

제 348 호 2024 년 05 월 11 일

한국전쟁에서의 소국가 해군외교:

덴마크와 *MS Jutlandia*호

최근 해군 외교에 대한 관심이 높아지고 있다. 1970년대에 James Cable이 포함외교(gunboat diplomacy)라는 용어를 처음 사용했을 당시에는 다른 국가들을 상대로 해군력을 어떻게 사용할 것인가가 주된 논점이었다. 해군력을 외교적 도구로 사용하여 결연한 의지를 보여주고 적을 위협하여 굴복시킬 수 있다는 발상이었다. 그러나 그 이후로는 어떻게 해군을 통해 외교적 목표를 달성하고 동맹 간 유대를 강화할 수 있을지에 대해 학계의 관심이 높아졌다.

덴마크의 한국전쟁 참전은 우방과 동맹국을 대상으로 한 해군 외교의 좋은 예이다. 덴마크는 병원선인 유틀란디아호(Jutlandia)를 통해 참전하였는데 그 의사결정 과정의 분석을 통해 덴마크가 외교적 목적의 달성을 위해 설정한 자국의 작전기여도의 배경을 알 수 있다. 본고는 덴마크가 왜 병원선 파견이 최선의 방책이라는 결론을 내렸으며 이를 통해 어떻게 여러 이해당사국들에게 보낼 상이한 외교적 신호들의 균형을 맞추었는지 설명한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope



**덴마크국방대
군사분석가
Anders Puck
Nielsen**

최근 해군 외교에 대한 관심이 높아지고 있다. 1970 년대에 James Cable 이 포함외교(gunboat diplomacy)라는 용어를 처음 사용했을 당시에는 다른 국가들을 상대로 해군력을 어떻게 사용할 것인가가 주된 논점이였다. 해군력을 외교적 도구로 사용하여 결연한 의지를 보여주고 적을 위협하여 굴복시킬 수 있다는 발상이였다. 그러나 그 이후로는 어떻게 해군을 통해 외교적 목표를 달성하고 동맹 간 유대를 강화할 수 있을지에 대해 학계의 관심이 높아졌다.

덴마크의 한국전쟁 참전은 우방과 동맹국을 대상으로 한 해군 외교의 좋은 예이다. 덴마크는 병원선인 유틀란디아호(Jutlandia)를 통해 참전하였는데 그 의사결정 과정의 분석을 통해 덴마크가 외교적 목적의 달성을 위해 설정한 자국의 작전기여도의 배경을 알 수 있다. 본고는 덴마크가 왜 병원선 파견이 최선의 방책이라는 결론을 내렸으며 이를 통해 어떻게 여러 이해당사국들에게 보낼 상이한 외교적 신호들의 균형을 맞추었는지 설명한다.

병원선 파견은 오직 외교적 성과를 달성하기 위해 내려진 결정은 아니었다. 당시 병원선 파견은 덴마크가 최소한의 자원을 투입하면서 다른 이해당사국들의 기대를 충족시킬 수 있는 방안이라고 평가되었다. 해군 외교에는 비용효율성의 문제가 존재하는데 국가들이 해양영역에서의 기여를 통해 다른 영역에서보다 더 적은 비용으로 비슷한 결과를 얻을 수 있다는 것이다. 이러한 관점은 국가들이 왜 국제적인 연합작전에 참가하는지에 대한 논의의 시발점이 된다. 유틀란디아호가 한국에 파견되었을 때 덴마크 정치인들이 한국전쟁 전황에 유의미한 변화를 가져오고자 했던 것은 아니었다. 오히려

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



유럽에서의 동맹관계들을 강화하고 한국전쟁의 부정적인 파급효과들을 피하는 것이 주된 목적이었다.

인도주의적 신호

1950 년에 한국전쟁이 발발했을 때 덴마크 정치인들은 딜레마에 빠졌다. 독일의 점령이 끝난 지 불과 5 년 밖에 안 되었고 덴마크는 당시 서방과 소련 간의 냉전 최전선에 서 있었다. 나토는 1949 년에 창설되었지만 1950 년 6 월까지만 해도 대부분 서류상의 개념에 불과했다. 나토의 군사구조는 아직 확립되지 않은 상태였고 덴마크가 나토의 안전보장을 어느 정도까지 신뢰할 수 있을지도 불분명했다.

