



팔레스타인 지도부의 정쟁과 이스라엘-팔레스타인 갈등의 전망

2022-11

장지향 선임연구위원

유아름 연구원

아산정책연구원

2022.04.06.

중동 순방에 나선 블링컨(Antony Blinken) 미 국무장관은 3월 27일 첫 방문국 이스라엘에 도착해 아브라함 협정(the Abraham Accords)의 지지를 재차 밝혔다. 2020년 이스라엘, 아랍에미리트(UAE), 바레인은 '아브라함 협정'을 체결해 국교를 수립했고 이어 수단과 모로코도 이스라엘과 관계 정상화를 이뤘다. 아브라함 협정은 아랍과 이스라엘의 새로운 데탕트를 알렸으나 팔레스타인 이슈는 다루지 않았다. "팔레스타인 독립국가 건설 없이 이스라엘과 국교 수립은 없다"라는 아랍 세계의 오랜 금기가 무너진 것이다. 블링컨 국무장관은 요르단강 서안(이하 서안) 지구에 들러 압바스(Mahmud Abbas) 팔레스타인 자치정부(Palestinian National Authority, PA) 수반을 만나 이스라엘-팔레스타인 갈등 문제가 아닌 주민 삶의 향상을 강조했다. 압바스 수반은 여느 때처럼 이스라엘의 '점령'을 비난했다. 다음 날 이스라엘 네게브 사막의 키부츠에서 이스라엘과 아랍 4개국 외무장관이 중동 안보를 논하기 위해 모였고 블링컨 장관도 함께 참석했다. 팔레스타인 지도부의 다른 한 축인 하마스(Hamas) 대변인은 이스라엘의 침략을 영구화하는 모임이라고 강하게 비난했다. 이처럼 팔레스타인 지도부는 역내 역학 관계의 빠른 변화 흐름에 합류하지 못하고 있다.

이스라엘-팔레스타인 갈등은 1993년 "영토와 평화를 교환"하는 오슬로 평화협정(the Oslo Accords)과 1994년 PA 수립을 통해 해결의 실마리를 찾는 듯했으나 PA는 팔레스타인 독립국가(State of Palestine)의 수립으로 이어지지 못했다. 지난 25년간 이스라엘은 서안

지구에 불법 정착촌을 확대했고¹ 가자 지구 봉쇄와 시위대 유혈진압을 이어갔다. 그러나 팔레스타인 지도부는 이에 맞서 협력하는 대신 PA 를 이끄는 파타(Fatah)와 이슬람 원리주의 무장조직 하마스로 분열해 각각 서안과 가자 지구에서 기반 세력의 공고화에 집중했다. 2006 년 총선에서 하마스가 승리하자 파타는 이를 인정하지 않았고 둘의 갈등은 무력충돌로 이어졌다. 파타와 하마스의 정쟁으로 인해 선거가 무기한 연기되자 두 지도부는 의회의 견제 없이 정부 요직을 독점했고 무장 강권 기구를 강화해 자신에 반대하는 시민 단체와 언론을 탄압했다. 서안 및 가자 지구의 권위주의 통치가 강화되면서 팔레스타인 주민에게 주요 쟁점 현안은 이스라엘과의 대결이 아닌 부정부패, 빈곤, 실업 문제인 것으로 나타났다. 한편 2021 년 6 월 이스라엘 역사상 최초로 아랍계 정당이 연립정부에 참여하면서 아랍계 이스라엘 시민과 팔레스타인계 거주권자들의 권익 향상이 기대되고 있다.

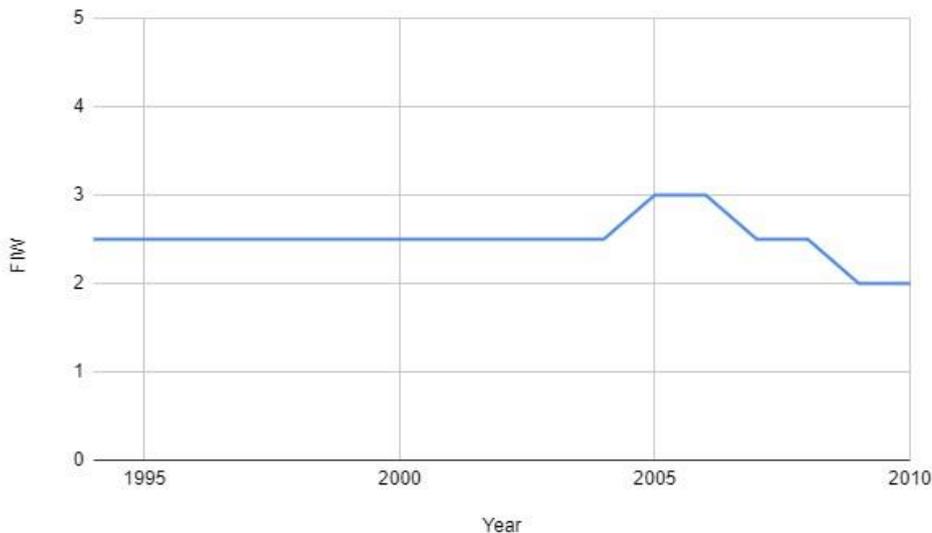
파타와 하마스의 정쟁을 향한 팔레스타인 주민의 분노, 이웃 아랍 국가들과 미 민주당 정부의 실망 때문에 팔레스타인 지도부가 내세우는 독립국가 건설의 추진 동력은 약화했다. 팔레스타인 이슈에 대한 피로도가 높아가고 이스라엘이 아랍 국가들과 안보 협력을 이끌어가는 현시점에서 하마스는 자신의 존재감을 부각하기 위해 이스라엘을 향한 무력도발을 공격적으로 이어갈 것이다. 파타는 낮은 지지율에 비추어 선거 승리의 확신이 없기 때문에 선거 연기 입장을 고수할 것이다. 이에 하마스는 2006 년 이래 선거 실시를 거부해온 파타에 대한 비난 여론에 편승해 이스라엘을 향한 도발 수위를 높이고 자신의 정당성을 제고할 것이다. 결국 팔레스타인 지도부의 주도권을 둘러싼 파타와 하마스의 갈등과 분열은 가속화할 것이고 하마스의 이스라엘에 대한 공세는 더욱 강경해질 것이다. 그렇지만 과거와 달리 팔레스타인 이슈가 중동 전역의 긴장을 초래할 가능성은 상대적으로 낮아질 것이다.

