

탈냉전 이행기 동유럽의 안보 및 동맹전략의 변환과정과 경로에 관한 연구

체코와 우크라이나의 사례비교*

백준기**

1. 서론
2. 체코의 정치엘리트 인식과 동맹변환과정: '서구적 경로'
3. 우크라이나의 정치엘리트 인식과 동맹변환과정: '서구적 경로'와 '러시아적 경로'의 갈등적 균형
4. NATO와 EU 가입의 전략적 연계성
5. 결론: 한반도 통합프로세스에의 함의

1. 서론

이 연구의 목적은 냉전의 해체에 따른 동유럽 국가들의 체제이행에 있어서 외교안보 및 군사정책 변화의 '요인과 과정'을 분석하고

* 이 논문은 2012년도 통일부 통일한국 대전략 연구 과제지원에 의해 수행되었음.

** 한신대학교 국제관계학부 교수

이것이 남북한 통합과정에 함의하는 바를 도출하기 위한 것이다. 이를 위해 유럽 내 포스트소비에트 공간에 속해 있는 국가들 중에서, 인구나 국력(과거 또는 현재) 면에서 중견국가에 속하고 지정학적으로 강대국(또는, 동방과 서방)사이에서 중요한 위치-Z.브레진스키의 개념으로 전략적 ‘축pivot’이거나 완충지대에 해당하는-를 차지하는 등, 남북한과 전략적 유사성이 있는 두 국가(체코 및 우크라이나)를 선정하여 탈냉전 이행기의 군사안보 및 동맹 변환과정을 분석할 것이다.

두 국가 중, 우크라이나의 사례는 냉전시기에 핵무기를 보유하고, 탈냉전과정에서 ‘넌-루가(Nunn-Lugar) 협력적 위협감축프로그램(CTR)’ 등의 실행으로 약 70억불에 달하는 예산을 집행하여 핵무기를 해체 또는 포기하였고, 미국과 러시아 사이에서 전략적 선택의 딜레마에 빠진 사례라는 점에서, 남북한 통합과정에서 북핵 문제의 해결 뿐 아니라 미국과 중국 사이에서 전략적 딜레마를 배제할 수 없는 한반도 통합과정에 정책적 함의를 시사하고 있다고 할 수 있다. 외교안보 및 군사전략적 측면에서 체코와 우크라이나 이행전략은 뚜렷한 대조-서구적 경로 대 서구 및 러시아경로 사이의 균형-를 이루고 있으므로, ‘미국(서구)요인(America factor)’과 ‘러시아 요인(Russia factor)’을 중심으로 NATO 가입문제와 NATO-EU 안보연계전략 등을 분석하여 한반도 통합과정에 유의미한 함의를 도출하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 방법론에 있어서 대외정책결정과정의 현실정치(realpolitik)적 전략 옵션으로서 세력균형 요인과 병행하여 정치 엘리트들의 ‘인식, 관념적 요인(ideational factors)’의 중요성이 강조될 것이다. A. 모세스(Moshes)가 지적한 것처럼, 예를 들어, 체제이행기 우크라이나의 정책결정자들은 대체로 러시아의 ‘근외(近外)정책’이 ‘제국주의적 영토회복주의(imperialist revanchism)’에 입각한 것이라 판단하였다. 러시아의

외교안보적 정체성에 대한 이러한 부정적인 역사 인식으로 인해 소련과 러시아의 안보레짐으로부터 이탈하여 NATO체제로의 편입을 선호하는 전략적 경향이 탈냉전 이행기 우크라이나에서 형성되었다고 할 수 있다. 이와 반대로 친 러시아 경로를 선호하는 우크라이나의 정치엘리트들은 러시아에 대한 지정학적이고 지문화적인 (geocultural) 인식측면에서 러시아와의 안보 군사적 협력을 주장하였다. V. 카르발레비치(Karbalevich)가 주장한 바와 같이, 우크라이나의 외교안보전략에 지대한 영향을 미친 러시아의 통합이행 전략에는 ‘슬라브 통합론’이라는 ‘범슬라브주의’류의 관념적 요인이 작용한 것으로 평가될 수 있다. 체코의 외교안보 엘리트들 또한 체코의 역사적 경험과 지문화적 인식(유럽주의)에 근거하여 최종적으로 NATO와 EU 가입을 선택하였다.

연구의 대상으로는 유럽의 집단안보체제이자 대표적 군사동맹기구인 NATO와 정치·경제적 동맹체제인 EU를 선정하였다. EU를 주요연구대상으로 설정한 이유는 EU의 군사안보전략이 NATO와 밀접하게 연동되어있고, ‘공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy)’과 ‘안보방위정책(ESDP: European Security and Defense Policy)’, 그리고 ‘유럽안보전략(European Security Strategy)’ 등, EU의 안보 및 군사관련 프로그램들이 가입국들에게 적용되고 있기 때문이다. 이에 따라 체코와 우크라이나 등 동유럽 국가들은 EU와 NATO를 자국의 안보전략에서 통합적인 체계로 사고하였으며 체제이행기에 외교안보 및 군사전략의 변환과정에서 두 기구への 가입을 동시 병행하여 추진하였다. 연구 시기는 소비에트 체제 말기이자 동유럽에서 탈냉전 이행이 시작된 1989년에서 시작하여 우크라이나의 NATO가입이 최종적으로 좌절된 2008년까지로 한정-체코의 경우, NATO에 가입한 1999년까지-하여 동맹체제 및 안보전략의 이행 과정에 대한 역사적 접근을 수행하고자 한다.

2. 체코의 정치엘리트 인식과 동맹변환과정 : ‘서구적 경로’

가. 주요 정치 엘리트의 안보전략인식

냉전해체와 더불어 진행된 ‘소비에트체제로부터의 이행’이라는 체코의 대외전략의 구조적 변경은 근본적으로 탈냉전에 의한 세계 질서의 구조적 전환에 의한 것이다. 체코의 군사 안보 전략의 정초(定礎)적 재구성을 초래한 국내 정치적 동인은 정치 엘리트의 이념적 정향에 따른 체제 전환적 결과로 해석될 수 있다. R. 폰(Rick Fawn) 등 체코 및 동유럽 연구자들은 ‘이념과 정체성’을 체코의 대외정책 결정에 있어서 핵심요인으로 설정하고 있다. 탈 냉전기 체코의 정치 엘리트들의 군사 안보 전략에 대한 이념적 정향은 ‘탈 사회주의, 서구적 가치의 수용’이라는 점에서 큰 흐름으로 볼 때 동일한 이념적 범주에 속한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 사회적 책임의 결정성이라는 측면에서 보면 체코의 정치엘리트들의 이념적 성향은 강조점에 따라 민주주의 및 도덕주의적 정향과 신자유주의적 성향으로 구분될 수 있다.

이 장에서는 전자를 지향하는 그룹의 대표적 정치 엘리트인 바츨라프 하벨(Vaclav Havel)과 후자를 대표하는 정치엘리트인 바츨라프 클라우스(Vaclav Klaus) 간의 대외인식 비교를 통해 이념적 성향이 체코의 군사 안보 전략 전환에 미친 영향에 대해 살펴보고자 한다. 두 명의 바츨라프는 모두 민주화 이행기의 체코에서 각각 대통령과 총리직을 분점하면서 국내정치 뿐 아니라 대외정치 일반에 결정적인 영향을 미친 체코의 대표적인 정치지도자로 평가되고 있다.

하벨과 클라우스의 이념적 성향은 체코 정부로 하여금 이행기 체제

발전 전략 뿐 아니라 NATO와 EU에 대한 안보 및 지역정책 수립에 있어서도 상이한 전략적 옵션을 결정하게 하는 주요한 동인이었다. 하벨의 이념적 성향은 과거 반 소비에트체제 운동의 경험으로부터 오랫동안 형성된 인권, 도덕, 공동선 등 민주주의적 가치들로 구성되어 있다. 하벨은 외교정책과 도덕적 규범이 긴밀한 상호연계성에 입각하여야 할 뿐 아니라 후자는 전자의 인식론적 토대가 되어야 한다고 판단하였다. 그에 따르면, ‘외교정책의 정신은 도덕적 규범으로부터 생장해야하는 것’이었다.¹⁾ 그는 대외정책 수립에 있어서 ‘체코의 (국가)이익은 주변에서 일어나는 일들에 대해 무관심하지 않는 것’, 부연하면 국내정치 수준에서 뿐 아니라, 국제정치 수준에서도 주변 국가들의 민주주의의 발전에 기여하고 민주주의적 가치의 훼손에 대해 방관하지 않는 대외정책을 시행해야 한다는 ‘시민적 대외정책(civic foreign policy)’ 개념을 제시하였다. 반 소비에트 운동의 경험에서 도출된 이러한 대외정책 인식은 그에게 있어서 ‘진실과 역사적 불의에 대한 심판’, 그리고 인권과 민주주의라는 ‘보편적 가치’에 입각한 것으로 평가되고 있다. 예를 들어, 1990년대 이라크 후세인 정부와 세르비아의 밀로세비치 정부에 대한 유엔의 제재에 체코의 하벨 정부가 적극 동참한 것과 중국의 인권상황에 대한 비판적 입장, 달라이 라마에 대한 공개적 지지 등은 보편적 가치로서의 국제적 공동선의 발로로 해석될 수 있을 것이다.²⁾

클라우스의 대외인식은 시장경제로의 전면적인 이행을 통한 체제 전환에 기반하고 있다. 하벨과 비교할 때 클라우스의 이념적 성향의 특성은 시민사회의 역할에 대한 평가에 있어서 두드러진다.

1) Vaclav Havel, *Summer Meditations on Politics, Morality and Civility in a Time of Transition*(London and Boston: Faber & Faber, 1992), p.99.

2) Rick Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 19, No. 3(2003), pp.205~207.

하벨이 대외정책 결정에 있어서 시민사회의 가치와 역할에 대해 중요하게 고려하고 있는데 반해 클라우스는 정책결정에 있어서 시민사회의 유용성을 수용하지 않는다. 그는 정책결정에 있어서 시장경제의 결정성을 중시하여, 대외정책의 우선순위와 국가정체성을 수립하는데 시장의 가치를 중심에 두고 있다. 이에 근거하여 클라우스는 지엘레니예치(Josef Zieleniec) 등 경제관련 전문가들을 외교 및 안보정책 결정라인에 기용하여 급진적인 경제개혁과 대외정책을 연계하는 시장중심적 대외정책을 실시하였다.³⁾ 지역주의와 지역 레짐에 대한 소극성, 글로벌 차원의 자유주의 무역질서의 확립에 대한 신념, EU와 NATO에 대한 모호한 입장 등은 그의 이러한 이념 성향이 반영된 결과라 할 수 있다.

