

코소보전쟁시 나토의 평화유지정책에 관한 전략적 분석

孫圭錫

(군사편찬연구소 선임연구원)

1. 문제 제기
2. 나토 평화유지정책의 이론적 배경
3. 나토의 평화유지정책과 전개과정
4. 나토 평화유지정책의 군사 및 외교적 역할 분석
5. 맺음말

1. 문제 제기

1999년 3월 24일 유고연방에 대한 나토의 공습으로 시작된 코소보 전쟁은 세르비아 의회의 G-8 코소보 평화계획안 승인에 이은 하비에르 솔라나 (Javier Solana) 나토 사무총장의 공습중지로 전쟁개시 78일만에 일단락 되었다.

유고연방의 해체과정에서 불거진 코소보 알바니아계의 독립 움직임은 코소보를 정신적인 고향으로 인식해 왔던 범세르비아계를 자극하였고, 세르비아 경찰과 신유고연방군은 알바니아계의 시위를 진압하는 과정에서 무고한 민간인을 살해하고 수많은 난민을 발생시켰다. 특히 1999년 1월의 라차크(Racak) 대학살은 그 규모와 잔혹성에 있어 여론의 관심과 국제적인 반향을 불러왔다.

1999년 2월 프랑스의 랑부예(Rambouillet)에서 개최된 평화회담¹⁾과 3월의 파리회담에서, 나토는 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 러시아, 그리고 미국으로 구성된 접촉그룹(Contact Group)의 잠정적인 정치적 해결안과 무장 평화유지군으로 지역 내 평화유지를 이행하려는 나토의 계획이 수용되지 않는다면 세르비아에 대한 폭격을 감행하겠다고 위협하였다.

그러나 이러한 위협으로는 세르비아를 강제로 협정에 서명하게 할 수 없었으며, 수십만 명의 코소보 알바니아계를 강제로 퇴거시켰던 ‘호스슈 작전(Horseshoe Operation)’의 감행을 제지할 수 없었다. 세르비아의 이러한 결정은 나토의 강압외교(coercive diplomacy)에 대한 발발이었으나, 그들에게는 가장 치명적인 실수이기도 하였다. 나토가 랑부예 협상을 강요했던 원인은 1998년 10월에 그들이 제시한 휴전안의 결렬에 있었다. 공습의 위협에 처한 세르비아는 코소보에서 대부분의 병력을 철수시키거나 활동을 중지하는데 합의하였다. 이후 나토는 세르비아와 코소보 온건주의자간의 협상에서 실질적인 진전을 위해 코소보해방군의 도발을 억제하는 정책을 추진했으나 실패하였다.

나토가 추구한 정책목표는 중추적 억제(pivotal deterrence) 정책을 통해 세르비아군과 코소보해방군 모두로부터 사태의 확산을 방지하고 코소보를

1) 1999년 2월 6일부터 23일까지 프랑스 근교의 랑부예(Rambouillet) 성에서 개최된 이 회담의 핵심의제는 코소보 주민에 대한 민주적인 자치의 보장과 코소보 전역에서의 안전보장, 코소보의 독립에 관한 최종결정 메카니즘, 즉 국민투표의 실시이다. Understanding the Rambouillet Accords, Fact Sheet Released by the Bureau of European Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., March 1, 1999.

‘세르비아의 밖으로’가 아닌 세르비아를 ‘코소보 밖으로’ 무력을 사용하지 않고 축출하는 정치적 타결을 달성하는데 있었으나, 코소보해방군을 자제시킬 수 있는 조치를 취하지 않은 채 1998년 말 세르비아에 대해서만 압력을 강화함으로써 전쟁방지 정책은 실패할 수밖에 없었다. 이처럼 코소보의 궁극적인 평화유지를 목적으로 시작된 나토의 코소보전쟁은 가시적인 성과에도 불구하고 지금까지도 성패에 관한 논쟁이 계속되어 왔지만,²⁾ 한 가지 확실한 것은 전쟁이 나토의 정책실패로 인해 발발했다는 것이다.

이러한 설명은 나토가 코소보에서 평화유지정책을 추진하게 되었던 이유와 방법에 관한 전략적인 분석을 필요로 하는데, 본고에서는 첫째, 나토의 개입이 1999년 봄 코소보에서 발생한 소요를 슬로보단 밀로세비치(Slobodan Milosevic)와 세르비아 보안군의 강경진압을 허용하지 않고 전쟁을 방지할 수는 없었는가? 둘째, 나토는 전쟁에서 승리했는가 그리고 전후 코소보에 남겨진 문제는 무엇인가? 셋째, 나토는 어떻게 승리했는가 그리고 비교가 안될 정도로 우위에 있는 나토의 군사력을 78일간 견뎌온 밀로세비치가 항복을 결정한 이유는 무엇인가? 등의 세 가지 시각에서 접근하고자 한다.

2) Michael Mandelbaum, "A Perfect Failure", *Foreign Affairs* 78(September/October 1999), pp. 2-8; Javier Solana, "NATO's Success in Kosovo", *Foreign Affairs* 78(November/December 1999), pp. 114-120; James B. Steinberg, "A Perfect Polemic", *Foreign Affairs* 78(November/December 1999), pp. 128-133; Christopher Layne, "Blunder in the Balkans: The Clinton Administration's Bungled War Against Serbia", *CATO Policy Analysis* 345(May 20, 1999); Barry R. Posen, "The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy", *International Security* 24(Spring 2000), pp. 39-84; Ivo Daalder and Michael O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*(Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000).

2. 나토 평화유지정책의 이론적 배경

(1) 중추적 억제

중추적 억제(pivotal deterrence)는 제3자가 서로 연관된 두 상대자들 사이의 중심적인 위치에서 사용하는 정치적 수완(statecraft)의 한 형태로서, 양자를 억제하고 경우에 따라서는 그들을 동등한 입장에서 타협으로 몰아가는데 주된 목적이 있다.³⁾ 중추(pivot)는 개입을 하거나 또는 개입하지 않음으로서 전쟁의 결과를 결정할 수 있는 자이기 때문에 제3자가 모두 중추가 되는 것은 아니다. 이러한 논리로 볼 때, 나토는 코소보 전쟁에서 하나의 중추의 위치에 있었다.⁴⁾

모든 중추들이 평화유지자들은 아니다. 일부는 전쟁을 억제하기보다는 오히려 선동하거나 연장하기 위해, 그리고 현상(the status quo)을 보전하거나 개편하기 위해 그들의 위치를 활용할 수도 있다. 반대로, 중추적인 억제는 전쟁을 방지하고, 현 상태가 변화할 수 있다면, 평화적인 변화를 보장하려 노력한다. 나토는 코소보에서 이것을 의도했으나, 1999년 3월에 결정적으로 바뀌게 되었다.

3) Timothy W. Crawford, *Pivotal Deterrence and Peacemaking: Bargaining, Leverage, and Third Party Statecraft*, Columbia University Dissertation, 2001; Robert Jervis, "What Do We Want To Deter and How Do We Deter It?" in L. Benjamin Edgington and Michael J. Mazarr, eds., *Turning Point: The Gulf War and U.S. Military Strategy*(Boulder: Westview, 1994), pp. 122-124와 *System Effects: Complexity in Political and Social Life*(Princeton: Princeton University Press, 1997), Chaps. 5 and 6; Lowell Dittmer, *The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis*, *World Politics* 33(July 1981), pp. 489-490; Glenn Snyder, *Alliance Politics*(Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 192-199, 332-334.

4) Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, "Kosovo and the Great Air Power Debate", *International Security* 24(Spring 2000), p. 34.

중추적인 억제는 위협, 개입(commitments)과 비개입(non-commitments)을 이용하지만, 그 핵심은 잠재적인 교전국들에게 희생의 두려움을 불러일으켜 전쟁을 방지하는데 있다. 이는 중재(mediation)와 혼동될 수 있다. 강력한 중재와 중추적인 억제가 종종 혼용되고 있지만, 동일한 것이 아니고 함께 사용될 수 없다.⁵⁾ 잘트만과 토우발은 “중재는 외교적인 개입으로 제한되고 그리고 폭력을 사용할 수 없는 중재자와 함께 외교적으로 협력하는 상대자에게 수용될 수 있어야만 한다”⁶⁾고 주장하였다. 중추적인 억제는 일방 또는 쌍방의 협력 없이도 원하는 바를 종종 추구하게 되는데, 그것은 강압을 포함하고 있기 때문이다. 강압에는 무력사용에 대한 위협, 또는 강자가 약자에 대한 무력사용의 제한 등이 있다.

중추적인 억제는 양측이 공격적일 때와 그들 모두가 현 상태를 뒤집고 싶을 때, 그리고 조건이 허락할 경우 그렇게 하기 위해 무력을 사용할 때에만 의미를 갖는다.⁷⁾ 따라서 중추적인 억제의 주요 문제는 중추가 일방이 선호하는 개입을 피하는 것이다. 이러한 것들은 수혜자의 용기를 북돋게 할 것이며, 그래서 중추는 행동의 자유를 유지함으로써 쌍방에 대해 그들의 수단을 최대화한다. 더욱이 목표가 단지 전쟁방지에만 있지 않고 아무도 선호하지 않는 타협으로 쌍방을 몰아가는데 있다면, 일방적인 압력은 단지 다른 쪽의 비타협성(intransigence)만을 자극시키게 되므로 중추는 분명하게 개입하지 말거나 또는 타협을 원하는 경우 어느 쪽에도 비타협적이지 않아야 한다.

중추적인 억제는 세 가지의 기본적인 상황이 전제되어야 하는데, 첫째는 중추가 개입하지 않을 것이라 판단되면 양측은 단계적으로 확전하게 된다

5) Alan Kuperman, “Rambouillet Requiem: Why The Talks Failed”, *Wall Street Journal*, 4 March 1999.

6) Saadia Touval and I. William Zartman, eds., *International Mediation in Theory and Practice*(Boulder : Westview, 1985), p. 7.

7) Paul Huth, *Extended Deterrence and the Prevention of War*(New Heaven : Yale University Press, 1988)을 참고할 것.

는 상황이다. 이 때 중추는 어느 쪽에도 전투에 앞서 개입할 수 없으며, 누구든지 먼저 공격을 하면 대응공격에 처하게 된다는 것을 납득시키려 한다. 둘째는 중추의 총애를 받을 경우 모든 상대자들은 단계적으로 확전한다는 상황이다. 이 때 중추는 양측과 좋은 관계를 유지하려 하며, 누구든지 전쟁의 발발을 단념하도록 위협하게 된다. 셋째, 한 쪽(전자)은 중추가 개입하지 않을 것이라 판단되면 단계적으로 확전하고, 또 다른 한 쪽(후자)은 중추가 자신을 옹호한다고 판단될 경우 단계적으로 확전하는 상황이다. 이 때 중추는 전자에 대응해서 위협을 가하고, 후자에게는 확전을 단념하도록 위협하게 된다.⁸⁾

나토는 코소보에서 이러한 세 가지 시나리오 중 세 번째 상황에 직면했다. 밀로세비치는 나토가 자신을 강력하게 반대한다고 생각했다면, 코소보에서 전면적인 공세를 자제하는 대신 접촉그룹과의 접촉을 중단했을 것이다. 한편, 코소보해방군은 나토가 그들을 포기하고 고립시키려 한다면 자극적인 확대를 자제할 수 있었다. 그러므로 1998년의 위기에서 나토는 전쟁방지를 위해 두 가지의 위협을 가하려 시도했는데, 세르비아가 코소보에서 강경 진압을 확대할 경우 개입을 단행하고, 코소보해방군이 세르비아의 보복을 지속적으로 자극하고 협상안을 거부할 경우 그들을 포기하고 고립시키려는 것이었다.

(2) 도덕적 해이

도덕적 해이(moral hazard)는 행동에 대한 대가를 예상하고 자신의 이익에 반하는 일을 다른 사람이 하도록 고무시킬 때 일어나는 현상이다. 도덕적 해이는 중추적 억제 상황의 본질을 이루며, 중추가 왜 한 쪽에 유리한 개입을 피하거나 차감하려는가에 대한 논거가 된다. 한 쪽에 유리한 조

8) Glenn Snyder, *Alliance Politics*, pp. 332-334.

