



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 석사학위논문

1989-2001년

미국-이란 관계개선의 실패:
미국의 중동지역정책 및 대이란 외교정책을
중심으로

2018년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
박윤주

1989-2001년
미국-이란 관계개선의 실패

- 미국의 중동지역정책 및
대이란 외교정책을 중심으로 -

지도교수 신 범 식
이 논문을 외교학석사학위논문으로 제출함
2018년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학 전공
박 윤 주

박윤주의 석사학위논문을 인준함
2018년 2월

위 원 장 이 옥 연 (인)
부 위 원 장 이 정 환 (인)
위 원 신 범 식 (인)

국문 초록

미-이란 관계의 역사는 2005년에 시작된 이란 핵 이슈를 중심으로 다루어져 왔다. 하지만 2015년 7월 핵 협상이 타결되었음에도 불구하고 대이란 제재는 계속되었으며, 최근 트럼프 행정부는 협상을 불인정하는 성명을 발표하기도 했다. 이는 이란 문제가 단순히 핵 이슈로 치환될 수 없다는 것을 보여준다. 1989년 동구권의 해체와 1990년 걸프전 등 구조적, 지역적 조건의 변화와 이란의 국내정치적 변화는 미-이란 관계개선의 기회를 제공했다. 하지만 이러한 기회는 미-이란 간의 실질적인 데탕트로 이어지지 못하고 적대적 관계로 귀결된다.

본 연구는 1989-2001년 미국과 이란 양국의 관계가 변화할 수 있었던 조건에도 불구하고 관계개선에 실패한 동학을 미국의 지역전략에 따른 중동지역정책 및 대이란 외교정책을 중심으로 검토한다. 이 시기 미-이란 관계개선의 실패는 테러와 핵개발 등 이란의 적대적 행위보다 미국 요인에 주목할 필요가 있기 때문이다. 본 연구의 핵심 질문은 다음과 같다. “1989년에서 2001년 미국의 중동지역정책과 대이란 외교정책이 미-이란 관계개선의 실패로 이어진 동학은 무엇인가?”

본 연구는 중동지역전략 및 정책과의 연관성, 대통령-의회 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약이라는 세 가지 요인이 미-이란 관계개선의 실패에 미친 영향을 행정부별로 파악한다. 각 요인은 개별적으로 작동하기보다는 서로 상호작용하며 관계개선의 가능성에 영향을 미쳤다. 또한 양국 관계의 결과가 동일할지라도 각 시기별로 부정적 결론에 도달하게 된 동학은 다를 수 있다는 데 주목한다.

부시행정부는 페르시아-걸프 지역에서 이란과 이라크의 세력균형을 유지하는 균형정책을 추구하는 동시에 일부 정책에서 이란과 협력하는 모습을 보인다. 미국의 대이란 외교정책은 대통령의 주도하에 중동지역전략 및 정책과의 연관 속에서 일관성 있게 진행되었다. 하지만 걸프전을 통해 팔레스타인 문제가 국제적 이슈로 떠오르면서 마드리드 평화회의가 정치적 우선순위로 떠올랐고, 이란과의 관계개선은 부차적인 것으로 밀려났다. 부시 행정부는 이란과의 관계개선의 가능성을 열어주었

지만 미-이란 관계개선에 대한 정치적 관심과 정책을 지속할만한 시간과 자원이 충분하지 않았던 것이다.

클린턴 1기 행정부는 이란과 이라크 양국을 모두 봉쇄하는 이중봉쇄 정책을 시행하며, 이스라엘 안보와 이란의 고립이라는 정책적 목표를 연결시켰다. 반이란 정서를 가진 의회와의 주도권 다툼 속에서 클린턴 행정부는 경쟁적으로 이란 제재법을 입안한다. 이란과의 경제적 관계를 바라는 민간의 요구는 석유산업 투자 및 수출입 제재로 인해 물거품이 되었다. 클린턴 1기 행정부는 이스라엘-팔레스타인 문제에 적극적으로 개입하며 오슬로 평화협상을 주도했고, 이란은 이 과정에서 철저히 배제되었다. 클린턴 1기 행정부의 모든 요인들이 미-이란 관계를 후퇴시키는 방향으로 나아간 것이다.

마지막으로, 클린턴 2기 행정부에는 이스라엘과 이란의 정권이 교체되고 사우디아라비아와 이란의 관계가 대폭 개선되면서 미-이란 관계개선에 긍정적인 환경이 조성되었다. 하지만 의회는 이란에 대한 강력한 제재를 지속하였고, 클린턴 행정부는 이에 대응하지 않았다. 외교적 자원은 여전히 이스라엘-팔레스타인 평화협정에 집중되어 있었다. 미국과 이란은 파격적인 행보를 보였음에도 불구하고 주요 의제에 대한 의견 차이를 극복하지 못한 채 관계개선에 실패한다.

미국과 이란의 관계개선 실패는 양자 관계가 개선되기 위한 조건이 까다롭다는 것을 전적으로 보여준다. 관계개선에 유리한 환경이 조성된다고 하더라도 각국의 지역전략 및 정책과 충돌하지 않으면서 이익이 되는 방향으로 외교정책이 결정되어야 한다. 또한 대통령과 의회가 관계개선에 합의하거나 관계개선에 우호적인 세력이 외교정책적 주도권을 획득하여 관계개선에 충분한 자원과 시간을 우선 투입하는 것이 필요하다.

주요어: 미-이란 관계, 이중봉쇄, 중동 지역정책, 대이란 외교정책, 부시 행정부, 클린턴 행정부

학번: 2014-20162

<목차>

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 기존연구 분석	6
3. 핵심 주장 및 논문의 구성	12
II. 냉전 시기 미-이란 관계의 역사	16
1. 샤 정권과 미국의 관계	16
1) 미국의 중동 지역 진출과 샤 정권의 성립	16
2) 샤 정권과 미국의 관계	17
2. 이란이슬람공화국과 미국의 관계	19
1) 1979년 이란 혁명과 미국 대사관 인질 사건	19
2) 이란-이라크 전쟁(1980-1988)과 미국의 관여	22
III. 1989-2001년 중동지역질서의 변화와 미국의 중동지역정책	25
1. 중동지역질서 및 주변국과 이란의 관계 변화	25
1) 소련 해체 및 걸프전(1990-1991)과 중동 세력구도의 재편	25
2) 미국의 두 동맹국과 이란의 관계 변화	26
2. 미국의 중동지역정책 및 대이란 외교정책	30
1) 중동 지역 질서의 변화와 미국의 중동지역전략	30
2) 이란-사우디아라비아 관계개선과 미국의 페르시아-걸프 지역정책: 세력균형과 이중 봉쇄	31
3) 이란-이스라엘 경쟁 관계와 미국의 레반트 지역정책: 이스라엘-팔 레스타인 분쟁의 해결	32

IV. 1989-2001년 미국의 대이란 외교정책과 미-이란 관계개선의 실패	34
1. 미국의 대이란 정책과 미-이란 관계개선 실패의 동학	34
1) 부시 행정부: 균형정책 - 걸프전과 사담 후세인 정권의 존속	35
2) 클린턴 1기 행정부: 이중 봉쇄(Dual Containment)	40
3) 클린턴 2기 행정부: 관계 개선 시도	44
2. 각 행정부별 미-이란 관계개선 실패의 동학 비교	48
V. 결론	52
<참고문헌>	56
<Abstract>	67

<표 목차>

<표 IV-1> 각 행정부별 관계개선 실패의 동학 비교	51
--------------------------------------	----

I. 서론

1. 문제제기

2015년 7월, 이란의 핵 문제를 둘러싸고 유럽연합 3개국 + 3(E3/EU+3; 독일, 영국, 프랑스 및 러시아, 미국, 중국)과 이란 간의 포괄적 공동 행동 계획(JCPOA; Joint Comprehensive Plan of Action)이 타결되었다.¹⁾ 2005년부터 지속되어 온 이란의 핵 개발 의혹 및 관련 제재로 미-이란 관계가 경직되어 온 것을 고려하면, 이 협상 타결은 미-이란 관계 개선의 물꼬를 트게 될 것이라는 긍정적 전망이 우세했다. 하지만 협상 타결에도 불구하고 여전히 미-이란 관계의 개선은 국내외적으로 많은 난관에 봉착해 있으며, 최근에는 협상 자체가 무효화될 위험에 처해 있다.

현재까지 미-이란 관계의 역사는 2005년부터 본격적으로 시작된 이란의 핵 개발 의혹을 중심으로 다루어져 왔다. 하지만 이란 핵 문제 중심의 접근은 이란 문제를 상당 부분 축소하고 있으며, 핵 이전부터 지속되어 온 미-이란 간 역사적 관계의 맥락을 배제하고 있다. 이란 핵 문제가 미-이란 관계의 역사를 포괄하는 이란 문제와 긴밀하게 연결되어 있음을 고려할 때, 이란 문제 자체의 해결 없이는 미-이란 관계의 평화는 요원하다. 실제로 2015년 핵 협상이 타결됐음에도 불구하고 테러지원, 인권 탄압 등을 명목으로 하는 대이란 제재는 계속되었으며, 테러지원, 납치문제 등에 대한 협상은 마무리되지 않은 채 정권 교체가 이루어졌다.²⁾ 최근 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부가 이란과의 핵협상을 불인정하는 성명을 발표하면서³⁾ 미-이란 관계는 더욱 악화 일로를 걷고

1) 이란 핵 협상 및 JCPOA의 세부사항 및 이행 과정은 다음을 참고한다.
<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/> (검색일: 2017년 5월 12일)

2) 핵 협상 이후에도 존속되고 있는 대이란 제재는 다음을 참고한다.
<https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/iran-deal> (검색일: 2017년 5월 12일)

3) Mark Landler and David E. Sanger, "Trump Disavows Nuclear Deal, but

있다.

이란 문제의 진정한 해결을 위해서는 핵 개발 의혹 이전의 미-이란 관계의 역사를 면밀히 검토하는 것이 필요하다. 현 이란 이슬람 공화국과 미국 간 관계의 역사는 1979년 이란 혁명과 이어진 미국 대사관 인질 사건을 출발점으로 삼는다. 냉전 시기 미국의 중동 지역 대소 봉쇄 전략의 두 기둥 중 하나였던 이란의 샤 정권이 이슬람 혁명으로 무너지면서 샤 정권의 후견국인 미국 역시 이란 국민들의 분노의 대상이 된다. "미국에게 죽음을(Death to America)"이라는 구호를 외치며 미국 국기를 밟고 지나가는 이란 국민의 모습과 이어진 주이란 미국 대사관 점거는 444일 간의 인질사태라는 '악몽'을 낳았다. 혁명의 지도자 루홀라 호메이니(Ruhollah Khomeini, روحالله خمینی)가 이끄는 혁명 이란은 미국과의 단교를 선언했고, 이슬람 혁명을 중동 전역에 전파하려 한다. 1980년 이라크가 이란을 침공하면서 8년 간 이어진 이란-이라크 전쟁에서 미국이 이라크를 군사적으로 전폭 지원하면서 미-이란 관계는 갈등의 정점을 맞이한다.

1989년 시작된 동구권의 해체와 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공으로 시작된 걸프전은 세계적, 지역적 질서를 완전히 뒤바꿔놓는 것이었다. 또한 1989년 호메이니의 사망으로 상대적으로 온건한 알리 하메네이(Ali Khamenei, علی خامنه‌ای)가 최고지도자로 선출되고, 개혁파 아크바르 하셰미 라프산자니(Akbar Hashemi Rafsanjani, اکبر هاشمی رفسنجانی)가 대통령으로 선출되는 등 이란의 국내정치적 변화 역시 이어졌다. 소련의 해체로 대소 봉쇄라는 지역 전략 목표가 사라지면서 미국의 대중동 지역 전략은 변화의 시기를 맞이했다. 이라크의 쿠웨이트 침공으로 시작된 걸프전은 미국이 중동 지역에 군사적으로 개입한 첫 번째 사례가 되었고, 걸프전에서 미국과 아랍, 이란은 공동의 이해를 확인했다. 하지만 레바논 인질 해방, 코노코(Conoco)사와의 유전개발 계약 등 이어진 관계개선 기회는 미-이란 간의 실질적인 데탕트로 이어지지 못하고 적대적 관계로

Doesn't Scrap It," *The New York Times*, October 13, 2017.
<https://www.nytimes.com/2017/10/13/us/politics/trump-iran-nuclear-deal.html>
1 (검색일: 2017년 12월 10일)

귀결되었고, 9.11 이후 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령은 이란을 이라크, 북한과 함께 '악의 축(Axis of Evil)'으로 규정하기에 이른다.

1979년 이래로 미-이란의 관계 개선 기회는 여러 차례 존재했으나, 적대적 관계로 귀결되었다. 많은 연구에서는 "미국과 이란 간의 관계에서 수많은 대화와 협력의 기회, 관계개선 시도 등이 있었음에도 불구하고 이전의 인식을 극복하지 못했다"⁴⁾고 설명한다. 이란의 경우 1953년 모사데크 정권의 전복 시기, 미국의 경우 1979년 혁명 시기에 형성된 인식으로 인해 이후의 상황들을 계속해서 오인하게 되었고, 이것이 관계 개선을 막고 적대적 외교정책을 지속하게 되는 원인이 되었다는 것이다.

하지만 1989년의 동유럽 혁명과 1990년 독일 통일, 1991년 소련 해체로 이어지는 냉전의 종언 및 1990년의 걸프전, 2001년의 아프간 전쟁과 2003년 이라크전으로 이어지는 테러와의 전쟁 등 세계 질서와 중동 지역 질서를 완전히 뒤바꾸는 분기점이 존재했다. 이러한 분기점을 계기로 미국의 대전략 및 외교정책이 변화했음을 고려할 때, 미국의 대이란 정책이 1979년 형성된 적대적 인식에 의해 지속되었다는 것은 설명력이 부족하다. 이란의 경우에도 세계적, 지역적 질서와 국내정치적 변화에 따라 외교전략을 변화시켜왔으며, 다양한 관계 개선 시도를 보였다. 특히 인식이 국가이익과 직결되는 안보 정책과 긴밀하게 연관되어 있을 때에는 상대적으로 이전의 인식을 뒤집을만한 유인과 동기가 충분하다. 미-이란 관계의 단기적인 변화와 관계 개선의 기회들은 이러한 가능성을 보여주는 것이라고 하겠다. 때문에 이전의 인식이 지속된다고 하더라도 미-이란 관계 개선 실패의 직접적인 원인으로 볼 수는 없으며, 각 국면에 따라 이러한 인식이 재생산되고 대립적 정책으로 이어지는 동학이 존재했을 것이다. 다양한 관계 개선 시도에도 불구하고 적대적 관계로 귀결되었다면 그러한 관계를 유지하게 하는 동학이 존재했다는 것이며, 그 동학은 각 국면에 따라 다른 양상을 보일 수 있다.

4) Steven E. Miller and Matthew Bunn, "Interpreting the Implacable Foe: American Perception of Iran," in Abbas Maleki and John Tirman (eds), *U.S.-Iran Misperceptions: A Dialogue* (NY, London: Bloomsbury, 2014), pp. 58~59.

본 연구는 1989년에서 2001년, 조지 H. W. 부시(George H. W. Bush; 이하 부시) 행정부와 빌 클린턴(Bill Clinton; 이하 클린턴) 행정부 시기 미-이란 관계 개선이 실패한 원인을 분석하고자 한다. 1989년 부시 행정부가 구성된 해부터 소련의 동맹 구조가 깨어지면서 세계 질서가 단극 체제로 전환되기 시작했고, 중동에서는 소련이 아프간에서 철수하고 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공하면서 지역 질서가 변화했다. 이란에서는 강경파였던 호메이니가 사망한 이후 하메네이가 최고 지도자에 올랐고, 대통령으로는 최초로 중도파이자 실용주의자인 라프산자니가 선출되었다. 1990년대의 양상은 2001년 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령이 집권하면서 변화한다. 단극 체제의 구조는 변화하지 않았지만 일방주의적 외교정책이 실행되기 시작했고, 9.11 이후 미국이 테러와의 전쟁을 시작하면서 아프간 전쟁과 이라크 전쟁이 발발한다. 따라서 본 연구는 세계 질서가 변화하기 시작한 1989년부터 미국이 일방주의적 외교정책으로 노선을 굳히는 2001년 이전까지의 변화의 시기가 미-이란관계가 평화적으로 전환될 수 있었던 주요한 시점이었다고 판단, 이에 주목한다.

본 연구는 미국과 이란 양국의 관계가 변화할 수 있었던 구조적, 지역적 조건에도 불구하고 관계 개선에 실패한 동학을 미국의 지역 전략에 따른 중동지역정책 및 대이란 외교정책을 중심으로 검토한다. 미-이란 관계에 관한 기존의 해석의 상당부분은 테러와 핵개발을 비롯한 이란의 적대적 행위에 대한 정당한 반응으로 미국의 대이란 외교정책이 수립되었다는 데 방점을 둔다. 하지만 이란에 의한 테러라고 의심받은 암살 시도와 코바(Khobar) 타워 사건 등은 이란의 소행임이 밝혀지지 않았고, 이 시기동안 이란 정부는 대체적으로 미국에 우호적인 제스처를 취했다. 때문에 본 연구는 이 시기 미국과 이란의 관계 개선의 실패에 있어 미국 요인에 주목할 필요가 있다고 판단, 미국의 중동지역정책과 대이란 외교정책을 중심으로 미-이란 관계 개선의 실패 요인을 검토하고자 한다.

본 연구가 던지는 구체적 질문은 다음과 같다. 1989년에서 2001년 시기 미국과 이란이 처한 구조적, 지역적 질서는 양국 관계에 어떠한 영향을 미쳤는가? 구조적, 지역적 질서 하에서 미국은 각 시기별로 어떠한 중동 지역 정책과 대이란 정책을 수립했는가? 각 정책은 양국 관계에 어

떠한 영향을 미쳤으며, 그것이 관계 개선의 실패로 이어진 동학은 각 시기별로 어떻게 구분될 수 있는가? 미국의 중동 지역 전략에 영향을 미치는 중요한 지역적 질서는 중동 지역 내에서 패권을 다투는 두 지역강대국이자 미국의 우방인 사우디아라비아와 이스라엘이 이란과 어떠한 관계를 맺었는지를 중심으로 설명한다. 또한 대이란 외교정책의 큰 틀이 행정부에 따라 변화했으므로 시기는 행정부 별로 부시 행정부, 클린턴 1기 행정부, 클린턴 2기 행정부로 구분한다.

본 연구는 1989-2001년 시기 미국과 이란의 양자 관계가 적대적인 관계로 머무르게 된 요인을 개별 조건들의 상호작용을 바탕으로 파악하려 한다. 해당 시기는 구조적으로나 지역 질서의 측면에서 관계 개선 요인이 존재했고, 그에 따라 양국의 관계 개선 시도들이 존재했음에도 불구하고 관계 개선에 지속적으로 실패했다. 본 연구는 양국 관계의 결과가 동일할지라도 각 시기별로 부정적 결론에 도달하게 된 동학은 다르다는 것에 중점을 두고 있다. 세계질서에서 부과되는 구조적 조건이 동일할지라도 중동지역전략 및 정책과의 연관성, 대통령-의회 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약에 따라 전혀 다른 동학이 존재한다. 또한 이 조건들은 개별적으로 작동하는 것이 아니라 유기적으로 상호작용하며 관계 개선 가능성에 영향을 미친다. 때문에 이러한 조건들 중 일부만 만족하지 않는다고 하더라도 관계 개선의 기회들은 실질적 변화로 이어지기 어렵다.