클라우스의 이념성향에서 또 다른 중요한 구성요소는 ‘국가(민족) 정체성’-하벨의 대외인식에서도 이러한 정체성 요소가 작동하고 있다-인데, 그의 대외인식에서 체코가 지닌 ‘역사적 임무’는 주목할 만한 비중을 차지하고 있다. 체코의 역사적 경험에서 국민들의 인식 속에 내재된 ‘국가 정체성’은 ‘체코 예외주의(Czech exceptionalism)’로 표현될 수 있으며, 유럽에서 체코의 ‘특별한 역할’을 의미한다.⁴⁾ 체코의 정치 엘리트들은 20세기 초반과 전간기(interwar period)에 체코가 중유럽 중소 국가들의 동맹을 주도하고 세력균형과 중유럽의 평화에 중요한 역할을 하였고, 1968년 ‘프라하의 봄’이 상징하듯이 동유럽 자유화의 선구자임을 자임한 것에 자부심을 지니고 있다. 이러한 정체성 판단에 입각하여 클라우스는 체코가 탈냉전기 동유럽의 ‘포스트 소비에트 공간’에서 시장경제와 민주주의의 부활에

3) Ibid., pp.208-209; Steven Saxonberg, “Vaclav Klaus: The Rise and Fall and Reemergence of a Charismatic Leader”, *East European Politics and Societies*, Vol.13, No.2(spring 1996), pp.391~418; Jan Svejnar, *The Czech Republic and Economic Transition in eastern Europe*(San Diego: Academic Press, 1995), p.5.

4) Jiri Pehe, “The Disappointments of Democracy”, *Transitions*, Vol. 5, No.5(1998), p.39.

특별한 역할을 해야 하는 역사적 임무를 부여받은 것으로 확신하고 있었다.

따라서 클라우스는 EU와 NATO가입에 대해 원칙적으로 반대하지는 않았으나 가입을 위해 체코가 ‘청원’하는 것이 아니라 EU가 ‘초청’하는 것이 정당한 것이라 판단하였다. 첨언하면, 클라우스는 하벨과 같이 ‘유럽으로의 복귀’에 대해 일반적으로 동의한 것은 사실이나 EU와 NATO의 가입이 서유럽국가들의 허용이나 지시에 의해 이루어져서는 안 된다는 입장이었다. 대처 총리의 신자유주의를 지지했던 클라우스는 EU에 대한 회의주의적 인식을 지니고 있었는데, EU가 지나치게 관료적이고 집단적 성향이 강하여 체코의 주권이나 정체성을 손상시킬 것으로 우려하였다. 이러한 견해는 EU와 NATO 가입에 대한 체코 국민들의 부정적 인식을 반영한 것이기도 하다. 왜냐하면, 정치엘리트들과 마찬가지로 체코 국민들 또한 1938년 뮌헨회담과 1968년 소련의 군사 개입 등 역사적 국면에서 강대국들과 국제사회로부터 버림받았던 참담한 기억을 간직하고 있기 때문이다. 탈냉전 초기 헝가리, 폴란드와 같은 소비에트 체제를 경험한 동유럽 국가들과는 달리 EU와 NATO 가입에 대한 체코의 대중적 지지도는 매우 낮았을 뿐 아니라 체코의 정치 엘리트의 지지도보다 낮은 수준에 머물고 있었다는 사실은 ‘체코 예외주의’와 관련하여 주목해야하는 지점이다.⁵⁾

나. NATO 가입 과정과 정책결정요인

냉전 해체기 체코슬로바키아 정부의 대외정책의 우선순위는 독립 국가로서의 완전한 주권유지와 유럽안보체제로의 통합이었다. 이러한

5) Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, pp.209~210.

정책목표를 실현하기 위하여 체코슬로바키아 정부는 소련에게 주둔군 철수를 요구하여 관철(1991년 6월 철군완료)시켰고 연이어 헝가리, 폴란드 등과 함께 바르샤바조약 기구의 해체(1991년 7월)를 주도하였다. 당시 반체제 민주화를 주도했던 ‘77 헌장(Charta 77)’ 그룹-하벨 대통령, 디엔스트비에 외무장관(Jiri Dienstbier) 등의 군사 안보전략의 기본계획은 냉전체제의 군사기구를 해체하고 새로운 유럽안보의 기초를 구축하는 것, 다시 말하면, 바르샤바조약기구와 NATO의 동시 해체·전환 계획이었다. 이를 위해 체코슬로바키아 정부는 1990년 4월, ‘제2의 헬싱키 프로세스 Helsinki II’를 제안하여 바르샤바조약기구의 해체 뿐 아니라 NATO 또한 ‘탈군사 정치동맹’으로 변환하여, 개혁된 형태의 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’에 기반을 둔 새로운 범 유럽안보체제를 창출해야 한다는 계획안을 제시하였다. 그러나 근본적인 변환과 해체에 대한 NATO의 거부, 영국과 프랑스 등의 비호응 등으로 체코슬로바키아 정부는 헝가리와 폴란드 등 동유럽 주요국과 더불어 바르샤바조약 기구의 우선 해체로 선회하게 되었다.⁶⁾

하벨의 체코슬로바키아 정부가 NATO가입으로 정책선회를 하게 된 배경에는 무엇보다도 하벨 정부 초기의 범 유럽안보체제 재편이라는 이상주의 노선에 서유럽이 동의하지 않은 것에 기인한 바가 크다고 할 수 있으나, 이에 대한 소련의 소극적인 반응 또한 주요 요인 중의 하나라 할 수 있다. 당시 고르바초프 대통령은 범 유럽안보체제 재편에는 동의하였으나 양대 냉전 군사기구의 동시 해체하는 방안에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 왜냐하면 대외정책에서 이상주의 노선을 견지하던 고르바초프는 냉전 해체를 대외정책의

6) Michael J. Baun & Dan Marek, “Czech Foreign policy and EU Integration: European and Domestic Sources”, *Perspectives on European and Domestic Politics and Society*, Vol. 11, No. 1(2010), p. 3; Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, p.219.

최우선 순위로 삼고 냉전 해체 후 세계질서 재편과정에서 자연스럽게 NATO 문제가 정리될 수 있을 것이라 판단했기 때문이다. 그는 바르샤바조약 기구와 NATO가 동시에 해체되지 않고 NATO가 존속하더라도 냉전이 해체되고 동서 간 협조체제가 형성되면 소련이 NATO에 가입할 수 있을 것이라는 기대를 가졌을 것이다. 실제로 고르바초프는 당시에 NATO 가입 의향을 비공식적으로 표시한 바 있다. 이러한 연장선에서 신생 러시아 연방 대통령이던 보리스 옐친 또한 공개적으로 NATO 가입의사를 표명하였다. 2008년 러시아의 메드베데프 정부는 1990년 소련이 바르샤바조약기구의 해체를 조건 없이 동의해 주고 NATO와 바르샤바조약기구의 동시 해체를 사활적으로 요구하지 않은 것은 대외정책의 최대 오류였다고 비판하였다.

그러나 결과적으로 NATO와 관련하여 하벨 정부가 현실주의 노선으로 전환한 것은 전략적 차선책으로 평가할 만하다. 특히 걸프전을 경험하면서 NATO의 군사적 효력과 미국의 막대한 군사력을 실감하였고, 유고슬라비아 사태에서 유럽안보협력회의(CSCE)가 유럽의 분쟁을 조정하는데 일정한 한계를 노정하면서 체코슬로바키아의 NATO에 대한 재평가가 이루어진 것이라는 분석⁷⁾도 존재한다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용한 결과, 체코슬로바키아 정부는 ‘헬싱키 II’라는 대안적 안보체제로의 이행에서 NATO 가입이라는 ‘동맹 변환’으로 전략을 전환하게 되었다.

NATO가입과 관련하여 정치엘리트들의 ‘지문화적 인식’은 체코의 NATO가입 추진과정에서 촉진제 역할을 하였다. 하벨은 NATO를 ‘유럽 특유의 문화 및 정치적 가치의 구현체’로 인정하였고, 체코가 역사적으로 이러한 가치를 공유하고 있기 때문에 체코의 NATO

7) Michael J. Baun & Dan Marek, “Czech Foreign policy and EU Integration: European and Domestic Sources”, p.4.

가입을 유럽문명체계로의 자연스런 복귀로 해석하였다. 1995년, 국방장관 홀란(Vilem Holan)은 체코의 NATO 가입이 ‘안보와 국방의 실질적인 수단’일 뿐 아니라, 유럽적 가치 보호에 기여하는 것이 체코의 문명적 의무라는 견해를 밝혔다.

체코 정치엘리트들이 대체로 NATO 가입을 지지하였던데 반해 대중의 지지는 매우 제한적이었는데, 헝가리, 폴란드 등 동유럽 국가들과 비교할 때도 낮은 수준에 머물러 있었다. NATO와의 교섭이 궤도에 올라 가입이 확실시 되던 1997년, 대부분의 여론조사에서 NATO 가입 찬성률이 39.9%에서 42.8% 수준에 머물러 국민의 절반 이상이 NATO가입에 부정적이었고, 가입 직전 해인 1998년 초에도 국민의 54% 만이 가입을 찬성하였다. 이러한 체코의 낮은 대중지지도는 1997년 말, 헝가리 국민투표에서 NATO가입 지지의사가 85%에 달하였고, 비슷한 시기 폴란드의 여론조사 결과 국민의 약 80%가 가입을 지지한 점과 대조를 이룬다.⁸⁾

NATO가입에 대한 체코 국민의 낮은 지지도는 대략 두 가지 이유가 배경에 자리하고 있었다고 판단된다. 하나는 체코의 군사적 조건에 대한 국민의 인식이고, 다른 하나는 역사적 피해의식이다. 전자의 경우, 탈 소비에트 민주화과정에 기여한 바 있는 군부에 대한 국민의 높은 신뢰도에도 불구하고 체코의 군사적 역량이 ‘NATO의 확대’에 부합할 만한 수준인지에 관해 국민들은 확신하지 못하였다. 구체적으로는 NATO의 집단적 방위의 전제조건인 전반적이고 포괄적인 군사적 의무에 대해 체코가 감당할 수 있는 것인지, 그리고 국가차원을 넘어서는 군사적 의무가 초래할 재정적 부담은 어떻게 해소할 것인지 등이 NATO 가입과 관련된 국민들의 주요 관심사였다. 이에 더하여 역사적 경험에 의한 피해의식은

8) Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, p.219.

이러한 불확실성을 가중시키는 정서적 요인으로 작용하였다. 1938년 체코의 수데텐란트를 병합하려는 히틀러의 의도가 관철된 뮌헨회담에 대해 체코 국민들은 서유럽이 동맹국인 체코를 버린 사건으로 기억하고 있다. 당시 회담을 주도한 영국의 체임벌린 수상이 회담 결과에 환호하는 영국국민들 앞에서 선언한 ‘외교적 승리’와 ‘평화’는 체코국민들에게는 ‘민족적 굴욕’이자 ‘병합’을 의미하였다. 오늘날 체코인들이 ‘뮌헨늑약(Mnichovská zrada)’으로 부르고 있는 뮌헨회담은 1968년 소련이 바르샤바조약기구 5개 회원국의 군대를 동원하여 ‘프라하의 봄’을 무력으로 진압한 사건과 더불어 현대 체코 역사에서 참담한 기억으로 각인되어 있다. 이 과정에서 형성된 체코인들의 역사적 피해의식은 (집단)동맹체제에 대한 불신으로 이어졌다.

