



이스라엘-하마스 전쟁: 가자지구 인도주의 위기 평가와 대응

정민정

이스라엘은 가자지구에 관해 국제법상 점령국의 책임과 의무가 있으므로, 만약 전면 봉쇄 전술로 불필요하게 장기간 인도적 지원을 차단한다면 이는 제네바 제4협약 위반에 해당한다. 하지만 전면 봉쇄 전술 자체가 국제인도법 위반임을 의미하지는 않는다. 현재 국제사회의 여론은 2국가 해법으로 수렴되고 있는 것처럼 보여도 결국 이스라엘의 현상유지 가능성이 크다. 이 지역의 공공질서를 회복하고 주민의 인권을 보장하기 위한 대안으로 과도기적 유엔 평화유지군 체제도 논의되고 있는 만큼, 우리 군의 치안·주민구호 활동 가능성에 주목할 필요가 있다. 또한 팔레스타인 주민 등에 대한 인도적 지원에 주력하되, 2국가 해법에 대해서는 신중히 접근할 필요가 있다.

1 가자지구 봉쇄와 인도주의 위기

이스라엘은 하마스의 기습 공격에 대응하여 유엔 헌장 제51조¹⁾에 따라 신속하게 가자지구를 전면 봉쇄하였다. 가자지구는 제주도의 3분의 1 크기에 250만 명이 거주하고 있어 인구 밀도가 매우 높다. 이 지역의 전기, 수도, 가스 등 모든 인프라는 이스라엘이 통제하고 있으며, 지중해를 제외한 3면이 모두 높은 담벽과 철책으로 둘러싸여 세계에서 가장 큰 감옥으로 불리고 있다. 이스라엘의 전면 봉쇄로 유류가 통제되자 가자지구의 유일한 발전소가 멈추었을 뿐만 아니라 전기, 물, 연료, 식량 부족으로 주민들이 고통받고 있다. 전기 공급이 중단되자 병원에 입원 중인 환자들을 치료할 수 없어 집단 무덤이 될 수도 있는 심각한 상황이다. 외부로부터의 지원을 완벽히

1) "이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다."

차단하면 하마스가 고사할 것이라는 이스라엘의 작전에, 하마스가 인질을 가지고 끝까지 투쟁하겠다는 전략으로 맞서면서 민간인 피해가 커지자 국제인도법 위반에 대한 우려가 제기되고 있다.²⁾

이 글에서는 먼저 이러한 국제사회의 우려와 관련하여 먼저 가자지구의 국제법적 지위를 살펴보고, 이스라엘의 가자지구 전면 봉쇄 조치(인도적 지원 관련 인적, 물적 통제 포함)의 적법성을 평가해 보고자 한다. 다음으로, 이러한 평가 등에 근거하여 전후(戰後) 가자지구를 전망해보는 한편, 우리의 대응방향을 모색하고자 한다.

2 가자지구의 국제법적 지위

이스라엘의 가자지구 전면 봉쇄 조치가 국제법상

2) 이 보고서 작성 중 이스라엘-하마스 전쟁은 발발 48일 만인 2023년 11월 24일부터 30일까지 일시 휴전되었다. 이 기간에 일부 인질 교환과 구호물자의 가자지구 진입이 있기는 하였지만, 양측 모두 인질 석방과 인도주의적 지원을 위한 6일간의 휴전일 뿐 영구적인 휴전이 아니라고 강조하고 있다.



적법한지를 판단하기 위해서는 가자지구의 국제법적 지위에 대한 고찰이 선행되어야 한다. 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 1949년 8월 12일자 제네바협약(제4협약)」(이하 “제네바 제4협약”)³⁾에는 점령에 관한 별도 정의 규정이 없다. 대신 동 협약은 제154조에서 「육전의 법규 및 관습에 관한 규칙」(이하 “헤이그 육전규칙”)⁴⁾을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것이라고 명시하고 있는바, 점령 여부를 결정함에 있어서는 헤이그 육전규칙 제42조가 기준이 된다. 동 규칙 제42조에서 “사실상 적군의 권력 하에 놓인 영토는 점령된 것으로 본다. 점령은 그러한 권력이 확립되고 또한 행사될 수 있는 영토에만 적용된다.”라고 규정하고 있다. 결국 국제법상 점령 여부는 한 국가가 타국의 영토에서 실효적 지배를 하고 있는지에 따라 결정된다.

