

남북한 외교경쟁과 ‘6.23선언’*

신종대**

이 글은 6.23선언이 실제와 괴리된 기존 정책의 현실화이자 전향적 선언과 냉전적 태도가 불편하기 결합된 조치였다고 본다. 그렇게 보는 이유는 7.4공동성명 채택과 수차례에 걸친 남북대화에도 불구하고 남북한 상호 불신의 골은 여전히 깊었으며 1973년 초부터는 남북관계도 교착상태에 빠져 있었다. 그렇다고 박정희 대통령을 비롯한 정책결정그룹이 교착된 남북관계를 돌파하거나 공산권국가들과의 관계개선을 적극적으로 추진하겠다는 태도 변화와 정책 의지를 갖고 동 선언을 발표했다고 보기도 어렵기 때문이다.

다만 이와 같은 한계에도 불구하고 남북한 외교경쟁의 위기상황에서 나온 6.23선언이 한국외교의 체질 개선의 계기가 되었고, 중장기적으로는 한국 외교정책의 전환점으로 작용했다고 할 수 있다. 또한 6.23선언이 한국외교에 있어서 특수 사례라기보다는 수동전환의 일반 사례의 하나로 평가할 수 있다. 그리고 6.23선언이 단순히 나중 1980년대 정책적 전환의 틀로 작용했다는 의미만은 아니다. 6.23선언을 전후한 잇따른 외교실패의 경험과 반성 위에 한국 정부의 외교역량 강화를 위한 노력의 축적으로 1980년대 정책 전환이 가능했다.

주제어: 6.23선언, 외교경쟁, 고립, 수동 전환, 남북관계

* 이 글은 2016~2018년 동북아역사재단의 지원으로 동아시아연구원(EAI)이 수행한 한국현대외교사연구의 일환으로 이루어졌으며, 이 글은 그 가운데 일부이다. 유익한 논평을 해주신 세 분의 심사자들과 자료정리에 도움을 준 북한대학원대학교 박사과정 김응서 선생에게 감사를 표한다.

** 북한대학원대학교 교수.

1. 머리말

1973년 6월 23일, 박정희 대통령은 한반도를 비롯한 국제정세의 변화에 발맞추어 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’을 발표하였다. ‘6.23선언’으로 일컬어지는 동 선언의 핵심 내용은 한반도의 긴장완화와 남북한 평화공존을 위해 북한의 국제기구 참여와 남북한의 유엔 동시기입, 그리고 공산권과의 호혜평등 외교 등을 표방하면서 북한의 실체를 인정하는 것이었다. 한 전직 외교관은 6.23선언을 한국 통일외교정책의 “코페르니쿠스적 대전환”이었다고 평가한다.¹⁾ 또 다른 전직 외교관도 6.23선언은 한국 정부의 자신감에 넘친 대북정책의 대전환이자 북한과 수교관계에 있는 국가들과도 수교 용의를 표방한 획기적인 정책 전환이었다고 강조한다.²⁾ 그 이전까지 북한의 유엔 및 국제기구 진출을 저지하고 국제사회에서 북한의 고립화를 기해 왔던 한국의 대외정책 기조에 비추어보면 정책의 일대 전환이었던 것은 분명하다.

그런데 6.23선언은 과연 당시 데탕트 기조 속에서 한국외교의 지평을 넓히기 위한 전향적 조치³⁾였는가? 아니면 단지 북한의 외교공세에 대응하기 위한 수세적 조치⁴⁾였는가? 이 글도 기본적으로 후자의 시각

1) 김창훈, 『한국 외교 어제와 오늘』(파주: 한국학술정보, 2008), 126쪽.

2) 국립외교원, 『한국 외교와 외교관: 이시영 전 UN대사』(서울: 국립외교원, 2015), 76쪽.

3) 6.23선언의 적극적인 전략적 측면들을 긍정적으로 평가하는 대표적인 논의로는 서두에서 언급한 전직 외교관들의 평가와 더불어 김용호, 『외교영토 넓히기: 대한민국 수교 역사』(서울: 대한민국역사박물관, 2016), 143~144쪽을 참고할 수 있다. 김용호는 6.23선언이 한국 정부가 북한의 실체를 사실상 인정한 점, 공산권 국가에 대한 상호 문화개방 및 교류협력 제안, 대미의존 외교 탈피 추구 등의 면에서 의미를 가진다고 평가한다.

4) 수세적 전환 관점에 입각한 대표적 논의로는 배중윤, “한국대외정책의 정책기조

에서 있으며, 6.23선언은 실제와 괴리된 기존 정책의 현실화이자 ‘전략적 선언’과 ‘냉전적 태도’가 불편하게 결합된 조치였다는 것이다. 다만 이와 같은 한계에도 불구하고 남북한 외교경쟁의 ‘위기 상황’에서 나온 6.23선언이 한국외교의 체질 개선의 계기가 되었고, 중장기적으로는 한국 통일외교정책의 전환점으로 작용했다는 것이 이 글의 입장이다.⁵⁾

그렇게 보는 이유는 7.4남북공동성명 채택과 수차례에 걸친 남북대화에도 불구하고 남북 간 상호 불신의 골은 여전히 깊었으며 1973년 초부터는 남북관계도 교착상태에 빠져 있었다. 그렇다고 박정희 대통령을 비롯한 정책결정그룹이 교착된 남북관계를 돌파하거나 공산권국

전환에 관한 연구: 6.23선언과 정책의 실효성 상설 여부를 중심으로, 『동서연구』, 28권 1호(2016)을 들 수 있다. 또한 6.23선언이 수사와는 달리 실제로는 실천되지 부족이나 북한의 외교공세에 수세적으로 대응하는 측면을 지적하고 있다는 점에서 김연철, “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계,” 『역사비평』, 통권 97호(2011), 80~110쪽, 박철언, “통일정책, 인기에 영합할 수 없다: 6공화국 북방정책 실무책임자의 최초 공개발언,” 『신동아』, 9월호(1989)의 논의도 이 범주에 포함시킬 수 있다. 그리고 본문에서 살펴보겠지만 외무부 자체에서도 6.23선언이 수세적 정책 전환 조치였다고 자평하고 있다는 점이다. 공로명 전 외무부장관, 강근택 전 대사 등 전직 외무부 관료들도 6.23선언이 수세적인 조치였다고 회고하고 있다(국립외교원, 『북방정책과 7·7선언』, 한국외교사 구술회의(2019. 11.1~2, 국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터)). 배종윤은 6.23선언이 한국 외교가 최악의 정책적 실패와 남북한 외교경쟁에서의 패배를 모면하기 위한 방어적 대응의 결과로 규정한다. 다만 배종윤은 6.23선언이 1980년대 이후 한국 외교가 다양성과 유연성을 확보하는 데 있어서 의미 있는 정책적 전환점이자 독특한 한국적 사례라고 평가한다.

- 5) 또한 이 글은 ① 6.23선언이 한국외교의 특수 사례가 아니라 수동전환의 일반 사례의 하나라고 평가할 수 있다는 점, ② 6.23선언이 단순히 1980년대 정책적 전환의 틀로 작용했다는 의미뿐만 아니라, 1973년 북한의 WHO 가입, 1975년 한국의 비동맹 가입 거부 등 잇따른 외교 실패 경험과 반성 위에 외교역량 강화 노력의 축적과 성과로 인해 1980년대 정책적 전환이 가능했다고 본다.

가들과의 관계개선을 적극적으로 추진하겠다는 적극적인 태도 변화와 정책 의지를 갖고 동 선언을 발표했다고 보기도 어렵기 때문이다. 6.23 선언을 장식하고 있는 수사를 덜어내면 주어진 현실의 합리화와 외교 부문에서의 체제경쟁의 본격화로 요약된다. 6.23선언의 내용 중 ① 북한의 국제기관 참여를 반대하지 않는다는 것은 단지 현실에 대한 인정이었으며, ② 공산권과의 외교관계 확대도 북한의 서방 진출에 대한 대응 차원이었지 그야말로 선제적이고 전향적인 조치는 아니었다. 또한 ③ 박정희 정부가 남북한 유엔 동시가입에 대해 당장 실현 가능성이나 북한의 호응을 기대한 것도 아니기 때문이다.⁶⁾ 그렇다면 당시