NATO에 대한 국민들의 소극적이고 제한적인 인식과 더불어 체코의 정치엘리트들 또한 NATO에 대한 포괄적인 ‘보편적 책임성 (universal responsibility)’에 대해 의견이 나뉘어졌다. 1999년의 코소보 발칸전쟁에서 이러한 양상이 더욱 뚜렷해졌다. 대다수의 국민들이 코소보전쟁에서 NATO의 군사작전에 대한 체코의 군사적 지원을 반대했을 뿐 아니라 대부분의 정치엘리트도 그러했으며, 하벨 또한 NATO의 군사작전이 시작되기 전까지 군사개입에 대해 부정적이었다. 하벨은 1999년 3월 초, 유고슬라비아 문제(세르비아 문제)를 평화적으로 해결하기 위하여 코소보에서 다자간 평화회의를 개최할 것을 제안하였다. 외무장관이던 카반(Jan Kavan)은 체코가 NATO의 일원임에도 불구하고 세르비아와 전쟁할 의사가 없으며 NATO의 군사개입을 지원하지 않을 것이라 표명하였다. 클라우스 또한 NATO의 코소보 공습을 비난하였고, 체코 하원은 유고슬라비아로 투입되는 NATO군의 체코 경유에 반대하는 투표를 진행하였다. 이러한 체코의 분위기는 폴란드와 헝가리 정부가

NATO의 군사행동에 대해 전폭적인 지지를 표명한 것과 매우 대조적이었다. 그러나 3월 말 NATO의 군사행동이 결정되자 하벨은 코소보사태의 책임을 밀로셰비치 정부에게 돌리고 NATO에 대한 지원을 표명하는데 이어 4월에는 지상군 파견을 제안하였다.

이러한 하벨의 결정은 여전히 NATO 군사행동에 부정적이었던 카반 외무장관의 견해와 뚜렷이 대립되었다. NATO의 코소보 공습이 한창이던 5월 워싱턴에서 개최된 NATO 창설 50주년 기념 NATO 정상회담 행사에서 카반 외무장관은 체코군은 지상군작전에 참여하지 않을 것이고 사태 종결 이후 평화유지활동에만 기여할 것이라고 공언하였다. 하벨은 종래에 부정적이었던 NATO에 대한 포괄적인 군사적 의무를 수용한 것에 대해 코소보 전쟁이 국가이익이 아니라 ‘원칙과 가치’를 수호하기 위한 행동이었기 때문이라고 설명하였다. 이러한 하벨의 견해는 전쟁을 지지한 사람들에게는 ‘정의의 전쟁’에 대한 지적 옹호자로 인식되었지만 전쟁에 반대한 사람들에게는 비난의 표적이 되었다.⁹⁾ 러시아와 중국은 후자에 속해 있었다.

결과적으로, 1999년 3월 12일 NATO 가입은 체코로 하여금 코소보에 대한 군사개입 문제에 직면하게 하였고 역설적으로 체코를 안보딜레마에 노출시켰다. NATO의 일원으로 코소보에 대한 군사행동을 선택할 경우 체코는 러시아나 그리스 등과 같은 친 세르비아 국가들과의 갈등에 휘말릴 것이고, 하벨 대통령 개인적으로는 유럽사회에서 코소보 공습을 반대하는 지식인들과 NGO들-하벨의 평화주의 노선을 지지하던-에게 비판당할 가능성이 농후하였다. NATO의 군사행동에 동참을 선택하면서 더욱 중요하게 고려해야 할 사항은 국내적 요인이었는데, 국민 여론이 세르비아에 동정적

9) Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, pp.220~221.

이었고, 집권당인 체코사회민주당(CSSD)내에서조차 NATO의 코소보 공습과 공동군사행동에 대해 ‘친 NATO 국제주의자들’과 ‘유럽주의자들’ 간에 분열되는 양상이 표출되었다. 사회민주당 지지자들이 일반적으로 NATO의 군사행동에 부정적인 입장을 지니고 있었다는 점은 사회민주당과 정부의 고민을 가중시켰다. 그러나 체코와 동시에 NATO의 일원이 된 폴란드와 헝가리가 이미 NATO의 군사행동을 지지하였고, 신규가입을 희망하던 일부 동유럽 국가들이 합세한 가운데 체코가 미국의 압력을 견뎌내기란 불가능한 것으로 판명되었다. 이러한 결정에는 앞서 설명한 바와 같이 하벨의 결정과 클라우스가 주도하는 시민민주당 일부 그룹(친 대서양주의)의 지지가 중요하게 작용하였다.

3. 우크라이나의 정치엘리트 인식과 동맹변환과정: ‘서구적 경로’와 ‘러시아적 경로’의 갈등적 균형

가. 주요 정치 엘리트의 안보전략인식

1991년 소련해체와 체제이행과정에서 우크라이나는 친서구주의와 친러시아주의 노선사이에서 고심하면서 외교 안보전략의 갈등을 경험하고 있었다. 이러한 두 가지 유형의 대외정책 노선 간의 경쟁에 대해 우크라이나 문제 전문가인 V. 사모호발로프(Vsevolod Samokhvalov)¹⁰⁾는 ‘독립지향(pro-independence)’ 노선과 ‘실용주의(progmatist)’ 노선 간의 ‘시계추 운동’으로 설명하기도

10) Vsevolod Samokhvalov, “Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: ‘zero-sum game’ or not?”, The European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper No 68, 2007.

한다. 각각의 노선은 우크라이나의 정치엘리트들의 대외인식을 반영한 것으로 소비에트 체제의 해체이후 우크라이나의 체제이행과 안보군사전략에 근본적인 영향을 미쳤다.

‘친 서구주의적 독립지향’ 노선은 소비에트 체제의 유산인 러시아에 대한 정치 및 경제적 종속을 중단시키고 ‘유로-대서양’ 체제로의 전환을 통한 안보문제의 해결을 지향하였다. 체제전환의 핵심적인 외교안보 정책목표가 NATO와 EU에 가입하는 것이었으므로 이행기 초반에 우크라이나의 정치 엘리트들은 러시아가 주도하는 ‘탈 소련 국가들(post-Soviet States)’의 재편 및 재구성 체제(CIS와 CSTO 등)에는 정책 우선순위 면에서 부정적이거나 낮은 순위를 설정하였다. 이에 비해 ‘친 러시아적 실용주의’ 노선의 지지자들은 우크라이나의 경제적 번영과 성장이 정치 및 경제적 독립 토대를 확고히 하는 것에 있다는 주장을 인정하면서도 국가발전 및 체제이행 전략의 주요한 요소로서 러시아와의 협력을 강조하였다.

1991년 이래로 우크라이나의 정치과정은 이러한 두 가지 노선경향 간의 경쟁과 갈등이라는 특징을 보였다. 이 두 가지 경향 간의 ‘진자 운동’은 각각의 경향을 확고하게 견지하는 정치 엘리트들 간의 경쟁이라는 성격을 띠고 있을 뿐 아니라, 동일한 정치 엘리트 그룹이 두 가지 경향 사이를 전략적으로 스윙하는 복합적인 특징 또한 동시에 지니고 있었다. 예를 들어, 독립초기에 ‘친서구주의적 독립지향’ 노선을 지지하던 크라프추크(Leonid Kravchuk) 전 대통령이나 그의 후임자인 쿠치마(Leonid Kuchma) 대통령과 같은 고위 정치엘리트들이 우크라이나의 대내외 정치 환경의 변화에 따라 ‘친 러시아적 실용주의노선’으로 전환한 것이 대표적인 사례이다. 물론, 사모흐발로프는 크라프추크 전 대통령을 애초에 ‘실용주의 노선’ 지지자로 분류하였지만, 대통령 재임 시 크라프추크는 EU와 NATO 가입을 대외정책의 핵심적 목표로 추진하였고, 쿠치마 또한

‘유로-대서양 체제’로의 편입에 대한 열정적인 지지자였다. 이렇듯 우크라이나 정치 엘리트들이 ‘친 서구노선’과 ‘친 러시아 노선’, ‘독립지향’과 ‘실용주의’ 경향들 사이에서 경쟁하고 스윙하게 된 배경에는 지정학적 요인 뿐 아니라 마치 ‘회색지대’로서의 우크라이나의 역사 및 문화적 요인¹¹⁾이 자리하고 있다.

동일한 역사문화적이고 민족적인 연원을 지녔음에도 불구하고 13-15세기 몽골지배 이후 러시아와 우크라이나는 상이한 역사 경로를 거쳐 왔다. 13세기 몽골의 침입으로 러시아와 우크라이나의 민족 및 국가적 모태인 키예프 공국이 붕괴된 이래로, 우크라이나는 14세기 중엽에는 폴란드 왕국에, 16세기에는 폴란드-리투아니아 연합왕국에, 17세기에는 러시아, 폴란드, 오스만 제국에, 그리고 18세기에는 러시아와 오스트리아 등에 각각 분할되었다. 1917년 러시아 사회주의 혁명으로 제정 러시아가 붕괴되자 우크라이나는 1920년 일시적으로 독립하였으나, 1922년 소비에트 연방이 결성되면서 소련에 편입되었고, 1991년 소련의 해체와 함께 독립을 획득하였다. 제정 러시아와 소련의 우크라이나 병합은 러시아인들에게는 상실한 영토에 대한 ‘실지회복주의(irredentism)’의 실현이자 동족간의 통합으로 평가되지만, 19세기 중반이후 민족주의 정서가 발아한 우크라이나에게는 민족감정을 자극하는 요인으로 작용하였다. 우크라이나의 장기간의 분열적 역사와 장기간에 걸친(대)러시아와 우크라이나(소러시아) 민족 간 분리는 우크라이나인들로 하여금 러시아적 전통과는 이질적인 문화적 전통-폴란드, 오스트리아 등 중부 유럽적 문화요소를 함유-을 형성하고 내면화하는 계기를 제공하였다. 이러한 역사적 경험을 배경으로 19세기 유럽의 민족주의 운동의 영향으로 인해 우크라이나에서는 민족주의 경향이

11) 홍석우, “동유럽의 회색지대: 포스트소비에트시대 우크라이나, 몰도바 그리고 벨라루스의 향방”, 『중소연구』, 제34권 제4호(2010/2011), 194~198쪽.

형성되었고, 2차 대전 당시 나치 독일이 소련을 침공하였을 때 일부 우크라이나 민족주의 운동세력이 독일군을 지원하는 사태가 초래되기도 하였다.

문화 지리적 측면에서 볼 때, 제정 러시아와 소련시기에 실시된 인구 이주정책 및 산업정책의 영향으로 탈 냉전기 우크라이나의 동부 지역은 전통적 의미의 우크라이나인들보다는 러시아인들이 압도적 비중을 차지함으로써 독립적인 국가형성(nation-state building) 과정에서 중요한 역할을 하는 국가 공식 언어선정에 있어서도 러시아어 사용자들의 정치적 대표성과 이들의 정치적 영향력을 감안하지 않을 수 없는 실정이었다. 이와 더불어 석탄, 철강, 에너지, 항공 공업 등이 동부지역에 집중되어있고, 서부지역에 비해 동부지역의 소득이 상대적으로 높은 산업 및 경제구조는 러시아와의 관계개선 등 친 러시아 정책을 추동하는 주요 요인으로 작용하였다.

소비에트 연방의 명목상의 대체체제이던 독립국가연합(CIS)의 주요 구성국이었음에도 불구하고 우크라이나는 냉전해체과정에서 민족주의적 쟁점의 강한 영향으로 인해 친 러시아 노선이 아닌 친 서방노선을 채택하였다. A. 모세스(Moshes)¹²⁾가 지적한 것처럼, 우크라이나의 정책결정자들은 구소비에트 연방의 구성공화국에 대한 러시아의 대외정책 즉, 러시아의 ‘근외정책’이 ‘제국주의적 실지회복주의(imperialist revanschism)’에 입각한 것으로 보고 우크라이나의 주요 위협요인으로 간주하였다.

