



한국외교 60년

제2장

안보 및 통일외교

제1절 정부 수립과 1950년대 전시 및 전후 외교 | 111

제2절 1960년대 냉전기 안보·통일외교 | 125

제3절 1970년대 데탕트기 안보·통일외교 | 132

제4절 1980년대 동맹외교와 북방외교 | 137

제5절 1990년대 탈냉전기 북핵외교 | 144

제6절 2000년대 통일외교와 북핵외교 | 150

제2장 안보 및 통일외교

전세계 모든 국가는 국가의 안전보장, 즉 국민의 생명과 재산, 영토와 주권을 지키는 것을 외교의 가장 중요한 과제로 인식하고 있다. 한국은 전쟁 이후 분단이라는 특수한 상황에서 1980년대 중반까지 ‘한·미 상호방위조약’에 입각한 연합방위태세를 통해 강력한 대북억제력을 유지하는 한편, 북한과 직접대화를 통한 한반도의 평화를 모색하는 안보외교를 전개하였다. 과거 한국의 안보정책은 북한의 군사적 위협에 대처하는 것에 집중할 수밖에 없었으며 그 외의 안보 사안에 대해서는 관심 밖이었거나 여력이 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 1990년대 이후 냉전체제의 종식과 함께 국제 안보환경에도 다양한 변화가 일어나게 되었다. 한국의 경우, 북한의 핵개발 및 미사일 시험발사 등으로 인하여 전통적 안보위협은 여전히 안보외교의 우선순위에 놓여있다. 그러나 21세기 비전통적 안보위협 요소들의 등장은 한국 안보외교의 중점을 한반도를 넘어 지역 및 세계적 차원을 지향하는 방향으로 나아갈 것을 요구하고 있으며, 이에 따라 우리 정부도 안보외교의 외연을 확대하는 방향으로 변화를 추진하고 있다.

또한 우리 정부의 입장에서 안보외교와 밀접하게 연관되어 중심축을 이루는 것이 바로 통일외교다. 한반도가 분단된 지 반세기가 지났지만 우리 정부는 그동안 많은 노력에도 불구하고 오늘날까지 분단을 해소시켜 통일 국가를 이룰 수 있는 문제 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 분단이 장기화되어감에 따라 남북한 간에는 체제, 가치관, 전통 문화 및 이념 등의 이질화가 심화되어 동족 사이에 갈등과 대립은 여전히 상존하고 있는 상황이다. 우리 정부는 평화통일을 이루기 위해 북한과 직접적인 교류와 협력을 통한 화해협력을 모색해 왔으며, 북한을 변화시키고 남북한 간의 평화공존 및 통일을 위한 국제적인 환경을 조성하기 위한 외교적 노력을 경주해 왔다. 이 장에서는 한국외교 60년 중 안보외교와

통일외교가 어떻게 변화되어 왔는지를 분석하고, 역대 정부별 안보·통일외교 방향을 정리해 보기로 한다.

제1절 정부 수립과 1950년대 전시 및 전후 외교

1. 대북 방위체제 확립과 군사원조 획득

가. 정부 수립 초기

대한민국 정부는 1948년 8월 15일 안보 차원으로 보면 거의 무방비 상태에서 탄생하였다. 당시 한반도 주변 안보상황은 소련의 팽창주의 정책 추구, 중국 대륙의 공산화 가속화, 그리고 북한의 인민군 창설과 군사력 증강이 이루어지고 소련의 지원하에 북한이 한반도 무력통일을 획책하였던 시기인 데 반해, 한국은 실질적인 전력을 갖춘 군사력조차 보유하지 못한 실정이었다.

이에 우리 정부는 방위에 절대적으로 필요한 주한미군의 계속 주둔을 요청하는 한편, 대한민국이 한반도의 ‘유일한 합법 정부’임을 국제적으로 신속히 인정받고 북한의 불법성을 알리기 위해 안보외교를 우선적으로 추진하였다. 정부는 1948년 9월 1일 조병옥 박사를 단장으로 한 대통령 특사를 미국, 영국, 프랑스 등 17개 자유 우방 국가에 순방시켜 대한민국 정부 승인을 요청토록 하는 한편, 9월 9일에는 장면 박사를 수석대표로 한 대표단을 국제연합(UN: United Nations) 총회에 파견하여 대한민국 정부 승인을 얻기 위한 활동을 전개하였다. 그 결과 1948년 12월 유엔에 의한 대한민국 정부 승인에 이어 1949년 1월 1일 미국이 우리 정부를 공식 승인하였으며 그해 연말까지 약 30개국이 대한민국 정부를 승인하였다.

우리 정부는 정부 수립 다음 날인 8월 16일 행정기구 인수에 관한 한·미회담을 시작하여 8월 24일에는 ‘대한민국 대통령과 주한미군 사령관 간에 체결된 과도기에 시행될 잠정적 군사안전에 관한 행정협정’을 조인하고, 9월 11일에는 ‘대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 재정 및 재산에 관한 최초협정’에 서명하여 미국과 특수관계를 공고히 하였다.

정부는 자력방위가 가능할 때까지 주한미군의 철수를 연기하도록 하기 위한 노력으로 유엔 한국임시위원단(UNTCKO: United Nations Temporary Commission on Korea)으로 하여금 남북한 간에 평화교섭이 달성될 때까지 주한미군의 철수를 연기하도록 보고서를 작성하여 1948년 10월 30일 유엔 총회에 제출하게 하였다. 그러나 대소련 봉쇄정책에 있어 유럽 지역에 치중하였던 미국 정부는 1949년 5월 28일 군사 고문단을 제외한 모든 주한미군을 철수하겠다고 발표하였으며, 6월 29일 철수가 완료되었다. 또한 미 하원은 한국에 대한 경제원조안을 1950년 1월에 부결하였으며, 1월 12일 딘 애치슨(Dean G. Acheson) 미 국무장관은 한국과 타이완을 미국의 극동방위선에서 제외한다는 취지의 연설을 하였다.

우리 정부는 북한의 군사력 증강으로 전쟁위협에 직면하게 되자 1949년 8월 30일 장면 주미대사를 통하여 해리 트루만(Harry S. Truman) 미국 대통령에게 긴급 무기원조를 요청하는 한편, 안보협력의 법적 장치를 마련하기 위하여 1950년 1월 26일 ‘대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 상호방위 원조협정’을 체결하였다. 같은 해 6월 방한한 존 덜레스(John F. Dulles) 미 국무장관 고문에게 소련의 지원을 받는 북한의 침략 가능성이 긴박함을 설명하고 대한민국을 마땅히 미국의 극동방위계획에 포함시킬 것을 강력히 요구하였다. 그러나 정부의 이러한 안보외교가 구체적인 결실을 맺기 전인 1950년 6월 25일, 북한은 전면적인 남침을 감행하였다.

나. 한국전쟁

안보 체제가 미처 정립되기도 전에 북한으로부터 전면 기습 침략을 받은 한국으로서는 무엇보다도 우방국으로부터 긴급한 군사지원을 획득하는 데 총력을 기울이지 않을 수 없었다. 우리 정부는 전쟁 발발 즉시 미국에 긴급 지원을 요청하면서 유엔 안전보장이사회가 긴급 조치를 취해 줄 것을 요구하였으며, 자유 우방 국가에게도 개별적으로 긴급 지원을 요청하기에 이르렀다.

미국 정부는 1950년 6월 25일 유엔 사무총장에게 유엔 안전보장이사회의 긴급 소집을 촉구하였고, 6월 26일 유엔 안보리는 북한을 침략자로 규정하고 적대 행위의 즉각 중지와 38도선 이북으로의 철수를 요구하는 동시에 모든 회원국들이 동 결의의 이행에 협력할 것과 북한에 어떠한 원조도 해서는 안 된다는 것을 결의하였다. 그러나 북한이 유엔 안보리의 침략군 철수 요구를 무시하자, 6월 27일 안보리가 재차 소집되어 대한민국에 대한 지원과 유엔군에 의한 대북한 군사적 징계를 결의하였다. 안보리는 이 징계 결의의 시행을 위하여 7월 7일자 결의를 통해 유엔 연합군을 창설하였다.

1950년 6월 26일 중화민국 장지예스(蔣介石) 총통은 대한민국에 대한 절대 지지를 천명하였으며, 트루만 미국 대통령은 특별성명을 발표하여 북한을 고의적으로 지지하는 국가에 대하여 경고하는 한편, 미 의회는 5천만 달러의 대한(對韓) 추가 경제원조를 가결하였다. 윈스턴 처칠(Winston L. S. Churchill) 영국 수상도 6월 30일자로 영국 해·공군의 한국 출동을 명령하였다. 주일 미 지상군은 한국에 출동하라는 트루만 대통령의 긴급명령을 받고 7월 1일 부산에 도착하였으며, 이어 캐나다 함대, 뉴질랜드 함대, 호주 공군, 프랑스 함대 등이 즉각 출동하여 모두 16개국으로 이루어진 연합군이 형성되었다.

7월 7일 유엔군 사령부 설치 결의(S/588)에 따라, 트루만 대통령이 더글러스 맥아더(Douglas MacArthur) 원수를 총사령관으로 임명하여 유엔군을 지휘하게 하였으며, 우리 정부도 유엔군과 효과적인 작전을 위하여 1950년 7월 15일 국군에 대한 작전지휘권을 한반도에서 전투 행위가 종식될 때까지 유엔군

사령관에게 이양하는 조치를 취하였다. 아울러 정부는 7월 10일 북한의 전면 공격으로 38도선이 자연 소멸되었음을 선언하는 한편, 9월 1일에는 임병직 외무장관을 유엔 안전보장이사회에 참석시켜 우방국의 최대한 협조를 요청하고 유엔 감시하에 북한 지역에서 자유총선거를 실시하여 통일 정부를 수립하여야 함을 역설하였다.

유엔군의 인천 상륙에 이어 전세가 역전되었고, 서울을 수복한 정부는 곧 38도선 이북으로 진격할 것을 결정하고 10월 1일 국군으로 하여금 38도선을 돌파하여 북진토록 하였다. 유엔 총회에서도 10월 7일 연합군의 북위 38도선 돌파를 승인하는 결의안을 가결하여 본격적인 북한 지역 수복 작전이 가능케 되었다. 그러나 10월부터 한·만(韓滿) 국경을 월경하기 시작한 중공군이 11월부터 본격적으로 전투에 참여하기 시작하였고, 통일을 목전에 두었던 전세는 교착 상태에 빠지게 되었다.

우리 정부는 중공군의 한국전 개입을 저지하기 위해 트루만 대통령이 발표한 ‘중공 영토로 한국전 불확산’ 성명을 지지하는 한편 1950년 11월 28일에는 한·만 국경 지대에 군사 완충지대를 설치하자는 영국 정부의 제안에 찬성하였다. 그러나 중공군이 계속 한국전에 깊이 개입하자 정부는 1951년 1월 20일 중공을 국제사회의 침략자로 규정하였다. 이에 따라 1월 30일과 31일에는 우방의 협조를 얻어 유엔 총회 정치위원회에서 중공을 규탄하고, 침략자로 규정하는 결의안을 제출하였다. 그러나 이 결의안은 2월 1일 총회에서 연합국 내 일부 조절과와 중립적 태도를 취하던 아시아·중동 국가들의 입장이 반영되어 중공 규탄의 내용은 빠지고 추가조치위원회 설치로 휴전을 추구하려는 온건한 결의안이 통과되었다. 한편, 정부는 3월 24일 한·만 국경 진격까지는 어떠한 협상에도 응하지 않을 것을 명백히 천명하였고, 맥아더 사령관도 이를 지지하고 중공군 격멸 결의를 표시하였다.

우리 정부는 적의 공군이 만주에서 출발 공격해 올 경우, 만주를 폭격하는 것도 불사하겠다는 결의를 표명하며 4월 26일 참전국 16개국 중 14개국으로

부터 동의를 획득하였다. 또한 통일 없는 휴전의 절대 반대를 선언하고 1951년 6월 23일 야콥 말리크(Jacob Malik) 주유엔 소련 대표의 휴전 제의를 거부하였다. 1951년 6월 30일 정부는 휴전 반대 의사를 더욱 분명히 하기 위하여 첫째, 중공군 전면 철수, 둘째, 북한군 무장 해제, 셋째, 유엔은 제3국의 북한 지원 방지, 넷째, 국제회의에 대한민국 대표 참가, 다섯째, 대한민국의 주권 및 영토 보전에 분쟁을 야기할 결정 또는 계획 반대 등의 5개항을 발표하였다.

그러나 전쟁 상황이 장기간 정체된 데다 미국을 비롯한 연합국측이 확전을 통한 한국전쟁의 현상 타파가 세계대전을 유발할 가능성이 있다는 우려에서 정전협정 체결이 불가피하다는 입장을 취했다. 공산측 또한 무력에 의한 공산화가 실패했다고 판단하여 정전에 대한 관심을 나타내게 되었다. 아울러 유엔 내에서 중립적 입장을 취하는 아시아·중동 국가들의 평화 움직임도 이러한 추세를 더욱 촉진시켰으며, 그 결과 드디어 1951년 7월 10일 개성에서 유엔측과 공산측과의 정전을 위한 회담이 시작되었다.

우리 정부는 당초 통일에 역행하는 정전을 강력히 반대하였으나 유엔측과 공산측 간의 정전합의가 점차 구체화되어감에 따라 정전의 불가피성을 인식하고, 1953년 5월 30일 정전 조건 3개 항목을 미국에 제시하면서 정전협정 조인 후의 한국 안전보장 문제에 최대의 관심을 기울이게 되었다.

우리 정부는 첫째, 다른 나라가 대한민국을 침략할 경우 미국은 대한민국과 더불어 공동방위를 자동적으로 수행하고, 둘째, 미국은 대한민국에 대하여 상당한 군비를 제공하여 미국 군대가 한국전에 참전할 필요가 없도록 하며, 셋째, 미국은 해·공군을 한국에 계속 주둔토록 하여 적의 재침이 불가능하도록 대한민국의 방위를 강화할 것을 미국측에 요구하였으며, 이 3개항의 요구가 성취될 경우 정전협정 체결에 반대하지 않겠다는 입장을 천명했다. 그러나 드와이트 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 미국 대통령은 그해 6월 6일자 이승만 대통령에게 보낸 서한에서 한·미 방위조약의 체결문제 등은 정전협정 서명 후이나 고려되어야 한다는 소극적인 반응을 나타냈고, 1953년 6월 8일 유엔측과 공산측이

포로 교환문제에 합의하였다. 우리 정부는 6월 18일 전국 포로수용소에서 약 3만 명의 반공포로를 일제히 석방하여 정전협정 체결에 제동을 가하는 한편, 한·미 간의 방위조약 체결문제를 다시 제기하여 대한민국의 안전보장이 법적으로 보장된다면 정전협정 체결을 묵인할 수도 있다는 태도를 취하였다.

그 후 약 2주간에 걸친 한·미 양국 간의 협의를 거쳐 1953년 7월 12일 한·미 공동성명을 발표하였고 이는 한국 안보의 기본 골격이 되는 ‘한·미 상호방위조약’의 기틀을 마련하는 계기가 되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 정전협정과 포로 교환 및 앞으로 열릴 정치회담에 관련되는 여러가지 어려운 문제에 상호이해를 깊이 하게 되었으며, 3년 전 공산주의 침략이 시작된 이래 양국관계를 특별하게 만든 양국의 공동 목적을 위하여 정전 후에도 계속 긴밀한 협력을 확대시켜 나가기로 한다. 둘째, 포로문제에 관해서는 그 어느 포로라도 협박을 당하여서는 안되며 일정 기간이 경과된 후에도 공산군 지배 아래 돌아가기를 원치 않는 모든 포로는 대한민국에서 석방될 것이며, 반공 중국인 포로는 그들이 선택하는 목적으로 갈 수 있도록 석방되어야 한다. 셋째, 한·미 양국 정부는 상호방위조약을 체결하는 데 동의하고 교섭을 진행하며 정치·경제·방위 등의 협력문제에도 의견의 일치를 보았고, 특히 양국의 공동 목적인 자주 독립과 통일된 한국을 최단 기간 내에 실현하기 위하여 상호 협력한다.