6) 박정희 대통령은 6.23선언에 대해 북한의 지지를 기대하지는 않았지만 유엔 동시가입에 대해 북한이 정면으로 반박할 것이라고는 예상하지 못했던 것 같다. 박 대통령은 1973년 5월 29일 필립 하비브(Philip Habib) 주한 미국 대사와의 면담에서 “북한이 6.23선언에 대해서 명시적인 지지나 반대 없이 주한미군 철수가 전제되어야 제반 문제를 논의할 것이라는 기존의 주장을 되풀이할 것”이라고 내다보았다. 그 이유는 한국 정부가 UNCURK(UN Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, 국제연합한국통일부흥위원회) 해체, 북한의 유엔기구 가입 불반대, 유엔총회에 북한대표 초청 불반대 등을 내세우고 있기 때문이라고 보았다. 그리고 “북한이 유엔 동시가입에 대해 겉으로는 반대하더라도 속내는 다를 것이며, 소련과 중국도 동시가입이 북한에 유리하다고 보고 북한에게 이를 권유할 것”이라고 말했다(“Ambassador Green’s Call on President Park,” 1973.05.29, POL KOR S-US, 9-27-71, Box 2429, RG 59). 이후라도 하비브 대사와 만나 “북한이 두 개의 한국에는 반대할 것이라고 예상되나, 소련과 중국은 긴장완화에 기여할 것이라는 판단하에 호의적일 것”이라고 말했다(“Yi Hu Rak’s Comment on South North Coordinating Committee,” 1973.06.05, POL KOR N-KOR S 10-12-72, Box 2422, RG 59). 한편 6.23선언 직전에 작성된 것으로 보이는 1973년 6월 15일 김일성과 일본 TBS 대표와의 회견에 대한 외무부의 보고서에서는 북한의 유엔가입 문제에 대해 분석하고 있다. 즉 김일성이 “아직 유엔가입 문제에 대해서는 최종적인 방침이 결정되지 않았으며 한반도가 2개로 분열되는 것을 반대하는 입장에서 신중하게 검토할 것”이라고 한 발언을 근거로, 북한이 ‘두 개의 한국’은 부정하면서도 북한대표의 “영토의 권리를 가지고 유엔에서 발언해야 한다”는 주장 등으로 미루어 볼 때 두 개의 실체를 인정하고 있다고

한국 정부는 왜 북한에 대한 불신과 냉전적 태도의 불변에도 불구하고 정책의 변화를 표방하였는가? 그리고 대북 외교경쟁의 한계 내지 위기 상황에서 나온 6.23선언의 중장기적 효과는 무엇이었는가? 이하에서는 이와 같은 질문들에 대해 답해보고자 한다.

2. 남북대화와 외교경쟁 고조

1970년대 초 남북한은 분단정권 수립 이후 최초의 남북 당국 간 회담과 7.4공동성명을 통해 큰 전환의 계기를 마련했지만 남북대화 과정에서 체제경쟁을 하면서 대외적으로는 외교경쟁을 벌였다.⁷⁾ 오히려 남북대화와 7.4공동성명으로 인해 남북 간 체제경쟁과 외교경쟁이 더욱 격화되고 치열해지는 양상을 보였다. 왜 이러한 역설적 양상이

판단했다(“김일성, 일본 TBS 대표와 회견,” 일자 미상, 문서철명: 한국의 유엔 가입문제, 1972~73, 분류번호: 731.12, 등록번호: A425, 대한민국사료관). 이처럼 한국 측은 유엔 동시가입에 대한 북한의 강력한 반대를 예상하지 못했던 것 같고, 소련 및 중국의 반응에 대해서도 대체로 긍정적으로 보고 있었다. 이에 반해 루마니아를 방문한 김동규 노동당 비서나 몽골을 방문한 허담 외교부장 모두 유엔 동시가입은 분단영구화를 의미하기 때문에 반대한다고 분명하게 말했다 [“Minutes of Conversation taken on the Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Worker’s Party of Korea,” 1973.03.08, NKIDP·UNKS(2012); “Record of Conversation between the Foreign Minister of North Korea and the First Secretary of the Mongolian People’s Republic,” 1973.03.15, NKIDP·UNKS(2012)].

- 7) 예컨대 북한은 1972년 1월 남한을 제외한 북미 간 고위급 대표 회담을 군사정전위원회 (MAC)를 통하여 제안했다. 의제는 주한미군 철수 문제였지만 당시 미국 측은 북한이 판문점을 통해 미국과 고위급 회담을 공식화하려는 의도를 갖고 있는 것으로 판단하고 이를 남한 정부에 통보하였다. White House, 31 Jan. 1972, U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.gale.com/tinyurl/CWMV8i>.

벌어졌을까? 그리고 남북관계 진전과 체제경쟁 및 외교경쟁이 병진할 수 있는 관계인가? 그 답은 분단체제가 지속되는 한 남북한이 기본적으로 체제경쟁에서의 우위를 도모하는 목표를 폐기하기 어렵다는 것이다. 그렇기 때문에 남북대화가 진전되고 관계의 개선이 있어도, 비록 시기별로 정도의 차이는 있겠으나, 남북관계에서 체제경쟁 요소를 배제할 수 없다. 남북한 체제경쟁의 국제화가 다름 아닌 남북 간의 외교경쟁이다. 한마디로 남북관계 진전과 체제경쟁 및 외교경쟁은 논리적으로나 경험적으로 어울리지 않는 조합이다. 따라서 체제경쟁과 외교경쟁이 격화되는 속에서 남북관계는 진전되기 어렵다. 1970년대 남북대화 과정에서의 외교경쟁은 이 점을 잘 보여준다.

1970년대 초 세계적인 대탕트가 시작되면서 1971년 제26차 유엔총회에서 중국이 대만을 축출하고 유엔에 가입하여 유엔 안전보장이사회(이하 ‘안보리’) 상임이사국 지위를 획득했다. 북한은 중국이 유엔 안보리의 상임이사국이 된 1971년부터 유엔에 대한 적극적인 참여 자세를 보이기 시작했다. 당시 한국 외무부도 북한이 중국의 유엔가입 등으로 인한 국제정세의 변동에 편승하여 1972년도에 유엔 전문기구를 포함한 각종 정부 간 국제기구에의 가입을 활발히 시도할 것을 예상하고 가입 저지 방법에 대해 고심하고 있었다.⁸⁾ 이에 대해 주제네바 대표부는 북한의 국제기구 가입을 반대하는 한국 정부의 입장을 회원국

8) “북괴의 국제기구 가입 저지,” 1971.12.09, 문서번호: 방기 733, 문서철명: 북한의 국제기구 가입에 대책, 1971~73, 분류번호: 730.9. 외무부는 7.4공동성명 발표 후 한층 활기를 띤 북한의 국제기구 가입 저지를 위해 골몰하고 있었다(“남북공동성명 후 국제기구에의 남북 동시 가입문제,” 1972.09.05(외무부); “국제기구와의 외교에 있어 대북한 우위성 확보 방안,” 1972.11.23(외무부); “북한의 국제기구 진출 저지 대책,” 1972.12.01(외무부), 문서철명: 북한의 국제기구 가입에 대한 대책, 1971~73, 분류번호: 730.9, 등록번호: 6139, 대한민국외교사료관 참조).

에 주지시켜 가입 신청을 부결시키는 한편, 북한의 가입 기도를 사전에 탐지하는 정보 수집 등 대책을 본국에 보고했다.⁹⁾ 한편 북한은 공산주의 국가들과 비동맹국가들을 동원하여 남한에서의 외국 군대 철수와 UNCURK 해체를 제26차 유엔총회의 의제로 제안함으로써 외교 공세에 나섰다.

이와 같은 북한의 공세에 대해 한국은 유엔에서의 한반도문제 논의를 연기시키는 수세적인 전략을 채택하지 않을 수 없게 되었다. 1960년대 들어 제3세계 국가들이 대거 유엔에 가입함에 따라¹⁰⁾ 북한 지지 표의 수가 매년 늘어난 데다 중국의 유엔 가입으로 이전까지 서방측이 누려왔던 유엔에서의 지위가 약화되었기 때문이다. 북한은 이 두 가지 배경에 힘입어 유엔에서 외교적 입지를 확대하는 반면, 한국의 외교적 입지는 급격하게 침식되고 있었다. 이러한 곤혹스러운 상황을 감안하여 한국과 미국은 1971년 제26차 유엔회의에서의 한반도문제 토의를 연기함으로써 재량상정방식에서 더욱 후퇴한 ‘불상정방식’을 채택했다.¹¹⁾ 한국과 미국은 당시 진행 중이던 남북적십자회담에 따른 남북한 화해의 분위기에서 한반도문제가 유엔에서 토의되는 것이 바람직하지

9) “북괴의 국제기구 가입 저지,” 1971.12.30, 문서번호: 제네 733-4, 문서철명: 북한의 국제기구 가입에 대책, 1971~73, 분류번호: 730.9, 등록번호: 6139, 대한민국의 교사료관.

10) 대체로 북한의 입장에 동조하는 제3세계 국가들의 대거 유엔가입으로 인해, 한국은 1968년 제23차 유엔총회를 기점으로 한반도문제의 연례 유엔 자동상정방식을 지양하고 사전 지지표 계산에서 유리할 경우에 상정하는 재량상정방식으로 전환해야만 했다. 그러나 남한의 수세적인 정책전환에 맞서 북한은 1969년과 1970년 두 차례에 걸쳐 유엔사령부의 철폐, 외국 군대의 철수, 그리고 UNCURK의 해체를 유엔총회의 의제로 제기하는 등 외교공세를 이어갔다. 박재영, “북한의 대유엔 및 국제기구정책,” 양성철·강성학 엮음, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), 278쪽.

