세종연구소
THE SEJONG INSTITUTE

세종정책브리프

Sejong Policy Brief

No. 2021-16
(2021. 9. 23)

아프가니스탄의 현황과 전망

이웅현 (고려대학교 융합연구원 교수)
zveza@korea.ac.kr

차 례

핵심요약

Ⅰ. “아프가니스탄 문제”
Ⅱ. 연합군 점령기의 아프가니스탄 개황
Ⅲ. 철군인가, 패주(敗走)인가?
Ⅳ. 탈레반은 달라졌을까?
Ⅴ. 아프가니스탄의 전망과 국제사회의 과제
＊ 아프가니스탄 지도

본 정책브리프는 필자가 지난 세종연구소 정세토론회에서 발표한 내용을 수정, 보완하여 작성하였습니다. 글의 내용은 필자의 개인적 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아닙니다.

[핵심 요약]

❍ 1979년 소련의 침공 이후 전쟁과 내전 그리고 다시 전쟁이라는 비극의 무대가 되어 온 아프가니스탄은 2021년 8월 미국이 철군을 단행하면서 '42년 전쟁' 시대의 막을 내림.

❍ 탈레반 세력의 미군 축출과 카불 접수로 이 지역에 지리적, 역사적으로 직, 간접의 관련을 맺었던 강대국들은 아프가니스탄에 대한 정책은 물론 이 나라에서 경합하게 될 국가들에 대한 정책을 재점검하거나 변경해야 할 상황이 되었음.

❍ 아프가니스탄은 그 지형과 종족구성으로 전통적으로 카불의 중앙권력이 지방을 통제하지 못하는 나라였고, 국가의 권력은 전통적으로 파슈툰이 장악해 왔음. 2021년 아프가니스탄 이슬람 수장국(토후국)을 선포한 탈레반 세력 모두 파슈툰임.

❍ 아프가니스탄은 역사상 가장 강대한 세 제국의 침공을 받은 나라이자 이들 침공 세력을 축출한 나라임. 들어올 때는 마음대로 들어와도 나갈 때는 마음대로 나갈 수 없을 것이라는 자부심과 자존감으로 충만한 사람들의 나라임.

❍ 결국 아프간인들에게는 생존과 안전이 최우선 가치가 될 수밖에 없음. 생존과 안전을 위해서 침략에 저항하지만, 경우에 따라서는 '협상', '편승' 같은 실용주의적 자세를 취하기도 함.

❍ 미국이 아프가니스탄을 점령한 이후 이 지역에서 주력한 정책은 '연합정부'의 구축, 탈레반을 비롯한 반군세력의 진압, 카불 정권의 지방행정능력 강화, 아프가니스탄 군의 양성 등이었지만, 이러한 정책목표들은 아프가니스탄의 부패문화와 네포티즘, 탈레반 그림자 정부의 엄존, 전통적인 강력한 지방 토호와 군벌 세력의 존재 등으로 사실상 성공하지 못했음.

❍ 점령 미군의 목표가 탈레반 소탕과 알카에다 축출에서 국가건설로 바뀌면서 미국은 군사적으로 감당하기 어려운 지역에서, 네포티즘의 국가를 서구적 기준의 정치윤리가 확립된 국가로 만들려고 했던 것임.

❍ 이 자체로 미국 점령정책의 실패라고 할 수 있지만, 철군계획은 이전 행정부부터 수립, 시행되어 오던 것이므로 단계적이고 순조로운 철군 작전만 완수한다면 '패전'으로까지 비난 받을 상황은 피할 수 있었음. 그러나 카불정부(아프가니스탄 이슬람 공화국)의 갑작스런 붕괴와 탈레반의 신속한 정권 장악으로 미국은 '패주'한 것으로 인식되었음.

❍ 탈레반이 이미 아프가니스탄 전역을 거의 통제하고 있었고, 카불 정부의 취약한 안보상황에 대한 검토를 미국은 물론 탈레반도 사실상 방기하고 있었던 셈임.

❍ 2020년 2월의 미국과 탈레반의 도하 합의에 따르면 탈레반은 미국을 위협하거나 침공할 세력에게 자국의 영토를 제공하지 않기로 되어 있었고, 이에 대한 대가의 성격으로 미국은 향후 탈레반을 포함한 아프가니스탄 정부에 대한 원조를 지속하기로 되어 있었음.

❍ 이 합의가 휴지조각으로 전락하지 않기 위해서 미국은 물론 탈레반의 새로운 정권도 노력할 것으로 보이며, 제2기 탈레반 정권은 제1기 탈레반 정권과는 다른 유연한 정책을 펴지 않을 수 없을 것으로 보임. 탈레반과 아프가니스탄 국민들의 세대교체, 외부와의 접촉 경험 등이 그러한 변화의 바탕이 될 것으로 보이며, 무엇보다 제1기 탈레반 정권의 국제적 고립이 초래한 결과에 대해서 미국을 비롯한 국제사회는 물론 탈레반 역시 기억하고 있을 것임.

1. “아프가니스탄 문제”

가. 비극의 종막(?)

1979년 소련의 침공 이후 전쟁과 내전 그리고 다시 전쟁이라는 비극의 무대가 되어 온 아프가니스탄은 2021년 8월 미국이 철군을 단행하면서 ‘42년 전쟁’ 시대의 막을 내림.

그러나 사실 아프가니스탄은 지난 두 세기 동안 간헐적인 전쟁을 치러온 나라임. 당대 최강대국의 침공과 지배에 저항한 경험을 지닌 거의 유일한 나라라고 할 수 있음.

