
핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로*

서 현 수**

이 논문은 대외 환경과 정책결정 시스템의 변화를 중심으로 20세기 핀란드의 중립 평화 외교정책이 형성, 발전, 진화해온 역사적 맥락과 그 정치적 다이내믹을 체계적으로 연구, 분석한다. 이를 위해 논문은 전후 핀란드의 중립 평화 외교정책의 발전 과정을 역사적, 동태적, 통합적 관점에서 분석할 것을 주장한다. 논문은 ‘핀란드화’(Finlandization) 개념 논쟁 등 핀란드의 중립 정책을 주로 강대국 틈바구니에서 약소국이 취하는 수동적 생존 및 적응 전략으로 인식해온 기존 연구 경향을 뛰어넘어 1970년대 이래 적극적 평화 외교로의 정책 전환이 갖는 현실 타개적 측면을 균형적 관점에서 조명한다. 이를 위해 잘 알려진 빠시키비-케코넨 독트린(Paasikiven-Kekkonen linja) 뿐만 아니라 케코넨 대통령 임기 후반의 정책 전환 및 전환기의 국제관계를 성공적으로 관리한 코이비스토(M. Koivisto, 1982-1994 재임) 대통령의 리더십과 외교노선에도 주목한다. 또한, 논문은 핀란드와 같은 ‘경계국가’(border states)에서 국제정치와 국내정치가 긴밀하게 맞물려 전개되는 정치적 다이내믹에 주목하면서 핀란드의 지속적 헌법개혁과 대외정책 결정 시스템의 변화에 대한

* 이 논문은 2016년도 정부(교육부)의 예산으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924944).

** 서울대학교 사회과학대학 분배정의연구센터

분석을 제공한다. 연구결과를 바탕으로 논문은 향후 한반도 평화체제로의 이행과 미래지향적 동아시아 안보협력체계 구축을 위한 핀란드 외교 정책 모델의 함의를 숙고한다.

주제어: 핀란드, 대외정책, 중립 평화 외교, 빠시끼비-께꼬넨 독트린, EU 통합, 헌법개혁

1. 들어가며

동아시아 국제질서와 한반도 정세가 급변하고 있다. 미중 패권 경쟁의 심화 및 미국, 일본, 중국, 러시아 국내정치 변화 등 국제정치의 불확실성이 크게 증대된 가운데 한반도 비핵화 및 항구적 평화체제로의 이행을 실현하고, 나아가 동아시아 차원의 협력적 국제안보 시스템을 수립하는 일은 한국 정부와 시민사회가 당면한 가장 중요한 정치, 외교적 도전 과제가 되었다. 그런 측면에서 2017년의 탄핵 및 조기 대선을 통해 집권한 문재인 정부에서 적극적인 평화 외교가 가동되고, 2018년부터 남북 정상회담 및 북미 정상회담이 연속으로 이루어지면서 한반도의 무력 분쟁 재발 위기를 막고 외교 협상을 통한 북핵 위기 해결의 전망이 높아진 것은 무엇보다 다행스런 일이다. 그럼에도 불구하고 향후 한반도 비핵화 프로세스와 평화체제로의 이행 과정은 결코 순탄하지 않은 전망이다. 상충하는 주변 열강들의 정치, 경제적 이해관계와 치열한 국제적 패권 경쟁 흐름에 더해 트럼프 미대통령 등 핵심 행위자들의 불안정한 리더십 성향, 그리고 개별 국가들의 복잡한 국내정치 다이내믹 등 다양한 변수들은 우리로 하여금 손쉬운 예측과 낙관을 허락하지 않는다. 2018년 6월 싱가포르에서 열린 역사적 북미 정상회담 이후에도 문제해결의 실마리를 잘 찾지 못하고 있는 현 북미관계의 교착 국면이 이를 잘 보여준다. 꼬이고 얽힌 한반도 주변 국제관계의 실타래를 제대로 풀기 위한 문재인 대통령과 대한민국 정부의 주도면밀한 외교 전략과 정책의 실천

이 절실히 요구되는 시점이다.

이와 관련하여, 한국과 유사한 근현대사 경험을 간직한 핀란드의 외교정책 사례는 매우 유용한 참고사례를 제공한다. 핀란드는 ‘동과 서 사이’(between the East and West)의 지정학적 위치로 인해 19세기와 20세기 동안 주변 강대국의 지배, 독립과 내전, 대소 및 대독 전쟁, 그리고 냉전 체제의 구축 등 많은 위기와 난관을 겪었으나 이를 극복했고, 이 과정에서 독특한 중립 평화 외교정책을 형성, 발전시켰다. 이를 통해 보편적 복지국가, 합의적 민주주의, 평화적 국제관계 등 또 하나의 ‘북유럽 모델’(Nordic Model)을 성취한 핀란드의 역사적 경험은 현 단계 한국 사회의 논의를 진척시키는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 그러나 핀란드의 중립 평화 외교정책에 관한 국내 연구는 비교적 드물게 이루어진 편이다(김진호, 2003, 2009; 김진호·강병철, 2007; 김인춘·석주희, 2017; 안상욱, 2017 등). 그 접근 방식 또는 관점 또한 대체로 러시아라는 강대국과 국경을 면한 약소국의 생존과 적응 전략으로서의 중립 외교정책에 주목하면서 그 특징을 논하는 경향을 보인다. 이는 기본적으로 타당한 설명이긴 하지만 여전히 냉전 시기에 일부 서구 학자들이 제기한 ‘핀란드화’(Finlandization) 개념을 중심으로 핀란드 외교정책의 발전 과정을 분석하는 경향을 수반한다. 이로 인해 핀란드의 중립 평화 외교 정책이 가지는 적극적 현실타개 전략의 측면, 특히 우르호 켈코넨 대통령(Urho Kekkonen, 농민당-중앙당Agrarian Party-Centre Party, 1956-1981년 재임)의 재임 중반기 이후의 정책 전환 노력과 그 중요성을 충분히 조명하지 못하는 한계를 갖는다. 김진호·강병철(2007)은 스웨덴과 핀란드의 중립화 정책을 비교 분석하면서 국제-지역-국내정치적 다이내믹을 종합적으로 고찰했다는 점에서 의의가 크다. 그러나 그 분석 범위를 주로 전후 중립 외교정책의 ‘형성기’에 맞추므로써 1970년대 이후의 정책 발전 과정에 대한 분석은 중요하게 다루지 않고 있다. 특히 1980년대 후반 이후 냉전 질서의 해체와 유럽연합(EU) 통합 등의 전환기적 시대 변화에 조응해 이루어진 핀란드 중립 평화 외교정책의 발전 및 진화과정, 그리고 이 과정을 주도한 마우노 코이비스토 대통령(Mauno Koivisto, 사회민주당SDP, 1982-1994 재임)의 리더십 등에 대한 분석을 놓치고 있다. 이로 인해 1990년대 이후의 헌법개혁과 정치

시스템의 변화가 외교정책 결정 과정에 어떤 영향을 미치는지 등 현재적 함의가 풍부한 최근 이슈들을 포괄하지 못하는 한계를 보이고 있다.

선행 연구의 한계를 보완하면서 이 논문은 핀란드의 중립 평화 외교정책이 태동, 발전, 진화해온 역사적 맥락과 그 정치적 다이내믹에 관한 체계적 분석을 제공한다. 핀란드는 왜 그리고 어떻게 중립 평화 외교정책을 발전시켜왔는가? 냉전 시기와 탈냉전 시기의 중립 평화 외교정책은 어떤 구별된 특징을 지니는가? 대통령의 권력을 약화시키고 의회주의를 강화하는 방향의 지속적 헌법개혁이 핀란드의 대외정책 결정 과정에 어떤 영향을 미쳤는가? 최근 핀란드의 대외환경은 어떻게 변화하고 있으며, 핵심 쟁점은 무엇인가? 핀란드의 역사적 경험이 한반도 평화공존체제 수립을 위한 외교전략 및 정책 실행에 어떤 함의를 지니는가? 이 논문은 이러한 질문들을 중심으로 핀란드 중립 평화 외교정책의 형성, 발전, 진화 과정을 체계적으로 규명함을 목적으로 하며, 이를 위해 (1) 역사적 관점, (2) 진화적-동태적 관점, (3) 통합적(정치적) 관점의 접근을 제안한다.

- (1) 역사적 관점: 13세기 이래 약 650년간의 스웨덴 지배 시기와 19세기 러시아 지배 시기의 정치적 유산에 관한 역사 이해를 바탕으로, 1918년 핀란드 내전으로부터 2018년 대통령 선거에 이르기까지 핀란드 독립 100년의 정치, 국제관계사를 포괄하는 역사적, 통시적 관점의 연구가 필요하다.
- (2) 진화적-동태적 관점: 대내외 정치 질서의 변동에 조응해 진화해온 핀란드 외교정책의 핵심 내용과 특징을 단계적으로 구별해 분석하되, 시대적 흐름과 변화를 관통하는 일관된 정책 기조와 집합 의지, 그리고 정치 리더십의 연속성 등에 주목해 ‘단절’보다는 ‘진화’의 관점에서 이를 해석할 필요가 있다.
- (3) 통합적(정치적) 관점: 국내정치와 국제관계가 내적, 구조적으로 맞물려 (inter-connected) 전개되는 ‘경계 국가’(border states)의 특성이 강하게 나타나는 핀란드 사례의 특징을 고려해 핀란드의 국내적 정치변동(정치리더십의 교체와 헌법개혁 등)이 외교정책 전반에 미치는 영향을 통합적 관점에서 분석할 필요가 있다.

아래에서 우리는 먼저 핀란드 근현대사의 전개 과정을 북유럽 정치사의 비교적 관점에서 살펴볼 것이다. 6백년이 넘는 오랜 스웨덴 지배와 19세기 이후 러시아 지배의 역사적 유산에 대한 고찰을 바탕으로 핀란드 중립 평화 외교정책 수립의 직접적 배경이 된 20세기 초반의 정치와 국제관계사의 전개 과정을 중점 분석한다. 3장은 2차 세계대전 이후 성립된 핀란드의 중립 평화 외교정책의 특징을 주요 시기별로 나누어 분석한다. 분석은 (1) <핀란드-소련 우호조약>의 협상을 주도한 빠시키비(J.K. Paasikivi, 국민연합당 National Coalition Party, 1946-1956년 재임) 대통령의 소극적 중립 외교정책, (2) 이를 계승 발전시키면서 적극적 평화 외교정책으로의 전환을 추진한 케코넨(Urho Kekkonen, 농민-중앙당, 1956-1981년 재임) 대통령 시기의 외교 정책과 헬싱키 협약 등 주요 성과, (3) 1980년대 이후 전환기적 상황을 민주적, 합리적 리더십으로 관리하며 EU 가입을 주도한 코이비스토(Mauno Koivisto, 사민당, 1982-1994년 재임) 대통령의 외교정책, 그리고 (4) 2000년대 이후 핀란드 외교정책의 변화와 새로운 도전 등으로 역사적 시기와 주요 정책적 특징을 구분해 고찰한다. 4장은 준대통령제(semi-presidentialism)로부터 표준적 의회주의(parliamentarism)로 권력구조를 전환하는 데 성공한 2000년의 전면적 헌법개혁이 외교정책 결정과정에 미친 영향을 분석한다. 결론은 위의 내용을 요약하면서 핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화 과정이 한국적 상황에 주는 시사점을 살펴본다.

