

KINU Insight

2020
No.3

미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책

김유철

KINU Insight 20-03

미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책

김유철 평화연구실 부연구위원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요약	1
I. 문제제기	2
II. 미국의 對적성국 관계정상화 사례의 역사적 개괄	4
1. 미·중 관계정상화 사례	4
2. 미·베트남 관계정상화 사례	9
III. 미·중 및 미·베 사례와 트럼프 행정부 대북정책과의 조건 비교	12
IV. 정책적 시사점 및 우리의 대응	17
참고문헌	20

요약

- 협상의 장기화·교착상태·국내정치의 영향 등은 관계정상화 프로세스의 필연적 특성이므로 현재 북·미 간 교착상황을 지나치게 비판적으로 인식할 필요는 없음.
 - 미·중 관계의 경우 상하이 공동성명 이후 관계정상화 조약 체결까지 7년, 베트남과의 관계정상화는 최초 협상부터 최종 단계까지 20여년 소요

- 북·미 관계정상화의 정책적 조건은 중국 사례에 비해 나쁘지만, 베트남 사례와 비교하면 긍정적으로 볼 수 있는 점도 존재함.
 - 닉슨 행정부의 전향적 대중정책에는 중국의 전략적 가치에 대한 인식, 견고한 여론의 지지, 높은 이슈 현저성, 미국과 중국의 대등한 협상력 등이 우호적으로 작용
 - 베트남 사례의 경우 다소 덜 우호적인 정책조건과 미국의 우월적 협상지위에 따른 강경책으로 인해 교착상태의 장기 지속
 - 두 사례에서 나타난 관계정상화의 동기·정책적 조건의 가변성과 북한의 핵·미사일 능력 고도화로 인한 강압·지연 전략의 한계

- 북·미 관계정상화가 미국과 트럼프 행정부에 주는 실익을 주요 내용으로 삼는 ‘전략적 프레이밍’의 개발과 지속적 대미설득 노력을 통해 미국의 유연한 대북정책을 유도할 필요가 있음.
 - NPT체제의 안정성 유지에 북한의 비핵화가 가지는 의의, 전향적 대북정책과 성과가 이란·쿠바 관계 악화에 대한 정치적 평형추(counter-weight) 역할 등 강조

I 문제제기

- 하노이 정상회담 결렬 이후 북·미 간 비핵화 합의 및 관계정상화에 대한 비관론이 확산됨.
 - 미국 입장에서는 구체적 검증 로드맵을 결여한 ‘불완전한 핵합의’를 받아들일 수 없고, 북한은 ‘선제적 상응조치’를 결여한 비핵화 조치를 받아들이기 힘들다는 양국 간 근본적 입장차와 구조적 안보딜레마를 강조하는 시각
 - 지난 4반세기에 걸친 비핵화 노력에도 불구하고, 협상-합의-새로운 위기의 사이클이 반복되며 북한의 핵·미사일 능력은 고도화 되었다는 협상에 대한 회의론

- 그러나, 북·미 간 ‘관계정상화’의 프레임 중심으로 양국관계를 접근할 경우 2018년 싱가포르 공동성명은 관계정상화를 위한 시작점이며, 현재의 교착상태 역시 과거 사례에서 반복된 정지기(靜止期)에 불과하다는 대안적 사고가 가능함.
 - 싱가포르 공동성명 직후, 닉슨의 방중과 상하이 공동성명을 하나의 유비(analogy)로 트럼프 행정부의 동기를 분석하는 기사들이 서방 주요언론에 반복 보도
 - 미·중 관계의 경우 상하이 공동성명 이후 관계정상화 조약 체결까지 7년이 걸렸으며, 베트남과의 관계정상화는 최초 협상부터 최종 단계까지 20년 소요

- 트럼프 행정부가 추구하는 북·미 관계정상화는 비핵화의 ‘상응조치’ 중 하나로 상정되어 비핵화 프로세스와도 긴밀하게 연계되어 있으나, ‘비핵화 프로세스의 입구’에 관계정상화를 이루는 로드맵에 대해 핵심 당사자의 견해가 불명확함.
 - 싱가포르 합의는 “새로운 북미관계의 수립이 한반도에서의 평화와 번영에 기여함을 확신하고 양국 간 상호신뢰 구축이 한반도 비핵화를 촉진시킬 수 있음을 인지”함을 규정함에 따라, 문리적 해석상 관계정상화가 완전한 비핵화에 선행 가능
 - 비핵화에 선행한 신뢰구축 조치 중 하나로 관계정상화 프로세스 구동 노력 필요

- 중국·베트남 사례의 비교연구는 여러 조건의 유사성과 관계정상화 당시 핵개발 프로그램 유·무와 전략적 가치 등 핵심 변수의 상이성으로 인해 ‘통제 비교사례연구(controlled comparative case study)’의 일반적 조건을 충족함.
 - 중국과 베트남은 미국과 열전(熱戰)을 경험한 권위주의·사회주의 국가라는 점, 미국과 지리적으로 떨어진 국가라는 점, 관계정상화를 추동할 만한 미국 내부의 이익집단의 영향력이 강하지 않았다는 점 등의 유사성 공유
 - 미국의 대적성국 관계정상화 사례는 중국, 베트남 이외에 리비아, 미얀마, 쿠바 사례 등을 꼽을 수 있으며, 쿠바의 경우 지리적 근접성으로 인해 19세기부터 미국이 적극적 개입정책을 전개했다는 점에서, 리비아의 경우 석유자원 보유국이라는 점 등에서 북한과 관계정상화 조건이 상이¹⁾

