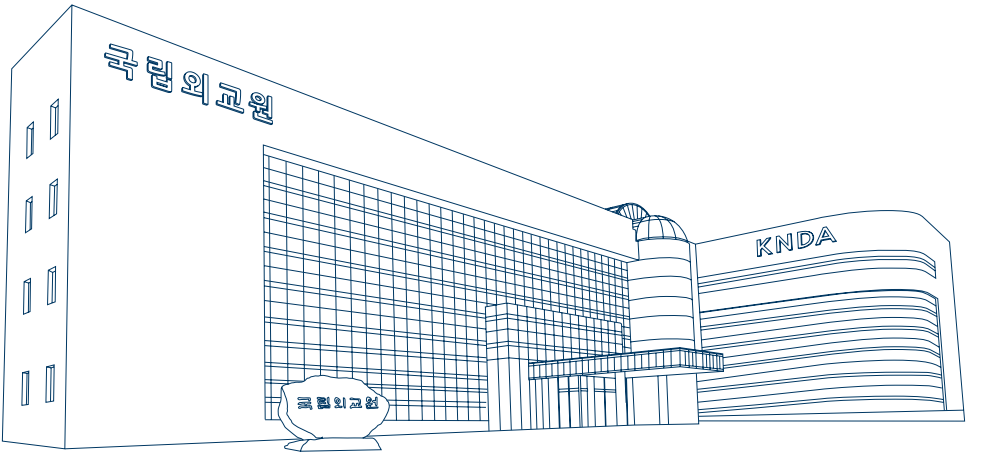
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-03

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 추이와 향후 전망: 양(兩)국가 해법(Two-State Solution)의 미래

인남식 미주연구부장



국립외교원 외교안보연구소

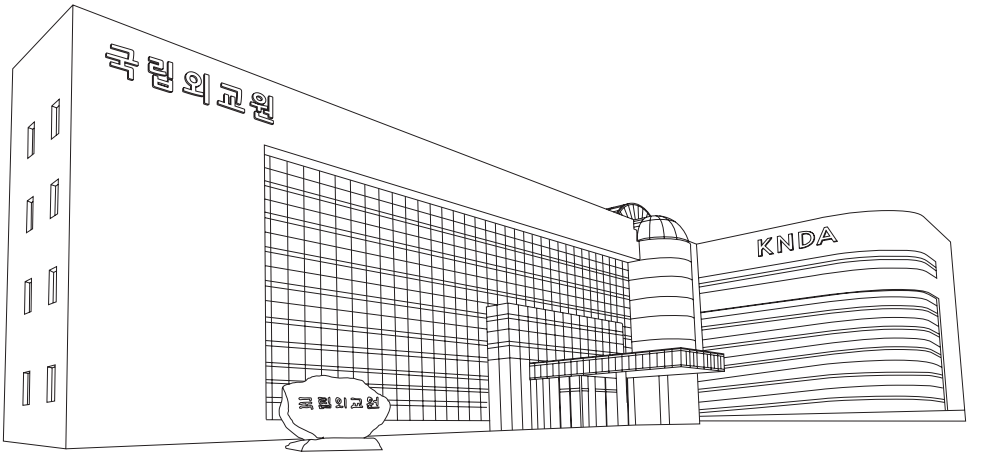
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-03

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 추이와 향후 전망: 양(兩)국가 해법(Two-State Solution)의 미래

인남식 미주연구부장



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2017-03

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 추이와 향후 전망: 양(兩)국가 해법(Two-State Solution)의 미래

발　　행　2018년 1월
발 행 처　국립외교원 외교안보연구소
발 행 인　국립외교원장

주　　소　서울 서초구 남부순환로 2572
전　　화　3497-7760 (代)
팩시밀리　571-1032
홈페이지　www.knda.go.kr
　　www.ifans.go.kr

디자인·인쇄　웃고문화사 (02-2267-3956)

ⓒ 국립외교원 외교안보연구소, 2017

비매품
ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-03

이스라엘-팔레스타인 평화협상의 추이와 향후 전망: 양(兩)국가 해법(Two-State Solution)의 미래

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 '열린외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약 1

Ⅰ. 서론 2

Ⅱ. 이·팔 분쟁의 성격 4

1. 구조적 역내 갈등 요인: 만성적 사회 분쟁(protracted social conflict) 4

2. 미국의 대(對)중동정책과 반미 감정 6

3. 중동에서의 이·팔 분쟁 의미: 확장된 분쟁 구조 7

Ⅲ. 갈등 및 평화협상의 전개 9

1. 중동 전쟁 약사 9

2. 평화 협정 12

Ⅳ. 양국가 해법의 주요 현안과 도전 요인 17

1. 평화협상의 핵심 현안 18

3. 도전 요인 24

Ⅴ. 양(兩)국가 해법의 현황과 논쟁점 28

1. 배타적 접근 29

2. 포용적 접근(integrative approaches) 33

Ⅵ. 결론 35

요 약

이스라엘-팔레스타인 분쟁(이하 이·팔 분쟁)은 한반도 문제와 더불어 현대 국제정치의 가장 오랜 분쟁과 갈등의 주제다. 한반도 문제가 강대국 정치와 맞물려 해결이 어려운 쟁점이 된 반면, 중동 평화 정착이 난제 중 난제인 까닭은 이 문제가 점령지 철수와 영토의 반환이라는 물리적 타협으로 상황이 종료되는 것이 아니라는 점 때문이다. 또한 21세기 새로운 국제분쟁의 담론으로 등장한 문명론의 논지처럼, 그 기저에 종교·문화적 자존감이 얽혀 있어 갈등의 본질을 일종의 역사적 명예 회복의 문제로 인식하는 근본주의의 흐름이 작동하기에 그렇다. 역사, 문화와 연결된 구조적 측면 외에도 쟁점 자체가 갖는 불가해성, 갈등을 풀어나가야 할 당사자들의 리더십 불안정성이라는 현실적 측면 역시 작용하고 있어 이·팔 분쟁은 고질적 분쟁상태에 머물러 있다.

이·팔 분쟁은 난해한 문제이지만 중동에서의 평화를 실현하기 위해서는 반드시 해결되어야 하는바, 미국을 위시한 국제사회는 어떻게 해서든 이 지역의 평화 구축을 위해 노력해 왔다. 그러나 현재 이·팔 분쟁 해결을 위한 양국가 방안은 교착상태에 있다. 주권국가 팔레스타인 수립을 위한 평화협상이 돌파구를 마련하지 못하고 있기 때문이다. 양국가 방안에 진척이 없자, 다양한 접근법들이 제기되고 있다. 양자 간 배타적인 대안을 택할 것인지, 아니면 포용-융합형 새 대안들을 찾을 것인지 그 다양한 경우의 수에 따라 논의가 진행되고 있다.

이러한 맥락에서 이스라엘-팔레스타인 평화정착을 위한 필수조건은 공정한 중재자의 존재, 협상 3대 쟁점에의 해결, 그리고 평화협상 당사자들의 일관성 및 지속성으로 정리해 볼 수 있다. 이를 위해서는 리더십의 결단이 매우 중요한 변수로 작동하며, 협상 양자를 지지하고 보증하기 위한 국제사회의 관심과 지원이 충분조건으로 자리 잡아야 한다. 이 과정에서 현존하는 적대적 갈등과 폭력을 일단 제거하여 양 국민들의 분노와 증오를 최소화하면서 경제 격차 해소를 추구하여야 할 것이다.

Ⅰ. 서론

2017년 12월 6일, 미국의 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 예루살렘을 이스라엘의 합법적 수도로 선언했다. 팔레스타인 자치정부를 비롯한 아랍·이슬람권은 강력하게 반발했고, 미국의 동맹국인 영국과 유럽 주요 국가들도 일제히 비판하고 나섰다. 1993년과 1995년 '오슬로 협정(Oslo peace accord)'을 통해 합의된 양(兩)국가 해법(two-state solution)과 그 근간인 예루살렘 영유권 문제와 관련, 미국이 이스라엘 편을 일방적으로 든 셈이기 때문이다. 이번 논란은 그동안 거의 작동하지 않았던 양국가 해법에 관한 진지한 재검토의 계기가 되었다. 오슬로 협정은 이스라엘과 팔레스타인 분쟁(이하 이·팔 분쟁)을 해결하기 위해 가장 적실성 있다고 평가받았음에도 불구, 타결에 난항을 겪으면서 당사자는 물론 국제사회도 동 협정 추진에 손을 놓고 있었다. 그러나 이번 사건을 계기로 차제에 오슬로 협정의 양국가 해법에 관한 대안을 논의해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

중동의 분쟁을 상징하는 이스라엘과 아랍(팔레스타인)의 갈등은 1948년 이스라엘(State of Israel)의 건국, 그리고 바로 이어진 팔레스타인 전쟁(1차 중동전쟁)으로 본격화되었다. 중동지역의 체질적인 불안정성은 이스라엘 건국에 저항하는 팔레스타인인들의 저항과 맞물려 심화되어왔다. 오랜 분쟁의 피로에도 불구하고 뚜렷한 해법을 찾지 못하고 있는 이·팔 분쟁은 단순히 정치적 대척점에 있는 이스라엘과 팔레스타인의 두 정치체제 간 경합이 아니다. 아랍과 이슬람권의 전반적 지지를 받아 온 팔레스타인과 미국의 지원을 받는 이스라엘 간 일종의 세력 대립 구도라 볼 수 있다.

미국은 냉전기 이스라엘의 강력한 배후 지원 국가 역할을 해왔다. 당시 중동 전역을 통틀어 상대적으로 온전한 민주주의 시스템을 가진 나라는 사실상 이스라엘밖에 없었다. 더불어 이스라엘은 소비에트의 중동 진입을 막기 위한 이념적, 사상적 보루로서의 전략적 가치가 높았다. 여기에 성서 문화-역사적 배경과 유대인들의 미국 내 영향력 등이 맞물리면서 미국과 이스라엘 관계는 인지적 동맹(cognitive alliance)이라 불릴 만큼 공고해졌다.

냉전기동안 이스라엘은 팔레스타인과 일체의 평화협상을 추진할 이유가 없었다. 강고한 진영 구도에서 이스라엘의 전략적 가치는 인정받고 있었고, 특히 유대인들의 인맥으로 미국 내 이스라엘의 존재감이 높은 상황이기에 안전보장에 문제가 없었던 것이다. 그러나 냉전이 붕괴하자 상황은 급변했다. 전략적 가치의 급감을 인지한 이스라엘은 더 이상 미국의 일방적인 지원을 기대할 수 없으며 스스로 평화의 해법을 모색해야 하는 상황에 이르게 되었다고 판단했다. 이를 계기로 이스라엘은 가장 큰 안보위협인 팔레스타인 및 요르단과의 평화협상을 시작하게 된다.

이처럼 이·팔 분쟁은 냉전의 종식과 더불어 판의 변화가 일어나는 과정에서 평화협상의 계기를 찾게 되었다. 그리고 1993년과 1995년 두 차례에 걸친 평화회담을 통해 이·팔 평화협상은 본격화된다. 이른바 오슬로 협정이다. 그리고 그사이 1994년 가장 긴 국경을 마주하고 있는 요르단과 평화협정을 맺는다.

오슬로 협정을 통해 본격적으로 추진하기 시작한 이·팔 평화협상의 전제는 '땅을 주고 평화를 얻는다(land for peace)'는 이츠하크 라빈(Yitzhak Rabin) 총리의 신념이었다. 라빈 총리는 시온주의의 기계적인 신봉에서 벗어나 팔레스타인에게 일정 부분 영토를 양여함으로써 안정적인 국가를 만들겠다는 의지를 강력히 나타냈다. 그 구체적 결과물이 양국가 방안(two-state solution)이다. 오슬로 협정의 대주제인 이 양국가 방안은 이·팔 분쟁의 거의 유일무이한 해법으로 인식되어 왔다. 팔레스타인이 독립국가가 되고 이·팔 양국이 각기 주권국가로서 상호 존중하며 평화적 공존을 하는 것을 목표로 했다.

