# 2017 국민투표 이후 이라크 쿠르드족의 지위변화 연구

남 옥 정 (조선대학교) (happy2oj@hanmail\_net)



#### 국문요약

2017년 9월 25일 이라크 북부 쿠르드자치지역에서 독립에 대한 찬반의견을 묻는 국민투표가 실시되었다. 결과는 이 과정을 지켜보는 모두가 예상한 대로 투표자의 93%가 독립에 대해 찬성하는 것으로 나타났다. 이때까지만 해도 이라크 쿠르드족은 제1차 대전 종전 후 체결된 세브르 조약을 통해 독립을 보장받았던 이래로 그들의 독립 염원을 실현할 수 있는 역사적인 두 번째 호기를 맞이한 것으로 여겼다. 왜냐하면 이라크 쿠르드족은 급부상한 ISIS에 맞선 테러와의 전쟁에서 큰 공을 세웠고, 실효지배권을 주장하던 이라크 북부 모술지역을 이라크 정부군의 후퇴 이후 실질적으로 지배하게 되었기 때문이다. 이러한 분위기 속에서 쿠르드족은 이라크 중앙정부에독립의 의지를 천명하는 데 적절한 기회라고 판단하게 되었다. 그러나 이라크 중앙정부엔 독립의 의지를 천명하는 데 적절한 기회라고 판단하게 되었다. 그러나 이라크 중앙정부에 독립의 의지를 천명하는 데 적절한 기회라고 판단하게 되었다. 그러나 이라크 중앙정부에 다신 독립 투표에 대한 재고나 연기를 요청했고, 그럼에도 불구하고 국민투표는 예정대로 실행되었다. 본 연구는 독립 투표의 실행과정과 의미, 그 적법성 여부와실시 이후 주변국들의 대응 등을 고찰함으로서 국민투표가 이라크 쿠르드족의 미래의지위에 어떠한 영향을 미치게 되는지를 분석하고자 한다.

주제어: 이라크, 쿠르드족, 쿠르디스탄, 쿠르드 국민투표, 쿠르드 독립

### I . 서 론

### 1. 연구 배경 및 목표

2017년 9월 25일 이라크 북부 쿠르드자치지역에서 독립에 대한 찬반의견을 묻는 국민투표 가 실시되었다. 결과는 이 과정을 지켜보는 모두가 예상한 대로 투표자의 93%가 독립에 대해 찬성하는 것으로 나타났다. 이때까지만 해도 이라크 쿠르드족은 제1차 대전 종전 후 체결된 세브르 조약을 통해 독립을 보장받았던 이래로 그들의 독립 염원을 실현할 수 있는 역사적인 두 번째 호기를 맞이한 것으로 여겼다. 왜냐하면 2014년 시리아와 이라크 북부의 광대한 지역이 ISIS의 점령 하에 놓였고 그들의 만행에 전 세계가 혼란에 빠졌을 때 이를 벗어나는데 쿠르드족이 큰 공을 세운 터였기 때문이다. ISIS의 행정거점인 시리아 북부 락까 탈환은 시리아연합 군사조직인 시리아 민주군에 참여한 시리아 쿠르드 인민수비대(YPG)가 큰 공로를 세웠으며, 물질적 거점인 이라크 북부 모술주의 탈환은 이라크 쿠르드 지역 정부의 군대인 페쉬메르가(Peshmerga)가 혁혁한 공로를 세웠다. 락까는 ISIS의 수도로서 그들이 피할 수 없는 패배의 무거운 상징성으로 작용했고, 특히 이라크에서 두 번째로 큰 도시인 모술주를 탈환한 것은 ISIS의 세력을 결정적으로 약화시키고 사분오열되도록 한 큰 도화선이 되었다(Barnard, Saad 2017). 이라크 쿠르드족으로서는 ISIS와 이라크 정부군이 후퇴한 직후 모술주를 실질적으로 지배하게 되었다는 점에서 이 전투로부터 큰 결실을 얻었다. 이러한 분위기 속에서 쿠르드족은 이라크 중앙정부에 독립의 의지를 천명하는 데 적절한 기회라고 판단하게 되었으며 곧이어 독립에 관한 국민투표를 실행한 것이다.

그러나 쿠르드자치정부(The Kurdistan Regional Government, KRG)의 수반인 마수드 바르자니(Masoud Barzani) 대통령은 이라크 중앙정부뿐 아니라 터키, 이란 등 주변국과 미국, 영국, 러시아 등 강력한 국제사회들로부터 독립 투표에 대한 재고나 연기 요청이라는 압력을 받았음에도 불구하고 국민투표를 강행했다.

본고는 쿠르드 독립에 관한 국민투표 실시를 전후로 하여 이라크 쿠르드족의 지위에 어떠한 변화가 있는지를 살펴봄으로써 이라크 쿠르드족의 미래가 어떻게 변화될지 조망해보고자 한다. 즉, 국민투표실시가 이라크 쿠르드족에게 어떠한 함의를 갖는지, 쿠르드 지역을 둘러싼 국내외적인 입장이나 대응이 어떤지를 연구하여 이라크 쿠르드족의 국내적, 지역적입지가 어떻게 변화될지를 예측함으로써 그들의 미래에 미칠 긍정적, 혹은 부정적 요건들을 분석하는 것을 연구목표로 한다.

### 2. 선행연구 및 연구방법

국내의 쿠르드족 연구는 큰 틀에서 2003년 이라크 전쟁 이전과 그 이후로 관심있는 연구주제가 나뉜다고 볼 수 있다. 2003년 이전에는 주로 쿠르드족의 기원 및 발생, 그리고 쿠르드족의 민족주의 독립운동 과정 등이 주로 다루어졌으며, 쿠르드족을 중동의 단일한 소수민족으로서 다루는 경향이 있었다. 끝나지 않은 전쟁-이슬람 세계의 소수민족 분쟁(이슬람학회 2002)이나 쿠르드족 배반과 좌절의 역사 500년(장병옥 2005) 등의 저서나 쿠르드족 민족주의 운동: 기원과 전개 양상을 중심으로(공지현 1999) 등의 논문은 쿠르드족에 대한 기본적인 역사적 비극의 탄생배경에 연구의 중점을 맞추었다. 그러나 2003년 이후에는 이라크 전쟁의 영향으로 이라크 쿠르드족에 대한 관심이 증대하였고, 이와 관련되어 이전보다 더욱 다양하고 많은 연구결과가 도출되었다. 특히 2014년 ISIS가 등장한 후 중동의 주요 쿠르드 지역을 점령하며 위협세력으로 성장하자, 쿠르드족을 보유한 국가들의 집권세력들이 테러리즘과 같은 외부적 요인으로 인해 지역안보 위협이 증대될 때 쿠르드족에 대한 정책을 어떻게 펼치게 되는지에 대한 연구가 시행되었다. IS 거점 공습으로 본 터키의대(對) 시리아 국가안보 전략: IS와 쿠르드 문제를 중심으로(이희철 2015)와 같은 연구물이 그러하다.

해외 연구물로서 맥도웰(McDowall, David)와 이자디(Izady, Mehrdad R.)의 저서는 쿠르드족 문제에 관심이 있는 이들이 참고할 만하다. 맥도웰은 19세기 이전과 이후의 중동 근대역사가 주로 이슬람왕조와 아랍민족의 서사로 다루어졌던 것과 다르게 쿠르드족을 중심에 놓고 근대역사를 풀어감으로서 기존의 중동사와 다른 새로운 시각을 제시하였다 (McDowall 1997). 이자디는 쿠르드족의 지리, 영토, 환경, 종교, 언어, 문학, 경제, 정치등 모든 쿠르드 이슈 전반을 한 손에 잡히도록 일목요연하게 집약해놓았다(Izady 1992). 해외 연구물들의 연구경향은 2003년 이전에는 국내연구경향과 다르지 않지만 연구자들의 폭이 더 넓고 지리적으로 쿠르드지역과 가까우며 역사적 관련성이 좀 더 밀접하기 때문에 더 다양한 스펙트럼으로 쿠르드문제에 접근하고 있다. 주로 쿠르드족의 민족성을 단일하게 바라보기보다는 터키, 이라크, 이란, 시리아 지역으로 분리되고 난 뒤 각 국가별 쿠르드족문 제를 고찰하는 경향이 있으며, 특히 울프(Wolff 2010), 하나우어와 밀러(Hanauer & Miller 2012), 세빔(Sevim 2013)은 그들의 연구에서 쿠르드족과 중앙집권정부간의 이해충돌이 왜 해결될 수 없는지를 분쟁지역으로 규정되는 지역의 경제적 가치에 주목하고 있다. 이는 비단 이라크 뿐 아니라 이란과 터키의 쿠르드족 문제를 직시하는데 중요한 관점으로 적용할 수 있다는 점에서 학술적 가치가 있다.