2. 핀란드의 서구 정체성과 19세기 러시아 지배의 유산: 대외정책의 역사적 맥락

핀란드는 13세기 중반부터 19세기 초까지 약 650년 동안 스웨덴의 지배를 받았다. 스웨덴은 바이킹 시대(9-11세기) 이후 스칸디나비아반도와 발틱해 지역의 패권국이었던 덴마크 왕국의 그늘에서 벗어난 뒤 16-17세기에 북방의 새로운 강자로 군림했다. 핀란드는 13세기 스웨덴왕국이 벌인 수차례의 십자군 원정 이후 스웨덴에 편입됐다. 이 시기 핀란드는 스웨덴의 식민지라

기보다는 다민족 다언어 제국으로 발돋움한 스웨덴 왕국에 완전히 통합된 동쪽 지방을 일컫는 개념이었다. 귀족들은 똑같이 스웨덴 국왕으로부터 작위를 받았고, 평민들은 상공업이나 농수산업에 종사하면서 정해진 세금을 바치고 스웨덴의 다양한 대외전쟁에 동원됐다. 16세기 초반 전파된 종교개혁(reformation)은 루터리즘 기독교(Evangelical Lutheran Church)가 스웨덴과 핀란드 사회에 깊숙이 뿌리내리는 계기를 만들었다.¹⁾ 1477년 스웨덴 오프살라(Uppsala) 대학에 이어 1640년 핀란드에 투르쿠 왕립 아카데미(Turku Royal Academy)²⁾가 설립돼 체계적 학문 발전과 통치엘리트 양성에 기여했다. 16세기 중반부터는 귀족(nobility), 사제(clergy), 부르주아(burghers), 농민(peasants) 계급의 대표들로 구성된 신분제 의회(Diet of the Four Estates)가 소집됐다. 네 신분의 대표들은 지역별로, 계급별로 독자적 회합을 가졌고, 2년에 한 번 꼴로 스톡홀름에서 열린 전국적인 스웨덴 의회(Riksdag, 오늘날 스웨덴 의회의 이름과 동일하나 당시는 국왕의 자문기구로 기능했다)에 참석해 세금 인상과 전쟁 개시 등 국가적 안건들을 심의했다. 피지배 식민지인들에 대한 근대적(이데올로기적) 형태의 엄격한 차별 기제는 아직 존재하지 않았고, 언어적 어려움을 감안해 핀란드 지역의 농민 대표들에게는 스웨덴어 통역이 제공되기도 했다. 오랜 스웨덴 지배의 유산은 루터리즘 기독교와 종교개혁에서부터 법치주의, 강한 국가와 행정체계의 발전, 교육·학문·과학기술, 언론자유와 민주주의, 시민사회의 성장 등 근현대 핀란드 사회에 광범위하고 지속적인 영향을 미친 것으로 평가된다. 핀란드인은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 스칸디나비아인들과 매우 다른 민족적(ethnic), 언어적 기원을 가졌지만 장기간의 스웨덴 지배기를 거치면서 서구적 정체성(Western identity)을 형성하게 되며, 이는 이후 핀란드의 정치체제와 외교정책의 향배에도 항구적 영향을 미치는 요소로 자리잡았다.³⁾

1) 루터리즘 교회의 지속적 영향력은 종교개혁 500주년이 지난 오늘날에도 북유럽의 복지국가 발전 및 근대 교육과 시민사회의 발전 등 다양한 영역과 차원에서 관찰된다.

2) 오늘날 헬싱키대학교의 전신이다.

3) 스웨덴제국 내 핀란드의 위상 및 당시 핀란드인의 정치, 경제, 사회, 문화적 생활상에 대해서는 Lindqvist(2014)를 참조하라.

18세기에 이르러 표트르 대제의 강력한 리더십 아래 강성해진 러시아가 서진 정책을 펴면서 스웨덴과 충돌했다. 스웨덴은 대북방전쟁(Great Northern War, 1700-1721) 등 계속된 전쟁에 연패하며 발틱해 일대의 주도권을 잃기 시작했다. 이로 인해 러시아와 접경 지역을 면한 핀란드 문제가 스웨덴의 국제관계와 대외정책에 중요한 변수가 되었다. 1789년 일어난 프랑스 대혁명은 북유럽의 국제관계 재편에 결정적으로 중요한 영향을 미쳤다(Jyränki 2017). 혁명은 근대 시민사회의 도래와 새로운 정치질서의 탄생을 알린 사회혁명인 동시에 1648년 베스트팔렌 조약 체결 이후 성립된 유럽의 국제질서를 뒤흔든 사건이기도 했다. 혁명은 반혁명과 재혁명을 거치며 정치적 급변을 초래했고, 루이 보나파르트 나폴레옹의 등장과 더불어 유럽 내전으로 발전했다. 전쟁 과정에서 프랑스 군대는 러시아를 압박해 나폴레옹과 러시아 황제 알렉산더 1세가 1807년 틸싯(Tilsit) 평화협약을 맺어 동맹이 됐다. 이들은 영국과 프러시아 등 반(反) 나폴레옹 동맹을 분쇄하고 중부 유럽을 양분하기로 합의했다. 이 과정에서 나폴레옹은 영국과 동맹 관계를 유지한 스웨덴을 압박하기 위해 핀란드를 러시아에 양도하기로 합의했다. 1808-1809년 동안 벌어진 핀란드 전쟁(*Suomen sota*, Finnish War)의 결과 결국 스웨덴은 핀란드를 러시아에 넘겨주게 된다. 러시아의 짜르 알렉산더 1세는 1809년 3월 핀란드 남부 도시 뽀르보(Porvoo) 대성당에서 핀란드 의회(Diet of the Four Estates)를 소집하고 핀란드 대공(Grand Duke of Finland)으로 즉위한다. 이를 계기로 핀란드는 러시아의 지배를 받는 대공국이 되었고, 이후 핀란드의 근현대사는 러시아의 정세와 매우 밀접한 연관성을 갖고 발전하게 된다. 비슷한 시기에 노르웨이는 키엘 조약(Treaty of Kiel, 1814)과 스웨덴의 침공을 거쳐 덴마크로부터 스웨덴으로 지배자의 교체를 경험했다. 통치 질서의 인위적 재편은 노르웨이와 핀란드 두 나라에서 독립적 국민국가 수립을 위한 저항적 민족주의의 발흥으로 이어졌고, 이는 19세기와 20세기 초반 북유럽의 국제질서를 계속 뒤흔든 정치적 뇌관으로 작용했다(Griffith, 2004).

알렉산더 1세는 뽀르보 대관식에서 스웨덴 치하에서 유지된 법률, 행정, 종교, 교육 체계 등을 그대로 유지, 계승하겠다고 천명했다. 핀란드는 상원(Senate)으로 불린 행정부와 독자적 대표 기구인 신분제 의회(Diet)를 가진

‘국가들 내부의 한 자율적 국가’(an autonomous state among states)가 되었다 (Pesonen & Riihinen, 2002: 22). 1860년대 알렉산더 2세는 중요한 개혁 조치들을 단행했다. 핀란드의 독자적 화폐(Markka)가 도입됐고, 1863년부터는 의회가 정례적으로 소집됐다. 아직 전근대적 신분제 의회로서 입법권에 중대한 제약이 있었지만 근대적 의회 민주주의로 가는 중요한 개혁조치로 평가된다. 또한 스웨덴어와 더불어 핀란드어가 공용어의 지위를 인정받았다. 언어 문제는 이후 핀란드 근현대 정치사에서 가장 중요한 정치적 균열 축의 하나로 기능했다. 핀란드 최초의 근대 정당들은 바로 핀란드어와 스웨덴어에 관한 정치적 균열을 매개로 조직됐다(Mickelsson, 2015; Arter, 2016). 1870년대부터는 근대 공교육 제도가 시행됐다. 또한, 철도와 통신 등 근대적 사회 및 산업 인프라 투자를 배경으로 1880년대부터 1910년대까지 목재, 섬유, 기계 등을 중심으로 자본주의 산업화가 급속히 이루어졌다. 스웨덴, 영국, 독일 등 유럽과 러시아에 모두 접속된 경제와 무역 질서를 발전시키면서 핀란드는 대러시아 무역의 관세 면제 등 특별한 지위를 활용해 빠른 경제 성장을 이루었다. 한편, 산업화, 도시화, 국제화 등이 가속화되면서 근대적 사회 문제가 심화됐다. 특히, 인구가 성장하면서 소유한 토지가 없이 소작농으로 일하거나 낱품팔이 농업노동자로 일하는 농촌 프롤레타리아트들의 문제가 심각하게 대두됐다. 일자리를 찾아 도시로 몰려든 노동자와 그 가족들이 직면한 열악한 임금과 노동조건, 실업, 음주, 가정폭력, 주거상태 등을 개선하기 위한 대중운동과 사회단체 결성이 활발하게 전개됐다. 노동조합은 물론 농민단체, 여성단체, 금주운동(temperance movement), 스포츠협회 등이 광범위하게 결성, 운영되면서 핀란드는 고도로 조직화된 시민사회를 바탕으로 한 북유럽형 결사체 민주주의(associational democracy)를 이루었다(Meinander, 2014; Jussila et al. 1999).

그러나 19세기 말에 이르러 제국주의 열강들 간의 경쟁이 격화되고, 러시아에서 범슬라브주의에 입각한 민족주의가 고조되면서 핀란드의 지위와 대러시아 관계에 위기가 찾아왔다. 러시아로의 동화를 의미하는 ‘러시아화’(Russification) 정책이 시도됐고, 핀란드인들에게 보장된 헌법적 권리를 박탈한 1899년 ‘2월 칙령’(February Manifesto)은 광범위한 저항을 촉발시켰

다. 1905년 러일전쟁에서 러시아제국이 일본에게 패배하자 러시아와 핀란드에서 큰 대중 소요가 발생했다. 당시 러시아 수도 페트로그라드와 헬싱키, 탐페레(Tampere) 등 핀란드의 산업도시들에서 총파업이 발생했고, 그 결과 중요한 민주적 정치 개혁이 취해졌다. 1906년 제정된 의회법(Parliamentary Act)은 기존의 전근대적 신분제 의회를 보편적 참정권과 비례대표 선거제도에 입각한 200명 규모의 근대적 단원제 의회(*Eduskunta*)로 대체했다. 여성을 포함해 24세 이상의 성인 모두에게 투표권과 의회 선거에 출마할 권리가 동시에 주어졌다. 여성에 대한 피선거권 부여는 세계 최초의 사건으로 실제로 1907년 총선에서 19명의 여성의원들이 선출됐다(Klinge, 2008). 그러나 초기 선거에서 사민당에 대한 대중 지지의 고조에도 불구하고 여전히 의회의 다수는 우파 정당들이 차지하고 있었고, 그마저도 러시아 황제의 승인이 없이는 의회 결정이나 입법 조치가 실행될 수 없는 한계를 지니고 있었다. 도시 하층 노동자들과 토지없는 농촌 프롤레타리아트 등이 요구하는 급진적 사회 개혁 조치들은 의회 절차를 통해 실현되지 못했다. 이에 더해 제1차 세계대전의 여파로 인한 사회 불안과 1917년 러시아 혁명(2월, 10월 혁명)이 초래한 정치권력의 공백은 일종의 무정부 상태로 이어졌다. 1917년 12월 6일 보수파의 주도로 핀란드 의회는 러시아로부터의 독립을 선포했으나 이미 깊게 분열된 핀란드 사회는 소비에트 러시아와 독일제국 등 주변 강대국들의 헤게모니 쟁탈전과 맞물려 곧 백군(The White)과 적군(The Red) 간의 내전으로 빠져들었다(Haapala, 2015; Jyränki, 2017).

