

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 현황과 전망: ‘양(兩)국가 해법(Two-state Solution)’의 한계와 대안 논의

인남식



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 2017. 8. 9.
발 표 인남식 미주연구부장
토 론 황일도 경제통상연구부 교수
김일수 전 이스라엘 대사
조주성 외교부 중동1과장

발 행 일 2017년 8월 24일
발 행 처 국립외교원 외교안보연구소
편 집 이지은 연구원
디 자 인 역사공간
인 쇄 웃고문화사
발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소
(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572
<http://www.ifans.go.kr>
E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 현황과 전망: ‘양(兩)국가 해법(Two-state Solution)’의 한계와 대안 논의

CONTENTS

문제의 제기	01
이팔 평화협상의 배경 및 추이	03
양(兩)국가 해법의 쟁점 및 한계	10
양(兩)국가 해법의 대안 논의	17
향후 전망 및 고려사항	22

1. 문제의 제기

» 최근 예루살렘 올드시티 템플 마운트(Temple Mount, 성전산, 아랍은 Haram al-Sharif라 칭함) 진입 시 이스라엘 측의 검문검색이 강화되면서 팔레스타인의 반발이 격화되고 있음.

● 올드시티에 위치한 이슬람의 3대 성지 알 아크사 모스크(al-Masjid al-Aqsa) 출입 시 금속탐지기를 통과하도록 한 조치로 인해 수천 명의 팔레스타인인들이 시위에 나섰으며, 자칫 3차 인티파다(Intifada, 팔레스타인 무장봉기)가 발생할 위험성이 증가하자 국제사회가 적극적 중재에 나서 현재 이스라엘 측은 금속탐지기를 제거한 상태임.

» 2014년 여름 발생한 유혈충돌로 2천여 명의 사상자가 발생한 이후, 이스라엘-팔레스타인(이후 이팔) 양측은 현재까지 지속적으로 크고 작은 충돌을 계속하고 있으며, 상황은 점차 악화되고 있는 것으로 평가됨.

● 현재 이팔 평화협상은 사실상 중단되었고, 팔레스타인 자치정부 측은 이스라엘과의 협상을 통한 국가수립을 추진하기 보다는 국제사회에서 독자적 외교노선을 펼쳐며 움직이고 있어 현재로서는 양자 간 협상을 통한 돌파구 마련은 난망함.

» 이팔 문제는 오랫동안 중동지역 및 이슬람권 정세에 영향을 미치는 구조적 변수로 작동하며 평화협상의 진전 여부에 대한 국제사회의 관심을 집중시켜왔으나, 최근 평화협상이 지지부진하고 폭력이 상시화되는 만성적 사회 갈등(protracted social conflict)

이팔 문제는 오랫동안 중동지역 및 이슬람권 정세에 영향을 미치는 구조적 변수로 작동하였으나, 최근 만성적 사회 갈등의 형태로 진입함에 따라 '양국가 해법'에 대한 회의감이 점증하고 있으며...

형태로 진입함에 따라 궁극적 지향점이었던 ‘양(兩)국가 해법(two-state solution)’에 대한 회의감이 점증하고 있음.

» 항상 중동 문제의 핵심으로 인식되어 왔던 이팔 문제가 최근에는 아랍 스프링, ISIS 등 극단주의의 발호, 시리아 내전, 난민의 폭증, 종파주의의 확산, 이란의 부상 등의 산적한 역내 현안으로 인해 주목받지 못하고 있고, 이에 따라 당사자 및 중재자 그리고 국제사회의 집중력이 약화되는 상황에서 평화 협상의 추력 또한 약화되고 있는 추세임.

» 상기 맥락에서 본 연구 보고서는 이팔 평화협상의 핵심 의제이자 목표인 ‘양(兩)국가 해법’이 현재 동력을 잃고 있는 배경을 살펴보고, 실현 가능성과 기대효과가 감소하고 있다면 다른 대안이 존재하는지의 여부와, 향후 이팔 문제의 전개 방향 및 전망 논의를 목적으로 함.

2. 이팔 평화협상의 배경 및 추이

가. 역사적 배경

(1) 냉전의 해체: 배경 변수

» 이팔 평화협상이 본격적으로 동력을 얻게 된 것은 냉전 종식 직후로, 중동 내(內) 미국의 최대 우방국인 이스라엘이 냉전 질서의 해체 이후 협상에 적극적 입장을 취하기 시작함.

- 미국 및 자유 진영의 전략 변화 가능성 및 이스라엘의 지정학적 가치 약화 등 제반 상황의 변화 및 악화를 우려, 국제사회의 조언에 따라 팔레스타인과의 평화 협상에 응하게 됨.

» 이에 따라 냉전 해체 직후인 1991년부터 협상을 시작, 2000년 제2차 인티파다가 발생할 때까지 10년 동안 국제 중재 하에 평화협상이 지속되어 왔으나, 유혈사태 및 9.11이 발생하면서 양자 간 직접 협상의 동력은 약화됨.

(2) 인구의 변화: 추동 요인

» 1967년 6일 전쟁(al-Naksa)으로 서안지구, 가자지구, 골란고원 및 동예루살렘을 점령한 이스라엘은 점령지를 반환하고 아랍 및 팔레스타인과 평화협상을 추진하라는 국제사회의 압박을 받아왔고, 유엔도 안보리 결의안 242를 통해 이스라엘의 전향적 조치를 요구했으나 별다른 상황 변화의 계기가 없었음.

≫ 정작 이스라엘이 평화협상에 적극적으로 나서게 된 배경으로는 냉전의 해체라는 외부요인 즉, 국제정치 질서의 요인과 더불어, 내부 인구변화 추이도 중요한 추동 요인이었음.