본 연구는 선행연구를 바탕으로 이라크 쿠르드족이 이라크 내에서 어떠한 처우에 놓여있 는지를 특히 2017년 국민투표를 전후로 하여 연구하고자 한다. 국민투표는 이라크 쿠르드족 에 있어서 일종의 독립선언과 같은 특별한 의미가 있는 행위로 간주할 수 있으며, 이라크 주변국인 이란, 터키나 시리아의 쿠르드족에 비하여 상대적으로 더 나은 자치적 지위를 부여받은 이라크는 쿠르디스탄(Kurdistan)이라는 독립적인 국경을 가진 국가를 수립한다는 목표를 달성하는데 있어서 실현 가능성을 타진하는 바로미터로 삼을 수 있기 때문에 그 연구의 가치가 있다. 국민투표가 최근에 실시되었기 때문에 연구를 뒷받침하는 참고자료들은 쿠르드 주요 인사들의 공식 선언이나 인터뷰, 주변국의 공식적 대응에 대한 최신의 매체정보들을 적절히 분석에 활용하였다.

### Ⅱ. 이라크 쿠르드족과 국민투표

### 1. 이라크 쿠르드족의 현대적 지위

오늘날 약 3천만 명의 쿠르드인이 중동지역에 거주한다. 중동에 거주하는 아랍인, 투르크인, 페르시아인 다음으로 수적 다수이지만 이들 가운데 현대 국가를 수립하지 못한 유일한 민족이기도 하다. 이러한 이유로 쿠르드족은 중동 최대의 소수민족으로 불려오곤 했다<sup>1)</sup>. 쿠르드족은 기원전 3,000년 전부터 중동지역으로 이주하여 정착한 것으로 알려져 있으나 자세한 역사적 기록들은 아랍인들이 다수의 쿠르드인들 거주 지역으로 영역을 확대한 이후에 나타나기 시작했다. 아랍인의 지배를 받아들이고 이슬람을 수용한 쿠르드족은 대부분 수니파 공동체에 속해왔으며 그 이유로 수니파 아랍인과 같은 문화적 정체성이나 전통 속에서 별다른 구분 없이 이해되어왔다(Izady 1992, 28). 그렇지만 쿠르드족은 쿠르드어를 비롯한 그들의 고유한 문화적 정체성과 전통을 현대까지 유지해 왔다. 쿠르드족이 강한 독자성을 유지할 수 있었던 중대한 이유들 중 하나는 자신들의 비독립적 상태를 벗어나려는 강한 열망을 공동체 내에서 구체적으로 드러내지 않았기 때문에 가능했다

<sup>1)</sup> 중동의 쿠르드족은 터키 1,470만명, 이란 810만명, 이라크 550만명, 시리아 170만명이 거주하는 것으로 추정된다(Pichon 2017, 2). 파리 기반의 쿠르드연구소(Institut Kurde De Paris)는 해외, 특히 서유럽으로 이주한 쿠르드인은 150만 명이며 2016년 기준 전 세계의 쿠르드족은 약 3,600만 명~4,500만 명이라고 추측했다. 세부적으로는 최소한으로 추정한 쿠르드 인구는 터키 1,500만명, 이란 1,000만명, 이라크 800만명, 시리아 300만명, 유럽1,200만명, 러시아 40만명으로 총 3,640만명 이라고 추정하고 있다. 쿠르드족을 소수민족(minority)이라고 부르는 이유는 수적인 소수라는 점 외에 터키, 이란, 이라크 등으로 분산된 쿠르드족이 속해 있는 국가들 내에서 터키에서는 투르크인으로서, 이란에서는 페르시아인으로서, 이라크에서는 아랍인으로서 동화되기를 강요받으며 자신들의 정체성을 내세우지 못하도록 억압받고 있다는 점을 함의하고 있기 때문으로 분석할수 있다.

(Pichon 2017, 2). 이는 다른 말로 정치적으로 영향력 있는 지역을 유지하거나 확장하기 위해 역내 지배 권력들과 경쟁하는 순간 암묵적 위협이 현실화된다는 것을 의미한다. 2003년 이라크 전쟁 당시 쿠르드족은 미국을 도와 사담 후세인 이라크 전 대통령을 축출하는데 큰 기여를 했으며, 이에 미국으로부터 그들의 역할에 대한 보상으로 이라크 북부지역에서 상당한 자치권을 부여받았다. 다른 쿠르드지역과 달리 유일하게 자치를 인정받은 이라크 쿠르드족은 자치정부와 의회를 구성하고 자체적인 헌법초안을 마련하였으며 중앙정부로부터 독립적인 사법권과 페쉬메르가 보안군을 보유하고 있다(Pichon 2017, 2)<sup>2)</sup>.

#### 2. 국민투표 실시, 그 실효성 분석

국민투표를 시행하는 과정은 투표 결과만큼이나 중요하며 신중을 기해야 하는 절차이다. 실시 여부에 관한 쿠르드족 내부의 일치된 합의가 전제되어야 하며, 국제 사회의 절대적 지지 속에서 이루어져야 한다. 독립에 관한 국민투표를 실시한다는 것은 쿠르드족의 독립 염원을 만천하에 공표하는 일이며, 집권정부의 통치를 벗어나고 그들에 속했던 영토를 자신들의 독립적인 영토로 분리한다는 의미이므로 그 이전의 잠정적인 평화의 상태로 되돌아 갈수 없는 판도라를 여는 일이다. 일반적으로 쿠르드족이 독립을 원한다는 점은 공공연한 사실로 받아들여지고 있다. 그러나 터키나 이란, 시리아의 쿠르드족의 지도자가 공식적으로 독립선언을 한 경우가 없다는 점은 잘 알려져 있지 않다3). 주변 강대국인 터키, 이란, 시리아의 쿠르드족에 비해 이라크 쿠르드족은 2006년 이라크 헌법에 쿠르드어가 아랍어와 더불어 공용어로 채택될 정도로 그들 고유성을 인정받았으며 자치정부를 수립하기 에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 1차 대전 이후 수십 년 동안, 가깝게는 2006년 쿠르드자치정 부를 수립하고도 쿠르드 독립을 위한 시도는 실천적이라기보다는 이론적인 논의에만 머물렀었다(Dalay 2017). 지역 내에서 영토의 확보라는 열망에 대하여 암묵을 지킨다는 점은 지배 권력들의 통치를 수용하고 주류 공동체에 동화하여 살겠다는 무언의 약속이었다. 쿠르드족은 이 암묵을 깨는 순간 지역의 안위를 해치는 주적의 지위로 전환될 수 있음을 경험적으로 잘 이해하고 있었다. 이를 뒷받침하는 근거가 있다. 2005년 수립된 신 이라크정 부의 초대 대통령이었던 잘랄 탈라바니(Jalal Talabani)는 독일 슈피겔(Spiegel)지와의 인터뷰에서 "독립 쿠르디스탄을 꿈꿉니까?"라는 질문에 대하여 "아닙니다. 나는 번영하고

<sup>2)</sup> 이라크 내 쿠르드족의 지위에 관한 자세한 사항은 선행연구 참조(남옥정 2010, 5-22).

<sup>3)</sup> 시리아 쿠르드정치운동단체들은 단일한 연합단체를 구성하지 못하고 파편화되었으며, 기존의 쿠르드기득권세력들과 다르게 젊은 청년 쿠르드세력은 자신들이 원하는 바가 시리아로부터의 독립이 아니라고 분명히 말하고 있다(남옥정 2017, 91-110).

진보적이며 가꾸어진 쿠르디스탄을 꿈꿉니다. 시인들은 다른 것들을 꿈꿀 수 있겠지만 정치인으로서 우리는 현실적이어야 합니다. 우리 쿠르드족이 독립을 선포하는 경우 이라크, 이란, 터키, 시리아가 우리를 봉쇄할 것을 상상해보십시오. 이 나라(이라크 쿠르드지역)에 들어오거나 나갈 수 있겠습니까?"라고 답했다(Spiegel 2005/6/27)<sup>4)</sup>.

#### 1) 분열된 정치조직, 내부적 통합 실패

쿠르드자치정부를 대표하는 의회의 주요 정치정당은 마수드 바르자니가 이끄는 쿠르드 민주당(KDP)과 잘랄 탈라바니 전 이라크 대통령이 이끈 쿠르드 애국동맹(PUK)을 들수 있다. KDP는 1946년 쿠르드독립운동조직을 이끌던 당원들을 주축으로 조직되어 아르빌(Erbil)과 다훅(Dohuk) 지역에서 주요 지지를 받아왔다. PUK는 1975년 KDP에서 분리되어 나온 정당으로 잘랄 탈라바니가 2017년 10월 사망하기 전까지 당대표를 역임했으며, 슐레이마니아(Suleymanyia)를 주요 지지기반으로 삼고 있다.

