

UN 안보리와 이스라엘-팔레스타인 문제

홍미정

단국대학교 GCC 국가 연구소

저자 現 단국대학교 GCC 국가 연구소 연구교수. 경희대학교 사학과에서 중동 현대사로 박사학위를 취득하고, 건국대학교 중동연구소 연구교수를 역임. 울지마 팔레스타인(공저)를 비롯하여 팔레스타인과 이스라엘 문제에 관한 다수의 저서와 논문이 있음.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1967년 이후 2012년 현재까지 UN 안보리에서 가장 빈번하게 논의된 중동문제는 1967년 전쟁이 유발한 분쟁에 대한 평화적인 해결 방안을 제시하는 것이다. 이 분쟁과 관련하여 현재까지 50번 이상의 UN 안보리 결의가 채택되고, 분쟁 당사자들은 협상을 계속해 왔으나 해결 전망은 매우 불투명하다.

1967년 이스라엘이 일방적으로 승리한 전쟁을 통해서, 이스라엘은 요르단으로부터 동예루살렘을 포함한 서안을, 이집트로부터 가자와 시나이, 시리아로터 골란 고원을 빼앗았다. 2012년 현재까지 국제적인 합의를 도출하지 못한 상태로, 이스라엘이 동예루살렘을 포함한 서안과 가자 그리고 골란 고원을 점령하고 있는 것은 국제법 위반이며, 이 지역 불안정성의 중요한 원인이다.

이 분쟁에 대해서 UN 안보리가 중동에서 정당하고 지속적인 평화를 수립하기 위한 것이라고 제시한 최초의 평화적 해결책은 1967년 11월 22일 242호 결의이다.

[UN 안보리 결의 242호]

- 최근의 분쟁에서 점령한 영토로부터 이스라엘 무장 병력의 철수
- 교전 주장과 교전 상태 중지. 이 지역에 있는 모든 국가의 주권과 영토 보전, 정치적 독립 인정과 존중. 그리고 위협이나 무력 행위가 없는 안전하고 인정된 경계 내에서 평화롭게 살 권리 존중과 확인
- 국제 수로에서의 자유로운 항해 보장
- 난민 문제의 공정한 해결

○ 비무장 지대 수립 등을 포함하는 조치들을 통해서 이 지역에 있는 모든 국가의 영토에 대한 불가침성과 정치적 독립 보장

현재까지 이 분쟁에 대하여 채택된 UN 안보리 결의들과 분쟁 당사자들 사이에서 체결된 협정들은 모두 242호가 분쟁 해결의 토대라고 강조하고 있다. 현재 분쟁 당사자들인 이스라엘과 팔레스타인 인들도 안보리 결의 242호가 분쟁 해결의 기초라는 사실에 합의하고 있다. 그럼에도 불구하고 분쟁은 계속되고 있다.

이스라엘/이집트, 이스라엘/요르단 국경 획정 협정

중동 최초의 평화 협정이라고 불리며, 지미 카터 미국 대통령이 중재한 이스라엘-이집트의 캠프 데이비드 협정(1978년 9월 17일)과 국경획정 협정(1979년 3월 26일)은 모두 UN 안보리 결의 242호(1967년 11월 22일)에 토대를 둔다고 밝히고 있다. 1979년 국경 획정 협정을 통해서 이스라엘은 시나이 반도를 이집트에게 반환하였고, 이집트는 가자를 이스라엘 영역으로 인정하였다.

빌 클린턴 미국 대통령이 중재한 이스라엘-요르단 국경획정 협정(1994년 10월 26일)도 UN 안보리 결의 242호에 기반을 둔다고 밝힌다. 이 협정에서 요르단은 동예루살렘을 포함한 서안을 이스라엘 영역으로 인정하였다.

결국, 미국이 중재하는 두 협상을 통해서 이스라엘/이집트, 이스라엘/요르단은 242호에 토대를 두고 국경을 획정함으로써 영토 분쟁을 해결하였다. 이스라엘은 협상을 통해서 이집트로부터 가자에 대한 영유권을, 요르단으로부터는 동예루살렘을 포함하는 서안에 대한 영유권을 인정받았다. 그러나 국제법상으로 동예루살렘과 서안, 가자는 여전히 불법적인 이스라엘의 점령지이며, 이곳에 거주하는 팔레스타인인들은 독립국가 건설을 위해서 노력하고 있다.