우크라이나의 최초의 대통령이자 소련해체결정의 주역 중 한 사람인 크라프추크(Kravchuk)는 러시아가 주도하던 독립국가연합(CIS)으로의 통합 프로그램을 거부하고 NATO 가입과 EU로의 통합 프로그램을 추진한 친서구주의자였다. 당시 크라프추크가 ‘유로

12) A. Moshes, "Conflict and Co-operation in Russo-Ukrainian Relations", Coppieters, B., Zverev, A., Trenin, D(ed.), *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia*(London: Frank Press, 1998), p.130.

-대서양' 세계로의 통합을 공개적으로 추진한 것은 대내적으로 탈 소비에트 분위기와 국가독립 초기의 민족주의적 정서 등이 강하게 작용하였기 때문이다. 또한 당시 러시아 옐친 정부의 대외정책 노선이 친 서구주의에 입각해 있었으므로 크라프추크 정부가 유로-대서양 지향정책을 실행하는데 있어서 유리한 대외적 조건이 형성되었다. 1994년, 크라프추크를 계승하여 본격적으로 체제이행을 추진한 쿠치마(Kuchma)는 친서구 외교안보노선을 강화하였다.

체제이행기 우크라이나의 대외관계의 지정 전략적 대립 축을 '친 서구주의 대 친러시아주의'로 설정할 때, 양 이념적 정향에 영향을 미치는 정책쟁점은 'NATO'와 'EU' 가입문제였으며, 결정요인은 미국요인(America factor)과 러시아 요인(Russia factor)였다. 다시 말하면 NATO와 EU가입문제에 대한 양 요인의 길항작용이 우크라이나의 외교 및 안보군사정책의 이념적 정향을 결정하였다고 볼 수 있다. 이 문제는 체제이행문제와 연동되어 과거의 동맹체제에 대한 대안동맹의 선택의 문제이자 미래 시점의 안보전략의 근간을 결정하는 문제라 할 수 있었다.

2000년대 들어서면서 러시아 요인의 규제력이 강해지면서 집권 엘리트들은 대외정책 노선을 수정하기 시작하였다. 쿠치마 대통령은 2000년 푸틴정부가 들어서자 러시아와의 관계개선을 목표로 실용주의 노선으로 전환을 시도하였다. 2002년 12월 쿠치마는 '러시아와의 우호적인 관계가 없는 우크라이나의 미래는 매우 불투명'하다는 인식 아래 2003년을 '러시아의 해'로 선언하면서 친 러시아적 실용주의 노선을 표명하였다. 크라프추크 전 대통령 또한 2004년 대선에서 친 러시아주의자인 빅토르 야누코비치(Victor Yanukovich)를 지지하면서 실용주의 노선으로 전환하였다. 그러나 '오렌지 혁명(2004)'을 통해 집권한 유셴코(Victor Yushchenko) 정부에 의해 우크라이나의 대외정책은 '유로-대서양 통합'노선으로 선회하였다. 친 서구

주의의 신봉자인 유센코는 대통령 취임 직후 방문한 유럽의회에서 ‘우크라이나는 유럽을 선택했다’고 단언하였다. 그가 행한 연설에서 보여 지듯이, 유로-대서양주의자로서 유센코는 우크라이나의 ‘유럽적 선택’은 단지 지리적 문제가 아니라 공유하고 있는 정신적이고 도덕적인 가치의 문제라는 점을 분명히 하였다. 그의 이러한 정체성 인식은 집권기간 동안 우크라이나의 대외정책 방향에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

나. NATO 가입과정과 정책결정요인

1990년대 초반 우크라이나가 NATO와 EU에 가입하기 위해 수립한 ‘유로-대서양’ 체제로의 통합 전략은 사회주의 체제 해체 이후 동유럽 국가 일반의 체제 이행전략과 유사성과 차별성을 동시에 지니고 있다. 대외관계에 있어서의 우크라이나의 이행전략이 탈 소비에트, 친 서구주의적이라는 측면에서 폴란드와 체코의 이행전략과 유사하지만, 폴란드와 체코의 경우가 ‘유럽으로의 복귀’라는 유럽적 구심력이 강하게 작용한 것임에 비해 우크라이나의 경우 ‘소비에트로부터의 탈출’이라는 러시아로부터의 원심력이 더 강하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 이러한 전략 동기의 상이성은 우크라이나와 체코가 경험한 역사적 경로와 지정학적 조건이 상이하기 때문이다. 우크라이나는 체코에 비해 러시아의 지정학적 결정성이 더 강하게 작용해 왔으며, 러시아와 분리되기 어려운 역사적 경로를 공유하고 있다. 따라서 우크라이나는 체코에 비해 대외정책 수립에 있어서 ‘러시아 요인’의 규정력에 매우 강하게 노출되어 있음으로 인해 탈 소비에트 / 러시아적 정향의 유지와 수행에 있어서 상대적으로 어려운 전략적 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 이러한 러시아의 규정력은 우크라이나로 하여금 ‘서구적 벡터(western vector)’를 통해

이를 상쇄하도록 하는 전략적 역선택을 강제한 측면이 있다. 이행기 우크라이나의 대외정책에서 러시아의 규정력으로 작용하는 요인 들로는 영토문제와 군사력 승계 문제, 에너지 및 경제협력 문제 등이 있다.

우크라이나는 독립국가연합(CIS)에 속한 국가들 중에서 가장 처음으로 독립적인 무장력(국군)을 창설한 국가로서, 1991년 12월에 NATO의 북대서양협력회의(NACC: North Atlantic Cooperation Council)에 가입하였다. 우크라이나가 NATO가입을 위해 정책수단으로 활용한 것은 무엇보다도 NATO와의 ‘동반자 관계(partnership)’의 수립이었다. 1994년 2월 8일, 우크라이나의 크라프추크 정부는 CIS국가들 중 최초로 NATO 주도의 PfP(Partnership for Peace) 프로그램에 서명하였다.¹³⁾ 우크라이나는 NATO의 PfP 프로그램에 활발하게 참여하였으며 자국 영토 내에서 군사교육을 포함한 다수의 PfP훈련 프로그램을 유치하였다. 1999년 4월 NATO에 의해 승인된 우크라이나의 ‘야보리프 PfP 훈련센터(Yavoriv PfP Training Center)’는 PfP훈련을 수행하는 유일한 훈련기관이었다. 2000년에는 우크라이나 상원(Verkhovna Rada)이 ‘PfP 주둔군 지위협정(PfP SOFA: Status of Forces Agreement)’을 비준하였다.

1997년 7월 8일, NATO의 1차 확대-폴란드, 체코, 헝가리의 NATO가입-의 결정이 예정된 ‘마드리드 NATO 정상회의’에 참가하여 쿠치마 대통령은 NATO와 우크라이나 간에 최고위급 수준에서 상호 ‘정치적 책무’를 약속하는 ‘특수한 동반자 관계 헌장(Charter of Distinctive Partnership)’에 서명하였다. 비록 이 문서에는 우크라이나의 안전보장이나 NATO 가입에 대한 확약이

13) Y. Bilinsky, *End Game in NATO's Enlargement: The Baltic States and Ukraine*(London: Praeger, 1999) p.19.

포함되어 있지는 않지만 NATO 가입의 길이 열려 있다는 시각을 공유했다는 점에서 우크라이나는 위안을 삼을 수 있었다. 이 현장에 따라 ‘NATO-우크라이나 위원회(NUC: NATO-Ukraine Commission)’가 결성되어 현장에 명시된 조항들을 실행하고 양자간의 협력관계를 발전시키는 역할을 담당하게 되었다. NUC는 NATO 동맹국들과 우크라이나 간에 공동 안보관심사와 국제문제를 다루는 협력포럼을 마련하였고, ‘NATO-우크라이나 행동계획’의 목표를 달성하기 위한 ‘연례 목표 계획(Annual Target Plans)’ 등을 채택하였다. NUC는 우크라이나의 PfP참여 활동 뿐 아니라 NATO와 우크라이나 간의 ‘연례 군사 협력계획(Military Work Plan)’ 등을 검토할 뿐 아니라, 워킹그룹을 통해 안보방위 분야의 개혁, 군비, 경제안보, 과학기술 협력 등 구체적인 영역에서 협력방안을 검토 및 모색하는 기능을 담당하였다.¹⁴⁾ 우크라이나의 NATO가입을 위한 또 다른 정책수단은 NATO의 군사 활동에 대한 적극적인 지원이었다. 우크라이나는 1995년 이래로 보스니아, 코소보, 아프가니스탄 등 NATO의 평화유지군 활동에 적극 참여하는 파병정책을 실시하였다. 1995년 ‘데이튼 평화협정(Dayton Peace Agreement)’ 체결에 따라 우크라이나는 NATO 주도의 평화유지군(IFOR)의 활동을 지원하기 위해 550명의 보병대대를 보스니아에 파견하였으며, 1997년에는 400여명의 기계화 보병대대와 헬리콥터 편대를 ‘평화정착유지군(SFOR : Stabilization Force)’으로 파견하였다. 1999년 9월 1일을 기해 참여한 ‘코소보 평화유지군(KFOR: Kosovo Force)’ 활동에는 약 1,300여 명의 보병과 헬리콥터 전대가 파견되었다. 이 외에도 NATO가 주도하는 아프가니스탄의 ‘국제안보 지원군(ISAF : International Security Force)’에

14) Martin Malek, “The ‘western Vector’ of the Foreign and Security Policy of Ukraina : Continuities and Ruptures under President Victor Yushenko (2005~2009)”, *Journal of Slavic Military Studies*, 22(2006), pp.525~526.

대해 지원하였다. 비록 소규모이긴 하지만 이라크에 군 장교를 파견하여 ‘비 NATO 회원국’으로서는 유일하게 ‘NATO 군사교육임무(NTM-I: NATO Training Mission-Iraq)’에 참여하였다.¹⁵⁾

우크라이나의 NATO 가입문제가 본궤도에 진입한 것은 2002년 경이라 할 수 있다. 당시 쿠치마 정부는 2002년 5월 23일 ‘국가안보방위회의(National Security and Defence Council)’의 명의로 발표된 ‘우크라이나의 NATO관계전략(Stratgy on Ukraine's Relations with the NATO)’이라는 외교문서에서 NATO를 유럽 안보체제의 핵심적 기반이며 우크라이나의 NATO 가입이 우크라이나의 안보정책의 궁극적인 목표임을 시사하고 NATO의 확대에 대해 공개적인 지지를 표명하였다. 쿠치마 정부는 한편으로는 친러시아 노선을 시도하면서 다른 한편으로는 기존의 유로-대서양 통합정책을 추진하였다. 2002년 11월 21일에 프라하 회의에서 채택된 ‘NATO-우크라이나 행동계획(NATO-Ukraine Action Plan)’¹⁶⁾은 우크라이나의 안보적 우선순위가 유로-대서양 안보 레짐으로의 통합에 있음을 확인하였고, NATO에 대한 이러한 전략개념이 2003년 6월 19일 상원에서 채택된 ‘국가안보의 기본원칙(On the Fundamentals of National Security)’ 법안에 반영되었다. 이 법안은 우크라이나가 ‘유럽의 정치, 경제, 법률적 공간과 유로-대서양 안보공간으로 통합’되어야 함을 보다 분명하게 명시하였다.