이라크 쿠르드정부는 광범위한 자치권을 획득하였고 주요 쿠르드 지도자들은 이러한 진전된 상황이 최종적으로 이라크 중앙정부로부터 독립을 실현한 첫 걸음이라고 인식해 왔다(Pichon 2017, 2). 그럼에도 불구하고 이라크 중앙 정부가 외교 정책과 특히 석유수입에 대한 재정비율에서 독점력을 유지하고 있기 때문에 쿠르드 지도자들뿐 아니라 그들의 지지자들 역시 결코 독립 노력에 대하여 섣부른 행동을 취하지 못했다(Dalay 2017). 쿠르드 지도자들은 이라크 중앙정부와의 유대를 밝히면서 현실과 타협하며 좋은 기회를 기다리는 편을 선택해온 것이다.

그 예로 2005년 이라크 신정부 구성 당시 쿠르드족은 선거를 보이콧 하지 않고 적극 참여하여 이라크 국민으로서의 권리를 누렸다<sup>5)</sup>. 그 결과 이라크 신헌법에 쿠르드인의 권리를 보장하는 법조항을 삽입하였으며 이라크 북부의 아르빌, 슐레이마니야, 다혹, 할랍자(Halabja) 네 개 주의 합법적 자치권을 부여받았다. 쿠르드 두 주요정당인 KDP와 PUK는 양당을 주축으로 하는 자치정부 의회를 구성하고 KDP의 수장인 마수드 바르자니는 KRG의 대통령을, PUK의 잘랄 탈라바니는 이라크 정부의 대통령으로서 권력을 나누었

<sup>4)</sup> 인터뷰 내용은 다음과 같다.

SPIEGEL: Do you dream of an independent Kurdistan?

Talabani: No. I dream of a prosperous, progressive, cultivated Kurdistan. Poets can dream that other dream, but as politicians we must be realistic. Imagine we Kurds were to declare our independence, and Iraq, Iran, Turkey and Syria would impose a blockade on us. How would be able to enter or leave this country? (Spiegel Online, 2005/6/27).

<sup>5)</sup> KDP와 PUK는 2005년 총선에 쿠르드 동맹(Kurdistan Alliance, KA)를 구성하여 참여하였으며 총 275석 중 75석을 획득하였다. 이로 인해 이라크 대통령직을 확보할 수 있는 기반을 마련하였다.

다6) 그러나 사담 후세인이라는 장기 독재 정권의 치하를 경험한 쿠르드 주민들의 정치적 수준은 매우 높은 상황에서 마수드 바르자니는 2005년 선거 없이 자치정부의 수반에 올랐으며, 2017년 국민투표 실시 직후까지 대통령직을 유지해왔다. 이러한 독점적 정치권력 의 유지는 그가 무스타파 바르자니(Mustafa Barzani)라는 쿠르드 독립의 선봉자의 가문후 손이라는 강점에도 불구하고 쿠르드자치정부 내 반대세력을 결집시키고 그의 이름 앞에 독재자라는 수식어가 따라오는 반감을 조성하게 되었다. 그 결과 기성 정치집단에 피로감을 느낀 신생 정치정당들이 많이 생겨났다. 그 중 대표적인 정당으로 고란(Gorran, 변화운동)이 있다. 고란당은 2009년 니체르반 무스타파(Neshirvan Mustafa)의 주도하에 KDP와 PUK 의 주요 지지자들이 연합하여 결성되었다. 술레이마니야와 키르쿠크에서 널리 지지기반을 확보한 고란은 이슬람 동맹과 이슬람형제애를 내세우는 소규모 정당들의 연합체로서 사회적 이슈들에 민감하게 반응하고 기성 정치정당들보다 덜 세속적인 정치체제를 선호하는 것으로 알려져 있다. 2013년 쿠르드 의회 선거에서 고란은 24개의 의석을 확보함으로써 18석의 PUK보다 더 강력한 정당으로 떠올랐다. 그러나 부통령은 PUK, 국무총리는 KDP, 부총리는 PUK라는 식의 양 거대 정당에서 장관직을 비롯한 고위 직책을 독점해오는 구조에는 별 변화를 주지 못했다. 그 결과 바르자니 대통령의 조카인 니체르반 바르자니가 총리직을 유지하고 탈라바니의 아들인 꾸바드 탈라바니(Qubad Talabani)가 니체르반 총리에 의해 부총리로 지명되는 등, 고란 측은 주요 고위급 직위에 이름을 올리지 못한 채 겨우 몇 석의 장관급 직위를 얻었을 뿐이고 권력 분점은 사실상 시행되지 않았다(Pichon 2017, 4; Cabinet of KRG).

이러한 정치적 배경 속에서 공식적인 국민투표 실시에 대하여도 내부적 이견이 존재하였다. 물론 쿠르디스탄 설립이라는 궁극적 목표는 대부분의 쿠르드 정당들 간 이견이 없다. 그러나 국민투표를 언제 실시할 것인가라는 시기에 대해 견해를 달리하고 있으며 적절한 시기를 타진하는 일은 정당들 간 큰 고려 사항이었다. KDP의 오랜 경쟁자인 PUK는 근본적으로 국민투표 실시를 지지했다. 제 1야당이 된 고란 역시 당의 성명서에서 쿠르드족의 독립을 지지한다고 반복적으로 선언했다. 그러나 이와 동시에 국민투표가 이 목표를 달성하기 위한 올바른 방법이라고 생각하지만 2017년 9월 25일이라는 투표시기와 유권자소집 및 조작 방식에는 반대한다고 말했다. 고란 지도부는 국제사회의 지지 없이, 그리고 내부적 합의에 도달하지 못했기 때문에 국민투표가 초래할 수 있는 '원치 않는 결과'에 대하여 국민투표를 요구한 당사자들이 책임져야 한다고 주장했다. 또한 고란과 같은 이슬람

<sup>6)</sup> 이라크 대통령은 의회의 2/3 찬성으로 선출된다. 4년 임기로 1차례 연임이 가능하다. 잘랄 탈라바니는 연임에 성공하여 8년간 대통령직을 수행했다. 현재 이라크 대통령직은 쿠르드 PUK의 푸아드 마으숨이 수행하고 있다.

정당인 코말(Komal)도 그들과 의견을 같이 했다. 고란은 국민투표를 반대함으로써 쿠르드 사회 내부에서 많은 지지자들을 잃었으며 배신자로 간주되었다. 결국 고란은 국민투표 실시 하루 전 보이콧을 철회하고 국민투표를 지지한다고 공식입장을 변경할 수밖에 없었다 (Rudaw, 2017/9/24).

또한 쿠르드자치정부는 자신들이 관리하는 지역과 자신들의 관리지역이라고 주장하는 분쟁 지역의 주민들과도 그들이 쿠르드 독립지역에 속하기를 원하는지에 대하여 상의하고 합의를 얻는 과정을 선행해야 했다. 이라크 북부 쿠르드 지역에는 쿠르드족 이외에도 다수의 아랍인과 투르크맨인이나 아시리아인들이 존재한다. 이들은 쿠르드 지역의 소수민 족이라고 할 수 있다. 그러나 1957년 이후에 공식적인 인구 조사가 실시되지 않았고 이라크 북부의 여러 지역에서 실시된 아랍화 및 쿠르드화(kurdification)는 이 지역들의 인구점유율을 뒤바꾸어놓았으며 현재 실질적 인구비율은 파악하기 힘들게 되었다(Pichon 2017, 3). 이런 가운데 이라크 투르크맨 전선(Iraqi Turkmen Front)과 아시리아 민주운동 (Assyrian Democratic Movement)는 현재 쿠르드의회에 각각 1석과 2석의 의석을 보유하 며 쿠르드 지역에서 소수를 대변하고 있는데 이번 국민투표 실시를 반대하였다(Rudaw, 2017/9/9; Daily Sabah, 2017/8/22). 쿠르드족과 인종적, 종교적 배경을 달리하고 있지만 분쟁지역 내에서 쿠르드족의 자치가 강화될수록 그들은 오랫동안 거주하던 지역이 이라크로 부터 분리되어 나가는 것을 원치 않는다는 점을 표현하는 것이 점차 힘들어질 수밖에 없었다. 고란이나 코말이 쿠르드족의 최대한의 이익을 실현하기 위한 차원에서 국민투표를 반대했지만 투르크맨 전선과 아시리아 민주운동은 그들의 생존 차원에서 국민투표 실시를 반대했다. 그들은 마치 쿠르드 지역의 이라크 내 쿠르드족과 같은 입장이 된 것이다. 만약 독립이 실현된다면 대대손손 거주하던 지역이 쿠르드화되어 지배세력이 된 쿠르드 사회로부터 원치 않는 동화를 요구받을 수도 있다는 의미이다. 쿠르드정부는 이 같은 사실을 알고 있지만 자신들의 중대한 거시를 앞두고 쿠르드자치 지역 내 소수민족으로부터 동의를 얻는 과정을 차후로 미루었다는 점은 이라크 북부지역의 미래의 또 다른 불안정의 도화선이 될 수 있다.

