



미국의 對이스라엘·하마스전 외교전략: 변화와 전망

2024-13

장지향 선임연구위원

아산정책연구원

2024. 5. 2

2023년 10월 7일 이슬람 급진주의 무장 단체 하마스의 기습 공격으로 시작한 이스라엘·하마스 전쟁이 장기화하면서 조 바이든 미 정부의 對전쟁 외교전략은 크게 변했다. 전쟁 초기 미국은 하마스의 전력 재정비를 막아야 한다며 유엔 안보리의 휴전 촉구에 3번이나 반대하고, 이스라엘의 방어권과 하마스 궤멸 목표를 적극 지지했다. 그러나 2024년 3월 들어 바이든 정부의 외교전략은 즉각 휴전, 가자 지구 인도주의 지원 작전, 전후 평화 구상 구체화로 급선회했다.

바이든 정부의 변화는 이스라엘군의 공격으로 인한 가자 지구의 인도주의 참사가 심화하면서 미국의 도덕성이 추락하자 미국 내 아랍계·무슬림·청년층 유권자와 정책 커뮤니티 및 중동 지역의 여론 악화, 베냐민 네타냐후 총리의 독단적 강경책 강행으로 비롯된 미국·이스라엘 관계 악화 등에 기인했다.

특히 바이든 정부는 전후 평화 구상을 위해 이스라엘과 팔레스타인 자치정부의 현 지도부 사퇴, 가자 지구와 서안 지역의 재통합을 통한 팔레스타인 독립 국가 건설을 촉구했다. 3월 팔레스타인 자치정부의 개혁과 역량 강화를 위해 내각의 전격 교체를 이뤄낸 미국은 가자 지구에 대한 인도적 지원을 방해하는 네타냐후 총리를 비난하면서 이스라엘에도 조기 총선을 통한 지도부 교체를 압박했다. 나아가 바이든 정부는 네타냐후 총리의 라이벌인 베니 간츠 국민통합당 대표를 백악관으로 불러 '네타냐후 거리 두기'를 공식화하며 가자 지구에서 민간인 피해를 최소화하는 외교 수술적 작전을 강력히 요구했다.

하지만 4월 13일 이란이 사상 처음으로 이스라엘 본토를 직접 공격하자 미 하원은 6개월째 표류하던 260억 달러 규모의 이스라엘 안보 지원법안을 통과시켰고 바이든 정부의 네타냐후 압박은 잠시 소강상태에 들어갔다. 그럼에도 이번 이란·이스라엘 충돌 과정에서 미국은 이스라엘의 실존적 위협을 막아줄 유일한 우방국임을 또다시 입증했고 위기 상황에서 미국의 가치를 재확인한 이스라엘 시민은 이런 우방과 날을 세우는 네타냐후 총리를 향해 더 거센 조직적 반대에 나설 것이다. 네타냐후 총리는 11월 미 대선까지 휴전을 미루며 정치 생명의 연장을 계산할 것이고 바이든 정부와 이스라엘 야권은 연합해 이를 저지하려 나서면서 가자 전쟁의 미래는 더욱 복잡하고 어두워질 것이다.

바이든 정부의 이스라엘·하마스전 외교전략 변화

1. 이스라엘의 방어권 적극 보호와 하마스 궤멸 지지 및 휴전 반대

팔레스타인 가자 지구를 통제하며 이란의 후원을 받는 이슬람 급진주의 무장 단체 하마스는 2023년 10월 7일, 이스라엘을 기습 공격했다. 하마스는 민간인 1,200여 명을 잔혹하게 살해했고, 250여 명을 납치했다. 10월 27일, 이스라엘은 '제2 독립전쟁'을 천명해 하마스를 뿌리 뽑고 인질을 구출하겠다고 대대적 공습과 지상전을 펼쳤다. 이스라엘군은 성명을 통해 팔레스타인 민간인에게 남쪽으로 대피를 통보하고, 사전 공습경보를 보냈지만 하마스 핵심 군사시설이 병원과 학교에 숨겨져 있거나 주거밀집지역에 있어 전례 없는 민간인 사망 피해가 발생했다.

이스라엘·하마스 전쟁 초기 바이든 정부는 중동 최대 우방국인 이스라엘의 자기 방어권과 하마스 궤멸 목표를 적극 지지했다. 하마스의 기습 공격 열흘 후인 10월 18일 바이든 대통령은 신변의 위험을 무릅쓰고, 미사일과 로켓이 오가는 이스라엘을 전격 방문해 미국의 변함없는 연대 의지를 표했다. 단 팔레스타인 민간인 피해를 최소화하기 위해 이스라엘에 외과 수술적 공격으로 하마스 대원만을 정밀하게 소탕할 것을 요구했다. 직후 가자 지구 내 알아흘리 병원 폭발 사고로 팔레스타인 자치정부·이집트·요르단과의 4자 회담이 취소되면서 아랍 지도자들을 직접 만나진 못했지만, 바이든 대통령은 역내 긴장 완화를 촉구했다.

이스라엘·하마스 전쟁 발발 한 달이 지나며 팔레스타인 사망자가 1만여 명에 달하자 11월 15일 유엔 안보리는 15개 이사국 중 12개국 찬성, 미국·영국·러시아 3개국 기권으로 이스라엘과 하마스 간 교전 중단을 촉구하는 결의안을 채택했다. 결의안은 인도주의 관점에서 교전을 즉각 중단하고, 하마스외 또 다른 급진주의 조직인 이슬라믹 지하드 등이 생포한 인질을 무조건 석방하라는 촉구를 담았으며, 국제법 준수 및 여성과 어린이 등 민간인 보호를 강조하는 내용이었다. 미국과 영국은 결의안에 하마스 테러를 규탄하는 내용이 빠졌다는 이유, 러시아는 휴전이 아닌 교전 중단이라는 표현을 사용했다는 이유로 기권했다.