그러나 독립 팔레스타인 국가의 최종 지위에 관한 협상이 지지부진해지고 주요 쟁점의 양자 간 견해차를 전혀 좁히지 못한 상태에서 중동에는 9.11 테러, 테러와의 전쟁, 아프가니스탄 전쟁 및 이라크 전쟁과 같은 격변이 일어났다. 그리고 2011년 아랍 정치변동, 이른바 '아랍의 봄'이 일어났다. 중동 전역은 내전 및 극단적 혼돈 상태로 접어들었고, 이·팔 양자가 구체적인 평화협상을 재개하기에는 큰 어려움이 있었다.

이후 이·팔 평화협상의 동력은 급격히 저하되었다. 양국가 방안에 대한

회의론이 점증했고, 최근에는 더 이상 유효하지 않은 해법이라는 비판도 제기되고 있다. 실제로 이스라엘은 자국이 점령하고 있는 서안지구의 정착촌을 오히려 확대해왔다. 팔레스타인 입장에서 이는 서안지구를 포함하는 팔레스타인의 미래 국가 영토에 대한 이스라엘의 현재시제 침략으로 보일 수밖에 없다. 이와 맞물려 끊임없이 발생하는 이스라엘과 팔레스타인 간 무력충돌도 양국가 방안의 입지를 축소시키고 있다. 2014년 여름 발생한 유혈충돌로 2천명이 넘는 사상자가 발생했고, 이후 서로를 공격하는 일들이 빈번하게 발생 중이다. 최근 예루살렘 올드시티 템플 마운트(Temple Mount, Haram al-Sharif)에서 벌어진 분쟁은 자칫 3차 인티파다(intifada, 팔레스타인의 무장봉기)로 이어지는 것이 아닌가 하는 불안감을 확산시켰다.

결국 2017년 말 현재, 이·팔 양측은 협상의 계기를 포착하지 못하고 있다. 여전히 양측은 서로를 불신하고 있으며 평화협상은 사실상 완전히 중단되었다. 평화협상의 성사 가능성은 점차 낮아지고 역내 정세의 변화와 맞물려 양자 간 갈등 수위는 더욱 높아지고 있으며, 양국가 해법 역시 실현 가능성을 비관적으로 보는 견해가 우세하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 이·팔 평화협상이 가진 본질적 한계를 중심으로 현재 동력을 잃고 있는 이유와 더불어, 향후 실현 가능성 및 기대효과가 감소하고 있는 상황에서 평화를 위한 대안으로 제시되는 사안들을 검토하였다.

Ⅱ. 이·팔 분쟁의 성격

1. 구조적 역내 갈등 요인: 만성적 사회 분쟁(protracted social conflict)

이·팔 분쟁은 한반도와 더불어 20세기와 21세기를 이어가는 만성적 분쟁의 대표적 사례다. 시간이 지나면서 분쟁의 성격도 점차 변화했다. 이제 더 이상 냉전 시대 친서구 진영으로 결속되었던 걸프 왕정 중심의 국가들과, 서방과 대립각을 세웠던 중동 내 순니파 권위주의 공화정이 아랍의 이름으

로 일치단결하여 이스라엘과 형성했던 갈등 구도라는 틀을 가지고 분석할 수 없게 되었다. 그보다 이슬람 극단주의의 흐름이 급부상하고 최근 시리아 내전의 확산이 가속화되면서 역내에 혼돈 국면이 가중되었다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 결국 중동은 분쟁이 만성화된 지역, 즉 '체질적인 불안정성(inherent quality of instability)'을 내포하고 있는 것으로 인식될 수밖에 없다.

'왜 중동에서는 분쟁이 끊이지 않는가?' 하는 질문에 대한 답변으로 다양한 견해들이 존재한다. 크게는 오토만 제국 패망 이후 중동의 근대 국가 형성과정에서 배태된 식민유산에서 현대 중동 분쟁이 발원한다는 외삽론[1](外插論, exogenous factor analysis)과 이슬람, 부족주의 등 아랍 내외 현지의 문화적 원인 때문이라는 내재적 원인론[2](endogenous factor analysis)으로 대별된다. 여기에 탈식민주의 논의가 영향력을 얻기 시작하면서 등장한 헌팅턴류의 문명 담론 등의 국제정치 환경론과 세계화의 기치 하에 전개되는 자유무역주의로 대별되는 국제정치경제 배경론 등으로 중동 분쟁은 설명된다.

분쟁의 원인에 관한 구조적 설명을 배경으로 볼 때, 가장 대표적이고 선명한 사례는 이·팔 분쟁이다. 국가의 건설 과정에서 유럽 강국들의 자의적 개입이 있었고, 아랍에 대한 약속위반이 존재했다. 이는 외삽 요인의 일단이다. 동시에 아랍 내부의 정체성 문제와 팔레스타인 지역의 부족주의 등이 입체적으로 작동하면서 내부적인 갈등요인도 생성되었다. 그리고 일련의 전면 전쟁으로 이어졌다.

제1차 중동전쟁이라 불리는 1948년 전쟁이 바로 이스라엘 독립과 관련된 전쟁이었고, 이후 네 차례에 걸친 중동전쟁 역시 아랍 대 이스라엘의 구

1- 외삽론의 대표적 사례는 1차 대전 이후 근대 국민국가 탄생 과정에서 영국과 프랑스 등 1차 대전 전승국가들이 자의로 오스만 터키 제국의 영토를 분할한 데서 분쟁이 시작되었다는 견해다. 1916년 영국과 프랑스 간 전후 중동 재편 관련 사이크스-피코 협정(Psykes-Picot agreement) 및 1917년 이스라엘의 국가 공동체 지지를 선언한 영국 총리 발포어 선언(Balfour Declaration) 등을 통해 현대 중동 정치질서가 만들어졌기 때문이다.

2- 내재론은 주로 내부 정치문화를 독립변수로 중동의 정치 불안을 설명하는 접근법이다. 부족주의, 국가 정체성, 아랍민족의식 및 이슬람 움마 공동체성 등이 급조된 국가의 틀 속에서 어떻게 혼돈 가중 요인으로 작동했는가를 설명한다.

도를 형성하며 전개되었다. 이러한 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁은 역사와 민족, 종교, 종파의 문제 및 이념의 문제가 혼재되어 있는 전쟁이다. 따라서 현안 하나를 해결했다고 해서 일정 부분 평화가 담보되는 상황이 아니다. 자존심의 문제와 역사적 트라우마가 뭉뚱그려진 고질적 사회분쟁(protracted social conflict)의 형태를 띠고 있다.

2. 미국의 대(對)중동정책과 반미 감정

미국의 대(對)중동정책은 지리적으로 크게 두 축을 따라 구성된다. 하나는 걸프 지역의 안정이고 다른 하나는 이스라엘의 안전보장이다. 걸프 지역은 20세기 석유 수급 라인과 연관되어 있었기에 미국 및 국제경제의 혈맥이었다. 냉전기 소련의 유전지대 진출을 막기 위한 포석으로도 작동했다. 이 맥락에서 미국은 서로 사이가 안 좋은 터키, 혁명 이전 이란, 사우디아라비아 등을 아우르며 냉전기 중동 정책을 폈다.

한편 이·팔 문제에서 미국은 일방적으로 이스라엘 편을 들어왔다. 이는 아랍 전체의 불만을 감수하면서도 이스라엘과의 심리적 동맹 관계는 끊을 수 없다는 미 대외정책의 핵심이었다. 이스라엘의 안전보장이라는 생존의 문제뿐만 아니라 유엔 등 다자무대에서 미국은 이스라엘이 비난받을 여지가 있는 사안에도 불문하고 지지했다. 즉 석유 수입 및 무기 판매 등 가견적, 경제적 이익과 관련된 미국의 전략 목표는 산유국이 밀집해 있는 걸프 지역 안정화 우선 정책과 연결된다. 더불어 역사적, 심리적 전략 목표는 바로 이스라엘-팔레스타인 우선 정책과 관련이 있다.

걸프 연안의 산유국에 대한 미국의 영향력 유지 확대를 추구하는 정책은 자연스레 걸프 우선 정책으로 발현되어 지난 1991년 걸프전, 2003년 이라크전으로 나타났다. 이는 사우디, 이라크, 쿠웨이트, 카타르, 오만, UAE 등 걸프협력이사회(GCC) 국가들의 석유 생산을 안정적으로 지원하고, 이란을 견제하여 호르무즈 해협의 항행 안정성을 보장함으로써 세계 최대 탄화수소 에너지 공급원인 이 지역을 관리하고자 하는 의도였다. 이전 공화당 행정부는 이스라엘-팔레스타인 문제보다 이 걸프 지역의 안정화 프로젝트에

전력을 기울여왔으나 성공적이지 못했던 것으로 판단된다.

반면 이·팔 분쟁은 심리적, 역사적 연원과 연결된다. 이와 관련한 미국의 전략 목표는 중동 내에 만연한 반 이스라엘 감정을 희석시키고, 궁극적인 공존의 해결책을 도출, 이행하는 일이다. 미국은 계속해서 이스라엘 편을 들 수밖에 없는 상황이지만 가능한 한 조속히 이·팔 분쟁을 종식시켜, 이스라엘 편을 들다가 생성된 반미감정을 최소화하려 했다.

중동 이슬람권의 공공의 적 이스라엘은 미국 중동정책의 큰 부담이었고, 결국 오바마 행정부가 들어선 이후 미국은 이스라엘에 대해 기존 입장과는 다른 거리 두기에 나섰다. 이·팔 분쟁은 단순히 두 갈등 행위자의 문제가 아니라 초강대국 미국, 그리고 역내 문화적 정서에 뿌리내린 구조적 분쟁으로 작동했으며, 이러한 맥락에서 미국의 대외정책을 방해하는 요소임이 분명했다. 오바마의 입장은 이를 정상으로 돌려 최소한의 불편부당성을 확보하려는 노력이었다. 그러나 2017년 말 트럼프 행정부는 예루살렘 수도 인정 및 대사관 이전 쟁점을 공공연히 제기하는 등 이스라엘 친화적 노선을 재현하면서 논란이 되고 있다.

3. 중동에서의 이·팔 분쟁 의미: 확장된 분쟁 구조

이·팔 분쟁은 양자 분쟁이 아니다. 확장된 다자 분쟁 성격을 띠고 있다. 단순히 이스라엘과 팔레스타인 간의 영토 분쟁 및 역사적 자존심의 갈등 국면으로만 제한되지 않는다. 비록 선주민이었던 팔레스타인인들이 이스라엘로부터 고토를 회복하고(irredentism) 주권 국가로 독립하려는 투쟁은 양자적 갈등의 요인임이 틀림없다 하더라도, 이스라엘 국가 수립 과정에서 벌어졌던 일련의 전쟁은 이스라엘 대 아랍의 구도를 형성했다. 나아가 이스라엘의 국가 수립을 사실상 허용하고 지원했던 유럽 열강도 관여자라 할 수 있다. 이 이유로 본 분쟁은 중동의 역내 갈등에 있어서 기저 역할을 하고 있다. 즉 아랍권 전반이 공유하고 있는 대(對)서구 역사, 심리적 박탈감이 팔레스타인 아랍에게 투사되어 일종의 탈식민 대리전쟁(proxy war)의 국면을 형성하고 있는 것이다.

냉전기 중동은 진영에 의해 갈렸다. 산유 부국인 걸프 왕정 국가들은 이스라엘과 더불어 친미 자유 진영에 속했다. 이 과정에서 고전적 적대관계가 있음에도 불구하고 이스라엘과 전면적 분쟁 상태가 발생하지는 않았다. 물론 보수 왕정 중에서도 요르단은 예외였다. 이스라엘과 가장 긴 국경을 마주하고 있는 상황이라 갈등 요인이 작지 않았고, 실제로 1967년 전쟁 및 1973년 전쟁 당사국이기도 했다.

