

우크라이나 위기와 덴마크의 방위전략 변화:

2022년 유럽연합 방위 옵트아웃 폐지

국민투표를 중심으로*

오 창 통**

본 연구는 덴마크 옵트아웃 조항의 도입 배경과 기존 논쟁에 주목하여 2022년 덴마크 국민투표의 과정을 살펴보고, 방위 옵트아웃 폐지 가결로 옵트아웃 조항이 폐지되는 것이 향후 덴마크의 안보방위 정책에 어떤 함의를 갖는지를 분석한다. 덴마크는 북유럽 국가 중 유일하게 유럽연합과 나토에 동시 가입한 국가이나, 유럽연합과의 방위협력 분야에서 옵트아웃 권한을 유지하고 있다. 1992년 체결된 에든버러 협정에 따라 덴마크는 공동방위, 유럽통화, 유럽 시민권, 사법 및 내무 분야에서 유럽연합과의 조약을 따르지 않을 수 있는 권리를 획득했다. 덴마크 정부는 유럽연합과 효과적으로 협력하기 위해 옵트아웃을 폐지하려 시도했으나 대중의 반대로 성공하지 못했다. 그러나 우크라이나 위기를 배경으로 실시된 2022년 국민투표에서 방위 옵트아웃 폐지가 가결됨에 따라 덴마크는 유럽연합의 공동방위안보정책에 복귀해 유럽연합과 나토의 방위협력에 참여할 수 있게 됐다.

주제어: 우크라이나 위기, 방위 옵트아웃, 에든버러 협정, 공동방위안보 정책, 2022년 덴마크 국민투표

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

** 국회입법조사처 입법조사관

1. 서론

덴마크는 북유럽 국가 중 유일하게 유럽연합과 나토에 동시 가입한 국가이다. 그러나 유럽연합의 다른 북유럽 회원국인 스웨덴과 핀란드와 달리 방위협력 분야에서 옵트아웃 권한을 유지하고 있다. 1992년 체결된 에든버러 협정에 따라 덴마크는 공동방위, 유럽통화, 유럽 시민권, 사법 및 내무 분야에서 유럽연합과의 조약을 따르지 않을 수 있는 권리를 획득했기 때문이다. 이러한 차별성은 덴마크에서 역사적으로 지속했던 유럽회의론의 영향과도 관련이 깊다. 특히 방위 옵트아웃 조항에 따라 덴마크는 유럽 방위에 영향을 미치는 유럽연합의 외교정책에서 스스로를 제외했고, 유럽 각료이사회에서는 덴마크 대표가 방위 문제가 논의될 때 자리를 떠나는 방식으로 참여해왔다 (Liboreiro, 2022). 덴마크는 원칙적으로 나토 이외의 국가 간 방위협력에 대해 비판적인 태도를 보였으며 유럽연합의 방위 정책에서 특정 역할을 담당하는 것을 피해 왔다.

하지만 2022년 러시아의 우크라이나 침공 직후 덴마크의 방위 옵트아웃 유지 정책에 신속한 변화가 관찰됐다. 2월 24일 메테 프레데릭센 총리가 방위 옵트아웃 폐지 국민투표를 실시할 것이라 발표한 이후 약 3개월 만에 지난 30년간 유지된 방위 옵트아웃 조항이 국민투표를 거쳐 폐지됐다. 2000년의 유로존 가입 옵트아웃 폐지 국민투표, 2015년의 사법·내무 옵트아웃 폐지 국민투표가 모두 부결됐던 것과 선명한 대조를 이루는 사건이었다. 특히 프레데릭센 총리의 사민당 내각이 우크라이나 전쟁 직전까지 방위 옵트아웃 유지 기조를 분명히 했었기 때문에 국민투표 실시 맥락과 결과에 대해 추가적인 설명이 요구된다.

이러한 배경에서 본 연구는 1992년 도입된 덴마크의 유럽연합 방위 옵트아웃이 우크라이나 위기를 배경으로 30년 만에 폐지된 원인을 분석하는 것을 목표로 한다. 나아가 덴마크 옵트아웃 조항의 도입 배경과 기존 논쟁에 주목할 것이며, 방위 옵트아웃 조항 폐지가 향후 덴마크의 안보방위 정책에 어떤 함의를 갖는지를 분석할 것이다. 덴마크의 방위 옵트아웃 국민투표 실시는 우크라이나 위기 이후 유럽연합 차원의 방위전략 변화와도 긴밀한 관련이 있

다. 최근 연구에 따르면 유럽연합은 2014년 러시아의 크림반도 침공 시기와 달리 2022년에는 적극적인 대(對) 러시아 제재에 착수했고, 우크라이나 군대에 대한 군사 장비 이전을 합의했다. 나아가 독일은 국방비 증액을 승인했고, 프랑스가 주도했던 유럽 전략적 자율성을 보다 구체화할 수 있는 조건이 창출됐다(Alcaro, 2022; Van Veen & Langenberg, 2022; Crosson, 2022). 반면, 덴마크 국내 연구들은 우크라이나 위기 이전부터 덴마크 방위 옵트아웃 조항 폐지 논의가 지속됐다는 사실에 주목해 왔다. 유럽연합 공동외교안보정책에서 배제되는 것이 반드시 국익에 긍정적인 영향을 미치지 않고 덴마크를 국제적으로 고립시킬 수 있다는 판단이 있었다. 따라서 변화하는 안보상황을 고려하여 덴마크의 방위 옵트아웃을 재논의할 필요가 있다는 다수의 분석이 발표된 바 있다(Nissen et al., 2020; Butler, 2020; Neergaard & Butler, 2022).

따라서 본 연구는 덴마크 안보정책의 내적 모순을 반영한 방위 옵트아웃이 우크라이나 위기를 매개로 재평가되는 맥락에 주목하되, 국민투표가 실제로 어떻게 전개됐는가의 문제에 초점을 맞출 것이다. 이하에서는 먼저 덴마크의 유럽연합 방위 옵트아웃의 역사적인 배경을 검토하고, 에든버러 협정의 내용과 영향을 살펴볼 것이다. 다음으로, 우크라이나 위기를 배경으로 덴마크의 방위 옵트아웃 폐지 국민투표가 가결된 원인을 이해하기 위해 역대 정부의 옵트아웃 폐지 시도와 2022년 방위 옵트아웃 폐지 국민투표의 과정을 비교할 것이다. 마지막으로, 덴마크의 방위 옵트아웃 폐지를 우크라이나 위기를 배경으로 국민적인 지지를 확보한 측면과 덴마크 역대 정부가 겪었던 방위 정책의 한계라는 측면으로 나누어 평가하고, 이것이 향후 유럽연합 공동방위안보정책에 대해 미치는 영향을 전망할 것이다.

2. 덴마크의 방위 옵트아웃

2.1 덴마크의 국방회의론과 1990년대까지의 안보정책

덴마크는 제2차 세계 대전 이후 북유럽 안보지형에서 영향력 있는 국가로

부상했고, 지정학적으로 발트해와 북해 지역 일대를 통제하기 위해 중요한 전략적 위치를 차지했다. 1949년 나토 창립 회원국이 된 덴마크는 유럽 방위 동맹을 한 축을 담당했으며, 그린란드 툴레에는 미국 영토 외부에서 가장 큰 미국 공군기지가 설립됐다(Wivel, 2020: 458). 덴마크는 점차적으로 효율적인 무장을 시도했고 1955년에는 독일과 함께 영어를 사용하는 군단을 구성하여 함부르크에서 덴마크 율란반도(Jutland)까지를 방어하는 임무를 맡기도 했다. 덴마크 군대의 수준은 높은 것으로 평가됐으며, 주요정당 간 합의를 바탕으로 하는 방위협정(defence agreements)을 토대로 다년간 방위 정책을 수립하는 전통을 수립했다. 하지만 덴마크는 전후 방위정책 수립에 있어서 소극적인 태도를 보였으며, 냉전 기간 서방과의 방위협력에 있어서 억제(deterrence) 보다는 방어에 초점을 맞추었다. 군사훈련은 대체로 영토와 영공 내에서 방어적으로 진행했고, 국방비는 국내총생산의 2%를 넘지 않는 범위 내에서 지출했다. 전반적으로 피해 최소화를 목표로 국가위기를 관리하는 전통이 유지됐다(Pedersen, 2008: 41-42). 그렇지만 덴마크는 그린란드 지역을 제외하고 자국 영토에 외국 군대와 핵무기를 허용하지 않는다는 원칙을 분명히 했다. 지속적인 낮은 국방비 수준을 유지하여 나토의 비판을 받았으며, ‘유보동맹(ally with reservations)’ 혹은 ‘준-중립국(quasi-neutral)’이라는 평가를 받기도 했다(Wivel, 2020: 458).

