

## 러시아의 우크라이나 침공 이후 핀란드 외교안보정책 노선의 변화:

패러다임 전환과 새로운 정치적 합의의 탄생?

서 현 수\*

러시아-우크라이나 전쟁 발발은 유럽과 세계의 국제질서 전반에 충격을 불러오며 탈냉전 이후 구축된 기존 외교안보 질서 전반에 관한 재구성적 접근을 불가피하게 만들고 있다. 특히, 오랫동안 중립외교 노선을 고수해온 스웨덴과 핀란드가 이를 계기로 국가적 토론과 숙의 과정을 거쳐 나토(NATO) 가입 신청을 결정함으로써 국제적 관심의 대상이 되고 있다. 이 논문의 목적은 러시아의 우크라이나 침공 이후 핀란드 외교안보정책 노선의 변화를 입체적으로 조명함으로써 이번 전쟁이 핀란드를 비롯한 북유럽 외교안보 질서에 미치는 영향과 향후 변화 전망을 가늠하는데 기여하는 것이다. 핀란드는 전후 소련과의 특수한 국제관계 속에서 독특한 중립 평화외교 정책을 발전시켰으나 1995년의 EU(유럽연합) 가입과 2000년 헌법개혁을 거치면서 대외정책 결정에서 새로운 정치적 다이내믹을 표출해왔다. 이번 전쟁은 탈냉전 이후 핀란드가 발전시킨 외교안보정책 노선의 기본 전제를 허물어뜨림으로써 핀란드 대통령, 총리와 내각, 의회 그리고 정당 등 주요 정치적 행위자들로 하여금 패러다임 수준에서 기존 정책 노선의 재구성을 심각하게 고려하도록 만들었다. 대

\* 한국교원대학교 교육정책전문대학원

외정책 결정의 ‘의회주의적 전환’을 이룬 2000년 신헌법과 핀란드 특유의 광범위한 정책 및 입법 협의 시스템은 긴박한 위기 대응이 요청되는 상황에서도 충분히 잘 작동되는 것으로 나타났다. 핀란드 나토 가입 목표의 최종 실현에는 아직 불투명성이 남아있지만, 이번 전쟁을 계기로 전개된 핀란드의 대응 방식과 결과는 핀란드 외교안보정책 패러다임의 변화와 새로운 정치적 합의의 탄생을 강하게 시사한다.

**주제어: 핀란드, 외교안보정책, 중립외교, 나토(NATO), 헌법개혁, 합의 민주주의**

## 1. 서론

2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁 발발을 계기로 한 국제사회와 유럽의 외교안보질서 전환이 가시화되고, 특히 오랫동안 ‘동과 서 사이에서’ 중립 외교정책 노선을 고수해온 스웨덴과 핀란드가 군사동맹인 북대서양조약기구(NATO, 이하 ‘나토’로 표기) 가입을 동시 신청하는 등 외교안보정책 노선 전반의 변화가 진행되고 있다. 이미 전쟁 발발 전부터 우크라이나 사태 혹은 위기를 해결할 해법으로 이른바 ‘핀란드화(Finlandization)’ 또는 핀란드 모델이 자주 거론되며 국제적 논쟁을 불렀고, 핀란드 현 대통령 사울리 니니스피(Sauli Niinistö, 2012년-현재 재임 중)는 독일 앙겔라 메르켈 총리의 퇴임 이후 러시아 푸틴 대통령을 가장 잘 이해하는 서방 지도자로서 국제 미디어에서 널리 인정받으면서 중재 역할을 요청받았다. 또한, 전쟁 발발 이후에는 핀란드와 스웨덴의 나토 가입 문제가 국제사회의 중요한 의제로 부상하는 등 이번 전쟁과 이를 계기로 한 핀란드 외교정책 변화는 국제관계와 유럽 외교안보 질서의 다층적 차원에서 중요한 의제라 할 수 있다.

특히, 이번 전쟁을 계기로 핀란드가 나토 가입을 성사시키게 된다면 이는 짧게는 1990년대 초반의 소련 몰락과 탈냉전 이후 지난 30년 간, 길게는 2차 세계대전 이후 지난 70여년 간 기본적 골격을 유지해온 핀란드의 외교안보정

책 노선이 패러다임 수준에서 변화한다는 것을 의미하며, 이를 핀란드의 국내 정치 차원에서 접근하면 주요 정당 간 이념적, 정책적 차이를 뛰어넘는 새로운 정치적 합의가 수립된다는 것을 전제한다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 최근 핀란드의 외교정책 노선 변화 움직임과 그 정치적 다이내믹을 심층 탐색하는 일은 현 시점에서 매우 시의성이 높고 중요한 학술적 기여를 제공할 수 있다. 특히, 그동안 국내에서 이루어진 관련 연구들(김진호, 강병철, 2007; 김진호, 2009; 최경준, 2020 등)이 대체로 전후 확립된 ‘빠시끼비-케코넨 독트린(Paasikivi-Kekkonen Doctrine)’을 중심으로 한 핀란드의 중립평화외교 정책 노선이나 소련에 경도된 ‘편승적’ 중립외교를 의미하는 핀란드화 개념 위주의 관습적 접근을 취하고 있어 한계를 드러내고 있으며, 변화된 현실과 조건을 생생하면서도 깊이있게 조망하는 역동적 관점(서현수, 2018b)에서 포착함으로써 그러한 한계를 극복할 필요가 제기된다. 이 논문은 전후 성립, 발전, 재편되어 온 핀란드 외교안보정책 노선에 대한 역사적 리뷰를 바탕으로 2022년 러시아-우크라이나 전쟁의 발발 이후 핀란드의 외교안보정책 노선 재정립 과정에 대한 체계적, 입체적 분석을 제공하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 통해 20세기 동안 매우 복잡하고 까다로운 지정학적 여건 속에서 실용주의적 전략 수립과 광범위한 정치적 합의에 기반해 독특한 외교안보정책 노선을 추구해온 핀란드 사례에 대한 이해의 심화에 기여하고자 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 설정한 중심 연구 질문은 다음과 같다:  
*2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 핀란드의 외교안보정책 노선이 어떻게 변화하고 있으며, 그 정치적 다이내믹은 어떠한가?*

세부적인 연구질문은 아래와 같이 설정할 수 있다.

- (1) 전쟁 발발 전후 핀란드의 시민, 의회 의원, 정당들은 핀란드의 나토 가입 문제에 대해 어떤 관점의 변화를 보였는가?
- (2) 핀란드 정부와 의회 차원의 외교안보정책 노선 재정립 과정의 프로세스는 어떠한가, 주요 행위자들은 어떤 대응 전략을 취하였는가?
- (3) 2000년 헌법개혁 이후 변화된 외교정책 결정 시스템이 이번 외교안보정책 노선 재검토 과정에 어떤 영향을 미쳤는가?

이에 대한 체계적 해답을 제시하기 위하여 이 연구는 다음과 같은 연구방법과 데이터를 활용하여 접근한다. 첫째, 핀란드와 북유럽의 외교안보정책 노선 및 패러다임에 관한 국내외 선행연구를 폭넓게 검토한다. 둘째, 핀란드 정부가 발간한 주요 외교안보정책 보고서 및 관련 자료를 분석한다. 셋째, 다양한 핀란드 의회 문서 및 관련 자료를 수집, 분석한다. ① 의회 본회의 속기록 및 관련 문서, ② 위원회 보고서 및 의견서, ③ 위원회 심의과정에서 제출된 정책이해관계자 및 전문가 의견서, ④ 본회의 토론 및 청문회 등 관련 영상 자료 등. 넷째, 핀란드 주요 정당 및 정치인 홈페이지와 SNS 자료를 수집, 분석한다. 끝으로, 핀란드, 스웨덴, 유럽 등의 주요 언론 및 미디어 발간 기사, 칼럼, 영상 자료들도 수집, 분석한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 핀란드의 나토 가입 신청 등 외교안보정책 전반의 변화를 둘러싼 논쟁을 심층적 수준에서 이해하기 위하여 2차 세계대전 이후 장기간에 걸쳐 이루어진 현대 핀란드 외교안보정책 노선의 성립, 발전, 재편 과정을 역사적, 정치적 관점에서 리뷰한다. 3장은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 전후 핀란드 내 나토 가입 여론 변화 추이를 분석한다. 일반 시민, 국회의원, 주요 정당의 관점 변화 분석 및 스웨덴 상황과의 비교 검토를 통해 이번 전쟁이 얼마나 극적으로 양국에서의 여론 지형을 변화시켰는가를 조명한다. 4장은 전쟁 발발 이후 핀란드 정부와 의회의 외교안보정책 노선 재검토 과정과 결과를 분석한다. 구체적으로, (1) 전쟁 발발 전후 핀란드의 전략적 대응과 새로운 의제 설정, (2) 핀란드 외교안보 노선 재검토를 위한 정부 보고서의 내용과 주요 쟁점, (3) 핀란드 의회의 정부 보고서 심의 과정 및 결과, (4) 핀란드 의회 정당의 노선 재정립 과정, (5) 스웨덴과의 협력과 공동 대응, (6) 나토 가입 문제의 속의 결과와 향후 전망 등에 관한 체계적 분석을 제공한다. 결론에서는 연구결과를 종합하면서 핀란드 외교안보정책 노선 변화의 의미에 관해 숙고한다.

