

# 제네바합의 이후 북·미관계 개선 실패 원인: 정체성 정치의 부메랑 효과

서 보 혁 (한국의국어대 강사)

## ◆ 논문 요약 ◆

본 연구는 제네바합의 이후 북·미관계 개선이 실패한 원인을 문화적 변인으로 중심으로 설명하는데 목적을 두고 있다. 본 연구는 문화적 변인을 잔여 혹은 종속 변인으로 간주해온 주류 국제정치이론을 반증한다는 점에서 이론적 의의가 있다.

본 연구에서 상정하고 있는 문화적 변인은 국가정체성을 말하는데 자국에 대한 스스로의 인식 및 타국의 인식, 타국에 대한 자국의 인식으로 구성된다. 정체성 정치는 대내적 동일시, 외부와의 차별성을 획득하는 기능을 수행하는데, 그 과정에서 위협이 정치적 필요에 의해 확대재생산 된다. 북한의 정체성은 집단성과 자주성으로 상정할 수 있고 이를 획득하고 강화하는 과정에서

체제의 위협인식과 자주권 담론이 재생산된다.

본 논의에서 분석수준은 국가 단위가 아니라 양국관계로 설정하고 있는바, 정체성 정치 역시 북·미 양국의 적대적 정체성의 상호작용으로 파악하고 있다. 본 연구가 시사하는 바는 북·미관계 개선은 적대적 정체성의 완화와 동반되어야 하며, 그러기 위해서는 정부간 외교뿐만 아니라 공공외교, 민간외교 그리고 양국을 상호 이해하고 있는 제3국의 중재 등 외교방법의 다변화가 필요하다는 점이다. 양국간 정체성 정체가 제네바합의 이후 현상적으로 활발하게 전개된 양국간 대화에도 불구하고 실질적인 관계 개선에 실패한 원인을 설명해주고 있다.

## I. 서론

1994년 10월 21일 북·미 기본합의가 체결되기까지 북한은 남한을 배제하고 미국을 주대상으로 하는 소위 생존전략을 전개하여 합의에 미국으로부터의 소극적 안전보장을 포함시킨 바 있다. 그러나 이후 제네바합의에 비판적이던 공화당이 집권하자 북·미관계는 경색되기 시작하였다. 특히 2002년 10월 이후 다시 불거진 북한 핵문제를 둘러싸고 조지 W. 부시정

부는 북핵문제가 북·미 양국에 국한된 사안이 아니라 주변국들이 포함된 국제적 우려사안이라는 판단 하에 문제해결을 위한 접근법으로 다자회담을 시도하고 있다. 사실 북·미 양국의 이러한 차이는 한반도 문제가 남북간 민족적 성격과 미국 등 주변국들이 관여된 국제적 성격을 동시에 갖고 있음을 말해주고 있다. 물론 이 가운데 북·미 적대관계의 청산이 한반도 평화 정착과 남북한의 통일 기반조성에 핵심적인 문제임을 부정할 수는 없을 것이다.

2001년 부시 행정부가 등장하면서 북·미관계는 클린턴 행정부 시기에 비해 크게 퇴조하였다. 그 대표적 원인으로 북한 및 북한 지도자, 그리고 전임 정부의 대북정책에 대한 부시정부의 부정적 인식과 평가가 자리하고 있다. 이런 판단의 이면에는 북한이 냉전 붕괴 이후 체제생존을 담보하기 위해 미국과의 관계개선을 시도해 왔다는 판단이 전제되어 있다. 실제로 부시정부는 북한을 '악의 축'으로 규정하고 핵선제 공격 독트린을 공언하는 등 클린턴정부의 대북정책 보다 강경한 입장을 견지하고 있고 제네바합의 이행에 부정적인 태도를 보여 왔다. 반면, 북한은 1980년대 말부터 악화된 안보환경과 경제문제로 체제 확장식의 공세적 대남 통일정책을 수행할 수 없게 되었고 그에 따라 남한은 물론 일본, 미국과의 관계개선을 모색하였다.

그럼에도 부시정부 들어 검색된 양국관계에 관한 위 두 가지 판단은 다음과 같은 지적을 받을 수 있다. 첫째, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이를 과장하고 있다는 점이다. 두 행정부간의 대북정책을 과장할 경우 2000년 대선에서 민주당이 정권을 재창출했다면 북·미관계 정상화가 이루어졌을 것이라는 예상이 가능하다. 과연 그렇게 볼 수 있는가? 둘째, 탈냉전 이후 북한의 대외정책이 미국을 주대상으로 한 체제생존을 추구했다는 점과 실제 북한의 대미정책이 그에 부합되게 전개되었는지의 문제는 별개라는 점이다. 1990년대 상반기 북한은 제네바합의에 이르기까지 미국에 핵공격(위협)의 포기와 양국관계 개선을 반복적으로 촉구한 것이 사실이다. 그러나 제네바합의 이후 북한이 미국과 가진 다양한 협상채널을 관계정상화로 수렴시켰는지에 대해서는 의문이 남는다.

본 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 제네바합의 이후 북·미관계 정상화가 실현되지 못한 주원인을 분석하고, 그 결과가 향후 양국관계 개

선에 시사하는 바를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 기존의 국제정치이론에서 소홀히 여겨온 국가정체성을 주요 변수로 설정하고자 한다. 정체성 변수는 위에서 제기된 문제에 답할 수 있는 단초를 제시하고 있다. 예를 들어, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이는 대북 인식의 차이가 아니라 정책수단에 대한 선호도의 차이에 불과하다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 북한의 대미정책 역시 관계정상화 목표와 그 실제 사이에는 북한의 정체성 변수가 개입하고 있다고 가정할 수 있다. 본 논의의 분석수준은 국가 단위가 아니라 양국관계로 설정하고 있는바, 정체성 정치 역시 북·미 양국의 적대적 정체성의 상호작용으로 파악하고 있다.

1장에 이어 2장에서는 정체성에 관한 이론적 배경으로 구성주의를 간략히 설명하고 북한과 미국의 대외정책과 관련한 정체성의 의미와 역할을 검토하고자 한다. 3~4장에서는 제네바합의 이후 양국관계의 양상을 검토하고 그 과정이 관계정상화로 귀결되지 못한 원인을 파악할 것이다. 결론에서는 이상의 분석을 요약하고 가능한 시사점을 도출해 보고자 한다.

## II. 정체성 이론과 북한, 미국의 정체성

### 1. 국제관계에서 정체성

정체성이란 자아가 보는 우리, 타자가 보는 우리, 우리가 보는 타자에 관한 규정으로서<sup>1)</sup> 정체성 형성은 주로 사회화 과정을 통해 이루어진다. 웬트(Wendt)는 사회학 이론을 차용하여 정체성이 자연적 선택, 문화적 선택 등 두가지 과정을 통해 형성된다고 말하고 있다. 자연적 선택에서는 물질적 조건이 큰 영향력을 발휘하는 반면, 모방과 학습이 발생하는 사회적 선택에서는 관념이 상대적으로 큰 영향력을 미친다는 것이다. 구성주의는 정체성과 이익을 항상적이고 주어진 것으로 간주하는 합리주의 모델과 달리, 학습이 정체성과 이익을 구성하는 효과에 주목한다.<sup>2)</sup> 이런 과정을

1) Henri Tajfel, *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 255.

