

04

핀란드의 편승적 중립정책

■ 김진호

제주대학교 정치외교학과 교수
제주대학교 사회과학대학 졸업
건국대학교 대학원 정치학박사

주요 논저

『전쟁과 평화』(공역, 2009)

“New Challenges in Foreign Aid and Korea’s Aid Policy”(2008)

「군사안보시설 현지화를 위한 갈등해결방안연구: 제주해군기지 건설논쟁을 중심으로」(2007)

Contents

- 1 서론
- 2 편승적 중립
- 3 지정학적 요인과 역사적 경험
- 4 유럽의 국제정치와 노르딕 밸런스
- 5 중립정책 선택의 국내정치와 정치적 리더십
- 6 핀란드식 중립으로서의 편승적 중립
- 7 결론

핀란드가 오늘날과 같은 경쟁력을 보유하면서 발전하게 된 데는 내부의 경제적 역량이 중요한 역할을 했지만, 역사적으로 기술러 올라가면 양차 세계대전을 전후로 형성된 안정적인 외교정책의 영향을 간과할 수 없을 것이다. 2차 세계대전 이전까지만 해도 핀란드는 크고 작은 숭한 전화(戰禍)를 겪으면서 항상 국가의 생존을 걱정해야 하는 처지였다. 강대국 틈바구니에 끼어 있던 지정학적 위치가 문제였다. 핀란드는 동쪽으로는 러시아와 국경을 접하고 있고 남쪽으로는 발트해를 사이에 두고 독일과 마주하고 있다. 특히 독일과 오랫동안 적대관계에 있던 러시아는 핀란드가 독일의 러시아 침공의 교두보로 이용될 수 있다는 오랜 인식 때문에 핀란드를 자신들의 영향하에 두려고 노력했다. 그러나 핀란드는 양차대전을 치르고 국가의 생존을 모색하는 과정에서 소련과의 신뢰 관계를 토대로 한 중립을 외교정책으로 채택하면서 안정적인 대외관계하에 경제적 번영을 추구하는 데 성공했다. 2차 세계대전 이전까지도 북유럽의 약소국이었던 핀란드는 그들만의 독특한 중립정책, 즉 대소 우호적 중립정책을 통해 오늘날에는 중견국가(middle power)로서 최고 수준의 경쟁력을 보유한 경제부국으로 성장할 수 있었다. 핀란드의 편승적 중립정책은 대외적 위협에 대처하기 위한 여러 방책 중의 하나라고 할 수 있겠지만, 편승과 중립을 병행했다는 점에서 이론적으로나 실천적으로 연구의 가치가 높다. 물론 핀란드의 중립정책에 대해서는 많은 선행 연구들이 있다. 그러나 기존 연구들은 대부분 핀란드 사례를 편승보다는 중립의 시각에서 다른 일반적인 중립 사례와 차별화되는 독특한 사례 정도로 평가해 왔다. 그러나 본 연구는 이러한 기존 시각들과 달리 편승의 측면을 상대적으로 더 강조하면서 왜 핀란드가 그런 독특한 외교정책적 선택을 할 수밖에 없었는지를 논의하고자 한다. 즉 본 연구에서는 핀란드의 대소 우호적 관계를 바탕으로 한 '편승적 중립정책'이 어떻게 형성되었는지를 분석하고자 한다.

주제어

중견국가, 편승, 중립정책, 강대국, 생존

1. 서론

‘사우나’와 ‘노키아(Nokia)’로 우리에게 잘 알려져 있는 핀란드는 33만 8145 km²의 면적에 520만 명의 인구를 가진 크지 않은 국가이지만, 2008년 1인당 GDP는 3만 7200달러로 세계 30위의 부국이다.¹⁾ 핀란드는 세계경제포럼(World Economic Forum)이 연례적으로 발간하는 『세계경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)』에서 2001년 1위, 2002년 2위, 2003-05년 3년 연속 1위, 2006년 2위, 2007-08년 6위를 기록했으며, 스위스의 국제경영개발연구소(International Institute for Management Development)의 『세계경쟁력 연감(World Competitiveness Yearbook)』에서도 2003년부터 2007년까지 3위, 8위, 6위, 10위, 17위를 차지했다. 대체로 2007년 이후 경쟁력이 하향 추세를 보이고 있지만 여전히 거의 세계 최고 수준의 국가경쟁력을 유지해 오고 있다.²⁾ 핀란드가 오늘날과 같은 경쟁력을 보유하면서 발전하게 된 데는 내부

1) CIA(Central Intelligence agency), The World Fact Book(2009). <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>(검색일: 2009. 4. 10).

2) World Economic Forum 홈페이지(<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>) 및 International Institute for Management Devel

의 경제적 역량이 중요한 역할을 했지만, 역사적으로 거슬러 올라가면 양차 세계대전을 전후로 형성된 안정적인 외교정책의 영향을 간과할 수 없을 것이다. 2차 세계대전 이전까지도 북유럽의 약소국이었던 핀란드는 그동안의 독특한 중립정책, 즉 대소 우호적 중립정책을 통해 오늘날에는 중견 국가(middle power)로서 최고 수준의 경쟁력을 보유한 경제부국으로 성장할 수 있었다.

핀란드는 동쪽으로는 러시아와 국경을 접하고 있고 남쪽으로는 발트해를 사이에 두고 독일과 마주하고 있다. 핀란드는 문화적으로나 심리적으로 서방, 특히 독일과 더 가까웠고 핀란드에게 소련은 자국의 안보를 위협하는 역사적 숙적이었다. 독일과 러시아도 오랫동안 적대관계에 있었다. 이러한 지정학적 상황에서 러시아는 핀란드가 독일의 자국 침공을 위한 교두보로 이용될 수 있다는 오랜 인식 때문에 핀란드를 자신의 영향권에 두려고 노력했다. 그러나 양차대전을 치르고 국가의 생존을 모색하는 과정에서 핀란드는 오랜 숙적이었던 소련과의 우호관계를 토대로 한 중립을 외교정책으로 채택했다. 어떤 국가와도 군사적 협력이나 동맹관계를 맺지 않음으로써 자국의 안보를 보장받는 일반적 의미의 '중립(neutrality)'과는 달리, 자국을 위협하는 적대국가인 소련에의 편승(bandwagoning)을 기반으로 하고 있다는 점에서 핀란드의 중립은 '편승적 중립'이라고 할 수 있다.

핀란드의 편승적 중립정책은 대외적 위협에 대처하기 위한 여러 방책 중의 하나라고 할 수 있겠지만, 편승과 중립을 병행했다는 점에서 이론적으로나 실천적으로 연구의 가치가 높다. 물론 핀란드의 중립정책에 대해

opment 홈페이지(http://www.imd.ch/research/publications/wcy/wcy_book.cfm) 참조.

서는 많은 선행연구들이 있다.³⁾ 그러나 기존 연구들은 대부분 핀란드 사례를 편승보다는 중립의 시각에서 다른 일반적인 중립 사례와 차별화되는 독특한 사례 정도로 평가해 왔다. 그러나 본 연구는 이러한 기존 시각들과 달리 편승의 측면을 상대적으로 더 강조하면서 왜 핀란드가 그런 독특한 외교정책적 선택을 할 수밖에 없었는지를 논의하고자 한다. 즉 본 연구의 목적은 핀란드의 대소 우호적 관계를 바탕으로 한 '편승적 중립정책'이 어떻게 형성되었는지를 분석하는데 있다.

이러한 분석은 대외적 위협에 대한 대처 방식에서 핀란드가 위치한 북유럽 지역의 정치적 맥락과 국가별 대처방식의 특수성 내지는 다양성에 대한 함의를 도출할 수 있다. 특히 전쟁의 참화로 피폐했던 핀란드가 오늘날 중견국가로 성장하게 된 외교정책적 배경이 편승적 중립정책의 선택이라는 점에서 이와 유사한 상황에 처한 국가들에게 실천적 함의를 제공할 수 있다. 뿐만 아니라 중립이론의 측면에서 기존의 중립정책 사례와 달리 중립이 어떻게 편승과 연계될 수 있는지를 밝혀냄으로써 세계 각국의 위협에 대처하는 방식에 관한 이론적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

3) 강광식, 『중립화 정치론: 한반도 적용 가능성 모색』(서울: 인간사랑, 1989); 강명세, “약소국의 생존정책: 오스트리아와 핀란드의 중립화 외교”, 『세종정책연구』 제3권 1호(2007); 김진호, “핀란드 중립정책에 대한 고찰과 교훈”, 『통일문제연구』 제15권 1호(2003); 박후건, 『중립화 노선과 한반도의 미래』(서울: 선인, 2007); 하용출·박정원, “약소국의 자주외교전략: 유럽 사례를 통해 본 가능성과 한계”, 『전략논총』 제9집(1998); Roy Allison, *Finland's Relations with Soviet Union 1944-1984* (London: The Macmillan Press Ltd., 1985); Cyril E. Black, Richard A. Falk, Klaus Knorr and Oran R. Young, *Neutralization and World Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1968); Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (New York: Praeger, 1967); George Maude, *The Finnish Dilemma* (London: Oxford Univ. Press, 1975).

2. 편승적 중립: 개념적 논의

(1) 편승

경제의 세계화 시대인 오늘날에도 군사력 격차는 강대국과 약소국을 구분하는 중요한 기준이 되며, 자기방어 역량의 취약성은 약소국의 기본적인 특징이다.⁴⁾ 이러한 군사력 격차하에 약소국이 강대국으로부터의 위협에 대처할 수 있는 주요한 방법은 외부의 도움을 받는 것이다. 한 국가가 자국의 안보를 위해 외부로부터 도움을 받는 방식은 균형(balancing)과 편승(bandwagoning) 두 가지로 구분할 수 있다. 또 균형에는 자기방어(self-defense) 전략으로서 자체 무장을 강화하는 내적 균형(internal balancing)과 타국과의 동맹을 통해 위협에 대처하는 외적 균형(external balancing), 즉 세력균형(balance of power)으로 구분할 수 있다. 반면, 편승은 자국에 위협을 가하는 국가와 동맹을 체결함으로써 위협에서 벗어나는 방책이다.

