

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)
김현정 교수 (연세대학교)

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

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.

골란고원에 대한 이스라엘의 주권을 승인한 트럼프 대통령 포고문의 국제법상 함의

김성원 (원광대학교 교수)



Donald J. Trump
@realDonaldTrump

Following

After 52 years it is time for the United States to fully recognize Israel's Sovereignty over the Golan Heights, which is of critical strategic and security importance to the State of Israel and Regional Stability!

12:50 PM - 21 Mar 2019



1. 서론

2018년 11월 미국은 이스라엘의 골란고원 지배를 비난하는 UN총회 결의 채택에 대하여 반대표를 던졌다. 지난 몇 년간 미국은 상기 쟁점에 관한 UN총회 결의 채택에 있어서 기권을 하여 왔지만, 처음으로 반대를 표명한 것이다. 이스라엘의 골란고원 점령에 대한 미국의 입장은 2019년 트럼프 대통령에 의해서 극적으로 변화하게 되었다. 트럼프 대통령은 2019년 3월 21일 자신의 트위터에 1967년 중동전쟁 이후 52년이 지난 지금 미국은 골란고원에 대한 이스라엘의 주권을 완전히 승인할 때가 되었음을 밝힌 바 있으며, 2019년 3월 25일 트럼프 대통령은 네타냐후 이스라엘 총리가 참석한 가운데 골란고원에 대한 이스라엘의 주권을 승인하는 포고문에 서명하였다.

트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권

승인은 미국과 이스라엘의 국내정치와 관련된 복잡 다기한 상황에서 나온 것이지만, 2018년 5월 14일 이스라엘 주재 미국 대사관을 예루살렘으로 이전한 사건¹과 같이 국제사회에 적지 않은 반향을 일으켰다. 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인은 중동의 상황을 더욱 악화시킬 것이라는 전망이 지배적이다. 이와 같은 상황에서 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인이 국제법상, 특히 무력행사와 영토취득의 관점에서 어떠한 의미를 갖는지를 간략히 살펴보고자 한다.

2. 골란고원에 관한 역사(略史)

골란고원은 시리아와 이스라엘의 국경 지대에 위치한 해발 1,000m, 면적 1,800km²의 암석 고원이자 전략적 요충지이다. 16세기 오스만 터키 제국이 시리아를 정복한

후에 골란고원은 오스만 터키 제국의 일부로 편입되었다. 1차 대전 이후 골란고원은 팔레스타인 지역과 함께 영국의 통치권에 속하게 되었는데, 영국이 골란고원을 프랑스에 넘겨주면서 골란고원은 프랑스의 위임 통치령이었던 시리아의 일부가 된다. 1944년 프랑스의 시리아 위임 통치가 종료되었을 때, 골란고원은 신생 독립국인 시리아의 일부가 되었으며 시리아는 골란고원을 쿠네이트라주로 편입했다. 1948년과 1949년 발발한 제1차 중동전쟁 이후, 골란고원은 이스라엘-시리아 휴전협정에 따라 부분적으로 비무장화되었지만, 1967년 이스라엘-시리아의 6일 전쟁 이후, 골란고원은 이스라엘에 의해 점령되고 있는 상태이다. 시리아는 1973년 제4차 중동전쟁에서 골란고원의 탈환을 시도하였지만 실패로 돌아갔다. 이후 이스라엘은 비록 병합이라는 용어를 사용하지는 않았지만, 이스라엘의 법, 관할권 및 행정권이 골란고원에 적용되는 내용을 골자로 하는 골란고원법(Golan Heights Law)을 1981년 제정하여 골란고원을 병합하였다.

