



코리아연구원 현안진단 제201호

팔레스타인인들의 국가 창설을 위한 노력과 전망

()

- I. 1948년 팔레스타인 1차 독립 선언과 정부 구성
- II. 1974년 PLO의 유엔 옵저버 지위 획득
- III. 1988년 PLO의 독립 선언과 유엔총회 결의
- IV. 실효성 없는 이스라엘-PLO 직접 협상과 이스라엘 지배권 강화
- V. 66차 유엔총회 연설과 팔레스타인 국가 건설
- VI. 팔레스타인 국가 지위 획득과 중동지역 정세 전망

2011년 10월 현재, 193개의 유엔 회원국 중 127개 국가가 팔레스타인 독립 국가를 승인하였다.¹⁾ 유엔 차원에서 팔레스타인 독립국가 공인에 관한 논의는 2011년 9월 23일 팔레스타인 수반 마흐무드 압바스가 제66차 유엔총회에서 팔레스타인 회원국 가입을 위한 연설을 하면서 시작되었다. 이러한 팔레스타인인들의 노력은 2009년 8월 살람 파야드(Salam Fayyad) 팔레스타인 총리가 팔레스타인국가 수립계획인 ‘점령 종식과 국가 수립(Ending the Occupation, Establishing the State)’를 발표하면서 표면화되었다. 이 계획은 1967년 전쟁에서 점령당한 영토인 동예루살렘을 수도로 서안, 가자에 2년 내에 ‘독립적이며, 주권이 있고, 생존 가능한’ 팔레스타인 국가를 창설하여 유엔 안전보장이사회의 승인을 얻는다는 것이다.²⁾

이러한 팔레스타인인들의 국가 건설 노력은 1948년 이후 계속되어왔다. 본고는 먼저 팔레스타인인들이 국가 건설을 위해서 어떻게 노력해 왔으며 그것이 어떻게 무산되어 왔는지를 살펴보고, 현재 제66차 유엔총회에서 연설한 내용들을 분석함으로써 팔레스타인 국가 지위 획득과 지역 정세를 전망해보고자 한다.

I. 1948년 팔레스타인 1차 독립선언과 정부 구성

이러한 팔레스타인인들의 ‘독립국가 선언’과 팔레스타인인들의 노력에 대한 국제사회의 응답은 이전에도 있었다. 1948년 아랍 고등위원회(the Arab higher Committee)가 가자에서 팔레스타인 민족회의(A Palestinian National Council)를 개최하면서 독립을 선언한

것이 최초의 팔레스타인 독립 시도였다.³⁾ 1948년 9월 30일 가자에서 팔레스타인 민족회의가 예루살렘 무프티, 아민 알 후세이니(Amin al-Husayni)를 의장으로 회의를 개최하였다. 이 회의에서 10월 1일 영국의 위임통치를 받던 팔레스타인 전 지역을 대상으로 예루살렘을 수도로 하는 팔레스타인 독립 결의가 통과되면서, 팔레스타인 정부(All-Palestine Government)가 창설되었다.

이 팔레스타인 정부는 최초의 팔레스타인 독립국가 건설 시도였고, 아민 알 후세이니를 대통령으로, 아흐마드 힐미 압둘 바끼(Ahmed Hilmi Abd al-Baqi)를 총리로 선출하고 12명의 장관으로 내각을 구성하여 팔레스타인 전역에 대한 통치권을 주장했음에도 불구하고, 영토에 대한 실효적인 통치를 할 수 있는 통치권, 행정기구, 자금과 군대도 없었다. 트랜스 요르단과 이라크를 제외한 이집트, 시리아, 레바논, 사우디아라비아, 예멘 등 아랍 연맹국들은 이 팔레스타인 국가를 승인하였으나, 이스라엘의 압도적인 화력과 서안을 합병하려는 트랜스 요르단의 팽창주의가 팔레스타인 지도부를 무력화시키면서 팔레스타인 정부의 통치 영역은 가자로 제한되었다.⁴⁾ 최종적으로 가말 압둘 나세르 이집트 대통령은 이집트와 시리아의 아랍연방공화국 창설 직후인 1959년에 명목상으로 존재하던 팔레스타인 정부를 폐지하였다. 폐지 명분은 팔레스타인의 대의를 발전시키지 못했다는 것이었다. 사실상, 이때까지 팔레스타인 정부는 이집트의 통제 하에 존재했다.

