

일반 논문

## 1964~1968년 박정희 정부의 중립국 외교와 유엔에서 한국문제의 '자동상정' 문제\*

김도민 (강원대)

### 국문요약

본고는 1964년부터 1968년까지 박정희 정부가 펼친 중립국 외교의 역사적 전개과정과 그 성격을 밝히고자 했다. 박정희 정부는 군사 정부의 적극적인 중립국 외교의 기초를 그대로 이어받았다. 그러나 1964년 한국군의 베트남파병을 기점으로 중립국 외교는 큰 어려움에 봉착했다. 첫째 한국은 제2차 아시아·아프리카 회의의 초청국에서 제외 당했다. 둘째 한국은 1965년 자유진영의 프랑스가 한국의 베트남파병을 이유로 유엔총회에서 한국문제의 공동제안국에서 빠짐으로써 유엔외교에서 타격을 입었다. 이러한 중립국 외교의 위기에 대한 대응으로써, 1968년 박정희 정부는 유엔총회에서 한국문제의 연례자동상정 지양정책을 실행했다. 이로써 약 20년 동안 한국 정부가 견지해온 유엔외교는 전환점을 맞이했다.

주제어: 냉전, 박정희, 중립국외교, 베트남전쟁, 유엔총회

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.14.2.202212.203>

\* 이 논문은 본인의 박사학위논문 『1948~1968년 남·북한의 '중립국' 외교 연구』의 제4장 2절의 내용을 일부 수정 및 보완한 것이다. 논문을 위해 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사자 분들에게 감사드립니다.

## I. 서론

1961년 5월 16일 군사쿠데타로 등장한 군사 정부는 앞선 이승만 정부의 대미(對美) 일변도 외교를 비판하며 적극적인 중립국 외교를 표방했다. 이후 2년 반 동안 군사 정부는 중립국 외교정책을 적극적으로 입안하고 실행에 옮겼다.<sup>1)</sup> 이후 탄생한 박정희 정부도 적극적인 중립국 외교정책 기조를 그대로 이어받았다. 그러나 박정희 정부는 1964년부터 한국군의 베트남파병을 본격화함에 따라, 기존의 중립국 외교는 여러 문제에 봉착했다. 특히 한국군의 베트남파병은 중립국 외교의 중요한 목표이던 유엔에서의 한국문제에 대한 찬성표 확보를 더욱 어렵게 만들었다. 이러한 유엔외교의 위기를 해결하고자, 1968년 유엔총회에서 박정희 정부는 기존의 한국문제의 ‘자동상정’을 지양하는 정책을 실행하기에 이르렀다.<sup>2)</sup>

이에 본고는 1964년부터 1968년 시기 박정희 정부의 중립국 외교의 전개와 그 전환점으로서 유엔에서 한국문제의 연례자동상정 문제를 살펴보고자 한다. 특히 당시 외무부가 그동안 유엔총회에서 견지해온 한국문제의 연례자동상정 지양정책을, 처음에는 발표했다가 철회한 후, 다시 최종적으로 실행하게 되는 과정을 밝히고자 한다. 냉전기 매년 유엔에서 진행되는 한국문제 관련 토의는 한국 외무부가 “모든 역량을 총동원해야 하는” 매우 중요한 사안이었다.<sup>3)</sup> 따라서 본 연구가 구체적으로 당시 한

1) 김도민, 「1961~1963년 군사 정부의 중립국 외교의 전개와 성격」 『역사비평』 제 135호 (2021).

2) 1950년 10월 창설된 유엔한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, 이하 UNCURK)은 “매년 유엔총회에 한반도 상황에 대한 보고서를 제출했고, 이를 계기로 연례 행사처럼 유엔총회에서 한반도 분단 문제가 토론되었다.” 홍석률, 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』 (과주: 경인문화사, 2020), 13쪽.

국 외무부의 정책 결정과 실행의 전 과정을 밝힘으로써, 한국 외무부의 외교협상의 중요한 역사적 사례를 드러낼 수 있을 것이다.

기존에 1960년대 중후반 박정희 정부의 중립국 외교를 다룬 연구로는 도지인의 논문이 주목할 만하다. 그는 1960년대 한국의 중립국 외교 정책을 다루면서 한국의 “반공외교가 재정의된 정책적 맥락을 역사적으로” 검토했다. 그러나 이 논문은 한국 외교의 정책적 맥락을 역사적으로 검토한다는 목표에도 불구하고, 당시 외무부가 생산한 1차 외교 사료를 확인하지 않은 채 ‘외교사료해제집’이라는 2차 자료만 활용하는 데 머물렀다.<sup>4)</sup>

홍석률과 이주봉은 본고가 다루는 시기보다 앞선 1960년대 초중반 한국의 유엔외교를 분석했다. 홍석률은 1961년 유엔총회에서 남북한 동시 초청안이 통과된 맥락과 그에 대한 한국 외교의 반응을 자세히 정리했다.<sup>5)</sup> 이주봉은 군사 정부의 유엔총회 관련 외교적 대응책 수립과 일련의 경과를 분석했다.<sup>6)</sup> 그런데 두 연구는 본고와 동일한 주제를 다루었지만 연구 대상의 시기가 1960~1963년에 그쳤다. 또한 홍석률은 최근 UNCURK 해체 문제를 다룬 연구에서 1968년 한국문제가 ‘재량상정’ 방침으로 전환되는 국내외적 맥락을 간략히 소개했다.<sup>7)</sup> 이주봉도 1960년대 정치세력의 통일논의를 살펴보는 과정에서, 유엔총회에서 한국문제의 연례자동

3) 홍석률, 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』, 36쪽; 이시영, (조동준 면담), 『한국외교와 외교관』 (국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터 2015), 41~43쪽.

4) 도지인, 「1960년대 한국의 중립국 및 공산권 정책 수정에 대한 논의」 『한국과 국제정치』 33 (2017).

5) 홍석률, 『통일문제와 정치·사회적 갈등』 (서울: 서울대학교출판부, 2001), 213~225쪽.

6) 이주봉, 「국제사회의 한반도 문제 인식과 5·16 군사 정부의 유엔 정책」 『역사와현실』 82 (2011).

7) 홍석률, 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』, 33~37쪽.

상정 지양정책이 실행된 과정을 일부 개괄적으로 언급했다.<sup>8)</sup>

이에 본고는 한국의 ‘중립국’ 외교와 관련하여 그동안 연구들에서 구체적으로 밝히지 못했던, 1964~1968년 시기에 한국이 유엔총회에서 한국 문제 연례자동상정 지양정책을 공론화하고 실행하는 과정을 분석하고자 한다.

본고는 외무부가 생산한 1차사료를 중심으로 이 시기 박정희 정부의 중립국 외교 정책의 수립 및 전개에 역사적 과정을 실증할 것이다.<sup>9)</sup> 또한 1968년 한국의 대(對)유엔외교의 정책적 전환이 펼쳐지는 구체적인 양상을 밝힘으로써, 한국이 냉전기 대외적 위기에 어떻게 대응 혹은 전환했는지 그 역사적 맥락을 이해하는 데도 기여하고자 한다.<sup>10)</sup>

## II. 적극적인 중립국 외교와 베트남파병이라는 모순

박정희 대통령은 1964년 1월 10일 국회 연두교서 발표에서 정부의 대외정책을 발표했다.<sup>11)</sup> 그는 연두교서에서 “자유우방은 물론 모든 비공산 평화애호국가와의 친선을 돈독히” 한다며, 즉 자유진영 및 중립국 외교를 계속 추진해나갈 것임을 천명했다. 이는 1961년 군사 정부 출범 당시부터 꾸준히 추진해온 중립국 외교의 기초를 유지하겠다는 발언이었다.

- 
- 8) 이주봉, 「1960년대 정치세력의 통일논의 전개와 성격」 『한국사학보』 50 (2013).  
 9) 이하 외무부 외교사료관에서 제공하는 외교사료는 다음의 순서로 표기한다. 생산과, 생산년도(공개년도), 『문서철 제목: 권차명』, 분류번호, 물번호, 파일번호.  
 10) 신중대는 1973년 박정희 정부의 6·23선언을 북한외교의 공세 속에서 한국 정부가 취한 ‘수동적 정책 전환’이라고 평가했다. 신중대, 「남북한 외교경쟁과 6·23선언」 『현대북한연구』 22-3 (2011).  
 11) 외무부 외교연구원, 『한국외교의 20년』 (1967), 171쪽.

물론 연두교서에서 자유우방이 먼저 나오고 모든 비공산 평화애호국가가 다음에 언급되었기 때문에, 박정희의 연두교서 문구 자체만 놓고 보면 진영외교를 우선에 두고 중립국 외교도 실행하겠다는 것으로 이해될 수 있었다.

그런데 1964년 1월 13일 국회에서 진행된 교섭단체별 대표의 질문에서 민정당과 삼민회는 모두 기존 군사 정부의 외교정책을 비판하면서 신 정부에게 '대미(對美)외교'의 강화를 요청했다. 먼저 민정당 대표 윤보선은 "과거 군정 2년여의 결과는" "미국과의 상호이해와 우호증진을 위해서는 적극적인 노력을 더해야만 했음에도 불구하고" "정부 수립 이래 가장 이해가 멀고 상호 불신하는 사태가 벌어졌다는 사실"에 대해 "실로 유감이"라"고 말했다. 그는 "외교문제 전반에 있어서 정부의" "미국에 대한 것과 같은 비협조적이며 비현실적인 외교방침에 대하여 우리 민정당은 명백히 반대"한다고 표명했다. 특히 그는 그동안 군사 정부가 과거 이승만 정부의 대미일변도를 사대주의라 비난하며 적극적으로 중립국 외교를 펼쳐온 데 비판적이었다. 따라서 그는 신 정부에게 "각 면으로 관계가 깊은 미국과의 각별한 우호의 증진을 주장하는 것은 결코 사대주의가 아니고 현실에 입각한 외교"이기 때문에 "자유우방과의 관계 중 특히 미국과의 유대 강화를 위해서" 적극 노력할 것을 요청했다.<sup>12)</sup>

민정당 대표 윤보선이 군사 정부의 중립국 외교를 비판했지만, 중립국 외교 강화라는 외교정책은 사실 민정당의 전신인 민주당 정부 시절 추구 하던 것이기도 했다. 4·19 이후 새로 수립된 민주당 정부는 적극적인 대(對)중립국 외교정책을 표방하면서 과거 이승만 정부의 대미일변도 외교 정책을 '사대주의 외교'라며 강하게 비판했었다.<sup>13)</sup>

12) 「제6대국회 제39회 국회회의록 제12호(1964.01.14.)」, 10쪽.

