

## IX. 스웨덴의 외교 정책

### 1. 2013년 스웨덴 외교정책

스웨덴은 전통적으로 연초에 외교부장관이 의회에서 '외교정책 토론회'를 개최하여 국회에 정부입장을 자세히 설명하고 국민들의 동의를 구하는 절차를 거친다. 이는 절차적 정당성, 충분한 토론을 중요하게 여기는 스웨덴식 의사결정 절차와 깊은 관련이 있으며, 금년에도 Carl Bildt 외교장관이 2.13 의회에서 사안별 주요현안(북유럽, EU, 중동, 대서양 지역, 러시아, 아프리카, 아프가니스탄 등)을 설명하였다. 이때 통상장관(Minister for Trade and Minister for Nordic Cooperation) 과 국제개발협력장관(Minister for International Development Cooperation) 도 함께 참석하여 관련 대외정책을 통합적으로 보고한다. 금년 주요내용으로는 △노르딕 각료협의회(Nordic Council of Ministers) 및 북극위원회(Arctic Council) 의장국 으로서 지역내 균형/조정 역할을 수행하는 점, △EU 공동체의 지속적인 확장, △아프리카/중동 지역 평화유지/인권신장을 위한 지원 확대, △EU-미국 간 FTA(자유무역협정) 협상 지원, △발틱해/북극 관련 러시아와의 협력 강화 등을 제시하였다. 특히, 한반도 문제와 관련하여 북한 핵실험을 강력히 규탄하고 IAEA(국제원자력기구)의 핵 사찰을 수용할 것을 촉구하는 등 높은 관심을 표시한 바 있다.<sup>1)</sup> 금년 주요 외교정책 목표는 아래와 같다(\* Carl Bildt 외교장관 의회 외교정책, <http://www.government.se>)

#### 1) 북유럽국가 간 협력 강화

발틱해 지역 개발을 위한 'EU 전략'(EU strategy for the Baltic Sea Region) 계획안을 수립하고 북유럽 국가간 군사협력을 강화하기로 하였으며, 북극이사회의장국(2011.5~2013.5) 역할을 충실히 수행하여 북극 지역의 단기 기후 오염원(short-lived climate pollutants) 감축 노력도 강화하기로 하였다.

#### 2) EU 공동체 확대 노력

스웨덴은 EU 확대를 지지하며 회원국 가입 조건이 되는 유럽의 모든 민주주의 국가들의 EU 가입을 환영한다는 입장이다, 특히, 터키가 쿠르드족의 권리 향상을 위한

1) "Sweden strongly condemns North Korea's latest nuclear weapon test. North Korea must abolish its nuclear weapons programme and readmit IAEA inspectors."(Statement of Foreign Policy 2013)

조치를 취한 것과 관련, 터키의 EU 가입도 지지한다고 밝혔다. 동유럽 국가의 경제 발전 및 협력 강화를 위한 동유럽 지원 프로그램(Eastern Partnership)도 관심을 가지고 지속 추진할 계획이며, EU 지원금 50억 크로나(약 8,500억원) 이외에 스웨덴 정부 자체적으로 금년에 6억 크로나(약 1,020억원)를 추가로 지원할 계획이다.

### 3) 아프리카/아시아 지원 확대

스웨덴은 소말리아, 말리, 콩고 등 아프리카 분쟁지역 평화정착을 위한 EU의 군사적, 경제적 지원에 동참하여 군사 작전을 위한 수송기도 지원할 계획이다. 이집트, 시리아 등 중동지역 국가들의 민주주의 수립을 위한 인도적 지원도 강화하는 한편 시리아 문제에 대해서는 UN의 책임 있는 조치를 요구하기도 하였다.

### 4) 미국/러시아 관련

EU와 미국간 경제협력 활성화에 찬성하며 연내에 양자간 FTA(자유무역협정) 을 밀도있게 추진할 수 있도록 적극 지원하는 한편, 러시아에 대해서는 발틱해 및 북극 관련 문제에 대한 이해를 높임과 동시에 러시아내 인권상황에 대해서도 침묵하지 않고 우려를 표명하며 인권개선을 우회적으로 촉구 하였다.

## 2. 스웨덴 외교정책의 기초

### 1) 기본원칙

스웨덴 대외정책을 관통하는 기본 원칙은 인권보호/인간의 존엄성 및 안보확립이다. 이러한 원칙을 달성하기 위하여 스웨덴은 5개의 정책목표를 수립/실천해 가고 있다. 세부 내용을 살펴보면, △인권과 민주주의(Human Rights and Democracy) 옹호, △경제적/사회적 정의(Economic and Social Justice) 구현, △국제 자유무역(International Free Trade) 추구, △건전한 환경(Sound Environment)을 위한 주도적 역할, △군비 축소(Disarmament) 노력 경주 등으로 요약된다.

