

북유럽 평화안보협력의 전략적 함의: ‘노르딕 평화 브랜드’를 중심으로*

오 창 통**

본 연구는 국제질서의 이해관계가 교차하는 북유럽 지역에서 발전한 평화이념의 역사적 배경을 살펴보고, 최근 노르딕 국가들이 평화이념을 다시 부각시키는 맥락을 분석하는 것을 목표로 한다. 노르딕 국가들의 상호협력은 안보공동체 개념을 제시한 구성주의 국제정치이론의 대표적 논거를 제공했다. 노르딕 국가들은 특히 냉전기간 동안 소련과 미국의 군사적 압박에도 불구하고, 인권, 평화, 민주주의 이념을 표방하며 갈등과 긴장이 고조된 지역에서 평화중재자 역할을 했다. 냉전종식 후에는 각기 상이한 방식으로 국제 분쟁해결에 관여했으며, 유럽연합이 규범 권력을 지향하는 외교안보정책을 수립하는 데에 영향을 미쳤다. 최근 노르딕방위협력기구를 중심으로 노르딕 국가들의 군사안보협력이 강화되고 있는 상황이며, 이러한 추세는 평화이념과 방위협력 간의 딜레마로 보일 수 있다. 그러나 노르딕 국가들이 냉전시대 이래로 유지했던 외교안보 전략의 실용성에 주목할 필요가 있으며, ‘노르딕 평화 브랜드’는 노르딕 국가들이 평화이념에 토대하여 구성한 전략적 정체성으로 평가할 수 있다.

주제어: 노르딕 평화 브랜드, 안보공동체, 평화중재, 유럽연합, 노르딕방위협력기구

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5A2A03070343).

** 고려대학교 노르딕-베네룩스센터

1. 서론

최근 미국 트럼프 행정부의 패권주의에 직면하여 유럽공동안보의 쟁점이 부각됐다. 유럽연합 차원의 공동외교 역량은 강화되어 왔으나 유럽공동안보는 직접적인 군사적 충돌을 피하는 연성안보에 치중했다는 비판이 있었다. 미국과의 갈등 속에서 유럽안보의 위상을 강화해야 한다는 소위 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’의 논의도 확대되고 있다. 이는 유럽 차원의 외교안보 정책에서 유럽 국가들이 독자적으로 전략적 우선순위를 결정할 수 있어야 한다는 주장으로 미국, 러시아 등의 강대국 의사에 종속되지 않는 자체적인 전략을 수립하기 위한 인식변화로 이해할 수 있다.

이러한 변화와 함께 러시아의 크림반도 병합 이후 강대국 간의 적대감이 보다 심화되고 있는 상황에서 유럽연합에 포함되어 있는 회원국들 간의 소다자주의적 외교안보협력 역시 가시화되고 있다. 프랑스와 독일은 2019년 아헨 조약(Treaty of Aachen)을 체결하고 상호적인 안보협력을 강화했다. 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아는 1999년부터 비셰그라드 방위협력을 추진했고, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아의 발틱 3국도 러시아의 팽창주의에 공동 대응하는 협력체를 구상하고 있다. 아울러 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 아이슬란드의 노르딕 5개국은 2009년 노르딕방위협력기구(NORDEFCO; Nordic Defence Cooperation)를 결성하고 새로운 안보협력 패러다임을 구축하고 있다. 다양한 유럽의 소다자주의 사례에서 북유럽 지역의 협력이 주목받는 이유는 노르딕 국가들이 전통적으로 ‘안보공동체(security community)’ 사례로 간주됐으며, 동시에 역사적으로 불안정한 국제관계 속에서 특유의 신뢰와 협력의 가치를 발전시켰기 때문이다. 냉전체제에서 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드는 나토(NATO)에 가입한 반면, 스웨덴과 핀란드는 중립국을 유지하며 소련과의 협력관계를 유지했으나, 그럼에도 노르딕 5개국은 긴밀한 상호작용으로 지역 긴장 완화에 성공했다.

본 연구는 북유럽 지역에서 발전한 평화 외교안보 정책의 특징을 살펴보고, 최근 신냉전 갈등에 직면한 노르딕 국가들이 평화 이념을 지역 공동체의 상징으로 다시 부각시키는 전략적 맥락을 분석한다. 노르딕 국가들의 상호협

력은 안보공동체 개념을 제시한 구성주의 국제정치이론의 대표적 논거를 제공했다. 오늘날 노르딕 국가들이 상호적인 협력관계를 통해 발전시킨 ‘공동체’와 ‘평화’ 개념에 대한 지속적인 관심이 요구되며, 그러한 관념이 어떠한 과정을 거쳐 국제관계에 실질적인 영향을 행사할 수 있게 되었는가에 대한 분석을 시도할 필요가 있다. 최근 강대국 패권 사이에 위치하는 ‘신(新) 노르딕 균형’에 대한 논의가 등장하고 있다. 또한 노르딕 국가들은 꾸준히 ‘노르딕 평화’를 지역 공동체의 브랜드로 부상시켰으며, 이 개념에 대한 지속적인 재조명 작업이 진행되고 있다. 일례로, 2019년 노르딕각료이사회(Nordic Council of Ministers)는 ‘새로운 노르딕 평화(New Nordic Peace)’라는 제목의 보고서를 발표했으며, 2021년 1월에 개최된 노르딕이사회(Nordic Council)는 ‘노르딕 평화와 갈등해결(Nordic peace and conflict resolution)’의 주제로 회의를 소집했다.¹⁾ 여기서 평화 브랜드는 노르딕 국가들의 ‘전략적 정체성’ 혹은 ‘노르딕 예외주의(Nordic exceptionalism)’를 의미하며, 노르딕 국가들이 외교관계에 적용한 일련의 평화 담론으로 정의할 수 있다. 노르딕 평화 브랜드의 핵심 요소는 평화구축을 위한 노력이었으며, 노르딕 국가들은 이를 통해 국제적 평판과 인정을 획득했다(Nissen, 2021: 81).

‘노르딕 평화’를 분석한 최근 연구들은 북유럽 지역의 지정학적 특수성에 주목해 왔다. 셀라(Cela, 2011)는 노르딕 국가들이 냉전 이후 서로 상이한 안보노선을 따랐지만, 소국으로 생존하기 위해 노르딕 평화를 지향할 필요가 있었으며 연성안보 측면에서 협력할 유인을 갖는다고 보았다. 나야가 바이리넨(Väyrynen, 2006)은 핀란드와 스웨덴의 평화외교가 유럽연합의 위기관리와 분쟁조정 능력 강화에 기여했다고 주장했다. 그러나 노르딕 평화 모델의 한계에 대한 비판도 제기됐다. 벵트손(Bengtsson, 2020)은 노르딕 국가들이 역내 안보 문제를 정치화하지 않았기 때문에 안정된 평화를 유지할 수 있었으나 안보방위협력의 미래를 낙관할 수만은 없다고 주장했다. 위벨(Wivel, 2017)은 냉전 종식 이후 평화외교가 세계적으로 확산됨에 따라 노르딕 지역

1) “A seminar on Nordic peace and conflict resolution opens Nordic Council’s week.”
<https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/A-seminar-on-Nordic-peace-and-conflict-resolution-opens-Nordic-Councils-week.aspx> (검색일: 2021년 11월 15일).

의 이니셔티브가 침식됐으며 역내 공동행동의 역량 또한 약화됐다고 진단했다.

반면, 기존 국내연구는 북유럽 신뢰외교와 평화협력의 동아시아 적용가능성에 주목했다. 김진호(2004)는 노르딕 5개국의 동맹정책과 중립정책이 각기 상이하면서도 역내 협력을 가능하게 했던 노르딕 밸런스(Nordic Balance)의 특징을 소개했다. 아울러 김인춘(2019)은 노르딕 국가들이 여타 유럽 국가들과는 확연히 구분되는 지역 정체성을 공유하고 있었으며 유럽연합과 구분되는 협력 프로젝트를 발전시켜 왔다고 본다. 반면, 강량(2009)은 노르딕 국가들이 분쟁해결 수단으로 채택한 신뢰구축조치(CBM; Confidence Building Measure)가 국가 간 불확실성을 예방하고 전쟁 가능성을 줄이는 데에 기여했다고 주장했다. 나아가, 김인춘·석주희(2017)는 노르딕 국가 간의 평화협력과 지역공동체 질서 수립이 사실상 어려운 조건에서 추진됐으며, 민주주의 이념이 지역 평화에 필수적 요소로 작용했다는 사실을 분석했다.²⁾ 또한, 서현수(2018)는 핀란드가 동구와 서구 진영 사이에서 효과적으로 발전시킨 중립 평화외교의 역사와 함의를 분석했다.