13) 박정희가 대내적으로 표방했던 주체적 민족주의자의 모습과 실제 외교에서 대 중립국 외교는 맞물리는 면이 있었으나 그렇다고 대중립국 외교가 대미외교나

삼민회 대표 박순천 의원은 작년 1963년 대통령선거 당시 격렬했던 ‘사상논쟁’을 거론하며 신 정부의 ‘국정 방향’을 물었다. 박순천은 “대통령이 신봉하는 민주주의의 정체를 명백히 해줄 것을 요구”했다. 먼저 그는 박정희가 1963년 출간한 『국가와 민족과 나』라는 저서에서 “인도네시아의 수카르노 대통령의 교도(敎導) 민주주의에 비슷한 행정적 민주주의를 제창하기도 하였고 에짚티이집트의 나세르 대통령을 찬양하면서 ‘동서의 강대세력 한복판에서 실리외교를 추진하여 제3의 세계를 외치는 그의 철학은 우리의 관심을 모아 마땅하다’”는 부분을 지적했다. 즉 그는 대통령이 신봉하는 민주주의의 정체를 밝혀주기를 요청했다.

실제 박정희는 이 책에서 “실리외교를 추진하며 제3의 세계를 외치면서 세계균형을 조정하려고 나서는” 나세르의 “철학”에 우리는 “관심”을 모아야 한다고 밝혔다. 즉 박정희 정부의 민족적 민주주의는 외교 분야에서는 나세르처럼 “민족경제의 재건을 돕는 인사라면 누구든지” 만날 수 있는 실리외교이자 냉전의 양대 진영에서 한쪽에 전적으로 기울이는 진영논리를 넘어 ‘제3의 세계’를 지향하는 자주적인 외교를 의미했다.<sup>14)</sup>

특히 박순천은 작년 대통령선거에서 박정희가 주창했던 ‘민족적 민주주의’가 “자주 자립을 강조하고 반미적 경향으로 가는 것”을 의미하는 것은 아닌지, “유엔을 통한 통한론과는 달리 공산진영이 주장하는 외부적 개입 없는 ‘자주적 통일론’과 일맥상통하는 것”인지를 물었다. 이어 박순천은 “박 대통령이 말하는 민족주의라는 것이 절름발이 민족주의이거나 그렇지 않으면 미국을 우리나라에 대한 외래 침략세력이라고 판단한 입

---

진영외교보다 더 앞섰다고 판단할 근거는 찾기 힘들다. 따라서 박정희는 대중립국 외교를 강하게 표방하고 추진했으나 이 또한 대미외교와 진영외교에 기반한 ‘확장’의 의미였지 야당들이 주장하는 것처럼 반미외교였다고 보기는 어렵다.

14) 『동아일보』 1963년 9월 25일, 3면

장에서 민족주의" 즉 반미(反美)주의가 아니냐며 비판했다.<sup>15)</sup>

민정당과 삼민회 같은 야당들은 군사 정부가 2년 7개월 동안 새롭게 추진해온 중립국 외교가 결국 반미외교를 낳았음을 비판하며, 새로 들어서는 정부에게 대미외교의 강화를 주문했다. 야당들은 대통령이 연두교서에서 진영외교를 먼저 제시했음에도 그 문구 자체보다 앞선 군사 정부의 대외정책의 연속이라는 맥락에서, 박정희 정부가 적극적으로 중립국 외교를 펼칠 것으로 판단했다. 따라서 야당들은 신 정부의 외교정책의 방향이 중립국보다 대미외교를 포함한 '진영외교'에 놓이기를 요청했다.

제3공화국은 기존에 군사 정부가 추진해온 중립국 외교 강화라는 외교정책의 기초를 유지했다. 박정희 정부는 1964년 1월 인도와 버마 같은 중립국들과 공식 통상협정을 최초로 체결하는 성과를 내기도 했다.<sup>16)</sup> 그런데 1964년 내내 한국의 중립국 외교는 그야말로 위기의 연속이었다. 위기는 먼저 중국의 팽창이라는 외부에서 발생했다.

1964년 1월 27일 프랑스와 중국은 외교관계를 수립했으며 앞으로 3개월 내에 상호 대사를 교환하기로 합의했다는 공동성명을 발표했다.<sup>17)</sup> 이로써 자유진영의 4대 강국 중 프랑스가 최초로 중국과 대사급 외교관계를 수립하게 됐다. 프랑스와 중국의 수교는 한국에 커다란 충격을 주었다. 이는 한국 정부에게는 자유진영의 분열을 의미했다. 또한 프랑스와 중국의 수교는 한국 정부의 유엔외교에도 위기를 불러올 수 있었다. 왜냐하면 유엔에서 한국문제 표결 시 프랑스의 영향력이 미치는 아시아·아프리카 중립국들이 더 이상 한국을 지지하지 않을 수 있었기 때문이다.

15) 「제6대국회 제39회 국회회의록 제13호(1964.01.15.)」, 11~14쪽.

16) 한국은 버마와 1964년 1월 17일, 인도와 1964년 1월 22일 각각 통상협정을 체결했다. 『동아일보』 1964년 1월 10일, 3면; 『동아일보』 1964년 1월 20일, 3면; 『동아일보』 1964년 1월 23일, 2면.

17) 『동아일보』 1964년 1월 28일, 1면.

1964년 1월 28일 정일권 외무부 장관은 『동아일보』 기자와 가진 단독 회견에서 중국 관련하여 대(對)유엔외교 문제를 언급했다. 그는 유엔외교에서 위기가 곧바로 발생하리라는 데는 선을 그으면서도 “일부 이탈리아 국가는 있을 수 있음을 인정하고 “이탈국이 없도록 최선을” 다하는 유엔외교의 강화를 주장했다. 특히 그는 “미국과 일본을 포함한 진영과의 결속을 강화해야 하며 중립진영에 침투하려는 북한의 노력을 저지”할 것이며 “국제적으로 고립”되지 않기 위해 노력하겠다고 밝혔다.<sup>18)</sup>

1964년 10월 16일 중국은 원폭실험에 성공했다. 이로써 중국은 미국·소련·영국·프랑스에 이어 다섯 번째 핵보유국이 되었다.<sup>19)</sup> 대한민국 국회는 중국 팽창을 우려하며 대정부 질문을 진행했다. 10월 26일 국회에서 삼민회의 김대중 의원은 중국 팽창에 따른 중립국들의 유엔총회 태도와 관련하여 질의했다.<sup>20)</sup>

김대중의 질의에 정일권 국무총리도 중국 팽창이 중립국에 미칠 악영향을 인정했다. 정일권은 중국 핵실험이 군사 면에서는 아직까지 위협적이지 않다고 전제하면서도 “세계에서 제5번으로 핵무기 보유국이 되었다는 이 사실 또 이것이 동남아 사태 혹은 AA[아시아·아프리카]불력 혹은 라틴아메리카 저개발국가에 미치는 정치적 영향은 실로 크다고 보지 않을 수 없”다고 평가했다.

정일권은 중국 팽창이 중립국에 미치는 영향력뿐 아니라 북한이 이에 편승하여 중립국에 외교적 침투를 시도할 것도 우려했다. 그는 “우리에게 직접 영향을 미치는 문제”로서 커져가는 북한의 선전 공세를 언급했다. 그는 북한이 중국의 팽창에 따라 “모든 면에 있어서 사기가 양양되었을 것이고 곧 장래에 있어서 대한민국에 대한 심리적인 작전 또 우리의

18) 『동아일보』 1964년 1월 28일, 1면.

19) 『동아일보』 1964년 10월 17일(호외4), 1면.

20) 「제6대국회 제45회 국회회의록 제18호(1964.10.26.)」, 17쪽.

강한 반공사상을 파괴하는 데” 노력할 것이고, “또 여러 면에서 허세를 북한괴뢰가 부릴 것”으로 예상했다.<sup>21)</sup>

1964년 동안 북한은 아프리카의 여러 국가들을 자주 방문했을 뿐 아니라 상당수 국가들과 외교관계를 수립한 그야말로 아프리카 외교의 해였다.<sup>22)</sup> 특히 북한은 이미 한국이 국교수립을 맺은 모리타니와는 1964년 11월 11일, 브라지빌 콩고와는 12월 24일 각각 국교관계를 수립했다.<sup>23)</sup> 한국 정부 및 언론은 이렇게 거세지는 북한의 아프리카 외교 ‘공세’의 원인 중 하나로 중국의 영향력을 지목했다. 1964년 11월 23일자 『경향신문』은 북한이 “지금 이러한 중공세력을 업고 순방외교 초청외교 등 갖가지 방법으로 아프리카에 침투하고 있”다고 분석했다.<sup>24)</sup> 외무부는 1965년 5월 30일 제2차 아시아·아프리카회의 개최준비를 둘러싼 분석을 제시하면서 “북괴는 작년부터 중공의 영향력에 편승(便乘)하여 아(亞)·아(阿)지역에서의 그들의 지위를 향상”하고 있다고 판단했다.<sup>25)</sup>

정일권은 1964년 아프리카 신생 중립국을 상대로 적극외교를 펼치기 위해 군사 정부 시절부터 친선사절단을 파견하는 등 외교적 노력을 기울였다. 그런데 1964년 한국 정부는 북한보다 먼저 모리타니아 및 브라지빌 콩고 등과 외교관계를 수립했음에도 북한의 외교 공세를 막아내지 못

21) 「제6대국회 제45회 국회회의록 제18호(1964.10.26.)」, 23쪽

22) 김도민, 『1948~1968년 남·북한의 중립국 외교』 (서울대학교 국사학과 박사학위논문, 2020), 195쪽.

