

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

이스라엘 주재 미국 대사관 예루살렘 이전 무엇이 문제인가?

이 성 덕 (중앙대학교 교수)



1. 논의의 배경

2017년 12월 6일 미국 트럼프 대통령은 이스라엘 수도가 예루살렘이라고 하면서 조만간 이스라엘 주재 미국 대사관을 텔아비브에서 예루살렘으로 이전하겠다고 선언하였다. 이러한 미국의 일방적 선언은 중동 국가들을 위시한 전 세계 많은 국가들의 반발을 야기하였고, 급기야 유엔은 2017년 12월 20일 예루살렘의 법적 지위를 변경하고자 하는 어떠한 시도도 용인할 수 없다는 취지의 총회 결의를 회원국 대부분의 동의를 얻어 채택하였다.¹

미국은 이러한 반발에도 불구하고 이스라엘 건국 70주년이 되는 2018년 5월 14일, 예고한대로 이스라엘 주재 미국 대사관을 예루살렘으로 이전하였다.² 이러한 미국의 시도는 중동 분쟁의 뇌관을 건드리는 것이 되어 팔레스타

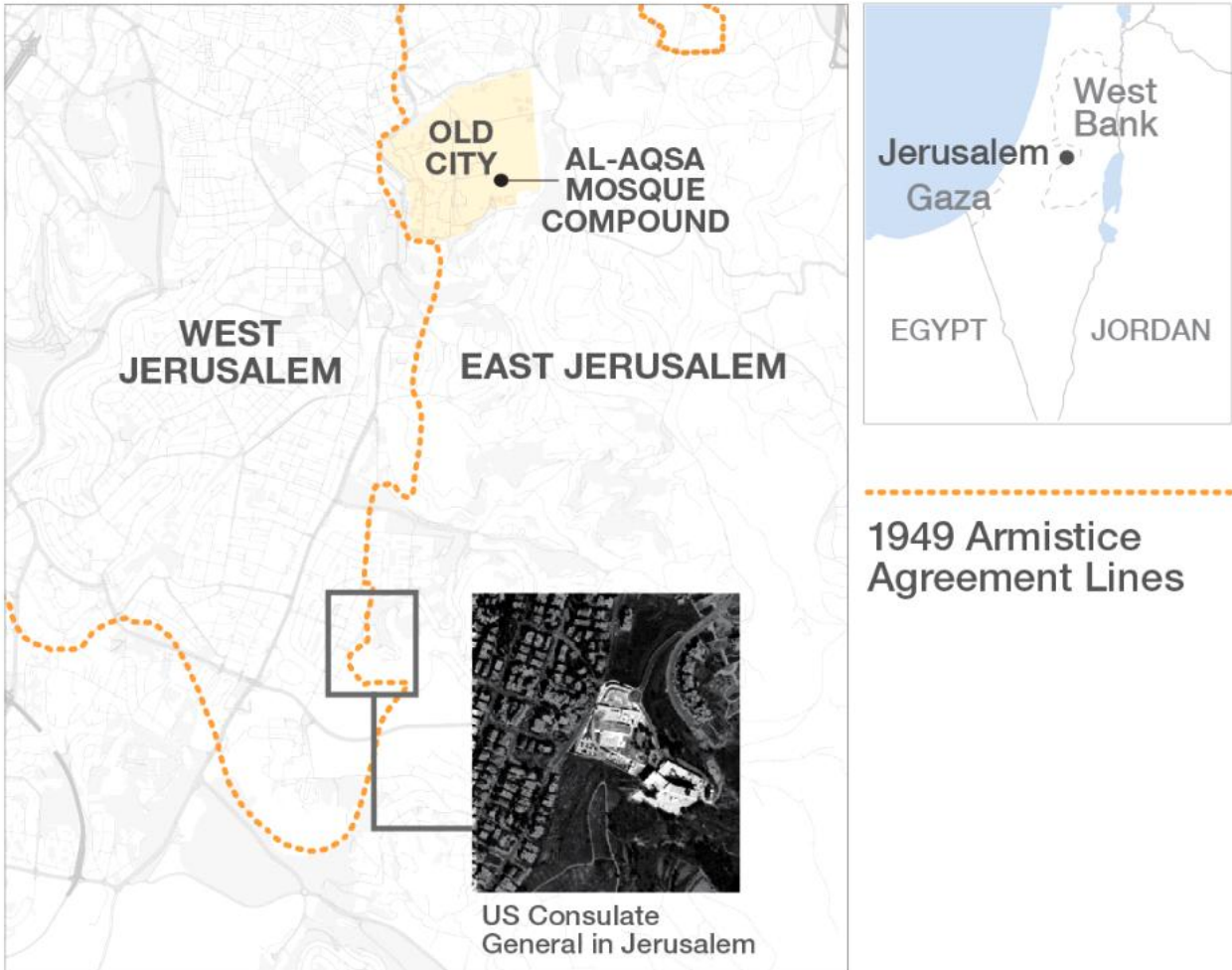
인의 민중 항쟁, 하마스의 무장 투쟁을 야기할 것이라는 전망이 있었는데, 그것이 현실로 나타나는 듯하다.³ 이와 같은 상황에서 예루살렘이 갖는 국제법적 지위와 미국이 예루살렘을 이스라엘 수도로 인정하고, 대사관을 예루살렘으로 이전하는 행위가 국제법상 어떠한 의미를 갖는지를 간략히 살펴보고자 한다.

