

냉전기 한국의 팔레스타인정책: 1980년 한국의 PLO ‘사실상 승인’ 과정과 요인

양준석 ■ 국민대학교*

〈국문요약〉

이 연구는 1980년 한국의 PLO 사실상 승인의 과정과 승인의 주요 원인을 1차 사료를 통해 분석한다. 1979년 한국정부는 PLO 승인을 준비했는데, 이는 기존 이스라엘 중심의 중동정책에서 크게 선회한 것으로 미국의 외교기조와 충돌할 수 있었다. 미국과 중동 관계의 불확실성이 높은 상황에서 한국의 중동정책 전환은 한국외교의 자주성 강화 측면에서 이해되고 있었다. 한국정부는 미국과 일본의 PLO 불승인 입장을 확인했음에도 불구하고, 승인 효과를 기대할 수 있는 명시적 승인과 PLO 관계에서 한국의 부담을 낮출 수 있는 일방 선언 방식을 고려했다. PLO 승인 이후 미국정부는 경제지원을 지렛대로 한국에 대해 압박전략을 구사했다. 미국과의 마찰이 예상되었음에도 불구하고 진행된 한국정부의 자주외교 추진 배경은 다음과 같다. 첫째, 경제적 측면으로 원활한 석유공급과 건설시장 확대가 고려되었고, PLO 승인 이후 한국의 중동에 대한 수출규모는 정점에 도달했다. 둘째, 정치적 측면으로 중동 전반과 관계 개선을 추구한 포괄적 외교전략은 박정희의 자주 인식에 기초했으며, 북한과 외교적 대결에서 우위를 목표로 했다. 셋째, 국제적 측면으로 1970년대 유럽은 중동문제에서 더 이상 미국 중심 정책에 순응하지 않았고, 공산진영과 PLO의 결속은 이완되었다. 한국의 PLO 승인은 정치·경제적 이익을 고려한 자주외교의 시도였고, 국제정치적 흐름을 적극 반영한 사례였다. 하지만 이스라엘과 팔레스타인 사이에서 외교기조의 혼선, 대외적으로 지나친 경제적 이득 표출과 같은 한계가 존재했다.

*주제어: 한국외교사, 팔레스타인해방기구(PLO), 자주외교, 중동정책, 냉전

I. 서론

2023년 10월 7일 팔레스타인 무장단체 ‘하마스’는 가자지구 인근에 무장 세력을 침투시키며 이스라엘에 대한 공격을 감행했다. 이에 이스라엘인 최소 1,300명이 살해당했고, 여성과 어린이, 군인, 민간인 등 수십 명이 인질로 붙잡혀 가자 지구에 억류되었다. 이에 이스라엘이 가자 지구에 집중 포격을 퍼부으면서 팔레스타인 사망자도 급격히 늘어났다(BBC 2023/10/15). 전쟁이 본격화된 이래 2024년 1월 1일 팔레스타인 가자지구 보건당국 발표에 따르면 사망자가 21,978명, 부상자가 56,697명에 달했다(Reuters, 1 January 2024). 이스라엘과 팔레스타인의 대립적 상황 뿐 아니라 전쟁을 다루는 한국 내 시각도 충돌적이다. 한국 사회 일각에서는 “자국민을 죽음에 몰아넣은” 하마스의 행태가 “북한 정권과 다를 것이 없다”라고 표현하고(『조선일보』 2023/11/06), 다른 한편에서는 “특하면 폭격·암살·공작, 중동의 무법자 이스라엘”이라고 기술하며(『한겨레』 2023/12/31), 이스라엘과 팔레스타인에 대해 극단적으로 갈리는 대립적 시각을 보이고 있다.

여전히 상처된 시각을 가지고 있는 이스라엘과 팔레스타인에 대해 냉전기 한국정부에는 어떠한 인식이 존재했을까? 특히 한국의 중동외교가 급격히 확대된 1970년대 후반 팔레스타인과는 어떠한 관계를 가지고 있었을까? 중동연구 중에서도 아직 연구 진척이 협소하다고 볼 수 있는 팔레스타인에 대한 기존 연구를 정리해보면, 인남식(2007)은 팔레스타인 분쟁의 성격부터 그동안의 평화협상 전개와 현안을 정리하고, 국제적 함의, 한국의 팔레스타인 정책 방향을 제시한다. 홍미정(2022)은 1970년대 후반부터 2020년까지 이스라엘/아랍 국가들 사이에 체결된 평화협정들을 분석했다. 김희권(2021)은 이스라엘/팔레스타인 갈등의 평화적 중재나, 정부 간 협정을 통한 해결 보다 시민 차원의 평화 시도에 주목한다. 안승훈(2016)은 이스라엘-팔레스타인 분쟁을 해결하기 위한 방안으로써 팔레스타인 국가 수립을 최종 목표로 하는 두 국가론에 대해 고찰한다.¹⁾ 팔레스타인 관련 일련의 연구가 진행되고 있지만, 냉전기 팔레스타인과 한국 관계에

1) 제2차 세계대전 후 1947년 유엔은 두 국가론을 바탕으로 한 팔레스타인 분할안을 총회에서 통과시켰다. 아랍 측의 강력한 반대에도 불구하고 국제사회는 이 분할안을 공식 인정했으며, 이는 신생 이스라엘 국가가 출범하는 데 결정적인 기여를 했다. 1967년 6월 전쟁이 끝난 후 유엔결의안은 결의안 제242조를 통해 두 국가론을 암시적으로 제안하였으며, 이후의 유엔결의안들 역시 두 국가론을 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 유일한 해결책으로 규정하고 있다(안승훈 2016, 113-114).

집중한 연구를 확인하는 것은 쉽지 않다. 이러한 연구 흐름에서 김강석과 신우희(Kim & Shin 2017)의 연구는 한국-팔레스타인 관계를 다루는 중요한 선행연구이며, 1979년 중동과의 정상회담을 앞두고 비대칭적 한미동맹의 갈등 속에서 한국정부의 자율성을 분석하고 있다.²⁾

기존 연구에서 냉전기 팔레스타인에 대한 한국의 인식에 따르면, 미국의 동맹, 한국은 친소련 아랍국과 거리를 두며, 기독교 교세의 폭발적 증가에 따라 이스라엘과 우호적 관계를 유지했다. 이에 반해 한국에서 팔레스타인은 PLO (Palestine Liberation Organization, 팔레스타인 해방기구)로 대표되는 폭력 테러리스트의 이미지가 유지되어 왔다(인남식 2007, 55). 특히 1972년 뮌헨올림픽의 검은 9월당 사건 등 PLO와 연관되는 국제테러리즘에 따라 팔레스타인인들의 이미지는 호전적, 급진적 형태로 자리잡아 왔다. 따라서 전통적 친미 우방국가인 한국에게 이스라엘은 인지적 동맹관계인 반면, PLO는 폭력집단이자 잔학한 세력(인남식 2007, 55-56)으로 평가되기도 했다.

하마스-이스라엘전쟁에 따른 시급히 해결해야 할 중동 이슈들이 존재하는 상황에서³⁾ 이 연구는 1980년 전후 한국의 PLO 승인을 둘러싼 중동정책의 특징을 확인하려 한다. 앞서 기술한 대로 한국에서 중동국가 중 “호전적이고 급진적인” PLO 관련 연구는 미흡하게 진행된 측면이 있다. 주요 기존 연구에서도 “팔레스타인에 대한 한국의 구체적 관계성립은 사실상 2000년 이후부터라 할 수 있다”(인남식 2007, 56)라고 명시하고 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 한국과

-
- 2) 김강석과 신우희의 연구는 1979년 한-중동 정상회담을 준비하며 한국정부의 PLO에 대한 화해전략의 배경을 안정적 석유공급을 위한 경제정책과 자주국방정책으로 분석하고 있다. 이와 비교해서 본 연구는 1980년 한국정부의 PLO 사실상 승인 과정과 이를 둘러싼 경제적·안보적 요인, 그리고 한국정부가 마주했던 국제정치적 상황에 분석의 주안점을 두고 있다.
 - 3) 이스라엘과 팔레스타인 사이 간에는 타협이 불가해 보이는 쟁점이 존재하는데, 핵심 쟁점으로 팔레스타인 난민들은 어떻게 해야 하는가? 점령된 서안지구 내 유대인 정착촌들은 남아있어야 하는가, 아니면 철거되어야 하는가? 양측은 예루살렘을 공유할 것인가? 가장 논쟁적인 팔레스타인의 국가가 이스라엘과 더불어 건국되고 양립될 수 있는가? 하는 문제들이 여전히 존재한다(BBC 2023/10/15).
 - 4) 1979년 한국에서 일반적으로 인식한 PLO에 대한 소개는 다음과 같다. “팔레스타인인은 서쪽으로 지중해로부터 동쪽으로 요르단강, 북쪽으로 리타니강에서 남쪽으로 가자계곡에 걸치는 팔레스타인 땅에 살던 아랍인들이다. 이들은 1948년 이스라엘 건국 이후 팔레스타인에서 쫓겨나 네 차례에 걸친 아랍-이스라엘 전쟁 와중에서 인근 아랍국가와 가자지구, 요르단강 서안에 흩어져 살고 있다. 팔레스타인인은 이스라엘 점령하의 가자, 요르단 강서안의 110여만 명을 포함, 시리아, 레바논, 사우디 등에 370여만 명이 살고 있다. PLO는 시오니즘에 대항해 팔레스타인 독립국 창설을 목표로 하는 여러 게릴라단체의 통합기구이다.”(『東亞日報』 1979/09/22).

PLO 관계는 1970년대 후반 급속히 긴밀해졌고, 1980년 5월 한국정부는 PLO를 사실상 승인했다. 이 과정은 순탄치 않았으며, 특히 당시 한국정부가 가장 강력한 우방이었던 미국과의 관계 악화를 상정하면서도 추진한 자주외교⁵⁾를 향한 전략적 시도의 측면이 존재했다.

이러한 분석을 위해서 이 연구는 1979-1980년 기간 외무부 자료를 집중적으로 분석하며, 한국정부가 견지했던 중동, 이스라엘, 특히 PLO에 대한 정책과 전략을 파악하는데 집중한다. 또한 국가 차원의 정책 기조 분석을 보완하기 위해 국내외 언론 상에서 PLO문제가 어떻게 다루어지고 있었는지를 파악하며, 해당 시기 중동지역 관련 인물들의 회고와 인터뷰 자료를 활용한다. 1980년 한국의 PLO 사실상 승인⁶⁾에 대한 분석은 결국 2024년 하마스-이스라엘전쟁과 중동문제에 대한 한국의 국익 추구, 중동지역 국가들과의 균형 정책, 그리고 국제사회 흐름을 한국정부가 어떻게 인식하고, 조화시키며 전략적 기반을 수립해야하는가라는 문제에 유효한 시각을 제공해 줄 것이다.

II. 1979년 PLO 승인 문제의 대두

냉전체제 전개의 관점에서 1970년대 후반은 데탕트의 화해무드가 다시 경색되고 미소 간 대결이 강화하는 시기였다. 1977년 소련이 새로운 SS-20 핵미사일을 배치했을 때 유럽의 전략적 힘의 균형문제는 시험대에 올랐다. 비록 이 중

-
- 5) 간혹 자주외교는 동맹외교와 구분되며, 상충되는 용어로 사용되곤 한다. 이는 ‘자주’라는 용어가 대립적 외교 사안에서 수사적으로 사용될 때 나타나는 측면이 있다. 이 연구에서는 냉전기 국익강화를 위한 한국의 중동외교를 설명하기 위해 ‘자주외교’ 개념을 사용하고 있다. 전재성에 따르면 ‘자주’는 ‘스스로의 운명에 대해 주인됨’을 의미하고, 근대국민국가 국제정치의 틀 속에서 일국의 자주는 ‘국가주권성의 최대 확보’를 의미한다. 흔히 근대국민국가는 주권국가로 상정되기 때문이다. 자주외교는 국력의 배분 구조 속에서의 지위를, 국력 향상 혹은 외교적 기민성을 발휘하여 향상시키려는 외교의 한 양태라고 볼 수 있다(전재성 2008, 66). 또한 자주라는 국익의 실현수단으로 외교적 목표는 첫째, 안보(security)의 확보, 둘째, 경제적 번영 추구, 셋째, 외부환경으로부터의 정치적 안정 유지로 볼 수 있다(Padelford & Lincoln 1962, 334).
- 6) 1980년 한국은 PLO를 ‘사실상 승인’했다. 국제법상 사실상의 승인은 사실상의 정부를 승인하는 것이고 사실상의 정부는 법률상의 정보보다 아직 확고한 법적 기초를 가지지 못한 정부를 의미한다. 법률상 승인은 철회할 수 없지만, 사실상 승인은 잠정적인 것으로 철회 가능하며, 법률상 승인에 비해 사실상 승인은 법적 효과가 한정적이고 실무관계에 그치는 경우가 많다(김영석 2017, 138-139). 합법적 국가 성립의 요건에 불충분한 PLO에 대해 한국정부는 ‘사실상 승인’ 방식을 택했다.