이러한 한·미 간 협의를 더욱 뒷받침하기 위하여 7월 14일 워싱턴 회의에 모였던 미국, 영국, 프랑스 3국 외무장관은 정전 후 중공군이 다시 한국을 침략할 경우 공동으로 평화 회복 조치를 강구할 것이며, 한국의 평화적 통일과 정전협정을 체결하려는 유엔군의 노력을 지지한다는 내용의 성명을 발표하였다.

이와 같이 정전 후의 한국 안전보장에 대한 장치를 마련한 다음, 정부는 정전협정 조인은 거부하지만 협정 자체는 준수한다는 의사를 표명하여 정전에 대한 불만 입장을 명시하였다. 결국 1953년 7월 27일 전문 5조 36항의 정전협정이 판문점에서 유엔군측과 공산군측 사이에 조인되고 37개월간 지속되었던 전투 행위는 일단 중지되었다. 한국은 정전협정에 서명하지 않았으며, 이러한 사실은

1970년대 들어서 북한이 정전협정 당사자 간 평화협정 체결을 주장할 때 한국이 정전협정 당사자가 아니므로 평화협정에 참여할 수 없다는 주장을 하는 근거가 되었다. 같은 날 참전 16개국은 워싱턴에 모여 통일 한국의 수립과 한국이 재침략 당하는 경우, 공동으로 한국을 방어할 것이라는 원칙을 확인하는 공동성명을 발표하고, 유엔의 목적과 원칙에 대한 신의와 대한민국 안보에 대한 계속적인 책임의 인식 및 한국문제 해결을 위한 결의를 확고히 하였다.

2. 한·미 동맹체제 구축과 우방과의 안보연대 모색

가. 한·미 상호방위조약 조인과 방위 강화 조치

상기 한·미 공동성명 취지에 따라 전쟁 종결 직후인 1953년 8월 초 델레스 미 국무장관이 한국을 방문하여 이승만 대통령 및 정부 당국과 정전 후 한국 방위문제와 정전협정에 규정된 정치회담 문제를 협의하였다. 8월 5일부터 시작된 한·미 회담에서 미측은 정전 후 개최될 정치회담에서 한국문제 토의 시 공동 입장 모색에 중점을 두었다. 그러나 우리 정부는 북한의 재침 시 미국 등 우방이 직접 개입할 수 있는 법적 장치를 마련해 놓는 것이 시급하였기 때문에 이를 위한 한·미 간 방위조약 체결의 필요성을 역설하였다. 여기서 양 대표 간의 교섭 결과 8월 8일 ‘한·미 간 상호방위조약’이 가조인되었으며, 같은 해 10월 1일 변영태 외무장관이 워싱턴을 방문하여 동 조약에 정식 조인, 1954년 11월 18일부터 발효되었다. 이로써 오늘날까지도 한·미 공동방위의 기초가 되고 있는 법적 장치가 마련되었는데, 이 조약은 대략 우리 정부의 의도대로 성취된 것이며 정치적으로도 중대한 의미를 가진다.

‘한·미 상호방위조약’은 제2조에서 한·미 양국이 안보문제에 관하여 긴밀히 협의할 것임을 명시하고, 제3조에서 당사국 일방이 침략을 당한 경우에는 공동 대처하며, 제4조에서 미군의 한국 주둔을 인정하고, 제6조에서 동 조약이 1년 전

통고가 없는 한 무기한 유효함을 선언하여, 한·미 양국은 특별한 사유가 없는 한 양국 간의 우호 동맹관계가 계속될 것임을 천명하였다.

이와 같은 한·미 동맹체제 속에서 1954년 1월 23일의 주한미군 2개단 사단 철수 발표에 즈음, 우리 정부는 국군 2개 사단 증설을 발표하고 1954년 3월 21일 한국군 제1군을 발족시켜 철수하는 미군의 전투력을 즉각 대체시키는 조치를 취하는 한편, 예상되는 주한미군 철수에 대비하기 위해 자체 방위능력을 향상시키기 위한 외교를 시작하였다.

당시 국가 재정이 빈약하여 미국의 적극적인 지원 없이는 한국의 자체 안보 능력 강화가 매우 어려운 상태였다. 정부는 우선 1954년 9월 27일 유엔군 사령관 존 헐(John E. Hull) 대장과 군사지원에 관한 예비회담을 시작, 같은 해 11월 17일 ‘경제 및 군사원조에 관한 한·미 간 합의의사록’에 서명하였다. 동 의사록에서 정부는 유엔군 사령부가 대한민국의 방위 책임을 지고 있는 한국군에 대한 작전통제권이 유엔군 사령관에게 있음을 인정하고 한국군에 대한 전체적 지휘권을 회복시키는 한편 미국이 대한민국의 경제발전과 양립할 수 있는 군사원조를 계속하도록 하였다. 즉, 미국은 1955년 한국에 대한 경제 및 군사원조로서 총 7억 달러를 제공하고 한국의 예비군 창설, 군 증강 계획을 지원 하되 군비를 지원함에 있어서는 한국군 대표와 충분히 협의하도록 규정하였다. 이에 따라 1955년 2월 22일 한국군 예비사단이 창설되고, 5월 29일에 ‘병기창 건설에 관한 한·미협정’이, 5월 31일에는 ‘한·미 석유협정’이 조인되는 등 일련의 지원 계획 협정이 이루어졌다.

한편, 우리 정부는 대북 방위대책의 일환으로 1952년 1월 18일 ‘인접해양 주권선(일명 평화선)’을 선포하였다. 1953년 8월 26일 유엔군 사령관 마크 클라크(Mark W. Clark) 대장이 평화선 정지 성명을 발표하자 우리 정부는 이에 즉각 항의하고, 9월 8일 다시 한국군의 평화선 배치를 선언하였다. 그리고 10월 12일에는 해양경비대를 창설하여 경비를 담당토록 하였는데, 이 조치는 비단 대북한 군사조치일 뿐만 아니라 독도를 중심으로 한 주변 해상에서 한국의 주권을

지키려는 우리 정부의 기본 입장을 반영한 것이다. 이 평화선 확보 결의에 의거하여 1954년 9월 2일 독도의 무장화가 결정되었고, 11월 17일 평화선을 침범한 일본 어선에 발포명령이 내려지는가 하면, 12월 25일 중국 선박과 포격전을 전개하는 등 명실공히 해양 주권선 호위조치를 취하였다.

이러한 안보 태세의 강화는 1957년 한국군 현대화 계획의 발표와 함께 더욱 박차를 가하게 되고 군사력 증강에 대한 새로운 평가가 이루어지게 되었다. 군대의 수적 증강은 국민 경제에 막대한 부담을 가중시키기 때문에 우리 정부는 부담 능력이 가능한 일정 수준의 국군을 유지하되 한국의 안보능력을 질적으로 향상시킨다는 방침을 정하게 된 것이다.

이에 따라 한국은 새로운 대미교섭을 전개하여 1957년 5월 15일 텔레스 미국무장관의 한국군 현대화에 관한 성명과 다음 해인 1958년 2월 11일 주한미군 현대화에 관한 성명이 발표되어 한국의 안보능력이 질적인 면에서도 향상을 기할 수 있게 되었다.

나. 집단안보 및 우방과의 연대 강화

우리 정부는 반공국가로서 한국의 지위를 강화하고 세계 반공국가 간의 연대를 통한 안보를 도모하기 위한 안보외교를 전개하였다. 1953년 12월 7일 아시아 민족 반공연맹을 창설하기 위하여 백낙준 박사를 단장으로 한 동남아 친선 사절단을 필리핀, 자유중국, 월남 등에 파견하였으며, 1954년 1월에는 중공군 출신 반공포로를 포함한 귀환 거부 반공포로를 석방하여 반공국가로서 입장을 명백히 하였다. 2월 13일에는 라몬 델 피에로 막사이사이(Ramon del Fierro Magsaysay) 필리핀 대통령에게 아시아 반공회의의 소집을 촉구하고 3월 5일에는 국제 반공십자군 창설을 제의하였다. 그 결과 1954년 6월 15일 진해에서 아시아 민족 반공대회를 처음으로 개최하여 반공국가로서의 기틀을 국제적으로 확립시켰다.

또한 정부는 한국전쟁 이후 미국을 주축으로 하여 구축된 지역적 집단안보 기구인 앤저스(ANZUS: Australia, New Zealand, United States Security

Treaty), 동남아조약기구(SEATO: South-East Asia Treaty Organization)와 쌍무적 공동 방어 체제인 미·중(타이완), 미·일, 미·필리핀 방위협정 체제와 연계하여 한·미 방위협정 체제를 다지는 노력을 기울였다. 우리 정부는 이들 기구와 교류·접촉에 적극 참여하여 상호 유대를 강화하고, 동북아 지역에 있어 이러한 세력균형 체제하의 하나의 안정세력으로서 위치를 굳히게 되었으며, 이들 기구는 한국이 안보상 의지할 수 있는 유력한 배경이 되었다.

한편, 이승만 대통령은 1965년 제네바 ‘정치회의’가 실패로 끝난 직후 미국을 방문, 미국 정부 수뇌 및 의회 지도자들과 만나 한국 안보에 대한 공산 위협을 설명하고 특히 한국 안보에 중대한 위협이 되고 있는 중공군의 조속한 철수를 주장하여 미국의 공동방위 노력에 대해 다짐을 받았다.

이러한 한국의 안보외교 노력은 4.19 혁명 이후까지도 계속되었으며, 민주당 집권 시 남북한 직접협상으로 한반도 문제를 해결하여 보자는 주장이 일부 혁신계에서 제기되었다. 그러나 우리 정부는 ‘유엔 감시하의 남북 총선거를 통한 평화적인 국토통일’이 달성될 때까지는 북한이 무력 남침하지 못하도록 대내외 안보대책을 계속 강화하겠다는 방침을 변경하지 않았다.

3. 이승만 정부의 통일외교

가. 정부 수립 초기

대한민국 정부 수립 이후 한국전쟁 발발까지 정부의 통일외교 3대 기본목표는 다음과 같다. 첫째, 정부는 헌법에 규정된 한반도 전체에 대한 주권을 가진 유일한 합법 정부임을 내외에 천명하고 국제적 승인을 획득하여 그 지위를 확립한다. 둘째, 국토통일을 위한 노력으로서 북한에서 조속히 민주적 선거를 실시하여 남겨 놓은 100석의 의석을 채워 통일의 기반을 만든다. 셋째, 북한 수복이 공산주의자의 반대와 저항으로 불가능하게 되는 경우, 대한민국은 무력으로라도 북한에 대한

주권을 회복할 것을 전제로 국방력을 강화한다는 것 등이었다.

이승만 대통령은 1949년 2월 18일 한국의 통일문제에 관한 정부의 입장을 밝히는 성명서에서 “국토통일을 위한 어떠한 시도도 대한민국 정부 존립 목적하에서만 허용될 수 있는 것이며, 북한 괴뢰정권과의 협상은 공산정권의 묵시적 승인을 뜻하는 것이므로 여하한 모욕적인 협상은 결코 있을 수 없다”고 강조하였다.

정부는 UNTCOK과 국토통일문제를 협의할 때 있어서 동 위원단이 소련을 통하여 북한과 교섭하는 것은 용인하나 북한 정권 또는 그 대표들과 직접 접촉하는 것은 협조할 수 없다는 것을 명백히 하였다. 이어서 한국은 제4차 유엔 총회(1949년 9월)에 대비하여 ‘한국 통일에 관한 메시지’를 유엔에 발송하여 한국민이 당면하고 있는 국토통일문제의 중요성을 세계 각국에 널리 알렸고, 유엔 총회 정치위원회에 참석한 조병옥 수석대표는 연설을 통해서 한국의 통일은 오직 북한에게 자유 선거를 실시하도록 한 유엔 결의의 이행을 강요할 수 있는 유엔에 의해서만 달성될 수 있다고 주장하였다.

한편, 1948년 12월 12일 제3차 유엔 총회가 대한민국을 한반도의 유일한 합법 정부로 승인한 뒤 자유 우방 각국이 우리 정부를 잇따라 승인하여 정부는 국제사회의 일원으로서 그 지위를 굳히게 되었다. 1949년 1월 1일 미국이 제일 먼저 우리 정부를 공식 승인하자 정부는 곧 유엔 파견 수석대표였던 장면 박사를 초대 주미대사로 임명하였으며, 미국 정부는 3월 20일 주한 미국 특사로 와 있던 존 무초(John J. Muccio) 대표를 초대 주한 미국대사로 임명하였다. 중화민국은 같은 해 1월 4일, 영국은 1월 18일, 프랑스는 2월 5일 각각 대한민국을 정식 승인하고 대사 및 공사급 외교 사절을 교환하였는데, 미국, 영국, 프랑스, 중국 4개국은 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서 유엔 내외에서 한국의 통일에 대한 입장을 적극적으로 옹호하고 지지해 주었다. 그 외에도 1950년 6월 25일 한국전쟁 발발 시까지 대한민국 정부를 개별적으로 공식 승인한 국가는 필리핀을 비롯하여 모두 22개국이었다.

한편, 1948년 9월 9일 정권을 수립한 북한은 소위 ‘조국통일민주주의전선’을

통하여 평화공세를 전개하기 시작하였다. 북한은 미군의 즉각 철수, UNTCOK의 축출, 통일을 성취하기 위한 전 인민 동원, 남한에서의 인민위원회 설립과 사회주의 개혁을 위한 투쟁 등을 행동강령으로 규정하고 남한의 공산화를 적극 추진하였다.

나. 한국전쟁기

1950년 6월 25일 북한이 전면적인 남침을 개시하자 임병직 외무장관은 이 사실을 즉각 UNTCOK에 통보하고 조속히 정전 조치를 취해 줄 것을 요청하였다. 동시에 이승만 대통령은 이 전쟁이 공산측 도발로 야기되었음을 지적하였고, 신성모 국무총리 서리와 장면 주미 한국대사는 정식으로 미국에 무기원조를 요청, 미국 정부는 그날로 일본에 있던 맥아더 장군에게 한국에 무기원조를 하도록 훈령하고 유엔 사무총장에게 안전보장이사회의 긴급 소집을 요청하였다. 아울러 우리 국회는 UNTCOK를 통하여 평화와 안전을 확보하기 위해 유엔이 즉각적이고 효과적인 조치를 취해 줄 것을 호소하였다. 이에 따라 미국을 비롯한 16개국 이 북한의 불법 남침을 격퇴시키기 위해서 즉각 참전하였다.

그러나 트루만 미 대통령이 1951년 4월 15일 맥아더 유엔군 총사령관을 해임시킨 것을 계기로 유엔군의 한·만 국경선 월경 진격안은 포기되었으며, 유엔에서는 한국문제를 외교교섭을 통해 해결하려는 움직임이 대두되었다. 그러자 1951년 6월 23일 소련의 유엔 대표 말리크가 정전회담 개최와 38선에서 양군 철수를 제의하였으며, 이에 응하여 미국은 참전 15개국과 협의 끝에 매튜 리지웨이(Matthew B. Ridgway) 유엔군 총사령관에게 적군 사령관과 회담을 지시하였다.

이승만 대통령은 1951년 5월 26일에 발표한 성명서에서 이미 제거된 38도선을 또다시 복구시키는 어떠한 정전에도 반대하며, 만약 유엔군이 정전협상을 개시하는 경우에는 실지(失地)를 회복할 때까지 한국은 단독 행동을 취하겠다는 결의를 표명하였다.

그러나 우리 정부의 반대에도 불구하고 미국 정부는 정전회담을 추진해 나갔다.

미군 대표를 수석대표로 한 정전회담이 1951년 7월 10일부터 개성에서 개최되었다. 당시 양유찬 대사는 정전에 관한 우리 정부의 입장 4개항을 미국 국무부에 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 중공군이 북한으로부터 철수할 것, 둘째, 북한군을 무장해제할 것, 셋째, 유엔이 북한에 대한 제3국의 군사 및 경제원조를 방지할 것, 넷째, 북한에서 유엔 감시하에 자유선거를 실시할 것 등이었다. 난항을 거듭하던 포로 교환문제가 1953년 6월 8일 완전 합의에 도달하여 회담은 최종 단계로 접어들었다. 이 포로 교환협정의 체결은 정전 이전에 한·미 방위조약의 체결을 강력히 희망하고 있었던 우리 정부에게 큰 충격을 주었고, 국내 곳곳에서 유엔의 유화 정책을 규탄하는 정전 반대 운동이 재연되었다. 이런 상황에서 이승만 대통령은 6월 18일 자정을 기해 전국 포로수용소에 있던 2만 7,366명의 반공포로에 대한 석방을 명령하였고, 동시에 이 상태로 정전협정이 조인될 때는 한국군을 유엔군 관할로부터 이탈시킬 용의가 있음을 명백히 하였다.

