EMERiCs
이슈분석

2016년 12월 16일
중남미 | [정치] 중남미 일반

트럼프 차기 미(美)행정부하의 이스라엘 대미 외교 정책 전망

안승훈 전임연구원
건국대학교 중동연구소

주요 내용

□ 트럼프 차기 정부, 미국 우선주의에 근거한 대중동정책을 추진할 것으로 전망됨.

□ 이스라엘은 오바마 행정부의 소극적 개입주의가 중동의 불안정을 심화시켰을 뿐만 아니라 역내 권력의 공백 상태를 야기했다고 보고 있음.

□ 트럼프의 미국 우선주의는 궁극적으로 이스라엘의 전통적 외교정책 목표와 많은 면에서 부합하며, 양국 간의 상호 전략적 국익 증진에도 기여할 것으로 판단하고 있음. 그럼에도 불구하고 '트럼프 독트린'이 복잡한 중동 역내 문제를 해결함에 있어 효과적으로 작용할지에 대해 우려하고 있는 것 또한 사실임.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
TEL 044-414-1076 E-MAIL emerics@kiep.go.kr
http://www.emerics.org/ http://www.kiep.go.kr/

EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 동향세미나의 내용을 전재하거나 제3자에게 배포하는 것을 금합니다.
본 이슈분석에 대한 저작권 책임은 연구진 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

1 이슈 현황

트럼프 당선자의 대중동정책에 대한 구체적인 방향은 아직 정해지지 않은 상황에서 미국 우선주의[1]를 바탕으로 한 미국의 국익 우선주의가 강하게 작동될 것으로 예상됨.

- 특히 트럼프 당선자는 중동 외교정책에 있어 오바마 행정부가 추구했던 '균형자적 중재자' 역할에 대해 강한 불신을 갖고 있기 때문에 오바마의 행정부의 대중동 정책과는 분명한 차별화를 시도할 것임.

- 미국 대선에서 미-이스라엘 외교 문제가 주요 선거 이슈는 아니었지만, 공화당 후보 트럼프의 대통령 당선은 이스라엘의 외교 정책에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 현재 트럼프의 대이스라엘 정책 또한 미국의 대중동정책처럼 명확한 정책 기조를 밝히지 않고 있음.
  - 그러나 이란 핵 협정, 시리아 내전, 팔레스타인 문제 등과 관련하여 오바마 행정부와는 차별적인 노선을 취할 것으로 보임.

- 이러한 가운데, 현재 이스라엘 집권당인 리쿠드당을 중심으로 한 이스라엘 우파 진영은 트럼프 행정부에 대한 정책의 변화에 큰 기대를 걸고 있음.
  - 이스라엘 가정당(Home Party) 당수이자 이스라엘 교육부 장관인 나프탈리 베네트는 언론과의 인터뷰에서 "트럼프의 승리는 팔레스타인 국가를 전제로 한 두 국가론의 종말을 의미한다"고 밝혔음.[2]

- 이스라엘 의회는 이스라엘 정착촌 건설을 합법화하는 법안을 추진 중이며, 동예루살렘에 이스라엘 주거단지를 건설하는 계획을 발표하였음.

- 트럼프의 이스라엘 정책 자문 데이비드 프리드먼도 이스라엘 서안지구의 정착촌 건설은 불법이 아니라는 입장을 밝히며 트럼프의 친이스라엘 성향을 예고하였음.

2 원인과 분석

중동에서의 미국의 전통적 역할 복원 기대

1) America First
2) "트럼프 당선은 이스라엘의 기회," News 1 (2016. 11월 15일). (검색일: 2016. 12. 9.) http://www.newsis.com/pict_detail/view.html?pict_id=NISI20161115_0012395449

- 이스라엘은 대미 외교 관계에 있어 오바마 행정부와의 외교 관계가 이스라엘 역사상 최악의 외교 관계로 보고 있음.
  - 즉 미국의 이란 핵 협정 체결에서부터 팔레스타인 국가 건설을 전제로 한 두국 가론까지 양국은 심각한 이견을 보였음.
  - 특히 이스라엘은 오바마 행정부의 소극적 개입주의가 중동의 정치 불안정을 심화시켰고, 이로 인해 중동 역내에서 일종의 권력 공백 상태가 발생하였다고 보고 있음.