그러나 덴마크 정치인들은 덴마크의 주된 안전 보장국은 미국이 되어야 한다는 점을 분명히 알고 있었다. 따라서 미국 정치인들에게 중요한 파트너국으로 인정받는 것이 최우선 과제였다. 한국전쟁 당시 국제사회의 개입은 공식적으로는 유엔을 통해 이루어졌지만 이는 당시 소련이 유엔 안보리 회담을 보이콧하고 있었기 때문에 가능했다. 유엔 안보리 결의에 따라 조직되었지만 어디까지나 미국의 주도로 국제개입이 이루어진 것이다. 따라서 유엔으로부터 기여 요청을 받았을 때 덴마크는 미국에게 깊은 인상을 남기고자 하였다.

그러나 반대쪽에서는 소련이 압박을 가하고 있는 상황이었다. 덴마크 정치인들은 덴마크가 소련의 공산주의 우방국인 북한에 대해 군사적으로 대응할 경우 스탈린의 반응과 한국전쟁이 유럽까지 확대될 가능성에 대해 불확실한 상태였다. 이러지도 저러지도 못하는 역설적인 상황에 처한 것이다. 덴마크는 소련의 위협에 대한 안전을

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

보장한 미국의 기대에 부응하기 위해 한국에서의 국제개입에 기여해야 했지만 이는 동시에 덴마크에 대한 소련의 위협을 증가시킬 수 있었다.

결국 덴마크 정부는 오직 인도주의적 지원으로만 기여하겠다는 결정을 내렸다. 이는 명백히 소련에 대해 비공격적 외교 신호를 보내기 위해 의도된 결정이었다. 따라서 1950 년 여름에 덴마크가 실제로 어떠한 형식으로 기여를 할 것인지를 결정하기 위해 치열한 정치적 논의가 진행되었다.

비용 문제

덴마크 정치인들은 북한의 침략으로부터 대한민국을 방어하기 위한 국제사회의 반응에 대체로 만족했다. 그들은 유엔의 한국전쟁 개입을 유엔이 전후 국제체제의 안보 프레임워크로서 의도된 대로 기능하고 있다는 것을 보여주는 사례로 여겼다. 그렇기 때문에 만약 덴마크도 비슷한 상황에 처하게 될 경우 국제사회가 덴마크를 지원할 것이라는 낙관적인 생각을 갖게 되었다. 그러나 덴마크와 같은 국가가 한국에서의 국제개입에 큰 기여를 하는 것은 합리적이지 않다고 생각했다. 덴마크는 마셜 플랜의 일환으로 국제 원조를 받고 있었으며 독일 강점기 이후 시작된 군대 재편은 아직 초기 단계에 머물러 있었기 때문이다.

따라서 외교적 목표를 달성하면서 비용적인 면에서 효율적인 기여 방법을 찾는 것이 최우선 과제가 되었다. 다시 말해, 덴마크 정치인들은 미국을 만족시킬 수 있는 가장 저렴한 방법을 찾고자 했다. 이 과정에서 덴마크 정치인들은 자국의 대응방식을 다른 유럽 국가들과 비교하며 최적의 위치를 선점하고자 했다. 궁극적인 목표는

미국에게 후하고 중요한 파트너국으로 보일 만큼의 지원을 하는 동시에 다른 유럽 국가들과의 과도한 지원비용 경쟁을 피하는 것이었다.

따라서 덴마크 정치인들은 덴마크, 노르웨이와 스웨덴이 공동으로 기여하여 비용을 절감할 수 있는 해결책을 모색했다. 그러나 노르웨이와 스웨덴은 유엔의 요청에 직접적으로 응하지 않았기 때문에 덴마크는 자체적인 해결책을 찾아야 했다.

그해 여름 동안 덴마크는 유엔의 한국전쟁 개입을 지원할 수 있는 여러 가지 방안들을 마련했다. 첫 번째로 의약품과 일부 의료 장비의 제공을 제안했지만 미국은 즉각적으로 이 제안이 충분하지 않다는 입장을 표명했다. 덴마크가 미국의 중요한 파트너로 인정받고자 하는 외교적 목표를 달성하려면 더 큰 제안을 해야 했다. 이에 덴마크 정치인들은 덴마크 적십자사 요원들이 탑승한 앰불런스 파견대를 제시했다. 그러나 이 방안 또한 미국의 기준을 충족하지 못했는데 미국은 덴마크에게 야전병원을 파견해 줄 것으로 분명하게 요청했다.

그러나 덴마크 정치인들은 군 야전병원을 파견할 의향이 없었다. 덴마크가 야전병원 파견에 필요한 자원을 충분히 가지고 있지 않다고 생각했기 때문이다. 덴마크는 단 한 곳의 야전병원을 보유하고 있었기에 한국처럼 지리적으로 먼 위치까지 야전병원 전력의 전부를 파견할 의향이 없었다. 더 나아가 군 야전병원의 파견은 직접적으로 군사적 지원을 하지 않기로 한 내부 결정에 위배된다고 판단했다. 야전병원 파견은 소련에 보내려고 했던 외교적 신호에 반하는 행동이 될 수 있었기 때문이다.