### 2) 역사적 경험에 의한 스웨덴식 중립주의(Neutrality)

이러한 스웨덴 외교의 핵심은 '실리'와 '중립' 으로 요약할 수 있다. 철저한 실리 중심의 중립을 외교정책의 기초로 지켜온 것은 '강소국' 스웨덴의 지정학적 위치와 관련이 깊다. 스웨덴은 러시아, 독일, 영국 등 주요 열강에 둘러싸인 인구 957만 명

(2013.3.31 기준)의 작은 국가이지만, 북유럽 만형으로 주변국들로부터 집중적인 견제를 받아왔다. 대 노르딕 전쟁(1700~1712, Great Nordic War)에 참전하였다가 1719년 러시아 Poltava 전투 패배로 대부분의 영토를 상실한 아픈 기억, 1805년 영국과 공동으로 나폴레옹 전쟁에 참전 후 러시아의 침략을 받아 스웨덴 영토인 핀란드를 상실한 역사는 스웨덴 국민들이 전략적 중립정책을 지지하게 만든 주요 원인으로 작용하였다. 스웨덴이 마지막으로 전쟁을 치른 일은 1814년 노르웨이를 공격한 것이며 (덴마크로부터 노르웨이를 할양 받았으나 이에 반대하는 세력을 제거하기 위하여 노르웨이를 침략), 이후에는 전쟁을 배격하고 철저한 중립 정책을 고수하였다.

스웨덴의 중립주의는 제3세계 국가들의 비동맹운동에 속하지도 않고, 국제조약에 근거하거나 강대국 보장하의 중립도 아니며 헌법에 명문화된 것도 아니다. 다만, 스웨덴은 능동적 중립주의를 유지하겠다는 단호한 의지와 국제적인 공신력 확보를 통해 대내외적으로 철저한 중립정책 원칙을 견지해 왔다. 스웨덴 중립의 개념은 전쟁 발생 시 중립을 유지하기 위해 평시에도 어떠한 군사동맹에도 가담하지 않는다 (Non-participation in all alliances in peacetime, aiming at neutrality in the event of war)는 능동적/적극적 중립주의를 표방해왔다.

스웨덴은 대내적으로는 강력한 자위력을 유지하고, 대외적으로는 정치·군사적으로 구속력 있는 협정에 참여하지 않으면서, 반식민주의, 인권, 민주주의 등 인류 보편적 공통가치를 적극 추구, 세계평화를 위한 협력에 적극 참여한다. 1990년대 초 냉전 종식 이후 전통적인 중립주의 성격이 차츰 변모하고 있으며, EU 회원국으로서 임무 수행을 위한 적극적 외교정책에 참여해 오고 있으나, 군사적 성격의 동맹에는 정식 가입하지 않는다는 원칙을 철저하게 고수하고 있다. NATO가 유럽 이외 지역의 협력자들도 포용 하고자 스웨덴과 핀란드의 가입을 촉구하고 있으나 스웨덴이 이에 응할 가능성은 매우 낮은 상황이다. 그러나 스웨덴은 EU가 주도하는 대 테러 및 인권보호 활동에는 적극 참여하고 있으며, 최근(2013.6.5) 네덜란드 해군과 연합하여 14명의 인도 선원들이 탄 화물선을 공격, 장악한 소말리아 해적들을 소탕하는 적극적인 활동을 전개한 바 있다.<sup>2)</sup>

### 3. 스웨덴 중립정책의 특징

#### 1) 실리 중심의 '적극적' 중립

2)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0005194365>

스웨덴식 중립주의의 특징은 방어위주의 소극적 중립이 아니라 외교현안 발생시 자신의 목소리를 내며 중재역할을 기꺼이 감당하는 '적극적' 중립이다. Olof Palme 전 수상은 "Neutral But Not Silent(단순한 침묵이 아닌 중립)"<sup>3)</sup>외교정책으로 스웨덴의 적극적 역할을 강조하였고, 미국의 베트남전쟁, 구소련의 체코슬로바키아 침공, 남아프리카공화국의 인종차별 정책(Apartheid)을 모두 신랄하게 비판한 바 있다. 스웨덴은 지금도 자신들의 정의와 가치에 부합하는 일에는 주저하지 않고 목소리를 내는 능동적 외교활동을 전개하고 있다.

