

미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의

인쇄/1998년 12월 28일

발행/1998년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/북한경제사회연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2526 팩시밀리 901-2544

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-48-6

4,500원

연구보고서 98-06

미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교:
북·미관계 개선에 대한 함의

이 교 덕

민족통일연구원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

본 연구는 미국의 대북 관계개선 추이를 전망하기 위해 미국의 대중·대베트남 관계개선 과정에서 나타난 특징을 미국의 관계개선 추진 방식, 관계 개선의 주요 동기, 관계개선 과정에서 주로 논의된 의제, 의제를 해결하는 과정에서 미국이 보인 협상 태도 등 네 가지 범주로 나누어 분석한 뒤, 그것이 북·미관계 개선 과정에 시사하는 바를 도출하고자 했다.

1. 대중·대베트남 관계개선 특징

가. 추진방식

미국의 대중 관계개선 과정에서 드러나는 특징의 하나는 비밀주의이다. 미국의 대중 관계개선 결정은 자국의 아시아정책과 국제질서의 획기적 변화를 초래한다는 사안의 중대성 때문에 최고위 정치지도자만이 처리할 수 있는 성격의 것이었고, 최고 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단이 요구되었다. 따라서 정부내 주무부서마저 배제된 가운데 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 추진되고 진행되었다. 국무부가 대중 국교정상화 교섭에 관여할 수 있었던 것은 미·중간에 연락사무소가 설치된 1973년 이후였다. 닉슨정부하에서 관료조직이 배제된 것은 관계개선 문제를 신속하게 해결하기 위한 것이었다.

이처럼 국무부나 관료조직이 배제된 것은 아니나 카터정부에서도 대중교섭은 비밀리에 추진되었는데, 이는 소련, 대만, 의회 등으로부터의 반발을 피하려는 목적에서였다.

한편 대베트남 관계개선의 경우는 민간인 특사나 의회 지도자 등

정부외의 중개자가 필요했던 것은 마찬가지였으나 중국과 베트남의 국제정치적 위상과 정상화 추진시의 국제정치적 상황이 달랐기 때문에 대중 국교정상화 과정에서 발견되는 비밀주의는 없었다.

나. 주요 동기

미국의 대중·대베트남 관계개선에 가장 큰 영향을 미친 변수는 전략적 관계였다. 1972년의 「상해공동성명」이나 1979년의 미·중 국교정상화는 소련의 위협에 공동으로 대처한다는 양국 공통의 전략적 이익이 컸기 때문에 이루어졌다. 1970년대 중반 한 때 소련과의 대당트 상황으로 미국이 대중관계에 보다 신중한 자세를 보이고, 이에 중국이 미국의 신뢰성에 의구심을 가져 양국관계가 소원해진 것은 미·중 화해의 전략적 성격을 뚜렷이 증명하는 예이다.

미국의 대베트남 태도도 1978년 이후 미·소 및 중·소관계가 악화되자 강경해졌으며 이에 따라 베트남의 대미관계도 호전되지 않아 결국 베트남은 친소를 선택했다. 그러나 1980년대 중반 이후 미·소 및 중·소관계가 개선되자 베트남의 대미정책이 급격히 변화하기 시작하였으며 미국 역시 구소련의 몰락으로 인한 인도차이나반도의 힘의 불균형 때문에 베트남과의 관계개선을 심각하게 고려하게 되었다.

다. 의 제

미·중 관계개선 과정에서 양국 사이에 적극적으로 토의되고 협상된 의제는 매우 적었다. 오랫동안 지속된 적대관계로 인해 의제 모두가 처음으로 논의되는 것이었고 따라서 복잡하고, 미묘하며, 해결에 시간이 많이 소요되는 문제였기 때문이었다.

경제협력, 사회·문화 분야의 교류 등도 논의되었으나 쟁점이 된 것은 언제나 정치적인 문제였는데, 그 가운데 미·중관계의 순조로운 발전을 저해한 것은 「상해공동성명」에서 언급된대로 대만문제였다. 국교정상화 교섭에서 내내 대만문제가 주된 장애물이었다. 그러나 관계정상화의 이익이 더 컸으므로 양쪽은 대만에 대한 무기판매라는 민감한 문제를 둘러싼 견해차이의 해소를 보류하는 것으로 타협했다.

한편 미·베트남 관계개선 과정에서 나타난 의제들은 미국의 대베트남 경제원조, 미군실종자 유해 송환, 경제제재 완화 및 해제, 베트남군의 캄보디아철수 및 캄보디아문제의 평화적 해결, 인권문제 등이었고, 이것들은 그 시기에 따라 변화하였다.

라. 의제해결방식

미국의 대중·대베트남 관계개선 과정에서 공통적으로 발견할 수 있는 특징은 미국정부가 관계개선의 원칙을 세워놓고 이를 철저히 관철하려 했고 관계개선의 속도와 폭을 조정하기 위해 다양한 협상 카드를 사용했다는 점이다. 대중교섭의 경우 협상카드의 핵심은 대만 문제의 처리 방식이었고 대베트남의 경우는 경제제재의 완화였다.

닉슨이 초기 대중교섭에서 얻으려 한 것은 베트남문제 해결에 있어 월맹으로 하여금 무력에 의한 해결을 포기하고 월남정부와의 협상에 의한 해결 수용을 중국이 설득한다는 약속을 얻어내는 것이었고, 결국 이에 성공했다.

그리고 카터정부는 초기부터 대중 교섭의 방침을 결정했고, 1978년 6월 20일에는 중국측이 최소한의 조건도 만족시키지 않는 경우 교섭 연기도 고려한다는 원칙을 세웠다. 6월 20일에 결정된 이 원칙은 마지막까지 유지되었고 교섭과정은 미국의 계획대로 진행되었다.

대베트남 교섭의 경우 원칙의 핵심은 캄보디아문제의 평화적 해결을 위한 베트남의 협조와 전쟁포로 및 실종자 문제 해결이었다. 특히 미국은 전쟁포로 및 실종자 문제 해결에 최우선 순위를 두고 있었고, 베트남이 캄보디아를 침공한 뒤에는 캄보디아에서의 베트남군 철수 및 캄보디아 중립정부 수립을 관계개선의 조건으로 고집했다. 이밖에도 미국은 미국계 혼혈 베트남인들의 미국이민 문제와 월남정부에 협조했던 정치범들의 석방문제 등을 인도적 문제로서 제기하였다.

베트남과의 관계개선에 있어 미국은 각각의 현안에 대한 베트남의 단계별 약속을 받아내고 그 이행을 확인한 후 반대급부를 제공하는 방법을 사용했는데, 각 단계별 약속을 베트남이 성실하게 이행한 것이 미·베트남 관계개선을 가능하게 하였다

2. 북·미관계 개선에 대한 합의

가. 추진방식

현재 여러 현안들을 둘러싼 미국의 대북교섭은 때때로 미의회 의원들이 관여한 경우도 있었으나 주로 국무부를 비롯한 정부부서들이 담당하고 있다. 공식적인 정부조직이 전면에 나서 대북교섭을 하고 있다는 것은 교섭과정과 결과가 부처간 타협과 정책의 단편화(fragmentation)를 특징으로 하는 관료정치(bureaucratic politics)의 영향을 받을 가능성이 많음을 의미하고, 이는 교섭에 영향을 줄만한 대북정책의 갑작스런 전환이 매우 어려울 것이라는 점을 시사해 주고 있다. 최근 카트먼(Charles Kartman)을 한반도 평화회담 전담대사로 임명하고 미행정부내 부처간 협의와 행정부·의회간 입장차이를

조율할 '조정역'(coordinator) 신설이 이러한 점에 다소 변화를 줄 수 있을 것이나 정책결정에 있어 관료정치와 속성과 누적적 점증주의(incrementalism)를 근본적으로 변화시키지는 못할 것이다. 따라서 미국의 대북 현안타결과 관계개선은 어느 날 갑자기 이루어지기 보다는 점진적이고 단계적으로 진전될 개연성이 높다.

나. 주요 동기

미국의 대중·대베트남 관계개선에 가장 큰 영향을 미친 변수가 전략적 관제였듯이 북·미관계 개선도 국제역학관계의 변화에 의해 좌우될 가능성이 크다.

미국이 대북관계에서 달성하고자 하는 것은 북한에 대한 영향력 확대를 통한 미국 중심의 동북아질서 유지이다. 즉 미국이 주도하는 핵비확산(NPT)체제를 유지하고 북한에 대한 영향력을 확대하여 동북아에서 균형자적 역할을 할 수 있는 기반을 견고히 구축하는 것이다. 결국 이는 중국견제와 맞물려 있다. 미국이 수교와 더불어 ASEAN에 베트남을 가입시킨 것도 동남아시아에서의 중국견제 의도가 내포되어 있었다.

그러나 현재와 같이 중국이 미국에 호의적 태도를 보이고 있고 또 미국이 불필요하게 중국을 자극하지 않으려 하는 한, 미국이 대북 관계개선을 급속히 추진하여 중국과 갈등을 빚는 일은 없을 것이다. 역으로 말하면 미국으로서는 중국과의 관계가 악화되어 심각한 갈등관계로 변화될 경우 대북 관계개선에 대한 유혹을 상대적으로 강하게 느낄 것이다.

다. 의 제

현재 북·미간에는 핵동결, 미사일회담, 남북대화의 진전, 4자회담, 연락사무소 설치, 미군유해 송환, 경제제재 완화 등 여러 현안들이 존재하는데, 이것들은 북·미관계 개선이 구체적으로 진행될 경우 반드시 협상의제로 등장할 것이고, 이외에도 미국은 베트남의 경우에서처럼 북한에게 테러 포기나 인권개선, 개혁·개방정책의 시행 등을 요구할 가능성이 높다.

미국의 세계전략상 대북 관계개선에서 가장 중요한 사안은 북한의 핵개발 동결과 미사일개발 및 수출 규제이므로 북한이 이 문제들에서 성실한 자세를 보이지 않을 경우 미국의 대북 관계개선 가능성은 희박할 뿐 아니라 지연될 수밖에 없을 것이다.

한편 미·베트남 관계개선 협상과정에서 무엇보다도 베트남이 미국의 요구에 성실히 응한 것이 관계개선을 촉진하였으나 미국이 베트남과의 관계개선 필요성을 느끼게 된 것도 중요하게 작용했다. 미국 으로서는 중국견제와 경제계의 불만 해소를 위해서도 베트남과의 관계개선이 필요했다.

그런데 북·미관계에서는 사정이 다소 다르다. 미국으로서는 대북 관계개선 필요성이 그다지 크지 않고 미국기업도 북한에 대해 투자 대상으로서의 매력을 느끼지 않고 있기 때문에 북한과의 관계개선을 촉구하는 미국기업들의 대정부 압력은 베트남 경우와 달리 강하지 않아 대북관계 개선을 하지 않더라도 미국정부의 국내적 부담은 크지 않다.

다. 의제해결방식

미국은 대중·대베트남관계 개선에 있어서 철저히 상호주의적이고 점진적인 접근방식을 채택했는데, 이러한 특징은 특히 대베트남 관계 개선 과정에서 두드러진다. 미국이 대베트남 관계개선 과정에서 경제 제재 완화 및 경제적 지원 문제에서 철저히 상호주의를 견지했다는 사실과 현재 미국이 북한에 적용하고 있는 법적·제도적 규제가 베트남에 적용했던 그것과 유사하다는 것은 베트남처럼 공산국가이자 군사적 적이었던 북한과 미국의 관계개선 과정이 매우 지지부진할 수 있음을 강력히 시사해준다.

실제 경제제재 완화만 하더라도 미국과 북한은 「제네바합의」에서 “3개월안에 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜 나간다”고 약속했으나, 그 뒤 4년이 지나도록 미국의 대북 경제제재는 실질적으로 변하지 않았다.

실사 미국이 경제제재를 완화해 주더라도 그것은 본 연구의 두 사례에서 보았듯이 북한이 미국의 요구사항을 이행할 때마다 제재를 조금씩 완화해 주는 ‘상호주의와 점진주의’의 대상이 될 것이고, 이 과정에서 베트남의 사례에서와 마찬가지로 대북정책에 관한 미국내 논쟁이 치열해질 것이다.

3. 결 론

본 연구가 살펴본 두 가지 사례에 비추어 상당한 정도의 북·미 관계개선이 어느 날 갑자기 이루어질 수도 있다는 생각은 근거없는 ‘막연한 우려’라는 결론을 도출할 수 있다. 따라서 북·미관계 개선을 남

북관계 개선과 철저히 연계시킬 필요는 없다. 오히려 경직된 연계는 한·미간의 불협화음만 불러올 가능성이 크다.

한·미공조라는 개념은 모든 사안에 대한 입장통일이 아니라 북한의 전쟁도발 억제 및 북한체제의 변화유도라는 기본목표 달성을 위해 협력하는 큰 틀을 유지하는 것이다. 목표가 동일하다면 구체적 정책의 추진방법 및 속도나 사안별 우선순위 등에서 나타날 수 있는 한·미간의 견해차이는 큰 문제가 되지 않는다. 따라서 북·미간 연락사무소 개설이나 경제분야에서의 북·미관계 진전에 대해서 민감한 반응을 보일 필요가 없다. 오히려 우리가 북·미관계 개선에 대해 유연성을 보여 그 적극적 추진을 제의함으로써 미국의 운신 폭을 넓혀주는 것도 잇점이 있다. 남북대화가 전제된 북·미대화라는 생각에서 벗어나 북·미대화의 진전이 남북대화의 균형적 진전을 유도할 수 있다는 사고가 필요하다.

- 목 차 -

I. 서 론	1
II. 대중 관계개선 과정	7
1. 닉슨정부의 「상해공동성명」(1969~1974)	7
2. 포드정부하의 정체(1974~1976)	17
3. 카터정부의 국교정상화(1977~1979)	20
III. 대베트남 관계개선 과정	35
1. 포드·카터정부의 외면(1975~1980)	35
2. 레이건정부하의 진전(1981~1988)	38
3. 부시정부의 '로드맵'(1989~1992)	42
4. 클린턴정부의 국교정상화(1993~1995)	47
IV. 대중·대베트남 관계개선 특징과 북·미관계 개선에 대한 함의	50
1. 대중·대베트남 관계개선 특징	50
2. 북·미관계 개선에 대한 함의	64
V. 결 론	74

참고문헌

부 록

I. 서 론

국가간의 관계가 본질적으로 협조와 갈등이 교차되는 것이라면 북한과 미국간의 관계는 그동안 갈등의 연속이었다고 할 수 있다. 지금도 북한과 미국은 직접적인 외교관계가 없는 '무관계의 관계'에 있다. 이러한 관계는 전쟁의 체험과 더불어 이제까지 양측이 상대방에 대해 추구해 온 정책의 대립적 성격이 빚어낸 결과이다. 즉 한국전쟁이 상대방에 대한 인식을 철저한 적대감으로 채색해 버렸다면 전쟁이후 지속된 북한의 한반도 적화통일 추구하고 미국의 대북 봉쇄정책은 관계정상화는 커녕 상호간 의미있는 대화의 기회조차 갖지 못하게 한 것이다.¹⁾

그러나 이러한 역사적 유산과 정책적 대립의 상황적 조건은 북한과 미국 사이에 맺어진 「제네바합의」에 따라 소멸하게 되었고, 그후 전개된 북·미접촉은 우리에게 한 동안 북·미관계 개선 속도에 대한 불안감과 미국의 대북정책 내용 및 의도에 대한 의구심을 안겨 주었다.

현재 북한과 미국간의 관계개선은 초기의 예상과는 달리 큰 진전이 없다. 특히 북·미간 연락사무소 개설은 의화난과 미 요원들의 정보수집 등을 우려하는 북한의 소극적 태도로 인해 지연되고 있다. 그러나 이미 북한과 미국이 여러 현안에 관한 쌍무회담을 거의 정례화하고 있고, 비록 지금은 미온적인 태도를 보이고 있으나 북한에게 있어 대미 관계정상화는 생존 및 전략적 위상과 관련된 것이므로,²⁾ 상

1) 강성학, 「이아고와 카산드라: 항공력 시대의 미국과 한국」 (서울: 오름, 1997), p. 671.

2) 홍용표, 「김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책」 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 29~31.

2 미국의 對中·對베트남 관계정상화 과정 비교

호 연락사무소의 설치와 그에 따른 관계개선은 시간문제일 뿐 필연적인 진로라고 할 수 있다.

그런데 관계정상화가 궁극적인 목표인 북·미관계 개선은 우리의 전략적 환경에 있어 중대한 변화를 초래한다. 따라서 북·미관계 개선에 대해 우리가 어떤 입장을 취해야 하느냐는 매우 중요한 문제이자 어려운 판단을 요구하는 정책적 과제라고 할 수 있다.

이 문제에 대한 지금까지의 입장은 북·미관계 개선 자체에는 반대하지 않으나 북·미관계 개선과 남북관계 개선이 조화, 병행되어야 한다는 것이다.³⁾ 탈냉전시대에서 북·미관계 개선은 역사적 대세일 뿐 아니라 북·미관계가 개선된다 하더라도 그것으로 인한 전략적 환경의 변화가 적어도 초기에는 크지 않을 것이라는 판단에서 북·미관계 개선에 반대하지 않고 있다. 그러나 반대하지 않는다 해서 남북관계가 개선되지 않고 있는데도 북·미관계 개선을 무한정 허용할 경우, 북한으로 하여금 계속 남한배제 전략을 고수하도록 하여 남북관계가 개선될 수 있는 여지를 없애버릴 가능성이 있다. 이 때문에 우리는 미국에게 '북·미관계 개선과 남북관계 개선의 조화와 병행'을 요구하고 있으며 이 문제에 대해 가능한 한 긴밀히 협의해 주도록 바라고 있다.

그런데 이것을 뒤집어 말하면 미국이 아무리 우방이라 하지만 북·미관계 개선은 본질적으로 우리가 주도하고 결정할 수 있는 사안이 아니기 때문에 남북관계 개선과는 상관없이 전격적으로 이루어질 수

3) 12월 7일 김대중 대통령이 페리(William Perry) 미 대북정책조정관에게 북·미간 현안의 일괄타결안을 제시하면서 “북한의 변화를 유도하기 위해서는 미·북 외교관계의 정상화가 필요하다”고 했고, 이와 관련하여 정부의 고위당국자가 “미국과 북한의 관계개선 없이는 남북 관계개선이 어렵다”고 언급함으로써 이러한 입장에서의 변화가 예상되고 있다. 「대한매일신보」, 1998.12.8; 「동아일보」, 1998.12.9.

도 있다는 우려가 우리에게 있다는 것을 의미한다. 즉 북·미 관계 개선이 점진적이고 단계적인 과정을 밟는 것이 아니라 급속히 이루어져 변화하는 전략적 환경에 우리가 미처 적응할 충분한 시간적 여유를 갖지 못하는, 이른바 ‘닉슨 쇼크’(Nixon Shock)의 재발을 걱정하고 있는 것이다.

현실적으로 볼 때 북·미관계 개선은 남북관계가 어느 정도 개선된 이후 이루어질 가능성이 높다. 현재 미국은 한국정부의 요청대로 북한에게 남북관계 개선을 북·미 관계개선의 전제조건으로 요구하고 있는데⁴⁾, 미국이 이 조건을 철회할 가능성은 매우 낮기 때문이다.

탈냉전시대라 하더라도 한·미 양국의 정치적·경제적·문화적 이해관계는 미국이 대북관계 개선을 통해 얻을 것으로 기대할 수 있는 이익을 압도한다. 미국의 입장에서 볼 때 한·미관계와 북·미관계의 손익계산은 너무도 명백하기 때문에 미국이 한국을 소외시킨 채 협의없이 중요한 대북 관계개선 조치를 단행할 가능성은 희박하다.

물론 북·미관계 개선이 반드시 남북관계가 개선된 연후에야 이루어질 것으로 단언할 수는 없다. 미국이 북한에게 남북관계 개선이라는 조건의 충족을 얼마나 오랫동안 요구할지는 사실 미지수이고 남북관계의 개선이라는 북·미관계 개선 조건의 충족여부를 판정하는 쪽도 미국이기 때문이다. 특히 북한의 개방과 변화를 유도하는 데는 일단 북한과의 관계를 정상화하여 교류와 접촉을 확대해 나가는 것

4) 미국은 부시 행정부 당시 ①남북대화 진전(Progress in the South-North Dialogue) ②미군유해 송환(Return of Korean War Remains) ③대미비방 중지(Ending anti-U.S. Propaganda) ④무기수출 중지 등 군사적 신뢰구축 조치(Military Confidence Building Measures, including in the Arms Sales Abroad) ⑤테러지원 포기(Ceasing Support for Terrorism) ⑥인권개선(Improvement of Human Rights)이라는 6개항의 대북수교 조건을 천명한 바 있으며, 이는 클린턴 행정부에 의해서도 확인되고 있다. 외무부, 「한반도문제 주요현안 자료집」(서울: 외무부, 1998), p. 105.

4 미국의 對中·對베트남 관계정상화 과정 비교

이 더 유리하다고 미국이 판단할 경우 북·미관계 개선은 예상보다 빨리 이루어질 수도 있다.

따라서 우리에게 제기되는 의문은 북한이 본질적으로 현재처럼 한국배제 전략을 버리지 않아 남북관계가 담보상태에 빠져 있음에도 불구하고 북·미관계 개선이 급속도로 이루어질 가능성이 어느 정도 인가 하는 점이다.

이 가능성의 추론에 유용한 것이 북한과 같은 사회주의국가와 미국이 어떻게 관계개선을 해 왔느냐를 검토하는 것이다.

외국에 사회주의정권이 수립된지 수년이 지난 후 그 정권과 미국이 관계정상화를 이룬 주요한 사례는 세 가지가 있었다. 하나는 볼셰비키정권이 들어선지 16년만인 1933년에 소련과 국교를 정상화한 것이고 또 하나는 1949년 중국 공산당이 본토를 장악한지 30년 후인 1979년에 중국과 관계정상화를 이룬 것이다. 마지막 사례는 1975년 베트남 전체가 공산화된 후 20년만인 1995년에 베트남정부와 국교를 수립한 것이다. 미국이 사회주의국가와 관계정상화를 이룩한 이와 같은 사례들은 과연 미국이 북한과 어떤 양태로 관계개선을 할 것인지 추측하는 데 필요한 논거와 다양한 시사점을 제공해 줄 수 있다.