따라서 병원선을 파견하겠다는 제안은 훌륭한 해결책이었다. 함정은 독립적인 단위로 활동하며 작전 지역에서 그 역량을 온전히 제공할 수 있다. 그렇기 때문에 덴마크가 다양한 이해당사국들에게 보낼 외교적 메시지들을 세밀하게 조정할 수 있게

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

된다는 것을 의미했다. 또한 이 함정이 대규모 연합해군의 일원으로 임무를 수행한다는 조건을 충족한다면 미국은 승무원과 함정의 소속이나 선체 색상에 대해 대체적으로 무관심했다. 결과적으로 유틀란디아호는 덴마크 적십자사 산하에 조직되어 흰 색 선체를 바탕으로 양 측면에 적십자가 그려졌으며 승무원의 대부분이 민간인들이었다. 오직 총지휘관만이 미 관계자들과 동급으로 회의에 참석하기 위해 군인 신분을 유지하였다.

덴마크 정치인들은 병원선 파견으로 의도한 모든 외교적 목표들을 달성할 수 있었다. 미국은 덴마크의 병원선 파견을 가치 있는 공헌으로 여겼으며 덴마크 적십자사 주도 하에 이루어진 인도주의적 지원이라는 점에서 소련에게도 올바른 메시지를 전달했다.

해군외교의 힘

병원선이 값싼 해결책이었는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 유틀란디아호가 한국에서 활동한 3 년동안 그 비용과 임박한 휴전에 따른 임무 종료에 대한 많은 논의들이 진행되었다. 그러나 직접적인 군사적 기여에 비하면 병원선 파견의 비용은 높지 않았을 것이며 덴마크는 가시성과 유연성 측면에서 함정만이 제공할 수 있는 독특한 이점을 누릴 수 있었다. 이것이 덴마크가 한국전쟁 당시 군사적 지원을 종용한 미국의 압박을 이겨낼 수 있었던 이유 중 하나였을 것이다.

함정들이 독특한 상징적 가치를 지닌 특별한 유형의 플랫폼이라는 사실은 다른 두 측면에서도 알 수 있다. 놀랍게도 병원선 파견 결정과정에서 덴마크와 한국 국민들은 특별히 큰 비중을 차지하지 않았다. 하지만 양국 국민들에게 유틀란디아호는 전쟁의 참상을 완화하기 위한 노력과 양국 관계의 지속적인 상징이 되어왔다. 선상에서

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

치과진료를 받은 이승만 대통령을 포함해 6,000 명 이상의 국군장병들과 민간인들이 유틀란디아호에서 치료를 받았다. 2001 년 3 월에는 한국 정부가 유틀란디아호의 한국 입항 50 주년을 기념하여 유틀란디아호 참전용사들과 그 가족들을 초청했다. 이는 그 병원선에 대한 기억이 얼마나 오래 지속되고 있는지를 보여준다.

덴마크 국민들에게 이 배의 상징적 가치는 더 강했을 것이다. 1980 년대에 유틀란디아라는 이름은 오늘날에도 대부분의 덴마크인들이 따라 부를 수 있는 유명한 대중가요를 통해 불멸의 명성을 얻었다. 또한 배의 이름은 코펜하겐의 아파트 건물, 다양한 종의 감자들이나 대문 제작 회사 등의 여러 명칭에 붙여졌으며 국제적 위기의 발생 시 덴마크가 유틀란디아호 2 기를 조직하여 한국전쟁 당시의 성공을 재현해야 한다는 의견들도 제시된 바 있다. 만약 한국전쟁 당시 덴마크의 기여가 병원선이 아닌 다른 형식으로 이루어졌다면 그에 대한 기억은 아마 더 열을 수도 있었을 것이다. 그러나 선박들은 그 고유한 특성으로 인해 여러 세대에 걸쳐 사람들의 기억에 남는 상징적인 가치를 남긴다.

이처럼 한국전쟁에서의 덴마크의 공헌은 해군 외교의 힘을 잘 보여준다. 덴마크 정부는 당시 당면한 상황에서 병원선 파견을 통해 다양한 외교적 난제를 극복하고 미국과 소련을 모두 만족시킬 수 있는 균형적인 메시지를 전달할 수 있었다. 그리고 장기적으로는 덴마크와 한국 간에 당시 정치인들이 상상했던 것보다 훨씬 더 오래 지속되고 있는 유대감을 형성할 수 있었다.