치를 피할 수 없다면, 추가적인 조치는 이를 자제하도록 취해져야만 한다. 그런 압력의 차감이 유지되지 않을 때 중추적인 억제는 실패하게 된다.

대다수의 서방국가는 도덕적 해이에 관해 우려했는데, 코소보 극단주의가 세르비아와의 싸움에 나토를 끌어들이 목적 아래 내전(civil war)으로 확대시킬 수 있다는 것이었다.⁹⁾ 도덕적 해이가 코소보의 경우에 작용했다고 말하기에는 중추적 억제의 실패 이유를 설명하는데 충분하지는 않지만, 나토의 정책이 코소보해방군을 대담하게 만들었던 방침과 세르비아를 자극하지 않고 코소보해방군을 자제시킬 수 있었던 수단을 고려할 필요가 있다. 세력균형과 국익의 측면에서 나토는 그 지역에서 군사적으로 우위에 있었으나, 회원국들은 코소보의 이해관계에 있어서는 사활적이지 않았다. 영토적 통합을 유지하고 국경 내에서 정치적 생활을 결정하는 능력은 단순히 나토 회원국만의 문제가 아니라 세르비아에게도 해당되었다. 나토의 압도적인 힘과 이익간의 불균형은 전략적인 상호대립과 도덕적 해이를 표출시켰다. 이로 인해 나토는 자신들의 동기가 훨씬 약했음에도, 세르비아만큼 전쟁을 수행할 의지가 있다고 세르비아를 설득하고 강력 대처에 관한 공식적인 경고까지 보냈다. 나토가 이같이 희생이 큰 조치를 취함으로써, 코소보해방군은 자포자기의 두려움이 감소되었고, 더욱 세르비아를 자극하여 협상을 어렵게 만들었다.

나토의 정책은 또 다른 도덕적 해이의 문제를 안고 있었다. 1990년대 말에는 폭력을 통한 독립 추구냐 아니면 비폭력적인 독립 모색이냐에 대한 코소보 내부의 파벌적 경쟁이 있었다. 나토의 개입은 코소보해방군의 도발

9) 이러한 문제는 Alan J. Kuperman, "False Hope Abroad: Promises to Intervene Often Bring Bloodshed", *The Washington Post*, 14 June 1998; "Kosovo Option: Conditional Surrender", *The Washington Post*, 25 September 1998에 의해 강조되었다. 또한 "Transnational Causes of Genocide: Or How the West Inadvertently Exacerbates Ethnic Conflict in the Post-Cold War Era", Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA, 2 September 1999를 참고할 것.

(provocateur) 전략을 고무시킨 반면 정치적 목적이 나토의 정책과 같았던 온건주의자들의 위상을 약화시켜 1998년 코소보해방군은 코소보의 지배적인 정치세력으로 출현하게 되었다. 서방의 강화노력에도 불구하고, 루고바가 이끄는 코소보 민주동맹(Democratic League of Kosova)의 온건주의자들은 코소보해방군의 지도노선을 따르거나 사회적으로 무시되었고, 심지어는 반역자로 낙인찍히고 저격까지 당하는 위협을 겪게 되었다.

결과적으로, 강제집행의 성격을 지녔던 나토의 정책에도 도덕적 해이가 내포되어 있었다. 나토는 코소보해방군을 포기하고 고립시키는 위협을 행하지 못했다. 나토가 이러한 임무를 이행했다더라면, 1999년 초 전쟁의 확대를 방지할 수 있었으며, 주요 목적에 도달하는 협상 타결을 이끌 수도 있었다.

3. 나토의 평화유지정책과 전개과정

(1) 정책의 목적과 전개과정

나토의 코소보 정책은 “신뢰할만한 힘(credible force)이 뒷받침된 외교”의 실천에 있었다. 나토는 보스니아내의 세르비아계 군사 목표물에 대한 공습이 당사자들을 데이튼 평화협정의 협상테이블로 끌어들이는 결정적인 조치였다고 분석하였다. 나토의 대 유고공습작전인 ‘연합군 작전(Operation Allied Force)’의 전야에 솔라나 나토 사무총장은 보스니아에서 경험했던 교훈을 상기했다. 당시 나토가 보스니아에서 행동에 돌입하기에 앞서, 전문가들은 항공작전만이 양측을 곤장 데이튼 협정에 임하게 할 것이라고 경고했다.¹⁰⁾

10) Javier Solana, “Lessons Learned from Bosnia”, Portugal, 12 March 1999, at <http://www.nato.int/docu/speech/1999/s990312a.htm>.

이처럼 나토의 코소보 정책은 군사력의 사용이나 사용의 위협, 특히 공습이 세르비아의 무력을 억제하고 밀로세비치로 하여금 평화협정에 서명토록 강요함으로써 폭력을 중지시킬 수 있다는 가정에 기초하였다. 미 국무장관 매들린 울브라이트(Madeleine Albright)는 나토의 세르비아 공습이 성공할 수 있는 기본적인 원칙 중의 하나로 이러한 외교와 무력의 조화를 강조하였지만,¹¹⁾ 무력을 동반한 외교의 효율성에는 의문의 여지가 있었다.

나토는 양측의 행위를 비난했는데, 이는 밀로세비치 정권을 목표로 한 일단의 억지 수단의 표명이기도 하였다. 나토는 신속한 병력투입 능력을 입증할 목적으로 알바니아와 마케도니아 상공에서 항공훈련을 실시한 후, 군사당국은 지상 및 공군력의 사용과 특히, 공군력을 단독으로 사용하는 정책대안이 포함된 대 코소보 군사계획을 재검토하였다. 민간인 진압에 나선 세르비아 보안군의 철수와 휴전을 요구하는 유엔안보리 해결안 1199호가 채택된 다음달에 나토가 “코소보에서 제한된 항공대안과 단계적인 항공작전(phased air campaign)”¹²⁾을 위해 군사적인 준비를 강화하고 있다고 경고했음에도 코소보 상황은 계속 악화되었다.

코소보 알바니아계 살해관련 보고서에 따라 사태해결을 위한 외교노력이 강화되었고, 밀로세비치에 대한 압력을 지속하기 위해 1998년 10월 13일에 나토는 96시간 내에 공중폭격을 개시할 것이라 발표했다. 나토가 공중감시에 돌입한 반면 지상에서는 유엔안보리 해결안 준수를 감시하기 위한 유럽안보협력기구(OSCE)의 코소보사찰단 설치협정이 신속하게 이루어졌다. 10월 27일 솔라나 사무총장은 나토의 “전략적인 성공은 코소보 상황을 호전시켰던 무력사용에 대한 우리의 신뢰할만한 위협과 압력에 있다. 나토의 단합과 결의는 코소보에 주둔한 유고특수경찰과 군사조직들의 위협을 금지

11) Madeleine K. Albright, “To Win the Peace”, *Wall Street Journal*, 14 June, 1999; at <http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990614a.html>.

12) “Statement by the Secretary General Following the ACTWARN decision”, NATO Press Release, 24 September 1998, at <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>.

하고 약화시키도록 강요하였다. 우리는 폭력수준을 약화시켰고 의도했던 휴전에 도달할 수 있었다”¹³⁾고 보고하였다.

나토가 공습안을 계속 유지하고 있었지만, 11월의 코소보 상황은 다시 분명하게 풀려가고 있었다. 라차크 학살로 인해 1999년 1월에 나토는 코소보 당사자들이 정치적으로 해결하지 못한다면 공습을 개시한다는 계획을 재확인했다. 이때의 공습위협은 랑부예협정을 성사시키려는 접촉그룹의 노력을 지원하기 위한 의도였음에도 합의에 도달하거나 또는 코소보에서의 향후 공격을 억제하지 못했다. 반면에 랑부예 회담이 좌절되자 코소보에서 세르비아군의 행위는 격렬해졌다.

무력사용의 위협에 대한 나토의 신뢰도는 세계언론의 관심의 대상이 되었다.¹⁴⁾ 따라서 코소보에서 행동에 나서는 것은 나토의 신뢰성을 회복하는 문제와 직결되어 있었다. 공습은 코소보에서의 인도적인 재난을 증시시키거나 회피하는 수준에서 의도되었고, 또한 잠정적인 정치적 해결로 유고와의 합의점을 확보하려는 국제적인 노력을 지지하기 위해 계획되었다. 따라서 군사정책의 목적은 세르비아군과 특수경찰에 의해 자행되고 있는 폭력행위를 분쇄하는데 있었다. 나토는 그들의 목적이 유고국민과 반목하기 위한 것도 아니고 또한 그들과 전쟁을 하려는 것도 아니라는 점을 강조하였다.¹⁵⁾

‘연합군작전’의 종료와 함께, 나토는 코소보로부터 세르비아군의 철수가 포함된 유고 당국과의 정치적 합의에 도달하는 1차 목표를 달성했다. 사실상 나토 회원국으로 구성된 다국적 평화유지군(Kosovo Force; KFOR)이 코소보에 진주하였고 코소보 재건을 위한 노력이 시작되었다. 평화강제전략

13) “Statement to the Press by NATO Secretary General Dr Javier Solana”, NATO Press Release, 27 October 1998, at <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981027a.htm>.

14) 이에 관해서는 US Information Agency, Foreign Media Reaction Digests, March 1999, at <http://www.usia.gov/products/medreac.htm>을 참고할 것.

15) “Press Statement by Dr Javier Solana”, NATO Press Release, 23 March 1999, at <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>.

(peace enforcement strategy)이 성공할 수 있었던 원인으로 나토는 항공 작전을 꼽았다. 영국의 국방장관인 조지 로버트슨(George Robertson)은 “나토는 단합되고 결연하며 누구나 가능하리라 생각했던 것보다 훨씬 강력한 자신감으로 그들의 응집력과 목적의식을 달성했다”고 강조했다.¹⁶⁾

이러한 주장에도 불구하고, 공습은 밀로세비치 정권에 대한 신속하고 결정적인 억제효과를 가져오지는 못했다. 항공작전 도중에 개최된 나토의 1999년 워싱턴 정상회담 당시 나토가 밀로세비치를 오판했다는 비난이 고조되었다. 작전기간도 공습반대 여론이 거셌던 이태리, 그리스와 같은 국가들에 특히 압력으로 작용하면서 나토의 결집을 한계상황으로 몰아갔다. 6월 3일¹⁷⁾을 인정하지 않았던 미 국무차관 스트로브 탈보트(Strobe Talbott)는 “나토의 결속과 결의를 도모함에 있어 동맹내의 어려움이 증가하고 있다”¹⁸⁾고 BBC와의 회견에서 말하였다.

정치적인 면에서, 나토의 단결은 지상병력의 사용여부, 대 유고 해상봉쇄를 위한 아드리아해상의 검열선 운용가능성, 그리고 통신시설과 보급품 저장소 등 3단계 목표물의 폭격에 대한 견해차로 난관에 봉착하였다. 이태리, 독일, 그리스는 분쟁해결을 위한 더 많은 외교노력을 경주할 수 있도록 폭격중지를 주장한 반면, 영국 수상 토니 블레어는 나토의 목적이 달성될 때

16) Secretary of State for Defence, the Rt. Hon. George Robertson MP, “Kosovo—Some Preliminary Thoughts”, Ministry of Defence, 29 June 1999.

17) 1999년 6월 3일 세르비아 의회는 G-8의 코소보 평화계획을 승인하였다. 실질적으로 코소보 전쟁의 최종 합의사항인 이 계획을 세르비아 의회가 승인함으로써 유고군 철수, 공습중단, 국제민간치안군의 주둔 등 평화적인 국면으로 전환하게 되었으며, 같은 날 코소보해방군도 평화계획의 수용의사를 표명하였다. 12개항으로 작성된 코소보 평화계획은 코소보 내 폭력 및 억압행위의 즉각적인 중지와 코소보내의 유고군·경찰·준군사조직의 철수, 유엔현장 제7장에 입각해 유엔이 승인한 국제민간치안군(International Civilian and Security Presences)의 코소보 배치, 유엔안보리 결정에 따른 유고연방 내 코소보 임시정부의 수립, 코소보 자치를 보장하기 위한 정치협상, 차후 일부 유고병력의 복귀허용과 난민의 안전귀환 보장 등을 주요 내용으로 하고 있다.