세 가지 사례 가운데 미국의 대소 관계정상화는 주로 1930년대의 군국주의 발호에 대응하기 위한 전략의 일환이었다는 점에서 미국의 대북 관계개선에 어느 정도 시사하는 바가 있으나 전체적으로는 커다란 시대적 배경의 차이 때문에 나머지 두 사례에 비해 상대적으로 본 연구의 목적에 대한 적실성이 떨어진다. 더욱이 이 사례에 대한 연구에는 시간의 경과에 의한 자료의 한계가 두드러진다. 이 점을 감안하여 본 연구에서는 미국의 대소 관계개선 과정에 대한 분석은 제외하였다.

북·미관계 개선과 미·중, 미·베트남관계 개선이 분명히 다른 배경

을 가지고 있음에도 불구하고 미국의 대중·대베트남 관계개선 과정에 대한 분석을 통해 북·미관계 개선 추이를 예측할 수 있는 단초를 추출해 보려는 것은 북·미관계 개선과 미·중, 미·베트남관계 개선 사이에 여러 측면의 유사성도 발견할 수 있기 때문이다. 예를 들면 북한과 중국, 베트남은 미국과 직접 전쟁을 치렀고 오랫동안 적대관계를 유지해 왔으나 미국과의 관계개선을 외교의 최우선 목표로 설정한 점이다. 특히 관계개선을 위한 대미접촉에서 북한의 위상이 중국보다는 상대적으로 베트남에 가깝다는 점에서 미·베트남 관계정상화 과정은 북·미관계 개선 추이와 유사할 가능성이 높다.

이와 같은 시각에서 본 연구가 분석하려는 초점은 미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정에서 주로 논의된 의제는 무엇이었고 의제해결 과정에서 미국은 어떤 태도를 보였는가 하는 점이다.

이 분석초점에서 간취할 수 있듯이 본 연구는 주로 두 가지 사례에서 나타난 미국의 협상태도에 초점을 맞추고 있다. 물론 국가간 관계개선은 어느 일방의 의지대로만 되는 것은 아니기 때문에 미국뿐 아니라 중국, 베트남의 태도에 대한 분석도 중요하다. 그럼에도 본 연구가 유독 미국에 치중하고 있는 것은 관계개선을 위한 협상과정에서 북한보다는 미국의 의지와 주장이 더 많이 반영될 가능성이 크다고 보기 때문이다. 북한은 외교적 고립과 경제적 곤란 때문에 대미관계 개선을 최우선 목표로 설정하고 있는 반면 미국은 대북관계 개선을 현안타결의 수단으로 이용할 것이므로 약자의 입장에 설 수밖에 없는 것은 북한이다. 따라서 북·미관계 개선 추이를 예측하는 데 선결되어야 할 것은 협상과정에서 미국이 자신의 입장에서 후퇴해 북한의 주장을 받아들일 개연성이 어느 정도인지 판단하는 것인데, 본 연구는 그 판단의 근거를 미국의 대중·대베트남 관계개선 사례에서 찾고자 하는 것이다.

6 미국의 對中·對베트남 관계정상화 과정 비교

본 연구의 주제를 충족시킬 수 있는 분석방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 대중관계 개선 과정을 한 가지 예로서 설명할 경우, 미·중 관계개선의 특징을 알기 위해 시기별로 분석할 수도 있고 시기는 다르지만 협상의 초점이 된 특징의 의제가 어떻게 해결되었는지 의제별로 추적하는 방법도 생각할 수 있다.

전자의 방법을 사용하는 경우 수십년의 협상과정 동안 양국의 관계가 어떻게 변화해 왔는지 그 추이와 관계개선의 특징, 각 시기의 주요 의제를 한 눈에 파악할 수 있도록 하는 장점이 있으나 분석 자체가 지나치게 평면적이라서 각 의제별로 그 변화과정을 상세히 이해할 수 없게 만드는 단점도 있다.

후자의 방법도 마찬가지이다. 이 경우의 장점은 각 시기에 특징의 의제가 어떻게 취급되어 처리되었는지 의제의 변화와 그 세세한 해결과정에 대한 이해를 쉽게 하는 것이지만 각 시기의 특징 파악을 곤란하게 만들 뿐 아니라 공개된 자료의 한계 등으로 사실 불가능에 가까운 것이 단점으로 지적될 수 있다. 더욱이 특정 의제를 치밀하게 추적하는 이 방법은 두 사례에서 중점적으로 다루어진 의제가 유사하고 그것이 북한과의 교섭에서 핵심 사안으로 등장할 가능성이 높다면 필요하지만 그 가능성이 매우 낮다는 점에서 본 연구의 주안점이 되는 한 가지, 즉 미국이 대중·대베트남관계 개선 과정에서 보인 전체적인 협상태도나 특징을 규명하는 것에 반드시 효과적이고 필요한 방법이라고 할 수는 없다.

이와 같은 점을 감안하여 본 연구는 II, III장에서 우선 미국의 행정부를 시기적으로 분류하여 각 행정부가 대중·대베트남 관계개선을 어떻게 추진하였는지 전반적인 흐름을 분석한 뒤 IV장에서 통시적으로 미국이 두 가지 사례에서 어떤 협상태도와 특징을 보였는지 설명하려고 노력했다.

II. 대중 관계개선 과정⁵⁾

1. 닉슨정부의 「상해공동성명」(1969~1974)

닉슨이 대통령에 취임할 무렵 미국은 베트남전의 해결과 점증하는 국론분열의 완화, 소련 군사력 증강에의 대처, 경제회복 등의 국가적 과제를 안고 있었다.⁶⁾ 이 과제를 해결할 수 있는 효과적인 방안이 중국과의 관계개선을 통해 소련과 베트남에 압력을 가하는 것이었다.⁷⁾

닉슨은 취임연설에서 중국과 대화하고 싶다는 뜻을 암시적으로 표현했으나⁸⁾ 그 후 수개월 동안 공식적으로 명확한 움직임을 보이지는 않았고 중국의 반응도 없었다. 20년 동안 단절된 채 대립을 반복해 온 양국이 갑자기 화해로 전환한다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 그러나 닉슨은 중국과의 화해를 끊임없이 모색하고 있었다. 닉슨은 키신저에게 보낸 1969년 2월 1일자 메모에서 “이 정부가 중국과의 화해 가능성을 모색하는 태도를 견지하도록 온갖 노력을 해야 한다고 생각한다. 물론 이는 비밀리에 행하여야 하고 여하한 사정하에서도

5) II장은 미·중, 일·중 관계정상화 과정을 비교·분석한 緒紡貞子, 「戰後日中·米中關係」(東京: 東京大學出版部, 1992)의 29~68쪽, 99~119쪽을 수정, 보완하여 재구성한 것이다.

6) Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983), pp. 204~205; Richard M. Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset and Dunlap, 1978), p. 343.

7) 닉슨은 1968년말 선거팀의 일원에게 “닉슨정권의 목표의 하나는 중국을 승인하는 것”이라고 말했다 한다. Seymour Hersh, *The Price of Power* (New York: Summit Books, 1983), p. 351.

8) 닉슨은 취임연설에서 “우리는...모든 사람들이 적대적 고립(angry isolation)에서 살지 않는 열린 세계를 추구한다”고 했다. Henry A. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), p. 168에서 재인용; 여기서의 적대적 고립은 중국과의 미수교를 암시하고 있다.

보도되어서는 안된다”고 지시했다.⁹⁾ 키신저는 곧 대중정책 검토에 착수했다.

키신저가 정부내 관계부처에게 중국정책에 관한 합동 보고서를 처음 요구한 것은 2월 5일이었다. 관계기관에게 주어진 검토과제는 ① 미·중, 미·대만관계의 현재 상황 ②아시아에서 중국 위협의 성격과 그 의도 ③미국의 대중정책과 여타 주요 관계국들의 대중정책간 상호 관련성 ④새로운 대중정책과 그에 따른 대가 및 위협이었다.¹⁰⁾

관계기관이 합동으로 작성한 「NSSM 14」라는 제목의 이 보고서는 대통령에게 “대만과의 유대를 유지하면서 서서히 북경과의 理解를 촉진하는 두 개의 중국정책”을 제안했다.¹¹⁾ 이어서 3월 국무차관 리처드슨(Elliot Richardson)은 중국에 대한 화해조치로서 ‘대중무역 제한의 부분적 해제와 중국여행의 자유화’를 대통령에게 건의했다. 이것이 계기가 되어 1969년 3월 28일 키신저는 국무부와 국가안전보장회의에게 ‘대중무역 제한의 철폐’ 문제를 골자로 한 두 번째의 대중정책 검토서(「NSSM 35」)를 작성하도록 지시했다.

대중무역 제한의 해제에 관해서는 조속한 해제와 점진적 완화를 주장하는 견해가 대립했다. 결국 후자의 입장이 우세하여 「NSSM 35」에서는 점진적 접근방법이 채택되었는데, 그 핵심내용은 미국여행자들이 상한선 100달러까지 중국제품을 구입할 수 있도록 허가한다는 것이었다.¹²⁾

이처럼 닉슨정권이 대중정책의 수정을 모색하고 있는 사이 중·소 대립이 심화되어 군사적 충돌로 발전하였다. 사태가 이렇게 전개되자

9) Ibid., p. 169.

10) Ibid., pp. 169~170.

11) Ted Szulc, *The Illusion of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years* (New York: Viking, 1978), p. 112.

12) Ibid., p. 114.

중국과의 접촉 필요성은 점점 긴급하게 되었다. 백악관과 국무부는 관점이 다르면서도 서로 협력하여 중국과의 대화채널을 열기 위해 노력했다.¹³⁾

오랫동안 관계가 단절되어 있었으므로 중개자가 필요했는데, 파키스탄이 선택되었다. 미·중 양국과 우호관계를 유지하고 있었던 파키스탄은 중개역으로서의 이상적이었다. 1969년 5월 24일 로저스(William Rogers) 국무장관은 파키스탄을 방문, 중국문제에 관해 칸(Agha Mohammad Yahya Khan) 대통령과 협의하고 북경과의 비밀 접촉을 시작할 수 있도록 지원을 요청했다. 특히 미국의 의도를 칸대통령이 직접 중국에 전달해 주도록 부탁했다.¹⁴⁾

7월로 예정된 아시아·유럽 순방을 준비하면서도 닉슨은 중국문제에 골몰해 있었다. 국무부는 출발전에 중국에게 무언가의 명백한 신호를 보내야 한다고 건의했고 닉슨은 여기에 동의했다. 닉슨의 출발 3일전인 7월 21일, 국무부는 대중무역 및 여행 제한을 일부 완화하는 조치를 발표했다. 「NSSM 35」의 제안을 기초로 한 이 조치에 의해 미국의 여행자 및 해외거주자는 중국제품을 한도내에서 구입할 수 있게 되었고 의원, 언론인, 교사, 학자, 학생, 의사, 미국적십자 직원 등의 중국여행은 자유화되었다.

13) 중·소간의 긴장이 고조되자 미국정부내에서는 미·중·소관계가 어떻게 정립되어야 하느냐에 관해 의견이 분분하였다. '친슬라브파'는 소련과의 관계개선이 최우선이라고 전제, 소련이 미·중연합 가능성을 의심하고 있기 때문에 북경과의 접촉을 강화하는 움직임은 피해야 한다고 주장했다. 이에 반해 '현실파'는 미국이 중국과의 화해를 추구한다면 소련은 보다 타협적인 태도를 보일 것이므로 대소 지렛대의 하나로서 중국과의 접촉을 확대해야 한다고 생각했다. '친중국파'의 견해는 대소관계가 미국의 대중정책을 결정하는 주요인이 되어서는 안되며 미·중관계에서의 근본적인 변화는 다른 고려사항들에 의해 이루어져야 한다는 것이었다. '친슬라브파'와 '친중국파'는 모두 국무부의 지역전문가들이 대표하고 있었고 키신저와 닉슨은 '현실파'에 속했다. Kissinger, *White House Years*, p. 182.

14) Szulc, *Illusion*, p. 116.

미국은 8월 중순까지 여러 경로로 대화의사를 중국측에 전달했다. 중·소국경에서 무력충돌이 산발적으로 계속되고 있었기 때문에 중국과의 접촉은 시급했다. 따라서 미국은 두 가지 조치를 취했다. 하나는 10월, 파키스탄 대통령이 대화 희망의 진실성을 주은래(周恩來)에게 입증하기 위한 어떤 구체적 조치의 시행을 요청해 옴에 따라 대만해협을 경계하고 있던 미구축함 두 척을 철수시킬 용의가 있음을 중국에게 전한 것이었다.¹⁵⁾

두 번째의 조치는 바르샤바의 대사급회담을 재개하는 것이었다. 대사급회담은 1969년 1월 24일 네델란드주재 중국무관의 미국망명을 계기로 중국이 2월 20일에 예정된 회담을 취소한 이래 열리지 못하고 있었다.¹⁶⁾ 키신저는 9월 9일 폴란드주재 미국대사 스토셀(Walter Stoessel)에게 접촉 기회를 포착, 미국의 대화의지를 폴란드주재 중국대사에게 직접 전달하도록 지시했다.¹⁷⁾ 이러한 노력 끝에 수개월 후인 1970년 1월 20일, 미·중 양국은 대사급회담을 재개했다.

1월의 바르샤바회담은 20년간 동결된 미·중관계에 돌파구를 열었다. 이 회담에서 양국은 고위급회담의 개최와 대만주둔 미군 일부의 철수에 합의했다. 1월의 회담에 이어 2월 20일에 제2차 회담이 열렸는데, 여기서 미·중은 장래의 대화채널과 대만, 베트남 문제 등에 관해 토의했다.¹⁸⁾

15) Kissinger, *White House Years*, p. 186.

16) 미·중간 대화는 1954년 제네바에서 영사급회담으로 시작되어 1955년에 대사급으로 격상되었으며, 후에 회담장소를 바르샤바로 옮겼다. 1954년부터 1968년까지 총 134차례 회담이 개최되었다.

17) Kissinger, *White House Years*, p. 188.

18) 키신저는 회고록에서 이같은 대중접촉에 대해 국무부의 불만이 컸기 때문에 2월 회담을 기다리는 사이에도 국무부의 반발을 피할 수 있는 좀 더 제약이 적은 채널을 찾기 위해 한층 노력했다고 술회했다. *Ibid.*, pp. 684~688.

한편 바르샤바회담을 전후하여 파키스탄의 칸 대통령은 주미 파키스탄 대사 힐러리(Agha Hilaly)를 통해 중국측이 미국의 구축함 철수 용의에 만족하고 있음을 키신저에게 전했다. 그리고 힐러리 대사는 칸 대통령의 방중 3주일 후인 1970년 12월 8일에 칸 대통령의 친서를 휴대하고 키신저를 방문했는데, 친서에는 닉슨 대통령의 특사를 중국에 초청하는 내용이 들어 있었다. 키신저와 닉슨은 중국측의 제안에 크게 기뻐했다. 따라서 일주일 후인 12월 16일 닉슨은 북경에서의 고위급회담에 응할 용의가 있음을 파키스탄을 통해 중국에 전달했다.

이 무렵 미국은 중국에 계속 유화적인 신호를 보냈다. 예를 들면 1971년 2월 25일 의회에 제출한 대통령의 「외교교서」(U.S. Foreign Policy for the 1970's)는 처음으로 '중화인민공화국'이라는 정식 국호를 사용했고, 3월 15일 국무부는 중국여행 제한의 폐지를 발표했다. 중국측도 화답하기 시작했는데, 그 절정은 4월 6일 나고야(名古屋) 세계탁구선수권대회에 출전하고 있던 미국 선수단을 중국에 초청한 것이었다. 4월 14일, 미국은 미국제 엔진을 사용한 프랑스제 트럭의 대중수출을 허가했다. 이는 대중금수를 완화하는 최초의 조치였다. 1971년 4월까지 무역제한은 거의 없어졌고 여행제한은 완전히 해제되었다.¹⁹⁾

키신저는 1971년 7월 1일 워싱턴을 출발, 비밀리에 북경여행길에 올랐다. 그리고 7월 15일 닉슨 대통령은 T.V.를 통해 대중접촉 사실과 1972년 5월전 중국방문을 발표했다. 이후 워싱턴과 북경 사이에는 고위급 대화통로가 개설되어 중개자가 필요없게 되었고 양국은 오랫동안 소원했던 관계에 중지부를 찍기 위한 일련의 교섭과 함께 닉슨

19) Harold C. Hinton, *Three and a Half Powers: The New Balance in Asia* (Bloomington: Indiana University Press, 1975), p. 131.

대통령의 방중준비를 위한 대화를 계속했다.²⁰⁾

이윽고 1972년 2월17일 닉슨은 워싱턴을 출발, 2월21일 북경에 도착했다. 출발 3일전인 2월14일 닉슨은 수출통제와 관련, 중국을 'Z 국가군'에서 소련 및 바르샤바조약국가들이 포함되어 있는 'Y 국가군'으로 재조정할 것과 미국의 해외 현지법인들이 중국에 전략물자와 외국기술을 수출하고자 할 경우 재무부의 승인을 얻도록 한 규제를 해제하도록 지시했다.

북경에서 닉슨과 주은래는 연일 회담했고 로저스 국무장관과 중국 외교부장도 바르샤바회담의 주의제였던 무역 및 인적 교류에 관해 협의했다. 이 사이에 「공동성명」 작성작업도 시작되었다.

중국은 비밀교섭 시작 초부터 관계개선을 위한 교섭의 최우선 목적이 대만에서의 미국 철수이며 의제도 대만문제에 국한되어야 한다고 주장했다. 반면 미국은 의제가 대만문제에 한정되는 것이 아니라 모든 문제를 포함한다고 주장했으며 미국이 의중에 둔 중요한 문제는 베트남전의 종결이었다.

기자인 허쉬(Seymour Hersh)에 따르면 베트남전의 종결을 위해 “키신저는 대만의 지위에 관한 중요한 정치적 양보와 대만에서의 모든 미군 철수라는 카드를 가지고 중국에 도착했다.” 키신저의 목적은 “월맹이 무력에 의한 해결을 포기하고 티우(Nguyen Van Thieu) 월남정권을 존속시킨 채 협상에 의한 해결을 수용하도록 설득하는 데 중국으로부터 협력 약속”을 얻어내는 것이었다.²¹⁾ 결국 키신저는 이

20) 닉슨 방중 준비는 파리주재 미국 무관 윌터즈와 황진(黃鎭) 주프랑스 중국 대사를 통해 이루어졌다. 윌터즈와 황진은 46회나 비밀회담을 가졌고 키신저 자신도 파리에서 황진과 3차례 만났다. 파리에서의 토의는 닉슨 방중준비의 기술적 측면에 관한 것이었다. Vernon A. Walters, *Silent Missions* (New York: Doubleday, 1978), pp. 527~550.

21) Hersh, *Price of Power*, p. 375.

에 성공했다.

키신저는 주은래와 처음 교섭할 때부터 논란의 여지가 많은 대만 문제보다는 “인도차이나에 관한 미국의 정책을 설명하는 데 보다 많은 시간을 들였다”고 회고했다.²²⁾ 그는 중국이 직접적으로 미국을 지원할 수는 없다 하더라도 자신의 중국방문과 연이은 미·중 정상회담이 하노이의 전쟁수행 의지에 커다란 영향을 줄 수 있다고 생각했다.²³⁾

1971년 7월 키신저가 비밀리에 주은래와 회담하고 중국을 떠난 3일 후 주은래는 몸소 하노이로 날아가 월맹에게 미국의 목적이 월남으로부터의 철수임을 보증했다. 그러나 응옌 코 탁(Nguyen Co Thach) 월맹 외무차관은 중국이 “내심으로는 먼저 대만문제를 해결하기 위해 베트남문제를 이용하려 한다”고 생각했고, “실제 중국은 그 후 티우정권의 존속을 받아들이도록 하노이에게 강력한 압력을 가해 왔다”는 것이다.²⁴⁾

사실 1972년 2월 27일 발표된 「상해공동성명」 속에서 중국은 “베트남, 라오스, 캄보디아 3국 인민이 자기의 목적 달성을 위해 들고 있는 노력에 대한 확고한 지지”를 표명하는 데 그쳤다. 2월 28일 아침, 닉슨을 전송하기 위해 내방한 주은래는 재차 하노이에 대한 지지를 표명했으나 중국이 하노이를 위해 전쟁의 위험을 무릅쓰지는 않을 것이고, 그 때문에 「공동성명」에서 하노이와의 특별한 관계를 언급하지 않았다고 말했다. 또한 주은래는 닉슨에게 세계적인 긴장완화의 관건은 베트남전쟁에 있지 않다고 했다. 따라서 키신저는 중국측과의 회담에서 미국의 지속적인 베트남전 수행이 미·중관계 개선에

22) Kissinger, *White House Years*, p. 749.

23) *Ibid.*, p. 735.

24) Hersh, *Price of Power*, p. 375.

영향을 주지 않을 것이며, 북경정부의 우선적 관심은 베트남전쟁보다 미국과의 관계개선에 있다는 결론을 내렸다.²⁵⁾

그러면 베트남전 종결에 대한 중국의 협조를 얻는 대신 미국이 중국에게 양보한 것은 무엇이었을까? 주은래가 1971년 4월에 보낸 메시지에서 요구한 것은 대만 및 대만해협으로부터 모든 미군의 철수였다. 키신저는 이것이 대만과의 관계단절을 요구하는 것이 아닐 뿐 아니라 협상가능한 조건이라고 생각했다. 키신저의 회고에 의하면 북경에서 가진 주은래와의 제1차 회담에서 “대만문제는 간략히 언급한 데 지나지 않았다.”²⁶⁾ 그러나 제2차 방중에서 「공동성명」을 기초하는 문제를 놓고 교섭에 들어가자 대만문제는 커다란 장애가 되었다. 결국 「상해공동성명」은 미군철수를 대만문제의 평화적 해결 및 지역의 긴장완화, 특히 베트남에서의 긴장완화와 연계시켜 처리되었는데, 이는 과거 미국정부내에서 몇 번이나 검토되어 내부적으로 합의된 것이었다.

대만문제에 관한 한, 닉슨이 의도한 것은 문제해결의 연기였다. 중국과의 화해를 이끌어내는 데 대만문제의 근본적 해결 추구는 방해가 될 뿐이라고 생각했다. 키신저는 회고록에서 닉슨은 “관계정상화를 정권 2기째에 이루려고 희망했다. 대통령은 관계정상화 조건을 입밖에 내지 않았다”고 술회했다. 또한 “닉슨은 대만에 관한 ‘비밀거래’는 있을 수 없다고 거듭 단언했고 실제 아무 것도 없었다”고 회고했다.²⁷⁾

그러나 후에 발간된 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)의 회고록에서 대만문제에 관한 미국측과 중국측의 협상 요지가 처음으로 밝혀

25) Kissinger, *White House Years*, p. 1087.

