

## 美國의 이라크 安定化 政策: 評價와 展望

교수 김 성 한

### 1. 미국의 이라크 안정화 정책 현황

#### 가. 문제제기

- 미국의 침공으로 시작된 이라크 전쟁은 2003년 3월 20일 발발해 그해 5월 1일 부시 대통령의 전투 종료선언으로 사실상 막을 내리는 듯 했으나, 이라크 주둔 미군은 저항 세력을 상대로 2005년 12월 말 현재까지 치열한 '전투'를 벌이고 있음.
- 전쟁 개시 1,000일째(2005년 12월 13일)를 전후하여 부시 행정부의 이라크 정책에 관해 수많은 대내외 비판이 쏟아져 '조기 철군론'까지 제기되었으나, 부시 대통령은 이라크전의 '승리'를 장담하며 조기 철군론을 단호히 거부하였음.
- 미국의 이라크 안정화 정책은 (1) 정치·군사적으로 어떠한 문제점을 드러내고 있는가? (2) 단순한 '출구전략'(exit strategy)이 아닌 '성공전략'(success strategy)을 갖고 있는가? (3) 미국의 대외정책 기조 및 방향에 대해 어떠한 영향을 미칠 것인가? 등의 근본적인 문제를 제기함.

#### <목 차>

1. 미국의 이라크 안정화 정책 현황
2. 미국의 이라크 안정화 정책 평가
3. 미국의 이라크 정책 전망
4. 고려사항

이라크에는  
2005년 말 현재까지  
저항세력에 의한  
테러가 끊이질  
않고 있고,  
원유 생산량도  
전쟁 전 수준에  
못 미치는  
하루 2백만 배럴에  
불과하고  
전력 생산 역시  
전쟁 전보다  
10% 하락한  
수준을 맴돌고  
있으며...

## 나. 이라크 안정화 정책 현황

### (1) 전비 지출 확대 및 치안 확보 미비

- 미 의회는 2006년도 이라크 정책 수행을 위한 예산을 포함, 2003년 3월 이라크 전쟁 개시 이후 2005년 말 현재까지 2530억 달러의 전비(전쟁수행, 안정화정책 등) 지출을 승인함.
  - 이라크 예산에다 아프가니스탄 주둔 예산 740억 달러, 본토방위 예산 230억 달러를 더하면 3500억 달러로서 한국전 비용 3500억 달러와 동일한 수준이며, 이라크 전비로 매일 1억9400만 달러, 매달 58-60억 달러씩 지출하고 있어 매달 52억 달러(2005년 달러가치로 환산할 경우)를 지출한 베트남전 보다 높은 액수임.
- 영국의 「인디펜던트」(Independent)지는 2005년 12월 13일 이라크 전쟁 발발 1,000일을 맞아 미국의 苦戰 상황을 보여주는 각종 자료들을 제시함.
  - 인디펜던트지는 “이라크 전쟁으로 약 3만 명의 이라크 민간인이 사망했으며, 이는 하루 평균 30명꼴로 희생된 셈이다. 미군에 저항하다 숨진 소위 ‘저항세력’ 사망자의 숫자는 5만3470명에 달한다. 미군을 비롯한 연합군 병사는 2339명이 사망해 하루 2.4명꼴로 목숨을 잃었다. 부상한 미군 병사는 하루 평균 16명꼴인 1만5955명이다. 미군의 총격 등으로 숨진 언론인 사망자도 66명이나 된다. 이는 베트남전 때의 63명을 넘는 수치다”라고 보도함.
- 이라크에는 2005년 말 현재까지 저항세력에 의한 테러가 끊이질 않고 있고, 원유 생산량도 전쟁 전 수준에 못 미치는 하루 2백만 배럴에 불과하고 전력 생산 역시 전쟁 전보다 10% 하락한 수준을 맴돌고 있으며, 이라크 보안군 및 경찰 병력에 대한 훈련이 꾸준히 진행되고 있으나 독자적인 치안확보 능력이 있는지는 미지수임.
  - 2004년 말 이후 이라크 보안군에 대한 저항세력의 공격이 급격히 늘어났고, 특히 2005년 1월 30일 선거이후부터는 숙련된 미군보다는 미숙련된 이라크 보안군이 공격의 주된 대상화하는 추세를 보여주고 있음.

- 원유 생산량이 전쟁 전 수준을 회복하지 못하는 이유는 저항 세력의 원유시설 공격 때문이며, 키르쿠크와 (이라크 최대 원유 정제시설이 있는) 베이지(Beiji), 그리고 터키 항구 체이한(Cheyhan)을 연결하는 송유관이 2005년 9-10월 저항세력의 공격으로 인해 6-7회 이상 가동이 중단된 바 있음.
- 미국 중부군사령부(CENTCOM)에 따르면, 저항세력의 90%는 수니파 이라크인들 이고, 나머지 10%는 외국인 저항세력으로 분류되나, 외국인 저항세력은 국내 저항세력들에게 상당한 재정적 지원을 해오고 있는 것으로 알려짐.
- 부시 행정부는 저항세력이 거부주의자(rejectionist), 사담주의자(Saddamist), 알카에다 연계 외국인 테러리스트 등 세 부류로 구성되어 있다고 봄. 이중 거부주의자는 이라크가 사담 후세인 체제로부터 민주주의 체제로 전환되는 것을 거부하는 수니파 세력들이나, 이라크 연방정부가 소수파의 권리를 보호하고 정당한 이익을 인정할 경우 민주주의 정치과정에 동참할 확률이 큼. 그러나, 바트당의 재건을 꿈꾸는 사담주의자는 새로운 정치과정에 동참할 확률이 매우 희박하며, 알카에다와 연계된 외국인(시리아, 요르단, 이란, 사우디 등) 테러리스트들은 이라크의 혼란 상황을 극단주의 이념의 지역적 확대를 위한 好機로 여김.
- 이라크 18개주 중에서 4개주에 - 바그다드(Baghdad), 알안바르(Al Anbar), 니나와(Ninawa), 살라아딘(Salah ad Din) - 저항세력이 집중되어 있으며(알안바르는 저항세력의 중심지), 이들 4개주는 인구상으로는 이라크 전체 인구의 42%이나, 이라크 전역에서 발생하고 있는 폭력사태의 85%를 차지함.
- 연합군이 최근 여타 지역에서 저항세력 소탕에 성공을 거두자 이들 4개 주 중심의 저항세력들이 점차 서쪽 시리아 접경지대 쪽으로 이동하고 있는 추세임.
- 그러나, 저항세력의 집요한 공격에도 불구하고, (4개주를 제외한) 이라크 전체를 놓고 볼 때 이라크는 상당히 안전한 편이며, 2005년 세 차례의 선거를 비교적 순조롭게 치르면서 조심스런 '낙관론'이 제기되고 있음.
- 2005년 1월 과도정부 구성을 위한 국민투표, 10월 헌법초안 비

저항세력의  
집요한 공격에도  
불구하고,  
이라크 전체를  
놓고 볼 때  
이라크는 상당히  
안전한 편이며,  
2005년 세 차례의  
선거를 비교적  
순조롭게  
치르면서 조심스런  
'낙관론'이 제기되고  
있어...

