

북유럽 평화체제로서 노르딕 밸런스

김진호*

목차

- I. 서론
- II. 북유럽 안전보장의 패턴
- III. 노르딕 밸런스
- IV. 노르딕 밸런스의 패러다임
- V. 전망

I. 서론

제2차 세계대전 직후의 국제정세는 스칸디나비아 국가 간(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 아이슬랜드 및 핀란드)에 약간의 차이를 부여했다. 우선 스웨덴은 동서 간에 전통적인 중립정책을 고수해 나가기를 바랐으며, 노르웨이와 덴마크는 북대서양조약에 가입하고 핀란드는 1947년 2월의 파리 평화조약에 의해서 소련과 밀접한 관계를 갖게 되었다.

그러나, 이러한 차이는 자율적인 요인에서 나온 것이 아니라 국제정치의 가학적인 관계에서 초래된 것이었다. 즉, 제2차 세계대전 직후 대전 중의 생생한 쓰라린 체험에 비추어 한동안 북유럽에서는 '스칸디나비아 방위동맹' (Scandinavian Defence Alliance)안이 활발하게 논의된 적이 있었으나, 이것이 햇빛을 보지 못하게 되었다. 1948년 체코위기와 베를린 봉쇄를 목격한 덴마크와 노르웨이는 스웨덴과의 삼국 간에 공동노력만으로는 소련의 위협에 대항하여 자국의 안보와 평화를 유지해 나가는데 있어서는 역부족임을 인식하고 북대서양조약기구(NATO)에 관심을 돌리게 되었으며, 핀란드는 소련과 1948년 『우호협력상호원

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

조조약』을 체결하고, 한 걸음 더 소련 측으로 접근하게 되었다.

그런데, 여기서 특히, 주목할 점은 소련의 위협을 의식한 나머지 노르웨이와 덴마크가 취한 그들의 안보정책에 있어서의 자기 억제적 조치다. 즉, 노르웨이와 나토에 가입을 했으나 공격의 위협을 받거나 직접적으로 공격을 받지 않는 한, 자국의 영토 내에 나토군을 주둔시키지 않을 것과 공격적인 정책을 추구하지 않을 것 등을 미국과의 합의하에 대외적으로 천명함으로써 소련의 민감한 반응을 미연에 방지하는 조치를 취하고 있다.

이처럼, 노르웨이의 대 나토정책은 항상 소련을 자극시키지 않는 범위 내에서 이루어 졌으며, 1957년 미국의 핵무기 배치계획에 대해서도 이를 거부하는 등 일정한 거리를 두고 신중하게 나토와의 관계를 유지하고 있다. 덴마크의 경우도 사정은 비슷하다. 즉, 덴마크는 외국군을 자국의 영토 내에 주둔시키는 것에 반대하고 있는데, 1953년에는 덴마크 영토 내에 나토군의 주둔요청을 거절하였다.

또한 1957년에는 미국이 유럽에 중거리핵미사일을 설치하려 하자, 노르웨이와 협력하여 자국의 영토 내에 이러한 핵무기를 배치하는 것은 소련의 1차 공격목표가 된다고 강경하게 반대의사를 표명했을 뿐만 아니라 이를 정식으로 나토 사령부에 통보하였다.

그리고 부연할 것은, 스웨덴의 중립정책도 제2차 세계대전 이전의 그것과 비교할 때 두드러진 차이가 있다는 점이다. 즉, 대전 중에 견디기 힘들었던 역사적 체험에 비추어 전후의 스웨덴의 중립정책은 강력한 방위력에 뒷받침되어 탈바꿈하게 되었다. 환언하면, 현재의 스웨덴의 대외정책은 중립정책과 동시에 전방위정책(Total Defence Policy)에 기반을 두고 있다. 끝으로, 1949년에 나토에 가맹한 아이슬랜드도 지역적 동향에 따라 서서히 중립정책을 나가고 있는데, 1960년에는 영토 내에 주둔하고 있는 미군의 일부 철수를 보게 되었다.

요컨대, 제2차 세계대전 이후의 북유럽 국가들의 대외관계의 일반적인 특징은 친 서구적인 요인과 친소적인 요인, 또는 적어도 소련의 부정적인 행동을 야기시키지 않으려는 신중성으로 이룩된 모자이크라는데 에 있다고 하겠는데, 만일, 강력한 방위력으로 뒷받침되고 있는 스웨덴의 엄정중립을 친서구세력과 친소련 세력이 중화되는 중심으로 된다면, 친소 세력보다 친서방 세력이 우세한 외교영역에는 덴마크, 노르웨이, 아이슬랜드 등을 포함시킬 수 있을 것이며,

반대로, 친소 세력이 친서방 세력 보다 우위를 차지하는 외교영역에는 핀란드를 넣을 수 있을 것이다. 이러한 북유럽의 안전보장의 안정성은 지정학적인 요인에 기반을 둔 안정 장치로서 '노르딕 밸런스'(Nordic Balance)가 있다.