23) 『경향신문』 1964년 11월 23일 3면; 『동아일보』 1964년 12월 25일 1면. 한국은 1961년 군사 정부가 들어선 이후 적극적인 아프리카 지역에 대한 중립국 외교를 펼친 결과 북한보다 먼저 1963년 12월 12일 백선엽 주불대사를 모리타니에 겸임대사로 발령함으로써 대사급 외교관계를 맺는 성과를 올렸다. 『경향신문』 1963년 12월 12일, 1면.

24) 『경향신문』 1964년 11월 23일, 3면

25) 동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.3 회의개최준비 및 참석교섭 상황보고, 1965.4-5』, 723.3, C1-0016, 3.

했다. 이후 한국 정부는 ‘두 개의 한국’을 인정하지 않는다는 원칙에 따라 모리타니아와는 건국 이래 처음으로 기 수교국과 단교를 실행했다. 나아가 한국은 브라자빌 콩고와는 건국 이래 처음으로 단교뿐 아니라 상주공관까지 철수하는 방식으로 강력하게 대응했다.<sup>26)</sup> 이처럼 한국은 1964년 내내 아프리카 지역의 신생 중립국을 둘러싼 북한과의 외교경쟁에서 상당히 밀리는 형국이었다.

1965년 1월 6일 이동원 외무부 장관은 거세지는 북한의 아프리카 외교 공세에 대응하기 위해 중립국 외교의 강화 방안으로 다음의 네 가지를 제시했다. 첫째 아프리카 지역에 상주공관 3개를 증설한다. 둘째 레오폴드빌 콩고, 리제, 중앙아프리카, 우간다 등 4개국에 겸임공관을 설치한다. 셋째 아시아·아프리카 중립국의 거물급 정치지도자들을 한국에 초청한다. 넷째 미국·서독·한국 등 3개국 합동병원 설치를 포함하여 의사·교사·농업기술자의 파견을 구체적으로 검토하여 올해 안으로 이것들을 실현할 것이다.<sup>27)</sup>

1964년 내내 중국 영향력은 커져갔고, 이에 편승한 북한은 아프리카 지역에서 적극적으로 외교적 공세를 펼치고 있었다. 이에 한국은 북한과 외교경쟁에서 밀리는 상황이었다. 이처럼 1965년 초는 박정희 정부에게 중립국 외교와 관련하여 매우 중요한 시점이었다. 이때 박정희 정부는 베트남 추가파병을 결정했다.

<sup>26)</sup> 한국 정부는 모리타니아와는 1964년 12월 5일 임시국무회의에서 단교를 정식 결의했다. 『경향신문』 1964년 12월 5일, 1면. 브라자빌 콩고와는 1965년 5월 11일 발표했다. 『동아일보』 1965년 5월 13일, 1면. 그러나 두 개의 한국의 원칙이 항상 지켜지는 것은 아니었다. 1965년 12월 현재 한국과 북한이 함께 공관을 유지하고 있는 나라는 인도 버마 캄보디아 통일아랍공화국의 4개국인데, 그중 인도와 버마는 모두 총영사관을, 캄보디아와 통일아랍공화국의 경우는 한국은 총영사관을 북한은 대사관을 두고 있다. 『동아일보』 1965년 12월 2일, 1면.

<sup>27)</sup> 『경향신문』 1965년 1월 6일, 1면.

1965년 1월 8일 박정희 정부는 국무회의에서 남베트남 정부로부터의 한국군 지원부대의 증파요청을 수락기로 결정하고 한국군 비(非)전투부대를 월남에 파견기로 의결했다. 이미 1964년 9월 박정희 정부는 이동외과병원과 태권도교단으로 구성된 군사원조단을 파견했기 때문에 제2차 원조단을 증파하는 것이었다. 증파되는 한국군 규모는 공병 및 수송부대와 자체방위 병력을 포함하여 약 2천명 내외였다.<sup>28)</sup> 그런데 박정희 정부는 1차 파병 때와 달리 국회 동의를 받아야 했다.<sup>29)</sup>

베트남 추가파병 발표 다음날인 1월 9일 박정희 대통령은 청와대 접견실에서 취임 후 1년여 만에 처음으로 기자회견을 열었다.<sup>30)</sup> 회견장에서 1964년 말부터 추가파병 논란이 시작된 이후, 대통령이 처음으로 “파병을 해야 옳다”는 태도를 공개적으로 표명했다. 그는 “월남의 공산화가 즉각적으로 우리에게 위협을 미칠 것이며” “6·25 때 우방제국이 우리 자유를 위해 피를 흘려준 사실” 등을 지적하여 우방의 위기를 좌시할 수 없다고 밝혔다.<sup>31)</sup> 기자는 박정희에게 베트남 “군사지원이 비동맹국에 대한 적극외교에 어떤 영향을 미칠 것이며 유엔외교에는 어떤 효과를 가져오리라고 보는가?”라고 질문했다.

이에 박정희는 베트남파병이 기존에 추진해온 중립국 및 유엔 외교에 미칠 파장에 대해 “염려하고 걱정”한다고 인정하면서도 자유수호를 위한 진영외교가 불가피한 선택임을 강조했다.<sup>32)</sup> 언론들도 외무부 당국자의 발언을 빌어 “월남파병 문제가 실현된다면” “오는 3월 알제에서 열릴 제2차 아아정상회담에서의 일부 중립국가의 외교공세”뿐 아니라 “제19차 유

28) 『동아일보』 1965년 1월 8일, 1면.

29) 『동아일보』 1965년 1월 9일, 1면.

30) 『경향신문』 1965년 1월 9일, 1면.

31) 『경향신문』 1965년 1월 9일 1면; 『경향신문』 1965년 1월 11일, 3면.

32) 『경향신문』 1965년 1월 9일, 1면.

엔총회에서 한국문제가 상정되었을 때 중립국가들이 던질 보팅 패턴'의 변동을 야기함으로써 찬성표 감소라는 '위기가 발생할지 모른다는 우려를 제시했다.<sup>33)</sup> 『경향신문』은 대통령이 기자회견에서 “과병이 대중립국 외교나 유엔활동에 지장이 있을 것임을 시인”했다고 논평했다.<sup>34)</sup>

1965년 1월 16일 국회에서 박정희 대통령은 연두교서를 발표했다. 그는 1964년 동안 미국 대통령 선거, 소련 흐루쇼프의 실각, 프랑스와 중국의 국교수립, 베트남 사태의 격동, 중국의 핵실험 등을 언급했다. 그는 격동하는 세계 정세 속에서 “한 가지 공통된 사실”이 있다고 주장했다. 그는 “모든 나라가 제가끔 자기 나라의 실리를 추구하는 정책이 뚜렷해져 가고 있다는 사실을 우리는 주목”해야 한다고 했다. 즉 박정희는 양극적인 냉전질서가 1964년에는 다극화했기 때문에 한국도 국익이라는 ‘실리외교’를 펼쳐야 한다고 주장했다.

박정희는 실리외교의 구체적 정책으로 “미국과의 전통적인 우호 관계를 더욱 긴밀히”할 뿐 아니라 “세계 자유진영의 유대 강화를 위한 안목에서 일본과의 선린관계”를 조속히 수립하겠다고 했다. 나아가 그는 “중공과 그 추종자들의 동남아 지역에 대한 침략위협이 증대”하는 상황에서 남베트남의 군사지원 요청에 대해 “우리나라의 반공과 국가안전을 더욱 공고히 하며 자유우방의 결속된 반공노력에 크게 기여하는 견지에서 군사지원을 결심”했다고 밝혔다. 즉 박정희는 다극화하는 국제정세에 따른 ‘실리외교’의 구체적 방법론으로서, 진영외교의 강화를 위한 베트남과병의 필요성을 주장했다. 1년 전 연두교서에서 박정희는 진영외교 강화를 언급하는 수준에 머물렀다면, 이번에는 미국 및 일본 나아가 베트남과병 등을 언급하며 적극적으로 반공 진영외교를 강화하고자 했다. 반면 그는

33) 『경향신문』 1965년 1월 8일, 1면.

34) 『경향신문』 1965년 1월 11일, 3면.

중립국 외교 관련하여 “아프리카 중동 지역에 대한” 외교활동을 강화하겠다는 언급을 덧붙일 뿐이었다.<sup>35)</sup>

1965년 1월 16일 국회 국방위원회는 「월남공화국 지원을 위한 국군부대의 해외추가파견에 관한 동의안」을 접수했다. 1월 18일 국회는 제1차 국방위원회를 외무위원회와 연석회의로 개최하고 외무부·국방부·법무부 장관들을 출석시켜 설명을 청취했다. 이어 국회는 5일 간의 심의를 거쳐 1월 25일 주월남 한국대사 신상철을 소환하여 현지 정세 보고도 청취했다. 1965년 1월 25일 국방위원회는 “공병 및 수송부대 등 비전투요원 2000명 범위 내에서 추가 파견한다는 정부원안을 다수결로 승인키로 의결”했다.<sup>36)</sup> 의결된 국방위원회 결의안은 국회본회의에 상정됐다.

국회본회의에서 월남파병 동의안을 둘러싸고 여러 비판들이 제기됐다. 비판의 논리는 첫째 파병이 대한민국 헌법에 위반된다는 것, 둘째 파병에 따른 우리 자체의 국방 문제, 셋째 파병으로 실제 베트남 사태에 어느 만큼 실효를 거둘 수 있는지 의문이며, 넷째 중립국을 자국하여 우리의 외교적 실리에 어긋난다는 점 등이 제시됐다. 특히 야당 의원들은 박정희 정부의 베트남파병 결정이 기존 외교정책과 모순적이라는 비판을 쏟아냈다. 민정당 정운근 의원은 한국 정부가 그동안 “막대한 예산을 써가며” “다원외교를 했다고 하는 것이” “이 파병으로” 인해 다시 과거 대미(對美)일변도 외교로 돌아가 것 아니냐며 비판했다.