1967년 UN안전보장이사회는 전쟁에 의한 영토취득의 불가를 강조하는 결의 제242호를 채택하여 6일 전쟁 이후 골란고원에 대한 이스라엘의 점령을 규탄하였으며, 1981년 골란고원법 제정에 대하여 1981년 결의 제497호를 채택하여 이스라엘의 골란고원 병합은 무효이며, 국제법상 효력이 없음을 선언하였다. UN총회 또한 결의 제226호를 채택하여 이스라엘의 골란고원 병합이 무효임을 선언하였다.²

3. 골란고원 관련 트럼프 대통령의 포고문과 관련한 국제법적 쟁점

트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘 주권의 승인은 국제법상 다음과 같은 세 가지 쟁점과 관련된다. 첫째, 국제법상 골란고원의 지위는 무엇인가? 둘째, 골란고원의 점령 또는 병합을 정당화하는 이스라엘 주장의 근거는 무엇이며, 국제법상 이러한 주장은 수용될 수 있는 것인가? 마지막으로, 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인이 골란고원에 대한 국제사회의 기존 입장에 어떠한 영향을 줄 수 있는 것인가이다.

첫째, 골란고원의 국제법상 지위에 대하여 영토취득과 관련된 쟁점이 제기된다. 즉, 국제법상 무력행사를 통한 영토취득이 허용되는 지가 핵심 쟁점이다. 전통 국제법 시기에 무력행사를 통한 영토취득은 불법적인 것이 아니었다. 그러나, 1928년 Kellogg-Briand 조약 및 1945년 UN헌장에 무력행사금지원칙³이 규정됨으로써 영토취득의 방법으로 무력행사는 불법화되었다. 즉, 정복 또는 무력을 통한 병합은 국제법상 더 이상 적법한 영토취득의 방법이 아닌 것이 되었다.

이스라엘은 1967년 6일 전쟁 이후 시리아 영토인 골란고원을 점령하고 1981년 골란고원법을 제정하여 골란고원의 병합을 시도하여 왔다. 국제사회는 UN안전보장이사회 결의 및 UN총회 결의를 통하여 이스라엘의 불법적인 골란고원 점령 및 병합을 규탄한 바 있다. 이러한 맥락에서 골란고원은 국제법상 어떠한 지위를 갖는가? 무력행사를 통한 영토취득이 불법화된 이상, 이스라엘은 골란고원에 대하여 무력충돌 후 타국 영토의 일부 또는 전부를 실효적으로 지배하는 전시점령(belligerent occupation)⁴을 주장할 수 있을 뿐이다. 무력행사를 통한 영토취득이 불법화 된 바, 시리아 영토인 골란고원은 국제법상 주권의 이전(transfer of sovereignty)과 무관한 이스라엘의 전시점령지에 해당된다. 전시점령법상 점령국인 이스라엘은 전시점령과 관련된 의무를 이행하고 제한된 권리를 행사할 수 있지만, 주권의 이전과 같은 전시점령지의 법적 지위를 변경할 수는 없다.

둘째, 이스라엘은 골란고원의 점령 및 병합의 필요성을 강조하기 위하여 자위권 행사로서 방어전쟁(defensive war)을 주장하고 있다. UN헌장은 제51조에 따른 자위권 행사와 제7장에 따라 UN안전보장이사회의 승인을 얻은 군사적 강제조치를 무력행사금지원칙의 두 가지 예외로 허용하고 있다. 이스라엘과 이스라엘을 지지하는 미국은 침략전쟁(aggressive war)으로 영토는 취득될 수 없지만 방어전쟁으로 침략국의 영토를 취득하는 것은 허용되어야 한다고 주장한다. 골란고원은 6일 전쟁에 대한 이스라엘의 자위권 행사, 즉 방어전쟁으로 획득된 것인 바, 골란고원에 대한 이스라엘의 점령 및 병합은 정당화된다는 것이다.⁵ 전 ICJ 판사인 Schwebel 또한 이스라엘의 골란고원 점령 및 병합에