- 미국의 대적성국 관계정상화에 관한 기존 문헌은 특정 행정부가 내린 ‘정책적 결정’으로서 관계정상화 프로세스에 대한 입체적 분석을 결여함.
 - 기존 문헌은 국제체제의 권력 분포 변화, 경제적 이익, 여론의 인식변화 등 이론적 전제와 연계된 일반 변수 중심으로 기술
 - 적성국의 물리적 국력, 경제적 이해관계, 대상국에 대한 미국 국내 여론은 비교적 일정한 추이를 보이나 관계정상화 프로세스는 특정 행정부가 정책적 결단을 통해 급격한 진전

- 따라서 본고는 미국의 대중·베트남 관계정상화 과정과 트럼프 행정부의 대북정책을 비교·분석한 후, 북·미 관계정상화에 주는 함의를 도출하고 우리의 대응책을 제시하고자 함.

1) 쿠바의 경우 ‘비대칭 적성국’이라는 점에서는 북한 사례와 유사성을 가지며, 이에 대한 기존연구는 다음을 참조. 손해현, “트럼프 행정부의 신 쿠바 정책과 쿠바의 대응,” 『주요국제문제분석』, 2017-66 (2018); 황지환, “미국-쿠바 국교 정상화와 북미관계의 구조적 한계와 변화 가능성,” 『통일정책연구』, 제24권 2호 (2015).

II 미국의 對적성국 관계정상화 사례의 역사적 개괄

1. 미·중 관계정상화 사례

□ 관계정상화 이전의 미·중 관계

- 관계정상화 이전 미국의 대중 위협인식은 소련에 비해서도 높은 수준이었음.
 - 미국의 소극적 동아시아 정책이 중국의 공산화를 막지 못했다는 반성과 한국전쟁에서 교전 경험은 대중 위협인식 확산에 결정적으로 작용
 - 미국은 한국전쟁기와 1954년 쩌먼따오(金門島)를 둘러싼 양안 위기 시 중국에 대한 선제적 핵무기 사용을 검토
 - 매카시즘으로 대표되는 미국 국내정치의 경색은 반중인식을 더욱 악화
- 중국의 핵개발 프로그램은 미·소 간 협의에 의한 핵 비확산을 추구하던 미국을 자극하였으며, 린든 B. 존슨 정부는 중국 핵시설에 대한 전략적 폭격을 검토하기도 함.²⁾
 - 중국은 ‘양탄일성(兩彈一星)’으로 불리는 핵개발 프로그램에 국가역량을 총동원, 1964년 핵실험에 성공
 - 미국은 U-2 정찰기의 정탐 활동을 통해 1963년에 이미 중국의 로프노르(Lop Nur, 羅布泊) 핵시설의 존재를 파악하고 합참의장은 선제적 폭격에 대한 타당성 검토를 한 후 이의 실행 가능성에 대해 긍정적 결론을 백악관에 상신
 - 미국은 중국의 핵개발을 저지하기 위해 소련에 협력을 구하기도 하였으나 아무런 응답이 없었고, 백악관 안보진의 격론 끝에 군사적 행동이 베트남전 수행에 미치는 악영향을 고려해 사실상 무대응 정책으로 선회

2) Gordon Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford: Stanford University Press, 1990), Chapter 9.

- 중국은 1964년에 최초의 핵실험, 1967년 수소폭탄 실험, 1970년 인공위성 발사에 순차적으로 성공하면서 사실상의 핵보유국이 되었으나 이를 인정하는 것은 미국의 대외정책에 큰 딜레마를 안겨주는 선택이었음.³⁾
 - 미국은 1950년대 말~1960년대 초, 프랑스 드골정권이 핵개발을 추진하자 핵보유국 간 우라늄공급 통제조약의 체결을 통해 사실상의 제재조치를 부과

□ 닉슨 행정부의 대중 관계정상화 프로세스

- 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 후보자 시절부터 베트남전의 확산 방지를 우선 외교과제로 설정하고 중국·소련에 대한 협상 의지를 내비쳤으며, 아시아 국가들의 경제적 잠재성을 강조하는 등 아시아 중시 정책을 예고함.
 - 후보자 시절 닉슨은 중국이 NPT 체제에 편입되지 않은 채 수년 내 투사 가능한 핵능력을 보유할 수 있으며, 선택하기에 따라 핵기술을 제3세계에 확산시킬 수 있음을 경고⁴⁾
 - 후보자 시절 닉슨은 당시 일각에서 제기되던 중화인민공화국(PRC)에 대한 승인 및 유엔대표권 인정문제에 대해 신중한 견해를 취하면서도 중국의 국제사회로부터 계속된 고립이 대립을 악화시킬 수 있으며, 중국과의 관계개선만이 현실적 대안임을 주장
- 닉슨 행정부의 비확산전략은 갓 출범한 핵 비확산 조약(NPT)의 집행자 역할을 사실상 방기한 '호혜적 무시(benign neglect)'를 특징으로 하며, 핵무기를 냉전 수행을 위한 필수 불가결한 도구로 인식하여 미·중 관계정상화 프로세스에서 비핵화를 주요 의제로 설정하지 않음.
 - 닉슨 행정부는 존슨 행정부 시기 서명한 동 조약의 상원 비준절차를 정상적으로 완료하기는 하였으나, 키신저 보좌관의 경우 취임 이전 여러 저술에서 서유럽 국가로의 핵확산이 미국 국익에 부합한다고 주장하였으며, 세계 수준의 비확산 조약에 다소 회의적 견해 피력

3) Roland Popp, "Introduction: Global Order, Cooperation between the Superpowers, and Alliance Politics in the Making of the Nuclear Non-Proliferation Regime," *The International History Review*, vol. 36, no. 2, 2014.

