KINU 연구총서 19-01

트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:

미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점

이기태 • 현승수 • 정진문 • 김명철

KINU 통일연구원

KINU 연구총서 19-01

트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:

미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점

연구책임자
이기태 (통일연구원 연구위원)

공동연구자
현승수 (통일연구원 연구위원)
정진문 (서울시립대학교 교수)
김명철 (연세대학교 BK 연구교수)

KINU 통일연구원

트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:
미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점

KINU 연구총서 19-01

발 행 일	2019년 12월 30일
저 자	이기태, 현승수, 정진문, 김명철
발 행 인	임강택
발 행 처	통일연구원
편 집 인	평화연구실
등 록	제2-02361호 (97.4.23)
주 소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈 페 이 지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인 쇄 처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-971-4 93340
가 격	8,000원

ⓒ 통일연구원, 2019
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:

미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차 례

요약 ····· 7

Ⅰ. 서론 ····· 11

Ⅱ. 선행연구 검토 ····· 19

1. 국제관계 연구의 핵심주제: 전쟁의 방지와 평화의 증진 ····· 21

2. 적대국 관계 정상화에 대한 논의의 필요성 ····· 26

3. 적대국 관계 정상화에 대한 기존의 논의 ····· 28

Ⅲ. 미국-베트남 관계정상화 분석과 시사점 ····· 43

1. 미국과 베트남 관계의 배경 ····· 45

2. 관계정상화 요인 ····· 51

3. 관계정상화 과정 ····· 59

4. 시사점 ····· 65

Ⅳ. 미국-쿠바 관계정상화 분석과 시사점 ····· 71

1. 미국과 쿠바 관계의 배경 ····· 73

2. 관계정상화 요인 ····· 79

3. 관계정상화 과정 ····· 89

4. 시사점 ····· 95

V. 트럼프 행정부의 외교안보전략 분석과 북미 관계 … 99

1. 트럼프 행정부의 외교안보전략 분석 …… 102

2. 북미 관계정상화 가능성 …… 115

VI. 결론 …… 143

참고문헌 …… 153

최근 발간자료 안내 …… 163

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 미국의 대베트남 관계정상화 4단계 로드맵과 주요 내용 …… 48

〈표 Ⅳ-1〉 미국 오바마 행정부의 대쿠바 관계 개선 정책 …… 93

요 약

본 과제는 트럼프 행정부 시기 북미 관계가 어떠한 방향으로 발전할 수 있는가에 대해 미국-베트남 및 미국-쿠바 관계 개선 사례를 바탕으로 전망해보는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 북미 관계 개선은 한반도 및 동북아시아에 평화와 안정을 가져오기 위한 필수적인 요소이다. 또한 장기적으로 북미 양국이 적대관계를 해소하고, 관계정상화를 달성하는 것이 바람직한 목표라는 것을 염두에 두고 논의를 진행하였다. 따라서 미국의 베트남, 쿠바와의 관계정상화 과정을 바탕으로 핵보유국으로서의 북한, 트럼프 행정부의 외교전략, 그리고 한국의 중재자 역할 등 북미 관계의 특수성을 고려해 북미 관계정상화 과정이 어떻게 진행될 것인지에 대한 전망을 제시할 것이다.

Ⅱ장에서는 적대국이 관계정상화를 촉진하는 요인으로 어떠한 것들이 있는지 선행연구들을 면밀하게 검토하였다. 국제관계 연구의 핵심주제인 전쟁의 방지와 평화의 증진에 관한 이론을 살펴보고, 적대국 관계정상화에 대한 논의의 필요성 및 기존 논의를 조사하였다. Ⅲ~Ⅳ장에서는 각각 베트남과 쿠바의 대미관계정상화 과정을 분석하였다. 구체적으로 양국 관계는 어떤 배경에서 미국과 적대관계를 형성하게 되었으며, 적대관계를 극복하고 정상화를 달성할 수 있게 해준 조건을 국제적 수준, 그리고 미국, 베트남, 쿠바의 국내적 수준으로 나누어 분석하였다. 그리고 양국이 미국과 관계정상화를 달성했던 과정과 북미 관계에 대한 함의를 분석하였다. Ⅴ장에서는 트럼프 행정부에서 나타나는 외교안보전략을 분석하고 이를 기존연구 및 베트남과 쿠바의 사례에서 얻은 함의와 종합하여 향후 북미 관계가 어떠한 방향으로 진행될 것인가에 대해 전망하였다.

주제어: 트럼프 행정부, 외교안보전략, 북미 관계, 관계정상화

Abstract

Foreign Affairs and Security Strategies of the Trump Administration and the Prospects for a Peace Regime on the Korean Peninsula:

U.S. Normalization of Diplomatic Ties with Hostile Countries and its Implications to the Korean Peninsula

Kitae Lee, et al.

This study is aimed at putting the future of the U.S.–North Korean relations during the Donald Trump presidency into perspective based on the improved U.S. relations with Vietnam and Cuba. To have peace and stability on the Korean Peninsula and in Northeast Asia, it is essential to improve the U.S.–North Korea relationship. This study is based on the assumption that a long-term goal is to eliminate the hostile relationship and normalize the diplomatic relations between North Korea and the U.S. Therefore, this study bases its discussion on the normalization process of the U.S. relationship with Vietnam and Cuba to anticipate the process for building diplomatic ties between the U.S. and North Korea, considering the distinct characteristics of the U.S.–North Korea relations, such as North Korea being a nuclear power, diplomatic strategies of the Trump

administration, and South Korea's role as a mediator.

Chapter II reviews in detail previous studies to identify factors behind facilitation of the diplomatic normalization between antagonistic countries. It goes over theories on the prevention of a war and promotion of peace—the core subject of international relations studies—and examines the need for discussing building diplomatic ties between belligerent nations and previous studies. Chapter III and IV analyzes the process of normalizing the U.S. relations with Vietnam and Cuba. More specifically, these chapters analyze the background against which the two nations developed the hostile relations with the U.S. and the conditions for achieving normalization after overcoming unfriendly relations both at the international level and from domestic perspectives of the U.S., Vietnam and Cuba. It also gives an analysis on their normalization process and its implications for the U.S. and North Korea. The chapter V outlines foreign affairs and security strategies under the Trump administration, which is put together with the previous studies and the cases with Vietnam and Cuba to conclude an outlook for future direction of the U.S. and North Korea relations.

Keywords: the Trump administration, foreign policies and security strategies, The U.S.–North Korea relations, normalization

Ⅰ. 서론

동북아시아, 특히 한반도는 냉전기 자본주의 진영과 공산주의 진영의 경쟁이 가장 먼저 전쟁으로 발전하였고, 냉전이 종식된 이후에도 이러한 대립과 갈등의 유산이 계속되고 있는 지역이다. 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 한국전쟁은 북한에 대한 소련의 지원, 남한을 보호하기 위한 미국을 위시한 UN군의 참전, 그리고 UN군의 북진에 대응하기 위한 중화인민공화국(이하 중국)의 개입과 함께 자본주의 진영과 공산주의 진영의 국제전으로 비화되었다. 전쟁의 주요 당사자로서 서로 총부리를 겨누었던 남한과 미국, 그리고 북한과 중국은 휴전 후에도 냉전이라는 국제정치적 환경 속에서 대립과 반목을 거듭하였다. 그러나 미국은 1970년대에 이르러 사회주의 진영 내에서 중국과 소련의 대립으로 발생한 틈을 파고들어 중국과의 관계정상화를 이루어 냈다. 남한 역시 소련의 붕괴 및 냉전의 종식과 함께 중국과 수교관계를 맺게 되었다. 그러나 또 다른 한국전쟁의 당사자인 북한은 냉전 종식으로부터 30여년이 흐른 지금까지도 미국, 그리고 남한의 적대관계를 완전히 청산하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 남북, 그리고 북미 간의 갈등은 일시적으로 냉전기를 넘어서는 수준으로 고조되기도 하였다.

미국과 북한이 수십 년 동안 이어진 대립과 갈등의 굴레를 어떻게 벗어날 것인가 하는 것은 남북한 관계의 개선은 물론 동북아시아 지역의 안정과 평화, 그리고 번영에도 중요한 함의를 지닌다. 미국은 냉전 이후 세계 유일의 초강대국으로서 세계 각지의 중요한 이슈에 강력한 영향력을 행사하고 있다. 북한은 상대적으로 크게 열세인 국력에도 불구하고, 미국과 대립각을 세우고 있다. 미국의 핵심 동맹국 중 하나로서 미국의 동아시아 지역전략과 발을 맞출 필요가 있는 한국으로서는 북미 간의 대립과 갈등이 지속되는 상황에서 독자적으로 완벽한 남북 관계정상화를 달성하는 것은 요원한 일이다. 동시에

북미 간의 적대관계는 그 자체로 동북아시아의 안정을 상당한 수준으로 위협하고 있는 것도 사실이다. 북미 갈등의 심화는 양국과 동맹관계를 맺고 있는 일본, 중국, 러시아까지 끌어들여 동북아시아 수준의 분쟁으로 비화될 위험을 내포하고 있다. 그러므로 한반도와 동북아시아의 안정과 번영을 위해서는 무엇보다 북미 관계를 정상화하는 것이 최우선 과제가 될 것이다.

현재 한반도와 동북아시아에는 북한과 미국의 관계 개선을 가로막는 다양한 갈등 요인이 존재하고 있다. 그 중에서도 북한의 핵무기는 북미대립의 중심축이며, 북미 관계에 대한 논의 대부분은 비핵화 문제에 집중되어 있다. 미국의 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 취임 이후 '최대 압박과 최대 관여(maximum pressure and maximum engagement)' 정책을 발표했으며, 이는 북핵문제를 외교정책의 최우선 과제 중 하나로 다룰 것을 시사하고 있다. 최대압박의 차원에서 트럼프 대통령은 2017년 "화염과 분노(fire and fury)"와 같은 공격적인 언사와 더불어 무력사용 가능성을 시사했으나, 2018년에 들어서는 역사적인 북미 정상회담에 응하며, 북한의 핵포기 선언을 이끌어내기도 했다. 이러한 미국의 접근법 속에 자리하고 있는 전제는 북한의 포괄적인 비핵화를 추진하는 것이 바로 북미 관계정상화의 시발점이라는 것이다. 반면, 북한은 핵무기의 단계적 폐기와 핵개발 이후 시행된 경제제재 조치의 부분적 교환을 요구하고 있는 바, 양국은 핵문제와 관련해서 평행선을 달리고 있는 모습을 보여주고 있다.

지난 2년 간의 핵무기 협상을 반추해 볼 때, 북한 핵문제의 해결을 북미 관계정상화의 선결조건으로 삼는 것은 현명한 방법이라고 보기는 어렵다. 유례없이 긍정적이고, 낙관적인 흐름이 있었던 2018년, 그리고 2019년 초반에도 양국은 비핵화에 대한 실질적인 진전을 이

루어내지는 못했다. 이는 비핵화가 오랜 시간을 두고 끈기 있게 추진해 나가야 할 과업이라는 것을 의미한다.

특히 비핵화는 한반도 평화에 관련된 여러 가지 문제들이 복합적으로 얽혀있는 이슈로써, 북미 관계정상화 역시 비핵화가 달성된 이후에 시작할 수 있는 과제가 아니라, 비핵화와 동시적으로 추진해 나가야 할 필요가 있다. 워싱턴은 장기간의 강력한 경제제재 및 핵폐기 후 경제지원에 대한 약속을 통해 북한의 핵폐기를 이끌어낼 수 있을 것이라 믿고 있다. 그러나 핵무기를 비롯한 군사력의 궁극적인 목적은 국가안보의 달성이다. 북한의 핵무기 또한 대내외적 국가안보를 위한 수단이라고 볼 수 있는바, 핵문제에 있어서 실질적인 진전을 이루어내기 위해서는 북한의 안보불안 요소가 무엇인지, 그리고 이를 어떻게 해소할 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요할 것이다. 실제로 2019년 2월 하노이 북미 정상회담이 끝난 후, 4월 북러 정상회담에서 러시아의 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 지금처럼 제재를 이용한 강압적인 접근방식보다는 6자회담과 같은 방식으로 북한의 안전을 보장해주는 방식의 채택을 주문한 바 있다.[1] 현실적으로 북한의 안보에 대한 가장 큰 위협은 미국의 적대정책, 특히 군사적 개입을 통한 북한 정권 제거이다. 북한이 미국과 정상국가로서 수교를 맺는 것은 이러한 위협인식을 크게 완화시키고 나아가 비핵화 과정을 촉진할 수 있을 것이다. 또한, 관계정상화에는 양국 사이의 의사소통을 확대하고, 우호적 관계를 해치는 행동을 제한할 수 있는 다양한 제도적·비제도적 장치들이 수반된다. 이를 통해 북한 핵문제를 포함하여 북미 관계가 재차 악화될 수 있는 상황이 발생하더라도 이를 적절하게 관리하는 것이 가능해질 것이다.

---

1) "김정은·푸틴, 비핵화 조건으로 '북 체제 안전보장' 꺼냈다," 『한겨레 신문』, 2019.4.25., 〈http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/891575.html#csidxb2fe035d00413cc8d92e4be0de771f3〉 (검색일: 2019.4.30.).

그러므로 북미 관계정상화는 비핵화 달성 이후가 아니라 비핵화와 동시적으로 추진되어야 할 필요가 있다. 물론 북미 관계정상화를 추진하기 위해서는 비핵화가 일정 수준 이상 진전될 필요가 있는 것은 사실이다. 그러나 현재 미국이 요구하고 있는 것과 마찬가지로 포괄적이고, 완전한 비핵화에 다다르기 전, 양국은 충분히 관계정상화에 시동을 걸 수 있다. 이는 동시에 완전한 비핵화로 가는 과정을 크게 가속화 할 수 있을 것이다.

본 연구는 북한과 미국의 관계정상화 과정에 대해 논하고, 그 과정에서 한국이 어떤 역할을 할 수 있을지 고민하고자 한다. 구체적으로는 과거 미국이 적대관계에 있었던 베트남 및 쿠바와 어떻게 관계정상화를 달성했는지 살펴보고, 이를 바탕으로 북미 관계정상화 가능성을 타진해 볼 것이다.

베트남은 냉전 기간 중 미국과 전쟁을 겪었고, 이후 사회주의 진영에서 미국과 대립을 지속해왔다. 쿠바도 피델 카스트로(Fidel Castro)의 혁명 이후 사회주의 국가 진영에 속하게 되었고, 이후 소련이 쿠바에 미국을 겨냥한 미사일을 배치하려고 하면서 양국은 극단적인 수준의 대립을 경험하였다. 그러나 베트남은 냉전 종식 직후 1990년대에, 그리고 쿠바는 그보다 더 시간이 지난 2010년대에 이르러 미국과의 적대관계를 해소하고 관계정상화를 달성하였다. 양국은 전쟁, 또는 전쟁 직전에 이르는 극단적인 대립을 경험한 적이 있으며, 소규모 사회주의 국가라는 점에서 북한과 역사적·구조적 공통점을 보유하고 있다.

베트남과 쿠바의 경험을 바탕으로 본 연구에서는 북미 관계정상화가 진행될 경우 어떠한 과정을 거쳐서 이루어질지 가능성을 논의할 것이다. 그러나 북미 관계정상화가 베트남과 쿠바가 미국과의 관계정상화와 동일한 과정을 거쳐서 진행될 것이라고 주장하는 것은

아니다. 현재 북미 관계는 관계정상화 당시의 베트남이나 쿠바와는 중요한 차이점을 보유하고 있다. 먼저 북한은 베트남과 쿠바와는 달리 현재 사실상 핵 보유국가이다. 핵무기 보유국과 그렇지 않은 국가들의 국제정치적 입지나 외교정책에는 주목할 만한 차이가 존재한다. 또한, 현재 트럼프 대통령은 지금까지 미국 대통령이 보여주었던 전통적인 외교정책의 범위를 크게 벗어난 움직임을 취하고 있다. 트럼프 행정부 시기 북미 관계는 급격한 변동을 경험했다. 2017년 양국 관계는 군사적 충돌 가능성까지 예상되는 극단적 대립 상태에서, 2018년의 유례가 없는 수준의 화해모드로 발전했으나, 2019년에는 다시 경색국면에 돌입하였다. 미국 역사에서 현직 대통령이 재선에 실패한 사례가 거의 없으며, 트럼프의 현 상황이 최악은 아니라는 점을 고려할 때, 트럼프 행정부의 임기는 재선 후 2024년까지 계속될 가능성이 존재한다. 따라서 향후 5년 간 북미 관계는 트럼프 대통령의 독특한 외교전략에 따라 다양한 형태의 변화를 겪게 될 것이라고 예측할 수 있다. 마지막으로 북미 관계에는 한국의 역할이 중요한 변수로 작동할 수 있다. 한국의 문재인 정부는 한반도 평화체제 구축을 중요한 외교목표로 삼고, 이를 실현하기 위한 각고의 노력을 기울이고 있다. 북미 관계 개선은 이를 위한 필수불가결한 요건이라고 할 수 있다. 실제로 문재인 대통령은 북미 관계가 악화되거나, 경색국면에 접어들 때마다 중재자로서 트럼프 대통령과 김정은 위원장을 협상의 장으로 이끌어 내었고, 그 결과 북미협상의 동력이 계속 유지될 수 있었다.

이 보고서에서는 미국의 베트남, 쿠바와의 관계정상화 과정을 바탕으로 핵보유국으로서의 북한, 트럼프 행정부의 외교전략, 그리고 한국의 중재자 역할 등의 북미 관계의 특수성을 고려해 북미 관계정상화 과정이 어떻게 진행될 것인지에 대해 논의해 볼 것이다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 국제관계 연구의 핵심주제: 전쟁의 방지와 평화의 증진

전통적인 국제정치 연구의 핵심 주제는 "어떻게 전쟁을 방지하고, 국제체제를 안정적으로 유지할 수 있는가" 라는 질문에 대한 대답을 제시하는 것이었다. 현실주의자들은 국제체제의 안정성과 전쟁의 발생을 설명하기 위해 무정부 상태라는 국제체제의 본질 및 국가 간 힘의 배분으로 나타나는 국제체제의 구조에 주목하였다.[2] 무정부 상태에서 국가의 안보를 보장해줄 수 있는 상위의 권위체가 존재하지 않는다. 그러므로 국가는 스스로 자신들의 생존을 책임져야 하는 자조체제(self-help) 속에 존재하게 되는 것이다. 월츠(Waltz)는 개별 국가가 안보를 보장하기 위해 국력을 증진시키는 과정 속에서 국제체제는 세력균형(Balance of Power)을 달성하게 된다고 주장했다. 특히, 월츠는 국제체제의 안정성을 결정하는 주요 요인으로 체제 내 강대국의 숫자를 제시한 바, 세력균형이 단 두 개의 강대국에 의해 이루어지는 양극체제(Bipolar System)가 가장 안정적인 체제라고 말하였다. 반면, 오르간스키(Organski)는 무정부 체제에서도 위계가 존재한다는 전제에서 출발해 국제체제의 안정과 불안정을 다른 시각으로 설명하였다. 국제체제는 압도적인 국력을 가지고 있는 지배국을 정점으로 하여, 바로 아래에 지배국에는 미치지 못하나, 체제의 안정에 영향을 미칠 수 있는 수준의 힘을 가진 강대국들, 그리고 그 아래에 각각 국력 수준에 따라 중진국과 약소국이 위치하고 있는 피라미드 형태의 위계 체제로 구성되어 있다고 보고있다. 지배

2) 존 미어샤이머, 이춘근 역, 『강대국 정치의 비극』 (서울: 나남, 2004); 케네스 월츠, 박건영 역, 『국제정치이론』 (서울: 사회평론, 2000), pp. 162~163; 한스 모겐소, 이호재·엄태암 역, 『국가 간의 정치 (2권)』 (파주: 김영사, 2013), pp. 46~53; 김영준, "세력전이론의 전개, 진화, 그리고 적용에 대한 고찰," 『국제관계연구』, 20권 1호 (2015), pp. 179~184.

국이 주도하여 국제질서를 창출하고, 유지하며, 다수의 강대국은 이러한 질서에 만족하는 상황에서 국제체제의 안정성이 유지된다. 그러나 이러한 위계체제는 국가 간 국력의 불균등 성장에 의해 붕괴될 수 있는 바, 기존 국제질서에 만족하지 못하는 강대국의 국력이 지배국과 비등해지는 시점에서 체제의 불안정성이 급격하게 증대되며, 나아가 전쟁이 발생할 수 있는 가능성이 높아진다고 설명하였다.

현실주의 이론은 국제체제의 안정을 유지하기 위해 국력에 의거한 처방을 제시하고 있다. 월츠와 미어샤이머(Mearsheimer)는 잠재적 적대국, 또는 적대국 연합의 국력이 자국과 자국의 동맹국들의 국력 총합을 넘지 않도록 견제하는 것을 통해서 세력균형을 달성하고 체제의 안정을 유지할 수 있다고 주장하였다. 특히 월츠는 국가의 최종 목표는 안보이기 때문에 상대국에 대한 견제는 과잉대응을 불러오지 않는 적절한 수준에서 나타나며, 그 결과 세력균형은 안정적인 형태로 유지된다고 주장하였다. 그러나 미어샤이머는 월츠와는 달리 국가는 패권적 지위에 올라서는 것을 통해 안보를 확보하는 것을 추구한다고 보고 있다. 그러므로 강대국들은 끊임없이 상대국가보다 강한 국력 확보를 시도하게 되고, 이는 대립적이고 경쟁적인 형태의 세력균형을 초래하게 된다.[3] 오르간스키의 세력전이 이론의 측면에서도 지배국가에 대한 도전국가가 등장할 때, 힘의 논리에 기초한 처방이 중요하게 논의된다. 지배국가는 봉쇄와 견제를 통해 도전국가의 성장을 방해하거나, 동맹을 이용하여 도전국가에 대한 우위를 유지할 수 있다. 그리고 나아가서는 예방전쟁을 통해 도전국가가 새로운 지배국가로 등장하는 것을 좌절시키는 것도 하나의 방안으로 거론된다.[4] 이러한 현실주의적인 접근법은 전쟁의 위험이 국

3) 존 미어샤이머, 이춘근 역, 위의 책, p. 93; 케네스 월츠, 위의 책, p. 197.

4) 전재성, "강대국의 부상과 대응 메카니즘: 이론적 분석과 유럽의 사례,"『국방연구』, 51권 3호 (2008), pp. 9~10.

제체제의 본질적 속성이며, 세력균형을 통해 전쟁의 발생을 방지할 수 있을 뿐이라 보고 있다. 이는 항구적인 평화의 달성은 요원한 목표로 간주한다는 한계를 보이고 있는 것이다.

자유주의자와 구성주의자들은 이러한 현실주의적 접근에 대해서, 무정부 상태가 필연적으로 국가들 간의 대립과 경쟁을 이끌어 내는 것은 아니며, 국가 간 협력 및 우호관계의 형성, 나아가 더욱 적극적인 평화를 실현하는 것이 가능하다고 주장한다. 먼저 자유주의자들은 국제체제가 무정부 상태이며, 자조체제라는 현실주의의 설명을 부정하지 않는다. 그러나 현실주의가 국제정치를 지나치게 단순화하여, 무정부 상태로 인한 대립과 경쟁을 완화시켜줄 수 있는 다양한 요소들을 간과하고 있다고 비판하고 있다.

자유주의자들은 무정부 체제 속에서 국가들 사이의 국내 정치체제의 조합, 경제적 상호의존 관계, 국제기구의 역할 등에 따라 대립과 갈등을 극복하고, 평화를 구축할 수 있다고 주장한다.[5] 먼저 자유주의적 접근의 한 갈래인 민주평화론에 따르면 두 국가가 모두 민주주의적 정치체제를 가지고 있을 경우, 양국 사이의 무력분쟁의 가능성은 현저하게 낮아진다. 민주주의 국가의 경우, 분쟁이 발생하였을 때 폭력이 아닌 대화와 타협을 통해 이를 해결해야 한다는 규범이 존재한다. 민주평화론은 민주주의 국가가 외국과의 분쟁에 휘말렸을 때, 이러한 국내적 규범을 따라 폭력보다는 대화를 통해 문제를 해결하려는 움직임을 보일 것이라 주장한다. 또한, 민주주의 국가는 무력분쟁을 일으키려 할 때, 상당한 수준의 제도적 제약에 직면하게 된다. 무력분쟁에 따르는 비용은 1차적으로 분쟁 당사국의 국민들이 지불하게 된다. 민주주의 정부는 선거에서 국민들 다수의 지지를 획

5) Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace* (New York: Norton, 2000), p. 35.

득함으로써 정권을 유지할 수 있다. 그러므로 국민들에게 막대한 비용을 부과할 수 있는 무력분쟁을 선택할 때에는 매우 신중한 자세로 접근할 수밖에 없다. 국제체제에서 민주주의 국가들은 서로를 상대할 때 폭력적 방식보다는 대화와 타협을 통해 문제를 해결하려고 시도할 가능성이 높다는 것을 인지하고 접근하게 된다. 반면, 민주주의 국가와 권위주의 국가, 또는 권위주의 국가 사이의 상호작용에서는 서로에 대해 이러한 제도와 규범이 충분히 작동하지 않는다고 인지하기 때문에 현실주의의 예측대로 세력균형을 기반으로 한 접근법을 선택할 가능성이 더욱 크다.[6)]

두 국가 사이의 경제적 상호의존은 무정부 체제가 부과하는 제약을 극복하고, 적극적 평화를 촉진할 수 있는 또 하나의 요소이다. 두 국가 간 경제교류는 비교우위의 원리에 따라 자급자족 상태에서 양국의 총생산량의 합보다 더 많은 규모의 생산을 가능하게 해준다. 다시 말해, 국가 간 경제교류는 국가 전체의 부를 증대시키는 효과가 있는 것이다. 그러므로 국가는 외국과의 경제적 상호의존 관계를 계속 유지하려는 동기를 가지게 된다. 국가 간 무력분쟁은 경제적 상호의존 관계의 지속여부에 상당한 악영향을 줄 수 있다. 전쟁은 연루된 국가들 간의 관계 전반에서 불확실성을 크게 증가시킨다. 이는 경제영역에서도 마찬가지이다. 2차 세계대전 기간 미국이 자국 내 일본 자산을 동결하는 조치를 취했던 것은 이를 잘 보여준다. 때문에 무력충돌의 위협이 고조될 경우, 양국 간 경제교류는 이러한 불확실성으로 인해 위축될 수 있으며, 그 결과 경제적 이득이 감소하게 된다. 이러한 상황을 피하기 위해서 경제적 상호의존 상태에 있는 국가들 간에는 분쟁이 발생할 경우, 폭력적 방식이 아닌 대화와 타협을 통해

6) Stephen L. Quackenbush and Michal Rudy, "Evaluating the Monadic Democratic Peace," *Conflict Management and Peace Science*, vol. 26, no. 3 (2009), pp. 276~278.

해결하려는 유인이 강해지게 된다.[7]

자유주의적 접근법은 국제기구가 무정부 상태의 국제체제에서도 국가들이 협력하고, 갈등을 피할 수 있도록 해주는 중요한 역할을 한다고 설명한다. 현실주의는 무정부 상태에서 국가들은 상대국가가 어떠한 의도를 가지고 있는지 확인할 수 없다는 전제에서 출발하고 있다. 그러므로 설사 상대가 온건하고, 협력적인 의도를 가지고 있다고 하더라도, 불확실성 때문에 국력을 증대하여 자국의 안보를 보호할 수 밖에 없다고 설명한다. 이는 또한, 상대국가에 대한 위협적이자, 공격적 의도의 표현이라는 신호를 주어 마찬가지로 국력증대라는 맞대응을 가져오게 된다는 것이다. 국제기구는 여러 가지 차원에서 국가들 사이에 존재하는 의도의 불확실성을 해소할 수 있는 기능을 할 수 있다. 구체적으로 국제기구는 국가들 간의 대화와 소통의 채널을 마련해준다. 국제기구는 정기적으로 각국의 대표들을 모아 회의를 진행한다. 이 자리에서 대표들은 다른 나라의 대표들과 중요한 이슈에 대해 심도 있는 대화를 나누면서, 서로의 의도를 파악하는 기회를 얻게 된다. 또한, 국제기구는 자체적으로 전문성을 가지고 있는 이슈에 대해서는 개별 국가가 어떤 행동을 취하는지, 다른 국가와의 합의 사항을 준수하는지 등을 감시하는 기능도 가지고 있다. 이러한 일련의 기능을 통해 국제기구는 무정부 상태에서 국가들이 직면하게 되는 상대국가의 의도의 불확실성을 크게 완화하고 나아가, 국가 간의 협력을 가능하게 해줄 수 있다는 것이다.[8]

구성주의는 국제체제의 무정부 상태에 대해 현실주의나 자유주의와는 다른 해석을 하고 있다. 현실주의는 무정부 상태가 부과하는

---

7) Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace*, pp. 154~155.

8) Robert Keohane and Lisa Martin "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, vol. 20, no. 1 (1995), pp. 39~51; Bruce Russett and John Oneal, *Ibid.*, pp. 157~196.

제약으로 인해 국가 간의 협력은 어려우며, 자국의 안보를 지키기 위해 상대국가를 견제할 수밖에 없다고 주장하고 있다. 반면, 자유주의는 이러한 현실주의적인 해석이 국제정치 현실을 지나치게 단순화하여, 무정부 상태에서도 안보에 대한 불안감을 완화하고 협력을 가능하게 해주는 다른 여러 가지 요소들을 간과하고 있다고 주장한다. 이에 대해 구성주의적 시각은 무정부 상태의 특성은 고정된 것이 아니라 변화하는 것이라는 점을 지적하고 있다. 무정부 상태는 이를 구성하는 주요 행위자인 국가들 사이의 간주관적(間主觀的) 상호작용을 통해 그 특성이 결정되며, 다시 국가들의 상호작용이 어떠한 방향으로 이루어지는지에 영향을 미치게 된다. 구체적으로 국가들이 서로를 적으로 인식하고, 상대에 대한 견제와 균형을 통해 자국의 안보를 추구한다면, 무정부 상태는 현실주의자들이 주장하는 것과 마찬가지로 국가 간의 협력을 가로막고, 대립과 갈등을 촉진하는 역할을 하게 될 것이다. 그러나 국가들이 협력을 통해 서로 간의 문제를 해결하기 위한 노력을 계속해 나간다면, 이들 간의 간주관적 정체성은 '적'에서 '친구'로 변화할 수 있으며, 무정부 상태 역시, 초국가적 권위체가 부재하는 상황에서도 상호신뢰 속에서 협력이 가능한 칸트적 무정부 상태가 나타날 수 있다는 것이다.[9)]

2. 적대국 관계정상화에 대한 논의의 필요성

앞서 논의한 국제관계의 거대담론들은 국제정치의 거대한 흐름과 그 안에서 존재하는 국가행동 및 국제체제의 연속성에 대해 탐구하

9) Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, vol. 46, no. 2 (Spring, 1992), pp. 418~422.

고 있다. 그리고 이를 바탕으로 전쟁과 평화의 문제에 대한 해답을 제시하려는 모습을 보이고 있다. 그러나 이러한 거대담론들은 특정 시기, 특정 국가의 행동에 대해서는 충분한 관심을 기울이지 못하는 문제를 가지고 있다. 특히 적대관계에 있는 국가(rival dyads) 사이에서 분쟁을 억제하고, 평화를 정착시킬 수 있는 방안에 대해서 전통적인 국제정치 이론들은 설득력 있는 대답을 내놓지 못하고 있다. 항구적이고 안정적인 평화구축에 대해 고민할 때 적성국의 관계정상화는 중요한 의미를 지니고 있다. 기존 국제정치 연구들은 적대국 사이에서 무력분쟁이 발생할 가능성이 비적대국 사이에서 발생할 가능성을 크게 상회한다는 것을 여러 경험적 증거를 통해서 보여왔다.[10] 이를 고려할 때, 적대국 간의 갈등을 완화하고, 대립관계를 우호관계로 전환시키는 것은 평화를 구축하기 위한 가장 직접적이고, 즉각적인 접근법이라고 할 수 있다.

또한, 적대국 관계정상화는 동북아시아의 지역평화를 다룰 때 더욱 큰 함의를 지니게 된다. 2차 세계대전과 냉전의 종식을 거치면서 국제체제는 자유주의자들과 구성주의자들의 주장처럼 민주주의와 경제적 상호의존의 확산, 국제기구의 역할 증대 및 이를 바탕으로 한 우호적 상호작용이 지속되면서 보다 안정적인 방향으로 발전하고 있다. 그러나 이러한 발전은 미국과 서유럽 지역의 발전경로를 기술하기에는 적절하다고 볼 수 있으나, 다른 지역의 상황을 설명하기에 적합한가에 관해서는 이견이 존재한다. 특히, 동북아시아에서는 오랜 시간 동안 미국과 중국 간의 세력전이와 패권경쟁의 가능성이 회자되어 왔다. 세력전이 이론의 주장처럼 중국의 국력이 미국의 국력과 비등해지는 시점에서는 양국의 대립과 갈등이 무력분쟁으로

10) Douglas Stinnett and Paul Diehl, "The Path(s) to Rivalry: Behavioral and Structural Explanations of Rivarly Development," *Journal of Politics*, vol. 63, no. 3 (August, 2001), p. 718.

비화할 수 있는 가능성 역시 존재한다.

미국과 중국 사이의 갈등이 장기적으로 나타날 수 있는 패권경쟁이라는 국제정치의 구조적 요인과 깊은 관련이 있다면, 미국과 북한의 갈등은 단기적으로 무력충돌로 이어질 수 있는 강한 휘발성을 지니고 있다. 북한은 미국을 국가 안보에 대한 직접적인 위협으로 바라보고 있으며, 미국 역시 북한의 핵무기를 우려섞인 시각으로 바라보고 있다. 2017년 미국 트럼프 대통령의 "화염과 분노" 발언은 북미 갈등이 무력분쟁으로 비화하기 직전에 이르렀던 위험했던 시기에 나왔다. 그러므로 동북아시아의 평화와 번영을 증진시키기 위해서는 북미 간의 적대관계를 해소하고 관계정상화를 촉진할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다.

3. 적대국 관계정상화에 대한 기존의 논의

가. 관계정상화의 정의

국가 간 관계정상화에 대해 논의하기 위해서는 먼저 관계정상화가 무엇을 의미하는지 그 개념을 명확히 할 필요가 있다. 기존의 국제정치 연구들은 적성국 간의 관계정상화를 'Rapprochement,' 또는 'Reconciliation'이라는 개념으로 접근하고 있다. Rapprochement와 Reconciliation은 우리말로 모두 '화해'로 번역되며, 둘의 학문적 정의도 유사하다. Rapprochement에 대해서 선행연구들은 1) 정상적인 외교관계의 재개,[11] 2) 양국 간의 적대관계를 크게 개선할 수 있는 외교적 돌파구 마련,[12] 3) 직접적인 안보경쟁이 종료된 후, 평

11) Matthew Fehrs, "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis*, *APSA 2011 Annual Meeting Paper* (2011), p. 129.

화적 공존에 대한 기대가 공유되고 있는 상태[13] 등으로 정의한다. Reconciliation 역시 1) 갈등 상태에 놓여있는 양국 간의 적대적 관계를 우호적이고, 조화로운 관계로 전환하는 것,[14] 2) 과거의 적대국들이 우호적인 관계를 형성하고, 평화에 도달하는 것[15] 등으로 유사하게 정의된다.

Rapprochement와 Reconciliation, 두 개념을 관통하는 것은 적대관계의 청산과 우호적 관계 형성을 통해 평화에 도달하는 것이다. 여기서 관계정상화에 대하여 논의할 때 흔히 떠올리게 되는 공식적인 외교관계 수립은 적대관계가 종식되고, 우호적인 관계가 증진되면서 자연적으로 수반되는 절차라고 할 수 있다. 여전히 적대관계 속에서 대립을 거듭하던 두 국가가 외교관계를 수립한다고 해서 양국 사이에 평화가 정착할 수 있으리라 보기는 어렵다. 외교관계의 수립이 평화구축을 촉진할 수 있는 매개가 될 수는 있겠지만, 그 자체만으로 평화와 안정을 보장하는 것은 아니다. 외교관계 수립 이후에도 적대행위가 지속되고, 갈등이 심화된다면 평화는 유지될 수 없다. 그러므로 한반도 평화와 번영이라는 궁극적인 목표를 달성하기 위해서는 북미 관계정상화의 범위를 절차적 차원인 양국 간 외교관계 수립으로 한정지어서는 안 된다. 그보다는 기존연구들이 논의해 온 바와 같이 북한과 미국 사이의 오랜 적대관계를 해소하고, 우호

12) Christopher Darnton, "Rivalry and Rapprochement in Early Cold War Central America," *Security Studies*, vol. 20, no. 2 (2011), p. 200.

13) Van Jackson, "Threat Consensus and Rapprochement Failure: Revisiting the Collapse of US-North Korea Relations, 1994-2002," *Foreign Policy Analysis*, 14 (2018), p. 236.

14) Ja-Hyun Chun, "Have Korea and Japan Reconciled? A Focus on the Three Stages of Reconciliation," *Japanese Journal of Political Science*, vol. 16, no. 3 (2015), p. 318.

15) Chengqiu Wu and Fan Yang, "Reconciliation and Peace Building in International Relations: An Empirical Analysis of Five Cases," *Chinese Political Science Review*, vol. 1 (2016), p. 645.

적 관계를 수립하는 것을 목표로 삼아야 한다.

