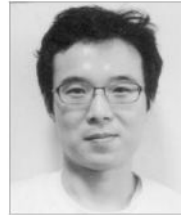


탈 사회주의 시대 헝가리 외교정책의 변화

동족민족 처우개선 문제 및 주변국 정책, 미완의 과제



김대순
(한국외국어대학교)
(napot95@hanmail.net)



1. 들어가는 말

헝가리 원주민 정책 혹은 헝가리 소수 민족 정책은 어느 관점에서 보느냐에 따라서 그 의미가 다를 수 있다. 헝가리 국민 입장에서 보면 국경을 마주하고 있는 인접 이웃국가들 즉 루마니아, 슬로바키아, 우크라이나, 슬로베니아 그리고 크로아티아에 거주하고 있는 헝가리 민족들과 관련하여 발생된 문제 해결을 위한 헝가리 행정부 전반적 정책 집행은 동족 민족(kin-nationals) 혹은 원주민 정책이며, 이와 상반되는 경우 즉, 이웃국가들이 헝가리 민족들과 관련하여 집행하는 정책을 소수민족 정책이라고 요약할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 개념상의 구분에도 불구하고 헝가리 행정부 및 당사자 국가들이 헝가리 민족과 관련하여 발생할 수 있는 문제에 대하여 해결책을 공동으로 모색해왔고, 그 노력의 일환으로 헝

가리 민족 문제를 외교정책 중 하나의 중요한 안건으로 다루어왔다는 점에서, 소수민족 혹은 원주민 정책은 독립적 개념이 아닌 상호 연관된 개념으로 해석할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 엄격한 개념상의 구분 대신 헝가리 민족 문제와 관련된 정책을 동일선 상으로 인식하고, 1989년 헝가리의 민주적 체제 전환 이후 당시 행정부가 주변 이웃국가들과 어떠한 방식으로 동족 민족 문제를 접근하였고, 정책집행 당시 어떠한 문제가 구체적으로 발생하였으며 이와 관련된 문제의 해결을 어떠한 방식으로 모색하였는지 논의하고자 한다. 동족 민족 정책과 관련된 근본적 외교정책 기반은 헝가리가 1989년 민주적 체제전환이 된 직후 집권한 언틸, 호른, 오르반 수상 중심의 과도기 행정부에 의해서 주도가 되었으므로 본 논문에서는 이를 중점적으로 분석한다. 논의의 시발점으로 헝가리 민족 문제가 발생한 근본적 원인에 대한 간략한 역사적 고찰을 1장에서 먼저 다루고자 한다.

2. 역사적 배경

상당수의 헝가리 민족이 현 국경을 넘어 이웃 주변국가에 거주하게 된 근본적 원인은 1920년 6월 4일 프랑스 베르사유(Versailles) 트리아농 궁전에서 결의된 트리아농 조약(The Treaty of Trianon) 기인한다. 1차 세계대전 발발 이전 헝가리의 국가체제는 오스트리아 합스부르크 제국과 이중왕국(Dual Monarchy) 구성하였었고, 전쟁이 발발하자 동맹국에 대한 예우로 헝가리는 오스트리아와 함께 참전하게 되었다. 그러나 전쟁이 오스트리아·헝가리군 패전으로 종결이 되자 헝가리는 전쟁 패전국으로서 책임을 지게 되었다. 영국과 프랑스 주도로 이루어진 트리아농 조약에서 헝가리는 막대한 전쟁 배상금은 물론 이중 왕국 당시 구성되었던 헝가리 영토의 2/3 이상(71%) 및 그에 상응하는 인구를(62%) 상실하게 되었다.

(트리아농 조약 후 헝가리 영토 분할 및 소수민족 구성분포)¹⁾



¹⁾ <http://www.americanhungarianfederation.org/images/trianon2.gif>, accessed on 30 December 2011.

상실한 영토는 현재의 슬로베니아, 크루아티아, 우크라이나, 세르비아, 슬로바키아 그리고 루마니아의 영토에 귀속하며, 해당 영토에 속한 헝가리 민족의 수는 거의 백만명에 육박한다. 결과적으로 헝가리 입장에서 보면 트리아농 조약은 패전국으로서 상당한 대가를 지불해야 했던 불평등한 조약이었으며, 이는 합스부르크·헝가리 이중왕국의 권위자 이상협 교수가 지적하였듯이, “역사적 헝가리를 해체시켜 사지가 절단된 몸통만 남은 헝가리”라는²⁾ 인위적인 결과를 초래하게 되었다. 그 결과 향후 헝가리 지도층은 트리아농 조약의 결과를 무효화시키고 왕국시대에 누리왔던 영화와 영토를 회복하고자 갈망하였고 이는 이른바 영토회복주의(territorial irredentism)를 기치로 양차 세계대전 당시 급진적 민족주의 경향의 파시스트 및 나치 독일과의 동맹 구축으로 헝가리가 2차 세계대전에 참전하게 된 계기가 되었다.³⁾ 헝가리는 2차 대전 발발 초기 당시 트리아농 조약 후 상실하였던 일부 영토를 히틀러의 도움으로 일시적으로 회복하였고, 그 결과 헝가리는 더욱 깊숙이 전쟁의 소용돌이로 빠져들게 되었다.

따라서 현 헝가리 국경과 인접한 이웃 국가의 입장에서 볼 때, 자국내 거주하고 있는 헝가리 소수 민족 문제는 과거 헝가리 지도층이 추구하였던 영토 수복주의와 독립적인 문제로 간주할 수 없었음을 의미하였다. 실제로 이 문제는 1989년 동유럽에서 공산주의가 종식이 되고 체제전환이 시작된 이후로, 헝가리와 주변국가들 간의 외교적 관계를 형성하는데 직·간접적으로 지대한 영향을 미치게 되었는데 이는 다음 장에서 구체적으로 다루고자 한다.