팔레스타인 서안 및 가자 지구의 권위주의화

매년 전 세계의 민주주의를 측정하는 프리덤하우스(Freedom House)의 세계자유지수에 따르면 서안 및 가자 지구 모두 “자유롭지 않은” 상태다. 2021 년 세계자유지수의 기준인

정치적 권리 3 항목(선거 과정, 정치의 다원성과 정치 참여, 정부 기능)과 시민 자유도 4 항목(표현과 신념의 자유, 집회 결사의 자유, 법치, 개인의 자율성과 권리)에서 서안 지구는 최악인 7 점보다 2 단계 위인 6 점, 가자 지구는 6.5 점을 기록했다.² 이하의 그림에서는, 최대값이 7 이 되도록 프리덤하우스 지수를 변환했다. 따라서 7 은 가장 높은 수준의 자유가 보장됨을, 1 은 자유 보장 수준이 최저임을 나타낸다.

[그림 1] 팔레스타인 자치정부 지역의 세계자유지수 (1994~2010)



*출처: 세계자유지수(1994-2010)를 바탕으로 저자 작성

프리덤하우스는 PA 가 수립된 1994 년부터 2010 년까지 팔레스타인 지역을 서안과 가자 지구로 구분하지 않고 지수를 산출했다.³ [그림 1]에서 나타나듯이 팔레스타인 자치정부 지역의 민주주의 수준은 전반적으로 낮은 단계이다. 2005 년 대선과 2006 년 총선 실시를 통해 잠시 발전하는 모습을 보여주기도 했으나 2010 년대에 접어들어 하락세에 들어갔다. [그림 2]는 2011 년부터 2021 년 시기 서안 및 가자 지구의 지수를 각각 측정한 결과이고 10 년 동안 두 곳의 민주주의는 한 단계씩 하락했다.

프리덤하우스는 이슬람 원리주의 무장조직인 하마스의 내부 의사결정 구조가 불투명하며, 하마스가 장악한 가자 지구 내 부패가 만연하고, 이를 감시하고 통제할 독립 기구가 없다고 지적한다.⁴ 하마스는 공식적으로 모든 정당 활동을 허용한다고 주장하지만, 경쟁 상대인 파타와 연계된 조직과 인사들을 탄압해왔다. 2018 년 국제인권감시기구(Human Right Watch)에서 발표한 보고서에 따르면 2017 년에서 2018 년까지 가자 지구에서 적법한 사법절차 없이 하마스에 의해 시민 25 명에 대한 사형이 집행됐다.⁵ 하마스는 파타 관련 인사들은 물론 하마스를 비판한 시민들까지 '혁명적 단결 훼손(harming revolutionary unity)'이라는 죄목으로 체포했다. 또한 언론 및 SNS 검열을 통해 이슬람에 비판적인 글을 올린 시민들을 '신성모독'이라는 죄목으로 체포 구금해왔다.⁶

[그림 2] 서안 지구와 가자 지구의 세계자유지수 (2011~2021)

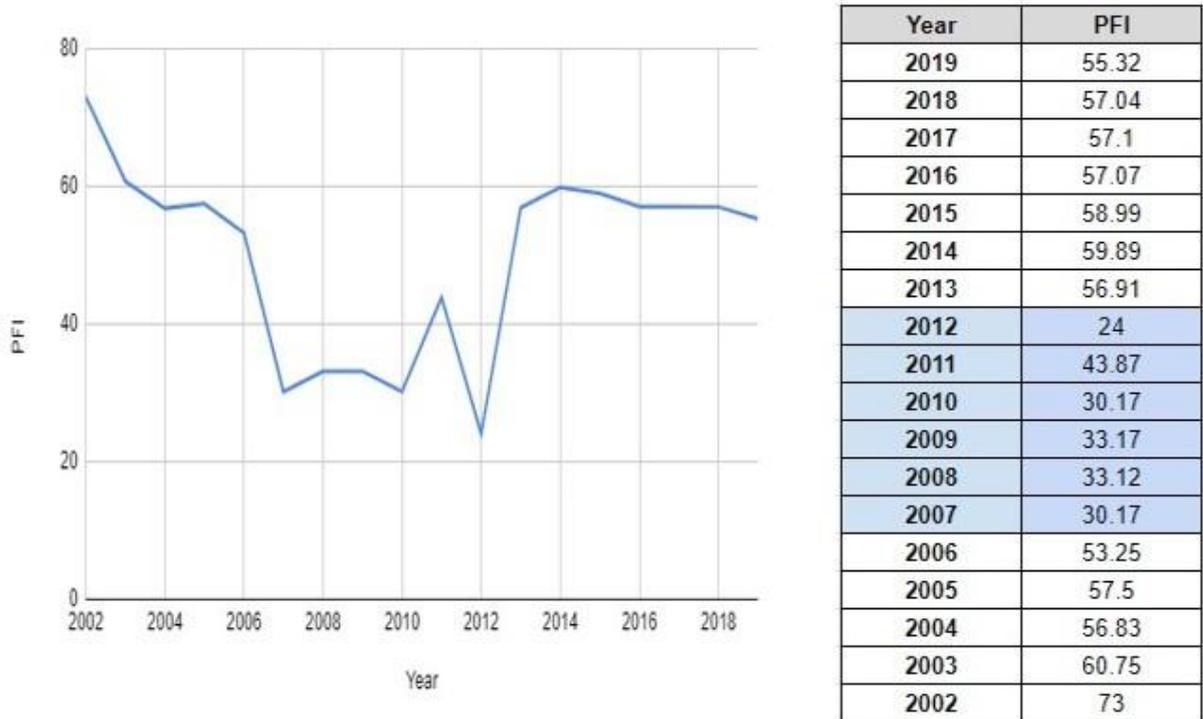


*출처: 세계자유지수(2011-2021)를 바탕으로 저자 작성

네 단계로 세분한 정치적 권리 및 시민 자유도 지수에서 가자 지구는 서안 지구보다 낮은 점수를 받았다. 2013 년부터 2021 년까지 자유로운 정치적 선택 정도와 정부의 투명성 및 개방성 항목에서 하마스가 장악한 가자 지구는 가장 낮은 0 단계, 파타가 통치하는 서안 지구는 1 단계를 기록했다. 집회 및 결사의 자유 항목에서 가자 지구는 1 단계(2013 년~2018 년)에서 0 단계(2019 년~2021 년), 서안 지구는