민주당 김대중 의원은 박정희 정부의 적극적인 중립국 외교와 월남파병은 ‘모순적’이라고 지적했다.<sup>37)</sup> 즉 그는 박정희 정부의 자주적 외교지

35) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제1호(1965.01.16.)」, 4쪽.

36) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 2쪽. 제2차 베트남 파병문제를 둘러싼 한국 국회의 전체적인 대응 양상은 다음의 논문에 잘 정리되어 있다. 송재경, 「이승만·박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응」 『역사와현실』 116 (2020).

37) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 12쪽.

향에 따른 중립국 외교 강화와 대미외교 소홀 자체를 비판하기보다 중립국 외교라는 다변외교와 베트남파병이라는 대미일변도의 진영외교 간의 모순을 지적했다. 나아가 그는 사대주의가 아닌 이상 친미외교가 나쁜 것은 아니라고 전제 한 후, 박정희 정부의 기본 외교노선이 ‘다변외교’인지 ‘진영외교’인지 설명해주기를 요청했다.<sup>38)</sup>

이 두 의원의 질의에 정일권 국무총리는 반공이라는 진영외교가 중립국 외교보다 중요하다며 “미국과의 전통적인 유대를 강화하면서 자유우방과 계속 유대강화에 노력하는 것이 금년도에 있어서의 외교노선”이라고 답변했다.<sup>39)</sup>

이어 이동원 외무부 장관은 “월남에 파병함으로써의 외교상의 득실”을 다음과 같이 상세히 대답했다.

(...) 이와 같은(베트남파병\_인용자) 결정을 첫째로써 그동안 정책적으로 다소 산발화 하고 흠어질 자유아세아를 결속하는 데 다소의 도움을 주지 않았는가 생각합니다.(...) 셋째로써 앞으로 월남파병을 통해서 한국의 대미외교에 있어서 자세와 권위가 증대될 것으로 알고 있습니다. 넷째로써 아프리카, 아랍 지역에 있어서 반동에 대한 역할을 저희들은 몹시 관심 있게 그동안 알아보았습니다마는 아랍 지역 또는 아프리카 지역에 있어서 한국의 파병 문제에 대해서는 전연 언론계에 언급도 안 될 뿐 아니라 무관심하다고 합니다.(...) <sup>40)</sup>(밑줄은 인용자)

1965년 1월 한국의 베트남파병이 중립국 외교에 미칠 영향에 대한 국회 내 논쟁은 1년 만에 많이 달라져 있었다. 1964년 1월 당시 야당들은 대부분 기존 군사 정부가 대미외교를 소홀히 하면서 중립국 외교를 펼쳤

38) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 12~13쪽.

39) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 15~17쪽.

40) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 17쪽. 이동원 외무부 장관이 발언한 두 번째 외교상 득실은 첫째의 내용을 부연 설명한 것이었다.

다며 대미외교 강화를 주문했다. 그런데 1965년 1월 한국의 베트남파병 문제를 기점으로 야당들은 이제 중립국 외교의 손실을 우려하는 비판을 내놓았다. 1년 전 박정희 정부는 대미외교 및 진영외교를 언급하면서도 중립국 외교도 강화한다는 '동시 추진'을 주장했다. 반대로 이때부터 박정희 정부는 중립국 외교에서 손실을 보더라도 미국 중심의 반공진영외교를 더욱 중시해야 한다는 입장을 명시적으로 밝혔다.

1965년 1월 16일 계속되는 질의에서 야당인 민주당은 베트남파병 자체를 반대하지는 않았지만 “모든 정세와 여건하에서 볼 때 지원병을 보내는 것이 타당하고 경비병을 보내는 것은 그 시기로 보아서 온당치 못하다는 결론을” 내렸다. 즉 민주당은 “미국의 요구를 무조건 거부하기도 어렵고 그렇다 해서 합리적으로 우리가 판단하기 어려운 국군 정규병을 국군의 명예를 무시하고 보낼 수도 없다”고 주장했다. 따라서 민주당은 “중용지도(中庸之道)를 택해서 의용병을 보내는 것이 결국 월남에서 요구하는 그 목적은 어느 정도 달성되는 것”이라며 수정안 제출을 제안했다.<sup>41)</sup>

1965년 1월 15, 16일 동안 국회에서 파병동의안을 둘러싸고 민주·민정·공화·무소속 의원들의 격렬한 논쟁이 펼쳐졌다. 당초 파병 찬성 경향을 보였던 민정당은 1965년 1월 20일 열린 연석회의에서 표결 끝에 월남파병동의안 반대를 당론으로 정했다. 민주당도 1월 21일 의원총회를 열고 월남파병에 대해 “현재와 같은 조건하에서의 파병이라면 반대한다”며 입장을 밝혔다.<sup>42)</sup>

야당들의 반대에 정일권 국무총리는 1월 23일 열리는 민주당 의원총회에 참석하여 파병의 필요성을 역설했다.<sup>43)</sup> 사실 박정희 대통령조차 앞

41) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제7호(1965.01.26.)」, 3쪽.

42) 『경향신문』 1965년 1월 21일, 1면. 민주당은 “이 문제는 1.헌법상의 문제인 동시에 2.공동방위조약의 미체결 3.이와 관련된 국가안전보장 문제 등으로 보아 현재와 같은 조건하에서는 의용군을 보내는 것이 타당하다”고 전했다.

선 기자회견에서 베트남파병이 한국의 중립국 외교에 미칠 악영향에 우려를 표명했었다. 따라서 정일권의 발언은 야당의 파병반대에 대응하기 위해 그 영향을 축소하려는 것으로 보인다. 이후 정일권은 민주당 박순천 대표 및 나용균 국회부의장과도 개별적으로 접촉했다. 미국 측도 야당 영수급과 빈번히 접촉하여 “설득 공작”을 펼쳤다.<sup>44)</sup>

1965년 1월 25일 공화당은 야당의 반대에도 국회본회의에 「월남파병동의안」의 상정을 강행했다.<sup>45)</sup> 「월남파병동의안」은 총투표수 125표 중 찬성이 106표, 반대가 11표, 기권이 8표로 정부 원안대로 가결됐다.<sup>46)</sup> 공화당은 전원 찬성했으며 민정당은 반대(김준연, 조윤형은 제외), 민주당은 자신들이 주장한 조건부 제안이 관철될 때까지 의시표시를 보류한다는 의미로 기권했다.<sup>47)</sup> 1965년 2월 9일 이른바 비둘기부대의 선발대가 떠나고 3월 10일 본대가 출발하여 3월 16일 사이공에 도착함으로써 2차 파병이 이루어졌다.<sup>48)</sup>

43) 『동아일보』 1965년 1월 23일, 1면.

44) 『동아일보』 1965년 1월 23일, 1면

45) 『동아일보』 1965년 1월 25일, 1면. 『경향신문』 1965년 1월 25일, 1면.

46) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제7호(1965.01.26.)」, 19쪽

47) 『경향신문』 1965년 1월 25일, 1면.

48) 양창식, 「베트남 파병정책 결정 배경 및 과정」 『베트남전쟁 연구총서1』 (국방부군사편찬연구소, 2002), 119쪽; 1965년 하반기 진행된 전투병 파병으로서 제3차파병 동의안은 “사실상 공문장을 담은 채” 공화당의원들이 단상을 접거한 후 강행됐다. 송재경, 「이승만박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응」 『역사와현실』 116 (2020), 59, 62쪽.

### Ⅲ. 중립국 외교의 위기와 유엔에서 한국문제의 자동상정 지양정책의 실행

앞서 살펴봤듯이 국회에서는 박정희 정부가 추진했던 중립국 외교라는 다원외교와 베트남파병이라는 진영외교 간의 '모순'을 둘러싸고 복잡한 논쟁이 펼쳐졌다. 그럼에도 1965년 내내 박정희 정부는 베트남에 파병하면서도 중립국 외교의 기초를 유지했다.

1964년 박정희 정부는 북한이 중국의 커져가는 영향력에 편승하여 아프리카 지역의 중립국에 침투하는 데 성공하고 있다고 판단했다. 박정희 정부는 북한의 아프리카 침투를 저지하기 위해 아프리카 지역의 중립국들에 대한 외교를 적극적으로 추진했다.<sup>49)</sup> 예를 들어 박정희 정부는 1965년부터 1968년까지 단 한번도 빠지 않고 모두 중동 및 아프리카 지역에 사절단을 파견했다.

앞서 이동원 외무장관은 국회에서 아랍과 아프리카 지역은 한국의 베트남파병에 무관심하다고 주장했다. 그러나 한국은 베트남파병 때문에 제2차 아시아·아프리카 회의에 참석을 배제 당했다.<sup>50)</sup> 1964년 3월 인도네시아 자카르타에서 열린 제2차 아시아·아프리카 외상급 준비회의는 한국을 피초청국으로 결정했다. 미국도 한국이 제2차 아시아·아프리카에 참석하여 북한과 외교경쟁을 펼치는 데 동의한 상황이었다. 그런데 한국 정부는 내부적으로 제2차 아시아·아프리카 참석의 손익을 따져봤음에도 참석 여부를 명확히 결론짓지 못한 채, 회의의 준비 상황을 주시했다. 이런 상황에서 한국은 1965년 6월 1일까지 참가여부와 대표단명단

49) 외무부, 『한국외교 30년』 (1979), 229쪽.

50) 「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」, 17쪽.