2. 예루살렘의 국제법적 지위와 관련한 역사적 배경

예루살렘은 이스라엘 지역에서 가장 큰 도시로, 기독교, 이슬람, 유대교 세 종교 모두에게 큰 의미를 갖는 장소이다. 기독교에서 예루살렘은 예수가 활동하다가 죽고 부활한 곳이며, 이슬람교 입장에서는 이슬람의 성지인

The US embassy in Jerusalem

The new US embassy and consulate site in Jerusalem cuts across the historical 1949 Armistice Agreement Lines.



SOURCE: Reuters, OCHA

※ 새 미국 공관은 1949년도 동서 예루살렘 휴전선 지역에 소재하며, 건물 일부는 동 예루살렘으로 걸쳐 있다.

Al-Aqsa 모스크 등이 있는 곳이며, 유대교 입장에서는 두 개의 유대교 사원이 소재하는 신성한 곳이라고 한다. 1517년부터 400년 동안 팔레스타인 전역을 포함한 예루살렘은 오토만제국의 통치를 받아오다가, 18-19세기에 걸쳐서는 예루살렘의 성지는 종교적 이유로 많은 분쟁의 근원이 되기도 하였다. 하지만, 1917년 Balfour 선언이나 국제연맹 이사회가 작성한 팔레스타인에 대한 영국의 위임통치령도 예루살렘의 지위에 대하여 구체적으로 언급하고 있지 않다.

1947년 영국이 유엔 총회에 팔레스타인 문제를 검토할 것을 요청하자, 총회는 같은 해 11월 29일 팔레스타인의 장래 정부에 관한 결의 181(II)를 채택하였다.⁴ 동 결의 제3부는 예루살렘을 특별국제제도(special international regime)하에 두는 분리된 지역(*corpus separatum*)으로 설치하여 유엔 신탁통치이사회와 그에 의하여 임명되는 통치자(governor)가 통치할 것을 권고하고 있다. 유대인들은 동 결의에 동의를 하였지만, 아랍인들은 이에 대하여 격렬하게 거부하면서 유대인 마을을 공격하기도 하였다.