≫ 이스라엘은 1948년 건국 이후부터 헌법상 ‘민주주의 국가’ 및 ‘유대 국가’로 스스로를 규정해 왔던바, 1967년 전쟁 이후 서안지구와 가자지구 등 점령지를 자국의 영토화 할 의지를 밝혔으나 이스라엘 국적의 팔레스타인인 인구 증가와 맞물려 딜레마 상황이 전개됨.

● 이스라엘 영토 및 점령지역 내 아랍인의 숫자가 증가함에 따라 유대인이 상대적으로 적어지게 되면, 민주주의 원칙에 따라 단순 다수인 아랍의 집권도 가능하게 되는 상황이 발생함.

● 아래 표에서 보듯 최근 이스라엘 국적의 팔레스타인 인구와 점령지역 팔레스타인 인구를 합하여 추산할 경우 660만을 이미 상회하는 것으로 나타나고 있으며, 이는 이스라엘의 유대인 인구보다 많은 것으로 판단됨.

● 만일 이스라엘이 점령지역을 자국의 영토로 공식 편입시키고, 일국 체제를 유지하면서 팔레스타인인의 정치 참여 제한과 함께 ‘유대 국가’ 이스라엘을 유지하게 되면 소위 이중차별(아파르트헤이트) 국가로 규정될 것이며, 이는 ‘민주국가’ 정체성을 상실하게 되는 딜레마에 노출되는 것임.

≫ 결국 이스라엘은 어떤 형태로든 해결해야 할 인구 변화 상황에 마주하게 되었고, 이는 이팔 평화협상, 나아가 ‘양국가 해법’의 중요한 추동 요인이 됨.

〈표 1〉 이스라엘 인구 분포 (민족별)

총 인구	8,704,400 명	100%
유대인	6,497,600 명	75%
아랍인	1,815,300 명	21%
기타	391,500 명	4%

Israel Central Bureau of Statistics (ICBS), 2017년 6월 통계

〈표 2〉 점령지역 팔레스타인 인구

총 인구	4,816,503 명	100%
서안지구 (Wast bank)	2,935,368 명	61%
가자지구 (Gaza strip)	1,881,135 명	39%

Palestinian Central Bureau of Statistics, 2016년 통계

(3) 9.11과 아랍 스프링: 제약 요인

» 국제정세의 변화 및 인구요인 등으로 인해 이스라엘이 적극적으로 참여하게 되었던 평화협상은 이후 이스라엘 내부의 정권 교체, 팔레스타인 정파 분열 등이 겹치면서 점차 탄력을 잃게 되었고, 결정적으로 2001년 9.11 테러 사건과 2011년 아랍 정치변동(아랍 스프링)이 발생하면서 동력이 급전직하함.

국제정세의 변화 및 인구요인 등으로 인해 이스라엘이 적극적으로 참여하게 되었던 평화협상은 점차 탄력을 잃게 되었고, 결정적으로 2001년 9.11 테러 사건과 2011년 아랍 스프링이 발생하면서 동력이 급전직하하였고...

» 9.11 후 부시 행정부는 테러와의 전쟁을 선포하면서 ‘악의 축(Axis of Evil)’을 설정, 이란, 이라크 및 북한에 대한 정권교체 및 변환을 공언하고 나섰고, 자연스럽게 중동 지역 최우선 관심사가 이라크 전쟁 및 2002년 핵의혹이 터진 이란으로 집중되면서 이팔 평화협상의 국제적 관심도가 저하됨.

» 2010년 12월 튀니지에서 촉발된 반정부 시위가 2011년 아랍 전역을 강타하면서 이집트, 리비아, 예멘 정부를 붕괴시키고 시리아, 사우디, 오만, 바레인 등으로 확산되자, 국제사회는 아랍 스프링 이후 새롭게 등장하는 정부에 대한 관심에 초점을 맞추었고 이 과정에서 역시 이팔 문제는 하위 쟁점으로 밀려남.

나. 주요 협상의 추이

(1) 마드리드 중동 평화회담(1991.10): 최초의 이팔 평화협상 국제회의

▶ 냉전 종식 직후 이스라엘은 팔레스타인과의 정치적 협상이 필요하다는 인식 하에, 이팔 평화 관련 최초의 다자 회담에 응했고 팔레스타인 역시 미국이 초강대국으로서 부상하며 존재감을 드러내는 상황에서 압박을 받으며 회담에 참석함.

▶ 미국, 러시아 등 역외 강국 및 이스라엘, 팔레스타인 대표 그리고 요르단과 이집트, 시리아 등 7개국 협상 대표가 마드리드에서 회합, 팔레스타인 해방기구(PLO)에게는 이스라엘 국가 승인 및 건국 인정을, 이스라엘에게는 점령지역 반환을 골자로 하는 협상 의제를 놓고 논의를 진행했으나 타결에는 실패함.

▶ 비록 만족할만한 성과가 도출되지는 못했지만, 걸프전 종전 이후 중동에서의 절대적 영향력을 행사하던 미국이 의욕을 갖고 이팔 간(間) 첫 대면 협상의 장을 마련했다는 점에서 의미가 있으며, 이후 오슬로 평화협정으로 이어지는 계기가 됨.

(2) 오슬로 평화 협정(1993.9 / 1995.9): 중동평화협상의 최대 성과인 ‘양(兩)국가 해법’ 합의

▶ 냉전 해체기와 맞물려, 이스라엘의 이츠하크 라빈(Itshak Rabin) 노동당 정부가 등장하면서 대화와 협상에 적극적 자세를 견지한바, 마드리드 평화회담의 동력을 이어 오슬로와 워싱턴 DC에서 두 차례에 걸쳐 이팔 평화 협상의 근간을 구성하는 계기를 조성함.