준 국민투표, 12월 총선 이후 통합정부 출범에 대한 기대가 상승함.

- 미국 ABC가 2005년 12월 12일 발표한 여론조사(기간: 2005년 10월 초-11월 22일; 샘플: 1,711명) 결과에 따르면 이라크 국민의 71%가 자신의 삶이 나아지고 있으며, 60%(2004년 2월에는 49%)가 안전하다고 느끼고 있음. 문제는 종파에 따라 여론조사 결과가 극단적으로 나뉜다는 점임(별첨 부록 참조).

(2) 미국 내 이라크 철수론 등장

〈표 1〉 이라크 미군 철수 찬반론

철군론	단계적 철군론	철군 반대론
· 즈비그뉴 브레진스키 · 윌리엄 페리 · 존 머사 · 낸시 펠로시 · 폴 크루그먼	· 빌 클린턴 · 힐러리 클린턴 · 조셉 바이든 · 제임스 스타인버그 · 데릭 초레트	· 리처드 홀부르크 · 메들린 올브라이트 · 웨슬리 클라크 · 빌 크리스톨 · 리처드 하스

이라크 전 1,000일을 전후해 저항세력의 공격이 끊이질 않자 미 의회를 중심으로 부시 행정부의 이라크 정책에 대한 비판론이 거세지기 시작했으며, 급기야 이라크 주둔 미군 철수론으로 발전되어...

- 이라크 전 1,000일을 전후해 저항세력의 공격이 끊이질 않자 미 의회를 중심으로 부시 행정부의 이라크 정책에 대한 비판론이 거세지기 시작했으며, 급기야 이라크 주둔 미군 철수론으로 발전됨.
- 존 머사(John Murtha) 하원의원(민주)은 2005년 11월 17일 의회 연설을 통해 “지난 1년 동안 저항세력의 공격은 주당 150회에서 700회로 증가했고, 약 5만 명의 미군이 ‘전투 피로’(combat fatigue)에 시달리고 있으며, 미군은 이제 이라크에서 ‘공동의 적’(common enemy)이 되고 말았다”는 이유를 들어 6개월 이내 이라크 미군의 철수를 주장함.
- 〈표 1〉은 철군론, 단계적 철군론, 철군반대론을 피력한 인사들의 분포도를 보여줌. 철군론의 핵심은 미군 주둔으로 인해 저항세력이 자신의 폭력행위에 대한 정당성을 부여받고 있는 상황이므로, 2006년 말까지 미군이 철수할 경우 저항세력의 존재 이유가 사라지고 이라크인들 역시 자신의 안보에 대해 보다 책임을 질 수 있게 된다는 것임.

- 브레진스키 전 안보보좌관은 2006년 말까지 미군을 철수시키고, 일부 병력만을 쿠르드 자치 지역이나 쿠웨이트에 주둔시켜 만일의 사태에 대비하자고 하면서, 이렇게 하면 여타 이슬람 국가들의 이라크 내 평화유지활동 참여의 길이 열릴 것이라고 주장함.
- 페리 전 국방장관은 대책 없는 철군이 이라크 상황을 혼란에 빠뜨릴 것이라는 주장에 동의하나, 이라크 병력을 계속 주둔시킨다고 해서 6-12개월 후에 큰 진전이 있을 것으로 믿지 않는다는 입장임.
- 낸시 펠로시 하원의원(민주당 원내대표)은 2005년 11월 30일 부시 대통령의 해군사관학교 연설에 '격분'하여 철군론 지지 입장을 피력했으며, 경제학자인 폴 크루그먼 역시 "미군이 떠나야 알자르카위가 설 땅이 없어질 것"이라면서 즉각 철수를 주장함.
- 단계적 철군론은 2006년 말까지 지켜본 이후 점진적으로 미군을 철수하자는 주장임.
  - 클린턴 전 대통령은 "최선의 방법은 미군 철수를 원하는 이라크 지도자들의 의견을 존중하는 것이지만, 이라크의 혼란을 가중하고 중동의 테러행위를 부채질하는 결과를 낳는다면 철군 일정을 미리 정하는 것보다는 상황을 보아가면서 단계적 철군을 모색할 필요가 있다"는 의견이고, 부시 대통령의 이라크 전쟁을 지지했던 힐러리 클린턴 상원의원은 부시 대통령의 이라크 정보 왜곡 의혹을 들어 철군반대론에서 중도론으로 기움.
  - 상원 외교위원회 민주당 간사인 조셉 바이든 의원도 "철군을 지지하는 사람들의 절망에 동의하고 있으나, 아직 즉각적인 철군까지는 아니다"며 단계적 철군을 주장함.
  - 제임스 스타인버그 전 국가안보 부보좌관, 그리고 존 에드워즈 전 민주당 부통령 후보의 외교정책 보좌관을 지낸 데릭 출레트도 조기 철군보다는 단계적 철군을 지지함.
- 철군 반대론은 이라크군이 치안유지 능력을 충분히 갖추지도 않은 상태에서 철수할 경우 결국 내전으로 이어져 더 큰 부담을 미국이 안게 될 것이라는 논리임.
  - 리처드 홀부르크 전 유엔대사와 메들린 올브라이트 전 국무장

철군 반대론은 이라크군이 치안유지 능력을 충분히 갖추지도 않은 상태에서 철수할 경우 결국 내전으로 이어져 더 큰 부담을 미국이 안게 될 것이라는 논리...

관, 웨슬리 클라크 전 NATO군 사령관, 리처드 하스 전 국무부 정책실장 등은 '단계적 철군'을 언급하거나 철군 일정을 정하는 것조차 저항세력들을 이롭게 할 수 있다고 봄.

- 특히 리처드 하스는 이라크에서 철수할 경우 (1) 지금까지의 모든 노력과 희생이 물거품이 되고, (2) 이라크에 내전이 발발하여 결국 주변국들까지 개입해야 하는 상황이 초래될 것이며, (3) 원유와 가스 생산에 큰 차질이 초래되어 세계 경제에 큰 타격을 줄 것이고, (4) 미국을 신뢰할 수 있는 우방이자 동맹이라고 생각하는 친서방 정부들의 입장이 무척 어려워질 수 있다는 점에서 이라크 경찰과 정부군이 치안유지를 할 수 있는 능력을 갖출 때까지 미군을 계속 주둔시켜야 한다고 주장함.
- 신보수주의 논객인 빌 크리스톨 「Weekly Standard」 편집장은 미군 숫자가 너무 적은 것이 문제라고 하면서 오히려 미군 증파론을 주장함.