거리 핵미사일이 미국 본토에 닿지는 않더라도 이동식 발사대를 서유럽의 강대국들을 타격할 수 있었다. 소련은 이러한 미사일 배치가 힘의 균형에 변화를 주지 않을 것이라 강조했다. 유럽은 위기로 인식했고, 워싱턴 역시 동남아시아 문제에서 벗어나 나토가 갖는 리더십의 재설정 필요성을 절감했다. 미국은 구형 탄도미사일을 소련에 닿을 수 있는 2단계 탄도미사일 IIs와 토마호크 크루즈 미사일로 교체했다. 나토는 소련과 미국의 신형 미사일이 중거리 미사일로서 힘의 균형을 유지할 수 있다고 주장했다. 이에 소련은 자국 미사일이 미국에 도달하지 않는 반면, 독일에 배치된 탄도미사일은 소련을 직접 공격할 수 있는 것이었다. 이에 따라 브레즈네프(Leonid Brezhnev)는 1979년 10월 동독에서 나토의 신무기 배치를 비난했다(Judge & Langoon 2017, 286-287). 제2의 냉전 도래에 따라 미국과 소련의 대립이 강화되는 상황에서 중동의 PLO문제 역시 국제정세의 주요한 변화 축이었다.

1970년대 후반은 중동지역에서 4차에 걸친 중동 전쟁의 해결 실마리가 마련되고 있던 시기였다.⁷⁾ 1979년 7월에 들어서며 한국에서도 팔레스타인과 관련된 언론보도들이 등장하기 시작했다. 당시 언론보도에 따르면, 영국은 모든 유럽공동체 회원국의 승인이라는 가정 아래 PLO 승인을 고려중에 있었다(『朝鮮日報』 1979/07/24). 또한 팔레스타인에서 미국과 관계 진전을 고려한 발언도 보도됐다. 팔레스타인 지도자 아라파트(Yasser Arafat)는 미국과 직접적인 대화를 할 준비가 되어있고, 대화를 위해 대표단을 고려하고 있음을 언급했다. 하지만 그는 팔레스타인이 개혁 의지를 가지고 있음에도 불구하고 미국이 균형있는 판단을 하지 않는다면 대화할 수 없을 것이라고도 했다(Arab News, 24 July 1979). 이러한 국제적 분위기는 한국의 입장에서 중동문제에 대한 새로운 접근을 시도할 수 있는 자극이 될 수 있었다.

이후 PLO에 대한 승인 문제는 1979-80년 사이 한국외교의 핵심 사안으로 등장했다. 아직 한국정부의 PLO에 대한 입장이 구체화되지 않은 상황에서 언론은 국제 정세의 흐름을 확인하고 있었다. 세계 석유문제와 직접 연관된 중동

7) 중동전쟁을 요약하면, 1948년 5월 이스라엘이 국가를 선포하자 이에 반대한 아랍은 공격을 개시했고, 1949년 2월까지 제1차 전쟁이 전개됐으며, 이스라엘은 팔레스타인 땅 77%를 차지했다. 제2차 전쟁은 1956년 이스라엘이 시나이(Sinai)반도를 침공하며 개전했고, 이집트가 이스라엘을 공격하지 않는다는 보장을 받은 후 이스라엘은 시나이반도에서 철수했다. 제3차 전쟁은 1967년 이스라엘이 아랍을 공격하며 6일전쟁이 발발했다. 이스라엘은 시나이반도, 요르단강 서안, 동예루살렘, 골란고원까지 점령하고, 정착촌을 건설했다. 제4차 전쟁은 1973년 10월 이집트는 시나이반도로 진격하며 발발했고, 이스라엘이 대응한 후 전쟁이 종결됐다(장병욱 2009, 163-164).

정세는 미국과 PLO의 대화 무드가 조성되며 변화의 조짐을 보이고 있었다. 미국은 이스라엘과의 관계 때문에 PLO와 직접 협상을 거부해왔으나, 이집트-이스라엘 단독 평화협정 체결 이후 아랍강경파 국가들의 거센 반발과 석유가의 대폭 인상 등의 압력으로 대 PLO 강경입장을 후퇴시키지 않을 수 없게 되었다. 미국의 입장변화는 이스라엘 서안과 가자지구의 팔레스타인 자치문제 해결을 위해서도 불가피한 실정이었다. 한국 언론은 PLO 문제의 가장 큰 요인으로서 팔레스타인의 독립국 창설을 “옆구리의 비수”로 간주하는 이스라엘의 완강한 입장에 있음을 꼽았다. 특히 시나이전선이 사라진 상황에서 이스라엘의 팔레스타인에 대한 공격 강화는 미국-이스라엘 불화관계를 가져오는 상황(『京鄉新聞』 1979/08/07)이었다.

미국의 PLO에 대한 강경입장의 변화까지 나타나는 상황에서 한국정부의 중동문제, 특히 PLO문제에 대한 전략적 판단이 요구되기 시작했다. 한국정부는 중동지역에 수출시장과 원유 등 자원 확보를 위해 PLO와의 관계 개선을 추구하고 미수교국과 관계를 증진하는 비동맹외교 강화 방침을 발표했다. 박동진(朴東鎭) 외무부장관은 “수출시장과 자원 확보 측면에서 앞으로 정부의 당면 외교 목표는 중동지역”에 있음을 강조했고, 중동국가들과 관계 개선을 위해 PLO와의 관계 개선 추구를 시작했음을 공개했다. 특히 “PLO의 국제적 지위가 완전히 확립된 것이 아니기 때문에 당장 정부가 PLO를 국가나 정체로 승인하기 어렵지만, 한국정부는 PLO의 입장을 국제사회에서 이해하고 지지”하겠다는 방침을 밝혔다(『朝鮮日報』 1979/08/09). 이러한 한국정부의 입장은 레바논의 유럽문제 전문일간지인 안나하르(An-Nahar) 8월 11일자에 소개됐다. “한국은 앞으로 아랍과의 관계 개선의 일환으로 PLO와의 관계 정상화를 시도할 것이며, 2) UN 난민구호기금에 대한 기여금을 증액하고, 3) 박동진 외무장관은 UN총회 개막시 뉴욕을 방문하며, 이 시기 PLO 대표와 접촉하게 될 것이라고 보도”⁸⁾하였다라는 내용을 주베이루트한국공사가 한국정부에 보고했다.

한국의 입장이 시급히 마련될 필요성은 아랍에 우호적인 국제적 환경뿐 아니라 아랍국가들의 강경한 미국 및 서방에 대한 태도에서 비롯된 측면이 있었다. 사우디아라비아, 쿠웨이트 그리고 PLO는 PLO에 대한 서방의 공식승인을 얻어내기 위해 삼각외교를 추진하는 한편, 실패할 경우 석유무기화를 단행해 미국을 비롯한 전 서방경제를 전복시킬 준비를 하고 있다고 1979년 8월 12일 영국 언

8) 한국외무부, “주베이루트 공사가 외무부장관에게,” 1979.8.11. BLW-0815, 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1978-79」. 분류번호 721.1. 등록번호 12673.

론들은 보도했다. 영국 언론은 미국정부가 이스라엘의 민감한 반응을 의식하여 독립 팔레스타인국 창설을 공개적으로 지지하지는 않지만, 팔레스타인의 합법적 정치 권리를 긍정하는 결의안을 승인할 가능성이 있다고 보았다(『京郷新聞』 1979/08/14).

PLO와의 관계 정상화가 국내외 언론에서 시급한 문제로 다뤄지고 있는 상황에서 이 문제는 실제 당시 한국 외교정책에서도 최우선 순위로서 매겨지는 상황이었다. 1979년 8월 14일에서 20일까지 박동진 외무부장관의 지시로 유럽, 미주, 아프리카 주재 공관들은 주재국의 팔레스타인 정보를 취합하여 외무부에게 보고했다. 일본정부는 PLO를 팔레스타인 대표로 인식했다. 또한 PLO를 중동 화해교섭의 당사자로서 참가시켜야 한다는 입장이었고, 유엔의 원칙에 의거하여 팔레스타인의 정당한 권리를 승인하고 민족자결권을 존중해야 한다는 입장이었다. 일본정부가 사용하는 민족자결권 개념은 독립적 국가수립 권리를 포함하는 것을 의미했다. 일본과 PLO의 구체적 관계도 파악했는데, 1976년 일본과 PLO는 동경사무소(PLO Office in Tokyo) 설립을 협의했고, 1979년 사무소에는 1인의 팔레스타인 소장과 2명의 일본인이 근무하고 있었다. 하지만 일본은 이 사무소를 일반 외국 민간기관으로 대우하여 외교특권 및 면제 등의 권리를 인정하고 있지 않았다.⁹⁾

앞서 언급했듯 미국의 중동에 대한 입장변화가 나타나고 있었지만 이러한 현상이 중동정책 전반의 변화로 연결되는 것은 아니었다. 주미한국대사의 1979년 8월 17일 보고에 따르면, 미국은 기본적으로 PLO문제를 중동문제 해결이라는 커다란 테두리 내에서 해결하려는 정책기조를 견지했다. 미국의 중동정책은 이스라엘의 안보를 보장하는 반면, 아랍권과 긴밀한 협조관계를 유지하여 소련의 중동 침투를 방지하고 석유의 안정적 공급을 확보하는데 있었다. 이에 따라서 미국의 PLO 정책의 기조는 중동과 평화적 관계유지와 이스라엘 안보 보장 추구라는 매우 딜레마적 상황에 놓여있는 것이었다. 카터(Jimmy Carter) 대통령은 1979년 8월 10일 1) 팔레스타인 국가창설 반대, 2) 이스라엘의 생존권 인정, 3) 유엔 안전보장이사회 결의 242호를 받아들이지 않는 한 PLO와 접촉 불가의 입장을 발표했다. 하지만 역설적으로 PLO가 위 조건을 받아들이는 경우 미국은 자국 내 유대인 반발을 무릅쓰고서라도 PLO와 대화할 것으로 알려지고 있는 상황이었다.¹⁰⁾

9) 한국외무부, “주일대사가 외무부장관에게,” 1979.8.14. JAW-08266, 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1978-79」. 분류번호 721.1. 등록번호 12673.

10) 한국외무부, “주미대사가 외무부장관에게,” 1979.8.17. USW-08190, 「한국의 대팔레스

1979년 8월 한국외무부 중동과는 각국 재외공관의 PLO 관계 관련 보고를 받은 후 8월 20일 외무부장관에게 보고서를 제출했다. 이 보고서는 PLO에 대한 각국 정부 및 주재공관장의 의견을 정리하고, 승인현황을 파악하였으며, 각국 주재 PLO 사무소 설치현황, 사무소 요원에 대한 주재국의 대우도 목록화하여 규모를 파악했다. 특히, 중동지역의 많은 국가들이 팔레스타인의 자결권 및 독립국가 수립을 인정하는 상황,¹¹⁾ 아시아에서 파키스탄, 말레이시아, 스리랑카, 인도, 중공, 북한, 인도네시아, 미주에서는 쿠바, 유럽에서는 알바니아, 체코, 동독, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 소련, 유고 등이 인정하고 있는 것으로 파악했다. 하지만 미국, 서독, 네덜란드는 PLO가 이스라엘을 인정할 경우, PLO를 승인하겠다는 조건을 걸었고, 일본, 스웨덴, 캐나다, 핀란드는 PLO를 팔레스타인인의 대표로서 중동문제 해결의 당사자로서만 인정한다는 입장이었다. 벨기에, 스위스, 오스트리아는 승인의 기본적 요건이 갖춰지지 않음에 따라 PLO 승인은 불가하다고 보았다.¹²⁾

PLO에 대한 세계 각국에 대한 입장을 파악한 후, 1979년 9월 21부터 4일간 박동진 장관은 쿠웨이트와 사우디아라비아를 방문했고, PLO가 팔레스타인의 유일한 합법적 대표권 보유를 인정한다는 성명을 발표했다. 이에 대해 한국 언론에서는 한국정부가 중동외교 확대의 최대 난제인 PLO문제를 명확히 하면서 중동외교가 새로운 차원에 접어든 것으로 보도했다. 사실 한국정부는 1973년과 1979년 3월 두 차례에 걸쳐 팔레스타인 문제의 기본 원칙을 선언했고, 선언의 내용은 팔레스타인의 권리는 인정되고 존중되어야 한다는 것이었다. 아울러 팔레스타인 문제가 한국에 있어서 중동문제의 핵심이라는 점을 분명히 강조했다(『京鄉新聞』 1979/09/24). 외무부장관은 사우디아라비아 방문에서 PLO를 팔레스타인의 유일합법 대외기관으로 지지한다는 성명을 연달아 발표했다. 이에 따라 1979년 9월 한국정부의 공식 또는 비공식적 움직임은 한국의 PLO 승인이 현실화될 수 있다(『東亞日報』 1979/09/24)는 가능성을 확연하게 보여주는 것이

타인(PLO) 정책, 1978-79」. 분류번호 721.1. 등록번호 12673.

- 11) 하미드(Rashid Hamid)는 PLO가 단순히 소수 팔레스타인인들의 군사운동에 불과했다면 생존하기 어려웠을 가능성이 높았음을 지적한다. PLO는 팔레스타인인들과 아랍 세계에서 정치적 뿌리를 공고히 하며, 외부 공격을 받았을 때 팔레스타인 공동체와 아랍 전역의 동조자들의 적극적인 지원을 받았다. 이러한 여론은 아랍정부에 대한 강력한 압력의 원천이 되었으며, PLO가 1974년 팔레스타인 국민의 대표로 공식 인정받음으로써 아랍세계와 국제적으로 위상이 높아졌다고 강조한다(Hamid 1975, 108-109). 유엔은 1974년 PLO에 대해 옵서버단체의 자격을 부여했다.
- 12) 한국외무부, “각국의 PLO 승인 현황,” 1979.8.20. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1978-79」. 분류번호 721.1. 등록번호 12673.