2 단계(2013 년~2015 년)에서 1 단계(2016 년~2021 년)로 하락했다. 언론의 독립성 항목에서는 가자 지구는 1 단계(2013 년~2016 년)에서 0 단계(2016 년~2021 년)로 하락했고 서안 지구는 1 단계를 유지했다.⁷

[그림 3] 팔레스타인 언론자유지수 (2002~2019)



*출처: 언론자유지수(2002-2019)를 바탕으로 저자 작성

국경없는기자회(Reporters Without Borders)가 2002 년부터 매년 180 여 국가를 상대로 발표하는 언론자유지수에 따르면 팔레스타인 내 언론의 자유는 낮은 편이다. 프리덤하우스의 세계자유지수가 2011 년부터 팔레스타인을 서안과 가자 지구로 분리해 지수를 측정하는 것과 달리 언론자유지수는 양 지구를 통합한 팔레스타인의 언론자유지수를 발표하고 있다. 언론자유지수 역시 최대값이 100 이 되도록 변환해 100 은 가장 높은 수준의 언론자유가 보장됨을 나타낸다. [그림 3]에 따르면 2002 년 팔레스타인의 언론자유지수는 73 점으로 언론의 독립성과 표현의 자유가 비교적 보장되었으나 이후 급격히 악화했다. 특히 파타와 하마스의 분열이 최고조에 달했던 2007 년에는 30 점

안팎으로 하락했다. 같은 시기 이집트의 42 점, 사우디아라비아의 41 점, 시리아의 44 점과 비교했을 때 팔레스타인의 언론 자유도가 더 열악했다. 2013 년 이후에 50 점 대로 조금 개선됐으나 여전히 낮은 언론자유지수를 유지하고 있다.⁸

파타와 하마스의 분열과 정쟁 심화

PA 는 1994 년 팔레스타인 해방기구(Palestinian Liberation Army, PLO)가 주축이 되어 설립됐다. 1964 년 창설된 PLO 는 10 여 분파의 연합으로 설립된 조직으로서 아라파트(Yassir Arafat) 전 PA 수반이 이끌던 파타를 주축으로 강경파인 팔레스타인 인민해방전선(PFLP), 팔레스타인 민주해방전선(DFLP) 등이 연대하고 있다. 파타는 PLO 의 최고의결기구인 민족평의회(Palestine National Council, PNC) 의석의 3/4 을 차지하고 있어 PLO 내 강력한 영향력을 갖고 있다. PLO 는 1974 년 유엔으로부터 유일하고 합법적인 팔레스타인 대표기구로서 표결권 없는 옵서버 단체(entity) 자격을 부여 받았다. PA 는 2012 년 표결권 없이 유엔 기구 회동에 참여할 수 있는 옵서버 국가(state)로 승격됐다. 이스라엘은 1993 년 PLO, 이후 PA 를 유일하고 합법적인 팔레스타인 대표기구로 인정해왔다.⁹ PA 수립 이후 실시된 1996 년 첫 팔레스타인 자치의회(Palestine Legislative Council, PLC) 선거에서 파타는 전체 88 석 중 50 석을 얻었다. 파타가 장악한 PA 는 이스라엘 정부가 대신 징수한 팔레스타인 관세와 팔레스타인 노동자의 소득세를 비롯한 세금과 국제사회의 원조금으로 정부 재정을 대부분 충당했고 이 과정에서 배분을 둘러싸고 심각한 부정부패 문제가 확산됐다.¹⁰

하마스는 1987 년 가자 지구에서 설립됐다. 세속주의를 표방하는 파타와 달리 하마스는 이슬람 원리주의를 주장하는 무장단체다. PA 가 이권 다툼과 부정부패로 인해 무능한 정국 운영을 이어 나가자 하마스는 주민들에게 교육, 보건, 일자리 등의 복지를 제공하며 신뢰를 쌓았다. 하마스는 2006 년 PLC 선거에서 전체 132 석 중 74 석을 확보해 45 석을 얻은 파타를 누르고 승리했다. 하마스는 하니야(Ismail Haniya)를 총리로 선출했으나 파타는 하마스 주도의 내각에 참여하기를 거부했고 양 세력 간 무력충돌까지 이어졌다. 2007 년 2 월

사우디아라비아의 중재로 파타가 하마스 내각에 합류를 결정하면서 하마스 9 명, 파타 6 명, 무소속 10 명으로 구성된 통합 정부가 출범했다.

그러나 하마스를 테러조직으로 규정하던 미국과 유럽연합(European Union, EU)이 하마스가 주도하는 통합 정부에 원조를 중단하면서 PA 의 재정 상황이 악화했다. 2007 년 4 월 압바스 수반은 독단적으로 내각을 해산하고 파타 소속 파예드(Salam Fayed)를 새로운 PA 총리로 지명했다. 이에 반발한 하마스가 가자 지구를 무력으로 장악했고, 이후 팔레스타인 정부는 서안 지구를 통치하는 파타 주도의 PA 와 가자 지구를 통치하는 하마스라 분열됐다. 2014 년과 2021 년 파타와 하마스는 통합정부 구상을 논의하기 위해 모였으나 합의에 실패했다.¹¹ 결국 2006 년 선출된 PLC 의원의 임기 4 년이 2010 년에 종료됐으나 파타와 하마스의 내분으로 인해 2022 년 현재까지 선거가 열리지 않고 있다.

분열된 파타와 하마스는 팔레스타인 독립국가 건설의 대의가 아닌 내부 지지 기반의 공고화에 집중했다. 입법부인 PLC 선거가 무기한 연기되면서 두 조직의 정치 엘리트들은 유권자를 의식하거나 공익 추구의 정책을 표방할 필요성이 낮아졌다. 압바스 수반은 2005 년 대선에서 선출된 이후 현재까지, 하마스는 2007 년 가자 지구를 무력 점령한 이후 현재까지 권력을 놓지 않고 있다. 파타의 압바스 수반은 PLC 의 동의 없이 내각을 해산했고 2016 년에는 헌법재판소의 재판관 9 명 모두를 직접 임명하며 사법부의 독립을 저해했다. 하마스 또한 PLC 의 공백을 이용해 엄격한 이슬람법 시행령을 독단적으로 통과시켰다.

