

코소보전쟁의 동인 분석 : 랑부예(Rambouillet) 평화회담

孫 圭 錫*

1. 머 리 말
2. 랑부예 평화회담의 성립과 전개
3. 협상안의 성격과 의제의 대립
4. 랑부예 평화회담의 대안적 분석
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

유럽의 안보질서뿐 아니라 새로운 국제안보구도 형성에 적지 않게 영향을 미쳤던 코소보 사태(Kosovo crisis)는 지역 내의 복잡하고 다양한 민족·인종 및 종교적 요인과 함께 4세기경부터 시작된 세르비아 민족주의와 알바니아 민족주의 간의 역사적 갈등이 하나의 배경이 되었다. 또한 구 유고연방의 정신적 지주였던 티토(Josip B. Tito)의 사망과 탈냉전 이후 민

족주의를 자극해 유고연방의 최고 권력자로 등장한 밀로세비치(Slobodan Milosevic)가 코소보에 대한 자치권을 박탈한 것이 단초가 되었다.

비폭력 독립투쟁을 전개하던 코소보 알바니아계는 무장투쟁으로 전환하고 코소보 해방군(Kosovo Liberation Army : KLA)을 창설해 세르비아에 대한 게릴라전을 전개하였다. 이들을 테러단체로 규정한 세르비아는 강력한 진압작전을 실시했고, 이 과정에서 발생한 잔악행위에 대해 유엔 등 국제기구는 코소보 지역에서 유고 국가권력에 의해 인도적 재난사태가 자행되고 있다고 발표하였다.¹⁾

탈냉전기 구유고연방의 민족적 분열과 갈등을 냉전종식에 따른 외부적 억압의 틀을 불식시키는 과정으로 이해했던 미국을 비롯한 서방의 지도자들은 이 지역의 전략적 중요성과 자국의 이익에 사활적이지 않다는 이유를 들어 개입을 기피하였다. 그러나 1999년 1월 라차크(Racak) 지역에서 발생한 대학살은 하나의 전환점으로 작용하였다. 세르비아군이 라차크에서 45명의 비무장 알바니아계를 살해하자, 미국의 정책결정자들은 보다 강력한 강압외교를 추구하기로 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토라 함) 동맹국 간에 일치를 보았다.

외교적 차원에서 접촉그룹(contact group)은 구속력 있는 해결을 이끌어내기 위해 프랑스의 랑부예(Rambouillet)에서 세르비아와 코소보 해방군이 회합할 것을 촉구하는 한편 군사적인 차원에서 나토의 지도자들은 솔라나 나토 사무총장에게 공습의 재량권을 부여해 공습의 가능성을 제고하였다.

1999년 2월 프랑스 랑부예에서 개최된 평화회담에서 미국을 비롯한 나토는 접촉그룹의 잠정적인 정치적 해결안과 무장 평화유지군으로 지역 내 평

1) UN Security Council Resolution 1160(1198), Adopted by the Security Council at its 3868th meeting on 31 March 1998; Marc Weller, *The Crisis in Kosovo 1989-1999 : From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*(Cambridge : Documents & Analysis Publishing Ltd., 1999), pp.188-189.

* 국방부군사편찬연구소 선임연구원

화유지를 이행하려는 계획이 수용되지 않을 경우, 세르비아에 대해 폭격을 단행할 것이라 위협하였다. 그러나 거의 3주간 지속된 회담에서 양측은 상정된 해결안이 핵심적인 이익을 만족시키지 못함으로써 합의도출에 실패하였다. 세르비아 의회는 자국의 영토로 간주하는 코소보에 외국군의 주둔을 허용할 수 없다고 거부하였고, 일부 코소보 해방군은 3년 후 코소보 독립에 관한 국민투표의 실시를 주장함으로써 코소보 전쟁의 직접적인 계기가 되었다.²⁾

본 연구의 목적은 인종 및 민족 그리고 종교적으로 얽히고, 내전의 성격뿐 아니라 국제전의 양상을 지니고 있는 코소보 사태에 미국을 비롯한 나토가 군사적으로 개입함으로써 발생한 코소보전쟁의 동인을 구명하는 것이다. 코소보 사태는 전개양상과 특성, 시기에 따라 두 단계로 구분할 수 있다. 첫 단계는 1998년 2월부터 1999년 3월까지의 기간으로서 미국을 비롯한 나토의 개입이 단행되기 전까지 극단적인 무장투쟁노선을 견지한 코소보 해방군과 강력 진압에 나선 세르비아군 및 경찰과의 내전이 사태전개의 중심을 이루고 있었다.

두 번째 단계는 사태의 평화적 해결을 위해 나토가 시도한 일종의 강압 외교로서, 나토의 주요 국가와 러시아가 포함된 접촉그룹이 제안한 랑부예 평화회담이 결렬됨에 따라 세르비아에 대한 군사적인 응징이 전개되는 1999년 3월 24일부터 세르비아 의회가 G8 평화계획을 승인한 6월 10일까지의 시기이다. 코소보 전쟁으로 지칭되는 이 단계에서 랑부예 평화협정안은 코소보의 미래 지위를 결정하는 기준뿐 아니라 국제정치적으로도 중요한 의미를 지닌 나토의 군사개입을 초래한 모멘텀으로 작용하였다.

이러한 의미에서 본고는 첫째, 랑부예 평화협정이 성립하게 된 배경으로부터 결렬까지의 전개과정, 의제의 성격과 특징 및 한계점 등을 고찰하고, 둘째, 회담의 전개과정에서 상정안에 대한 양측의 대립점과 그 요인을 구

2) 김경숙, 「코소보전쟁의 평가 및 시사」, 『인문사회과학연구』 제14집, 공주대학교, 1999, p. 4.

명하며, 셋째, 랑부예 협정안과 그리고 대안적 성격이 짙은 절충안인 코소보 평화계획과의 차이점을 분석 평가하고자 한다.

2. 랑부예 평화회담의 성립과 전개

(1) 회담의 성립 배경

랑부예 평화회담의 제의 배경은 1999년 1월 15일 코소보 남부의 라차크 마을에서 자행된 대학살이 단초가 되었고, 이 학살사건은 미국과 나토 회원국들에게 하나의 전환점으로 작용하였다. 라차크 학살은 코소보 사태의 정치적 해결을 위해 미 특사 리차드 홀부르크(Richard Holbrooke)와 밀로 세비치 대통령 간에 합의된 10월 협정이 코소보에서의 휴전을 가져오는데 실패했음을 확인해주는 사건이었다.³⁾ 이와 같이 유럽안보협력기구(Organization for Security Cooperation in Europe, 이하 OSCE라 함) 사찰단의 배치와 나토의 공중감시로는 합의의 이행을 강요하거나 위반을 방지할 수 없었다. 이후 새로운 정책의 필요성과 결정적인 조치를 강조했던 클린턴 행정부는 이러한 사실을 인식했으나, 군사력을 사용하기엔 다음과 같은 어려움이 수반되었다.

첫째, 코소보에서 대규모의 군사력을 사용하는 것에 대해 미 의회나 국민의 지지가 없었다. 이에 반해 10월 협정은 나토군의 위협이 뒷받침된 미국 외교의 주요 업적으로 환영받았고, 라차크 대학살은 지상에서의 상황이 악화되어 가고 있음을 공론화하는 최초의 징후로서 결정적인 군사행동이

3) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*(Washington, D.C. : Brookings Institute Press, 2000), pp. 69-77.

국민의 지지를 받을 수 있는 시점이었다. 둘째, 나토 동맹국들은 군사행동을 취할 준비가 되어 있지 않았다. 10월 협정에서 발표된 공습위협이 아직도 발효되고 있음을 밀로세치비가 인식하고 있었음에도 불구하고 북대서양 위원회(North Atlantic Council, 이하 NAC라 함)는 군사행동에 돌입하기 보다는 대표단을 베오그라드에 파견하기로 결정하였다. 셋째, 클린턴 대통령은 공습으로 제한된 군사력마저 사용을 결정하는데 지나치게 주저하였다. 일부 관리들은 제한된 공군력조차 사용을 두려워했고, 일부는 이로 인해 발칸지역에 장기적으로 군사개입을 하게 될 가능성과 미국에 부정적인 영향을 미칠 것 등을 고려하였다. 또한 대통령 탄핵으로 인해 악화된 분위기에서 무력사용에 대한 정치적 파장을 우려하였다. 마지막으로 클린턴 행정부와 나토 동맹국 내에서 결정적인 군사행동이 필요하지 않다는 생각이 확산되어 있었고, 무력 사용의 위협만으로도 밀로세비치를 설득하는데 충분하다고 믿고 있었다.⁴⁾

이와 같은 요인들을 고려한 미국과 나토는 즉각적인 폭력행위의 종식과 코소보에 보다 큰 자치를 부여할 수 있는 강력한 강압외교를 전개하기로 결정하였고, 외교적인 차원에서 접촉그룹은 구속력 있는 해결을 위해 프랑스의 랑부예에서 세르비아와 코소보 해방군이 만날 것을 요구하는 한편 군사적인 차원에서는 나토의 정상들이 공습의 재량권을 솔라나 나토 사무총장에게 부여하였다. 이는 훨씬 더 강력한 공습의 위협이었고, 나토는 신뢰성 있는 공습과 외교압력으로 사태가 해결되길 기대하였다.⁵⁾ 매들린 올브라이트(Madeleine K. Albright) 미 국무장관이 주도한 랑부예 평화협정을 계획한 바탕에는 나토가 보스니아 내전 당시 완강하게 버티던 세르비아를 데이튼(Dayton) 평화협정에 서명토록 강요함으로써 세계평화와 질서유지라는 세계경찰의 역할을 성공적으로 수행한 경험이 뒷받침되었다.