- 오바마 행정부의 '과도한 조심성'과 소위 '레드 라인(Red Line)' 위반자들에 대한 강력한 제제 불이행은 이스라엘, 터키, 이집트, 사우디 등 전통적인 미국의 우방 국가의 역내 입지 약화뿐만 아니라 이슬람주의 세력들의 정치 세력화, IS[3]의 등장 및 이란의 영향력 확대 현상 등을 초래하였다고 보고 있음.[4]

- 현재 트럼프 당선자는 외교 정책에 있어 '정책의 연속성'보다는 '정책의 변화'의 변화에 초점을 두고 있기 때문에 미국의 대이스라엘 정책 또한 변화가 있을 것으로 예상됨.

- 이스라엘은 트럼프 차기 정부가 중동에서의 중심적 역할을 복원하고 이스라엘뿐만 아니라 미국의 전통적인 역내 우방 국가인 이집트, 터키, 사우디, 등과의 외교적 신뢰관계를 회복할 것으로 기대함.

- 이와 함께 이스라엘은 트럼프에게 자국의 외교 정책 목표가 미국 우선주의와도 일치하며, 궁극적으로 이스라엘과의 외교 관계 복원이 미국 국익의 극대화에도 부합하다는 사실을 강조할 것으로 보임.

장기적인 차원에서 이란 핵 협정의 무력화 시도

- 이스라엘은 미국-이란 핵 협정에 대한 근본적인 불신과 함께 이를 통해 이란의 핵무장 가능성이 더욱 공고화될 수 있다고 보고 있음.
  - 이는 결국 중동의 군사적 균형을 훼손할 뿐만 아니라 중동 역내 국가들 사이에 핵 경쟁을 초래할 수 있다고 경고하고 있음.
  - 특히 오바마 행정부가 이란 핵 협상 과정에서 보여준 이스라엘에 대한 '의도적 배제'는 양국가 간의 기본적인 외교적 신뢰 토대를 흔들었다고 보고 있음.[5]

3) Isalmic State
4) Amos Yadlin, "Israel and the United States: An Opportunity to Strengthen the Special Relationship," INSS Insight No. 868, Novemer 15, 2016.
5) "Netanyahu Says He Looks Forward to Discussing 'Bad Iran Deal' With Trump," Haaretz (2016년 12월 4일). 검색일 (2016. 12. 8) http://www.haaretz.com/israel-news/1.756940

- 이스라엘은 이란의 핵 협정 준수 의지를 의심하고 있는 가운데, 이란이 10월과 11월 두 달에 걸쳐 장거리 미사일 발사 실험을 강행함으로써 결코 핵무기 개발 의지를 포기하지 않았다고 판단하고 있음.[6)]

- 하지만 이스라엘은 트럼프 행정부가 이란의 핵협정을 완전히 파기하거나 새롭게 재협상을 추진하기는 현실적으로 불가능한 것으로 보고 있음.
  ○ 대신 이스라엘은 이란 핵협정의 장기적인 무력화를 위해 이란이 핵협정 위반에 대한 강력한 공동 감시와 이에 대한 제재 수단을 미국에 요구할 것으로 판단됨.

- 이와 함께 이란은 이스라엘의 주요 안보 위협 대상인 시리아 아사드 정권, 헤즈볼라 및 하마스에게 군사 무기를 공급하고 있다고 판단하고 있어, 트럼프 행정부가 외교적 압박 수단을 통해 이란의 군사지원 중단을 촉구할 것으로 보임.

아사드 정권의 퇴진 및 시리아 내전의 이스라엘 확산 저지

- 시리아 내전은 중동 역내 불안정의 가장 큰 요인이자 이스라엘 국가 안보의 잠재적 위협 요인으로 파악하고 있음.
  ○ 특히 시리아는 이스라엘과 직접적으로 국경선을 접해있어 시리아 내전의 이스라엘 확산을 우려하고 있음.

- 1993년 오슬로 평화협정 체결, 이스라엘-요르단과의 외교 관계 수립 등에 힘입어 양국은 1995년 골란 고원 반환 및 이스라엘 국가 인정 등과 관련하여 평화협상을 시도하였으나, 합의를 보지 못하고, 계속 군사적 긴장 상태를 유지해왔음.

