

한국식 중립의 실현을 위한 사례연구

- 스웨덴과 핀란드 중립을 중심으로 -

김진호*

목 차

- | | |
|----------------------|---------------------|
| I. 서론 | III. 스웨덴과 핀란드의 중립정책 |
| 1. 문제의 제기 | 1. 역사적 배경 |
| II. 북유럽 중립정책의 특성과 패턴 | 2. 중립정책의 기반 |
| 1. 국제정치에서 유럽 小國의 위상 | 4. 중립의 비교 |
| 2. 북유럽의 전략적 중요성 | V. 결론: 한국에 주는 함의 |
| 3. 노르딕 밸런스 | |

I. 서론

1. 문제의 제기

국제정치사는 한 마디로 말해서, 한편으로는 약소국가들의 흥망의 연속이며, 다른 한편으로는 강대국들의 패권 쟁탈사라고 말할 수 있을 것이다. 그런데 만일 영토, 천연자원, 인구 및 공업생산력 등의 규모를 기준으로 지구상의 모든 국가들을 대국과 소국으로 구분한다면, 우리 한국은 소국에 속하는 것이며, 또한 일본 군국주의에 의한 조선의 식민지화라는 망국의 역사적 사실과 현재 한반도에서 미국, 일본, 중국, 러시아 등을 중심으로 전개되고 있는 상황을 보더라도, 우리 나라가 약소국이라는 것은 분명하다. 그렇다면, 약소국가로서 우리 한국이 그 독립과 안전을 영원무궁토록 견지해 나갈 길이 무엇인가는 실로 역사적 과제라고 할 것이다.

이러한 견지에서는 한 약소국이 강대국에게 군사력으로 대항해 나간다는 것은 상당한 모험과 도박이 필요할 뿐만 아니라 실제적으로도 불가능하다. 따라서 약소국의 대외관계의 역점은 비군사적인 것, 즉 외교정책에 두어져야 할 것이다. 그리하여 약소국 입장에서는 어떻게 해서라도 강대국들의 분쟁대상에서 벗어나서 그의 독립과 안전을 보존해 나가려고 하는데, 바로 여기서 나온 것이 약소국의 중립에 관한 제도이다. 그런데, 현존하는 중립국가의 제도로서는 첫째로 국제법에 근거한 영세중립국으로 1815년의 비엔나 회의에서 승인된 스위스와 제 2차 세계 대전 후 1955년에 승인된 오스트리아가 있으며, 둘째로 제2차 세계대전 이후 외교정책으로 중립정책을 유지해 온 국가로는 북구의 스웨덴과 핀란드가 있으며, 끝으로 세째로 1955년부터 평화공존 5원칙을 모토로 해서 대두한 '제 3 세력', 또는 '중도 정책'의 호칭을 가진 소위 '비동맹' 국가군이 있는데, 이들은 동서대립의 조정자로서 그들의 세계적인

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 조교수

존재를 인정받게끔 되었다.

이 가운데서 본 논문은 연구과제로서 핀란드와 스웨덴의 외교정책 즉, 중립정책을 선정했는데 그 이유는 첫째로 특히 핀란드인 경우에는 강대국과 직접적으로 접경하고 있다는 지정학적 유사성 때문이며, 둘째로 핀란드와 스웨덴의 외교정책은 종래의 어떠한 유형에도 포함시킬 수 없는 내용 즉, 핀란드는 소련과의 상호원조조약을 자신의 중립의 지주로 삼고 있다는 점, 그리고 스웨덴의 경우에는 “전시에는 중립 평시에는 비동맹정책”을 추가하고 있다. 되도록이면 핀란드와 스웨덴은 소련의 안전에 도저하지 않고 꾸준히 서구민주주의를 발전시켜 나가고 있는 점, 세째로 자칫하면 분수에 맞지 않는 외교정책을 펴나가든지 혹은 중장기적인 외교방침이 없이 당면과제의 처리에만 급급한 우리 나라의 외교정책에 대한 반성 또는 재검토를 촉구하기 위하여 약소국의 외교정책은 무엇을 핵심으로 해야 하는가의 관계를 고찰함으로써 현재 전환기에 있는 한국의 외교정책에 하나의 타산지석을 얻기 위함이다.

마지막으로, 이러한 유럽의 중립국가들의 경험이 경멸된 뜻으로 쓰여지고 있으며, 단순히 강대국의 틈바구니 속에 있는 ‘완충국가’ (Buffer-State) 로만 가볍게 보아 넘기려는 편파적인 경향이 있다. 그러나 우리는 약소국의 입장에서 초강대국인 소련에 접경하고 있는 소국인 핀란드와 스웨덴이 한편으로는, 힘의 현실에 그 정책을 적용시켜 가면서, 다른 한편으로는, 양국이 현실에 적용해 나가는 과정에서 본질적인 국가이익을 포기하지 않고 옹호해 나가고 있는 실태를 파악함과 동시에 그 원동력이 무엇인가를 밝히고자 한다.

II. 북유럽 중립정책의 특성과 패턴

1. 국제정치에서 유럽 小國의 위상

근대이래 현재에 이르기까지 ‘소국’개념의 변천사중에서 유럽에 속하는 소국들은 국제정치에서 오랫동안 그 주역을 담당해 왔다. 그러다가 제2차 세계대전 이후 이러한 위치를 비유럽세계에 속한 아시아 아프리카의 약소국에게로 자리를 넘겨주게 되었다. 그래서 1970년 이후 소국 및 약소국이라는 호칭 자체가 과연 적합한 것인가에 대한 의문이 제기되게 되었다. 여기에는 다음과 같은 두 가지의 이유가 있다. 그 하나로 국가규모의 다양성에 있다. 근대 유럽에서 나타난 국제관계의 원형은 主權平等의 개념, 勢力均衡의 원리, 國際法 세 가지의 요소에 의하여 운용되었다. 이것은 현실의 국제관계에서도 통용된다고 할 수 있으나 실제로는 커다란 변용을 하면서 적용된다고 할 수 있다. 이러한 변용의 하나는 여기서 논의하려고 하는 국가규모의 개념이다. 위에서 관련된 근대의 국제관계 또는 그 관념은 근본적으로 루소나 몽테스규가 ‘중위국가’라고 호칭하는 것과 같은 소위 국민국가의 존재를 전제로 하여 성립하였다.

국민국가는 일정규모의 인구나 영토를 갖고 군사력을 배경으로 독립을 유지하는 국가인데 이러한 규모와 같은 국가가 복수로 집합되어 근대 국제관계를 이루어 왔다는 것이 은연중에 전제가 되어 왔다는 것이다. 현실은 그렇지 못하다는 점에서 소국의 문제가 생겨난다. 이러한 소국의 문제가 무엇이든 어떤 전개로 나가든지 간에, 여기서 지적해 두고자 하는 것은 우선 나폴레옹 전쟁 이후 서구에서 명확해진 ‘전통적인 중립국’의 범주에 속하는 국가들도 어느 정도의 군사력을 보유했다는 사실이

다. 또한 제1차 세계대전 후 합스부르크帝國의 해체에 의하여 독립된 戰時 소국의 대변자적 존재가 된 동유럽국가들로서는 최소한 1920년대에는 대전의 영향으로부터 재생 불능으로 여겨졌던 여러 강대국, 특히 독일의 상황을 보면 국가로서의 생존에 자신을 갖게 되었다. 예를 들면, 체코슬로바키아, 루마니아, 유고슬라비아 등이 형성했던 소협상은 프랑스가 의지하는 데 적합한 군사력을 보유하고 있다고 생각했고 폴란드에 대해서는 나치 독일의 電擊戰에 의하여 단기간에 제압하기까지는 자국이 열강과 어깨를 나란히 하는 강대국으로 자부하여 왔다.

제2차 세계대전 이후, 독립국으로 부활한 유럽의 여러 소국들은 북대서양조약기구 또는 바르샤바조약기구 등의 동맹국으로 구분되거나 東西 양 진영간의 중립의 입장을 취하였지만, 아이슬랜드의 예를 제외하고는 전적으로 非武裝된 국가는 없고 그들의 군비는 무기체계의 근대화에 수반하여 군사적으로 자위력을 보유하게 되었다. 종래 유럽에서 소국이라고 지칭해왔던 이들 나라들도 국제관계 전체로 보았을 경우에 이미 소국이라고만 단정하지 못하는 상황에 이르게 되었다.

근대의 국제관계에서 자체의 변용을 추구하는 세계를 포함할 경우 한편으로는 미국과 러시아로써 전체 유럽을 능가하는 초강대국이 근대유럽 전래의 국민국가의 행동준칙을 강요하면서 국제관계에서 지배적인 위치를 점하게 되었다. 이런 면에서 유럽의 소국은 일층 더 약소국화 되었지만 다른 한편으로는 아시아·아프리카에서도 국민국가라는 인식을 공유하면서 인구가 수십만에서 수천에 이르는 최소국, 아프리카의 내륙국가, 또는 태평양지역의 도서국이라는 형태로 독립을 위한 투쟁이 빈번하게 나타나게 되었다. 이런 종류의 최소국은 인구나 영토면적에서 유럽에서의 소국과는 비교할 수 없을 정도로 작으면서 비무장이고 군비를 갖고 있어도 국토방위를 수행하기에도 부족하다는 것이다. 이러한 최소국과 비교해서 유럽의 여러 소국들은 중위국가들로서 인식되어야 하고 또한 경우에 따라서는 강대국으로 인지되는 경우도 있다.

또 다른 하나는 국제관계에서 남북문제를 이러한 맥락에서 키어온 사실도 관련된다. 이러한 과정은 유럽세력의 비유럽 세계로의 팽창과 남북문제라는 명칭의 지배체제를 축조해 나가는 과정에서 그렇다는 것이다. 소위 유럽의 여러 소국은 유럽 안에서 여러 강대국의 국제정치의 피해자라 하더라도 비유럽 세계의 시각에서 보면 이러한 선진제국에 의하여 지배체제에 便乘 또는 無賃乘車한 존재가 될 것이다.

사실 벨기에나 네덜란드는 식민지의 소유를 통하여 독립유지의 근거를 획득하였다. 식민지를 소유하지 못했던 덴마크나 스웨덴처럼, 제1차 세계대전을 포함하는 제국주의 시대에도 평화로운 외교와 무역을 통하여 공업화를 촉진시켜 복지국가의 기초를 축적했기 때문이다. 제2차 세계대전 이후의 서유럽이나 북유럽의 여러 소국들은 제3세계의 '저개발소국'과 비교해서, 국가의 크기가 적다는 면에서는 공통점을 갖고 있다하더라도, 경제분야에 관한 한 고도의 공업화, 생산성, 행정능력에서 소규모에서 오는 불이익을 극복하였다. 이러한 국가들은 현대 국제관계에서 소위 중심-주변관계에서 구조상 중심의 자리에 위치하고 있다.

최소국 및 개발도상소국들과 구별되는 북유럽 선진소국의 외교정책은 어떠한 특징이 있는가? 모든 북유럽의 소국들도 근대이래 전통적인 권력정치의 장으로서 자국의 군사력에 의거하여 안전보장을 시도하는 것은 거의 불가능에 가까웠다고 할 수 있다. 여기에서 북유럽의 소국은 '가능성의 기술'로서 정치력을 발휘하여 군사력이외의 다른 요인에 기대서 자국의 안보에 이용하였다. 자국의 군사력이외의 여러 요인으로써 타국의 군사력, 기타자원의 경제적인 요인, 자국의 지위 등 지리적인 요인, '절묘하게 시간을 이용'하는 시간적인 요인, 상대국 지도자의 관용에 가까운 합리적인 판단, 상대국의 국내적인 분열, 상대국민간의 반목과 이해대립 등을 고려해 볼 수 있다.

2. 북유럽의 전략적 중요성

북유럽은 단순하게 지리적인 의미로서는 중요한 의의를 가지지는 못하지만, 전략적으로는 다른 차원을 제공한다. 육지는 대부분 바다와 접해있어서 하나로 정리된 것으로 볼 수 있지만, 전략적으로 북구를 일체로 여기는 것은 불가능하지만 군사 지리적 분석으로는 몇 개의 중요지역을 지적할 수 있다.