4) Daalder and O'Hanlon, *op. cit.*, pp. 64-65.

5) 손규석, 「코소보 분쟁의 발생요인과 해결과정」, 『분쟁해결연구』 제15권 제1호 통권8호 (2007), 단국대학교 분쟁해결연구센터, p. 123.

(2) 협상의 전개와 결렬

1999년 1월 말 미국·영국·독일·프랑스·이탈리아와 러시아의 6개국으로 구성된 접촉그룹은 코소보 사태의 평화적인 해결노력의 일환으로 프랑스 파리 근교의 랑부예 평화회담에 참가할 것을 세르비아와 코소보 해방군에게 촉구하였다. 나토는 이 회담에 응하지 않을 경우 유고 영토에 공습을 실시할 권한을 나토 사무총장에게 부여하며 유고를 압박하였다. 코소보 알바니아계의 정치지도자들과 코소보 해방군의 참가의사 표명에 이어 세르비아 정부 또한 참여를 결정함으로써 평화회담은 성립되었다.

그러나 2월 6일부터 시작된 랑부예 평화회담의 최대 대립점은 주권국가인 유고가 자신들의 영토인 코소보에 나토 주도의 평화유지군을 파견하려는 나토의 요구를 수용할 것인가에 있었다. 유고의 완강한 반대에 직면하자, 유고의 전통적 동맹국인 러시아는 코소보에 나토 지상군을 파견하는 것이 유혈사태를 중지시킬 수 있는 최선책이라고 이들을 설득하였다. 대신에 서방국가들은 알바니아계의 독립요구를 거부하고 자치의 수준으로 만족하도록 설득하는 안을 제시하였고, 이 안에서는 3년간의 자치 후 코소보의 궁극적인 지위를 결정할 메커니즘만을 언급하였다. 또한 이 협정안은 코소보 해방군의 완전한 무장해제와 제한적이지만 세르비아 경찰과 유고군이 코소보와 알바니아 국경지대의 순찰활동을 위해 코소보에 주둔하는 것을 허용하도록 하였다. 세르비아 측은 이 협정안이 궁극적으로 코소보의 독립을 허용하는 안이라 불만을 표시하였고, 회담이 진행되면서 3년 후의 독립을 위한 주민투표 조항의 추가를 강력하게 주장하는 알바니아계의 반대 또한 회담의 결렬을 우려하게 하는 수준이었다.⁶⁾

클린턴 행정부는 협상의 성공을 위해 양측을 설득하는 것과 협상 타결 시 군 병력의 코소보 파견에 대한 의회의 승인획득 문제가 있었으나, 다행

6) 이삼성, 『세계와 미국 : 20세기의 반성과 21세기의 전망』(서울 : 한길사, 2001), pp. 641-642.

히도 의회는 병력과견계획을 근소한 차이로 통과시켰다. 3월 15일 알바니아계는 애초에 거부했던 코소보 해방군의 무장해제와 명백한 독립요구의 불허조건을 수용하고 랑부예 평화협정에 서명했으나, 3월 23일 마지막 시한까지 유고 측은 첫째, 휴전 이후에 1998년 10월 유고와 나토가 합의한 내용으로 복귀하는 것과 둘째, 나토가 이끄는 국제평화유지군을 코소보에 파견하는 조건으로 인해 랑부예 협정안을 거부하였다.

특히 세르비아 의회는 신유고연방이 세르비아공화국 코소보주에 3년간의 잠정적인 자치를 허용하고, 미군 4,000명을 포함한 나토 병력 28,000~30,000명을 코소보에 주둔시켜 감독토록 한다는 내용에 대해 자국의 영토로 간주하고 있는 코소보에 외국군대의 주둔을 허용하지 않는다는 제안을 거의 만장일치로 통과시킴으로써 이 안을 거부하였다.⁷⁾ 알바니아계의 협상 조건 수용에 반하는 유고 측의 지속적인 서명반대로 군사행동의 가능성이 점증되자, 러시아가 본격적으로 반발하기 시작하였다.

미국과 나토의 대유고 군사행동에 대한 최종적인 확정은 유고 측의 랑부예 협상안에 대한 거부보다는 코소보 전역에서 전개되고 있는 밀로세비치의 코소보 해방군에 대한 대규모 군사작전이 결정적이었다. 1998년 3월 18일 현재 유고연방군의 1/3이 코소보 내부 또는 국경인근에 집결하고 있었으며, 3월 20일 현재 코소보 내로 증파된 유고군과 경찰은 대규모 군사공세를 전개하면서 수많은 알바니아계를 강제 추방하는 한편 거부하는 일부 민간인들을 즉결 처형하는 작전을 전개하였다.⁸⁾

클린턴 미 대통령은 평화협상이 교착된 후 며칠 사이에 유고군과 경찰의 작전으로 30,000명 이상의 알바니아계가 추방되었다고 주장하였다. 그리고

7) Sam Seibert, "Long Odds in Paris", *Newsweek*, No. 366, February 17, 1999. 이 평화안은 약 200,000명에 이르는 세르비아계 주민을 보호하기 위해 코소보에 배치된 20,000여 명의 세르비아계 경찰 및 유고연방군 병력을 철수시키고 대신 약 20,000명의 나토군을 평화유지군으로 파견하도록 되어 있어 세르비아로서는 도저히 수용할 수 없는 조항이었다.

8) 이삼성, 앞의 책, p. 644.

<표 1> 나토의 '연합군작전' 이전 유고 병력의 코소보 지역 배치현황

구 분	주둔지	병력 현황	비 고
총 병력		40,000~60,000명	군 병력, 특수경찰대, 준군사단체
재래식 병력	코소보 내	20,000~27,000명	
	국경 부근	15,000명	
탱 크	코소보 내	126~300대	
	국경 부근	100대	
야 포	코소보 내	150문	
	국경 부근	150문	
장갑차	코소보 내	불명	
	국경 부근	100대	

출처 : 'Operation Allied Force', U.S. Department of Defense Web site, <http://www.defenselink.mil/special/kosovo.htm>

나토는 코소보에 검증 가능한 휴전이 조속한 시간 내에 성립되지 않으면 더 이상의 협상은 무의미하다고 인식하였다. 결국 랑부예 평화회담의 실패는 미국과 나토에게 거의 선택의 여지가 없었고, 그들이 자주 사용했던 무력사용의 위협에 따라 세르비아에 대한 군사행동을 단행하는 것만 남겨놓게 되었다.

3. 협상안의 성격과 의제의 대립

(1) 협상 의제와 성격

1) 협상의 핵심 의제

랑부예 평화회담에서 상정된 협정안은 미국·영국·프랑스·독일·이탈

리아의 서방 5개국과 러시아로 구성된 접촉그룹이 코소보 사태의 외교적 해결을 위해 세르비아와 코소보 해방군 모두에게 제안한 일종의 타협안이었다. 여기에는 유고연방이 코소보에 대한 주권을 갖고 있음을 국제사회가 인정하는 것을 비롯해 코소보주 내에서의 모든 전투행위에 대한 즉각적인 중단과 코소보주의 자치를 위한 OSCE 감시하의 선거 실시, 3년간의 과도기간 후 코소보 문제의 최종해결 등 10개 항의 평화원칙을 제시하고 있었다.

랑부예 협정안은 코소보에 거주하고 있는 모든 주민들에게 민주적인 자치와 평화 그리고 안보를 제공하는 데 목적을 둔 3년 시한의 임시협정으로 실질적인 자율권과 민주주의를 허용하는 다음과 같은 세 가지의 핵심 의제를 포함하였다.⁹⁾

첫째는 민주적인 자치(democratic self-government)의 보장이었다. 이는 코소보 주민의 교육·건강·경제발전 등 중요한 일상적인 사항들을 모두 포함하고 있으며, 대통령·의회·법원·지방정부 및 각 공동체의 정체성 보호에 필요한 권한을 갖는 민족공동체 제도를 보유하도록 되어 있었다. 이는 잠정적인 기간 동안 코소보 주민들이 코소보의 각종 제도를 통해 스스로가 민주적인 통치가 가능하도록 보장하는 것이었다. 따라서 코소보는 헌법을 보유하도록 되어 있었는데, 헌법에는 대통령을 비롯해 수상 및 정부요원, 의회와 자치단체의 권한에 대한 민주적인 선출을 요구하고 있고, 아울러 대법원과 고등법원, 기타 법원과 검찰관의 보유가 가능하였다.