무엇보다 두 조직이 갈등을 지속해온 15 여 년간 파타와 하마스는 군, 경찰, 보안기구를 증강해 상대 조직에 대한 견제는 물론 시민들까지 탄압했다. 파타는 팔레스타인 주민의 복지가 아닌 강권 기구 확대에 원조금을 쏟아 부었고 압바스 수반은 정보국 수장 자리에 자신의 오른팔인 파라지(Majid Faraj)를 임명해 정적 탄압과 시위 진압에 앞장서게 했다. 하마스 역시 주적으로 선언한 이스라엘에 대한 무력 도발은 물론 내부 반대 세력의 탄압을 한층 강화했다.¹²

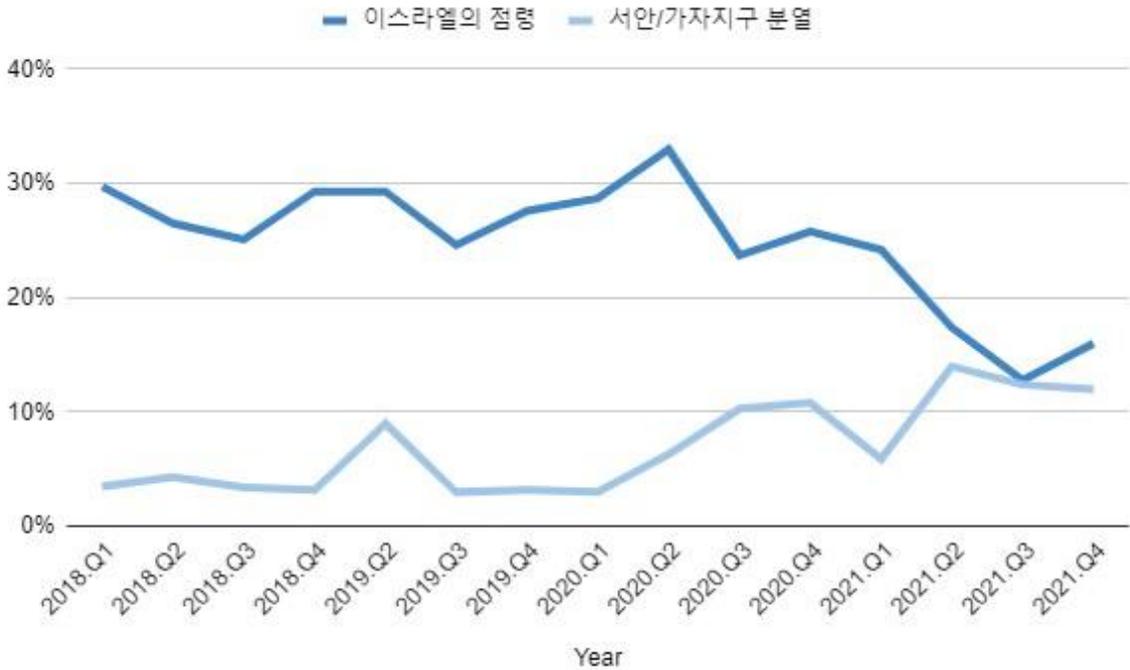
파타와 하마스의 정쟁, 부정부패, 무능으로 인해 팔레스타인 주민을 위한 정부의 기본적인 기능은 마비됐다. 급여 지급 등의 기본적인 행정 처리나 일자리를 얻기 위해서는 파타나 하마스 조직원에게 뇌물을 주어야만 가능했다. 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 서안 및 가자 지구 주민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 '과거보다 현 정부가 더 부패했다고 생각하는가?'라는 질문에 '그렇다'라고 답한 비율은 23% (2010/2011 년)에서 62%(2019 년)로 8 년 만에 약 3 배 증가했다. '정부의 반부패 정책에 만족하는가?'라는 항목에는 '그렇지 않다'라고 답한 비율이 25%(2010/2011 년)에서 51%(2019 년)로 약 2 배 증가했다.

파타와 하마스의 권위주의 통치에 따른 팔레스타인 주민의 정치 불신 확산

팔레스타인 라말라 소재 팔레스타인정책조사연구소(Palestinian Center for Policy and Survey Research)는 2003 년부터 매년 4 회 분기별로 서안 및 가자 지구 주민을 대상으로 여론조사를 실시해왔다. 2021 년 12 월 실시된 여론조사에 따르면 팔레스타인 주민의 관심은 부패(26%), 빈곤과 실업(22%), 가자 지구 봉쇄(20%), 이스라엘의 점령(16%), 서안 및 가자 지구 정치 세력의 분열(12%) 순서였다.¹³

동 여론조사에서 'PA 가 해결해야 할 가장 중요한 문제가 무엇인가'라는 문항의 2018 년부터 2021 년까지 4 년간 응답 결과를 분석한 결과, 팔레스타인 주민의 관심 변화는 [그림 4]와 [그림 5]에서 나타난다. PA 가 해결해야 할 가장 중요한 문제로 '이스라엘 점령'이라고 답한 응답자는 2018 년 3 월 30%에서 2021 년 12 월 16%로 하락(-14%p)한 반면, '서안 및 가자 지구 정치 세력의 분열'이라고 답한 응답자는 2018 년 3 월 4%에서 2021 년 12 월 12%로 상승(8%p)했다. '부패 및 빈곤과 실업'이라 답한 비율은 같은 기간 동안 23%(부패), 26%(빈곤과 실업)를 유지했다. 팔레스타인 주민은 지난 70 여 년간 해결되지 않고 있는 이스라엘의 점령 문제가 아닌 내부 갈등 문제에 대해 더욱 민감하게 인식하고 있다.