그 첫 번째로는 발트해의 출입구이고, 두 번째로는 노르웨이 북구의 대서양 연안지역이며, 세 번째로는 바렌츠해와 그 주변지역이다. 마지막 네 번째로는 아이슬랜드, 그린랜드와 그 주변지역이다. 북구각국의 안전보장정책에 관한 논의에서 몇 개의 상위점이 인정되지만, 이것은 실제로 매우 민감한 지역에 대한 인식의 상위에 기인하고 있음을 알 수 있다. 북구에서 전쟁이 발발하면, 이것은 북구이외의 강대국간의 전쟁으로 과급되는 경우를 상정해야만 한다. 북구의 강대국으로는 미국, 소련, 독일 등으로 볼 수 있고, 북구국가들은 이 3국 구조 가운데에 위치한다는 것이다. 북구국가들은 서방의 공격에는 위협성을 느끼지는 않고, 제 1차적 위협으로는 소련의 군사력에 있다는 점에 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 소련의 입장으로는 자국을 방위하고 서방측이 북구를 전략적으로 이용하는 것을 방지하기 위하여, 서방측이 북구에 대한 일련의 행동을 취하는 것이 있어야 하는가에 대해서는 북구제국 간에도 견해가 엇갈리고 있다.

제2차 세계대전 직후의 국제정세는 북유럽국가(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 아이슬랜드 및 핀란드)간에 약간의 차이를 가져 왔었다. 그리하여 스웨덴은 동서간에 전통적인 중립정책을 고수해 나가기를 바랐으며, 노르웨이와 덴마크는 북대서양조약에 가입하고 핀란드는 1947년 2월의 파리 평화조약에 의해서 소연방과 밀접한 관계를 갖게 되었다. 그러나, 이러한 차이는 자율적인 요인에서 나온 것이 아니라 국제정치의 역학적인 관계에서 초래된 것이었다. 즉, 제 2차 세계대전 직후 대전중의 생생한 쓰라린 체험에 비추어 한동안 북구에서는 '스칸디나비아 방위동맹'(Scandinavian Defence Alliance)안¹⁾이 활발하게 논의된 적이 있었으나, 이것이 햇빛을 보지 못하게 되고 1948년의 체코위기와 베를린 봉쇄를 목격한 덴마크와 노르웨이는 스웨덴과의 삼국간에 공동노력만으로는 소련의 위협에 대항하여 자국의 안보와 평화를 유지해 나가는데 있어서는 역부족임을 인식하고 NATO에 관심을 돌리게 되었으며, 핀란드는 소련과 1948년에 우호협력상호원조조약을 체결하고, 한 걸음 더 소련 측으로 접근하게 되었다.

그런데, 여기서 특히, 주목할 점은 소련의 위협을 의식한 나머지 노르웨이와 덴마크가 취한 그들의 안보정책에 있어서의 자기 억제적 조치다. 즉, 노르웨이와 나토에 가입을 했으나 공격의 위협을 받거나 직접적으로 공격을 받지 않는 한, 자국의 영토 내에 나토 군을 주둔시키지 않을 것과 공격적인 정책을 추구하지 않을 것 등을 미국과의 합의하에 대외적으로 천명함으로써 소련의 민감한 반응을 미연에 방지하는 조치를 취하고 있다. 이처럼, 노르웨이의 대 나토정책은 항상 소련을 자극시키지 않는 범위 내에서 이루어 졌으며, 1957년 미국의 핵무기배치계획에 대해서도 이를 거부하는 등 일정한 거리를 두고 신중하게 나토와의 관계를 유지하고 있다. 덴마크의 경우도 사정은 비슷하다. 즉, 덴마크는 외국 군을 자국의 영토 내에 주둔시키는 것에 반대하고 있는데, 1953년에는 덴마크 영토 내에 나토 군의 주둔요청을 거절하였으며, 또한 1957년에는 미국이 유럽에 중거리핵미사일을 설치하려 하자, 노르웨이와 협력하여 자국의 영토 내에 이러한 핵무기를 배치하는 것은 소련의 1차 공격목표가 된다고 강경하게

1) Stanley V. Anderson. *The Nordic Council: A Study of Scandinavian Regionalism* (Seattle: Univ. of Washington, 1967), pp. 3-10.

반대의사를 표명했을 뿐만 아니라 이를 정식으로 나토 사령부에 통보하였다.

그리고 부연할 것은, 스웨덴의 중립정책도 제2차 세계대전 이전의 그것과 비교할 때 두드러진 차이가 있다는 점이다. 즉, 대전 중에 견디기 힘들었던 역사적 체험에 비추어 전후의 스웨덴의 중립정책은 강력한 방위력에 뒷받침되어 탈바꿈하게 되었다. 환언하면, 현재의 스웨덴의 대외정책은 중립정책과 동시에 전방위정책(Total Defence Policy)에 기반을 두고 있다.²⁾ 끝으로, 1949년에 나토에 가맹한 아이슬랜드도 지역적 동향에 따라 서서히 중립정책을 나가고 있는데, 1960년에는 영토 내에 주둔하고 있는 미군의 일부 철수를 보게 되었다.

요컨대, 제2차 세계대전 이후의 스칸디나비아의 대외관계의 일반적인 특징은 친 서구적인 요인과 친소적인 요인, 또는 적어도 소련의 부정적인 행동을 야기 시키지 않으려는 신중성으로 이룩된 모자이크라는데 에 있다고 하겠는데, 만일, 강력한 방위력으로 뒷받침되고 있는 스웨덴의 엄정 중립을 친 서구세력과 친소련세력이 증화되는 중심으로 된다면, 친소세력보다 친 서방 세력이 우세한 외교영역에는 덴마크, 노르웨이, 아이슬랜드 등을 포함시킬 수 있을 것이며, 반대로, 친 소 세력이 친 서방 세력 보다 우위를 차지하는 외교영역에는 핀란드를 넣을 수 있을 것이다. 그리고 이러한 차이를 초래한 근본적 원인은 주로 지정학적 요인에 있다고 판단된다.

이러한 관계를 이론화 한 것이 바로 '노르딕 밸런스'인데, 다음으로는 이것을 살펴보기로 하겠다.

3. 노르딕 밸런스

지역적 또는 집단적인 차원에서 서구세력과 러시아 소련세력이 맞붙이는 곳에 자리잡고 있는 북구는 양 세력의 충돌에 의한 불리를 두 가지 방향에서 막아 나가려고 하고 있다. 그 하나는 노르딕 밸런스 즉 친 서구적 요인과 친소적 요인은 조화의 유지라는 대립적 측면이며, 또 다른 하나는 상호의 존관계의 강화, 발전을 위한 지역적 통합과 협력이라는 대내적 측면인데, 여기서는 다만 대외적 측면만을 고찰해 나가기로 한다.

'노르딕 밸런스'란 말은 노르웨이의 외무장관이었던 랑게(H. Lange)가 처음으로 쓴 표현이며, 브룬트랜드(A. O. Brundtland)에 의해서 이론화되었다. 그런데, 랑게는 북구제국은 각기 독립적인 안보정책을 추구해 나가면서도 전체적으로는 한 균형을 이루고 있다는 의미로 이 용어를 사용했었다. 또한, 이 말은 북구제국간의 관계를 규정하는 중심개념이며, 특히, 스칸디나비아 제국의 안보정책결정에 있어서 고려해야 할 중요한 요소로 간주되고 있다. 뿐만 아니라 '북구 균형'이란 말은 스칸디나비아 지역에 있어서의 '세력균형'이란 용어와 동일시되고 있는데, 그것은 동구와 서구의 양극화와 2대 초강대국의 대결이 이 지역에서는 완화되어 균형을 잡고 있는 상태에 있다는 뜻이다.³⁾

그리하여 '북구 균형'은 이 지역 각국의 외교정책결정자들에게 하나의 패턴으로 간주되고 있으나, 이 개념 안에 담겨있는 역학적인 관계는 단순히 스칸디나비아라는 지역에 국한된 것이 아니라 미소간의 군사적 균형, 그리고 전 유럽의 동서균형이라는 안목에서 폭넓게 이해되어야 할 것이다.

다음으로, 실천적 차원에서는, 이 개념은 다음과 같은 각국의 상이한 역할분담을 기본적인 골격으로

2) R. E. Lindgren. *Norway-Sweden: Union, Disunion, and Scandinavian Intergration*(N.J.: Princeton Univ. Press, 1959), pp. 260-264.

3) 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.

하고 있는데, 그것은 첫째로, 평시에는 자국의 영토 내에 외국군대의 주둔을 불허하며, 핵무기배치를 금지하여 나토와의 관계를 극히 조심스럽게 처리하고 있는 덴마크와 노르웨이의 친서구정책이며, 둘째로, 1948년에 체결된 핀-소 조약의 범위 내에서 실행되는 핀란드의 친소적인 중립정책이요, 끝으로, 셋째로, 엄정 중립을 기본으로 한 스웨덴의 무장중립정책이다. 그런데 이와 같은 역할의 비중은 앞에서 말한 바와 같이 스웨덴을 중심 축으로 하여 노르웨이, 덴마크 등을 한 쪽 저울판에 놓고 핀란드를 다른 쪽 저울판에 놓아 이루어진 저울의 균형으로 비교할 수 있을 것이다.

또한, 울스타인(Egil Ulstein)은 이러한 균형을 이루게 하는 요인들을 외적 요인과 내적 요인으로 구분하여 다음과 같이 설명하고 있다.⁴⁾ 즉, 이 외적 요인은 스칸디나비아 지역의 지정학적인 상황, 2대 초강대국의 군비경쟁, 중유럽 문제의 영향과 핀란드의 특수한 입장 등이며, 내적 요인이란 나토의 회원국인 노르웨이와 덴마크가 자발적으로 취하고 있는 조치인 자국 영토내의 외국군 주둔 불허용 및 핵무기반입금지와 스웨덴의 비동맹 중립정책을 말한다. 그리하여 이 두 요인이 복합적으로 작용하여 이 지역의 정치적, 군사적 세력균형을 형성한다고 울스타인은 보았다. 또한, 그에 따르면, 스칸디나비아 제국중 어느 한 국가에 대한 군사적 위협은 자동적으로 여타국가전체에 대한 위협으로 간주되어 이 지역의 균형이 와해되거나 혼란상태에 빠지게 된다는 것이다.

그런데, 외적 요인의 하나인 지정학적인 상황이란 일반적으로 북구 각국이 지리적으로 소련과 인접하고 있어서 정치적으로나 군사적으로나 소련을 자극하지 않으려는 정책에 치중하고 있다는 점을 시사하고 있는데, 이것은 노르웨이와 덴마크가 나토 가입 시 취한 일련의 조치에서 알 수 있으며, 그 후 1957년의 핵무기배치거부정책에서도 소련을 자극하지 않으려는 의도가 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 스칸디나비아 균형이론에 따르면, 스칸디나비아를 구성하고 있는 한 국가에 의한 변화에 대한 모색이나, 구체적인 행동은 다른 국가들에 대해서 즉각적인 영향을 미치게 되어 새로운 대응조치가 연쇄적으로 취해지게 되므로 스칸디나비아 지역의 균형의 파괴는 곧 각국의 안정과 평화에 치명적인 결과를 초래하는 것이 된다.

그 실 예로, 1961년에 소련이 핀란드에 보낸 외교문서 안에서 서독의 재군비와 점증하는 나토의 군사적 위협을 핀-소 양국에 대한 군사적 도발로 간주하고, 핀란드에 대해서 1948년 체결한 조약에 의거하여 군사협의를 촉구함으로써 발생되었던 '각서위기'(Note Crisis)를 들 수 있다. 이 때 노르웨이는 즉각적으로 소련이 핀란드에 대한 요구를 철회하지 않을 경우에는 자국내에 나토군의 주둔과 핵무기 배치를 고려할 것이라고 경고하였으며, 당사국인 핀란드도 소련의 이러한 요구가 스웨덴 및 나토가 맹국인 노르웨이와 덴마크로 하여금 전쟁준비를 촉진시키는 결과를 초래하게 될 것이라고 지적하여 소련의 자제를 촉구함으로써 급기야 소련의 핀란드에 대한 군사협회의 요구를 철회케 하였다.

그리고 이 '각서위기' 때인 1961년 11월 방미 중이던 케코넨은 모든 여정을 중단하고 화급히 호놀룰루에서 시베리아의 노보시빌스크로 날아가 흐루시초프를 만나 소련 자신의 안전보장의 이익은 군사협 의라는 구상을 철회함으로써 소련이 평화시에는 물론, 비록 위기 시라 할지라도 평화공존을 성실하게 요구하고 있다는 산 증거를 보이게 될 것이라고 지적하고 있다.