침공과 철군의 과정에는 세계인의 관심을 불러일으키지만, 해당 강대국과의 치열한 전쟁 시기에는 세인의 기억에서 사라지는 ‘잊힌 나라’가 되지만, 침공과 철군이 ‘존재감’을 조명해 주는 기묘한 국가이기도 함.

아프가니스탄은 자체 발광하는 정치적 존재감은 없지만, 제국의 야심 또는 오판이 투사하는 빛을 음울한 빛으로 바꾸어 반사하는 비극의 나라임. 19세기 전반기 영국의 침공을 시작으로 20세기 말 소련의 침공, 그리고 21세기 초 미국의 침공을 겪으며 이어진 비극은 일단 2021년 미국의 철군으로 막을 내린 것으로 보임.

한 국가의 정치적 운명이 주변 정세의 변화를 불러오는 것은 일견 당연하다고 할 수 있지만, 아프가니스탄처럼 세계정세의 지형을 좌우하는 것처럼 보이는 경우는 역사적으로 많지 않음.

1871년 독일이 통일을 이룩하고 제2제국을 선포한 이후 1914년 제1차 세계대전이 발발할 때까지 약 40년 동안 당시의 세계 즉 유럽 각국의 위정자들은 이른바 “독일 문제”(역사가 A.J.P. Taylor의 표현)로 불안과 긴장의 나날을 보내야 했음.

탈레반 세력의 미군 축출과 카불 접수로 이 지역에 지리적, 역사적으로 직, 간접의 관련을 맺었던 강대국들은 아프가니스탄에 대한 정책은 물론 이 나라에서 경합하게 될 국가들에 대한 정책의 침로(針路)를 재점검하거나 변

경해야 할 상황이 되었음. “아프가니스탄 문제”가 시작된 것임.

나. 아프가니스탄이라는 나라

아프가니스탄의 영토는, 남서쪽의 3분의 1 정도가 사막 지역이고, 나머지 3분의 2 정도인 북동부는 험준한 고산으로 이루어진, 불모지에 가까운 곳임. 특히 산악지형은 해발고도 3천-6천 미터의 산들이 힌두쿠시산맥의 본류와 지류를 형성하고 있음.

이러한 지형으로 인해 전통적으로 카불의 중앙권력이 지방을 통제하지 못하는 상황이 창출되었고, 피침 시에는 침공군이 산악의 저항군 진압에 성공하지 못함으로써, ‘제국의 무덤’ 또는 ‘성전(지하드)의 승리’라는 신화가 만들어졌음.

통제 불가능한 나라라는 인식을 강화한 것은 복합적 종족 구성 때문이기도 함. 다양한 인종(파슈툰, 타지크, 우즈베크, 하자라 등)이 분포하고 있어, 종족 간 대립과 갈등의 소지는 상존. 특히 지배적인 파슈툰과 여타 종족과의 긴장 관계는 카불의 지방 통제 능력의 시험대이기도 함.

전통적으로 카불의 권력은 파슈툰이 장악해 왔음. 1973년까지 지속된 아프가니스탄 왕국의 국왕 자히르 샤(두라니 파슈툰), 같은 해 쿠데타로 정권을 장악하고 공화국을 선포한 다우드(두라니 파슈툰), 1978년 역시 쿠데타로 정권을 장악한 아프가니스탄 인민민주당의 타라키와 아민 그리고 소련 침공과 함께 등장한 카르말, 나지불라(길자이 파슈툰), 2001년 본 프로세스 이후 두 차례 대통령을 역임한 카르자이(두라니 파슈툰), 아프가니스탄 이슬람 공화국의 마지막 대통령 아슈라프 가니(아흐마드자이 파슈툰)... 지배자는 모두 파슈툰이었음.

2021년 아프가니스탄 이슬람 수장국(토후국)을 선포한 탈레반 세력 모두 파슈툰임. 특히 이 파슈툰은 듀런드 라인을 사이에 두고 파키스탄과 아프가니스탄에 걸쳐서 분포하고 있음. 파키스탄 인구의 약 15%에 해당하는 2,800만 명, 아프가니스탄 인구의 약 40%인 1,200만 명이 파슈툰임. 이 4천만 명의 파슈툰의 존재는 파키스탄의 아프간 정책의 긍정적 자산인 동시에, 잠재적으로는 통합 독립을 추구 세력으로 우려의 대상이기도 함. 파슈툰은 세계

제일 규모의 분리 민족임.

파슈툰만 아프가니스탄과 파키스탄으로 나뉘어 존재하는 것이 아님. 구성 종족 모두가 주변 국가의 민족들이기도 한 독특한 나라임. 아프간인들 가운데 “세상에 이런 나라가 또 있을까 싶은” 그런 나라임. 아프가니스탄의 타지크인은 타지키스탄에 종족적 일체감을 지니고, 우즈베크인은 우즈베키스탄에 정서적 동질감을 지니고 있음.

복잡한 종족 분포는 파슈툰이 장악한 카불의 통제를 벗어나려 하며, 따라서 통계조사와 같은 중앙의 행정조치에도 거부감을 지니고 있음. 2006년에 제한된 인구통계조사를 실시했지만, 여전히 한계가 있으며, 선거인 명부 등록도 완전하지 않음.

다. 역사가 말해 주는 것

아프가니스탄은 역사상 가장 강대한 세 제국의 침공을 받은 나라이자 이들 침공 세력을 축출한 나라임. 들어올 때는 마음대로 들어와도 나갈 때는 마음대로 나갈 수 없을 것이라는 자부심과 자존감으로 충만한 사람들의 나라임.