2. 기존연구

1989-2001년 시기 미-이란 양국의 관계 개선에 대한 기존연구 중 미국을 중심으로 하는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 페르시아-걸프 지역 내 미국의 국익에 주목하여 미국의 중동, 대이란 정책의 수립 요인을 분석한 연구이다. 냉전이 끝나면서 미국은 소련이라는 경쟁자를 물리치고 유일한, 거대한 외부 행위자로서 페르시아 걸프 지역에서 막대한 영향력을 끼칠 수 있게 되었다. 페르시아-걸프 지역에서 기존의 미국의 국익은 이스라엘 안보와 석유 안보, 그리고 반공 세 가지로 꼽히는데, 탈냉전으로 반공의 가치가 불필요해지면서 미국이 나머지 두 이익에 집중하게 되었다. 칼릴자드⁵⁾는 두 이익 중 석유 안보에 특히 주목한다. 페르시아 걸프 지역의 에너지 자원에 대한 의존도로 인해 미국이 지역 정책을 수립하는 데 있어 이란과 이라크를 위협으로 상정했다는 것이다. 그에 따르면, 냉전이 끝난 이후 외교정책을 재조정하는 과정에서 페르시아 걸프 지역은 석유 의존도와 중동 지역에서의 영향력을 바탕으로 더욱 주목을 받게 되었다. 냉전과 걸프전의 영향으로 미국의 지위가 상승하면서 미국이 유일한 강대국으로서의 위치를 점하자, 석유 자원의 안정적 확보를 위해 새로운 탈냉전 질서에 위협이 되는 이란과 이라크에 대한 확실한 봉쇄정책을 추구했다는 것이다.

한편, 허드슨⁶⁾은 세계 제 2차대전 이후부터 미국이 중동 지역에서 효과적으로 국가 이익을 보호해 왔음을 강조한다. 미국 패권의 새로운 시대를 구상해야 하는 부시 행정부와 클린턴 행정부 역시 중동 지역에서의 국가 이익을 최우선으로 고려하였으며, 이란에 대한 정책 결정 역시 국익을 바탕으로 이루어졌다는 점에서 칼릴자드와 비슷한 의견을 보인다. 하지만 국익이 모순되는 부분을 지적하고 국익에 대한 인식 역시 다를 수

5) Zalmay Khalilzad, "The United States and the Persian Gulf: Preventing Regional Hegemony," *Survival*, Vol. 37, No. 2 (1995), pp. 95-120.

6) Michael C. Hudson, "To Play the Hegemon: Fifty Years of US Policy Toward the Middle East," *The Middle East Journal*, Vol. 50, No. 3 (1996), pp. 329-343.

있음을 지적했다는 점에서 칼릴자드와는 차별성을 보인다. 그는 쿼트7)의 정책 결정 과정 모델을 활용하면서 미국의 이익에 대한 대통령의 인식과 행정부의 정책 형성 방식, 그리고 국내정치적 고려 정도를 통해 미국의 정책을 이해할 수 있을 것이라고 주장한다. 당시 미국의 정책 결정 과정에서는 이스라엘 로비와 석유 로비가 모두 상당한 영향력을 지니고 있었으며, 서로 상쇄되는 효과가 있기도 했지만 비교적 이스라엘 로비가 더욱 강력한 영향력을 발휘했다. 부시 행정부의 경우 미국 헤게모니의 새로운 시대를 구상해야 하는 상황에서 대통령이 외교정책 결정에 있어 우위를 지니고 있었고 대이란 정책 역시 대통령의 주도로 이루어졌다. 클린턴 행정부는 이스라엘 문제와 걸프 문제 전반이 대통령 자신과 최측근들에 의해 결정되었는데, 이스라엘 유권자를 포함한 국내정치적 고려가 주요하게 작동했다.

미국의 국익에 주목하는 연구는 이란에 대한 미국의 적대적 정책이 수립되는 과정을 지역 전략과 국내정치적 요인을 바탕으로 설명했다는 점에서 의의가 있다. 이러한 요인은 미국의 국익을 정의하고 중동 지역 전략 및 정책 전반에 걸쳐 그것을 투영하는 데 있어 핵심적인 부분을 차지하고 있다. 하지만 외교정책결정에 있어 타국과의 관계의 맥락을 배제할 수 없음을 고려했을 때, 중동 지역 국가들과의 관계 혹은 지역 질서에 관한 논의 없이 정책결정과정을 논하기에는 무리가 있다. 특히 미국이 중동 지역에 직접적으로 개입하기 시작하는 단계에서 우방국들에 대한 고려 없이 자국의 국익과 국내정치적 요소만으로 외교정책을 결정했다는 것은 우방국들에 전적으로 의존해왔던 중동지역정책의 역사를 고려했을 때 이해하기 어렵다. 또한 국익에 대한 정의와 지역 전략이 구체적인 정책으로 수립, 실행되는 중간과정에 대한 설명이 없는 것 역시 약점으로 꼽힌다. 이익에 대한 정의와 지역 전략이 하나로 좁혀진다고 해서 정책적 수단이 하나로 결정되는 것은 아니기 때문이다. 다양한 정책적 수단들 사이에서 왜 해당 정책이 선택되었는지에 관한 추가적인 설명이 필요할 것으로 보인다.

7) William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967* (The Brookings Institution, 1993).

두 번째는 양국 간의 역사문화적 요인에 주목한 연구이다. 헌터⁸⁾와 모사비안⁹⁾은 양국 간의 역사적 기억에서 오는 긴장이 상호관계에 영향을 미치는 부분에 주목하고 있다. 이란의 입장에서는 1953년 모사데크 정부의 전복과 미국의 샤 정권 지지에 더해, 이란-이라크 전쟁에서 미국이 이라크를 전면적으로 지원하고 이란 민항기를 격추시킨 사건 등이 부정적인 역사적 기억으로 남아있다. 반면 미국은 44일 간의 대사관 인질 사건에서 시작하여 주요 인사들의 암살과 테러 등을 문제시하고 있다. 역사적 경험은 단순히 기억으로서 작동하는 것이 아니라, 상대에 대한 인식을 형성하고 정책 방향을 결정하는 바탕이 된다. 때문에 양국의 상대에 대한 인식이 과거에 머물러있는 것이 양국 관계 개선이 실패하는 주된 요인이라는 것이다. 한편, 폴락¹⁰⁾은 오히려 양국의 역사에 대한 이해도가 불균형한 것이 갈등 상황이 지속되는 핵심 원인일 수 있음을 지적한다. 양국 간 대결의 역사에 대한 몰이해는 양국 관계의 복잡성과 깊이를 저평가해 단순한 정책적 처방만으로 상대국을 다루게 한다. 결국 미국 정책 결정자들이 양국 관계의 역사를 깊이 이해하는 것이 미국과 이란의 대립을 이해하고 올바른 정책적 처방을 내리는 유일한 방법이라는 것이다.

역사적 요인에 대한 기존연구는 통시적으로 양국 관계를 살펴본다는 점에서 의의가 있지만, 분석적 관점을 결여하고 있다. 역사적 기억 혹은 역사에 대한 이해가 정책 결정 과정에 어떠한 방향으로 작동하여 양국 간의 관계개선에 영향을 미치는지에 대한 구체적인 동학이 드러나지 않는 것이다.

한편, 잔시즈와 라카니¹¹⁾는 미-이란 관계에서 문화와 정체성의 역할에 주목하는 구성주의적 입장을 취한다. 그는 문화와 정체성이 아와

8) Shireen Hunter, *Iran Foreign Policy in the Post Soviet Era Resisting the New International Order* (Praeger, 2010.)

9) Seyed Hossein Mousavian, *Iran and the United States* (Bloombury Publishing, 2014).

10) Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America* (Random House, 2005).

11) Ahmad Jansiz and Samereh Fasihi Moghaddam Lakani, "The Role of Culture and Identity in Relations between Iran and the United States of America," *Asian Culture and History*, Vol. 7, No. 2 (2015).

타, 이익에 대한 정의에 있어 중요한 역할을 하는 데 주목한다. 냉전 이후 새로운 위협을 정의해나가는 과정에서 스스로를 '정의의 축'으로 상정하고 근본주의자, 테러리스트, 무슬림을 악의 축으로 위치시키는 아와 타의 구별법은 이란의 정체성과 가치를 국가 이익과 안보의 위협요인으로 판단한다. 때문에 미국 정권의 성격에 따라 이란은 적 또는 위협적 타자로서 규정되었고, 이것이 양국 간 지속되는 긴장 관계의 주요한 원인으로 여겨질 수 있다는 것이다.

잔시즈와 라카니의 연구는 냉전 이후에 국가이익과 안보를 정의해나가는 상황에서 양국 간 역사적으로 축적된 문화와 정체성이 이란을 새로운 위협으로 상정하게 하는 과정을 개괄적으로 보여준다. 하지만 이러한 과정에 관한 예시와 설명은 이란에 특히 적대적인 정책들만을 골라 선별적으로 이루어졌기에 결과론적인 해석의 위험성을 안고 있다. 이는 본질적으로 상수로서 존재하는 문화와 정체성만으로는 정권 교체와 주요 사건 등에 따른 정책적 변화를 설명할 수 없기 때문이다.

마지막은 양국 간의 오인(misperception)에 관한 연구이다. 터먼¹²⁾은 양국 간의 테러 행위와 상대의 테러리즘에 대한 정치적 이용과 인식을 오인의 중요한 기제로 본다. 그에 따르면, 1989년 이후의 미-이란의 역사에서 잃어버린 기회들은 테러리즘의 담론과 정치적 폭력에서 나타난 적대감의 문제와 연결된다. 테러리즘은 양국의 관계를 방해하고 신뢰를 감소시켰으며, 양국 간의 적대감은 전통적인 외교적 개입의 시도를 방해했다. 테러리즘에 대한 감정과 계산이 양국의 내러티브 속에서 축적되어 자기 영속성을 띠게 되면서, 상대국에 대한 적대적 태도에서 벗어나는 것이 외교적으로뿐만 아니라 국내정치적으로도 어려워졌다. 이것이 미국의 대이란 외교정책이 적대적인 정책으로 귀결되어 지속되는 요인이라는 것이다.

12) John Tirman, "Diplomacy, terrorism, and national narratives in the United States-Iran relationship," *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 2, No. 3 (2009), pp. 527-539.

말레키와 터먼¹³⁾은 오인과 정책 결정의 상호작용에 주목한다. 같은 책에서 밀러와 번¹⁴⁾은 미국의 정치, 언론 계급 사이에서 이란에 대한 적대적 인식이 공유되고 있음을 지적한다. 양국 간 긍정적인 제스처와 긴장 완화 국면이 존재함에도 불구하고 이란의 현 정권은 미국에 수용될 수 없다는 전통적 시각이 만연하다는 것이다. 이란에 대한 강경한 태도가 국내정치적으로 이익이 되면서 행정부와 의회는 이란에 대한 인식을 변화시킬 인센티브가 없다. 이란에 대한 인식이 미국의 정치와 담론의 구조에 의해 영속되는 것이다. 한편, 같은 책에서 터먼¹⁵⁾은 이란에 대한 미국의 부정적 인식이 지속되는 데 있어 미국의 중동 지역 전략과 이란의 걸프 왕정과 이스라엘에 대한 정책이 주요한 요소로 작용함을 주장한다. 이란은 미국 자체에 있어 실제적인 위협이 되지 않지만 중동 지역 내에서 미국의 중요한 우방인 이스라엘과 사우디아라비아에게는 위협이 될 수 있다. 때문에 이란의 위협의 유효성과 관계없이 미국의 이란에 대한 인식은 걸프 왕정의 불만과 이스라엘의 레토릭에 의해 여과될 수밖에 없다. 걸프 전 이후로 아랍 왕정에 대한 미국의 보호 패턴이 정착되면서 미국의 중동 정책은 석유 이익의 보호와 이스라엘의 안보, 그리고 이란의 고립으로 유지되었다.

오인에 관한 기존 연구는 정책 결정 과정에서 국내정치적 요소와 중동 지역 전략이 어떻게 미국의 대이란 외교 정책에 영향을 미치는지에 대한 설명을 제공한다. 하지만 크게 두 가지 한계를 갖는다. 첫째, 탈냉전과 걸프전 등으로 인한 구조적 변화로 미국의 중동 지역 전략이 새롭게 정의될 수 있는 분기점을 맞았음을 간과했다. 둘째, 이스라엘, 사우디아라비아와 이란의 갈등이 거의 전 시기에 걸쳐 영향을 미치는 상수로 규정된다. 하지만 1989년 이후 지구적, 지역적으로 구조적 조건이 변화하면서 미국 역시 역내에서 자신의 역할을 재정의할 필요가 있었으며, 부

13) Abbas Maleki and John Tirman (eds), *U.S.-Iran Misperceptions: A Dialogue* (NY, London: Bloomsbury, 2014).

14) Miller and Bunn, 2014, pp. 57-88.

15) John Tirman, "America's Perceptions of Iran's Policy towards the Region," in Abbas Maleki and John Tirman (eds), *U.S.-Iran Misperceptions: A Dialogue* (NY, London: Bloomsbury, 2014), pp. 111-132.

시 행정부의 중동 지역 전략은 이러한 부분을 상당 부분 반영한 것으로 보인다. 또한 구조적 조건이 변화함에 따라 지역적으로 이스라엘, 사우디아라비아와 이란의 관계 역시 변화하면서 다양한 정책적 스펙트럼이 가능해졌다는 점 역시 고려해야 한다.

3. 핵심 주장 및 논문의 구성

본 연구는 1989년에서 2001년 시기동안 미-이란 관계 개선 시도가 실패한 원인을 미국의 중동지역정책 및 대이란 외교정책을 중심으로 분석하고자 한다. 관계 변화를 이끌어낼 수 있는 구조적, 지역적 조건이 마련되었음에도 불구하고 양국의 관계가 크게 변화하지 않은 것은 단일한 요인이 지속적인 영향을 끼쳤다가보다는 중동지역전략 및 정책과의 연관성, 대통령-의회 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약 등의 요인이 상호작용하면서 각 시기별로 다양한 동학을 만들어냈기 때문이다. 그 결과로서 양국 관계의 양상이 비슷하다고 할지라도 각 시기별 동학은 다를 수 있다. 이러한 동학 하에서만 미-이란의 관계개선에 대한 요구가 있었음에도 불구하고 미국의 대이란 정책이 어떻게 미-이란 관계개선 실패로 이어졌는지를 살펴볼 수 있다.

본격적으로 미국의 대이란 정책 결정과정을 검토하기에 앞서, 2장에서는 냉전 시기 미국-이란 관계의 역사를 살펴본다. 미국은 제 2차 세계대전 이후 중동 지역에서의 영국과 프랑스의 역할을 대체하면서 중동 지역의 중요한 행위자로서 등장했다. 냉전 시기동안 미국의 지역 전략의 초점은 ‘대소봉쇄’에 맞추어져 있었고, 당시 미국과 서방에게 이란은 최전선의 전략 거점이었다. 하지만 1951년 선거를 통해 선출된 모사데크 정권이 독립적인 행보를 보이며 서방의 뜻대로 움직이지 않자 미국과 영국의 정보부는 정권의 전복에 적극적으로 개입한다. 1953년 모사데크 정권의 전복으로 샤 정권이 재건되면서 미국은 중동 지역 전략의 한 축으로서 샤 정권에 막대한 지원을 쏟는다. 하지만 샤 정권의 억압과 백색혁명에 대한 불만이 높아지면서 1979년 이란 혁명이 일어나자, 샤 정권을 비호한 미국에 대한 적대감이 미국 대사관 인질 사건을 통해 직접적으로 표출된다. 이로 인해 양국 관계는 완전히 단절되었고, 이어진 이란-이라크 전쟁에서 미국이 이라크를 전면적으로 지원하면서 갈등이 고조된다. 하지만 미국의 입장에서 이 시기 미국과 이란의 갈등은 냉전이라는 구조적 조건에 묻혀 양자관계로서의 의미를 크게 갖지 않았다. 또한 이란-콘트라(Iran-Contra) 게이트에서 알 수 있듯이 양국 관계가 무조건적으로

적대적 양상을 띠지는 않았다.

3장에서는 구조적 조건의 변화와 그에 따른 미국의 지역 전략의 변화를 살펴보고, 지역질서로서 미국의 중요한 우방인 사우디아라비아 및 이스라엘과 이란의 관계를 검토한다. 90년대 초반, 소련이 해체되고 걸프전이 일어나면서 미국과 이란을 둘러싼 구조적 조건이 변화한다. 지구적 단극체제가 형성되었을 뿐만 아니라 중동지역에서도 미국이 패권을 장악했으며, 걸프전을 계기로 이라크에 대항하는 연합이 결성되면서 지역 질서가 변화한 것이다. 지역 질서가 변화함에 따라 미국의 중요한 두 동맹인 사우디아라비아와 이스라엘이 이란과 맺는 관계의 형태 역시 변화할 수밖에 없었다. 우선, 사우디아라비아의 경우 1989년 이란에 온건파 정권이 집권하면서 긴장 완화 국면에 들어선다. 사우디아라비아와 이란은 이라크라는 공동의 적을 두고 있었지만 서로 지역 패권을 다투는 경쟁 관계에 있었기에 공식적인 협력으로 이어지지 않는 상황이었다. 그러나 1997년에는 라프산자니 전 이란 대통령이 최초로 사우디아라비아의 수도 리야드를 방문했으며, 압둘라 국왕 역시 이란의 수도 테헤란을 방문했다. 1999년에는 하타미가 이란 현직 대통령으로서 최초로 리야드를 방문했으며, 양국은 석유 가격결정에 대한 공동의 이해를 확인하였다. 지역 안보와 미국의 역할에 대한 견해 차이는 존재했지만 양국 간의 화해(rapprochement)의 시기를 맞이하였던 것이다. 한편, 이스라엘과의 관계는 소련 해체와 걸프전으로 인해 지역 패권을 둘러싼 갈등이 심화되면서 더욱 악화 일로를 걷게 된다. 양국은 새로운 지역 질서 속에서 서로 전략적 경쟁 관계에 있음을 파악했다. 그러나 이러한 경쟁 관계는 직접적으로 드러나기보다는 양국의 레토릭 경쟁의 모습으로 나타난다. 이스라엘은 미국을 비롯한 서구가 이란과의 갈등을 이스라엘의 생존의 문제로 바라봐 주길 바랐으며, 이란은 아랍 국가들의 지지를 받기 위해 팔레스타인 문제를 끊임없이 끌어들었기 때문이다.