11) 김순규, 『신국제기구론』(서울: 박영사, 1991), 238쪽.

않다는 논리를 펴 한반도문제의 토의를 연기했다.

1960년대 중반까지 외교무대에서 한국이 구가했던 대북 독점적 위치 내지 비교우위가 급격하게 침식되는 상황에서 1970년대 초 남북대화 개시, 특히 7.4공동성명과 더불어 서방국가들이 북한을 승인하거나 수교하려는 움직임을 보였다.¹²⁾ 이에 따라 남북한 외교경쟁이 격화될 조짐이었다. 말하자면 남북관계의 진전과 남북 간 외교경쟁이 모순적으로 맞물리는 구도가 형성되었다. 그리고 한국은 이전 시기와 비교할 때 상대적으로 수세적 입장에 처해 있었다. 당시 한국 외무부의 한 간부는 동서 간 긴장완화 추세와 연동하여 대두되는 유럽국가들의 북한승인 문제에 대해 7.4공동성명이 외교 방면에서 양면적 영향을 미칠 수 있다고 분석하였다. 즉 한편으로는 7.4공동성명이 남북교섭 진행 중이라는 명분으로 유럽국가들의 북한승인 문제 결정을 보류케 할 수 있을 것이라고 기대하였다. 그러나 다른 한편으로는 7.4공동성명이 동서 긴장완화 추세에 비추어 서구국가들이 통상 및 경제교류, 인사왕래, 북한의 통상사무소 허가 등 북한과의 실질적인 관계개선을 더욱 확장해 나갈 수 있는 근거가 될 수 있다고도 판단했다. 또한 이러한 추세를 이용한 북한의 외교적 노력도 배가될 것이라고 내다보았다.¹³⁾ 그리고

12) 한국 정부는 일부 국가들이 북한 승인 또는 수교가 한반도의 긴장완화에 도움이 될 것으로 판단하는 것은 큰 오류라고 강조했다. 북한 승인 내지 수교는 결과적으로 남북대화 및 긴장완화 노력을 실패로 돌아가게 할 것이라는 의미다. 왜냐하면 남북대화 및 북한이 한국과 동일한 국제적 지위를 달성한다면 북한은 더 이상 남북대화를 계속할 필요성을 느끼지 않을 것이며, 이는 분단의 항구화와 긴장조성으로 이어질 가능성이 높기 때문이라는 것이다(“북한과의 수교 반대 이유,” 일자 미상(7.4공동성명 이후 작성 추정)(외무부), 『유엔총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 진23권(V.3 기본대책 III: 1973.7)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6144, 대한민국외교사료관).

13) “구미국장이 아주국장에게 보낸 협조전문,” 1972.07.10, 문서번호: 구주700-457,

다시 논의하겠지만, 이러한 예상은 적중했다.

외무부는 7.4공동성명 발표와 더불어 즉각 전 재외공관에 긴급전문을 보내어 동 성명은 남북대화의 시작에 불과하고, 그것이 곧 평화를 의미하는 것은 아니라고 주의를 환기시켰다. 또한 그간의 ‘대화 없는 대결’에서 이제 ‘대화 있는 남북대결’의 시대로 접어들었다고 전제하고,¹⁴⁾ 한국 정부의 입장에 대한 우방들의 지지와 협조를 구하는 데 만전을 기하라고 지시했다. 특히 남북대화를 계기로 우방들이 북한과의 관계개선 내지 접근을 시도하는 것은 모처럼 마련된 남북 간의 대화를 저해할 뿐만 아니라 대화에 임하는 한국 정부의 입장을 상대적으로 약화시키는 결과를 초래할 것이라고 강조했다.¹⁵⁾

그런데 7.4공동성명 이후 북한의 외교성과는 상승세를 탔다. 1972년 말 북유럽의 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등은 외무성의 고위관리를 단장으로 하는 정부대표단을 북한에 파견하여 양국 간 외교관계 수립을 협의하였다.¹⁶⁾ 1973년에 접어들면서 북한은 아시아, 아프리카의 신생 국가 또는 비동맹국가뿐만 아니라 북유럽국가들과도 외교관계를 맺는 괄목할 만한 성과를 거두었다. 김용식 외무부장관은 1973년 2월 윌리엄 로저스(William P. Rogers) 미 국무장관 및 마셜 그린(Marshall Green)

『1972.7.4.자 남북공동성명, 1972. 전2권(V.1 기본문서 및 미주지역 반응)』, 분류번호: 726.21, 등록번호: 5093, 대한민국외교사료관.

14) 당시 평양 주재 사회주의권 대사관에서도 외교무대에서의 남북경쟁에 대해 주목하고 있었다(“Telegram from Pyongyang to Bucharest, Secret, No.061072,” 1973.03.01, NKIDP·UNKS(2012)).

15) “외무부장관이 전 재외공관장에게 보내는 전문,” 1972.07.05, 문서번호: AM-0754, 『1972.7.4.자 남북공동성명, 1972. 전2권(V.1 기본문서 및 미주지역 반응)』, 분류번호: 726.21, 등록번호: 5093, 대한민국외교사료관.

16) 박재규, “북한의 대서구정책,” 고병철 외, 『북한외교론』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1977), 108~109쪽.

차관보와 만나 스웨덴, 덴마크 등이 조만간 북한을 승인할 것 같은바, 미국이 가능하면 이를 저지시켜 달라고 부탁했다. 또한 호주도 북한을 승인하는 방향으로 움직이고 있다고 우려를 표명하며 도움을 요청했다.¹⁷⁾ 그러나 1973년 3월 29~30일 오슬로에서 개최된 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이 등 5개국 외상회의는 “남북한 양국 정부의 관계정상화는 화해와 긴장완화에 기여할 것”이라는 요지의 공동성명을 발표하고 남북한 동시승인정책을 시사했다.¹⁸⁾ 5개국 외상회의 개최 직후인 1973년 4월 스웨덴과 핀란드, 5월에는 덴마크와 아이슬란드, 그리고 6월에는 노르웨이가 북한을 승인했다. 비록 수교국가의 절대수치는 한국보다 낮았지만 수교국가 증가 수치는 한국을 앞지르고 있었다. 한국 외교의 위기지수는 가파르게 상승하고 있었다.

3. 북한의 외교입지 강화와 6.23선언

앞에서 검토한 바와 같이 한국외교의 입지는 북한과 비교할 때 1960년대 말부터 상대적으로 축소되어 왔다고 할 수 있다. 특히 남북대화 국면 및 7.4공동성명과 더불어 북한외교의 약진이 두드러졌다. 6.23선언 직전 한국외교의 현주소를 살펴보자.

우선, 한국 정부는 1972년 제27차 유엔총회에서 ‘7.4공동성명’ 채택과 남북 간 대화 진행 상황이라는 동일한 논리를 전개했고, 이러한 논리가 수용되어 한반도문제의 토의는 연기될 수 있었다. 그러나 1973

17) “ROK Foreign Minister’s Meeting with the Secretary, February 22,” 1973.02.23, POL 7 KOR S 1/1/73, Box 2424, RG 59.

18) 박재규, “북한의 대서구정책,” 109쪽.

년 가을에 개최될 제28차 유엔총회에서는 재차 연기가 거의 불가능하다는 것이 당시 일반적 관측이었다. 둘째, 한반도문제가 토의될 경우 남북한 대표의 동시 출석안을 저지할 수 있을지도 불투명했고 유엔총회에 북한대표가 참석할 가능성이 높았다.¹⁹⁾ 셋째, 1970년대 초반 북한은 한국외교의 중요한 기반인 북유럽국가들에게 접근하여 국교수립을 이루었다. 만약 할슈타인 원칙을 견지한다면, 한국은 이들 북유럽 국가들과 단교를 해야만 하는 상황에 직면해 있었다. 넷째, 유엔총회의 회원국 구성이 더 이상 한국 측에 유리하지 않은 만큼 제28차 유엔총회에서 UNCURK가 해체될 가능성이 컸다. 다섯째, 북한은 1973년 4월 IPU(Inter-Parliamentary Union, 국제의회연맹)에, 5월 유엔 산하 WHO(World Health Organization, 세계보건기구)에 가입하는 등 국제기구 진출에 있어서 큰 성과를 거두었다. 지금까지 언급한 이와 같은 사항은 당시 한국외교가 총체적 위기 상황을 맞고 있었음을 극명하게 보여준다. 환언하면 6.23선언 직전 한국 정부가 처한 외교적 현실이

19) 이 때문에 미국은 6.23선언의 유엔 동시가입 불반대를 통해 북한 대표 유엔초청 및 한반도문제 상정 저지 등 곤혹스런 상황을 피할 수 있었다. 미국은 6.23선언을 ‘건설적 이니셔티브(constructive foreign policy initiative)’라며 환영했다[“US Views on ROK Foreign Policy Changes,” 1973.06.12, POL 32-4 KOR-UN, 4-14-73, Box 2429, RG 59; “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” 1973.07.18, NKIDP·UNKS(2011); “ROK Foreign Policy Changes: UN Membership for the ‘Two Koreas,’” 1973.07.23, POL 32-4 KOR-UN, 4-14-73, Box 2429, RG 59]. 한편 1973년 루마니아를 방문한 김동규 노동당 비서는 한반도문제의 유엔 상정과 북한대표의 참석을 위해 사회주의 국가뿐만 아니라 아시아, 아프리카, 라틴아메리카에 많은 대표단을 파견했다고 말하고 세계 여러 나라들과 관계를 맺고 있는 루마니아의 적극적인 협조를 당부했다[“Minutes of Conversation taken on the Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Worker’s Party of Korea,” 1973.03.08, NKIDP·UNKS(2012)].