본 연구는 기존 연구의 연장선상에서 노르딕 평화 개념의 형성을 분석하되, 노르딕 국가들의 가치외교가 국제적으로 확장되는 측면에 주목한다. 특히 2000년대 이후 노르딕 평화이념이 재평가되는 맥락과 일종의 국가 브랜드로 확산되는 과정을 동시에 분석할 것이다. 따라서 이하에서는 먼저 노르딕 평화 개념을 북유럽 공동체 문화의 측면에서 진단하고, 그 개념이 지역적 정체성으로 확장됐던 역사적 배경을 살펴볼 것이다. 다음으로 평화모델이 노르딕 각국에서 수용된 양상을 비교하고, 북유럽의 평화 가치외교가 유럽연합을 매개로 확산된 맥락을 분석할 것이다. 마지막으로 노르딕 지역안보협력이 기존 평화이념과 상충할 수 있다는 측면에 주목하여 노르딕 평화 이념의 ‘실용성’과 전략적 함의를 평가할 것이다.

2) 또한 유럽연합 차원에서의 평화외교와 안보협력을 분석한 연구로 이승근(2016), 황규진(2016), 정극원(2014) 등의 논문이 있다.

2. ‘노르딕 평화’ 개념의 등장

2.1 북유럽 정체성과 공동체 이념

칼 도이치(Karl Deutsch)는 1958년 발표한 『정치공동체와 북대서양 지역 (Political Community and the North Atlantic Area)』에서 18세기부터 20세기까지 북대서양 국가들 간의 통합과 분열에 대한 역사적 관찰을 토대로 국가 간 정치공동체 형성의 과정에 대한 분석을 제시했다. 그는 국제 수준의 정치공동체의 형성 여부는 공동결정을 가능하게 하는 형식적 구조보다 오히려 상호적인 공감과 신뢰와 같은 소속감(*we-feeling*) 혹은 공동체의식(*sense of community*)이 중요하다는 결론을 내렸다. 즉, 안보공동체란 무력사용을 고려할 여지가 없으며, 정치지도자와 구성원들이 동일하게 비폭력수단으로 국가 간 분쟁을 해결할 수 있을 것이라 기대하는 집단의 특수한 상태를 의미한다 (Deutsch, 1957: 36; 123). 도이치는 안보공동체가 외부의 위협이라는 지정학적 원인보다 공동의 가치 시스템의 영향을 더 받는다고 평가했다. 국가 간 주요 가치에 대한 합의가 안정적 평화를 유지하는 데에 충분하다고 보았으며, 이 조건이 특정 유형의 조직 원리와 관련이 있다고 보지 않았다. 안보협력을 위해 제도적 요인보다 협력의 필요성에 대한 인식과 의사결정과정에서의 상호적인 대응성(*responsiveness*)이 필수적인 요인이다. 같은 맥락에서 도이치는 연방주의 형태의 국가 간 통합이 안보공동체 형성에 필수적이지 않으며, 국민국가 차원에서 평화적인 분쟁해결을 위해 공동체 규범에 대한 합의를 수립할 수 있다고 주장했다(Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 31; Koschut, 2014: 8-10).

노르딕 국가들은 도이치가 제시한 안보공동체의 대표적 사례로 간주되어 왔다. 북유럽 5개국은 기본적으로 문화적 측면에서 여러 공통점을 갖고 있다. 노르딕 국가들은 중세 초기부터 경제, 사회 교류를 진행했고, 지속적으로 긴밀한 네트워크를 형성했다. 덴마크와 스웨덴을 통합했던 칼마르 연합(Kalmar Union, 1397-1523)이 가장 오래된 정치체로 간주되며, 루터교 수용, 국가권력의 중앙집중화, 실용적 계몽주의 등이 노르딕 지역의 근대적 사고방식에 공

통적인 영향을 미쳤다. 19세기 초반 확산된 범-스칸디나비아주의가 노르딕 통합의 원형으로 등장했다. 1864년 스웨덴-노르웨이 연합왕국이 제2차 슐레스비히(Schleswig) 전쟁에서 프로이센-오스트리아 연합군에 맞서는 덴마크에 대한 군사지원을 하지 않으면서 범-스칸디나비아주의가 약화됐으나, 이후 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 아이슬란드를 포괄하는 노르딕 정체성이 다시 확산됐다(Jalava, 2013: 250-251).

노르딕 협력 모델은 문화적 협력의 연장선에서 주목받았다. 노르딕 국가 주요 정치 행위자들 간의 정기적이고 긴밀한 접촉이 노르딕 공동체의 관념을 형성했으며, 나아가 사회정책을 공유하고, 유사한 규범과 제도를 도입하여 독특한 노르딕 모델을 구축했다. 노르딕 사회 내부의 유사성은 문화 엘리트 간의 교류를 통해 형성됐으며, 자유주의의 영향을 받은 학생, 공무원, 노조지도자, 정치인들 간의 협력이 강화됐다(Parker, 2002: 358). 노르딕 국가 간의 협력은 19세기 후반 포괄적인 사회입법을 시도하던 시기에 본격화됐다. 1870년대 사회정책 입안을 위해 북유럽 전문가 집단들이 협력과 지식교류를 시도했는데, 변호사, 교육자, 경제학자들 간의 정기적인 모임이 추진됐다. 1907년 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 의원들이 ‘의회 간 협회’를 결성했으며, 1920년에는 노르딕 시민협의회(Foreningerne Norden) 및 범-노르딕 가족·결혼법 조정기구 등이 창설됐다. 나아가 1932년에는 노동운동 협력이 공식화됐으며, 국제노동기구(ILO) 등의 국제기구에 대한 공동 정책을 조율하는 노르딕 사회민주노동운동 합동위원회(SAMAK; Arbejderbevægelsens nordiske samarbejdskommitté)가 창설됐다. 결과적으로 노르딕 국가 간 협력은 다차원적인 교류에 기반하게 됐다. 정책 전문가와 공무원, 각료와 정치인, 민간 협의기구 수준에서 협력이 진행됐다. 노르딕 국가들은 복지정책을 공동으로 추진할 수 있는 제도를 확립했으며, 정책가들이 전문지식을 공유하고 상호적으로 모방할 수 있는 채널을 확보했다(Kettunen, 2016: 70-71).

이후 노르딕의 ‘사회적 연대’와 ‘탈상품화’의 가치가 강조됐으며 개인의 이익보다 집단적 합리성을 강조하는 경향이 주목받았다. 동시에 모든 형태의 종속으로부터 개인적 자유를 극대화하는 취지의 사회정책은 북유럽 특유의 ‘개인주의’를 부각시켰다. 나아가 ‘법 공동체(community of law)’ 관념은 노

르딕 사회 전반에 영향을 미쳤다. 민주적 의사결정에 따라 공동의 가치에 기반을 둔 규칙과 제도에 대한 존중은 노르딕 사회 특유의 ‘제도에 대한 신뢰’를 뒷받침했다. 이러한 맥락에서 국가와 개인이 수평적인 동맹을 맺는 ‘국가주의적 개인주의’가 등장했으며, 평등주의는 자율성 및 개인주의의 가치와 불가분의 관계를 맺게 됐다. 결과적으로 개인의 자율성, 사회적 평등, 강력한 국가에 대한 요구가 정책적으로 결합되는 현상을 관찰할 수 있었다(Berggren & Trägårdh, 2012: 20-22).