» 본 협상은 이팔 당사자가 양국가 해법에 동의한 첫 사례로서 소위 ‘평화를 위한 영토의 할양 또는 교환(land for peace)’을 논의하기 시작하는 성과를 도출함.

- 국가 정체성의 근원을 영토(land of Israel, Eretz Ysrael)에 두는 이스라엘의 독특한 세계관으로 볼 때, 당시 라빈 수상의 영토 양여 제시는 파격적인 제안이었고 팔레스타인의 적극적 협상 태도도 이례적이었음.

- 이를 통해 테러가 만연한 현지에 평화를 정착시키는 계기로 삼으려는 라빈 정부와 팔레스타인 아라파트(Yasser Arafat) 측의 노력에 국제사회가 지지를 선언함.

» 1차 협상 결과 팔레스타인 자치정부의 출범을 통해 서안지구 예리코의 행정권이 팔 측으로 이동했고, 나름대로 성공적으로 운영된바, 2차 협상을 통해 서안지구 7대 도시(헤브론, 나블루스, 라말라, 예닌, 툴카렘, 카킬랴 및 베들레헴)의 자치권도 이양되어 실질적 평화협정이 구체화, 가시화되는 성과를 이룩함.

» 그러나 오슬로 협정의 주역 이츠하크 라빈 수상이 1996년 근본주의 시오니스트에 의해 암살되고 연이은 총선에서 협상 반대세력인 리쿠드(Likud)당의 베냐민 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 정부가 출범하게 되자 오슬로 협정의 동력은 약화 일로에 놓임.

(3) 와이라버 평화협상(1998.10 / 1999.9) : 상황 안정화 협상

» 보수 리쿠드당이 집권 동안 대팔레스타인 강경책을 지속하자 이에 대해 팔레스타인 측이 강경하게 반응하면서 오슬로 협정 기본 원칙의 희석과 함께 이팔 충돌이 격화됨.

» 당시 미국 클린턴 행정부는 상황 안정화 측면에서 두 차례에 걸친 평화협상을 중재, 이팔 공동위원회 설치 및 테러 무장조직 해체 합의를 도출함.

- 팔레스타인 측에 재정지원을 조건으로 PLO 현장에서 ‘이스라엘 소멸조항’을 삭제하였고, 팔레스타인 게릴라 감축안도 합의함.

» 그러나 PLO에 맞선 팔레스타인 정파인 하마스는 무장해제 및 전투 요원 감축을 거부하였고, 오히려 강경 투쟁 노선을 유지하면서 안정화는 요원해지고 투쟁이 격화됨.

(4) 캠프 데이비드 평화 협상(2000.7): 역사적 실기(失機)

» 이스라엘의 네타냐후 강경 정부가 물러나고 대화파인 노동당의 에후드 바락(Ehud Barak) 정부가 등장하자 당시 임기 말의 클린턴 대통령은 이팔 협상의 획기적인 전기를 마련하고자 노력을 기울였고, 캠프 데이비드에서 오솔로 평화협정을 구현하는 새로운 협상을 시도함.

» 당시 클린턴 정부는 모든 가능성을 열어놓고 중재에 집중했고, 이스라엘 바락 총리도 이에 호응하면서 이스라엘 측의 획기적인 영토 양보 가능성도 내비친 것으로 알려졌으나 팔레스타인 측에서 영토 문제 외에 난민 귀환 쟁점을 추가로 제시하면서 협상이 결렬됨.

» 결국 영토 양여(讓與) 가능성을 제시하고도 협상이 결렬된 채, 귀국한 바락 총리는 이스라엘 내부의 강한 비판 여론에 직면하게 되고, 이스라엘 국민들이 팔레스타인에 대한 분노를 표출하면서 상황이 악화됨에 따라 2차 인티파다로 연결됨.

» 9.11 발생 1년 전인 클린턴 정부 임기 말, 미국의 적극적 이팔 문제 중재 회담은 무위로 돌아가고 2002년부터 중동문제는 ‘테러와의 전쟁’ 국면으로 전개되면서 이팔 평화협상은 형해(形骸)화되기 시작함.

(5) 9.11 이후: 교착국면의 지속

» 부시 행정부의 등장과 9.11 테러 이후에도 다자가 중재하는 이팔 평화협상은 유지되었으며 대표적으로 2003년 4월 소위 ‘로드맵(Roadmap)’ 협상(미국, 러시아, EU

및 UN 중재)이 열렸으나 당시 국제사회나 이라크 전쟁을 막 개전한 부시 행정부가 이팔 문제에 집중할 수 있는 여력이 없었고, 별무성으로 종결됨.

» 이후 2007년 11월 27일 미국 아나폴리스(Annapolis) 이팔 평화회담을 통해 오슬로 협정의 원칙을 재확인하고 이팔 양자 간 팔레스타인 최종지위 협상을 통해 '양국가 해법'을 구체화한다는 느슨한 합의로 종결됨.

» 2008년 오바마 행정부는 출범 초기 미국의 대 중동정책을 재검토하면서 이라크 철군 시행 및 이팔 문제 해결에 의욕을 보였으나, 당시 이스라엘 네타냐후 정부의 정착촌 확대 정책으로 인해 미-이스라엘 간 갈등이 고조되고, 이후 오바마 행정부와 네타냐후 정부 간 불협화음이 지속되면서 미국은 중재자로서 적극적인 개입을 시도하지 않게 됨.

3. 양(兩)국가 해법의 쟁점 및 한계

≫ 수차례 지속된 국제적 이팔 평화 협상 결과, 합의 내용을 바탕으로 이팔 양측은 하나의 목표를 설정한바, 당사자 간 협상을 통해 양국가 해법의 최종안을 도출하는 수순을 협상의 대원칙으로 규정하고 있음.

