

Journal of Military History
2025, No. 135, pp.327-360
<https://doi.org/10.29212/mh.2025..135.327>
Printed in the Republic of Korea

중동의 다자 동맹, 중앙조약기구(CENTO)의 해체 원인 분석: 비대칭 동맹의 자율성과 안보 교환을 중심으로

황원준 | 국방대학교 안보정책학과 박사과정

- 목 차
1. 서론
 2. 비대칭 다자 동맹의 해체
 3. 바그다드 조약의 창설과 CENTO로의 변환 전환
 5. 결론

초 록 중앙조약기구(CENTO)는 냉전 시대 중동 지역에서 공산주의 확산을 저지하던 자유 진영의 다자 동맹이었으나 1979년에 이란의 탈퇴를 계기로 해체되었다. 그러나 1959년 회원국이었던 이라크가 CENTO의 전신인 바그다드 조약을 탈퇴했을 당시 동맹은 오히려 결속을 강화하였다.

일부 회원국의 탈퇴에 대해 다자 동맹의 대응이 다른 형태로 나타난 이유는 무엇일까? 왜 1959년에는 결속을 강화하고, 1979년에는 해체에 이르게 된 것일까? 이 연구는 자율성과 안보의 교환 이론을 활용해 비대칭 다자동맹인 CENTO의 해체 원인을 설명한다. 비대칭 동맹에서 후견국과 피후견국은 각각 자율성과 안보를 얻고자 하며, 그 교환을 통해 동맹의 가치를 평가한다. 1959년 당시 후견국인 미국과 영국 그리고 피후견국인 터키, 파키스탄, 이란은 동맹을 통해 이러한 교환이 충분히 이루어질 것으로 기대했다. 하지만 1960년대 중반 이후 CENTO의 주요 후견국이었던 영국이 동맹을 불필요하게 여기며, 비용을 과도하게 인식하기 시작했다. 또, 1970년대 파키스탄과 터키는 각각 인도 및 그리스와의 전쟁에서 CENTO로부터 어떠한 지원도 받지 못했고, 동맹의 가치를 재평가하는 계기가 되었다. 1979년 이란의 탈퇴는 동맹이 제도적 경로의존을 벗어날 수 있는 기회를 제공했으며, 이 기회를 통해 회원국들은 동맹의 해체를 결정하였다. 자율성과 안보의 교환을 통한 비대칭 다자 동맹의 유지와 해체를 설명한 이 연구의 결과는 오늘날 중동과 유럽의 다자 안보 협력에 중요한 함의를 제공한다.

주제어(Keywords) : 바그다드 조약, 중앙조약기구, 동맹 해체, 비대칭 동맹, 자율성-안보 교환

1. 서론

중동은 세계에서 가장 불안정한 지역으로 손꼽히며, 미국은 다자 간 안보 협력을 통해 중동의 안보를 확보하고자 여러 시도를 했다. 미국은 2020년 트럼프(Donald Trump) 행정부 당시 아브라함 협정(Abraham Accord)을 체결하여 이스라엘과 아랍 국가 간 관계 증진을 도모했으며, 중동전략동맹(MESA: Middle East Strategic Alliance)을 제안하기도 했다.¹⁾ 바이든(Joe Biden) 행정부 시기에도 중동에서는 이스라엘과 아랍 국가들의 다자 동맹에 관한 논의가 이루어졌으나, 이스라엘과 하마스의 전쟁으로 진전되지 못했다.²⁾ 그러나 트럼프 대통령의 재선으로 이스라엘과 아랍 국가들의 다자 안보 협력이 다시 추진될 것으로 기대되고 있다.³⁾

미국의 지원을 받는 다자 동맹을 통해 중동의 안정을 꾀한 역사는 과거에도 있었다. 냉전 시대 중동에는 바그다드 조약과 이를 이어받은 중앙조약기구(CENTO: Central Treaty Organization)가

1) MESA의 회원국으로는 걸프협력기구(GCC: Gulf Cooperation Council)의 회원국들과 더불어 요르단, 이집트 등이 거론되었다. MESA에 관한 연구는 다음을 참고하라. Lacin Idil Oztig, "Regional dynamics and the future of Middle East strategic alliance", *Digest of Middle East Studies*, Vol. 30, No. 2(2021): 102-115.

2) 바이든 행정부 당시 이스라엘과 아랍 국가들을 포함하는 다자 동맹에 관한 논의는 다음을 참고하라. Cathrin Schaer, Emad Hassan, & Kersten Knipp, "A 'NATO' for the Middle East", *DW* (2022년 6월 30일); Chtatou, Mohamed, "The Middle East NATO: From Fiction to Fact", *Washington Institute for Near East Policy* (2022년 9월 14일).

3) Mohammed A. Salih, "Between Activism and Isolationism: What to Expect from Trump's Middle East Policy", *Foreign Policy Research Institute* (2024년 11월 15일).

존재했으며, 미국은 이를 통해 중동의 공산화를 막고 지역 내 안정을 유지하고자 했다. 그러나 결국 CENTO는 1979년 9월 해체되었다. 이슬람 혁명 이후 이란의 탈퇴 선언이 직접적인 계기가 되었으나, 해당 동맹의 중동 회원국 탈퇴는 이전에도 있었다. 첫 회원국의 탈퇴인 1959년 이라크의 탈퇴에 대응하여 당시 바그다드 조약은 CENTO로 전환하고, 결속을 강화했다. 하지만 1979년 이란의 탈퇴 직후에는 파키스탄과 터키가 이어서 탈퇴를 선언하며 동맹의 해체로 이어지게 되었다. 따라서 일부 회원국의 탈퇴만으로는 CENTO의 해체를 설명하기 어렵다. 그렇다면 왜 이라크 탈퇴 시에는 동맹을 더 강화하는 방식으로 대응이 이루어졌으나, 이란의 탈퇴는 동맹의 해체로 이어진 것일까? 본 연구는 이 질문을 중심으로 CENTO의 해체를 설명하고자 한다.

국내에는 CENTO에 관한 연구가 매우 적으며, 그 해체에 관한 논의는 이루어지지 않았다.⁴⁾ 한편, 해외에서는 CENTO와 관련된 다양한 연구가 있었으며, 본 연구는 그러한 기존 연구로부터 많은 도움을 받았다. CENTO 내 특정 회원국의 이해관계 또는 양자 관계 중심의 다양한 논의가 존재하며,⁵⁾ 바그다드 조약의 창설 과정과 CENTO의 역사 전반을 다룬 연구도 있다.⁶⁾ 특히, 영국의 CENTO

4) CENTO에 관한 국내 기존 연구는 다음과 같다. 김강석, “아이젠하워 행정부의 중동 집단방위체제 구상의 좌절”, 『한국중동학회논총』제34권 제4호(2012): 1-25; 인남식, “중동 지역의 세계관과 동맹”, 『EAI 국가안보패널(NSP) 보고서』제35권(2009).

5) 파키스탄과 영국의 입장에서 CENTO에서의 이해관계를 다룬 연구는 각각 다음과 같다. Mussarat Jabeen & Muhammad Saleem Mazhar, “Security Game: SEATO and CENTO as Instrument of Economic and Military Assistance to Encircle Pakistan”, *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 49, No. 1(2011): 109-132; Panagiotis Dimitrakis, “The Value to CENTO of UK Bases on Cyprus”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 45, No. 4(2009): 611-624. 다음 연구는 CENTO 내에서 영국과 터키의 관계와 문제점을 제기한 연구이다. Cihat Göktepe, “The ‘Forgotten Alliance’? Anglo-Turkish Relations and CENTO, 1959-65”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 35, No. 4(1999): 103-129.

6) 바그다드 조약의 체결 과정에 초점을 맞춘 연구로는 Sajian(1997)의 연구가 있으며,

정책변화를 다룬 Dimitrakis(2009)의 연구는 CENTO의 중요한 변화를 이해하는 데 실마리를 제공한다.⁷⁾ 이들 연구는 CENTO에 관해 여러 통찰을 제공하지만, 본 연구가 제기하는 질문에 대한 직접적인 답을 제공하지는 않는다. 본 연구는 여러 기존 연구와 문헌 자료를 참고하여 사례분석의 형태로 연구 질문에 답하고자 한다.