전통적 국제관계 연구는 체제 수준에서 국제관계의 안정과 평화, 그리고 전쟁에 대해 분석해왔으나, 국가 및 개인 수준으로 분석의 범위를 확장하고 있다. 이와 유사하게 적대국 관계정상화에 관한 연구 역시, 국제적 요인에 대한 분석에서 출발해, 국내적 요인의 역할로 관심이 옮겨가는 경향을 보이고 있다.[16] 구체적으로 국제적 요인의 측면에서는 국제체제의 구조, 적대관계에 있는 양국이 분쟁에 돌입했을 때 지불하게 될 비용의 규모, 공동의 위협에 대한 인식을 공유하고 있는지 여부 등을 중요 요소로 논의한 바 있다. 국내적 요인으로는 지도자의 성향과 행동, 다양한 국내 행위자들의 인식과 선호, 그리고 심리적 과정의 변동, 국내정치체제의 유형 및 변동 여부 등에 주목하고 있다.

나. 적대국 관계정상화 촉진의 국제적 요인

현실주의 이론은 국제체제의 구조, 즉 힘의 배분을 국제관계의 안정성과 전쟁을 설명하기 위한 가장 중요한 변수로 보고 있다. 적대국 관계정상화에 관한 연구들 역시, 국제체제의 구조를 중요한 요인으로 보고 분석을 진행하고 있다. 특히, 국제체제의 구조에 따라 적대국과의 관계를 어떻게 관리해 나갈 것인가에 대한 개별 국가들의 이익과 선호가 달라진다고 주장한다.

국제체제에서 어느 한 국가가 지배적인 위치에서 체제 내 다른 강대국들을 압도할 수 있는 국력을 보유하고 있을 경우, 해당 구조를 단극 패권구조라고 부를 수 있다. 단극 패권구조에서 패권국가와 적대관계에 있는 국가들의 경우 현실적으로 경쟁에서 승리하거나, 심

16) Matthew Fehrs, "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy," pp. 129~131.

지어는 경쟁을 지속하는 것조차 불가능하다. 그러므로 패권국의 적대국들은 적대관계를 청산하고, 우호적 관계를 수립하고자 하는 강력한 동기를 가지게 된다.[17]

국제체제에서 힘의 배분이 이루어져 있는 형태뿐만 아니라, 힘의 배분에서 나타나는 급격한 변동 역시, 적대국과의 관계정상화에 영향을 미칠 수 있다. 콜라레시(Colaresi) 외의 연구는 적대국 사이의 힘의 배분이 급격하게 변하면서 균형상태가 깨어질 때, 상대적으로 열세에 처하게 된 국가들은 강한 관계정상화 동기를 가지게 된다고 주장하고 있다. 이는 시간이 지날수록 적대국과의 경쟁에서 불리한 입장에 서게 될 가능성이 높아지기 때문에 그 전에 미리 적대관계를 해소함으로써 미래에 나타날 수 있는 안보위협을 미리 해소하기 위함이라고 볼 수 있다.[18]

그러나 국제체제에서 국력의 배분에 기반한 논의는 관계정상화에 대하여 완벽한 설명을 제공하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 이는 적대국 중에서 상대적 열세에 처해 있는 국가의 선호에만 기반한 논의를 제시하고 있기 때문이다. 이러한 논의가 더 설득력 있는 설명을 제시하기 위해서는 패권국, 또는 갑작스러운 세력균형의 변동 상황에서 우위에 있는 국가의 선호에 대해서도 고려할 필요가 있다. 패권국은 압도적인 국력의 우위를 바탕으로 여타 국가들에 대해 자국의 이익과 선호를 강요할 수 있는 가능성이 존재한다. 국력의 변동이 나타나고 있는 경우에도 상대적 우위를 점하고 있는 국가들의 경우 시간을 두고 기다리다가 국력격차가 정점에 달했을 때, 적대국과의 관계를 자신들에게 유리한 방향으로 재설계하고자 시도할 수 있다. 결국

17) Benjamin Miller, "Explaining Variations in Regional Peace: Three Strategies for Peace-Making," *Cooperation and Conflict*, vol. 35, no. 2 (2000), pp. 162~169.

18) Michael Colaresi, Karen Rasler, and William R. Thompson, *Strategic Rivalries in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 86.

이러한 상황에서 적성국과의 관계 개선은 착취적인 특성을 나타낼 수 있으며, 이는 결국 문제의 근본적인 해결 및 평화의 정착이 아니라 분쟁을 힘으로 억누르는 형태에 불과한 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 상대적 약소국들은 패권국이나 세력우위에 있는 국가들과의 무력분쟁은 피하되, 굴복은 하지 않고 제한된 수준으로 적대관계를 관리하는 선택을 하는 것도 가능할 것이다. 더불어 렌(Ren)은 갑작스런 세력균형의 변화는 오히려 열세에 있는 국가의 위협인식을 증폭시켜 대립을 더욱 격화시킬 가능성이 존재한다고 지적하였다.[19] 이는 세력전이론의 관점에서 쇠퇴하는 국가가 국력의 역전이 발생하기 전 예방전쟁을 통해 지배적인 위치를 유지하려고 할 수 있는 가능성이 있다는 주장과도 맞닿아 있다.

콜라레시(Colaresi) 외의 연구는 국제체제의 구조 뿐 아니라 분쟁의 기대비용 역시, 적대국 간의 관계정상화 가능성에 영향을 미칠 수 있다고 주장한다.[20] 미래 분쟁으로 인해 지불해야 하는 비용이 높아질수록 적대관계에 있는 국가들이 관계정상화에 합의할 가능성이 높아진다는 것이다. 그러나 이는 분쟁의 보상(payoff)이 가지고 있는 효과와 함께 종합적으로 고려할 필요가 있다. 분쟁이 높은 수준의 비용을 요구한다 하더라도, 이에 따르는 보상이 더욱 클 경우, 적대국가들은 기존의 관계를 유지·재생산 할 충분한 유인이 있다고 볼 수 있다. 일례로 영토문제는 국가가 가장 큰 중요성을 부여하고 있는 이슈 중 하나이다. 영토의 확보에 뒤따라오는 물질적 이익은 물론이며, 영토 보전에는 국가적 정체성의 보전과 같은 관념적 성격까지 더해져 중요한 국가적 목표 중 하나이자, 세계적으로 적대국

19) Lin Ren, *Rationality and Emotion: Comparative Studies of the Franco-German and Sino-Japanese Reconciliations* (Springer, 2014).

20) Michael Colaresi, *Scare Tactics: The Politics of International Rivarly* (Syracuse: Syracuse University Press, 2005), pp. 213~225.

관계를 구성하는 중요 이슈가 되고 있다. 영토문제처럼 큰 보상이 걸린 적대국 관계에서 미래 분쟁의 기대비용은 중요한 역할을 하지 못할 가능성이 존재한다.

또한, 공동의 위협인식은 적대국이 대립을 멈추고, 협력관계를 구축하도록 이끄는 요인이 될 수 있다.[21] 그러나 위협에 대응하기 위한 협력이 반드시 장기적인 우호관계와 안정적인 평화를 보장하지 않는다는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 실제로 1차 세계대전 이전, 영국은 균형자를 자처하며, 프랑스, 독일, 러시아 등 대륙의 어느 한 강대국이 급속히 강해질 때, 다른 국가들과의 동맹을 통해 유럽의 세력균형을 유지해왔다. 그러나 이 과정에서 영국과 유럽 강대국들은 단기적인 필요에 따라 이합집산을 거듭했을 뿐 장기적인 관점에서 우호협력 관계를 형성하는 것에는 실패하였다.

결국 기존 연구에서 제시하고 있는 국제적 요인은 적대국 사이의 관계정상화에 대한 필요충분 조건이라고는 할 수 없다. 그보다는 적대국 관계정상화에 대한 기회의 창을 제공하는 역할을 하며, 이러한 기회를 포착하는가 그렇지 못한가의 문제는 국내적 요인에 의해 결정될 수 있다.[22] 그러므로 현재 적대국 관계정상화를 설명하기 위해 다양한 관점에서 국내정치의 블랙박스를 더욱 자세히 살펴보는 방향으로 연구가 진행 중이다.

---

21) Matthew Fehrs, *Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy*, pp. 131~133.

22) *Ibid*, p. 129.

다. 적대국 간 관계정상화 촉진의 국내적 요인

국가의 정치체제는 다양한 정치현상을 설명하기 위한 중요한 변수로서 주목을 받아왔다. 이는 적성국 관계정상화 연구에서도 마찬가지이다. 구체적으로 적대국 관계에 있는 국가의 정치체제 변환은 관계정상화를 촉진할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.[23] 이는 현 정부가 과거 적대관계의 원인을 제공하거나, 대립하고 갈등했던 과거 정부 사이에 정치적 연속성이 사라졌음을 의미한다. 다시 말해, 현 정부는 이전에 대립했던 과거 정부와 서로 다른 정치체라는 것이다. 이는 적대국 사이에 과거의 대립관계를 계속 지속해야 하는 동기가 크게 약화되었음을 의미하는 동시에 우호·협력 관계 증진을 위한 협의가 더욱 용이해졌음을 의미한다. 정치체제의 변화 중에서도 독재국가의 민주화는 중요한 의미를 지닌다. 특히 독재국가에 의해 자행된 주권침해 및 잔혹행위는 종종 이후까지 이어지는 적대국 관계의 주요 원인으로 작용하는 경우가 존재한다.[24] 동시에 독재국가는 국제관계에서 호전적인 성향을 표출하여[25] 이후까지 이어지는 적대관계의 원인을 제공하기도 한다. 따라서 적대관계에 있는 국가가 민주화를 달성할 경우 관계정상화를 달성할 수 있는 가능성이 크게 상승한다.

그러나 적대관계에 있는 독재국가의 민주주의 국가로의 전환이 관계정상화에 반드시 긍정적인 영향을 미칠 수 있는가에 대해서는 더욱 면밀한 분석이 필요하다. 역사적으로 민주주의 국가 또한 상당

23) J. Michael Greig and Paul Diehl, "Softening Up: Making Conflicts More Amenable to Diplomacy," *International Interactions*, vol. 32, no. 4 (2006), pp. 368~369.

24) 천자현 "프랑스-알제리 관계개선에 영향을 미친 요인" (통일연구원 자문회의 자료, 2019.5.17.), p. 1.

25) Michael Doyle, Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace*, pp. 53~58.

한 수준의 주권침해와 잔혹행위를 자행한 바 있다. 예를 들자면, 대표적인 민주주의 국가인 프랑스는 2차 세계대전 이후에도 알제리를 계속 자국의 식민지로 유지하고자 노력하였고, 이 과정에서 상당한 수준의 차별 및 인권탄압을 저지른 바 있다. 결국 알제리는 독립을 쟁취하였고 프랑스와의 관계정상화도 달성하였으나, 이는 프랑스의 민주화가 아닌 다른 국제·국내적 요인에 의해 추동되었다.[26] 쿱찬(Kupchan) 역시, 독재국가 사이에서도 다양한 제도적 제약을 통해 분쟁을 억제하고 관계정상화를 달성하는 것이 가능하다고 설명하였다. 20세기 중후반, 독재국가였던 브라질과 아르헨티나는 민주화를 거치지 않고 자국 내에 존재하는 제도적 과정을 통해서 서로에 대한 위협인식을 완화했고, 나아가 관계정상화를 달성할 수 있었다.[27]

과거의 갈등과 그로 인한 양국 국민 사이의 적대적 인식은 적성국들이 관계정상화를 달성하는 것을 가로막는 중요한 요인 중 하나로 작동하고 있다. 따라서 적대국 국민 사이의 심리변화, 나아가 적대적 인식의 해소 역시 관계정상화 달성을 촉진할 수 있는 국내정치적 요인 중 하나이다.[28] 심리적 요인 중 특히 중요성을 지니는 것은 과거 적대행위에 대한 양국 국민의 '기억'이다. 이들 사이의 기억이 일관적이고, 양립 가능할 경우 불신과 적대를 극복할 가능성이 존재한다. 일례로 2차 세계대전에 대한 독일과 주변국은 독일의 침략 및 잔혹행위에 대한 공통의 기억을 가지고 있다. 때문에 독일이 먼저 나서서 적극적으로 과거의 잘못된 행위에 대한 사죄와 참회를 하였고, 이를 주변국이 용서하면서 서유럽에서는 독일을 중심으로 하는 적대국

---

26) 천자현, "프랑스-알제리 관계개선에 영향을 미친 요인," pp. 1~4.

27) Charles Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2012), pp. 122~134.

28) Ja-Hyun Chun, "Have Korea and Japan Reconciled? A Focus on the Three Stages of Reconciliation," p. 321; Lin Ren, *Rationality and Emotion: Comparative Studies of the Franco-German and Sino-Japanese Reconciliations.*

관계가 형성되지 않았다. 천자현(Ja-Hyun Chun)은 이러한 심리적 과정이 결여된 상태에서의 관계정상화는 형식적인 수준에 지나지 않으며, 진정한 평화를 달성할 수 없다는 것을 지적하고 있다.[29]

앞서 제시한 논의들에서는 적대국들이 관계정상화를 이룩하기 위해서는 어떠한 형태로든 적대관계의 원인이 되는 과거의 대립과 갈등을 극복하는 것이 중요하다고 역설하고 있다. 그러나 다른 관점의 선행연구는 이러한 문제를 직접 해결하지 않고 우회하는 방법도 있음을 제시하고 있다. 바로 관계정상화에 수반되는 경제적 인센티브가 과거의 갈등으로 인한 적대적 인식을 극복할 수 있는 열쇠가 된다는 것이다. 더 많은 경제적 이득을 얻기 위한 국내 경제 행위자들의 욕구가 오래된 갈등을 넘어서서 협력관계를 창출할 수 있으며, 이러한 과정에서 구축된 신뢰가 결국 더 높은 수준의 관계정상화로 이어질 수 있다는 것을 강조하고 있다.[30]

이러한 설명은 국제체제 수준에서 경제적 상호의존 요인과 유사한 측면이 존재한다. 그러나 양자 간에는 중요한 차이가 존재하는 바, 체제 수준의 경제적 상호의존 이론은 국가 차원에서 양국 간 경제교류의 규모가 분쟁을 억제한다고 주장한다. 반면, 적대국 관계정상화의 측면에서는 국가가 아닌 국내 경제 행위자들의 역할을 중시하며, 단순히 경제협력의 규모가 아니라 경제발전의 단계에 초점을 맞춘다. 구체적으로 적대국 중 어느 한 국가가 저발전 상태에 머물러 있었으나, 산업화와 함께 본격적인 경제개발을 시작할 때 상당한 수준의 투자 및 이윤 획득 기회가 발생하게 된다. 해외 경제 행위자들은 이러한 기회를 통해 수익을 창출하고자 하는 동기를 가지게 되나, 적성국 행위자들의 경우에는 자국 또는 해당 국가의 정책적 제약으

29) Ja-Hyun Chun, *ibid.*, pp. 325~329.

30) Matthew Fehrs, *Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy*, pp. 135~137.

로 인해 이러한 기회를 놓치게 될 가능성이 존재한다. 적대국의 경제 행위자들은 이러한 상황을 타개하기 위해 자국 정부에 대해 상대방과의 적대관계를 종식시키고, 관계정상화를 추진하도록 압력을 행사하게 된다.

국가 지도자의 성향 역시, 적성국과의 관계정상화 가능성에 영향을 미치는 중요한 국내적 요인의 하나이다.[31] 전통적으로 진보정당 출신의 지도자들은 외교정책 문제에 있어서 대립을 지양하고, 협력을 추구하는 반면, 보수정당의 지도자들은 공세적이고 적대적인 외교정책을 마다하지 않는다는 인식이 존재한다. 이에 기반하여 대중은 자국 보수적 성향의 정치 지도자가 적성국과의 대립을 지속할 경우, 또는 진보 지도자가 화해를 추진할 경우, 이는 스스로가 가지고 있는 정치적 신념, 또는 편견이나 정파적 성향에 따라 행동하는 것으로 간주하고 우려를 표하는 경향이 존재한다. 반면, 정치 지도자가 자신의 정치적 성향과 반대되는 정책을 추진할 경우, 대중은 이를 개인적 편향을 넘어서 국익을 위해 합리적 결정을 내리는 것으로 평가하는 경향이 있다.[32]

---

31) Michael Colaresi, "When Doves Cry: International Rivalry, Unreciprocated Cooperation, and Leadership Turnover," *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 3 (2004), pp. 555~570; Kenneth Schult, "The Politics of Risking Peace: Do Hawks or Doves Deliver the Olive Branch?" *International Organization*, vol. 59 (2005), pp. 1~38.

32) Robert F. Trager and Lynn Vavreck, "The Political Costs of Crisis Bargaining: Presidential Rhetoric and the Role of Party," *American Journal of Political Science*, vol. 55, no. 3 (2011), pp. 535~538.

라. 적대국 간 관계정상화 촉진의 국제적 요인과 국내적 요인의 상호작용

일련의 연구들은 국제적 요인과 국내적 요인이 독립적으로 작동하는 것이 아니라, 상호작용을 통해 서로의 효과를 증대하는 기능이 있음을 강조하고 있다. 단튼(Darnton)은 적성국으로부터의 외부위협과 국내 반대세력으로부터의 내부위협이 동시에 존재할 경우, 더욱 시급한 내부위협을 관리하는 것에 역량을 집중하기 위하여 적성국과의 관계정상화를 추진할 가능성이 높아진다고 주장하였다.[33] 이러한 접근법은 군의 역할에 주목하고 있다. 군의 가장 중요한 임무는 국가안보를 지키는 것인바, 국가안보의 주된 위협은 외부로부터의 침략 가능성이지만, 21세기에는 테러리스트, 반군 등 내부 반정부 집단 역시 국가안보에 대한 중요한 위협으로 인식되고 있다. 냉전 이후 외부로부터의 침략을 통한 주권 상실의 가능성은 갈수록 감소하는 반면, 내부에서의 분쟁에 의한 정권 전복 및 국가 분열의 가능성은 계속 증가하고 있다. 그러므로 국가가 내부와 외부에서 동시에 위협에 직면할 경우, 국가안보를 책임지는 군은 더욱 심각한 위협인 내부 반정부 집단에 집중하기 위하여 외부 적성국과의 관계정상화를 요구하게 된다.

물론, 군은 외부와 내부로부터의 이중위협을 예산확대 등 조직의 이익을 확대하기 위한 기회로 이용할 가능성도 존재한다. 단튼은 경제상황이 이에 대한 대답을 줄 수 있다고 강조한다.[34] 경제 침체기에 정부는 군이 이중위협에 모두 대처할 수 있는 수준으로 조직을 확대해줄 여력이 없으며, 군 역시 이를 이해할 수 있다. 그러므로 외

33) Christopher Darnton, "Rivarly and Rapproachement in Early Cold War Central America," pp. 198~237.

34) *Ibid.*, p. 201.

부와 내부로부터의 위협 중 양자택일 상황에 처하게 되고, 더욱 시급한 내부위협을 관리하기 위해서 적대국과는 관계정상화를 추진하게 된다는 것이다.

쿱찬은 물질적 차원에서의 관계정상화 촉진 요인뿐 아니라 사회문화적 차원에서 관계정상화를 촉진하는 국제·국내적 요인들을 통합하는 설명을 제시하였다.[35] 그는 미국-영국, 스웨덴-노르웨이, 브라질-아르헨티나, 영국-일본, 소련-중국 등 적성국 간의 관계가 어떻게 발전하였는가를 고찰함으로써 적대국 관계정상화에 대한 일반이론을 정립하고자 하였다. 구체적으로 관계정상화를 가능하게 해주는 인과적 요인으로서 제도적 제약, 양립 가능한 사회 질서, 그리고 문화적 동질성을 제시하였다. 제도적 제약은 기존 적대행위의 중단을 보장하고, 새로운 적대행위의 시작을 방지하는 제도적 장치를 의미하는 바, 쿱찬은 적대행위에 대한 제도적 제약의 존재는 분명히 관계정상화의 촉진 요인 중 하나지만, 필요조건이나 충분조건은 아니라고 설명하였다.

쿱찬은 사회질서의 유사성을 관계정상화에 필요한, 더욱 중요한 조건으로 간주하고 있다. 사회질서는 국가 내에서 권력이 어떻게 배분되어 있는가로 정의하며, 유사한 사회질서를 가진 국가들은 양국간 관계정상화를 가로막는 중요한 장애물이 제거된 상태에 있다고 주장한다. 구체적으로 적대관계에 있는 두 국가가 관계정상화에 도달할 경우, 필연적으로 양국 사이 시민들 사이의 교류가 확대된다. 이러한 상황에서 양국이 상이한 사회 질서를 가지고 있을 경우, 상호작용은 어느 한쪽의 권력기반을 위협할 가능성이 존재한다. 예를 들어 민주주의 국가와 권위주의 국가가 관계정상화 후 민간차원의 상

35) Charles Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Source of Stable Peace*, pp. 73~182.

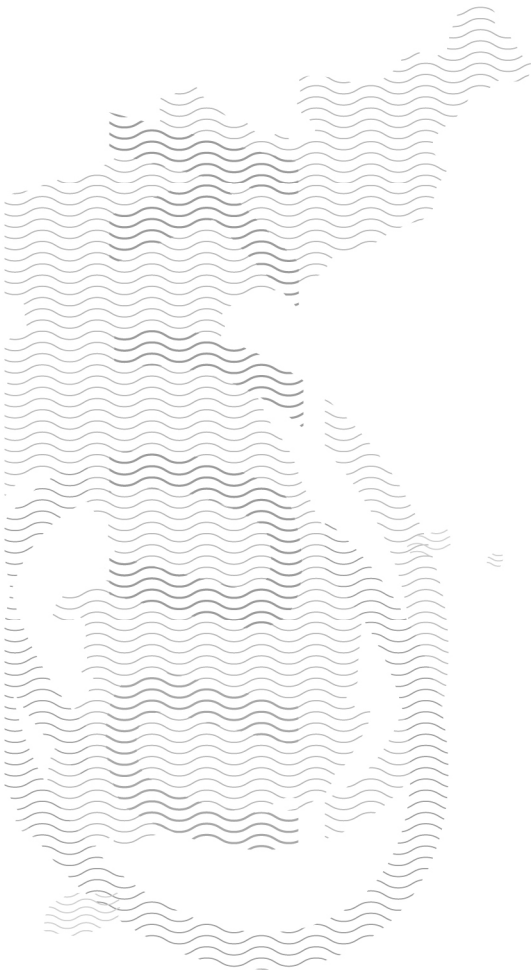
호작용을 확대할 때, 권위주의 국가의 시민은 정치권력이 시민들의 손에 있는 민주주의 국가를 경험하면서, 소수 엘리트가 권력을 독점하고 있는 자국의 정치체제에 의문을 제기하고 저항할 수 있다. 이러한 가능성으로 인해 권위주의 국가는 민주주의 국가와의 관계정상화에 소극적으로 임하고자 하는 유인이 존재한다.

마지막으로 적대국 사이의 문화적 동질성은 관계정상화에 대한 강력한 촉진요인으로 존재한다. 문화적 동질성을 지닌 국가와 국민들 사이에서는 자신과 타자 사이의 구별이 모호하며, 서로를 우호적인 시각으로 바라보는 경향이 존재한다. 그러므로 양국이 대립과 갈등을 경험하고 적대관계에 들어갔다고 하더라도, 이를 해소하고 우호적인 관계로 돌아가고자 하는 경향이 강력하게 존재한다. 또한, 이는 관계정상화 과정이 시작된 후, 적대관계로 회귀하는 것을 방지하는 중요한 역할을 하기도 한다.

다음으로는 미국의 적성국이었던 베트남과 쿠바가 어떤 과정을 거쳐 미국과의 관계정상화를 달성할 수 있었는지를 살펴보고, 여기서 얻을 수 있는 교훈을 바탕으로 북미 관계의 정상화 가능성에 대해서 더욱 구체적으로 논의하고자 한다. 베트남과 쿠바, 양국은 적대국 관계정상화의 관점에서 북미 관계가 가지고 있는 한계를 일부 공유하고 있다. 양국 모두 북한과 마찬가지로 미국과의 갈등적 관계 내내 사회주의 체제를 유지하고 있었다. 특히 쿠바는 1950년대 이후 관계정상화 시기까지 미국의 강력한 경제제재를 받고 있었다는 점도 북한과 유사한 점이다. 베트남과 쿠바가 대미관계에서 북한과 공유하는 공통점, 특히 미국과의 관계정상화 가능성 측면에서 가지고 있던 긍정적인 요인과 부정적인 요인을 분석한 후, 이를 어떻게 활용, 또는 극복하였는지를 논의함으로써 북미 관계가 어떤 식으로 발전할 수 있는가를 생각해 볼 수 있을 것이다. 또한 양국의 사례분석을 통

해 얻은 함의를 현재 북미 관계가 지니고 있는 특수성인 트럼프 행정부의 안보전략 및 중재자로서 한국의 존재와 종합하여 북미 관계 발전 방안에 대하여 더욱 구체적이고 적실성 있는 전망을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 미국-베트남 관계정상화 분석과 시사점



1. 미국과 베트남 관계의 배경

미국과 베트남은 1975년 4월, 사이공 함락에 따른 베트남전 종전 이후 국교 단절과 함께 모든 경제 교류가 금지되었다. 베트남 공산화 이후에도 베트남은 계속해서 미국과 관계개선을 추구하였고 부분적으로는 양국 간 관계정상화 논의가 전개되었지만 1978년 베트남의 캄보디아 침공으로 중단되었다. 당시 미국은 무역거래 허가규정, 해외자산 관리규정, 원조금지규정, 수출규제, 미 수출입은행의 지원금지규정 등을 근거로 베트남과의 기술 및 재화, 용역 교류 등을 전면적으로 금지하였다.[36] 즉 미국은 경제제재와 함께 베트남전 당시 미군 유해 송환 및 실종자 문제, 베트남군의 캄보디아 철수 등 다양한 선행 요구조건을 제시하였다.

베트남은 공산화 이후 분단되었던 국가를 통합하는 과정에서 북베트남의 사회주의식 경제발전을 추진하였지만 경제는 실패하였다. 또한 1978년 베트남의 캄보디아 침공은 중국과의 관계 악화를 낳았고, 미국과의 관계정상화를 어렵게 만들었다. 특히 캄보디아 침공은 베트남이 경제회복과 경제발전을 위해 사용해야 할 국가자원을 캄보디아 전선에 투입함으로써 더욱 베트남 내 경제를 악화시키는 원인이 되었다.

결국 베트남 통일 이후 베트남 정부는 사회주의적 경제정책의 실패와 함께 경제 재건을 위한 미국과의 관계개선을 외교목표로 설정하고 미국에게 대화를 제의하였다. 이에 대해 카터(Jimmy Carter) 행정부는 대통령 선거 과정에서 미군실종자 및 포로 문제 등을 제기하면서 베트남과의 관계정상화를 공약 중 하나로 제시하였다. 카터

36) 권율·김미림, "베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점,"『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 18, no. 24 (2018), p. 7.

대통령은 1977년 3월 베트남에 UN 가입 신청 시 더 이상 반대를 행사하지 않겠다고 제안하기도 했다.[37] 하지만 카터 행정부 출범 이후 베트남과의 협상에서 베트남이 원조 제공 및 전쟁보상금 우선 지급을 미군실종자 정보 제공에 선행하여 요구하면서 실무 협상이 난항에 빠지게 되었다.

베트남은 1978년 6월 COMECON(Council for Mutual Economic Assistance: 경제상호원조회의)에 가입하면서 중국과 관계가 악화되었고 그 해 9월 미국에게 그 동안의 전쟁배상 요구를 철회하면서 무조건적 관계정상화를 희망하였으나 카터 행정부는 소극적이었다. 미국의 소극적인 반응에 베트남은 1978년 11월 소련과 동맹조약을 체결하였고, 12월 25일 캄보디아를 침공해서 친중 성향의 크메르 루즈 정권을 축출하였다.

이리하여 한 때 미국은 외교관계개선을 위해 베트남에 대표단을 파견하였지만, 베트남의 캄보디아 침공 직후부터는 관계개선에 부정적이었다. 게다가 베트남이 화교 출신의 자국민 추방, COMECON 가입 등의 조치를 취하면서 관계정상화 노력을 사실상 중단하게 되었다. 하지만 역설적이게도 화교 출신 자국민의 추방은 이후 베트남-중국 관계를 악화시키면서 베트남이 미국과의 관계개선에 적극적으로 나서게 만드는 요인 중 하나로 작동하였다.

레이건(Ronald Reagan) 행정부 당시 베트남은 화해 분위기 조성을 위해 미군 실종자 문제 해결에 협력하였지만, 양국 간 관계정상화 협상은 진척을 보지 못 했다.[38] 1984년 12월, 베트남 당중앙위원회

37) Mark E. Manyin, "The Vietnam-U.S. Normalization Processs," *CRS Issue Brief for Congress*, June 17, 2005, p. 2.

38) 카터와 달리 레이건은 베트남 문제를 미국과 아세안 및 중국 간 문제 다음인 3순위로 간주하였다. Frederick Z. Brown, "Rapprochement Between Vietnam and the United States," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 32, no. 3 (2010), p. 320.

는 '전략적인 외교정책'을 채택하였는데, 주요 내용은 대미 현안에 적극적으로 협력하면서 미국과 관계정상화를 조속히 추진하는 것이었다. 이에 따라 1985년 7월, 베트남 정부는 30구의 미군 유해를 송환하고, 미국 전투기 추락 지점 인근에 대한 공동조사 및 발굴 작업을 허용하였다.

하지만 레이건 대통령은 베트남이 캄보디아를 점령한 상태에서 베트남과 관계를 진전시켜 나갈 생각이 없었다. 당초 레이건 행정부는 캄보디아에서 베트남군의 철수를 관계정상화의 조건으로 내세우면서 캄보디아 반정부 세력을 지원하는 동시에 경제봉쇄를 유지하였다. 이에 따라 외교적 고립과 경제난에 직면한 베트남 정부는 미국에 보다 수용적인 협상 전략을 전개하기에 이르렀지만, 미국-베트남 간 관계정상화에 이르지는 못했다.

결국 1988년 5월, 베트남은 캄보디아 주둔 5만 명의 병력 철수를 발표하였고, 6월부터 철군을 시작하였다. 1989년 9월 26일 베트남군은 캄보디아로부터 철수를 완료하였다. 이에 따라 미국이 그 동안 베트남에게 요구한 관계정상화의 조건 중 하나가 해결되었다.

부시(George H. W. Bush) 행정부는 집권 초기에 캄보디아에서 베트남의 철군이 국제적으로 입증되지 않은 점을 강조하면서 관계개선에 미온적인 태도를 보였다. 하지만 탈냉전 구도가 가시화되고 베트남이 철군 완료를 선언하자 부시 행정부는 베트남과의 관계정상화를 위한 로드맵을 발표하였다. 1990년 7월에는 양국 정부간 직접대화가 시작되었다. 1990년 9월에는 응웬 꼬 탁(Nguyen Co Thach) 외교장관과 제임스 베이커(James Addison Baker Ⅲ) 미국무장관이 베트남전 종결을 약속한 1973년 파리협정(베트남 평화협정) 이후 처음으로 뉴욕에서 양국 간 외교장관 회담을 가졌다.

미국은 초기부터 미군 실종(Missing in Action: MIA) 문제와 전

쟁포로(Prisoner of War: POW) 문제와 함께 베트남군이 캄보디아로부터 완전하고 검증 가능한 형태로 철군하는 것을 관계정상화의 전제조건으로 내세웠다. 베트남이 이러한 미국의 조건에 합의하면서 양국 간 관계개선이 본격화되었다. 베트남은 캄보디아로부터 철군을 약속하고 평화협정체결을 논의하였다. 이에 따라 미국은 1991년 4월 대베트남 관계정상화 4단계 로드맵을 발표하고 협상을 시작하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 미국의 대베트남 관계정상화 4단계 로드맵과 주요 내용

시기 구분	베트남의 주요 시행조치	미국의 주요 해제조치 및 지원 내용
1 단계	• 캄보디아 평화협정 서명(1991.10.) • 전쟁포로 및 미군 실종 문제 해결 절차 시작 • 미국 관련 베트남인 수감자 출국 허용	• 관계정상화를 위한 양자회담 시작(1991.11.) • UN주재 베트남 외교관의 25마일 이외 지역 여행금지조치 해제 • 미국 시민의 베트남 그룹여행 허용
2 단계	• 파리평화협정 준수 • 전쟁포로/미군 실종 문제 해결 협력	• 대베트남 수입금지조치 해제 시작: 계약, 상업 거래(일부), NGO 프로젝트 등 • 미국 기업인의 베트남 내 사무소 설치 허가
3 단계	• 캄보디아로부터 베트남군과 고문단의 완전 철수 이후 6개월 경과 • 전쟁포로/미군 실종 문제 해결 완료와 미군 유해 본국 송환	• 대베트남 수입금지조치 완전 해제 • 국제금융기관의 차관 조건부 허용(1993.7.) • 미·베트남 외교관계 수립(1995.8.)
4 단계	• 캄보디아의 자유총선 실시, 국회 소집 및 신헌법 제정 • 전쟁포로/미군 실종 문제 해결을 위한 2년간 목표 달성	• 대사급 외교관계 수립(1997.5.) • 대베트남 최혜국대우(MFN) 조치 부여 고려 • 국제금융기관의 차관 완전 허용

출처: Raymond J. Ahearn and Robert G. Sutter, "Vietnam-U.S. Normalization: Considerations for 1993," CRS Reports for Congress (March 3, 1993), pp. 16~17, 재인용: 정재완, "미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석," 『KIEP 기초자료』, 18-26 (2018), p. 13.

솔로몬(Richard H. Solomon) 아시아태평양 담당 차관보가 밝힌 4단계 로드맵은 베트남의 캄보디아 철군과 전쟁포로 및 미군 실종 문제 해결을 위한 노력을 전제로 하고 있다. 미국의 경제제재 해제는 상업거래 허용과 같은 낮은 단계부터 차관 제공과 같은 높은 단계로 그 수준을 점점 높이는 방식으로 진행되었다. 미국의 4단계 로드맵은 대베트남 경제제재의 완전한 해제 및 국제금융기관의 차관 허용과 함께 양국 간 외교관계를 재개하고 베트남에 대한 최혜국대우를 위한 정상적인 무역관계까지를 포함하는 포괄적인 이행절차를 담고 있다.[39]

로드맵은 1단계에서 베트남이 1991년 10월 캄보디아 평화협정 조인을 시작으로 2년 내에 미군포로 및 실종자 문제 해결을 위한 실질적인 노력을 기울이며, 미국은 이에 대한 보답으로 관계정상화를 위한 양국 간 대화를 개시하는 내용을 담고 있다. 2단계는 캄보디아 주둔 PKO(Peace Keeping Operation: UN 평화유지활동)의 안착을 조건으로 고위대표단의 관계정상화 회담을 위한 하노이 파견, 미국과 베트남의 통신망 연결, 기본 생필품 분야에서 상거래 허용, 국제금융이관에 대한 베트남의 체불금 지불 협력 등을 주요 내용으로 한다. 3단계에는 캄보디아 내 경쟁세력의 무장해제를 조건으로, 베트남의 캄보디아 평화협정의 준수 및 캄보디아 주둔 군사고문단의 완전 철수, 미군 유해 송환 이행, 양국 간 연락사무소 설치 등이 포함되었다. 4단계에서는 캄보디아 내 자유총선거 실시 및 국회 구성에 따른 신헌법 제정을 조건으로 대사급 수준의 외교관계 격상, 베트남에 대한 최혜국대우 지위 부여, 국제금융기구의 대베트남 지원 고려를 주요 골자로 하였다.[40]

---

39) 정재완, "미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석," 『KIEP 기초자료』, 18-26 (2018), p. 13.

40) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 44~45.

또한 미국은 캄보디아 지역 내에서 유엔지원으로 진행되는 평화 정착 사업에 베트남이 협력하면 정치·경제적 이득을 제공하고, 전쟁 부상자들의 의료 지원 사업을 위해 100만 달러를 제공하였다. 1991년 10월 23일 캄보디아 분쟁에 대해 포괄적인 정치적 해결을 추구한 파리 평화협정이 체결되면서 캄보디아 내전이 끝났다.

1991년 4월 미군 유해 송환을 담당하는 임시 사무소가 하노이에 설치되었다. 1991년 11월에는 미국이 관광객, 퇴역군인, 저널리스트, 사업가 등 미국인에 대한 베트남 도항금지령을 해제하였다. 1992년 2월 양국의 고위당국자는 워싱턴에서 관계정상화를 논의하는 비공식회담을 개최하였다. 1992년 12월 부시 대통령은 미국기업의 베트남 주재원 사무소의 설립을 허가하였다.

미국과 베트남의 국교회복 협상은 베트남, 라오스, 캄보디아에서 2,200명이 넘는 미군 병사가 행방불명인 상황 때문에 난항을 계속했지만, 1990년대에 들어서면서 베트남 진출을 원한 산업계의 압력을 받은 미국 정부와 개방노선으로 전환하는 '도이 모이(đổi mới)' 정책을 추진하면서 미국 기업의 유치를 원하는 베트남 정부의 이해가 일치하면서 급속히 진전되었다. 베트남 정부는 행방불명된 미군 병사의 수색에도 협력한다고 발표하였다. 1995년 7월 11일, 미국 클린턴(Bill Clinton) 행정부와 베트남 간에 베트남전 이후의 적대 관계에 종지부를 찍으면서 국교를 회복하였다. 이는 1975년 베트남전이 끝나고 20년이 지난 시점이었다.[41]

결국 미국과 베트남의 관계정상화 노력은 탈냉전 도래 및 캄보디

41) 사실 베트남은 아마도 세계에서 유일하게 초강대국 미국과 장기간 동안 다양한 사안을 가지고 마라톤 협상을 벌인 국가이다. 즉 파리평화회담(1968-73), 관계정상화 협상(1992-95), 양자무역협정(1996-2000), 베트남의 세계무역기구(WTO) 가입(2007)을 위한 항구적 정상무역관계(Permanent Normal Trade Agreement: PNTR)가 여기에 해당된다. Hoang Anh Tuan, "Rapprochement Between Vietnam and the United States: A Response," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 32, no. 3 (2010), p. 343.