이팔 당사자 간 협상은 팔레스타인이
국가 독립을 완성할 때의 형태,
즉 '최종지위에 관한 협상'을 중심으로
이뤄졌으며 주요 쟁점은 정착촌,
난민 귀환, 동예루살렘 영유권의
3가지 부문에 집중되며...

≫ 이팔 당사자 간 협상은 '팔레스타인의 주권
국가로서의 독립'을 최종 목표로 설정하고
있으며, 이에 따라 주권국가 팔레스타인을
출범시키는 데 있어서 야기되는 이팔 간
필연적 쟁점을 중심으로 논의를 이어왔음.

≫ 이를 팔레스타인이 국가 독립을 완성할
때의 형태, 즉 '최종지위(final status)에 관한
협상'이라 하며 주요 쟁점은 아래 3가지
부문에 집중됨.

가. 쟁점

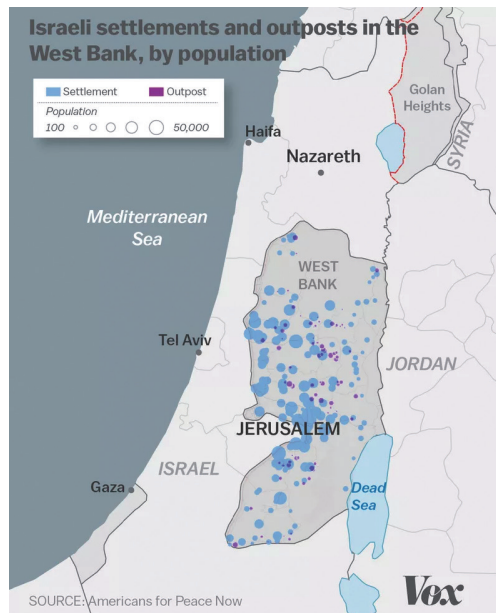
(1) 정착촌

≫ 국가를 구성하는 필수 3대 요소를 '영토, 국민, 주권'이라 할 수 있으며, 팔레스타인이
국가로서의 최종적 형태를 갖추기 위해서는 이스라엘 국민들이 팔레스타인 지역에
들어와서 형성한 정착촌(settlement)을 해체, 철수시키고 온전한 팔레스타인의 영토를
확보하는 것이 급선무임.

» 그러나 1967년 전쟁 이후, ‘약속의 땅, 이스라엘(Eretz Ysrael)’의 이념에 충실한 시오니스트들을 중심으로 디아스포라 유대인들이 대거 서안지구와 가자지구로 이전, 정착촌을 형성해 온 역사적 근원으로 볼 때 자발적 철수는 실질적으로 불가능함.

- 현재 서안지구에는 허가 정착촌(settlement) 131개, 무허가 불법 정착촌(outpost) 97개가 있으며, 동예루살렘에는 13개 정착촌 중 12개의 허가 정착촌이 존재함.
- 2005년 당시 이스라엘의 아리엘 샤론(Ariel Sharon) 총리가 샤론 구상을 내세우며 가자지구에서 정착촌을 전면 강제 철수한 바 있으나, 이후 가자지구가 하마스의 거점이 되면서 이스라엘 내부에서는 서안지구 정착촌마저 내어주고 이스라엘 방위군이 철수할 경우 서안지구 역시 테러의 거점이 될 거라는 불안감이 만연함.

〈그림 1〉 정착촌 분포 현황¹⁾



1) <https://www.vox.com/world/2016/12/30/14088842/israeli-settlements-explained-in-5-charts>

≫ 현 네타냐후 정부는 여전히 정착촌 확대 정책을 추구하고 있으며, 이에 대한 국제 사회의 비난 여론이 상존하고 있음에도 오히려 ‘필요시 등가교환’이라는 주장을 내세우고 있어 팔레스타인의 반발을 초래함.

〈표 3〉 최근 이스라엘 정착촌 인구(명) 분포 현황 (추산)

구분	서안지구 ²⁾	동예루살렘 ³⁾	골란고원 ⁴⁾	합계
인구	420,899	300,000~350,000	21,000	741,900~791,900

(2) 난민 귀환

≫ 영토 외에 국가를 구성하는 또 하나의 요소인 ‘국민’에 관한 쟁점으로 난민 귀환 문제를 놓고 이팔은 첨예하게 대립하고 있음.

- 팔레스타인은 고국을 떠난 난민들이 고향으로 돌아오는 것은 기본적인 인권의 문제라 주장하며 단계적으로라도 귀환을 시켜야 한다는 입장인 반면, 이스라엘은 한 명도 허용할 수 없다는 입장을 견지하고 있음.

≫ 1948년 5월 이스라엘이 현 팔레스타인 지역에 국가 수립을 선포하자 공식통계로 71만 1천 명의 난민이 발생한 것으로 알려졌으며, 이들은 인근 요르단, 이집트 등으로 이주하였고, 일부는 레바논에 이주하여 난민촌을 형성함.

2) 2017년 3월자 서안지구 정착촌 거주자 대표 Yaakov Katzd의 발언 참고

Josef Federman, "Settler Leader: Population Growth is End of 2-state Solution," Associated Press, Mar. 26, 2017.

3) 2014년 5월자 이스라엘 건설주택부 장관 Uri Ariel의 발언 참고

"Housing Minister Sees 50% More Settlers in West Bank by 2019," *Jerusalem Post*, May 16, 2014.

4) 2014년 9월자 골란고원 관련 기사

Patrick O. Strickland, "Residents in occupied Golan Heights fear creeping Israeli presence," *Middle East Eye*, Sept. 2, 2014.