유엔 안보리의 교전 중단 결의안이 통과되고 일주일이 지난 11월 22일 카타르의 중재로 협상이 타결되면서 12월 1일까지 하마스가 억류한 여성·어린이·노인 인질 107명과 이스라엘 내 팔레스타인 수감자 240명의 맞교환이 이뤄졌다. 이스라엘은 가자 지구로 의약품과 식료품 및 연료의 반입도 허용했다. 그러나 일주일 후 교전은 다시 시작됐고, 이스라엘군은 최대한 많은 수의 하마스 대원을 제거하고 인질 모두를 구출한다며 1월 말까지 고강도 작전을 암시했다.

12월 8일에는 휴전을 촉구하는 유엔 안보리 결의안이 상정됐으나, 미국은 10월 18일에 이어 두 번째로 반대 뜻을 고수했고 결의안 통과는 무산됐다. 미국은 이스라엘을 옹호하면서 휴전은 하마스에게 재무장 시간을 줄 뿐이고, 우선순위는 인질 석방이라며 '선(先) 석방, 후(後) 휴전' 원칙을 강조했다. 2024년 1월 16일에는 미국 상원에서 버니 샌더스 의원이 제안한 이스라엘의 가자 지구 인권 침해 여부에 대한 조사안이 반대 72표, 찬성 11표로 부결됐다. 이후 카타르, 이집트의 중재로 진행된 이스라엘과 미국, 하마스 간 인질 석방 협상은 돌파구를 찾지 못한 채 팔레스타인 사망자가 2만여 명에 달하면서 가자 지구의 인도주의 위기는 고조됐다.

2. 對팔레스타인 인도주의 지원 강화와 즉각 휴전 및 '두 국가 해법' 강조

2월 20일 유엔 안보리는 인도주의 휴전을 권고하는 결의안을 상정했으나, 미국이 세 번째로 거부권을 행사하면서 부결됐다. 그러나 가자 지구 인도주의 참사는 심각한 기근으로 악화하고, 어린이·여성의 희생이 급증하면서 국제사회의 비난 여론은 높아졌다. 3월 2일 미국은 아사 위기에 처한 가자 지구 주민을 위해 중부사령부 수송기로 3만 8,000명분 식량을 투하하는 첫 구호품 공중 투하 작전을 시작했다. 또 가자 지구 해안을 따라 하루에 트럭 수백 대 분량의 구호물자를 전달하도록 임시 항구 건설에 착수했다. 이스라엘은 유엔 팔레스타인 난민구호기구(UNRWA) 직원 12명이 하마스의 10월 7일 공격에 가담했다며 엄격한 심사 아래 구호 차량 소수에만 육로를 열었다. 미국에 이어 독일, 영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 아랍에미리트, 이집트, 요르단 등도 가자 지구 상공에 구호품을 투하했으나 생필품 공급은 턱없이 부족했다.

3월 20일, 토니 블링컨 미 국무장관은 전쟁 발발 후 여섯 번째로 중동 지역을 방문해 이스라엘과 팔레스타인, 사우디아라비아, 카타르, 이집트 지도자를 만나 인질과 수감자 맞교환 협상을 했다. 그러나 이스라엘과 하마스의 협상은 양측 요구 사항이 첨예하게 대립해 교착상태에 빠졌다. 이스라엘은 가자 지구에 남은 인질 130여 명 가운데 40여 명과 팔레스타인 수감자 800명을 맞교환하고 6주간 교전 중단을 제시했으나, 하마스는 선(先) 휴전과 가자 지구 군사작전 종식이 이뤄진 후에 인질과 수감자 맞교환을 주장했다.

협상의 기미가 보이지 않은 채 가자 지구 인도주의 위기는 한계점에 이르자 미국과 이스라엘 간 갈등이 불거지기 시작했다. 네타냐후 총리는 가자 지구 주민 150만여 명이 대거 피란해 있는 남부 라파 지역에 하마스 잔당이 숨어 있다며 소탕 작전 강행을 주장했다. 바이든 정부는 라파 공격에 대해 반대 의사를 밝혔다. 동시에 바이든 정부는 전후 가자 지구의 미래는 전적으로 팔레스타인 주민에게 달려 있다며 팔레스타인 자치정부의 역량을 강화해 '이스라엘과 팔레스타인이 영토와 평화를 맞바꿔 두 국가로 평화롭게 공존하자'라는 '두 국가 해법'을 거듭 강조했다. 1993년 역사적인 오슬로 평화협정에서 나온 해법은 팔레스타인이 서안 지역과 가자 지구를 영토로 삼아 독립 국가를 건설한 후 이스라엘과

팔레스타인이 서로를 국가로 인정한다는 원칙이다. 블링컨 장관은 네타냐후 총리에게 두 국가 해법에 대한 동의 없이 미국이 중재해 온 사우디아라비아-이스라엘 국교 수립은 없다며 장기 군사작전 철회를 압박했다.

결국, 3월 22일 미국은 최초로 의견을 바꿔 유엔 안보리에 가자 지구의 즉각 휴전을 촉구하는 결의안을 제출했으나 러시아와 중국은 정치적 의도가 담겼다고 거부권을 행사했다. 이어 3월 26일 미국은 한국, 일본, 스위스 등 유엔 안보리 10개국에 공동 발의한 휴전 촉구 결의안 투표에서 기권했고, 결의안은 14개국의 찬성으로 통과됐다. 이는 지난해 10월 이스라엘-하마스 전쟁 발발 후 최초로 채택된 가자 지구 휴전 촉구 결의안이었다. 결의안은 이슬람의 성스러운 달인 '라마단 기간(3월 10일~4월 9일)' 중 이스라엘과 하마스의 휴전, 즉각적이고 조건 없는 인질 석방, 국제법상 의무 준수 등을 포함했다. 미국은 공식적으로는 하마스의 10월 7일 테러 공격에 대한 규탄이 빠졌다는 이유로 기권했다.