3. 핀란드 내전에서 핀-소 전쟁으로: 20세기 초반 핀란드의 국내정치와 국제관계

1918년 1월 27일 자정 헬싱키에서 급진 좌파의 봉기로 시작된 핀란드 내전(Civil War of Finland, 1918.1.27.-5.16.)은 독일제국의 지원을 받고 다수의 엘리트 장교를 보유한 백군(우파)의 승리로 귀결됐다. 적군은 개전 초기 헬싱키, 탐페레, 비보르그(Vyborg) 등 남부 산업도시를 장악했지만, 소비에트혁

명 직후 내전과 국제전에 직면한 레닌 정부의 지원 철회와 체계적 군사작전 수행 역량 부족 등으로 인해 결국 패배했다. 약 4개월 간 지속된 짧은 전쟁이었으나 총 3만 8천여 명이 목숨을 잃었다. 전쟁 기간 동안 약 1만 명이 죽고, 포로수용소에서 처형, 기근, 질병 등으로 약 3만 명이 죽었다. 당시 핀란드 인구가 약 3백만 명 정도의 규모였던 것을 감안할 때 폭력적 분쟁의 강도가 매우 컸음을 알 수 있다. 짧은 내전의 대가는 혹독했고, 핀란드 정치와 사회에 깊은 분열과 상처를 남겼다. 내전 종결 후 핀란드는 1919년 새 헌법을 제정해 공화국 정부와 준대통령제(semi-presidential system)를 채택했다.⁴⁾

전간기 핀란드는 매우 양극화된 사회였다. 내전 종식과 헌법 제정을 통해 민주적 정치질서를 회복했지만 극우 파시즘 운동⁵⁾의 위협과 소련과 연계된 지하 공산주의 활동이 계속 이어졌다. 자유주의적 법치주의 원칙을 고수한 스톨베리(Stålberg), 스빈후푸드(Svinhufud) 대통령 등 초기 지도자들의 정치적 리더십과 시민당의 내각 참여 및 중도 우파인 농민당과의 협력 등을 통해 신생 민주공화국의 위태로운 시기를 건넜다. 1930년대에 적록 동맹(사민당-농민당 연합)을 통해 노사정 대타협을 이룬 덴마크, 스웨덴, 노르웨이와 같은 경로를 밟을 수는 없었지만, 이 시기 핀란드에서도 경제성장과 사회개혁이 이루어지면서 노인연금 등 복지국가를 향한 입법의 진전이 있었다. 의회 제도와 핀란드 민주주의도 한층 강화됐다(Jussi et al. 1999: 167-172).

국제관계에서 전간기 핀란드는 다른 북유럽 국가들과 함께 중립 외교정

-
- 4) 북유럽 다섯 국가들 중 중심부에 위치한 세 나라 덴마크, 노르웨이, 스웨덴은 의회주의 시스템에 기반한 입헌 군주국을 유지하고 있는 반면, 주변부에 위치한 두 나라 핀란드와 아이슬란드는 준대통령제 헌법 시스템을 유지하고 있다. 1919년 당시 핀란드 내전에서 승리한 우파 세력의 주류는 입헌 군주국 형태의 헌법 제정을 위해 독일 제국의 칼 프리드리히 공작을 왕으로 추대했으나 1차 세계대전 종결과 함께 독일 제국이 무너지면서 좌절됐다. 대신 이들은 사회분열을 통합할 강력한 리더십을 희망하면서 대통령에게 상대적으로 강한 권한을 부여한 헌법 내용을 입안했다(Husa, 2011).
- 5) 핀란드 북서부의 라뿌아(Lapua) 지역을 중심으로 전개된 극우 운동은 세계 대공황 시기에 급속히 영향력을 확대하며 우파 쿠데타 기도 등을 통해 정부 존립을 위협했다. 이들은 사회주의자들에 대한 납치와 테러를 일삼았고, 급기야 1930년에는 전 핀란드 대통령이었던 스톨베리 부부를 납치해 러시아 국경 근처까지 데려간 사건이 발생해 공분을 샀다. 사건 이후 라뿌아 운동의 영향력은 현저히 퇴조하게 된다(Jussila et al. 1999: 152-165).

책을 추구했다. 그러나 세계대공황의 여파 속에 1933년 독일에서 히틀러가 권력을 잡으면서 유럽에 다시 위기가 찾아왔고, 2차 세계대전 기간 동안 핀란드는 체제의 존망을 둘러싼 심각한 위기에 다시 휩싸였다. 히틀러와 스탈린이 체결한 독소 불가침 조약의 이면에 핀란드의 소련 합병도 포함되어 있었던 것이다. 이를 인지한 핀란드는 임박한 전쟁의 가능성에 대비하는 한편 외교적 해결책을 추구했으나 소련의 과도한 요구로 인해 협상이 결렬됐다. 결국 핀란드는 소련과 두 차례의 전쟁(겨울전쟁 *Talvisota*: 1939-1940, 계속전쟁 *Jatokosota* 1941-1944)을 겪고, 나치 독일과도 전쟁(라플란드 전쟁 *Lapin sota*, 1944-1945)을 치러야했다. 1939년 11월 30일 소련의 공격으로 시작된 겨울전쟁에서 핀란드는 외부의 지원 없이 고립된 채 ‘영웅적’ 투쟁으로 맞섰으나 중과부적으로 동부의 주요 도시와 지역을 내준 뒤 강화조약을 맺어야 했다. 반면, 계속전쟁은 1941년 6월 핀란드가 독일과 동맹을 맺어 소련을 공격하면서 시작됐다. 초기 핀란드는 동부 까렐리아 영토를 수복했으나 1944년 소련의 대규모 공습을 받아 이를 다시 상실했다. 전쟁의 최종 결과는 까렐리아 지방의 완전한 상실, 약 4십만 명의 난민 발생, 약 3억 달러의 전쟁배상금(현물) 지불, 핀란드 주요 정치인들에 대한 전범 재판 회부, 극우 파시즘 단체의 불법화 및 공산당 조직의 합법화 등이었다(Jyränki, 2017: 223-237).

핀란드의 1, 2차 대소 전쟁의 성격, 그리고 나치 독일과의 관계(계속전쟁 기간 중 동맹 유지 후 파기)에 대해서는 아직 논쟁적 질문들이 남아있다. 그러나 당시 체제의 생존이 위협에 처해있었던 상황을 감안하면 당시 핀란드의 국제관계와 대외 정책을 단순히 도덕적 잣대로만 평가하기는 어렵다. 예컨대, 2차 세계대전 기간 중 북유럽 국가들 중에서는 스웨덴만이 중립국의 위치를 지킬 수 있었고, 덴마크와 노르웨이는 독일에 항복하거나 침공을 받고 정복당했다. 또, 인근 발틱해 국가들은 모두 소련의 강요된 협약을 받아들여 속국이 되는 운명에 처했다. 1939년 11월 소련이 핀란드 동쪽 국경을 침공했을 때 핀란드는 곧 소련에 정복당할 운명으로 여겨졌고, 스웨덴의 간접 지원 외에 서방의 어떤 국가도 핀란드를 지원하지 않았다. 1차 전쟁에서 경험한 외교·군사적 고립, 당시 승승장구하던 독일의 군사적 지원 약속과 향후 독일 중심의 유럽 질서재편의 가능성, 빼앗긴 동쪽 영토에 대한 민족주의

적 수복 요구에 부응한 우파 정부의 판단 등이 맞물려 핀란드는 독일과 손잡고 2차 대소 전쟁에 임하게 된다. 그러나 애초 독립국가로서의 주권 확보가 최종 목표였기 때문에 전황이 뒤집히자 다시 소련과 강화조약을 맺고 패전이 임박한 독일과 전쟁을 벌였다. 약 10만 명의 핀란드인이 1939-1945년의 전쟁에서 목숨을 잃었다. 역설적으로, 전면적 대외 전쟁의 과정에서 소련과 연계된 일부 공산주의 그룹을 제외한 대부분의 핀란드 사회세력과 집단이 함께 동참해 싸움으로써 1918년 내전의 상처와 분열이 상당히 해소되는 계기가 됐다. 실제로 1941년 전시경제 체제 하에서 고용주와 노동자 단체 대표들이 처음으로 전국 단위 협상을 개시했다(Ajala, 2012).

4. 전후 핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 시기별 특징 분석

4.1 1940-1950년대: 빠시키비(Paasikivi)의 중립 외교정책 노선과 대소련 우호협력조약 체결

2차 세계대전이 종결되면서 핀란드는 패전국의 위치에 놓였고, 소련과 <우애협력 및 상호원조에 관한 협약>(YYA-sopimus, *Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta*: 1948-1992, 이하 <핀-소 조약>으로 칭함)⁶⁾이라는 이름의 불평등 조약을 체결해야 했다. 핀란드는 천문학적 인 액수의 전쟁배상금을 기계와 공산품 등 현물로 지불해야 했고, 헬싱키 앞의 군사요충지를 장기간 소련에 조차(租借)해주는 한편 대외 정책에서 많은 제약을 감수해야 했다. 전후 소련은 동유럽 국가들과도 유사한 형태의 조약들을 체결했다. 그러나 이들 국가들이 소련의 위성국가로 전락해 정치, 경제적 자율성을 상실한 것과 달리 핀란드는 시민적 자유, 의회 민주주의, 그리

6) 영어로는 'Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance'라고 한다.