이에 유엔군 총사령관 클라크 대장은 즉시 이승만 대통령과 회담하였고, 6월 20일 월터 로버트슨(Walter S. Robertson) 미 국무부 극동담당차관보가 아이젠하워 대통령 특사로 서울을 방문하여 우리 정부에게 정전협정을 좌초시키지 않도록 설득하였다. 이에 대하여 6월 20일 이승만 대통령은 정전 성립 90일 이내에 한·미 정치회담을 개최할 것, 한·미 방위조약의 체결로 한국의 안전 보장을 확보할 것 등을 조건으로 정전을 묵인한다고 양해하였다. 마침내 1953년 7월 27일 유엔군 총사령관 클라크 대장, 북한군 최고사령관 김일성, 중공인민지원군 사령관 평더화이(彭德懷) 사이에 정전협정이 조인되어 3년 1개월에 걸친 한국전쟁이 일단 종식되었다. 이승만 대통령은 같은 날 성명을 발표하여 정전은 되었으나 통일 목표는 기필코 성취해야 한다고 강조하였다.

다. 제네바 회담과 통일외교

한국 정전협정 제60조는 한국에서 모든 외국군의 철수, 한국문제의 평화적 해결 등의 문제를 협상하기 위하여 쌍방을 대표하는 고위 정치회담을 정전협정

발효 후 3개월 이내 개최할 것을 명기하고 있다.

이에 따라 정치회담 준비를 위한 예비회담이 1953년 10월 26일부터 판문점에서 열렸다. 우리 정부는 당초 동 회담에 참가하기를 거부하였으나, 10월 23일 변영태 외무장관이 정부 대표로 이에 참석할 것을 발표하였으며 동시에 우리 정부의 통일 방안에는 아무런 변화가 없음을 천명하고 조정환 외무차관이 정부측 옵저버로 참석하였다.

그러나 공산측은 부당한 조건을 요구하고 정치회담과 아무 관계가 없는 문제로 유엔측을 비난하는 한편, 인도 등을 중립국 자격으로 회의에 참가시킬 것을 요구하여 1953년 12월 12일 예비회담은 아무 성과도 없이 무기 휴회로 들어가고 말았다.

1954년 초 독일 및 오스트리아 문제를 토의하기 위하여 베를린에서 회담 중이던 미국, 영국, 프랑스, 소련 4개국 외무장관은 2월 18일 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 같은 해 4월 27일부터 제네바에서 개최하기로 합의하였다.

제네바 회담은 예정대로 4월 26일에 개막되었는데, 이 회담에 유엔측에서 한국을 비롯하여 호주, 벨기에, 그리스, 미국 등 15개 참전국이 참석하였고, 공산측에서는 북한, 중국 및 소련이 참석하였다. 정부에서는 변영태 외무장관을 수반으로 하여 양유찬 주미대사, 임병직 주유엔대사 등 대표가 참석하였고, 기타 각국에서도 모두 외무장관급 대표가 참석하였다.

제네바 회담이 개막된 후 변영태 외무장관은 첫 번째로 발언권을 얻어 4월 27일 정부의 입장을 천명하여, 유엔 감시하에 북한에서만 자유 선거를 실시하되 선거 전에 중공군의 철수가 완료되어야 한다고 주장하였다. 델레스 미 국무장관은 4월 28일 연설에서 한국의 주장을 지지하면서, 한국문제 해결의 방책으로 이미 1950년 10월 6일 유엔 총회 결의에 의거하여 설치된 유엔 한국통일부흥위원단(UNCURK: United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)이 계속 활동해야 하며 중공군은 유엔이 위협 없는 환경에서 임무를 수행할 수 있도록 북한에서 철수해야 한다고 강조하였다. 그런데 공산측이 북한에서만 선거 실시 원칙을 수락하지 않겠다고 반대하자, 영국 등

일부 우방국 대표들은 한국에게 다소 입장을 변경해 줄 것을 권고하였다.

5월 11일 V. M. 몰로토프(Vyacheslav Mikhailovich Molotov) 소련 외무 장관은 유엔의 한국 개입은 오로지 미국 침략을 은폐하기 위해 취해진 일련의 불법적 행동이라고 유엔을 비난하는 성명을 냈다. 이어 5월 22일 조언라이(周恩來) 중국 외교부장은 북한 제안에 대한 추가 조항으로서 남북한 통합 선거를 실시할 ‘중립국 감시위원회’를 설치할 것을 제안하고, 이 감시위원회는 같은 수의 공산 국가와 비공산 국가 대표로 구성하며 만장일치제로 결의사항을 가결할 것을 주장하였다. 그 후 6월 15일 북한측은 외국군 철수, 남북한 병력감축, 남북한 대표단 구성 등을 요구하는 새로운 제안을 하였다.

결국 한국문제에 관한 제네바 정치회담은 2개월 가까이 계속되었으나 공산측이 타협할 수 없는 주장을 반복하고 회의 말기에는 통일문제의 해결을 회피하는 태도가 분명해졌다. 따라서 우리 정부를 비롯한 참전 16개국도 더 이상 어떠한 토론도 아무런 성과를 가져다줄 수 없다고 판단, 6월 15일 연합국측은 그들이 일관되게 지지해 온 한반도 통일 원칙을 총괄적으로 재천명한 ‘참전 16개국 공동선언’을 발표하고 회의를 종결했다.

제2절 1960년대 냉전기 안보·통일외교

1. 한·미 동맹체제 강화

1961년 11월 박정희 국가재건최고회의 의장이 미국을 방문하여 존 F. 케네디(John F. Kennedy) 대통령과 면담을 갖고 태평양 지역에서 대공(對共) 상호방위 체제의 강화에 노력할 것을 재확인하였다. 또한 미국의 경제 및 군사원조 증가에

합의하고, 한국의 제1차 경제개발 5개년 계획에 대한 미국의 협조를 촉구하였다.

1963년 취임한 박정희 대통령은 1965년 5월, 1966년 11월 및 1968년 4월 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령과의 정상회담을 개최하여 미국의 지속적인 군사원조를 재확인하는 동시에 월남에 파견된 국군문제를 포함한 양국 간의 안보협력을 더욱 견고히 하였다. 한편, 한·미 양국은 1966년 7월 9일 ‘대한민국에서의 미합중국 군대의 지위에 관한 협정(SOFA: ROK-U.S. Status of Forces Agreement)’에 서명하였으며, 이 협정은 한·미 안보협력관계의 새로운 이정표가 되었다.

1950년 전시(戰時)의 절박한 상황에서 한·미 양국 간의 각서 교환 형식으로 체결한 일명 ‘대전협정’은 미군의 신분과 지위에 관하여 미군 당국에게 배타적인 재판권을 허용하였다. 1952년 5월 24일에 체결된 연합사령부와 경제조정제에 관한 소위 ‘마이어 협정’에서도 미국을 포함한 연합사령부 산하의 개인과 기관에 대하여 그들의 임무 수행상 필요한 특권과 면제 및 편의를 제공하게 하여 주한미군 당국에게 광범위한 권한을 부여하였다. 이에 정부는 정전 직후인 1953년 8월 7일 ‘한·미 상호방위조약’을 가조인하기 위해 방한 중이던 덜레스 국무장관에게 제의하여 조약 발효 직후에 주한미군의 지위에 관한 협정을 체결키로 합의하였다. 우리 정부의 지속적인 요구에도 불구하고 별다른 성과를 얻지 못하던 중, 1962년 9월 20일 제1차 실무자 회담이 개최되었고 마침내 1966년 7월 8일 제82차 실무자 회담을 거쳐 7월 9일 협정에 서명을 하게 되었다.

동 협정 체결로 제한적이지만 주한미군에 대한 한국의 재판권과 기타 주권적 권한을 되찾게 되었으며, 또한 한·미 양국은 미군이 한국에 주둔하는 데서 발생하는 문제를 상호 존중의 원칙에 입각하여 효과적으로 해결하게 되었고 우호와 신뢰를 통하여 안보를 위한 공동 임무를 수행할 수 있게 되었다. 이어 주한미군 기관과 이에 고용된 한국인 노무자 간의 원활한 노무관계 유지를 위한 노동협정(Labour Agreement)도 체결되었다.

1966년 한국은 ‘핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)’에

가입하여 핵보유와 제조를 포기하는 한편, 외부의 핵공격에 대한 미국의 보호를 보장받게 되었으며, 이 조치는 한국의 안보에 중대한 사건으로 기록되었다.

2. 지역안보협력 모색

1960년대에 한국은 지역안보 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두었다. 우리 정부는 우선 장기간 끌어오던 한·일관계의 정상화에 외교역량을 경주하였다. 1965년 한·일 국교정상화는 양국이 과거의 불행한 경험 때문에 막혔던 문호를 상호 개방하게 만들었다는 의미뿐만 아니라 특히 안보 차원에서도 큰 의의를 갖고 있다. 첫째, 기본조약에서 대한민국 정부만이 한반도에서 유일한 합법 정부임을 명시하여 일본의 대북한 접근을 봉쇄하고, 둘째, 청구권에 대한 대한민국의 권한 인정, 문화재 및 선박의 대한민국으로 반환 등 대한제국 이래 일본의 각종 불법적 행위에 대해 한국에게 보상해야 함을 명시하여 한국이 한민족을 대표하는 것임을 간접적으로도 확인시켰다. 셋째, 60여 만 재일한국인의 법적 지위와 대우를 향상시켜 민단계, 조총련계와 중립계로 3분되어 있는 재일동포를 한국의 보호 아래 두도록 하여 재일동포에 대한 북한의 침투와 교란을 견제하게 되었다. 마지막으로, 한·일 간 안보협력의 기틀을 마련하였다는 점이다.

또한 1960년대 중반의 대표적인 지역안보협력 사례는 국군의 월남 파병이었다. 우리 정부는 동맹국인 미국 및 월남 정부의 요청에 따라 월남에 가능한 군사 지원을 제공하기로 방침을 세웠다. 이에 따라 우리 정부는 월남의 군사지원 요청을 호의적으로 검토한 끝에 1964년 10월 31일 ‘대한민국 정부와 월남 정부 간의 주월 한국원조단의 지위에 관한 협정’을 각서 교환 형식으로 체결하였다.

이어 우리 정부의 제창으로 1966년 10월 마닐라에서 개최된 월남 참전 7개국 정상회담이 개최되었다. 동 7개국 정상회담은 소위 마닐라 체제를 구성시켰고, 아시아·태평양 자유 국가 간의 지역안보를 위한 집단안보 체제 강화에 획기적인

계기를 마련하였다. 이러한 분위기에서 1964년 9월 이동원 외무장관은 자유중국, 필리핀, 태국, 월남, 말레이시아, 호주, 뉴질랜드 및 일본 등 아시아·태평양 지역 자유 우방국들에게 아시아 제국이 직면하고 있는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 걸친 종합적인 협의와 의견 교환을 위하여 서울에서 아·태 지역 외무장관회담 개최를 제의하였다.

이러한 지역협력 기구를 구성하기 위한 우리 정부의 노력은 1966년 6월 아시아·태평양 각료이사회(ASPAC: Asian and Pacific Council)로 구체화되었다. ASPAC 회의는 아·태 지역 국가 간의 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 걸친 대화의 광장을 한국의 주도로 마련하였다는 점에서 큰 의의를 갖는다.

또한 ASPAC의 발전과 연계하여 한국은 동남아조약기구(SEATO: South-East Asia Treaty Organization), 앤저스(ANZUS: Australia, New Zealand, United States Security Treaty) 국가들과의 관계도 긴밀히 하였다. 1967년 4월 해롤드 홀트(Harold E. Holt) 호주 수상의 공식 방한, 1969년 9월 박정희 대통령의 호주 방문과 1968년 9월 뉴질랜드 방문, 10월 키스 홀리오크(Keith J. Holyoake) 뉴질랜드 수상의 한국 방문 등을 통해 대양주 국가들로 하여금 아시아 지역안보협력 기구에 적극적인 참여를 유도하였다. 기타 동남아 지역 국가원수 및 지도자들도 속속 한국을 방문하고 교류와 협력관계를 증진시켰다.

이러한 정부의 지역안보 노력은 1970년 인도네시아 수도 자카르타에서 개최된 아·태 지역 외무장관회의에서 캄보디아 사태를 논의하기까지 발전되어 한국의 지역안보협조 노력에 새로운 결실을 맺은 바 있다.

3. 대북 억제력 강화

1960년 중반 이래 미국은 베트남전에 집중하였고 한국도 이에 참전하고 있는 동안에 북한의 군사력이 상당히 증강되었다. 따라서 한국의 방위력 증강이

절실히 요구되었으며, 이에 미국 정부도 1966년 3월 4일자 윈드롭 브라운(Winthrop G. Brown) 주한 미국대사의 각서를 통하여 한국에 대한 추가적 군사원조 제공을 약속하기도 했다.

1960년대 들어 한국 경제가 고도성장을 보이는 가운데 중·소 분쟁과 경제 침체로 어려움을 겪던 북한 정권이 돌연 대남 공세에 나섰다. 종래 선동 위주의 간접 침략과 군사분계선에서의 소규모 도발 행위에서 나아가 무장 게릴라 침투 및 군사분계선 이남에서의 군사도발을 시도하는 등 직접 침략형태로 전환하였다. 특히 1968년 1월 21일 북한 무장공비 청와대 기습 기도 사건, 1월 23일 미 해군 정보함 푸에블로호 납치 사건 등이 발생하였다. 또한 가을에는 삼척과 울진에 무장부대를 상륙시키는 등 정전협정 서명 이래 가장 심각한 도발이 계속 발생하였다. 청와대 기습 시도와 푸에블로호 사건 직후, 안보상의 커다란 위기를 인식한 한·미 양국 정부는 긴밀히 협의하여 북한의 침투 봉쇄와 강력한 방위력 강화에 임할 것을 신속히 결정하였다. 우리 정부는 우선 서울에서 사이러스 벤스(Cyrus R. Vance) 미 대통령 특사와 교섭 끝에 북한의 군사도발 행위에 대해 강경히 경고하는 동시에 한국군 현대화, 미국의 군사원조 증가, 자주국방체제 구축을 위한 미국의 지원, 한반도 내 군사력 증가 및 억제력 강화 등에 합의하였다. 특히 양국 간 협력 강화를 위한 정례적 협의체로서 한·미 간 ‘국방각료회의’를 창설하였다.

한·미 양국은 1968년 이후 정기적으로 양국 연례안보협의회를 개최하였다. 여기서 한국의 향토예비군 창설도 합의되었다. 1968년 4월 열린 한·미 정상 회담에서 존슨 대통령은 한국군의 현대화 계획에 대한 미국의 지원을 확인하였다. 또한 향토예비군 문제에 대해서도 미국이 적극적인 지원을 약속하여 2백만 향토예비군 창설의 기반을 마련하였다. 정부는 미국으로부터 지원을 극대화하는 한편 자주국방체제를 구축하기 위한 노력을 기울였다.

1969년 7월 리차드 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령은 꺾에서 발표한 소위 ‘꺾 독트린’에서 “아시아 방위는 1차적으로 아시아 국가 자신의 책임하에서

이뤄져야 한다”고 발표하였다. 닉슨 선언에 이어 1969년 양국 정상은 샌프란시스코에서 회담을 갖고, 특히 한반도 안보의 긴요성과 한·미 공동방위의 굳은 의지를 재확인하였다.