## 2. 핀란드의 나토 가입 신청, 외교안보 패러다임 전환인가? 변화와 연속성 사이에서

주지하듯이, 핀란드는 오랫동안 동과 서 사이에 위치한 하나의 경계국가(border state)로서 19세기 이후 국제관계의 측면에서 숱한 격동과 위기를 겪으며 자신의 고유한 외교안보정책 노선을 발전시켜왔다. 특히, 핀란드의 동쪽에 위치해 길게 국경을 맞댄 러시아(소련)의 존재는 핀란드 외교안보정책의 가장 중요한 변수로 기능하였다. 19세기 러시아제국의 지배를 받는 대공국(Grand Duchy of Finland, 1809-1917년)에 머물렀던 핀란드는 1917년 1차 세계대전과 러시아혁명을 계기로 독립을 쟁취했으나 이듬해 곧바로 좌우 간 유혈 내전(Kansallissota, 1918)에 휩싸였다. 내전의 결과 백군(우파)이 승리하여 입헌 공화정을 수립하였으나 2차 세계대전 발발 이후 소련 및 독일과의 연속 대외 전쟁(겨울전쟁 1939-1940년, 계속전쟁 1941-1944년, 라플란드전쟁 1944-1945년)에 휘말려 큰 피해를 입었다. 전후 핀란드는 발틱 국가나 많은 동유럽 국가들과 달리 소비에트연방 소속 공화국이나 하나의 위성국가로 전락하지 않고 독립국가로서 주권을 유지했으며, 기본적으로 민주주의와 시장경제 체제 등 서구 정체성(Western identity)을 계속 유지할 수 있었다. 대신, 이를 위해 핀란드는 소련과 별도의 우호조약을 체결하고 특수한 외교관계를 받아들여야 했다(Jyränki, 2017; Meinander, 2014).

소련과의 두 차례 전쟁을 치르는 과정에서 강화조약 및 전후 양국관계 협상을 주도한 빠시키비 대통령(J.K. Paasikivi, 1946~1956년 재임, 국민연합당 Kokoomus)은 “동쪽 이웃의 ‘정당한 이해관계’를 인정해야 하며, 불필요한 자국을 삼가야 한다고 국민을 설득하는 한편, 이데올로기를 이유로 핀란드가 소련에 대한 외부의 침략에 협조하는 일은 없을 것임을 스탈린에게 역설(서현수, 2018b: 49)”함으로써 전후 형성되는 냉전 체제 속 국제사회에서 핀란드의 주권적 위상을 확보하고자 했다. 그의 재임기에 핀란드는 소련과 우애, 협력, 상호지원에 관한 협약(YYA-sopimus, The Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance, 1948~1991)을 체결했고, 이를 계기로 전후 핀란드 외교정책 노선의 기본 방향을 제시한 빠시키비 독트린이 탄생했다. 그의 후임자

인 우르호 켈코넨 대통령(Urho Kekkonen, 1956~1982년, 농민-중앙당Malaisliitto-Keskusta)은 이를 계속 유지, 발전시켰다. 그의 집권 초기 핀란드는 ‘밤서리(Night Frost) 위기’(1958년), ‘노트 위기(Note Crisis, 1961년) 등 소련과의 중대한 국제관계 위기를 겪었고, 이 과정에서 그리고 이후 성립된 켈코넨 대통령 중심의 권위적 통치질서 하에서 정부 구성의 민주적 자율성이나 언론, 표현의 자유 보장 등에서 결함을 보이기도 했다. 이를 두고 일부 서구 학자들은 ‘핀란드화(Finlandization)’라는 개념을 통해 약소국이 생존 외교를 추구하는 과정에서 주변 강대국에 일부 주권적 요소의 양도를 비롯해 과도하게 의존하는 현상을 보여주는 대표적 사례라고 비판했다(Forsberg & Pesu, 2016; Juntunen, 2017).<sup>1)</sup>

강한 카리스마와 정치공학적 능수능란함을 발휘하며 소련과의 까다로운 외교관계를 원활하게 풀어간 켈코넨은 국내정치에서도 정치적 경쟁이 불가능한 수준으로 자신의 권력을 공고화하는데 성공했고, 이는 그의 25년 장기 집권으로 이어졌다. 안정된 국제관계와 확고한 권력 기반을 바탕으로 켈코넨 대통령은 본격적인 핀란드 복지국가의 건설과 중도 좌우 정당 중심의 연합 정치 및 사회적 코포라티즘에 기반한 노동시장 체제를 제도화하는데 성공했다. 강화된 자신감을 바탕으로 켈코넨은 빠시끼비 독트린의 한 단계 도약을 구상하기 시작했다. 쿠바 미사일위기, 프라하의 봄 등 계속되는 국제분쟁 위기를 거치며 그는 핀란드의 장기적인 평화와 국가 이익을 확보하기 위해서는 소련을 자극하지 않는 수준의 소극적 중립 외교에 머무는데 그치지 않고 미국과 소련 사이의 메신저 겸 중재자로서 초강대국 간 핵위기 등 국제분쟁을 예방하고 평화를 촉진하는 역할을 수행하는 것이 필요하다고 보았다. 핀란드는 국제 분쟁에 관한 ‘재판관이 아니라 주치의로’ 행동해야 한다(Finland acts as “a physician, rather than a judge”)고 강조한 그의 외교정책은 1975년 유럽 안보협력회의(CSCE) 개최와 헬싱키 협약(Helsinki Accords, Helsinki Final Act or Helsinki Declaration) 체결을 통해 큰 성과를 거두었다. 미국, 소련, 동-서독을 비롯한 35개국 정상이 참여한 정상회의 결과 냉전 시대의 국제 분쟁을

1) 그러나 핀란드는 선거, 다당제, 언론 자유 등에 기초한 민주적 질서와 시장경제를 유지하였고, 전후 아메리카 스타일의 생활 양식과 문화도 확산하는 등 기본적으로 서구 국가로서의 정체성을 지켰다.

줄이기 위한 평화협정이 탄생했고, 의장국으로서 훌륭하게 그 역할을 수행한 핀란드는 동과 서 사이의 중재자로서 역량을 인정받았다. 그렇게 빠시끼비-깨꼬넨 독트린의 완성이 이루어졌다(서현수, 2018b; Jyränki, 2017).

1981년 깨꼬넨이 갑작스레 사임하고 치러진 대선에서 핀란드 최초의 사민당 대통령이 된 마우노 쾰이비스토(Mauno Koivisto, 1982~1994년 재임)가 집권했다. 그의 집권기는 새로운 전환기였다. 1980년대 초반 이후 소련 고르바초프의 개혁(Perestroika), 개방(Glasnost) 정책이 전개되었고, 이는 1989년 베를린장벽 붕괴, 1991년 소련 붕괴로 이어졌다. 쾰이비스토는 깨꼬넨과 달리 합리적, 민주적 리더십의 소유자로 전환기를 관리하는데 역량을 집중했다. 그는 스스로 대통령의 권력을 줄이고 의회와 총리의 권한을 강화하는 점진적 헌법 개혁을 실행하였고, 소련 몰락 이후에는 친서방(pro-Western)으로 대외 정책의 방향을 전환(1994년 EU 가입 국민투표 실시)했다. 노르웨이가 1994년 국민투표에서 EU 가입을 거부한 것과 달리 핀란드는 국민투표를 통해 스웨덴과 더불어 EU에 동시 가입했다. 이후 핀란드는 비록 군사동맹기구인 나토에 가입하지 않았지만 EU 회원국으로서 공동의 외교안보정책 노선을 견지해야 했다. 예컨대, 2014년 러시아가 크림반도를 강제 병합했을 때 EU의 러시아 제재에 핀란드도 동참해야 했던 것이다. 핀란드는 EU 회원국들에 러시아와의 교역 등 특수관계를 설명하며 과도한 국익 침해가 없도록 하기 위한 적극적 외교를 벌였고, 전통적인 중립국 또는 대화의 중재자 역할도 병행하여 러시아와 우크라이나 사이에서 중재 외교를 전개하기도 했으나 기본적으로는 EU 회원국으로서의 지위와 역할을 받아들였다. 다른 한편, 핀란드는 탈냉전 시기 동안 평화 중재와 국제 위기 관리 활동을 더욱 적극적으로 전개했고, 아흐띠사리 대통령(Martti Ahtisaari, 1994~2000년, SDP)은 2008년 노벨평화상을 수상하기도 했다. 아울러, 핀란드는 나토에 가입하지는 않았지만 최근 지정학적 초강대국으로서 ‘러시아의 귀환’ 현상이 본격화됨에 따라 나토와의 협력을 점차 강화해왔으며, 스웨덴과 더불어 나토의 공식 파트너로서 공동 훈련 수행 등을 더욱 빈번하게 벌여왔다(서현수, 2018a, 2018b; Koivisto, 1997).

특기할 것은, 2000년을 전후하여 핀란드 외교정책 결정 과정에 큰 질적 변화가 발생했다는 점이다. 핀란드는 2000년 신헌법을 통해 대통령 권력을 축소

하고 의회와 총리 권한을 강화하는 등 표준적 형태의 의회주의(parliamentarism) 체제로의 전환을 결행했다. 동시에, 외교정책에 관한 결정 권한을 조정해 EU 관련 사안에 대한 정책결정권과 대표권을 대통령에서 총리에게 이양했다. 2012년에는 헌법 추가 개정을 통해 대통령과 총리 간 외교정책 권한을 더욱 명확히 규정했다(Raunio, 2011; 서현수, 2018a). 대통령과 총리의 외교정책 권한 범위와 역할 분담에 관한 논쟁이 계속 이어지기는 했지만 최근에는 양 기관간 협력적 역할 분담이 대체로 원활하게 이루어지는 모습이다. 러시아는 EU에 속하지 않으므로 대통령이 우선적인 외교정책 리더십을 발휘할 의제이나 러시아-우크라이나 전쟁의 경우 EU도 깊숙이 관여할 수밖에 없는 사안이므로 총리와 내각도 중요한 역할과 책임을 수행해야 할 것으로 기대되고 또 인정된다. 이번 전쟁 발발 이후 대통령과 총리의 공동 기자회견이나 조율된 입장 발표, 공동 회의 개최 등이 빈번하게 관찰되는데, 이는 이러한 제도적 변화를 이해할 때 그 맥락을 정확히 인식할 수 있다.