#### 2) 국민투표 과정과 그 결과

쿠르드 국민투표는 쿠르드 지역 독립투표 고등위원회(The Kurdistan Region's High Council of Independence Referendum)의 관리 하에 쿠르드 선거 관리위원회(Kurdistan election commission)가 선거실행 전반을 담당했다. 바르자니 대통령이 위원장으로 있는 고등위원회는 투표 전인 9월 17일 아르빌에서 국제사회의 투표 연기 요청과 대안 투표에 대한 논의를 위해 회의를 가졌다. 이 날 발표된 성명에서는 위원회는 바그다드와 대화의

문호를 열어놓을 것이며 정해놓았던 시간에 독립 투표를 개최하기로 결정했다고 언급했다. 성명서는 "쿠르디스탄에 대한 독립을 보장하지 않는다면 국민투표는 연기되지 않을 것"이라고 밝혔다(Goran, 2017/9/17). 이에 따라 국민투표는 정해진 일정에 따라 진행되었다.

쿠르드 선거 관리위원회는 사전 투표자 등록을 위한 만전을 기했다. 유권자는 18세 이상의 쿠르드(Kurdistan Region of Iraq, KRI), 또는 쿠르디스탄(Kurdistan)국민이야 하며, 유권자 등록 데이터베이스에 등록되어 있어야 한다. 특히 위원회는 재외동포들이 투표권을 행사할 수 있도록 웹 사이트를 활성화했다. 해외에 거주하는 유자격의 유권자는 2017년 9월 1일부터 9월 7일까지 공식 웹사이트 www.khec17.net를 방문하여 온라인 등록 양식을 작성하게 된다. 홈페이지는 영어와 쿠르드어가 사용가능하며, 등록을 원하는 유권자는 자신의 이메일 주소와 휴대 전화 번호를 사용하도록 되어 있고 이라크 여권과 같은 이라크 시민권을 보유하고 있음을 입증하는 두 가지 공식적인 이라크 문서를 제공하도 록 되어 있다. 또 한 가지 특이점은 유권자가 접속한 위치가 GPS를 통하여 확인되기 때문에 등록한 현재 주소와 웹사이트 접근지역이 일치해야 하며, 쿠르드 지역 내에서는 접속할 수 없다. 등록 후 활성화 이메일을 받으면 등록이 확정되었음을 의미한다. 해외 유권자들은 아르빌보다 이틀 앞당긴 9월 23일 오전 12시 1분부터 저녁 11시 59분(아르빌 시간 기준)까지 동일 사이트에 접속하여 전자투표를 실시했다. 위원회가 전자투표를 선택한 이유는 일부 국가에서 국민투표를 위한 투표소를 열지 못하도록 조치할 것을 우려했기 때문이었다(Rudaw, 2017/8/31). 아래의 표는 국민투표위원회가 밝힌 주요 결과의 세부내 용이다(KHEC).

국민투표위원회의 4조 9절에 따라 우리는 다음과 같은 주요 결과를 선언한다.

첫째, 쿠르드지역, 기타 쿠르디스탄 지역, 해외 거주자를 포함한 유권자 수 4,581,255

둘째, 국민투표 참가자 수 3,305,925

셋째, 무효 투표수 40011 (1.21%)

넷째, 공 투표수(아무것도 기입하지 않은 투표수) 9,368 (0.28%)

다섯째, 집행위원회 데이터와 일치하지 않는 투표 수 17,0611 (5.16%)

여섯째, 올바른 투표수 3,085,935

일곱째, 예라고 답한 투표수 2,861,471(92.73%)

여덟째, 아니오라고 답한 투표수 224,464 (7.27%)

출처: KHEC

쿠르드 지역과 그 외 쿠르디스탄<sup>7)</sup>, 해외의 유권자들은 "쿠르드 지역과 쿠르디스탄 지역이 독립 국가가 되기를 워하십니까?"라는 질문에 대하여 "예", 혹은 "아니오"로 답할 수 있다. 2017년 9월 25일 저녁 쿠르드 선거관리위원회는 450만 유권자 중 3분의 2의 투표자들이 선택한 투표결과를 집계하여 공개하였다. 그 결과 투표자의 92%가 '예'를 선택했다.

### Ⅲ. 국민투표 실시의 의미와 반응들

2017 국민투표가 이라크 쿠르드족의 독립을 묻는 첫 번째 투표는 아니었다. 앞서 2005년에 독립을 묻는 국민투표가 한차례 실시된 바 있었으며 거의 만장일치로 독립의 지지를받았다. 그러나 양회 실시된 국민투표 사이에는 질적인 차이가 있다. 2005년 국민투표는시민 사회가 주도한 이니셔티브였다면 2017년 투표는 쿠르드족 정부의 주도로 이 지역의회가 비준했다는 점이 다르다. 2017년 9월 14일 소집된 의회 회의에서 쿠르드 지도자들은국민투표의 실시가 독립으로 향하는 로드맵의 선언보다 더욱 더 그들의 의지를 강하게전달하는 일이라고 강조했다. 쿠르드 지도자들은 독립투표의 실시와 절대적 찬성이라는예상된 결과는 정치적으로 그 의미가 매우 클 뿐 구속력을 갖고 있지 않다는 점을 이미인지하고 있었음에도 그들은 주변국의 우려 속에서 국민투표를 예정대로 실시하였다.

### 1. 국민투표의 적법성 논란과 그 이유

앞서 언급한대로 이라크 쿠르드족은 독립의 찬반을 묻는 비공식 국민투표를 한차례 실시한 바 있다. 2005년 1월 30일 시행된 국민투표는 이라크 의회선거와 쿠르드 의회선거를 치를 때 함께 진행되었다. 시행지역은 아르빌, 슐레이마니아, 다훅, 디얄라주를 비롯하여 키르쿠크와 니네베(Nineveh)를 포함했으며, 그 결과는 98.8%라는 압도적 찬성으로 종결되었다(Indybay.org, 2005/2/8). 쿠르드족은 결과에 매우 고무되었고 그 여세를 몰아 공식적 독립투표를 실시하고자 하였다. 2005년 이라크 총선에서 어느 정당도 의석의 과반수를 차지하지 못하게 되면서 당시 쿠르드족이 캐스팅 보트를 쥔 막강한 권력집단이 되자이라크 신헌법 140조에는 합의를 거쳐 쿠르드 독립에 대한 국민투표 실시를 인정하겠다는 조항이 삽입되었다. 쿠르드족의 권리가 헌법에 명기된 것이다. 그러나 국민투표의 실질적이행은 2005년부터 2007년 사이에 세 차례 연기를 거듭하며 불발되었다(남옥정 2014,

<sup>7)</sup> 그 외 쿠르디스탄은 KRG의 공식적인 통치지역 이외의 쿠르드인 거주 지역으로 쿠르드인들이 다수 거주하며, 과거부터 실질적인 쿠르드지역이라고 주장하는 지역들을 의미한다. 이 지역들은 논쟁의 여지가 있는 지역(Disputed areas)들로서 모술, 키르쿠크, 카나킨 등이 포함된다.

57-67)<sup>8)</sup>. 2014년 ISIS와의 전쟁은 이라크 쿠르드족의 용맹성 및 독자적 안보 지휘능력과 함께 그들이 요구하는 독립의 의지를 전 세계에 다시금 상기토록 하는 좋은 기회가 되었다. 이때를 놓치지 않고 쿠르드 정당들은 지금까지 보여 왔던 독립에 대한 지지부진한 태도에서 벗어나 이러한 목표를 구현하기 위한 명확한 정책을 추진해야 했다. 공식적인 국민투표를 실시할 것인가에 대하여 쿠르드 정당들 간 초창기 의견은 불일치했으며 이로 인해 쿠르드 사회 내부의 분열양상이 나타났다. 그러나 종국에는 그들 모두 국민투표 실시를 지지하게 되었으며, 이 단계를 넘어서자 독립에 대한 물음은 추상적인 토론에서 구체적인 이행을 위한 토론과정으로 옮겨갔다.