26) *Ibid.*, p. 749.

27) *Ibid.*, p. 1073.

졌다. 브레진스키는 그것을 ‘닉슨 5개항’이라고 부르고 있는데, 그 5개항이 ‘비밀거래’인가의 여부는 차치하더라도 그것들은 미국이 관철하려고 한 중요한 조건을 나타내고 있다. 그 5개항은 다음과 같다.

- ① 미국은 중국이 하나이고 대만은 그 일부라는 중국의 입장을 인정한다.
- ② 미국은 대만의 독립운동을 지지하지 않는다.
- ③ 미국이 대만에서 철수함으로써 대만은 어느 외세의 영향력 하에도 있지 않음을 보증한다.
- ④ 미국은 대만문제의 평화적 해결을 지지하며 중국에 대한 어떠한 군사행동에서도 대만을 지지하지 않는다.
- ⑤ 미국은 관계정상화를 모색하고 그 달성을 위해 노력한다.²⁸⁾

「상해공동성명」에서 중국은 “대만해방은...중국의 국내문제”이며 “미국의 모든 군대 및 군사시설은 대만에서 철수 내지 철거되어야 한다”고 주장했다. 나아가 중국정부는 “하나의 중국, 하나의 대만, 하나의 중국, 두 개의 정부, 두 개의 중국 및 ‘대만독립’을 목적으로 하거나 또는 ‘대만의 지위가 미확정’임을 주장하는 어떠한 활동에도 단호히 반대한다”고 선언했다.

한편 미국은 “대만해협 양측의 모든 중국인이 중국은 오직 하나이고 대만은 중국의 일부라고 주장하고 있음을 인식하고 있으며 미국 정부는 여기에 이의가 없다”고 천명했다. 요컨대 미국은 북경과 대만이 모두 동의하고 있는 사실, 즉 “중국은 하나이고 대만은 중국의 일

28) Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor, 1977-1981* (New York: Farrar, Strause & Giroux, 1983), p. 198.

부”라는 사실을 인정한 것이다.

그리고 미국은 '5개항'에서 보듯이 대만의 독립과 관련된 여하한 정치적·군사적 행동에 관여하지 않겠다고 중국측에 약속했다. 과거 대만문제에 관해 중국이 가장 우려한 것은 미국이 대만을 군사요새화하는 것이었다. 또한 대만이 정치적·경제적 성장을 거듭하고 그에 따라 국제적 지위를 인정받아 중국에서 분리되는 것을 걱정했다. 그러나 이러한 우려에 대해 닉슨은 대만 독립을 지원하지 않겠다고 중국에 약속한 것이다.²⁹⁾

중국 역시 미국과의 화해를 위해 대만문제에서 중요한 양보를 하는 결단을 보였다. 「상해공동성명」을 기초하는 교섭에서 중국은 “자신의 입장을 표명할 때 미·대만간의 방위조약을 규탄, 아니 언급조차 하지 않는다”는 데 동의한 것이다.³⁰⁾

중국측이 양보하면서까지 대미화해를 추구한 근본적인 이유는 중·소관계의 악화였고, 미국이 대중화해에 나서게 된 것은 중국이 중·소전쟁에서 ‘패망’할 위험성 때문이었다. 즉 미·중을 접근시킨 요인은 소련의 군사력 확장에 대한 양국 공통의 우려 증가였다. 이 때문에 미·중 양국은 「상해공동성명」에서 “어느 쪽도 아시아·태평양지역에서 패권을 추구하지 않으며 다른 어떤 국가 또는 국가집단에 의한 패권쟁취 시도에도 반대한다”는 공통의 입장을 확인할 수 있었던 것이다.

29) 「상해공동성명」은 양쪽이 합의한 사항뿐 아니라 이례적으로 상대방이 반드시 동의했다고는 할 수 없는 사항에 관한 각자의 입장 표명도 포함하고 있다. 닉슨은 「상해공동성명」에 대해 “외교적 이중언어로 차이를 덮어두려고 하기 보다는 차이를 솔직히 드러낸 데서 특이하다”고 평가했다 한다. Richard P. Stebbins and Elaine P. Adams, eds., *American Foreign Relations, 1972* (New York: New York University Press, 1976), p. 317.

30) Kissinger, *White House Years*, p. 1075.

2. 포드정부하의 정체(1974~1976)

닉슨 방중후 미·중관계는 급속히 진전되었다. 1972년 이전에는 양국간 직접 교역이 없었으나 1972년에는 총교역량이 9,600만 달러로 신장되었는데, 특히 미국의 대중 수출은 1972년의 6,400만 달러에서 1973년의 7억4천만 달러로 급증했다. 양국간의 인적 교류도 1972년의 경우 미국인 약 8천명이 중국을 방문했고 중국측에서는 각종 분야의 대표단이 20여 차례 미국을 방문했다.³¹⁾ 그리고 미·중은 1973년 2월 북경과 워싱턴에 연락사무소를 설치하기로 합의했다. 이름만 연락사무소일 뿐 대사관과 다름이 없었다. 미국이 곧바로 대사관을 설치하지 않은 것은 공식적인 외교관계를 대만으로부터 중국으로 변경시키는 것이 이롭지 않은 국내외적 이유 때문이었고 대만이나 중국도 미국의 외교대표부를 동시에 허용하지 않으려 했기 때문이었다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 연락사무소 설치는 대만과 외교관계를 단절하지 않고 있는 어떤 국가와도 외교관계를 수립하지 않는다는 입장을 지켜 온 중국측의 커다란 양보였다.

그러나 두 가지의 문제가 1974년부터 1975년에 걸쳐 양국관계 발전의 걸림돌로 등장했다. 하나는 미국이 대만과의 관계단절에 역행하는 움직임을 보인 것이었다. 「상해공동성명」의 작성을 둘러싼 교섭과정에서 중국은 줄곧 미국이 대만과 관계를 단절하고 대만으로부터 군대를 완전 철수하도록 요구했다. 그러나 발표된 「상해공동성명」에서 미국은 대만에 대한 중국의 요구를 명시적으로 수락하지 않았을 뿐 아니라 대만에서 완전히 철수한다고 약속하지도 않았다. 다만 “이

31) G. W. Choudhury, *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC Since 1970* (Boulder: Westview Press, 1982), pp. 88~89.

32) Hinton, *Three and a Half Powers*, p. 141.

지역의 긴장이 완화되는 대로 대만에 있는 미군과 군사시설을 점진적으로 감축시킬 것"을 약속했을 뿐이었다. 「상해공동성명」에서 중국도 미국이 대만문제의 “평화적 해결에 관한 미국정부의 관심”을 재확인하도록 허용했을 뿐, 대만문제 해결을 위한 무력 사용의 포기를 선언하지 않았다. 그럼에도 불구하고 양자간 타협이 성립된 것은 미·중화해가 시급하고 보다 이익이 된다고 생각했기 때문이었다. 더욱이 중국은 닉슨정권 2기째에 미국정부가 관계정상화 실현을 약속했다고 믿었다.³³⁾ 이 믿음에 어긋나게 미국이 대만에서 군대를 완전히 철수 시키기는 커녕 1973년에 대만주둔 공군력을 증강하고 대만에게 F-5E 전투기의 공동생산을 허가하자 중국은 매우 실망했다. 뿐만 아니라 미국이 고위 외교관을 대만대사로 임명하고 미국내 두 곳에 대만정부의 영사관 개설을 허가한 것은 국교정상화를 주저하고 있는 증거로 보였다. 중국의 정부관계자는 직·간접적으로 미국이 「상해공동성명」을 성실히 이행하지 않는다고 불만을 표시했다.³⁴⁾

미·중간 불화를 심화시킨 두 번째의 문제는 중국이 이 무렵의 미·소간 긴장완화를 미국의 배신행위로 느낀 것이다. 중국은 미국이 전략무기제한회담(SALT I)과 1974년 11월의 「블라디보스톡 합의」, 1975년의 「헬싱키 합의」라는 일련의 흐름속에서 대소 전략적 입장을 강화할 수 있었던 것은 자신과의 화해 덕분이라고 생각했다. 키신저와의 수차례 회담에서 모택동(毛澤東)과 주은래는 미국이 “일본에서 중국, 파키스탄, 이란, 터어키, 그리고 서유럽으로 이어지는 반소연합 형성의 선두에 설 것”을 역설했다.³⁵⁾ 그러나 키신저가 선택한 것은

33) Choudhury, *China in World Affairs*, p. 95.

34) *Ibid.*, pp. 102~103.

35) Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), pp. 55, 67.

중국과 소련 모두와의 관계개선이었다. 더욱이 데탕트 분위기에 따라 세계로부터의 미국 철수를 주문하고 있는 국내정치적 상황과 「워터 게이트사건」에 의한 대통령의 지도력 실추, 더욱 어려워진 미국경제 사정은 미국정부로 하여금 대중 국교정상화에 대해 소극적인 태도를 보일 수밖에 없도록 하였다. 따라서 1975년 12월 1일부터 5일에 걸친 포드(Gerald Ford) 대통령의 방중은 실질적인 관계확대보다는 양국 관계의 현상 유지를 목적으로 한 상징적인 것이었다.

대통령의 방중 준비를 위해 10월 북경을 방문한 키신저를 기다리고 있었던 것은 미·소 데탕트에 대한 중국의 공공연한 비판이었다. 교관화(喬冠華) 외교부장은 데탕트란 세계를 소련 손아귀에 넘겨주는 환상일 뿐이라고 비난했다.³⁶⁾ 키신저는 격양된 중국으로 하여금 미국의 호의를 확신할 수 있게끔 하는 조치가 필요하다고 생각했다. 일차적 조치로서 영국 롤즈 로이드사 엔진의 대중수출과 중국내 엔진 생산공장 설립을 승인했다. 이는 미국이 중국에 대해 전략적 기술의 이전을 금지하는 대공산권수출통제위원회(COCOM; Coordinating Committee for Export to Communist Areas) 규정을 반드시 고수하려는 것이 아님을 의미했다.

그러나 포드 대통령에게는 국교정상화의 의지가 없었다. 특히 1975년 4월에 캄보디아와 베트남의 비공산정권이 무너진 것은 공산정권과의 관계개선을 더욱 어렵게 만들었다. 1976년의 대통령선거를 앞둔 포드로서는 대중 국교정상화의 정치적 부담이 컸다. 따라서 포드정부는 대만과의 관계단절이나 대중 국교정상화는 대통령선거가 끝난 뒤에나 생각할 수 있었다.³⁷⁾ 1976년의 중국 역시 주은래, 모택동의 사

36) Robert G. Sutter, *China-Watch: Toward Sino-American Reconciliation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), p. 115.

37) Sutter, *China-Watch*, p. 112.

망과 연이은 파벌간의 권력투쟁으로 불안한 시기를 맞았다.

전체적으로 1970년대 중반 미·중관계는 정체되어 있었다. 소련의 적대감을 사지 않기 위해 미국정부는 북경과의 관계발전에 조심하고 있었을 뿐 아니라 중국의 반공과 행정적 비효율이 새로운 중국시장에 대해 가졌던 기대를 맥빠지게 했다. 그리고 누가 모택동의 후계자가 되고 그가 어떤 정책을 펼 것인지에 관한 불확실성도 정체를 부채질했다. 따라서 적어도 초기에 카터는 중국문제에 신중할 수밖에 없었다.

3. 카터정부의 국교정상화(1977~1979)

1977년 1월 대통령에 취임한 카터(James Carter)가 아시아정책 가운데 어렵게 결정해야 할 사안이 있었다면 그것은 정체에 빠진 미·중관계를 언제, 어떻게 극복하여 국교정상화를 이룩하느냐였다. 카터 정부에게 있어서도 대중 국교정상화는 전략적 고려사항 가운데 핵심 사안이었다. 과거 정부처럼 카터정부도 미·중간의 진정한 협력관계가 아시아의 안정을 크게 증진시킬 뿐 아니라 세계전략상 미국이 유리한 위치를 유지하는 데 기여한다고 생각했기 때문이었다. 1977년 3월 17일 유엔에서 행한 연설에서 카터 대통령은 이 점을 분명히 지적하고 있다.

우리는 중화인민공화국과의 관계를 발전시키려는 노력을 계속할 것이다. 우리는 아시아에서의 안정을 유지하는 데 공통의 전략적 이익이 있음을 인정하며 「상해공동성명」의 정신에 따라 행동할 것이다.³⁸⁾

38) *New York Times*, March 18, 1977; Choudhury, *China in World Affairs*, p.

따라서 대중 국교정상화는 대외정책 목표의 하나였다. 브레진스키에 따르면 미국은 “중국과 대화재개를 원했고...1979년까지 완전한 외교관계 수립을 희망했다.”³⁹⁾

1977년 4월 15일 사이러스 밴스(Cyrus Vance) 국무장관은 정권발족 직후부터 검토해 온 대중 국교정상화 문제에 관한 보고서를 대통령에게 제출했다. 보고서의 요지는 “전략적 입장에서 볼 때 관계정상화는 매우 바람직”하나 “수용가능한 조건에서 추구한다”는 것이었다.⁴⁰⁾

대중 국교정상화를 위해서는 어떻게든 대만문제를 해결해야만 했으며, 대만문제에 관해 과거 정부와는 다른 접근방법이 요구되었다. 그 동안 중국정부는 미국에게 관계정상화를 위한 조건으로 세 가지를 고집했다. 대만과의 외교관계 단절, 대만에서의 미군 철수, 1954년에 조인된 미·대만 방위조약 폐기였다. 밴스는 국내정치적 여건상 이 조건을 그대로 수용하는 것은 불가능하다고 생각했다.⁴¹⁾ 이 점에서 카터정부는 처음부터 이 세 가지 조건을 어떻게 수용하느냐와 중국의 요구대로 대만을 포기할 경우 그에 따르는 정치적 파장을 어떻게 극복하느냐의 문제에 봉착했다.⁴²⁾

115에서 재인용.

39) Brzezinski, *Power and Principle*, p. 54.

40) Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), p. 199.

41) Vance, *Hard Choices*, pp. 76~77.

42) 1977년에 실시된 여론조사에서 미국민의 56%가 대만에 호감을 가지고 있는 반면 26%만이 중국을 지지하는 것으로 나타났고, 조사응답자의 61%가 대중 국교정상화 과정에서도 대만의 안보가 중요하며 32%가 중국이 대만을 공격할 경우 미국이 대만을 방어해야 한다고 응답했다. Richard H. Solomon, "The China Factor in America's Foreign Relations: Perception and Policy Choices," in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), pp. 39~40.

카터정부에서 최초로 수행된 포괄적인 중국정책 연구는 1977년 5월 대통령에게 제출된 「정책검토각서 24」(Policy Review Memorandum 24: PRM-24)였다. 국무부, 국가안전보장회의, 국방부가 합동으로 작성한 이 보고서는 “과거 7년간의 대화로 구축된 틀 가운데에서 국교 정상화를 추진할 것”을 제안하면서 중국에게 제공할 대가로 “대만과의 공식적인 정부관계 단절, 방위조약의 폐기, 미군 철수”를 제시했다. 동시에 이 보고서는 대만과의 비공식적 관계는 계속하며 방위조약의 폐기는 1년 전에 통고하되 조약이 폐기된 후에도 방어용 무기를 선별하여 대만에 계속 판매한다는 것과 중국이 대만문제를 평화적으로 해결하겠다는 약속을 천명하도록 할 것을 건의했다.⁴³⁾

6월 27일, 밴스가 위원장인 정책검토위원회가 「PRM-24」의 내용을 검토하기 위해 소집되었다. 밴스는 대중접촉에서 점진적이고 좀더 신중한 접근을 선호했다. 밴스는 대소관계 개선과 SALT II의 타결에 최우선 순위를 두고 있었기 때문에 대중접근으로 소련의 신경을 자극하고 싶지 않아 했다.⁴⁴⁾ 반면 브레진스키는 급속한 대중 관계정상화를 주장했다. 소련에 대한 미·중 공통의 전략적 관심사 때문에, 브레진스키는 예정된 밴스의 8월 북경방문 때 관계정상화에 대해 확약해야 한다고 생각했다. 그는 대만과의 관계보다 미·중관계의 전략적 중요성에 사로 잡혀 있었다.⁴⁵⁾

결국 정책검토위원회는 카터에게 대만의 안보가 위협받지 않는다면 미국이 가까운 장래에 대중 관계정상화를 이룰 것을 건의했다. 중국측의 보장을 받도록 한 것은 다음과 같은 점이었다.

43) Michael Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall 1982), pp. 175~195.

44) Lucian W. Pye, “The China Factor in Southeast Asia,” in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor*, pp. 235~236.

45) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 181.

첫째, 국교정상화가 되어도 미국은 대만에 대해 무기를 매각할 수 있다.

둘째, 미국은 대만과 문화적, 경제적 및 기타의 비공식 관계를 종전처럼 유지한다.

셋째, 국교정상화시 미국은 대만문제의 평화적 해결에 대한 기대를 일방적이고도 확실히 표명한다.⁴⁶⁾

이와 같은 건의를 받은 카터는 6월 30일 밴스, 브레진스키, 브라운(Harold Brown), 홀부룩크(Richard Holbrook), 옥센버그(Michael Oksenberg)가 참석하는 회의를 소집, 밴스가 8월 방중하여 북경으로부터 위의 조건을 보장받을 경우 관계를 정상화한다고 결정했다.⁴⁷⁾

까다로운 조건을 제시할 수밖에 없었던 이유에 대해 카터는 회고록에서 “미국, 특히 의회에서 대만의 영향력이 매우 강력”했기 때문이라고 설명했다.⁴⁸⁾ 밴스가 탐지한 미·중 국교정상화에 대한 의회의 견해는 국교정상화를 지지하면서도 “대만의 방위지원은 계속되어야 한다”는 것이었다. 따라서 밴스는 국교정상화 후의 미·대만관계가 관건이고 무기제공을 포함한 대만과의 비공식 관계가 보장되지 않으면 안된다고 결론을 내렸다. 국무부내 중국전문가들은 중국이 그러한 조건을 수용하지는 않을 것이라고 전망하였으나 밴스는 의회가 국교정상화를 수용하기 위해서는 그것이 절대불가결하다고 생각했다.⁴⁹⁾

아무튼 미국의 진지한 자세를 보여주기 위해 카터는 밴스에게 북경에서 발표할 성명초안을 준비하도록 하고 북경이 미국의 제안에

46) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 182; Vance, *Hard Choices*, p. 78.

47) *Ibid.*, p. 182.

48) Jimmy Carter, *Keeping Faith* (New York: Bantam Books, 1982), pp. 187-188.

49) Vance, *Hard Choices*, p. 77.

호의적 반응을 보일 경우 협상을 바로 개시하도록 지시했다.

1977년 8월 하순, 밴스 국무장관은 중국을 방문하는 카터정권 최초의 고위관리로서 북경으로 출발했다. 밴스는 이 때의 방중이 ‘탐색’ 여행이었을 뿐, “중국과 완전한 관계를 수립하는 문제에 최종적 해결을 보려는 것”은 아니었다고 고백했다.⁵⁰⁾

북경에서 밴스는 관계정상화를 위한 미국의 조건을 제시했다. 그 조건 가운데에는, 예컨대, 대만에 미국정부 인사를 남겨두는 것 등이 포함되어 있었다.⁵¹⁾ 밴스의 제안에 대해 중국측은 ‘일본방식’(Japanese formula)에 따라 관계정상화를 하겠다는 포드정부의 입장에서 퇴보한 것이라고 강하게 비난하면서 수용하지 않았다.⁵²⁾ 밴스는 ‘공동성명’의 초안을 제시하지 않고 중국을 떠났다.⁵³⁾ 9월 6일 등소평은 AP 통신과의 인터뷰에서 “대만문제에 관한 키신저와의 협의는 미·중국 교정상화를 위해 필요한 조치를 취하여야 하는 쪽은 결국 미국일 것이라는 생각에 기초한 것”이었음에 비해 밴스의 생각은 “국교정상화를 위해서는 쌍방이 노력할 필요가 있다”는 것이라고 비판했다.⁵⁴⁾ 그 결과 밴스의 방중은 성과없이 끝났다.

한편 이 기간 동안 카터정부는 ‘파나마운하조약’의 비준을 놓고 상원과 치열한 싸움을 하고 있었다. 카터 대통령은 대만문제에 관한 중국과의 타협이 ‘파나마운하조약’의 비준을 얻어내는 데 장애가 될 지도 모른다고 우려했다. 결국 카터는 밴스에게 관계정상화에 관한

50) *New York Times*, August 27, 1977.

51) Vance, *Hard Choices*, p. 81.

52) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 182; ‘일본방식’이란 일본정부가 중국과의 관계정상화를 위해 대만과의 외교관계를 단절하되 민간단체를 통한 경제관계는 유지한 것을 말한다.

53) Vance, *Hard Choices*, pp. 81~82.

54) *New York Times*, September 6, 1977.

입장을 조금 바꿔, 좀더 천천히 추진하면서 대만문제에 관한 중국의 양보를 더 얻어내기 위해 압력을 가하도록 지시했다.⁵⁵⁾ 따라서 이미 좀 더 점진적이고 신중한 접근을 선호했던 밴스는 조금한 관계정상화를 고집하지 않기로 결정했다.⁵⁶⁾ 중국에서 돌아온 후 밴스는 카터에게 국내의 정치적 상황이 허용할 때까지 관계정상화를 서둘러서는 안된다고 진언했다.

이와 같이 밴스의 방중 동안 진전이 없었고 정부의 관심이 「파나마운하조약」의 비준과 소련에 집중되어 있었음에도 불구하고 미국정부 한 쪽에서는 여전히 대만문제에 관한 대안들이 모색되고 있었다.

중국측도 1977년 11월초 은밀히 브레진스키의 방중을 요청했다. 중국측은 브레진스키를 소련의 전략과 정책에 정통한 인물로서 호모하고 있었을 뿐 아니라,⁵⁷⁾ 브레진스키를 초청함으로써 “국가안전보장회의와 국무부간의 조직적 경쟁관계를 이용”하여 미국을 국교정상화로 유도하려 했다.⁵⁸⁾ 실제 브레진스키에 대한 방중초청은 워싱턴에 파문을 일으켰다. 밴스와 국무부는 브레진스키의 방중에 강력히 반대했다.⁵⁹⁾ 브레진스키의 방중문제가 커다란 논쟁으로 비화되자 카터는 결정을 보류했다.