이처럼 전후 핀란드 외교안보정책 노선의 형성, 발전, 재편 과정을 역사적, 정치적 관점에서 조망해볼 때 우리는 “이번 전쟁 발발과 그에 따른 나토 가입 신청을 계기로 핀란드 외교안보정책이 패러다임 수준의 변화를 겪고 있다고 볼 수 있는가?”라는 중요한 질문을 만나게 된다. 표면적으로는 물론 명시적인 외교안보정책 노선의 전환 혹은 대변화가 발생하고 있는 것이 분명해 보인다. 그러나 동시에 경합하는 국제정치세력의 사이에서, 특히 보편적인 국제규범과 가치 질서를 종종 깨뜨리며 주변국의 안보를 위협하는 까다로운 초강대국 이웃을 둔 작은 국가(small state)의 입장에서 신중하면서도 유연하게 외교안보전략을 조정, 추진하는 핀란드의 면모에서 연속성(continuity)을 발견하는 것 또한 어렵지 않은 일이다(Brommesson, 2022). 질적인 변화와 연속성 사이에서 2022년 상반기동안 집중적으로 전개된 핀란드의 외교안보정책 노선 재정립 과정과 결과를 어떻게 분석, 평가하는 것이 타당할 것인가? 아래에서 핀란드의 외교안보정책 노선 변화를 둘러싼 논의 과정을 자세히 분석함으로써 이에 대한 답을 찾기로 하자.



### 3. 러시아-우크라이나 전쟁 발발과 핀란드 외교안보정책 노선의 재정립

#### 3.1 전쟁 발발 전후 핀란드 내 나토 가입 여론 변화 추이

2022년 2월 24일 시작된 러시아의 우크라이나 침공은 핀란드의 외교안보 정책 노선의 시급한 재정립 필요를 낳았고, 정치권과 시민사회의 여론 지형도 극적인 수준과 방식으로 변모시켰다. 핀란드에서는 전후 확립된 중립 외교 노선에 대한 광범위하고 지속적인 지지가 정치 엘리트와 시민 수준 모두에서 높게 유지되었다. 군사동맹인 나토 가입은 EU 가입과는 차원이 다른 문제로 러시아를 지나치게 자극하여 오히려 안보 위협을 높일 수 있다는 인식이 대부분의 정당과 유권자들에게서 지배적이었다. 2014년 러시아의 크림반도 병합 사태 때에도 이러한 정세 인식에는 별다른 변화가 없었다. 그러나 이번 러시아-우크라이나 전쟁은 모든 것을 바꾸어놓았다. 일반 시민과 정치인 모두 극적인 인식 변화가 관찰되었고, 이내 정당들은 나토 가입을 찬성하는 방향으로 당론을 재정립하기 시작했다. 이러한 변화는 정도의 차이는 있지만 스웨덴에서도 유사하게 나타났다.

전쟁 발발을 전후하여 핀란드 내 일반 시민의 여론은 나토 가입 반대 또는 신중론에서 가입 찬성으로 극적 선회 양상을 보였다. 이는 핀란드 공영방송 YLE, 전국 정론지 헬싱긴 사노마트(Helsingin Sanomat), 상업방송 채널 MTV 뉴스 등 대부분의 저널리즘 매체들이 실시한 다양한 여론조사 결과에서 공통되게 발견되는 사실이다. 여론조사 추이를 살펴보면, 전쟁 발발 전까지 과반수에 미치지 못했던 나토 가입 찬성 여론은 2022년 2월 들어 가파르게 상승하기 시작했고, 전쟁 발발 직후 실시된 여론조사에서부터 과반수를 차지하기 시작했다. 4월 여론조사에서는 60%가 넘는 다수가 나토 가입에 찬성했으며, 핀란드 정부와 의회가 공식적으로 나토 가입 신청을 결정한 5월 여론조사에서는 약 75%가 나토 가입에 찬성하는 등 절대 다수가 찬성 의견으로 돌아섰다. 이는 2000년대 이후 지난 20년 간 계속된 여론조사 결과에서 처음 나타난 현상으로 핀란드 내 나토 가입에 관한 여론 지형이 근본적으로 변화했음

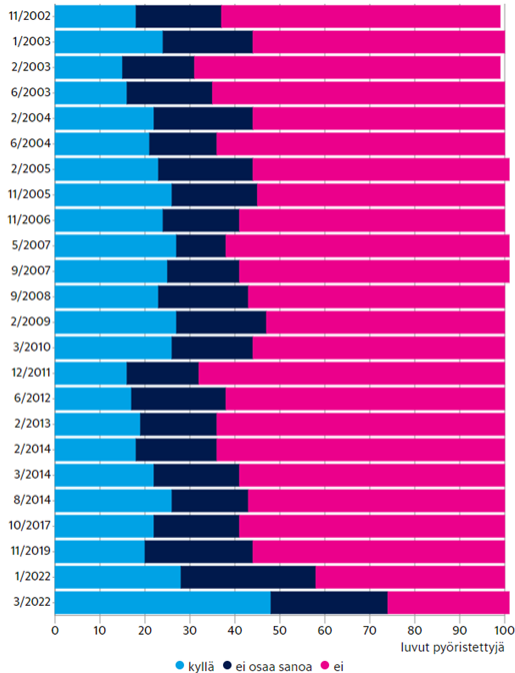
을 시사한다(아래 표 1과 그림 1 참조).

<표 1> 우크라이나 전쟁 발발 후 나토 가입에 관한 일반 시민 여론조사 결과  
(%, HS-Gallup)

날짜(2022년)	1/17	3/23	3/30	4/13	4/27	5/11
찬성	28	54	61	59	65	73
반대	42	21	16	17	13	12
미정	30	25	23	24	22	15

출처: 헬싱킨 사노마트(Helsingin Sanomat) 관련 기사를 필자가 수집, 종합한 것임.

<그림 1> 핀란드 나토 가입에 관한 핀란드 시민들의 여론 추이  
(2002-2022년, %, HS-Gallup)



출처: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008659067.html>, 검색일: 2022.6.13.

위 그림은 2000년부터 2022년까지 헬싱킨 사노마트가 실시한 나토 관련 여론조사 결과로 왼쪽부터 찬성(kyllä), 미정(ei osaa sanoa), 반대(ei) 여론의 규모를 보여준다. 20년 내내 줄곧 반대 여론이 압도적으로 높았으나 이번 전쟁 발발 후 여론 지형이 극적으로 변모했음을 보여준다. 상업방송 채널인 MTV 뉴스가 2022년 4월 실시한 여론조사 결과도 이러한 추이를 반영한다. 이 조사는 몇 가지 흥미로운 내용을 시사한다. 첫째, 이미 3분의 2 이상의 다수가 핀란드 나토 가입을 지지하는 것에 더해 77%에 달하는 압도적 다수가 대통령, 총리와 내각, 의회 등 국가 지도부가 이를 권고한다면 나토 가입을 지지할 의사임을 밝혔다. 둘째, 65%에 달하는 다수는 스웨덴이 나토 가입을 하지 않는 경우라도 핀란드의 나토 가입을 지지하는 등 매우 긍정적인 의견을 보였다. 셋째, 그럼에도 핀란드인 다수는 현실적으로 러시아의 잠재적 적대행동을 두려워하지 않는다고 응답해 향후 핀란드의 국제관계 및 외교안보 문제에 있어 비관적 전망을 갖고 있지는 않음을 시사했다. 넷째, 91%에 달하는 시민들이 가능하다면 1-6개월 이내의 단기간에 핀란드의 나토 가입이 이루어져야 한다고 응답해 핀란드 정부의 빠른 대응과 신속한 노선 변경을 지지하는 것으로 나타났다(아래 표 2 참조).

<표 2> 나토 관련 상업방송 MTV 뉴스의 여론조사 결과(2022.4.11.)

질문	응답 내용과 비율
• 핀란드가 나토 회원으로 가입해야 하는가?	그렇다 68%
	아니다 12%
	말하기 어렵다 20%
• 만약 국가 지도부가 권고한다면 나토에 가입해야 하는가?	그렇다 77%
	아니다 11%
	말하기 어렵다 11%
• 만약 스웨덴이 가입하지 않는다면 핀란드는 나토에 가입해야 하는가?	그렇다 64%
	아니다 16%
	말하기 어렵다 21%
• 러시아의 잠재적 적대행동을 당신은 두려워하는가?	매우 많이 14%
	다소 많이 35%

질문	응답 내용과 비율
• 어떤 시간표에 따라 핀란드가 나토 회원으로 가입해야 하는가?	다소 적게 40%
	전혀 10%
	가능하다면 1개월 이내 51%
	가능하다면 3개월 이내 26%
	가능하다면 4-6개월 이내 14%
	가능하다면 2022년 이내 6%
	나중에 1%
말하기 어렵다 3%	

출처: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/mtv-n-kysely-nato-jasenyytta-kannattaa-68-prosenttia-suomalaisista/8400808#gs.x19lui>, 검색일: 2022.6.12.