그럼에도 불구하고 국민투표 진행에 있어서 그 적법성은 논란의 소지를 남겼다. 바르자니 대통령은 국민투표 이행에 관해 중앙정부의 헌법 140조 이행을 촉구하기 위해 하이다르 아바디(Haider al-Abadi) 이라크 총리와 회동했다. 사실 양측은 2016년 10월 모술전투가 시작된 이래로 몇 차례 회동하며 긴밀히 협력해왔다. 특히 2017년 3월 아바디 총리는 KRG의 수도인 아르빌을 방문하였으며 이 회동에서 페쉬메르가와 이라크 정부군 간의 지속적인 협력을 강조한 바 있다(Baghdad Post, 2017/6/11). 그러나 2017년 6월 8일 바르자니 대통령이 쿠르드 정당들과 회담을 갖고 난 뒤 KRG의 통치지역을 비롯한 키르쿠크 와 그 외 쿠르드 지역에서 9월 25일 국민투표를 실시할 것이라고 선언하면서 두 지도자의 협력관계는 곧바로 중단되었다. 바르자니 대통령은 선언의 말미에 "우리는 바그다드와 주변국들과 최선의 선린관계를 유지하기 원한다."고 말했다(Baghdad Post, 2017/6/8). 그러나 선언 이후 아바디 총리와 바르자니 대통령은 한차례 전화회동을 통해 국민투표에 관해 논의했을 뿐 어떠한 합의에도 이르지 못했다(Pichon 2017, 4). 양 측이 합의에 이르지 못한 중대한 원인은 이라크 헌법에 준하여 쿠르드 지역에 국제법상 자결권이 부여되느냐 하는 점에 있다. 그러나 이보다 더 큰 문제는 쿠르드정부가 국민투표를 실시하는 지역 범위에 있었다. 사실은 이 문제가 국민투표 적법성 뿐 아니라 쿠르드지역 독립 시 그어지게 될 국경문제와 관련되었다는 점에서 가장 큰 핵심 사안이라고 할 수 있다. 2017 국민투표는 쿠르드자치정부의 합법적 통치지역인 아르빌, 슐레이마니야, 다훅, 할랍자 네 개 주뿐만 아니라 '논쟁의 여지가 있는 지역'에서도 실시됨으로서 그 적법성에 큰 타격을 받았다(Pichon 2017, 4). 이라크로부터 쿠르드 지역을 분리하여 독립할 경우 확정될 국경선은 경제적 문제와 직결되어 있다. 2007년 쿠르드정부는 쿠르드지역 관할권 내에서 석유생산을 위한 외국인 투자를 끌어왔고 이로 인해 이라크 중앙정부와 갈등이

<sup>8)</sup> 헌법 140조는 임시헌법(TAL) 제 58조에 의거하여 인구조사, 키르쿠크와 그 밖의 분쟁지역에 대한 정상화(Normalization)를 거쳐 시민들의 의지를 반영하는 국민투표를 실시해야 한다고 명기하고 있다(남옥정 2014, 47-74).

촉발되었다. 중앙정부는 외국기업들이 중앙정부를 통해 석유 이권을 취해야 한다고 주장했 다(Meintjes 2018, 4). 이라크 중앙정부의 재정은 이라크 전역에서 생산되는 석유수입에 90% 이상 의존한다. 국제 에너지기구(International Energy Agency)에 따르면 쿠르드 지역에만 약 450억 배럴의 석유가 매장되어 있다고 추정되는데, 이 매장량은 키르쿠크와 같은 분쟁 지역을 제외할 경우 그 매장량이 40억 배럴 이하로 낮아진다. 즉 키르쿠크 없는 쿠르드국가의 독립은 경제적 측면에서 위태로운 수준이라는 것이다.(Pichon 2017, 5). 이라크 정부의 입장에서 봤을 때, 약 1,400억 배럴로 알려진 이라크 석유매장량에도 불구하고 입증된 석유 매장량의 대부분은 바스라, 바그다드와 이라크 북부지역에서 존재한 다. 그러나 수십 년 간의 전쟁과 불안정으로 이라크 유정의 많은 부분이 가동 중단되었으며 정상적인 설비를 구축하는데 긴 시간이 필요하다. 그런데 키르쿠크 유전의 하루 석유 생산량은 68만 배럴로 자체적 정제시설이 없는 이라크는 쿠르드 지역을 통과하여 터키의 세이한(Ceyhan)으로 이어지는 송유관을 통해 외부에서 정제하고 선적하는 장소로 옮긴다. 그러므로 전략적으로 중요한 지역인 키르쿠크가 쿠르드족의 독립지역으로 분리되는 것은 이라크 정부로서는 절대 용인할 수 없는 일이며, 이라크 정부와 합의되지 않은 선거의 절차적 적법성을 갖추기 위해서는 키르쿠크와 같은 논쟁지역을 포함하려는 시도는 계속해서 걸림돌이 될 수밖에 없다?).

### 2. 국민투표에 관한 이라크와 국제사회의 대응

바르자니 대통령의 국민투표 선언은 국가적으로, 지역적으로, 그리고 국제적으로 많은 우려를 불러일으켰다. 하이다르 알 아바디 이라크 총리는 국민투표 선언 직후 AP 통신과의 인터뷰에서 계획된 독립투표가 폭력을 초래하게 될 것이며 이러한 경우 군사력을 개입할 준비가 되어 있다고 경고했다. 그리고 투표행위를 이라크 주권을 침해하는 '위험한 단계의확대'(dangerous escalation)로 규정했다(The Guardian, 2017/9/16).

이란, 터키 등 주변 지역 강대국들은 곧바로 경제, 안보, 외교적 제재를 발동했다. 특히 이란과 터키는 KRG의 투표권 행사가 끔찍한 결과를 초래할 것이라고 위협했다.

<sup>9)</sup> 이라크 석유 장관인 자바르 알 루아이비(Jabar al-Luaibi)는 2018년 1월 말부터 키르쿠크에서 생산된 원유 중 일일 약 3만 배렬의 원유가 이란의 케르만샤(Kermanshah) 정유 공장에 트럭으로 운송 될 것이라고 밝혔다. 2014년 이라크군이 ISIS에 밀려난 뒤 쿠르드족이 실질적으로 키르쿠크를 장악해 왔으나 이라크 군이 국민투표가 끝나고 난 뒤 2017년 10월에 쿠르드족으로부터 이 지역을 장악 한 이후 키르쿠크 원유 판매는 중단되어 왔다. 또한 자바르 석유장관은 이라크와 이란은 키르쿠크를 통해 원유를 운반하는 것을 피하기 위해 석유 파이프 라인을 건설 할 계획도 밝혔다. 이 계획이 이행되면 터키-지중해를 잇는 키르쿠크-세이한 라인을 대체할 수 있게 된다(Gulftime, 2018/1/7).

이란은 투표 하루 전에 이라크정부의 요청으로 쿠르드국경과 이란이 맞닿는 영공을 폐쇄했다. 터키군은 터키-KRG 국경을 따라 이라크 군과 군사훈련을 실시했다. 양국은 이라크 쿠르드족의 열망을 담은 국민투표가 자국의 국경 내 위기로 전환될 것이라고 인식한 것이다(Dalay 2017).

미국은 오랫동안 쿠르드족의 지지자였다. KRG 워싱턴 지부는 일종의 대사관 역할을 하며 백악관과 직접적인 외교 관계를 맺어왔다. ISIS를 소탕하는 전쟁에서 미국은 쿠르드족에게 전투기와 같은 직접 원조를 제공했다. 그러나 제 역할을 수행한 쿠르드가 독립투표를 선언하자 미국 정부는 이라크의 단일성을 지지한다며 공식적인 반대를 표명했다(Pichon 2017, 7).

유엔안전보장이사회는 국민투표를 4일 앞두고 이에 대하여 반대한다는 만장일치의 성명을 발표했다. 2017년 9월 21일 목요일 유엔안보리는 이라크 쿠르드 지역 정부가 일방적으로 국민투표를 실시하려는 시도는 잠재적으로 지역의 불안정한 영향을 미칠수 있으며 투표에 대한 국제사회의 반대 입장에 무게를 두고 있다고 경고했다. 안토니오 구테레스(António Guterres) 유엔 사무총장은 이라크 쿠르드인들에게 국민투표를 포기하고 바그다드와 쿠르드족 간의 새로운 정치 협상을 위한 유엔의 도움을 받을 것을 촉구했다. 이라크 유엔 특사인 잔 쿠비스(Jan Kubis)는 쿠르드 족과 바그다드 간의 협상을 중재할 준비가 되어 있다고 바르자니 대통령에서 의사를 전달했다. 이 협상은 바그다드와 쿠르드 지역 간의 향후 관계를 설정하기 위한 '원칙과 협약'을 2~3년 내에 수립함을 목표로한다(France24 2017/9/22).

러시아는 미국과 마찬가지로 ISIS와의 전쟁을 지원하기 위해 시리아와 이라크 쿠르드족에 무기를 지원해왔다. 특히 러시아 국영 석유 회사가 이라크 쿠르디스탄에 대규모 투자를 하며 오랫동안 전략적 제휴가 이루어져왔다. 그러나 러시아는 쿠르드의 국민투표 연기를 요구하지 않았지만 이라크, 이란, 시리아, 터키 등 역내 국가들의 영토 보전을 지지한다는 성명을 발표했다(Pichon 2017).

