

중동평화협상과 미국의 역할

신 성 호 | 서울대학교 국제대학원 조교수

흔히 이스라엘과 팔레스타인간의 갈등으로 알려진 중동분쟁은 보다 복잡한 주체와 갈등의 요소들이 난마처럼 얽혀있다. 갈등의 주체인 이스라엘과 팔레스타인을 둘러싸고 다양한 입장의 주변 아랍국과 팔레스타인 자치지역 내 이스라엘 정착민이 또다른 갈등의 축을 형성하고 있으며, 이들 각각의 주체 역시 내부적으로 강온파를 비롯한 다양한 세력으로 나뉘어 복잡한 역학관계를 형성한다. 여기에 영토나 종교문제 등 근본적으로 타결하기 힘든 상황에 덧붙여 각 이해 당사자들 간 혹은 자체내부의 다양한 국내정치, 경제, 사회문제를 둘러싼 세력다툼까지 얽히면서 이 지역을 평화는 여전히 요원해 보인다. 문제는 이 지역의 문제가 석유, 종교, 테러등과 결부되어 국제정치의 핵심으로 등장하면서 미국을 포함한 세계가 더 이상 이들의 분쟁을 외면할 수 없다는 것이다. 당사자들 역시 피의 보복과 갈등의 악순환을 더 이상 계속할 수 없다는 공감대가 형성되면서 평화를 위한 노력이 시작되었으며, 이 과정에서 국제사회가 중재자의 역할을 하고 있다. 특히 미국은 국제정치의 주도국으로 1978년 캠프데이비드 협상을 시발로 이스라엘과 주변 아랍국 및 팔레스타인사이의 평화협상에 적극적으로 나서왔다. 그 결과 여러 어려움 속에서도 이스라엘과 이집트, 오만간 평화협정이 체결되었고, 이스라엘과 팔레스타인 사이에도 두 국가 평화적 상호공존을 원칙적으로 합의하는 선까지 진전이 이루어졌다. 문제는 이러한 원칙적 합의에도 불구하고 그 실행이 여전히 어렵다는 현실이다. 특히 양자내부의 강경파가 득세하면서 이스라엘과 팔레스타인간의 폭력과 보복의 갈등은 지속되고 있다. 9/11 이후 테러와의 전쟁 속에 중동에 널리 퍼진 반미감정을 순화하기 위한 노력의 일환으로 중동평화에 대한 미국 정부의 새로운 노력이 시도 되고 있다. 그러나 미국이 원래 분쟁의 원인 제공자가 아닌 제3자적 입장, 협상의 실천이 당사자에 의해 결정될 수밖에 없는 구조, 그리고 분쟁의 뿌리가 수천 년에 걸쳐 형성된 종교적, 인종적, 민족적 갈등에 있다는 점 등에서 미국의 중재노력은 많은 한계를 가진다.

주제어: 중동평화, 이스라엘-팔레스타인, 미국외교정책, 평화협상, 이집트, 시리아, 조르단

I. 들어가는 말

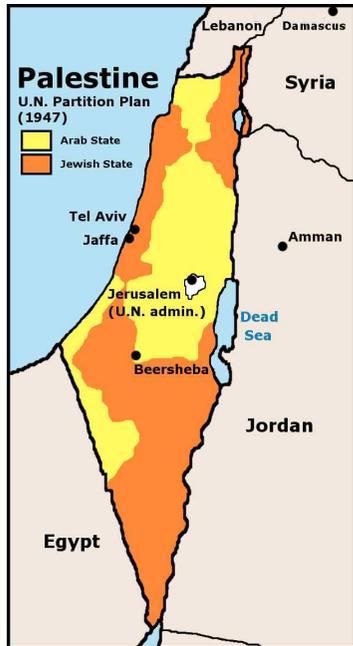
1948년 영국의 중동지역 식민지 철회과정에서 유엔결의로 탄생한 이스라엘은 북쪽으로는 레바논과 시리아, 동쪽으로는 요르단, 남쪽으로는 이집트에 둘러싸여 있는 중동의 섬과 같은 나라이다. 그러한 이스라엘 안에는 요르단과 강 하나를 두고 인접한 요르단강 서안지역(이후 서안)과 이집트에 인접한 가자지구라는 두 개의 지역이 이스라엘 안에 또 다른 섬이 되어 팔레스타인 난민들이 살고 있다. 그리고 약 250만 팔레스타인인들이 다수를 이루는 서안과 예루살렘 지역에는 1967년 3차 중동전쟁 이후 이주하기 시작한 이스라엘 주민 약 50여 만 명이 수백 개의 작은 섬을 이룬 정착촌에 흩어져 살고 있다. 아랍과 이스라엘, 이스라엘과 팔레스타인, 팔레스타인과 이스라엘 정착민은 지난 60년간 서로 자신들의 땅이라고 주장하는 곳에서 서로를 몰아내고자 끝없는 투쟁을 벌여왔다. 아랍과 이스라엘은 네 차례의 전쟁을 통해 영토를 뺏고, 빼앗기면서 적대적 관계를 형성했다. 자신들의 삶의 터전에서 쫓겨나 난민 신세로 전락한 4백만의 팔레스타인과 이들의 피난처를 점령한 이스라엘은 테러와 보복공격의 악순환을 되풀이 하고 있다. 이들을 중재하기 위한 국제사회와 국내의 노력은 여러 차례의 평화협상으로 이어졌다. 그 가운데 이스라엘은 이집트, 요르단과 평화협정을 맺었고, 팔레스타인 정부의 수립에도 원칙적인 합의를 이루기도 하였다. 그러나 지난 세월 얽히고설킨 이 지역의 종교적, 인종적, 정치적, 군사적, 경제적 갈등은 양측의 평화를 위한 노력에 수많은 걸림돌을 제공한다. 2008년 5월 14일로 건국 60주년을 맞은 이스라엘과 이제 겨우 과도정부 수립을 통해 주권국가로 태어나기 위해 노력하고 있는 팔레스타인의 미래는 여전히 불투명하다. 냉전시기를 거쳐 줄곧 이스라엘의 보호자로서 이 지역의 정세에 긴밀히 간여해온 미국은 9/11 테러 이후 테러의 주요인으로 지적되는 이 지역의 반미감정을 해소하기 위한 방안의 하나로 아랍과 이스라엘 분쟁의 평화적 해결과 평화체제 수립에 새로운 관심을 가지게 되었다. 그러나 과연 미국의 노력에도 불구하고 이 지역의 평

화가 수립될 수 있는지, 있다면 어떻게 언제 가능한지는 커다란 의문으로 남아있다. 본 논문은 아랍과 이스라엘, 팔레스타인을 중심으로 얽힌 중동평화의 문제점을 알아보고 평화체제수립의 가능성과 조건, 그 과정에서 가능한 미국의 역할을 살피고자 한다.

II. 역사적 배경: 분쟁의 시작과 중동 전쟁

1. 1948 이스라엘 건국

예루살렘 성지를 둘러싼 중동지역의 분쟁과 갈등은 2000년 전 예수의 탄생 이후 이 지역을 종교적 성지로 삼은 유대인들과 선지자 모하메드를 숭배하는 이슬람신도들 사이의 종교적 분쟁에 그 기원을 둔다. 그러나 현재 팔레스타인으로 상징되는 아랍국가와 이스라엘 간 대립은 제1차 세계대전에 보다 직접적인 기원을 갖고 있다. 16세기 이후 중동지역에 500년간 광범위한 지배를 행사한 오토만제국은 1차 대전 당시 독일을 지원하다가 독일의 패전과 함께 영국을 중심으로 한 승전국에 의해 분할과 해체의 길을 걷는다. 그러나 오토만 제국의 해체가 바로 이 지역 다양한 부족들의 독립국가의 설립으로 이어지는 않았다. 대신 영국은 이 지역 아랍부족에게 신탁통치를 시행한다. 그 와중에 영국은 팔레스타인 식민지역에 유대인 독립국가의 설립을 지지하는 발언을 한 아서 발포 외무장관의 1917년 발언에 기초하여



<그림 1> UN의 1948 분할 통치 안

(Balfour Declaration) 유대인의 성지 귀환을 지지하는 정책을 편다. 이후 예루살렘을 중심으로 한 지역에 유대인의 귀환과 이민이 빠르게 증가하면서 이 지역에 이미 오랜 터전을 잡고 살아오던 팔레스타인을 비롯한 아랍인들과의 마찰과 갈등이 증가하기 시작한다. 이 지역의 수도인 예루살렘을 중심으로 모여들기 시작한 유대인의 유입이 계속되면서 팔레스타인 지역 내 유대인의 수는 1920년대 10%에서 2차 대전이 끝날 무렵 33%까지 증가한다. 영국이 1차 대전 이후의 신탁통치를 종료함에 따라 1947년 유엔은 팔레스타인 지역에 유대인과 팔레스타인 두 개의 국가를 설립하는 방안을 승인한다.¹ 아랍리 그 국가들이 유엔결의를 반대하는 가운데, 1948년 5월14일 이스라엘은 독립을 선포한다.

2. 1차 중동전쟁

이스라엘의 독립은 곧 이 지역을 둘러싼 아랍세계와 이스라엘 간의 기나긴 분쟁과 대결을 촉발하는 신호탄이 되었다. 독립선언 직후 팔레스타인인들과 유대인과의 갈등이 본격화되면서 이집트, 시리아, 요르단, 레바논, 이라크의 아랍 5개국은 이스라엘을 공격하였다. 1년여의 전투 끝에 유엔의 원래 안보다 더욱 많은 영토를 차지한 이스라엘과 아랍국들 간에 휴전협정이 맺어진다. 그 결과 아랍국들은 요르단이 서안(West Bank)과 동예루살렘을, 이집트가 가자지구를 점령한 가운데 녹색선으로 명명된 임시 국경에 합의한다. 이후 이 녹색선은 국제적으로 인정된 이스라엘의 공식 국경선이 된다. 전쟁 중 이 지역 아랍인구의 80%가 넘는 71만 명이 서안 및 가자지구 그리고 주변 아랍국으로 피신함에 따라 향후 팔레스타인 난민 문제는 중동평화의 가장 큰 과제로 남게 된다. 유엔 난민기구에 따르면 2009년 기준으로 이스라엘과 주변 아랍국에 거주하는 팔레스타인 난민은 <표 1>과 같다.

한편 1948년 전쟁 이후 아랍인들이 떠난 이스라엘 영토에 대규모 유대인

1. 유엔총회결의문 181은 팔레스타인의 2국가체제와 아울러 예루살렘을 유엔 관할의 국제도시로 선포하여 이를 둘러싼 분쟁을 막으려 하였다.

<표 1> 팔레스타인 난민현황

지역	요르단	시리아	레바논	가자지구	서안	합계
난민수 (만명)	186	44	40	101	72	443만 명

출처: UNRWA²

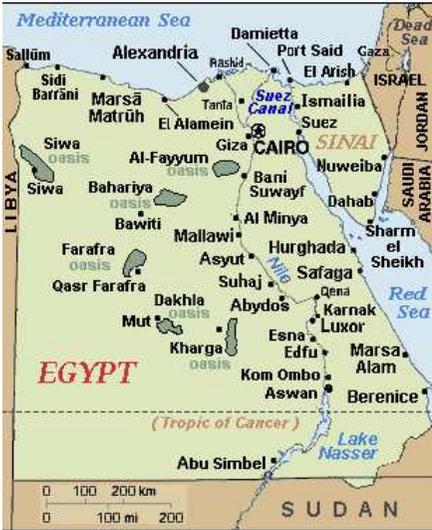
이주가 가속화된다. 주로 2차 대전 중 홀로코스트 생존자와 주변 아랍국의 박해를 피해온 이주민들로 구성된 이들의 대규모 유입으로 인해 이스라엘의 인구는 전쟁 직후 80만에서 10년 후인 1958년 200만으로 증가하였다.