지역 질서가 변화하면서 미국의 지역 전략 역시 변화하였다. 미국의 중동 지역 전략은 여전히 석유 안보와 이스라엘 안보를 목적으로 하였다. 그러나 이러한 지역 전략은 단순히 이전 전략의 연장이 아니라 구조적 변화와 전략적 수단의 변화에 대한 고려를 바탕으로 재정립된 것이

다. 미국은 현상유지정책을 추구하였으며, 전략적 수단은 역외 개입에서 역내 군사 기지를 두는 형태로 변화했다. 석유안보와 이스라엘 안보라는 기본 원칙에 따라 미국의 중동지역정책 역시 미국의 우방과 이란의 관계에 영향을 받을 수밖에 없었다. 미국의 중동 지역정책은 크게 사우디아라비아와 이란이 속한 페르시아 걸프 지역정책과 이스라엘과 팔레스타인이 속한 레반트 지역정책으로 나눌 수 있다. 우선, 이란과 사우디아라비아의 관계 개선은 결과적으로 페르시아 걸프 지역 정책에 거의 영향을 미치지 않았다. 많은 저작에서는 석유 안보와 이란의 고립이라는 두 정책 목표가 직접적으로 연관되는 것처럼 이야기하지만, 이란과 사우디아라비아의 관계가 개선되었음에도 불구하고 이란의 의도와 동기에 대한 불신은 지속되었고, 이란에 대한 견제 정책이 이어졌다. 페르시아 걸프 지역에서 미국의 중동지역정책은 부시 행정부의 이란-이라크 간 세력균형 정책에서 더 나아가 클린턴 1기 행정부의 이중 봉쇄 정책에 이르기까지 이란에 대한 적대 정책으로 지속되었다. 하지만 1997년 이란에 하타미 대통령이 당선되면서 사우디아라비아와의 전격적 화해와 미국과의 관계 개선 기회가 찾아오기도 했다. 한편, 이란과 이스라엘의 관계 악화는 미국의 중동 지역정책에 강한 영향력을 미쳤다. 지리적으로 근접하지 않은 양국이 물리적으로 충돌할 가능성은 거의 없었지만 이스라엘은 이란이 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah)와 팔레스타인의 하마스(HAMAS)을 지원함으로써 이스라엘의 안보에 직접적 위협을 끼친다는 주장을 되풀이했다. 아랍 국가들이 이스라엘을 승인하도록 하여 이스라엘에 대한 안보적 위협을 원천적으로 차단하기 위해 부시 행정부와 클린턴 행정부 전반에 걸쳐 이스라엘-팔레스타인 평화 협정이 진행되었다. 이 과정에서 레반트 지역에서의 이란의 영향력을 차단하기 위해 이란은 평화 협상 과정에서 철저히 배제되었다.

4장에서는 구조적, 양자적 관계의 변화와 지역전략의 변화로 인해 수립된 대이란 외교정책을 간략하게 살펴보고, 이것이 관계개선의 실패로 이어지는 각 시기별 동학을 검토한다. 구조적, 지역적 질서의 변화와 미국의 지역 전략을 바탕으로 수립된 미국의 대이란 외교정책은 각 행정부 별로 다른 양상을 띠고 있다. 외교정책은 상대국의 행동뿐만 아니라 정권

의 성격을 반영하여 수립되기 때문이다. 1989-2001년 동안 미국의 대이란 외교정책은 관계개선을 목표로 하기보다는 대부분 이란에 대한 제재와 균형을 목표로 했다. 대이란 외교정책은 구조적, 지역적 조건 하에서 시기별로 다양한 동학에 따라 관계 개선 실패로 귀결되었다. 각 시기의 동학은 구조적, 지역적 조건과 더불어 중동지역전략 및 정책과의 연관성, 대통령-의회 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약이라는 세 가지 요소를 포함하고 있다. 중동지역전략 및 정책과의 연관성은 미국의 대이란 외교정책이 중동지역전략 및 정책과 분리되어 독립적으로 존재하지 않는다는 점에서 정책이 관계 개선으로 이어지는 동학을 파악하는 중요한 요소라고 하겠다. 대통령-의회 관계의 경우 외교정책에 있어서는 기본적으로 대통령이 우위를 지니지만 주요 사안들에 대해 의회가 입법과 비준 등을 통해 견제 역할을 수행할 수 있다. 특히 의회의 다수당이 대통령의 출신 정당이 아닌 분점정부일 때는 의회와 행정부 간 견제와 경쟁이 치열해질 수 있다. 마지막으로 정치적 우선순위와 시간적 제약은 정책 외적 요인이나 새로운 의제의 등장으로 정치적 우선순위가 바뀔 때, 자원의 한계와 시간적 제약으로 인해 기존에 진행되던 정책이 지연되거나 충분한 지원을 받지 못해 무산될 수 있기에 정책의 성패를 가를 수 있는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이러한 세 가지 요소는 외교정책이 양국 관계 개선으로 이어지는 데 있어 반드시 필요한 요소들로, 구조적 조건이 주어진다고 하더라도 이러한 요소들이 만족되지 않거나 부정적인 방향으로 작동한다면 관계개선으로 이어질 수 없다는 것을 여실히 보여준다. 1989년-2001년의 세 행정부는 이러한 세 가지 요소들에서 각기 다른 동학을 보여주고 있으며, 각각이 관계개선의 실패로 이어지는 동학을 보임으로써 양국의 관계개선 조건에 대한 보다 명확한 설명이 가능할 것이다.

II. 냉전 시기 미-이란 관계의 역사

1. 샤 정권과 미국의 관계

1) 미국의 중동 지역 진출과 샤 정권의 성립

중동 지역과 미국의 관계의 역사는 세계 제 2차대전에서 시작된다. 세계 제 2차대전 이전까지 페르시아-걸프 지역에 대한 미국의 개입은 미미한 수준이었다.¹⁶⁾ 1942년, 소련에 대항하여 중동 지역에 군대를 파견하고 전쟁 물자를 보급하기 위해 미국 중동 사령부(USAFIME; US Army Forces in the Middle East, 현 미국 중부 사령부의 전신)를 창설하면서 본격적인 관계가 시작되었다.¹⁷⁾ 이후 미국은 식민 시절부터 중동 전역에 영향을 미치고 있었던 영국과 프랑스의 역할을 서서히 대체해갔다. 1956년 이집트의 가말 압델 나세르(Gamal Abdel Nasser; جمال عبد الناصر)가 수에즈 운하를 국유화하면서 촉발된 제 2차 중동 전쟁은 영국과 프랑스의 개입의 정당성에 대한 논란을 불러일으켰고, 국제사회에서 미국은 영국, 프랑스의 기대와는 달리 국제사회와 함께 철군을 요구했다. 이후 중동에서 영국과 프랑스의 영향력은 현저히 줄어들었고, 1968년 1월, 영국이 1971년까지 페르시아-걸프 지역에서 완전히 철수할 것을 선언하면서 미국은 영국과 프랑스의 역할을 완전히 대체하게 된다. ¹⁸⁾

16) Gary Sick, "The United States in the Persian Gulf: From Twin Pillars to Dual Containment," in David W. Lesch(ed.), *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment* (Westview, 2007, 4th edit.), p. 316.

17) 미국의 중동지역 군사(軍史)에 관하여는 미국 군 역사 센터(United States Army Center of Military History) www.history.army.mil를 참고. (검색일: 2017년 5월 12일)

18) 영국은 '수에즈의 동쪽(East of Suez)'에서 철수한다는 표현을 사용했는데, 이는 영국과 미국의 주요 전략 거점이었던 페르시아-걸프 지역과 말라카 해협을 포함하는 것이었다. 중동에서의 영국군 철수에 관련하여 Tore Tingvold Petersen, "Crossing the Rubicon? Britain's Withdrawal from the Middle East, 1964-1968: A Bibliographical Review," *The International History Review*, Vol. 22, No. 2 (June 2000), pp. 318-340.; Shohei Sato, "Britain's Decision

이란과 미국의 관계 역시 세계 제 2차 대전 이후 민족주의의 맥락과 켈을 같이 한다. 이란의 민족주의 지도자 모함마드 모사데크(Mohammad Mosaddegh; محمد مصدق)는 1951년 총리로 당선되면서 당시 앵글로-이란 석유회사(Anglo-Iran Petroleum¹⁹)의 국유화를 추진하며 국왕의 권한을 제한하는 민주주의화 정책을 펼쳤다. 하지만 그 결과는 이집트의 수에즈 운하 국유화와는 확연히 달랐다. 대소봉쇄가 중요한 전략적 목표인 상황에서 중요한 지역 강대국인 이란이 이탈할 수 있다는 위기감을 느낀 영국과 미국의 정보부는 1953년 모사데크 정권을 전복시키는 데 직접적으로 개입했고, 모하마드 레자 샤 팔레비(Moḥammad Reza Shāh Pahlavī محمد رضا شاه پهلوی) 국왕을 전폭적으로 지지하며 샤 정권을 재건했다.²⁰ 이후 샤 정권에 대한 영국과 미국의 원조는 샤 정권의 절대적인 권력기반이었다.

2) 샤 정권과 미국의 관계

냉전 시기 전반에 걸쳐 이란의 샤(Shah) 정권은 미국의 대소 봉쇄의 두 개의 기둥(twin pillars) 중 하나였다. 1969년 닉슨 행정부는 베트남전을 비롯한 냉전적 대립으로 인해 타 지역에서의 개입의 부담이 증가하자 군사, 외교 정책을 조정하면서 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)을 발표한다. 이는 미국의 직접적 개입을 줄이고 타지역에서의 주둔군을 감축하는 대신 미국의 동맹국과 우방을 적극적으로 원조함으로써 미국의 이익을 지키겠다는 선언이었다.²¹ 1945년부터 미국과 협력 관계를 유지해온 사우디아라비아와 함께 이란은 중동 지역에서의 미국의 이익을 보호하는 충실한 동맹국의 역할을 자임했다.²² 미국의 막대한 원조와 1973년 제

to Withdraw from the Persian Gulf, 1964-68: A Pattern and a Puzzle,” *Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 37, No. 1 (March 2009), pp. 99-117. 등 참고

19) 이후 영국 석유회사(BP; British Petroleum)

20) Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror* (Wiley, 2008; 2nd edition). 등 참고.

21) F. Gregory Gause III, *International Relations of the Middle East* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 296.

22) Roham Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Shah: The United States and*

4차 중동 전쟁으로 인한 제 1차 석유 파동(oil shock)으로 막대한 부를 축적한 이란은 적극적으로 군사력을 확대해나갔다.²³⁾

1953년 모사데크 정권의 전복 이후 약 25년 간 이란의 샤 정권은 압도적인 군사력을 바탕으로 대소 봉쇄와 석유 자원의 안정적 확보, 이스라엘의 안보라는 중동 지역에서의 미국 이익의 세 가지 축을 적극적으로 보호했다. 문제는, 이에 대한 대가로 미국이 제공한 경제적 원조가 샤 정권을 유지하는 수단으로 활용되었고, 미국이 이를 묵인했다는 것이었다. 샤 정권은 1963년부터 철저한 세속주의를 표방하는 백색 혁명을 주도하였는데, 토지개혁과 종교적 억압 등에서 비롯된 불만이 높았다. 정치적 자유를 요구하는 국민들에게 샤 정권은 억압적인 대응으로 일관했고, 미국의 원조와 오일머니로 축적된 국부가 왕가를 포함한 일부 상류층에게만 집중되면서 적극적인 반대의 목소리가 나오기 시작했다. 하지만 국민을 억압하는 샤 정권에 대한 미국의 원조는 지속되었다. 냉전이라는 구조적 조건 하에서 중동 국가들 내부의 문제는 미국의 관심거리가 되지 않았고, 미국의 이익을 적극적으로 보호하는 이란의 샤 정권을 미국이 반대할 이유 역시 없었기 때문이다.

Iran in the Cold War (Oxford Univ. Press, 2014).

23) F. Gregory Gause III, *The International Relations of the Persian Gulf* (Cambridge University Press, 2009), p. 22.

2. 이란이슬람공화국과 미국의 관계

1) 1979년 이란 혁명과 미국 대사관 인질 사건

1979년 이란 혁명은 미국의 중동 지역 전략의 재편을 필요로 하는 극적인 변화였다. 당시 미국은 바레인에 주둔하는 일부 군대를 제외하고 사실상 모든 중동 지역 전략을 사우디아라비아와 이란에 의존하는 상황이었다. 급작스레 일어난 이란 혁명은 세 가지 측면에서 미국의 지역 전략에 타격을 입혔다. 우선, 시기적인 측면에서 이란 혁명이 일어난 1979년은 페르시아-걸프 지역 질서가 변화하는 중요한 분기점이었다. 혁명의 성격상, 새로운 이란 체제가 철저한 반미적 색채를 띠면서 미국은 중요한 우방을 잃었다. 이란 혁명의 여파로 제 2차 석유 파동이 일어나면서 미국은 경제적으로도 큰 타격을 입었다.

1979년은 중동 지역 질서에서 중요한 분기점이었다. 카터 행정부의 업적 중 하나로 기록되어 있는 캠프 데이비드 협정(Camp David accords)은 중동 국가들 중 이집트가 최초로 이스라엘과 평화 협정을 맺은 사례였다. 하지만 평화협정이 중동 지역 분쟁의 핵심인 이스라엘-팔레스타인 문제를 사실상 배제하면서 아랍 국가들 내에서 이집트를 고립시키고 미국의 지위를 약화시켰다.²⁴⁾ 또한 소련이 아프가니스탄을 침공하면서 대소 봉쇄 장벽이 무너지자 미국은 소련군을 철수시키기 위해 파키스탄과 아프가니스탄의 이슬람 극단주의자들에게 막대한 지원을 쏟았다. 소련군은 철수했지만, 이 때 미국이 양성한 무자헤딘은 이후 미국의 안보와 중동 지역 질서를 뒤흔드는 테러리스트 집단으로 성장한다. 이라크에서는 사담 후세인이 민족주의, 사회주의와 결합한 바트(Baath) 당의 유일한 실권자로서 권력을 공고화했다. 이란을 통해 이라크 남부의 쿠르드족(Kurds)의 독립을 지원하며 친소 바트 당 정권을 위협해왔던 미국으로서 석유 수입을 바탕으로 군사력을 강화하는 후세인이 중동 지역 질서를 위협할 수 있는 중요한 변수로 여겨질 수밖에 없었다. 이처럼 중동 지역 질서가 급격하게 변화하는 상황에서 이란이라는 전략적 수단의 공

24) Hudson, 1996, p. 331.

백은 지역에서의 미국의 전략적 지위를 약화시키고 불필요한 자원을 낭비하게 되는 결정적인 요인이었다.

혁명 이란이 혼돈의 상황으로 접어들자 미국은 혁명 세력 중 온건파로 분류되는 마흐디 바자르간(Mehdi Bazargan; مهدی بازرگان)에게 비밀리에 접근한다. 미국의 입장에서 급진주의자 및 종교지도자들이 이란의 실권을 잡는 것은 경계의 대상이었다. 민족주의적 성향을 가진 이들은 영국과 미국이 1953년 모사데크 정권을 전복시킨 후 샤 정권이 오랜 기간 동안 미국의 비호를 받아온 것을 제국주의와 연결지으며, 미국과 이란 간의 내재적 적대 관계(inherent antagonism)가 있음을 주장했다.²⁵⁾ 때문에 미국으로서는 온건파를 전면에 내세움으로써 혁명 이란과의 관계를 유지하고자 했던 것이다. 하지만 바자르간이 카터 행정부의 안보보좌관 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)와 비밀리에 교섭한 것이 밝혀지면서 오히려 역효과를 불러일으켰다.²⁶⁾ 이란 정부 수립에 또다시 미국이 개입했고, 샤 정권의 재건을 모의하고 있다는 의혹이 일어났던 것이다. 결정적인 계기는 미국이 의료상의 목적으로 샤 국왕의 미국 입국을 허용한 것이었다. 호메이니를 비롯한 급진주의자들은 샤 국왕을 이란으로 인도할 것을 요청했고, 이것은 후술할 주이란 미국 대사관 인질 사건과 연결된다. 미국은 혁명 초기 이란과 우호적인 관계를 맺는 데 실패했을 뿐만 아니라 적대적인 반미 감정에 대처하지 못하면서 우방을 적국으로 돌리게 된다. 경제적, 안보적으로 많은 자원을 투입한 전략적 자산을 완전히 잃게 된 것이었다.

이란 혁명의 여파는 안보적인 측면에 그치지 않았다. 혁명 이란이 미국을 비롯한 서방 국가들에게 석유를 공급하지 않겠다고 나서자, 원유 시장이 불안정해지면서 제 2차 석유 파동이 일어났다. 이란은 원유 생산량을 하루에 390만 배럴씩 감축했고, 초기에 다른 걸프 국가들이 생산량을 늘려 이를 상쇄했음에도 원유 시장은 안정되지 않았다. 공급이 줄어든

25) Mousavian, 2014, p. 2-3.

26) Christian Emery, "United States Iran Policy 1979-1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24, No. 4 (2013), pp. 619-639.

것보다 원유 시장의 불안정성으로 인한 불안감이 더 큰 영향을 미쳤던 것이다.²⁷⁾ 1980년 이란-이라크 전쟁이 발발하면서 걸프 국가들까지 생산량을 감축하고 나서자 1981년 1월 원유 가격은 배럴당 35달러 이상으로 높아졌고, 이는 1979년 초 배럴당 14달러였던 것과 비교하면 2.5배 이상의 급격한 증가였다.²⁸⁾ 중동 석유 안보를 미국의 핵심적 이익으로 규정하고 이를 위협하는 세력에게 군사적인 수단까지 불사하겠다는 카터 독트린(Carter Doctrine)은, 1980년 당시의 석유 파동이 미국과 세계 경제에 얼마나 위협적이었는지를 잘 보여준다.²⁹⁾

이처럼 중동 지역에서의 미국의 전략 및 이익에 큰 영향을 미친 이란 혁명은 이란 인질 사태라는 444일 간의 악몽으로 이어진다. 미국이 전폭적으로 지원하던 샤 전 이란 국왕의 미국 입국이 허용되자, 최고 지도자 아야톨라 호메이니를 비롯한 혁명 세력이 일제히 반발하고 나선다. 이란 정권을 전복하려는 “거대한 사탄(Great Satan)”이라며 반미주의가 확산되었고, 미 대사관이 첩보 기관의 역할을 하고 있다는 주장도 나왔다. 결국 혁명 세력의 지지자인 학생들의 폭동에 의해 1979년 11월 4일, 주 이란 미국 대사관이 점거된다. 학생들은 샤 전 국왕과 인질들을 교환할 것을 주장하며 장기 농성에 돌입했지만, 호메이니 정권은 인질사태가 정부의 주도로 이루어진 것이 아니라고 주장할 뿐, 인질 구출과 사태 해결에 적극적으로 나서지 않는다. 이란 정부의 방관에 카터 행정부는 1980년 인질 구출 작전을 실행하지만 이에 실패하면서 정치적 부담을 떠안게 된다. 인질들은 카터 대통령이 물러나는 1981년 1월 20일, 미국에 동결된 이란의 자산과 금을 교환하며 해방된다.

27) Laurel Graefe, “oil shock of 1978-79,” Federal Reserve Bank of Atlanta, (<http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/40>) (검색일: 2017년 5월 12일)

28) EIA
(http://www.eia.gov/pub/oil_gas/petroleum/analysis_publications/chronology/petroleumchronology2000.htm#T_8_) (검색일: 2017년 5월 12일)

29) Jimmy Carter, "The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress." January 23, 1980 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079&st=&st1=>) (검색일: 2017년 5월 12일)

2) 이란-이라크 전쟁(1980-1988)과 미국의 관여

이란과 이라크는 페르시아-걸프 지역에서 전통적인 경쟁 관계(rivalry)로 꼽힌다. 양국은 유전지대인 쿠제스탄(Khuzestan) 지역과 샤프트 알 아랍(Shatt al-arab) 수로를 중심으로 냉전 동안에도 국경 분쟁을 지속했다. 국경 분쟁은 미국이 이란을 통해 쿠르드족 반군을 지원하는 것과 연결되어 이라크 정부를 위협했다. 이라크는 정권을 잡고 있는 수니파(Sunni)가 시아(Shia)와 쿠르드족에 비해 수적 우위를 지니지 않고, 쿠르드족의 거주지가 주로 유전지대에 분포하고 있다. 때문에 미국이 이란을 통해 쿠르드족을 지원하는 것은 이라크 정권에 직접적인 위협이었다. 이라크는 이란과의 국경 분쟁을 끝낸다는 명목으로 1975년, 샤프트 알 아랍 수로의 중앙선을 따라 국경을 정하는 알제 협정(Algiers Agreement)을 맺는다. 분쟁이 되던 지역을 이란에게 양보하고 이라크의 국경을 현상대로 유지하겠다는 선언이었다. 알제 협정의 대가로 이란은 쿠르드족에 대한 지원을 중단했다.