1970년 7월 닉슨 대통령의 ‘팜 독트린’ 후속조치로서 미국 정부는 주한미군 1개 사단을 1971년에 철수하는 계획을 통고하였다. 우리 정부는 북한이 이를 오판할 가능성이 있음을 감안하여 억제력 강화 외교를 적극 전개하였다. 그해 2월 6일 최규하 외무장관과 윌리엄 포터(William J. Porter) 미 대사 간에 한국군 현대화를 위해 15억 달러 규모의 대한(對韓) 특별 군사원조에 합의하였다. 또한 연례 국방각료회의도 안보협의회로 확대하고, 7월에 개최된 제4차 연례안보협의회에서는 한국군 현대화 계획에 대한 미국의 계속적인 지원을 재확인하였다. 한편, 자주국방 능력 강화를 추진하는 등 미국의 대한 방위 공약이 계속 강력함을 과시하였다. 동 교섭 과정에서 특히 우리 정부는 무기·탄약의 국내 생산이 가능토록 하고, 이를 위해 1971년 9월 국방과학연구소를 창설하였다.

4. 1960년대 박정희 정부의 통일외교

박정희 대통령은 1964년 1월 10일 제3공화국 정부의 연두교서에서 “정부는 유엔을 통해서 자유민주주의 원칙에 따라 통일을 달성할 수 있도록 적극적인 외교활동을 전개하고, 이북의 실지(失地)를 회복함으로써 국토의 통일을 이룩하려는 민족의 숙원을 달성하기 위해 더욱 줄기차게 노력할 것”을 천명하여 통일외교를 강조하였다.

또한 1966년 연두교서에서도 조국 근대화와 자립경제의 건설이야말로 통일을 향한 전진적 과제라는 점을 강조하였고, 이어 6월 25일 한국전쟁 발발 제16주년 기념일에 발표한 담화문에서 국토통일은 자립경제의 건설과 근대화 과업이라는 중간목표가 달성된 후에 비로소 실현될 수 있다는 점을 재차 강조하였다. 그러한

여건이 갖추어지려면 1970년대 하반기가 될 것이라고 전망하였다.

이러한 제3공화국의 통일정책에 대한 국제적 지지를 얻기 위하여 정부는 자유 우방국은 물론, 비동맹 중립주의국에 대해서까지 광범위하게 외교활동을 전개하였다.

1965년 5월 박정희 대통령은 미국을 공식 방문하여 존슨 대통령과 정상회담을 갖고 ‘박-존슨 공동성명서’를 발표하였다. 여기서 양국 대통령은 통일에 대한 한국 국민의 열망을 인지하고 북한으로 하여금 한국에 관한 유엔의 목적과 원칙에 의거하여 통일된 자유·민주 한국을 실현시키도록 하는 데 계속해서 최대한 노력할 것을 재확인하여 한국 통일문제에 관한 미국의 결의를 천명하였다. 이와 같은 한국 통일문제에 관한 한·미 양국 정부의 결의는 존슨 대통령이 한국을 공식 방문하여 한·미 정상회담을 가진 후 1966년 11월 2일에 발표한 ‘박-존슨 공동성명서’에 재천명되었다.

그 밖에 자유 우방과 우호 증진을 위하여 박정희 대통령은 1964년 12월 6일 서독을 공식 방문하여 하인리히 뤼브케(Heinrich Luebke) 대통령과 한·독 정상회담을 가졌으며 공동성명서를 발표하였다. 이어 뤼브케 대통령은 1967년 3월 2일부터 6일까지 대한민국을 방문하고 한·독 양국 정상은 공동성명서를 발표하였다. 양국 대통령은 통일문제에 관하여 자유와 독립 그리고 정의와 인간의 존엄성이 유엔에서 확인된 바와 같은 민족자결주의 원칙에 따라 지체 없이 구현되어야 한다는 데 의견을 같이하고, 아울러 평화와 자유가 보장되는 국토통일을 위해 긴밀히 협력할 것을 다짐하였다.

박정희 정부가 전세계를 대상으로 외교관계의 다변화를 적극적으로 전개하면서 통일기반을 조성하는 데 큰 성과를 거두어가고 있는 가운데, 북한의 호전적인 대남자세는 더욱 강화되었다. 김일성은 1961년 6월 7일 모스크바를 방문하여 소련과 ‘우호협력 및 상호원조에 관한 조약’이라는 군사동맹조약을 체결한 데 이어, 7월 11일 베이징에 들러 중국과 같은 명칭의 군사동맹조약을 체결하였다. 이와 아울러 북한은 1968년 1월 21일 무장공비 청와대 기습 기도 사건, 같은 해 1월

23일 미 정보함 푸에블로호의 납북 사건 등 노골적인 무력도발 행위를 자행하는 한편, 이른바 ‘3대 혁명노선’을 내걸고 적화통일을 위한 대내외적인 여건을 조성하려고 했다.

제3절 1970년대 데탕트기 안보·통일외교

1. 평화 정착과 문호 개방

1970년대 들어 한반도 주변 안보 정세가 급변하였다. 1970년대 초부터 미·중 화해가 이루어지기 시작하였고, 이어서 일본과 서유럽의 대중 접근 노력이 구체화되면서 기존 국제질서의 재편과 다극화 현상이 뚜렷이 나타났다. 또한 미국은 닉슨 독트린을 실천하면서, 아시아에서의 안보공약은 준수하되 직접 개입의 가능성은 축소하고자 하였다. 이러한 상황에서 우리 정부는 자주 국방 노력을 강화하는 한편, 새로운 국제환경에 적응하여 한반도에서 남북한 대립과 긴장상황을 완화하기 위한 안보외교를 추진하였다.

이러한 안보외교의 방향이 구체화된 것이 1970년 8월 박정희 대통령의 ‘8.15 선언’이다. 이 선언에서는 북한이 무장공비 남파 등 모든 전쟁 도발 행위를 즉각 중지하고 소위 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복을 기도해 온 종전의 태도를 완전히 포기하겠다는 점을 내외에 명백히 선언하고 이를 행동으로 실증한다면, 남북한 간에 가로놓인 인위적 장벽을 단계적으로 제거해 나갈 수 있는 현실적인 방안을 제시할 용의가 있다고 언급하였다. 또한 북한이 한국의 민주·통일·독립과 평화를 위한 유엔의 노력을 확인하고 유엔의 권위와 권능을 수락한다면 유엔에서 한국문제 토의에 북한이 참석하는

것을 반대하지 않겠다고 천명하였다.

8.15 선언을 계기로 1971년 8월 12일 대한적십자사가 남북이산가족의 재결합을 위한 남북 적십자사 대표회의 개최를 제의하여 남북 적십자회담이 시작되었다. 또한 1972년 7월 4일에는 ‘남북 공동성명’이 발표되어 남북조절위원회를 설치하고 한반도에서 남북 간 긴장완화를 위한 정부의 주도적 노력이 더욱 활기를 띠었다.

1970년대는 국제정치의 다원화 현상과 국가이익의 우선적 추구 경향 속에서 일부 자유진영 국가와 공산 국가들 간 교역 증대라는 새로운 추세가 나타나기 시작하였다. 우리 정부도 증강된 국력과 향상된 국제적 지위를 바탕으로 한국에게 적대적 행위를 하지 않는 국가와 점진적으로 접촉을 시도하여 외교적 지위 향상에 노력하였다. 더욱이 1973년 ‘6.23 평화통일 외교정책 선언’으로 세계 모든 국가에 대하여 한국의 문호를 개방하고 다른 국가들도 한국에 문호를 개방하도록 유도하여 정부의 비적성국 접촉은 새로운 장을 열게 되었다.

1973년 6.23 선언을 통해 우리 정부는 평화통일이 한민족의 우선과제임을 내외에 천명하고, 남북한 상호 내정 불간섭과 통일에 장애가 되지 않는 한 유엔 등 국제기구에 북한과 동시에 참여할 수 있다는 용의를 표명하는 한편 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들에게도 문호를 개방하였다. 이어 1974년 1월 18일 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 법적 장치의 하나로서 남북한 간의 상호 불가침협정 체결, 남북대화의 성실한 진행, 토착 인구 비례에 의한 남북 자유총선거 실시를 통한 통일 달성 등 평화 정착 및 평화적 조국 통일을 위한 정부의 청사진을 단계적으로 제시하였다.

정부는 중립국과의 관계에서도 적극적인 자세를 취하여 특별 사절단을 매년 아프리카, 중동, 아시아, 중남미 국가에 파견하였으며, 한국의 평화통일 외교 정책 및 한반도 평화 정착에 대한 국제적 지지와 우호협력관계를 강화하였다. 특히 아랍 제국에 대해서는 1973년 12월 15일 중동 사태에 관한 우리 정부의 입장을 발표하여 모든 국제 분쟁은 협상을 통하여 해결되어야 하며 무력에 의한

영토 획득은 용인되어서는 안 된다는 점을 명백히 하였다. 즉, 팔레스타인의 정당한 주장은 인정되고 존중되어야 하며, 동 지역 모든 국가의 주권, 영토 보전, 독립과 평화로운 생존권은 존중되어야 함을 분명히 하였다. 이로써 우리의 평화 정착 주장이 한반도뿐만 아니라 전세계에 적용되는 것임을 천명하여 아랍 제국의 호의적인 반응을 얻었다.

2. 미 지상군 철군 교섭

정부의 평화 정착 노력에도 불구하고 북한의 도발 행위는 끊이지 않았다. 북한은 1972년의 화해 분위기에 순응하는 행동을 취하면서 동시에 비무장 지대에 침공 땅굴을 파기 시작하였다. 또한 월남의 공산화에 즈음하여 1975년 4월 김일성은 고위 군 지휘관들을 대동하고 중국을 방문하여 베이징에서 “한반도에서 전쟁이 발발하면 잃는 것은 휴전선이요, 얻는 것은 통일이다”고 호언하여 한반도에 새로운 긴장감이 감돌게 하였다. 이에 대하여 1975년 5월 6일 제랄드 포드(Gerald R. Ford) 미국 대통령은 한·미 유대관계 강화를 재 천명하고, 이어서 미 국무장관 및 국방장관도 북한의 무모한 남침 흥계를 강력히 경고하였다.

북한의 도발 행위는 1975년 8월의 판문점 도끼 만행 사건으로 이어져 한반도의 긴장을 크게 고조시켰다. 이에 대하여 한·미 양국은 단호한 보복을 경고하였으며, 그 결과 북한의 사과를 받아내고 판문점 중립지대에서 양측 경비병 간 충돌 방지를 위한 새로운 조치가 강구되었다. 한편 북한은 1973년 8월 ‘7.4 공동성명’에 따라 열린 남북대화를 일방적으로 중단시키고 유신 철폐, 반공법 폐지, ‘한·미 상호방위조약’ 폐기, 주한미군 철수 등을 요구하고 나섰다.

1976년 등장한 미국의 지미 카터(James Carter) 정부는 주한 미 지상군 철수를 미국 대외정책의 하나로 채택하였고, 이에 따라 한·미 양국은 주한미군

철수 문제와 관련한 교섭을 추진하였다. 정부는 주한 미 지상군이 한국측 군사력의 중요한 부분으로서 대북한 억제력을 수행해 온 사실에 비추어 동 정책의 수정을 요구하고, 만약 지상군 철수가 불가피한 경우에는 충분한 보완조치가 선행해야 함을 주장하면서 미국측과 활발한 교섭에 나섰다.

1977년 7월 서울에서 개최된 제10차 한·미 연례안보협의회에서 양국은 보완조치에 합의하였다. 여기서 미국은 철군에 선행 또는 병행하여 11억 달러의 대외군사판매차관(FMS: Foreign Military Sale) 제공, 8억 달러 규모의 군장비 무상 이양, 한·미 연합사 창설, 주한 미 공군 증강, 한국 방위산업 지원, 한·미 합동군사훈련 확대 실시 등을 약속하였다.

더욱이 북한의 군사력 증강에 따라 1978년 4월 카터 대통령은 한국 정부와 협의 후 1978년 말까지 철수 예정이던 6,000명의 주한 미 지상군 병력을 3,400명으로 축소하여 한반도의 군사 불균형을 초래하면서까지 주한미군 철수를 강행하지 않을 것임을 행동으로 표시하였다. 이는 우리 정부의 전쟁 억제력 유지 및 향상을 위한 안보외교가 실질적인 성과를 거두게 된 것이었다.

3. 1970년대 박정희 정부의 통일외교

1970년대에 들어서면서 동서 데탕트 기운이 나타나고 미·소·중·일 등 한반도 주변 4국이 한반도의 긴장완화 조치, 관계 조정 방안, 동북아 평화체제 구상 등을 비공식적으로 논의하기 시작하자, 우리 정부가 주변국에게 한국의 외교 방향을 설명하였다.

이와 동시에 우리 정부는 1970년대 한국외교의 기본 방향을 안전보장외교, 통일기반 조성외교, 경제·문화외교 등 세 가지로 설정하고, 북한과 외교적 대결에서 계속 우위를 지키기 위한 총력외교를 전개하였다.

한국은 세계 각국을 대상으로 평화통일외교를 총력적으로 추진하는 한편,

1975년 4월 인도차이나 반도가 적화되는 사태 이후 처음 개최되는 제30차 유엔 총회에 대비하여 미국을 비롯한 우방 제국과 유엔 외교전략을 긴밀히 협의하였다. 이 협의 결과 헨리 키신저(Henry A. Kissinger) 미 국무장관은 1975년 9월 22일 제30차 유엔 총회의 정책 연설에서 남북한, 미국, 중국을 중심으로 한반도 정전 당사자 협의를 제의하였다.

이런 제의에도 불구하고 제30차 유엔 총회에서 한반도 문제를 둘러싸고 일대 외교결전이 벌어져 남북한을 각각 지지하는 서방측 결의안과 공산측 결의안이 같이 통과되는 이변이 발생했다. 이후 박정희 대통령은 1975년 11월 26일 AFP 기자와 단독 회견에서 남북한의 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는 데 도움이 된다면 김일성과 만날 수도 있다는 적극적 자세를 보였고, 키신저 장관의 제안에 대해서도 부정적 태도를 지양해야 한다고 발언하였다. 한편, 미국이 한반도의 평화 정착을 위해 최선을 다할 것이라는 점은 같은 해 12월 포드 대통령의 ‘신태평양선언’에서도 강력히 재천명되었다.

우리 정부는 1976년 8월 스리랑카의 수도 콜롬보에서 개최된 제5차 비동맹국 정상회담에 대비하여 연초부터 한국의 남북대화를 통한 평화통일정책을 알리고 이에 대한 지지와 협조를 확보하기 위해 집중적 교섭을 전개하였다. 그 결과 북한은 이 회의에서 그들의 통일전략에 대한 소기의 지지를 얻지 못하였으며, 이러한 외교적 실패가 제31차 유엔 총회에서 북한이 공산측 결의안을 자진 철회하는 요인의 하나가 되었다.

한편, 1970년대에는 ‘8.15 선언’ 이후의 평화통일정책, 특히 ‘6.23 평화통일 외교정책 특별선언’ 내용의 구현을 위한 방안의 하나로서 정부는 유엔 전문기구를 비롯하여 정부 간 주요 국제기구가 개최한 150여 개의 국제회의에 대표를 파견하였으며, 참가국 대표들에게 긴장완화와 평화통일을 위한 정부의 진취적이고 현실적인 정책을 설명하였다. 또한 앞으로 남북한이 동시에 참가하게 될 국제 회의에서 북한에 대한 우위를 계속 확보하기 위하여 회의 참가 대표들과 광범위하게 접촉하였고 우리 정부의 평화통일정책을 적극적으로 홍보하였다.

이에 대하여 북한은 1976년 말 이후 한반도의 주변 정세가 급격히 변화하고 한·미 간의 전략협조 체제가 재조정되는 틈을 타 카터 행정부 등장 이후 미국과 직접 접촉을 적극 시도하였다. 특히 북한은 유고의 요시프 티토(Josip B. Tito) 대통령과 루마니아의 니콜라에 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu) 대통령 등 비동맹 중립국 기수들을 내세워 그들의 입장을 미국 정부에 전달하였으며, 1978년 3월에는 남북한 및 미국 사이의 3자회담을 제의하였다. 그러나 우리 정부는 3자회담 제의에 대하여 반대 의사를 표명하였고, 북한도 계속 한국측 제의를 거부하였기 때문에 한반도 문제의 해결 전망은 여전히 불투명하였다.