18) Mark Urban, “NATO’s Inner Kosovo Conflict”, 20 August 1999, at <http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid-425000/425468.stm>.

까지 폭격중지는 있을 수 없다고 주장하면서 알바니아와 마케도니아에 보다 많은 지상군 배치를 추진하고 있었다. 동맹국간에 표출된 근본적인 정책상의 차이는 군사목표 달성에 대한 “최저 공통분모”의 접근방식을 유도하였다. 나토의 군사정책은 미국의 군사력을 위태롭게 할 수 있는 일부 행동을 취함으로써 국내의 정치적 반발을 무마하려는 미국의 이해관계로 인해 제한되었다.

작전이 지속되고 목표물의 범위가 확대되자, 유고와의 전쟁을 수행하려는 것이 아니었다는 나토의 주장은 설득력을 잃게 되었다. 장기적인 공습은 대 국민 성명과는 반대로 나토가 그들을 상대로 전쟁을 획책하고 있다는 세르비아인들의 인식을 재확인시켜 주었다. 나토가 세르비아 민간인에 대한 공습의 파급효과를 낮추려 시도했음에도 불구하고, 나토의 강경파 지도자인 블레어조차도 나토가 실제로 전쟁을 수행하고 있음을 인정하였다.

세르비아 여론의 공습충격은 목표물의 대부분이 군사시설이 아니라는 사실로 격화되었다. 통신시설, 유류저장소, 교량, TV방송국에 대한 폭격은 민간인의 살상뿐 아니라 이들의 생활에 참담한 영향을 주었다. 프랑스, 이태리, 독일, 그리스 같은 국가들이 이러한 목표물에 대한 폭격을 반대했으나, 받아들여지지 않았다.

나토의 희생을 줄이기 위해 高度에서 행해진 공습효과는 미지수였으며, 나토가 파괴한 군사 목표물에 대한 수치도 논쟁거리가 되었다.¹⁹⁾ 방위분석가인 폴 비버(Paul Beaver)는 이러한 이유중의 하나로 나토가 파괴했던 목표물의 대부분이 실체는 유인물이었다고 주장했다.²⁰⁾ 베오그라드 주재 중국대사관 폭격, 세르비아와 코소보 알바니아계 민간인 폭격 등과 같이 고도에서 목표물을 공격하는 항공작전은 그 효율성에 대한 의문을 불러일으

19) “Kosovo: The Conflict by Numbers”, *BBC World Europe*, 11 June 1999, at <http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid-366000/366981.stm>.

20) Paul Beaver, “Analysis: How Yugoslavia Hid Its Tanks”, *BBC World Europe*, 25 June 1999, at <http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid-377000/377943.stm>.

켰다. 또한 나토의 공습은 그 시기가 늦어짐으로써 코소보에서 자행되고 있는 민간인에 대한 잔학행위의 확산과 인접국으로 난민이 대거 탈출하는 것을 방지하지 못했다. 오히려 유럽안보협력기구의 감시과정에서부터 나토의 공습에 이르는 기간 동안 코소보에 남아있던 민간인들은 더 큰 재앙으로 빠지게 되었다.

(2) 정책의 운용 : 군사위협과 강압외교

나토의 군사정책 입안자들은 1998년 5월과 6월 코소보에서 가능한 작전 준비에 착수하였다.²¹⁾ 그 때까지 나토의 지도자들은 코소보에서 폭력행위를 중단하지 않으면 무력사용을 불사하겠다고 밀로세비치를 위협하기 시작했으며, 그들은 그들의 위협을 믿게 할 수 있는 확고한 작전계획이 필요하였다. 북대서양위원회는 예방적인 배치(preventive deployment)에서부터 전면지상개입에 이르는 광범위한 대안을 마련토록 나토 군사당국에 임무를 부여하였다.

나토의 정책입안자들은 10가지의 예방적 배치용 정책안을 마련했는데, 여기에는 알바니아에서의 유럽안보협력기구에 대한 나토의 지지, 유엔의 대유고 무기금수조치에 대한 지지, 분쟁확산 방지를 위한 알바니아와 마케도니아에 병력배치, 알바니아에서의 무기밀매방지조치를 위한 나토의 지원 등이 포함되었다.²²⁾ 또한 이것은 7,000~23,000명의 나토병력을 필요로 하였

21) General Wesley Clark, testimony to the Senate Armed Services Committee, July 1, 1999; Secretary of Defense William Cohen and Chairman of the Joint Chiefs of Staff Henry Shelton, testimony to the Senate Armed Services Committee, October 14, 1999; General John Jumper, testimony to the House Armed Services Committee, Military Readiness Subcommittee, October 26, 1999.

22) John E. Peters, Stuart Johnson, Nora Bensahel, Timothy Liston, Traci Williams, "European Contributions to Operation Allied Forces: Implications for Transatlantic Cooperation" Rand Publications, 2001, pp. 11-13.

다. 그들은 단계적 항공작전과 네 가지의 대 유고 지상공격안 등 무력사용에 관한 몇 가지의 정책대안을 준비하였다. 두 가지의 지상군 정책대안은 당사자들의 완전 동의와 함께 휴전협정에 대한 나토의 집행을 포함하고 있었다. '정책대안 A'와 '정책대안 A-' 불리는 이들 정책대안은 28,000~50,000명의 나토 병력을 포함하는 것이었고, 다른 두 가지는 강제참여와 군사주둔을 포함하였다. '정책대안 B'는 유고 전역에 대한 전면적인 지상공격으로서 20만 명의 병력을 필요로 했으나, '정책대안 B-'는 코소보만으로 공격을 국한하고 75,000명의 병력을 필요로 하였다.²³⁾

필수병력의 규모는 최악의 경우를 가정하여 상당히 신중하게 수립된 계획이었다. 그럼에도 북대서양위원회는 대규모 병력을 필요로 하는 부담이 큰 정책대안이 어느 것인가를 신속하게 결정하고 대 유고공습과 전쟁종료 후의 평화유지군에 대한 구체적인 작전계획을 마련토록 군사계획가들에게 지시하였다. 평화유지군은 유고의 동의하에 배치될 수 있으므로 소규모의 지상병력만이 소요될 수 있었다.

나토의 군사지도자들이 항공작전계획을 마련하자, 일부 동맹국 지도자들은 그런 작전에 대한 법적인 문제에 관심을 가졌다. 유럽 동맹국들은 안보리 해결안처럼 유엔의 분명한 위임 없이는 유고에 대한 공격작전을 수행할 수 없다고 주장했지만, 미국은 그런 해결안은 러시아나 중국에 의해 거부될 것이 확실하므로 비현실적일 뿐 아니라 불필요하다고 맞섰다. 몇 주간의 외교교섭을 통해 미 관리들은 "나토 헌장 제4조는 그들의 이익이 위협을 받을 때면 언제든지 행동을 하도록 동맹국들에게 법적인 정당성을 제공하고 있다"고 주장했다.²⁴⁾

확신을 갖지 못하던 유럽인들은 9월말 경 세르비아 경찰이 20명이 넘는

23) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*(Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2000), pp. 33-34.

24) Cohen testimony to the Senate Armed Services Committee, April 15, 1999, July 20, 1999, and October 14, 1999.

코소보 알바니아계 가족을 살해한 후 13명의 남성에 대해 추가적인 사형을 집행하자 코소보에서의 폭력행위에 대해 민감해졌고,²⁵⁾ 공습에 대한 지지도 증가되기 시작했다. 1998년 9월 24일과 25일 포르투갈의 빌라모라(Vilamoura)의 나토 국방장관 회담에서, 윌리엄 코헨 미 국방장관과 하비에르 솔라나는 인도주의적인 재난을 피하는 길은 유엔 해결안의 수용요구를 대체하는 것이라고 강력히 주장했다.²⁶⁾ 회담이 끝날 무렵 나토의 국방장관들은 코소보에서 폭력이 중단되지 않을 경우 밀로세비치에게 공습을 감행하겠다는 위협을 가하기로 합의하고, 나토사령관들에게 작전수행병력의 선정권한을 부여하면서 제한된 공습과 단계적 항공작전을 위한 ‘작전 경보(Activation Warnings; ACTWARNs)’ 지침을 발표했다. 10월 13일 북대서양위원회는 나토군 사령관들에게 항공작전의 실행을 준비시키면서, 두 가지 작전형태의 후속조치를 취하고 ‘작전 명령(Activation Orders)’을 발표했다.²⁷⁾

그 후 2주 동안 나토는 주도적인 외교력과 군사적인 위협을 혼용하면서 강압외교를 집중적으로 펼쳤다. 10월 18일 밀로세비치는 충고의 메시지를 전달하기 위해 베오그라드를 방문한 솔라나 사무총장, 나토군사위원회 의장인 클라우스 나우만(Klaus Naumann) 장군, 그리고 유럽주둔연합군총사령관인 웨슬리 클라크 장군을 만났다. 아울러 접촉그룹은 사태의 외교적 해결을 위해 리처드 홀부르크를 파견했다. 9일간의 협상기간이 경과한 후, 밀로세비치는 자신의 군사 및 경찰병력을 코소보로부터 철수하는데 동의했고, 철수를 감시하기 위한 2,000명의 유럽안보협력기구의 비무장 요원이 코소

25) Jane Perlez, “Step by Step: How the U.S. Decided to Attack, and Why the Move Came So Fast”, *New York Times*, March 26, 1999.

26) 스페인의 사회주의자이자 만나토 행동주의자였던 솔라나의 배경은 이러한 입장의 필요성을 유럽인들에게 설득시킴에 있어 부분적으로 중요하게 작용하였음을 입증했다고 한 보고서는 지적하고 있다. William Drozdiak, “Once Again, Europe Follows American Lead”, *Washington Post*, March 26, 1999.

27) Daalder and O’Hanlon, pp. 43-48; United States Department of Defense, “Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report”, January 31, 2000, p. 21.

보에 진주하는 것에 합의하였다.²⁸⁾

그러나 밀로세비치는 이러한 협정조건을 존중할 의도가 결코 없었다. 일부 나토 지도자들은 밀로세비치가 무력으로 코소보 문제를 해결하기로 결정했던 시점을 알고 있었다. 세르비아군은 겨울철 내내 코소보에서 산발적인 공세를 취하면서 이를 코소보해방군에 대한 대응책이라고 주장했다. 나토는 이런 사건들로 인해 그들이 확보한 외교적 합의가 무력화되지 않기를 바라면서 다른 방법을 강구하기로 하였다.

1999년 1월에 세르비아군이 라차크에서 45명 이상의 비무장 알바니아계를 살해하자, 미국의 정책결정자들은 홀부르크의 합의가 더 이상 지속될 수 없다는 결론을 내리고, 곧바로 보다 강력한 강압외교를 추구하기로 나토 동맹국간에 일치점을 보였다. 외교적 차원에서 접촉그룹은 구속력 있는 해결을 이끌어내기 위해 프랑스의 랑부예에서 세르비아와 코소보해방군이 만날 것을 요구하는 한편, 군사적인 차원에서 나토의 지도자들은 솔라나 사무총장에게 공습의 재량권을 부여, 공습의 가능성을 제고하였다. 나토는 신뢰할 수 있는 공습과 외교적인 압력을 혼용해 영구적으로 해결이 이루어지길 희망하였다.