이러한 소극적 방위정책의 원인으로 ‘1864년 신드롬’과 ‘국방회의론’이 언급된다. ‘1864년 신드롬’이란 1864년 프로이센과의 전쟁에서 패배하여 영토의 3분의 1에 해당하는 슐레스비히-홀슈타인 지역을 상실한 경험을 의미한다. 1871년 독일제국이 수립되면서 제3국의 도움 없이는 독일의 공격을 막을 수 없다는 ‘국방회의론’이 형성됐고, 덴마크에서는 국가위협에 대해 외교적 해결을 추구해야 한다는 관념이 확산됐다. 이후 덴마크 안보전략은 방어적이고 실용적인 노선을 표방했다. 강자의 이해관계와 충돌하는 것을 피하는 중립을 지키면서 장기적으로 국제사회에 영향을 미칠 수 있는 자율성을 극대화하는 전략을 취했다. 제1차 세계대전까지 덴마크는 독일을 도발하지 않는 원칙을 유지하며 주요 군수품을 지원받는 미국과의 관계를 강화했다(Wivel, 2020: 454-455). 덴마크의 방위에 대한 소극적 태도는 제2차 세계대전 시기까지 지

속됐는데, 덴마크군은 1940년 독일 침공 당시 무기력하게 대응했으며 항복 후 독일 점령군과의 협력에 착수했다. 정부가 전쟁 전까지 집중적으로 투자했던 코펜하겐 요새화 전략은 실제로 큰 효과를 달성하지 못했다(Pedersen, 2008: 40-41).

1990년대 들어 냉전의 종식은 1864년 및 제2차 세계대전 시기와 달리 덴마크가 속한 동맹이 승리한 것을 의미했다. 소련의 붕괴로 인근 국가로부터의 위협이 사라졌으며 직접적인 국가위협은 이슬람 근본주의, 빈곤과 이주 등의 문제로 전환됐다. 냉전 기간 북유럽 국가들이 표방한 인도적 국제주의와 평화적 갈등 해결은 독자적인 외교안보정책 모델로 부상했다. 이와 함께 덴마크는 재래식 군사위협이 축소됨에 따라 영토방어에 덜 집중할 수 있는 환경을 맞이했고 새로운 방위정책을 구상했다. 덴마크 정책입안자들은 국제적 수요에 호응할 수 있는 군사개입 확대를 시도했으며, 유엔평화유지군 활동은 인도적 국제주의의 연장선상에서 국제적 활동의 폭을 넓힐 수 있는 유용한 통로가 됐다. 덴마크는 유엔이 크로아티아 평화유지군 파병을 요청했을 때 가장 먼저 대응했으며, 유엔군 내에서 가장 강력하게 무장한 지상군을 지원한다는 평가를 받기도 했다.¹⁾

다른 한편으로, 덴마크는 유럽의 소규모 국가(small states)를 지원하는 전략으로 국제안보에 대한 독자적인 영향력을 증대하기 위해 노력했다. 덴마크는 발트 3국이 독립하기 이전부터 긴밀한 안보협력력을 시도했으며, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 수도에 최초로 외교공관을 설치했다. 1992년 발트해 국가이사회(Council of the Baltic Sea States)가 코펜하겐에서 출범한 것은 덴마크의 외교적 역량을 반영했다. 또한 같은 맥락에서 슬로베니아, 크로아티아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아 공화국의 독립 선언을 최초로 인정했다. 덴마크 의회도 덴마크의 외교안보 역량을 극대화하는 이러한 전략에 대해 일반적으로 동의하는 경향이 있었다(Pedersen, 2008: 43-45).

하지만 덴마크는 나토 이외의 제도를 통한 국가 간 방위협력에 대해 비판

1) 덴마크 의회는 1990년부터 2018년까지 33개의 유엔군사 작전에 파병을 승인했으나, 그 수는 1990년대 16건, 2000년대 10건, 2010년대 7건으로 점차 줄어들었다. 유엔 평화유지활동은 국제안보 문제에 효과적으로 대응하지 못했기 때문에 덴마크 안보정책결정자들의 기대목표에 충분히 부응하지 못했다(Wivel, 2020: 461-462).

적인 입장이었고, 유럽연합의 안보 및 방위 정책에서 어떠한 역할을 맡는 것도 거부했다. 덴마크 정부는 공식적인 방위정책을 나토 회원국의 문제로 제한하고자 했으며, 유럽공동체(European Community) 차원의 안보협력 강화에 반대했다. 1980년대 중반 프랑스가 서유럽연합(Western European Union) 복원을 통해 유럽의 안보협력 강화를 제안했을 때 덴마크는 동의하지 않았고, 당시 집권당이었던 사민당은 특히 회의적인 태도를 보였다. 1990년대 들어 유럽연합의 정치협력 의제에 안보 영역을 포함해야 한다는 논의가 본격화되었으나, 당시 집권 중이었던 우파 연합정부는 유럽정치공동체가 합동군 창설을 포함한 방위협력을 추진하는 것을 허용하지 않을 것이라는 입장을 분명히 했다(Nissen et al., 2020: 13-14).

1992년 2월 7일 서명된 마스트리히트 조약이 유럽연합의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy; CFSP)에 대한 내용을 포함하고, 조약에 대한 회원국들의 만장일치 동의를 필요한 상황에서 덴마크의 입장이 다시 문제가 됐다. 1992년 6월 2일 마스트리히트 조약 비준을 위한 덴마크 국민투표에서 덴마크 유권자의 50.7%가 ‘반대’에 투표했다. 당시 설문 따르면 덴마크 국민이 마스트리히트 조약에 반대한 이유는 유럽연합의 초국가적 국방협력과 합동군 창설이 장기적으로 나토와 대서양 관계에 악영향을 미칠 것이라는 우려 때문이었다. 유럽연합의 군사적 무장과 초강대국화는 결국 대규모 회원국의 이익에 부합할 것이며 소규모 회원국은 식민지적인 도구로 전락할 것이라는 두려움도 반영됐다(Nissen et al., 2020: 14-15). 또한, 유럽공동체와 긴밀한 경제 및 통화협력에 대한 지지가 있었지만 덴마크 크로네를 포기해야 한다는 것에 대한 상당한 반대 여론이 형성되어 있었다(Pedersen, 1996: 89).

2.2 에든버러 협정과 방위 옵트아웃

국민투표 부결 후 몇 달 동안 덴마크는 새로운 조건을 협상했다. 마스트리히트 조약을 재인준할 수 있는 해결책은 덴마크와 유럽연합과의 재협상과 국민투표의 재실시였다. 법적 구속력이 있는 협약을 도출하기 위해 8개의 덴마

크 원내정당 간 협의가 진행됐으며, 사회민주당(Social Democratic Party), 사회자유당(Social Liberal Party), 사회인민당(Socialist People's Party)의 3개 야당이 먼저 교섭을 시작했다. 덴마크 국민의 동의를 확보하면서 다른 유럽연합 회원국이 수용할 수 있는 대안을 찾는 것이 관건이었다. 1992년 10월 보수인민당(Conservative People's Party), 자유당(Liberal Party), 중도민주당(Centre Democrats), 기독교인민당(Christian People's Party) 등의 우파 정당들이 모두 동의한 타협안이 도출됐고, 극우 정당인 진보당(Progress Party)만이 합의를 지지하지 않았다.²⁾ 당시 합의를 통해 발표된 ‘유럽 안의 덴마크(Denmark in Europe)’라는 제목의 합의문은 덴마크 내의 유럽회의론자들을 설득하기 위한 네 가지 옵트아웃을 명시했다(Nissen et al., 2020: 15).