II. 북유럽 안전보장의 패턴

동맹정책과 중립정책은 이것을 수행하는 국가에 의하여 그 특성을 지니게 되는 것이다. 핀란드의 사례는 중립정책의 다양성을 나타내는 것이고, 스웨덴의 중립정책 또한 독특한 것이라 하겠다. 아이슬랜드의 동맹정책은 노르웨이나 덴마크의 동맹정책과도 다르고, 이들 2개국의 동맹정책 자체도 동일한 나토가 맹국인 네덜란드나 벨기에의 그것과 명확하게 다르다. 핀란드의 중립정책의 기반은 1948년에 체결되어 그 후로 경신되고 있는 '핀-소 조약'에 두고 있다. 이 조약의 제1조에는 2개의 시나리오가 짜여져 있으나, 2개 모두가 독일로부터의 공격 또는 독일과 동맹관계에 있는 국가의 공격에 관한 것이다. 이 경우 독일은 1949년 이후는 서독이고 동맹관계에 있는 국가들이라 함은 1955년 이후는 나토를 의미하는 것이다.

제1조가 규정하는 공격은 핀란드를 통과하여 핀란드 또는 소련에 대한 공격이고 그 이외의 종류의 공격형태는 배제되는 것이다. 조약규정상 공격이 발생 시, 핀란드는 공격을 저지하기 위한 의무를 부담하지만, 그 의무는 파시비키 대통령이 강조한 바와 같이 독립국으로서 핀란드 국가의사에 기초한다는 것이다. 소련의 역할은 2개중에 1개이다. 즉 하나는 핀란드에 대한 원조를 제공하는 입장이고, 다른 하나는 핀란드와 공동으로 공격에 대하여 싸워야 하는 입장이다. 그러나 조약은 행동이 취해지는 앞에 소련군의 역할에서 양국이 합의하는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 소련은 자동적으로 핀란드를 원조하게끔 되어있지는 않다는 의미이다.

핀-소 조약은 제2조에서 양 당사국은 제1조에 해당하는 군사공격이 위협이 있는 경우에 협의를 행한다는 것이다. 조약의 기초단계에서 판단하여 협의의 대상이 되는 것은 위협의 배제만이 아니라 공격에 대한 대처방법이다. 제2조처럼, 조약의 특색은 전문에 표명되고 있다. 강대국 안에 대립·분쟁에 가담하고

싶지 않은 것이 핀란드의 입장이다. 핀-소 조약의 체결로 핀란드는 중립정책의 기초를 구축하여 '파시키비-케코넨 노선'으로 알려진 다원적인 중립외교정책의 길을 열고 있는 것이다¹⁾. 소련으로서 이 조약은 동맹조약을 가져오고, 핀란드가 다른 북유럽 국가들과 안전보장협력관계를 갖는 것을 방지할 수 있는 이점을 갖게 되는 것이다.

파시키비-케코넨 노선의 원형으로서 '파시키비 노선'은 소련은 핀란드에 대해서 안전보장 상 매우 중요한 관심을 갖고, 이러한 관심은 핀란드의 내정 외정 양면에서 독립성을 완수하고 있으면 충족될 수 있다는 대전제에 기초하고 있다. 따라서 핀란드는 자국의 정책이 소련의 안전보장상의 이익을 침해하는 것이 아니라는 것을 소련에 이해시키는 동시에 강대국으로서의 소련의 비위를 존중하는 것이 필요한 것이다. 파시키비 노선은 소련에 초점을 맞춘 것으로서 핀란드의 안전보장 정책²⁾의 기본이 되었다.

파시키비의 뒤를 이은 케코넨도 기존의 파시키비 노선에 다이나믹한 성격을 부가시켰다. 그는 1970년대 초까지 핀란드 안전보장정책의 확대·강화에 노력을 경주하였다. 우선 케코넨 대통령은 핀란드의 소련에 대한 우호정책은 강고하다는 것을 납득시켰다. 그는 1960년 각국을 방문하고 핀란드의 중립정책에 대한 정치적 승인을 역설한 후, 다음으로 모스크바를 방문하여 서방에서는 핀란드의 중립정책을 위기에 빠트릴 의사가 없음을 전하여 소련이 안고 있는 불안을 해소시켰다.

핀란드의 중립정책은 평시 및 자국과 관계가 없는 전시에서의 중립을 목적으로 하는 우호정책이라고 정의할 수 있다. 이에 대하여 동일한 중립정책을 취하면서도 스웨덴의 중립정책은 전시에서 중립을 목적으로 한 평시에 비동맹이라는 점에서 핀란드의 중립정책과는 다른 것이다. 스웨덴에서는 엄격한 언어사용을 하지 않았을 경우에는 비동맹과 중립정책은 거의 동의어로 사용되는 것이다.

스웨덴형의 중립정책은 매우 적극적인 정치적 자세를 갖고 있는 것이 특징이다. 스웨덴에서 중립정책 비동맹은 일화견주의적인 정책을 의미하는 것이 아

1) Stanley V. Anderson, *The Nordic Council: A Study of Scandinavian Regionalism* (Seattle: Univ. of Washington, 1967), pp.3-10.

2) R. E. Lindgren, *Norway-Sweden: Union Disunion, and Scandinavian Intergration* (N.J.: Princeton Univ. Press, 1959), pp.260-264.