관한 문제는 정복에 대한 관점이라기보다 방어조치에 대한 관점에서 논의되어야 할 것을 강조한다. 즉, Schwebel은 이스라엘을 둘러싼 주변 중동 국가들의 무력위협에 대응하기 위한 이스라엘의 전략적 필요성이 골란고원 관련 문제에 있어서 중요하게 고려되어야 한다는 입장을 밝히고 있다.⁶ 골란고원에 대한 이스라엘의 점령 및 병합이 크림반도에 대한 러시아의 병합과 어떠한 차이점이 있는가에 대한 질문에 대하여 미국무장관 폼페이오는 영토취득에 있어서 방어전쟁과 침략전쟁은 구분되어야 한다는 입장을 취하고 있는 데, 이 또한 같은 맥락이다.⁷

일견, 이스라엘이 직면한 안보위협 및 주변 중동 국가들의 평화체제 전환에 대한 태도를 감안할 때, 상기 주장의 타당성을 부인하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 무력행사를 통한 영토취득은 불법화되었으며, 영토취득과 무력행사의 상관관계를 고려함에 있어서 무력행사의 성격, 즉 침략전쟁과 방어전쟁을 구분하지 않는다는 점을 감안할 때, 이스라엘의 골란고원 점령 및 병합의 정당화 근거로서 자위권 행사 또는 방어적 필요성은 수용되기 어렵다. 자위권 행사를 통한 방어전쟁의 목적은 침략국을 자국의 영토에서 몰아내는 것이지, 침략국의 영토를 획득하는 것이 아니기 때문이다.

주변 중동 국가의 무력위협에 대응하기 위하여 이스라엘은 골란고원의 점령 및 병합 필요성을 주장하고 있는 바, 이스라엘은 국가책임법상 필요성 또는 긴급피난(necessity)을 원용하여 무력행사를 통한 영토취득의 위법성 조각을 시도할 수 있을 것이다.⁸ 그러나, 필요성 또는 긴급피난이 위법성 조각사유로 원용되기 위해서는 중대하고 절박한 위협에 대하여 본질적 이익을 수호하기 위한 유일한 방법과 관련된 엄격한 기준이 충족되어야 한다. 설령 이스라엘의 골란고원의 점령 및 병합이 상기 기준을 충족한다 하여도 위법성 조각사유와 강행규범 준수와의 관계를 감안할 때⁹, 이는 수락되기 어려운 주장이다.

마지막으로 골란고원에 대한 이스라엘의 주권을 승인한 트럼프 대통령의 행위가 골란고원에 대한 국제사회의 기존 입장에 변화를 가져올 수 있는 지를 살펴본다. 기본적으로 승인(recognition)은 법적 효과를 발생시키는 개별 국가의 정치적 재량 행위이다.¹⁰ 트럼프

대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인에 대하여 EU를 비롯한 다수의 국가들은 트럼프 대통령의 행위가 골란고원의 법적 지위에 대한 국제사회의 기존 입장에 어떠한 영향도 주지 않는다는 점을 분명히 밝히고 있다.¹¹ 즉, 골란고원 관련 이스라엘의 지위와 시리아의 주권에 어떠한 영향도 주지 않는다는 점을 분명히 한 것이다.

상기에서 언급한 바와 같이 골란고원은 이스라엘의 전시점령지인 바, 이스라엘은 골란고원에 대하여 자국의 주권 이전을 주장할 수 없다. 골란고원법을 통한 이스라엘의 병합 시도에 대한 국제사회의 비난을 고려할 때, 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인은 전시점령국으로서 이스라엘의 법적 지위에 악영향을 미칠 수 있다. 또한, 국가책임법에 따라 국가는 강행규범의 중대한 위반을 통해 창설된 상황을 합법적인 것으로 승인해서는 아니 된다.¹² 비록 이스라엘은 골란고원의 점령 및 병합의 정당화 근거로써 UN헌장에 규정된 자위권 행사로서 방어전쟁을 주장하나, 이 또한 영토취득과 관련하여서는 UN헌장에 반하는 무력행사로 강행규범 위반에 해당된다. 따라서, 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인은 강행규범 위반 상황에 대한 불승인 의무를 위반하는 것이 되는 것이다.

