

미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성

황 지 환*

- | | |
|---------------------------|----------------------------------|
| I. 머리말 | IV. 미국-쿠바 국교정상화와 북·미관계의 비교 |
| II. 미국-쿠바 국교 정상화 과정과 결정요인 | V. 북·미관계 정상화의 가능성과
북한 모델의 필요성 |
| III. 북·미관계의 역사와 국교정상화 이슈 | |

국문요약

적국의 지도자와도 만나 손을 잡을 수 있다고 언급한 오바마 대통령의 집권기간 동안 북·미관계는 개선되지 못했으며 미국에게 북한은 여전히 불량국가로 남아 있다. 이란, 미얀마, 쿠바 등 적대국가에 대한 오바마 행정부의 관여정책을 생각하면 북·미관계의 경색은 상당히 아쉬운 부분이 있다. 왜 미국에게 북한은 항상 예외적인 모습으로 비춰지며, 북·미관계는 개선되지 못하는가? 특히 1959년 카스트로의 사회주의 혁명이후 50년 넘게 미국과 적대관계를 유지했던 쿠바와의 관계 정상화는 북·미관계를 다시 되돌아보게 하는 계기가 된다. 이 글은 최근 미국-쿠바의 국교정상화를 계기로 북·미관계의 역사적 과정을 되돌아보고 북한과 미국의 국교 정상화의 가능성을 가늠해 본다. 미국은 쿠바와 북한 모두에게 경제제재를 가해 왔으며, 오랫동안 외교관계를 단절하며 적대관계를 유지해 왔다는 점에서 쿠바 사례는 북·미관계에도 상당한 의미를 줄 수 있다는 기대가 있다.

하지만, 미국-쿠바 관계 정상화 모델이 북한 문제

에 적용가능한지를 논의하는 과정에서 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 우선, 쿠바와 북한의 사례를 비교해 보았을 때 첫째, 제시될 수 있는 요인은 북한의 핵무기 프로그램과 핵무기 보유국 선언이다. 둘째, 쿠바와 북한의 차이는 내부 정권의 성격 변화이다. 또한 북·미관계의 경우 관계개선의 합의 이행이 제대로 이루어지지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 마지막으로 쿠바와 북한의 지정학적 위치 및 가치요인을 제시할 수 있다. 미국-쿠바의 국교정상화는 미국이 과거 적대국가와도 관계 정상화를 하게 되었다는 점에서 북한 문제 해결에도 긍정적인 작용을 할 수 있다. 하지만, 쿠바 문제가 북한 문제와 가지는 외견상의 유사성에도 불구하고 쿠바 협상 모델을 그대로 북·미관계에 적용하는 데는 여러 가지 한계가 존재한다. 북한문제의 해결은 쿠바 모델을 통해서가 아니라 새로운 북한 모델을 구축함으로써 가능할 것이다.

주제어: 미국, 쿠바, 국교정상화, 북한, 북핵문제

* 서울시립대학교.

I. 머리말

분단 70년을 맞는 2015년 현재 북한의 국가전략과 정책 선택을 생각해 보면 서방의 관점에서는 이해되지 않는 부분들이 많다. 국가가 정치, 외교, 경제적으로 커다란 어려움에 직면해 있지만, 북한은 여전히 국제사회가 반대하는 핵능력을 강화하고 있다. 국제사회에서 외교적으로 고립되어 있으며, 경제발전을 위한 새로운 돌파구를 마련하지도 못하고 있다. 북한과 비슷하게 핵 프로그램을 발전시키던 이란은 2015년 7월 국제사회와 핵 합의를 이루었다.¹ 북한처럼 국제사회에서 외교적으로 고립되어 있던 미얀마는 느리지만 개혁개방의 과정을 통해 미국과 관계를 정상화하며 새로운 국가전략을 모색하고 있다.² 북한처럼 사회주의 경제를 추구하던 베트남이 개혁개방 정책을 펼치기 시작한 것은 벌써 30년이 지났고 미국과 국교 정상화를 맺은 지도 20년이 되었다. 중동 및 북아프리카의 권위주의 국가들에서도 민주화의 바람이 몰아치고 있지만, 북한은 3대 세습을 이루며 전혀 움직이지 않고 있다. 이러한 북한의 예외적 모습은 비교정치적인 관점에서 연구대상이 아닐 수 없다.

미국에게 있어서 그동안 북한은 대체적으로 불량국가(rogue state)의 범주에서 이해되어 왔다.³ 하지만, 그러한 인식도 오바마 행정부 들어 커다란 변화를 겪었다. 오바마 대통령은 선거운동 당시 이란, 쿠바, 북한 등의 지도자와 만나지 않는 것이 일종의 징벌이라고 생각하는 것은 잘못된 정책이라며 이들 국가들의 지도자와도 만날 용의가 있음을 밝힌 바 있다.⁴ 오바마 대통령의 임기동안 미국은 2012년 미얀마와, 2014년 쿠바와 국교 정상화에 합의하였으며, 2015년에는 이란과 핵문제에 최종 합의함으로써 선거운동 당시의 외교정책 공약을 이행했다.

하지만, 오바마 대통령에게도 북한 문제는 미완의 외교 어젠다로, 예외적인 모습으로 남겨졌다. 적국의 지도자와도 만나 손을 잡을 수 있다는 오바마 대통령의 집권 기간 동안 북·미관계는 개선되지 못하고 미국에게 북한은 여전히 불량국가로 남아 있다. 오바마 대통령은 평소의 신념인 국제 비확산체제 강화를 위해 취임 직후인

¹ 황지환, “이란 핵 협상 타결과 북핵문제,” 『외교』, 제115호 (2015.10).

² 김연철, “미얀마의 민주주의 이행과 평화협상의 관계,” 북한연구학회 2013년 추계학술회의 발표 논문, 2013년 9월 27일, 부산 동아대학교.

³ Jaechun Kim and David Hundt, “US Policy Toward Rogue States: Comparing the Bush Administration’s Policy Toward Iraq and North Korea,” *Asian Perspective*, Vol. 35 No. 2 (2011).

⁴ Jim Rutenberg and Jeff Zeleny, “Obama Seeks to Clarify His Disputed Comments on Diplomacy,” *The New York Times*, May 29, 2008.