거의 3주간 지속된 랑부예 회담은 상정된 해결안이 양측의 핵심적인 이익을 만족시키지 못함으로써 합의에 이르지 못하였다. 세르비아는 유고 전역에 나토군의 접근을 허용하는 조항에 반대한 반면, 일부 코소보해방군은 3년 후 코소보 독립에 관한 국민투표의 실시를 주장했다.²⁹⁾ 랑부예 회담이 종료된 후, 세르비아군은 코소보와 그 주변에서 그들의 병력을 지속적으로 강화하였다. 나토의 지도자들은 이러한 과정을 지켜본 후, 코소보 사태를 해결하기 위해서는 일부 군사력의 사용이 필요하다는 점을 인식하였다.

28) James Perlez, "Milosevic Accepts Kosovo Monitors, Averting Attack", *New York Times*, October 14, 1998.

29) 랑부예 회담에 관한 보다 구체적인 내용은 Marc Weller, "The Rambouillet Conference on Kosovo", *International Affairs*, Vol. 75, No. 2, pp. 211-251; Daalder and O'Hanlon, pp. 77-89를 참고할 것.

그러나 나토는 앞서의 10월 회담에서와 같이 지상공격안에 합의를 이루지 못했다. 지상공격이 의제에서 제외된 상태였기 때문에, 나토는 오히려 경직된 두 가지 안에 직면하였다. 합참의장인 휴 셸튼(Hugh Shelton) 장군은 “우리는 나토의 공군력 계획을 이행할 수도 있었고, 안 할 수도 있었다”고 말했다.³⁰⁾ 일부 나토 회원국들은 유엔이 승인하지 않은 행동에 대해 주저했으나, 솔라나 총장은 긴급한 인도주의적 사태는 국제법의 필요조건을 대체한다고 자신의 주장을 반복하였다. 나토가 정책의 타당성을 논하고 있는 동안, 세르비아군은 그들의 병력을 계속 강화하였다. 3월 중순경, 3만 명 이상의 세르비아 군이 이미 코소보 내에 들어와 있었으며, 이는 홀부르크의 협정에서 허용된 인원의 두 배에 해당되었다. 또한 4만여 명의 병력이 코소보 국경을 따라 집결하고 있으며, 1주일 내로 코소보 알바니아계에 대한 인종청소 작전을 감행할 것이라는 정보도 입수되었다. 클린턴 행정부 관리들은 주저하고 있던 합참뿐 아니라 나토 회원국들을 인도주의적 대재난을 방지하고 유럽의 안보에 대한 지도력을 유지할 수 있도록 작전을 지지해 달라고 설득하는데 성공하였다.³¹⁾

1999년 3월경 항공작전계획이 통과되어 “코소보 알바니아계에 대한 억압 행위를 자행하는 세르비아의 역량을 와해시키기 위해 유고 전역의 군사목표에 대한 작전을 수행”³²⁾하도록 나토에 제출되었다. 이러한 임무달성을 위한 항공작전의 단계조치가 작전계획 10601호에서 구체화되었다.

제1단계 : 세르비아의 방공체제를 끌어냄으로써 세르비아 및 코소보에서의 제공권을 장악함과 동시에 세르비아의 지휘통제 역량을 감소시킨다.

30) Shelton testimony to the House Armed Services Committee, April 15, 1999.

31) Bradley Graham, “Joint Chiefs Doubted Air Strategy”, *Washington Post*, April 5, 1999.

32) Bradley Graham & William Drozdiak, “Allied Action Fails to Stop Serb Brutality”, *Washington Post*, March 31, 1999.

제2단계 : 북위 44도선 이남의 유고 내 세르비아 보급품뿐 아니라 코소보 내의 군사목표물을 공격한다.

제3단계 : 유고전역의 광범위한 군사목표 담당을 위한 항공작전을 확대한다.

미 국무부를 포함한 일부 유럽 및 미국의 관리들은 공습 개시 2~3일 내로 밀로세비치가 항복할 것이라 믿었고, 제2단계의 일부와 제3단계는 전혀 필요치 않을 것이라 확신했다.

‘연합군작전’이 개시된 1999년 3월 24일 밤 클린턴 대통령은 나토의 전쟁 목적을 설명하는 대 국민연설에서 “우리의 임무는 세르비아 지도자들이 번복의 단호함을 느끼도록 나토 목표의 중대성을 분명하게 입증하는데 있다. 또한 무고한 코소보의 민간인에 대한 유혈공격을 억제하고, 필요시 코소보 주민을 위해하는 세르비아 군사역량에 심각한 손상을 입히는데 있다. 밀로세비치가 화해하지 않으면 그의 전쟁수행 능력을 제한할 수밖에 없다”³³⁾고 밝히는 한편, “우리의 병력을 전쟁터에 투입할 생각은 없다”고 말해 항공작전 이외의 작전으로 확대되는 것을 배제하였다. 이는 작전이 1주일도 채가지 않을 것으로 나토와 미국의 관리들이 믿었기 때문에 아주 신뢰할 만한 연설로 보였다.

그러나 밀로세비치는 나토의 제안에 따르지 않았고, 공습이 시작되자 항복 대신 코소보에서의 인종청소를 더욱 강화하였다. 세르비아군은 알바니아계의 제거계획을 이행하기 위해 국경을 따라 신속하고 효율적으로 이동 집결하였다. 며칠간의 야간 공습을 감행한 후, 나토는 78일간이나 지속된 군사작전에 빠져들었음을 알게 되었다.

33) Transcript of Clinton Remarks in Address to the Nation, White House Press Office, March 24, 1999.

4. 나토 평화유지정책의 군사 및 외교적 역할 분석

(1) 전쟁 예방의 가능성

세르비아인과 알바니아계 양측은 코소보에 대한 정치적이고 물리적인 통제를 위해 일전을 불사할 각오였으며, 나토의 강력한 위협과 기민한 외교적 접근만이 이러한 갈등을 저지할 수도 있었다. 나토는 예방활동에 착수하면서 전통적 딜레마에 직면하였다. 외부 강대국들이 폭력과 과격주의가 무한정으로 확대되기 전 조기에 개입하면 분쟁은 손쉽게 중단될 수 있었음에도 정책입안자들은 이같이 심각한 문제에 초점을 맞추려 하지 않았다.

이처럼 나토의 전반적인 코소보 정책은 전쟁예방에 무관심해 전쟁을 예방할 수는 없더라도 전쟁의 가능성을 낮출 수 있는 많은 조치들이 있었음에도 이러한 기회를 이용하는 데 실패하였다. 안전을 보장하고 코소보해방군을 통제하기 위한 나토군의 코소보 진입허용을 유고에 촉구하기 위해 대대적인 공중폭격을 감행하기보다는 납득할 수 있는 위협으로 밀로세비치를 설득하는 것이 더 효과적일 수 있었다.

보스니아전쟁 종전협상의 여파는 외부세계에 코소보 문제를 전달하는데 부정적으로 작용하였다. 1998년 초까지 각 회원국은 코소보 문제를 제한적으로만 다루었다.³⁴⁾ 긴장이 고조되고 폭력이 확산되자, 코소보 문제에 대한 국제적인 관심은 증가하였다. 1998년 1월에 접촉그룹국가들은 분쟁해결의 원칙을 밝힌 데 이어, 최대한의 폭력자제와 정치적인 대화촉구를 반복하였다. 그러나 미국은 앞서 반복했던 “코소보 분쟁이 세르비아의 행동으로

34) 그러나 1997년 늦여름의 최초의 폭력사태에 이어, 접촉그룹은 야기된 긴장에 관한 깊은 우려를 표명하는 성명을 발표하였고, “정치적인 요구사항을 강요하기 위해 폭력에 호소하는 것”에 대해 경고하였다. “Statement on Kosovo of Contact Group Foreign Ministers”(New York: Contact Group, September 24, 1997).

인해 야기된다면, 미국은 코소보 및 세르비아 본토의 세르비아인들에 대해 군사력을 사용할 것이다”³⁵⁾라는 크리스마스 경고를 되풀이하지 않았다.

1998년에 접어들어 미국은 보스니아 평화진전에 위협을 주는 부정적인 반향을 두려워하면서, 그 지역에 대규모의 나토군이 주둔한다면 발칸정책은 이제 근본적으로 나토의 문제가 될 것이라 믿었다. 나토가 심각한 위협에 대처하지 않을 것이라 확신한 클린턴 행정부는 경고를 반복하지 않았다.

그러므로 군사행동에 대한 단호한 경고를 그 시점에서 보낼 것인지 아니면 1998년 3월 80명 이상의 코소보 알바니아계가 학살된 시점에서 발표해야 할지가 문제가 되었다. 그 당시 비극적인 대량학살에도 불구하고, 코소보는 몇 달 내로 인도적 재앙이 닥칠 것으로 보이지 않았기 때문에 현실적으로 縮戰(deescalation)의 가능성은 매우 높았다. 현지 주민들은 아직도 그들이 선출한 이브라힘 루고바(Ibrahim Rugoba) 대통령과 그의 비폭력정책을 지지했으며, 코소보해방군도 자치허용을 위한 정치 대화의 시작과 함께 해산가능성이 있는 소규모의 비조직적인 무리에 지나지 않았다. 따라서 독립문제의 해결가능성은 아직도 남아있었고, 밀로세비치의 즉각적인 관심을 거의 충족시킬 수 있었다. 나토의 군사행동을 통한 확실한 위협은 실제로 해결국면으로 몰아가는데 필요한 조치였다.³⁶⁾

이러한 위협이 실현되지 않았던 이유는 대통령과 의회와의 소원, 잠재적이었던 보스니아 영항의 현실화, 군사력 사용에 대한 합법성 문제 등으로 인해 협력할 수 없었던 일부 동맹국 때문이었다. 그러나 동맹국들은 무력사용의 위협과 그 가능성을 좋아하지는 않았어도 그러한 위협을 표하려는 미국의 결정에는 찬성하였다. 외교 모험주의(foreign adventurism)를 반대했던 미 공화당의 주요 지도자들도 본래 조지 부시(George Bush) 대통령

35) David Binder, “Bush Warns Serbs Not to Widen War”, *New York Times*, December 28, 1992, p. A6.

36) Michael E. O’Hanlon, “Dying for Kosovo”, *Washington Times*, July 1, 1988, p. A17.

이 발표했던 경고의 반복을 지지할 가능성이 있었다.³⁷⁾ 보스니아 평화협정의 지속은 밀로세비치에 대한 양보를 통해 이슈를 회피하기보다는 전달하는 것이 나올 수도 있었다.

1998년 봄은 서방의 행동이 비교적 적은 대가로 코소보 분쟁에 영향을 줄 수 있었던 마지막 기회였다. 여름으로 접어들어, 코소보 분쟁은 코소보 알바니아계의 1/6을 그들의 고향으로부터 도심주변이나 산악지대로 내몰았던 세르비아군에 대한 코소보해방군의 테러에 다시 세르비아군이 대응함으로써 확대되었다. 그 결과 알바니아계 주민은 더욱 과격해지기 시작하였고, 코소보해방군은 정치, 재정, 군사적으로 더욱 강력해졌으며, 세르비아의 대응조치 또한 강화되었다. 이런 상황에서, 협상은 점점 그 가능성이 희박해졌다. 영토귀속에 따른 코소보의 미래지위와 역할 문제에 관한 양 진영의 견해차는 외교적으로 타개하기에는 너무나 컸다. 이러한 사실은 그때까지 한번도 마주하지 않았던 양 진영이 같은 장소에서 마주했던 1999년 2월의 랑부예 회담에서 다시 한번 확인되었다.

당사자들의 정치적인 대화를 촉진하기 위한 정책은 실패하였다. 1998년 여름과 초가을까지 서방의 정책에는 세 가지의 대안이 있었는데, 첫째, 밀로세비치와 세르비아군이 자행하고 있는 행위를 마지못해 묵인하고 인도주의적인 결과를 수용하는 것과 둘째, 코소보의 독립과 세르비아로부터 영토를 분리하려는 코소보해방군의 노력을 지지하는 것, 그리고 셋째, 불가피한 폭력과 앞의 두 가지 선택의 불안을 방지하기 위해 국제적인 보호령을 부여하는 것이었다.³⁸⁾

이 대안의 기본적인 이유는 1998년 말까지 대다수의 코소보 알바니아계가 세르비아로부터 완전독립의 목표를 결정하고 그 목표를 위해 싸울 각오

37) Steve Erlanger, "First Bosnia, Now Kosovo", *New York Times*, June 10, 1998, p. A14; Bob Dole, "We Must Stop the Kosovo Terror", *Washington Post*, September 14, 1998, p. A19.

38) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 188.

가 되어 있었다. 한편, 세르비아 민족이 갖는 코소보의 중요성과 자신의 권력강화를 위한 코소보의 중요성으로 인해 밀로세비치는 독립을 허용할 수 없었다. 세르비아 보안군과 코소보해방군은 증오에 차있어 단지 한쪽이 다른 쪽에 대해 군사적으로 승리하는 것만이 혹은 나토가 코소보해방군의 무장해제뿐 아니라 알바니아계의 안전을 보장하는 것만이 전쟁의 확대를 막을 수 있었다. 코소보의 분할문제는 코소보 알바니아계에 유리한 분할을 모색하기보다는 어떻게 분할하는 것이 싸움 없이 밀로세비치가 수용할 수 있겠는가에 초점이 맞추어졌는데, 당시의 영토분할은 밀로세비치에게는 패배와 다름없었기 때문이었다.

클린턴 행정부와 유럽 동맹국들이 국제보호령을 결정했던 1999년 초까지 이러한 문제는 야기되지 않았다. 보스니아 전쟁 이후 군사력이 증강된 세르비아 군이 1998년 여름에 자행했던 인도적인 사태를 재개할 가능성을 나토는 재차 무시할 수 없었으며, 코소보의 독립은 인접국과 그 지역 전체에 불안정을 초래할 것이라는 생각이 확산되어 있었다. 그러므로 미국과 동맹국들은 코소보를 사실상의 국제보호령으로 남겨놓는 것만이 수용가능한 해결안이라 생각하였다.

클린턴 행정부는 전쟁의 막바지에서 이러한 결론에 도달하였는데, 코소보에게 국제보호령이 필요하다는 결정이 보다 신속했다라면 전쟁방지는 가능할 수도 있었다.³⁹⁾ 1998년 10월의 세르비아와 나토의 대결은 법적으로 아직도 유고의 일부였던 코소보에 대한 사실상의 국제보호를 수용하도록 밀로세비치를 설득하기 위한 기회였다. 하지만 미국은 어떠한 상황하에서도 미군의 주둔을 거절하였다. 국제사회의 요구에 따라, 양 진영을 분리하고 세르비아군과 코소보해방군 모두에게 복종을 강요하는 무장병력 대신 폭력

39) 1998년 8월 나토주재 미 대사인 알렉산더 벌쉬보우(Alexander Vershbow)가 워싱턴에 발송한 전문에는 이러한 선택이 제시되어 있다. 벌쉬보우의 전문내용은 대통령에서부터 정책결정과정의 모든 관련자에게 전달되었지만, 그러한 충고는 중시되지 않았다. Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 189.

의 확산방지에 무기력한 비무장 감시요원만 배치되었다.

클린턴 행정부는 코소보에 대한 국제보호령의 필요성을 너무 늦게 인식했을 뿐만 아니라 필수적인 조치를 취할 준비가 되어있지 않았다. 거의 끝 무렵까지, 행정부와 나토동맹국들은 어떻게든 타협이 이루어질 것이며, 제한된 공습과 단 며칠의 폭격만으로도 보호령의 설치가 가능할 것으로 판단하였다.

그러나 이러한 위협의 신뢰성은 행정부의 선례에 의해 치명적으로 훼손되었다. 클린턴 행정부는 코소보에서 무력사용에 대한 위협을 가하는데 계속 실패했는데, 그 이유는 1998년 3월 최초로 폭력이 발생하였을 때 경고를 발동하지 않았고, 밀로세비치가 10월 합의를 위반했을 때 응징에 실패했으며, 랑부예에서의 최후통첩을 무시하도록 허용한 결과였다. 랑부예의 최종시한이 경과했음에도, 클린턴 행정부는 세르비아에 대한 강력한 공습을 유지하고 준비하는데 실패하였다.

게다가, 행정부는 사실상의 보호령을 지원하기 위해 코소보에 지상군을 배치할 가능성을 공공연히 배제하였다. 확고한 교전수칙에 따라 활동하고 있는 대규모의 중무장 나토군은 코소보의 안보환경을 조성할 수 있는 최선의 방법이었다. 마지막 KFOR에서는 나토가 1999년 2월에 배치하기 위해 준비했던 28,000명이 아닌 최소 50,000명의 병력이 요구되었으며, 실제로 미국이 주도하지 않을 경우 상당수의 미 전투병력을 요구받을 수도 있었다. 랑부예 회담이 일주일 이상 진행된 후에서야 일부 미 병력의 필요성이 클린턴 행정부에 공식적으로 받아들여졌다. 대통령은 라디오연설을 통해 미국의 분담을 최소화하고 비위협적인 환경 이외에는 미군의 배치를 배제한다고 발표하였다.

이러한 배경에 대해 미 행정부 관리들은 다음의 세 가지 요소로 설명하였다. 첫째는 평화유지군의 자격일지라도 의회가 발칸지역에 많은 병력의 배치를 지지하지 않을 것이라는 신념이었다. 실제로, 일부 관리들은 동등한 수준의 지상군 배치가 나토의 공습에 대한 미국의 참전예산을 삭감하도록

의회를 유도할 수 있다고 우려하였다.

이러한 상황에서 개입을 망설였던 행정부의 입장은 이해할 수 있었지만, 정치적인 분위기는 사뭇 달랐다. 백악관은 의회의 의중, 특히 코소보 개입에 대한 국민의 반대를 과대평가하였다. 의회는 주요 외교정책 이슈에 관해 좀처럼 반대하지 않았으며, 실질적이지 않고 말만 앞세울 가능성이 있을 때에만 반대하였다. 여론통계는 작전에 대한 잠재적인 지지를 보여주었는데, 대통령이 이를 실행한다면 그 목적은 명확했을 뿐 아니라 성공가능성도 컸다. 실제로 지상군 사용도 포함된 국민의 전쟁 지지는 행정부가 추정했던 것보다 훨씬 더 지속적이고 높았다.⁴⁰⁾

둘째, 행정부는 지상군의 전투투입 가능성이 나토 내에서 심한 분열을 초래할 수 있고 독일과 이태리 같은 주요 동맹에게 특별한 문제를 야기할 것이라고 주장해왔다. 지상군 사용에 관한 동맹의 합의가 분명히 없었으며, 그러한 합의를 이끌어내는 데에도 어려움이 있었다. 그러나 이러한 상황에서 미 지도부의 역할은 더욱 중요하였다. 지상군의 사용이 분명했다면 영국은 물론 프랑스도 미군과 공동 보조를 맞출 수 있었으며, 필요할 경우는 정규 나토군 보다는 오히려 그들만의 자발적인 연합으로 공격을 감행할 수도 있었다.⁴¹⁾

셋째, 행정부는 러시아가 어떠한 상황에서도 지상군의 사용을 일관되게 반대했고, 미국과 나토병력이 유고의 동의 없이 유고에 진입할 경우 매우 부정적으로 반응할 것이라 주장하였다. 그러면서 러시아의 우려를 불식시키고 군사행동의 기본목표에 대한 러시아의 지지를 획득하기 위해 부지런히

40) Bruce W. Jentleson, "Normative Dilemmas and Political Myths: The Contemporary Political Context of the Use of Military Force", Paper Prepared for the International Conference, "Employing Air and Space Power at the Turn of the Millennium: Lessons and Implications", Fisher Institute for Aid and Space Strategic Studies, Tel Aviv, December 1999, pp. 9-12.

41) 결국엔 행정부는 나토의 결정이나 합의가 없음에도 불구하고 지상군 사용을 고려하게 되었다.

노력하였다. 러시아는 공격을 묵과할 수 없었지만 군사적인 이동까지 반대할 수는 없었다. 또한 지상공격의 가능성은 5월말 러시아의 외교역할을 증진시켰다. 러시아 총리인 빅토르 체르노미르딘(Viktor Chernomyrdin)은 밀로세비치와의 마지막 단독회의에서 “미국은 지상공격의 확대를 결정했고, 베오그라드는 모스크바로부터 어떠한 지원도 기대할 수 없다”고 경고하였다.⁴²⁾ 결국, 나토와 모스크바간의 불화는 심화되지 않았고, 오히려 반대현상이 나타났다. 즉 나토가 승리에 관한 의지를 보이자, 러시아는 선택의 여지가 없음을 인식하고, 나토의 기본조건을 수락하도록 밀로세비치 설득에 나서게 되었다.

결론적으로, 나토의 최초의 전략은 바라던 대로 되었으나, 전쟁가능성의 감소는 낙관할 수 없었다. 클린턴 행정부가 의회의 반대, 동맹과의 불협화음, 러시아에 대한 두려움을 극복할 수 있었어도, 보다 확고하고 강력한 군사행동의 위협이 코소보에 사실상의 보호령을 설치하려는 나토의 요구를 밀로세비치가 수용하도록 설득할 수 있었는가에 대해서는 의문이었다. 그가 코소보 문제를 무력으로 해결하려는 것은 나토에 대응할 수 있다는 확신 없이는 불가능한 것이었다. 그럼에도 불구하고, 최소한 공중폭격의 유지와 필요시 지상공격의 위협을 약속한 서방의 전략은 타당했다. 그 전략은 단기전의 성공기회를 제고했을 뿐 아니라 전쟁을 신속하게 종료할 수 있는 보다 나은 기회를 나토에 제공하였다.

(2) 전쟁 승리의 적실성(的實性)

‘연합군작전’의 여파로 일각에서는 나토가 1999년의 코소보전쟁에서 승리하지 못했을 뿐 아니라 “완벽하게 실패한” 전쟁이라 주장하였다.⁴³⁾ 그러나

42) Michael Hirsh and Others, “NATO’s Game of Chicken”, *Newsweek*, July 26, 1999, pp. 58-61.

43) 이러한 주장에 대해서는 Michael Mandelbaum, “A Perfect Failure: NATO’s War

이러한 주장을 뒷받침하는 근거는 명확하지 않았다.

밀로세비치의 패배는 의심의 여지가 없었고, 불가항력적인 것이었다. 그는 코소보에 대한 모든 통제를 포기하고 자신의 군대와 기타 보안요원을 철수시켰다. 나토군은 장기적이고 무제한적인 주둔 허용과 함께 영토 전역에 대한 확고한 통제체제를 구축하였다. 당시 소련의 위협에서 벗어난 나토는 대규모 병력이 독일에 주둔해야 할 필요성이 감소되어 병력운용의 폭이 확대되어 있었다. 모든 코소보 난민은 나토를 신뢰하면서 귀향하였고, 또한 그들의 자치회복에 대한 기본방침이 유엔안보리에 의해 확고하게 설정되었다.

한편, 밀로세비치는 패배에도 불구하고 자신의 권력기반을 강화할 수 있는 몇 가지의 안전책을 확보할 수 있었다. 그는 최소한 코소보가 유고 영토의 일부라는 원칙을 고수할 수 있었고, 코소보의 북쪽과 남쪽만으로 세르비아 내의 비무장지대 규모를 축소하도록 나토를 납득시킴으로써 나토군이 세르비아 본토로 진입하는 것을 막을 수 있었다. 그는 나토군 철수에 대한 러시아와 중국의 동조 발언을 기대하면서 유엔의 승인하에 배치된 코소보 평화유지군(KFOR)의 위임통치권을 장악하려 했다. 그리고 러시아가 코소보 평화유지군의 일부가 될 것으로 확신한 밀로세비치는 코소보가 언젠가는 독립을 하더라도 최소한 코소보의 일부가 세르비아로 편입될 가능성을 높이기 위해 러시아가 자신들의 책임지역을 확보하길 기대하였다.