4) Richard M. Nixon, "Asia After Vietnam," *Foreign Affairs*, October 1967.

- 닉슨의 국가안전보장회의(NSC)는 비준은 지지하되, 다른 국가들의 NPT 가입을 압박하지는 않는다는 데에 컨센서스를 형성하고, 실제 프랑스·일본의 NPT 가입여부에 대해 자율성 강조
 - 키신저는 미·소 간 전략무기 제한협상(Strategic Arms Limitation Talks: SALT)과 같은 양자적 비핵화 플랫폼 선호
- 1968년 소련이 브레즈네프 독트린을 천명하고 체코에 무력개입 했을 뿐 아니라 1969년 중·소 국경지역인 ‘쯔반오따오(珍寶島)’에서 양국 간 무력충돌이 발생하자, 닉슨 행정부는 중국이 대소 위협인식을 공유하리라는 확신 하에 대중 대화를 시도함.⁵⁾
- 소련은 신강성 유민현 충돌에서 중국군 국경 수비대 1개 소대를 전멸시켰으며, 소련군 기관지는 핵공격을 언급
 - 소련은 신장, 극동지역, 몽골 국경 등에 군대를 배치하고, 선제적 핵공격에 대한 미국의 견해를 타진
 - 닉슨 행정부는 취임 후 대만 해협에서 공세적 순찰을 금지시키고, 전문직 여권 보유자의 방중을 허용하는 등의 화해책 전개
 - 닉슨 행정부는 중국과 우호적 관계를 유지하던 야야 칸(Yahya Kahn) 파키스탄 대통령, 주불 중국대사관, 주폴란드 중국대사관 등 공관 네트워크와 루마니아의 대표단 등 여러 경로를 통해 중국과의 관계 개선 의지를 전달
- 중국은 표면적으로는 적대적 메시지를 발신하면서도 내부적으로는 중·미 관계 개선에 대한 정책 선회를 검토함.
- 1969년 9월 28일 ‘인민일보’는 “미제국주의의 이십년에 걸친 광기어린 反華는 참패에 직면했다”라는 제하의 논평 게재⁶⁾

5) 김용신, “1972년 중미(中美) 화해에 대한 ‘소련위협원인론’의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교,” 『중소연구』, 제42권 4호 (2019), p. 17.

6) 위의 글, p. 29.

- 1969년 10월 10일에 발생한 미국의 중국어선 공격에 대해 범죄행위라고 맹비난
 - 이러한 갈등 상황 속에서도 국제문제연구소조의 좌장인 천이는 중·미 관계의 전략적 개선 필요를 주언라이에게 구두 보고
- 1970년~71년 초 사이에는 여러 조건의 변화에도 불구하고, 중·미 간 관계정상화 프로세스가 다소 소강국면을 보인 반면, 중·소 관계가 일시적으로 회복하는 듯한 양상도 보임.
- 중·소 관계는 국경교섭의 재개, 바터 무역지불협정(one year trade and payments agreement)의 체결, 대사급 외교관계의 회복 등 최악의 국면을 지남
- 1971년 7월 키신저 안보보좌관이 방중하여 주언라이 외교부장과 세 차례 회담을 가지고, 1972년 5월 이전 닉슨 대통령의 방중에 합의함.⁷⁾
- 키신저 장관은 미·중 공동의 이익과 소련의 팽창정책에 대한 우려를 표명함은 물론 미·소 회담에서 중국의 이해관계와 관련된 내용은 중국에 전달하겠다는 의사 전달
- 이어 닉슨 행정부는 유엔 대표권 문제와 관련 백악관 내부의 여러 견해를 정리하고, 결국 1971년 10월 유엔이 중국 가입을 의결함에 따라 대만은 탈퇴를 선언함.
- 중국 2중 대표안 등의 절충안은 중국의 강경한 반대와 화해 무드를 중시하던 백악관 참모진 주류의 견해와 맞물려 철회
- 1972년 2월, 닉슨 대통령이 방중하여 마오쩌둥 주석과 회담을 가지고 양국 간 공동성명(상하이 코뮤니케)을 발표함으로써 관계정상화의 전기를 마련함.
- 동 성명은 양국의 사회체제 및 대외정책의 본질적 차이를 인정하면서도 양국 관계정상화로의 전진이 모든 국가의 관심사임에 합의
 - 주권존중, 내정불가침 원칙 등 중국 대외정책의 기초인 평화공존 5원칙의 내용이 동 성명에 포함

7) Robert R. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969-1989* (Stanford: Stanford University, 1995), Chapter 2.

- 1973년 2월, 키신저는 세 번째로 중국을 방문하고 양국은 워싱턴과 베이징에 연락사무소 개설을 골자로 하는 공동합의문을 발표함.
 - 양국은 향후 제3국을 통한 교섭이 아닌 연락사무소를 통한 직접적 교섭을 통해 추진할 것에 합의하고 연락사무소 직원들에게 외교특권을 부여할 것을 명시

- 교착상태의 타개와 카터 행정부의 국교정상화 조약 체결

- 워터게이트 스캔들에 따른 닉슨 대통령의 하야, 마오쩌둥 주석의 건강악화와 후계자 투쟁 등 양국 국내 정치상황의 혼란과 대소 위협의 완화로 인해 관계정상화 프로세스는 소강 국면을 맞음.⁸⁾
 - 1972년과 1973년에 미국이 미·소 정상회담을 개최하고 SALT 협정을 체결하는 등 대소 위협이 다소 완화됨에 따라 협상에서 큰 양보를 할 유인이 감소
 - 키신저 국무장관의 수차례 방중에도 불구하고 1949년 이전 중국 내 미국자산 수용에 대한 청구권 문제, 대만 문제 등에 대한 이견 등으로 관계정상화의 최종 문안 도출에 실패