아 문제의 해결이라는 구조적 변동과 함께, 베트남의 도이 모이 정책 추진과 클린턴 행정부의 '관여와 확대(engagement and enlargement)' 정책이 접점을 이루면서 결실을 보게 되었다. 이 과정에서 조지 부시 행정부 시절 합의한 4단계 로드맵이 비교적 연속성을 가지면서 뒤를 이은 클린턴 행정부로 승계되었다. 또한 베트남의 시장화와 개방화가 진전되면서 현재는 미국과 베트남의 관계가 공고화의 임계점(tipping point)을 넘어선 상태로 발전되고 있다. 다시 말하면 미국-베트남의 관계정상화 과정은 베트남이 추구한 실용주의 외교와 함께 국제환경 변화에 따른 미국의 전략적 및 경제적 구도의 변경이라는 개념에서 이해해야 한다.[42]

이러한 점을 감안하여 여기에서는 미국과 베트남의 관계정상화를 추동한 요인을 국제구조 및 미국, 베트남의 입장에서 살펴본다. 특히 클린턴 행정부가 베트남 정부와 관계정상화를 추진하였던 과정을 알아본 후 현재 북미 대화에 주는 함의를 도출해내고자 한다.

2. 관계정상화 요인

가. 국제적 요인

베트남과 미국 관계에서 결정적인 영향을 미친 변수는 국제환경, 즉 미국-중국-소련이 형성하는 역동적인 국제 역학관계였다. 특히 미소 관계와 중소 관계는 베트남의 대미 정책과 미국의 대베트남 정책 변화에 매우 많은 영향을 주었다. 1978년 이후 미중 접근과 미소, 중소 관계의 악화는 미국이 베트남에 대한 강경한 관계를 지속하게

42) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," p. 265.

만들었고, 베트남의 미국과의 관계 개선 움직임도 그 노력에도 불구하고 미국-베트남 관계는 호전되지 않았다.

특히 1978년 베트남의 캄보디아 침공 이후 미국은 인도차이나 반도에서 베트남의 급격한 영향력 확대에 우려를 갖게 되었고, 특히 소련이 캄란만 해군기지와 다낭 공군기지를 확보함으로써 이 지역 세력균형에 커다란 변화가 올 가능성에 관심을 갖고 있었다. 또한 베트남과 중국 간 전쟁이 시작되면서 미국은 이 전쟁이 중소전쟁으로 확대될 가능성을 우려하였다. 따라서 베트남의 캄보디아 침공과 중국의 베트남 침공에 모두 반대하고, 베트남군의 캄보디아 철수와 중국군의 베트남 철수를 요구한다는 입장을 명백히 하였다.[43]

1980년 이후 미소 및 중소 관계가 완화되면서 베트남의 대미 정책은 급격하게 변화하기 시작하였고, 미국에서도 베트남에 대한 인식이 변화하기 시작하였다.[44] 즉 베트남군이 캄보디아에서 철수하기 시작하면서 미국과 베트남은 관계 개선을 위한 움직임을 본격적으로 진행하였다. 이 과정에서 베트남은 적극적으로 관계 개선을 위해 노력하였고, 미국의 베트남 경제제재 해제 조치가 뒤따랐다.

사실 베트남은 1978년 중국계 베트남 시민들을 추방하면서 중국과의 무력충돌 가능성이 높아지자 미국과의 관계 개선을 추구하였다. 게다가 1979년 중국이 베트남을 침공하면서 더욱 미국과의 관계 개선을 희망하였다. 여기에는 베트남이 그 동안 절대적으로 의존하던 소련 및 COMECON 체제의 붕괴도 중요한 배경이 되었다.

냉전 붕괴 이후 국제환경이 변화하였는데 미소 관계 개선과 천안문 사건 이후 미중 관계의 약화 속에 베트남은 '도이 모이' 정책을 실시하였다. 미국 경제계에서 베트남의 투자환경 개선을 요구하였

43) *The New York Times*, February 19, 1979, p. 1, 재인용; 권경희, 위의 글, p. 251.
44) 권경희, 위의 글, pp. 264~265.

고 베트남은 이에 응하였다.

1991년 11월 베트남은 중국과 수교하였다. 베트남은 1950년대부터 1979년까지 중국과 비공식 동맹을 맺으면서 편승(bandwagoning) 전략을 추구했는데, 1979년 양국이 서로 전쟁을 치르면서 1980년대에 적대관계로 돌아섰다가 다시 관계를 정상화한 것이다. 베트남은 소련과 동맹을 맺으면서 중국을 견제(balancing)하려고 했지만 국경을 접하고 있는 강대국인 중국과의 경제 관계도 중요했기 때문에 중국과의 관계를 정상화하였다. 또한 같은 해 베트남공산당 제7차 전당대회에서 채택한 외교 다변화 노선에 따라 미국과의 관계 개선을 더욱 적극적으로 모색하게 되었다. 특히 베트남 정부 내에서는 사회주의 국가 정체성을 공유하는 중국과의 동맹 체결을 주장하는 의견도 있었지만, 중국이 남사군도에 대한 영토적 야욕을 나타내자 결국 중국에 대한 위험분산(hedging) 노선으로 결정하였다.[45]

베트남은 냉전 이후 러시아와의 관계가 멀어지면서 서방 세력과 친해지려고 하였다. 1989년 캄보디아에서 철군하면서 1991년 캄보디아 문제를 해결하였고 이후 친서방 대외정책을 추구하였다. 그리고 1995년 미국과의 관계정상화와 더불어 아세안 가입을 추진하였다. 베트남은 패권을 추구하지 않지만 과거에 중국에서 베트남-소련 연합이 인도차이나의 패권을 추구한다고 인식했기 때문에, 베트남은 이런 오해를 풀기 위해 아세안 다자안보협력에 적극적으로 참가하였다. 다자주의 참가는 베트남의 규범 준수 등의 자세를 보여주는 사례임과 동시에 어떠한 패권세력에도 동조하지 않는 베트남의 외교자세를 보여주었다.

45) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』 (서울: 세종연구소, 2014), p. 24.

캄보디아 문제는 베트남을 포함한 관련국들이 참여한 1991년 10월, 캄보디아 문제에 대한 파리협정 체결을 통해 해결되었다. 캄보디아 문제 해결은 중국과의 관계정상화 및 1995년 아세안 회원국 가입 등 베트남이 점차 국제사회로 통합되어 가는 계기를 만들어주었다.

나. 미국 요인

1975년 베트남이 공산화된 이후 미국은 베트남을 소련의 팽창주의적 동맹세력의 일부로 인식하였기 때문에 베트남과의 관계 개선보다는 미중 데탕트 및 대아세안 관계발전에 관심을 갖고 있었다. 따라서 미국은 1975년 이후 대베트남 경제제재 조치를 단행하였고, 자국 내 베트남인의 자산을 동결시켰다.[46] 따라서 미국은 인도차이나 반도를 둘러싼 국제정세를 감안할 때 1990년대 소련의 붕괴에 따른 이 지역의 불균형 문제에 관심을 갖고 있었다. 특히 이 지역에 막대한 영향력을 끼칠 수 있는 중국을 견제하면서 인도차이나 지역에 대한 미국의 영향력을 강화하기 위해서는 베트남과의 관계정상화가 필요했다.[47]

하지만 1978년 베트남이 카터 행정부에 무조건적인 관계정상화를 표명하였음에도 불구하고 카터 대통령은 베트남과의 관계 개선을 포기하였다. 그 원인으로는 무엇보다 첫째, 베트남과의 관계정상화가 소수의 미국인과 일본의 이익만을 '고정'시킬 뿐, 미국의 대동남아 전략에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이었다. 둘째, 베트

46) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," p. 249.

47) 미국은 베트남과의 양자 관계 발전을 통해 무역 증진, 투자 활성화, 미국 내 베트남 이민 사회와의 연대를 통한 이익을 추구할 수 있다고 본다. 또한 부상하는 중국에 대한 대응 문제로 같이 고심하는 '중견국(middle power)' 베트남과의 협력도 모색할 수 있다고 본다. Mark E. Manyin, "U.S.-Vietnam Relations in 2010: Current Issues and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress* (February 4, 2011), p. 8.

남이 공산국가임을 감안하였을 때 미국의 원조를 호의적으로 인식할 것인지에 대해 미국이 신중해야 한다는 지배적인 국내여론이 있었다. 따라서 베트남과의 관계정상화가 미국의 국익에 그다지 이익이 안 된다는 것이었다.[48]

아시아 지역에 대한 '관여와 확대' 정책을 추진하고 있던 클린턴 행정부는 이러한 정책에 부합하는 베트남의 개혁개방 정책 추진과 민주주의 및 인권 증진을 위한 관계정상화를 도모하였다.[49] 냉전이 붕괴된 이후에도 미국은 중국과의 관계와 동남아 지역이 필요했다. 즉 냉전 붕괴 이후 미중 간 갈등과 동남아에서의 대중국 견제 및 미국의 동남아 진출의 필요성이 커지고 있었다.

이 외에도 미국 내 경제계에서 양국 관계정상화를 요구하는 목소리도 클린턴 행정부가 베트남과의 대화를 추진하는데 영향을 주었다.[50] 경제부흥을 모색하고 있던 미국은 언제까지나 베트남이 가진 해외시장으로서의 잠재력을 외면할 수 없었다. 사실 미국의 기업들은 '도이 모이' 정책을 시행하면서 연평균 8~10%의 고도경제성장을 달성하고 있는 베트남에 투자 매력을 느끼고 있었다. 또한 베트남의 경제개혁 및 구조조정 노력, 산유 잠재력을 높이 평가하고 있었다.[51] 즉, 미국 입장에서 경제의 세계화 시대가 도래하면서 미국 기업의 베트남 시장 진출과 저임금 노동력에 대한 매력이 높아졌다.[52]

---

48) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," p. 250.

49) 클린턴은 학생시절에 베트남전 징병을 회피하고, 반전운동으로 성조기를 불태우기도 했던 인물이었다. 경제발전을 첫 번째 과제로 내세우면서 당선된 클린턴은 국내발전 차원에서 경제외교를 중시하면서도 인권과 민주주의의 기본가치도 중시하였다. 이러한 측면들을 모두 가지고 전개된 것이 클린턴 외교의 특징이라고 말할 수 있다. 村田晃嗣, 『アメリカ外交』(東京: 講談社, 2005), pp. 188~189.

50) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, pp. 25~26.

51) Joseph P. Quinlan, *Vietnam: Business Opportunities and Risks* (Berkeley: Pacific View Press, 1995), p. 30, 재인용; 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』, p. 55.

하지만 미국 기업들은 미국 정부의 원칙, 즉 미군포로 및 실종자 문제를 해결할 때까지 베트남과 관계 개선이 불가하다는 원칙 때문에 베트남에 진출할 수 없었다. 베트남과의 수교에 있어 이러한 제한 요소는 미국 정부에게도 부담으로 작용하였다. 미국 기업들은 베트남 시장을 경쟁국가들에게 빼앗기고 있다는 불만을 표시하면서 베트남과의 경제 관계정상화를 지속적으로 요구하였다. 즉 베트남이라는 거대한 시장을 일본, 유럽 등에 빼앗길 수 없다는 생각이었는데, 클린턴 행정부 당시 일본, 프랑스, 타이완, 홍콩 등의 베트남 투자가 시작되고 있었다. 이와 같은 미국 내 사정과 함께 세계경제를 주도하는 미국과의 협력을 원하는 베트남의 이해관계가 일치하였다.[53]

다. 베트남 요인

역사적으로 베트남은 미국, 중국, 소련 등 강대국과의 관계에서 잘못된 설정을 한 적이 있음을 교훈으로 생각한다. 베트남은 미국과의 관계정상화가 이루어지기까지 여러 차례 실수를 하였다고 평가한다. 즉 미국이 베트남과 관계 회복을 원할 때 베트남의 중립을 원했지만, 베트남은 친중국, 친소련 노선을 선택하였다. 그럼에도 불구하고 베트남의 중국, 소련과의 관계도 원활하지 못했다.

1975년부터 1985년까지 미국은 베트남과 관계 개선을 원했다. 하지만 베트남은 승전국으로서의 자존심과 전쟁 상처 때문에 타협하기 쉽지 않았다. 또한 미국은 베트남을 중국과 소련으로부터 분리시키고 싶어했다.

---

52) 서보혁, "베트남과 미국의 관계정상화 과정, 그 요인과 함의," 채수홍 외, 『사회주의 베트남의 역사와 정치』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2019), pp. 224~225.

53) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』, p. 56.

1975년 4월 베트남이 공산화된 이후 미국은 베트남과 외교관계를 단절하였고, 베트남 전체로 경제제재를 확대하였다. 통일 직후 베트남 정부는 경제 재건을 위한 대미 관계 개선을 최대 외교목표로 삼았다. 따라서 베트남은 외교 관계 수립을 목적으로 한 대미 대화를 촉구했지만, 미국이 관계정상화의 선결조건으로 실종자문제 해결을 내세우면서 관계정상화 협상이 진전되지 못했다.

베트남은 1978년 6월 COMECON에 가입하면서 중국과의 관계 악화와 함께 양국 간 무력 충돌이 예상되자, 그 해 9월 그 동안의 대미 전쟁배상 요구를 포기하고 무조건적인 관계정상화를 제안하였다. 하지만 카터 행정부는 소극적이었다. 1978년 이후 미소 및 중소 관계가 악화되면서 미국의 베트남 정책도 강경해졌다. 이에 베트남은 친소 정책을 선택하였는데 1978년 11월 소련과 동맹조약을 체결하고, 12월 25일 캄보디아를 침공하여 친중 크메르 루즈 정부를 축출하고 괴뢰정부를 수립하였다. 이에 카터 행정부는 아세안 회원국들과 협력하여 베트남의 지역 내 팽창을 봉쇄하려고 했다.[54]

하지만 역설적이게도 베트남의 친소 정책과 캄보디아 침공은 오히려 베트남이 미국과의 관계 개선의 필요성을 더욱 각인시키는 계기가 되었다. 무엇보다 중국과의 갈등의 증폭은 결국 전쟁으로 이어졌고, 베트남은 중국을 견제하면서 긴장을 완화하기 위해 미국과의 관계 개선이 필요하였다. 특히 1980년대 중반 이후에 베트남은 미소, 중소 관계가 개선되면서 급격하게 대미 접근의 자세를 취하게 된다.

이와 같은 국제 정세의 변화에 따른 베트남의 자세 변화와 함께 경제적인 요인도 상당히 커다란 영향을 미쳤다. 베트남에 대한 미국의 경제제재가 지속되고 있는 상황에서 베트남은 서방의 경제 원조

54) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, pp. 22~23.

와 미국 시장으로 상품을 수출하기 위한 미국의 경제제재 해제 및 그에 따른 미국과의 관계정상화가 시급했다. 1986년 베트남의 개혁·개방 정책인 '도이 모이' 정책의 추진 이후 베트남 경제는 빠르게 성장하였고,[55] 베트남 입장에서도 계속적인 '도이 모이' 정책의 성공을 위해서는 미국과의 관계정상화가 필요했다.

또한 석유 매장이 추정되는 베트남 연안에 대한 중국의 영토 주장을 견제하고, 해외 중국 투자자들과 일본의 경제적 우세를 약화시키기 위해서는 미국, 유럽 자본을 유치하는 것이 이익이었기 때문에 미국과 관계정상화를 추구하였다.[56]

'도이 모이' 정책과 함께 1991년 베트남은 제7차 당대회를 열고 도 무이(Do Muoi)가 서기장으로 선출되었다. 도 무이는 당대회에서 '국제사회의 모든 국가들과 친구가 되고, 평화와 독립, 발전을 추구' 하고 '미국과 관계정상화를 추진'한다는 새로운 외교정책을 발표하였다. 이 정책은 미국의 경제제재를 해제하는 것을 목적으로 하였고, 실제로 베트남은 '도이 모이' 정책 시행 이후 5년 동안 경제성과를 얻을 수 있었다. 이러한 '도이 모이' 정책에 따른 경제적 성과는 베트남의 국제적 지위와 국력 향상으로 이어졌고 대외정책의 추진동력이 되었다.

베트남은 냉전으로 넘어오는 시기에 전문직 종사자 레벨의 교류를 위한 대외 채널을 활용하였다. 예를 들어 미국과 베트남 간 과학자, 의사 교류를 활용하였고, 이를 바탕으로 정치인 교류로 대외 채널을 확대시켜나갔다.

---

55) '도이 모이' 정책 추진과 함께 베트남 경제는 1991년 이후 매년 GDP 8.2%, 1995년에는 9.5%까지 성장하는 등 빠른 경제 성장을 나타내었다. Brantly Womack, "Vietnam in 1995: Successes in Peace," *Asian Survey*, vol. 36, no. 1 (1996) p. 73.

56) John McAuliff, "Vietnam and the US: The Path to Normalazation," *Peacework*, no. 249 (1995), 재인용: 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, p. 25.

미국-베트남의 관계정상화 과정에서 베트남은 집단지도체제로 운영되고 있었기 때문에 3명의 지도자, 즉 당총서기, 국가주석, 총리의 협의 및 타협으로 미국과 대화에 나섰다. 베트남의 집단지도체제는 지도자들 간에 베트남의 개혁개방 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 미국과의 경제관계를 이루어야 한다는 '컨센서스'가 형성된 가운데 유지될 수 있었다. 또한 이러한 집단지도체제는 2001년 미국과의 경제협정 과정에서도 너무 서두르지 않으면서 신중히 처리하는데 많은 영향을 미쳤다.

3. 관계정상화 과정

클린턴 행정부 시기의 미국-베트남 관계는 미국의 일방적인 요구와 베트남의 수용으로 평가할 수 있다.[57] 클린턴 행정부는 1991년 4월 부시 행정부가 제시하였던 미·베 관계정상화를 위한 로드맵에 대한 지지를 표명하였다. 또한 미 의회 대표단 및 정부 대표단이 베트남을 방문하였고, 미국 내 경제계가 베트남 경제제재의 조속한 해제를 요구하였다. 이에 클린턴 대통령은 베트남 정부가 그 해 50구의 미군 유해를 송환하는 등 성의를 보인 것을 인정하면서 국제 금융기관이 지원하는 베트남 개발사업에 미국 기업이 참여하는 것을 허락하였다. 1993년 4월에 미국기업이 베트남에 처음으로 주재원 사무소, 베트남·미국무역투자컨설팅 회사(VATICO)를 설립하였다. 하지만 전쟁포로 및 실종자 집계에 진전이 보일 때까지 통상 금지조치는 유지하였다.[58]

57) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," p. 264.

58) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, p. 24.

클린턴 행정부 이전 베트남과 미국 사이에서 중요한 쟁점은 캄보디아 문제였다. 앞서 미국이 1991년 4월에 베트남과의 관계정상화를 위해 제시한 4단계 로드맵은 1993년 3월에 실시예정이었던 캄보디아 총선까지 전면적인 외교관계 수립을 연기하지만, 그 동안 베트남이 캄보디아 문제와 미군실종자 문제 해결에서 단계별 이행사항을 실시한다면 미국도 여기에 맞춰 경제제재 조치를 완화하겠다는 것이었다.

하지만 베트남은 4단계 로드맵의 수락 여부를 유보한 가운데 1991년 4월 미군 전쟁포로 및 실종자 문제 처리를 담당하는 하노이 주재 미국사무소를 설치하는데 동의하였다. 하노이 정부는 이를 계기로 대미 관계가 개선될 것으로 예상하면서 미국사무소 설치를 통해 경제제재 해제도 시작될 것으로 생각하였다. 하지만 베트남의 기대와 달리 미국은 미국사무소 설치는 단순히 실종미군 2,278명에 대한 조사일 뿐이라고 강조하였다. 게다가 미국은 베트남군이 캄보디아에서 철수한 후에도 계속해서 캄보디아 정부가 평화협정에 서명하도록 베트남이 압력을 행사하기를 원했다.[59]

결국 캄보디아 정부는 베트남의 압력 속에 UN 평화안을 수용할 의사를 밝혔고, 1991년 10월 23일 미국, 중국, 베트남 등이 참여한 가운데 캄보디아 평화조약이 체결되면서 미국-베트남 관계는 더욱 급진전되었다. 베트남의 캄보디아 평화조약 서명은 중국과의 관계정상화도 이끌어 내었다. 베트남은 중국과의 관계정상화로 안보, 경제적 이득을 볼 수 있었다.[60]

---

59) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북미관계 개선에 대한 함의』, p. 46.

60) 서보혁, "베트남과 미국의 관계정상화 과정, 그 요인과 함의," p. 223, 재인용: 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," 『국제정치논총』, 제36집 1호 (1996), p. 259.

이와 같이 베트남은 미국이 제시한 로드맵의 핵심 조건 중 하나인 캄보디아 철수 문제를 충족시켰다. 이에 미국은 미군 실종자 문제에 베트남 정부가 더욱 협력한다면 2년 이내 외교관계 재개를 약속하였고, 12월 20일에는 미국인 단체여행과 사업목적의 여행을 허용하면서 베트남 여행 제한을 일부 해제하였다.[61]

1992년 베트남 정부는 전쟁포로 및 실종자 문제에 더욱 협력하였고, 미국 조사단이 베트남 현지에서 조사할 수 있도록 허용하였다. 베트남은 미군포로와 전사자 사진 5,000장을 공개하였고 10월에는 미국 조사단이 베트남 국방부 내 전쟁기록보관소를 열람할 수 있도록 허용하였다. 이와 같은 베트남의 조치에 대해 부시 대통령은 관계정상화 협상의 '진정한 돌파구(real breakthrough)'라고 평가하였다.[62]

미국과 베트남의 관계정상화의 최대 장애요인은 베트남전에서의 미군실종자 문제였다. 미군실종자는 약 2,200명으로 추정되었고, 실종자 가족과 퇴역군인조직은 조사를 요구하면서 대베트남 경제제재 해제에 반대하였다. 한편 베트남의 행방불명자는 30만 명 이상으로 고엽제 등 후유증으로 많은 사람이 고통을 받고 있었다. 그럼에도 불구하고 베트남은 미군실종자 조사에 협력하였다.

양국관계 진전의 중요한 변수였던 미군실종자 문제와 관련해서 1988년 미국-베트남 합동조사단이 활동을 시작한 이후에도 미군 유해 발굴작업이 쉽지 않았고, 실종자 명단에 있었던 1,621명의 유해는 발견하지 못했다. 하지만 조사팀의 크레이(John C. Cray) 중령은 하노이 당국이 조사팀에게 매우 편리하고 우호적인 상황을 제공

61) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북미관계 개선에 대한 함의』, p. 46.

62) Joseph P. Quinlan, *Vietnam: Business Opportunities and Risks*, pp. 30~31, 재인용: 이교덕, 위의 책, p. 47.

하였고, 베트남 외무차관 레 마이(Le Mai)도 미군실종자 문제는 아직도 미국내에서 감정적인 문제로 남아있으며, 미국민이 이곳의 현실을 똑바로 이해하기를 바라고, 역사상 과거 교전국 사이에 미군실종자를 찾기 위한 협력은 존재하지 않았다는 사실을 상기시켰다.[63]

이와 같이 베트남의 미군실종자 문제에 대한 적극적인 협조와 캄보디아 철수에도 미국의 요구사항은 계속되었다. 캄보디아 문제 해결 이후 미군실종자 문제의 진전과 관계정상화를 연계시키는 클린턴 4단계 안을 제시하였다. 4단계 안은 첫째, 미군실종자 유해의 추가 인계, 둘째, 몇 가지 모순된 문제 해결, 셋째, 미군실종자에 대한 라오스와의 협력, 넷째, 미군실종자 문제에 대한 새로운 정보와 기록 제공 등을 주요 내용으로 하였다. 즉 클린턴 대통령은 하노이와 관계정상화를 위한 어떤 조치를 내리기 전에 미군실종자 문제의 진전을 갖고자 하였다.[64]

당시 미국 내에서 베트남의 경제제재 해제에 관해서는 여론이 엇갈렸다. 미국 경제계는 대베트남 경제제재를 하루 빨리 해제하도록 압력을 가했다. 그러나 실종자 가족들을 비롯한 강경파들은 베트남 정부가 당장이라도 결심만 하면 수백 구의 미군 유해를 돌려받을 수 있다고 비난하면서 베트남 정부가 미군 유해 송환과 같은 미국의 요구사항에 더욱 협력적으로 나오도록 보다 강력한 압박을 가해야 한다고 주장하면서 경제제재 완화에 반대하였다.[65]

미국은 미군 전쟁포로 및 실종자 문제 해결과 캄보디아 문제를 평화적으로 해결하기 위한 베트남의 협조에 관심을 기울였다. 미국 입장에서 최우선 해결 과제는 전쟁포로 및 실종자 문제 해결이었지만,

63) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)," p. 261.

64) 위의 글, p. 259.

65) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』, p. 49.

베트남의 캄보디아 침공 이후에는 추가적으로 캄보디아로부터의 베트남군 철수와 캄보디아 중립정부의 수립을 관계 개선의 조건으로 내세웠다.[66]

1993년 7월 클린턴 대통령은 하노이측이 미군 실종자 문제에 대해 협력하고 있기 때문에 미국이 프랑스 주도의 IMF와 세계은행에서 더 이상 타국이 1억 4천만 달러에 달하는 베트남의 외채를 갚아주는 것을 막지 않겠다고 선언하였다. 이것은 하노이에게 다방면의 차관제공의 길을 열어준 것이다. 그리고 9월 13일에는 미국회사의 베트남 내 사업계획에 대한 참여와 입찰을 허용함으로써 미국의 경제봉쇄는 사실상 중지된 것이나 마찬가지였다. 하지만 미 상원 외교위원회가 9월에 경제봉쇄 종식을 지지하는 1994년 외국원조안의 수정안을 부결한 것은 사실상 전면해제가 아닌 완화를 의미하는 것이었다. 이에 대해 베트남 외교부 대변인은 경제완화조치가 전면적인 해제가 되지 않은 것은 유감이지만, 미국회사의 베트남 내 사업계획 참여 허가가 경제봉쇄를 완화시키는 조치라는 점에서 평가하였다. 이처럼 베트남은 선택의 여지가 별로 없는 가운데 지속적으로 미국과 협력해 나갈 것임을 밝힘으로써 외교정책의 적극성을 나타내었다.

한편 미국과 베트남이 관계정상화를 맺는 과정에서 중요하게 고려된 측면은 전략적 차원에서 미국과 베트남이 중국에 대항해서 지역안보 차원의 새로운 관계를 모색하고 있었다는 점이다. 클린턴 행정부 시절 로드(Winston Lord)와 라슨(Charles Larson)과 같은 고위장성은 베트남을 방문하였는데 이는 중국에 대한 견제 수단으로 베트남을 생각하고 있음을 나타낸다. 1970년대 말 중국과의 전쟁 이후 베트남은 미국과 관계 개선을 추구해 왔으며, 1980년대 후반에는

66) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, p. 27.

캄란만의 미 해군함 주둔 가능성을 가지고 미국에게 제안하였다. 또한 베트남과 중국은 경쟁적으로 남중국해 분쟁 지역에서 미국 정유회사에 양보를 하면서 간접적으로 미국의 개입을 얻고자 하였다. 매케인(John McCain) 상원의원은 미국이 베트남에 대한 경제봉쇄를 해제해야 하는 이유로 지역의 세력균형을 언급하였다. 또 베트남을 발전시켜서 북쪽의 중국에 대항시키는 것이 미국의 이익이라고 주장하였다. 즉 미국이 중국과의 관계 악화로 전략적 중요성 차원에서 새로운 동맹국으로 베트남을 원한다는 것이었다.

1994년 2월 4일 클린턴 대통령은 베트남 정부가 미군 유해 반환 및 전쟁 시기의 문서 제공에 협력하였음을 언급하였고, 향후 미군 실종자들의 행방을 찾는데 기대감을 표시하면서 금수조치를 해제하였다. 1995년 1월 28일 하노이와 워싱턴에 연락사무소를 개설하였고, 1995년 7월 11일 양국 관계는 정상화되었다. 1995년 8월 5일에는 하노이에 주베트남미국대사관을 개설하였고 베트남도 워싱턴에 주미베트남대사관을 개설하였다.

이처럼 클린턴 행정부는 부시 행정부의 대베트남 정책 기조를 유지하는 한편, 국제금융기구의 원조를 레버리지로 활용하였고, 미군 실종자에 대한 베트남 정부의 정보문서 공개를 압박하여 소기의 성과를 거두었다. 또한 클린턴 행정부는 '관여와 확산'의 기조 하에 시장질서의 확산 및 자국 기업의 신흥시장 접근 확대를 도모하고 있었고, 베트남의 시장성은 관계정상화에 상당한 영향을 끼쳤다. 원래 클린턴 행정부는 대중 관계 및 구공산권 국가들과의 관계에서 시장자본주의와 법치주의 확산이 장기적으로 해당국가의 국가-시민사회 관계와 대외적 행태를 바꿀 수 있다는 신념을 가지고 있었으며, 베트남에 대해서도 동일한 접근이 이루어졌다.

4. 시사점

베트남과 미국의 관계정상화는 1985~1995년에 걸친 매우 길고 복잡한 과정이었다. 이러한 어려움을 겪은 데에는 다음과 같은 이유가 존재한다. 첫째, 베트남전 이후 형성된 양국 간 상호 신뢰의 부족이다. 베트남의 지도자를 포함한 많은 사람들은 미국을 신뢰하지 않았다. 미국 역시 항상 베트남을 의심했다. 예를 들어 1991년 캄보디아 문제를 둘러싼 파리 평화협정이 체결되었을 때 미국 일부에서는 베트남이 캄보디아로부터 모든 군대를 완전히 철수하지 않았다는 의심을 계속 하고 있었다. 또한 미군실종자 문제와 관련해서 미국에서는 베트남이 여전히 미군 유해를 숨겨놓거나 포로들을 억류하고 있다고 의심하고 있었다. 이러한 생각은 미국 국민들에게도 상당한 영향을 끼쳤다. 1973년 파리협정부터 1991년까지 미 국민 대다수는 베트남이 여전히 미국인 전쟁포로를 억류하고 있다고 믿었다. 또한 그들은 미국 정부가 미군포로 귀환을 위한 어떠한 정보도 제공하지 않고, 필요조치도 취하지 않는다고 비난하였다.

둘째, 미국과 베트남 내에서 양국 간 관계정상화에 반대하는 그룹이 존재하였다. 미국 내에서 반대파들은 매우 강하고 지속적인 운동을 전개하였다. 그들은 주로 참전군인, 실종미군 가족들, 미의회 및 군부 내 강경 그룹, 반공산주의 단체, 베트남계 미국인들이었다. 이러한 반대 단체들은 베트남 정부가 미군실종자에 관한 정보를 갖고 있음에도 불구하고 미국에게 정보를 제공하거나 실행하려고 하지 않는다고 비판하였다. 반대 단체들은 정상화 과정에서 미국 정부에 계속적인 압력을 행사하였다.

베트남에서도 관계정상화에 강하게 반대하는 그룹이 있었다. 베트남전의 깊은 상처 속에서 베트남 사람들은 여전히 미국을 '본질적

이고 장기적인 적(essential and long-term enemy)'으로 바라보고 있었다. 그래서 대다수의 베트남 사람들은 미국과의 관계정상화에 동의하지 않았다. 베트남 정부의 지도부에서도 친미와 반미로 나뉘었다. 많은 사람들이 미국과의 관계의 중요성을 깨닫지 못했고, 그들은 미국-베트남 관계정상화 과정의 장해가 되었다.

미국-베트남 관계정상화는 탈냉전의 도래, 베트남의 외교 및 경제 고립에 대한 스스로의 위기 의식 등의 요인과 더불어 부시 행정부 시절 성립된 4단계 로드맵이 클린턴 행정부에서도 안정적으로 승계된 점이 크게 작용하였다. 과거 주요 적성국과의 관계정상화 합의가 미국의 리더십 교체와 노선 변경에 의해 흔들린 몇몇 사례와 달리 미국-베트남 관계는 구조적 안정성을 지닌다고 할 수 있으며, 현재는 관계의 공고화가 임계점을 지났다고 평가할 수 있다.[67]

현재 트럼프 행정부의 대북 비핵화 및 향후 전개될 관계정상화 협상의 경우에는 국내정치적 지지와 연계노력이 전례 없이 강하게 이루어진다는 점과 미중, 미러 경쟁구도가 북한의 전략적 공간을 만들어 낸다는 점에서 미국-베트남 관계정상화 협상과 상이성을 보이며 구조적 불안정성이 보다 두드러진다.

베트남은 대미 관계정상화 이후 지속적으로 개혁·개방 정책을 전개하고 2007년 WTO 가입 등을 계기로 산업구조가 국제적 가치사슬(Global Value-Chain)에 편입되고, 다른 국가들과 상당 부분 정책적 수렴경향을 보이는바, 이는 미국-베트남 관계의 안정화 요인으로 작용한다. 이는 '관계정상화 이후의 공고화 기제'의 중요성을 보여준다. 미중 무역 갈등 속에서도 베트남의 대미 수출은 대폭 증가하여 2019년 1분기에는 0.2%의 대미 수출 신장세를 보이며, 제12

67) 김유철, "미·베트남 관계정상화 요인과 북·미 관계에의 함의," (통일연구원 자문회의 자료, 2019.6.13.), pp. 4~5.

위의 대미 수출국으로 부상하였다.[68]

현재 베트남이 가입한 주요 다자조약의 수는 250여개를 상회하며, 주요 인권조약도 모두 가입 및 비준하였다. 베트남은 미국과 협상하는 과정에서 광범위한 범위에서 시장 개방 및 제도 개혁과 함께 노동권의 신장 및 종교적 자유, 인권 분야 개선을 약속하였다.[69] 즉 베트남은 미국과 외교 관계를 맺고, WTO 등 국제기구 가입 이후 실질적인 개혁개방 정책을 펼칠 수 있었다. 베트남 국내사회는 최근 대정부 행정소송이 급증하는 등 시민들의 권리의식이 향상되는 경향을 보이고 있다.

미국-베트남의 관계정상화가 향후 북미대화 및 한반도 평화에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 베트남은 독자적인 정책을 수립하고 추진하였다. 1954년 제네바 협정은 강대국 간 협정이었고, 1973년 파리 협정에서는 베트남이 중국과 소련의 대대적인 지원에도 불구하고 독자적으로 참여하였다. 전쟁 이후에도 미국과의 관계정상화는 독자적으로 추진하였다. 북한이 북미 대화에 나선 이유에 대해서는 지속적인 대북 경제제재 압박의 효과라는 해석과 북한 지도층의 정책적 결정이라는 해석이 존재한다. 중요한 사실은 북한이 북미 대화에 어떠한 이유에서 나섰는지 알 수 없지만, 이후 대화 과정에서 주변 강대국의 간섭을 배제하고 독자적인 대미관계 개선 노력이 필요하다.

둘째, 베트남은 미국 내 지도부의 관계를 잘 이해하지 못 했다. 특히 대외정책 결정과정에서 미국 의회가 중요한 역할을 하고, 그 중에서도 미 의회 의원의 역할을 알아야 했다는 것이다. 트럼프 행정부가

68) 비록 베트남은 1995년에 미국과 관계 정상화를 했지만 사회주의국가이자 체제전환국이었기 때문에 무역관계는 정상화하지 못한 가운데 도이 모이를 통해 개혁·개방을 지속적으로 추진하였다. 정재완, "미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석," p. 13.

69) 위의 글, p. 14.

들어서면서 트럼프 개인의 정책결정 행위자로서 역할이 증대되었지만, 미국 외교정책의 결정과정에서 미 의회의 역할은 매우 중요하다. 과거 카터 행정부 시절 주한미군 철수문제도 결국에는 미의회의 강력한 반대로 실현되지 못 했던 사례가 있다. 북한 역시 미국 내 행정부와 의회의 관계, 미의회 역할의 중요성을 인식한 가운데 대미협상에 나서야 한다.

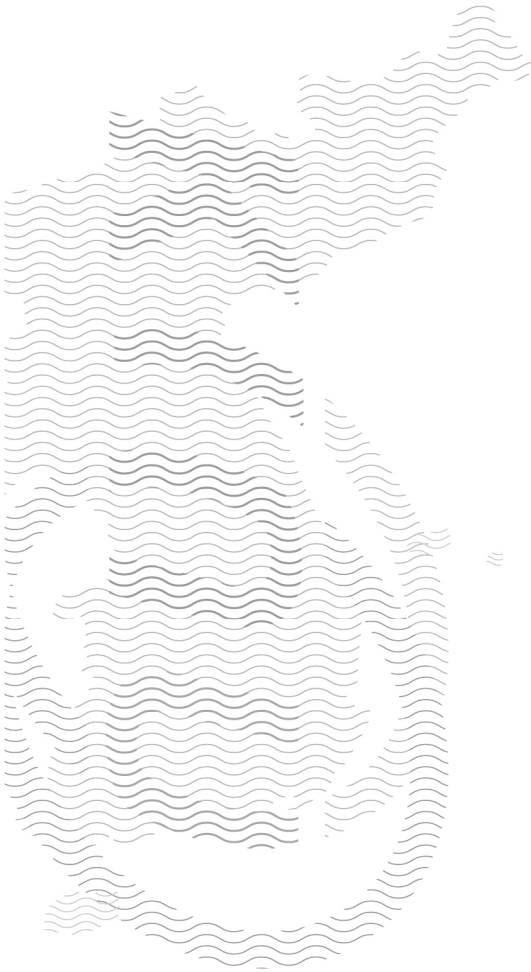
셋째, 베트남의 실수를 다시 평가해야 한다. 베트남의 실수는 미국과 관계정상화를 하기 전 초기에 미국에게 배상금을 요구한 점이다. 베트남 입장에서 현재 생각해보면 맞지 않았다는 것인데 배상금 문제는 미국 대통령이 아닌 의회가 결정한다는 점을 간과하였다. 북미대화 과정에서 북한은 미국에게 배상금을 요구하지 않고 있다. 북미수교 이후 경제적 투자 및 지원이 쟁점이 될 수 있는데, 이 과정에서도 앞서 언급한 미국 내 정치세력 간 이해관계 등을 잘 살펴볼 필요가 있다.