그러나 코소보가 유고연방의 일부로 남아있을 수 있다는 사실은 나토가 전쟁 이전의 외교활동 과정은 물론 전쟁기간에도 지속적으로 제안한 것이었다. 또한 미국과 나토국가들이 밀로세비치나 다른 세르비아 민족주의자들이 그들 마음대로 권력핵심부에 남도록 놔둘 가능성도 거의 없었으며, 러시아도 그들 자신의 KFOR 지역을 차지하지 못했다. 코소보가 독립적인 알

against Yugoslavia”, *Foreign Affairs*, vol. 78, (September-October 1999), pp. 2-8과 Ted Galen Carpenter, ed., *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War* (Washington, D.C.: CATO Institute, 2000)을 참고할 것.

바니아계 공동체나 알바니아와의 합병으로 분리될 경우, 그 영토는 분명 알바니아계의 통제하로 남을 수 있었다.

실패한 전쟁이라는 주장은 밀로세비치가 나토의 주요 요구사항 중에서 하나를 포기했음을 반영하지 않은 것이었다. 나토가 그들의 요구조건을 완화시켜주거나 수 백 명의 세르비아 병력을 코소보로 복귀하도록 밀로세비치와 러시아에게 양보를 한 것은 이러한 양보가 별 의미가 없었기 때문에 단지 빠른 시일 내에 성공적으로 전쟁을 끝내려는 노력의 일환으로 선의의 재량을 발휘한 것이었다.

물론, 코소보전쟁이 완전무결한 나토의 승리로 종결되었다고 말할 수는 없다. 가장 중요한 사실은 10,000명 이상이 전쟁에서 생명을 잃었고, 헤아릴 수 없는 많은 사람들이 강간과 약탈, 테러, 재산상의 피해를 입었다. 뿐만 아니라 전쟁 전에 코소보에서 살았던 20만 명의 세르비아계 주민 중 절반 정도가 전쟁의 여파로 코소보를 떠났고, 그들 중 일부는 알바니아계에 위협에 따른 것이었다. 따라서 코소보전쟁은 희생을 최소화하거나 코소보 내에서 조화로운 다민족 사회를 일궈내지 못하였다.

그러나 코소보전쟁이 결과적으로 많은 희생을 불러왔지만, 다른 사례와 비교할 때 특별히 처참한 것은 아니었다.⁴⁴⁾ 사상자수는 1990년대 세계도처에서 발생한 20여 차례 내전에서의 사상자수보다 훨씬 적었으며, 또한 보스니아 내전 당시의 사상자수보다도 약 10배 정도가 적었다. 사망자는 밀로세비치에 의해 그들의 고향에서 축출된 총수의 1%도 안되었다.

사상자에 관한 이슈는 수십만 명이 강제퇴거된 알바니아계가 전쟁기간 동안 아사나 발각의 위험에 처하게 될 공포에 떨고 있음을 예상할 수 있었는데, 20만 명 이상의 코소보 남성들이 살해될 것이라고 우려했던 미 국무부 전범 대사인 데이비드 쉐퍼(David Scheffer)의 예상은 다행히도 현실화되지 않았다. 이러한 가능성이 현실화되었을 경우 코소보에서 인명을 구하려는 나토의 전쟁은 분명한 실패작이 되었을 것이고, 정치 및 전략적 관점

44) Yahya Sadowski, *The Myth of Global Chaos*(Brookings, 1998), p. 86.

<표 1> 국가별 인도적 긴급조치 대상자 현황, 1999년⁴⁵⁾

국 가 별	대 상 인 원(만명)
수 단	440
아프카니스탄	400
앙 골 라	300
에티오피아	200
유고슬라비아	160
시에라리온	100
부 룬 디	90
콜롬비아	70
콩고민주공화국	60
스리랑카	50
우 간 다	50
에리트리아	40

출처: National Intelligence Council, "Global Humanitarian Emergencies : Trends and Projections, 1999-2000"(August 1999), pp. 9-12.

에서 나토의 전쟁수행을 승리로 규정하기에는 너무나 큰 희생이 따를 수 있었다.⁴⁶⁾

밀로세비치는 사전에 계획된 ‘호스슈(Horseshoe)작전’ 중 학살규모를 제한함으로써 서방의 군사개입 기회를 최소화하려 했으며, 이로 인해 민간인 희생자수가 줄어들 수 있었다.⁴⁷⁾ 그러나 수십 만 명의 코소보 알바니아계

45) 미국의 National Intelligence Council는 “대상인원”에 대한 분류를 국외난민, 국내 강제 퇴거자, 고향에서 인도적 구난을 요하는 자로 분류하고 있으며, 상기의 표는 분류대상자의 총계를 표시하고 있다.

46) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 194.

47) Christopher Layne and Benjamin Schwarz, “For the Record: Kosovo II”, *National Interest*, no. 57(Fall 1999), pp. 9-15.

가 일말의 귀환 가능성도 없이 추방되었고, 이들 중 일부만이 인접국의 난민촌에 수용되었다. 극심한 정치적 차별이 알바니아계 주민에게 행해졌는데, 이것은 보스니아 내전을 통해 보스니아인과 크로아티아인 1만 명을 살해하고, 1998-99년의 겨울철로 접어들며 30만 명의 알바니아계를 그들의 고향 밖으로 축출했던 밀로세비치가 자신의 의도대로 권력의 핵심부에 남게 될 경우 훨씬 더 많은 인명을 살상할 수 있다는 가능성과 같은 논리였다. 나토의 개입의사가 없다고 판단할 경우, 밀로세비치는 보다 많은 코소보 알바니아계에게 치명적인 병력을 사용할 가능성도 있었다. 이러한 시각에서 본다면, 1999년 3월 24일부터 6월 10일까지 코소보와 유고의 일부 지역에서 발생된 인명손실은 비교적 컸다고는 할 수 없었다.

한편, 나토는 러시아 정부와 마르티 아티사리(Martti Ahtisaari) 핀란드 대통령을 포함하는 제3자의 도움으로 5가지의 목표를 달성했는데, 이는 세르비아군의 살인중지, 코소보로부터 세르비아군의 철수, 대규모 나토군의 코소보 진주, 난민의 자유로운 귀환 허용, 코소보 자치정부를 위한 조건의 설정이었다. 또한 나토는 세 가지의 최초목표 중 두 가지의 달성에는 실패하였다. 이는 3월 24일 클린턴 대통령이 요구한 코소보 주민에 대한 공격 중지와 필요시 세르비아 군사역량의 제한이었다. 그러나 나토는 끔찍한 대량축출 작전을 중단시켰고, 무고한 생명에 대한 대대적인 위협을 봉쇄했으며, 알바니아계 주민의 존엄과 정치적 권리를 보존하였다.

나토의 승리에 대한 부정적인 평가는 '연합군작전'에 대한 인도적이고 정치적인 지지를 평가절하시킨 1999년 6월 10일 이후 알바니아계가 자행한 세르비아계에 대한 '역인종청소'에 근거하였다. 크리스토퍼 레인과 벤자민 슈왈츠는 "나토가 세르비아계를 불안하게 만들면서 알바니아계만을 위한 코소보 안전을 실현했다면, 어떻게 목표를 달성했다 할 수 있겠는가?"⁴⁸⁾라고 주장하였다.

48) Christopher Layne and Benjamin Schwartz, "We were Suckers for the KLA", *Washington Post*, March 24, 2000, p. B15.

이러한 주장은 나토와 국제사회가 코소보 내에서의 인종폭력뿐 아니라 세르비아와 여타 소수민족에 대한 축출을 저지하는데 가능한 모든 조치를 수행해야한다는 차원에서는 정당한 주장일 수 있으나, 다른 측면에서는 비현실적인 주장이었다. 코소보전쟁이 종결된 1999년 여름부터 코소보는 보다 안전한 곳으로 변하였다.⁴⁹⁾ 나토는 강력하고 신뢰할 수 있는 위협, 항공작전의 유지와 지상전의 가능성과 같은 코소보에 대한 전략을 전쟁에 앞서 계획하였다. 이러한 전략은 공중폭격 없이도 전쟁을 예방할 수 있었던 몇 번의 기회를 가져왔으나, 성공 가능성을 높이 평가받지 못했다. 또한 코소보와 같은 국지분쟁을 해결하기 위해 지상전을 전개하면서까지 동맹을 소집하기에는 한계가 있었다. 이와 같이 처음부터 전쟁예방이 가능했던 조건으로 인해 클린턴 행정부와 나토는 압도적인 승리를 거두었다고 주장할 수 없으며, 정상적인 방법에 의한 승리라 주장하기에는 한계가 있었다.⁵⁰⁾ 그러나 실제적인 어려움과 저항에 직면한 상황에도 불구하고 합리적으로 수행된 전쟁이라고 평가할 수 있었다.

(3) 전쟁 승인(勝因)의 활용성

항공작전 사령관인 마이클 쇼트(Michael Short) 중장은 밀로세비치의 본거지는 베오그라드라고 주장한 반면 나토군 총사령관 웨슬리 클라크 장군은 코소보내 세르비아군을 직접 패퇴시킬 필요가 있다고 믿었다. 나토 공군력의 조율, 나토의 지상전 가능성, 1999년 6월 10일 ‘연합군작전’의 종료

49) 1999년 여름부터 겨울까지 코소보에서의 살인률은 그전보다 1/10로 감소되었으며, 알바니아계간에 발생한 폭력률은 알바니아계가 세르비아계에게 행한 폭력률과 같았다. Ivo H Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 196.

50) “Address to the Nation by the President”(White House, Office of the Press Secretary, June 10, 1999); James Steinberg, “A Perfect Polemic”, *Foreign Affairs*, vol. 78(November-December 1999), pp. 128-33.

를 위해 나토의 조건을 수용토록 밀로세비치에게 강요했던 국제외교 전망 등은 유고가 알 수 없는 것이었다.

최종적으로 밀로세비치가 항복을 결정한 원인이 나토의 군사적인 노력과 미국-러시아-유럽연합의 외교적 결과였다는 주장과 2~3월보다는 6월이 훨씬 나은 조건으로 타협에 임할 수 있었기 때문이라는 주장도 함께 제시되었다.⁵¹⁾

그러나 이러한 주장은 다음의 논리로써 부정될 수 있는데, 첫째, 세르비아는 코소보 영토의 어느 일부에 관해서도 공식적인 통제권을 갖고 있지 않으며, 북부의 소규모 영토를 제외하고 세르비아는 코소보에서 계속 아무 것도 통제하지 못했다는 사실이다. 둘째, 현재 코소보에서 나토의 역할은 랑부에 협정에 명시된 역할보다 훨씬 더 크다는 점이다. 코소보 통치기구로서 유럽안보협력기구(OSCE)보다 오히려 유엔을 택하려는 결정은 정치적인 편법이었지만 실제로 세르비아에 소득은 없었다. 러시아와 중국이 유엔 안보리 상임이사국으로서 코소보의 최종 지위에 관한 발언권을 유지할 수는 있었으나 영토관장에 대한 임무는 결코 그들이 통제할 수 없었다. 국민 투표(referendum)가 국민의 의지를 결정하기 위한 투표가 아니기 때문에 밀로세비치가 전쟁에 앞서 타협을 결정할 경우 코소보 알바니아계는 영토의 정치적 미래를 결정하는데 훨씬 더 나은 위치를 확보할 수도 있었다. 셋째, 나토가 임의로 유고 영토에 진입할 권리는 없지만, 그들의 실제 관심은 항상 코소보에 있었다. 나토군사령관은 나토 또는 다른 관련자에게 위협이 되는 것에 대해 무력을 사용할 수 있는 권리를 갖고 있었다.⁵²⁾

51) 이러한 주장을 뒷받침한 결과는 서유럽 기구보다는 유엔에 의한 코소보 통치, 코소보 독립에 관한 국민투표안의 삭제, 유고 전역이 아닌 단지 코소보만으로 제한한 나토의 접근 등을 들 수 있다. Michael Mandelbaum, "A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia", *Foreign Affairs*, vol. 78(September-October 1999), p. 4; Barry Posen, "The War for Kosovo", *International Security*, vol. 24(Spring 2000), pp. 80-81.