덴마크의 옵트아웃 조건은 첫째, 덴마크 방위에 영향을 미치는 유럽공동체 회원국과의 공동방위정책에 참여하지 않으며, 둘째, 유럽경제통화동맹(Economic and Monetary Union; EMU)의 세 번째 단계인 단일통화 및 경제정책에 참여하지 않으며, 셋째, 유럽공동체의 시민권이 덴마크의 시민권을 대체하는 것을 용인하지 않으며, 넷째, 사법 및 내무(Justice and Home Affairs; JHA) 분야에서 주권 이전을 수용하지 않는다는 내용을 포함했다(Forketinget, 2021). 이상의 합의사항은 1992년 12월 11일부터 12일까지 에든버러에서 개최된 유럽이사회에서 논의됐으며 상당 부분 덴마크의 요구사항을 승인하는 결정으로 이어졌다. 에든버러 협정(Edinburgh agreement)은 덴마크 입장의 명백한 승리로 보도됐으며, 진보당을 제외한 진 정당의 지지를 얻었고 여론의 반응도 호의적이었다. 정부와 의회는 향후 유럽공동체로의 추가 통합을 진행해야 할 법적 의무가 없으며, 이와 관련된 모든 변경 사항은 국민투표를 통해 결정될 것이므로 유럽연합과의 조약 체결에 대해 국민들이 우려할 이유가 없다고 홍보했다(Svensson, 1994: 71-73).

1993년 5월 18일 실시된 국민투표에서 에든버러 협정에 대해 덴마크 유권자 56.8%가 찬성했고, 옵트아웃 조항을 포함한 마스크리히트 조약은 1993년

2) 덴마크 진보당은 에든버러 협정이 새로운 내용을 포함하지 않았으며, 옵트아웃 조항을 넣는다고 하더라도 새로운 안건이 다시 등장하여 덴마크가 지속적인 통합과정에 들어가게 될 것이라 비판했다(Svensson, 1994: 73).

11월 1일에 발효됐다(EUR-Lex, 2006). 덴마크와 유럽연합 간에 체결된 에든버러 결정(Edinburgh Decision)은 유럽연합조약과 동등한 법적 구속력이 있는 문서였다. 이 결정은 니스 조약 및 리스본 조약과 같이 유럽연합 조약에 대한 연속적인 수정이 진행될 때, 유럽연합 조약에 부속된 유럽연합 기본법의 지위를 갖는다(Neergaard & Butler, 2022: 6). 현재 덴마크의 옵트아웃 조항은 유럽연합 제22번 프로토콜 “덴마크의 위상” 제5조에 다음과 같이 명시되어 있다.

“유럽연합 이사회가 채택한 유럽연합조약 제26조 제1항, 제42조 및 제43조에서 제46조의 조치와 관련하여, 덴마크는 방위와 관련된 유럽연합의 결정과 행동의 구체화 및 이행에 참여하지 않는다. 따라서 덴마크는 관련 결정과 행동을 채택하지 않을 것이나, 다른 회원국들이 방위 분야에서 협력을 더욱 발전시키는 것을 방해하지는 않을 것이다. 덴마크는 해당 조치를 위해 발생하는 운영비용을 조달하거나 유럽연합이 군사 능력을 사용할 수 있도록 지원할 의무가 없다.”³⁾

에든버러 협정을 토대로 유럽연합 조약에 반영된 덴마크의 방위 옵트아웃은 다른 유럽연합 회원국에는 허용되지 않은 특별한 조치였다. 이 조항은 덴마크가 유럽연합의 방위 정책에 대한 어떠한 영향력도 행사하지 않으며 다른 회원국 간의 협력에 간섭하지 않는다는 조건을 명시하고 있다. 공식적으로 덴마크 외교부(Ministry of Foreign Affairs of Denmark)와 유럽이사회 법제실(Council Legal Service)이 방위 옵트아웃 여부를 협의하지만, 실질적인 해석과 적용은 덴마크 측에서 담당해왔다. 옵트아웃에 대한 실무협력은 브뤼셀에 위치한 덴마크 상설대표부를 통해 이뤄지며, 덴마크 외무부와 유럽이사회 법제실이 직접 접촉하는 경우는 드물었다. 덴마크와 유럽연합 이사회, 여타 회원국 간의 분쟁이 발생한다면 옵트아웃에 대한 최종적인 해석 권한은 유럽연

3) “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union: Protocol (No 22) on the position of Denmark.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22> (검색일: 2022년 5월 31일).

합 사법재판소(Court of Justice of the European Union)로 넘어간다. 그러나 옵트아웃에 대한 당사자 간 합의가 유지되어왔으며 해석을 둘러싼 갈등이 발생한 경우는 드물었다(Nissen et al., 2020: 17). 방위분야의 옵트아웃은 1993년부터 2019년까지 총 27개 항목에서 활성화됐으며, 대체로 아프리카와 유럽 연합 주변부의 위기관리 임무와 관련됐다(<표 1> 참고).

<표 1> 역대 덴마크 방위 옵트아웃대상 EU협력 주요 안건

연도	협력 안건	연도	협력 안건
1996	아프가니스탄 EU 시민 대피	2007	차드공화국/중앙아프리카공화국 군사작전
1997	아프리카 분쟁 예방	2008	소말리아 해적 소탕
1998	알바니아 국제경찰, 크로아티아 지뢰제거	2010	소말리아 훈련임무
1999	알바니아 경찰 파견	2011	리비아 군사임무
2001	EU 위성센터 설립	2013	말리 훈련임무
2003	마케도니아/콩고 민주공화국 군사작전	2014	중앙아프리카공화국 군사작전
2004	유럽방위청 설립/ 보스니아헤르체고비나	2015	중앙아프리카공화국 군사자문
2005	수단 다르푸르아프리카연합지원 민군 작전	2016	리비아 해안경비대/해군 역량강화
2006	콩고민주공화국 군사작전	2017	영구구조협력(PESCO)설립

출처: Nissen et al., 2020: 18

3. 우크라이나 위기와 방위 옵트아웃 폐지 국민투표

3.1 역대 정부의 옵트아웃 폐지 시도

2000년대 이후 덴마크의 외교안보 정책에서 유럽연합에 대한 방위 옵트아웃

웃 기조는 큰 변화 없이 유지됐다. 덴마크 방위정책은 대체로 나토를 통한 미국과의 안보 협력에 보다 초점을 맞추었기 때문에 방위 옵트아웃에 따른 불이익은 크지 않았다. 유럽연합의 방위협력에 대한 나토의 비교우위는 핵무기 및 재래식 무기에 대한 역지력에 있었으며, 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후에도 나토의 역할은 중요하다. 2014년 러시아의 크림반도 침공 이후 미국과의 긴밀한 협력 하에 덴마크 영토보전에 집중한 안보전략 강화 필요성이 증대했다. 사이버 위협, 테러, 이주 등의 광의의 안보 쟁점은 덴마크 영토에 대한 직접적인 위협으로 간주되지 않았다. 특히 2014년 이전까지 유럽연합과 나토의 협력이 제한적이었기 때문에 덴마크의 선택은 어렵지 않았다 (Nissen et al., 2020: 18. 45-46).