넷째, 외부요인이다. 중국과 러시아의 역할을 고려해야 한다. 베트남은 미국과의 관계정상화 과정에서 중국과 러시아라는 강대국의 역할 및 이에 따른 국제정세의 변화에 많은 영향을 받았다. 따라서 북미 관계정상화 과정에서도 강대국을 중심으로 한 주변국 동의가 고려되어야 한다. 이를 위한 과거 6자회담과 같은 4+2 형태의 다자협의가 북미대화 과정에서 보조적 역할로서 필요하다.

다섯째, 지도자의 의지이다. 미국-베트남 관계정상화 과정에서 베트남의 지도자들은 일관성 있게 베트남의 경제발전을 위해 미국에 협조하려는 자세를 보였다. 특히 클린턴 행정부 시절 미군실종자 문제 해결 과정에서도 베트남은 실용주의 외교에 입각한 대미 협력 외교를 전개하였다. 이것은 1986년 제6차 당대회를 통해 '도이 모이' 정책을 실시하면서 세계적인 개혁, 개방의 시대에 맞추어 경제회복을 우선시

하는 지도자들의 의지가 미국-베트남 관계정상화 과정에서도 일관되게 반영된 결과이다. 향후 북한이 국제사회 동참이라는 목표 설정과 이에 따른 미국을 포함한 주변국의 경제제재 해제 및 경제지원을 얻기 위한 북한 지도자의 확고하고 일관성 있는 의지가 필요하다.

Ⅳ. 미국-쿠바 관계정상화 분석과 시사점



1. 미국과 쿠바 관계의 배경

가. 냉전 이전

미국은 1961년 1월 쿠바와의 공식적 외교 관계를 단절하였다. 미국과 쿠바 관계가 악화된 것은 무엇보다 미국이 국가 이념으로 내세우고 있는 개입주의와 민주주의의 확산이라는 명분이 쿠바에 위협으로 인식되었기 때문이다. 역사적으로 미국은 쿠바에 대해서 강력한 개입주의를 천명해 왔고, 이를 관철시키기 위해 노력했다. 미국이 1906~1909년과 1917~1922년 두 번에 걸쳐 해병대를 파견하여 쿠바 전역을 점령한 것이 그 단적인 사례다. 이 두 번의 개입 당시 미국이 내세웠던 명분은 쿠바에서 치러진 선거 결과를 둘러싸고 쿠바 국내에서 혼란이 가중되고 있다는 것이었다. 쿠바의 혼란은 미국에까지 영향을 줄 것이기 때문에 미국의 안보가 위협을 받게 되는 상황을 미연에 방지한다는 것이 개입의 첫 번째 이유였다.[70]

두 번째 이유는 경제적인 목적이다. 19세기부터 쿠바에 투자해 오던 미국 기업의 권리와 이익을 지키는 한편, 미국의 상업은행이 쿠바에 제공하던 차관의 변제를 확보한다는 것이다.[71]

셋째는 외교적 이유다. 미국이 쿠바를 선(先) 점령함으로써 혹시

---

70) Jorge I. Dominguez, *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge, London: The BELKNAP Press of Havard University Press, 1978), p. 17.

71) Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World, 4th edition* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2013), p. 51. 특히 카스트로 혁명 정부가 추진한 농지 개혁이 쿠바 내에 거대한 농장을 소유하고 있던 미국 기업들에게는 치명타였다. 이에 미국 기업들은 자국 정부에게 쿠바에 항의하도록 압력을 행사했다. 또 쿠바 남부의 해안 도시 시엔푸에고스(Cienfuegos)에는 혁명 전부터 미국 기업의 석유 정제 시설이 들어서 있었고 이들이 쿠바에 대한 석유 제품 공급을 독점하는 상황이었다. 미국 정부는 농지 개혁에 대한 보복 조치로 이들 미국계 석유회사에 대해 쿠바에서 석유 정제를 더 이상 하지 말도록 명령했다. 그 결과, 에너지 공급이 중단된 쿠바는 소련에 접근할 수밖에 없었다.

있을지 모를 독일 등 유럽 국가들의 진출을 막고자 했다.[72] 제1차 및 제2차 세계대전 중, 독일의 전함이나 잠수함이 카리브 해 유역에 출몰하는 일이 잦아, 미국은 안보를 위해 유럽 국가들의 미주 대륙 진출을 막으려는 의지가 강했다. 미국의 입장에서 쿠바는 역사적으로 자국의 군사전략 속에 편입된 땅이었다.

1898년 쿠바가 스페인으로부터 독립할 당시 미국이 강제한 불평등한 관계는 대부분 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령의 선린외교에 힘입어 수정되었다. 쿠바는 관세 자주권을 회복했으며, 정치 불안을 이유로 미국이 언제든 군사 개입할 수 있는 권리를 인정한 조항도 폐지되었다.[73]

하지만 1959년 쿠바혁명 이후, 미국과 쿠바의 관계를 규정짓는 요인으로 앞에서 언급한 미국의 개입주의에 더해, 소련과의 군사 대립이 추가됐다. 1960년 미국 정부는 쿠바산 설탕에 대해 적용하던 특혜관세와 수입쿼터 제도를 폐지하는 조치를 취했다. 이듬해인 1961년 초, 대통령에 갓 취임한 케네디(John F. Kennedy) 미국 대통령은 쿠바와의 외교 관계 단절을 선언한다. 그 해, 피그스만 침공 사건이 발생하고 미 중앙정보국(CIA)이 지원하는 망명 쿠바인 부대가 쿠바를 침공했지만 실패로 돌아간다. 1962년 10월 발생한 쿠바 미사일 위기[74]는 미국과 소련이 쿠바를 가운데에 놓고 상호 대치하는 국면을 조성했고 핵전쟁이 일어날 수 있는 긴박한 상황을 연출했다.

미국이 쿠바 혁명 직전에 혁명체제 전복을 위해 상당히 신속하게,

---

72) Jorge I. Dominguez, *Cuba: Order and Revolution*, p. 62.

73) 관타나모 해군기지는 쿠바 독립 당시부터 현재에 이르기까지 미국이 계속 사용하고 있다. 동 기지는 20세기 초 쿠바가 독립할 즈음, 석탄의 보급기지로서 중요한 역할을 담당했다. 당시 전쟁 수행의 주력이던 전함이 석탄에서 나오는 증기를 동력으로 사용하고 있었기 때문이다. 미국은 쿠바에 해군기지를 설치하고, 카리브 해를 비롯해 미국 주변 해역을 감시하는 전함이 사용할 석탄을 관타나모 기지에서 공급했으며, 양차 대전 중에는 특히 독일의 위협으로부터 미국과 미주 대륙을 방어하는 거점으로 삼았다.

74) 쿠바에서는 이 사건을 '10월 위기'라고 부른다.

다양한 방안과 정책 그리고 군사 개입까지 실행한 배경에는 쿠바의 배후에 있는 소련이 미국의 안보를 직접 위협할 수 있다는 판단 때문이었다. 그러나 미사일 위기로 인해 미국과 소련은 쿠바의 거취를 놓고 직접 대화할 수 있는 계기를 마련했다. 미국은 쿠바에 군사 개입 하지 않을 것을 약속했고 소련은 쿠바에 핵미사일을 설치하지 않기로 합의했다. 미소 간 논의에서 쿠바가 완전히 배제된 데 대해 당시 카스트로(Fidel Castro)의 분노가 대단했던 것으로 알려져 있다.[75] 하지만 적어도 이 사건을 계기로 미국은 쿠바에 대한 군사 개입을 하지 않겠다는 약속을 소련 해체 시점까지 지켰다. 쿠바는 소련의 핵우산 속에 들어가 소련으로부터 안전을 보장받게 됨으로써 미국의 군사 공격을 받아 혁명 체제가 붕괴되는 일은 없었다.

미국 유수의 라틴아메리카 연구자인 호르헤 도밍게스(Jorge I. Donminguez)는 최근 연구에서, 냉전기 미국의 대쿠바 정책을 미소 대립의 냉전구도로 설명하기보다는 전통적인 미국의 개입주의나 세력확장주의로 설명하는 것이 더 적절하다고 주장한다. 1970~1980년대에 아프리카나 중남미, 아시아 등지에서 미국이 추진했던 친미 정권 수립 정책을 쿠바가 방해했기 때문이라는 것이다. 당시 쿠바는 제3세계 민족해방운동을 지원했고 친소 성향의 제3세계 민족해방 정권 수립을 저지하려는 미국을 자극했다.

아프리카에서는 쿠바가 지원한 나미비아의 서남아프리카인민조직(South West African People's Organization: SWAPO)과, 남아프리카공화국의 아프리카국민회의가 정권을 잡았다. 또 쿠바 군이 20년 이상 주둔하고 있던 앙골라에서는 쿠바와 소련이 지원한 앙골라인민해방운동(Movimento Popular de Libertação de Angola: MPLA)이 내전에서

75) Philip Brenner, eds., *A Contemporary Cuba Reader: the Revolution under Raúl Castro* (Lanham, New York: Rowman & Littlefield, 2015), p. 13.

승리하지는 못했지만, 미국이 지원하던 반대파 세력에 저항해 마지막까지 우세한 위치를 점하고 있었다. 1980년대 중미 지역에서 지속되던 분쟁 기간 동안 쿠바가 지원한 니카라과의 산디니스타 민족해방전선(Frente Sandinista de Liberación Nacional)은 혁명을 성공시켰고 10년 동안이나 정권을 유지했다. 또 엘살바도르의 파라분도 마르티 민족해방전선(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)은 앙골라와 유사하게, 내전 승리로 정권을 탈취하지는 못했지만 정부군에 패배하지도 않았다. 파라분도마르티 세력은 이후, 중미 평화 교섭 과정에서 무력 투쟁을 포기하는 데에 동의하고, 평화합의의 결과로 합법 정당의 자격을 부여받아 선거에 참가했다.

이처럼 쿠바가 지원하는 친소·반미 세력이 세계 각지에서 유리한 투쟁을 전개해 나가고 있었기 때문에 미국은 자국의 세력권 확대를 방해받거나 또는 침식당할 수밖에 없었다. 이는 아프리카나 중남미에 미국이 확장하려던 세력권에 소련과 쿠바가 위협을 제공한 것인바, 전통적인 먼로주의로 설명이 가능하다는 것이 도밍게스의 주장이다.[76] 사실 그동안 냉전 시기 혁명 쿠바에 대한 미국의 개입을 반공 이념과 연결시켜 설명하는 연구가 많았다. 이러한 시각이 잘못된 것은 아니다. 왜냐하면 쿠바와 소련은 동맹국이었으며 소련의 영향력을 최소화하기 위해서는 반공주의가 그 추동력을 제공했던 것이 사실이기 때문이다. 하지만 먼로주의로 대표되는 미국의 전통적인 대중·대남미 지역으로의 세력권 확장 정책이 아프리카를 비롯해 글로벌 차원으로 확대된 것으로 볼 수도 있다.

---

76) Jorge I. Dominguez, "The George H. W. Bush-Clinton-Castro Years: From the Cold War to the Colder War (1989-2011)," in *Fifty Years of Revolution: Perspectives on Cuba, the United States, and the World*, ed. Soraya M. Castro Mariño and Ronald W. Pruessen (Gainsville: University Press of Florida, 2012), pp. 281~282.

나. 냉전 이후

1991년에 소련이 붕괴되자 냉전 기간 동안 쿠바를 군사적으로 보호하고 있던 소련의 우산은 사라져 버렸다.[77] 미국이 냉전 시기에 갖고 있던 세계관도 자연히 수정되어야 했다. 그렇다면 이러한 시대적 대전환기에 쿠바가 체감하던 미국의 위협은 증가했을까? 결론부터 말하자면, 미국은 여전히 쿠바를 위협으로 인식했고 쿠바 혁명 체제에 대한 적대시 정책을 오히려 강화하는 조치를 취해나갔다. 미국과 쿠바와의 관계를 냉전의 시각이 아닌, 미국의 먼로주의적 관점에서 봐야 하는 이유다.

탈냉전 시기, 미국의 대쿠바 개입은 주로 경제적인 측면에서 작동했다. 1962년부터 계속되던 쿠바에 대한 경제 제재는 냉전 종식 직후부터 강화되기 시작했다. 1992년 토리셀리법, 1996년 헬름스-버튼법이 제정되어 쿠바 경제를 옥죄었다. 토리셀리법은 쿠바에 기항하는 제3국 선박이 기항 후 180일 동안 미국에 기항하지 못하게 하는 법이며, 더욱이 제3국에서 활동하는 미국 기업의 자회사에 대해서는 쿠바와의 거래를 금지하는 규정도 포함한다. 또 쿠바산(産) 설탕이나 니켈 등을 사용해 만든 제품을 미국에 수출하지 못하도록 금지하고 있다.

이들 규정의 내용은 사실상 1980년대부터 적용 및 실시되어 오던

77) 소련은 쿠바가 미국 본토에 근접해 있다는 지정학적 가치를 평가하고, 제3세계에 보낸 원조의 절반을 쿠바에 제공했다. 쿠바는 소련을 중심으로 한 사회주의 경제 원조 시스템, 즉 COMECON에 가입하여 소련, 동유럽 등 사회주의 국가들에 설탕을 수출하고, 공업제품이나 식료품, 소비자 물자를 수입하는 경제 구조를 갖고 있었다. 소련 해체 이전, 쿠바의 대외 무역에서 소련이 차지하는 비중은 70%였으며, 동유럽 등 COMECON 국가들과의 무역까지 합치면 80%에 육박했다. 소련이 사라지자 쿠바는 하루아침에 대외무역 거래처를 상실하고 최악의 경제위기에 봉착했다. 소련과 쿠바의 경제 관계에 관해서는 다음 문헌을 참조할 것. 현승수, "러시아·쿠바 관계: 동맹파탄과 경제협력 가능성," 박영자 외, 『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 175~177.

것이며, 냉전 후에 새롭게 만들어진 것은 아니다. 그러나 법으로 명문화됨으로써 미국이 냉전 후에도 여전히 이들 제재 내용을 유지해 나갈 것이라는 사실이 명확해졌다. 세계를 상대로 무역을 하는 제3국의 경우에는 물류의 효율성을 고려할 때 쿠바에 기항한 선박이 인접국인 미국의 항구에서 또 다른 거래를 처리하는 것이 효율적이다. 따라서 미국 시장이 압도적으로 중요한 일부 국가들에게는 토리셀리법이 제시하는 규정은 물류비용을 높이는 부당한 것이었다.

또 설탕은 차치하고라도 세계 제4위의 매장량을 자랑하는 쿠바산 니켈로 스테인리스 스틸 등의 제품을 생산해 미국 시장에 수출해 오던 나라들 역시 치명타를 입을 수밖에 없었다. 미국 정부는 쿠바산 니켈을 수입하는 외국 기업에 대해서는, 제품에 쿠바산 니켈이 함유되어 있는지 여부에 상관없이 자동적으로 미국 시장에의 반입을 금지시켰는바, 신중할 수밖에 없는 제3국 기업은 아예 쿠바로부터의 니켈 수입 자체를 포기해야 했다.

한편 1996년 제정된 헬름스-버튼법은 제정 당시부터 국제사회로부터 국제법 위반이라는 비난을 받아 왔다. 우선 혁명 전에 미국 국적을 취득했거나 혁명 후 미국 국적자가 된 쿠바계 이민자들의 쿠바 내 소유 자산에 제3국 기업이 투자할 경우, 자산의 원래 소유자는 그 제3국 기업에 대해 미국에서 손해배상을 청구할 수 있게 된다. 또 이들 자산에 투자하는 제3국 기업의 간부와 그 가족에 대해 미국 사증을 발급하지 않을 것도 명시하고 있다. 다만, 이 사증 발급 제한 규정의 경우는 미국 대통령이 6개월 마다 효력을 인정할지 여부를 판단하게 되어 있는바, 현재까지 모든 대통령들이 효력을 정지시켜 온 것이 사실이다. 하지만, 헬름스-버튼법의 규정은 국제법 위반, 각국의 국내관할권 침해라는 이유로 여러 나라들로부터 비판을 받아왔고, 특히 EU나 캐나다는 이들 규정의 효력을 무효화하는 법률

까지 제정한 바 있다.

한편, 먼로주의적 관점에서 미국과 쿠바 관계를 보는 도밍게스는 탈냉전기에 소련의 존재가 사라졌음에도 불구하고 미국이 쿠바를 무력 침공하지 않은 원인을 쿠바 혁명군의 강한 존재에서 찾고 있다. 미국은 냉전 후에도 쿠바와 인접한 아이티에 1994년 군사 개입을 계획한 바 있다. 이 해에 아이티에 대한 군사 개입은 클린턴 대통령이 막판에 정책을 바꾸면서 실행에 옮겨지지는 못했다. 그러나 미국 군함은 아이티의 영해 초입까지 진입했었다. 아이티에서는 이 해에 치러진 대통령 선거에서 반미 좌파인 장-베르트랑 아리스티드(Jean-Bertrand Aristide)가 당선되었고, 아리스티드의 정책을 반대하는 미국은 군사력이 아닌 다른 방식을 구사해 그를 국외로 망명시켰다. 도밍게스는 미국이 아이티와 달리 쿠바에 군사 개입하지 않은 원인으로, 개입 시 비용이 높아질 수 있다는 우려, 또는 유엔 등 국제사회의 합의를 얻어내기가 힘들다는 점 등도 지적하고 있다.[78]

2. 관계정상화 요인

가. 국제적 요인

냉전 종식으로 동서 진영 간 대립이 소멸하자 미국의 대쿠바 정책도 국제적으로 지지를 얻기가 어려워졌다. 또 냉전 시기에는 중남미의 많은 국가들이 군사정권을 정당화할 목적으로 반공주의적 정책을 취했었지만 국제 정세의 변화에 따라 중남미 국가들이 쿠바에 대해 지니고 있던 태도에도 변화가 목격되었다. 다음과 같은 변화가

78) I. Jorge Dominguez, "The George H. W. Bush-Clinton-Castro Years: From the Cold War to the Colder War (1989-2011)," p. 294.

이후의 양국 관계정상화에 영향을 주었을 것으로 판단된다.

첫째, 미국의 대쿠바 제재가 정당성을 상실했다. 이미 언급한 것처럼, 미국은 쿠바 혁명 이후 지속해 오던 대쿠바 경제 봉쇄를 냉전 후 오히려 확대했고, 부시 집권기인 1992년에 제정한 토리셀리법, 1996년 클린턴 집권기에 제정한 헬름스-버튼법은 그 내용이 지나치게 가혹하다는 이유로, 쿠바는 물론 국제사회의 비난을 받고 있었다. 1992년부터 유엔에서는 대쿠바 경제 제재의 해제를 요구하는 결의가 매년 통과되고 있었다. 언제나 유엔의 결의에 반대하는 입장을 고수하는 미국과 이스라엘은 차치하고, 초기에는 많은 국가들이 유엔 결의안 표결에 기권하거나 결석하는 경우가 많았다. 하지만 점차 그 수가 줄어들었으며,[79] 2015년 결의안은 미국과 이스라엘이 반대, 기권과 결석 0, 찬성 191로 압도적 다수의 지지를 받아 채택되었다.

둘째, 라틴 아메리카 국가들의 쿠바에 대한 인식이 변했다. 과거에는 중남미 국가의 대다수가 쿠바와의 국교를 단절했지만, 1980년대 미국의 그라나다 침공이나 영국의 말비나스 분쟁 개입 그리고 무엇보다 1998년 이후 중남미 국가들에 좌파 정권이 다수 들어서는 등, 중남미에서 미국과 서방의 이미지가 악화되면서 미국은 쿠바 배제 정책에서 중남미 국가들을 견인하지 못하게 되었다. 특히 좌파 정권들은 쿠바와의 관계를 확대 및 강화하는 쪽으로 입장을 선회하고 있었다. 2014년에는 미국을 제외한 아메리카 대륙의 모든 나라들이 쿠바의 미주기구(Organization of American States: OAS) 복귀와 아메리카정상회의 참가를 요구하기에 이르렀으며, 멕시코와 칠레, 아르헨티나 등 지역 대국들을 비롯한 라틴 아메리카 국가들이 미국과 쿠바의 관계정상화를 요구하고 나섰다. 2014년 12월 17일에 미국

79) Paolo Spadoni, *Failed Sanctions: Why the U.S. Embargo against Cuba Could Never Work* (Gainsville: University Press of Florida, 2010), pp. 40~41.

과 쿠바의 관계정상화가 발표되고 수일 후, 미주기구는 양국 관계의 완전한 정상화를 지지하며 미국의 대쿠바 경제 제재의 해제를 요구한다는 입장을 표명했다.

셋째, 로마 교황의 중재자 역할이다. 양국 국교 회복의 중재자로 역할했던 로마 가톨릭 프란치스코 교황(Pope Francis)은 아르헨티나 출신으로 중남미에서 나온 첫 교황이었다. 그는 오바마 대통령과 피델 카스트로 의장에게 인도적 해결책 마련을 요청하고 양국 관계 개선을 촉구하는 서한을 보냈다. 이에 그치지 않고 미·쿠 양국 대표단을 바티칸으로 초청해 미국 내 쿠바인 정치범 5명의 정치적 교환 협상이 타결되도록 중재함으로써 관계정상화의 결정적 계기를 마련했다.[80] 최근 알려진 바에 따르면, 쿠바와 미국은 이미 2013년 6월부터 캐나다의 오타와에서 비밀협상을 진행했는데, 이 협상의 중재자 역할을 담당한 인물이 바티칸의 고위성직자인 매캐릭(McCarrick) 추기경이었다.[81] 프란치스코 교황 이전에도 로마 가톨릭 교황이 미국과 쿠바 관계 개선을 위해 노력한 사례가 있다. 1998년 당시 교황이었던 요한 바오로 2세(Johannes Paulus Ⅱ)는 혁명 이후 처음으로 쿠바를 방문했다. 교황은 쿠바 국민들을 향한 연설 속에서 "쿠바는 세계로, 세계는 쿠바로 문호를 개방해야 한다"고 강조하고 미국의 경제 제재가 반인도적이라며 비난했다. 이에 대해 미 연방 의회 보수파 중진인 헬름즈(Jesse Helms) 상원의원은 식료와 의료품, 의료 재료 등의 인도물자에 한해서 쿠바에 대한 수출을 인정하는 법안을 제출했고, 2001년에 의회를 통과했다. 이후 식료품의 83%를 수

80) 김환석, "프란치스코 교황의 방북 가능성: 의미와 영향," 『국가안보전략연구원 이슈브리프』, 18-57 (2018), p. 4.

81) 채인택, "[프란치스코 교황의 '레알폴리틱'] 한반도에서도 현실적 종교 정치인 역할할까," 『이코노미스트』, 1456호, 2018.10.29., 〈www.jmagazine.joins.com/economist/view/323362〉 (검색일: 2019.9.10.).

입에 의존하는 쿠바에게 있어서 미국은 주요 식량 공급국이 되었다. 현재 미국은 밀과 콩, 냉동 닭고기 등을 수출하고 있으며 쿠바의 네 번째 수입 대상국이다.

이러한 국제 정세의 변화 속에서 쿠바에 대해 경제 제재와 배제 정책을 지속하려는 미국의 태도는 지역 차원에서도 또 글로벌 차원에서도 점차 지지와 정당성을 잃어가고 있었다.

나. 미국 요인

쿠바와의 관계 개선 필요성은 미국 국내 정치 지형의 변화와도 관련된다. 첫째, 미국 내 여론, 특히 민주당 소속 국회의원이나 지지자들 사이에서 쿠바 경제 봉쇄라는 장기에 걸친 미국의 정책이 실패로 끝났다는 인식이 확산되었으며, 경제 제재를 해제해야 한다는 목소리가 커지고 있었다. 대립과 갈등으로 점철된 두 나라 관계는 양국 국민들에게도 이익을 가져다주지 못한다는 이유, 그리고 미국의 정책이 반세기 이상 동안 계속되고 있음에도 불구하고 결국 카스트로 형제의 혁명 정권은 존속하고 있으며, 반미주의가 혁명 정권의 기반을 강하게 하는 주요 원인이 되고 있다는 점, 즉 미국의 정책이 오히려 현 쿠바 정권의 유지에 기여하고 있다는 이유가 미국민들의 인식을 바꿨다고 판단된다.

2010년 4월, 미국 민주당의 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관은 "개인적으로 생각해 본 것이긴 하지만, 카스트로는 자국에 대한 봉쇄가 종식되거나 미국과의 관계정상화를 보려는 기대도 갖고 있지 않은 것 같다. 왜냐하면, 과거 50년 동안에 일어난 모든 일들에 대한 그의 핑계가 정당성을 상실할 것이기 때문이다"고 언급하고, "쿠바를 완전히 민주화시킬 기회가 있음에도 그것이 당장 생길 것 같지는 않으리라는 생각에 슬퍼진다"는 견해를 피력했다.[82] 미

국의 정책이 쿠바의 민주화라는 미국의 목표를 실현시키는 데 적절하지 못했다는 점을 인정한 것이다.

둘째, 라울 카스트로(Raúl Castro) 정권 들어 규제 완화 등의 경제 및 정치 개혁이 추진되고 있던 상황 역시 쿠바가 미국식 민주주의로 나아가는 도정에서 좋은 기회를 제공할 것이라는 인식이 미국 내에 존재했다. 또 쿠바 경제가 더욱 개방될 경우, 자칫하면 미국이 그 이익을 얻을 기회를 놓칠 수 있다는 이유로 미국 기업들은 쿠바와의 거래를 재개해야 한다는 인식을 갖게 되었다. 미 상공회의소(U.S. Chamber of Commerce)는 2009년에 이미 "쿠바에 대한 경제 제재는 과거 반세기 동안 미국의 외교 정책 가운데 최대의 실패 중 하나이며, 이제 끝내야 할 때가 되었다"고 비판한 바 있다.[83] 정치와 경제 양 분야에서 관계를 닫아두기 보다는 개선하는 쪽이 미국의 이익이 된다는 인식이 미국 안에 확산되고 있었던 것이다.

셋째, 미 의회에서 민주당이 소수파로 몰리고 남은 임기가 2년에 불과한 시점에서 오바마(Barack Obama) 대통령이 역사적인 성과를 서둘러야 했다는 배경도 작용했을 것이다. 또 오바마 미국 대통령의 개인적인 대쿠바 인식 또는 자유주의적 성향도 영향을 미쳤을 것으로 분석된다. 오바마 대통령은 이미 취임 직후인 2009년 쿠바계 이민자들이 요구해 왔던 쿠바의 친지 방문과 친척들에 대한 송금 제한을 철폐했고,[84] 또 국교가 단절된 직후부터 미국에 체류하는 쿠바

82) "Hillary Clinton Scorns 'entrenched' Cuba," *BBC News*, April 10, 2010, 〈http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8612765.stm〉 (검색일: 2019.9.13.).

83) "U.S. Chamber Testimony Urges End to Embargo on Cuba," U.S. Chamber of Commerce, April 26, 2009, 〈https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-testimony-urges-end-embargo-cuba〉 (검색일: 2019.9.13.).

84) 미국의 쿠바계 이민자들이 쿠바에 있는 친족들에게 보내는 송금액은 연간 10~20억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다. 이는 쿠바의 관광업이나 니켈 산업 등의 주요 산업들 가운데 1개 부문이 벌어들이는 외화액과 맞먹는다. 쿠바의 위기 경제를 음지에서 지탱하고 있는 셈이다.

국적자 또는 쿠바에 거주하는 외국인만이 탑승할 수 있었던 미·쿠 간 전세기도 취임 직후 편수를 큰 폭으로 늘리는 등 쿠바와의 관계 개선에 관심을 보였고 이를 실행에 옮겼다. 하지만 그 이상의 조치를 취하지는 않았는데 가장 큰 이유는 아래에서 언급할 보수적 쿠바 이민자들의 정치력을 무시할 수 없었기 때문이다.

넷째, 쿠바계 미국인 공동체의 인식 변화다. 플로리다에 집중 거주하는 혁명 후 이민자들과 그 자손들로 구성된 쿠바계 미국인들의 상당수는 쿠바 혁명 정권에 대해 타협이나 양보를 해서는 안 된다는 매파들이며 반카스트로 파에 속한다. 또 그들이 지지하는 정당 표와 CANF(Cuban American National Foundation, 쿠바계 미국인 재단)로 대표되는 로비 단체는 미국의 대쿠바 정책에 적지 않은 영향력을 행사해 왔다. 2016년 미국 대통령 선거에서도 공화당 지명 후보로 나선 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원은 쿠바계 이민 2세 출신으로 쿠바 문제를 비롯해 외교 정책에서 매파 성향을 지닌 인물이며 대선 캠페인에서 큰 지지를 얻기도 했다.

그러나 그런 한편으로 이들 재미 쿠바계 이민 및 그 후손들 사이에서도 점차 매파적 성향이 희석되는 추세가 뚜렷이 목격되고 있다. 예를 들어 전통적으로 대쿠바 정책에 강경한 공화당 지지자의 비율은 감소 추세로, 2013년에는 50%에 미치지 못했다. 당시 조사 결과에 따르면 공화당 지지자 47%, 민주당 지지자 44%, 무당파 9%로 그 격차는 3%에 불과했다. 11년 전인 2002년에 양자의 차이가 22%였음을 감안하면 격차의 축소는 대단히 뚜렷하다고 할 수 있다.[85]

인식이 바뀐 데에는 미국으로 이민 온 쿠바계 이민자들의 세대교

85) "After Decades of GOP support, Cubans shifting toward the Democratic Party," Pew Research Center, June 24, 2014, 〈http://pewresearch.org/fact-tank/2014/06/24/after-decades-of-gop-support-cubans-shifting-toward-the-democratic-party/〉 (검색일: 2019.9.14.).

체라는 측면도 간과할 수 없다. 1990년대 이후 쿠바로부터 미국으로 이주하는 이민자들은 연간 3~4만 명에 육박한다. 이들은 주로 신세대 쿠바인들로서 혁명 이후에 출생한 자들이다. 따라서 이들에게는 초기 망명 세대가 갖고 있던 혁명을 타도하고자 하는 열망이 상대적으로 적으며, 오히려 고국에 남겨둔 가족들을 자유롭게 만나고 그들에게 마음대로 송금할 수 있기를 바라는 경향이 많다. 미·쿠바 간 관계정상화나 대 쿠바 경제 제재의 해제에도 기본적으로 찬성한다. 혁명 직후 이민해 온 세대가 고령화되는 한편으로, 이들 신세대가 매년 증가하는 추세가 뚜렷한 까닭에 이민자들의 정치 성향도 바뀌고 있는 것이다.

다. 쿠바 요인

관계정상화 교섭이 개시된 배경 요인으로서 쿠바의 입장을 살펴본다. 쿠바는 그동안 미국에 대해 대등한 입장에서, 내정간섭을 하지 않는다는 전제 하에 대화를 지속적으로 요구해 왔다. 예컨대, 쿠바 국가평의회 의장 라울 카스트로는 부시(George W. Bush) 정권 말기인 2007년 7월, "만일 북아메리카의 새 정권이 절대 우위에 서기를 단념하고 문명적인 형식의 대화에 나설 의향이 있다면 환영한다. 하지만 그렇지 못하다면 우리는 적대 정책에 맞설 준비가 되어 있다. 설령 향후 50년의 시간이 더 필요하더라도 말이다"라고 발언한 바 있다.[86]

쿠바에 대한 미국의 태도는 토리셀리법이나 헬름스-버튼법의 내용을 들여다봐도 쉽게 알 수 있다. 이들 두 개 법은 쿠바가 "국제적인

86) "Trabajar con sentido crítico y creador, sin anquilosamiento ni esquematismos," *Granma*, July 26, 2007, 〈http://granma.cu/granmad/secciones/raul26/〉 (검색일: 2019.4.20.).

인권 및 민주주의의 기준을 언제나 무시해 왔"으며, "쿠바 국민들이 자유와 번영을 되찾고, 동시에 서반구에서 민주주의로 복귀하는 것을 돕는 것"이 목적이다. 이에 대해 쿠바 측은 "인권이란 평화롭게, 빈곤이나 불평등이 없는 상태로 사는 것"이며, "정치적 결정을 강제하기 위해 선택적이고 차별적인 형태로 인권의 촉진과 보호를 왜곡하는 것은 (중략) 받아들일 수 없다"고 반박하면서,[87] 쿠바야말로 인권과 자유가 존재하는 나라라고 주장했다. 그리고 미국의 태도를 내정간섭으로 비판하는 한편, 그런 전제가 아닌, 대등한 양자 관계 속에서 대화에 나서도록 미국 측에 촉구했다.

하지만 냉전 종식 이후 쿠바 경제는 대단히 심각한 위기에 빠졌으며, '평화 속의 비상 상황' 즉, 전시는 아니지만 그에 맞먹는 비상 상태임을 선언할 정도였다. 이러한 여건 속에서 강화된 미국의 경제제재에 따른 손실은 실로 컸다. 미국의 제재법에 따라 매년 2억 달러 이상의 미국 내 쿠바 자산이 미국 정부에 의해 몰수당했으며,[88] 무역과 관광, 수송 등 부문에서 지금까지 쿠바가 입은 손실은 수백억 달러에 이르는 것으로 알려져 있다.

1990년대 이후, 쿠바 경제는 관광과 첨단기술이라는 새로운 성장 분야가 일정 정도의 성공을 거두고 산유국 베네수엘라와의 우호적인 관계 덕분에 부분적인 보전을 받았다고는 하지만, 여전히 안정적이라고 말하기는 힘들다. 예를 들어, 관광업에서는 외국인 관광객이 2000년 이후 증가 추세에 있고 2012년에는 쿠바를 방문한 외국인

87) "Texto íntegro de las palabras del General de Ejército Raúl Castro Ruz en Naciones Unidas," *Granma*, September 28, 2015, 〈http://www.granma.cu/mundo/2015-09-28/texto-integro-de-las-palabras-del-general-de-ejercito-raul-castro-ruz-en-naciones-unidas〉 (검색일: 2019.4.20.).

88) "TERRORIST ASSTS REPORT Calendar Year 2011," *Office of Foreign Assets Control,* U.S. Department of the Treasury (2012), p. 12, 〈http://treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/tar2011.pdf〉 (검색일: 2019.6.11.).

이 4.4% 증가하기도 했다. 그럼에도 불구하고 사실 관광업 전체 수입은 2008년부터 2012년 사이에 특히 감소 추세가 뚜렷했다. 관광객 1인당 쿠바에서 소비하는 돈의 액수가 감소하고 있었던 것이다. 또 관광객 수는 증가하고 있지만 큰 폭의 증가는 아니어서, 그 숫자는 중앙 정부가 계획한 목표치에는 미치지 못하고 있었다. 더욱이 쌀이나 콩과 같은 주요 식량 생산 역시 계획의 목표 및 예측치에 미치지 못하는 상황이었다.[89] 이러한 상황을 고려한다면, 제재 해제야 말로 쿠바가 당연히 바라는 바일 터였다.

중남미 최고의 쿠바 우방국인 베네수엘라의 상황도 쿠바에게는 불리하게 돌아갔다. 차베스(Hugo Chavez)가 사망한 후, 베네수엘라에서는 차베스 지지파인 마두로(Nicolas Maduros) 대통령이 전 정권의 노선을 이어 받았으며, 미국과의 관계도 악화된 상태로 남아 있었다. 결국, 쿠바와 베네수엘라는 라틴 아메리카에서 반미동맹으로 뭉칠 수밖에 없었다. 그러나 베네수엘라의 경제 사정도 그렇게 원활하지는 않았다. 원유 가격은 하락하고 있었으며 석유로부터 벌어들이는 수입을 능가한 과도한 지출은 과거부터의 고질병이었다. 또 비합리적인 석유 부문의 경영 등도 경제가 부진해지는 원인이었다. 더욱이 카리스마가 별로 없는 마두로가 대통령이 된데다가, 특히 2014년 2월 반정부 성향의 학생들과 독립 승리를 축하하는 차비스타(Chavista, 차베스 지지 세력)가 충돌하는 바람에 사상자가 발생한 참사 이후, 반정부 운동이 활발해지기 시작했다. 냉전이 종식되면서 베네수엘라와의 동맹관계에 경제적으로 크게 의존하고 있던 쿠바로서는 다른 동맹자를 모색할 필요가 불가피했을 것이다.

89) Omar Everleny Pérez Villanueva, "Análisis de la evolución reciente de la economía cubana," in *Miradas a la economía cubana entre la eficiencia económica y la equidad social*, eds. Omar Everleny Pérez Villanueva and Ricardo Torres Pérez (La Habana: Editorial caminos, 2013), p. 20.