이란 혁명 이후 미국과 이란이 적대적 관계에 들어서면서, 이라크는 이란과 본격적인 경쟁 구도에 들어갔다. 이란이 왕정과 독재정치를 무너뜨리고 이슬람 공화국을 설립해야 한다는 ‘혁명 수출 슬로건’을 내세우자, 후세인은 이란 출신을 포함하는 이라크 남부 시아 지도자들과 과거 이란의 지원을 받던 쿠르드족이 영향을 받아 봉기할 것을 우려한다. 또한 이란이 서방과 완전한 대립각을 세우는 때가 이라크로서는 지역 내 패권을 잡을 수 있는 절호의 기회이기도 했다. 후세인은 1980년 9월, 알제 협정의 무효화를 선언하고 쿠제스탄을 침공한다. 이라크가 쿠제스탄 지역을 점령하고 방어선을 구축했고, 국제사회는 전쟁이 단기간에 끝날 것으로 예상, 침묵했다. 때문에 전쟁 이후 이란 내에서는 미국이 이란 체제 전복의 목표를 위해 이라크의 침공을 사실상 허가한 것이 아니냐는 의혹을 제기하기도 했다.³⁰⁾

국제사회의 예상과는 달리, 전쟁은 장기전으로 흐르기 시작했다.

30) Mousavian, 2014, p. 84.

1981년 1월, 이란은 혁명 수비대를 재정비하고 대대적인 반격에 나선다. 전쟁은 교착 상태에 빠졌고, 이후 1년여 동안 지루한 줄다리기가 계속된다. 1982년 중순부터 이란-이라크 전쟁은 국제적 대립 구도와 비슷한 양상으로 확대된다. 시아가 정권을 잡고 있는 시리아는 이라크의 석유 수송로를 차단하고 이란을 지원했다. 하지만 사우디아라비아와 쿠웨이트를 비롯한 걸프 국가들은 이라크를 재정적으로 지원했다. 이란의 혁명 수출 슬로건이 직접적으로 걸프 왕정 국가들을 겨냥하고 있기에 이에 위협을 느낀 걸프 국가들이 본격적으로 나섰다는 것이 정설이지만, 미국이 이라크를 본격적으로 지원하기 시작한 것 역시 중요한 계기였다. 1982년 2월, 미국은 후세인 정권을 국무부의 테러리즘 지원국 명단에서 삭제한다. 국제 무기 시장에 이라크가 접근할 수 있게 되면서 미국은 이라크에 대대적으로 무기를 수출한다. 뿐만 아니라 미국은 식량 지원을 근거로 차관을 제공했으며, 개조를 통해 군용으로 전환될 수 있는 헬리콥터, 선박 등의 기기와 무기화할 수 있는 화학약품을 수출했다.³¹⁾

주변국들의 전폭적인 이라크 지원에도 불구하고 먼저 승기를 잡은 것은 이란이었다. 1982년 3월, 이란은 쿠제스탄의 대부분의 지역을 수복한다. 그러자 6월, 후세인은 이란의 영토에서 물러나겠다고 평화 교섭을 제안한다. 하지만 이란은 이를 거절하고 후세인 정권의 전복을 내세우며 이라크를 침공한다. 미국을 비롯한 국제사회는 그제서야 무력에 의한 영토 점령에 반대한다며 중전을 중용했으나, 이란은 이를 받아들이지 않았다. 전쟁이 교착상태에 빠진 와중인 1986년 11월, 레이건 정부가 이스라엘을 통해 이란에 호크 미사일을 비롯한 무기를 수출하고, 무기 판매 수입으로 니카라과의 콘트라 반군을 지원했다는 스캔들이 터졌다. 1985년 레이건 정부와 당시 이란 의회 의장이었던 라프산자니가 테탕트를 시도하면서 헤즈볼라에 잡힌 미국 인질을 석방하고 무기를 거래했다는 혐의였다. 레이건 행정부는 사건의 전말을 은폐하는 데에는 성공했으나 걸프 국가들과의 신뢰 관계를 회복해야 하는 숙제가 남아 있었다. 전쟁은 더욱 격화되어 서로 양국의 유전 지대를 공격하는 것을 넘어 이란은 사우디,

31) Gause, 2010, p. 297.

쿠웨이트의 석유 수송선 및 유전지대까지 공격한다. 쿠웨이트는 미 해군에 자국의 선박을 보호해줄 것을 요청했고, 미 해군은 항해의 자유를 내세우며 이란군과 교전을 벌이기도 했다. 이 과정에서 미국은 전쟁이 끝나기 직전인 1988년 7월, 이란의 민간 항공기를 격추하면서 290명의 사망자를 냈다. 1988년 8월 8일 UN 결의안 598호가 발효되면서 이란-이라크 전쟁은 종전된다.

냉전 시기동안 미국과 이란의 관계는 극단적인 방향으로 나아가는 것으로 보인다. 하지만 이 시기 미국과 이란의 갈등은 냉전이라는 구조적 조건에 묻혀 양자관계로서의 의미를 크게 갖지 않았다. 또한 레이건 행정부가 이란에 무기를 불법으로 수출하고 그 자금으로 니카라과의 콘트라 반군을 지원했다는 의혹이 제기된 1986년 이란-콘트라(Iran-Contra) 게이트에서 알 수 있듯이 양국 관계가 무조건적으로 적대적 양상을 띠지는 않았다.

Ⅲ. 1989-2001년 중동지역질서의 변화와 미국의 중동지역정책

1. 중동지역질서 및 주변국과 이란의 관계 변화

1) 소련 해체 및 걸프전(1990-1991)과 중동 세력구도의 재편

'소련이 더 이상 위협이 되지 못하자 미국은 승리의 감정보다는 앞을 내다보기 어려운 국제사회에서의 미국역할의 불확실성에 우려하고 있었다.'³²⁾ 1989년 독일이 통일되고 소련 역시 개혁개방정책을 시작하면서 세계 질서는 변화하기 시작했다. 이러한 와중에 일어난 이라크의 쿠웨이트 점령은 탈냉전기의 첫 번째 위기였다. 냉전 시기의 경쟁자였던 소련은 이라크의 침공을 규탄하는 미국에 재빠르게 동참하여 미국의 주니어 파트너처럼 행동했다.³³⁾ 국제연합에서는 이라크의 침공을 규탄하고 무조건적인 철수를 요구하는 안보리 결의안 660호가 채택되었다. 아랍 국가들 중 이라크와 가장 친밀한 관계를 유지하고 있던 요르단과 예멘 역시 이라크의 쿠웨이트 점령을 인정하지 않았다. 사우디아라비아와 쿠웨이트를 중심으로 아랍 국가 연합이 결성되자 사담은 쿠웨이트 점령을 역내 다른 이슈와 연결하여 아랍국가연합을 분열시키고자 했다. 이스라엘이 서안과 가자 지구에서 물러나고 시리아가 레바논에서 물러나면 이라크 역시 쿠웨이트에서 철수하겠다는 것이다.³⁴⁾ 그러나 이러한 노력은 실패하였고, 이라크에 대한 무력행사를 용인하는 안보리 결의안 678호가 채택되었다. 1991년 1월 미국 등 서구 국가들과 아랍 국가들이 참전한 사막의 폭풍 작전은 이라크를 쿠웨이트에서 몰아내는 데 성공한다.

부시 정부가 정전(cease fire)을 선언한 2월 28일, 이라크 내부에서는 인티파다가 시작되었다. 수니파인 후세인 정권 치하에서 억압받던

32) 게리 R. 헤스, 『전쟁에 관한 대통령의 결정 : 한국, 베트남 그리고 페르시아만』 (2008, 북코리아), 임윤갑 옮김, p. 217.

33) Gause, 2010, p. 104.

34) Gause, 2010, p. 108.

시아파와 쿠르드족이 각각 이라크의 남, 북부에서 반란을 일으킨 것이다. 이들은 미국이 후세인 정권을 몰아내고 자신들을 해방시켜줄 것을 의심하지 않았다. 하지만 미국이 이란에 대한 균형자로서 후세인 정권을 존속 시키기로 결정하면서 군사적 지원을 받지 못한 인티파다는 실패로 돌아가고 막대한 희생자가 발생한다. 미국이 인티파다에 개입하지 않은 것에 대해 행정부에서는 미군의 작전을 쿠웨이트 해방으로 한정한다는 UN 결의안을 존중하기 위함이었다고 주장한다. 하지만 실질적으로는 미국이 직접적으로 개입하지 않더라도 후세인 정권이 무너질 것이며, 군부 혹은 다른 엘리트에 의해 무너질 것이라고 보는 합의가 있었던 것으로 추정된다.³⁵⁾

결프전 이후 1991년 말 소련이 해체되면서 중동 지역 구도는 이전과는 확연히 달라진 모습이었다. 우선 지구적으로 양극체제가 무너지면서 미국이 유일한 초강대국의 지위에 올라섰고, 그에 따라 중동 지역에서도 역시 미국이 외부 행위자로서 지역 패권을 장악하게 된다. 또한 결프전으로 이라크에 대항하는 연합이 결성되면서 결프 왕정의 응집력이 강화되었고, 지역 패권을 다투던 이란과 이라크는 8년간의 이란-이라크전과 뒤이은 결프전으로 모두 약화된 상황에 놓여 있었다. 이란은 1989년 최고 지도자인 호메이니의 사후 국내정치적 변화와 결프전을 계기로 아랍 국가들과 관계 정상화의 물꼬를 텃지만, 이스라엘은 아랍 국가들의 연합을 흔들 가능성 때문에 결프전에서 배제되면서 위기감을 느끼기 시작했다.

35) Gause, 2010, p. 118.

2) 미국의 두 동맹국과 이란의 관계 변화

1979년 이슬람 혁명으로 이란에 시아파 정부가 들어서면서 사우디아라비아와 이라크를 비롯한 주변국들은 이란의 혁명이 왕정과 독재정권인 자국의 체제를 뒤흔드는 것을 우려한다. 혁명 이란의 최고지도자인 호메이니는 자국의 체제의 정당성을 확보하고 시아파의 세력을 확산시키기 위해 혁명 수출 슬로건을 내건다. 이란의 혁명 수출 슬로건은 시아파 인구가 많은 국가들에게 실제적 위협이 되기에 충분했고, 사우디아라비아를 비롯한 주변국은 이란을 경계한다. 하지만 이라크와의 8년간의 전쟁으로 군사력이 소진되어 이란의 위협이 상대적으로 줄어들고 미국의 전폭적 지원을 받은 이라크의 세력이 커지면서 아랍 국가들은 이란과 관계를 회복하려는 시도를 보였다.

1989년 이란의 최고지도자 호메이니 사후 상대적으로 온건한 하메네이가 최고지도자에 오르고, 실용주의적 노선의 라프산자니가 대통령에 당선되면서 이란의 외교 노선은 혁명 수출 슬로건을 완화하고 일반적인 국가 관계를 강조하는 방향으로 변모했다.³⁶⁾ 걸프전에서 이라크의 반대편에 서지는 않았지만 서방과 아랍 국가들의 요청으로 이라크의 공군 항공기를 잡아두는 등 중립을 유지한 이란의 정책은 걸프 왕정과의 관계를 개선하는 기회를 제공했다. 일례로 1991년 3월 사우디아라비아는 메카 순례와 관련해 끊겼던 이란과의 외교 관계를 회복했다.³⁷⁾

1997년 개혁파 하타미가 대통령에 당선하면서 사우디아라비아와의 관계는 더욱 개선된다. 라프산자니가 걸프 왕정과의 새로운 조화(accomodation) 정책을 시작한 것으로 여겨졌다면, 하타미의 당선은 걸프 통치자들에게 혁명 이란의 과거와의 단절과 그들의 국가 지배에 대한 반대의 종식으로 여겨졌다.³⁸⁾ 1997년 사우디아라비아의 압둘라 왕³⁹⁾은 이슬람 회의기구(Organization of Islamic Conference)⁴⁰⁾에 참석하기 위

36) F. Gregory Gause III, "Revolution and threat perception: Iran and the Middle East," *International Politics*, Vol. 52, No. 5 (2015), pp. 642.

37) Gause, 2010, p. 130.

38) Gause, 2010, p. 131.

39) 당시 왕세자였으나 파드 국왕이 1995년부터 병상에 있었기에 실질적으로 국왕의 역할을 했다.

해 이란을 방문했는데, 이는 1979년 이란 이슬람 공화국의 건국 이래로 최초였다. 또한 이란의 전임 대통령인 라프산자니 역시 사우디아라비아의 수도인 리야드의 공식 방문을 승인받는다.⁴¹⁾ 1999년에는 하타미가 이란 현직 대통령으로서 처음으로 리야드를 방문했으며, 이 방문으로 테헤란과 리야드는 석유 가격 안정화에 대한 공동의 이익을 확인하고 생산량 제한에 합의했다.⁴²⁾ 지역 안보와 미국의 역할에 대한 견해 차이에도 불구하고 양국 간의 화해(rapprochement)의 시기를 맞이하였던 것이다.⁴³⁾

한편, 냉전의 붕괴는 이란과 이스라엘의 관계도 변화시켰다. 냉전 이후 중동 지역의 거의 모든 문제들의 기저에는 이스라엘과 이란 간의 지정학적 경쟁 관계(geopolitical rivalry)가 있다.⁴⁴⁾ 이란과 이스라엘의 갈등은 중동 지역 내의 다른 갈등에 비해 최근에서야 시작되었다. 이전까지 대소봉쇄라는 지구적 구조에 의해 봉인되어있던 지역구도는 탈냉전과 걸프전을 계기로 수면 위로 떠오르기 시작했다. 소련과 이라크라는 공동의 적이 사라지면서 지역 질서가 재정의되는 과정에서 이란과 이스라엘이 지역적 패권을 두고 경쟁 관계에 돌입한 것이다.

파르시는 이란과 이스라엘의 갈등을 전략적인 것으로 파악함과 동시에, 양국 간에는 전략적 갈등을 이데올로기의 충돌로 위장할 공동의 필요가 존재한다고 주장한다.⁴⁵⁾ 이스라엘의 경우, 미국을 비롯한 서구의 지지를 지속시키기 위해서는 지역 패권을 둘러싼 경쟁보다는 선과 악의 대립 구도, 민주주의와 전체주의적인 신정주의 간의 충돌로 규정하는 것이 더 유리했다. 지리적으로 근접하지 않은 양국이 물리적으로 충돌할 가능성은 거의 없었지만 이스라엘은 이란이 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah)와 팔레스타인의 하마스(HAMAS)을 지원함으로써 이스라엘의 안보에 직접

40) 이슬람 협력기구(Organization of Islamic Cooperation)의 전신

41) Gause, 2015, p. 643.; Marschall, 2003, pp. 143-145.

42) Gause, 2010, pp. 133-134.

43) Gause, 2015, p. 643.

44) Trita parsi, *Treacherous Alliance: the Secret dealing of Israel, Iran and the United States* (New Haven and London: Yale University Press, 2007), p. 1.

45) Parsi, 2007, p. 2.

적 위협을 끼친다는 주장을 되풀이했다. 이란과의 경쟁 구도 속에서 이스라엘의 안보를 지키는 것이 정치적 선택의 문제가 아니라 생존의 문제라는 메시지를 서구에게 심어줄 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 한편, 이란이 이데올로기적 틀을 빌려오는 것은 본질적으로 아랍과 페르시아가 분리되어 있는 구도를 타파하고자 하는 의지를 담고 있다. 이스라엘과의 전략적 충돌의 상황에서 아랍이 온전히 이란의 편을 들어주는 것은 사실상 기대하기 어렵다. 이란과 아랍은 같은 이슬람 공동체(Umma)의 특성을 지니고 있지만 더 작은 범주로서 공동의 민족(Qawm)으로 여겨지지 않는 않기 때문이다. 때문에 이란은 아랍 정부들의 이란에 대한 견제를 약화시키고 이스라엘과의 경쟁관계에서 우위를 점하기 위해 팔레스타인 문제를 지속적으로 제기했다.

46) Parsi, 2007, p. 3.

2. 1989-2001년 미국의 중동지역정책

1) 걸프전 이후 미국의 중동지역전략

구조적 변화에도 불구하고 페르시아 걸프 지역에서 미국의 이익은 여전히 석유 안보와 이스라엘 안보에 집중되어 있었다. 미국의 석유 안보는 기본적으로 두 가지를 천명한다. 페르시아 걸프 지역의 석유 자원への 접근권과 적대적 세력에 의한 석유 자원의 통제를 방지하는 것이 그것이다.⁴⁷⁾ 한편, 이스라엘 안보는 이전과는 다른 방식의 접근이 필요해졌다. 걸프전에서 후세인이 팔레스타인 문제를 직접적으로 제기하면서 팔레스타인의 지위와 보호에 관한 국제적 관심이 높아졌기 때문이다. 이전까지 이스라엘의 행위를 묵인했던 미국으로서는 팔레스타인 문제가 국제적 이슈로 등장한 이상 적극적으로 이스라엘-팔레스타인 분쟁 해결에 나설 수밖에 없었다. 하지만 여전히 이스라엘과의 동맹 관계는 미국의 핵심적 이익 중 하나로 여겨졌고, 부시 행정부의 마드리드 평화회담과 클린턴 행정부의 오슬로 평화 협정은 모두 아랍 국가들로부터 이스라엘을 승인받기 위한 노력의 일환으로서 진행되었다.

미국의 중동 지역 전략에서 전략적 목표는 이전과 같았지만 정책적 수단은 걸프전을 계기로 비약적으로 발전했다. 가장 큰 변화는 미군이 페르시아 걸프 지역에 주둔할 수 있게 되었다는 것이다. 페르시아 만의 깊숙한 곳에 위치한 이라크의 지리적 특성상 미군의 작전 수행을 위해서는 사우디아라비아의 군사기지 제공이 필요했다. 당시 '메카와 메디나의 수호자'로서 신성한 땅을 이교도들에게 허용하는 것은 사우디아라비아 국내뿐만 아니라 아랍 전반에 걸쳐 민감한 이슈였다. 하지만 미국 정부와의 외교적 교섭 끝에 사우디아라비아는 잠정적으로 미국군의 주둔을 허용했고, 걸프전 이후에도 이라크 남부 비행금지구역(No-Fly Zone)을 순찰하는 사우디아라비아의 공군기지를 사용하는 것을 승인했다.⁴⁸⁾ 이러한 변화는 뒤이은 클린턴 행정부에서 이중봉쇄정책을 수행하는 등의 중동지역

47) Sick, 2007, p. 315.

48) Gause, 2010, p. 128.

정책에 있어 독자적 정책을 펼칠 수 있는 전략적 수단을 제공했다.