었다.

1979년 9월 말 미국과 유럽은 중동문제에 확연히 다른 온도의 차이를 보였다. 미국의 밴스(Cyrus Vance) 국무부장관은 미국 내 흑인, 유대인 간 갈등에 대한 우려를 표시하고, 중동문제에 미국이 갈등이 확장된다면 이는 큰 비극으로 초래될 수 있을 것임을 지적했다. 또한 이스라엘 인접 아랍국가들을 방문 중인 민권운동가 잭슨(Jesse Jackson) 목사는 이스라엘의 남부 레바논 침공을 돕는 미국의 정책을 제2의 베트남전쟁이라고 비판하고 있음을 언급하며 미국의 이익에 도움이 되지 않는 점을 지적했다. 이러한 미국 내부와 중동 관계의 특징과 다르게 영국의무부 핵심 관계자들은 PLO 대표들과 직접 접촉을 최근 가졌으며, PLO 승인문제를 신중하게 고려하는 상황이었다. 영국의 대처(Margaret Thatcher) 수상도 가까운 장래에 PLO 승인에 대한 영국정부의 적극적 조치가 있을 것임을 약속했다.¹³⁾

유럽 내 주요 행위자인 이스라엘의 PLO 관련 대응도 한국정부에 포착되었다. 1979년 9월 27일 이탈리아 상원의 기민당 그라넬리(Luigi Granelli) 의원은 팔레스타인인의 권리문제에 대한 회의를 마친 후 만일 EC(유럽공동체)가 공동행동을 취하지 않을 경우 이탈리아 단독으로라도 PLO를 승인할 태세가 되어있다고 발언했다. 특히 PLO 로마주재대표부는 아라파트가 이탈리아를 방문하게 되는 좋은 기회를 연말까지 마련할 것이고, 이탈리아는 EC 회원국 중 최초로 PLO를 공식 승인하는 국가가 될 것이라고 발언했다.¹⁴⁾

핵심 유럽국가들이 PLO 승인 발표를 직전에 두고 있던 상황에서 1979년 9월 29일 파리에서 발행되는 아랍신문은 한국이 PLO 승인을 준비하기 위한 회담을 시작했다고 보도했다. 또한 한국의 중동에 대한 태도 변화는 쿠웨이트의 외교적 노력임을 강조했다(『東亞日報』 1979/09/29). 이 보도 이후 PLO 승인을 위한 한국정부의 정책은 본격화한 것으로 파악된다. 박동진 외무부장관은 10월 7일 PLO를 승인하는 것이 점차 확대되고 있는 국제적 추세이며, 이러한 국제정세를 참작해 PLO와의 관계를 발전시켜 나가는 것이 대중동 실리외교 추진에 도움이 될 것(『京郷新聞』 1979/10/08)이라고 PLO 승인 방침을 시사했다.

1979년 하반기 한국정부는 최대 외교역점을 대중동지역 유대강화에 두는 것으로 정했다. 이런 기조에 맞춰 1979년 10월 11일 한국정부는 “적어도 11월까

13) 한국외무부, “주사우디대사가 외무부장관에게,” 1979.9.29. SBW-09103, 「팔레스타인(PLO) 정세, 1978-79」. 분류번호 772. 등록번호 13845.

14) 한국외무부, “주이태리대사가 외무부장관에게,” 1979.9.28. ITW-0990, 「팔레스타인(PLO) 정세, 1978-79」. 분류번호 772. 등록번호 13845.

지 PLO를 팔레스타인 인민의 유일합법대표기관으로 승인할 것이 틀림없다”는 보도까지 등장했다. 정부 관계자에 따르면 한국의 PLO 승인은 전통적인 국제법상의 국가나 정부로서가 아니라 유엔결의에 의한 정치적 실체로서의 승인을 의미하는 것이었다. PLO 승인과 중동의 평화문제에 대한 정부의 입장은 팔레스타인 대표의 참여 없이는 진정한 중동평화를 기대하기 어렵다는 국제여론의 대세를 존중하는 방향으로 진행되는 상황인 것이었다(『東亞日報』 1979/10/11).

1979년 10월 후반 한국외무부는 PLO에 대한 입장을 문서화하여 각 기관에 전하며 일정한 프로토콜을 구성했다.

1. 팔레스타인인들의 정당한 주장이 존중되어야 한다는 한국정부의 태도는 1973년 유엔에서의 관련 결의안이 만들어진 이후에 변함이 없다.
2. 대한민국정부는 평화와 평화통일을 위한 외교정책에 관한 1973년 6월 23일 특별성명에서 다음의 원칙에 기초하여 세계 모든 나라에 문호를 개방할 것임을 천명했다. 이념과 정치체제의 차이에 관계없이 호혜와 평등을 추구한다. 이에 우리 정부는 인위적인 분단과 북한의 공산주의 위협에 따른 특수한 상황을 염두에 두고 가능한 국제관계를 확대해 나가기 위해 노력하고 있다.
3. 한국정부는 유엔총회에서 채택한 결의문에서 팔레스타인해방기구가 팔레스타인 국민의 대표임을 확인했고, 이에 많은 국가들이 PLO를 인정한 사실에 주목하고 있다.
4. 대한민국과 공산주의 북한 간의 경합적 대외관계와 중동에서 대한민국의 중요한 경제적 이해관계는 주요 석유수출국기구(OPEC) 회원국을 포함한 아랍국가들에 대한 정책에 영향을 미친다.
5. 한국정부는 팔레스타인문제의 해결이 중동지역의 항구적 평화를 달성하는 데 필수적이라는 견해를 공유하고 있다.¹⁵⁾

이러한 실리·자주외교의 추구는 국제적 흐름과 합치되는 것이었으나 미국의 중동정책과는 상치되는 측면이 존재했다. 한국정부로서도 동맹의 부분적 손실을 감수하면서 중동외교의 감행을 시도하는 것이라 볼 수 있었다.

한국정부에게 미국의 친이스라엘 입장은 한국의 대중동 강화정책에 있어서 가장 큰 걸림돌이었다. 한국정부는 본격적으로 PLO에 대한 관계 강화 입장을 확인하면서 미국의 반응도 주의 깊게 확인하고 있었다. 1979년 8월 14일 한국

15) 한국외무부, “PLO에 대한 아측 태도,” 1979.10.27. 중동 720. 대외비, 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1978-79」, 분류번호 721.1. 등록번호 12673.

정부 문서에 따르면 쿠웨이트가 유엔안전보장이사회에 팔레스타인 국가창설 결의안을 제출했으나, 만약 미국이 거부할 경우 미국과 아랍국가들과의 충돌이 예상되었다. 이스라엘 언론은 카터 대통령이 해당 결의안의 안보리 토의를 무기한 연기시키겠다고 발언한 것을 보도했고, 연기되지 않고 미국이 거부권을 행사하게 된다면 미국과 PLO의 대화 모색은 원점으로 돌아가는 것은 물론, PLO의 외교공세가 테러행위 강화를 이어질 것임을 우려한 내용을 보도했다.¹⁶⁾ 한국 정부는 PLO 승인문제를 두고 미국의 PLO 승인과 국가창설 반대 움직임에 따라 어렵게 진행될 수 있는 상황임을 인지했다.

한국 언론은 미국과 발생할 수 있는 다양한 측면을 검토했는데, 다소 마찰이 있더라도 결국 미국의 PLO에 대한 우호적 접근도 시간문제이며, 당시 한국 정부의 PLO에 대한 적극적 정책 시도는 적절한 것으로 보는 시각이 있었다(『東亞日報』 1979/09/24). 하지만 미국과 중동 관계가 불확실한 상황에서 한국외교의 새로운 확장 정책은 불안을 가중시키는 측면도 존재했다. 캠프데이비드협정(Camp David Accords)¹⁷⁾에 의해 중동 평화협상은 돌파구를 마련되었지만, 현실적으로 PLO는 이스라엘의 생존권을 거부하고, 이스라엘은 팔레스타인의 자치권 인정을 유보하고 있는 상태였다. 또한 이집트-이스라엘평화조약¹⁸⁾ 체결 이후 중동지역의 갈등은 더욱 심화되고 있었다. 미국 역시 이스라엘에 대한 중동정책 완화를 강조하고 있지만 아직도 PLO와는 공식적 관계와 접촉을 미루고 있는 상황이었다(『京鄉新聞』 1979/09/24). 따라서 미국과 중동 관계 간 불확실성이 높은 상태에서 진행되고 있는 한국정부의 PLO 지지는 실리와 국익을 목적으로

16) 한국의무부, “주베이루트공사가 외무부장관에게,” 1979.8.16. BIW-0820, 「팔레스타인(PLO) 정세, 1978-79」. 분류번호 772. 등록번호 13845.

17) 1978년 9월 미국의 중재로 이집트와 이스라엘 간 맺어진 캠프데이비드협정은 중동평화의 기본 골격을 이루는 첫 번째 합의였다. 내용으로 이스라엘이 점령했던 시나이반도 전역으로부터 철수하고, 3개월 이내 이스라엘과 이집트가 평화조약을 체결하자는 것이었고, 협정에 따라 1982년 시나이반도가 이집트로 반환되었다(전홍찬 2003, 11). 하지만 이 협정은 핵심적인 문제들, 즉 서안과 가자의 최종 지위, 팔레스타인 난민문제, 이스라엘 정착촌문제, 예루살렘 문제 등을 회피했다는 지적을 받았다(홍미정 2022, 117).

18) 1979년 이스라엘-이집트평화조약은 이스라엘과 아랍국가가 체결한 최초의 평화조약으로 양국은 외교관계를 수립하고 적대관계를 청산하는 내용에 합의했다. 조약을 체결한 이집트는 아랍에서 고립되었고, 이스라엘은 남부 국경문제를 해결하며 요르단강 서안지역 문제해결에 집중할 수 있게 되었다(전홍찬 2003, 11-12). 또한 이 협정에서 이스라엘과 이집트 사이에 위치하는 팔레스타인인들의 영토는 없고, 오직 이스라엘과 이집트 두 국가만 존재할 뿐이었다. 이집트는 이 협정을 체결함으로써 가자를 이스라엘의 영토로 승인했다(홍미정 2022, 117-119).

한 자주외교의 성격을 강하게 드러내는 것이었다.

박동진 장관은 한미 간 회담에서 밴스 국무장관이 “중동에서 한국의 이해가 크게 달려있고, 한국의 이익에 따라 선택되는 외교노선에 미국은 아무런 이의가 없다”고 밝혔음을 언급했다. 또한 박동진 장관은 밴스 장관에게 “미국의 한국 국내문제에 대한 논평을 달갑지 않게 생각한다”는 입장을 전달했으며, 한국은 자주적 입장에서 우리 운명을 개척하는 정신이 있고, 미국의 논평이 오해와 혼선을 초래할 수 있음을 밝혔다고 전했다(『京鄉新聞』 1979/10/08). 특히 박동진 장관은 PLO의 국제 지위 향상과 승인국 증가 추세에 따른, 한국의 단계적 관계강화 정책을 밝혔다(『東亞日報』 1979/10/11). 한미 간 회담 후 한국의 독자적 실리외교와 미국 측의 양해에 대한 한국 외무부장관의 발언은 미국보다 앞서 PLO 승인을 시도하고 있는 한국정부의 한미 간 마찰을 대비한 선제적 조치라고 볼 수 있었다.

III. 1980년 PLO 사실상 승인과 한미관계의 변화

1. 사실상 승인의 과정

10.26 박정희(朴正熙) 대통령 암살사건과 12.12사태의 혼란 속에서 1980년에 들어선 직후 1월 8일 최규하(崔圭夏) 대통령의 중동 순방계획이 언론에 알려졌다. 최규하 대통령은 6월 안에 사우디아라비아, 쿠웨이트 등 중동 산유국 순방계획을 밝혔다. 사실 중동순방계획은 박정희 대통령의 순방계획이 있었으나, 10.26으로 실현되지 못하고 다시 검토되고 있는 상황이었다. 최규하 대통령은 중동방문을 전후하여 PLO 승인을 밝혀 PLO와 정치적 일체감을 갖는 중동 산유국들과 유대를 강화하고 중동지역 전체의 비동맹권과 우호협력관계를 심화할 것으로 보였다(『京鄉新聞』 1980/01/07).

한국정부는 PLO문제의 국제적 흐름과 더불어 특히 한국의 결정에 중요한 영향을 미치는 미국과 일본의 반응에 주목했다. 한국 언론이 파악한 바에 따르면 일본정부는 PLO정책을 구체화하여 팔레스타인인의 자주자결권을 인정하고, PLO를 팔레스타인인의 공식 대표기관으로 간주하기로 했다고 밝혔다. 일본은 그동안 PLO정책에 대한 아랍의 비난을 무마시키기 위해 최선을 다했고 동경 주재 아랍대표들을 초청해 팔레스타인 문제에 다른 서방 선진국들보다 시종 일

관된 태도를 유지했다. 또한 팔레스타인의 합법적인 자결권과 독립국가 건설을 위한 자주권을 인정했다고 밝힌 상황이었다(『朝鮮日報』 1980/04/05).