Small State Naval Diplomacy in the Korean War: Denmark and the MS Jutlandia

the Royal Danish Defence College

Military analyst

Captain Anders Puck Nielsen

Recently there has been an increasing interest in the topic of naval diplomacy. When James Cable first made the term gunboat diplomacy famous in the 1970s, focus was exclusively on how naval forces could be used against an opponent. The idea was that naval forces could be used as a diplomatic tool to demonstrate resolve and to intimidate the adversary into submission. However, since then there has been an increasing academic interest in how naval forces can also serve more positive diplomatic purposes and be used to strengthen the bond between allies.

The Danish contribution to the Korean War serves as a good example of such naval diplomacy directed toward friends and allies. Denmark participated with a hospital ship, Jutlandia, and the analysis of the decision-making processes shows how the Danish politicians intentionally designed the operational contribution to achieve specific diplomatic effects. In this article I explain how the Danish politicians concluded that the deployment of a hospital ship was the best solution for Denmark, and how they tried to balance different diplomatic signals that this deployment would send to various stakeholders.

But the decision of sending a hospital ship was not only based on a desire to achieve specific diplomatic results. It was also assessed to be the solution where Denmark could get away with spending as few resources as possible and still satisfy the expectations of the other stakeholders. There is in other words also a question of cost efficiency in naval diplomacy, where a maritime contribution can be used by states to achieve cheaper results than they could have done with other means. This perspective also opens for a discussion about why states contribute to international operations in the first place. When Jutlandia was deployed to Korea, it was only to a limited extent because the Danish politicians wanted to make a difference in the war. Rather, the primary concern was how to best strengthen their own alliances in Europe and avoid negative spillover effects from the war into Europe.

A humanitarian signal

When the Korean War broke out in 1950, the Danish politicians found themselves with a dilemma. German occupation had ended only five years earlier, and Denmark was on the frontline of the new Cold War between the West and the Soviet Union. NATO had been established in 1949, but by June of 1950 it was still mostly a paper concept. The military structures had yet not been

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



established, and it was unclear to what extent Denmark could count on the security guarantees from NATO.

It was clear for the Danish politicians that the primary security guarantor for Denmark would have to be the United States, and it was therefore a priority to be seen as a valuable partner by the American politicians. Officially the international mission in Korea was established within the framework of the United Nations, but that had only come about because the Soviet Union at the time was boycotting the meetings in the UN Security Council. So, despite being organized under the UN umbrella, the missions were clearly an American project. When Denmark was asked by the United Nations to contribute, there was therefore a strong desire to deliver something that would look impressive in Washington.

However, there was also a pressure in the opposite direction from the Soviet Union. The Danish politicians were unsure how Stalin would react if Denmark participated militarily in a war against their communist partners in North Korea, or if the war could develop into a global conflict that also played out on the European continent. In other words, the Danish politicians found themselves in a catch 22 situation. On the one hand they had to contribute to the international mission in Korea to satisfy the American politicians who guaranteed the security of Denmark against Soviet aggression. On the other hand, a Danish contribution to the international mission could increase the risk of Soviet aggression against Denmark.

The decision from the Danish government was that Denmark would contribute to the mission but only with humanitarian aid. This was intended as a distinctly nonaggressive diplomatic signal to the Soviet Union. Over the summer of 1950 an intense political process took place to figure out what the Danish contribution would be in practice.

The money question

The Danish politicians were generally satisfied to see that the international community reacted to defend South Korea, which had been attacked by its neighbor. They saw this as an example that the United Nations functioned as intended as a security framework for the post World War II international system. This gave them optimism that the international community would also be there for Denmark, if they were to find themselves in a similar situation. However, they did not find it reasonable that a country in Denmark's position should make a big contribution to the effort. Denmark itself was receiving international aid as part of the Marshall Plan, and the reconstruction of the military after German occupation was still in its early phases.

It therefore became a priority to find a way to contribute that would not only meet the diplomatic goals but would also be cost efficient. Or in other words, the Danish politicians wanted to find the cheapest way possible to satisfy the Americans. This led to an interesting positional game, where the Danish politicians tried to measure their response against other European countries. The goal was to offer just enough to look generous and be seen as a valuable partner by the Americans, but at the same time avoiding that the European countries engaged in an internal competition of overbidding each other.