1948년 5월 14일 팔레스타인 지역 유대인 공동체는 이스라엘 국가 수립을 선언하였다. 동 선언에는 예루살렘에 대한 언급은 없고, 이스라엘은 모든 종교의 성지를 보호할 것이라고만 하고 있다. 이스라엘 독립 선언 후, 아랍 5개국과 이스라엘 간의 무력 충돌이 발발하여, 요르단 군이 예루살렘의 동부지역을 장악하고, 서부지역은 이스라엘이 관할하게 되었다. 1948년 11월 예루살렘 전역에 걸쳐 강화가 이루어졌고, 1949년 4월 3일 요르단과 이스라엘 간의 휴전협정이 체결되었다.

1949년 말 이스라엘 총리 벤-구리온은 이스라엘 의회에서 예루살렘은 이스라엘의 불가분의 일부이며 영원한 수도(Eternal Capital)라고 선언하였고, 의회도 이러한 입장을 승인하였다. 이러한 과정 중에 1948년 요르단에 의하여 점령된 지역을 대표하는 고위관료들이 예리고에 모여, 그들은 요르단의 일부가 되기를 희망한다고 하자, 요르단 국왕과 의회는 동예루살렘을 포함한 West Bank 지역을 요르단에 병합한다고 선언하였다. 1948년에서 1952년까지 유엔에서 예루살렘의 장래에 대하여 여러 차례 논의가 있었으나, 1967년 6월 전쟁이 발발할 때까지 중요한 변화는 없었다.

이스라엘과 이집트, 시리아 및 요르단 간의 6일 전쟁이 발발하자, 이스라엘은 미국과 유엔을 통하여 요르단이 이스라엘을 공격하지 않으면 이스라엘도 요르단을 공격하지 않겠다는 약속을 전달하였음에도 불구하고, 요르단은 서예루살렘을 공격하였다. 요르단의 공격이 있는 후 며칠 뒤 이스라엘은 요르단 군이 차지한 지역을 회복함과 동시에 동예루살렘과 West Bank에서도 요르단 군대를 축출하였다. 6일 전쟁의 결과, 이스라엘은 동예루살렘을 자신의 관할 하에 두고, 이스라엘 법령을 적용하였다. 이에 대하여 다양한 유엔 기관들은 맹렬히 비난하였다.

그러나 1967년 11월 22일 유엔 안보리 결의 242도, 1973년 10월 22일 안보리 결의 338도 예루살렘에 대하여 특별히 언급하지 않았으며, Camp David 합의에도 예루살렘 처리와 관련한 내용이 나타나지 않았다. Camp David 회의에 참가한 이스라엘 총리 베긴은 1967년 이래 이스라엘 법에 따라 예루살렘은 하나의 도시로 불가분이며, 이스라엘 수도라고 선언하기도 하였다. 반면에 이집트 대통령 사다트는 아랍 측 예루살렘은 West Bank의 불가분의 구성 부분으로 아랍의 주권 하에 놓여야 한다고 주장하는 등 서로 상반된 입장을 보였다.

1980년 이스라엘 의회는 예루살렘이 이스라엘 수도라는 법을 제정하여, 예루살렘이 이스라엘 대통령, 의회, 정부, 대법원의 소재지라고 규정하였다. 이 법의 제정은 국제사회의 비난을 야기하였고, 이에 안보리는 1980년 결의 478을 채택하여 이스라엘의 행위는 국제법을 위반하는 것이라고 비난하면서, 예루살렘에 외교공관을 가지고 있는 회원국들에게 그곳으로부터 외교공관을 철수할 것을 요구하였다. 이 결의로 13개의 외교공관이 예루살렘을 떠났다고 한다.

1980년 유럽공동체는 예루살렘과 관련한 베니스선언을 채택하여 예루살렘의 법적 지위를 일방적으로 변경하는 것은 용인할 수 없고, 누구든지 성지의 자유로운 접근권이 보장되는 방법으로 예루살렘의 지위가 확보되어야 한다고 주장하였다. 1980년대 초 요르단이 예루살렘 구도시(Old City)와 장벽을 UNESCO 세계문화유산에 등재 요청을 하자, 요르단이 구도시를 더 이상 통제하지 못하고 있음에도 불구하고 그러한 요청을 받아들이기도 하였다.