이 사이 관계정상화 추진에 유리한 세 가지 사태가 전개되었다. SALT회담이 지지부진했고 아프리카에서의 소련 팽창이 위협적이었

55) Carter, *Keeping Faith*, p. 191.

56) Vance, *Hard Choices*, p. 82.

57) Choudhury, *China in World Affairs*, p. 118.

58) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 183.

59) 국무부는 두 가지 이유에서 브레진스키의 방중에 반대했다. 첫째는 대통령 안보보좌관의 방중은 소련에 의해 반소 미·중동맹이 결성될 수도 있다는 의미로 해석될 위험성이 있다는 것이었고, 둘째는 대만정책에 관한 세부적인 입장을 아직 결정하지 못했다는 것이었다. Vance, *Hard Choices*, pp. 114~115; 그러나 전통적으로 외교문제에 대한 국가안전보장회의의 개입을 국무부가 좋아하지 않았다는 사실을 감안할 필요가 있다.

으며 「파나마운하조약」의 비준 가능성이 높아진 것이었다. 특히 아프리카에서의 소련 팽창은 전략적 차원에서 중국과의 우호적 관계 수립을 강조하는 브레진스키의 입장을 강화시켜 주었다. 국내적으로는 3월 중순 상원에서 「파나마운하조약」 통과 전망이 서자 카터는 오랫동안 논란을 빚어온 브레진스키의 방중을 승인했다.

카터 대통령이 국교정상화 결정으로 기운 것은 1978년 초였다. 카터의 생각이 처음으로 명확하게 드러난 것은 협의를 위해 일시 귀국한 북경주재 연락사무소 대표 우드콕(Leonard Woodcock)과의 면담에서였다. 우드콕에 따르면 2월 7일의 독대에서 카터 대통령은 1977년 6월에 국가안전보장회의의 정책검토위원회가 합의한 선에 따라 관계정상화를 달성한다는 우드콕의 계획에 동의했다는 것이다. 우드콕은 중국이 무력에 의한 대만문제의 해결을 포기하지 않을 것임을 알고 있었다. 그렇다고 해서 미국이 대만을 포기할 수도 없었다. 따라서 미국에 남은 유일한 길은 중국과 수교하는 동시에 만약 대만이 위협받는 일이 생긴다면 그 안전을 지키기 위해 무기제공 등의 행동을 취할 권리를 갖는 것이었다. 우드콕은 이 선에서 관계정상화 교섭을 진전시킬 수 있다고 확신했다.

카터와 우드콕은 이 면담에서 관계정상화의 시기에 대해서도 논의했다. 당시 카터정권은 대중 국교정상화를 SALT교섭과 병행하여 추진하여도 되지만 국교정상화의 시기는 1978년의 의회선거에 가깝지 않는 쪽이 좋다고 생각했다. 국교정상화 시기 문제는 국내정치적 관점에서 중요한 것이었다. 상원에서 SALT II의 비준에 필요한 표를 잃지 않기 위해서도 주의깊게 그 시기를 결정할 필요가 있었다.

3월과 4월 「파나마운하조약」이 비준되자 국무부는 다시 국교정상화를 추진했고, 브레진스키의 방중이 5월로 결정되자 카터정권은 국교정상화 계획을 한층 진전시켰다. 5월 10일 밴스는 대통령에게 국교

정상화의 조건과 교섭의 시나리오를 보고했다. 그것은 대체로 전년 6월에 합의된 조건에 따른 것이었는데, 대만에 관한 조치가 명기되어 있었다.

타이페이주재 대사관을 폐쇄하고 미·대만 상호방위조약을 폐기하며 우리의 잔여 군사 인원과 시설을 철수할 용의가 있다. 방어목적을 위해 대만에게 선별적으로 무기판매를 계속하되 대만과의 모든 공식적 관계를 단절하며 모든 정부 대표를 철수시킨다. 그러나 대만과의 경제적, 문화적 및 여타 비공식적 관계는 유지하며 대만문제의 평화적 해결에 관한 미국의 관심을 공개적으로 재확인한다.⁶⁰⁾

카터는 이러한 대만정책을 승인했고 5월 17일 브레진스키에게 미국이 중국의 국교정상화 조건 세 가지를 수용하는 대신 닉슨 및 포드정부 때의 5가지 항목을 재확인할 것이라고 중국측에 통보하도록 지시했다.

브레진스키는 1978년 5월 20일 북경에 도착했다. 브레진스키는 황화(黃華) 외교부장, 등소평 부총리, 화국봉(華國鋒) 총리와의 회담에서 “미국은 국교를 정상화할 결의를 굳혔다”는 인상을 주기 위해 노력했다. 브레진스키의 방중은 외교관계의 정상화보다는 중국과의 전략적 관계 수립에 더 성공적이었다. 중국 지도부가 국교정상화보다는 소련의 위협에 대한 브레진스키의 강경한 입장에 더 관심이 있었고 브레진스키의 세계관과 전략적 사고에 동조했기 때문이었다. 브레진스키는 소련을 ‘국제 약탈자’로 비난했고 중국측은 ‘북극곰’에 공동으로 대항하자고 제안했다.⁶¹⁾ 국제정세에 대한 자신의 견해를 피력하

60) Ibid., p. 115.

61) Strobe Talbott, “Strategic Dimension of the Sino-American Relationship:

면서 브레진스키는 대만문제의 평화적 해결을 기대하는 미국의 일방적인 성명발표에 관한 중국의 반응을 떠보았다. 등소평은 각각 자신의 견해를 피력할 수 있으며 중국이 대만문제를 언제, 어떻게 해결하느냐는 중국 내부문제라고 대답했다.⁶²⁾

이 단계에서 타협이 가능했다. 즉 대만문제를 평화적으로 해결하겠다는 중국의 공개적인 약속을 받지 않고 미국이 대만에 무기를 계속 판매하거나 또는 중국이 평화적 해결을 선언하는 대가로 미국이 무기판매를 포기하는 것이었다. 화국봉 총리는 브레진스키에게 무기판매를 수용할 수 없으며 평화적 해결이란 두 개의 중국을 의미하므로 평화적 해결에 대한 약속은 할 수 없다고 말했다.⁶³⁾ 그럼에도 불구하고 브레진스키의 귀국 후 중국은 미국과의 교섭에 점점 적극성을 띠었고 미국의 외교정책에 대한 공개적인 비판도 중지했다. 카터 정권의 대중정책을 중국 지도부가 확신한 것이었다.

브레진스키가 귀국한 뒤 6월 13일 밴스는 대통령에게 대중 국교정상화를 위한 상세한 협상지침을 보고하고 승인을 요청했다. 그는 국교정상화가 SALT II의 상원 비준 전에 이루어져야 하는데, 그 경우 최선의 일자 는 12월 중순이라고 건의했다.

6월 20일 카터 대통령은 밴스, 브라운, 브레진스키, 그리고 대통령 보좌관 조단(Hamilton Jordan)과 함께 중국문제검토회의를 소집하고 12월 15일을 국교정상화 목표일로 하도록 지시했다. 또한 우드록 대사를 유일한 협상창구로 하며 미·대만 방위조약 폐기의 조건으로서 조약 폐기 1년전에 대만에 통고한다는 카드를 처음으로 협상의제에

Enemy of Our Enemy, or True Friend?" in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor*, p. 91.

62) Brzezinski, *Power and Principles*, p. 218.

63) *Ibid.*, pp. 218~219.

포함시키기로 결정했다.

6월 20일의 회의에서는 두 가지의 중요한 원칙도 결정했다. 첫째는 교섭을 “극히 비밀리에 행한다”는 것이었다. 카터 대통령은 정보 누설의 위험성을 우려하고 있었다. 적절치 못한 시기에 정보가 누설 되면 소련, 대만, 의회로부터 반발을 초래하게 된다는 것이었다. 따라서 미-중교섭은 닉슨정권 때처럼 또다시 비밀리에 진행되게 되었다.

두 번째의 원칙은 중국과의 대화를 서두르지 않고 순리에 따라 추진한다는 것이었다. 밴스가 제안한 이 원칙은 견해차가 적은 것부터 교섭에 들어가 신중하게 미국의 입장을 제시하며 중국측이 최소한의 조건도 만족시키지 않는 경우에는 교섭의 연기도 고려한다는 것이었다.⁶⁴⁾ 6월 20일에 합의된 이 원칙은 마지막까지 유지되었고 교섭과정은 미국의 계획대로 진행되었다.⁶⁵⁾

교섭 실무를 맡은 우드콕은 7월부터 거의 2주 간격으로 중국과 협상하면서 대만문제에 관한 미국의 입장을 설명했다. 이것을 정리하면 대체로 쟁점이 적은 것에서부터 순차적으로 다음과 같은 7개 항목이 된다.

- ① 미국은 국교정상화 후에도 대만과 경제적, 과학적, 문화적 관계를 유지한다.
- ② 국교정상화 후 대만에서 미국의 존재는 비공식적인 것이 된다.
- ③ 대만과의 방위조약 폐기는 조약의 규정에 따른다.
- ④ 대만과 비공식적 관계를 유지하기 위해 의회에서의 입법이 필요하다.
- ⑤ 미국은 대만문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 기대를 일방

64) Vance, *Hard Choices*, p. 117.

65) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 186.

적으로 표명한다.

- ⑥ 대만에의 무기매각을 계속한다.
- ⑦ 「공동성명」의 작성과 발표

교섭과정에서 합의가 곤란한 문제는 세 가지였다. 「공동성명」에 ‘반패권조항’을 포함시키는 문제, 국교정상화 후의 대만에의 무기매각, 그리고 대만과의 방위조약 폐기 방식에 관한 것이었다. 특히 이 가운데 대만에 대한 무기매각은 특히 견해차가 컸다.

중국은 미국의 무기판매에 관해 계속 불만을 나타냈으나 미국도 후퇴하지 않았다. 9월 19일 카터 대통령은 워싱턴주재 중국 연락사무소 대표 자택민(柴澤民)을 직접 만나, 대만에 대한 미국의 무기수출 권리와 대만문제의 평화적 해결에 관한 성명 발표를 재차 강조했다. 그러나 10월3일 밴스가 유엔주재 중국대표부에서 황화(黃華)와 만났을 때, 황화는 무기판매 문제에서 줄곧 완강한 입장을 고수했다. 따라서 그후 일정한 기간 동안 우드콕과 황화의 교섭은 진전이 없었는데, 여기에는 또 다른 이유가 있었다. 즉 미국과 베트남의 움직임이었다.

이 무렵 미·베트남 사이에서는 새로운 사태가 전개되었다. 1978년 여름부터 가을에 걸쳐 중·베트남관계는 급속히 악화되었고, 9월에는 양국간에 대규모 군사충돌이 예측되기에 이르렀다. 이러한 상황은 중국과 베트남 모두에게 대미관계 개선을 재촉하는 요인이 되었다. 미국무부는 두 나라 모두와 교섭을 희망했다. 특히 베트남은 지금까지 관계정상화의 조건으로 고집했던 배상청구를 정식으로 철회함으로써 미국과의 대화에 적극성을 보였다. 홀부르크는 9월 29일에 뉴욕에서 응옌 코 탁 베트남 외무차관과 회담, 관계정상화 가능성에 관해 논의했다.

한편 브레진스키는 이같은 국무부의 움직임에 비판적이었다. 이미 중요한 단계에 도달한 중국과의 교섭에 악영향을 미친다는 것이었다. 실제 대만에 대한 미국의 무기판매 고집과 중국 및 베트남과의 관계 정상화를 미국이 동시에 추구하는 듯한 인상은 중국으로 하여금 미국정부가 진정으로 자신과의 관계정상화를 추구하고 있는지 의심하게 했다. 따라서 브레진스키는 중국과 합의가 이루어질 때까지 베트남과의 관계정상화 추진을 중단하도록 대통령에게 건의했다.⁶⁶⁾

이처럼 국무부와 국가안전보장회의로부터 서로 대립되는 건의를 받은 카터 대통령은 정세에 대한 재평가와 중국측의 반응을 관찰하기 위해 수주간 관망하기로 했다. 10월 11일 카터는 베트남과의 접촉을 중지하도록 지시했다. 우드콕은 베트남에 대한 중국의 강한 적의에 비추어 중·베트남 양국과의 관계정상화를 동시에 추진하는 것은 불가능하다는 견해를 대통령에게 진언했다. 그래서 카터는 대중정책의 '최중요성'(paramount importance) 때문에 "대베트남 국교정상화 문제는 북경과 합의에 도달할 때까지 보류하기로 결정했다."⁶⁷⁾

대중 국교정상화 결의를 다진 카터는 협상의 교착상태를 타개하기 위해 국교정상화에 관한 「공동성명」 초안을 중국측에 제시하자는 국가안전보장회의의 건의를 수용했다. 이에 따라 우드콕은 11월 2일 중국측에 「공동성명」 초안을 제시한 데 이어 며칠 후에는 1년전 통고하는 조건으로 대만과의 방위조약을 폐기할 의사가 있음을 전달했다. 12월 4일 중국은 첫 번째 초안에 대응하여 두 번째 초안을 제시했는데, 우드콕은 이 때 교섭의 타결이 임박했다고 생각했다 한다. 그 날

66) Brzezinski, *Power and Principle*, pp. 228~229.

67) Carter, *Keeping Faith*, pp. 194~195; 그 후 베트남이 11월 소련과 우호조약을 체결하고 12월에는 캄보디아를 침공했기 때문에 대베트남 관계정상화는 포기하게 되었다. 본 논문의 제Ⅲ장 참조.

중국이 대만문제의 평화적 해결에 관한 미국의 성명 발표에 반대하지 않겠다는 의사를 처음으로 밝혔기 때문이었다. 워싱턴에서는 브레진스키가 중국측에 조기 결단을 촉구했다. 브레진스키는 합의가 늦어지면 의회의 딱딱한 일정 때문에 SALT 심의 전이나 미·소 정상회담 이전에 국교정상화 문제를 처리할 수 없게 된다고 설득했다.⁶⁸⁾

12월 13일 등소평(鄧小平)이 협상에 참가했고 우드콕은 등소평과 처음으로 면담했다. 면담에서 등소평은 「공동성명」의 영문초안을 수용할 의사를 밝혔다. 또한 방미 초청도 수락했다. 1년전 통고 조건의 조약 폐기에 대하여 등소평은 1979년 한 해에 조약이 유지되는 대신 그 해 동안 무기판매를 중단할 것을 요구했다. 12월 14일 우드콕은 1979년 동안 무기판매를 중지하겠다는 카터의 의사를 전달했다.⁶⁹⁾ 이로써 교섭은 타결되었고 국교정상화가 결정되었다.

그러나 국교정상화의 발표와 「공동성명」 문안의 준비가 최종단계에 들어간 시점에서 무기판매 문제를 명확히 해둘 필요성이 생겼다. 미국정부가 1979년 이후는 대만에 대한 무기판매를 즉시 중지하는 것으로 중국측이 이해하고 있음을 알게된 것이다. 브레진스키는 워싱턴의 중국연락사무소 대표를 통해 1년 뒤 대만과의 방위조약을 폐기하지만 그후에도 무기판매는 계속한다는 입장을 등소평에게 전달했다. 우드콕도 미국의 의사를 명확히 전달하기 위해 12월 15일 등소평과의 면담을 신청했다. 우드콕은 방어용 무기에 국한되고 국내정치상의 이유 때문에 그럴 수밖에 없음을 중국측이 양해해 주도록 호소했다. 이에 대해 등소평은 “결코 동의할 수 없다”고 했다. 그러나 등소평은 국교정상화를 방해하지는 않았다.⁷⁰⁾

68) Brzezinski, *Power and Principle*, p. 229.

69) Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” p. 188.

70) Vance, *Hard Choices*, pp. 118~119.

12월 15일, 16일에 발표된 미·중간의 최종 합의내용은 워싱턴과 북경에서 동시에 발표된 「공동성명」, 중국정부에 의한 단독성명, 미국정부에 의한 단독성명으로 공개되었다. 「공동성명」은 1979년 1월 1일자로 양국의 외교관계가 수립됨을 공표했다. 또한 「공동성명」은 미국이 중화인민공화국을 중국의 유일 합법정부로 승인하지만 대만과의 비공식 관계는 유지하며 미·중 양국은 아시아·태평양지역에서 여하한 국가의 패권추구 시도에도 반대한다고 선언했다.

중국은 단독성명에서 “대만문제가 양국 관계정상화 실현을 방해하는 핵심문제였다”고 설명하고 “대만의 조국복귀를 실현, 국가통일을 완성하는 방식은 완전히 중국의 내정문제”임을 선언했다. 한편 미국은 대만과의 상호방위조약을 1년후 종료시킨다고 발표하면서 “대만 문제의 평화적 해결에 계속 관심을 가지는 동시에 대만문제가 중국인민 자신에 의해 평화적으로 해결될 것을 기대한다”고 밝혔다. 또한 대통령 발표 후의 기자회견에서 정부 대변인은 대만이 이미 주문한 군수품의 납품은 1979년에도 계속되며 방위조약이 폐기된 후에도 대만에 대한 ‘선별된 방어무기’의 제공은 계속될 것이라고 설명했다.

1979년 1월, 등소평의 미국방문은 미·중관계 확대의 서곡이었다. 그후 몇 년 동안 양국사이에는 여러 조약, 협정, 의정서가 체결되었다. 워싱턴을 떠나기 전 등소평은 카터 대통령과 단독 회담, 인도차이나에서의 소련의 영향력 확대에 대항할 필요성을 강조했다. 또한 등소평은 중국이 “베트남의 부당한 야망을 분쇄하고 베트남에게 한 정적이지만 적절한 교환을 줄 필요가 있다고 생각함”을 비쳤다. ‘교환’의 범위와 기간이 제한된 것임을 보장하면서 등소평은 미국의 ‘도외적 지원’을 요청했다.⁷¹⁾ 2월에 중국이 베트남을 침공했을 때 미국

71) Carter, *Keeping Faith*, pp. 206~209.

은 중국과 베트남의 행동을 다같이 비난하는 한편, 소련이 어떤 군사 행동을 취할 경우 미국은 중국과의 관계확대를 고려할 것이라고 소련에 경고했다.⁷²⁾

72) Brzezinski, *Power and Principle*, p. 4, pp. 8~14; Vance, *Hard Choices*, pp. 120~122.

Ⅲ. 대베트남 관계개선 과정

1. 포드·카터정부의 외면(1975~1980)

1975년 4월 월남이 공산화된 후 미국은 베트남과의 외교관계를 단절했고 1951년부터 이미 월맹에 대해 시행하고 있었던 경제제재를 4월 30일 베트남 전체로 확대했다. 반면 통일직후 하노이정부의 최대 외교목표는 경제재건을 위한 미국과의 관계개선이었다. 따라서 하노이는 미국에게 외교관계 수립을 위한 대화를 촉구하는 한편 관계정상화의 조건으로 1973년 1월에 체결된 「파리평화협정」의 원조 조항(제21조)의 이행을 요구했다.⁷³⁾

이에 대해 포드정부는 하노이정부가 월남을 무력점령함으로써 「파리평화협정」을 위반했기 때문에 원조를 할 수 없으며 관계정상화 협상의 선결조건은 베트남이 미군실종자 문제 해결에 협력하는 것이라고 주장했다. 이처럼 주장의 접점이 없었으므로 양국관계는 소원할 수밖에 없었고 미국은 1976년까지 베트남의 유엔가입 신청에 대해 3차례나 거부권을 행사했다. 포드정부 기간 동안 미국은 베트남을 소련 동맹권으로 인식하고 있었기 때문에 베트남과의 관계보다는 대중화해 및 동남아국가연합(ASEAN)과의 관계발전에 역점을 두었다.

그러나 미·베트남관계는 베트남과의 관계개선을 선거공약으로 내걸었던 카터정부의 출범으로 변화의 전기를 맞이하게 되었다. 카터정부는 베트남과의 관계개선을 위해 1977년 3월 2일 대베트남 무역에 관한 규제를 일부 완화했고 3월 18일에는 미국인의 베트남여행에 대

73) 인도차이나반도로부터의 철군협상이 진행되는 동안 닉슨은 비밀서한을 통해 베트남에게 32억 5천만 달러의 경제원조 제공을 제의했다. Halliday, *The Making of the Second Cold War*, p. 230.

한 규제도 해제했다. 또한 카터 대통령은 베트남과 관계정상화 문제, 베트남내 미군실종자 수색, 미국의 원조제공 문제에 대한 협의를 위해 우드콕(Leonard Woodcock)을 단장으로 하는 대표단을 하노이에 보냈다.⁷⁴⁾

그 결과 미국과 베트남은 국교정상화에 관한 회담 개최에 합의했다. 회담이 진행되는 동안 미국정부는 더 이상 베트남의 유엔가입을 거부하지 않을 것이라고 발표했다. 그러나 5월과 6월, 그리고 12월 파리에서 개최된 회담에서 미국측은 실종자문제 해결을 관계정상화의 선결조건으로 강력히 요구한 반면, 베트남은 미국이 수십억 달러의 원조 제공과 전쟁보상금 우선 지급을 약속하기 전까지는 외교관계 수립이나 미군실종자에 대한 정보제공에 동의할 수 없다는 태도를 보여 회담은 진전이 없었다.⁷⁵⁾

회담진행 상황이 이렇게 되자 미의회는 카터정부의 대베트남 접근 방식과 베트남의 반응을 탐탁치 않게 생각했다. 의원들은 특히 베트남의 원조 요구에 분개했다. 따라서 1977년 하반기 상하 양원은 미국의 대베트남 원조에 강력히 반대하는 결의안을 통과시켰다.⁷⁶⁾

더욱이 1978년 베트남이 취한 조치는 오랫동안 미·베트남관계에 부정적 영향을 미쳤다. 즉 3월 베트남정부는 대다수가 화교인 수십만의 자국 국민을 국외로 추방했을 뿐 아니라⁷⁷⁾ 6월 COMECON에 가

74) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구," 『국제정치논총』, 제36집 1호(1996), p. 249.

75) Fredrick Z. Brown, *Second Chance* (New York: CFRP, 1989), p. 27; 나중에 베트남은 이 입장을 수정, 미국이 원조를 약속하지 않았음에도 실종자들에 관한 정보를 일부 제공했다.

76) Robert G. Sutter, *East Asia and The Pacific: Challenges for U.S. Policy* (Boulder: Westview Press, 1992), p. 115.

77) 국외추방한 배경에 대해서는 Nayan Chanda, *Brother Enemy: The War After the War* (New York: Collier Books, 1986) 참조.

입하였는데, 이는 미국측에서 본다면 관계정상화의 포기를 의미하는 것이었다.