고 시장경제 질서를 유지할 수 있었다는 점에서 핵심적 차이가 있다. 곧 핀란드는 ‘체코슬로바키아의 길’을 걷지 않았고, 동구가 아니라 서구, 특히 북유럽의 일원으로 계속 남았던 것이다. 이는 발트3국과 달리 핀란드의 대소전쟁의 결과가 일방적 패배와 점령이 아니었고 핀란드인들이 주권 유지를 위해 치열하게 싸운 사실을 스탈린이 존중했기 때문이다. 또한, 소련과의 강화조약 협상을 주도한 뒤 1946년 대통령에 올라 핀란드의 새로운 외교정책 노선을 정립한 빠시끼비(J.K. Paasikivi, 국민연합당NCP, 1946-1956년 재임)의 역할이 중요한 기여를 했다. 은행가이자 외교관 출신으로 보수적 현실주의자였던 그는 ‘동쪽 이웃’(Eastern neighbour)인 소련의 ‘정당한’ 안보적 이해관계를 인정해야 하며, 빼앗긴 까렐리아 지방 수복 시도 등 불필요한 자극을 삼가야 한다고 국민들을 설득하는 한편, 핀란드가 이데올로기적 이유로 소련에 대한 외부 침략에 협조하는 일은 없을 것임을 스탈린에게 역설해 타협을 이끌어냈다(Forsberg & Pesu, 2016: 478-479; Jyränki, 2017: 223-237).

<핀-소 조약>에는 핀란드에 대한 또는 핀란드를 경유한 대소 공격이나 위협이 발생하는 경우 두 국가가 군사적 지원을 포함해 필요한 옵션들에 대해 협상할 수 있다는 조항이 포함됐다. 소련과의 특수 관계를 우선적으로 고려하면서 동서 진영 사이의 중립적 외교정책을 통해 평화를 유지하려한 핀란드 정부의 외교노선은 자주 시험에 들었다. 1956년 소련의 헝가리 민주화운동 진압, 1961년 쿠바 핵미사일 위기, 1968년 소련의 체코슬로바키아 침공 등 냉전 시기의 중요한 국제관계 위기는 핀란드의 입지를 난처하게 몰아갔다(Jakobson, 2003). 1960년대부터 서독 등 서구 진영 일부에서는 이를 ‘핀란드화’(Finlandization)라는 용어로 개념화해 정치적 비판을 가했다. 당시 핀란드 외무부 등 정부와 외교관들은 이러한 논쟁 제기에 적극 대응했는데, 이들은 ‘핀란드화’ 현상 자체를 부인하거나 핀란드 정부의 중립 외교정책을 옹호하는 데 많은 노력을 기울였다(Forsberg & Pesu, 2016).⁷⁾

7) 오늘날에도 핀란드 사회 내부에서는 ‘핀란드화’ 개념에 대한 일종의 터부가 존재한다. 주류적 시각은 특수한 동방 정책에 기반한 핀란드의 중립 외교정책은 전후 강대국의 틈바구니에서 불가피한 국가 안보 전략이었으며, 실제로 핀란드에 많은 이익을 가져왔다고 평가한다. 그러나 녹색당 등 신생정당들이나 젊은 세대 정치인들은 대러시아 관계에 있어 핀란드 정부의 (상대를

4.2 1960-1970년대: 께꼬넨(Kekkonen) 대통령과 적극적 평화외교 - 지속적 위기의 극복과 헬싱키 평화협약(Helsinki Accords)의 성취

빠시끼비의 중립 외교정책은 후임인 께꼬넨 대통령에 의해 계승, 발전되었으며, 이를 가리켜 빠시끼비-께꼬넨 독트린(*Paasikiven-Kekkonen linja*)라고 한다. 께꼬넨은 20세기 핀란드 정치사에서 가장 중요한 인물로 1900년에 태어나 18세이던 1918년 핀란드 내전에 우파인 백군의 일원으로 참전하기도 했다. 내전 이후 헬싱키 대학에서 학업과 일을 병행하며 법학 박사가 된 그는 정치적 갈등과 다양성을 긍정하는 중도우파 정치인으로 변신했고, 30대이던 내무장관 시절에는 극우 파시즘 단체의 불법화를 시도해 그들의 공적이 되기도 했다. 빠시끼비 대통령 재임 기간 총리를 역임한 뒤 1956년 대통령에 취임했으나 집권 초 그의 권력 기반은 불안정하고 취약했다. 1956년 그의 취임 직후에는 경제적 어려움 속에 노조의 총파업이 벌어졌다. 또 국제관계에서도 빈번한 위기가 발생해 핀란드 정부를 궁지로 몰고 갔다(Suomi, 2010).

특히, 두 가지 사건이 중요한 국제관계의 위기로 거론된다. 첫째, 1958년의 ‘밤 서리(Night Frost)’ 사건. 이 사태는 총선에서 50석(25.0%, 직전 선거보다 7석 증가)을 얻어 가장 많은 의석을 차지한 공산당(SKDL, *Suomen Kansan Demokratinen Liitto*)을 당시 사민당 파게르홀름(Fagerholm) 총리가 내각 구성에서 배제하고, 각각 48석(6석 감소)과 29석(5석 증가)을 차지한 사민당과 국민연합당 중심의 연정을 구성한 것에 대해 소련이 자국 대사관을 철수하고 무역 제재를 가하는 등 반발함으로써 전개되었다. 당시 소련의 후르시초프 서기장과 공산당 지도부는 특히 핀란드 정부의 외교정책이 빠시끼비-께꼬넨 독트린에 반대하여 친서방, 반소련으로 전환하려 하는 것으로 의심하였다. 당시 파게르홀름 정부가 이를 반드시 의도한 것은 아니었으며, 내각의 공산

자극하지 않으려는) 소극적 태도를 비판적으로 바라보는 경향이 있다. 최근 우크라이나 사태 이후에는 키신저나 브레진스키 등 국제관계 권위자들이 사태 해결의 전략적 방안으로 “핀란드화” 모델을 거론한 바 있다. “핀란드화” 개념의 다양한 국제적, 국내적 용례들에 대해서는 Forsberg and Pesu(2016)와 Juntunen(2017)을 참고하라.

당 배제도 공산당과 연정 구성을 함께 하려는 정당이 없었기 때문이었다. 그러나 당시 깨코넨 대통령의 경고에도 불구하고 핀란드 주요 정치세력들은 대소 관계 및 대외정책의 민감성에 대해 충분히 인식하지 않았고, 그 결과 사태는 중대한 국가 안보 위기로 비화되었다(Kähkölä, 2003: 121-125).

둘째, 1961년의 ‘노트 위기’(Note Crisis). 이 사건은 당시 서독의 나토(NATO) 가입에 따른 ‘베를린 위기’를 배경으로 소련이 핀란드에 외교문서(note)를 보내 <핀-소 조약> 제2조에 의거한 군사협의를 제안해온 데서 비롯되었다. 두 사건은 핀란드와 소련 사이의 외교관계를 급속히 냉각시키며 <핀-소 조약>에 기초한 우호관계의 후퇴는 물론 핀란드의 독립마저 위협할 수 있는 심각한 위기로 인식됐다. 중대한 외교 안보 위기에 직면해 깨코넨 대통령은 긴급히 소련을 방문, 후르시초프 서기장 등과의 협상을 통해 문제를 평화적으로 해결했다. ‘밤 서리’ 위기 때는 자신의 헌법상 권한을 적극 활용해 의회를 해산하기도 했다.⁸⁾ 이 시기 핀란드를 압박한 소련의 진정한 의도, 그리고 깨코넨과 소련 간의 전략적 밀월 행보 등에 대해서는 아직도 논란이 있다(Jussila et al., 1999: 276-281). 분명한 것은, 이를 계기로 깨코넨이 소련의 신뢰에 기반해 국제관계의 불안정 요인을 상당 부분 제거했으며, 나아가 국내 정치에서도 정파를 초월한 확고한 대중적 지지 기반을 확보했다는 것이다. 이는 그 뒤 20년간의 장기 집권을 가능케 한 초석이 됐다. 다른 한편, 그는 “우리가 평화적인 이웃으로서 핀란드에 대한 소련의 신뢰를 더 잘 획득할수록 서방 국가들과 더 긴밀하게 협력할 수 있는 기회도 더 많아질 것이다”(Kekkonen, 1982: 17, 75; Möttölä, 1982: 289에서 재인용)라고 말하며 미국 등 서방의 의구심을 해소하는 데에도 노력을 기울였다.

대외적 신뢰 관계 구축과 대내적 정치 안정을 확보한 뒤 1960년대 중반 이후 깨코넨 대통령은 소극적 중립외교로부터 적극적 평화 외교(active peace diplomacy)로 외교정책의 전환을 모색한다. 이는 핀란드가 독자적 중립외교를 통해 대소관계를 안정적으로 관리하고자 하여도 초강대국인 미소간 분쟁, 특히 핵무기 사용 위기 등이 고조되는 상황에서 유럽도 결코 그 영향권

8) ‘핀란드화’ 개념의 주창자들이 소련에 대해 과도한 양보로 핀란드가 자신의 정치적 주권을 훼손한 사례로 비판하는 대표적인 예라 할 수 있다.

에서 자유로울 수 없으며, 특히 핀란드는 가장 치명적 피해를 입을 수밖에 없다는 사실 인식에서 비롯되었다. 그러므로 지금까지의 소극적 중립외교를 벗어나 적극적 평화외교가 필요하다는 인식의 전환을 이룬 것이다. 이제 핀란드는 미국과 소련, 서구와 동구 사이의 소통의 메신저로서 평화의 중재자 역할을 자임하고 나섰다. 1961년 유엔(UN) 총회 연설에서 께꼬넨은 “우리는 우리 자신을 재판관(judges)이라기보다는 의사(physicians)로 바라봅니다. 판단을 내리고 비난하는 것은 우리의 일이 아닙니다. 우리의 임무는 오히려 진단을 내리고 치료하기 위해 노력하는 것입니다.”⁹⁾라고 말했다.

께꼬넨 시기 평화 외교의 결실은 역사적인 1975년의 헬싱키 평화협정 체결로 나타난다. 헬싱키 핀란드아홀(Finlandia Hall)에서 개최된 <유럽안보협력정상회의>(CSCE: Conference on Security and Cooperation of Europe)에 미국의 닉슨 대통령, 소련의 브레즈네프 서기장 등 동서 진영의 34개국 정상이란데 모여 국제분쟁의 평화적 해결 절차와 방안을 담은 협약에 서명한 것이다. 협약은 (1) 주권 평등 및 주권에 고유한 권리의 존중, (2) 위협 또는 무력사용의 금지, (3) 국경선의 불가침성, (4) 국가의 영토적 통합성, (5) 분쟁의 평화적 해결, (6) 내정 불간섭, (7) 사상, 양심, 종교 또는 신념의 자유 등 인권과 기본적 자유에 대한 존중, (8) 평등권과 민족 자결권, (9) 국가 간 협력, (10) 국제법상 의무의 성실한 이행 등 10가지 핵심 원칙을 강조했다. 당시 동독과 서독의 수상도 함께 참여하여 회담하는 등 큰 성과를 올린 역사적 정상회의 개최와 의장국 역할 수행으로 국제 평화외교의 장에서 핀란드의 위상도 고조됐다.