일반 시민들의 극적인 여론 변화는 핀란드 의회 의원들의 의견 변화와 맞물려 전개되었다. 2022년 5월 17일 핀란드 의회는 정부 보고서를 심의한 뒤 핀란드의 나토 가입 신청 여부에 관한 투표를 실시하였다. 그 결과를 살펴보면, 의장을 뺀 총 199명의 의원들 중 188명 찬성, 8명 반대, 기권 0명, 불참 3명으로 약 94%에 달하는 압도적 찬성으로 핀란드의 나토 가입 신청을 의결하였다. 정당별로는 대부분의 정당과 소속 의원들이 압도적 찬성 의견을 보였고, 반대 의견은 대부분 급진 좌파동맹(Vasemmistoliitto, Left Alliance)에서 나왔다. 그러나 좌파동맹도 다수는 나토 가입 찬성을 지지했다(아래 표 참조).

<표 3> 핀란드 의회의 나토 가입 신청 관련 표결 결과(2022.5.17. 정당별 구분)

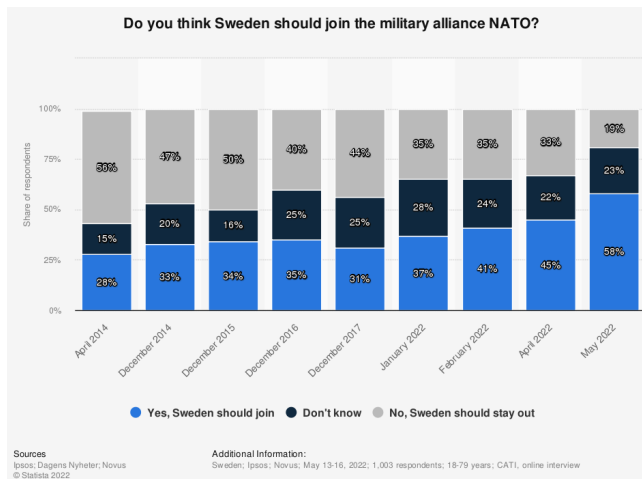
정당	찬성	반대	기권	불참	합계
사민당(SDP)	39	0	0	1	40
핀란드인당(Perussuomalaiset, Finns Party)	37	1	0	0	38
국민연합당(Kokoomus, National Coalition Party)	38	0	0	0	38
중앙당(Keskusta, Centre Party)	29	0	0	1	30
녹색당(Vihreät, Green League)	20	0	0	0	20
좌파동맹(Vasemmistoliitto, Left Alliance)	9	6	0	1	16

정당	찬성	반대	기권	불참	합계
스웨덴인민당(RKP, Swedish People's Party)	10	0	0	0	10
기독교민주당(KD, Christian Democrats)	5	0	0	0	5
Liike Nyt	1	0	0	0	1
인민권력당(Valta kuuluu kansalle)	0	1	0	0	1
합계	188	8	0	3	199

출처: 핀란드 의회 홈페이지(<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/aanestys.aspx?aanestysnro=1&istuntonro=58&vuosi=2022>, 검색일: 2022.6.12.).

한편, 전통적인 중립 국가로 머물러있던 스웨덴의 공공여론과 정책결정자들의 인식 지형에 이번 전쟁은 중대한 변화를 불러왔다. 전쟁 발발 후 핀란드만큼은 아니지만 스웨덴에서도 점차 다수가 나토 가입을 지지하는 방향으로 여론 변화가 나타났으며, 결국 스웨덴 의회도 2022년 5월 나토 가입 신청을 승인하는 결정을 내렸다. 아래 그림은 나토 가입 관련 스웨덴 시민들의 의견이 어떻게 변화하였는가를 시각적으로 보여준다.

<그림 2> 스웨덴 시민들의 나토 가입 여론 변화의 추이(2014-2022년, Statista)



출처: <https://www.statista.com/statistics/660842/survey-on-perception-of-nato-membership-in-sweden/>, 검색일: 2022.6.12.

## 4. 전쟁 발발 이후 핀란드 정부와 의회의 외교안보정책 노선 재검토

### 4.1 전쟁 발발 초기 핀란드의 대응과 새로운 전략 수립

핀란드는 러시아가 우크라이나 국경 지대에 광범위한 군사력을 증강시키는 등의 조치로 인해 위기가 고조된 2021년 말부터 전쟁 발발 직전까지 무력 분쟁의 예방과 갈등 중재를 위해 다각도의 노력을 전개하였다. 특히 2012년 대통령 당선 이후 지난 10년 간 푸틴과 16회의 정상회담과 26회의 전화통화를 갖는 등 독일 메르켈 총리의 퇴임 이후 푸틴을 가장 잘 이해하는 서방 지도자로 평가받는 핀란드 니니스피 대통령의 역할에 대해 국제사회와 미디어가 높은 관심을 보였다(뉴욕타임즈, 가디언, 워싱턴포스트 등 보도). 실제로 니니스피 대통령은 우크라이나 문제로 2021년 12월 14일과 2022년 1월 21일 푸틴과 통화했으며, 전쟁 위기 고조에 대한 심각한 우려를 전달하고 평화적 외교를 통한 해법 모색을 촉구하였다. 이러한 시도가 모두 무위로 돌아가고 결국 전쟁이 발발한 뒤에도 그는 2022년 3월 11일 푸틴 러시아대통령 그리고 켈렌스키 우크라이나 대통령과 각각 전화통화로 대화하였다(New York Times, 2022).

한편, 우크라이나 위기가 고조되는 가운데 2022년 신년 메시지를 통해 핀란드 산나 마린 총리는 “모든 나라에는 자신의 안보 해법을 결정할 수 있는 권리가 있음”을 강조하며 “핀란드의 나토 가입 신청 기회를 계속 유지할 것”<sup>2)</sup>이라고 밝혀 국내외에 큰 파장을 일으켰다. 대외적 안보 환경이 급변하는 가운데 더 이상 ‘핀란드화’ 프레임에 구속받지 않는 새로운 세대의 정치 리더십이 출현했음을 보여준 사건이라 할 수 있다. 전쟁이 임박한 징후가 선명해진 2022년 2월 23일 핀란드 의회는 본회의 세션을 열어 전쟁 발발 직전의 우크라이나 사태의 전개와 핀란드의 외교안보정책 상황에 관한 정부 보고를 듣고 3시간에 걸친 토론을 전개하였다. 이날 토론에서 산나 마린 총리는

2) <https://yle.fi/uutiset/3-12253060?fbclid=IwAR3kIcB3VnsO3FdClEneJxb6XoelSc2QgADnN0gfQggDvtjtKo9LuJniFY>, 검색일: 2022.6.12.

러시아의 목표와 의도가 매우 공격적이라고 강조하며, 유럽연합 차원의 공동 대응 및 미국과의 협력의 중요성을 재확인하면서 만약 핀란드의 안보 환경이 요구한다면 나토 가입 신청을 준비할 것이라고 밝혔다.<sup>3)</sup>

핀란드 대통령, 총리, 의회가 분쟁 예방과 전쟁 위기에 대한 대응 전략 마련에 고심하는 동안 결국 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공이 전격 시작되면서 전쟁이 발발했다. 그 직후 핀란드 대통령과 총리는 공동 기자회견을 개최하고, 러시아 침공 규탄, 우크라이나에 대한 군사적, 인도적 지원 약속, EU 외교안보정책의 틀 속에서 공동 대응 전략 등을 함께 천명하였다. “핀란드는 우크라이나에 대한 러시아의 군사 행동을 강력히 규탄한다. 핀란드는 우크라이나의 독립, 주권, 자기결정 및 영토적 온전성을 확고하게 지지한다. 핀란드의 외교정책 리더십은 러시아의 행동과 유럽 안보 상황을 면밀히 모니터링하고 있다. 핀란드는 EU 회원국으로서 러시아의 행동에 대응할 것이다.”라고 두 사람은 일치된 핀란드 정부의 입장을 밝혔다.<sup>4)</sup>

이후 대통령, 총리, 외무장관 등의 유기적 공동 협력 및 역할 분담을 통해 다각도의 외교적 활동을 전개하였다. 니니스피 대통령은 2022년 3월 4일 긴급히 미국을 방문해 바이든 대통령과 정상회담을 가진 데 이어 3월 14-15일에는 런던에서 열린 JEF Leaders' Summit(영국 주도의 10개국 합동안보협력 회담)에 참석해 영국의 보리스 존슨 총리와 회담을 가졌다. 이는 핀란드 대통령이 비EU 대외정책을 주도할 수 있도록 한 헌법상의 권한을 적극 활용한 것으로 러시아와의 외교관계가 경색되고 안보 불확실성이 대폭 높아지는 상황 속에서 미국과 영국과의 양자간 외교를 통해 핀란드 안전 보장 가능성을 높이려는 행보라 할 수 있다. 산나 마린 총리와 빼까 하비스토 외무장관은 EU 및 독일, 프랑스, 스웨덴 등 주요 회원국들과 긴밀히 협의하면서 활발한 외교활동을 전개하였고, 러시아에 대한 EU 제재 동참, 우크라이나에 대한 군사적, 인도적 지원 조치 등을 실행하였다(시민사회 차원에서도 활발한 인도적 지원과 난민 환대 활동이 전개되었다).

3) [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK\\_14+2022+4.aspx#15.03Marin](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_14+2022+4.aspx#15.03Marin), 검색일: 2022.6.12.

4) <https://www.presidentti.fi/uutinen/presidentti-niinisto-suomi-tuomitsee-jyrkasti-venajan-toimienpiteet-ja-sodankaynnin/>, 검색일: 2022.6.12.

