

북한의 낙인관리(stigma management) 전략:

김정은-트럼프 시기(2017~2020)를 중심으로*

김 진 욱**

요약

북한과 미국 사이의 갈등은 양자 간에 존재하는 규범적 인식의 불일치 상태로 규정할 수 있다. 미국은 자유주의적 국제질서를 유지하기 위하여 노력해왔고, 이 과정에서 북한 등의 국가를 반규범적 국가로 간주해 불량 국가로 낙인찍었다. 미국에게 낙인은 국제질서를 유지하는 하나의 도구였다. 그러나 북한에게는 낙인이 다른 국가와 대등한 행위자로서 국제사회에 참여하는 데 어려움을 주는 상징적·실질적 제약으로 작용하면서, 자신의 ‘물질적 안보’와 ‘존재론적 안보’에 부정적 영향을 미치는 요인이었다. 이러한 상황에서 북한은 낙인의 부정적 효과에 대한 대응이라고 하는 대외적 과제를 해결하기 위해 노력했다. 이 연구는 그동안 주목받지 못했던 북미 관계의 규범적 정치동학을 낙인과 낙인관리 개념을 통해 분석하는 연구로, 낙인이 북한의 총체적 안보상황에 미치는 영향을 존재론적 안보 개념을 중심으로 설명하고, 낙인에 대응하기 위한 북한의 전략을 ‘낙인 수용(차용, 개선)’과 ‘낙인 불수용(무시와 거부, 대항 낙인화)’ 전략으로 유형화하여 분석한다.

주제어: 북미관계, 북한, 불량국가, 낙인관리, 존재론적 안보

* 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원과 논문작성에 여러 도움을 주신 연세대학교 정치학과 BK21 교육연구단에 감사의 마음을 전합니다.

** 연세대학교 일반대학원 정치학과 박사과정, karmarete@yonsei.ac.kr

I. 들어가며

북한과 미국 사이에는 다양한 갈등의 단면이 존재하지만, 갈등의 근간은 규범(norm)을 둘러싼 이견으로 구성되어 있다. 미국은 자유주의적 국제질서(liberal international order)를 구축하고, 관리하는 과정에서 이 질서에 위협적인 국가로 이란, 이라크 등과 함께 북한을 지목해 ‘불량국가(rogue state)’로 낙인찍고¹⁾ 주권국가로서의 자유와 권리를 사실상 제한해왔다. 이에 대응해 북한은 자신이 주권국가로서 국제사회에 참여하는 데 상징적이고 실질적인 장애를 유발하는 낙인의 효과를 억제하기 위해 노력해왔다. 즉, 북한은 낙인이 부당한 것이라고 비판하기도, 때로는 미국의 비판에 일정 정도 수긍해 자신의 행위를 수정하려 하기도 한 것이다. 따라서 북한과 미국 간의 갈등을 규범적으로 바람직한 상태와 행위가 무엇인지에 관한 양자의 규범적 불일치(normative disagreement) 상태로 규정할 수 있다.

북한이 불량국가로 규정되어 비판받고, 이 상태를 둘러싸고 북한과 미국이 상호작용하는 규범적 갈등에 관한 연구는 북한의 ‘낙인(stigma)’에 관한 연구로 규정할 수 있다.²⁾ 낙인이 북한과 미국 사이의 규범적 갈등을 상징적으로 드러낼 수 있는 개념이기 때문이다. 즉, 북한과 미국 사이의 갈등은 자유주의적 국제질서를 지탱하는 국제규범의 위반에 대한 개별국가의 주관적 판단을 기준으로 북한이 국제사회에서 갖는 의미와 위상을 규정하는 문제를 핵심으로 하며, 규정된 북한의 의미와 위상에 따라 갈등의 양상이 달라지는 측면이 있는 것이다.

1) 북한은 악의 축(axis of evil), 도발국가(backlash state), 무법국가(outlaw country), 테러지원국(state sponsor of terrorism) 등으로 규정되어 비난받아왔다. 북한이 자유주의적 국제질서 하에서 갖는 의미와 위상을 이 용어들이 규정하며, 이 용어들을 낙인으로 규정할 수 있다. 이 연구에서는 이 용어들을 포괄하여 ‘불량국가’로 통칭한다.

2) 북한이 테러지원국 문제를 중요한 외교의제로 고려하고, 미국 등과의 협상에서도 주로 논의해왔음에도 불구하고, 이에 관한 연구가 상대적으로 많지 않은 것은 테러지원국 문제를 비핵화문제의 수단의 관점에서 보았기 때문이다(김주원 외 2015, 184-185).

북한의 낙인에 대한 기존 연구는 역사적 사실관계를 기술한 연구가 주류를 이루는 한편, 불량국가 담론에 대한 규범적 연구도 함께 이루어져 왔다. 먼저, 사실관계 기술 연구는 사건의 경과를 기록하고, 북미 간 정치동학(political dynamics)이 발생한 이유를 중심으로 설명한다. 즉, 주류적 연구는 북한이 미국에 의해 불량국가로 낙인찍히는 과정을 통시적 관점에서 서술하고, 북한이 낙인찍히게 된 이유를 분석하거나(김계동 2012; 이현경 2003; 제성호 2002), 미국의 관점에서 북한이 테러지원국으로 지정된 맥락과 이유를 설명하는 데 대체로 초점을 둔다(김주연 외 2015). 한편, 북한이 불량국가에서 벗어나 정상국가 지위를 확보하기 위한 조건 및 관련 이슈를 정리한 연구도 있다(박광기 2009). 이와 달리, 불량국가 낙인과 관련된 담론의 사상적 의미를 밝히는 규범적 연구도 있는데, 이 연구들은 칸트(Immanuel Kant)의 ‘부정의한 적(unjust enemy)’ 개념과 불량국가 개념의 관계를 설명하거나(Müller 2014), 롤스(John Rawls)의 자유주의 이론과 불량국가 담론의 연관성을 규명한다(민병원 2020). 이를 통해 이 연구들은 불량국가 담론에 내재된 사상적 논리를 설명하려고 시도한다.

북한의 낙인에 관한 선행연구는 주로 북한을 피동적 대상으로 보고, 주요 사건과 관련 이슈를 서술하는 경향이 있다. 이 연구들은 낙인을 둘러싸고 나타나는 북미관계의 정치동학을 일정 정도 설명하고 있지만, 북한이 낙인의 부정적 효과를 억제하기 위해 선택한 행위의 특성을 밝히고, 이를 유형화하는 데는 다소 덜 관심을 두었다. 낙인을 둘러싼 북미관계의 현실에 대한 설명은 낙인의 의미와 낙인을 둘러싼 주요 사건에 대한 분석과 함께 북한의 전략적 대응에 대한 연구가 균형적으로 이루어질 때 보다 완결적 의미를 가질 수 있다.

특히, 북미관계에서 나타나는 북한의 행위는 이 관계를 규범적 갈등 상황으로 정식화하고, 양자 간의 규범적 정치동학으로 설명할 때 보다 잘 이해할 수 있다. 북한이 국가행위를 결정하는 데 영향을 미치는 북

미관계의 정치동학이 자유주의적 국제질서의 유지를 위하여 이 질서를 지탱하는 국제규범을 위반하는 국가로 지목된 북한에게 징벌의 의미로 행사하는 미국의 유형적·무형적 권력과 이에 대한 북한의 대응으로 교직되어 있기 때문이다. 예컨대, 인권규범이 존재하지 않는다면, 이 규범에 근거한 북한에 대한 국제사회의 비판과 압력은 성립할 수 없고, 자신을 정상국가로 인정해야 한다는 국제사회에 대한 북한의 요구를 주권존중에 관한 국제규범을 고려하지 않고서 충분히 설명하기는 어려운 것이다. 불량국가 담론을 둘러싼 북미 간 논쟁이 양자 간의 정치동학을 상징적으로 보여준다. 물질적 안보(physical security)는 북한의 행위동기를 일정 정도 설명할 수 있지만, 이에 입각한 설명은 양자 간에 나타나는 권력 작용의 메커니즘을 지나치게 단순화하는 한계가 있다. 생존(physical survival)은 여전히 중요하지만, 국가는 타국과 차별받지 않고, 대등한 존재로 인정받기를 원하며(김진욱 외 2020), 폭력이 아닌 정당한 권력을 행사하려고 노력한다. 이러한 관점에서 북한 및 북미관계에 대한 연구도 국가가 정당한 것을 추구하는 과정에서 나타나는 규범적 정치동학을 분석하는 데 보다 관심을 둘 필요가 있다.

이 연구는 기존 연구에서 충분히 논의되지 않은 지점에서, 국제사회로부터 부과된 낙인에 대한 북한의 대응을 낙인의 부정적 효과를 억제하기 위한 국가의 전략적 행위라는 관점에서 ‘낙인관리(stigma management)’로 규정하고, 그 구체적 전략을 유형화하여 설명하는 연구이다. 국제정치학에서 낙인 및 낙인관리에 대한 연구는 고프만(Erving Goffman)의 사회학적 연구로부터 파생된 것으로, 애들러-니센(Adler-Nissen 2014), 스메타나(Smetana 2020) 등의 연구가 대표적이다. 이들 연구는 생존과 힘에 가려 덜 주목받던 국제규범을 둘러싼 정치동학을 규명하고, 낙인찍힌 국가의 낙인에 대한 대응행위를 유형화했다. 특히, 권력의 속성과 그 작용방식을 국제규범을 매개로 설명함으로써 행위자인 국가에게 외부압력으로 작용하는 권력의 존재와 그 국

가의 위협인식을 규명하는 것만으로 충분하지 않은 국가의 전략적 대응행위에 대한 설명을 보완하는 데 기여했다. 다만, 기존 연구는 국제규범의 유지와 확산을 둘러싼 정치동학을 낙인 및 낙인관리 개념을 매개로 설명했지만, 낙인이 국가에게 미치는 영향을 충분히 분석하지는 않았기 때문에 국가가 낙인관리를 선택하는 이유를 설명하는 데는 다소 한계가 있었다. 이러한 문제의식 하에서, 이 연구는 낙인 및 낙인관리에 대한 기존 연구를 비판적으로 계승해 북미관계에서 나타나는 미국의 규범적 권력행사와 이에 대응하는 북한의 전략적 행위에 대한 설명을 연구과제로 삼는다. 그리고 다음 질문에 답하려고 한다. 첫째, 국제사회의 낙인이 북한의 대외관계에서 갖는 의미는 무엇인가? 둘째, 북한은 낙인에 어떻게 대응하였는가?

이 연구는 이러한 질문에 답하기 위하여 다음과 같이 구성되어 있다. II장은 국제정치에서 낙인이 갖는 정치적 의미와 낙인이 국가에게 미치는 영향을 국제규범의 정치성과 존재론적 안보(ontological security) 개념을 중심으로 이론적 차원에서 설명하고, 낙인에 대응하는 국가의 전략적 행위를 낙인관리로 규정해 유형화한다. III장은 북한에 어떤 낙인이 부과되어 왔는지, 그 효과는 무엇인지 분석하고, 낙인을 둘러싼 갈등 상황에서 북한과 미국이 주장하는 ‘정상국가’ 의미에 대한 인식적 간극을 설명한다. IV장에서는 이론적 분석틀을 바탕으로 김정은-트럼프 시기 북한의 낙인관리 전략에 대해 분석적으로 접근한다. V장은 요약과 결론이다.

II. 낙인 및 낙인관리에 대한 이론적 고찰

국제규범 연구자들은 국제규범의 유지와 확산을 둘러싼 정치동학을 설명하기 위해 사회학의 연구대상이던 낙인 및 낙인관리 개념을 국제정

치연구에 도입했다. 이들은 낙인이 국제사회에서 규범적 차원의 정상성이 무엇인지 확인시키고, 국제질서 하에서 수용 가능한 정체성과 행위를 밝히는 기제 역할을 한다고 설명하고, 낙인부과(stigma imposition)와 낙인찍힌 국가의 순응 혹은 저항으로 이루어진 연쇄적 과정을 통해 국제규범의 유지와 확산이 일어난다고 분석했다(Adler-Nissen 2014, 149-150; Smetana 2020, 34-38). 요컨대, 이들의 연구 초점은 낙인찍힌 국가의 전략적 대응이 아니라, 국제규범의 유지와 확산, 그 과정에서 나타나는 국가의 행위와 반응으로 이루어진 규범적 정치동학이었다.