덴마크의 방위 옵트아웃에 대한 입장은 2010년대에도 변함없이 유지됐다. 통상 덴마크의 중기 방위정책은 정당 간 합의를 토대로 하는 덴마크 방위협정의 형태로 결정되는데, 2018년 발표된 『덴마크 방위협정 2018-2023』은 “NATO의 집단적 억제 및 방어에 대한 덴마크의 기여”를 향후 6년간의 최우선 과제로 제시했다. 나토의 핵심 동맹국으로서 덴마크의 위치를 유지하고, 안보 정세 악화에 대비하여 더 많은 군대와 개선된 무기로 방위를 강화한다는 것이 전반적인 취지였다. 나토는 덴마크 국방 및 안보 정책의 초석으로 남아있다는 점을 강조했다며, 새로운 방위협정은 나토의 덴마크에 대한 요구사항 및 전력목표를 충족하는 것을 목표로 한다고 밝혔다. 아울러 국방비 증액,⁴⁾ 부대 증설 및 무기 강화, 발트해 동맹군 지원 방안 등과 관련된 구체적 계획을 제시했다. 반면, 유럽연합과의 방위협력에 관한 내용은 거의 언급되지 않았다. 2018년 방위협정은 덴마크가 나토와 유럽연합의 협력 강화를 지지하고, 방위 옵트아웃을 존중하면서 유럽연합과의 방위산업협력을 추구할 것이라는 매우 간략한 언급만을 포함하고 있다(Danish Ministry of Defence, 2018).

2021년 유럽외교관계이사회(European Council on Foreign Relations)에서 발표한 보고서는 덴마크 프레데릭센(Mette Frederiksen) 총리는 방위 옵트아웃을 덴마크의 기본 입장(bedrock of Denmark’s position)으로 보고 있으며, 이전 정

4) 2018년 국방비 8억 크로네 증액, 2023년까지 48억 크로네 증액을 제시하는 등 전반적인 국방력 강화를 목표로 설정했다.

부보다 유럽연합에 대해 회의적이었던 사회당 정부가 이를 재고할 이유가 없을 것으로 전망했다. 전통적으로 유럽연합이 국가정체성에 미치는 영향과 통합에 따른 주권 상실을 두려워했던 덴마크 여론도 문제였다(Nissen, 2021: 15-18). 2000년 유로존 가입 국민투표 부결 이후에도 전임 총리들은 적절한 시기에 유럽연합 옵트아웃을 폐지하겠다는 의사를 밝혀 왔으나, 관련 제안이 국민투표에 회부된 경우는 매우 드물었다. 옵트아웃 폐지 제안은 대체로 자유민주당(Venstre) 중심의 우파 내각 시기에 반복적으로 제기됐으나, 2010년대 초반 쏘닝-슈미트(Helle Thorning-Schmidt) 총리가 이끄는 좌파 내각에서도 사법·내무 옵트아웃 폐지를 제안한 바 있다(<표 2> 참고). 2014년 원내정당 간 합의로 국민투표가 추진됐으며, 2015년 라스무센(Lars Løkke Rasmussen) 총리의 우파 내각 집권 후 유럽연합 사법·내무정책 도입을 위한 옵트아웃 폐지 국민투표를 실시했으나 유권자 53.1%의 반대로 부결됐다(<표 3> 참고).

<표 2> 역대 정부 유럽연합 옵트아웃 폐지 시도

총리	기간	여당	옵트아웃 폐지
안데르스 포그 라스무센 (Anders Fogh Rasmussen)	2001.11-2005.2	자유민주당, 보수당, 인민당	2007년 총선 승리 후, 하나 이상의 옵트아웃 폐지를 위한 국민투표 제안
	2005.2-2007.11		
	2007.11-2009.4		
라르스 뢰케 라스무센 (Lars Løkke Rasmussen)	2009.4-2011.10		2009년 5월 라스무센 총리의 유로존 가입을 위한 국민투표 제안 2009년 11월 여당 대표들의 방위 및 사법·내무 옵트아웃 폐지 국민투표 제안
헬레 쏘닝-슈미트 (Helle Thorning-Schmidt)	2011.10-2014.2	사회민주당, 사회자유당, 사회인민당	2011년 9월 총선 후 방위 및 사법·내무 옵트아웃 폐지 국민투표 실시 계획 발표
	2014.2-2015.6	사회민주당, 사회자유당	2014년 10월 총리의 사법·내무 옵트아웃 폐지 국민투표 제안. 원내정당 간 합의 도출

총리	기간	여당	옵트아웃 폐지
라르스 뢰케 라스무센 (Lars Løkke Rasmussen)	2015.6-2016.11	자유민주당	2015년 12월 사범·내무 옵트아웃 폐지 국민투표 부결 2019년 5월 방위 옵트아웃 폐지 국민투표 제안했으나 정권 교체
	2016.11-2019.6	자유민주당, 자유동맹당, 보수당, 인민당	
메테 프레데릭센 (Mette Frederiksen)	2019.6- 현재	사회민주당	2022년 3월 방위 옵트아웃 폐지 국민투표 제안 2022년 6월 국민투표에서 가결

출처: “Danish opt-outs from the European Union.” https://en.wikipedia.org/wiki/Danish_opt-outs_from_the_European_Union (검색일: 2022년 5월 31일).

<표 3> 덴마크의 유럽연합 관련 국민투표 결과(1972-2015)

시기	내용	투표 결과			
		최종결정	찬성	반대	투표율
1972년 10월 2일	유럽경제공동체(EEC) 가입	가결	56.7%	32.9%	90.1%
1986년 2월 27일	단일유럽의정서(SEA) 채택	가결	56.2%	43.8%	75.4%
1992년 6월 2일	유럽연합조약(TEU) 체결	부결	49.3%	50.7%	83.1%
1993년 5월 18일	에덴버러 결정 수용	가결	56.7%	43.3%	86.5%
1998년 5월 28일	암스테르담 조약 체결	가결	55.1%	44.9%	76.2%
2000년 9월 28일	유로존 가입(EMU 옵트아웃 폐지)	부결	46.8%	53.2%	87.6%
2015년 12월 3일	사범·내무정책(JHA) 옵트아웃 폐지	부결	46.9%	53.1%	72.0%

출처: Miller 2000, 24, Milne 2015.

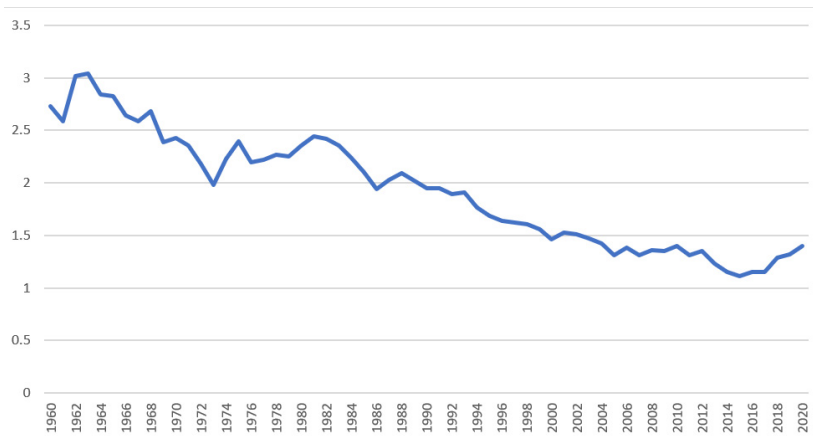
3.2 2022년 방위 옵트아웃 폐지 국민투표 시행

2022년 우크라이나 위기는 지난 20년간 덴마크 정치인들이 추진했던 유럽연합 옵트아웃 폐지 국민투표를 다시 한 번 추진할 수 있는 계기를 만들었다. 2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나를 침공한 지 불과 10일 만에 프레데릭센 덴마크 총리는 국민투표 계획을 발표했다. 사회당은 전통적으로 유럽회의주의를 근간으로 했으며, 방위 옵트아웃을 덴마크의 국가적 정체성으로 간주

해왔다는 것을 고려하면 이례적인 입장 전환이었다(Campbell, 2022). 2022년 3월 프레데릭센 총리는 기자회견을 열고 “우크라이나의 전쟁은 단지 우크라이나의 문제가 아니며, 우리의 가치, 민주주의, 인권, 평화, 자유에 대한 시험”이라며 덴마크가 직면한 “새로운 안보 상황”을 강조했다. 시민당 내각은 자유당, 보수당, 사회자유당, 사회인민당 등 4개 정당과 합의하여 방위 옅트아웃 조항 폐지 국민투표를 6월 1일에 실시한다는 계획을 발표했다. 아울러 러시아 가스에 대한 국가의존도를 축소할 것이며, 향후 2년간 국방비 70억 크로네를 지출하고 2033년까지 국방비를 국내총생산(GDP) 대비 2%까지 증액할 것이라는 구체적 대안도 제시했다. 덴마크가 국방비를 국내총생산 대비 2% 이상 지출한 것은 1980년대였으며, 현재 국내총생산 대비 1.4%의 국방비 수준만을 유지하고 있으므로 ‘2%’ 목표는 매우 과격적인 국방비 증액을 공약한 것이었다(Liboreiro, 2022; Hivert, 2022; <그림 1> 참고).