3. 2차 중동전쟁

1956년 이집트는 이스라엘의 남쪽 홍해로 통하는 티란 해협(Straits of Tiran)과 아카바 만(Gulf of Aqaba)을 봉쇄하고 수에즈 운하를 국유화하여 이스라엘의 해상운송을 금지하는 도발을 한다. 그 해 10월 이스라엘은 수에즈 운하 국유화에 반대하던 영국과 프랑스의 지지를 받아 이집트를 침공하고, 이집트가 점령하던 가자지구는 물론 봉쇄가 행해진 지역의 시나이 반도(Sinai Peninsula)를 점령한다. 미국과 유엔의 강력한 중재로 이스라엘은 시나이 반도에서 철군하는 대신 이집트는 이스라엘에 대한 해상봉쇄를 해제함은 물론 시나이반도를 비무장화하기로 합의한다. 유엔은 이후 일종의 평화유지군인 유엔비상군(UN Emergency Force: UNEF)를 결성하고 시나이 반도의 이집트국경에 배치하여 불안정한 정전상태를 유지한다.

2. UNRWA Publications (<http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>, 접속일: 2010년 5월 20일).

4. 3차 중동전쟁(6일 전쟁)



<그림 2> 시나이 반도와 이집트

1967년 5월 19일 이집트는 국경지역에서 유엔비상군을 추방하고 시나이 반도에 10만 군대를 파견하면서 다시금 티란 해협을 봉쇄하는 조치를 감행한다. 이어서 5월 30일에는 요르단이 이집트, 시리아와 상호방위조약을 체결하면서 중동에는 다시 전운이 감돈다. 인접 중동 3국의 군 동원을 주시하던 이스라엘은 6월 5일 모든 공군력을 동원 이집트에 대한 전격적인 선제공격을 감행한다.

6일 동안 벌어진 전쟁에서 이스라엘은 우세한 공군력을 이용 이집트는 물론 요르단, 시리아, 이라크의 공군력을 초토화한다. 그 결과 이스라엘은 이집트로부터 시나이 반도를 다시 빼앗음은 물론 이집트 점령하의 가자지구를 비롯하여, 요르단으로부터는 서안과 동예루살렘, 시리아로부터는 골란 고원(Golan Heights)을 빼앗는 혁혁한 전과를 올리게 된다. 이러한 1차 중동전쟁의 결과는 이후 이스라엘에 빼앗긴 영토를 되찾으려는 이집트, 요르단, 시리아와 이스라엘 그리고 서안과 가자지구에 남게 된 팔레스타인 난민들과 이스라엘 간의 기본적인 갈등구조를 낳게 된다. 같은 해 여름 전쟁 이후 이스라엘에 대한 정책을 토의하기 위해 소집된 아랍정상회의에서 이들은 향후 1) 이스라엘 국가를 인정하지 않고, 2) 이스라엘과 평화는 없으며, 3) 이스라엘과 협상은 없다는 기본 3원칙에 합의한다.

5. 4차 중동전쟁(욘키퍼 전쟁)

이스라엘로부터 치욕적인 패배와 함께 영토를 빼앗긴 이집트의 나세르 대통령은 1969년부터 시나이반도를 점령한 이스라엘군에 대한 소모전을 통해 이 지역을 되찾으려 노력한다. 그러나 1970년 그의 사망은 이집트로 하여금 설욕을 뒤로 미루게 한다. 1967년 6일 전쟁에서 이스라엘의 기습선제공격에 당한 치욕을 보복코자 사다트 대통령의 이집트와 시리아는 유대인들의 명절인 1973년 10월 6일 각각 30만과 6만의 지상군을 중심으로 이스라엘이 점령하고 있던 시나이 반도와 골란고원에 대한 전격적인 기습공격을 감행한다. 초기의 열세에도 불구하고 약 3주간 진행된 전쟁에서 이스라엘군은 이들 침략군들을 대부분 격퇴하고 유엔의 중재하에 다시금 정전협정을 맺는다.³ 이 과정에서 미국과 소련은 각기 이스라엘과 아랍 연합군을 지원하여 중동전쟁은 미·소 간의 대리전 양상을 띠기도 하였다.

III. 9/11 이전의 중동평화협상

1. 1978 캠프 데이비드 협정(Camp David Accord)

1973년의 4차 중동전쟁은 아랍국가들과 이스라엘 간 평화협상의 물꼬를 트는 계기가 된다. 이집트와 아랍국가들은 초기 전쟁의 우세를 통해 자신들의 자존심을 회복하였다고 믿게 되었다. 동시에 이스라엘이 또다시 보여준 강력한 군사력과 응집력은 아랍국가들로 하여금 이스라엘을 이 지역에서 무력으로 제거하는 것이 실질적으로 불가능하다는 것을 일깨워주었다. 이러한

3. UNSC Resolution 338 (1973년 10월 22일) (<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/07fb7c26fcbe80a31852560c50065f878?OpenDocument>, 접속일: 2010년 5월 22일).



<그림 3> 중동전쟁과 이스라엘 점령지
 자신감과 현실은 이들이 미국의 강력한 중재노력과 함께 이스라엘과 평화협상에 나서는 중요한 요인이 되었다. 특히 전쟁 말기 이스라엘에 의해 포위된 이집트의 제3군 및 전쟁포로 교환 문제를 논의하기 위해 양국의 군사 관계자들은 1948년 전쟁 이후 처음으로 직접회담을 열게 된다. 중동 분쟁이 핵전쟁으로 비화하는 것을 우려한 소련과 미국의 노력에 의해 통과된 유엔안보리 결의안 제338호는 양측의 즉각적인 전투 중지는 물론 당사자 간의 평화협상을 촉구하였다. 미국과 소련의 중재로 스위스 제네바에서 1973년 10월 열린 회의에서 그러나 이집트와 요르단과 이스라엘 간에 팔레스타인 해방기구

(PLO)의 대표성과 참여여부를 놓고 이견을 보이면서 평화협상이 결렬된다 (Oded, 2002).

1973년 4차 중동전쟁 직후 열린 제네바 회의에서 결렬되었던 아랍과 이스라엘의 평화협상은 1978년 카터 대통령의 노력에 의해 첫 결실을 맺는다. 그러나 이스라엘과 이집트는 미국의 공식적인 중재 노력 이전에 이미 여러 차례의 비밀회동을 가졌으며, 그 결과 1977년에는 이집트의 사다트 대통령이 이스라엘을 전격 방문함으로써 중동평화협상의 분위기를 조성한 상태였다.⁴ 미국 대통령 전용 별장인 캠프데이비드에 초청된 사다트 이집트 대통령과 베긴 이스라엘 수상 협상단은 1978년 9월 5일부터 17일에 이르는 13일간동안 카터대통령의 집요한 중재노력에 의해 “중동 평화를 위한 기본구상” 및 “이집트와 이스라엘 간 평화협정을 위한 기본 구상”의 두 가지 안에 합의한다. 이들 두 문서에 담긴 내용은 크게 세 가지로 구분되는데 우선 양국은 1967년 3차 중동전쟁 이후 통과된 유엔안보리 결의안 제242호의 기본정신에 따라 이스라엘이 이집트, 요르단과의 전쟁에서 점령한 영토에서 철수할 것과 서안과 가자지구의 자치권을 인정하기로 합의하였다. 두 번째는 이집트와 이스라엘 간 불가침 조약에 의한 평화협정을 석 달 안에 체결하기로 약속하였다. 세 번째는 이스라엘과 이집트, 요르단, 시리아, 레바논을 포괄하는 주변 아랍 국가들과의 관계정상화 및 평화를 지향할 것을 원칙으로 천명하였다.⁵ 이에 대한 대가로 양국은 각각 미국으로부터 수십억 달러에 달하는 경제 및 군사 원조를 지원 받을 것을 보장받았다.

1978년 캠프 데이비드 협정은 아랍국과 이스라엘 간의 오랜 분쟁 끝에 나온 첫 역사적인 평화협정으로 향후 중동평화는 물론 이 지역을 둘러싼 국제 정치에 중요한 이정표를 세운 것으로 평가된다. 이스라엘이 점령했던 시나이 반도 및 주요 지역에서 철군하면서 이듬해인 1979년 이집트와 이스라엘은

-
4. 당시 사다트는 주변 아랍국가들 및 소련을 위시한 동구공산권의 반이스라엘 정권에 의해 이스라엘과 빼앗긴 시나이 반도를 되찾기 위한 협상자세를 하지 못하는 상황에 불만을 가지고 있었다.
 5. Jimmy Carter Library, “The Framework for Peace in the Middle East” (<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/campdavid/accords.phtml> 접속일: 2010년 6월 1일).

평화조약을 체결하고 1980년에는 대사교환 및 무역개시, 양국 간 직항로 개설 등을 통해 본격적인 관계정상화를 이룩한다.⁶ 그러나 한편 나세르 대통령의 강력한 지도력하에 아랍민족주의의 맹주로 대 이스라엘 전선을 형성했던 이집트는 이후 다른 아랍 국가들에 의해 자국의 영토적 이익만을 고려하여 이스라엘과 타협을 한 배신자로 낙인찍히게 된다. 특히 팔레스타인 문제에 대해 명확한 입장을 취하지 않고 대신 애매한 협상 문구를 통해 이스라엘의 서안과 가자지구 내 아랍인들에 대한 지속적인 지배와 탄압이 이어지자 이집트와 사다트에 대한 아랍인들의 증오심이 증폭되었으며 이는 결국 1981년 사다트 대통령의 암살로 이어진다. 이후 이스라엘에 대한 범 아랍의 공동전선이 무너지면서 이라크의 사담 후세인이 이집트의 뒤를 이어 아랍세계의 신흥주자로 자리 잡는다.

한편, 이집트가 팔레스타인 자치에 대해 이스라엘과 합의한 첫 번째 사항의 애매성을 놓고 양국이 서로 다른 해석과 주장을 펼침에 따라 서안과 가자지구내의 팔레스타인 처리문제가 향후 중동평화의 주 쟁점으로 부상한다. 그러나 무엇보다 1978년 중동평화협정의 가장 큰 의미는 이스라엘과 아랍 세계 간에 본격적인 평화협상의 선례를 남김으로써 이후 이스라엘과 팔레스타인 간 그리고 다른 아랍국간의 평화협상을 가능케 하는 주요한 촉발제가 되었다는 사실이다.

2. 1991 마드리드 회담(Madrid Framework)과 1993 오슬로 협정

1991년 1차 걸프전을 성공적으로 마친 미국의 조지부시 대통령은 중동평화안을 본격적으로 추진하였다. 여기에는 걸프전 당시 사담후세인이 자신의

6. Jimmy Carter Library, “Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel” (<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/campdavid/frame.phtml>, 접속일: 2010년 6월 1일); Egyptian Ministry of Foreign Affairs, “Treaty of Peace between the Arab Republic of Egypt and the State of Israel, 26 March 1979” (http://www.mfa.gov.eg/MFA_Portal/en-GB/Foreign-Policy/Treaties/Treaty+of+Peace+between+the+Arab+Republic+of+Egypt+and+the+State+of+Israel+26+March+1979.htm 접속일: 2010년 6월 1일).

쿠웨이트 침공을 정당화하고 미국에 대항하는 아랍여론을 촉발시키기 위해 이스라엘에 대한 공격을 감행하여 미국의 이 지역 내 입지를 약화코자 시도한 것이 직접적인 배경이 되었다. 부시대통령은 1991년 스페인의 마드리드에서 이스라엘과 분쟁의 당사국들인 주변 아랍국들이 모여 이들 간의 양자 및 다자문제를 직접 만나 대화하면서 폭넓게 의논하기를 제안한다. 미국의 주도로 당시 소련과 유럽연합 및 유엔의 4자가 함께 제안한 마드리드 국제평화회의에는 1973년 4차 중동전쟁 이후 이스라엘과 여전히 적대관계에 있던 시리아, 요르단, 레바논과 아울러 팔레스타인 대표도 초청되었다. 1991년 10월 30일에 시작된 마드리드 회담은 이스라엘과 주변 아랍 3국 간에 각각 양자간 평화협정을 맺을 것과 이스라엘과 팔레스타인 문제를 협의하는 양자 회담과 함께 모든 당사자들의 다자회담을 통해 물, 환경, 군비통제, 난민, 경제개발 등의 5가지 의제를 다루는 것으로 진행되었다. 이후 1992년 모스크바 회담을 필두로 1993년 11월에 걸쳐 유럽과 아랍의 수도를 순회하며 개최되었다. 이로써 마드리드 회담은 아무런 조건이나 구속력 없이 아랍과 이스라엘 분쟁의 당사자들이 한자리에 처음으로 모여 허심탄회한 의견과 입장을 교환하는 계기를 마련하였다.