4.3 1980-1990년대: 꼬이비스또 대통령과 전환기의 외교 정책: 미소 중재, 위기관리, EU 가입

적극적 평화외교와 헬싱키 협약의 성취에도 불구하고 냉전 질서는 아직 고고했고, 미소 간의 핵무기 군사경쟁 등 위기는 사라지지 않았다. 께꼬넨

9) <http://www.finland.org/public/default.aspx?contentid=363043&nodeid=40956&contentlan=2&culture=en-US>, 2018.9.27. 검색.

대통령이 연로한 나이와 체력 부담에도 불구하고 무리한 법 절차를 동원하며 1970년대 대통령 선거에 연거푸 나선 데는 그의 과도한 권력의지와 함께 불안정한 국제관계에 대한(독단적) 책임감도 작용했다.¹⁰⁾ 1981년 갑작스런 병세로 깨코넨 대통령이 사임한 뒤 1982년 치러진 조기 대선을 통해 당시 총리였던 마우노 꼬이비스또(Mauno Koivisto, SDP)가 대통령에 올랐다.¹¹⁾

꼬이비스또는 1923년 핀란드 남서부 항구도시 투르쿠(Turku)의 한 가난한 조선 노동자(목수)의 둘째 아들로 태어났다. 어머니를 일찍 여윈 뒤 아버지를 따라 어려서부터 항만 노동자로 일한 그는 16세이던 1939년 겨울전쟁에 참전해 1944년 계속전쟁이 끝날 때까지 전장에서 싸웠다. 전역 후 독학으로 사회학 박사학위를 취득한 뒤 중앙은행장과 재무장관(2회), 총리(2회)를 거쳐 대통령에 오른 입지전적 인물로 2017년 93세의 나이로 서거할 때까지 핀란드인들로부터 ‘가장 사랑받은 대통령’으로 꼽힌다(Kylmäläinen, 1982; www.kansallisbiografia.fi).

꼬이비스또가 대통령직을 수행한 1980년대와 90년대는 전환기였다. 꼬이비스또 대통령의 임기(1982-1994)에 핀란드는 소련과 동구 사회주의권의 몰락, 경제적 위기, 그리고 헌법개혁 프로세스의 시작을 목도했다. 이 시기 꼬이비스또에게는 빠시키비로부터 깨코넨으로 이어진 중립 평화외교 노선을 한층 발전시키는 동시에 국제질서의 대변동에 효과적으로 대응하는 이중의 과제가 주어졌다. 같은 시기 미국에서는 신보수주의를 표방한 레이건 정부가 들어섰고, 소련은 고르바초프 서기장이 주도하는 글라스노스트(개방)와 페레스트로이카(개혁) 정책으로 변화의 급물살을 타기 시작했다. 꼬이비스또 대통령은 핀란드 공산당과 경쟁 관계에 있는 핀란드 시민당에 대한 소련 권부의 전통적 불신을 극복하며 외교적 성공의 첫 발걸음을 뗀 뒤, 점차 미

10) 당시 쓴 일기들에서 그는 종종 세계정세의 불안정한 발전에 대한 우려와 책임감을 토로하고 있다. 깨코넨이 대통령 재임 기간 동안 쓴 일기가 4권의 책으로 묶여 출간돼 중요한 사료로 활용되고 있다(Kekkonen, 2001-2004).

11) 당시 핀란드는 대통령 간선제를 채택하고 있었으며, 유권자들은 총선처럼 비례대표 원리에 기반해 300명의 대통령 선거인단(electoral college)을 선출했고, 이들 선거인단이 총리 주재 하에 회합을 열고 대통령을 최종 선출했다(서현수, 2018).

소간 핵무기 감축과 평화 협상을 촉진하는 메신저 겸 중재자 역할을 성공적으로 수행해냈다. 그는 러시아어를 구사할 줄 알았고, 소련의 고위 인사들과도 인적 네트워크를 구축해 소련 내부의 사정에 정통했으며, 레이건과 부시 등 미국의 대통령들은 그의 해박한 식견과 외교적 역량을 존중했다. 이러한 성과를 바탕으로 1990년 미국의 조시 부시 대통령 내외와 소련의 고르바초프 서기장 내외를 헬싱키로 초청해 공동 정상회담을 개최한 일은 그의 외교 활동 중 백미로 꼽힌다(Koivisto, 1997).

1980년대 후반에는 세계정세가 급변하면서 중대한 변화가 찾아왔다. 1989년의 베를린 장벽 붕괴와 1990년 독일 통일, 그리고 1991년의 군사쿠데타 실패에 이은 고르바초프의 실각과 소련 해체 등이 꼬이비스또 대통령의 재임 2기에 발생했다. 사태는 꼬이비스또의 예상을 뛰어넘어 훨씬 빠르고 급진적으로 전개되었다. 대소관계의 안정적, 평화적 관리에 최우선적 역점을 뒀었던 전후 핀란드의 외교안보 정책에 참여한 도전 과제가 제기된 것이다. 꼬이비스또는 신중하게 사태를 관찰하며 핀란드 외교정책의 전환을 준비했다. 우선 소련 해체 직후인 1992년, 1948년부터 체결해온 소련과의 <우호협력 및 상호지원조약>의 연장을 중단했다. 냉전 시기 이 조약이 부과한 정치, 군사적 제약으로부터 벗어난 뒤에는 서방으로 눈을 돌려 유럽연합(EU) 가입을 추진했다(Koivisto, 1994).¹²⁾ 핀란드는 1994년 국민투표를 통해 EU 가입을 결정했다. 100년 전 러시아제국의 지배에서 벗어나 독립한 핀란드가 2차 세계대전 이후 초강대국으로 군림한 소련이 부과한 제약에서 다시 벗어나 새로운 초국적 정치경제 공동체의 일원이 된 것이다. 같은 해 노르웨이가 국민투표를 통해 EU 가입안을 부결한 것과 대조된다. 현재 북유럽 5개국 중 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 EU 회원국인 반면 노르웨이, 아이슬란드는 비회원국으로 남아있다. 나아가, 핀란드는 의회의 결정으로 유로존(Eurozone) 통화연합

12) 소련 공산당과 밀접한 관계에 있던 핀란드 공산당이나 전후 소련 지도부와 신뢰 관계를 구축한 농민-중앙당(Maalaisliitto-Keskusta)과 달리 핀란드 사민당(SDP)은 전통적으로 스웨덴 사민당 모델을 추구하고 친서방 지향이 강했다. 보수 국민연합당(NCP)은 소련의 견제로 1966년부터 1987년까지 약 21년간 정부 내각에 참여할 수 없었다. 핀란드 외교정책의 향방과 관련하여 복잡 미묘하게 전개된 국내정치의 다이내믹도 매우 흥미로운 부분이다.

에도 가입해 2002년부터 자국 통화를 없애고 유로를 화폐로 사용하고 있다. 북유럽 국가들 중 유로존까지 가입한 것은 핀란드가 유일하며, 소련 몰락 이후 매우 강한 친서방, 친EU 성향을 보였던 핀란드 사회 분위기와 시민들의 인식을 확인할 수 있다(Kite, 2011).

<표 1> 북유럽 5개국의 국제공동체 가입 현황(가입 ○, 미가입 ×로 표기)

구분	덴마크	스웨덴	노르웨이	핀란드	아이슬란드
유럽연합(EU)	○	○	×	○	×
유로존(Eurozone)	×	×	×	○	×
북대서양조약기구(NATO)	○	×	○	×	○
유럽평의회(Council of Europe)	○	○	○	○	○
북유럽 이사회(Nordic Council)	○	○	○	○	○

4.4 21세기 핀란드의 외교정책과 새로운 도전들: 중립 평화외교의 진화와 ‘러시아의 귀환’

코이비스토의 뒤를 이은 아흐띠사리(Martti Ahtisaari, 사민당, 1994-2000년 재임), 할로넨(Tarja Halonen, 사민당, 2000-2012년 재임) 대통령도 유럽연합과 UN 등 국제무대에서 핀란드의 평화 인권 외교를 지속, 확대하며 변화된 시대가 요구하는 역할들을 수행해냈다. 일찍이 냉전 시기부터 핀란드는 국제분쟁의 중재 활동에 적극적이었다. 게코넨의 적극적 중립 평화외교에 더해 유엔의 평화유지(peace-keeping) 활동에 적극 참여함으로써 동서 진영 논리를 넘어선 중립국 정체성을 강화함과 동시에 다른 서구 국가들에게 핀란드가 동구의 소련 위성국가가 아님을 보여주려 한 것이다. 핀란드는 1956-57년의 수에즈 운하 분쟁에 개입한 것을 시작으로 1960-70년대 키프러스와 중동 지역, 그리고 1980년대 골란 고원(Golan Heights)과 레바논에서의 유엔 평화유지 활동 등에 지속적으로 참여했다. 1990년대 냉전 종식과 EU 가입 이후에는 새로운 국제적 안보 환경의 변화에 능동적으로 대응하기 위해 전통적 평화유지의 개념을 군사적 ‘위기관리’(crisis management) 개념으로 확장

하면서 유엔뿐만 아니라 북유럽과 EU 차원의 위기관리 활동에 주도적으로 참여(의제 설정, 행동 프로그램 제안, 국제협력 증진 등)해 왔다. 이러한 노력을 인정받아 아흐띠사리 대통령이 2008년 노벨평화상을 받기도 했다.

인권, 노동 변호사 출신으로 국회의원과 법무장관 등을 역임하고 1995년부터 2000년까지 외무장관으로 활동한 뒤 핀란드 최초의 여성 대통령이 된 할로넨도 전임자의 국제주의적 평화외교 노선을 이어갔다. 그녀는 특히, 유엔 등을 중심으로 평등과 여성 인권의 증진, 그리고 지속가능 발전 등 가치 기반 인권, 평화 외교를 주도하였고, 국제 위기관리 활동의 ‘시민적 차원’(civil dimensions)을 강조했다. 또한, 핀란드의 나토 가입에 대한 반대 입장을 일관되게 유지했고, 민주주의의 지속적 발전을 전제로 러시아와의 우호적 관계 유지의 중요성을 강조했다. 그러나 2000년 신헌법이 발효되면서 외교정책 리더십을 비롯한 대통령의 권한이 전반적으로 제약된 가운데 할로넨의 강한 개성과 EU 이사회 참석 및 대표 권한 등을 둘러싼 총리와의 갈등 등으로 인해 국가적 대외 정책 노선의 형성과 실행에 전임자들만큼 큰 영향을 끼치지 못한 것으로 평가된다(Tiilikainen, 2013). 탈냉전 이후 핀란드는 국가적, 지역적, 세계적 맥락 속에서 평화외교 정책을 재구성하면서 ‘작은 국가(small stateness), 제국주의적 과거의 부재, 군사적 비동맹, 개발협력과 평화유지에 대한 적극적 헌신’ 등을 내세우며 분쟁 중재를 위한 불편부당한 제3자임을 부각시키고 있다. 탈냉전 시대에도 핀란드는 ‘재판관’(judges)이 아니라 ‘의사’(physicians)의 접근법을 발전시키고 있다(Palosaari, 2013: 357-375).