통해 정체성에는 자아에 대한 자기 인식과 타자에 대한 인식이 긴밀히 결합된다. 그러므로 정체성 형성에 자아의 문제가 타자의 문제와 어떤 방식으로 관련을 맺느냐에 따라 정체성 정치의 양상은 달리 나타날 수 있다. 구성주의는 국제관계에서 정체성의 구성 과정은 한 행위자가 다른 행위자와 갈등하는 권력투쟁으로 나타나는 경우가 많지만<sup>3)</sup> 행위자간 상호주관성(inter-subjectivity)의 획득으로 협력적 집합 정체성이 형성될 가능성을 열어두고 있다.

국제관계에서 특정 집단의 연대의식은 배제와 경계를 통해 규정되어 왔다. 근대 국민국가의 확립 과정은 국가주권의 불완전성을 보완하는데 타자와의 구별, 타자의 위협을 강조해 왔다는 사실을 말해준다. 국가 정체성은 집단적 독특성과 목적을 나타내는 다양한 이데올로기와 국가별로 특수한 주권을 말한다. 주권을 네가지 형태로 나누어 분석한 바 있는 크라스너(Krasner)는 주권을 “조직화된 위선”이라고 결론짓고 있다. 그는 특히 웨스트팔리안 주권(Westphalian sovereignty)이 비자발적 개입과 자발적 초대를 통하여 국가 자율성과 내정불간섭 원칙이 침해받아왔다고 밝히고 있다.<sup>4)</sup> 이것은 역으로 국가가 주권을 확립하기 위해 국가 구성원들을 동일시하고 타자와 경계지으며 정체성 형성에 집착하는 이유를 말해준다.

그러나 여기서 국가 정체성은 실재로 단일한 것인가, 또 정체성 형성이 타자와의 경계 혹은 타자의 위협을 필수적 요소로 하는가 하는 문제가 제기된다. 이에 대해 포스트모더니즘과 비판이론은 정체성 정치가 자국의 존재나 우위를 일방적으로 강조하고 있기 때문에 갈등적 국제관계를 초래한다고 비판한다. 예를 들어 냉전기 미국의 봉쇄정책은 국내외적으로 설정한 위협적 타자를 다루는 야누스의 얼굴을 가졌다는 것이다.<sup>5)</sup> 또 탈냉전기에

2) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 318~336.

3) Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, “Norm, Identity, and Culture in National Security,” in Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 72.

4) Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, N.J.: Princeton University, 1999).

5) David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and*

들어서도 북한에서 지속되고 있는 외부세계와의 구별짓기와 위협 조성은 약화되고 있는 국가주권을 방어하려는 국가 정체성의 재확인 작업으로 볼 수 있다. 따라서 자기 정체성 확립을 타자의 위협, 외부와의 경계 설정에 의존하는 것은 국제적 차원에서 협력적 집합 정체성의 형성은 물론 안정적인 자기 정체성 확립에도 부정적으로 작용할 수도 있다. 그러나 국가 정체성이 본성적으로 단일하고 외부와의 경계를 요구하는 것은 아니라고 할 수 있다. 그런데 현실에서는 대개 그와 반대로 보이는 것은 주권국가의 배타성과 완전성을 추구하는 국가권력의 이해에 기인한다. 요컨대, 정체성이 본질적으로 반드시 배타적이라거나 차이가 정체성의 필수적 요소로 해석될 필요는 없다고 할 수 있다. 인간성이 “절대적 배제의 윤리”에 따라 분리될 필요가 없는 바와 같이,<sup>6)</sup> 국가 정체성도 경계와 배제가 아니라 조화와 공존의 정체성을 구성할 가능성은 개방되어 있다고 하겠다.

구성주의에 따르면 정체성과 국가 이익은 문화적으로 재구성된다. 국가 이익은 선협적으로 주어지는 것이 아니라 국가정체성의 구성 원리에 의해 국가마다 특수하게 규정된다는 것이다.<sup>7)</sup> 물론 국제관계는 세력분포에 영향을 받기 때문에 정체성이 국가정책에 영향을 미치는 정도는 특정 국제관계의 국면에 따라 다를 수 있다. 본 연구의 분석 대상이 되는 북한과 미국간에는 국력의 차이가 크고 양국은 적대관계에 있다. 이런 양국관계의 특징을 전제로 본 연구의 시간적 범위는 기존의 적대관계를 개선하기로 한 제네바합의 이후이다. 이상의 이론적 논의로부터 다음 두가지 가설을 도출할 수 있다. 첫째, 적대관계에 있는 양국의 정체성은 관계 개선에 제약요인으로 작용할 수 있고, 둘째, 따라서 양국이 관계 개선을 실현하느냐는 정체성 변수를 얼마나 통제하고 간주관적 행동을 하느냐에 달려있다고 말할 수 있다.

---

*the Politics of Identity* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992), p. 175.

6) R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p. 66.

7) M. Bukovansky, “Identity and Agency in the International System,” in Eun Ho Lee and Woosang Kim, eds., *Recasting International Relations Paradigms* (Seoul: KAIS, 1996), pp. 248~250.

## 2. 북한과 미국의 대외정책에서 정체성

북한의 국가정체성은 ‘자주권’ 개념으로 제시되고 있다. 북한은 자주권을 “정치적 자주성의 구현이며 민족자결권의 완전한 실현”으로 정의하고 “국내에서는 최고권력으로 나타나며 대외적으로는 자주독립으로 나타난다고 말하고 있다.<sup>8)</sup> 말하자면 북한은 자주권을 국제관계 형성 및 유지의 근본적 기초로서 시대적 추이에 따라 가변적인 것이 아니라 영토와 자율성에 기반하여 국제정치체제를 조직하는 제도적 합의로 파악하고 있다. 특히, 북한은 국가 지위와 능력이 도전받는 탈냉전기에 들어서도 주권의 지속성을 강조하고 이를 초국가적 규범의 영향력 침투 가능성에 대응하는 수단으로 파악하고 있다. 냉전 붕괴 이후 김일성 처음 대미관계 개선 의향을 표명할 때도 냉전의 종식을 “세계의 자주화를 실현하기 위한 중요한 전제조건”으로 하였다.<sup>9)</sup>

북한의 국가정체성이 대외정책에 주는 효과는 이중적으로 나타날 수 있다. 즉, 북한의 국가정체성은 정책 결정 및 집행에 응집력과 경직성을 동시에 부과하고 있다. 북한에서 국가정체성의 긍정적 역할은 정책 결정 및 집행에 소요되는 국내정치적 비용을 축소하고 대중동원을 촉진하는 것이다. 반면, 북한의 대외정책이 국제사회에서 남한과의 체제 경쟁과 주체사상 선전에 치중해 온 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 또 정책 결정이 정치사상 중심적이고 수직적으로 이루어짐으로써 정책 집행과정에서 효율성이 약화될 가능성을 안고 있다. 특히, 자주권에 대한 북한의 집착은 탈냉전기 들어 그 비중이 높아진 초국적 국제규범과 상충할 가능성을 안고 있다.

한편, 미국의 대외정책에도 정체성의 역할이 발견되는데 그 형태는 변용을 거친다. 미국은 과거 자국의 정체성을 정당화해 준 소련의 위협 소멸 이후, 불투명하고 불확실한 안보위협에서 자국의 정체성을 재규정할 필요에 직면하였다. 그에 대해 미국은 일차적인 위협을 찾아내는 작업의 일환으로 위협 인식의 지평을 미래로 확장시켰다. 이제 미국의 위협에는 현존

8) 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 724.