국력의 강약을 막론하고 모든 국가가 대외적 위협에 대처하기 위한 자기방어력의 확보는 필수적인 국방전략의 한 요소다. 그러나 일반적으로 약소국들은 자기방어 역량이 취약하기 때문에 동맹이나 편승과 같은 대안적인 방책을 추구하며, 특히 약소국에 위협을 가하는 국가가 강대국일 경우 그 선택은 자명해진다. 즉 자국을 위협하는 강대국과의 적대관계하에서 다른 강대국과의 ‘동맹’을 체결함으로써 위협에 대처하는 세력균형을

선택할 것인지, 아니면 자국을 위협하는 강대국의 요구를 수용함으로써 ‘편승’을 통해 위협에서 벗어날 것인지 하는 것이다. 특히 후자의 경우가 전형적인 약소국의 소극적 외교정책이라고 할 수 있다.

결국, 약소국이 자국보다 강력한 국가로부터 위협에 직면해 독자적으로 그 위협에 대처할 역량이 부족하고 또 그 위협을 회피하고자 한다면 선택은 동맹과 편승의 양자택일이 될 가능성이 크다. 특히 동맹을 체결하여 자국을 후원해 줄 세력이 없는 경우에는 위협을 가하는 강대국에 편승할 수밖에 없을 것이다.⁵⁾ 따라서 대외적 위협에 직면한 약소국이 선택할 수 있는 편승정책은 위협을 가하는 국가가 자국보다 힘의 우위를 보이며 적대관계에 있음에도 그 강대국과 대내외 정책의 공조를 취함으로써 자국의 안전보장이나 이익을 확보하려는 외교정책이다.⁶⁾

현실주의 시각(realist perspective)에서는 이러한 약소국이 적대관계에 있는 강대국에 편승하는 것을 강대국의 위협에 굴복하는 정책으로 보았다. 약소국이 자국의 안전보장이나 국익 추구 차원에서 편승을 선택한 것이지만, 결과적으로는 편승정책을 통해 약소국이 강대국의 영향권으로 들어간다고 보기 때문이다.⁷⁾ 따라서 약소국의 편승적 외교정책은 강대국의 위협에 대한 굴복으로서 약소국이 취할 수 있는 최후의 외교정책적 선택으로 평가되기도 한다.⁸⁾

4) David Vital, *The Survival of States: A Study of the Small Power in International Relations* (London: Oxford University Press, 1971), pp.4~9; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Power* (New York: Columbia University Press, 1968), p.29.

5) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp.30~31; 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미분남 정책”, 『한국정치학회보』 제33집 1호(1999), p.383.

6) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics: Reading* (MA: Addison-Wesley, 1979); Walt(1987).

7) 장노순(1999), p.383.

8) Eric J. Labs, “Do Weak States Bandwagon?”, *Security Studies* 1, No.3(Spring 1992), pp.383~416.

그러나 약소국의 편승은 이와 같이 강대국의 직접적인 위협의 결과로만 나타나는 것은 아니다. 강대국은 지정학적으로 중요한 위치에 있는 약소국을 자국의 영향권에 두기 위해 막대한 경제적 또는 군사적 지원과 같은 절대적인 양보를 통해서 약소국을 자국에 편승시킬 수 있다. 또한 약소국의 강대국으로의 편승이 양국 모두에게 바람직한 결과를 가져올 것으로 인식되는 경우에는 협력적인 과정을 통해서 편승이 이루어질 수 있다. 이 뿐만 아니라 편승에 따른 양국 관계에 대해 서로 의견이 일치하지 않는 경우, 예컨대 강대국과 약소국이 협력관계 구축을 위해 필요한 양보와 비용에 대해 합의가 이루어지지 않는 상황에서 나타나는 갈등적 편승도 있다.⁹⁾ 이와 같은 다양한 유형의 편승정책을 통해서 볼 때, 약소국의 편승은 강대국의 직접적인 위협의 결과로서 뿐만 아니라 강대국과 약소국의 상호 이익 추구 차원에서 나타날 수 있으며, 그리고 이익을 조율하는 과정에서 갈등이 발생할 수도 있다.

(2) 중립

역사적으로 약소국들은 강대국의 지배나 영향권에서 벗어나기 위해 ‘중립’이라는 외교정책적 선택을 고려하기도 한다. 중립은 “특정 지역에서 특정한 국가행동의 침해를 규제하기 위해 마련된 특수한 국제적 지위를 지칭하는 개념으로서, 중립화될 국가의 자체 중립화 요소와 국제적 보장 또는 승인의 요소에 의해서 성립·유지되는 국제체계의 세력관리 방안”¹⁰⁾으로 정의되기도 한다. 이러한 중립은 외교적으로나 군사적으로 어떤 특정 국

가를 반대하거나 지지하지 않을 것을 천명하는 외교적 입장을 말한다. 중립의 목표는 현재 또는 미래에 국제분쟁의 소지가 있는 지역이나 국가를 국제적인 경쟁과 갈등, 그리고 분쟁으로부터 격리시키는 데 있다. 따라서 중립국들은 전시뿐만 아니라 평상시에도 군사동맹에 참여하지 않고 외국군의 군사기지 설치도 용인하지 않으며, 타국 간의 군사적 충돌이 있을 경우에도 직접적으로든 간접적으로든 어떠한 개입도 하지 않을 것임을 명확히 대내외에 표명한다.¹¹⁾ 그럼으로써 중립국들은 외부 세력들의 경쟁적 간섭에서 벗어나 안전보장은 물론 독립과 통합성도 유지할 수 있게 되고, 관련 강대국들에게도 경쟁의 확대에 따른 위험부담을 예방하거나 경감시킬 수 있는 외교적 타협 형식의 탈출구로 작용할 수 있다.¹²⁾

일반적으로 특정 국가의 중립화를 위해서는 이해관계를 달리하는 강대국 및 인접 또는 관련국 간의 집단적 협약을 통해 중립에 대해 합의해야 한다. 따라서 중립화가 달성된 국가의 정치적 독립과 지역적 통합은 해당 국가와 주변 강대국과의 집단적 협약에 의해 영구적으로 보장될 수 있다.¹³⁾ 그러나 이러한 일반적 의미의 중립과 달리, 실제 국제적으로 중립을 인정받고 있는 국가들의 경우를 보면 서로 내용을 달리하는 몇 개의 노선이 있다.¹⁴⁾

9) 장노순(1999), pp.383-384.

10) 강광식(1989), p. 46.

11) Generald Stourch, "Some Reflection on Permanent Neutrality", August Schou & Arne Olav Brundtland, eds., *Small States in International Relations* (New York: Wiley Interscience Division, 1971), p.93.

12) 강광식(1989), p.13.

13) Kalevi J. Holsti, ed, *International Politics: A Framework for Analysis, 3rd.* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977), p.112.

14) 김진호, "스웨덴과 핀란드의 중립연구", 강종일·이재봉 편저, 『한반도의 중립화 통일은 가능한가』(서울: 들녘, 2001), pp.348-389; 송영우, 『국제정치학』(신 개정판)(서울: 건국대학교출판부, 2006).

첫째, 국제법을 근거로 주변 국가들에 의해 중립국가가 되어 주변 국가들의 필요와 보장에 의해서 외교적으로 중립 노선을 걷는 국가들이며, 다자간 협약에 의해 외교적·군사적으로 중립을 보장함으로써 영토적 안전도 함께 보장받게 된다. 이런 유형의 중립국가들로는 1815년의 비엔나회의에서 승인된 스위스와 2차 세계대전 후 1955년에 승인된 오스트리아가 있다. 둘째, 국제법상으로 또는 강대국에 의해 중립국가의 지위가 보장되지는 않았지만 자국의 대외정책을 통해 중립을 대내외에 천명함으로써 점차 중립국으로 인정받는 국가가 있다. 19세기 이래 정치적으로 중립노선을 견지해 온 스웨덴은 2차 세계대전 이후에도 군사동맹이나 심지어 경제적 기구에도 가입하지 않으면서 꾸준히 중립을 표방해 왔다. 마지막으로, 1955년부터 평화공존 5원칙을 모토로 해서 대두한 ‘제3세력’, 또는 ‘중도정책’으로 불리우는 이른바 ‘비동맹’ 국가군을 들 수 있다. 이 노선은 2차 세계대전 이후 형성된 냉전체제의 산물로, 군사적으로 동과 서 어느 진영에도 가담하지 않는 외교적 입장이다.

이상과 같이 중립은 크게 세 가지로 유형화할 수 있으며, 전쟁에 대한 역사적인 경험과 자국과 국민들의 안보와 안전을 위한 최선의 선택이라는 측면을 고려한다면, 중립의 배경과 과정은 국가에 따라 다양한 양상을 보일 수 있다.¹⁵⁾ 앞서도 지적했듯이, 스위스나 오스트리아는 국제법을 근거로 주변 국가들로부터 중립국의 지위를 인정받았고 스웨덴은 자기방어 역량의 강화를 바탕으로 외교정책으로서의 중립을 표방해 온 국가다. 이외에 또 다른 사례로 핀란드가 있다. 물론 핀란드는 1948년 소련과의 우호

15) 김진호·강병철, “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제 - 지역 - 국내 정치의 다이내믹스”, 『유럽연구』 제25권 3호(2007), pp. 49-87.