이러한 분위기 속에서 우리 정부는 북한 주민에게 대한 식량원조 제의, 남북 간 교역과 자본 및 기술의 협력, 이를 위한 남북 주민 간 기구 설치 제의 등 단절된 남북 대화의 재개를 위한 방법을 꾸준히 모색하였다. 마침내 1979년 1월 19일 박정희 대통령은 연두 기자회견에서 북한측에게 어떠한 시기나, 어떠한 장소에서나, 또 어떠한 수준에서든지 남북한 당국이 서로 만나서 아무런 전제조건 없이 허심탄회하게 대화를 가질 것을 촉구하였다. 이런 제의에 대해 북한은 1월 23일 전민족대회의 소집을 제의하면서 남북 당국자 간 대화를 회피·거부하고 남북 조절위원회의 존속 의미가 상실되었다고 공언하며 ‘7.4 공동성명’ 자체를 부인하였다.

제4절 1980년대 동맹외교와 북방외교

1. 동반자적 안보협력

1980년대 들어 한국외교는 국내외 정세의 격변으로 상당한 시련 속에 놓였으며 안보외교도 적지 않은 어려움을 겪었다. 특히 북한이 한국의 불안정한 국내

정세에 편승하여 대내외적으로 책동을 강화함에 따라 우방과 긴밀한 안보협력이 더욱 필요하였다.

10.26 사태 이후 불안한 국내 정세로 한동안 침체 상태에 빠졌던 대외관계는 1981년 전두환 대통령의 미국과 아세안 5개국 방문을 계기로 다시 활성화되었다. 전두환 대통령은 1월에 미국을 방문하여 로널드 레이건(Ronald W. Reagan) 대통령과 정상회담을 갖고 14개항의 공동성명을 발표했다. 성명에서 미국은 ‘한·미 상호방위조약’의 준수를 약속하고 동시에 주한 미 지상군 전투 병력을 철수할 계획이 없음을 보장하였으며 한국 방위에 필요한 군사장비의 판매와 방위산업 기술의 제공을 확인하였다.

전두환 대통령의 미국 방문은 1970년대의 다소 불편하였던 양국관계를 일소하고 1980년대 들어 새로운 차원의 성숙한 동반자관계로 발전시키는 계기가 되었다. 또한 이 회담에서 한·미 안보협회의의 재개와 연례경제협의회 개최에 합의하였다. 같은 해 4월 샌프란시스코에서 제13차 연례안보협의회가, 6월에는 서울에서 제1차 경제협의회가 각각 개최되었다. 이 안보협의회를 통해서 대외군사 판매차관(FMS: Foreign Military Sales)의 조건 개선, 전시 군수지원 체제의 보강 등 새로운 한·미 군사협력관계가 정립되었다. 경제협의회에서는 양국 간의 경제적·안보적 이익을 상호 연계시킨다는 인식 아래 양국 경제관계를 이끌어 나갈 방향을 제시하여 전반적으로 한·미 경제관계를 확대·발전시키는 기회를 마련하였다.

아울러 1982년 3월 서울에서 제14차 한·미 연례안보협의회가 개최되었다. 이 해는 한·미 수교 100주년이 되는 해로서 어느 해보다도 한·미 간의 우호 동맹관계가 확인되고 강조되었다. 한·미 양국은 안보회의 후 11개항의 공동성명을 통해 한국의 안전보장이 동북아의 평화와 안보에 주축이 됨은 물론, 미국의 안전보장에도 필수적임을 재확인하였다. 또한 “한·미 상호방위조약에 따라 대한민국에 대한 무력 침공을 양국에 대한 공동의 위협으로 인정, 이를 격퇴하기 위하여 미국은 신속하고 효과적인 지원을 제공하고, 핵우산으로 한국의 안보를 계속

보장할 것”을 확인하였다.

1983년 10월 전두환 대통령의 서남아·대양주 순방 일정 도중, 버마(미얀마)의 아웅산 묘역에서 북한 공무원이 설치한 폭발물로 인해 묘역 참배 중이던 대통령의 수행원 가운데 경제 부총리와 외무장관을 포함한 17명의 고위 공직자가 순직하는 참사가 일어났다. 당시 버마 당국이 이 사건이 북한 특공대에 의한 만행이었음을 밝혀내자 정부는 북한의 이러한 행위를 전세계에 알리는 동시에 북한에게 엄중 경고하고 국제적인 응징을 호소하였다.

이 사건으로 국제사회는 북한의 호전성을 재인식하는 동시에 많은 국가들이 북한과의 직접 접촉에 제한을 가하는 등 외교적 제재를 가하였다. 특히 미국은 이 사건이 발생하자 즉각적으로 외교적 지원과 강력한 한국 방위 결의를 천명하였으며, 일본 정부도 제3국에서 일본과 북한 외교관의 접촉 제한, 자국 관리의 방북 제한, 북한인의 일본 입국 제한, 그리고 일·북 간 특별기의 운항 금지 등 4개항의 제재조치를 발표하였다. 또한 버마가 북한과 국교 단절조치를 한 데 이어 코스타리카와 서사모아가 북한과 단교하였으며 유엔 등 국제기구에서도 많은 회원국들이 북한의 만행을 규탄하였다.

한편, 레이건 대통령은 1983년 11월 한국을 방문하여 한·미 정상회담에서 “한국의 안전이 동북아의 평화와 안정에 주축이고, 미국의 안정에 직결”됨을 강조하여 미국의 동북아 지역 전략에서 한국에 대한 이해가 사활적 이해관계라는 점을 분명히 했다.

아울러 한·미 양국은 1984년 5월 서울에서 제16차 연례안보협의회를 갖고 소련의 대한항공기 격추 사건과 북한의 랭군 폭파 만행사건을 언급하면서 “북한의 공격 지향적이고 지속적인 군사력 증강과 병력의 전진배치가 한국의 안전보장은 물론 동북아 지역의 평화와 안정에 중대한 위협이 되고 있음을 유념하고, 이러한 북한의 위협에 대처하기 위한 한·미 양국군의 전력 증강 계획을 적극 추진할 것을 확인하는 한편, 한반도의 지속적인 평화 보장을 위한 대안이 합의될 때까지는 평화유지기구로서 유엔군 사령부를 계속 존속시킬 것”을 재확인하였다.

1985년 4월 전두환 대통령은 미국을 방문하여 재선된 레이건 대통령과 세 번째로 정상회담을 갖고 장기적이고 안정적인 우호협력관계를 다졌다. 그리하여 양국 정상 간에 우호적인 친분관계가 개선되었으며, 소련과 동유럽 국가의 제24회 서울 올림픽게임 참가 유치를 위한 실질적인 지원과 미수교국과의 수교를 위한 측면 지원 등 미국의 적극적인 협조가 제공되었다.

1985년 5월과 1986년 4월의 한·미 연례안보협의회의에서는 북한에 대한 소련의 미그 23기와 미사일의 제공, 소련 해군에 대한 북한의 원산·청진항의 기항권(寄港權) 부여 및 소련 정찰기의 북한 영공 통과권 부여 등 소련과 북한의 군사적 밀착에 따른 한·미 양국의 군사·안보적 협력 방안을 논의하였다. 아울러 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽게임 등 두 국제경기를 안전하게 치르기 위한 방안과 북한이 도발할 경우에 대한 공동 응징 등 군사안보적 대응책도 협의하였다. 또한 1987년부터 미국의 대한민국 FMS 종료에 따른 한국군 전력 강화를 위해 미국 장비 구입을 위해 1억 6,300만 달러 규모의 FMS를 공여하기로 합의하고, 한·미 연합방위 능력을 높이기로 하였다.

이에 따라 한·미 양국은 합동방위 능력향상을 위해 ‘팀스피리트 훈련’을 확대 실시하였다. 북한이 이를 구실로 남북대화의 중단을 결정하자, 미국은 이것이 매년 실시되는 방어적 성격의 훈련임을 천명하였다. 또한 미국은 한반도의 평화 정착과 통일을 위해서는 남북한 직접대화를 통한 긴장완화 및 민족 화합 분위기 조성이 선행되어야 한다는 우리 정부의 기본 입장을 지지하고 북측에게 대화 재개를 촉구하였다. 한편, 1987년에 미국의 FMS 공여가 종료됨에 따라, 한·미관계는 군사·안보 면에서도 그동안 일방적인 수원국(受援國)의 입장에서부터 벗어나 새로운 동반자관계로 들어섰으며, 한·미연합사의 작전권 이양 문제도 거론되기 시작하였다.

1987년 5월에 열린 제19차 한·미 연례안보협의회의에서는 양국 국방장관 간 핫라인 설치, 상호방위조약의 준수, 방위산업 분야에서 협력 확대 등에 합의하고, 아울러 1988-1989년에 걸쳐 한·미 연합군의 화력을 대폭 증강시킬 수 있는

신형 탄약을 예비 물자로 확보하기 위한 ‘한·미 전쟁예비탄약 현대화협정’이 체결되었다. 1988년 6월에 가진 제20차 협의회에서는 방위비 분담에 대한 미국측 요구와 한·미 연합사 개편 및 주한미군의 지위에 관한 행정협정의 개정 문제가 논의되었으며, 서울 올림픽게임의 안전 개최를 지원하기 위한 미 7함대의 한반도 해역 배치와 최신예 조기경보기 등 감시 체제 증강에 합의하였다. 특히 이 회의에서 태평양 국가로서 처음으로 한국이 미국과 ‘상호 군수지원협정’을 체결하였다.

같은 해 10월 노태우 대통령은 유엔 총회에서 연설하기 위해 미국을 방문하였으며, 이 시기에 한·미 양국 정상회담도 열리게 되었다. 이 자리에서 미국은 대한 방위 공약과 관련하여 미 의회 일각에서 제기되었던 주한미군 철수 문제에 대한 미국의 일방적 조치가 없을 것임을 확인하였으며, 우리 정부의 ‘한민족 공동체 통일 방안’을 전폭적으로 지지하고, 아울러 한국의 북방외교가 미국의 대외정책과 상호 보완적이라는 데 인식을 같이하였다.

2. 노태우 정부의 북방외교와 ‘남북 기본합의서’ 채택

1980년대 중반 이후, 한국은 민주화와 경제성장을 바탕으로 대북관계에서 확고한 자신감을 갖게 되었으며, 이는 대북정책 추진에 있어서 새로운 인식과 발상의 전환을 가능하게 하였다. 특히 구소련에서 미하일 고르바초프(Mikhail S. Gorbachev) 대통령의 등장 이래 동서 화해 움직임이 구체화되기 시작하는 가운데, 상황 변화에 따라 한국 역시 한국전쟁 이래 북한과 적대관계를 해소하고 남북관계의 새로운 전기를 마련할 필요성에 직면하였다. 또한 이는 서울 올림픽 게임의 성공적 개최를 위해서도 절실하였다.

한국은 평화통일의 첫 단계로서 대립과 갈등 속에 있는 적대적인 남북관계를 ‘화해와 평화공존’에 입각한 공존관계로 끌어올리는 정책을 적극적으로 모색하였다. 남북 간 공존관계를 구축하여 한반도의 군사적 긴장을 완화하는 것은

통일로 가는 잠정 단계로서 우리의 핵심적 과제였다. 이를 위해 우리 정부는 독일의 동방정책에서 착안하여 소위 ‘북방정책’을 적극적으로 추진하였다. 노태우 대통령은 1988년 7월 ‘7.7 선언’을 통해 북한과 공존관계 구축을 위한 정책 의지를 표명하고 그 실천 방안으로서 북방외교를 적극적으로 모색하였다. ‘7.7 선언’에서 우리 정부는 “비군사적 물자에 대하여 우방들이 북한과 교역하는 데 반대하지 않는다”는 점과 “한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있음”을 표명하고, 모든 공산주의 국가와 관계개선을 할 것을 천명하였다.

북방외교는 한국의 북방에 위치하고 있는 중국과 소련을 비롯하여, 공산주의 국가들과 정상적인 관계를 설정하고 이를 증진하여 한반도의 현실에 대한 국제적 이해를 추구하였다. 그 결과 북한이 새로운 현실을 받아들여 한반도 정세 안정과 평화 정착, 그리고 더 나아가 평화적 통일을 이루는 데 주안점이 있었다. 북방외교는 또한 북한이 고립 상태에서 벗어나 국제사회의 책임 있는 일원이 되도록 유도하는 목표도 가졌다. 결론적으로 한국의 북방외교는 모스크바, 베이징을 통해 평양으로 하여금 적화노선을 포기하여 평화공존을 인정하게 하는 한편 한국과 대화를 통해 평화통일의 길로 가도록 하는 것이었다. 정부는 1989년 2월 헝가리와 국교정상화를 시작으로 모든 동유럽 국가와 관계를 정상화하였다. 특히 1990년 9월 북한 정권 수립의 산파이며 동맹국인 소련과 수교를 하는 데 성공하였으며, 또한 1992년 8월에는 북한의 동맹국인 중국과 전격적으로 수교를 성사시켰다. 한국은 이처럼 공산주의 국가들과 관계개선을 적극 추진하면서 1988년 12월 북한에게 남북 총리회담을 제안하였다.

한편, 1989년 베를린 장벽이 무너진 이래 공산권이 연일 도미노처럼 무너지자, 북한 정권은 그 여파가 미치지 않도록 총력외교에 진력할 수 밖에 없는 상황에 처했다. 남북 간 역학관계는 북한에게 압도적으로 불리하게 변화했다. 사회주의 경제, 특히 ‘주체경제’가 안고 있는 구조적 모순으로 침체된 북한 경제는 중·소의 지원이 급격히 축소되고 교역에 있어 경화결제를 요구하게 되자

치명적인 타격을 입게 되어 급기야 마이너스 경제성장을 기록하였다. 더욱이 한국의 경제는 북한 경제 규모의 거의 22배나 되어 남북 간 경제 격차는 돌이킬 수 없는 수준이 되었다. 프랑스의 상업위성 SPOT 2호가 영변 핵시설을 공개함으로써 북한이 그동안 비밀리에 추진해 오던 핵개발 프로그램이 드러나게 된 것도 이 무렵이다.

경제면에서 이러한 격차는 남북 간 군사 균형에도 결정적인 영향을 미쳤다. 더욱이 국제사회에서 북한은 완전히 고립되어 있었다. 설상가상으로 가장 믿고 있던 동맹국 중국이 4강의 교차승인 과정에서 최후 주자가 될 것이라는 공언에도 불구하고 북한의 대미·일 협상이 정체되어 있는 가운데 한국과 전격적으로 수교하였다. 이러한 상황에서 북한은 소위 ‘하나의 조선정책’에서 물러나 남북한 유엔 동시가입(1991년 9월)을 받아들일 수밖에 없게 되었다.

남북한은 1992년 2월 평양에서 열린 제6차 고위급회담에서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 기본합의서)’와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 발표시켰다. 기본합의서는 남북 간의 정치·군사적 대결 상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 추진하는 포괄적 내용을 담고 있으며 이를 위해 남북 간에 분야별 공동위원회를 설치하여 이를 구체화하도록 되어 있다. 특히 한국을 배제하고 미국과 평화 협정을 주장하던 북한이 기본합의서 제5조에서 정전 상태의 평화 상태 전환 문제에 있어서 남북 당사자 해결에 합의하고 평화 상태가 이룩될 때까지 현 군사정전 협정을 준수하기로 합의하였는데, 이것은 한국에게 의미 있는 남북관계 진전으로 평가된다.

제5절 1990년대 탈냉전기 북핵외교

1. 김영삼 정부의 통일외교

1993년 2월 25일 제14대 대통령에 취임한 김영삼 대통령은 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없으며, 어떤 이념이나 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못한다”며 민족중시 원칙을 제시하고, 남과 북의 진정한 화해와 통일을 논의하기 위한 남북 정상회담을 희망하였다.