리야드는 이란의 부상 이후 바그다드와의 해빙모드를 조성하기 위해 노력해왔으며, 이라크 쿠르드지역의 마수드 바르자니(Massoud Barzani) 대통령이 쿠르드의 독립을 묻는 국민투표를 실시하겠다고 선언했을 때에도 이러한 기조는 유효했다. 사우디 정부 당국자는 바르자니 대통령에게 "이 지역의 상황과 위기를 직시하고 새로운 위기를 피하기위해 국민투표의 실시 계획을 포기해야한다"면서 '지혜와 경험'을 활용할 것을 촉구했다. 이라크 중앙정부를 비롯한 이웃국인 터키와 이란, 그리고 미국과 러시아 등 국제사회는 바르자니 대통령의 국민투표실시에 대한 계획을 재고할 것을 요청한 가운데, 리야드가마지막으로 모든 관련 당사자들이 이라크 국민 전체의 이익을 위해 대화에 참여할 것을 촉구하며 아바디 총리의 입장을 지지했다(남옥정 2018/2/1).

오직 이스라엘만이 독립 쿠르드 국가를 공개적으로 지지 하는 유일한 나라였다. 벤야민 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리는 쿠르드족의 정당한 노력을 지지한다고 공개적으로 표명했다. 쿠르드족과의 유대관계를 유지하려는 의도 외에도 이라크 쿠르드족이 이란의 극단주의에 대항하는 전선이 될 것이라는 기대감 때문이었다. 이스라엘 군부의 전 부국장인 야이르 골란(Yair Golan)은 "이 지역의 불안정과 이란 동부의 문제를 직시한다면 이 (불안정한) 수렁의 한가운데에서 안정되고 통일된 쿠르드국가가 수립된다는 생각이 나쁘지 않다"고 말했다(남옥정 2018/2/1). 이스라엘과 쿠르드족은 1960년대 중반 이후 공동의적으로 간주한 이라크 정부에 대한 반대 입장으로 이어진 인연이 지금까지 연결되었다. 또한 ISIS에 대한 공동대응의 필요성으로 묶였을 뿐 아니라 이스라엘은 이라크 쿠르드지역에서 석유의 상당부분을 수입하고 있는바 경제적으로 연결되어 있다. 쿠르드 정부는 이스라엘에 수출한 석유매출로 발생한 수익으로 페쉬메르가에 자금을 공급한다. 이러한 이스라엘과의 연계는 쿠르드족과 이스라엘을 반대하는 다른 이슬람 국가들과의 관계 속에서 지지을받기 어렵게 만드는 한 요인이 될 수 있다(Pichon 2017).

이스라엘을 제외한 모든 주변의 반대적 입장에도 불구하고 강행한 국민투표 결과는 압도적 찬성으로 나타났다. 그에 비해 그 결과에 대한 응대는 쿠르드족이 원하던 시나리오와 반대적인 반응으로 나타났다. 이라크 정부의 압박 뿐 아니라 접경국가들의 영공의 폐쇄와 고립이라는 처우에 처하게 되자 마수드 바르자니는 사태를 진정시키고 책임을 지는 차원에서 2017년 11월 1일자로 대통령직에서 스스로 물러났다(Jalabi & Chmaytelli 2017/10/29).

### Ⅳ. 국민투표 실패의 요인 분석과 미래 전망

### 1. 세 가지 실패요인

이라크 쿠르드족이 처한 현재 상황은 쿠르드 당사자들뿐만 아니라 이들과 연관 있는 당사국들 간 동일한 문제에 대하여 제각기 다른 셈법을 적용함으로서 발생한 일련의 오산 때문으로 보인다. 쿠르드족의 독립 염원에 대하여는 잘 알려져 있으며 쿠르드 지도자들은 이러한 국민들의 바람을 실현하기 위해 노력하는 모습을 보여주는 것이 그들에게 주어진 사명이다. 이러한 신념의 일환으로 마수드 바르자니 대통령은 2014년에 국민투표를 실시하겠다는 계획을 밝힌 바 있었다. 그러나 국제 사회, 특히 미국은 이라크 쿠르드 지역에서 벌어질 독립천명에 대한 의지와 이로 인해 발생될 긴장감을 오랫동안 무시해왔다. 그해 복과 여름에 거쳐 ISIS가 부상하면서 이라크가 혼란에 빠지게 되자 바르자니 대통령은

계획대로 일을 진행하기 어렵게 되었다. 우선적으로 ISIS에 대항하여 지역의 방위와 수호에 이라크 정부 및 국제사회에 힘을 보탰으며, 그 결과 2017년 5월 ISIS에게 빼앗겼던 모술일대를 완전히 탈환했다고 공식발표하기에 이르렀다. 뒤이어 2017년 6월 7일, 쿠르드 투표위원 회는 국민투표 실시 일정을 9월 25일로 잠정 결정했다. 이 3년 동안 미국이나 다른 국제 세력은 바그다드와 아르빌 간 독립 국민투표의 대안으로 협상을 조율하려는 시도를 신중히 고려하지 않았다. 오히려 투표계획을 발표하자 미 국무부와 백악관은 쿠르드족이 국민투표를 계속 진행할 경우 쿠르드족 측에 위협적인 결과가 될 것이라는 반대 입장을 선언하였다. 미국의 이러한 태도는 바그다드 정부의 대 이라크 쿠르드족 정책에 대한 비판에서 자유로울수 있도록 돕는 꼴이 되었다. 이러한 점 때문에 미국은 국제 및 지역사회의 감독 및 중재 하에서 양측의 협상이 실시될 수 있도록 이 문제에 개입해야 한다는 압력을 받게 되었다(Dalay 2017).

이라크 쿠르드족이 국민투표를 실시하는 것이 유리할 것이라고 오판하도록 한 요인들은 무엇이었을까? 첫째, 쿠르드족이 독립선언을 한다면 주변국들이 강경한 반대를 하지 않을 것이라는 잘못된 시그널을 수신했기 때문이다. 하이다르 알아바디 총리는 작년 4월 쿠르드 독립투표는 헌법에 명시된 그들의 자연권임을 인정했다. 그럼에도 불구하고 국민투표 실시일이 다가오자 그는 투표 자체를 취소할 것을 요구했다. 그러면서 아바디 총리는 국민투표 절차가 폭력적으로 바뀌면 군사 조치를 사용하게 될 것이라고 위협했다. 이는 국민투표를 연기할 것에 대한 압박이자 바르자니 대통령에 대한 잠재적인 정치적 도전이자 체제유지의 위협이었다. 주변국의 경우 최근 몇 년간 터키는 쿠르드 석유와 가스를 국제 시장에 판매하도록 도우며 바그다드에서의 KRG의 경제적 독립을 촉진하도록 지원하는 조력자 중 하나였다. 이러한 사실 때문에 쿠르드정부는 터키와의 에너지 무역을 통해 터키와 상호의존적 관계가 구축되었다고 믿었다. 게다가 불과 2년 전 터키의 레제프 타입 아르도간(Reccep Tayyip Erdogan)대통령은 쿠르드족의 독립은 이라크 내부의 일이라고 말하는 식으로 과거 이라크 쿠르드 독립에 관한 질문에 대해 찬성하는 듯한 혼란스러운 메시지를 보내왔다(Dalay 2017). 이러한 사실들은 이라크 쿠르드 정부가 터키의 입장이 그들에게 유리한 견지를 취할 것이라고 잘못된 시그널을 받아들이도록 만들었다.