그 중에서도 마드리드 회담은 그동안 전혀 공식적인 논의나 대화가 없었던 팔레스타인 문제를 놓고 이스라엘과 팔레스타인 당사자들이 직접 만나는 중요한 계기를 마련하였다. 양측은 팔레스타인 문제를 팔레스타인 과도자치 정부 수립에 이은 영구 지위 협상의 두 단계로 나누어 협상을 진행하였다. 그러나 마드리드에 초청된 팔레스타인 대표는 현안인 가자와 서안에서 해방투쟁을 이끄는 팔레스타인 해방기국의 야세르 아라파트를 제외한 결과 실질적인 협상에 초청받지 못했다.⁷ 이에 이스라엘과 팔레스타인은 각각 양측의 민간 전문가를 통해 노르웨이의 오슬로에서 14차례에 걸친 비밀 협상을 진행한다. 그 결과 1993년 9월 13일 백악관의 잔디밭에서 빌 클린턴 대통령이 지켜보는 가운데 이스라엘 총리 이자크 라빈과 시몬페레스 외무 장관 그리고

7. 마드리드 회담의 시발점이 된 1차 걸프전 당시 팔레스타인 해방 기구는 이스라엘을 공격한 이라크 편을 들으로써 주변아랍국로부터 고립되었고 그 결과 이들이 이스라엘과 벌인 마드리드 회담에 초청받지 못하였다.

야세르 아라파트 팔레스타인 해방기구 의장이 역사적인 평화협정에 서명을 하게 된다.⁸ 이 협정의 주요 내용은 이스라엘 정부가 팔레스타인 해방기구의 정당성과 그들이 세울 자치정부를 인정하고 장기적으로 이들의 독립국가를 인정하는 계획을 담고 있다. 이를 위해 이스라엘은 1956년 2차 중동전쟁 이후 점령하고 있었던 서안과 가자지구에서 단계적으로 철군할 것을 약속하였다. 대신 팔레스타인 해방기구의 아라파트 의장은 그동안 고수해온 이스라엘 불인정 원칙을 깨고 이스라엘을 역시 인정함은 물론 평화적 공존에 원칙적인 합의를 한다.⁹ 오슬로 합의는 향후 5년간의 과도기 동안 팔레스타인 자치 기구를 결성하는 동시에 그 과정에서 본격적으로 근본적인 문제인 팔레스타인 난민 및 이스라엘 정착민 문제, 예루살렘의 처리, 그리고 치안 및 국경선 문제를 양측이 협의하기로 하는 선에서 타협을 이룬다. 이후 양측은 지속되는 협상을 통해 1995년 9월28일 다시 워싱턴에서 가자지구와 서안에서 이스라엘군의 보다 구체적 철군 계획을 담은 추가 협정에 서명한다. 흔히 2차 오슬로 협정으로 불리는 이 합의를 통해 팔레스타인은 베들레헴, 헤브론, 제닌, 나블루스를 포함한 주요 지역과 450여개 마을의 자치권을 부여받았다.¹⁰ 그러나 이러한 평화와 타협안에 대해 양측 모두에서 강경파들이 합의의 내용을 비판하고 강경투쟁을 전개하면서 원래의 목표를 달성하기가 점차로 어려운 상황이 도래한다.¹¹ 1995년 이스라엘의 라빈 총리가 국내 과격파에 의해 암살당하면서 평화를 위한 노력이 커다란 위기에 봉착한다.¹²

-
8. 오슬로 협정에 서명한 세 사람은 그해 노벨 평화상을 수상하였다.
 9. United States Institute of Peace, "Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements" September 13, 1993 (http://www.usip.org/library/pa/israel_plo/oslo_09131993.html, 접속일: 2008년 6월 2일).
 10. Israeli Ministry of Foreign Affairs, "Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip" September 28, 1995 (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm>, 접속일: 2008년 6월 2일).
 11. 이스라엘의 경우 보수 우파와 이들을 지원하는 서안과 가자지구 내의 정착민들이 그리고 팔레스타인의 경우 하마스(Hamas)를 위시한 강경무장투쟁조직들이 협정에 반대하였다.
 12. 한편 1994년 10월26일, 오슬로 평화협정의 영향 속에 요르단이 이집트에 이어 아랍 국가중 두 번째로 이스라엘과 평화 협정을 체결한다. 그 동안 친서방 정책을 펴온 후세인 요르단 국왕은 1970년 자신을 국내정치기반을 위협하던 PLO에 대한 대대적 청

3. 2000 캠프 데이비드 정상회담

오늘로 평화협정의 주역이었던 라빈 총리의 사망 이후 이스라엘 국내정치는 네탄야후 총리가 이끄는 보수당이 집권한다. 이러한 가운데 이스라엘이 약속한 가자지구와 서안에서의 철군은 이 지역에 정착한 이스라엘 주민의 이주거부와 이들에 대한 팔레스타인 강경파의 공격, 그리고 이스라엘 주민을 보호하고 테러분자를 검거하기 위한 이스라엘 군의 반격 작전 속에 철군이 지연되고 팔레스타인 난민의 생활은 더욱 어려워지는 악순환을 반복한다. 특히, 대다수의 팔레스타인들로 구성된 지역의 한가운데 약 450명의 유대 정착민이 거주하던 서안의 헤브론에서 지속되는 폭력과 갈등은 양측의 평화노력을 수포로 돌아가게 할 정도로 악화되었다. 오늘로 협정의 정신을 이어받고 오늘로 2차 협정의 원래 목표를 달성하기 위해 네탄야후 수상과 아라파트 의장은 클린턴 대통령이 파견한 워렌 크리스토퍼 국무장관의 중재 하에 1997년 1월 헤브론 협약(The Hebron Protocol)을 맺는다. 그러나 이 지역의 20%를 유태인에 할당하는 대신 이 지역에 파견된 대규모 이스라엘군의 철군을 약속한 이 합의 역시 양측 내의 강경파에 의해 비판의 대상이 되면서 문제의 해결은 어려운 상황을 보인다.

오늘로 협정의 성공적인 시행을 위한 미국과 이스라엘, 팔레스타인 지도부 사이의 노력은 이후 1998년 10월의 Wye River Memorandum과 1999년 9월의 Sharm el-Sheikh Memorandum을 거쳐 2000년 클린턴 대통령과 에후드 바락 이스라엘 총리, 아라파트 의장 간의 캠프 데이비드 정상 회담으로 이어진다. 그러나 1978년 카터 대통령이 주도한 역사적인 평화협정의 극적인 드라마를 재현하려던 클린턴 대통령의 희망과 노력에도 불구하고 세 정상은

산을 통해 이스라엘과 공동의 이해를 공유하면서 1980년대 이후에는 여러 차례 비밀회담을 열기도 하였다. 오늘로 평화협정을 통해 팔레스타인과 이스라엘 간에 공식적인 화해움직임이 일자 후세인 국왕은 전격적으로 평화협정을 체결, 이스라엘과의 안보 및 국경문제는 물론, 경제협력, 요르단강의 공동사용 방안 등 포괄적인 협력방안을 체결한다. Israeli Ministry of Foreign Affairs, "Israel-Jordan Peace Treaty," (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-Jordan+Peace+Treaty.htm>, 접속일: 2010년 5월 29일).

나흘 만에 아무런 합의 없이 회담을 끝내고 만다(Albright, 2003; Clinton, 2005; Ross, 2005).¹³ 오히려 7월의 정상회담 이후 9월 28일 보수당인 리쿠드 당의 당수인 아리엘 샤론이 동료들을 이끌고 예루살렘의 성전을 방문한 사건이 계기가 되어 1987년 팔레스타인의 저항운동을 이어받는 제2의 팔레스타인 민중봉기(AI-Aqsa Intifada)가 촉발되면서 이스라엘과 팔레스타인의 유혈충돌은 건잡을 수 없는 악화일로를 걷게 된다. 2001년 1월 퇴임을 눈앞에 둔 클린턴 대통령의 마지막 시도에 의해 시나이 반도에서 Taba 정상회담이 개최되나 지속되는 이스라엘과 팔레스타인의 이견치속에 회담은 역시 큰 성과를 내지 못한 채 끝나고 만다.

IV. 중동 분쟁의 쟁점

1. 아랍과 이스라엘 간 갈등

2차 대전 이후 독립을 획득한 아랍 국가들은 영국과 서방이 이 지역에 유대인 국가를 인정하는 것 자체를 처음부터 반대하여 이스라엘의 존재를 인정하지 않았다. 이들의 입장은 기본적으로 종교적 대립에 근본 하여 이 지역에 대대로 내려온 반유대주의에 기반한다. 아랍의 반유대주의는 19세기 이후 오토만 제국의 붕괴와 유럽에서의 반유대주의의 영향, 아랍 민족주의의 형성 등에 의해 근대에 들어와 특히 강화되었다(Lewis, 1986). 1948년 이스라엘의 독립선언 이후 아랍국들은 그 존재를 부정하고 무력침공을 통해 이 지역으로부터 축출하려 하였다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 이들은 오히려 4차에 걸친 이스라엘과의 전쟁에서 영토의 일부를 빼앗기는 치욕을 당한다. 그 결과 이스라엘에 대한 적대심은 더욱 악화되었으나 한편으로 이스라엘의 존재를

13. 당시의 협상실패에 대해 클린턴과 주요 미국 측 참가자는 비록 이스라엘이 많은 양보를 하였음에도 불구하고 아라파트 의장이 자신들의 테러문제를 제대로 거론하지 않으면서 회담을 결렬시켰다고 비판하였다.

인정할 수밖에 없는 현실을 깨닫는 계기가 되기도 하였다. 그 중에서도 이집트와 요르단의 이스라엘과의 국교 정상화는 이스라엘과 아랍국가간에 평화공존의 물꼬를 트는 계기가 되었으며, 여타 아랍국들 역시 그 현실을 공식, 비공식적으로 인정하는 경향을 보이기도 한다. 중동의 평화를 위해서는 이스라엘과 아직 적대적인 관계를 천명하고 있는 시리아, 레바논 등 인접국과의 관계정상화가 시급한 과제이며, 더 나아가 사우디아라비아를 비롯한 범 아랍 국가들과의 관계정상화 역시 장기적인 과제로 남아있다. 그러나 최근 이라크 사담 후세인 대통령의 몰락 이후 이 지역의 새로운 패권국으로 부상하고 있는 이란이 이스라엘의 존재를 근본적으로 부정하고 있는 상황은 아랍세계와 이스라엘과의 평화공존이 아직은 많은 어려움을 안고 있음을 보여준다. 미국은 아랍세계에 광범위하게 퍼진 반미감정을 불식하기 위해 아랍과 이스라엘 간의 평화협정을 적극적으로 추진하여 왔다.