기존의 정책기조로는 도저히 감당할 수 없는 임계점을 넘어서고 있었다. 또한 곤혹스러운 상황이 불원간 닥칠 것이 명약관화했다. 한국 정부의 6.23선언은 바로 이와 같은 상황의 한복판에서 천명되었다.

6.23선언이 천명되는 하나의 중요한 계기로 작용했다고 볼 수 있는 북한의 WHO 가입 문제와 이에 대한 한국 정부의 상황 판단 및 대처 과정에 대해서는 보다 자세한 논의가 필요하다. 한국은 1973년까지 유엔 전문기구와 산하기관, 그리고 각종 정부 간·비정부 간 국제기구의 가입에 최선을 다함과 동시에 북한의 가입을 저지하는 봉쇄전략을 구사해 왔다. 그러나 북한은 1973년 4월 28일 한국과 한국을 지지하는 국가들의 완강한 반대와 유보에도 불구하고 필사적인 외교공세와 온갖 노력 끝에 비정부 간 국제기구인 IPU에 가입할 수 있었다.

북한의 IPU 가입을 일주일쯤 앞둔 시점에서 한국 외무부는 북한의 남북대화에 관한 선전공세에 대한 대책안을 마련했다.²⁰⁾ 동 대책에서는 남북대화와 관련한 북한의 당면 주요 목표가 미군 철수 및 UNCURK 해체이며, 한국을 외교적·군사적으로 약화시키기 위해 평화협정 체결과 군축 운운하며 유리한 국제여론 조성을 위한 선전공세를 강화하고 있는 것으로 분석했다. 또한 북한이 내세우는 일괄해결안이 선전 효과 면에서 공세적 위치에 있는 반면 한국은 피동적 내지 수세에 몰리고 있다고 진단했다. 북한이 앞으로 남북대화의 진전을 막고 주로 국제사회에 대한 선전공세에 치중할 것인바, 한국이 현재의 수세에서 벗어나 적극적인 선전공세를 전개해야 한다고 강조했다. 이를 통해 국제여론의 악화 내지 불리화를 막고 북한 선전공세의 예봉을 꺾어 한국에 유리한 여론조성에 힘써야 한다고 건의했다. 국제여론이

20) “북한의 남북대화에 관한 선전공세에 대한 대책(안),” 1973.04.21(외무부), 문서
철명: 남북대화, 1973, 분류번호: 726.3, 등록번호: 6054, 대한민국외교사료관.

공감할 수 있는 제의를 대담하게 행하고,²¹⁾ 이를 널리 홍보, 선전함으로써 수세에서 공세로 전환할 수 있다고 전망했다. 이처럼 한국외교의 위기인식은 예상보다 심각한 수준이었으며, 기왕의 대외정책 기조를 이어갈 수 없는 상황이었다.

마침내 북한은 5월 18일 WHO 가입에 성공함으로써,²²⁾ 유엔의 옵서버 자격을 인정받아 처음으로 유엔체계에 편입되었다.²³⁾ 또한 옵서버 대표부를 제네바와 뉴욕에 상주시킬 수 있었다. 한마디로 1973년은 북한외교에 있어서 ‘승리의 해’였다. 1950년대 이래 남한만이 특권적으로 누려온 유엔 옵서버의 지위를 획득하여 한반도문제 토의에 남한과 대등한 위치에서 참가할 수 있게 되었다.²⁴⁾ 요컨대 6.23선언은 위에서 지적한 대로 1970년대의 국제상황하에 남한이 더 이상 북한의 국제사회 진출을 봉쇄할 수 없고, 유엔 등 국제기구에서 대북한 우위

21) 그러나 동 대책에서 논의하는 “대담하게 제의한다”는 것을 6.23선언 작업과 연결 짓기는 어려울 것으로 판단된다. 여기서의 대담한 제의는 남북 수준의 인적 교류, 스포츠 교류, 학술문화 교류, 언론인 교류, 경제 등에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

22) 당시 한국 정부는 득표 계산 결과 근소하게나마 부결될 것으로 예상했는데, 예상과 달리 북한의 WHO 가입이 결정되었던 것이다. 국립외교원, 『한국 외교와 외교관: 이시영 전 UN대사』, 73~75쪽; 지주선, “‘8.12’ 남북적십자회담 개최 제의의 배경과 입안과정,” 『70년대 남북대화 성립 비사 (I)』(서울: 국토통일원, 1989), 34~35쪽 참조.

23) 1973년 3월 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu) 루마니아 국가평의회 의장은 김동규 노동당 비서를 접견한 자리에서, “유엔회원국이 되는 것과는 별개로 유엔 산하 국제기구에 가입하여 옵서버 자격을 획득하는 것은 매우 중요하다”라고 권고했다. 김동규는 “그 문제에 대해 고려해 보겠으며 김일성에게 보고하겠다”라고 말했다. “Minutes of Conversation taken on the Occasion of the Audience granted by Comrade Nicolae Ceausescu to the Delegation of the Central Committee of the Worker’s Party of Korea,” 1973.3.8, NKIDP·UNKS(2012).

24) 박재영, “북한의 대유엔 및 국제기구정책,” 282쪽.

확보를 향유하기 어려웠던 현실을 감안하여 취한 ‘수세적 정책 전환 조치’였다는 것이 다름 아닌 외무부 자체의 평가이다.²⁵⁾ 미중 데탕트와 7.4남북공동성명은 한반도의 평화와 남북관계의 획기적 진전을 가져오는 모멘텀이 되지 못하고 남북 간 체제경쟁 및 외교경쟁 양면에서 오히려 한국에게 위기로 작용하는 측면이 있었다. 양면에서 위기를 느낀 박정희 정부가 전자에 대해서는 유신체제로,²⁶⁾ 후자에 대해서는 6.23선언으로 대응한 것으로도 볼 수 있다.

그렇다면 박정희 정부는 6.23선언을 통해 어떠한 정책효과를 기대했는지를 검토해 보도록 하자. 6.23선언은 평화통일을 위한 노력과 남북대화의 지속, 남북한 상호 내정불간섭과 침략 포기, 우방국들과의 기존 유대 공고화 등의 내용을 담고 있지만 주목할 부분은 다음과 같다:

- ① 우리는 긴장완화와 국제협조에 도움이 된다면 북한이 우리와 같이 국제기구에 참여하는 것을 반대하지 않는다.
- ② 국제연합의 다수회원국의 뜻이라면 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과 함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다. 우리는 국제연합 가입 전이라도 대한민국 대표가 참여하는 국련총회에서 한국문제 토의에 북측이 같이 초청되는 것을 반대하지 않는다.
- ③ 대한민국은 호혜평등의 원칙하에 모든 국가에게 문호를 개방할 것이며, 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들도 우리에게 문호를 개방할 것을 촉진한다.

25) “6.23 평화통일정책 선언과 한국의 외교정책,” 1982.05.03(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

26) 신종대, “유신체제 수립원인에 관한 재조명: 북한요인의 영향과 동원,” 『사회과학연구』, 제13집 1호(2005), 128~163쪽.