II. 1974년 PLO의 유엔 옵저버 지위 획득

PLO(Palestine Liberation Organization)는 1964년에 모든 팔레스타인 파벌들이 참가하는 연합조직으로 예루살렘에서 창설되었고, 1974년 10월 14일 유엔총회 결의 3210호에서 팔레스타인인들의 단독 합법적 대표로 승인받았다. 1974년 11월 22일, 47차 유엔총회 결의 3237호는 PLO가 북한, 한국, 스위스 등 유엔 비회원국들이 갖는 것과 동일하게 유엔총회의 토론에 참석할 수 있는 옵저버의 자격을 획득했다고 명시하고 있다.⁵⁾ 이 결의에는 95개 국가가 찬성하였으며, 이스라엘, 미국, 캐나다와 일부 서유럽 국가들과 라틴아메리카 국가들이 반대하였고, 19개 국가가 기권하였다.

한 걸음 더 나아가 1976년 1월 유엔총회는 안보리 결의 242호에 토대를 두고 이집트, 요르단, 시리아가 제출하였고 PLO가 지지한 ‘1967년 이스라엘이 점령한 지역에서 팔레스타인 국가 수립’을 요구하는 결의안을 논의하였다. 그러나 이스라엘은 이 회의에 참석하는 것을 거부하였다. 이 결의는 미국을 제외한 유럽, 소련, 이슬람세계에 의해서 만장일치로 지지를 받았다. 이렇게 미국이 고립되고, 국제사회가 강력하게 ‘두 국가 해결책’을 요구하는

상황에서 미국 대통령 지미 카터의 중재 아래 이집트와 이스라엘 사이에 협상이 진행되면서 1979년 중동 최초의 평화협정이라 불리는 이집트와 이스라엘 사이의 국경 확정 협정이 체결되었다. 이후 10년 간 ‘팔레스타인 국가 건설안’은 국제사회에서 논의되지 않았으며, 이스라엘은 국제사회의 묵인 아래 점령지에서 정착촌 건설 사업을 강력하게 추진하였다.

Ⅲ. 1988년 PLO의 독립 선언과 유엔총회 결의

1979년 이스라엘과 이집트의 국경 확정 협정 이후 이스라엘 점령지에서 격화된 공세적인 이스라엘 정착촌 건설 사업과 이스라엘 군대 주둔은 팔레스타인인들의 재산권, 거주권, 통행권 등을 침해하면서 삶을 질을 현저하게 떨어뜨렸다. 이로 인하여 1987년 말부터 시작된 팔레스타인인들의 민중항쟁인 인티파다가 점령지 전역에서 발발하였다. 인티파다가 진행되던 1988년 11월 15일 PLO의 입법기구인 팔레스타인 민족회의(the Palestinian National Council)가 알제에서 “아랍 예루살렘을 수도로 1967년 이후 이스라엘이 점령한 팔레스타인 땅에서 팔레스타인 국가의 창설”을 명시하는 팔레스타인 독립선언을 채택하였다.⁶⁾ 이 선언문에서 PLO는 1967년 이후 이스라엘이 점령하고 있는 모든 지역에서 이스라엘의 철수와 정착촌 제거 및 유엔 결의와 일치하는 팔레스타인 난민 문제 해결을 요구하였다. 1948년 아랍고등위원회가 가자에서 독립선언을 한 이후, 팔레스타인인들의 두 번째 독립 선언인 셈이다.

