

美·베트남 수교 과정과 북미 수교에 대한 시사점

김성한

외교안보연구원 교수

‘명분 없는 전쟁’의 패배로 정치 외교적으로 큰 상처를 감수해야 했던 미국은 베트남전쟁 종료 20년 만인 1995년 8월 5일 베트남과 공식적인 외교 관계를 수립하고 양국 관계의 새로운 장을 열었다. 수교가 이루어지기 전까지 미국은 냉전시대의 초강대국으로서 국가적 자존심을 심하게 훼손당한 상태에서 사회 도처에 남아있는 ‘베트남 신드롬’을 치유하고자 많은 노력을 기울였었다. 그러나 베트남전의 상처가 부분적인 치유나마 도달하는 데는 걸프전의 승리까지 오랜 시일이 걸렸다. 마침내 부시 前대통령은 퇴임 직전인 1992년 12월 14일 자국민들이 베트남에 대표사무소를 개설하고 현지인들을 고용할 수 있도록 허용했다.

그러나 상업적인 계약 체결은 허용하되 직접적인 거래의 집행은 허용하지 않았다. 이는 베트남전 종전 이후 베트남에 대해 적용되어 온 무역 제재 조치를 완화하는 부분적인 조치에 불과했으나, 베트남에 대한 새로운 관계 모색을 시도했다는 점에서 큰 의미가 있었다.

부시 前대통령으로서는 로스 페로 대통령 후보가 베트남전 실종자(MIA)에 대한 미국 정부의 성의있는 처리 자세를 선거 쟁점화했기 때문에, 베트남에 대한 무역 제재 해제라는 큰 결정을 내릴 수 있는 입장이 아니었다.

베트남전 병역 기피 전력에도 불구하고 역대 대통령 가운데 최초로 1993년 6월 베트남전 추모 행사에 참석했던 클린턴 대통령은 베트남전 참전 용사들로부터의 거센 비난에도 불구하고, 脫냉전기 국제 질서의 형성을 미국이 주도하는 데 있어서 베트남 문제의 처리가 어떠한 형태로든 이루어져야 한다는 다수 여론을 받아들여 베트남과의 관계 정상화를 진척시켜나갔다. 일종의 ‘과거 청산’ 작업이었다.

1993년 7월 2일 클린턴 대통령은 여타 국가들이 베트남이 국제통화기금(IMF)에 진 부채를 갚도록 용자해주는 것을 막지 않겠다고 선언했다. 따라서 국제 금융 대출 기구들로부터 약 10억 달러의 원조가 베트남내 사회간접자본 확충과 학교 시설 및 농업 발전을 위

한 용자 부분에 제공될 수 있게 되었다. 뒤이어 7월 27일 아세안 확대외장관회의(ASEAN-PMC)에서 종전 이후 최초의 양국 외무장관 회담이 이루어졌다. 크리스토퍼 美 외무장관은 미·베트남 관계의 개선은 미국이 베트남전 참전 실종 미군에 대한 베트남 정부의 성의있는 조치가 이루어질 때 가능할 것이라고 못박았다. 이러한 언급을 확인하듯 美 행정부는 9월 14일 적성국들에 대한 무역 제재 조치를 다시 1년간 연장한다는 조치를 발표했다. 이는 국제통화기금이나 세계은행에 대한 베트남 원조 허용과는 별도로 미국의 금수 조치는 유효하며, 베트남측이 미군 실종 자들에 대한 성의있는 자세를 지킬 때 무역 제재 조치에 대한 해제가 가능하다는 입장을 재차 확인한 것이다.

베트남은 이러한 미국의 입장에 대해 상당히 '성실한' 자세로 임했으며, 그 결과 1994년 4월 미국으로부터 무역 금수 조치의 해제를 이끌어냈다. 클린턴 행정부는 국내의 반대 여론을 감안하여 이러한 조치가 양국간의 관계 정상화를 의미하지는 않는다고 밝혀 베트남측의 보다 성의있는 자세를 촉구했다. 이후의 상황은 빠른 속도로 진척되었으며 1995년 1월 28일 양국간에 연락사무소 개설이 이루어졌고, 연락사무소는 6개월여 만인 8월 5일 양국 수교를 계기로 마침내 대사관으로 격상되었다. 결국, 베트남 신드롬의 청산 작업은 역설적으로 베트남전 병역 기피자인 클린

턴 대통령에 의해 이루어진 것이다.