- 포드 대통령은 취임 직후 마오 주석에게 보낸 서한을 통해 관계정상화에 강한 의지를 피력하기도 하였으나, 취약한 국내 정치적 기반으로 인해 이를 주도할 리더십을 결여함.
 - 베리 골드워터 상원 의원 등 대중 관계정상화에 반감을 가졌던 공화당 강경파들은 경선에서 대중 강경책을 주장하던 레이건 후보 지지의사 표명
 - 포드 대통령은 1975년 10월 방중 전, 관계정상화에는 미치지 못하지만 상하이 공동성명보다 진일보한 내용을 담은 새로운 성명발표를 추진하였으나 중국이 이에 반대하여 정상회담은 실질적 내용 없이 진행

- 카터 대통령은 취임 초기에는 대중 문제를 크게 중요시하지 않았고 관계정상화의 속도와 관련 백악관 핵심참모진의 견해도 같렸으나, 소련의 팽창적 대(對)아프리카 정책이 대소 위협인식을 자극하여 미·중 관계정상화가 급물살을 타게 됨.⁹⁾

8) *Ibid.*, Chapter 3.

9) Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G.W. Bush* (Boulder: Lynne Rienner Publishers,

- 카터 행정부에서는 소련과의 직접적 협상을 통한 냉전체제의 관리를 중시하던 사이러스 밴스(Cyrus Vance) 국무장관과 중국과의 협력을 통한 대소견제를 중시하던 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 안보보좌관 사이에 심각한 의견 충돌
 - 소련·쿠바의 자이레 정부군 지원, 아프가니스탄에서 친소정부 수립 등의 사건으로 카터 대통령은 브레진스키 보좌관을 중용하며 미·중 관계정상화 추진
- 1978년 12월 15일에 체결된 양국 간 관계정상화 성명(관계정상화 커뮤니케)은 총 8개항으로 간략히 구성됨.
- 구체적 내용은 하나의 중국원칙에 대한 미국의 지지와 대만과의 문화·경제교류 지속, 양국 중 일방을 겨냥한 제3국과의 협상·협정 체결 금지 등을 주요 내용으로 하며 대사관계 수립에 합의
 - 미국의 대(對)대만 무기수출 등 협상과정에서 이견이 표출된 사안은 합의에 미포함

2. 미·베트남 관계정상화 사례

□ 베트남전 종전과 관계정상화 교섭의 개시 및 교착상태

- 카터 행정부는 선거 캠페인 과정에서 베트남과의 국교정상화를 공약 중 하나로 내세웠으나, 집권 후 실무 협상이 곧 교착상황에 빠지게 됨.
- 베트남 측이 미군실종자 정보제공에 선행하여 원조 제공 및 전정보상금 우선 지급 등 미국이 수용하기 힘든 수준의 요구
 - 베트남 측이 화교 출신의 자국민 추방·COMECON 가입 등의 도발적 행태는 정상화 가능성에 악영향¹⁰⁾
 - 화교 출신 자국민의 추방은 베·중 관계 갈등을 심화시켜, 이후 베트남이 미국과의 관계 개선에 적극적으로 나서게 만든 동인 중 하나로 작용

Inc., 2005), Chapter 4.

10) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계 개선에 대한 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 35~37.

□ 미국의 강경노선과 베트남의 수용적 협상노선

- 레이건 행정부는 캄보디아에서 베트남군의 철수를 관계정상화의 조건으로 내세웠으며, 캄보디아 반정부 세력을 지원하는 동시에 경제봉쇄를 유지함.
 - 레이건 행정부는 힘을 통한 자유진영의 수호를 목표로 하는 ‘레이건 독트린(Reagan Doctrine)’하에 세계적 차원에서 소련의 영향력 확대를 저지하고 군사적 행동과 비밀공작 등을 통해 여러 좌파정권의 와해를 도모
 - 이러한 외교독트린은 대베트남 정책기조에 투영
- 이에 따라 베트남 정부는 미국 측에 보다 수용적인 협상태도를 보임.
 - 1984년 12월, 베트남 당중앙위원회는 ‘전략적인 외교정책’을 채택한바, 대미현안에 적극 협력함으로써 미국과의 관계를 조속히 정상화 한다는 것이 주요 골자¹¹⁾
 - 1985년 7월, 베트남 정부는 30구의 미군유해를 송환하고, 미 전투기 추락 지점 인근에 대한 공동조사 및 발굴 작업을 허용
 - 1988년 5월, 베트남은 캄보디아 주둔 5만 명의 병력 철수를 발표하고, 6월에 철군을 시작

□ 탈냉전의 도래와 관계정상화 합의

- 조지 허버트 부시(George H.W. Bush) 행정부는 집권 초기, 캄보디아에서 베트남의 철군이 국제적으로 입증되지 않은 점을 강조하여, 관계개선에 미온적인 태도를 보임.
 - 그러나, 탈냉전 구도가 가시화되고 베트남이 1989년 9월 철군 완료를 선언하자, 베트남과의 관계정상화를 위한 로드맵을 발표
- 동 로드맵은 총 4단계로 구성되어 있는바, 베트남의 행동여부에 따라 협력수준을 순차적으로 높이는 방식으로 보상구조를 창출함.¹²⁾

11) 권경희, “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995),” 『국제정치논총』, 제36권 1호 (1996), p. 253.