- 현재 전체 팔레스타인 난민 수는 약 530만을 상회하는 것으로 알려져 있으며, 이들이 팔레스타인 국가수립과 함께 고국으로 돌아올 경우 이스라엘은 인구 구조상 거의 2배에 육박하는 팔레스타인 아랍인들과 적대적으로 접경해야 하는 상황임.
- 특히 난민 출신들은 고향을 빼앗기고 타국에서 유리(流離)해 왔기에 이스라엘에 대한 분노와 증오를 증폭시켜왔을 가능성이 크며, 따라서 이들 난민들을 귀환시킬 경우 이팔 평화협상을 통해 이스라엘은 평화 대신 오히려 갈등과 폭력에 노출될 가능성이 커진다고 주장함.

〈표 4〉 팔레스타인 난민(명) 분포⁵⁾

구분	요르단	레바논	시리아	서안지구	가자지구	합계
인구	2,175,491	463,664	543,014	809,738	1,348,536	5,340,443

The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees(UNRWA), 2017년 1월 통계.

(3) 동예루살렘 영유권

» 1967년 전쟁에서 아랍 연합군이 패퇴함에 따라 요르단이 관할하고 있던 동예루살렘도 이스라엘이 점령하게 되었고, 이에 따라 이슬람 3대 성지인 알아크사 모스크(al-Masjid al-Aqsa)와 황금의 돔 사원이 있는 올드시티 하람 알 샤리프(Haram al-Sharif, 이스라엘은 Temple Mount라 부름)도 이스라엘이 관할하게 됨.

» 이스라엘 입장에서는 시오니즘의 본령이 바로 옛 성전 터인 이 지역 성전산이므로, 이스라엘 건국의 완성은 동예루살렘을 포함하는 예루살렘 전역을 점유함으로써 이루어진다고 주장하고 있으며 실제로 이스라엘은 공식적으로 예루살렘을 수도로 선포함.

5) UNRWA에 포함되지 않는 UNHCR 권한 지역 하의 팔레스타인 난민 수: 97,212명. 2014년 통계.
(지역: Gulf States, Egypt, Iraq, Yemen, as well as Australia, Europe and America)

» 하나의 공간을 양측 모두 정통성의 근원으로 규정함에 따라 이 문제는 분할 등의 방안으로 해결할 수 없는 사안으로 보이며, 현재로서 가장 실현 가능한 옵션은 국제 사회가 공동 관리하는 비무장의 국제성시(International Sacred City)화 정도로 논의 되고 있음.

나. 한계

» 평화 협상이 제대로 이루어지지 않은 제약요인은 다양하게 존재하나, 특히 아래 3대 요인이 근본적인 한계로 작동하며 타협을 어렵게 하고 있음.

(1) 쟁점의 비타협성

» 정착촌, 난민귀환 및 동예루살렘 영유권 문제는 팔레스타인이 국가로 자리매김하는 데 있어서 양보할 수 없는 쟁점인바, 협상을 통한 중간단계의 타협안 도출 자체가 힘든 제로섬(zero sum)의 양상을 나타내고 있음.

(2) 중재자의 불편 부당성 문제

» 주로 미국이 주도해 온 이팔 평화협상 중재 역할에 있어서 아랍 측은 기본적으로 미국의 친이스라엘 정책 노선을 비판하고 중재의 의도를 의심하는 기초를 갖고 있음.

» 반면 이스라엘의 네타냐후 정부는 오바마 행정부 당시 미국이 친이슬람, 친아랍 기초로 경도되면서 이스라엘과 거리 두기에 나섰다고 인식하고 있으며 이에 따라 오바마 행정부 8년간 미국의 협상 재개 요청을 지속적으로 거절하며 오히려 정착촌 확대 기초를 유지함.

» 특히 최근 트럼프 행정부가 등장하고, 주(駐)이스라엘 미국대사관의 예루살렘 이전 의지 등을 밝히면서 팔레스타인 측은 다시 미국을 믿지 못한다는 입장을 나타내고 있는바, 당사자 간 협상이 교착상태일 때 최고의 협상 레버리지와 협상 타결 중재 의지를 가진 미국의 역할이 중요하나, 중재자에 대한 신뢰가 약하여 어려움을 겪고 있음.

(3) 협상 당사자의 불안정성

» 현재 팔레스타인 자치 정부를 대표하는 마흐무드 압바스(Mahmud Abbas) 수반의 건강 이상설이 제기되는 가운데, 수반의 임기에 관한 의혹 및 문제 제기도 지속되고 있으며, 서안지구를 근거로 한 파타(Fatah)외에 가자지구를 근거로 하는 하마스(Hamas) 역시 자신의 팔레스타인 대표성을 주장하고 있어 사실상 협상 당사자를 명확히 하는 데 어려움이 있음.

» 이스라엘 측에서도 과거 노동당-리쿠드당 양당 정치 시절 팔레스타인에 대한 상반된 입장, 즉 대화와 압박을 견지하는 정파가 반복하며 정권을 획득한 바 있어 협상 기초 또는 압박 기초가 오래 지속되지 못해왔음.

- 최근 네타냐후 연립정부는 강경 일변도 노선을 취하고 있는바, 오히려 현 이스라엘 크네세트(Knesset) 정치 지형상 네타냐후의 리쿠드당보다 더욱 강경 입장을 띠는 정파들이 대거 연립 정부에 참여하고 있어서 아예 대화의 모멘텀을 찾지 못하고 있음.

(4) 팔레스타인 대의(Palestine Cause)의 약화

» 반드시 팔레스타인을 독립시켜 이스라엘에게 복수하겠다는 과거 아랍의 정서가 상당 부분 희석된 가운데, 오히려 중동 내 관심사는 시리아 난민, 종파 분쟁 등에 집중되고

있으며 이에 따라 가자지구에서 고통받는 팔레스타인인들보다 중동 전역에서 생사의 위협을 겪고 있는 난민 문제가 더 시급하게 인식되고 있음.