김영삼 정부의 통일외교는 정부의 3단계 통일 방안을 실현해 나가는 과정에서 남북 간 분단 상황을 관리하고, 북한의 내부 개혁과 대외정책 변화를 유도하며, 궁극적으로는 주변 4국을 포함한 국제사회로부터 통일 한국에 대한 이해와 지지를 확보하여 통일을 달성해 나가려는 것이었다. 그런데 1993년 북한이 영변 핵시설에 대한 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)의 특별사찰을 거부하고 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하며 핵위기를 조성하였다. 김영삼 정부는 북핵문제에 엄중하게 대응하는 한편 종래 대결 위주의 남북관계에서 벗어나 화해협력의 남북관계를 조성하여 ‘민족공동체통일방안’에 입각한 평화통일의 기반을 마련하기 위해서 노력하였다.

북한이 IAEA의 사찰을 계속 거부하고 미국과의 직접협상을 주장함에 따라 고조되어가던 핵위기는 유엔 안보리에 의한 대북제재 결의가 임박한 상황에서 지미 카터(James Carter) 전 미국 대통령의 북한 방문을 통해 새로운 국면으로 전환되었다. 북한은 카터 전 대통령을 통해 김영삼 대통령과 남북 정상회담을 제의하여 왔고, 김 대통령이 이를 즉각 수락하여 분단 반세기 만에 최초의 정상회담 개최가 극적으로 합의되었다. 그러나 1994년 7월 김일성의 갑작스런 사망으로 인하여 정상회담은 성사되지 못하였고, 이후 발생한 조문파동 등으로 남북 간

경색국면이 이어지게 되었다.

한편, 1994년 10월 미국과 북한이 기본합의문에 서명을 함으로써 일단 북핵 문제는 안정화 국면에 접어들었다. 김영삼 대통령은 1995년 8월 15일 광복 50주년 기념사에서 한반도 평화체제 구축을 위한 기본 입장으로 남북 당사자 간 협의 및 해결, 남북 간 기초 합의사항 존중, 관련국의 지지와 협조 등 세 가지를 제시하였다. 우리 정부는 이러한 기본 입장 아래 북한의 대미 평화협정 체결 공세를 저지하였고, 우방국과 북한 간 관계를 조율해 왔다.

1996년 북한의 식량 위기와 체제 불안정으로 인해 유동적인 동북아 정세가 지속되는 가운데, 우리 정부는 한·미, 한·일 간 북한문제에 대해 공조 체제를 유지하고 한·미 연합방위태세를 강화하는 등 효율적 안보 체제를 수립하였다. 한편, 북한은 1996년 4월 판문점 공동경비구역 내에 무장 병력을 투입시키는 등 군사도발을 감행하였다. 이러한 상황 타개를 위해 김영삼 대통령은 4월 16일 제주도에서 한·미 정상회담을 갖고 빌 클린턴(William J. Clinton) 대통령과 평화체제 구축과 긴장완화, 그리고 광범위한 신뢰구축 조치를 협의하기 위해 남북한과 미국, 중국이 참여하는 ‘4자회담’ 개최를 공동으로 제의하였다.

우리 정부는 북한에게 남북대화 재개를 촉구하고, 남북한 간 화해와 협력을 위해 노력하면서 한반도 평화체제의 구축을 위한 주도적 노력을 계속하였다. 아울러 정전체제를 견지하면서 주변 국가와 긴밀한 외교협력을 강화하여 한반도의 평화여건을 개선하기 위한 노력의 일환으로 ‘동북아 다자안보대화(NEASED: Northeast Asia Security Dialogue)’의 실현을 지속적으로 추구하였다. 그리고 정부는 한국의 안보와 평화통일 여건을 강화하기 위해 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4국과 관계 발전을 중점적으로 추진하였다.

1997년 들어 1996년 가을에 발생한 북한 잠수함 침투 사건이 마무리되면서 경수로 사업, 4자회담 본회담 개최, 식량지원 지속 등 주요 북한 관련 사안에 대한 협의가 다시 본 궤도에 올랐다. 잠수함 침투 사건에 대해 북한이 사과하고 재발 방지를 약속함에 따라 ‘미·북 간 기본합의문(1994년 10월 21일, 일명

‘제네바 합의’)을 이행하기 위한 제반 사업도 재개되었다.

경수로 건설 부지 조사 작업의 결과에 따라 신포 지역을 공식 부지로 선정하였고, ‘부지인수 의정서’가 서명되어 마침내 한반도 에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization) 인력이 신포 부지에서 공사를 개시할 수 있는 기초 작업이 완료되었다. 이에 따라 1997년 8월 19일 경수로 부지 정지 공사가 개시되었으며, 경수로공급협정의 구체적 이행을 위한 후속 의정서도 체결되었다. KEDO 교섭과 공사과정을 통해 남북 협상단이 교섭하고 경수로 초기 부지 정지 공사에서 수백 명의 남북한 건설 인력이 같이 작업하여 비록 KEDO의 다지름 안이지만 남북 간에 처음으로 상시적인 대화와 접촉이 발생했다.

1996년 제주도 한·미 정상회담에서 제안된 4자회담에 대해 북한이 1997년 1월 29일 양국의 공동성명을 경청할 용의가 있다는 입장을 밝혀 뉴욕에서 공동 설명회를 갖기로 합의하였다. 그러나 북한이 곡물협상을 구실로 공동 설명회 일자를 두 차례나 연기한 끝에 마침내 3월 5일 뉴욕에서 4자회담에 대한 공동 설명회가 개최되었다. 이후 본회담 개최문제를 논의하기 위한 예비회담이 세 차례 개최되었으며, 그 과정에서 많은 우여곡절이 있었다. 결국 한·미 양국의 일관된 노력과 중국의 적극적인 호응으로 북한이 회담 개최를 수락하여 1997년 12월 9일 스위스 제네바에서 4자회담 제1차 본회담이 개최되었다.

2. 북한의 대량파괴무기(WMD) 개발 저지 외교

북한은 1956년 소련과 ‘원자력의 평화적 이용에 관한 협정’을 체결하고 동협정에 따라 영변 지역에 2MWt 용량의 소형 실험용 원자료를 도입하였다. 1950년대 중반에 시작된 북한의 초기 핵활동이 세간의 관심을 끌지 못하다가 1989년 프랑스 상업위성 SPOT 2호가 촬영한 영변 핵시설이 대외적으로 공개되면서 국제문제로 본격 부각되었다.

1980년대 초 이래 미국은 북한의 핵개발 움직임을 이미 탐지하고 있었던 것으로 알려져 있으며, 1989년 영변 핵시설의 대외 공개를 계기로 미국을 비롯한 국제사회는 북한에 대해 IAEA와 안전조치협정을 체결할 것을 촉구하였다. IAEA와 안전조치협정 체결은 NPT 가입국이 이행해야 하는 의무로서 핵물질의 군사적 전용을 방지하고 감시하기 위한 체제이다. 그러나 북한은 1985년 NPT에 가입했음에도 불구하고 IAEA와 안전조치협정을 체결하지 않아 국제사회가 북한의 핵개발을 의심하게 되었다.

북한의 NPT 의무 이행에 대한 국제사회의 요구가 거세지자, 북한은 1992년 1월 IAEA와 안전조치협정을 체결하였다. 그러나 북한이 안전조치협정에 따라 IAEA에 제출한 '최초 신고서' 내용 중 플루토늄 추출량에 있어 초기 신고와 IAEA의 사찰결과 사이에 '불일치'가 발생하자, IAEA는 북한 내 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구하였다. 이에 북한은 1993년 3월 12일 IAEA 사찰의 법적 근거가 되는 NPT 탈퇴를 선언하고, 핵문제의 궁극적 해결의 전제조건으로 미국과 직접협상을 요구하였다. 우리 정부는 북한의 핵무기 개발 저지라는 중대한 안보현안을 평화적 방법으로 해결하기 위해, 한반도 문제에 있어서 '당사자 해결'이라는 원칙에도 불구하고 한·미 간의 긴밀한 공조를 전제로 핵문제에 한하여 미·북 간 직접협상을 인정하였다.

1993년 6월 미·북 간 첫 고위급회담이 뉴욕에서 개최된 이래, 미국과 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 제네바 합의를 도출하여 북한의 NPT 탈퇴선언 이래 19개월에 걸친 오랜 핵 협상을 일단락했다. 제네바 합의는 북한이 경수로 2기, 중유, 미국과 관계개선이라는 정치·경제적 보상을 받는 대신, 즉각 핵활동을 동결하고 경수로 건설 진척에 따라 핵시설을 해체하고 사용 후 핵연료봉을 처분(국외 이전)하며 IAEA 안전조치협정을 완전히 이행토록 규정한 포괄적 합의였다. 또한 상대방의 의무 불이행을 상호 견제하도록 양국의 조치를 시간 순으로 연계·배열하여 북한 핵시설 해체 목표와 중간조치를 설정한 일종의 로드맵이었다.

제네바 합의가 충실히 이행된다면 미·북관계가 점진적으로 개선되어 한반도 내 냉전이 사실상 종식되고, 이러한 유리한 여건이 조성될 경우 남북한 대립 구도의 해체도 기대할 수 있었다. 한편, 제네바 합의에 의해 북한에게 1,000MWe 경수로 2기를 공급하기로 함에 따라 46억여 달러가 소요되는 경수로 사업을 위한 한·미·일이 주축이 되어 국제 컨소시엄인 KEDO를 창설하였다.

그러나 제네바 합의 서명 후 북한과 6개월 이내에 경수로 공급 협정을 체결기로 했음에도 불구하고, 경수로 노형 선정 및 재원 분담문제로 인한 우여곡절 끝에 14개월이 지난 1995년 12월이 되어서야 북한과 KEDO 간 ‘경수로 공급 협정’이 체결되었다. 미국이 우리에게 경수로 건설에 필요한 재원의 대부분을 부담해 줄 것을 요청함에 따라, 우리 정부는 ‘한국형 경수로’를 선정하고 재정지원은 현금이 아닌 현물로 제공한다는 조건하에 재원의 70%를 분담하기로 결정하였다. KEDO 총사업 비용 중 일본은 20%, 유럽연합(EU: European Union) 역시 일정분의 기여를 약속하였으며, 미국은 중유 제공 비용 및 여타 소요자금에 대한 재원 확보를 위해 노력하기로 하였다. 미국은 1995년 북한에 중유 15만 톤 제공을 시작으로 2002년까지 매년 50만 톤의 중유를 공급하였다.

한편, 제네바 합의는 그 성과에도 불구하고, 미·북 간 신뢰가 없는 상태에서 상대방이 의무를 불이행할 경우 이를 강제할 장치를 갖고 있지 못했고, 북한의 과거 핵활동 규명을 통해 핵개발 의혹을 원천적으로 해소하기 보다는 핵활동 동결을 통해 일단 핵물질의 대량 생산을 저지하는 데 초점을 두었으며, 궁극적인 핵시설 해체 및 사용 후 연료봉 처리문제는 경수로 공사가 상당히 진척된 이후에 이루어지도록 하여 현상 유지적인 합의라는 비판도 받았다.

초기의 어려움에도 불구하고, 제네바 합의는 KEDO 사업 공정이 개시되고 북한의 핵시설 동결이 유지됨으로써 진전을 이루었다. 그러나 1998년 8월 북한이 장거리 미사일을 발사하고 금창리 핵의혹 시설문제가 대두되면서 미 의회는 제네바 합의 이행문제를 포함해 미 행정부에 대북정책 전면 재검토를 요구하였다. 이에 윌리엄 페리(William J. Perry) 전 국방장관을 대북조정관으로 하는

대북정책 재검토 과정인 일명 ‘페리 프로세스’가 개시되었다. 우리 정부는 대북 포용정책에 근거한 포괄적 대북 접근 방안이 페리 프로세스에 반영될 수 있도록 미측과 긴밀한 협의를 진행하였다. 또한 한·미·일 3국은 대북정책 조정그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group) 회의를 창설하여 북한의 대량파괴무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 위협 억제와 궁극적인 한반도 냉전 구조 해체 및 평화공존 체제 구축을 목표로 대북 정책을 검토하고 조율하였다.

이러한 한·미·일 3국 간 공동 노력을 바탕으로 1999년 9월 개최된 미·북 베를린 회담에서 북한은 미사일 시험발사 유예(moratorium)를 발표하여, 북한의 미사일 발사를 둘러싼 긴장상황은 일단락되었다. 이어 10월 페리 프로세스의 결과물인 ‘페리 보고서’가 발표되면서 미국의 본격적인 대북 관계개선 노력이 전개되었다. 페리 보고서는 제네바 합의를 넘어 북한의 미사일 및 핵문제 해결을 위한 대북제재 해제, 경제지원, 안전보장, 미·북관계 정상화 등 포괄적 대북 접근을 위한 개념적 토대를 제공하였다.

3. 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 외교

4자회담은 1996년 4월 제주도 한·미 정상회담에서 양국 정상이 공동으로 제의한 이래 1년 반 남짓한 기간의 탐색기와 예비접촉을 거쳐 1997년 12월 제1차 본회담이 시작되었다. 1998년 하반기부터는 대체로 3-4개월에 한 번 정도 4자회담이 정례적으로 개최되어 1999년 8월까지 6차에 걸쳐 본회담이 개최되었다. 4자회담을 통해 한반도에서의 항구적 평화와 긴장완화 문제를 각각 논의하기 위한 2개 분과위가 구성되었고 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’라는 의제에 합의하여 4자회담이 실질적 논의의 단계로 진입하는 데 필요한 절차적 합의가 도출되었다. 그런데 6차 본회담에서 북측이 주한미군

철수와 미·북 평화협정의 의제화를 주장하면서 차기 회담을 거부하여 이후에는 4자회담이 열리지 않았다.

1, 2차 본회담을 통하여 한국은 미국과 공조하에 ‘평화체제’와 ‘긴장완화’ 2개 분과위의 구성이 필요하다는 입장을 제시하였으나, 북한은 이를 거부하면서 주한미군 철수 및 미·북 평화협정 체결문제가 우선 의제로 명기되어야 한다는 입장을 고수하였다. 그러나 1998년 10월 3차 본회담에서 한측은 의장국으로서 미·중과의 긴밀한 협조하에 적극적으로 대처한 결과, 평화체제와 긴장완화 문제를 각각 다룰 2개 분과위 구성에 대한 합의를 도출하였으며, ‘분과위의 설립 및 운영에 관한 각서’를 별도로 채택하여 향후 분과위 운영지침을 마련하였다. 1999년 1월 개최된 제4차 본회담에서는 2개 분과위가 처음으로 개최되어 분과위 운영 절차에 대한 합의를 도출해 내고 향후 실질문제 논의를 위한 기틀을 마련하였으며, 1999년 4월 개최된 5차 본회담부터는 2개 분과위별로 긴장완화 및 평화체제에 관한 실질문제 논의를 개시하였다. 1999년 8월 4-9일간 개최된 6차 본회담은 북한의 미·북 평화협정 체결 및 주한미군 철수의 우선 의제화 주장에도 불구하고, 한·미·중 3국 간 공동입장에 힘입어 한반도 긴장완화 방안과 평화체제 구축문제에 관해 심도있는 의견을 교환하는 계기가 되었다.

제6절 2000년대 통일외교와 북핵외교

1. 남북관계와 대북정책

가. 대북정책 기초

1998년 출범한 김대중 정부는 대북 포용정책에 기초한 ‘햇볕정책

(Sunshine Policy)’을 채택하여 한반도 냉전 종식과 평화공존 체제 수립 관련 논의를 추진하기 시작했다. 2000년 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 분단 55년 만에 처음으로 평양에서 남북 정상회담을 갖고 ‘6.15 남북 공동선언’에 합의하였다. 우리 정부는 남북 정상회담 직후 각종 양자·다자회담 등을 계기로 이러한 남북관계 개선의 모멘텀을 살리기 위한 국제적 여건 조성에도 노력했다.

우리 정부는 2001년에도 교류·협력 확대, 한반도 긴장완화, 인도적 문제 해결이라는 세 가지 분야에서 남북관계의 지속적인 진전을 추진하였다. 그러나 9.11 테러 사태, 미국의 아프가니스탄 공격 등 국제정세의 변화에 맞물려 실시된 한국측의 비상 경계조치 등을 이유로 북한이 제4차 이산가족 방문단 교환을 연기하는 등 북측 입장변화에 따른 남북관계의 부침은 지속되었다.