이들의 연구는 왜 국가가 낙인을 전략적으로 관리하는지에 대해 이해할 수 있는 단서를 제공하지만, 이를 구체적으로 설명하지 않음으로써 낙인찍힌 국가의 낙인에 대한 전략적 대응행위를 설명하는 데는 한계가 없지 않았다. 즉, 이들의 연구는 낙인이 국가의 정체성 인식에 영향을 미친다고 짧게 설명하거나, 낙인에 징벌적 제재가 수반됨을 설명함으로써 낙인이 낙인찍힌 국가에게 미치는 영향을 간략히 언급했을 뿐이다(Adler-Nissen 2014, 153; Smetana 2020, 37). 낙인에 뒤따르는 제재가 국가의 물질적 안보와 복지(well-being)에 중대한 영향을 미치지만, 제재가 야기하는 훼손(damage)은 낙인의 부정적 영향을 부분적으로만 설명할 뿐이다. 한편, 낙인이 국가의 정체성에 영향을 미친다는 설명은 낙인의 상징적이고 실질적인 영향을 이해하기 위한 단서가 되지만, 이에 대한 분석은 미진한 면이 없지 않았다.

북한의 불량국가 낙인에 대한 전략적 대응행위를 분석하는 이 연구에 낙인 및 낙인관리 개념을 다룬 기존 연구는 중요한 참조점을 제공한다. 그러나 이 연구의 목적인 낙인에 대한 국가의 전략적 대응행위를 설명하는 데 기존 연구는 충분하지 않은 측면이 있다. 이러한 문제의식에서 이번 장에서는 국가들이 낙인에 대해서 전략적으로 반응하는 이유를 국제규범의 정치성과 존재론적 안보 개념을 중심으로 설명한다. 그리고 낙인찍힌 국가의 낙인에 대한 전략적 대응행위의 특성에 보다

초점을 맞춰 낙인관리의 유형을 세분화하도록 하겠다.

1. 국제규범의 정치성과 낙인

국가는 국제규범과 무관하게 존재하지 않는다. 근대 국제정치는 국가가 일정한 영토 안에서 권리를 누리고, 다른 국가의 주권을 존중해야 할 의무를 지는 주권에 관한 국제규범 위에서 시작되고, 유지되기 때문이다. 뿐만 아니라, 국제관계의 다양성과 복잡성이 심화되면서 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에서 국가의 행위에 영향을 미치는 국제규범이 등장해 국가 간 정치동학에 영향을 미치고 있다. 특히, 제2차 세계대전 이후 미국의 주도로 자유주의적 국제규범이 확산되면서 인권의 보호와 관련된 규범들이 국가 간 관계의 중요한 의제로 자리 잡게 되었다.

국제규범은 국가 등 행위자가 수행해야 하는 적절한(appropriate) 행위의 기준으로 정의할 수 있다(Finnemore et al. 1998, 891).³⁾ 당위성(oughtness)을 국제규범의 핵심적인 특징으로 보는 시각이 일반적이지만, 규범이 당위로서의 도덕원칙과 구별되는 특징은 규범이 특정한 행위자가 규범을 위반하는지 구별하는 기준이 되고, 이러한 기준에 의거해 특정 유형의 행위를 당위적으로 기대하는 근거가 된다는 데 있다(Jurkovich 2019, 2-7). 이러한 관점에서 국제규범은 행위자를 평가하고, 구별하는 인식적 잠재력을 지닌다고 할 수 있을 것이다.

국제규범은 도덕적 측면을 반드시 포함한다(Jurkovich 2019, 3). 국제규범이 작용할 때, 옳고 그름의 구별이 필연적으로 이루어지는 것이

3) 규범을 주어진 정체성에 대한 적합한 행동에 대한 집합적 기대로 규정한 Jepperson et al.(1996, 53)의 정의도 대표적이다. 규범에 대한 두 정의는 규범을 기대와 기준으로 규정하는데, 양자는 중첩적인 측면이 있다. 즉, 기대의 충족 여부를 평가하려면, 기준이 필요하고, 기준의 존재는 행위자가 기준에 적합한 행동을 할 것이라는 기대를 상당 부분 포함하는 것으로 볼 수 있는 것이다.

다. 다만, 국제규범은 도덕적인 것에 한정되지 않고, 때로는 정치적인 것(the political)과 뒤얽히고는 한다.⁴⁾ 예컨대, 미국은 규범에 입각해 자유주의적 국제질서를 위협하는 국가의 도덕적 정당성을 비판할 뿐만 아니라 이들 국가에게 비정상의 꼬리표를 달아 적대시하고 견제하고는 한다(민병원 2020, 78-79). 그러므로 국제규범은 국제정치에서 정상과 비정상을 구별하는 기준이 되며, 비정상이라는 규범적 평가는 특정 국가를 견제하고, 적대시하는 국가의 행위를 정당화하는 근거로 정치적인 것과 연결된다.

국제정치에서 낙인은 정치적 속성을 지닌 국제규범을 보존하고 강화하기 위한 수단으로써 정치적으로 활용된다(Adler-Nissen 2014). 낙인은 어떤 국가의 비정상성을 드러내는 의사표시로, 국제규범을 위반하거나, 규범이 지탱하는 질서에 위협이 되는 문제적 국가의 존재를 국제사회에 상징적으로 드러내는 기능을 하기 때문이다. 즉, 낙인은 국가들이 광범위하게 공유하는 규범을 위반하는 행위를 하거나, 반규범적 행위를 야기하는 속성을 가진 국가에게 찍힌 꼬리표이다. 따라서 특정 국가에 낙인을 찍는 과정에서 정상성의 의미와 국제사회에서 수용 가능한 정체성과 행동의 범위가 가시화된다(Adler-Nissen 2014, 147). 한편, 국가는 낙인의 작용을 바탕으로 특정 국가에 권력을 정당하게 사용할 수 있는 명분을 얻게 되기도 한다.

낙인은 배제 행위를 수반한다. 낙인찍힌 국가는 인식적 차원에서 다른 국가와 분리될 뿐만 아니라 실제로도 정상국가들로부터 배제되어 고립되는 것이다. 즉, 낙인찍기(stigmatization)는 꼬리표 달리(labeling), 고정관념화(stereotyping), 분리(separation), 지위 상실(status loss), 차별과 함께 일어난다(Link et al. 2001, 366-375). 따라서 특정 국가에 낙인이 찍힐 때, 그 국가에 대한 부정적 인식이 증가하고, 그 국가가 낙인

4) ‘도덕적인 것’과 ‘정치적인 것’의 개념에 대한 연구는 슈미트(2012) 참조

찍히기 전에 능력과 속성에 따라 정당하게 갖던 지위가 박탈되며, 그동안 누리던 자유와 권리를 제한받게 되는 것이다.

낙인은 정상과 비정상의 구별을 전제로 이루어지는, 특정 국가의 다른 국가에 대한 권력투사 방식으로 볼 수 있다. 국제규범에 입각한 판단이라고 하더라도, 정상과 비정상의 구별은 본질적으로 개별국가의 주관을 반영하기 때문이다. 특히, 역사, 문화, 이념 등의 토대가 다른 국가들 사이에서 모든 국가가 동의하는 국제규범은 사실상 존재하지 않고, 전간기 국제질서의 수립에서와 같이 강대국의 의지가 규범의 성립과 유지에 강하게 반영되기도 한다. 드 느베르(Renée de Nevers)는 강대국은 비(非) 규범적으로 행동하는 것이 아니라 자신이 선호하는 규범적 이해를 확산시키려는 경향이 있다고 설명한다(de Nevers 2015, 607). 강대국은 국제규범을 통해 자신의 권력사용을 정당화하는 행위를 하며, 이는 강대국이 자신에게 저항하는 국가에 대한 응징을 정당화하는 논리를 규범의 확립과 확산을 통해서 보다 견고하게 구축하려는 행위로 이해할 수 있는 것이다. 이와 같은 국제정치의 규범적 현실 속에서 낙인은 도덕적인 것을 내포한 정치적인 것으로서 작동하게 된다.

2. 낙인과 안보의 정치동학

낙인은 국가의 안보에 불확실성(uncertainty)을 유발한다. 국가에게는 영토를 보전하고, 국민의 안전을 확보한 상태인 물질적 안보와 함께 정체성을 안정적으로 유지함으로써 자신을 둘러싸고 있는 불확실한 환경에 적절하게 대응할 수 있는 상태인 존재론적 안보도 중요하다. 낙인은 복잡하게 얽힌 물질적 안보와 존재론적 안보 사이의 관계에 영향을 미쳐 국가의 안보에 총체적으로 불확실성을 야기하는 요인이 된다.

외면적으로 낙인은 낙인찍힌 국가에 대한 적대(敵對)를 정당화하기 때문에 낙인찍힌 국가의 물질적 안보에 불확실성을 야기한다. 예컨대,

자유주의적 국제규범을 주도하는 미국은 자신에게 불량국가의 중립화와 봉쇄를 위해 선택적으로 압력을 행사해야 할 책임이 있다고 자임한다(Lake 1994, 46). 이러한 상태에서 불량국가에 대한 미국의 위협은 높게 나타난다. 특히, 낙인이 비정상 국가의 악마화와 연결될 때, 낙인찍힌 국가는 정복되어야 하고, 제거되어야 할 대상도 될 수 있다. 이러한 맥락에서 낙인찍힌 국가에 대한 군사력의 사용은 보다 정당화되기 때문에 그 국가의 물질적 안보는 악화되는 것이다.

낙인은 국가의 존재론적 안보에도 불확실성을 유발한다. 존재론적 안보는 국가, 개인 등 개체가 자신의 사회적 삶을 지배하는 수단과 목적의 관계를 확률적이더라도 신뢰할 수 있을 때, 획득할 수 있다(Mitzen 2006, 345). 낙인은 국가의 국가로서의 정체성을 훼손함으로써 존재론적 안보에 부정적 영향을 미친다. 낙인은 특정 국가를 비정상 국가로 차별하는 것이기 때문에 낙인찍힌 국가는 근대국제정치의 정당한 행위자인 국가로서의 정체성을 유지하기 어렵다. 이러한 비정상 상태에서 국가는 외면적으로는 국가이더라도 국가 지위에 대한 불안(anxiety)으로부터 결코 자유로울 수 없다. 따라서 낙인찍힌 국가는 지위불안의 해결에 몰두할 뿐, 국가로서의 다양한 목적을 이해하고, 그로부터 목적과 수단의 관계를 고려함으로써 국가로서 다양한 역할을 수행하는 데 어려움을 겪는 존재론적 불안에 빠지게 된다.

존재론적 안보에 야기된 불확실성이 다시 물질적 안보에 불확실성을 야기함으로써 문제의 심각성이 보다 커진다. 존재론적 안보에 야기된 불확실성, 즉 지위 불안은 낙인찍힌 국가의 권력 획득에 대한 의지를 증가시켜 그 국가의 위협성을 증가시킬 수 있기 때문이다. 국가는 집합적 행위자로서 그 실체를 유지하려면, 자신에게 찍힌 낙인을 떼기 위해 국제사회의 규범적 요구에 순응하여 자신의 속성이나 행위를 무분별하게 수정할 수만은 없다. 순응적 국가에는 때로 패배자의 이미지가 덧씌워지고, 이 이미지가 국가 내부의 응집성을 약화해 국가의 생존

마저 위협하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 이러한 문제 상황에서, 모겐소(Hans Morgenthau)가 주지시키듯이 국제정치에서 목표를 실현하기 위해 언제나 고려되는 수단은 권력이다(Morgenthau 1948, 13).⁵⁾ 그러나 권력 확장은 이미 국제사회의 위협으로 인식되어 적(敵)으로 규정된 낙인찍힌 국가를 보다 위협적인 존재로 각인시킴으로써 그 국가를 안보적 차원의 딜레마적 상황에 빠뜨릴 수 있다.