이처럼 경제라는 측면에서 볼 때, 미국과의 관계 개선은 쿠바에게 바람직한 변화인 것만은 확실하다. 쿠바 국내에서는 관계정상화 교섭 관련 뉴스가 호의적으로, 또 나라 전체적으로 희망의 메시지처럼 보도되었다. 일례로, 쿠바의 주요 일간지인 공산당 기관지 『그란마』(Granma)는 "우리 인민에게 있어서 중대한 걸음," "미국 정부의 역사적 결단" 등으로 보도했고, "영웅들의 귀환과 대통령의 메시지는 크리스마스의, 그리고 혁명의 새로운 승리를 축하하기 위한 최고의 선물"이라는 인민권력전국의회(쿠바 의회) 의원의 논평을 소개하기도 했다.[90]

하지만 정권에게 있어서는 미국과 쿠바의 관계 개선이 마냥 환영하기만 할 일인지는 다소 의문으로 남는다. 위에서 언급한대로, 혁명정권은 미국을 '제국주의'로 규정하고 경제 제재 등 적대 정책을 비난하는 것으로서, 물자나 임금 부족과 같은 경제난 때문에 초래된 국민들의 불만과 분노의 책임을 미국 측에 돌려 온 것이 사실이다. 또 혁명 정권이 국민들에게 호소해 온 민족주의를 강화하는 데 반미주의를 이용했다는 사실은 많은 연구를 통해 지적받아 왔다. 미국과의 관계가 개선되어도 국민의 생활수준을 충분히 끌어올리지 못한다면 지금까지 정권을 지탱해 왔던 혁명 이념으로부터 국민들이 멀어질 가능성도 부정하기 힘들다. 그런 의미에서 국민들의 노력과 개선 의지 없이 임금을 올리거나 생활수준을 향상시키기는 불가능하다고 발언한 라울 카스트로 국가평의회의장의 발언은 시사하는 바가 크다. "국가 수입이 증가하지 않으면서 월급을 올릴 수는 없다. (중략) 그리고 구성원 모두가 사회와 노동 규범의 개선에 기여해야 한다. (중략) 쿠바에서는 일하지 않아도 살아갈 수 있다는 말이 나오

90) "Cuba-US Thaw Sparks Mixed Media Emotions," *BBC NEWS*, December 18, 2014, 〈http://bbc.com/news/world-latin-america-30535669〉 (검색일: 2019.5.13.).

지 않아야 한다."[91] 국가수반이 이런 발언을 힘주어 한 데에는 노동 법규에 개선의 여지가 적지 않다는 점을 강조한 것일 뿐만 아니라, 경제가 어려운 상황에 처한 것을 경제 봉쇄 탓으로 돌리거나 제재만 풀리면 경제가 좋아질 것이라는 낙관론이 쿠바인들 사이에 적잖이 퍼져 있었음을 반증하는 것이다.

3. 관계정상화 과정

가. 한계 극복

2014년 12월 17일, 오바마 미국 대통령과 쿠바의 라울 카스트로 의장은 거의 동시에 자국 TV를 통한 연설에서 두 나라가 관계정상화 교섭을 개시한다고 발표했다. 오바마 대통령은 이 자리에서 쿠바에 대한 적대 정책은 54년 동안 기능하지 못했으며 오히려 개입을 통해 쿠바의 민주화를 촉진해야 한다면서 정책 변경 이유를 설명했다. 한편, 카스트로는 정상화 교섭 자체에 대한 설명보다는 미국이 '5명의 영웅(스파이 혐의로 미국에 수감 중인 다섯 명의 쿠바인)' 가운데 아직 교도소에 남아 있던 3명을 석방시켰다는 사실에 대부분의 시간을 할애했다. 그는 또 "두 나라는 교섭에 임하면서 서로의 다름을 존중해야 한다"고 강조하면서 관계정상화의 목적이 쿠바의 민주화나 인권을 촉진시키기 위함이라는 오바마의 주장을 견제하는 듯한 인상을 주었다.

라울 카스트로는 3일 후, 쿠바 의회인 전국인민권력의회에서 연설

91) "En Cuba nadie quedará abandonado a su suerte," CUBA DEBATE, October 29, 2010, 〈http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/10/29/en-cuba-nadie-quedara-abandonado-a-su-suerte-gacetas/#.Xdzke5MzbRY〉 (검색일: 2019.5.4.).

하면서 "오바마의 공정한 결정에 국민 모두가 감사한다"고 전제하면서도 경제 및 무역 그리고 금융 봉쇄 (미국의 대쿠바 제재)의 해제가 양국 관계 개선의 걸림돌로 계속 남아 있기 때문에, 대통령이 권한을 행사할 수 있는 한에서 봉쇄를 완화하도록 행동해 줄 것을 요구했다. 아울러 "우리나라의 독립과 자립이 침해당하는 일이 없도록, 쌍무적인 형태로 대등한 관계를 견지하면서" 교섭이 진행될 것을 주문했다. "해당국의 국내 관할권에 속하는 사항에 개입하면 안 될 것"이라면서 미국이 민주화를 요구할 가능성을 차단하기도 했다. 양국이 서로 간의 차이를 인정하고 상호 존중한다면 어떤 주제라도 대화가 가능할 것이라고 강조했다.

이듬해인 2015년 1월 21일, 제1차 교섭이 아바나에서 열렸는바, 예상한대로 카스트로가 우려했던 두 나라 정부의 입장 차가 여실히 드러났다. 미국은 쿠바의 반정부 세력을 지지한다는 입장을 표명하면서 쿠바 정부가 인권 상황을 개선하도록 요구했다. 미국의 제이콥슨(Roberta S. Jacobson) 교섭 대표는 아바나에 체류하면서 반정부 세력과 조찬 모임을 계획했다가 쿠바 정부의 제지를 받기도 했다. 쿠바 측의 비달(Josefina Vidal) 대표는 "이들 소수 그룹이 쿠바 사회를 대표하는 것은 아니며, 또 쿠바 국민의 이익을 대변하지도 않는다"면서 인권 문제의 개선이나 민주화를 정면에서 요구해 오는 미국의 움직임을 차단했다. 또 인권 문제와 관련하여 2014년 미국 미주리 주 퍼거슨에서 발생한 경찰의 흑인 소년 총격 사망 사건을 거론하면서 미국은 타국의 인권 문제를 운운하기보다 자국의 인권 문제에 더 신경을 써야할 것이라고 반론했다.[92]

---

92) "U.S.-Cuba Talks Begin Amid Bilateral Optimism," *The Washington Post*, January 21, 2015, 〈https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-cuba-talks-set-to-begin-amid-bilateral-optimism/2015/01/21/ebf6cd9c-a0f9-11e4-b146-577832eafcb4_story.html〉 (검색일: 2019.5.19.).

관계정상화의 조건으로서 미국이 민주화와 인권 문제 해결을 들고 나왔다면, 쿠바 측은 경제 제재의 전면 해제를 요구했다. 경제 제재의 완전 해제는 미국 정부가 당장 들어주기가 어려운 요구였음을 쿠바 측도 잘 알고 있었다. 오바마 대통령은 관계정상화를 단독으로 결정할 수 있는 권한을 법적으로 보장받고 있었으나, 대쿠바 경제 제재를 전면 해제하기 위해서는 1996년에 제정한 헬름즈-버튼법이 정한 바대로 연방의회의 승인이 필요했다. 동법은 경제 제재 해제의 조건으로서 쿠바가 복수정당제를 인정하고 자유로운 선거를 실시할 준비가 되어 있음을 확인할 것, 카스트로 형제가 정치권력에서 물러날 것 등을 적시하고 있는바, 그 어느 조건도 쿠바 정부가 받아들일 수 없는 것들이었다. 다만, 연방의회가 필요조건을 충족했다고 인정하면 제재가 해제될 수 있어 가능성 자체가 차단된 것은 아니었다.

문제는, 당시 미국의 연방의회가 상하 양원 모두 공화당이 다수를 차지하고 있어 오바마 대통령의 대쿠바 정책 전환에 대해 혹독한 비판을 가하고 있었다는 사실이다. 일례로 오바마가 라울 카스트로 의장과 함께 관계정상화 교섭 개시를 발표한 12월 17일 당일, 쿠바계 이민 거주자 수로는 플로리다 주에 이어 두 번째인 뉴저지 주 의회 상원은 오바마의 결정을 비판하는 성명을 발표했다. 성명은 우선 쿠바 정부의 인권 침해, 쿠바 국내의 경제적 어려움에 대한 카스트로 형제의 책임을 추궁하고, 혁명 체제가 미국에 위협이 됨을 강조하면서 쿠바에 수감되어 있는 미국인 앨런 그로스(Alan Gross)와 3명의 쿠바인 스파이를 교환한 것은 어리석은 선택이었다고 비판했다.

플로리다 주에서 선출된 쿠바계 상원의원 마르코 루비오는 발표 시점으로부터 3주가 경과한 2015년 1월 7일, 오바마 대통령에게 공개서한을 보내 쿠바의 인권 상황이 우려스러우며, 특히 발표 후 수십 명의 반정부 세력이 시위를 했다는 이유로 체포되었음을 지적하면

서 인권 상황의 개선이 불투명하다고 비판했다. 정상화 교섭의 결과로 양국에 대사관이 설치될 경우 그가 소속되어 있는 외교위원회에서 주 쿠바 대사의 임명에 반대할 것이라고도 주장했다.

하지만 이들 공화당의 보수파, 특히 쿠바 혁명에 반대하여 미국으로 망명한 쿠바계 의원들의 반대에도 불구하고 오바마 대통령은 관계정상화를 위한 교섭 의지를 명확히 했다.

나. 촉진

예상되는 장해 요인에도 불구하고 오바마 대통령의 관계정상화 결단이 성공을 거둔 데에는 무엇보다 오바마 대통령 개인의 의지와 미국 여론의 지지가 주효하게 작용했다. 오바마는 관계정상화 교섭 개시 발표 이전부터 쿠바에 대한 적대시 정책 철회를 유도할 크고 작은 결정들을 시행했고, 교섭이 본격화되자 아래의 표가 보여주듯 대쿠바 관계 개선을 위한 다양한 정책들을 펴 나갔다.

〈표 Ⅳ-1〉 미국 오바마 행정부의 대쿠바 관계 개선 정책

외교 관계 수립	• 대통령이 국무장관에게 대쿠바 관계정상화 교섭을 지시 • 교섭 개시 이후 수개월 안에 아바나에 미국 대사관을 개설하고 양국 정부 간 고위급 교류를 개시 • 미국의 개입은 쿠바의 인권 상황 개선과 민주주의 개혁에 사활적으로 중요 • 인권, 민주주의를 지원하기 위해 각국 및 조직에 쿠바와의 외교대화를 촉구
여행 및 송금 규제의 완화	• 미국인의 쿠바 여행 및 송금 규제를 완화하고 쿠바 국민과 시민사회를 지원하는 한편, 정보의 유통이 원활하도록 촉구 • 친지 방문 및 교육, 종교, 인권, 연구 활동 등 12개 분야의 쿠바 여행을 확대 • 쿠바 정부 관계자 및 공산당 관련자를 제외하고, 3개월 단위의 송금 한도액을 500달러에서 2,000달러로 인상
교역 확대	• 쿠바의 민간 부문에 기여하는 자재와 물품 등의 수출을 확대 • 미국인 여행자가 쿠바로부터 400달러 상당의 물품을 미국으로 반입하는 것을 허가
금융 거래	• 은행 간 거래와 미국인 여행자의 쿠바 내 신용카드 사용을 허가 • 제3국에서 실시하던 금융규제를 완화
통신 강화	• 쿠바의 인터넷 보급률은 5%로 낮은 수준이며, 비용은 지나치게 비싼바, 통신기기와 소프트웨어, 시스템 등을 수출
테러 지원국 지정 재검토	• 대통령은 국무장관에게 테러 지정 국가의 재검토 및 6개월 이내에 쿠바의 테러 지원 상황에 관해 보고하도록 지시

관계정상화 교섭이 마무리되고 최종적으로 두 나라의 외교관계가 복원되는 과정이 이례적으로 신속한 시간표에 따라 진행되었던 것 또한 오바마 대통령의 확고한 의지를 엿볼 수 있게 한다. 2015년

4월 11일 파나마에서 개최된 미주정상회의에서 미국 대통령은 라울 카스트로 의장과 첫 정상회담을 가진 이후, 그 해 5월 쿠바를 테러 지원국 명단에서 삭제했으며[93] 7월 1일에는 양국 수도에 상대국 대사관을 개설하기로 쿠바 측과 공식 합의했다. 이미 2014년 12월 쿠바에 대한 무역 금수 조치를 부분 해제한 오바마 대통령은 2015년 9월에는 자국 기업의 쿠바 내 지사 개설을 허가하고 쿠바 기업과의 합작 사업도 허용하는 등 추가 경제 제재 완화 조치를 취해 나갔다.[94] 오바마 대통령의 대쿠바 정책 전환을 실행하기 위해 미 재무부와 상무부가 쿠바자산통제규정(Cuban Asset Control Regulation: CACR) 및 수출통제규정(Export Administration Regulations: EAR)을 다섯 차례에 걸쳐 수정했다는 사실은 시사하는 바가 크다.[95] 뒤 이어 양국 정상은 2015년 9월 29일 뉴욕 유엔본부에서 정상회담을 갖고 양국 관계정상화 조치를 가속화하기로 합의했으며,[96] 2016년 3월 20일에는 오바마 대통령이 쿠바 방문을 성사시킴으로써 세계 외교사에 기록될만한 역사적인 사건은 그 정점을 찍었다.

그러나 오바마의 개인적 의지가 아무리 강했다 해도, 이를 지지하

---

93) 1982년 미 국무부는 수출행정법 등에 근거하여 쿠바를 국제 테러지원국으로 지정하였다.

94) 2015년 1월 15일, 오바마 대통령은 쿠바에 친지가 거주하지 않는 미국 시민이 쿠바에 송금할 경우의 상한액을 연 5백 달러에서 2,000달러로 끌어올렸다. 더 나아가 쿠바계 이민자들을 포함한 미국 시민이 미국으로 쿠바산 물품을 갖고 들어올 경우, 400달러까지에 한해 이를 허가하는 방침을 발표했다. 쿠바산 물품 가운데 궐련 담배나 럼주 등의 알코올류는 100달러까지 가능해졌다. 문화 및 학술 교류나 인도적 지원 등 이전부터 예외로 인정되어 오던 12개 쿠바행 가능 조건이 미국 재무부의 허가 없이 가능해졌다. 재무부의 허가 신청을 받기 위해서는 그동안 수개월의 시간이 필요했기 때문에, 교환 유학이나 종교 관계자들 및 원조 관계자의 쿠바 입국 등이 훨씬 쉬워졌다. 이러한 일련의 조치에 대해 공화당 측에서는 비판의 소리가 터져 나왔다. 쿠바가 인권 문제나 민주화 문제에 대해 아무런 긍정적 개선책을 발표하지 않은 상황에서 미국이 먼저 일방적인 완화 조치를 발표하는 것은 옳지 않다는 것이다.

95) 서보혁 외, 『대북 제재 현황과 완화 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 126.

96) 이우태, "미국·쿠바 관계의 역사적 발전: 북미 관계에 함의," 『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 121.

는 미국 국민들의 여론이 반대 여론을 능가하지 않았다면 양국 관계 정상화는 최종적으로 완결될 수 없었을 것이다. 오바마 대통령의 대쿠바 관계정상화 발표 직후, 쿠바계 이민자들뿐만 아니라 미국 국민 전체를 대상으로 실시한 ABC 뉴스와 워싱턴포스트지의 공동 여론조사 결과에 따르면, 64%의 국민이 관계정상화에 찬성하고, 68%가 경제 제재의 종료를 지지하며, 74%가 쿠바 입국 금지 조치의 해체를 찬성하고 있다. 1998년 같은 내용의 여론 조사에서는 관계정상화 찬성이 38%, 경제 제재 해제 지지가 35%였는바, 양국 관계 개선에 찬성하는 미국 국민의 수가 16년 동안 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다.[97] 또 관계정상화 발표가 있기 한 달 전 미국의 중간 선거가 끝나 오바마가 정치적으로 큰 부담을 느끼지 않았던 점도 관계정상화가 성공적으로 마무리된 배경으로 작용했을 것이다.

4. 시사점

2015년 7월 당시 미·쿠 관계정상화 소식은 미국과 쿠바는 물론 전 세계 청중들에게 희망을 주는 메시지로 받아들여졌다. 특히 경제난에 처해 있던 쿠바가 미국과 관계를 회복하게 되면 경제적으로 적지 않은 혜택을 받을 것이라는 낙관적 전망이 많았다.

하지만 관계정상화가 쿠바 국민들에게 가져다 준 가시적 효과는 별로 크지 않았다는 게 많은 전문가들의 견해다. 그 원인은 첫째, 쿠바 정부가 미국에 대해 갖고 있는 경계심이 여전히 강하다는 점이다. 이는 미국이 쿠바 내정에 간섭하려는 개입 의지를 버리지 않았던 역

97) "American People Key to Normalization of U.S.-Cuba Ties," PEOPLE'S WORLD, March 11, 2015 〈http://www. peoplesworld.org/article/american-people-key-to-normalization-of-u-s-cuba-ties/〉 (검색일: 2019.8.2.)

사적 연원에 기인한다. 쿠바는 미국과의 관계가 회복되면 미국 정부가 쿠바의 내정에 개입할 위험성을 경계했다.

둘째, 이념적 측면에서 미국의 대쿠바 인식이 크게 바뀌지 않았던 점을 들 수 있다. 미국은 19세기부터 전통적으로 취해 온 민주주의의 세계 확산 이념, 그리고 미국의 안보를 위협하는 인접국에 대해 정치·경제적 개입을 불사하고서라도 위협을 불식시킨다는 안보적 리스크의 배제 이념이 유지되고 있으며, 이는 오바마 행정부는 물론 현재의 트럼프 행정부하에서 더욱 표면화, 노골화되는 형국이다. 쿠바의 입장에서는 이러한 미국의 개입주의 정책이 불편할 수밖에 없다.

셋째, 쿠바 정부가 가장 중시하는 사안은 미국과의 관계 개선이 아니라, 실은 혁명 체제를 유지하는 일이다. 미국 정부가 제시하는 쿠바의 민주화 요구는 결국 혁명 체제를 종식시키라는 것에 다름 아니다. 혁명 정부가 이를 받아들이기는 불가능하다.

넷째, 미국과 쿠바의 국력 차이가 압도적으로 크다는 점도 원인으로 작용했다. 소련 종식 이후, 미국에게 있어서 쿠바는 자국에 큰 영향력을 행사할 수 없는 약소국에 불과했다, 하지만 쿠바에게 미국은 저항이 불가능할 정도의 압도적 초강대국이다. 쿠바가 혁명 체제를 유지하고 자국의 자주 독립을 지켜내기 위해서 고려해야 할 점이 한두 개가 아니다.

이상에서 언급한 사항들을 북한과 미국 관계에 대입해 보면 시사점은 뚜렷해진다. 북미 협상을 성사시켜 미국과의 국교가 정상화된다 해도 북한의 김정은 체제가 고민해야 할 부분이 쿠바와 많은 부분 겹치기 때문이다. 당면, 북미 관계정상화를 염두에 둘 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 강력한 경제 제재로만으로는 미국이 원하는 방식으로 상대국을 굴복시키기가 쉽지 않을 것이라는 점이다. 이미 본문에서 상술

한 것처럼, 쿠바는 소련 해체 이후 COMECON 체제의 소멸로 인해 전체 무역의 80%를 차지하던 공산권 무역이 중단되는 상황에 직면했다. 미국은 쿠바의 혁명 체제도 조만간 붕괴될 것으로 내다보고 토리셀리법이나 헬름즈-버튼법 등을 통해 카스트로 체제의 붕괴를 가속화하려 시도했지만 실패했다. 오바마 대통령이 쿠바와의 관계 정상화 교섭을 개시하면서, 미국의 대쿠바 정책이 효과가 없었다고 평가한 것은 이를 언급한 것이다.

둘째, 미·쿠 관계를 분석하는 기존 연구들에서 종종 지적하는 것은 양국 국민들 사이에 내재해 있는 지리적, 문화적 친근감이다. 쿠바 수도 아바나에서 미국 남부 플로리다까지의 거리는 140km에 불과하며 비행기로는 35분 소요된다. 따라서 쿠바는 혁명 전부터 미국인들이 애호하는 휴양지로 각광을 받았으며, 현재도 매 시간마다 두 나라를 오가는 항공기가 이착륙하고 있다. 혁명의 주역 피델 카스트로는 혁명 직후 첫 외국 방문지로 미국을 선택했고 미국 정부에 대해 라틴 아메리카를 공동 개발하자는 제안을 내놓기도 했다. 비록 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 당시 미국 대통령은 핑계를 대고 카스트로 의장을 만나주지 않았지만, 카스트로는 하버드대학을 방문해 자신이 고등학생이었을 때 하버드대학 입학에 지원했다가 탈락했다는 일화를 소개하거나, 미국 각지를 돌며 유창한 영어로 기자회견에 응하는 등 미국과의 친분 관계를 전 세계에 유감없이 발휘한 바 있다. 쿠바인들이 미국에 대해 지니고 있는 감정을 애착과 동경으로 보는 분석이 적지 않다.

이와는 대조적으로 북한과 미국의 문화적 유대가 거의 전무한 상황에서 관계정상화를 목표로 한 교섭에서는 문화적 차이를 무시할 수 없을 것이다. 북미 관계 개선 과정에서 한국 정부의 역할이 중요한 이유다.

셋째, 오바마 행정부의 대쿠바 관계정상화 정책이 트럼프 대통령의 집권으로 후퇴와 위기를 맞게 된 사실은 미·북 관계가 관계정상화로 완결될 수 없음을 시사한다. 트럼프 대통령은 2017년 6월 16일, 오바마 행정부가 추진했던 쿠바에 대한 유화정책 중 일부를 폐기하고 대쿠바 경제 제재를 강화하는 새로운 쿠바 정책을 발표하였다. 즉 미국 국민의 쿠바 개별여행을 금지하고 쿠바 군부 및 정보당국과 관련된 기업과의 무역, 금융거래 금지를 골자로 하는 정책을 시작으로, 미국과 쿠바 관계는 나날이 악화되어 가는 상황이다. 이후에도 미국은 아바나 주재 미국 외교관의 60%를 철수시키고 워싱턴 주재 쿠바 외교관 15명을 추방함으로써 양국 외교업무를 사실상 불가능하게 만들었으며, 유엔의 대쿠바 경제봉쇄 해체를 촉구하는 결의안 표결에서도 반대표를 던지는 등 상황은 관계정상화 이전으로 회귀하는 양상이다.[98] 북미 관계가 양국 대사관 설치라는 획기적 전환을 마련했다 하더라도 미국 외교정책의 먼로주의적 속성, 민주주의와 인권이라는 보편 가치에 대한 과도한 집착, 그리고 북한의 변화 추이에 대한 미국 지도자의 부정적 인식이나 양국 여론의 향배에 따라 언제든 상황은 악화될 수 있다는 개연성을 늘 염두에 두어야 한다. 제도적 장치 이상으로 두 나라의 신뢰 양성이 중요함은 재론의 여지가 없다.

98) 트럼프의 새로운 쿠바 정책은 쿠바의 민주화를 촉진하기 위한 명분을 내세우고 있으나 기실, 오바마 흔적 지우기 기조의 일환이자 러시아 커넥션으로 촉발된 정치 위기를 돌파하기 위한 트럼프 대통령의 전략적 선택이라는 분석이 나왔다. 손혜현, "트럼프 행정부의 신 쿠바 정책과 쿠바의 대응," 『국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석』, 2017-66 (2017), p. 1.

V. 트럼프 행정부의 외교안보전략 분석과 북미 관계

베트남과 쿠바가 미국과 과거의 적대관계를 극복하고 정상국가 관계를 구축했던 경험은 북미 관계의 개선 가능성을 논의하는 데에도 중요한 함의를 줄 수 있을 것이다. 그러나 2019년 현재 미국과 북한의 관계는 다양한 측면에서 관계정상화 당시 미국과 베트남, 쿠바와의 관계와는 분명한 차이를 지니고 있다. 이러한 차이를 고려하지 않고서 과거 이들 국가 사이에서 나타났던 긍정적인 현상이 북미 간에도 나타나리라고 기대하는 것은 근거 없는 낙관론에 지나지 않을 것이다.

현재 북미 관계와 관계정상화 당시 미국-베트남, 미국-쿠바 관계 사이에는 여러 가지 차이가 존재하고 있다. 그 중에서도 특히 눈여겨 볼 필요가 있는 것은 바로 트럼프 대통령의 독특한 외교안보전략이다. 트럼프 행정부가 출범하면서 북핵문제는 새로운 국면을 맞이한 것은 분명하다. 선 비핵화 이전에 북미 정상회담에 응한 트럼프 대통령의 대북 외교는 미국이 북한과의 관계정상화를 위해 전향적으로 나올 수 있는 가능성을 보여주었다. 비록 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북미 간 북핵 회담이 교착상태에 머물러 있지만 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 친서 교환을 통해 북미정상회담의 재개를 타진하고 있다. 또한, 재선에 성공한다면 트럼프의 임기는 2024년까지 계속될 것이다. 따라서 향후 5년간 북미 관계는 트럼프 대통령의 독특한 외교전략에 따라 다양한 형태의 변화를 겪게 될 것이라고 예측할 수 있다. 기존 미국의 행정부에서 볼 수 없었던 두 정상 간의 관계가 앞으로 두 국가 간의 정상화라는 구조적 안정성을 지니게 될지 여부를 전망하기 위해서는 먼저 트럼프 행정부의 외교안보전략을 분석해볼 필요가 있다. 다음에서 트럼프 행정부의 외교안보전략이 미국의 외교안보 전통과 차별화 되는 점을 분석하고, 이러한 차별성이 북미 관계의 변화를 가져올 가능성에 대해 논의하고자 한다.

1. 트럼프 행정부의 외교안보전략 분석

가. 트럼프 행정부의 외교안보전략의 차별성

일반적으로 안보전략(security strategy)이란 안보위협을 해소하고 국가의 이익을 증진하기 위해서 국가가 가용할 수 있는 정책수단의 배분과 적용을 의미한다.[99] 보다 구체적으로 미국의 외교안보전략은 외교적 수단을 통해 미국의 안보와 국익의 보호를 추구하는 전략이다. 기존의 연구를 종합해보면 트럼프 행정부의 외교안보전략은 크게 '미국 우선주의(America First)'와 '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)'로 나누어 볼 수 있다. '미국 우선주의'가 미국 대외정책(foreign policy)의 큰 방향을 제시한 대전략(grand strategy)의 핵심이라면 '최대의 압박과 관여'는 이러한 대전략을 실현하기 위한 정책 수단(policy tool)이다.

트럼프 행정부의 외교안보전략은 크게 세 가지 측면에서 2차 세계대전 이후 미국이 추구해온 외교안보 전통의 틀을 깨고 있다. 첫째, 트럼프 행정부는 전후 미국 주도의 자유주의 세계질서를 구축한 다자주의(multilateralism)에 기반 한 국제주의(internationalism)를 배격하고 일방주의(unilateralism)를 극대화하고 있다. 둘째, 국제주의를 비판하지만 국익을 위해 무력사용을 중요시 한다는 점에서 전통적인 고립주의(isolationism)와 차별화된다. 셋째, 트럼프 대통령이 외교정책 결정과정에서 차지하는 비중이 점차 비대해지면서 즉흥적이고 예측하기 힘든 외교정책의 집행 양상을 보이고 있다. 이러한 트럼프 행정부의 비전통적인 외교안보전략은 북미 정상회담과

99) 고전적인 군사이론에서 나온 안보전략의 의미에 대한 설명은 다음을 참조: Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 93~95.

같은, 과거 행정부에서는 상상하기 힘들었던 파격적인 성과를 낳는데 기여하기도 하였으나, 2017년에 보여준 북미 간의 첨예했던 군사적 갈등 상황으로 다시 돌아갈 수 있는 예측하기 힘든 위험부담을 동시에 수반한다.

먼저 트럼프 행정부는 자유주의 헤게모니(liberal hegemony)를 추구하는 국제주의를 배격하고 국내정치적 이익의 수호를 최우선으로 하는 외교정책을 지향한다. 2차 세계대전 이후 미국의 지도층은 또 한 번의 세계대전을 막기 위해서는 미국의 주도 하에 자유민주주의와 시장경제를 전파하고 다자주의 안보동맹에 기반한 자유주의 국제질서를 구축해야 된다고 믿었다.[100] 트럼프 행정부의 '미국 우선주의'는 이러한 미국의 국제주의 외교가 불필요한 국제문제에 개입하게 만듦으로써 미국의 안보와 이익을 저해했다는 비판에서 비롯되었다.[101] 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 통해 미국의 국내적 이익추구가 다른 어떠한 국제적 가치의 실현에 우선해야 한다고 주장해왔다. 이는 국제주의의 추구와 미국의 국내적 이익 실현이 서로 배치될 수밖에 없다는 이념적 가정에 기반하고 있다.

트럼프 행정부의 '미국 우선주의'는 국제사회에서 다자적 접근법 대신 일방주의적인 외교정책 결정을 추구하는데서 잘 나타난다. 트럼프 대통령은 전 오바마 행정부가 전 세계 국가들이 참여하도록 협상을 주도했던 파리협약(The Paris Accord Agreement)에서 탈퇴하였다. 또한 미소 간의 냉전 종식을 앞당기는데 크게 기여했던 중거리 핵무기 감축 조약인 INF 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces

100) 미국의 자유주의적 패권전략에 대한 설명과 비판으로는 Barry Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014).

101) 미국 우선주의에 대한 최근의 분석으로는 이혜정, "미국 우선주의와 대전략의 변화," 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원), pp. 31~71.

Treaty: 중거리 핵전력 조약)의 파기를 일방적으로 선언하였으며, 이란의 핵확산을 막기 위해 안전보장이사회 상임이사국(P-5)과 독일이 함께 체결했던 핵합의인 The JCPOA(The Joint Comprehensive Plan of Action: 포괄적 공동계획(이란핵합의))의 탈퇴를 일방적으로 선언하였다. INF 조약은 미국의 공화당에서 가장 추앙받는 대통령 중 하나인 로널드 레이건 대통령이 체결했다는 점에서 트럼프 대통령의 INF 파기는 많은 공화당 소속 외교정책 관료들에게도 큰 충격이었다. 또한 트럼프 대통령은 방위비 분담문제로 NATO(North Atlantic Treaty Organization: 북대서양조약기구)와 한국과 같은 전통적인 우방국가에 대한 안보보장 확약을 철회할 수 있다는 위협이 담긴 발언을 공개적으로 여러 차례 언급했다.

둘째, 트럼프의 외교안보전략은 국제주의의 대척점에 있는 고립주의에 일면 가까워 보이나 국익의 수호를 위해 군사적 개입을 중시한다는 점에서 차별화된다. 강한 민족주의 성향과 더불어 트럼프 대통령과 주요 정책결정자들이 미국의 국익 수호를 위해 때로는 무력사용을 불사하지 않겠음을 여러 번 천명한 것은 전형적인 고립주의 외교정책과는 분명 다르다. 다시 말해서 트럼프의 '미국 우선주의'는 표면적으로는 고립주의를 표방함에도 불구하고 이전 오바마 정권보다 국제분쟁에 더 많이 개입하는 양상이며, 분쟁해결을 위한 무력사용도 크게 줄지 않았다. 예컨대, 시리아의 아사드(Hafiz al-Assad) 정권이 화학무기를 사용했을 때도 전임 오바마 대통령은 시리아에 대한 공격을 자제하였으나 트럼프 대통령은 아사드의 화학무기 사용 직후 시리아에 대한 공습을 단행하였다. 또한 이라크와 시리아의 ISIS(The Islamic State of Iraq and al-Sham: 이라크-알샴 이슬람국가(=IS, ISIL)) 테러리스트 집단을 궤멸하고 아프가니스탄의 탈레반과 싸우기 위한 특수전사 파병인원을 늘렸으며, ISIS와 탈레

반에 대한 공습도 강화하였다. 이 밖에 핵확산 문제로 북한과 이란과의 큰 갈등이 있을 때마다 미국은 주기적으로 해당 지역에 전략자산 무기를 파견하여 무력시위를 전개하였다.

이러한 트럼프의 안보전략과 외교정책은 앞에서 설명한 바와 같이 국제주의를 거부한다는 측면에서 헨리 나우(Henry Nau)가 정의한 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령으로 대표되는 자유주의적 국제주의(liberal internationalism) 혹은 레이건 대통령이 추구한 보수적 국제주의(conservative internationalism)와도 다르다. 뿐만 아니라 무력사용에 대해 보다 긍정적이라는 점에서 국제적 무력개입을 반대하는 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 전통적 고립주의(traditional isolationism)에도 해당되지 않는다.[102]

결론적으로 트럼프의 외교안보전략이 19세기 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)이 추구했던 잭슨주의 전통(Jacksonian tradition)과 유사하다는 최근의 주장이 가장 설득력이 있어 보인다.[103] 서정건과 차태서의 연구에 따르면 트럼프 행정부의 외교는 민족주의를 표방하고 국익의 증진을 위한 국제적 무력사용을 지지하는 잭슨주의 전통에 가장 가깝다. 잭슨주의자들은 자유주의적 외교정책이 미국의 고유한 독립성과 순수성을 오염시킬 수 있기 때문에 반대하며, 대신 국내문제를 우선시 하고, 경제적 민족주의와 반이민주의·비자유주의·군사주의적 정책을 추구한다. 트럼프 대통령의 공개적 발언과 공식 문서에 나타난 외교정책은 이러한 잭슨주의적 아이디어를 담고 있다.[104] 문제는 잭슨주의가 20세기 미국 주도의 자유주의 세계

---

102) Henry R. Nau, *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan* (Princeton: Princeton University, 2013), pp. 39~42.

103) Walter Russell Mead, "The Jacksonian Revolt: American Foreign Policy and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2 (2017), pp. 2~7.

104) 서정건·차태서, "트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환," 『한국과 국제정치』,

질서를 구축하는 과정에서 중용되지 않았다는 점에서 미국의 대외 전략의 하나로 받아들여질 수 있을지는 논쟁의 여지가 있다.

셋째, 트럼프 대통령 개인 변수가 최종적인 외교안보정책 결정에 있어서 매우 크게 작용하고 있다. 과거 루즈벨트 대통령이나 아이젠하워 대통령과 같이 외교정책 결정 과정에 큰 영향력을 행사한 대통령도 중요한 외교정책을 결정하기에 앞서 존 포스터 델러스(John Foster Dulles) 국무부 장관과 같은 주요 참모진들의 조언을 경청하였다. 이와 대조적으로 트럼프 대통령은 불과 취임 후 2년 안에 외교정책과 관련된 거의 모든 요직에서 트럼프와 반대 의견을 고수한 관료들을 해임하고 자신의 정책에 동조하는 관료들을 대신 임용하였다. 이러한 행정부 내 잦은 고위관료 교체와 혼동 속에서 트럼프가 점차 외교정책 결정권을 키워왔다는 점은 주목해볼 필요가 있다.

나. 트럼프 행정부의 안보위협 인식

트럼프 행정부는 중국의 도전과 북한에 의한 핵무기 도발을 가장 큰 안보위협 가운데 하나로 보았으며, 따라서 중국의 지역 패권부상의 방지와 더불어 북한의 완전한 비핵화를 동북아시아에서의 핵심적인 외교안보전략으로 세웠다. 2017년 12월에 발행된 미국의 국가안보전략보고서(National Security Strategy)와 2018년 2월에 발표한 핵태세보고서(Nuclear Posture Review)는 이러한 트럼프 행정부의 외교안보전략을 반영하고 있다.

먼저 트럼프 행정부의 2017년 미국 국가안보전략보고서(National Security Strategy of the United States of America)는 미국 안보에 대한 가장 큰 위협은 중국과 러시아에 의한 도전이라고 규정하였으

제33권 1호 (2017), pp. 74~75.

며, 그 다음으로 북한과 이란이 미국과 그 동맹국에 가하고 있는 위협을 지목하였다.[105] 이는 트럼프 행정부가 세 번째 안보 위협으로 거론한 국제 테러리즘의 위험이 2010년 오바마 행정부시기 국가안보전략보고서에서 가장 앞서 등장한 것과 대조된다.[106] 또한 이 보고서에서 트럼프 행정부는 불공정 무역관행으로 인한 미국의 무역수지 적자 문제를 심각한 안보위협으로 규정함으로써 강대국 중에서도 중국의 도전을 러시아보다 더 큰 위협으로 보고 있다.

이러한 트럼프 행정부의 안보위협 우선 순위는 당시 국제정세와는 사뭇 다르다. 2017년 당시 북한은 6번째 핵실험을 실시하였고, 한 해 동안 미국 대륙 전역에 도달할 수 있을 것으로 분석된 화성 15호 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBMs)을 포함하여 16번에 걸쳐 미사일 발사 시험을 실시했다.[107] 이러한 북한의 도발에도 불구하고 그해 12월에 발간된 안보 보고서에서 중국을 가장 큰 안보위협으로 규정했다는 것은 흥미로운 사실이다.

이는 트럼프 행정부의 외교안보전략이 미국의 국내정치적 요소를 많이 고려하고 있다고 해석할 수 있다. 즉, 트럼프의 외교안보전략은 트럼프를 대통령으로 당선시킨 주요 지지세력인 백인 저소득층의 지속적인 지지와 정치적 기반(political base)의 공고화를 위한 국내정치적 계산이 크게 반영되어 있다고 보는 것이 타당하다. 트럼프의

---

105) 트럼프 행정부의 2017년 국가안보전략 전문은 다음을 참조: "National Security Strategy of the United States of America," *The White House* (December 2019), 〈https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf〉 (검색일: 2019.10.1.).