2. 이스라엘과 팔레스타인 국가의 인정

현재의 이스라엘이자 과거 팔레스타인 지역으로 명명되던 지역에 살았던 팔레스타인 아랍주민과 2차 대전을 전후하여 이 지역에 본격적으로 이주하여 국가를 세운 이스라엘 주민 간에 서로를 공식적인 국가로 인정할지의 문제는 이스라엘과 팔레스타인 간의 평화문제와 직결된다. 2차 대전 이후와 냉전기간 동안 양측은 이 지역에 대한 서로의 기득권을 주장하면서 상대방을 결코 인정할 수 없다는 비타협적인 입장을 견지하였다. 그러나 시간이 지나면서 서로를 완전히 축출하는 것이 불가능하다는 현실을 깨닫게 되고 미국을 위시한 국제사회의 중재노력에 의해 1990년대 이후 양측 모두에게 2국가 공존 체제의 수립이 현실적인 대안으로 인식되기 시작하였다. 문제는 지난 반세기 이상 진행되어온 서로의 적대행위와 복잡한 현안 문제들을 누가 먼저 어떻게 풀 것인가를 놓고 타협이 쉽지 않다는 것이다. 게다가 양측 지도부와 상당수 국민들의 2국가 체제의 불가피성에 대한 인식에도 불구하고 여전히 서로를 부정하는 급진 강경파들의 양측 내부에 모두 존재한다는 것이다. 이

스라엘의 경우 종교적 원리주의자 및 보수파가 팔레스타인 독립국가의 수립을 여전히 반대하고 있으며, 팔레스타인의 경우는 이스라엘의 존재를 부정하는 것을 강령으로 삼는 하마스 등의 세력이 각기 자국 정부의 평화노력을 타협정책으로 비판하면서 상대방에 대한 테러활동과 강경군사행동을 통해 양측의 화해를 어렵게 만드는 결과를 초래하고 있다. 특히 최근 민주적 선거를 통해 팔레스타인 자치 정부 내에 다수세력으로 등장한 하마스의 부상은 중동 평화 노력을 더욱 어렵게 만들고 있다. 미국은 이스라엘과 압바스 팔레스타인 자치 정부 간의 두 국가 평화체제를 지지한다. 문제는 선거를 통해 가자지구의 실질적인 지배권을 가지게 된 하마스가 이스라엘에 대한 지속적인 테러투쟁을 추구함에 따라 팔레스타인을 통합적으로 대표하는 정치세력이 부재하다는 점이다.

3. 팔레스타인 난민 처리 문제

팔레스타인 난민이란 기본적으로 1948년 아랍 이스라엘 전쟁 이전에 현재의 이스라엘 국가를 중심으로 이 지역에 거주하다가 1948년 전쟁을 피해 자신들의 거주지를 떠나 주변 아랍국가나 서안과 가자지구에 피난을 떠난 사람들과 그 후손을 지칭한다. 유엔에 따르면 2009년 현재 위의 기준에 따라 난민으로 분류된 팔레스타인 인구는 4백25만 명을 넘어선다.(UNRWA, 2009) 이들 대부분은 공식적으로 국가가 없는 상태에서 주변아랍국과 이스라엘이 점령한 가자지구와 서안에서 무국적의 떠돌이 시민으로 항상 불안정과 불안에 시달리고 있다. 이들은 국제인권선언과 유엔총회결의안 194를 근거로 1948년 이전 자신들이 살던 곳으로 되돌아갈 권리를 주장한다.¹⁴ 이스라엘은 1948년 전쟁은 아랍국가들에 의해 시작된 것이므로 팔레스타인 난민 발생의 원인을 제공한 것이 이스라엘이 아니며, 따라서 이들의 문제를 해결할 의무

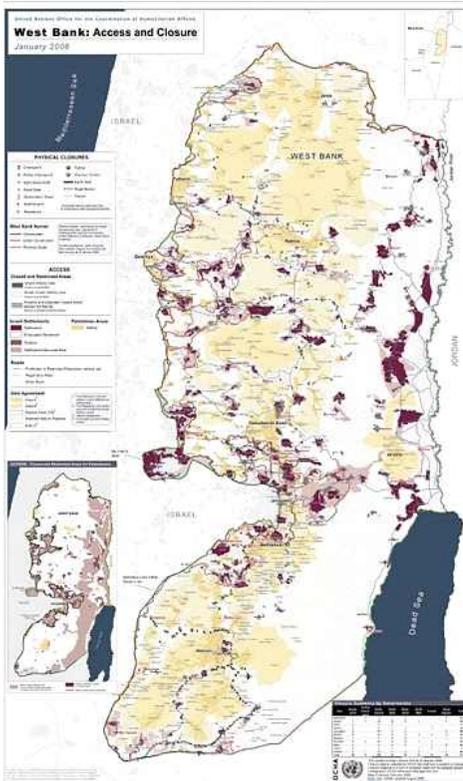
14. 1948년 전쟁 후에 채택된 유엔 결의안 194는 팔레스타인 난민들이 자신들이 거주하던 곳으로 돌아갈 권리가 있으며 그렇지 못한 경우 금전적 보상을 받을 것을 권고하고 있다. UNGeneral Assembly Resolution 194 (<http://domino.un.org/unispal.nsf/0c758572b78d1cd0085256bcf0077e51a?OpenDocument>, 접속일: 2010년 4월 6일).

도 없다고 주장한다. 이스라엘의 다수는 이제 와서 4백만이 넘는 팔레스타인 난민들의 복귀를 허용하거나 보상을 하는 것은 실질적으로 불가능하며, 평화의 정착을 위해서는 팔레스타인이 이에 대해 난민의 복귀문제를 포기할 것을 주장한다. 2000년 캠프 데이비드 협상에서 이스라엘의 바락 총리는 일부 팔레스타인 난민에 대한 보상을 약속하며 이 문제를 근본적으로 해결하기를 아라파트 의장에게 제안하였으나 아라파트가 이를 거절함으로써 평화협상이 결렬되기도 하였다.

따라서 하루 빨리 이들이 합법적인 국민으로 살 수 있는 팔레스타인 독립 국가의 수립이 난민문제를 해결할 수 있는 기본 방안이다. 그러나 문제는 이들이 독립 국가를 수립하고자하는 서안과 가자지구에서 이스라엘이 쫓고 있는 점령정책으로 인해 정상적인 주권국가의 수립이 여전히 어렵다는 점이다. 여기에는 서안과 가자 지구 내에 1967년 이후 정착한 이스라엘의 정착민들과 이들을 보호하기 위한 이스라엘 군의 점령이 언제 어떠한 방식으로 해결될 지에 대한 전망이 여전히 불투명하다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적된다. 또한 하마스과 같은 팔레스타인 내 강경정치집단의 테러행위에 대한 이스라엘의 강력한 보복정책이 언제든지 팔레스타인 독립지역의 점령으로 이어질 수 있는 가능성을 가진다. 또한 서로 지형적으로 떨어져 있는 서안과 가자지구를 어떻게 효과적인 하나의 국가로 운영할 수 있을지의 문제도 팔레스타인 독립국가의 설립의 근본적인 문제 중 하나이다.

4. 이스라엘 정착민 문제

팔레스타인 난민문제와 더불어 평화체제 수립에서 또 다른 현실적인 장애물이 1967년 전쟁 이후 이스라엘이 점령한 서안과 가자지구에 정착한 이스라엘 주민문제이다. 원래 이스라엘 정부는 자신들의 새로이 점령한 지역에 대한 이스라엘 주민의 이주를 금지하였으나, 시간이 지나면서 이 지역이 이스라엘의 실질적 통치지역으로 남게 되자 지속적으로 전 세계에서 유입되는 유태인들의 생활터전 마련과 자신들이 점령한 서안 및 가자지구, 골란 고원



<그림 4> 서안의 이스라엘 정착지

등에 대한 정치적 권리를 강화하기 위해 이스라엘 국민의 이 지역으로의 이주 및 정착지 건설을 장려하였다.¹⁵ 그 결과 2006년 기준으로 7백만의 전체인구 중 50만에 육박하는 이스라엘 정착민이 동예루살렘을 포함한 여타 점령지역에 광범위하게 퍼져 살게 되었다. 유엔안보리, 유럽연합, 국제사법재판소 등의 국제기구는 이스라엘의 점령지에 대한 정착지 건설이 국제법적으로 위법이라고 규정한다. 특히 팔레스타인에게는 자신들에게 유일하게 인정된 가자지구와 서안에 건설된 이스라엘 정착지는 팔레스타인 주권국가의 수립

을 근본적으로 부정하는 이스라엘 정부의 정책을 반영한다고 보인다.

이들 정착지 중 시나이 반도지역에 있던 18개의 정착지는 이집트와 이스라엘의 평화조약에 따라 이스라엘이 이 지역에서 철수하면서 1982년에 강제 철거되었으며, 2002년에는 이 지역의 치안유지와 정치적 문제에 부담을 느낀 이스라엘 정부의 결정에 따라 가자지구의 21개 정착지 모두와 서안의 4개 정착지가 추가로 폐쇄되거나 철거되었다. 그러나 실제로 대다수의 정착민이 거주하고 있는 서안과 동예루살렘의 정착민 문제는 팔레스타인 독립국가 수립과 이스라엘과 팔레스타인의 평화로운 공존관계 성립에 가장 큰 장애요소

15. 이스라엘 정부는 이 지역에 새로이 이주하는 정착민들에게 보조금을 지급하거나 이스라엘 시민권 부여 등의 촉진책을 사용하였다.

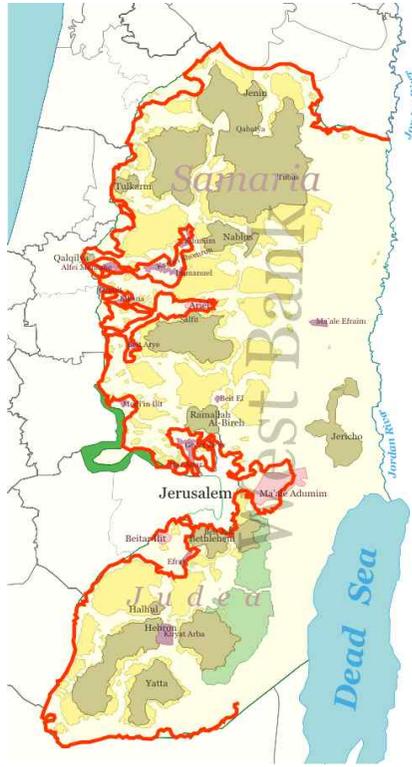
로 남아있다.

현재 이스라엘이 점령하고 있는 서안과 동예루살렘에는 각각 28만 명과 18만 명이 넘는 이스라엘 주민이 250여 만 명의 팔레스타인 주민들과 함께 거주하고 있다. 이들은 지도에서 보는 바와 같이 서안 지역 곳곳에 골고루 분포하고 있는데, 새로이 이 지역에서 일어나는 이스라엘 인구증가는 90년대 이후 이스라엘 본토보다 4배나 빠른 신장세를 보이고 있으며, 상당수는 70년대 본격적인 이주정책에 의해 이미 30여 년을 거주해오고 있다. 이들에 의해 원래 살던 지역에서 쫓겨난 팔레스타인 난민과의 갈등은 따라서 이미 오랜 역사를 가지고 진행되어 왔으며, 이들은 팔레스타인 무장단체의 주요 목표가 되기도 한다. 이들의 보호를 위해 이스라엘 정부는 이들 정착촌 주변에 담장을 설치하고 섬처럼 흩어져 있는 도로에 대한 팔레스타인 주민들의 접근을 막는 등 강력한 통제를 실시하고 있다. 또한 이들을 보호하기 위해 이들 정착촌과 연결도로를 중심으로 곳곳에 군사감시초소와 검문소를 설치 운영해 오고 있다. 이러한 이스라엘 주민과 군인들의 통제에 의해 서안 내의 팔레스타인들은 마치 식민지의 주민들과 같이 자신들의 거주 지역에서 통행과 일상 생활에 커다란 불편과 불안을 겪고 있다. 이는 양국 정부의 평화공존 노력에도 불구하고 팔레스타인들에게는 매일의 일상사에서 이스라엘의 식민지적 정책과 존재를 일깨움으로써 이스라엘 정부뿐 아니라 양국민들 간에 적대감을 고조시키고 평화공존을 어렵게 하는 근본요인으로 작용한다.

