 안보의 최대 위협요소이다. 그러나 이 지역 권위주의 지도자들은 이러한 위협을 과대 포장하여 정치적으로 이용하려는 경향이 있다. 중앙아시아 지배세력들은 극단주의자들의 위협을 과장, 부추김으로써 서방의 지원을 받아 내거나, 정치적 반대 세력에 대한 무자비한 탄압을 정당화하는 명분으로 이용하기도 한다. 중앙아시아 지배세력들이 정권 안보의 위협요소로 간주하고 있는 이슬람원리주의, 와하비즘(Wahhabism)⁶⁵⁾ 등은 사실상 정치 영역에서 큰 역할을 하지 못하고 있음에도 불구하고, 이들의 위협을 과장하고 종교, 사회, 정치적 탄압을 정당화하기 위해 활용되고 있다. 그러나 중앙아시아 독재자들에게 가장 큰 내부 위협은 정치적 반대세력들이 점차 제도권 정치에서 벗어나 이슬람극단주의로 변해간다는 점이다. 특히 이슬람극단주의에 의한 폭력은 포스트소비에트 지역에서 빈번하게 발생하고 있는데, 이는 권위주의 정권들의 부정부패, 억압 통치 등으로 인해 더욱 악화되고 있다. 예를 들어 안디잔 사건은 페르가나지 역에 만연한 빈곤과 부정부패에 대한 분노에 의해 촉발되었고,⁶⁶⁾ 타지키스탄

에서 늘어나고 있는 소규모 폭동 역시 같은 맥락에서 발생하고 있다. 이것은 실패한 국가들에서 나타나는 징후로 정치, 사회적 분노와 반발이 종교를 매개로 저항집단화 하는 사례로 볼 수 있다. 러시아 역시 예외가 아닌데, 러시아 주도의 집단안보조약기구(CSTO)를 강화할 명분으로 이슬람 극단주의자들의 위협을 과대포장 하면서 적극 활용하고 있다.

<표 3> 2010년 이후 미국 대통령 및 고위급 관료와 중앙아시아 지도자들과의 교류 현황

날짜	회의명 및 방문국	미국 대표	중앙아시아 대표	안건 및 합의 내용
2010. 4. 11.	핵안보정상회의 (미국, 워싱턴)	오바마 대통령	나자르바예프 (카자흐 대통령)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 핵안보 및 확산금지, 중앙아시아 역내 안보, 경제 번영, 보편 가치 ▶ ‘국민인권 보장계획’의 시행 합의(2009-2012) ▶ 카자흐를 경유하여 아프간에 이르는 새로운 횡단 경로 부근에 주둔하고 있는 미 공군 전투기에 대한 이용 편의 제공 합의 ▶ 카자흐의 아프간 지원 환영
2010. 12. 초순	-OSCE 정상회의(카자흐) -카자흐, 키르기스, 우즈베크	힐러리 국무 장관	라몬 (타지크 대통령), 구르반굴리 (투르크 대통령)	▶ 과학협력에 관한 합의 사항에 서명
2011. 10. 22-23.	실크로드 전망 회담 (타지크, 우즈베크)	힐러리 국무 장관		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 아프간을 중앙아시아와 연계된 지역 운송, 무역, 에너지 허브로 전환시키기 위해 ‘실크로드전망’에 대해 논의 ▶ 종교적 자유를 제한 두는 것은 종교적 갈등을 고조시키는 것이라 경고
2012. 3.	핵안보정상회의 (한국, 서울)	오바마 대통령		▶ 소련이후 제한된 핵물질들 제어하고 있는 카자흐 당국의 노력을 높게 평가
2013. 3.	우즈베키스탄	존 케리 국무 장관	카밀로프 (우즈베크 외무부장관)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 북부보급로(NDN) 및 아프간 인프라 지원은 매우 중요한 의제라 천명 ▶ 양자 관계가 아프간과 관계된 사안을 제한해서는 안 된다고 표명

closure-of-manas-transit-center/(검색일: 2014. 4. 29).