3. 헝가리 외교정책 기본노선 (1990-2002)

1989년 10월 23일 민주적 체제전환이 된 이후로 헝가리는 국경 넘어 주변국들에 거주하고 있는 자국민 문제를 해결하기 위하여 부단히 외교적 노력을 기울여 왔는데, 이는 1990년부터 2004년 헝가리가 유럽연합에 가입하기 전까지 기축을 이루어왔던 외교정책의 주요 안건 중 하나이었다.⁴⁾

2) 이상협 외, 『합스부르크 제국의 다원성과 복잡성』 (서울: 다해, 2011), p. 277.

3) Amrás Bozóki and Eszter Simon, Hungary since 1989 in Sabrina P. Ramet (ed.) *Central and Southeast European politics since 1989*, (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 206.

4) Joseph Kun, *Hungarian foreign policy: The experience of a new democracy*, (Westport & London: Praeger Press), p. 69; Alfred Reisch, “The new Hungarian government’s foreign policy”, *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 33 (1994), p.42; Alfred Reisch, “Hungarian foreign policy and the Magyar minorities: New foreign policy priorities”, *Nationalities Papers*, Vol. 24, No. 3 (1996), p.447; Ferenc Gazdag, “Ten years of the Hungarian security policy”, *Foreign Policy Review*, Vol. 6, (2000), pp.68-69; Imre Varga, “Development of the Hungarian foreign policy in the last ten years”, *National security and the future*, Vol. 2, No.1 (2000), pp.117-19; Thomas Ambrosio, “Preventing Hungarian irredentism through Western integration”, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter/Spring

〈헝가리 근본적 외교정책 기반〉



첫 번째 동족 민족 정책은 앞서 언급한대로 트리아농 조약 체결 이후 헝가리 국경 인근지역에 거주하고 있는 동족 민족 문제 처분과 관련된 정책을 의미한다. 이는 주로 사회복지 분야와 관련된 정책 집행을 의미하는데 예컨대 헝가리 정부가 동족 민족의 교육, 의료서비스, 고용 기회 창출 등에 있어서 해당 국들에게 자국의 시민들과 동등한 대우를 받을 수 있도록 법적인 보장을 받고자 한 노력을 지칭한다. 즉 헝가리 정부는 헝가리 민족 권리 향상 문제를 개인적 차원이 아닌 집합적 차원(at the collective level)에서 접근하고자 하였는데, 이는 개인적 차원의 권리를 보증하고자 했던 이웃국가들과는 상반된 접근 방식이었다. 원칙적으로 이웃국가들은 헝가리 정부가 요구한대로 헝가리 동족 민족 권리 향상 문제를 보편적 인권문제 차원에서 집합적 단위로 보증해야 한다고 동의를 하였다. 그러나 곧 3장에서 논의될 듯이 체제 전환 직후 집권한 첫 번째 탈 공산주의 언털 행정부는(post-communist Antall government) 헝가리 동족 문제와 관련하여 과거 영토수복주의를 연상시키는 정치적 발언을 하였고, 이는 이웃국가들이 헝가리 소수민족 문제 권리향상을 위한 협력을 이끌어 내는데 저해하는 요인으로 작용하였다. 따라서 헝가리의 동족 민족 문제는 이웃국가들의 관계 형성에 있어서 상호 연관된 주요 안건으로 작용하였는데 이는 헝가리 정부가 외교정책의 기반으로 설정한 두 번째 주변국 정책에 잘 반영이 되었다.

주변국 정책은 헝가리와 국경을 마주하고 있는 이웃 국가들에 대한 정책 집행을 지칭하는 것으로 헝가리는 해당 국가들과 동등한 파트너 입장에서 상호 주권과 영토 침해 불가침성을 인정한다는 내용을 골자로 하고 있다. 이는 이른바 기본적 조약(Basic Treaty)체결로 구체화 되었는데 헝가리는 1991년 우크라이나를 시작으로 1992년에는 크루아티아, 슬로베니아, 1995년 슬로바키아 그리고 1996년 루마니아에 이르기까지 주변국들과 양자적 조약

(2002), p.41; Zoltán Dákai, NATO membership and Hungarian domestic politics in the nineties, in Kovács András and Wodak Ruth, (eds.) *NATO, neutrality and national identity: The case of Austria and Hungary*, (Wien · Köln · Weimar: Böhlaus Press), pp. 75-80; Eamonn Butler, “Hungary and the European Union”, *Europe-Asia Studies*, Vol.59, No.7, (2007), pp. 1115-1144.

을 체결하였다. 그러나 이러한 기본적 조약 체결은 헝가리 정부와 주변국간의 자발적인 협력 하에 이루어진 결과라기 보다는, 당시 헝가리와 주변국의 갈등양상을 지켜본 서유럽 경제, 안보조직들이 제시한 조건의 이행으로 성사된 결과이었는데 이는 세 번째 외교정책 기반인 유로-아틀란타 통합 정책에 반영이 되었다.

유로-아틀란타 통합 정책은 체제전환 후 헝가리를 비롯한 중동부 유럽국가들이 유럽연합(The European Union) 및 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organisation)에 가입을 목표로 마련하였던 정책을 지칭한다. 즉 냉전이 종식된 이후 중동부 유럽국가들이 더 이상 소련의 진영에 강압적으로 예속될 필요성이 사라짐에 따라, 각국의 정치 리더들이 미래의 방향을 서유럽 정치·경제 연합체인 유럽연합과 군사 기구인 북대서양조약기구 가입을 공통적인 목적으로 설정하여 경제적 번영 및 안보를 보증 받고자 하였다. 그러나 당시 중동부 유럽국가들의 정치적, 경제적 그리고 사회적 기반은 서유럽의 수준에 크게 미치지 못하는 상황이었으며,⁵⁾ 그 중 소수민족 권리향상과 영토 침해 불가침성의 원칙에 대한 이행은 유럽연합 및 북대서양조약기구에서 공통적으로 제시한 과제 중 하나이었다. 이는 1995년 루마니아 외교부 장관인 멜레스카누 테오도르(Melescanu Teodor)가 국영 라디오 인터뷰에서 역설한 내용에 예증 되었다.