이러한 정책구상은 2004년 6월 15일, ‘우크라이나는 NATO와 EU의 완전한 회원자격을 획득하기 위해 준비 중’이라는 내용을 담은 쿠치마 대통령의 군사독트린으로 구체화되면서 우크라이나의 NATO 및 EU 가입에 관한 열망과 의지를 기정사실화 하는 듯했다.

15) *Ibid.*, p. 527.

16) “NATO-Ukraine Action Plan”(November 22, 2002), http://www.nato.int/cps/en/SID-AAB10714-03575DFE/natolive/official_texts_19547.htm(검색일 2012/11/13)

그러나 독트린 발표 한 달 후인 7월 15일, 수정된 독트린에서 쿠치마 정부는 NATO가입이라는 표현을 삭제하였다. 수정된 독트린은 우크라이나의 군사안보가 ‘유로-대서양 통합정책을 추구하고, 군사적 위협수준을 낮추고, 국가들 간의 신뢰를 강화하는 것’에 있으며, 우크라이나의 안보이익이 ‘NATO 및 EU와의 관계를 확고히 심화’시키는데 있다고 설명하고 있다. 수정된 독트린은 NATO 가입을 명시하지 않으면서 ‘NATO 및 EU와의 관계를 확고히 심화’라는 우회적 표현을 사용하였고, ‘유로-대서양 통합’이라는 표현으로 NATO 및 EU 가입의사를 간접적으로 드러내고 있으며, ‘국가들 간의 신뢰’ 강화를 통한 안보적 목표의 달성이라는 표현을 통해 러시아와 CIS 국가들과의 신뢰의지를 표명하였다.¹⁷⁾

쿠치마 정부의 실용주의 노선은 2004년 발생한 ‘오렌지 혁명’을 통해 친서구주의 노선으로 다시 전환되었다. 2004년 11월 21일, 대선의 결선투표 결과가 야누코비치의 승리로 발표되면서 부정선거 의혹이 확산됨에 따라 선거불복운동이 수도 키예프를 중심으로 확산되었다. 선거무효를 요구하는 전국적인 시민불복종으로 인해 대법원은 결선 재투표를 결정하여 12월 26일에 치러진 재투표에서 친 서구주의자인 빅토르 유셴코(Victor Yushchenko)가 당선되었다. 2005년 4월, 유셴코는 NATO와 EU 가입목표를 군사 독트린에 다시 복원시켰고 자신의 재임기간동안 이 독트린을 고수하였다. 2005년 4월 21일 리투아니아의 빌니우스(Vilnius)에서 ‘NATO-우크라이나 위원회(NUC)’ 외무장관 회의가 개최되어 우크라이나의 NATO가입을 위한 ‘심층대화(Intensified Dialogue)’의 단계에 진입하는 것이 결정된데 이어, 동년 6월 27일에는 NATO 사무총장이 키예프를 방문하는 등 우크라이나-NATO 간의 관계가 진전

17) Malek, “The ‘western Vector’ of the Foreign and Security Policy of Ukraine: Continuities and Ruptures under President Victor Yushenko(2005-2009)”, p.530.

되었다. 그러나 2006년 3월 총선에서 야누코비치가 이끄는 ‘지역당(Party of Regions)’이 승리하여 개정된 헌법(2006)에 따라 야누코비치가 다시 총리에 지명되면서 NATO가입에 대한 부정적이고 유보적인 견해가 유셴코 정부 내에서 확인되었다. 2006년 9월 야누코비치 총리는 NATO 본부를 방문하여 ‘우크라이나는 NATO 가입을 고려할 준비가 되어있지 않다’고 표명함으로써 NATO 가입에 대한 부정적인 견해를 우회적으로 표현하였다.

2006년 11월, 라트비아의 리가에서 개최된 NATO 정상회의는 공동선언을 통해 ‘NATO가 우크라이나 및 그루지아와 정치, 군사, 재정, 안보문제 등을 포괄하는 심화된 대화를 지속할 것임’을 확인하였다. 유셴코 정부의 주류를 형성하고 있던 ‘오렌지 혁명세력’은 여전히 NATO 가입을 강행하였다. 2007년 2월에 발표된 ‘국가 안보전략’은 NATO 가입의 유리한 조건을 조성하기 위하여 군사장비, 군사교육훈련, 군지휘 통제체계, 군사편제 등에서 우크라이나 군대를 NATO 표준에 적합하도록 개혁하는 목표를 설정하였다. 2008년 1월 16일, 우크라이나의 NATO 가입절차의 진행을 촉구하는 유셴코 대통령, 티모셴코(Yulia Tymoshenko) 신임총리, 야쎬눅(Arsenii Yatsenyuk) 상원의장 명의의 서한이 NATO 사무총장에게 전달되었다. 2008년 NATO 정상회의에서 ‘제6차 NATO 확대(알바니아와 크로아티아의 가입)’가 주요 어젠다로 상정되었기 때문에 유셴코 정부는 2008년을 NATO 가입을 위한 결정적인 시점으로 판단하였다. 서한에는 우크라이나가 NATO 가입의 직전단계 절차를 의미하는 ‘멤버십 행동계획(MAP : Membership Action Plan)’의 단계에 진입할 준비가 되었으며, 4월에 예정된 부카레스트 NATO 정상회의에서 이를 결정해 줄 것을 요청하는 내용이 들어 있었다. 미국의 R. 게이츠 국방장관은 우크라이나의 NATO 가입이 가까운 시점에 이루어질 문제는 아니라는 유보적인 입장을 취하였

으나 부시 대통령은 우크라이나의 NATO 가입의 전도가 밝다는 견해를 피력하였다.

부카레스트 회의에 참여한 NATO 회원국 정상들은 우크라이나의 NATO 가입 열정과 가능성에 대해서는 환영과 동의를 표명하였으나, 우크라이나의 NATO 가입을 실질적으로 보장하는 MAP 단계는 허용하지 않았다. 우크라이나의 NATO 가입에 대한 러시아의 반응이 매우 흥미로운데, 토르신(Aleksandr Torshin) 러시아 상원 제1부의장은 ‘NATO가 우크라이나와 그루지아에 MAP를 부여하지 않은 것은 러시아의 거부입장에 영향을 받은 것’이라 자평하였다.¹⁸⁾ 그러나 부시행정부의 지지에도 불구하고 러시아 푸틴정부의 격렬한 반발-푸틴정부는 우크라이나의 NATO가입문제를 러시아 안보의 사활적 이해관계로 파악함-에 부딪혀 우크라이나의 NATO 가입 기회는 최종적으로 무산되었다.

결과적으로 우크라이나의 체제 이행기 외교안보정책에 있어서 ‘서구벡터’요인이 국내정치적 제약 및 국제환경의 변화에 따라 ‘러시아 요인’과 상쇄 또는 균형의 경향성을 띠게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 ‘미국/서구적 벡터’와 ‘러시아 벡터’ 간의 갈등적 균형이라는 ‘벡터균형외교’는 우크라이나의 대안적 외교안보전략으로 평가될 수 있다. 이와 더불어 미국과 EU로부터 기대한 만큼의 자본 투자나 경제적 지원이 이루어지지 않은 점은 우크라이나로 하여금 러시아와의 협력으로 기울어지게 한 주요 원인중의 하나라고 할 수 있다. 여론 또한 NATO가입에 대한 반대가 우세하였다. 2006년 3월에 실시한 국민투표에서 NATO 가입반대가 유효투표수의 과반수 이상을 차지하였다. 2008년과 2009년에 각각 실시한 우크라이나의 여론조사에서 NATO가입에 대한 찬성의견은 16%와 20.1%에 지나지 않았다. 유셴코 정부의 적극적인 NATO가입 홍보에도 불구하고

18) *Ibid.*, pp.531~532.

하고 저조한 지지율을 보인 이유는 러시아와 관계가 악화되는 것을 우려(74%)한 비율이 가장 높았다.¹⁹⁾ 이것은 일상적 사회경제생활 뿐 아니라 체감안보에 있어서 점점 미국요인보다는 러시아요인이 강하게 작동하게 되었음을 의미하는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

4. NATO와 EU 가입의 전략적 연계성

가. 체코의 지역 및 안보 연계전략

체코의 대외 전략기조인 ‘유럽으로의 복귀’를 실현하기 위한 또 다른 접근로는 EC(EU) 가입이었다. 체코는 결과적으로 ‘EU화 전략’을 선택하였으나 이 과정에서 정치 세력들 간의 노선분열이 표출되었다. 다자주의적 국제주의를 표방한 하벨과는 달리 시민민주당(ODS)을 이끌던 클라우스 총리는 EC 멤버십에 대해 부정적이었다.²⁰⁾ 벨벳혁명 직후인 1989년 12월에 이미 체코슬로바키아 정부는 EC가입을 추구하기 시작하였으나 가입청원이 아닌 유럽국가의 일원으로서 ‘가입초청’ 받기를 원하였다.

EC 멤버십 문제에 대하여 소련 및 EC와의 협상에서 유리한 대외환경을 조성하기 위해 체코슬로바키아 정부는 동유럽 주요 근린국가들과 협력 틀을 구축하였다. 1991년 2월, 하벨 대통령은 폴란드, 헝가리와의 긴밀한 협력을 주제로 중동유럽의 소범위 지역 레짐인 ‘비셰그라드 그룹’을 결성하였다. 벨벳혁명 직후 다자주의적

19) Pavel Korduban, “Will NATO Become Popular among Ukrainians?”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol.5 Issue111(Jamestown Foundation)(11 June 2008).
http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=33708&tx_ttnews%5BbackPid%5D=166&no_cache=1(검색일 2012/10/25).

20) Pehe, “The Choice between Europe and Provincialism”, pp.14~19.

국제주의가 주도하던 지역통합 전략은 1992년 6월 총선에서 클라우스 총리가 이끄는 새로운 정부가 수립됨에 따라 양자주의가 우세하게 됨에 따라 수동적이고 회의적인 접근에 의해 수정이 불가피하게 되었다. 그는 체코의 ‘국가 정체성’ 유지를 우선시 하여, 체코가 EC에 가입할 경우 그 속에 용해될 것에 대해 우려하였고, ‘브뤼셀에 세금을 내기보다 체코에 세금을 내고 체코시민으로 남기’를 피력하면서, EC가입에 부정적인 입장을 표명하였다. 더 나아가 클라우스는 EC 가입을 ‘동유럽에 대한 소비에트의 통제’에 비유하면서 ‘EC가 국가주권이나 정체성을 훼손시킬 수 있는 가능성과 매우 관료적인 요소를 내포’하고 있다고 비관적으로 판단하고 있었다. 다시 말하면, 그의 ‘EC 비관주의’에는 과거 코메콘과 소련위성체제의 불행한 경험들이 더해진 것이라 할 수 있다. 이에 따라 그는 EU나 NATO 등, 다자주의 레짐보다는 양자주의를 선호하였다.²¹⁾

1997년 12월 클라우스가 총리직을 사임하면서 체코정부의 EU 가입 협상이 본격화되었다. 1998년 들어 체코정부는 EU 가입을 지향하는 대외정책으로 선회하였다. 체코정부의 대외정책 선회는 대외환경의 변화보다는 국내정치 변화에 기인한 것이었다. 클라우스가 실각하고 출범한 요제프 토솅스키(Josef Tosovsky)가 이끄는 과도적 관리내각(1997년 12월~1998년 6월)이 EU 가입협상을 재개하였다. 외무장관이던 야로슬라프 세디비(Jaroslav Sedivy)는 ‘EU에 단지 접근만 하던 시기는 지났다’고 언급하면서 ‘체코 예외주의’ 대신에 구체적으로 체코정부가 ‘EU의 조건’에 부합하는 정책을 입안하고 입법을 추진해야 함을 주장하였다. 이제 문제는 이른바 ‘EU의 조건’, 즉, ‘공동체법 및 관행제도(EU규약: Acquis Communautaire)’과 ‘정치규약(Acquis Politique)’ 등을

21) J. Winkler, “From the Partition to the Elections: The First Years of Czech Foreign Policy”, *Perspectives*, Vol. 6, No.7(1996), pp.7~15; Fawn, “Reconstructing a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split”, p.222.