그러므로 국가는 낙인이 야기하는 물질적 안보와 존재론적 안보의 불확실성과 안보를 구성하는 양자 사이의 딜레마적 정치동학이 야기하는 문제에서 벗어나 안보의 불확실성을 완화하거나, 제거할 수 있는 전략을 모색해야 한다. 낙인을 떼는 것이 근본적인 방법이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 낙인 제거를 위한 어떤 전략적 선택은 국가정체성과 관련된 새로운 문제를 야기할 수 있다. 이러한 관점에서 국가는 낙인을 둘러싸고 국가 간에 야기되는 긴장을 관리하고, 자국의 위협성을 증폭시키는 정보를 관리할 필요가 있다. 고프만은 낙인관리를 악습과 불명예에 취약한 낙인찍힌 존재가 불확실한 자기 자아를 다른 사람들에게 어떤 모습으로 보여주어야 하는지와 관련된 문제라고 설명한다(Goffman 1963, 135).

3. 낙인관리의 유형과 전략 선택에 영향을 미치는 요인

1) 낙인관리의 유형

국제정치에서 낙인관리의 유형화에 대한 연구는 애들라-니센(Rebecca Adler-Nissen)의 연구가 대표적이다. 그는 낙인에 대한 고프만의 시원적 연구(Goffman 1963)를 참조하여 낙인관리의 유형을 세 가지로 분

5) 루메릴리(Bahar Rumelili)는 홉스(Thomas Hobbes)의 리바이어던(Leviathan)으로부터 미래의 불안은 미래를 형성하는 힘으로 해결되는 것이며, 이러한 관점에서 불안이 개체를 권력투쟁으로 이끈다는 논리를 추출하여 설명한다(Rumelili 2020, 263-264).

류한다. 즉, 낙인을 정당한 것으로 수용하고, 외부의 규범적 요구에 맞춰 자신을 정상화하는 ‘낙인 수용(stigma recognition)’, 낙인이 지목한 일탈(deviance)의 범위에 자신이 포함된다는 데 동의하지만, 그것의 반규범성을 부정하는 ‘낙인 불수용(stigma rejection)’, 자신의 일탈성과 반규범성을 인정하지만, 정상화를 위한 수정의 대상이 아니라 자긍심의 원천으로 주장하는 ‘대항 낙인화(counter-stigmatization)’가 그것이다(Adler-Nissen 2014, 153-154).

애들러-니센은 낙인찍힌 국가가 낙인의 근거가 된 국제규범에 대해 갖는 입장에 초점을 맞추어 낙인관리 유형을 세분화한다. 이 분류는 낙인과 국제규범의 관계를 총체적으로 고려해 낙인찍힌 국가가 선택하는 전략에 내재된 국제정치적 의미를 이해하는 데는 장점이 있다. 그러나 국가의 낙인에 대한 전략적 대응행위의 분석에 초점을 맞추려면, 전술한 국가가 낙인을 관리해야 하는 이유를 설명하는 것과 함께 전략적 선택의 내용에 보다 초점을 맞춘 분류가 필요하다. 즉, 낙인찍힌 국가의 낙인에 대한 근본입장이 무엇인지, 특정 전략의 선택이 어떤 비용을 야기하고, 무슨 영향을 미치는지를 중심으로 낙인관리를 분류할 필요가 있는 것이다. 이러한 관점에서 이 연구는 낙인관리를 ‘낙인 수용’과 ‘낙인 불수용’으로 구분하고, 이를 다시 세분화한다.

첫째, 국가는 낙인이 내포한 국제사회의 규범적 요구를 수용해 자신의 속성이나 행위를 수정함으로써 낙인의 부정적 효과를 억제할 수 있다. 즉, 국가는 자신에게 낙인이 부과된 현존 규범체계를 존중해 자신의 비정상성을 수정하고, 타국에게 자신의 정상성을 인정받음으로써 낙인을 관리할 수 있는 것이다. 낙인 수용은 규범체계 안에서 정해진 정상국가 정체성을 변화의 목표로 삼아서 자신의 속성을 수정하는 ‘차용(adoption)’과 행위를 수정함으로써 비정상성에 대한 타국의 오해를 바로잡는 ‘개선(reform)’으로 구별할 수 있다. 차용은 개선과 비교할 때, 정상국가로서 인정받을 수 있는 보다 근본적 변화를 야기한다. 다

만, 차용은 기존 정체성과 새로운 정체성 사이의 혼돈이 야기하는 불확실성으로 인해 존재론적 안보에 심대한 영향을 주는 위험한 대응이 되기도 한다. 즉, 차용은 국가정체성에 대한 근본적인 변화를 의도하는 전략으로 전략적 대응의 폭과 전략 선택의 비용이 개선과 질적으로 다를 수 있는 것이다.

둘째, 국가는 자신에게 부과된 낙인을 수용하지 않음으로써 대응할 수 있다. 이는 국가가 자신에게 찍힌 낙인 또는 낙인이 근거한 국제규범의 부당성을 주장함으로써 낙인의 부정적 영향을 통제하는 전략이다. 이를 다시 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 정상과 비정상을 구별하는 기준이 된 국제규범을 부정하지는 않지만, 자신에게 찍힌 낙인 그 자체가 부당한 것임을 드러내 낙인의 부정적 효과를 상쇄시킬 수 있다. 이는 낙인을 무시(disregard)하고, 낙인 그 자체를 부당한 것으로 비판해 거부(rejection)하는 대응이다. 다음으로, 국제규범 자체의 정당성을 부정하고, 대항적 국제규범을 옹호함으로써 낙인을 자신의 지위와 위신을 강화하는 상징으로 역이용할 수 있다. 즉, 주류에 저항하는 대항세력의 중심적 행위자로서 자신의 위치를 각인시키기 위해 낙인을 일종의 징표를 활용하는 것이다. 결국, 이 전략은 정상국가와 불량국가를 구별하는 기준이 되는 규범체계와 거리를 둠으로써 자신의 위신과 명예의 근원적 토대를 대항 규범체계 위에 세우는 대응이라고 하겠다 (Adler-Nissen 2014, 154).

2) 낙인관리 전략의 선택에 영향을 미치는 요인

낙인찍힌 국가는 낙인이 안보에 야기하는 부정적 효과를 억제해야 하는 과제에 당면한다. 이러한 과제를 마주한 국가는 자신이 당면한 규범적 환경과 자신이 가진 역량에 대한 적절한 이해를 전제로 낙인관리의 유형을 선택한다. 다시 말해서 낙인찍힌 국가는 자신이 낙인찍힌 규범적 상황에서 낙인관리를 위한 전략적 행위의 가능한 선택지가 자신

의 안보를 위해 얼마나 유용한지 평가하고, 그중에서 가장 적절한 전략을 선택하는 것이다.⁶⁾

낙인찍힌 국가가 낙인관리를 위한 구체적 전략을 선택하는 데 영향을 미치는 요인은 첫째, 낙인이 부과된 이유인 국제규범의 공유수준이다(Adler-Nissen 2014, 154). 국가 간에 규범이 얼마나 넓게 공유되고 있고, 강하게 지지받고 있는가에 따라 국제사회에서 낙인이 갖는 의미는 차이가 나기 때문이다. 일정 수 이상의 국가들이 국제규범을 적용할 때, 국가는 규범 수용에 대한 국내적 압력이 없더라도 새로운 규범을 보다 빠르게 적용하기 시작한다(Cortell et al. 2005, 7). 이러한 맥락에서 낙인의 근거가 된 국제규범이 넓게 공유되고, 강한 지지를 받을수록 국가들이 낙인의 간주관성을 보다 강하게 인식하게 된다고 할 수 있다. 따라서 넓게 공유되고, 강한 지지를 받는 국제규범에 근거한 낙인이 찍힌 국가는 낙인을 수용할 가능성이 보다 높다.

둘째, 대항규범의 존재 여부도 낙인관리 전략의 선택에 영향을 미친다. 국제규범은 단일한 것이 아니며, 때로는 규범들 사이에 이질적 가치체계와 논리가 충돌하는 상충적 관계도 존재한다. 예컨대, 주권 평등과 내정불간섭의 규범은 인도주의적 개입을 정당화하는 인권규범과 충돌하기도 한다. 한편, 국민의 권리와 인권의 선재성을 각각 주장하는 규범 사이에도 상충성이 존재할 수 있다. 그러므로 국가는 광범위하게 공유되는 규범에 따라 부과된 낙인이더라도 자신의 개별적 가치체계 안에서 보다 상위의 가치에 부합되는 국제규범과 자국에게 찍힌 낙인이 전제하는 국제규범이 상충적일 때, 낙인을 수용하지 않는 대응방안을 모색할 수 있다.

셋째, 낙인찍힌 국가의 낙인관리 전략 선택에 그 국가가 보유한 물질적 자원과 사회적 자원이 영향을 미친다(Adler-Nissen 2014, 154). 불

6) 행위의 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 관한 연구는 Sending(2002) 참조

량국가 낙인은 대상 국가를 단순히 비난하는 무형적인 것이 아니라 경제제재, 봉쇄조치 등 배제라는 유형적 조치와 연동된다. 즉, 낙인찍힌 국가는 국제사회의 구성원에서 배제되어 정치적·경제적 활동을 정상적으로 할 수 없게 되는 것이다. 따라서 이러한 배제상태를 견디기 힘든 국가는 일시적으로 낙인을 비판하고, 부정할 수 있어도 장기적으로는 낙인 수용으로 돌아설 가능성이 높다. 예컨대, 생존을 위해 필요한 자원을 국내에서 충족할 수 있는 국가는 그렇지 못한 국가에 비해 낙인을 수용하지 않을 가능성이 높다(Adler-Nissen 2014, 154). 한편, 국가 구성원이 국가 아래 강하게 결속된 국가는 배제상태를 잘 견딜 수 있을 것이기 때문에 낙인을 불수용할 가능성이 높다.

Ⅲ. 북한에 대한 낙인부과와 정상국가의 의미

1. 낙인의 의미와 그 영향

1) 북한에 찍힌 낙인들

북한은 오랫동안 불량국가 낙인이 찍힌 채로 국제사회에서 정상국가의 범위 바깥으로 밀려나 있었다. 그 낙인은 대체로 미국에 의해서 찍힌 것이다. 미국은 자유주의적 국제질서에 위협이 되는 국가에게 낙인을 찍고, 낙인찍은 국가를 국제규범을 따르는 다른 국가들과 차별적으로 대우해왔는데, 이란, 이라크, 쿠바 등의 국가와 함께 북한이 낙인과 차별의 주요 대상으로 간주되어왔다. 특히, 탈냉전 이후 이념을 기준으로 한 적과 동지의 구별이 갖는 유효성이 사라지자 국제질서와 미국의 안보를 유지하기 위해 불량국가 담론이 미국의 안보전략에 적극적으로 활용돼 왔다(O'Reilly 2007, 296).

이러한 맥락에서 북한의 불량국가 낙인이 부과되기 시작했다. 미국은 1988년 북한에게 ‘테러지원국’이라고 하는 불량국가 낙인을 붙였다. 직접적으로는 1987년 11월 KAL858기 폭파 사건으로 인해 북한이 국제사회에 테러국으로 각인되었기 때문이고, 본질적으로 북한이 자유주의적 국제질서를 훼손할 뿐만 아니라 미국의 안보에 위협이 되는 존재라는 이유에서였다. 미국은 북한에 불량국가 낙인을 찍고, 이에 근거해 다양한 규제조치를 취하고,⁷⁾ 북한이 국제평화와 질서를 훼손하는 국가라고 주장하면서 국제사회와 공조해 북한을 압박했다.