[그림 4] 팔레스타인 주민의 주요 쟁점 현안: 이스라엘 점령 vs. 서안 및 가자 지구 분열



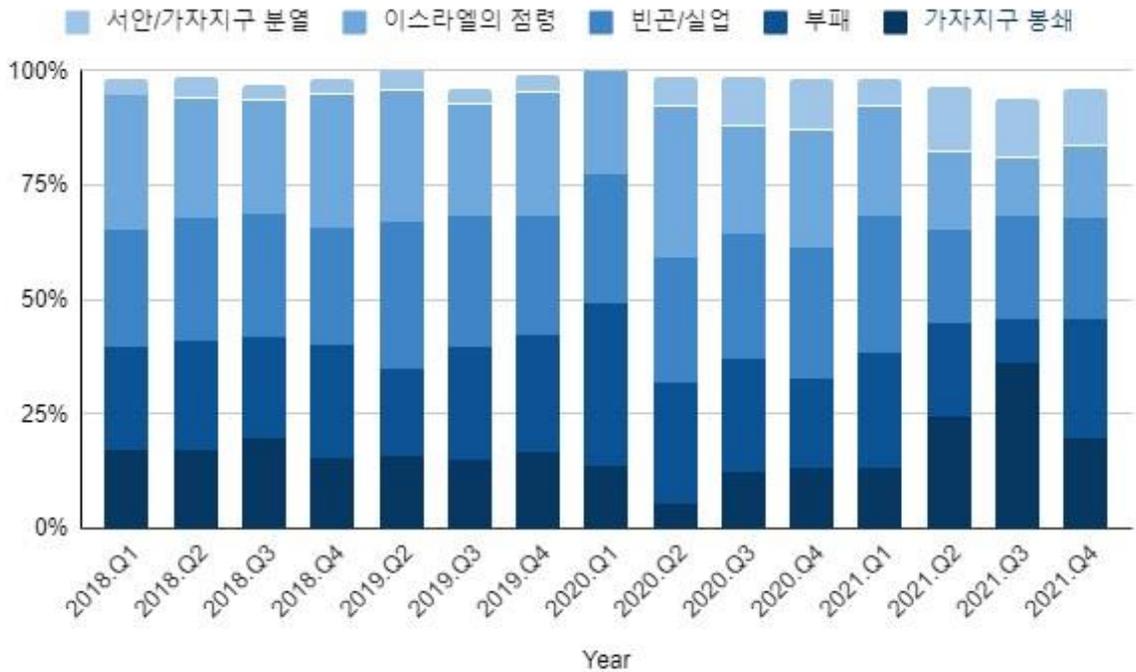
*출처: 팔레스타인정책조사연구소 여론조사(2018~2021) 토대로 저자 작성

팔레스타인 주민의 부패 엘리트에 대한 실망감은 다른 문항에서도 나타난다. 서안 및 가자 지구 응답자 중 PA가 부패하다고 응답한 비율은 2018년에서 2021년까지 평균 82%였다. 이는 하마스가 부패하다고 답한 평균 65%보다 높은 수치(17%p)로서 서안 및 가자 지구 주민 모두 파타가 이끄는 PA가 더 부패하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.¹⁴ 국제투명성기구의 조사에서도 '부패가 과거보다 증가했다'라고 답한 팔레스타인 주민은 2011년 22%에서 2019년 62%로 약 3배 증가했다.¹⁵

분열된 정치 엘리트를 향한 팔레스타인 주민의 불신 역시 높았다. PA와 하마스의 통합정부 합의 가능성에 대해 '실패'할 것이라고 답한 비율은 2018년 3월 59%에서 시작해, 2021년 12월까지 평균 62%로 나왔다. 특히 2005년 대선에서 4년 임기 대통령으로 당선된 후 현재까지 장기집권 중인 압바스 수반에 대한 불만이 높았다. '압바스 수반의 정치적 성과에

만족하는가'라는 문항에 '불만족'이라고 답한 비율은 2018년부터 2021년까지 평균 63%, '압바스 수반의 사임을 지지한다'라고 답한 비율은 같은 기간 평균 65%로 나타났다.

[그림 5] 팔레스타인 주민의 주요 쟁점 현안 변화¹⁶



*출처: 팔레스타인정책조사연구소 여론조사(2018~2021) 토대로 저자 작성

한편 '향후 5년 뒤 팔레스타인 독립국가 건설의 가능성' 항목에서 '낮다'라고 답한 비율은 2018년에서 2021년까지 평균 72%로, '높다'라고 답한 평균 3%에 비해 압도적으로 높았다. 특히 '낮다'라고 답한 비율은 2018년부터 2021년까지 꾸준히 70%대를 유지하고 있어서 독립국가 건설에 대한 팔레스타인 주민의 회의감이 팽배함을 알 수 있다. 나아가 'PA는 주민에게 부담만 된다'라고 답한 비율은 동기간 평균 53%로 팔레스타인 주민 과반수가 압바스 수반뿐 아니라 PA 자체에 대해 불신하고 있음을 알 수 있다. 또한 2020년 9월에 실시된 여론조사에서는 서안 및 가자 지구 주민 응답자의 53%가 이스라엘과 UAE 관계 정상화에 팔레스타인 정치 엘리트의 책임이 있다고 답했다.¹⁷

파타와 하마스의 내분과 이스라엘-팔레스타인 갈등의 전망

1994년 PA가 출범하면서 팔레스타인 주민은 자유롭고 안전한 팔레스타인 독립국가 수립을 기대했다. 하지만 이스라엘의 공격적인 불법 정착촌 건설과 가자 지구 봉쇄, 이스라엘과 팔레스타인의 무력충돌, 서안 및 가자 지구의 권위주의화, 파타와 하마스의 분열과 정쟁 심화로 인해 그러한 기대는 차츰 낮아졌다. 최근 팔레스타인 주민에게 주요 쟁점 현안은 이스라엘의 점령이 아닌 파타와 하마스의 실정으로 인한 빈곤과 실업 문제로 나타났다. 팔레스타인 독립국가 건설의 걸림돌은 바로 팔레스타인 정치 엘리트라는 지적이 나오는 배경이다.¹⁸

분열된 팔레스타인 지도부가 정쟁에 몰두하는 사이 2020년 아랍 형제 국가인 UAE, 바레인, 수단, 모로코는 아브라함 협정의 이름으로 이스라엘과 관계 정상화를 이뤘다. 팔레스타인 문제를 핵심 이슈로 다루지 않는 아브라함 협정은 폐쇄적 민족주의에서 벗어난 새로운 외교안보 협력의 출발점이라는 평가를 받고 있다. 아랍-이스라엘 데탕트의 배경은 오바마(Barak Obama) 미 정부가 강조하기 시작한 미국의 역내 역할 축소론과 이란 강경파의 팽창주의 행보가 결정적이었다. 동시에 아랍 세계에 확산된 이스라엘-팔레스타인 갈등 장기화의 피로감도 역할을 했다. 실제로 아브라함 협정 체결 직후 압바스 PA 수반, 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 터키 대통령, 자리프(Mohammad Javad Zarif) 이란 외무장관은 이를 강하게 비난했으나 정작 아랍 세계에서는 눈에 띄지 않는 반대가 없었다.