카터정부는 베트남과의 관계개선 움직임을 즉각 중지했다. 반면 하노이는 중국과의 관계가 악화되어 무력충돌이 예상되자⁷⁸⁾ 대미관계 개선을 서둘렀다. 하노이는 9월 27일 무조건 관계정상화라는 입장을 미국에게 전달하였으나, 카터는 관계개선에 소극적이었다. 이에 베트남은 11월 3일 소련과 동맹조약을 체결한 뒤 12월 25일 캄보디아를 침공해 친중국 크메르 루즈 정권을 축출하고, 20만 베트남군이 후원하는 괴뢰정부를 수립했다. 미국은 ASEAN 회원국들과 협력하여 베트남 팽창을 봉쇄하고자 했다.

베트남의 입장에서 볼 때 캄보디아 침공 및 주둔은 대미관계 개선을 가로막는 장애물이 된 동시에, 아이러니컬하게도 대미관계 개선의 필요성을 더욱 증가시켰다. 베트남은 서방국가들로부터 경제원조를 받기 위해서도, 또 중국과의 긴장완화를 위해서도 미국이 필요했다. 베트남은 경제개발에 필요한 17억 달러의 원조를 서방국가들과 국제금융기구로부터 얻으려 하였으나 미국의 방해로 성공하지 못했다. 따라서 베트남은 무역, 원조, 그리고 베트남내 동결된 미국자산 등의 해결을 구실로 미국과의 대화를 모색했다.

그러나 미국은 미군실종자 문제에 대한 베트남의 적극적인 협력과 캄보디아에서의 베트남군 철수가 선행되지 않는 한, 외교관계를 수립할 수 없다는 입장을 되풀이하면서 베트남의 관계개선 요구를 외면했다. 이러한 상황에서 1970년대말 미국과 소련간에 소위 ‘제2의 냉전’(The Second Cold War)⁷⁹⁾이 시작되자 베트남에게 남은 선택은

78) 5월 12일 중국은 베트남에 파견된 자국의 기술자들을 철수시키고 6월 17일에는 베트남에게 중국주재 영사관을 폐쇄하도록 통보했다.

79) Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso,

친소밖에 없었고, 이로써 미·베트남간의 관계정상화 노력은 실패로 끝났다.

2. 레이건정부하의 진전(1981~1988)

베트남의 캄보디아침공 이후 미·베트남간 관계개선의 관건은 미군 실종자 문제와 캄보디아로부터의 베트남군 철수 문제의 해결 여부였다. 레이건정부는 베트남군이 캄보디아에서 철수하기 전까지는 하노이와 관계정상화를 할 수 없으며 초보적인 관계개선도 베트남이 미군포로와 실종자 문제에서 충분히 협조하기 전까지는 어렵다는 입장을 고수했다. 특히 베트남군 철수를 위한 압력으로 미국은 베트남의 점령에 저항하는 캄보디아 반정부세력을 지원⁸⁰⁾ 동시에 베트남을 외교적으로 고립시키고 경제봉쇄를 통해 베트남의 경제난을 심화시키고자 했다.

한편 1980년대에 들어서면서 베트남은 대내외적으로 더욱 어려운 상황에 놓이게 되었다. 중국과의 전쟁 및 캄보디아내 베트남군 주둔에 따른 과도한 군비지출, 캄보디아문제로 인해 가속화된 국제적 고립이 큰 부담이었다. 이러한 외교적 고립과 경제적 어려움에서 벗어날 수 있는 유일한 길은 미국과 타협하여 캄보디아문제를 해결하는 것이었다.

따라서 베트남은 미국과의 화해를 다시 모색하게 되었고 베트남의 적극적인 대미협조로 1980년대 초반부터 미·베트남관계는 어느 정도 진전을 보게 되었다. 예를 들면 일부 베트남 학자들과 미국의 사업

1983), 참조.

80) 그러나 미국은 캄보디아 반정부세력에 대해 소극적이고 제한적인 원조제공에 그치면서 적극적인 역할은 자제했다.

가, 전직 고위관리들의 상호방문이 시작되었다. 미군실종자 문제의 해결을 협의하기 위해 미국 대표단이 베트남을 방문했고, 1982년 10월에는 베트남이 미군유해 5구를 미국정부에 인도했다.

이에 그치지 않고 베트남은 대미 유화책을 더욱 활발히 추진했다. 하노이당국은 미국의 인권문제 제기에 대해 망명한 정치가들의 귀국을 허락하고 그들의 정치적 활동도 허용했다. 또한 연구를 목적으로 한 미국인들의 베트남여행을 허가했다.

베트남의 대미 유화정책은 1984년 12월에 개최된 당중앙위원회가 이른바 '전략적인 외교정책'을 채택함으로써 가속화되었다. 그 정책의 한 가지 주요 내용은 대미현안에 적극 협력함으로써 미국과의 관계를 조속히 정상화한다는 것이었다.⁸¹⁾ 이에 따라 베트남정은 1985년 7월, 30구의 미군유해를 송환했고, B-52가 추락한 지점으로 추정되는 하노이 인근지역에 대한 공동조사, 발굴작업을 처음으로 허용했으며 1987년까지 실종자 문제의 해결을 약속했다.

그러나 이러한 베트남의 노력은 관계개선의 전제조건에서 양보를 허용하지 않는 미국의 고집스런 태도로 큰 성과를 거두지는 못했다. 미국은 세 가지 범주의 전제조건을 고수했다. 첫째는 정치적·전략적 부문의 조건으로서 캄란만 기지로부터 소련 해군의 철수, 캄보디아 및 라오스로부터 베트남군의 철수 등이었다. 둘째는 경제분야에서의 개혁·개방정책 실시와 외국투자의 안전보장이었다. 셋째는 인도적 조건으로서 미군포로 및 실종자 문제의 해결, 약 25만명의 양심수 석방, 국민의 기본권 인정 등이었다.⁸²⁾

베트남이 수용하기 어려운 이러한 조건의 요구에서 미국은 조금도

81) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 대한 연구," p. 253.

82) Nguyen Van Canh, *Vietnam under Communism, 1975-1982* (Stanford: Hoover Institution Press, 1983), pp. 264~265.

후퇴하지 않으려 했다. 미국은 1985년 8월 28일~29일 하노이에서 개최된 양국회담에서도 여전히 강경한 태도를 보였다. 결국 미국의 고집에 밀려 하노이는 실종자 문제와 인권 문제에 대해 적극 협력하는 대가로 직·간접의 경제제재를 해제해 주도록 요구했다. 그러나 미국 정부는 캄보디아로부터 베트남군이 완전 철수하고 실종자 문제가 깨끗히 해결될 때까지 베트남의 요구를 받아들일 수 없다는 입장을 견지했다.

그럼에도 불구하고 양국간의 접촉은 계속되었다. 1986년 1월, 미 고위대표단이 하노이를 방문, 미국계 베트남인의 이민 허용, 수천명으로 추산되는 미국계 혼혈 아동의 미국 이민 허용, 월남정부 시절 미국에 봉사한 수천명의 베트남인 석방과 이들의 미국 이민 허용 문제에 관해 회담했다. 결국 1986년부터 하노이는 베트남 태생 미국 혼혈아의 미국 이민을 허용했고 미국인에 대한 비자발급과 작가 및 기자들의 베트남여행을 허가했다.

그러나 관계정상화 문제는 레이건정부가 캄보디아에서의 베트남군 철수와 실종자문제 해결을 계속 주장하여 진전이 없었다.⁸³⁾ 이러한 상황에서 돌파구가 된 것이 1987년 8월 1일~3일, 레이건 대통령 특사 베시(John Vessey)가 이끄는 미대표단의 베트남 방문이었다. 이는 1977년 카터 대통령의 특사로 우드록이 하노이를 방문한 이후 고위관리의 방문으로는 처음이었다. 회담 결과 실종자 문제와 여타 인도적 문제의 해결에서 중요한 진전이 있었다. 예를 들면 베트남은 베시의 귀국후 미군유해로서 200여구를 송환했다. 이 가운데 64구만이 미군유해로 확인되었지만 이제까지 베트남이 송환한 유해가 40구도 채 되지 못했음을 감안하면 괄목한만한 발전이었다. 그러나 당시 미

83) Terry H. Anderson, "The Light at the End of the Tunnel," *Diplomatic History*, Vol. 12(1988), p. 450.

국에는 하노이가 더 많은 유해를 보관하고 있다는 믿음이 만연해 있었다. 베트남 난민들은 1970년대말 미의회 청문회에서 수백구의 미군 유해가 하노이의 한 납골당에 보관되어 있다고 증언했고 전직 미국 관리 등도 미국인 생존자들이 아직 베트남 수용소에 수감되어 있다고 주장했다.⁸⁴⁾ 하노이는 미국인 생존자 억류나 실종자 유해 보관을 부인했다.

한편 1986~87년 동안 베트남의 획기적인 정책변화에 맞춰 캄보디아 문제에 관한 국제적 논의의 속도도 빨라졌고, 따라서 미·베트남 관계는 1988년에 들어 활기를 띠게 되었다. 1988년 5월, 베트남은 5만 명의 병력을 캄보디아에서 철수시킬 것이라고 발표했고 6월 30일 철군을 시작했다. 또한 하노이 정부는 미군실종자 문제를 처리할 합동팀을 구성하자는 미국측 제안에도 동의했을 뿐만 아니라 수천명의 정치범 석방과 석방된 정치범들의 미국이민도 허용하겠다고 약속했다.

그러나 미정부내에서는 캄보디아 문제의 해결없이 베트남과 관계 정상화를 해서는 안될 뿐 아니라 조속한 해결을 위한 압력수단으로 그동안 추구해 온 베트남 봉쇄정책을 고수해야 한다는 견해가 지배적이었다. 이와 같은 견해를 반영하여 1988년 7월 미의회에서 시거(Gaston Sigur) 국무차관보는 하노이와의 외교관계 재개에 계속 반대한다고 발언했다. 이에 8월 응웬 코 탁 베트남 외상은 미국의 강경 정책을 비난하면서 실종자 문제에 관한 협력을 중단한다고 선언했다. 그러나 2개월후 베트남은 자발적으로 미군유해의 수색에 협력하겠다고 다시 유화적인 태도를 표명했다.⁸⁵⁾

결국 이 시기 동안 미·베트남관계는 특히 미군실종자 문제 해결에

84) 이러한 논란 때문에 미의회는 1991년 8월, 이 문제를 조사하기 위한 특별위원회를 설립했다. 위원회는 93년 1월 조사보고서를 발표했다.

85) 권경희, “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구,” p. 256.

서 비록 화해의 분위기를 조성해 가고 있기는 했으나 실질적인 결실을 맺지는 못했다. 그러나 시간이 흐를수록 베트남의 대미 관계정상화를 위한 노력과 세계적인 탈냉전 조류, 그리고 미국의 대베트남 인식 변화 등에 의해 미·베트남관계는 본격적 협상이라는 새로운 국면을 맞게 되었다.

3. 부시정부의 '로드맵'(1989~1992)

미국이 대베트남관계에서 전쟁포로 및 실종자 문제의 해결을 얼마나 중시했는가는 부시 대통령이 취임연설에서 이 문제의 해결을 강조한 것으로도 잘 드러난다. 부시는 1989년 7월 28일에도 이 문제에 대한 베트남의 협력을 다음과 같이 촉구했다.

우리는 캄보디아에서 포괄적 해결이 이루어지면 베트남과의 관계가 정상화될 것으로 기대하고 있다. 그 해결에는 국제적으로 철군이 검증된 가운데 시아누크공이 이끄는 비공산 캄보디아세력이 진정으로 권력을 공유하는 것이 포함되어야 한다. 그러나 하노이는 실제적인 문제로서, 관계정상화 과정의 속도와 범위가 전쟁포로 및 실종자 문제와 여타 인도적 문제에서 하노이가 얼마나 진지하게 협력하느냐에 의해 직접적으로 영향을 받을 것이라는 점을 분명히 이해하여야 한다.⁸⁶⁾

양국관계는 1989년 중반까지 미국의 강경한 태도로 인해 진전을 보지 못했다. 이러한 가운데 베트남 지도부는 탈냉전이라는 새로운 국제정치질서의 도래에 맞추어 개혁·개방을 통한 경제회복과 대미관

86) Robert G. Sutter, *The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 52.

계 개선을 우선시하는 전략을 채택하게 되었다.

베트남은 캄보디아로부터 철군을 시작하면서 미국의 직접적인 경제제재 완화를 기대하지는 않았으나 적어도 제3국의 투자나 국제금융기구의 차관 등은 유치할 수 있을 것으로 생각했다. 그러나 미국은 베트남군의 철수가 국제적으로 입증되지 않았고 미·베트남간 현안들이 아직 해결되지 않았다는 것을 이유로 국제통화기금(IMF)이 베트남에게 원조나 차관을 제공하는 데 반대했다.

그러나 베트남이 캄보디아로부터 철군하여 캄보디아문제를 평화적으로 해결하려는 자세를 보이는 데다 급속하게 변화하는 국제정세는 미국으로 하여금 지금까지의 태도를 재검토하도록 하였다. 고르바초프는 베트남의 주적 중국과의 관계를 개선했고 중국 역시 베트남이 후원하는 라오스정부와 관계를 개선했으며 캄보디아 평화협정 문제에 온건한 입장을 보였다. 1989년 1월, 중국과 베트남의 특사가 북경에서 회담했고, 5월에는 1959년 이래 처음 열린 중·소 정상회담에서 캄보디아문제가 논의되었다. 이 사이 4월 5일 베트남은 9월 30일까지 철군 완료를 선언했고 9월 26일 철군이 완료되었다고 발표했다.

캄보디아문제의 해결 전망이 보이자 부시정부는 종래의 태도를 바꾸어 대베트남 경제제재 완화를 논의하기 시작했다. 그리고 1990년 7월 18일 캄보디아문제의 해결을 위해 하노이와의 직접적인 대화를 결정했고 크메르 루즈를 포함한 캄보디아 반정부세력에 대한 미국의 지원을 중지한다고 선언했다. 또한 9월초, 베트남이 후원하고 있는 프놈펜정부와 공식적 접촉을 시작했다.

마침내 9월 29일 뉴욕에서 양국 외무장관 회담이 열려 미·베트남간 접촉이 새로운 단계로 발전하였다. 뉴욕에서 베트남 외상은 베시와도 만나 실종자 문제에 관한 새로운 협력을 약속했다. 12월에는 솔로몬(Richard Solomon) 국무차관보가 베트남과 관계정상화 문제를

공식적으로 논의할 의향이 있음을 비쳤다.

미·베트남관계는 1991년에 들어 본격적인 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 1991년 한 해 동안 양국회담이 5차례 개최되었고 미의회나 재계도 국익을 위해서는 조속한 대베트남 관계정상화가 필요하다고 촉구하기 시작했다.⁸⁷⁾

1991년 4월, 미국은 베트남과의 관계정상화를 위한 소위 ‘로드맵’(Roadmap)을 제시했다. 4단계로 구성된 이 ‘로드맵’은 미국이 1993년 3월로 예정된 캄보디아 총선 실시까지 전면적인 외교관계 수립을 연기하되, 이 사이에 하노이측이 캄보디아문제와 실종자 문제 해결에서 각 단계별 약속을 이행한다면 미국도 이에 맞게끔 제재조치를 완화한다는 것이었다.⁸⁸⁾

구체적으로 살펴보면 1단계는 1991년 10월 캄보디아평화협정이 조인되는 것을 시작으로 베트남은 캄보디아평화협정에 조인하고 프놈펜정권이 조인하게끔 설득하는 데 기여하며 2년내에 미군포로와 실종자 문제를 해결할 수 있도록 필요한 조치를 취한다는 것이었다. 이에 대한 보답으로 미국은 유엔주재 베트남 외교관의 25마일내 여행 제한을 폐지하고, 외교관계 정상화를 위한 양국간 대화를 시작하며, 미국 단체여행단의 베트남 방문을 허용하고 대캄보디아 경제관계를 자유화한다는 것이었다.

2단계는 1단계가 완료되고 유엔 캄보디아평화유지군 주둔이 순조롭게 이루어질 경우를 말하는데, 이 단계에서 베트남은 파리평화협정

87) 당시 상공회의소나 전국제조업자연합 등은 경쟁국들의 대베트남 경제진출 선점을 이유로 무역제재조치의 조속한 해제를 정부에 요구했다. 홍규덕, “미국·베트남 관계정상화과정과 요인분석,” 『한국과 국제정치』, 제7권 제2호 (1991년 가을·겨울), p. 201.

88) Congressional Research Service, *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization* (Washington D.C.: The Library of Congress, October 27, 1994).

을 준수하고 프놈펜정권이 평화협정을 계속 준수하도록 설득하며 미군포로와 실종자 문제에서 계속 진전이 있도록 한다는 것이었다. 미국이 취할 조치는 관계정상화 회담을 위한 고위대표단의 하노이 파견, 미국과 베트남간 통신망 연결, 미·베트남간 계약체결 허용, 기본 생필품 분야에서의 미국과 베트남간 상거래 허용, 국제금융기관에 대한 베트남의 체불금 지불을 다른 국가들과 협력하여 지원, 미국기업의 베트남내 사무소 설치 허가, 비정부차원의 대베트남 협력 프로젝트에 대한 규제 폐지 등이었다.

3단계는 캄보디아 안정을 위한 유엔활동이 정착되면서, 즉 캄보디아내 경쟁세력의 무장해제가 시작되면서 부터인데, 이 단계에서 베트남은 캄보디아평화협정 준수, 캄보디아주둔 베트남군 및 군사고문단의 완전 철수, 미군포로 및 실종자 문제 해결, 미군유해 송환 등을 이행한다는 것이었다. 이에 대해 미국은 양국간 연락사무소 설치와 무역금수 조치의 전면 해제, 기본 생필품 분야에 대한 국제금융기구들의 대베트남 원조 지원 등을 하게 되어 있었다.

마지막 4단계의 조건은 1993년 5월로 예정된 캄보디아 자유총선거 실시로 캄보디아 국회가 구성되고 신헌법이 제정되며 미군포로 및 실종자 문제의 해결을 위한 2년동안의 미·베트남 양국 노력의 목표가 달성된 것인데, 이 경우 미국은 대사급 수준의 외교관계를 수립하고 대베트남 무역에서 최혜국대우 지위 부여를 고려하며, 기본 생필품 이외의 분야에서 국제금융기구의 대베트남 지원을 긍정적으로 고려한다는 것이었다.

베트남은 이 ‘로드맵’의 수락 여부를 유보한 채 1991년 4월 20일 전쟁포로 및 실종자 문제를 처리하기 위한 하노이주재 미국사무소 설치에 동의했다. 하노이는 이것을 계기로 대미관계가 급속히 개선되리라 예상했으며 미국사무소 설치가 곧 베트남에 대한 무역금수 해

제의 시작을 의미한다고 생각했다. 그러나 베트남의 기대와는 달리 미국측은 사무소 설치의 목적이 실종된 미군 2,278명에 대한 조사일 뿐이라고 강조했다. 미국은 베트남군이 철수한 뒤에도 여전히 하노이 정부의 영향을 받는 캄보디아정부가 평화협정에 서명하도록 하노이가 압력을 가해주기를 원했다.⁸⁹⁾

7월 30일에는 레 마이 외무차관과 솔로몬 국무차관보가 만나 관계정상화와 캄보디아문제 및 실종자 문제 해결을 위한 의견을 교환했다. 레 마이는 미국정부가 경제제재를 캄보디아문제 및 실종자 문제와 연계시켜 해제하지 않고 있지만 인도적 문제에 협력하는 것이 베트남의 일관된 정책이라고 설명했다. 그러나 베트남의 노력에도 불구하고 미국은 10월 세계은행(IBRD)과 국제통화기금 연례회의에서 베트남에게 차관을 제공하려는 프랑스의 노력을 무산시켰다.⁹⁰⁾

결국 베트남의 압력을 받은 프놈펜정부는 유엔평화안을 수용할 의사를 밝혔고 10월 23일 캄보디아평화협정이 체결되면서 미-베트남관계는 급전전하였다. 베트남이 '로드맵'에서 제시된 미국의 한 핵심 조건을 충족시킨 것이다. 따라서 미국은 베트남이 미군실종자 문제에 적극 협력한다면 2년내에 외교관계를 재개하겠다고 약속했고, 12월 20일에는 미국인의 베트남여행 제한을 일부 해제하여 단체여행과 사업목적 여행을 허용했다.

그리고 1992년 3월 베트남 수재 복구와 말라리아 퇴치를 위한 3백만 달러 상당의 인도적 원조를 약속, 실행에 옮겼다. 또한 4월말 베트남에 대한 미국의 직접 전화서비스를 금지하는 규제를 해제하는 한편 민간단체의 베트남내 인도적 사업의 시행을 승인했고 베트남에

89) Michael C. Williams, *Vietnam at the Crossroads* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1992), p. 81.

90) 권경희, "베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구," pp. 258~259.

대한 기본 생필품의 제공도 허용했다.

1992년에 베트남은 전쟁포로 및 실종자 문제에 더 한층 협력했고, 특히 미조사단이 베트남 현지에서 생생한 조사를 할 수 있도록 허용했다. 즉 베트남은 미군포로 및 전사자 사진 5,000매를 공개했고 10월에는 미조사단이 베트남 국방성내 전쟁기록보관소를 열람할 수 있도록 허용했는데, 이에 대해 부시 대통령은 협상의 '진정한 돌파구(real breakthrough)'로 평가했다.⁹¹⁾ 부시는 12월 30일 베트남에서의 사업에 대해 미국기업에 가해진 규제를 일부 완화함으로써 베트남의 협력에 보답했다. 이로써 미국기업들은 베트남에 사무소를 개설하고 베트남측 상대와 계약체결을 위한 상담을 할 수 있게 되었다.

4. 클린턴정부의 국교정상화(1993~1995)

1993년에 들어선 클린턴정부는 부시정부의 '로드맵'에 대한 지지를 표명했다. '로드맵'이 제시된 이후 미·베트남관계가 눈에 띄게 개선되고 있었으므로 미언론들은 1993년 4월말 워싱턴에서 있을 국제통화 기금 및 세계은행 회의때 베트남에 대한 경제제재를 일부 완화하는 방안에 대해 정부가 고심하고 있다고 보도했다.

그러나 이처럼 경제제재 완화 문제가 거론되고 있는 한편으로 미국정부는 계속 베트남에게 미군유해의 추가 송환과 미군실종자 문제에 대한 새로운 정보 및 기록 제공 등을 요구했다. 미국은 하노이와 관계정상화를 향한 어떤 조치를 취하기 이전에 미군실종자 문제에서의 진전을 기대했던 것이다.