2009년 4월 5일, 체코 프라하에서 “핵무기 없는 세상(a World without Nuclear Weapons)” 연설을 준비했다.⁵ 하지만, 그 역사적인 연설을 하기 직전 북한이 장거리 로켓을 발사하여 오바마를 격노케 했다. 우여곡절 끝에 2012년 2월 29일 북·미간에 핵과 미사일에 관한 합의가 이루어졌으나 북한의 로켓발사 계획으로 무산되었다. 오바마 대통령의 임기동안 북한은 2009년 5월과 2013년 2월 두 번의 핵실험을 감행하였고, 미국은 이에 유엔 안보리 제재결의로 강력하게 대응했다. 미국은 북한이 핵무기를 포기하지 않는 이상 관계 진전을 할 의도가 없다며 북핵문제를 무시하는 소위 ‘전략적 인내’ 정책을 펼쳐 왔다. 반면 북한은 미국의 대북적대시 정책이 지속되는 한 핵무기를 포기할 생각이 없다며 이제 핵무기 보유국으로서 미국과 핵군축 회담을 요구하기에 이르렀다. 김정일에 이어 북한의 권력을 장악한 김정은 역시 ‘핵경제 병진노선’을 선언하며 핵무기를 포기할 생각이 없음을 분명히 했다.⁶

이란, 미얀마, 쿠바 등 적대국가에 대한 오바마 행정부의 관여정책을 생각하면 북·미관계의 경색은 상당히 아쉬운 부분이 있다. 왜 미국에게 북한은 항상 예외적인 모습으로 비춰지며, 북·미관계는 개선되지 못하는가? 특히 1959년 카스트로의 사회주의 혁명 이후 50년 넘게 미국과 적대관계를 유지했던 쿠바와의 관계 정상화는 북·미관계를 다시 되돌아보게 하는 계기가 되었다.⁷ 이러한 관점에서 이 글은 최근 미국-쿠바의 국교정상화를 계기로 북·미관계의 역사적 과정을 되돌아보고 북·미 국교정상화의 가능성을 가늠해 본다. 이 글의 목적은 다음 두 가지 이다. 첫째, 쿠바와 북한 사례를 비교함으로써 미국-쿠바 국교정상화가 북·미관계에 주는 함의는 무엇인지를 분석한다. 둘째, 북·미관계의 역사적 과정을 재검토함으로써 향후 미국에 대한 김정은 체제의 전략적 선택을 전망하고 정책적 함의를 제시한다.

II. 미국-쿠바 국교 정상화 과정과 결정요인

1. 미국-쿠바 국교 정상화 과정

2014년 12월 17일, 미국과 쿠바는 단교 53년 만에 다시 국교정상화를 선언했다.

⁵ The White House Office of the Press Secretary, Remarks by President Barack Obama, Prague, Czech Republic, April 5, 2009.

⁶ 『조선중앙통신』 2013년 3월 31일.

⁷ 이성우, “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?” 『통일한국』, 제374호 (2015년 2월).

오바마 대통령은 미국이 쿠바와의 관계에서 새로운 길을 모색하기 위한 역사적 조치들을 취할 것이라며 쿠바와의 국교 정상화 협상을 선언했다. 당시 쿠바의 라울 카스트로 국가평의회 의장도 이에 화답하며 미국과의 관계 정상화를 환영한다고 발표했다. 1961년 이후 53년간 미국과 쿠바의 외교관계가 단절되었다는 사실은 북·미관계처럼 양국관계가 그동안 쉽지 않은 길을 걸어왔음을 잘 말해 준다. 미국에게 있어서 쿠바는 냉전의 상징물이었으며, 불량국가의 대표적인 사례였다.

1898년 미국-스페인 전쟁이후 사실상 미국의 식민지였던 쿠바에서 1959년 1월 피델 카스트로가 군사혁명을 통해 집권한 후 미국과 쿠바의 관계는 균열되기 시작했다. 1961년 1월 미국과 국교를 단절하고 사회주의 혁명을 선언한 카스트로 정권을 무너뜨리기 위해 케네디 행정부는 쿠바 출신 망명세력을 무장시켜 피그스만(Bay of Pigs) 침공했으나 실패하기도 했다. 미국의 전복 위협으로 카스트로 정권은 소련에 더욱 가까워 졌다. 1962년 10월에는 쿠바에 소련의 핵미사일 기지가 설치되고 있다는 사실이 발견되면서 미국과 소련의 핵전쟁 위기가 고조되기도 했다.⁸ 쿠바 미사일 위기는 이후 50여년 동안 쿠바에 대한 미국의 정책결정에 커다란 영향을 미치는 사건이 되었다. 미국은 쿠바에 대한 외교적, 경제적 봉쇄를 지속했고 쿠바인들의 탈출을 자극함으로써 카스트로 정권의 붕괴를 촉진시키려고 노력했다. 미국 의회는 1992년 ‘쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act of 1992)’을 통과시켜 쿠바의 민주화 촉진을 위해 미국 정부가 대 쿠바 경제제재를 지속하도록 법적으로 강제했다.⁹

하지만, 오바마 대통령은 취임 직후인 2009년 4월 17일 미주기구(Organization for American States)에 참석하여 ‘미국이 쿠바와 새로운 시작을 추구한다(The United States seeks a new beginning with Cuba)’고 선언하였으며, 여행 및 송금 등 쿠바에 대한 일부 봉쇄정책을 해제하였다.¹⁰ 쿠바가 2009년 미국인 앨런 그로스를 간첩 혐의로 체포하면서 한때 미국과 쿠바 관계 개선 가능성이 무산되는 듯한 위기를 맞기도 했다. 하지만, 2013년 12월 오바마 대통령과 카스트로 의장이 남아프리카공화국의 대통령이었던 넬슨 만델라의 추모식에서 만나 악수를 나누면서 양국간 관계 개선이 급진전되었다.¹¹ 이후 양국은 수감자 석방 협상을

⁸ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (New York: Pearson, 1999).

⁹ “TITLE XVII--CUBAN DEMOCRACY ACT OF 1992,” <<https://archive.is/KIHx>>.

¹⁰ “Obama: U.S. Seeks ‘New Beginning’ with Cuba,” *Associated Press*, April 17, 2009.

¹¹ “Obama shakes hands with Cuba’s Castro at Mandela service,” *Associated Press*, December 10, 2013.

시작했으며 이에 극적으로 합의함으로써 국교정상화의 계기를 마련했다.

2. 미국-쿠바 국교 정상화의 결정요인

미국과 쿠바의 역사적인 국교정상화를 환영하면서도 한 가지 의문점은 분명히 남는다. 유엔총회 등 국제사회가 미국의 대 쿠바 경제제재 해제를 촉구했음에도 미국이 반세기 넘게 유지해 오던 봉쇄와 제재를 해제하고 국교정상화를 추진한 이유는 무엇인가? 기존의 정책이 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 오바마 대통령이 인식하게 된 계기는 무엇인가? 오바마 대통령이 언급한 쿠바와 관련된 미국의 국익은 무엇인가? 오바마 행정부는 쿠바정부가 간첩혐의로 수감해 온 미국인 앨런 그로스를 석방한 것에 대한 화답으로 국교정상화 협상 개시를 선언했지만, 이것은 상황변화의 원인이 아니라 결과로서 해석되어야 할 것이다.

그러한 관점에서 가장 먼저 제시될 수 있는 요인은 지도자의 역할이다. 미국의 오바마 대통령과 쿠바의 카스트로 의장 모두 실용주의적인 성향을 가진 지도자들로서 양국관계의 변화를 모색해 왔다는 점을 들 수 있다. 오바마 대통령은 미국이 봉쇄를 통해 쿠바의 민주화를 이루겠다는 목표를 달성하는데 실패했음이 명백해졌다고 인정했다. 오히려 미국이 쿠바를 고립시키려고 시도하는 것이 미국의 국익에도 쿠바 국민들의 이익에도 도움이 되지 않는다고 선언하며 대안적인 정책을 통해 다른 결과를 추구하겠다는 의지를 표명하였다. 다른 한편 재선의 임기동안 커다란 외교정책적 업적이 없었던 오바마로서는 쿠바와의 관계 개선이 역사적인 평가를 받을 만한 매력적인 어젠다였을 것이다. 이러한 미국의 대 쿠바 관여정책에 라울 카스트로 국가평의회 의장도 긍정적으로 화답했다. 피델 카스트로의 건강이 악화되자 2008년 새로운 국가평의회 의장으로 선출된 라울 카스트로는 양국간의 체제와 이념의 차이에도 불구하고 서로 대화할 수 있다는 메시지를 보냈으며, 여행, 통신, 가족 방문 등 인도적 문제에 대한 제한을 철폐하겠다는 의지도 표명했다.¹² 이미 대통령직 재선에 성공한 오바마 대통령이나 국내적인 여론의 반대에 커다란 부담을 가질 필요가 없는 카스트로 의장의 정치적 상황 역시 커다란 도움이 되었을 것으로 판단된다.