자유 및 공명선거는 OSCE의 감독하에 병력이 진주한 후 9개월 이내에 실시하는 것과 세르비아 또는 유고연방공화국에 의한 개정을 조건으로 하지 않는 입법권을 갖는 것을 포함하였다. 또한 코소보와 그 민족공동체는 현재 세르비아가 처리하고 있는 대부분의 기능을 수행하지만 코소보 주민들이 원할 경우 지원을 위해 공화국 제도를 요구할 수도 있었다. 코소보의 민족공동체는 그들 자신의 정체성을 보전할 수 있으며, 모든 권한은 간섭

9) Understanding the Rambouillet Accords, Fact Sheet released by the Bureau of European Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., March 1, 1999.

받지 않도록 되어 있었다.

둘째는 안보(security)에 대한 보장이었다. 지상 배치된 국제군은 코소보 전역에서 안보를 보장하였다. 코소보의 안보는 코소보 평화이행군(KFOR: NATO-led Kosovo Force)이 담당하며, 다른 치안병력은 협정에 명기된 양측의 안정된 상호조치 일정에 따라 철수하거나 단계적으로 감축하도록 하였다. 따라서 유고연방군은 제한된 국경수비 병력과 관계요원을 제외하고는 코소보로부터 완전철수하며, 세르비아 보안군도 제한된 국경수비 병력과 국제이행군을 보조할 일부 민간경찰관리를 제외하고는 완전철수를 원칙으로 하였다. 마찬가지로 코소보 해방군도 나토군에게 코소보의 치안을 인계하고 무장을 해제하도록 하였다.

셋째는 최종결정을 위한 메커니즘(mechanism for final settlement)이었다. 협정의 효력이 발효된 후 3년 이내에 코소보 주민의 의지와 관계당국의 의견, 협정이행에 관한 양 진영의 노력, 그리고 헬싱키 최종안을 기초로 하여 코소보 문제의 최종타결을 위한 메커니즘을 결정할 국제회의를 개최하기로 하였다.

2) 협상안의 성격과 한계

미국의 코소보 군사개입을 전략적 동기에 의한 개입으로 간주하는 일부에서는 랑부예 평화협정이 미국과 나토가 자신들의 유고공습을 정당화하기 위한 형식적인 사전절차에 불과하다고 평가하였다. 이런 시각에서 랑부예 평화협정안은 코소보 알바니아계에게는 일방적으로 유리한 반면 신유고연방에게는 주권국가로서 결코 수용할 수 없는 부당한 조건을 강요한 것이라 주장하였다.¹⁰⁾

10) 실제로 코소보 내 나토군의 주둔을 명백한 주권침해로 규정한 유고연방은 코소보 평화회담 참석을 처음에는 반대하였으나, 회담 개막을 이틀 앞둔 2월 6일 세르비아 의회는 포결을 실시하여 찬성 227표, 반대 3표로 가결시키고 협상참여와 나토의 군사개입을 절대 허용할 수 없다고 결의하였다. 「코소보 평화회담 참가」, 『조선일보』, 1999년 2월 5일자.

6개국 접촉그룹이 제시한 평화원칙 10개 항은 유고연방이 코소보에 대한 주권을 갖고 있음을 국제사회가 인정한다는 것을 비롯해 코소보 내 전투행위의 즉각적인 중단과 대화를 통한 평화적 해결모색, OSCE의 감시 아래 선거 실시, 코소보 미래지위에 대해 3년간의 과도기간을 둘 것 등이었다.¹¹⁾ 그러나 이러한 기본조건들은 세르비아나 코소보 알바니아계 양측 모두를 만족시킬 수 없는 대립점과 한계를 지니고 있었고, 그 중에서도 주요 핵심적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 코소보를 자국의 영토로 간주하고 있는 세르비아가 코소보 내에 나토 평화유지군의 주둔을 허용하느냐 여부였다. 1999년 3월 23일 세르비아 의회는 나토의 군사점령 요구를 거부하고 OSCE와 유엔에 평화적이고 외교적인 해결을 강구할 것을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 또한 세르비아 의회는 모든 시민 및 민족공동체의 완전평등을 보장하고 세르비아공화국 및 유고슬라비아연방의 주권과 영토보전을 존중함과 더불어 '코소보와 메토히야(Metohija)'¹²⁾의 광범위한 자치에 관한 정치적 합의도출을 목표로 협상할 것을 요구하였다.¹³⁾

두 번째의 대립점은 코소보 알바니아계의 양보를 필요로 했던 알바니아계의 독립에 관한 내용이었다. 알바니아계의 핵심 주장은 3년의 과도기적 자치기간이 종료되면 즉각 코소보의 독립에 관한 주민투표를 실시해 코소보의 궁극적인 독립을 요구하는 것이었다. 그러나 서방국가들은 알바니아계의 그러한 요구를 거부하고, 자치권의 확보수준에서 협상에 임할 것을 설득하였다. 이로 인해 랑부예 평화협정안은 3년간의 자치 후 코소보의 궁극

11) Marc Weller, *op. cit.*, pp. 392-393.

12) 본래 코소보는 '코소보와 메토히야(Kosovo and Metohija)'로 불렸다. 코소보는 '지빠귀'를 의미하는 세르비아어이고, 메토히야는 '수도원의 땅'이라는 그리스어로 구성되어 있다. 통상적으로 코소보로 불리고 있으며, 약칭으로 코스멧(Kosmet)으로 사용하기도 한다. O. N. Mehrotra, "The Kosovo Crisis: Perception and Problem", *Strategic Analysis, A Monthly Journal of the IDSA*, Vol. 22, No. 7(October 1998), p. 1.

13) Noam Chomsky, "Kosovo Peace Accord", *Z*, July, 1999.

적인 지위를 결정할 메커니즘에 대해서만 언급하였다.¹⁴⁾ 이 메커니즘은 코소보인의 의사, 유고정부 및 관련 당국의 의견, 평화협정 관련 당사자들의 노력, 헬싱키 최종법(Helsinki Final Act)에 기초하며, 3년 후 국제회의를 소집해 최종 메커니즘을 결정한다고 규정하였다.¹⁵⁾

세 번째는 코소보 해방군의 무장해제에 관한 문제였다. 이 평화안에는 코소보 해방군의 무장을 완전 해제하는 대신에 제한된 수준의 세르비아 경찰과 유고 군대가 코소보와 알바니아 국경지대 순찰활동을 위해 코소보에 주둔하도록 허용하는 내용을 담고 있었다. 다시 말해, 나토 평화유지군이 코소보에 주둔해 있는 3년의 기간 내에 코소보 해방군은 무장해제를 하지만 세르비아 군대는 2,500명 수준으로 코소보에 주둔하면서 코소보 해방군의 주요 활동지역인 알바니아와의 국경지역 경계를 담당토록 하는 내용이 포함되어 있었다.¹⁶⁾

이와 같은 대립점으로 인해 랑부예 평화안에 대한 세르비아와 알바니아계의 반발과 저항은 더욱 심화될 수밖에 없었다. 세르비아 측은 이 협상안이 궁극적으로는 코소보의 독립을 허용하는 수단으로 작용할 수 있음을 들어 거부했고, 알바니아계는 그동안 인종청소 등 민족적 차별을 받아 온 그들이 앞으로도 여전히 세르비아의 영토에 남는다는 것은 상상도 못할 일이었으며, 더욱이 실제로 대세르비아 독립투쟁의 선봉 역할을 담당했던 코소보 해방군의 무장해제는 도저히 수용될 수 없는 조건이기도 하였다.

14) 이삼성, 앞의 책, p. 641.

15) 이삼성, 「미국외교와 '인도적' 군사개입 : 코소보의 인식을 중심으로」, 『코소보사태와 안보외교』, 한국정치학회 연례학술회의(1999. 12), p. 22.

16) 이삼성, 앞의 책, p. 642.

(2) 회담의 주요 쟁점과 고려 요인

1) 국제평화유지군의 코소보 주둔

보스니아 사태 당시 문제해결을 위해 국제사회는 처음에는 유엔을 통한 개입을 시도했으나, 기존 메커니즘상 권한과 자원이 지극히 제한된 유엔의 개입으로는 평화집행은 물론 평화유지도 쉽지 않다는 것을 확인하였다. 이와 같이 유엔의 역할에 한계를 인식한 서방국가들은 코소보에 대한 군사개입 이전에 단순한 평화유지군이 아닌 치외법권과 교전권을 지닌 강력한 평화집행군의 필요성을 인식하였다.