- 이스라엘은 시리아 내전 발발을 계기로 시리아 아사드 정권의 교체를 희망하고 있으나, 내전의 장기화 및 러시아와 이란의 개입으로 아사드 정권의 교체가 발생하지 않을 것으로 판단하고 있음.

- 최근 들어 이스라엘-시리아 국경선 부근 골란 고원에 헤즈볼라뿐만 아니라 알카에다 산하 조직인 알 누스라 전선이 활동하고 있으며, 심지어 IS 전투원 또한 골란 고원 지역에서 전투 활동을 벌이고 있어 시리아 내전의 이스라엘 국경선 확산을 우려하고 있음.

- 이스라엘은 아사드 정권이 붕괴되더라도 이스라엘에 대해 우호적인 정권이 등장하기는 사실상 불

6) "중국 묵인 속 북·이란, 핵·미사일 교류," 세계일보 (2016년 1월 10일). (검색일: 2016. 12. 9.) http://www.segye.com/content/html/2016/01/10/20160110001955.html?OutUrl=naver

가능하다고 판단하고 있으며, 러시아는 아사드 정권의 붕괴를 결코 좌시하지 않을 것으로 판단하고 있음.

- 따라서 이스라엘은 미국이 러시아와 이란에 외교적 양보를 통해 아사드 정권 존치를 허용해서는 안 된다고 주장하고 있으나, 실질적으로 이를 관철시키기 위한 뚜렷한 외교적 수단이 부재한 것으로 보고 있음.

이스라엘-팔레스타인 분쟁에 있어 새로운 협상 프로세스 필요

- 라엘은 미국 오바마 행정부가 친(親)팔레스타인 정책으로 이스라엘-팔레스타인 문제 있어 균형자적 역할을 하지 못했다고 보고 있음.
  - 즉 오바마 행정부는 이-팔 분쟁 해결을 위해 팔레스타인 진영에 대해서 구체적인 외교적 압력을 행사하지 않은 채 일방적으로 이스라엘 정착촌 건설을 비판하고 있다고 보고 있음.
  - 이에 반해 트럼프는 대선 기간 동안 이스라엘 및 대중동정책을 구체적으로 발표하지는 않았지만, 친이스라엘정책을 추진하겠다는 의사를 공공연히 밝혔음.

- 트럼프는 이스라엘 주재 미국대사관을 현재의 텔아비브에서 예루살렘으로 옮기겠다고 언급한 바가 있음.
  - 트럼프 선거 캠프의 정책 자문관 중의 한 명인 제이슨 그린블라트는 한 언론 매체와의 인터뷰에서 이스라엘-팔레스타인 협상의 최대 걸림돌인 이스라엘 정착촌 문제에 대해서 “정착촌이 팔레스타인 평화협상의 걸림돌이라고 보고 있지 않다”고 언급하기도 하였음.[7)]

- 따라서 이스라엘은 트럼프 차기 정부하 에서 양국 간의 관계가 오바마 행정부 이전 상태로 복원되기를 기대하고 있음.
  - 지난 8월 이스라엘의 한 여론 조사에서도, 83%의 이스라엘인들이 트럼프 공화당 후보가 힐러리 클린턴 민주당 후보에 비해 이스라엘에 더욱 우호적일 것이라고 응답하였음.[8)]

- 리쿠드당을 중심으로 한 이스라엘 보수 우파 진영은 트럼프의 대통령 당선이 있고 난 뒤, 11월 14일 이스라엘 의회 법제 위원회에서 정착촌 합법화 법안을 만장일치로 통과시키는 등 서안지구 내 이스라엘 정착촌 건설의 제도적 합법화를 추진하고 있음.[9)]

7) "트럼프식 이·팔 중재 장기적 평화 저해할 수도," Newsis (2016년 11월 23일). (검색일 2016. 12. 3) http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?cID=article&ar_id=NISX20161123_0014536009
8) “Trump administration the most pro-Israel in a generation,” Arutz Sheva (2016년 8월 12일). (검색일: 2016. 12. 14.) http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/221463
9) "Controversial settlement bill moves forward with preliminary Knesset approval," Jerusalem Post (2016년 12월 5일). (검색일: 2016. 12. 14.)
http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Settlement-bill-moves-forward-with-coalition-intact-474526

- 노동당을 중심으로 한 이스라엘 좌파 진영 또한 비록 리쿠드당 등 우파 진영이 시도하고 있는 정착촌의 합법화에 강력하게 반대하고 있음에도 불구하고, 미국과의 외교 관계의 복원에 대해서는 그 필요성에 대해 인정하고 있음.