9) 김일성, “미국 ‘워싱턴타임스’ 기자단이 제기한 질문에 대한 대답 (1992. 4. 12),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 342~343.

하고 가시적인 것에 국한되지 않고 미래의 잠재적 위협까지 포함된다. 그 결과 미국은 새로운 국제적 역할을 수행함에 있어서 그 주대상을 소련을 대신하여 ‘불량국가(rogue states)’로 설정하고 이들 국가의 대량살상무기의 확산 위험으로부터 자기 정체성을 강하게 부여받았다<sup>10)</sup> 미국이 지목한 불량국가는 국제규범을 무시하는 국가로서 강압정책의 대상으로 부각되었지만, 미국이 선별한 적대국가에 적용하는 선전적 의미를 담고 있는 것도 사실이다.<sup>11)</sup> 미 행정부의 외교안보 관련 기구는 불량국가의 대량살상무기의 확산 혹은 테러 (지원) 활동 등을 거론하며, 그것을 국방 예산 증액이나 군사력 혁신의 근거로 삼기도 하였다.<sup>12)</sup> 결국, 위협 인식에 대한 시간적 범위의 확대와 불량국가 위협론은 탈냉전기 미국의 안보전략 수립에 기여하였다.

북한 역시 미국에 의해 불량국가로 지목되었다. 북한에게 불량국가는 공산국가, 독재국가, 테러지원국 등 기존의 이미지를 대체한 것이 아니라 거기에 추가되었다는 점이 지적될 필요가 있다. 불량국가 위협론을 통한 미국의 북한에 대한 적대적 정체성은 걸프전 직후 파워(Powell) 당시 합참의장이 “우리는 악당들을 물리치고 있다”며 “다음 차례는 카스트로와 김일성이다”라고 말한 데서 극명하게 표현된 바 있다.<sup>13)</sup> 이와 같이 미국이 북한에 부여한 다양한 부정적 이미지는 북한위협론으로 나타나 미국의 대한반도정책의 변화를 제약하고, 반대로 북한이 주장하는 “미 제국주의세력의 대조선 압살정책”의 근거가 되기도 하였다. 말하자면, 북·미 양국의 상대국을 향한 위협론은 순환작용을 일으키며 그에 이해관계를 가진 양국내 정치세력 혹은 이익집단에 정치적으로 활용될 가능성을 갖고 있다고 하겠다.

10) Campbell, *Writing Security*, pp. 2~8.

11) Noam Chomsky, 장영준 옮김, 『불량국가』 (서울: 두레, 2001), p. 7.

12) 예를 들어 Department of Defense, “Report to Congress: Domestic Preparedness Program in the Defense Against Weapons of Mass Destruction,” May 1, 1997; Donald H. Rumsfeld, “Testimony Prepared for Delivery Before the Senate Appropriations Defense Subcommittee,” September 5, 2001.

13) Don Oberdorfer, 중앙일보사 역, 『두개의 코리아』 (서울: 중앙일보사, 1998), p. 289.

### Ⅲ. 제네바합의 이후 북한과 미국의 대내적 변화

#### 1. 북한: 식량난과 유훈통치

제네바합의의 이후 북·미관계는 양국간 혹은 다자간 회담을 통해 비교적 활발하게 전개되었다. 구체적으로 회담은 첫째 대북 경수로 건설 사업과 관련한 협상, 둘째 북·미간 현안문제들을 둘러싼 양국간 각종 회담으로 나타났다. 그러나 아래에서 알 수 있듯이 현상적인 대화의 활성화 이면에는 북한의 협상 지연 혹은 분할 전술, 북·미 양국의 대내정치적 제약, 관련국들의 상이한 이해 관계 등으로 협상의 성립이 늦게 이루어지고 그 진전도 순탄하지만은 않았다.

제네바합의 이후 시기 북한에서는 김일성 주석 사망으로 인한 김정일의 공식적 권력승계 준비 필요성과 연이은 자연재해로 인한 식량난에 직면하였다. 이 두가지 사정은 북한 지도부에게 체제의 안정적 유지를 보장할 위기관리정책을 요구하였다. 같은 시기에 발생한 예기치 않은 두 사건은 제네바합의 이행에 대한 기대와 결합하여 북한이 대미접근을 실용주의적으로 하도록 강제하였다고 볼 수 있다. 특히 북한은 1995년 1월 국제사회에 식량지원을 공식 요청하는 등 이때부터 본격화된 식량난으로 ‘고난의 행군’에 돌입하게 된다. 북한당국이 ‘고난의 행군’을 전개한 시기는 김정일의 유훈통치 기간과 일치한다는 점은 유의할만한 대목이다.<sup>14)</sup> 북한의 극심한 식량난이 김정일의 공식적 권력 취임 시점에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

김일성의 사망과 식량난의 동시 발생은 북한 지도부의 통치방식에도 영향을 미쳤다. 김정일은 군에 의존한 ‘선군정치’를 전개하기 시작하였고 김일성 사후 3년간 유훈통치를 실시하였다. ‘선군정치’라는 용어는 1998년 5월에 등장하지만<sup>15)</sup> 그 기점은 1995년 1월 1일 김정일의 군부대 방문으로 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 북한은 ‘선군정치’가 “김정일정치의 기본방식”이라고

14) ‘고난의 행군’은 1996~97년 진행되었으며 이른바 유훈통치 이후 김정일의 당 총비서 취임은 1997년 10월에 있었다.

15) 동태관·전성호, “군민일치로 승리하자,” 『로동신문』, 1998년 5월 26일 정론.

16) 『로동신문』, 2001년 11월 22일.

하면서 그 특징을 ①군사를 선행하는 방식, ②군에 의거하여 혁명을 전진시키는 정치로 규정하고 있다.<sup>17)</sup> 또 김정일의 유훈통치는 그의 공식적 권력 취임을 위한 최종적 정치 작업으로 볼 수도 있지만 당시 극심한 식량난이 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 대외적으로도 북한은 제네바합의 이행과정을 통해 미국으로부터 획득하고자 했던 경제 지원과 체제의 안정화를 위한 외부환경 조성 차원에서 대미 접근을 적극적으로 추진할 필요가 있었던 것이다.

우선, 핵동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 가치를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다.<sup>19)</sup> 둘째, 북한이 결국 한-미 양국의 4자회담 제의에 나선 것은 식량 지원과 함께 주한미군 철수 및 북·미 평화협정 논의가 전제되었기 때문이다. 북한은 1996년 4월 한국과 4자회담 제의 이후 19개월 동안 유보적인 자세를 취하다가, 1997년 11월 21일 뉴욕에서 개최된 제3차 예비회담부터 참여하기 시작하였다. 그러나 4자회담은 1999년 8월에 열린 6차 본회담에서 주한미군 철수 논의를 둘러싼 논란 이후 무기한 유예되고 있다. 셋째, 북한과 미국은 한국전쟁때 사망한 미군유해 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다. 양국은 1993년 8월 유해송환각서 교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 회담, 1996년 1월 제1차 유해 송환협상 등을

17) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

18) 이에 대한 상세한 설명은 Alexandre Y. Mansourov, "The Natural Disasters of the Mid-1990s and Their Impact on the Implementation of the Agreed Framework," in James C. Moltz and Alexandre Y. Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program* (New York and London: Routledge, 2000), pp. 76~90.