2002년에는 이스라엘이 테러리스트의 침투를 막는다는 명분으로 이스라엘과 West Bank에 장벽을 설치하기로 결정하고, 2003년에는 예루살렘 주변에 벽을 설치하기로 결정하였다. 이에 대하여 국제사법재판소는 이스라엘 장벽 권고적 의견에서 1949년 휴전선을 넘어 설치되는 장벽은 위법한 것이라고 판단하였다.

3. 예루살렘의 법적 지위와 관련한 국제법적 견해

예루살렘의 국제법적 지위에 대하여서는 다양한 견해가 대립하고 있다. 이러한 견해의 대립은 서예루살렘(West Jerusalem)과 동예루살렘(East Jerusalem)에 대하여 달리 나타난다. 우선 서예루살렘의 지위에 대한 입장은 다음과 같다. ① 1948년 이스라엘이 국가로 수립됨에 따라 주권 공백 상태에 있던 이곳에 대하여 적법하게 주권을 확보하였다는 입장; ② 예루살렘 전역에 대한 주권 문제는 포괄적인 합의에 이를 때까지 확정되지 않은 상태라는 입장; ③ 위임통치기 이래 팔레스타인 아랍 인민들이 예루살렘을 포함한 팔레스타인 전역에서 주권을 가지고 있다고 보는 입장; ④ 예루살렘의 법적 지위는 1947년 유엔 총회 결의에 따라 정해져야 한다는 입장으로 이에 따르면 예루살렘은 특별국제제도 하의 분리된 지역(*corpus separatum*)이라는 입장이 그것이다.

요르단의 통치하에 있던 1949년에서 1967년까지의 기간 동안 동예루살렘의 법적 지위에 관한 입장도 네 가지로 구분된다. ① 그 기간 동안 동예루살렘은 주권 공백 상태라고 보는 입장, 즉 영국이 그곳의 주권을 포기하였으나 요르단이 불법적인 침략으로 점령하였기 때문에 그러한 주권 공백을 요르단이 채울 수 없다고 보는 입장; ② 서예루살렘의 경우처럼 팔레스타인 아랍 인민들이 예루살렘을 포함한 팔레스타인 전역에서 주권을 가지고 있다고 보는 입장; ③ 동예루살렘 주민의 자결권 행사에 근거하여 동예루살렘에 대하여는 요르단이 주권을 갖는다고 보는 입장; ④ 예루살렘의 법적 지위는 1947년 유엔 총회 결의에 따라 정해져야 한다는 입장으로 이에 따르면 예루살렘은 특별국제제도 하의 분리된 지역이라는 입장이 그것이다.

또한 1967년 6일 전쟁이라는 사태가 이러한 예루살렘의 국제법적 지위에 어떠한 영향을 미치는가도 문제된다. 이와 관련하여서는 ① 6일 전쟁은 이스라엘의 적법한 자위권 행사로, 이를 통하여 동예루살렘의 주권 공백 상태가 해소되었다고 보는 주장; ② 1949년 요르단이 위법한 방법으로 동예루살렘을 점령한 것을 적법한 주권 상태로 회복시킨 것이라는 주장; ③ 6일 전쟁은 아랍 인민이 예루살렘에 대하여 주권을 가지고 있다는 주장에 전혀 영향을 주지 못한다는 주장; ④ 자결권 행사의 결과 요르단이 동예루살렘의 주권을 확보하였음에도 불구하고 이스라엘이 침략하여 불법적으로 점령한 것이라고 보는 주장; ⑤ 요르단이 1949년 이래 점령하고 있던 지역을 이스라엘이 적법한 자위권 행사를 통하여 적법하게 점령하였다는 주장; ⑥ 유엔 총회 결의 내용에 따라 예루살렘이 분리된 지역이라는 성격은 6일 전쟁으로 변하지 않는다는 주장 등이 있다.