팔레스타인 독립국가 수립의 의제는 오슬로 협정을 지지하고 이스라엘-팔레스타인 갈등 해결에 적극적이던 미 민주당 정부에게 마저 추진 동력을 잃어가고 있다. 파타와 하마스의 권위주의화가 주된 이유다. 바이든(Joe Biden) 정부는 PA에게 팔레스타인 민주주의 증진과 조속한 선거 실시를 강조해왔다. 이어 PA 후원의 일환으로 트럼프(Donald Trump) 정부가 2018년 폐쇄한 워싱턴 주재 PLO 대표부 재개, 같은 해 중단한 유엔 팔레스타인 난민구호기구(the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) 지원 재개, 2019년 폐쇄한 팔레스타인 업무 담당 동예루살렘 주재

미국 영사관 재개 계획을 밝혔다.¹⁹ 그러나 2021년 4월 PA는 15년 만에 치르기로 약속했던 팔레스타인 선거를 또다시 연기했다.

2021년 6월 출범한 이스라엘의 새로운 연립정부에 이스라엘 건국 역사상 최초로 아랍 이슬람계 라암(Raam, United Arab List) 정당이 참여하면서 파타와 하마스의 분열은 더 큰 정당성 위기에 직면했다. 새 연정의 구성원은 자유 민주주의와 법치를 약화시킨 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리 반대의 구호 아래 강경 우파부터 시오니스트 좌파, 중도, 아랍 이슬람계까지 다양하게 모였고 '팔레스타인과의 공존' 방식에 대해서는 의견을 달리했다. 하지만 베네트(Naftali Bennet) 신임 이스라엘 총리는 국론 분열의 치유를 위해 이스라엘 내 아랍계 주민의 사회경제적 지위 향상을 약속했다. 2018년 네타냐후 총리의 주도로 통과한 유대민족국가법 때문에 인구의 20%를 차지하는 아랍계 이스라엘 시민은 2등 시민으로 전락했고 법적 지위의 강등 이전에도 이들의 경제적 삶은 유대계 이스라엘 시민에 비해 열악했다. 이스라엘과 하마스의 무력충돌이 일어날 때마다 서안 및 가자 지구의 팔레스타인 주민뿐 아니라 이스라엘 내 아랍계 이스라엘 시민과 팔레스타인계 거주권자들 역시 이스라엘 군경과 충돌해왔다. 그러나 최근 아랍계 정당의 연정 참여 덕분에 아랍계 이스라엘 시민과 팔레스타인계 거주권자들의 지위가 올라간다면 이들을 대상으로 한 파타와 하마스의 정치적 선동은 이전보다 효과적이지 않을 것이다.

팔레스타인 주민, 이웃 아랍 국가, 미 민주당 정부가 팔레스타인 독립국가 건설 이슈에 대해 피로감을 키워가는 상황에서 하마스는 존재감 부각을 위한 정치적 계산에 따라 이스라엘을 향한 공격을 강화할 것이다. 이스라엘 군경과 팔레스타인 주민 사이에 경미한 마찰이라도 발생할 경우 하마스는 이를 빌미로 이스라엘에 로켓을 발사하고 이스라엘의 자위권 발동과 가자 지구를 향한 대대적 공습을 유인할 것이다. 결국 가자 지구 내 민간인 사상자가 다수 발생하면 국제사회는 이스라엘을 비난하고 하마스는 승리를 선언할 것이다. 하마스는 매해 경험을 통해 자신의 선제공격이 이스라엘의 가공할 반격과 팔레스타인 민간인의 희생을 가져온다는 사실을 잘 알고 있으나 정치적 과시 효과를 노리며 공격을 강행해왔다. 미국과

EU 가 테러조직으로 지정한 하마스는 이스라엘과 평화협상을 거부하고 팔레스타인의 이슬람국가 건설을 목표로 삼고 있다.

2021 년 5 월에 일어난 이스라엘과 하마스의 무력충돌에서도 하마스는 같은 공식을 따랐다. 이슬람의 성스러운 달 라마단이 끝나는 시기 이스라엘 경찰이 이스라엘 내 무슬림 시민과 거주권자의 알아크사 모스크 출입을 막았고 이스라엘 법원은 동예루살렘 팔레스타인계 거주권자 가족들에게 퇴거 명령을 예고했다. 이스라엘 내 무슬림들이 거센 항의 시위를 벌이자 하마스는 이 기회를 놓치지 않고 이스라엘에 로켓 4500 여 발을 발사했다. 이스라엘은 아이언 돔으로 로켓 대부분을 요격한 후 민간건물 위에 세워진 하마스 군사시설 1500 여 곳을 집요하게 공습했다. 결국 가자 지구의 사망자는 240 여 명에 달했고 그중 65 명이 어린이였던 반면 이스라엘 사망자는 10 여 명이였다. 하마스의 의도대로 국제사회는 군사적 우위에 있는 이스라엘이 자위권을 과도하게 발동해 팔레스타인 민간인의 피해가 컸다고 분노했다.

서안 지구를 통치하는 파타는 낮은 지지율을 고려해 당분간 선거를 실시하지 않을 것이다. 여론조사에 따르면 파타가 부패하다는 응답율은 80%, 압바스 수반의 사임에 찬성한다는 응답율은 65%에 달했다. 하마스는 선거를 지속적으로 연기해온 파타의 비민주적 행태를 비난하고 자신의 정당성을 높이기 위해 이스라엘에 대해 공세적 태도를 취할 것이다. 하마스가 강경한 대이스라엘 정책을 구사하는 동안 파타는 서안 지구 내부의 강압 통치에 주력할 것이고 이스라엘-하마스 무력충돌과 팔레스타인 지도부 내분 문제를 해결할 의지와 역량을 발휘하지 못할 것이다. 결국 팔레스타인 지도부의 정쟁은 더욱 격화할 것이고 하마스의 무력 도발 수위 역시 높아질 것이다. 서안 및 가자 지구의 거버넌스가 향상될 가능성 또한 당분간 매우 낮을 것이다.