군사적 수단을 바탕으로 90년대의 미국은 현상유지(status-quo) 정책을 추구한다.⁴⁹⁾ 부시 행정부는 미군을 일시적으로 주둔시키며 적극적인 개입은 자제하되 이라크를 군사적으로 봉쇄하고 압박하는 전략을 채택했다. 하지만 이어진 클린턴 행정부는 미군을 장기적으로 주둔시키면서 새로운 군사적 인프라를 발달시켰다. 이러한 군사적 수단의 확보는 미국의 이익을 위한 지역의 영토적, 정치적 현상유지를 가능하게 했다.

2) 이란-사우디아라비아 관계 개선과 미국의 페르시아-걸프 지역 전략: 세력균형과 이중 봉쇄

이란과 사우디아라비아의 관계 개선은 결과적으로 미국의 페르시아-걸프 지역 전략이 이란에게 유화적으로 결정되도록 하는 데 영향을 거의 미치지 않았다. 많은 저작에서 석유 안보와 이란의 고립이라는 두 정책 목표가 직접적으로 연관되는 것으로 파악하는 것은 이미 설명한 바 있다. 하지만 1989년 이후 2001년 클린턴 정권이 끝날 때까지 이란과 사우디아라비아의 관계는 개선 양상으로 들어섰다. 그럼에도 불구하고 이란의 의도와 동기에 대한 미국의 불신은 지속되었고, 이란에 대한 견제정책이 이어졌다.

1989년부터 2001년 시기 중 대부분의 시기에서 페르시아-걸프 지역에서 미국의 지역 정책은 이란에 대해 적대적인 양상으로 지속되었다. 부시 행정부는 이라크라는 팽창주의적 야욕을 가지고 있는 적이 존재했음에도 불구하고 이란을 이라크와 같은 수준의 혹은 이라크보다 더한 위협으로 상정했다. 이란은 8년간의 이란-이라크 전쟁으로 이미 국력의 많은 부분을 소진했지만 미국은 걸프전 이후 이라크가 분열될 경우 지역 내에서 이란의 견제자의 역할을 해줄 국가가 없게 될 것을 우려했다. 후세인 정권이 전복되지 않은 것은 이란에 대한 미국의 전략적 고려가 있었기 때문에 가능했다. 미국은 이라크를 통해 이란에 대한 균형 정책을 시행하려 했으며, 이것은 사우디아라비아와의 관계 개선과는 반대되는 방

49) Gause, 2010, p. 88.

향으로 이루어진 것이었다.

클린턴 행정부는 역내 강대국을 이용하여 다른 강대국을 견제하는 균형정책을 과감히 뿌리치고 이란과 이라크 양국을 모두 봉쇄하는 이중 봉쇄 정책을 추진한다. 이에 따라 전통적으로 역의 균형자로서의 역할을 하던 미국은 걸프 왕정 국가에 병력을 직접 주둔시키며 패권으로 등장한다. 뒤이은 이란에 대한 강력한 제재들은 이란을 견제하여 걸프 지역을 안정화시키겠다는(석유 안보를 확대하겠다는) 미국의 의지를 담고 있었다. 하지만 이란에 대해 사우디아라비아가 느끼는 위협이 줄어든 상황에서 제재를 강화하는 미국의 이중봉쇄 정책은 사우디아라비아와의 관계 외의 요인들이 작동한 것으로 보아야 할 것이다. 한편, 1997년 이란에 하타미 대통령에 당선되면서 사우디아라비아와의 전격적 화해와 미국과의 관계 개선 기회가 찾아오기도 했다. 하지만 이것 역시 페르시아 걸프 지역 내에서 미국의 중요한 우방인 사우디아라비아에 대한 위협이 줄어들면서 미국이 석유안보에 대한 위협을 적게 느끼게 되었다는 설명보다는 하타미 대통령의 과격적인 행보와 클린턴 2기 행정부의 외교정책 팀의 구성 변화가 맞물렸던 것으로 파악하는 것이 적절할 것이다.

3) 이란-이스라엘 경쟁 관계와 미국의 레반트 지역 전략: 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 해결

걸프전에서 이라크가 팔레스타인 문제를 국제적인 관심사로 이끌어 내면서, 이스라엘의 점령의 정당성을 확보하기 위해서라도 팔레스타인 문제를 간과하고 넘어갈 수 없는 상황이 되었다. 이에 따라 부시 대통령은 아랍 국가들이 이스라엘을 승인하도록 하여 이스라엘에 대한 안보적 위협을 제거하기 위해 평화 협정을 추진한다. 이스라엘-팔레스타인 간의 대립을 완화시키고 아랍 국가들의 우려를 종식시킴으로써 갈등의 여지를 차단하겠다는 것이었다. 부시 대통령의 1991년 마드리드 중동 평화회의와 이어진 클린턴 대통령의 1993-5년 오슬로 평화 협정은 이스라엘의 안보라는 지역 전략을 위한 중재 시도였지만 평화 협상이 진행되는 동안 이스라엘과 아랍 국가들 간의 긴장 관계는 상대적으로 완화되기도 했다.

이란과 이스라엘 양국 간의 전략적 경쟁과 이데올로기적 레토릭은

이스라엘-팔레스타인 평화회담이 진행되는 동안에도 계속되었다. 이스라엘 팔레스타인 분쟁과 관련된 아랍 국가들과 이스라엘 등 주요 행위자들이 모인 1991년 마드리드 평화회의에 이란은 초대받지 못하였다. 이스라엘-팔레스타인 문제에서 배제되는 것에 불만을 품은 이란은 팔레스타인의 독립과 이스라엘에 대한 강경한 노선을 천명하는 헤즈볼라와 하마스 등의 무장단체를 본격적으로 지원한다.⁵⁰⁾ 오슬로 평화 협정 과정에서도 이란은 배제되었는데, 마틴 인딕(Martin Indyk)에 따르면, 오슬로 평화 협정 과정에서 실질적으로 이란의 억제와 고립을 정책적으로 추진했으며, 이란 역시 이에 대항하여 평화협정을 무산시키고자 했다.⁵¹⁾ 오슬로 평화 협정은 순탄하게 진행되는 것으로 보였으나 1995년 11월 이스라엘의 온건파였던 이츠하크 라빈(Yitzhak Rabin) 총리가 암살되고 이스라엘에 강경파가 득세하면서 어려움을 겪게 된다. 때문에 클린턴 2기 행정부에서 진행된 평화 협상은 결국 이견을 좁히지 못하고 무산되었다.

1989-2001년 시기의 미국의 중동지역정책은 전반적으로 석유 안보보다는 이스라엘 안보에 대한 고려에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 레반트 지역에서의 이란의 영향력을 차단하고 이스라엘의 안보를 확보하는 것이 지역정책을 결정하는 데 있어 중요하게 작동했다. 이란이 포함되어 있는 페르시아-갈프 지역 정책은 대이란 외교정책의 기초를 구성하였으며, 여기에 더해 이스라엘-팔레스타인 평화 협상에서 이란을 철저히 배제하는 방향으로 나아갔다.

50) Gause, 2010, p. 131.

51) 존 J. 미어샤이머와 스티븐 M. 윌트, 『이스라엘 로비: 미국을 세계 최대의 불량 국가로 만든 비밀』 (형설라이프, 2010), 김용환 역, p. 371.

IV. 1989-2001년 미국의 대이란 외교정책과 미-이란 관계개선의 실패

1. 미국의 대이란 외교정책과 미-이란 관계 개선 실패의 동학

냉전의 해체와 걸프전으로 인한 세계 및 지역 질서의 변화와 미국의 지역 전략과 수단을 바탕으로 수립된 1989-2001년 시기 미국의 대이란 외교정책은 양국의 관계 개선으로 이어지지 못했다. 이 시기 미국의 대이란 외교정책은 기본적으로 지역정책과 연계되어 실행되는 경향을 보인다. 부시 행정부와 클린턴 1기 행정부의 중동지역정책은 대이라크 정책과 연계되어 각각 균형정책과 이중봉쇄 정책으로 드러난다. 부시 행정부의 경우 기본적인 노선은 균형정책이지만 이란과 직접적으로 관련이 없는 사안에 대해 필요할 경우 이란에 협조를 요청하며 관계 개선의 가능성을 보인다. 반면 클린턴 1기 행정부의 경우 이란과 이라크에 대해 철저하게 이중봉쇄 정책을 취하며 제재의 수위를 높였고, 민간 차원의 관계 개선 시도마저도 강력한 제재로 차단하는 모습을 보인다. 한편, 클린턴 2기 행정부의 경우 페르시아-걸프 지역의 구도가 이란과 미국의 관계 개선에 긍정적인 영향을 미치면서 이란의 국내정치적 변화와 하타미 대통령의 적극적 행보에 느리게나마 반응하는 모습을 보인다.

본 절에서는 각 행정부별 대이란 외교정책이 미-이란 간 관계 개선의 실패로 이어지는 동학을 중동지역전략 및 정책과의 연관성, 대통령-의회 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약이라는 세 가지 요소의 상호작용을 바탕으로 파악하고자 한다. 미국의 대이란 외교정책은 독립적으로 결정되기보다는 중동지역전략 및 정책과 연결되어 구상되었으며, 구체적인 실행 양상에서도 양자가 결부되는 모습을 보인다. 또한 외교정책에 있어 대통령이 우위를 지니고 있다고 하더라도 의회가 입법과정이나 비준 거부 등을 통해 견제할 수 있기에 대통령과 의회의 관계 역시 중요한 변수일 것이다. 특히 1989-2001년은 클린턴 1기의 1993-4년을 제외하고는 모두 분점정부로, 외교정책결정에 있어 대통령이 의회의 영향을 상대

적으로 많이 받을 수 있는 상황이었다. 마지막으로 정책 외적 요인이나 새로운 의제의 등장으로 정치적 우선순위가 바뀔 때, 자원의 한계와 시간적 제약으로 인해 기존에 진행되던 정책이 지연되거나 충분한 지원을 받지 못해 무산될 수 있기에 정치적 우선순위에 있으면서 시간적 제약에서 자유로운 것이 정책의 성패를 가를 수 있는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이러한 세 가지 요소는 외교정책이 미-이란 양국의 관계개선으로 이어지는 데 있어 반드시 필요한 요소들로, 구조적 조건이 주어진다고 하더라도 이러한 요소들이 만족되지 않거나 부정적인 방향으로 작동한다면 관계개선으로 이어질 수 없다.

1) 부시 행정부: 균형정책 - 걸프전과 사담 후세인 정권의 존속

1979년 이래로 지난 10년 동안 미국의 페르시아-걸프 지역전략의 중심은 이란의 영향력을 감소시키는 데 있었다. 미국은 이란에 대한 균형정책을 취하기 위해 이라크와 밀접한 관계를 유지해왔는데, 각종 현물 지원과 차관뿐만 아니라 국제 테러리즘 지원국가 명단에서 제외시키거나 독재를 묵인하는 등 정치적 지원도 포함되었다.⁵²⁾ 이라크와의 정상적 관계를 유지하면서 이라크의 행태를 개선하는 것을 목표로 하는 국가안보 지침(NSD; National Security Directive) 26호는 이라크의 WMD 개발 의혹과 농산물 차관의 무기 프로그램으로의 전용 의혹이 존재했음에도 1989년 10월 채택되었다.⁵³⁾

이라크에게 협력적인 지역 행위자로서의 역할을 요구했던 미국의 기대는 1990년 8월 이라크가 쿠웨이트를 점령하면서 무참히 부서진다. 미국의 국가안보회의는 이라크의 침공을 규탄하고 점령 이전 상황으로 되돌리는 것을 목표로 할 것을 결의했다.⁵⁴⁾ 이라크가 중동을 장악하고 서방세계의 이익, 이스라엘의 생존 그리고 탈냉전 이후의 국제질서에 위협이 될 수 있다는 데 의견이 일치하였기 때문이다.⁵⁵⁾ UN 차원의 군사

52) 헤스, 2008, pp. 220-221.

53) Gause, 2010, p. 90; Bruce W. Jentleson, *With Friends Like These: Reagan Bush and Saddam, 1982-1990* (W. W. Norton Co, 1994), Chap. 2-4.

54) Gause, 2010, p. 102.

적 개입과 아랍 국가들의 동참으로 사막의 폭풍 작전은 성공적으로 시작되었다. 개전 직후 연합군의 공습으로 이라크 공군은 폭격을 피하고 반전을 피하기 위해 이란으로 대피한다. 미국을 비롯한 연합군은 이란에게 걸프전에서의 중립을 지켜줄 것을 요구하였고, 이란의 대응은 기대 이상이였다. 이란은 이라크의 항공기들을 1980년대 이란-이라크전의 배상을 근거로 압수했고, 이라크가 이란에 배상금을 지불하고 주요 문제들에 대해 양보할 것을 제안하기까지 하였으나 중립을 지켰다.⁵⁶⁾ 베이커 국무 장관은 2월 6일, 이에 대해 이란이 “위기 상황에서 매우 신뢰할만한 방식으로” 행동했음을 칭찬했다.⁵⁷⁾

하지만 걸프전을 성공적으로 이끌었음에도 불구하고 연합군은 후세인 정권을 전복시키지 않았다. 이라크군이 쿠웨이트에서 물러나면서 ‘점령 이전의 상황’으로 되돌아가자 정권을 전복시킬 것이라는 예상을 깨고 철군한 것이다. 이라크의 남, 북부에서 각각 시아와 쿠르드족이 미국의 지원을 예상하며 인티파다를 일으켰음에도 불구하고 미국은 이를 지원하지 않았다. 이에 대열을 정비한 이라크군이 인티파다를 진압하면서 결과적으로 후세인 정권이 존속되었으며, 반란을 일으킨 시아와 쿠르드족에 대한 격렬한 보복이 이어졌다.

중동지역전략 및 정책과의 연관성

세계 유일의 초강대국이 된 미국의 첫 번째 전쟁인 걸프전은 미-이란 관계가 개선될 수 있는 계기를 제공했다. 적국으로서 소련이 사라지면서 대소봉쇄의 주축을 담당하고 있던 이스라엘의 전략적 가치가 떨어졌고, 이란이 걸프전에서 미국과 걸프 왕정 국가들에게 협력하면서 미국과 이란이 1979년 이래로 최초로 우호적 발언을 공식적으로 주고받았다. 맥락은 다르지만 이란이 레바논에 억류되어 있었던 미국인들을 해방시키는 데 일조했던 것 역시 이란에 대한 부정적인 인식을 조금이나마 거둘

55) 헤스, 2008, p. 232.

56) Gause, 2010, p. 107

57) Elaine Sciolino, "After the War: For US and Iran, a Chance for Ties," *New York Times*, March 12, 1991.; Gause, 2010, p. 111.에서 재인용.

만한 분위기를 조성할 수 있었다.

부시 행정부의 성격 역시 이러한 분위기를 뒷받침할 수 있는 상황이었다. 방어적 현실주의를 정책적 기반으로 삼고 있는 부시 행정부는 국제관계를 국익과 민족주의(nationalism)의 관점에서 파악했다.⁵⁸⁾ 중동 지역 내 다양한 행위자들 간의 이익이 충돌할지라도 정치적 합의에 의해 충분히 대처할 수 있다고 보기 때문에 이스라엘 문제에 있어서도 상대적으로 중립성을 유지하려는 모습을 보였다.⁵⁹⁾ 마드리드 평화회의에서 이스라엘의 정착촌을 동결할 것을 압박한 것은 그 예라고 할 수 있겠다.

이처럼 구조적, 지역적 질서와 양국 관계의 사건들, 행정부의 특성이 지역 정책에 미친 영향을 보았을 때, 부시 행정부 시기가 이란과 미국이 관계 개선을 할 수 있는 주요한 시점이었음은 자명하다. 하지만 개입을 꺼리는 행정부의 특성과 석유 안보를 보장하기 위한 페르시아-걸프 지역의 균형에 대한 인식은 이란과의 관계 개선에 나서지 못하게 하는 걸림돌이 되었다. 부시 행정부는 미국의 중동 개입에 따른 반발을 극도로 경계했다. 때문에 이라크에의 군사적 개입 당시에도 쿠웨이트에서 물러나게 하는 것을 목적으로 할 뿐, 이라크 정권을 전복시키려 하지 않았다. 전술하였듯이, 부시 행정부는 굳이 미국이 개입하지 않더라도 후세인 정권이 전복될 것이라고 믿기도 했다. 하지만 미국이 인티파다를 지원하지 않은 가장 중요한 이유는 시아가 대다수인 이란이 이라크 시아의 혁명으로 이익을 얻을 것을 두려워했기 때문이다.⁶⁰⁾ 베이커 국무장관은 이란의 팽창주의에 대한 공포가 걸프전 전후의 의사결정에서 중요한 요소로 작용했음을 인정한다.⁶¹⁾ 또한 부시 대통령과 스코크로프트 국가안보 보좌관 역시 이라크의 인티파다를 지원하지 않기로 하는 결정에 페르시아 걸프 지역의 장기간의 세력 균형을 고려하였다고 서술한다.⁶²⁾

58) Jonathan Rynhold, *The Arab-Israeli Conflict in American Political Culture*, (Cambridge University Press, 2015), p. 35.

59) Rynhold, 2015, p. 35.

60) Gause, 2010, p. 118

61) James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy* (New York: G. P. Putnam's, 1995), pp. 437-438.

62) George H. W. Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New

대통령-의회 관계

부시 행정부에서 외교정책은 주로 대통령과 제임스 베이커 국무장관, 브랜트 스키크로프트 국가안보 보좌관에 의해서 주도되었다.⁶³⁾ 부시 대통령은 하원의원과 UN대사, 부통령 등을 역임하며 다양한 외교적 커리어를 쌓아왔기에 외교정책 경험에 있어 가장 유능한 대통령으로 꼽힌다. 또한 부시 행정부의 외교정책팀은 구성원 간 응집력이 뛰어나며 구성원들 간 국제 상황에 대한 인식이나 정책적 판단이 동질적이라는 평가를 받는다.⁶⁴⁾ 부시 행정부는 강한 외교적 리더십을 바탕으로 실제적인 국내 정치적 반대를 극복하면서 외교정책을 추진했다.⁶⁵⁾

결프전의 참전 결정은 그 대표적인 예로 꼽힌다. 민주당이 다수인 분점정부의 상황에서 군사적 수단은 의회의 동의를 얻기 어려웠다. 때문에 1990년 11월 유엔안전보장이사회 결의안(UNSCR; United Nations Security Council Resolution) 678호⁶⁶⁾에서 “필요한 모든 수단(all necessary means)”을 사용할 것을 결정한 이후에도 군사적 수단을 사용하지 않을 것임을 천명했었다. 이라크가 쿠웨이트에서 철군할 것을 종용 받은 1월 15일의 기한이 다가와서야 부시 행정부는 군사적 수단이 유일한 것임을 강조하며 국회의 동의를 구했고, 공화당과 일부 민주당의 지지를 받으며 자신의 정책을 관철시켰다. 이에 적어도 중동 지역에서만은 외교정책팀의 구상이 거의 그대로 정책적으로 투영되었다고 보는 것도 무리는 아닐 것이다. 때문에 부시 행정부의 시기동안 균형정책을 기본으로 했음에도 불구하고 관계개선 시도가 이루어지고 이전에 비해 적대적이지 않은 정책들이 실행된 것은 부시 행정부 자체의 외교정책적 관점에서 기인한 부분들로 볼 수 있다.