우리가 받은 메시지는 명확합니다. 유럽연합이 제시한 조건이 우리의 이득에 적합하지 않더라도, 사실 여러 번 우리를 불쾌하게 하였으나, 우리는 다음의 사실을 명심해야 합니다. 루마니아의 유럽연합 가입은 헝가리와 협력을 통해서 가능하고 이와 마찬가지로 헝가리의 유럽연합 가입은 루마니아와의 협력을 통해서만 가능하다는 것입니다.⁶⁾

북대서양 조약기구는 위의 조건을 좀 더 명확하게 재차 강조하고 있다.

소수민족 문제, 영토논쟁 그리고 영토수복주의와 관련된 문제가 발생하고 있는 국가들은 유럽안보협력기구에서 제시한 기준에 부합하게 관련된 문제를 평화적으로 해결해야 한다. 이러한 문제의 해결은 북대서양조약기구 회원가입 여부를 결정하는 중대한 요소가 될 것이다.⁷⁾

5) 유럽연합이 제시한 구체적 조건부는 이른바 코펜하겐 척도에(the Copenhagen Criteria) 명시되어 있는데 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 외부적 압력에 경쟁할 수 있는 건전한 시장 자본주의, 모든 시민은 법 안에 평등한 대우를 받는다는 법치주의 그리고 보편적 인권보장을 골자로 하고 있다. 좀 더 자세한 사항은 John McCormick, *European Union politics* (London: Palgrave MacMillan Press, 2011), p. 155. 참조.

6) *Népszabadság*, 28 July 1994.

7) Ronald Linden, "Putting on their Sunday best: Romania, Hungary and the puzzle of peace", *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 121-145.

결론적으로 말하자면 동족 민족 혹은 소수민족정책, 주변국 정책 그리고 유로-아틀란타 통합 정책은 헝가리 정부가 외교정책의 핵심적 기반으로 제시한 통합적 정책 틀을 지칭하며, 이는 단독적인 요소라기 보다는 서로 상호 교차하여 연결되어 있는 구성요소라고 요약할 수 있다. 이 외교정책의 기초는 1990년부터 2004년 5월 헝가리가 유럽연합에 가입하기 전까지 핵심 외교정책의 요소로 구성되어 집행되었는데, 당시 구체적으로 어떠한 문제가 발생하였고 어떠한 해결책을 헝가리 정부가 모색하였는지 다음 장에서 고찰하고자 한다.

4. 탈 사회주의 헝가리 행정부의 외교정책

1990년부터 2002년까지 헝가리는 세 번의 정권교체가 일어났다. 당시의 정권교체는 중도우파, 중도좌파 그리고 다시 중도우파 성격을 띄는 행정부가 번갈아 집권한 과도기 시기이었는데 당시 세 명의 수장은 앞서 언급한 헝가리 외교정책을 집행하는데 있어서 서로 다른 강조점을 두고서 동족 민족 문제를 접근하고자 하였다. 결과적으로 말하자면 세 명의 행정부 수장들은 자신들의 정당의 노선에 부합한 동족 민족 문제 해결방식을 모색하였다고 요약할 수 있는데 본 장에서는 이를 구체적으로 논의하고자 한다.

1) 언털 행정부의 동족민족 정책 방향

1990년부터 1994년 첫 탈 공산주의 행정부는 독일 기독교 민주당 모델에 입각한 중도 보수우파 요제프 언털(József Antall)수상이 집권한 시기이었다. 언털은 당시 집권 여당인 헝가리 민주포럼(Hungarian Democratic Forum)의 의장이기도 하였는데, 헝가리 민주포럼은 민족주의적(Népi-Nemzeti) 성격을 띤 정치적 노선을 추구하였다. 이러한 경향은 언털의 수상 초임 취임식 연설에서 예증되었다.

본인은 정신적으로 [물리적 한계인 국경을 넘어서] 천 오백만 헝가리인의 수상이 되고 싶다.⁸⁾

8) George Schöpflin, "Hungary and its neighbours", *Chaillot Paper* 7, (1993) in <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill07e.html>, accessed on 1 January 2012; László Lengyel, *Külpolitika vagy nemzetpolitika in Csaba Gombár, (ed) Komány a mérlegen 1990-1994*, (Budapest: Korridor Kiadó), p. 350; Alfred Reisch, "Central Europe's disappointments and hopes", *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No.12 (1994), p.47; Alfred Reisch, "Hungarian foreign policy and the Magyar minorities: New foreign policy priorities", *Nationalities Papers*, Vol. 24, No. 3 (1996), p. 455; Ignác Romsics, *Hungary in the twentieth century*, (Budapest: Corvina · Osiris Press, 1999), p. 460; Ronald Linden, op. cit., p. 129; Stephen Burant, "After NATO enlargement: Poland, the Czech Republic, and Hungary, and the problem of further European integration", *Problems of post-communism*, Vol.48, No.2 (2001), p.33.

즉 언털은 현재 국경 넘어 거주하고 있는 동족민족을 의식하여 그들의 문제에 대한 관심을 간접적으로 표현한 것인데, 이는 언털이 헝가리 주요 외교정책 중 하나인 동족 민족 정책을 주변국 정책과 어떻게 관련하여 이해하고자 했는지를 고찰해 보면 더욱 분명히 들어난다. 헝가리 외교 안보 전문가인 메이스테르 다비드(Meiszter David)와 두나이 팔(Dunay Pál)에 따르면 언털은 동족 민족정책과 주변국 정책의 상호 연관성을 인식하였으나, 이웃 주변국가들의 관계 향상 여부는 해당국들이 헝가리 소수민족 처우 문제를 어떻게 협조하는가에 따라 달려있다는 사실에 주목하였다.⁹⁾ 즉 언털은 이웃국가들이 본 행정부가 요구한 집합적 차원에서 헝가리 동족 민족의 권리를 보장하지 않는이상 당사국과의 외교적 관계 향상도 이루어 질 수 없다고 보았다. 반면 이웃 국가들은 언털이 표명한 정치적 선언문을 가늠해 볼 때 동족 민족 처우 개선 요구의 진정한 의도는 헝가리가 다시 영토 회복주의를 염두 해두고 있는 것이라고 의심하여 언털 행정부가 요구한 집합적 권리 향상을 거절하였다. 실제로 헝가리 민주포럼의 부의장인 추르카 이스트반(Csurka István)은 주변국가의 이러한 의심을 재차 확인시키는 논란의 에세이를 출간하였는데 관련된 부분을 발췌해 보면 다음과 같다.