널리 알려진 북한에 찍힌 불량국가 낙인 중 하나는 ‘악의 축’ 낙인이다. 테러지원국 낙인이 반규범적 국가에게 찍힌 낙인이라면, 악의 축 낙인은 선악(善惡) 구별을 전제로 부과된, 북한을 악마화한 낙인이라고 할 수 있다. 이 낙인은 부시(George W. Bush) 미국 대통령이 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한을 이라크, 이란과 함께 ‘악의 축’으로 명명하고, 정권교체가 이루어져야 한다고 비판한 것에서 연유한다(김창희 2019, 7). 당시 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보담당 보좌관은 북한을 누구에게든지 탄토탄미사일을 판매하는 세계 제일의 장사꾼으로 힐난하며 대통령의 발언을 뒷받침했다(연합뉴스 2002/02/20). 즉, 부시 행정부는 북한을 미국 주도의 세계질서에 동참하기를 거부하는 불량국가이자, 폭정의 거점으로 지목했던 것이다(김기정 2019, 199). 악의 축 낙인은 북한의 반규범적 행동이 직접적 이유가 되어 부과된 것이 아니라, 9.11테러사건으로 인해 다른 국가의 테러 지원 및 대량살상무기 보유에 대한 미국의 안보 민감성이 증대되었기 때문에 부과된 측면이 강하다.⁸⁾ 미국이 이 사건을 전후로 불량국가의 존재 자

7) 미국은 1988년 1월 북한에 대하여 수출관리법(Export Administration Act), 국제금융기관법(International Financial Act)에 근거해 무역과 대외원조, 수출입은행의 여신 제공 금지 등의 제재조치를 취했다(김계동 2012, 315).

8) 2001년 5월 발표된 미국의 연례테러보고서는 북한이 수년간 테러에 개입한 사례가 없다고 기록하고 있다. 한편, 북한은 테러에 반대하는 입장을 수시로 발표하고, 2000

체를 문제시하기 시작했던 사실이 이를 뒷받침한다(권용립 2010, 661).

부시 1기 행정부와 달리 2기 행정부는 2008년 10월 북한과의 핵 검증 합의에 따라 북한을 테러지원국 목록에서 제외하는 조치를 취했다. 다만, 미국이 북한을 정상국가로 인정하고, 자신이 찍은 불량국가 낙인을 완전히 거둔 것은 아니었다. 미국은 북한을 ‘테러대응 비협력국’으로 지정해 북한의 정상적 국제관계를 계속 통제했고, 국제연합(United Nations, 이하 UN)의 대북제재 결의안도 해제되지 않고 유지됐다. 한편, 미국은 UN인권위원회의 북한 인권결의안을 지지하고(서보혁 2007, 127-129), 북한인권법을 제정하는 등 자유주의적 국제질서의 중요한 축인 인권문제를 북미관계의 전면에서 다루며 북한을 비판했다.⁹⁾

오바마 행정부는 부시 행정부의 연장선상에서 북한을 테러지원국으로 지정하지는 않았지만, ‘전략적 인내(strategic patience)’ 개념을 중심으로 대북정책을 추진함으로써 북한과의 관계를 사실상 외교적으로 배제했다. 전략적 인내는 북한이 변화할 때까지 기존 대북제재를 유지한다는 논리구조를 가진 전략이다. 즉, 이 전략에는 북한이 국제규범에 순응하지 않는다면, 다자적 연대를 바탕으로 북한을 국제사회로부터 격리한다는 미국의 전형적 인식구조가 담겨 있는 것이다. 이를 통하여 오바마 행정부의 북한에 대한 인식이 북한을 변화가 필요한 불량국가로 본 부시 행정부의 대북인식과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

트럼프 행정부 출범 초기, 북한에 찍힌 낙인은 국제사회에서 다시 명시적으로 드러났다. 뿐만 아니라 그 부정적 의미는 이전 정부 시기에 비해 악화된 측면이 있다. 북한의 핵실험 가능성이 높아지자 트럼프 대통령은 자신의 최초 UN총회 기조연설에서 북한을 이란, 베네수엘라와

년 10월에는 미국과 함께 한 공동성명에서 UN의 반테러리즘에 대한 조약에 모두 가입하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.

9) 2003년 제59차 UN인권위원회에 참석한 커크패트릭(Jeane Kirkpatrick) 미국 대표는 북한의 시민들이 60여 년간 전체주의적 억압을 받았으면서 북한을 “지구상의 지옥(hell on earth)”으로 표현했다(연합뉴스 2003/04/02).

함께 불량국가로 지목해 강도 높게 비난했다. 연이어 같은 해 10월에는 북한을 8년 만에 테러지원국으로 다시 지정했다. 이 과정에서 북한을 2017년 2월 김정남 살해사건의 배후로 지목하여 ‘살인정권(murderous regime)’으로 규정하기도 했다.

북한에 대한 낙인은 일차적으로 북한의 반규범적 행위를 이유로 부과되었다. 즉, 북한이 핵 확산, 대량파괴무기 보유, 테러지원 등 자유주의적 국제규범에서 금지하는 행위를 했다는 혐의에 기인해 낙인이 부과된 것이다. 그러나 북한에게 찍힌 낙인은 그 속성에 기인한 것이기도 하다. 권위주의 체제를 유지하면서 개인의 자유와 권리를 구조적으로 억압하고, 이를 정당화하는 북한의 체제적 특성에 기인하는 반(反)인권적 속성을 이유로 미국이 북한을 낙인찍은 측면이 있는 것이다.¹⁰⁾ 따라서 북한은 권위주의 체제를 유지하는 한 인권규범에 반하는 국가로서의 혐의를 벗기 어렵다. 한편, 북한의 반규범적 행위와 연결되어 부과된 낙인이 속성에 관한 낙인으로 전환되기도 했다. 아웅산 묘소 폭파 등 테러행위, 계속된 핵무기 및 미사일 실험 등 북한의 반규범적 행위의 이력(履歷)이 그 정체성과 동일시되어 속성에 관한 낙인으로 전환된 측면이 있는 것이다.

2) 낙인이 유발하는 상징적 · 실질적 훼손

낙인은 북한이 국제사회에 참여하는 데 상징적이고 실질적인 제약이 된다. 먼저, 불량국가 낙인은 북한의 국제사회 참여를 막는 상징적 제약이 된다. 불량국가 낙인이 북한을 신뢰할 수 없고, 폭력적인 국가

10) 북한 권위주의 체제 하에서 개인의 독립성과 주체성은 인정되지 않고, 정치참여도 제한된다(이상수 2005, 97-98). 개인이 배제된 북한의 인권관은 “하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의적 원칙에 명시되어 있다. 한편, 2009년 UN의 북한에 대한 보편적정례검토(Universal Periodic Review)를 위해 작성된 보고서는 북한이 평등과 비차별, 생명권, 자유권, 인신의 안전권, 공정한 재판을 포함한 법치, 이동의 자유 등을 보장하지 않는다는 문제를 제기했다(박진아 2013, 29).

로 분류하는 기준이자 근거가 됨으로써 정상국가들에게 북한을 국가 간 관계에서 배제하는 조치를 취할 명분을 주기 때문이다. 예컨대, 영국은 테러와의 전쟁 당시 미국에 동조해 북한도 응징의 대상이 될 수 있음을 시사했고, 북한이 국제사회와 맺어온 기존 관계를 변화시킬 필요가 있다고 주장했다(연합뉴스 2002/04/08; 이향진 2005, 97). 2016년 캐머런(David Cameron) 총리가 직접 북한을 불량국가(rogue nation)로 지칭하며 유럽사회의 공동대응을 주장하기도 했다(연합뉴스 2016/02/14). 이를 통해 북한에게 찍힌 불량국가 낙인에는 북한에게 국제사회에 참여할 의지가 없다는 타국의 의심과 북한을 국제사회의 일원으로 인정할 의사가 없다는 타국의 배제 의지가 담겨있음을 알 수 있다.

낙인이 야기한 상징적 제약은 실질적 제약을 수반할 수 있다. 특히, 미국이 북한에게 붙인 낙인은 무형적 비판과 비난만을 의미하지 않는다. 예컨대, 미국 정부가 어떤 국가를 테러지원국으로 지정하면, 그 국가에게는 미국의 수출관리법, 대외원조법, 무기수출통제법, 국제금융기구법 등을 근거로 개발도상국에 대한 최혜국 대우, 정상교역 관계 등 무역 특혜를 부여할 수 없게 된다. 그리고 대외원조, 자금지원도 제한받게 된다. 또 이중용도의 품목에 대한 수출이 통제되며, 세계은행 등 국제금융기구의 차관 제공을 제한받게 된다. 끝으로 민간 차원의 제한이나 다양한 형태의 제재도 가해진다(Manyin 2010, 13-15).

한편, 불량국가 낙인이 북한의 악마화와 연결될 때, 낙인은 북한에 대한 외부의 위협을 증가시킬 수 있다. 악마화는 그 국가의 존재 자체를 부정하는 것이 정당하다는 인식과 연결되기 때문이다. 악마에 대한 응징이 곧 국제적 정의의 실현이라는 해석을 가능하게 함으로써, 북한에 대한 공격을 정당화할 수 있는 것이다. 테러지원국, 악의 축 등 북한을 불량국가로 비판한 낙인부과의 논리적 귀결은 북한에 대한 응징(공격)의 정당화였다. 즉, 낙인에 기초해 국제평화와 안전에 위협이 되는 예외적 존재로 북한을 규정하여 차별함으로써 위협의 방지와 제거를

비롯한 국제사회의 집단적 대응을 정당화하는 것이다.

낙인은 북한이 국제사회의 참여로 얻을 수 있는 이익의 획득을 막고, 북한의 물질적 안보에 불확실성을 야기할 수 있지만, 낙인이 야기하는 훼손은 이에 그치지 않는다. 북한은 미국이 붙인 불량국가 낙인을 모욕으로 받아들였고, 낙인이 주권국가로서 자주권과 존엄을 훼손한 것을 문제 삼아 반발해왔다(동아일보 2017/09/22; 연합뉴스 2019/06/05). 낙인이 북한의 입장에서 자신의 주권적 존엄성을 실추시키고, 위신과 명예를 떨어뜨림으로써 국가정체성을 훼손하는 요인으로 작용한 것이다. 정체성은 스스로 규정하는 것만으로 성립될 수 없고, 타자로부터 그 정체성을 인정받음으로써 진정 구성된다. 따라서 낙인은 자신을 ‘비정상국가’로 간주한 타국의 평가에 수긍하기 힘든 낙인찍힌 국가에게 정체성을 훼손하는 요인이 된다. 특히, 국가는 생존, 경제적 이익과 함께 명예, 위신 등에 사활적 가치를 부여하고, 이를 추구한다(Lebow 2008; 김진욱 외 2020). 이와 같은 관점에서 낙인이 북한에게 야기한 정체성 측면에서의 훼손은 낙인에 뒤따르는 제제가 야기하는 훼손에 비해 부차적인 것으로 보기 어렵다.

요컨대, 북한에게 낙인은 자신의 정상국가 지위를 박탈하는 억압이자, 정상국가 간에 이루어지는 사회적 관계에서 자신을 배제시키는 압력으로서 국가로서의 삶에 상징적이고 실질적인 제약으로 작용한다. 특히, 북한은 스스로 자신을 정상국가로 인식하기 때문에 불량국가 낙인은 정체성에 대한 자아와 타자의 인식적 불일치를 유발해 북한의 정상국가 정체성에 불안을 야기하는 요인이 된다. 즉, 낙인이 북한의 존재론적 안보에 불확실성을 초래하는 것이다. 북한이 문제적 현실을 극복하려면 정상성을 국제사회로부터 인정받고, 낙인을 뗄 수 있어야 한다. 그러나 정상국가화는 북한의 입장에서 어려움이 노정된 것이었다.

2. ‘정상국가’의 의미

정상국가와 비정상국가의 구별은 낙인이라는 상징적 의사표시로 국제사회에 드러난다. 이때 정상국가는 국가들 사이에서 광범위하게 공유되어 지지받고 있는 국제규범의 유지와 확산에 위협이 되지 않는 규범 옹호적 국가를 대체로 의미한다. 특히, 자유주의적 국제규범을 준수하는 국가와 정상국가를 동일시하는 관점은 미국의 입장을 대체로 반영한다. 따라서 북미관계에서 정상국가는 자유주의적 국제규범을 준수하는 국가가 된다고 할 수 있다(민병원 2020).