12) 이기태·현승수·정진문·김명철, 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화

- 첫째, 1991년 10월 캄보디아 평화협정 조인을 시작으로, 2년 내에 미군포로 및 실종자 문제의 해결을 위한 실질적 노력 후, 이에 대한 보답으로 외교관계 정상화를 위한 양국 간 대화 개시
 - 둘째, 캄보디아 주둔 PKO의 안착을 조건으로 관계정상화 회담을 위한 고위대표단의 하노이 파견, 미국과 베트남의 통신망 연결, 기본 생필품 분야에서 상거래 허용, 국제금융기관에 대한 베트남의 체불금 지불 협력
 - 셋째, 캄보디아 내 경쟁세력의 무장해제를 조건으로, 베트남의 캄보디아 평화협정의 준수 및 캄보디아 주둔 군사고문단의 완전 철수, 미군유해 송환 이행, 양국 간 연락사무소 설치
 - 넷째, 캄보디아 내 자유총선거 실시 및 국회 구성에 따른 신헌법 제정을 조건으로 대사급 수준의 외교관계 격상, 대베트남 무역에 최혜국대우 지위 부여, 국제금융기구의 대베트남 지원 고려
- 클린턴 행정부는 ‘관여와 확산(Engagement and Enlargement)’ 독트린에 베트남과의 관계정상화가 부합한다고 판단한 한편, 우월한 협상력을 바탕으로 정상화 프로세스를 촉진하며 1995년 1월 28일 국교정상화를 이루어 냄.¹³⁾
- 클린턴 행정부는 조지 H.W. 부시 행정부의 대베트남 정책 기초를 유지하는 한편, 국제금융기구의 원조를 레버리지로 활용하여 미군 실종자에 대한 베트남 측의 정보문서 공개를 압박

사례와 한반도에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원), p. 48.

13) 홍현익, “미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미관계 정상화에 대한 함의,” 『세종정책연구』, 2014-22 (2014), pp. 22~24.

III 미·중 및 미·베 사례와 트럼프 행정부 대북정책과의 조건 비교

□ 미 행정부의 대적성국 관계정상화 추진을 위한 정책적 조건

- 상기한 미국과 중·베 관계정상화 사례는 권력관계 분포의 변화·경제적 이해관계와 같은 구조적·고정적 변수의 기계적 결과라기보다는 특정 행정부가 여러 정책적 조건하에 이들 변수를 인식·분석·판단하여 내린 정책적 결과물임을 보증함.
 - 닉슨 행정부의 급격한 대중정책 전환과 카터 행정부의 정책 계승과정
 - 조지 H.W. 부시 행정부의 4단계 로드맵 제안 및 클린턴 행정부의 정책 계승과 관계정상화 이행과정
- 관계정상화 관련 여러 행정부의 결단에 상당한 영향을 미친 정책적 조건 관련 변수는 상대국이 가지는 전략적 가치에 대한 인식, 여론의 지지, 이슈 현저성, 미국이 가지는 협상력 등임.
 - 상대국이 가지는 전략적 가치에 대한 인식·여론의 지지도·이슈 현저성이 높을수록 협상의 동력 강화
 - 상기한 인식·지지도·현저성 수준이 높지 않고 미국이 우월한 협상력을 가질 경우 유리한 조건 관철을 위해 강압·지연전략 전개 가능성의 높은 가능성
 - 여러 정책적 조건들이 우호적으로 맞아떨어질 때, 닉슨 행정부의 전향적 대중정책과 같은 정책전환 가능
- 따라서, 이하에서는 네 가지 주요 정책적 조건을 중심으로 중국, 베트남, 북한 사례를 비교·분석함.

□ 상대국의 전략적 가치에 대한 인식

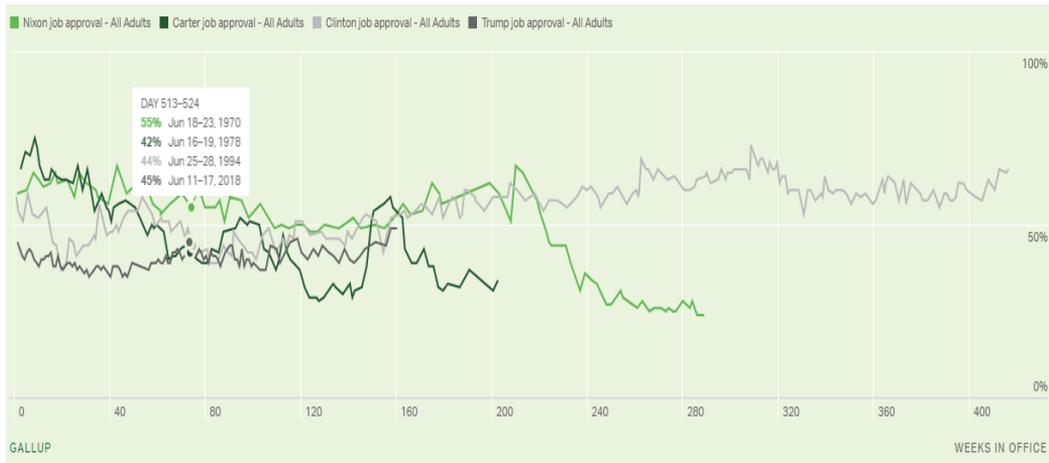
- 중국과의 관계정상화는 미·소 간 경쟁에서 전략적 우위를 점하기 위해 가장 유효한 정책적 수단이라는 점에서, 베트남과의 관계정상화는 동남아시아의 지역적 안정 달성을 위해 그 효용성이 부각됨.