다른 한편, 미국의 앞마당인 중남미에 중국의 영향력이 커지는 상황도 미국의

¹² Marc Lacey, "Amid a Lackluster Review of His First Year, Cuba's Leader Jolts the Government," *The New York Times*, March 3, 2009.; "라울 카스트로 '공무원 10% 감원' 쿠바 사회주의 경제 개혁 칼 뺐다," 『중앙일보』, 2010년 9월 15일.

정책변화에 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.¹³ 중국은 급격한 경제적 부상으로 최근 들어 중남미 지역과의 경제관계가 밀접해 지고 있었다.¹⁴ 2000년에는 중국과 중남미의 경제교역이 100억 달러에 불과했지만 2013년에는 무려 2,570억 달러로 25배 이상 급증한 것으로 알려져 있다. 중국은 부족한 석유 등 자원을 확보하기 위해 베네수엘라 등에서 막대한 양의 석유를 수입하고 이 지역의 인프라에 대규모로 투자하기 시작했다. 특히 중국의 사업가가 설립한 홍콩니카라과운하개발(HKND) 그룹이 2013년 6월 니카라과 운하 개발권과 100년 운영권을 확보하였는데, 2019년 완성을 목표로 건설이 시작된 이 운하 사업에 중국 정부가 관여했다고 알려져 있다. 니카라과 운하가 완성되면 중국은 중남미에서의 에너지 자원 수송이 더욱 수월해 질뿐만 아니라, 미국이 영향력을 미치는 파나마 운하와 경쟁하게 될 것이다. 특히 미국과 적대관계에 있는 쿠바 인근에 니카라과 운하가 건설됨으로써 이 지역에 대한 미국의 영향력 쇠퇴가 불가피할 것으로 예상되었다.

이러한 점은 쿠바의 지정학적인 위치에 기인한 측면이 많다. 중남미에 대한 중국의 영향력이 증가하는 상황에서 쿠바를 적대국으로 남겨두는 것은 미국에게는 전략적으로 상당한 부담이 된다. 특히 냉전시기와는 달리 쿠바가 미국에게 군사적 위협이 되지 않는 상황에서 쿠바의 독재체제나 미국의 국내정치적 이유 때문에 지속적으로 경제제재를 가하고 적대시하기에는 쿠바의 전략적 중요성이 점점 커져 가고 있는 상황이었다. 지금 당장은 아니더라도 중남미에서의 미중 경쟁 등 향후 새로운 지역질서에 대한 대비차원에서 쿠바의 전략적 중요성을 높이 평가했을 가능성이 크다.¹⁵ 이처럼 미국의 바로 앞마당에 자리한 쿠바의 지정학적인 위치가 미국의 정책 전환을 가능하게 했던 한 요인이었다.

쿠바의 경우에는 경제적인 요인이 가장 커다란 원인이었을 것이다. 쿠바는 미국의 제재와 봉쇄로 경제적으로 상당히 어려운 상황을 겪어 왔기 때문이다. 1990년대 초반 소련의 붕괴로 지난 20여년 동안 경제적 어려움이 가중된 상황인데다, 베네수엘라 등 중남미 국가들의 불안으로 석유공급에 커다란 차질을 보이게 될 경우 쿠바의 체제 안정에도 큰 위협을 야기할 수 있기 때문이다. 쿠바는 경제적 어려움을 극복하기 위해 2011년 이후 점진적으로 개혁개방정책을 추진하기 시작했

¹³ 송기도, “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까?: 미국과 쿠바의 국교정상화,” 『인물과 사상』, 제204호 (2015년 4월).

¹⁴ Simon Romero and William Neuman, “Cuba Thaw Lets Rest of Latin America Warm to Washington,” *The New York Times*, December 18, 2014.

¹⁵ George Friedman, “The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations,” *Geopolitical Weekly*, December 23, 2014. <https://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>

다. 카스트로 정권은 배급제를 점진적으로 폐지하고 주택의 소유와 매매를 허용하고 자영업을 육성하는 등 시장경제에 기반한 개혁 정책을 내 놓았다. 또한 해외여행을 자유화하고 해외투자 유치 노력을 강화하는 등 상당한 개방정책도 시행하였다. 이러한 상황에서 미국과의 관계개선은 쿠바에게 상당한 경제적 도움이 될 것이 분명했다.

Ⅲ. 북·미관계의 역사와 국교정상화 이슈

북·미관계의 역사를 미국-쿠바의 역사와 직접 비교하기는 어렵지만, 북·미관계 역시 제2차 세계대전이 종식된 1945년 이후 상당한 긴장관계를 형성해 온 것은 사실이다. 미국-쿠바의 국교정상화를 통해 북·미관계의 정상화 가능성을 살펴보기 전에 지난 70년 동안 북한이 미국에 대해 어떤 전략을 가져왔는지를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 또한 북·미관계가 수차례의 정상화 논의를 하면서도 실현되지 못한 과정을 살펴보는 작업도 필요할 것이다.

1. 1950~1960년대 북·미관계: 적대적 대미 정책

1945년 한반도 분단이후 북한은 소련에 전적으로 의존해 왔다. 1948년 북한의 정부수립 이후에도 소련의 후견 하에 주로 사회주의 외교를 펼쳤기 때문에 북한이 미국에 접근할 일은 거의 없었다. 1953년 한국전쟁의 휴전회담에서 북한은 미국의 협상대표들을 마주하였지만, 당시 협상대표들은 미국을 대표하는 것이 아니라 유엔군을 대표한 것이었다. 더구나 당시 회담은 한국전쟁의 정전과 포로문제 해결을 논의하기 위한 자리였지 북한과 미국의 관계를 논의하는 자리는 아니었다.¹⁶

이후 북한이 미국을 처음으로 협상장에서 맞이한 것은 푸에블로호 나포사건 협상 때였다. 1968년 1월 23일, 북한의 원산 부근에서 미국의 정보함 푸에블로호가 북한 해군에 의해 나포된 후 북한은 미국을 상대로 치열한 외교전을 펼쳤다.¹⁷ 북한은 선원 송환논의를 빌미로 미국에게 협상을 제안하였고, 미국은 한국전쟁 휴전 협정 이후 처음으로 북한과의 협상 테이블에 나서게 되었다. 당시 북한의 의도는

¹⁶ 조성훈, “6.25 전쟁 휴전협상을 둘러싼 국제관계: 포로문제를 중심으로,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005).

¹⁷ 홍석률, “1968년 푸에블로 사건과 남한, 북한, 미국의 삼각관계,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005), pp. 296~304.