## 2) '자주적' 중립

이러한 스웨덴 중립주의의 특징은 방위예산 비중을 보면 더욱 확연하게 알 수 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 세계 방위비 조사결과에 따르면 스웨덴의 2012년 국방예산 규모는 62억 달러로 세계 31위 규모이나 국내총생산(GDP) 대비 1.2%를 차지하여 독일(1.4%), 네덜란드(1.3%)와 비슷한 규모이며, 스페인(0.8%) 보다는 오히려 높은 비중을 보여주고 있다. 같은 중립국인 스위스의 0.8% 보다 국방부문에 대한 관심이 지대함을 알 수 있다<sup>4)</sup>(참고로 한국의 2013년 국방예산은 34조원으로 GDP 대비 2.5%를 차지하고 있다).<sup>5)</sup> 이와 같이 스웨덴이 다른 국가들과 차별화 되는 독자적 중립 정책을 고수 할 수 있었던 배경은 '무장 중립'이라고 하는 스웨덴의 독자적인 정책이 있었기 때문이다. 스웨덴의 중립은 일방적이며 정치적 선언의 성격을 보이는 중립의 사례로, 이를 가능하도록 만든 것은 총력 방위 개념에 입각한 안보 정책이라고 할 수 있다.

스웨덴의 총력방위 개념은 기본적으로 'Marginal Doctrine'에 근거 하고 있다. 이것은 미국과 소련이 군사적으로 대결하는 유럽에서 전쟁이 발생했을 경우, 양 진영의 주력부대가 투입되기 때문에 스웨덴으로 파급되는 전력은 한계가 있을 수 밖에 없을 것이라 예상하여, 이것을 방어할 수 있는 전력을 갖추고 있으면 스웨덴의 안보를 지킬 수 있다는 논리에서 출발하는 전략이다. 총력방위는 정규군, 민방위, 자립경제, 방위산업 등의 요소로 구성된다. 스웨덴의 방위전략에는 '주변방위'와 '영토방위'라는 두 가지의 대립적인 입장이 있는데, 전자는 영토내의 적의 침략을 국경에서 저지하는 것으로 영해와 영공 방위에 필요한 하이테크 무기체계를 중요시 한다. 반면 후자는 영토 내로 적의 침략을 허용하지만, 지구전을 전개함으로써 적의 공격

3) <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,903763,00.html>

4) <http://milexdata.sipri.org>

5) <http://www.index.go.kr>

목표달성을 포기하도록 한다는 것이다. 이를 위해서는 강력한 지상 전력이 필요하다. 두 가지 입장이 대립하는 가운데 스웨덴의 방위정책은 최소한 확고한 영토방위를 축으로 전략 환경 변화에 따라 주변방위 능력을 유연하게 감축 또는 강화하는 방식으로 운용 해 왔다.

### 3) '현실적' 중립

스웨덴식 중립의 또 하나의 특징은 현실적인 국제상황을 중시하는 것이다. "스웨덴의 중립성은 국제상황에 대응하고 다시 적응하는 유연한 정책이었다. 전후 스웨덴 중립성에 관해 두 가지 사실을 지적할 수 있다. 첫째, 스웨덴의 중립성은 스위스 사례와 같이 어떠한 법적 보증을 받지 못했다. 즉, 독립적 지위를 유지하고 공격을 방어할 국방이 필요하다는 믿음에 기초한 '무장된 중립성' 이었다. 둘째, 스웨덴의 중립성은 동쪽(구소련) 으로부터 어떠한 공격도 없을 것이고, 만일 공격해 올 경우 미국과 북대서양 조약기구(NATO)가 지원하러 올 것이라는 암묵적 가정에 입각해 있었다는 것이다."(힐슨, 2010). 스웨덴은 경제, 복지, 외교 등 모든 분야에서 대의와 명분보다 현실을 더 중요시했다.

### 4) 중립정책에 대한 비판

일반적으로 중립이 스웨덴 외교정책의 주요한 목표로 설정된 것은 양차대전 이후의 일이다. 국내 정치적으로도 1920~30년대 사회민주당의 성장과 집권이 중립의 공고화 단계로 발전하는 정치적 기반이 되었다(Bengt, Sundelius, 1989). 특히 두 차례의 세계대전 사이에 스웨덴이 취했던 이른바 국제 분쟁의 중재와 구축을 지지하는 국가로서의 입지는 중립국으로서의 스웨덴을 국제사회에 인식시키는 데 커다란 기여를 했다. 즉 국제적인 긴장완화와 군사적 분쟁해결을 위한 협력 및 중재 등에 대한 스웨덴의 적극적인 입장표명 활동은 스웨덴이 2차 세계대전 전쟁의 참화로부터 벗어나는데 기여한 요인으로 평가 된다.

그러나 지나친 중립정책은 주변국들로부터 비판을 받기도 한다. 2차 세계대전 당시 노르웨이의 지원 요청을 받은 스웨덴 정부는 중립을 이유로 이웃나라의 침략을 묵인한다. "스웨덴이 1940년 노르웨이 전투에 개입하지 않음으로써 많은 노르웨이 국민들이 쓰디쓴 고통을 당했다. 게다가 독일 군대와 군 장비가 스웨덴을 거쳐 노르웨이로 이동한 것, 즉, 스웨덴이 독일의 행위를 어느 정도 용인했기 때문에 노르웨이 국민들의 고통은 더욱 악화되었다. 3년 동안 독일군 2백만명 가량이 스웨덴의 통행허가를 얻어 노르웨이에 들고 났다."(힐슨, 2010) 상당수의 스웨덴 국민들은 지금도 당시 정부의 판단에 의문을 제기하고 있다.