헝가리인 신세대는 새로운 헝가리인 생활권을 창출하기 위하여 포스트 트리아농 국가의 질서를 재 정립할 수 있는 방법을 고안해야 할 것이다.¹⁰⁾

언털의 전기작가 요제프 데브레체니(József Debreczeni)에 따르면 언털의 정치적 선언문은 추르카가 주장한 포스트 트리아농 질서를 바꾸고자 한 의도와는 별개의 문제라고 주장하였다.¹¹⁾ 즉 데브레체니는 언털이 헝가리 동족 민족 관련 처우 개선 문제를 도덕적 차원에서 행정부가 마땅히 나서야 할 문제라고 인식하였으나, 추르카는 이 의도를 넘어서서 자신이 평소에 품어왔던 급진적 사상을 마치 헝가리 민주포럼의 노선처럼 합리화시켰다고 보았던 것이다. 실제로 데브레체니의 주장에 무게를 실어주는 행동이 언털에 의해서 입증되었는데 언털은 추르카 에세이로 인하여 국내정치 분열은 물론 이웃국가 및 유럽연합 그리고 미국과의 관계까지도 악화시키는 논란의 화두로 발전되자 그를 당에서 축출하였다.¹²⁾ 그러나 이러한 시도에도 불구하고 추르카의 에세이 그리고 논란의 여지가 있는 언털의 정치적 선언문은 헝가리와 주변국가들의 관계 형성에 긴장을 불러일으키기에 충분하였고, 결과적으로 동족 민족 처우개선과 주변국과의 관계 개선이라는 이중 과제를 해결하는데 실

9) David Meiszter and Dunay Pál, "Sikererek és kudarcok között: Magyar külpolitika 1990-1994", *Társadalmi Szemle*, Vol. 59, No.8-9 (1994), p. 39.

10) Thomas Ambrosio, *op. cit.*, p. 44.

11) Debreczeni József, *A Miniszterelnök: Antall József és a rendszerváltás*, (Budapest: Osiris Kiadó), pp. 312-341.

12) Thomas Ambrosio, *op. cit.*, p. 44.

패하였다.

2) 호른 행정부의 동족민족 정책 동향

1994년 총선의 승리로 집권한 헝가리 사회당 당수이자 수상인 호른 줄러(Horn Gyula)는 임기 초기에 언털과 다른 정치적 노선을 추구하겠다는 선언을 다음과 같이 표현하였다.

본인은 천 오십 만의 헝가리인의 수상이 되고 싶다 [...].¹³⁾

즉 그의 전임자가 천 오백만 헝가리인 수상이 되고 싶다고 대외적으로 표명함으로써 헝가리와 주변국가의 관계가 악화되는 요인으로 발전이 되자, 호른은 국경 넘어 거주하고 있는 소수 민족을 제외한 헝가인의 수상이 되고 싶다고 선을 그음으로써 그의 외교정책의 기조는 다를 것이라고 간접적으로 표현한 것이다. 이는 호른이 차후에 다시 대외적으로 표명한 정치적 선언문에서 더욱 분명히 예증되었다.

본 행정부는 북대서양조약기구와 유럽연합 가입을 위한 조건을 이행할 것이다. 본 행정부는 유로-아틀란타 통합 과제의 이행을 다른 외교 정책[헝가리 동족민족정책 및 주변국 정책]보다 우선권을 두고자 한다.¹⁴⁾

즈르니 미클로시 (Zrinyi Miklós) 국방 대학교 교수인 임레 버르거(Imre Varga)는 호른 정부가 천명한 유로 아틀란타 통합 외교정책에 대한 강조는 또한 헝가리 동족정책과 주변국가 정책과 관련하여 선임자와는 다른 변화가 있음을 동시에 함의 한다고 주장하였다.¹⁵⁾ 즉 버르거에 따르면 호른 정부도 또한 언털 정부가 시행해 왔던 세가지 외교정책을 근본적 틀로 인식하고 있었으나, 언털의 접근방식과는 달리, 호른은 주변 국가들과의 외교적 관계 개선 없이는 동족 민족 처우개선 문제를 해결할 수 없다고 인식하였다고 주목하였다. 실제로 호른은 이러한 접근 방식의 변화에 대한 이행으로 언털이 강조해왔던 "헝가리 동족 민족 집합적 권리 인정을 양보해서라도,"¹⁶⁾ 주변국가들과 동반자적 파트너십 구축을 위하여 부단한 외교적 노력을 기울여 왔다. 그 결과 언털 행정부에서 이루어 내지 못한 기본 조약 체결을 대다수의 헝가리 소수민족이 거주해왔던 슬로바키아 및 루마니아 행정부와 1995년에

13) Alfred Reisch, "Central Europe's disappointments and hopes", *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 12 (1994), p. 47.

14) Zoltán Dákai, NATO membership and Hungarian domestic politics in the nineties, in András Kovács and Ruth Wodlak (eds.) *NATO, neutrality and national identity: The case of Austria and Hungary*, (Wien · Köln · Weimar: Böhlau Press, 2003), p. 79.

15) Imre Varga, "Development of the Hungarian foreign policy in the last ten years", *National security and the future*, Vol.2, No.1 (2000), p. 122-128.

16) Thomas Ambrosio, *op. cit.*, p. 47.

그리고 1996년에 각각 조약을 체결하였다.