협상대상으로서의 북한정권의 실체를 미국으로부터 인정받으려는 것이었다. 당시 북한은 선원 송환협상을 북한과 미국의 공식회담으로 부르기를 원했으며, 반대하지 않은 미국의 태도를 동의하는 것으로 간주하였다.¹⁸ 하지만, 미국은 북한과의 회담이 공식적인 북·미접촉으로 비춰지는 것을 꺼렸으며, 북한의 국가 실체를 인정하는 것 역시 피하려고 하였다. 푸에블로호 사건에 대한 북·미간의 협상은 1960년대 말 당시에 북한과 미국 모두 관계 정상화를 의도하고 있었던 것은 아니었음을 잘 보여준다. 당시까지 북한의 대미전략은 한국전쟁에 대한 미국의 책임을 강조하고 반미 활동을 통해 미국을 국제적으로 고립시키려고 노력하는 것이었다.

2. 1970년대 북·미관계: 대미 접근과 평화협정 제안

하지만, 북한의 대미전략은 1970년대 초반 이후 점차 변하기 시작한다. 미국의 닉슨 대통령이 1971년 중국을 방문하여 미중관계가 개선되고 미소간의 데탕트가 진행되는 상황에서 북한은 새로운 세계질서에 적응하기 위해 다변화된 외교정책을 모색하기 시작하였다.¹⁹ 특히 김일성은 1971년 11월 노동당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의를 통해 ‘국제정세에서 제기된 몇 가지 문제에 대하여’를 논의하고 세계의 모든 나라와 친선관계를 발전시킨다는 다변화 정책을 추진하기 시작하였다. 이에 따라 북한은 미국에 직접 접촉을 제안하기도 했다. 특히 베이징 주재 북한 대사관은 1973년 8월 베이징 주재 미국 대사관에 직접 전화를 걸어 북·미접촉을 제안하였다. 그 결과 8월 27일 미국 대사관에서 최초로 북·미접촉이 이루어지기도 했다. 당시 북·미접촉에서 실질적인 내용이 논의되지는 못했지만, 북한이 미국과 정부차원의 외교적 접촉에 관심이 있다는 것을 보여줌으로써 이전과는 달라진 북한의 대미 태도를 확인시켜 주었다.²⁰

이러한 관점에서 북한은 1974년 미국에 처음으로 평화협정 체결을 제안하며 한반도 평화를 위한 새로운 방안을 모색하기를 제안하였다. 1974년 3월 북한의 허담 외교부장은 최고인민회의의 제5기 3차 회의에서 북·미평화협정을 제안하였으며, 미국 의회에 평화협정 체결을 요구하는 최고인민회의 서한이 채택되기도 했다. 이 당시 북한이 제안한 평화협정에는 북·미간 불가침선언, 한반도로의 군수물자 반

¹⁸ 위의 책, p. 298, 301.

¹⁹ 통일부 통일교육원, 『2014 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 98.

²⁰ 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005), pp. 341~343.

입 중지, 남한 내부의 유엔군 철수 등을 주장하였다. 북한의 의도는 북·미간의 평화협정 체결을 통해 남한의 군비증강을 중지시키고 미군철수를 이루려고 하는 의도였다.²¹ 이는 미소 데탕트의 분위기 속에서 북한이 한반도에서 베트남 모델을 적용하고자 한 의도로 해석된다. 북한은 1970년대 초반 미국의 베트남전 철수와 베트남의 공산화를 보고 베트남 모델을 한반도에 적용하기 위해 북·미평화협정 체결을 제안하고 주한미군 철수를 실현하고자 노력했던 것으로 알려져 있다.²² 북한은 1960년대 초반부터 1970년대 중반까지는 주한미군 철수를 조건으로 남한과의 평화협정 체결을 주장하였는데, 북·미평화협정 체결은 새로운 환경변화를 반영한 것이었다.²³ 이후 북한은 한국을 배제하고 미국과의 평화협정 체결을 꾸준히 제의하였다. 결국 당시 북한이 미국과의 관계정상화를 염두에 두고 평화협정 체결을 제안한 것은 아니었다. 미국은 정전체제 무력화와 주한미군 철수를 시도하며 북·미평화협정 체결을 주장하는 북한의 제안에 커다란 관심을 보이지 않았다. 북한은 1984년에도 북·미평화협정과 불가침선언을 제안하였지만, 이 역시 미국은 반응하지 않았다.

3. 1980년대 북·미관계: 냉전종식과 대미 접근

하지만, 1980년대 후반 동서 냉전이 해체되기 시작하고 한국의 경제발전으로 한반도에서도 세력균형이 변하기 시작하자 북한은 새로운 외교정책을 모색하며 대미접촉을 적극적으로 시도하게 된다. 이 시기 북한은 베이징에서 미국과 참사관급 외교관 접촉을 시도하였고, 미국은 1988년 10월 소위 ‘온건 구상(modest initiative)’을 통해 대북접촉을 공식적으로 허용하였다. 북한은 미국과 1988년 12월부터 1992년 12월까지 베이징에서 총 28차례의 참사관급 외교관 접촉을 진행하였다. 북한의 대미접근은 1992년에 들어 더욱 적극적으로 추진되었는데, 1992년 1월 김용순 당시 조선노동당 국제부장과 센터 미 국무차관의 고위급 접촉이 진행되었다. 이후 북한과 미국 사이에는 한국전쟁 참전 미군유해의 송환, 미국 내 학술 회의에 북한 측 대표의 파견, 미국학자 및 전직 고위관리, 의회 의원들의 방북, 북한 기독교도 대표단의 방미 등이 이루어졌다.²⁴ 하지만, 당시 미국은 북한이 미국

²¹ 위의 책, pp. 345~346.

²² 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008), pp. 194.

²³ 김계동, “북한의 외교정책: 공세외교에서 생존외교로의 전환,” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대 변화와 지속』 (서울: 명인문화사, 2014), p. 141.

²⁴ 위의 책, pp. 142~143.

과의 관계 개선을 원한다면 한국과의 관계개선을 위한 조치를 먼저 취해야 함을 강조하였다.

이 시기 북한이 미국과의 접촉면을 늘려간 이유는 냉전종식이 북한에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것이었다. 한국정부가 추진한 북방정책에 대응하여 북한은 외교적 고립에서 벗어나기 위해 미국과의 관계개선을 추진한 측면이 강하다. 또한 소련의 대북 경제지원이 감소하면서 북한은 1980년대 중반부터 상당한 경제적 어려움을 겪게 되었는데 그러한 난관을 극복하기 위해서는 서방의 경제지원이 필요했고 미국과의 관계개선이 필수적이었다. 북한은 냉전의 종식과정에서 상당한 안보위협을 느끼고 있었다고 평가되는데, 이에 대응하는 차원에서도 대미 접근을 시도한 것으로 보인다.²⁵ 하지만, 이 시기 아직 북한과 미국 사이에 관계 정상화나 평화체제 문제가 본격적으로 논의되지는 못했다. 냉전의 종식에 대응하기 위해 북한이 외교적으로 미국에 적극적인 접근을 하였지만, 국교 정상화를 논의할 정도까지 논의가 진행되지 못하였고 미국도 커다란 관심을 보이지 않았다.