## 4.2 핀란드 정부의 외교안보정책 노선 재검토 보고서

핀란드 대통령과 총리 및 외무장관, 국방부장관 등 관련 부처 장관들이 소속된 외교안보정책각료위원회(Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta)는 2022년 4월 13일 합동회의를 개최하고 의회에 제출할 “안보 환경 변화에 관한 현안 보고서(Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta)” 초안을 검토, 심의하였다. 핀란드는 지난 2020년 발간된 <핀란드 외교안보정책에 관한 정부 보고서(Valitoneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko)>와 2021년 발간된 <정부 국방정책 보고서(Valtioneuvoston puolustuselonteko)>, <내적 안전(Internal Security)에 관한 정부 보고서(Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta)>, <정부 EU-보고서(Valtioneuvoston EU-selonteko)> 등과 이들 각각에 대한 의회 토론을 통해 정립한 국가적 차원의 외교안보정책 노선을 유지해 왔다. 그러나 이번 전쟁을 계기로 나토 가입 신청을 비롯한 외교안보정책 노선의 중대한 변경 사유가 발생하였고, 이를 숙의, 결정하기 위한 별도의 절차를 진행한 것이다. 보고서는 우크라이나 전쟁 발발을 계기로 핀란드의 외교안보정책 노선의 변화 필요성과 가능한 선택지들(options), 그리고 그러한 선택에 수반되는 국가적 이익과 위협에 대한 체계적 평가를 담고 있다. 보고서 작성은 대통령의 이니셔티브로 개시되었고, 대통령과 외교안보정책 각료위원회의 면밀한 감독을 거쳐 마련되었다. 산나 마린 정부는 현안보고서 조율을 위해 외무부와 국방부를 비롯한 범부처 실무그룹(working group, 의장: 하비스또 외무장관)을 구성, 운영하였다.

보고서는 1. 서론, 2. 안보정책의 실행 환경 및 핀란드 안보의 강화, 3. 위기 대응역량의 강화, 4. 경제적 영향 및 대비, 5. 위기 인프라의 보존, 관리 등의 내용으로 구성되어 있으며, 부록으로 1. 나토 기본조약 가입의 기본 절차와 2. 핀란드의 잠재적인 나토 가입 절차의 단계들이 첨부되었다. 보고서는 무엇보다 이번 러시아의 우크라이나 침공이 중대한 국제법 위반이자 유럽 외교안보 질서 자체에 대한 중대한 위협으로 향후 러시아와의 상호신뢰 기반 외교 관계를 통해 북유럽 및 발틱 지역 전체와 핀란드의 정치적, 군사적 안정성을 유지하기 어렵다고 판단하게 할 정도로 핀란드 안보 환경에 본질적 변화를



가져오고 있다고 진단하면서 핀란드의 외교, 안보, 국방 정책의 강화를 위해 8가지 전략적 대응 방향을 제시하였다. 이를 살펴보면, (1) 국가적 방어 역량의 유지, 발전, (2) 외교, 안보, 방어정책 행위자로서의 EU에 대한 적극적 인식과 공동 대응, (3) 스웨덴, 노르웨이 등 다른 북유럽 국가들과의 협력 활동 강화, (4) 미국과의 협력 활동 강화, (5) 영국과의 협력 활동 강화, (6) 다양한 채널의 안보협력활동 이니셔티브들의 강화, (7) 나토와의 협력 강화, (8) 나토 회원 가입이 가져올 수 있는 영향에 관한 평가 등이다(Valituneuvosto, 2022a).

특히, 쟁점이 된 핀란드의 나토 회원 가입 영향에 관해 정부 보고서는 다음과 같이 평가하였다. 첫째, 핀란드와 스웨덴의 나토 가입은 발틱해 지역 진반에서 군사력의 사용을 위한 문턱(threshold) 기준을 높임으로써 장기적으로 지역의 안정성을 높이게 될 것이다. 특히, 나토의 핵심원칙을 규정한 기본조약 제5(조5)에 의거 핀란드는 나토 회원국으로서 기본적 안보 보장을 제공받을 수 있다. 둘째, 나토가 제공하는 안전 보장의 이익에 상응하여 핀란드는 나토 공동의 방어를 위한 다양한 상황에 대비해야 하며, 나토와의 개별 협약에 따라 평화시 나토의 합동 방어 훈련에 참여하게 될 것이다. 다만, 노르웨이와 덴마크의 선례가 보여주듯이 나토 가입이 곧 나토군의 주둔이나 핵무기 배치를 핀란드 영토에 허용해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 또한, 나토 가입이 핀란드의 징집 제도 폐지나 독자적 국방력 규모 축소를 의미하는 것은 아니다. 나토 가입 시 연간 1-1.5%의 국방비 예산 증가가 예상되며, 나토 가입을 위해서는 주권 및 독자적 국방 능력의 측면에서 의회 차원의 헌법 심사가 필요하다. 셋째, 핀란드와 스웨덴의 나토 가입은 나토 영역의 현저한 확장을 의미하며, 러시아는 그 경우 상응하는 조치를 취할 것이라 경고해왔다. 따라서 핀란드가 나토 가입 신청을 하게 된다면 핀란드-러시아 국경 지역의 긴장 고조나 사이버 공격 등 대규모의 예측하기 어려운 영향과 위협에 대비해야 한다. 가능한 회원 가입 프로세스가 진행되는 동안 핀란드와 스웨덴 간의 긴밀한 협력이 중요하며, 양국의 동시 승인 절차를 진행하는 것이 러시아

5) “하나의 회원국에 대한 무장 공격은 전체 나토 회원국에 대한 공격으로 간주되며, 이에 따라 그러한 공격이 발생하는 경우 모든 회원국은 독자적으로 또는 다른 회원국들과 협력하여 공격받는 당사국(들)을 지원할 것임에 동의한다.”

의 반발에 대한 대응을 더 손쉽게 할 것이다. 나토 가입 절차는 신청국에 의해 개시되며, 핀란드에서는 정부가 의회에 보고서나 정보 보고를 제출함으로써 시작된다. 의회는 본회의에서 해당 보고서나 관련 정보 보고를 심의하게 될 것이다. 나토 회원 가입은 모든 회원국들의 만장일치 동의를 요구하며, 회원국들은 자국의 절차에 따라 회원 가입 프로토콜을 비준해야 하며, 그 기간은 국가별로 상이하다. 현 상황을 고려할 때 회원 가입의 타이밍과 그 절차적 속도의 중요성이 강조되어야 한다. 선례들은 최소 1년 이상의 기간이 소요되었으며, 회원 가입 희망국이 나토 회원국들과 긴밀한 토론을 갖는 것이 중요하다(Valitonen, 2022a: 25-28). 실제로 핀란드 정부는 2022년 상반기 동안 다양한 국가들과 함께 안보 환경 변화에 관해 활발하게 양자, 다자간 대화 외교를 전개하였다.

### 4.3 핀란드 의회의 정부 보고서 심의 과정과 결과

정부보고서가 준비되는 동안 핀란드 의회도 마티 반하넨(Matti Vanhanen) 의장 지시로 2022년 4월 1일부터 정부보고서 심의를 위한 조정그룹(Koordinaatioryhmä)을 구성하고 반하넨 의장이 직접 대표를 맡아 운영하였다. 조정그룹에는 의회 의장단과 의회 정당그룹의 대표들이 모두 참여하였다. 반하넨 의장에 따르면, “조정그룹의 목표는 정당 대표들과 그 원내 대표들이 일관성있는 정보와 상황 분석에 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 조정그룹은 또한 국무회의 및 대통령과 함께하는 기밀 토론과 접촉의 기회를 제공한다.”<sup>6)</sup>

정부 보고서가 작성, 제출된 이후 핀란드 의회는 2022년 4월 20일 본회의 세션을 열고 동 보고서에 관한 예비토론(lähetekeskustelu, dispatch discussion)을 개시하였다. 뻬카 하비스토(Pekka Haavisto) 외무장관의 발제로 시작된 이날 회의는 오후 2시에 시작해 자정을 넘긴 뒤 다음날 새벽 1시30분까지 약 12시간 가까이 이어졌으며, 속기록(Eduskunta, 2022a) 분량만 작고 뻬뻬한 글

6) <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Puhemies-Vanhanen-Koordinaatioryhm%C3%A4-varmistaa-tiedonkulun-01042022.aspx>, 검색일: 2022.6.12.

씨로 인쇄된 파일이 A4 167페이지에 달하였다. 본회의 세션에서의 예비토론 이후 핀란드 의회는 정부 현안 보고서에 관한 의안을 상임위원회에 배정하였다. 보고서 심의를 위한 소관 상임위원회는 외무위원회(Ulkoasiainvaliokunta, Foreign Affairs Committee)이고, 유관 상임위원회는 행정위원회, 법사위원회, 교통통신위원회, 농산림경제위원회, 국방위원회, 교육문화위원회, 경제위원회, 미래위원회, 고용평등위원회, 재정위원회 등 10개 상임위원회였다. 보고서에 대한 심의(전문가 청문회 및 위원회 토론, 의결)를 거쳐 14개 위원회는 저마다 독자적인 의견서(lausunto, statement)를 작성해 외무위원회에 제출하였고, 외무위원회는 자체 심의 과정 및 타 위원회 의견 수렴을 거쳐 본회의에 보고서(mietintö, report)를 제출하였다. 이 과정에서 각 위원회들은 수차례에 걸친 전문가 청문회(asiantuntijakuuleminen)를 개최하였다. 외무위원회가 개최한 청문회에는 산나 마린 총리를 비롯해 외무장관, 국방장관, 대통령 비서실장, 군사령관, 9명의 외무부 대사 등 총 40명이 넘는 정책이해관계자 및 전문가들이 참석해 진술하고 의원들의 질문에 답변하였다. 외무위원회는 니니스피 대통령과도 별도 면담을 가졌다. 다른 10개 위원회들도 수차례씩 청문회를 실시하면서 관련 쟁점을 검토하고 폭넓은 정책이해관계자 및 전문가들의 의견을 수렴한 뒤 위원회 의견서를 작성, 외무위원회에 제출하였다(Eduskunta, 2022b).