이 연구는 비대칭 동맹의 자율성과 안보의 교환 이론을 활용해 현상을 설명한다. 동맹은 제도적 경로의존성으로 인해 그 가치를 상실한 상황에서도 특정한 계기가 없으면 유지될 수 있다. 일부 회원국의 탈퇴는 그 자체가 다자 동맹의 해체 원인이라기보다는 동맹이 제도적 경로의존을 탈피할 수 있는 기회를 제공할 뿐이다. 1959년과 1979년 회원국의 탈퇴는 모두 이러한 기회를 제공했으나, 전자의 기회에서 동맹은 결속의 강화를 택했고, 후자에서는 해체를 택했다. 후견국과 피후견국으로 구성된 다자 동맹인 CENTO는 자율성과 안보의 교환을 통해 각각의 회원국들이 협력의 이점을 누리려 했으나, 1959년과 달리 1979년에는 이러한 이점이 사라지고, 동맹의 비용이 불필요하다는 인식이 팽배하게 된 것이다.

지역 안보를 책임지는 다자 동맹의 후견국이 동맹의 비용을 불필요하게 인식하고, 보장을 소홀히 함에 따라 동맹에 대한 신뢰가 저하되는 문제는 2025년 미국의 트럼프 행정부 2기 집권 이후 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)가 겪고 있는 문제이기도 하다. 이런 점에서 이 연구는 오늘날 중동의 안보 협력뿐만 아니라 후견국의 지원에 의존하는 여러 다자 동맹의

CENTO 역사 전반을 다룬 연구에는 Yeşilbursa(2020)의 연구가 있다. Ara Sajian, "The Formulation of the Baghdad Pact", *Middle Eastern Studies*, Vol. 33, No. 2(1997): 226-266; Behçet Kemal Yeşilbursa, "CENTO: the forgotten alliance in the Middle East(1959-1979)", *Middle Eastern Studies*, Vol. 56, No. 6(2020): 854-877.

7) Panagiotis Dimitrakis, "British Diplomacy and the Decline of CENTO", *Comparative Strategy*, Vol. 28, No. 4(2009): 317-331.

사례에도 함의를 제공한다.

이어지는 장에서는 비대칭 다자 동맹의 해체를 설명하는 이론적 배경을 제시하고, 3장에서는 바그다드 조약의 체결 과정 및 1959년 이라크 탈퇴 시 동맹의 대응에 관해 다룰 것이다. 다음 4장에서 CENTO 전환 이후 동맹 내부의 상황을 분석하고, 자율성과 안보 교환에 관한 인식이 1979년 이란의 탈퇴 시점에 미친 영향을 살펴 보도록 하겠다. 끝으로 결론에서는 이 연구의 함의를 제시하며 글을 마치고자 한다.

2. 비대칭 다자 동맹의 해체

동맹은 둘 이상의 독립 국가가 안보에 관한 협력을 서면 합의를 통해 약속하는 것을 의미하며, 방위 조약(defense pact)을 기반으로 한 동맹의 주요 기능은 잠재 적국의 공격을 억제하는 것이다.⁸⁾ 특히, 상대적으로 강대국으로부터 안보를 위협받는 국가들은 또 다른 강대국과 비대칭 동맹을 체결해 안보를 보장받고자 한다. 이때, 강대국은 안보를 제공하고, 약소국은 자율성을 제공하는 교환이 이루어지게 되는데 이를 자율성-안보 교환이라 일컫는다. 구체적으로 강대국은 약소국과의 동맹으로 인해 비용이 발생하고 분쟁에 연루될 가능성은 커지지만, 약소국의 협력을 통해 얻는 전략적 이익이 충분할 때 이러한 동맹을 체결하게 된다. 또, 약소국은 강대국의 요구를 수용하여 자율성 희생이 발생하지만, 강대국이 제공하는 안보

8) Brett A. Leeds, Jeffrey M. Ritter, Sara M. Mitchell, & Andrew G. Long, "Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944", *International Interaction*, Vol. 28, No. 3(2002): 237-260; Jesse C. Johnson & Brett Ashely Leeds, "Defense Pacts: A Prescription for Peace?", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1(2011): 45-65.

가 중요할 때 동맹을 체결하는 것이다.⁹⁾

동맹이 유지되기 위해서는 회원국들이 동맹을 가치 있다고 여겨야 한다. 비대칭 동맹에서는 회원국들이 자국이 지불하는 비용에 상응하는 안보 또는 자율성을 대가로 얻지 못한다고 여길 때 동맹의 파기 가능성이 커지게 된다.¹⁰⁾ 동맹은 제도(institution)로서 경로의존성이 강하고, 그 영향은 동맹의 존속 기간이 길어질수록 커진다.¹¹⁾ 동맹의 해체는 점차 그 조건이 누적되는 과정에서 경로의존성을 탈피할 수 있는 특정 사건을 계기로 이루어지게 된다.

회원국의 정권 교체 등으로 인한 적대 관계 변화와 이로 인한 탈퇴 역시 원인일 수는 있지만, 다자 동맹에서는 어느 한 회원국의 탈퇴만으로 동맹의 해체를 설명하기는 어렵다. 이 연구는 동맹 내부의 상호작용에 초점을 맞추며, 회원국의 국내 정치적 변화에 따른 탈퇴와 같이 동맹 내 상호작용과 관련이 적은 요소는 다자 동맹 해체의 본질적인 원인으로 고려하지 않는다. 다만, 다자 동맹에서 특정 회원국의 탈퇴는 경로의존성 탈피의 기회를 제공한다는 점에서 의미를 가진다.

동맹의 가치는 각 회원국의 주관적인 인식으로 판단되며, 그 가치를 결정하는 안보와 자율성은 회원국 간 상호작용을 바탕으로 제공된다. 비대칭 동맹에서 후견국(patron)에 해당하는 강대국은 보장(assurance)의 노력을 통해 피후견국인 다른 회원국들이 안보를 제공받고 있다고 인식하도록 만든다.¹²⁾ 반면, 상대적으로 약소국인 피

9) James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliance", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4(1991): 904-933.

10) D. Scott Bennett, "Testing alternative models of alliance duration, 1816-1984", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3(1997): 846-878; Brett A. Leeds & Burcu Savun, "Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agreements?", *Journal of Politics*, Vol. 69, No. 4(2007): 1118-1132.

11) Bennett(1997), *op. cit.*, 869-874.

후견국은 국내외 정책에서 강대국의 요구를 수용하는 정책적 양보를 통해 자율성을 지불한다. 특히, 동맹국의 요구에 따라 적대국에 대한 불필요한 도발 및 적대적인 정책을 삼가는 제한(restraint)이 이에 해당한다.¹³⁾

따라서 비대칭 동맹에서 후견국은 자국이 제공하는 안보의 대가로 피후견국의 자율성을 충분히 제공받을 때 동맹이 가치 있다고 여기게 되며, 피후견국은 자율성의 대가로 충분한 보장이 이루어진다고 인식할 때 동맹의 가치를 높게 평가하게 된다. 본 연구는 비대칭 동맹의 자율성과 안보 교환의 인식을 통해 CENTO의 해체를 설명하고자 한다. 이상의 이론적 추론에 따르면 이란의 탈퇴는 CENTO의 제도적 경로의존 탈퇴의 기회를 제공했을 뿐이며, 그 이전부터 자율성과 안보 교환에 관한 문제가 누적되었을 것이다. 이를 명확히 이해하기 위해서는 1959년 이라크 탈퇴의 시점과 1979년 이란의 탈퇴 시점을 비교해 보아야 한다. 이어지는 장에서는 바그다드 조약의 창설 배경과 함께 이라크 탈퇴 시점 전후의 상황을 살펴볼 것이다.

12) Brian Blankenship, "Promises under Pressure: Statement of Reassurance in US Alliances", *International Studies Quarterly*, Vol. 64, No. 4(2020): 1017.

13) Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliances Restraint in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2008: 6; Jesse C. Johnson, "The Cost of Security: Foreign Policy Concession and Military Alliances", *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 5(2015): 665-679.

3. 바그다드 조약의 창설과 CENTO로의 전환

가. 소련의 위협과 바그다드 조약의 창설

제2차 세계대전의 종전 직후부터 미국과 소련은 전 세계를 무대로 경쟁을 시작했으며, 중동도 각축의 장이 되었다. 공산 진영과 국경을 접하거나 가까이하고 있던 중동의 터키, 이란, 이라크 및 파키스탄은 소련과 공산주의 확산을 커다란 위협으로 인식하고 있었다.