이웃 아랍국들의 사정도 터키와 별반 다르지 않았다. 사실 사우디아라비아 살만 국왕은 공개적으로 이라크 통합을 지지하면서도 배후에서는 이라크 쿠르드 자치정부의 마수드 바르자니(Masoud Barzani) 대통령에게 독립에 대한 의지를 고무시키는 시그널을 여러 차례 보냈다. 한 예로 사우디군 퇴역소장이자 현재 중동전략 및 법률연구 센터장인 안와르이쉬키(Anwar Eshki)는 대외관계 협의회에 참석하여 평화적 수단을 통해 쿠르디스탄 국가가 창설되면 이란, 터키, 이라크의 야망을 축소시킬 수 있고, 이는 쿠르디스탄에

유리하도록 각 국가 영토의 3분의 1이 변경될 것이라고 말했다. 에쉬키 센터장은 러시아국영 스푸트니크 통신사(Sputnik news agency)와 전화 인터뷰를 통해 쿠르드족 독립 국가에 대한 지지를 되풀이했다. 또 다른 신호는 작년 3월 사우디 왕립 법원의 고문으로부터 보내졌다. 압둘라 알 라비아(Abdullah al-Rabiah) 박사는 이라크 오카즈 데일리(Iraq Okaz Daily)와의 인터뷰에서 이라크 쿠르드족은 경제적, 문화적, 정치적, 군사적 잠재력이 매우 높기 때문에 이란과 터키는 그들을 멸망시킬 수 없다고 말했다. 사우디아라비아의 강력한 동맹국인 아랍에미리트의 입장도 리야드와 다름없었다. 미들이스트 아이(MEY)는 믿을만한 소식통을 인용하여 바르자니 대통령의 아들인 마스루르 바르자니(Masrour Barzani) 국가 안전 보장회의 의장이 국민투표가 있기 한 달 전 비밀리에 아부다비를 방문했다고 전했다. 그리고 한 이라크 관료의 말을 인용해 아르빌이 UAE정치세터 소장인 이브티삼 알 쿠트비(Ibtisam al-Kutbi)와 쿠르드국민투표 실시를 돕기 위한 양해각서(MoU) 에 서명했다고 전했다. 물론 UAE는 그들이 국민투표를 돕고 아르빌 영사가 몇몇 투표소를 방문하였다는 보도를 부인했다(남옥정 2018/2/1). 지역 및 국제사회의 반대는 오히려 쿠르드 정당들과 지지자들의 내부적 단결 모드를 조성했다. 터키와 이란의 최후 통첩과 미국의 반대는 오히려 아르빌의 입장을 굳건하게 했으며 투표를 강행하는 결과로 나타났다. 둘째, ISIS와의 전쟁에서 쿠르드 정부는 테러리즘과의 전투에서 중요한 가치로 인권,

둘째, ISIS와의 선생에서 구르느 성부는 테러리슴과의 선투에서 중요한 가지로 인권, 자결 및 민주적인 요구를 채택했다. 큰 공을 세운 쿠르드정부는 그 결과가 쿠르드 독립 투표의 협상에서 더 많은 긍정적인 여지가 있을 것으로 예상했다. 그러나 이는 KRG의 오산이었다. 이라크 영토 보전과 현상 유지를 요구하는 목소리는 예상보다 높았고 이러한 반응에 쿠르드족은 당황했다. 바르자니 대통령은 투표 전에 발표한 성명서를 통해 그들의 이웃 국가들이 이라크의 단결에 너무 집착하고 있다는 사실에 당황했음을 내비쳤다(Dalay 2017).

마지막으로 쿠르드족의 분열된 정치 환경이 실패의 한 요인이라고 분석할 수 있다. 야권진영인 고란운동과 쿠르드 이슬람 그룹 코말은 국민투표 선언 당시 이를 거부하며 투표에 대한 보이콧을 선언했다. KDP의 전통적 경쟁자이자 그의 오랜 통치 파트너인 PUK는 외부적으로는 KDP와 뜻을 같이 했지만 오래 묵은 내부적 분열의 틈을 메우기에는 부족했다. 투표가 진행되면서 결과에 대한 의구심들을 거두고 참여의사를 밝히는 정당이 증가했지만, 국민투표 실시 첫 단계로서 쿠르드인들 사이에 정치적 합의를 도출하는 데더 많은 시간과 에너지를 투자했다면 국민투표는 독립을 향한 더욱 견고한 토양이 되었을 것이다(Dalay 2017). 지적한 세 가지 요인들로 인해 국민투표는 오로지 바르자니의 개인적인 정치력에 의존하여 실행되는 것으로 비쳐졌고, 완전한 합의가 선행되지 않은 점은이라크 전쟁 이후로 이라크 쿠르드족의 입지를 가장 약화시키는 실책이 되었다고 볼수 있다.

#### 2. 미래전망

결과적으로 이라크 쿠르드정부의 독립에 관한 국민투표 실행은 쿠르드족의 입지를 약화시켰으며 쿠르디스탄을 이라크로부터 분리시키고 국가지위를 획득한다는 것은 외교적 지원, 경제적 자본, 그리고 군사적 옵션 없이는 발생하지 않을 것이라는 점을 다시금 확인시켜주었다. 외교적 측면에서 바르자니의 가장 큰 실책은 국제사회의 지원, 특히 미국의 지지를 획득하지 못한 점이다. 쿠르드족은 미국이 아르빌과 바그다드의 중재자 역할을 해주길 원했고 이로써 양측 간의 폭력적인 충돌을 막을 수 있다고 믿었다. 그러나 미국의 국민투표에 대한 공개적이고 강력한 반대는 실질적으로 균형 잡힌 중재자로서 미국의 역할을 포기한 것과 다름없었고 이로써 미국 외교는 국민투표를 둘러싼 긴장감을 진정시키는데 실패했다. 바르자니 대통령은 사퇴발표 당시 미국의 입장에 대한 좌절감과 서운한 감정을 숨기지 않았다(Kaplan and Mardini 2017/9/19). 경제 및 군사적 측면에서도 쿠르드족은 큰 손실을 입었다. 이라크 정부는 국민투표가 실시된 지 3주후인 2017년 10월 15일 이라크군을 보내어 KRG가 실효지배하고 있던 키르쿠크에 대한 기습점령에 나섰다. 분리 독립을 둘러싼 갈등이 양측의 군사적 충돌 사태로 비화된 것이다. 페쉬메르가는 이란의 지원을 받는 시아파 민병대와 이라크군의 연합작전에 크게 저항하지 못하고 퇴각했 고 쿠르드 주민들도 이 지역을 벗어나기 위해 대피행렬을 이루었다. 파이낸셜타임스는 KRG가 유전지대인 키르쿠크의 주요지역을 상실함에 따라 사실상 독립이 실현되기 어려워 졌다고 전망했다(윤세미 2017/10/17 재인용). 또한 쿠르드군이 보호해왔던 키르쿠크주의 타자(Taza)와 물라 압둘라(Mulla Abdulla) 공장에서 생산하는 최대 500MW의 전력공급의 열쇠 역시 바그다드로 넘어가게 되었다(Meintjes 2018, 3). 이라크군의 군사적 행위로 인해 키르쿠크에서 발생한 난민 문제에 대하여 국제적인 정서가 긍정적이지 않음에도 불구하고 쿠르드족이 유리한 이점으로 활용할 여력은 없다. 키르쿠크를 빼앗김으로써 쿠르드족의 지위는 외교 및 지역사회의 실질적인 지원 없이는 그 존립이 흔들릴 정도로 어려움에 처했다. 쿠르드지역의 분리독립 문제는 국내외적 정치상황과도 밀접하게 관련되 어 있다. 쿠르드자치정부와 이라크 중앙 정부 간의 합의 없이는 어떠한 진전도 없이 불안정한 상황이 증대될 수밖에 없으며, 이라크 연방 정부를 지지하는 터키와 이란 등 역내 강대국들은 쿠르드족의 이번 국민투표 실시 이후의 파장을 이라크의 단독적인 문제로 여기지 않는다. 쿠르드 문제는 중동의 패권지형의 변화를 자극하는 새로운 역동적 요소로 작용할 수 있고, 국제사회 결정권자들의 쿠르드 문제를 대하는 자세는 시기와 상황에 따라서 유동적일 것이다. 그러므로 지역안보의 관점에서 쿠르드 미래에 대하여 지속적 관심을 두며 신중한 분석을 행하는 작업은 매우 중요하다.

그렇다면 국민투표의 실패로 이라크 쿠르드족의 미래는 좌절되었는가? 마수드 바르자니

가 대통령직에서 사임한 직후 마스루르 바르자니가 쿠르드지역신문 루다우(Rudaw 2018/1/10)와 가진 인터뷰에 해답의 실마리가 있다. 그는 "쿠르드족에게는 '약속하 미래'가 있다."고 말했다. 약속한 미래란 헌법 140조에 담긴 궁극적인 독립을 의미하는 것이다. 그러나 이 말에 이어서 그는 "우리가 통합한다면"이라는 전제를 들었다. 그리고 "ISIS와의 전쟁이 우리에게 결정적인 기회를 부여했다. 바그다드가 아니라."고 덧붙였다. 바르자니의 아들인 마스루르의 인터뷰는 그들의 국민투표가 실패한 요인에 대하여 매우 잘 이해하고 있다는 점을 증명한다. 이라크 쿠르드족은 주변을 둘러싼 3개국의 여느 쿠르드족보다 먼저 금기로 여겨진 독립이라는 단어를 내뱉음으로써 쿠르드족의 궁극적인 염원을 실현하겠 다는 의지를 천명하였다. 비록 독립투표에 대한 여파의 책임을 지기 위해서 마수드 바르자니 가 대통령 직위에서 물러났지만 마스루르 바르자니의 인터뷰에서 드러난 것처럼 그들의 결정까지 물린 것은 아니다. 이 점이 바로 주변국과 국제사회가 우려하는 것이다. 반대자들은 이라크 이외의 쿠르드족들이 그들로부터 영향을 받고 고무되어 그 의지를 꺾지 않게 될 것을 두려워하고 있다. 본 연구는 이라크 쿠르드족이 국민투표라는 행위를 통해 국내외적 인 입지가 좁아졌음에도 불구하고 게임 체인저로서 중동패권지형 변화를 촉발하는 방아쇠와 같은 역할을 할 수 있다는 점을 보여주었고, 국민투표 이후의 이라크 쿠르드족의 대응과 이들의 염원을 억제하고자 하는 이라크 정부와 이웃국가, 국제사회의 대응을 지속적으로 면밀히 살펴보아야 하는 필요성을 제시하고 있다.