- 중국과의 관계정상화와 전략적 연대는 냉전기 미·소 경쟁의 구도를 바꾼 게임 체인저 역할
 - 베트남과의 관계정상화는 시장확대와 제도화를 통한 역내관계 안정화를 골자로 하는 클린턴 행정부의 '관여와 확대' 전략에 부합
- 북한과의 관계정상화는 한·미 동맹, 미·일 동맹에 구조적 변화를 가져올 수 있다는 점에서 미국이 동아시아에서 '바퀴축과 살(Hub and Spoke) 방식'의 동맹체제를 통해 향유하는 역내 지위에 불안요소로 작용할 수도 있음.
- 대북 위협인식에 기반한 한·미 동맹, 미·일 동맹 구조 유지 시나리오와 특정하기 힘든 위협 요인에 대한 다자안보체 구축 시나리오의 효용 비교 시 동맹의 결속력과 미국의 지분 등의 면에서 전자를 선호할 개연성

□ 여론 지지의 측면

- 닉슨·카터·클린턴 등 과거 대통령은 업무 수행에 대한 지지율이 비교적 높았던 취임 초기에 적성국과 관계정상화를 위한 진전을 이룸.
- 싱가포르 합의 당시 트럼프 대통령에 대한 지지도는 45%로 취임 일자 기준으로 같은 시기의 카터·클린턴 행정부보다 높은 수준
- 닉슨 대통령의 방중 직후 갤럽이 실시한 여론조사 결과는 68%의 응답자가 방중이 매우 혹은 상당히 효과적이었다고 긍정적으로 평가함.
- 클린턴 대통령의 베트남과의 관계정상화 선언 직전 여론조사 결과는 61% 응답자가 관계정상화를 지지함.
- 싱가포르 합의 직후 워싱턴포스트-ABC뉴스가 공동으로 실시한 여론조사에서 회담이 어느 측에 유리하게 귀결되었느냐의 질문에 55%가 평가하기 이르다고 응답함.

〈그림 1〉 닉슨·카터·클린턴·트럼프 대통령의 지지율 추이 비교

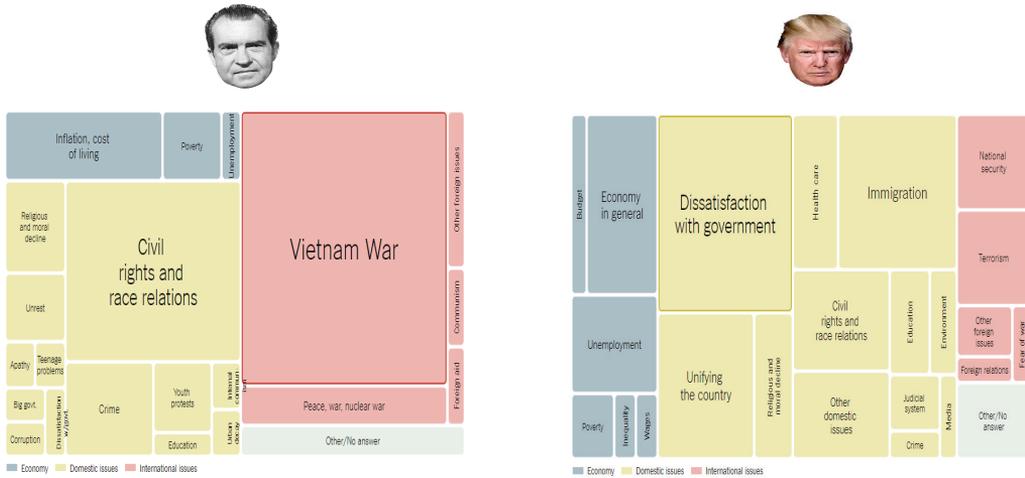


〈출처: “Presidential Job Approval Center,” Gallup, 〈<https://news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>〉 (Accessed February 19, 2020).〉

□ 이슈 현저성(Issue salience)의 측면

- 닉슨 대통령 취임 초기 실시한 여론조사는 베트남전, 냉전기 미국의 전략, 핵이슈 등 외교·안보 관련 이슈를 당면과제로 꼽은 비율이 높았던 반면, 이후 여론조사에서는 경제문제 등 국내문제를 중시하는 경향이 지속적으로 강화됨.
 - 갤럽 여론조사는 “현재 우리나라가 직면한 가장 중요한 문제는 무엇입니까?”라는 문항을 통해 이슈 현저성에 대한 조사를 대통령 국정 수행 지지도 조사와 함께 지속적으로 실시
- 트럼프 행정부 입장에서 대북정책은 높은 현저성을 가지는 이슈라고 보기는 어려우며, 이는 선택적·전략적 무시전략의 전개를 가능케 하는 요인으로 작용함.
 - 제시된 여러 외교적 현안 중 어느 것이 미국외교의 최우선 과제가 되어야 하는가를 질의한 2018년 11월 Pew Research Center의 조사에서 대북문제는 14번째로 높은 빈도의 응답을 보여, 대테러 대응, 미국인 일자리 보호, 대량살상무기 확산방지, 동맹국과의 관계 개선 등 이슈보다 훨씬 낮은 응답 수준

〈그림 2〉 닉슨·트럼프 행정부 시기의 이슈 중요도 비교



〈출처: “What Do You Think Is the Most Important Problem Facing This Country Today?” *New York Times*, February 27, 2017, <<https://www.nytimes.com/interactive/2017/02/27/us/politics/most-important-problem-gallup-polling-question.html>> (Accessed February 20, 2020).〉