영국은 아프가니스탄에서 세 차례의 전쟁(1839-1842년, 1878-1880년, 1919년)을 치렀고, 소련의 아프간 전쟁은 1979년부터 1989년까지 10년 동안 진행되었음. 미국은 2001년부터 2021년까지 무려 20년 동안 미국의 ‘역사상 가장 긴’ 전쟁을 수행했음. 모두 전쟁의 목적을 달성하지 못하거나, 변경된 작전 목표를 완수하지 못한 실패한 전쟁이었음.

요컨대 최근 40여 년 동안 아프가니스탄은 쿠데타 또는 ‘혁명’(1973년, 1978년), 초강대국의 침공(1979년), 내전(1992-1994년), 다시 피침(2001년)이 되풀이된 나라임. 대소련 항전의 시기에만 100만 명 이상의 아프간인이 사망하고, 600만 명이 파키스탄과 이란으로 난민의 행렬을 이어간 나라임.

당연히 아프간인들에게는 생존과 안전이 최우선 가치가 될 수밖에 없음. 생존과 안전을 위해서 침략에 저항하지만, 경우에 따라서는 ‘협상’, ‘편

승’ 같은 실용주의적 자세를 취하기도 함.

영국은 자신들이 치른 세 차례의 전쟁을 평가하면서 아프간인들 특히 파슈툰을 “담장 위의 사람들”이라고 평가한 적이 있음. 통일된 민족국가 의식이 희박하며, 담장 위에서 전세를 관망하다가 강한 편에 서는 성향이 있다는 것임. 영국인들의 평가는 편견으로 보이기도 하지만, 요컨대 현실주의적인 사람들이라는 것임.

오마르를 우두머리로 하는 제1기 탈레반 정권이 초기에 아프간인들의 지지를 받았던 이유는 불가피한 것에 대한 체념이기도 하고, 또 다소 억압적 통치자들이라도 내전을 평정하고 생존을 위한 질서를 수립, 유지해 줄 수 있는 세력이었다는 점이었음. 즉 20년 전 탈레반은 질서와 등치(等値)되어 있었음. 그리고 2021년 현재 탈레반은 점령군을 축출하고 독립을 이룩한 세력으로 스스로 선언하고 등장한 것임.

2. 연합군 점령기의 아프가니스탄 개황

가. 정치적 상황

미군 점령 이후 아프가니스탄에 형성된 이슬람 공화국 정부는 다양한 정파의 불안한 연합체였음. 북부동맹의 국방의 도스툼(우즈베크), 부통령 카림 할릴리(하자라 시아파), 테러로 사망한 마수드 세력(타지크), 대소 항전 세력 사야프(파슈툰) 등의 연립정부였음. 일찍이 소련은 타라키, 아민, 카르말로 이어지는 파슈툰계 공산정권에 ‘연합전선’을 종용한 바 있으며, 미국 역시 현재까지 각 세력을 아우르는 ‘포괄정부(including government)’를 구성하라고 촉구하고 있음.

미군과 연합군의 지방 통제가 절정에 달했던 시기 즉 2010년 경 헬만드와 칸다하르를 비롯한 탈레반 통제지역에 대한 진압작전이 최성기에 달했을 때에도 카불의 권력이 미치는 지역은 카불 근교뿐이었고, 34개 주 가운데 카불을 제외한 거의 모든 지역 즉 33개 주를 탈레반이 통제하고 있었음.

2009년 아프가니스탄 내무성의 자체 평가에 의하면 당시 카르자이 정부의

통치가 미치는 지역이 30%, 탈레반을 비롯한 반군의 통치지역은 34%에 달한다고 되어 있었지만, 사실상 하카니파에 의한 카르자이 암살이 시도될 정도로 실제로는 카불까지 위험한 상황이었음. 신뢰하기 어려운 평가를 토대로 미군의 반군 진압 작전이 전개되었던 것임.

더욱이 초기 미국의 침공 목적 즉 탈레반과 알카에다의 축출이 2001년 12월 초에 달성되면서 미국은 아프가니스탄의 '국가건설'로 작전 목적을 변경했고, 아프가니스탄과 같은 종족적 '모자이크 국가', 지방권력의 강세 국가에서 근대국가로의 신속한 이행은 난망한 것이었음. 1920년대 아마눌라 그리고 1980년대 아프가니스탄 인민민주당의 근대화와 국가건설이 실패한 것은 전국적 합의를 거치지 않은 일방적 졸속 근대화였기 때문이었고, 미국은 이 전철을 밟고 있었음.

나. 부패와 네포티즘

아프가니스탄은 서구적 정치윤리의 기준으로 판단하면 이해하기 어려운 요소들을 그대로 간직하고 있던 사회였음. 예를 들어 전국 주요도로 특히 파키스탄-아프가니스탄을 연결하는 주요 간선도로에서는 탈레반과 하카니파가 통행세 징수하는 방식으로 재원을 충당하고 있었고, 지방 관공서에서도 뇌물과 급행료를 지불하지 않으면, 민원이 처리되지 않는 식이었음.

이른바 민주정부라고 하는 카르자이 치하에서도 칸다하르 주의회 의장이자 카르자이의 이복동생인 아흐마드 왈리 카르자이가 파슈툰 내 권력투쟁에 의해 암살되었을 때. 대통령 카르자이는 또 다른 동생 샤 왈리 카르자이를 임명했었음. 아프가니스탄에서 네포티즘과 부패가 도덕적 잣대로 판단되지 않음을 보여줌. 뿐만 아니라 탈레반의 성지라고 하는 칸다하르의 시장 하미디가 2011년 7월 또 다시 암살되면서, 카불 권력이 임명한 자가 통제하는 칸다하르 조차 중앙정부의 통제권 밖에 있음을 보여줌.