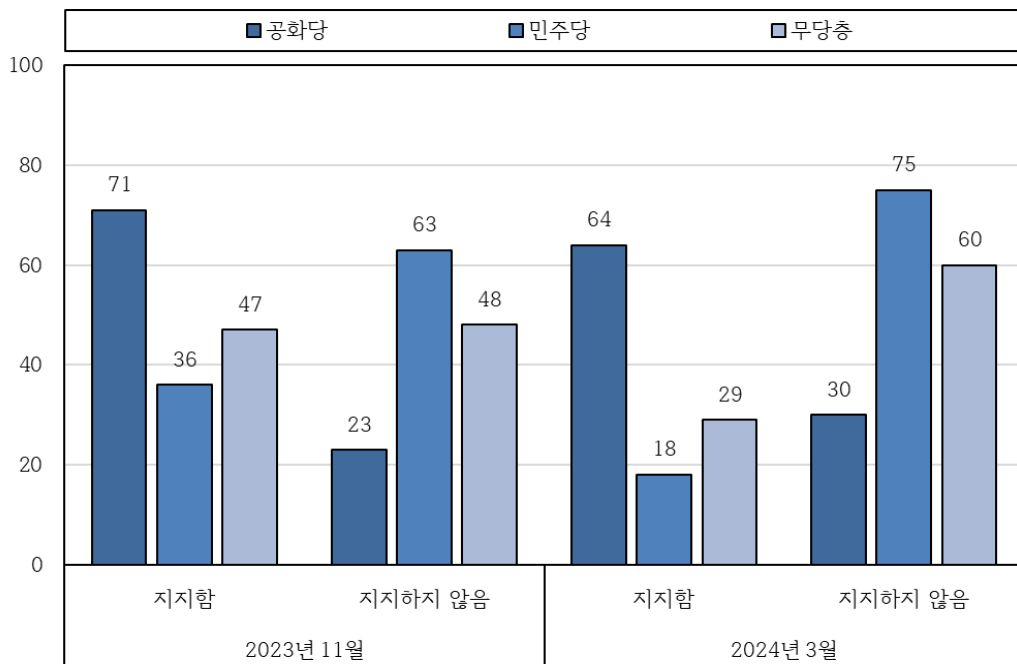
미국 외교전략 변화 결단의 배경과 함의

1. 대선 국면에서 미국 유권자와 정책 커뮤니티의 여론 악화

이스라엘의 군사작전을 향한 국제사회 비난이 높아지면서, 이에 대한 미국인의 지지도 떨어졌다. 2024년 3월 갤럽이 실시한 여론조사에 따르면 이스라엘이 가자 지구에서 벌이는 군사작전을 지지한다는 응답자는 36%로 나타났는데 이는 2023년 11월의 50%에서 감소한 수치였다. 또 공화당 지지자의 64%는 군사작전을 지지했지만, 민주당 지지자는 18%만 지지한다고 했다. 2023년 11월 조사에서는 공화당 지지자는 71%, 민주당 지지자는 36%가 지지 의사를 보였다([그림 1] 참조).¹ 미국산 무기가 이스라엘군의 무차별적 공습과 대규모 지상작전에 사용됐고, 미국이 유엔 안보리 휴전 결의안을 반복적으로 반대한 탓에 미국인 다수는 바이든 정부의 외교전략이 인권과 법치의 수호자를 자임하는 미국의 가치에 어긋난다고 여기는 것으로 풀이된다.

더구나 2024년 11월의 미국 대통령 선거를 앞둔 상황에서 바이든 정부의 전쟁 초기 친이스라엘 노선을 두고 기존 민주당 지지 연합 내부에서는 파열음이 발생했다. 미국 내 소수 인종으로 민주당에 우호적이었던 아랍계·무슬림 유권자는 바이든 대통령의 이스라엘 지원을 비난하며 '#바이든을 버려라'라는 낙선 운동을 활발히 벌여왔다. 아랍계·무슬림 유권자 인구는 전체의 1.5% 내외로 많은 수는 아니지만, 주요 경합주에 집중적으로 거주하고 있어 선거에서 의미 있는 변수로 작용할 수 있다.

[그림 1] 이스라엘의 가자 지구 군사작전에 대한 미국인의 의견 (%)



이들이 바이든 불신임 운동을 활발하게 펼치고 있는 지역인 미시간주, 미네소타주, 애리조나주 등은 대선 향방을 좌우하는 경합주이기 때문에 아랍계·무슬림 표심이 선거 결과에 미치는 영향력은 무시할 수 없다. 2월 27일 대선의 주요 격전지 중 하나인 미시간주에서 치러진 민주당 프라이머리에서 약 13%, 3월 5일 미네소타주 프라이머리에서는 약 19%가 '지지 후보 없음'에 기표해 불신임 의사를 표출했다. 이는 이스라엘을 적극 옹호한 바이든 정부를 향해 아랍계·무슬림 및 젊은 세대 유권자가 불만과

저항을 드러낸 것이다.² 바이든 정부는 지지층의 표심 이탈이 나타나자 이스라엘-하마스전 외교전략을 수정하고 신뢰를 회복해야 했다.