나라 외국 안전보장정책의 기본노선의 변경이기 때문에 영향을 받아서 원칙에서 이탈한다는 성격은 아니다. 이것은 중립정책에 대하여 스웨덴이 부여하고 있는 가치판단이고 다른 북 유럽 국가들에게도 중요한 사안이 되는 것이다. 협의 메카니즘을 가지고 잠재적인 군사동맹에 이행의 가능성을 완전히 부정해 오는 것을 할 수 없는 핀란드의 중립정책과 비교해서 스웨덴의 중립정책은 보다 강고하다고 말하는 이유가 여기에 있는 것이다. 북유럽 서부에 속한 노르웨이, 덴마크, 아이슬랜드는 동맹정책을 취하고 있고, 나토의 가맹국이다. 그러나 이들 3국들은 핵무기의 비축 배치가 평시에는 그 유보가 인정되고 있다.

특히 아이슬랜드는 군비를 갖추고 있지 않아서 이들 3국 중에서도 특수한 위치에 놓여있다. 1951년 미국과의 방위협정이 체결되어, 그 결과 케플라비크에 기지가 설치되어 미군기지와 미군주둔은 늘 상 소국인 아이슬랜드의 정치적 관심사로 대두되고 있는 것이다.

노르웨이와 덴마크의 동맹정책에는 유사점이 있을 뿐만 아니라 핵정책 및 기지정책에 관해서도 거의 동일하다. 또한, 기지정책의 출발점의 기반으로서 나토의 참가권에 소련에서의 각서에 대한 회답으로서 1949년 2월 1일자의 성명, 즉 평시에 외국군 주둔거부와 핵무기진입금지거부를 내용으로 하는 성명을 두고 노르웨이에 대해서 덴마크의 경우는 의회에서의 정부성명에 기초를 두고 있다는 점에서 약간의 차이는 인정이 된다³⁾.

양국은 새롭게 군사연습에 대해서도 스스로의 제한을 부과하고 있다는 점에 유사성을 갖는다. 노르웨이는 최북단에 위치하고 소련과 국경을 접하는 핀 마크 지방에서는 나토와의 합동군사연습을 행해오고 있다. 덴마크는 발트 해에 있는 폰포름 섬을 소련간의 인터액션의 지역으로 보지 않고 있다는 것이다. 1945년 5월9일 즉 덴마크의 독일 군이 항복한 5월 4일이 지난 수 일 후, 소련 군이 동 섬에 상륙하여 1년 동안 점령한 사실을 잊지 않고 있기 때문이다. 폰포름 섬에서 소련군이 철수한 것은 1946년 3월 16일이다. 덴마크가 노르웨이와 다른 점은 발트 해 출입구를 '군사합동'(BALTAP)의 틀 속에서 서독과 협력하여 방위한다는 입장에 놓여있다는 점이다.

북유럽은 서구세력과 러시아 소련세력이 맞붙이는 곳에 자리 잡고 있는 북

3) 김진호, "스웨덴과 핀란드의 중립연구", 강종일·이재봉(편저), 『한반도의 중립화 통일은 가능한가』 (서울: 들녘, 2001), pp.353-358.

유럽은 양 세력의 충돌에 의한 불리를 두 가지 방향에서 막아 왔다. 그 하나가 '노르딕 밸런스'(Nordic Balance) 즉 친 서구적 요인과 친소적 요인의 조화의 유지라는 대립적 측면이며, 또 다른 하나는 상호의존관계의 강화, 발전을 위한 지역적 통합과 협력이라는 대내적 측면이다. 따라서 본고에서는 비교적 제2차 세계대전이후 유럽 안에서 안정적인 균형체제를 유지했던 북유럽의 안전보장 체제의 원동력을 고찰하는 데 있다. 이러한 관계를 이론화 한 것이 바로 '노르딕 밸런스'인데, 다음으로는 이것을 살펴보기로 하겠다.

북유럽국가들은 이처럼 안전보장에 관해서는 각각의 길을 선택하고 각국 특유의 안전보장상의 문제에 직면하고 있는 실정에 있다.

Ⅲ. 노르딕 밸런스

1. 추정근거

1961년에 발생한 '각서위기'(Note Crisis)와 관련하여 노르웨이의 랑게(Halvard Lange)외무장관은 각국의 안전보장정책을 취하고 있는 북유럽에서 '밸런스'라는 사고방식을 표명하였다. 이것은 곧바로 특히 브룬트랜드(Arne Olav Brundtland) 등이 이론화를 시켜서 '노르딕 밸런스'(Nordiske Balance, Nordic Balance) 라는 개념이 나타나게 되었다⁴⁾.

이 개념의 분석과 북유럽의 적용성, 즉 북 유럽의 안전보장정책결정 과정에서 주요한 요소로서 노르딕 밸런스는 어떤 작용을 하느냐의 여부는 흥미를 끌 만하다.

1961년은 베를린문제를 둘러싼 동서간의 긴장이 높았던 시기이다. 나토 체제 내에서 서독과 덴마크의 공동 군사시스템의 성립에 위기의식을 느낀 소련은 10월 30일 핀란드 정부에 각서를 송부하였다⁵⁾. 이 각서에서 소련은 발트 해에서 서독의 반소적 군사 활동의 위험에 직면하여 1948년의 4월 6일 체결된 『핀-소

4) *Ibid.*, p.356.

5) 김진호, "핀란드의 중립정책에 대한 고찰과 교훈", 『통일문제연구』, 제15권 1호, 2003년 상반기, pp.243-246; Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (N. Y.: Praeger, 1969).

우호협력상호원조조약』 제2조에 기초한 군사협의를 요구하였다. 당시의 핀란드 대통령 케코넨은 카리야라이넨 수상을 소련에 파견하여 소련의 진의를 탐색함과 동시에 핀란드 중립정책의 유지를 소련에 납득시켰다⁶⁾.