우리 정부는 2002년 4월 임동원 대통령 특사의 방북, 제4차 남북이산가족 상봉 등을 통해 대화 분위기를 유지하기 위해 노력하였다. 그러나 북한은 남북 대화에 소극적인 자세를 보였으며, 6월 29일 서해교전의 발생으로 남북관계는 일시적인 소강 국면에 접어들었다. 그러나 7월 25일 북한의 서해교전 관련 유감 표명 및 당국 간 회담 제안으로 남북대화가 재개되었다. 이후 북한 선수단의 부산 아시안게임 참가를 통해 남북 화해·협력의 분위기가 고조되는 듯했으나 10월 초 미 국무부 제임스 켈리(James A. Kelly) 차관보 방북 시 북한이 농축 우라늄 개발을 시인하면서 다시 냉각되었다. 그러나 남북한은 제8차 남북장관급 회담을 통해 대화를 통한 북핵문제 해결에 합의하였으며, 남북 간 대화와 협력의 모멘텀을 유지하기 위한 노력을 계속하였다.

2003년 출범한 노무현 정부는 대통령 취임사에서 한반도 평화체제 구축을 위하여 남북대화의 제도화, 교류협력 추진의 필요성을 강조하였다. 2002년 북한 핵문제가 대두된 이래 우리 정부는 남북대화를 통해 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 여건을 조성하기 위해 노력하였으며, 각 급의 남북대화 채널을 통해 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’ 및 핵문제 해결을 위한 다자회담 수용 등을

북측에 촉구하고 한국 국민과 국제사회의 우려를 전달하였다.

2004년에 김일성 10주기 민간 추모 대표단의 방북 무산, 7월 1일 미국에서 북한인권법 하원 통과, 대규모 북한이탈주민 입국 등이 잇달아 발생하자, 북한은 일방적으로 당국 간 남북대화를 중단하여 남북관계가 또다시 소강 상태에 빠졌다. 그러나 우리 정부는 남북 교류협력 사업의 지속적 추진이 남북관계의 안정적인 관리를 위한 모멘텀 유지에 긴요하다는 인식하에 2004년에 이어 2005년에도 개성공단사업, 금강산 관광사업, 남북 도로·철도 연결사업 등 3대 경협 사업을 중심으로 남북 간 교류협력 사업을 추진했다.

2006년 하반기에는 미사일 발사, 핵실험 등 북한의 도발적 행위에 대한 유엔 대북제재 결의 채택 등으로 개성공단개발 사업, 금강산 관광 등 주요 경협 사업에 대한 재검토 요구가 대두되는 등 남북 간 교류협력을 위한 국내외 환경이 악화되었다. 이에 우리 정부는 개성공단 추가 분양 유보, 금강산 체험학습에 대한 보조금 지급 중단 등 경협사업의 추진 속도를 조절하면서도 대북 포용정책의 기초를 유지하는 가운데 남북 교류협력의 모멘텀을 유지하기 위한 노력을 지속했다.

우리 정부는 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 과정의 진전과 더불어 남북 관계의 발전을 위해 노력해 왔다. 이에 제62차 유엔 총회, ASEAN+3(동남아시아 국가연합과 한·중·일 3국), 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 각종 다자회의와 다수의 양자회담 계기에 한국의 대북정책과 남북 경협 사업 진행 상황 등에 대해 설명하면서, 우리 정부의 대북정책에 대한 국제사회의 이해와 지지를 요청하였다. 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2007년 10월 2-4일간 평양에서 남북 정상회담을 개최하고 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’을 채택하였다. 이후 남북 간의 대화 채널은 활발하게 가동되어 제1차 남북 총리회담, 제2차 국방장관회담 등 2007년 총 50여 차례의 회담이 개최되었다.

2008년 이명박 정부 출범 이후에는 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 기반한 ‘상생과 공영의 대북정책’을 통해 한반도 비핵화, 남북관계 개선 및 동북아 지역의 평화와 안정을 위해 노력하고 있다. 우리 정부는 한반도 평화와 안정을 이룩하기 위해

1) 실용과 생산성, 2) 원칙에 철저한 유연한 접근, 3) 국제협력과 남북협력의 조화, 4) 국민적 합의라는 네 가지 원칙에 따라 대북정책을 추진하고 있다. 한반도 비핵화를 최우선으로 하면서 실용과 생산성에 기초한 남북관계 발전을 지향하고, 남과 북 모두에게 이익이 되는 '상생·공영의 대북정책'을 통해 비핵화에 따른 평화구조 창출과 남북 경제공동체 기반을 마련하여 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하기 위해 노력하고 있다.

이를 위해 우리 정부는 남북대화를 통한 문제 해결을 여러 계기에 제기하였다. 이명박 대통령은 2008년 4월 방미 시 남북 상주 연락사무소 설치를 제안하였고, 7월 11일 국회 개원연설 및 8월 15일 경축사에서 남북대화의 필요성을 거듭 강조하며 이러한 대화를 통해 과거 남북 간 이루어진 제반 합의들의 이행 방안을 논의할 것을 제안했다.

나. 남북 협력사업 및 대북 지원

(1) 대북 지원

우리 정부는 2000년 식량 차관 50만 톤을 북측에 지원하기로 결정하고 2001년 중 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤을 제공하였다. 이 외에도 인도적 차원에서 세계식량계획(WFP: World Food Program)을 통해 10만 톤의 옥수수를 북한에 지원하고 20만 톤의 비료도 직접 지원하였다. 민간 부문에서도 6,531만 달러 상당의 대북 지원이 있었다.

2002년 우리 정부는 총 1억 3천 492만 달러 상당을 북한에 지원하면서, 2002년 9월부터 2003년 1월 말까지 쌀 40만 톤을 차관 형식으로 제공하였고 봄과 가을에 걸쳐 비료 30만 톤을 제공하였다. 이외에도 WFP를 통해 10만 톤의 옥수수를 제공하고 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 말라리아 방역 사업에 67만 달러를 기여하였다.

2003년에는 총 1억 5,762만 달러 상당을 인도적 차원에서 북한에 지원하면서

하반기에 쌀 40만 톤을 차관 형식으로 북한에 전달하였고, 봄과 가을 두 차례에 걸쳐 비료 30만 톤을 지원하였다. 이외에도 WFP를 통해 옥수수 10만 톤을 지원하였고 WHO 말라리아 방역 사업에 70만 달러, 유엔 국제아동기금(UNICEF: United Nations Children's Fund) 어린이 등 취약계층 지원사업에 50만 달러 등을 지원하였다.

2005년에는 UNICEF 어린이 영양 개선 사업에 100만 달러, WHO 말라리아 방제 사업에 98만 달러 등을 지원하고 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회(UNESCAP: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)의 북한 실무, 전문 인력 양성 사업도 지원하였다. 한편, 8월에 북한은 식량 사정이 완화되어 더 이상의 식량지원이 필요 없고 개발지원을 필요로 한다면서 국제기구 등에 의한 인도적 지원사업을 연말까지 종료해 줄 것을 요구하였다.

우리 정부는 2006년에는 WHO와 UNICEF에 대북지원사업을 위해 각각 1,200만 달러와 223만 달러를 지원하였다. 또한 UNESCAP의 대북 기술인력 양성 사업에 참여하여 북한 관료와 전문가들이 외부 세계와 접촉을 늘리고 국제 사회와 교류를 증대시킬 수 있는 기회를 제공하였다.

2007년에는 WHO와 UNICEF에 각각 938만 달러와 315만 달러를 지원하였고 국제백신연구소(IVI: International Vaccine Institute)에 북한 백신지원을 위하여 53만 달러를 지원하였으며 WFP 대북 식량지원사업에 약 2천만 달러를 공여하였다. 또한 우리 정부는 인도적 차원에서 비료 30만 톤 및 쌀 차관 40만 톤을 제공하였으며 2007년 8월 북한에서 수해가 발생했을 때 복구 장비 지원 등 대북 긴급구호지원을 실시하였다. 아울러 유엔 인도주의업무조정국(UNOCHA: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 및 WFP와 협조하여 북한 수해 피해 복구지원에 대한 국제사회의 관심과 지원을 요청하였다.

2008년에는 말라리아 방제품, 영유아 지원 등을 위해 WHO와 UNICEF, IVI 등을 통해 총 3,996만 달러를 지원하였다. 또한 2008년 9월에는 유엔 개발계획(UNDP: United Nations Development Programme) 집행이사회가

북한 사업 재개를 위한 로드맵을 승인함에 따라 UNDP 실무팀이 북한에 파견되는 등 북한과 협의가 진행되어 왔으며, 마침내 2009년 1월 22일자로 UNDP 집행이사회의 북한 사업 재개 결정문이 채택되었다.

(2) 남북 경제협력 사업

2003년 6월 14일 분단 반세기 만에 남북철도 궤도 연결 행사를 개최하였고 6월 30일에는 개성공단 착공식을 거행하였다. 이와 더불어 우리 정부는 개성공단으로 반출되는 물자 및 자재가 미국 수출관리법에 저촉되는지 여부 등에 대해 지속적으로 미국측과 실무 협의를 진행하였다. 또한 개성공단에서 제조된 물품이 외국으로 수출될 경우 한국산과 동일한 대우를 받을 수 있도록 생산제품 원산지 문제를 각국과 FTA 협상 과정에서 협의하는 등 개성공단 개발사업의 원만한 진행을 위해 적극적인 외교활동을 전개하였다.

다. 북한인권 및 북한이탈주민 문제

(1) 북한인권문제

이명박 정부 출범 이후 우리 정부는 북한인권 상황에 대한 국제사회의 우려에 동참하여 인권은 “인류보편적 가치로 다루어야 한다”는 원칙하에 인권문제를 여타 정치 사안과 분리하여 다루고 있다. 이러한 원칙에 입각하여 2008년 유엔 총회 북한인권결의안 채택(2008년 11월 21일) 당시 공동제안국으로 참여하여 찬성 투표를 한 바 있고, 2009년 유엔 인권이사회 북한인권 상황 결의안 채택(2009년 3월 29일) 시에도 공동제안국으로 참여하여 찬성 투표를 하는 등 북한인권 상황 개선을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 있다.

(2) 북한이탈주민 문제

우리 정부는 북한이탈주민들에 대해 기본적으로 동포애와 인도주의적 관점

에서 접근하고 있다. 북한이탈주민들이 자유 의사에 따라 한국행을 희망하는 경우 전원 수용한다는 원칙하에 필요한 보호와 지원을 제공하고 있으며 안전하고 신속한 국내 이송을 위하여 체류국 정부 및 관련 국제기구와 긴밀히 협조하고 있다. 특히 북한이탈주민들이 강제 북송되지 않도록 적극 노력하고 있다. 이러한 노력에 힘입어, 국내 입국 북한이탈주민 수가 1990년대 중반부터 꾸준히 증가하여 2008년에는 연간 2,800명을 상회하였다. 2008년 말 기준 총 15,057명의 북한이탈주민이 국내에 정착하였다.

〈표 1〉 연도별 북한이탈주민 한국 입국 현황

(단위: 명)

연도	1954-1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
총계	878	71	148	312	583	1,140	1,284	1,899	1,384	2,024	2,553	2,809	15,057

※ 밀입국 등 포함

※ 출처: 통일부

우리 정부는 북한이탈주민의 인권침해를 방지하기 위해 적극적으로 노력해 오고 있다. 우리 정부는 북한이탈주민들이 해외에서 국내 이송을 위해 대기하는 동안 정신적·육체적으로 안정된 생활을 할 수 있도록 제반 후생·복지 서비스 개선에 노력하고 있으며, 사전 적응교육 차원에서 각종 교양·학습 도서 등을 제공하고 있다. 아울러 국내에 입국한 북한이탈주민에 대해서는 국내에서 안정적으로 조기 정착할 수 있도록 정착금 지원, 주거 알선, 사회적응 교육, 직업 교육 등의 형태로 제반 지원을 제공하고 있다.

2. 6자회담을 통한 북핵외교

‘페리 보고서’ 발표 이후, 한·미·일 3자 협력 및 미·북 간 양자회담이 지속되었고, 2000년 6월 남북 정상회담이 개최됨으로써 북한 핵문제 해결을 위한 유리한 여건이 조성되었다. 이러한 기회를 이용하여 2000년 10월 미·북 양국은 적대관계를 해소하고 정치·경제 등 제반 분야에서 협력을 추진해 나간다는 양국관계개선 기본 원칙을 담은 공동성명(Joint Communiqué)을 발표하고, 매들린 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 방북하여 김정일 위원장과 면담도 가졌다. 이러한 미국의 대북 관계개선 노력은 빌 클린턴(William J. Clinton) 대통령의 방북이 추진되면서 정점에 달하였으나, 대선 등 미국 국내 정치적 문제로 인해 클린턴 대통령의 방북은 불발되었다.

조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부 출범 후 악화일로에 있던 미·북관계는 2002년 10월 켈리 미 국무부 동아태 차관보 방북 시 강석주 부상이 우리나라 농축 프로그램 존재를 인정하여 긴장이 한층 고조되는 상황을 맞게 되었으며, 결국 기존 제네바 합의는 이행 기반을 상실하였다.

한편, 제네바 합의는 북한이 IAEA 안전조치협정을 전면 이행한 후에 경수로 사업 완공을 위한 원자력 핵심 부품 인도가 가능하도록 규정하고 있다. 통상 핵사찰에 2-3년이 소요됨을 고려할 때 당시 경수로 공정 진척상 2002-2003년 중 IAEA 사찰이 개시되어야 했다. 그러나 북한은 IAEA와 협조를 계속 거부하였기 때문에 북한의 우리나라 농축 프로그램 인정과는 별개로 제네바 합의가 어차피 이행될 수 없는 상황이라는 의견도 제기되었다.

북한의 우리나라 농축 프로그램 시인을 계기로 국제사회가 북한에 대해 핵 관련 의무를 준수할 것을 강력히 촉구하는 가운데, 2002년 11월 KEDO 집행이사회가 북한의 제네바 합의 위반을 이유로 중유 공급을 중단키로 결정했다. 북한이 이에 반발하여 핵동결을 해제하였고, 이어 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언하면서 제2차 핵위기가 시작되었다.

9.11 테러 사태 이후 국제 비확산 체제의 중요성이 강조되는 가운데, 북한 핵물질 및 기술의 제3국 또는 테러집단에 대한 이전, 수출우려가 제기되면서 북한 핵문제는 동북아 지역의 안보위협 요인일 뿐 아니라 심각한 비확산 문제에도 해당되는 것으로 인식되었다.

이러한 상황에서 우리 정부는 북한 핵문제 해결의 3대 원칙으로 1) 북핵 불용, 2) 외교적·평화적 해결, 3) 한국의 적극적 역할을 천명하고, 북한 핵문제를 해결하기 위해 미·일과 공조 및 중·러와 협력을 지속하였다. 특히 북한의 우라늄 농축프로그램 개발이라는 새로운 변수가 등장하면서 교착 상태에 빠진 북핵문제 해결을 위해 한·미 양국은 다자적 접근이 효과적이라는 데 인식을 같이하고, 다자대화를 통해 북핵문제 해결을 모색하기로 하였다. 2003년 4월 미·중·북 3자회담이 개최되었으나 별 성과 없이 종료되었다. 다자협의체 추진 필요성에 대한 한·미 간 공동인식과 중국의 적극적인 주선 노력에 힘입어 2003년 8월 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6개국이 참여하는 6자회담이 개최되었다.

6자회담은 2003년 8월 제1차 회담에서 ‘한반도 비핵화’와 ‘대화를 통한 평화적 해결 원칙’ 및 차기 회담을 위한 기본 원칙에 대한 합의를 도출하였다. 그러나 북한은 1차 회담 종료 후 핵문제 해결을 위해서는 미국의 선 핵포기 주장이 철회되어야 한다고 요구하며, 10월 2일 북한 외무성 대변인 담화를 통해 연료봉 8천 개의 재처리를 완료했다고 발표하였다. 북한의 상황악화 조치로 6자회담 전망이 불투명해진 가운데, 10월 20일 방콕에서 개최된 아시아·태평양 경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회의에서 부시 대통령이 북한이 핵폐기에 진전을 보인다는 것을 전제로 다자회담 내에서 대북 안전보장을 제공할 수 있다는 입장을 천명하자, 북한은 이에 대한 고려 의의를 표명하였다. 이어 우방권(吳邦國) 중국 전인대 상무위원장의 방북 시 북한이 6자회담 후속회담 참가 의의를 표명하면서 6자회담이 재개되는 계기를 마련했다.