따라서 랑부예 협상에서 미국과 나토가 가장 핵심적이고 우선적으로 다루어야 할 의제는 국제평화유지군의 코소보 주둔이었다. 그러나 주권국가인 유고가 자국의 영토로 간주하고 있는 코소보 내에 나토군이 중심이 된 평화유지군을 주둔하도록 허용할 것인가는 협상의 성패를 좌우할 수 있는 문제였다. 1999년 3월 23일 세르비아 의회는 신유고연방이 세르비아공화국 코소보주에 3년간의 잠정적인 자치를 허용하고, 미군 4,000명을 포함한 나토군 병력 28,000~30,000명을 코소보에 주둔시켜 감독토록 한다는 내용에 대해 자국의 영토로 간주하고 있는 코소보에 외국 군대의 주둔을 허용하지 않는다는 제안을 거의 만장일치로 통과시킴으로써 이 안을 거부하였다.¹⁷⁾

세르비아 의회는 코스멧(Kosmet)에 외국 군대가 주둔하는 것을 수용하고 있지는 않지만, 코스멧에 거주하는 모든 민족공동체의 대표들이 합의하고 수용하는 자치에 관한 정치협정에 조인하는 즉시 합의된 협정을 이행하기 위해 코스멧에 주둔하게 될 외국군대의 규모와 성격에 대해 검토할 준비가 되어 있었다. 이에 러시아는 평화유지군의 코소보 주둔조건을 세르비아가 수용하도록 설득에 나섰다. 자크 시락(Jacques Chirac) 프랑스 대통령은 세르비아의 전통적 동맹국인 러시아가 나토 지상군의 코소보 파견

이 유혈사태를 중지시킬 수 있는 최선의 해결방안이라는 데 동의했다고 말하였다.¹⁸⁾

세르비아 의회는 결의안을 통해 나토 주도의 평화유지군이 코소보에 진주하는 것을 거부하는 한편 나토의 평화유지군을 대체하여 정치적 해결을 감시하기 위한 유엔의 병력은 인정하였다. 이러한 배경에는 나토의 평화유지군을 대체하는 유엔이나 OSCE의 대안에도 일부 나토 회원국의 대규모 병력 파견을 예상할 수 있었지만, 러시아를 비롯한 중립적인 국가의 상당한 참여를 기대할 수 있었기 때문이다.

2) 코소보 해방군의 대표성

회담의 구성요소에 있어 협상 주체의 대표성 또는 정통성의 유무는 협상의 효력측면에서 논란을 불러올 여지가 있다. 실제로 랑부예 협상안에서는 코소보 해방군과 그 지도부를 코소보 알바니아계의 협상 주체로 인정했으나,¹⁹⁾ 코소보 평화협정은 코소보 해방군의 정치적 권한을 인정하지 않았다.

코소보 해방군은 코소보에서 다수를 차지하는 민족 집단에 자위 수단을 제공한 사실과 이들의 무장투쟁 방식으로 인해 과거의 선거에서 승리를 거두었던 평화적이고 온건적인 정당들의 지지도 하락을 불러왔다. 이들은 1995년 데이튼 평화협상에서 코소보 문제가 의제로 상정되지 못하자, 비폭력 저항운동의 효과에 한계를 절감하고 일부 코소보 분리주의자들을 중심으로 국제사회의 관심과 개입을 유도하기 위한 극단적인 전략을 채택하였다.

18) Jane Perlez, "Kosovo Peace Plan Takes Shape as Russia Prods Serbs on Troops", *The New York Times*, February 16, 1999.

19) 랑부예 평화회담에 참여한 코소보 알바니아계 대표단은 코소보공화국의 대통령인 이브라힘 루고바와 수상인 부자르 부코시(Bujar Bukoshi)를 포함한 16명으로 구성되어 있었으나, 협상과정에서는 코소보 해방군의 실제적인 지도자 하심 타치(Hashim Thaqi)의 영향력이 크게 작용하였다. Marc Weller, *op. cit.*, p. 428.

17) Sam Seibert, "Long Odds in Paris", *Newsweek*, No. 366, February 17, 1999.

이들이 채택한 전략은 세르비아군 및 경찰과 무장 충돌함으로써 그에 따른 코소보 알바니아계의 희생을 국제사회의 이슈로 만드는 전략이었다. 당시 코소보 해방군의 무장행동은 게릴라 공격과 군사적 탄압, 국지적이고 소규모적인 학살 등 고전적인 반식민 투쟁의 요소를 갖추고 있었다.²⁰⁾ 이에 따라 코소보 해방군은 해방운동 세력으로서 일정 수준의 인정을 받을 수 있었으나, 사실상의 통제권에 대한 독점은 기대할 수 없었다.

한편 유고 정부는 코소보 해방군이 이 지역에서 서방의 영향력을 확보하려는 미국의 정책적 지원하에 활동하고 있으며, 그리고 발칸 지역에서 알바니아와 마케도니아를 연결하는 '대알바니아 제국'의 형성을 자극하고 있다고 주장하였다.²¹⁾ 코소보 알바니아계는 1992년 5월 신유고연방의 총선거를 보이콧하고 130명으로 구성된 의회를 구성하기 위해 선거를 실시하였으며, 이어 이브라힘 루고바(Ibrahim Rugova)를 대통령으로 하는 코소보 공화국(Republic of Kosovo)을 출범시켰다.²²⁾ 루고바가 이끄는 정부조직은 코소보 지역에 거주하는 많은 민족을 아우르고 있었을 뿐 아니라 그들을 대표하였다. 이어 많은 서방지도자들은 코소보 해방군을 테러조직으로 간주하는 대신 루고바와 그가 제기한 '코소보는 세르비아의 일부가 아닌 구유고슬라비아의 일부로 인정되어야 한다'는 주장을 지지하였다.

1998년 2월 미국은 코소보 해방군이 조직적인 공격을 개시하자 '의문의 여지가 없는 테러 집단'이라고 강력하게 비난하였다.²³⁾ 현지 주민들은 아직

20) 로빈 블랙번, 『코소보 : 나토 팽창정책』, 타리크 알리 외 지음, 국제연대정책정보센터 옮김, 『전쟁이 끝난 후 : 코소보를 둘러싼 나토의 발칸전쟁이 남긴 것들』(서울 : 이후, 2000), p. 191.

21) 미국이 코소보 해방군을 지원하게 된 정책적 요인은 첫째, 나토가 수용할 수 있는 수준의 협상에 밀로세비치가 임하도록 자극하기 위한 것이었으며, 둘째, 무기 및 자금 확보를 위해 코소보 해방군이 알바니아 범죄 집단과 연루되는 것을 차단하기 위함이었으며, 셋째, 아프가니스탄에서와 같이 지원증단에 따른 반미 및 반서방화의 방지에 있었다. James Phillips, "Consolidating Victory in Afganistan", *Heritage Foundation Backgrounder* No. 754, February 20, 1990.

22) *Keesing Record of World Events*, Vol. 37, No. 10, October 1991, p. 38513.

도 그들이 선출한 이브라힘 루고바 대통령과 그의 비폭력정책을 지지하였고, 코소보 해방군은 자치허용을 위한 정치적인 대화의 시작과 함께 해산 가능성이 있는 비조직적인 무리로 간주하였다.²⁴⁾

3) 유엔안보리의 역할과 권한

유엔헌장은 한 국가가 다른 국가를 위협할 때 아주 포괄적으로 군사행동을 포함하여 어떤 행동을 결정하도록 안보리에 그 권한을 위임하고 있다. 따라서 특정국가가 국제평화와 안전에 위해를 가했을 경우, 국제사회는 유엔안보리의 결의에 따라 합법적인 개입이 가능해진다. 그리고 국제사회에 대한 군사적 개입은 유엔에 의해서만 수행되는 것은 아니고 다국적군이나 기타 지역기구에 의해서도 임무가 수행되는데, 이때도 무력행사가 수반된다면 유엔안보리의 결의는 필수적이다. 이처럼 어떤 주체든 자위의 경우를 제외하곤 무력을 사용할 경우에는 유엔안보리의 결의를 거쳐야 하지만, 위협의 심각성과 도덕적이고 윤리적인 목적을 위해서라면 안보리의 동의를 반드시 필요한 것은 아니다.²⁵⁾

랑부예 협정안은 코소보 문제에 관한 유엔안보리의 역할을 인정하지 않고, 나토의 전면적인 군사점령을 요구하였다. 그러나 세르비아 의회가 인준한 코소보 평화계획은 유고연방 내 코소보 임시정부 수립이나 유엔헌장 제7장에 입각하여 유엔이 승인한 국제민간치안군 배치 등 민감한 부분에 대해 유엔이나 유엔안보리의 역할을 명백하게 언급하였다.

23) 노암 촘스키, 『코소보 평화협정』, 타리크 알리 외 지음, 앞의 책, p. 214: 1998년 1년간의 내전을 통해 세르비아 경찰 180명과 세르비아 군인 120명, 그리고 1,700명의 알바니아계 전투요원이 사망하였다. 코소보 해방군은 380명을 납치하여 103명만을 석방하였는데, 나머지 인원은 실종 또는 고문당한 후 살해되었다. 레지 드브레, 『공화국 대통령에게 보내는 한 여행객의 공개서한』, 타리크 알리 외 지음, 앞의 책, p. 39.

24) Michael E. O'Hanlon, "Dying for Kosovo", *Washington Times*, July 1, 1988, p. A17.