<그림 1> 역대 덴마크 GDP 대비 국방비 지출

(단위: %)



출처: “Denmark Military Spending” <https://www.macrotrends.net/countries/DNK/denmark> 및
 “Military expenditure: Denmark.” <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=DK> (검색일: 2022년 5월 31일).

덴마크 14개 정당 중 11개의 정당이 방위 옵트아웃 폐지에 찬성하는 의사를 밝혔으며, 이는 의회 전체 70% 이상을 의석수를 확보한 것이었다. 방위 옵트아웃 폐지를 지지하는 정당들은 덴마크가 유럽 방위에 참여할 수 있으며, 하이브리드 안보위협이 증가하는 추세에 대응하여 유럽연합 회원국 간의 협력을 강화해야 한다는 논거를 제시했다. 주류 정당들은 덴마크가 방위 옵트아웃으로 군사작전 임무에서 배제되고 영향력을 상실했기 때문에 옵트아웃을 해제하고 모든 작전에 참여해야 하며, 변화한 국제 정세에서 유럽연합과 협력해야 한다고 주장했다. 이들은 옵트아웃을 폐지한다고 하여 덴마크가 잃을 것이 전혀 없다고 강조했다.⁵⁾

반면 극우정당인 인민당(Danish People's Party) 및 신우파당(The New Right), 극좌정당인 적녹동맹(Red-Green Alliance)당은 방위 옵트아웃 폐지에 반대했다. 인민당과 신우파당은 유럽연합 방위 옵트아웃 폐지가 나토를 약화시키는 기획이며 스웨덴과 핀란드가 나토에 오히려 가입하기를 희망한다는 점을 강조했다(Hivert, 2022). 그러나, 이 정당들은 덴마크군이 유럽연합 정규군으로 편성되어 해외 작전에 투입될 수 있으며, 옵트아웃이 유지된다고 하더라도 덴마크의 외교안보 정책에 큰 제약이 없었다는 것을 강조했다. 또한, 덴마크가 통제할 수 없는 유럽연합의 군사작전에 많은 권위와 예산을 부여하는 것에 대한 반대가 있었다. 또한 우크라이나 전쟁에 대한 두려움을 이용해서 옵트아웃 폐지를 위해 유권자들을 감정적으로 동원하는 것을 비판했다.⁶⁾

국민투표에 부쳐진 질문 문구를 둘러싼 논쟁도 있었다. 투표용지에는 “덴마크가 안보와 방위에 대한 유럽 협력에 참여하는 것에 찬성 혹은 반대하십니까?”라는 질문이 반영됐다. 덴마크 인민당과 신우파당은 덴마크가 군사협력을 제외한 유럽 안보협력에 참여하고 있는 상황에서 유럽연합, 군대, 옵트아웃 등에 대한 언급을 하지 않은 것은 전체주의적인 기만이라 비판했다. 반면 덴마크 외무장관 예베 코포드(Jeppe Kofod)는 투표용지의 질문이 매우 명

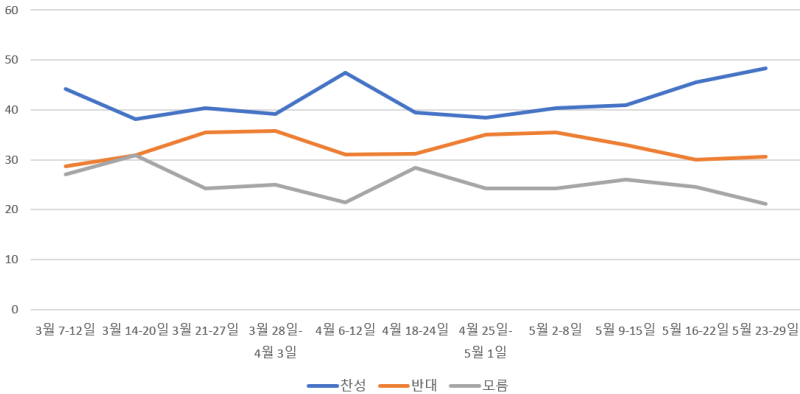
5) “Her er de stærkeste argumenter for og imod forsvarsforbeholdet.” <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-03-08-her-er-de-staerkeste-argumenter-for-og-imod-forsvarsforbeholdet>

6) “Progressives in Denmark call to vote ‘No’ in upcoming EU defense opt-out referendum.” <https://peoplesdispatch.org/2022/05/31/progressives-in-denmark-call-to-vote-no-in-upcoming-eu-defense-opt-out-referendum/>

확하며 옵트아웃을 설명하는 내용이 포함되어 있기 때문에 문제가 없다고 반박했다.⁷⁾

6월 국민투표 전까지 실시된 다수의 여론조사에 방위 옵트아웃 폐지를 지지하는 유권자가 다수라는 사실이 예측됐다. 그러나 찬성과 반대의 표 격차가 15% 포인트 이상 벌어졌던 초기 조사결과와 달리, 3월 말 및 4월 말에 격차가 3%대로 줄어든 시기도 있었다. 5월 중순 이후 찬반 입장을의 격차가 다시 증가하기 시작했으며, 방위 옵트아웃 폐지 결정이 확실시 되는 분위기에서 국민투표가 진행됐다. 최종적으로 찬성 66.9%, 반대 33.1%로 방위 옵트아웃 폐지가 결정됐다(<그림 2>, <표 4> 참고).

<그림 2> 덴마크 방위 옵트아웃 폐지 국민투표 사전 여론조사(2022년 3~6월)
(단위: %)



출처: Voxmeter 여론조사 “만약 오늘 덴마크의 유럽연합 방위 옵트아웃을 폐지하는 국민투표가 실시된다면 당신은 어디에 투표하시겠습니까?” https://github.com/erikgahner/Politologi/blob/master/folkeafstemninger/2022_forsvarsforbeholdet/forsvarsforbeholdet.csv (검색일: 2022년 5월 31일).

7) “Formulering på stemmeseddel ved folkeafstemning minder om direkte snyderi, mener Enhedslisten.” <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-03-30-formulering-pa-stemmeseddel-ved-folkeafstemning-minder-om-direkte-snyderi-mener> (검색일: 2022년 5월 31일).

<표 4> 덴마크 방위 옵트아웃 국민투표 결과

결과	투표수	득표율
찬성	1,848,242	66.87%
반대	915,717	33.13%
유효표	2,763,959	98.62%
무효표	38,558	1.38%
전체	2,802,517	100.00%
등록 투표자/투표율	4,260,944	65.77%

출처: Danmarks Statistik. “2022년 6월 1일 국민투표 결과” <https://dst.dk/valg/Valg1962294/valgopg/valgopgHL.htm> (검색일: 2022년 5월 31일).