4. 평가와 전망

트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인은 관련 쟁점에 대한 국제법적 평가와 국제정치적 합의 사이의 복잡한 상관관계를 보여주는 것이다. 평화체제로의 전환이 교착상태에서 진전의 기미가 보이지 않으며, 주변 중동 국가들의 이스라엘에 대한 무력위협을 감안할 때, 자위권 행사 또는 방어적 필요성에 근거한 이스라엘의 골란고원 점령 및 병합의 사실상 및 전략상 필요성을 무시하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 무력행사금지원칙 및 무력행사를 통한 영토취득의 불법화는 반드시 준수되어야 하는 것이다.

자위권 행사 또는 방어적 필요성에 근거한 이스라엘의 골란고원 점령 또는 병합에 대한 주장은 무력행사금지원칙을 수호하기 위한 노력을 경주해 온 국제사회의

노력을 무의미한 것으로 만드는 것이다. 만약 이스라엘과 미국의 주장이 수용된다면, 강대국이 주변 약소국을 도발하여 전쟁을 유발하고 이에 대하여 방어전쟁으로 자위권을 행사함으로써 약소국의 영토를 취득하게 되는 상황이 정당화될 것이다. 무엇보다도 트럼프 대통령의 골란고원에 대한 이스라엘의 주권 승인은 중동 상황의 악화를 야기함으로써 국제사회에 적지 않은 부담을 안겨줄 것이다. 1928년 Kellogg-Briand 조약 및 1945년 UN헌장 체제의 수립으로 확립된 무력행사 금지원칙 준수에 대한 국제사회의 노력은 존중되어야 하며, 무력행사금지원칙의 절대성은 아무리 강조해도 지나치지 않는 것이다. 국제사회가 강대국의 이해에 따라 법의 지배원칙이 훼손되는 것을 좌시할 수 없음은 당연한 것이다.

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

- 1 동 사건에 대한 국제법적 평가는 이성덕, “이스라엘 주재 미국 대사관 예루살렘 이전 무엇이 문제인가?”, 국제법현안 Brief (2018-제4호, 대한국제법학회) (http://www.ksil.or.kr/sub/sub_05_05, 2019. 5. 11) 참조.
- 2 United Nations Security Council Resolution 242 (S/RES/242) (1967), United Nations Security Council Resolution 497 (S/RES/497) (1981), United Nations General Assembly Resolution 226 (A/RES/36/226) (1981).
- 3 UN헌장 제2조 4항은 타국의 영토보전, 정치적 독립 또는 UN의 목적과 양립하지 않는 무력의 위협이나 행사를 금지하고 있다.
- 4 E. Benvenisti, “Occupation, Belligerent”, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. VII, (OUP, 2012), p. 920.
- 5 E. Kontorovich, “International Law and the Recognition of Israeli Sovereignty in the Golan Heights”, Hearing before the U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Subcommittees on National Security, July 17, 2018.
- 6 S. Schwebel, “What Weight to Conquest?”, 64 AJIL, 344 (1970), p. 347.
- 7 “Pompeo flounders on why annexation is good for the Golan but not for Crimea”, The Guardian, April 11, 2019.
- 8 국가책임법 초안 제25조 참조.
- 9 국가책임법 초안 제26조 참조.

- 10 국제법상 승인의 효과에 관하여는 임예준, “베네수엘라 과이도 임시대통령 승인의 국제법상 의미”, 국제법현안 Brief (2019-제6호, 대한국제법학회) (http://www.ksil.or.kr/sub/sub_05_05, 2019. 5. 11) 참조.
- 11 “EU 골란고원에 대한 이스라엘 주권 인정 안 해”, 연합뉴스, 2019년 3월 22일자 보도 참조.
- 12 국가책임법 초안 제41조 참조.