## 2. 미국의 이라크 안정화 정책 평가

### 가. 치안상태 호전 및 수니파 정치참여 유도

#### (1) 새로운 안정화 작전의 효과 가시화

- 미군의 독자적인 작전은 그동안 군사작전에 머무르고 지나치게 공격적이어서 현지 주민들의 심한 반발을 야기했으나, 2005년 하반기에 들어서면서 미군과 이라크군에 의한 새로운 형태의 공동 작전이 상당한 성공을 거두고 있음.

- 새로운 공동작전은 3단계로 이루어지는 바, (1) 현지 주민들의 '요청'에 따라 미군과 이라크군이 함께 팀을 이뤄 저항세력이 숨어 있는 도시나 마을을 소탕하고, (2) 미군은 소수병력만 남기고 철수한 후 이라크군이 남아 치안을 담당하며, (3) 재건 및 인도주의적 지원 사업을 시작함으로써 도시와 마을을 정상화함.
- 이러한 형태의 공동작전은 2005년 9월 시리아 국경 근처 탈아파(Tal Afar) 마을에서부터 시작되었으며, 저항세력의 저항도

2005년 하반기에  
들어서면서  
미군과 이라크군에  
의한  
새로운 형태의  
공동작전이  
상당한 성공을  
거두고 있어...

그리 심하지 않았을 뿐만 아니라 현지 주민들의 호응도 높았던 것으로 평가됨.

〈표 2〉 2005년 선거 중 테러 발생 현황

	1월 국민투표	10월 국민투표	12월 총선
테러 공격	299회	89회	3회
사상자	213명	49명	13명
공격당한 투표소	88개	19개	2개

- 이라크 경찰 및 보안군이 미군 수준에 도달하기까지는 아직도 상당한 시간이 소요될 것이나, 12월 선거에서 약 25만 명의 이라크 경찰과 군이 보여준 테러 방지 및 차단 능력은 〈표 2〉에서 보듯 상당히 성공적이었음.
- 미국 내 일각에서는 미군이 이라크 전체를 통제하려하지 말고 미군은 몇몇 제한된 지역에 '선택과 집중'을 하여 이라크인들이 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 하고 점차 그 지역을 넓혀갈 필요가 있다고 주장하나, 이는 선택되지 않은 여타 지역을 저항 세력들의 거점으로 허용하게 되고, 결국 이로 인해 선택된 지역의 안정마저도 위협받을 수 있음.
  - 현재처럼 이라크 전체를 통할하면서 저항세력을 추적하고 소탕하는 전략은 완벽하게 안전한 지역을 만들어내지 못한다는 단점은 있으나, 저항세력들에게 '성역'을 허용치 않는다는 장점이 있음.
  - 과거 팔루자(Falluja)나 탈아파르(Tal Afar) 작전에서 나타난 것처럼 저항세력에게 많은 시간을 줄 경우 이들이 거점을 형성하고 방어할 수 있는 충분한 준비를 하게 되기 때문에 추후 소탕작전을 하기가 더욱 힘들어지게 된다는 것이 현지 미군 관계자들의 평가임.

(2) 수니파 정치참여 유도 진전

- 테러와 폭력사태에 염증을 느낀 수니파 지도자들이 점차 정치과정에 참여하기 시작했으며, 심지어 수니파 저항세력 일각에서는

이라크 경찰 및 보안군이 미군 수준에 도달하기까지는 아직도 상당한 시간이 소요될 것이나, 12월 선거에서 약 25만 명의 이라크 경찰과 군이 보여준 테러 방지 및 차단 능력은 상당히 성공적...

12월 총선 결과  
 현 과도정부에서  
 연립정권을 구성하고  
 있는 시아파  
 정치블록인  
 통합이라크연맹  
 (UIA)과  
 쿠르드연맹의  
 세력이 위축되고,  
 그 자리를  
 수니파가 매우게  
 됨으로써,  
 수니파가 선거결과를  
 받아들이고  
 신정부 출범 이후  
 제도권 정치과정에  
 참여할 확률이  
 높아져...

종교지도자들을 통해 자신들의 정치참여 가능성을 조심스럽게 타진해 보는 현상까지 나타남.

- 수니파는 2005년 1월 과도정부 구성을 위한 국민투표 참여를 거부하여 결국 시아파와 쿠르드족을 중심으로 선거가 치러졌고, 10월 헌법초안 비준 국민투표 때는 헌법초안을 거부하기 위해 투표에 참가했으나 수적 열세로 실패했으며, 12월 총선 때는 향후 강력한 선거블록을 형성하여 수니파에게 유리한 정국국도를 만들기 위해 정치과정에 참여키로 하고 높은 투표참여율을 보여줌.
- 수니파 종교계는 시아파와 달리 덜 위계적이고 분권적이어서 종교지도자들이 수니파 전체를 대변하고 주도하려는 듯 한 모습을 보여주지 않았으며, 그 결과 2005년 12월 총선에서 수니파 지역 전체가 아닌 제한된 지역구의 이익을 대표하려는 수니파 지도자들의 정치참여를 이끌어 냄.
  - 수니파 이라크합의전선(IAF) 둘라이미 대표는 2006년 1월 2일 쿠르드지방정부(KRG) 바르자니 대통령과의 회담에서 수니파의 신정부 참여의사를 표명함과 동시에 시아파 통일이라크연맹(UIA) 소속 인사의 신정부 총리 지명에 반대하지 않기로 합의함.
- 12월 총선 결과 현 과도정부에서 연립정권을 구성하고 있는 시아파 정치블록인 통합이라크연맹(UIA)과 쿠르드연맹의 세력이 위축되고, 그 자리를 수니파가 매우게 됨으로써, 수니파가 선거결과를 받아들이고 신정부 출범 이후 제도권 정치과정에 참여할 확률이 높아짐.
  - 전체 275석 가운데 시아파 정치블록인 통합이라크연맹이 46.6%인 128석을 얻어 제1당의 위치를 지켰으나, 제헌의회 총선 당시보다 18석 감소하여 과반수(138석) 획득에 실패함.
  - 제헌의회 총선 때 수니파의 참여 거부로 어부지리를 얻었던 쿠르드연맹 의석수는 75석에서 53석으로, 세속 시아파인 이아드 알라위 전 총리의 이라크 국민리스트는 40석에서 25석으로 각각 줄었음.
  - 반면에 수니파 지도자 아드난 알둘라이미가 이끄는 이라크합의전선과 수니파로서 헌법 제정 작업에 참여했던 살레흐 무트라크의 이라크국민대화전선이 각각 44석과 11석을 얻어 의석 20%(수니파 인구비율과 거의 동일한)를 획득함.