미국은 2015년까지 500억 달러 이상을 아프가니스탄의 재건을 위해 투입했고, 그 가운데 절반 정도가 군대양성과 안보확장을 위한 비용으로 사용되었음. 즉 나머지 절반은 아프가니스탄의 사회기반시설의 확충과 복지정책에 투입되었지만, 재정지원금을 아프가니스탄 정부가 전관하면서 가시적인 성과를 보이지 못했음. 각 지역의 지방재건팀(PRT)의 성과도 가시화된 것이

거의 없음.

미군의 점령 기간 동안에도 탈레반은 양귀비 재배와 밀수를 통해 1년에 약 7천만-1억 달러의 수입을 거두고 있었음. 물라 오마르의 제1기 탈레반 정권 시대에는 양귀비 재배를 억제하면서 국제사회의 신용을 얻기도 했지만, 탈레반이 반군이 되면서 역전 현상이 발생한 것임. 심지어 미국이 훈련, 양성한 아프가니스탄 군(ANSF) 내부의 마약 흡입이 문제가 될 정도였음.

미국은 Good Performance Initiative(GPI)를 통해 재정 각 주에 재정지원을 하면서 대체 작물(밀)을 권장했지만, 척박한 토지에서 짧은 기간 동안 생육이 가능한 양귀비의 재배가 사라지기는 어려웠음.

다. 미군 점령기 반군의 성장과 ANSF

아프가니스탄 반군의 역사에서 탈레반은 일천한 역사의 신생 조직에 불과함. 다만 1996년부터 2001년까지의 5년 동안 아프가니스탄을 통치한 경험이 있다는 점에서 다른 반군 조직에 우월한 정통성의 한 조각을 가지고 있음.

아프가니스탄 진입 전까지는 파키스탄의 발루치스탄 주도 케타의 Shura가 정책을 논의하고 집행하는 일종의 집단지도체제였고, 아프가니스탄 평정 이후에는 칸다하르의 Shura에서 주요한 문제들이 논의되고 결정되었음. (주요 인물: 압둘 카윰 자히르, 아흐타르 만수르, 압둘 가니 바르다르 등)

원래 탈레반의 한 분파로 간주되지 않았던 하카니파가 이들에 가담하면서 탈레반 내에서 가장 강경하한 세력으로 부상했음. 잘랄루딘 하카니에서 그의 동생 할릴 하카니와 아들 시라주딘 하카니로 지도부가 승계되면서 점령 미군과 카불 정부에 위협적인 테러집단으로 발전했음. 파키스탄의 와지리스탄 미람샤와 아프가니스탄 동부 호스트를 연결하는 지역의 지배세력이 되었음.

미국의 ANSF 양성 정책의 목표는 초기에 38만 명 정도였고, 철군 이전의 카불 정부의 병력은 약 30만 명(군 17만 명, 경찰 13만 명)이었음. 당초 2012년 9월까지 ANSF(ANA, ANP)가 전 국토의 50%를 장악한다는 목표를 설정

했었지만, 실제로 정규 병력을 당장 작전에 투입하여 활용할 수 있는 가능성 즉 전투태세는 20% 미만으로 평가되었음. 한 때 문맹률이 90%에 달했고, 충성심과 이념적 투철함이 부족한 ANSF의 탈영비율도 20%를 꾸준히 유지되고 있었음.

군의 종족 구성은 대체로 아프가니스탄 인구의 구성비와 비례했음. 파슈툰의 경우 대개는 길자이 파슈툰 즉 동부와 북부의 파슈툰이 다수였고, 따라서 아프가니스탄 정부와 군의 구성원들이 탈레반을 비롯한 반군과 인적 연계를 형성하고 있을 가능성이 컸음.

헬만드, 칸다하르, 와르닥 등 카불의 권력이 미치지 못하는 곳의 치안과 통제는 민병대가 주로 담당했고, 북부동맹의 무장 잔존세력도 미군 점령기의 불안 요소였음.

3. 철군인가, 패주(敗走)인가?

가. 탈레반은 거기에 있었다.

미군이 사실상 철수를 시작한 2021년 8월 탈레반은 본격적인 군사작전을 시작했고, 8월 15일 카불을 접수하기까지 보름의 시간도 걸리지 않았음. 2021년 8월 탈레반은 카불 북부의 판쥐시리와 바글란 그리고 파르완의 일부 지역을 제외하고, 아프가니스탄 34개 주 거의 대부분을 수중에 넣었음.

정권 장악의 과정은 탈레반 자신들을 포함한 모든 사람들의 예상보다 빠르게 전개되었지만, 사실상 탈레반은 1년 반 전(2020년 2월 29일)에 미국과 합의한 약속을 이행한 데 지나지 않았음.

2020년 2월 29일 미국과의 도하 합의에 따르면 탈레반은 합의문 서명 이후 카불정부와의 협상을 통해 정권 참여 내지 인수를 계획하고 있었음. 아슈라프 가니의 공화국 정부가 협상의 상대가 될 것이었지만, 가니 대통령 자신이 도주함으로써 탈레반은 협상 없이 카불을 접수한 것임. 가니 정부의 무책임함에 대한 미국의 불만 표시는 미국 역시 가니 정부와 탈레반 세력의 협상을 예상하고 있었다는 것을 보여줌. (8월 22일 탈레반은 알지지라 방송

을 통해 카불 점령 계획은 없었다고 발표했고, 같은 날 미 국무장관 블링컨은 CBS 방송을 통해 아슈라프 가니가 “죽기로 싸우겠다고 하더니 그 다음 날 도주했다”며 비난했음.)