19) 미사일협상의 경과는 박종철, 『북·미 미사일협상과 한국의 대책』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

거치며 미군유해 공동발굴작업을 실시해 나갔다<sup>20)</sup> 그러나 미군 유해 송환협상은 전반적인 북·미관계에 영향을 받으며 진행되어 자체적인 동력을 받지 못하였다. 마지막으로, 북한은 미국과의 정치군사적 협상 수용의 대가로 대북 경제제재 해제와 경제 지원을 요구하였다 제네바합의 이후 전개된 북·미 협상 기간은 북한의 잇달은 수해, 냉해 등으로 극도의 식량난이 발생한 시기였다. 클린턴정부는 북한이 제네바 합의를 이행하고 있다고 평가할 경우에 한 해 인도주의적 명목으로 북한에 식량을 지원하였다 또 클린턴정부는 행정부 재량 차원이지만 제네바합의, 북한의 미사일협상 수용 및 대포동미사일 발사시험 이후 추가 발사 자제 등에 대한 보상 차원에서 경제제재를 부분 해제한 바 있다.

## 2. 미국: 의회의 행정부 견제력 신장

한편, 클린턴정부는 제네바합의 이후 대북 중유제공을 시작하면서 1995년 12월 15일 경수로공급협상을 타결짓고 경수로사업을 추진하였다. 그러나 제네바합의 이후 미국의 정치적 구도는 공화당이 상하 양원에서 다수당을 차지함으로써 클린턴정부의 대북 개입(engagement)정책을 적극 견제하는 양상으로 나타났다. 공화당은 제네바합의 다음 달 실시된 중간선거에 상하 양원을 장악한 이후부터 2000년 말까지 경수로사업 등 클린턴정부의 대북정책에 강력한 제동을 가하였다. 공화당이 클린턴정부의 대북정책에 가한 비판의 핵심은 두 가지이다. 하나는 클린턴정부가 대북정책을 북한문제에 대한 낭만적 인식에 기초해서 수행하고 있기 때문에 미국의 안보위협이 줄어들지 않고 있다는 지적이다. 다른 하나는 클린턴정부가 전개하는 사안별 대북접근이 실효성이 없다는 비판이다. 공화당은 제네바합의와 경수로공급협정에 따라 진행된 클린턴정부의 대북 중유 공급 및 경수로 건설을 위한 예산 배정에 엄격한 조건을 부여하는 식으로 제약을 가하였다.<sup>21)</sup> 뿐만 아니라 공화당은 의회와 공화당 양차원에서 독자적 대

20) 『조선중앙통신』, 2002년 10월 12일.

21) 이에 대한 자세한 설명은 김국신, 『클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

북정책을 모색해 나가면서 클린턴정부의 대북정책을 견제하였다. 탄도미사일 위협 조사위원회의 활동과 아미티지 보고서의 작성작업이 그것이다.

탄도미사일 위협 조사위원회는 1998년 초 상하 양원의 합의로 국방장관을 역임한 럼스펠드(Rumsfeld)를 위원장으로 총 9명의 위원으로 구성되었다. 그 결과 작성된 일명 럼스펠드 보고서는 대량살상무기를 탑재할 수 있는 탄도미사일을 획득하려는 적대 국가들의 위협을 강조하며, 거기에 해당하는 국가에 북한, 이란, 이라크를 포함시켰다. 이 보고서는 북한의 장거리미사일이 남한과 일본, 그리고 미군기지를 공격할 수 있다고 지적하고, 북한의 핵무기 개발과 관련해서는 1980년대 말 최소 1~2기의 핵무기 개발이 가능한 핵물질을 전용했다고 분석하고 있다.<sup>22)</sup> 럼스펠드 보고서의 이같은 평가는 위원회 안팎의 정치적 사정과 결합하여 클린턴정부의 대북정책에 강한 영향력을 미쳤다. 즉, 초당적인 위원회 구성, 북한의 금창리 핵시설 의혹과 공화당 주도의 의회 역학구도가 북한의 미사일위협을 더욱 부각시켰다. 특히, 이 보고서가 발표된 지 1개월 후에 발생한 북한의 대포동미사일 발사시험은 북한의 미사일 위협은 물론 클린턴정부의 대북정책 전반에 대한 재검토를 불가피하게 만들었다.

둘째, 공화당 독자적인 대북정책안의 마련이다. 이 작업은 클린턴행정부의 대북정책 조정관 임명을 통한 대북정책 재검토작업이 진행되는 때와 맞추어 진행되었고 페리보고서에 앞서 발표되었다. 1999년 3월 발표된 일명 아미티지 보고서는 먼저, 당시 북·미관계, 미 행정부의 대북정책을 비판적으로 검토하고 있다. 이 보고서는 제네바합의를 통한 북한의 핵동결에 회의적인 입장을 보이고 있어 클린턴행정부의 정세 판단과 배치되고 있다. 그에 따라 아미티지보고서는 다음과 같은 입장을 제시하고 있다. 첫째, 클린턴정부의 대북정책은 정치적으로 지속할 수 없다고 비판하고 강경책을 중심으로 하는 강은 병행 접근을 제시하고 있다. 둘째, 보고서는 당시 행정부의 대북정책은 분절되어 있기 때문에 안보 관심사를 포괄적·통

22) 럼스펠드 보고서는 50개국을 분석대상으로 하는 총 307쪽에 달하는 방대한 분량으로 내용 전체는 비밀로 분류되어 있고, 1998년 7월 15일 요약보고서가 공개되었다. “Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States,” July 15, 1998. <http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/> (검색일 2003년 1월 15일).

합적 접근으로 수정되어야 한다고 지적하고 있다. 그리고 제네바 핵합의 지속을 위해서는 핵의혹 시설과 미사일문제의 처리가 필수적이라고 함으로써 기본합의의 이행 ‘개선(improvement)’을 제시하고 있다.<sup>23)</sup> 공화당의 행정부 대북정책 비판은 1998년을 분수령으로 하여 대선이 치러진 2000년 말까지 강화되어 갔다. 럼스펠드 보고서와 아미티지 보고서는 대북정책을 포함한 집권 2기 후반기 클린턴정부의 대북정책이 의회의 강력한 견제 하에서 전개되어 갔음을 말해준다

이상과 같은 미국내 정세적 상황 속에서 클린턴정부의 대북정책은 1998년 들어 재조정되기 시작하였다. 1998년은 북한의 대포동미사일 발사시험과 함께 공화당에 의한 행정부의 대북정책 비판과 국내의 북한위협 여론이 더욱 높아진 해이다. 1998년 11월 대북정책 조정관으로 임명된 페리(Perry) 전 국방장관은 국내 여론과 남북한, 일본의 입장을 반영하여 소위 페리 보고서를 내놓았다. 이 보고서는 미국이 북한의 행동 여하에 따라 개입 혹은 봉쇄정책을 선택할 수 있지만 한반도에서 군사적 위협 제거 → 우호적 환경 마련 → 남북, 북·미, 북·일 관계정상화의 길이 가능하다고 전망하였다.<sup>24)</sup>

이상 살펴본 제네바합의 이후 북한과 미국의 대내적 조건은 북·미관계 진전에 상반된 영향을 미쳤다. 미 공화당의 행정부 대북정책에 대한 비판은 북·미관계를 제약하는 방향으로 영향을 미친 데 비해 북한의 계속된 식량난 해결 및 안정적 권력승계의 필요성은 양국관계를 촉진하는 요소로 작용하였다. 그렇다고 북한에서 대미관계 개선을 촉진하는 요인만 있었던 것은 아니다. 관성적인 협상방식, 위협인식에 따른 예기치 않은 군의 돌출적 행동은 양국간 협상에 부정적 영향을 끼쳤다. 그 기저에는 적성국 관계에 따른 상호 불신, 이질적 정치체제에 따른 상이한 정책결정구조 등 양국관계의 특성이 자리하고 있다. 이는 제네바합의 이후 북·미간 다양한 회담이 공동 관심사에 대한 동일한 인식과 접근에 기초한 것이 아니라 상이한

23) Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” Strategic Forum, No. 159 (1999), pp. E341~E343.