이처럼 노르딕 정체성은 제도화된 협력기구를 중심으로 지속됐다. 결과적으로 같은 시기 유럽 대륙에서 엘리트들이 주도한 국가중심의 민족주의와는 다른 형태의 지역 정체성이 형성됐다. 스웨덴과 덴마크에서 ‘노르딕(Nordic)’이라는 형용사는 과도한 통합을 강요했던 유럽공동체 및 유럽연합과 구분되는 스칸디나비아 국가 내부의 정체성을 지칭했다(Parker, 2002: 359). 노르딕 국가 간 완전한 정치통합을 추구하는 것은 아니나, 노르딕 통합이 유럽연합에 대한 제도적 대안으로 간주되기도 했다. 통합의 유인은 역사적으로 형성된 ‘유기적’ 협력의 전통에 있었다. 유럽연합은 유럽시민의 출현에 앞서 등장한 인위적 권력으로 인식된 반면, 노르딕 협력은 국민들이 복지국가로 나아가는 논리에서 자연스럽게 수용될 수 있었다(Hansen, 2002: 71).

하지만 노르딕 국가 내부의 결속력이 외부 세력에 대한 적대감으로 표출되기도 했다. 19세기 후반 노르딕 국민의 인종적 우월성을 주장하는 이론이 등장했다. 인종주의 생물학, 비교 해부학 등의 과학과 고대 노르딕 신화, 사회적 다윈주의 등의 믿음이 결합하면서 노르딕 혈통에 대한 관념이 형성됐다(Jalava, 2013: 252). 따라서 노르딕 국가들은 기본적인 민족주의 이외에 노르딕주의(Nordism) 혹은 스칸디나비아주의(Scandinavism)을 제2의 민족관념으로 공유하고 있다는 주장이 제기됐다. 이 경우 독립적인 통일국가형성 시도로 나아가지는 않았으나 각국 정체성에 결합되어 있는 부차적인 민족주의(second-order nationalism)로 기능했으며, 자매국가(sister nations)에 대한 소속감을 고무시키면서도, 비-노르딕 국민을 배제하는 민족주의를 강화했다(Waever, 1998: 72).

1990년대 유럽통합 참여를 둘러싼 논의 과정에서 유럽연합 반대파들은 노

노르딕 지역 공통의 역사, 문화, 종교, 경제제도를 강조했으며, 북유럽인들이 인종적으로 동질적인 자연적인 공동체라 주장했다.³⁾ 노르딕 국민들은 유사한 생활방식과 기질을 가지며, 서로에 대한 소속감을 느끼고, 인간과 사회문제에 대해 비슷한 견해를 갖는 것으로 상정됐다. 또한 보편적 복지정책, 높은 수준의 일반교육, 평등주의 전통, 소수자 존중, 노동 친화적인 정책 등 노르딕 특유의 사회모델이 강조됐다. 반면 유럽연합은 다국적기업을 위한 집행부 역할을 하기 때문에 노르딕 복지국가에 대한 위협으로 간주됐다. 통합 반대파들은 유럽연합이 가부장적인 시민사회 구조를 이식할 것이며, 여성의 육아와 노동에 대한 지원을 차단하고, 남성의존적인 사회로 환원시킬 것이라 경계했다. 나아가 유럽연합은 여전히 제국주의 열강들의 연합에 불과하므로 국경을 제거하여 주권을 위협할 것이라는 비판도 제기됐다(Trägårdh, 2002: 168-169).

2.2 노르딕 평화의 정체성

노르딕 국가들이 대외적으로 평화를 지역에 특화된 이념으로 표방할 수 있었던 맥락에는 200여 년 넘게 평화적인 방법으로 역내 갈등을 해소해 왔다는 경험이 존재한다. 노르딕 지역은 칼 도이치(Deutsch, 1957)와 아들러 및 바넷(Adler & Barnett, 1998)이 이론화한 안보공동체(security community)의 고전적인 사례로 간주됐다(Wiberg, 2000: 121). 아처(Archer, 1996)는 노르딕 지역을 평화지대(Zone of Peace)라는 개념으로 묘사하고, (1) 내전 (2) 국가 간 전쟁, (3) 외부 세력의 역내 군사개입, (4) 역내 군대의 외부 지역 군사개입, (5) 전쟁 가능성에 대한 전망 등의 5가지 요소가 존재하지 않을 때 평화지대로 규정할 수 있다고 보았다. 노르딕 국가들은 다섯 가지의 기준을 모두 충족하는데, 특히 역내 국가 간 전쟁 부재는 노르딕 평화를 특징짓는 주요 요소로 언급된다. 노르딕 국가들은 1815년 나폴레옹 전쟁 이래로 상호적으로 친화적

3) 노르딕 국가들은 1980년대까지 유럽통합에 적극적인 참여의사를 보이지 않았다. 덴마크만이 1973년 유럽공동체에 가입했으며, 평화중립주의, 시민주의 모델, 문화적 동질성 등을 바탕으로 통합유럽과 구분되는 노르딕 정체성을 유지했다. 반면 현재의 노르딕 국가와 유럽연합의 관계는 지역 협력과 초국가적 협력이 절충적으로 결합된 실용적 통합 형태로 규정할 수 있다(김인준, 2019: 123-124).

인 관계를 유지했으며 역내 국가 간 전쟁을 치르지 않았다. 핀란드와 스웨덴 간의 올란드 제도 소유권 분쟁, 덴마크와 노르웨이 간의 그린란드 소유권 분쟁, 노르웨이의 독립 등은 평화롭게 해결됐다(Archer, 1996: 452-454; 강량, 2009: 124-127). <표 1>은 1816년부터 1992년까지 노르딕 지역과 타 유럽 지역에서의 전쟁지속 연수를 비교한 내용이다. 유럽 전체와 비교할 때 노르딕 지역의 전쟁 발생 비율이 높지 않으며, 식민지 전쟁과 내전이 존재하지 않았다는 것이 드러난다.

<표 1> 노르딕 지역과 유럽 전쟁발생 비율 비교(1816-1992, %)

전쟁 유형	노르딕 지역	유럽 지역
전쟁 없음	98.2	90.4
국가 간 전쟁	1.5	6.5
식민지 전쟁	0.0	9.8
내전	0.0	0.8
국제화된 내전 ⁴⁾	0.3	2.2
총연도 수	725	4,443

자료: Archer (1996: 454)

냉전 시기는 북유럽 국가 간 협력의 황금기로 간주됐다. 1952년에 노르딕 이사회(Nordic Council)가 설립됐고, 1962년에 ‘노르딕 협력을 위한 영구조약’(permanent treaty on Nordic cooperation)이 체결됐으며, 1971년에는 노르딕각료이사회(Nordic Council of Ministers)가 출범했다. 이러한 제도적 협력에 힘입어 다양한 제도적 변화가 있었는데, 1952년 ‘생계조약 이전의 생계조약’으로 불리는 노르딕 여권연맹(passport union)이 결성됐다. 나아가 1954년 공동노동시장협정, 1955년 상호사회보장협정, 1987년 언어협약이 체결됐다(Forsberg, 2013: 1164).

노르딕 국가들이 ‘평화 강대국(great powers of peace)’이라는 관념 역시 이

4) 국제화된 내전은 1918-1919년의 핀란드 내전을 의미한다. 당시 전쟁에는 러시아, 스웨덴, 독일의 개입이 있었다(Archer, 1996: 454).