진화하는 핀란드의 중립 평화외교정책은 2014년 발생한 우크라이나 사태에 관한 개입에서도 잘 드러난다. 당시 우크라이나에서 내전에 가까운 비상한 사태가 전개되는 과정에 러시아는 크림반도 주민들의 자발적 의사임을 내세워 크림반도를 일방적으로 병합했다. 이 사건은 선거 민주주의의 포장 아래 푸틴의 장기 집권을 용인하며 사실상의 권위주의 체제로 회귀하고 있는 러시아가 지정학적 슈퍼파워로 귀환한 것을 공식화했다. 또, 민주주의, 인권, 법치주의 등 보편적 가치에 입각한 ‘소프트파워’를 내세운 EU의 외교 안보 역량의 한계를 드러내며 유럽 안팎의 군사적, 정치적 긴장을 다시 불러

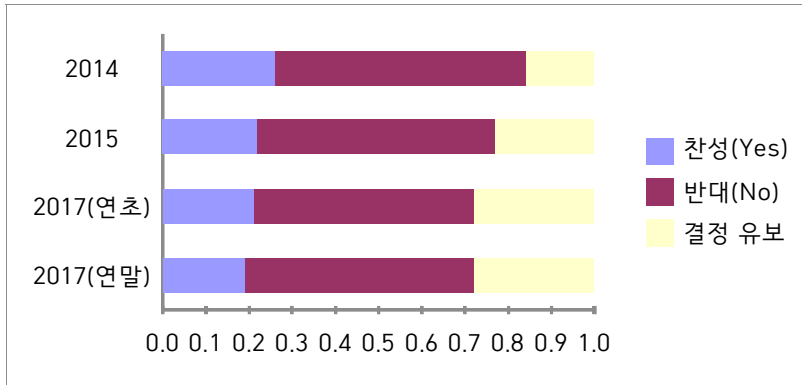
났다. 흥미롭게도 유럽의 새로운 외교안보 위기에 직면하여 현 핀란드 대통령 사울리 니니스퇴(Sauli Niinistö, 국민연합당, 2012~재임 중)는 국제사회의 요청으로 러시아 푸틴 대통령과 우크라이나 포로셴코 대통령을 만나 대화를 중재하는 활동을 벌였다. 2000년 신헌법 체제에서도 핀란드 대통령은 EU 외의 외교적 사안에 대해 관여할 수 있는 헌법적 권한을 갖고 있다(헌법개혁 이후 변화된 외교정책 결정 시스템에 관해서는 아래 5절의 논의를 참조). 현 니니스퇴 대통령은 이를 신중하고 세련된 방식으로 활용해왔다. 최근 2018년 7월 16일 헬싱키에서 개최된 트럼프-푸틴 간 미러 정상회담을 중재함으로써 니니스퇴 대통령은 자신의 존재감을 대내외에 과시함은 물론 중립 평화외교의 강국으로서 핀란드의 위상을 재확인했다(Mattila, 2018). 다만, 이 경우에도 핀란드는 현재 EU 회원국 상태이기 때문에 그에 따르는 외교적 제약들도 감수해야 한다. 예컨대, 우크라이나 사태 이후 유럽연합의 대러시아 제재에 핀란드도 동참해야 했고, 이는 핀란드 경제를 더욱 어렵게 만드는 요소로 작용했다. 그러므로 오늘날 핀란드 중립 외교정책의 현주소를 이해하기 위해서는 정교하고 섬세한 분석이 요청된다.

한편, 러시아의 귀환과 유럽 안보환경의 변화는 북유럽에도 미묘한 파장을 낳으면서 스웨덴과 핀란드의 기존 안보 정책에 대한 재검토 압력을 높이고 있다(Åtland, 2016). NATO 회원국인 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 달리 두 나라는 군사적 비동맹 중립 원칙을 고수해왔고, 냉전 종식 이후에도 NATO에 가입하는 대신 군사적 협력을 위한 참관국으로 남아있다. 그러나 러시아의 우크라이나 사태 개입 및 크림반도 병합에 이어 발틱해 지역에서도 해양 및 영공에서 러시아군의 부적절한 행위가 계속되면서 유사시에 대비해 NATO 가입이 필요하다는 목소리가 점차 커지고 있다. 그럼에도 여전히 핀란드 국민의 다수는 NATO 가입이 불필요하며 오히려 러시아를 자극해 안보 위협을 증가시킬 것으로 보고 있다. 또, 2018년 1월에 열린 대통령 선거에서 1차 투표 62.7 퍼센트의 압도적 득표율로 재선에 성공¹³⁾한 니니스퇴 대통령은 소속당인 보수 국민연합당이 NATO 가입 추진을 요구하는 상

13) 대통령 선거에서 결선투표 없이 1차 투표에서 과반수를 획득해 당선된 경우는 2018년이 처음이다.

황에서도 자신은 현재 핀란드의 NATO 가입이 필요하다고 보지 않는다는 점을 거듭 밝혀왔다(Strömberg, 2018). 그는 EU와 러시아 관계가 심각하게 악화되는 경우에 NATO 가입 추진이 타당하며, 그 경우에도 폭넓은 국민적 합의가 필요한 사안으로 국민투표가 필요하다고 말해왔다. 변화하는 대외 환경 속에서도 ‘빠시키비-께코넨 독트린’ 이래 확립된 중립 외교정책의 기본 노선이 유지, 발전되는 양상이다.

<그림 1> NATO 가입에 대한 핀란드 국민들의 인식 (%)



출처: YLE(https://yle.fi/uutiset/osasto/news/yle_poll_only_a_fifth_of_finns_back_nato_membership/9974703, 2018.9.28.검색)

5. 2000년 전면 헌법개혁과 외교정책 결정 시스템의 변화

위에서 언급한 대로 핀란드는 2000년 전면적 헌법 개혁을 단행했고, 이는 대외정책의 형성 및 집행을 둘러싼 권력 관계에도 중요한 영향을 미쳤다. 기실 핀란드는 1980년대 후반부터 단계적이고 지속적인 헌법 개혁을 단행했다. 께코넨 대통령의 사임 이후 제기된 정치권력의 탈권위주의화 요구와 냉전 해체기의 전환기적 국제질서 변동에 대응하기 위한 정치구조의 개편 요

청을 정치 엘리트들이 합의, 수용한 결과로 분석된다. 특히, 대통령의 권한을 제약하는 헌법개혁을 주도한 쾰이비스또 사민당 대통령의 민주적, 합리적 리더십과 정치적 의지가 매우 중요한 동력을 제공했다. 헌법 개혁은 무엇보다 대통령과 총리, 그리고 행정부와 입법부 간의 권력 관계를 재조정했다. 대통령의 임기 제한(최대 6년, 2회 연임), 직접선거 도입(결선투표 포함)¹⁴⁾, 그리고 의회해산권 및 입법거부권의 실질적 제약 등 대통령의 비대해진 권한을 약화시키는 조치들이 취해졌다. 특히, 1999-2000년의 전면 헌법개혁을 통해 대통령이 정부 구성에 관여하고 정부 법안을 제출할 권한을 제약함으로써 의회와 행정부(총리)의 권한을 동시에 강화했다. 이를 계기로 핀란드는 준대통령제에 관한 헌법 조문상의 규정에도 불구하고 이제 표준적 형태의 의회주의에 근접한 것으로 평가된다(Husa, 2011; Helander & Pekonen, 2007; Nousiainen, 2007; Raunio, 2011).

헌법개혁은 외교정책 결정 시스템에도 괄목할 변화를 가져왔다. 2000년 헌법은 대외정책 형성에 있어 대통령, 행정부, 그리고 입법부의 권한을 재조정했다. 총리와 내각은 EU 관련 사안들을 다루는 권한과 임무를 부여받았고, 대신 대통령은 비(非) EU 관련 대외정책에 한해, 그리고 정부와의 협력에 바탕해, 리더십을 발휘하도록 권한이 조정되었다. 그러나 러시아 관련 대외정책의 많은 부분이 핀란드의 EU 회원국 지위와 관련되는 등 EU 관련 사안과 비 EU 관련 사안의 경계가 모호하고, EU 회의 등에서 대통령과 총리 간 대표성을 둘러싼 분쟁도 발생했다. 이를 해결하기 위해 2012년의 헌법 개정은 대외정책에 관한 권력기관 사이의 권한 배분을 더 명확히 정리하는 방향으로 이루어진 바, EU 관련 사안들에 대한 총리의 정책 주도성과 대외적 대표성을 명확히 규정했다. 1990년대 이래의 헌법 개혁 과정에서 의회

14) 대통령 직접 선거는 1990년대 초반에 도입됐다. 핀란드에서 대통령 선거의 투표율은 보통 의회 선거보다 높게 나타난다. 대통령은 또한 의회나 행정부보다 높은 수준의 공적 신뢰를 받고 있다. 이는 '내각과 대통령 사이의 긴장, 특히 대외 정책 이슈에서의 긴장'이 잠재하고 있음을 시사한다(Raunio, 2011: 45). 2018년 1월 28일 치러진 최근 대통령 선거에서 현직 대통령 사울리 니니스피가 1차 투표에서 62.7 퍼센트의 높은 득표율로 결선 투표없이 당선된 일도 핀란드 대통령의 높은 인기와 공적 지지를 보여주는 사례라 할 수 있다.

(*Eduskunta*)도 EU 정책 형성에 영향을 미칠 수 있는 권한을 부여받았다. 의회 대위원회(Grand Committee)는 EU 위원회의 기능을 새로 부여받았고, 외무위원회(Foreign Affairs Committee)는 유럽연합의 대외 및 안보 정책에 대한 심의 권한을 부여받았다. 또, 신헌법은 총리와 정부가 의회 위원회들에 EU 문제에 관한 적절한 정보를 제공해야 한다고 기술하는 등(Section 96), 의회 위원회의 정보 접근권도 대폭 증가되었다. 1990년대 중반까지 핀란드의 대외정책은 대통령이 전적으로 책임지는 영역으로 인식되었고, 총리는 물론 의회도 이에 관여할 수단이 거의 없었던 것에 비하면 이는 괄목할 만한 변화라 할 수 있다. 이와 같은 의회 권한의 증가는 EU 통합 과정에서 개별 국가의 의회들의 입법 및 심의 권한이 반드시 감소하지 않을 수 있음을 보여주는 사례로 인용된다(Raunio, 2011, 2012; Seo, 2017).

EU 관련 사안에서 대통령의 개입을 배제하고 총리와 행정부의 대표성 및 정책결정권 그리고 의회의 심의 권한을 제고하는 내용의 헌법 개혁에도 불구하고 대외정책에 대한 대통령의 영향력은 여전히 중요하게 남아있다. 미국, 중국, 인도, 브라질 등 EU 바깥에도 정치경제적 슈퍼파워들이 존재하고, 특히 핀란드의 외교정책에 본질적으로 중요한 위치를 차지하는 러시아 문제가 남아있어 외교정책 결정에서 핀란드 대통령의 리더십과 역할은 앞으로도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 현 대통령 니니스퇴의 러시아-우크라이나 대화 중재 및 트럼프-푸틴 간 헬싱키 정상회담 유치 등 적극적인 외교 활동과 이에 대한 높은 대중적 지지도가 이러한 전망을 뒷받침한다. 그러나 대통령의 헌법적 권한과 실제적 권력 행사의 경계에 관해서는 지금도 핀란드 내부에서 논쟁이 계속되고 있다(Väilmaa, 2018).