1965년부터 10년간 전쟁을 치르고 그후 20년간 단절된 상태를 유지해온 미국과 베트남이 수교에 이르게 된 동기는, '경제 전쟁'의 시대인 탈냉전기에 걸맞게 양국의 경제적 이해 관계와 더불어 지정학적인 이해가 함께 고려되었다. 해외 시장의 확대를 통한 경제적 부흥을 모색하고 있던 미국으로서는 과거의 상처만을 이유로 베트남이 갖고 있는 경제적 잠재성을 언제까지나 외면할 수는 없었다. 그리고 냉전 종식 후 중국과 정치·경제적으로 잦은 갈등을 초래하고 있는 상황에서 미국은 인도차이나반도의 군사 강국인 베트남을 '친서방화'하여 중국에 대한 견제 역할을 하도록 하는 것이 미국의 이익에 보탬이 된다고 생각했다.

사실, 미국의 기업들은 일찍이 '도이모이'(개혁 정치)의 시행으로 연평균 10%에 가까운 경제 성장률을 꾸준히 유지해온 베트남에 대해 투자 시장으로서 선뜻 다가설 수가 없었다. 미국 정부가 베트남전 참전 실종 미군(MIA) 문제가 해결될 때까지 수교를 유보한다는 원칙을 고수했기 때문이다. 적성국을 상대로 자국과의 관계 개선을 '당근'으로 유혹하는 미국 외교의 전형적인 모습이였다. 그러나 이러한 수교 지연은 미국 정부에게도 부담으로 작용했다. '황금 시장'을 경쟁 국가들에게 빼앗기고 있다는 불만이 미국 기업들로부터 빈발했기 때문이다. 마침내 美 행정부는

1994년 4월 베트남에 대한 금수 조치를 해제한 후 미국 기업들의 본격적인 베트남 진출을 허용했다. 이러한 미국의 입장에 세계 경제를 주도하고 있는 미국과의 협력을 원하는 베트남의 이해가 맞아 떨어졌다. 미국으로부터 최혜국 대우(MFN) 지위를 얻고 경제 원조 및 차관 도입 등이 절실한 베트남으로서는 미국의 입장을 존중하는 가운데 양국 관계의 정상화를 도모하는 전략을 택했다.

경제적 요인에 이어 미국·베트남 관계를 정상화에 이르게 한 데는 미국의 對중국 정책에서 차지하는 베트남의 중요성이 크게 작용했다. 냉전 종식 후 시간이 흐를수록 미국과 중국간의 갈등이 점차 '구조화' 되어가고 있는 상황에서, 미국은 중국에 대한 이렇다 할 지렛대가 없어서 고민해왔다. 베트남은 중국의 앞마당에 자리잡고 있으면서 남사군도 영유권 문제를 둘러싸고 사사건건 중국과 마찰을 빚어왔다. 미국이 중국을 견제하기 위해 베트남을 선택한 것은 '오랑캐로 오랑캐를 다스리는' 중국의 전통적인 전술을 역이용하여 원거리 포위망을 형성하는 것이었다. 남사군도 문제에 관해 중국과 영유권 다툼을 벌이고 있는 베트남으로서도 미국과의 연계 속에서 자신의 입장을 지켜나갈 수 있다고 생각했다.

이러한 요인들을 종합해볼 때, 미국의 對베트남 수교는 미국내 일부 고립주의자들의 주장과는 달리 결국 미국의 아·태 지역에서의

정치·경제적 영향력 확대를 위한 목적이 주된 것이었다고 할 수 있다. 베트남의 입장에서 외국 투자를 적극 유치하고 미국과의 유대 속에서 이 지역내 자신의 정치적 위상을 강화해나가기 위한 전략을 추구하고 있었기 때문에 미국과의 수교에 이를 수 있었던 것이다.

미국이 베트남과의 수교에 이르게 되는 과정을 보면, 미국의 탈냉전기 외교 정책의 목표는 경제적 이익의 극대화과 함께 유일 초강대국으로서의 세계적 리더십을 견지하는 것임을 알 수 있다. 그러나 치열한 냉전의 현장을 40 년간이나 누벼온 미국의 모습은 이제 막 최전선에서 돌아온 지친 병사처럼 혼자서 '신세계 질서'를 창조해내기엔 역부족인 상태이다. 물론, 미국 혼자서 모든 질서를 창출할 수는 없으므로 다른 강대국들과의 공조는 필요하다. 그러나 이 경우에도 미국과 여타 중소 국가들 모두 미국이 아닌 다른 나라가 리더십을 맡는 것은 원치 않는다. 이러한 리더십 역할을 견지하기 위해 미국은 무엇보다도 대량 살상 무기의 확산을 방지해야 할 필요가 있다. 핵무기 생산을 추구하는 나라들은 미국이 주도하는 지역 질서에 도전하는 세력들이기 때문이다. 북한핵에 대처하는 미국의 기본 전제는 여기서 출발한다. 그러면 이러한 리더십 역할을 유지하기 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 하는가? 유럽, 러시아, 동아시아간의 세력 균형, 그리고 유럽과 동아시아