을 제출해달라는 알제리 정부의 통고를 받았다. 참석을 최종 결정하지는 않았음에도 한국 정부는 주최국 알제리에 정일권 국무총리를 단장으로 하는 6~24명 규모의 대표단을 파견하겠다고 통보했다.<sup>51)</sup>

그런데 1965년 6월 4일 알제리에서 열린 15개국 대사급 준비회의는 정작 한국의 참가문제를 결정하지 않은 채, 6월 24일 열리는 외상회의로 넘겨버렸다. 인도 뉴델리 한국 총영사의 보고에 따르면, 알제리 대표는 상임준비위원회 회의에서 한국의 베트남파병이라는 “새로운 중대 사태 발생” 때문에 초청장을 발송하지 않겠다고 발표했다. 중국·파키스탄·탄자니아·가나 대표들이 알제리 대표의 발언을 적극 지지했다. 이에 인도는 부당성을 지적했으나 동조 발언을 확보하지 못한 채, 알제리 대표의 보고는 그대로 접수됐다.<sup>52)</sup>

이처럼 1965년 한국 정부는 베트남파병으로 인해 제2차 아시아·아프리카 회의 참가국에서 배제당하는 ‘수모’를 겪었다. 나아가 한국 정부는 유엔총회에서 한국의 베트남파병과 제2차 아시아·아프리카 참석 배제 문제를 둘러싸고 전개될 ‘악영향’에 대응하기 위해 고심했다. 1965년 7월 29일 외무부 방교(邦交)국장 이문용은 아주국장에게 제20차 유엔총회 대비를 위한 교섭 상대국이 한국의 베트남파병 및 제2차 아·아회의 초청 문제를 언급할 시 필요한 답변 지침을 요청했다.<sup>53)</sup> 1965년 8월 2일 아주(亞洲)국장 현아구는 방교국장에게 답변 지침 자료 및 당국의 견해를 담

51) 동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.4 알제리정변 발발 및 회의 개최연기, 1965.6-7』, 723.3, C1-0016, 4. 해당 전문에 발신일이 표기되어 있지 않으나 신문보도 및 전후 상황을 고려하면 1965년 5월 말에서 6월 초중반 사이에 발송한 것으로 보인다. 『경향신문』 1965년 6월 10일, 1면.

52) 동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.5 회의 개최 연기 및 아국 초청 문제』, 723.3, C1-0016, 5.

53) 동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.5 회의 개최 연기 및 아국 초청 문제』, 723.3, C1-0016, 5.

은 「협조전」을 보냈다. 이 문서는 북한이 동 회의를 초청된 것의 부당성을 지적했다. 즉 한국 정부는 “국제연합에 의하여 한반도의 유일한 합법 정부로 인정”됐기 때문에 “동회의에 참석할 권리와 의무가 있다”고 주장했다.<sup>54)</sup>

그런데 박정부의 베트남파병은 알제리 같은 중립주의 혹은 친사회주의 성향의 국가의 ‘공격’으로만 끝나지 않았다. 자유 진영의 프랑스는 한국의 베트남파병을 강하게 비판했다. 프랑스는 미국의 베트남전쟁 확대에 반대하며 베트남의 중립화 정책을 추구하고 있었다.<sup>55)</sup> 프랑스는 한국의 베트남파병에 대한 외교적 보복 조치로서 제20차 유엔총회 시 한국문제 공동제안국(co-sponsor)에서 빠지겠다고 밝혀왔다. 주프랑스 한국 대사 이수영은 유엔총회에 참석하던 와중에, 급히 프랑스로 귀국하여 12월 6일 오전 11시 30분 프랑스 외무부의 아주국장 및 사무국장 그리고 국제연합국장을 방문하여 이들과 면담했다. 면담에서 이수영은 프랑스 측에게 한국문제의 유엔총회 공동제안국 거부 결정의 재고를 요청했다.<sup>56)</sup>

1965년 12월 6일 21시 30분 이수영은 프랑스 아주국장이 자신의 “강력한 요청”에 다음과 같이 답변했다고 외무부 장관에게 보고했다.

한국이 월남에 18,000명의 전투부대를 파견한 사실은 제네바협정에 의한 월남문제의 평화적 해결을 기도하는 드골 정책과 상치되며 불정부는 월남에 (1)전투원 파견 (2)군사물자 원조를 하는 여하한 국가도 제네바협정 위반으

54) 동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.5 회의 개최 연기 및 아국 초청 문제』, 723.3, C1-0016, 5. 제2차 아시아·아프리카는 외상회의가 열렸으나 중국과 북한 등은 불참했으며 결국 본회의가 열리지 못한채 1965년 11월 초 무기한 연기됐다. 따라서 한국이 피초청국으로 불참된 것이 이후 더이상 악영향을 미치지지는 않았다.

55) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731.2, H-0007, 2.

56) 『동아일보』 1965년 12월 7일, 1면.

로 간주하고 있으므로 한국의 월남 파병은 불란서의 대월정책 수행을 일층 곤란케 하였다. 또한 불외무성은 백대사를 통하여 누차에 걸쳐 한국의 월남 파병을 재검토하도록 종용한바 있는데 이에 대한 회답을 전혀 받은바 없으며 이미 불정부가 한국군 파월에 대하여 유감의 뜻을 표명한바 있음을 상기시키면서 금번 유엔총회에서 통한 공동결의안에 CO SPONSOR[공동제안국\_인용자를 기피하는 이유는 다만 불란서의 약간의 유감 표시의 GESTURE에 불과한 단순한 FORMALITY의 문제에 불과하다. 따라서 동결의안에 찬성 투표는 할 것이나 이의 CO SPONSOR 가 되는 것은 삼가기로 결정을 본 바 있다.(...)57)(밑줄은 인용자)

이수영 대사는 프랑스의 “공동제안국 거절”은 “우리 국민에게” 큰 실망을 줄 뿐 아니라 “아세아 제국 및 중립국 특히 구(舊)불령 제국에 대한 영향이 과대”할 수 있다는 우려를 나타했다. 즉 그는 유엔총회에서 한국 문제 표결에 나쁜 영향을 미칠 수 있다며 프랑스 측에 다시 고려해줄 것을 요청했다.58) 그런데 그는 프랑스 사무국장과의 면담에서도 부정적인 답변을 들어야 했다. 다시 한번 그는 프랑스 쪽에서 단지 “형식(Formality)에 불과하다”지만 “유엔 한국문제 토의 VOTING PATTERN[투표 형태\_인용자]을 좌초하는 중대한 문제”임을 강조했다.

결국 이수영은 프랑스의 입장이 확고하기 때문에 더 이상 설득은 불가능하다고 보고했다. 그는 프랑스의 조치는 명백히 한국의 베트남파병에 대한 보복행위였을 뿐 아니라 이로써 “실질적인 목표는 미국에 대한 불만을 간접적으로 표시하는” 것이었다고 해석했다.59)

57) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731.2, H-0007, 2.

58) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731.2, H-0007, 2.

59) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731.2, H-0007, 2.

유엔총회의 한국문제 공동 제안국에서 프랑스가 이탈함으로써, 과거 프랑스 지배하의 아프리카 국가들에게 악영향을 미칠지 모른다는 이수영의 우려는 현실화됐다.<sup>60)</sup> 제20차 유엔총회에서 한국대표 초청안은 유엔회원국 117개 국가 중 재적과반수인 59표에서 9표 부족했다. 즉 재적 득표율이 42.7퍼센트였다. 이는 유엔총회에서 한국문제 관련 대표 초청 문제가 논의된 이래 처음으로 재적과반수에 미달하는 역대 '최악'의 수치였다.<sup>61)</sup>

1965년 12월 27일 외무부 방교국은 '제20차 유엔총회에서 한국문제 상정토의 및 표결 결과'를 분석했다. 방교국은 총회 폐막을 하루 앞두고 야간회의를 강행함으로써 대표 출석률이 저조했을 뿐 아니라 "그동안의 유엔내외의 정세 변동 속에 분쟁당사자(남·북한) 동시 초청의 기운이 크게 증대해진 데 주목해야" 한다고 분석했다. 문서는 특기사항으로 "총전에는 한국 대표초청안과 통한결의안에 대한 반대투표국이 주로 공산국에 국한되었던 것이 이번 총회에서는 반대투표국의 범위가 비공산국(친공중립국)에까지 확대된 것이 주목할 만한 사실"이라고 적었다.<sup>62)</sup>

유엔총회에서 한국문제에 대한 찬성표가 감소하는 현상은 이미 1950년대 중반부터 시작된 오래된 위기였다. 대미외교에 치중하던 이승만 정부가 1957년부터 중립국 외교를 시작한 것도 유엔총회에서 찬성표 감소라는 문제를 극복하기 위한 고육지책의 결과였다.<sup>63)</sup> 1960년 전후 중립주

60) 실제 반대와 기권을 한 국가들의 결정 이유를 확인하기 위해서는 해당 국가들의 외교자료를 확보해야 정확한 사실 확인이 가능할 것이다.

61) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731,2, H-0007, 2.

62) 국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731,2, H-0007, 2.

63) 김도민, 「1950년대 중후반 남·북한의 '중립국' 외교의 전개와 성격—동남아시아·중동·아프리카 지역을 중심으로」 『아시아리뷰』 제19호 (2020).

의 성향의 신생국이 유엔 내 급증하는 구조적 변화는 1965년에도 지속됐다. 그런데 유엔총회 내 구성원 변화라는 구조적 위기가 ‘상수’였더라도, 1965년 한국의 베트남파병은 중립국 외교에 일정한 손실을 야기했고 유엔외교의 위기를 더욱 가속화하는 데 영향을 미친 것도 분명했다.