정부 또한 이 과정에서 의회 외무위원회에 핀란드의 나토 가입에 관한 추가 보고서(Valtioneuvosto, 2022b)를 작성, 제출하였다. 이를 위해 정부는 2022년 5월 15일 다시 대통령과 총리 및 관계 장관들이 참여하는 외교안보정책각료위원회를 개최하고, 대통령과 총리의 합의된 입장을 발표하였다. 73세의 남성 보수 정치인인 대통령과 36세의 젊은 좌파 여성 총리의 일치된 의견으로 핀란드 정부는 의회에 나토 가입 신청을 제안하였다.<sup>7)</sup> 정부 방침이 확고히 정해진 뒤 핀란드 의회는 두 개의 정부 보고서(VNS 1/2022 vp, VNS 3/2022 vp)에 대한 최종 심의와 의결 절차를 진행하였다. 의회 외무위원회는 핀란드 나토 가입 신청을 둘러싼 다섯 가지 차원의 쟁점들(정치적 쟁점, 법률적 쟁점, 자원 관련 쟁점, 정보안전에 관한 쟁점, 국방 미 군사적 쟁점)을 종합 검토한 뒤 위원회 보고서(UaVM 5/2022 vp)를 채택했다. 위원회는 두 정

7) <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000008813775.html>, 검색일: 2022.6.13.

부 보고서의 내용과 방향에 대한 지지 의견을 밝히면서 정부 보고서의 제안대로 핀란드의 나토 가입 신청에 동의할 것과 정부로 하여금 나토 가입 신청에 관한 심의 절차 진행 상황을 의회에 신속하게 공유하도록 요구할 것을 본 회의에 제안하였다(Eduskunta, 2022b: 20). 의회는 2022년 5월 17일 본회의를 개최하여 외무위원회 보고서를 안건으로 채택해 심의한 뒤 표결을 실시하였고, 앞서 살펴본 대로 188-8의 압도적 격차로 핀란드 정부의 나토 가입 신청 방침을 승인하였다. 이에 니니스피 대통령은 핀란드 정부가 나토에 회원 가입에 관한 토론을 개시할 것을 요청하는 것을 결정하였고, 같은 날 외무장관이 공식 서명한 서한을 나토 사무총장에게 보냈다.<sup>8)</sup>

#### 4.4 핀란드 의회 정당들의 외교안보 노선 재정립

정부와 의회를 오가며 이루어진 공식 결정이 내려진 시점을 전후하여 의회에 의석을 가진 제 정당들은 당 대회 등 별도의 절차를 개시하여 핀란드의 외교안보정책 노선, 특히 핀란드의 나토 가입에 관한 정당 차원의 입장을 재정립하였다. 먼저 연정에 참여한 정당들부터 살펴보자.

첫째, 산나 마린 총리가 대표를 맡고 있는 사민당은 2022년 5월 14일 당 대표자회의를 열어 핀란드의 나토 가입에 관한 당의 노선을 다시 정하였다. 사민당은 2020년 당대회에서 “핀란드의 안보는 국가적 안보능력, 국제협력 기회의 활용, 그리고 군사적 중립에 기반한다”는 노선을 승인했으나 이번 당 대표자회의를 통해 토론, 표결한 결과 53-5로 핀란드 나토 가입 신청을 지지하기로 결정하였다. 외교 전문가로 명성이 높은 에르끼 투오미오야(Erkki Tuomioja) 전 외무장관이나 따르야 할로넨(Tarja Halonen) 전 대통령 등의 영향력 하에서 전쟁 발발 이후에도 사민당 내에는 나토 가입에 유보적인 의견이 상당수 존재하였으나 전쟁 발발 이후 사민당 지지자를 포함한 시민 여론이 급격히 변화하였고, 나아가 정부 정책노선의 재정립을 주도하는 산나 마린 총리 겸 당대표의 영향력이 작용하면서 당의 노선도 재정립되기에 이르렀다.<sup>9)</sup>

8) <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suomi-ilmoittaa-kiinnostuksensa-liittyva-natoon>, 검색일: 2022. 6.13.

둘째, 중도우파인 중앙당의 경우 깨꼬넨 대통령 시기 이래의 전통적인 중립 외교 정책을 강하게 선호해왔으며, 이번 전쟁 발발 전까지 나토 가입 반대 노선을 확고히 견지하였다. 전쟁 발발 뒤인 2022년 3월까지도 중앙당 대의원들 다수는 나토 가입에 찬성하지 않는 것으로 조사되었다.<sup>10)</sup> 그러나 중앙당은 2022년 4월 9일 당 대표자회의를 열고 당 대표인 안니카 사리코(Annikka Saarikko) 재무장관의 제안을 만장일치로 추진했다. 이에 따르면, 국가 지도부가 적시에 적절한 단계를 밟아 공동의 결정을 내리면 중앙당 또한 나토 가입 신청을 포함한 안보 해법에 동참할 준비가 되어있다는 것이다.<sup>11)</sup> 이후 중앙당 의회 원내그룹 또한 정부의 나토 가입 추진 방침을 지지할 의사를 밝혔고, 실제 5월 17일의 의회 표결에서도 소속의원 30명 중 29명이 찬성 투표를 던졌다. 중앙당은 2022년 6월 12-13일 당 대회를 개최하여 대통령, 국무회의, 의회의 전쟁 대응 활동을 전폭 지지하며 나토 가입이 핀란드 안보를 강화시킬 것으로 본다는 공식 당론을 천명하였다.<sup>12)</sup>

셋째, 녹색당 또한 기존의 평화주의적 관점에서 나토 가입을 반대했던 당론을 바꾸어 정부의 나토 가입 추진을 지지하기로 결정했다. 녹색당은 2022년 4월 23일 당 대표자회의를 열어 당의 노선 변경에 합의하였고, 5월 17일의 의회 표결에서도 10명의 의원들이 전원 찬성 투표를 던졌다. 녹색당은 통상 소속 의원들의 소신 투표를 중시하며, 이번에도 그러한 방식으로 투표에 임했지만 모든 의원들이 의견 일치를 이룬 모습이다.<sup>13)</sup> 다만, 녹색당은 5월 21~22일 당 대회를 개최하였으나 이미 정부와 의회 결정이 내려진 사안으로 보아서인지 나토 가입 문제에 대한 활발한 토론은 잘 보이지 않았다.

넷째, 사민당, 중앙당, 녹색당 등 전통적으로 중립 평화외교를 지지하며 군사동맹인 나토 가입을 반대하거나 유보적 태도를 보였던 정당들이 일제히 노선 전환을 결정한 것에 반해 급진 좌파동맹은 의회 정당들 가운데 거의 유일

9) <https://yle.fi/uutiset/3-12446013>, 검색일: 2022.6.13.

10) <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/uutiset/fc32747b-1c56-5b92-930f-18d7b3becf6f>, 검색일: 2022.6.13.

11) <https://yle.fi/uutiset/3-12396421>, 검색일: 2022.6.13.

12) <https://keskusta.fi/ajankohtaista/uutiset/puoluekokouksen-poliittinen-kannanotto-iskunkestava-suomi-turvaa-tyota-ja-toivoa-tulevaisuuteen/>, 검색일: 2022.6.13.

13) <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008763382.html>, 검색일: 2022.6.13.

하게 이 문제에 대한 통합적 의견 일치를 이루지 못한 사례를 제공한다. 물론 좌파동맹 내부에서도 나토 가입 반대에서 찬성으로 돌아선 의원들이 다수를 이루었으며, 5월 17일의 의회 표결에서도 찬성 9명, 반대 6명으로 다수가 나토 가입을 지지하는 큰 변화를 보여주었다. 그럼에도 이날 의회 표결에서 반대 투표에 동참한 8명 가운데 6명이 좌파동맹 의원들이었다는 점, 그 중 2명은 본회의 토론에서 외무위원회 보고서에 대한 반대 안건을 발의했다는 점 등에서 좌파동맹은 나토 가입 문제를 둘러싼 핀란드 내 정치적 토론 및 합의 과정에서 거의 유일한 반대자 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 좌파동맹은 2022년 6월 12일 당 대회를 개최해 다수의 찬성(270-63)으로 정부의 나토 가입 추진 결정을 지지하였다. 의회 논의를 포함한 민주적 숙의 과정이 있었고, 국가 지도부 차원의 일치된 의견에 기반한 결정이 내려졌다고 본 것이다. 그러나 좌파동맹은 “핀란드의 나토 가입이 방어적인 것이어야 하며, 핀란드에 핵무기를 배치하거나 나토의 항구적 군사기지나 나토군이 주둔해서는 안 된다”고 강조하였다.<sup>14)</sup>

이번에는 야당의 대표적인 두 정당, 국민연합당과 핀란드인당의 경우를 살펴보자. 첫째, 이미 2006년 여름 당 대회 때부터 핀란드 나토 가입을 당론으로 주장해 온 보수 국민연합당은 중요한 입장 변화 없이 신속한 나토 가입을 주장하였다. 현재 야당에 머물고 있는 국민연합당은 전쟁 발발 직후 해당 정당 역사상 최고의 지지율인 26.1%를 기록하는 등 2023년 예정된 차기 총선 전망이 매우 밝은 상태이다.<sup>15)</sup> 당 대표인 페테리 오르포(Petteri Orpo)는 의회 국방위원회 위원장으로 취임하며 직접 관련 정책을 챙기고 있으며, 2022년 4월에는 스웨덴 온건당 대표와 함께 워싱턴을 방문해 양국의 나토 가입을 위한 외교 활동을 전개했다.