» 여기에 이란이 부상하게 되면서 걸프 왕정 국가들이 총력을 기울여 이란의 영향력 확대를 막고 있는바, 기존 팔레스타인을 재정적으로 지원했던 인근 아랍국가의 관심과 지원이 급격히 하락하고 있음.

● 특히 이란의 부상 및 IS 등 극단주의 테러리즘 발호와 맞물려 군사/정보 관련 이스라엘과 걸프 아랍국간 협력 요인이 증대되면서 팔레스타인 문제는 부차적인 쟁점으로 재편됨.

» 이러한 아랍 내 팔레스타인 대의의 약화는 곧 협상에 있어서 팔레스타인의 약세를 의미하며, 따라서 팔레스타인 자치정부 입장에서는 약화된 상황에서 협상에 임하기 보다는 오히려 국제사회에서 자국의 존재감을 드러내고 유엔 등에서 정통성을 확보 하려는 전략을 채택하고 있음.

4. 양(兩)국가 해법의 대안 논의

» 명시적으로 여전히 이팔 당국 및 국제사회는 양국가 해법을 지지하고 있으나, 실질적으로는 국제환경의 변화, 비타협적 쟁점, 중재자의 부재 및 협상 당사자들의 불안정성 등으로 인해 양국가 해법의 적실성이 거의 소멸된 상태라는 것이 중평임.

- 상호 합의 하에 완전 독립을 통한 주권 국가로서의 팔레스타인과 이스라엘이 정상적으로 병존하는 기존 안과는 다른 형태의 대안을 찾을 수밖에 없으나 현실적으로 논의가 본격화되기 어려운 상황임.

이팔 당국 및 국제사회는 여전히 양국가 해법을 지지하고 있으나, 실질적으로는 국제환경의 변화, 비타협적 쟁점, 중재자의 부재 및 협상 당사자들의 불안정성 등으로 인해 양국가 해법의 적실성이 거의 소멸된 상태이며...

» 현재 다양하게 제시되고 있는 ‘양국가 해법’의 대안을 대별하여 정리하면, 분쟁을 촉발시킬 수 있는 일방적이고 배타적인 접근법과 합의에 의한 공존 가능 모델을 도출해 보려는 포용적인 접근법으로 다음과 같이 나눌 수 있음.

가. 배타적 접근

(1) 현상유지(Status Quo): 일방적 단일국가(Unilateral Approach)

» 현 네타냐후 정부가 추구하는 방향이 지속될 경우 결국은 현재 상황을 탈피하지 못하고 이스라엘 단일 주권 국가가 유지되며, 서안지구 및 가자지구는 점령지역(occupied territories)으로 남게 됨.

● 진보 및 중도파 유대인들은 현재 상황을 긍정적으로 평가하지 않고 가능하면 조속한 시일 내에 국가 분리가 이루어져야 한다고 주장하나, 시오니즘에 경도된 정통파 유대인 일부는 약속의 땅을 한 치도 내어줄 수 없기에 팔레스타인 독립은 허락할 수 없다는 논지를 굽히지 않음.

≫ 이러한 상황이 지속되면서 서안지구 내 정착촌이 확대될 경우, 팔레스타인 자치정부 측은 양자 대화나 국제 협상 자체를 무의미하다고 판단하고 독자적인 독립 수순에 들어갈 가능성이 커지고 있으나, 주권 국가로서 자립할 수 있는 추출능력이 부족한 상황이기에 아랍 연맹 등의 지원이 절실함.

● 특히 가자지구를 근거지로 하는 하마스가 총력 투쟁에 나설 가능성이 커지고, 이스라엘 정부는 이에 대한 강력한 무력 진압으로 맞서게 되면 3차 인티파다와 함께 준전시 상황으로 돌입할 수도 있음.

≫ 결국 이 상황이 지속되는 경우, 이스라엘 보수 강경파는 이스라엘이 아파르트헤이트 국가로 국제사회에서 규정되고 '민주국가' 정체성을 포기하는 한이 있더라도 땅을 지키고 '유대 국가'를 유지해야 한다는 노선을 견지하게 될 것으로 보임.

(2) 3국 방안(Three States Solution): 팔레스타인 주권국가의 해체

≫ 일군의 이스라엘 보수 강경파들이 주장하는 논리로 아예 팔레스타인을 해체하고 이스라엘-이집트-요르단 3국 체제로의 재편을 지향하는 가장 과격한 접근법임.

≫ 현재 서안지구는 팔레스타인 최대 정파인 파타(Fatah)가, 가자지구는 하마스(Hamas)가 양분하고 있으며, 당분간 이 분열 및 갈등 구도가 해소될 가능성은 높지 않으므로 사실상 서안지구와 가자지구를 아우르는 팔레스타인 독립 자체가 요원하다는 전제로 서안지구는 요르단이, 가자지구는 이집트가 관할하게 만들자는 주장이 점차 확산되고 있음.

» 이는 유엔안보리 결의안 242호를 교묘하게 뒤틀어 해석한 사례로, 1967년 전쟁 직전까지 가자지구는 이집트 영토였고 서안지구는 요르단이 관할했던 바, 유엔 안보리 결의안대로 전쟁 이전으로 국경선 및 관할권을 회귀시키되 팔레스타인 국가가 아닌 당시의 관할국가에로의 귀속을 의미하는 것임.

● 이스라엘 입장에서는 이집트와는 1979년에, 요르단과는 1994년에 평화협정을 맺고 국교 정상화를 마무리한 상황이므로 차라리 이스라엘-요르단-이집트 3각 협력 축을 만들어보자는 발상을 가시화한 것임.