과거 점령국의 의무는 대체로 점령지역에서 지상군의 물리적 주둔을 상정해야 이행할 수 있는 것이었다. 하지만 오늘날에는 과학기술의 발전에 따라 물리적 주둔 없이도 실효적 지배가 가능하므로 지상군의 주둔을 요건으로 하지 않는다. 또한 일단 점령상태가 되면 피점령국의 산발적인 저항이 성공하였다는 사실만으로 점령상태가 부정되지는 않으며, 적정 시간 내에 군대를 파견하여 점령지역에 물리력을 행사할 수 있으면 점령상태가 유지된다고 본다.⁵⁾ 이처럼 점령의 본질은 지상군 주둔이 아니라 행사된 지배력의 정도가 헤이그 육전규칙 제42조에 따른 실효적 지배기준을 충족했는지에 있다.

이스라엘은 가자지구의 국경과 영공 및 영해, 기반 시설과 물자공급 등을 통해 광범위하게 지배력을 행사하고 있다. 또한 이스라엘은 언제든 가자지구에 진입하여 무력을 사용할 권리를 주장·행사하고 있다. 따라서 가자 지구는 이스라엘 서안지구(West Bank)

와 함께 계속해서 팔레스타인 점령지역의 일부로 간주되고 있다. 이와 같이 이스라엘이 가자 지구에 대한 실질적 지배력을 행사하고 있는 만큼, 점령국에게 요구되는 국제인도법상 완전한 의무가 부과된다. 따라서 가자 지구에 파견된 이스라엘 병력은 공공질서를 회복하고 주민들의 인권을 보호해야 할 국제법적 의무가 있다.

3 가자지구 전면 봉쇄에 대한 국제법적 평가

이스라엘 정부는 가자 지구에 대한 인력과 물자의 자국 영토 통과 여부를 결정하는 것은 재량사항일 뿐 법적 의무가 아니라고 주장한다. 하지만 가자 지구는 점령지역으로서 점령에 관한 국제인도법이 적용되므로, 민간인에 대한 식량, 의료품 보급과 관련하여 교전당사국에 부과된 것보다 강화된 국제법상 의무가 있다. 무력충돌시 일방 교전당사국은 제네바 제4협약 제23조⁶⁾에 따라 민간인에게 제공되는 식량 및 의료품들의 자유통과를 허가할 의무를 지게 된다. 일방 교전당사국이 점령국의 지위를 가지게 되면 단순한 허가 차원을 넘어서서 제55조⁷⁾에 따라 이용 가능한 모든 수단을 동원하여 주민의 식량 및 의료품의 공급을 확보할 의무를 부담한다.

2022년 기준 가자 지구 주민의 80%가 국제원조에 의존하고 있는 점 등을 고려하면, 이스라엘은 전면봉쇄를 통해 사실상 가자 지구 주민들에 대한 인도주의적 처우를 거부하고 있다. 가자 지구 주민들의 생존에 필요한 물자와 장비, 이동의 자유를 광범위하게 제한하고, 수도, 전기, 가스 등 모든 생활을 통제하고 있기 때문이다. 따라서 점령국의 의무와 책임을 다하지 않는 현(現) 이스라엘의 조치는 상당 부분 국제인도법 의무 위반에 해당하며, 그 결과 국가책임을 질 수

3) 이스라엘은 이 협약의 구속을 받는다. 해당 협약의 당사국이기도 하고, 1990년대 이후 현대 국제법학자들의 대다수는 제네바 제4협약의 조항 대부분이 이제 관습국제법으로 굳어졌다고 보고 있다.

4) 1907년 네덜란드 헤이그에서 열린 제2차 평화회의에서는 13개의 협약 등이 채택되었는데, 이 가운데 네 번째 협약이 「육전의 법규 및 관습에 관한 협약」이고, 이의 부속문서가 헤이그 육전규칙이다.