2000년 들어 국제사회의 여론악화와 가중되는 치안유지 부담에 의해 이스라엘 정부는 2005년에 가자지구의 약 8,000명에 달하는 정착민을 전부 철거시켰다. 그러나 30만에 육박하는 서안지구의 정착민 철거는 이스라엘 정부에 커다란 도전으로 남아 있다. 서안 지역에 살고 있는 정착민들은 이스라엘과 팔레스타인의 평화협정으로 인해 자신들이 지금까지 살아온 터전에서 하루 아침에 떠나야 할 것을 두려워하여 팔레스타인의 주권국가 수립에 가장 반대하는 세력을 이루고 있다. 들은 원래부터 이스라엘 정부가 본토에 대한 팔레스타인 및 주변국가의 공격을 저지하기 위해 전략적으로 선택하여 수립한 정착지를 반환하는 것은 이스라엘의 안보를 저해하는 것이라고 주장한다. 또한 일부는 이 지역에 이스라엘의 국가수립이전부터 연고가 있었던 지역에 재정

착한 것임을 주장하며, 자신들의 정당한 권리를 주장하기도 한다.

한편, 2006년 이스라엘 정부는 서안을 중심으로 이스라엘 본토에 대한 팔레스타인 무장세력의 테러 공격 등 다양한 공격을 막기 위해 이 지역과 이스라엘 영토를 차단할 약 700킬로미터에 달하는 장벽 건설을 발표한다. 장벽은 너비 60미터 사이를 두고 높이 8미터에까지 달하는 콘크리트 차단벽 형태로 세워지고 있다. 실제 장벽이 건설된 이후 이스라엘 영토와 주민에 대한 테러가 크게 감소한 것으로 평가된다. 문제는 이 장벽의 건설로 평소 이 지역을 오가던 팔레스타인들의 이스라엘과 서안 지구 간의 자유로운 왕래는 물론 서안



<그림 5> 서안의 이스라엘 장벽

지구내의 왕래를 크게 차단함으로써 서안 지역 내 팔레스타인 주민들의 직장, 교육, 의료 생활이 크게 제한되거나 차단되는 폐해가 드러나고 있다.¹⁶ 그리하여 안전을 이유로 장벽 건설을 찬성하는 이스라엘 주민과 장벽 건설을 팔레스타인에 대한 또 다른 암살정책으로 보는 팔레스타인 주민 간에 커다란 반목이 형성되어 양측의 평화공존에 그야말로 커다란 장벽이 되고 있다. 미국은 이스라엘 정부에 대한 정착지의 확장을 중단할 것은 물론이며, 이들이 궁극적으로 철수해야 팔레스타인과의 두 국가체제가 가능하다는 것을 강조하고 이것이 미국과 이스라엘 간의 중요한 정치 갈등의 원인이 되고 있다.

16. 서안의 일부지역에서는 장벽건설로 인해 이전에는 도보로 10여 분 걸리던 곳을 차량으로 3시간을 우회해야 하는 현상이 나타나고 있다.

5. 예루살렘 성지를 둘러싼 문제

각기 기독교와 이슬람 성지를 둘러싼 십자군 전쟁의 배경이 된 예루살렘은 오늘날에도 이 지역을 둘러싼 아랍과 이스라엘의 뿌리 깊은 갈등의 근원을 제공한다. 1947년 이스라엘과 팔레스타인 두 국가의 수립을 결의한 유엔 총회결의안 제181호에 의하면 예루살렘은 그 특수성을 인정하여 어느 국가에도 속하지 않고 국제적으로 관리되는 지역으로 정의하였다.¹⁷ 그러나 이후 아랍국가들의 반대로 이스라엘의 단독 국가가 설립되면서 이스라엘은 자신들의 영토에 속한 서예루살렘을 귀속하는 한편, 1967년 6일전쟁 이후 서안을 점령하면서 동예루살렘마저 점령한다. 이후 이스라엘 정부는 유엔과 아랍을 위시한 국제사회의 반대에도 불구하고 예루살렘을 이스라엘의 수도로 법제화한다. 이에 대해 아랍국가들은 자신들의 성전이 위치한 예루살렘을 지키고자 이스라엘의 정책을 격렬히 반대하고 있으며, 팔레스타인 당국은 예루살렘을 장차 수립될 팔레스타인 독립국가의 수도로 규정함으로써 양측 간에 팽팽한 의견대립을 보인다. 미국 행정부는 예루살렘이 이스라엘의 영토만이 아니며 이곳을 공동관할하기로 결정한 1947년 유엔의 결의를 기본적으로 지지한다. 문제는 미국의회가 이에 대해 이스라엘의 입장을 대변하는 모습을 보인다는 점이다. 이러한 가운데 2010년 3월 이스라엘 정부가 점령한 동예루살렘에 1,600가구를 새로이 건설할 계획을 발표하자 이에 대해 힐러리 클린턴 국무장관은 미국행정부 입장에 대한 “모욕”이라고 강하게 비판하였다.¹⁸

17. UN General Assembly Resolution 181 (<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/a06f2943c226015c85256c40005d359c/7f0af2bd897689b785256c330061d253!OpenDocument>, 접속일: 2010년 4월 22일).

18. BBC News, May 9, 2010 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8660471.stm 접속일: 2010년 6월 1일).

V. 9/11 이후 중동평화협상과 미국의 역할

1. 미국의 역대 이스라엘 정책

미국은 중동에서 전통적인 친 이스라엘 정책을 구사하여 왔다. 이집트를 비롯한 이스라엘 주변의 아랍국가들은 과거 서구유럽의 식민 지배에서 독립 하면서 냉전시기 반제국주의의 가치를 내건 소련의 사회주의에 동조하는 모습을 보였다. 영국을 비롯한 서구열강의 비호로 탄생한 이스라엘은 냉전시기 자유민주주의의 보루로써 이 지역에서 공산주의에 맞서는 미국의 가장 중요한 동맹으로 자리 잡았다. 이스라엘은 1976년부터 2004년까지 미국의 가장 큰 원조수혜국이 되었으며, 오늘날에도 매년 약 30억 달러에 이르는 지원을 계속 받고 있다.¹⁹ 여기에는 일찌감치 미국사회에 정착하여 학계는 물론 재계와 예술 등 미국의 각 상층 분야에 강력한 세력을 형성한 이스라엘 계통의 정계와 행정부에 대한 집요한 로비도 커다란 영향력을 미친다(Mearsheimer & Walt, 2007). 미국 보수세력을 대변하는 기독교계와 이들을 대변하는 공화당 주류세력 또한 미국의 친이스라엘 정책을 주도하는 세력을 형성하였다. 이들은 예루살렘의 기독교 성지를 탈환한다는 이스라엘 보수파의 목소리를 대변한다. 이에 대해 미국 내 진보지식인을 포함한 자유주의자들은 이스라엘이 팔레스타인에 대해 펼치는 점령정책은 과거의 식민정책이나 다름없으며, 그 속에서 행해지는 각종 인권침해, 정치군사적 박해 등의 정책이 미국이 지향하는 자유민주주의의 정신에 위배하는 것임을 비판한다. 그러나 전반적으로 팔레스타인을 비롯한 아랍국가들이 이스라엘의 존재자체를 부정하고 이스라엘에 대한 테러공격을 자행함에 따라 미국 행정부의 기본정책은 아라파트에 의해 주도된 팔레스타인의 폭력투쟁을 위법적인 행위로 비판하여 왔다.

미국의 이스라엘 정책이 초기부터 무조건적인 지지를 표명한 것은 아니었

19. 2004년 이후 미국의 이라크 재건으로 인해 이라크가 미국의 가장 큰 원조 수혜국이 되었다.

다. 아랍세계의 반발과 이들이 생산하는 석유자원의 중요성을 의식한 미국은 이스라엘 건국 초기 트루만 행정부의 비교적 중립적인 정책을 표방하였다. 특히 아이젠하워 행정부시기에는 1956년 수에즈운하 위기 당시 영국, 프랑스, 이스라엘의 연합세력에 대응하여 소련과 함께 이집트의 입장을 지지하여 이스라엘이 불법 점령한 이집트 영토를 되돌려 줄 것을 요구하기도 하였다. 그러나 1960년대 중반 들어 아랍과 이스라엘이 6일 전쟁을 벌이면서 존슨 행정부는 점차로 이스라엘 편향 정책을 펼치게 된다. 여기에는 이집트를 위시한 아랍 국가들이 소련의 영향권으로 넘어가고 있다는 판단이 작용하였으며 1968년 의회의 강력한 지지 속에 팬텀 전투기를 이스라엘에 판매하기로 결정하면서 미국과 이스라엘의 군사적 밀월관계가 본격적으로 시작되었다. 1973년 4차 중동전쟁은 미국의 닉슨 행정부가 소련의 지원을 받은 이집트와 시리아에 대항하여 이스라엘을 지원함으로써 양국의 군사동맹이 더욱 공고해지는 계기를 낳았다. 이어서 들어선 민주당의 카터 행정부는 이스라엘이 점령하고 있던 이집트와 시리아 영토를 반환하고 팔레스타인의 독립을 인정토록 종용하는 적극적인 평화 협상을 주도하였고, 이 과정에서 미국과 이스라엘 행정부는 새로운 갈등을 겪게 된다. 그러나 이어 들어선 공화당 레이건 행정부에서 미-이스라엘 관계는 다시금 공고해지고, 그 결과 1985년 양국은 자유 무역협정 체결, 1989년 이스라엘의 NATO급 동맹지위격상 등이 이루어진다. 양국 관계는 1990년대 초 공화당이면서도 보다 현실주의 외교정책을 추구한 아버지 부시 행정부에 의해 다시금 긴장관계가 형성된다. 당시 미국은 이스라엘의 점령정책을 팽창정책으로 규정하고 점령지내의 정착촌 건설을 중단할 것과 팔레스타인을 정당한 정부로 인정할 것을 요구한 것이다. 이러한 미국의 적극적인 중재역할은 클린턴 민주당 정부로 이어져 미국은 이스라엘에 대해 지속적으로 팔레스타인 자치정부를 인정할 것과 이들과 함께 평화 협정을 체결할 것을 종용한다. 이러한 가운데에서도 미국은 이스라엘의 민주주의체제에 대한 원칙적인 유대와 이스라엘에 대한 경제적, 군사적 지원을 지속적으로 제공 유지하여 왔다.

2. 9/11과 미국정부의 정책전환

2001년 9/11 이후 테러와의 전쟁이 미국의 핵심 안보 문제로 부상하면서, 조지 부시 대통령은 중동을 중심한 이슬람테러의 근본원인을 제거하기 위한 다양한 해결책을 강구하게 된다. 중동지역 내에 형성된 미국에 대한 적개심의 주요한 원인으로 지적되는 아랍과 이스라엘의 분쟁을 해결하는 것도 이러한 맥락에서 새로운 관심과 조명을 받게 된다. 2차 대전을 계기로 영국과 프랑스 등 유럽제국이 중동지역에서 철수한 이후 미국은 세계의 패권국으로 이 지역의 정치전반에 가장 큰 영향력을 행사해 왔다. 미국이 이 지역에 대해 전통적으로 가진 가장 큰 관심은 세계 석유매장량의 3분의 2에 달하는 이 지역의 석유와 이스라엘의 보호 두 가지이다. 미국의 관심과 아울러 미국이 이 지역에서 가지는 정치, 군사적 영향력은 미국을 선망과 두려움의 대상으로 만들었다. 특히 냉전이후 이 지역의 유일한 패권국으로 떠오른 미국의 영향력은 1990년대 초 사담 후세인의 쿠웨이트 침공을 격퇴한 1차 걸프전쟁 이후 절정에 도달하였다. 그러나 동시에 이 지역의 점증하는 민주화 요구와 아랍 민족주의 및 급진 이슬람주의의 부상은 걸프지역 산유국의 부패한 왕정에 대한 미국의 지원 및 이스라엘에 대한 보호정책과 맞물려 미국에 대한 반제국주의, 반 유대 및 반 기독교주의, 반서방주의가 혼합된 새로운 반미주의의 물결을 일으켰다. 특히, 미국의 이스라엘 보호정책은 이스라엘을 이용하여 이 지역의 석유는 물론 정치 군사를 장악하려는 미국의 제국주의적 시도로 이해되면서 강력한 반미정서의 근원이 되고 있다. 미국은 유엔 등 국제무대에서 이스라엘의 팔레스타인 점령정책이나 주변 아랍국의 영토 점령에 대한 국제사회의 비난이 있을 때마다 이스라엘의 입장을 옹호하는 모습을 보여 왔다. 특히 이스라엘에 대한 미국의 대규모의 경제 및 군사원조는 미국 인구의 4퍼센트 남짓의 소수파임에도 불구하고 정치, 경제, 지식, 문화, 교육 전반에 걸쳐 최상층부에서 주요한 위치와 영향력을 행사하는 유대인들의 강력한 로비와 더불어 미국과 이스라엘의 특수 관계를 설명하는 중요한 증거로 여겨진다(Mearsheimer and Walt, 2007). 그러나 실제 미국 내의 이스라엘

과 중동평화에 대한 입장은 개인이나 정당, 정부부처에 따라 다양하게 나타난다(Halliday, 2005). 일부는 이스라엘의 입장에 전적으로 동의하는 모습을 보이기도 하고 혹자는 이스라엘에 비판적인 모습을 보이기도 한다.