25) 김열수, 『탈냉전 후 유엔 안보리의 위상변화 : 군사력 사용을 중심으로』, 『국제정치논총』 제48집 1호, 한국국제정치학회, 2008, p. 362.

유엔헌장 제7장의 무력사용의 권위는 안보리 15개국의 책임하에 있으며, 실질적인 권한은 거부권을 가진 상임이사국 5개국이 보유하고 있다. 이들 국가들은 각자 나름대로의 이해관계를 갖고 있기 때문에 특정 사안과 관련 되었을 때 안보리 결의안 승인에 직접적인 영향을 미치게 된다.²⁶⁾ 이에 따라 세르비아는 상임이사국 중 하나인 러시아가 평화유지군 구성과 코소보의 보호령 문제를 다룸에 있어 나토의 입장이 대폭 반영된 랑부예 협정안 대신 러시아의 입장을 최대한 대변하고 거부권의 행사가 가능한 유엔이나 유엔안보리에서 다루어지길 기대하였다.

실제로, 밀로세비치 대통령은 나토의 공습중단에 대한 대국민담화에서 영토보전의 문제를 국제권위의 정점인 유엔에 올려놓음으로써 유엔헌장에 입각해 유엔의 보호하에 해결되었다고 밝혔다. 또한 코소보에 배치될 평화유지군도 유엔의 보호 아래 모든 시민의 안전을 보장하는 일차적인 책임을 맡게 될 것이라 주장하였다.

유엔안보리는 나토의 대유고 군사행동에 앞서 군사적 개입을 고려했으나 친세르비아 성향의 러시아가 안보리에서 결의안의 통과를 강력히 반대하였다. 이에 나토는 유엔안보리에 결의안을 제출해 부결되는 수모를 겪거나 또는 부결되었음에도 세르비아를 공격함으로써 국제사회로부터 비난을 받는 것보다는 유엔을 우회하는 방법을 채택하게 되었다.²⁷⁾

4) 러시아의 역할과 권한

국제무대에서 발칸의 중재자로 자처하던 러시아는 코소보 사태의 평화적 해결을 위해 베오그라드에 대한 공동교섭에 응할 준비가 되어 있었다. 서방국은 러시아가 평화정책에 상당한 기여를 할 수 있었음에도 불구하고

26) 이수형, 「북대서양조약기구(NATO)와 국제연합(UN) 안보리와의 역학관계 : 탈냉전 이후 나토의 집단안보 역할을 중심으로」, 『국가전략』 제14권 3호, 세종연구소, 2008, pp. 106-107.

27) 김열수, 앞의 글, pp. 355, 362.

사태의 해결과정에서 러시아의 실질적 발언권을 부정하였다. 애초에 서방의 주요 강대국들이 러시아를 포함하는 유엔 접촉그룹을 형성했다라면 코소보로부터 세르비아 병력의 철수를 골자로 한 협정에 도달할 가능성은 훨씬 더 많았을 것으로 평가된다.

유고 정부는 랑부예에서 이러한 내용의 협정안에 서명하기 직전까지 도달했었지만, 미국이 제시한 세부 협정조항에는 러시아의 입장이 무시되어 있었다. 이러한 예는 1999년 4월 말에서 5월 초에 제기된 평화유지군의 구성과 코소보를 나토의 보호령으로 하는 문제에서 극명하게 나타났다. 평화유지군의 구성에 있어, 나토는 나토군을 중심으로 구성되어야 한다고 주장하였다. 그리고 유고연방 전역에 대한 조사의 권리와 함께 평화유지군 요원들은 자신의 어떠한 행동에 대해서도 유고 국내법정으로부터 면책특권을 갖는다는 내용을 명기하고 있었다. 이러한 제안에 대해 러시아는 '나토가 이끄는 점령군'이라 비난함으로써 러시아와 핀란드가 조성한 외교적 중재 분위기마저 경색되었고, 결국에는 1999년 3월 15일 코소보 대표단의 협정 서명식에 불참하였다.

코소보를 나토의 보호령으로 하는 문제에 있어서도, 러시아는 G8 회담 후 그러한 제안에 동의할 수 없음을 명백하게 밝히면서 이를 발칸지역에서 나토의 교두보를 강화하는 러시아에 대한 확장된 포위의 일환으로 간주하였다. 러시아의 입장은 유고에게는 결정적인 역할로 작용했는데, 코소보를 나토의 보호령으로 인정하려는 어떠한 유고 정부도 러시아와의 관계를 악화시킬 수밖에 없었다. 또한 밀로세비치는 러시아가 코소보를 나토의 보호령으로 편입하는 것을 반대할 것이라는 사실을 인식하고 있었다. 그러나 서방국가들은 나토의 지배적인 역할을 지속적으로 주장함으로써 세르비아와의 합의의 가능성을 일축하였고, 유엔안보리에서 러시아의 협조에 의문을 갖게 되었다.²⁸⁾

이와 같이 협상과정에서 반 나토 형태의 태도로 일관했던 러시아는 세르

28) 로빈 블랙번, 『코소보 : 나토 팽창 정책』, 타리크 알리 외 지음, 앞의 책, p. 175.

비아에 대한 설득과 중재로 코소보 전쟁을 종결하는데 결정적인 역할을 수행하였다. 러시아는 미국의 강력한 요구에 따라 세르비아에 정밀 대공무기의 제공을 거부하였고, 이로써 나토는 장기간 지속된 항공작전이 가능할 수 있었다. 러시아는 '슬라브 형제애'를 강조했지만, 결국에는 자국의 국익에 따라 행동할 수밖에 없었다.²⁹⁾

(3) 랑부예 협정안과 후속안에 대한 해석

1) 쌍방 협상안의 해석

가. 랑부예 평화협정안

랑부예 협정은 코소보에 대한 나토의 전면적인 군사점령과 정치적 지배 그리고 유고연방의 다른 지역을 자유롭게 효율적으로 군사 점령할 것을 요구하였다. 나토는 NAC 관할 아래 이의 지시와 정치적 통제를 받으면서 나토의 지휘계통을 통해 활동하는 군사력, 즉 코소보 평화유지군의 구성을 계획하였다. 협정안 중 협정의 이행에서 코소보 평화유지군 사령관은 코소보 내에서 최종권한자이며 모든 정당과 개인에 대해 구속력을 갖는 것으로 되어 있다. 또한 제한된 무기만으로 국경경계임무에 배치된 소규모부대를 제외한 모든 유고군과 경찰은 조속한 시일 내에 승인된 주둔지로 재배치되고, 이후 세르비아로 철수하도록 명기되어 있었다. 국경경비대는 공격으로부터 국경을 방어하고 불법적인 월경을 통제하는 임무에만 국한되며, 이러한 임무 외에는 코소보 내로의 진입이 불허되어 있었다.

의제 중 최종결정을 위한 메커니즘의 문제에 있어, "협정이 효력을 발휘한 3년 후 국제회의를 소집해 코소보 문제의 최종적인 해결을 위한 메커니즘을 결정하게 될 것이다"라는 절은 종종 독립에 관한 주민투표를 요구하

는 것으로 해석되었으나, 그러한 언급은 명시되지 않았다.

유고의 다른 지역에 관한 점령조건은 부속협정 B '다국적군의 지위'에 제시되었는데, 핵심적인 내용은 "나토의 평화유지군은 그들의 차량, 선박, 비행기, 장비 등과 더불어 유고연방 및 부속 영공과 영해에서 자유롭게 제한받지 않는 이동과 아무런 방해 없는 접근을 누려야 한다. 이는 지원과 훈련, 작전에 필요한 야영, 기동훈련, 민가 숙박, 그리고 모든 지역과 시설의 사용에 대한 권리를 포함하지만 여기에 국한되지 않는다"라는 것이었다.

부속협정의 나머지 부분은 나토의 병력 및 고용인들이 유고슬라비아의 법적 구속이나 배려, 또는 '우선권에 근거하고 모든 적절한 수단을 통해' 나토의 지시를 따를 것이 요구되는 유고 당국의 관할권에 구애받지 않고 행동할 수 있도록 허용하는 조건들을 상세하게 서술하고 있다. 물론 조항 중에 "모든 대원은 유고슬라비아의 적절한 법률을 준수해야 한다"라고 서술하고 있지만, 이것도 "이 부속협정 아래 그들이 갖는 특권과 면책에 대한 침해 없이 모든 나토 대원은 ..."이라는 유보조항으로 인해 무의미하였다.³⁰⁾

나. 세르비아 의회 의결안

나토가 제시한 랑부예 협정안에 대한 또 다른 평화계획은 1999년 3월 23일 세르비아 의회가 의결한 결의안이었다. 세르비아 의회는 나토가 요구한 군사 점령안을 거부하는 한편 OSCE와 유엔에 평화적이고 외교적인 해결을 도모하도록 촉구하면서, 다음날로 예정된 폭격준비의 일환으로 3월 19일 미국이 요청한 OSCE 코소보 조사단의 철수를 비난하였다.