64) 여기에 대한 보다 자세한 내용은 Alexander Cooley, "U.S. Bases and Democratization in Central Asia." *Foreign Policy*, Volume 52, Issue 1, 2008, pp. 65~90.

65) 엄격한 율법을 강조하는 이슬람 원리주의 혹은 이슬람 청교도주의를 말한다. 18세기 오스만튀르크 제국 시절 사우디아라비아 왕가의 지원을 받은 무하마드 이븐 아브드 알 와하브(1703~1792)가 이슬람 사회의 타락상을 개탄한 뒤 마호메트(570?~632) 시대의 규범으로 되돌아가자며 와하비즘을 제창했다. 와하비즘은 이슬람교 초기의 순수성으로 돌아가야 한다고 주장한다. 수니 한발리 이슬람법 학교의 한 분파로, 코란을 문자 그대로 해석하며 어떤 형태의 신비주의도 배격한다. Malashenko, Aleksei, "Islam and Politics in Central Asian States." *CA&CC*, 2002. http://www.donga.com/fbin/dict?n=sis&a=v&l=6037 (검색일: 2012. 12. 8).

66) Beehner, Lionel, "Documenting Andijan." *Council on Foreign Relations*, June 2008, http://www.cfr.org/uzbekistan/documenting-andijan/p10984, (검색일: 2014. 4. 20).

2013. 7.	양자 간 전략적 동반자 위원회 (카자흐스탄)	존 케리 국무 장관	에를란 이드리소프 (카자흐 외무부장관)	▶ 양자 간 전략적 동반자 위원회 회합(최 헤이글 국방부 장관, 어니스트 모니즈 에너지부 장관, 마이클 프로먼, 무역대표부, 수잔 라이스 국가안보보좌관 등 참여)
2013. 12.	미국 방문	윌리엄 번스 국무 부장관	카밀로프 (우즈베크 외무부장관)	▶ 정치, 경제, 인도적 양자관계 협력 ▶ 아프간, 중앙아, 평화 안정을 위한 양국의 협력
2014. 3. 중순	미국 방문	윌리엄 번스 국무 부장관	시로지딘 아슬로프 (타지크 외무부장관)	▶ 양국의 무역, 경제부분 협력 필요성 ▶ 특히 미국의 대 타지키스탄 경제투자 확대 필요성 ▶ 역내 안보 및 국제기구를 통한 양자간 협력 논의

* 주석 : 아래의 자료를 참고하여 표로 재구성.

* 출처 : Nichol, Jim, "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests", CRS Report for Congress, (Congressional Research Service, 2014.3.21.), pp. 6-7. (위의 도표는 최근 몇 년간 미국-중앙아시아 고위급 교류 현황을 정리해 본 것이다. 역내 안보, 경제협력, 아프간 문제 등이 주요 의제로 중점적으로 다루어지고 있는 것을 알 수 있다.)

VI. 결론 및 정책적 함의

본 논문은 글로벌 차원과 지역적 차원의 상이한 국제정치구조가 탈 냉전기 미국의 대 중앙아시아 정책에 어떠한 영향을 주었는지를 구조적 현실주의 체계이론의 관점에서 설명했다. 살펴본 바와 같이 미국의 대 중앙아시아 정책은 역사적, 지정학적 배경이 만들어낸 중앙아시아의 다극체제에 영향을 받을 수밖에 없었다. 유일강대국 미국의 일방주의는 한시적인 기간을 제외하고는 중앙아시아에서 독주가 허용되지 않았다. 미국의 대외정책 전개과정에서 시기별로 나타난 변화는 물론이고 여러 현안에서도 미국의 정책투사는 많은 난관에 봉착했다. 중앙아시아 다극체제를 구성하는 러, 중과는 물론이고 불규칙한 대외행보를 보이는 동 지역 신생국들이 만들어 내는 다극체제의 특성은

미국의 정책에 지속적인 영향을 주었다. 미국의 대 중앙아시아 정책은 글로벌 차원과 지역적 차원의 국제정치구조의 상이성에서 기인했던 미국의 정책적 오판이 어떠한 한계를 가져왔는지를 설명해주고 있다. 이는 냉전붕괴 이후 미국의 일극질서가 관철되면서 유럽에 의해 일방적으로 흡수되었던 동유럽의 상황과는 다른 것이었다. 이는 지정, 지경학적으로 일극체제가 통용되었던 동유럽과는 달리 중앙아시아에 형성된 다극체제가 미국의 일방적인 영향력 투자를 제한했음을 의미한다.

