



KINU 정책제안서 12-10

북한 핵문제의 전망과 대응책:

정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석

정책제안서(12-10)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

북한 핵문제의 전망과 대응책:
정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석

연구책임자: 홍우택(통일연구원 연구위원)

...

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

목 차

1. 배경 및 문제점	1
2. 주요 연구결과: 북한 핵문제의 정치적 지형(Political Landscape)과 전망	4
3. 정책제언	14
가. 시나리오 1: 남한의 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우	15
나. 시나리오 2: 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우	18
다. 시나리오 3: 남한의 정부가 북한의 민간용 핵능력 보유를 수용하는 경우	20
라. 시나리오 4: 북한의 리더십이 변화했을 경우	22
마. 시나리오 5: 남한의 대통령과 국방부가 강경정책을 구사할 경우	24
바. 분석결과의 시사점	29
4. 기대효과	30

그림목차

<그림 1> 북한 핵문제의 잠재적 타결점	5
<그림 2> 초기 수집한 데이터에 나타난 이해당사자들의 정책입장	6
<그림 3> 초기 데이터를 분석한 SENTURION 화면	8
<그림 4> 이해당사자들의 잠재된 기회를 보여주는 SENTURION 화면 ..	11
<그림 5> 대한민국의 대통령이 북한의 외무성에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면	12
<그림 6> 미국의 대통령이 중국의 이해당사자들에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면	13
<그림 7> 중국의 군부가 러시아와 유엔에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면	13
<그림 8> 시나리오 1을 분석한 SENTURION 캡처화면	16
<그림 9> 시나리오 2를 분석한 SENTURION 캡처화면	18
<그림 10> 시나리오 3을 분석한 SENTURION 캡처화면	20
<그림 11> 시나리오 4를 분석한 SENTURION 캡처화면	22
<그림 12> 시나리오 5를 분석한 SENTURION 캡처화면	25
<그림 13> 남한 대통령의 기회	26
<그림 14> 남한의 대통령이 인지하지 못했던 기회를 사용했을 경우	27

1. 배경 및 문제점

엮혀있는 북한의 핵문제를 풀어보기 위해 진행되던 6자회담은 더 이상 진척될 기미를 보이지 않음과 동시에 추동력은 점점 기운을 잃어가고 있다. 이러한 와중에 한쪽에서는 대화와 협상만이 문제를 풀 수 있다고 목소리를 높이고 있고, 다른 쪽에서는 우선 버릇을 고쳐야하기 때문에 지금 당장은 전략적 인내를 가지고 지켜보자는 주장을 한다. 대화나 협상을 안 해본 것도 아니고, 버릇이 고쳐질 낌새도 보이지 않는 까닭에 어느 한 쪽의 주장에 힘을 실어주기도 어렵다. 이렇듯 북한의 핵문제를 조망하다 보면 궁금하고 답답한 것 투성이가 늘 머릿속을 꽉 채운다. 과연 북핵문제는 향후 어떻게 진행될 것인가가 궁금하고, 어떠한 방안으로 문제를 풀어야 하는지도 알고 싶어 답답해진다.

그래서 본 연구는 이러한 궁금증과 답답함을 해결하는 것을 목적으로 삼았다. 다양한 종류의 대북정책이 북한의 핵문제에 어떠한 영향을 미칠지를 전망하였으며, 이를 위한 분석 및 전망방법으로는 게임이론에 바탕을 둔 정책결정모델(Decision Making Model)을 사용하였다. 결과를 요약하면 북한을 제외한 다른 모든 이해당사자들이 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 이끌어 내겠다는 유연한 입장을 취한다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로 분석되었다. 반면에 북한을 핵 포기 쪽으로 움직이기 위해서는 강경한 태도와 더불어 유연한 접근이 동시 병행되는 정책적 탄력성이 필요하다는 결과가 도출되었다. 보다 자세한 내용은 본문의 분석에서 살펴보겠지만, 유연한 접근에서는 발생하지 않았던 대북한 레버리지(leverage)가 강경한 남한의 태도에서 생긴다고 분석된 점은 주목할 만한 시사점이라고 볼 수 있다.

대북정책은 물론이고 기타 외교정책의 방향을 담고 있는 주장을 접하다 보면 종종 난감한 경우가 있다. 미지수인 실현 가능성은 뒤로 감춘채로 장밋빛 청사진만을 내세우는 경우다. 언론매체의 논평에서도, 학술논문과 정책제안서에서도 장밋빛 청사진은 널려있다. 대개는 아무렇지 않게 무심히 넘기게 되지만, 실현가능성을 재보고 또 가능성을 높이는 방법을 고민해야 하는 정책결정자에게는 난감한 일이 아닐 수 없다. 그래서 정책결정자는 동양의 장기나 바둑 혹은 서양의 체스 고수(高手)들처럼 몇 수 앞을 내다보려는 마음가짐으로 그들 앞에 놓인 사안을 이리저리 뒤적이곤 한다.