4. 1990년대 북·미관계: 핵문제와 북·미관계 정상화 논의

1990년대 들어 북한은 미국과의 관계 정상화를 위한 본격적인 논의를 시작한다. 1990년대 초반 핵문제가 불거진 후 북한은 미국이 핵문제의 근원적인 이유라며 핵문제 해결을 위해서는 미국의 대북 적대시 정책 포기 및 북한 체제 보장이 전제되어야 한다고 주장해 왔다.²⁶ 김일성은 1990년대 초반 “우리는 미국이 조선 문제에 직접적인 책임이 있는 나라이고 조선의 통일문제가 미국의 대조선 정책과 관련되어 있으므로 조미관계를 개선하는데 관심을 가지고 그 실현을 위해 노력해 왔습니다”라고 언급하며 북·미관계 개선을 강조했다.²⁷ 김정일 역시 “조선에서 긴장상태를 완화하고 통일을 이룩하기 위하여서는 우리와 미국이 마주앉아 해결하여야 할 문제들이 있습니다. 레를 들면 조선정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 북과 남사이의 대화를 통하여서는 해결할 수 없고 오직 우리와 미국사이의 회담을 통하여서만 해결할 수 있습니다”라고 언급했다.²⁸

²⁵ 위의 책, pp. 143~144.

²⁶ 김일성, “신년사” 『로동신문』 1994년 1월 1일. 북한은 핵 문제에 있어서 미국의 책임성을 강조하기 위해 ‘북한 핵 문제(North Korean nuclear issue)’라는 표현을 쓰지 않고, ‘조선반도에서의 핵 문제(nuclear issue on the Korean peninsula)’라고 표현해 왔다.

²⁷ 김일성, “일본 아사히 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성 저작집』, 제43권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

북한은 특히 1차 북핵 위기의 협상과정에서나 협상의 합의문인 제네바 합의(Agreed Framework)에서도 경수로 건설 등 경제적 보상과 함께 북한체제의 보장과 북·미관계 정상화를 포함시켰다. 당시 북·미간에는 관계 정상화의 기반조성 차원에서 외교관계 정상화에 앞서 북한에 미국의 연락사무소(liaison office)을 설치하는 방안을 논의하기도 했다.²⁹ 미국 역시 제네바 합의에 따라 북한에 연락사무소 개설을 타진하였으나 당시 북·미 양국의 소극적인 태도로 성사되지 못한 것으로 알려져 있다.

이러한 과정에서 북한은 1996년 ‘새로운 평화보장 체계’를 제안하였는데, 이는 제네바 합의 이후 미국으로부터 북한의 정권안보를 보장받으려는 노력이었다. 북한은 남북한과 미국, 중국이 참석하는 4자회담 개최 제의를 통해 대미관계를 개선하려는 노력을 하였다.³⁰ 또한 북한은 2000년 10월의 조명록 국방위원회 부위원장이 방미하여 합의한 북·미 공동코뮤니케에서도 한반도 평화체제를 논의하기도 했다. 당시 북한이 미국과의 국교정상화를 최종적으로 염두에 두고 있었는지는 분명하지 않다. 북·미관계 정상화를 논의하면서도 사실상 북한의 의도는 정권의 안전보장을 확보하는데 더 집중하고 있었고 회담 자체를 지연시키는 소극적인 모습을 보이고 있었기 때문이다.³¹

5. 2000년대 이후 북·미관계: 북핵문제의 심화와 평화체제 논의

2002년 10월 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램의 존재에 대한 북·미간 논란으로 2차 북핵 위기가 발생하고 제네바 합의는 붕괴되었다. 2차 핵위기에서도 북한은 미국의 대북적대시 정책이 핵문제의 근원이라며 북한정권의 보장과 북·미관계 정상화를 지속적으로 주장하였다.³² 이러한 관점에서 북한은 핵문제 해결을 위해서 미국에게 한반도 평화체제 수립과 북·미 평화공존을 위한 법제도적 장치를 구축할 것을 제안하였다.³³ 북한이 요구하는 한반도 평화체제는 미국이 북한체

²⁸ 김정일, “민주주의 감보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김정일 선집』 제8권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

²⁹ 제네바 합의문(Agreed Framework), 1994년 10월 17일.

³⁰ 통일부 통일교육원, 『2014 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 98.

³¹ 서보희, “1990년대 북한의 대미정책: 정체성 정치의 작동방식을 중심으로,” 북한연구학회 편, 『북한의 통일외교』 (서울: 경인문화사, 2006), pp. 304~305.

³² 박종철, “부시 행정부하에서의 북미관계,” 통일연구원, 『한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화』 (서울: 통일연구원 2004).

³³ 조선중앙통신 2005년 7월 22일.

제를 인정하고, 핵무기 및 재래식 무기로 북한을 공격하지 않겠다고 약속하고, 한미연합사를 해체한 뒤 주한미군의 위상 변화를 이루고, 한미동맹의 성격변화를 꾀하라는 것을 포함한다.³⁴

이에 대해 미국은 2005년의 9·19 공동성명에서 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 문제를 모두 포함시키며 전향적인 조치를 취하게 된다. 이는 부시 2기 행정부에서 새로운 대북정책을 모색하는 과정에서 나온 것으로 알려져 있다.³⁵ 당시에 부시행정부의 대북정책을 변화시키는데 커다란 영향력을 미친 것으로 이해되는 켈리코(Philip Zelikow) 보고서는 한반도 평화체제 구축에 대한 장기적인 방향을 제안하고 있었다.³⁶ 이 보고서는 북핵 문제의 해결이전이라도 북한과 미국사이의 평화협정(peace treaty)에 관한 협상을 시작할 수 있다며 소위 ‘새롭고 광범위한 접근법(a broad new approach)’을 제시하였다.³⁷ 북한의 완전한 핵 프로그램 해체 이전에는 어떠한 조치도 할 수 없다는 부시 행정부의 이전 입장을 고려했을 때 켈리코 보고서는 상당히 진전된 시각이었다. 당시 부시 행정부의 입장은 관련 당사국들이 “해결되지 않은 한국전쟁의 이슈들”을 다루며,³⁸ “평화프로세스로 나아가서 한국전쟁의 최종적인 종전을 시도”함으로써,³⁹ 한반도에서의 항구적인 평화체제 구상에 대한 의지를 표명했다. 부시 대통령은 2005년 여름경 켈리코 보고서의 구상에 동의했으며, 이후 9·19 공동성명과 2·13 및 10·3 합의의 기초가 되었다.

이에 따라 9·19 공동성명에는 북한과 미국의 상호 주권 존중, 평화 공존 및 관계 정상화 조치, 한반도 평화체제 협상이 포함되었다. 이후 부시 대통령은 2006년 4월의 미중정상회담에서 후진타오 중국주석에게 북·미 평화협정의 가능성을 타진했다.⁴⁰ 또한 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한미정상회담에서 부시 대통

³⁴ 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008), pp. 186~187.

³⁵ 당시 부시행정부의 대북정책 전환에 대해서는 다음을 참조. 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (2009).

³⁶ David E. Sanger, “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea,” *New York Times*, May 16, 2006.

³⁷ 김태현, “미 대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 켈리코 전 국무부 자문관,” 『신동아』, 571호 (2007년 4월 1일).

³⁸ Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” *Washington Post*, February 20, 2007.

³⁹ 『문화일보』, 2007년 10월 6일, “필립 켈리코 교수 특별인터뷰.”