그러나 소련은 서독 국방장관의 노르웨이 방문, 나토의 발트 해 군사연습에 민감해지게 되었다. 동년 11월 16일 재차 핀란드에 대하여 군사협의를 문제를 요구하였다. 케코넨 대통령은 이번은 스스로 노보시비루스크로 날아가서 12월 24일 후르시초프와 회담하였다. 회담에서 문제가 되고 있는 군사협의를 기초한 행동이 북유럽 지역에 있는 나토 가맹국인 덴마크와 노르웨이가 나토와 같은 서유럽 군사블록에 더욱 더 가맹할 수 있다는 가능성을 설명했다. 이에 따라서 핀란드와 소련 간에는 군사협의를 하지 않을 것을 약속했다. 회담 후의 공동성명에 의하면, 케코넨 대통령은 소련의 양보행위는 핀란드와 스웨덴에만 한하지 않고, 나토가맹국인 덴마크나 노르웨이의 여론을 진정시킬 뿐만 아니라 군비증강을 억제하는 효과를 갖게 된다고 생각하였다. 케코넨 대통령은 동시에 북유럽 및 발트 해에서 사태의 발전을 염두에 두고, 필요한 행동을 취해야만 될 경우에 소련정부에 그 요지를 통보하기로 하였다.

이 사건을 고찰해보면, 브룬트랜드는 밸런스의 추정근거가 되는 것은 북유럽에서 안전보장조건에 도발적으로 작용하던지 또는 변경을 가하는 행위에 대해서, 북유럽 국가들이 자신의 안전보장정책을 갖고 응하는 가능성을 갖는다는 사실이라고⁷⁾ 결론을 내렸다. 즉 북유럽 국가들은 각각의 안전보장정책을 갖고 있지만 그의 다양성이 오히려 안정을 가져오고 있고, 이러한 현상에 대한 위협은 안정성을 붕괴시킨다는 것이다⁸⁾.

6) *Ibid.*, pp.248-250.

7) '노르딕 밸런스'란 말은 노르웨이의 외무장관이었던 랑게(H. Lange)가 처음으로 쓴 표현이며, 브룬트랜드(A. O. Brundtland)에 의해서 이론화되었다. 그런데, 랑게는 북유럽 국가들은 각기 독립적인 안보정책을 추구해 나가면서도 전체적으로는 한 균형을 이루고 있다는 의미로 이 용어를 사용했었다. 또한, 이 말은 북유럽 국가간의 관계를 규정하는 중심개념이며, 특히, 스칸디나비아 제국의 안보정책결정에 있어서 고려해야 할 중요한 요소로 간주되고 있다. 뿐만 아니라 '노르딕 밸런스'란 말은 이 지역에 있어서 '세력균형'이란 용어와 동일시되고 있는데, 그것은 동구와 서구의 양극화와 2대 초강대국의 대결이 이 지역에서는 완화되어 균형을 잡고 있는 상태에 있다는 뜻이다.

8) Krister Wahlback, "Nordic Region in Twentieth Century European Politics." B. Sundelius (ed.), *Foreign Policies of Northern Europe* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1982), pp.17-18.

2. 노르딕 밸런스 개념의 이론적 여러 양상

1) 피드백 효과로서의 안정

노르딕 밸런스는 북유럽의 지역적 조건에 의거하여 특정 지워진 안전보장시스템이다. 이것은 결코 의도된 것이 아니라 또한 북유럽 안전보장시스템이라 하여도 공동의 북유럽 안전보장정책은 아니고 각국이 자국의 이익이 바탕이 된 안전보장정책을 취할 때에 노르딕 밸런스라는 말은 처음에는 브룬트랜드에 의하여 분석적 용어로 사용된 것이지만, 현재로서는 여러 맥락으로 사용되면서 달라지는 의미를 내포하고 있다⁹⁾. 즉 노르딕 밸런스는 어떠한 사태를 가리키기 위하여 '記述的'으로 사용하고, 경우에 따라서는 '說明的'개념을 가리키기 위하여 사용된다. 또한 이론형성에 사용되는 경우에는 '基準的' 내지는 '規範的'으로도 쓰여지고 있는 것이다.

2) 브룬트랜드의 3개차원의 모델

이러한 노르딕 밸런스의 구도를 설명하기 위하여 브룬트랜드는 다음과 같은 3개차원의 모델을 제시하고 있다.¹⁰⁾

첫 번째로는 양극체계자원이다. 이 체계는 미소 양 초강대국 간의 전쟁억제 밸런스에 관계되는 것이다. 상대방을 서로 꺾달락 못하게 하는 상태를 따라 붙는 가능성을 증계. 북유럽에서 긴장발생의 유인을 제거하는 가능성에 연유되는 것이다. 두 번째로는 북유럽체계 차원이다. 이것은 북유럽 국가들의 각기 다른 안전보장정책간의 관계의 틀 속에서 밸런스를 지정하는 것에 관계되는 것으로 첫 번째의 양극체계차원을 세계체계차원으로 부른다면, 서브체계차원으로 볼 수 있는 것이다. 세 번째로는 세계적인 이해파워관계와 지역적인 이해파워관계간의 상호작용으로 관계되는 체계간의 차원이다. 즉 초강대국의 그로벌

9) Erik Noreen, "The Nordic Balance: A Security Concept in Theory and Practice", *Cooperation and Conflict*, 1983, p.44.