시기에 강화됐다. 이러한 일종의 노르딕 예외주의는 북유럽 국가들이 자유의지를 공유하고, 사민주의의 정책적 메시지를 세계에 전파하는 신성한 임무를 수행한다는 인식을 반영했다. 노르딕의 외교활동이 루터교 전통에 뿌리를 둔 선교행위에 비유될 수 있으며, 노르딕 사민주의 특유의 정의감을 바탕으로 한다는 평가도 가능하다. 노르딕 국민들이 기본 가치로 평가하는 인권, 평화, 민주주의의 이념을 국제적으로 수출한다는 취지가 반영됐고, 권위주의 통치에서 평화와 민주주의 체제로 전환할 때 모방할 수 있는 사례로 노르딕 복지국가 모델이 제시됐다. 노르딕 국가 간 의견 불일치는 대체로 협상으로 해결됐으며, 다른 유럽 국가들보다 외교적으로 포용적인 입장을 유지했다는 측면이 부각됐다. 이러한 맥락은 노르딕 국가들이 인도주의적인 평화를 주도한다는 이미지를 형성했다(Nissen, 2021: 82-83)

노르웨이와 스웨덴은 1950년대부터 서구와 동구를 연결하는 평화조정자(peacemakers)의 역할을 자처했다. 스웨덴은 1956년 수에즈 위기, 1965-1968년 베트남 전쟁, 1976-1977년 서사하라 분쟁, 1980-1986년 이란-이라크 전쟁에 개입하여 갈등을 조정하는 역할을 맡았다. 노르웨이는 1950년 한국전쟁, 1950년대 말 폴란드와의 데탕트 협상, 1960년대 베트남 전쟁 등에서 냉전 갈등을 완화하는 회담 개최에 기여했다. 물론 비동맹국가인 스웨덴과 NATO 회원국인 노르웨이의 접근에는 차이가 있었다. 스웨덴은 인권침해 등과 같은 타국의 과오를 비판하는 데에 선명한 입장을 제시했던 반면, 노르웨이는 미국과의 긴밀한 관계와 NATO에서의 위상을 토대로 분쟁지역을 중재하는 제3자로 선호됐다(Nissen, 2021: 83-84).

냉전시기 노르딕 국가들의 평화조정 활동은 식민주의와 인종차별을 종식시키고 인도주의적 지원을 추진했다는 측면에서 서방 진영에서도 특별한 지위를 획득하게 됐다. 구소련의 지원을 받는 민족주의 운동과 대조적으로, 노르딕의 지원을 받는 운동은 보다 완화된 목적을 지양하는 비군사적 저항이라는 평가를 받았다. 일례로 남아프리카공화국에서 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크는 대체로 민간인을 대상으로 한 인도적 지원을 통해 아파르트헤이트 반대 투쟁에 개입했다. 이러한 평화외교 임무는 노르딕 시민들의 지지를 받았으며, 노르딕 협력의 성공적인 사례로도 간주됐다(Hagemann & Bramsen,

2019: 15-16).

노르딕 이사회는 ‘노르딕 평화’가 노르딕 지역의 트레이드마크가 되어야 한다고 강조했다. 평화이념은 대내적으로 노르딕 국가 간 신뢰를 유지하고, 노르딕 지역의 갈등을 조정하는 의미를 갖는다. 평화규범은 노르딕 국가들이 공유하는 민주주의, 인권, 평등 등의 가치와 연계되어 있으며, 다양한 정치, 경제, 민족 갈등을 이해당사자들이 수용할 수 있는 방향으로 중재하는 전통이다. 이러한 평화이념을 토대로 노르딕 국가들이 해외의 평화중재 활동을 추진하고 UN의 평화유지활동을 지원할 수 있다는 방향성이 제시됐다. 냉전 기간 동안 노르딕 국가들이 소련과 미국의 군사적 압박에도 불구하고, 갈등과 긴장이 고조된 지역에서 평화중재자 역할을 했다는 사실은 ‘노르딕 평화’라는 브랜드를 부각시켰다(Braun, 2021: 94).

3. 노르딕 평화이념의 국제적 확장

3.1 탈냉전기 노르딕 평화중재 확대

냉전종식 이후 노르딕 국가들은 외교정책에서 평화와 분쟁해결을 강조해 왔다. 그러나 노르딕 5개국이 평화 및 안보 의제에 부여하는 우선순위는 상이했으며, 각국의 외교노선을 평화라는 하나의 개념으로 규정하기 어렵다. 북유럽 지역에서 평화, 화해, 안보, 중재 등 주요개념의 의미가 동일하지 않았으며, 국가마다 강조하는 가치에도 다소 차이가 있었다(<표 2> 참고). 핀란드 는 개발, 공존, 포용 등을 포괄하는 넓은 의미에서 중재(Rauhavälitys) 개념을 제시하며, 이를 평화구축 활동에서 중요한 수단으로 설정한다. 스웨덴 은 여성의 권리 및 대표성을 강조하는 페미니스트 외교 정책의 맥락에서 평화구축을 추구했으며, 평화와 안보 개념을 인간안보의 포괄적인 맥락에서 제시했다. 아이슬란드는 분쟁에 대한 예방외교 차원의 군축과 평화적 분쟁해결(peaceful resolution)을 주요원칙으로 부각시켰다. 노르웨이는 공정한 대화 촉진자 역할을 자처하며 평화와 화해 의제에 초점을 맞추었고, 중재지원 정책

의 맥락에서 평화와 화해를 상대적으로 좁은 의미에서 설명한다. 마지막으로, 덴마크는 범정부적 접근과 다자간 협력을 통한 안정화 및 분쟁예방을 강조했다(Hagemann & Bramsen, 2019: 12-13).

<표 2> 노르딕 국가별 평화 및 갈등해결에서의 우선순위

국가	주력 분야	평화 아젠다	노르딕 협력의 의미
핀란드	중재 Mediation	평화구축의 핵심으로서의 중재	노르딕 외교안보협력 지속적 강조
스웨덴	평화구축 Peacebuilding	여성, 평화, 안보 women, peace, security	여성, 평화, 안보 의제 및 군축에서 노르딕 협력
아이슬란드	갈등해결 Resolution	분쟁의 평화적 해결	아이슬란드 외교정책의 초석
노르웨이	화해 Reconciliation	공정한 조력자 impartial facilitator	노르웨이 외교정책의 초석
덴마크	안정화 Stability	평화, 안정화, 보호 Peace, stability, protection	가치 공동체 value community

자료: Hagemann & Bramsen (2019: 13)

노르딕 각 국가의 평화 이니셔티브의 개념상의 차이에도 불구하고, 노르딕 국가들은 국제적인 평화중재 활동을 확장해 왔다. 우선 핀란드는 냉전 이후 자국의 외교 임무를 진단하고 치료하는 의사에 비유했다. 소련에 대해 신중한 입장을 유지했으며 강대국 사이에서 국제적 긴장을 완화하는 교량 역할을 담당했다. 특히 1990년대 이후 핀란드 정치인 및 외교관들은 국제 분쟁을 중재하는 활동에 적극적으로 참여했다. 아티사리(Martti Ahtisaari) 대통령(1994-2000)은 나미비아 독립에 대한 UN 모니터링을 이끌었으며, 1999년 코소보 평화계획 입안에 참여했고, 2000년에는 북아일랜드 공화국군의 무기교 조사관으로 임명됐다. 홀케리(Harri Holkeri) 총리(1987-1991)는 북아일랜드 다자 평화협상의 의장을 맡았으며, 렌(Elisabeth Rehn) 국방장관(1990-1995)은 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아, 유고슬라비아, 마케도니아 등의 인권 상황에 대한 UN특별보고관을 역임했다(Väyrynen, 2006: 230).

스웨덴은 분쟁 예방과 평화구축 활동에 참여한 오랜 역사를 가지고 있으며, 폭력적 충돌을 방지하기 위한 정책을 개발해 왔다. 다른 국가와의 협력을 통해 안보시스템을 구축해야 한다는 공동안보 개념을 발전시켰고, 가치외교를 통해 평화에 기여하는 행위자로서의 정체성을 유지했다. 1990년대 이후 외교정책에서 인간안보를 중심개념으로 부각시켰으며, 국민안보가 국가안보에 앞서야 하며 어떤 국민도 불안 속에 살지 않으며 기본적인 필요를 충족해야 한다는 원칙을 제시했다. 스웨덴의 평화구축 외교는 개발정책과 연동되어 왔는데, 원조와 개발협력이 분쟁 예방의 중요한 구성요소로 간주됐다(Veron & Sherriff, 2018: 7-8).

노르웨이는 스웨덴과 마찬가지로 냉전 이후 외교 분야에서 활동범위를 더 넓혔으나, 냉전기간 지정학적으로 확보했던 전략적 중요성은 약화됐다. 노르웨이는 외교안보적 지위를 유지하기 위해 유럽외부의 제3세계에서 평화와 민주주의, 인권 문제에 적극 개입하는 정책을 추진했다. 노르웨이를 평화국가로 묘사하는 내러티브가 확산됐으며 노르웨이의 사회문화에 평화구축의 역할이 내재됐다는 주장이 공론화됐다. 국제난민사무소를 설립하여 1938년 노벨평화상을 수상했던 난센(Fridtjof Nansen)을 국가 상징으로 재조명하는 작업을 진행했다. 특히 노르웨이 외교부는 노르웨이 평화모델(Norwegian peace model)이라는 개념을 체계화하고 홍보했다(Nissen, 2021: 86-88).