반면 아랍권에는 친 소비에트 진영에 속한 국가들이 있었고, 이들은 이스라엘과 적대적이었다. 이집트 및 시리아 등의 군부 권위주의 국가들은 이스라엘과 갈등 관계를 지속했다. 비동맹을 표방했지만, 이들 아랍 군부 권위주의 국가들은 소련에 가까웠다. 그들의 시각으로는 이스라엘이 미국의 전위였고, 따라서 반이스라엘 감정이 컸다. 그러나 이스라엘은 1973년 전쟁 이후, 레바논 내전을 제외하고는 분쟁의 핵심에서 가급적 탈피하려는 입장을 나타냈다.

냉전 종식 후 상황은 바뀌었다. 이스라엘의 전략적 가치에 대한 회의론이 점증했다. 더 이상 이념의 진영론에서 중동 내 유일한 민주주의의 동맹이자 봉쇄의 전위로 인정받을 만한 요인이 없다는 논란도 제기되었다. 그러나 상황은 반전되어 사담의 쿠웨이트 침공으로 1차 걸프전이 일어났다. '사막의 폭풍' 작전으로 다국적군이 이라크를 공격해 들어가는 과정에서 사담은 이스라엘을 고의적으로 타격했다. 이라크에 대한 비난의 화살을 이스라엘로 돌려, 스스로를 시온주의자와 싸우는 정의의 진영으로 포장하기 위해서였다. 아랍권, 나아가 범이슬람권의 이라크 비판을 이스라엘로 돌리려는 의도였다. 이라크의 스커드 미사일이 텔아비브를 겨냥하여 발사되었을 때, 미국은 이스라엘의 강경 대응을 강력히 만류했다. 자칫 이스라엘이 무력 보복에 나서면 사담은 피해자가 되며, 미국으로서도 이스라엘 편들기란 부담이었다. 이스라엘은 피해를 입었음에도 불구하고 미국의 조언에 따라 반격 타격에 나서지 않았다. 결국, 1차 걸프전은 미군이 이끄는 다국적군의 압승으로 귀결되었다.

아랍 국가들은 팔레스타인에 관한 양가감정(兩價感情)을 가지고 있다. 나라 잃은 아랍 동족에 대한 연민이 한 측면이라면, 다른 한 편으로는 이스라

엘이라는 주적이 존재함으로써 권위주의 아랍 국가들이 자국 내 정부 비판 여론을 무마할 수 있는 도구적 의미로서의 측면도 있다. 일종의 희생양(scapegoat)으로 이용하는 측면도 있었던 것이다.

결론적으로 이스라엘의 국가 수립은 확장된 분쟁의 구조로 이해하는 것이 맞다. 아랍-이슬람권의 입장에서는 이스라엘의 건국이 식민주의의 전형적인 유산이다. 서구 열강의 지원을 받은 이스라엘이 상징하는 유대-기독교 공동체가 아랍-이슬람 공동체를 무력화한 사건인 것이다. 따라서 양자 간 분쟁의 형태를 띠고는 있지만, 아랍 이슬람권에서는 이·팔 문제를 문명사에 입각한 집단적 갈등의 구도로 해석한다. 동시에 서구식민주의에 의한 이슬람권의 희생을 강조한다.

Ⅲ. 갈등 및 평화협상의 전개[3]

1. 중동 전쟁 약사

1948년 5월 14일 이스라엘 독립이 선언되었다. 아랍을 제외한 국제사회 다수가 이를 공식적으로 승인하게 됨에 따라 이집트, 시리아, 요르단, 레바논 등으로 구성된 아랍 연합군이 팔레스타인 영토로 진입하며 1차 중동전쟁이 발발했다. '독립전쟁' 또는 '팔레스타인 전쟁'으로 불리는 이 전쟁을 시작으로 아랍-이스라엘 간 갈등은 공식화되었고 현재까지 분쟁국면이 이어지고 있다. 이스라엘이 서예루살렘과 팔레스타인 지역의 전체 77% 이상을 점유하게 되면서 90만 명을 상회하는 팔레스타인 난민이 발생한 이 전쟁은 국제사회에 이스라엘의 공식적 존재를 알린 계기였다.[4]

2차 중동전쟁은 1956년 발발했다. 1952년 7월, 자유 장교단 소장파 간

3- 본 3장과 4장은 2008년 국제정치학회 추계학술대회 발표 논문집에 수록된 인남식, "이스라엘 팔레스타인 분쟁과 평화협정" 논문을 수정 보완하였음. 특히 3장은 전홍찬 [팔레스타인 분쟁의 어제와 오늘] (부산: 부산대학교 출판부, 2003)을 참조.

4- Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A History with Documents* (New York: St. Martins, 2001) pp.223-228.

부들과 함께 군사 혁명으로 파루크 왕정을 무너뜨리고 이집트의 정권을 장악한 가말 압둘 낫셀(Gamal Abdul Nasser)이 주도한 전쟁이다. 그는 집권 후 국가 개조 프로젝트의 일환으로 아스완 하이댐 프로젝트(Aswan High Dam Project)를 추진했다. 집권 초기 냉전과 맞물려 동서 양 진영의 구애를 받던 낫셀은 아스완 하이댐 건설 자금을 제공하기로 약속했다가 이를 뒤엎은 미국에 대한 분노를 표출했고, 일정 부분 소비에트와 근거리 외교를 유지했다. 이 와중에 국제사회가 외면하는 아스완 프로젝트 자금 조달을 명분으로 수에즈 국유화 및 이스라엘 선박의 티란 해협 봉쇄를 강행하면서 발발한 전쟁이 2차 중동전쟁이다.

2차 중동전쟁(수에즈 전쟁)에서 이스라엘과 영불 연합군이 이집트 수에즈 군 진영을 폭격했고 군사적으로 승기를 잡았다. 그러나 본 전쟁이 제3차 세계대전으로 이어질 가능성을 우려한 미국과 소련이 이스라엘 및 영국, 프랑스를 만류하여 당사국 간 전쟁 종결이 이루어졌다. 본 전쟁에서 군사적으로는 이스라엘, 영불연합군이 승리한 것으로 평가될 수 있으나 정치적으로는 낫셀 대통령의 승리로 해석된다. 수에즈 전쟁 이후, 서구 식민 열강과 이스라엘과 맞서 싸워 수에즈를 돌려받은 낫셀은 명실상부한 아랍 최고의 지도자로 급부상했다. 그리고 그가 주도하는 아랍민족주의(낫세리즘, Nasserism)는 중동을 관통하는 주요 이념으로 자리 잡게 되었다.[5]

6일 전쟁, 즉 3차 중동전쟁은 1967년 6월 5일 당시 국경에 병력을 집결시켜 이스라엘 급습을 노리던 이집트, 시리아, 요르단을 이스라엘이 동시에 선제공격하며 발발하였다. 본 전쟁은 요르단으로부터 동예루살렘 및 서안지구를, 시리아로부터 골란고원을, 그리고 이집트로부터 시나이반도를 빼앗은 이스라엘의 대승으로 끝났다. 대패(大敗)하며 영토를 빼앗긴 아랍 국가들은 충격에 사로잡혔으며 실질적으로 본 전쟁 이후 아랍-이스라엘 간 평화협상의 핵심 쟁점인 영토 문제가 본격적으로 등장한다.

이스라엘은 캠프 데이비드 협정을 통하여 이집트에 반환된 시나이반도를 제외하고는 서안지구와 동예루살렘, 그리고 골란고원에 정착촌을 건설하여

5- Peter Woodward, *Nasser*, (New York: Longman, 1992) pp.55-60.

자국 유대인을 이주시킴으로써 실질적 영토화를 추진했다. 아랍 사회는 이스라엘이 본 3차 중동전쟁 점령 이전의 영토 상태로 돌아가야만 본격적인 평화협정을 추진할 수 있다는 입장이며, 유엔 역시 총회 결의안 242호에 의거하여 3차 중동전쟁 이전으로 돌아갈 것을 강력히 권유하고 있다. 그러나 골란 고원의 전략적 중요성 및 예루살렘 영유권 문제에 관하여 민감한 이스라엘은 영토 반환에 관하여 그동안 매우 강경한 입장을 고수해왔다.

제4차 중동전쟁은 6일 전쟁으로 극도의 상실감에 빠졌던 아랍의 기습 복수로 시작되었다. 특히 낫셀의 사후, 이집트 정권을 승계한 안와르 알 사다트(Anwar al-Sadat) 대통령의 리더십 강화 차원에서 촉발된 전쟁이라는 성격도 띠고 있다. 이집트와 시리아 연합군은 양면 기습 협공으로 이스라엘을 공격했고, 전쟁 초반에는 아랍의 전세가 유리하게 전개되었다. 그러나 미국 및 서방의 지원을 받은 이스라엘이 반격하여 골란고원을 탈환하고, 시나이반도까지 진격하게 되었다. 이스라엘은 냉전의 덕을 본 셈이었다. 결국, 제3차 대전의 조짐을 감지한 국제사회가 다급히 나서 유엔 안보리 338호 정전결의안을 채택하였고 정전이 이행되었다. 본 전쟁은 구체적인 승자가 결정되었던 전쟁이 아니라, 전쟁 중지 상태로 마무리되었다는 점에서 그동안 군사적으로 압도적 우세를 보이던 이스라엘의 자존심이 상하게 된 계기였다.

무엇보다 1973년 4차 중동전쟁(일명 '욤 키푸르 전쟁')은 국제유가의 상승을 초래했다. 제1차 오일쇼크는 국제사회에 타격을 주었고, 이에 따라 이스라엘에 대한 국제사회의 혐오 입장이 미묘하게 전개되는 출발점이 되었다.[6] 즉 팔레스타인의 실지(失地)와 이스라엘의 영토주권 주장이 맞물리고 이 갈등에 인근 아랍국의 영토 복속이 복합적 요소로 작동하는 냉전의 구조적 진영론 위에, 유가 급등이라는 정치·경제적 변수가 함께 움직이면서 중

6- 1973년 10월 16일 6개 아랍석유수출국기구(Organization of Arab Petrol Exporting Countries) 국가들은 이스라엘이 아랍 점령지역으로부터 철수하여 팔레스타인의 권리가 회복될 때까지 매월 원유 생산을 전월 대비 5%씩 감산하기로 결정하였다. 이 결정으로 석유 가격은 전쟁 발발 당시 배럴당 3달러 2센트에서 1974년 11.65달러까지 상승하였고, 이에 따라 국제사회는 불황과 인플레이션에 시달리게 되었다. 전홍찬, 위의 책 p.33.

동의 분쟁은 국제정치의 핵으로 떠올랐다.

단지 네 차례의 공식적 전면전만으로 아랍(팔레스타인)-이스라엘 분쟁의 깊이와 폭을 설명할 수는 없다. 사실 아랍 측에서는 2차, 4차 전쟁의 경우 패배임을 인정하지 않고 있다. 이러한 국가 대 국가 간 전쟁에서의 패배는 수치스럽긴 하나, 받아들일 수밖에 없는 결과였다. 그러나 1982년 레바논 베이루트 남부 PLO 가족 거주지역인 사브라 샤틸라(Sabra Shatila)마을에서 레바논군이 이스라엘의 엄호 하에 비무장 팔레스타인 민간인 난민들을 학살하면서 아랍은 이스라엘을 '악마적' 존재로 인식하기 시작했다.

갈등 주체 상호 간 인식이 절대 악으로 규정될 경우, 어떠한 형태의 평화협상이나 협정 노력도 쉽게 그 결과를 도출할 수가 없다. 네 차례에 걸친 정규전에서 양측의 적대감은 고조되어 왔고, PLO의 무장화를 막으려는 과정에서 발생했던 사브라 샤틸라 민간인 학살 등과 같은 일련의 사건이 벌어지면서 이스라엘-팔레스타인 양측은 평화협상의 본질적 요소인 '인식의 공유'를 추구하기 매우 난망한 상황에 처해 왔다.