그런데 ①의 국제기구 참여 불반대는 이미 한국의 반대에도 불구하고 북한이 국제기구에 가입한 상황에서 나온 것이다. 또한 향후 한국의 반대표 결집으로도 북한의 국제기구 가입을 막을 수 없는 현실을 고백하는 다른 표현에 지나지 않는다. ②의 유엔 동시가입은 실현 가능성이 낮았고, 더욱이 북한 측과의 조율 없는 상태에서 일방적으로 나온 수사적 수준 이상이 아니었다고 할 수 있다. 북한 대표의 유엔총회 초청 불반대도 유엔의 분위기나 남한의 지지세가 이를 저지할 수 없었다는 점에서 사전적 자기합리화에 지나지 않는다.²⁷⁾ ③의 공산권과의 교류확대 역시 북한의 서방 진출에 대한 대응 차원이었을 뿐 그야말로 선제적이고 전향적인 조치라고 보기는 어렵다. 그리고 할슈타인 원칙을 고수할 경우 북한과 수교하는 북유럽국가들과 단교를 해야만 하는 곤란한 상황²⁸⁾을 피할 필요가 있었다.²⁹⁾

이에 한국 정부는 남북한 유엔 동시가입을 전격적으로 제안하면서 과감한 정책 제안으로 북한의 외교공세를 무색하게 만들고자 했다. 한국 정부가 유엔 동시가입을 제안한 이상 북한이 국제기구에 참여하는 것도 북한대표가 유엔에 초청되는 것도 더 이상 쟁점이 될 이유가

27) 실제 1973년 제28차 유엔총회에 북한이 남한과 함께 처음으로 초청을 받았고, 북한의 입장이 반영된 '결의안'이 제출되면서 유엔총회와 유엔에서 남한의 위상은 상대적으로 약화되고 있었다. 결국 1974년 유엔총회에서 북한의 안이 상당히 많은 지지를 확보했고, 1975년 제30차 유엔총회에서는 남북한의 안이 동시에 통과되는 상황에 이르렀다.

28) 정종욱, “공산권외교의 등장과 전개: 북방외교의 과제와 전략,” 구영록 외 편저, 『남북한의 평화구조』(서울: 범문사, 1990), 243쪽.

29) 이미 1973년 2월 10일 김용식 외무부장관이 할슈타인 원칙의 수정을 표명했다. 김 장관은 북한이 대사관을 설치하고 있는 국가라고 하더라도 한국의 국가이익에 부합된다고 판단되면 영사관을 대사관으로 승격시키겠다고 했다. 국사편찬위원회, 『대한민국사 연표 2』(과천: 국사편찬위원회, 2008), 253쪽; “ROK Hallstein Doctrine,” 1973.2.15, POL 7 KOR S 1/1/73, Box 2424, RG 59.

없어진 것이다.³⁰⁾ 6.23선언은 북한을 유엔과 국제사회에서 고립시킨다는 현실과 괴리된 종래의 외교정책 목표를 전환하여 ‘정책의 현실화’를 기한 것이라는 당시 외무부의 솔직한 평가도 눈길을 끈다. 그동안 한국 정부가 국제적 데탕트 및 유엔 내 세력관도의 변화와 무관하게 비현실적인 북한 고립화정책을 고수함으로써 북한 동조세력의 주장과 입장을 강화하는 결과를 가져왔다. 반면, 한국에 대한 우방들의 지지와 협조를 곤란케 했다. 이 때문에 정책의 현실화를 통해 이를 시정(是正)하고자 했던 것이다.³¹⁾

그러면 6.23선언은 언제, 어떻게, 누가 주도하여 만들었는가? 당시 외무부장관을 지낸 김용식의 회고에 의하면, 당시 외무부는 독자적으로 남북 간의 평화정착 방안을 구상하고 있었고, 이 외무부 안이 ‘6.23선언’으로 알려진 새 외교방침이 되었다는 것이다.³²⁾ 그러나 당시 중앙정보부 국제국에서 일했던 지주선 과장의 주장은 다르다. 또한 김용식의 이 부분에 대한 회고가 대단히 짤막한 반면 지주선의 증언은 구체적이다. 지주선에 의하면, 당초 ‘6.23선언’은 북한의 WHO 가입에 대한 대응방안 마련이 그 출발점이었다는 것이다.³³⁾ 외무부의 평가도 동일하다.³⁴⁾

30) 홍석률, 『분단의 히스토리』(파주: 창비, 2012), 331쪽.

31) “6.23 특별성명에 따른 신외교 추진 특별대책,” 1973.07.19(외무부), 『6.23 평화통일 외교선언, 1973-74. 전 3권(V.1 기본문서집)』, 분류번호: 726.11, 등록번호: 6051, 대한민국외교사료관.

32) 김용식, 『희망과 도전: 김용식 외교 회고록』(서울: 동아일보사, 1987), 283쪽.

33) 지주선, “‘8.12’ 남북적십자회담 개최 제의의 배경과 입안과정,” 『70년대 남북대화 성립 비사 (I)』(서울: 국토통일원, 1989), 33쪽.

34) “6.23 외교정책 선언의 평가와 정책발전 방향,” 1983.06(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

지주선은 중앙정보부 국제국 권영백 국장의 지휘하에 정재렬, 권병택, 지주선 자신 등 3명의 과장이 청량리역 앞 브라운호텔에서 1973년 4월 하순부터 5월 초에 걸쳐 작업을 했다고 술회한다. 당시 국제조류를 감안할 때 북한의 국제기구 가입을 한국이 저지하기 어려우므로 차제에 한국 정부가 이를 반대하지 않으며, 남북한 유엔 동시가입과 공산권국가와의 교류 확대를 선제적으로 선언한다는 정책 방향을 기획했다는 것이다. 다만 동년 5월 19일 북한의 WHO 가입을 좌절시킨 직후 승자의 입장에서 아량을 베푸는 형식으로 발표하고자 했으나, 예상과 달리 표결 결과가 북한의 WHO 가입으로 귀결되자 약 1개월을 늦추어 6월 23일 발표하게 되었다는 것이다.³⁵⁾ 그보다 더 늦은 시점에 발표³⁶⁾하는 것도 고려했으나, 북한이 선수를 칠 가능성이 있다는 박 대통령의 판단에 따라 23일 발표하게 되었다는 것이다.³⁷⁾ 한편, 당시 외무부 유엔과장이었던 이시영은 6.23선언은 박정희 대통령과 김용식 장관 등 극소수의 그룹이 비밀리에 작성 작업을 했던 것으로 나중에야 들었고, 당시 자신을 포함한 외무부의 실무자들은 전혀 모르고 있었다고 증언했다.³⁸⁾

이렇게 보면 6.23선언은 북한의 WHO 가입 시도 등 북한의 외교공

35) 지주선, “8.12” 남북적십자회담 개최 제의의 배경과 입안과정,” 34~35쪽.

36) “ROK Foreign Policy Changes,” 1973.6.9, POL 1 KOR S 6/5/73, Box 2423, RG 59.

37) 이 부분은 미국의 자료를 통해서도 확인이 된다. 1973년 6월 15일 열린 Senior Review Group Meeting에서 당시 국무부 장관이었던 헨리 키신저를 포함한 참가자들은 새로운 외교노선(6.23선언)에 대해 급히 의견을 요구하는 주미 한국대사에 대한 불만을 내비치며 이를 북한 쪽에 주도권을 뺏길 것을 우려한 한국 정부의 입장이었음을 확인한다. Senior Review Group Meeting, June 15, 1973, DDRS online, <http://tinyurl.com/tinyurl/CWM5mX>.

38) 국립외교원, 『한국 외교와 외교관: 이시영 전 UN대사』, 75쪽.

세와 한국이 수세로 몰리던 시점에 마련된 것임이 비교적 분명해 보인다. 중앙정보부와 외무부가 각기 따로따로 방안 마련 작업을 하여 박정희 대통령에게 보고했거나, 아니면 중앙정보부, 외무부, 통일원 등에서 차출된 극소수 그룹이 보고서 작업에 참여했을 수 있다. 그리고 박 대통령은 제출된 보고서를 대통령 특별보좌관실을 비롯한 관계 부처의 검토를 거쳐 수정·보완케 한 것으로 보인다.³⁹⁾

4. 6.23선언 이후 한국외교

6.23선언이 발표되었으나, 그것이 곧 공산권 전체에 대한 관계개선의 적극적 의지를 의미하지는 않았다. 당시 정부는 공산권을 북한, 적성국가 및 적성집단, 비적대공산국가로 3분하고, 이데올로기와 체제의 차이를 넘어 외교관계의 수립이 시도될 수 있는 대상을 비적대공산국가에 한정하였다.⁴⁰⁾ 6.23선언 이후 외무부는 대공산권 관계개선은 소련 등 동구권에 우선순위를 둔다고 했다. 물론 북한과 외교관계를 가진 중립국에 대해서도 관계개선을 추진해 나간다는 방침이었다. 그리고 주요 우방들의 대북 관계개선은 한국과 공산국 간의 관계개선 정도를 고려하여 형평을 유지해야 한다는 것이었다.⁴¹⁾

비록 정부가 대공산권 관계개선의 경우 소련 등 동구권에 우선순위

39) 지주선, “‘8.12’ 남북적십자회담 개최 제의의 배경과 입안과정,” 35쪽.

40) 정종욱, “공산권외교의 등장과 전개: 북방외교의 과제와 전략,” 244쪽.

41) “6.23 특별성명에 따른 신외교 추진 특별대책,” 1973.07.19(외무부), 『6.23 평화통일 외교선언, 1973~74』, 전 3권(V.1 기본문서집), 분류번호: 726.11, 등록번호: 6051, 대한민국의교사료관.