둘째, 극우포퐁리즘 정당인 핀란드인당의 경우 2022년 3월 말 무렵부터 의회 원내 그룹을 중심으로 나토 가입 찬성 의사를 밝히기 시작했다.<sup>16)</sup> 4월 30일에는 당 대표자회의를 열고 61-3의 표결을 통해 당 차원의 나토 가입 찬성

14) <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008879049.html>, 검색일: 2022.6.13.

15) <https://yle.fi/uutiset/3-12392576>, 검색일: 2022.6.13.

16) <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008717384.html>, 검색일: 2022.6.13.

노선을 정하였다. 당 대표를 비롯하여 많은 인사들이 러시아의 우크라이나 침공을 목격한 뒤 핀란드의 안보환경이 변화했음을 인정하고 정책 노선을 변경했다고 밝혔다.<sup>17)</sup> 극우포퓰리즘 정당의 외교안보정책 노선 변화가 향후 선거에서 어떤 영향을 미칠 것인지는 더 지켜볼 문제이다.

#### 4.5 스웨덴과의 협력과 공동 대응

핀란드 정부와 의회는 나토 가입 추진 과정에서 러시아의 공격 등 위험을 최소화하기 위해서는 빠른 시일 내에 스웨덴과 동시 가입을 추진하는 것이 필요하다고 보고, 이를 위해 스웨덴과의 협력 및 공동 논의를 강화하였다. 전쟁 발발 후 이미 수차례(3월 5일, 3월 8일, 4월 13일, 5월 3일 등) 산나 마린 총리와 스웨덴 총리 막달레나 안데르손이 양자 혹은 다자간 회담을 갖고 양국의 대응 방안을 긴밀히 의논하였다. 5월에는 니니스피 대통령이 스웨덴 국왕 초청으로 스웨덴을 방문해 지도자들과 협의하였다. 외무장관, 국방부장관 등의 실무 협의도 빈번하게 개최되었다. 정부뿐만 아니라 핀란드 의회 외무위원회는 4월 21일 스톡홀름을 방문해 스웨덴 의회(Riksdag) 의장, 외무위원회 대표단, 안 린든 외무장관, 페테르 홀트비스티 국방장관 등을 만나 함께 현 외교안보 상황에 대해 토론하였다. 이러한 조율 과정을 통해 스웨덴 정부와 의회도 나토 가입 신청에 관한 검토 및 의사결정의 일정을 전반적으로 당겼고, 핀란드 대통령과 총리의 나토 관련 입장이 스웨덴의 나토 분석에도 영향을 미쳤다는 평가가 나온다.<sup>18)</sup> 실제로 핀란드와 스웨덴 정부는 2022년 5월 18일 동시에 나토 사무총장에게 공식 나토 가입 신청 서한을 제출하였다.

#### 4.6 핀란드의 나토 가입 신청안의 처리 전망

전쟁 발발 이전부터 핀란드에서 활발하게 전개된 우크라이나 위기 해소를 위한 논쟁과 전쟁 발발 이후 역동적이고 전방위적으로 전개된 핀란드의 외교

17) <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008717384.html>, 검색일: 2022.6.13.

18) <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000008812453.html>, 검색일: 2022.6.13.

안보정책 노선 재정립 과정은 2022년 5월 스웨덴과 핀란드가 공동으로 나토 가입 신청을 단행함으로써 하나의 중요한 매듭이 지어졌다. 이 과정에서 핀란드는 러시아로부터의 다양한 수단을 활용한 압력 행사 및 군사적 위협 등 정치적, 군사적 위협을 최소화하기 위해 스웨덴과 공동 대응함과 동시에 가능한 가장 빨리, 최단기간동안 나토 가입 절차를 마무리짓는 것을 목표로 움직였고, 이미 다수의 나토 회원국들과 그 대표들이 두 나라의 나토 가입에 대한 지지 의사를 밝힌 상태였다. 그러므로 특별한 사정이 없다면 빠른 시일 내에 나토 가입 절차가 마무리되고 최종 승인되기를 기대하는 전망이 우세하였다.

그런데 여기에 하나의 복병이 나타났다. 민족주의 포퓰리스트 에르도안 대통령(Recep Tayyip Erdoğan, 2014~현재 재임)이 이끄는 터키(터키는 최근 국명을 튀르키예Türkiye로 변경하였다)가 두 나라의 쿠르드족 출신 난민들에 대한 관대한 처우를 문제 삼으며 이를 바로잡기 전에는 나토 가입 신청을 승인할 수 없다고 공세를 펴기 시작한 것이다. 핀란드에서는 이를 두고 에르도안이 변화하는 국제정세 속에서 터키의 입지를 극대화하는 한편 터키 내부의 국내정치를 위한 외교적, 전략적 행보라는 분석이 제출되었다. 예상하지 않았던 터키의 돌출적 반대로 인해 최단 기간 내에 나토 가입 절차를 매듭지으려던 스웨덴과 핀란드의 전략에는 불가피하게 차질이 빚어졌다. 이 기간 러시아로부터의 명백한 안보 위협은 가시화되지 않았고, 나토 가입 신청 직후 그것만으로는 러시아에 대한 중대한 위협 조치로 보지 않는다는 취지의 푸틴의 온건한 반응이 알려졌다. 핀란드와 스웨덴은 다각도로 터키와의 협상을 진척시키기 위한 노력을 기울였다. 만약 터키의 반대로 인해 핀란드의 나토 가입이 무산되는 상황이 벌어진다면 이번 전쟁 발발을 계기로 한 핀란드의 외교안보정책 노선 재정립 과정 전반에 대한 재평가 작업이 불가피한 상황이 이어졌으나 그러한 가능성은 높지 않을 것이라는 전망이 우세하였다. 니니스피 핀란드 대통령은 2022년 6월 12~13일 대통령 여름별장에서 개최한 외교안보정책 포럼(Kulturaranta keskustelut)에서 나토 스톨텐베리(Stoltenberg) 사무총장과의 대담에서 핀란드, 스웨덴, 터키, 나토의 이익과 관점을 균형적으로 실현하는 대안적 해법 모색이 필요하다고 밝혔다. 결국 2022년 6월 28~30일 마드리드에서 개최된 나토 정상회의에서 나토 사무총장의 중재로 핀란드, 스



웨덴, 터키의 정상들이 만나 회담을 벌였고, 그 결과 각국의 외무장관들이 서명한 3자 양해각서(Trilateral Memorandum)가 공표되었다.<sup>19)</sup> 양해각서는 스웨덴과 핀란드는 터키의 자국 안보를 위한 노력을 지지하고 일부 쿠르드족 단체 등의 테러리즘 활동을 억제하기 위한 터키의 노력을 지원하며, 터키는 스웨덴과 핀란드의 나토 가입 승인 절차를 지연시키지 않고 협력한다는 내용을 담고 있다. 이로써 스웨덴과 핀란드의 나토 가입의 가장 중요한 국제적 걸림돌이 제거되었고, 나토는 공식적으로 스웨덴과 핀란드를 나토에 가입하도록 초청하였다. 이후 30개 나토 회원국 의회의 개별적 비준 절차를 거쳐 양국의 나토 가입 절차가 마무리될 전망이다. 양해각서 공표 후 터키와 스웨덴·핀란드 사이에 양해각서 조항의 구체적 의미, 특히 두 국가에서 활동 중인 쿠르드족 단체와 활동가들에 대한 조치 등을 둘러싸고 다시 의견 대립과 논쟁이 이어지고 있어 양국의 나토 가입 전망이 완전히 ‘맑음’ 상태는 아니라고 할 수 있다. 그러나 터키의 입장 돌변과 무리한 요구에도 불구하고 스웨덴, 핀란드가 외교 역량을 적절히 활용해 나토 정상회의에서 공식적 합의 도출에 성공한 사실은 향후 관련 문제의 해결 전망과 관련해서도 낙관적 근거를 제공한다.<sup>20)</sup>

## 5. 결론

핀란드는 ‘동과 서 사이에(between the East and West)’ 위치한 하나의 경계 국가(a border state)로서 19-20세기 동안 여러 차례의 전쟁과 내전 등 생존 위기를 극복하며 북유럽형의 보편적 복지국가와 합의적 민주주의 체제를 유지, 발전시켜왔다. 특히, 소련과 두 차례 전쟁을 벌인 2차 세계대전 이후 핀란드는 오랫동안 소련과의 우호적 외교관계를 유지하는 동시에 서구와 동구 진영

19) <https://www.presidentti.fi/uutinen/presidentti-niinisto-osallistui-naton-huippukokoukseen-madriddissa/>, 검색일: 2022.6.30.

20) <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008917001.html>; <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008918482.html>, 검색일: 2022.6.30.

사이에서 갈등의 중재자 겸 소통의 메신저 역할을 자임하며 중립 평화외교를 발전시켰다. 소련 몰락 후 핀란드는 냉전체제의 제약에서 벗어나 친서방 외교정책 노선을 취하여 유럽연합에 가입하여 공동의 외교안보정책 틀에 기반한 대외정책을 펴왔고, 전통적인 중립국인 스웨덴과 더불어 나토와도 협력적 파트너십을 발전시켜왔다. 그러나 지난 30년 간의 탈냉전 시기에도 러시아와도 우호적인 교류와 협력 관계를 계속 유지하기 위해 노력해왔고, 2014년 우크라이나 크림반도 사태 이후에도 러시아와 우크라이나, 러시아와 서방 국가들 사이에서 갈등 중재 및 대화 촉진을 위한 외교 활동을 꾸준히 수행하였다.