10) A. O. Brundtland, "The Nordic Balance", *Cooperation and Conflict*, II, 1966: _____, The Nordic Balance, Norsk Utrenrikspolitisk Institutt, NUPI notat, No. 229 (December).

한 이해관계 간에도 일종의 조화가 있다는 것이다.

브룬트랜드는 또한 작용적 요인을 고려하였다. 노르딕 벨런스이론의 원동을 나타내는 작용적 요인의 제1요소는 노르웨이와 덴마크의 최저조건에 의한 나토가맹이라는 사실이다. 즉 이들 양국은 국내에서의 외국기지를 인정하지 않고 평시에서의 핵의 도입을 인정하지 않는 것이다. 제2요소는 중무장 비동맹을 모토로 삼는 스웨덴의 외교정책이고, 제3요소는 소련과의 우호 협력 상호원조약의 틀 속에서의 핀란드의 중립정책이다. 이처럼 소련과의 잠재적인 군사동맹적 성격을 갖는 핀란드를 동으로, 나토가맹국인 노르웨이, 덴마크, 아이슬랜드를 서로, 중립정책을 취하는 스웨덴을 완충국으로 하는 노르딕 벨런스의 구도가 생겨나게 되는 것이다.

3개 차원의 모델로 보았을 경우에, 노르딕 벨런스이론의 동태적 양상이 출현하게 되는 것이다. 양극체계차원에서 미국과 소련 양 진영이 진짜 행위자이기 때문에 북유럽은 각각 이 속한 동맹시스템 기구의 일부로서 기능하게 되는 것이다. 노르딕 벨런스는 낮은 레벨에서 긴장을 보유하고 있는 전쟁억제벨런스이다.

북유럽체계 차원은 양극체계차원의 그것보다도 적게 북유럽지역의 액터로 성립되고 있다. 이런 차원에서는 노르웨이와 덴마크, 스웨덴, 핀란드가 상호벨런스를 유지하는 관계에 있다. 홀스트(Johan Jorgen Holst)에 의하면¹¹⁾, 이러한 경우에, 노르딕 벨런스는 전통적인 의미에서의 군사 벨런스가 아니라 다른 정치현상간의 평형으로 이해되어야 한다는 것이다.

브룬트랜드는 작용적 요인의 하나로서 스웨덴의 중무장 비동맹의 정책을 예로 들고 있다. "1961년의 각서 위기사건에서 스웨덴의 역할은 비동맹안전보장 정책을 추구하고 있기 때문에 안정 작용을 지켰다¹²⁾. 스웨덴의 방위가 강력하면 할수록 안정요인의 정도가 강해진다는 것이다. 그러나 그 정책이 너무 다이 나믹한 경우에, 예를 들면 핵무장정책, 소련으로서는 공격적인 것으로 간주하여 오히려 북유럽의 안정을 무너뜨리는 것이 된다는 것이다. 또한 방위능력이 극단적으로 저하될 경우에, 소련은 국경을 접한 노르웨이 북부에 방위능력의 강화가 요구되어 노르딕 벨런스가 무너지게 된다는 것이다.

11) J. J. Holst, "Norwegian Security Policy: The Strategic Context", *Cooperation and Conflict*, II, 1966.

12) A. O. Brundtland, *op. cit.*

3) 작용적 요인의 계측문제

그래서 이러한 이론의 타당성을 위하여, 북유럽 국가 상호간에 대한 작용적 요인을 비교 계측하느냐에 대한 어려운 문제를 해결해야만 하는 것이다. 이에 대하여 노렌(Erik Noreen)은 두 가지의 방법을 제시하고 있다¹³⁾. 하나는 뮌달(Alva Myrdal)의 말하듯이, 다른 안전보장정책은 상호비교가 되지 않기 때문에 북유럽 안전보장정책이라는 면에서 밸런스의 개념을 끌어내리는 방법이다¹⁴⁾. 다른 하나는 밸런스는 내적 안정성보지경향(Hommeastasis)을 갖는다. 이러한 경우에 그 내부에서 안정성을 갖기 위하여 서로 보완시키는 시스템을 구축하게 된다. 칼통(Johan Galtung)처럼¹⁵⁾ 북유럽에서 3개의 안전보장정책 모델 간에는, 예를 들면 이원적 상호작용관계와 같은 어떤 시스템 특징도 없다¹⁶⁾라는 반론이 있다.

세계적 이해관계와 북유럽 지역의 그것과의 사이의 상호작용에 관해서는 작용적 요인의 조정을 적극적으로 행하는 액터가 문제가 된다. 브룬트랜드는 1981년 1월 16일 노르웨이와 미국간에 체결된, 노르웨이에 미 해군의 장비를 사전에 대비하기 위한 비축협정, 즉 'Forhandslagring'를 하나의 사례로서 받아들이고 있다. 그에 의하면, 이 상호협정은 북유럽에 대한 소련의 전략해군상의 사육에 향했던 회답에 다를 바 없다¹⁷⁾. 각서사건과는 다르게, 이 사례는 북유럽의 밸런스에 관계되는 것이 아니라 2 초강대국간의 전략적 '밸런스 오브 파워'의 일부로서만 이해되는 것이다.