협력상호원조조약(Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance, 이하 핀·소조약)을 체결함으로써 소련의 직접적인 군사적 위협으로부터 벗어나고자 했다는 점에서 중립국가로서의 위상이 모호하다고 할 수 있지만, 대내외적으로 핀란드도 중립을 천명하고 국제사회에서도 대체로 중립국의 지위를 인정해왔다.

본 연구의 대상인 핀란드는 소련과의 유대를 기반으로 중립정책을 채택했다는 점에서 독특한 사례라고 할 수 있다. 핀란드가 선택한 이러한 독특한 중립 원칙은 핀란드의 지정학적 요인으로 인한 끊임없는 전쟁의 참화로부터 벗어나기 위한 핀란드의 고육책이라고 할 수 있다. 따라서 핀란드의 중립은 일반적 유형의 중립과 그 성격을 달리하는 독특한 유형이다. 즉 핀란드의 중립정책은 국제법으로 규정된 중립국가인 스위스, 오스트리아와 차별화되는 것은 물론이고, 법적 구속이 없는 사실상의(de facto)의 중립인 스웨덴과도 구분된다.¹⁶⁾ 그렇다고 비동맹 국가군에 속하지도 않는다. 주지하듯이, 이러한 핀란드 중립 노선의 차별화된 특징은 소련이라는 변수가 작용한다는 점 때문이다. 핀란드는 자국을 위협하는 강대국인 소련에의 편승을 기반으로 중립노선을 견지해왔다는 점에서 핀란드의 중립은 일반적 유형의 중립과 차별화된 ‘편승적 중립’ 노선이라고 할 수 있다.

(3) 편승적 중립의 형성과정

외교정책적 선택으로서의 편승과 중립은 대체로 중견국 내지는 약소국들이 채택하는 정책이라고 할 수 있다. 편승은 자국에 위협을 가하는 국가와

16) 김진호·강병철(2007).

협력이나 동맹을 체결함으로써 그 위협에 대처하는 방책으로, 주로 약소국들이 선택하는 경향을 보인다. 중립도 특정 국가와 어떠한 협력관계 혹은 동맹관계도 체결하지 않음으로써 대외적으로 가해질 수 있는 위협에서 벗어나는 방책이라는 점에서 중견국이나 약소국이 채택하는 정책이라고 할 수 있다. 이러한 편승과 중립은 국제환경이 가하는 제약의 회피, 특히 적대국과의 갈등을 회피하거나 타국과의 적대관계 설정 자체를 회피함으로써 안보와 국익을 달성하고자 한다. 편승과 중립을 병행하는, 즉 편승적 중립을 선택하는 국가들은 국제환경이 더욱 큰 제약으로 작용한다는 것을 암시한다. 편승적 중립을 선택하는 국가는 편승을 선택하게 만드는 요인과 함께 중립을 선택하게 만드는 요인이 공존하는 국가라고 할 수 있기 때문이다.

기본적으로 지리적 위치, 특히 지정학적 입지는 강대국이 특정 지역이나 국가에 대한 이해득실을 계산할 때 중요한 요인이 된다.¹⁷⁾ 그리고 지정학적 입지에 따른 전략적 가치를 둘러싼 강대국의 침예한 대립이 나타나는 지역은 중립화가 적용될 수 있는 일차적인 대상이며,¹⁸⁾ 강대국 간 각축의 영향에서 벗어나기 위해 편승적 외교정책을 선택할 가능성도 높아진다. 중립이나 편승의 과정에서 지정학적 요인과 같은 객관적 조건을 무시할 수 없다면 해당 국가가 어떤 지역에 위치해 있는가, 지역체제의 성격은 어떠한가, 그리고 인접국들과는 어떤 관계인가 등과 같은 측면은 편승적 중립의 형성에 중요한 영향을 미치는 요인이 된다.¹⁹⁾

17) 이석호, “약소국 외교정책”, 이상우·하영선 공편, 『현대국제정치학』(서울: 나남출판, 2001), p.530.

18) Cyril E. Black, et als, (1968), p.66.

19) 김진호·강병철(2007).

편승적 중립의 형성에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 그러한 외교정책을 채택하는 것이 국가 생존의 길이 될 것이라는 국민적 인식과 그러한 정책의 수립 및 추진을 가능케 하는 정치제도적 조건과 같은 국내정치 요인을 들 수 있다. 편승적 중립은 일반적 중립과 달리 자국에 위협을 가하는 적대국과 협력관계를 전제로 하는 것이기 때문에 어떻게 국민적 동의와 지지를 이끌어낼 것인가 하는 문제와 협력관계를 맺은 적대국가의 불신과 의구심을 어떻게 불식시켜 중립을 지속시킬 것인가 하는 문제가 중요한 과제로 등장한다.

이러한 두 가지 과제는 국가 생존에 대한 절박한 국민적 요구, 특히 그러한 요구가 역사적으로 오랫동안 축적되어 온 경험에 기반할 때 훨씬 용이하게 편승적 중립에 대한 국민적 요구를 수렴하고 지지를 동원할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 대내외적으로 편승적 중립정책을 형성·유지해 나가기 위해서는 정치지도자의 강력한 리더십도 중요한 요인이 된다. 예컨대, 국내정치적 결정 과정에서는 편승적 중립에 대한 정치적 이해를 달리는 정치사회 세력 간의 갈등을 조정하는 데 정치지도자의 효과적인 대국민 설득이 필요하다. 다른 한편으로 협력관계를 맺은 적대국가는 편승적 중립정책을 취하는 국가가 자국과 동맹관계를 체결한 것도 아닐뿐더러 중립노선을 표방한다고 천명했기 때문에 쉽게 신뢰하기 어렵다. 특히 편승적 중립정책을 채택할 초기에는 그러한 불신이 해소되기 이전이기 때문에 양국은 갈등을 겪을 수도 있다. 이런 상황에서도 협력관계를 맺은 적대국가로 하여금 신뢰할 수 있도록 하는 데는 편승적 중립국의 효과적인 정치적 리더십이 긴요해진다. 이런 맥락들을 고려할 때 편승적 중립정책의 형성 과정에서 국내적 갈등과 요구를 수렴적으로 통합하고 협력관계를

맺은 적대국가의 신뢰를 확보하기 위한 정치적 리더십은 편승적 중립의 형성에 중요한 영향을 미치는 요인이 된다.

이상과 같이 볼 때, 편승적 중립정책의 형성 과정에는 국제환경적 요인으로서의 지역 국제체제의 특성과 국내정치적 요인으로서 정치 리더십이 중요하게 작용한다. 또한 해당 국가의 국민들이 겪어온 역사적 경험²⁰⁾은 편승적 중립정책을 형성하는 국민적 동의를 기반으로 작용할 수 있다. 따라서 이러한 세 가지 요인을 중심으로 본 연구는 핀란드의 편승적 외교정책의 형성과정과 그 특성 및 함의를 분석할 것이다.

3. 지정학적 요인과 역사적 경험: 대소관계

호수와 섬의 나라이면서 국토의 4분의 1이 북극권에 위치한 약소국 핀란드는 약 700여 년 동안 인접국이자 북유럽 강국이었던 스웨덴의 지배를 받아왔다. 핀란드가 스웨덴의 지배에서 벗어난 것은 19세기 초 나폴레옹전쟁에서 스웨덴이 러시아에 패배하면서부터다. 러시아는 핀란드를 러시아제국으로 합병하지 않고 총독을 파견하여 통치하는 대공국(Grand Duchy of Finland)의 지위를 부여했다. 러시아 대공국의 일원으로서 핀란드는 50여 년간 러시아와 대체로 원만한 관계를 유지했다. 그러나 러시아가 1853년 크림전쟁(Crimean War)에서 패배한 후 핀란드가 러시아의 영향권을 벗어나 독일제국과 연대해 러시아를 위협할 수도 있다는 우려가 제기

되면서 핀란드는 모든 법령과 입법행위에 대한 러시아의 감독 강화와 공식 언어도 러시아어로 대체하는 러시아화 정책(Russification policy)에 직면하기도 했다.²¹⁾

1899년 핀란드 내에서는 러시아화 정책에 대한 대처 방식에 따라 좌우파의 파벌 간 정쟁이 출현하기 시작했고, 1905년 러시아혁명을 전후해 핀란드는 전면적인 좌우 대결로 치달았다. 좌파는 적위대(Red Guard)를, 우파는 백위대(White Guard)를 조직해 서로 반목하고 대결했고 1906년에는 무력충돌에까지 이르렀다. 이러한 국내적 갈등의 와중에 러시아는 1917년 10월혁명으로 차르 체제에서 공산주의 체제로 바뀌었고, 핀란드도 1917년 12월독립을 선언하고 임시정부를 세웠다. 핀란드의 독립선언에도 불구하고 좌우파 간의 대립은 더욱 격화되었다. 1918년 좌우파는 핀란드의 독립으로 정국 주도권 쟁탈을 위해 다시 한 번 격돌하여 2개월에 걸친 내전에서 우파가 승리했지만 막대한 피해를 입었다.²²⁾ 내전의 상처 이후 핀란드는 국민의 기본권을 보장하는 공화주의와 대통령에게 많은 권한을 부여하는 헌법을 통과시킨 이후 국가 형성에 박차를 가하기 시작했다.

독립 이후 핀란드 정부는 친독 외교정책 노선을 채택했다. 당시 정권을 장악한 보수파는 공산주의의 확대를 막고 독일이 1차 세계대전 후의 평화회담에서 핀란드의 이익을 옹호해 줄 것이라는 기대 아래 친독 외교정책을 채택했다.²³⁾ 그러나 1918년 11월 독일이 1차 세계대전에서 항복하게

20) 약소국의 외교전략이 역사적 경험에 의해 결정될 수 있음을 보여주는 연구로는 Dan Reiter, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pp.133~135 참조.