의회의 결의안은 모든 시민 및 민족 집단의 완전한 평등을 보장하고 세르비아 공화국 및 유고슬라비아연방의 주권과 영토보전을 존중함과 더불어 '코소보와 메토히야'의 광범위한 자치에 관한 정치적 합의 도출을 목표로 협상할 것을 요구하였다. 아울러 비록 세르비아 의회는 코스맷에 해외 군

29) 타리크 알리, 『머리말 : 전쟁이 끝난 후』, 앞의 책, pp. 11-12.

30) 이에 대해 뉴욕타임스는 6월 5일 랑부예 협정의 부속협정 아래 "나토로만 구성된 병력이 어떠한 법적 절차도 거치지 않은 채 유고 전역을 마음대로 왕래할 수 있는 전면적인 권한을 부여받았다"라고 보도하였다.

대가 주둔하는 것을 수용하지 않고 있지만 코스맷에 거주하는 모든 민족 집단의 대표들이 합의하고 받아들이는 자치에 관한 정치적 협정에 조인하는 즉시 합의한 협정을 이행하기 위해 코스맷에 주둔하게 될 국제병력의 규모와 성격에 대해 검토할 준비가 되어 있었다.³¹⁾

다. 코소보 평화계획

1999년 6월 3일 세르비아 의회는 G-8의 코소보 평화계획을 승인하였다. 실질적으로 코소보 전쟁의 최종 합의사항인 이 계획을 세르비아 의회가 승인함으로써 유고군의 철수, 공습 중단, 국제민간치안군의 주둔 등 평화적인 국면으로 전환하게 되었으며, 이날 코소보 해방군 역시 평화계획에 대한 수용의사를 표명하였다. 12개 항목으로 작성된 코소보 평화계획은 다음과 같다.³²⁾

1. 코소보 내의 폭력 및 억압행위는 즉각적이고 검증 가능하도록 중지한다.
2. 타임테이블에 따라 코소보 내의 유고군·경찰·준군사조직을 철수한다.
3. 유엔헌장 제7장에 입각하여 유엔이 승인한 국제민간치안군(International Civilian and Security Presences)을 코소보에 배치한다.
4. 나토군을 주력으로 하는 국제치안군은 통합된 명령 및 지휘체계하에서 전개되어야 하며, 난민의 안전한 귀환 및 코소보에 거주하는 모든 주민에게 안전한 환경을 보장한다.
5. 코소보 내에 잠정 통치기구를 설치한다. 동 기구는 유엔안전보장이사회가 결정할 것이며, 코소보의 주민은 동 기구하에서 유고슬라비아연방공화국 내에서의 실질적인 자치를 누릴 것이다.
6. 유고군의 철수 후 다음의 임무수행을 위해서 일정 수의 합의된 세르비아 요원 복귀가 허용될 것이다(국제민간치안부대의 체휴 활동, 지뢰설치지점의 명시, 세르비아의 유산 보존).

31) 노암 촘스키, 『코소보 평화협정』, 타리크 알리 외 지음, 앞의 책, p. 212.
 32) 고병국, 『코소보 전쟁 관련 자료』, 『민족연구』 제3호(1991. 9), 한국민족연구원, pp. 18-19.

7. 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 감독하에 모든 난민은 안전하고 자유롭게 귀환한다.
8. 정치과정은 「랑부예 협정」, 유고슬라비아연방공화국의 주권 및 영토보전 원칙, 코소보 해방군의 무장 해제를 충분히 고려하여 코소보에 본질적인 자치를 부여하는 잠정적 정치합의에 도달함을 목적으로 한다.
9. 위기지역의 경제적 발전에 대한 일반적 접근. 이는 남·동유럽의 안정협약 이행과 민주적 경제적 발전 및 지역협력을 위한 광범위한 국제적 참여를 포함한다.
10. 군사행위의 종식은 리스트에서 제시된 제 원칙과 합의사항의 수용 여부에 달려있다. 그리고 나서 코소보 내의 유고군, 세르비아 보안군의 역할과 기능을 포함하는 군사·기술 면의 합의가 이루어질 것이다.
11. 유고군의 철군과정은 단계적이고 상세한 타임테이블과 유고군이 철수할 세르비아 내의 안전지대 명시를 포함한다.
12. 철수 후 복귀하는 유고군 병사에 관해서는 장비, 직무상의 책임범위, 국제민간치안부대와와의 관계에 대한 규칙을 정한다.

이상과 같은 코소보 평화계획은 앞에서 살펴 본 랑부예 협정안과 이에 반하는 세르비아 의회의 결의안을 혼합한 일종의 타협안이었다. 여기에서 미국과 나토는 랑부예 협정안에 포함되었던 핵심적인 요구사항, 즉 국제적인 평화유지군의 유고연방 내 주둔을 포기하였다. 그리고 세르비아는 “나토가 실질적으로 참여하는 국제적인 평화유지군이 ... 유엔의 감독 아래 ... 단일한 지휘 및 통제 아래 배치되어야 한다”는 안에 동의하였다. 또한 “러시아 파견대는 나토의 지휘를 받지 않으며, 국제평화유지군과의 관계는 적절한 추가협정에 의해 결정될 것이라는 러시아의 입장”이 문서의 부록에 언급되어 있었다.

나토 또는 국제평화유지군이 유고연방의 다른 지역에 주둔하는 것을 허용하는 내용도 없었다. 코소보 지역의 정치적 통제권은 나토가 아니라 유엔안보리의 수중에 있을 것이며, 이를 토대로 한 과도정부의 수립이 가능해졌다. 유고군 병력의 철수는 랑부예 협정의 세부 항목에 명기되어 있지

는 않았지만 유사한 내용이 포함되어 있었으며, 철수 시기 또한 빠른 시일 안으로 언급하고 있었다. 협상안 중 나머지 내용은 랑부예 협상안과 세르비아의회 결의안과 거의 일치하는 내용이었다.³³⁾

2) 랑부예 협상안과 코소보 평화협정의 비교

1999년 2월 프랑스의 랑부예에서 개최된 평화회담과 3월의 파리회담에서 나토는 접촉그룹의 잠정적인 정치적 해결안과 무장 평화유지군으로 지역 내 평화유지를 이행하려는 나토의 계획이 수용되지 않을 경우, 세르비아에 대한 공습을 감행하겠다고 압박하였다. 거의 3주간 지속된 랑부예 회담은 상정된 해결안이 양측의 핵심적인 이익을 만족시키지 못함으로써 합의에 실패하였고, 결국 코소보 전쟁을 불러왔다.

1999년 6월 3일 세르비아 의회가 코소보 내 폭력행위의 즉각 중단, 유고군·경·준군사조직의 전면 철수, 유엔감시의 국제민간치안군 배치, 유엔안보리의 결정에 따른 유고연방 내 코소보 임시정부 수립, 코소보 자치보장을 위한 정치협상, 향후 일부 유고병력의 귀환 허용 및 난민의 안전귀환 등을 골자로 하는 G8 코소보 평화계획안을 승인함으로써, 나토와 세르비아는 평화협정에 서명하였다. 세르비아가 서명한 이 협정안은 공습에 대한 최후통첩(take it or be bombed ultimatum)이었던 랑부예 협상안도, 그리고 이에 대한 답변인 세르비아의회 의결안도 아닌 코소보 평화협정이었다. 랑부예 협상안과 코소보 평화협정을 비교하면 다음과 같다.³⁴⁾

첫째, 랑부예 협정안은 독립에 관한 주민투표를 실시함에 있어 3년의 과도기를 그리고 있었으나, 평화협정은 어떠한 주민투표도 없이 세르비아 국가인사들의 복귀를 비롯해 코소보에 대한 세르비아의 주권을 지속시키는 것을 담고 있었다.

33) 노암 촘스키, 『코소보 평화협정』, 타리크 알리 외 지음, 국제연대정책정보센터 옮김, 앞의 책, pp. 213-214.

34) 타리크 알리 외 지음, 국제연대정책정보센터 옮김, 앞의 책, pp. 16-17.

둘째, 랑부예 협상안은 코소보 해방군과 그 지도부를 코소보 알바니아인들 대다수의 정치적 대표체이자 코소보 과도정부로 인정했으나, 평화협정은 코소보 해방군의 정치적 권한을 인정하지 않았다.³⁵⁾

셋째, 랑부예 협정안은 코소보 문제에 관해 유엔안보리의 역할을 인정하지 않았다. 그러나 평화협정은 코소보와 나토 점령군을 유엔안보리의 권한 아래 두었으며, 나토가 코소보 내에서 어떠한 전반적인 권한을 갖고 있다고 명시적으로 인정하지 않았다.

넷째, 랑부예 협정안은 코소보 내에서 러시아군의 어떠한 독자적인 역할도 인정하지 않았으나, 평화협정은 코소보 내에서 러시아군이 독자적으로 존재할 수 있는 권리를 러시아에 부여하였다.

마지막으로 랑부예 협정안은 세르비아 전역에서 작전할 권리를 나토군에 부여하였다. 이는 세르비아 측이 정당하게 거부한 조항이었으며, 평화협정은 나토군이 세르비아에 진입할 어떠한 권리도 인정하지 않았다.