이러한 일본의 팔레스타인 승인계획이 한국에 전달된 직후 한국정부 역시 승인을 위한 적극적 계획을 밝혔다. 박동진 장관은 한국정부도 PLO 승인문제에 대해 “더 이상 소극적인 태도를 보일 필요가 없으며, 국익 측면에서 보다 전진적인 자세로 이 문제에 임할 방침”이라며 PLO 승인이 임박했음을 전했다. 또한 “PLO 승인에 대한 국제적 추세에 뒤지는 것은 국익에 도움이 되지 못하고, 한미 간에도 이 문제에 관한 한국 측 입장이 양해되었으므로 PLO 승인이 마찰을 야기시키지 않을 것”이라 발표했다(『朝鮮日報』 1980/04/09).¹⁹⁾ 1979년 10월에 이어 수차례 한국 외교담당정책결정자에 의해서 미국의 양해 발언이 나오고 있는 상황이었다. 더욱이 외무부장관이 “미국과도 양해가 되어있다”고 했지만, 미국 의회에 미치는 유대계의 영향을 고려할 때(『中央日報』 1980/04/08) 한국정부가 상호대표부를 설치하여 국가승인 단계로까지 양자관계를 발전시킬 수 있을지는 미지수로 읽혀지는 것도 사실이었다.

한국으로서는 일본의 PLO 승인에 대한 입장과 대응이 중동문제에 대한 중요 참고 지표로 활용될 수 있었기에 민감하게 확인하고 있었다. 1980년 4월 10일 일본대사관 2등서기관이 한국외무부 국제법규과를 방문했는데, 일본 측 서기관은 한국이 PLO를 승인한다는 기사를 확인하기 위해 방문했음을 밝혔다. 이에 한국 측은 한국정부가 확실하게 승인하겠다고 발언한 것은 아니며, 고도의 정치적 문제로서 확인하기 어렵다고 답변했다. 한국 측은 일본의 4월 4일 발표가 PLO 승인이 분명한 것인지 되물었다. 분명한 답을 꺼린 일본은 한국이 PLO를 승인한다면 어떤 형식을 취할 것인지 물었고, 한국 측은 기존 국제법의 틀을 넘어선 새로운 승인방법 강구중이라 답변했다. 한국 측은 오스트리아의 PLO 승인이 “국가의 영토를 가지지 않은 민족에 대한 외교적 승인의 새로운 형태”이며, 오스트리아는 비엔나에 PLO 대표부가 있으니 이를 인정하는 방식이었지만, 한국에는 PLO 대표부가 없는 관계로 새로운 방법을 고려하고 있다고 했다. 회의 말미에 일본은 PLO에 대한 입장으로서는 첫째, PLO의 팔레스타인 문제해결 당사자 인정, 둘째, PLO에 대한 UN 결의 존중, 셋째, 동경주재 PLO 사무실과 협조 유지를 밝혔다.²⁰⁾ 언론 보도와 달리 일본의 이러한 입장은 PLO의 공식적

19) 박동진 장관은 PLO에 대한 사실상 승인 시한을 ‘5월내’라고 발표하였는데, 이는 중동과 사전 교류가 있었던 것으로 파악됐다. PLO 승인이 미국 내 유대계의 반발을 받더라도 석유의 장기적·안정적 확보, 건설산업 진출의 효과, 중동지역에서 북한 제압이란 성과를 극대화하려는 시도가 진행된 것이었다(『中央日報』 1980/04/08).

정부승인에 해당하는 것은 아니었다.

하지만 일본의 불승인 입장 파악에도 불구하고 한국의 PLO 승인은 진행되었으며, 한국정부는 수시로 PLO에 대한 입장을 정리했다. 특히 한국의 PLO에 대한 정책은 최근 급히 수립된 것이 아니라 1973년 중동사태에 대한 성명, 1979년 3월 16일 외무장관 논평으로 입장을 공고히 하고 있음을 밝히며, 아래와 같은 기준 정립을 다시 확인했다.

- 1) 이스라엘군은 1967년, 1973년 전쟁에서 점령한 영토로부터 철수해야 한다.
- 2) 팔레스타인인의 정당한 주장은 인정되어야 한다.
- 3) 팔레스타인 문제해결은 중동의 항구적 평화수립에 중요하다.²¹⁾

PLO 승인 문제에 대한 정부의 입장을 확고히 하고 있는 상황에서 1980년 4월 28일 외무부 조약국장은 중동국장에게 PLO 승인과 관련한 법적 문제를 검토하는 문서를 송부했다. 법적 검토 사항으로서 PLO는 국가, 정부, 교전단체 중 어느 범주에도 속하지 않으며, 승인문제가 기존 국제법으로 다뤄질 수 없다고 보았다. “영토를 가지지 않은 민족에 대한 외교적 승인의 새로운 형태”라고 한 오스트리아 수상의 발언도 이러한 연장에 있다고 확인했다. 또한 구체적인 PLO 승인의 유형이 검토되기 시작했는데, 첫째, 국가로서의 승인은 아랍과 관계 개선, 북한 제압의 측면에서 승인이 필요하지만, 영토와 주권이 결여된 PLO를 국가로 승인하는 관행이 없기에 어려운 측면이 있음이 지적됐다. 둘째, 팔레스타인인의 유일합법대표기관으로 PLO를 승인하는 것에 대해 이는 중동국가들의 공식 입장이지만 국제법에서 인정하는 승인제도는 아닌 상황이었다. 마지막으로 팔레스타인인 대표로서 중동평화문제의 당사자로만 승인하는 방식이 있고, 이 경우 미국 내 유대인 및 이스라엘의 반발을 극소화할 수 있지만 한국의 현재 입장과 유사하여 아랍과의 관계 개선을 도모하기에는 불충분하다는 단점이 있었다.²²⁾

한국정부는 PLO 승인을 결정한 후 실제 승인 방식에 대해 여러 측면에서 고민했다. 주로 묵시적 승인과 명시적 승인을 구분했는데, 묵시적 승인은 한국의

20) 한국외무부, “국제법규과 안호영 사무관, 일본대사관 엔도 2등 서기관 면담,” 1980.4.10. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

21) 한국외무부, “PLO 승인과 관련한 참고사항,” 1980.4.10. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

22) 한국외무부, “PLO 승인과 관련한 법적문제 검토,” 1980.4.28. 조법 741. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

중동관계에 유의미한 영향을 주기에 불충분했다. 따라서 보다 승인효과를 기대할 수 있는 명시적 승인의 경우 공식 통고와 일방 선언을 고려할 수 있었다. 공식 통고는 PLO본부 또는 주일 PLO사무소를 통한 경로가 공식적으로 진행되며, 이에 따라 PLO 측의 과도한 정치·경제적 요청을 한국정부가 부담할 가능성이 우려됐다. 이와 달리 한국의 일방 선언은 중동국가들에 충분한 의사표시로 인식될 수 있고, 승인효과를 충분히 기대할 수 있으며, 정부 부담 문제에 신속적으로 대응할 수 있다는 점들이 판단됐다. 마지막으로 승인의 법적 효과로서 보편적 국제법에 의한 승인이 아님에 따라 최근 국제적 관행을 고려하여 결정해야 하는 상황임이 언급됐다. 따라서 전적으로 한국의 의도에 따른 문제로서 조약 체결로 이어지거나, 특수한 권리, 의무관계는 존재하지 않는다는 측면이 고려되고 있었다.²³⁾ 한국정부는 비록 승인에 따른 정부 부담을 낮추려 했지만, 최대한의 국제적 효력을 가질 수 있는 일방 선언 유형의 PLO 승인 방식 추진에 주목했다.

다층적으로 진행된 승인 방식에 대한 법적 검토가 종료된 후 한국정부는 사실상 승인을 위한 최종 행동에 돌입했다. 중동에 대한 관계 강화 메시지가 1979년 7월부터 지속적으로 진행된 지 약 10개월 만인 5월 초 최규하 대통령은 사우디아라비아와 쿠웨이트를 방문했고, 한국 최고정책결정자로서는 최초였다. 특히 이번 방문은 박정희 대통령이 1979년 11월 6일 사우디아라비아와 쿠웨이트 양국을 공식방문하기로 합의했으나 발표 직전 10.26사태로 중단된 상황으로 더욱 각별한 의미가 있었다. 그러나 1980년 5월의 불안한 한국 국내정치 상황과 이란의 인질사태를 둘러싸고 중동지역의 불안전성이 심화된 상황이 전개됨 따라 PLO 승인에 대한 미국의 우려도 짐작해볼 수 있었다.

이러한 상황에서 PLO 사실상 승인 시도는 한국의 중동국가들과 관계 회복을 위한 적극적인 의지의 표현이었다. 최규하 대통령이 중동방문을 강행한 것은 PLO와 중동지역의 정치경제적 중요도에 대한 고려에 못지않게 미국 중심의 한국의 외교 네트워크를 실제적으로 확대하고 자주외교의 새로운 프레임 설정하기 위한 중동외교의 추진이라는 측면이 존재했다. 자원 확보뿐 아니라 외교 분야에서 새로운 전기를 마련할 것으로 추측되었는데 PLO 승인문제는 이 모든 측면에서 가장 시급하고 중요한 문제라고 볼 수 있었다.

최규하 대통령은 1980년 5월 13일 사우디아라비아와의 정상회담에서 ”이스

23) 한국외무부, “PLO 승인과 관련한 법적문제 검토,” 1980.4.28. 조법 741. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

라엘이 팔레스타인의 자결권을 포함한 정당하고도 합법적인 권리를 인정해야 하며 유엔결의에 따라 점령한 아랍 영토로부터 철수해야 한다“라는 입장을 밝히며 PLO를 사실상 승인하는 입장을 밝혔다(『每日經濟』 1980/05/13). 5월 14일 최규하 대통령은 쿠웨이트와 정상회담을 갖고, 정치·경제·통상·문화 분야의 상호협력에 대한 발전과 더불어 “팔레스타인인의 자결권을 포함한 합법적 권리가 존중되어야 하며 PLO가 팔레스타인인들을 대표한다”라고 밝히며 유일합법대표권을 사실상 인정했다. 이에 대해 박동진 장관은 “한국정부는 PLO를 사실상 승인한 단계를 넘어섰고 절차상 승인도 시간문제에 불과하다”라고 밝혔다(『東亞日報』 1980/05/14).

한국 언론에서는 한국정부의 PLO 사실상 승인은 중동외교의 일대전환을 의미하며 아랍권 및 비동맹외교국과의 관계를 개선시키는 새로운 변화임을 강조했다. 그리고 남북한이 중동에서 경합을 벌이는 상황에서 한국 우위를 확보하는 기점이 될 것으로 기대했다(『每日經濟』 1980/05/13). 1980년 5월 16일 언론은 보다 구체적인 승인의 의미를 전달했다. 이번 승인은 원유 필요성과 건설공사와 무역 확대를 포함하는 경제교류에 큰 비중을 둔 한국정부로서는 당연한 일이었지만, 외교적 측면에서 획기적인 일임을 분명히 했다. 한국은 정권 외 혁명정치 세력을 해당국의 대표기관으로 승인한 전례가 없었기 때문이었다. 또한 PLO가 공산주의는 아니지만 이스라엘을 지원하는 서방제국에 대항하기 위해 공산국, 반서구 비동맹국가들과 밀접한 관계를 맺어왔다. 한국은 반공을 기조로 미국과 동맹국인 상황에서 이스라엘과의 관계는 소원해질 수도 있지만 장기적으로 이집트-이스라엘의 상호접근으로 중동사태도 크게 달라질 가능성(『朝鮮日報』 1980/05/16)을 기대할 수 있게 된 것이었다.

2. PLO 승인 후 미국의 압박과 한국의 자주적 대응

한국이 PLO를 사실상 승인한 상황에서 일본은 PLO를 승인할 수 없으며 따라서 동경사무소를 공식인정하거나 외교적 면책특권을 부여할 수 없음을 아랍국가들에게 통고했다고 일본 외무성은 공식 발표했다(『京郷新聞』 1980/05/13). 미국 역시 PLO 승인을 거부했다. 카터 대통령은 PLO를 중동평화협상에 참여시키라는 유럽경제공동체의 요구에도 불구하고 PLO를 승인하거나, 그들과 협상하기를 거부한다는 입장을 고수했다. 카터 대통령은 “우리는 PLO가 이스라엘의 생존권과 유엔결의 242호의 포괄적 해결을 인정하지 않는 한 PLO의 지위를 승

인하지 않을 것이며 협상도 벌이지 않을 것"이라고 발표했다(『京郷新聞』 1980/06/16).

이러한 미국과 일본의 반응에도 불구하고 한국정부는 PLO에 대한 사실상 승인 이후 국제사회에서 한국의 분명한 입장 변화를 나타내는 실제적 조치를 취해야 했다. 아시아배구연맹(AVC)은 1980년 8월 6일 대한배구협회에 한국에서 개최하는 제1회 아시아주니어 배구선수권대회에 AVC 신입회원국으로 PLO선수단 초청을 요청했다. 이에 한국정부는 유엔 등 각종 국제회의에서 PLO를 회원 또는 옵저버 자격으로 초청하는 것이 국제적 추세인 것으로 확인하며, PLO 관계 개선 노력의 일환으로 PLO선수단 대표를 초청하기로 결정했다.²⁴⁾ 하지만 다른 측면에서 이러한 PLO 초청은 순수 스포츠 경기에 정치적 영향이 가해지는 것이었다.