준수하는 것이었다. 1998년 6월 총선에서 사회민주당(CSSD)이 주도하는 소수연정이 형성되자 클라우스 정부 하에서 지체되었던 EU 가입추진을 본격화하였다. 새로 출범한 밀로쉬 제만Milos Zeman 정부(1998-2002)는 다자주의 지역통합전략에 입각하여 ‘비셰그라드 그룹’을 중심으로 한 중부유럽의 지역협력을 활성화하였다.

체코는 1998년 사회민주당 정부가 출범한 이후 유럽 내 다양한 수준의 다자협력 틀에서 활발한 역할을 수행하기 시작하였다. 앞서 언급한 바와 같이, NATO의 보스니아 활동(IFOR/SFOR), 코소보 활동(KFOR)에 참가했을 뿐 아니라, EU가 주도하는 ‘서발칸 안정화 협약(Stability Pact for the Western Balkans, 1999년)’에 참여하였고, 보스니아, 코소보, 몬테네그로 등에서 선거감독임무를 수행하여 유럽안보협력기구(OSCE)활동에 기여하였으며, 2002년에는 보스니아에서의 ‘EU 치안임무(EUPM)’에 장교들을 파견하기로 결정하였다.

체코는 가입이전에 EU의 안보프로그램에 적극 참여하였다. 2000년 11월에 개최된 ‘유럽안보방위정책(ESDP: European Security and Defense Policy)’의 제1차 ‘역량약정회의(Capabilities Commitment Conference)’와 제2차 ‘역량개선회의’(2001/11)에 참가하여 계획된 EU 신속기동군과 EU 치안유지군을 위해 각각 1,000명의 군대와 100명의 경찰병력 파견을 약속하였다. 체코는 보스니아의 EU 치안유지임무(EUPM)활동에 경찰력을 파견하여 EU의 첫 안보방위정책(ESDP)활동의 참여국이 되었다. 그러나, EU의 이러한 활동이 NATO의 위상에 상충될 수도 있다는 판단 하에 당시 EU의 안보방위정책(ESDP)활동에 대해 다소 모호한 태도를 견지하였던 것이 사실이다. 이 외에도 체코의 사민당 정부는 유럽안보협력기구(OSCE) 등의 활동에도 적극 참여하게 되었다. 이렇듯 1997년 이후 체코가 다자간 기구의 활동에 적극 참여할 수 있게 된

것은 정부의 교체 뿐 아니라 하벨 대통령의 대외인식과 그의 국제적 명성에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다.

체코의 유럽정책은 2003년 이라크 전쟁의 발발로 또 한 번의 곤경에 처하게 되었다. 이미 언급한대로 1999년 NATO의 코소보 공습에 대해 클라우스 등 정치세력과 국내여론의 반대가 급등했던 데 이어 이라크 전쟁에 대한 체코정부의 지지표명으로 대외정책, 특히 EU 가입정책이 걸림돌에 직면하게 되었다. 2003년 1월 30일자 ‘월스트리트 저널’에 하벨 대통령과 헝가리, 폴란드와 EU 5개국(영국, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 덴마크) 정상들이 서명한 미국에 대한 지지서한²²⁾이 게재되었다. 이 지지서한에 뒤이어 2월에는 나머지 중·동부유럽국가(CEECs)과 발칸의 크로아티아, 마케도니아, 알바니아 등이 연명한 지지성명이 발표되었다.

이 서한과 지지성명은 프랑스와 독일을 비롯한 여타의 EU국가들의 강한 반발을 초래했다. 이로 인하여, 이라크 문제에 대한 EU의 공동입장을 결정하기 위해 2월 17일 브뤼셀에서 소집된 ‘비상 EU 정상회담’에 EU가입 후보 국가들의 참석이 거부되었다. 특히, 이라크 전쟁 반대를 주도하던 프랑스와 독일은 이 국가들이 회의에 참석할 경우 미국에 대한 지지가 강화될 뿐이라고 판단하였다. 회담 후 기자회견에서 프랑스의 시라크 대통령은 중·동부유럽국가(CEECs)를 겨냥하여 ‘무모하고, 위험한 행동’이라 비난하면서 ‘EU 가입을 보장할 수 없다’고 경고하였다.

이에 대해 체코와 CEECs 정부들은 2월 17일 공동 지지성명이 발표되기 전까지 판단근거로 삼을만한 이라크 문제에 대한 EU의 공통된 입장이 존재하지 않았던 사실을 지적하면서 자신들의 결정을 변호하였다. 체코와 CEECs의 주장에 따르면, 그 전까지는 단지

22) Michael J. Baun & Dan Marek, “Czech Foreign policy and EU Integration: European and Domestic Sources”, p.8.

‘반이라크 전쟁(프랑스, 독일이 주도)’과 ‘이라크 전쟁지지(미국 주도, 영국 등)’라는 두 가지 대립되는 견해들 주위에 개별국가들의 다양한 의견이 존재했을 뿐이며, 자신들이 위반한 것은 ‘EU의 공통된 입장’이 아니라 ‘프랑스와 독일의 입장’이라는 것이었다. 결과적으로, ‘2월 정상회담’ 이후, 체코와 ‘CEECs’ 정부들은 EU 회원국들이 동의한 이라크 문제의 공동선언을 수용하였으나, 슈피들라(Vladimir Spidla) 총리가 이끄는 체코정부는 미국과 EU의 중간에 위치하는 ‘중도적 입장’을 취하게 되었다. 체코는 미국이 주도하는 이라크 전쟁에 군대를 파견하였으나 전투에 직접 참가하지 않고 지원활동을 하였으며, 전쟁지지와 같은 공개적인 성명도 피하였다. 체코의 대외정책의 위치조정은 프랑스와 독일과의 관계개선을 염두에 둔 것이기도 하지만 이라크 전쟁에 대한 국내의 심각한 반대여론을 감안한 것이었다. 또한 이러한 대외정책 조정은 체코의 친미 정치세력이 처해있는 환경을 반영한 것이기도 한데, 지지서한에 서명할 당시 임기를 한 달여 남겨놓은 상태에서 하벨은 내각과 사전상의 없이 강행하는 무리수를 둬으로써 2월 대선에서 클라우스가 승리하자 이라크 문제에 대한 체코의 정책은 재조정이 불가피하게 되었다. 클라우스는 2003년 4월의 독일방문에서 ‘이라크 전쟁에 반대하지만 미국과의 대립도 원하지 않으며, 프랑스-독일과 미국-영국 사이에서 선택을 강요받지 않을 것’임을 밝혔다.

프랑스-독일과 미국-영국 사이에서 균형잡힌 입장을 유지하려는 체코정부의 중도주의적 외교시도는 EU의 안보방위정책(ESDP)에 대한 전망에서도 분명하게 드러났다. 체코정부는 2003년 4월 29일 브뤼셀에서 개최된 EU정상회담에서 독일과 프랑스가 주도한 안보방위정책(ESDP)에 관한 시도들을 ‘NATO 바깥에 EU의 군사구조를 구축’하려는 것으로 비판하였다. 또한, 체코정부는 2003년 11월, 영국과 프랑스, 그리고 독일이 독립적인 EU 군사기구를 설치하려는

타협안에 대해 ‘NATO의 위상을 침해’하는 것으로 비판하였다. 그러나 2004년 ‘NATO에 연계된 EU 민군계획부를 창설’하기로 한 타협안에는 동의하였다.

‘2002-2003 유럽의 미래에 관한 회의(CFSP: Convention on the Future of Europe)’에 참가하여 체코는 CFSP의 강화안에는 찬성한 반면에, 안보방위정책(ESDP)의 발전방안에 대해서는 NATO와의 연관성 문제로 지속적으로 우려를 표명하였다. 여타의 CEECs와 마찬가지로 체코는 NATO의 틀 외부에 독립적인 EU의 방위기구를 창설하는데 반대하였다. 대안으로 체코의 슈피들라 정부는 NATO내에서 EU 방위의 정체성을 발전시키는 것, 다시 말하면, 2002년 12월 ‘베를린 플러스(Berlin-Plus)’ 협약에서 허용된 ‘EU안보활동에 있어서 NATO자산의 활용’을 제시하였다. 마침내 2003년 4월 17일 ‘가입협정’에 서명하여 2004년 5월 체코는 정식으로 EU에 가입하게 되었다.²³⁾

나. 우크라이나의 지역 및 안보전략의 연계성

우크라이나의 EU정책은 1994년 6월 CIS국가들 중 최초로 체결되어 1998년 3월에 비준된 ‘동반자협력협정(PCA: Partnership and Cooperation Agreement)’과 ‘EU행동계획(EU Action Plan)’이라는 법률적, 실천적 프레임을 기반으로 하여 쿠치마 정부에 의해 공개적으로 추진되어왔다. 우크라이나는 CIS의 통합성 제고에 저항하였는데, 구소련지역에서 러시아 주도의 외교안보레짐을 거부하여 소비에트 공간내의 대안레짐으로 GUAM-1997년 그루지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바 등으로 구성됨-을 결성한 바 있다.

23) *Ibid.*, pp.8~10.

소련체제말기인 1990년 7월 16일 우크라이나 의회에서 채택된 ‘국가주권선언’은 체제이행기 독립국가 건설, 국가발전전략과 대외 정책 수립에 있어서 ‘유럽적 선택’으로의 컨센서스가 형성되었음을 의미하였다. 체제이행 초기에 EC(EU)는 우크라이나의 친서구주의적 체제이행전략에 지대한 관심을 표명하지 않았으나 지속적인 유로-대서양 세계로의 통합 열망과 GUAM 등의 결성을 통한 탈 소비에트 지역협력과 지역안정을 위한 우크라이나의 노력을 인정하게 되면서 우크라이나의 EU 가입정책을 지원하게 되었다.²⁴⁾

‘친 러시아 실용주의’ 노선으로의 전환을 주도한 것은 쿠치마의 제2기 정부였다. 당시 EU는 뒤늦게 우크라이나의 지정학적 지위에 관심을 보이기 시작하였으나, 쿠치마 정부가 러시아가 주도하는 ‘공동경제지역체(Common Economic Space)’에의 참여를 선언하고 2003년 5월 22일 상원이 이를 인준하자 EU는 우크라이나의 EU 가입정책의 진실성에 대해 강하게 비판하였다. 이와 더불어 EU는 부정부패, 관료주의와 언론탄압의 심화 등, 쿠치마 정부의 민주주의로의 이행 전략이 실패로 판명되었다고 비판하면서 우크라이나의 EU가입에 대해 부정적인 입장으로 선회하였다. 이에 따라 2003년 12월, EU에 의해 채택된 ‘유럽안보전략(European Security Strategy)’에서도 우크라이나가 제외되었다.