미국의 대외 정책을 책임지는 국무부 내에서도 바이든 정부의 외교전략에 대한 우려가 제기됐다. 2023년 11월 국무부 직원 100여 명이 정부의 이스라엘 지원을 우려하는 전문에 집단 서명하며 편향된 정책이 국익을 해친다고 주장했다. 2023년 10월, 2024년 3월에는 이스라엘에 대한 미국의 무기 지원에 항의하며 국무부 직원 두 명이 각각 사임하기도 했다.³

한편, 이스라엘-하마스 전쟁이 일어난 직후 레바논, 이라크, 시리아, 예멘 등지의 친이란 프록시 조직은 하마스와 연대를 선언하고 팔레스타인을 해방한다며 동시다발적 도발로 전선 확대를 노렸다. 이들 무장 조직은 이라크와 시리아 내 미군 기지를 드론과 로켓으로 160여 차례 공격하고, 특히 예멘의 후티 반군은 홍해를 지나는 국제 상선을 미사일과 드론, 소형 보트로 30차례 넘게 피습했다. 미국은 다국적 함대를 모아 홍해 선단을 지키는 번영의 수호자(Prosperity Guardian) 작전, 영국과 함께 후티 반군을 선제공격하는 포세이돈 궁수(Poseidon Archer) 작전으로 대응했다. 나아가 미국과 영국이 호주, 캐나다, 네덜란드, 바레인 등의 도움을 받아 후티 반군의 미사일과 무인기 시설 등 8곳을 공격했다. 2024년 1월 말에는 이라크의 친이란 민병대가 발사한 드론으로 미군 3명이 숨지고 40여 명이 다치자 바이든 정부는 강력한 응징을 선언했다. 2월 초 미군은 이라크·시리아·예멘 내 이란 프록시 조직의 지휘 본부와 군사 시설 85여 곳에 125차례 이상 보복 공습했다.

미국 정가에서는 바이든 정부의 중동 정책, 특히 對이란 및 이란 프록시 억제책의 실패에 대한 비판이 일었다. 바이든 정부가 '도널드 트럼프 정부 지우기'의 하나로 이란을 향해 유화책을 펼치자, 이란 프록시 조직이 그 틈을 이용해 역량을 키웠고 결국 이들의 도발에 미국과 우방 동맹국이 끌려다니는 결과를 낳았다는 것이다.⁴ 트럼프 정부가 임기 마지막 날인 2021년 1월 19일에 이란의 대표 프록시 조직인 예멘 후티 반군을 테러 조직으로 지정했으나 바이든 정부는 출범 직후인 2021년 2월 16일 이를 철회했다. 트럼프 정부가 파기한 이란 핵 합의 복원과 교착상태에 빠진 예멘 내전의 평화 협상 추진을 위해 외교적 인센티브 제공 차원에서 후티 반군을 테러 조직 명단에서 제외한 것이다. 사우디아라비아와

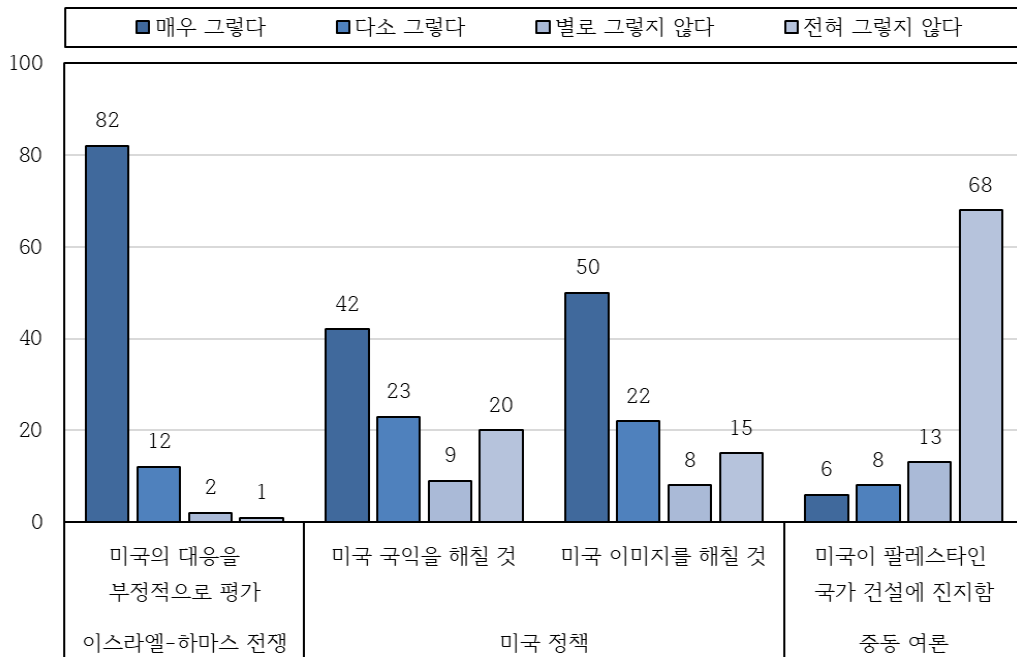
아랍에미리트는 자국과 이스라엘을 미사일과 드론으로 공격해 온 후티 반군의 테러 조직 재지정을 바이든 정부에 요청했으나 받아들여지지 않았다.