한국정부의 PLO와 관계 강화는 미국과 연계된 문제들을 직면하게 했다. 1980년 7월 8일 주요르단한국대사 보고에 의하면 요르단 및 아랍 측은 유엔세계여성회의에서 이스라엘지역 내 팔레스타인 여성들에 대한 인권문제를 제기할 예정이었다. 이 문제제기에서 한국이 아랍 측 입장을 지지할 경우 아랍은 북한과 국제사회의 마찰이 있을 때 한국 입장을 적극 지지할 방침이라 한국에 전달했다.²⁵⁾ 유엔세계여성회의에서 북한이 한국에 대한 비방 활동을 전개할 가능성이 분명한 상황에서 한국 역시 중동국가들에 대한 지지 확보가 필요했다. 따라서 한국정부로서는 요르단정부의 제안을 긍정적으로 검토할 필요가 있었다.

그러나 이 문제는 국제사회에서 한국이 PLO를 공식 지지하는 최초의 사안으로서 쉽지 않은 문제였다. 한국정부는 이스라엘과의 여러 사정으로 최근까지 각종 국제회의에서 팔레스타인 문제에 대해 중립을 견지했으나, 승인 이후 입장을 전환할 필요가 있었다. 따라서 한국정부는 다시 면밀하게 PLO에 대한 입장을 정리했다. 1980년 5월 대통령의 중동방문을 계기로 정부가 중동문제와 관련해서 변화가 있었고, 1) 중동문제 해결을 위한 아랍의 평화적 노력 지지, 2) 유엔 결의로 확인된 팔레스타인인의 자결권과 합법적 권리 존중, 3) PLO가 팔레스타인인을 유일하게 대표함, 4) 1967년 전쟁 이후 점령한 예루살렘 부분을 포함한 아랍영토로부터 이스라엘의 철수, 5) 한국정부의 PLO와 점진적인 관계 개선 추구의 원칙을 재확인했다. 이러한 입장정리에 따라서 PLO 승인은 향후 국제회

24) 한국외무부, “중동국장이 정보문화국장에게 - PLO 배구단 초청문제,” 1980.8.13. 중동 755.2-91. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」, 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

25) 한국외무부, “주요르단대사가 중동국장에게,” 19980.7.8. 국일 733-92. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」, 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

의에서 PLO문제에 대한 한국정부의 지표가 될 것임을 분명히 했다. 그럼에도 불구하고 미국이 대통령선거를 앞둔 상황에서 한국의 이스라엘에 대한 특별한 요청이 있을 경우 이를 감안하지 않을 수 없고, 그러한 경우가 아니라면 팔레스타인 지지를 지속할 필요가 있음을 전달했다.²⁶⁾ 이는 분명한 요르단 요청에 대한 긍정적 답으로서 국제사회에서 PLO 지지를 분명하게 원칙화하는 내용이었지만, 그럼에도 불구하고 미국의 묵시적 합의가 전제되었을 때만 가능한 것임을 밝히고 있었다. 결국 한국은 146개국 정부대표들이 참여한 공식 회의에서 팔레스타인의 자결권, 독립주권국가 권리를 지지하는 결의안에 찬성표를 던졌다(『朝鮮日報』 1980/08/12).

그렇다면 한국정부는 PLO 문제에 있어서 미국의 합의를 확보하지 못할 경우 PLO에 대한 지지를 거두었을까? 1980년 PLO에 대한 사실상 승인국이 확대되고, 국제사회에서의 이 문제에 대한 관심이 상승하자 다양한 영역에서 한국정부의 곤란도 늘어났다. 국제통화기금과 국제부흥개발은행(IMF/IBRD)은 1980년 7월 규정에 따라 프랑스의 라로시에르(Jacques de Larosière) 의장은 권한으로 총회에 PLO를 옵저버 자격으로 초청할 것을 IMF전무의사에 건의했다. 당시 옵저버 초청자격은 “총회 의장이 상무이사진과의 협의를 거쳐, 총회에 옵저버를 초청, 참석하게 할 수 있다”고 규정했다. 이에 미국은 PLO를 옵저버 자격으로 초청하는 것을 저지하기 위한 결의안을 상정했고, 1980년 총회에 참석할 수 있는 옵저버를 1979년에 초청했던 국가로 한정한다는 결의안을 제출했다. 미국 측이 제시한 주장의 논리는 명백한 정치집단인 PLO를 금융기구에 참여시킨다면 향후 IMF/IBRD의 기능수행에 치명적 결과를 초래할 것이며, 계류 중인 국제 금융 관련 안전처리에도 악영향을 미칠 것이라고 주장했다.²⁷⁾

이러한 미국의 결의안에 중동 13개국은 투표 불참을 결정했고, 총회 의사정족수 성립을 저지시키면서 미국 결의안 자동폐기를 목적으로 대응했다. 특히 미국과 이사회 결정은 총회 의장의 옵저버 초청 권한을 명시한 현행규정을 일탈하는 것이며 기구의 의사결정 권능을 실추시키는 결과를 초래할 것이라 주장했다. 이러한 상황에서 이라크중앙은행 총재, 요르단중앙은행 총재, 사우디아라비아중앙은행 총재는 1980년 8월 9일 한국 재무부장관 앞으로 “한국이 어떠한 형태의 투표도 행사하지 않음으로서 아랍권 회원국들과 동일한 입장을 취하여 주도록

26) 한국외무부, “중동국장이 국제기구국장에게- 유엔세계여성회의,” 1980.7.25. 중동 80-366. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

27) 한국외무부, “IMF/IBRD 총회에 PLO 옵저버 초청문제에 관한 검토자료,” 1980.9.3. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

요청”하는 서한을 보냈다. 이후 9월 2일 사우디아라비아 정부에서 다시 주사우디아라비아한국대사를 통해 한국에 동일한 내용의 협조를 요청했다.²⁸⁾

이러한 아랍국가들과의 공동 대응이 요청되는 상황에서 한국의 곤란 사항은 미국의 한국에 협조를 요청함에 따라 현실화됐다. 미국정부는 1980년 8월 4일 주미공사를 통해 미국입장 지지를 요청했고, 8월 7일 주한미국참사관이 재무부를 방문하여 미국 결의안에 대한 기권투표를 하더라도 투표에는 참가하여 정족수를 채우는데 영향을 줄 것을 요청했다. 이에 앞서 7월 23일 주한미국대사대리 몬조(John Cameron Monjo)는 외무부장관을 방문하여 PLO 초청을 반대하는 미국의 입장을 설명했다. 설명의 핵심은 PLO를 초청할 경우 미국 의회에 계류 중인 미국증자문제가 승인받기 어렵고 이 경우 한국이 필요로 하는 IMF/IBRD 차관 도입에 영향을 미치게 된다는 요지의 내용이었다.²⁹⁾ 이는 미국정부에 입장에서는 한국에 대한 경제지원을 지렛대로 사실상의 압박전략을 구사하는 것이었다.

하지만 한국은 미국의 압박전략에도 불구하고, 원유 확보, 건설용역 진출과 관련된 경제적 실리관계 지속을 우선적으로 고려했다. 따라서 PLO에 대한 한국 입장 역시 관계강화를 지속하는 것으로 유지됐다. 결국 미국 측 결의안 채택이 일본 측 정보로 전달된 상황에서 한국정부는 투표에 불참하는 형태로 아랍국가 지지 입장을 분명히 전달하는 것으로 미국에 입장을 설명했다.³⁰⁾ 한국의 PLO정책이 국제적 흐름에 보조를 맞추고 있는 상황이었어도, 한국정부는 중동정책의 입장을 기존 내용부터 재고찰한 후 원칙을 제시하고 있었다. 이는 한국정부의 중동정책이 미국과 대립적 상황을 감내하면서 친중동원칙을 유지했고, 정치·경제적 실익을 확보하기 위해 체계적으로 자주정책을 구현하려 했음을 확인할 수 있게 한다.

이후 1980년 10월 28일 베오그라드 유네스코 제21차 총회에서 한국대표단은 이스라엘의 아랍점령지 교육 및 예루살렘의 법적지위 변경문제에 대한 2개의 결의안에서 찬성투표를 해 PLO와 아랍국가와 보조를 맞추었고, PLO 승인정책의 태도를 견지했다. 한국대표단은 이스라엘이 아랍점령지에서 아랍 교육을 말살하는 정책을 비난하고, 또 이스라엘이 예루살렘을 수도로 삼아 아랍 문화재를

28) 한국외무부, “IMF/IBRD 총회에 PLO 읍저버 초청문제에 관한 검토자료,” 1980.9.3. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

29) 한국외무부, “IMF/IBRD 총회 PLO 읍저버 초청문제에 관하여 말씀하실 요지,” 1980.9. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

30) 한국외무부, “IMF/IBRD 총회 PLO 읍저버 초청문제에 관하여 말씀하실 요지,” 1980.9. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.

파괴, 변조하는 행위를 인정하지 않는다는 두 개의 결의안에 찬성함으로써 PLO에 대한 한국의 지지 입장을 확고히 했다(『中央日報』 1980/11/04). 결국 한국 정부는 미국정부가 PLO 승인을 양해했다고 밝혔지만, IMF/IBRD의 PLO 참여를 두고 미국의 차관을 지렛대로 한 압박을 받는 상황이었다. 하지만 한국은 PLO 승인의 원칙대로 중동과 PLO 지지를 이어가며 자주외교적 입장을 나타냈다.

VI. 한국정부의 PLO 사실상 승인 배경

그렇다면 한국정부가 PLO 승인 관련 미국과 마찰을 무릅쓴 자주외교의 추구가 과연 사실상 승인의 본질이였을까? 또한 한국정부가 PLO 승인을 통해 추구하고자 하는 중동외교의 핵심은 무엇이었을까? 자주외교라는 개념은 대외적으로는 다른 무엇보다 우선할 수 있는 명분일 수 있지만 실리가 빠져있다면 국제사회에서 공허한 외침에 지나지 않을 수 있는 상황이었다. 당시 한국정부의 판단을 고찰하기 위해 한국정부가 처한 경제적, 정치적, 국제적 상황 그리고 실제적 이익은 무엇이었는지 검토해볼 필요가 있다.

1. 경제적 측면: 자원외교 강화

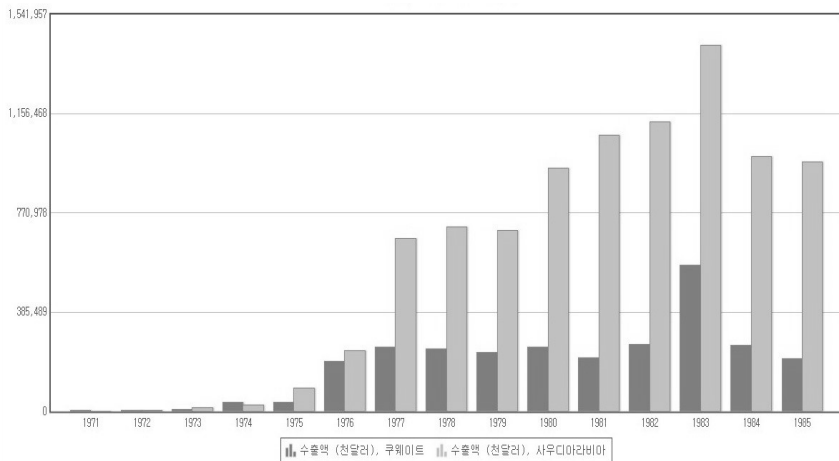
한국으로서 PLO 사실상 승인을 추진했던 가장 큰 요인은 중동지역과 관계강화를 통한 자원외교 확대였다. 한국의 석유에너지는 대략 90% 정도가 아랍산유국에 의존해왔다. 1979년 사우디아라비아와 쿠웨이트가 박동진 장관 방문을 통해 원유의 장기공급에 대한 호의적 고려와 한국 업체 진출 및 경제협력 확대에 우호적인 조치를 약속했다는 것도 PLO에 대한 한국 정책의 변화가 나타나는 것이었다. 하지만 한국정부의 딜레마도 동시에 고려되고 있었다. PLO의 승인에 있어서 이스라엘의 생존권 문제와 미국의 유태계 세력들과의 관계도 중요하게 고려할 수밖에 없는 것이었다(『東亞日報』 1979/09/24).

그럼에도 불구하고 외무부는 “PLO 승인이 한국외교가 실리와 명분 사이에서의 선택에 대한 부자유성을 극복하기 위한 시금석이라는 의미”가 있으며, “한국 외교는 지금 실리추구라는 본연의 방향을 정착시키려는 발버둥을 치고 있는 셈”이라고 밝혔다. 박동진 장관은 “실리아 말로 가장 큰 명분”이라 자주 언급했고, 1962년 이스라엘과의 국교수립은 이를 추진했던 최덕신(崔德新) 외무부장관

의 개인적인 오판 또는 미국과의 특수 관계에서 나온 부산물로 파악된 측면이 있었다. 우방국 지지의 명분으로 인해 이후 중동과의 외교관계에서 큰 부담을 짊어져온 것이 외교일선 관계자들의 공통적인 안타까움이라고 소개했다(『東亞日報』 1979/10/11).