21) 박후건(2007), pp.91~92.

22) Eric Solstein and Sandra W. Meditz, *Finland: A Country Study* (Washington D. C.: Library of Congress Federal Research Division, 1988), [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field\(DOCID+fi0024\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field(DOCID+fi0024)).

23) Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (New York: Praeger, 1967), p.5.

되자 서구 접근 정책으로 전환하게 되었다. 이후 핀란드는 1930년대 말까지 사회안정과 통합을 목표로 좌우대립에서 벗어나기 위해 극좌와 극우 세력을 배제하고, 연립정부를 통해 핀란드를 통치하는 정치적 전통을 만들어내었다. 그리고 1930년대 이후 핀란드는 독·소의 영구적 적대관계를 전제로 외교정책을 수립했는데, 이것이 바로 발트 지역의 세력균형 유지의 기본요건이었다. 그러나 이러한 외교정책적 전제는 1939년 8월의 독·소 불가침조약의 체결에 의해 무너져 버리게 되었다.

다른 한편으로, 서구에서의 히틀러의 등장을 잠재적인 위협으로 인식한 스웨덴은 핀란드에게 올란드제도 방위계획을 제안해 왔고 또한 소련은 핀란드에게 레닌그라드 안전보장 계획을 요구하게 되어 핀란드의 전략적인 지위가 사활적인 논의의 대상이 되었다.²⁴⁾ 소련은 독일로부터 레닌그라드를 보호하기 위해 핀란드로부터 핀란드만에 인접해 있는 해군기지를 양도받고 일부의 카렐리아(Karelia)를 핀란드로 되돌려 주는 것을 골자로 하는 제안을 했다. 소련을 불신하고 있던 핀란드가 소련의 요구를 거부하자 1939년 11월 30일 소련이 핀란드를 침공함으로써 이른바 ‘겨울전쟁(Winter War, 1939~1940)’이 시작되었다.

이 전쟁에서 패배한 핀란드는 7만 명 이상의 사상자를 냈고 주요 산업기 지들이 대거 파괴되었다. 패배의 대가로 핀란드는 소련에게 핀란드의 제2 도시인 비이푸리(Viipuri)가 포함된 많은 영토를 양도하는 모스크바 평화 협정(Moscow Peace Agreement, 1940.3.13)을 맺었다. 겨울전쟁의 승리 이후 소련이 에스토니아, 리투아니아, 라트비아 등의 발틱국가들을 합병하자 핀란드 내에서는 머지않아 핀란드도 소련에 합병될 것이라는 위기의식

24) Jakobson(1967), pp.10~12.

이 확산되었다. 핀란드는 소련에 합병되는 것을 막기 위해 비밀리에 나치독일과 협정을 맺었다. 독일로서도 당시 소련 침공계획을 가지고 있었기 때문에 그 협정은 쉽게 성사될 수 있었다. 핀란드와 독일은 1941년 봄에 소련 침공을 계획하고 있었는데, 소련이 같은 해 6월 핀란드에 먼저 폭격을 가하자 계획을 실행에 옮기게 되었다. 이것이 이른바 ‘계속전쟁(the Continuation War)’이다.

전쟁 초기만 해도 핀란드는 실지(失地)를 모두 회복하고 소련과 군사적 대치를 계속했지만, 1943년 2월 독일이 스탈린그라드에서 소련에 크게 패배했고, 전열을 정비한 소련은 1944년 6월 핀란드를 공격해 패퇴시켰고 1944년 9월 항복을 받아들였다.²⁵⁾ 패배 이후 핀란드는 페트사모 지역(Petsamo Area) 양도, 포르크칼라 반도(Porkkala Peninsula)의 50년 임대, 반공·반소노선의 정치조직 활동 금지 및 핀란드 공산당의 합법적 지위 인정, 3억 US달러의 전쟁 배상금 지불 등을 내용으로 하는 모스크바 예비평화조약을 1944년 9월 체결했다.²⁶⁾

역사적 맥락에서 볼 때, 핀란드의 중립노선은 핀란드의 지정학적 위치, 대소관계와 침탈의 역사적 경험 등이 복합적으로 작용하면서 형성되었다고 할 수 있다. 핀란드는 19세기까지는 스웨덴과 러시아, 20세기 들어서는 독일과 러시아의 세력 각축의 틈바구니에 끼인 약소국이었다. 핀란드는 북유럽 국가이자 발트해 국가이기 때문에 소련과 독일 모두에게 전략적 가치가 상당히 높았다. 그러나 지리적으로 핀란드는 소련과 국경을 접하

25) Fred Singleton, *A Short History of Finland* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp.122~123.

26) 박후건(2007), p.104.

고 있으며, 소련의 제2도시이며 주요 항구도시인 레닌그라드는 핀란드 국경에서 불과 23km 지점에 위치하고 있기 때문에 소련에게 핀란드는 사할적 이해가 걸린 국가였다. 이 같은 지정학적 인접성으로 인해 피터 대제(1672~1725) 이래로 러시아 엘리트 계층은 핀란드가 외부 침공의 거점이 될 것이라는 우려를 가지고 있었다. 특히 독립 이후의 핀란드 내정의 친독일 정서가 강화되면서 소련은 극도의 불안감을 갖게 되었다. 1939년 소련의 핀란드 침공도 독일이 핀란드를 통해 자국을 공격할 것이라고 우려한 데서 그 주요한 원인을 찾을 수 있다.²⁷⁾

북유럽에 위치하면서 소련과 국경을 접한 핀란드의 지정학적 위치는 소련의 영향권에서 벗어나기 어려운 요인으로 작용했을 뿐만 아니라 서구와 멀리 떨어져 있었기 때문에 핀란드 국민들이 친독일 내지는 친서방을 지향했음에도 외교정책적 선택은 자유롭지 못했다. 이러한 지정학적 요인은 핀란드의 역사를 피지배와 침탈의 역사로 만들었다. 특히 19세기 이후 핀란드의 대외관계에서 가장 중요한 국가는 소련이었다. 핀란드의 대소관계는 역사적으로 불신의 연속이었다. 그 불신은 19세기 중반부터 20세기 초반 사이에 싹트기 시작했다. 핀란드는 알렉산더 3세 때 러시아화 정책과 독립 이후 내전에 대한 관여, 그리고 내전 후 좌우 대결 상황에서 러시아의 핀란드 좌파세력에 대한 지원 등으로 러시아에 대한 불신이 커졌다. 러시아도 독립 이후 핀란드의 좌우파 간 정쟁에서 공산주의 이념과 정치노선에 대한 반대로 긴장했으며 레닌그라드가 이런 핀란드와 근접거리에 있었기 때문에 핀란드를 위협 요소로 보기 시작했다. 이후 핀·소 양국은 1932년 불가침조약을 체결하지만 이 조약으로 불신이 해소될 수는 없었다.²⁸⁾

27) Singleton(1998).

핀란드는 소련에 대한 불신 때문에 시대적 상황과 국제정치에서의 힘의 관계에 따라 1900년대 초반 이후 친독정책에서 친서구정책으로 선회, 그리고 소련과의 실력 대결 등의 과정을 거쳤고, 이러한 역사적 과정 속에서 소련과의 숙명적 대결이 결국에는 핀란드의 중립정책 형성에 가장 중요한 기폭제가 되었다고 할 수 있다. 이러한 역사적 맥락에서 볼 때 핀란드는 어떻게 소련의 위협에서 자유로워질 것인가에 국가적 이해의 사할이 걸렸던 것으로 볼 수 있고, 따라서 핀란드 안보의 요체는 대소 우호 및 중립을 지향하는 외교에 있었던 것이다. 결국 핀란드의 중립은 특정한 사상이나 이론으로부터 파생된 것이라기보다는 핀란드의 지정학적 위치와 그로 인한 침탈과 피지배의 역사적 경험 및 교훈으로부터 배태된 것이라고 할 수 있다.²⁹⁾

4. 유럽의 국제정치와 노르딕 밸런스

근대 유럽은 강대국들의 군사적 이해관계의 충돌이 가장 큰 규모로, 그리고 가장 빈번하게 발생한 각축의 장이었다. 나폴레옹전쟁(1792~1815)과 1차(1914~1918) 및 2차 세계대전(1939~1945)은 모두 유럽을 그 진원지로 하여 세계적인 규모로 확산된 전쟁들이었다. 이러한 전쟁의 소용돌이에서 유럽의 몇몇 약소국들은 중립을 통해 자국의 안보를 유지하고자 했다. 1815년의 비엔나회의에서 중립이 승인된 스위스와 2차 세계대전 후 1955년에 중립이 승인된 오스트리아가 그 예다. 이후 2차 세계대전 종전에 즈음하여

28) 박후건(2007), p.104.

29) 김진호·강병철(2007).

중립은 북유럽 국가들 사이에서 국제적인 정치·군사적 분쟁에서 벗어날 수 있는 유력한 대안으로 등장하게 되었다.