» 현재로서는 가능성이 거의 없으며, 만일 이 안이 구체화될 경우 팔레스타인의 온건 정파까지 무력 투쟁에 나서게 만들 가능성이 있는 등 팔레스타인 자치정부 입장에서는 도저히 받아들일 수 없는 방안임.

나. 포용적 접근(Integrative Approaches)

(1) 자유주의(Liberalism)

» 가장 진보적인 안이라 할 수 있으며, 어차피 국가 분리 독립이 불가능하다면 아예 이스라엘 ‘유대 국가’론을 폐기하고 전형적인 ‘자유 민주주의’ 단일 국가를 수립하자는 주장임.

» ‘1인 1표’라는 본원적인 민주주의 원리를 작동시켜 유대인과 아랍인이라는 민족 구별과 상관없이 정치 이념과 성향에 따르는 정파 및 정당을 만드는 노력을 하자는 논지로, 개인 참정권을 가장 상위의 가치에 놓고, 민족이나 부족, 종교 등의 정체성을 하위로 돌려 ‘복합적 이민 국가’로서의 새 경로를 찾아보자는 움직임임.

-
- » 이팔 양측의 자유주의, 세속주의 지식인들이 주장하는 이 같은 논리는 이슬람과 유대교의 공존, 아랍과 유대인의 상호 이해 등의 가치를 교육에 투영하여 장기적으로 공존과 화합으로 하나의 나라를 만들어내지 못하면 평화 정착 가능성이 없음을 설파함.
- 이들은 오히려 현 상태에서 이팔이 분리해서 접경하는 독립국가로 마주할 경우, 세계에서 가장 위험한 국경이 되고 끊임없는 저항도 분쟁이 지속될 것이라고 주장함.

(2) 1 국가 2 민족 공존(Binational Approach): 협치 모델

» 본 대안은 상기 자유주의적 접근과 유사한 맥락이나, 철저하게 개인 단위의 정치 의사 결정에만 맡겨놓지 말고 유대인과 아랍인이 상호 정체성을 인정, 권력을 분점하는 등 일종의 협의제 민주주의(consociational democracy) 시스템을 구성하여 공존하자는 논거를 바탕으로 함.

» 1943년 국민 헌장(National Charter)에 의거한 레바논의 다양한 정파별 협치 모델과 유사한 맥락이나 당시 다양한 종파, 종족, 부족 간 컨소시엄과는 달리, 유대인과 팔레스타인인 단 두 그룹만의 협치 모델이므로 레바논보다는 적실성이 높다는 평가가 있음.

» 해석을 달리하면 벨기에와 보스니아 등의 다(多)정체성 사회가 하나의 정치제도를 운영하면서 공존해왔던 모델도 이팔 갈등에 응용 가능한 사례로 제시됨.

(3) 1 국가 2 체제론(Shared Sovereignty): 연방 모델

» 단일 국가는 유지하되, 정치적 자율성을 갖는 두 개의 체제를 구성하여 공존하는 정치 시스템(hybrid, multi-layered institutional setting)을 만들자는 주장임.

» 국가 형태를 띠는 두 개의 체제가 일종의 연방제를 구성(confederation of parallel state structures)하여 각각의 리더를 배출하고, 자율적 행정 시스템을 운용하지만, 외교와 국방 등 일부 기능과 역할에 있어서만 대표성을 갖는 상징적 통합 리더십을 구성하는 방안으로 제시됨.

» 이팔 사례의 경우 정착촌으로 인해 영토가 섞여 있는 상태이므로, 이 시스템이 도입될 경우 하나의 영토 안에 다른 정치체제가 겹쳐지면서 혼재, 병존하는 독특한 모델임.

5. 향후 전망 및 고려사항

가. 전망

▶ 양국가 해법이 실질적으로 사문화되고 명분만 남은 상태이고, 이팔 당사자 간 평화 협상 동력도 상실된 상태이므로 뚜렷한 해법이 단기간 내(內) 제시되고 평화 분위기가 조성될 가능성은 높지 않음.

▶ 현재로서는 현상유지(status quo)를 추구하는 이스라엘의 노선이 지속될 것으로 보이며, 이에 따라 이팔 간 갈등 정도는 점증할 것으로 전망됨.

▶ 이스라엘이 현상유지 노선을 추구하는 과정에서 향후 인구분포 변동에 따른 정치적 부담 문제에 직면하게 될 것으로 예상되나, 현재 중동지역 정치질서 구도상 이스라엘이 더 이상 과거와 같이 역내의 절대 고립 상황에 놓여있지 않다는 점에 주목할 필요가 있음.

● 이집트와 요르단 등이 ISIS 부류의 폭력적 극단주의(violent extremism) 및 무슬림 형제단(Muslim Brotherhood) 등 뿌리 깊은 이슬람 근본주의 세력에 의해 정권이 흔들릴 수 있는 위기의식을 갖게 되자, 이스라엘은 역내에서 필요 불가결한 실질적 정보 협력 대상국으로 자리매김하고 있음.

● 특히 이집트의 엘시시(El Sisi) 정부는 가자지구의 하마스가 이집트 내 반정부 세력인 무슬림 형제단과 연계 투쟁을 전개한다고 보고, 팔레스타인의 독립 투쟁 자체에 대해 회의적인 입장으로 전환하고 있음.

● 심지어 이집트는 국제사회 다수가 의결한 이스라엘 정착촌 확대를 비난하는 유엔 안보리 결의안 2334호(2016.12.) 초안 작성에 참여하고도 막상 투표에는 불참하는 유례없는 모습을 보임.

» 여기에 이란의 부상과 맞물려 걸프 아랍 왕정은 이스라엘과 ‘반(反)이란 전선’을 비밀리에 구축할지도 모른다는 설이 있을 만큼, 현재 팔레스타인 자치정부는 범아랍권 전폭적 지지를 획득하기 어려운 상황에 노출되어 있음.