터키에 대한 소련의 위협은 제2차 세계대전 말엽부터 시작되었다. 1945년 4월 소련은 1925년 터키와 체결한 불가침 조약을 파기했고, 알타 회담에서 터키와 소련 국경의 재확정과 영토 할양을 요구했다.¹⁴⁾ 특히, 소련의 스탈린(Joseph Stalin)은 흑해의 입구가 되는 보스포루스 해협과 다르다넬스 해협의 통제권을 터키에 부여한 1936년 몽트뢰 협정을 거부하고 소련의 공동 관리 권한을 요구하였다. 미국의 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령과 영국의 처칠(Winston Churchill) 총리가 이러한 요구를 거부함에 따라 터키는 해협의 통제권을 유지할 수 있었다.¹⁵⁾

제2차 세계대전 기간 소련은 이란을 침공해 점령했으며, 이란 북부에 아제르바이잔 공화국을 세워 종전 이후에도 병력을 주둔시켰다.¹⁶⁾ 미국은 외교적인 수단으로 소련을 압박했고, 1946년 봄, 소련이 이란 주둔 병력을 철수시키자 이란 정부는 북부의 분리주의

14) Erica Schoenberger & Stephanie Reich, "Soviet Policy in the Middle East", MERIP Reports, Vol. 39(1975): 8.

15) Cezar Cucos, "The Question of the Bosphorus and the Dardanelles Straits", *Romanian Military Thinking*, Vol. 2023-1(2023): 97.

16) Schoenberger & Reich(1975), *op. cit.*, 8

세력을 진압할 수 있었다.¹⁷⁾ 이를 계기로 이란 정부는 서방에 크게 의존하였으나, 1951년 4월 총리로 취임한 모사데크(Mohammed Mossadeq)는 앵글로-이란 석유회사(AIOC: Anglo-Iran Oil Company)를 통한 영국의 이권을 부당하게 여겼고, 1951년 5월 AIOC를 국유화하기 위한 법안을 제출했다. 영국과 이란의 AIOC 관련 갈등에서 소련은 모사데크 정부를 지원하고자 했고, 이에 위협을 느낀 미국 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 행정부는 이란의 쿠데타를 지원하여 모사데크 정부를 축출했다.¹⁸⁾ 냉전 초기 이란에서 발생한 일련의 사건으로 이란 정부는 미국에 강하게 의존하게 되었으며, 동시에 이란 국민 사이에 반미 정서를 심는 계기가 되었다.

오스만 제국의 지배 하에 있던 이라크는 제1차 세계대전 이후 영국의 위임통치를 거쳐 하심(Hashim) 가문의 군주제 국가로 탄생했다. 이라크 왕가는 영국을 비롯한 서방의 지원에 크게 의존했으며, 냉전 초기 소련을 중대한 위협으로 인식했다.¹⁹⁾ 제2차 세계대전 종전 직후 이라크는 아랍 지역에서 영향력을 확대하고 시리아를 자국의 영향력 아래에 두고자 했다. 이라크의 알사이드(Nuri al-Said) 총리는 1945년 1월 창설된 아랍 리그(Arab League)를 기반으로 비옥한 초승달 지대(Fertile Crescent)의 통합을 시도했으나, 아랍 내 이집트와 사우디아라비아의 강력한 반발에 부딪혔다. 이에 이라크는 아랍 외부에 있는 중동의 주요 국가인 터키 및 이란과의 협력을 강

17) Gary R. Hess, "The Iranian Crisis of 1945-46 and the Cold War", *Political Science Quarterly*, Vol. 89, No. 1(1974): 117.

18) Scott A. Koch, "ZENDEBAD, SHAH!": The Central Intelligence Agency and the Fall of Iranian Prime Minister Mohammed Mossadeq, August 1953", History Staff Central Intelligence Agency Top Secret, 1998(기밀공개 날짜 2017년 12월 6일), 4-18.

19) Reeva S. Simon, "The Hashemite 'Conspiracy': Hashemite Unity Attempts, 1921-1958", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 5, No. 3(1974): 315-318.

화하여 이집트와 사우디아라비아에 대항하고자 했다.²⁰⁾

파키스탄은 제2차 세계대전의 종전과 함께 인도제국의 독립 과정에서 무슬림 국가로 독립하였다. 1948년 소련은 파키스탄 칸(Liaquat Ali Khan) 총리의 방문을 요청했으나, 칸 총리는 1950년 소련이 아닌 미국을 방문하여 자유 진영의 편에 설 것임을 밝혔고, 같은 해 6.25전쟁이 발발하자 미국이 주도하는 UN군을 지지함으로써 입장을 명확히 하였다.²¹⁾ 1951년 칸 총리는 파키스탄 공산당과 좌익 군부 세력이 소련의 지원을 받아 쿠데타를 모의했다고 주장하였고, 이를 계기로 파키스탄은 소련과 공산주의를 위협으로 분명히 규정했다.²²⁾ 지금까지 설명한 바와 같이 냉전 초기 소련은 중동에서 중대한 위협으로 인식되었고, 터키, 이란, 이라크, 파키스탄은 미국 및 영국을 비롯하여 상호 간 협력의 동기를 갖게 되었다.

냉전 초기 중동 내 소련의 위협이 커지는 가운데 미국은 중동의 다자 동맹인 중동방위기구(MEDO: Middle East Defense Organization)의 창설을 강하게 주장했다. 미국이 구상한 MEDO에는 이스라엘과 더불어 이집트를 포함한 여러 아랍 국가들이 회원국으로 포함되어 있었으며, 1951년 9월 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 터키는 MEDO 창설에 합의했다.²³⁾ 주요 후원국인 영국에 대한 중동 국가들의 지지가 중요한 가운데 이란에서는 AIOC 문제로 인한 영국과의 갈등이 있었고, 이집트 역시 수에즈 운하를 두고 영국과 갈등이

20) Michael Eppel, "Iraqi Politics and Regional Policies, 1945-49", Middle Eastern Studies, Vol. 28, No. 1(1992): 108-110.

21) Syed Riffat Hussain, "PAK-Soviet Relations Since 1947: A Dissenting Appraisal", *Strategic Studies*, Vol. 10, No. 3(1987): 66-67.

22) Muhammad Amir Hamza, "The Rawalpindi Conspiracy Case: Myth or Reality - An Analysis", *Pakistan Perspectives*, Vol. 11, No. 1(2006) : 59-82.

23) US Office of the Historian, "The Secretary of State to the Department of State", 780.5/6-2752: Telegram(1952년 6월 27일).

심화되어 있었다. 나아가 팔레스타인 문제를 두고 이스라엘과 아랍 국가들 간의 충돌이 이어짐에 따라 MEDO의 창설은 갈수록 요원해졌다.²⁴⁾

이에 따라 미국 아이젠하워 행정부는 최초 MEDO 창설 계획을 변경하여 서방을 지지하는 중동 국가들의 자발적인 협력을 촉구하는 데 노력을 집중했다. 이를 위해 미국 덜레스(John F. Dulles) 국무장관은 1953년 5월 9일부터 29일까지 중동 지역 순방에 나섰다. 이 순방에서 덜레스 장관은 소련의 위협을 강조하고 중동 내 북부 방어선(Northern Tier) 구축을 주장했다.²⁵⁾

덜레스의 순방은 이후 중동의 연쇄적인 안보 협력을 촉진했다. 1954년 터키와 파키스탄은 우호협력조약(Treaty of Friendship and Cooperation)을 체결했으며, 미국은 북부 방어선 구축에 대한 터키의 적극적인 호응에 지지를 표했다.²⁶⁾ 이어서 1955년 2월 24일 바그다드에서 터키와 이라크가 상호협력조약(Pact of Mutual Cooperation)을 체결했다. 터키와 이라크의 조약은 바그다드 조약 기구의 토대가 되었는데, 같은 해 4월 5일, 9월 23일, 11월 3일에 영국, 파키스탄, 이란이 각각 조약에 추가로 가입했다. 이후 1955년 11월 21일 바그다드에서 최초로 다자 간 회의가 개최되었으며, 이 회의에서 바그다드에 본부를 설치하는 바그다드 조약기구를 창설하였다. 미국은 정식 회원국은 아니었으나 옵저버(observer)의 자격으로 회의에 참여했다.²⁷⁾

24) Sajian(1997), *op. cit.*, 226.

25) US Office of the Historian, “Memorandum of Conversation, Prepared in the Embassy in Iraq”, Confidential Files, lot 59 D 95, CF 156(1953년 5월 18일).

26) US Office of the Historian, “The Secretary of State to the Embassy in Turkey”, Ankara Embassy files, lot 57, F 72, 400 MED, 1953-54(1954년 1월 16일).

27) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 855; Avalon Project, “Pact of Mutual Cooperation Between the Kingdom of Iraq, the Republic of Turkey, the United Kingdom, the Dominion of Pakistan, and the Kingdom of Iran (Baghdad Pact), February 24, 1955”.

피후견국인 터키, 이란, 이라크, 파키스탄은 CENTO 참여로 인한 자율성 희생이 있었지만, 소련의 위협에 대응하는 등 안보적 이익이 크다고 판단했다. 특히, 이라크 정부는 CENTO 참여로 인해 이집트의 나세르(Gamal Nasser)를 비롯한 아랍 민족주의 세력으로부터 서방의 앞잡이라고 비판을 받았으며, 터키 정부는 미국으로부터 경제 및 농업 정책의 간섭을 받았고, 아랍 세계에서 고립되었다.²⁸⁾ 후견국인 미국과 영국은 CENTO로 인해 중동에서의 분쟁에 연루될 가능성이 증가하고, 피후견국 지원 및 CENTO 유지에 막대한 비용이 요구되었으나, 이들 국가의 협력을 얻고 공산주의 팽창을 저지하는 것이 필요하다고 인식하였다.

나. 이라크의 바그다드 조약 탈퇴와 CENTO로의 변환²⁹⁾

1956년 10월 발생한 수에즈 위기(Suez Crisis)와 제2차 중동전쟁은 나세리즘(Nasserism)으로 대표되는 아랍 민족주의를 강하게 촉진했으며, 이는 이라크 내부에서도 확산되었다. 서방과의 협력에 집중하던 이라크의 알사이드 총리는 아랍 민족주의의 발흥으로 인해 정치적 입치가 크게 약화되었다.³⁰⁾ 이러한 가운데 1958년 2월 이집트와 시리아의 연합인 통일아랍공화국(UAR: United Arab Republic)이 탄생했다. 같은 해 6월 요르단에서는 왕정의 전복과 UAR과의 관계 개선을 꾀하는 쿠데타가 발생했고, 요르단 정부는

28) Karol R. Sorby, "The Free Officers' Movement and the 1958 Revolution in Iraq", *Asia and African Studies*, Vol. 14, No. 1(2005): 22-23; Van Coufoudakis, "Turkey and the United States: the Problems and Prospects of a Post-War Alliance", *Journal of Political & Military Sociology*, Vol. 9, No. 2(1981): 185-186.

29) 이라크의 바그다드 조약 탈퇴 과정은 위의 8번 각주에서 언급한 기존 연구 중 김강석의 2012년 연구에서 자세하게 다루고 있다. 이 절은 해당 연구의 도움을 많이 받았음을 밝힌다. 김강석(2012), *op. cit.*

30) Sorby(2005), *op. cit.*, 22-23.

이웃한 왕정 국가 이라크에 지원을 요청했다. 이에 이라크 정부는 2개 여단에 대하여 요르단으로의 출동을 명령했고, 1958년 7월 14일 해당 부대를 지휘하던 카심(Abdul Karim Qasim) 장군은 이를 기회로 쿠데타를 시도해 정권을 장악했다.³¹⁾ 쿠데타 이후 카심 장군은 왕정을 폐지하고 공화정을 선포했다.³²⁾

1958년 6월 이라크의 쿠데타로 인해 바그다드 조약을 이끄는 영국은 자국의 영향력과 석유 확보에 문제가 생길 것을 염려했으며, 바그다드 조약을 적극 지원하던 미국은 이라크가 공산주의 세력권에 들어갈 가능성을 우려했다. 이에 쿠데타 직후 영국은 영향력 유지를 위해 카심 정권을 인정하고 지원하기도 하였다.³³⁾ 이에 따라 1958년 6월 쿠데타 직후에도 카심 정권은 영국 및 미국과 일정한 관계를 유지하면서 바그다드 조약기구의 회원국 자격을 유지하고 있었다. 그러나 1958년 10월 이라크의 정치적 불안정과 국내 환경을 고려하여 바그다드 조약기구는 그 본부를 바그다드에서 터키의 수도인 앙카라로 이전했다.³⁴⁾

이듬해 발생한 또 다른 쿠데타 이후 이라크의 외교 정책은 다시 변화를 겪게 되었다. 1959년 초 UAR의 지원을 받은 아랍 민족주의자들에 의한 쿠데타가 모술(Mosul)에서 발생하자 카심 정권은 군사력을 동원하여 쿠데타를 진압하였다. 이 과정에서 이라크 내 공산

31) 김강석(2012), *op. cit.*, 17-18.

32) Avshalom H. Rubin, "Abd al-Qasim and the kurds of Iraq: Centralization, resistance and revolt, 1958-63", *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 3(2007): 357.

33) Richard J. Worrall, "Coping with a Coup d'Etat" British Policy towards Post-Revolutionary Iraq, 1958-63", *Contemporary British History*, Vol. 21, No. 2(2007): 173-199.

34) US Office of the Historian, "Letter From the Acting Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Knight) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy)", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Near East Region, Iraq, Iran, Arabian Peninsula, Volume XII, Document 73(1959년 8월 31일).

주의 세력이 카심 정권을 지지하며 쿠데타의 진압을 도왔고, 이를 계기로 카심 정권 내 공산주의 세력의 입지가 강화되었다.³⁵⁾ 이에 카심 정권은 공산주의와 자유주의 진영 사이에서 균형을 유지하고자 했고, 1959년 3월 24일 공산주의 세력에 대항하는 바그다드 조약에서의 탈퇴를 발표했다.³⁶⁾

미국은 이라크 내 공산주의 세력의 강화가 중동 지역에서의 공산주의 확대에 이어질 것이라고 심각하게 우려했다.³⁷⁾ 이에 따라 미국은 이라크가 바그다드 조약을 탈퇴하기 이전부터 바그다드 조약기구 내 중동 회원국들의 안보를 강화하기 위하여 노력했고, 1959년 3월 5일, 터키, 이란, 파키스탄과 각각 양자 협정을 체결했다. 이 협정의 주요 목표는 소련의 위협에 대비하여 터키, 이란, 파키스탄의 방어 능력을 강화하는 것이었으며, 미국은 협정을 통해 이들 국가에 대한 방어 지원을 공약했다.³⁸⁾ 미국은 바그다드 조약의 회원국은 아니었으나, 높은 수준으로 조약 내 역할을 강화했고, 이를 기반으로 중동의 공산주의 확대를 막고자 했다.³⁹⁾

이라크가 바그다드 조약을 탈퇴한 뒤 1959년 8월 21일 바그다드 조약기구는 이전한 본부의 위치를 반영하고 동맹의 안보 공약을 재확인하는 차원에서 CENTO로 명칭을 변경했다.⁴⁰⁾ 특히, CENTO로의 개칭은 NATO와 동남아시아 조약기구(SEATO: South-East

35) Rubin(2007), *op. cit.*, 361.

36) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 867-868.

37) US Office of the Historian, "Telegram From the Embassy in Iraq to the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Near East Region, Iraq, Iran, Arabian Peninsula, Volume XII, Document 166(1959년 3월 26일).

38) US Office of the Historian, "Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, South and Southeast Asia, Volume XV, 365.

39) US Office of the Historian, "Special National Intelligence Estimate", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Near East Region, Iraq, Iran, Arabian Peninsula, Volume XII, Document 265(1959년 2월 3일).

40) US Office of the Historian(1959년 8월 31일), *op. cit.*

Asian Treaty Organization)의 가운데 위치하는 동맹을 의미하는 것으로 공산주의 세력에 대항하는 다른 두 다자 동맹과의 연계를 통해 공산주의 확대를 저지하고자 하는 의지가 담겨있었다. CENTO로의 변환 과정에서 미국의 역할이 확대되었고, 미국은 이후 준회원의 자격으로 동맹에 참여했다.⁴¹⁾

반면, 영국은 이라크의 탈퇴 이후 CENTO의 역할에 대하여 의구심을 갖게 되었다. 영국 대표들은 CENTO가 실제 군사적인 역할을 하기는 어려울 것이라고 주장하였으며, 경제 및 기술 협력에 초점을 맞추어 동맹을 유지하는 것이 실질적인 대안이 될 수 있다고 주장하였다. 미국을 비롯한 CENTO의 회원국들은 영국의 주장에 일부 동의하였고, 경제 및 기술적인 발전이 공산주의와 소련의 위협에 대응하는 데 중요한 요소라 판단했다. 이에 따라 미국과 영국의 적극적인 지원을 바탕으로 이후 CENTO는 중동 회원국 영토 내 기반 시설을 강화하고, 국민의 생활 수준을 향상하는 데 큰 노력을 투입하게 되었다.⁴²⁾

1959년 이라크의 탈퇴는 동맹의 상호작용이 아닌 이라크의 국내 문제에서 비롯되었다. 이는 바그다드 조약기구에 경로의존 탈퇴의 기회를 제공했고, 이에 동맹은 그 결속을 더 강화하는 방식으로 변화했다. 이는 미국이 중동 지역의 자율성을 확보하는데 CENTO의 역할이 중요하다고 여겼기 때문이며, 중동의 국가들은 미국의 보장 노력을 바탕으로 CENTO가 충분한 안보를 제공하고 있다고 인식한 결과였다.