2. 평화 협정

이스라엘-팔레스타인 평화협상 과정에서 주목해야 할 것은 양측 리더십의 성향과 행보이다. 특히 법적 제도적 규범이 아니라 리더십의 결단에 의해 상황이 전개되어 온 이·팔 분쟁의 경우, 교착상태에서도 리더십의 전략적 판단에 의해 돌파구가 마련되는 경우도 많았다. 반면에 리더십의 고집과 상황 판단 착오로 말미암아 쉽게 해결될 수 있는 평화협상도 어렵게 풀려간 경우가 많았다.

가. 오슬로 협정의 전조: 사다트와 이집트-이스라엘 캠프 데이비드 협정

1970년 낫셀의 급서(急逝)와 함께 등장한 사다트 정권은 초기 낫세리즘(Nasserism)[7]의 흐름을 이어가려 하였다. 그러나 기적적으로 통합을 이루

7- 낫세리즘은 바티즘(Baathism)과 함께 아랍민족주의의 대표적 정책 노선으로 이집트의 가

어낸 통합 아랍공화국(UAR, United Arab Republic)의 해체로 동력은 계속 떨어졌다. 한편 오랜 아랍 사회주의 노선에 따라 이집트 내부의 국가 효율성이 저하되자, 삶의 질의 추락을 경험한 국민들의 정권에 대한 반발이 점증했다. 1970년대 중반 4차 중동전쟁이 끝난 후, 이집트는 아랍 사회주의와 아랍의 통합, 그리고 비동맹 외교정책을 추구하던 낫셀의 노선을 더 이상 유지할 동력을 상실한 상태였다.

아랍의 리더를 자임하며 서방과 대립했던 이집트의 약화는 곧바로 미국의 적극적인 대이집트 구애에 나서게 만든 배경이 되었다. 헨리 키신저(Henry Kissinger) 당시 미국 국무장관은 1973년 이후부터 셔틀외교(shuttle diplomacy)를 통해 이스라엘-팔레스타인 간의 대화와 타협을 유도했다. 중동발 오일쇼크를 경험한 국제사회는 어떻게 해서든 중동 내 상황의 변화를 희구했고, 닉슨 행정부는 실질적 지원 약속을 통해 아랍과 이스라엘 간의 대타협[8]을 이뤄내어 이스라엘의 안전보장 및 석유의 안정적 공급을 추구하려 했다. 이러한 기조는 카터 행정부로 이어져 1978년 캠프 데이비드에서 지미 카터(Jimmy Carter) 미국 대통령, 메나셈 베긴(Menachem Begin) 이스라엘 총리, 그리고 안와르 알 사다트 이집트 대통령 등 3인 지도자가 합의를 도출하였다.

캠프 데이비드 협정은 중동평화협상의 시발점을 의미한다. 그 전까지 아랍민족주의의 주류인 낫세리즘과 이스라엘 간의 극단적 갈등은 캠프 데이비드 협정을 이끌어낸 사다티즘으로 인해 극적인 변화의 국면을 맞은 셈이다. 사다트의 이집트는 '아랍 대의(Arab cause)' 대신 이스라엘과의 국교정상화를 통해 실리를 추구하려 하였다. 그는 동료 낫셀주의자들에게 배신자로 낙인찍히고 인근 아랍국으로부터의 비난을 감수하며, 아랍의 이익 대신 이집트의 이익에 철저하게 집중하였다. 한편 베긴 총리는 1972년 뮌헨

말 압둘 낫셀(Gamal Abdul Nasser) 대통령이 주창한 지배이념이었다. 주요 내용으로는 1) 아랍 통합, 2) 비동맹 외교, 3) 아랍식 사회주의 경제건설 등으로 구성되었다.

8- 캠프 데이비드 협정에 합의한 대가로 미국은 이스라엘에 매년 30억 불의 유무상 원조를, 이집트에는 22억 불의 경제원조를 제공하기로 하였다. M.L.Rossi, *What Every American Should know about the Rest of the World* (N.Y.: Penguin Putnam, 1983), p.15.

올림픽 이후부터 PLO 등의 무장테러로 인한 갈등 상황을 해소하고, 평화체제를 구축하기 위하여 이집트와의 전략적 제휴를 추구했다.

구체적인 협정 사안들 중 이집트-이스라엘 국교 수립, 시나이반도의 반환, 그리고 이스라엘의 수에즈 운하 안전항행 보장 등의 사안은 합의대로 진행되었으나, 여타 사안인 서안지구 및 가자지구의 팔레스타인 자치 시작 등의 쟁점은 결국 무산되었다.

나. 오슬로 협정: 라빈의 비전

이·팔 평화협상의 백미는 오슬로 평화협정이라 할 수 있다. 본 협상의 주역은 이스라엘 측의 이츠하크 라빈(Yitzhak Rabin)과 팔레스타인 측의 야세르 아라파트(Yasser Arafat)이다. 1980년대 레바논 내전 및 1987년 1차 인티파다 등 폭력과 테러로 인해 이스라엘과 팔레스타인 영토는 극도의 불안정 상태가 전개되었다. 악순환의 핵심에는 팔레스타인 해방기구(PLO, Palestine Liberation Organization)가 자리 잡고 있었다.

1964년 제1차 아랍 정상회담에서 팔레스타인 무장 단체들이 통합하여 PLO를 결성, 팔레스타인 해방을 위한 공식적 첫 조직이 탄생했다. 1968년 사업가 출신인 야세르 아라파트가 PLO 산하 최대 단체인 Fatah 지도자로 선출되었고, 이듬해 PLO 의장으로 취임했다. 이후 PLO는 팔레스타인 독립을 위한 무장투쟁을 지속했고 요르단에서의 축출, 레바논에서의 패퇴 등을 거듭하며 튀니지에서 일종의 망명 조직을 이끌었다. 결국 1988년 PLO는 팔레스타인 독립국을 선포함과 동시에 테러 포기 선언을 천명하였고, 이스라엘을 국가로 인정하는 노선을 채택하며 대화의 여지를 만들었다. 아라파트는 초기에 무장 투쟁과 테러리즘의 핵심인물로 자리 잡았으나 이 과정에서 점차 국제사회, 특히 아랍 왕정의 압력으로 이스라엘과의 평화협상을 수용하였다.

PLO에서의 아라파트의 입지는 독보적이었다. 그의 정책 판단은 곧 팔레스타인 해방운동의 공식 노선이 되었다. 그는 1969년 PLO 의장에 취임하고 1971년 팔레스타인 혁명군 사령관이 되었으며, 1972년 뮌헨 올림픽 테

러 사건에 밀접히 연관되었다고 알려졌다. 그러나 아라파트는 점차 테러리즘보다는 외교적 방법으로 문제를 해결하고자 하는 온건 노선으로 변화되었다. 실제로 1974년 PLO는 이스라엘과 관련 없는 국제테러에 일체 불개입할 것을 천명하였고, 동년 유엔에서 정당한 정치적 실체로 인정받았다.[9] 이후 1976년 아랍연맹 정식 회원국으로 가입하면서 아라파트는 대화와 협상 노선을 공식적으로 받아들이게 된다. 테러 포기 선언과 함께 1989년 팔레스타인 민족평의회에서 팔레스타인 독립국 대통령으로 선출된 아라파트는 1993년 9월 이츠하크 라빈과 협상, 결국 가자지구와 서안지구에 팔레스타인 자치를 확대하여 종국에는 독립 국가를 수립하는 기반을 놓는 오슬로 협정을 이끌어냈다.

이츠하크 라빈의 경우 일찍부터 제3차 중동전쟁(1967년 전쟁)에서 점령한 영토를 팔레스타인에게 양여하고 평화정착을 추진해야 한다는 소신을 가지고 있었다. 그는 1차 총리 재임 시절(1974-1977) 시나이반도에서 군대를 철수시켜 이집트와의 잠정 휴전 협정을 맺고(1975), 키신저 당시 미 국무장관의 셔틀 외교를 적극 지지하여 캠프 데이비드 협정의 기반을 조성하였다. 라빈은 국방부 장관 재임 중이던 1985년 레바논으로부터 이스라엘군을 철수할 것을 제안하는 등 이스라엘 최고 정치 지도자 중 가장 평화협상에 적극적인 인물이었다.

이스라엘 이츠하크 라빈 총리의 집권 이후 노동당 정권은 마드리드 평화회담을 기초로, "영토와 평화의 교환(land for peace) 구상"을 적극적으로 추진하기 시작하였다. 이 구상의 산물인 오슬로 협정은 1993년 9월 13일에 미국의 백악관에서 클린턴 대통령의 중재로 라빈 총리와 아라파트 PLO 의장이 만나 합의한 역사적인 협정이다. 현재까지도 동 협정의 큰 틀은 이스라엘 독립 이후 계속된 분쟁국면을 근본적으로 전환시킬 수 있는 혁신적인 협정으로 평가받고 있다.

오슬로 협정은 1993년과 1995년 각 두 차례 추진되었는데, 1차 협정은

9- Janet Wallach and John Wallach, *Arafat: In the Eyes of the Beholder,* (N.J.: Birch Lane Press Book, 1997) pp.429-436.

이스라엘의 PLO 공식 인정 및 서안지구의 고도 예리코(Jericho)시의 행정권을 팔레스타인에게 이양하는 것을 결의하고 있다. 이를 바탕으로 이스라엘 건국 이후 예리코는 최초의 팔레스타인 자치도시가 된 셈이다. 향후 서안지구로부터 점진적인 이스라엘 병력 감축도 합의되었고, 이를 통하여 서안지구의 예리코를 중심으로 팔레스타인 자치정부가 구성되었다. 1차 협정을 심화시킨 것으로 평가받는 2차 협정은 팔레스타인으로 서안지구 7개 도시(헤브론, 나블루스, 라말라, 예닌, 툴카렘, 카킬랴, 베들레헴)의 자치권 이양과 이스라엘군의 6개월 내 완전 철수가 약속되었다.

오슬로 협정은 실제로 자치권이 이양된 첫 사례로서 향후 팔레스타인의 완전 독립을 위한 첫걸음으로 평가되고 있다. 1994년 7월에 튀지니에서 일종의 망명정부의 역할을 수행하던 PLO 본부가 가자지구로 이전함으로써 본격적인 자치 기반을 마련한 셈이 되었다. PLO의 귀환과 함께 가자지구 및 서안지구 예리코를 자치지역으로 구성하여 팔레스타인 자치정부(PNA or PA, Palestine National Authority)가 설립되었다. 2차 오슬로 협정이라 할 수 있는 1995년 9월 28일 협정에서는 팔레스타인이 1차 협정 당시의 예리코 외에 서안지구 7개 거점도시의 자치권을 확보하였다.[10]

협정 자체가 갖는 의미와 여파는 매우 컸으나 이스라엘 및 팔레스타인 내부 강경파의 반발이 거세게 일어났다. 이스라엘의 정통파 유대교 세력과 강경 정당인 리쿠드는 오슬로 협정의 일련 프로세스가 이스라엘 안전보장에 심대한 위협이 될 것임을 공언하며 반대 입장을 명확히 했다. 팔레스타인 쪽에서도 하마스와 이슬라믹 지하드 등과 같이 파타와 대척점에 서 있는 세력들은 이스라엘의 존재 자체를 인정하지 않아, 성사 가능성이 비교적 높게 평가되었던 오슬로 협정에 대하여 거부권을 행사하는 입장이었다. 결국 본 협정을 주도했던 이스라엘의 이츠하크 라빈 총리가 1995년 이스라엘 극우파에 의해 암살당하고, 1996년 선거에서 라빈의 노선을 계승하던 시몬 페레스가 리쿠드당의 벤자민 네타냐후에게 패배하면서 오슬로 협정은 일정 부분 그 동력을 상실하게 되었다.

10- Smith, *op.cit.*, pp.465-471.