북유럽 국가들은 대체로 이념적·정치 제도적인 면에서는 서구와 유대가 더 깊었다. 그러나 북유럽에 인접해 있는 소련은 자국을 방위하고 서방 측이 북구를 전략적으로 이용하는 것을 방지하기 위해 북유럽에 직접 또는 간접적으로 개입할 수밖에 없었다. 이런 북유럽의 지정학적 위치 때문에 북유럽 국가들은 소련의 위협에 대처하는 것이 안보전략의 중핵이 될 수밖에 없었다. 따라서 2차 세계대전 직후 북유럽 국가들의 대외정책의 공통된 특징 중의 하나는 친서구적인 요인과 친소적인 요인, 또는 적어도 소련의 부정적인 행동을 야기하지 않으려는 신중한 외교가 공존했다는 점이다. 이를 단순화하면, 강력한 방위력에 기초한 스웨덴의 중립정책을 스펙트럼의 중심에 놓을 수 있고 친서방세력 쪽에 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 그리고 친소 세력 쪽에 핀란드를 놓을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 구분이 절대적인 것은 아니다. 즉 북유럽 국가들이 친서방 또는 친소련 정책을 채택하고 있었음에도 가장 중요한 변수는 소련이었다. 즉 친서방 국가들조차도 소련의 위협을 의식해서 명백하게 반소련적인 정치적 양태를 보이지 않았다. 또한 친소적 중립정책을 채택한 핀란드 역시 소련으로부터의 위협을 견제하기 위한 제한적 형태의 친소노선의 표방이었다.³⁰⁾

이와 같은 측면에서 볼 때, 북유럽 국가들의 다양한 외교정책들은 일차적으로 소련의 군사적 위협을 방지하는 데 있었으며, 이 점에서 대체로 공통적인 이해를 가지고 있었고, 단지 이를 위한 전략적 선택이 다양했을 뿐이다. 이러한 북유럽 국가들의 선택은 불가피한 측면이었고, 이는 북유

30) 김진호·강병철(2007).

럽의 지정학적 요인과 지역정치적 맥락이 결합되어 영향을 미친 것이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 북유럽 국가들, 특히 핀란드의 외교정책은 그 지역 특유의 세력균형, 즉 '노르딕 밸런스(Nordic Balance)'라는 지역적 맥락에서 이해될 필요가 있다.

'노르딕 밸런스'란 용어는 본래 노르웨이의 랑게(H. Lange) 외무장관에 의해 처음 언급되었는데, 그는 이 용어를 북유럽 국가들이 각기 독립적인 안보정책을 추구하면서도 북유럽 전체의 틀 속에서 보면 균형을 이루고 있다는 의미로 사용했다. 그리고 노르딕 밸런스의 이론화를 처음 시도한 학자는 브룬트란트(A. O. Brundtland)이다. 그는 3가지 차원과 3가지 요소의 결합을 통해 노르딕 밸런스를 설명한다.³¹⁾ 우선, 3가지 차원을 보면, 첫 번째 차원은 거시적 수준의 '양극체계의 차원'으로서 미·소 양대 강국 간에 형성된 전역적 체 밸런스이고 두 번째 차원은 '북유럽체계 차원'으로, 북유럽 국가들의 다양한 외교정책 속에서 유지되는 밸런스이며, 세 번째 차원은 앞의 두 체계 차원, 즉 세계적인 이해 및 권력관계와 지역적인 이해 및 권력관계 간의 상호작용 속에서 유지되는 밸런스로 '체계간 차원'이다. 다음으로, 3가지 요소를 보면, 첫 번째 요소는 평시에는 자국의 영토 내에 외국 군대의 주둔을 불허하며 핵무기 배치를 금지하여 NATO와의 관계를 극히 조심스럽게 처리하고 있는 덴마크와 노르웨이의 친서구정책이고, 두 번째 요소는 친서구도 친소도 아닌 양 세력으로부터의 거리를 유지하는 스웨덴의 무장중립정책이며, 세 번째 요소는 1948년에 체결된 핀·소조약의 범위 내에서 실행되는 핀란드의 친소적인 중립정책이다.

31) Arne Olav Brundtland, "The 'Nordic Balance': Past and Present", *Cooperation and Conflict*, 2(1966), pp.30-63.

울스타인도 노르딕 밸런스가 어떻게 유지되는가에 관해 내적 요인과 외적 요인으로 구분하여 분석한다.³²⁾ 내적 요인이란 NATO 회원국인 노르웨이와 덴마크가 자발적으로 취하고 있는 조치인 자국 영토내의 외국군 주둔 불허용 및 핵무기 반입 금지와 스웨덴의 비동맹 중립정책이고, 외적 요인은 지역의 지정학적인 상황, 미·소 양대 강국의 군비경쟁, 중유럽 문제의 영향과 핀란드의 특수한 입장 등이다. 그는 이와 같은 두 요인이 복합적으로 작용하여 이 지역의 정치적, 군사적 세력균형을 형성한다고 주장했다. 그리고 그는 또 이들 국가들 중 어느 한 국가에 대한 군사적 위협은 자동적으로 여타 국가 전체에 대한 위협으로 간주되어 이 지역의 균형이 와해되거나 혼란 상태에 빠지게 된다는 점도 지적하고 있다.

이상을 통해서 볼 때, 노르딕 밸런스는 북유럽 지역에서의 '세력균형'을 의미하는 것으로, 친서방 요인과 친소적 요인의 공존에 의해서 형성되었다. 그리고 이러한 균형으로 북유럽 지역에서는 냉전체제 이후 미·소 양대 강국의 대결이 완화되는 양상을 보였다.³³⁾ 따라서 노르딕 밸런스는 이 지역 국가의 외교정책 결정자들이 반드시 고려해야 할 핵심 요소가 되었으며, 냉전구조 차원에서도 미·소 간의 군사적 균형과 전 유럽의 동서균형이라는 폭넓은 시각에서 고려되어야 할 외교정책 결정의 요소라고 할 수 있다.³⁴⁾

노르딕 밸런스는 냉전구조와 북유럽의 지정학의 상호작용 속에서 형성된 북유럽의 세력균형 지역체계로서, 이 지역 국가들의 안보와 평화에

32) Egil Ulstein, "Nordic Security", *Adelpic Papers* No.81(London: International Institute for Strategic Studies, 1971), p.9.

33) 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.

34) 김진호, "북유럽 평화체제로서 노르딕 밸런스", 『동아시아연구논총』 제15권 제1호(2004), pp.111-126.

대한 공통된 목표를 달성하기 위해 형성되었다. 그러나 이러한 특정한 형태의 세력균형은 결코 의도된 것이 아니라 자연스럽게 형성되었으며, 그 골간은 바로 북유럽 국가들의 유사한 목표에 대한 상이한 역할 분담을 바탕으로 하고 있다.³⁵⁾

핀란드의 중립은 바로 이러한 노르딕 밸런스의 맥락에서 형성되었고 할 수 있다. 노르딕 밸런스의 실체를 보다 분명하게 확인할 수 있는 사례가 핀란드 중립이 기로에 놓였던 1961년의 '각서위기(Note Crisis)'였다. 당시는 베를린 문제를 둘러싸고 동서 진영 간의 긴장이 고조되고 있었다. NATO체제 내에서 서독과 덴마크의 공동 군사시스템 구축으로 위기에 직면한 소련은 10월 30일 핀란드에 외교문서를 보내 NATO의 군사적 위협을 핀·소 양국에 대한 군사적 도발로 간주하고, 1948년 체결한 핀·소조약 제2조 조항에 의거하여 핀란드에 군사적 협의를 요구했다.³⁶⁾ 이러한 사태에 직면하여 노르웨이는 즉각적으로 소련이 핀란드에 대한 요구를 철회하지 않을 경우, 자국 내에 NATO군의 주둔과 핵무기 배치를 고려할 것이라고 경고했다. 당사국인 핀란드도 소련의 이러한 요구가 스웨덴 및 NATO가맹국인 노르웨이, 덴마크 등으로 하여금 전쟁 준비를 촉발시키는 결과를 초래하게 될 것이라고 지적했다. 이러한 긴장 분위기와 핀란드의 설득으로 소련의 핀란드에 대한 군사협의 요구는 철회되었다. 소련의 핀란드에 대한 군사협의 요구 철회는 북유럽의 지정학에서 비롯된 그 지역 특유의 세력균형을 깨는 것이 소련으로서도 이득이 없다고 판단했기 때문이다.

35) 김진호·강병철(2007).

36) '핀·소우호협력상호원조조약' 전문은 김진호(2006), pp.194-197를 참조할 것.

5. 중립정책 선택의 국내정치와 정치적 리더십

핀란드는 독립 이래 현재까지 국가원수인 대통령에게 상대적으로 보다 광범위한 권한을 부여하는 '이원정부제(dual executive system)' 정부 형태를 채택하고 있다. 즉 핀란드는 제도적으로는 대통령과 수상이 권력을 분점하는 형태이지만, 실질적으로는 핀란드의 불안한 대외정세와 보수주의자들의 강력한 지도자에 대한 갈망을 반영해 상대적으로 대통령이 권한이 강력한 이원정부제를 유지해 왔다. 상대적으로 막강한 대통령의 권한은 핀란드의 외교정책에서 보다 분명하게 나타난다. 특히 이런 전통은 1990년대 이후 뿐만 아니라 2000년에 개정된 헌법에서도 그 흔적을 찾아볼 수 있다.³⁷⁾ 2000년 개정 헌법은 EU 외교정책에 대해 내각에 통제권을 부여했지만 그 외 외교정책 일반에 대해서는 여전히 대통령의 권한이 유지되고 있다. 따라서 다소간의 권한 변화는 있지만, 오늘날까지도 핀란드의 외교정책은 대통령의 개인적인 리더십이 지배하고 있다고 평가된다.³⁸⁾

핀란드의 중립화가 가능했던 가장 주요한 국내정치적 요인은 바로 이러한 막강한 대통령의 외교적 권한을 바탕으로 한 파시키비(J. K. Paasikivi)와 케코넨(U. K. Kekkonen)의 정치적 리더십이었다. 물론 핀란드가 중립을 처음 표방한 것은 파시키비가 대통령이 되기 전인 1937년 연정 때였다.