⁴⁰ Robert B. Zoellick, “Long Division,” *Wall Street Journal*, February 26, 2007; 『경향신문』, 2007년 2월 27일.

령은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안하기도 했다.⁴¹ 이러한 과정을 거쳐 2007년의 2·13 합의에도 북·미관계 정상화를 위한 양자대화를 개시하고 테러지원국 및 적성국 교역법 대상에서 북한을 제외하고 북·미관계 정상화를 위한 실무그룹을 구성하는 논의가 포함되었다. 또한 10·3 합의에서도 북·미관계 정상화를 위한 노력이 다시 기술되었다. 하지만, 2009년 4월 북한의 로켓발사와 5월의 2차 핵실험 이후 북핵 위기가 다시 고조되면서 6자회담에서의 한반도 평화체제에 관한 논의는 결국 실질적인 성과를 거두지 못했다.

2000년대 이후 북한의 대미전략은 북·미관계 정상화와 한반도 평화체제 구축 요구로 요약된다. 하지만, 이러한 노력은 북한 핵문제로 인해 번번이 무산되게 된다. 사실 북·미관계의 구조를 고려할 때 양국간 관계 정상화는 현실적으로 성공하기 어려운 문제를 가지고 있다. 북한의 입장은 미국이 대북적대시 정책을 폐기하고 북·미관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 미국의 대북 핵 위협이 완전히 제거될 때 핵 프로그램과 핵무기를 포기할 수 있다는 입장이다. 북한으로서는 먼저 핵무기를 포기하는 것은 어떠한 경우라도 받아들일 수 없으며, 대신 북·미 관계개선, 대북 경제지원, 한반도 평화체제 구축이 이루어지면 그때서야 핵 프로그램의 포기를 생각해 볼 수 있다는 원칙을 가지고 있다. 하지만, 미국의 목표는 북한의 신속하고 검증 가능한 비핵화이며, 북한이 비핵화에 관한 의지를 분명히 보이고 이행을 할 때 북·미관계의 근본적인 변화를 꾀할 수 있다는 생각을 가지고 있다. 북핵 프로그램의 동결과 신고 및 검증과정에서 번번이 충돌하는 상황에서 북한이나 미국 모두 관계정상화를 고려하고 있지는 않다. 더구나 북한은 이제 핵보유국임을 천명하며 6자회담에서 북한의 비핵화만을 논의하기보다는 미국을 포함한 모든 관련 핵보유국들의 상호 핵군축을 주장하고 있기 때문에 상황은 더욱 어려워졌다.

IV. 미국-쿠바 국교정상화와 북·미관계의 비교

전술한 것처럼, 미국-쿠바 관계는 북한-미국 관계와 그 구조적 난관이라는 점에서 유사성을 가지고 있다. 미국은 쿠바와 북한 모두에게 경제제재를 가해 왔으며, 오랫동안 외교관계를 단절하며 적대관계를 유지해 왔다. 이러한 관점에서 미

⁴¹ "Press Gaggle by Tony Snow," Office of the Press Secretary, White House, November 19, 2006.

국-쿠바의 국교정상화는 북·미관계의 정상화 과정에서도 상당한 의미를 줄 수 있다는 기대가 있다.⁴² 북핵문제 해결과 한반도 평화를 위한 기대에서 미국-쿠바의 국교 정상화에 커다란 부러움을 가지고 북한에 적용하려 노력하는 것은 당연하다. 쿠바문제가 미국과의 협상의 합의로 정상화되었다면, 북한 문제는 왜 합의되지 않았느냐는 기대가 그것이다. 미국-쿠바 국교정상화의 모델이 북·미관계 개선과 외교관계 체결에 새로운 모델이 될 수 있다면 한반도의 평화와 안정을 위해 더할 나위 없을 것이다.⁴³ 우리 정부도 미국-쿠바 관계 정상화이후 북한에 유엔 안보리 결의와 9·19 공동성명에 따른 비핵화 약속 이행을 촉구함으로써 북한의 변화를 촉구하기도 했다. 또한 쿠바와의 관계개선을 통해 북한의 변화를 모색하려는 노력을 하고 있기도 하다. 쿠바 문제가 타결된 것처럼, 북한 문제도 그동안의 협상 및 합의에 따라 해결하려는 노력이다. 하지만, 미국-쿠바 관계 정상화 모델이 북한 문제에 적용가능한지를 논의하는 과정에서 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 동시에 미국-쿠바 관계와 북한-미국 관계의 차이 비교를 통해 북·미관계 정상화의 가능성을 모색하는 노력도 필요하다.

우선, 쿠바와 북한의 사례를 비교해 보았을 때 첫 번째 제시될 수 있는 요인은 북한의 핵무기 프로그램과 핵무기 보유국 선언이다. 2015년 7월의 이란 핵 합의가 북한 핵문제에 적용되기 어려운 가장 커다란 이유 중의 하나가 이란은 핵무기 보유를 선언한 적이 없지만 북한은 이미 세 차례의 핵실험을 했으며 핵무기 보유국으로서의 지위를 선언했다는 점이었다.⁴⁴ 쿠바와 북한의 차이도 핵무기 프로그램에서 극명하게 드러난다. 만약 쿠바가 미국의 앞마당에서 핵무기 프로그램을 진행시키고 있었다면, 과연 오바마 행정부가 쿠바와의 관계정상화를 추진했을까? 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 미국의 케네디 행정부가 인식한 위기감을 고려하면 핵무기 프로그램 보유는 미국의 대외정책에 커다란 영향을 미치는 요인으로 해석된다. 북한의 경우 6자회담이 재개되면 미국 등 기존의 핵보유국들과 핵군축 협상을 하겠다고 공언하고 있는 상태인데, 미국이 쿠바와 같은 방식으로 북한과의 관계 정상화를 추진할 것으로 기대할 수는 없다. 쿠바의 사례를 고려하더라도 미국에게 북·미관계 정상화의 전제조건으로 북한의 비핵화가 중요한 요소로 남아있을 것이다.

⁴² 이성우, “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?” 『통일한국』, 제374호 (2015년 2월).

⁴³ Ted Galen Carpenter, “Better Than New Sanctions: Could Obama’s Cuba Strategy Work on North Korea?” *National Interest*, January 3, 2015.

⁴⁴ 황지환, “이란 핵 협상 타결과 북핵문제,” 『외교』, 제115호 (2015.10).

둘째, 쿠바와 북한의 차이는 내부 정권의 성격 변화에 있다. 미국과 이란의 핵합의가 2013년 8월 출범한 중도성향의 하산 로하니 정권의 정책변화에서 기인한 것처럼, 쿠바와의 관계 정상화도 라울 카스트로 의장의 개혁, 개방 정책과 무관하지 않다. 만일 피델 카스트로가 계속 집권하면서 기존의 정책을 고수했다면 오바마 행정부로서도 새로운 쿠바 정책을 추진하기는 쉽지 않았을 것이다. 라울 카스트로가 경제적, 인도주의적인 부문에서 유연한 개혁개방정책을 실시하고 경제적 어려움에 놓여있던 쿠바의 국민들이 이를 지지하면서 오바마 행정부로서도 쿠바 문제가 가진 국내정치적 부담을 상당히 덜 수 있었을 것이다. 이러한 관점에서 북·미 관계 정상화를 위해서는 역시 실용주의 성향의 개혁개방 정책을 추진하는 북한 내부 정권의 성격변화가 선행되는 것이 필요하다. 2011년 12월 김정일이 갑자기 사망하면서 북한의 새로운 지도자와 전향적인 국가전략에 대한 기대가 없었던 것은 아니었다.⁴⁵ 하지만, 김일성, 김정일에 이어 3대 세습으로 등장한 김정은 체제 역시 ‘핵무력경제 병진노선’을 국가전략으로 선언하며 기존의 정책을 고수하면서 북한내부 정권의 성격변화를 기대하기는 어려워졌다.⁴⁶ 북한체제의 성격 변화가 없는 상황에서는 미국 역시 근본적인 대북정책의 변화를 꾀하지는 않을 것이며 북·미관계 정상화는 현실적으로 기대하기 어려워진다.