1988년 11월 15일의 팔레스타인 독립선언을 인정하는 유엔총회 결의가 1988년 12월 15일에 채택되었다. 이 결의는 팔레스타인인들이 1967년 이후 점령된 팔레스타인의 영토에 대한 주권을 행사할 필요성을 확인하면서 유엔 사무총장에게 이를 위한 후속조치를 취하도록 요구하였다. 이 결의에 대하여 104개 국가가 찬성 투표하였고, 44개 국가가 기권하였으며, 오직 미국과 이스라엘만 반대투표를 하였다. 12월 중순까지 75개 국가가 팔레스타인 국가를 인정하였고, 1989년 2월까지 93개 국가가 팔레스타인 국가를 인정하였다. 그럼에도 불구하고, 현재까지 팔레스타인 영토 내에서 유효한 팔레스타인 국가는 존재하지 않는다.⁷⁾

Ⅳ. 실효성 없는 이스라엘-PLO 직접 협상과 이스라엘 지배권 강화

PLO의 팔레스타인 국가 창설 선언에 대한 유엔 승인이 완료되지 않은 상태에서 1993년 9월부터 미국의 중재로 이스라엘-PLO 직접 협상인 오슬로 협상이 진행되었다. 그 결과 점령지의 일부에서 PLO의 일부 구성원이 주도하는 팔레스타인 임시 자치정부를 수립하는 쪽

으로 가닥을 잡았다. 팔레스타인 임시 자치정부는 팔레스타인의 최종지위를 결정하는 협상 때까지 임시 행정권과 협상 임무를 부여받은 한시적인 실체로 이스라엘-PLO 협정에 의해서 제한된 권한을 갖는 임시기구이다. 최종 지위협상으로 남겨진 문제들인, 동예루살렘·팔레스타인 난민·이스라엘 정착촌·천연자원·경계 등에 대해서는 논의할 권한조차 없고, 총체적인 안보·재정 및 통화정책·대외정책 등을 실행하지 못한다. 또 임시 자치정부는 시민의 자격을 결정하지 않았고, 무역은 이스라엘과 하거나 이스라엘 항구를 통해서만 한다.

1993년 최초의 협정 체결이후 3년 이내에 개시되던 최종 지위협상은 2011년 현재까지도 시작되지 못하고 있다. 현재 이스라엘은 점령지역 대부분을 완벽하게 통제하고 있으며, 팔레스타인 자치정부는 이스라엘이 허락하는 범위 내에서 극히 제한적으로 활동하면서, 자치지역 내에서 이스라엘을 위한 안보 협력을 수행하는 역할을 하고 있다. 이러한 이유로 팔레스타인 자치정부는 PLO조직으로 들어오지 않은 하마스는 물론이고, PLO 구성 단체들 대부분의 지지를 확보하지 못하고 있다.

1994년 오슬로 I 협정에서 이스라엘의 이츠하크 라빈 총리와 PLO 의장 야세르 아라파트는 자치정부 당국의 설립과 이스라엘군의 재배치에 대해 협상을 벌였다. 그러나 이 협상의 결과는 팔레스타인 자치지역이라 할지라도 이스라엘이 정착촌, 군사기지와 이스라엘인들에 대한 권리를 계속해서 가지게 되었다.

1995년 오슬로 II 협정의 협상자로 나선 이스라엘의 시몬 페레스와 야세르 아라파트는 팔레스타인 자치지역을 서안지역의 일부지역으로 확대하지만 협상의 주요 내용이 되어야 할 이스라엘 정착촌에 대해서는 논의조차 되지 않았다. 또 이스라엘인들의 총체적인 안보에 대한 책임은 이스라엘이 계속해서 수행할 것이라고 규정함으로써, 안보라는 구실로 이스라엘 군대가 계속해서 팔레스타인 자치지역 내에 주둔하는 근거를 제공하였다.