41) Göktepe(1999), *op. cit.*, 111.

42) *Ibid.*, 106-107.

4. CENTO의 균열과 해체

가. CENTO 내 상호작용과 회원국들의 인식변화

이라크의 바그다드 조약기구 탈퇴 이후 CENTO로의 전환은 동맹의 결속과 기능에 큰 영향을 미쳤으나, 이후 CENTO의 해체 전까지 회원국들은 각각의 이유로 CENTO를 통한 자율성과 안보의 교환 차원에 관하여 회의적인 인식을 갖기 시작했다. CENTO의 해체는 이러한 인식의 누적으로 설명할 수 있다. 먼저 CENTO의 후견국 역할을 하는 역외 회원국들과 피후견국인 역내 회원국들의 상황을 차례로 살펴해보도록 하겠다.

영국은 바그다드 조약기구 시기부터 CENTO의 억제력에 주요한 역할을 담당했다. 특히, 키프로스의 영국 기지 내 배치된 핵 폭격기는 CENTO 억제력의 핵심이었다. 하지만 1960년대 중반 영국의 경제 상황 악화 및 노동당 정부 출범 이후 영국은 군비를 축소했고, CENTO에 대한 지원과 관련 군비를 지속하기 어려운 지출로 판단했다. 이에 1974년 영국은 키프로스(Cyprus) 내 병력을 감축하고, 핵 폭격기를 철수시켰다.⁴³⁾ 영국은 CENTO가 소련의 위협에 대항하는 데 유의미한 역할을 하지 못한다고 판단했으며, NATO를 통한 대응에 노력을 집중시키고자 했다. 이러한 영국의 조치는 CENTO의 억제력과 동맹 기능에 큰 지장을 주었고, 이에 따라 이란을 비롯한 역내 회원국들은 충분한 보장이 이루어지지 않는다고 인식했으며 CENTO를 신뢰할 수 없는 동맹으로 여기게 되었다.⁴⁴⁾

43) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 870.

44) Dimitrakis(2009), *op. cit.*, 324-326.

미국은 CENTO로의 전환 이후 준회원의 자격으로 CENTO에 적극 참여했지만, 그 역할은 경제 및 기술적인 지원에 국한되어 있었다. 미국은 CENTO의 여러 변화와 위기 속에서도 정회원으로 그 역할을 확대하지는 않았는데, 상원의 비준이 어려울 것이라는 행정부의 판단이 이러한 제한적 역할 유지에 영향을 주었다. 미국이 CENTO 회원국들의 전쟁과 관련 문제에 거리를 두자, 회원국들의 미국에 대한 기대는 크게 감소했으며, 이는 CENTO의 억제력을 비롯한 기능 발휘에도 영향을 주었다.⁴⁵⁾ 결과적으로 CENTO로의 전환 이후 후견국인 영국과 미국은 CENTO를 통해 얻는 자율성과 안보 이익이 크지 않다고 판단했으며, 이익보다 비용이 큰 동맹으로 인식하게 되었다.

영국과 미국의 인식 변화에는 다양한 요인이 작용했다. 특히, 1960년대 후반부터 미국과 소련의 데탕트가 진행되었고, 1973년 1차 석유 파동이 발생함으로써 인해 자유 진영의 두 후견국은 소련의 팽창에 대한 위협 인식 수준이 낮아졌고, 이에 대응하기 위한 비용에는 부담을 느끼게 되었다. 더불어 석유 파동 이후 아랍의 석유 산유국들과의 관계 증진이 요구되어, CENTO 내 피후견국들에 대한 관심은 줄어들 수 밖에 없는 상황이었다.⁴⁶⁾ 영국과 미국의 변화는 피후견국들의 상황과 맞물려 자율성과 안보의 교환에 차질을 야기했다.

파키스탄은 CENTO와 SEATO를 연결하는 국가로 공산주의 확산 저지를 위한 자유 진영의 지역 단위 노력에서 중요한 연결 지점이 있었다. 하지만 파키스탄의 입장에서 주요 안보 위협은 공산주의 세력

45) US Department of State, “The Baghdad Pact (1955) and the Central Treaty Organization (CENTO)”, Department of State Archive (no date).

46) US Office of the Historian, “Oil Embargo, 1973-1974”, Milestones, 1969-1976, [https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo#:~:text=The%20U.S.%20response%20to%20the,Energy%20Agency%20proposed%20by%20Kissinger.](https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo#:~:text=The%20U.S.%20response%20to%20the,Energy%20Agency%20proposed%20by%20Kissinger.(접속날짜 2024년 5월 15일).)(접속날짜 2024년 5월 15일).

이 아닌 인도였다. 파키스탄은 두 다자 동맹에 대한 적극적인 참여를 통해 서방으로부터 군사 및 경제적인 지원을 받고자 했으며, 카슈미르(Kashmir) 문제를 비롯한 인도와의 분쟁에서 동맹국들의 지지를 받고, 경제 및 군사적으로 우세한 인도에 대항해 균형(balance)을 맞추고자 했다.⁴⁷⁾ 그러나 영국과 미국을 비롯한 CENTO의 회원국들은 자국의 안보 문제와 관련이 적은 인도와의 분쟁에 연루되기를 꺼렸고, 1965년과 1971년 파키스탄과 인도의 전쟁이 발발했을 당시 CENTO나 SEATO 차원의 지원은 전혀 이루어지지 않았다.⁴⁸⁾

특히, 1971년 전쟁의 결과는 파키스탄에 치명적이었다. 이전까지 파키스탄은 서파키스탄(오늘날 파키스탄 지역)과 동파키스탄(오늘날 방글라데시 지역)으로 분리된 영토를 유지하고 있었는데, 1970년 파키스탄 총선을 계기로 정치 및 경제적으로 고립되어 있던 동파키스탄에서 대대적인 시위가 발생했다. 이는 동파키스탄의 독립을 위한 움직임으로 이어졌고, 인도가 이를 적극 지원하면서 파키스탄과 인도 사이에 전쟁이 발발했다. 소련이 인도를 지원하고, 중국이 파키스탄을 지지하는 상황에서 미국은 해당 전쟁에 조심스럽게 접근했으며, 파키스탄 정부의 폭력적인 시위 진압 등으로 인해 방글라데시의 독립이 불가피하다고 판단했다.⁴⁹⁾ 전쟁 간 동맹의 방기, 미국의 무관심, 동파키스탄의 상실을 계기로 파키스탄 외교 정책은 비동맹 세력과 중국에 집중되었으며, CENTO의 협력에는 소극적으로 임하게 되었다.⁵⁰⁾

터키 역시 파키스탄과 유사하게 두 개의 지역 다자 동맹인

47) Jabeen & Mazhar(2011), *op. cit.*, 121.

48) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 869.

49) Ankit Agarwal, "The United States and the Indo-Pakistan War of 1971: A Critical Inquiry", *Indian Journal of Asian Affairs*, Vol. 27, No. 1(2014): 21-31.