York: Alfred A. Knopf, 1998), p. 489.

63) 헤스, 2008, p. 219.

64) Bruce W. Jentleson, *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century* (W. W. Norton and Company, 2000), p. 203.

65) Hudson, 1996, p. 337.

66) 유엔안보리 결의안 678호 [https://undocs.org/S/RES/678\(1990\)](https://undocs.org/S/RES/678(1990)) (검색일: 2018년 12월 18일)

정치적 우선순위와 시간적 제약

부시 행정부 시기 전반에 걸쳐 미국과 이란의 관계개선에 유리한 조건들이 마련되었음은 부정할 수 없을 것이다. 이란의 중재로 1990년부터 레바논에 억류된 인질들이 해방되기 시작했고, 1991년 초 걸프전이 종전되면서 미국과 이란 관계는 관계개선으로 나아갈 수 있는 기회를 맞이했다. 하지만 1991년 11월 마드리드 평화회의가 열리고 1992년 미국의 대선이 이어지면서 이란과의 관계개선 시도는 점차 우선순위에서 밀려났다. 걸프전에서 이라크가 이스라엘-팔레스타인 문제를 국제적 이슈로 떠오르게 했고, 팔레스타인이 걸프전 당시 이라크에 일부 동조하면서 입지가 약해진 틈을 타 미국은 마드리드 평화회의를 주최했다. 아랍 국가들이 이스라엘의 국가 지위를 인정하게 할 수 있는 유리한 기회였다. 때문에 상대적으로 국내정치적 위험을 부담해야 하는 이란 문제는 자연스럽게 부차적인 것으로 밀려났다.

11월 초 마지막 미국인 인질이 풀려나고 이란에서 자신들의 선의(Goodwill)에 대한 보상으로 미국의 선의를 바랄 때 일어난 이란 반대파 암살 사건은 이란의 행동이라는 것이 명확하지 않아도 이란이 의심받을 수 있는 상황을 만들었다.⁶⁷⁾ “선의는 선의를 낳는다(Goodwill begets goodwill).”⁶⁸⁾는 부시 대통령의 발언은 UNSCR 598호의 일부 문장을 바꾸어 이란-이라크 전쟁의 책임이 이라크에 있다는 것을 인정하는 것이 상의 어떠한 행동으로도 이어지지 못한 채 허공으로 흩어진다. 부통령 재임시절에 있었던 이란-콘트라 게이트의 정치적 영향에서 자유롭지 못했던 것 역시 당시 재선을 준비하던 부시 행정부가 이란과의 관계개선에

67) 레바논 인질사건에 관한 협상 과정에 대한 연구는 다음을 참고한다. Giandomenico Picco, *Man Without a Gun: One Diplomat's Secret Struggle to Free the Hostages, Fight Terrorism, and End a War* (Times Books, 1999).; John W. Limbert, *Negotiating with Iran: Wrestling the Ghosts of History* (Washington D. C.: United States Institute of Peace Press, 2009), pp. 121-152.; 이란의 입장은 Mousavian, 2014.

68) George Bush, "Inaugural Address," (January 20, 1989). Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16610> (검색일: 2017년 5월 12일)

적극적으로 나서지 못했던 주요한 원인이었다. 이후 마드리드 평화회의에 초대받지 못한 이란이 마드리드 평화회의와 이스라엘에 대한 부정적인 발언을 쏟아내고 반이스라엘 무장단체인 헤즈볼라와 하마스 등을 지원하면서 미국과 이란의 관계 개선은 요원해졌다.

2) 클린턴 1기 행정부: 이중봉쇄(Dual Containment)

1993년 초 클린턴 행정부가 정권을 이어받자마자 이스라엘 국무총리 이츠하크 라빈과 외무장관 시몬 페레스(Shimon Peres)는 이란이 갈수록 이스라엘과 미국에 위협이 되고 있다고 주장했다. 이스라엘 정치계는 미국의 여론과 정치 지도자들이 이란을 억제하는 것이 시급하다는 것을 인식시키고자 했다.⁶⁹⁾ 위기의 상황에서 1993년 초 이란은 독일을 통해 WMD와 핵 의혹을 포함한 이슈들에 협력할 의사를 밝혔으나 미국은 도리어 독일에게 이란과의 관계를 끊을 것을 요구했다. 클린턴 1기 행정부에서 반이란 정서는 정권 초기부터 만연해 있었으며, 이는 국무부 극동문제 차관보였던 마틴 인딕이 입안하고 앤소니 레이크(Anthony Lake) 국가안보보좌관이 구체화한 이중봉쇄 정책에서 전적으로 드러난다.

이중봉쇄 정책은 기본적으로 유일한 초강대국으로서의 책임을 다해야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 불량 국가(backlash states)를 국제사회의 건설적인 구성원으로 변화시키는 것은 미국의 책임 중 하나로 여겨졌다.⁷⁰⁾ 페르시아 걸프 지역에서의 미국의 이익을 위협하는 이란과 이라크는 대표적인 불량 국가 중 하나로 지목된다. 이전까지 미국은 이란과 이라크 중 어느 일방에 의존하여 상대에 대한 균형자로서 활용했는데, 이중 봉쇄 정책은 이러한 과거의 균형 정책에서 벗어나 미국의 지역 동맹들과 함께 미국에 우호적인 균형을 만들자는 주장이다. 레이크는 이러한 정책이 가능하게 된 네 가지 조건들을 설명한다. 첫 번째는 냉전의 종식으로 인해 이란과 이라크의 전략적 중요성이 감소한 것이고, 두 번째는 이란 이라크 모두 장기간의 전쟁으로 군사력이 약화되었다는 것이다. 세

69) 미어샤이머와 월트, 2010, p. 374

70) Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (Mar 1, 1994), p. 46.

번째는 수단적인 측면에서 걸프 왕정들이 미국의 군사적 주둔을 허용했다는 것이며, 마지막은 전반적인 지역 상황이 미국에게 유리하다는 데 있다.⁷¹⁾

이중봉쇄 정책을 입안하는 데 있어 이란의 위협으로 제시된 것은 크게 두 가지 부분으로 압축된다. 핵무기를 포함한 무기와 테러리즘, 암살 등 폭력의 사용과 아랍-이스라엘 평화 과정을 반대하고 타국 정부를 전복시키려 하고 걸프 국가들을 위협하는 등 지역 패권으로서의 야욕이 그것이다.⁷²⁾ 이러한 시각은 기본적으로 이란의 행위가 지역에서의 미국의 이익을 침해하고 있으며, 이란은 체제와 행위는 정상적인 행태로 볼 수 없다는 것을 전제하고 있었다. 이란이 완전한 적으로 상정되면서, 이란의 내부적 변화나 미국에 이익이 되는 부분들에 대한 논의는 배제되고 이란의 위협을 봉쇄하기 위한 수단에만 관심이 집중되었다.⁷³⁾

1995년 이란에 대한 경제 제재를 강화하는 이란-리비아 제재법(ILSA; Iran-Libya Sanction Act)이 통과되기 이전, 이란은 미국과의 경제적 관계를 개선하기 위해 코노코(Conoco) 사와의 유전 개발 계약을 맺었다. 미국의 지역 전략 중 석유 안보가 이스라엘 안보와 함께 가장 중요한 요소로 꼽히고 있는 상황에서 사우디아라비아와 관계를 개선하고 있는 이란이 내민 손은 양국의 관계를 개선할 수 있는 하나의 기회로 여겨졌다. 하지만 미국은 ILSA로 에너지 부문에까지 투자 금지령을 내리면서 관계 개선 기회를 외면한다.⁷⁴⁾ 민간 차원에서의 관계 개선의 요구가 있었음에도 불구하고 오히려 제재를 강화하는 방향으로 이어진 것이다. 미어샤이머와 월트는 코노코 계약 무산이 이스라엘 로비에 의해 이루어졌으며, 석유 로비가 이스라엘 로비에 비해 훨씬 적은 영향력을 보임을 증명하는 것으로 해석한다.⁷⁵⁾ ILSA를 비롯한 제재가 친-이스라엘 정치인들에 의해 주도되었던 것은 사실이지만 온전히 로비의 효과로 볼 수 있

71) Lake, 1994, pp. 48-49.

72) Lake, 1994, pp. 52-53.

73) Gary Sick, "Rethinking Dual Containment," *Survival*, Vol. 40, No. 1 (Spring 1998), p. 9.

74) Gause, 2010, p. 131.

75) 미어샤이머와 월트, 2010, pp. 376-378.

을지는 이견이 있을 수 있다. 하지만 분명한 것은 미국은 이란과의 관계 개선의 의지가 전혀 없었으며, 이 시기 중동 지역 정책에 있어 석유 안보와 경제적 이익은 우선적인 고려사항이 되지 않았다는 것이다.

중동지역전략 및 정책과의 연관성

이중 봉쇄 정책과 경제 제재 입법 강화로 대표되는 클린턴 1기 행정부의 대이란 외교정책은 구조적 조건이 미국에 유리하고 충분한 전략적 자산을 가지고 있다는 자신감을 바탕으로 철저하게 적대적인 형태를 취했다. 이란에 대한 적대적 정책을 취하는 것은 앞에서도 서술했듯이 정권 자체의 외교정책적 특성에 기반을 두고 있다. 클린턴 행정부의 외교전략의 기반은 무력을 사용하는 개입에 동의하는 자유 국제주의(liberal internationalism)이다. 그 중에서도 중도민주당(centrist Democrats)로 분류되는 클린턴은 외교정책에 관해서는 정치적 현실주의(political realism)적 입장을 취하고 있다.⁷⁶⁾ “국가안보이익이 위협받는다면 우리가 할 수 있을 때는 다른 이들과 함께 행동할 것이고, 우리가 해야 한다면 혼자서라도 행동할 것이다. 가능할 때는 외교를 사용하고, 해야 한다면 무력을 사용할 것이다.”⁷⁷⁾라는 그의 주장은 개입주의적 면모를 여실히 드러내고 있다. 특히 정치적 현실주의는 급진적인 국가들에 대한 외교적 관여를 할 의지가 있다는 것을 의미하며, 이들은 당근과 채찍 전략을 통해 국가들의 태도 변화에 영향을 미칠 수 있다고 믿는다.⁷⁸⁾ 이데올로기를 중시하는 자유국제주의의 입장에서 신정주의를 표방하는 이란이 개입의 대상이 되어야 할 국가로 여겨졌을 것임은 쉽게 추론할 수 있다.

또한 자유국제주의의 입장에서 이스라엘은 미국이 중동 지역에서 아랍과 무슬림 국가의 자유주의자들을 지원하는 데 있어 중요한 전략적 자산이자 신뢰할만한 동맹으로 여겨진다.⁷⁹⁾ 때문에 클린턴 1기 행정부는

76) Rynhold, 2015, p. 62.

77) Department of State, "Address by President Bill Clinton to the UN General Assembly, September 26, 1994,"

78) Rynhold, 2015, p. 63.

79) Rynhold, 2015, p. 64.

지역전략 및 정책의 상당한 부분을 이스라엘의 안보에 초점을 맞추고 있다. 특히 클린턴 1기 행정부가 들어선 1993년부터 이스라엘-팔레스타인 평화 협상에 적극적으로 나서면서 평화 협상에 공공연히 반대하는 이란에 더욱 공격적인 태세를 보였음은 자명하다.

대통령과 의회의 관계

클린턴 1기 행정부는 그 어느 시기보다 국내정치적 요소에 의해 외교정책이 영향을 받는 비중이 높았다. 클린턴 대통령은 경험적인 면에서 외교정책에 거의 무지했고, 대선후보 시절부터 강조했던 국내 정책, 특히 경제 정책에 지나치게 몰두한 나머지 외교정책은 우선순위에서 밀렸다. 클린턴 1기 행정부에서는 대통령과 앤소니 레이크 국가안보보좌관, AIPAC 출신의 마틴 인디 국무부 극동문제 차관보가 대이란 외교정책 결정을 주도하였으며, 이들은 이스라엘에 대한 강력한 지지에 합의하고 있었다. 클린턴 1기에는 이스라엘 문제와 걸프 문제 전반에 있어 이스라엘에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 전략적 고려와 함께 이스라엘 유권자를 포함한 국내정치적 고려가 주요하게 작동했다.⁸⁰⁾

중간선거에서 민주당이 참패하여 백악관은 민주당이, 의회는 공화당이 장악한 분점 정부인 상황에서 대통령이 외교정책적 우위와 리더십을 보여주지 못하면서 이란에 대한 가혹한 정책을 입안하기 위한 경쟁이 이어졌다. 1995년 5월, 클린턴은 AIPAC에서 이란에 대한 새로운 제재를 발표하였고, 12월에는 하원에서 이란의 에너지 부문에 대한 외국의 투자까지 제한하는 이란-리비아 제재법이 통과되었다. 1996년 클린턴 대통령은 AIPAC과 긴밀한 관계를 맺고 있는 알폰스 디아마토(Alphonse D'Amato) 공화당 상원 의원이 입법 준비를 하기에 앞서 행정명령 12957호, 12959호로 이란에 대한 제재를 강화하고 ILSA를 통과시켰다.⁸¹⁾ 게리 식은 이러한 백악관과 의회 간의 이란 제재 경쟁은 이란에 대한 온건한 태도를 보임으로써 정치적 부담을 감당하는 것보다는 나쁜 입법을 수용하는 것을 선호하는 정치인들의 행태 때문이라고 분석한

80) Hudson, 1996, p. 337.

81) Sick, 1998, p. 9.

다.⁸²⁾

정치적 우선순위와 시간적 제약

자유국제주의적 기반을 바탕으로 이스라엘에 대한 강한 지지와 이란에 대한 개입주의를 천명하는 정권이 국내정치적으로 의회와의 경쟁 관계 속에서 이란에 대한 제재 경쟁을 벌이면서 미국과 이란은 관계를 개선할 수 있는 기회조차 잡을 수 없었다. 클린턴 행정부는 이스라엘-팔레스타인 평화 협상에 외교적 자원을 집중했다. 마드리드 평화회의의 연장선상에서 오슬로 평화협상은 이스라엘-팔레스타인, 이스라엘-아랍의 두 트랙으로 이루어졌는데, 이란은 마드리드 평화협상에서와 마찬가지로 양쪽 모두에서 배제되었다. 마드리드와 달리 오슬로에서는 이스라엘-아랍 트랙이 양자 협상으로 진행되면서 이란의 입지는 더욱 작아졌다. 오슬로 평화협정 과정에 대해서도 반대의 목소리를 높이는 이란에 대해 미국은 석유산업과 무역 분야를 포함하여 제재의 범위를 확대했다.

한편, 제재 문제는 단순히 클린턴 행정부 1기 동안 미-이란 관계가 악화되는 것에 그치지 않고 이후의 정책적 행보에 걸림돌로 등장한다. 라프산자니 이란 대통령을 포함한 이란 내 중도적 실용주의자들이 지속적인 관계 개선 시도에 실패하면서 최고지도자인 하메네이의 신임을 잃어 외교적, 국내정치적 입지가 축소되었기 때문이다.⁸³⁾ 부시 행정부를 거치면서 상대적으로 긴장이 완화되어 있던 관계가 적대적 국면으로 돌아서면서 온건한 이란 정권을 활용할 수 있는 기회를 놓친 것이다.

3) 클린턴 2기 행정부: 관계 개선 시도

1997년 이란 대선에서 개혁파인 하타미 후보가 당선된 것은 이전의 대립적 관계를 극복하고 새로운 지역정치가 시작될 것을 기대하게 했다. 걸프 왕정과의 협력을 강조하면서 필요하다면 미국과도 대화할 수 있다는 하타미 대통령의 외교적 노선은 처음으로 실용주의적 외교정책을 시도했던 라프산자니 전 대통령을 넘어설 것으로 기대를 모았다. 미국의 외교정책 팀 역시 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 국무장관을

82) Sick, 1998, p. 10.

83) Mousavian, 2014, p. 111-124.; Gause, 2010, p. 132.

포함하여 상대적으로 온건한 구성원으로 교체되면서 미국과 이란의 분위기는 ‘문명 간의 대화’로 이어지는 듯했다. 1998년, 양국은 서로의 발언을 통해 관계 개선의 의지를 확인하고 상호 신뢰를 구축할 방안을 모색한다. 이러한 시도가 구체적인 정책 행동으로 드러난 것은 클린턴 행정부의 마지막 해인 2000년이었다.

2000년 3월 매들린 올브라이트 국무장관의 연설⁸⁴⁾은 이란에 대한 경제제재의 일환으로써 기존의 무역금지조항을 완화할 것을 발표함과 동시에 과거의 미국의 대이란 정책에 일부 실수가 있었음을 인정했다. 특히 이란의 미국에 대한 부정적 인식을 형성하고 있는 1953년 모사데크 정권 전복과 샤 정권의 지원, 이란-이라크 전쟁에서의 이라크 지원 등의 역사를 인정했다는 점에서 괄목할만한 변화였다. 하지만 이러한 시도 역시 미국과 이란의 양자 관계에 있어 약간의 변화를 가져왔을 뿐, 직접 대화의 채널을 만드는 등의 새로운 관계를 형성하는 데에는 실패했다.

중동지역전략 및 정책과의 연관성

이란의 행정부의 변화로 인한 적극적인 관계 개선 행보는 미국을 대화의 영역으로 끌어들이는 데 주요한 역할을 했다. 구조적 요인이 전혀 변화하지 않은 상황에서 오직 이란 행정부의 변화로 인해 미국의 태도가 변화했던 것이다. 그러나 그 어느 때보다 관계개선의 가능성이 높았던 이 시기에도 기대가 요란했던 것에 비해 실질적인 변화가 이루어지지 못했다.

미국이 적극적으로 관계 개선 행보에 나선 것은 이란이 걸프 왕정, 특히 사우디아라비아와의 관계를 비약적으로 개선한 것이 영향을 미쳤을 수 있다. 이란과 사우디아라비아는 이란이 89년 이후 더 이상 혁명 수출 슬로건을 내걸지 않으면서 관계가 개선되고 있는 상황이었다. 거기에 더해 1997년 아시아 금융위기로 인해 유가가 대폭 하락하자, 이란과 사우

84) 매들린 올브라이트 국무장관의 연설문 전문은 아래에서 확인할 수 있다.
Albright, Madeleine K. 2000. "American-Iranian Relations." (March 17).
Online by US Department of States Archive
<https://1997-2001.state.gov/statements/2000/000317.html> (검색일 2017년 12월 7일)

디아라비아는 석유 이익에 관한 공동의 이해관계를 바탕으로 생산량 감축에 합의하면서 관계를 공고히 하게 된다. 미국의 중요한 우방인 사우디아라비아와의 관계 개선은 미-이란 양자 관계에서도 보다 유리한 관계 개선 조건이 될 수 있었다.

하지만 클린턴 행정부는 지역 전략에 있어 이스라엘 안보를 가장 중요시하고 있었고, 여전히 이스라엘-팔레스타인 평화 협정에 거의 모든 외교적 노력을 쏟고 있었다. 이란은 이스라엘 문제에 있어 기존의 입장을 고수하였다. 중동 지역에서 이스라엘의 존재를 인정하지 않았으며 이스라엘-팔레스타인 평화 협정을 종교적, 정치적 이유로 반대했다. 이러한 입장은 최고지도자인 하메네이뿐만 아니라 하타미 대통령을 비롯한 개혁파 역시 공유하고 있던 입장인 것으로 보인다.