IV. 노르딕 밸런스의 패러다임

개념으로서는 동일성을 가지지만, 그 적용 면에서 즉 북유럽 각 국에서 안전 보장정책결정 요소로서의 면에서 노르딕 밸런스는 결코 동일하지는 않고 다양

13) Erik Noreen. *op. cit.*, p.45.

14) *Ibid.*

15) *Ibid.*

16) *Ibid.*

17) A. O. Brundtland. *op. cit.*

성을 갖는다는 것이다. 이 다양성을 다음과 같은 식을 사용해서 설명하고 있다¹⁸⁾. 우선, 변동에 관계된 A차원을 설정해서 그것을 정체성과 동태성으로 분류하고 있다. 다음으로 B차원을 설정한다. 이것은 범위에 관계된 것으로 세계적인 레벨과 지역적 레벨과 구분된다. 그래서 북유럽 안전보장정책으로서 노르딕 밸런스에 관한 다양한 견해를 이들의 교차점에 놓일 때 다양성의 정리가 된다는 것이다.

노렌에 의하면¹⁹⁾, 우선 첫 번째로 정적에서 세계적 레벨에서의 노르딕 밸런스 등은 전적으로 존재하지 않는다는 것이다. 근본적으로 정적에서 세계적 레벨에 있는 현 세계 등, 공상이외에는 존재하지 않기 때문이다. 두 번째로 정적에서 지역적 레벨에 있는 것은 '현상유지의 북유럽'이고, 이것은 북 유럽을 비핵지대화 하는 것에 따라서 현상을 고정화하려는 핀란드의 고찰이다. 세 번째로는 동적에서 세계적 레벨에 있는 것은 '밸런스 오브 파워'라고 불리워지는 것이다. 이러한 고찰은 같은 비핵지대구상이 되면서 이것을 그로별한 시야에서 안전보장정책으로서 이용하려는 노르웨이의 주장에 의해서 대표되는 것이다. 네 번째로는 동적에서 지역적 레벨에서 있는 것이다. 이것은 본래의 노르딕 밸런스이고, 대표적으로는 스웨덴의 안전보장정책 중에서 볼 수가 있다. 노렌에 의하면²⁰⁾, 제2의 '현상유지의 북유럽'을 노르딕 밸런스라고 부를 수 없다. 그 이유는 밸런스의 중심적 생각은 동적인 것이기 때문에 불합리하다는 것이다. 그리고 제3의 '밸런스 오브 파워'를 노르딕 밸런스와 동일시하는 것은 잘못이라는 것이다. 노르딕 밸런스는 본래 북유럽 이라는 지역과 관련되어 있는 개념이기 때문이다.

이러한 노르딕 밸런스에 대한 불안정요인도 있다. 노르딕 밸런스는 동적요소의 위로 되어있다. 이 밸런스에 대한 위협 또는 불안정의 요소로서 안드렌(Nils Andren)은 1976년에 출판된 『노르딕 밸런스의 장래』에서 다음과 같은 5가지를 들고 있다.

우선 그 하나로, 북대서양의 전략적 중요성의 변화이다. 소련의 해군력증강, 북대서양에서 천연자원에 대한 선진공업국의 관심의 증대, 아이슬랜드의 나토

18) *Ibid.*

19) Erik Noreen, *op. cit.*

20) *Ibid.*

에 대한 태도의 변화, 아이슬랜드와 영국간의 분쟁 등이 여기에 포함된다. 두 번째는 유럽에서의 정치적 변화이다. 이러한 변화는 밸런스를 취하기 위하여 북유럽 국가들이 연출하는 역할을 곤란하게 하기 때문이다. 세 번째로는 경제적 변화가 스웨덴의 비동맹에 의한 안전보장정책 특히 스웨덴의 그것이 변화이다. 그리고 다섯 번째는 안전보장정책의 안전성을 위협하는 내정의 변화이다.

안드렌에 의한 지적은 항상 10년 이상이 지난 분석이지만, 오늘날에 있어서도 충분한 설득력을 갖고 있는 것이다. 더욱이, 북유럽을 둘러싼 국제정세의 변화는 예를 들면 소련의 콜라반도기지 콤플렉스와의 상관관계에 대한 연구의 필요성이 제고되고 있다. 첫 번째로는 북유럽을 둘러싼 국제상황의 변화는 현재의 안전보장시스템에서 안정성과 안심에 대해서 주위의 여러 국가들이 갖는 요구에 대해서 현 시스템으로는 대응할 수 없는 상황을 안길 것인가 하는 여부이다. 두 번째로는 북유럽주변의 변화가 새로운 정책을 요구했을 경우에, 현재 안전보장정책모델이 그 실현을 방해하는지의 여부이다. 세 번째로는 북유럽에서 내적 발전이 현재의 안전보장정책모델에 의한 역할을 수행할 가능성에 영향을 줄 것인가의 여부이다. 네 번째로는 북유럽국가들은 지역의 이익이 지역의 상황에 반하는 추이에 대처하기 위하여 무엇을 할 것인가에 대한 탐구이다.