이러한 가운데 최근 미국은 이스라엘과 관련된 중동 문제에 대해 보다 중립적인 태도를 견지하는 모습을 보인다. 그 배경에는 9/11 테러 이후 변화한 미국의 이스라엘과 중동정책이 있다. 급진 이슬람 테러의 온상으로 여겨지는 중동지역에서의 테러와의 전쟁이 석유나 이스라엘의 보호를 앞서는 미국의 새로운 정책 목표로 자리를 잡게 된 것이다. 부시 행정부는 단기적으로는 이라크에 대한 침공과 이 지역 테러분자들을 색출, 제거하는 군사 정책을 테러와의 전쟁에서 가장 시급한 과제로 설정하였다. 동시에 이 지역의 비민주적 권위주의 체제와 이를 옹호하는 듯한 미국의 정책에 대한 적개심, 그리고 이슬람 극단주의의 결합 등 복합적인 요인에 의해 형성된 이슬람 테러의 근본 요인을 제거하기 위한 방편으로 이 지역의 민주주의 진작과 반미주의 완화를 장기적인 목표로 설정하고 있다. 미국의 이스라엘과 아랍, 팔레스타인 문제에 대한 접근도 테러와의 전쟁이라는 새로운 장단기 목표와 틀 속에서 이루어진다. 중동과 이슬람 반미주의의 가장 큰 원인이 된 미국의 이스라엘에 대한 편향적 지지라는 아랍세계의 반목과 불신을 해소하기 위해 팔레스타인 문제 및 이스라엘과 아랍 국가들과의 분쟁 해결이 새로운 과제로 떠오른 것이다.

3. 평화를 위한 로드맵(Roadmap for Peace)과 2007 애나폴리스 회의(Annapolis Conference)

2002년 6월 24일 부시대통령은 연설을 통해 미국 대통령으로서는 처음으로 팔레스타인 독립 “국가”의 수립을 언급하며, 평화적이며 민주적인 두 국가의 공존을 위한 청사진을 제시한다.²⁰ 이 방안의 기본제안은 팔레스타인

20. The White House, “President Calls for a New Palestinian Leadership,” June 24, 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>, 접속일:

당국이 민주적 개혁을 실시함과 동시에 이스라엘에 대한 테러공격을 포기할 것과 이스라엘이 개혁된 팔레스타인 정부의 정당성을 인정하고 지지함과 동시에 가자지구와 서안에서 행해지는 이스라엘 정착 활동을 중지할 것을 골자로 하였다. 이를 위해 이스라엘과 팔레스타인은 서로가 요구하는 사안을 3단계로 나누어 점진적인 실천과정을 통해 상호의 의지를 확인하고 신뢰를 구축하여 궁극적인 평화에 도달할 것이 제시되었다.²¹ 이를 돕기 위해 미국뿐 아니라 러시아, 유엔, 유럽연합 등은 국제회의를 개최하여 양측의 화해노력을 촉진토록 기도하였다. 부시대통령의 노력은 2003년 6월 4일 팔레스타인 임시 정부의 총리로 선출된 마무드 아바스와 이스라엘 총리 아리엘 샤론과의 3자 간 흥해정상회담으로 나타났다.

그러나 부시대통령이 제안한 중동평화안에 불만을 가진 팔레스타인 급진 세력인 하마스가 이끄는 강경세력이 오히려 이스라엘에 대한 테러 공격을 강화하고 이에 대해 이스라엘 정부가 강경한 군사작전으로 대응하면서 양측 간의 유혈충돌과 갈등은 수그러들 조짐을 보이지 않았다. 2003년과 2004년 1, 2단계의 테러행위 금지, 정착활동 중지, 점령지역 철수 등을 거쳐 2005년 정식 팔레스타인 국가수립을 목표로 했던 부시대통령의 로드맵은 2004년이 들어서도 양측 간에 누가 먼저 얼마나 약속을 이행할 것을 놓고 근본적인 시각 차가 전개되면서 별다른 진전을 보이지 못하였다. 2004년 11월 그동안 그 역할과 의도에 논란이 많았던 아라파트 의장이 사망하면서 중동에는 새로운 변화의 가능성에 대한 기대가 높아지고, 이듬해 2월 이스라엘과 이집트, 요르단, 그리고 팔레스타인 정상들이 시나이 반도의 Sharm el Sheikh에서 만나 로드맵에 대한 지지를 다시 한 번 표명한다. 부시대통령은 2005년 5월 아바스 총리를 백악관에 초대하여 다시금 팔레스타인 독립국가 설립에 대한 지지를 표명한다. 이스라엘의 샤론 총리는 같은 해 8월 가자지구와 서안 일부에서 독자적인 철군계획을 발표하고 이를 시행에 옮기고 세계는 이를 환영한

2010년 6월 2일).

21. U.S. Department of States, "A Performance-Based Road map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict," April 30, 2003 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>, 접속일: 2010년 6월 2일).

다.

2006년 1월 사론총리가 갑작스럽게 의식불명에 빠지면서 중동평화는 다시 금 불투명해진다. 더욱이 같은 달 팔레스타인 선거에서 급진세력인 하마스가 다수당으로 전면에 등장하자 이들을 테러집단으로 규정한 이스라엘 정부와 미국은 하마스가 이스라엘에 대한 적대시 정책을 포기하지 않는 한 팔레스타인과의 협상을 거부하기로 한다.²² 2006년 중순 다시 시작된 가자지구에서의 하마스와 이스라엘군의 충돌은 레바논의 또 다른 급진세력인 헤지볼라가 이스라엘에 대한 공격을 감행하면서 중동평화의 전망을 다시금 암흑으로 몰아넣었다.

꺼져가는 중동평화의 불씨를 되살리기 위해 부시행정부는 마드리드회의 이후 다시 한 번 중동평화를 위한 국제회의를 개최한다. 2007년 애나폴리스의 미국 해군사관학교에서 개최된 국제회의에는 이스라엘과 팔레스타인 및 주변 아랍국 등 중동평화의 당사자 뿐 아니라 사우디아라비아와 시리아 등 아랍리그 국가들을 비롯 중국과 러시아, 유럽연합과 유엔 등 40여 개국이 초청되어 중동평화에 대한 범세계적 관심과 지지를 드러내었다. 미국은 주요국들의 참여를 독려하기 위해 라이스 국무장관이 아랍리그 국가들과 이스라엘 및 팔레스타인 대표들 사이의 셔틀외교를 통해 회의에서 팔레스타인 난민 문제 및 국경 문제 등 아랍 국가들의 요구하는 핵심 사안이 논의될 것을 약속하고, 동시에 팔레스타인과 평화의 대가로 이스라엘이 가자지구에 이어 서안에서도 완전히 철군할 것을 촉구하였다. 애나폴리스 회의의 가장 큰 의미는 중동 분쟁의 궁극적 해결방안으로 두 국가 체제의 수립에 대해 이스라엘과 팔레스타인 양측 대표 모두 가 처음으로 공동의 인식을 표방한 것이었다. 여기에는 양측 모두에게 양보와 타협을 종용한 미국의 적극적인 외교가 중요한 역할을 하였다. 특히 그동안 미국의 친이스라엘 정책에 비판적 입장을 견지해온 유엔 및 유럽연합이 미국의 제안을 지지함으로써 더욱 힘을 실어 주었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 예루살렘의 일부와 국경선의 타협을 제시한 올mert 이스라엘 총리는 국내 보수 우파의 강력한 반대와 비판을 겪

22. BBC News, " Hamas Sweeps to Election Victory," January 26, 2006 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4650788.stm, 접속일: 2010년 4월 8일)

었다. 팔레스타인의 압바스 총리역시 내부 강경파를 의식하여 이스라엘과의 비타협 노선을 고집하고 이란과 함께 회담 불참을 선언한 하마스의 강력한 반발에 직면하면서 회담이후 그 실행은 여전히 불투명한 상태로 남아있다.

최근 미국정부의 공식입장은 이스라엘 국가의 정당성과 주권에 대해 변함 없는 지지를 보내면서도 동시에 이스라엘이 팔레스타인 국가의 주권을 인정토록 종용하고 있다. 이는 1967년 중동전쟁 이후 이스라엘이 불법으로 점령하고 있는 가자 및 서안의 영토를 포기해야 한다는 압박으로 나타난다. 이러한 미국 정부의 태도는 이스라엘-팔레스타인 문제에서 보다 중립적인 입장을 취함으로써 아랍세계의 반목을 해소하려는 노력으로 이해된다. 동시에 이스라엘과 아랍의 해묵은 대립을 끝내고 이 지역의 평화를 실질적으로 정착시켜 이스라엘과의 동맹에 대한 미국의 부담을 덜고, 중동 평화를 중재한 미국의 역할을 부각시켜 이라크 전쟁으로 얼룩진 미국의 위상을 회복하려는 의도도 함께 있다. 미국은 이스라엘 정부가 팔레스타인 정착촌에서 아랍난민에 대해 과도한 군사행동과 점령정책을 자제할 것과 현재 팔레스타인 과도정부를 정당한 대화의 상대로 인정하고 진지하게 평화협상에 나설 것을 종용하고 있다. 이러한 미국정부의 태도 변화는 팔레스타인과 아랍세계의 입장을 보다 반영하기 위한 노력의 일환으로 해석된다.

그러나, 미국의 테러 전쟁은 중동평화협상에서 미국의 중재노력을 제한하는 결과를 초래하기도 하였다. 미국은 이스라엘에 대해 평화협상에서 보다 전향적인 노력을 보일 것을 촉구하면서 동시에 팔레스타인을 비롯한 아랍 국가들의 이스라엘에 대한 적대정책을 중지할 것을 강력히 요구하고 있다. 문제는 현재 이스라엘에 대한 팔레스타인 및 아랍세계의 적대행위가 주로 테러 공격에 의존하고 있다는 점이다. 이는 특히 팔레스타인의 경우 미국 정부에 의해 과격테러 집단으로 지정된 하마스나 레바논에 근거를 둔 헤zbollah의 두 세력에 의해 이루어지고 있다. 그런데 하마스의 경우 많은 팔레스타인 난민들의 지지를 받는 가운데 최근 단순 테러단체에서 벗어나 팔레스타인 자치 정부에 의해 시행된 최근의 선거에서 다수의석을 차지함으로써 주요한 정치 세력으로 자리매김 하는 성과를 이룩하였다. 따라서 이스라엘과의 평화협상에서 배제할 수 없는 주체가 된 하마스에 대한 미국정부의 입장이 난처하게

된 것이다. 더욱이 이들의 부상은 미국이 중동에서 가장 중요한 정책목표로 삼고 있는 공정선거에 의한 민주적 절차에 의한 것으로 한편으로 테러와의 전쟁과 민주주의의 확산을 동시에 추구하는 미국 정부의 입장을 더욱 곤란하게 만들고 있다. 이스라엘과 팔레스타인의 실질적 평화협상을 위해서는 하마스를 상대해야 하지만 이는 테러집단을 공식적으로 미국이 인정하는 결과를 초래하게 된 것이다. 더욱이 현재 팔레스타인은 현재 2006년 선거 이후 가자 지구에 실질적 독립정부를 세운 하마스와 서안에 위치한 압바스의 팔레스타인 과도정부 사이에 격한 정치투쟁이 벌어지면서 내전이 전개되는 상황에 이르러 이들을 상대해야 하는 미국과 이스라엘을 더욱 곤혹스럽게 만들고 있다.