급작스런 카불 정권의 붕괴로 평화적이고 체계적인 미군 철수는 무망해졌고, 협상을 통한 순조로운 철군의 실패의 원인은 아프가니스탄 공화국 정부가 제공한 셈임. 그러나 이러한 사실은 “탈레반이 갑자기 그리고 다시 돌아온 것”이 아님을 보여주는 것이기도 함.

삽시간에 약 4천만 인구가 거주하며, 한반도 면적의 약 3배에 달하는 아프가니스탄을 불과 10여 만에 평정할 수 있었던 것은, 카불정부의 부패와 무능에 더해, 아프가니스탄의 북부 일부와 카불을 제외한 전 국토에 탈레반이 엄연한 정치 세력으로 존재하면서 사실상 지배해 왔다는 점을 보여줌.

나. 평화협상

미국의 정책결정자들은 오래 전부터 카불을 버팀목으로 탈레반의 완전 소멸이 불가능하다는 사실을 알고 있었음. 아프가니스탄 ‘국가건설’을 목표로 했던 부시 행정부는 파키스탄으로 도주한 물라 오마르의 탈레반 세력은 물론 헤크마티야르 세력 그리고 아프가니스탄 동부 산악지역의 하카니 세력과의 군사적 충돌을 거듭하다 임기를 마쳤고, 2009년 취임한 버락 오바마 대통령은 아프가니스탄 주둔 미군의 단계적 철수를 추진했지만, 탈레반의 대공세와 군부의 반대로 임기 마지막 해 오히려 대대적인 군사작전과 병력 증강을 허용했음.

주둔군 철수라는 사실상 예측 가능했던 강수를 둔 것은 예측 불가능한 성격의 소유자 도널드 트럼프 대통령이었음. 그리고 워싱턴 정부가 절실하게 필요했던 것은 대화가 통하는 탈레반의 주화파였고, 그 인물은 2010년 2월 파키스탄의 카라치에서 파키스탄 당국에 체포된 압둘 가니 바라다르였음.

바라다르는 2001년 12월의 본 프로세스에 의해서 과도정부의 수반으로 아프가니스탄의 통치를 시작했던 하미드 카르자이 통치 시기부터 카불 정부의 승인을 전제로 협상의 자세를 견지해 온 것으로 알려져 있었음. 바르다르가 카르자이와 같은 두라니 파슈툰족이라는 점도 접촉을 가능하게 했을 것임.

2018년 미국의 요구로 석방된 바르다르는 탈레반을 대표하여 카타르의 도하에서 트럼프 행정부와 협상을 시작했지만, 2019년 아프가니스탄 대통령으로 재선된 압둘 가니는 탈레반을 포함한 '과도정부'의 구성이라는 미국의 아이디어를 거부했음.

결국 임기 내에 철군을 목표로 했던 트럼프 행정부를 대표해서 마이크 폼페이오 국무장관이 바르다르와 카불정부를 제외한 채 2020년 2월 29일 도하에서 '미국이 국가로 승인하지 않고 있으며 탈레반이라고 알려진 아프가니스탄 이슬람 수장국과 미합중국 사이의 아프가니스탄에 평화를 가져오기 위한 합의'라는 긴 이름의 문서에 서명했음.

네 부분으로 구성된 이 합의문은 다음과 같은 내용을 담고 있음. 즉 ①미국과 그 동맹국들의 안전보장을 저해하는 어떤 집단이나 개인이 아프가니스탄의 영토를 이용하는 것을 금지한다, ②아프가니스탄으로부터 모든 외국군대의 철수의 일정표를 밝힌다, ③2020년 3월 10일부터 탈레반은 아프가니스탄 정부 측과 협상을 시작한다, ④아프가니스탄의 국내 정치세력 간 협상에서는 영구적이고 포괄적인 정전을 포함하여 아프가니스탄의 정치적 미래에 관한 합의 도출을 논의한다.

그밖에 상호간 포로의 전면 석방, 탈레반에 대한 미국의 제재 해제 검토, 아프가니스탄 국내 정치세력 간 협상에 대한 미국의 불개입, 이 협상을 통해서 형성되는 아프가니스탄 이슬람 정부의 재건을 위한 미국의 경제협력 등을 담고 있음.

①과 ②의 합의를 전제로 ③과 ④를 진행하기로 했음에도 불구하고, 카불정부가 협상에 불응하다가 미군 철수와 함께 시작된 탈레반의 공세에 갑작스럽게 와해되면서 결과적으로 탈레반도 당황하고 미국도 당황하는 사태가 전개된 것임. 탈레반이 카불을 함락한 8월 15일 바르다르는 소셜 미디어를 통해서 "우리는 기대하지도 않았던 승리를 거두었다. 우리는 알라 앞에서 겸손해야 한다"면서 전광석화와도 같은 카불 함락에 자신들도 놀랐다고 토로했음. 요컨대 삼자협상을 계획했던 협상의 당사자들 가운데 하나가 이탈하면서 양자협상 내지는 일종의 편면강화에 그침으로써, 순조로운 철군도 아프가니스탄의 '과도정부'도 무망한 일이 되어버린 것임.

4. 탈레반은 달라졌을까?