5) ICTY, *Naletilic case*, IT-98-34-T, 2003.3.31., para.217.

6) “각 체약국은 타방 체약국, 비록 적국일지라도 민간인에게만 향하는 의료품 및 병원용품, 그리고 종교상의 의식을 위하여 필요로 하는 물품 등 모든 탁송품의 자유통과를 허용하여야 한다. 각 체약국은 15세 미만의 아동과 임신부에게 송부되는 불가결한 식료품, 피복 및 영양제 등 모든 탁송품의 자유통과를 허가하여야 한다.”

7) “점령국은 이용가능한 모든 수단으로써 주민의 식량 및 의료품의 공급을 확보할 의무를 진다. 특히 점령국은 점령지역의 자원이 불충분할 경우에는 필요한 식량, 의료품 및 기타 물품들을 입수하여야 한다.”

있다. 구체적인 사안에 따라서는 이스라엘이 사죄, 배상, 관련자의 처벌을 해야 할 수 있다.

다만, 이스라엘의 전면 봉쇄 조치 자체가 바로 국제인도법 위반임을 의미하지는 않는다. 점령 상황은 그 정도에 따라 전쟁과 평화 사이의 어느 한 지점에 있는 만큼, 국제인도법이 주로 적용되는 적대행위와 국제인권법이 주로 적용되는 법집행이 공존하고 있기 때문이다.⁸⁾ 적대행위는 합법적인 군사목표물인 전투원을 대상으로 하는 것으로서 생명권의 박탈을 전제로 하고 있다. 이에 반해 법집행행위는 점령지역의 질서 유지를 위한 경찰권의 발동이다. 점령국의 조치는 군사적 필요성이라는 객관적 기준에 따라 그에 비례하는 조치라면 정당화될 수 있다. 지금처럼 적극적인 전투행위가 요구되는 상황에서 군사적 필요성이 인정되면 이스라엘군의 전면 봉쇄가 정당화될 여지가 있다.

2010년 5월 31일에 발생한 가자 함대 사건⁹⁾ 조사를 위해 유엔 사무총장의 진상조사 패널이 2011년 발간한 보고서에 따르면, 일단 무력 충돌이 발생하면 평시에 적용되는 「유엔 해양법 협약」 대신 특별법인 해상 전쟁법이 적용된다.¹⁰⁾ 동 보고서는 이에 근거하여 「유엔 해양법 협약」상 공해에서의 항해 자유의 원칙에도 불구하고, 이스라엘의 해상봉쇄는 정당한 안보 조치라고 보았다. 가자지구에는 안보에 관한 진정한 위협이 존재하므로, 이스라엘로서는 해상을 통한 가자지구로의 무기 반입을 막을 필요가 있다고 판단하였다.

고립과 박탈을 통해 하마스를 약화시키는 전면 봉

쇄는 부수적으로 민간인 피해를 야기한다고 해도 이스라엘의 군사적 목표를 달성하는 데 기여하는 부분이 있다.¹¹⁾ 현실적으로 가자지구의 높은 인구 밀도와 시가전 위험¹²⁾이 하마스 격멸의 최대 걸림돌이 되는 상황 속에서 전면 봉쇄는 이스라엘이 해당 상황을 통제할 수 있는 유효한 전술이기 때문에 군사적으로 정당화될 수 있다. 따라서 전면 봉쇄가 임시적인 조치라면 국제인도법적 기준을 충족할 수 있을 것이다. 다만, 해당 전술이 얼마나 오랫동안 군사적으로 정당화되고 합법화될 수 있는가 하는 문제는 남아 있다.¹³⁾

4 전후(戰後) 가자지구 전망

이번 하마스의 기습 공격을 두고 국제사회의 반응은 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 미국과 유럽 국가들은 하마스의 비인도적 테러행위를 즉각 비난하면서 당장 공격을 멈출 것을 촉구하였다. 반면, 중국과 러시아는 하마스에 대한 비난 대신 출구 전략인 평화회담 재개와 2국가 해법(Two-State Solution)¹⁴⁾지지를 언급하였다. 이슬람 국가들도 근본적 원인은 이스라엘의 무책임한 가자지구 봉쇄정책이며, 정착촌 확대가 직접적인 원인이라고 비난하면서 분쟁이 종식되기 위해서는 이스라엘이 서안지구에서 정착촌을 철수시키고 독립국으로서 팔레스타인 영토를 보장해야 한다고 보고 있다.