나. 구체적 승리 전략 미흡

(1) '출구전략' 거부

- 부시 대통령은 이라크전 수행에 대한 대내외적 비판 속에서 2005년 11월 30일 NSC 명의로 「이라크전 승리 전략 보고서」(National Strategy for Victory in Iraq)를 발표했고, 이를 기초로 한 11월 30일 해군사관학교 연설, 12월 14일 우드로 윌슨 센터 연설 등을 통해 출구전략, 즉 철군 일정 제시를 단호히 거부함.
- 부시 행정부는 이라크전 승리를 위한 3대 목표로 (1) 이라크군과 경찰을 훈련시키고 장비를 지원해 자체적으로 치안을 담당하도록 하고, (2) 이라크 경제를 재건하며, (3) 수니, 시아, 쿠르드 등 3개 종파를 포괄하는 통합정부의 구성 등을 제시함.
- NSC 보고서는 승리를 단계별로 정의하고 3차원 전략을 제시함.
  - 단기적으로 이라크 내 테러 추방과 민주적 제도 형성을 위한 초석을 놓고 치안유지 능력을 함양함. 중기적으로 이라크가 민주헌법에 기초한 자치정부 수립과 경제안정을 통해 자체적인 치안유지 및 테러 추방 능력을 보유하도록 함. 장기적으로 이라크가 안정되고 평화롭고 안전한 국제사회의 일원이 되고, 전지구적 차원의 테러 추방 노력에 동참하게 함.
  - 정치·치안·경제를 포괄하는 3차원 전략이란 1) 정치적 차원: 적대세력을 분리해 소외시키고 기존의 소외된 정치세력을 정치과정 속으로 끌어들이어 안정되고 다원주의적이며 효과적인 제도를 정착시켜 이라크가 국제사회의 일원이 되게 함. 2) 치안 측면: 적대세력의 근거지를 없애고 이들 근거지를 이라크 자체 치안력으로 지켜낼 역량을 길러줌. 3) 경제적 측면: 파괴된 사회간접자본을 복구하고 경제를 개혁하여 국제경제체제에 참여함으로써 국민적 복리를 향상시키는 능력을 길러줌.
- 해사 연설과 우드로 윌슨 센터 연설에서 공통적으로 나타난 부시 대통령의 메시지는 즉각 철군이나 철군 일정 제시는 강력히 반대하고, 이라크에서의 승리를 위해 이라크 민주화와 안정화에 총력을 기울이겠지만, 이라크군 자체의 치안능력이 향상되면 미군 병력을 줄일 수 있다는 것임.
  - 12월 14일 우드로 윌슨 센터 연설에서 부시 대통령은 “많은 정

부시 대통령의 메시지는 즉각 철군이나 철군 일정 제시는 강력히 반대하고, 이라크에서의 승리를 위해 이라크 민주화와 안정화에 총력을 기울이겠지만, 이라크군 자체의 치안능력이 향상되면 미군 병력을 줄일 수 있다는 것...

부시 행정부는  
미군이  
이라크에서  
이라크군을  
훈련시키는 것  
말고 무엇을  
어떻게  
해야 하는지에  
대해  
명확한 설명을  
하지 않고 있으며,  
이러한 설명 없이  
철군론자들에게  
현재의  
미군 수준을  
계속 유지해야  
한다고 얘기하기  
힘들 것...

보가 잘못됐다는 것은 밝혀진 사실이며, 이라크전 개전을 결정한 데 대한 책임은 대통령은 나에게 있다. . . 미국의 정보체계를 개혁하지 못함으로써 실책을 범한 책임도 궁극적으로 나에게 있다. . . 지금 그러한 잘못과 실수를 고치려 노력하고 있는 것"이라고 함으로써 자신의 과오를 인정하는 모습을 보여줌.

- 부시 대통령의 이러한 모습은 이라크 정책에 관해 지금까지 드러난 잘못이나 실수를 인정하면서 이라크 대처방식을 '조정'(adjust)해 나가겠다는 것을 보여준 것이나, 출구전략을 모색하는 것과 같은 후퇴는 결코 없을 것임을 단언하면서, 이라크 민주화를 통해 시리아, 이란을 압박하고 나아가 중동지역에 자유민주주의를 확산시키겠다는 전략을 고수하겠다는 의지를 보여준 것임("이라크에서 꽃피게 될 자유는 시리아와 이란의 개혁주의자들에게 영감을 불어넣을 것이다").

## (2) 정책수단 개발 미흡과 종교적 과신

- 철군론자들의 주장, 즉 미군이 이라크에서 철수하면 이라크인들이 자신의 안보에 대해 보다 책임감을 갖고 임할 수 있을 것이라는 논리는 이라크군과 안보기관들이 저항세력과의 싸움을 전개하고 궁극적으로 이들을 제압할 수 있는 능력이 있다는 전제 아래서만 타당한 논리이므로, 그러한 능력을 가질 때까지 미군의 지속적 주둔이 불가피할 것임.
- 그러나, NSC 승리전략 보고서와 부시 대통령의 연설은 정치·군사·경제활동을 잘 조화시키는 전략이 필요하다고만 했을 뿐 구체적인 방법론을 제시하지 않았다는 점에서 정교한 승리전략이라고 할 수 없음.
- 부시 행정부는 미군이 이라크에서 이라크군을 훈련시키는 것 말고 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대해 명확한 설명을 하지 않고 있으며, 이러한 설명 없이 철군론자들에게 현재의 미군 수준을 계속 유지해야 한다고 얘기하기 힘들 것임.
- 부시 대통령은 비판론자 및 철군론자들에게 구체적 승리전략을 가지고 얘기하기보다는 자신의 종교적 소명의식을 바탕으로 이라크 정책을 밀고 나가겠다는 의지가 더 강해 보이며, 이로 인해 대통령과 관료 및 군관계자 간에 인식의 차이가 존재하고 있는

것으로 비쳐짐.

- 페이스(Pace) 합참의장은 2005년 12월 25일 Fox News와의 인터뷰에서 “2006년도 이라크 주둔 미군 병력규모는 이라크 안정화 및 치안상황 등에 따라 ‘탄력적으로 운영’ 될 방침이며, 국방부에서는 ‘점진적 철군’ 이 가능할 것으로 관측하고 있다”고 언급한 반면 부시 대통령은 ‘철군 조건’ 제시에 대해 극도로 신중한 모습을 보임.