마지막으로, 덴마크는 냉전시기 실용적인 안보정책을 추구했으며 NATO에 가입하여 노르딕 국가들 중 미국과 가장 긴밀한 관계를 형성했다. 냉전시기 이후에는 공동안보의 제도화된 환경에서 대내적인 안정을 유지하면서, 국제평화유지 및 평화구축 활동에 적극적으로 참여하기 시작했다. 덴마크는 해외에 전투부대를 파병하고 방위군을 개편하여 새로운 안보환경에 대응했고, 미군의 그린란드 주둔을 허용하면서 미국과의 협력관계를 강화했다. 아울러 내전과 군사갈등에서 주민을 보호하는 방어적 평화임무에서 탈피하여 인도주의 가치와 인권을 확산시킨다는 보다 공격적인 비전을 제시했다(Wivel, 2013: 311).

3.2 노르딕 평화이념의 유럽연합에 대한 영향

유럽연합이 자체적인 외교정책을 추진하면서 노르딕 가치와 평화활동을 강화할 수 있는 플랫폼이 형성됐다. 유럽연합은 노르딕 국가들이 중시한 인권과 평화구축의 가치를 수용했고, 노르딕 평화 브랜드를 도입하여 국제 정치에 영향력을 확대했다. 노르딕 국가들의 외교적 영향력이 상대적으로 덜 주목받게 됐으나 이러한 변화는 국제평화와 안보에 대한 노르딕 국가들의 접근방식이 유럽외교안보정책의 필수요소로 정착됐다는 것을 의미했다(Wivel, 2017: 493). 노르딕 국가들이 유럽연합의 외교안보정책 형성에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하는 것은 쉽지 않다. 통상적으로 공동외교안보정책(CFSP; Common Foreign and Security Policy) 내에서 특정 제안을 누가 주도했는가를 파악하기 어려우며, 복잡한 협상과정에서 초기 이니셔티브가 상당 부분 수정될 수 있기 때문이다. 그럼에도 유럽연합의 노르딕 회원국인 스웨덴, 덴마크, 핀란드는 유럽연합 외교안보정책에 지속적인 영향을 미쳤다. 노르딕 국가가 공동으로 정책 제안을 한 경우는 거의 없었으나,⁵⁾ 그럼에도 노르딕 출신 3개 회원국은 유럽연합의 외교안보정책을 제도적으로 발전시키는 데에 혁신적인 방향을 제시했다(Strömviik, 2006: 208).

무엇보다 1997년 암스테르담 조약에 페테스베르크 임무(Petersberg Tasks)를 포함시킨 것은 핀란드와 스웨덴의 이니셔티브를 반영한 것이었다. 기존 방위동맹인 서유럽동맹(WEU; The Western European Union)은 1992년 인도적 구호, 평화유지, 평화조성 등을 포함한 위기관리 활동을 방위정책에 포함하는 페테스베르크 임무에 합의했고, 이 내용이 암스테르담 조약에 통합되면서 유럽외교안보정책의 발전에 기여하게 된다(이승근, 2016: 41; 황규진, 2016: 110-111). 페테스베르크 임무는 국제사회 위기를 예방하거나 해결하기 위해, 평화유지를 위한 군사임무뿐만 아니라 선거 모니터링, 인도적 지원, 치안 유지, 경제 지원, 시민사회 재건 등의 복합적인 대응을 지원한다는 문제의식을 제시했다. 유럽연합 차원에서 이러한 과제를 수용함으로써, 다차원적인

5) 이에 대해 특정 안건이 노르딕 회원국의 독점적 의제로 비쳐지는 것을 우려했기 때문이라는 분석도 있다(Jørgensen, 1999: 121).

위기에 정교한 대응을 할 수 있으며 국제평화 지원 임무를 보다 효과적으로 수행할 수 있을 것이라는 기대가 있었다(O'Donnell & Norrback, 1998: 3). 1999년 ESDP 창설 과정에서도 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 유럽연합이 군사적 위기관리에만 집중하는 것에 강력히 반대했다. 노르딕 3개 회원국은 군사적 차원에 대한 편향이 민간 부문의 위기관리를 방해할 수 있다고 보았고, 유럽연합의 평화구축 역량이 갈등을 예방에 대한 이해에서 출발해야 한다고 주장했다(Strömviik, 2006: 209-210).

2000년대 이후에도 노르딕 국가들의 평화정책 아이디어가 유럽연합에 지속적으로 유입됐다. 핀란드가 순환의장직을 맡았던 1999년 하반기에는 민간 및 군사역량 개발과 병행할 수 있는 분쟁예방(conflict prevention) 프로그램 도입이 논의됐으며, 이는 2001년 스웨덴의 순환의장직 시기 폭력적 분쟁방지 프로그램(Programme for the Prevention of Violent Conflicts)이 공식화됐다. 나아가 스웨덴은 군사 ‘헤드라인목표’를 모방하여, 민간위기대응팀을 구성하는 민간헤드라인목표(Civilian Headline Goal) 도입을 주도했다(Strömviik, 2006: 210). 민간위기대응팀의 운영목표가 구체적으로 설정되지 않았고 실전 배치로 이어지지 않았다는 한계가 있으나, 이 시도는 민간 인력배치를 담당하는 회의체를 구성하고 유럽연합의 안보의제를 확장하는 계기를 마련했다는 측면에서 의의가 있었다(Serrano, 2020: 20).

특히, 노르딕 지역은 해외 시민사회를 지원하는 방식으로 국제 개발에 참여했다. 노르딕 지역의 정책입안자들은 투명성과 개방성의 가치를 강조하면서 적극적인 시민사회의 참여를 요청했다. 노르딕 국가들은 시민사회의 상향식 참여와 비폭력적 문제해결을 중시했으며, 시민사회에 대한 지원을 제3세계 권력자들에 대한 견제 수단으로 간주했다. 노르딕 국가의 지원은 분쟁지역의 시민사회가 당국과 여타 집단들과 생산적으로 상호작용할 수 있는 역량 강화에 초점을 맞추었고, 비정부기구에 대한 장기적 지원과 전략적 인내가 시민사회 지원을 가능하게 하는 열쇠로 강조됐다. 노르딕 국가들은 이러한 심층적 관여를 통해 특정한 의제를 강요하지 않으면서 높은 신뢰를 확보할 수 있었으며, 해당 지역의 동학에 대한 지식을 구축하여 분쟁해결에 있어서 유리한 위치를 확보할 수 있었다(Hagemann and Bramsen, 2019: 21-22).

이러한 맥락에서 2000년 설립된 민간위기관리위원회(CIVCOM; Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) 역시 노르딕 평화 이니셔티브의 일환으로 추진됐다. CIVCOM은 공동외교안보정책(CFSP; Common Foreign and Security Policy)의 한 축을 이루며 민간 부문에서의 위기관리를 다루는 자문 기관이다. 유럽연합군사위원회(EUMC; European Union Military Committee)에 상응하는 민간위원회 성격을 가지며, 정치안보위원회(PSC; Political and Security Committee)에 활동보고를 한다. CIVCOM은 진행 중인 민간 임무의 진행 상황을 점검하고 공동안보방위정책(CSDP; Common Security and Defense Policy)의 민간 부문을 계획하는 업무를 담당한다. 유럽연합은 당초 CIVCOM이 제3국에서의 임무를 얼마나 수행할지 예측하지 못했으나, CSDP의 70퍼센트 이상이 민간 부문에서 진행되고 있기 때문에 CIVCOM의 민간 부문 역량 관리가 보다 중요해졌다(Cross, 2011: 202).⁶⁾

노르딕 국가들이 주도한 평화 이니셔티브의 괄목할 만한 또 다른 사례는 유럽연합이 주도한 북방차원 파트너십(Northern Dimension)이다. 북방차원 파트너십의 아이디어는 1997년 핀란드 주도로 제안됐다. 1990년대 동구권 붕괴, 발트해 연안 국가의 독립, 스웨덴과 핀란드의 유럽연합 가입 등 지정학적 변화가 진행되면서 러시아와 새로운 협력의 필요성이 커졌다(Archer & Etzold, 2008: 11). 2006년 발표된 북방차원정책기본지침(Northern Dimension Policy Framework Documents)은 북유럽과 러시아의 협력을 통해 북방 지역에서의 경제협력 강화, 지역 경쟁력 확보, 지속가능개발을 추구하며, 관련 기관들의 시너지 효과를 추진하고 업무의 중복을 지양한다는 목표를 제시했다. 또한 지역협력이 가져올 부가가치를 강조하고 다양한 사업기획에 EU와 회원국 금융기관들이 지원하도록 촉구하는 역할도 담당했다. 나아가 사업추진 과정에서 원주민 보호와 차별금지, 시민사회의 민주성 강화, 기업의 사회적 책임 확립 등의 발전 원칙을 제시했다(Nordic Dimension, 2006).