8) Kenneth Watkin, "Use of Force during Occupation", 94 *Int'l Rev. of the Red Cross* 267, 273 (2012).

9) 2010년 5월 31일 오전 4시 26분, 육지에서 72해리 떨어진 지점에서 이스라엘군이 여섯 척의 선박에 승선하여 이를 나포하였다. 그 선박들은 가자지구의 인도적 지원을 위한 물자를 싣고 있었고, 승선한 사람들은 모두 민간인이었다. 문제는 그 선박들이 이스라엘군의 경고를 무시하고 이스라엘이 설정한 해상 봉쇄선을 뚫고 들어오려 하였다는 것이다. 이스라엘군은 선박의 나포와 승무원의 체포 과정에서 이에 저항하는 승무원에 대해 무력을 행사하였고, 그 결과 9명의 승무원이 목숨을 잃고, 다수의 승무원이 부상을 당했다. 2010년 8월 2일에 유엔 사무총장은 가자 함대 사건의 조사를 위한 진상조사 패널을 설치하였고, 이 패널은 2011년 9월 보고서를 발간하였다.

10) *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, Sept. 2011, p.102, para. 70.

11) Geoff Corn & Sean Watts, "Siege Law and Military Necessity", *Articles of War*, Lieber Institute, 2023.

12) 시가전에서 요새진지를 공격하는 다른 방법은 폭발성 탄약으로 건물을 파괴한 다음, 보병을 건물 전체에 진입시켜 내부를 소탕하는 것이다. 공격자는 첨단기술로 밀집된 도시지형 중심의 적 위치를 공격할 수 있지만, 적군은 광범위하게 요새화되어 있는 건물의 숲 속에서 살아남거나, 지하터널 또는 콘크리트 벽에 미리 뚫어놓은 구멍을 통해 다른 건물로 위치를 변경하기도 한다. 그래서 공격자는 도심지의 건물을 차례차례 파괴할 뿐, 궁극적으로 적 부대를 제거하지는 못한다.

13) Rosa-Lena Lauterbach, "A 'Complete Siege' of Gaza in accordance with International Humanitarian Law", *Articles of War*, Lieber Institute, 2023.

14) 1993년 이스라엘의 이츠하크 라빈(Yitzhak Rabin) 총리와 팔레스타인 해방기구(Palestine Liberation Organization: PLO)의 야세르 아라파트(Yasser Arafat) 의장이 체결한 오슬로 협정(Oslo Accords)에서 합의된 해법이다.

최근에는 미국의 바이든 대통령과 토니 블링컨 국무장관도 정전(cease-fire)과 인도적 휴전(humanitarian pause) 및 2국가 해법을 언급하면서 국제사회의 여론은 2국가 해법으로 수렴되고 있다. 하지만 이스라엘은 이미 70만 명이 거주하고 있는 유대인 정착촌을 철수할 의향이 전혀 없어 보인다. 2023년 11월 10일 베냐민 네타냐후 이스라엘 총리는 전쟁이 끝나도 가자지구를 계속 통제할 것이며, 유엔 평화유지군에 의존하지 않을 것이라고 언급하였다. 가자지구를 포함한 이스라엘과 팔레스타인 문제가 분쟁당사자뿐만 아니라 미국을 포함한 주변국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고, 1948년부터 76년 동안 국제사회에서 시도된 다양한 해결방안이 좀처럼 실효를 거두지 못한 문제라는 점을 고려하면, 단시일 내에 2국가 해법이 실현되기는 어려울 것으로 보인다.