바이든 정부는 결국 2024년 1월 17일 후티 반군을 다시 테러 조직으로 지정했다. 단 '특별지정 글로벌테러리스트(SDGT)'로만 재지정해 미국에 있는 모든 자산 동결과 미국인과의 거래 금지 조치를 내렸고, 내전 상태인 예멘에 인도주의 지원을 고려해 '외국테러조직(FTO)' 재지정은 하지 않았다. 곧이어 바이든 정부는 이스라엘·하마스 전쟁 초기의 입장에서 탈피해 對팔레스타인 인도주의 지원을 강화하고 즉각 휴전을 촉구했다. 미국의 이러한 외교전략 변화는 이란의 대표 프록시 조직인 후티 반군의 무력 공세에 떠밀려 뒤늦게 수습한 결과이자, 對이란 유화책의 실패 만회작이라는 평가에서 벗어나긴 어려워 보인다.

2. 중동 내 여론 악화

가자 지구 내 사망자가 크게 늘면서 이스라엘·하마스 전쟁에서 이스라엘을 옹호한 미국은 중동은 물론 글로벌 사우스의 비난을 받았고, 도덕성에 심각한 타격을 입었다. 특히 아랍 지역 대미 여론은 심각하게 악화했다. 2023년 12월부터 2024년 1월 아랍 센터 워싱턴 DC(Arab Center Washington DC)와 아랍 정책 연구 센터(The Arab Center for Research and Policy Studies)가 벌인 여론조사에 따르면 알제리, 이집트, 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 리비아, 모리타니, 모로코, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 수단, 튀니지, 팔레스타인 서안 지역, 예멘 등 아랍 16개국 시민은 94%가 이스라엘·하마스 전쟁에서 미국이 취한 태도에 대해 부정적이라고('매우 나쁨' 82%, '나쁨' 12%) 답했다. 응답자의 65%가 미국의 이스라엘·하마스 전쟁 정책이 미국 국익을 해칠 것으로 봤고, 72%는 미국 이미지를 해칠 것이라고 답했다. 81%는 미국이 팔레스타인 국가 건설을 진지하게 생각하지 않는다고 응답했으며, 76%는 전쟁 발발 후 미국에 대한 견해가 부정으로 변했다고 밝혔다. 또 응답자의 51%는 미국을 이스라엘, 이란, 중국, 러시아보다 중동 지역 안보와 안정에 큰 위협으로 여긴다고 답했다([그림 2] 참조).⁵

[그림 2] 이스라엘-하마스 전쟁과 미국의 대응에 대한 아랍 여론 (%)



전쟁 기간 중동 내 라이벌 국가인 사우디아라비아와 이란, 나토 회원국 튀르키예를 포함한 역내 국가 대부분은 한목소리로 이스라엘을 성토했고 즉각 휴전을 촉구하면서 휴전에 반대한 미국을 향해 공동전선을 구축했다.⁶ 하마스의 이스라엘 기습 공격 사흘 후인 10월 11일에는 무함마드 빈 살만 알 사우드 사우디아라비아 왕세자와 에브라힘 라이시 이란 대통령이 2023년 관계 복원 후 처음으로 전화 통화를 했다. 이들은 무차별 공습으로 비롯된 가자 지구 인도주의 위기에 대한 책임을 이스라엘에 묻고 팔레스타인 민간인을 위한 긴급 구호를 강조했다.⁷ 11월 초에는 튀르키예와 요르단이 이스라엘에서 자국 대사를 철수했고, 11월 11일 사우디아라비아가 긴급 개최한 이슬람권 최대 국제기구인 이슬람협력기구(Organisation of Islamic Cooperation) 특별 정상회의에서는 이란, 튀르키예, 이집트, 요르단 등이 모여 이스라엘의 군사작전을 비난하고 휴전을 촉구했다.

3. 네타냐후 정부의 과도한 독자 행보와 미국·이스라엘 관계 악화

2024년 3월 들어 가자 지구 사망자 수가 3만 명을 넘어서고 아사자마저 속출하면서 미국과 유럽, 중동 여러 나라는 구호품 공중 투하 작전을 벌였다. 이 상황에도 네타냐후 총리는 하마스 궤멸이란 목표 달성을 위해 하마스의 최후 보루로 알려진 라파 지역 작전 강행을 천명해 바이든 정부와 충돌했다. 라파 작전은 미국, 유럽연합, 국제사회가 인도적 재앙을 우려해 강경하게 반대해 온 사안이다. 네타냐후 총리에 따르면 이스라엘군은 6개월여 동안 가자 지구 북쪽에서 아래로 밀고 내려오는 지상전을 통해 하마스 18개 대대를 격퇴했고, 라파 지역에 진입해 몇 주만 더 밀어붙이면 하마스 잔존 병력 4개 대대를 섬멸하며 이른바 완전 승리가 가능하다. 그러나 바이든 정부는 이스라엘군에 가자 지구의 인도주의 위기를 해결할 전쟁 전략이 없고, 하마스 소탕에 대한 현실적 개념 정의도 불분명하다며 현재의 장기전이 더는 효과적이지 않다고 비판했다.⁸

아울러 네타냐후 총리의 전후 시나리오도 바이든 정부와 국제사회가 지지하는 '두 국가 해법'에 정면으로 어긋난다. 팔레스타인 독립 국가 수립을 부정하는 네타냐후 총리와 극우 성향의 측근 엘리트는 전쟁이 끝나면 이스라엘이 가자 지구를 재점령하거나, 적어도 초기에 치안 유지 보안군으로 주둔하겠다는 계획을 밝혔다.⁹ 하지만, 바이든 정부가 구상하는 전후 두 국가 해법에 따르면 가자 지구 통치권은 서안 지역의 팔레스타인 자치정부에 이양한다.