EU-우크라이나 관계를 다시 호전시킨 것은 2004년의 ‘오렌지 혁명’이었다. 오렌지 혁명은 EU-우크라이나 관계의 전환점이 되었다. 새로 출범한 유셴코 정부는 유럽통합과정에 우크라이나가 적극적으로 참여하는 정책과 조치를 시행하였다. 2005년 2월에 우크라

24) Commission of European Communities, “European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine(1999/877/CFSP)”, *Official Journal of the European Communities*, L331(23 December 1999), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:331:0001:0009:EN:PDF>(검색일 2012/11/9).

이냐는 EU의 ENP 파트너로 선정되었다. 2006년 8월, 우크라이나의 최고위급 정치지도자들(대통령, 총리, 의회의장, 의회진출 정당대표자들)이 서명한 ‘국가통합보편선언(Universal declaration of National Unity)’에서 유럽통합과정으로의 참여를 목표로 한 일관된 대외정책의 수립이 강조되었다. 안보분야의 협력에 있어서 우크라이나 정부는 EU 주도의 평화유지군 활동이나 치안유지활동(발칸지역 등), 그리고 군사 프로그램에 적극적으로 참여한다는 방침을 우크라이나-EU협력의 주요 어젠다로 설정하였다. 2009년 11월, ‘EU-우크라이나 협력위원회’가 채택한 ‘협력 아젠다(Association Agendas)’에서는 외교안보분야의 협력은 지역이슈 뿐 아니라 국제이슈에의 협력, WMD 비확산과 군축, 갈등방지와 위기관리, 테러에의 공동대응 등에 대해 다자간 레짐과 제도가 효과적으로 작동하기 위해 ‘협력위원회’가 공동으로 협력할 것 등이 명시되어 있다. 2008년과 2009년에 실시한 여론조사에서 EU가입에 대해 찬성이 각각 47.2%, 44.7%로 반대 30.2%와 35.2%를 상회하고 있는 점을 감안하면 ‘서구주의적 정향과’, ‘러시아적 정향’이 비교적 균형적-부정적인 의미에서는 대립적으로-으로 존재하고 있었음을 확인할 수 있다.²⁵⁾

유센코 정부가 EU 가입을 진지하게 추진하고 ‘오렌지 혁명’을 추동한 정치 엘리트들의 EU가입에 열성적이었음에도 불구하고 EU 정책추진에 있어서 ‘친 서구주의적 정향’과 ‘친 러시아적 정향’이 경합 또는 갈등하고 있었던 이유는 EU 정책결정자들이 우크라이나의 멤버십에 대해 유보적인 태도를 취하고 있었던 것에 기인한

25) 2006년과 2007년의 여론조사에서는 EU가입지지가 각각 47%, 54%였고, 반대는 각각 35%, 23%의 결과로 나타난 바 있다. Stephen White, Ian McAllister and Valentina Feklyunina, “Belarus, Ukraine and Russia: East or West?”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.12(3)(2010), p.354, Table 3 참조바람.

것이기도 하다. 몇 가지 측면에서, EU는 우크라이나의 정치 엘리트들의 요구와 기대에 부응하지 못하고 있었다. 먼저, 경제협력에 비해 군사안보분야에서 EU의 우크라이나에 대한 협력은 저조한 수준에 머물러 있었다. 우크라이나는 1991-2006년 기간 동안 EU로부터 약 24억 유로의 경제 원조를 공여 받았고, 무역규모 면에서 EU는 우크라이나의 최대의 무역 파트너였다.²⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 군사안보 분야에서의 EU-우크라이나의 협력은 매우 제한적인 수준에 머물러 있었다. 정치, 경제, 과학, 기술, 문화 등 광범위한 교류 협력이 설정되고 EU-우크라이나 관계의 가장 중요한 법률적 기반을 제공한 ‘동반관계 및 협력 협정(PCA)’에도 군사와 방위에 관한 분야는 제외되어 있었다. ‘유럽안보전략(2003)’에는 우크라이나가 배제되었고, ‘EU-우크라이나 행동계획(Action Plan, 2005)’에도 ‘군사 방위협력’과 같은 ‘경성 안보(hard security)’ 분야는 제외되었다.²⁷⁾

러시아와 인접해 있는 지정학적 조건과 어떠한 신뢰할 만한 집단 안보체제에도 속해 있지 않은 군사안보적인 불안감으로 인해 안보 군사 분야에서 EU와의 협력에 대한 우크라이나의 기대는 현저히 높았다. 2006년 우크라이나의 국방백서²⁸⁾에 명시되어 있듯이, EU의 ‘유럽 안보방위 정책(ESDP)’ 영역에서 EU의 군사기구와의 협력이 우선시 되었다. 이러한 EU와의 군사안보 협력은 EU 주도의

26) Commission of European Communities, “European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper(2007-2013)”, p.29~31.
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf(검색일 2012/11/8)

27) Commission of European Communities, “Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice: Challenges and Strategic Aims”, June 18, 2007, pp.6-10,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev-en.pdf(검색일 2012/11/13)

28) Ministry of defence of Ukraine, *White Book 2006: Defence Policy of Ukraine*,
http://www.mil.gov.ua/index.php?part=white_book&lang=en(검색일 2012/10/28).

평화유지활동에 우크라이나의 참여를 확대하는 것으로 나타났다. 발칸지역의 경우, 우크라이나는 마케도니아에서의 EU 치안유지임무(Proxima), 보스니아와 헤르체고비나에 대한 EU 치안유지임무(EUPM)에 참여함으로써 EU 주도 평화유지활동을 지원하였다. 그 외에도 우크라이나는 아시아, 중동, 북아프리카 등으로부터 유럽으로 유입되는 불법이민자들을 국경에서 차단하는 임무를 수행하는 등, EU 정책에 적극적으로 협력하였다.

다음으로, EU의 우크라이나에 대한 ENP(European Neighbourhood Policy) 또한 우크라이나의 ‘친 서구주의’ 정치 엘리트들을 실망시킬 만 하였다. 우크라이나에 대한 ENP를 다룬 2004년 12월의 ‘국가 보고서(Country Report)’²⁹⁾에는 군사안보 협력에 관한 항목이 제외되어 있었고 우크라이나의 EU 가입의 전망에 대한 어떠한 언급도 포함되지 않았다. 또한, ENP가 북아프리카의 지중해 연안 국가들과 이스라엘 등, 지리적으로 유럽에 속해 있지 않을 뿐 아니라 EU에 가입할 권한도 없는 국가들과 우크라이나를 동일한 수준에 위치시키고 있다는 점 등은 우크라이나의 안보적 좌절감을 가중시켰다. 이러한 분위기를 반영하여 2008년 7월 17일 우크라이나 외무차관 옐리셰예프(Konstantyn Yelisieiev)는 ENP가 우크라이나에게 어떠한 부가가치도 제공해 주지 못한다고 주장하면서 ENP에 대한 공개적인 반대의사를 표명하였다. 그에 따르면, EU는 ‘ENP를 EU 확대의 대체물로 상징’하고 있다는 것, 다시 말하면, 우크라이나에게 회원국 지위를 부여(EU 확대)하지 않으면서 ENP 정책으로 무마하려 한다는 것이고, 이것은 우크라이나에게 매우 부당한 것이기 때문에 수용할 수 없다는 것이었다.

29) Commission of European Communities, “Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy: Country Report Ukraine”, May 12 2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf (검색일 2012/11/11).

우크라이나에 대한 EU의 ‘멤버십 전망(membership perspective)’ 또한 우크라이나에서 EU 정책과 관련하여 정치적 쟁점이 되었다. 이미 살펴본 바와 같이 EU 가입문제는 이행기 우크라이나의 대외 정책의 최우선순위에 배정되어 있는 핵심적인 사안이었으며, 우크라이나 정치 엘리트들 사이에서 EU 가입문제는 대체로 긍정적인 평가를 받고 있었다. 그러나 유럽정상회의(유럽이사회 : European Commission)의 문서들이나, 심지어 ‘유럽집행위원회(European Council)의 우크라이나 전략(1999)’ 문서조차도 우크라이나에게 멤버십 전망(membership perspective)을 부여하지 않았다. 이로 인해 우크라이나의 친 서구주의적 정치 엘리트들은 우크라이나의 EU 멤버십에 대한 명확한 견해표명을 주저하는 EU를 비판하기 시작하였다.³⁰⁾

‘오렌지 혁명’의 영향으로 유럽의회는 2005년 1월 13일 유럽집행위원회와 유럽정상회의, 그리고 EU 회원국들에게 우크라이나의 회원가입에 대한 명확한 견해를 표명해 줄 것을 요청하였다. 그러나 당시 유럽정상회의 의장을 비롯한 일부 고위간부들은 가까운 장래에 우크라이나의 EU 가입 가능성을 배제하였고, 주요 EU 회원국들 또한 우크라이나에게 EU 가입에 대한 구체적인 약속을 주저하였다. EU의 이러한 유보적인 태도는 우크라이나를 여전히 러시아라는 프리즘을 통해 판단하고 있다는 데 기인한 것이다. 이것은 ‘러시아 요인’이 EU-우크라이나 관계에 강하게 작용하고 있다는 것을 의미하는 것이다.

30) Malek, “The ‘western Vector’ of the Foreign and Security Policy of Ukraina: Continuities and Ruptures under President Victor Yushenko(2005-2009)”, p.523.

5. 결론 : 한반도 통합프로세스에의 함의

체코와 우크라이나의 동맹변환 및 군사안보전략(NATO와 EU가입 문제)에는 지정학적 요인과 더불어 ‘지문화적 정체성(geocultural identity)’이라는 인문학적 요인, 그리고 강대국 지배라는 역사적 경험 이 작용하였다. 냉전해체와 함께 사회주의체제로부터의 이행을 시작한 동유럽 국가들이 당면한 문제들 중, 외교안보 및 군사분야에서 핵심적인 문제는 기존의 ‘바르샤바조약 기구’로 대표되는 소비에트 동맹 체제를 변환(alliance transformation)시키는 것과 ‘코메콘(COMECON: Communist Economic Community)이라는 소비에트 지역경제체제를 전환시키는 것이었다. 후자의 경우, 동유럽의 대부분의 국가들은 시장경제로의 이행과 유럽과의 통합이라는 측면에서 코메콘을 해체하고 자연스럽게 EC(EU) 가입이라는 지역통합전략을 선택하였다. 전자의 경우, ‘동맹체제의 변환’은 대체로 세 가지 전략적 옵션이 있는데, 첫 번째 옵션은 바르샤바조약 기구와 NATO를 전향적으로 해체 통합하여 ‘전유럽안보기구’로 재편하는 것, 두 번째는 바르샤바조약 기구를 해체하고 NATO에 가입하는 것, 세 번째 옵션은 바르샤바조약 기구를 해체하고 러시아 및 구소련지역 국가들과 새로운 안보체제를 형성하는 것이었다. 체코는 냉전해체 초기 첫 번째 옵션을 선택하였으나 이후 두 번째 옵션으로 동맹전략을 전환하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 정치세력에 따라 인식론적 편차가 존재함에도 불구하고 체코는 지역전략과 동맹전략에 있어서 ‘유럽으로의 복귀’라는 큰 틀에서 합의를 이루었으며 여기에는 유럽에 대한 ‘지문화적 정체성’이 중요하게 작용한 것으로 평가된다. 우크라이나에 비해 소련 / 러시아의 지정학적 영향력이 상대적으로 약했던 체코는 NATO와 EU가입을 선택하기가 우크라이나보다 용이하였고 미국과 서유럽 국가들 또한 체코를 대서양체제에 편입시키는 것에 자연스럽게 동의하였다. 그럼에도 불구하고, 체제

이행기 초기에 체코가 NATO가입에 대해 유보적인 태도를 취하고 가입과정에서도 국가적 위상과 독자성을 강조한 것은 불행한 역사적 경험에 기인한 것으로 해석할 수 있다. 체코는 신성로마제국과 합스부르크 왕가의 기나긴 지배와 속박(16세기-20세기 초)을 겪고 어렵게 독립(1918)한 경험이 있고 강대국 간의 타협에 희생(뮌헨회담)되거나 침략 또는 군사적 개입(독일과 소련)을 당한 참담한 역사를 지니고 있다. 이러한 경험을 통해 형성된 체코의 민족주의적 성향은 국가와 민족적 자부심으로 표출되어 동유럽 중강국으로서의 지위와 국가적 위상을 중시하는 외교안보정책의 주요 결정요인으로 정착되었다.