이와 같이 랑부예 협정안과 공습이 종료된 6월에 체결된 코소보 협정과는 본질적인 시각 차이가 발생하였다. 랑부예 협상태이블에서 제안된 원래의 안은 코소보 알바니아계에 현재의 상황보다 실질적인 자율권과 민주주의를 허용하고 있었다.

4. 랑부예 평화회담의 대안적 분석

밀로세비치 대통령의 랑부예 협상 거부는 미국 및 나토에게 선택의 폭을

35) 실제로, 코소보 알바니아계의 온건파 지도자인 이브라힘 루고바(Ibrahim Rugova)의 지지들과 코소보 해방군 사이에는 긴장감이 존재하였다. 1999년 9월 프리슈티나에서 열린 축구경기에 코소보 해방군 지도자 하심 타치(Hashim Thaqi)가 모습을 드러냈을 때, 군중들은 '루고바, 루고바!'를 연호하며 그를 맞이하였다. 타리크 알리, 『머리말 : 전쟁이 끝난 후』, 타리크 알리 외 지음, 국제연대정책정보센터 옮김, 앞의 책, p. 17.

축소시켰으며, 결국 세르비아에 대한 군사행동을 초래하였다. 세르비아와 코소보 알바니아계 간의 이견은 랑부예 평화안에 따른 평화적인 해결을 불가능하게 만들었는데, 양측의 이견과 차이점을 불러왔던 정책적인 오판과 이러한 상황의 발생배경 및 불가피성을 검토하면 다음과 같다.

첫째는 실패한 랑부예 평화회담을 대신할 수 있는 별도의 외교 전략에 대한 가능성이다. 세르비아나 코소보 알바니아계가 평화안에 대한 이견을 해결하려는 의지가 없을 때, 미국과 나토의 무력사용이 필요했는가 하는 점이다. 랑부예 평화안이 클린턴 행정부의 전술적 실책의 결과이고 보다 현명한 협상방법으로 쉽게 모면할 수 있었다는 주장은 설득력이 없어 보였다.

전쟁은 1999년 초에 발생하지 않을 수도 있었다. 이론상으로는 랑부예에서 택했던 접근방법에 대한 두 가지의 대안, 즉 외교적인 방법과 군사적인 방법이었다. 먼저 외교적인 방법에서 클린턴 행정부와 접촉그룹국가는 서로 상이한 형태로 협상에 접근할 수 있었다. 하나의 가능성은 임시협정을 통한 해결 대신 지속적으로 해결을 위한 협상을 시도하는데 있었다. 예를 들어, 접촉그룹은 세르비아 지역과 코소보 알바니아계 지역으로 코소보를 분할하는 안을 제안할 수 있었다.³⁶⁾ 분할안은 이론적으로는 불가능한 두 가지의 선택인 현상유지와 코소보의 완전독립과는 다른 해결방안이었다. 양측이 코소보의 전 지역에 대한 지배를 주장한 반면 분할안은 과거에 세르비아가 제기했던 방안이었다.³⁷⁾

36) John J. Mearsheimer, "The Case for Partitioning Kosovo", Ted Galen Carpenter, ed., *NATO's Empty Victory* (Washington, D.C. : CATO Institute, 2000), pp. 133-138.

37) Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1995), pp. 330, 341 ; Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers* (Time Books, 1996), p. 130 ; International Crisis Group, *Kosovo Spring: The International Crisis Group Guide to Kosovo* (Brussels : 1998), p. 110.

둘째는 전쟁 발발에 앞서 1999년 초에도 분할안에 관한 협상이 성사될 가능성이 존재했다는 점이다. 이에 반해 평화안에 대한 합의는 거의 불가능하였다. 세르비아는 코소보의 분할을 심사숙고한 징후도 없었을 뿐 아니라 그들의 정치 및 군사적 목적은 코소보의 반란세력을 꺾어냄으로써 영토에 대한 지배를 유지하고 강화하는데 있었다. 그리고 필요할 경우 내부의 민족구성비의 균형을 강제로 변화시키고자 하였다.³⁸⁾ 코소보 알바니아계 또한 현재 잔류하고 있는 지역만이라도 독립이 될 수 있다면 코소보 전체에 대한 해결을 요구하지 않을 태세였다.

셋째는 나토와 접촉그룹이 베오그라드에 대해 신뢰할 수 있는 위협과 분할안 제시를 병행한 이유이다. 코소보 국경에 대한 지상군 배치를 위협에 포함시켰다면 매우 신뢰할 수 있는 무력사용의 위협효과를 가져올 수 있었다. 그러나 이러한 전략은 나토가 랑부예 협상을 수행하는데 필요한 만큼 신뢰할 수 있고 위협이 될 수 있는 강력한 무력사용의 약속이 요구될 수도 있었다. 즉, 세르비아가 랑부예 협상을 반대했던 것보다 더 강력하게 분할안을 반대했으므로 문제의 본질을 변화시킬 수 없었다.

분할안의 타협 가능성이 없을 경우의 또 다른 협상방식은 세르비아가 희망한 것보다 영구적인 해결을 위해 압력을 가할 수 있었다. 협상자들은 궁극적인 해결을 위해 알바니아계에 자율과 자치를 과도기 말미에 부여했으나, 세르비아가 수용할 수 없는 국민투표는 피할 수 없었다. 그러나 세르비아가 실제로 코소보의 자치를 수용했다라도 코소보 알바니아계의 영원인 독립이 보장되지 않는 한 알바니아계는 이를 수용하지 않았을 것이다.

넷째는 1999년 초 외교를 통한 해결의 가능성이다. 세르비아와 코소보인들은 서로 소원한 상태였고, 이런 갈등을 해결할 동기가 거의 없었다. 가장 바람직한 것은 분쟁해결을 위해 단계별로 모색하고 있는 접촉그룹의 협상 전략이었다. 그것은 향후 코소보의 정치적 지위처럼 양측을 극명하게 갈라

38) Barry Posen, "The War for Kosovo", *International Security*, Vol. 24(Spring 2000), p. 34.

놓고 있던 문제들은 제외하는 것이 필요했으며, 영토의 관리 및 통치에 있어서는 보다 강력한 발언권을 주민의 다수에게 부여하기보다는 집중시키는 것이 필요하였다. 세르비아군과 보안군 수에 대한 제한, 코소보 해방군의 무장해제, 그리고 나토군의 영토 내 배치와 같이 랑부예 평화회담에서 제기된 안건은 즉각적인 대응이 요구되었음에도 양측의 지지 획득에는 실패하였다.

다섯째는 랑부예 회담이 실패했을 때, 나토에게 공습 이외의 다른 군사적인 대안은 없었는가 하는 점이다. 이에 대한 대답은 명쾌하지는 않지만, 이론상으로 미국과 동맹국들은 세 가지의 선택을 가지고 있었다. 첫 번째 선택은 미국과 동맹국들이 각자의 방식과 분쟁 추이를 따르는 것이었다.³⁹⁾ 세르비아가 코소보 해방군을 공격하기 위해 군사적인 준비를 하고 있다는 징후가 있었지만, 아직 인도주의적인 재난이 시작되지는 않은 상황이었다.

그 지역에서 미국과 나토의 이익은 전쟁발발과 대규모의 난민으로 야기된 지역 불안정 때문에 중요했을 수도 있지만, 거의 사활적이지는 않았다. 코소보 알바니아계 대표단이 랑부예 협정의 서명을 거부했을 때, 나토는 연루라는 '도덕적 옳가미'에서 자유로울 수 있었으나 코소보 알바니아계 주민의 안녕에 인도주의적 관심을 기울일 수밖에 없었다. 나토는 코소보에서 대규모의 폭력행위를 종식시키기 위해 무력사용의 위협을 수행하는 정치 및 전략적 옳가미에 얽매어 있었다.

두 번째 선택은 독립을 요구하는 코소보 알바니아계와 코소보 해방군에 대한 지지였다. 나토의 공습은 효과적인 전투력을 갖추기 위한 코소보 해방군의 무장과 훈련프로그램을 포함하고 있었다. 그러나 이러한 선택은 많은 문제를 안고 있었다. 미국과 나토의 개입을 자극하는 주요 관심사는 인도주의적인 발로였으며, 코소보 해방군의 무장과 나토의 공습은 그러한 관심사를 충족시키는데 실패하였다.

39) Joseph S. Nye Jr., "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 78 (July-August 1999), p. 34.

세 번째 선택인 코소보의 정치적 미래를 위해 분쟁을 야기하는 것은 모든 알바니아인들의 영토를 정화하려는 세르비아의 노력을 가속시키는 자국이 될 수 있었다. 단기적으로 세르비아의 승리는 대규모의 인적 희생을 초래했을 뿐 아니라 고도의 무장과 훈련을 갖춘 반란세력의 게릴라전을 불러왔다. 코소보 해방군이 승리할 경우에 코소보의 독립은 무력으로 달성되는 것이었다. 세르비아가 오랫동안 그런 결과가 도출되도록 방치할 리도 없을 뿐 아니라 코소보 해방군도 일부 지역에서만 알바니아 민족주의의 승리를 확대하기 위한 동기를 가질 수 있었다.