앞에서 본 바처럼 이스라엘은 동예루살렘을 포함한 예루살렘 전역이 이스라엘 영역이라고 주장하고 있다. 반면에, 1988년 PLO는 Palestinian State 수립을 선언하면서 예루살렘이 수도임을 천명하였고, 2002년에는 Palestinian Legislative Council이 수도법(Law on the Capital)을 제정하여 예루살렘이 Palestinian State의 수도라고 규정하는 등 서로 완전히 상반된 입장을 취하고 있다.

한편 유엔을 포함한 국제사회는 동예루살렘에 대하여 요르단의 주권도 이스라엘의 주권도 인정하지 않는 입장으

로 보인다. 1967년 이래 안보리는 동예루살렘을 점령지역(Occupied Territory)이라고 반복적으로 말하고 있으며, 국제사법재판소도 2004년 권고적 의견에서 점령된 팔레스타인 지역(occupied palestinian territory)이라고 언급하고 있다. 이러한 관점에서 2017년 UN총회 결의는 동예루살렘을 포함한 점령된 팔레스타인 영역 등에서의 영토, 수자원, 에너지 자원 등을 포함하는 천연자원에 대한 팔레스타인 인민의 불가양적 권리를 재확인하면서, 1967년 이래로 이스라엘이 점령한 영역과 이스라엘의 고유한 영역 간의 구분을 명확히 할 것을 강조하고 있다.

4. 외교공관의 소재지와 국제법

외교공관의 소재지는 접수국의 수도여야 한다는 관습국제법은 존재하지 않는다.⁵ 외교관계에 관한 비엔나협약도 외교공관의 소재지가 구체적으로 어디여야 한다는 명문의 규정을 두고 있지 않다. 외교관계에 관한 비엔나협약 제12조⁶ 규정에 비추어보면 외교공관을 반드시 접수국의 수도에 설치하여야만 하는 것도 아니다. 하지만 이러한 관습국제법이나 외교관계에 관한 비엔나협약 규정에도 불구하고, 접수국의 수도에 외교공관을 설치하는 것이 일반적이다.

접수국의 수도에 변경이 있는 경우, 새로운 수도에 외교공관을 설치하도록 하는 실행이 다수 보인다. 1972년 브라질이 수도를 리오 데 자네이로에서 브라질리아로 이전하였을 때, 브라질은 시한을 정하여 외교공관들을 새로운 수도로 이전하도록 하였다. 1975년 북베트남과 남베트남이 통일되자, 영국은 베트남을 단일 국가로 승인하고, 베트남의 수도 하노이에 대사관을 설치하고, 호치민시로 이름이 바뀐 과거 사이공에 있던 대사관은 영사관으로 변경하였다. 1990년 이라크가 쿠웨이트 병합을 주장하면서 당시 이라크 대통령 사담 후세인이 각국에 쿠웨이트에 소재하고 있는 외교공관의 폐쇄를 명한데 대하여, 그에 따라 외교공관을 폐쇄하는 것은 쿠웨이트가 더 이상 독립주권 국가가 아니라고 묵인하는 것을 의미하는 것이므로 각국은 그에 따를 수 없다고 주장하기도 하였다. 반면에 1927년에서 1937년 사이 중국의 수도가 남경으로 이전하였음에도 불구하고 북경에 각국의 외교공관을 유지하는 것이 허락되었다. 독일 통일 후 독일의 수도가 본에서 베를린으로 변경된 때에 외교공관들이 스스로 이전 여부를 결정

하도록 한 바도 있다. 1991년 나이지리아의 수도가 라고스(Lagos)에서 아부자(Abuja)로 이전하였을 때, 외교공관도 그에 따라 이전할 것을 요구하지 않았다. 교황청의 경우도 바티칸이 협소한 관계로 외교공관을 접수국 밖인 로마에 설치하도록 하고 있다.