한국의 중동외교의 실익은 막연한 것이 아닌 실제적인 것이었다. 박동진 장관은 대중동 경제외교 강화의 필연성으로서 석유공급원의 중요성과 1980년 세계경제의 전반적인 침체에도 불구하고 중동지역만이 지난해 대비 30% 이상의 수입 증대(1억 달러 이상)가 예상된다고 지적했고, 이에 따른 한국의 상품 및 건설시장으로서의 중요성을 강조했다(『京鄉新聞』 1980/01/07). 한국정부의 입장 변화에 따라 한국 정유회사 유공에 대한 쿠웨이트의 자본 참여가 확실해졌다. 박동진 장관은 중동 방문시 쿠웨이트정부로부터 국내 정유회사의 주식 일부를 매입하겠다는 확답을 얻었다. 정부관계자는 후에 쿠웨이트 재정부장관을 지낸 알사바(Ali Al-Khalifa Al-Sabah) 쿠웨이트 석유상이 유공주식 매입을 위해 1979년 내에 방한할 것이라 알렸다(『每日經濟』 1979/09/28).

〈표 1〉 1971-1985년 한국의 중동 수출 추이



* 출처: 한국무역협회(2023).

박동순(朴東淳) 주이스라엘대사의 회고에 따르면 1970년대 중동진출의 가장 큰 특징은 첫째, 한국 기업의 중동건설 진출, 둘째, 원유 확보였다. 특히 중동건설 진출은 한국 경제성장을 견인했던 동력과 같았다. 1970년대 후반 한국의 가

장 큰 해외사업은 1976년 사우디아라비아 동쪽 걸프만 연안에 위치한 항구도시 주베일(Jubayl)에 대한 현대건설의 항만공사였다. 50만 톤 급 유조선 4척이 동시에 접안할 수 있는 규모로 길이 8km, 폭 2km의 비행기 활주로 규모를 건설하는 항만공사로서는 세계 최대 규모였다. 당시 현대건설 정주영(鄭周永) 회장은 이 공사의 입찰에 마지막 단계에 참여해서 한국정부 연간예산의 25 퍼센트에 해당하는 9억 5천만 달러를 기재했다. 주변 국가에서 낙찰이 된다하더라도 한국이 공사를 어떻게 할 것이냐는 우려를 뒤로하고 공사기간 역시 10개월 단축시키며 성공적으로 입찰부터 공사까지 진행했다(박동순 2014, 73-75). 이와 같이 PLO 승인의 배경에는 건설과 정유 산업 관련 뚜렷하고 실제적인 이익들이 급격히 확대되고 있는 차원이었다.

<표 1>을 통해 한국의 PLO 승인을 전후로 한 시기 중동지역에 대한 교역 규모의 변화를 확인할 수 있다. 한국 외무부장관은 중동사태에 대한 입장이 표명된 1974년부터 미미한 수준이지만 수출량의 변화가 있었고, 1976년부터 본격적으로 상승하기 시작한다. 특히 한국의 PLO 승인 발표가 진행되고 나서부터 사우디아라비아에 대한 한국의 수출량은 급격하게 확대되었고, 1983년 사우디아라비아와 쿠웨이트 두 지역 모두 최대치의 교역 규모를 나타낸다. 이는 1980년 승인의 효과가 본격적으로 나타나고 있었다고 파악할 수 있다. “실리가 가장 큰 명분”이라 강조한 외무부장관의 언급이 현실화되고 있는 상황이었다.

2. 정치적 측면: 북한과 대결구도 속 비동맹 자주외교 강화

미국과의 불편한 관계를 감안하면서까지 관계 강화를 추구한 한국의 중동외교는 경제적 이익에만 초점을 맞추는 것이 아니었다. 주지하듯 1960년대 이래 한국은 이스라엘과 돈독한 관계였다. 최덕신 외무부장관은 1961년 유엔총회에서 이스라엘 골다 메이어(Golda Mabovitz) 수상과 수교에 합의하고 1962년 외교관계를 수립했다. 당시 이스라엘에서는 박정희 대통령을 지칭하며 “지난 시간 동안 이스라엘의 진정한 친구가 된 사람(who became true friend of Israel over the years)”이라 표현했고, 1964년 주한이스라엘대사관을 설치했다(박동순 2014, 84-85). 하지만 한국은 중동과의 관계가 강화되는 상황에서 이스라엘 대사관을 개설하지 않고, 주이탈리아대사에게 주이스라엘대사를 겸임시켰다. 또한 1970년대부터 아랍의 압박에 따라 이스라엘대사 파견을 중단했다.³¹⁾ 이스라엘

31) 1970년도 이스라엘과 아랍국들에 대한 박동순의 회고에 따르면 “중동에서의 한국에

은 일찍이 한국에 대사관을 설치했으나 한국은 대사관을 설치하지 않은 상황에서 겸임대사 파견조차 진행하지 않자 1978년 이스라엘은 한국대사관을 폐쇄하는 지경에 이르렀던 것이었다. 이 과정에서 이스라엘과 한국의 한국-이스라엘친선협회 같은 친이스라엘 진영의 겸임대사 파견 요구가 지속되었다(박동순 2014, 85-86).

1960년대부터 지속된 친이스라엘 지향 외교는 그 외교정책적 목표를 공고히 또는 구체화하지 못하고 종결되었고, 한국정부는 중동 지향 외교를 추진한 것이다. 따라서 한국외교의 정책방향 전환은 부담이 있었고, 그 부담을 넘어서는 정도로 비동맹외교를 중동지역 전체로 확대하려는 정책적 지향은 더욱 확고하게 나타났다. 1979년 9월 28일 언론은 중동문제를 대할 때 ‘원유 확보’란 좁은 관점을 우선시했던 한국정부가 현지 방문 결과 한국의 대중동 시각 확대가 장기적으로 국익에 도움이 된다고 결론 내린 것으로 해석하고 있었다. 박동진 장관이 중동에서 “중동문제의 본질적인 해결에 있어서 항구적이고 평화적인 해결”이라고 했던 발언은 PLO를 자원외교 관점에만 한정하지 않고, 중동외교라는 큰 범주에서 보겠다는 입장(『朝鮮日報』 1979/09/28)을 시사한 것이기도 했다.

중동외교, 비동맹외교의 강화는 중국적으로 비동맹지역에서의 북한과의 경쟁과 맞닿은 것이었고, 이 지역에서 한국을 지지하는 국가들을 더 확보하는 정책과 직접적 연계된 것이었다.³²⁾ 사실 1979년까지 정부의 중동외교는 주로 이란, 사우디아라비아 등 친서방 국가들 일변도로 추진했다. 중동에서 반서방성향의

대한 이스라엘 관계 압박 여부와 관련해서 1973년 옥토버워가 발발하고 중동국들이 모여 오일 엠바고를 진행했다. 이때 구체적 국가 이름들이 언급되었는데 한국은 이에 포함되지 않기 위해서 이스라엘과 거리를 두는 정도였지, 아랍이 ‘이스라엘과 관계를 끊어라’라고 하지는 않았다. 하지만 1970년대 후반 친이스라엘 기업과 거래를 금하는 아랍연맹의 아랍 보이콧이 강화되었고, 이에 해당하지 않게 하기 위해서 한국의 이스라엘과 거리를 두는 외교가 심화되었다. 국익에 손상이 가지 않아야 한다는 목표가 강했다”(박동순 2014, 91-92)라고 언급했다. 결국 1970년대 후반에 들어서면 한국의 아랍과 이스라엘 양 측에서 쌍방향 줄다리기를 외교를 지속하기는 어려운 상황에 봉착한 것이었다.

32) 사실 당시 상황을 보다 세밀하게 들어간다면 국내정치적 영향도 검토해 볼 수 있을 것이다. 박동순은 “최규하 대통령이 사우디아라비아를 방문한 시기는 1979년 10.26과 12.12가 발생했고, 1980년 들어 전국에 노동문제, 학원소요, 사북탄광문제, 학생시위가 전국적으로 확대된 시기였다. 이 시기 ‘5월 7일 최규하 대통령이 4박 5일 중동방문을 한다’고 정부가 공식 발표했고, 당시 군부가 일부러 대통령을 국외로 보냈다는 말이 나돌 정도였다”(박동순 2014, 100)는 언급을 했을 정도였다. 물론 이 방문은 이미 박정희정부에서 기획된 것이었기에 군부의 고의적인 대통령 중동방문 가능성은 매우 미약하겠지만, 당시 국내의 정치적 상황과 중동방문 결정의 세부적 사실들은 검토될 필요가 있을 것이다.

강경파세력 국가들은 거의 외면했으며 이에 따라 일부 산유국을 제외하고는 북한에 외교적 주도권을 넘겨줬던 것이 한국외교의 실정이었다(『京鄉新聞』 1979/09/24). 따라서 PLO 승인은 자원 확보와 경제협력의 차원을 넘어서서 중동과의 장기적이고 종합적 유대강화의 초석이 될 뿐 아니라 미수교 비동맹국과의 개선에 지름길을 기대한 것이었다. 당시 북한은 “한국이 진진적이라고 하지만 행동으로 표시한 게 있더냐”라는 식의 역선전까지 하는 상황이었다(『東亞日報』 1979/10/11). 특히 김일성(金日成)은 PLO의 반서방 감정의 이용가치를 고려하며 혁명적 연대를 강화하는 정책을 시도해왔고, 한국을 중동에서 고립시키려는 목적은 분명한 사실이었다(『朝鮮日報』 1980/05/16). 한국정부의 PLO 승인은 중동 전체로의 비동맹 자주외교 확대의 일환이었고, 이는 북한의 중동지역 영향력 점유를 최소한으로 낮추는 정치적 효과를 기대한 측면이 있다.³³⁾

사실 ‘자주’ 개념은 박정희정부시기 대통령에 의해 주도적으로 사용하고 있는 표현이기도 했다. 박정희는 1971년 8월 광복절 경축사에서 “우리 한반도의 장래에 관한 문제는 열강이나 국제 조류가 해결해주는 것이 아니라 우리의 주체적인 노력과 자주적인 결단에 있다는 사실입니다. 따라서 우리는 어떠한 경우라 할지라도 민족의 주체성을 견지하고 변천하는 세계 조류에 능동적이고도 신축성 있게 대처”(박정희 1972; 김현철 2004, 6에서 재인용)하겠다고 언급했다. 박정희는 1960년대부터 한반도문제를 외세에 의존할 것이 아니라 사대사상과 배외(拜外) 관념을 배제하고 한국민의 자주적 노력에 의해 자주·자립·자존의식을 보여주면서 해결해 나갈 것을 언급했다. 또한 이러한 인식을 포괄하는 자주 국방과 자립경제를 강조하고 있었다(김현철 2004, 6).³⁴⁾ 이러한 박정희 정부의 자주 인식은 집권 말기가 되어가며 미국식 질서의 편승과 동시에 빈번한 대립이 발생하는 가운데 더욱 확고해지고 있었던 것으로 보인다.

한국정부의 자주는 핵미사일 보유전략에서도 나타났으며, 이는 제3세계 인식

33) 중동지역에 대한 경제외교는 현재 상황에서도 여전히 한국정부 정책의 우선 순위로 다루어지고 있다. 하마스-이스라엘 간 전쟁 상황에서도 한국정부는 2023년 10월 26일 사우디아라비아와 카타르를 방문하여 대규모 수출과 방산협력까지 연계되는 경제외교를 전개하였고, 한국정부는 이를 1970년대 에너지와 건설 산업의 확대와 연장선으로 진행되고 있다고 발표했다 (https://www.president.go.kr/newsroom/movie_news/UDff2qM1#none. 2024/01/02 검색).

34) 자주에 대한 박정희의 인식은 그의 역사관에서부터 출발하고 있다. 박정희는 19세기 중엽 서구 열강의 영향에 한반도가 자주적으로 대응하지 못했고, 이에 따라 근대화 과업이 제대로 추진되지 못하며 서구의 희생의 제물이 되었다고 보았다. 하지만 “외세의 압정에서도 우리의 줄기찬 자주 정신이 결코 시들지 않았다”라는 사실을 강조했다(박정희 2005, 233-234).

과 팔레스타인 지역의 활용과도 긴밀히 닿아있었다. 카터 대통령이 1977년 한국에서 전술핵을 철수하기 시작하자 한국정부는 핵미사일 보유를 위해 PLO로부터 핵탄두 운반이 가능한 소련제 미사일을 공해상으로부터 인도받으려 계획했다. 거액의 선금까지 지불했던 이 거래는 김재규(金載圭) 중앙정보부장의 반대로 좌절되었다(이완범 2022, 496-497). 당시 상황에서 PLO와 무기거래 첩보가 미국에 전달되었다면 한미관계는 급속히 악화될 수 밖에 없었다. 이 에피소드에서 중앙정보부장이자 박정희와 대립적 인식을 나타냈던 김재규의 미국 우호적 입장, 그리고 미국과 충돌하면서 자주국방 정책을 추구한 박정희의 제3세계와 PLO 인식을 확인할 수 있다.