50) Jabeen & Mazhar(2011): 126-127;

NATO와 CENTO를 연결하는 국가였다. 냉전 초기 터키의 적극적인 동맹 참여는 공산주의 위협에 기인한 것이었지만, 서방의 지원과 NATO의 억제력을 바탕으로 위협이 완화되자 터키는 그리스와의 경쟁 및 키프로스 분쟁에 관심을 쏟기 시작했다.⁵¹⁾ 이후 터키는 CENTO를 공산주의에 대항하는 수단보다는 키프로스 분쟁의 외교적 창구로 인식하기 시작했다.⁵²⁾ 키프로스 내 영국군의 기지는 CENTO의 연례 방공훈련에 활용되었으며, 중동으로의 군사력 투사와 군수 운용에 중요한 역할을 했다. 하지만 터키는 영국의 기지가 키프로스 내 자국의 영향력에 해가 된다고 여겼으며, 1974년 키프로스 전쟁을 계기로 이러한 인식은 더욱 강화되었다. 1974년 전쟁을 계기로 CENTO 내에서 터키와 영국의 갈등은 더욱 악화되었고, 해당 전쟁에 어떠한 형태의 개입도 회피한 CENTO는 지역의 분쟁을 관리하는 능력의 부족으로 비판받았다.⁵³⁾

파키스탄과 터키는 1970년대에 각각 전쟁을 겪었으며, 그 과정에서 CENTO로부터 어떠한 지원도 받지 못했다. 두 회원국과 전쟁을 한 국가들이 CENTO 공통의 적은 아니었으나, CENTO의 무관심은 보장에 대한 결핍을 인식하도록 했고, 동맹을 통한 이익보다 비용이 더 크다는 판단을 이끌어냈다. 특히, 파키스탄은 CENTO 참여로 인해 소련 등 공산권뿐만 아니라 아랍 국가들과의 관계도 악화되어, 이슬람 세계 내에서도 입지가 약해졌다. 중동에서의 외교가 중요한 터키 역시 CENTO 참여로 인해 아랍 세계로부터 고립을 감수할 수밖에 없었다.⁵⁴⁾ 이러한 비용이 발생하는 가운데 파키스탄과 터키의

51) Ronald R. Krebs, "Perverse Institutionalism: NATO and the Greco-Turkish Conflict", *International Organization*, Vol. 53, No. 2(1999): 343-377.

52) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 869.

53) Dimitrakis(2009), *op. cit.*, 615-620.

54) Farrukh Faheem, Wang Xingang, Muhammad Wasim, & Sajjad Hussain, "Identity and interests: History of Pakistan's Foreign Policy and the Middle Eastern Muslim States, 1947 to 1956", *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, No. 1(2021): 8.

상황은 CENTO 참여의 이익을 의심하게 하였다. 요약하자면, 비대칭 다자동맹인 CENTO에서 후견국과 피후견국 모두 동맹을 통한 자율성과 안보의 교환이 충분히 이루어지지 않는다는 인식의 문제가 발생했다. 동맹의 제도적 경로의존으로 인해 CENTO의 존속은 이어졌지만, 그 기능과 협력의 수준은 점차 감소하였다.

나. 1979년 이란 이슬람 혁명과 CENTO의 해체

NATO와 SEATO를 통해 중첩된 안전을 보장받던 터키와 파키스탄과 다르게, 이란은 CENTO를 통해서만 서방의 보장(assurance)을 제공받았으며, 이는 이란이 CENTO의 핵심 방위 대상임을 의미했다. 하지만 1960년대 중반부터 시작된 영국의 정책변화와 키프로스 병력 감축으로 인해 이란은 동맹으로서 CENTO의 효용성을 의심하기 시작했다.⁵⁵⁾ CENTO에 안보를 크게 의존하던 이란의 팔레비(Pahlavi) 왕조는 다른 회원국들보다 CENTO 안보 공약 재확인에 대한 요구가 강했으며, CENTO 내 일련의 변화는 이란의 안보 불안으로 이어졌다.⁵⁶⁾

1953년 미국과 영국의 지원으로 이루어진 쿠데타를 기반으로 이란을 지배하던 이란의 샤 정권은 백색혁명(White Revolution)을 통해 산업화와 서구화를 적극 추진했고, 이 과정에서 비밀경찰(SAVAK)을 활용해 전통적인 사회구조와 이슬람의 종교적 권위를 억압했다. 이러한 가운데 종교 지도자인 호메이니(Ayatollah Khomeini)는 이슬람의 회복을 요구하며 반제국주의 및 반서방 운동에 앞장섰다. 1978년 샤 정권을 반대하는 시위가 극에 달했으며, 1979년 1월 샤인 팔라비 2세(Mohammad Reza Pahlavi)가 이란을

55) Dimitrakis(2009), *op. cit.*, 318-319.

56) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 869.

탈출하면서 이란의 왕정은 무너지게 되었다.⁵⁷⁾

이슬람 혁명을 통해 이란은 신정공화국 체제를 따르는 이슬람공화국으로 변모했다. 혁명 이후 이란의 외교 정책은 반제국주의 및 반서방을 기치로 내세웠고, 미국을 큰 사탄(Great Satan)이라 칭했다.⁵⁸⁾ 이러한 맥락에서 이란은 1979년 3월 11일 CENTO 탈퇴를 선언했는데, 이는 4월 1일 이슬람공화국을 선포하기도 전이었다.⁵⁹⁾

1971년 방글라데시 독립 이후 중국 및 비동맹 세력과의 관계를 증진하고자 노력했던 파키스탄은 이란의 CENTO 탈퇴 선언 다음 날인 1979년 3월 12일 이어서 CENTO 탈퇴를 선언했다. 바로 다음 날인 13일 터키는 CENTO가 중동 지역에서 동맹의 기능을 상실했다고 선언했으며, 15일 CENTO 탈퇴를 발표했다.⁶⁰⁾ 이후 각국의 대표들은 4월 30일 회의를 통해 CENTO의 해체(dissolution)를 확정했으며, 같은 해 9월 26일부로 CENTO의 모든 조직이 해체되었다.⁶¹⁾

1959년 이라크의 바그다드 조약 탈퇴와 1979년 이란의 CENTO 탈퇴는 각 국가 내부의 급격한 정권 교체에 따른 적대 관계 변화에서 기인했다. 회원국의 탈퇴는 동맹과 다른 회원국들이 제도적 경로의 의존에서 벗어나 다른 선택을 할 기회를 제공했다. 1959년의 상황에서는 후견국과 피후견국 모두 자율성과 안보의 교환이 충분히 이루어지고 있으며, 동맹의 가치가 충분하다고 여겼다. 하지만

57) Mangol Bayat, "The Iranian Revolution of 1978-79: Fundamentalist or Modern?", *Middle East Journal*, Vol. 37, No. 1(1983): 32-34.

58) Bayat(1983), *op. cit.*, 42-44.

59) National Security Archive, "Ayatollah Ruhollah Khomeini, Address to the nation, April 1, 1979", (1979년 4월 1일).

60) Yeşilbursa(2020), *op. cit.*, 868; Coufoudakis(1981), *op. cit.*, 180

61) United Nations, "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Turkey, Exchange of notes constituting an agreement terminating the Pact of Mutual Co-operation signed at Baghdad on 24 February 1955 and the Agreement on the Status of the Central Treaty Organization", United Nations Treaty Series No. 20550.

CENTO로의 전환 이후 이러한 기대는 양쪽 모두 낮아졌고, 1979년 이란의 탈퇴로 또 다른 기회가 찾아왔을 때 회원국들은 모두 동맹의 해체를 선택하게 되었다.

5. 결론

이 연구는 이라크의 탈퇴 시점과 이란의 탈퇴 시점의 상황 비교를 통해 왜 1979년에 CENTO가 해체되었는지를 자율성과 안보 교환의 이론을 활용해 설명하고자 했다. 비대칭 동맹의 가치가 지속되기 위해서는 자율성과 안보의 교환을 통해 후견국과 피후견국 모두 동맹의 가치를 인식할 수 있어야 한다. 하지만 CENTO 전환 이후 후견국들은 동맹을 통해 얻는 자율성의 이익이 적다고 여겼으며, 피후견국들은 후견국들이 충분한 보장을 제공하지 않으며 동맹을 신뢰할 수 없다고 여기게 되었다. 이러한 인식이 누적되던 가운데 1979년 이란의 이슬람 혁명으로 인한 탈퇴 선언은 동맹이 제도적 경로의존을 벗어나 변화할 기회를 제공했고, 1959년과 다르게 회원국들은 동맹의 해체를 결정한 것이다.

이 연구는 동맹 연구 차원에서 동맹의 해체 메커니즘을 구체적인 사례를 통해 제시한다는 함의가 있으며, 국내에서 연구가 미흡한 CENTO의 해체에 관해 설명을 제공한다는 점에서 학술적 의의가 있다. 나아가 이 연구의 내용은 오늘날 중동과 유럽의 안보 상황과 관련하여 정책적 함의를 제시한다. 먼저 중동 관련 함의이다. 이 연구의 결과에 따르면 트럼프 행정부 1기에서 추진했던 MESA의 창설 및 중동의 다자 안보 협력 전망은 매우 요원하다. 향후 중동의 다자 협력은 미국의 보장 및 제한을 통한 이스라엘과 아랍 국가들

의 협력이 핵심일 것이나, 트럼프 행정부 2기에서는 자율성과 안보의 교환이 성립하기 어려울 것으로 보인다.