이러한 상황에서 4월에 미언론은 미국정부의 생각보다 훨씬 더 많

91) Joseph P. Quinlan, *Vietnam: Business Opportunities and Risks* (Berkeley: Pacific View Press, 1995), pp. 30~31.

은 미군포로들이 베트남에 억류되어 있다는 소련 문서를 입수, 공개했다. 4월말, 미정부는 포로 및 실종자 문제에 대한 베트남의 완전한 정보 제공과 협력이 있을 때까지 대베트남 관계정상화를 추진하지 않는다는 입장을 재확인하면서 이 문제에 대한 충분한 설명을 베트남에게 요구했다. 언론들은 미정부가 6월말까지 베트남에 대한 국제금융기구들의 원조를 연기시켰다고 폭로했다. 결국 베트남은 미국의 단호한 태도에 밀려 실종자에 관한 6개 정보문서를 추가로 미국정부에 전달했다.

이어 미의회 대표단이 베트남을 방문했고 귀국후 일부 대표들은 대베트남관계에서의 전향적인 조치를 촉구하면서 6월 11일 클린턴 대통령을 면담했다. 그 결과 하노이의 노력은 비로소 결실을 얻게 되었다. 7월 2일, 클린턴은 미국이 더 이상 베트남에 대한 국제금융기구들의 원조에 반대하지 않을 것이라고 선언했다. 이는 하노이에게 다방면의 차관 획득의 길을 열어준 것이었다.

7월 중순, 미정부 대표단이 전쟁포로 및 실종자 문제에서 베트남의 더 많은 협조를 얻어내기 위해 하노이를 방문했다. 대표단은 베트남정부에 실종자 문제를 해결하는 데 도움이 되는 미국 문서들을 제공하면서 미영사관리들이 하노이에 주재할 수도 있음을 시사했다. 또한 대표단은 클린턴정부는 전쟁포로 및 실종자 문제에서 중요한 진전이 있을 때까지 베트남과의 무역관계를 정상화할 의도가 없음을 강조했다.

이를 확인하듯 9월 13일, 클린턴 대통령은 대베트남 무역금수를 유지하도록 지시했다. 이는 베트남에 대한 국제통화기금이나 세계은행의 원조 허용과는 별도로 베트남측이 실종자 문제에서 성의있게 협력할 때까지는 무역제재 조치를 해제하지 않는다는 입장을 재차 확인한 것이었다. 그러나 미국정부는 9월에 베트남에게 350만 달러

상당의 인도적 원조를 제공했고 12월에는 미국기업들이 국제금융기구 지원의 베트남 사회기간시설 건설 프로젝트에 참여할 수 있게끔 허용했다.

한편 미국내에서는 재계가 베트남에 대한 경제제재를 조속히 해제하도록 압력을 가했다. 그러나 실종자들의 가족을 비롯한 강경파들은 하노이가 미군유해 송환 등 미국의 요구사항에 더욱 협력하도록 더 많은 압력을 가해야 한다며 경제제재 완화에 반대했다.

마침내 1994년 2월 3일, 클린턴 대통령은 전쟁포로 및 실종자 문제 해결에서 '가시적이고 중요한 성과'가 있었을 뿐 아니라, 계속 베트남의 협력을 얻기 위해 베트남에 대한 무역금수를 해제한다고 발표했다.⁹²⁾ 그리고 무역금수 해제가 발표된 지 불과 3개월 뒤인 5월 26일, 미국과 베트남은 2, 3개월내에 워싱턴과 하노이에 각각 연락사무소를 설치할 것이라고 발표했다.

이로써 미·베트남관계에 새로운 시대가 열렸다. 그렇다고 해서 미국이 즉각 완전한 외교관계를 수립하고 베트남에 최혜국대우를 인정한 것은 아니었다. 1975년 월남패망 후 잃어버린 미국자산에 대한 청구권 문제도 남아 있었고 인권문제도 양국관계 발전의 장애가 되었다.

그러나 양국의 관계정상화는 거스릴 수 없는 대세였다. 결국 1995년 1월 28일 양국간에 연락사무소가 개설되었고 7월 11일에는 정식으로 관계정상화가 이루어졌으며, 연락사무소는 설치된지 6개월여만인 8월 5일 대사관으로 격상되었다.⁹³⁾

92) Congressional Research Service, *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations* (Washington D.C.: The Library of Congress, 1994).

93) Congressional Research Service, *Vietnam: Procedural and Jurisdictional*

IV. 대중·대베트남 관계개선 특징과 북·미관계 개선에 대한 함의

미국의 대북 관계개선 추이를 전망하기 위해서는 우선 II, III장에서 살펴본 미국의 대중·대베트남 관계개선 과정에서 어떤 특징들이 나타나는지 검토하는 것이 필요하다. 이 장에서는 미국이 관계개선을 추진한 방식, 관계를 개선하고자 한 주요 동기, 관계개선 과정에서 주로 논의된 의제, 의제를 해결하는 과정에서 미국이 보인 협상태도의 네 가지 범주로 나누어 특징을 분석하고자 한다.

1. 대중·대베트남 관계개선 특징

가. 추진방식

미국의 대중 관계개선 과정에서 발견되는 특징의 하나는 비밀주의이다. 미국의 대중 관계개선 결정은 자국의 아시아정책과 국제질서의 획기적 변화를 초래한다는 사안의 중대성 때문에 최고위 정치지도자만이 처리할 수 있는 성격의 것이었고 최고 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구했다. 따라서 정부내 주무부서마저 배제된 가운데 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 추진되고 진행되었다.⁹⁴⁾ 즉

Questions Regarding Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations (Washington D.C.: The Library of Congress, 1995)

94) 일본의 대중 국교정상화 과정에서도 일본 외무성은 중국과 세부사항을 신중히 교섭하는 기회를 갖지 못했으며 대만 처리문제를 놓고 분열되어 있었기 때문에 대중 국교정상화를 효과적으로 지휘할 수 없었다. 永野信利, 「天皇と鄧小平の握手」(東京: 行政問題研究所, 1983), pp. 338~339; 緒方貞子, 「戦後日中・米中關係」, p. 181.

미·중화해에서 국무부의 역할이 비교적 한정되었고, 대통령이 주도적인 역할을 했을 뿐 아니라 공식적 관계의 부재로 막후 채널이 이용되고 외부 중개자가 활약했다.⁹⁵⁾

닉슨은 관료기구의 영향을 방지할 경우 외교정책의 획기적 전환이 어려울 것으로 생각해 국무부가 아닌 “백악관이 외교정책을 지휘”하도록 했다.⁹⁶⁾ 이를 위해 그는 국가안전보장회의의 기구를 개편하고 국가안보담당 대통령보좌관에게 거의 모든 권한을 집중시켰다.⁹⁷⁾ 이러한 조직개편을 바탕으로 닉슨과 대통령보좌관에 임명된 키신저는 비밀외교에 성공했다. 닉슨과 키신저는 대중접촉에서 가능한 한 국무부를 배제하려고 노력하였다. 국무부가 대중화해에 반대한 것은 아니지만 국무부는 대중접촉 이전에 대만 및 베트남과의 관계가 정리되어야 한다는 입장이었다. 키신저는 이러한 국무부의 신중한 접근방식이 불만이었고⁹⁸⁾, 따라서 로저스 국무장관도 모르는 가운데 비밀방중에 착수했으며⁹⁹⁾ 이 과정에서 프랑스의 드골(Charles de Gaulle), 파키스탄의 칸, 루마니아의 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu) 대통령 등이 중개역할을 했다.¹⁰⁰⁾

95) 緒方貞子, 「戦後日中・米中關係」, p. 179.

96) Nixon, *The Memoirs*, p. 340.

97) 국가안전보장회의의 조직개편 과정에 대해서는 Hersh, *The Price of Power*, pp. 26~29; Roger Morris, *Uncertain Greatness* (New York: Harper & Row, 1977), pp. 77~85; Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (New York: St. Martin's Press, 1979), pp. 248~260 참조.

98) Kissinger, *White House Years*, p. 691.

99) 키신저에 따르면 애초부터 닉슨은 로저스에게 외교를 맡길 의도가 없었다고 한다. 키신저는 자신의 회고록에서 “닉슨은 로저스가 외교에 서툰 것이 백악관의 외교 주도권 장악에 바람직하다고 생각했다”면서 “외교에 무지하다고 대통령이 확신하고 있었기 때문에 국무장관에 임명된 희귀한 경우”라고 기록하고 있다. Ibid., p. 26.

100) Nixon, *Memoirs*, p. 373.

결국 대중 관계정상화 과정에서 중국과의 관계가 본궤도에 오를 때까지 미국의 국무부는 적극적인 역할을 하지 못했다. 국무부가 대중 국교정상화 교섭에 관여할 수 있었던 것은 미·중간에 연락사무소가 설치된 1973년 이후였다. 닉슨정부하에서 관료조직이 배제된 것은 관계개선 문제를 신속하게 해결하기 위한 것이었다.

이처럼 국무부나 관료조직이 배제된 것은 아니나 카터정부에서도 대중교섭은 비밀리에 추진되었는데, 이는 소련, 대만, 의회 등으로부터의 반발을 피하려는 목적에서였다.

한편 대베트남 관계개선의 경우는 민간인 특사나 의회 지도자 등 정부외의 중개자가 필요했던 것은 마찬가지였으나 중국과 베트남의 국제정치적 위상과 정상화 추진시의 국제정치적 상황이 달랐기 때문에 대중 국교정상화 과정에서 발견되는 비밀주의는 없었다.

나. 주요 동기

닉슨과 키신저가 대중정책을 수정한 동기는 국내정세 때문이 아니었다. 그 이전의 대중정책에 대해 학계나 언론으로부터의 비판은 크지 않았다. 닉슨과 키신저는 중·소대립의 격화가 공산진영의 응집력을 파괴, 중국뿐 아니라 소련과의 관계에서도 미국이 우위를 차지할 수 있는 호기라고 판단했고 중국과 연합하여 소련을 봉쇄한 뒤 대당트를 달성한다는 전략에 기초하여 대중화해를 추구했다.

미·중 관계정상화 과정이 국가안보라는 전략적 관점에 의해 큰 영향을 받았다는 것은 그 추이를 볼 때 분명해진다. 관계정상화의 실현이 아직 먼 꿈이었던 때부터 닉슨은 소련이 중국에 대해 우위에서 있는 것을 저지하는 것이 미국의 국익에 부합한다고 생각했다. 따라서 소련의 군사력 확대와 전략적 우위에 대항하려고 하는 미국의 움직임

입에 중국이 옹하자 미·중화해가 급속히 진전될 수 있었다. 즉 미·중간 공통의 전략적 이익, 특히 소련의 위협에 대한 인식이 높아져 감에 따라 미·중 관계정상화를 저지하는 모든 장애요소를 극복한 것이다.

실제 1972년의 「상해공동성명」, 1979년의 국교정상화는 모두 소련의 위협이 고조된 후 실현된 것이다. 이는 중국 역시 전략적 고려를 어떤 문제의 해결보다도 우선시 했음을 의미한다. 모택동은 닉슨, 키신저와의 여러 차례 회담에서 “대만문제는 중요한 것이 아니며 국제상황이 중요하다”고 강조했고 양국간 문화교류나 무역은 부차적인 것으로 인식했다.¹⁰¹⁾

그러나 미국의 입장에서 1970년대 중반 소련과 데탕트 상황이 조성되자 대중관계 개선에 보다 신중히 대응할 필요가 있었고, 이는 중국측의 실망과 불만을 사기도 했다. 사실 미국에서는 1970년대 중반 미·중·소 삼각관계의 정립을 위해 ‘중국카드’를 어디까지 써야 하느냐에 관한 광범위한 정책토론이 있었다. ‘활용론’, ‘저효과론’, ‘비활용론’이 대립했다.¹⁰²⁾

‘활용론’은 대소관계에서 더 큰 지렛대를 얻기 위해 대중 관계개선을 적극 활용해야 한다는 것이었다. 이를 지지하는 견해는 중·소분쟁이 미·중·소 삼각관계에서 미국이 유리한 위치에 서도록 하는 더할나위없이 좋은 기회를 제공하고 있으며 중국에 대한 무기판매와 첨

101) Richard H. Solomon, “The China Factor in America’s Foreign Relations: Perception and Policy Choices,” in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), p. 15.

102) Congressional Research Service, *Playing the China Card: Implications for the United-Soviet-Chinese Relations* (Washington, D.C.: The Library of Congress, October 1979), pp. v, 1~2; 그리고 본 연구의 각주 13) 참조.

단기술 이전 등을 통해 중·소분쟁에서 약자인 중국을 지원해야 한다는 것이었다. 닉슨, 브레진스키, 슬레진저(James Schlesinger) 국방장관 등이 이 견해를 지지했다.

‘저효과론’은 미·중관계가 소련에 미치는 직접적인 영향이 크지 않다는 견해였다. 이 견해에 따르면 ‘중국카드 활용론’은 중국이 세력균형에 커다란 영향을 줄 수 있다고 가정하고 있으나 소련이 그렇게 평가하지 않고 있으며 소련을 견제하기 위해 현재 잠재적 강대국일 뿐인 중국을 카드로 사용하는 것은 소련을 위협하기보다는 오히려 자극하여 역효과를 낼 수 있다는 것이었다.¹⁰³⁾ 국제정치학자 모겐소(Hans J. Morgenthau), 밴스 국무장관과 그의 소련담당 보좌관 슈먼(Marshall Shuman) 등이 이러한 견해를 가지고 있었다.

마지막 ‘비활용론’은 대중관계 개선을 대소 전략적 관점에서 조정하거나 이용해서는 안되며 중·소에 대한 등거리정책이 바람직하다는 것이었다. 이 입장은 ‘중국카드’의 사용은 모스크바와의 끝없는 게임을 더욱 복잡하게 만듦으로써 미 국익에 도움이 되지 않을 가능성이 높다는 것이었다. 이 견해는 북경과 계속 관계를 개선해야 하지만 그 목적이 소련견제가 아니라 중국을 국제사회로 유도하여 대만 및 한반도 문제 해결에 기여하게끔 하는 데 있어야 한다고 주장했다. 이와 같은 논쟁을 해결해 준 것이 ‘제2냉전’의 시작이었다. ‘제2냉전’이 시작되자 미국에게는 SALT보다 중국이 더 중요했는데,¹⁰⁴⁾ 이는 현실주의에 기초한 ‘중국카드 활용론’이 승리했음을 의미했다. 요컨대 미·중관계에는 미·중·소간 역학관계에 연유한 전략적·군사적 특성이

103) Hans J. Morgenthau, "Gambling on China," *New York Times*, July 25, 1978.

104) Bruce Cummings, "Chinatown: Foreign Policy and Elite Realignment," in Thomas Ferguson and Joel Rogers, *The Hidden Election* (New York: Praeger, 1981), p. 212.

늘 존재했고, 그것이 양국관계의 발전과 정체를 결정했다.

한편 미국과 베트남이 수교한 동기는 지정학적인 이해관계와 경제적 이익의 일치에 있었다.

미·베트남 관계를 정상화에 이르게 한 데는 미국의 대중국정책에서 차지하는 베트남의 중요성이 크게 작용했다. 냉전 종식후 미국은 중국과 정치·경제적으로 빈번히 갈등을 겪고 있는 상황에서 중국을 견제하기 위해서도 인도차이나반도의 군사강국인 베트남과 관계를 정상화하는 것이 국익에 도움이 된다고 생각했다.

또한 사사건건 중국과 마찰을 빚어온 베트남도 미국과의 협력관계 구축이 대중국관계에서 자신의 입지를 강화해 나가는 데 유리하다고 생각했다. 방(Le Van Bang) 유엔주재 베트남대사는 “베트남과 미국은 동남아시아 안보에 대해 많은 공통된 생각을 갖고 있다”고 함으로써¹⁰⁵⁾ 베트남이 대미 관계정상화를 희망하는 전략적 이유를 시사했다.

따라서 미·베트남 관계를 결정적으로 좌우한 변수는 양국간 현안을 둘러싼 줄다리기가 아니라 미·중·소간의 역학관계였다. 즉 미국의 대베트남정책과 베트남의 대미정책에 변화를 가져온 것은 미·소, 미·중, 중·소관계의 부침이었다.

전략적 요인 외에 경제적 이해관계도 미·베트남 관계정상화에 기여했다. 경제부흥을 모색하고 있었던 미국은 베트남이 가지고 있는 해외시장으로서의 잠재력을 언제까지나 외면할 수는 없었다. 사실 미국의 기업들은 ‘도이모이’의 시행으로 연평균 8~10%의 고도 경제성장을 거듭하고 있는 베트남에 투자 매력을 느끼고 있었으며 베트남의 산유 잠재력과 경제개혁 및 구조조정을 높이 평가하고 있었다.¹⁰⁶⁾

105) 권경희, “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구,” p. 261에서 재인용.

106) Quinlan, *Vietnam*, p. 30.

그러나 미국기업들은 미군포로 및 실종자 문제가 해결될 때까지 관계를 개선할 수 없다는 정부의 원칙 고수 때문에 베트남에 진출할 수가 없었다.

이러한 수교지연은 미국정부에게도 부담으로 작용했다. 미국기업들이 시장을 경쟁국가들에게 빼앗기고 있다는 불만에서 부시정부 때부터 베트남과의 경제관계를 정상화할 것을 지속적으로 요구하였기 때문이었다. 이와 같은 미국의 사정에 세계경제를 주도하고 있는 미국과의 협력을 원하는 베트남의 이해가 일치했다. 베트남은 미국으로부터 최혜국대우(MFN) 지위 및 경제원조의 획득과 차관도입 등이 절실했을 뿐 아니라 다른 자본주의국가들의 경제협력을 보장받기 위해서도 대미 관계정상화가 필요했는데, 이는 미국의 요구를 존중하는 가운데 관계정상화를 도모하는 전략을 통해서만 가능했다.

결론적으로 미·베트남간 관계정상화는 새로운 국제질서의 모색에 수반되는 미국의 전략적 조정과 베트남의 현실주의적 외교의 합작이라는 구도 속에서 이해되어야 한다.

다. 의 제

미·중 관계개선 과정에서 양국 사이에 적극적으로 토의되고 협상된 의제는 매우 적었다. 오랫동안 지속된 적대관계로 인해 의제 모두가 처음으로 논의되는 것이었고, 따라서 복잡하고, 미묘하며, 해결에 시간이 많이 소요되는 문제였기 때문이었다.¹⁰⁷⁾

경제협력, 사회·문화 분야의 교류 등도 논의되었으나 쟁점이 된 것은 언제나 정치적인 문제였는데, 그 가운데 미·중관계의 순조로운

107) Michael Oksenberg, "The Dynamics of the Sino-American Relationship," p. 75.

발전을 저해한 것은 「상해공동성명」에서 언급된대로 대만문제였다. 국교정상화 교섭에서 내내 주된 장애물로 등장한 것이 대만문제였지만 관계정상화의 이익이 더 컸으므로 양쪽은 대만에 대한 무기판매라는 민감한 문제를 둘러싼 견해차이의 해소를 보류하는 것으로 타협했다.

미국이 대만문제에서 선뜻 양보할 수 없었던 이유는 국내정치적 고려사항 때문이었다. 카터정부는 초기부터 대만문제의 평화적 해결에 대한 관심 표명, 대만에 대한 무기판매, 대만과의 비공식적인 관계 유지라는 3가지 조건에 중국측의 동의를 얻는다는 방침을 굳혔다.

처음 두 가지는 주로 미국의 국내정치적 이유 때문이었다. 대만지가 만만치 않은 국내여론을 감안하면 그 두 가지를 반드시 관철해야 했으나 중국의 반발이 거세었다. 그 결과 두 가지는 관계정상화를 선언한 「공동성명」에 포함시키지 않고 따로 분리되어 미국정부의 단독성명으로 처리되었다.

북경정부는 두 번째의 조건을 유감스럽게 여겼다. 1978년 이래 자신들이 대만문제에 관해서 ‘해방(liberation)’보다는 ‘평화적 통일(peaceful reunification)’을 언급함으로써 국제사회에 근본적인 변화를 시사해 왔다고 생각했기 때문이었다. 또한 북경은 대만에 대한 미국의 무기판매는 대만으로 하여금 완고한 태도를 강화시킬 뿐이며 미·대만간 군사적 관계의 지속은 관계정상화의 원칙에 합치되지 않는다고 생각했다.¹⁰⁸⁾

그러나 북경정부는 카터정부가 국내에서 직면한 정치적 상황의 어려움을 인정했고 암묵적으로 미국의 단독성명 발표를 대미 관계정상화 달성에서 자신들이 봉착한 진퇴양난으로부터 벗어나는 방법으로

108) 이러한 이유를 들어 1978년 12월16일 화국봉은 기자회견에서 대만에 대한 미국의 무기수출 결정에 공식 반대한다고 밝혔다.

여겼다.¹⁰⁹⁾

이처럼 무기판매에 불만이 많았음에도 불구하고 중국이 국교정상화에 동의한 것은 물론 전략적 이유 때문이었다. 미국쪽의 키신저나 브레진스키도 중국을 주로 세계전략적 관점에서 보고 있었다. 이 때문에 양국 모두 대만문제의 해결을 보류하여야 한다고 생각했다. 따라서 대만문제의 해결은 닉슨 방중 때와 마찬가지로 국교정상화 때에도 보류되었고, 이로써 대만의 안전보장문제, 특히 대만에 대한 미국의 무기판매 계속은 국교정상화 후의 미·중관계에서 잠재적 쟁점으로서 남게된 것이다.¹¹⁰⁾

그리고 북경이 일본방식으로 생각해 논란없이 수용한 세 번째 조건은 관계정상화 이후 미·대만관계를 좌우할 미국정부의 포괄적 정책, 즉 대만관계법(Taiwan Relations Act)의 토대가 되었다.

한편 미·베트남 관계개선 과정에서 나타난 의제들은 미국의 대베트남 경제원조, 미군실종자 유해 송환, 경제제재 완화 및 해제, 베트남군의 캄보디아철수 및 캄보디아문제의 평화적 해결, 인권문제 등이었고, 이것들은 그 시기에 따라 변화하였다.

카터정부 동안 베트남과의 관계개선은 베트남의 전쟁배상 요구와 캄보디아 침공, 미군실종자 문제의 해결 그리고 미국의 대중 관계정상화 문제와 맞물려 있었다. 출범 초기부터 카터정부는 미군실종자 문제를 해결하기 위해서도 베트남의 협력이 필요하다고 생각했고 의회 일각에서도 관계정상화를 요구했다. 베트남 정부 역시 미국을 비롯한 자본주의국가와 협력을 모색해야 하는가를 놓고 내부적으로 심

109) Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992), p. 31.