안전보장정책결정요소로서의 노르딕 밸런스의 개념이 북유럽에서 안전보장정책결정에 대한 기준으로서, 영향력을 주는 것으로서 사용하게끔 된 것은 1960년대에 들어서이다. 1949년에 『북유럽중립방위동맹』의 구상이 실패로 돌아갔을 때, 스웨덴은 실망을 가졌으나 북유럽을 강대국 간의 균형으로서의 고찰은 살아 이어졌다. 이 점에 대해서 위크맨(Wickman)은 “북유럽은 상이한 안전보장정책을 취하고 있지만, 이것은 상호이익에 관련되는 것으로서 노르딕 밸런스라는 표현은 북유럽 이외의 세계로서 북유럽 공동사회에서의 안정과 협력 그리고 신뢰와 동의를 되었다”라고 말하고 있다²¹⁾.

1970년대에 노르딕 밸런스라는 개념은 스웨덴 외교정책이었던 ‘동맹으로부터의 자유’라는 외교방침을 강조하기 위하여 사용되기도 하였다. 즉 EEC 가맹문제에 직면했을 때, 중립정책은 가맹국의 지위와 양립되지 않는다는 명확한 선을 천명하였다. 그래서 스웨덴의 비동맹정책은 노르딕 밸런스의 하나의 축이기

21) *Ibid.*

때문에 공동시장에의 참가는 북유럽의 안정을 해칠 수 있다는 것이다²²⁾. 또한 1972년에 방위력 삭감에 대한 논의가 있게 되자, 방위장관은 방위정책의 급격한 변화는 스웨덴의 의도를 불순하게 여기게 되는 국가가 생기게 되어 북유럽의 안정성을 파괴한다고 하여 밸런스유지의 조건을 존속시키려고 하였다. 1980년대에 들어서 부터 노르딕 밸런스를 확보하는 것은 스웨덴의 의무 그 자체가 아니라 노르딕 밸런스는 불변의 비동맹정책이 생겨난다는 인식이 의회에서 확인되고 있다²³⁾.

노르웨이에서는 각서위기 사건에 대해서, 랑게 외무장관이 의회에서 다음과 같이 발언하였다. “북유럽에서 평화유지에 관심을 갖고 있는 국가가 밸런스의 변화를 바라고 있는 것으로 이해하고 싶다. 새롭게 북유럽에서 개념과 불안정화와는 안전보장에 대한 우리들의 태도에 여하한 종류의 영향을 미칠 것인가에 대한 재평가를 촉구하는 점을 강조하고 있다.”²⁴⁾ 이러한 발언은 소련에게 노르딕 밸런스의 중요성을 인식시키려는 목적에 있다는 것은 당연한 것이다.

1961년 운텐(Osten Unden)이 내놓은 비핵지대화의 전단계로서 ‘비핵그룹’ 구성안, 1963년에 케코넨이 내놓은 ‘비핵지대구상안’에 대해서도 랑게는 노르웨이가 실현가능한 군축행위에 관한 일반적인 국제협정과는 관련 없이 비핵이라는 상태를 약정이라는 형태로 고정하는 것을 바라지 않는 이유는 북유럽에서 현재 존재하는 밸런스가 덴마크 및 노르웨이는 이 분야에서 조약에 의한 구속을 받지 않는다는 사실에 기초하고 있기 때문이라는 것이다²⁵⁾.

1970년대에 들어서 노르딕 밸런스에서 노르웨이의 역할에 대해서 역동적인 측면이 약간 상실되기 시작되었다. 그래서 현재에는 북유럽에 넓게 유럽의 안전보장질서 즉 2초강대국간의 ‘센트럴 밸런스’(central balance)라는 현실 속에서 짜여 들어가 있다 라는 인식이 강력하다. 이러한 일은 노르딕 밸런스의 개념보다 세계적인 시야에서 이해해야만 된다는 것을 의미하는 것이다.

노르딕 밸런스에 대해서 언급될 때, 덴마크와 아이슬랜드는 안전보장정책에

22) 김진호. *op. cit.*, pp.248-251.

23) L. Karvonen & B. Sundelius, “Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland”, *International Studied Quarterly*, 34, (1990), pp.215-219.

24) P. M. Cole, “Sweden and Soviet Union”, D. M. Hart, (ed.), *Nothern Europe: Security Issues for the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1986), pp.19-27.

25) Erik Noreen, *op. cit.*, p.45.

관계되는 액터로서 그다지 중요하게 생각하지 않은 것이 있다. 그러나 덴마크와 아이슬랜드는 노르딕 밸런스와 무관하지가 않다. 덴마크는 외교정책의 기본으로서 협력, 테탕트와 협의, 방위의 3가지를 공식적으로 천명하고 있다. 그래서 이 외교정책의 기초에서 지역적, 세계적인 시야에서 노르딕 밸런스의 중요성을 인정받고 있는 셈이다. 현재 덴마크는 1980년대부터 '덴마크화'(Danmarkisering)라는 성격을 가지면서 안전보장정책에서 북유럽 노르딕 밸런스가 기본보전이라는 점에서 합의를 보고 있다²⁶⁾.

아이슬랜드는 미 공군기지가 있는 나토가맹국이고, 지리적 조건에서 양 초강대국의 최전선수역을 자국의 주변에 갖는다는 것이다. 그러나 비야르나손(Bjorn Bjarnason)은 다른 북유럽 다른 국가에 비해서 정보가 부족하고 아이슬랜드도 비핵국이고 나토가맹국인 입장을 강력히 지지하면서도 다른 북유럽 국가의 동향에 커다란 관심을 갖고 있다는 사실에 주목²⁷⁾할 필요가 있다는 것이다. 현재 아이슬랜드에서는 1978년에 안전보장위원회의 설치에 관해서 정당간의 합의가 성립되어 1979년부터 위원회의 활동이 개시되었다. 노르딕 밸런스에 관한 아이슬랜드에 견해도 이 위원회의 활동을 통하여 분명해진다는 것이다.