부록

[팔레스타인정책연구소 여론조사 조사방법 개요]

(조사방법: 대면인터뷰)

연도	분기	조사대상(명) (서안·가자 지구 성인남녀)	조사기간	오차범위
2018	Q1	1200	2018.03.14-17	+/- 3%
	Q2	2150	2018.06.25-07.01	+/- 2.5%
	Q3	1270	2018.09.05-08	+/- 3%
	Q4	1270	2018.12.12-16	+/- 3%
2019	Q1	1270	2019.03.13-16	+/- 3%
	Q2	1200	2019.06.27-30	+/- 3%
	Q3	1270	2019.09.11-14	+/- 3%
	Q4	1200	2019.12.11-14	+/- 3%
2020	Q1	1270	2020.02.05-08	+/- 3%
	Q2	1200	2020.06.17-20	+/- 3%
	Q3	1270	2020.09.09-12	+/- 3%
	Q4	1270	2020.12.08-11	+/- 3%
2021	Q1	1200	2021.03.11-19	+/- 3%
	Q2	1200	2021.06.09-12	+/- 3%
	Q3	1200	2021.09.15-18	+/- 3%
	Q4	1270	2021.12.08-11	+/- 3%

¹ 국제사회는 서안 지구 내 이스라엘 정착촌 건설을 국제법상 위반(제4차 제네바 협약 49조: 점령국은 자국의 국민을 피점령국의 영토로 강제 이주시킬 수 없다) 행위로 받아들이고 있다. 1967년 이스라엘은 팔레스타인 서안 및 가자 지구, 골란 고원을 점령했고 그 곳에 정착촌을 건설했다. 유엔 안보리는 점령지역으로부터 '이스라엘 군의 즉각적인 철수'와 '팔레스타인의 영토보존과 정치적 독립 보장'을 명시한 결의안 242호(1967년)를 채택했다. 이어 유엔 안보리 결의안 446호(1979년)를 채택해 제4차 제네바 협약 49조를 근거로 '서안 및 가자 지구 내 이스라엘 정착촌'을 불법으로 규정하고 정착촌의 즉각적인 철수를 명시했다. 이스라엘은 2005년 가자 지구 내 정착촌을 철수했으나, 2022년 현재까지 서안 지구 내 정착촌 철수를 이행하지 않고 있다. United Nations Security Council, "Resolution 242", November 22, 1967.

<https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCRes242%281967%29.pdf>; United Nations Security Council, "Resolution 242", November 22, 1967. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20S%20RES%20446.pdf>

² 세계자유지수(1~7점)는 숫자가 작을수록 자유도가 높음을 뜻하는데 1~2.5점은 자유로움, 3~5점은 부분적 자유로움, 5.5~7점은 자유롭지 못함을 뜻한다. Freedom House, "Freedom in the World 2021: West Bank", 2021. <https://freedomhouse.org/country/west-bank/freedom-world/2021>; Freedom House, "Freedom in the World 2021: Gaza Strip", 2021. <https://freedomhouse.org/country/gaza-strip/freedom-world/2021>

³ 프리덤하우스의 "세계자유지수 보고서 2011(Freedom in the World 2011)"는 2011년부터 팔레스타인을 서안 및 가자 지구로 분리해 자유지수를 각각 따로 조사, 발표한다고 명시하고 있으나 분리 조사에 대한 정확한 이유는 밝히지 않고 있다. 2007년부터 시작된 파타와 하마스의 정쟁으로 서안 지구는 파타, 가자 지구는 하마스가 분리 통치하기 시작하면서 두 지구의 정치, 경제, 사회적 환경이 점차 달라짐에 따라 보다 정확한 지수 측정을 위해 두 지구를 분리 조사하는 것이 타당하다고 여긴 것으로 보인다. Freedom House, "Freedom in the World 2011", 2011. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2011_complete_book.pdf

⁴ Freedom House, "Freedom in the World 2021: Gaza Strip", 2021. <https://freedomhouse.org/country/gaza-strip/freedom-world/2021>

⁵ Human Right Watch, "Two Authorities, One Way, Zero Dissent: Arbitrary Arrest and Torture Under the Palestinian Authority and Hamas", 2018.

https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/palestine1018_web4.pdf

⁶ Ibid.

⁷ 프리덤하우스는 2013년부터 팔레스타인의 세계자유지수 측정에 기본이 되는 25개 항목에 대한 세부 결과를 공개하고 있다. 1978년부터 2012년까지는 팔레스타인의 세계자유지수 총점과 정치적 권리(Political Rights), 시민 자유도(Civil Liberties) 지수만 공개하고 있기에 본 연구에서는 접근이 가능한 2013년 이후 자료만을 인용했다.

⁸ Reporters Without Borders, "World Press Freedom Index"; 2002년부터 2019년 세계언론자유지수데이터 위키피디아에서 인용.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%96%B8%EB%A1%A0_%EC%9E%90%EC%9C%A0_%EC%A7%80%EC%88%98

8

⁹ PA 는 오늘로 협정에 근거해 설립된 자치정부로서 팔레스타인 자치지역 내의 행정적 관리 책임을 진다. 이스라엘과의 평화협상 및 여타 국가와 외교적 사안은 여전히 PLO 의 권한 하에 속하기 때문에 PLO 와 PA 의 권한이 중첩되고 있다. United Nations, "3237 (XXIX) Observer status for the Palestine Liberation Organization", November 22, 1974. <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-180059/>; United Nations, "Enhancement of Palestine's Status at the UN: Position Paper", November 26, 2012.

<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-204728/>; 외교부, "팔레스타인 개황", 2021.11. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4099/view.do?seq=359411

¹⁰ PA의 재정 수입원은 2019년 기준 세입(31억 불), 해외원조(5억 불), 기타(7억 불)이다. 외교부, "팔레스타인 개황", 2021.11. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4099/view.do?seq=359411

¹¹ 트럼프 대통령의 취임 후 미국의 입장이 이스라엘로 편향되고, 2020년 아브라함 협정이 체결되면서 파타는 외교적 고립에 처했다. 정치적 위기를 느낀 압바스 수반은 하마스 와 통합 논의를 재개했고 15년 만에 선거 실시 계획을 발표했다. 그러나 2021년 압바스 수반은 동예루살렘 내 선거 실시에 이스라엘이 협조하지 않는다는 이유로 일방적인 선거 연기를 선언했고 하마스가 이에 반발하면서 두 조직의 갈등은 다시금 격화됐다.