□ 미국의 협상력 측면

- 미·중 관계정상화 프로세스에서 미·소 관계와 중·소 관계의 동시적 가변성으로 인해 양국은 대등한 협상력을 보였으며, 대만문제 등 핵심 이슈에서 타협점을 모색함.
 - 하나의 중국원칙에 대한 미국의 지지와 미·대만 간 경제적·문화적 교류에 대한 중국의 인정은 이러한 협상과 타협의 산물
- 미·베 관계정상화 프로세스에서 미국은 레이건 행정부 이후 협상력의 우위를 보이며, 요구사항을 명확히 하고 베트남 측의 준수 여부를 관망하는 태도를 보였음.
 - 미국의 입장에서 관계정상화 협상의 교착상황 및 지연이 수반되는 정치·외교적 비용은 매우 낮은 수준
 - 베트남은 국내 경제상황 악화, 중국과의 분쟁, 소련의 약화와 해체 등으로 미국과의 관계정상화를 유일한 탈출구로 인식

- 북한의 핵·미사일 능력 고도화, 군사적 행동의 현실적 타당성 감소, 협상의 반복적 실패·교착 상황 등으로 미국의 협상력은 전반적으로 하향하는 추세를 보임.
 - 1994년 제네바합의, 2005년 9·19 공동성명보다 유리한 협상결과를 도출하는 것은 구조적으로 불가능에 가까운 시나리오

〈표 1〉 미국의 중국·베트남·북한과 관계정상화 프로세스의 정책적 조건 비교 요약

	중국	베트남	북한
전략적 가치	인식의 등락이 있으나 전반적으로 높음	전략적 프레임에 따른 가치의 제고	전반적으로 낮게 인식
여론지지	비교적 견고	전반적으로 우호적	불확실·유동적
이슈 현저성	전반적으로 높음	하향추세	상대적으로 낮음
미국의 협상력	전반적으로 대등	전반적으로 미국 우위	하향추세

〈출처: 저자 작성〉

- 종합적으로 비교했을 때 대북 관계정상화 프로세스는 낮은 전략적 가치·불확실한 여론지지·낮은 이슈 현저성 등으로 추진의 정치적 보상이 낮은 구조이며, 트럼프 행정부의 전향적 대북정책은 상황적·단기적 이익에 의해 추진된 측면이 있음.
 - 전략적 인내(strategic patience) 노선에 따라 오바마 행정부가 뚜렷한 성과를 보이지 못한 북한과의 관계 개선은 대이란·쿠바 정책 뒤집기의 정치적 비용을 어느 정도 상쇄
 - 근본적으로는 ‘행동 대 행동 원칙’의 대폭 수용 등 유연한 대북협상전략을 전개하기에는 낮은 정치적 보상구조가 장애요인으로 작용
- 대북 관계정상화 프로세스의 정책적 조건은 중국 사례 보다는 확연히 나쁜 편이나, 베트남과 비교해서는 보다 긍정적으로 해석할 수 있는 측면도 존재함.
 - 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 따른 강압·무시전략의 한계 봉착
 - 전략적 가치·여론지지·이슈 현저성은 모두 미국의 주관적 인식과 관련된 가변성이 큰 변수

IV 정책적 시사점 및 우리의 대응

□ 중국·베트남 사례가 북·미 관계정상화 프로세스에 주는 함의

- 미국의 대(對)적성국 관계정상화는 협상의 진전과 교착이 반복된 장기적 과정이었음.
 - 정권 간·정권 내 핵심 정책결정자 간 이견이 노정되었다는 점에서 현 트럼프 행정부의 대적성국 정책과 일정 정도 유사성이 있으며, 향후 대북정책은 다방면의 전개 가능
 - ‘가역적 핵보유국’ 북한과의 관계정상화도 결코 불가능한 것은 아니며, 전략적 가치·여론지지·이슈 현저성 제고 등 여러 정책적 조건의 우호적 변화 시 가능¹⁴⁾
- 미·중 관계정상화 프로세스는 북한이, 미·베 관계정상화는 미국이 선호하는 북·미 관계정상화 로드맵에 가까우나 현실적으로 양자 사이에서 타협이 필요하며 지금의 관계 조정기는 불가피한 측면이 있음.
 - 미국이 중국과의 관계정상화 시 핵개발 프로그램을 묵인하기는 하였으나, 인도의 1974년 핵실험 이후 NPT 상 비보유국으로의 핵확산을 적극적으로 저지하는 입장으로 선회함에 따라 북한의 핵보유국 지위 인정은 불가능
 - 이러한 정책 전환에도 불구하고 중국과의 관계정상화 사례는 일정한 조건하에 ‘가역적 핵보유국’ 북한과의 정상화 프로세스가 가능할 수 있음을 시사
 - 베트남과 달리 대외팽창을 시도한 적이 없다는 점은 북한이 유리한 조건이나 베트남이 보여줬던 초기 신뢰조치가 아직은 결여
- 여러 행정부의 관계정상화 협상의 교착을 타개한 요인은 지정학적 경쟁구도에서 상대국의 전략적 가치와 역할에 대한 재인식이었으며, 경제협력은 정상화 이후 관계 안정화·공고화에 기여함.
 - 동북아 지정학적 경쟁구도 속에서 북한이 미국에 가질 수 있는 지정학적 가치와 경제적

14) ‘가역적 핵보유국’에 대해서는 다음 자료 참조. 김치관, “‘가역적 핵무기 보유국’ 북한과 미국의 딜레마,” 『통일뉴스』, 2018.7.4.