3. 국제정치적 측면: 중동에 대한 진영질서의 균열과 한국의 편승

중동문제에 있어서 경제·정치·안보적 요인은 한국정부의 자주외교적 정책 특성이 두드러지는 특징을 나타냈고, 기존 연구 역시 안정적 석유공급과 국방안보 정책 추진을 위해 PLO 승인이 진행되었음을 설명하고 있다(Kim & Shin 2017, 265). 하지만 경제·정치·안보적 요인만으로 한국의 PLO 승인이 왜 1980년에 이루어졌는지 판단하기 어렵다. 한국의 PLO 승인은 변화하는 국제정치적 요인이 한국에 영향을 미치면서 현실화되었다. 한국정부의 PLO 승인 전개과정에서 확인할 수 있듯 한국은 전통적 우방인 미국과의 예상되는 관계 악화를 무릅쓰고 자주적 관점에서 정책을 추진한 측면이 있다는 것은 분명하다. 그러나 당시 국제적 흐름은 한국정부의 PLO 승인 과정에서 대외적 요인이 상기 요인들을 압도하는 핵심 요인이었다. 중동문제에 있어서 중동에 대한 이해가 새롭게 표출되는 국제적 흐름과 미국의 강경노선이 충돌하는 시점은 가깝게는 1973년으로 되 돌아갈 수 있다.

1973년 제4차 중동전쟁인 10월 전쟁이 발발하고 유럽-아랍의 대화안이 제기되었을 때 미국은 대립적 태도를 취했다. 1974년 1월 11일 미국은 유럽이니셔티브를 받아들일 수 없다고 선언하고 중동과의 대화를 워싱턴에서 개최할 것을 제안했다. 그 목적은 유럽 국가들이 아랍과 에너지에 관한 직접 대화 증진 기회를 막으려는 것이었다. 10월 전쟁 이후 서유럽 국가들이 아랍 석유 금수 조치로 심각한 타격을 입었던 것은 유럽이니셔티브 구상을 촉진하는 데 결정적인 역할을 했다. 키신저(Henry Kissinger) 국무장관은 서유럽 9개 외무장관에게 “당신들이 아랍 20개국과 마주 앉는 데 동의하는 것, 그리고 PLO와 마주앉는 데 동의하는 것은 잘못”이라고 전했다. 하지만 이후 미국과 유럽 관계는 냉각되

었고, 1974년 3월 유럽공동체 외무장관 회의에서 영국이 유럽-아랍 대화원칙을 승인하자 미국과 관계는 더욱 경색됐다(Al-Dajani 1980, 84-85).

이후 긴박한 대립이 전개되는 중동문제 해결을 위해 1976년 유엔총회는 유엔안전보장이사회(UNSC) 결의 242호에 기반하여, 1967년 이스라엘이 점령한 지역에서 ‘팔레스타인 국가 수립’ 요구 결의안을 논의했다 이 결의는 미국을 제외한 유럽, 소련, 이슬람세계에 의해서 만장일치로 지지를 받았다. 이렇게 미국이 고립되고 국제사회가 강력하게 ‘두 국가 해결책’을 요구하는 상황에서 미국의 캠프데이비드 중재가 등장하게 되는 상황이었다(홍미정 2022, 117-119). 유럽이니셔티브를 주도하고 있던 핵심 국가인 프랑스는 팔레스타인의 국가 필요성을 강하게 주장했는데, 1976년 12월 프랑스의 미테랑(Francois Mitterrand)은 이스라엘에게 “새로운 국가의 틀에서 팔레스타인의 권리” 인식을 촉구하기도 했다. 미테랑은 결의 242호와 1978년 캠프데이비드 합의를 동시에 지지하며, 영토의 인정범위가 서로 다른 이들 합의 사이에 모순점이 있다고 보지 않았고, 팔레스타인 국가 수립을 지원하기 위한 이론적 토대를 마련했다(Filiu 2009, 26).³⁵⁾ 이렇듯 서구진영은 미국 주도의 비동맹지역 정책에 순응하지 않았고, 자국과 유럽공동체의 이해관계에 따라 PLO문제 접근을 추진했다.

또한 PLO/아랍국가들과 소련의 긴밀한 관계에도 변화도 나타났다. 이집트가 모스크바의 질서에서 이탈하는 1972년부터 소련은 PLO에 직접 무기를 공급하기 시작했으며, PLO와 시리아가 서방과의 대결지역으로 집중됨에 따라 지원이 강화했다. 팔레스타인에 대한 소련의 지원은 미국의 개입과 경쟁을 부추겼다. 하지만 냉전기 소련의 PLO 지원은 막대한 것이었지만, 지속적이고, 무조건적인 것은 아니었다(Golan 1982, 10). 사실 1970년 요르단 후세인(Hussein bin Talal) 국왕이 팔레스타인에 심각한 타격을 입혔을 때도, 1976년 시리아군이 레바논의 팔레스타인 난민캠프를 파괴했을 때도 소련은 PLO를 지원하지 않았다. 특히 1976년 시리아와 이스라엘과의 전쟁에 대한 우려로 인해 모스크바는 PLO 지원을 중단했다. 이로 인해 PLO 내부에서는 소련에 대한 불만이 증폭됐다. 당시 팔레스타인 무장단체 파타(Fatah)의 2인자 아부 리아드(Abu Riyadh)는 격렬하게 소련을 비난했다. 1976년 아라파트가 관례적 소련 방문을 진행하지 않은 것은 소련이 아라파트가 요구한 군사지원을 제공하지 않은 것에 대한 분노였다

35) 1967년 UN 안전보장이사회는 결의안 242호를 발표하고 이스라엘이 서안지구와 가자 지구, 시나이반도에서의 철수를 촉구했으나, 이스라엘은 1978년 이집트와 캠프데이비드 협정을 체결하고 이집트와 정식 국교를 수립하는 과정에서 시나이반도만 이집트에 반환하고 나머지 지역에 대한 영유권을 계속해서 주장했다.

(Golan 1982, 9).

모스크바는 외교적 차원에서 PLO가 소련의 중요한 이익을 심각하게 위협할 수 있다고 판단했을 때, PLO 대표성에 대한 지지를 전격적으로 철회할 가능성이 있었다. 현실적으로 PLO 입장에서 무기구매 자금 제공한 국가도, 절박한 순간 PLO가 의존할 수 있는 국가도, 사실 소련이 아닌 사우디아라비아였다 (Golan 1982, 10). 1970년대 후반 중동지역과 공산진영의 결속도가 상당히 이완되고 있던 시기였고, 반면 미국과 유럽의 중동지역에 대한 이해관계가 충돌되며, 유럽의 중동에 대한 우호적 인식이 확산되고 있었다. 자유진영의 많은 국가들이 PLO 승인 문제에 긍정적 반응을 나타내고 있었고, 한국 역시 미국과의 대립을 무릅쓰겠다는 정책적 결단의 배경에는 PLO 승인의 국제적 흐름을 파악하고 있었다는 것을 알 수 있다.

PLO문제에 있어서 서유럽과 미국 그리고 PLO/중동과 소련 간 구분되는 이해관계는 한국의 중동문제에 대한 정책적 전환의 필요성을 크게 만드는 계기가 되었다. 1980년 3월 한국 언론은 세계 주요 국가들의 PLO 문제 접근 관련 '일본의 PLO 승인 준비', '영국 및 룩셈부르크의 팔레스타인 자치권을 인정 준비' 기사를 줄지어 내고 있었다. 이러한 상황에서 프랑스 대통령이 "팔레스타인 인민의 민족자결권을 인정한다"며 쿠웨이트선언을 했고, 3월 13일 오스트리아는 서방국가로서 최초로 PLO를 공식 승인했다. 친이스라엘 입장을 고수했던 서방 국가들의 태도전환은 중동지역은 물론 미소양국과 제3세계 비동맹국들로부터 반향을 일으키는 상황이었다. 프랑스정부의 쿠웨이트선언까지만 해도 여유있는 태도를 보였던 미국도 오스트리아의 승인 조치에 당황한 기색을 표시한 것으로 전해졌다(『朝鮮日報』 1980/03/16).

이에 한국 언론 역시 왜 유럽국가들이 미국과 대립을 감수하면서 중동지역에 대한 강화정책으로 선회하고 있는지에 대한 이유를 분석했다. 가장 중대한 영향은 제2냉전이 미치는 영향에 대한 것이었다. 소련의 아프가니스탄 침공 이래 중동은 소련에 대한 경계심과 동시에 미국의 소련에 대한 과민 반응과 군사력 강화 중심 정책에 우려를 표시하는 상황이었다.³⁶⁾ 이에 따라 중동은 미소 무력대

36) 이 문제에 대해서 칼리디(Rashid Khalidi)가 집중적으로 다루고 있는데, 미국에서는 중동문제 해결에 관해 미국만이 평화를 가져올 수 있고, 소련은 전쟁을 일으키는 데 기여할 뿐이라는 인식이 지배적이고 이러한 인식은 아랍에서도 어느 정도 통용되는 것도 사실이었다. 미국은 1975-76년 분리협정, 캠프데이비드협정, 이집트-이스라엘 평화 조약의 설계자이며, 소련은 1956년부터 이스라엘과의 전쟁에서 아랍 국가들을 무장 지원했다는 점이 이를 뒷받침한다. 그러나 중동인들은 보다 일반적으로 소련이 중동에서 미국과 공동으로 평화조성에 기여 참여했다는 데 초점을 맞추고 있었다. 아

결의 전장이 되는 것을 피하기 위해 팔레스타인 문제해결을 최우선 과제로 삼았던 것이었다. 이러한 측면에서 유럽은 아랍국가들과 공동 입장을 표출하면서 팔레스타인문제를 해결함과 동시에 중동 산유국들로부터 석유 안정공급을 보장받자는 계산을 하고 있는 것으로 보였다. 또한 이러한 흐름은 유럽국가들이 이스라엘과 미국을 규탄하는 움직임 차원이라는 시각도 있었지만, 더욱 큰 틀에서 유럽을 활용한 미국의 새로운 평화이니셔티브로 보는 시각도 존재했다(『朝鮮日報』 1980/03/16). 이러한 분위기는 이전에 PLO 지지를 소련과 친소 국가들의 전유물이라는 기존의 국제사회의 흐름이 전환되며, 각국의 이익에 기반한 중동의 평화를 위한 새로운 시각과 정책들이 모색되고 있는 상황이었다.

이러한 배경을 염두에 둘 때 한국의 PLO 승인은 우호국 미국과 대립을 감내하는 자주외교 시도임과 동시에 유럽의 중동정책 강화라는 국제적 흐름에 영향을 받고 있었다. 유엔총회는 1980년 11월 15일까지 이스라엘에 예루살렘을 포함한 전 아랍점령지 무조건 전면 철수, 팔레스타인인의 독립주권국가 창설권 인정, PLO 중동문제 해결에 관한 유엔 및 국제회의 참석권 인정을 포함하는 9개항 친 팔레스타인 결의안을 112대 7, 기권 24표의 압도적 표차로 통과시켰다. 미국은 아랍국가들로 구성된 팔레스타인 권리위원회가 제출한 결의안이 이스라엘 생존권을 인정한 1967년 11월의 유엔안보리 결의 242호가 반영되지 않았다는 이유로 이스라엘, 호주, 캐나다, 노르웨이 등과 함께 반대표를 던졌다. 하지만 다수 유럽국가들은 미국과 협조 보다 독자적 중동평화추구정책을 견지하여 기권표를 던졌다(『朝鮮日報』 1980/07/31). 박동진 장관 역시 “현재 82개국이 PLO의 대표부를 설치하고 있는 등 세계적인 추세가 PLO를 인정하고 있는 만큼 우리 정부가 PLO를 상대하지 않는다는 것은 국제정세의 흐름에 역행하는 것”(『東亞日報』 1980/05/14)이라는 입장이었다. 중동지역에 있어서 정치·경제적 실익에 기초한 한국의 자주외교, 특히 미국에 대한 독자적 외교정책은 PLO 승인에 대한 새로운 세계적 흐름에 맞춰 추진될 수 있었다.

PLO 사실상 승인은 한국정부의 중동에 대한 경제적 기대, 북한과 대립하는

랍 분석가들은 수에즈 전쟁과 1967년 전쟁을 종식시킨 이니셔티브, 1967년 안보리 결의 242호, 1973년 전쟁 중 안보리 결의 338, 339, 340호, 전쟁이 끝난 후 소집된 제네바회의, 1977년 10월 1일의 소련과 미국 공동성명 등을 그 중요한 예로 지적하고 있다. 이에 따라 대부분의 아랍인들은 미국의 평화 조성 역할에 대해 전적으로 긍정하거나 소련의 역할에 대해 부정적으로 생각하지 않는다. 대부분의 아랍인들은 미국이 소련을 분쟁 해결 과정에서 배제했고, 가능한 범위에서만 중동에 평화를 정착시키는 데 헌신한 것으로 인식하고 있다. 또한 소련은 지역적 해결 원칙에 반대한 것이 아니라 미국의 노력을 방해한 국가라는 것이 보다 일반적인 아랍인들의 인식이다 (Khalidi 1985, 726-727).

정치적 입장, 중동정책 강화의 국제적 흐름이 교차되며 진행되었지만, 승인과정 이 냉전기 한국 자주외교의 성과로만 인식되는 것은 아니었다. 승인 직후 언론은 한국이 본질적인 중동문제 해결책을 제시하지 못하면서도 그동안 이스라엘 일변도 외교를 펼치며 유엔에서의 부담을 자초했다고 지적했다. 그럼에도 불구하고 한국정부는 아랍권의 유엔에서의 표를 의식해 이스라엘에 대사관을 두기를 회피했고, 대사교환의 약속을 한국정부가 어기자 이스라엘이 주한이스라엘대사관을 철수해버린 사실도 다시 언급됐다. 즉, 이스라엘 일변도 외교를 보이면서 정작 이스라엘과의 관계도 원만하게 하지 못한 한국외교가 PLO 승인 건에서도 외교의 본질을 잘 이행했는지(『京鄉新聞』 1980/05/15)에 대한 비판이 제기된 것이었다. 또한 “외교의 품위”를 유지하지 못하고 경제적 이득만 추구하는 것에 대한 비판도 이어졌다.³⁷⁾ 이러한 지적은 한국의 중동외교가 갖는 외교기조의 혼선을 명확하게 지적한 것으로서 이스라엘과 PLO 어느 측과도 한국이 굳건한 관계로 전환되기 어려운 국제정치의 현실을 투영하는 것이었다.