를 두는 것을 고려했지만, 6.23선언으로 인한 할슈타인 원칙의 포기는 주로 비동맹중립국 외교에 적용되는 것이었다.⁴²⁾ 왜냐하면 공산권국가들이 남한과의 관계개선을 검토할 만큼 한반도정책을 수정하지도 않았을 뿐만 아니라, 남한 내에서도 공산권국가들과의 관계개선을 적극적으로 고려할 정도의 의식 변화나 정책 의지가 없었기 때문이다. 따라서 6.23선언은 공산권외교의 활성화를 위해 제기된 것이라기보다는 오히려 당시 데탕트와 더불어 변화하는 주변 정세의 흐름에 대응해 반공 우선의 경직된 외교정책 기조의 수정과 전략적 유연성의 필요⁴³⁾, 한국의 의사와 무관하게 또는 반대에도 불구하고 벌어지고 있는 기정사실에 대한 정당화, 이미지 제고 차원에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 한국 정부가 주요 우방국들에게 공산국가들이 남한을 인정하지 않는 한, 북한을 인정해서는 안 된다고 요청한 것도 방점은 후자에 있었다고 할 수 있다. 더욱이 남북한 유엔 동시가입을 표방하면서 북한을 국가로 승인하지 않겠다는 것은 모순이었다. 남북한 유엔 동시가입과

42) 미국은 유엔회원국들이 6.23선언을 원칙적으로 환영할 것이나 아시아-아프리카의 비동맹국들은 북한이 반대하는 상황에서는 지지하기를 꺼려할 것이라고 전망했다("ROK Foreign Policy Changes: UN Membership for the 'Two Koreas'," 1973.7.23, POL 32-4 KOR-UN, 4-14-73, Box 2429, RG 59). 6.23선언 직후 노동당 국제국 안장일 부장은 평양 주재 루마니아 대리대사를 만나 남한의 제안이 제3세계 국가들로부터 지지받을 것에 대해 우려했다("Telegram from Pyongyang, No. 061.253, Urgent, Secret," 1973.06.29, NKIDP·UNKS(2012)). 북한은 6.23선언 발표를 전후하여 사회주의 국가들과 남한과의 접근 가능성에 신경을 곤두세우고 이를 차단하려고 노력했고, 여러 국가들로부터 이에 대해 다짐받고자 했다("Telegram from Pyongyang to Bucharest, Secret, No.61.530," 1973.11.26, NKIDP·UNKS(2012)). 당시 북한의 논리는 박정희를 국제사회로부터 철저히 '고립'시켜야 그가 별수 없이 북측과의 관계 설정에 나설 것이고, 평화통일의 길로 박정희를 강제로 견인할 수 있다는 것이었다.

43) 정종욱, "공산권외교의 등장과 전개: 북방외교의 과제와 전략," 243~244쪽.

같은 중요 사안을 북한과 아무런 사전 논의나 조율 없이 일방적으로 제안한 것 자체가 이미 잉태 불가를 예고했던 것이다.

6.23선언 이후에도 한국 정부는 유엔과 관련 기구에서 북한의 위법성과 적대성을 부각시키고 북한의 활동을 차단하는 데 외교활동의 초점을 맞추었다.⁴⁴⁾ 6.23선언 이후 한국정부는 공산주의권 국가들과의 교류 및 접촉, 경제교류의 가능성에 대비하여 1973년 8월 교통부의 훈령으로 공산주의권 국가 선박의 한국 입항과 한국 선박들의 공산주의권 국가 항구 입항 및 기항을 허용하였다. 1974년 4월 재무부의 훈령 개정으로 사회주의권 국가 민간 상사들의 한국에서 진행되는 입찰 참여 허용 등의 조치가 취해졌으나, 1970년대 말까지 6.23선언의 유의미한 성과를 적시하기는 어렵다. 요컨대, 한국정부가 공산주의권 국가들과 공식적·비공식적으로 접촉은 했지만 그들과의 관계개선을 적극적으로 추진하거나 성과를 얻지는 못했다.⁴⁵⁾ 더욱이 북한이 1973년 8월 김대중 납치사건과 6.23선언을 비난하며 남북대화 중단을 선언하

44) “김일성의 ‘단일UN가입’ 주장과 복수대표권에 관한 사례비교,” 1973.07(중앙정보부), 문서철명: 한국의 유엔가입, 1972-73, 분류번호: 731.12, 등록번호: 6140, 대한민국의교사료관.

45) 공산권 국가와의 비공식적 접촉과 관련하여 1974년 중국의 접근이 눈여겨볼 만하다. 홍콩에서 발간되는 *Far East Economic Review*의 특파원(Chief Correspondent)이었던 Russell Spurr는 호주 대사관을 통해 중국이 남한과의 접촉을 희망한다는 메시지를 외교부에 전해왔다. 당시 외무부 유엔 과장이었던 이시영은 호주 대사관 인사(Goggin)에게 진위 여부를 확인하였다. Department Of State, 17 Oct. 1974. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.gale.com/tinyurl/CWMqs8>. 한 달 뒤 주미대사였던 Sneider는 호주 대사관과 면담 결과 한국 정부가 중국의 접근에 분명한 관심을 갖고 있으면서도 대만과의 관계를 고려하여 소극적으로 대응하고 있다고 평가한다. Department Of State, 15 Nov. 1974. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.gale.com/tinyurl/CWNAW4>.

고, 1974년 3월 북미평화협정을 제안함으로써 한반도의 데탕트는 급속도로 냉각되었다.⁴⁶⁾

앞에서도 언급했듯이, 1982년 외무부의 6.23선언 평가 및 발전적 전개 방향 검토 문건에서는 “6.23선언이 1970년대의 국제상황하에서 남한이 더 이상 북한의 국제사회 진출을 봉쇄할 수 없고, 유엔 등 국제기구에서 대북한 우위 확보를 향유하기 어려웠던 현실을 감안하여 취한 수세적 정책 전환 조치였다”라고 자평하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 6.23선언 결과 아프리카·중남미·서구 등지에서 북한의 외교적 진출은 양적으로 확대된 반면, 한국의 대공산권 관계개선은 간접교역을 제외하고는 크게 신장되지 못하였다고 토로하고 있다. 나아가 공산권 및 북한 단독 수교국에 대한 문호개방 촉구에 있어서도 6.23선언은 그 설득력과 논리성이 부족하다고 평가했다. 이러한 상황에서 남한이 한반도 안보를 위해 추구해 온 교차승인은 미·소 간 타협이 없는 한 실현될 전망이 없으며, 유엔 가입 또한 중·소의 동의 없이는 실현될 수 없는 실정이므로 한국이 6.23선언을 바탕으로 추구하고 있는 정책목표 실현은 어려운 것으로 분석하였다.⁴⁸⁾

노재원 외교안보연구원 원장이 외무부 차관으로 임명되기 직전 작

46) 이러한 북한의 제안에 대해 미국은 남한 정부를 배제하고 북한과 관계 개선을 시도하지 않을 것이며, 소련과 중국이 남한과 대화를 하는 조건하에서만 북한과의 접촉이 가능함을 밝혔다. White House, 20 Nov. 1974. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.gale.com/tinyurl/CWNRK3>.

47) “6.23 평화통일정책 선언과 한국의 외교정책,” 1982.05.03(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

48) 위의 자료. 당시 한국 정부는 6.23선언이 1970년대의 수세적 외교상황을 반영한 정책 전환이었기 때문에, 1980년대 한국의 대북 우위 상황을 반영한 공세적 정책 전환의 필요성을 제기했던 것이다.

성한 것으로 보이는 문건에서도, 6.23선언 이후 북한은 남한의 우방국인 태국, 말레이시아, 스위스, 오스트리아, 포르투갈 등과 수교하였으며 다수의 국제기구에 가입하는 데도 성공한 반면, 남한은 애초 기대하였던 공산권과의 관계수립을 한 건도 성공하지 못하였다고 지적했다. 남한은 북한의 대서구 공세에 수세를 면치 못하고 있는바, 남한의 독자적인 대공산권 접촉·교류 확대 방안은 소기의 성과를 얻지 못했다고 평가했다. 그리고 그 이유로는 우선 직접적인 이해당사자인 북한과의 타협이 없었다는 점, 그리고 공산·비공산권을 막론하고 영향력을 발휘할 수 있는 미국과의 전폭적인 협력·공동보조가 이루어지지 못하였다는 점 때문인 것으로 분석하였다.⁴⁹⁾

남북한 모두 남북관계의 개선 없이, 그것도 외교경쟁 차원에서 북방 또는 남방과 관계개선을 하겠다는 것은 어불성설이자 소기의 성과를 거두기 어려웠다. 그럼에도 불구하고 외교무대에서의 북한의 약진은 미중 데탕트와 7.4남북공동성명으로 인한 국제사회의 분위기 변화에 힘입은 바 크다. 이 점에서 미중 데탕트와 7.4공동성명의 상대적 수혜자는 북한이었다고 할 수 있다.