이처럼 지속하는 유엔외교의 위기를 타계하고자 박정희 정부는 한국 문제가 유엔에서 매년 상정되어 표대결이 펼쳐지는 상황을 피하고자 했다. 1965년 10월 20일 이동원 외무부 장관은 공식 기자회견에서 제20차 유엔총회에서 한국문제 논의의 전망이 밝지 않다는 판단하에, 이 문제의 재검토를 발표했다. 그는 “앞으로의 정세를 종합검토하여” “해마다의 자동상정”하는 문제를 “재검토하겠다”고 밝혔다.<sup>64)</sup>

그런데 당시 장관의 자동상정 재검토 발표는 국내 정계 및 학계에 커다란 반발을 불러왔다. 자유당 시절 외무장관을 역임한 변영태는 정부의 재검토 발표는 “남북을 통일 않겠다는 것”이라고 지적한 후, “더 말할 흥미조차 없었다”고 비판했다. 민주당 정부 시절 외무장관을 역임한 정일형은 “유엔이 대한민국을 유일한 합법정부요 북한 김일성 정부를 괴뢰라고 정의해주는 유일한 국제기구인데, 그 유엔에 매년 상정시키지 않겠다는 것이 무슨 말이냐”며 “한국문제 연례상정이란 정책을 변경하는 것은 유엔에서 한국은 ‘잃어버린 나라, 저 버려진 나라’라는 인상을 국내외에 주게 될 뿐이다”라며 분개했다.<sup>65)</sup>

반면 유진오 전 고려대총장은 “벌써 해야 할 일을 이제 하게 되는 것 같다”며 오히려 때 늦은 것을 아쉬워하며 정부의 발표에 찬성했다.<sup>66)</sup> 『경향신문』도 장관의 발언에 찬성했다. 이 논설은 먼저 “건국 이래의 ‘연례자동상정’ 정책을 재검토 하지 않을 수 없게 된 그간의 정세변동”을 진

64) 『동아일보』 1965년 10월 20일, 1면.

65) 『동아일보』 1965년 10월 21일, 1면.

66) 『동아일보』 1965년 10월 21일, 1면.

단했다. 즉 “유엔은 지난 10여 년간 그 내용이 엄청나게 달라졌다. “오늘날의 유엔내외의 정세변동을 숨김없이 말한다면 지금까지 단일하게 자유진영에만 일임해오던 종전의 유엔정책만 가지고서는 도저히 유엔의 절대 다수 지지를 받기 어려워졌다고 진단했다. 특히 이 논설은 “아시아·아프리카·라틴아메리카의 다대수 신생국들은 이미 미국 정책의 동조자라고만 낙관할 수 없고 더구나 우리의 월남파병으로 대중립국 외교에는 곤란이 적지 않아 따르고 있다는 것도 시인하지 않으면 안된다”라며 정부의 자동상정 재검토 정책에는 찬성했다. 다만 이 논설도 통일문제를 걱정하며 “새로운 정세하의 통한문제 논의에도 보다 깊은 연구를 기울여 달라”고 정부에게 요청했다.<sup>67)</sup>

1965년 10월 이동원 외무장관이 공개적으로 논쟁을 시작했지만, 한국문제의 유엔총회 자동상정을 바꿔야 한다는 주장은 우방국들로부터 1961년부터 제기되고 있었다.<sup>68)</sup> 1964년 외무부는 제19차 유엔총회를 대비해 한국문제의 자동상정이 가지는 장단점을 깊이 있게 검토했다. 1964년 8월 4일 외무부는 유엔총회에 대한 최종적인 기본대책 및 훈령을 작성했다. 이 문건은 1964년 열리는 제19차 유엔총회에서 연례자동상정이 유지되어야 한다는 입장을 제시했다. 흥미롭게도 이 문건은 한국문제 연례자동상정 지양정책이 공개된다면 국내 여론의 반발이 커질 것을 우려했다. 이를 방지하고자 미국 등과 관련 교섭은 가급적 구두로 진행해야 할 뿐 아니라 “이 문제에 관한 대외적인 발표나 보도”도 일체 하지 말 것을 명시했다.<sup>69)</sup>

67) 『경향신문』 1965년 10월 21일, 2면.

68) 이주봉, 「국제사회의 한반도 문제 인식과 5·16 군사 정부의 유엔 정책」 『역사와현실』 82 (2011), 376~378쪽.

69) 국제연합, 1964~1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제19차. New York, 1964.12.21-65.2.18. 전4권: V.2 기본대책 및 훈령, 1964.8-65.3』, 731.2, H-0006, 2, 1964년 제19차 유엔총회는 분담금 납부 문제 등으로 결국 한국문제가 논의되지 못한 채 종료됐다.

실제 1965년 10월 이동원 장관이 자동상정 지양정책을 공개하자 비판적 여론이 거셌다. 거센 비판에 직면한 한국 정부는 결국 제20차 유엔총회에서는 자동상정 지양정책을 실행하지 못했다. 그러나 이후에도 유엔총회 내 구성원 변화에서 발생하는 한국 문제 표결 위기라는 구조적인 현상은 지속됐다. 1966년 제21차 유엔총회에서 다시 찬성표 50퍼센트를 약간 상회했지만, 1967년에는 다시 50퍼센트 이하로 하락했다.<sup>70)</sup>

1967년도 제22차 유엔총회에서 한국과 미국은 자동상정 지양문제를 논의했다. 그러나 한미 양국은 어차피 공산측이 ‘UNCURK해체’ 및 ‘외군 철수안’을 제기한다면 우리 측이 한국문제의 상정을 원하지 않더라도 ‘자동적’으로 토의해야 하는 상황을 우려했다. 따라서 현 시점에서 한미 양국은 자동상정 지양정책을 실행하기 위해서는 먼저 공산 측 기도에 대한 대비책을 강구해야 한다며 일단 지양정책의 실행을 연기했다.<sup>71)</sup>

1968년 5월 22일 외무부 방교국은 제23차 유엔총회 관련 기본대책안을 작성했다. 기본대책안은 한국과 미국 간에는 “원칙적으로” “자동상정 지양방안”에 대해 합의했다고 밝혔다. 특히 기본대책안은 한국문제 토의와 관련하여 “국내의 이해를 계몽하여 표결 결과에 일비일희(一悲一喜)할 필요가 없음을 인식”시킬 뿐 아니라 “연례적 상정” “문제에 관하여 적기에 신축성 있는 정부 입장을” 밝히기 위한 공보대책 수립의 필요성을 제시했다.<sup>72)</sup>

1968년 중순, 이제 한국문제 연례자동상정 지양정책의 실행만이 남았다. 1968년 7월 6일 뉴코리아호텔에서 제23차 유엔총회에서 다룰 한국문

70) 국제연합, 1964-1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

71) 국제연합, 1964-1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

72) 국제연합, 1968(1999), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

제 토의를 위한 유엔대책 간담회가 열렸다. 국회 외무위원회 소속 의원들(김서용·김정연·백두진·유진산·이원우·정일형·차지철)과 김명희 연세대 교수, 유봉영 조선일보 부사장이 참석했다. 정부 측에서는 외무부장·차관 및 국장 등이 참석했다. 박준규 의원은 장관에게 “자동상정 방식을 계속할 것”인지를 물었다. 이에 외무부 장관은 “정세를 보아서 결정할 것”이며 “아국이 유엔회원국이 아니므로 우방국과 협의”가 필요하다고 답변했다. 즉 장관은 “김용식 대사와 협의하여 정부의사가 굳어지면 미국 등 우방국(최소한 공동제안국)과 협의를 진행할 계획”이라고 밝혔다.<sup>73)</sup>

1968년 제23차 유엔총회가 개최되고 한국문제 공동제안국들과 함께 하는 제1차 전략회담이 10월 11일 열렸다. 수 차례 전략회담이 진행되는 와중에 ‘본질’ 문제인 ‘통한문제결의안’을 유엔총회에 제출해야 하는 시점이 다가왔다.

1968년 12월 2일 오전 11시 20분 한국 본부는 11월 28일 작성한 새로운 통한문제결의안 시안을 미국대표부를 방문하여 미국측 페더슨(Pedersen) 대사와 만나 협의했다. 협의에서 한국 측 김용식 대사는 “3항과 4항의 전문 삭제”라는 형태로 자동상정 지양정책을 실행하자고 미국측에 제안했다.<sup>74)</sup> 미국측 두센 참사관은 “보고 제도만의 수정을 가한다면 우리 입장

<sup>73)</sup> 국제연합, 1968(1999), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

<sup>74)</sup> 관련 제3항과 제4항의 내용은 다음과 같다. 3. Requests the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea to intensify its efforts to achieve these objectives and to continue to carry out the tasks previously assigned to it by the General Assembly; 4. Notes that the United Nations Forces which were sent to Korea in accordance with United Nations resolutions have in greater part already been withdrawn, that the sole objective of the United Nations Forces presently in Korea is to preserve the peace and security of the area, and that the Governments concerned are prepared to withdraw their remaining forces

의 약화”로 보일 수 있다는 우려를 표시했고, 페더슨 대사는 “긴장상태 완화안을 넣는 것이 좋지 않겠는가?”라면서 새로운 문구를 한국 측에 제시했다. 즉 페더슨 대사는 “언커크 활동에 관한 구절에서 약간의 융통성(Flexibility)을” 설정함으로써 “심리적(Psychologically)으로 언커크 활동을 강화”한 것으로 보이게 하는 것이 바람직하다는 주장을 펼쳤다. 새로운 문구 제안에 김용식 대사는 “14년 간의 결의의 내용과 같은”태도 “제3항 및 제4항을 삭제하면 태도 약화로 간주”되는 것인가라고 재차 물었다.<sup>75)</sup>

같은 날 오후 5시 10분 미국대표부에서 페더슨과 김용식은 다시 만나 자동상정 지양 실현을 위한 구체적인 문안을 논의했다. 페더슨 대사는 “새로운 적극성, 특히 긴장의 완화를 포함시킨” 문안으로 “제3항 및 제4항”을 바꾸자고 했다. 이에 김용식 대사는 동의했다.<sup>76)</sup>

미국과 합의 후 1968년 12월 5일 오전 10시 55분 유엔 제8회의실에서 공동제안국들과 전략회의가 진행됐다. 회의에서 UNCURK 보고의 첫 번째 제출 시기를 두고 한국은 6월, 미국은 3월, 필리핀은 4월을 각각 제안했다. 최종적으로 미국은 “명년 총회 전에 다시 한번” UNCURK 보고서를 “낼 수 있을 때 편리하”다는 이유를 제시하며 4월로 결정했다.<sup>77)</sup> 1968년 12월 6일 오전 10시 전략회의에서, 미국은 합의한 최종 결의안을 6일 3시까지 배포할 것이며, 이를 위해 오후 1시까지 제출할 예정이라고 밝혔다.