6) CIVCOM은 회원국의 일반 외교관들이 참여하여 전문성을 확보할 수 있는 교육 프로그램의 성격도 갖는다. 또한 비공식적 의사소통과 공식적 의사결정을 결합한 독특한 방식으로 회의가 진행되는 것으로 알려져 있다(Cross, 2010: 30).

4. 노르딕 평화안보협력의 실용적 성격

이상에서 살펴본 바와 같이, 노르딕 국가들은 평화 정책을 각국의 상이한 맥락에서 자체적으로 발전시켜 왔으며, 유럽연합의 외교안보 및 방위정책 수립에 상당한 영향을 미쳐 왔다. 그런데 앞서 언급했듯이 평화 브랜드의 확산에 비례하여 노르딕 모델 자체는 상대적으로 덜 부각된다는 비판이 제기되어 왔다. 비벨(Wivel, 2017)에 따르면, 노르딕 국가들이 냉전시기 강대국 간의 분쟁 속에서 누리던 특권적 지위가 점차 사라졌다. 유럽연합이 노르딕 평화 전통을 수용하면서 규범 권력을 지향하는 방향으로 외교안보정책을 수립하여 노르딕 지역의 특수성을 유럽의 일반적인 관행으로 보이게 됐다(Wivel, 2017: 492-493).

최근 노르딕 국가들은 평화 브랜드의 원조가 자신들이라는 주장을 강조하고 있다. 2019년 노르딕각료이사회는 『새로운 노르딕 평화: 노르딕 평화 및 분쟁해결 노력(New Nordic Peace: Nordic Peace and Conflict Resolution Efforts)』이라는 책자를 발표하고, 노르딕 평화 브랜드의 현재적 의미를 재평가했다(Hagemann & Bramsen, 2019). 이에 따르면, 노르딕 평화 브랜드의 주된 성과는 모든 분쟁해결에서 일관성 있는 실천을 강조한 것이었다. 평화 브랜드화의 과정에서 노르딕 국가들이 직면했던 문제는 평화에 대한 강조가 타 지역에 대한 도덕적 우월성으로 비쳐지고 상대를 고립시키는 역효과로 이어질 수 있다는 것이었다. 따라서 노르딕 국가들은 평화 가치를 독점적으로 유지하는 것이 아니라 협력의 맥락에서 광범위한 연합을 형성하는 전략을 취했다. 노르딕각료이사회는 국가차원의 도전과제를 제시하고 이를 해결하기 위해 실천하는 모범을 보인 것이 노르딕 평화 브랜드를 지속시키는 데에 기여했다고 평가했다(Hagemann & Bramsen, 2019: 18-19).

안보의제에 젠더 역량강화 원칙을 결합시킨 것도 노르딕 평화이념의 또 다른 성과로 재평가됐다. 덴마크는 2005년 유엔 안전보장이사회 결의안 1325 호인 여성, 평화, 안보(women, peace and security)를 위한 국가행동계획(NAP; National Action Plan) 초안을 작성했다. 해당 결의안의 주요 목표는 여성의 참여를 지원하고, 무력 분쟁에서 여성을 보호하며, 평화프로세스에서 젠더

관점을 주류화하는 것으로 설정됐다. 스웨덴은 외교정책에 젠더 이니셔티브를 추진했으며 유엔 안전보장이사회 이사국 임기 동안 모든 결의안에 ‘여성, 평화, 안보’ 문제를 언급하는 시도를 했다. 또한 아이슬란드 역시 유엔에서 ‘이발소 이니셔티브(Barbershop Initiative)’의 명칭으로 남성에게 성평등이 왜 중요한지에 대한 인식을 고양하는 프로그램을 제안했으며, 이를 국가 브랜드의 일환으로 격상시키는 노력을 기울이고 있다(Hagemann & Bramsen, 2019: 22-23). 이러한 평가는 평화이념을 노르딕 정체성 혹은 예외주의의 일환으로 규정하고, 유럽연합이 아닌 노르딕 국가들이 평화 이니셔티브의 주체라는 것을 강조하는 입장이라 할 수 있다.

그런데 현재 노르딕 국가 간 관계의 특징은 실질적인 군사협력 강화라는 측면에서도 조명될 수 있다. 노르딕 외교 전략 변화의 직접적 계기가 된 러시아의 크림반도 병합은 제2차 세계대전 이후 유럽에서 군사적 수단으로 인근 국가의 영토를 점령한 최초의 사건이었으며, 노르딕 3국은 러시아 제재조치에 동참했다. 2015년 4월 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 및 덴마크 국방장관은 러시아의 크림반도 합병을 ‘유럽 안보에 대한 최대 도전’으로 규정한 공동선언문을 발표했다. 러시아가 공동의 안보위협으로 다시 부상했다는 입장을 분명히 밝혔으며, 향후 노르딕 국가 차원에서 러시아와의 대화를 위해 적극적인 노력을 기울이지 않는다는 입장을 발표했다(Kunz, 2018: 5).

현재 노르웨이, 스웨덴, 핀란드는 노르딕 국가의 주요 동맹국이 미국이라는 점을 분명히 하고, NATO와의 협력을 강화하는 조치를 추진하고 있다. 스웨덴과 핀란드는 비동맹국이지만 2014년 NATO의 주둔국지원협정(Host Nation Support Agreements)에 서명했다. 이 협정은 2016년부터 NATO군이 명백한 침공 발생 시 핀란드와 스웨덴 영토에서 군사 활동을 할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 나아가 스웨덴은 냉전 후 최대 규모로 시행된 러시아의 자파드(Zapad) 2017 군사훈련에 맞서 NATO군과 함께 오로라(Aurora) 17 훈련을 실시했다. 현재 스웨덴과 핀란드는 NATO의 29개 회원국과 군사연습과 훈련, 정보교환에 참여하는 “29+2” 형태의 안보협력을 강화하고 있다(Kunz, 2018: 18-19).

하지만 이러한 역내 군사협력 강화의 움직임이 사실상 러시아의 크림반도

합병 이전부터 추진됐었다는 측면에도 주목할 필요가 있다. 2009년 전 노르웨이 외무장관인 스톨텐베르그(Thorvald Stoltenberg)는 노르딕 협력보고서에서 노르딕 지역이 외부 공격이나 부당한 압력을 받는다면 노르딕 정부는 그에 상응하는 상호구속력 있는 조치를 취할 수 있어야 한다고 주장했다(Stoltenberg, 2009: 34). 이처럼 노르딕 국가들은 러시아의 위협에 대한 군사적 억제력을 확보하는 방향으로 협력을 강화하고 있다(Godzimirski, 2017: 1-3). 각기 상이한 동맹 관계를 맺었던 노르딕 국가들의 대외군사정책이 수렴하기 시작했다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 2009년 창설된 노르딕방위협력기구(Nordefco; Nordic Defence Cooperation)의 위상이 보다 중요해졌다.⁷⁾ 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 노르딕방위협력기구의 목표는 러시아의 직접적인 위협으로부터 북유럽 자체 영토를 방어하는 것으로 설정됐다. 노르딕 5개국은 NATO와의 군사협력을 강화하는 한편, 대규모 합동군사 훈련을 개최하여 미국과 NATO의 참여를 유도하고 있다(Friis & Saxi, 2018).