대통령과 의회의 관계

중동지역전략 및 정책과의 관련성의 측면에서 비약할만한 성과가 있었던 것은 아니지만 클린턴 1기에 비해서는 훨씬 나아진 상황에서 1999년 공화당의 의회는 이란 비확산법(Iran Non-Proliferation Act)을 통과시켰다.⁸⁵⁾ 이란이 핵에너지의 평화적 이용을 목적으로 할지라도 원자력 에너지 산업에서 공급자로서 역할을 하지 못하도록 막을 수 있는 새로운 제재였다. 이것은 실제적인 제재의 효과보다는 이란과의 관계 개선에 공화당이 동의하는 것은 아니라는 의사를 표현한 것에 가깝다고 해석되기도 한다. 행정부의 대이란 외교정책의 변화가 시도되었지만 국내정치적 동의를 뒷받침되지 못했던 것이다.

정치적 우선순위와 시간적 제약

이스라엘-팔레스타인 평화 협상은 여전히 클린턴 행정부의 외교정책에서 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 하지만 이츠하크 라빈의 암살 이후 시몬 페레스가 정권을 연장하는 데 실패하면서 1996년 강경파인 베냐민 네타냐후(Benjamin Netanyahu)가 이스라엘의 총리직에 올랐고,

85) Gause, 2010, p. 132.

클린턴 행정부는 이스라엘-팔레스타인 평화 협상에서 가장 중요한 협력자를 잃어버렸다. 팔레스타인에 대한 강경한 발언과 정착촌 확대 등이 이어지면서 이스라엘-팔레스타인 평화 협상은 난항을 겪었다.

이러한 사정은 미국과 이란의 관계에서는 호재(好材)로 작동할 수 있었다. 강경한 네타냐후 총리에 비해 문명 간의 대화를 이야기하는 하타미 대통령은 당선되자마자 서방의 주목을 받았고, 개혁의 상징으로 여겨졌다. 하지만 이란의 정치체제에 대한 무지와 이란의 이-팔 평화협정에 대한 반대로 인해 적극적인 행보에 나서지 못하고 소통이 지연되는 모습을 보였다. 앞서서도 언급했듯이 이미 라프산자니 정권의 수차례의 관계 개선 시도들이 실패하면서 개혁파의 입지가 좁아진 상황에서 관계 개선이 지연되자 하타미의 외교정책은 지지기반을 잃어갔다.

2000년 3월, 미국의 입장에서는 파격적인 올브라이트 국무장관의 연설 이후, 이란의 최고지도자인 하메네이는 대화의 선결조건으로 미국이 이스라엘에 대한 지원을 거두어들이고, 이란에 대한 제재를 완화하며, 핵 무기 개발 의혹을 거두어들이는 것, 그리고 이란을 ‘테러리즘을 지원하는 불량 국가(Rogue State)’로 여기는 정책을 공식적으로 끝낼 것을 요청했다.⁸⁶⁾ 이러한 의제들에 관한 의견 차이를 좁히기엔 남은 1년은 너무 짧았고, 클린턴 1기의 적대관계로 인해 생긴 불신은 쉽게 사라지지 않았다. 이렇게 양국은 실질적인 변화를 이끌어내지 못한 채 12년간의 관계 개선의 기회들을 놓쳤다.

86) Gause, 2010, p. 132.

2. 각 행정부별 미-이란 관계개선 실패의 동학 비교

1989-2001년 미-이란 관계는 세계 및 지역 질서의 구도와 그에 따른 미국의 지역전략 및 정책, 외교정책적 우선순위와 국내정치적 요소 등 다양한 요인들을 함께 고려할 때 그 동학을 온전히 파악할 수 있다. 일부 요소들에 대한 단편적인 검토만으로는 미-이란 관계의 본질이 왜곡될 수 있으며 올바른 정책적 판단을 하는 데 방해가 될 수 있다. 1989-2001년 미-이란 관계개선 실패의 동학은 구조적 조건과 이란의 국내정치적 변화, 일부 지역질서의 변화가 모두 양국의 관계개선에 도움이 되는 방향으로 변화하였음에도 불구하고 왜 관계개선에 실패했는지에 대한 실마리를 던져준다. 미국의 대이란 외교정책은 기본적으로 중동지역 전략 및 정책의 맥락 속에서 이루어졌으며, 대통령과 의회의 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약 등에서 자유로울 수 없다. 때문에 이 조건들이 작동하는 흐름을 파악하는 것이 미-이란의 관계개선 가능성을 파악하는 데 주요한 걸음이 될 것이다.

부시 행정부는 이란과 이라크의 세력균형을 유지하는 균형정책을 추구하는 동시에 일부 정책에서 이란과 협력하는 모습을 보인다. 걸프전이라는 예외적 요인이 강하게 작동하기는 했지만 레바논 인질 해방과 걸프전에서 중립을 지킨 이란의 행보는 양국의 관계개선의 가능성을 높이는 것이었다. 미국의 대이란 외교정책은 대통령의 명확한 우위를 바탕으로 중동지역전략 및 정책과의 연관 속에서 일관성 있게 진행되었다. 정치적 합의를 중시하며 방어적 현실주의의 입장을 가지고 있는 부시 행정부의 특성은 이란과의 대화의 가능성을 확장시켰다. 하지만 전환의 시기에 걸프전을 통해 팔레스타인 문제가 국제적 이슈로 떠오르면서 마드리드 평화회의가 우선적으로 해결할 과제로 제시되었고, 부시 대통령의 재선 캠페인 기간과 겹치면서 이란과의 관계개선은 부차적인 것으로 밀려났다. 전반적으로 정책적 일관성과 외교적 리더십을 지닌 부시 행정부는 이란과의 관계개선의 가능성을 열어주었지만 미-이란 관계개선에 대한 정치적 관심과 정책을 지속할만한 시간이 충분하지 않았던 것이다.

한편, 클린턴 1기 행정부는 부시 행정부와 마찬가지로 일관성 있는

정책을 보여주지만, 드러나는 양상은 전혀 달랐다. 이전까지 페르시아-걸프 지역에서 이란과 이라크의 경쟁구도를 이용해 균형 정책을 실행했던 이전과 달리, 클린턴 행정부는 전략적 수단(걸프 지역 주둔)과 군사력에 대한 자신감을 바탕으로 양국을 모두 봉쇄하는 이중봉쇄 정책을 입안한다. 자유국제주의를 기반으로 이스라엘 안보와 이란의 고립을 연결시킨 클린턴 1기 행정부는 반이란 정서를 가진 의회와의 주도권 다툼 속에서 경쟁적으로 이란 제재법을 입안한다. 이란과의 경제적 관계를 바라는 민간의 요구는 석유 산업 투자와 수출입 제재로 인해 물거품이 되었다. 클린턴 행정부가 오슬로 평화협상에 적극 나선 것 역시 미-이란 관계개선에는 긍정적으로 작용하지 않았다. 클린턴 행정부는 이란을 평화협상에서 완전히 배제했고, 평화협상 과정에 참여할 수 있는 행위자로 인정받지 못한 이란은 평화협상에 강경하게 반대하며 팔레스타인의 권리를 외쳤다. 클린턴 1기의 모든 요소들은 서로 상호작용하며 미-이란 관계를 악화시키는 방향으로 나아간 것이다.

마지막 클린턴 2기 행정부에서는 중동지역정책의 큰 틀은 변화된 것이 없었지만 이스라엘과 이란의 정권이 교체되고 사우디아라비아와 이란의 관계가 대폭 개선되면서 미-이란 관계개선에 긍정적인 환경이 조성되었다. 여전히 이스라엘 안보는 미국의 중요한 전략적 목표였지만 이스라엘 정권 교체 이후 이스라엘-팔레스타인 협정이 난항을 겪었다. 이러한 상황에서 이란의 하타미 대통령의 적극적 관계개선 행보는 미국으로서도 거부할 필요 없는 기회였다. 하지만 의회는 클린턴 1기와 마찬가지로 이란에 대한 강력한 제재를 지속하면서 새로운 제재안을 통과시켰고, 클린턴 행정부가 이에 대응하지 않으면서 관계개선은 지연되었다. 외교적 자원은 여전히 이스라엘-팔레스타인 평화 협정에 집중되어 있었고, 양국의 파격적인 행보에도 불구하고 양국은 주요 의제에 대한 의견 차이를 극복하지 못한 채 2001년을 맞게 된다. 이처럼 대외적인 조건과 행정부의 의지가 모두 긍정적으로 작동할 수 있었다고 하더라도 국내정치적 자원과 충분한 시간이 집중되지 않으면 관계개선의 결과를 얻는 것은 불가능하다.

12년간의 미국과 이란의 관계개선 실패는 양자 관계가 개선되기

위한 조건이 매우 까다롭다는 것을 전적으로 보여준다. 구조적 조건과 지역질서가 관계개선에 유리한 상황이라고 하더라도 실제 외교정책은 관계개선과는 반대 방향으로 추진될 수 있고, 정부가 관계개선의 의지를 가지고 있더라도 그 의지를 관철시킬 수 있는 정치적 자원이나 시간적 여유를 가지고 있지 않을 수 있기 때문이다. 미-이란의 관계개선을 위해서는 각국의 지역전략 및 정책과 충돌하지 않으면서 이익이 되는 방향으로 정책이 결정되어야 한다. 또한 대통령과 의회가 관계개선에 합의하거나, 최소한 관계개선을 추구하는 쪽이 상대를 설득해내는 과정이 필요하다. 마지막으로 양국 간의 관계개선이 다른 정책목표들보다 우선적인 고려대상이 되어 충분한 자원과 시간이 집중될 때 미-이란의 관계개선이 가능할 것이다.

<표 4-1> 각 행정부별 관계개선의 동학 비교

	대이란 외교정책	중동지역전략 및 정책과의 연관성	대통령과 의회의 관계	정치적 우선순위와 시간적 제약
부시 (1989-1993)	균형 정책 이란과 일부 정책 공조	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 페르시아-걸프지역 균형 정책과 개입 최소화 ▪ 이스라엘에 대한 상대적 중립성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령의 우위 ▪ 의회 설득 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 마드리드 평화회의 ▪ 부시 대통령의 재선 캠페인
클린턴 1기 (1993-1997)	이중 봉쇄	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자유국제주의와 이란에 의 개입 ▪ 이스라엘 안보에 외교정 책적 초점 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령과 의회의 대이란 제재 경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 오슬로 평화협정
클린턴 2기 (1997-2001)	관계개선 시도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사우디아라비아와의 관 계 개선 영향 ▪ 이스라엘 안보 고려 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령의 관계개선시도 ▪ 의회의 제재 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이스라엘-팔레스타인 평 화 협정 ▪ 소통의 지연과 임기종료

V. 결론 및 함의

본 연구는 1989년에서 2001년 시기동안 미국과 이란의 관계 개선이 실패한 동학을 미국의 대이란 외교정책을 중심으로 분석했다. 대이란 외교정책이 성립되는 구조적, 지역적 질서 하에서 미국이 어떠한 중동지역정책과 대이란 외교정책을 수립하였는지를 검토하고, 그것이 관계 개선의 실패로 이어진 동학을 각 행정부별로 구분하여 살펴보았다. 이 때 각 동학은 지역전략 및 정책과의 관련성, 대통령과 의회의 관계, 정치적 우선순위와 시간적 제약이라는 조건들의 상호작용으로 형성되며, 이러한 조건들 중 일부만 만족하지 않는다고 하더라도 관계 개선으로 이어지기는 힘들다.

탈냉전과 걸프전으로 인한 세계 구조의 변화는 미국의 중동 지역 전략-석유 안보와 이스라엘 안보-과 전략적 수단에 있어 변화를 불러왔다. 냉전 시기에는 중동 지역에서도 역시 소련과의 경쟁 관계로 인해 대소 봉쇄가 가장 중요한 지역 전략이었고, 지역 내부의 대립 양상에 따라 정책적 목표가 변화했다. 하지만 탈냉전기에 미국이 지구적, 지역적으로 유일한 초강대국으로서 패권을 장악하면서 전략적 우위를 유지하려는 현상 유지 정책을 채택하였다. 이러한 목표는 걸프전 이후로 미군이 걸프 지역에 주둔하게 되는 강력한 군사적 수단으로 뒷받침되었다.

한편, 지역질서로서 석유안보와 이스라엘 안보로 대표되는 미국의 지역 전략에 중요한 파트너인 사우디아라비아와 이스라엘이 이란과 맺고 있는 관계의 양상을 검토하였다. 사우디아라비아는 1989년 이란의 국내 정치적 변화가 있으면서 이란과 관계를 개선해왔다. 최고지도자인 호메이니의 사후 상대적으로 온건한 하메네이가 최고지도자에 올랐고, 실용주의자인 라프산자니 대통령이 당선되면서부터 협력의 범위를 넓혀나갔다. 1997년 이후에는 양국의 지도자들이 상대국을 공식 방문하고, 석유 가격 안정에 대한 공동의 이해를 확인하기도 했다. 한편, 이스라엘은 탈냉전으로 대소봉쇄의 중요한 축으로서의 지위를 상실하고 새로운 지역 질서 속에서의 지위를 모색하면서 이란과 서로 전략적 경쟁 관계에 있음을 파악

했다. 이란과 이스라엘의 갈등은 탈냉전기에 들어 본격적으로 나타나기 시작했는데, 전략적 경쟁 관계 자체보다는 이데올로기적 경쟁에 치우치는 모습을 보였다. 이스라엘은 이란이 헤즈볼라와 하마스 등 무장단체들을 위협하는 것이 이스라엘의 생존에 위협이 됨을 주장했고, 이란은 팔레스타인의 권리를 내세우며 친-팔레스타인의 상징으로서 자리매김해왔다. 양국은 각각 서구와 아랍 국가들로부터의 지지를 필요로 했고, 이를 위해서는 전략적 경쟁을 그대로 노출시키는 것보다 레토릭 경쟁을 이어가야 하는 것이 유리했다. 이란과 이스라엘 간의 관계는 점차 악화되었고 이란은 이스라엘-팔레스타인 평화구상에 대한 지속적인 반대 의사를 표명했다.

1989-2001년 미국의 중동지역정책은 두 중요한 지역 전략의 파트너 중 이스라엘의 이익에 상대적으로 더 주목하는 모습을 보였다. 사우디아라비아와의 관계개선으로 석유 안보에 대한 위협이 줄어들고 이란과 긍정적인 에너지 협력 관계를 맺을 수 있는 기회가 주어졌음에도 불구하고 미국은 이러한 가능성과 기회를 잡지 않았다. 한편 이스라엘과의 관계 악화는 미국의 레반트 지역정책뿐만 아니라 대이란 외교정책 자체에도 영향을 미쳤다. 레반트 지역에서 미국은 이스라엘과 팔레스타인의 평화협정에 중점을 두었는데, 이란이 팔레스타인 문제에 있어 중요한 행위자로 등장했음에도 불구하고 의도적으로 이란을 배제, 이란의 영향력을 차단했다.

구조적, 지역적 질서의 변화와 미국의 지역 전략과 수단을 바탕으로 수립된 1989-2001년 미국 각 행정부의 대이란 외교정책은 양국의 관계 개선으로 이어지지 못했다. 부시 행정부는 구조적, 지역적 질서가 뒤바뀌면서 외교정책에 있어 변화의 시기를 맞이하였는데, 이스라엘에 대해 중립적인 태도를 취하는 부시 행정부의 특성상 이란과의 관계 개선에 나설 수 있는 주요한 시점이었다고 판단된다. 하지만 개입을 꺼리는 행정부의 특성과 페르시아-걸프 지역의 균형에 대한 인식은 이란과의 관계 개선에 적극적으로 나서지 못하게 하는 걸림돌이 되었다. 한편, 부시 행정부의 대이란 외교정책은 부시 행정부의 강력한 외교적 리더십을 바탕으로 수립되었기에 거의 전적으로 행정부 자체의 외교정책적 관점에서 기인하였다고 볼 수 있다. 부시 행정부의 외교정책적 관점은 이란에 대한

균형정책을 버릴 수 없었다고 하더라도 이란과의 관계를 합리적으로 풀어나갈 수 있는 열쇠는 될 수 있었다. 하지만 걸프전 종전 직후 이스라엘과 팔레스타인을 비롯한 중동 지역 국가들을 초대한 마드리드 평화회의가 열리고 미국의 중간 선거가 이어지면서 상대적으로 국내정치적 위험을 부담해야 하는 이란과의 관계 개선 시도는 관심 밖으로 멀어졌다.

클린턴 1기 행정부는 이중봉쇄와 경제제재를 바탕으로 이란에 대한 적대적인 정책을 취했다. 이것은 중동지역전략 및 정책의 상당한 부분을 이스라엘 안보에 초점을 맞추고 있는 클린턴 행정부의 성격이 반영된 것이다. 이스라엘-팔레스타인 평화 협정이 클린턴 행정부의 가장 큰 외교적 이슈였음을 감안할 때, 평화 협상을 적극적으로 반대하는 신정주의 이란의 태도는 개입과 봉쇄의 대상으로 여겨졌다. 이란에 대한 적대적 외교정책은 클린턴 1기 행정부와 의회 간의 신경전을 통해 더욱 강화되는 모습을 보였다. 이스라엘에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 전략적 고려와 국내정치적 고려가 어우러지면서 이란에 대한 가혹한 정책을 입안하기 위한 행정부의 의회 간의 경쟁이 이어졌다. 이 시기동안 미국과 이란은 관계를 개선할 수 있는 기회를 전혀 잡을 수 없었으며, 이란의 개혁파의 외교적, 국내정치적 기반을 흔드는 결과를 낳음으로써 온건한 이란 정권을 활용할 수 있는 기회를 놓치게 만들었다.

마지막으로 클린턴 2기 행정부는 ‘문명 간 대화’를 강조하는 하타미 대통령의 적극적인 관계 개선 행보에 반응하여 양국 간의 불신을 해소할 수 있는 방안을 적극적으로 검토한다. 그러나 실제적 행동은 괄목할 만한 관계 개선으로 이어지지 않았다. 이란은 이스라엘-팔레스타인 평화 협정을 반대하는 기존의 노선을 고수하고 있었고, 여전히 테러리즘과 핵 개발 의혹을 받고 있었다. 공화당 의회는 이란 비확산법을 통과시키면서 이란과의 관계 개선에 제동을 걸었고, 양국의 대응이 지연되면서 제대로 된 관계 개선 시도는 2000년 3월 울브라이트 국무장관의 연설과 이란과의 교역에 대한 제재 완화 조치가 처음이었다. 1년은 이란과 미국 간의 의견 차이를 좁히기에는 너무 짧은 시간이었고, 클린턴 행정부는 이란과 가시적인 성과를 이루지 못한 채 관계 개선에 실패하게 된다.

12년간의 미국과 이란의 관계 개선 실패는 양자 관계가 개선되기

위한 조건이 매우 까다롭다는 것을 전적으로 보여준다. 구조적 조건과 지역질서가 관계 개선에 유리한 상황이라고 하더라도 각국이 수립한 해당 지역 전략 및 정책과 충돌하지 않고 이익이 되는 방향으로 작동해야 한다. 또한 대통령과 의회의 관계는 그 시기 외교정책의 향방을 결정하며, 대통령과 의회의 관계가 경쟁적일수록 제재의 강도가 높아지는 등 관계 개선의 성패에 영향을 미친다. 마지막으로 이 모든 조건이 만족된다고 하더라도 국내외정치적으로 우선순위가 다른 정책에 있을 경우나 시간적 제약이 있어 정책을 충분히 실행할만한 여유가 없는 경우 역시 관계개선의 실패로 이어질 수 있다. 이러한 요소들은 서로 상호작용하기 때문에 단일로 작동할 때는 관계개선으로 이어지기 힘들며, 단 하나의 조건이라도 만족하지 못할 시 관계개선의 성과를 볼 수 없다.