4. 덴마크 방위 옵트아웃 폐지의 함의

4.1 국가적 타협 기반으로서의 우크라이나 위기

덴마크의 유럽연합 옵트아웃은 사실상 덴마크가 자체적인 헌법적 요건만 갖추면 폐지할 수 있도록 준비된 조항이었다. 유럽의정서 제22조 제7항은 덴마크가 헌법에 따라 의정서의 일부 또는 전부를 더 이상 사용하지 않겠다는 사실을 다른 회원국에게 알릴 수 있다고 명시하고 있다. 덴마크가 헌법 제42조에 따라 국민투표를 실시하고 옵트아웃을 폐지하는 절차만 거치는 경우 다른 회원국의 승인을 전혀 거치지 않고 유럽연합의 모든 협력에 참여할 수 있는 상황이었다. 그러나 2000년과 2015년의 국민투표는 이러한 간소한 절차에도 불구하고 옵트아웃 조항 폐지가 쉽지 않다는 것을 드러냈다(Neergaard & Butler, 2022: 9-10).

특히 2015년 당시 옵트아웃 폐지 여론이 우세했음에도 불구하고 국민투표가 부결되는 결과가 나왔다는 것에 주목할 필요가 있다. 쏘빙-슈미트의 사민당 내각은 2015년 2월 코펜하겐에서 테러 공격으로 3명이 사망한 사건 이후 유럽연합과의 경찰 협력 필요성을 강조하며 사법·내무 옵트아웃을 추진했다.

같은 해 6월 정권을 잡은 라스무센의 자민당 내각은 옵트아웃 폐지를 지지하는 입장이었으며, 국민투표가 브렉시트에 대한 유럽이사회 결정에 영향 받을 것을 우려하여 당초 논의됐던 2016년 4월 일정을 2015년 12월로 앞당기는 조치를 취하기도 했다. 그러나 당시 난민위기와 파리 테러의 여파로 통합에 대한 반대 여론이 급증했으며, 유럽연합 옵트아웃 폐지에 대한 논의는 유럽연합과의 협력을 확대하려는 덴마크의 기성 정치세력과 이에 반대하는 젊은 유권자의 유럽회의주의가 충돌하는 양상을 보였다. 당시 유로폴과의 긴밀한 협력 필요성에 대한 초당적인 공감대가 형성됐으나, 사법·내무 분야의 옵트아웃 폐지가 결국 유럽연합의 공동난민정책을 수용하고 유로화의 위기에 영향을 받게 될 것이라는 여론도 확산됐다(Milne, 2015; Jacobsen, 2022).

또한 2014년 러시아의 크림반도 병합문제는 국민 여론에 큰 영향을 미친 쟁점이 아니었다. 당시 노르딕 국가들이 우크라이나 위기에 대해 체감하는 위기의식은 높지 않았다. 우크라이나 전쟁이 스웨덴, 노르웨이, 덴마크에 미치는 영향은 제한적인 것으로 평가됐으며, 군사적 위협보다는 경제적 측면에서의 손실이 주로 논의됐다. 덴마크의 경우 대(對) 러시아 제재에 따라 불이익을 받을 수도 있다고 예상됐으나, 그 영향은 크지 않을 것으로 전망됐다(Danske Bank, 2014: 6).

반면 2022년 국민투표에서 방위 옵트아웃 국민투표가 가결된 것은 러시아의 우크라이나 침공과 유럽안보에 대한 위기감으로 “국가적 타협”이 이뤄졌기 때문이다. 2022년 우크라이나 전쟁은 2014년의 크림반도 병합과 2015년의 국민투표 상황과는 다른 분위기를 조성했다. 프레데릭센 총리는 우크라이나 전쟁으로 덴마크가 중립을 지킬 수 없다고 주장했으며, 옵트아웃 조항의 폐지 필요성을 강조했다. 전통적으로 유럽연합과의 방위협력에 반대했던 사회민주당이 기존 입장을 철회하고 정당 간 합의를 이끌었기 때문에 단기간 내에 국민투표 회부가 가능했다. 방위 옵트아웃 폐지는 의회 절대 다수의 지지를 받았다. 적녹동맹(13석), 인민당(10석), 신우익당(4석) 등의 소수정당만이 현상유지를 원했으며, 총 179명의 의원 중 150명 이상이 유럽공동방위협력 체제로 편입되는 것에 찬성했다(Neergaard & Butler, 2022: 9).

시민들의 높은 찬성율을 확보한 것도 2015년 국민투표와 차별화되는 지점

이다. 사실상 2015년 국민투표에서도 사범·내무 옅트아웃 유지를 지지하는 정당은 수적으로 열세였다. 그러나 당시 유럽연합과의 협력 증가가 덴마크의 주권을 침해할 것이라는 전통적인 유럽통합 반대 여론이 확산된 것이 국민투표 부결의 결정적인 원인이 됐다. 따라서 2022년 국민투표가 2015년과 차별화되는 지점은 바로 기존의 유럽회의주의가 영향을 미치지 않았다는 데에 있다. “덴마크가 러시아 덕분에 30년간의 유럽회의론적인 방위정책을 뒤집을 수 있었다.”는 평가도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(Campbell, 2022).

4.2 덴마크 방위 정책 모순의 해결

하지만 ‘국가적 타협’론을 통해 지난 30년 간 유지됐던 유럽연합 옅트아웃 조항이 단 3개월 만에 국민투표를 통해 폐지될 수 있었던 원인을 설명하는 데에는 한계가 있다. 전쟁에 대한 공포가 2014년이 아닌 2022년에 더 큰 영향력을 발휘한 맥락에 여전히 의문을 제기할 수 있다. 특히, 역대 유럽연합 관련 국민투표 중 가장 낮은 투표율(65.8%)을 기록했다는 측면에서 국민들의 적극적인 의지가 반영된 투표였다고 평가하기 어렵다. 따라서 방위 옅트아웃 국민투표 추진과정에서 가장 적극적인 행위자가 집권당이었으며, 일종의 하향식 의제설정에 토대한 국민투표였기 때문에 방위 옅트아웃이 기존 덴마크 외교안보 정책에 있어서 어떤 함의를 가졌었는지 추가적으로 분석할 필요가 있다.

덴마크는 방위 옅트아웃에도 불구하고 실질적으로 1990년대 이후 민간작전을 포함하여 유럽연합 외교안보정책에 관여했으며, 이 과정에서 옅트아웃 조항이 덴마크의 참여에 방해가 된다는 인식이 지속적으로 존재했다. 특히 방위 옅트아웃은 덴마크가 2017년 도입된 영구구조협력(PESCO) 등의 유럽연합 군사협력에 본격적으로 참여할 수 없다는 것을 의미했다(Larsen, 2020: 473). 방위 옅트아웃을 폐기하고 유럽연합 안보에 참여해야 한다는 주장은 이미 1990년대 후반 등장한 것을 확인할 수 있다. 아처(Clive Archer)는 1996년 발표한 저술에서 유럽연합의 공동외교안보정책(CFSP)은 덴마크 유권자들이 적대적인 반응을 보인 요소 중 하나였으나, 그럼에도 불구하고 덴마크는 나토

내에서만 아니라 유럽연합 내에서 유럽 방위에 기여할 수 있는 조건에 대해 고려해야 한다고 주장했다. 1995년부터 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등의 중립국이 유럽연합의 서유럽동맹(WEU)에 가입했으므로 덴마크 역시 완전한 회원국이 될 때가 됐으며, 유럽연합의 방위 협상에서 덴마크가 완전한 목소리를 낼 수 있도록 해야 한다는 것이 주요한 근거였다(Archer, 1996: 258-260).