- 이외에도 이스라엘은 팔레스타인 국가 건설을 전제로 한 두국가해결안이 현실적으로 아무런 협상 결과물을 만들어 내지 못하고 있는 이유에 대해 미국이 팔레스타인 기준에만 적합한 협상안을 이스라엘에게만 강제하고 있기 때문이라고 보고 있음.

- 따라서 팔레스타인 분쟁 해결 방식에 대해 이스라엘은 새로운 협상 프로세스가 필요하며, 이를 위해 트럼프 차기정부에 강력하게 설득할 것으로 예상됨.

3 전망과 시사점

대선 기간 동안 보여준 트럼프의 대중동 정책이 정책적 일관성이 결여된 것은 사실이나, 이전 오바마 행정부의 외교 정책과는 상대적으로 차별화된 정책과 노선을 추진할 것으로 보임.

- 트럼프 당선자는 9/11 테러 이후 미국의 대중동정책은 비생산적이었으며, 공화당의 네오콘(Neo-Cons) 뿐만 아니라 민주당 내 개입주의자들까지도 지지해온 중동 우선주의가 과연 미국의 국익에 절대적으로 부합한 지에 대해 의문을 제기하고 있음.
  - 예를 들어 중동 우선주의에 근거한 미국의 대중동정책, 특히 오바마 행정부의 대중동정책은 전후 이라크의 정치적 안정 체제를 구축하는 데 실패하였음.
  - 이뿐만 아니라 시리아의 아사드 정권 교체의 실패, 이집트의 권위주의 정권의 재등장, IS와 같은 극단적 이슬람주의의 부활 등을 자초하였다고 보고 있음.

- 이스라엘은 차기 트럼프 행정부가 미국 우선주의에 근거한 미국 국익 중심의 대중동정책을 추진할 것으로 예상하고 있음.
  - 따라서 미국 우선주의는 궁극적으로 이전 미국 정부에서 일시적으로 훼손된 이스라엘과의 우호관계의 회복을 추동할 수 있다고 판단하고 있음.

- 나아가 트럼프 행정부에 '중동에서 이스라엘의 국익이 미국의 국익'임을 강하게 인식시킴으로서 팔레스타인뿐만 아니라 이스라엘 전통적인 적대 진영인 이란, 시리아 아사드 정권, 헤즈볼라, 하마스 등에 대해 트럼프의 대중동정책에 친이스라엘 노선을 강하게 투영시키는데 경주할 것임.

○ 이를 위해 이스라엘은 중동뿐만 아니라 팔레스타인 문제에 있어 오바마 행정부의 '외교 흔적'들을 청산하는 데 집중할 것임.

○ 더불어 미국의 대중동 정책에 있어 이스라엘의 레버리지 효과를 최대한 활용할 것으로 예상됨.

- 그럼에도 불구하고, 오바마가 8년 동안 구축한 대중동정책의 기본적인 틀을 트럼프 차기 정부가 일시에 청산하기는 사실상 불가능한 것으로 보임.

○ 즉, 이란의 핵 협정 체결에서부터 팔레스타인 국가 건설을 전제로 한 두 국가 해결안에 이르기까지 트럼프 차기 정부가 새롭게 재설정할 수 있는 외교적 수단은 그리 많지 않은 것으로 판단됨.

- 따라서 이스라엘 또한 차기 트럼프 행정부가 오바마식의 '균형자적 중재자 역할'보다는 친이스라엘 성향의 중동 정책을 기대할 것으로 예상하고 있으나, 실제 정책 추진 과정 속에서 당면하게 되는 외교적 도전들을 어떤 방식으로 해결하지 그리고 그에 적합한 외교적 역량을 제대로 구현할지에 대해 우려하고 있는 것 또한 사실임.EMERiCs

출처

Arutz Sheva, Haaretz, Jerusalem Post 등 이스라엘 언론, INSS Insight, Newsis 등 국내 언론