요컨대, 강대국과 스칸디나비아 제국의 다양한 이해관계로 형성된 '노르딕 밸런스'는 앞으로 이 지역에 큰 변화가 초래하진 않는 한, 지속적으로 유지될 것으로 보이지만 이와 같은 균형을 정태적 개념으로 보는 것보다는 오히려 일방의 변화에 대하여 민감하게 반응을 나타내는 능력을 중시하는 동태

4) E. Ulstein, "Nordic Security," *Adelpic Papers*, No.11(1971), p. 9.

적 개념으로 파악하여야 할 것이다. 이러한 입장에서는 '스칸디나비아 균형'이란 결국 "견제와 균형"(Checks and Balances)의 장치다 라고 잘라 말할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 스웨덴과 핀란드의 중립정책

1. 역사적 배경

1) 스웨덴

스웨덴의 외교정책은 중립정책과 전방위정책에 기반을 두고 있다. 스웨덴은 1814년이래 어떤 전쟁도 겪지 않고, 어떤 동맹에도 참여하는 것을 자제하고 있다. 하지만 스웨덴의 중립정책은 처음부터 의식적으로 계획된 것도 아니고, 외교정책으로서 일관성을 가진 것도 아니다. 이 중립정책은 몇번 위기에 몰린 적도 있었다. 프로이센과 덴마크 사이에서 남유틀란드 지방의 영유권을 둘러싸고 발생한 슬레스비히 전쟁 때 양국으로부터 파병요청을 받은 때가 그 하나의 경우이다. 금세기에 들어서는 제1차 세계대전 때 스웨덴을 중심으로 한 노르웨이, 덴마크 등 3왕국은 전시중립을 선언하여 중립정책을 유지하는데 크나큰 역할을 수행기도 하였다.

국제연맹시대의 스웨덴은 연맹의 집단안전보장과 군축의 지지국이었다. 그러나 이탈리아의 이디오피아 침략에 대한 경제제재조치의 미비에 실망을 갖고 국제협조정책에서 종래의 중립정책으로 회귀하였다. 1930년 스웨덴을 포함한 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 벨기에 등 5개국 이 오슬로에 모여 오슬로 협정을 체결(핀란드는 1932년에 가입)하여 강대국에 대항하는 경제블럭을 형성하였다. 또한 1937년에는 룩셈부르크의 참가와 함께 오슬로협정을 경신하여 1938년에 '오슬로 제국선언'을 내어 엄정 중립정책을 관철하는 의사를 표명하였다.⁵⁾

이러한 역사적 사실을 배경으로 오늘날 스웨덴의 중립정책은 강력한 방위력에 의하여 견고하게 다져오는 한편, 스웨덴의 이 정책은 극히 유연하고 비정형적으로 적용된다는 것이 특징이다.

2) 핀란드

핀란드 안전보장정책의 요체는 대소 우호 및 중립을 지향하는 외교에 있다. 핀란드는 역사상⁶⁾ 수없이 소련이나 그 전신인 러시아 제국의 침입을 받아왔다. 핀란드는 스웨덴 왕국의 한 지방으로써 6세기동안 지배를 당하고, 스웨덴과 러시아 전쟁의 흥정물이 되어왔다. 19세기 초 나폴레옹 전쟁의 결과 러시아로 할양되어 러시아황제의 大公國이 되었다. 1917년 12월 6일 독립을 쟁취하였지만 연합국의 대소간섭전쟁에 말려들어 소비에트정권과 적대시되어 1920년에 가야 겨우 독립국으로서의 지위를 얻게 되었다. 제2차 세계대전 발발이 좀 지나서 1939년 11월 스탈린의 영토교환과 기지대여에 대한 거부로

5) L. Karvonen & B. Sundelius. "Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland". *International Studies Quarterly*. 34. (1990). pp. 215-219.

6) L. A. Puntilla. *The Political History of Finland 1809-1966* (Helsinki: The Otava Publishing Co., 1975).

야기된 100일간의 「겨울전쟁」을 치루게 되었고, 1941년 6월에 獨·蘇전쟁시에 분에 못이긴 나머지 失地 회복을 위하여 대소전쟁에 돌입하여 1944년 9월 19일 소련측이 휴전조건을 제시하여 겨우 전선을 이탈하게 되었다.

이처럼 불구재천의 관계인 소련과 핀란드가 어떻게 해서 종전 후 우호관계를 창출해 온 것과 이와 관련하여 핀란드가 중립정책을 양립시켜 왔으며, 이러한 외교방침은 핀란드의 안전보장에 공헌해 왔는지, 그리고 최근 유럽 정세 하에서 전후 지속되어온 핀란드의 외교방향이 어떻게 될 것인가는 대단히 중요한 문제이다.

2. 중립정책의 기반

1) 스웨덴

(1) 군사방위정책

스웨덴의 군사방위정책은 소위 「마지날 독트린」(Marginal Doctrine)에 근거하고 있다. 이것은 미·소가 군사적으로 대결하는 유럽에서 전쟁이 발생했을 경우, 양 진영의 주력부대가 투입되기 때문에 스웨덴으로 파급되는 전력은 한계적일 수 있다고 예상하여 이것을 방어할 수 있는 전력을 갖고 있어야 한다는 것이다.

1950년대 군부는 스웨덴의 독자적인 전술적 핵무기의 보유가 필요하다는 논리를 펴서 사회민주당을 포함하는 많은 정치지도자들에 의해 지지를 받았다. 그러나 이 핵무기개발 계획에 대한 정치적 지지는 60년대에 급속히 쇠퇴하여, 68년에 「핵확산금지조약」이 성립되자 스웨덴은 핵의 옵션(Option)을 완전히 포기하였다.⁷⁾ 따라서 이 「마지날 독트린」하에서는 핵무기의 보유는 상정되고 있지 않다.

스웨덴의 방위전략에는 '주변방위'와 '영토방위'라는 두 가지의 대립적인 입장이 있다. 전자는 영토내의 적의 침략을 국경에서 저지하는 것으로서 여기에서 중시되는 것은 영해·영공 방위에 필요한 하이테크 무기체계이다. 이에 대해 후자는 영토 내로 적의 침략을 허용했지만, 지구전을 전개함으로써 적의 공격 목표달성을 포기하게끔 한다는 것이다. 이를 위해서는 강력한 지상전력이 필요하다는 것이다.

동서대탕트가 전개되면서 스웨덴에서도 방위비의 대폭적인 삭감이 실행되었다. 이것은 제2차 세계 대전 이후 방위정책의 일대 전환을 가져왔다. 전후 높은 수준으로 유지되어 왔던 스웨덴 군사력의 일방적인 군축의 성격을 가져왔다. 그러나 1980년대 들어서면서 북구를 둘러싼 전략환경의 변화(북방지역의 전략적 중요성의 증대, 발트해에서의 영해침범)로 인하여 재차 군비증강의 목소리가 보수당을 중심으로 거론되었다. 해안경비능력(대잠수함작전 능력)의 증감조치와 차세대 전투기 JAS 39의 선택은 이와 같은 새로운 상황에 대응으로서 나온 것이다.⁸⁾ 이러한 조치들은 항상 「주변방위」능력의 강화를 목적으로 하면서, 동시에 민간방위를 포괄하는 지상전력의 증강도 목적으로 하고 있다.

징병제에 근거하는 육군은 스웨덴 방위군의 민주적 상징으로서의 의미를 갖고 있으며 국민의 광범위한 지지를 얻고 있다. 이처럼 전후에서 오늘날까지 여러 가지 변화가 있었지만 스웨덴 방위군의 구

7) Bengt Sundelius, "Sweden : Secure Security", *ANNALS. AAPSS.* 512 (November 1990) pp. 116~118.

8) John Logue, Sweden S. V. Papacosma, (ed.), *Europe's Neutral and Nonaligned States: Between NATO and WARSAW Pact* (Delware : SR Books, 1989), pp. 88~89.

성과 기능은 기본적으로 전술한 두개의 입장사이에서 균형 되게 유지되어 오고 있다.

(2) 경제방위정책

경제방위의 목적은 위기상황에 있어서 대외적인 국제관계가 스웨덴의 중립정책에 대한 정치적 압력 수단으로서 이용되지 않도록 필요한 조치를 평시에 대비하는 것에 있다. 제2차 세계 대전이후 석유 등 전략자원의 비축과 긴급생산능력의 유지, 대체물의 생산과 분배에 관한 장기계획 등 경제방위조치가 경제방위국에 의해 실시되어 왔다. 이것은 유사시에 있어 경제봉쇄에 대비하기 위해서이다.⁹⁾

그러나 1970년대에는 이러한 경제방위정책에 대한 재검토가 대두되기 시작하였다. 우선, 가장 중요한 요소는 국가재정상의 문제였다. 스웨덴 경제가 정체기에 빠졌던 70년대 이후 건축국가 재정하에서 종래의 경제방위정책을 유지하여 가는 것이 곤란하여 경제적인 합리성에 입각한 경제방위정책이 요구되었다. 두 번째 이유로서 국제분쟁 성격의 변화에 있다. 국제체계에 있어 정치경제적 상호의존이 진행된 결과 군사적 위협이 직접적으로 위협이 되지 않고 경제적 위협이 스웨덴의 안전보장에 심각한 영향을 미칠 것이라는 인식에 있었다. 예를 들면 석유위기가 이러한 경우이다. 세 번째 이유는 스웨덴 경제의 대외의존관계의 질적 변화와 연관되어 있다. 국제경제의 통합정도의 급속한 진전은 새로운 의존관계를 선진국 경제관계에서도 창출해내고 있다. 원료자원의 경우 특히 전략물자는 장기계획에 따라서 비축의 조치를 미리 강구해두고 있다. 그러나 개발생산이 놀라운 속도로 진행되고 있는 하이테크 분야에 있어서 사전에 수요를 예측하여 스웨덴 경제가 필요로 하는 생산자재를 비축해두는 것은 불가능에 가깝다.

스웨덴 국내외에서 일어나는 이러한 상황의 변화를 배경으로 하여 1982년에 경제방위전략의 대전환이 시도되었다. 여러 가지 분쟁시나리오를 상정하여 상세한 장기계획에 기초한 신경제 방위전략은 사전 예측이 곤란한 국제분쟁에 대하여 유연한 대응능력을 갖도록 하는 것을 최우선 과제로 하고 있다. 이런 목적을 달성하기 위하여 평시경제와 유사시경제의 정합성을 높이기 위하여 경제방위조직에 개혁이 단행되어 지금까지 경제방위국에 집중되어 있던 권한의 분산화가 이루어졌다. 동시에 위기발생시 경제방위상 필요하다고 판단되는 조치(주로 생산자재의 비축)를 평시에 준비해야 할 책임을 기업활동에 지장을 주지 않는 한도 내에서 각 기업에 부과하고 있다.

이런 시스템이 갖는 이점은 중앙관청에 비해 기업은 다양한 분야에서 전문적인 지식을 보유하고 있어 국제시장의 변화에 신속하게 대처할 수 있다는 것이다. 바로 이것이 경제방위력의 합리화가 위기 관리능력의 향상과 연결되는 것이다. 또한 긴급생산능력 및 대체생산능력에 대해서도 동일한 조치가 신경제방위정책하에서 이루어지고 있다.

(3) 군축정책

전후의 스웨덴 군축정책의 특징은 핵무기에만 관심을 두어 재래식 무기에는 별로 관심을 두지 않고 있었다. 스웨덴은 1950년대 후반까지 국제연합의 군축회의에 적극적인 참여를 하지 않았다. 1955년에 운덴 외상이 국제연합에서 군축문제를 최초로 제기하였고, 이때부터 「핵실험금지」가 스웨덴에 있어서 군축문제에 가장 중요한 이슈가 되었다. 운덴외상은 1961년에 비핵그룹을 내용으로 하는 「운덴플랜」을

9) Sven Tagil, "Scale, Behavior and Options : The Case of Sweden and General Considerations for the Future", pp. 337 ~338.

제기하였다.

1962년에는 「10개국 군축위원회」가 비동맹국 8개국을 더하여 「18개국 군축위원회」로 개칭되어 스웨덴도 위원회의 구성국이 되었다. 50년대에 보였던 군축문제에 대한 소극적인 태도를 불식시키기 위하여 스웨덴은 군축문제의 기수로서 강력한 이미지를 국제사회에 인식시키기 위하여 적극적인 활동을 하였다.¹⁰⁾ 여기에는 스웨덴 중립정책에 있어서 높은 수준의 과학기술과 국내적으로는 대폭적인 군비 삭감이 결정되어 있었기 때문이다.