- 실제로 이란의 부상에 따른 위협의식을 걸프와 이스라엘이 공유하고 있는 한편, 수니 아랍 국가 내부의 대표적 반정부 세력인 무슬림 형제단 등에 대한 정보 협력에 이스라엘이 유력한 파트너가 될 수 있다는 점에 국제사회가 주목하고 있음.
- 아랍의 대팔레스타인 재정 지원이 격감하여 2016년은 2015년에 비해 절반 가까이 축소된 것으로 알려짐.⁶⁾

» 무엇보다 트럼프 행정부는 등장 이후 오바마 정부와 정반대로 편파적인 친이스라엘 정책을 견지하고 있는바, 팔레스타인의 반발과 좌절감이 확대될 것으로 예상됨.

- 특히 이팔 문제가 중동 정세에서 부차적 쟁점으로 격하되는 과정을 겪으면서, 일부 팔레스타인 과격 그룹이 국제사회의 관심을 끄는 전기(轉機)를 유도하기 위해 폭력을 일으킬 내연(內燃) 가능성이 커짐.

» 당분간 이스라엘은 이팔 평화협상에 대해 무시하는 기조를 유지하면서 이란 및 ISIS 등의 현안만 지속적으로 부각할 것으로 보이며 이를 통해 아랍국가와의 협력을 강화하는 계기를 마련, 팔레스타인과의 협상에서 우위를 점하려는 전략을 취할 것임. (Netanyahu’s new approach departs from the notion that peace with the Palestinians is the path to peace with the Arab states.)

이스라엘은 이팔 평화협상에 대해 무시하는 기조를 유지하면서 이란 및 ISIS 등의 현안만 지속적으로 부각할 것으로 보이며 이를 통해 아랍국가와의 협력을 강화하는 계기를 마련, 팔레스타인과의 협상에서 우위를 점하려는 전략을 취할 것이며...

6) Ahmad Melhem, “Can Palestinian Authority Cope With Decline of International Aid,” Al-Monitor, Sept. 18, 2016.

● 트럼프 정부의 이팔 정책은 기존에 실패했던 당사자 간 최종지위 협상 대신 이스라엘과 친미 걸프 왕정, 이집트, 요르단 등과의 대(對)이란, 대(對)극단주의 공조를 유도하여, 여기서 도출되는 협력 기조를 이팔 협상으로 연계시키겠다는 ‘outside-in’ 전략에 가까움.

● 이러한 전략을 다른 표현으로는 ‘지역 우선 접근 전략(regional track)’이라고도 칭함.

≫ 네타냐후 정부는 지역 우선 접근을 통해 아랍 내 반이스라엘 정서를 최소화하면서 정착촌을 최대한 확대시킨 후, 궁극적으로는 일정 정도의 자율권만 인정해주며 이스라엘이 압도적 우위를 점하는 ‘1 국가 2 체제’로 수렴시키는 것을 목적으로 할 가능성이 있음.

나. 고려사항

(1) 이스라엘-팔레스타인 분쟁 관련 평화적 해결 노력 지지

≫ 양국가 해법이 교착상태를 보이고, 이에 따라 다양한 해법에 관한 논의가 진행되는 과정에서, 폭력-무력적 방법으로 상황을 타개하려는 움직임이 나타날 수도 있으나, 이는 국제사회의 이팔 평화협상지지 원칙과 배치되는 것으로서 우리는 국제사회와 공동 보조를 맞추어 이팔 분쟁의 당사자 간 평화적 해결 방안 도출을 적극적으로 지지하여야 함.

(2) 이·팔 평화 협상 및 한반도 평화 논의의 비교론적 함의 분석

≫ 이팔 문제와 한반도 문제는 국제사회의 대표적인 고질적 분쟁(protracted conflict)이며 오랜 갈등과 협상의 반복을 통하여 만성화되는 양상을 경험해온바, 이러한 양국의 분쟁패턴 연구를 통해 상호간에 시사점을 도출할 수 있을 것임.

● 궁극적 분리를 추구하는 이팔 문제와 궁극적 통일을 추구하는 한반도 문제는 일견 상이한 것으로 보이지만, 국제 중재의 문제, 내러티브의 역사, 민족 및 이데올로기의 관성 등 비교론적 함의가 있는 사례임.

» 따라서 향후 한반도의 평화정착 문제를 본격적으로 논의할 시기를 대비, 1993·1995년 오슬로 평화협상에서 논의된 구조와 아젠다 등 협상의 역학을 추적하여 적절한 함의를 찾아보는 것은 의미 있는 작업이 될 수 있을 것으로 보임.

(3) 한국 신정부와 이스라엘 간 ‘미래 경제 협력’ 구상 타진

» 한국 신정부의 대외 경제협력 방향에서 이스라엘의 고부가가치 산업분야는 중요 협력 분야가 될 수 있음.

- 이스라엘은 작은 국가 규모에도 불구하고 경제적 잠재력과 부가가치는 매우 높은 국가이며 특히 과학기술 특허 및 벤처기업의 질은 세계적 수준임.
- 이스라엘의 부가가치는 대량 투자나 제조업 등에서 산출되는 규모의 경제에 기반한 것이 아니라 끊임없는 혁신과 기술 개발에서 발원한 것으로 알려져 있음.

» 이스라엘의 창업가 정신과 연구 개발 그리고 이에 대한 국가 차원의 체계적 투자 지원 등의 정책 사례를 면밀히 검토, 발굴하여 차제에 한-이스라엘 간 ‘창업 국가’ 관련 협력 구상을 마련하고 관련된 주제별 정례 포럼 개최 등을 통한 협력 강화를 추진할 필요가 있음.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