37) Johan Eliasson, "Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration", *European Integration online Papers* 8, No. 6(2004), p. 3.

38) T. Raunio and Wiberg, M., "Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union", *Cooperation and Conflict*, 36(2001), p. 71; T. Forsberg, "One Foreign Policy or Two?", in Northern Dimension Yearbook of Finnish Foreign Policy 2001 (Helsinki: FIIA, 2001) 참조.

이 당시 다른 북유럽 국가들과 함께 외교에서 중립노선을 표방했지만, 2차 세계대전 직전에 핀란드를 소련의 세력권으로 설정하는 데 독일과 소련 양대 강대국이 합의한 독·소 불가침조약으로 핀란드의 중립은 의미를 상실했다.³⁹⁾ 따라서 핀란드의 중립정책은 1944~1946년 동안 수상으로, 그리고 1946~1956년 동안 대통령으로 재임한 파시키비의 구상에서 출발했다고 할 수 있다.

핀란드의 중립정책 형성의 결정적 계기는 '핀·소조약'이라고 할 수 있다. 파시키비는 1944년 12월 6일 핀란드 독립기념일 행사에서 소련과의 관계정립의 필요성을 역설했다. 즉 핀란드의 미래를 위해서는 소련과 친선관계가 수립되어야 하며 소련에 대한 증오나 실지 회복에 대한 열망, 문화적 열등감을 일소해야 한다는 취지의 주장을 했다.⁴⁰⁾ 파시키비는 이러한 국내 정치에서 중립의 필요성과 당위성을 역설하면서 여론을 주도했을 뿐만 아니라 소련과의 중립을 위한 협상에서도 중립에 대한 그의 분명한 의사를 스탈린에게 전달했다. 1947년 2월 파시키비는 외세가 핀란드의 영토를 통해 소련에 공격을 가하는 어떤 행동도 용납하지 않을 것이며, 그런 사태가 발생할 경우 핀란드는 소련과 공동으로 가능한 모든 수단을 동원하여 대응할 것임을 소련 지도자 스탈린에게 분명하게 전달했다. 이와 같은 파시키비의 선언이 직접적인 계기가 되어 1947년 말부터 양국 정부 담당자들 간에 군사조약 체결을 위한 논의가 시작되었다.

파시키비는 핀란드의 정치체제가 소련과 달랐기 때문에 핀란드의 정

39) Annette Baker Fox, *The Power of Small State* (Chicago: University Chicago Press, 1959), ch. 3.

40) Allison(1985), pp. 12~16.

치제도를 그대로 유지하도록 하기 위해 핀란드가 이데올로기 때문에 소련을 적대시하지는 않을 것이라는 점을 확신시키고자 했다. 또한 현대사에서 전쟁보상금 지불을 핀란드처럼 완전히 이행한 국가는 거의 없다는 점을 주시시킴으로써 소련이 핀란드를 신뢰할 수 있도록 유도했다. 더욱 중요한 것은 1947년 미국이 서유럽에 대한 공산주의의 확산을 차단하기 위해 계획한 마셜플랜(Marshall Plan)에 가담하도록 핀란드 정부에 제의했으나 소련의 의구심을 피하기 위해 수백만 달러의 원조를 거절했고, 이 역사 파시키비의 외교정책에 대한 소련의 믿음을 강화시켰다(Petersen 1991).⁴¹⁾ 핀·소 양국 간의 조약 협상 과정에서 다소의 난항이 없었던 것은 아니지만 파시키비의 적극적인 설득과 그에 따른 신뢰형성, 그리고 2차 세계대전 이후의 변화된 국제 상황 등으로 핀·소 간의 조약 협상은 원만하게 타결될 수 있었다.

핀·소조약은 핀란드의 중립정책이 소련으로부터 인정을 받게 되는 시발점이었다고 할 수 있다. 그리고 그것을 주도한 파시키비의 구상은 이후 핀란드 중립정책의 근간이 되었다. '핀·소조약' 체결의 필요성에 대한 주장과 이를 실천하는 과정은 대부분 그의 구상을 토대로 한 것이기 때문이다. 이런 측면에서 파시키비의 구상은 다음과 같은 몇 가지로 요약된다.⁴²⁾ 첫째, 핀란드의 소련에 대한 관심사는 오로지 핀란드 서북방 국경방위라는 전략적인 것에 국한된다. 둘째, 핀란드의 안보는 소련에 달려 있다. 셋째, 따라서 소련의 전략적 관심과 독립보장을 동시에 만족시킬 수 있는 해결책

41) p.A. Petersen, "Scandinavia and the 'Finlandization' of Soviet Security", in N. Wessell(ed), *The New Europe, Revolution in East-West Relations* (New York: The Academy of Political Science, 1991), pp.60-61.

42) Jakobson(1967), pp.37-44.

을 추구해야 한다. 넷째, 새로운 핀·소 관계를 수립하기 위해서는 소련의 신뢰를 얻어야 할 것이며 이러한 관계의 발전을 위해서는 법적인 근거가 마련되어야 한다. 마지막으로, 이런 목적을 달성하기 위해서는 양국 관계에서 이데올로기적 대립을 제거해야 한다.

조약 체결 이후 핀·소 간의 관계가 안정화되기는 했지만, 소련의 핀란드에 대한 역사적으로 형성된 불신과 의구심이 완전히 불식될 수 있는 것은 아니었다. 이러한 핀·소 관계의 불안정을 타개하는 역할을 발휘한 것이 케코넨 대통령의 실용주의적 리더십이었다. 중립정책의 안정화 과정에서는 케코넨의 실용주의에 기반한 결단력이 빛을 발했다. 그의 리더십은 1958년 말과 1959년 초 사이에 일어난 '밤서리(Night Frost)' 사건과 1961년에 일어난 '각서위기(Note Crisis)'라는 두 가지의 역사적 사건에서 잘 나타난다.

조약 체결 이후에도 소련이 핀란드의 사민당 정부를 불신한 데는 자신들과 노선을 같이 하는 핀란드 공산당의 처우와 위상 때문이었다. 1958년 선거에서 핀란드 공산당이 가장 많은 득표를 하여 의회에서 가장 많은 의석을 차지하고 있었음에도 사민당 주도의 연립내각에 참여하지 못하게 되었다. 이러한 상황을 소련은 핀란드 정치에서 자신들을 배제하려는 의도로 간주하여 사민당 정부에 대한 불만을 표명했다.⁴³⁾ 이로 인해 소련과 핀란드의 관계가 마치 밤사이 내린 서리처럼 급속하게 얼어붙었다. 이러한 사태에 직면하여 당시 대통령이자 농민당 당수였던 케코넨은 직권으로 연립 정부를 구성하고 있던 농민당을 연정에서 배제시켜 사민당 주도의 연정을 해체해 버렸다. 케코넨의 이러한 신속한 조치는 소련과 핀란드의 관계가

43) Maude(1975), pp.18-19.

악화될 경우 국가안보를 위협해 그간 유지되어 온 중립이 파괴될 수 있는 극한 상황에 치달을 가능성을 예방하기 위한 조치였다.

핀란드의 중립이 다시 한 번 기로에 놓이게 되는 사건이 앞서 논의한 바 있는 ‘각서위기’다. ‘각서위기’에 직면한 케코넨 대통령은 1961년 11월 핀란드 의회를 해산하고 곧바로 흐루시초프를 방문해 3일간의 긴 회담을 통해 흐루시초프의 신임을 얻어냈다. 회담의 결과로 흐루시초프는 각서를 통해 요구했던 양국 간의 군사자문 요청을 거두어들였다. ‘각서위기’는 단지 케코넨의 개인적 성과만이 아니었다. 핀란드와 소련은 이 사건을 통해 신뢰를 구축하는 계기를 마련하고 향후 우호관계를 계속 유지하게 된다.⁴⁴⁾

핀란드의 중립화를 안정화하는 데 기여한 이들 두 사건을 통해 케코넨 대통령은 헌법적 권력을 기반으로 정부나 의회와 협의보다는 카리스마적 리더십을 기반으로 핀란드의 난적이었던 소련의 위협으로부터 벗어날 수 있게 핀란드의 중립정책을 확고히 제도화했다는 데서 국민들로부터도 높은 평가를 받고 있다. 실제로 국가를 방위하기 위한 도구로서 독자적인 중립을 독립의 유지와 동일시했기 때문에 핀란드 국민들은 케코넨 대통령의 비밀주의와 자유재량권을 어느 정도 수용할 수 있었던 것이다. 핀란드식의 중립은 따라서 도덕적 또는 이데올로기적 함의를 갖는다고보다는 현실정책(realpolitik), 즉 실용주의와 유연성을 특징으로 하고 있다.⁴⁵⁾ 요컨대, 핀란드 중립화의 국내정치 과정에서 중요한 요인으로 작용한 것은 이러한 실용주의적이며 유연한 외교정책 사고를 바탕으로 중립정책의 형성 과 제도화 과정에서 중요한 역할을 한 파시키비와 케코넨 대통령의 정치

적 리더십이라고 할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

오늘날의 시각으로 볼 때, 이상의 두 대통령의 외교정책에 대한 리더십은 독선으로 비쳐질 수 있다. 실제로 두 대통령은 헌법적 권력과 카리스마적 리더십 스타일을 기반으로 핀란드의 대외 및 안보정책을 확고하게 제도화했고, 그 과정에서 정부나 의회와 협의하는 경우는 거의 없었던 것으로 평가된다. 그리고 중립에 관한 국제법에 따르지 않고 일시적인 필요에 대응해서 중립노선을 유지했다. 따라서 이들은 중립의 유지를 위해 외교정책을 사유화했다는 비판을 받기도 했다.⁴⁷⁾ 그러나 핀란드 국민들은 중립의 유지가 곧 국가안보를 유지하는 길이라 믿었기 때문에 외교정책에 대한 대통령의 비밀주의와 자유재량권을 수용했던 것이다.⁴⁸⁾ 따라서 핀란드의 중립화를 가능케 한 국내정치적 요인은 대통령의 강력한 정치적 리더십뿐만 아니라 이를 가능케 한 정치제도 및 그러한 리더십을 용인하고 지지했던 국민들의 동의 등의 복합적인 요인으로 설명될 수 있을 것이다.