결국, 바이든 정부는 이스라엘의 리더십 교체까지 압박했고 미국과 이스라엘은 첨예하게 갈등했다. 미국은 3월 4일 네타냐후 총리의 정치적 라이벌로 전시 내각에 참여 중인 중도 성향의 베니 간츠 국민통합당 대표이자, 전 참모총장을 백악관으로 초대해 가자 지구 민간인 보호와 구호품 반입에 협조해 달라고 촉구했다. 카멀라 해리스 부통령, 제이크 설리번 백악관 국가안보보좌관, 여야 고위급 의원들은 '네타냐후 거리두기'를 공개적으로 드러내며 간츠 대표와 회동했다. 3월 14일에는 미 정계에서 대표적 친이스라엘 인사로 꼽히는 척 슈머 민주당 상원 원내대표가 네타냐후 총리야말로 평화의 장애물이라고 저격하며, 이스라엘에 새 선거가 시행돼 지도부 교체가 이뤄져야 한다고 했다.¹⁰ 또 미국의 이스라엘 원조가 조건부 형식을 띠 수도 있다면서 미국이 이스라엘에 갖는 큰 레버리지인 38억 달러

규모의 연간 군사 지원비로 네타냐후 총리를 공개적으로 압박했다. 네타냐후 총리는 미국의 입장을 내정 간섭이라며 강하게 반발했다.¹¹

이스라엘·하마스 전쟁 전부터 바이든 정부는 네타냐후 정부의 유대인 불법 정착촌 확장과 팔레스타인 시위대 유혈 진압 정책을 비판했고, 미국 유대인 커뮤니티에서도 반네타냐후 여론이 급증했다. 2021년 출범한 바이든 정부는 지금까지 네타냐후 총리를 백악관에 초대하지 않았다. 전쟁 시작 후 서안 지역 유대인 정착촌에 사는 이스라엘 주민이 팔레스타인 주민에게 폭력을 행사하자 2023년 11월 미국 정부는 서안 지역의 폭력에 대해 행정명령을 발표했고, 12월에는 블링컨 국무장관이 폭력행위 가담자에 대한 미국 비자 금지 조치를 내렸다. 나아가 2024년 2월에는 이스라엘 정착촌 주민 4명을 제재한 데 이어, 3월 정착촌 구역을 처음으로 제재 대상에 올려 미국 내 자산 동결, 미 입국 제한, 미 금융 기관 접근 차단 등을 적용했다.¹²

이스라엘 내에서도 3월부터 아직 돌아오지 못한 인질 130여 명의 귀환, 네타냐후 총리의 퇴진, 조기 총선 실시를 촉구하는 반정부 시위가 연일 조직됐다. 전쟁이 끝나면 바로 이스라엘 시민은 하마스의 기습 공격을 막지 못한 네타냐후 총리와 극우 연립정부에 엄중한 책임을 물을 것이다. 국내외 정치 기반을 모두 잃고 퇴출 위기에 처할 수 있는 네타냐후 총리는 자신의 정치적 이익을 최대한 확보하기 위해 전쟁을 무리하게 이어가고 있다는 해석은 설득력이 있다.

미국의 전후 평화 구상 전망

바이든 정부가 3월 25일 이스라엘·하마스 전쟁의 휴전을 촉구하는 유엔 안보리 결의안에 거부권을 행사하지 않기로 하면서 미국과 이스라엘 간 긴장은 최고조에 달했다. 전쟁 초기 이스라엘을 옹호하던 바이든 정부는 3월에 들어와 가자 지구의 민간인 희생이 도를 넘어섰다는 비판 앞에서 라파 작전 절대 반대, 유대인 정착촌 제재 등으로 네타냐후 총리와 극우 엘리트를 압박해왔다. 또 '두 국가 해법' 원칙에 따라 전후 평화 구상을 적극 제시했다. 미국은 첫 번째 단계로 교전의 즉각 중단 혹은 휴전, 이스라엘 인질과 팔레스타인 수감자의

맞교환, 하마스 지도부의 가자 지구 추방을 달성한 후 두 번째 단계에서 하마스의 무장 해제와 이스라엘군의 가자 지구 철수를 제안했다. 최종 단계는 역량 있고 정당성 높은 팔레스타인 자치정부의 주도로 가자 지구와 서안 지역을 재통합해 독립 국가 건설을 실현하며, 이 과정에서 주변 아랍국가가 재정, 군사적 도움을 제공한다는 내용이다.¹³

나아가 바이든 정부는 현재의 갈등 구도에 책임이 있는 네타냐후 총리의 정부, 마무드 아바스 팔레스타인 자치정부 수반의 정부 역시 물러나야 한다고 봤다.¹⁴ 아바스 수반이 이끄는 팔레스타인 자치정부는 무력 충돌의 직접 당사자가 아니지만, 무능하고 부패한 통치로 주민에게 신뢰를 주지 못했기에 새 평화 구상에서 배제된다는 논리다. 미국의 압박 끝에 3월 14일 무함마드 무스타파 박사가 팔레스타인 자치정부의 새 총리로 임명됐고 28일에는 기술관료로 구성된 초당적 정부 구성이 발표됐다. 서안 지역의 신임 총리는 가자 지구 전후 재건과 부정부패 청산 및 통합 팔레스타인 건설에 힘쓸 것을 선언했다. 팔레스타인 자치정부의 교체를 이뤄낸 바이든 정부는 이스라엘의 리더십 교체를 위한 9월 조기 총선 실시도 여러모로 압박하고 있다. 바이든 정부의 지지를 받는 간츠 대표는 4월 3일 기자회견을 열어 이스라엘의 대통합과 국제 평판의 회복을 위해 9월 조기 총선 실시를 촉구했다.