우크라이나는 외교안보전략과 동맹체제 변환문제에 있어서 체코에 비해 지정학적으로 러시아의 영향력이 결정적 요인으로 작용하였다. 고대 국가형성과 민족적 기원의 동일성이라는 역사적 요인을 차지하고서라도, 근대 이후 300여 년 이상 제정러시아와 소련에 영토통합되어 있었고 현재 러시아와 접경하고 있으며 유럽과 러시아 모두에게 최전선국가에 해당하는 지정학적 조건은 우크라이나의 전략적 선택을 한층 복잡하고 어렵게 하였다. 이로 인해 체제이행기 우크라이나는 동맹체제변환전략 수립에 있어서 유럽과 러시아, 그리고 미국과 러시아의 전략적 선택으로부터 자유롭지 못한 환경에 처해 있었다. 특히 러시아의 전략적 규정력이 매우 강하여 우크라이나가 상대적 자율성을 발휘할 수 있는 전략공간은 매우 협소하였다. 지문화적으로도 유럽주의적 전통이 주류를 이룬 체코에 비해 우크라이나는 중세 폴란드 지배 하에서 형성된 유럽적 경향과 제정러시아로의 통합이후 형성된 러시아적 경향이 혼재되어 있는 실정이다. 이에 더하여 러시아의 슬라브통합 경향과 우크라이나의 민족주의 경향 간의 갈등이 중첩되어 우크라이나의 동맹체제 변환과정에서 자기분열적 현상이 반복되었다.

체코와 우크라이나의 지정학적이고 지문화적인, 그리고 역사적인

경험은 한반도 통합과정에 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다. 먼저, 한반도는 지정학적으로 중국과 러시아에 접경해 있으므로 인해 통합과정에서 발생할 수 있는 동맹체제의 유지 또는 변환문제에서 이들 국가들로부터 전략 자율성을 확신할 수 없다는 점이다. 특히 중국의 전략적 규정력이 상대적으로 강하여 기존의 포괄적 한미 동맹이 현 수준에서 유지될 수 있을 것으로 확신하기는 어려운 실정이다. 한-중 간에 공유한 긍정 및 부정의 역사적 경험은 양국에게 전략적 구심력(전략적 협력) 뿐 아니라 원심력(전략적 갈등)으로 작용하게 될 가능성이 상존한다. 또한 북한의 ‘중-러 전략경로’와 ‘남한의 미-일 전략경로’가 통합과정에서 상충될 가능성이 존재함으로써 동맹체제 재편이나 유지에 있어서 전략적 공간 활용의 자율성이 축소될 수도 있다. 특히 분단의 경험과 대립적 동맹체제를 경험한 남북한은 통합과정에서 한반도 내부의 노선분열과 갈등을 겪을 가능성이 있으며, 통일한국이 중-러와 미-일의 ‘최전선 국가’라는 점 등에서 우크라이나의 사례와 유사한 점이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 한반도의 체제이행기라고 할 수 있는 남북통합과정에서 성공의 주요 관건 중의 하나는 지정학적 이해 당사국들의 안보이익을 적절하게 관리함으로써 국내적 정치 및 사회갈등을 최소화하는 것이다.

다음으로, 지문화적인 요인에 대한 성찰이 필요하다는 점이 지적될 필요가 있다. 동유럽의 사례에서와 같이 체제이행기 한반도 통합과정에서 한반도의 지문화적 정체성이 중요하게 작용할 것이다. 체코와 우크라이나의 사례에서 살펴보았듯이, 우리의 지문화적 정체성은 무엇인가? 대륙아시아인가, 아니면 아시아-태평양인가? 북한지역은 전자의 경향이 강하고 남한의 경우는 후자의 경향이 주류를 형성하고 있다. 유럽으로 자연스럽게 복귀한 체코의 경우와 비교할 때, 남북 분단이 60여 년간 지속되고 있는 우리의 선택은

간단치가 않다. 지문화적 정체성이 동부와 서부로 분열되어 최근의 불행한 사태로 귀결된 우크라이나와 같은 최악의 경우가 한반도에서 초래되어서는 안 될 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 현실적인 방법은 상호 상충할 수 있는 지문화적 정체성을 조화롭게 융합하는 것이라 할 수 있다.

역사적 경험이라는 측면에서도 체코와 우크라이나의 사례는 우리에게 시사해주는 바가 적지 않다. 양국의 경우처럼 우리나라 또한 과거 오랜 기간 동안 중국의 속국이었고 일본의 식민지배를 겪은 후 20세기 중반에 독립하였으며, 강대국들의 담합에 희생(한일병합과 분단)되거나 침략과 군사개입을 경험하였다. 이에 따라 국민과 정치엘리트들의 정서에는 민족주의적 경향이 강하게 내재해 있다고 할 수 있다. 이러한 민족주의적 성향으로 말미암아 한편으로는 동맹체제에 의존하면서도 다른 한편에서는 외교안보전략에 있어서 보다 독자적인 경로와 중강국적 지위를 추구하려는 경향이 중첩되어 표출되고 있다고 할 수 있다. 따라서 동유럽사례에서처럼 한반도 통합과정에서도 이러한 경향이 부각되면 동맹체제에 대한 변환 요구가 발생할 수 있으며 정책결정자들은 이러한 요구를 배제하기가 용이하지 않을 수 있다.

마지막으로, 한반도 통합과정에서 선택할 수 있는 전략적 옵션에 관한 현실적 대안을 수립하는 것이다. 동유럽사례를 참고하여 지금까지 거론되고 있는 논의들을 종합하면, 다음과 같은 다섯 가지 전략적 옵션을 상정할 수 있을 것이다: ① 한미동맹체제의 유지 및 강화 방안; ② 기존의 동맹체제-북·중·러 및 한·미·일-를 해소하고 동북아 또는 동아시아 공동안보협력체제를 수립하는 방안; ③ 한미동맹을 유지하면서 동북아 공동안보협력체제를 수립하는 방안; ④ 한미동맹을 비군사 정치동맹으로 변환하는 방안; ⑤ '비동맹 중립화' 방안 등. 남북한 통합 과정에서 국내적 정치환경과 국제적

전략조건을 현실적으로 타산하여 동원가능한 정책자원을 합리적으로 배치할 때 이러한 옵션들을 선택하는데 있어서 우리의 상대적 자율성의 공간이 열릴 것으로 전망할 수 있을 것이다.

[원고투고일: 2015.4.2, 심사수정일: 2015.5.20, 게재확정일: 2015.5.22]

주제어 : 동유럽체제이행, 나토(NATO)확대, 동맹변환, 유럽안보방위정책, 유럽의 미래에 관한 회의, 탈소비에트 국가들, NATO-우크라이나 위원회, 동반자협력협정, EU행동계획, 유럽근린정책

<ABSTRACT>

A Study on the Path and Process of the Alliance Transformation and Security Strategy Change in the Post-Soviet Transition Period of East Europe : A Comparative Analysis between the case of Ukraine and Czech Republic

Baek, Jun-kee

The purpose of this research is to evaluate 'factors and process' of foreign security policy change and military strategy transformation among the East European nations in the transition period of 'the post-Cold War' and to take its implications for Korean reunification process. To do that, this research has selected two countries(Czech Republic and Ukraine) among them, and analysed the two nation's transition of strategy. In view of their population and national capacity, Czech Republic and Ukraine have middle powers, and in geopolitical aspects they play strategic-pivot roles in the great powers. These two nations have similarity to South and North Korea, considering relative capacities and geopolitical conditions.

This research not only takes a realistic approach which highlights the 'Balance of Power', but also takes a constructive approach which focuses on 'the political perception and ideational factors' of political elites. EU which is a politico-economic alliance and NATO which is an European collective regime and a typical military alliance were selected as research objects.

On the background of Czech and Ukraine's alliance transformation have worked geopolitical factors, 'geocultural identity' and historical experiences of the rules of the great powers.

Most of East European countries have naturally chosen a transformation strategy which implicated joining NATO and EU by dissolving the Warsaw Treaty Organization and COMECON in order to integrate themselves with the Atlantic alliance system and Western Europe.

In regional policy and alliance strategy, Czech's political elites have decided to 'return to Europe.' The Czech's 'Euro-oriented geocultural identity' has exerted influences on their policy-making. In comparison to Ukraine, Czech stood relatively aloof from Russia's geopolitical influences, therefore, Czech's elites could decide to take 'the Western path' more easily than those of Ukraine. For Ukraine, in view of foreign security policy and alliance transformation policy, Russia's geopolitical influence is a main and the most critical factor of policy-making. In a geocultural aspect, unlike Czech which has a strong tradition of Europeanism, European orientation is confused with Russian orientation in Ukraine. Its cultural hybridism makes discordance with the 'Western path' and 'Russian path' in the process of making decision.

The geopolitical, geocultural, and historical experiences of Czech and Ukraine suggest not a few policy implications to Korean reunification process. First of all, it would not be easy for us to secure strategic autonomy from political influences of China and Russia if the issue of alliance transformation will be raised in the reunification process. Secondly, it is necessary to indicate that we have to hold a introspection on geopolitical identity. Like East European cases, the geocultural identity of Korea plays an important role in the process of Korean reunification. Lastly, with reference to East European cases, the five strategic options(as realistic alternatives) could be set up as below: ① Maintenance and consolidation plan of the ROK-US alliance; ② Dissolution of the existing alliance regime(ROK-US-Japan vs China-Russia-North

Korea) and establishment of the common security regime in Northeast Asia or East Asia; ③ Coexistence of the ROK-US alliance within a common security regime of Northeast Asia; ④ Transformation of the ROK-US alliance to the nonmilitary political alliance; ⑤ Non-alliance neutralization. The relatively autonomous space for those options would be constituted if we could rationally mobilize our strategic resources by considering domestic political conditions and international political environments in the process of Korean reunification.

Key words : NATO enlargement, alliance transformation, transition of East Europe, ESDP(European Security and Defense Policy), CFSP(Convention on the Future of Europe), post-Soviet States, NUC(NATO-Ukraine Commission), PCA(Partnership and Cooperation Agreement), EU Action Plan, ENP(European Neighbour Policy).