2025년 아랍 국가들과 미국은 팔레스타인과 석유로 인한 문제를 겪고 있으며, 미국은 관련하여 아랍 국가들의 안보에 치명적인 자율성 희생을 요구하고 있다. 2025년 2월 5일 백악관에서 이루어진 미국 트럼프 대통령과 이스라엘 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리의 정상회담에서 트럼프 대통령은 이스라엘-하마스 전쟁 이후 가자지구(Gaza Strip)를 미국이 점령하는 방안을 제시했다. 이 안은 200만에 달하는 가자지구의 팔레스타인 주민들을 이집트와 요르단 등 주변 아랍 국가로 이주시킨 뒤, 미국이 이 지역을 재건하고 개발한다는 계획이다.⁶²⁾ 이집트와 요르단은 이러한 발표에 즉각 반발했으며, 사우디아라비아와 UAE(United Arab Emirates) 역시 반대의 목소리를 높였다.⁶³⁾ 미국의 계획은 아랍의 대의(Arab Cause)를 심하게 훼손할 뿐만 아니라 이집트와 요르단의 정권 안보에도 심각한 문제로 이어질 수 있기 때문이다.⁶⁴⁾ 석유와 관련해서 트럼프 행정부는 증산 정책을 통해 유가를 낮추고자 하지만, 사우디아라비아를 비롯한 아랍의 산유국들은 감산을 통해 적정 수준의 가격을 유지하려 함에 따라 갈등이 빚어지고 있다.⁶⁵⁾ 자율성과 안보의 교환이 이처럼 심각하게 충돌하는 상황에서 미국을 중심으로 한 중동 안보협력의 전망은 어두워 보인다.

62) Shear et al. (2025), *op. cit.*

63) Pasha Magid, Samia Nakhoul, Suleiman Al-Khalidi and Ahmed Mohamed Hassan, "Saudi Arabia spearheads Arab scramble for alternative to Trump's Gaza plan", *Reuters* (2025년 2월 15일), <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-spearheads-arab-s-cramble-alternative-trumps-gaza-plan-2025-02-14/>(접속날짜: 2025년 2월 16일).

64) 인남식(2009), *op. cit.*, 8.

65) Vishala Sri-Pathma & Oliver Smith in Davos, "Trump urges Opec countries to slash oil prices", *BBC News*(2025년 1월 24일), <https://www.bbc.com/news/articles/c17ewl98kgvo> (접속날짜: 2025년 2월 16일).

이 연구는 유럽의 안보에도 중요한 함의를 제시한다. 트럼프 행정부 1기에서는 유럽의 NATO 국가들에 높은 수준의 방위비 증액을 요구하였고, 미국의 NATO 탈퇴를 시사하기도 했다. 트럼프 행정부 2기 역시 같은 기조를 이어가고 있을 뿐만 아니라 NATO의 회원국 덴마크의 영토인 그린란드(Green Land)의 할양까지 요구하고 있다. 이러한 요구에 대해 프랑스와 독일은 덴마크를 적극적으로 옹호하며, EU(European Union) 차원의 군사적 대응 필요성까지 논의하였다.⁶⁶⁾ 미국과 덴마크의 갈등으로 인해 NATO의 제도적 경로의존을 탈피하게 되는 계기가 나타날 경우, NATO의 후견국인 미국과 피후견국에 해당하는 유럽 국가 간의 충돌이 예상치 못한 방향으로 흘러갈 수도 있다.

66) Liboreiro, Jorge, "'Ready to defend': EU hardens line on Greenland as Trump doubles down threat", *Euro News* (2025년 1월 28일), <https://www.euronews.com/my-europe/2025/01/28/ready-to-defend-eu-hardens-line-on-greenland-as-trump-doubles-down-threat>(접속날짜: 2025년 2월 16일).

〈참고문헌〉

1. 1차 자료

Avalon Project, “Pact of Mutual Cooperation Between the Kingdom of Iraq, the Republic of Turkey, the United Kingdom, the Dominion of Pakistan, and the Kingdom of Iran (Baghdad Pact), February 24, 1955”.

Koch, Scott A., ““ZENDEBAD, SHAH!”: The Central Intelligence Agency and the Fall of Iranian Prime Minister Mohammed Mossadeq, August 1953”, History Staff Central Intelligence Agency Top Secret, 1998(기밀공개 날짜 2017년 12월 6일).

National Security Archive, “Ayatollah Ruhollah Khomeini, Address to the nation, April 1, 1979”, (1979년 4월 1일).

United Nations, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Turkey, Exchange of notes constituting an agreement terminating the Pact of Mutual Co-operation signed at Baghdad on 24 February 1955 and the Agreement on the Status of the Central Treaty Organization”, United Nations Treaty Series No. 20550.

US Office of the Historian, “Letter From the Acting Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Knight) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy)”, Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Near East Region, Iraq, Iran, Arabian Peninsula, Volume XII, Document 73(1959년 8월 31일).

US Office of the Historian, “Memorandum of Conversation, Prepared in the Embassy in Iraq”, Confidential Files, lot 59 D 95, CF 156(1953년 5월 18일).

US Office of the Historian, “Special National Intelligence Estimate”, Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Near East Region, Iraq, Iran, Arabian

- Peninsul, Volume XII, Document 265(1959년 2월 3일).
 US Office of the Historian, “Telegram From the Embassy in Iraq to the Department of State”, Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Near East Region, Iraq, Iran, Aribian Peninsul, Volume XII, Document 166(1959년 3월 26일).
 US Office of the Historian, “The Secretary of State to the Embassy in Turkey”, Ankara Embassy files, lot 57, F 72, 400 MED, 1953–54(1954년 1월 16일).
 US Office of the Historian, “The Secretary of State to the Department of State”, 780.5/6–2752: Telegram(1952년 6월 27일).

2. 저서 및 논문

- 김강석, “아이젠하워 행정부의 중동 집단방위체제 구상의 좌절”, 『한국중동학회논총』제34권 제4호(2012): 1–25.
<http://doi.org/10.23015/kames.2014.34.4.001>
 인남식, “중동 지역의 세계관과 동맹”, 『EAI 국가안보패널(NSP) 보고서』제35권(2009).
 Agarwal, Ankit, “The United States and the Indo–Pakistan War of 1971: A Critical Inquiry”, Indian Journal of Asian Affairs, Vol. 27, No. 1(2014): 21–42.
<https://www.jstor.org/stable/43857990>
 Bayat, Mangol, “The Iranian Revolution of 1978–79: Fundamentalist or Modern?”, Middle East Journal, Vol. 37, No. 1(1983): 30–42.
<https://www.jstor.org/stable/4326522>
 Bennett, D. Scott, “Testing alternative models of alliance duration, 1816–1984”, American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 3(1997): 846–878.
<https://doi.org/10.2307/2111677>
 Blankenship, Brian, “Promises under Pressure: Statement of

- Reassurance in US Alliances”, *International Studies Quarterly*, Vol. 64, No. 4(2020): 1017–1030.
<https://doi.org/10.1093/isq/sqaa071>
- Coufoudakis, Van, “Turkey and the United States: the Problems and Prospects of a Post–War Alliance”, *Journal of Political & Military Sociology*, Vol. 9, No. 2(1981): 179–196. <https://www.jstor.org/stable/45293570>
- Cucoş, Cezar, “The Question of the Bosphorus and the Dardanelles Straits”, *Romanian Military Thinking*, Vol. 2023–1(2023): 82–107.
<https://doi.org/10.55535/RMT.2023.1.5>
- Dimitrakis, Panagiotis, “The Value to CENTO of UK Bases on Cyprus”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 45, No. 4(2009): 611–624. <https://doi.org/10.1080/00263200903009676>
- Dimitrakis, Panagiotis, “British Diplomacy and the Decline of CENTO”, *Comparative Strategy*, Vol. 28, No. 4(2009): 317–331. <https://doi.org/10.1080/01495930903185336>
- Eppel, Michael, “Iraqi Politics and Regional Policies, 1945–49”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 28, No. 1(1992): 108–119.
<https://doi.org/10.1080/00263209208700892>
- Faheem, Farrukh, Wang Xingang, Muhammad Wasim, & Sajjad Hussain, “Identity and interests: History of Pakistan’s Foreign Policy and the Middle Eastern Muslim States, 1947 to 1956”, *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, No. 1(2021): 1–12.
- Göktepe, Cihat, “The ‘Forgotten Alliance’? Anglo–Turkish Relations and CENTO, 1959–65”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 35, No. 4(1999): 103–129.
<https://doi.org/10.1080/00263209908701288>
- Hamza, Muhammad Amir, “The Rawalpindi Conspiracy Case: Myth or Reality – An Analysis”, *Pakistan Perspectives*, Vol. 11, No. 1(2006) : 59–82.
- Hess, Gary R., “The Iranian Crisis of 1945–46 and the Cold