한편 전쟁 발발 이래 전 세계적으로 대미 여론이 악화하자 러시아와 중국은 이를 틈타 미국의 신뢰도 추락을 부추겼다. 전시 허위 정보가 플랫폼 알고리즘을 통해 빠르게 확산하면서 러시아와 중국발 SNS는 확인되지 않은 뉴스를 퍼뜨렸고 미국에 불리한 여론이 형성됐다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 하마스 지지 의견을 적극적으로 밝혔고, 하마스 지도부는 이런 러시아에 감사를 표했다. 중국은 미국을 역내 혼란을 부추기는 편파적 패권 세력으로 비난했고, 자신을 중립적이고 평화를 추구하는 중재자로 미화했다.¹⁵

그럼에도 미국이 이스라엘·팔레스타인 갈등에서 외교·군사적 자원을 가용할 능력과 의지가 있는 유일한 강대국이라는 점은 다시 확인됐다. 러시아와 중국은 미국과 서구의 이중 잣대를 거세게 비판했지만 정작 실질적 중재나 외교적 해결 노력에는 나서지 않았다. 특히 2023년 수니파 대표국 사우디아라비아와 시아파 종주국 이란을 중재해 양국의 관계 정상화를 이끈

중국은 이스라엘과 하마스는 물론 주변국을 움직일 만한 뾰족한 수단이 없어 이번에는 중재력을 발휘하지 못했다. 뿐만 아니라 중국은 하마스와 연대한다는 후티 반군의 무차별적인 민간 선박 공격으로 국제적 우려가 커짐에도 다국적 연합이 조직한 홍해의 안전과 항행 자유 확보 작전에 참여하지 않았고, 독자 해결 방안을 제시한 적도 없다.¹⁶ 후티 반군은 중국과 러시아 선박에는 안전한 항로 제공을 약속했고, 중국은 자국 선박의 홍해 운항을 독려하며 상업적 기회로 활용했다.

바이든 정부가 네타냐후 총리의 교체를 압박하던 중인 4월 13일 이란이 미사일과 드론 300여 기를 발사해 처음으로 이스라엘 본토를 직접 공격했다. 옛새 뒤 이스라엘이 절제된 보복 공격을 결단하면서 두 나라 모두 명분 쌓기와 출구 확보에 성공했고 확전의 위기는 우선 봉합됐다. 전례 없는 이란의 도발로 이스라엘 지원에 대한 시급성이 부상하자 미 하원은 4월 20일 260억 달러 규모의 안보지원 예산안을 6개월여 표류 끝에 통과시켰다. 대신 바이든 정부는 서안 지역에서 인권 유린 혐의를 받는 이스라엘군 소속 특수 부대에 대한 제재 카드를 꺼내 압박의 고삐를 당기고 있다.

바이든 정부와 간츠 대표의 바람대로 9월 조기 총선이 실시될 가능성은 매우 크지 않다. 조기 총선을 위해서는 전체 120석 가운데 61석 이상의 동의가 필요하며 현재 네타냐후 총리가 이끄는 극우 연립정부의 64석 가운데 적어도 5석이 이탈해야 한다. 그러나 국가 안보 실패, 인질 구출 지연, 전쟁 장기화의 책임론으로 네타냐후 총리의 지지율이 급락했기에 현재 연립정부 멤버는 전쟁 승리가 우선이라며 조기 총선 요구에 격렬히 저항한다. 물론 시민 대다수는 연립정부의 이러한 반대를 정치 생명의 연장을 위한 꼼수로 여기며 네타냐후 총리 퇴진 요구 시위를 이어가고 있다. 4월 초 간츠 대표가 조기 총선을 공식적으로 촉구한 이래 의회 앞에서는 총리 사임, 조기 총선, 인질 구출을 요구하는 10만 명 규모의 범국민 시위가 열리고 있다. 또 가자 지구 지상전이 길어지고 이스라엘군 사상자도 늘어나면서, 네타냐후 정부가 밀고 있는 초정통파 유대교도의 병역 면제 정책에 대한 반대도 더욱 높아지고 있다.

최근 이란의 전례 없는 대규모 공격 과정에서 이스라엘 시민들은 최대 우방국 미국의 역량과 가치를 다시 한번 각인했다. 미국 중부사령부의 통합 방어 체계 아래서 활약한 영국, 프랑스, 요르단과 아랍 걸프국의 활약이 없었다면 이란발 300여 발사체 중 99% 요격 방어는 불가능했다. 따라서 시민들은 악화일로로 치닫는 자국 총리와 미국 대통령의 관계를 국가 안보의 실존적 위협으로 느낄 수 있다. 이란의 공격에 대한 두려움이 강한 리더를 원하는 민심을 자극할 수도 있으나 네타냐후 총리의 라파 작전 강행으로 미국과의 관계가 최악으로 치달으면 민심은 총리 편에 서지 않을 것이다. 이스라엘 내부에서 미국에 대한 선호도가 높아질수록 미국에 정면으로 맞서는 네타냐후 총리의 독단적 행보를 둘러싼 국내 여론이 더 나빠질 것이다. 결국 네타냐후 총리는 11월 미 대선에서 자신에게 우호적인 트럼프 대통령의 당선을 기대하며 휴전을 최대한 미룰 것이고 야권과 시민사회는 9월 조기 총선 시행을 위해 反네타냐후 시위를 조직적으로 확산해 사퇴 압박에 나설 것이다.