그러나 10여 년에 걸친 국제연합을 중심으로 한 군축노력의 성과는 스웨덴의 기대와는 부합되지 않았다. 1970년대에 들어서 스웨덴의 군축문제에 대한 태도는 중개적인 역할에서 핵무기보유국 특히, 미·소 양 강대국에 대한 비판적인 태도를 보이기 시작하였다.¹¹⁾ 1980년대에 들어서 스웨덴은 일연의 새로운 군축제안을 하게 되었다. 82년의 국제연합 군축회의에서 스웨덴은 멕시코와 공동으로 행동을 취하면서 「핵동결제안」, 「중구비핵무기회랑설치제안」을 제창하였다. 1983년에 「북구비핵무기지대구상」을 주창하면서 핵무기 개발억제에 근거하는 군사적 안전보장으로 부터 「공통의 안전보장」에 의거한 정치적 안전보장으로의 전환을 시도함에 따라 군축노력에 새로운 가능성을 부여하고 있다.

(4) 개발원조정책

국제연합은 비동맹국 스웨덴에게 국제사회에서 정치적 영향력의 증대를 꾀하는 절호의 기회를 제공하였다. 국제연합에서 수적으로 큰 영향력을 갖게된 제3세계국가들과의 제휴는 스웨덴을 이와 같이 만들었다. 미·소에 대한 정치적, 경제적 종속을 거부하고 동서대립이 제3세계로 파급되는 것을 저지한다는 면에서 스웨덴은 이들과 이해를 공유하게 되었다.

따라서 스웨덴의 초기의 개발원조정책은 유엔의 원조정책하에서 진행되었다. 스웨덴은 유엔이외의 세계은행이나 지역개발은행을 통해서 원조를 행하여 왔으나, 유엔은 보편성을 갖는 국제기구이고, 서방측에 의해 지배되고 있는 세계은행을 통한 원조는 중립정책과 양립하지 않는다는 비판이 각지에서 일어나기도 하였다. 특히 1968년 이후 미국의 베트남전쟁에 대한 비판적 입장을 취한 스웨덴정부는 세계은행과의 협력관계를 대폭적으로 축소하고 있다. 또한 지역개발은행을 통한 개발원조는 아프리카 개발은행과의 협력에는 매우 적극적인데 비하여, 미국과 일본의 강한 영향력하에 있는 아시아개발은행이나 미국이 지원하고 있는 미주 개발은행과의 관계는 신중한 태도를 보이고 있다.

최근에 스웨덴의 개발원조는 쌍무간 원조가 중요한 부분을 차지하고 있다. 이 원조정책의 최종점지역은 남부아프리카로 남아프리카의 인접국들이 남아프리카에 대한 경제적 종속을 탈피하게끔 하는 것에 있다. 또한 스웨덴의 원조를 받고 있는 국가중에는 사회주의국가가 많이 포함되어 있다. 이것은 서방측과의 관계가 한정되어 있는 이러한 국가들에게 중립, 비동맹국가들의 원조를 제공함으로써 동측 진영에 대한 일방적 의존관계가 생기는 것을 막기 위해서이다.¹²⁾

1960년 말부터 70년 대 초에 걸쳐서 미국의 베트남전쟁에 대한 비판적인 여론에 따라 스웨덴의 외교정책은 좌경화정책을 띠게되었다.¹³⁾ 그래서 원조도 이데올로기적인 성격이 되어 68년에는 베트남에

10) Bjorn Haelin, *Neutrality and Foreign Military Sales: Military Production and Sales Productions in Austria, Finland, Sweden, and Switzerland* (Boulder : Westview Press, 1990), p. 37.

11) *Ibid.*, pp. 49-53.

12) Bengt Sundelius, "Coping with Structural Security Threats", Ötmar Holl, (ed.), *Small States in Europe and Dependence* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1984), pp. 290-293.

대한 인도적인 원조하였다. 베트남의 통일 후에도 원조가 계속되었으나, 베트남의 캄보디아 침공으로 보수당을 중심으로 거센 반발이 있게 되자 85년에는 원조계획을 대폭적으로 수정하기도 하였다. 이처럼 스웨덴의 원조정책도 이데올로기의 시대를 지나 재차 실용주의의 균형을 찾게 되었다.

이처럼 국제정치, 경제, 군사 상황은 크게 변화하여 「전시에 있어서 중립을 목적으로 하고, 평시에 있어 비동맹」을 지침으로 한 스웨덴의 중립주의가 장래에도 현실적인 외교정책인가 하는 데에 초점이 모아지고 있다. 이 중립정책이 대외적으로 신뢰성을 갖기 위해서는 국내적인 합의가 절대불가결한데 스웨덴 국내에서도 이 문제에 조심스럽게 제기되고 있다. 최근 국외에서도 스웨덴의 중립주의에 대한 논의가 제기되고 있는데, 그 논지는 스웨덴의 처한 상황이 근본적으로 변하고 있기 때문에 새로운 상황에 부응하는 외교정책이 추구될 수밖에 없다는 것이다. 물론 이와 같은 생각은 스웨덴에서는 소수의견에 지나지 않고, 국민 대다수는 아직도 중립주의를 외교정책의 지도원리로 생각하고 있다. 그러나 제2차 세계대전을 경험하여 중립정책의 형성에 직·간접적으로 관계했던 세대와 이러한 경험을 공유하지 못한 세대간의 인식의 차이가 스웨덴의 중립문제를 둘러싼 외교정책논쟁에서 극복해야 할 문제이다.

2) 핀란드

(1) 파시키비-케코넨 외교

핀란드 안전보장정책의 지주로서 위치하고 있는 외교정책은 소련과의 신뢰관계의 확립¹⁴⁾, 다른 북

13) R. L. Bissell, (ed.), "The Missing Link", *ibid.*, pp. 15~17.

14) 전후의 양자관계를 재정립하면서 핀란드 내부에서도 내용의 애매모호함에 대해서 의문을 제기하였다. 그 이유는 장래에 이 조약이 핀란드를 동구권에 편입시킬 수 있는 하나의 빌미가 되지 않을까 하는 우려 때문이었다. 이에 대해 앙겔 외무장관은 핀란드의 상호원조조약은 소련이 여타의 동구국가들과 체결한 상호원조조약의 안보공약과는 핀란드의 소련과의 지정학적인 위치 때문에 뚜렷한 차이가 있음을 강조시켰다. 그는 또한 사회민주당이 우려하고, 실제로 헝가리와 루마니아 조약이 핀란드 조약의 모델이 되었지만, 이 조약에 서명하더라도 핀란드는 강대국의 세력권에 속하지 않을 것이라는 특수한 입장을 견지할 수 있다고 역설하였다. 그리하여 파시키비는 조약체결 이틀 전에 라디오 방송을 통하여 핀란드 국민들에게 조약의 내용을 발표하였다. 특히 그 중에서도 군사조항은 이 조약의 핵심이며 현재까지도 핀란드 안전보장의 기본이 되고 있다. 따라서 이 조약의 군사조항의 내용을 살펴 볼 필요가 있는데 이 조약은 다음과 같다.

먼저, 제1조. 핀란드 영토를 통하여 핀란드 또는 소련이 독일 또는 그와 동맹을 맺은 어떤 국가에 대하여 무력침략의 대상이 될 경우에는 독립국가로서 의무에 충실한 핀란드는 이 침략을 물리치기 위하여 항쟁한다. 이 목적을 위하여 핀란드는 그의 영토보전을 방위하기 위하여 그가 보유하는 전 육해공군을 이용한다. 핀란드는 본 조약이 정한 약속에 따라서 그의 국경 내에서 단독으로 필요한 경우에는 소련의 원조로 또는 소련과 공동으로 이 방위를 한다. 전조의 경우에는 양 서명당사국의 합의에 따라 소련은 필요한 요구된 필요한 원조를 핀란드에 제공한다.

제2조. 제1조에서 예상한 형태의 군사침략 위협이 확인되는 경우에는 양 조약당사국은 협의한다.

제4조. 양 체약 당사국은 상대방 당사국에 반대하는 어떠한 동맹도 맺지 않을 것이며, 상대방 당사국에 반대하는 어떠한 연합에도 참가하지 않는다는 1947년 2월 10일 파리에서 서명된 평화조약 제3조의 명시된 약속을 확인한다 등이다.

이에 대한 해석은 다음과 같다. 파시키비는 제 1조의 첫째 부분을 핀란드가 어떠한 경우에도 「독립국가로서 의무에 충실한」 행동을 수행하는 것으로 간주한다고 해석하였다. 즉, "핀란드의 영토를 통하여 핀란드 또는 소련이 독일과 그와 동맹을 맺은 어떤 국가에 의하여 무력침략의 대상이 될 경우", 그는 "우리는 우리가 할 수 있는 정도까지 우리의 영토보전을 할 것"이라고 설명하고 있는데, 이 말은 핀란드를 통하여 소련에 대해 취해지는 공격을 저지하는 기능은 "첫째로 우리들 핀란드인 들의 문제이고, 그 다음이 소련의 문제"라는 것이다. 이러한 설명은 소련의 원조에 대하여 조약 중에 언급된 "필요시에만"이라는 표현을 근거로 하는 것이었다. 또한, 파시키비는 협의에 이르는 세 가지의 단계를 정하고 있는데 그것은 먼저, 협의를 필요로

구제국과의 친밀관계의 유지, 기타 제국과의 우호관계 및 강대국간의 분쟁에 대한 국외적 입장, 국제협력 등의 과제수행을 공식적으로 천명해왔다. 그러나 이 외교정책의 기초는 역시 소련과의 신뢰관계의 유지로써 전개해왔다고 해도 과언이 아니다. 전후 핀란드 외교정책에 있어서 일관되게 유지되어 온 것은 대소련관계를 유럽정세라는 변수에 규정되는 함수로 보았다.

이는 전후 핀란드의 역대지도자들은 대소정책에 있어서 소련의 핀란드에 대한 팽창야욕을 포기하게끔 하는 독립변수로서 생각한 것이 아니라 유럽 또는 국제적인 위기시에 소련이 안전보장의 위협을 느낄 때 첫 번째 행동으로 핀란드에 대한 압박을 가해 올 것이라고 생각해 왔기 때문이다. 이와 같은 핀란드의 대소정책은 양국간의 신뢰에 따라서 확립되는 것이다.

(2) 대소외교

대소외교는 파시키비(수상재임 1944~1946, 대통령재임 1946~1956)에 의하여 수립되고 그의 후계자인 케코넨(대통령재임, 1956~1982)에 의하여 계승되었다. 제2차 세계대전중 두 차례에 걸친 대소전쟁에서 패전국이 된 핀란드로서는 국운을 타개하는 수단으로서 채택되었다. 파시키비는 러시아제국이든 소련이든 간에 핀란드에 대한 관심은 이들의 군사전략적인 동기에 발생하는 것이고, 이러한 방과제역할을 할 수 있는 독일이라는 대안을 상실한 이상 군사적으로 약소국인 핀란드로서는 이러한 소련의 안전보장의 욕구를 사실로 받아들여서 이 강대국과 우호관계를 수립하는 것이 외교의 알파요 오메가로 인식하였다.