그렇다면 노르딕 지역의 대외적 안보위기가 고조되는 시점에서 다시 노르딕 평화 브랜드가 주목받는 원인은 무엇인가? 외형적으로 노르딕 평화이념에 대한 강조와 직접적인 군사훈련 협력은 상호 충돌하는 딜레마로 보인다. 직접적인 방위역량을 확보하려는 시도는 노르딕 평화외교정책과 모순되는 방향이기 때문이다. 노르딕 국가 내에서도 군사훈련을 강화하여 군사적 긴장감을 조성하는 것에 대한 반대여론이 조성되기도 한다. 그러나 당초 노르딕 평화이념이 냉전시기에 발전했다는 사실을 상기할 필요가 있다. 과거 노르딕 국가들은 냉전시기 미국과 소련 사이의 갈등 속에서 국가생존을 위해 역내 협력과 평화 가치를 강조했다. 마찬가지로 미국 중심의 국제질서가 쇠퇴하고, 중국 및 러시아가 영향력을 강화하는 현재 국면에서 노르딕 국가들은 ‘신냉전 질서’에 대응할 수 있는 평화전략을 재수립하고 있다는 평가가 가능해진다. 냉전시기 노르딕 국가들의 평화이념은 실용적 외교정책의 일환이었으며, 국가전략적인 성격을 강하게 반영했다(Strömviik, 2006: 211). 노르딕 군사협

7) NODEFCO는 순환 의장국 제도로 운영되는 최소한의 조직으로 편성되어 있으며, 정책, 군사, 실무훈련의 3부분으로 구성된 협력구조를 정립하고 있다. 다양한 협력 정책과 사업은 회원국 국방예산을 통해 추진하며, 군대가 없는 아이슬란드는 일부 장관급 회의에 대표를 파견하는 형식으로 참여하고 있다(Strang, 2016: 10-11).

력을 강화하려는 최근의 변화 역시 가능한 분야의 협력을 우선으로 하는 실용적인 접근이다. 노르딕 국가들이 기존의 평화 브랜드를 재구축하면서 동시에 역내 방위협력을 강화하는 시도는 상호 모순되지 않으며, 오히려 노르딕 국가들의 정책적 실용성과 일관된 협력의지를 반영한다고 할 수 있다.

5. 결론

이상에서 노르딕 지역에서 발전한 평화이념의 역사적 배경을 살펴보고, 노르딕 국가들이 현 시점에서 평화이념을 다시 부각시키는 맥락을 분석했다. 노르딕 국가들은 특히 냉전기 동안 소련과 미국의 군사적 압박에도 불구하고, 인권, 평화, 민주주의 이념을 표방하며 갈등과 긴장이 고조된 지역에서 평화중재자 역할을 했다. 나아가 냉전종식 후에는 각기 상이한 방식으로 국제 분쟁해결에 관여했으며, 유럽연합의 규범외교 정책에 영향을 미쳤다. 하지만 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 노르딕 국가들의 군사안보협력이 강화되고 있는 상황이다. 이러한 추세는 평화이념과 방위협력 간의 딜레마로 보인다. 그러나 이러한 모순은 노르딕 국가들이 냉전시대 이래로 유지했던 실용적인 외교안보 전략의 연장선에서 이해할 수 있다. 기존 연구에서 국제 평화와 안보를 위한 노르딕 모델은 언제나 이상적으로 묘사됐으나, 노르딕 평화 브랜드는 드러난 것보다 “더 실용적이고 덜 진보적이었다.”(Wivel, 2017: 494). 따라서 ‘노르딕 평화’ 브랜드는 노르딕 국가들이 국가이익을 위한 전략적 수단으로 평화이념을 활용한 사례로 평가할 수 있다.

노르딕 국가들은 외교적으로 반(反) 러시아·친(親) EU의 입장으로 수렴하고 있으며, 러시아를 핵심 위협으로 간주하는 합동군사훈련을 대대적으로 실시한다. 그럼에도 노르딕 국가들이 러시아와 실리적인 외교관계를 여전히 유지하고 있다는 사실도 특기할 만하다. 전통적으로 미국과 러시아의 가교 역할을 담당해 왔던 핀란드는 현재도 유사한 전략을 유지하고 있다. 핀란드는 크림반도 합병 이후 러시아에 대한 제재를 지지했지만 핀란드와 러시아의 정상은 우호적인 회담을 지속한다. 푸틴 대통령은 2017년 핀란드 독립 100주년

을 축하하기 위해 헬싱키에 방문했으며, 2018년 6월 미국 트럼프 대통령과 푸틴 대통령의 정상회담 역시 헬싱키에서 개최됐다. 스웨덴의 경우 러시아 항공기 영공 침범, 스웨덴 내 스파이 의혹 등 러시아와 외교안보 차원의 갈등을 빈번하게 겪었으나, 2019년 4월 러시아와 정상회의를 개최했으며 원조, 무역 및 투자에 대한 논의를 진행하고 있다.

결과적으로 동아시아 안보환경에 노르딕 국가의 평화구축 모델을 적용한다고 할 때, 신뢰구축과 평화적 협력관계를 확장했던 이상적 측면과 강대국 사이의 전략적 이해관계를 조율하는 실용적 측면을 동시에 주목할 필요가 있다. 기존 연구에는 대체로 진자의 측면에서 노르딕 평화구축 모델의 동아시아 적용가능성을 논했다. 독도 문제를 포함한 동북아 지역 갈등의 해결에 있어 시민사회 간의 교류를 확대하고, 상호적인 신뢰구축을 추구하는 것이 필요하다는 주장이었다. 그린란드, 올란드제도 소유권 분쟁 등이 평화적으로 해결한 사례가 함께 언급됐다(강량, 2009; Rekvig, 2017). 그러나 동아시아 지역에서 노르딕 평화모델을 그대로 수용할 수 없는 엄연한 한계가 있다. 양측에는 역사, 종교, 교육 등을 반영하는 문화적 구성물(cultural constructs)의 차이가 존재한다. 국민들 간의 반목과 대화부재가 두드러지는 동아시아 지역에서 노르딕 모델의 직접적인 적용은 불가능하다(Helgesen, 2017).

따라서 평화구축 외교 전략의 실용적 차원을 보다 더 분석하고 현실에 적용할 필요가 있다. 역사적으로 소국에 해당하는 노르딕 국가들은 사실상 평화이념을 통해 생존과 국가발전이라는 목적을 달성했다. 냉전 이후에는 국제무대에서 활동의 가시성을 높이고 강대국들에 대한 영향력을 확대하기 위해 평화 브랜드를 강조했다. 노르딕 국가들이 최근 평화 이니셔티브에서 군사력을 강조하는 방향 전환을 시도하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 강대국 간 갈등이 고조되고 있는 시점에서 향후 노르딕 국가들이 실리를 추구하는 다양한 전략을 어떻게 개발하는지에 대한 지속적인 관심과 분석이 필요하다.

《참고문헌》

- 강량(2009). “북유럽 신뢰구조조치 모델의 동아시아 영토 분쟁지역 적용 가능성에 대한 연구”. 『사회과학 담론과 정책』, 2(2), 119-145.
- 김인춘(2019). “노르딕 국가들의 유럽통합 참여와 노르딕 정체성: 유럽화와 이중적 통합”. 『스칸디나비아연구』, 23, 121-162.
- 김인춘 · 석주희(2017). “민주평화주의와 지역평화의 역사적 · 지정학적 형성: 노르딕 지역과 동북아 지역의 비교”. 『문화와 정치』, 4(4), 69-109.
- 김진호(2004). “북유럽 평화체제로서 노르딕 밸런스”. 『동아시아연구논총』, 15(1), 111-126.
- 서현수(2018). “핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로”. 『스칸디나비아연구』, 22, 37-72.
- 이승근(2016). “유럽안보협력과 헬싱키 헤드라인 목표: 유럽안보축의 변화와 정치적 함의를 중심으로”. 『EU연구』, 44, 37-66.
- 정극원(2014). “평화국가의 모델로서 유럽연합”. 『유럽헌법연구』, 15, 1-26.
- 황규진(2016). “유럽연합 민간 위기관리의 형성과정과 미션 사례 연구: 평화, 안보, 개발의 관점을 중심으로”. 『국제개발협력연구』, 8(2), 103-130.
- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, C. (1996). The Nordic Area as a ‘Zone of Peace’. *Journal of Peace Research*, 33(4). 445-467.
- Archer, C., & Etzold, T. (2008). The EU’s Northern Dimension: Blurring Frontiers between Russia and the EU North? *Nordeuropa-Forum 1*, 7-28.
- Bengtsson, R. (2020). Nordic Security and Defence Cooperation: Differentiated Integration in Uncertain Times. *Politics and Governance*, 8(4), 100-109.