이스라엘과 인접한 레바논의 헤지볼라 역시 미국의 평화중재 노력에 또 다른 딜레마를 안기고 있다. 팔레스타인 문제와 함께 중동평화의 또 다른 중요한 축인 이스라엘과 아랍국들과의 평화협상에서 가장 중요한 대상은 현재 이스라엘이 점령하고 있는 골란고원을 두고 적대관계에 있는 시리아이다. 레바논 일부를 불법점령하면서 오래전부터 내정에 커다란 영향력을 행사해온 시리아는 최근 레바논의 민주화 움직임에 위협을 느끼면서 레바논에 근거를 둔 친 시리아계 과격 정치세력인 헤지볼라에 대한 지원을 강화하여 왔다. 레바논과 이스라엘 국경에서 이스라엘을 대상으로 로켓포 공격 등을 통해 게릴라전을 벌여온 헤지볼라는 하마스와 함께 미국정부에 의해 중동의 대표적인 테러집단으로 지정된 단체이며 시리아와 함께 이란의 지원을 받고 있는 것으로 알려져 있다. 미국정부는 이란과 함께 헤지볼라를 지원하고 있는 시리아를 중동의 대표적인 불량국가로 지정하고 각종 제재는 물론 직접적인 대화를 거부하여 왔다. 문제는 중동 평화의 중요한 두 축으로 이스라엘-팔레스타인 문제와 함께 이스라엘과 시리아의 평화협상이 가장 필요하다는 것이다. 그러나 가장 위험한 테러단체로 지정된 헤지볼라 및 미국의 가장 큰 적으로 부상한 이란과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있는 시리아를 평화협상의 당사자로 인정하는 것은 테러와의 전쟁을 지상목표로 삼은 미국의 입장을 더욱 어렵게 만들고 있다.

9/11 테러는 미국에게 이스라엘과 팔레스타인, 이스라엘과 주변 아랍국과

의 중동 평화협상 노력에 새로운 의미와 동기를 부여하였다. 미국에 대한 범 아랍세계의 적대심과 불신을 불식시키고 이 지역 민주주의의 확산 정책을 장기목표로 삼은 미국의 위상과 정책을 위해 미국은 중재노력에 더욱 적극적인 노력을 기울이게 되었다. 그러나 한편, 테러와의 전쟁은 중동평화협상에서 정작 가장 중요한 당사자로 떠오른 팔레스타인의 하마스와 시리아에 대한 강경한 미국의 대응을 초래하면서 이들과 이스라엘의 평화협상에 미국이 걸림돌로 작용하는 상황을 낳고 있다. 결국 미국의 중동평화에 대한 새로운 중재 노력과 의지에도 불구하고 미국의 역할이 오히려 축소되게 된 것이다. 이는 최근 다시 활력을 얻고 있는 이스라엘과 하마스, 이스라엘과 시리아간의 평화협상과정에서 현실화 되고 있다. 2008년 초까지만 하더라도 가자지구를 근거로 한 하마스의 테러공격에 대하여 이 지역에 대한 철저한 봉쇄와 군사대응으로 일관하던 이스라엘 정부는 계속되는 테러 공격과 국내정치기반의 약화로 인해 그동안의 강경자세에서 한발 물러나 하마스와 정전 및 평화 협상에 전격적으로 나서기 시작하였다. 동시에 골란고원을 놓고 해묵은 갈등을 벌여온 시리아와도 평화협상을 벌이기 시작하였다. 이 과정에서 미국은 전통적인 중재 역할을 포기한 채 조심스러운 관망을 하고 있으며, 대신 하마스의 경우 이집트가 시리아의 경우 터키가 새로운 중재 역할을 하고 있다. 현재 미국 정부는 하마스에 대해서는 테러 행위를 포기할 것과 시리아에 대해서는 헤지볼라에 대한 지원과 레바논에 대한 내정간섭을 중지할 것을 촉구하면서도 중동 평화협상에 미국이 걸림돌이 될 의사가 없음을 밝히는 애매한 입장을 취하고 있다.

4. 애나폴리스 회의 이후 미국의 역할과 전망

9/11 이후 중동 평화에 대한 부시행정부의 새로운 관심과 적극적인 노력에도 불구하고 2008년 이후 벌어진 중동평화협상에서 미국의 역할은 제한적인 모습을 보인다. 가장 직접적인 원인으로 제2차 이라크 전쟁으로 인해 과거 이 지역의 적대국은 물론 사우디아라비아 등 전통적인 동맹국 사이에 실

추된 미국의 위상으로 인해 이 지역 아랍국가들이 미국의 영향력에서 벗어나 독자적인 외교를 펼치려는 움직임이 지적된다(Ottaay and Herzallah, 2008). 또한 전술하였듯이 미국이 테러와의 전쟁에서 각기 대표적 테러집단과 불량 국가로 손꼽은 하마스와 시리아와의 협상에 이스라엘이 독자적으로 나서고 있다는 점도 줄어든 미국의 영향력과 역할을 반증한다(Nimah, 2008). 이러한 미국의 제한적 역할에는 보다 근본적인 요인도 작용한다. 첫째, 이스라엘과 아랍 및 팔레스타인간의 무력분쟁에서 미국은 직접적인 당사자가 아니었다. 미국이 가장 중요한 참전국이었던 한국전쟁과 달리 4차에 걸친 중동전쟁 과정에서 미국이 직접 개입한 적은 없다. 미국이 이스라엘의 가장 중요한 우방으로 이스라엘에 절대적인 군사 및 경제 지원을 해왔음에도 불구하고 전쟁의 시작과 전개, 그리고 종결의 전 과정은 이스라엘과 상대 아랍국들의 독자적인 판단과 결정에 의해 이루어 졌다. 이는 미국이 무력사용의 핵심당사자 역할을 해온 한반도의 상황과 대조된다. 북핵을 둘러싼 6자 회담이나 한반도 평화체제의 경우 미국은 한국전쟁의 가장 중요한 참전국으로써 평화체제 논의와 구상에서도 핵심적인 역할을 할 수 밖에 없다. 당장 북핵문제의 경우를 보더라도 북한 핵 개발의 근본원인과 해결은 미국의 적대시 정책과 그 해소라는 북한의 주장에서 볼 수 있듯이 미국이 가장 중요한 문제의 원인제공자인 동시에 해결의 실마리를 쥐고 있는 것이 현실이다. 따라서 미국의 입장과 정책이 평화체제 구상에 가장 핵심적인 변수로 작용한다. 그러나 중동평화협상의 경우는 이스라엘과 팔레스타인, 그리고 이들을 둘러싼 아랍 국가들이 분쟁의 직접적인 당사자이며, 미국은 제3자로 규정된다. 더욱이 이스라엘의 탄생과정은 영국과 유럽국가에 의해 결정되었으며 미국은 이 과정에서 역할을 하지 않았다. 이스라엘의 건국을 처음 공식적으로 인정한 것도 미국이 아니라 소련이었다. 단지 영국과 유럽이 이 지역에서 철수한 이후 냉전의 전개 과정에서 미국이 이스라엘의 가장 중요한 군사적, 정치적 후견자로 등장함에 따라 미국이 오늘날 중동 평화협상에서 중요한 역할을 하게 된 것이다.

둘째, 미국의 대이스라엘 정책과 중동정책이 이 지역의 평화와 안정에 중요한 역할을 미치는 것은 사실이지만 결국 이들 간의 협상을 결정짓는 것은 이들 내부의 요인이 가장 중요한 역할을 한다. 특히 이스라엘에 대한 미국의

영향력은 일반적으로 생각되는 것과는 달리 실제로는 크게 제한적이다. 가장 단적인 예로 4차에 걸친 중동전쟁에서 이스라엘은 미국의 의사와 상관없이 독자적인 의사결정을 통해 전쟁을 개시하거나 군사작전을 수행하였다. 특히 1956년 이집트에 대한 이스라엘의 공격은 미국의 강력한 사전 경고와 비난에도 불구하고 이스라엘이 실행에 옮김으로써 양국관계에 심각한 갈등을 겪기도 하였다. 더욱이 1950년대부터 본격적으로 시작된 이스라엘의 핵무기개발은 미국의 우려 속에서도 영국과 캐나다의 기술을 빌어 시행되었으며, 1981년 이라크의 오시락 핵무기 시설이나 2008년 시리아의 핵물질 제조 관련 시설에 대한 이스라엘의 선제기습공격 역시 미국의 지원 없이 독자적으로 행해진 것으로 알려져 있다. 비록 이스라엘이 세계 어느 나라보다 미국의 무기 및 군사원조를 포함한 각종 원조에서 가장 큰 수혜국이고 아랍세계와의 관계에서 미국의 전폭적인 지지를 받고 있다 하더라도 이스라엘의 국가안보에 관한 한 이스라엘은 줄곧 독자적인 노선을 항상 견지해 왔다. 이러한 미국과 이스라엘 관계는 오늘날 중국과 북한 관계에 비견된다. 북한의 핵 개발과 관련하여 중국의 통제와 영향력이 가장 중요한 역할을 하리라는 기대에도 불구하고 북한은 핵 개발을 강행하였으며 중국이 북한에 경제개혁을 종용함에도 불구하고 북한은 이를 받아들이지 않고 있다. 이는 미국의 반대에도 불구하고 팔레스타인 난민지구에 대해 자국의 안보를 들어 강경 군사행동을 감행한 이스라엘 정부와 2국가 평화체제의 조건인 팔레스타인 정부의 수립을 위해 점령지역의 이스라엘 정착촌을 철거해야함에도 불구하고 이스라엘이 이를 전격적으로 수용하지 않고 있는 상황과 상당히 유사한 모습을 보여준다. 이는 중동평화를 위해 미국이 나름대로 가장 합리적이고 중립적인 방안을 내더라도 이스라엘과 팔레스타인 내부의 강경세력이 이를 수용하지 않거나, 방해할 경우 많은 도전과 어려움을 겪을 수밖에 없다는 사실을 반증한다.

셋째, 미국의 역할이 제한적일 수밖에 없는 또 다른 근본이유는 이 지역의 분쟁이 가장 해결이 힘든 종교적, 인종적, 민족적 갈등에 뿌리를 두고 있다는 점이다. 아랍과 이스라엘 간에 이 지역과 예루살렘을 둘러싼 수천 년에 걸친 종교적 갈등은 차치하고라도 당장 팔레스타인 난민의 처리와 이스라엘 정착민 문제의 해결은 정치, 경제적 문제를 넘어서 오랜 기간 두 민족 간에 쌓여

은 역사적 불신과 적대감정의 해소라는 보다 근원적인 문제의 해결을 요한다. 이를 풀기 위해서는 많은 시간과 인내가 필요하나 현재 벌어지고 있는 폭력과 보복의 사이클은 이러한 감정의 응어리와 적개심을 오히려 강화시키는 모습을 보인다. 여기에 각자 내부의 강경세력이 타협적인 온건세력의 평화노력을 방해하기 위해 벌이는 이스라엘에 대한 테러공격과 이를 응징하기 위한 이스라엘 군의 무차별하고 무차별적인 팔레스타인 난민에 대한 공격은 이를 보고 자라는 차세대에게 복수의 감정만을 남길 뿐이다.