1948년 2월 스탈린의 명의로 루마니아, 헝가리와 체결한 동일한 상호원조조약의 체결을 제안했을 때 핀란드의 여론은 부정적인 반응을 보였으나, 파시키비는 위에서 설명한 그러한 관점에서 소련의 희망에 부응하는 것은 필요악이라 판단하고 핀란드가 먼저 대안을 정하여 소련과 협상을 벌이는 것이 유리하다는 생각하에 조약을 체결하였다. 전문에서 강대국간의 분쟁에서 중립으로 남겠다는 핀란드의 희망

하는 상황이 있을 뒤에 반드시 제 1조에 규정된 조치들을 위한 협의를 해야 한다는 것이다. 그러면서 그는 협의의 목적은 이 의무가 모든 국제적인 문제까지 확대된 루마니아, 헝가리, 불가리아 등과 같은 유형의 상호원조조약과는 다른 제1조에 명시된 조건에 의하여 엄격히 적용되어야 한다는 것을 강조하였다. 동유럽 국가의 조약에는 핀-소조약보다 광범위한 책임을 부과한 즉, 공격이 있을 경우에 군사협력과 장래의 독일의 새로운 위협에 대항하여 공동의 행동을 취할 것을 규정하고 있다. 그리고 파시키비는 제2조는 제1조의 확대된 개념으로 파악하였다. 즉, 그는 현실적으로 보았을 때 핀란드영토에 대하여 직접적인 공격이 있을 경우에 소련이 방관하지 않을 것이라고 확신하고 있었으며, 이러한 경우에 핀란드는 당연히 공격을 저지하기 위하여 소련과 협의해야 하는 것으로 보았다. 한편으로, 핀란드 의회의 입법위원회(The Constitutional Committee)는 핀란드 군대가 제1조에 명시한 공격에 대하여 반대를 할 때에는 어떻게 행동을 취할 것인가라는 문제를 제기하면서 소련원조의 필요성은 양국에 의하여 공통으로 승인되어야만 한다고 주장하였다. 이러한 승인의 조치는 1948년에 적극적인 행동으로 핀란드 정부는 받아들였다. 동위원회는 제2조에 명시된 무장공격의 위협은 양국이 공통으로 인식하고 있다는 파시키비의 설명을 받아들이며, 이 조항에 의거하여 협의를 해야 하는 의무보다는 평시에 우리의 영토에서 군사행동을 취할 수 있는 권리는 조약에는 명시되지 않았다는 해석상에 있어서 중요한 요점을 첨가시켰다. 즉, 핀란드 영토 내에 외국군의 권리와 관련된 자세한 사항은 반드시 의회의 승인을 얻어야 한다는 것을 의결하였다. 핀란드는 그들의 독립은 소련과의 공동군사작전에 의해서 보장될 수 없다는 것을 예상했다. 이미 1948년에 핀란드 의회의 외무분과위원회는 핀-소 간에 체결된 상호원조조약은 주권평등에 근거하기 때문에 전시의 군사협력은 핀란드의 재량에 달려 있고 어떠한 경우에도 핀란드 군대는 자신 등의 지휘권을 행사하여 핀란드 영토 내에서 활동할 수 있도록 구체적으로 언급하였다. 이러한 결정은 전후의 핀란드 방위정책의 골격을 형성하였고, 1948년 조약에서 소련과의 공동으로 협의할 의무가 있더라도 핀란드의 독자적인 방위위치를 갖도록 하였다. 또한 이것은 근본적으로 상호원조조약에 대한 핀란드 내부의 의혹과 우려를 완화하려는 면도 있었다. 그 이유는 핀란드와 독일과 '계속전쟁'시에 양국간에 전시협력의 경험은 핀란드인들로 하여금 강대국과의 이러한 군사적인 관계에 대한 우려를 갖게끔 하였기 때문이다.

을 확인하고, 본문 중에는 독일 또는 독일과 동맹을 맺은 타국이 핀란드를 그리고 핀란드영토를 경유하여 소련을 군사적으로 침공했을 경우 “독립국으로서의 자국에 의무에 충실한” 핀란드는 육해공군을 동원하여 자국영토에서 싸우고, “필요한 경우” 소련의 원조를 받는 다는 것을 의미하는 것이다.¹⁵⁾

이 조약은 핀란드의 의무발생과 이행의 장을 지리적으로 한정하면서 소련의 손발을 묶는다는 점에서 동유럽제국이 소련과 체결한 상호원조조약과는 성질이 전혀 다르다. 핀란드로서는 제1차 세계대전 직전에 덴마크가 의도한 독일과의 협정을 상기시키게끔 만든다.¹⁶⁾

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 선제공격할 수 있다는 판단을 가졌다. 독일의 양해하에 유틀랜드 반도 방위에 덴마크 군을 영국과 프랑스의 침공을 아예 생각도 못할만큼 증강시켜 독일을 안도시킴으로써 덴마크에 대한 독일의 위협을 제거하려하였다. 물론 덴마크의 이러한 시도가 성공하지는 못했지만 독일로부터 위협을 받고있는 국가간 조약의 발상을 넘어서, 자국의 안전을 위협하는 상대국의 안전을 보장해줌으로써 자국의 안정을 보장받는 획기적인 이러한 시도는 소국의 고육지책의 외교라 할 수 있다.

이 우호협력상호원조조약은 제2차 세계 대전중의 핀란드와 소련간 적대관계로써 판도라상자인 겨울 전쟁을 계기로 핀란드의 중립지향과 소련의 안전보장욕구간의 대립에서 처음으로 타협점을 보게되었고, 대소배상 등 파리조약에서 부과했던 정확한 의무이행과 더불어 소련의 핀란드에 대한 신뢰를 참조하여 1956년 파시키비가 대통령직을 물러났을 때 소련은 이 조약의 20년 연장과 종전후 해군기지로 사용해왔던 폴카라 기지의 반환을 얻었다.¹⁷⁾

더욱이 케코넨이 파시키비 외교노선의 계승을 선언하며 취임한 후, 우호협력상호원조조약의 해석문제는 양국간의 긴장을 발생시켰다. 이 조약은 양국간의 이해에 대한 타협의 산물일 뿐 비단벌레색깔(양측 모두에게 유리한 해석이 가능한 애매 모호한 표현)같은 성격을 갖고있어, 핀란드가 중립지향을 보장하는 정치협정으로 여기지 않을 때마다 소련은 이 조약이 군사협정적인 성격을 갖는다고 주의를 환기시켜왔다. 1960년 대 이후 동서간의 긴장완화가 진행되어 핀란드측에서는 이 조약의 비군사적인 색채를 강화되는 것에 대한 역설적인 논의가 나타났으나, 이것에 대해 소련측의 해석은 일정 시기 중립보장을 위한 장치로 기울어졌지만 1970년대에는 군사조항의 의의를 경시하는 것에 대한 경고로 변해왔다.¹⁸⁾

핀란드로서는 소련에 대한 신뢰를 구축함으로써 소련의 안전보장 콤플렉스에 대한 외부적인 환경의 영향을 억제하게 되어 핀란드가 유럽자유무역연합(EFTA)이나 유럽공동체(EC) 등과의 관세협정을 체결하는데 있어서 외교적인 우회전술을 사용할 수밖에 없었다. 서유럽제국 상호간에 경제적인 협력이 진행되는 과정에서 핀란드가 이것을 수수방관한다는 것은 커다란 손실을 초래한다는 생각하에 이러한 기구에의 접근은 소련과의 결별을 위한 움직임으로 비춰지지 않을까하는 우려 때문에 1961년 3월 유럽자유무역연합의 준가맹국협정에 앞서서 소련과는 관세협정을, 1973년 9월 유럽공동체와는 특별

15) R. Allison, *Finland's Relations with Soviet Union 1944~1984* (London: The Macmillan Press Ltd., 1985). pp. 21~25.

16) *Ibid.*

17) Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (N. Y. : Praeger, 1969).

18) F. B. Singleton, "Finland between East and West", *The World Today*, Vol. 34, No. 8 (August 1978), pp. 321~324.

자유무역협정체결에 앞서서는 동유럽경제상호원조회의(COMECON)와의 경제·과학기술협력협정(1973년 5월)을 체결하였다.

(3) 국제환경외교

이것은 종래 핀란드 외교정책의 폭을 확대시키는 것이다. 핀란드가 속한 북유럽이라는 작은 상황과 유럽전체 또는 세계라는 보다 확대된 상황으로 분류시켜 설명코자 한다.

북유럽제국은 1948-1949년 동안 안전보장 면에서 세 가지로 분열되었다. 핀란드는 소련과의 상호원조조약을 체결 강대국간의 대립에 대한 국외적인 입장을 견지하고, 덴마크와 노르웨이는 나토의 가맹국이면서도 평시에는 외국군대의 자국주둔을 불허하는 방침으로, 스웨덴은 비동맹의 입장을 견지하는 『노르딕 밸런스』라는 상황을 창출시켰다. 1953년 핀란드를 제외한 3개국은 아이슬랜드와 정치면에서의 상호협력을 지향하는 북구회의(Nordic Council)을 탄생시켰다.¹⁹⁾

이처럼 북유럽지역에 관해서 당시의 수상이었던 케코넨은 핀란드입장에서 장래의 구상을 천명하고 있다. 케코넨은 북유럽외상 회의에서 지지를 얻은 후에 전 유럽 제국과 미국과 캐나다를 포함하는 전 유럽적인 안전보장회의의 창설을 주도하였다. 1975년 헬싱키회의의 준비과정은 곤란에 직면했는데, 특히 인권문제나 주권과 관련된 동유럽제국과 국제조약의 의무를 중시하는 서구와의 대립이 문제의 초점이 되었다. 이때 핀란드가 초안을 작성한 것에 중립국의 공동제안을 절충하여 사태를 타개하였다. 그후에 핀란드는 비동맹제국과의 대화에 진력하였는데, 이러한 과정에서 N+N그룹으로 불리우는 중립·비동맹그룹이 형성되어 유럽안보회의에서 동서양진영의 중요한 교량적인 역할을 수행하였다.

3. 중립주의의 특징

1) 스웨덴

스웨덴의 중립주의는 「전시에 있어서 중립을 목적으로 하면서 동시에 평시에는 비동맹정책」을 그 내용으로 하고 있다. 이것은 스위스의 중립처럼 국제조약을 통하여 보장되거나, 오스트리아처럼 헌법에 규정된 것도 아니고, 스웨덴정부가 일방적으로 행한 정치적 선언인 것이다.

“전시에 있어서 중립”은 중립국의 권리와 의무를 규정한 국제법에 따른 것이기 때문에 스웨덴에 있어서만의 특징적인 것은 아니다. “평시에 있어서 비동맹정책”은 스웨덴의 경우, 동맹관계에 있어서 소극적 비동맹정책과 외교정책일반에 관하여 적극적 비동맹정책이라고 하는 두개의 측면을 가지고 있다. 소극적 비동맹정책에서는 어떠한 정치적·군사적 동맹에의 참가도 허용치 않는다. 스웨덴이 북대서양조약기구와 바르샤바조약기구에 가입하지 않는 것은 이 때문이다. 또한, 경제결합체인 구중공동체(EC)에도 정식으로는 가입치 않는 것은 이 기구가 정치적인 결합체로서의 성격을 갖고 있어서 스웨덴의 중립정책에 제약을 받을 우려가 있기 때문이다.

하지만 스웨덴은 동맹관계 이외에는 적극적인 비동맹정책을 취하면서 국제평화와 정의에 관한 체문제에 대해서는 적극적으로 참여하고 있다. 냉전시 양 진영간의 직접적인 접촉이 극히 한정되어 있었기 때문에 스웨덴의 적극적인 비동맹정책은 동서간의 중개역할로서 중요한 의미를 가져왔다. 그러나 1960

19) R. Allision. *op. cit.*

년 후반부터 1970년까지 이러한 정책은 중개적인 것에서 비판적인 것으로 그 성격이 변질되기 시작하였다. 이러한 변화의 국제적인 요인으로는 미·소 양 강대국이 국제문제에 관해서 직접교섭을 수행하여 스웨덴에 의해 대표되는 중개적 역할이 대탕트시기에 있어서는 냉전시기와는 달리 그 중요성이 상실되었다는 것이다. 또한 제3세계의 국제사회의 등장은 국제정치구조에 큰 변화를 가져왔다. 그리고 국내적인 요인으로 전후기를 통해서 정권을 담당해온 사회민주당의 지지 기반에 동요가 있었다.²⁰⁾

스웨덴의 중립에 있어서 또 하나의 특징은 신뢰성에 있다고 하겠다. 중립주의를 외교정책의 기본원리로 하는 스웨덴에 있어서 대외적인 신뢰성은 매우 중요한 의의를 갖는다. 중립정책이 신뢰성을 갖기 위해서는 중립국은 외부의 침략으로부터 자국의 안전을 보장해 줄 수 있는 능력을 보유해야만 한다. 그러면서도 1980년대에 들어 미·소의 세계전략에서 북방지역이 갖는 지정학적 중요성이 비약적으로 높아져 동서블럭간의 분쟁에 휩싸일 위험성이 있기도 하다. 대규모적인 수색작전에도 불구하고, 잠수함은 끝내 발견되지 않고 있다.²¹⁾ 국제적인 경제통합과정의 진행에 따라서 스웨덴 경제의 서방측경제에의 의존도는 질적·양적인 면에서 대단히 높아지고 있다. 특히 주의를 끄는 것은 1990년대에 시장의 완전통합을 지향하고 있는 구주공동체와의 관계에 있다.