## 참고문헌

- 공지현. 1999. 쿠르드족 민족주의 운동: 기원과 전개 양상을 중심으로. 중동연구18(2), 153-188.
- 남옥정. 2018. 02. 01. 이라크에서 진행되는 사우디아라비아의 전략적 움직임. GCC Report Biweekly 118. 출처: http://gcc.dankook.ac.kr/gcc/expert\_report/30121 (검색일: 2018. 2. 1.).
- 남옥정. 2017. 시리아 쿠르드 운동단체의 파편화와 성장한계요인. 한국이슬람학회논총 27(3), 91-110.
- 남옥정. 2014. 키르쿠크 문제로 보는 이라크 쿠르드 독립 가능성 연구. 중동연구33(2), 47-74
- 남옥정. 2010. 이라크 전쟁 이후의 쿠르드족의 지위변화 고찰: 이라크의 대 쿠르드족 정책을 중심으로. Homo Migrans 2, 5-22.
- 윤세미. 2017.10.17. 쿠르드, 카탈루냐, 분리독립 추진하다가 궁지 몰려. 아주경제. 출처: http://www.ajunews.com/view/20171017083700963 (검색일: 2018. 2. 1.).
- 이희철 2015. IS 거점 공습으로 본 터키의 대(對) 시리아 국가안보전략: IS와 쿠르드 문제를 중심으로. 한국중동학회논총 6(2), 101-132.
- 장병옥. 2005. 쿠르드족 배반과 좌절의 역사 500년. 한국외국어대학교 출판부.
- 한국이슬람학회. 2002. 끝나지 않은 전쟁-이슬람 세계의 소수민족 분쟁. 청아.
- Baghdad Post(2017. 6. 8). Barzani hails Kurdistan referendum, plans for good ties with Baghdad. 출처: https://goo.gl/fkDnYs (검색일: 2018. 1. 20.).
- Baghdad Post(2017. 6. 11). Barzani, Abadi talk for first time after declaring referendum. 출처: https://goo.gl/N36cWy (검색일: 2018. 1. 20.).
- Barnard, Anne, Saad, Hwaida. 2017. 10. 17. Raqqa, ISIS 'Capital,' Is Captured, U.S.-Backed Forces Say. 출처: https://goo.gl/P1xU1P (검색일: 2018. 1. 23.).
- Cabinet of Kurdistan Regional Government. 출처: https://goo.gl/pccU1k (검색일: 2018. 01. 25.).
- Dalay, Galip. 2017. After the Kurdish Independence Referendum; How to Prevent a Crisis in Iraq', foreign affairs. 출처: https://goo.gl/HGhBbB (검색일: 2017. 12. 29.).
- Daily Sabah, 2017.8, 22, Iraqi-Turkmen front speaks out against KRG referendum.

- 출처: https://goo.gl/vsN2Sa (검색일: 2018, 1, 25.).
- France24. 2017.9. 22. UN Security Council opposes Kurdish independence vote. 출처: https://goo.gl/uoxU3o (검색일: 2018. 01. 25.).
- Goran. Baxtiyar. 2017. 9. 17. Kurdistan Referendum Council: Vote will not be postponed. 출처: https://goo.gl/845vMc (검색일: 2017. 12. 29.).
- Gulf Time. 2018. 1. 7. Iraq to export Kirkuk oil to Iran before end-January. 출처: https://goo.gl/Jus7Z3 (검색일: 2017. 12. 29.).
- Indybay.org. 2005. 2. 9. 98 percent of the people of South Kurdistan vote for independence. 출처:
  https://www.indybay.org/newsitems/2005/02/09/17205061.php (검색일: 2018. 1. 20)
- Institut Kurde De Paris. 2017. The Kurdish Population. 출처: https://goo.gl/NmKhmv (검색일: 2017. 12. 29.).
- Izady, Mehrdad R. 1992. The Kurds: A Concise Handbook. Taylor & Francis.
- Jalabi, Raya, Chmaytelli, Maher. 2017. 10. 29. Kurdish Leader Barzani resigns after Independence vote backfires. 출처: https://goo.gl/w2LSjd (검색일: 2017. 12. 29.).
- Kaplan, Morgan L. and Mardini, Ramzy. 2017. 9, 19, 5 things to know about the referendum in Iraqi Kurdistan. The Washington Post. 출처: https://goo.gl/CnkNma (검색일: 2018. 1, 20.).
- McDowal, David. 1997. A Modern History of The Kurds. I. B. TAURIS.
- Pichon, Eric, 2017. Iraqi Kurdistan's independence referendum, Briefing, European Paliamentary Research Service, 1-8. 출처: http://www.eprs.ep.parl.union.eu (검색일: 2017. 12. 29.).
- Meintjes, A, J. 2018. The Complications of Kurdish Independence. Open Journal of Political Science, 8, 1-11.
- Nader, A., Hanauer, L., Allen, B. et al., 2017. Regional Implications of an Independent Kurdistan. 출처: https://goo.gl/MdMy4t (검색일: 2017. 12. 29.).
- Hanauer, Larry & Miller, Laurel E., 2012. Resolving Kirkuk: Lessons Learned from Settlements of Earlier Ethno-Territorial Conflicts.
- Rudaw. 2017.8.31. Referendum e-vote registration begins for diaspora. 출처: http://www.rudaw.net/english/kurdistan/310820171 (검색일: 2018. 1. 25.).

- Rudaw. 2017.9.9. Kirkuk's Turkmen call for referendum boycott. 출처: http://www.rudaw.net/english/kurdistan/090920172 (검색일: 2018. 1. 25.).
- Rudaw. 2017.9.24. Gorran: People are free to vote as they choose in referendum. 출처: http://www.rudaw.net/english/kurdistan/2409201712 (검색일: 2018. 1. 18.).
- Rudaw, 2018. Interview. Despite losses, Kurds have 'promising future' if united: Masrour Barzani. 출처: http://www.rudaw.net/english/interview/10012018 (검색일: 2018. 1. 18.).
- KHEC. The Independent High Elections and Referendum Commission. 2017. 09. 27. 출처: http://www.khec.krd/pdf/173082892017\_english%202.pdf (검색일: 2018. 1. 20.).
- The Guardian. 2017. 9.16. Iraqi leader warns Kurds over independence referendum violence. 출처: https://goo.gl/U2jmsz (검색일: 2018. 1, 18.).
- Sevim, Tuğçe Varol. 2013. Rethinking past, today and future of Kirkuk and its black gold.
- Stansfield, Gareth. 2017. A New State in the Middle East? From the Kurdistan Region of Iraq to the Republic of Kurdistan, Briefing Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, September, 1-12. 출처: https://goo.gl/XqzeuT (검색일: 2017, 12, 29,).
- Spiegel Online. 2005. 06. 27. Spiegel Interview with Iraqi President Jalal Talabani. 출처: https://goo.gl/A3yTdU (검색일: 2018. 01. 20.).
- Wolff, Stefan, 2010. Governing (in) Kirkuk: resolving the status of a disputed territory in post-American Iraq.

● 투고일: 2018.01.31. ● 심사일: 2018.02.05. ● 게재확정일: 2018.02.14.

#### | Abstract |

### A Study on the Status of Iraqi Kurds after the 2017 Referendum

Nam Okjeong (Chosun University)

On September 25, 2017, the referendum on the independence in northern Iraq Kurdistan was held. The results showed that, as expected, 93% of the voters are in favor of independence. The Kurds seemed to have reached their second historical moment to accomplish their independent aspirations since they were guaranteed independence through the Treaty of Sevres. Iraqi Kurds practically controlled Mosul province shortly after the ISIS and Iraqi government troops retreated. This atmosphere led to the Kurds to consider themselves an appropriate opportunity to be independent from the Iraqi central government and directly acted to practice referendum. The Iraqi government and its neighbors, Turkey and Iran, the international community, the United States and Russia have asked President Barzani to rethink his plans for a referendum, but he has enforced a referendum. This research would like to predict how the Iraqi Kurds will be changed their domestic and regional positions by looking at before and after the referendum on Kurdish independence.

(Key words) Iraq, Kurd, Kurdistan, Kurdish Independence, Referendum