- Berggren, H., & Trägårdh, L. (2012). *Social Trust and Radical Individualism. The Nordic Way: Equality, Individuality and Social Trust*. Stockholm: Swedish Institute.
- Braun, Mats. (2021). Case study 1: Nordic cooperation in the context of European integration. *The Politics of Regional Cooperation and the Impact on the European Union*. Edward Elgar Publishing.
- Cela, M. (2011). Towards Nordic peace: a small state approach. *Nordia Geographical Publications*, 40(4), 57-66.
- Cross, D. (2010). Cooperation by Committee: The EU Military Committee and Committee for Civilian Crisis Management. *Occasional Paper 82*. EUISS.
- Cross, D. (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks are Transforming the European Union*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Deutsch, K. (1957). *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration: A Reader*. New York: Palgrave Macmillan.
- Forsberg, T. (2013). The rise of Nordic defence cooperation: A return to regionalism? *International Affairs*, 89(5), 1161-1181.
- Friis, K., & Saxi, H. (2018). After Crimea: The Future of Nordic Defence Cooperation. *NUPI Policy Brief* (October 8). Norwegian Institute of International Affairs.
- Godzimirski, J. (2017). Nordic Countries and Russia after 2014. *Commentary* (May 19). ISPI.
- Hagemann, A., & Bramsen, I. (2019). *New Nordic Peace: Nordic Peace and Conflict Resolution Efforts*. Nordic Council of Ministers.
- Hansen, L. (2002). Sustaining sovereignty: The Danish approach to Europe. In

- Hansen, L., & Wæver, O. (Eds.), *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. (pp. 50-87). London: Routledge.
- Helgesen, G. (2017). A Nordic inspiration for sustainable peace on the Korean peninsula? *The Newsletter*, 78. International Institute for Asian Studies.
- Jalava, M. (2013). The Nordic Countries as a Historical and Historiographical Region: Towards a Critical Writing of Translocal History. *História da Historiografia*, 11, 244-264.
- Jørgensen, E. (1999). Possibilities of a “Nordic” influence on the development of the CFSP? In Jopp, M., & Ojanen, H. (Eds.), *European Security Integration: Implications for Non-alignment and Alliances*. (pp. 103-137). Programme on the Northern Dimension of the CFSP 3.
- Kettunen, P., Lundberg, U., Österberg, M., & Petersen, K. (2015). The Nordic model and the rise and fall of Nordic cooperation. In Strang, J. (Ed.), *Nordic Cooperation: A European Region in Transition*. (pp. 69-91). London: Routledge.
- Koschut, S. (2014). Regional Order and Peaceful Change: Security Communities as a via Media in International Relations Theory. *Cooperation & Conflict*, 49(4), 519-535.
- Kunz, B. (2018). Northern Europe Strategic Challenge from Russia What Political and Military Responses? *Notes de l'Ifri*, 111. Institut français des relations internationales.
- Nissen, A. (2021). A Historical View on the Nordic ‘Peace Brand’. In Puyvallée, A., & Bjørkdahl, K. (Eds.), *Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century*. (pp. 80-100). Cambridge University Press.
- Nordic Dimension. (2006). Northern Dimension Policy Framework Document. https://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf.

- O'Donnell, L., & Norrback, O. (1998). Small States and European Security. *Irish Studies in International Affairs*, 9, 1-9.
- Østergård, U. (2002). Nordic Identity between “Norden” and Europe. In Beltrán, L., Maestro, J., & Salo-Lee, L. (Eds.), *European Peripheries in Interaction. The Nordic Countries and the Iberian Peninsula*. (pp. 151-202). Servicio de Publicaciones.
- Parker, N. (2002). Differentiating, Collaborating, Outdoing: Nordic Identity and Marginality in the Contemporary World. *Identities*, 9(30), 355-381.
- Rekvig, G. (2017). *The Nordic Peace Approaches, Solutions, and Principles of Conflict Transformation*. PhD Dissertation. Tokyo University of Foreign Studies.
- Serrano, P. (2020). Truth and Dare: A personal reflection on 20 years of CSDP. In Fiott, D. (Ed.), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*. (pp. 16-37). EUISS.
- Stoltenberg, T. (2009). *Nordic Cooperation on Foreign And Security Policy: Proposals presented at the extra ordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>.
- Strang, J. (2016). Nordic Political and Economic Cooperation: Context, History and Outlook. *Forum Paper* (February). Asean Energy Market Integration.
- Strömvik, M. (2006). Starting to ‘think big’: the Nordic countries and EU peace-building. In Bailes, A., Herolf, G., & Sundelius, B. (Eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. (pp. 199-214). Oxford University Press.
- Trägårdh, L. (2002). Sweden and the EU: Welfare state nationalism and the spectre of Europe. In Hansen, L., & Wæver, O. (Eds.), *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. (pp. 145-196). London: Routledge.
- Väyrynen, T. (2006). ‘The higher cause of peace’: What could and should the

- Nordic countries contribute to the development of conflict mediation in the EU context? In Bailes, H., & Sundelius, B. (Eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. (pp. 215-233). Oxford University Press.
- Veron, P., & Sherriff, A. (2018). *Supporting peacebuilding in times of change*. ECDPM.
- Waever, O. (1998). Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community. In Adler, E., & Barnett, M. (Eds.), *Security Communities*. (pp. 69-118). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiberg, H. (2000). "The Nordic Security Community: Past, Present, Future." *Danish Foreign Policy Yearbook*, 121. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/nordic-security-community-past-present-future/docview/1347835053/se-2?accountid=14558>.
- Wivel, A. (2013). From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics. *Swiss Political Science Review*, 19(3), 298-321.
- Wivel, A. (2017). What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security? *Peace Review*, 29(4), 489-496.

<Abstract>

Strategic Implications of Nordic Peace and Security Cooperation:

Focusing on the ‘Nordic Peace Brand’

Oh, Chang Rhyong^{*}

This study aims to examine the historical background of the peace and conflict resolution in the Nordic region and to analyze the context in which the Nordic countries have recently re-emphasized the idea of peace. The mutual cooperation of Nordic countries provided a representative rationale for the constructivist political theory that presented the concept of a security community. The Nordic countries, particularly during the Cold War, advocated human rights, peace and democracy in the face of military pressure from the USSR and the US. They also played a role as a peace mediator in areas where international conflicts were escalating. Also, after the end of the Cold War, each country influenced the European Union to establish foreign and security policies oriented toward normative power. However, more recently, military and security cooperation between Nordic countries has been strengthened based on the Nordic Defense Cooperation Organization (NORDEF), and this trend can be seen as a dilemma between the peace and military cooperation. Therefore, it is necessary to pay attention to the pragmatic aspect of the security strategy that has been developed in the Nordic region. The ‘Nordic Peace’ brand can be understood as a strategic identity in which Nordic countries maximize national interests based on the idea of peace.

* Korea University Nordic-Benelux Center

**Key Words: Nordic peace brand, Security community, European Union,
Peace mediation, NORDEFECO**

성명: 오창룡(Oh, Chang Rhyong)
소속: 고려대학교 노르딕-베네룩스센터
E-mail: croh@korea.ac.kr

논문 접수일: 2021.12.03.
수정원고 접수일: 2021.12.28.

논문심사 완료일: 2021.12.17.
게재 확정일: 2021.12.28.