스웨덴 정부는 구주공동체가입과 중립주의와는 양립하지 않는다는 입장을 취해 왔으나 대륙과의 무역에 크게 의존하고 있는 스웨덴 경제(총무역에서 구주공동체가 차지하는 비율은 60%이다)에서 구주공동체와의 경제관계의 긴밀화는 경제적 필연관계에 있다. 그래서 중립정책과 경제적 합리성에 근거한 통상정책과 조화를 이루어 나타난 것이 구주공동체와 체결된 자유무역협정이다.²²⁾ 스웨덴의 대 구주공동체의 정책은 소극적인 통합(자유무역의 입장에서 무역상의 장벽철폐)에서 적극적인 통합(구주공동체의 정책결정기관에의 적극적, 또는 간접적 참가)에로 이행할 것인가에 대한 딜레마에 빠져있다. 이것은 경제적 협력관계를 넘어서서 정치적인 협조를 필요로 하기 때문에 중립주의와의 양립성이 문제로 대두되기 때문이다.

국제무역에 크게 의존하는 선진공업국인 스웨덴은 첨단기술의 연구·개발에 있어서 대외의존도가 매우 높은 나라이다. 이와 같은 의존관계는 첨단기술에 있어서 현저하게 나타나서, 전자분야에서 대미 의존도는 매우 높은 편이다. 1952년에 미국은 공산권수출통제위원회(Co-ordinating Committee for Export Control to Communist: 코콤)를 설립하였다. 미국은 이 기구를 통해서 자국의 안전보장에 위협이 되는 첨단기술의 대 공산권 유입을 막기 위하여 여타국가와 마찬가지로 가맹국은 아니지만 스웨덴정부에도 협조를 요청하였다.²³⁾ 맨 처음 스웨덴정부는 코콤문제는 미국정부와 스웨덴 사기업과의 문제라 하여 직접적인 관여를 피해왔다. 그러나 레이건 정부는 코콤 비가맹국에도 정부차원의 통제를 해주도록 요청하였다. 이러한 압력을 거부하고 있었던 스웨덴 정부도 코콤규제준수를 자국기업들에게 적용시키는 법령을 제정하였다. 이처럼 스웨덴의 대 동구무역은 미국의 철저한 감시 하에 있다. 따라서 코콤문제는 중립주의의 신뢰성에 매우 중대한 문제를 제기하고 있다.

전후 스웨덴 경제는 서방측 경제의 자유무역에 의존하면서 발전되어 왔다. 과거에는 독립해서 기능

20) Bengt Sundelius, *op. cit.*, pp. 285 ~ 286.

21) Wilhelm Agrell, "Behind the Submarine Crisis : Evolution of the Sweden Defence Doctrine and Soviet War Planning", *Cooperation and Conflict*, Vol. 21, No. 4 (December 1986), pp. 217 ~ 220.

22) Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality* (Oxford: Clarendon Press, 1988), pp. 125 ~ 130.

23) P. M. Cole, "Sweden and Soviet Union", D. M. Hart, (ed.), *Northern Europe: Security Issues for the 1990s* (Boulder : Westview Press, 1986), pp. 19 ~ 27.

해 왔던 국제경제와 국제정치와의 융합이 최근 들어 급속하게 이루어져 경제문제의 정치화와 안전보장문제의 경제화 현상이 일어나고 있다. 국제체계가 이원적 구조를 견지했던 시기에는 안전보장영역에서 중립주의와 경제영역에서 서방측 경제에의 구조적 의존관계를 양립하는 것이 가능하였다. 그러나 지금부터는 정치영역 뿐만 아니라 경제영역에서도 동서간의 균형 잡힌 관계를 유지하는 것이 스웨덴의 중립주의가 신뢰성을 갖기 위해서 필요한 것이다.

2) 핀란드

(1) 유럽정세에서의 저자세(*low profile*)외교

먼저 유럽정세에 대한 저자세외교를 살펴보기로 하겠다. 1982년 은퇴한 케코넨 대통령의 뒤를 이은 코이비스토 대통령은 취임부터 인접제국과의 관계 특히 소련과 북구제국과의 우호관계를 강조하면서, 이러한 사항을 고려하지 않고서는 어떠한 대외관계도 존재하지 않는다는, 핀란드 외교정책에서 불문율이라고 천명하였다. 동시에 그는 이러한 자신의 외교방침을 ‘저자세’라는 표현을 사용하였다. 코이비스토에 의하면, 케코넨 시대의 핀란드외교는 파시키비 시대보다는 더욱 적극적이었지만, 활동적인 외교가 의미 없기에 소극적이라는 다른 “어떤 종류의 신중함”을 의미하는 것이다. 코이비스토 스스로가 이와 같이 명명한 저자세외교는 1980년대 이후의 유럽정세의 새로운 전개와 그의 집권하의 핀란드 내정과 관련시켜서 어떻게 잘 꾸려나갈 것인가에 대한 숙고에 있다. 이것을 핀란드의 국방정책과 관련시켜 살펴보자.

핀란드의 대외관계 특히 대소관계의 지주를 이루는 우호협력상호원조조약에 있어서 핀란드정부는 종래의 태도를 변화시키지는 않았다. 그 확실한 증거로서 1990년 3월 13일 헬싱키에서 치루어진 겨울전쟁 종결 50주년 식사에서 코이비스토 대통령이 행한 연설에서, 최근의 유럽의 정세가 긴장완화로부터 상호이해로 나가는 것을 환영하면서도 다음과 같이 평가하였다.²⁴⁾

우리나라는 무력을 증대시킴은 물론 입지도 강화되었다. 그러나 우리의 지리적인 위치와 역사적인 경험은 변화되지 않았다. 러시아 소련은 우리나라가 타국과의 관계강화를 허용하지 않은 이웃나라이고 또한 미래에도 그러할 것이다. 핀란드 소련과의 관계는 그 효력이 유효한 대연합 국강화조약과 1948년 체결된 우호협력상호원조조약에 명쾌하게 규정되어 있다.

이러한 분위기에 편승하여 핀란드는 동 조약에 대하여 핀란드 중립의 인정, 모든 침략에 대비한 방어이지, 위기 발생 시 군사협의를 양측 합의에 의한다는 점, 소련에 의한 군사원조는 핀란드의 요청에 한한다는 네 가지의 요점을 수정 변경하려는 노력을 경주하고 있다. 이것은 현재의 조약이 독일로부터의 침공을 방지한다는 조문을 일반적인 형태로 수정하는 것으로써 구주통합과 독일의 재통일과도 일맥상통하는 면이 강하였지만 소련 측의 소극적이고 못마땅한 태도로 미진한 상태에 있다.

1989년 9월 당시 코르바쉴프 서기장의 외교고문이 핀란드 방문도중에 핀란드에서는 “동서관계가 호전되어가고 있는 현재” 동 조약의 조문 중 2개소에서 등장되는 ‘독일’이라는 표현을 달리 해석할 수

24) 百瀬宏, “フィンランド”, 百瀬宏(編), 「ヨーロッパ小國の國際政治」(東京: 東京大出版會, 1990), p. 173 재인용.

있다고 요구하였다. 이에 대하여 그는 나토가 소련을 가상적국으로 규정하고 있는 이상 동 조약의 조문을 수정할 의도는 없고, 다만 소련은 동서 양 동맹이 상호 적이 아니라는 선언을 내용으로 하는 조약의 체결용의가 있고, 이러한 바탕 위에서 동 조약의 독일에 대한 언급도 수정을 가할 수 있다는 견해를 피력하였다.²⁵⁾

이처럼 핀란드 정부는 1980년대 말 구주정세 변동 속에서 외교정책의 기본적인 틀을 변경시키는데에 상당한 신중을 기울였다. 그러나 이러한 외교정책의 변화로 말미암아 핀란드의 안정적인 국제적 지위를 구축하여 새로운 주변정세에 처해서도 일종의 가시적인 효과를 가져옴으로써 안정화요인으로 작용한다는 것이다. 1989년 가을 개혁의 폭을 앞당긴 폴란드와 헝가리에서 내정의 개혁을 원활히 하기 위해서 외교정책상 특별히 대소관계를 대통령이 장악한다는 방식의 『핀란드모델』을 채택한 것은 그 좋은 예이다.²⁶⁾ 소연방을 구성했던 발틱 국가도 독립이후의 대소관계의 기본방침을 핀란드의 예에서 거론되었다. 이것은 독립 후에도 소련의 안전보장요구를 고려, 서방제국과 소련간의 경제교류의 중계를 한다든지 또는 유연한 대소대응의 지향과 같은 여러 사항에 걸쳐있다. 에스토니아 외상 메리가는 에스토니아 사람은 파시키비와 케코넨의 외교수완을 배워야만 된다고 하였다.

코이비스토 정권은 대소관계의 변수로써 국제활동도 지속적으로 수행하여 왔다. 이러한 것중에서 지역적인 성격의 것으로서 동서진영간의 신뢰구축조치의 제창이나 케코넨 시대부터 숙제로 남아있던 『북유럽비핵무기금지대협정』의 제안이 있었다. 전자는 소련정부가 지지하는 것으로써 미국이 해상병력의 군축 군비관리의 교섭을 거부하는 한 실현가능성이 없었고, 후자의 경우는 북유럽국가 각각의 자국 외부부내에 담당부서를 두어 검토를 하는 등 커다란 진전이 있었지만 이것도 해상 핵전력의 문제와 얽혀져 난관에 봉착하게 되었다.

그러나 전유럽적인 성격의 활동으로서, 유럽안전보장협력회의를 무대로 하는 핀란드의 외교는 일정한 성과를 달성하게 되었다. 1975년 헬싱키회의에서 지속된 유럽안전보장협력회의의 재검토 회의에서는 핀란드는 많은 경우 N+N제국 그룹의 일원으로서 CBM이나 인권문제를 둘러싼 동서양진영간의 견해대립을 조정할 노력을 지속하였다. 당초 그 성과는 미흡했으나 중거리핵전력(INF)을 둘러싼 합의의 성립, 코르바초프 정권하의 소련내의 정치의 변화라는 새로운 여건하에서 활기를 띠게되어 스톡홀름에서 군축 및 신뢰 안전보장회의 성공이 비인에서 재검토회의(1986~1989)에서 결실을 맺게되었다. 여기에서 핀란드를 포함한 N+N 제국은 회의의 난국타개에 커다란 역할을 수행하였다.

이러한 것들을 종합할 때 특히 코이비스토 통치기에 미국과 소련 또는 동서 양 진영으로부터 핀란드의 중립정책에 대한 높은 평가가 있어왔다. 1989년 5월 모스크바 방문 도중 핀란드를 방문한 레이건 미국대통령은 “미국은 핀란드의 중립주의에 대하여 경의를 표한다”라고 하면서 ‘용기 있는 역사’를 창조한 핀란드의 정치적인 수완은 세계평화에 공헌했다고 평가하였다. 또한 1980년대 말 코르바초프 정권이 핀란드의 국제적인 지위를 어떻게 평가하느냐를 표명한 것으로 1989년 10월 코르바초프가 핀란드를 방문해서 행한 연설에서이다. 그는 “나는 중립국 핀란드에 찬사를 보내면서 핀란드의 그 동안 적극적인 선의의 정책은 항상 북유럽 및 전세계의 평화에 공헌해 왔다고 확신”을 한다고 표명하면서, “너무 구태의연한 것은 피하고 싶지만 양국간의 관계가 대부분 지나친 모범형으로” 양국관계에 대하여 높은 평가를 내리고 있다. 핀란드신문은 이것을 가리켜 “핀란드가 중립국으로 인정받는 것은 핀란

25) *Ibid.*, p. 175.

26) Hans Mouritzen, *Finlandization: Towards a general Theory of Adaptive Politics* (Aldershot : Avebury, 1988), pp. 9~20.

드 국민들로서는 매우 중요한 의미”를 지니고 있다라고 환영함과 동시에, 연설 후 기자회견에서 코르바초프가 중립을 인정하면서 소련의 핀란드에 대한 태도가 변화한 것은 이러한 인정에 시의적절하고 목적에 적합하다라는 보도를 하였다.²⁷⁾

소련의 지도자나 그들을 대변하는 논조는 특히 우호협력상호원조조약의 해석을 달리하고 있다. 한편으로는 핀란드의 중립지향에 대하여 이해를 표명하면서 다른 한편으로는 핀란드를 소련의 동맹국가깝게 해석을 하는 등 그때마다 의견이 변화되기도 하였다. 이런 점에서 코르바초프에 대신한 다른 지도자가 실권을 장악하면 어떠한 변화가 있을런지는 모르겠지만 그야말로 핀란드의 국제적인 지위를 중립국으로 규정한 소련의 지도자 또한 없었던 것도 사실이다. 코르바초프의 연설 중에서 “양국의 경험은 국가간의 관계에서 내외정을 불문하고 정치상황의 변화에 좌우되지 않는 기반을 구축할 수 있다는 것을 나타내고 있다”라는 견해는²⁸⁾ 전후 핀란드의 대소·대외정책노선의 승리로 많은 핀란드인에게 용인되었다는 것은 당연한 것이다. 그러면서도 핀란드의 확실하고 신중한 대소외교방침이 격동의 구주정세의 안정요인으로 평가되어 그 중립적인 지위를 둘러싼 이미지가 형성된 시점에서 핀란드의 중립개념을 변화시킬 수 밖에 없는 절박한 사실에 주목해야만 한다.