현재까지의 역대 이스라엘 총리 중 라빈 총리만큼 적극적 평화협상 찬성론자는 없었다. 그는 이스라엘 남부의 최대 위협세력이었던 이집트와의 평화협상의 초석을 놓았고, 2차 총리 재임 시절(1992-1995)에는 오슬로 협정뿐 아니라, 요르단 후세인 국왕과의 정상회담을 통해 평화협정을 체결하여 46년간의 고질적 적대관계를 청산함으로써 동쪽으로부터의 위협을 경감시켰다.[11] 이스라엘 평화협상 추진에 있어 라빈의 존재가 없었다면 캠프 데이비드 협정, 요르단과의 국교 정상화, 그리고 오슬로 협정의 타결도 불가능했을 것으로 보는 견해가 우세하다. 결국 이·팔 평화협상의 기반은 라빈이라는 지도자의 신념에 의해 추동된 부분이 많으며, 여기에 협상 상대자인 아라파트의 전향적 노선 수정이 충분조건이 되어 오슬로 협정이 체결된 것으로 보는 것이 타당하다. 그리고 이 협정은 양국가 해법의 토대가 된다.

Ⅳ. 양국가 해법의 주요 현안과 도전 요인

1995년 영토와 평화의 교환이라는 오슬로 협정의 체결에 따라 팔레스타인 주권 국가를 수립함으로써 두 개의 국가가 각기 평화롭게 공존할 수 있는 토대가 마련되었다. 그러나 팔레스타인 국가가 어떻게 세워져야 하는지에 관한 구체적인 협상 과정, 즉 '팔레스타인 최종지위 협상'에는 넘어야 할 장애물이 많았다. 20년이 지나도록 양국가 방안이 구체적 이행단계로 들어가지 못한 이유는 이 최종지위 협상이 제대로 진행되지 못했기 때문이다.

11- 전홍찬, 위의 책, p.97

1. 평화협상의 핵심 현안[12]

가. 정착촌 및 분리장벽 문제 해결 협상

1967년 3차 중동전쟁 이후 이스라엘이 점령한 기존의 아랍 거주지역, 즉 서안지구에 145개, 가자지구 21개 및 예루살렘 15개 등 2005년 말 기준, 180여 개의 정착 단지(Settlement complex)가 조성되어 있었다. 가자지구의 경우 팔레스타인 인구가 100만을 상회하고 이스라엘 정착민이 7,500명에 불과함에 따라 아리엘 샤론 총리는 자신의 '팔레스타인 국가독립 구상(two-state solution)'을 추진하면서 가자지구의 정착촌을 2006년 9월에 완전 철수시켰다.

동시에 서안지구에서도 전략적 요충지 일부를 제외한 정착촌에서 철수할 것을 밝혔으나, 샤론 총리의 유고로 인해 정착촌 철수는 중단되었고, 이후 현 네타냐후 정부까지 오히려 점차 확대되었다. 3차 중동 전쟁 후 채택된 유엔 안보리 결의안 242호에서 이스라엘이 점령지역에서 즉각적으로 군을 철수시킬 것을 명시하고 있음에도 오히려 점령지역에 정착촌 건설을 지속해 온 것이다. 특별히 자원하여 정착촌으로 이주해 들어가는 정통 유대주의자 공동체의 경우(Gush Emunim, bloc of faithfulness) 현지에서 강력한 반아랍노선을 견지하며 분쟁의 최전선으로 자리 잡아 왔다. 2017년 현재 서안지구에 130여 개 정착촌에 42만여 명이 살고 있는 것으로 집계되고 있으며, 네타냐후 연립 정부는 정착촌 확대를 지속 추진함으로써 국제사회와 갈등을 빚고 있다.

12_ 이스라엘-팔레스타인 양자 평화협상과 관련된 구체적 쟁점을 거너는 다음과 같이 정리했다. 1) 양자 간 경계선의 명확한 설정 여부, 2) 동예루살렘의 영유권 및 지위문제, 3) 정착촌에 거주하는 이스라엘인의 안전보장, 4) 이스라엘 내부에 거주하는 아랍인들의 복지 및 권익 증진, 5) 상대방 영토에 거주하는 이스라엘, 팔레스타인인들이 본토로 이주를 희망할 경우의 비용부담 및 보상방안, 6) 수자원 분배 문제, 7) 지역 경제발전을 위한 공동투자 방안, 8) 역내 안전보장 강화 방안, 9) 평화협상의 완전타결을 위한 국제사회의 역할 등이 그것이다. Deborah J. Gerner, *One Land, Two Peoples: The Conflict over Palestine* (Oxford: Westview Press, 1991) p.169

〈표 1〉 최근 이스라엘 정착촌 인구 분포 현황 (추산)

구분	서안지구[13]	동예루살렘[14]	골란고원[15]	합계
인구	420,899	300,000~350,000	21,000	741,900~791,900

실질적으로 이스라엘 정부 차원에서 전략적 요충지에 정착촌을 계속 유지해 왔던 관성과 개별적 유대 열심 주의자들의 자원 거주 추세가 맞물리면서 서안지구 정착촌 철폐는 거의 불가능한 상황이다. 이러한 맥락에서 2007년 샤론 총리가 추진했던 '가자지구에서의 정착촌 완전 철수 및 서안지구 주요 정착촌의 유지' 프로젝트에 관한 비판이 지속되고 있다. '샤론 구상'의 일환으로 추진된 정착촌 재배치 프로그램에 의하면 가자지구를 팔레스타인에 내주고, 대신 상대적으로 더 중요한 지역으로 평가되는 서안지구의 주요 도시 예닌, 툴카렘, 카킬라 등의 정착촌을 유지하려는 의도였다는 비판적 평가가 있다.

더불어, 이스라엘이 서안지구에서 진입하는 테러를 막겠다는 안전보장을 이유로 건설한 분리장벽 문제도 중요한 이슈다. 평균 높이 8m에 총연장 730km로 34억 달러의 건설비용이 소요된 분리장벽은 2002년 6월 서안지구 북부 예닌에서 건설을 시작, 2008년 말에 공사가 완료되었다. 이 분리장벽은 팔레스타인인들의 자유로운 이동을 제한하고, 유엔에서 제시한 이스라엘-팔레스타인 간 향후 국경선이 될 그린라인(green line) 안쪽을 일부 점유해 들어와 있어 사실상 영토 축소의 의미를 가진다. 이는 서안지구 전략적 요충지에 이스라엘의 실질적 영유권을 확대하려는 의도에 가깝다. 또

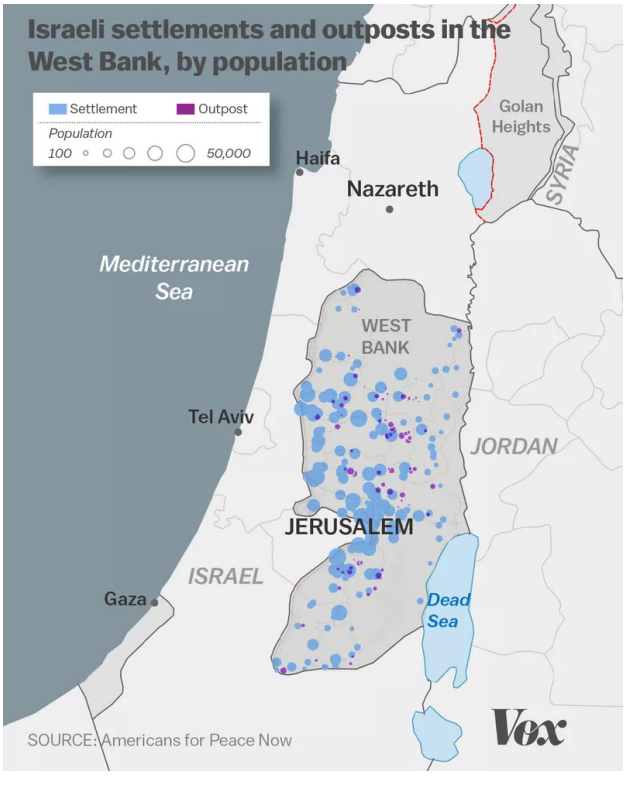
13- 2017년 3월자 서안지구 정착촌 거주자 대표 Yaakov Katzd의 발언 참고
https://apnews.com/0e766a7f9aba4f929b659c15feadbf06

14- 2014년 5월자 이스라엘 건설주택부 장관 유리 아리엘의 발언 참고
http://www.jpost.com/National-News/Housing-minister-sees-50-percent-more-settlers-in-West-Bank-by-2019-352501

15- 2015년 11월자 골란고원 관련 기사
http://www.bbc.com/news/world-middle-east-14724842
http://www.middleeasteye.net/news/golan-heights-residents-fear-creeping-israeli-presence-587458799에는 골란고원 내 이스라엘 정착촌 거주자가 21,000명으로 나와 있음.

한 약 35만 명에 달하는 동예루살렘 주민들을 서안지구와 고립시켰다. 정착촌 문제와 함께 장벽을 그대로 국경으로 인정할 것인가 하는 문제는 향후 논란의 쟁점이 될 것이다.

〈그림 1〉 정착촌 분포 현황[16]



국제법적 규범으로 볼 때, 정착촌 철수는 3차 중동전쟁 이후 채택된 유엔 안보리 결의안 242호에 기초한다. 그러나 1993년 오슬로 협상 이후 명시적으로 이스라엘의 정착촌 철수가 선언됨에도 불구, 이스라엘의 협정 불이행 상태로 남아 있다. 더불어 정착촌 건설은 제네바 협약 49조 "점령국은 자국

16- https://www.vox.com/world/2016/12/30/14088842/israeli-settlements-explained-in-5-charts

의 국민을 피점령국의 영토로 강제 이주시킬 수 없다"는 조항에 의거하여 그 자체로 협약 위반 성격이 강하다. 명분이 약한 서안지구 주요 지역 정착촌 유지와 분리 장벽 건설은 국제사회의 비난 여지가 있으며 이스라엘의 전향적 재검토가 요구되는 사안이라 할 수 있다.

분리장벽 안건은 평화협상 관련 핵심현안 중 상대적으로 타결 가능성이 높은 쟁점이라 할 수 있다. 유엔 및 국제사회의 강력한 경고와 반발이 공식적으로 제기되었기에 일부 논란이 되는 장벽의 재배치 또는 해체 등을 통해 타협할 수 있는 여지가 남아있다. 그러나 정착촌 문제만큼은 시온주의 이념과 연계되어 거센 반발이 예상되며, 이미 정착한 42만 명의 생활 터전을 동시에 옮긴다는 것은 실질적으로 불가능한 일이라는 평가가 많다.

나. 동예루살렘의 지위 및 귀속협상

2017년 12월 트럼프 대통령이 전격적으로 예루살렘을 이스라엘의 수도로 선언하면서 동예루살렘의 지위 및 귀속과 관련된 쟁점이 여론의 중심이 되었다. 예루살렘은 유대인과 아랍인 모두의 역사, 문화, 종교적 의미들이 중첩적으로 연결된 도시이다. 이 점이 바로 문제 해결이 어려운 이유다. 또한 법적으로 이스라엘의 '예루살렘 영구수도법(1980)'과 팔레스타인 자치의회의 '팔레스타인 수도로서의 예루살렘(2002)' 관련법을 통해 이스라엘-팔레스타인 양자 모두 예루살렘이 자국의 영속적인 수도임을 국내법에 명시하고 있다.

디아스포라(diaspora)로 1900여 년 넘게 유리하던 유대민족이 이스라엘 땅에 정주하게 되는 '시오니즘'의 본원적 고향인 예루살렘에는 유대교의 핵심인 솔로몬과 헤롯 성전의 기초가 존재하고 있다. 이스라엘의 국가 형성 과정에서 예루살렘이 갖는 상징적 의미는 단순하다. 전 세계에 편만하게 흩어진 유대인들의 정신적, 종교적, 문화적 중심지이자 정치적인 핵심 거점이며 서기 72년에 로마에 의해 패망한 이스라엘이 1948년에 독립을 달성하게 된 마음의 고향인 것이다. 따라서 2000년 동안 늘 예루살렘을 그리며 지중해 각국을 떠돌던 유대인들에게 예루살렘은 양보할 수 없는 절대적 가치

를 지닌 존재로 자리 잡았다.