전술한 것처럼 북한에 대한 낙인은 대체로 미국의 주도로 ‘반테러’와 ‘핵무기 비확산’의 국제규범에 근거해 부과된 것이다. 북한은 반테러에 관한 주요 협약 중 일부 협약에만 가입하고 있다.¹¹⁾ 따라서 북한은 다른 국가에게 미국이 주도하는 국제질서와 그 규범의 정당성을 신뢰하고, 규범의 유지와 확산에 기여하는 규범 수용국이 아닌 반규범적 국가로 간주될 수 있다. 한편, 미국의 자유주의적 국제질서 운용에 핵비확산 규범이 그 중핵을 구성하기 때문에, 북한의 경우에 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, 이하 NPT)을 준수하는 핵무기 비보유국이어야 한다는 관점이 정상성 평가에서 보다 강조된다. 이에 비추어 북한은 비정상의 범위에 포함되어 있다고 하겠다.

미국의 관점에서 국가의 정상성은 반테러, 핵무기 비확산에 대한 태도만을 기준으로 평가되는 것이 아니다. 비정상성을 지닌 불량국가는 국제규범을 준수하지 않을 뿐만 아니라 국제사회에서 국가들이 널리 공유하는 공통의 이익과 가치를 부정하는 국가로도 인식된다(O'Reilly 2007, 298). 즉, 인간으로서의 자유와 권리를 보장하는 정치체제를 가진 국가가 정상국가의 범위에 포함되는 것이다. 특히, UN인권위원회

11) 북한은 테러자금 조달 억제에 관한 국제협약, 폭탄테러 억제에 관한 국제협약 등에 가입하지 않았지만, 항공기 불법납치 억제에 관한 협약 등에 가입했다. 이에 관한 논의는 김주연(2016, 22) 참조.

에서 북한 인권문제를 다루고, 결의안이 추진되는 상황에서 인권도 이익과 가치, 또는 도덕적 원칙에 머무르지 않고, 반테러, 비확산 규범과 함께 국가의 정상성과 비정상성을 가름하는 규범적 기준으로서 위상을 갖는다고 할 수 있다. 한편, 타국에 대한 공격성 유무도 불량국가의 비정상성을 판단하는 기준이 된다(O'Reilly 2007, 297). 민주평화론에 따르면 공격성은 체제의 속성과 연결되는데, 민주국가가 아닌 권위주의 국가 북한의 정상성이 의심될 여지가 있는 것이다.

반면, 북한에게 정상국가는 제재 대상이 아닌 국가, 다른 국가들과 동등한 국제사회의 일원으로 존중받는 국가를 의미한다. 북한 외무성이 2019년 5월 16일 김정은 국무위원장의 입장을 담아 발표한 성명에서 정상국가에 대한 북한의 인식을 확인할 수 있다. 이 성명에서 김정은 국무위원장은 “다른 나라와 민족들과 더불어 국제사회의 당당한 성원으로서 자주적으로 살며 발전하여야 할 나라와 민족에게 있어서 외세에 억눌리고 천대받는 것은 참을 수 없는 모욕”이라고 밝히며, 이와 같은 “비정상적인 현상을 바로잡기 위해서는 …(중략)… 자주권의 존중, 령토완정, 내정불간섭, 평등의 원칙”이 국제사회에 적용되어야 한다고 주장했다(조선민주주의인민공화국 외무성 2019). 이 성명은 자신을 적대시하는 미국에 대한 방어적 의미를 담은 것으로, 이 성명을 통해 북한이 대체로 주권국가 간 평등과 내정 불간섭의 규범에 근거해 타국과 차별받지 않는 국가를 정상국가로 인식하고 있다고 해석할 수 있다. 특히, 북한의 이 입장은 인권규범의 규범적 지위를 배격하는 입장을 포함한다.¹²⁾ 북한은 인권이 주권에 의해서 담보되는 것으로 인식하기 때문에 인권문제를 이유로 주권을 침해할 수 있다는 논리를 정당화하는 현재의 인권규범을 문제시하는 것이다. 따라서 북한에게 인권규범에 근거한 국가의 정상성에 대한 평가 자체가 정당하지 않은 것이 된

12) 북한이 국제인권규범을 배격하는 입장을 견지한다는 설명은 이상수(2005, 100) 참조.

다. 결국, 북한에게 정상국가는 자신의 고유한 정치체제를 유지하며, 주권국가로서의 자율적 의지를 차별적으로 통제받지 않고 실현할 수 있는 자유를 가진 평등한 국가를 의미한다. 그리고 북한의 입장에서 정상국가화는 제재 완화, 경제 정상화, 체제보장까지 포괄한다.

요컨대, 북한과 미국의 정상국가 인식에는 간극이 있다. 특히, 양자의 간극은 규범에 대한 입장의 불일치 상태를 의미한다. 미국에게 정상국가는 자신이 추구하는 자유주의적 국제규범을 준수하는 국가를 뜻하지만, 북한에게는 특정국가의 자의적 판단에 따라 자유와 권리를 제한받지 않으며 타국과 대등한 지위와 권리를 가진 자유롭고 자율적인 주권국을 의미하기 때문이다. 즉, 양자 사이에는 자유주의적 국제규범과 주권규범 사이의 위계에 대한 이견이 있는 것이다. 양자의 국제규범에 대한 인식적 간극에 북한이 주권국가로서 유지하려는 안보에 불확실성을 유발하는 정치동학이 작동한다. 다시 말해서, 국제규범에 내포된 옳고 그름의 구별을 둘러싼 도덕적 동학이 북미관계의 정상과 비정상적 구별을 경유해 적과 동지의 구별이라는 정치동학으로 연결됨으로써 낙인이 북한의 안보문제와 직접 연결되는 것이다.

IV. 북한의 낙인관리 전략

북한 김정은 국무위원장이 2018년 3월 8일 정의용 청와대 국가안보실장 등 대북특사단과 만나 미국이 자신을 정상국가로 대해야 한다는 뜻을 전했다(동아일보 2018/03/08). 가깝게는 2017년 11월 20일 북한을 테러지원국으로 다시 지정한 미국의 조치에 대한 반응이었다. 북한의 테러지원국 재지정은 2008년 테러지원국에서 해제된 이후 10년 만의 일이었다. 미국은 북한을 1988년 처음 테러지원국으로 지정했고,

악의 축, 불량국가로 규정해 강도 높게 비난했다. 이에 따라 북한은 국제사회로부터 정상에서 벗어난 문제국가로 낙인찍혔던 것이다.

미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제외하기 전까지 북한의 최우선적 외교목표는 테러지원국 제외였다(김계동 2012, 303). 북한은 클린턴(William J. Clinton) 행정부부터 부시 행정부 때까지 양자회담, 6자회담에서 테러지원국 문제를 주요의제로 다루려고 했다. 그러나 부시 행정부가 북한을 테러지원국에서 해제함으로써 불량국가 낙인을 떼려는 북한의 정치적 과제는 완전하게 해결되지는 않았지만, 일정정도 수면 아래에 있게 된다. 이와 같은 상황에서 트럼프 행정부가 북한을 다시금 낙인찍음으로써 북한에게는 여전히 해결되지 않고 있던 오래된 ‘정상국가화’라는 정치적 과제가 시급히 해결해야 할 과제로 재상정된다. 이 장에서는 이러한 상황에서 북한이 불량국가 낙인에 대응하기 위해 수행한 낙인관리 전략을 분석한다.

1. 낙인 불수용 전략

1) ‘무시’와 ‘거부’

북한에게 찍힌 불량국가 낙인의 부정적 효과는 상황에 따라 변하더라도 사라지지 않는 지속성을 지니지만, 트럼프 대통령이 임기 초부터 북한을 강도 높게 비난하며 북한에 찍힌 낙인을 재확인함으로써 그 의미가 부각되었다. 2017년 4월 북한의 핵실험 가능성이 높아지자 맥마스터(Herbert R. McMaster) 백악관 국가안전보장회의 보좌관이 “북한은 이제 핵무기를 가진 불량국가”라면서 강경대응 의지를 드러냈다(한국일보 2017/04/10). 곧이어 미국 정부가 북한의 테러지원국 재지정 가능성을 검토하기 시작했다. 7월 초에는 북한이 대륙간탄도미사일 화성-14형을 시험 발사하자 펜스(Michael R. Pence) 부통령이 “북한 불량정권에 의해 계속되는 도발을 용납할 수 없다”면서, 북한의 불량국가 낙

인을 재확인했다(연합뉴스 2017/07/31).

결국, 2017년 9월 19일 트럼프 대통령이 UN총회에서 공식적이고, 공개적으로 북한을 불량국가로 낙인찍기에 이른다. 트럼프 대통령이 자신의 첫 UN총회 기조연설에서 전 세계에 위협이 되는 불량국가로 이란, 베네수엘라와 함께 북한을 꼽고 강력히 비난했던 것이다. 트럼프 대통령은 북한을 불량체제인 소집단으로 지칭해 국가가 아닌 집단으로 격하하며 사실상 무시했다. 그리고 UN의 모든 원칙을 지키지 않는 집단으로 북한을 지칭하고, 김정은 국무위원장을 지목해 “로켓맨이 자살임무를 하고 있다”라고 비난하며 북한을 ‘완전히 파괴(totally destroy)’할 수 있다고 위협하기도 했다(Trump 2017). 전 세계 국가들이 모인 UN총회에서 특히 패권국 미국의 신임 대통령이 자신의 첫 UN총회 기조연설에서 북한에 불량국가 낙인을 찍음으로써 북한의 평판과 위신이 현격하게 떨어졌고, 안보에 불확실성이 심화된 것이다.

북한은 일차적으로 무시와 거부로 대응했다. 트럼프 대통령의 연설에 반발해 자성남 북한 UN대사가 총회장을 빠져나갔다. 북한을 낙인찍는 행위를 사실상 무시하고 거부함으로써 미국에 항의하는 행위였다. 그리고 김정은 국무위원장이 9월 21일 ‘조선민주주의 인민공화국 국무위원회 위원장’ 명의로 트럼프 대통령을 향해 “전대미문의 무지막지한 미치광이 나발을 불어댔다. 겁먹은 개가 더 요란스레 짖어대는 법이다.”라거나, “그는 분명 정치인이 아니라 불장난을 즐기는 불망나니, 강패임에 틀림없다.”라고 불만을 표출했고, “불로 다스릴 것이다.”라고 하면서 강력 대응을 시사했다(로동신문 2017/09/22). 연이어 리용호 북한 외무상은 9월 23일 UN총회 기조연설에서 트럼프 대통령이 돈과 폭력으로 국제평화에 위협이 된다면 그를 “거짓말의 왕초”, “악의 대통령”이라고 비난했다(한국일보 2017/09/24). 그는 “개들이 짖어도 행렬은 간다”라는 소설의 대사를 인용해 “개 짖는 소리로 우리를 놀라게 하려 생각했다면 그야말로 개꿈”이라고 언론 인터뷰를 통해 트럼프

대통령의 발언에 응수하기도 했다(서울신문 2017/09/21). 이 표현은 1993년 북한의 NPT 탈퇴 문제로 강석주 외무상이 미국의 갈루치(Robert L. Gallucci) 수석대표에게 썼던 것으로 북한의 NPT 탈퇴 의지를 담은 것이었다. 북한은 회의장을 떠났지만, 국제사회의 규범체계를 이탈한 것은 아니었던 것이다. 따라서 당시 북한이 한 일련의 대응은 북한 자신이 아직은 국제적 규범체계 안에 있지만, 미국이 낙인을 철회하지 않는다면 이 규범체계에서 완전히 이탈할 수 있다는 의미의 행위이지, 국제규범의 전면적 부정한 것으로 보기는 힘들다.