1989년 말 핀란드 국제문제연구소는 『중립과 변화의 도전』이라는 세미나에서 ‘내용 없는 중립’이라는 논문에서 동서진영의 대립하에서만 중립은 의미를 갖었지만 대립이 느슨해진 요즘 국가의 역할이 축소되어 온 현재 중립을 정의하는 것이 더욱 더 어려워지고 있다. 동서간의 대립이 느슨해지면 중립이라 하더라도 강대국간의 분쟁외로 서기 위해서는 평시의 정책보다 한정된 전쟁에 대하여 취해지는 선택제가 짙고 예를 들면 경제면에서 통합이 진행되면 외교적인 중재는 중립제국의 특허가 아니라 핀란드국민도 자국을 중립주의국가라고 실감한다는 것은 적어질 것이 아니라는 것이다.²⁹⁾

핀란드 국제세미나의 이러한 논리의 목적은 핀란드 외교가 지금까지 의지해온 중립주의라는 개념이 유럽의 국제정치구조의 변화와 동시에 미래의 변화를 허용치 않는 상황을 선취함에 따라 그 의미로서 흥미진진한 것이 되었지만 오늘날 핀란드정부는 신중하게 국제환경을 관망하면서 중립주의라는 국시를 쉽게 개조하려는 움직임은 나타나지 않고 있다.

이러한 변화의 조짐에는 핀란드 대외경제관계의 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 제 2차 세계대전 이후의 핀란드 대외경제관계는 군사외교상의 대소 우호중립주의와는 별개로 형성되어 왔다. 핀란드는 당초에 3억불이라는 막대한 대소배상 지불 때문에 중공업을 일으켰고, 배상완납후에는 소련 내지 동유럽제국을 공업제품의 시장으로 확보하는 결과를 가져와, 청산감정을 통해서 행사되는 대소배상에서, 발달한 공업생산품 수출의 보증품으로 소련으로부터 석유와 천연가스의 안정적인 공급을 확보하는 한편 서구와는 경제교류를 발전시키면서 사회주의제국의 개혁경제와 서구의 시장경제의 양자로부터 이익을 얻어 석유위기의 충격도 견디면서 순조로운 경제발전을 지속했다. 이러한 사정과 관련하여 핀란드는 대소우호중립주의의 외교노선을 받아들이 수 없는 상황에서 서구의 군사동맹을 갖는 유럽공동체와 직접 관계를 갖지 못하였다. 유럽자유무역연합가입에도 우회전술을 사용한 핀란드는 그후 북유럽제국과 제휴하여 유럽공동체에 가입도 곤란을 겪기도 하였다.³⁰⁾

1980년대 들면서 핀란드는 상당한 경제발전의 시기를 맞이했지만 불안감도 발생되었다. 정체되는 소

27) 百瀬宏. *ibid.*, pp. 178-180.

28) *Ibid.*

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*

런경제는 석유와 천연가스이외에 핀란드로 수출되는 것이 거의 없고 소련의 대핀란드 무역수지의 막대한 적자가 발생되면서 1988년 양국간에는 경제적인 마찰이 표면화 되었다. 더욱이 때를 같이하여 신테탕트에 의한 동서관계의 긴장 완화가 전개되면서 핀란드만이 대소무역에서 우위를 점할 수는 없었다. 또한 1992년 유럽통합은 핀란드에게 경제에 대한 불안감을 지니게 되었다.

(2) 다음은 외교정책을 결정짓는 내정과의 관계를 살펴보기로 하겠다. 핀란드의 외교가 내정과 어떠한 관련이 있는가를 논할 때 핀란드 외교정책의 결정과정, 핀란드 대외관계에 있어서 내정의 영향이라는 두 가지 면을 고찰해야 한다. 핀란드는 복지국가지향의 혼합경제를 기반으로 정치 제도 면에서는 대의제민주주의가 활발하게 운용되는 다당제 국가이면서 대통령이 특히 외교정책에서 막강한 권한을 갖고있는 국가이다. 이와 같은 강력한 대통령의 권한은 특정 대통령의 리더쉽과 연결되면 독특한 개성을 띤다.

첫 번째 문제와 관련해서, 파시키비도 케코넨도 특히 대소련관계의 처리에서는 강력한 리더쉽을 행사하였다. 파시키비의 예를 들어보기로 하자. 1948년 우호협력상호원조조약체결에 있어서 국내여론을 배경으로 하는 의회내의 반발세력인 공산당과 사회민주당 좌파가 연합한 인민민주동맹(SKDL)를 배제하여 동 조약을 성립시켰다. 또한 케코넨은 1961년 각서위기시 당시 후르시초프 제 1서기와 회견하여 우호협력상호원조조약의 제2조를 근거로 한 군사협회의 제안을 취하하는데 성공했다.³¹⁾ 두 번째 문제와는 첫 번째 문제와 밀접한 관련을 갖는 것으로서 소련의 역대지도자들은, 코르바초프를 제외하곤, 핀란드 대통령의 개인적인 친분관계를 중시하면서 대 핀란드 외교를 행사하였다. 이것은 소련의 지도자가 핀란드 대통령에 대한 신뢰도가 어느 정도나에 따라서 핀란드국내의 권위의 강화는 부인할 수 없는 것이다. 따라서 대통령의 국내외의 영향력은 각각 다른 양상을 띤다.

파시키비 대통령의 경우는 스탈린은 핀란드의 소련에 대한 보다 확실한 안전보장정책을 위하여 국내의 여론의 동정을 살피게 되었다. 이를 알아 채 린 그는 인민민주동맹의 존재의미를 최소화시키면서 1947년 마살 플랜의 참여의 단념하면서까지 우호협력상호원조조약을 체결하였다. 다음은 핀란드 중립의 적극성을 살펴보자. 1944년 종전에서 각서위기(Note Crisis)까지 핀란드의 중립은 기본적으로 공평성과 자제에 기초한 수동적인 다양성이었다. 핀란드는 전쟁기간에 양국이 그러했던 것처럼, 스웨덴, 스위스와 같은 전통적인 중립을 가능한 한 원하였다. 1956년까지 파시키비가 정책을 주도하는 동안에, 그는 파시키비로서의 유용성과 독립유지를 강조하였다. 중립은 소련의 폴카과 점령과 함께 불가능하였다. 더우기, 1948년 조약의 규정화에서 핀란드는 소련이 핀란드 영토를 통하여 공격한다면, 가능성 있는 합동군사훈련의 공약의무를 수행한다. 폴카라로부터 소련의 철군은 핀란드 중립에 대한 아량 있고 매우 역동적인 이해이다.

능동적인 중립은 케코넨 대통령의 독자생각이었다. 그리고 핀란드와 세계정치에서 그 시대의 현실성뿐만 아니라 그의 성격을 반영하였다. 그 정책의 결과로서 그의 나라에 의해 주창된 주도권 주에 가장 중요한 것은 1975년 헬싱키협정(Helsinki Accords)의 결과로 나타난 북구비핵지대(Nordic Nuclear Free Zone)과 유럽안보회의(European Security Conference) 등이다. 1963년에 북구지역의 비핵지대의 창출에 대한 케코넨의 제안은 스웨덴 외무장관 운텐(Osten Unden)이 1961년에 미리 제안한 것에 기초한다.³²⁾ 케코넨이 이 제안을 했을 때 스칸디나비아에는 핵무기가 없고, 도입하려고도 하지

31) G. Maude. *op. cit.*, pp. 130 ~ 135.

않았다. 확실히 나토회원국 초기부터 노르웨이와 덴마크는 그들의 영토에 'no bases policy'를 채택하였다. 하지만 케코넨은 이 지역이 핵으로부터 자유롭고 4국의 일방적인 정책에 의존하지 않고 상호이해를 통한 확실한 공동정책을 명확히 하기 위하여 그의 정책을 추진하였다. 케코넨은 또한 가능성 있는 전쟁으로부터 핀·노르웨이 국경을 보호하기 위하여 노르웨이와의 평화협정을 제안하였다. 노르웨이는 케코넨의 구상을 거부했다. 왜냐하면 그들의 국가의 안보는 부분적으로 핵무기의 유입에 대한 선택에 달려 있기 때문이라고 주장하였다. 이러한 선택은 나토로부터 탈퇴하고, 국경의 중립화에 동의한다면 노르웨이 인들을 부정할 수 있을 것이다. 그래서 노르웨이는 북구의 비핵지대의 생각을 발전시키기 위한 핀란드의 노력에 대한 주요한 방해장벽으로 여겨졌다. 이러한 생각에 대한 핀란드의 노력은 자주 북구에서 소련정책을 추진하는 노력으로서 유럽학자들 에게는 여겨졌다. 왜냐하면 이것은 나토연합국의 강화 연대를 약화시키기 때문이다.

유럽안보회의(CSCE)에서 핀란드의 주도적인 활동은 능동적인 중립에서 대담한 움직임이었다. 외무장관들은 1973. 7. 7일에 회의의 첫 관계를 끝냈다. 두 번째 회의의 주제는 4가지로 함축된다. 환경·기술·과학분야에서의 협조, 인류와 다른 분야에서 협조, 유럽의 안보에 관련된 문제, 회의의 속행 등이다. 회의의 두 번째는 1973. 9. 18일 제네바에서 개최되었다. 회담은 1974년 여름까지 계속되었다. 1975년의 핀란드 수도에서의 회담은 핀란드를 건설적인 국제주의 정책의 형성의 장소로 이름 있는 도시인 헤이그(Hague), 제네바(Geneva), 비엔(Vienna)과 나란히 하게 하였다.

핀란드의 적극적인 중립은 또한 유엔을 국제적인 협력을 증진하는 기회로 이용하였다. 평화유지활동에서의 역할을 자랑스럽게 여기는 핀란드인들은 유엔위원회의 의장직을 수행하여왔다. 핀란드는 안보이사회의(Security Council)의 임기(term)로 선출되었다. 1971년에 사절단 단장인 야콥슨(Max Jakobson)은 사무총장직의 주요한 경쟁자였다. 핀란드 사절단은 모든 차원과 모든 문제에 관해서 북구사절단과 밀접하고, 정기적인 회동을 가졌다. 강대국 갈등에 연루되는 것으로 이해되는 문제에 투표하는 것을 회피하였다.

(3) 이러한 중립을 떠받치는 국방정책에 대해서 살펴보자.

예를 들면 핀란드 의회 제2차 국방위원회보고서(1976년)는 그冒頭에서 “소국은 오로지 무기에 의존해서 안전보장을 구축한다는 것은 안 된다”라는 근거를 두고 “국방은 전체적인 안전보장정책에서 외교를 지원 핀란드에 위기발생시 외교정책의 지속성을 두기” 위한 것이다.³²⁾ 이러한 견해는 핀란드의 국정을 장기간 담당했던 케코넨 대통령이 일관되게 표명했던 내용이다. 1961년 그가 국방에 관한 연설 중에서 “핀란드의 군사력은 평화를 회구하는 핀란드의 중립정책을 구원하는 국가의 수단”이라고 언명한 것은 케코넨 대통령의 재임기간보다 현재 더욱 핀란드에서 통용되고 있는 것이다.³⁴⁾

제2차 세계 대전 후 핀란드의 군비는 1947년 2월 10일 파리에서 조인되고 동년 9월16일 발효된 연합제국의 대핀란드 강화조약(이하 파리조약이라고 칭함)에 의하여 육상병력 34,400 명 이내, 해군병력 4,500 명 이내, 함정 총 톤 수 1 만 톤 이내, 공군병력 3,000명 이내, 군용기 60대 이내로 제한하는 이외에 폭격기, 미사일, 잠수함 등과 같은 공격용무기의 보유를 일체 금지하였다. 핀란드는 이러한 파리조약의 규정을 충실히 지켜왔다. 일반적으로 전후세계의 급속한 군사무기의 발달은 이와 같은 제한을

32) M. Jakobson. *op. cit.*

33) Roy Allison. *op. cit.*, pp. 43~77.