결론적으로 오슬로 협상 과정을 통해 팔레스타인 자치정부는 ‘점령지내에서 이스라엘의 존재’를 인정하고, 서안지역 대부분에 대한 통제권을 상실한 채 이스라엘 정착촌 확장을 중지시킬 수 있는 근거마저 상실했다.

이 직접 협상 기간 동안 유엔을 비롯한 국제사회에서 팔레스타인 독립국가 건설에 대한 논의는 사라진 반면, 이스라엘은 점령지 내에 정착촌, 관통도로, 검문소, 군사기지, 분리장벽 등을 건설하고, 팔레스타인인들에게 통행 제한 조치 등을 부과함으로써 이스라엘인들이 현실적으로 장악하는 영역을 확대하면서, 팔레스타인인들의 재산권과 인권 등을 박탈하는 정책을 체계적으로 실행해 왔다. 결과적으로, 이스라엘-PLO 직접 협상은 1988년 PLO의 팔레스타인 독립국가 선언을 이스라엘과 안보 협력을 하는 팔레스타인 임시 자치정부 창설로 대체시킴으로써 팔레스타인인들의 저항을 무력화시키고 이스라엘의 점령지에 대한 지배권을

확장 강화해왔다.

V. 66차 유엔총회 연설과 팔레스타인 국가 건설

2011년 9월 뉴욕에서 개최된 제66차 유엔총회의 주요한 주제는 팔레스타인 건설 문제였다. 버락 오바마 미국 대통령은 이번 유엔총회에서 특히 중요한 안건이 이스라엘인들과 팔레스타인인들 사이의 분쟁이며, 이것은 미국 외교정책의 시험대라고 강조하면서 다음과 같이 주장하였다. “팔레스타인인들이 자신들의 국가를 가질 가치가 있지만, 진정한 평화는 이스라엘인들과 팔레스타인인들 사이에서만 실현될 수 있으며... 수십 년 동안 계속돼 온 분쟁을 끝내는 지름길은 없다. 평화는 유엔 결의들이나 연설을 통해서 성취되지 않을 것이다. 결국, 우리가 아니라 이스라엘인들과 팔레스타인인들이 경계, 안보, 난민, 예루살렘 등의 문제들에 관하여 협정을 체결해야만 한다.” 오바마의 연설은 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 대한 유엔과 국제사회의 책임을 전면적으로 부정하는 발언으로, 압바스 팔레스타인 수반의 연설내용과 전면적으로 충돌하며, 이스라엘-팔레스타인 간 직접협상을 통한 분쟁 해결을 강조함으로써 네타냐후 이스라엘 총리의 주장과 일치한다.

마흐무드 압바스 팔레스타인 자치정부 수반은 유엔총회 연설 서두에 팔레스타인 문제는 유엔 결의들과 복잡하게 얽혀있다고 밝히면서 유엔 결의들에 토대를 둔 팔레스타인인들의 양도할 수 없는 합법적인 민족의 권리를 역설하였다. 이와 함께 그는 “1967년 6월 전쟁에서 이스라엘이 점령한 동예루살렘을 포함한 서안과 가자 전역에서 동예루살렘을 수도로 팔레스타인 독립국가 건설, 1948년 11월에 결의된 유엔총회 결의 194호와 2002년 아랍 국가들이 결의한 아랍평화안(the Arab Peace Initiative)에 따른 팔레스타인 난민문제 해결, 이스라엘 감옥에 있는 팔레스타인 정치범 석방”을 확인하였다. 특히 여기서 압바스는 이스라엘의 국가 테러리즘을 비난하고 이스라엘에게 정착촌 활동을 완전히 중지할 것을 요구하였다. 이 내용은 전임자인 야세르 아라파트가 PLO 대표로서 1988년에 선언한 내용과 정확하게 일치하지만, 오슬로 협상 과정에서 압바스 수반 본인이 이스라엘과 직접 협상해온 내용과는 상당한 차이가 있다.