팔레스타인인에게 예루살렘은 이슬람 3대 성지 중 하나로 과거 살라딘 시대로 거슬러 올라가는 이슬람의 영화가 용해되어 있는 역사적 지역이다. 나아가 서안지구의 주요 도시를 방사형으로 연결하는 제반 도로와 물류시설의 중심인 전략적 요충지이므로 팔레스타인으로서는 향후 완전독립을 이루었을 경우 국가의 안전보장이란 측면에서 예루살렘 양보 가능성은 전무하다 할 수 있다.

동예루살렘은 1948년 1차 중동전쟁 이후 예루살렘이 분할되며 요르단의 관할로 편입된 후 1967년 3차 중동전쟁에서 이스라엘에게 점령당했다. 이후 공식적으로는 이스라엘의 관할 하에 있지만 실질적으로 동예루살렘 대부분이 아랍 거주 지역으로 남아있었다. 2000년 미국 캠프 데이비드에서 열린 에후드 바라크와 아라파트 간 팔레스타인 최종지위 협상에서 바라크 총리는 파격적인 접근법을 보였다. 동예루살렘 지위 관련 협상에서 이스라엘 측이 당시까지의 강경한 노선과는 달리 파격적인 '동예루살렘 구시가지 상당 부분 양여 방안'까지 제시했던 것이다. 그러나 팔레스타인의 아라파트 의장은 예루살렘 영유권의 완전한 팔레스타인 이양을 주장하다가 회담이 결렬되었던 사례가 있었다.

결국 역사-종교적 함의와 지정학적으로 전략적 의미를 갖는 이 지역의 영유권 문제는 사실상 공동관리 외의 적실성 있는 대안을 도출하기는 힘든 사안으로 인식되고 있다. 따라서 이스라엘의 실질적 행정수도인 텔아비브와 팔레스타인 자치정부의 행정수도인 라말라를 양측의 공식적 수도로 명시하고, 예루살렘 올드시티는 종교 성시(聖市)로 선언하여 종교기관에 의한 공동 관리 체제로 재편하는 방안도 조심스럽게 제기되어 왔다.

그러나 트럼프의 예루살렘 이스라엘 수도 선언 이후 주(駐)이스라엘 미국 대사관의 이전 작업이 만일 가시화될 경우 팔레스타인 측이 격렬히 반발하며 동예루살렘이 자국의 수도임을 내세운 무력 투쟁을 불사할 가능성이 높다. 하나의 공간을 양측이 공히 자국의 수도로 주장함에 따라 동예루살렘 문제는 제로섬 게임의 양상을 띠고 있으며, 적절한 타협점을 찾기 어려운 요인으로 남아있다.

다. 팔레스타인 난민 귀환 협상

팔레스타인 최종지위 협상의 세 번째 쟁점인 난민 귀환 협상은 이스라엘 측이 가장 강경하게 거부하는 의제로, 단 한 명의 난민도 팔레스타인 국가로 귀환해서는 안 된다는 다소 무리한 입장을 지속적으로 견지하고 있다. 1948년 1차 중동전쟁(팔레스타인 전쟁) 이후 이스라엘의 국가 수립으로 인해 팔레스타인 주민들은 강제로 또는 자발적으로 자기 고향을 떠나 인근 국가로 대거 유입되었다. 네 차례의 중동전쟁을 거치면서 발생한 난민들까지 포함, 2017년 현재 약 534만 명을 상회하는 팔레스타인 난민들이 인근 아랍국가 혹은 점령지역에 거주하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이 가운데 110만 명이 유엔 팔레스타인 난민구호기구(UNRWA)에서 운용하는 59개 난민수용소에 배치되어 있고, 나머지 팔레스타인 난민들은 도시 빈민 생활을 전전하며 궁핍한 생활을 영위하고 있다.

〈표 2〉 팔레스타인 난민 분포[17]

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

지속적인 평화협상의 의제로 등장하는 난민 귀환의 문제가 실현될 경우, 이스라엘로서는 심각한 국가 정체성의 위기에 직면하게 될 가능성이 크다. 완전 분리 독립이 실현되기 전까지는 현재와 같은 불안정한 국가 형태를 유지해야 하는 입장에서 난민귀환 인정은 곧 인구비율의 변화를 의미하기 때문이다. 현재 650만 유대인과 180만 아랍인으로 구성된 이스라엘 인구분포에 500여 만의 팔레스타인 난민이 팔레스타인 지역에 정착할 경우, 기존

17- 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)

의 서안지구, 가자지구 및 동예루살렘 팔레스타인 주민까지 합하면 아랍이 유대인을 압도하게 된다. 이스라엘에 대한 적대감이 높을 수밖에 없는 난민들의 팔레스타인 유입은 인구 격차를 늘리고 이는 이스라엘 안전보장에 심대한 위협이 될 가능성을 크게 높일 것이 명약관화하다. 과거 아리엘 샤론 전 총리가 '팔레스타인 완전독립 구상(two-state solution)'을 강력하게 추진하게 된 배경에는 이러한 인구변수(demographic factor)가 가장 큰 영향을 미친 것으로 알려지고 있다.

〈표 3〉 이스라엘 인구 분포 (2017년 현재)

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

따라서 이스라엘은 정착촌과 예루살렘 문제에 관한 한 협상의 여지를 보일 수 있을지 몰라도, 난민 귀환에 관하여는 단호하게 반대 입장을 취하며 여하한 타협도 인정하지 않고 있는 실정이다. 결국 난민귀환 문제는 팔레스타인의 완전 독립 이후 단계적인 난민 허입안이 제시되어야 할 것으로 보이며, 이스라엘과의 불가침 협정 등 고도의 안전보장 기제를 담보하여야 할 것으로 추측된다.

3. 도전 요인

가. 협상 당사자의 불안정성

협상이 오래 지속되면 당사자 간의 일관성이 중요한 타협 성공 변수가 된다. 그러나 이·팔 평화협상에서는 주요 당사자의 내부적 의견 균열 요소가 상존함에 따라 지속적이고 안정적인 평화협상 추진이 방해받고 있다. 이스라엘의 경우 온건파와 강경 리쿠드가 각각 주도하는 연립 정권의 교체가 지

속되면서 일관된 대(對)팔레스타인 협상 추진에 제동이 걸리는 사례가 잦았다. 아울러 일반적으로 불안한 연정으로 정부가 구성되는 이스라엘 크네세트(의회)의 특성상 쟁점 이슈로 인한 논란이 증폭될 경우 소수 정파의 연정 탈퇴가 다반사이므로 특정 리더십의 비전이 강력하게 이행될 수 있는 토대가 매우 취약한 정치구조를 가지고 있다.

이러한 구조를 탈피하고자 아리엘 샤론 전 총리는 리쿠드와 노동당의 일부 인사들과 함께 카디마(전진)당을 결성, 현재 샤론 총리의 유고 이후 선거에서 크네세트 제1당의 지위를 획득하고 에후드 올메르트 총리와 연립 정권을 이끌기도 했으나 오래가지 않았다. 2006년 레바논과의 분쟁 이후 현재 올메르트 총리의 영향력은 하락하게 되었고, 이후 네타냐후 연립정부가 상대적으로 길게 집권하고 있다.

이스라엘 내부 정치 구도의 불안정성뿐만 아니라 팔레스타인 내부의 균열요인도 중요한 변수로 등장한다. 이는 팔레스타인 해방 기구(PLO)를 이끌던 야세르 아라파트의 부재로 인한 리더십의 약화에 기인한다. 아라파트가 팔레스타인에서 절대적 영향력을 행사하던 35년간 모든 팔레스타인의 협상 창구는 아라파트 일인에게 수렴되었었다. 아라파트는 망명정부 지도자라는 특수한 신분으로 독점적 정치권력을 행사했으며 이러한 절대 권력에는 14개에 달하는 군벌들을 독립적으로 산개시켜 운용하며 때로는 폭력적 투쟁을, 때로는 대화와 협상 등 강온 양동 전략을 구사했었다.

아라파트의 부재 상태에서 등장한 마흐무드 압바스 정권은 국민들의 지지로 정권을 잡았으나 하마스의 강력한 부상을 견제하기에는 역부족이었고, 결국 2006년 1월 132석을 두고 경합한 팔레스타인 입법의회(Palestinian Legislative Council) 선거에서 하마스가 74석을 차지함에 따라 행정 수반과 입법부의 정파가 나뉘는 이른바 팔레스타인판 '여소야대' 현상이 나타났다. 그리고 하마스와 파타 간 갈등이 불거져 결국은 서안지구와 가자지구가 나뉘는 일이 일어났고, 2017년 말 현재까지 갈등 상황이 지속되고 있다.

갈등이 지속되며 의회 해산까지 이르는 등 팔레스타인 내부의 정치적 불안정한 상황도 전반적으로 이·팔 평화협상의 진전에 난항을 초래하고 있다. PLO 및 파타 출신의 온건 협상파와 하마스 류의 강경 무장 투쟁 노선이 극

단적인 이항대립을 표출하고 있으며, PLO 및 자치정부에서 무장해제를 추진해도 이를 강제할 만한 능력을 가지지 못한 상태에서 내부 갈등이 고조되는 형국이다.

나. 중재자의 부재

양자 간 합의는 중요하다. 그러나 이렇게 오랜 역사와 문화적 갈등이 중첩될 경우, 선의의 중재자가 필요하다. 그나마 미국 및 국제사회가 간신히 중재해내는 다양한 합의·일정 설정 이후에도 이를 이행하도록 강제하고 감독할 만한 국제사회의 개입 수단이 실질적으로 없다. 이러한 구체적 수단의 부재로 인해 합의사항 불이행에 관한 영향력을 행사할 수 없는 것이 현실이다.

더욱이 팔레스타인 아랍 입장에서는 외부 중재세력, 특히 미국의 불편부당성이 담보되지 않음으로 인해 미국을 중재자로서 신뢰하기 힘들다는 정서가 편만해 있다. 대표적 사례로 이스라엘의 핵 문제에 대해 미국이 전혀 개입하지 않는 데 대해 팔레스타인을 비롯한 아랍권은 반발하고 있다. 특히 2006년 7월에 일어났던 레바논과의 교전 당시, 베이루트를 폭격하고 공항과 항만을 봉쇄하는 군사작전을 감행한 이스라엘에 대해 국제사회가 '과잉대응'으로 규정하고 이를 유엔 결의안으로 상정하려 하였다. 이때, 미국이 이를 '내정간섭'으로 받아들이고 결의안 상정에 반대하는 등 이스라엘에 대하여 국제사회가 표명하는 적정수준에서의 비판도 거부하는 행태에 대한 불만이 폭증하고 있는 형편이다.

그리고 2017년 12월 트럼프의 예루살렘 수도 선언은 더 이상 과거 지미 카터 때의 캠프 데이비드 협정이나, 클린턴 행정부 당시 오슬로 협정 같은 역사적인 타협을 미국의 중재로 이끌어낼 수 없을 것이라는 비관론을 확산시켰다.

다. 쟁점의 비타협적 성격

앞 장에서 기술한 도전요인들은 대화와 타협을 통한 합의가 거의 불가능한 사안이다. 단순히 일부 영토의 양여 차원이 아니라, 자신들의 생존권과 연관되어 있다고 믿는 필수 안보 관련 쟁점에 관해서는 한 발자국도 물러나지 않겠다는 입장을 고수하기 때문이다. 정착촌의 경우 이스라엘은 서안지구 지역의 3대 거점을 반드시 유지할 것임을 선언하고 있으며 요르단과의 접경지역인 요르단 밸리(Jordan Valley) 지역의 정착촌들도 유지하려 하고 있다. 이 지역은 향후 예측 가능한 아랍국가와의 교전 상황에 대비하여 군사 전략적 중요성을 가진 지역으로 판단하고 있기 때문이다. 반면 팔레스타인 입장에서는 독립 이후 자신들의 영토 내에 40만이 넘는 시오니스트 정착민들이 '섬'의 형태로 존재한다는 것을 도저히 받아들일 수 없기에 이 쟁점은 타협점을 찾기가 매우 어려운 실정이다. 또한 전술한 바와 같이 이스라엘은 팔레스타인 난민이 귀환할 경우 접경지역의 안보 상황의 악화를 초래할 것으로 판단하고 있는바, 이 문제 역시 타결이 난망한 사안이다.