---

from Korea whenever such action is requested by the Republic of Korea or whenever the conditions for a lasting settlement formulated by the General Assembly have been fulfilled. 외무부, 『유엔한국문제결의집(1947-1976)』 (1976), 336쪽.

75) 국제연합, 1968(1999), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

76) 국제연합, 1968(1999), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

77) 국제연합, 1968(1999), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

1968년 12월 16일 한국문제의 유엔자동상정을 지양하는 새로운 통한 결의안이 14개국의 공동제안으로 제23차 유엔총회 제1정치위원회에 제출됐다. 결의안은 찬성 72표, 반대 23표, 기권 26표로 채택됐다.<sup>78)</sup> 이어 12월 20일 제23차 유엔총회 본회의에서 「결의안 제2466호」(RESOLUTION 2466(XXIII) ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY ON 20 DECEMBER 1968)가 통과됐다.<sup>79)</sup> 새로 작성된 제3, 4, 5항에는 UNCURK의 기능을 강화하며 보고형식을 변경하는 내용이 담겼다. 한국문제의 유엔총회 연례 자동상정을 지양하는 내용은 제5항에 다음과 같이 규정됐다.<sup>80)</sup>

5. 유엔한국통일부흥위원단은 한국에 있어서의 유엔의 제목적을 달성하기 위하여 전술한 노력과 기타 노력을 계속하며 총회에 의하여 종전에 부과된 모든 임무를 수행할 것을 요구한다. 또한 동위원단은 사무총장이나 총회에 제출되는 상시보고서를 통하여 그 지역에 있어서의 사태와 전술한 노력의 결과에 관해서 총회회원에게 주지시킬 것을 요구하며 그 첫보고서는 본 결의안 채택 후 4개월 이내에 제출할 것을 요구한다.

이 규정에 따라 UNCURK는 한국문제를 사무총장이나 총회에 '상시보고서(regular reports)'를 제출하는 방식으로 변경됐다.

한국 정부는 새 통한문제결의안을 '외교 승리'로서 규정했다. 1968년 12월 6일 최규하 외무부 장관은 "융통성있는 재량상정 정책"을 담은 새로

78) 『경향신문』 1968년 12월 17일, 1면.

79) 『경향신문』 1968년 12월 21일, 1면.

80) 외무부, 『유엔한국문제결의집(1947-1976)』(1976), 352쪽. 해당 결의안 영어 원문에 대한 번역문은 『동아일보』 1968년 12월 10일 3면에 다음과 같이 실려 있다. "3. 동지역에 있어서의 긴장상태완화에 협조하고 특히 1953년 말 휴전협정을 위반하는 행동과 사건이 없도록 할 것을 요구한다. 4. 유엔한국통일부흥위원단이 그 임무를 수행하는 데 있어서 그 지역에 있어서의 긴장상태 완화를 조장하며 자제를 촉구하고 한국의 평화적 통일을 실현하는데 최대한의 지지와 원조 및 협조를 확보하기 위하여 경주한 제반 노력을 승인하고 지지한다."

은 통한결의안을 채택키로 결정했다고 발표했다. 다음날인 12월 7일 진 필식 외무차관은 새로운 통한결의안이야말로 “중전의 통한결의안의 내용을 일층 강화한 한국 외교의 결실”이라고 언급했다. 왜냐하면 재량상 정이라는 새로운 방식은 UNCURK가 과거 “총회에서만 제출할 수 있었던 보고서”를 이제는 “유엔사무총장에게로 수시로 제출할 수 있게” 했기 때문이었다. 그는 “앞으로는 북괴의 한반도내에서의 도발 행위를 수시로 유엔 회원국들에 주지시켜 북괴의 침략적 태도에 대해 세계여론의 압력을 가중하는 결과를 가져올 것”으로 보았다. 나아가 그는 한국 정부가 “앞으로 능동적인 입장에서 유엔에서의 공산 측 행동을 봉쇄하는 데 용통성과 신속성을 갖고 대처할 수 있게” 됐다고 주장했다.<sup>81)</sup>

야당과 언론은 정부의 새로운 유엔정책의 실행에 대해 대체로 ‘발전적 조치’라고 긍정적으로 평가했다. 여론은 3년 전인 1965년 10월 이동원 외무장관이 처음 연례자동상정 재검토를 공개했을 때와 매우 달라져 있었다. 야당 성향의 『동아일보』도 “우리는 원칙적으로 그러한 정책변화에 굳이 반대하지 않는다”는 의견을 밝혔다.<sup>82)</sup> 박정희 정부의 의도는 1968년 12월 23일 북한 외무성이 새로운 통한결의에 대해 “이때까지 1년에 한 번씩 유엔에” 제출하던 “보고를 앞으로는 필요에 따라 더 자주 아무 때나 내도록 규정하였다”며 비난했기 때문에 적중한 측면이 있었다.<sup>83)</sup> 더구나 ‘재량상정’에 따른 새로운 결의안은 찬성 72표, 반대 23표, 기권 26표로 통과됐다. 이는 과거 ‘자동상정’ 결의안보다 찬성표가 늘어난 결과였다. 이에 『동아일보』는 새로운 “통한결의안에 지지 찬성한 국가의 수가 작년보다 5표나 늘었”다는 사실에서 “우리 한국외교의 빛나는 승리를 표시하

81) 『경향신문』 1968년 12월 7일, 1면.

82) 『동아일보』 1968년 12월 7일, 3면.

83) 국제연합, 1969(2000), 『UN(유엔) 총회, 제24차. New York, 1969.9.15.-12.17. 전6권: V.1 기본대책』, 731.2, H-0011, 4.

는 것”이라며 기뻐했다.<sup>84)</sup>

1968년 한국 외무부와 여론은 모두 한국문제의 연례자동상정 지양정책의 실현을 외교승리로 평가했다. 결과적으로 새로운 재량상정 방식 덕분에 1968년 거세지는 북한의 대남 무력도발에 대해 유엔에 상시적으로 문제제기가 가능해졌다. 또한 한국이 중립국의 표를 하나라도 더 얻기 위해 펼치는 외교자원 ‘낭비’라는 폐단을 줄일 수 있었다. 그런데 유엔에서 중립국 표를 얻기 위한 ‘외교자원 낭비’의 방지라는 주장은 뒤집어보면, 중립국 표를 얻는 것이 더 이상 불가능하다는 것을 ‘자인’한 것이기도 했다.

1950년 제5차 유엔총회가 UNCURK를 설치키로 결정한 이후 1951년부터 매년 유엔에서 한국문제는 자동 상정됐었다. 그렇다면 왜 18년 만인 1968년에야 한국문제 연례자동상정은 폐지됐을까. 첫째 1960년 전후부터 지속되는 유엔총회 내 중립 성향의 구성원 증대라는 구조적인 변화가 있었다. 둘째 1965년 한국의 베트남파병이라는 ‘결정타’가 있었다. 1967년 8월 17일 『동아일보』는 베트남파병이 중립국 외교와 동시에 유엔외교에서 위기를 야기한다는 정세분석의 기사를 게재하기도 했다.<sup>85)</sup>

한국의 베트남 파병이 유엔총회에서 한국문제 관련한 위기를 발생시킨다는 인식은 1968년 7월 8일 제23차 유엔총회를 앞두고 열린 유엔대책간담회에서 유진산 의원의 질문과 김용식 대사의 답변에서도 확인된다. 유진산은 “월남문제 등으로 자유진영이 수세에 있는데, 동시초청안이 어려워지면 미국이 태도변경을 하지 않겠는지요?”라고 물었다. 김용식은 “근본적인 문제인데, 미국은 한국 주장을 따를 것입니다”라고 답변했다. 즉 유진산은 베트남문제가 자유진영을 유엔총회에서 수세에 넣었다고

84) 『동아일보』 1968년 12월 18일, 3면.

85) 『동아일보』 1967년 8월 17일, 3면.

지적하자 김용식은 그것이 “근본적인 문제”라고 대답했다.

1968년 박정희 정부는 중립 성향의 신생국이 증대하는 유엔총회 내 구조적 변화와 함께 1965년 베트남전쟁 파병이 낳은 중립국 외교의 위기 속에서 연례자동상정 방식이 더이상 실질적인 효과를 내기 어렵다고 판단했다고 볼 수 있다. 이처럼 1968년 한국 정부의 한국문제 연례자동상정 지양정책의 실행은 중립국 외교의 위기를 타계하기 위한 교육지책의 성격이 컸다. 즉 1968년 유엔총회에서 한국문제 자동상정 지양정책의 실행은 1957년 유엔위기를 돌파하기 위해 시작했던 한국 정부의 중립국 외교의 목표와 성격이 변화했음을 의미했다.

#### IV. 결론

본고는 박정희 정부의 적극적인 중립국 외교가 베트남전쟁 파병을 기점으로 큰 위기에 봉착했으며, 이를 타계하기 위한 방안으로서 1968년 유엔총회에서 한국문제의 연례자동상정 지양정책이 실행되는 일련의 과정을 정리 및 분석했다.

박정희 정부의 외교는 한미 동맹외교를 기본으로 하면서도 중립국 외교를 통해 대유엔외교를 강화하고자 했다. 실제 1963년부터 약 1년간 박정희 정부의 중립국 외교는 야당의 비판을 받을 정도로 적극적이었다. 그러나 1964년 후반부터 본격화한 베트남전쟁과 이에 한국군의 파병이 결정됨으로써 중립국 외교는 타격을 입을 수밖에 없었다. 한국은 베트남 파병으로 제2차 아시아·아프리카 회의의 초청국에서 제외당했다. 그리고 자유진영의 프랑스는 한국의 베트남파병을 문제 삼으며 유엔총회에서 한국문제의 공동제안국에서 빠졌다.