반면 이스라엘 총리 베냐민 네타냐후는 이스라엘 관련 27개의 유엔총회 결의 중 21개가 이스라엘을 비난하는 결의였고, 유엔을 불합리한 기구라고 비난하면서 연설을 시작하였다. 그는 유엔 연설에서 “유엔 안보리 결의 242호는 6일(1967년) 전쟁에서 이스라엘이 장악한 영토 전역이 아니라, 그 영토의 일부에서 철수하기를 요구하였다. 이스라엘은 서안을 제외하면, 그 폭이 매우 좁아 스스로 방어하기 위해서는 서안 지역에 오랜 기간 동안 주둔해

이스라엘에 대한 절대적인 후원자라는 측면에서 영국의 정책 구도를 거의 답습하고 있는 실정이다. 현재까지 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 유럽 국가들과 러시아(소련 포함)는 친이스라엘 정책을 펴는 미국과 입장을 공유했다.

이러한 측면에서 미국은 이 지역 정세를 결정하는 가장 중요한 행위자이며, 오바마의 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 대한 태도는 미국 정책의 기본 구조에서 나온 것이다. 2001년 미첼 보고서, 2003년 로드맵, 오바마의 2009년 1월 국무성 연설·2009년 6월 카이로 대학 연설 등은 일관성 있게 하마스를 비롯한 팔레스타인인들의 폭력성이 분쟁을 일으키는 원천이라는 대전제에서 출발함으로써, 이스라엘의 안보문제의 중요성을 강조하였다. 66차 유엔총회에서 네타나후의 연설 또한 하마스 등 이슬람주의자들의 폭력성을 강력하게 부각시키면서, 이스라엘이 서안을 포기할 수 없는 가장 중요한 이유로 ‘안보 위협’ 을 꼽았다.

따라서 미국의 이스라엘-팔레스타인 정책에서 ‘폭력적인 팔레스타인인들의 이스라엘 안보 위협’ 이라는 대전제가 바뀌지 않는 이상 정상적으로 기능할 수 있는 팔레스타인 국가 수립이란 거의 불가능하다. 확실한 경계를 갖는 영토 획정과 관계없이 유엔 등 국제사회의 요구에 따라서 팔레스타인이 국가의 지위를 확보한다할지라도, 그것은 무의미할 뿐만 아니라, 분쟁 해결에 도움이 될 것 같지도 않다.(2011/10/17)



< >

- 1) Three-quarters of world recognizes Palestine
<http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=416575>
- 2) Palestinian National Authority, Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State, Program of the Thirteen Government, August 2009.
[http://www.un.int/wcm/webdav/site/palestine/shared/documents/Ending%20Occupation%20Establishing%20the%20State%20\(August%202009\).pdf](http://www.un.int/wcm/webdav/site/palestine/shared/documents/Ending%20Occupation%20Establishing%20the%20State%20(August%202009).pdf)
- 3) Anis F. Kassim. 1988. *Palestine Yearbook of International Law* 1987-1988, Vol 4, Kluwer Law International, p. 294
- 4) All-Palestine Government
<http://www.answers.com/topic/all-palestine-government>
- 5) 이 결의는 찬성 95, 반대, 17, 기권 19개 국가로 통과되었다. 이 때, 이스라엘, 미국, 캐나다, 서유럽 국가들, 라틴아메리카 국가들이 반대하였다. 47. General Assembly Resolution 3237 (XXIX), observer status to the PLO, 22 November 1974. <http://www.un.org/depts/dpi/palestine/ch5.pdf>
- 6) Palestine National Council, Algiers, November 15, 1988. Official translation.
<http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal4.htm>
- 7) A/RES/43/177, 15 December 1988. Question of Palestine.
<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/146E6838D505833F852560D600471E25>

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(02-733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.