궁극적으로 이러한 호른 정부의 외교 정책 기조의 전환은 호른이 천명한 유로-아틀란타 통합정책에 한발 짝 더 가까이 진보하는 결과로 이어졌는데, 이는 1999년 헝가리의 북대서양 조약기구의 가입으로 입증되었다.¹⁷⁾ 또한 유럽연합 집행 위원회에서 발급한 아젠다 2000(Agenda 2000)에서 긍정적 평가를 받음으로써 향후 헝가리의 유럽연합 가입에 대한 전망을 더욱 밝게 하는 효과를 가져왔다.

그러나 이러한 호른 정부의 가시적 성과가 부정적 측면없이 이루어졌다고 단정할 수는 없다. 호른정부가 동족 정책과 관련하여 집합적 권리를 양도함은 주변 국가와의 화해 및 서유럽 정치·경제 그리고 안보기구에 가입을 가져왔음에도 불구하고, 결국은 동족 문제를 상대적으로 경시함으로써 주변국에 거주하고 있는 헝가리 소수민족의 권리 신장 측면에서는 제자리 걸음을 유지하는 데 한계를 들어내었다. 그 결과 1998년 총선 후 헝가리는 다시 민족적 성향의 빅토르 오르반(Viktor Orbán) 보수 정부로의 정권 교체로 이어지게 되었다.

3) 오르반 정부의 민족정책 동향

1998년 총선에서 승리한 청년민주연합 및 시민정당의(Alliance of Young Democrats and Civic Party) 당수이자 수상인 오르반은 취임 후 헝가리 동족 민족문제와 관련하여 기존 언털 수상의 기조를 연상시키는 발언을 다음과 같이 표명하였다.

헝가리의 미래는 인구 천만의 헝가리인에게 있지 않고 천오백만의 헝가리인에게 달려있다. 세상의 모두가 들을 수 있도록 다시 반복하고자 한다. 헝가리의 미래는 인구 천만의 헝가리인이 아닌 천오백만의 헝가리인에게 달려있다.¹⁸⁾

이 연설에서 오르반은 기존의 호른 정부가 추구해왔던 대외정책을 다시 선화하겠다고 역설한 것인데 궁극적으로는 동족 민족 정책이 주변국 정책보다는 우선한다는 점을 암시하였다. 이러한 사실은 영국 글라스고 대학교 외교·안보 지역 전문가인 에이먼 버틀러(Eamonn Butler)에 의해서 주목이 되었는데, 버틀러는 오르반 행정부 또한 선행 수상이 집행하였던 삼대 외교정책을 기본 노선으로 인정하였으나, 동족 민족정책이 최우선 과제로 설정됨으로써 호른 정부와는 강조점에 있어서 변화가 있었다고 주장하였다.¹⁹⁾

실제로 이 연설이 대외적으로 표명된 이후 2001년 여름 오르반 행정부는 동족 민족 권리 향상을 위한 이른바 소수민족 법안(Status Law)을 마련하여 의회에서 통과시켰는데, 이는 정부가 주변국에 거주하고 있는 헝가리 소수민족에 대하여 차별적 대우를 보장함을 골자

로 하고 있다.²⁰⁾ 예컨대 헝가리 소수민족 법에 따르면 이웃 주변국에 거주하고 있는 헝가리인은 해당국에서 헝가리어로 된 고등 교육을 받을 수 있었으며,²¹⁾ 당사자가 희망할 경우는 모국에서 고용창출 및 교육기회 그리고 일부 의료 서비스를 받을 수 있도록 정부가 보증을 하였다.²²⁾ 이러한 조치는 분명 헝가리 동족의 입장에서 볼 때는 권리 신장을 가져온 긍정적 결과이었다.

그러나 주변국들의 입장에서는 오히려 부정적 결과로 이어졌는데 이유는 오르반 행정부가 당사국과의 동의여부와는 상관없이 단독적으로 정책을 집행함으로써 이웃 국가들과 다시 갈등의 양국으로 진입한 결과를 초래하였기 때문이었다.²³⁾ 결국 헝가리 소수민족 법이 통과된 후 오르반 행정부와 주변 국가 특히 루마니아 및 슬로바키아와의 깊어지는 갈등 양상은 유럽연합 및 유럽 각료이사회에 의해서도 주목이 되었고, 유럽연합은 각료이사회 지침(Directive) 43조에 의거 헝가리 소수 민족법은 허용할 수 없는 차별조치를 포함한 입법안이라고 판단하였다.²⁴⁾

그 결과 오르반 행정부는 동족 민족 정책으로 인하여 이웃 주변국가와는 물론 유럽연합과의 외교적 마찰을 빚었고 이는 유로-아틀란타 통합정책 측면에서 볼 때 퇴보하는 역행의 결과로 이어졌다. 결국 헝가리 소수민족 법의 시행은 2002년 4월 총선에서 오르반이 재 집권에 실패하고 사회당 메제시 피테르(Medgyessy Peter)로의 정권교체가 이루어짐으로써 시효가 중지 되었고 그 결과 논란이 종결되었다.

요컨대 1989년 민주적 체제전환 이후 집권한 삼대 과도기 행정부의 근본적 외교정책은 동일선 상에서 기반을 공유하고 있음에도 불구하고 헝가리 소수민족 정책 및 주변국 정책에 있어서는 강조점의 차이가 있었다고 요약할 수 있다. 언털 정부와 오르반 정부는 주변국과의 외교적 관계 향상은 당사국들의 자국 내에 존재하는 헝가리 소수민족 처우개선 없이 이루어질 수 없다고 판단하였다. 반면 호른 정부는 이웃 국가와의 외교관계 향상 없이 당사국 내에 존재하는 헝가리 소수민족의 권리신장을 요구할 수 없다고 간주하였다. 이러한 접근방식의 차이는 헝가리 정부와 주변국 외교관계 변화는 물론 중동부 유럽 국가들의 유로-아틀란타 통합 정책의 진보 혹은 퇴보에 필연적으로 영향을 미치게 되었는데, 구체적 내용을 다음 장에서 논의하고자 한다.