¹² PA는 2007년 이후 서안 지구 주민의 평화 시위를 무력진압 해왔다. 2016년 2월 임금 인상을 요구하는 교사들의 평화 시위를 강경진압해 참가자들을 체포했으며 시위가 확대되는 것을 막기 위해 도로를 봉쇄했다. 2017년 3월에는 이스라엘 군에게 살해된 아라지(Basil al-Araji) 추모 평화 시위를 폭력적으로 진압해 취재 기자 4명을 비롯해 다수의 부상자가 나왔다. 2021년 7월 PA와 파타의 부정부패를 비판하던 인권운동가 바나트(Nizar Banat)가 경찰에 체포되는 과정에서 사망한 사건이 발생했다. 이에 분노한 시민들의 시위가 이어지자 PA는 무력진압으로 대응했다. 하마스 또한 가자 지구 주민의 하마스 반대 시위를 원천적으로 금하고 있다. Amnesty International, "Evidence shows Palestinian security forces violently suppressed peaceful protest in Ramallah", March 13, 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/evidence-shows-palestinian-security-forces-violently-suppressed-peaceful-protest-in-ramallah/>; Amnesty International, "Palestinian security forces escalate brutal campaign of repression", July 7, 2021.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/07/palestinian-security-forces-escalate-brutal-campaign-of-repression-2/>; Saleh Hijazi and Hugh Lavatt, "Europe and the Palestinian Authority's Authoritarian Drift", *European Council of Foreign Relations*, April 20, 2017.

https://ecfr.eu/article/commentary_europe_and_the_palestinian_authoritys_authoritarian_drift_7274/

¹³ 팔레스타인정책조사연구소는 서안 및 가자 지구 거주 팔레스타인 주민 성인 남녀 평균 약 1270 명을 대면 인터뷰 방식으로 조사한다. 문항은 시기별로 조금씩 상이하나 주로 정치, 미디어, 외교·안보 분야를 중심으로 구성된다. 평균 오차범위는 +/-3%이다. Palestinian Center for Policy and Survey Research, "Public Opinion Poll No.82", December 14, 2021. <https://www.pcpsr.org/en/node/866>

¹⁴ 하마스의 부패에 관한 조사는 2019년 3분기(9월)부터 시작됐다. 본문에서 인용한 '하마스가 부패했다'고 응답한 수치인 65%는 2019년 3분기(9월)부터 2020년 1분기(3월), 2020년 4분기(12월)부터 2021년 4분기(12월)까지 실시한 총 8회의 여론조사 결과의 평균값이다.

¹⁵ Roberto Martinez B. Kukutschka and Jon Vrush, "Global corruption barometer: Middle East and North Africa 2019: citizens' views and opinions of corruption", *Transparency International*, 2019.

<https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-middle-east-and-north-africa->

2019; Transparency International, "Global corruption barometer 2010/11", 2011.

<https://www.transparency.org/en/gcb/global/global-corruption-barometer-2010-11/press-and-downloads>; 독일 베를린 소재 NGO인 국제투명성기구는 2007년부터 관련 자료 부족을 이유로 팔레스타인의 부패인식지수 (Corruption Perceptions Index, CPI)를 측정하지 않고 있다. 그러나 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB)를 통해 팔레스타인 주민(서안 및 가자 지구 합산)을 대상으로 한 여론조사 결과를 매년 발표하고 있다. AMAN Transparency Palestine, "Arab countries scored 34% on the Corruption Perspective Index 2020 According", January 31, 2021. <https://www.aman-palestine.org/en/activities/14716.html>

¹⁶ 2019년 1분기(2019.Q1)에는 해당 질문이 여론조사에서 누락됐다. 가자 지구 봉쇄 항목에 대한 응답률은 이스라엘과 이집트의 가자 지구 국경 개폐 여부에 따라 변동이 심하기 때문에 '팔레스타인 주민이 생각하는 PA가 해결해야 할 주요 문제'의 척도로 인용하지 않았다.

¹⁷ Palestinian Center for Policy and Survey Research, "Public Opinion Poll No.77", September 15, 2020.

<https://www.pcpsr.org/en/node/819>

¹⁸ Ghaith al-Omari, "Palestinian Politics Are More Divided Than Ever", *The Washington Institute for Near East Policy*, May 27, 2021. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/palestinian-politics-are-more-divided-ever>; Ziva Dahl, "Palestinian kleptocracy: West accepts corruption, people suffer the consequences",

The Hill, November 15, 2016. <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/306179-palestinian-kleptocracy-west-accepts-corruption-people>; Omar Rahman, "The real threat to Palestine is a crisis of leadership",

Brookings, February 13, 2020. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/13/the-real-threat-to-palestine-is-a-crisis-of-leadership>

¹⁹ Pranshu Verma and Rick Gladstone, "Reversing Trump, Biden Restores Aid to Palestinians", *The New York Times*, April 7, 2021. <https://www.nytimes.com/2021/04/07/world/middleeast/biden-aid-palestinians.html>;

"Biden administration to restore aid to Palestinians", *BBC*, January 27, 2021.

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55824227>



장지향

지역연구센터

장지향 박사는 아산정책연구원의 중동센터 선임연구위원이자 센터장이다. 외교부 정책자문위원(2012-2018)을 지냈고 현재 산업부와 법무부 자문위원으로 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교 (University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요연구 분야는 중동 정치경제, 정치 이슬람, 비교 민주화, 극단주의 테러와 안보, 국제개발협력 등이다. 저서로 클레멘트 헨리(Clement Henry)와 공편한 *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?*(Palgrave Macmillan 2013), 주요 논문으로 「중동 독재 정권의 말로와 북한의 미래」 (아산리포트 2018), "Disaggregated ISIS and the New Normal of Terrorism" (Asan Issue Brief 2016), "Islamic Fundamentalism" (International Encyclopedia of the Social Sciences 2008) 등이 있다. 옮긴 책으로는 파와즈 게르게스(Fawaz Gerges)의 《지하디스트의 여정》 (아산정책연구원 2011)이 있다.