## 다. 신보수주의 외교전략의 재조정

### (1) 후쿠야마-크라우테머 논쟁

- 2004년 이라크 전쟁이 어려운 형국으로 빠져들기 시작하자 신보수주의 정치경제학자인 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama) 존스홉킨스대 교수는 2004년 여름 외교전문지 「The National Interest」에 실린 글에서 “이라크 전쟁은 미국의 법치주의를 흔들었고 이라크에 민주주의를 안겨주지도 못했다”고 하여 신보수주의자의 이라크 전쟁 옹호론을 정면으로 반박함.

- 후쿠야마 교수는 “(워싱턴포스트 칼럼니스트) 크라우테머(Krauthammer)는 자유에 대해 범세계적 치명적 위협을 가할 수 있는 실존적 적대세력(existential enemy)이 존재하는 곳, 즉 전략적 필요성(strategic necessity)이 존재하는 곳에만 피와 자금을 투입해야 한다고 주장했는데... 과연 이라크의 후세인 정권이 범세계적 차원에서 우리의 자유를 치명적으로 위협하는 세력이었는가?”라는 질문을 던짐으로써 신보수주의가 ‘과도한 현실주의’(excessive realism)에 빠져있다고 비판함과 동시에 “(민주주의가 꽃필 수 있는) 가능성(possibility)과 (실제로 꽃피우는) 유망성(likelihood)은 다르다”라고 하면서 “문화적 요인을 완전히 무시한 채 민주주의가 어디서든 가능하다고 주장하는 신보수주의자들은 ‘과도한 이상주의’(excessive idealism)에 빠져있다”고 혹평함.

- 이에 대해 크라우테머는 2004년 가을 「The National Interest」기고를 통해 “9·11은 우리들에게 역사가 아직 종언을 고하지 않았음을 보여주었으며, 과거보다 훨씬 더 광적이고 치명적이며 억지

후쿠야마 교수는 “문화적 요인을 완전히 무시한 채 민주주의가 어디서든 가능하다고 주장하는 신보수주의자들은 ‘과도한 이상주의’에 빠져있다”고 혹평...

하기 힘든 적들과 대면하는 실존적 투쟁의 단계로 접어들게 만들었다”고 강변함과 동시에 “국제관계의 역학구도를 무시하고 국가이익 개념을 등한시하는 순진한 이상주의나 권력관계를 뛰어 넘어 비전을 제시하지 못하는 순수한 현실주의 둘 다 모두 적절치 않다”고 주장함.

- 그는 “무조건적인 개입보다는 초점 있는 개입이 필요하다. 자유가 위협받는 곳에 다 개입하는 것이 아니라 자유가 꼭 필요한 곳(자유를 심었을 때 실존적 적대세력과의 싸움에서 승리하는 데 결정적인 변수가 될 수 있는 전략적 필요성이 존재하는 곳; 예: 이라크)에 자유가 위협받고 있을 때 개입하는 것이다”라고 함으로써 후쿠야마 교수의 ‘과도한 현실주의’ 주장을 반박함.

크라우테머는  
자신은 전략적  
필요성이  
존재하는 곳에만  
민주주의를 심는  
‘민주적 현실주의’  
학파로 명명,  
여타  
신보수주의자들과  
자신을 구별...

## (2) 대 이라크 ‘민주적 현실주의’ 추구

- 크라우테머는 특히 로버트 케이건(Robert Kagan)이나 빌 크리스톨(Bill Kristol)처럼 (전략적 고려 없이) 범세계적 민주주의 확대를 주장하는 ‘민주적 세계주의’(democratic globalism) 학파와 달리 자신은 전략적 필요성이 존재하는 곳에만 민주주의를 심는 ‘민주적 현실주의’(democratic realism) 학파로 명명, 여타 신보수주의자들과 자신을 구별함.
- 이라크 전쟁 악화로 야기된 후쿠야마-크라우테머 논쟁은 신보수주의 진영, 더 나아가 신보수주의 외교이념의 균열조짐으로 비쳐졌고, 2005년에 들어와 이라크 상황이 더욱 악화되자 신보수주의 진영의 ‘침묵’으로 이어졌음.
- 최근 부시 행정부의 이라크 승리전략을 비롯한 전반적인 정책 방향은, (부시 대통령 자신이) 정책적 오류를 인정함으로써 후쿠야마의 과도한 현실주의와 과도한 이상주의 경계론을 받아들인 면서도, 자유를 심었을 때 범세계적 반테러전쟁 승리의 결정적인 변수가 될 수 있는 전략적 필요성이 존재하는 곳이 바로 이라크라고 보고 공세적 전략을 고수하고 있다는 점에서 크라우테머의 민주적 현실주의 쪽으로 정착되어 가고 있는 것으로 평가됨.

### 3. 미국의 이라크 정책 전망

#### 가. 안정화 정책 가속화

- 지지율이 낮더라도 역사를 바꿔놓은 대통령이 되길 원하는 지지층의 성향을 고려할 때 부시 대통령은 거센 반전여론에도 불구하고 이라크 안정화 정책을 지속해 나갈 것임.
- 이라크 미군 사령부는 2006년 1월부터 '헌병고문관' (military police adviser) 2,000명을 바그다드 지역 내 이라크 경찰서와 파출소 등에 배치하여 치안유지 훈련 및 부패방지 감독 활동을 하기 시작했으며, 1월 말까지 18개 주 전역으로 본 프로그램을 확대할 예정임.
  - 최근 테러의 주된 대상이 이라크 군경이 되어온 점을 감안할 때 미군이 이라크 경찰 가까이 위치하게 될 경우 심각한 '안전 문제'를 야기할 수 있으나, 미군 당국은 이라크 군과 경찰의 치안확보 능력을 신속히 제고시키는 것만이 미군 단계적 철수의 명분이 되기 때문에 위험을 무릅쓰고 '공세적인' 정책을 결정한 것으로 보임.
- 부시 행정부는 이라크 주둔 미군의 조기 감군은 테러리스트에게 미국이 굴복했다는 인상을 줄 수 있으므로 가급적 피할 것이나, 향후 이라크 민주화 일정의 진전, 이라크군의 치안유지 능력, 2006년 11월 미국 중간선거 결과 등에 따라 점진적인 철수 여부를 고려하게 될 것임.

부시 행정부는  
이라크  
민주화 일정의 진전,  
이라크군의  
치안유지 능력,  
2006년 11월  
미국 중간선거  
결과 등에 따라  
점진적인 철수  
여부를 고려하게  
될 것...