6. 핀란드식 중립으로서의 편승적 중립

핀란드의 중립정책은 1944년에 시작되어 오늘날까지 지속되고 있다.⁴⁹⁾ 소련의 붕괴로 1948년 체결된 핀·소조약은 1992년 1월 폐기된 후 다시 같은 해 7월 핀·러 기본관계에 관한 조약으로 대체되었다. 동 조약은 과거

46) 김진호·강병철(2007)

47) Eliasson(2004), p.3.

48) Eliasson(2004), p.3.

49) Klaus Törnudd, "Finnish Neutrality Policy During the Cold War", *SALIS Review* 25 (2005), No.2, pp.43-52.

44) 김진호·강병철(2007)

45) Eliasson(2004), p.3; 박후진(2007), p.110.

핀·소조약의 내용을 거의 대부분 포함하고 있으나 안보협력 조항을 삭제해 대등한 주권국가 간의 조약으로 발전시켰다. 그리고 2004년 안보보고서에서 군사적 비동맹을 천명한 데서 알 수 있듯이, 핀란드는 오늘날에도 여전히 중립화를 지향하고 있다.⁵⁰⁾ 그런데 소련의 붕괴로 오늘날 핀란드의 중립화 외교 노선은 과거와는 그 성격을 달리하게 되었다. 1992년 7월 조인된 핀·러 기본관계에 관한 조약에서는 핀란드식 중립을 특징짓는 안보협력 조항을 삭제했기 때문이다.

이 논문에서 주목하는 바는, 서론에서도 언급했듯이, 핀란드식 중립, 특히 편승적 성격을 갖는 독특한 중립의 형성 배경과 과정이다. 핀란드의 중립정책은 대외적 위협에 대처하기 위한 하나의 방책으로서 중립화 노선을 채택했다는 점에서 뿐만 아니라, 그러한 중립화 노선이 자국을 위협하는 강대국에 편승해 승인되고 유지되어 왔다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 핀란드의 중립은 소련과의 유대를 바탕으로 한 중립으로 특징지을 수 있다. 핀란드는 지정학적 요인과 역사적 경험 때문에 소련을 의식한 대외관계를 유지할 수밖에 없었고, 중립마저도 친소련적 성격, 즉 편승적 중립이라는 형태를 띠게 되었다. 이러한 특징, 즉 유사시 소련의 군사력에 의존하기로 규정된 소련과의 조약을 중립의 토대로 삼고 있다는 점에서 독특한 중립으로 평가되어 왔다.⁵¹⁾

소련은 핀란드의 영토 그 자체에 대해서는 큰 관심이 없었기 때문에 핀란드가 소련의 적국과 결탁하지 않는 한 핀란드의 독립은 물론 중립도 허용할 수 있었다. 그러나 전통적으로 소련은 핀란드가 친서방 블록의 일

원이 되는 것을 자국의 안보에 대한 일차적 위협으로 인식했다.⁵²⁾ 지정학적으로나 역사적 경험을 통해서 볼 때, 소련은 핀란드를 신뢰하기 어려웠다. 자신들과 국경을 접하고 있으면서도 핀란드와 그 국민들의 성향은 자신들보다 서방 지향적이었고, 실제로도 핀란드는 독일에 협력해서 독일의 소련 침공에 교량적 역할을 하기도 했기 때문이다. 그래서 소련은 핀란드와의 전쟁은 물론 중립 선언 이후에도 핀란드의 중립에 대한 의지나 진의를 확인하기 위해 내정간섭이나 위기를 조장하여 그에 대한 반응을 주시했다.

전후 핀란드 지도부도 핀란드가 주권국가를 유지하기 위해서는 소련과의 우호관계 형성이 가장 중요한 문제라고 믿었다.⁵³⁾ 그에 따라 지속되어 온 소련의 침공과 위협, 간섭에 대응하여 핀란드는 자신들이 서방국가와 결탁하여 소련을 위협하지 않을 것임을 천명하는 중립화 선언을 한 데 그치지 않고, 역사적으로 누적되어 온 적대적 감정과 국민들의 서방 지향성에도 불구하고 소련과의 우호협력 조약을 맺어 소련의 보다 확고한 신뢰를 얻기 위해 노력했다. 조약 체결 이후에도 서방 중심의 협력체에 참여하는 것을 거부하고 중립을 굳게 유지하면서 핀란드가 소련을 위협하고 공격할 만한 원인을 제공하지 않을 것이라는 분명하게 확인시켰다.

물론 핀란드의 친소적 중립정책을 두고 서방에서는 이를 핀란드화(Filandization) 정책이라며 비판하기도 했다. 1960년대 말에 논의가 분분했던 핀란드화라는 개념은 핀란드의 친소적 성격의 중립을 부정적으로 묘사되는 데도 이용되었다.⁵⁴⁾ 즉 “외교, 안보, 국내정치에서 장기간에 걸

50) 강명세(2007), p.263.

51) 하용출·박정원(1998), p.40.

52) 강명세(2007), p.261.

53) Andrew F. Cooper, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1997), p.45.

54) 김진호(2003), pp.240~243; 하용출·박정원(1998), p.41 참조.

쳐 은밀하게 진행되는 대소 종속”을 의미하며, 따라서 공산진영에 속하지 않더라도 실질적 세력권에 속하는 것처럼 핀란드화를 거치면서 위협을 감지하지 못한 채 점차 소비에트화될 수 있다는 위협을 경고하는 데 이용되었다.⁵⁵⁾

핀란드의 외교정책은 소련을 자극하지 않으려는 신중함과 신뢰구축을 위해 소련을 의식하지 않을 수 없었기 때문에 국가 자율성을 제약 받은 측면이 없는 것은 아니다. 유럽경제 재건을 위한 마셜플랜에 북유럽 국가들 중 핀란드만이 불참한 것이나 노르웨이와 달리 NATO 가입을 포기하고 북유럽 3국의 중립적 방위공동체에 불참한 것도 이와 같은 맥락에서 이루어진 것이었다. 또한 핀란드는 정치적 성격을 배제하고 1949년 창설된 유럽회의(Council of Europe)에도 1989년에야 가입했다. 국내정책에서도 공산당과의 연정 의도를 분명히 한다거나 요인 선택에서 소련의 반응을 유의하는 사례 등을 볼 때 자율성이 제약 받는 점이 없지 않았다.⁵⁶⁾ 이와 같이 소련을 의식하지 않을 수 없는 핀란드의 외교정책은 일정 부분 대내외적 주권을 제약 받았으며, 이 점에서도 중립의 편승적 성격이 명백하게 나타난다고 할 수 있을 것이다.

편승적 중립의 토대를 제도적으로 마련한 핀·소조약은 1차 세계대전 직전에 덴마크가 의도한 독일과의 협정을 상기시킨다.⁵⁷⁾ 독일은 덴마크에 대해서 전통적인 위협국이었지만 당시 덴마크의 수상 크리스텐센은 이러한 독일의 위협이 실제적으로는 독일의 가상적국인 영국과 프랑스가

덴마크를 경유하여 독일의 측면을 기습 공격할 수 있는 불안감 때문에 덴마크를 선제 점령할 수 있다고 판단했다. 독일의 양해하에 유탄탄트반도 방위에 덴마크군을 영국과 프랑스의 침공을 아예 생각도 못할 만큼 증강시켜 독일을 안도시킴으로써 덴마크에 대한 독일의 위협을 제거하려 하였다. 물론 덴마크의 이러한 시도가 성공하지는 못했지만 독일로부터 위협을 받고 있는 국가 간 조약의 발상을 넘어서, 자국의 안전을 위협하는 상대국의 안전을 보장해줌으로써 자국의 안정을 보장받는 이러한 획기적인 시도는 소국의 고육지책의 외교라 할 수 있다.

‘밤서리’와 ‘각서위기’ 두 사건에서 보듯이, 핀란드의 중립노선은 핀란드가 처한 현실과 실용주의에 그 뿌리를 두고 있다. 이것은 핀란드에게 중립노선이란 자신들의 독립과 평화를 지키기 위한 방편이었지, 중립 그 자체가 목적이 아니었음을 시사한다.⁵⁸⁾ 그러한 중립화 노선의 현실주의적 성격을 가장 잘 파악할 수 있는 것이 이 노선을 수립하고 이끌어 간 파시키비와 케코넨의 정치적 성향과 현실 인식이라고 할 수 있다. 파시키비와 케코넨 두 대통령은 본래 우파의 대표적 인사들이며 반소련계 인물들이었다. 파시키비는 우파 실력자 중의 한 사람으로 내전 후에는 국무부 총리가 되어 독일과 같이 군주제를 옹립하자던 보수 중의 보수이며 반소련계의 대표적 인물이었고, 케코넨은 농민당 출신으로 국회의원 시절 소련과 첫 번째 전쟁을 종결짓는 1940년 모스크바평화조약에 대한 의원투표에서 반대표를 던진 3명 중 한 명이었으며, 그 후 소련과의 계속전쟁을 가장 강력하게 주장했던 인사 중 한 명이었다.⁵⁹⁾ 이들은 두 차례의 전쟁을 치르면서

55) Allison(1985), pp.1~2.