나아가, 대통령과 행정부, 행정부와 입법부 사이의 권력 관계 조정 외에도 핀란드는 헌법 개혁을 통해 헌법적 기본권 조항을 보편적 인권 개념의 패러다임 속에서 전면적으로 확대, 재구성했다. 1995년 헌법개혁을 통해 <유럽인권협약>(ECHR)의 조항에 부합되도록 헌법적 기본권 장을 전면 재작성한 것이다. 나아가 2012년에는 헌법 개정과 별도 입법을 통해 직접 민주주의 기제의 하나인 의제형 시민발의제도(citizens' initiatives)를 도입해 의회-시민 관계의 혁신 실험에도 착수했다(서현수, 2018).

<표 2> 1980년대 이래 핀란드 헌법개혁의 주요 내용

시기	헌법 개혁 내용	비고
1980년대 후반 - 1990년대 초반	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 임기 제한: 최대 12년(6년*2회) • 대통령 직선제 전환 (결선투표): 1988년 시범 실시 후 1994년 선거부터 보편 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 탈냉전 등 전환기적 상황에서 의회주의적 방향의 헌법 개혁 프로세스 개시: 엘리트 간 합의와 대통령의 리더십
1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 기본권 장 전면 개정 <ul style="list-style-type: none"> - <유럽인권협약>(ECHR)에 부합되도록 기본권 장을 전면 재작성 - 사회적 기본권 강화 및 국가의 '적극적 의무' 규정 - 근대적 시민권 개념으로부터 후기 근대 또는 현대적 인권 개념으로 헌법적 기본권의 패러다임 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 1994년 국민투표를 통해 유럽연합 가입
2000년	<ul style="list-style-type: none"> • 전면 헌법 개혁: 4개의 헌법적 문서를 통합해 단일 헌법 제정 • 의회주의적 방향의 권력구조 개편: 대통령 권한 축소, 총리와 의회 권한의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 대통령의 의회해산권, 입법 거부권 등 사실상 제약 - 정부 구성(총리 선출) 권한이 대통령으로부터 의회로 이양 - 총리와 행정부의 대외 정책 형성 및 실행 권한 강화: 대통령은 비 EU 관련 외교 사안에만 관여 - 국회의 정책 심의 기능 및 정보 접근권 강화: 대외정책 관련 사안 포함 <ul style="list-style-type: none"> * 대위원회: EU 위원회 기능 부여 * 외무위원회: EU 대외 및 안보정책 심의 권한 강화 * 미래위원회(Committee for the Future): 상임위원회 승격 	<ul style="list-style-type: none"> • 준대통령제로부터 표준적 의회주의로 전환 • 대외정책 결정 과정에서 대통령, 총리, 의회 사이의 권력 배분 조정
2012년	<ul style="list-style-type: none"> • 대외 정책 관련 대통령과 총리 사이의 권력 구분을 더 명확히 규정 <ul style="list-style-type: none"> - EU 관련 사안은 총리가 배타적으로 대표하도록 함 • 국가적 수준의 시민발의제도(citizens' 	<ul style="list-style-type: none"> • 의회주의적 방향의 제도 개혁 가속화 + 직접 민주주의적 시민 참여 확대 • 2014년 우크라이나 사

initiatives) 도입: 북유럽 최초 - 5만명 이상 유권자 서명시 의회가 그 입 법안을 심의하도록 함 - 국민투표 연계 없는 의제형 발의제도 - 온라인 서명 시스템 도입, 운영	대 발발 이후 대러시아 외교정책 등에 대통령 영향력 강화 및 정치적 논쟁 지속
--	--

6. 결론

지금까지 우리는 대외환경과 정책결정 시스템의 변화를 중심으로 핀란드 중립 평화 외교정책의 형성 및 발전 과정을 분석하였다. 특히, 전후 핀란드 중립 외교정책의 발전 과정을 (1) 소련과의 우호관계 복원 및 소극적 중립외교정책 시기, (2) 동서 진영 사이의 중재자 역할을 자임한 적극적 중립 평화 외교정책 시기, (3) 탈냉전 및 유럽통합 흐름을 적극 활용한 외교정책의 전환기, (4) 대통령의 위상 약화 및 유엔 평화유지 및 국제분쟁 중재 활동 중심의 조정기 등으로 구분해 시기별 특징을 분석하였다. 이 과정에서 핀란드와 같은 ‘경계국가’에서 어떻게 국제정치와 국내정치가 밀접하게 맞물려 전개되는지 그 정치적 다이내믹에 주목할 필요를 강조하는 한편, 핀란드의 중립 평화 외교정책의 수동적 측면만이 아니라 적극적이며 현실 타개적 측면을 균형적으로 인식할 필요가 있음을 주장했다. 또한, 핀란드 외교정책에 관한 분석이 탈냉전 이후부터 현재까지의 최근 시기를 포괄해야 하며, 빠시끼비와 께코넨 대통령의 외교정책 노선뿐만 아니라 전환기의 국제관계를 성공적으로 관리한 꼬이비스또 대통령의 리더십과 외교노선에도 주목할 필요가 있음을 강조했다. 그 연장에서 우리는 1980년대 이후 대통령의 권력을 줄이고 의회 및 총리의 역할을 강화한 단계적 헌법개혁의 과정과 그것이 핀란드의 대외정책 결정 시스템에 미친 영향을 함께 검토하였다.

핀란드는 1, 2차 세계대전에 러시아제국의 일원으로 전쟁에 참가(1918년의 내전을 동반)하거나 소련과 나치 독일을 상대로 세 차례 전쟁을 벌였던 역사적 경험에도 불구하고 20세기 중반 이래 고도의 외교정책을 통해 동과 서 사이의 중립국 위상을 발전시켜온 독특한 사례를 제공한다. 전후 핀란드

의 정치지도자들은 전쟁 시기 팽배했던 민족주의 이데올로기(우파 일각의 ‘대핀란드주의 *Suur-Suomi-aate*’ 등)에 의지하기보다 냉철한 국제정세 분석에 의거한 실용주의적 외교 전략을 구사했다. 보수당 출신의 빠시끼비 대통령과 중도우파의 켈코넨 대통령이 ‘동쪽의 이웃’(소련)과의 우호적 관계 유지의 중요성을 강조하며 전후 핀란드의 중립 평화 외교정책을 설계, 실행한 장본인들이었다는 점은 시사하는 바가 크다. 중도좌파 시민당의 쾨이비스또 대통령도 전임자들의 정책 노선을 계승하여 안정적으로 대소련 관계를 관리하였고, 임기 후반 소련 해체와 EU 통합 등 국제정세가 급변하자 외교 노선 선회를 포함한 능동적 대응 전략을 강구하였다. 전쟁 예방과 평화유지를 최우선 목표로 설정하고 적극적 실용주의 관점의 외교전략 수립 및 동과 서, 러시아와 미국 사이에서 신뢰받는 중재자 역할을 수행하는 핀란드 대통령의 외교적 역할은 헌법개혁 이후 공식적 권한이 매우 약화된 오늘날에도 일정한 수준에서 여전히 유지되고 있는 모습이 관찰된다.

지면 제약으로 이 글에서 자세히 다루지는 못했지만 핀란드의 중립 평화 외교정책이 성공할 수 있었던 한 가지 중요한 요소로 핀란드가 북유럽 국가들의 클러스터(cluster)의 일부라는 점을 언급할 필요가 있다. 북유럽 국가들은 19세기 이래 스칸디나비아주의(Scandinavianism)의 기치 아래 중립 평화 외교를 추구해왔다. 2차 세계대전에서는 엇갈린 지정학적 운명 속에 스웨덴만이 중립을 유지했고, 전후에도 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드는 군사동맹인 나토(NATO) 회원국으로 활동하는 등 대외 안보 정책에서 역내 국가들 간의 차이들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 이들은 1952년 북유럽 이사회(Nordic Council)를 결성하고 1954년 북유럽 공동 노동시장 정책 실행, 1955년 북유럽 사회보장 협약 체결, 1962년 북유럽 협력조약(Helsinki Treaty) 체결, 1972년 북유럽 각료 이사회(Nordic Council of Ministers) 출범 등 세계 최고 수준의 지역 협력 체계를 구축해왔다. 북유럽 국가들 간의 긴밀한 지역 협력 질서, 그리고 다양한 형태와 수준의 대외 안보 정책이 가져온 ‘노르딕 밸런스’(Nordic balance)¹⁵⁾는 핀란드가 냉전 시기 동구와 서구 진영 가운데에

15) 나토 회원국인 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드가 낮은 수준의 군사적 관여(low-profile engagement) 정책을 고수한 반면, 스웨덴은 평시 비동맹

서 효과적인 중립 평화 외교노선을 추구하는 데 유용한 정책적 지렛대를 제공했다(김인춘·석주희 2017; Arter, 2016; Mouritzen, 1995; Wivel, 2017).

한국전쟁 이후 70년 가까이 흐른 오늘까지 정전체제를 고수하며 평화체제로 이행하지 못하고 있는 한반도의 현실에 비추어볼 때 강대국들의 틈바구니 속에서 계속된 국제정치적, 군사적 위기를 벗어나게 해 준 전후 핀란드의 외교정책은 향후 한국 정부의 외교전략 및 정책 방향에 관한 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 극우주의적 반공이념이나 통일지상주의적 접근을 뛰어넘는 장기 관점의 실용적, 현실주의적 접근 전략이 필요하다. 한반도를 둘러싼 군사적 분쟁 위기를 예방하고 한반도의 비핵화 및 평화 공존 체제를 실현하는 과정은 수많은 국내의 변수와 난관을 헤치고 나아가야 할 점진적, 복합적 프로세스일 수밖에 없으며, 과도한 민족주의의 분출이나 낭만적 통일지상주의 담론은 이러한 과업을 실질적으로 진전시키는 데 결코 바람직하지 않다는 점을 이해할 필요가 있다. 핀-소 관계 이상으로 까다로운 남북 관계와 북미 관계의 특성을 신중히 고려하고, 나아가 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들과의 다차원적 외교 관계까지 적극 고려한 한반도 평화체제 수립 및 이행 계획을 수립해야 한다.