결국 국제정치구조가 개별국가의 대외정책을 결정한다는 월츠의 관점에서 미국의 일방주의는 중앙아시아에 형성된 다극체제를 인정하지 않는 행위였고, 개별국가인 미국의 정책으로 역내 정치구조를 규정하려는 환원주의적 시도였다. 구조가 개별요소에 주는 영향을 무시하고, 오히려 개별요소로 구조를 바꾸려고 했던 오만이 미국의 대 중앙아시아 정책에 많은 난관을 초래했다. 물론 이 둘은 서로 영향을 주고받는 것이지만 구조의 영향을 개별요소가 극복하기 쉽지 않다는 점에서 미국의 일방주의는 역내 반발과 반작용을 초래할 수밖에 없었다.

더욱이 2008년 금융위기 이후 미국의 국력하락으로 더욱 분명해진 동 지역의 다극체제는 미국의 정책 변화를 가속화 시키고 있다. 오바마 정부는 아프간에서 출구를 모색하면서 더 이상 단독 또는 서방의 힘으로 중앙아시아의 안보와 경제발전을 담보할 수 없기 때문에 역내 다극체제를 구성하는 러시아, 중국의 역할을 지원하면서 비용 분담을 모색하고 있다. 아울러 다극체제하에서 등거리 실리외교를 구사하는 중앙아시아 국가들과의 협력유지비용 증가도 미국이 러, 중과의 협조체제 구축에 관심을 갖게 만들고 있다. 2014년 미군의 아프간 철군 이후 더욱 가시화 될 미국의 퇴조는 역내 안보불안으로 이어질 것이라는 우려가 제기되고 있다. 러시아는 자국의 우월적 지위가 도전받지 않는 범위 내에서 미국의 지속적 역할이 역내 안보에 필요하다는 입장이다. 중앙아시아 국가들 역시 지역패권을 추구하지 않으면서 안보와 독립유지,

경제발전을 지원하고, 러, 중 사이에서 세력균형을 유지해 줄 미국의 지속적인 개입을 원하고 있다.

따라서 향후 미국의 대 중앙아시아 정책은 역내 안보와 경제발전을 위해 수많은 현안에 대한 러시아, 중국의 역할과 비용분담을 독려하면서도 세력균형자, 안보 관리자로서의 적절한 수준의 개입과 지원을 모색할 것으로 전망된다. 이러한 미국의 정책 변화는 동아시아에서도 유사하게 나타나고 있다. 동아시아에서 미국은 부상하는 중국의 현상변경시도를 억제하기 위한 비용과 역할분담을 일본, 한국, 호주 등 역내 국가들에게 요구하고 있다. 물론 중앙아시아와 동아시아는 역사적, 지정학적, 국제정치 구조적 상이성이 존재한다. 그러나 중국의 부상으로 동아시아에서도 일극체제가 무너지고 양극, 또는 다극체제가 형성되고 있다는 점, 중앙아시아 신생국들과 동아시아의 한반도가 비슷한 국제정치적 위치에 있다는 점에서는 매우 유사하다. 다만 중앙아시아에서 미국의 가장 큰 억제 대상이 극단주의와 테러리즘이라면 동아시아에서는 중국의 팽창이라는 점에서 다르다. 따라서 미, 중, 러의 이해관계가 경쟁하는 중앙아시아 국제관계와 미국의 정책에 대한 연구는 단지 이 지역차원을 넘어 향후 동아시아와 유라시아 대륙의 국제질서 변화를 가늠하는데 유용한 시사점을 제공하고 있다.