110) 중국은 대만문제의 해결을 보류함으로써 미국에 빚을 만들어 놓았다고 생각했다. 緒方貞子, 「戰後日中·米中關係」, p. 129.

각한 논의를 하고 있었다.

그러나 이 시기에 미·베트남 관계개선이 실패한 이유는 많은 부분 베트남이 전쟁의 승리에서 얻은 자신감으로 미국의 양보를 낙관하여 1977년까지 미국에 대하여 지나칠 만큼 고집스럽게 전쟁배상과 전후 복구 원조를 요구했기 때문이다. 또한 전쟁에서 패배한 미국 역시 베트남에 대한 심리적 갈등을 극복하지 못한 채 베트남과의 관계개선 보다는 중국과의 수교에 더욱 큰 관심을 보였다.¹¹¹⁾

처음에 미국은 중국과 베트남 두 나라와의 동시 수교를 추진하였으나 중·베트남관계의 악화로 시간이 지나면서 동시 수교가 사실상 불가능하다고 판단했고,¹¹²⁾ 그 결과 1978년 하반기에는 베트남보다는 중국과의 수교에 기울어져 있었다. 다급해진 베트남은 관계정상화의 조건으로 제시한 원조제공 주장을 포기하고 무조건 관계정상화를 미국에 요청했으나 미국의 대중 관계정상화 결정으로 때늦은 정책변화가 되고 말았다. 미국으로부터 외면당한 베트남은 입지를 만회하기 위해 1978년 11월 3일 소련과 우호조약을 맺은 후 12월 캄보디아침공을 단행했다. 이로써 미국과의 관계개선은 한 동안 냉각상태에 빠지게 되었다.

이러한 냉각된 분위기 속에서 1981년초 레이건정부가 출범한 이후 미국은 베트남과의 현안들을 해결하기 위해 조용히 움직이기 시작했다. 1982년부터 1986년까지 미국과 베트남은 여러차례의 실무접촉을 통하여 전쟁포로 및 실종자 문제의 해결을 모색했다. 그 결과 1987년 이후 베트남의 전례없는 협조로 전쟁포로 및 실종자에 대한 수차례의 미·베트남 합동조사가 이루어졌고 수십구의 유해가 미국으로 송

111) 배궁찬, 「미·북한 관계개선의 현황과 전망」 (서울: 외교안보연구원, 1992), pp. 32~33.

112) 본 논문 II장 참조.

환되었다. 이외에도 1988년부터 미국에 연고를 가지고 있는 베트남인들의 미국이민이 허용되기 시작하여 1989년까지 미국계 혼혈 베트남인과 직계가족 2만여 명이 미국으로 출국했다. 따라서 레이건정부 동안 인도적 문제에서 꾸준한 진전이 있었다. 그러나 전반적으로 레이건정부는 대베트남 관계개선에 대해 국내여론과 중국과의 관계를 고려하여 매우 신중한 태도를 취했다.¹¹³⁾

미·베트남관계에 새로운 전기가 마련된 것은 정치·전략적 문제로서 골치거리였던 캄보디아문제가 1980년대말 국제적 해결의 실마리를 찾게 되어 베트남이 캄보디아에서 자국군대를 철수시키면서부터이다. 베트남이 이러한 결정을 한 원인은 캄보디아내 반계릴라전 수행의 어려움, 식량기근 및 서구국가들의 원조 중단 등으로 인한 경제난의 심화, 중국과 화해를 추구한 소련의 압력, 범세계적 탈냉전 추세 및 사회주의권의 개혁적 변화에 적응해야 할 필요성이 커졌기 때문이었다.¹¹⁴⁾

세계적 변화에 적응하기 위해 베트남 지도부는 대미 관계개선으로 집약되는 대외정책의 수정을 꾀하는 동시에 국내적으로 제반 개혁을 시도했다. 무엇보다 경제난의 타개가 시급했는데, 이를 위해서는 서구 선진산업국가들과의 무역관계를 사실상 규제하고 있는 미국의 무역제재조치의 해제가 필요했다.

따라서 부시정부가 출범한 이후에는 경제제재의 완화가 캄보디아 문제 및 미군실종자 문제의 해결과 맞물려 미·베트남간 현안의 초점이 되었다.

113) 배궁찬, 「미·북한 관계개선의 현황과 전망」, pp. 33~34.

114) 홍규덕, 「미국·베트남 관계정상화과정과 요인분석」, pp. 195~196.

라. 의제해결방식

미국의 대중·대베트남 관계개선 과정에서 공통적으로 발견할 수 있는 특징은 미국정부가 관계개선의 원칙을 세워놓고 이를 철저히 관철하려 했고 관계개선의 속도와 폭을 조정하기 위해 다양한 협상 카드를 사용했다는 점이다. 대중교섭의 경우 협상카드의 핵심은 대만 문제의 처리 방식이었고 대베트남의 경우는 경제제재의 완화였다.

닉슨이 초기 대중교섭에서 얻으려 한 것은 베트남문제 해결에 있어 월맹으로 하여금 무력에 의한 해결을 포기하고 월남정부과 협상에 의한 해결을 수용하도록 중국이 설득한다는 약속을 얻어내는 것이었고, 결국 이에 성공했다. 반면 중국이 미국에게 요구한 것은 대만 및 대만해협으로부터 모든 미군의 철수였다.

미국은 이것이 대만과의 관계단절을 요구하는 것이 아닐 뿐 아니라 협상가능한 조건이라고 생각했다. 협상결과 이 조건은 지역의 긴장이 완화되는 대로 대만에 있는 미군과 군사시설을 점진적으로 감축시키는 것으로 처리되었는데, 이는 이미 미국정부내에서 몇 번이나 검토되어 내부적으로 합의된 것이었다.

그리고 카터정부는 초기부터 대만문제의 평화적 해결에 대한 관심 표명, 대만에 대한 무기판매, 대만과의 비공식적인 관계 유지라는 3가지 조건에 중국측의 동의를 얻는다는 방침을 고수했고, 1978년 6월 20일에도 중국과 관계정상화를 서두르지 않고 순리에 따라 추진하며 중국측이 최소한의 조건도 만족시키지 않는 경우에는 교섭의 연기도 고려한다고 결정했다. 6월 20일에 결정된 이 원칙은 마지막까지 유지되었고 교섭과정은 미국의 계획대로 진행되었다.

대베트남 교섭의 경우 원칙의 핵심은 캄보디아문제의 평화적 해결을 위한 베트남의 협조와 전쟁포로 및 실종자 문제 해결이었다. 특히

미국은 전쟁포로 및 실종자 문제의 해결에 최우선 순위를 두고 있었고, 베트남이 캄보디아를 침공한 뒤에는 캄보디아에서의 베트남군 철수 및 캄보디아 중립정부 수립을 관계개선의 조건으로 고집했다. 이 밖에도 미국은 미국계 혼혈 베트남인들의 미국이민 문제와 월남정부에 협조했던 정치범들의 석방문제 등을 인도적 문제로서 제기하였다.

이 과정에서 미국에서는 대베트남관계를 어떻게 해야 하느냐를 놓고 치열한 정책논쟁이 전개되었다.¹¹⁵⁾ 정부와 의회의 일각에서는 미국의 국익에 합치하는 베트남의 정책변화를 더 유도하기 위해 정부가 외교적·경제적 수단의 사용에서 좀 더 유연성을 보일 것을 주장했다. 그러나 이에 반대하는 집단은 실종자문제 해결, 캄보디아에서의 베트남군 철수, 캄보디아 평화협정 체결 등의 전제조건을 베트남이 충족시키지 않는 한 미국이 유화적 태도를 취해서는 안된다고 고집했다.

베트남에 대해 유화정책을 주장하는 집단의 견해는 베트남이 겪고 있는 어려움과 캄보디아문제 해결에 관한 베트남의 타협적 자세에 비추어 미국이 원하는 실종자문제 및 여타 인도적 문제 해결, 캄보디아 및 동남아에서의 평화회복과 안정 유지는 베트남에 대해 압력을 가하면서도 경제적·외교적 수단을 탄력성있게 구사할 때 달성될 가능성이 더 많다는 것이었다. 이러한 생각에서 베트남에 미국의 기술적 사무소나 외교대표부를 설치하고 경제제재를 완화하며, 소량의 식량원조를 포함한 대베트남 지원을 지지했다.

이 주장에 따르면 미국의 유화적 태도는 몇가지 이득이 있다는 것이다. 즉 미·베트남관계에 화해 분위기를 조성하여 실종자문제와 여타 인도적 문제에서 베트남으로 하여금 더 협조하도록 유도할 수 있

115) 이하 미국내 상이한 견해에 대한 요약은 Sutter, *East Asia and The Pacific*, pp. 121~123 참조.

다는 것이다. 이들은 베트남의 지도부가 매우 민족주의적이어서 외부의 지나친 압력에 대해 타협하지 않으려 한다는 것이다. 따라서 압력과 유화적 태도를 적당히 조화시킴으로써 인도적 문제에서 미국과 타협하여 국제고립에서 벗어나 보려는 베트남의 체면을 살려주어야 한다고 주장했다.

반면 베트남에 대한 강경정책의 시행을 주장하는 집단은 베트남이 캄보디아에서 철군하고 캄보디아의 평화적 해결에서 건설적 역할을 하며 실종자문제에서 협력하지 않는 한, 하노이와의 관계를 개선해서는 안된다는 것이었다. 즉 이 견해의 주창자들은 하노이가 캄보디아 문제나 실종자문제에서 미국의 조건을 충족시키지 않는 한, 하노이에 미국사무소를 설치하거나 경제제재를 완화하거나 원조를 제공하는 데 강력히 반대했다.

강경정책의 전제는 베트남이 미국의 일방적인 관계개선과 압력완화를 자신에게 유리하도록 이용할 가능성이 크다는 것이다. 특히 미국의 유화적 태도는 실종자문제에서 베트남으로 하여금 더 완강한 자세를 견지하도록 할 것이라는 주장이었다. 예를 들면 유화적 조치는 미군유해의 미송환이 미국에 대한 상당한 지렛대가 될 것이라는 생각을 갖게 하고 그래서 미국으로부터 더 큰 양보를 얻어내기 위해 그 지렛대를 이용하려는 경향을 강화해 줄 뿐이라는 것이었다.

대체로 강경론이 우세했던 이러한 강·온 논쟁 속에서 미·베트남 관계는 1991년 4월에 유해송환을 위한 임시사무소가 설치되고 10월 23일 파리에서 캄보디아평화협정이 체결되면서 급전전하기 시작했다. 또한 중국이 베트남과 북교를 추진함으로써 그동안 미·베트남 관계 개선의 장애가 되어 왔던 걸림돌이 제거되게 되었다. 마침내 1992년 2월 워싱턴에서 양국이 관계정상화를 위한 비공식회의를 개최함으로써 수교가 임박했음을 시사했다.

그러나 미정부는 베트남과 조속한 관계개선을 요구하는 의회와 경제계의 거센 압력에도 불구하고 경제제재 조치를 해제하지 않았다. 미국정부는 하나하나 해결 단계를 밟아가고 있는 캄보디아문제가 반전될 경우를 대비하여 베트남에 대한 압력수단을 계속 가지고 있어야 한다고 생각했으며, 경제제재의 완화를 통하여 대베트남 관계개선의 속도와 폭을 조정하려 했다. 특히 미국의 보수주의자들은 정부가 베트남과의 관계개선에 적극적일 필요가 없다는 입장을 취하고 있었으며, 캄보디아 평화구축과 실종자 문제 해결에 대한 베트남의 확실한 태도와 성실한 노력을 보장받고 관계정상화를 추진해도 늦지 않다고 생각했다.¹¹⁶⁾

요컨대 베트남과의 관계개선에 있어 미국은 각각의 현안에 대한 베트남의 단계별 약속을 받아내고 그 이행을 확인한 후 반대급부를 제공하는 방법을 사용했는데, 각 단계별 약속을 베트남이 성실하게 이행한 것이 미·베트남 관계개선을 가능하게 하였다

2. 북·미관계 개선에 대한 함의

그렇다면 이러한 특징들이 북·미간 관계개선 과정에 시사하는 바는 무엇인가? 물론 미국의 대중·대베트남 국교정상화 과정에서 발견되는 일정한 특징들을 수평적으로 대입하여 대북 관계개선 과정에서도 재현될 것이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 이러한 특징들은 논리적으로 보더라도 적대국간의 국교정상화를 추진할 때 일반적으로 나타날 수 있는 점일 가능성이 높은 것도 사실이다.

116) 배궁찬, 「미·북한 관계개선의 현황과 전망」, pp. 34~35.

가. 추진방식

오랫동안 적대관계를 유지해 온 국가간의 관계개선은 해당국가의 대외정책의 전환을 야기하는 중요한 문제라는 점에서 비밀주의와 최고위 정치지도자의 강력한 지도력을 필요로 한다. 이는 미국의 대중국교정상화 과정을 검토할 때 명확히 입증된다.

간혹 대외교섭에서 주무부서를 배제하거나 주무부서의 소수 인사만이 관여하도록 하는 비밀주의를 선호하는 것은 무사안일 지향의 외교정책 관련 관료기구들의 속성과 부처이기주의 등이 교섭에 영향을 주지 않게끔 하기 위해서이다. 바꾸어 말하면 국무부와 같은 외교부서가 전면에 나서 대외교섭을 할 경우는 이미 확립된 관례나 표준 절차에 따라서 실무차원의 세세한 문제들이 모두 거론될 가능성이 높고 그만큼 상대국과의 합의가 쉽지 않기 때문에 상대국에 대해 특별히 유연하게 대응할 필요가 있다고 판단할 때 주무부서도 제외된 비밀접촉을 원하게 된다.

그런데 현재 여러 현안들을 둘러싼 미국의 대북교섭은 때때로 미의회 의원들이 관여한 경우도 있었으나 주로 국무부를 비롯한 정부부서들이 담당하고 있다. 공식적인 정부조직이 전면에 나서 대북교섭을 하고 있다는 것은 교섭과정과 결과가 부처간 타협과 정책의 단편화(fragmentation)를 특징으로 하는 관료정치(bureaucratic politics)의 영향을 받을 가능성이 많음을 의미하고, 이는 교섭에 영향을 줄만한 대북정책의 갑작스런 전환이 매우 어려울 것이라는 점을 시사해 주고 있다.¹¹⁷⁾ 최근 카트먼(Charles Kartman)을 한반도 평화회담 전담

117) 외교정책 결정과정에서 관료정치(bureaucratic politics)의 결과에 관해서는 Kegley and Wittkopf, *American Foreign Policy*, pp. 351~364; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974) 참조.

대사로 임명하고 미행정부내 부처간 협의와 행정부·의회간 입장차이를 조율할 '조정역'(coordinator) 신설이 이러한 점에 다소 변화를 줄 수 있을 것이나 정책결정에 있어 관료정치의 속성과 누진적 점증주의(incrementalism)¹¹⁸⁾를 근본적으로 변화시키지는 못할 것이다. 따라서 미국의 대북 현안타결과 관계개선은 어느 날 갑자기 이루어지기 보다는 점진적이고 단계적으로 진전될 개연성이 높다.

그리고 관계개선에 대한 최고 정치지도자의 의지라는 문제를 볼 때도 클린턴이 김정일의 지위와 북한정권의 장래를 완전히 신뢰할 수 없는 상황일 뿐 아니라 어려운 경제사정에도 불구하고 계속하고 있는 미사일개발 등으로 북한에 대한 미국민의 여론이 극히 나쁜 상황이므로 대북 관계개선을 강력히 추진할 이유가 없다고 할 것이다.

나. 주요 동기

미국의 대중·대베트남 관계개선에 가장 큰 영향을 미친 변수는 전략적 관계였다. 1972년의 「상해공동성명」이나 1979년의 미·중 국교정상화는 소련의 위협에 공동으로 대처한다는 양국 공통의 전략적 이익이 컸기 때문에 이루어졌다. 1970년대 중반 한 때 소련과의 데탕트 상황으로 미국이 대중관계에 보다 신중한 자세를 보이고, 이에 중국이 미국의 신뢰성에 의구심을 가지게 되어¹¹⁹⁾ 양국관계가 소원해진 것은 미·중화해의 전략적 성격을 뚜렷이 증명하는 예이다.

미국의 대베트남 태도도 1978년 이후 미·소 및 중·소관계가 악화

118) Charles Linblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* XIX (Spring, 1959), p. 81.

119) Michael Oksenberg, "The Dynamics of the Sino-American Relationship," in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor*, p. 67.

되자 강경해졌으며 이에 따라 베트남의 대미관계도 호전되지 않아 결국 베트남은 친소를 선택했다. 그러나 1980년대 중반 이후 미·소 및 중·소관계가 개선되자 베트남의 대미정책이 급격히 변화하기 시작하였으며 미국 역시 구소련의 몰락으로 인한 인도차이나반도의 힘의 불균형 때문에 베트남과의 관계개선을 심각하게 고려하게 되었다.

북·미관계 개선도 이러한 국제질서의 변화라는 배경에서 전망되어야 한다. 북·미접촉은 미국이 탈냉전시대에서 동북아지역의 국제환경 변화에 대응하기 위한 조치의 일환으로 시작되었고 북한 핵문제를 해결하고자 함으로써 강화되었기 때문이다.

미국이 대북관계에서 달성하고자 하는 것은 북한에 대한 영향력 확대를 통한 미국 중심의 동북아질서 유지이다. 북한 핵문제 대응과정에서 나타났듯이 미국이 주도하는 핵비확산(NPT)체제를 유지하고 북한에 대한 영향력을 확대하여 동북아에서 균형자적 역할을 할 수 있는 기반을 견고히 구축하는 것이다. 결국 이는 중국견제와 맞물려 있다. 미국이 수교와 더불어 ASEAN에 베트남을 가입시킨 것도 동남아시아에서의 중국견제 의도가 내포되어 있었다. 이와 마찬가지로 대북 관계개선을 통해 영향력을 확대하여 한반도 전체를 미국의 영향권내에 두는 것은 중국의 세력확대를 막아 중국과 일본간의 세력 균형을 효과적으로 유지할 수 있는 방안이 될 수 있다.¹²⁰⁾

그러나 현재와 같이 중국이 미국에 호의적 태도를 보이고 있고 또 미국이 불필요하게 중국을 자극하지 않으려 하는 한, 미국이 대북 관계개선을 급속히 추진하여 중국과 갈등을 빚는 일은 없을 것이다. 역으로 말하면 미국으로서는 중국과의 관계가 악화되어 심각한 갈등관계로 변화될 경우 대북 관계개선에 대한 유혹을 상대적으로 강하게

120) 김성한, “미·베트남 수교 과정과 북미 수교에 대한 시사점,” p. 30.

느낄 것이다.

반면 북한으로서는 북·미관계가 개선될 경우 북·중관계가 상당히 달라질 것이기 때문에 대미관계의 변화로 초래될 대중관계의 변화와 대미관계의 손익을 면밀히 계산하여 대미관계 개선을 추진할 수밖에 없다. 만일 미·중관계가 갈등양상을 보이는 가운데 북한이 대미관계 개선을 추구한다면 중국으로서는 현재처럼 무조건적으로 북한을 지원할 이유가 없게 될 것이다. 따라서 북한이 중국과 특별한 관계를 유지하여 중국으로부터 계속 지원을 받는 것이 더 유리하다고 판단할 경우에는 대미관계 개선을 조금도 서두르지는 않을 것이다.

다. 의 제

현재 북·미간에는 핵동결, 미사일회담, 남북대화의 진전, 4자회담, 연락사무소 설치, 미군유해 송환, 경제제재 완화 등 여러 현안들이 존재하는데, 이것들은 북·미관계 개선이 구체적으로 진행될 경우 반드시 협상의제로 등장할 것이고, 이외에도 미국은 베트남의 경우에서처럼 북한에게 테러포기나 인권개선, 개혁·개방정책의 시행 등을 요구할 가능성이 높다.

미국의 세계전략상 대북 관계개선에서 가장 중요한 사안은 북한의 핵개발 동결과 미사일개발 및 수출 규제이므로 북한이 이 문제들에서 성실한 자세를 보이지 않을 경우 미국의 대북 관계개선 가능성은 희박할 뿐 아니라 지연될 수밖에 없을 것이다.

한편 미·베트남 관계개선 협상과정에서 무엇보다도 베트남이 미국의 요구에 성실히 응한 것이 관계개선을 촉진하였으나 미국이 베트남과의 관계개선 필요성을 느끼게 된 것도 중요하게 작용했다. 미국으로서는 중국견제를 위해서도 경제계의 불만 해소를 위해서도 베트

남과의 관계개선이 필요했다.

그런데 북·미관계에서는 사정이 다소 다르다. 미국으로서는 대북 관계개선 필요성이 그다지 크지 않다. 물론 미국도 북한과 관계를 개선하여 한반도에서의 영향력을 확대하고 싶을 것이며 평양에 공관을 설치하여 북한체제 변화에 관한 정보를 얻어 그것에 대비하거나 변화의 방향에 영향력을 행사할 수 있기를 원할 것이다. 그러나 이러한 이익이 북한의 핵동결이나 미사일개발 중지와 같은 미국의 실질적 이해관계에 앞선다고 보기는 어렵다. 더욱이 공화당을 비롯한 미국의 보수주의자들은 북한체제의 폐쇄성과 호전성에 혐오감을 가지고 있다.

또한 북한은 투자대상으로서의 매력이 크지 않기 때문에 북한과의 관계개선을 촉구하는 미국기업들의 대정부 압력은 베트남 경우와 달리 강하지 않다. 냉전 이후 전세계적으로 시장경제원리가 지배하고 확산되어 자본의 이동이 용이해져 가는 추세이므로 미국기업들이 자유롭게 투자할 수 있는 지역은 상당히 넓어졌다. 따라서 국제신인도가 최저이고 투자여건이 갖추어지지 않은 북한에 미국기업들이 투자 매력을 느낄 이유가 없다. 이 점에서 베트남처럼 북한이 개혁·개방정책을 적극적으로 실시하여 투자여건을 획기적으로 개선하지 않는 한, 미국기업들의 대정부 압력이 약할 수밖에 없으므로 대북관계 개선을 하지 않더라도 미국정부의 국내적 부담은 크지 않을 것이다.