결국 이스라엘군은 가자지구에 대한 현 점령체제를 유지하려 할 것이다.¹⁵⁾ 이스라엘은 국제인도법을 준수하여 공공질서를 회복하고 주민들의 인권을 보장해야 하지만, 이를 위해서는 상당한 병력 투입과 막대한 비용이 소요된다.¹⁶⁾ 따라서 이스라엘은 2005년 당시처럼 지상군을 철수시키고 봉쇄정책을 통해 사실상 점령국으로서 지속적으로 영향력을 행사할 공산이 크다.¹⁷⁾

5 우리의 대응방향

먼저, 우리는 국제인도법과 2023년 11월 15일 채택된 유엔 안보리 결의¹⁸⁾에 근거하여 전면 봉쇄

상태인 가자지구에 인도적 구호물자가 반입되고 구호 인력이 출입할 수 있도록 이스라엘과 하마스가 즉각 교전을 중단하고 인도적 통로(humanitarian pauses and corridors)를 확보해 줄 것을 촉구할 수 있다. 이와 함께 우리나라가 세계보건기구(WHO), 국제적십자위원회(ICRC)와 같은 국제기구와 연대하여 팔레스타인 및 이스라엘에 대한 인도적 지원에 참여하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 가자지구 내 의료기반이 붕괴된 점, 군사적 용도로의 전용가능성 등을 고려할 때, 의약품, 분유, 위생용품 등과 같은 인도적 물품을 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다.

다음으로, 전후 가자지구의 거버넌스에 대해 2국가 해법을 공식적으로 지지하는 데는 신중할 필요가 있다.¹⁹⁾ 우선 한-이스라엘 간 외교관계를 고려할 때, 이는 안보를 위한 조치로 이스라엘에게 주권적 재량의 여지가 있는 사안이기 때문이다. 또한 역대 미 행정부의 외교정책상 대중동정책이 제법 명확하게 일관성을 보여왔다는 점을 고려하면, 실제 미 행정부가 양 극단의 스펙트럼 가운데 어느 지점으로 움직일지는 좀 더 추이를 지켜볼 필요가 있다. 다만, 유엔 차원에서 2국가로 가는 과도기에 가자지구의 행정을 책임질 다국적 평화유지군이 설치된다면, 우리 국군을 파견하여 치안 유지와 주민구호 활동을 전개하는 방안은 고려할 수 있을 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

15) 지금 미국과 이스라엘은 좀처럼 이견을 좁히지 못하고 있는 것처럼 보이지만, 미국의 외교정책 기조로서 좀처럼 변하지 않은 것이 이스라엘과의 견고한 안보동맹이었다(Jose E. Alvarez, "Biden's International Law Restoration", 53 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 523, 561-562 (2021)). 그리고 미국이 이스라엘을 지지하는 한 다른 국가들은 이에 동조해왔다.
16) 1967년~2005년 가자지구 장기 점령 시 이스라엘은 막대한 재정지출과 수많은 사상자를 감당해야 했다.
17) 2005년 이스라엘은 가자지구 군병력 철수를 계기로 주민들에 대한 점령국으로서의 법적 의무를 덜기 위해 노력했다.
18) UN, "Israel-Palestine crisis: Security Council calls for urgent, extended humanitarian pauses in Gaza", 2023.11.15.

19) 1993년 오슬로 협정에서 2국가 해법을 채택하였을 당시 이스라엘-팔레스타인 분쟁이 종식될 수 있다는 희망이 있었다. 하지만 장기간 성과를 얻지 못하면서 지금은 정착 당사자인 이스라엘과 팔레스타인이 이 해법을 전적으로 지지하지 않고 있다. 이스라엘 국민 가운데 35%, 팔레스타인인 가운데 24%만이 이 해법을 지지하고 있다. 또한 이 해법의 열쇠는 이스라엘이 쥐고 있다. 즉 서안지구와 동예루살렘에 거주하고 있는 유대인 70만 명이 철수해야 한다. 하지만 이스라엘은 가자지구에 대한 강경한 태도를 더욱 굳건히 하고 있고, 유대인 정착촌은 신앙심이 강한 유대교인 또는 경제적 어려움으로 자칭한 정착민이 살고 있어 실제 철수 과정이 더 순탄치 않을 수 있다.