핵심 쟁점 중 민족적, 종교적 신념에 기반한 현안의 경우에는 더더욱 복잡하다. 이성과 합리성을 가지고 논의되어야 할 정치적 문제에 관하여 신앙과 신념으로 자살테러까지 감행하는 상황에서 영토 주권의 문제 등에서의 타협을 도출하기란 거의 불가능한 게 사실이다. 특히 예루살렘 영유권 문제는 종교와 역사, 문화가 결집되어 용해된 곳으로 양자가 인식하고 있기에 더더구나 타협이 어려운 상황이다. 결국 예루살렘의 경우 양자가 공히 공동관리 혹은 분할을 인정하는 방향을 취하지 않는 한 협상 타결 가능성은 별무하다.

라. 팔레스타인 대의(Palestine cause)의 약화

양국가 방안의 평화협상이 더욱 어려워진 배경에는 이란의 부상에 따른 중동 내 친 팔레스타인 아랍 국가들이 더 이상 이·팔 분쟁에 관심과 노력을 기울이지 않게 된 상황도 있다. 2015년 7월 역사적인 이란 핵 협상 타결 이후, 이란이 역내 주요 행위자로 부상하면서 사우디를 위시한 걸프 왕정국가

들은 국가의 외교 자산과 역량을 이란 견제에 투입하고 있다. 이 과정에서 정보 자산 및 미국과의 군사적 상호 운용 역량이 뛰어난 이스라엘과의 협력 구도가 만들어졌다.

이는 팔레스타인에게 불리한 환경과 조건이다. 여타 중동국가들은 그동안 무슨 일이 있어도 팔레스타인을 이스라엘로부터 해방시키겠다는 대의에 의해 움직였으나, 이제 이란발 안보위기로 인해 팔레스타인을 돌보고 지켜줄 여력이 없어진 것이다. 관심사도 낮아져서 이·팔 협상을 강력히 추진할 역내 지원 세력이 더 이상 존재하지 않게 되었다.

V. 양(兩)국가 해법의 현황과 논쟁점

오슬로 협정의 골간(骨幹)이라 할 수 있는 양국가 해법(two-state solution)은 여전히 이·팔 평화협상의 준칙이다. 국제사회도 이를 부정하지 않고 있으며, 향후 협상의 원칙이자 목표로 양국가 방안을 공히 인정하고 있다. 그러나 동시에 양국가 해법은 이미 효용을 잃었으며, 새로운 대안이 나오지 않는 한 이·팔 평화협상은 표류할 것이라는 비관적 견해도 계속 제기되고 있다.

앞서 살펴본 국제 역학관계 및 환경의 변화, 비타협적 쟁점, 중재자의 부재 및 협상 당사자들의 불안정성 등으로 인해 양국가 해법의 적실성이 거의 소멸된 상태라는 것이 중평이다. 따라서 상호 합의하에 완전 독립을 통한 주권 국가로서의 팔레스타인과 이스라엘이 정상적으로 병존하는 기존 안과는 다른 형태의 대안을 찾을 수밖에 없는 실정이지만 현실적으로 논의가 본격화되기 어려운 상황이다.

특히 이스라엘 네타냐후 행정부는 이스라엘 내 평화협상을 반대하는 보수층의 입장을 강하게 대변하고 있다. 2017년 말 현재 네타냐후 정부가 적극적으로 평화협상에 나설 가능성은 적으며, 이는 국제사회의 정착촌 건설 동결 요구 거부로 이미 드러났다고 볼 수 있다. 여기에 트럼프 정부가 2017년 12월 6일 특별 연설을 통하여 이스라엘의 수도를 예루살렘으로 인정한다는

발표를 함에 따라 더욱 협상 가능성은 적어졌다.

따라서 1995년 오슬로 협정의 근간은 형식적으로 유지하고 있지만, 실질적으로는 전혀 작동하지 않고 있어 오슬로 협정의 형해(形骸)화를 주장하는 이들의 숫자가 늘어가고 있다. 결국 현상 유지로 갈 것인가, 아니면 새로운 협상의 대안을 마련할 것인가의 논점이 핵심으로 부각될 전망이다. 유추할 수 있는 다양한 대안을 정리하여 보면, 분쟁을 촉발시킬 수 있는 일방적·배타적 접근법과 합의에 의한 공존가능 모델을 도출해보려는 포용적 접근법으로 아래와 같이 나뉠 수 있다.

1. 배타적 접근

가. 1 국가 방안: 일방적 단일국가 현상유지(status-quo)

교착상태에 빠진 현 상황에서 특별한 대안을 찾아내지 못할 경우 결국 현상유지의 영속화로 진행될 수밖에 없다. 이 경우 팔레스타인 주권국가 수립은 불가능함을 의미하며 서안지구와 가자지구는 계속 이스라엘의 점령지역으로 남게 된다. 시오니즘에 경도된 일부 강성 인사들은 팔레스타인 국가 수립을 위한 협상이 결렬되어도 할 수 없다는 입장이다. 정착촌은 양보할 수 없고, 난민 귀환도 용인하면 안 되고, 동예루살렘의 영유권은 더더욱 이스라엘이 가져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

결국 뚜렷한 돌파구 없이 현 상태가 유지되며 서안지구 내 정착촌이 기존의 속도로 확대될 경우 이스라엘은 선택의 기로에 서게 된다. 일방적 단일 유대 국가로 갈 것인지, 아니면 자유주의적 민주체제를 지향할 것인지를 결정해야 한다. 아랍-유대인 인구 역전 현상이 일어날 경우 유대 국가를 포기하면서 민주주의를 지킬지, 아니면 반대 즉 배타적 선택을 하며 유대 국가로 남을지를 선택해야 하는 것이다.

배타적 접근은 팔레스타인 국가 수립을 인정하지 않고 현 상황을 유지하는 선택지다. 당연히 주권을 획득하지 못한 팔레스타인 주민들은 선거권을 평등하게 행사할 수 없다. 2등 시민으로 이스라엘 안에서 살아가야 하는 것

이다. 결국 이는 인종차별(아파르트헤이트) 국가가 됨을 의미한다. 시오니즘에 경도된 강성 이스라엘 인사들은 이스라엘의 민주주의를 유보해야만 하는 상황에서도 유대 국가의 정체성을 포기할 수 없음을 강조하고 있다.

진보적 입장을 견지하는 이스라엘 국민들은 이러한 입장을 수용할 수 없다. 이들은 현상유지는 곧 이스라엘의 민주성을 포기하는 것에 다름 아니라는 인식을 갖고 있다. 또한 이 추세대로라면 자칫 이스라엘이 점령지역 팔레스타인인의 정치적 기본권을 영원히 억압할 수 있음을 경고한다. 따라서 이들 입장에서는 양국가 방안이 현실적으로 가장 타당하나, 불가능할 경우 차라리 유대 국가로를 포기하고 민주성을 앞세우는 이스라엘을 만들어야 한다고 주장한다.

이러한 상황이 지속되면서 서안지구 내 정착촌이 현재 구도로 확대될 경우, 팔레스타인 자치정부 측은 양자 대화나 국제 협상 자체를 무의미하다고 판단할 것이다. 결국 스스로 실질적인 독립국가처럼 행동하기 위한 행보에 나서려 할 것이고 실제로 그런 취지의 움직임이 감지된다. 이렇게 팔레스타인은 현재의 자치정부 수준에서나마 독자적인 독립 수순에 들어가려는 노력을 하고 있으나 주권 국가로서 자립할 수 있는 추출능력은 현저히 부족하다. 아랍 연맹이나 이슬람 협력기구 등의 지원을 필요로 하지만 쉽지 않다.

지루한 시간싸움이 지속된다면, 이스라엘은 팔레스타인 사람들에게 참정권을 주지 않으면서 현 상황을 유지하려 할 것이다. 이스라엘 보수 강경파는 이스라엘이 아파르트헤이트 국가로 국제사회에서 규정되고 '민주국가' 정체성을 포기하는 한이 있더라도 비난을 감수하고 땅을 지켜 '유대 국가'를 유지해야 한다는 노선을 견지하게 될 것으로 보인다.

나. 3 국가 방안: 팔레스타인의 해체 및 주변국에 병합

또 다른 배타적 접근법은 소위 3국 방안이다. 일군(一群)의 이스라엘 보수 강경파들이 주장하는 논리로 아예 팔레스타인을 해체하여 이스라엘-이집트-요르단 3국 체제로의 재편하자는 방안이다. 현재까지 제기된 다양한 방안 중 가장 과격한 접근법이라 할 수 있다.

이는 전 이스라엘 외교장관 아바 이반(Abba Eban)이 주장했던 방식의 일종이다. 이스라엘-이집트-요르단을 이어 중동판 베네룩스 스타일의 경제 공동체 구축을 지향한다. 팔레스타인 서안지구는 요르단과 이스라엘이 분리 병합하고 가자지구는 이집트에게 양여하여 새로운 공동체를 만들자는 아이디어다. 여기에 약간의 팔레스타인 자치지역을 설정하고 3국이 공동 지원하여 번영의 토대를 만들자는 자는 아이디어로 6일 전쟁 직후 노동당 정부가 제안했던 알론 플랜(Allon plan)의 변형이라 할 수 있다.

현재 서안지구는 팔레스타인 최대 정파인 파타(Fatah)가, 가자지구는 하마스(Hamas)가 양분하고 있다. 당분간 이 분열 및 갈등 구도가 해소될 가능성은 높지 않다. 한쪽을 대표하는 평화협상의 당사자가 둘로 분리된 상태에서 이스라엘과 협상을 진행한다는 것은 불가능한 일이다. 그리고 향후 파타와 하마스 연합 가능성이 매우 낮다면 차라리 각기 인근 아랍 국가와 병합하여 상황을 관리하는 방안도 고려해볼 만하다는 입장이다. 서안지구와 가자지구를 아우르는 팔레스타인 독립 자체가 요원하다는 전제로 서안지구는 요르단이, 가자지구는 이집트가 관할하게 만들자는 위의 주장은 현실성이 높지 않다. 그러나 양국가 방안을 대체할만한 뚜렷한 대안이 없는 상황에서 향후 대두될 가능성이 있는 의제다.

이는 유엔안보리 결의안 242호를 교묘하게 뒤틀어 해석한 사례다. 1967년 전쟁 직전까지 가자지구는 이집트 영토였고, 서안지구는 요르단이 관할했던바, 유엔 안보리 결의안대로 전쟁 이전으로 돌아가자는 주장에 편승한 것이다. 국경선 및 관할권을 1967년 전쟁 이전으로 회귀시키되 선주민이었던 팔레스타인 주민들의 국가가 아닌 당시의 관할국가로의 귀속을 하게 되면 국제사회가 주장하는 팔레스타인 선주민의 권리는 원천적으로 박탈당하게 된다. 물론 이스라엘 입장에서는 이집트와는 1979년에, 요르단과는 1994년에 평화협정을 맺고 국교 정상화를 마무리한 상황이므로 이들을 더 신뢰할 할 것이다. 그렇기에 3국 방안을 계기로 차라리 이스라엘-요르단-이집트 3각 협력 축을 만들어보자는 발상까지 나오게 된 것으로 보인다.

그러나 현재로서는 실현 가능성이 거의 없다. 만일 이 안이 구체화될 경우 팔레스타인의 온건 정파까지 무력 투쟁에 나서게 만들 가능성이 높다.

당연히 팔레스타인 자치정부 입장에서는 도저히 받아들일 수 없는 방안이다.