The Danish politicians therefore sought to find a solution where Denmark, Norway, and Sweden

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



could offer a combined contribution as a way to keep the costs down. However, Norway and Sweden both responded directly to the call from the United Nations, so Denmark had to come up with its own solution.

Over the summer Denmark came up with several offers of ways to support the international mission. The first offer was to provide medicine and some medical equipment, but it was immediately clear from the American response that this was insufficient. Denmark would have to come up with something bigger if they wanted to achieve the diplomatic goal of being seen as a valuable partner by the United States. The next suggestion from the Danish politicians was that Denmark would provide an ambulance that would be manned with a crew from the Danish Red Cross organization.

However, once again this was not enough for the American organizers of the mission.

The Americans made it clear that Denmark would have to provide an entire military field hospital, or else they were not interested.

The Danish politicians were not willing to provide a military field hospital. First, they did not feel that Denmark had the necessary resources. Denmark only had one military field hospital, and they were not willing to deploy the entire capacity as far away as Korea. And second, they felt that deploying a military field hospital would violate the decision they had made not to provide direct military assistance. Doing so would compromise the diplomatic signal that they wanted to send to the Soviet Union.

The offer to send a hospital ship turned out to be an elegant solution. A ship is an independent unit that can bring a complete capacity to an operations area. This meant that Denmark would have much more freedom to finetune the posture to send the desired diplomatic messages to the various stakeholders. If the ship could fulfill its operational tasks within the framework of the larger naval force, the American leadership was largely indifferent about questions like manning, domestic organizational affiliation, and the color of the hull. Jutlandia was therefore organized as a mission under the Danish Red Cross organization, it was painted in white with a Red Cross on the side, and it had an almost entirely civilian crew. Only the mission commander had a military rank, so he would be able to take part in meetings with his American counterparts on an equal basis.

By sending a hospital ship the Danish politicians had found a solution that met all the diplomatic goals. It was seen by the Americans as a valuable contribution, but at the same time It also sent the right message to the Soviet Union by being a primarily humanitarian contribution under the umbrella of the civilian Danish Red Cross organization.

The power of naval diplomacy

It is debatable whether a hospital ship turned out to be a cheap solution. Over the three years that Jutlandia was active in Korea, there were many discussions about whether it was too expensive, and if a ceasefire was so close that it was time to think about ending the operations. But compared to a direct military contribution the ship was probably not expensive, and Denmark got the unique benefits that a ship can provide in terms of visibility and flexibility. This was undoubtedly one of the reasons why Denmark managed to get through the Korean War without having to give in to American pressure to send military assistance.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



In two other areas it was also evident that ships are a particular type of platform with exceptional symbolic value. Strikingly, neither the Danish nor the South Korean population had been particularly important for the decision to deploy a hospital ship to the international mission. But for both these groups Jutlandia became a popular and lasting symbol of the relationship between the countries and the efforts to alleviate the horrors of war. In total more than 6000 Korean soldiers and civilians received treatments on Jutlandia including president Syngman Rhee, who used the ship's dental clinic. In March of 2001, the South Korean government invited veterans from Jutlandia and their families to celebrate the 50th anniversary of the first arrival of the ship to Korea. This shows something about the longevity of the memory of the hospital ship.

In the Danish population the symbolic value of the ship was perhaps even stronger. In the 1980s the name Jutlandia was immortalized in a famous pop song, which most Danes would be able to sing along with even today. The ship has also given name to things like an apartment building in Copenhagen, a variety of potatoes, and a company that produces doors, and in connection with international crises it has been suggested that Denmark should repeat the success and organize a Jutlandia II mission. It seems fair to assume that the memory of the Danish contribution in the Korean War would have been shorter if Denmark had something other than a ship. But the unique characteristics of ships give them the symbolic value to linger in the memories of people for generations.

The Danish contribution in the Korean War therefore illustrates the power of naval diplomacy.

In the immediate situation, the deployment of a hospital ship solved a range of diplomatic challenges for the Danish government and allowed them to balance their messaging to satisfy both the United States and the Soviet Union. And in a longer timeframe it created a bond between Denmark and South Korea that lasted much longer than the politicians at the time could have imagined.

약력

Anders Puck Nielsen은 해군 중령으로 덴마크 국방대학교의 군사 분석가이다. 전문 분야는 해군 작전, 러시아군과 우크라이나-러시아 전쟁이다.

국내외 추천자료

Bowers, I. (Ed.). (2024). *Coalition Navies during the Korean War: Understanding Combined Naval Operations* (1st ed.). Routledge.

알림

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.
- KIMS Periscope는 기획 원고로 발행되어 자유기고를 받지 않고 있습니다.

[웹페이지보기](#)