20) Elizabeth Warner, "Unilateral preferences granted to foreign national minorities by a kin-state: A case study of Hungary's Status Law", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 35, No. 2 (2004), p. 379.

21) 대표적인 예가 루마니아 트랜실바니아에 위치한 최초 헝가리 고등교육 기관인 Sapientia 대학을 들 수 있다.

22) Elizabeth Warner, *op. cit.*, p. 380.

23) Mark Pittaway, Hungary in Stephen White, Judy Batt and Paul Lewis (eds.) *Developments in Central and East European Politics*, (London: Palgrave Macmillan, 2003), p. 70.

24) Bridgid Fowler, "Fuzzing citizenship, nationalizing political space: A framework for interpreting the Hungarian Status Law as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe", *Working Papers*, Vol.40, No.2, (2004) pp. 1-72.

17) Ferenc Almási and Ferenc Molnár, *Magyarország öt éve a NATO-ban*, (Budapest: Zrínyi Kiadó, 2004), p. 25.

18) Steward, 2002, cited in Butler, 2005).

19) Eamonn Butler, "Hungary and the European Union", *Europe Asia Studies*, Vol. 59, No.7 (2007), p.1121.

4) 유럽 연합의 소수 민족문제 및 주변국 정책 접근방식

서유럽 정치·경제 그리고 외교·군사기구들 가운데 유럽 연합은 오래 전부터 유럽 내 거주하고 있는 다양한 소수 민족의 권리 신장과 인권 보장을 위하여 부단한 외교적 노력을 기울여 왔다. 그 중 헝가리 국경 넘어 거주하고 있는 소수민족 문제에도 관심을 기울이면서 앞서 언급한 헝가리 행정부와 주변국과의 갈등 발생시 외부적 중재자의 역할을 해왔는데, 정책 집행 과정 중 가장 강력한 외교적 제재 수단은 회원국 가입 성사여부로 인한 접근 방식이었다. 즉 유럽 연합은 코펜하겐 척도에서 미래의 회원국 희망 국가는 유럽 공동체가 제시한 민주적 표준 척도를 반드시 이행해야 한다고 명확히 제시함으로써 문제를 초래하는 국가는 회원국이 될 수 없음을 암시하였는데 관련부분은 다음과 같다.

유럽 연합 회원국이 되고자 희망하는 국가는 유럽연합이 제시한 민주주의, 법치주의, 인권 그리고 소수민족의 보호 및 존중을 보장해야 한다.²⁵⁾

이러한 일반적 조항은 1994년 프랑스 수상인 에드워드 발도위(Édouard Balladur)에 의하여 소수민족 권리를 보장하고 이웃 국가간의 영토 침해 불가침성을 강조하는 발도위 계획안에(Balladur Plan) 의해서 좀 더 구체화 되었고, 2001년 12월 15일 라켄 선언(The Laeken Declaration)에서 재차 강조되었다.²⁶⁾ 또한 유럽연합은 1998년 암스테르담 조약(The Treaty of Amsterdam)에서 이른바 유럽연합 근본적 권리헌장(The Charter on Fundamental Rights of the European Union)을 채택함으로써 보편적이고 근본적인 인권을 침해하는 국가는 회원국이 될 수 없음을 역설하였다.

그렇다면 유럽 연합은 회원국 수여라는 외교적 수단을 이용해서라도 왜 희망 가입국으로부터 인권헌장 및 소수 민족의 권리 신장 그리고 국경 불가침에 대한 이행을 요구하는 것일까? 유럽 연합이 대외적으로 표명한대로 민주주의, 시장 자본주의, 법치주의 그리고 인권 신장의 보편적 가치를 전파하여(norm exporter) 세계 평화와 안정에 기여하기 위한 순수한 이타적 행동이라고 단정할 수 있을까? 분명 유럽연합은 공동체가 바탕을 두고 있는 정치적 철학 및 신념 좀 더 정확히 말하자면 정치적 합법성을(political legitimacy) 이렇게 대외적으로 표명하여 그 존재 가치의 중요성을 역설하고 있다.²⁷⁾

그러나 이러한 이타적 행동주의 혹은 세계적 보편주의(cosmopolitanism)는 유럽연합의

확장 정책을 해명하는데 설득력의 한계가 있다. 특히 이론적인 관점에서 볼 때 이는 현실주의자 혹은 상호정부주의자(Inter-governmentalist)에 의해서 비판을 받아 왔는데 그들에 따르면 유럽연합이 중동부 유럽의 소수민족 정책 및 이웃관계 향상 문제에 관심을 갖는 이유는 회원국들이 보유하고 있는 자국의 이득에 기인한다고 주장하였다.

유럽 연합은 오래 전부터 유럽 내 거주하고 있는 다양한 소수 민족의 권리 신장과 인권 보장을 위하여 부단한 외교적 노력을 기울여 왔다.

즉 회원국은 유럽 공동체의 확장이 자국의 이득과 부합하는 접점이 있을 때 이를 지지하게 되는데,²⁸⁾ 이는 바꾸어 말하자면 확장정책으로 인하여 오히려 기존 회원국에게 부정적 결과를 초래한다면 이 정책은 시행되지 않는다고 주장하였다. 실제로 이러한 주장을 지지하는 발언이 전 헝가리 외무부장관인 코바치 라스로에(Kovács László) 의해서 표현이 되었는데 그는 헝가리 소수민족 문제가 관련 주변국들과의 갈등 양상으로 진전되었을 때 왜 유럽연합이 관심을 가지고 개입을 하였는지 다음과 같이 역설하였다.