사실 당시 박정희 정부가 변화하는 국제 정세 하에서 진영외교와 중립국 외교라는 두 마리 토끼를 모두 잡는다는 불가능한 일이었다. 그리고 1960년대 중후반 국제질서의 다극화 양상도 양극적인 냉전적 대립이 설정한 한계 안에서의 변화이기도 했다. 냉전의 최전선이자 북한과 대치중인 한국 정부의 입장에서는 한국의 안보를 확보하기 위해 베트남에 파병하는 것이 가장 우선시되는 상황이었다. 그럼에도 본고는 그동안 연구들이 주목하지 않았던 이 시기 박정희 정부의 중립국 외교를 둘러싼 정책 논의와 실행 과정을 살펴봄으로써, 당시 외무부 관료뿐 아니라 정치인들이 당대 진영외교와 중립국 외교 문제를 어떻게 인식하고 대응책을 모색해나갔는지 그 구체적인 양상을 드러낼 수 있었다. 나아가 그동안 연구되지 못한 베트남전쟁이 한국에 미친 영향에는 '중립국 외교'의 위기도 존재한다는 사실을 확인할 수 있었다.

또한 본고는 한국 외교의 전환점으로서 1968년에 시행된 유엔에서 한국문제의 연례자동상정 지양정책이 시행되는 일련의 과정을 밝혔다. 그리고 그 정책을 둘러싼 국내 정치권과 언론, 학계의 찬반 논란의 양상도 정리했다. 그 결과 1965년과 달리 1968년 시행된 '재량상정' 결의안이 당대 박정희 정부와 한국 사회에서 대체로 '외교 승리' 내지 '발전적 조치'로 호평받았다는 사실을 확인할 수 있었다.

이처럼 한국 외교에서 1968년이라는 시점은 중요한 '분기점'이었던 것으로 보인다. 1960년대 중반 세계의 냉전질서는 양극적 대립에서 다극화 및 다변화했다. 자유진영의 프랑스가 미국과 대립했으며, 중국이 자유진영 국가들과 외교관계를 수립했다. 미국과 소련은 대립하기보다 더욱 가까워지고 있었다. 1968년 박정희 정부는 중립국 외교를 기존의 유엔외교의 승리와는 다른 차원에서 주목하기 시작했다. 1968년 9월 3일 국회에서 박정희 대통령은 새로운 냉전시대에 새로운 외교전략으로서 중립국 외교의 목표를 발표했다.<sup>86)</sup>

박정희는 1968년의 국제정세를 “동서 양 진영 간의 대립, 양극화 및 냉전을 통해 유지되어온 전후 체제는 불가항력적인 변화의 힘 앞에서 서서히 변질해”갔으며 “미소의 꾸준한 접근은 최근에 와서 협력의 가능성을 개척하고 증가시키는 새로운 대립과 협력의 관계를 형성”하고 있다고 분석했다.<sup>87)</sup> 한국 정부는 1968년 1월 푸에블로호 사건을 둘러싼 북미협상에서 배제됐을 뿐 아니라 1968년 세계적인 베트남전쟁 반대의 격화와 파리에서 진행중인 베트남평화협상 등을 목도하고 있었다.

박정희는 한국 “외교는 새 시대와 새 변천에 호응하여 보다 고차적이면서도 보다 현실적인 국가 이익”을 추구해야 한다고 주장했다. 그는 “북으로부터의 공산주의 침략과 위협에 대비”해 “경제 건설과 자주국방”을 강조했다. 특히 그는 중립국 외교를 통해 한국이 “국제 사회의 객체적 존재에서 주체적 존재”로 바뀌고 있다면서, 중립국 외교의 실질적인 확대를 더욱 강조했다. 1968년 박정희는 미국의 강력한 대공(對共) 전략과 미국을 중심으로 한 자유진영의 단결을 강조함과 동시에 한국의 현실적인 국익을 추구하는 ‘자주’외교를 모색하기 시작했다.

그렇다면 1968년 이후 박정희 정부는 중립국이자 비동맹에 대한 외교 정책을 어떻게 수립하고 전개했을까. 박정희 정부는 1968년 이후 그리고 1970년대 본격화하는 비동맹운동과 북한의 국제사회 진출에 대비하여 더욱 적극적으로 비동맹 외교를 전개하고자 했다. 이는 1975년 페루 리마에서 열린 비동맹 외사회회의에 한국이 비동맹 가입신청을 제출하면서 최정점에 이른다. 동시에 유엔총회에서의 남북한의 외교경쟁도 더욱 치

86) 박정희, 「1969년도 예산안 제출에 즈음한 시정연설」, 연설일자(1968.9.3.) ‘대통령 기록관> 기록컬렉션> 연설기록’(https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp)(검색일: 2022.12.16.)

87) 김도민, 「1968년 ‘프라하의 봄’에 대한 남북한의 인식과 반응」 『역사비평』 제 123호 (2018), 85-86쪽.

열하게 전개됐다. 이처럼 1970년대 박정희 정부가 펼친 대(對)비동맹 외교 관련 연구는 추후 진행하고자 한다.

■ 접수: 2022년 11월 4일 / 심사: 2022년 11월 27일 / 게재 확정: 2022년 12월 1일

## 【참고문헌】

- 국방부군사편찬연구소, 『베트남전쟁 연구총서 1』, 서울: 국방부군사편찬연구소, 2002.
- 김도민, 『1948~1968년 남·북한의 중립국 외교』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 2020.
- 외무부 외교연구원, 『한국외교의 20년』, 1967.
- 이시영, (조동준 면담), 『한국외교와 외교관』, 국립외교원 외교안보연구소 외교사 연구센터 2015.
- 홍석률, 『통일문제와 정치·사회적 갈등』, 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 홍석률, 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』, 파주: 경인문화사, 2020.
- 김도민, 「1968년 ‘프라하의 봄’에 대한 남북한의 인식과 반응」 『역사비평』 제123호, 2018.
- 김도민, 「1950년대 중후반 남·북한의 ‘중립국’ 외교의 전개와 성격—동남아시아·중동·아프리카 지역을 중심으로」 『아시아리뷰』 제19호, 2020.
- 김도민, 「1961~1963년 군사 정부의 중립국 외교의 전개와 성격」 『역사비평』 제135호, 2021.
- 도지인, 「1960년대 한국의 중립국 및 공산권 정책 수정에 대한 논의」 『한국과 국제정치』 제33호, 2017.
- 송재경, 「이승만박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응」 『역사와 현실』 제116호, 2020.
- 신종대, 「남북한 외교경쟁과 6·23선언」 『현대북한연구』 제22권 3호, 2011.
- 이주봉, 「국제사회의 한반도 문제 인식과 5·16 군사 정부의 유엔 정책」 『역사와 현실』 제82호, 2011.
- 이주봉, 「1960년대 정치세력의 통일논의 전개와 성격」 『한국사학보』 제50호, 2013.
- 『동아일보』 『경향신문』
- 외무부, 『한국외교 30년』, 1979.
- 외무부, 『유엔한국문제결의집(1947-1976)』, 1976.
- 「제6대국회 제39회 국회회의록 제12호(1964.01.14.)」

「제6대국회 제39회 국회회의록 제13호(1964.01.15.)」

「제6대국회 제45회 국회회의록 제18호(1964.10.26.)」

「제6대국회 제47회 국회회의록 제1호(1965.01.16.)」

「제6대국회 제47회 국회회의록 제6호(1965.01.25.)」

「제6대국회 제47회 국회회의록 제7호(1965.01.26.)」

박정희, 「1969년도 예산안 제출에 즈음한 시정연설」, 연설일자(1968.9.3.) '대통령기록관' 기록컬렉션 연설기록 (<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>) (검색일: 2022.12.16.)

#### 외교부 외교사료관 소장 외교사료

(\*이하 표기 방식은 다음 순서에 따랐다. 생산과, 생산년도(공개년도), 『문서철 제목: 권차명』, 분류번호, 롤번호, 파일번호)

국제연합, 1964~1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제19차. New York, 1964.12.21-65.2.18. 전4권: V.2 기본대책 및 훈령, 1964.8-65.3』, 731.2, H-0006, 2.

국제연합, 1964~1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제23차. New York, 1968.9.24-12.21. 전4권: V.1 기본문서』, 731.2, H-0010, 2.

국제연합, 1965(1996), 『UN(유엔) 총회, 제20차. New York, 1965.9.21-12.21. 전3권: V.2 활동보고 II, 1965.12』, 731.2, H-0007, 2.

국제연합, 1969(2000), 『UN(유엔) 총회, 제24차. New York, 1969.9.15.-12.17. 전6권: V.1 기본대책』, 731.2, H-0011, 4.

동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.3 회의개최준비 및 참석교섭 상황보고, 1965.4-5』, 723.3, C1-0016, 3.

동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.4 알제리정변 발발 및 회의 개최연기, 1965.6-7』, 723.3, C1-0016, 4.

동남아1과/아중동과, 1962~1965(1996), 『아·아 회담(Afro-Asian Conference) 제2차. 전6권: V.5 회의 개최 연기 및 아국 초청 문제』, 723.3, C1-0016, 5.

## A Study on the Diplomacy of South Korea towards Neutral Countries from 1964 to 1968

Kim, Do Min (Kangwon National University)

### Abstract

This research is a study on the diplomacy of South Korea towards 'neutral countries' from 1965 to 1968. The Park Chung-hee government inherited the military government's active neutrality diplomacy. However, with the South Korean government's dispatch of troops to Vietnam in 1964, the neutral country diplomacy faced great difficulties. First, in 1965, the South Korean government faced the diplomatic difficulty of being excluded from the list of invited nations to the second Asia-Africa Conference. Second, South Korea suffered a blow to UN diplomacy in 1965 when France, a free camp, opted out from co-sponsoring the Korean issues at the UN General Assembly because of Korea's dispatch of troops to Vietnam. In response to this crisis in neutral diplomacy, in 1968, the South Korean government implemented a policy of avoiding the annual automatic presentation of the Korean affairs at the UN General Assembly.

Keywords: Cold War, Park Chung-hee, Neutral Nations Diplomacy, Vietnam War, UN General Assembly

김도민 (Kim, Do Min)

---

서울대학교에서 학사, 석사, 박사를 받았으며, 현재 강원대학교 역사교육과 조교수로 재직하며 한국현대사를 가르치고 있다. 주요 관심 분야는 한반도 냉전사, 남북한 관계사, 한미 관계사 등이다.