#### 나. 정치 민주화 지원 및 경제재건

- 부시 행정부는 2005년 12월 총선에서 수니파가 '약진' 한 것을 거국내각 출범을 위한 기회로 활용하여 이라크 정치의 민주화가 정국 안정화에 기여할 수 있도록 최대한의 노력을 경주할 것임.
  - 12월 총선에서 과반수 획득에 실패한 시아파는 쿠르드족 의석을 함해도 대통령 선출 등에 필요한 3분의2(183석)에 미치지 못하므로 수니파와의 거국연정을 해야 할 상황이며, 수니파 역시 연정에 불참할 경우 시아파와 쿠르드족의 자치권 확대와 원유수입 배분과정에서 소외될 수 있음.

- 미국으로서는 수니파가 제도권으로 흡수되면 무장세력이 위축돼 이라크가 조기에 안정될 수 있을 것으로 기대하며, 시아파의 지나친 권력 확대에 의한 이란(시아파 이슬람 국가)의 대 이라크 영향력 확대를 저지할 수 있다는 점에서 거국연정 출범을 통한 이라크 민주화 과정을 적극 지원할 것임.
- 이라크 군정에 대한 훈련이 궤도에 오르고 이라크 통합정부가 순조롭게 출범할 경우 미국은 그동안 미뤄왔던 이라크 경제재건 프로그램을 본격적으로 가동하게 될 것임.

#### 다. 이라크 문제의 정치쟁점화

- 미국 내 종교적 보수 세력의 등장과 그에 대항하는 진보 진영의 결집으로 인한 사회·문화·종교적 가치 체계의 정치 세력화 및 이념적 양극화 추세는 부시 대통령의 지지율 하락에도 불구하고 지속적으로 심화될 것이며, 이에 따라 이라크 문제의 '정치쟁점화' 추세도 더욱 두드러질 것임.
- 2004년 선거에서 공화당 진영은 중도적·무정파적 유권자에게 호소하는 중도 전략보다는 보수층에 대한 호소를 더욱 높여 공화당 지지 기반을 결집하고 동원하는 소위 '선택과 집중' 전략을 구사하여 승리하였으므로, 부시 대통령은 2006년 중간선거에서 이라크 문제가 정치쟁점화할 경우 오히려 공세적인 입장에 설 가능성이 큼.
  - 이라크 문제가 정치쟁점화할 경우 (오하이오에서 동성결혼 금지 주민발의를 통해 기독교 보수주의자들의 결집에 성공함으로써 부시에게 결정적 승리를 안겨 주었다고 자평하고 있는) 기독교 근본주의자들이 공세의 선봉에 설 것임.
- 2005년 말 이라크 사태에 관한 격한 논란으로 인해 보수층 결집의 이완 현상이 나타났으므로, 부시 대통령은 이들을 재결집시키기 위해 2006년 11월 중간선거 전까지는 이라크 주둔 미군을 대폭 감축하는 조치를 취하지 않을 것이며, '확신'에 찬 모습을 보여주기 위해 노력할 것임.

부시 대통령은  
2006년 11월  
중간선거 전까지는  
이라크 주둔 미군을  
대폭 감축하는  
조치를 취하지  
않을 것이며,  
'확신'에 찬 모습을  
보여주기 위해  
노력할 것...

라. '이라크 현상' 차단을 통한 변환외교의 실현

- 부시 행정부는 2005년 12월 총선 결과를 계기로 나타난 조심스런 '낙관주의'가 테러사태 빈발과 정치일정의 차질 등으로 인해 '이라크 현상' (Iraq syndrome)으로 발전되지 않도록 총력을 기울일 것임.
  - 1945년 이후 미국은 미군을 해외에 수없이 파병했으나, 오직 세 가지 경우(한국전, 베트남전, 이라크전)만 장기간의 지상전을 치렀고 300명 이상의 미군 사상자를 내었음.
  - 이 세 가지 사례 모두 (1) 여론이 전쟁 수행에 지대한 영향을 미쳤고, (2) 사상자가 늘면 전쟁에 대한 지지도가 줄어들며, (3) 초기의 지지율은 시간이 흐를수록 떨어지는 공통점을 보여줌.
  - 한국전과 베트남전 종료를 전후하여 미국 여론은 다시는 그와 같은 전쟁을 하지 않아야 한다는 '광범위한 국민적 컨센서스'를 보여줌으로써 하나의 '현상' (syndrome)으로 나타남.
- 이라크 군과 경찰의 치안유지 능력 상승과 함께 이라크 사태가 어느 정도 안정되고 통합정부 구성도 비교적 순탄하게 진전될 경우, 약 7년 정도를 예상하고 있는 미국의 '이라크 프로젝트'는 반환점을 돌게 될 것이고, 이는 결국 미국이 중동지역에 자유의 바람을 불어넣어 테러 및 WMD 확산에 대한 근본적 처방을 하겠다는 '변환외교' (transformation diplomacy)의 시발점이 될 것임.

이라크 사태가  
안정되고  
통합정부  
구성도  
비교적 순탄하게  
진전될 경우,  
'변환외교'의  
시발점이 될 것...

#### 4. 고려사항

가. 파병 명분 유지와 '에너지 안보' 제고

- 이라크가 사담 후세인의 폭정으로부터 해방되기는 했으나 이라크 국민들의 삶이 아직도 고통스럽고 불안정하므로 우리는 이라크인들의 '인간안보'를 증진시키기 위해 평화재건활동을 계속 수행한다는 파병 명분을 유지해 나갈 필요가 있음.
- 자이툰 부대는 그간 치안유지 활동 지원, 사회 및 경제개발 지원, 인도적 지원, 친화 활동 등을 통해 평화유지활동의 '역할 모

델'을 제시하였으므로 이를 적극 홍보함과 동시에, 여타 파병국의 동향과 이라크의 독자적 치안유지 능력 확보 여부 등을 고려하여 '점진적인' 병력 수 조정을 해나가야 할 것임.

- 미국은 이라크의 재건을 통하여 바그다드를 중동의 민주주의 및 시장경제의 중심지로 만든다는 계획을 가지고 있으며, 이라크가 안정되고 신정부 출범이 순조롭게 이루어질 경우 한국은 미국과 함께 이라크 경제 재건에 참여하게 됨은 물론 카스피해 서쪽으로의 진출을 위한 교두보를 확보하게 되어 '에너지 안보'를 제고시킬 수 있는 기회를 갖게 될 것이므로 이에 대비할 필요가 있음.

이라크가  
안정되고 신정부  
출범이 순조롭게  
이루어질 경우  
한국은 미국과  
함께  
'에너지 안보'를  
제고시킬 수 있는  
기회를 갖게  
될 것...