- 잠재성을 보다 설득력 있게 발신할 경우 정상화 추동 가능
 - 2007년 3월 김계관 당시 북한 부외상의 방미 시, 미국이 북한에 가지는 전략적 이해관계에 대해 질의하며 중국 견제에 북한이 일정한 역할을 할 수 있다는 취지의 발언을 한 것으로 알려졌으나, 미국 내 반향은 미미
 - 통일 이후 미국의 역내 역할 및 한·미 동맹의 미래에 대해 보다 명확한 비전 제시 필요
- 연락사무소의 설치와 같은 낮은 단계의 관계정상화 조치는 대화채널 유지와 협상동력 유지에 상당한 역할을 함.
 - 미·중, 미·베 간 초기 무역관계는 주로 연락사무소를 매개하여 이루어졌으며, 정상화의 핵심적 쟁점들도 지속적으로 논의
- 한국과 미국의 향후 정책 협력 방향
 - 하노이회담 결렬을 교훈삼아 모든 합의를 일괄적으로 시도하기보다는 낮은 단계의 관계정상화 조치-낮은 수준의 비핵화 조치를 등가교환 하는 중간적 합의(interim agreement)를 추진할 필요가 있음.
 - 연락사무소 설치에 의회의 반대를 우회할 수 있어 조속한 실사가 가능하며, 중·베 사례에서 보듯 협상동력의 유지 및 초기협력의 촉진 등의 긍정적 기능
 - 미·중 관계정상화 협상의 경우도 합의에 난항을 보인 사항은 관계 '공고화' 단계의 과제로 남겨두는 방식으로 교착상황 타개
 - 고도화된 핵·미사일 능력, 상당기간 버티기가 가능한 자력경제, 중국·러시아의 영향력 등으로 현재 북한의 협상력이 1980~90년대 베트남 보다는 나은 상황이므로 강압책의 한계는 명백
 - 정치성·장기성을 가지는 관계정상화 프로세스의 특성을 인지하고 특정 정권의 임기를 넘어서는 '계승 가능한' 대북 관계정상화의 로드맵 구상과 합의를 촉진할 필요가 있음.
 - 민주당 핵심 대선 후보군은 트럼프 행정부와 극한적 대립이라는 정치적 상황 등으로

인해 관계정상화·비핵화 로드맵에 대해 제시할 수 있는 정책 옵션의 범위가 오히려 트럼프 행정부보다 좁고, 완전한 비핵화를 관계정상화의 조건으로 고수할 가능성

- 전통적으로 민주당은 대북 개입 정책(engagement policy)을 선호하고, 군사적 행동에 보다 신중하며 대북 인권 문제에 대한 관심도가 높아 오바마 행정부의 전략적 인내와 유사한 정책 패턴이 반복될 개연성

○ 북·미 관계의 정상화가 미국과 트럼프 행정부에 주는 실익을 중심으로 유연한 대북정책을 유도할 수 있는 '전략적 프레임'의 개발과 지속적 대미설득 노력이 필요함.

- 올해 발효 50주년을 맞는 NPT체제의 안정성 유지에 북한의 비핵화는 필수적이며, 낮은 단계의 관계정상화의 선제적 제안을 통한 현 교착상황의 타개는 트럼프 행정부의 외교적 업적으로 남을 가능성 강조
- 전향적 대북정책과 성과가 이란·쿠바 관계 악화에 대한 정치적 평형추(counter-weight)로 기능할 수 있는 점 강조
- 트럼프 행정부의 대북정책이 사실상의 무시전략으로 귀착되지 않도록 미국 국내 전문가 집단·여론의 대북문제에 대한 관심을 환기하여 대북문제의 이슈 현저성 제고

참고문헌

가. 단행본

- 이기태·현승수·정진문·김명철. 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이교덕. 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계 개선에 대한 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

Chang, Gordon. *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

Garrison, Jean A. *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005.

Ross, Robert R. *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969-1989*. Stanford: Stanford University, 1995.

나. 논문

- 김용신. “1972년 중미(中美) 화해에 대한 “소련위협원인론”의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교.” 『중소연구』. 제42권 4호, 2019.
- 권경희. “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995).” 『국제정치논총』. 제36권 1호, 1996.
- 손혜현. “트럼프 행정부의 신 쿠바 정책과 쿠바의 대응.” 『주요국제문제분석』. 2017-66, 2018.
- 홍현익. “미국의 적성국과의 관계정상화: 중국·베트남·리비아·미얀마 사례의 북·미관계 정상화에 대한 함의.” 『세종정책연구』. 2014-22, 2014.
- 황지환. “미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성.” 『통일정책연구』. 제24권 2호, 2015.

- Cameron, James and Or Rabinowitz. "Eight Lost Years? Nixon, Ford, Kissinger and the Non-Proliferation Regime, 1969-1977." *Journal of Strategic Studies*. vol. 40, no. 6, 2016.
- Malik, J.Mohan. "China and the Nuclear Non-Proliferation Regime." *Contemporary Southeast Asia*. vol. 22, no. 3, 2000.
- Nixon, Richard M. "Asia After Vietnam." *Foreign Affairs*. October 1967.
- Popp, Roland. "Introduction: Global Order, Cooperation between the Superpowers, and Alliance Politics in the Making of the Nuclear Non-Proliferation Regime." *The International History Review*. vol. 36, no. 2, 2014.

다. 기타자료

『통일뉴스』.

Gallup <<https://news.gallup.com>>.

New York Times <<https://www.nytimes.com>>.

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.

미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책

KINU Insight 20-03

발 행 일 2020년 4월

발 행 처 통일연구원

편 집 인 기획조정실 연구관리팀

홈 페이지 <http://www.kinu.or.kr>

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

© 통일연구원, 2020