24) William Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Unclassified Report, (Washington, D.C., October 12, 1999).

전략적 이해를 절충해가는 불안정한 과정임을 말해주고 있다. 아래에서 살펴볼 구체적인 양국간 협상은 양국관계 진전을 향한 정권 차원의 공동 노력을 보여주고 있다. 물론 그것이 실질적인 관계 진전으로 나아갈지는 불투명하였다. 양국의 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적인 이미지가 영향을 미치고 있었기 때문이다. 특히, 북한의 위협인식과 협상 관성은 제네바합의 이후 대미정책이 동요하면서 진행된 과정을 설명해 줄 것이다.

## IV. 북·미 대화와 정체성의 제약

### 1. 미사일회담 및 고위급회담의 경과

경수로사업이 시작되면서 북·미간 최대의 현안은 북한의 미사일 개발 및 수출 문제였다. 그에 따라 양국은 경수로 협상 타결 직후인 1996년 4월부터 미사일협상에 들어갔다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 양국간 협상 주도권 및 의제 설정을 둘러싼 경쟁, 그리고 협상 외부적 변수 등으로 인해 본격적인 협상은 1999년부터 시작되었다.

<표 1> 북·미 미사일 협상 내용과 추이

회담	일시	장소	협상 경과	비고
1차	1996. 4. 20~21	베를린	미, 북한의 미사일 개발·배치·수출 중단 요구. 북, 자위권 내세워 거부	탐색전
1996. 5. 24 미, 북한의 대이란 미사일 부품 수출로 양국에 제재 조치				
2차	1996. 6.11~13	베를린	위와 같음	
1997. 8. 27. 이집트 주재 북한대사 미국 망명 1998. 8. 31. 북한, 대포동미사일 발사시험				
3차	1998.10. 1~2	뉴욕	북한, 수출중단 대신 3년간 매년 10억 달러 요구	북한의 분할접근
4차	1999.3. 29~30	평양	위와 같음. 북, 개발·배치 중단 대신 적대정책 포기 요구	북한의 포괄접근
5차	2000. 7. 10~12	쿠알라룸푸르	북, 수출 중단 대신 현금보상 요구	
2000. 10. 23~24 올브라이트 방북중 북·미 일괄 협상				
6차	2000. 11. 1~3	쿠알라룸푸르	일괄협상 후속 실무 협의	최종타결 실패

북한은 협상과정에서 장거리미사일 문제를 개발, 발사, 수출 등으로 분할하여 접근하는 하는 반면, 미국은 일괄 협상을 추구하였다. 1999년 8월 18일 북한이 마침내 미사일 수출문제만이 아니라 시험발사 문제까지 미국과 협상할 수 있음을 공식적으로 표명하자 미국과 북한은 9월 12일 베를린에서 개최된 고위급 회담을 통해 대북 경제제재 해제와 북한의 장거리 미사일의 추가 시험발사 중단에 합의하였다. 5차 회담에서 북한은 먼저 미사일 수출 중단 대신 3년 동안 매년 10억 달러씩의 보상 요구를 하였으나 협상은 결렬되었다.

다섯 차례 진행된 미사일협상이 성과를 거두지 못하자 양국간 관계 진전과 제반 현안을 포괄적으로 다룰 고위급회담의 필요성이 높아져 갔다. 5차 회담이후 양국은 외무장관회담(2000. 7. 27), 김정일 특사의 워싱턴 방문(10. 9~12)과 올브라이트(Albright) 국무장관의 평양 방문(10. 23~25)이 이어지면서 미사일문제는 한단계 높은 정치적 타결의 장으로 이전되었다. 올브라이트 장관의 평양 방문 이후 열린 6차 미사일회담에서도 최종 타결을 보지 못하자 미사일문제도 클린턴대통령의 방북에 기대를 걸 수밖에 없었다. 본격적인 미사일협상이 늦게 시작된 것과 마찬가지로, 대미관계 개선을 향한 북한의 본격적인 행동은 그에 대한 북한의 기대와 클린턴정부의 임기를 고려할 때 늦게 나타났다. 북한이 미 행정부 고위인사의 북한 방문을 수용하기로 한 때가 2000년 1월 22~28일 열린 베를린 고위급회담이었다는 점도 이를 말해주고 있다.<sup>25)</sup>

실제 북·미 관계정상화를 향한 본격적인 출발은 2000년 9월 27일에서 10월 2일 뉴욕에서 열린 고위급회담이었다. 회담에서 양국은 사안별로 개최하던 과거 협상 방식과 달리 북한의 미사일 개발 및 수출 중단, 테러지원국 지정 해제, 제네바 핵합의 이행 등 양국간 현안을 포괄적으로 논의하였다.<sup>26)</sup> 양측은 또 ‘국제테러에 관한 북·미 공동성명’에 합의하고, 김정일

25) “U.S., Democratic People’s Republic of Korea Agree to High-level Visit,” U.S. Department of State, January 31, 2000. 대북 관계개선 논의를 위한 미 고위 인사의 방북 제의는 1999년 5월 페리 대북정책 조정관의 평양 방문에서 있었지만 당시 북한은 구체적인 반응을 보이지 않았다.

26) “U.S., DPRK to Resume Talks,” U.S. Department of State, September 19, 2000.

국방위원장 특사의 미국 방문 일정을 논의하였다.<sup>27)</sup> 그에 따라 2000년 10월 9~12일 북한 인민군 총정치국장 조명록이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 군복을 입고 미국을 방문하였다 이 사건은 북·미관계 사상초유의 일로서, 양국관계 정상화를 위한 김정일 국방위원장의 적극적인 의지를 보여준 것이다. 10월 12일 발표된 북·미 공동성명에서 양국은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 대북 체제 보장 및 경제지원 ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등 관계개선의 발판을 마련하는 듯 하였다.<sup>28)</sup> 조명록 특사의 방미에 이어 올브라이트 미 국무장관이 10월 23~25일 평양을 방문하여 클린턴 대통령의 방북을 논의하였다. 그가 방북할 경우 김정일 위원장과 상호 국가승인 협정을 맺을 것으로 알려졌다.<sup>29)</sup> 그러나 클린턴의 방북은 국내적 제약에 직면하였다. 올브라이트 국무장관은 11월 2일, 29명의 한반도전문가들을 국무성에 초청하여 대통령의 방북에 관한 의견을 수렴하였는데 이때 27명이 반대하였다.<sup>30)</sup> 더욱이 11월 7일 실시된 대통령 선거가 혼란에 빠지게 되고, 그의 임기내 미사일 협상 타결에 시간적 여유가 불충분하다는 판단과 퇴임 직전의 방북에 대한 비판적인 여론 등으로 인해 결국 그의 방북은 무산되었다.