2021년 2월 17일 탈레반은 미국 국민들에게 공개서한에서 “모든 국가는 위협과 침략 그리고 공격받을 두려움이 없는 상태에서 자신들의 원칙과 가치에 따른 삶을 영위하기를 열망한다. 바로 이러한 삶의 방식을 쟁취하기 위해서 우리는 지난 19년 동안 아프가니스탄에서 투쟁해 왔다.”고 밝혔음.

자신들의 투쟁 이유가 자신들의 독립과 가치의 보전에 있다는 점을 밝힌 것임. 이와 같은 문면으로 보면 탈레반은 집권 1기의 암울했던 ‘율법통치’, ‘공포통치’, ‘고립주의’로 회귀하겠다는 의지를 지니고 있는 것으로 해석될 수 있음.

그러나 20년 동안의 치열했던 전쟁과 저항의 경험은 많은 것을 바꾸어 놓았음. 새로운 정부의 인적 구성에 대한 좀더 면밀한 분석이 필요하지만, 우선 탈레반의 세대교체가 이루어졌음. 2002년 5월 물라 오마르가 파키스탄에서 구성한 탈레반 최고지도부 구성원 10명(모함메드 우스마니, 압둘 라티프 만수르, 모함메드 만수르, 다둘라 훈드, 잘랄루딘 하카니, 압둘 카비르, 하함둘라 나니, 모함메드 핫산 라흐마니, 모함메드 핫산 아훈드, 칸 무타키)과 제1, 제2 아미르인 가니 바라다르와 오바이둘라 아훈드 등 총 12명의 지도자 가운데 새로운 임시정부에 이름을 올린 것은 총리 모함메드 핫산 아훈드, 제1부총리 가니 바라다르, 외무상 칸 무타키, 수력전기부 장관 압둘 라티프 만수르 등 3명뿐임.

군사적 마인드를 지닌 과거의 지도부를 행정적 마인드를 지녀야 할 임시정부로 그대로 옮길 수는 없었을 것이라는 점을 감안하더라도, 탈레반의 세대교체는 분명한 것으로 보임. 잘랄루딘 하카니의 계승자들인 할릴과 시라주딘이 각각 내무장관과 난민담당 장관으로 임명된 것은 하카니파에 대한 논공행상의 성격이 짙으면서도, 잘랄루딘의 시대가 이미 오래전에 끝났다는 점을 보여주며, 오마르의 아들 모함메드 야쿠브가 국방장관에 지명된 것도 마찬가지임.

주목해야 할 것은 미국이 ‘무능력한 인물’로 평가한 모함메드 핫산 아훈드를 총리로 임명한 점임. 잘 알려지지 않은 인물을 임명함으로써 탈레반이 더 이상 대미관계를 악화시키지 않겠다는 의도, 호전적인 태도를 견지하

지 않겠다는 의지를 보여주는 것이라 할 수 있음.

더 중요한 것은 아프가니스탄 이슬람 정부 그리고 미국과의 협상을 이끌어 온 주화파 인물들을 여전히 기용하고 있다는 점임. 압둘 가니 바라다르는 물론 외무장관에 임명된 칸 무타키, 외무차관으로 지명된 모함메드 압바스 스타넥자이의 기용은 미국과의 합의 내용을 제2기 탈레반 정부가 지속하겠다는 의사를 표시한 것이라고 해석할 수 있음.

요컨대 탈레반 정부의 향후 대외, 대미 노선이나 정책은 그동안 주전파의 역할을 해 왔던 하카니들과 야쿠브, 그리고 주화파로 분류할 수 있는 가니 바르다르와 무타키 등의 동선 변화로 가늠할 수 있을 것임.

탈레반은 북부에서 농성하고 있는 것으로 알려진 공화국 잔여세력과 타지크계 마수드 세력의 진압에 나서면서, 집권 초기의 혼란상태 진정을 위해 단기적으로는 '이슬람 율법'의 틀에서 벗어나지 않을 것이라 천명하고 또 실제로 그렇게 하겠지만, 산악에서 20년이라는 한 세대를 지내면서 외부세계의 변화에 민감한 신세대 탈레반이 등장했고, 또 카불의 시민들 역시 20년 동안 제1기 탈레반 집권기의 그림자에서 벗어났기 때문에, 제1기 탈레반 집권기에 대한 노스탤지어를 지니고 있는 사람들의 수는 많지 않을 것임. 이들에 대한 탈레반 정부의 정책은 시간이 흐르면서 점차 유화적인 것으로 바뀌지 않을 수 없을 것으로 판단됨.

미국과의 합의에 명시된 미국의 경제적 지원을 지속적으로 획득하고, 국제사회의 정부승인을 얻기 위한 노력도 탈레반의 변화를 가속화할 것으로 보임. 다만, 종교와 교육의 문제에 관한 한 그 속도는 더딜 것임. 이 문제는 아프가니스탄 이슬람수장국 탈레반 정부의 국가적 자존심이자 탈레반의 정신적 기초와 관련된 문제이기 때문.

그러나 탈레반은 제1기 정권이 미국의 침공을 당한 이유 그리고 아프가니스탄에서 자신들이 축출된 이유를 분명하게 인식하고 있음. 제1기 정권의 실패에 대한 탈레반 제2세대의 학습효과를 부인할 수 없음. 탈레반의 세대교체는 물론 카불의 시민들 역시 한 세대를 거치면서 의식 변화를 겪어 왔음. 단기적으로는 정책의 변화를 목도할 수 없을 것이지만, 제1기 탈레반 정권의 정책과 같은 고립, 억압통치가 장기적으로 지속되지는 않을 것임.