106) 오바마 행정부의 2010년 국가안보전략 전문은 다음을 참조: "The National Security Strategy," *The White House* (May 2019), 〈http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf〉 (검색일: 2019.10.1.).

107) 2017년 북한의 미사일 시험에 대한 CNN의 분석은 다음을 참조: Joshua Berlinger, "North Korea's missile tests: What you need to know," *CNN*, December 4, 2017, 〈https://edition.cnn.com/2017/05/29/asia/north-korea-missile-tests/index.html〉 (검색일: 2019.10.1.).

주요 지지층은 미국이 주도한 세계화와 시장경제의 확대로 가능했던 미국의 경제성장에서 상대적으로 소외된 계층이다. 과거 미국의 초기 산업화로 형성된 백인중산층이 세계화로 인해 중국과 같은 개발도상국의 노동자들과 직접 경쟁하게 되었다. 결과적으로 미국의 주요 제조업 회사들이 이러한 개발도상국으로 공장을 이주하거나 일거리를 외주(outsourcing)함으로써 미국 중산층들이 일자리를 잃거나 저소득층으로 전락하게 되었다. 이러한 계층에게 중국이 미국의 중대한 안보위협이라는 주장은 매우 설득력 있는 설명이었으며, 트럼프는 이러한 중국 위협에 기반한 안보론을 선거 및 통치 전략으로 중용해온 것이다.

다. '최대 압박과 관여' 정책의 성과와 문제점

트럼프 행정부는 중국의 불공정 무역행위를 개선하고 북한의 핵문제를 해결하기 위해 '최대의 압박과 관여' 정책을 사용하겠다고 공개적으로 천명해왔다. 이는 군사력에 기반 한 강압 위협(coercive threat)과 경제제재(economic sanction)를 통한 압박을 중국과 북한에 가함으로써 두 국가가 협상테이블에 나오도록 유도하며, 동시에 협상에서 상대국의 양보를 최대한 얻어내어 미국의 이익을 극대화하는 전략이다.[108] 군사력의 사용 위협은 트럼프 대통령의 호전적인 발언과 전략무기의 배치 및 군사훈련 등을 통해 가해졌다고 볼 수 있다. 또한 중국에 높은 관세를 부과하고 북한에 대한 경제제재를 강화하여 미국의 정책에 순응하지 않는데 대한 기대비용을 높였다.

트럼프의 '최대의 압박과 관여' 정책이 북한으로 하여금 미국과의 핵 협상에 나오도록 기여한 이유 중 하나는 이 정책이 군사 위협뿐만

108) 미국의 강압정책에 관한 최근 논문으로는 정종관, "트럼프 행정부의 대북 강압전략 연구와 한국의 대응전략," 『한국동북아논총』, 제23권 1호 (2018), pp. 99~121.

아니라 북한과 협상할 용의가 있다는 관여의 측면도 강하기 때문이다. 미국의 적대적 국가들에 대한 트럼프의 호전적 발언에도 불구하고 트럼프의 외교안보전략은 부시 행정부 때 네오콘(Neo-conservative)이 강압을 통해 정권교체를 목표로 했던 공세적 외교와는 다르다. 다시 말해서 트럼프 행정부가 의도한 최대의 강압적 압박(coercive pressure)의 목표가 '협상'에서 미국의 국익에 최대한 유리한 결과를 얻어내려 했다는 점에서 관여정책의 요소를 지니고 있으며, 이는 네오콘이 중시했던 정권교체 목표와 차별화 된다. 다른 한편으로 트럼프 대통령이 비핵화를 위해 직접 협상에 임했고 북한과의 정상회담을 성사시켰다는 점에서 북한과의 협상에서 소극적이었던 오바마 행정부의 전략적 인내(strategic patience) 전략과도 차별화된다.

이러한 트럼프 행정부의 '최대의 압박과 관여' 정책은 트럼프 행정부가 기대하지 않았던 다음과 같은 문제를 야기할 수 있다. 먼저, 트럼프의 외교안보전략은 경제문제를 안보화(securitization)시킴으로써 장기적으로 미국의 안보를 약화시키는 역설적인 결과를 낳을 수 있다. 트럼프는 미국의 무역적자 해소를 위해 자유무역협정의 철회뿐만 아니라 동맹국에 대한 안보보장 협약의 철회와 미군 기지의 철수까지 위협하였다. 또한 중국의 막대한 무역흑자와 불공정한 무역행위를 개선하기 위한 미중 간 무역 분쟁이 자칫하면 동아시아에서 미중 간 무력충돌로까지 번질 수 있는 수준으로 심화되고 있다. 이는 경제의 영역에서 풀 수 있는 문제들을 안보문제화 시킴으로써 동맹국들의 안보 불안을 가중시키고 적대국이 미국에 대해 지니고 있는 안보위협을 더 크게 만들 수 있다.

두 번째, 트럼프 행정부가 중국과 북한을 압박하기 위한 위협을 가하는데 있어서 핵무기 사용 가능성을 완전히 배제시키지 않음으로써 핵무기 확대의 위험을 오히려 높일 수 있다. 트럼프는 2017년 북한과

의 갈등 상황에서 수차례 핵폭격기와 항공모함을 포함한 미국의 핵 전략 자산을 한반도에 배치하였다. 또한 2018년 발행한 Nuclear Poster Review(NPR, 핵태세보고서)에서 사이버 공격에 대한 핵무기 보복 가능성을 제시함으로써 핵무기의 사용 가능 범위를 확대시켰다.[109] 이러한 미국의 전략자산 전개와 핵태세보고서의 발간과 더불어 트럼프 대통령이 사용한 호전적 발언들은 미국의 적대국들이 지닌 미국에 대한 안보위협 인식을 높임으로써 이들이 핵억지력을 키우고자 하는 동인을 야기할 수 있다. 이는 장기적으로 핵확산을 반대하는 미국의 외교안보전략에 반하는 결과를 가져올 것이다.[110]

마지막으로, 군사력 사용 위협에 기반 한 최대압박을 가하는 과정에서 위기관리를 잘 못할 경우 동북아시아의 군사적 충돌을 야기할 수 있다. 핵무기 보유 국가들의 무력 사용 위협은 핵전쟁을 감수할 의지를 내포한다는 점에서 위험 부담이 큰 전략이다. 인간이 만든 군대와 관료조직이 항상 완벽하게 통제될 수 없기 때문에, 이러한 강압외교의 지속적인 사용은 오판, 오인, 실수에 의한 군사력의 실제 사용 가능성을 높일 수 있다.[111] 따라서 미국, 중국, 북한이 핵무기를 모두 보유하고 있는 현 동북아 안보 상황에서 트럼프 행정부가 북한에 대한 군사적 강압 위협을 지속함으로써 커질 수 있는 위험요소를 인지할 필요가 있다.

---

109) 2018년 미국의 핵태세보고서(Nuclear Posture Review)의 전문은 다음을 참조: "Nuclear Posture Review," *Office of the Secretary of Defense*, February 2018, 〈https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF〉 (검색일: 2019.10.2.).

110) 트럼프 대통령의 핵무기 정책과 외교에 대한 최근 연구동향 검토는 다음의 글을 참조: Myung Chul Kim. 2019. "Review Paper-Trump's Nuclear Weapons Policy and Diplomacy: Continuities and Changes" *Journal of Conflict and Integration*, vol. 3, no. 1 (2019), pp. 106~117.

111) Scott Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton: Princeton University, 1993), pp. 3~38.

라. 트럼프 대통령 개인변수의 비중: 트럼프 vs. “The Blob”

미국의 대통령은 법적으로 외교안보정책과 관련해서 많은 결정권이 있지만 이러한 권력이 외교정책의 근본적인 변화로 이어지는 경우가 많지 않다. 그 이유는 대부분의 미국 대통령이 외교안보와 관련해서 전문적인 지식과 경험이 적기 때문이기도 하지만, 더 중요한 이유는 외교안보 관료집단이 대통령의 외교정책에 막대한 영향을 미쳐왔기 때문이다. 다수의 외교안보 전문가들은 미국의 대전략(grand strategy)과 같은 외교정책의 큰 기조는 대통령이 세우는 것이 아니며 ‘블로브(the Blob)’라 불리는 워싱턴의 외교안보 관련 관료·군인 엘리트 집단(security establishment)에 의해 결정된다고 주장한다.[112]

이러한 외교안보 엘리트 집단은 행정·사법·입법기관과 싱크탱크를 통해 로비함으로써 외교정책 결정 과정에 큰 영향력을 행사하고 있다. 따라서 대통령이 임기 초기에는 외교안보정책의 큰 변화를 약속하지만 이들 집단의 저항에 의해 좌절되거나 포섭되는 경우가 많았다. 안보와 군사에 대한 지식과 경험이 많았던 아이젠하워 대통령조차 퇴임할 당시 미국의 군산복합체(the military-industrial complex)의 영향력에 대해 강력히 경고하였다.

트럼프 대통령도 전임 대통령들의 전철을 밟을 것인지에 대한 여부는 트럼프 행정부의 외교안보전략을 이해하는데 중요한 변수이다. 결론적으로 트럼프 외교안보전략의 실행과정에서 발견되고 있는 혼동과 혼란은 트럼프 개인변수의 비중이 보다 커지고 있다는 것으로 해석이 가능하다. 여러 언론보도에서도 드러난 바와 같이 집권초기

112) Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment,” *International Security*, vol. 42, no. 4 (2018), pp. 9~46.

에는 참모진에 의해 트럼프의 정책결정이 제한받는 인상이 있었으나 점차 돌발적인 상황이 많이 발생하였다.[113]

지금까지 미국 외교안보정책이 나타나는 양상을 보면 트럼프 대통령과 행정부 외교안보관료 집단과의 충돌과 마찰이 어느 정권 때보다 많아 보인다. 예컨대 이미 트럼프가 대통령 후보 시절인 2016년 3월에 122명의 공화당 소속 전직 국가안보관련 고위관료들이 트럼프의 외교정책을 비판하고 그를 대통령으로 뽑아서는 안 된다는 편지를 공식적으로 발표하였다.[114] 트럼프 행정부의 지난 2년 반 동안 같은 임기 내 역대 가장 많은 행정부의 고위관료 교체가 있었으며, 많은 요직이 아직도 공석으로 남아 있다. 최근에는 미국 국가정보국(Office of the Director of National Intelligence: DNI)의 국장인 댄 코츠(Dan R. Coats)가 사임을 표했다.[115]

또한 최근 언론 보도에 따르면 전임 백악관 비서실장이었던 존 켈리(John F. Kelly)는 2018년 말 비서실장을 그만 두기 직전에 트럼프 대통령에게 '예스 맨(yes man)'을 주변에 두게 되면 탄핵당할 것이라고 조언했다고 한다.[116] 존 켈리가 우려한대로 현재 트럼프 대

113) 트럼프 백악관의 혼동스런 상황에 대한 기사는 다수 있다. 그 가운데 대표적으로 전 국방장관인 제임스 매티스(James Mattis)의 사임과 관련된 보도는 다음을 참조: James Hohmann, "The Daily 202: Mattis resignation and shut down saber-rattling signal an even more chaotic Trump presidency in 2019," *The Washington Post*, December 21, 2019, 〈https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/daily-202/2018/12/21/daily-202-mattis-resignation-and-shutdown-saber-rattling-signal-an-even-more-chaotic-trump-presidency-in-2019/5c1c653a1b326b6a59d7b226/〉 (검색일: 2019.10.2.).

114) Stephen Walt, "The Donald Versus "The Blob" in *Chaos in the Liberal Order: The Trump presidency and international politics in the twenty-first century*, by Robert Jervis (New York: Columbia University Press, 2018), pp. 40~45.

115) Maggie Haberman, Julian E. Barnes and Peter Baker, "Dan Coats to Step Down as Intelligence Chief; Trump Picks Loyalist for Job" *New York Times*, July 28, 2019. 〈http://www.nytimes.com/2019/07/28/us/politics/dan-coats-intelligence-chief-out.html〉 (검색일: 2019.8.31.).

116) "켈리 前 비서실장, "트럼프에게 예스맨 쓰면 탄핵당할거라 했다"," 『연합뉴스』, 2019.10.27.,

통령이 우크라이나 스캔들과 관련해서 탄핵조사를 받게 된 상황은 트럼프 대통령에게 직언할 수 있는 참모진이 부재할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 따라서 현 백악관의 정치적 상황을 고려해 보았을 때 트럼프 행정부의 외교정책 결정과정에서 트럼프 대통령 개인의 영향력이 점차 커지고 있다고 분석된다.

만약 이러한 언론의 보도대로 트럼프가 외교정책결정에서 점차 더 영향력을 확대한다면 그의 개인적 성향이 외교정책에 반영될 가능성은 더 높아질 것이다. 이 점에서 트럼프의 외교정책과 관련된 개인적 성향을 분석해볼 필요가 있다. 물론 트럼프가 대통령이 된 이후 보여준 개인적인 성향을 정확히 이해하기 위해서는 미국의 NSC회의록과 같은 주요 문서들을 열람하는 것이 필요하나 이 문서들에 대한 비밀이 해제되기까지는 긴 시간을 기다려야 한다. 대신 지금까지 출판된 트럼프에 대한 심층 기사들(investigative journalism)에 대한 교차분석을 통해 어느 정도 분석이 가능하다. 대표적으로 미국의 퓰리처(Pulitzer) 상을 받은 미국의 『워싱턴포스트』(the Washington Post)의 대기자인 밥 우드워드(Bob Woodward)가 최근에 쓴 저서 『공포: 백악관의 트럼프』(Fear: Trump in the White House)에서 외교정책과 관련된 트럼프의 다양한 개인적 성향을 살펴볼 수 있다.[117] 이 저서를 토대로 트럼프에 대한 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다.

(1) Man vs. Man 정치

트럼프가 강한 지도자, 심지어는 독재자에 대한 호감을 드러내는 이유는 개인적인 성향에서 기인하는 것으로 보인다. 트럼프는 위기시에 절대로 물러서서는 안 되고 또한 약한 모습을 보이면 안 된다는

〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20191027003601071〉 (검색일: 2019.11.3.).

117) Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018).

신념이 강하다. 트럼프는 "Fear is real power"라는 말을 가까운 사람에게 자주 써왔다.[118] 또한 트럼프는 참모진의 반대에도 불구하고 터키의 레제프 타이에프 에르도안(Recep Tayyip Erodogan) 대통령이나 이집트의 압둘 파타 알시시(Abdul Fatah al-Sisi) 대통령을 백악관에 초대하거나, 푸틴과 김정은에 대해 공개적으로 찬사를 보냈다. 트럼프 대통령이 김정은이나 시진핑(习近平)과 좋은 관계를 맺고 있다는 표현을 자주 쓰는 것 역시 고도의 정치적 계산에 의한 전술보다는 개인의 성향을 드러내는 표현이라 생각된다.

(2) 트럼프는 자기가 한 번 믿은 굳은 신념은 굽히지 않는 경향이 있다

트럼프는 우방국이 미국의 보호를 받으면서 미국에 경제적 손해를 미치고 있다는 강한 신념을 가지고 있다. 이러한 국가 간 관계를 돈의 거래로 단순화해서 보는 트럼프의 견해는 오래되었으며 지속적으로 여러 매체를 통해 드러났다. 이러한 주장에 대하여 트럼프의 참모진들이 미국의 무역적자가 미국경제에 나쁜 것만이 아니라는 점을 강조했으나 트럼프는 이를 받아들이지 않았다. 또한 한국과의 자유무역협정 유지가 미국 안보에 매우 중요하다는 게리 콘(Gary Cohn)과 제임스 매티스(James Mattis)와 같은 주요 참모진의 주장 역시 받아들이지 않았다.[119]

(3) 트럼프의 협상기술

트럼프가 전쟁을 원한다고 보이지 않지만, 파국으로 가는 것에 큰

118) *Ibid.*, p. 175.

119) *Ibid.*, pp. 106~107.

두려움이 없어 보인다. 오히려 파국으로 가는 것을 협상의 한 수단으로 인식하는 것 같다. 사업가로서 보여준 트럼프의 협상기술은 협상에서 최고 액수(maximum betting)를 부르고, 이를 받아들이지 않으면 판을 깨겠다고 위협하며, 이를 통해 상대방의 공포와 양보를 유도하고, 위협이 실패하면 극단으로 몰고 가는 성향이 있다.[120] 트럼프가 사업하는 동안 최소 네 번 크게 사업에 실패했다는 사실을 상기해볼 필요가 있다. 또한 트럼프는 비즈니스를 그 당시 상황에 대한 동물적 감각으로 즉흥적인 결정을 내리는 경우가 많은데, 트럼프의 동물적인 정치 감각에서 중요한 요소는 상대방이 자기를 존중·무시하는지, 상대방이 강한지 여부인 것으로 분석된다.[121]

2. 북미 관계정상화 가능성

미국이 적대국과 관계정상화를 이룬 기존의 사례분석 연구에 따르면 적대국 간의 관계가 정상화되기 위해서는 첫째, 양 국가의 지도자들이 관계 개선의 필요성을 인식해야 하며, 둘째, 관계 개선을 위한 지도자들의 의지가 과거 분쟁을 유발했던 쟁점을 해소할 만큼 강해야 한다. 국제안보환경이나 국내정치상황의 변화, 중재자의 역할 등이 이러한 관계 개선 인식과 의지에 중요한 영향을 미치는 변수들이라 할 수 있다.[122] 선행연구는 적대국 관계정상화를 이끌어 낼 수

120) Jane Mayer, "Donald Trump's Ghostwriter Tells All," *The New Yorker*, July 18, 2016, 〈http://www.newyorker.com/magazine/2016/07/25/donald-trumps-ghostwriter-tells-all〉 (검색일: 2019.10.1.).

121) Bob Woodward, Fear: *Trump in the White House*, pp. 274~275.

122) 미국과 적대국 간의 관계정상화에 관한 최근 연구는 앞장에서 논의된 쿠바, 베트남 사례 분석과 박경진과 김용호의 다음 논문을 참조: 박경진·김용호 "미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북미 관계 정상화 가능성에 관한 연구: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교," 『국가안보와 전략』, 제18권 4호 (2018). pp. 43~72.

있는 국제안보환경 요인으로 공동의 위협요인 존재, 양 적대국 간 명백한 힘의 격차, 분쟁의 기대비용을 제시했으며, 국내적 요인으로는 국내 정치체제 또는 양국 국민들의 심리적 요인의 변동, 경제적 인센티브의 존재 여부가 중요한 역할을 한다고 주장했다. 또한, 1) 안보에 대한 안팎으로부터의 이중위협 및 경제위기의 복합 작용과 2) 사회질서와 문화 동질성의 영향 등 국제·국내적 요인이 상호작용을 통해 관계정상화를 추동할 수 있다.

가. 북미 양국을 둘러싼 국제적 환경

선행연구는 공동의 위협이 존재할 때, 적대국들은 이에 대응하기 위하여 관계정상화를 추진한다고 제시하였다.[123] 그러나 북한과 미국은 서로가 현재 동북아시아에서 자국의 안보에 가장 큰 위협으로 존재한다. 북한은 미국의 체제전복 위협에 대응하기 위하여 핵무기를 개발했다고 주장하고 있으며, 미국은 북한의 핵무기가 지역안보에 심각한 위협을 초래하고 있다고 보고 있다.

국제적 요인에 대한 또 다른 주장은 어느 한 쪽이 패권적인 위치를 차지하고 있거나, 급격한 국력의 변동이 발생할 때, 열세에 있는 국가가 적극적으로 관계정상화를 추진할 수 있다는 것이다.[124] 냉전의 종식 이후, 동북아시아에서 미국이 패권국가의 위치를 차지하고 있다는 점에는 이론의 여지가 없다. 그러나 미국이 독점적인 권력을 보유하고 있는 상황에서도 북한은 미국의 지위를 인정하는 형태로 관계정상화를 추진하기 보다는 핵무기를 개발하는 등 높은 수

123) Mathew Fehrs, "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy," pp. 128~148.

124) Michael Colaresi, Karen Rasler, and William R. Thompson, *Strategic Rivalries in World Politics*, p. 86.

준의 대립정책을 유지해왔다. 뿐만 아니라 중국이 미국의 패권 질서에 강력한 도전자로 부상하고 있으며, 동시에 전통적으로 북한의 후원자 역할을 수행하고 있다. 이는 미국과의 국력 격차에서 나타날 수 있는 북한의 안보불안을 완화하고 있으며, 동시에 북한의 선제적 관계정상화 시도의 동기를 약화시키는 측면도 존재한다.

콜라레시는 양국 간 무력분쟁의 비용이 상당할 경우 적대국은 이를 피하기 위해 관계정상화를 추진할 동기를 지니고 있다고 주장했다.[125] 이를 북미 관계에 적용해볼 때 양국 간 무력분쟁의 비용은 상당한 수준에 달해 있다고 할 수 있다. 북한은 패권국인 미국과의 전쟁에 돌입할 경우, 체제가 완전히 붕괴될 수 있는 상황을 상정해야 한다. 미국 역시 북한이 핵미사일을 본토나 동맹국으로 발사할 가능성에 대비해야 할 뿐만 아니라, 북한의 재래식 전력이 주요 동맹국인 남한과 일본에 가하는 위협 역시 상당한 정치적 부담으로 인지하고 있을 것이다. 그러나 이러한 막대한 비용이 양국 간 충돌에 대한 억제 요인으로 작동하면서, 오히려 무력분쟁에 대한 우려없이 저강도 적대행위를 지속하는 결과를 낳았다. 수십 년 동안 지속되며, 재생산되고 있는 양국의 적대관계는 이에 대한 방증이라고 할 수 있다.

더욱이 북한의 핵문제는 과거가 아닌 현재 진행형이다. 다시 말해서 북한이 악화된 안보환경의 타개를 위해 핵무기 카드를 선택한 이후 북한의 핵무기 능력이 점차 고도화됨에 따라 북한이 원하는 비핵화의 대가가 커지고 있으며, 이에 비례해서 북미 간 쟁점 해소를 위해 미국이 지불해야할 정치적 자원(political capital)의 크기도 커지고 있다.

이론적으로 핵무기 보유의 일차적인 동인은 안보 위협에 대처하

125) Michael Colaresi, *Scare Tactics: The Politics of International Rivarly*, pp. 213~225.

기 위한 억지력의 획득에 있기 때문에, 비핵화를 이루기 위해서는 적대국 간의 관계 개선이 동시에 혹은 선제적으로 이루어져야 한다. 역사적으로도 안보위협이 해소되었다는 인식 없이 핵무기를 자발적으로 해체한 국가의 사례가 없다.[126] 문제는 민주당과 공화당 모두 북핵 위기가 장기화 되면서 북한에 대한 불신과 북한 핵문제에 대한 피로도가 높기 때문에 북한의 비핵화를 위한 정치적·경제적 대가를 지불하는 것을 매우 꺼리는 상황이다.

결론적으로 국제적 측면에서는 미국의 패권 및 양국 사이 분쟁의 높은 기대 비용 등, 북미 간 관계정상화를 촉진할 수 있는 요인이 존재하고 있다고 볼 수 있으나, 실제 북한과 미국은 이러한 체제적 요인에도 불구하고 오랜 시간 동안 적대관계를 유지하고 있다. 특히, 핵문제의 존재는 양국관계의 정상화 전망을 더욱 어둡게 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 한국의 중재자적 역할은 북미 관계 개선에 필요한 긍정적인 효과를 발휘할 것으로 기대할 수 있다. 쿠바의 경우 쿠바와의 국교 회복을 원했던 오바마 대통령의 노력과 교황의 중재가 주요했으며, 베트남의 경우 베트남과의 수교를 원하는 기업가들의 로비가 미국의 관계 개선 의지에 힘을 실어준 것으로 분석된다. 현재 북미 관계에서도 한국의 문재인 정부는 북미 관계 개선을 위한 각고의 노력을 기울이고 있다. 실제로 문재인 대통령은 북미 관계가 악화되거나, 경색국면에 접어들 때마다 중재자로서 트럼프 대통령과 김정은 위원장을 협상의 장으로 이끌어 내었고, 그 결과 북미협상의 동력이 계속 유지될 수 있었다.

---

126) Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb," *International Security,* vol. 21, no. 3, winter, 1996–1997, pp. 54~86; Nino P. Monteiro and Alexandre Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," *International Security,* vol. 39, no. 2 (2014), pp. 7~14; Scott Sagan, "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation," *Annual Review of Political Science,* vol. 14 (2011), pp. 225~244.

나. 북한과 미국의 국내요인

선행연구에서 중요하게 분석하고 있는 국내적 요인인 정치체제의 변동은 양국 국민의 기억 등 심리적 요인과도 연관성이 존재하는 중요한 문제라 할 수 있다. 1950년대의 한국전쟁 이후 북한과 미국 양국은 동일한 정치체제를 유지해 왔다. 북한은 김일성, 김정일, 김정은의 3대 세습을 통해 권위주의적 체제를 유지해왔으며, 미국은 집권정당과 대통령은 정기적으로 바뀌어 왔으나, 큰 흐름에서의 민주주의 체제의 연속성을 유지해왔다. 체제의 지속과 함께 양국 사이의 적대관계 또한 계속 재생산되어 왔다. 한국전쟁 이후, 미국과 북한은 휴전선 및 동해에서 수차례 무력을 동반한 충돌을 경험하였으며, 이보다 낮은 수준의 갈등은 더욱 빈번하게 발생하였다. 특히, 2000년대에 북한이 본격적으로 핵무기 개발을 시작하면서 양국 간 갈등의 수준은 급격하게 증가되었다. 이 과정에서 과거 적대 행위에 대한 양국의 기억은 현재 적대관계를 유지하는 것을 정당화하는 동시에 상대방을 악마화(demonize)하는 방향으로 강화되어 적대관계 완화 가능성은 더욱 요원해지고 있다. 체제의 지속이 이러한 상황을 만들어 낸 유일한 요인은 아니더라도, 중요한 역할을 했음은 자명하다고 할 수 있다.

그레이그와 디엘(Greig and Diehl)의 연구는 적대국 관계에 있는 독재국가가 민주주의 국가로 이행할 때, 관계정상화 가능성이 증대된다고 설명한 바 있다.[127] 이에 따르면 북한체제가 민주화할 경우, 양국 간 관계정상화 가능성이 크게 증가할 것이라 예측할 수 있다. 그러나 단기적으로 볼 때, 북한의 민주화는 현실적으로도, 정치적으로도 요원한 일이라고 할 수 있다. 여러 민주화에 관련된 연구들은

127) J. Michael Greig and Paul Diehl, "Softening Up: Making Conflicts More Amenable to Diplomacy," pp. 368~369.

아래로부터의 압력을 민주화의 필요조건으로 제시하고 있다.[128] 그러나 북한 내부에서 김정은 정권에 대한 충성은 아주 공고한 것으로 알려져 있다. 또한, 남한과 중국 등 주변국들 역시 다양한 국제적 파급효과로 인해 북한의 급격한 민주화에 대해서는 선호하지 않는 것으로 알려져 있다. 따라서 현재 북미 관계의 정상화를 논의하기에 북한의 민주화 및 체제 변동 가능성은 유용한 재료가 아니라고 할 수 있다.

단튼의 주장에 따르면 북한이 내부적으로 강력한 저항에 직면할 경우, 이를 관리하는데 집중하기 위하여 더욱 적극적으로 미국과의 관계 개선을 추진할 가능성이 존재할 것이라고 기대해볼 수 있다.[129] 그러나 강력한 수준의 주민통제체제 및 김정은 정권에 대한 주민들의 지지를 고려할 때, 정권에 실질적인 위협으로 작동할 수 있는 반정부 집단행동의 가능성은 미약하다고 볼 수 있다. 또한, 북한과 미국은 판이한 사회적 질서와 문화적 전통을 가지고 있는바, 이러한 측면에서도 관계정상화를 예상하기는 어렵다.

대체로 선행연구에서 제시한 요건들은 북미 관계정상화 과정을 전망해볼 수 있는 실질적인 재료를 제공하지 못하고 있다. 다만, 경제적 인센티브에 기반한 관계정상화 가능성에 대해서는 다른 전망을 제시해 볼 수 있을 것이다. 만일, 선행연구의 논리[130]에 따르면

---

128) Daron Acemoglu and James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005); Carles Boix, Democracy, Development, and the International System," *American Political Science Review* (2011); Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

129) Christopher Darnton, "Rivarly and Rapprochement in Early Cold War Central America," pp. 198~237.

130) Matthew Fehrs, "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy," pp. 128~148.

북한 경제가 상당한 수준의 이윤을 약속할 경우, 미국의 국내 행위자들은 대북투자를 가로막는 적대관계의 해소를 위해 자국정부를 설득할 가능성이 존재한다. 북한의 낙후된 기반시설과 폐쇄적인 경제체제는 대북투자의 효용성에 대해 의문을 제기할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 광물자원과 노동력은 성장 잠재력을 보유하고 있다. 특히 외부의 선진기술에 대한 접근이 제한되어 있는 상황에서도 자체적으로 휴대폰을 생산할 수 있다는 사실은 북한의 인적자본이 상당한 잠재력을 가지고 있다는 것을 의미한다. 또한, 김정은 위원장은 북한의 경제성장에 큰 가치를 부여하고 있으며, 공개석상에서 지속적으로 경제발전을 중요한 국가목표의 하나로 제시하고 있다. 미국을 비롯한 국제사회의 대북경제제재는 북한의 성장 가능성을 강하게 억제하고 있으며, 나아가 해외행위자의 대북 투자 동기를 약화시키고 있는 것이 사실이다. 그러나 대북제재의 완화 및 해제는 북한 핵문제와 함께 지속적으로 논의되고 있다. 특히 미국이 북한 핵과 제재의 단계적 교환에 합의한다면, 북한의 경제가 급속도로 발전할 수 있으며, 나아가 미국의 국내행위자들이 강한 대북투자 유인을 가지고 자국 정부에 관계정상화를 요구할 가능성이 나타날 수 있다고 전망해 볼 수 있을 것이다.

다음 절에서는 앞서 논의한 북미 관계 개선에 영향을 미칠 수 있는 국제·국내적 요인의 배열에 따라 북미 관계정상화 가능성에 대해 단기적 그리고 장기적 관점에서 논의할 것이다.

(1) 단기 전망 : 트럼프의 국내정치 변수에 의한 기회와 도전

단기에서 북미 관계 개선에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 변수는 국제적 차원에서 북한 핵문제가 어떻게 진전될 것인가 하는 것이다. 전술했던 것처럼 북한 핵문제와 북미 관계 개선은 어느 한 쪽이 다른 문제

에 선행한다기보다는 각각의 전개과정이 다른 쪽의 진행에도 영향을 미치는 내생적 관계에 있다고 할 수 있다. 그러므로 핵문제에서의 진전은 북미 관계 개선을 추동할 수 있으며, 북미 관계정상화는 핵문제의 완전한 해결에 필요한 동력을 만들어 낼 수 있을 것이다.

현재 북한 핵문제를 살펴볼 때, 한 가지 긍정적인 요소는 과거 오바마나 부시 행정부와는 달리 트럼프 대통령이 북미 정상 간의 외교적 대화에 선비핵화 조건을 걸지 않았다는 것이다. 이러한 트럼프의 파격적인 행보는 북미 관계가 빠른 시일에 정상화 될 수 있을 것이라는 기대를 키운 것도 사실이다. 그러나 북한이 바라는 비핵화의 대가가 북한 핵무기의 고도화에 비례해서 커지고 있는 상황에서 북한 핵협상의 실질적인 진전을 이루기 위해서는 미국의 문제해결 의지를 크게 높일 수 있는 국내정치적 동력이 요구된다. 현 미국의 정치상황을 감안해 보았을 때 관건은 민주당이 추진하고 있는 트럼프에 대한 탄핵 조사의 향방, 이러한 상황하에서 북한의 미국에 대한 외교적 대응, 그리고 궁극적으로 트럼프의 재선 여부라 분석된다.

2019년 7월 25일 트럼프 대통령이 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령과의 통화 때 민주당의 대선주자인 조셉 바이든(Joseph Biden)과 그의 아들인 헌터 바이든(Hunter Biden)의 비리 의혹을 수사하라는 압박을 넣었다는 의혹을 미국의 한 정보기관 요원(intelligence agent)이 폭로한 사실이 9월에 알려졌다.[131] 미국 대통령이 타국의 정상에게 미국 대선후보의 비리를 조사하게 한 것은 중대한 탄핵사유라는 비판이 일자, 백악관이 안보상의 이유로 일정부분을 삭제한 트럼트와 젤렌스키 사이의 통화내용

131) Micahel Crowley and Kenneth P. Vogel, "Trump, Biden and a Whistle-Blower Complaint: Here are the Basics," *New York Times* (September 21, 2019).〈http://www.nytimes.com/2019/09/21/us/politics/trump-whistleblower-complaint.html) (검색일: 2019.10.9.).

녹취록을 공개하였다. 그러나 녹취록의 공개로도 이러한 의혹이 풀리지 않자, 민주당은 급기야 9월 24일 트럼프 탄핵을 위한 공식 조사를 실시하였다. 10월 6일에는 젤렌스키의 도움을 받으려는 트럼프의 시도에 대한 직접적인 증거가 있다는(first-hand knowledge) 두 번째 폭로자(whistleblower)가 등장하면서 트럼프 탄핵 조사의 속도가 더 빨라지는 형국이다.[132] 앞으로 트럼프의 재선이 가능할지 여부는 탄핵의 향방에 달려있다는 가정하에 다음에서 이러한 변수에 따른 북미 관계 전망 시나리오를 제시하고자 한다.

▷ 시나리오 1: 탄핵 실패, 트럼프 재선 성공

뉴욕타임즈의 저명한 컬럼니스트인 데이비드 브룩스(David Brooks)는 트럼프 탄핵의 추진은 실패할 가능성이 높으며, 오히려 트럼프의 재선을 도울 것이라는 분석을 내놓았다.[133] 트럼프가 탄핵되기 위해서는 최소 20명의 공화당 소속 상원의원이 탄핵에 찬성하는 투표를 해야하는데, 최근 2년 반 동안 공화당의 정치성향을 보았을 때 이러한 상황이 벌어질 가능성은 매우 낮다는 것이다. 브룩스에 따르면 오히려 탄핵의 실패는 민주당에 역풍으로 작용할 가능성이 크다. 이는 민주당의 탄핵이 민주적 절차인 대선 투표를 거치지 않고 엘리트 정치를 통해 정권을 바꾸려 한다는 대중의 분노를 낳음으로써 트럼프의 재선을 도울 수 있기 때문이다.

---

132) Donia Chiacu and Mark Hosenball, "Second Whistleblower in Trump-Ukraine Scandal Comes Forward: Lawyer," *Reuters*, October 6, 2019, 〈https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-whistleblower-lawyer/second-whistleblower-in-trump-ukraine-scandal-comes-forward-lawyer-idUSKCN1WL09J〉 (검색일: 2019.10.9.).

133) David Brooks, "Yes, Trump Is Guilty, but Impeachment Is a Mistake," *New York Times*, September 26, 2019, 〈http://www.nytimes.com/2019/09/26/opinion/impeachment-trump-mistake.html〉 (검색일: 2019.10.9.).

이러한 정치적 과정을 통해 트럼프가 재선에 성공한다면 트럼프 행정부 2기에는 북미 관계정상화를 위해 트럼프가 보다 전향적으로 나올 가능성이 높다고 본다. 그 이유는 역사적으로 많은 대통령들이 재선에 성공하면 자신의 업적을 역사적 유산으로 남기기 위해 외교적 접근을 통한 유화적인 정책을 취하는 경향을 보이기 때문이다. 예컨대, 조지 W. 부시 대통령의 경우도 1기에는 북한에 매우 강경한 태도를 보이다 2기에는 외교적 해법을 중시하는 참모진 위주로 북핵 협상팀을 꾸려 북핵문제의 해결을 위한 관여에 보다 적극적으로 나섰다. 마찬가지로 공명심이 많은 트럼프 대통령이 재선에 성공한다면 북핵문제의 평화적 해결을 통해 노벨상을 받고 성공한 대통령으로 기억되기를 원할 가능성이 높으며, 이는 곧 북미 관계정상화를 위한 강한 추동력으로 작용할 것이다.

여기서 한 가지 변수는 북한의 협상태도이다. 만약 북한이 트럼프의 탄핵정국을 이용해서 추가적인 도발을 통해 비핵화의 판을 키우고 무리한 요구를 통해 대결적인 국면으로 간다면 이는 북미 관계를 악화시키는 변수가 될 수 있다. 대선을 앞두고 탄핵을 목전에 둔 트럼프가 북한의 무리한 요구에 쉽게 응할 리 없으며, 오히려 트럼프가 2017년의 호전적인 정책을 다시 구사한다면 한반도에 군사충돌이 발생할 수 있는 위험한 상황으로 돌변할 수 있다. 만약 이로 인해 실제로 군사충돌이 발생한다면 북미 관계정상화는 요원해질 것이다.

▷ 시나리오 2: 탄핵 실패, 트럼프 재선 실패

탄핵은 기본적으로 정치적인 과정의 일부이다. 만약 민주당의 탄핵 시도가 공화당의 반대로 실패했음에도 불구하고, 트럼프의 우크라이나 사태와 관련된 추가적인 의혹과 그 밖의 다른 트럼프의 부패 혐의가 증명된다면 이는 오히려 공화당에 정치적인 역풍으로 작용

할 수도 있다. 미국 국민의 입장에서 볼 때 트럼프의 반역 혹은 범죄 사실이 소명되었음에도 불구하고 탄핵을 막은 공화당은 정치적 책임을 져야 한다는 쪽으로 여론이 형성될 가능성이 높다. 이는 민주당 지지 유권자들의 투표 참여율을 높여 지난 2016년 대선의 숨겨진 트럼프 유권자(shy trump voters)의 투표참여와 같은 투표율 상승 효과를 민주당 후보에 안겨줄 것이며, 이는 결국 트럼프의 재선 실패를 가져올 것이다.