52) Appendix B, "Military-Technical Agreement between International Security Force (KFOR) and the Government of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia", June 9, 1999.

결과적으로, 밀로세비치의 외교식견은 나토의 조건을 수용하기 위한 자신의 결정에서 주요 역할을 수행할 수 없었다. 나토의 공군력과 지상전의 가능성이 세르비아를 확실한 패배로 몰아갔고, 밀로세비치는 코소보에서의 패배를 인정하고 국내의 권력기반을 강화하는데 집중하였다.

1) 항공작전

나토의 항공작전은 군사목표는 물론 일부 민간자산의 파괴에도 주안점을 두었다. 세르비아의 핵심지역에 대한 전략적인 작전은 코소보내 세르비아군에 대한 전술적인 전쟁, 특히 영토 전역의 중화기, 보급지원, 보급로가 전술적인 대상으로 포함되었다. 시간이 지날수록 나토의 공군력은 이들 분야에 큰 피해를 주었다. 유고의 모든 지역과 세르비아 기타 지역의 민간인 및 경제자산에 대한 나토의 폭격은 밀로세비치의 최후 항복을 강요하는 가장 중요한 요인이었다.

세르비아 군수산업의 50% 이상이 파괴되었고 교량, TV 및 라디오 송신탑, 정유소, 차량제조공장, 그리고 방위산업체(dual-use machinery)와 같은 군사 및 민간 목표물이 개전 첫 주부터 공격의 대상이 되었다. 시간이 지날수록 나토의 응징은 강화되었으며, 민간인 자산도 간접 또는 2차 목표로 공격받기 시작하였다. 나토는 밀로세비치의 측근에 대한 공격의지를 보여주기 위해 당사뿐 아니라 동지들의 주거지에도 공격을 가했다. 이러한 공격은 유고의 1인당 국내총생산을 절반수준인 약 1,400달러로 떨어뜨렸고, 실업률도 약 50%에 이르게 하였다.⁵³⁾

53) Kosovo Task Force, "Kosovo Situation Reports: April 1999" (Congressional Research Service, 1999), p. 36; Paul Richter, "Crisis in Yugoslavia: Milosevic War Machine Has a Lot of Fight Left", *Los Angeles Times*, April 29, 1999, p. A1; Steven Erlaner, "Bombing Unites Serb Army as It Debilitates Economy—Production Cut in Half, Experts Say", *New York Times*, April 30, 1999, p. A1; "Press Conference Given by Mr. Jamie Shes and Major General Walter Jertz", NATO Press Conference, May 5, 1999.

<표 2> 나토의 폭격에 의한 유고 피해현황

목 표 물	피해율(%)	
군수산업	정유시설	100
	항공시설 집결 및 정비창	70
	장갑차량 제조 및 정비창	40
	폭탄 제조창	50
	탄약 제조창	65
도 로 망	다뉴브강 교량	70
	다뉴브강 철교	50
	몬테네그로행 철로	100
	코소보 철도	100
	코소보 도로	50
군사시설	제1군	35
	제2군	20
	제3군	60

출처: William S. Cohen, "DoD News Briefing"(U.S. Department of Defense, June 10, 1999)

나토의 공군력은 유고슬라비아의 군사시설에도 상당한 피해를 주었다. 이 작전의 대부분은 코소보에서 감행되었고, 약 20,000명에 달하는 코소보 해방군이 남부지역에서 전술적인 공세에 착수했던 전쟁의 마지막 주에 집중되었다. 항공작전은 세르비아내의 유고군사시설과 때로는 몬테네그로 내의 군사시설에 대한 공격을 포함하였다.

전술항공작전의 효과를 측정하기는 전략폭격의 효과보다 훨씬 더 어려웠다. 그것은 나토가 유고의 시설을 얼마나 파괴하였고, 나토와 코소보해방군이 유고 병사를 얼마나 살상했는지가 명확하지 않기 때문이었다. 그러나 나토는 세르비아 군사력의 약 30%가 파괴되었을 것으로 추정하였다. 이러한 수치는 상당한 의미를 함축하고 있었는데, 밀로세비치가 급속하게 가중

되고 있는 전술폭격의 효율성과 최고조의 공격시기를 예상하기가 어렵다는 점에서 더욱 그러하였다.

클라크 장군이 말한 대로, “작전이 진행될수록, 연합군은 작전의 최우선 임무인 코소보 지상에서 세르비아군을 포위해 갔다. 양호한 기상조건에서, 세르비아군은 나토의 공군력에 큰 부담을 느꼈다. 세르비아군은 주간에는 은폐하고 야간에는 기동하는 수법을 사용했다. 그들이 코소보해방군을 공격하기 위해 집합할 경우, 대개는 나토의 폭격에 노출되는 위험을 안게 되었다. 그들은 나토의 폭격을 피해 소규모 부대로 소산했고, 따라서 상대가 되지 않던 코소보해방군에게 더욱 취약해질 수밖에 없었다. 그들은 쇠퇴일로에 있었고, 패배할 것도 알고 있었다.”⁵⁴⁾

코소보에서의 패배가 결정적인 요인이었다는 주장이 제기되었으나, 설득력이 없었다. 역사적으로 군대는 30~50% 또는 그 이상이 소모될 때까지 싸운다는 통계상의 수치⁵⁵⁾로 볼 때, 코소보를 중히 여겼던 세르비아가 이 전쟁에서 그런 규칙에서 벗어나는 행동을 할 리가 없었다. 코소보해방군의 전력이 상당 수준 증강되고 있었지만, 세르비아도 병력증강에 필요한 수만 명의 추가 병력을 보유하고 있었으며 나토의 폭격이 그런 증강을 막지는 못할 것이라고 생각했다.

나토의 주장대로 유고슬라비아가 코소보 내에 보유하고 있는 무장병력의 1/3을 잃었다해도 대부분은 전쟁과정 중에 보충되었다. 그럼에도 세르비아는 코소보에서 그들의 이익을 공고히 하는데 실패했는데, 그것은 코소보해방군이 점점 더 강력해지고 전장에서 나토의 항공작전이 훨씬 더 효과적으로 수행되고 있음을 의미하였다. 심각한 수준의 무장병력 감소, 특히 세르비아 보안군의 인적 손실은 밀로세비치로 하여금 전술적인 형세가 자신에게

54) Wesley K. Clark, “When Force is Necessary: NATO’s Military Response to the Kosovo Crisis”, *NATO Review*, Vol. 47(Summer 1999), p. 17.

55) Barry R. Posen, “Measuring the European Conventional Balance”, *International Security*, vol. 9(Summer 1985), pp. 47-48; Steven E. Miller, *Conventional Forces and American Defense Policy*(Princeton University Press, 1986), p. 92.

불리하게 바뀌었고 또한 자신의 추측대로 작용하고 있음을 인식시켰다.⁵⁶⁾

전략적인 항공작전은 최소한 결정적인 요인인 것처럼 보였다. 늘어나는 피해상황은 나토공군의 다음목표에 대한 밀로세비치의 관심을 고조시켰다. 그는 나토가 자신의 저택을 폭격할지도 모른다고 우려하였다. 발칸상공의 양호한 기상조건은 대대적인 폭격을 예고하였고, 빌 클린턴과 같은 나토의 지도자들은 그런 폭격이 준비중에 있음을 시사하기도 하였다.⁵⁷⁾

항공작전의 효율성 면에서 볼 때, 항공력 단독으로 승리를 이끌어낼 수는 없지만, 결과에 대해서는 군사적으로 신뢰할 가치가 있었다. 항공력은 베트남전과 2차대전 같은 대부분의 전쟁과는 다른 ‘연합군작전’을 이끌어냈다.⁵⁸⁾ 전략적인 폭격작전이 나토의 성공을 가져왔다는 의견은 전쟁 종료 직후에는 공통적인 의견이었다. 대표적인 예가 “전쟁의 승리는 코소보의 참호 속이 아닌 베오그라드의 발전소에서 이루어졌다”는 뉴욕타임스 칼럼니스트인 토마스 프리드먼(Thomas Friedman)이었다. 워싱턴포스트의 찰스 크로우태머(Charles Krauthammer) 또한 마찬가지로 “전쟁 말미에 밀로세비치의 항복을 강요한 것은 세르비아 본토의 민간 인프라에 대한 대량폭격이었다”고 말하였다. 나토 항공작전사령관인 마이클 쇼트 중장도 코소보 내의 세르비아 군이 “위험의 한 복판”에 놓여있음을 결코 느끼지 못했다고 진술하면서 세르비아 지도자들을 권좌에 있도록 유지시켜준 자산들을 파괴한 것이 승리의 열쇠라고 주장하였다.⁵⁹⁾

56) 이와 유사한 분석은 Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*(Washington, D.C.:Center for Strategic and International Studies, 1999)와 *Operation Allied Force: Lessons Learned*(Congressional Research Service, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, 1999), p. 7에서도 행해지고 있다.

57) “Statement by the President”(White House, Office of the Press Secretary, April 28, 1999).

58) 2차 대전 당시 일본은 전략적인 폭격작전 이후 항복했지만 그것은 나토가 대 세르비아전에서 심사숙고한 것과는 아주 다른 사례로써 엄청난 피해를 입은 후에 항복하였다.

59) Thomas Friedman in Thomas Friedman and Ignacio Ramonet, “Dueling Globaliza-

그러나 전략적인 항공작전을 신봉했던 이들은 자신들의 입장을 뒷받침할 만한 유고 고위관리의 성명 같은 직접적인 증거를 제시하지 못했다. 그들의 주장은 유고보다 훨씬 더 심하게 폭격을 받았던 국가들이 그런 이유만으로는 좀처럼 굴복하지 않았던 역사적인 증거에 역행하였다. 그들은 나토의 폭격이 세르비아의 민간인들에게 더 고통을 안겨주기 때문에 동맹내의 반대가 거세질 것이라는 예상을 간과하였다.⁶⁰⁾ 실제로, 항공작전에 비판적이고 완강한 태도를 보인 이태리는 폭격작전을 무한정 지지하지 않았고 종전을 위한 분위기를 제고하거나 종전협상을 추진하고 있음을 분명히 했다.⁶¹⁾ 전략공군 옹호자들은 세르비아군이 전쟁말기까지 코소보에서 심각한 피해를 입었을 가능성과 나토의 코소보에 대한 최후의 지상전 가능성이 5월말과 6월초까지 현실화되고 있었다는 사실에 관해서는 배타적이었다.

2) 지상전 전개 위협

나토가 코소보 공격을 고려했던 이유는 밀로세비치의 사고가 결정적인 요인으로 작용했으며, 코소보에 대한 공격 없이는 승리할 수 없다는 인식이 좌우하였다.

1999년 6월초에 밀로세비치는 나토의 지상공격 가능성을 여러 징후로 감지하였다. 공식적으로는 공격목적을 부인했지만, 나토가 코소보에 있는 세르비아 병력과 같은 수준으로 마케도니아와 알바니아에 지상군을 증강하고 있음을 알았다. 또한 클린턴 대통령이 전쟁초보다 훨씬 더 결연한 목소리

tions”, *Foreign Policy*, No. 116(Fall 1999), p. 124; Charles Krauthammer, “The Short, Unhappy Life of Humanitarian War”, *National Interest*, No. 57(Fall 1999), p. 5; Michael Short, interview, *PBS Frontline*, War in Europe.

60) 이에 관해서는 Statements of Strobe Talbott, “The Insiders’ Story”, *Nightline*, “The War in Kosovo”, August 30, 1999를 참고할 것.

61) 이러한 사실은 미국 부르크스연구소 Ivo H. Daalder박사의 1999년 10월 23일 이태리 고위 관료와의 인터뷰에서 확인되고 있으며, 또한 같은 해 11월 11일 미국의 고위관료와의 인터뷰에서 보다 분명하게 밝히고 있다.

로 승리의 필요성을 강조하고 있었으며, 토니 블레어 수상도 같은 행동을 계속하고 있다는 사실도 알았다. 그는 자신이 나토의 조건에 따른 해결을 계속 거부한다면 지상전이 발발할 가능성이 높으며, 러시아도 그것을 막을 수 없을 것이라고 체르노미르딘에게 분명히 말했다.