한편 우리 정부는 2024년 2월 이스라엘의 라파 지역 군사작전에 대해 우려를 표명하며 국제법에 따른 민간인 보호를 촉구했다. 4월에는 지난해 10월에 이어 가자지구의 상황 개선을 위해 800만 달러 규모의 팔레스타인 인도적 지원금 추가 제공을 발표했다. 더불어 한국은 같은 달 팔레스타인의 유엔 정회원국 가입을 총회에 권고하는 안보리 결의안 표결에서 찬성표를 던졌다. 비록 미국이 이스라엘과 팔레스타인 자치정부 간 당사자 협상이 먼저 이뤄져야 한다며 거부권을 행사하면서 결의안은 부결됐으나 우리 정부는 팔레스타인의 유엔 가입 열망에 공감하고, 두 국가 해법 지지를 재확인한다는 입장을 명확히 했다. 이처럼 글로벌 중추 국가의 목표를 내세운 한국이 국제 규범 지지는 물론 글로벌 사우스와의 가교 역할을 위해서 팔레스타인 인도주의 지원을 강조하고 이스라엘·팔레스타인 갈등의 평화적 해결에 목소리를 내는 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

¹ 2024년 3월 1일부터 같은 달 20일까지 미국에 거주하는 18세 이상 성인 남녀 1,016명을 대상으로 무작위 전화 인터뷰를 통해 조사했다. <https://news.gallup.com/poll/642695/majority-disapprove-israeli-action-gaza.aspx>

² Edward Helmore, 2023, "Muslim leaders in swing states pledge to 'abandon' Biden over his refusal to call for ceasefire," *The Guardian*, December 3; Elena Moore, 2024, "'Uncommitted' movement spreads to Super Tuesday states," *NPR*, March 6; Andrea Shalal and Andrew Hay, 2023, "No ceasefire in Gaza, no votes, Muslim Americans tell Biden," *Reuters*, November 1.

³ Robbie Gramer, 2023, "The Storm of Dissent Brewing in the State Department," *Foreign Policy*, November 1; John Hudson, 2024, "U.S. floods arms into Israel despite mounting alarm over war's conduct," *The Washington Post*, March 6.

⁴ Danielle Pletka, 2024, "Whatever Happened to Biden's Iran Policy?," *Foreign Policy*, March 26; Douglas E. Schoen and Saul Mangel, 2024, "Biden's failure to deter Iran risks World War III in the Middle East," *The Hill*, January 22.

⁵ 2023년 12월 12일부터 2024년 1월 5일까지 아랍 16개국에 거주하는 성인 남녀 8,000명을 대상으로 무작위 전화 인터뷰를 통해 조사했다. <https://arabcenterdc.org/resource/arab-public-opinion-about-israels-war-on-gaza/>

⁶ "Muslim leaders call for immediate end to Israeli war on Gaza at Riyadh summit," *Press TV*, November 11, 2023; "Arab-Islamic summit rejects justifying Gaza war as Israeli self-defence," *Al Jazeera*, November 11, 2023.

⁷ "HRH Crown Prince Receives Phone Call from Iranian President," *Saudi Press Agency*, October 12, 2023; "Iran's Raisi, Saudi Arabia's MBS discuss Israel-Hamas war," *Al Jazeera*, October 12, 2023.

⁸ Brian Katulis, 2024. "Gaps between Biden and Netanyahu surface in public" *Middle East Institute Briefing*, March 11.

⁹ *Expert Views: What is needed to end the war in Gaza?*, 2024, Middle East Institute, April 4.

¹⁰ Patricia Zengerle, 2024, "Schumer calls for new elections in Israel, criticizes Netanyahu," *Reuters*, March 15.

¹¹ Jeff Mason, Doina Chiacu and Patricia Zengerle, 2024, "Biden's Israel shift: not enough for Democrats, too much for Republicans," *Reuters*, April 6.

¹² David Remnick, 2024, "The Price of Netanyahu's Ambition", *The New Yorker*, January 14; Patrick Wintour, 2024, "The new world disorder: how the Gaza war disrupted international relations", *The Guardian*, April 6.

¹³ Jonah Blank, 2024, "How Biden Can Get Tough on Netanyahu: The Pressure Points That Give America Leverage Over Israel", *Foreign Affairs*, March 14; Merissa Khurma, 2024, "Biden's Stance on the Palestinian-Israeli Conflict: A Call for Humanitarian Aid and a Two-State Solution", *Wilson Center Viewpoints Series*, March 8.

¹⁴ Itamar Rabinovich, 2024, "Biden and Netanyahu: A crisis in perspective", *Brookings Brief*, April 2.

¹⁵ "Misinformation about the Israel-Hamas war is flooding social media. Here are the facts", *AP*, October 31, 2023; Steven Lee Myers and Sheera Frenkel, 2023, "In a Worldwide War of Words, Russia, China and Iran Back Hamas," *The New York Times*, November 3.

¹⁶ Jonathan Fulton, 2024, "China doesn't have as much leverage in the Middle East as one thinks—at least when it comes to Iran," *Atlantic Council MENA Source*, February 1.



장지향

지역연구센터

장지향 박사는 아산정책연구원의 중동센터 선임연구위원이자 센터장이다. 외교부 정책 자문위원(2012-2018)을 지냈고 현재 산업부와 법무부 자문위원으로 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교 (University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요연구 분야는 중동 정치경제, 정치 이슬람, 비교 민주화, 극단주의 테러와 안보, 국제개발협력 등이다. 저서로 «최소한의 중동 수업» (시공사 2023), 클레멘트 헨리(Clement Henry)와 공편한 *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?*(Palgrave Macmillan 2013), 주요 논문으로 「중동 독재 정권의 말로와 묵한의 미래」 (아산리포트 2018), "Disaggregated ISIS and the New Normal of Terrorism" (Asan Issue Brief 2016), "Islamic Fundamentalism" (International Encyclopedia of the Social Sciences 2008) 등이 있다. 옮긴 책으로는 파와즈 게르게스(Fawaz Gerges)의 «지하디스트의 여정» (아산정책연구원 2011)이 있다.