## 2. 국가정체성의 제약

제네바 합의 이후 양국간 회담은 상대방의 제네바합의 이행에 대한 기대로 적어도 1997년까지 순조롭게 전개되었으나, 1998년 양국내에서 상대국을 겨냥하여 발생한 두 사건은 이후 북·미관계에 부정적인 영향을 미

27) "Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism," U.S. Department of State, October 6, 2000.

28) "U.S.-D.P.R.K. Joint Communique," U.S. Department of State, October 12, 2000.

29) 모스크바 주재 북한 대사관을 인용한 이타르 타스 통신의 보도. 『조선일보』, 2000년 10월 13일.

30) 찬성한 2명은 셀리그 해리슨과 레온 시걸이었다. 『한겨레』, 2002년 5월 15일.

쳤다.

1998년 8월 말 북한의 대포동미사일 발사시험은 북한의 의도와 별개로 북·미관계 개선에 부정적인 영향을 미쳤다. 북한은 이 시험을 통해 군부에 의존한 김정일의 공식적 권력승계와 대미 협상 우위 확보를 추구한 것으로 보이지만, 미 중앙정보국이 1998년 연례보고서부터 도입한 보다 엄격해진 위협 평가방식을 결과적으로 정당화시켜 주었다<sup>31)</sup> 또 이 사건은 당시 진행되고 있던 아미티지 보고서의 작성 작업에도 영향을 미쳤다. 대포동미사일 발사시험은 대내정치적 제약에 직면한 클린턴정부의 대북정책을 더욱 곤경에 빠뜨렸다. 북한의 대포동미사일 발사시험에 대한 미국의 반응은 북한이 기대한 이익보다 부작용이 훨씬 크게 나타났음을 보여준다. 북한의 입장에서 대포동미사일 시험은 제네바합의 이후 대화를 통한 공동이익의 추구가 가능한 조건에서 대미관계 정상화 과정에 역효과를 초래한 주관적 행동으로 평가할 수 있다. 실제 그 사건은 같은 시점 미국에서 제기된 금창리 지하시설에 대한 의혹과 결합되어 북한의 대미 협상력 제고 노력과 그 실제간의 간극을 확대시켰다.

1994년 11월 이후 북·미관계의 양상은 대화의 활성화가 관계 진전으로 발전하지 못한 것으로 특징지을 수 있다. 그 원인은 외형상 양국 정권의 정책 목표와 협상 전략의 차이에서 찾을 수 있지만, 보다 근본적인 요인은 양국간 이질적 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적 인식, 즉 적대적 불신에서 찾을 수 있다. 양국의 상호 적대적 인식은 양국내 개인, 집단, 정권을 망라하여 국가차원의 연대의식을 조성했다는 점에서 국가정체성의 반영이라고 말할 수 있다. 말하자면, 국가정체성이 합리적 이익추구가 가능한 조건에서도 양국간 협상을 상호주관적인 방향이 아니라 두 주

31) 미 의회의 결정으로 중앙정보국은 1998년 3월부터 외부세력의 위협 평가를 매년 의회에 보고하게 되었다. 미 정보당국은 NIE 95-19의 위협평가 내용에 문제점을 지적하고 다음 네 가지 방법을 도입하였다; ①탄도미사일개발에 특정한 패턴이 없고, ②탄도미사일 개발이 은폐되고 있고, ③자료한계 속에서 위협 평가에 가능성(likelihood) 추측을 하지 않을 수 없고, ④“증거 부재”를 “(탄도미사일 개발) 부재의 증거”로 간주할 수 없으며 타국의 지원에 주목해야 한다. Robert D. Walpole, “North Korea’s Taepo Dong Launch and Some Implications on the Ballistic Missile Threat to the United States,” Center for Strategic and International Studies, December 8, 1998.

관성이 평행선을 그리게 만들었다. 아래에서는 양국의 정체인식, 양국간 근본적 불신에 따른 상호 위협인식이 제네바 합의 이후 양국관계에 미친 내용을 살펴봄으로써 이점을 확인하고자 한다.

첫째, 북한의 경우이다. 김일성 사후 김정일은 탈냉전기 국제 정세를 “사회주의와 제국주의, 자주력량과 지배주의세력 사이의 첨예한 대결” 구도로 규정하고,<sup>32)</sup> 개혁개방, 민주화 등 국제적 추세를 부인하고 ‘우리식 사회주의’노선을 지속할 것임을 분명히 하였다.<sup>33)</sup> 이와 같은 그의 국제관은 고립주의적인 북한체제의 속성에 기인하고 있으며 권력집단내의 공동인식을 반영하고 있다. 제네바합의 이후에도 북한 정권에서 대결적 정세관과 위협인식은 유지되었다. 예를 들어 1998년 러시아 및 독립국연합 주재 북한외교관들은 대포동미사일 발사시험 직후 미국이 북한 핵시설에 대해 외과수술식 공격을 할 것으로 판단하고 있었다. 북한관리들은 또 “중국, 베트남 경제의 세계화는 단지 중국, 베트남의 상업화에 불과하다”고 지적하고 이들 나라는 “미국의 하위 동반자로 전락하고 곧 사회적 동요에 직면할 것”이라고 인식하면서 개혁개방정책에 대한 부정적인 인식을 나타냈다.<sup>34)</sup> 북한정권의 이와 같은 정세 판단은 위협 인식을 이용한 대내 정치적 결속 등 현실적 필요에 따른 것이기도 하지만, 국제적 협력보다는 고립주의적 체제 유지에 대한 지배엘리트들의 선호를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

제국주의론에 입각한 북한정권의 대외 인식은 미국의 대외정책 및 대북 정책에 대한 인식에서도 발견할 수 있다. 북·미관계가 현상적으로 순조롭게 전개되어 가던 1999년에도 북한은 “미국이 세계의 자주화를 반대하며 미국 독주의 일극적 세계를 추구하면서 무모한 강권행위를 더욱 로골적으로 감행하”고 있다고 주장하면서 반미투쟁노선을 유지하였다.<sup>35)</sup> 당시 러

32) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여 (1997. 6. 19),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 306.

33) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다 (1995. 6. 19),” 위의 책, pp. 48~85.

34) “THE DPRK REPORT,” No. 15 (November–December 1998), The Institute for Contemporary International Problems (Moscow) and Center for Nonproliferation Studies (California).