34) *Ibid.*

두는 조약 하에서는 국방 본연의 책무를 다할 수 없는 사정에 이르게 되었다. 그래서 핀란드는 1963년 파리조약 체결국의 양해를 구하여 대공·대전차·해상전용·공전용 등 방위목적의 미사일을 배치하기로 하였다. 또한 핀란드 군 당국의 설명에 의하면 파리조약에 의한 병력삭감은 핀란드국방에 있어서 심각한 장애가 되지 않는데, 징병제에 의하여 모든 성년남자에게 군사훈련을 실시하고 있고 위기 시에 70만 명에 달하는 예비병력을 보유할 수 있기 때문이다.

핀란드군의 용병사상을 살펴보면, 핀란드는 방위에 유리한 지리적인 조건을 보유하고 있다는 것이다. 광활한 삼림지대와 더불어 편재된 호수나 하천에서 대량파괴무기용을 보유하는 현대적인 용병술의 효과를 감소시키고 침략군에 대하여 게릴라전술을 개시 탄력적인 대응이 가능하다는 것이다. 핀란드 군의 임무는 상황의 변화에 따라서 단계적으로 변화한다. 평시 육·해·공군의 임무는 영토·영해·영공의 감시이고 이것은 42,000명에 달하는 현역병으로도 족하다는 것이다. 한차례 핀란드가 국시로 정한 중립적인 지위가 위협에 달하였을 때 예비군이 주력이 되는 신속 전개군이 편성되어 무력침입이 행해지는 제3단계에는 전 예비 병력이 국방의 임무에 투입된다.

핀란드군의 공식설명에 의하면 군은 이중의 과제를 갖는다. 첫째 국방군 존재 자체에 의하여 타국의 침략을 억지 하는 것이고, 둘째 실제침략을 당했을 경우 “모든 가능한 군사적 수단에 호소, 필요하다면, 게릴라전술에 의존해서라도 국토를 수호한다는 것이다. 이러한 표현에는 핀란드 국방정책의 특징을 엿볼 수 있다.³⁵⁾ 이 점을 살펴보면, 첫째로 핀란드가 실질적인 군대를 보유하고 있다는 시각의 대부분이 여기에 있다 하겠다. 가령, 소련과의 우호협력상호원조(FCMA)조약은 핀란드가 “독립국가로서의 의무”를 완수하기 위하여 핀란드에 대한 또는 핀란드를 경유하는 소련침공을 격퇴시키기 위한 전투행위로 요약되지만 여기에서 눈여겨보아야 할 것은 핀란드가 군대를 보유함에 따라서 자연적인 국경이 없는 소련의 서북국경의 안전을 보장함으로써 소련의 불안을 해소시켜 자국에 대한 동방으로부터의 불안요인을 제거한다라는 핀란드 특유의 안전보장의 논리가 숨어있는 것이다.³⁶⁾

두 번째 문제는 상당히 심사숙고해야 된다. 첫 번째 문제와 관련하여 핀란드의 군비보유는 소련의 안전보장의 욕구를 만족시킨다는 의미를, 다시 말하면, 나토군이 서쪽 국경선으로 침입할 경우 이를 격퇴하는 역할을 수행한다는 것이다. 그러나 실제로는, 핀란드 정부와 군부가 과연 얼마만큼 침략국의 존재가능성에 대해 인식하고 있는가에 달려있기도 하다. 핀란드가 두려워하는 것은 자국의 서북국경의 안전보장에 대해서 소련의 신뢰를 상실하여, 우호상호원조조약의 불이행을 이유로 또는 핀란드에 대한 원조의 명목으로 소련군의 핀란드로의 투입과 같은 사태이다. ‘겨울전쟁’에서 핀란드군의 불굴의 항전을 체험한 소련은 유럽을 주무대로 하는 동서대결의 경우에 핀란드의 운명을 보장할 수 없는 문제가 있기 때문이다(1989년 11월말의 파시키비협회의 코이비스토 대통령의 연설).

1988년 12월 핀란드 정부로부터 국방방침의 검토를 위촉받은 이로니에미를 의장으로 하는 21명의 위원으로 이루어진 국방정책심의 위원회는 15개월 후인 1990년 3월 6일 국방부장관인 놀탁에게 보고서를 제출하였다. 그 요지는 동보고서에서 유럽정세변동에 대한 평가가 유럽의 정치적인 분위기가 호전됨으로써 전쟁의 가능성이 감소되었다고 하더라도 자국방어를 위한 핀란드의 군사력보유를 인접제국에게 납득시켜 위기적인 상황을 관리하는 노력을 경주해야 한다는 것이다. 구체적으로 핀란드남부, 영공전체가 지속적으로 전략적인 중요지역으로 핀란드북방의 상황전개에 대한 대비를 시작으로 군비삭감의 필요성은 현재 직면해 있지 않다라는 판단을 내리고 있다.

35) George Maude. *The Finnish Dilemma* (London : Oxford Univ. Press. 1975). pp. 60~66.

36) *Ibid.*

4. 중립의 비교

우리는 이미 핀란드와 스웨덴의 중립이 오스트리아의 중립처럼 추상적인 사고나 국제법상의 원칙, 즉 강대국들의 보장에 의해서 생긴 것이 아니라, 역사적 과정에서 나왔다는 점을 강조한 바 있다. 바꾸어 말하면, 역사적 체험이 있다고 할 수 있을 것이다. 즉, 오스트리아의 중립은 제2차 세계대전 이전까지는 역사적인 뿌리가 없다. 오히려, 오스트리아 역사의 대부분은 약소국이고 중립국이라기보다는 강대국으로서, 유럽에서 프랑스, 영국, 러시아, 프로이센과 더불어 국제문제를 결정했던 국가 중에 하나였다.

그런데, 동·서진영의 위성국가로서 중립은 오스트리아가 취할 수 있는 가장 현실적인 외교정책이었다. 다시 말해서, 1945~55년간 오스트리아는 미국, 소련, 영국, 프랑스 등으로 구성된, 비엔나 연합국통제국(The Vienna Inter-Allied Command)의 통제하에 있었다. 수도 비엔나는 네 조각으로 나누어진 국제적인 도시가 되었었다. 이러한 상황을 극복하여 국가주권을 회복하고자, 1955년 10월 26일에 오스트리아의회는 자발적으로 '중립에 관한 연방입법령'(Federal Constitutional Act)을 통과시켜, 미래의 생존을 위한 시발점으로 삼았다.

다음에는 이러한 핀란드의 중립정책은 다른 스칸디나비아 국가인 스웨덴과는 어떻게 다른가를 알아 보기로 하겠다. 우선 스웨덴의 중립에 관해서 말한다면 에스텐 운덴(Osten Unden)전 스웨덴 외상은 자국의 중립에 관해서 다음과 같이 말했다. "평시에 동맹에 참가하지 않고 있는 것에 우리는 만족이다. 왜냐 하면, 동맹에 가입함으로써, 어떤 나라를 잠재적인 영구한 적으로 간주한다고 간접적으로 선언하기 때문이다. 이러한 의미에서의 중립은 우리들에게 적합할 뿐더러 여러 국민들간의 통상적인 교류에 관한 우리들의 개념과도 일치된다".

이러한 의미에서의 중립의 내용은 스웨덴이나 분명히 동일하다. 양국의 차이는 핀란드의 중립의 역사가 짧은데 비해서 스웨덴의 경우는 150년 이상 전쟁에 참가하지 않고, 독립을 유지할 수 있는 데에 반하여, 스웨덴의 경우에는 실시하는 제 정책의 동기가 문제된다기보다는 정책이 가져오는 실제적 효과라던가 결과가 중시되고 있다. 또한, 양국의 중립은 상호보완적인 작용을 하고 있음을 알 수 있다. 즉, 스웨덴의 장기간에 걸친 중립은 핀란드 국경의 대부분을 동서진영의 각 기의 동맹제국의 직접적인 군사대결의 선에서 제거함으로써 핀란드가 중립정책을 전개하는 것을 도와주고 있다. 반대로, 중립 핀란드도 스웨덴에 대하여 유사한 작용을 하고 있는데, 이것이 바로 핀란드의 중립정책이 기여한 바라고 말할 수 있을 것이다. 환언하면, 핀란드의 중립정책이 없이는, 스웨덴의 중립은 덜 안정된 상태로 될 수 있을 것이다.

그리고, 중립국가는 아니지만, 덴마크와 노르웨이의 외교정책에 관해서도 주목할 필요가 있는데, 양국은 다같이 나토의 회원국이면서도 평화시에는 그 영토에 외국군대의 주둔이나 핵무기의 배치를 불허한다는 자기억제방침을 취하고 있는데, 그 결과 스칸디나비아 지역에서의 제3국의 군사존재를 최소한의 것으로 만들고 있다. 핀란드의 중립정책과 스웨덴의 중립을 비교하면서, 전자가 후자에 기여하고 있음을 밝혀 왔는데, 다음으로는 핀란드의 중립정책이 만 그것과 다른 점, 말하자면, 핀란드형 중립이란 무엇인가를 알아보기로 하겠다.

그것은 첫째로, 핀란드의 외교정책은 대국과의 상호원조조약을 자신의 중립 지주로 삼고 있으며, 둘째로, 외교상 비승인의 개념을, 통상적인 의미와는 달리 국제관계의 범위확대의 수단으로 이용했으며(예를 들면, 냉전 기간중의 핀-동서독 관계), 그리고 셋째로, 조약을 수정하지 않고 변경하는 데에 성

공한 점(예컨대, 1947년의 파리 평화조약을 수정하지 않고 군사적 제한을 확대시켜 신무기구입에 관한 승낙을 얻어내고 있다) 등이다.

신뢰를 바탕으로 한 독립과 자유와 평화의 옹호수단인, 중립정책은 핀란드와 스웨덴에게 모든 대국들과의 우호관계를 가질 수 있게 했으며, 이러한 여건 하에서의 양국이 적극적으로 국제협력에 참여할 기회를 부여하게 되었으며, 마지막으로 동서양진영 사이에 끼여 있는 스웨덴과 핀란드가 양쪽 모두에게 자 평화와 발전을 보장하는 에어컨 역할을 할 수 있도록 하고 있는데, 이것이 바로 중립정책의 공헌이라고 말할 수 있을 것이다.

핀란드와 스웨덴은 소련과 같은 초강대국을 상대로 정치적인 신뢰를 바탕으로 자주적인 외교노선으로서의 중립정책을 전개해 왔다고 할 수 있다. 이러한 자주적 외교정책의 저변에는 무엇보다 외침을 당하면서 항상 독립을 지켜야 한다는 민족주의적인 역사적 체험과 힘의 현실 속에서 살아남는 슬기로운 방법의 축적이 도사리고 있다고 말할 수 있을 것이다.

V. 결론: 한국에 주는 함의

서론에서 제기한 문제의식, 즉 한국과 같이 주변이 강대국들로 둘러싸여 있는 약소국들이 중립외교정책을 통해 얻을 수 있는 교훈은 무엇이며 국제관계에 기여하는 바가 무엇인가를 구명한 결과는 다음과 같다. 우선, 중립정책을 통해 약소국들이 얻을 수 있는 교훈이 무엇인지를 살펴보면, 첫째로, 초강대국의 이익과 핀란드와 스웨덴의 이익을 교묘하게 조정 융화시킨 점에 있는데, 그렇기 위해서는 소련 지도자들의 정책의도에 대한 투철한 인식이 전제로 되어야 할 것이다. 바로 이러한 대강대국 접근방법이 약소국이 배워야 할 점이라고 판단된다. 둘째로, 핀란드와 스웨덴이 약소국으로서 강대국인 소련 바로 곁에 위치하고 있으면서 중립정책의 성과에 의해서 차지하고 있는 비교적 안정된 독자적인 국제적 지위는 성숙되어 국내정치, 특히 지도자와 국민간의 합의에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 셋째로, 핀란드가 살아남는 방법으로 군사적인 요소를 배제하고 전적으로 비군사적인 요소 즉, 외교정책에 의존하였다는 점도 강조할 필요가 있다. 우리는 앞에서 핀란드와 스웨덴의 중립이 스위스나 오스트리아의 중립처럼 국제법상의 원칙 즉, 강대국들의 보장에 의하여 생긴 것이 아니라, 역사적 과정의 성과라는 점을 역설한 바 있다. 끝으로, 핀란드와 스웨덴의 중립정책은 마치 조선 민화에서 자주 볼 수 있는 호랑이가 물고 있는 긴 곰방대에 토끼가 담배 불을 붙혀 주고 있는 것처럼 相生의 원리인 것이다.