VI. 결론

9/11 테러사건은 아랍과 이스라엘 분쟁에 대한 미국의 역할과 관련하여 긍정과 부정의 영향을 동시에 미쳤다. 우선 긍정적인 측면은 이 분쟁의 해결을 위한 미국 정부의 관심이 높아졌다는 사실이다. 테러와의 전쟁에서 핵심으로 등장한 중동지역에서 미국에 대한 반미감정을 불식시키고, 미국의 대테러 전쟁이 이슬람교의 전쟁이 아니라는 점을 설득하기 위해서는 아랍과 이스라엘의 분쟁을 평화적으로 해결하는 것이 핵심과제로 부상하였다. 미국 정부는 지금까지 이스라엘에 편향된 듯한 정책에서 아랍과 팔레스타인에 보다 전향적이고 중립적인 중재안을 가지고 양측을 설득하려는 노력을 벌임으로써 아랍세계의 오해와 불신을 해소코자 새로이 노력하고 있다. 그러나 동시에 테러에 대해 비타협적인 대응을 천명한 미국의 입장은 사담 후세인의 제거 이후 이 지역에 중요한 영향력을 행사하게 된 이란 및 시리아 및 이들의 지원을 받는 하마스나 헤지볼라와 같은 주요 정치세력과의 관계를 더욱 어렵게 만들고 있다. 문제는 하마스나 헤비볼라와 같은 과격테러단체들이 미국이 주장하는 자유민주주의의 가장 기본인 자유롭고 정당한 선거를 통해 팔레스타인과 레바논의 주요 정치세력으로 등장하였다는 사실이다. 이스라엘과 레바논이나 팔레스타인과의 평화협상에서 이들은 주요 협상의 당사자가 된 것이다. 그럼에도 불구하고 주요 테러단체로 규정된 헤지볼라나 하마스와는 어떠

한 협상도 할 수 없다는 것이 미국 정부의 공식입장이다. 또한 미국은 이들의 주요 지원세력인 시리아와 이란과의 대화에도 나서기 힘든 형편이다. 결과적으로 미국의 대테러 정책이 미국을 중동평화의 새로운 걸림돌로 만들어 버린 것이다. 이러한 상황은 미국이 지지하는 이스라엘의 정당성이 국내적 민주주의 체제에 있음에도 불구하고 정작 팔레스타인에 대한 점령정책에서 나타나는 비민주성으로 인해 미국과 이스라엘의 갈등을 불러오는 구조적 요인과도 맞물려 문제해결을 더욱 어렵게 만들고 있다.

그러나 이렇듯 난마처럼 얽히고설킨 이스라엘과 아랍인들과의 갈등에도 불구하고 지금까지 미국과 국제사회에 의해 시도되어온 중동평화협상의 기본 방향은 양측이 서로를 인정할 수밖에 없는 현실을 점차로 받아들이는 모습을 보이고 있다. 이스라엘과 팔레스타인이 서로의 존재를 인정하고 두 국가 체제의 존립에 원칙적인 합의를 보인 것은 절대선과 악의 싸움을 벌여온 이들에게는 커다란 진전이다. 이 속에서 이스라엘과 아랍주변국들과의 관계 개선의 움직임도 조금씩이나마 확대되고 있다. 파키스탄과 아프카니스탄을 중심으로 테러와의 전쟁을 벌이고 있는 미국은 이슬람세계에 광범하게 퍼진 반미주의를 불식시키고자 중동평화에 새로운 관심을 보이고 있다. 부시행정부에 이어 들어선 오바마행정부 역시 중동평화를 중요한 외교과제의 하나로 선정하고 이를 위한 노력을 벌이고 있다.²³ 2010년 9월에는 2008년 이후 중단되었던 이스라엘과 팔레스타인 정상 간의 회담이 오바마대통령의 중재로 이루어졌다. 오바마 대통령은 이스라엘 네타냐후 총리와 압바스 팔레스타인 총리에게 1년에 양국이 평화를 위해 진전된 합의와 이행을 할 것을 촉구하였다. 그러나 이러한 와중에도 미국과 팔레스타인 과도정부에 의해 회담에서 배제된 하마스는 서안의 이스라엘 정착민에 대한 공격을 감행하여 4명을 사망자를 내는 일이 벌어지기도 하였다.²⁴ 이들의 평화노력이 또 얼마나 실질적인 결실을 이룰지, 그리고 이 과정에서 미국을 과연 완전히 배제할 수 있

23. The White House, "Forging Ahead on Middle East Peace Talks" (<http://www.whitehouse.gov/blog/2010/09/01/forging-ahead-middle-east-peace-talks>, 접속일: 2010년 9월 1일).

24. BBC, "US Hails Constructive Direct Middle East Peace Talks" (<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11162585>, 접속일: 2010년 9월 3일).

는지는 여전히 의문으로 남는다. 중동평화협상을 위한 노력의 교훈은 역시 당사자들의 평화를 위한 노력이 성공의 가장 중요한 단초요 열쇠라는 평범한 진리를 다시 한 번 우리에게 일깨워 준다.

참고문헌

- Albright, Madeleine. 2003. *Madame Secretary*. New York: Hyperion (especially chapter 28).
- Bass, Warren. 2003. *Support Any Friend: Kennedy's Middle East and the Making of the US-Israeli Alliance*. New York: Oxford University Press.
- Ben-Ami, Shlomo. 2006. *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. New York: Oxford University Press.
- Ben-Zvi, Abraham. 1993. *The United States and Israel: Limits of the Special Relationship*. New York: Columbia University Press.
- Clinton, Bill, 2005. *My Life: The Presidential Years*, Vintage Books (especially chapter 25).
- Eran, Oded. 2002. "Arab-Israel Peacemaking." *The Continuum Political Encyclopedia of the Middle East*. Ed. Avraham Sela. New York: Continuum.
- Finkelstein Norman G. 2001. *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict*. London: Verso.
- Hahn, Peter L. 2004. *Caught in the Middle East: US Policy Toward the Arab-Israeli Conflicts, 1945-1961*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Halliday, Fred. 2005. *The Middle East in International Relations: Power, Politics, and Ideology*. London: Cambridge University Press.
- Grose, Peter. 1983. *Israel in the Mind of America*. New York: Knopf.
- Khalidi, Rashid. 2006. *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*. Boston: Beacon Press.
- Lewis, Bernard. 1986. *Semites and Antisemites*. New York/London: Norton.
- Masalha, Nur. 1992. *Expulsion of the Palestinians: the Concept of "Transfer" in Zionist Political Thought, 1882-1948*. Washington DC: Institute for Palestine Studies.
- Mearsheimer, John and Stephen Walt. 2007. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar Straus & Giroux.
- Morris, Benny. 1999. *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-1999*. New York: Knopf.
- Nimah, Hasan Abu. 2008. "The Gaza truce is a promising step." *The Jordan Times*.

June 25.

- Oren, Michael B. 2007. *Power, Faith, and Fantasy: America in the Middle East 1776 to the Present*. New York: W.W. Norton & Company.
- Ottaay, Marina and Mohammed Herzallah, 2008. "The New Arab Diplomacy: Not With the U.S. and Not Against the U.S." Carnegie Papers No. 94. July. Carnegie Endowment for Int'l Peace.
- Pappe, Ilan. 2006. *The Ethnic Cleansing of Palestine*. Oxford, England: Oneworld Publication.
- Quandt, William. B. 2004. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Ross, Dennis. 2005. *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar Straus & Giroux.
- Schoenbaum, David. 1993. *The United States and the State of Israel*. New York: Oxford University Press.
- Shlaim, Avi. 2000. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. New York: Norton.
- Spiegel, Steven L. 1985. *her Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy from Truman to Reagan*. Chicago: University of Chicago Press.

<Online Resources>

- Agha, Hussein and Robert Malley, 2008. "Peace Fills a Vacuum." *New York Times*, June 3. (http://www.nytimes.com/2008/06/03/opinion/03malley.html?_r=1&scp=1&sq=Malley&st=nyt&oref=slogin).
- BBC News. " Hamas Sweeps to Election Victory," January 26, 2006. (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4650788.stm).
- BBC. "US Hails Constructive Direct Middle East Peace Talks" (<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11162585>).
- Egyptian Ministry of Foreign Affairs. "Treaty of Peace between the Arab Republic of Egypt and the State of Israel, 26 March 1979." (http://www.mfa.gov.eg/MFA_Portal/en-GB/Foreign_Policy/Treaties/Treaty+of+Peace+between+the+Arab+Republic+of+Egypt+and+the+State+of+Israel+26+March+1979.htm).
- Israeli Ministry of Foreign Affairs. "Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip" September 28, 1995. (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm>).
- Israeli Ministry of Foreign Affairs. "Israel-Jordan Peace Treaty" (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-Jordan+Peace+Treaty.htm>).
- Jimmy Carter Library. "The Framework for Peace in the Middle East." (<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/campdavid/accords.phtml>).
- Jimmy Carter Library. "Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between

- Egypt and Israel” (<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/campdavid/frame.phtml>).
- The White House. “President Calls for a New Palestinian Leadership.” June 24, 2002. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>).
- The White House. “Forging Ahead on Middle East Peace Talks” (<http://www.whitehouse.gov/blog/2010/09/01/forging-ahead-middle-east-peace-talks>).
- UN General Assembly Resolution 194. <http://domino.un.org/unispal.nsf/0c758572b78d1cd0085256bcf0077e51a?OpenDocument>).
- UN General Assembly Resolution 181. <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/a06f2943c226015c85256c40005d359c/7f0af2bd897689b785256c330061d253!OpenDocument>).
- United States Institute of Peace. “Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements. September 13, 1993 (http://www.usip.org/library/pa/israel_plo/oslo_09131993.html).
- UNRWA Publications (<http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>).
- UNSC Resolution 338 (1973년 10월 22일). (<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/07fb7c26fcbe80a31852560c50065f878?OpenDocument>).
- U.S. Department of States. “A Performance-Based Road map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict.” April 30, 2003. (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>).

The Middle East Peace Negotiations and the US

Sheen Seong-Ho

Graduate School of International Studies

Seoul National University

The Israel-Palestine conflict has evolved around many actors. It includes neighboring arab countries, the general arab world, and Israeli settlers in the occupied territories as well. The complex dynamics of interaction among and within these various actors creates fundamental challenges for the efforts for the Middle East peace. And the challenges are even more complicated by a myriad of issues involving territorial, national, ethnic, religious, and socio-political conflict among those actors. After three major wars between Israel and neighboring Egypt, Jordan, and Syria, there have been efforts to make a peace in this region. The United States has led the difficult peace negotiations since the 1978 Camp David Talks initiated by President Jimmy Carter. Since then Israel made a peace agreement with Egypt and Jordan, and agreed to a two state solution acknowledging the Palestinian authority. Yet, each agreement had to experience a set back and the challenge of implementing the deal. In particular, the Israeli settlers inside supposedly Palestinian territory of the West Bank has become a major obstacle to the two state solution as they refuse to evacuate from the land they claim their home after decades of settlement. The division among the moderates and the conservatives in Israeli domestic politics makes the issue very much contentious. Add to that, the infight over Palestine leadership between Hamas in Gaza Strip and the Palestine Authority led by President Mahmoud Abbas in the West Bank further acerbate the conflict. The involvement of foreign influence, in particular, by the Syrian and the Iranian government makes the situation even more complicated. As a result, the US role in peace negotiations has been limited at best.

Key Words: Israel, Palestine, US Foreign Policy, Middle East, Peace Process, Negotiations

신성호. 서울대학교 국제대학원 조교수
(151-742) 서울 관악구 관악로 599
Tel_ 02 880 5810
Email_ ssheen@snu.ac.kr