내에 세력 균형이 유지되도록 해야 한다. 냉전시대에 미국은 자국에 도전하는 하나의 초강대국만을 견제하는 데 주력했으나, 탈냉전기 세계 속에서는 미국에 장차 도전할지도 모르는 몇개의 잠재적 초강대국을 동시에 견제해야 한다. 동북아 지역에는 불확실성의 러시아, 떠오르는 중국, 새로운 역할을 모색하는 일본이 있다. 이들간에 안정된 세력 균형을 기대하기란 쉽지 않다. 구체적으로 미국은 중국과 일본이 반기 연계를 할 정도로 미국의 對중국·對일본 관계를 악화시켜서도 안되고, 동북아 지역의 평화와 안정을 위협할 정도로 중국과 일본이 군비 경쟁을 하도록 중일간의 불신을 이용해서도 안된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 미국이 대북 관계에서 달성하고자 하는 바는 아·태 지역의 질서를 주도한다는 대전제 아래, 북한에 대한 영향력 확대를 통한 미국 중심의 동북아 질서 유지이다. 북한 핵문제 대응 과정에서 나타났듯이, 미국이 주도하는 핵비확산(NPT)체제를 유지하고, 북한에 대한 영향력을 확대하여 동북아에서 견고한 세력 기반을 구축하는 것이다. 결국 이는 중국의 패권국화를 방지하는데 바탕을 두고 있다. 미국이 수교와 더불어 동남아국가연합(ASEAN)에 베트남을 가입시키고 아·태 지역에서 중국 견제의 네트워크를 형성한 것과 마찬가지로, 북한에 대한 영향력 확대를 통해 한반도 전체를 미국의 영향권 내에 둬으로써 중국의 세력 확대를 막고

중국과 일본간의 세력 균형을 효과적으로 유지할 수 있다고 생각하는 것이다.

아울러 베트남이 자신의 '생존'을 위해서 미국과의 관계 개선을 도모한 것처럼, 북한 당국으로서도 외교적 고립에서 탈피하고 당면한 극심한 경제난을 해결하여 김정일체제를 안정시키는 방편으로 대미 관계 개선을 우선적으로 추구해야 할 상황이다. 이를 위해 북한은 미국이 최우선 순위로 내세웠던 미군 실종자 문제에 대해 베트남이 성의있는 조치를 취한 것과 마찬가지로 제네바합의를 준수하는 한편, 후속 조치로 1995년 6월 경수로 관련 쿠알라룸푸르 합의에 도달했다. 아울러 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 경수로 공급 계약 체결을 위한 협상은 양측이 공급의 범위와 상황 조건, 사업 진행 관련 내용 등에 합의하여 1995년 12월에 타결되었다. 사실 북한에 의해 야기된 핵문제도 궁극적으로는 대미 관계를 체제 유지에 연결시키는 전략적 선택이었다고 볼 수 있다. 베트남이 '도이모이'라는 자체 쇄신을 통해 변화하는 모습을 보여주며 미국에 접근했다면, 북한은 핵개발 위협이라는 훨씬 공격적이고 도발적인 방법으로 미국에 대한 접근을 시도했다고 볼 수 있다.

결국, 미국은 적성국 베트남을 국내 일부 반대 여론에도 불구하고 받아들인 것처럼, 경제적 이해와 지리 전략적 이익의 극대화를 위해 북한과의 수교를 거부할 이유가 없다.

1994년 10월 북미 합의를 계기로 북미 양국은 적대감을 해소하고 대화와 협력이 가능한 관계 설정을 위해 한발한발 나아가고 있다. 이미 레일 위의 기차는 목적지를 향해 달리기 시작했다. 단, 베트남은 형식적이거나 스스로 변화된 모습을 보여준 반면, 북한은 이와 대조적으로 상당한 경직성을 고수하여 미국은 결국 북한을 국제 사회로 끌어내 개방과 개혁으로 유도하는 '포용 정책'(engagement policy)을 펴고 있는 것이다.