이러한 맥락에서 미국의 대 중앙아시아 정책은 두 가지 차원에서 한국에 정책적 함의를 주고 있다. 첫째 중앙아시아차원에서 중, 러의 역할강화가 미국의 이익과도 일치한다는 미국의 인식변화이다. 이는 한국이 중앙아시아에서 중, 러 양국과 정치, 외교, 제도, 경제적 공조를 할 수 있는 기회와 자율성을 확대시킬 것이다. 그동안 한국은 미국을 의식해서 중앙아시아에서 러, 중을 포괄하는 다자협력에 소극적이었다. 두 번째, 중앙아시아의 다극체제와 강대국들 속에서 축적된 중앙아시아 신생국들의 외교적 노하우는 동아시아에서 날로 격화되는 미, 중의 대립구도에 대응해야 하는 한국에게 적지 않은 함의를 주고 있다. 무엇보다도 중앙아시아에서 나타나고 있는 미국의 정책 변화는

점차 다극, 또는 양극체제의 성격이 분명해질 동아시아에서도 재현될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 김재관, “21세기 미국의 재균형 전략과 북,중, 러 삼각관계에 대한 영향 고찰.” 『동북아 연구』 제 28권 2호, 2013.
- 문수언, “상하이 협력기구(SCO)를 통하여 본 러시아, 중국관계: 러시아의 우려와 대응.” 『사회과학논총』 13집, 2010.
- 박상남, “미국의 선택과 중앙아시아.” 『국제지역 정보』 11월호, 한국외대 외국학종합연구센터, 2004.
- _____, “신 현실주의 ‘체계이론’ 관점에서 본 러시아 중앙아시아 관계를 중심으로.” 『국제지역연구』 16권 4호, 2013.
- _____, 『현대 중앙아시아』, 오산: 한신대 출판부, 2010.
- 케네스 웰츠 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』, 서울: 사회평론, 2004.
- 한석희, “중국의 다극화 전략, 다자주의 외교, 그리고 동북아시아 안보.” 『국제지역연구』 11권 1호, 2007.
- Azarkan, Ezeli, “The Relations between Central Asian States and United States, China and Russian within the Framework of the Shanghai Cooperation Organization.” *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol.8 no.3, 2009.
- Cooley, Alexander, “U.S. Bases and Democratization in Central Asia.” *Foreign Policy*, Volume 52, Issue 1, 2008.
- Blake Jr, Robert O., “U.S. Policy in Central Asia.” U.S. Department of State, January 2012, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/182643.htm>(검색일: 2014. 6. 19).
- Blank, Stephen, “Russo-Chinese relations at a crossroads: An American view.” in Arkady Moshes & Matti Nojonen, eds. *Russia-China relations: Current state, alternative futures, and implications for the West*. FIIA REPORT, Vol. 30, 2011.
- Blank, Stephen. J., “The Strategic importance of Central Asia: An American View.” Parameters, 2008.
- Brletich, Samantha, “Kyrgyzstan after the closure of Manas Transit Center.” *Conflict & Security*, November 2013, <http://conflictandsecurity.com/blog/kyrgyzstan-after-the-closure-of-manas-transit-center/>(검색일: 2014. 4. 29).
- Deutsch, Karl W. and J. David Singer, “Multipolar Power System and International Stability.” *World Politics*, Vol. 16, No.3, 1964.
- Huasheng, Zhao, “Chinese Views of Post-2014 Afghanistan.” *Asia Policy*, 2014, no. 17.
- Juraev, Shairbek, “Kyrgyz Democracy: The Tulip Revolution and Beyond.” *Central Asian Survey*, Volume 27, Issue 3-4, 2008.
- Kuchins, Andrew C., “Why Washington Needs to Integrate the New Silk Road with the Pivot to Asia.” *Asia Policy*, No. 16, The National Bureau of Asian Research, July 2013.
- Katz, Mark, “Russia, Iran, and Central Asia: Impact of the U.S. Withdrawal from Afghanistan.” *Iran Regional Forum*, Elliot School of International Affairs, February 2013.
- Mankoff, Jeffrey, “The United States and Central Asia after 2014.” *CSIS report*, 2013.
- Malashenko, Aleksei, “Islam and Politics in Central Asian States.” CA&CC, 2002. <http://www.donga.com/fbin/dict?n=sisa&a=v&l=6037>(검색일: 2012. 12. 8).
- Maynes, Chales Williams, “America Discovers Central Asia.” *Foreign Affairs*, Vol.82, Issue2, April, 2003, <http://www.foreignaffairs.com/articles/58821/charles-william-maynes/america-discovers-central-asia>(검색일: 2014. 4. 15)
- Nichol, Jim, “Central Asia’s new States: Political Developments and Implications for U.S. Interests.” *CRS Issue Brief for Congress*, Order Code IB93108, April 1 2003.
- _____, “Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests.” *CRS Report*, 2014.
- Peyrouse, Sebastien, “Russia-Central Asia: advances and shortcomings of the military partnership.” in Stephen Blank (ed.), *Central Asian Security Trends: views from Europe and Russia*, Strategic Studies Institute, 2011.
- Stevenson, Anne, “Recommendations for a Prosperous Post-2014 Afghanistan.” *The World Post*, 2012. http://www.huffingtonpost.com/anne-stevenson/recommendations-prosperous-2014-afghanistan_b_2267918.html#