이러한 정치과정을 통해 트럼프가 재선에 실패하고 민주당 유력 후보인 조셉 바이든이나 엘리자베스 워런(Elizzbeth Warren)이 당선된다면 북핵문제는 교착상태에 빠질 가능성이 높다. 두 후보 모두 비핵화에 대한 실질적인 진전 없는 트럼프식의 정상회담에 비판적이었다. 이들은 오바마 시기처럼 북한의 선 비핵화를 관계정상화의 조건으로 걸 가능성이 높이며 이는 북핵협상이 트럼프 이전의 원점으로 돌아가는 것을 의미한다. 차이점이 있다면 북한의 핵능력은 그 때보다 더욱 고도화되었기 때문에 북한 입장에서 대가 없는 선비핵화는 더욱 받아들이기 어려울 것이다.

▷ 시나리오 3: 탄핵 성공, 트럼프 재선 실패

마지막으로 민주당의 탄핵 시도가 성공함으로써 트럼프가 재선에 나서지 못하는 경우가 있을 수 있다. 이 경우 공화당에서 어떠한 후보가 나오느냐에 따라 대선 결과가 달라질 수 있겠으나, 탄핵에 성공한 민주당이 더 큰 정치적 모멘텀을 가지고 대선에서 승리할 가능성이 더 높게 점쳐진다. 그 반대의 경우 공화당 후보가 승리한다 하더라도 북한의 핵무기 보유에 대한 초당적인 비판을 감안해 보았을 때 트럼프 대통령이 탄핵된 상황에서 임기 초에 미국 대통령이 북핵문제에 전향적인 모습을 보일 가능성은 낮아 보인다. 이렇게 될 경우

북미 관계는 다시 장기간의 교착상태에 놓이게 될 것이며, 이를 타개하기 위한 북한의 도발은 한반도에 다시금 무력충돌의 위험을 높일 가능성이 크다.

▷ 시나리오 4: 2020년 안에 북미 간 포괄적 비핵화 합의 성공

마지막으로 트럼프가 탄핵정국을 돌파하기 위해 2020년 안에 4차 북미 정상회담을 갖고 북한과 포괄적인 비핵화 합의를 이끌어내는 경우도 가정해볼 수 있다. 탄핵 위험이라는 궁지에 몰린 트럼프로서는 북핵 해결이라는 업적을 통해 정치적으로 만회해보려는 전략을 충분히 가질 만하다. 문제는 트럼프가 탄핵을 피한다 하더라도 북한과의 비핵화 합의가 대선의 결과를 결정지을 만큼 파급력이 클지는 논쟁의 여지가 있다. 논쟁적인 가장 큰 이유는 북한 핵문제가 미국 유권자들의 선거 이슈에서 높은 순위를 차지하지 않고 있기 때문이다. 2018년 7월 18일에 미국의 NBC 방송과 여론조사기관인 서베이몽키가 미국 성인 5,314명을 대상으로 '미국의 즉각적인 최대의 안보위협은 무엇인가'라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 이 질문에 응답자의 21%가 북한을 꼽았다. 이는 두 기관이 2017년 7월에 실시한 같은 설문조사에서 41%의 응답률을 보였던 것과 비교하면 북한을 위협으로 보는 비율이 크게 감소한 것이다.[134]

또 다른 이유로 실질적인 비핵화를 대선 전에 달성하기에는 물리적 시간이 부족하다는 점이다. 북한의 광범위하고 복잡한 핵무기 시설과 북한이 지금까지 보여 온 핵협상 방식을 고려해 보았을 때, 당장 북한이 핵포기 선언을 한다고 해도 이를 검증하기까지는 넘어야 할 많은 고비가 있다. 또한 만약 민주당이 장악하고 있는 미국 하원에서 대북 경제제재를 완화하는데 소극적이거나 이를 거부한다면

134) "美 여론조사 "북한이 최대 안보위협," 작년 41%→올해 21%," 『연합뉴스』, 2018.7.19., 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20180719001700071〉 (검색일: 2019.10.1.).

북한이 핵합의를 제대로 이행하지 않을 가능성도 있다. 따라서 트럼프의 의도대로 북핵 합의가 탄핵 과정과 대선에 큰 영향을 줄 만큼 빠르게 결실을 맺을지는 불확실하다.

(2) 미·중 무역 분쟁 변수로 인한 도전

트럼프 대통령의 미국 우선주의에서 촉발된 미중경쟁의 심화는 중국에게 북한의 전략적 가치를 높임으로써 북미 간 관계 개선을 막는 도전으로 작용할 수 있다. 2017년에 북한의 비핵화와 미중 무역 분쟁 승리를 위한 미국의 '최대 압박 전략'의 동시적 사용은 북한의 핵개발로 소원해졌던 북한과 중국의 관계를 급속도로 호전시키는데 기여했다. 이전까지 시진핑 주석을 한 번도 만나지 못했던 김정은 위원장은 트럼프와의 비핵화 협상을 시작하면서 시진핑 주석과 다섯 번의 정상회담을 갖는데 성공할 수 있었다. 트럼프 행정부의 2017년 국가안보전략보고서에 나타난 바와 같이 트럼프의 정책적 우선순위 면에서 미중경쟁에서 승리하는 것이 북한의 비핵화를 달성하는 것보다 우위에 있는 것으로 분석된다면, 이러한 북·중·미 구도는 계속 유지될 가능성이 높다.

최근 북한의 단거리 미사일 발사에 대한 대응에서 나타난 바와 같이 트럼프 대통령은 북한이 추가적인 핵실험이나 대륙간탄도미사일을 발사하지 않는 이상 현 한반도의 상황을 자신의 치적으로 선전하면서 미중 무역분쟁에 집중하려 할 것이다. 이러한 미국의 대응은 북한이 중국과 과거와 같은 수준의 동맹관계를 회복하게 만들 수 있다. 한편 중국은 미국의 압박에 맞서 북한에 대한 경제제재를 적극적으로 이행하지 않을 가능성이 크다. 또한 사드 사태에서 나타난 것처럼 중국은 북한의 핵카드를 이용해 미국과 동맹국 간의 결속력을 약화시키려 시도할 것이다. 결론적으로 트럼프 행정부의 중국 압박으

로 야기된 동북아시아의 안보적 긴장 상황은 북핵문제 해결이 도움이 되지 않으며, 북미 관계의 개선도 어렵게 할 것이다.

(3) 트럼프 대통령 개인의 돌발변수

트럼프의 의사결정 스타일은 양날의 검과 같다. 강력한 지도자에 대해 호감을 보이는 트럼프의 개인적 성향과 북핵 해결을 재임 중의 치적으로 삼고 싶어 하는 공명심은 교착 상태에 있던 북핵 협상이 다시 열리는데 크게 작용하였을 것이다. 이러한 트럼프 개인 변수가 북미 관계정상화를 가능하게 해주는 결정적인 요인이 될지는 불확실하나, 북미 관계를 개선할 수 있는 기회의 창을 열어주며, 또한 기회의 창이 더 오랫동안 열려있도록 유도하는 역할을 할 수 있을 것이다.

반면에 트럼프의 성격적 특성과 행정부의 외교정책 결정에서 트럼프 대통령 개인이 차지하는 비중을 고려해 볼 때, 트럼프 개인 성향이 북미 관계의 돌발변수로 작용할 수도 있다. 트럼프의 즉흥성, 유연성은 대북 화해정책에서 적대시 정책으로 돌아가는 과정 역시 충분히 가능함을 시사한다.

여러 기자들과 학자들이 트럼프의 변덕스럽고 충동적이며 학습이 잘 안 되는 성격적 특성은 트럼프가 대통령 직을 수행하는데 큰 결함이 될 것이라고 비판해왔다. 대표적으로 밴디 리(Bandy X. Lee)가 주도한 심리학 회의에서 여러 저명한 미국의 정신과 의사들이 불문율을 깨고 트럼프의 정신병명을 진단하였으며 그 결과물을 책으로 출간하였다.[135] 이들은 트럼프의 정신문제들이 매우 심각하며 안보위협이 될 수 있다고 보았다. 심지어 이들 중에는 트럼프의 핵무기

135) Bandy X. Lee, ed., *The Dangerous Case of Donald Trump: 27 Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President* (New York: St. Martin's Press, 2017).

사용권한을 빼앗아야 한다고 주장한 심리학자도 있었다. 이들이 주장한대로 계속되는 트럼프와 가족 및 주변 인물에 대한 민주당의 조사 압력, 뉴욕검찰의 조사, 탄핵의 위협 등과 같은 문제가 트럼프에 주는 심리적 압박이 매우 클 것이다.

이러한 불확실한 상황에서 북미 관계의 개선을 트럼프 개인의 설득에 맞추는 협상전략들이 가지고 있는 위험성을 인식할 필요성은 분명히 있다. 즉, 트럼프의 개인적 성향에 대한 더욱 면밀한 분석뿐만 아니라 관계정상화 과정이 중단되고 적대관계로 되돌아가는 상황에 대비해야 하며, 트럼프 개인의 설득 이외에 북미 관계정상화를 가져올 수 있는 다른 여러 대안을 모색해볼 필요가 있는 것이다.

단기적으로 트럼프 대통령이 정치적 위기를 잘 관리하고, 재선에 성공하며, 이를 바탕으로 장기적인 양자관계가 발전할 가능성에 대해서도 논의해 볼 수 있을 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 첫째로 미국과 북한이 일정한 선에서 핵폐기와 경제제재 완화에 대해 합의를 이루는 것이다. 이러한 합의는 북미 관계가 더욱 도약할 수 있는 기틀을 마련해준다. 그러나 이러한 합의가 자동적으로 양국 간 관계정상화와 평화구축을 보장해주는 것은 아니다. 미국은 과거 1994년 제네바 합의와 2005년 9·19 공동성명 등 북한과의 관계 개선을 위한 첫 걸음으로 볼 수 있는 합의에 도달한 바 있다. 그러나 두 경우 모두, 미국과 북한은 이러한 합의에서 나타난 동력을 잘 살려서 관계정상화의 다음 단계로 나아가는 데에는 실패하고 말았다. 제네바 합의와 9·19 공동성명의 와해에 대해서는 여러 가지 설명이 존재할 수 있으나, 공통적으로 협상내용의 모호함으로 인한 양국의 의견 불일치, 그 과정에서 불거진 상호신뢰를 무너뜨리는 양국의 행위를 들 수 있다.[136] 그러므로 핵무기와 관련된 합의는 양국 관계가 개선 및

136) 정성윤 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018),

정상화 초기단계의 장애를 넘었다는 것을 의미하며, 다음 단계로 순조롭게 이행할 수 있는 동력을 유지하는 것이 중요하다.

관계정상화의 발전 단계에서는 크게 두 가지 중요한 과정이 존재한다. 첫째, 양국은 절차적 측면에서 국교를 정상화하거나 또는 평화협정을 체결할 수 있다. 둘째, 양국은 물질적 측면에서 과거 분쟁에 대한 배상이나 보상을 지불하고, 더 나아간 시점에서 무역, 투자, 원조를 포함하는 경제적 협력 관계를 강화해 나갈 수 있다.[137] 절차적 측면의 관계정상화는 양국 관계를 안정적인 제도적 틀 속으로 가지고 들어간다는 의미가 있다. 이는 갑작스런 위기의 발생이 호전되고 있는 양국관계를 다시 분쟁상태로 되돌릴 수 있는 가능성을 제한하는 기능이 있다.[138] 물질적 측면의 관계정상화는 양국 간 경제적 상호의존을 확대한다. 경제적 상호의존 관계, 다시 말해 경제교류의 확대는 두 국가 모두의 부(富)를 증대시킨다. 따라서 양국은 이러한 경제적 상호의존 관계의 보전이라는 공통의 이해관계를 가지게 되는 것이다. 그리고 경제교류를 저해하거나, 단절시킬 수 있는 적대관계를 지속하거나, 재개하는 행위를 피하고자 하는 동기를 가지게 된다.[139]

제3장과 제4장에서 논의한 베트남과 쿠바의 사례는 미국과 양국의 관계가 성공적으로 공고화되었는가라는 점에서 차이를 보이고 있다. 베트남이 1989년 캄보디아에서 자국군 철수를 완료한 후, 미국 부시 행정부는 베트남과의 관계정상화를 위한 로드맵을 발표하며, 관계정상화가 본격적으로 시작되었다. 양국 사이의 또 다른 주

---

pp. 69~81.

137) Ja-Hyun Chun, "Have Korea and Japan Reconciled? A Focus on the Three Stages of Reconciliation," pp. 320~312.

138) *Ibid.* p. 323.

139) Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace*, pp. 154~155.

요 쟁점이었던 미군포로 및 실종자 문제에서도 상당한 진전이 나타나면서, 미국은 그동안 금지되었던 양국 사이의 상거래 및 차관제공, 그리고 국제금융기관과의 거래를 허용하였으며, 나아가 공식적인 외교관계를 수립하기에 이르렀다. 쿠바 또한 프란치스코 로마 교황의 중재에 힘입어, 미국이 스파이 혐의로 수감 중인 쿠바인 다섯 명을 석방하면서 양국 간 협상이 급물살을 타기 시작하였다. 이후 양국은 정식으로 국교를 수립하고, 여행·송금·교역·금융거래에 대한 제약을 거두어 들이기 시작하였다. 그러나 미국-베트남 관계가 오랜 기간 안정적으로 발전해오면서 공고화되고 있는 반면, 미국-쿠바 관계는 이러한 동력을 유지하지 못하고, 퇴행적인 모습을 보이고 있다. 오바마 행정부의 적극적인 노력으로 시작된 미국-쿠바 관계정상화는 트럼프 행정부 취임 후, 재개된 여러 적대정책으로 인해 나날이 악화되어 가는 상황이다.

북미 관계 역시, 정상화 과정에 돌입한 후, 일정 수준까지 진전되었다고 하더라도 다시 이전과 같은 적대관계로 돌아갈 수 있는 가능성이 존재한다. 이러한 가능성에 대해서 양국관계를 성공적으로 공고화 단계까지 이끌어 나간 베트남의 경우와 공고화 단계에 이르지 못하고 퇴행하는 모습을 보이고 있는 쿠바의 경우를 비교해보는 것은 중요한 함의를 제시하고 있다. 베트남과 쿠바의 사례는 물론 다양한 면에서 차이를 보이고 있지만, 미국의 정책적 연속성과 경제협력의 수준이라는 두 가지 측면에 주목할 필요가 있다.

큰 틀에서 볼 때, 미국의 외교정책은 대통령, 특히 대통령이 소속된 정당의 변화에 강력한 영향을 받게 된다.[140] 그러므로 대선과 정

140) 실제로 상당수의 미국 외교정책에 관한 연구들은 공화당과 민주당 소속 대통령에 따라 중요한 외교정책적 차이가 있다는 전제하에서 연구를 진행하고 있다. Roseanne McManus, *Statements of Resolve: Achieving Coercive Credibility in International Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2017); Robert F. Trager and Lynn Vavreck, "The Political Costs of Crisis

권의 교체는 적대국 관계정상화 정책의 연속성에도 중요한 단절을 초래할 수 있다. 전임 정권에서 상당한 수준으로 적대관계를 해소하고, 우호적인 관계를 위한 기틀을 다져놓았다고 하더라도, 후임 정권이 이를 이어받지 않고, 기존의 적대행위를 반복한다면, 관계정상화 과정은 결국 좌초하게 될 것이다.

흥미롭게도 베트남과 쿠바의 관계정상화 과정, 양자에서 미국은 정권교체를 경험한 바 있다. 미국-베트남의 본격적인 관계정상화 과정은 공화당 레이건 행정부에서 시작되어, 부시 행정부를 거쳐 민주당 클린턴 행정부 시기에 공고화 과정에 접어들었다. 특히 부시 정부는 베트남과의 관계정상화를 위한 4단계 로드맵을 발표하였는데, 클린턴 행정부는 이러한 로드맵을 이어받고, 발전시켜 베트남과의 관계를 한 단계 더 끌어올릴 수 있었다. 미국-쿠바 관계 역시, 민주당 오바마 행정부 시기에 시작되어, 현재 공화당 트럼프 행정부로 바톤이 넘어온 상황이다. 그러나 베트남은 정권교체에도 불구하고 정책적 연속성을 유지할 수 있었으나, 쿠바는 그렇지 못하였고, 결국 미국과 베트남, 미국과 쿠바 사이의 관계는 다른 방향으로 진행되는 결과가 나타난 것이다.

결국 미·베, 미·쿠 사례가 시사하는 바는 북미 관계정상화가 공고화 단계에 이르기 위해서는 정책적 연속성을 확보하는 것이 중요하며, 여기엔 트럼프의 재선이 중요한 변수가 될 수 있다는 것이다. 트럼프는 현재 공화당의 초선 대통령으로서 다가오는 2020년 대선에서 재선에 도전하겠다는 의지를 밝히고 있다. 또한, 국내외의 여러 전문가들은 트럼프 대통령이 북한과의 협상에서 거둔 성과를 재선에서 승리하기 위한 업적으로 사용하고자 한다고 분석하고 있다. 2019년 9월 미국 민주당 대선후보 경선 주자들에 대한 여론조사 결

Bargaining: Presidential Rhetoric and the Role of Party," pp. 535~538.

과는 민주당 상위권 후보 3인이 트럼프와의 가상의 양자 대결에서 10% 이상 앞서는 것으로 나타났다. 그러나 『LA 타임즈』(LA Times)와 서던캘리포니아대학(University of Southern California)의 공동조사에서는 2020년 대선에서 트럼프가 승리할 가능성이 54%라는 응답이 나왔다. 심지어는 민주당 지지자들 사이에서도 트럼프의 승리를 점치는 응답이 40%에 달했다. 이는 2016년 대선에서 나타났던 '샤이 트럼프(Shy Trump)' 효과가 다시 나타날지도 모른다는 두려움이 작용한 것으로 보인다. 또한, 현직 대통령이 재선에 도전할 때, 이미 누리고 있는 막강한 백악관의 권력, 자금동원 능력과 선거운동에 대한 이점을 바탕으로 승리할 수 있었던 지난 선거의 역사에서 비롯된 추론으로도 볼 수 있다.[141]

트럼프 대통령의 재선은 북미 관계가 지속적으로 발전할 수 있는 바탕을 마련하는데 가장 중요한 조건이라 할 수 있다. 그러나 미국-베트남 관계 개선 사례에서 나타나는 바와 마찬가지로 정권교체가 반드시 기존의 정책기조를 멈춰 세우는 것을 의미하는 것은 아니다. 2020년 대선에서 민주당 후보가 대통령으로 당선된다 하더라도 북한 문제에 대해서는 트럼프 대통령과 뜻을 같이 한다면, 북미 관계 개선 정책은 지속될 수 있을 것이다.

그러나 현재로서는 민주당으로의 정권교체가 일어난 후에도 트럼프 대통령의 대북한 정책이 계속될 가능성은 크지 않아 보인다. 민주당은 현재 북한문제에 대해서 매우 강경한 입장을 취하고 있다. 일례로 민주당의 유력 대선 후보인 조 바이든 전 부통령은 트럼프 대통령이 2019년 6월 판문점에서 김정은 위원장과 회동했던 사실을 두고, "사람을 죽이려 하는 폭군과 사진찍기 쇼에 열중하고 있다"고 비판

141) "트럼프, 지지율 12%P 뒤져도 재선확률 54%…요지경 미국 대선," 『중앙일보』, 2019.9.12., 〈https://news.joins.com/article/23576412〉 (검색일: 2019.10.1).

한 바 있다. 그는 특히 북한이 이미 수십 개로 추정되는 핵무기를 보유하고 있으며, 트럼프 행정부의 정책이 북한이 핵무기를 폐기하도록 유도하지 못했다고 비판하고 있다.[142] 다만, 바이든 후보의 발언에서 드러나는 것처럼 민주당의 트럼프 행정부의 대북정책에 대한 주된 반대 요인은 북한 핵문제에 대해서 충분한 성취를 거두지 못했다는 것이다. 만일, 미국과 북한 간의 핵협상이 급속하게 진전되고, 상당한 수준의 가시적인 성과가 나타날 경우에는 트럼프 대통령이 재선에 실패하고, 민주당 정부가 들어서더라도 북미 관계가 연속성을 가지고 진전될 가능성이 존재한다.

트럼프 대통령의 재선과 함께 공고화 단계에서 고려해야 할 중요한 요인은 북미 간의 경제협력 가능성이다. 국가 간 경제협력은 공통의 이익을 창출하며, 이를 보전하기 위해 양국이 분쟁을 삼가고, 적대관계를 개선할 수 있는 유인을 마련해준다.[143] 이러한 경제적 유인은 미국이 베트남과 쿠바와의 관계를 정상화했던 과정에서도 중요한 역할을 했다. 베트남은 '도이 모이' 정책을 시행하면서 연평균 8~10%의 고도성장을 누리고 있던 바, 미국의 국내경제 행위자들은 빠르게 성장하고 있는 베트남 시장과의 경제협력 기회가 정치적 적대관계로 인해 제약되고 있는 상황을 신속하게 타파하고자 하는 동기를 가지고 있었다.[144] 쿠바의 경우도 마찬가지로 미국 기업들은 쿠바의 개혁이 제공하는 경제적 기회를 정치적 적대관계로 인하여 놓치게 되지 않을까 하는 우려를 가지고 있었고, 이를 피하기 위해서

142) 바이든 "트럼프, 사진찍기에 더 관심…사람 죽이려는 폭군 띄워줘," 『중앙일보』, 2019.9.12., 〈https://news.joins.com/article/23512878〉 (검색일: 2019.10.1).

143) 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』, pp. 25~26.

144) Joseph P. Quinlan, *Vietnam: Business Opportunities and Risks* (Berkeley: Pacific View Press, 1995), p. 30, 재인용: 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 55.

오랜 적대관계를 청산할 필요가 있다는 목소리를 냈던 것이다.[145]

현 시점에서 북미 간 경제협력 가능성은 높다고 보기 어려운 것이 사실이다. 북한 경제는 상당히 낙후되어 있기 때문에 미국 내 경제 행위자들이 북한과 교류하기에는 직접적인 유인도 부족하다. 뿐만 아니라 핵무기 개발과 함께 첩첩이 부과되어 있는 다양한 경제제재로 인해 북한과의 경제교류를 시도할 때 다양한 제약을 마주하게 된다.

그럼에도 불구하고 북미 간의 경제협력 및 이를 바탕으로 한 양국 관계의 개선과 발전이 불가능하다고 단언할 수는 없다. 현재 북한 지도부는 경제발전을 최우선적인 목표로 삼고 있다. 이를 위해서 다양한 형태의 정책을 추진하고 있는 바, 한 가지 눈여겨 볼만한 것은 북한의 시장화 움직임이다. 북한 정부는 시장 및 사적 경제활동에 대해 통제하지 않거나, 오히려 권장하는 모습을 보이고 있다. 이는 제재국면에서 국영기업을 중심으로 하는 공식부문의 활동이 심각하게 위축된 상황인데, 여기서 시장이 이러한 공적 경제의 빈자리를 상당 부분 메꾸어주고 있기 때문인 것으로 파악할 수 있다. 결과적으로 대표적인 시장 세력인 '돈주'의 역할이 꾸준히 증대되고 있는 바, 이들은 사적으로 사업을 경영하거나, 다른 기업에 자금, 또는 원자재를 공급하는 역할을 하기도 한다.[146] 또한, 북한의 노동자들 역시, 국영기업을 통한 공적경제 활동이 아닌 시장을 통한 사적 영역에서 벌어들이는 소득이 갈수록 증가하고 있다.[147] 그 결과 외부에 알려져 있는 소식이나, 통계 자료에서 드러나는 수치와는 달리 북한 주민의 생활상은 오히려 나아지고 있는 모습을 관찰할 수 있다.[148]

---

145) U.S. Chamber of Commerce (Apr. 26, 2009).

146) 임강택 외, 『'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북 경제협력 방식의 모색』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 75~76.

147) 오상봉 외, 『북한 노동시장의 현황』 (서울: 한국노동연구원, 2018), pp. 71~74.

148) 임강택 외, 『'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북 경제협력 방식의 모색』, p. 69.

이러한 북한의 경제상은 현재 북한 경제가 발전하기 위한 첫걸음을 떼고 있는 단계임을 의미한다. 국가 경제는 발전 초기 단계에는 고속성장하지만, 발전 단계가 높아지면서, 성장률이 줄어드는 성숙 단계에 접어들게 된다. 경제발전 초기 단계에 두 자릿수 성장률까지 보여주었으나, 이제는 한 자릿수 성장률로 연착륙 중인 중국의 경우가 이를 잘 보여준다. 따라서 이제 본격적인 경제발전 단계의 초입에 있는 북한 경제는 미국을 포함한 외부 경제 행위자들에게 상당한 수준의 교류협력 동기를 부여할 수 있다.

또한, 한국의 역할은 북한 경제의 변화에 더욱 중요한 역할을 할 수 있다. 현재 문재인 정부는 2019년 3·1절 기념사에서 향후 한반도를 둘러싼 국제체제에서 한국이 지향해야 할 목표로 신한반도체제를 제시한 바, 북한과의 경제협력은 신한반도체제를 지탱하는 하나의 중요한 축이다.[149] 이에 따라 한국은 북한 경제의 발전, 특히 시장화를 위해서 많은 노력을 기울이게 될 것이다. 특히 임강택 외는 이를 위해 한국 정부가 고려해볼만한 많은 사항들을 제안하고 있다.[150]

북한 경제가 발전할 가능성을 지니고 있으며, 미국 국내 경제 행위자들의 경제적 유인을 자극할 수 있는 잠재력을 지니고 있다고 할 때, 결국 열쇠가 되는 것은 정치적 요인으로 인한 제약을 어느 수준까지 걷어낼 수 있는가 하는 점이다. 현 시점에서는 대북 경제제재가 가장 큰 장애물이라고 할 수 있다. 현재 논의에서는 북미 양국이 핵문제에 있어서 상당한 수준의 타협을 이루었고, 그 반대급부로 대북 경제제재가 완화되었으며, 북한과의 경제교류에 대해 일정 정도 열린 공간이 생겼을 것이라고 가정하고 있다. 그 결과 양국관계는 공고화 단계로 접어들었을 것이라는 전제로 하고 있는 것이다. 그러

149) 조한범, "신한반도체제 구상의 이해," 『KINU Insight』, no. 7 (2019), p. 8.

150) 임강택 외, 『'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북 경제협력 방식의 모색』, pp. 119~136.

나 제재의 완화 수준은 구체적으로 이야기하기 어려운 문제이다. 미국 국내 기업들의 자유로운 경제교류를 가능하게 해주는 수준으로 제재가 완화되는 것이 이상적인 시나리오겠으나, 여기에는 몇 가지 고려해야만 하는 요인이 존재한다.

첫 번째로 트럼프의 보호무역주의 성향에 대한 고려가 필요하다. 트럼프 대통령은 취임 이후 지속적으로 미국의 이익을 증대시키기 위한 외교정책을 추진해왔다. 그 일환으로 무역적자의 해소 및 해외투자를 국내투자로 전환하여 고용을 창출할 것을 강조하고 있다.[151] 현재 중국과의 무역분쟁은 장기적으로 두 초강대국의 패권 다툼의 전조라고 볼 수 있는 측면이 존재하지만, 단순하게 대중국 무역적자 해소를 위한 트럼프 행정부의 보호무역 정책의 발현이라고 볼 수도 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 북미 양국 간 경제교류를 활성화할 때, 북한 경공업 제품의 미국 수출, 또는 미국 기업의 북한 투자에 대해서 트럼프 행정부가 긍정적인 제스처를 취하기를 기대하기는 어려울 수 있다.

양국 간 경제협력에 부정적인 전망만이 존재하는 것은 아니다. 트럼프 대통령은 지속적으로 북한이 비핵화의 길을 갈 때, "더 밝은 미래"를 맞이하게 될 것이라고 공언해왔다.[152] "더 밝은 미래"는 북한의 경제적 잠재력에 대한 언급과 같이 이야기되는 것을 통해 볼 때, 이는 상당한 수준의 경제지원 패키지를 통해 북한의 경제발전 목표를 지원하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 수차례에 걸친 "더 밝은 미래" 발언은 이에 대한 상당한 수준의 청중비용(audience cost)를 형성했을 것이라 추측할 수 있다. 청중비용이란 지도자가 특정정

151) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 146~147.

152) "트럼프 "한반도에 과감한 외교…북, 엄청난 잠재력 실현 위해 비핵화해야"," 『한겨레 신문』, 2019.9.24., 〈http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/910788.html#csidx3161d438d50f70c9123b2666c6e6872〉 (검색일: 2019.10.1.).

책을 시행하리라 공언한 후 이를 실제로 이행하지 않을 때 부담하게 될 정치적 비용을 뜻한다.[153] 북미 경제협력의 사안에서 청중비용은 미국과 트럼프 행정부가 다른 국가들과 협상할 때, 미국이 제시한 협상안의 신뢰하락을 의미할 것이다. 북한 상품의 수입 제한과 북한 시장에 대한 미국기업의 투자 제한 등의 보호무역조치는 북한의 경제적으로 밝은 미래와는 상반된다. 따라서 향후, 트럼프 행정부의 미국이 다른 국가와 협상을 하게 될 때, 협상상대로서의 신뢰성을 크게 약화시킬 것이다. 이러한 측면에서 비록 트럼프 대통령이 기본적으로 보호무역주의적 성향을 가지고 있는 것은 사실이나, 북한에 대해서는 예외적인 접근을 할 수도 있음을 예측할 수 있다.

결국 북한과 미국이 관계정상화의 첫 발을 내딛은 후, 이를 공고화 단계에서 굳힐 수 있도록 끌고 갈 중요 요인으로는 트럼프 대통령의 재선, 북한 핵문제의 진전과 이에 대한 미국 민주당의 평가, 북한의 경제현황, 트럼프 대통령의 대북경제 교류에 대한 인식을 들 수 있다. 이러한 요인들이 어떻게 변화하고, 또 조합이 이루어지는가에 따라 북미 관계가 공고화 단계에서는 어떻게 진행될 것인가에 대해 개략적으로 전망해 볼 수 있을 것이다.

상기 요인 중 가장 중요한 요소는 트럼프 대통령의 재선여부라고 할 수 있다. 트럼프의 재선은 북미 관계의 전개에 있어서 다른 중요 요인들이 역할을 할 수 있게 해주는 필수조건이라고도 볼 수 있다. 트럼프 대통령이 재선에 실패하고, 민주당 정권이 들어선다면, 지금까지 그가 진행해왔던 정책 상당수를 되돌리려고 할 것이다. 북한 핵문제는 현재 민주당 측에서 강력하게 반발하고 있는 분야로서 트럼프 대통령이 재선에 실패한다면, 지금까지의 관여정책이 폐기되

153) James Fearon, "Domestic political audiences and the escalation of international disputes," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994), pp. 577~592.

고, 대북 경제제재가 재개될 가능성을 배제할 수 없다. 경제제재는 북한의 입장에서는 가장 두드러지는 대북 적대시 정책이다. 따라서 제재의 재개는 상당 부분 진전된 북미 관계를 다시 원점으로 되돌리는 결과를 초래할 수 있다. 트럼프 대통령이 전임 오바마 행정부에서 달성한 미국-쿠바 관계를 되돌리고 있듯이, 민주당 정권이 트럼프 행정부에서 나타난 북미 관계의 발전을 되돌릴 수 있는 가능성이 존재하는 것이다. 이러한 상황에서는 적대국 관계정상화에서 나타날 수 있는 절차적 측면의 관계정상화는 물론이고, 물질적 측면에서의 경제교류 증대 역시 요원해질 것이다. 비록 북한 경제가 차근차근 시장화 단계를 밟아간다고 할지라도 북미 양국 관계의 불확실성은 미국의 투자자로 하여금 북한과의 경제협력에 착수하는 것을 막거나, 최소한 망설이게 만들 것이 자명하다.

트럼프 대통령이 재선에 성공한다면, 북미 관계를 더욱 공고하게 할 수 있는 기틀이 마련된다고 볼 수 있다. 비록 민주당이 강력하게 트럼프 행정부의 대북정책에 대해 반대의사를 밝히더라도 이를 극복하고, 이후 5년간 북한과의 관계 개선에 대한 동력이 마련되었다고 볼 수 있는 것이다. 이 시점에서 관계정상화와 경제교류 확대를 추진하기 위해서는 다른 변수들의 역할이 중요하게 작동한다. 먼저 핵협상이 순조롭게 진행되어 북한이 더 높은 수준의 핵폐기를 행동으로 보여준다면, 급속도로 양국관계가 발전할 수 있을 것이다.[154] 안보 측면에서 미국은 적극적으로 북한이 원하는 보장 조치를 제공

154) 물론 북한 핵문제의 급진전은 그 자체로서 트럼프 대통령의 재선 없이도 북미 관계를 크게 발전시킬 수 있는 가능성이 존재한다. 그러나 미국 대선까지 1년여 밖에 남지 않은 현 시점에서 선거 전에 핵협상이 민주당의 반트럼프 기조를 뒤집을만한 결과를 내놓을 수 있을지는 의문이다. 또한, 핵문제의 전개와는 별개로 김정은 위원장과 좋은 관계를 강조해왔던 트럼프 대통령이 물러난 후, 반대쪽에 서있던 후임자가 단기간에 이러한 결과를 도출해낼 수 있을지 여부도 확실치 않다.

할 수 있을 것이며, 관계정상화는 이러한 안전보장조치의 하나로서 이루어질 가능성이 충분하다. 이는 북한 핵문제의 완전한 해결로 가는 과정을 더욱 가속화할 수 있을 것이다. 또한, 이에 뒤따르는 제재의 완전한 해제와 경제발전에 대한 지원은 북한 경제를 미국 기업들의 입장에서도 더욱 매력적인 시장이자 투자처로 탈바꿈시킬 수 있을 것이다. 이는 물질적 측면에서 경제교류를 통한 양국 관계의 공고화 가능성 역시 크게 상승할 수 있음을 시사한다.

트럼프 대통령의 재선 이후에도 북미 핵협상이 큰 폭으로 진전되지 않을 수 있다. 이러한 경우에도 북미 관계 개선의 동력은 존재하겠으나, 큰 발전을 기대하기는 어려울 수 있다. 여기서는 경제적 요인이 오히려 정치적 측면에서 양국 관계의 공고화를 견인하는 역할을 할 수 있을 것이며, 특히 한국의 역할이 더욱 중요하게 나타날 것이다. 핵문제에서 괄목할만한 진전이 나타나지 않은 상황에서 트럼프 행정부는 대북 경제제재의 완전한 해제 및 경제개발 패키지 제공에 적극적으로 임하지 않을 것이다. 반면, 문재인 정부는 한반도 경제 공동체 건설을 한 축으로 해서 동북아시아에 평화질서를 구축하고자 하는 목표를 가지고 있다.[155] 그리고 이를 위해 북한과 다양한 방법으로 경제협력을 진행하고자 할 것이다. 이러한 노력이 결실을 맺게 된다면, 베트남과 쿠바의 사례에서 나타났던 것과 마찬가지로 절차적 측면에서의 관계정상화에 대한 아래로부터의 압박을 이끌어낼 수도 있을 것이다. 중요한 것은 일정 수준 이상의 제재완화가 이루어지고, 한국이 북한과의 경제교류를 재개하고, 발전시킬 수 있는 공간이 확보되어야 한다는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 북한 경제가 현재 보여주고 있는 내부발전 동력(자생적인 시장경제의 발전, 자체적으로 생산한 첨단기술 제품 및 이를 흡수하는 국내시장

155) 조한범, "신한반도체제 구상의 이해," p. 8.

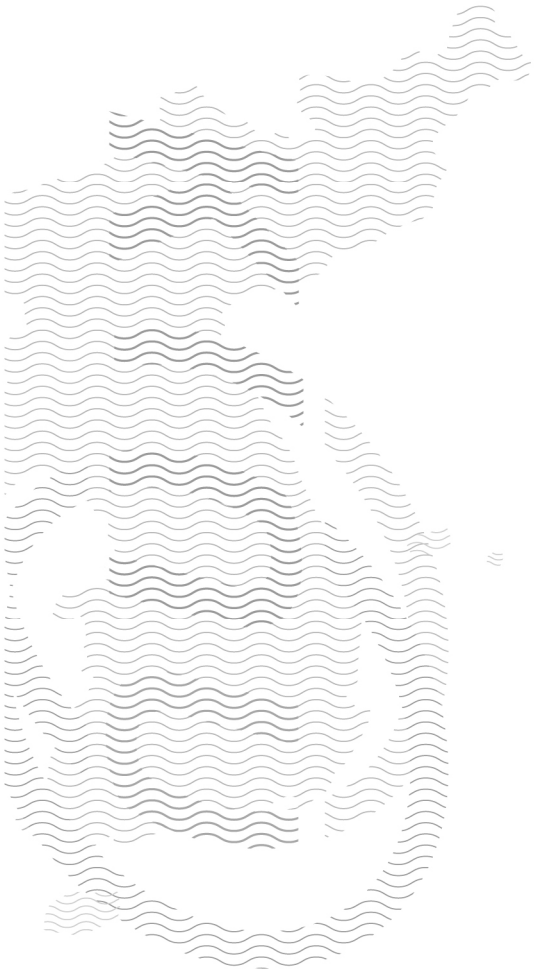
등)을 활용하여, 북한을 한국뿐만 아니라 다른 해외 경제 행위자들에게도 매력적인 신흥시장이자 투자처로 변화시킬 수 있어야 할 것이다. 이러한 조건이 달성될 경우, 미국 기업과 투자자들은 답보상태에 있는 정치적 협상과 이로 인한 경제교류의 제약을 걷어내기 위해 트럼프 행정부에 대해 북미 관계 개선을 촉구하는 압력을 행사할 것이라고 기대해 볼 수 있다.