덴마크 군대는 방위 옵트아웃에도 불구하고 유럽연합 방위협력에 참여할 준비를 병행해 왔으며, 이는 유럽 내의 방위정책에서 소외되고 영향력을 상실하는 것을 피하기 위한 노력의 일환이었다. 나토와 유럽연합 중 하나를 선택해야 한다는 여론의 압박 속에서 유럽연합의 공동방위협력에서 배제되고 물리적 능력이 제한되는 것을 극복할 수 있는 방위 정책이 요구됐다(Holt, 2017: 49-51). 따라서 덴마크는 순수 방위 정책 이외의 유럽연합과의 협력에는 적극적이었다. 방위 옵트아웃과 충돌하지 않는 쟁점에 대해서만 개입을 확대하려고 했고, 방위와 관련이 없는 외교안보정책에는 참여하는 전략을 취했다. 민간 공동안보방위정책(CSDP) 임무에는 적극 개입했고, 보다 최근에는 유럽방위기금(European Defense Fund; EDF)에 참여하면서, 유럽연합 역내 군수산업을 지원하고 방위 연구개발 투자에서 협력을 확대했다(Butler, 2020: 146).

하지만 이러한 시도에도 불구하고 방위 옵트아웃을 유지하는 한 덴마크의 외교안보정책은 심각한 딜레마에 빠질 수밖에 없었다. 첫째, 유럽연합과 나토 간의 군사협력이 증가하는 맥락에서 덴마크 내부 모순이 강화됐다. 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 유럽연합과 나토 간의 방위 협력이 본격화되면서 방위 옵트아웃은 덴마크의 활동을 실질적으로 제한했다. 방위 옵트아웃의 유지에 덴마크가 다양한 군사 프로그램의 의사 결정 과정에 접근할 수 없음을 의미했다. 나아가 방위협력 참여의 불확실성은 덴마크 외교를 방해하고, 협력국가로서의 신뢰와 명성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 상황이었다(Nissen et al., 2020: 45-47). 둘째, 유럽연합 공동방위안보정책(CSDP)의 틀에서 옵트아웃에 해당하는 정책 수가 크게 늘어나고 있다는 것도 최근의 특징 중이다. 증가한 협력 업무들은 군사임무와 민간임무 간의 구분이 명확하지 않은 경우가 많았다. 즉, 옵트아웃이 적용되는 항목과 적용되지 않는 항목 간의 구분이 불명확한 경우가 늘어나면서 방위 옵트아웃의 조항은 덴마크의 외

교안보 활동의 범위를 보다 제약하는 결과를 가져왔다(Nissen et al., 2020: 17-18).

우크라이나 전쟁 이전부터 상당수의 기존 연구들이 방위 옵트아웃의 폐지 필요성을 주장했다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 덴마크 외무부장관의 요청으로 덴마크 국제연구소(DIIS) 보고서를 작성한 니센 외(C. Nissen et al.)는 미국과 유럽의 갈등이 심화되고 유럽의 전략적 자율성이 강화되는 경우 방위 옵트아웃 조항은 덴마크의 국익 보호를 제한할 것이라는 결론을 도출했다(Nissen et al., 2020). 같은 맥락에서 버틀러(G. Butler)는 덴마크가 방위 옵트아웃을 폐지했을 때 유럽연합 회원국들이 현재 공동안보방위정책(CSDP) 내에서 획득한 의결권을 획득하지 못하게 하고, 덴마크가 수십 년간 발전한 유럽연합의 방위체제에 적응하지 못하게 하는 장애물이 되었다고 비판했다(Butler, 2020). 니어가르와 버틀러(U. Neergaard and G. Buttler)는 러시아의 우크라이나 침공 이전부터 덴마크의 방위 옵트아웃의 지속 가능성에 의문이 제기되어 왔으며, 유럽연합의 공동방위안보정책의 광범위한 확대로 덴마크의 고립이 증가해왔다고 주장했다. 아울러 덴마크의 국제 군사행동 참여가 확대하는 현실과 방위 옵트아웃이 유럽 안보협력을 제한하는 현실이 부조화를 이룬다고 평가했다(Neergaard & Butler, 2022).

따라서 방위 옵트아웃을 폐지하는 것은 덴마크가 유럽연합의 공동방위안보정책(CSDP)에 완전히 참여할 수 있다는 것을 의미했다. 이미 유럽연합이 독자적인 안보 역할을 담당하고 있고, 덴마크 역시 나토 차원의 군사협력을 지속했기 때문에, 방위 옵트아웃을 유지하는 것이 덴마크의 국익과 충돌하는 상황이 됐다(Hivert, 2022). 미국과 유럽연합의 안보협력이 강화된다면 방위 옵트아웃을 끝내는 것이 지속적으로 반복되는 내적 모순을 해결할 수 있는 근본적인 해결책이었다. 즉, 덴마크를 제외한 26개 회원국이 공동방위안보정책에 완전히 참여하는 현실에서 덴마크 스스로 방위 옵트아웃을 유지하는 것에 대한 이득이 사라졌다는 측면에서 이번 국민투표의 결과를 재평가할 수 있는 것이다(Liboreiro, 2022). 덴마크가 유럽연합을 복잡한 국제 안보분야의 협력체로 간주하기 시작했다는 것은 중대한 변화이다. 또한 유럽연합이 전략적 자율성을 확대하려는 상황에서 덴마크의 역할은 보다 확장될 것으로 전망할

수 있다(Michalski, 2022: 6-7).

5. 결론

최근 연구에 따르면 덴마크 군 엘리트의 인식은 유럽연합은 나토에 비해 여전히 군사역량이 결여된 기관이고, 유럽연합과의 협력은 정치적 차원에서 고려할 수 있더라도 전술적 수준에서 주목할 가치가 없다고 보는 경향이 있는 것으로 드러났다. 덴마크의 한 군 장성은 인터뷰에서 유럽연합의 인도주의적 임무에 덴마크 군대를 파견하는 것은 군인의 존재 이유에 반하는 정책이라고 응답했다(Holt, 2017: 56-58). 유럽연합 차원의 전략적 자율성 논의에 큰 진전이 없고, 유럽 주요 국가들의 방위 정책이 수렴하지 않는 추세가 지속된다면 방위 옵트아웃을 폐지한 것은 현실적으로 큰 영향이 없을 수도 있다는 것이 일반적인 전망이기도 했다.

하지만 덴마크 시민당 내각의 방위 옵트아웃 폐지는 유럽연합 차원에서 ‘차별화된 통합’의 복잡성을 줄이고 보다 일관성 있는 정책을 확보할 수 있다는 측면에서 의미가 있다. 지정학적으로 중요한 위치를 점하고 있는 덴마크가 유럽연합의 공동방위안보 협력의 틀을 따라 행동한다는 것은 여러 차원에서 상징적인 의미를 갖는다. 나토 및 미국과 가장 긴밀한 관계를 맺었던 덴마크가 영국을 따라 이탈하지 않고 유럽연합과의 협력을 강화했다는 면에서 일차적인 의의가 있다. 나아가 스웨덴과 핀란드가 각기 200년 및 75년간의 군사적 중립을 포기하고 나토에 가입하는 것과 보조를 맞추어 덴마크가 유럽연합 방위 협력에 참여한 것은 나토와 유럽연합 방위정책의 수렴 가능성을 확대했다는 측면에서도 주목할 수 있는 지점이다. 나토에서 이탈하지 않으면서 전략적 자율성을 확장해야 하는 유럽연합의 입장에서 이러한 덴마크의 옵트아웃 폐지는 크게 환영할 수밖에 없는 입장 변화인 것이다.

덴마크 인민당의 전신 진보당이 에든버러 협정의 옵트아웃 조항이 언젠가는 무너질 불완전한 조치이며, 덴마크가 결국 유럽연합의 지속적인 통합과정에 휘말리게 될 것이라 비판했던 바가 현재 실현되고 있다고 볼 수도 있다.

문제는 가장 민감도가 높았던 쟁점 중의 하나였던 방위 옵트아웃이 폐지되면서 나머지 옵트아웃 조항의 폐지도 가시화될 수 있다는 것이다. 시민권 분야의 옵트아웃이 의미가 없어진 상황이므로 유로존 가입 옵트아웃과 사법·내무 옵트아웃을 연이어 폐지하는 시도가 형성될 것으로 예상할 수 있다. 물론 유로존 가입 문제를 다시 논의하기는 쉽지 않을 것이며 강력한 반대 논거가 제기될 수 있다. 다만, 사법·내무 옵트아웃 폐지는 2015년 당시 충분한 설득력을 확보했던 사인이므로 다시 추진될 수 있을 것으로 예상된다. 덴마크의 방위 옵트아웃 폐지가 덴마크 국내정치와 유럽연합 차원의 협력에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지 지속적으로 주목하여 평가할 필요가 있다.