핀란드의 경우에는, 노르딕 밸런스보다도 단순히 밸런스라는 표현을 사용하고 있다. 이들이 얘기하는 밸런스의 의미는 카리야라이넨 외무장관이 표현에서도 볼 수 있듯이 전적으로 이익을 가져오는 전체적 조화라는 개념이었다. 그러나 1970년대에 들어서 일시 전체관계에서 밸런스로 바뀌어 핀-소조약이 북유럽에서 밸런스로 강조되었지만, 1970년대 후반에는 재차 나토의 3가맹국과 2개의 중립국에서 되는 '핀란드 스칸디나비아'가 국제정치에서의 안정성을 가져오는 공동사회를 구성한다는 고찰이 지배적이기 시작하였다²⁸⁾. 현재 핀란드는 북유럽 지역에서 핵무기가 없다는 사실이 핀란드 스칸디나비아에서 밸런스현상이 전제조건이 되어 간다는 기본적 생각을 취하고 있지만, '북유럽의 현상유지'가 붕괴되는 것을 염려하면서 비핵지대조약의 체결에 의한 밸런스의 유지를 바라고 있다. 이것은 노르웨이와 덴마크가 취한 노르딕 밸런스이론의 동태적인

26) Hans Mouritzen, *Finlandization: Towards a general Theory of Adaptive Politics* (Aldershot: Avebury, 1988), pp.9-20.

27) A. O. Brundtland, *op. cit.*

28) 百瀬宏, "フィンランド", 百瀬宏(編), 「ヨーロッパ小國の國際政治」(東京: 東京大出版會, 1990), pp.173-175.

과위적인 측면, 즉 유사시에 핵 도입을 주장한다는 것이다.

V. 전망

노르딕 밸런스의 개념에서는 보다 정밀한 이론구성을 갖출 필요가 있다. 그러나 이와 동시에 북유럽을 둘러싼 국제환경의 변화가 노르딕 밸런스로 파악되고 있는 상황 하에서 전략적인 북유럽으로 변화한다는 것을 지적하는 견해를 부가해 둘 필요도 있다. 예를 들면 스웨덴 국제문제연구소(Utrikespolitiska Institutet)의 헨트(Bo Huldt)²⁹⁾는 노르딕 밸런스의 전제가 되고 있는 것은 초강대국이 북유럽에서 '원거리'에 있다는 것과 초강대국의 북유럽연구에 대한 관심이 약했던 시대에 있는 상황이라는 것이다.

그러나 무기의 발달이 원거리를 단축하고 그와 동시에 북유럽에 대한 초강대국의 관심이 증대한 현재에서 상황의 변화가 보인다는 것이다. 스웨덴에서는 1980년대가 되면서 '노르딕 밸런스'보다도 '노르딕 스테빌리티'가 자주 사용되고 있는 것은 요구되고 있는 것은 안정성밖에 있다는 것이기 때문이다. 전략적으로 북유럽이라는 위치는 북유럽권 안전보장의 문제와 관련해서 향후 커다란 과제가 될 수 있다.

참고문헌

김진호, "스웨덴과 핀란드의 중립연구", 강종일·이재봉(편저), 『한반도의 중립화 통일은 가능한가』 (서울: 들녘, 2001).

_____. "핀란드의 중립정책에 대한 고찰과 교훈", 『통일문제연구』, 제15권 1호, 2003년 상반기, pp.243-246; Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (N. Y.: Praeger, 1969).

百瀬宏, "フィンランド", 百瀬宏(編), 『ヨーロッパ小國の國際政治』 (東京: 東

29) J. J. Holst, *op. cit.*

京大出版會, 1990).

- Anderson, Stanley V., *The Nordic Council: A Study of Scandinavian Regionalism* (Seattle: Univ. of Washington, 1967).
- Brundtland, A. O. "The Nordic Balance", *Cooperation and Conflict*, II, 1966).
- _____. "The Nordic Balance", Norsk Utrenrikspolitisk Institutt, NUPI notat, No. 229(December).
- Cole, P. M. "Sweden and Soviet Union", D. M. Hart, (ed.), *Nothern Europe: Security Issues for the 1990s* (Boulder : Westview Press, 1986).
- Holst, J. J. "Norwegian Security Policy: The Strategic Context". *Cooperation and Conflict*, II, 1966.
- Karvonen, L. & B. Sundelius, "Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland", *International Studied Quarterly*, 34, (1990).
- Lindgren, R. E. *Norway-Sweden: Union Disunion, and Scandinavian Intergration* (N.J.: Princeton Univ. Press, 1959).
- Mouritzen, Hans. *Finlandization: Towards a general Theory of Adaptive Politics* (Aldershot: Avebury, 1988).
- Noreen, Erik. "The Nordic Balance: A Security Concept in Theory and Practice", *Cooperation and Conflict*, 1983.
- Wahlback, Krister. "Nordic Region in Twentieth Century European Politics," B. Sundelius(ed.), *Foreign Policies of Northern Europe* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1982).