둘째, 한반도 평화 공존체제 수립·이행을 위한 정부의 외교정책 노선에 대한 광범위한 정치적, 사회적 합의를 도출할 필요가 있다. 민주주의 체제 하에서 주기적으로 실시되는 선거와 정부 교체에 따른 외교정책 노선의 잦은 변경과 철회 또는 혼선, 그리고 흔히 ‘남남갈등’으로 불려온 대내적 사회 갈등의 증폭은 북핵 위기의 장기화 및 한반도 분쟁 위기의 고조에도 큰 영향을 끼쳤다. 대외 국제관계에서 중립 평화적 외교노선의 실현과 국내 정치체계의 합의 민주주의적 이행 과정이 긴밀하게 맞물려 있음을 핀란드 사례는 보여준다. ‘촛불 이후’ 우리 사회에서 활발히 논의되어온 헌법개혁과 선거제도 개혁 등이 갖는 확장적 합의를 인식하고, 이러한 과제의 실현을 위해 대통령과 집권세력이 개혁적, 합의적 정치 리더십을 적극 발휘할 필요가 있다.

(non-alignment), 전시 무장중립(armed neutrality) 정책을 고수하고 핀란드는 대소 특수 관계 속 독특한 중립 평화외교 정책을 발전시켰다(Arter, 2016).

나아가, 문재인 정부가 강조하는 ‘포용적 복지국가’와 ‘평화 선도국가’의 두 정책 비전 간의 제도적, 정치적 연결 지점에 대해 더 깊은 숙고가 필요하다. 국내의 사회적, 정치적 양극화가 심화되는 것을 제대로 극복하지 못할 경우 이는 결국 남북 관계의 정상화 등을 통한 한반도 평화 공존 체제로의 이행에도 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다. 역으로 한반도 평화 체제의 수립 없이는 한국 민주주의와 복지국가를 일정 수준 이상으로 진전시키는데 본질적 한계가 존재한다. 혁신적이며 효과적인 사회·경제 정책과 대외 안보 정책의 균형적 추진이 필요하다.

끝으로, 탈냉전 이후에도 진화된 형태로 중립 평화 외교를 실현해온 핀란드의 경험, 그리고 북유럽 이사회(Nordic Council) 등을 통한 긴밀한 지역 협력 질서를 만들어온 북유럽의 사례는 향후 지속가능한 동아시아 평화 안보 체제 수립을 위한 한국 정부의 외교 전략 형성 과정에 유용한 참고사례를 제공한다. 동아시아의 냉전적 구조와 한반도의 장기 내전 상태를 끝내고 평화 공존의 새로운 역사를 써내려가기 위해 정치적 지혜를 모아야 할 때이다.

《참고문헌》

- 김인춘, 석주희. 2017. “민주평화주의와 지역평화의 역사적·지정학적 형성.” 『문화와 정치』 4집 4호, pp. 69-109.
- 김진호. 2003. “핀란드 중립정책에 대한 고찰과 교훈.” 『통일문제연구』 15집 1호, pp. 239-262.
- 김진호. 2009. “핀란드의 편승적 중립정책.” 『세계정치』 11권, pp. 89-126.
- 김진호·강병철. 2007. “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내정치적 다이내믹스.” 『유럽연구』 25집 3호, pp. 49-87.
- 서현수. 2018. “핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성.” 『한국정치연구』, 27집 3호, pp. 175-205.
- 안상욱. 2017. “핀란드 외교정책 변화: 러시아 의존성 약화를 중심으로.” 『유럽연구』 35집 4호, pp. 65-88.
- Alaja, Antti. 2012. “Tripartite political exchange and the Finnish social model.” In: *Rethinking Social Risk in the Nordics*. Ed. by Sorsa, Ville-Pekka. Foundation for European Progressive Studies. pp. 147-166.
- Arter, David. 2016. *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Åtland, Kristian. 2016. “North European security after the Ukraine conflict.” *Defense & Security Analysis*, 32(2), pp. 163-176.
- Forsberg, Tuomas and Matti Pesu. 2016. The “Finlandisation” of Finland: The Ideal Type, the Historical Model, and the Lessons Learnt. *Diplomacy & Statecraft*, 27(3), pp. 473-495.
- Griffith, Tony. 2004. *Scandinavia: At War with Trolls--A Modern History from the Napoleonic Era to the Third Millennium*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Haapala, Pertti. 2014. “Chapter 1. The Expected and Non-expected Roots of Chaos: Preconditions of the Finnish Civil War.” In: *The Finnish Civil*

- War 1918 : History, Memory, Legacy*. Ed. by Roselius, A. Leiden: BRILL. pp. 21-50.
- Helander, Voitto and Kyösti Pekonen. 2007. “Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos.” In: *Valiokunnat lähikuvassa*, Suomen Eduskunta 100 vuotta. Eds. by Helander, Voitto et al. Helsinki: Edista. pp. 9-138.
- Husa, Jaakko. 2011. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. London: Bloomsbury Publishing.
- Kähkölä, Paavo. 2000. *Urho Kekkonen – 1900-1986 Kansanmies ja ruhtinas*. Helsinki: Gummerus.
- Jakobson, Max. 2003. *Tilinpäättös*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Juntunen, Tapio. 2017. “Helsinki Syndrome: The Parachronistic Renaissance of Finlandization in International Politics.” *New Perspectives*, 25(1), pp. 55-83.
- Jussila, Osmo et al. 1999. *From Grand Duchy to a Modern State: A political history of Finland since 1809*. Trans. by David & Eva-Kaisa Arter. London: Hurst & Company.
- Jyränki, Antero. 2017. *Suurvaltojen välissä: Suomen sava vuotta*. Helsinki: Art House.
- Kekkonen, Urho. 1982. *A President's View*. London: Heinemann.
- Kekkonen, Urho. 2001-2004. *Urho Kekkonen päiväkirjat I-IV*. Helsinki: Otava.
- Kite, Cynthia. 2011. “9. East-West Conflict and Europeanization: International Effects on Democratic Politics in the Nordic States.” In: *The Madsonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Eds. by Bergman, Torbjörn & Kaare Strøm. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 329-355.
- Klinge, Matti. 2008. *Finland in Europe*. Helsinki: Otava.
- Koivisto, Mauno. 1994. *Kaksi Kautta I*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Koivisto, Mauno. 1997. *Witness to History: The Memoirs of Mauno Koivisto, President of Finland 1982-1994*. Trans. by Törnudd, K. London: Hurst

- & Company.
- Kylmäläinen, Heikki. 1982. *Mauno Koivisto: koko kansan presidentti*. Helsinki: Tammi.
- Lindqvist, Herman. 2014. *Kun Suomi oli Ruotsi*. Helsinki: WYÖY.
- Mattila, Mattias. 2018. “Niinistö Trumpin ja Putinin tapaamisesta: ‘Puhuimme Euroopan mekityksestä ja Itämeren sotilallisesta harjoitustoiminnasta.’” (2018.7.16). (<http://yle.fi/uutiset/3-10307596>, 2018.9.28. 검색)
- Meinander, Henrik. 2014. *Suomen Historia*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Mickelsson, Rauli. 2015. *Suomen puolueet: Vapauden ajasta maalimantuskaan*. Tampere: Vastapaino.
- Möttölä, Kari. 1982. “The Politics of Neutrality and Defence: Finnish Security Policy Since the Early 1970s.” *Cooperation and Conflict*, 17(4), pp. 287-313.
- Nousiainen, Jaakko. 2007. “Kolmenlaista parlamentarismia.” *Suomen ja Kansanvallan Haasteet*. Suomen Eduskunta 100 Vuotta. Helsinki: Edista. pp. 34-57.
- Palosaari, Teemu. 2013. “Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland.” *Swiss Political Science Review*, 19(3), pp. 357-375.
- Pesonen, Pertti and Olavi Riihinen. 2002. *Dynamic Finland: The political system and welfare state*. Helsinki: Finnish Literature Society.
- Raunio, Tapio. 2011. “Finland: Moving in the opposite direction.” In: *The Madsonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. pp. 112-157.
- Raunio, Tapio. 2012. “Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design.” *Journal of European Public Policy*, 19(4), pp. 567-584.
- Seo, Hyeon Su. 2017. “Reaching out to the people? Parliament and citizen participation in Finland.” Doctoral Dissertation. Tampere: Tampere

- University Press. (<http://tampub.uta.fi/handle/10024/100766>).
- Strömberg, Jari. 2018. “Presidentti Niinistö kokoomuksen Nato-halusta: Mikään ei ole muuttunut.” Yle. (2018.6.9. <http://yle.fi/uutiset/3-10246742>, 2018.9.28. 검색).
- Suomi, Juha. 2010. *Lohen Sukua, Urho Kekkonen*. Helsinki: Otava.
- Tiilikainen, Teija. 2013. “Tarja Halonen – Presidentti puolustuskannalla.” In: *Presidentti Johtaa – Suomalaisen Valtiojohtamisen Pitkä Linja*. Eds. by Seppo Tiihonen et al. Helsinki: Siltala. pp. 258-277.
- Turkka, Tapani. 2014. “Law Making and Constitutionalisation beyond the State.” In: *The Politics of Dissensus: Parliament in Debate*. Eds. by Kari Palonen et al. Santander: Cantabria University Press. pp. 51-80.
- Väilmaa, Mikko. 2018. “Professori sivaltaa Niinistön arvostelijoita - ‘Haluavat presidentin, jonka tehtävä on jakaa kunniamerkkejä.’” (2018.8.16.). (<http://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/694943-professori-sivaltaa-niiniston-arvostelijoita-haluavat-presidentin-jonka-tehtava-on>, 2018.9.28. 검색)
- Wivel, Anders. 2017. “What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security?”. *Peace Review*, 29(4), pp. 489-496.

<Abstract>

Formation and Evolution of the Finnish Foreign Policy Model for Peace and Security: Political Dynamics between International Environments and National Policy-Making Systems

Seo, Hyeon Su*

Focusing on the dynamics between international environments and national policy-making systems, this article analyzes key features of the Finnish foreign policy having sought for a neutrality and peace diplomacy over the 20th century. Adopting a historical, dynamic and comprehensive perspective, the study argues to evaluate two main characteristics of the Finnish foreign policy in balance: (1) as a passive survival and adaptation strategy of a small country between superpowers and (2) as an active strategy to break the status quo through a diplomatic paradigm shift since the 1970s. For the analysis, it pays attentions not only to the well-studied Paasikivi-Kekkonen Doctrine (*Paasikiven-Kekkonen linja*) but also to a turn in foreign policy during the late period of Kekkonen's presidency, and furthermore to the ex-President Mauno Koivisto's leadership and foreign policy line during a transitional era between 1982 and 1994. The study also examines continual Constitutional reforms in Finland since the late 1980s and their influences on the foreign policy-making system. The conclusion reflects extensive implications of the evolving foreign policy model of Finland on the context of the Korean Peninsula looking forward to a transformational process

* Seoul National University

into an alternative security and cooperation order.

Key Words: Finland, foreign policy, neutrality and peace diplomacy, Paasikivi-Kekkonen Doctrine, EU integration, Constitutional reforms

성명: 서현수(Seo, Hyeon Su)
소속: 서울대학교 사회과학대학 분배정의연구센터
E-mail: hyeon.su.seo11@gmail.com

논문 접수일: 2018.11.28.
수정원고 접수일: 2018.12.26.

논문심사 완료일: 2018.12.23.
게재 확정일: 2018.12.28.