따라서 클린턴 행정부와 나토 동맹국들은 선택의 여지없이 코소보의 정치적 자율을 보장하고 주민의 안정을 제공할 수 있는 사실상의 국제보호령 건설과 같은 랑부예 협상의 달성목표를 무력으로 확보하였다. 이것이 나토 공습의 정치적 목표였다. 나토는 이러한 임무를 군사적으로 달성하기 위한 준비가 되어 있지 않았다. 따라서 코소보에서 세르비아군과 경찰을 축출하는데 필요한 병력의 배치보다는 오히려 밀로세비치를 설득하기 위해 제한된 공군력을 사용하는 전략을 채택하였다. 동맹국들은 나토의 무력사용이 밀로세비치를 협상테이블로 이끌 것이라 생각하였다. 사실상 그러한 가정은 나토가 확실성은 없지만 그들의 군사작전이 승리할 것이라는 희망을 갖고 전쟁에 임했음을 의미한다.

5. 맺 음 말

세르비아 민족주의와 알바니아 민족주의 간의 역사적 갈등으로 야기된 코소보 사태는 밀로세비치의 잔악행위를 방지하려는 미국을 비롯한 나토의 공습으로 인해 전쟁으로 치달았다. 1999년 6월 10일 러시아의 중재로 78일 만에 종료된 코소보 전쟁은 코소보에 거주하고 있는 모든 주민들에게 민주적인 자치와 평화 그리고 안보를 제공하는 데 목적을 둔 랑부예 평화협상

의 결렬이 단초를 제공하였다.

본 연구의 목적은 인종 및 민족 그리고 종교적으로 얽혀 있고 내전의 성격을 지니고 있는 코소보 사태를 평화적으로 해결하는 데 실패한 미국을 비롯한 나토가 군사적으로 개입함으로써 발생한 코소보 전쟁의 동인을 구명하는 데 있었다. 코소보 전쟁은 랑부예 평화협정이라는 메커니즘에 의해 움직여졌다. 랑부예 평화협정안은 코소보에 거주하고 있는 모든 주민들에게 민주적인 자치와 평화 그리고 안전을 제공하는 데 목적을 둔 3년 시한의 임시협정으로 민주적인 자치와 안전에 대한 보장 그리고 최종결정을 위한 메커니즘이라는 세 가지의 핵심 의제를 포함하고 있었다. 나토는 세르비아와 코소보 해방군을 랑부예 평화회담으로 불러들여 이 평화안에 대한 양측의 동의를 요구하는 한편 이를 거부할 경우 군사적인 응징이 수반될 것이라고 위협하였다.

그러나 랑부예 협상안은 코소보 알바니아계에게는 일방적으로 유리한 반면 신유고연방에 대해서는 주권국가로서 결코 수용할 수 없는 부당한 조건을 강요한 것이라는 주장이 제기되었다. 접촉그룹이 제안한 평화원칙 10개항 등 기본조건들은 세르비아나 코소보 알바니아계 모두를 만족시킬 수 없는 대립점과 한계를 포함하고 있었다.

특히 코소보를 자국의 영토로 간주하고 있는 세르비아가 코소보 내에 나토 평화유지군의 주둔을 허용할 것인가 하는 점과 3년의 자치기간이 종료된 후 즉각적인 독립을 주장하는 알바니아계의 요구를 자치권의 확보로 대체할 수 있는가 하는 점, 또한 코소보 해방군의 무장 해제 대신 제한된 수준의 세르비아 군 및 경찰로 안보를 담당하게 하는 문제 등은 세르비아와 알바니아계의 반발과 저항을 불러올 수밖에 없었다. 세르비아 측은 이 협상안을 궁극적으로는 코소보의 독립을 허용하는 수단으로 인식했고, 알바니아계는 인종청소 등 민족적 차별을 받아온 그들이 여전히 세르비아의 영향권 내에 머물게 할 수 있다고 판단하였다. 결국, 세르비아 의회는 랑부예 평화협정을 거부할 수밖에 없었고, 나토는 이에 대한 응징으로 공습이라는

군사행동에 돌입하였다. 6월 3일 세르비아 의회는 G8의 코소보 평화계획을 수용함으로써 코소보 전쟁은 일단락되었다.

나토가 제기한 랑부예 평화안과 세르비아 의회가 승인한 코소보 평화협정의 차이점은 첫째는 코소보의 독립을 위한 주민투표의 실시 대신 코소보에 대한 세르비아의 주권을 지속시키고 있으며, 둘째는 코소보 해방군의 정치적 권한을 부정하며, 셋째는 코소보와 평화유지군을 유엔안보리의 권한 아래 두었으며, 넷째는 코소보 내에서 러시아군이 독자적으로 존재할 수 있는 권리를 부여하였고, 마지막으로 나토군의 세르비아 진입을 거부한 것이었다.

이처럼 랑부예 평화안에 대한 양측의 이견과 차이점을 불러온 정책적 오류와 이런 상황이 발생하게 된 배경 및 불가피성을 살펴보면, 다음과 같았다. 첫째, 실패한 랑부예 평화회담을 대신할 별도의 외교 전략의 가능성이 다. 랑부예 방식에 대한 대안은 임시협정을 통한 해결 대신 지속적으로 제기되고, 양측이 수용의 여지를 남긴 코소보 분할안과 같은 해결방안이었다. 둘째, 전쟁이 발발하기 이전인 1999년 초에도 분할안에 관한 협상이 성사될 가능성이 존재했다는 점이다. 코소보 알바니아계는 현재 잔류 중인 지역만이라도 독립이 가능할 경우 코소보 전체를 요구하지 않을 태세였다. 셋째, 나토와 접촉그룹이 세르비아에 대해 신뢰할 만한 위협과 분할안 제시를 병행하는 것이었다. 코소보 국경에 대한 지상군 배치를 위협에 포함했으면 매우 신뢰할 수 있는 무력사용의 효과를 유발할 수 있었다. 넷째, 1999년 초 외교를 통한 해결 가능성으로, 양측을 극명하게 갈라놓고 있던 문제들을 제외하는 협상전략이 필요하였다. 다섯째, 랑부예 회담이 실패했을 경우의 군사적 대안에 관한 것으로서, 미국과 동맹국들은 분쟁의 추이에 순응하며 독립을 요구하는 코소보 알바니아계와 코소보 해방군을 지지하는 것이었다.

미국과 나토 동맹국들은 코소보의 정치적 자율을 보장하고 주민의 안정을 제공할 수 있는 사실상의 국제보호령 건설과 같은 랑부예 협상의 달성

목표를 무력으로 확보하려 하였다. 이것이 나토 공습의 정치적 목표였으며, 밀로세비치를 설득하기 위해 제한된 공군력을 사용하는 전략을 채택하였다. 결론적으로, 랑부예 평화협상안은 주권국가인 신유고연방으로서는 수용할 수 없는 불합리한 조건들이 포함된 평화계획이었고, 이는 협상 초기에 세르비아가 주장한 조건들을 반영한 코소보 평화계획의 채택으로 입증되었다.

(원고투고일 : 2009. 5. 21, 심사수정일 : 2009. 6. 19, 게재확정일 : 2009. 8. 12)

주제어 : 코소보 전쟁, 코소보 해방군, 랑부예 회담(협정), 나토(북대서양조약기구), 밀로세비치, 군사개입, 접촉그룹, 유고슬라비아, 평화유지군, 메커니즘

<ABSTRACT>

An Analysis on the Rambouillet Accords as a Causes of *Kosovo* Warfare

Sohn, Kyu-seok

The point of departure of this study involves the *Kosovo* crisis in the late 1990s in which the United States intervened with military forces and the international political environment surrounding the significant event in the post Cold War era. The United States carried out military intervention by placing regional security organization, NATO(North Atlantic Treaty Organization) at the head as crisis of humanitarian disaster occurred at *Kosovo* in former Federal Republic of Yugoslavia(FRY) due to internal conflict.

The purpose of this study is to analysis on the causes of United States/NATO military intervention in *Kosovo*. Serbia army killed innocent civilians and generated numerous refugees in the process of suppressing the armed struggle of *Kosovo* Liberation Army(KLA). The United States and NATO made a threat that they would bomb attack Serbia in case that it would not accept provisional political solution plan for contact group in peace conference that had been hosted in Rambouillet, France in February and the plan to perform peace-keeping soldiers. Nevertheless, Serbia Assembly rejected the suggestions unanimously, and it led to the air attack the United States and NATO made to Yugoslavia.

The Rambouillet Accords were the standard which decides the future of *Kosovo*, and was the momentum which brings about a NATO military

intervention, kept the major implication international politic.

Key Words : *Kosovo* warfare, KLA(Kosovo Liberation Army), Rambouillet Accords, NATO, Military Intervention, contact group, Mechanism, Slobodan Milosevic, KFOR, Yugoslavia