시아 주재 북한 외교관들은 “미국의 궁극적 목표는 사회주의 북조선을 파괴하는 것”이라고 하면서 미국의 미사일 협상, 경수로 제공 지원 등을 “공허하고 기만적”이라고 말하였다.<sup>36)</sup> 북한의 이런 주장은 북한이 미국으로부터 받고 있는 객관적 위협이 정치적으로 확대 재생산되는 과정을 보여 준다. 그러나 북한의 반제 민족자주의식의 강조는 북한 주민 개개인과 집단이 국가정체성에 포섭되는 근거라는 점에서, 북한의 대미인식은 정책결정집단 차원에 국한된 것이 아니라 그보다 더 깊은 북한체제의 역사적 성격에 연유한다고 말할 수 있다. 북한당국이 취약한 안보와 낙후한 경제 상황의 원인을 미국의 ‘대조선압살정책’이나 ‘적대시정책’으로 돌리는 것은, 그것이 단지 대미 협상에서 위신 제고나 실리 획득을 위한 선전에 국한되지 않고 대미정책의 방향과 목표 설정에까지 영향을 미치고 있음을 말해 준다. 이는 북한의 국가정체성이 ①탈냉전 이후 국제적 규범 및 국제질서의 변화 추세와 대립하고 있으며, ②그럼에도 북한의 합리적 대외정책 목표(생존)의 달성 가능성이 대외적 요인에 의해서만 제약받는 것이 아니며, ③실제 대미정책의 합리적 전개에 부작용을 초래한 사실을 설명해 준다.

북한의 이러한 대미 인식이 대미정책에 나타날 때는 적대와 타협이라는 이중적 행태로 나타났다. 그것은 대미정책에 국가정체성과 합리적 이익추구 행위가 경합할 수 있으며, 따라서 북한의 실제 대미정책 과정은 반(半)합리적으로 나타난다고 할 수 있다. 북한은 미국으로부터 안전보장을 추구하면서도, 그 실현에 회의적인 태도를 표명하거나 그 실현가능성에 역효과를 초래할 행동을 나타내기도 하였다. 예를 들어 북한은 1998년 5월 1일 경수로 사업이 지연되고 있다고 비난하면서, 미국이 한편으로 군사적 위협을 강화하는 등 ‘대조선 적대시 정책’을 계속하고 있다고 주장하였다.<sup>37)</sup> 당시 북한의 한 고위 외교관은 미국이 “핵합의로 우리를 바보로 만들고 국방력을 약화시키는데 성공했다”고 말하며 미국의 대북정책에 강한 불신을 나타냈다.<sup>38)</sup> 또 다른 북한관리들도 외양상 북·미접촉의 활발한 전개에도

35) 『조선중앙통신』, 1999년 3월 23일.

36) “THE DPRK REPORT,” No. 25 (July-August 2000).

37) <http://nk.chosun.com/original/original.html> (검색일 2002년 11월 15일).

38) “THE DPRK REPORT,” No. 13 (June-August 1998).

불구하고 미국 국방당국이 “의회와 미국의 아시아 동맹국들이 미사일방어 체계가 필요하다고 확신하도록 할 명분을 찾고 있다”고 주장하며 북·미관계 정상화에 강한 회의감을 나타냈다.<sup>39)</sup>

이상과 같은 사실은 북한의 국가정체성에서 반제자주노선이 차지하는 비중을 보여주는 동시에, 북한의 대미관계 개선이 국제규범에 대한 순응을 동반하지 않고 물질적 환경의 악화를 만회하는 도구적 차원에서 추진되었음을 말해준다. 물론 북한의 이와 같은 입장은 나름의 실용주의적 생존외교인 동시에, 자국의 정체성과 국제적 행동규범간의 갈등을 조정하는 일종의 정치적·심리적 기제로 볼 수도 있다. 그럼에도 그것이 북한의 전적인 의도와 통제하에 놓여있지 못한 것도 사실이다. 북한의 생존외교는 대외 접촉의 확대를 수반하게 되면서 북한의 대외적 노출도 증가하게 된다. 그럴 경우 국가정체성의 규제 하에서 있는 북한의 주관적 외교행태가 그의도와 결과간의 차이를 확대할 가능성이 있다고 말할 수 있다.

둘째, 미국의 경우에도 북한과의 협상 지속이 양국관계의 진전을 제약할 요인들이 엄존하고 있었다. 미 국방부는 2000년 9월 의회에 제출한 ‘한반도 군사정세’ 보고서에서 남북정상회담 이후에도 북한에는 어떤 근본적인 변화의 징후도 보이지 않는다고 평가하였다. 또 북한의 군사적 목표는 무력에 의한 한반도 통일이라고 말하고 북한은 이를 위해 군사력을 증강하고 있다고 평가하였다.<sup>40)</sup> 이는 클린턴정부가 미국의 대북인식이 정부차원의 인식이 아니라 미국내 전반적인 인식임을 말해주고 있다. 클린턴정부 2기 국무부에서 대북정책을 이끈 로드(Lord) 동아태담당 차관보는 북한이 여전히 전진배치된 대규모 재래식 군사력과 미사일, 생화학무기 프로그램을 갖고 있는 폐쇄된 사회라고 지적한 바 있다.<sup>41)</sup> 당시 미국 정보기관의 책임자들도 북한의 대량살상무기의 위협을 강조하면서, 그것을 북한이 ‘불량국가’ 혹은 ‘탈법국가’의 속성을 갖고 있기 때문이라고 주장하였

39) “THE DPRK REPORT,” No. 17 (March–April 1999).

40) “2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula,” (U.S. Department of Defense, September 12, 2000).

41) Winston Lord, “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” Testimony before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 19, 1996.

다.<sup>42)</sup> 요컨대, 미국인들에게 북한은 예측 불가능하고 외부 세계에 적대적인 행동을 지속하는 국가로 인식되고 있었다.<sup>43)</sup> 따라서 미국 조야에서 북한위협론의 약화는 적대적 대북 인식에 의해 근본적인 한계를 갖고 있다고 말할 수 있다.

이와 같은 미국의 대북인식은 클린턴정부의 대북정책에도 반영되었다. 예컨대, 북·미 핵합의는 클린턴정부의 대북 인식이 유화적이라기보다는 ‘실패한 국가’인 북한의 붕괴가 불가피하다는 판단에서 경작륙의 비용을 줄이는 차원에서 수용된 것으로 볼 수 있다. 클린턴 정부가 집권 2기에 들어서 북한의 대포동미사일 발사시험과 증대하는 의회의 비판에 직면하여 당면 대북정책 과제를 “북한의 일탈적 행위에 대한 보상없이 북한을 변화시키는 방법”을 제시하는 것으로 규정한 것도 미 행정부의 대북정책이 미국 전반에서 공유되고 있는 적대적인 대북 정체성에 기초하고 있음을 보여준다.<sup>44)</sup>

이상 살펴본 바와 같이, 제네바 합의 이후 북한과 미국은 대화의 지속 및 확대에도 불구하고 실질적인 관계 진전을 이루지 못하였다. 전자의 요인은 양국 정권 수준의 전략적 필요를, 후자의 경우는 양국의 상대국에 대한 적대 이미지의 상승작용을 의미한다. 이를 종합해 본다면 제네바합의 이후 북·미관계의 현상적 확대가 실질적 관계 진전으로 발전하지 못한 것은 근본적으로 국가정체성의 제약에 기인한다고 하겠다. 1998년 양국에서 동시에 발생한 두 사건과 대내적 제약요인들은 그런 기제의 구체적인 작동으로 분석할 수 있다. 그 결과 양국은 직접적인 군사적, 외교적 대결 관계에서 벗어난 상태에서도 상호주관적 협상을 추진하는데 한계를 드러냈다. 요컨대, 양국은 현상적으로 국가이익의 합리적 추구가 가능한 조건

42) 예를 들어 Patrick M. Hughes, Director, Defense Intelligence Agency, “Global Threats and Challenges: The Decades Ahead,” Prepared Statement before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

43) USIP, “Mistrust and the Korean Peninsula: Danger of Miscalculation,” Special Report (1998).