#### 나. 대 북한 '변환외교' 본격화 가능성 대비

- 미국은 이라크 사태가 어느 정도 안정되면 이란과 북한 핵문제에 대한 관심을 제고시킬 것이며, 특히 핵개발 야심을 드러내고 있는 이란이야말로 "자유를 심었을 때 실존적 적대세력과의 싸움에서 승리하는 데 결정적 변수가 될 수 있는 전략적 필요성이 존재하는 곳"이라고 생각하므로 '민주적 현실주의' 적용을 적극적으로 고려하게 될 것임.
- 북한은 미국의 반테러·반확산 전략의 관점에서 볼 때 중동보다는 다소 비중이 떨어지므로 조만간 '민주적 현실주의'의 직접 적용 대상이 되지 않을 것이나, 북한의 인권문제를 지속적으로 제기하여 불법행위 근절과 핵포기 등 북한의 행태를 바꾸는 '변환외교' (transformational diplomacy)를 본격화할 가능성이 크므로, 북한 인권문제에 관한 우리의 입장 정립 등 구체적인 대응 방안이 필요함.

#### 다. 한미동맹 비전 구체화

- 국군부대의 이라크 파병을 통해 나타나고 있는 한미동맹의 구현 양태는 향후 한미동맹이 세계·지역·한반도 차원에서 어떠한 비전을 가지고 상호 협력에 나갈 수 있는지를 시사함.
  - 세계적 차원에서 反테러, 재난구조, 인간안보 등의 문제를 미국이 주도하고 한국이 지원하는 역할을 할 수 있음.



- 동북아 차원에서 미국은 중일관계의 균형을 잡아주는 역할을 함으로써 한국의 생존권을 보장하고, 한국은 미국의 리더십과 안정자 역할을 인정하는 방향으로 상호 '타협' 함.
  - 한반도 차원에서는 한국이 남북화해협력, 비핵화, 평화체제 문제를 주도하고 미국이 이를 지원함.
- 이를 위해서는 한미동맹이 지속된다는 확신을 미국에게 심어주는 것이 필요하며, 북한의 위협이 상존하고 있는 동안은 한미동맹의 현 골격을 유지하되, 북한의 위협이 사라진 경우에는 어떤 형태로든 한미동맹의 성격 재조정이 불가피할 것이므로, 한미 '안보정책구상' (Security Policy Initiative)과 한미 '전략대화' (Strategic Consultation for Allied Partnership) 등을 통해 동맹의 '21세기적 비전' 을 설정하고 구체화해 나가야 할 것임.

2006. 1. 31

토론: 교 수 최 강  
 교 수 인남식  
 북미3과 외무관 전영희  
 편집: 연구원 김태경

## 부록 1

〈표 1〉 다국적군 이라크 파병현황('05.11.12)

(단위: 명)

국 가	인원	국 가	인원	국 가	인원
미 국	153,052	덴마크	397	아르메니아	46
영 국	7,999	엘살바도르	381	보스니아 헤르체고비나	37
한 국	3,283	불가리아	367		
이탈리아	2,950	몽 고	131	마케도니아	35
폴란드	1,490	알바니아	123	에스토니아	34
우크라이나	872	라트비아	113	카자흐스탄	29
루마니아	865	아제르바이잔	112	노르웨이	4
그루지야	855	체 코	100	네덜란드	3
호 주	606	슬로바키아	83	포르투갈	2
일 본	568	리투아니아	64	계	174,601

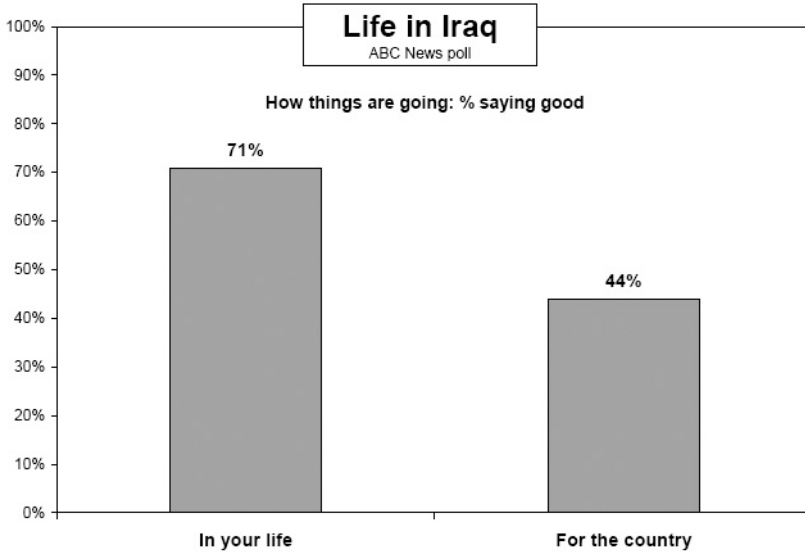
〈표 2〉 다국적군 철군현황

구 분	'03. 10	'04. 12	'05. 10
국 가 수	38개국	29개국	28개국
비 고	○ 서희·제마부대 '03. 4. 30 파병	○ '03년 대비 - 9개국 철수	○ '4년 대비 - 3개국 철수 - 2개국 신규파병

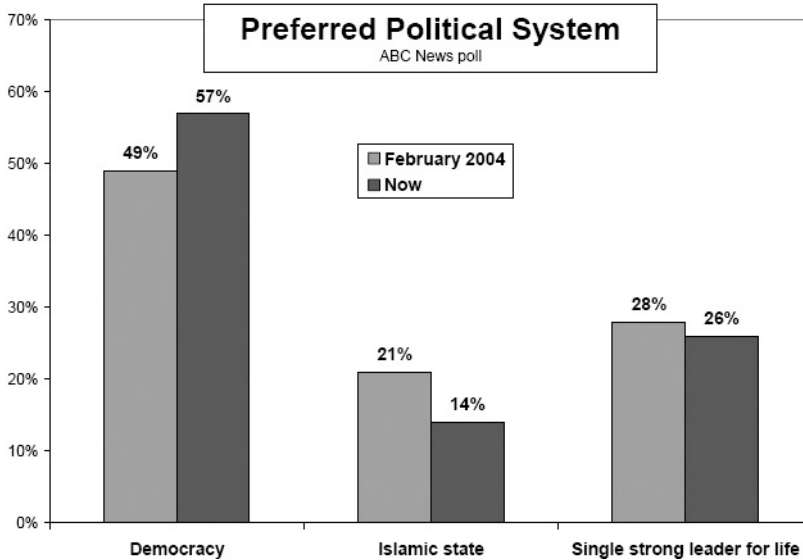
※ 04년 철수 국가(9개국): 스페인, 뉴질랜드, 태국, 필리핀, 온두라스, 도미니카, 니카라과, 노르웨이, 싱가포르