유럽연합과 북대서양조약기구는 명확히 그 입장을 표명하였다. 유로 아틀란타 연합 가입 국가들은 중동부 유럽 지역 국가 내에서 갈등을 야기시킬 수 있는 여지를 받아들이고자 원치 않는다. 그들은 헝가리, 슬로바키아 그리고 루마니아 정부에게 이 문제와 직면하여 해결책을 모색하라고 요구하고 있다.²⁹⁾

즉 코바치는 유럽연합 기존 회원국들이 중동부 유럽국가로의 확장 안을 결정했을 때, 각국은 공통적으로 기존 유럽 공동체 내 질서 및 안정을 와해시킬 수 있는 위험요소를 사전에 차단하고자 회원국 가입여부라는 외교적 제재 수단을 사용하고 있다고 강조하였다. 이는 헝가리와 주변국 관계의 구체적 정황에서 볼 때 그들의 외교적 관계의 향상 및 악화 여부를 결정하는 불안적 요소가 헝가리 소수 민족 처우개선과 관련되어 있었기 때문에, 유럽 연합은 희망가입국들이 공동체에 가입 이전에 이 문제를 평화적으로 해결하라고 요구하고 했던 것이다. 이러한 조건을 만족시키지 않고서는 중동부 국가들의 유럽연합 가입이 불가능하였고, 사실 유럽연합의 이러한 외교적 압박이 헝가리와 주변국과의 외교적 관계 향상 및 소수민족 권리 증진에 도움이 되었다는 관점에서 볼 때 분명 지역적 안정 및 평화에 기여를 했다고 말할 수 있다.

25) EC, "Presidency conclusion: Copenhagen European Council", Bulletin of the European Communities Commission, Vol. 26, No.6 (1993).

26) <http://european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf>, accessed on 2 January 2012.

27) "Treaty on the European Union", in <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>, accessed on 2 January 2012.

28) 유럽 연합의 시대별 확장 및 이에 해당하는 기존 회원 각국들의 입장 분석은 Ian Bache and Stephen George, *Politics in the European Union*, (London: Oxford University Press, 2006), pp. 538-588 을 참조.

29) Ronald Linden, *op. cit.*, p. 137.

그러나 이러한 긍정적 성과에도 불구하고 유럽연합 회원국 수여라는 외교적 수단은 소수 민족 권리향상 및 인권 보장에 한계성을 지니고 있다.

앞서 언급한 코펜하겐 척도 및 근본적 인권 헌장은 일반적 그리고 보편적 원칙을 제시하여 희망 가입국에게 유럽 공동체의 공통된 규범을 충족시키라고만 요구할 뿐, 희망 가입국 각국 내 상황에 맞는 구체적 수렴조건이 결여되어 있음을 주목해야 한다. 그 결과로 희망 가입국들은 유럽 공동체의 보편적 규범을 자율적으로 해석하고 정책을 집행하는 과정 중에, 해당 당사국 내에서 요구되는 구체적인 문제를 해결하기보다는 단지 일반적 조건을 충족시키기 위하여 하나의 보여주기 효과로 사용하였다.

예컨대 열린 사회 기관의 유럽연합 가맹 감시 보고서에 따르면(The EU Accession Monitoring Programme of the Open Society Institute), 희망가입 국가들은 유럽 공동체가 제시한 수렴조건들에 대한 이행여부를 미래의 회원국으로서 마땅히 가져야 하는 진정한 책임의식으로 인식하기보다는 가입을 위한 어쩔 수 없는 도구적 수단으로 간주하여 수행하고 있다고 주목하였다.³⁰⁾ 또한 회원국으로의 가입이 완료되었을 시 회원국 내에서 소수민족 권리향상을 위한 조치가 제대로 수행되고 있는지의 여부에 대해서는 감독할 수 있는 제 제적 도구가 없다는 측면에서 유럽 연합의 회원국 수여라는 외교적 수단은 분명 한계성을 지니고 있다고 말할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 2007년 3월 근본적 권리 향상을 위한 유럽연합 기구의 창설은(European Union Agency for Fundamental Rights) 고무적인 현상이라고 볼 수 있으나,³¹⁾ 이 기관이 회원국 내에 발생할 수 있는 다양한 구체적인 문제들에 대하여 어떠한 해결책을 모색하고 아울러 이와 관련된 정책집행 성과 결과에 대한 판단은 좀 더 시간을 두고서 결정할 사항이라고 말할 수 있다.

5. 결어

본 논문은 1989년 공산정권이 붕괴된 직후 과도기적 민주정부 체제를 구성한 헝가리 행정부가 1920년 트리아농 조약 체결 후 국경근처에 거주하고 있는 동족 민족 정책을 어떻게 다루어 왔는지 고찰하였다. 결과적으로 볼 때 정권의 교체와는 상관없이 헝가리 행정부는 동족 민족 정책을 세가지 근본적 외교정책 중 하나로 인식하여 동족 민족의 권리향상을 위하여 부단한 노력을 기울여 왔다고 요약할 수 있다. 기본 조약 체결을 통한 동족 민족의 근본적 권리 보장 및 건전한 이웃관계의 형성은 헝가리의 북대서양 조약기구 가입 및 차후 유

럽연합의 가입으로 이어지는 긍정적 결과를 산출 하였다. 그러나 이러한 성과 자체는 헝가리 정부가 역사적으로 갈등을 빚어왔던 주변국과 진정한 측면에서의 화해의 표현이라기보다는 유럽 연합 가입을 위한 필연적 의무 사항으로 인식하여 이행함으로써 그 한계성이 내재되어 있었음에 주목 해야한다.

예컨대 2005년부터 2010년 사이에 헝가리 대통령을 지낸 소욤 라슬로는(Sólyom László) 종종 민족주의적인 정치적 발언으로 이웃국가인 슬로바키아와 갈등을 빚어왔고 그 결과 슬로바키아 입국금지라는 전대미문의 사건을 초래하였다.³²⁾ 또한 현재 헝가리 내에서 일어나고 있는 집시(the Roma) 차별조치와 이와 관련된 범죄 그리고 집시와 관련된 강제적 근로법안의 채택은,³³⁾ 헝가리뿐 아닌 다른 유럽연합 회원국 내에서도 보편적 인권보장이라는 관점에서 볼 때 추가적인 제도적 보안장치가 필요함을 말해주고 있다. 관련 정책 형성에 있어서 이 문제를 어떻게 보안하여 민주적인 방식으로 해결할 것인지 향후 관심있는 연구자 그리고 정책 집행자들과 함께 심층적 논의를 지속시킬 수 있기를 희망하며 본고를 마치 고자 한다.