V. 결 론

이 연구는 1차 사료를 토대로 1980년 한국의 PLO 사실상 승인 과정과 그 요인에 대해서 분석했다. 1970년대 후반 PLO에 대한 변화하는 국제적 흐름이 나타나는 상황에서 한국정부는 수출시장과 자원 확보를 강조하며, 중동지역, 특히 PLO와의 관계 개선을 외교정책의 최우선 과제로 내세웠고, 외교 역량을 집중했다. 1979년 9월 박동진 외무부장관은 쿠웨이트와 사우디아라비아를 직접 방문하여 PLO의 팔레스타인 유일합법대표권을 지지하는 성명을 발표했다, PLO 승인의 기반을 마련했다. 이러한 한국의 중동정책은 기존 이스라엘 중심의 중동정책에서 크게 선회한 것으로서 미국의 외교기조와 충돌하는 상황이었다. 한국의 정책 전환은 한국외교의 자주외교·실리외교의 강화 측면에서 이해되고 있었다.

1980년 초 미국과 일본의 PLO 불승인 입장을 확인했음에도 불구하고 한국

37) 언론은 “PLO 문제를 석유냄새가 풍기게 다루는 것은 낮이 뜨겁다. 그것은 석유를 남으려는 우리의 미끼처럼 선물을 내보일 것이 아니라 서울에서 의젓하게 밝혀져야 하는 것이 중요한 외교정책의 전환과 걸맞은 것이 아니었을까? 외교의 품위와 차원을 현금주의니 촌놈외교니 하는 소리를 만만하게 들어서는 안 될 것이다”라고 하며 정부의 중동외교 노선의 한계를 비판했다(『京鄉新聞』 1980/05/15).

정부는 PLO 승인방식을 유형별로 고려했다. 국가 형태가 아닌 PLO 승인을 위해서 국제적 효력을 가지며 승인 효과를 기대할 수 있는 명시적 승인 또는 승인 이후 PLO 관계에서 한국의 부담을 낮출 수 있는 일방 선언 방식이 고려되었다. 1980년 5월 사우디아라비아와 쿠웨이트에서 최규하 대통령은 PLO를 사실상 승인하며 중동외교의 전환점을 마련했다. 이후 한국은 국제기구에서 아랍국들에게 PLO 지지를 요청받았고, IMF/IBRD 총회에서 PLO 참가를 두고 미국정부는 한국에 대한 경제지원을 지렛대로 한국의 PLO 지지 철회를 위한 압박전략을 구사했다.

그렇다면 미국과의 마찰이 예상되는 가운데 한국정부가 추진한 자주외교의 배경은 무엇이었을까? 첫째, 경제적 측면으로 원활한 석유 공급과 건설시장 확대가 고려되었다. 1979년 쿠웨이트는 한국 정유회사에 대규모 주식 매입을 약속했고, 사우디아라비아에서는 현대건설의 세계 최대 항만공사가 진행 중이었다. PLO를 승인한 1980년 이후 한국의 양국에 대한 수출규모는 최대치를 지속적으로 경신했다. 둘째, 정치적 측면에서 미국의 영향에 따른 친이스라엘 정책으로부터 PLO 승인을 통해 중동지역 전반과 관계를 개선하는 것이 한국의 국익에 도움이 될 것이라 판단했다. 이는 북한과의 외교대결 전략이며 동시에 박정희의 자주적 역사관에 기초한 것이었다. 셋째, 국제정치적 측면으로 1970년대 유럽은 중동문제에서 더 이상 미국 중심 정책에 순응하지 않았고, 공산진영과 PLO의 결속은 이완되었다. 한국의 PLO 승인은 자주외교의 시도였으며, 동시에 국제정치적 흐름을 적극 반영한 정책이었다. 하지만 이스라엘과 팔레스타인 사이에서 외교기조의 혼선, 대외적으로 지나친 경제적 이득 표출과 같은 한계도 지적되었다. 이스라엘과 팔레스타인에 대한 극단의 시선이 존재하는 현재 상황에서 1980년 PLO 사실상 승인과 대중동 자주외교의 추진 배경과 요인은 물론이며, 한계 역시 면밀히 반추해야할 것이다.

참고문헌

1차·준1차 자료

- 박정희. 1972. 『박정희대통령 연설문집, 제8집』. 서울: 대통령비서실.
- _____. 2005. 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리』. 서울: 동서문화사.
- 한국외무부. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1978-79」. 분류번호 721.1. 등록번호 12673.
- _____. 「한국의 대팔레스타인(PLO) 정책, 1980」. 분류번호 721.1. 등록번호 7465.
- _____. 「팔레스타인(PLO) 정세, 1978-79」. 분류번호 772. 등록번호 13845.
- “영, PLO 승인 고려.” 『朝鮮日報』 1979/07/24.
- “미국과 PLO 대화 트이려나, 23일 안보리 팔 논의가 주목.” 『京鄉新聞』 1979/08/07.
- “PLO(팔레스타인 해방기구)와 관계개선 추진.” 『朝鮮日報』 1979/08/09.
- “사우디 등 온건국 PLO 승인 노력 실패면 석유무기화 단행.” 『京鄉新聞』 1979/08/14.
- “PLO란 독립국 목표하는 팔레스타인 대표기구.” 『東亞日報』 1979/09/22.
- “한국의 對 팔레스타인외교.” 『京鄉新聞』 1979/09/24.
- “PLO의 승인과 자원외교.” 『東亞日報』 1979/09/24.
- “쿠웨이트, 유공 자본 참여 확정.” 『每日經濟』 1979/09/28.
- “한국외교의 새 손님 PLO.” 『朝鮮日報』 1979/09/28.
- “과리, 아랍지 보도 한·PLO 접촉 시작.” 『東亞日報』 1979/09/29.
- “PLO 단계적 승인 방침.” 『京鄉新聞』 1979/10/08.
- “정부, 중동외교에 최대 역점.” 『東亞日報』 1979/10/11.
- “이르면 6월 안에 실현계획 최대통령 중동순방.” 『京鄉新聞』 1980/01/07.
- “평화 보다 석유 겨냥, 서구의 PLO 추파.” 『朝鮮日報』 1980/03/16.
- “일, PLO 승인키로.” 『朝鮮日報』 1980/04/05.
- “미국 내 유대계 불평 사겠지만, 원유 확보-건설 진출 등엔 이익.” 『中央日報』 1980/04/08.
- “내달 PLO 승인 방침, 박외무 대아랍 관계강화 주력.” 『朝鮮日報』 1980/04/09.
- “대중동경협 증대의 전기 한·사우디 정상회담 의의.” 『每日經濟』 1980/05/13.

- “일, PLO 승인 거부.” 『京鄉新聞』 1980/05/13.
“사실상 승인.” 『東亞日報』 1980/05/14.
“PLO.” 『京鄉新聞』 1980/05/15.
“PLO의 사실상 승인.” 『朝鮮日報』 1980/05/16.
“미, PLO 불인정.” 『京鄉新聞』 1980/06/16.
“유엔, 팔국(國)창설 승인.” 『朝鮮日報』 1980/07/31.
“한국, 팔레스타인 지지안에 찬표.” 『朝鮮日報』 1980/08/12.
“한국, PLO지지.” 『中央日報』 1980/11/04.

2차 자료

- 구정은. 2023. “특하면 폭격·암살·공작... 중동의 무법자 이스라엘.” 『한겨레』 (12월 31일).
- 김영석. 2017. 『국제법』. 서울: 박영사.
- 김현철. 2004. “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색 통일정책연구.” 『한국통일정책연구논총』 13(1), 81-99.
- 김희권. 2021. “이스라엘-팔레스타인 갈등의 평화적 해결에 대한 선교적 고찰(考察).” 『선교와 신학』 53, 47-88.
- 대한민국 대통령실. 2023. “제45회 국무회의 (2023/10/30).” https://www.president.go.kr/newsroom/movie_news/UDff2qM1#none (2024/01/02 검색).
- 박동순. 2014. 『한국 외교와 외교관: 박동순 전 주이스라엘대사』. 서울: 국립외교원.
- 안승훈. 2016. “이스라엘-팔레스타인 분쟁과 ‘두 국가 해결론(Two-State Solution)’에 대한 고찰.” 『한국과 국제정치』 32(1), 105-137.
- 이완범. 2022. 『미국의 한국 정치 개입사 연구 3』. 성남: 한국학중앙연구원 출판부.
- 인남식. 2007. 『팔레스타인 문제에 대한 한국의 정책방향』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 장병옥. 2009. “이스라엘-팔레스타인 분쟁과 하마스.” 『중동연구』 28(1), 153-186.
- 전재성. 2008. “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구.” 『한국정치외교사논총』 30(1), 63-105.
- 전홍찬. 2003. 『팔레스타인 분쟁의 어제와 오늘』. 서울: 부산대학교출판부.
- 정철환. 2023. “자국민을 죽음에 몰아넣은 하마스.” 『조선일보』 (11월 6일).

- 한국무역협회. 2023. 「SITC에 의한 무역통계」. 2023.11, “국가별 수출액, 수입액.” https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=360&tblId=DT_1R11006_FRM101&conn_path=I2 (2024/01/04 검색).
- 홍미정. 2022. “이스라엘/아랍국가들 평화협정: 팔레스타인인들의 주권 박탈.” 『中東研究』 40(3), 109-140.
- BBC. “이스라엘과 가자 지구 분쟁의 역사.” (2023/10/15).

영문 자료

- Al-Dajani, Ahmad Sidqi. 1980. “The PLO and the Euro-Arab Dialogue.” *Journal of Palestine Studies* 9(3), 81-98.
- Filiu, Jean-Pierre. 2009. “François Mitterrand and the Palestinians: 1956-95.” *Journal of Palestine Studies* 38(2), 24-41.
- Golan, Galia. 1982. “The Soviet Union and the Israeli Action in Lebanon.” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 59(1), 7-16.
- Hamid, Rashid. 1975. “What is the PLO?” *Journal of Palestine Studies* 4(4), 90-109.
- Judge, Edward H. & John W. Langoon. 2017. *A Global History: The Cold War Through Documents*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Kim, Kangsuk & Wookhee Shin. 2017. “South Korea’s Abortive Search for Autonomy: Explaining Park Chung-hee’s Rapprochement with the PLO.” *The Korean Journal of Defense Analysis* 29(2), 253-270.
- Khalidi, Rashid. 1985. “Arab Views of the Soviet Role in the Middle East.” *Middle East Journal* 39(4), 716-732.
- Padelford, Norman J. & George A. Lincoln. 1962. *The Dynamics of International Politics*. N.Y: Macmillian.
- “PLO ready to Talk Directly with U.S.” *Arab News*, 24 July 1979.
- “21,978 Palestinians killed in Israeli strikes on Gaza since Oct. 7.” *Reuters*, 1 January 2024.

Abstract

ROK's Palestine Policy during the Cold War: Analysis of the Factors in ROK's De Facto Recognition of the PLO in 1980

Joonseok Yang ■ Kookmin University

Utilizing primary sources, this study analyzes the process of and main reasons for the Republic of Korea's (ROK) de facto recognition of the Palestine Liberation Organization (PLO) in 1980. In 1979, the ROK government prepared to recognize the PLO, which represented a significant departure from its previous Israel-centered Middle East policy and could have clashed with the US diplomatic posture. At a time of high uncertainty in US - Arab relations, ROK's policy shift was understood in terms of strengthening the independence of ROK's diplomacy. Although the ROK government confirmed the US and Japanese stance of disapproval of the PLO, it considered both explicit recognition, which would have the effect of approval, and unilateral declaration, which would lower the burden on the ROK in PLO relations. After the PLO recognition, the US government used economic support as a lever to pressure the ROK. Facing this expected friction with the US, the ROK's pursuit of independent diplomacy was based on the following factors. First, on the economic front, the steady supply of oil and the expansion of the construction market were considered, and, indeed, South Korea's exports to the Middle East reached a peak after the PLO recognition. Second, regarding the political aspect, the comprehensive diplomatic strategy, which sought to improve relations with the Arab states as a whole, was based on Park Chung-hee's perception of independence, with the aim of gaining the upper hand in the diplomatic confrontation with North Korea. Third, with respect

to the international aspect, in the 1970s, Europe no longer followed the US-centered policy in the Middle East, and the ties between the Communist bloc and the PLO were loosening. Overall, the ROK's recognition of the PLO was an attempt at independent diplomacy and an important example of harnessing international currents. However, it was limited by the confusion of ROK's diplomatic tones between Israel and the Palestinians and by the overemphasis on external economic gains.

Key Words: Korean Diplomatic History, Palestinian Liberation Organization (PLO), Middle East Policy, Independent Diplomacy, Cold War