《참고문헌》

- Alcaro, R. (2022). The EU and the Ukraine War: Making Sense of the Rise of a “Geopolitical” Union. *IAI Commentaries* 22. Istituto Affari Internazionali.
- Archer, C. (1996). The NATO, Nordics and the CFSP. In Miles, L. (Ed.), *The European Union and the Nordic Countries*. London: Routledge.
- Beach, D. (2020). Referenda in Denmark: Influence on Politics. In Christiansen, P., Elklit, J., & Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Butler, G. (2020). The European Defence Union and Denmark’s Defence Opt-out: A Legal Appraisal. *European Foreign Affairs Review* 25, 117-150.
- Butler, G. (2020). The European Defence Union and Denmark’s Defence Opt-out: A Legal Appraisal. *European Foreign Affairs Review* 25.
- Campbell, C. (2022). “Denmark Just Reversed 30 Years of Euroskeptic Defense Policy—Thanks to Russia” *Time* (1 June). <https://time.com/6183159/denmark-referendum-defense-eu-russia/> (검색일: 2022년 5월 31일).
- Crosson, D. (2022). The European Peace Facility: Supporting Ukraine and bolstering the EU’s strategic responsibility. *CEPS In Brief* (7 Mars). Centre for European Policy Studies.
- Danish Ministry of Defence. 2018. Agreement for Danish Defence 2018-2023. <https://www.fimn.dk/en/topics/agreements-and-economy/agreement-for-danish-defence-2018---2023> (검색일: 2022년 5월 31일).
- Danske Bank. (2014). “The Ukrainian Crisis: The Nordic angle.” *Dnaske Banke Research* (12 August).
- EUR-Lex. (2006). Denmark : EMU opt-out clause. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/denmark-emu-opt-out-clause.html> (검색일: 2022년 5월 31일).

- Forketinget (2021). European Union referenda: Denmark has held eight European Union (EU) referenda. <https://www.thedanishparliament.dk/en/eu-information-centre/eu-referenda> (검색일: 2022년 5월 31일).
- Hivert, A.-F. (2022) Denmark prepares to vote in referendum on participating in European defense. *Le Monde* (30 May)
- Jensen, M., & Nedergaard, P. (2020). Danish European Union Policies: Sailing Between Economic Benefits and Political Sovereignty. n Christiansen, P., Elklit, J., Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Jorgensen, T. & Chirico, A. (2015). The Danish No to EU Justice and Home Affairs opt-in. The reasons behind. *Law and Economics Yearly Review* 40.
- Larsen, H. (2020). Foreign Policy: New Directions in a Changing World Order? In Christiansen, P., Elklit, J., Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.,
- Liboreiro, J. (2022). Explained: Denmark's surprising U-turn on the EU common defence policy. *Euronews* (7 March).
- Michalski, A. (2022). Denmark's Foreign and Security Policy: Perfecting the Balance Between an Atlantic, Nordic, and European Outlook. *Ubrief* (June). The Swedish Institute of International Affairs.
- Miller, V. (2000). The Danish Referendum on Economic and Monetary Union. *House of Commons Research Paper* 78. House of Commons Library.
- Milne, R. (2015). Danish referendum rejects further EU integration. *Financial Times* (4 December).
- Neergaard, U. & Butler, G. (2022). Denmark's Defence Opt-out, the Forthcoming Referendum, and the Changing Face of EU Defence and Security Arrangements. *EU Law Live Weekend Edition* 95 (26 March).
- Nissen, C. (2021). Sovereignty concerns: Denmark's opt-out from EU defence. In Cramer, C., & Franke, U. (Eds.), *Ambiguous Alliance: Neutrality,*

Optouts, And European Defence. ECFR.

- Nissen, C., Banke, C., Schmidt, J., Olesen, M., Mouritzen, H., Rahbek-Clemmensen, J., Rasmus Brun Butler, G., Andersen, L. (2020). *European defence cooperation and the Danish defence opt-out: report on the developments in the EU and Europe in the field of security and defence policy and their implications for Denmark.* Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Olsen, G. (2011). How strong is Europeanisation, really? The Danish defence administration and the opt-out from the European security and defence policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 12(1), 13-28.
- Pedersen, K. (2008). Denmark and the European Security and Defence Policy. In Bailes, A., Herolf, G., & Sundelius, B. (Eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy.* Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, T. (1996). Denmark and the European Union. In Miles, L. (Ed.), *The European Union and the Nordic Countries.* London: Routledge.
- Schraff, D. & Schimmelfennig, F. (2020). Does differentiated integration strengthen the democratic legitimacy of the EU? Evidence from the 2015 Danish opt-out referendum. *European Union Politics* 21(4), 590-611.
- Svensson, P. (1994). The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The EC Referendum of May 1993. *Scandinavian Political Studies* 17 (1), 69-82.
- Van Veen, E. & Langenberg, R. (2022). Phoenix or Icarus? European strategic autonomy in light of Ukraine. CRU Policy Brief. Clingendael.
- Wivel, A. (2020). In War and Peace: Security and Defence Policy in a Small State. In Christiansen, P., Elklit, J., Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics.* Oxford: Oxford University Press.

“Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union:

Protocol (No 22) on the position of Denmark” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22> (검색일: 2022년 5월 31일).

“Formulering på stemmeseddel ved folkeafstemning minder om direkte snyderi, mener Enhedslisten.” <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-03-30-formulering-pa-stemmeseddel-ved-folkeafstemning-minder-om-direkte-snyderi-mener> (검색일: 2022년 5월 31일).

“Her er de stærkeste argumenter for og imod forsvarsforbeholdet.” <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-03-08-her-er-de-staerkeste-argumenter-for-og-imod-forsvarsforbeholdet> (검색일: 2022년 5월 31일).

“Progressives in Denmark call to vote ‘No’ in upcoming EU defense opt-out referendum.” <https://peoplesdispatch.org/2022/05/31/progressives-in-denmark-call-to-vote-no-in-upcoming-eu-defense-opt-out-referendum/> (검색일: 2022년 5월 31일).

<Abstract>

Ukraine Crisis and Changes in Denmark's Defense Strategy:

**Focusing on the 2022 Danish European Union Opt-Out
Referendum**

Oh, Chang Rhyong*

This study examines the context of the Danish referendum in 2022 and analyzes the implications of the abolition of the European Union (EU) defense opt-out on Denmark's security and defense policy. Denmark is the only Nordic country to join both the EU and the North Atlantic Treaty Organization (NATO); however, it has an opt-out from the field of defense cooperation as it has obtained the right not to cooperate with the EU in the areas of common defense, European currency, European citizenship, and judicial and internal affairs. The Danish government has attempted to abolish opt-outs to work more effectively with the EU, but these efforts have not been successful due to public opposition. On the other hand, the ongoing war in Ukraine has resulted in increased public support for initiating defense cooperation with the EU. Based on the results of the referendum, Denmark will be able to return to the Common Defense and Security Policy (CSDP) and participate in the increasing defense cooperation between NATO and the EU.

**Key Words: Ukraine Crisis, Defense Opt-Out, Edinburgh Agreement, Common
Defense and Security Policy, Danish Referendum in 2022**

* National Assembly Research Service

성명: 오창룡(Oh, Chang Rhyong)
소속: 국회입법조사처 입법조사관
E-mail: croh@korea.ac.kr

논문 접수일: 2022.06.13.
수정원고 접수일: 2022.07.05.

논문심사 완료일: 2022.06.30.
게재 확정일: 2022.07.05.