참고문헌

1차 자료

- Albright, Madeleine K. 2000. "American-Iranian Relations." (March 17). Online by US Department of States Archive (<https://1997-2001.state.gov/statements/2000/000317.html>) (검색일 2017.12.10.)
- Baker III, James A. 1995. *The Politics of Diplomacy*. New York: G. P. Putnam's.
- Burns, Nicholas. 2006. "United States Policy Toward Iran." House International Relations Committee.
- Bush, George. 1989. "Inaugural Address." (January 20). Online by Peters, Gerhard and Woolley, John T. The American Presidency Project. (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16610>) (검색일: 2017년 5월 12일)
- Bush, George H. W. and Scowcroft, Brent. 1998. *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf.
- Carter, Jimmy. "The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress." January 23, 1980 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079&st=&st1=>) (검색일: 2017년 5월 12일)
- Department of Defense. 1992. "Defense Planning Guidance." (leaked to The New York Times.)
- Department of State. 1994. "Address by President Bill Clinton to the UN General Assembly, September 26, 1994."
- IAEA. 2005. "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran." GOV/2005/67.
- Katzman, Kenneth. 2010. "Iran: U.S. Concerns and Policy

- Responses." Congressional Research Service.
- Katzman, Kenneth. 2013. "Iran: U.S. Concerns and Policy Responses." Congressional Research Service.
- Katzman, Kenneth. 2015. "Iran, Gulf Security, and U.S. Policy." Congressional Research Service.
- The National Security Archive, "Prevent the Reemergence of a New Rival': The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992." (<http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/>)
- Picco, Giandomenico. 1999. *Man Without a Gun: One Diplomat's Secret Struggle to Free the Hostages, Fight Terrorism, and End a War*. Times Books.
- Pollack, Kenneth M. 2015. "U.S. Policy Toward the Middle East After the Iranian Nuclear Agreement." The United States Senate (August 5).
- Snider, Don M. (1995). "The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision." Strategic Studies Institute.
- The White House. 1990. *National Security Strategy of the United States*.
- The White House. 1991. *National Security Strategy of the United States*.
- The White House. 1993. *National Security Strategy of the United States*.
- The White House. 1994. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.
- The White House. 1995. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.
- The White House. 1996. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.
- The White House. 1997. *A National Security Strategy For A New*

Century.

The White House. 1998. *A National Security Strategy For A New Century.*

The White House. 2000. *A National Security Strategy For A New Century.*

The White House. 2001. *A National Security Strategy For A Global Age.*

유엔안보리 결의안 678호 [https://undocs.org/S/RES/678\(1990\)](https://undocs.org/S/RES/678(1990)) (검색
일: 2018년 12월 18일)

2차 자료

국문

미어샤이머 존 J. 와 윌트, 스티븐 M. 2010. 김용환 역. 『이스라엘 로
비: 미국을 세계 최대의 불량국가로 만든 비밀』. 형설라이프.

앨리슨, 그라함·젤리코, 필립. 1999. 김태현 역. 『결정의 옛센스』. 모음
박스.

윤형호. 2010. “이란 및 북한의 핵 문제와 오바마 행정부.” 『中東研
究』 제29권 3호, 25-61.

장병옥. 2006(b). “이란 이슬람 외교정책: 호메이니 시대를 중심으로.”
『한국이슬람학회논총』 제16권 2호, 161-186.

장병옥. 2012(b). “이란 제제 이후 중동평화와 한국의 대이란정책.”
『한국중동학회논총』 제33권 1호, 1-30.

젠슨, 로이드. 1994. 김기정 역. 『외교정책의 이해』. 평민사.

허드슨, 밸러리. 2007. 신옥희 외 역. 『외교정책론』. 을유문화사.

헤스, 게리 R. 2008. 임윤갑 옮김. 『전쟁에 관한 대통령의 결정 : 한국,
베트남 그리고 페르시아만』. 북코리아.

황병하. 2004. “이라크 시아파 원리주의 운동의 성격과 역할: 이라크-이
란 전쟁과 걸프전을 중심으로.” 『韓國中東學會論叢』 제25권 1호,
81-110.

영문

- Albadawi, Jihad Aldeen. 2015. "Iran and the United states and the new Middle East settlement." *European Scientific Journal*, Vol. 2 (June).
- Alvandi, Roham. 2014. *Nixon, Kissinger, and the Shah: The United States and Iran in the Cold War*. Oxford Univ. Press.
- Alikhani, Hossein. 2000. *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*. I.B. Tauris Publishers.
- Cordesman, Anthony H. and Hashim, Ahmed S. 1997. *Iran: Dilemmas of Dual Containment*. Westview Press.
- Bahgat, Gawdat. 2007. "Iran and the United states: The Emerging Security Paradigm in the Middle East." *Parameters*, Vol. 37, No. 2, 5-18.
- Bahgat, Gawdat. 2008. "Iran and the United States: Reconcilable Differences?" *Iranian Studies*, Vol. 41, No. 2, 139-154.
- Bahgat, Gawdat. 2009. "United States-Iranian Relations: The Terrorism Challenge." *Parameters*, Vol. 38, No. 4, 95-108.
- Chung, Oknim. 2005. "U.S. Approaches Toward the Two Remaining "Evils"." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 17, No. 1, 185-211.
- Cooper, Andrew Scott. 2011. *The Oil Kings: How the U.S., Iran, and Saudi Arabia Changed the Balance of Power in the Middle East*. New York: Simon & Schuster.
- Cox, Michael. Stokes, Doug.(eds). 2012. *US Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Ehteshami, Anoushiravan. 1995. *After Khomeini: The Iranian Second Republic*. Routledge.
- Emery, Christian. 2013. "United States Iran Policy 1979-1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy." *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24, No. 4, 619-639.

- Fawcett, Louise. 2013. *International Relations of the Middle East*. Oxford University Press.
- Gause III, F. Gregory. 2002. "Iraq's Decisions to Go to War, 1980 and 1990." *Middle East Journal*, Vol. 56 (Winter).
- Gause III, F. Gregory. 2009. *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge University Press.
- Gause III, F. Gregory. 2010. *The International Relations of the Persian Gulf*. New York: Cambridge University Press.
- Gause III, F. Gregory. 2015. "Revolution and threat perception: Iran and the Middle East." *International Politics*, Vol. 52, No. 5.
- Hinnesbusch, Raymond. 2003. *The International Politics of the Middle East*. Manchester University Press.
- Hudson, Michael C. 1996. "To Play the Hegemon: Fifty Years of US Policy Toward the Middle East." *The Middle East Journal*, Vol. 50, No. 3, 329-343.
- Hunter, Shireen. 2010. *Iran Foreign Policy in the Post Soviet Era Resisting the New International Order*. Praeger.
- Indyk, Martin. 2009. *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East*. Simon & Schuster.
- Jansiz, Ahmad and Lakani, Samereh Fasihi Moghaddam. 2015. "The Role of Culture and Identity in Relations Between Iran and the United States of America." *Asian Culture and History*, Vol. 7, No. 2.
- Jentleson, Bruce W. 1994. *With Friends Like These: Reagan Bush and Saddam, 1982-1990*. W. W. Norton Co..
- Jentleson, Bruce W. 2000. *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, W. W. Norton and Company.

- Jones, Toby Craig. 2010. *Desert Kingdom: How Oil and Water Forged Modern Saudi Arabia*. Harvard University Press.
- Jones, Toby Craig. 2012. "America, Oil, and War in the Middle East." *The Journal of American History*, Vol. 99, No. 1, 208-18.
- Khalilzad, Zalmay. 1995. "The United States and the Persian Gulf: Preventing Regional Hegemony." *Survival*, Vol. 37, No. 2, 95-120.
- Kinzer, Stephen. 2008. *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror* (2nd edition). Wiley.
- Kitchen, Nicholas. 2010. "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation." *Review of international studies*, Vol. 36, 117-43.
- Lake, Anthony. 1994. "Confronting Backlash States." *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (Mar 1).
- Lesch, David W.(ed.) *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment* (4th edit.). Westview.
- Leverett, Flynt and Leverett, Hillary Mann. 2010. "The United States, Iran and the Middle East's New "Cold War"." *The International Spectator*, Vol. 45, No. 1, 75-87.
- Leverett, Flynt and Leverett, Hillary Mann. 2013. *Going to Teheran: Why the United States Must Come to Terms with the Islamic Republic of Iran*. Metropolitan Books.
- Limbirt, John W. 2009. *Negotiating with Iran: Wrestling the Ghosts of History*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- Litwak, Robert S. 2000. *Rogue States and US Foreign Policy: Containment After the Cold War*. Woodrow Wilson Center Press.

- Maleki, Abbas and Tirman, John. 2014. *US-Iran Misperceptions: A Dialogue*. Bloomsbury.
- Mattair, Thomas R. 2010. "The United States and Iran: Diplomacy, Sanctions and War." *Middle East Policy*, Vol. 17, No. 2.
- Mearsheimer, John J. and Walt, Stephen M. 2006. "The Israel lobby and US Foreign Policy" *Middle East Policy*, Vol. 13, No. 3 (September).
- Mearsheimer, John J. and Walt, Stephen M. 2012. "The Israel Lobby." in McCormick, James M.(ed.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence* (6th Edition). Rowman & Littlefield publishers.
- Milani, Abbas. 2010. *The Myth of the Great Satan: A New Look at America's Relations with Iran*. Hoover Institution Press.
- Miller, Steven E. and Bunn, Matthew. 2014. "Interpreting the Implacable Foe: American Perceptions of Iran." in Maleki, Abbas and Tirman, John. *US-Iran Misperceptions: A Dialogue*. Bloomsbury.
- Mousavian, Seyed Hossein. 2014. *Iran and the United States: an insider's view on the failed past and the road to peace*. Bloomsbury.
- Parsi, Trita. 2007. *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States*. New Haven; London: Yale University Press.
- Petersen, Tore Tingvold. 2000. "Crossing the Rubicon? Britain's Withdrawal from the Middle East, 1964-1968: A Bibliographical Review." *The International History Review*, Vol. 22, No. 2 (June), 318-340.
- Pickering, Thomas R. Parsi, Trita. Katzman, Kenneth and Mattair, Thomas R. 2009. "The United States and Iran: What are the Prospects for Engagement?" *Middle East Policy*, Vol. 16, No. 2.

- Pollack, Kenneth M. *The Persian Puzzle: The Conflict Between Iran and America*. Random House.
- Quandt, William B. 1993. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*. The Brookings Institution.
- Ritter, Scott. 2007. *Target Iran: the truth about the White House's plans for regime change*. Nation Books.
- Rynhold, Jonathan. 2015. *The Arab-Israeli Conflict in American Political Culture*. Cambridge University Press.
- Sato, Shohei. 2009. "Britain's Decision to Withdraw from the Persian Gulf, 1964-68: A Pattern and a Puzzle." *Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 37, No. 1 (March), 99-117.
- Sick, Gary. 1986. *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*. Penguin books.
- Sick, Gary. 1998. "Rethinking Dual Containment." *Survival*, Vol. 40, No. 1 (Spring).
- Sick, Gary. 2007. "The United States in the Persian Gulf: From Twin Pillars to Dual Containment," in Lesch, David W.(ed.) *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment* (4th edit.). Westview.
- Sylvan, David. 2009. *U.S. Foreign Policy in Perspective: Clients, enemies and empire*. Routledge.
- Tirman, John. 2009. "Diplomacy, terrorism, and national narratives in the United States-Iran relationship." *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 2 No. 3, 527-39.
- Tirman, John. 2014. "America's Perceptions of Iran's Policy towards the Region," in Maleki, Abbas and Tirman, John. *US-Iran Misperceptions: A Dialogue*. Bloomsbury.

Wolfe-Hunnicut, Brandon. 2011. "The End of the Concessionary Regime: Oil and American Power in Iraq, 1958-1972." (Ph.D. diss., Stanford University).

Yazdani, Enayatollah and Hussain, Rizwan. 2006. "United States Policy towards Iran after the Islamic Revolution: An Iranian Perspective." *International studies*, Vol. 43, No. 3, 267-89.

Zarif, M. Javad. 2007. "Tackling the Iran-U.S. Crisis: The Need for A Paradigm Shift." *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2.

연구소

The Iran Primer(<http://iranprimer.usip.org/>)

Energy Information Administration(<https://www.eia.gov/>)

US Army Center of Military Histor(www.history.army.mil)

신문기사

Binyon, Michael and Maddox, Bronwen. 2004. "US sets sights on toppling Iran regime." *The Times of London* (July 17). (<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/middleeast/article2603794.ece>) (검색일: 2015.10.15.)

Dowd, Maureen. 1989. "Iran in Reported Ready for a Deal to Recover Assets." *The New York Times* (August 9). (<http://www.nytimes.com/1989/08/09/world/iran-is-reported-ready-for-a-deal-to-recover-assets.html>) (검색일: 2015.10.20.)

Graefe, Laurel. "oil shock of 1978-79," Federal Reserve Bank of Atlanta, (<http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/40>) (검색일: 2017년 5월 12일)

- Landler, Mark and Sanger, David E. 2017. "Trump Disavows Nuclear Deal, but Doesn't Scrap It." *The New York Times* (October 13).
<https://www.nytimes.com/2017/10/13/us/politics/trump-iran-nuclear-deal.html> (검색일: 2017.12.10.)
- McManus, Doyle. 1989. "Hostage Crisis in Lebanon: Deal with Terrorists? U.S. Policy Not Totally Clear." *The Los Angeles Times* (August 2).
http://articles.latimes.com/1989-08-02/news/mn-571_1_hostage-crisis (검색일: 2015.10.16.)
- Perkovich, George. 2003. "Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation." *Foreign Affairs* (March 1).
- Richter, Paul and Wright, Robin. 1995. "Clinton Kills Pending Iran-Conoco Oil Deal : Policy: Order will bar development in Mideast nation and reassert hard-line stance taken since '79 hostage crisis." *The Los Angeles Times* (March 1 5).
http://articles.latimes.com/1995-03-15/business/fi-43080_1_clinton-administration-officials (검색일: 2015.10.21.)
- Salpukas, Agis. 1995. "Iran Signs Oil Deal with Conoco; First Since 1980 Break with U.S." *The New York Times* (March 7).
<http://www.nytimes.com/1995/03/07/world/iran-signs-oil-deal-with-conoco-first-since-1980-break-with-us.html> (검색일: 2015.09.30.)
- Elaine Sciolino, 1991. "After the War: For US and Iran, a Chance for Ties." *New York Times* (March 12).
- No name. 1995. "Burned by Loss of Conoco Deal, Iran Says U.S. Betrays Free Trade." *The New York Times* (March 20).
<http://www.nytimes.com/1995/03/20/business/burned-by-lo>

ss-of-conoco-deal-iran-says-us-betrays-free-trade.html)

(검색일: 2015.10.23.)

No name. 2001. "The enemy of my enemy: A Shared distaste for the Taliban." *The economist* (Sep 20).

No name. 2008. "Whose side are they all on?" *The economist* (May 8).

기타 자료

This Day in History Video
(<http://www.history.com/this-day-in-history/hostage-terry-anderson-freed-in-lebanon>)

The "Great Bargain" Fax: A missed opportunity? october 23, 2007. (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/showdown/themes/grandbargain.html>) (검색일: 2015.10.22.)

Abstract

The Failure to Improve US–Iran Relations, 1989–2001:

Focusing on the US's Middle East Policy and
Iranian Foreign Policy

Park, Yun Joo

Dept. of Political Science and International Relations
The Graduate School
Seoul National University

The history of the US–Iran relations has been dealt with in the context of the Iran nuclear issue that began in 2005. However, the sanctions against Iran continued despite the conclusion of Iran nuclear deal in 2015 July and the Trump Administration recently announced a statement that disavowed the nuclear deal. This shows that the Iran issue cannot simply be considered as a nuclear issue. Changes in structural and regional conditions such as the dissolution of the Eastern bloc in 1989 and the Gulf War in 1990, along with changes in Iran's domestic politics, provided an opportunity for US–Iran relations to improve. However, this opportunity did not lead to an actual detente between the US and Iran, resulting in a hostile relationship.

This study examines the dynamics that failed to improve the US–Iran relations despite the conditions that the bilateral relations could have changed from 1989 to 2001, focusing on Middle East

policy and Iranian foreign policy according to US regional strategy. During this period, there is more need to focus on US factor regarding the failure to improve US-Iran relations than the hostile acts of Iran, such as terrorism and nuclear development. The key questions raised in this study are as follows. "From 1989 to 2001, what are the dynamics that led to the failure of US-Middle East policy and Iranian foreign policy to improve US-Iran relations?"

This study also examines the impact of three factors, the correlation with the Middle East strategy and policy, the presidential-parliamentary relationship, and the political priorities and time constraints, on the failure to improve the US-Iran relations by each administration. Each factor interacted with each other and influenced the possibility of improving relationships rather than operating individually. Also, it is noteworthy that even if the results of bilateral relations are the same, the dynamics that lead to negative conclusions may be different at each time.

The Bush administration was pursuing a balancing policy that maintains a balance of power between Iran and Iraq in the Persian-Gulf region, while at the same time working in partnership with Iran in some policies. The United States' foreign policy toward Iran had been consistently conducted in connection with the strategies and policies of the Middle East under the leadership of the President. However, as the Israeli-Palestinian conflict emerged as an international issue through the Gulf War, the Madrid Peace Conference became a political priority and the improvement of relations with Iran was pushed to the side. The Bush administration kept the possibility of improving relations with Iran open, but it did not have enough time and resources to sustain political interest and policy to improve US-Iran relations.

The first Clinton administration enacted Dual Containment policy that aims to contain both Iran and Iraq and connected the policy goals of Israeli security to Iran's isolation. The Clinton administration competitively drafted sanctions in a fight with the anti-Iranian Congress. The public demand for economic ties with Iran had been wiped out by sanctions against oil industry's investment, import and export. The first Clinton administration actively intervened in the Israeli-Palestinian conflict and led the Oslo peace process. However, Iran was thoroughly excluded from the process. All the elements of the first Clinton administration retreated US-Iran relations.

Lastly, during the second Clinton administration, there had been regime changes in both Israel and Iran, and Saudi Arabia's relations with Iran had improved dramatically, creating a positive environment for US-Iran relations. However, the Congress continued to enforce strong sanctions against Iran and the Clinton administration did not responded. Diplomatic resources were still concentrated in the Israeli-Palestinian peace treaty. The US and Iran failed to improve relations despite making some drastic measures, failing to overcome differences of opinion on major agendas.

The failure to improve US-Iran relations shows that the conditions for improving bilateral relations are challenging. Even if a favorable environment for improvement of relations is established, a foreign policy should be decided in a direction that does not conflict with the regional strategies, policies and interests of each country. Also, it is necessary for both the executive branch and the congress to agree upon the improvement in relations, or either side who are friendly towards the improvement in relations to acquire diplomatic initiative and to

input sufficient resources and time to improve relations.

Key Words: US-Iran relations, Dual Containment, Iranian foreign policy, Middle East policy, Bush administration, Clinton administration

Student Number: 2014-20162