UN 결의와 팔레스타인 국가

1974년 11월 22일 UN 총회결의 3237호는 PLO(팔레스타인 해방기구)에게 UN 총회의에서 ‘옵서버의 지위’를 부여했다. 1988년 11월 15일 PLO가 알제에서 ‘예루살렘을 수도로 하는 팔레스타인 독립 국가’ 선언을 하였다. 1개월 후 12월 15일 UN 총회는 ‘팔레스타인 국가 선언(the proclamation of the State of Palestine)을 인정’ 하는 결의(G.A. Res. 43/177)를 채택하였다. 이 결의는 UN의 장에서 ‘Palestine’라는 호칭이 ‘PLO’를 대체하도록 결정하고, UN 사무총장에게 이 결의를 실행시키기 위한 조치를 취하도록 요구하였다. 이로써 UN 총회결의에서 팔레스타인은 ‘국가로서의 지위’를 명시적으로 확보한 것으로 보인다.

뿐만 아니라, UN 안보리 결의들에도 ‘팔레스타인 국가’ 는 존재한다. 2000년 9월 이후 발생한 이스라엘과 팔레스타인 사이의 비극적인 폭력 사태를 해결하기 위하여 2002년 3월 12일 안보리 결의 1397호는 확실하고 승인된 경계 안에서 병존하는 ‘이스라엘과 팔레스타인이라는 두 국가(two States, Israel and Palestine)라는 전망’ 을 확인하면서 ‘보편적으로 수용되는 국제적인 인도주의 법’ 을 존중하도록 요구하고 있다. 이와 유사한 내용으로 UN 안보리는 2002년에만 1402호, 1403호, 1405호, 1435호 등 5회에 걸쳐 재차 결의하였다.

2003년 11월 19일 UN 안보리 결의 1515호는 “UN, EU, 미국, 러시아가 후원하며, 이스라엘/팔레스타인 분쟁에 대한 영구적인 두 국가 해결책(a Permanent Two-State Solution)으로 이끄는 로드맵을 지지한다.” 고 밝히고 있다. 이 로드맵은 2002년 6월 미국 대통령 조지 부시가 “독립적이고, 민주적이며, 생존 가능한 팔레스타인 국가 창설” 을 제시하면서 구상된 것이다.

2008년 12월 16일 UN 안보리 결의 1850호는 “확실하고 승인된 경계를 갖는 이스라엘과 팔레스타인이라는 두 민주 국가들(two democratic States, Israel and Palestine)이라는 전망” 을 재차 강조한다. 2009년 1월 8일에 이스라엘의 가자 공격과 관련하여 채택된 UN 안보리 결의 1860호는 242호, 338호, 1397호, 1515호, 1850호를 명시적으로 재확인하면서, “가자는 1967년에 점령된 영토의 분명한 일부이며, 팔레스타인 국가(the Palestinian State)의 영역이 될 것이다” 라고 강조한다.

바람직한 UN의 역할

UN 안보리 결의들에서 볼 때, 팔레스타인은 영토 없이 문서상으로만 존재하는 국가의 지위를 이미 확보한 것으로 보인다. 이제 안보리 결의 사항들을 실천하기 위해서 UN을 비롯한 국제 사회가 논의해야 할 사안은 이스라엘/팔레스타인의 국경을 합리적으로 획정하는 문제로 보인다.

최근 팔레스타인 자치정부가 꺼내 든 ‘UN 옵저버 국가’ 지위획득 논의는 분쟁해결에 현실적으로 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 이스라엘과 팔레스타인 사이의 중요한 쟁점을 가리는 역할을 한다. UN이 팔레스타인에 ‘UN 옵저버 국가’ 지위를 부여할 것인가를 논의하기보다는 ‘이스라엘/팔레스타인의 국경 획정’ 이라는 현실적이고 분명한 논의를 하는 것이 당면한 분쟁을 합리적으로 해결하고 중동 평화로 가는 지름길이다.

2012.11.20