이와 같은 미국의 입장은 결과적으로 관계개선 협상과정에서의 양쪽 협상력에도 큰 영향을 미칠 것이다. 북한은 미국과의 관계개선을 모든 문제해결의 첩경으로 인식하고 있기 때문에 조급해질 가능성이 큰 반면, 미국은 대북관계 개선을 무리하게 추진할 이유가 없다. 따라서 미국은 대중·대베트남관계 개선에서와 마찬가지로 대북 관계개선을 순리에 따라 서두르지 않고 점진적으로 진행시킨다는 원칙하에

여러 의제에 대한 북한의 양보를 유도하는 전략을 취할 것이다.

현안 가운데 한 가지 주목할 만한 사실은 1997년의 제2차 미군유해 공동발굴작업에서 북한이 발굴지인 우산군 구읍에서 평양, 판문점, 남포 등지를 방문할 수 있도록 했고 1주일간 전승박물관 문서조사를 통해 미국관련 자료를 기록, 촬영할 수 있게 했으며 선전영화도서관 방문도 허용한 점이다. 북한은 1998년 5월에도 유해기록문서를 조사·확인할 수 있도록 배려했다. 물론 이는 대베트남관계에서 미국이 최우선 순위를 부여한 미군 실종자 문제의 해결과는 다소 차이가 있다. 미국정부로서는 반세기가 지나버린 한국전쟁에서 희생된 미군 유해 송환에 대한 국내적 요구가 적어 부담이 덜한 편이다. 그러나 미국은 타국의 전장에서 전사한 미장병들의 유해송환을 국가적 사명을 여기고 있다. 미군유해 송환 문제에 대해 북한이 적극적으로 협조하고 있다는 사실은 미국의 환심을 사기에 충분하며, 이는 베트남의 경우에 비추어 의미있다고 할 것이다.

다. 의제해결방식

미국은 대중·대베트남관계 개선에 있어서 철저히 상호주의적이고 점진적인 접근방식을 채택했는데, 이러한 특징은 특히 대베트남 관계개선 과정에서 두드러진다. 미국이 대베트남 관계개선 과정에서 경제제재 완화 및 경제적 지원 문제에서 철저히 상호주의를 견지했다는 사실과 현재 미국이 북한에 적용하고 있는 법적·제도적 규제가 베트남에 적용했던 그것과 유사하다는 것은 베트남처럼 공산국가이자 군사적 적이었던 북한과 미국의 관계개선 과정이 매우 지지부진할 수 있음을 강력히 시사해준다.

실제 경제제재 완화만 하더라도 미국과 북한은 「제네바합의」에서

“3개월안에 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜 나간다”고 약속했으나, 그 뒤 4년이 지나도록 미국의 대북 경제제재는 실질적으로 변하지 않았다. 극히 상징적인 전화 개통과 북한이 거의 독점적으로 생산하는 마그네사이트의 대미수출 정도가 허용되었을 뿐이다. 더욱이 미국은 시간이 지나면서 경제제재 완화를 위한 조건도 크게 강화했다. “3개월내 무역 및 투자 제한 완화”는 “북·미관계는 남북관계와 조화·병행해야 한다” 뿐 아니라 “남북간 상당한 수준의 신뢰구축 조치가 있어야 한다”는 선으로 엄격해졌다.

1998년 6월 미국정부는 남북대화로 한반도 긴장완화를 위한 실질적인 진전이 이루어지면 북한에 대한 경제제재 조치를 해제할 것이라고 밝혔다. 미국의 대북 경제제재는 북한의 재래식 군사적 위협, 미사일위협, 테러지원 등 3가지 부문과 연계되어 있어 북한의 변화없이 해제가 어렵다는 것이다.¹²¹⁾ 이는 한국이 미국에게 대북 경제제재의 완화를 요청했다는 보도에 대한 미국정부의 공식적인 반응이었는데, 대중·대베트남관계 개선 과정에서 보여준 것처럼 미국은 설사 한국이 대북 경제제재의 완화를 요청하더라도 제재완화를 상호주의에 입각하여 대북 현안 해결과 연계시켜 처리할 것이 분명하다.

그리고 현재 미국은 북한을 쿠바와 함께 최대의 적성국, 테러지원국으로 간주, 무역, 투자, 원조 등의 금지를 핵심으로 하고 있는 강력한 대북제재를 가하고 있는데, 대북제재는 대적성국교역법, 국제테러제재규정, 수출관리법, 대외원조법, 무기수출통제법, 미사일수출통제규정 등 복잡한 법망에 의해 규제되어, 그 내용만도 수천가지에 이른다. 이들은 미국이 2차대전 이후 다른 적성국가들에게도 적용해 온

121) 「경향신문」, 1998.6.8; 「한겨레신문」, 1998.6.8.

오랜 외교적 원칙에 따른 것으로, 중요한 내용의 제재완화는 법령개정이나 의회의 동의를 필요로 한다.

그러나 북한에 대한 일부의 규제들은 구체적인 상황이나 정책목표에 맞춰 행정부 결정으로 부과되어 온 것이기 때문에 그 규제의 완화는 대통령의 재량에 속한다. 미국이 1995년 1월 단행한 대북한 직통전화 허용, 신용카드 사용 허가, 언론기관 사무소 설치, 연락사무소 개설·운영과 관련된 자본거래 허용 등의 1단계 완화조치는 행정부에 부여된 재량권 행사에 따른 초보적 완화조치였다. 그러나 대북 관계 개선에 부정적인 시각을 가진 공화당 주도의 미의회에 행정부가 사사건건 동의를 받아야 하는 미국의 정책결정 구조를 감안하면 법률 개정을 통한 큰 폭의 제재완화는 단기적으로는 불가능한 것으로 보인다.

따라서 대북제재를 완화해 줄 경우 미국은 법을 바꾸지 않고 우선 대통령 수권조항을 이용, 부분적 제재완화를 해줄 것이다. 대통령이 실행가능한 부분도 추후 해당조치가 국익에 유리했다는 것을 증명해야 하는 점도 완화를 어렵게 하는 요인이다. 이렇게 볼 때 대북제재 완화는 행정부의 재량으로 할 수 있는 화물선 및 전세기의 입북 허용, 북한산 광물 수입품목 확대 및 수출허용 품목 확대, 미국 해외현지 법인의 대북투자 허용, 미국 은행을 통한 송금 허용 등이 우선적으로 이루어질 것이다.

그러나 이것도 본 연구의 두 사례에서 보았듯이 북한이 미국의 요구사항을 이행할 때마다 제재를 조금씩 완화해 주는 '상호주의와 점진주의'의 대상이 될 것이고, 이 과정에서 베트남의 사례에서와 마찬가지로 대북정책에 관한 미국내 논쟁이 치열해질 것이다.

이상과 같이 미국의 대중·대베트남 관계개선 과정을 추진방식과 주요동시, 의제 및 의제해결방식을 통해본 특징과 이를 미국의 대북

관계개선에 적용했을 때의 특징을 간단히 정리하면 다음과 같다.

<미국의 대중·대베트남·대북 관계개선 특징>

	대중	대베트남	대북
추진방식	비밀외교	공개접촉	공개접촉
주요동기	전략적	전략적·경제적	전략적
의제	정치·전략적 문제로 제한	정치·전략적, 경제적, 인도적 문제로 다양	다양
의제해결방식	상호주의·점진주의	상호주의·점진주의	상호주의·점진주의

V. 결 론

통일 이후 베트남은 미국과 관계를 개선하기 위해 노력하였으나 미국은 대체로 의도적 외면과 강경책을 고수하였다. 결국 미국이 꾸준히 요구해 온 사항들, 즉 캄보디아문제의 해결과 미군포로 및 실종자 문제에 대한 적극적인 협조를 베트남이 수용하고 성실히 실천했을 때 양국은 관계정상화를 이룩하였다. 이와 같은 미국의 고집스런 태도는 중·소분쟁의 격화로 인한 국제정세의 변화 때문에 전격적으로 대중화해를 추구한 것과 같은 특별한 전략적 이유가 없는 한, 대북교섭에서도 재현될 것이다.

북·미관계 개선은 기본적으로 두 가지 차원의 변수에 달려있다. 하나는 관계개선 과정에서 다루어질 의제의 타결이라는 북·미 양국 고유의 내적 차원이고 또 하나는 북·미관계 개선과 이해관계를 가지고 있는 관계국과의 의견조정이라는 외적 차원이다.

일단 전자의 차원에 국한하는 경우 북·미교섭의 타결은 여러 현안이 얽혀있어 쉽지 않을 것이다. 현안이 상대적으로 적은 북·일교섭도 정식으로 시작된지 8년이 흘렀으나 아직까지 별다른 진전을 보지 못하고 있는 실정이다.

물론 현안은 양국의 합의로 타결될 것이나 그 타결에는 미국의 주장이 더 많이 관철될 가능성이 크다. 북한은 외교관계 수립을 최우선 목표로 설정하고 있는 반면 미국은 수교를 수단으로 이용할 것이기 때문에 약자의 입장에 있는 것은 북한이다. 더욱이 미국은 북한이 외교적 고립과 경제적 곤란 때문에 관계개선을 간절히 원한다고 판단하고 있다. 시간이 흐를수록 북한의 입장은 더욱 불리하게 될 것이 명백하므로 시간은 분명 미국편이다. 이 때문에 미국은 북한의 조기

관계개선 방침과는 대조적으로 장기교섭의 자세를 취하게 된다. 이는 미국이 대북 관계개선을 서두를 필요가 없으며 모든 의제에서 유리한 해결을 한 다음에 양국간 관계를 개선하려 할 것이라는 판단을 가능하게 한다. 이 점에서 미국이 자신의 입장에서 후퇴해 북한의 주장을 받아들일 개연성은 극히 적다. 따라서 타결의 성패는 얼마나 북한이 미국의 주장을 수용하느냐에 달려있다.

이와 같은 논리는 상당한 정도의 북·미관계 개선이 어느 날 갑자기 이루어질 수도 있다는 생각이 근거없는 ‘막연한 우려’라는 결론으로 귀착된다.

두번째 차원의 문제를 볼 때 최근까지 한국은 ‘북·미관계 개선과 남북관계 개선의 조화와 병행’이라는 입장을 대체로 지켜왔다. 미국의 입장에서 보면 대베트남 관계개선 사례와 대북 관계개선이 다른 것은 전자의 경우 관계개선을 불편해 하는 동맹국이 존재하지 않았던 반면, 후자의 경우에는 우방국인 한국이 한반도문제의 당사자로서 ‘빠른’ 대북 관계개선을 우려하는 경향이 있다는 점이다.

그러나 북·미관계 개선은 본 연구의 두 사례에서 보았듯이 우리가 막연히 걱정하는 것처럼 급속도로 이루어질 가능성은 낮기 때문에 남북관계 개선과 철저히 연계시킬 필요는 없다. 오히려 경직된 연계는 한·미간의 불협화음만 불러올 가능성이 크다.

북한을 포용하여 국제사회의 책임있는 일원으로 유도하자는 점에서 한국과 미국은 이해가 일치한다. 그럼에도 불구하고 이러한 포용정책의 실행을 위한 구체적 정책 내용의 우선순위에서 한·미간에 일치하지 않을 수 있다. 우선적으로 우리에게서 미국이 본질적으로 ‘외국’이고 미국의 정책결정 과정은 미로처럼 복잡하다는 것을 상기하여야 한다. 그리고 국가관계란 상호호혜의 원칙에 입각하지만 구체적인 현실에서는 상호호혜가 엄격한 산술적 평등선 위에서 있을 수 없다

는 국제정치의 기본적 원리를 이해하고 미국에 대해 지나친 기대나 성급한 분노를 자제해야 한다. 그러면서 미국과 긴밀히 협의하고 입장을 조율하려는 노력이 필요하다.

한·미공조라는 개념은 모든 사안에 대한 입장통일이 아니라 북한의 전쟁도발 억제 및 북한체제의 변화유도라는 기본목표 달성을 위해 협력하는 큰 틀을 유지하는 것이다. 목표가 동일하다면 구체적 정책의 추진방법 및 속도나 사안별 우선순위 등에서 나타날 수 있는 한·미간의 견해차이는 큰 문제가 되지 않는다. 따라서 북·미간 연락사무소 개설이나 경제분야에서의 북·미관계 진전에 대해서 민감한 반응을 보일 필요가 없다. 오히려 우리가 북·미관계 개선에 대해 유연성을 보여 그 적극적 추진을 제의함으로써 미국의 운신 폭을 넓혀 주는 것도 잇점이 있다. 남북대화가 전제된 북·미대화라는 생각에서 벗어나 북·미대화의 진전이 남북대화의 균형적 진전을 유도할 수 있다는 사고가 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 강성학. 「이아고와 카산드라: 항공력 시대의 미국과 한국」. 서울: 오름, 1997.
- 배궁찬. 「미·북한 관계개선의 현황과 전망」. 서울: 외교안보연구원, 1992.
- 외무부. 「한반도문제 주요현안 자료집」. 서울: 외무부, 1998.
- 홍용표. 「김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 緒方貞子. 「戦後日中·米中關係」. 東京: 東京大學出版會, 1992.
- 永野信利. 「天皇と鄧小平の握手」. 東京: 行政問題研究所, 1983.
- Brown, Fredrick Z. *Second Chance*. New York: CFRP, 1989.
- Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor, 1977-1981*. New York: Farrar, Strause & Giroux, 1983.
- Canh, Nguyen Van. *Vietnam under Communism, 1975~1982*. Stanford: Hoover Institution Press, 1983.
- Carter, Jimmy. *Keeping Faith*. New York: Bantam Books, 1982.
- Chanda, Nayan. *Brother Enemy: The War After the War*. New York: Colliar Books, 1986.
- Choudhury, G. W. *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC Since 1970*. Boulder: Westview Press, 1982.
- Congressional Research Service. *Playing the China Card*:

Implications for the United-Soviet-Chinese Relations.
Washington, D.C.: The Library of Congress, 1979.

_____. *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization.* Washington D.C.: The Library of Congress, 1994.

_____. *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations.* Washington D.C.: The Library of Congress, 1994.

_____. *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations.* Washington D.C.: The Library of Congress, 1995.

Halliday, Fred. *The Making of the Second Cold War.* London: Verso, 1983.

Halperin, Morton H. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974.

Hersh, Seymour. *The Price of Power.* New York: Summit Books, 1983.

Hinton, Harold C. *Three and a Half Powers: The New Balance in Asia.* Bloomington: Indiana University Press, 1975.

Kegley, Jr. Charles W. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process,* New York: St. Martin's Press, 1979.

Kissinger, Henry A. *White House Years.* Boston: Little, Brown

- and Company, 1979.
- _____. *Years of Upheaval*. Boston: Little, Brown, 1982.
- Morris, Roger. *Uncertain Greatness*. New York: Harper & Row, 1977.
- Nixon, Richard M. *The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset and Dunlap, 1978.
- Qingshan, Tan. *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Quinlan, Joseph P. *Vietnam: Business Opportunities and Risks*. Berkeley: Pacific View Press, 1995.
- Stebbins, Richard P. and Elaine P. Adams. eds. *American Foreign Relations, 1972*. New York: New York University Press, 1976.
- Sutter, Robert G. *China-Watch: Toward Sino-American Reconciliation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- _____. *East Asia and The Pacific: Challenges for U.S. Policy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- _____. *The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas*. Boulder: Westview Press, 1991.
- Szulc, Ted. *The Illusion of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years*. New York: Viking, 1978.
- Vance, Cyrus. *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign*

Policy. New York: Simon and Schuster, 1983.

Walters, Vernon A. *Silent Missions*. New York: Doubleday, 1978.

Williams, Michael C. *Vietnam at the Crossroads*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1992.

2. 논문

권경희. “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구.” 『국제정치논총』 제36집 1호(1996).

김성한. “미·베트남 수교 과정과 북미 수교에 대한 시사점.” 『통일경제』 1996년 8월호.

홍규덕. “미국·베트남 관계정상화과정과 요인분석.” 『한국과 국제정치』 제7권 제2호(1991년 가을·겨울).

Anderson, Terry H. “The Light at the End of the Tunnel.” *Diplomatic History*, Vol., 12 (1988).

Cummings, Bruce. “Chinatown: Foreign Policy and Elite Realignment.” in Thomas Ferguson and Joel Rogers, *The Hidden Election*. New York: Praeger, 1981.

Linblom, Charles. “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review* XIX (Spring, 1959).

Oksenberg, Michael. “A Decade of Sino-American Relations.” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall 1982).

_____. “The Dynamics of the Sino-American Relationship.” in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*.

Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

Pye, Lucian W. "The China Factor in Southeast Asia," in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

Solomon, Richard H. "The China Factor in America's Foreign Relations: Perception and Policy Choices." in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

Talbott, Strobe. "Strategic Dimension of the Sino-American Relationship: Enemy of Our Enemy, or True Friend?" in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

3. 기타

「경향신문」

「한계레신문」

「대한매일신보」

Far Eastern Economic Review

New York Times

The Economist

<부 록>

<미국의 대북한 제재조치 내용>

제재조치 내용	관련 근거	제재변경 절차
○ 대북한 물자 수출금지 - 단, 홍보자료와 기본 인도적 물자는 수출 가능	수출관리법	행정부 정책사항(상무부)
○ 대북한 금융거래 금지 및 북한자산 동결 - 단, 비정치적 목적 여행, 홍보 자료 및 인도적 물자 수출입 목적 금융거래는 가능	대적성국 교역법 (외국자산 통제 규정)	행정부 정책사항(재무부)
○ 대북한 무기 금수	국제무기거래 규제법	행정부 정책사항(국무부)
○ 국제테러 지원 국가로서, - 교역, 방산물품 판매, 수출입은행 보증 금지 - 국제금융기구 차관 등 반대	수출관리법 등	행정부 정책사항(국무부)
○ 공산국가로서, - 최혜국 대우, 원조, 일반 특혜제도(GSP), 수출입은행 지원 금지	교역법, 대외원조법 등	의회의 법개정 필요
○ 미사일통제규정(MTCR) 위반 국가로서, - 방산물자 수출입 금지	수출관리법 등	행정부 정책사항(국무부)
○ 유엔주재 북한 외교관 행동범위(반경 25마일) 제한		행정부 정책사항(국무부)

출처: 외무부, 「한반도문제 주요현안 자료집」 (서울: 외무부, 1998), p. 92.

<미국의 대북한 제재완화 현황>

「제네바합의」 이전	<ul style="list-style-type: none"> ○미국인 단체, 개인의 비상업적 여행 허용('89.1) <ul style="list-style-type: none"> - 단, 여행알선은 미국 시민권자가 운영하는 여행사로서 재무부의 개별허가를 받은 업체를 통해서만 가능 ○북한서적, 잡지, 레코드 등 순수 정보자료 반입 허용('89.2) ○식량, 의약품 등 인도적 물품교역 허용('89.4) <ul style="list-style-type: none"> - 단, 상무부의 개별허가 필요
「제네바합의」 1차완화(95.1)	<ul style="list-style-type: none"> ○미국은행에 동결된 북한관련 자산 일부 해제 <ul style="list-style-type: none"> - 북한관련 동결 자산 2,000만 달러 중 제3국인 소유자산 520만 달러에 대한 동결 해제 ○북한산 마그네사이트 수입 허용 <ul style="list-style-type: none"> - '95.5 북한 마그네사이트 판매 대표단 방미 - Arnold & Porter사와 독점판매 계약 체결 ○미·북한 직통전화 개설 허용 <ul style="list-style-type: none"> - '95.4.10 AT&T 북미 직통전화 교신 서비스 개시 ○북한의 미국 은행시스템 이용 허가 ○미국민의 북한 여행 자유화 ○개인 여행관련 경비 지출을 위한 신용카드 사용 허용 ○언론기관 사무소 개설 허용
기타 개별 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○미국 스탠턴 그룹의 대북투자 승인('95.6) <ul style="list-style-type: none"> - 나진·선봉정유공장 운영 ○북한의 국제농업개발기금(IFAD) 차관 공여여부 표결시 불참('95.6) <ul style="list-style-type: none"> - 그 동안은 안전상정 자체를 저지 ○미국적 항공기의 북한 비행정보구역 통과 허용('97.1) <ul style="list-style-type: none"> - 북미간 강릉 잠수함사건 사과협상시 일괄타결 ○카길(Cargill)사의 대북 곡물 구상무역 허가('97.1) <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 광물상환 의무 불이행으로 거래 취소 ○미국내 북한자산 동결 해제를 위한 조사 착수('97.9) ○IFAD의 대북 축산업 개발 협력사업 심의시 기권('97.12) ○미재무부, '98.3.9까지 대북채권 신청 공고

출처: 외무부, 「한반도문제 주요현안 자료집」(서울: 외무부, 1998), pp. 99~100.

最近 發刊資料 案內

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경	著	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29	韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04	中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07	통일한국의 위상	우태환 김수암	共著	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계 정영태 著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 著	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영윤 著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책 이헌경 著	4,000원

97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철 著	5,500원
97-26	북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영 著	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로 김성철 共著	6,500원
98-01	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희 著	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점과 대책	제성호 著	미간
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교	북·미관계 개선에 대한 합의 이교덕 著	4,500원
■ 북한인권백서			
	북한인권백서 1996	옥태환 전현준 제성호 외 共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환 전현준 제성호 외 共著	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로 송정호 共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997	김병로 송정호 共著	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철 송정호 共著	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1998	최의철 송정호 共著	\$11.95

■ 연례정세보고서

- | | | |
|----|-------------------------|--------|
| 96 | 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 | 6,000원 |
| 97 | 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 | 5,000원 |

■ 학술회의 총서

- | | | |
|-------|---------------------------|--------|
| 96-01 | 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 | 7,000원 |
| 96-02 | 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 | 9,000원 |
| 96-03 | 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망 | 9,000원 |
| 96-04 | 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망 | 7,500원 |
| 96-05 | 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望 | 7,000원 |
| 96-06 | 4자회담과 한반도 통일전망 | 8,500원 |
| 97-01 | 4자회담과 한반도 평화 | 6,500원 |
| 97-02 | 분단비용과 통일비용 | 7,500원 |
| 97-03 | 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경 | 7,000원 |
| 97-04 | 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근 | 8,500원 |
| 97-05 | 한반도 급변사태와 국제법 | 4,000원 |
| 97-06 | 북한 경제난의 현황과 전망 | 7,500원 |
| 98-01 | 남북협력: 새로운 지평을 향하여 | 9,000원 |
| 98-02 | 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가? | 7,500원 |

98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
■ 통일문화시리즈	
96-01 統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02 統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총	
統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
統一研究論叢, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
■ Translation Series	
97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)
민족통일연구원 정보자료실(전화 : 901-2559, FAX : 901-2547)