셋째, 미국-쿠바의 국교정상화와 같은 논의가 북한과 미국 사이에서 논의되지 않은 것은 아니다. 전술하였듯이, 1994년 제네바합의에서 뿐만 아니라 2000년의 북·미공동커뮤니케, 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13, 10·3 합의, 2012년 2·29 합의 등 북·미가 함께 한 거의 모든 합의에서 빠짐없이 북·미관계 개선에 관한 논의가 진행되었다. 따라서 북·미관계 정상화의 최대 난관은 협상과 합의가 없었다는 점이 아니라 합의의 이행문제가 지속적으로 불거졌다는 것이다. 1994년의 제네바 합의 및 2000년의 북·미공동커뮤니케에서의 관계개선은 2002년 가을 북한의 고농축 우라늄 프로그램에 대한 북·미간 논란으로 파국을 맞았다. 2005년 9·19 공동성명과 2007년의 2·13, 10·3 합의의 관계개선 노력 역시 2008년의 북핵 시설의 신고와 검증과정을 넘지 못하고 또 다시 중단되었다. 김정일 사후 진행된 2012년 2월의 2·29 합의(Leap Day Agreement) 역시 합의 이후 북한의 로켓발사로 인해 이행이 무산되었다. 결국 북·미관계의 논의과정에서 쿠바 사례와 같은 협상과 합의가 없었던 것이 주요한 이슈가 아니라 합의의 이행이 제대로 이루어

⁴⁵ 하영선, 조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: EAI, 2010).

⁴⁶ 황지환, “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선,’” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014).

지지 못했다는 것이 더 커다란 문제였다. 북·미관계에서는 신뢰부족이 합의의 이행을 어렵게 했다는 점을 고려하면, 향후 새로운 관계 개선의 논의가 있을 때 이행문제를 어떻게 담보할 것인지에 대해 더 커다란 고민을 해야 할 것이다.

마지막으로 쿠바와 북한의 지정학적 위치 및 가치 요인을 제시할 수 있다. 쿠바는 미국의 바로 옆에 위치하고 있어서 정치적으로나 경제적으로 미국과 밀접한 관계를 가지고 있다. 하지만, 북한은 태평양 너머 미국으로부터 수천마일 떨어진 곳에 위치해 있기도 하고 미국에게 매력적인 정치적, 경제적 자산도 전혀 가지고 있지 못하다. 이란은 멀리 중동지역에 있지만 석유나 가스 등 에너지 자원이 풍부하고 미국의 이스라엘 정책에서 중요한 변수가 될 수 있다. 하지만, 북한은 에너지 자원도 없으며, 미국에게 어떤 지정학적인, 지경학적인 이익도 크지 않다. 동북아에서 미국의 최대 관심사가 중국의 부상을 견제하는 것인데, 북한은 이러한 미국의 정치적, 군사적 관심과도 별 영향을 미치지 못한다. 이 지역에는 이미 미일동맹과 한미동맹이 견고하게 유지되고 있기 때문이다. 이러한 북한의 지정학적인 조건은 미국의 ‘전략적 인내’ 정책이 지속적으로 유지되도록 하는 주요 요인이 되고 있다. 1990년대 이후 미국이 북한에 관심을 가지게 된 주요 이유가 핵문제 때문인데, 바로 그 핵문제는 오히려 북한과 미국의 관계개선을 가로막고 있는 장애가 되고 있다.

결국 북한 문제가 쿠바 문제와 비교해서 가지는 표면상의 유사성에도 불구하고 커다란 차이점을 내포하고 있다는 점을 알 수 있다. 북·미관계는 미국-쿠바 협상이 거쳐 간 거의 모든 과정을 경험해 보았다고도 할 수 있다. 이러한 관점에서 생각해 보면, 쿠바 모델이 북한 문제 해결의 모델이 되기는 어렵다. 쿠바에 대한 제재가 미국에도 도움이 되지 않는다고 오바마 행정부 스스로 인식전환을 했듯, 북·미간에도 상호 인식의 변화가 필요하다. 하지만, 북한 핵문제가 이러한 인식의 전환을 막고 있으며, 또한 인식의 전환 실패는 북·미 상호간의 적대관계를 변화시키지 못하고 있다. 결국 북·미관계 개선은 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐의 딜레마에 빠져 있어서 현재로서는 관계개선의 가능성이 크지 않은 것이 사실이다.

V. 북·미관계 정상화의 가능성과 북한 모델의 필요성

미국-쿠바의 국교정상화는 미국이 과거 적대국가와의 관계개선을 했다는 점에서 북한 문제 해결에서도 긍정적인 작용을 할 수 있다. 하지만, 쿠바 문제가 북한

문제와 가지는 외견상의 유사성에도 불구하고 쿠바 협상 모델을 그대로 북·미관계에 적용하는 데는 여러 가지 한계가 존재한다. 그런 점에서 북한문제의 해결은 쿠바 모델을 통해서가 아니라 새로운 북한 모델을 구축함으로써 가능할 것이다.

북한의 김정은 체제는 잘 알려졌다시피, 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 채택된 “경제건설과 핵무력 건설을 병진”시키는 소위 ‘핵무력경제 병진노선’을 국가전략의 기본으로 삼고 있다.⁴⁷ 병진노선은 김정은 체제의 강화를 위한 핵심적인 전략으로 구상되었으며 이는 김정은 시대에도 핵무력이 그 무엇보다도 교환될 수 없는 북한의 가장 중요한 자산임을 의미하는 것이다. 김일성이나 김정일 시대의 국방경제 병진노선이 사실상 국방력 강화를 위한 국가전략이었음을 고려하면, 김정은의 병진노선 역시 핵무력에 방점이 있다고 해석된다. 특히 북한은 스스로 핵보유국임을 헌법에도 명시하며 대외적으로 선전하면서 북한 비핵화가 아닌 미국 핵무기 대 북한 핵무기 사이의 핵감축 협상이 이루어져야 한다고 주장하기 시작하였다.⁴⁸ 북한은 이제 세 번의 핵실험을 통해 스스로 핵무기 보유국으로서의 지위 주장을 하고 있기 때문에 6자회담이 재개되더라도 협상장에서도 한반도의 비핵화뿐만 아니라 핵군축을 요구할 것으로 예상된다. 이러한 북한의 대내외 정치적 상황을 고려할 때 미국-쿠바 관계정상화 모델을 통해 북·미관계를 정상화하려는 시도를 모색하면 난관에 직면할 수밖에 없다.