(검색일: 2014. 4. 15)

Sunzhao, "China-Central Asia Trade Seeing Fast Growth." *Xinhua News Agency*, February 13 2014, <http://english.people.com.cn/business/8535474.html>(검색일: 2014. 6. 10).

Troitsky, Mikhail, "Russian-american relations: upon resetting." http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=338#top(검색일: 2014. 4. 20)

Walter Russell Mead, *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Knopf, 2004.

Ziegler, Charles E., "Central Asia, the Shanghai Cooperation Organization, and American Foreign Policy From Indifference to Engagement." *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3, May/June 2013.

Atlantic Council, *Envisioning 2030: U.S. Strategy for a Post-Western World*, A Report of the strategic foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security, Washington D.C.: Atlantic Council, 2012.

Council on Foreign Relations, "Declaration of the Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for a Secure and Stable Afghanistan." 2011, <http://www.cfr.org/afghanistan/declaration-istanbul-process-regional-security-cooperation-secure-stable-afghanistan/p26434>(검색일: 2014. 4. 23).

Eurasianet, "Kyrgyzstan: US Armed Forces to Remain at Air Base for Afghan Resupply Operations.", 22 June 2009, <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav062309b.shtml>(검색일: 2014. 4. 10).

『조선일보』

Atlantic-community

ABSTRACT

The American policy and the implication
for Central Asia in the Post-Cold war Era
: With Structural Realism

Park, Sang-Nam(Hanshin University)

This paper analyzes the US's policy towards Central Asia from the perspective of the neo-realist system theory which states that the international system is likely to decide and hold influence over an individual state's foreign policy. It can be said that a uni-polar system has been established since the collapse of the Cold War across the world; particularly in Central Asia where the multi-polar system was formed. Over the last two decades the US policy towards Central Asia have shown some clear changes towards the US's gradual acceptance of the multi-polarity in the region even though it started from the uni-polarity and unilateralism. This change resulted from the US recognizing that her superiority is no more effective in protecting its security from terrorism and radicalism in the region, thus there's no other way but approving Russia and China's role in the region in order to seek cost sharing for maintaining stability.

As US's cost for cooperation with Central Asian states has been increasing under the multipolar system in the region, US's Central Asian policy is paying more attention to cooperation with Russia and China rather than in competition with them. With the 2014 withdrawal of US troops in Afghanistan the US's retreat could bring insecurity to Central Asia.

Keywords: Structural realism, US, Central Asia, Multi-polar system, Afghanistan

투고일: 2014년 6월 30일, 심사일: 2014년 7월 18일, 게재확정일: 2014년 7월 30일