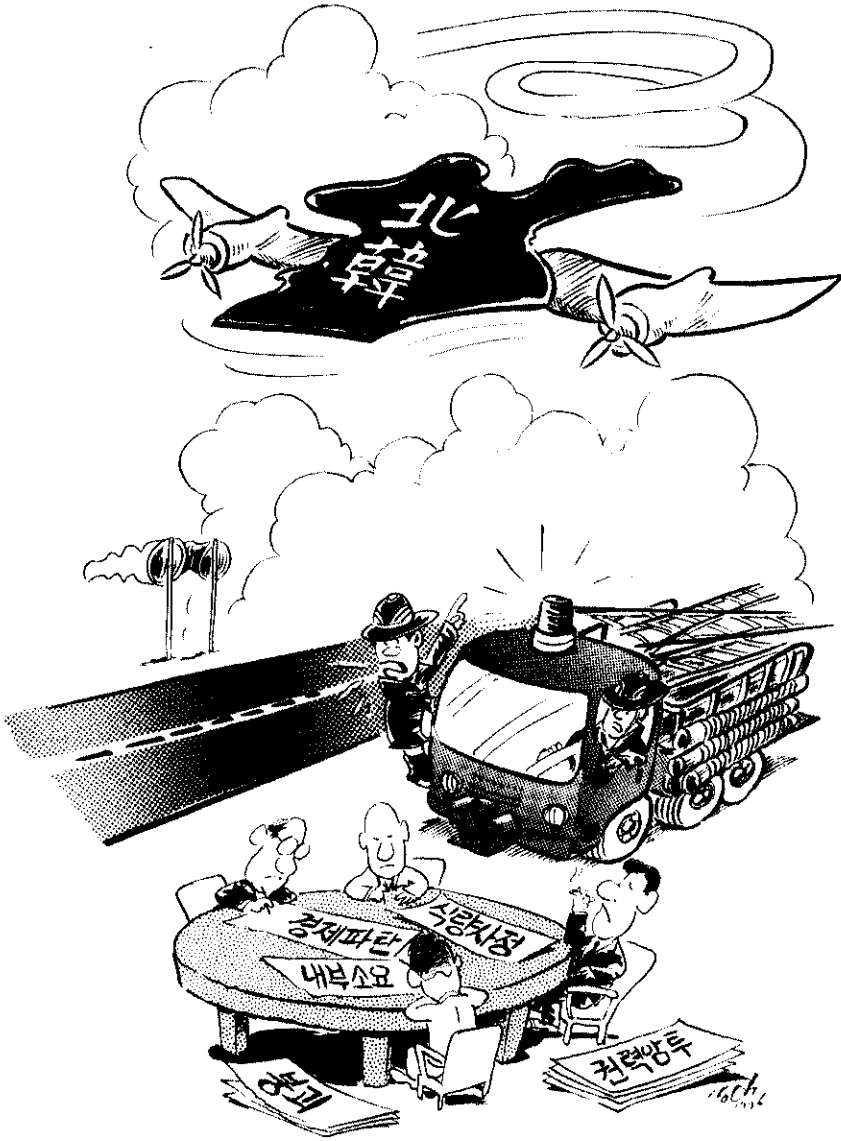
그러나 베트남의 사례와 북한의 사례가 다른 것은, 베트남의 경우 미국과의 관계 개선을 불편해 하는 미국의 동맹국이 존재하지 않았던 반면, 북한의 경우에는 미국의 우방국인 한국이 한반도 문제의 주된 당사자로서 북미 관계의 '빠른' 진전을 우려한다는 점이다. 북한이 남북 관계 개선에 성의를 보이지 않고 오히려 한미 관계를 이간시키면서 대미 관계의 개선을 희망하기 때문이다. 반면, 미국은 베트남과는 달리 북한과의 관계 개선에 대한 국내 정치적 부담이 매우 적다. 베트남의 사례가 적성국 포용에 대한 미국의 자신감을 불어 넣었기 때문이다.

결론적으로, 북미 관계의 대세는 정상화를 향한 전진이다. 21세기가 시작되기 전에 양국간에 수교가 이루어질 것이라는 것이 일반적인 관측이다. 그러나 동북아는 베트남이 위치한 동남아보다 상황이 더욱 복잡하다. 동북아 정세 자체가 늘 복잡 미묘하듯, 미국과 북

한과의 관계는 한국을 비롯한 주변 강국들의 이해가 맞물려 몇차례의 '곡절'을 겪을 수밖에 없다. 북한을 포용하여 국제 사회의 책임 있는 일원으로 유도하자는 점에서 한국과 미국간에 이해가 일치한다. 그러나 이러한 포용 정책의 실행을 위한 구체적인 정책 내용의 우선 순위가 한미간에 일치하지 않을 수 있다. 이는 한미 관계에 북한이 개입되면 한미 양국의 이해 관계가 일치되지 않는 영역이 늘어난다는 것을 의미한다. 따라서 그 어느 때보다도 한미 양국간에 긴밀한 협의와 입장 조율이 필요하다. 결국, 북미 관계는 한국, 미국, 북한의 삼각 관계 속에서 각각의 국내적 변수와 대외 정책적 특질이 교차하는 복잡한 게임의 양상을 띠면서 정상화를 향해 달려갈 것이다.



〈漫評〉 20



“創作시나리오는 그만! 연착륙 유도물...”