결국 북한문제 해결을 위해서는 새로운 프레임 구성이 필요하다. 2008년 12월 6자회담이 중단된 이후 7년의 시간이 흘렀으며, 그 사이 북한은 2번의 핵실험을 더 했으며, 미국의 강경한 반대에도 불구하고 핵무기 보유국임을 선언하고 있기 때문이다. 이에 따라 북한은 핵협상의 의제를 핵비확산에서 핵군축으로 변화시키려고 하기 때문에 현재의 구도에서 과거와 같은 북·미관계 개선 노력은 상당한 한계를 가지고 있다. 북한이 핵무기를 포기할 때까지 북·미관계 개선을 계속 기다릴 수만은 없기 때문에 미국 역시 북한 문제에 조금 더 관심을 가지도록 유도할 필요가 있다. 하지만, 미국은 북한체제의 성격변화가 선행되지 않는 이상 더 이상 북한 문제에 관심을 가지려 하지 않는다.

따라서 북·미관계 정상화를 위한 노력은 미국의 대북정책 전환과 관심 제고를 위한 노력 뿐만 아니라, 북한문제 자체를 해결하려는 시도를 하는 것이 중요하다. 과거 북핵 협상과 북·미관계 논의가 실패한 원인은 북한이 정권차원에서 변화의

⁴⁷ “北 黨중앙위 전원회의, 경제·핵무력 병진노선 채택,” 『연합뉴스』 2013년 3월 31일.

⁴⁸ 『조선중앙통신』 2009년 1월 17일.

의지가 없었기 때문이었다. 내부적인 체제 성격의 변화 의지가 없는 상황에서의 협상은 근본적인 문제에서 합의 및 이행을 이끌어 낼 수 없을 것이다. 따라서 북한 문제 자체에 대한 변화 노력을 병행하는 것이 필요하다. 과거의 경험에서 보면, 북한문제의 진전이 없으면 북핵문제의 진전도 없으며, 이에 따라 북·미관계 개선도 불가능했다. 결국 북·미관계 정상화를 위해서는 미국의 대북정책을 변화시키려는 노력과 더불어 북한의 정치, 외교, 경제, 사회, 문화적 이슈에 대한 해결 방안을 모색함으로써 북한 체제의 내부적 성격변화를 도모하는 것이 필요하다. 그 과정에서 한국정부는 북한문제에 대한 보다 과감한 정책변화를 모색하는 것이 필요하다. 장기적으로는 북한의 핵경제 병진노선의 국가전략이 더 이상 유효하지 않음을 인식하게 될 때 개혁개방의 새로운 국가전략과 함께 핵문제 해결 뿐만 아니라 북·미관계 개선의 가능성을 높일 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 23일 ■ 심사: 10월 23일 ■ 채택: 11월 11일

참고문헌

1. 단행본

- 김계동. “북한의 외교정책: 공세외교에서 생존외교로의 전환.” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대의 변화와 지속』. 서울: 명인문화사, 2014.
- 김일성. “일본 아사히 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답.” 『김일성 저작집』. 제43권, 서훈, 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 김정일. “민주주의 캄보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답.” 『김정일 선집』. 제8권, 서훈, 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 박종철. “부시 행정부하에서의 북미관계.” 『한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 서보혁. “1990년대 북한의 대미정책: 정체성 정치의 작동방식을 중심으로.” 북한연구학회 편, 『북한의 통일외교』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 조성훈. “6.25 전쟁 휴전협상을 둘러싼 국제관계: 포로문제를 중심으로.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.
- 통일부 통일교육원. 『2014 북한 이해』. 서울: 통일교육원, 2014.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: EAI, 2010.
- 홍석률. “1968년 푸에블로 사건과 남한, 북한, 미국의 삼각관계.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.

홍석률. “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.

Graham Allison and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Pearson, 1999.

2. 논문

김연철. “미안마의 민주주의 이행과 평화협상의 관계.” 북한연구학회 2013년 추계학술회의 발표논문, 2013.

김일성. “신년사” 『로동신문』. 1994년 1월 1일.

김태현. “미 대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 젤리코 전 국무부 차관.” 『신동아』. 571호, 2007.

박종철. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 1호, 2008.

송기도. “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까?: 미국과 쿠바의 국교정상화.” 『인물과 사상』. 제204호, 2015.

이성우. “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?” 『통일한국』. 제374호, 2015.

황지환. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선.’” 『한국과 국제정치』. 제30권 제1호, 2014.

_____. “이란 핵 협상 타결과 북핵문제.” 『외교』. 제115호, 2015.

_____. “한반도평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호, 2009.

Jaechun Kim and David Hundt. “US Policy Toward Rogue States: Comparing the Bush Administration’s Policy Toward Iraq and North Korea.” *Asian Perspective*, Vol. 35, No. 2, 2011.

Ted Galen Carpenter. “Better Than New Sanctions: Could Obama’s Cuba Strategy Work on North Korea?.” *National Interest*, January 3, 2015.

3. 기타자료

David E. Sanger. “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea.” *New York Times*, 2006.

George Friedman. “The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations.” *Geopolitical Weekly*, December 23, 2014. <<https://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>>.

Jim Rutenberg and Jeff Zeleny. “Obama Seeks to Clarify His Disputed Comments on Diplomacy.” *The New York Times*, 2008.

Philip Zelikow. “The Plan That Moved Pyongyang.” *Washington Post*, 2007.

Robert B. Zoellick. “Long Division.” *Wall Street Journal*, 2007; 『경향신문』. 2007.
The White House Office of the Press Secretary, “Press Gaggle by Tony Snow.”

White House, November 19, 2006.

The White House Office of the Press Secretary, Remarks by President Barack Obama, Prague, Czech Republic, 2009.

“Obama shakes hands with Cuba’s Castro at Mandela service.” Associated Press, 2013.

“Obama: U.S. Seeks ‘New Beginning’ with Cuba.” *Associated Press*, April 17, 2009.

Abstract

U.S.-Cuba Diplomatic Normalization and U.S.-North Korean Relations

Ji-Hwan Hwang

Although President Obama has stated that he has a willingness to meet leaders of enemy nations, U.S.-North Korean relations has not improved during the Obama administration, and North Korea still remains as a rogue nation. Given that the Obama administration has made efforts to engage Myanmar, Cuba and Iran, why does North Korea always appear to be an exception to U.S. foreign policy? In particular, the Cuban case is quite surprising because Cuba has sustained its hostile relations with the U.S. since the Socialist Revolution in 1959. There have been some expectations for a new beginning between the U.S. and North Korea because the Cuban case has been regarded to be very similar with the North Korean case. The U.S. has put economic sanctions on both countries and has not had a full diplomatic relations, being hostile to each other.

However, there are some striking differences to be considered between two cases. First, North Korea declared itself as a nuclear weapon state while Cuba has not since the missile crisis in 1962. Second, what Cuba makes a difference from North Korea is a recent domestic political change to a moderate and pragmatic group. Third, Cuba's geopolitical value is more important to the U.S. than North Korea. In this sense, it is very difficult to adopt the Cuban model to the North Korean case despite the seemingly similarity. As Cuba has produced its own model, it is necessary to develop the North Korean model to resolve its structural issue as well as the nuclear problem.

Key Words: The United States, Cuba, Diplomatic Normalization, North Korea, North Korean nuclear problem