다. 8 국가 방안: 부족 계열별 분리 및 소국 연방안

팔레스타인의 단일 주권국가 독립을 인정하지는 않지만, 서안지구 주요 도시별 부족 중심의 소규모 국가를 자치 독립시키고, 이들 소규모 부족 국가들이 연방을 형성하는 소위 8국가 방안(eight-state solution) 의견도 있다. 극소수의 의견에 불과하지만, 전제는 중동에서 가장 안정적인 정치 거버넌스를 가진 아랍 에미리트(UAE)의 모델, 즉 부족장 중심의 셰이크 국가(Sheikhdom) 연합을 만들어 팔레스타인 내부의 견제와 균형(check and balance)을 유지하는 방안이다. 서안지구 8개 주요 부족들 중심으로 일종의 에미리트 연합을 구성하는 구조다.

이스라엘 일부 인사들이 이 방안에 관하여 언급하게 된 동기는 다음과 같다. 오스만 제국 멸망 이후 팔레스타인은 국가로서의 정체성으로 묶인 적이 한 번도 없었다는 것이다. 1920년 1차 대전 종전 이후 중동에 다양한 국가들이 세워지면서 나름대로 국가 단위의 정체성(Wataniyyah)이 형성되었지만, 팔레스타인은 1947년 유엔 분할계획을 거부하면서 국가를 수립하지 못했다. 따라서 이스라엘에 대한 적대감이라는 측면에서는 팔레스타인이 하나로 연대하는 것처럼 보이지만 내부적으로는 도시별, 지역별로 독자적인 부족 단위의 정체성이 훨씬 더 강하게 작동한다는 주장이 대두되었다. 팔레스타인이 주권국가를 수립했을 때, 단일한 정부를 효율적으로 구성할 가능성이 낮다고 이스라엘 일부 인사들이 주장하는 근거다. 실제로 헤브론, 베들레헴, 나불루스 등 서안지구 주요 도시에는 핵심 2~3개 부족이 지역 공동체를 이끌고 있다. 팔레스타인 자치정부도 이들 부족장의 정치적 협력을 기반으로 운영된다.

양국가 방안에 대해 이스라엘이 갖는 거부감의 주원인은 주권국가로 팔레스타인이 등장했을 때 마주할 안보 위험이다, 반이스라엘 감정을 가진 신생국 팔레스타인이 접경지역에서 폭력을 행사할 가능성이 높다고 볼 뿐 아

니라, 국가 정체성 없이 국가로 수립될 경우 유사 내전 및 권력투쟁으로 극도의 혼돈상태가 도래할지도 모른다는 두려움도 상존한다. 이러한 맥락에서 차라리 느슨한 연방 형태의 연대를 국제사회가 보증해주는 데 대한 검토가 필요하다는 논리가 제기되고 있다.

2. 포용적 접근(integrative approaches)

포용적 접근은 이스라엘과 팔레스타인이 하나의 국가를 구성하는 것을 전제로 한다. 다만 팔레스타인 주민에게 동등한 참정권과 평등 투표권을 부여하지 않는 배타적 현상 유지와는 다르다. 완전히 동등한 권리를 나누어 갖는 자유주의적 접근을 통한 하나의 국가, 또는 권력 분점의 거버넌스 구성을 통한 하나의 국가 체제를 고민한다. 기존의 양국가 방안의 전제는 이스라엘과 팔레스타인의 완전한 분리를 통해서만 평화가 정착될 수 있다는 인식이었다. 그러나 정착촌 및 동예루살렘 문제 등 완전한 분리 자체가 불가능한 쟁점으로 인해 타협하는데 피로감이 증폭되면서 발상의 전환을 하게 된 것이다. 즉 완전한 분리가 불가능하다면, 통합의 상태에서 평화를 얻을 수 있는 방안이 무엇인가에 관한 고민이다. 이른바 포용적 접근으로 구분되는 방안들이다.

가. 자유주의(liberalism)

가장 진보적인 방안이다. 어차피 국가 분리 독립이 불가능하다면 아예 이스라엘 '유대 국가'론을 폐기하고 전형적인 '자유 민주주의' 단일 국가를 수립하자는 주장이다. '1인 1표'라는 본원적인 민주주의 원리를 작동시켜 유대인과 아랍인이라는 민족 구별과 상관없이 하나의 나라를 만들자는 이 방안은 혁신적이며 이상적이다. 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 움직임이라 할 수 있다.

시온주의자들의 반대는 명확하다. 이스라엘은 유대 국가여야 한다는 논리에 근거한다. 아랍의 인구 증가에 따른 유대 국가 소멸 위기를 받아들일 수 없다는 비판을 제기하고 있다. 그러나 디아스포라 2천 년 동안 유대 공동체는 이질적 집단과 어울려 살아왔다. 지금도 디아스포라 유대 공동체는 전 세계에 존재한다. 결국 타 공동체와의 공존의 역사를 누구보다 오래 가진 유대인들이 아랍 팔레스타인 주민들과 평등하게 공존할 수 없다는 논리는 편벽한 것이라는 것이 자유주의의 논리다.

이·팔 양측의 자유주의, 세속주의 지식인들이 주장하는 이 같은 논리는 교육을 통해서 실현될 수 있다고 믿는다. 이슬람과 유대교의 공존, 아랍과 유대인의 상호 이해 등의 가치를 교육에 투영하여 장기적으로 공존과 화합으로 하나의 나라를 만들어내지 못하면 평화 정착 가능성이 없음을 설파하고 있다. 이들은 오히려 현 상태에서 이·팔이 분리해서 접경하는 독립국가로 마주할 경우, 세계에서 가장 위험한 국경이 되고 끊임없는 저강도 분쟁이 지속될 것이라고 주장한다.

나. 1 국가 2 민족 공존(binational approach): 협치 모델

이스라엘과 팔레스타인이 하나의 국가를 유지하되, 합의에 의한 유대인과 아랍인의 권력 분점을 추진하자는 방안이다. 본 대안은 상기 자유주의적 접근과 유사한 맥락이나, 철저하게 개인 단위의 정치 의사 결정에만 맡겨놓지는 않는다. 유대인과 아랍인이 상호 정체성을 인정, 권력을 분점하는 등 일종의 협의제 민주주의(consociational democracy) 시스템을 구성하여 공존하자는 논거를 바탕으로 한다.

1943년 국민 헌장(National Charter)에 의거한 레바논의 다양한 정파별 협치 모델과 유사한 맥락이다. 당시 레바논은 인구비례에 의한 권력 분점을 헌법적 규약으로 정했다. 마론파 기독교가 대통령직을, 순니파 무슬림 총리 그리고 시아파 국회의장 등으로 협치 모델을 만든 것이다. 이른바 모자이크 민주주의(Mosaic democracy)라 불리는 레바논 모델의 다양한 종파, 종족, 부족 간 컨소시엄과는 달리, 유대인과 팔레스타인인 단 두 그룹만의 협치

모델을 구성할 수 있다. 따라서 레바논보다는 적실성이 높다는 평가도 있다. 더 넓게 보면 벨기에와 보스니아 등의 다(多)정체성 사회가 하나의 정치제도를 운영하면서 공존해왔던 모델도 이·팔 갈등에 응용 가능한 사례로 제시될 수 있다.

다. 1 국가 2 체제론(shared sovereignty): 연방 모델

단일 국가는 유지하되, 정치적 자율성을 갖는 두 개의 체제를 구성하여 공존하는 정치시스템을 만들자는 논리다. 이른바 융합-다층 제도화(hybrid, multi-layered institutional setting)라 할 수 있다. 이스라엘 정부와 팔레스타인 자치 정부 각각 국가 형태를 띠는 두 개의 체제를 상호 인정하고, 일종의 연방제(confederation of parallel state structures)를 구성할 수 있음에 주목한다. 각각 정치 리더십을 선출하고 자율적 행정 시스템을 운용하지만, 외교와 국방 등 일부 기능과 역할에 있어서만 대표성을 갖는 연방 통합 리더십으로 구성하는 방안이다.

이·팔 사례의 경우 정착촌으로 인해 영토가 섞여 있는 상태이므로, 이 시스템이 도입될 경우 하나의 영토 안에 다른 정치체제가 겹쳐지면서 혼재, 병존하는 독특한 모델이라 할 수 있다. 최종적으로 이러한 형태의 정부가 구성될 가능성은 높지 않지만, 현존하는 정치권을 일단 그대로 수용하면서 타협점을 모색할 수 있다는 점에서 논의 시작을 위한 마중물 역할을 할 수 있는 의제다.

Ⅵ. 결론

결론이 나지 않은 채 부침을 거듭하는 평화협상의 전형적 사례가 바로 이스라엘-팔레스타인 평화협상이라 할 수 있다. 중동 평화 정착이 난제 중 난제인 까닭은 이 문제가 점령지 철수와 영토의 반환이라는 물리적 측면만 해결되면 상황이 종료되는 것이 아니라는 점이다. 21세기 새로운 국제분쟁의

담론으로 등장한 문명론의 논지처럼, 그 기저에 종교·문화적 자존감이 얽혀 있어 갈등의 본질을 일종의 역사적 명예 회복의 문제로 인식하는 근본주의의 흐름이 작동하고 있기에 그렇다.

위와 같은 구조적 측면 외에도 쟁점 자체가 갖는 불가해성과 더불어, 본 갈등 문제를 풀어나가야 할 당사자들의 리더십이 불안정하다는 현실적 측면 역시 복합되어 고질적 분쟁상태로 전개되고 있다. 생래적인 해결 불가능의 상황이라도 이·팔 분쟁은 중동에서의 평화를 실현하기 위해서는 반드시 해결되어야 하는바, 미국을 위시한 국제사회는 어떻게 해서든 이 지역의 평화 구축을 위해 노력해 왔다.

그러나 미국이 주도했던 '민주주의 이식'에 의한 평화구축, 즉 민주 평화론에 근거한 변환외교(transformation diplomacy)는 중동에서 실패했다. 이는 중동 지역의 문화적 고유성(uniqueness)과 독특성(idiosyncrasy)에 대한 이해의 부족에 기인한다. 결국 민주주의 제도를 이식해서 정권의 교체, 또는 정권 성격의 변환을 추구했던 미국의 의욕은 확대중동구상의 실패로 일단락되었고, 다시 고전적인 쟁점 중심의 협상으로 회귀할 수밖에 없었다.

현재 이·팔 분쟁 해결을 위한 양국가 방안은 교착상태에 있다. 주권국가 팔레스타인 수립을 위한 평화협상이 돌파구를 마련하지 못하고 있기 때문이다. 양국가 방안에 진척이 없자, 다양한 접근법들이 제기되고 있다. 양자 간 배타적인 대안을 택할 것인지, 아니면 포용-융합형 새 대안들을 찾을 것인지 그 다양한 경우의 수에 따라 논의가 진행되고 있다.

그러나 양국가 방안에 대한 포기는 이르다. 여전히 국제사회는 양국가 방안을 통한 팔레스타인의 독립을 지지하고 있으며, 이는 트럼프의 예루살렘 수도 선언 이후에서도 나타나고 있다. (당사자 간 합의에 의한 양국가 방안을 지지한다는 언명이 있었음.) 따라서 현 단계에서 국제사회 및 이스라엘, 팔레스타인 양자가 섣불리 상황추수적으로 다음 단계를 구상하는 것은 바람직하지 않다. 자칫 배타적 접근에 경도될 가능성이 있고, 이는 더 큰 폭력을 부를 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 이스라엘-팔레스타인 평화정착을 위한 필수조건은 공

정한 중재자의 존재, 협상 3대 쟁점에의 해결, 그리고 평화협상 당사자들의 일관성 및 지속성으로 정리해 볼 수 있다. 이를 위해서는 리더십의 결단이 매우 중요한 변수로 작동하며, 협상 양자를 지지하고 보증하기 위한 국제사회의 관심과 지원이 충분조건으로 자리 잡아야 한다. 이 과정에서 현존하는 적대적 갈등과 폭력을 일단 제거하여 양 국민들의 분노와 증오를 최소화하면서 경제 격차 해소를 추구하여야 한다.

Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy
www.ifans.go.kr