다만 6.23선언 이후 한국도 인도(1973.12), 방글라데시(1973.12), 아프가니스탄(1973.12), 네팔(1974.5), 버마(1975.5) 등 비동맹국가들과 국교를 수립하는 일정한 성과를 거두었다. 또한 친공산권 외교노선을 견고 있던 핀란드, 인도네시아 등과 국교를 수립하는 등 6.23선언 이전과는 한국의 외교행보가 달라졌다. 그러나 1975년 이후 제3세계 국가들이 공산화되면서 한국과 국교를 단절하는 사태(베트남, 라오스, 캄보

49) “대공산권 외교개선방안: 6.23선언에 대한 보완책,” 1982.04(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

디아, 아프가니스탄) 등이 발생함으로써 한국의 수교국 수는 감소하였다. 특히 1975년 8월 페루 리마에서 열린 비동맹회의에서 북한은 회원국으로 정식 가입한 반면, 한국은 가입이 거부됨으로써 1973년 북한의 WHO 가입에 이어 다시 한번 외교적 고배를 마셔야 했다. 그런데 역설적이게도 이 같은 일련의 외교적 실패를 겪으면서 한국외교는 심기일전하여 상대적으로 우세한 체제역량을 바탕으로 체계적인 비동맹외교를 구사함으로써⁵⁰⁾ 비동맹권에서의 외교적 열세를 만회하고 역전시킬 수 있었다.

한국 정부는 두 번의 큰 외교적 실패를 반면교사 삼아 비동맹외교를 포함한 제3세계외교를 본격적, 체계적으로 추진하기 시작했다. 한국 정부는 비동맹회의의 가입 실패 후 비동맹 가입 시도 대신 비동맹을 중심으로 한 제3세계 국가를 대상으로 한국 입장지지 확보와 북한 입장의 부당함을 알리는 데 주력했다. 곧, ‘남북당사자 원칙’과 남북한에 ‘두 국가’가 존재하는 현실 등을 들어 비동맹회의에서의 한반도문제 논의, ‘하나의 조선’, 그리고 북미 직접협상을 고집하는 북한 주장의 모순과 비현실성을 비동맹 등 제3세계 국가에 알리고 설득하여 한국 입장에 대한 공감대를 넓힐 수 있었다. 이러한 노력과 성과가 있었기에 1980년대 능동적 정책 전환이 가능했다고 할 것이다.

50) 이에 대해서는 국립외교원, 『한국 외교와 외교관: 이시영 전 UN대사』, 133~143쪽; Charles K. Armstrong, *Tyranny of Weak*(Ithaca and London: Cornell University Press, 2013), 143~144, 178~192쪽; 기미야 다다시(木宮正史), “1970년대 글로벌 냉전의 테탕트화와 한국외교: 대공산권 외교와 제3세계 외교를 중심으로”(미발간 논문) 참조.

5. 맺음말

6.23선언은 한국외교의 수동전환이라고 할 수 있다. 사실 냉전기 한국의 남북관계 전환 선언은 거의 모두 수동전환으로 볼 수 있다. 1970년 8.15평화통일구상선언, 1972년 7.4남북공동성명, 나아가 1988년 7.7선언조차 능동성뿐만 아니라 수동성의 비중을 무시할 수 없다.⁵¹⁾ 따라서 6.23선언은 특수 사례가 아니라 수동전환의 일반 사례의 하나로 평가할 수 있을지 모른다.

1960년대 중후반 이후 한국 정부의 대공산권 접근은 비적대공산주의 국가를 넘어서서 적대공산주의 국가와 북한을 포함한 공산주의권과의 본격적인 외교의 활성화 자체에 목적이 있었다고 보기 어렵다. 박정희 대통령을 포함한 정책결정자들이 공산주의 국가들과 관계개선을 적극적으로 추진할 만큼 인식의 변화와 정책 의지를 갖고 있었다고 보기 힘들다. 그보다는 변화하는 국제정세를 감안하여 반공우선주의의 경직된 진영외교의 틀에 일정한 수정을 가할 필요성과 대내외적 이미지 개선, 그리고 명분 확보라는 방어적 성격이 농후했다고 할 것이다.

51) 1969년 7월 닉슨 대통령의 광독트린과 더불어 한반도에서 긴장완화를 바라던 미국은 꾸준히 한국 측에 북한과의 대화를 중용하였고 이것이 8.15선언에 일정한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그러나 박정희 정권은 8.15선언의 발표에도 불구하고 1971년 여름까지 북한과 화해 국면을 모색해 보라는 미국의 권고에 소극적으로 대응하고 있었다. 그래서 미국은 박정희 정권에 대한 보다 직접적인 압력과 요구를 통해 북한과의 직접 접촉을 통한 긴장완화에 나설 것을 주문했다. 박건영·박선원·우승지, 『제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4공동성명과 미국의 역할을 중심으로』, 『국가전략』, 제9권 4호(2003) 참조. 노태우 정권의 7.7선언과 북방정책 전개도 당시 민간의 통일논의 분출을 국가가 통제할 수 있는 틀 내로 선택적으로 수용하고 선제적으로 대응하는 측면이 있었다. 이와 같이 세 사례의 경우만 하더라도 한국의 이니셔티브가 없었다고 말하기는 어렵지만 미국의 압력과 한국 국내정치적 압력을 무시할 수 없다.

6.23선언 10주년을 맞아 외무부가 내놓은 자체평가는 흥미롭다. 외무부에 따르면, 6.23선언은 1972년의 미중 데탕트와 7.4공동성명, 그리고 10월유신 등이 그 배경이 되었고, 1973년 5월 북한의 WHO 가입이 직접적인 계기가 되었다는 것이다. 결국 6.23선언은 남북관계의 정상화에 기여하지 못한은 물론 남북 간의 외교전 가열화와 북한의 외교적 진출을 용인하는 것 이상의 의미 있는 성과를 가져오지는 못했다는 것이다.⁵²⁾ 1982년 6.23선언에 대한 자체평가에서도 한국의 대공산권 관계 수립 시도는 북한을 소외시킨다는 의미를 내포할 수밖에 없었고, 결국 북한의 극심한 방해공작에 봉착하여 성과를 낼 수 없었다고 자인하고 있다.⁵³⁾ 사회주의권 국가들도 북한의 반발을 감수하면서까지 한국과의 관계를 진전시킬 만한 유인이 없었고 여건도 조성되지 않았다.

물론 발표 당시 한국 정부는 6.23선언이 북한 고립화정책을 지양하여 유엔에 북한을 참여시켜 한반도의 긴장완화와 평화유지를 모색하는 조치라고 설명했다.⁵⁴⁾ 그러나 “외교면에서의 남북전쟁에서 대북 우위를 확보해야 한다”⁵⁵⁾라는 표현에서 보듯 대북 외교전쟁에서 우세 또는 승리한다는 목표는 결국 북한 고립으로 귀결될 수밖에 없다. 따

52) “6.23 외교정책 선언의 평가와 정책발전 방향,” 1983.06(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

53) “대공산권 외교개선방안: 6.23선언에 대한 보완책,” 1982.04(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

54) “6.23 특별성명에 따른 신외교 추진 특별대책,” 1973.07.19(외무부), 『6.23 평화통일 외교선언, 1973-74. 전 3권(V.1 기본문서집)』, 분류번호: 726.11, 등록번호: 6051, 대한민국외교사료관.

55) “대통령 각하의 ‘평화통일 외교선언’에 따른 제반대책 및 조치사항에 관한 지침,” 1973.07.05(외무부), 『6.23 평화통일 외교선언, 1973-74. 전 3권(V.1 기본문서집)』, 분류번호: 726.11, 등록번호: 6051, 대한민국외교사료관.

라서 6.23선언은 애초부터 탈고립화를 지향하나 재고립화를 초래할 수밖에 없는 모순된 정책목표를 내포하고 있었다. 박정희 대통령은 6.23선언 발표 당일자로 재외공관에 친서를 보내 “한국과 북한과의 외교전은 이제부터 시작이며, 지금까지는 북한과 절차문제를 놓고 외교전을 벌였으나, 앞으로는 본질문제로 외교전을 해야 하기 때문에 몇 갑절 더 치열한 외교전을 각오해야 할 것”이라고 당부했다.⁵⁶⁾

당시 한국 정부의 대공산주의권 접근과 유엔 동시가입 등이 성과를 가져오기 위해서는 무엇보다 남북관계의 발전과 북한의 반응에 대한 고려와 배려가 필수적이었다.⁵⁷⁾ 그러나 당시 한국 정부는 대공산주의권 접근과 남북 유엔 동시가입 등을 남북한 외교경쟁과 이를 통한 북한에 대한 고립 및 대결 차원에서 접근했다.⁵⁸⁾ 북한도 이 점에서는 다르지 않았다. 남북한 모두 평양과 서울을 거쳐 모스크바와 북경, 또는 워싱턴과 동경으로 가는 길을 택하지 않았다. 남북한 모두 평양과 서울을 우회 내지 소외시키려고 했다. 때문에 대공산주의권 외교의

56) 『6.23 평화통일 외교선언, 1973-74. 전 3권(V.1 기본문서집』, 분류번호: 726.11 등록번호: 5093, 대한민국외교사료관.