44) Charles Kartman, “Special Envoy for the Korean Peace Process and U.S. Representative to KEDO,” Testimony Before the House International Relations Committee, September 24, 1998.

에서도 양국관계의 특성이 매개된 정체성 정치를 완전히 탈각하지 못했던 것이다.

## V. 결 론

북한과 미국은 제네바합의 이후 다양한 사안에 대해 대화를 전개해 나갔다. 이때 북한은 김일성 주석의 사망 및 식량난의 동시 발생, 미국은 의회의 행정부 견제력 신장 등 대내적 조건의 영향을 받으며 각각 대화에 임하였다. 이 시기 북·미관계와 북한의 대미정책은 분명 이전의 대결국면과 다른 양상이었다. 핵합의 이후 북·미관계는 공동관심사를 둘러싼 접촉면의 확대와 접촉 방식의 변화를 나타냈다. 양국은 핵합의 이행을 전제로 미사일문제를 비롯해 미군유해 송환, 한반도 평화체제, 대북 경제지원 등 다양한 사안들을 협의해 나갔다. 북한은 현상적으로 실리 추구를 극대화하기 위해 적극적인 협상자세를 보였다. 이것은 제네바합의 이후 양국이 합리적 이익 추구가 가능한 조건에 있었음을 의미한다. 그럼에도 이 시기 북·미대화는 상대방에 대한 양국의 정체성의 제약을 완전히 벗어나지 못한 불완전한 수준에서 전개되었다. 제네바합의에서 미국의 북한에 대한 ‘소극적 안전보장’과 양국의 관계 정상화 노력이 명시됨으로써, 북한은 그때까지 주권의 배타성 및 독립성을 앞세운 정체성 정치가 일정한 효과를 거두었다고 평가하였다.<sup>45)</sup> 북한은 이후 미국과의 각종 협상에서 이런 효과를 거둘 수 있을 것이라는 기대 속에서 벼랑끝, 분할, 지연 전술을 구사하였다. 양국간 사안별 협상은 2000년 들어 양국관계 개선을 위한 논의로 수렴되었지만 그 결과가 양국관계의 실질적 개선으로 귀결되지 못하였다. 북한의 다양한 협상 전술은 주관적 희망의 과대평가와 객관적 조건의 과소평가로 인해 관계개선에 역효과를 초래하였다. 미국 역시 제네바 합의에도 불구하고 대북 핵공격 계획을 유지하고 있었다.<sup>46)</sup> 이상과 같은 사실은 결

45) 신년 공동사설 “위대한 당의 령도를 높이 받들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐 나가자,” 『로동신문』, 1995년 1월 1일.

46) Hans M. Kristensen, “Preemptive Posturing,” *Bulletin of the Atomic Scientist*, Vol. 58, No. 5 (2002), pp. 54-59.

국 북·미 관계개선의 실패가 단지 양국의 특정 정책결정집단의 신념체계나 상대국에 대한 이미지에 따른 전략적 오인(誤認)이 아니라 국가적 차원의 상호 적대적 정체성에 기인하고 있음을 말해준다.

거시적 측면에서 볼 때 이 시기 북한의 대미정책은 제한적이거나 이전 시기에 비해 합리적 이익추구 행위를 전개한 것으로 평가할 수 있다. 비록 정책 환경이 북한에 불리하였지만 북·미관계의 상대적 안정화로 인해 정보 습득 및 커뮤니케이션의 조건이 용이해졌다. 비위기적 상황과 대화 분위기에서 여러 채널을 통해 진행된 양국간 회담이 이를 말해준다. 그럼에도 협상과정에서 나타난 북한의 실질적인 대미정책은 반드시 합리적으로만 나타나지 않았다. 구체적으로 북한의 국가정체성과 양국관계의 성격에 기인하는 대미 위협인식 및 불신의 영향과 벼랑끝 전술의 관성이 작용하였다. 말하자면, 대미관계 정상화라는 북한의 목적합리성은 국가정체성에서 파생된 수단합리성의 제약으로 인해 관계 진전의 정체라는 '의도하지 않은 결과'를 초래하였던 것이다. 물론 그 결과는 상호작용의 한 축인 미국의 대북 인식과 국내정치적 제약에도 기인한다. 클린턴 행정부가 제네바 합의 이후 대내정치적 제약을 타개하면서 북한과 관계개선을 추진할 정치적 조건과 능력은 그 의지와 무관하게 약화되어 갔다. 정보기관과 의회, 언론의 금창리 핵사찰 의혹과 경수로 건설 및 중유 제공 비용 등을 둘러싼 정치적 견제와 비판적 여론이 그 사례들이다. 특히, 의회의 역학구도와 북한의 돌출적 반응이 상승작용하여 클린턴정부의 대북정책은 더욱 제약을 받았다. 요컨대, 제네바합의 이후 북·미간 상호작용은 현상적으로 활발하게 전개되었지만 그것이 양국관계의 개선으로 귀결되지 못한 원인은 양국간 정체성 정치에서 찾을 수 있다. 제네바합의 이후에도 북한의 엘리트 집단에서 지속된 대미 불신과, 미국내 행정부와 의회의 대북정책 수단에서의 차이에도 불구하고 공유된 부정적 대북 인식이 그것을 말해준다.

이상과 같은 분석 결과가 향후 북·미관계와 한반도 문제 해결에 주는 시사점은 무엇인가? 첫째, 적대관계에 있는 국가들 사이에서 협력과 공동이익은 전략적 상호작용과 함께 문화적 상호작용이 병행될 때 가능할 수 있다는 점이다. 북·미관계의 특성상 국가정체성이 양국관계 개선에 부정적인 역할을 한다는 점을 감안할 때, 상호 불신과 공동 관심사에 대한 상이

한 인식을 해소하는데 문화적 교류협력이 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 제네바합의 이후 북한과 미국은 공동 관심사에 대한 전략적 접근은 각종 정부간 대화를 통해 다양하게 전개되었으나 상호신뢰 구축은 동반되지 않았다. 둘째, 이러한 지적은 결국 북·미관계의 개선에 양국간 소통 합리성을 제고하는 일이 무엇보다 중요하다는 것을 말해준다. 소통 합리성은 대화 자체를 상호주관적 이해를 증진하는 과정으로 파악한다. 소통 합리성의 증진을 위해서는 정부간 외교는 물론 민간외교, 공공외교 등 접촉의 다변화를 필요로 한다. 물론 북·미간 상호주관적 이해가 단기적으로 실현되기 어려운 현실을 감안할 때, 북·미 양국의 입장을 이해하고 있는 한국, 중국 등 제3자의 중재 역할이 적극 활용될 필요가 있다. 대화 자체를 목적시하는 북·미간 다양한 외교 채널의 확보 노력과 제3자의 중재 역할은 민족적, 국제적 성격이 교차하는 한반도 문제의 해결에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 그런 과정에서 국가간 상호 신뢰가 형성될 수 있으며 그럴 때 국가정체성은 국제적 규범과의 조화와 협력적인 집합적 정체성 형성에 기여할 수 있을 것이다.