※ '05년 전반기  
- 철수국가(3개국): 헝가리, 통가, 몰도바  
- 신규 파병 국가(2개국): 아르메니아, 보스니아

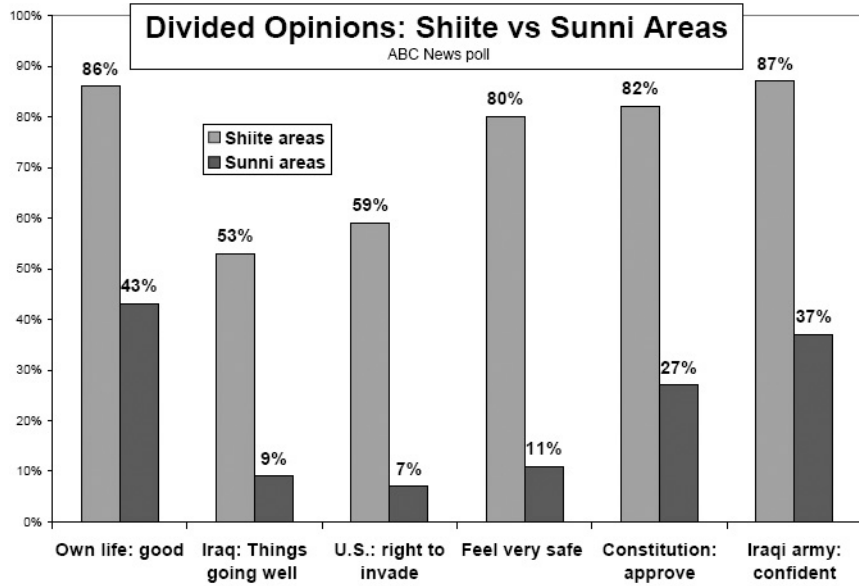
〈표 3〉 이라크 생활여건 개선



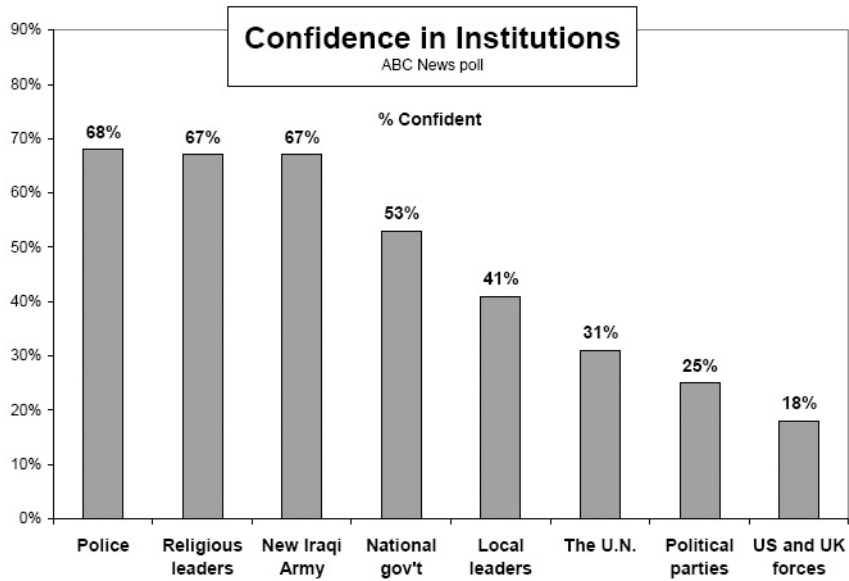
〈표 4〉 선호하는 정치체제



〈표 5〉 시아파-수니파 양분현상



〈표 6〉 기관에 대한 신뢰도



〈이라크 사태 주요일지〉

부록 2

(2003.3.20 - 2005.12.3)

년 도	월 일	내 용
2003년	3월 20일	미국·영국 '이라크 자유작전' 개시(Operation of Iraqi Freedom)
	4월 9일	미군 바그다드 장악
	4월 31일	한국 이라크에 서희·제마부대 파견
	5월 1일	부시 대통령 주요 전투 종료 선언
	5월 12일	폴 브리머 연합군 임시행정체(CPA) 최고 행정관 부임
	5월 22일	유엔, 이라크 경제제재 조치 해제
	5월 23일	이라크군·바트당 해산
	7월 13일	과도통치위 출범
	7월 22일	후세인 아들 우다이, 쿠사이 미군에 피살
	8월 19일	바그다드 유엔사무실 피격, 22명 사망...저항공격 본격화
	11월	종전선언 후 6개월간 미군 사망자 수, 전쟁 중 사망자 수 초과
	12월 13일	후세인 전 대통령 티크리트 농가서 미군에 체포
2004년	3월 8일	과도통치위 임시헌법(기본법) 승인
	4월 14일	저항세력, 이탈리아인 파브리izio 콰트로치 납치 살해 이후 외국인 120여명 납치, 3분의 1 이상 참수 등으로 피살
	4월	아부그라이브 사건 발생
	6월 1일	과도통치위 해산...이야드 알리위 총리의 임시정부 출범
	6월 28일	이라크 임시정부 주권 인수, CPA 공식 해산
	7월 1일	이라크 특별재판소, 후세인과 측근 11명 반인륜 범죄 재판회부
	8월 3일	자이툰 부대 이라크 파견
	8월 18일	임시의회(100석) 출범
	9월 29일	이라크 선관위 총선 일정 공표
	11월 7일	임시정부, 총선 대비 60일간 비상사태 선포
	11월 8일	미군 팔루자 장악작전 재개...1주일 후 저항세력 1천600여명 사살 발표, 미군 총선치안 확보 명분의 군사작전 강화
	12월 6일	시아파 주축의 정당연합체 유나이티드 이라크 연맹(UIA) 출범
	12월 15일	공식 선거운동 개시
	12월 27일	알카에다 지도자 오사마 빈-라덴 총선거부 촉구 음성 공개
	12월 31일	한국 국회 이라크 파병연장 동의
2005년	1월 30일	제헌의회 선거 실시...시아파 및 쿠르드족 정당연합 승리
	3월 3일	미군 사망자 1천500명 돌파
	3월 16일	제헌의회(275석) 개회
	4월 28일	과도정부 내각 구성
	5월 9일	과도정부 내각내 공석이던 석유장관 및 국방장관 확정
	6월 9일	수니파 초안기초위원회 80석 중 25석 할당 시 참여 선회, 수용됨
	10월	미군 사망자 2천명 돌파
	10월 15일	이라크 헌법초안 비준 국민투표
	11월 17일	존 머사(John Murtha) 미 하원의원 조기철군론 제기
	12월 15일	이라크 총선
	12월 30일	한국국회, 이라크 파병 연장 동의

外交安保構想의産室  
先進精銳 外交官의産室



외교통상부 외교안보연구원

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofat.go.kr](mailto:ifans@mofat.go.kr)

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.