다만, 여기서 한 가지 주의 깊게 살펴보아야 할 것은 트럼프 대통령의 보호무역 성향이다. 북한과의 경제교류를 요구하는 미국 국내 경제 행위자들의 움직임은 트럼프 대통령의 보호무역 및 자국투자 중시 성향에 부딪혀 좌절될 가능성이 존재한다. 물론, 트럼프 대통령이 북한에 대한 더 밝은 미래의 약속과 경제적 지원을 공언한 바 있다는 점은 다소 낙관적인 전망을 할 수 있게 해주지만, 여기서 주의해야 할 점은 이러한 제안은 핵문제가 상당한 수준으로 진전될 경우 따라오게 될 반대급부라는 것이다. 앞서 가정한 것처럼 북핵협상이라는 변수가 크게 진전되지 않는다면, 미국 국내적으로 북한에 대한 경제적 유인이 형성된다 할지라도 트럼프 대통령의 보호무역주의 노선과의 충돌은 피하기 어려울 것이다. 결국 중요한 것은 트럼프 대통령과 미국의 경제적 이익집단 사이의 권력균형, 그리고 이들 이익집단이 북한 경제에 대해 가지고 있는 관심의 강도가 될 것이다. 이러한 요인을 모두 고려하여, 앞으로의 상황에 대한 구체적인 전망을 제시하는 것은 이 보고서가 다룰 수 있는 범위 밖에 있다.

요약하자면, 트럼프 대통령이 재선에 실패한다면, 북미 관계는 그간의 성과에도 불구하고, 다시 한 번 과거의 적대국 관계로 돌아가게 될 가능성이 있다. 이는 2017년 당시와 마찬가지로 무력충돌까지 예상됐던 위태로운 상황은 아닐 것이다. 그러나 명확한 해결책이 보이지 않는 오랜 대치 상태가 다시 한 번 나타나리라는 것은 어렵지 않

게 예상할 수 있다. 트럼프 대통령이 재선에 성공한 후에는 북미 핵협상의 결과에 따라 다른 결과를 예측해 볼 수 있다. 핵협상이 원만하고, 빠르게 진행될 경우에는 순조롭게 관계정상화 및 경제교류·협력 강화를 달성할 수 있을 것이다. 그러나 핵협상이 더디게 진행될 경우에는 다시 교착상태에서 밀고 당기기를 계속할 가능성이 존재한다. 그러나 이러한 상황에서도 돌파구를 찾을 수 있는 변수는 존재한다. 한국이 효과적으로 북한과의 경협을 진행하고, 이를 통해 북한이 시장경제의 활성화를 달성한다면, 미국 기업과 투자자들에게 매력적인 시장 및 투자처로 성장할 수 있을 것이다. 이는 베트남, 쿠바의 경우처럼 미국 내부에서 경제협력을 촉진하기 위해 관계정상화를 추동하는 움직임을 형성할 가능성이 있다. 다만, 이러한 움직임이 실제로 나타난다 하더라도 가시적인 성과를 거두기 위해서는 트럼프 대통령의 보호무역주의 성향과의 상호작용이 어떻게 전개될 것인가에 대한 고민이 필요하다.

Ⅵ. 결론



본 과제는 트럼프 행정부 시기 북미 관계가 어떠한 방향으로 발전할 수 있는가에 대해 미국-베트남 및 미국-쿠바 관계 개선 사례를 바탕으로 전망해보는 것을 목적으로 연구를 진행하고 있다. 북미 관계의 개선은 한반도 및 동북아시아에 평화와 안정을 가져오기 위한 필수적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 장기적으로 북미 양국이 적대관계를 해소하고, 관계정상화를 달성하는 것이 바람직한 목표라는 것을 염두에 두고 논의를 진행하였다.

Ⅱ장에서는 적대국이 관계정상화를 촉진하는 요인으로 어떠한 것들이 있는지 기존연구들을 면밀하게 조사하였다. 이 장에서는 과거 적대국 관계정상화 연구를 바탕으로 북미 관계정상화 전망을 살펴볼 때, 현재 상황이 고무적이라고 보기는 어렵지만, 경제적 유인이 양국의 민간행위자들 사이의 유대를 형성하고 관계정상화 압력으로 발전할 수 있다는 측면에서는 긍정적인 가능성이 존재한다고 평가했다.

Ⅲ장과 Ⅳ장에서는 각각 베트남과 쿠바의 대미관계정상화 과정을 분석하였다. 구체적으로 양국 관계는 어떤 배경에서 미국과 적대관계를 형성하게 되었으며, 적대관계를 극복하고 정상화를 달성할 수 있게 해준 조건을 국제적 수준, 그리고 미국, 베트남, 쿠바의 국내적 수준으로 나누어 분석하였다. 그리고 양국이 미국과 관계정상화를 달성했던 과정과 북미 관계에 대한 함의를 분석하였다. 베트남의 경우, 미국과의 관계정상화 노력은 탈냉전 도래 및 캄보디아 문제의 해결이라는 구조적 변동과 함께, 베트남의 도이 모이 정책 추진과 클린턴 행정부의 '관여와 확대' 정책이 접점을 이루면서 결실을 이루게 되었다. 이 과정에서 부시 행정부 시절 합의한 4단계 로드맵이 비교적 연속성을 가지면서 뒤를 이은 클린턴 행정부로 승계되었다. 또한 베트남의 시장화와 개방화가 진전되면서 현재는 미국과 베트

남의 관계가 공고화의 임계점을 넘어선 상태로 발전되고 있다. 베트남의 사례가 주는 함의는 적성국의 관계정상화에는 양국 지도자의 의지와 일관성이 무엇보다 중요하며, 이를 바탕으로 양국의 국제적·국내적 환경에 대한 폭넓은 이해가 필요하다는 점이다. 쿠바의 경우에는 베트남과는 달리 양국 관계가 공고화 단계로 이행하지 못하고, 퇴행하는 모습을 보인다. 이는 미국-쿠바 양국이 역사적 적대감을 완전히 해소하지 못한 구조적 원인이 크게 작동했다고 볼 수 있다. 쿠바의 사례는 북미 관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서 양국 사이의 인식적 괴리를 좁힐 수 있는 방안의 모색이 필요하며, 정치 지도자들이 일관성 있게 정책을 유지할 필요가 있음을 방증한다.

마지막으로 Ⅴ장에서는 트럼프 행정부에서 나타나는 외교정책적 특수성을 분석하고 이를 기존연구 및 베트남과 쿠바의 사례에서 얻은 함의와 종합하여 향후 북미 관계가 어떠한 방향으로 진행될 것인가에 대해 전망하였다. 단기적으로 북미 관계의 전망은 2020년 트럼프의 탄핵과 재선여부, 미중 관계의 발전 방향, 그리고 트럼프의 돌발적인 행동이 중요한 분기점을 형성할 것이라고 예측할 수 있다. 북미 간의 협상은 탄핵이 실패하고, 트럼프가 재선에 성공했을 때 연속성을 가지고 이어질 수 있을 것이다. 또한, 미중 관계가 극단으로 치닫지 않고, 적절한 수준에서 타협점을 찾을 때, 북미 양국은 관계개선을 위해 노력할 수 있는 더 많은 공간을 확보할 수 있을 것이다. 또 한 가지 고려해야 할 중요한 요소는 트럼프 대통령의 개인적 성향이다. 트럼프 대통령은 갑작스럽고, 변덕스런 기질을 가지고 있는 것으로 평가된다. 이러한 성향은 북미 관계에서 때로는 긍정적인 효과가 있기도 하지만, 한편으로는 현재 진행되고 있는 협상을 좌초시킬 수 있는 위험도 내포하고 있다.

장기적인 측면에서 트럼프 대통령의 재선여부는 여전히 중요한

변수이다. 트럼프 대통령이 재선에 실패한다면, 북미 관계는 그간의 성과에도 불구하고, 다시 한 번 과거의 적대국 관계로 돌아가게 될 가능성이 있다. 이는 2017년 당시와 마찬가지로 무력충돌까지 예상되던 위태로운 상황은 아닐 것이다. 그러나 명확한 해결책이 보이지 않는 오랜 대치 상태가 다시 한 번 나타나리라는 것은 어렵지 않게 예상할 수 있다. 트럼프 대통령이 재선에 성공한 후에는 북미 핵협상의 결과에 따라 다른 결과를 예측해 볼 수 있다. 핵협상이 원만하고, 빠르게 진행될 경우에는 순조롭게 관계정상화 및 경제교류·협력 강화를 달성할 수 있을 것이다. 그러나 핵협상이 더디게 진행될 경우에는 다시 교착상태에서 밀고 당기기를 계속할 가능성이 존재한다. 그러나 이러한 상황에서도 돌파구를 찾을 수 있는 변수는 존재한다. 한국이 효과적으로 북한과의 경협을 진행하고, 이를 통해 북한이 시장경제의 활성화를 달성한다면, 미국 기업과 투자자들에게 매력적인 시장 및 투자처로 성장할 수 있을 것이다. 이는 베트남, 쿠바의 경우처럼 미국 내부에서 경제협력을 촉진하기 위해 관계정상화를 추동하는 움직임을 형성할 가능성이 있다. 다만, 이러한 움직임이 실제로 나타난다 하더라도 가시적인 성과를 거두기 위해서는 트럼프 대통령의 보호무역적인 성향과의 상호작용이 어떻게 전개될 것인가에 대한 고민이 필요하다.

이와 같은 상황을 감안하여 북미 관계정상화 가능성에 따른 한국 정부의 대응방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국 정부는 북미 관계 개선을 위해 적극적인 역할을 고려할 필요가 있다. 한국 정부의 중재자 역할은 북미 관계 개선의 동력이 사라지지 않고, 유지될 수 있도록 해주었다. 앞으로는 단순히 트럼프 대통령-김정은 위원장 양자 사이에서 소극적 중재자의 역할을 하는 것을 넘어서 적극적으로 북미 관계 개선을 추진하는 것도 고려할 필

요가 있다. 미국과의 관계에서 한국 정부가 고려해 볼 가치가 있는 목표는 대북정책에 대한 민주-공화 양당의 초당적이고 일관성 있는 입장 형성, 대북제재의 완화, 그리고 북한에 대한 투자 유인 확대가 있다. 이를 달성하기 위한 수단으로는 공공외교(public diplomacy)에 대해 생각해 볼 수 있다. 공공외교는 정부 및 비정부 행위자가 외국 정부, 사회, 시민과의 상호이해를 증진하고, 자국의 정책에 대한 정보를 전달하며, 이들의 공감을 얻는 것을 통해 국가 이익을 추구하는 행위를 뜻한다. 공공외교는 구체적인 전략적 대상으로 정부기관, 싱크탱크, 학계, 언론 등 여론 주도층을 목표로 하여 이들과의 교류를 확대하는 형태로도 진행될 수 있다.[156]

대미 공공외교의 일차적인 대상은 민주당 의원들이 되어야 할 것이다. 미국과 베트남의 관계 개선 사례는 정권을 넘어서는 초당적 관계 개선 의지가 장기간에 걸친 양국의 협상과정에 핵심적인 역할을 했다는 것을 보여주고 있다. 그러나 현재 대북정책에 관해서는 트럼프 대통령의 전향적인 대북정책에 대해 미국 민주당 의원들이 강력하게 반대하는 양상이 나타나고 있다. 민주당 의원들에게 북한 문제를 평화적으로 해결하는 것이야말로 한반도를 넘어 동북아시아 지역의 평화와 번영을 담보하는 것이며, 나아가 미국의 세계전략에도 공헌할 수 있음을 설득할 수 있어야 한다. 이를 위해 고려해볼 만한 한 가지 방안은 민주당 의원 보좌관들과의 교류를 확대하는 것이다. 이들은 상당한 전문성을 가지고, 의원들이 정책방향을 정하는 데 큰 영향력을 행사하고 있다. 현재 민주당의 젊은 의원 보좌관들 사이에서는 대북 강압정책의 한계와 역효과에 대해 비판하는 움직임이 나타나고 있다. 장기적으로 이러한 보좌관들과의 교류 확대를

156) 백우열, "한국의 대중국 공공외교 전략과 실행 분석,"『한국과 국제정치』, 제31권 3호 (2015), pp. 134~135; 신종호, "시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향,"『통일정책연구』, 제25권 2호 (2016), p. 154.

통해 민주당 의원들의 자세를 바꾸고, 나아가 대북정책에 대한 일관성 있는 흐름을 만들어낼 수 있을 것이다.

둘째, 미국 행정부에 대한 협상력 강화와 북한의 도발 자제를 유도해야 한다. 탄핵정국으로 돌입하고 있는 현 미국 정치상황에서 한국정부는 미국 의회에 의한 트럼프 탄핵이 실패했을 경우와 실제로 탄핵이 이루어졌을 두 가지 상황에 대해 미리 대비해야 한다. 먼저 트럼프 대통령에 대한 탄핵이 실패하고 트럼프 대통령의 정치적 입지가 더욱 강화되었을 경우를 대비하여, 앞으로 있을 트럼프 대통령과의 협상에서 북미 관계 개선을 위한 미국의 '전향적 관여정책'을 이끌 수 있는 전략을 준비해야 한다. 트럼프 행정부의 외교안보전략인 '최대의 압박과 관여' 중에서 북한에 대한 최대의 압박만이 강화될 경우 북한의 단기적 도발을 막는 데는 유효할 수 있으나 이는 장기적으로 북한의 안보위협인식을 높임으로써 북미 관계를 오히려 악화시킬 수 있다.

이러한 맥락에서 트럼프 행정부가 북한에 대한 최대의 관여를 이끌 수 있는 방안으로 현재 한미 간에 이슈화가 된 주한미군 주둔비용 분담과 북핵 문제를 연계해서 트럼프 대통령을 설득하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 미국의 동맹국들에 대한 안보보장을 안보적 가치가 아닌 경제적 비용의 관점으로 보는 트럼프 대통령의 태도는 앞으로도 변하지 않을 것으로 보인다. 따라서 트럼프 대통령의 정치적 입지가 강화된다면 한국이 부담해야 하는 주한미군 주둔 비용을 높이기 위한 트럼프 대통령의 압력은 더욱 커질 가능성이 높다. 만약 이러한 압력을 피할 수 없다면, 주한미군 주둔 비용 문제를 북핵문제와 연계하여 한국이 이 문제에서 미국에 어느 정도 양보하더라도 미국이 북핵문제 해결을 위해 보다 전향적인 모습을 보이게 유도하는 것이 현실적인 방안일 것이다. 이러한 협상에서의 핵심은 한국정부

가 정치적, 경제적으로 감당할 수 있는 범위 내에서 공명심이 많은 트럼프 대통령이 협상에서 승자라는 대외적 인식을 주는 대신 한국 정부는 북핵 해결을 위한 실리를 취하는 것이다. 이러한 연계전략은 역으로 미국의 정책적 변화가 없을 경우 주한미군 주둔 비용 문제를 미국의 정책 변화를 유도하기 위한 지렛대로 사용할 수 있을 것이다.

한편 이 과정에서 북한이 미국의 정치 상황을 오판했을 경우 나타날 문제를 미연에 방지할 필요가 있다. 현 탄핵정국에서 북한의 핵실험이나 대륙간탄도미사일 발사와 같은 추가적인 도발은 북한과의 현 상황을 하나의 치적으로 선전하고 있는 트럼프 대통령에 대한 민주당의 정치적 공세를 돕는 결과를 가져올 것이다. 따라서 이는 북미 관계 개선에 도움이 안 된다는 점을 북한에 설득시킴으로써 북한의 도발을 자제시킬 필요가 있다.

셋째, 미국 의회에 대한 외교를 강화해야 한다. 미국의 대외적인 외교정책에 관한 영향력의 측면에서 행정부가 차지하는 비중이 큰 것이 사실이지만 미국 의회도 외교와 관련된 예산 배분과 정책 집행의 측면에서 중요한 역할을 지니고 있다. 만약 트럼프 대통령에 대한 탄핵이 성공한다면 북핵문제에 대한 의회의 영향력은 더욱 확대될 것이다. 물론 다음에 당선될 대통령의 대북정책이 북미 관계 개선에 첫 번째 변수일 것이다. 그러나 북한의 핵보유에 대하여 초당적으로 비판적인 미국의 의회 정치상황을 고려해 보았을 때, 북미 관계 개선을 적극적으로 희망하는 후보가 대통령에 당선된다 하더라도 의회에 의해 많은 제약을 받을 것으로 보인다. 이 경우 북핵 협상은 당분간 교착상태에 머물 가능성이 높다.

한국정부는 이러한 교착상태에 대비하여 미국 의회의 협력을 이끌 수 있는 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 하나의 연계전략으로 북핵문제 해결로 미중 경쟁에서 미국이 얻을 수 있는 지정학적, 경제

적 이익을 미국 상하원 의원들에게 강조해야 한다. 만약 트럼프 대통령이 탄핵으로 물러난다 하더라도 중국의 불공정 무역관행에 대한 미국 정치인들의 초당적인 불만으로 인해 미국과 중국 간의 무역경쟁은 당분간 지속될 가능성이 크다. 이러한 미중 경쟁관계에서 북한의 핵문제는 북한의 동맹국인 중국이 미국을 자극할 수 있는 지렛대이자 위험 요소이다. 따라서 북핵문제를 해결하는 것이 미중 경쟁에서 미국의 지정학적 리스크를 낮출 수 있는 중요한 변수이며, 한편으로 북한이 개방하였을 때 북한과의 관계개선으로 미국이 북한의 자원과 경제 개발 과정에서 다른 국가들보다 경제적 이익을 선점할 수 있음을 미국 의원들에게 설득할 필요가 있다.

넷째, 대북제재 완화를 위한 미국의 대북투자 확대를 유도해야 한다. 미국의 대북투자 확대는 대북제재 완화와 중요한 관련이 있다. 현재 제재국면에서 북한에 대한 투자는 금지되어 있기 때문이다. 대북제재는 다시 북미 관계 경색의 핵심요인이라고 할 수 있는 북한 핵문제와 연관되어 있다. 이러한 요인들이 복잡하게 얽혀있기 때문에 북미경협과 이를 통한 북미 관계 개선은 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 불구하고, 한국정부는 이러한 상황에서 탈피하기 위한 다각적인 노력을 기울일 필요가 있다. 앞서 언급한 대미 공공외교는 이를 위한 하나의 수단으로 고려해 볼 만한 가치가 있다.

대북제재는 북한의 핵개발 시도에 대한 대응으로 시행되었다. 그러나 북한은 경제제재를 미국의 대북 적대 정책의 일환으로 보고 있으며, 핵문제 해결에는 제재 완화 및 해제 조치가 동시적으로 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 여기서 한국정부는 공공외교를 통해 대북제재에 대한 미국의 전향적 조치를 유도할 수 있을 것이다. 제재를 통해 북한의 비핵화를 이끌어낼 것이라는 미국 정부의 믿음과는 달리 미국 학계에서는 이러한 가능성에 대해 회의적인 입장을 견지하

고 있다.[157] 각종 간담회와 학술회의, 전략대화 등을 통해 미국 경제제재 연구자들의 대북제재에 대한 관심을 환기시키고, 나아가 이들이 자국 정부와 더욱 적극적으로 교류하면서 자신들의 정책적 아이디어를 표현할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 이를 통해 미국의 제재에 대한 믿음을 완화시키고, 나아가 제재 완화를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

제재 완화를 통해 북미 경제협력을 가로막는 제약을 걷어낸다 하더라도, 실제 양국 간 경제협력이 발생하고 이를 통해 미국 내부에서 북미 관계 개선에 대한 동력이 자동적으로 나타날 것이라고 보기는 어렵다. 민간 주도의 경제협력, 특히 해외투자는 분명한 이윤 동기가 필요하다. 사적 경제활동의 규모가 지속적으로 증가하면서 나타나고 있는 북한 경제상의 변화는 한국뿐만 아니라 미국의 민간 경제행위자들에 대해서도 상당한 수준의 이윤 창출 기회를 제공할 수 있다. 그러나 이러한 북한의 변화는 핵무기와 여러 정치적인 이슈들에 묻혀 미국 정부 및 민간에 충분히 알려지지 않았다. 한국 정부는 다양한 채널을 통해 북한 경제의 잠재력을 알릴 필요가 있다. 이를 통해 미국 내에서 북한과의 경제교류를 원하는 집단을 형성하고, 이들의 욕구를 바탕으로 미국 정부가 북한과의 경제협력에 적극성을 가지고 나설 수 있도록 유도할 수 있어야 한다. 이러한 경제적 상호의존 관계는 장기적으로 북미 관계가 발전해 나갈 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다. 이를 통해 대북제재의 한계를 명확하게 지적하도록 하는 것이 필요하다.

157) 정진문, "한미정상회담 평가와 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 과제,"『통일연구원 Online Series』, CO 19-07, 2019.4.17., p. 6, 〈http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/deb0aeaf-69e9-4588-af34-9202046d85b9〉 (검색일: 2019.10.22.).

참고문헌

1. 단행본

김상기·홍 민·구갑우·이혜정. 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』. 서울: 통일연구원, 2018.

서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭. 『대북 제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.

오상봉·박제성·양문수·이철수·정은미·홍제환. 『북한 노동시장의 현황』. 서울: 한국노동연구원, 2018.

이교덕. 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북미관계 개선에 대한 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

이혜정. "미국 우선주의와 대전략의 변화." 김상기 외. 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2017.

임강택·홍제환·양문수·이석기. 『'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북 경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2018.

정성윤·박종철·박형중·박주화·박재적. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.

존 미어샤이머. 이춘근 역. 『강대국 정치의 비극』. 서울: 나남, 2004.

케네스 월츠. 박건영 역. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론, 2000.

한스 모겐소. 이호재·엄태암 역. 『국가 간의 정치』. 2권. 파주: 김영사, 2013.

홍현익. 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계정상화에 대한 함의』. 서울: 세종연구소, 2014.

현승수. "러시아·쿠바 관계: 동맹파탄과 경제협력 가능성." 박영자 외.

『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』. 서울: 통일연구원, 2015.

Acemoglu, Daron and James Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy.* New York: Cambridge University Press, 2005.

Brenner, Philip. ed. *A Contemporary Cuba Reader: the Revolution under Ra l Castro.* Lanham, New York: Rowman & Littlefield, 2015.

Colaresi, Michael, Karen Rasler, and William R. Thompson. *Strategic Rivalries in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Colaresi, Michael. *Scare Tactics: The Politics of International Rivarly*. Syracuse: Syracuse University Press, 2005.

Dominguez, Jorge. I. "The George H. W. Bush-Clinton-Castro Years: From the Cold War to the Colder War (1989-2011)." In *Fifty Years of Revolution: Perspectives on Cuba, the United States, and the World*. Edited by Soraya M. Castro Mariño and Ronald W. Pruessen. Gainsville: University Press of Florida, 2012.

_____. *Cuba: Order and Revolution*. Cambridge, London: The BELKNAP Press of Havard University Press, 1978.

Freedman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Kupchan, Charles. *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

Lee, Bandy X. ed. *The Dangerous Case of Donald Trump: 27*

Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President. New York: St. Martin's Press, 2017.

McAuliff, John. "Vietnam and the US: The Path to Normalazation." Peacework. no. 249, 1995. 재인용: 홍현익.『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미 관계 정상화에 대한 함의』. 서울: 세종연구소, 2014.

McManus, Roseanne. *Statements of Resolve: Achieving Coercive Credibility in Internaiontal Conflict*. New York: Cambridge University Press, 2017.

Nau, Henry R. *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan*. Princeton: Princeton University, 2013.

O'Donnell, Guillermo and Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

Posen, Barry. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

Quinlan, Joseph P. *Vietnam: Business Opportunities and Risks*. Berkeley: Pacific View Press, 1995. 재인용; 이교덕.『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

Ren, Lin. *Rationality and Emotion: Comparative Studies of the Franco-German and Sino-Japanese Reconciliations*. Springer, 2014.

Russett, Bruce and John Oneal. *Triangulating Peace*. New York: Norton, 2000.

Sagan, Scott. *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and*

Nuclear Weapons. Princeton: Princeton University, 1993.

Smith, Peter H. *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World, 4th edition*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2013.

Spadoni, Paolo. *Failed Sanctions: Why the U.S. Embargo against Cuba Could Never Work*. Gainsville: University Press of Florida, 2010.

Villanueva, Omar Everleny Pérez. "Análisis de la evolución reciente de la economía cubana." In *Miradas a la economía cubana entre la eficiencia económica y la equidad social*. Edited by Omar Everleny Pérez Villanueva and Ricardo Torres Pérez. La Habana: Editorial Caminos, 2013.

Walt. Stephen, "The Donald Versus "The Blob"." In *Chaos in the Liberal Order: The Trump presidency and international politics in the twenty-first century*. By Robert Jervis. New York: Columbia University Press, 2018.

Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster, 2018.

村田晃嗣.『アメリカ外交』. 東京: 講談社, 2005.

2. 논문

권율·김미림. "베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점)." 『KIEP 오늘의 세계경제』. vol. 18, no. 24, 2018.

김영준. "세력전이론의 전개, 진화, 그리고 적용에 대한 고찰."『국제관계연구』. 20권 1호, 2015.

김환석. "프란치스코 교황의 방북 가능성: 의미와 영향."『국가안보전

략연구원 이슈 브리프』. 18-57, 2018.
박경진·김용호. "미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북·미 관계정상화 가능성에 관한 연구: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교."『국가안보와 전략』. 제18권 4호, 2018.
백우열. "한국의 대중국 공공외교 전략과 실행 분석."『한국과 국제정치』. 제31권 3호, 2015.
서보혁. "베트남과 미국의 관계정상화 과정, 그 요인과 함의." 채수홍 외.『사회주의 베트남의 역사와 정치』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2019. 재인용; 권경희. "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)."『국제정치논총』. 제36집 1호, 1996.
서정건·차태서. "트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환."『한국과 국제정치』. 제33권 1호, 2017.
손혜현. "트럼프 행정부의 신 쿠바 정책과 쿠바의 대응."『국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석』. 2017-66, 2017.
신종호. "시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향."『통일정책연구』. 제 25권 2호, 2016.
이우태. "미국·쿠바 관계의 역사적 발전: 북미 관계에 함의,"『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』. 서울: 통일연구원, 2015.
전재성. "강대국의 부상과 대응 메카니즘: 이론적 분석과 유럽의 사례."『국방연구』. 51권 3호, 2008.
정재완. "미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석."『KIEP 기초자료』. 18-26, 2018.
정종관. "트럼프 행정부의 대북 강압전력 연구와 한국의 대응전략."『한국동북아논총』. 제23권 1호, 2018.

Boix, Carles. "Democracy, Development, and the International System." American *Political Science Review*, 2011.
Brown, Frederick Z. "Rapprochement Between Vietnam and the

United States." *Contemporary Southeast Asia*. vol. 32, no. 3, 2010.

Chun, Ja-Hyun. "Have Korea and Japan Reconciled? A Focus on the Three Stages of Reconciliation." *Japanese Journal of Political Science*. vol. 16, no. 3, 2015.

Colaresi, Michael. "When Doves Cry: International Rivalry, Unreciprocated Cooperation, and Leadership Turnover." *American Journal of Political Science*. vol. 48, no. 3, 2004.

Darnton, Christopher. "Rivalry and Rapprochement in Early Cold War Central America," *Security Studies*, vol. 20, no. 2, 2011.

Fearon, James. "Domestic political audiences and the escalation of international disputes." *American Political Science Review*. vol. 88, no. 3, 1994.

Fehrs, Matthew. "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy." *Foreign Policy Analysis*. vol. 12, 2016.

Greig, J. Michael and Paul Diehl. "Softening Up: Making Conflicts More Amenable to Diplomacy." *International Interactions*. vol. 32, no. 4, 2006.

Hoang, Anh Tuan. "Rapprochement Between Vietnam and the United States: A Response." *Contemporary Southeast Asia*. vol. 32, no. 3, 2010.

Jackson, Van. "Threat Consensus and Rapprochement Failure: Revisiting the Collapse of US-North Korea Relations, 1994-2002." *Foreign Policy Analysis*. vol. 14, 2018.

Keohane, Robert and Lisa Martin. "The Promise of Institutionalist Theory." *International Security*. vol. 20, no. 1, 1995.

Kim, Myung Chul. "Review Paper-Trump's Nuclear Weapons

Policy and Diplomacy: Continuities and Changes." *Journal of Conflict and Integration*. vol. 3, no. 1, 2019.

Manyin, Mark E. "The Vietnam-U.S. Normalization Process." *CRS Issue Brief for Congress*. June 17, 2005.

Mead, Walter Russell. "The Jacksonian Revolt: American Foreign Policy and the Liberal Order." *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 2, 2017.

Miller, Benjamin. "Explaining Variations in Regional Peace: Three Strategies for Peace-Making." *Cooperation and Conflict*. vol. 35, no. 2, 2000.

Monteiro, Nino P. and Alexandre Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," *International Security*. vol. 39, no. 2, 2014.

Porter, Patrick. "Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment." *International Security*. vol. 42, no. 4. 2018.

Quackenbush, Stephen L. and Michael Rudy. "Evaluating the Monadic Democratic Peace." *Conflict Management and Peace Science*. vol. 26, no. 3, 2009.

Sagan, Scott D. "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb." *International Security*. vol. 21, no. 3, winter, 1996-1997.

_____. "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation." *Annual Review of Political Science*. vol. 14, 2011.

Schult, Kenneth. "The Politics of Risking Peace: Do Hawks or Doves Deliver the Olive Branch?" *International Organization*. vol. 59, 2005.

Stinnett, Douglas and Paul Diehl. "The Path(s) to Rivalry:

Behavioral and Structural Explanations of Rivarly Development." *Journal of Politics*. vol. 63, no. 3, 2001.

Trager, Robert F. and Lynn Vavreck, "The Political Costs of Crisis Bargaining: Presidential Rhetoric and the Role of Party." *American Journal of Political Science*. vol. 55, no. 3, 2011.

Wendt, Alexander. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*. vol. 46, no. 2, 1992.

Womack, Brantly. "Vietnam in 1995: Successes in Peace." *Asian Survey*. vol. 36, no. 1, 1996.

Wu, Chengqiu and Fan Yang. "Reconciliation and Peace Building in International Relations: An Empirical Analysis of Five Cases." *Chinese Political Science Review*. vol. 1, 2016.

3. 기타자료

김유철. "미·베트남 관계정상화 요인과 북·미 관계에의 함의." 통일연구원 자문회의 자료(2019.6.13.).

정진문. "한미정상회담 평가와 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 과제."『통일연구원 Online Series』. CO 19-07, 2019.4.17. 〈http://www.kinu.or.kr〉.

조한범. "신한반도체제 구상의 이해."『KINU Insight』. no. 7, 2019.

천자현. "프랑스-알제리 관계개선에 영향을 미친 요인." 통일연구원 자문회의 자료(2019.5.17.).

Ahearn, Raymond J. and Robert G. Sutter. "Vietnam-U.S. Normalization: Considerations for 1993." CRS Rports for Congress. March 3, 1993. 재인용: 정재완. "미국의 경제제재

(sanctions programs) 완화 사례 분석.”『KIEP 기초자료』. 18-26, 2018.

Manyin, Mark E. “U.S-Vietnam Relations in 2010: Current Issues and Implications for U.S. Policy.” *CRS Report for Congress*. August 6, 2010.

Nuclear Posture Review. Office of the Secretary of Defense. 〈https://media.defense.gov〉

U.S. Chamber of Commerce.

“After Decades of GOP support, Cubans shifting toward the Democratic Party.” Pew Research Center, June 24, 2014. 〈http://pewresearch.org〉.

“TERRORIST ASSETS REPORT Calendar Year 2011.” *Office of Foreign Assets Control. U.S. Department of the Treasury, 2012.* 〈http://treasury.gov〉.

“U.S. Chamber Testimony Urges End to Embargo on Cuba.” U.S. Chambe r of Commerce, April 26, 2009. 〈https://www.uschamber.com〉.

『연합뉴스』. 〈https://www.yna.co.kr〉.

『이코노미스트』.

『중앙일보』. 〈https://news.joins.com〉.

『한겨레신문』. 〈http://www.hani.co.kr〉.

BBC NEWS. 〈http://bbc.com〉.

CNN. 〈https://edition.cnn.com〉.

CUBA DEBATE. 〈http://www.cubadebate.cu〉.

Granma. 〈http://www.granma.cu〉.

New York Times. 〈http://www.nytimes.com〉.

Reuters. 〈https://www.reuters.com〉.

The New Yorker. 〈http://www.newyorker.com〉.

The Washington Post. 〈https://www.washingtonpost.com〉.
The White House. 〈https://www.whitehouse.gov〉.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 혜산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 이규창 외

〈Study Series〉

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01 평화의 심리학: 한국인의 평화인식 박주화 외 19,000원
2018-02 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 이규창 외 14,000원
2018-03 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화 성기영 외 10,500원
2018-04 국경협력의 가능성과 미래 이기태 외 9,000원
2018-05 북한과 주변국의 국경안보 이기태 외 8,000원
2018-06 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 현상백 외 12,000원
2018-07 KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식 이상신 외 11,000원
2018-08 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략 조한범 외 8,000원
2018-09 북한의 주민 일탈과 법적 대응 박영자 외 11,500원
2018-10 '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색 임강택 외 9,500원
2018-11 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략 김진하 외 9,500원
2018-12 북한 민생 실태 및 협력 방안 홍제환 외 9,000원
2018-13 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식 이우태 외 11,000원
2018-14 북한의 핵전략 분석 홍우택 외 6,500원
2018-15 제재 국면에서의 주민의 인권 도경옥 외 10,000원
2018-16 한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서) 김상기 외 5,500원
2018-17 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략 정성윤 외 21,000원
2018-18 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안 이기태 외 12,000원
2018-19 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석 홍 민 외 20,500원
2018-20 한반도 평화체제 구축과 한미관계 김상기 외 10,000원

2018-21 북한에서 국가-사회관계 양상 연구 한동호 외 14,000원
2018-22 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성 박영자 외 13,500원
2018-23 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태 오경섭 외 12,000원
2018-24 한반도 평화번영과 남북중 협력방안 정은이 외 9,500원
2018-25 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 신종호 8,500원
2018-26 2030 미중관계 시나리오와 한반도 신종호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화 박영자 외
2018-02 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 민태은 외
2018-03 대북 제재 현황과 완화 전망 서보혁 외
2018-04 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향 나용우 외

〈Study Series〉

2018-01 The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula Hong, Min · Cho, Han-Bum · Park, Ihn-Hwi
2018-02 2017 Survey of Inter-Korean Integration Park, Juhwa · Rhee, Minkyu · Cho, Won-Bin
2018-03 North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime Hong, Jea Hwan
2018-04 Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy Chung, Sung-Yoon · Lee, Moo Chul · Lee, Soo-hyung
2018-05 Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 이기태 외 8,000원
2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 김갑식 외 17,500원
2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 도경옥, 안준형 8,500원
2019-04 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 이재영, 김주리 8,000원
2019-05 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도 서보혁 외 12,000원
2019-06 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안 이재영 외 11,500원
2019-07 북한 여성의 일상생활과 젠더정치 조정아 외 11,000원
2019-08 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로 박영자 외 11,000원
2019-09 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로 이무철 외 15,000원

2019-10 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략 신종호 외 18,000원
2019-11 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스 홍석훈 외 9,000원
2019-12 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로 이우태 외 9,000원
2019-13 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로 나용우 외 10,000원
2019-14 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석 김진하 외 10,000원
2019-15 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학 오경섭 외 9,500원
2019-16 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로 김수경 외 7,500원
2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로 조한범 외 14,500원
2019-18 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
2019-19 국민과 함께하는 통일·대북 정책 이상신 외 24,000원
2019-20 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상 서보혁 10,000원
2019-21 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안 서보혁 외 14,000원
2019-22 2019 한국인의 평화의식 박주화 외 19,000원
2019-22-01 평화의식 문항별 분석 박주화 18,500원
2019-22-02 평화의식 문항별 테이블 박주화 14,500원
2019-23 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로 조정아 외 12,000원
2019-24 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스 홍 민 외 21,500원
2019-25 김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석 정은이 외 14,000원
2019-26 남북경협 발전 잠재력과 정책 과제 김석진, 홍제환 10,000원
2019-27 한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력 현승수 외 14,000원
2019-28 한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력 최장호 외 10,000원
2019-29 주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축 채재병 외 8,500원
2019 제3세대 인권과 북한 인도협력연구실 편 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01 한반도 평화협정문 구상과 제안 김상기 외
2019-02 국제 전략환경의 변화와 한국의 신남방정책 이기태, 배정호
2019-03 국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준 김석진, 홍제환
2019-04 급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로 이상신 외

〈Study Series〉

2019-01 North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition Hong, Jea Hwan

2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme

2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분
   - 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
   - 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
   - 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법
   - 가) 회원 가입신청서 작성
   - 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
   - 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전
   - 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
   - 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
   - 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
   - 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의
   - 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
   - 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
   - 다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*		
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) **※ 도로명 주소 기입必**			
연 락 처*	TEL		이메일	
이메일 서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )			
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:

미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점

KINU 통일연구원

값 8,000원
93340
9 788984 799714
ISBN 978-89-8479-971-4