5. 평가

대부분의 국가들은 이스라엘 주재 외교공관을 텔아비브에 설치하고 있는데, 이는 예루살렘에 외교공관을 설치하면 이스라엘 정부의 소재지, 즉 수도가 그곳이고 동예루살렘에 대한 통치권을 이스라엘 정부가 가지고 있음을 묵시적으로 인정하는 효과를 발생시킬 우려가 있기 때문이다. 그러면, 미국이 이스라엘 수도를 예루살렘으로 인정하고, 그곳에 미국의 외교공관을 설치하는 것이 예루살렘의 국제법적 지위에 변경을 가져오는가?

미국의 경우, 1995년 의회가 예루살렘외교공관법(Jerusalem Embassy Act)을 제정하여 미국 행정부로 하여금 이스라엘 주재 외교공관을 예루살렘으로 이전하도록 압박하였다. 동법은 예루살렘은 모든 인종적, 종교적 집단이 보호를 받는 분할되지 않은 도시로 존속하면서, 이스라엘 수도로 인정받아야 한다고 규정하면서, 미국의 외교공관을 1999년 5월 31일까지 예루살렘으로 이전하도록 요구하고 있다. 다만, 국가안보이익 보호를 위한 예외 규정에 근거하여 매 6개월 마다 이러한 공관 이전 의무를 정지할 수 있었다.⁷

관습국제법이나 외교관계에 관한 비엔나협약 상 파견국은 접수국의 수도 혹은 정부의 소재지에 외교공관을 설치할 의무를 부담하지 않기 때문에 외교공관이 예루살렘에 있다고 하여 그것이 예루살렘이 이스라엘 수도임을 직접적으로 인정하는 것은 아닐 수 있다. 하지만 접수국의 수도에 외교공관을 설치하는 국제적 관례에 비추어보면 미국이 외교공관을 예루살렘에 설치하는 것은, 예루살렘이 이스라엘 수도라는 점과 아울러 1967년 이후 동예루살렘을 점령하여 통치하는 행위의 적법성을 인정하는 정치적 효과를 유발할 우려가 있음은 분명하다. 이러한 미국의 의도는 1995년 제정된 예루살렘외교공관법의 내용과도 일치한다. 하지만, 이러한 미국 태도의 적법성은 예루살렘의 국제법적 지위를 어떻게 보는가에 따라 다른 평가를 받을

것이다. 미국의 행위는 최소한 유엔이 예루살렘에 대하여 가지고 있는 국제법적 입장과 일치하지 않는 것임은 분명하다.

필자 소개

이성덕 교수는 중앙대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이고, 본회 수석부회장을 맡고 있다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

- ¹ A/RES/72/240. 우리나라를 포함한 128개국 찬성, 35개국 기권, 미국과 이스라엘을 포함한 9개국 반대로 채택됨. (한겨레, 2017년 12월 22일자 기사 참조.)
- ² 미국이 대사관을 예루살렘으로 이전하자 5월 16일 과테말라가 대사관을 예루살렘으로 이전하였으며, 파라과이, 체코, 루마니아 등의 국가도 조만간 자국 대사관을 예루살렘으로 이전할 것이라고 한다. (연합뉴스, 2018년 5월 16일자 보도 참조.)
- ³ 연합뉴스, 2018년 5월 15일자 보도 참조.
- ⁴ A/RES/181(II) A-B.
- ⁵ E. Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4th ed., OUP, 2016, p. 84.
- ⁶ 외교관계에 관한 비엔나협약 제12조는 “파견국은 접수국의 명시적인 사전 동의가 없이는 공관이 설립된 이외의 다른 장소에 공관의 일부를 구성하는 사무소를 설치할 수 없다.”고 규정하고 있다.
- ⁷ 이와 유사하게, 2004년 Consolidated Appropriations Act, Section 404는 예루살렘 소재 미국 영사에게 예루살렘에서 출생한 미국 아이를 부모가 희망하면 “예루살렘, 이스라엘”에서 출생한 것으로 등록하도록 명하였지만, 지금까지 미국 영사는 이 명에 따르지 않고 “예루살렘”에서 출생이라고 등록하고 있다고 한다.