그러나 밀로세비치는 나토의 공격 가능성을 가장 두려워하면서도 의지가 약해지기 전에 지상전에 착수할 적극성이 있는지를 확인하기 위해 더욱 나토를 테스트했을 수도 있었다. 임기 중의 지상병력 사용에 대한 망설임과 나토가 승인하지 않을 가능성, 지상전을 준비하는데 3개월 이상 소요될 수 있는 험난한 코소보의 지형 등을 이유로 빌 클린턴이 주저한다면, 그가 지상전을 우려한다고 판단할 수도 있었다.

독일은 지상전을 반대했고, 이태리도 유엔안보리의 해결안을 마련하기 위해 노력하였다. 이태리의 독자적인 입장은 지상전에 동의하는 쪽이었지만 밀로세비치는 그러한 사실을 알 수 없었다. 그리스, 헝가리, 마케도니아와 같은 주요 발칸국가들은 공격의 중간기지로 자신들의 영토가 이용되는 것을 계속 반대하였다.⁶²⁾ 이러한 모든 사실을 알고 있는 밀로세비치는 지상군을 인정하고 있는 나토의 해결안, 수심이 깊은 테살로니키항 접안을 위해 그리스에 애원하고 있는 미국과 영국의 관리들, 군사장비의 선적 준비, 클린턴 대통령의 당면문제에 대한 대국민 연설 및 지상군 승인을 위한 의회의 논의와 같은 지상전이 임박했음을 알리는 징후들을 보았다. 이들 중 어느 것도 발생하지 않았고, 대부분은 지상전을 전개하는데 불가피한 것이거나 혹은 그러길 바라는 것이었다. 무장병력의 주요 수송루트로 사용될 알바니아의 티라나와 쿠케스를 잇는 도로를 나토군이 개설했다는 것은 지상전이 더욱 임박해졌다는 우려를 밀로세비치에게 주었을지 모르지만, 이런 것들은 공격에 대한 결정적인 암시는 아니었다.⁶³⁾ 1999년 6월경 지상전의

62) *Operation Allied Forces: Lessons Learned*, p. 6.

63) Dana Priest, "The Commanders' War: A Decisive Battle That Never Was", *Washington Post*, September 19, 1999, p. A1; Steven Erlanger, "NATO Was

감행이 결정되었다.⁶⁴⁾ 항공작전을 통한 응징과 외교적 압박이 가해지자 그는 더 이상 자신을 옹호하지 않는 현명한 결정을 내리게 되었다.

3) 외교적 압력

나토의 항공작전에 의한 응징과 지상전에 대한 풍문이 밀로세비치에게 악영향을 주었던 것처럼, 정치적인 상황도 점점 부정적으로 작용했다. 세계 최고의 군사강국으로부터 벗어나려는 프랑스와 독일, 친세르비아계인 그리스, 구 공산국가인 체코와 폴란드, 그리고 인접국인 헝가리에 이르는 19개 국가들은 세르비아에 대한 폭격을 지지하고 전쟁의 대세를 따랐다. 여러 차례 정전과 폭격중지를 요구했던 독일과 이태리 같은 국가들도 ‘연합군작전’에 대해서는 기본적으로 지지를 보였다. 그들은 5월말과 6월초에 나토의 지상전을 지지하기로 작정하지는 않았어도, 전쟁이 임박하자 패배보다는 승리를 바라는 마음이 점점 강해지기 시작했다. 이는 전쟁방지의 가능성보다는 코소보 개입에 대한 궁극적인 지지가 보다 더 컸음을 의미하였다. 다른 국가들 또한 동맹의 일부로서 신속하게 나토 공군기를 유치하기 위해 노력하였다.⁶⁵⁾ 워싱턴포스트의 마이클 돕스(Michael Dobbs)가 보도한 대로, “서방지도자들이 세르비아의 인내력을 과소평가한 것이 사실인 반면에 밀로세비치 또한 나토의 인내력에 대해 중대한 오관을 하였다.”⁶⁶⁾

5월말 경에 체르노미르딘도 자신의 첩보에 의해 나토가 필요시 지상전으로 확대할 수 있으며, 러시아도 그런 사태를 방지할 수 없다는 사실을 밀

“Closer to Ground War in Kosovo Than Is Widely Realized”, *New York Times*, November 7, 1999, p. 6.

64) Patrick Wintour and Peter Beaumont, “Revealed: The Secret Plan to Invade Kosovo”, *Observer*, July 18, 1999, p. 1.

65) Michael R. Gordon, “NATO Moves Ahead on a Kosovo Force of 50,000 Troops”, *New York Times*, May 26, 1999, p. A1.

66) Michael Dobbs, “For Milosevic, a Choice Whose Time Had Come”, *Washington Post*, June 4, 1999, p. A1.

로세비치에게 말했다. 더구나 나토와 행동을 같이 하려는 러시아의 결정은 러시아가 아직도 동맹으로 남아있을 것이라는 유고 지도자들의 희망을 저버렸다.

밀로세비치는 러시아가 코소보에서 그들 자신의 지역을 확보하고 유지할 가능성에서 일말의 위안을 얻을 수 있었다. 그것이 실현될 경우 그 영토는 밀로세비치가 자신의 통제 밖에 있다고 인정했던 코소보의 나머지 지역과는 무관하게 세르비아인들이 거주하는 지역이자 정치적으로 세르비아 통합체의 일부 지역으로 남게 될 가능성이 있었다.⁶⁷⁾ 프리스티나 공항으로 병력을 수송하기 위해 영공통과를 수락해 달라는 러시아의 요청을 나토가 방해하고 루마니아와 불가리아가 직접 거절함으로써 그 지역을 러시아가 차지할 수 없게 된 사실은 밀로세비치가 항복을 결정했을 무렵에도 그에게 알려지지 않았다. 외교적 압력이 밀로세비치 주변에서 증가되자, 나토와 러시아는 성공확률을 더욱 제고할 수 있는 몇 가지의 당근(small carrot)과 강력한 채찍(big stick)이 포함된 양보안을 제시하였다.

밀로세비치에 대한 구 유고전범재판소의 기소결정이 그를 주저하게 함으로써 결정을 어렵게 만들 수 있었다. 다행히, 기소가 밀로세비치의 완강한 저항을 불러오거나 그와의 협상을 더욱 어렵게 할 수 있다는 우려를 현실화시키지는 않았다.⁶⁸⁾ 이러한 기소 위협과 러시아 및 중국의 침묵은 밀로세비치로 하여금 협상에 임하게 하는 압력으로 작용했으며, 국제사회가 아직도 그와 협상의 의지를 갖고 있는 반면에 그를 권력으로부터 제거할 수 있음도 의미하였다. 결국 전범처리 의지가 밀로세비치의 의사결정에 미친

67) Flora Lewis, "A Clash with Russia in Kosovo Came Too Close for Comfort", *International Herald Tribune*, October 1, 1999; Zbigniew Brezinski, Testimony, Hearings, *The Lessons of Kosovo*, Senate Foreign Relations Committee, 106 Cong. 1 sess. (October 6, 1999).

68) Steven Erlanger, "Word of Indictment Stuns and Blights Hopes", *New York Times*, May 27, 1999, p. A12; David Hoffman, "Russia Says Talks Sideswiped; Milosevic Indictment Deepens Pessimism over Peace Efforts", *Washington Post*, May 28, 1999, p. A28.

효과를 구체화할 수는 없었지만, 나토의 광범위한 목표와 서로 상치하지는 않았다.

따라서 나토의 공격관련 소문이 더욱 공공연해지고 확실해지자 나토 공군력의 효과는 밀로세비치와 세르비아 지휘부에 대해 극대화될 수 있었다. 세르비아를 구하기 위한 외부의 개입 가능성이 점점 희박해지고, 국제사회의 분위기가 자신에게 부정적으로 움직이고 있음을 인식한 밀로세비치는 자신의 손실을 줄이면서 나토의 요구사항을 수용하게 되었다.

밀로세비치는 국제사회의 비난과 지탄을 받았던 행위와는 달리 전략적 의미에서는 효과적인 전쟁수행 능력을 발휘한 것으로 평가되었다. 그는 나토 내부의 알력이나 러시아와 같은 전통적인 우방이 자신을 구원할 수 없음이 분명할 때까지 나토를 테스트했고, 자신의 권력을 유지할 수 있는 적당한 기회가 부여된 시점에서 항복하였다.

5. 맺 음 말

코소보전쟁은 자치의 회복을 요구하는 비무장 코소보 알바니아계 시위대에 대한 세르비아군 및 경찰의 강경진압과 이에 대항하는 코소보해방군을 전면적으로 공격하는 과정에서 빚어진 폭력과 인종청소를 인도주의적인 차원에서 응징함으로써 발발하였다. 그러나 전쟁을 주도한 북대서양조약기구(NATO)는 창설 이래 최초로 회원국의 주권에 직접적으로 도전하지 않은 제 3의 주권국가에 대해 군사적인 개입을 단행하였고, 중추적인 억제력을 통해 세르비아군과 코소보해방군 모두로부터 사태의 확산을 방지하고 타협으로 이끌기 위한 평화유지정책을 전개하였다.

코소보의 궁극적인 평화유지에 중점을 두었던 나토의 정책은 군사력 사용 또는 사용의 위협을 통해 세르비아의 무력을 억제하고 밀로세비치로 하

여금 평화협정에 서명을 강요함으로써 코소보에서의 폭력을 중지시키는데 있었다. 이를 위해 나토는 강력하고 믿음직스런 위협과 항공작전의 유지, 그리고 지상전의 전개 가능성 같은 전략을 전쟁에 앞서 계획하였다. 이러한 전략은 공중폭격 없이도 전쟁을 예방할 수 있는 기회가 몇 차례 있었으나 그 성공 가능성을 높게 평가하지 않았다.

그러나 나토는 세르비아군의 살인증지, 코소보로부터 세르비아군의 철수, 대규모 나토군의 코소보 주둔, 난민의 자유귀환 허용, 코소보 자치정부를 위한 조건 설정과 같은 정책적인 목표를 달성함으로써 대량축출 작전을 중단시켰고 무고한 생명에 대한 대대적인 위협을 봉쇄하였다. 물론 ‘연합군작전’이 종료된 후 코소보 알바니아계가 세르비아계에 대해 자행한 역인종청소는 나토의 성과와 역할을 평가절하시키기도 하였지만, 결과적으로 나토가 추구한 정책적 목표는 바라던 대로 달성되었다.

이러한 목표 달성에는 전략적인 항공작전이 결정적인 요인으로 작용하였다. 전쟁 말미에 세르비아 본토의 민간인 인프라에 대한 대대적인 폭격은 밀로세비치의 항복을 강요한 전략적인 효율성을 가져왔다. 또한 지상공격의 위협은 밀로세비치로 하여금 나토의 조건에 따른 해결을 계속 거부할 경우 그 가능성이 현실화될 수 있다는 두려움을 안겨주었다. 더욱이 정치적인 상황조차도 밀로세비치에게 부정적으로 작용하였다. 프랑스, 독일과 같은 탈미 세력마저 ‘연합군작전’에 대해 기본적인 지지를 보냈으며, 세르비아의 전통적 우방인 러시아와 중국도 나토의 지상전 전개 및 구 유고전범재판소의 기소결정을 막을 수 없었다.

밀로세비치의 외교적 식견 또한 나토의 조건을 수용하기 위한 자신의 결정에서 주요 역할을 수행할 수 없었다. 나토의 공군력과 지상전의 전개 가능성이 세르비아를 패배로 몰아갔으며, 밀로세비치는 코소보에서의 패배를 인정하고 국내의 권력기반을 강화하는데 집중하였다. 결국 밀로세비치가 78일간이나 지속된 저항을 포기한 결정적인 원인은 나토의 군사적인 노력과 미국-러시아-유럽연합의 외교적 결과에 있었다.