56) 하용출·박경원(1998), pp.42~43.

57) Allison(1985), pp.21~25.

58) 박후건(2007), p.110.

59) 박후건(2007), pp.110~111.

독일에 대한 환상이 깨지고 핀란드의 독립과 평화를 위해서는 소련과의 우호적인 관계가 필수임을 깨닫게 되었다. 그리고 이후 대통령이 되어 중립노선이지만 소련과는 특별한 우호관계를 유지하는 파시키비 - 케코넨 노선을 완성했다.⁶⁰⁾

핀란드는 독립을 지키기 위해서 어떠한 동맹과 블록에도 가입하지 않는 중립국으로 남되 소련과는 역사적으로 쌓여 온 남은 앙금과 불신을 풀어야 했다. 그래서 핀란드는 중립국이지만 완벽한 중립국이 아닌 소련과 친선·유화정책을 동시에 추진하는 수정된 중립국이 되는 것을 주저하지 않았다.⁶¹⁾ 이런 점에서 핀란드의 중립의 선택은 국내적으로도 “가장 현실적이며 최소한의 반대만 있는 정책”⁶²⁾으로 보였다.

핀란드가 편승적 중립이라는 독특한 외교 노선을 채택한 데는 다양한 요인들이 복합적으로 작용했지만, 중립을 선택할 수밖에 없었던 요인과 함께 편승이 불가피했던 현실적 제약이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 핀란드가 중립 외교 노선을 선택한 데는 소련과의 역사적 적대와 핀란드인들의 서방 지향성을 들 수 있을 것이다. 그리고 편승이라는 방식을 선택하지 않을 수 없었던 이유로는 두 차례의 전쟁 패배 이후 힘으로 소련을 대적할 수 없었던 군사 역량의 한계와 장차 있을지도 모를 소련에의 합병 가능성을 회피하기 위한 고육책이었다는 점을 들 수 있다. 이런 맥락에서 핀란드의 외교 노선은 생존 외교로 지칭할 수 있을 것이다. 결국, 핀란드의 편승적 중립 외교정책은 소련과 인접한 다른 유럽국가들과 달리, 합병되거나 위성

국가로 전락하지 않고 독립국으로 남아 있을 수 있는 중요한 외교적 수단이 되었다. 그리고 오늘날 핀란드가 경제적 번영을 구가할 수 있었던 것은 전후 소련과의 외교 및 무역관계를 성공적으로 처리할 수 있었던 데 있다.

7. 결론

한때 핀란드의 편승적 중립정책에 대해 비판과 우려가 동시에 제기된 바 있다. 그 비판은 핀란드화라는 표현에서 드러나듯이, 핀란드의 친소적 중립에 대한 것이었고, 그 우려는 소련과 상호원조조약을 맺고 있는 국가가 소련이 전쟁을 할 경우에 어떻게 중립을 지킬 수 있는가 하는 것이었다. 그러나 비판과 관련하여 어떤 방법으로 중립을 향해 가는 것이 더 현명하고 바람직한 것인가에 대해서는 일의적으로 단정하기 어렵다. 당시의 냉전체제 하에서 서방국가들에게 핀란드의 친소적 중립은 충분히 이데올로기적 비판의 대상이 될 수 있었을 것이다. 그러나 핀란드 입장에서 편승적 중립 선택의 보다 중요한 판단 기준은 자국과 자국민의 역사와 현실과 미래다. 끊임없는 역사적 침탈을 당해 온 핀란드로서는 국경 너머의 강대국 소련의 존재를 무시하고서는 중립정책은 물론이고 국가생존을 보장받을 수 없다고 생각했으며, 핀란드 국가의 미래 역시 장담하기 어려운 상황이었다.

또한 핀란드의 핀·소조약을 토대로 하는 중립정책의 유지 가능성에 대한 우려와 관련해서도 조약 내용을 보면 그것은 지나친 기우에 불과했다. 동 조약은 핀란드가 군사적 공격을 받을 경우에만 소련이 군사원조를 하기로 되었고, 핀란드 이외의 영토에서 전쟁이 발발했을 경우 핀란드는 소련에 적대적인 동맹이나 연합에 가입해서는 안 된다고 의무화되었다.

60) Maude(1975), pp.36~37.

61) 박후건(2007), pp.106~107.

62) T. Tiilikainen, *Europe and Finland, Defining the Political Identity of Finland in Western Europe* (Aldershot Brookfield: Ashgate, 1998).

결국 이 조약은 핀란드에게 자국 영토를 방위하는 것 이상은 아무것도 의무화하지 않았다. 물론 동 조약에도 불구하고 핀란드의 중립이 처음부터 안정화된 것은 아니었다. ‘각서위기’와 ‘밤서리’사건은 양국의 관계가 확고한 신뢰에 기반한 우방의 관계는 아니었고, 단지 양국의 정치·군사적 필요에 의해 유지되어 왔음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 그러나 핀란드의 중립이 위기에 처할 때마다 핀란드의 리더십은 적극적으로 위기 해소를 위한 조치를 취했으며, 이러한 핀란드의 적극적인 대소외교가 핀란드의 중립을 유지하는 버팀목 역할을 했다.

이렇게 볼 때 핀란드는 서방국가들의 비판에도 불구하고 역사적 경험에 입각한 자국의 독자적인 중립전략하에 국내정치적 동의와 강력하고 단호한 외교적 리더십, 그리고 냉전 시대임에도 유연한 이데올로기적 시각을 가지고 우호적 대소관계의 유지에 집중함으로써 성공적인 편승적 중립 정책을 유지해 올 수 있었다.

핀란드의 편승적 중립정책은 약소국의 외교정책에 대한 중요한 함의를 제공한다. 주지하듯이, 약소국의 외교정책은 강대국이 규정해 놓은 조건에 편승할 수밖에 없다는 현실주의적 시각이 지배적이다. 그러나 핀란드 사례를 통해서 보면, 편승이라는 것이 무조건적 편승이 아니라 역사적 경험과 국내정치적 고려, 그리고 해당 국가가 위치한 지역체제의 특성이 상호작용하는 맥락 속에서 독자적인 방식의 편승을 선택할 수 있을 뿐만 아니라 상호 양립하기 쉽지 않은 편승과 중립을 병행할 수도 있음을 보여주고 있다. 이것은 약소국의 외교적 선택은 강대국이 만들어 놓은 거시적 구조를 근본적으로 뛰어넘기는 어렵지만, 현실적 상황이나 여건에 따라서는 거시적 구조의 틀 속에서 창의적인 독자적 노선을 찾을 수 있음을 의미하

는 것이다.

냉전이 해체된 이후 핀란드는 여전히 중립정책을 유지해 오고 있다. 그러나 그 중립은 편승적 중립이 아니라 중견국가의 새로운 중립정책으로 탈바꿈하고 있다. 소련이 붕괴되기 이전까지 핀란드는 소련 이외의 국가나 국제기구에 대해서는 편승의 대상에서 배제(exclusion)의 논리로 대응해 왔다. 그러나 편승 대상이 사라진 오늘날의 핀란드는 탈냉전 시대 유럽 안보의 디자인에 대해 상당한 영향력의 확보를 지향하는 포함(inclusion)의 논리로 전환하고 있다. 이러한 국제적 개입 패턴의 변화, 즉 배제에서 포함의 논리로의 전환에 따라 핀란드는 EU 가입은 물론 NATO와의 협력적 안보 등과 같은 새로운 외교정책들을 추진하고 있다.⁶³⁾

이렇게 볼 때, 핀란드 사례는 편승과 중립의 병행을 통해 소련으로부터의 위협에 대응하면서 경제적 번영을 위한 활로를 개척했고, 냉전이 해체된 오늘날의 핀란드는 유럽 무대에서 새로운 외교적 활로를 자주적으로 찾기 위해 노력하고 있으며 경제적으로는 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 국가로 거듭날 수 있었다. 회고해 보건대, 핀란드의 편승적 중립정책은 오늘날의 핀란드를 있게 한 실용주의적 외교 인프라였다고 할 것이다.

논문 접수일 2009.06.22

심사 완료일 2009.07.27

63) Laura C. Ferreira-Pereira, "Inside the Fence but Outside the Walls: Austria, Finland and Sweden in the Post-Cold War Security Architecture", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 41, No.1(2006), pp.99-122.

Finland Bandwagoning Neutrality

Kim, Jin-Ho

Department of Political Science & Diplomacy, Jeju National University

Finland, today, has been accomplished a high quality of world competitiveness due to a important role of the internal economic capacity. From the historical point of view, it cannot be overlooked the significance of a stable foreign policy before and after two world wars. Before the second world war, it is the fate Finland had been always anxious about the national survival suffering from small and big the evils of war. It is attributed to the cause of the geopolitical position between the great powers, such as Russia, Germany. Particularly, it is Russia's traditional beliefs that, in its long hostile relations, Germany route to the invasion of Russia using Finland, has been trying to be its hands of Finland. After two world wars, Finland, finding the way of national survival, has been pursuing the neutral foreign policy basing upon the confidence with the enemy, Russia. It brings a economic success under a stable external relations. Although there has been existing Finland as the weak states in Northern Europe before the war, Finland could be reached the highest level of a wealth of nations as middle powers in terms of the unique neutral policy, focused on friendship neutral policy with Russia. It is highly studied in the sense of the theory and praxis that Finland bandwagoning neutral policy could be one of strata for the external threats. There are many previous studies of Finnish cases, with special references to the cases differing from the other cases not viewing the bandwagoning but the neutrality. But, this reveals to look into the process and unique choice of Finland foreign policy focusing on the aspects of bandwagoning.

- Keywords

middle powers, bandwagoning, neutral policy, great powers, survival