낙인에 대한 무시와 거부는 북한이 불량국가 낙인과 관련된 사건에서 일반적으로 선택하는 대응전략이다. 이는 낙인에 즉각적으로 반응함으로써 낙인의 명시적·묵시적 수용으로 인해 초래될 수 있는 내부적 불안을 일시적으로 완화하기 위한 것이고 대내외적으로 낙인에 반대하는 의지를 드러내는 의미도 지닌다. 한편, 당시 북한의 낙인에 대한 즉각적 무시와 거부는 트럼프 행정부가 부과한 낙인의 정당성에 대해 다른 국가들이 의구심을 품는 상황에 기인한 측면도 있다. 미국 주도의 자유주의적 국제질서는 2003년 이라크 침공 등 미국이 주권에 관한 국제규범에 심대한 수정을 가한 사건으로 인해 규범적 정당성을 의심받고 있었다(강봉구 2019, 2). 연장선상에서 트럼프 대통령 취임 초기 미국의 낙인찍기는 국제사회에서 그 정당성을 의심받았다. 특히, 러시아가 트럼프 대통령이 북한 등의 국가를 불량국가로 낙인찍고 위협하는데 대해 문제를 제기했다. 예를 들어, 라브로프(Sergey V. Lavrov) 러시아 외무장관은 트럼프 대통령의 UN총회 기조연설에 대해 비난과 위협은 북한 등의 국가를 적대시함으로써 좋지 않은 결과를 낳을 것이라면서 우려를 표시했다(연합뉴스 2017/09/20). 북한에 불량국가 낙인이 다시 확인되고, 이로 인해 부정적 평판이 확산되려는 상황이었지만, 이는 국가들로부터 광범위한 동의를 받은 것은 아닌 측면이 있었던 것이다.

2) 대항 낙인화

트럼프 대통령의 임기 초 북한과 미국이 강하게 대립한 반면, 2018년 6월 싱가포르 북미정상회담에서 2019년 2월 하노이 정상회담으로 이어지는 기간 동안 정상회담을 통해 북한의 비핵화를 위한 논의를 이어가면서 관계가 급격히 개선됐다. 이러한 상황에서 트럼프 대통령은 제73차 UN총회 기조연설에서 지난 기조연설과는 다른 입장을 표명했다. 즉, 비핵화를 완전하게 이루기 전까지 북한에 대한 제재가 이어지겠지만, 평화를 위한 김정은 국무위원장의 용기에 감사한다면서 북한과 북한의 선택을 존중하는 입장을 유지했던 것이다(Trump 2018).

그러나 하노이회담이 무산되면서 미국에서 대북 강경발언이 나오기 시작했다. 미국의 매과 계열 의원을 중심으로 북한을 불량국가로 비난하면서 ‘최대 압박(maximum pressure)’을 대북전략으로 채택해야 한다는 주장이 제기된 것이다(서울신문 2019/05/07). 다만, 트럼프 대통령은 북한을 자극하지 않으려고 했다. 미국이 북한의 전통적 우방인 러시아, 중국에 북한의 비핵화에 대해 광범위하게 동의를 얻고, 대북제재를 위해 양국과 협력하는 상황에서 북한을 지나치게 자극하는 것은 대북협상의 모멘텀을 약화시킬 우려가 있었기 때문이다.

결국 북한에게 찍힌 낙인이 북미회담의 실패로 수면 위로 떠올랐다. 북한은 하노이회담의 무산에 대해 사실상 책임을 물어 불량국가 낙인을 다시 상기시키는 미국에 대한 비판적 입장을 비동맹외교를 통해 드러냈다.¹³⁾ 미국의 규범체계에 대항하는 전통적 국가모임인 비동맹그룹 안에서 자신에게 찍힌 낙인의 부당함을 다른 국가들에게 알리고, 비동맹 국가들의 지지를 확보하려 한 것이다. 비동맹그룹은 냉전시기 제

13) 북한이 비동맹그룹을 활용해 대항 낙인화의 관점에서 낙인을 관리하는 노력은 계속되고 있다. 2020년 10월 9일 비동맹 회의에서 북한 측 단장은 “국제무대에서 특정 세력에 의한 강권과 전횡이 더욱 횡포해지고 힘의 정치가 판을 치고 있다면서 특히 불룩볼가담 나라의 자주권이 유린당하고 이 나라들에 대한 간섭과 위협, 침략이 끊임없이 계속되고 있다.”라고 지적했다(연합뉴스 2020/10/14).

3세계 국가들이 공조함으로써 강대국들 사이에서 자신들의 협상력을 강화하고, 자조와 자립을 통해 갱생하려는 국가들의 집단이다(여정동 1996, 220). 즉, 비동맹그룹은 미국 등 강대국이 중심이 된 국제질서를 거부하고, 대안적 질서를 추구하는 국가들의 집단이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 당시 북한의 비동맹외교는 국제사회에서 악화된 자신의 평판을 회복하려는 낙인관리 전략의 일환으로 평가할 수 있다.

북한 외무성은 2019년 5월 16일 “진정한 국제적 정의를 실현하기 위하여 투쟁하는 것은 우리 공화국의 중요한 대외정책적 입장”이라는 제목의 담화문을 발표했다. 여기서 제국주의자들이 자신에 순종적 국가와 그렇지 않은 국가를 ‘선의 나라’와 ‘악마, 깡패국가, 독재국가, 테러지원국’으로 구별하고, 비순응적 국가를 불량국가로 부당하게 낙인찍고 있다고 비판했다. 자신과 비핵화 협상을 계속하면서도, 제재 등 징벌적 조치를 완화하거나 철회하지 않고 여전히 자신을 불량국가로 폄훼하는 미국의 낙인을 향한 대응이었다. 한편, 북한은 이 담화문에서 “진정한 국제적 정의를 실현하기 위해 자주성에 기초한 새로운 국제질서를 세워야한다.”라면서 자신이 정의와 질서 구축을 위해서 노력하고 있다고 주장했다(조선민주주의인민공화국 외무성 2019). 북한은 미국 중심의 국제질서를 제국주의로 규정하고, 자신이 강대국이 추구하는 정의와 다른 정의에 기반을 둔 질서를 구축하는 데 기여하고 있다고 주장하면서 대안적 질서 안에서 자국의 역할을 강조한 것이다. 즉, 북한은 대안적 규범체계 속에서 미국의 낙인이 낳은 부정적 효과를 감소시킬 뿐만 아니라 역으로 자국의 지위와 위신을 강화하려는 목적에서 대항 낙인화 전략을 선택한 것이다.

한편, 북한은 미국으로부터 불량국가로 지목된 다른 국가와 공조함으로써 낙인에 대응하기도 했다. 북한 김정은 국무위원장은 2018년 11월 평양에서 카넬(Miguel Diaz Canel) 쿠바 대통령과 정상회담을 진행했다. 1986년 카스트로(Fidel Castro) 쿠바 국가평의회 의장이 평양을

방문한 이후 32년 만의 일이었다. 쿠바는 오바마 대통령 시기 미국과 관계가 급진전되기도 했지만, 전통적으로 미국과 대립한 대표적 국가이다. 특히, 쿠바는 미국에 대항하는 라틴 아메리카 국가들과 공조하고, 2006년에는 비동맹그룹의 지도국 역할을 맡으면서 미국에게는 불량국가이지만, 미국에 대항하는 국가들 사이에서는 지도적 역할을 하려던 국가였다(Adler-Nissen 2014, 167-169). 또, 쿠바는 2018년 11월 트럼프 대통령이 2017년 북한과 함께 불량국가로 지목한 국가이자, 볼턴(John Bolton) 백악관 국가안보보좌관이 폭정 3인방(troika of tyranny)으로 낙인찍은 베네수엘라 마두로(Nicolas Maduro) 정권을 지지한다고 밝히며, 사회주의 국가의 단결을 강조한 국가이기도 했다.¹⁴⁾ 북한이 2018년 말 소위 불량국가들과 접촉면을 넓히며 협조한 것은 2019년 북미정상회담을 앞두고 있던 상황에서 협상력을 높이려는 전략적 의도가 담겨 있었다. 즉, 미국에게 불량국가들과 공조하는 자신의 지위와 역량을 드러내고, 강조함으로써 미국의 변화를 이끌어내려고 한 것이다. 다만, 외교적 레버리지를 확보하기 위한 목적에서 이루어진 북한의 대응은 미국 주도의 국제질서에 대항하는 국가들 사이에서 미국과 협상하는 불량국가로서의 지위와 위신을 강화하는 상징적 의미도 지닌 것이었다.

북한은 미국이 자신에 대한 불량국가 낙인을 거두지 않는 상황에서 낙인을 비판하고, 부정하는 데 그치지 않고 낙인관리를 위해 낙인 불수용의 틀 안에서 대항 낙인화 전략으로도 대응했다. 자유주의적 국제질서의 영향력에도 불구하고, 비동맹그룹과 같은 강대국 질서에 대한 대항규범이 작동하고 있고, 북한은 그 전통적 구성원이었기 때문에, 북한이 비동맹그룹을 불량국가 낙인의 부당함을 고발할 수 있는 공간으로

14) 볼턴 국가안보보좌관이 ‘폭정 3인방’으로 지목한 니카라과, 쿠바, 베네수엘라 중 베네수엘라에 대해서 트럼프 행정부는 테러지원국 지정을 검토하기도 했다(조선일보 2018/11/20).

활용할 수 있었던 것이다. 한편, 북한에게 자신과 함께 불량국가 낙인이 찍힌 국가들의 존재는 대항규범의 존재와 유사한 의미를 지녔다고 할 수 있다. 요컨대 북한은 미국에 대항하는 국가들 사이에서 구축된 규범체계 속에서 이들 국가가 규정한 제국주의 국가로서의 미국, 자신과 같은 정상국가를 부당하게 불량국가로 낙인찍어 위협하는 강권적 국가로서의 미국과 대립하는 자국의 지위와 능력을 바탕으로 낙인의 부정적 효과를 관리하고 자국의 위상을 재고하려 한 것이다.

2. 낙인 수용 전략

북한이 미국이 찍은 불량국가 낙인을 즉각 부정했지만, 이러한 대응이 국제사회의 정당한 일원이 되기 위한 노력의 포기를 의미하지는 않았다. 북한은 낙인찍힌 국가로서 국제사회에서 정상적 관계 형성에 제약을 받았기 때문에 이 상태를 극복하려면 불량국가 혐의를 벗어나야 했다. 김정일 위원장 시기 북한은 테러지원국에서 벗어나 정상국가의 범주에 들기 위해 반테러 국제 레짐(international regime)에 가입하는 일종의 개선 전략으로 대응했다. 또, 보유 핵물질, 핵시설 등을 국제사회에 공개하고, 외무성 성명 등으로 비핵화 의지를 밝혔다. 이러한 노력 때문에 북한이 2008년 테러지원국에서 해제될 수 있었던 것이다.

그러나 미국이 2017년 11월 북한을 테러지원국으로 다시 지정했다. 트럼프 행정부의 낙인찍기로 인해 북한이 통상적으로 유지한 존재론적 상태에 급격한 변화가 야기됐고, 이에 따라 북한의 존재론적 안보에 불확실성이 심화됐다. 즉, 정상국가 지위에 대한 불안이 낙인으로 인해 다시 악화된 것이었다. 따라서 김정은-트럼프 시기 정상국가화를 위한 대외정책이 강조될 수밖에 없었다. 특히, 낙인찍기, 갈등, 위기가 계속해서 반복되는 상황을 극복하고, 안보 불확실성을 완화할 수 있는 근본적인 낙인관리가 북한에게 필요했다.

먼저, 북한은 낙인에서 벗어나기 위해 가장 중요한 미국과의 비핵화 협상을 타결시키기 위해 노력했다. 비핵화는 미국이 북한에 대한 제재를 철회하고, 북한에게 체제 보존을 약속하기 위한 전제조건으로서 북미관계에서 상징적 의미를 지닌다. 즉, 비핵화는 미국이 북한의 문제적 속성과 행동을 문제 삼지 않고, 사실상의 정상국가로 인정하기 위해 가장 중요한 전제조건인 것이다. 북한은 이와 같은 중요성을 갖는 미국의 낙인철회 조건을 완전하게 거부하지 않고, 미국과 자신의 ‘핵 보유’라는 행위의 변경에 관한 협상을 추진했다. 이러한 관점에서 비핵화 협상에 임한 북한의 행위를 개선 전략으로 규정할 수 있을 것이다.