- War”, *Political Science Quarterly*, Vol. 89, No. 1(1974): 117–146. <https://doi.org/10.2307/2148118>
- Hussain, Syed Riffat, “PAK–Soviet Relations Since 1947: A Dissenting Appraisal”, *Strategic Studies*, Vol. 10, No. 3(1987): 64–88. <https://www.jstor.org/stable/45182719>
- Jabeen, Mussarat & Muhammad Saleem Mazhar, “Security Game: SEATO and CENTO as Instrument of Economic and Military Assistance to Encircle Pakistan”, *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 49, No. 1(2011): 109–132.
- Johnson, Jesse C. & Brett Ashely Leeds, “Defense Pacts: A Prescription for Peace?”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1(2011): 45–65. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2010.00122.x>
- Johnson, Jesse C. “The Cost of Security: Foreign Policy Concession and Military Alliances”, *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 5(2015): 665–679. <https://doi.org/10.1177/0022343314565434>
- Krebs, Ronald R., “Perverse Institutionalism: NATO and the Greco–Turkish Conflict”, *International Organization*, Vol. 53, No. 2(1999): 343–377. <https://doi.org/10.1162/002081899550904>
- Leeds, Brett A. & Burcu Savun, “Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agreements?”, *Journal of Politics*, Vol. 69, No. 4(2007): 1118–1132. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00612.x>
- Leeds, Brett A., Jeffrey M. Ritter, Sara M. Mitchell, & Andrew G. Long, “Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815–1944”, *International Interaction*, Vol. 28, No. 3(2002): 237–260. <https://doi.org/10.1080/03050620213653>
- Morrow, James D., “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliance”,

- American Journal of Political Science, Vol. 35, No. 4(1991): 904–933. <https://doi.org/10.2307/2111499>
- Oztig, Lacin Idil, “Regional dynamics and the future of Middle East strategic alliance”, *Digest of Middle East Studies*, Vol. 30, No. 2(2021): 102–115. <https://doi.org/10.1111/dome.12229>
- Pressman, Jeremy, *Warring Friends: Alliances Restraint in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Rubin, Avshalom H., “Abd al-Qasim and the kurds of Iraq: Centralization, resistance and revolt, 1958–63”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 3(2007): 353–382. <https://doi.org/10.1080/00263200701245944>
- Sajian, Ara, “The Formulation of the Baghdad Pact”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 33, No. 2(1997): 226–266. <https://doi.org/10.1080/00263209708701153>
- Schoenberger, Erica & Stephanie Reich, “Soviet Policy in the Middle East”, *MERIP Reports*, Vol. 39(1975): 3–28. <https://doi.org/10.2307/3011049>
- Simon, Reeva S., “The Hashemite ‘Conspiracy’: Hashemite Unity Attempts, 1921–1958”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 5, No. 3(1974): 314–327. <https://doi.org/10.1017/S0020743800034966>
- Sorby, Karol R., “The Free Officers' Movement and the 1958 Revolution in Iraq”, *Asia and African Studies*, Vol. 14, No. 1(2005): 22–44.
- Worrall, Richard J., “Coping with a Coup d’Etat” *British Policy towards Post-Revolutionary Iraq, 1958–63*”, *Contemporary British History*, Vol. 21, No. 2(2007): 173–199. <https://doi.org/10.1080/13619460600785416>
- Yeşilbursa, Behçet Kemal, “CENTO: the forgotten alliance in the Middle East(1959–1979)”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 56, No. 6(2020): 854–877.

<https://doi.org/10.1080/00263206.2020.1755841>

3. 기타

- Chtatou, Mohamed, "The Middle East NATO: From Fiction to Fact", Washington Institute for Near East Policy (2022년 9월 14일),
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/middle-east-nato-fiction-fact>(접속날짜 2024년 12월 5일).
- Liboreiro, Jorge, "Ready to defend': EU hardens line on Greenland as Trump doubles down threat", Euro News (2025년 1월 28일),
<https://www.euronews.com/my-europe/2025/01/28/ready-to-defend-eu-hardens-line-on-greenland-as-trump-doubles-down-threat>(접속날짜: 2025년 2월 16일).
- Magid, Pasha, , Samia Nakhoul, Suleiman Al-Khalidi and Ahmed Mohamed Hassan, "Saudi Arabia spearheads Arab scramble for alternative to Trump's Gaza plan", Reuters (2025년 2월 15일),
<https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-spearheads-arab-scramble-alternative-trumps-gaza-plan-2025-02-14/>(접속날짜: 2025년 2월 16일).
- Salih, Mohammed A., "Between Activism and Isolationism: What to Expect from Trump's Middle East Policy", Foreign Policy Research Institute (2024년 11월 15일),
<https://www.fpri.org/article/2024/11/trump-second-term-middle-east-policy/>(접속날짜 2024년 12월 5일).
- Schaer, Cathrin, Emad Hassan, & Kersten Knipp, "A 'NATO' for the Middle East", DW (2022년 6월 30일),
<https://www.dw.com/en/a-nato-for-the-middle-east/a-62305810>(접속날짜 2024년 12월 5일).
- Sri-Pathma, Vishala & Oliver Smith in Davos, "Trump urges Opec countries to slash oil prices", BBC News(2025년 1월 24일),

<https://www.bbc.com/news/articles/c17ewl98kgvo>
(접속날짜: 2025년 2월 16일).

US Department of State, “The Baghdad Pact (1955) and the Central Treaty Organization (CENTO)”, Department of State Archive (no date),

https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/lw/98683.htm?utm_source=chatgpt.com(접속날짜 2024년 12월 11일).

US Office of the Historian, “Editorial Note”, Foreign Relations of the United States, 1958-1960, South and Southeast Asia, Volume X V, 365,

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v15/d346?utm_source=chatgpt.com(접속날짜 2024년 12월 10일).

US Office of the Historian, “Oil Embargo, 1973-1974”, Milestones, 1969-1976,

<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo#:~:text=The%20U.S.%20response%20to%20the,Energy%20Agency%20proposed%20by%20Kissinger.>(접속날짜 2024년 5월 15일).

<Abstract>

A Study on the Multilateral Alliance in the Middle East, CENTO's Dissolution: Focusing on the Autonomy-Security Trade-Off in Asymmetric Alliances

Hwang, Won-June

The Central Treaty Organization (CENTO) was a multilateral alliance of liberal powers that halted the spread of communism in the Middle East during the Cold War, but was disbanded in 1979 following Iran's withdrawal. However, the alliance was strengthened when Iraq, a member since 1959, withdrew from the Baghdad Pact, CENTO's predecessor. Why did the multilateral alliance respond differently to the withdrawal of some members, strengthening cohesion in 1959 and disintegrating in 1979? This study utilizes the autonomy-security trade-off to explain the causes of the breakup of CENTO, an asymmetric multilateral alliance. In an asymmetric alliance, the patron and the sponsored state each seek to gain autonomy and security, respectively, and evaluate the value of the alliance through the exchange. In 1959, the two patrons, the United States and the United Kingdom, and the pupil states, Turkey, Pakistan, and Iran, expected the alliance to provide a sufficient exchange. However, after the mid-1960s, the United Kingdom, CENTO's primary patron, began to view the alliance as unnecessary and overestimated its costs. In addition, in the 1970s, Pakistan and

Turkey did not receive any support from CENTO in their wars against India and Greece, respectively, prompting a reassessment of the alliance's value. Iran's withdrawal in 1979 provided an opportunity for the alliance to break free of its dependence on institutional pathways, which led member states to decide to dissolve the alliance. The findings of this study, which explains the maintenance and dissolution of asymmetric multilateral alliances through the trade-off of autonomy and security, have important implications for multilateral security cooperation in the Middle East and Europe today.

Keywords: Baghdad Pact, CENTO, Alliance Dissolution, Asymmetric Alliance, Autonomy-Security Trade-Off

논문투고일 : 2025.02.16. 심사완료일 : 2025.05.26. 게재확정일 : 2025.06.04.