30) Eamonn Butler, *op. cit.*, p. 1130.

31) http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm, accessed on 2 January 2012.

32) Mathew Day, "Hungarian President banned from Slovakia", *The Telegraph*, 23 August 2009; Christopher Adam, "Tensions rise between Hungary and Slovakia as President banned", *Kanadai Magyar Hírlap*, 24 August 2009.

33) 2011년 12월 오르반 정부는 부다페스트 내에 거주하고 있는 집시문제를 해결하기 위하여 논란이 되는 법안을 채택하였는데 이 법안에 따르면 일을 거부하고 거리 앞에 내 앉은 집시들은 그 대가로 실업급여보조금 지급 대상에서 제외되었다. "Hungary put it Roma to work" in <http://www.euractiv.com/sozialeurope/hungary-puts-roma-work-news-507804>, accessed on 3 January 2012. 또한 두번 이상 거리에서 노숙한 행위로 경고를 받았을 경우 세번째는 투옥의 조치가 시행되기로 되어 있었다. BBC News, 4 January 2012.

〈저널, 신문 아티클, 공식문서 및 출판된 서적〉

- 이상협 외. 『합스부르크 제국의 다원성과 복잡성』. 서울: 다해, 2011.
- Adam, Christopher. "Tensions rise between Hungary and Slovakia as President banned", *Kanadai Magyar Hirlap*, 24 August 2009.
- Almási, Ferenc. and Molnár, Ferenc. *Magyarország öt éve a NATO-ban*, Budapest: Zrinyi Kiadó, 2004.
- Ambrosio, Thomas. "Preventing Hungarian irredentism through Western integration", *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter/Spring (2002).
- Bache, Ian, and George, Stephen. *Politics in the European Union*, London: Oxford University Press, 2006.
- Bozóki, András. and Simon, Eszter. Hungary since 1989 in Ramet, P. Sabrina. (ed.) *Central and Southeast European politics since 1989*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Burant, Stephen. "After NATO enlargement: Poland, the Czech Republic, and Hungary, and the problem of further European integration", *Problems of post-communism*, Vol.48, No.2 (2001).
- Butler, Eamonn. "Hungary and the European Union", *Europe-Asia Studies*, Vol.59, No.7 (2007).
- Dákai, Zoltán. NATO membership and Hungarian domestic politics in the nineties, in András, Kovács. and Ruth, Wodak. (eds.) *NATO, neutrality and national identity: The case of Austria and Hungary*, Wien · Köln · Weimar: Böhlau Press, 2003.
- Day, Matthew. "Hungarian President banned from Slovakia", *The Telegraph*, 23 August 2009.
- EC, "Presidency conclusion: Copenhagen European Council", *Bulletin of the European Communities Commission*, Vol. 26, No.6 (1993).
- Fowler, Brigid. "Fuzzing citizenship, nationalizing political space: A framework for interpreting the Hungarian Status Law as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe", *Working Papers*, Vol.40, No.2 (2004).
- Gazdag, Ferenc. "Ten years of the Hungarian security policy", *Foreign Policy Review*, Vol. 6 (2000).
- József, Debreczeni. *A Miniszterelnök: Antall József és a rendszerváltozás*, Budapest:

Osiris Kiadó, 2003.

- Kun, Joseph. *Hungarian foreign policy: The experience of a new democracy*, Westport & London: Praeger Press, 1993.
- Lengyel, László. *Külpolitika vagy nemzetpolitika in Gombár, Csaba. (ed) Kormány a mérlegen 1990-1994*, Budapest: Korridor Kiadó, 1994.
- Népszabadság, 28 July 1994.
- Linden, Ronald. "Putting on their Sunday best: Romania, Hungary and the puzzle of peace", *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 1 (2000).
- McCormick, John. *European Union politics*, London: Palgrave MacMillan Press, 2011.
- Meiszter, David. and Pál, Dunay. "Sikeresek es kudarok között: Magyar külpolitika 1990-1994", *Társadalmi Szemle*, Vol. 59, No.8-9 (1994).
- Pittaway, Mark. Hungary in White, Stephen. Batt, Judy. and Lewis, Paul. (eds.) *Developments in Central and East European Politics*, London: Palgrave MacMillan, 2003.
- Reisch, Alfred. "Central Europe's disappointments and hopes", *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No.12 (1994).
- Reisch, Alfred. "Hungarian foreign policy and the Magyar minorities: New foreign policy priorities", *Nationalities Papers*, Vol. 24, No. 3 (1996).
- Reisch, Alfred. "The new Hungarian government's foreign policy", *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 33 (1994).
- Romsics, Ignác. *Hungary in the twentieth century*, Budapest: Corvina · Osiris Press, 1999.
- Varga, Imre. "Development of the Hungarian foreign policy in the last ten years", *National security and the future*, Vol. 2, No.1 (2000).
- Warner, Elizabeth. "Unilateral preferences granted to foreign national minorities by a kin-state: A case study of Hungary's Status Law", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 35, No. 2 (2004).

〈인터넷 자료〉

- Schöpflin, George. "Hungary and its neighbours", *Chaillot Paper* 7, (1993) in <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai07e.html>, accessed on 1 January 2012.
- "Treaty on the European Union", in <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>, accessed on 2 January 2012.
- <http://www.americanhungarianfederation.org/images/trianon2.gif>, accessed on 30

December 2011,

- <http://www.euractiv.com/socialeurope/hungary-puts-roma-work-news-507804>,
accessed on 3 January 2012.
- <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>, accessed on 2 January 2012.
- http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm, accessed on 2 January 2012.