핀란드와도 유사한 사례가 있었다. 2차 세계대전시 구 소련의 침략을 받은 핀란드가 스웨덴에 지원 요청을 했을 때 파병여론이 높았음에도 불구하고 스웨덴 정부는 군사지원을 거부하였다. 국민들이 자발적으로 참여하여 8,000여명의 민병대가 전쟁을 도운 사례가 있으며, 핀란드 국민들의 스웨덴에 대한 반감이 커진 주요 계기로 작용하였다(2013.5.18 스톡홀름에서 열린 세계 아이스하키 챔피언십 결승전에서 스웨덴과 핀란드는 축구 한일전을 연상시키는 격렬한 경기를 펼친 바 있다).

#### 4. 최근 스웨덴 외교 이슈(NATO 가입 문제)

##### 1) 논의 경과

Göranson 스웨덴 군 총사령관이 금년 초 언론과의 신년 대담 중 스웨덴이 외부로부터 공격을 받을 경우, 불과 1주일 정도만 스웨덴 군이 자력으로 방어할 수 있고, 그 후는 외부의 원조가 불가피하다고 언급하면서 안보위기 상황에 대비한 스웨덴의 NATO(북대서양조약기구) 가입 문제가 제기되었다.<sup>6)</sup> Enstrom 국방장관은 Göranson 총사령관의 발언 이후 스웨덴 국방력에 대한 논쟁이 심화되자, 현재의 국방력이 한 개의 전선 형성시 1주일간 자체적 방어가 가능하다는 것에 대해서 문제가 없다고 밝히면서, 주변국들의 전력을 고려해 볼 때 스웨덴의 국방력이 정상적인 수준이라고 주장하였으나 국민들의 불안감을 씻어내지 못했다. Reinfeldt 총리는 2013.1.29 의회에서 개최된 기자 간담회에서 국방 정책은 현재 다른 주요 관심사들 중 하나(one of special interests) 라고 언급하고, 스웨덴이 외부로부터 공격을 받거나 침략을 당할 만한 위험이 없으며 적대적인 관계를 갖고 있는 국가가 없으므로 현 스웨덴 국방정책을 옹호하는 입장을 표명하였다. 이에 대해 Löfvén 사민당 당수는 국방정책을 주요 관심사들 중 하나라고 언급한 총리의 발언에 대해 놀라움을 표시하면서, 국가 안보는 단순한 주요 관심사가 아닌 정부의 최우선 과제라고 비판하면서 NATO 가입 문제가 다시 대두 되었다.

##### 2) NATO 가입 관련 상황

Ramussen NATO 사무총장은 스웨덴에서 매년초 개최되는 '사회와 국방'(Society and Defence. 2013.1.13~15) 회의에서 스웨덴이 22개의 NATO 파트너 국가 중 가장 활발하게 평화유지 작전 및 NATO 훈련에 참여하고 있으며, NATO와 스웨덴이

---

6) <http://swe.mofa.go.kr>

안보에 있어 강력한 파트너십을 유지하고 있다고 언급하였으나, NATO 회원국이 아닌 스웨덴이 외부공격을 받으면 자동적으로 NATO가 도와줄 수 없다고 밝힘으로써 스웨덴 사회 내부의 논쟁을 점화하였다.

현재 스웨덴 의회의 다수당인 보수당과 사민당은 NATO 가입 보다는 북유럽 국가 간 협조 강화가 중요하다고 주장하며 NATO 가입 의사가 없으나, 연립여당인 중앙당, 자유당은 NATO 가입을 찬성하고 있다. 스웨덴 국민 대다수는 스웨덴이 오랜 중립 국가이며 전쟁에 참여하지 않은 평화국가인 점에 자부심을 갖고 있으므로 아직까지는 NATO 회원국 가입을 반대하는 여론이 높은 상황이나, 내년 9월에 실시될 총선 과정에서 부족한 국방력을 메울 수 있는 수단으로 NATO 가입문제가 다시 부상할 가능성이 있다.

## 참고문헌

힐슨(2010), 『노르딕모델-북유럽 복지국가의 꿈과 현실』, 서울: 삼천리

Bengt, Sundelius.(1989). The committed neutral: Sweden's foreign Policy,  
Westview Press.

<http://www.government.se>

<http://www.scb.se>

<http://news.naver.com>

<http://www.time.com>

<http://milexdata.sipri.org>

<http://www.index.go.kr>

<http://swe.mofa.go.kr>