2004년 2월에 개최된 제2차 6자회담은 논의 수준을 심화시켜 핵폐기 대상 및 방법, 핵동결 대 상응조치 등 실질문제에 대해 논의를 진행하였으며, 6자회담 개시 이후 관련국 간 최초의 서면 합의를 도출하는 성과를 거두기도 하였다.

6자회담은 제3차 회담(2004년 6월)까지를 참여국 간 일종의 탐색기로 보아, 협상의 틀을 형성하고 이후 논의될 비핵화 및 보상 방안과 관련하여 원칙적 수준의 논의를 진행하였다. 특히 동 기간 중 최대 현안은 한·미·일 3국이 제2차 회담에서 제안한 ‘완전하고, 검증가능하며, 불가역적인(CVID: Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)’ 방식의 핵폐기 원칙과 관련한 논쟁이었다. 북한은 모든 ‘핵활동’이 아닌 ‘핵무기’ 개발계획만 포기하며, 평화적 핵활동의 여지는 남겨두어야 한다고 주장하면서 ‘완전한(Complete)’ 폐기 보다는 ‘포괄적(Comprehensive)’ 폐기란 표현을 고수하였다.

한·미·일은 제3차 회담에서 CVID 용어 표현을 둘러싼 소모적 논쟁을 피하고 북핵문제의 실질적인 논의 진전에 주력하기로 의견을 같이하였다. 이에 따라 한·미·일은 북한에 대해 모든 핵프로그램을 국제적 검증하에 투명하고 철저하게 폐기할 것을 요구하였으며, 북한은 미국이 대북 적대시 정책을 포기할 경우 핵무기 관련 프로그램을 투명하게 포기할 수 있다는 입장을 밝혔다. 그러나 북한은 제3차 6자회담 이후, 미국의 대선 정국 진입을 계기로 회담 재개에 소극적 자세를 보이면서 제4차 6자회담 개최를 지연시켰다. 그 후 2005년 1월 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관의 ‘폭정의 전초기지’ 발언에 강력 반발하면서 급기야 2월에 핵보유 및 6자 회담 무기한 참가 중단 선언을 하기에 이르렀다. 이어 2005년 3월에는 6자회담을 남북한 쌍방의 핵무기를 다루는 군축회담으로 전환할 것을 주장하는가 하면, 5월에는 5MWe 원자로에서 폐연료봉 인출을 완료했다고 발표하는 등 북한은 상황악화 조치의 강도를 점차 높여갔다. 이는 제네바 합의 파기 이후 2003년 1월부터 2년 이상 가동한 5MWe 원자로의 폐연료봉 인출을 의미한다. 북한은 2005년 8월 동 폐연료봉 재처리를 완료하여 2003년 8천 개의 폐연료봉 재처리를 통해 확보한 플루

토늄에 더하여 추가로 플루토늄을 확보하였다. 이러한 상황에서 우리 정부는 관련국들과 협력하여 6자회담 재개를 위한 분위기 조성을 위해 노력하였으며, 마침내 2005년 7월 미·북 간 베이징 회동을 계기로 북한은 6자회담 복귀를 약속하였다.

3차 6자회담 종료 후 13개월 만인 2005년 9월에 개최된 제4차 6자회담은 핵문제 해결을 위한 일종의 마스터 플랜을 도출한 의미 있는 회의였다. 4차 회담에서 채택한 '9.19 공동성명'은 '행동 대 행동'이라는 기본 원칙 아래, 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하기 위해 북한과 나머지 5개국이 취해 나갈 단계적인 조치를 규정하였다. 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기하고, 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA 안전조치협정에 복귀할 것을 공약함에 따라 북핵문제 해결을 위한 기초가 마련되었다. 또한 북한의 핵포기 공약에 대한 상응조치로 경제적으로는 대북 에너지지원을, 정치적으로는 미국과 일본의 대북 관계정상화를 추진하기로 하였다. 특히 미국은 한국 내 핵무기 부재와, 핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 공격할 의사가 없다는 점을 분명히 하여 북한이 핵보유 논거로 주장하는 안보 우려 해소를 위한 근거를 제공하였다.

그러나 9.19 공동성명 채택으로 획기적 진전을 이룬 6자회담 과정이 곧 다시 위기에 빠졌다. 미 재무부가 2005년 9월 15일 마카오 소재 방코델타아시아은행(BDA: Banco Delta Asia)을 북한의 불법 활동과 관련된 거래를 문제 삼아 미국 애국법(Patriot Act) 311조에 의거해 '돈세탁 주요 우려대상'으로 지정하자 북한이 이에 크게 반발한 것이다. 미국의 조치는 BDA 도산을 우려한 예금자들의 대규모 인출 사태로 이어졌으며, 이에 마카오 당국이 BDA 계좌 인출을 중단하면서 BDA 내 북한 관련 계좌도 동결되었다. 2005년 11월 개최된 제5차 6자회담 1단계 회의에서 북한은 BDA 관련 조치는 미국의 대북 적대시 정책을 보여주는 것이라고 하면서 BDA 문제가 해결되기 전에는 6자회담에 복귀하지 않을 것이라고 선언하였다.

6자회담 진전이 어려운 가운데 6자회담 재개를 위한 관련국들의 노력은

계속되었다. 그러나 북한은 국제사회의 경고에도 불구하고 2006년 7월 장거리 미사일을 시험발사한 데 이어 10월에는 핵실험을 강행하여 한반도 위기 상황을 최고조로 몰고 갔다. 국제사회는 북한의 도발조치에 대해 유엔 안보리 결의 제1695호 및 제1718호를 만장일치로 채택하여 탄도미사일 발사 및 핵실험을 규탄하고, 북한이 탄도미사일 관련 모든 활동을 중단하고 미사일 발사 모라토리움을 재확립할 것과, 모든 핵무기 및 현존하는 핵프로그램과 기타 현존하는 대량 파괴무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 및 탄도미사일 프로그램을 포기할 것을 결의하였다.

북한의 장거리 미사일 시험발사와 핵실험으로 악화된 상황에서도 우리 정부와 관련국들은 6자회담 재개를 위해 노력하였으며, 관련국들은 특히 BDA 문제가 6자회담 진전에 장애가 되어서는 곤란하다는 데 인식을 같이하였다. 2006년 12월 개최된 제5차 6자회담 2단계 회의는 북한이 BDA 문제의 선 해결을 주장함에 따라 실질적 문제를 논의하지는 못했으나, 9.19 공동성명 이행의지를 재확인하여 차기회담 시 북핵 논의 진전을 위한 징검다리 역할을 수행했다. 한편, BDA 문제는 2007년 1월 베를린에서 개최된 미·북 6자회담 수석대표 간 협의에서 집중적인 협의를 통해 해결 방향의 단초를 마련하였다.

미·북 베를린 회동을 통해 BDA 문제 해결 방향이 가닥을 잡아가는 가운데 2007년 2월 제5차 6자회담 3단계 회의가 개최되어 9.19 공동성명 이행 방안을 최초로 구체화한 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13 합의)’가 합의되었다.

2.13 합의는 북한이 핵 시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA 감시요원을 복귀시키며 핵프로그램 신고를 위해 관련국들과 신고 목록에 대해 협의하도록 규정하였다. 한편, 여타 참가국들은 이에 상응하여 중유 5만 톤의 긴급 에너지를 지원하며, 미·북과 일·북 간 외교관계 정상화를 위한 양자대화를 시작하도록 하였다. 또한 2.13 합의는 초기조치 다음 단계에서 각국이 취해야 할 조치들을 규정하였는데, 북한은 모든 현존하는 핵시설을 불능화하고 모든 핵프로그램을 신고하며,

기타 국가들은 이에 상응하여 중유 100만 톤(초기조치 5만 톤 포함) 상당의 경제·에너지지원을 제공하기로 하였다.

2.13 합의 이행 논의를 위해 제6차 6자회담 1단계 회의가 2007년 3월 베이징에서 개최되었으나, BDA 문제가 북한 자금 송금과 관련하여 종결되지 못하면서 논의의 진전을 가로막았다. BDA 문제는 우여곡절 끝에 미·러 간 협조로 7월 들어 해결되었다.

BDA 문제 해결을 계기로 2007년 7-8월에 우리의 대북 중유 초기 제공(5만 톤)과 북측의 영변 핵시설 폐쇄 및 IAEA 감시·검증단 복귀 등 초기단계 조치가 마무리되면서 6자회담 재개를 위한 여건이 조성되었다. 뒤이어 제6차 6자회담 2단계 회의가 2007년 9월 베이징에서 개최되어 비핵화 2단계 조치를 구체화한 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10.3 합의)’가 채택되었다. 10.3 합의는 영변 핵시설의 불능화와 함께 북한의 완전하고 정확한 신고를 위한 시한을 설정하였으며, 2.13 합의상의 미·북 관계정상화와 일·북 관계정상화를 위한 공약과 대북 중유지원 이행 공약을 재확인하였다.

한편, 10.3 합의 채택 이후 6자회담 참가국들은 비핵화 2단계 조치의 진전을 위해 노력하였으나, 북한의 우라늄 농축 프로그램 신고문제를 둘러싼 이견과 북한의 시리아에 대한 핵확산 의혹으로 6자회담 진전이 또다시 불투명해졌다. 또한 북한의 반발로 10.3 합의에서 규정한 모든 핵프로그램에 대한 ‘완전하고 정확한’ 신고 기한을 넘기면서 비핵화 2단계 조치의 완료도 지연되었다. 6자회담 참가국들은 핵신고 문제의 돌파구 마련을 위한 협의를 지속한 결과, 2008년 6월 북한이 핵신고서를 6자회담 의장국인 중국에 제출하고, 미 정부가 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 조치 개시를 취하여 마침내 6자회담의 비핵화 2단계가 마무리 수순으로 접어들었다.

그러나 2단계 마무리 및 북한 핵폐기 논의를 위한 3단계 진입을 앞둔 시점에서 북한이 제출한 신고서의 완전성과 정확성을 검증하는 문제가 당면 현안으로 부상하면서 6자회담은 다시 고비를 맞았다. 2008년 7월에 개최된 6자회담

수석대표회의는 비핵화 검증을 위한 검증체제를 수립하기로 합의하고, 영변 핵시설 불능화와 함께 경제·에너지지원을 위한 시간 계획을 작성하였다. 그러나 검증체제 수립을 위한 논의 과정에서 북한이 철저한 검증을 완강히 거부하는 등 비협조적 태도를 고수함에 따라 미국은 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 발효를 보류하였고, 북한은 이에 반발하여 2008년 9월 불능화된 시설을 복구하는 조치를 취하여 다시 위기 상황이 조성되었다.

이러한 상황에서 미측 6자회담 수석대표인 크리스토퍼 힐(Christopher R. Hill) 차관보가 2008년 10월 방북하여 북측과 검증 관련 협의를 진행하였으며, 미·북 양측은 차기 6자회담에서 6자 간 합의를 전제로 ‘검증 관련 잠정 합의’를 도출하였다. 동 합의를 계기로 미국은 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 조치를 10월 11일 발효시켰으며, 북한도 핵시설 불능화 조치를 재개하여 6자회담 과정은 또 한 번의 난관을 극복해가는 듯하였다.

그러나 2008년 12월 개최된 6자회담 수석대표회의에서 검증의정서 도출을 위한 협의가 집중적으로 진행되고, 중국이 검증문제 해결을 위한 일종의 중재안을 제시하는 등 합의 도출을 위해 적극적인 노력을 하였음에도 불구하고, 북한은 끝내 시료채취 등 검증의 핵심요소에 대한 협의에 비협조적인 태도로 일관하였다.

그간 6자회담은 9.19 공동성명이라는 북핵문제 해결을 위한 관련 당사국 간 원칙적인 합의를 이끌어 냈고, 2.13, 10.3 합의를 통해 북한 비핵화를 위한 일부 초기 성과를 달성하기도 하였다. 그러나 2009년 들어 북한의 장거리 로켓 발사, 6자회담 거부, 사용 후 연료봉 재처리 발표, 제2차 핵실험 및 우라늄 농축 실험 등으로 인해 북핵문제 해결을 위한 협상은 다시 난항에 빠진 상황이다.

6자회담 참가국들은 6자회담이 역내 핵심 국가들 간 책임을 공유하면서 다자 간 협의를 통해 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 유용한 틀이라는 데 공감하고 있으며, 이에 따라 북한이 조속히 6자회담에 복귀하여 비핵화 논의의 진전을 이룰 수 있도록 대북 설득 노력을 지속하는 등 외교적 노력을 경주하고 있다.

3. 다자안보협력 체제 구축 추진

가. 동북아 평화안보체제(NEAPSM)

2007년 2.13 합의를 통해 6자회담 내 5개 실무그룹 중 하나로 동북아 평화안보체제(NEAPSM: Northeast Asia Peace and Security Mechanism) 실무그룹이 설치되었다. 러시아를 의장국으로 하는 이 실무그룹을 통해 동북아 지역 차원에서 최초로 정부 간 다자안보 협의체를 만들어 나가는 문제에 대한 대화가 시작되었다.

NEAPSM 실무그룹은 2007년에 2회, 2009년에 1회 등 총 세 차례 회의를 개최하였다. 제1차 회의는 2007년 3월 16일 주중 러시아 대사관에서 개최되었는데 이 회의에서 참가자들은 동북아 지역에서도 장기적으로 다자안보협력 체제를 구축해야 된다는 데에 의견을 같이하였다. 제2차 회의는 2007년 8월 20-21일간 모스크바에서 개최되었다. 참가자들은 상호 신뢰 구축의 필요성에 대해 공감하고 NEAPSM 구축을 위한 공통 기반 마련 방안에 대해 의견을 교환하였다. 제3차 회의는 2009년 2월 19-20일간 역시 모스크바에서 개최되었다. 제3차 회의에서는 동북아 평화안보체제의 추진방향을 제시하게 될 ‘동북아 평화안보에 관한 기본 원칙’ 초안에 대한 6자 간의 논의가 진행되었다.

나. 동북아 협력대화(NEACD)

민·관 합동(Track 1.5) 차원에서도 동북아 지역 다자 간 안보대화가 진행되고 있으며, 그중 동북아 협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 가장 대표적이다. NEACD는 현재 19차례 개최되었으며, 제19차 NEACD는 2008년 11월 베이징에서 개최되었다. 동 회의에서는 남북한을 비롯해 미국, 일본, 중국, 러시아의 고위관리와 학자들이 참석하여 6자회담에서 추진 중인 동북아 다자안보협력의 방향 및 동북아 안보 정세 등에 대한 의견을 교환하였다.

다. ASEAN 지역안보포럼(ARF)

1993년 7월 개최된 ASEAN 확대외무장관회의(ASEAN-PMC: ASEAN Post Ministerial Conference)의 결정에 따라, 아시아·태평양 지역 내 정치·안보협력 문제를 논의하는 다자협의체로서 1994년 ASEAN 지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)이 창설되었다. 동 포럼에는 아·태 지역 26개 주요 국가(북한 포함) 및 EU 의장국(총 27개국)이 참석하고 있으며, 정부는 1994년 ARF 창설 시부터 원 회원국으로 참여하고 있다.

1994년 7월 제1차 ARF 외교장관회의가 개최된 이래 2009년 7월까지 총 16차례의 외교장관회의가 개최되었다. 그와 별도로 고위관리회의(SOM: Senior Officials' Meeting) 및 신뢰구축·예방외교 지원그룹 회기간회의(ISG on CBMs & PD: Inter-sessional Support Group on Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy), 대테러초국가범죄·재난구호·해양안보·비확산군축 4개 부문별 회기간회의(ISM: Inter-sessional Meeting), 그리고 그 외에도 각종 전문가회의, 세미나, 워크숍 등이 활발하게 개최되고 있다.

ARF는 역내 국가들 간 주요 지역·국제 현안에 대한 자유로운 의견 교환을 가능케 하고 있으며, 테러리즘·재난구호 등 비전통적 안보 분야를 중심으로 활발한 협력 노력을 경주하고 있다.