5. 아프가니스탄의 전망과 국제사회의 과제

탈레반의 새로운 임시내각 가운데 총리 모함메드 핫산 아훈드를 비롯하여 시라주딘 하카니, 할릴 하카니 등은 유엔과 미국의 제재를 받거나 현상금이 걸린 인물들이고, 국경 및 종족문제 담당 장관 누룰라 누리와 정보기관 총책 압둘 하크 와시크, 정보문화 장관 하이룰라 하이르 등은 관타나모 수용소에 수감되었다가 2014년 포로교환으로 석방된 자들임. 이를 근거로 새로운 임시내각이 테러리스트들과 전과자들로 구성된 정부라는 혹평이 있지만, 탈레반 자체가 미국이 승인하지 않은 무력집단임.

이들은 대개 제1기 탈레반 정권에서 중, 고위급 직책을 맡았던 자들이고, 미국의 침공 직후부터 미국을 비롯한 국제사회의 제재를 받고 있던 자들임. 즉 은퇴를 앞둔 자들에 대한 논공행상의 성격이 강하다는 것임. 이들을 전면에 내세움으로써 이들과 탈레반에 대한 국제사회의 제재를 제거하겠다는 의도의 표출일 수도 있음.

탈레반의 신속한 정권 장악은 탈레반이 아프가니스탄에서 현실적인 세력으로 존재하고 있었다는 것을 의미하며, 아프가니스탄 내에서 가장 잘 조직된 정치세력이라는 점을 보여주었음.

탈레반 역시 미국과의 지속적인 협상을 거부할 수 없는 상황임. 경제적 원조도 그러하지만, 철군과정에 돌발적으로 발생한 IS-K의 문제는 탈레반 정부와 미국이 협력하여 해결해야 할 문제임. 도하 합의에서 탈레반 정부는 미국과 ‘미국을 위협하는 세력’에게 온상으로 아프가니스탄 영토를 제공하지 않겠다는 약속을 했으며, 이는 탈레반 정부수립 이후 미국의 탈레반 정부 지원의 전제조건이었음.

10여 년 전 아프가니스탄은 각 군벌들 사이의 ‘내전’과 미국과의 전쟁, 그리고 파키스탄과 아프가니스탄에 걸쳐 있는 파슈툰의 통합 열망이라는 ‘3중의 갈등구조’ 속에 있었음. 2021년 아프가니스탄은 내전과 전쟁이라는 두 종류의 갈등을 해소하기 시작했음. 남은 것은 이른바 ‘파슈투니스탄’의 건설이라는 파슈툰의 열망만이 남아 있는 셈임.

이는 미국과의 전쟁보다 더 오랜 시일을 요하는 지난한, 어쩌면 불가능한

과업일 수 있지만, 이 분리 독립의 열망을 위해서 탈레반은 내부적 균열을 방지하고 국제사회의 승인을 받는 평화적인 길을 모색해야 하며, 국제사회 역시 종교적, 이념적 원리주의자들로서의 탈레반과 현실적인 통치세력으로서의 탈레반 사이에 적절한 균형을 취해야 할 것임. 이들을 그리고 이 불모의 소국을 국제사회가 다시 외면 또는 방치한다면, 분쟁의 진원으로 계속 남게 될 것이며 '아프가니스탄 문제'는 지속될 것임.

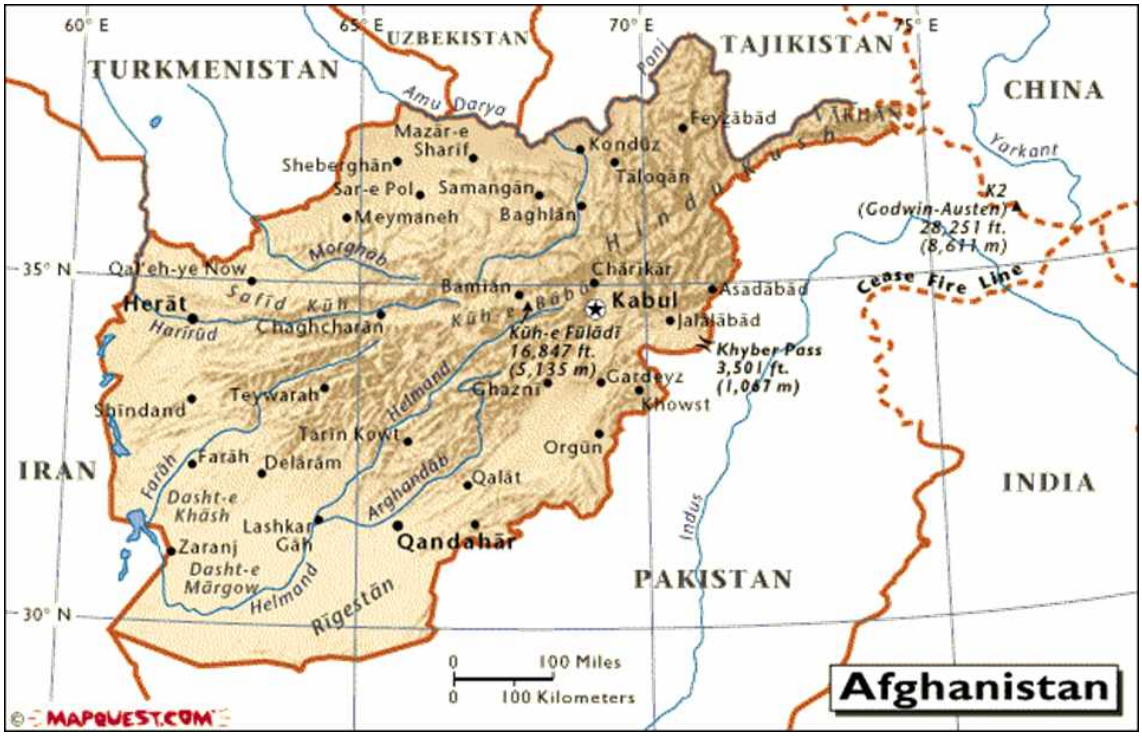
토론 과정의 몇 가지 쟁점에 관하여:

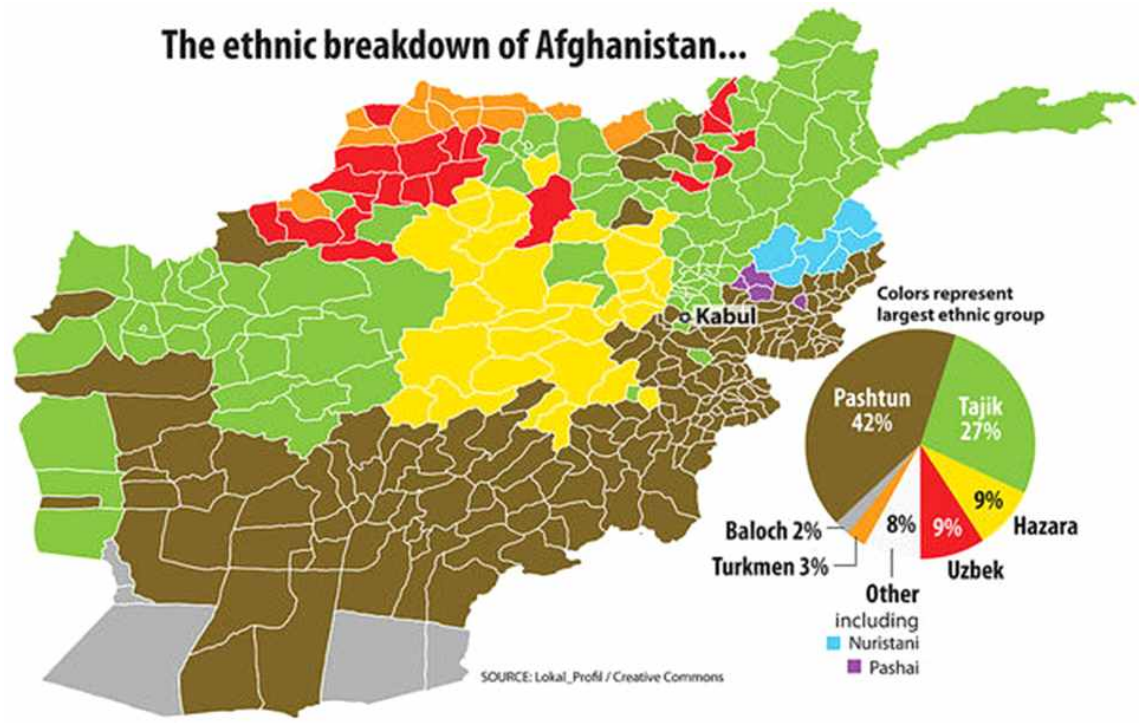
향후 탈레반 정권에 대한 중국의 접근 가능성이 가장 높을 것이라고 전망할 수 있음. 특히 이란과 파키스탄과의 일대일로 연결 사업을 추진하는 중국의 입장에서는 이란, 파키스탄과 아프가니스탄을 연결함으로써, 지역의 영향력을 확대할 가능성이 있음.

이러한 중국의 정책 실현을 위해서는 탈레반 정부와 파키스탄, 탈레반 정부와 이란의 관계가 개선되어야 할 것임. 지역 국가들 가운데 파키스탄은 과거 탈레반정권(제1기 오마르의 정부)을 승인한 세 나라(UAE, 사우디아라비아, 파키스탄) 가운데 하나였고, 이란과는 소원한 관계를 유지해 왔으나, 국경의 안정을 바라는 이란의 입장에서는 중국을 중개역으로 한 교역의 통로 연결을 거부할 것으로 보이지 않음.

중국의 접근은 SOC(상하이협력기구)를 중심으로 중앙아시아 국가들과의 연계 속에서 이루어질 수도 있음. 다만, 이렇게 될 경우 제2기 탈레반 정부는 지역 테러리즘의 확산 방지라는 명분하에 중국, 러시아, 중앙아시아 국가들과 같은 권위주의적 정치체제 클럽에 가담하게 됨. 제1기 탈레반 정부의 억압적 공포정치의 부활이 우려되는 상황에서 이와 같은 권위주의 국가들과의 연대가 바람직한 것인지는 의문임.

제2기 탈레반 정부는 미국의 철군협상 과정에 미국의 경제지원을 기대하고 있으며, 유럽 국가들은 아프가니스탄에 대한 경제지원의 움직임을 보이고 있음. SOC 가맹국들과 서방국가들 사이에 아프가니스탄을 둘러싸고 모종의 경쟁상태가 조성되는 것이 부정적인 결과를 가져올 것으로 보이지는 않지만, 탈레반 정부의 율법에 의거한 억압적 정책을 완화하기 위해서는 개방과 억압통치 완화를 조건으로 하는 서방의 적극책이 바람직할 것으로 보임.





메일 수신을 원치 않으시면 수신거부 메일을 보내주시기 바랍니다.
주 소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 세종연구소
홈페이지: http://www.sejong.org 문 의: public@sejong.org
『세종정책브리프』에 게재된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.