다음으로, 북한은 국가체제의 제도적 변화라는 일종의 유사 차용 전략을 추진했다.¹⁵⁾ 사회주의 정상국가로의 권력구조적 변화를 통해 국제사회에 참여할 수 있는 여건을 조성하려 했던 것이다(김창희 2019, 17-18). 정상국가 지위를 확보하기 위해서는 스스로 정상국가임을 선언하는 것으로 충분하지 않고, 국제사회가 그 지위를 인정할 수 있을만한 정상국가 이미지를 갖추어야 한다.¹⁶⁾ 따라서 설령 사회주의 정상국가라고 하더라도, 국제사회에 참여할 수 있는 정상국가이기 위해서는 그동안 국제사회에서 배제된 상징적이고 실질적인 제약인 낙인의 효과에서 일정 정도 벗어날 수 있어야 한다. 이와 같은 관점에서 정상국가로의 권력구조적 변화는 북한이 낙인에 대응하는 낙인관리의 전략이 된다고 할 수 있다.

김정은 체제의 북한은 정상국가 이미지를 형성하려고 했다(표운신 외 2019, 98). 특히, 북한은 헌법 개정을 통해 정상국가 이미지를 제도화하려고 했다. 2019년 4월 헌법을 개정해 국가정체성에서 ‘선군(先

15) 북한이 제도화로써 국가정체성을 변화시키려고 한 측면이 있지만, 이 시도가 권력 구조의 혁명적 변화를 의미하는 것은 아니기 때문에 ‘유사’ 차용으로 분류한다.

16) 국가 간 상호인정이 상대국의 내부 상태에 대한 관심과 연결된다는 설명은 헤겔(2008, 573) 참조.

軍)’의 색채를 일정 정도 약화하고 경계를 강조한 김정은 국무위원장의 국정운영원칙을 헌법에 반영했다(박진우 2019, 193). 즉, 헌법 서문에서 ‘주체사상’과 나란히 언급한 ‘선군사상’ 문구를 뺀 것이다. 미국이 북한을 위협으로 인식하는 상태에서 군대가 국가정체성의 전면에 부각되는 것은 북한의 의도에 대한 의심을 키우는 측면이 있다.¹⁷⁾ 한편, 제4장의 무장력의 사명을 규정한 부분에서 “선군혁명로선을 관철”한다는 내용을 삭제하고, “당중앙위원회를 결사옹위”한다고 삽입함으로써 북한이 비상사태에서 정상상태에 있는 국가로 전환되었음을 명시했다(박진우 2019, 188). 뿐만 아니라, 2020년 북한은 통치행태를 개편하고, 고위급 간부에게 역할과 권한을 분산해 통치체제의 효율화를 추구하면서 수령의 카리스마에 의존했던 기존 통치체제를 사회주의 당-국가체제로 전환하고 있다. 김정은 국무위원장은 당 전원회의, 정치국 회의, 정치국 확대회의 등 노동당의 공식적 의사결정체를 부활시켰다. 이는 사회주의 정상국가의 이미지를 얻기 위한 변화로써 정상국가의 이미지를 획득해 예측불가 국가라는 국제사회의 부정적 평가를 벗기 위한 선택으로 볼 수 있다(한겨레 2020/08/21).

북한은 낙인을 부분적으로 수용함으로써 낙인을 관리하려고 했다. 즉, 국제적으로 미국이 주도하는 국제질서의 규범을 준수하려는 의지를 미국과 국제사회에 보여줌으로써 낙인을 관리하려고 한 것이다. 또 국내적으로는 정상국가에 맞는 국가정체성을 제도적 차원에서 형성하려고 노력했다. 자유주의적 국제질서의 규범적 힘이 트럼프 대통령 집권으로 상당 부분 약화되었지만, 여전히 유지되었고, 무엇보다 북한이

17) 북한이 ‘선군정치’를 대신하여 ‘인민대중제일주의 정치’를 새로운 정치방식으로 내세웠지만, 선군정치와 다른 것으로 보기는 어렵고, 국내적 지지를 이끌어내기 위한 전략에 한정된다는 비판이 가능하다. 그러나 당시 북한은 경제 회복과 개발을 위해 국제사회에 협조하려는 모습을 보였고, 이를 위해 자력갱생 중심의 선군정치에 종속된 경제개발 경로를 유연화할 필요가 있었다. 한편, 국가전략의 전환은 국제사회에서 자신에 대한 메시지를 관리하는 효과가 있다. 따라서 ‘선군’의 색채를 약화한 선택은 국제사회 참여를 위한 낙인관리 전략으로 볼 수 있다.

낙인을 수용하지 않고 장기간 대응할 수 있을 만큼 자원을 보유하지 못했기 때문에 낙인 수용을 불가피하게 선택한 것이라고 하겠다.

3. 혼합적 전략 선택과 미해결의 문제

북한은 낙인 불수용과 낙인 수용을 자신이 처한 상황에서 전략적으로 선택해 국제사회의 낙인에 대응함으로써 안보 불확실성을 통제하기 위해 노력하고 있다. 북한의 궁극적인 목표는 낙인을 제거하고, 정상국가로서 지위를 확립하는 것이다. 다만, 여기서 정상국가는 북한의 관점에서 정상국가를 의미한다. 이 목표를 실현하기 위해 노력하는 과정에서 북한은 미국과 낙인 문제로 갈등하고 있고, 낙인의 부정적 효과에 대응하는 행위를 하고 있다. 이러한 김정은-트럼프 시기 북한의 낙인 및 낙인관리 전략을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한의 낙인과 낙인관리 전략

구분	꼬리표 (label)	낙인의 수단 (instrument)	낙인관리 전략			
			낙인 불수용		낙인 수용	
			무시/거부	대항 낙인화	차용	개선
내용	불량국가 테러지원국 악의 축 살인정권 독재국가	무시와 배제 공개 비난 경제제재	무시, 공개 비난, 보이콧	비동맹외교, 불량국가 간 공조	체제의 제도 차원의 수정/변화	반테러 레짐 가입, 비핵화 협상

북한이 자신의 목표를 온전하게 달성하기 위해 선택할 수 있는 적절한 전략은 낙인 불수용이다. 그러나 북한은 낙인관리를 위해 두 전략을 함께 사용해왔다. 북한이 하나의 전략을 일관적으로 선택하기 어렵게 만드는 한계와 제약이 있기 때문이다. 먼저, 북한이 놓인 규범적 환경이 북한에게 호의적이지 않았다. 트럼프 대통령 시기 미국의 규범적 영

향력이 약화된 측면이 없지 않지만, 북한에게 부과된 낙인을 정당화하고, 지속시키는 비확산, 반테러, 인권 등에 관한 규범은 여전히 건재했다. 정상성은 타국에게 인정받음으로써 성립하기 때문에 일방적으로 북한이 자신의 주장만을 고수할 수 없었던 것이다. 한편, 북한은 사회적·물질적 자원의 부족으로 인해 낙인의 부정적 효과를 장기간 견디기 어려운 제약에 당면해 있었다. 따라서 북한이 북한식의 정상성을 인정받기 위해 낙인 불수용만을 일관적으로 선택하기는 어려웠다.

그러나 북한에게 낙인 수용 전략을 고수하는 선택도 상당한 어려움을 예견하게 하는 것이었다. 낙인 수용이 자신의 가치체계를 스스로 부정하는 것이 될 수 있기 때문이다. 국가는 생존과 자율성을 잃고, 경제적 복리를 국민에게 제공하지 못할 때뿐만 아니라 집단적 자긍심(collective self-esteem)을 잃을 때 소멸될 수 있다(Wendt 1999, 233-239). 국가는 집합적 행위자(collective actor)이기 때문에 구성원인 국민의 자긍심을 유지함으로써 그 실체를 보전할 수 있는 것이다(김진욱 외 2020, 270-272). 북한에게 국제사회의 규범적 요구사항을 일방적으로 수용하는 것은 주체사상 아래 주권국가로서 자주를 지향한다는 자신의 이념과 배치되는 선택으로, 국내외적으로 제국주의에의 굴복으로 인식될 수 있는 것이었다. 따라서 이는 북한의 존재론적 안보를 훼손하는 또 다른 위험을 야기하는 전략이었다고 할 수 있다.

그러므로 낙인 불수용이 북한이 존재론적 안보를 위해 즉각적으로 선택할 수 있는 전략적 반응이라면, 낙인 수용은 북한이 가진 한계와 제약으로 인해 불가피하게 선택한 전략적 대응으로 이해할 수 있다. 이러한 전략 선택의 딜레마적 상황에서 북한의 낙인관리 전략은 성공적인 결과를 낳지 못했다. 북한은 여전히 불량국가 낙인을 떼지 못하고 있고, 정상국가로서 인정받지 못해 존재론적 안보의 차원에서 불확실성을 경험하고 있는 것이다. 그리고 이러한 상황에서 느끼는 불안이 북한의 권력에 대한 욕망을 추동함으로써 북한에 대한 타국의 위협 인식

을 야기하고, 다시 북한의 물질적 안보에 불확실성을 초래함으로써, 북한은 안보 불안의 악순환에서 벗어나지 못하고 있다.

V. 나가며

김정은-트럼프 시기 북한은 낙인관리로 미국이 부과하고 강조한 불량국가 낙인의 부정적 효과에 대처하려고 했다. 낙인이 북한의 존재론적 안보를 비롯한 총체적 안보상황에 불확실성을 유발하는 요인으로 작용했기 때문이다. 즉, 북한에게 낙인은 자신이 국제사회에 정상국가 처럼 참여할 수 없도록 만든 상징적 제약이자, 자신의 명예와 위신을 훼손한 요인이며, 제재를 정당화해 자신의 국가로서의 삶에 어려움을 주는 위협으로서 의미를 지니는 것이다. 북한은 낙인이 야기한 제약과 훼손을 극복하기 위해 정상국가 지위를 확립하려고 했다. 다만, 북한과 미국의 정상국가에 대한 인식에는 상충성이 있기 때문에 함께 수용할 수 있는 정상국가 정체성을 창안하기 어려웠고, 정상국가화를 위해 일방적 순응과 자기지향 중 무엇을 선택하더라도 북한이 감수해야 할 비용도 막대했다. 이에 따라 북한은 낙인 수용 전략으로 국제사회의 규범적 요구에 순응하는 모습도 일부 보였지만, 정상성에 대한 자신의 입장을 강조하며 낙인 불수용이라는 상반된 전략을 채택하기도 하면서 낙인관리 전략을 혼합적으로 사용했다. 그러나 이러한 대응은 누구의 기대도 충족할 수 없는 한계를 지닌 것이었다.

이 연구는 낙인과 낙인관리 개념을 적용하여 김정은-트럼프 시기 북한이 국제사회와 접촉하는 지점, 특히 북미관계에서 나타나는 규범적 정치동학을 설명하고, 북한이 미국의 규범적 압력에 대응한 전략적 행위를 설명하는 연구이다. 즉, 이 연구는 북한의 불량국가 낙인에 관한 기존 연구에서 설명하지 않은 북한의 낙인관리 전략을 설명함으로써

낙인을 둘러싼 한반도 정치동학에 대한 설명의 완결성을 보충하는 의의를 갖는다. 특히, 이 연구는 국가가 낙인관리를 전략적으로 선택하는 이유를 존재론적 안보 개념을 매개로 이론적 차원에서 설명하여 낙인 및 낙인관리에 대한 이론적 연구들이 다소 덜 설명한 부분을 보충함으로써 북한이 낙인에 전략적으로 대응한 이유를 보다 구체적으로 설명할 수 있는 기초를 제공한 의의도 갖는다.