57) 1980년대 초반 노재원 외교안보연구원장도 ‘모스크바와 북경으로 가기 위해서는 평양을 통하는 것이 첩경이기 때문에 북한과의 타협·양해가 중요하다’고 강조했다. 다만 “당시 남북관계의 현실에 비추어볼 때 북한과의 직접 교섭은 비현실적이므로 미국이 주도적으로 나서 한반도에 밀접한 이해관계를 가진 주변 강대국들 간의 협상을 통하여 남북한 교차승인을 획득하도록 하는 우회적 접근이 필요하다”라고 했다. “대공산권 외교개선방안: 6.23선언에 대한 보완책,” 1982.04(외무부), 문서철명: 6.23 평화통일 외교선언의 평가와 정책전환 검토, 1982-83, 분류번호: 726.11, 등록번호: 2011005212, 대한민국외교사료관.

58) 실제로 박정희 대통령은 6.23 선언 발표 1년 뒤인 1974년 미국 대통령에 보내는 친서에서 남북의 유엔 동시 가입이 어려운 상황에서 남한이라도 먼저 가입하는 것이 한반도 평화에 기여할 수 있음을 강조한다. White House, 22 July 1975. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.gale.com/tinyurl/CWNXh5>.

활성화를 내걸었던 6.23선언이 역설적으로 대공산주의권 접근의 무산과 남북관계 파탄의 계기로 작용했다.

대사회주의권 접근과 대북 외교경쟁의 ‘불편한 결합’ 구도는 1980년대 말~1990년대 초 노태우 정부의 북방정책 추진 시에도 동일하게 나타났다. 또한 이후 김영삼 정부는 물론이고 오늘날 한반도평화체제와 북핵문제를 둘러싸고도 남한 불참의 북미관계 진전보다 남한이 참여하는 남북관계의 선행, 북한의 대미·대일 접근으로 인한 한국의 외교영역 침식 우려, 한국의 주도적 역할 강조 등은 위와 동일한 프레임 속의 다른 측면일 수 있다. 분단체제가 지속되는 한 대외정책 기조도 남북한 체제경쟁의 구조적 제약에서 크게 벗어나기 어려울지 모른다. 따라서 6.23선언과 선언 이후 한국외교의 공과를 분석하고 평가할 때에도 이와 같은 점을 염두에 두어야 할 것이다. 다만 한 가지 분명한 사실은 외교경쟁과 남북관계는 결코 좋은 동반관계가 될 수 없다는 점이다. 분단체제가 지속되는 한 체제경쟁과 외교경쟁에서 자유롭지 못하다고 하더라도 한국의 우세한 체제역량에 걸맞게 단기적·사건적 경쟁이 아니라 장기적·구조적 경쟁이 필요할 것이다.

특정 정책의 기원과 기능이 반드시 일치하지는 않는다. 그러므로 해당 정책의 한계와 장기적 효과 내지 긍정적 계기를 동시에 포착할 필요가 있을 것이다. 거칠게 말하면 발표 당시의 6.23선언이 한국외교의 신지평을 개척하기 위한 ‘건설적 이니셔티브’ 내지 미래지향적인 정책 표방이었다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 이후 대비동맹 국가 및 사회주의권 접근, 1980년대 말 북방정책을 적극적으로 추진할 수 있는 시발점이자 기본 방침이 되었다. 특히 1975년 비동맹회의 가입 좌절 후 전반적으로 제고된 한국의 외교 역량과 자신감이 6.23선언과 1980년대 이후 능동적 정책 추진 간의 교량 역할을 했다고 할 수

있다. 그리하여 발표 당시 6.23선언이 ‘선언’ 차원에 머물렀던 데 비해 10여 년이 지난 1980년대 초 정책 전반에 대한 평가와 재검토를 거치고 유리한 국제환경과 국내 역량, 그리고 정책 의지와 맞물려 비로소 ‘실천’의 차원으로 진입할 수 있었다. 이 점에서 1973년과 1975년의 두 번의 수동적 전환이 1980년대 북방정책이라는 능동적 정책 전환의 기틀을 만들었다고 말할 수 있다.

■ 접수: 11월 5일 / 수정: 12월 9일 / 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 국내 자료

1) 단행본

국립외교원, 『한국 외교와 외교관: 이시영 전 UN대사』(서울: 국립외교원, 2015).

국사편찬위원회, 『대한민국사 연표 2』(과천: 국사편찬위원회, 2008).

김순규, 『신국제기구론』(서울: 박영사, 1991).

김용식, 『희망과 도전: 김용식 외교 회고록』(서울: 동아일보사, 1987).

김용호, 『외교영토 넓히기: 대한민국 수교 역사』(서울: 대한민국역사박물관, 2016).

김창훈, 『한국 외교 어제와 오늘』(과주: 한국학술정보, 2008).

신옥희, 『순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2010).

홍석률, 『분단의 히스테리』(과주: 창비, 2012).

2) 논문

기미야 다다시(木宮正史), “1970년대 글로벌 냉전의 데탕트화와 한국외교: 대공산권 외교와 제3세계 외교를 중심으로”(미발간 논문).

김연철, “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계,” 『역사비평』, 통권 97호(2011), 80~110쪽.

박건영·박선원·우승지, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4공동성명과 미국의 역할을 중심으로,” 『국가전략』, 제9권 4호(2003), 61~91쪽.

박재규, “북한의 대서구정책,” 고병철 외, 『북한외교론』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1977), 101~116쪽.

박재영, “북한의 대유엔 및 국제기구정책,” 양성철·강성학 엮음, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), 273~296쪽.

박철언, “통일정책, 인기에 영합할 수 없다: 6공화국 북방정책 실무책임자의 최초 공개발언,” 『신동아』, 9월호(1989).

배종윤, “한국대의정책의 정책기조 전환에 관한 연구: 6.23선언과 정책의 실효성

- 상실 여부를 중심으로,” 『동서연구』, 28권 1호(2016), 143~173쪽.
- 신종대, “유신체제 수립원인에 관한 재조명: 북한요인의 영향과 동원,” 『사회과학연구』, 제13집 1호(2005), 128~163쪽.
- 정중욱, “공산권외교의 등장과 전개: 북방외교의 과제와 전략,” 구영록 외 편저, 『남북한의 평화구조』(서울: 범문사, 1990).
- 지주선, ““8.12” 남북적십자회담 개최 제의의 배경과 입안과정,” 『70년대 남북 대화 성립 비사(I)』(서울: 국토통일원, 1989).

3) 기타 자료

- 외무부, “북방정책과 7·7선언”, 한국외교사 기술회의(2019. 11.1~2, 국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터).
- _____, 1971~1972, 1973~1974, 1982~1983, 대한민국외교사료관.

2. 국외 자료

1) 단행본

- Armstrong, Charles K., *Tyranny of Weak*(Ithaca and London: Cornell University Press, 2013).
- NKIDP·UNKS(University of North Korean Studies), 2011, *After Detente: The Korean Peninsula 1973~1976*(Documents Reader)(Washington, D.C.: NKIDP(North Korea International Documentation Project), WWIC(Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- _____, 2012. *New Documents on Inter-Korean Relations 1954~1988*(Document Reader)(Washington D. C.: NKIDP, WWIC).

Inter-Korean Diplomatic Competition and the June 23 Declaration

Shin, Jong-dae (University of North Korean Studies)

There is a dispute over whether the June 23 Declaration, which was announced by South Korea in 1973, was an enterprising measure aimed at broadening the playing field for South Korean diplomacy within detente, or a defensive measure that was simply a reaction to North Korea's diplomatic offensive at the time. In this article I argue that the June 23 Declaration awkwardly combined a move to materialize existing policy - which was divorced from reality - and that of an 'enterprising statement' with a 'Cold War attitude.'

South Korea chose to make its 'own policies based more on reality' because it was difficult to continue its original, unrealistic foreign policy goal of isolating North Korea from the United Nations and the international community. Ultimately, the June 23 Declaration was not aimed at driving forward diplomacy with the Communist bloc. Rather, it originated from a need to 'correct'

South Korea's inflexible foreign policy, which prioritized opposition to Communism; provided needed strategic flexibility; justified already established facts that were in opposition to or outside of South Korea's control; and provided a way to strengthen South Korea's image internationally.

Keywords: June 23 Declaration, inter-Korean diplomatic competition, isolation, defensive measure, inter-Korean relations