그러나 2022년의 러시아-우크라이나 전쟁 발발은 이와 같은 핀란드 외교안보정책 노선의 환경과 패러다임을 뒤흔드는 하나의 결정적 사건이 되었다. 러시아의 우크라이나 침공은 탈냉전 이후 국제질서와 유럽 안보 환경의 토대인 국제법 질서를 무너뜨리고 민주주의, 인권, 법의 지배 원칙에 기반한 범유럽 가치질서를 정면으로 위반한 사건으로 지정학적 균형을 도모하며 초강대국간 무력분쟁의 위기 예방과 갈등 중재에 주력해온 핀란드의 기존 외교노선에 중대한 변경을 초래하는 요인을 제공하였다.

이에 핀란드는 대통령, 정부, 의회, 제 정당 등 주요 정치 행위자들이 긴밀히 협력하고 능동적으로 대응하면서 새로운 외교안보 전략을 수립하기 위한 프로세스를 가동하였고, 오랫동안 하나의 금기로 여겨졌던 나토 가입 옵션이 가장 유력한 전략적 대안으로 부상하였다. 이는 일반시민과 정당, 국회의원 등 대부분의 정치행위자들에게도 극적인 관점 변화로 이어졌고, 핀란드 정부와 의회는 2000년 헌법 개혁 이후 확립된 민주적 절차에 따라 나토 가입의 영향을 다각도로 검토하며 광범위하면서도 속도감 있게 논의를 진행하였다. 이를 통해 핀란드는 2022년 5월 18일 스웨덴과 동시에 나토 가입 신청서를 제출할 수 있었다. 그동안 핀란드에서는 나토 가입에 대한 비판적 여론이 매우 우세하였으나 이번 전쟁은 시민과 정치 엘리트 양자의 층위 모두에서 극적인 관점 변화를 가져왔으며, 이로 인해 러시아가 ‘유럽의 핀란드화’를 의도했으나 결과는 오히려 ‘북유럽의 나토화’를 촉진시켰다는 평가가 제출되고 있다. 일반 공공여론과 정당 및 정치 엘리트 행위자들의 관점 변화는 서로 상승작용을 일으키며 이루어졌으며, 이로 인해 핀란드의 EU 가입과 마찬가지로

지로 국민투표가 필요한 사안으로 여겨졌던 나토 가입 신청은 정부와 의회 차원의 정책결정 프로세스를 따라 이루어질 수 있었다. 그만큼 짧은 기간 내에 압도적 다수의 시민, 정당, 의회 의원들의 관점 변화가 공식, 비공식 절차를 통해 확인되었다고 볼 수 있다.

그러나 이 과정에서 의외의 복병이 등장했는데, 나토 회원국인 터키 에르도안 대통령이 두 나라의 나토 가입에 조건을 달아 반대하면서 신속한 절차를 통한 나토 가입을 원한 핀란드와 스웨덴의 전략에 차질이 빚어졌다. 그러나 양국은 다각도의 외교적 노력을 통해 2022년 나토 정상회의에서 터키와의 3자 양해각서를 체결하였고, 이후 나토의 공식 초청 및 회원 가입을 위한 협상 절차가 개시됨으로써 일부 불투명성에도 불구하고 두 나라의 나토 가입 전망은 이 글을 작성하는 현 시점에서 볼 때 매우 높아진 상황이다. 무엇보다, 이미 스웨덴과 핀란드 모두 러시아의 우크라이나 침공을 중대한 안보환경의 변화이자 심각한 위협으로 보고 이에 긴밀히 대응하면서 새로운 노선으로의 전환을 사실상 이룬 상황이다. 특히, 러시아와 국경을 직접 길게 맞댄 핀란드의 경우 전쟁 발발 이후 행정부, 의회, 정당, 미디어, 시민사회 전반의 공적 토론과 숙의를 통해 높은 수준의 전략적 대응과 정치적 합의를 도출한 것을 확인할 수 있다.

이번 정책결정 과정에서 관찰되는 2000년 신헌법에 기반한 대통령과 총리 그리고 의회 간 적절한 권력 균형 및 역할 분담, 정부와 의회 수준의 광범위한 정책 및 입법 협의 시스템 운영, 그리고 대내외 환경 변화를 고려한 제 정당들의 능동적인 노선 재정립 과정 등은 핀란드의 민주주의와 정치적 의사결정 시스템, 그리고 이에 기반한 대외정책 노선이 역동적으로 진화하고 있는 모습을 잘 보여준다. 특히 의회주의를 강화하는 방향의 전면적 헌법개혁 이후 과거와 같은 강력한 권력 기반과 대외정책 결정권을 행사하지 않는 조건에서도 핀란드 대통령이 대외정책 결정 과정에서 높은 영향력과 리더십을 발휘하며 초당적 합의와 국가적 정책결정에 관한 공적 신뢰의 기초를 제공하는 모습은 헌법적 수준의 권력구조 개혁과 의회-행정부 간 관계 재구성을 필요로 하는 한국에도 의미있는 시사점을 제공한다. 연구 결과는 향후 전망에 관한 일부 불투명성에도 불구하고 탈냉전 이후 또는 멀리 2차 세계대전 이후

구축된 핀란드의 기본적 외교안보정책 노선에 패러다임 수준의 변화와 동시에 이를 위한 새로운 정치적 합의의 탄생이 이루어지고 있음을 강하게 시사한다.

## 《참고문헌》

- 김진호·강병철(2007). 「스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내 정치의 다이내믹스」. 『유럽연구』, 25(3), 49-87.
- 김진호(2009). 「핀란드의 편승적 중립정책」. 『세계정치 (Journal of World Politics)』, 11, 89-126.
- 서현수(2018). 「핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로」. 『스칸디나비아 연구』, (22), 37-72.
- 서현수(2018). 「핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성」. 『한국정치연구』, 27(3), 175-206.
- 최경준(2020). 「핀란드와 에스토니아의 중간국 외교: 국가 정체성과 안보·경제 정책」. 『유럽연구』, 38(4), 87-120.
- Brommesson, Douglas. (2022). *Finland's Foreign and Security Policy: From Bridge-Building to the Core of the West*. The Swedish Institute of International Affairs, 5/2022.
- Eduskunta, (2022a). *Pöytäkirjan asiakohta PTK 41/2022 vp*.
- Eduskunta, (2022b). *Valiokunnan mietintö UaVM 5/2022 vp*.
- 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.
- Juntunen, Tapio. (2017). Helsinki Syndrome: The Parachronistic Renaissance of Finlandization in International Politics. *New Perspectives*, 25(1), pp. 55-83.
- Jyränki, Antero. (2017). *Suurvaltojen välissä: Suomen sava vuotta*. Helsinki: Art House.
- Koivisto, Mauno. (1997). *Witness to History: The Memoirs of Mauno Koivisto, President of Finland 1982-1994*. Trans. by Törmudd, K. London: Hurst & Company.

- Meinander, Henrik. (2014). *Suomen Historia*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Raunio, Tapio. (2011). Finland: Moving in the opposite direction. In: *The Madsonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. University of Michigan Press, pp. 112-157.
- Valithoneuvosto, (2022a). *Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta*. Valithoneuvoston julkaisuja 2022: 18.
- Valtioneuvosto. (2022b). *Selonteko Suomen liittämisestä Pohjois-Atlantin liittoon*. Valtioneuvosto Helsinki 2022, VNP 3/2022 vp.

<Abstract>

**2022 Russian Invasion of Ukraine and Change of  
the Finnish Foreign and Security Policy Line:  
A Paradigm Shift and the Birth of a New Political Consensus?**

Seo, Hyeon Su\*

Causing a shock to the international order across Europe and the world, the outbreak of the Russia-Ukraine war has made it inevitable to take a reconstructive approach to the foreign and security order established since the end of Cold War in general. In particular, Sweden and Finland which have long maintained own neutral foreign policy lines are now receiving international attentions as they decided to apply for the NATO membership through extensive processes of national debates and policy deliberation. This article contributes to estimating the impact of this war on the foreign and security order in Finland and the Nordic region by studying the change of the Finnish foreign and security policy prompted by the Russian invasion of Ukraine. Finland developed a unique neutrality and peace diplomacy policy in the context of special relations with the USSR since the Second World War. However, new political dynamics in foreign policy-making has been also demonstrated through its accession to the EU in 1995 and a total constitutional reform in 2000. This war undermined basic premises of the Finnish foreign and security policy line developed during the Post-Cold War era, thereby forcing key political actors such as the President, PM and cabinet members, Eduskunta (Finnish Parliament) and political parties to seriously consider reconstituting the existing policy line at the paradigm level. The new 2000

---

\* Korea National University of Education

Constitution, which provided with a ‘parliamentary turn’ in foreign policy-making and the extensive policy and legislative consultation system unique to Finland have been found to work well enough even in the situations where an urgent crisis response is required. Although the final realization of Finland’s goal of joining the NATO remains to be seen further, Finland’s response to the war and its results strongly suggests a paradigm-level change in the Finnish foreign and security policy and the birth of a new political consensus.

**Key Words: Finland, Foreign and Security Policy, Neutrality Diplomacy, NATO, Constitutional Reform, Consensual Democracy**

---

성명: 서현수(Seo, Hyeon Su)  
소속: 한국고원대학교 교육정책전문대학원  
E-mail: hyeon.su.seo@knue.ac.kr

논문 접수일: 2022.06.14.                      논문심사 완료일: 2022.06.30.  
수정원고 접수일: 2022.07.05.              게재 확정일: 2022.07.06.