한편, 이 연구는 바이든(Joseph R. Biden Jr.) 행정부 시기 미국의 규범에 기초한 권력행사와 북한의 낙인관리를 위한 전략적 대응으로 고지될 가능성이 높은 북미관계를 이해하는 데 기여할 수 있다. 바이든 행정부가 자유주의적 국제질서의 유지와 보전을 위해 미국이 다시 리더십을 행사할 의지가 있음을 밝히며 출범했고, 북한의 인권문제에 특별히 관심을 갖고 대북관계에 접근하리라는 예상이 적지 않다. 2021년 3월 한국을 방문한 블링컨(Antony J. Blinken) 국무장관은 북한이 자국민에게 체계적이고 광범위한 학대를 가하고 있다고 비판하면서 기본권과 자유를 훼손하는 자에게 맞서야 한다고 주장했다(동아일보 2021/03/18). 이러한 상황은 북한이 낙인관리를 위한 전략적 행동을 할 가능성이 높음을 시사한다.

이 연구는 바이든 행정부 시기 북한과의 관리 가능한 관계를 구축하기 위하여 첫째, 북한이 낙인에 대해 일관된 불수용으로 대응할 것이라는 전망이 비현실적일 수 있으며, 북한과의 관계를 대화와 조정으로 관리할 기회를 포착할 수 있는 가능성마저 축소하는 인식적 장벽으로 작용할 수 있음을 환기한다. 둘째, 북미 간 갈등의 도화선이 될 수 있는 규범적 압력을 관리할 수 있는 전략에 대한 관심을 촉구한다. 이는 북한의 반규범적 범죄행위에 면죄부를 주어야 한다고 주장하는 것이 아니라, 도덕적 옳음에 입각한 규범적 압력과 이에 대한 저항이 야기하는 긴장과 위협을 조절하기 위한 유연하고, 실용적 전략이 필요함을 환기하는 것이다.

끝으로, 이 연구는 북한의 낙인관리 전략을 설명한 연구로서 다음 후속과제를 남겨두고 있다. 첫째, 이 연구는 북한의 ‘낙인 불수용’과 ‘낙인 수용’의 혼합적 활용을 북한이 국제정치의 주권규범과 자신을 불량국가로 낙인찍는 데 근거가 된 규범 사이의 상충성이 존재하는 상황에서 자신의 안보를 위해 불가피하게 선택한 것으로 설명했다. 이러한 설명은 규범의 충돌을 충분히 설명하지 못한 측면이 없지 않다. 따라서 북한의 낙인을 추동하는 미국의 자유주의적 이념과 북한의 주체사상 사이의 상충성을 정치사상적으로 분석하는 후속 연구로 보충할 필요가 있다. 둘째, 전략적 측면에서 북한의 전략에 대응할 수 있는 적절한 전략이 무엇인지에 관한 연구도 필요하다.

투 고 일: 2021년 07월 10일

심 사 완 료 일: 2021년 08월 25일

게 재 확 정 일: 2021년 08월 25일

참고문헌

- 강봉구. 2019. “자유주의 국제질서의 균열과 러시아의 주권적 국제주의.” 『슬라브研究』 35(4): 1-33.
- 권용립. 2010. 『미국 외교의 역사』. 서울: 삼인.
- 김계동. 2012. 『북한의 외교정책과 대외관계』. 서울: 명인문화사.
- 김기정. 2019. 『한국 외교 전략의 역사적 과제』. 서울: 서강대학교 출판부.
- 김주연. 2016. “미국의 대북정책 결정과정에 대한 신고전 현실주의의 분석: 북한의 테러지원국 해제 사례.” 서울대학교 석사 학위논문.
- 김주연·신옥희. 2015. “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정.” 『한국정치연구』 24(2): 181-203.
- 김진욱·김기정. 2020. “무정부 상태에서 국가의 인정 추구: 왈츠(Kenneth

- N. Waltz) 생존담론의 장벽을 넘어서.” 『한국정치학회보』 54(2): 259-283.
- 김창희. 2019. “북한 병진노선의 경제건설 총력집중노선으로 전환.” 『정치정보연구』 22(2): 1-28.
- 동아일보. 2017/09/22. “김정은, 트럼프 연설에…“늑다리 미치광이, 불로 다스릴 것”.”
- _____. 2018/03/08. “김정은, 美 향해 “정상국가 대우해달라”.”
- _____. 2021/03/18. “블링컨 “北정권, 주민들 광범위한 학대”… 北인권 문제 정조준.”
- 로동신문. 2017/09/22. “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은 동지께서 성명을 발표하시였다.”
- 민병원. 2020. “자유주의 국제질서의 위기와 몰츠의 정치적 자유주의: 불량 국가 담론과의 연관성을 중심으로.” 『한국정치연구』 29(3): 67-92.
- 박광기. 2009. “북집계이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구.” 『대한정치학회보』 17(2): 103-117.
- 박진아. 2013. “유엔인권이사회의 주요 제도와 북한.” 북한인권사회연구센터 편. 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』 서울: 통일연구원.
- 박진우. 2019. “2019년 개정 북한 헌법에 대한 고찰: 2016년 개정헌법과의 비교를 중심으로.” 『홍익법학』 20(3): 173-197.
- 서보혁. 2007. “미국, 일본, 유럽연합의 북한인권정책 비교연구.” 『북한연구학회보』 11(1): 125-150.
- 서울신문. 2017/09/21. “北, 트럼프 향해 “개 짖는 소리”… 유엔 뒤덮은 막말.”
- _____. 2019/05/07. “美의회 “미사일 발사? 北미치광이 도발 용납 안 돼” 대북제재 재점화.”
- 슈미트, 카를. 김효전·정태호 옮김. 2012. 『정치적인 것의 개념: 서문과 세 개의 계론을 수록한 1932년 판』. 파주: (주)살림출판사.
- 여정동. 1996. 『국제정치와 제3세계: 이론, 이념, 역사』. 서울: 나남출판.
- 연합뉴스. 2002/02/20. “북한, 이라크, 이란 무서운 위협.”

- _____. 2002/04/08. “블레이, ‘악의 축’에 대한 행동도 지원.”
 - _____. 2003/04/02. “미국, “북한은 지구상의 진정한 지옥.””
 - _____. 2016/02/14. “영국 총리 “북한 같은 불량국가 맞서려면 EU에 남아야.””
 - _____. 2017/07/31. “美부통령 “北불량정권 도발 용납못해…中 대북압박 더해야.””
 - _____. 2017/09/20. “러시아, 北 ‘불량국가’로 지목한 트럼프 연설 비판.”
 - _____. 2019/06/05. “北, 美국방부 불량국가 평가에 반발…“고도의 각성 갖고 주시.””
 - _____. 2020/10/14. “북한 비동맹회의서 “자체의 힘으로 자연재해 극복.””
- 이상수. 2005. “북한과 중국의 미국식 인권개념에 대한 입장.” 『한국학』 28(2): 87-109.
- 이향진. 2005. “북한-유럽 연합 외교 정상화와 불량국가 미디어 담론.” 『한국정치외교사논총』 26(2): 83-113.
- 이헌경. 2003. “북한의 테러동향과 미국의 대테러 대북전략.” 『북한연구학회보』 7(1): 65-82.
- 제성호. 2002. “북한의 반테러협약 가입, 무엇을 의미하나.” 『북한』 361: 64-75.
- 조선민주주의인민공화국 외무성. 2019. “진정한 국제적 정의를 실현하기 위하여 투쟁하는 것은 우리 공화국의 중요한 대외정책적 입장.” <http://www.mfa.gov.kp/kp/striving-for-realization-of-genuine-international-justice-holds-principal-position-in-foreign-policy-of-t> (검색일: 2021. 6. 17).
- 조선일보. 2018/11/20. “美, 베네수엘라 테러지원국 지정 검토…한달만에 추가제재.”
- 표윤신·허재영. 2019. “김정은 시대 북한의 국가성격은 변화하고 있는가?: 당·정·군 현지도 네트워크 분석.” 『한국과 국제정치』 34(3): 97-122.

한겨레. 2020/08/21. “주목되는 김정은 위원장의 ‘통치 형태’ 개편.”
한국일보. 2017/04/10. “한반도 긴장 끌어올리는 트럼프 ‘무원칙의 원칙’.”
_____. 2017/09/24. “北 리용호 “미국 무고한 생명 화 입으면 트럼프 책임”.”
헤겔, G.W.F. 임석진 옮김. 2008. 『법철학』. 파주: 한길사.

- Adler-Nissen, Rebecca. 2014. “Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society.” *International Organization* 68: 143-176.
- Cortell, Andrew P. and James W. Davis. 2005. “When Norms Clash: International Norms, Domestic Practices, and Japan’s Internalization of the GATT/WTO.” *Review of International Studies* 31: 3-25.
- de Nevers, Renée. 2015. “Sovereignty at Sea: States and Security in the Maritime Domain.” *Security Studies* 24: 597-630.
- Finnemore, Martha and Cathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization* 52(4): 887-917.
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Prentice Hall.
- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter Katzenstein. 1996. “Norms, Identity, and Culture in National Security.” Peter Katzenstein, ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Jurkovich, Michelle. 2019. “What Isn’t Norm?: Redefining the Conceptual Boundaries of ‘Norms’ in the Human Rights Literature.” *International Studies Review* (0): 1-19.
- Lake, Anthony. 1994. “Confronting Backlash States.” *Foreign Affairs* 73(2): 45-55.

- Lebow, Richard Ned. 2008. *A Cultural Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Link, Bruce G. and Jo C. Phelan. 2001. "Conceptualizing Stigma." *Annual Review of Sociology* 27: 363-385.
- Manyin, Mark E. 2010. *North Korea: Back on the Terrorism List?* Congress Research Service.
- Mitzen, Jennifer. 2006. "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma." *European Journal of International Relations* 12(3): 341-370.
- Morgenthau, Hans. 1948. *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- Müller, Harald. 2014. "Evilization in liberal discourse: From Kant's 'unjust enemy' to today's 'rogue state.'" *International Politics* 51(4): 475-491.
- O'Reilly, K. P. 2007. "Perceiving Rogue State: The Use of the 'Rogue State' Concept by U.S. Foreign Policy Elites." *Foreign Policy Analysis* 3: 295-315.
- Rumelili, Bahar. 2020. "Integrating Anxiety into International Relations Theory: Hobbes, Existentialism, and Ontological Security." *International Theory* 12: 257-272.
- Sending, Ole Jacob. 2002. "Constitution, Choice and Change: Problems with the 'Logic of Appropriateness' and its Use in Constructivist Theory." *European Journal of International Relations* 8(4): 443-470.
- Smetana, Michal. 2020. *Nuclear Deviance: Stigma Politics and the Rules of the Nonproliferation Game*. New York: Palgrave Macmillan.
- Trump, Donald. 2017. "Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly." <https://kr.usembassy.gov>

/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/(검색일: 2021. 06. 20).

_____. 2018. "Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly." <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>(검색일: 2021. 06. 17).

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.

Abstract

North Korea's Stigma Management: Analysis of Political Dynamics of North Korea-U.S. Relations during Kim Jong Un-Trump Period(2017-2020)

Jinwook KIM
Dept. of Political Science, Yonsei University

North Korea and the United States have been in a state of normative conflict. The U.S. has made efforts to maintain a liberal international order. In the process, it perceived North Korea as a deviant and threatening state and imposed a rogue state stigma. To the U.S., stigma was a tool to maintain this order. However, stigma became a symbolic and substantive constraint of North Korea to prevent participating in the international community as a legitimate and equal member. In addition, the stigma harmed North Korea's physical and ontological security. Under such circumstances, North Korea has the mission which it controlled the harmful effects of stigma. This study uses the concept of stigma and stigma management to analyze the normative and political dynamics of North Korea-U.S. relations. Furthermore, this study categorizes North Korea's stigma management strategy into four types: stigma recognition(Adoption, Reform) and stigma denial(Disregard and Rejection, counter-stigmatization).

Keywords: North Korea-U.S. relations, North Korea, Rogue State, Stigma Management, Ontological Security