수를 내다본다는 것은 나의 선택에 따른 상대방의 선택을 예측하는 것이며, 상

대방의 움직임을 유도하기 위해 필요한 나의 행동을 안다는 것과 같다. 그러나 수를 헤아린다는 점에서 장기(將棋)를 두는 사람과 정책을 결정해야 하는 사람과는 서로 다른 점이 있다. 장기를 두는 사람은 한 사람만을 상대하여 수를 계산하지만, 정책을 결정해야 하는 사람은 순서 없이 서로 상호작용을 하는 다수의 행위자들의 수를 풀어야 한다. 다수의 행위자들은 특정한 사안에 이해가 걸려있는 까닭에 각기 다른 상대방과 밀고 당기는 상호작용을 하기 때문이다. 사안의 성격에 따라 이해당사자는 국가일 수 있으며, 또는 집단이나 조직일 수도 있고, 정책결정을 하는 개인일 수도 있다. 예를 들어 북한의 핵문제에 관여하는 행위자는 6자회담에 참여하는 여섯 개 국가로 분류할 수 있는 동시에, 각각의 국가의 최고통수권자, 외교부장관, 국방부장관 등도 이해당사자로 분류할 수 있다. 이들 모든 이해당사자들은 북한의 핵문제가 어떻게 진행될 것인지를 알고 싶어 하고, 또 북한의 핵문제에 대한 특정 정책이 효율성과 가능성을 지니고 있는지를 궁금해 할 것이다. 궁금한 것은 여기서 그치지 않는다. 남한의 행동에 북한이 어떻게 대응을 할 것인지, 중국은 과연 북한에 영향력을 지니고 있는지, 있다면 누가 누구에게 영향력을 지니고 있는지, 러시아와 북한은 서로에게 어떠한 인식을 가지고 있는지 등을 살피고 싶어 할 것이다. 그래서 내가 선호하는 데로 이루어질 가능성은 있는지가 궁금하고, 그 가능성을 높이려면 무엇을 해야 하는지를 알고 싶어 한다.

정책결정모델은 복잡한 상호작용이 얽혀있는 상황에서 특정한 이해당사자가 선택한 대안이 어떠한 결과를 만들어 내는지를 보여주는 까닭에 앞서 언급한 궁금증을 풀어주는 역할을 할 수 있다. 즉, 정책결정모델은 정책대안의 성공 가능성을 평가하는 도구인 동시에 가능성을 높이기 위한 방향을 분석하는 수단이다. 특정한 사안에 관련된 이해당사자들 간의 상호작용을 분석하고, 정책대안이나 방향 그리고 전략은 가능성은 있는 것인지, 그리고 그 가능성을 끌어 올리려면 무엇이 있는 지를 분석하고 제시한다. 분석의 초점이 가능성이다 보니 미래를 예측하는 분석도구라는 별칭을 얻기도 했다.

이러한 성질을 지닌 정책결정모델을 분석틀로 삼아 북한의 핵문제를 풀 수 있는 대안 내지는 전략의 성공가능성 여부를 분석하는 것이 본 연구가 추구한 내용이다. 우선 본 연구의 전반부에서는 향후 북한 핵문제의 진행방향을 전망하고 정책대안을 살펴보기 위해서 분석틀로 사용한 정책결정모델이 무엇인지를 소개하였다. 제Ⅱ장에서는 정책결정모델의 기본요소와 데이터의 성격에 관해 개괄하였으며, 제Ⅲ장에서는 정책결정모델의 이론적 배경과 논리구조 그리고 알고리즘

(algorithms)을 살펴본 다음, 정책결정모델을 실제로 구현할 수 있게 만들어진 컴퓨터 프로그램, SENTURION을 간략히 소개하였다. 제IV장에서는 핵문제에 관한 북한의 태도 그리고 북한 내 이해당사자들을 선별하고 조사하였다.¹⁾ 제V장에서는 조사된 데이터를 바탕으로 SENTURION 프로그램을 이용하여 북한 핵 관련 현재의 정치적 지형(political landscape)을 분석하였다.²⁾ 제VI장에서는 북한의 핵문제를 풀 수 있는 다양한 대안을 상정하고 가능성을 분석하였다. 제VI장에서 상정한 각각의 시나리오는 정책대안이라고 할 수 있으며 또는 전략적 방향이라고 할 수도 있다. 본 연구에서 분석한 시나리오는 상징성의 차원에서 몇 가지만을 선별하였다. 분석 사안이 예민한 주제이기 때문에 다양한 시나리오를 소개할 수 없었다. 분석 결과를 요약하면 북한의 핵문제를 푸는 것은 그렇게 간단하지 않은 것으로 파악되었다. 심지어 6자회담이 북핵문제를 해결할 수 있는 유일무이한 방안이라고 여겨져왔지만, 북한을 제외한 다른 모든 국가나 이해당사자들이 이 입장에 동의를 하고 또 힘을 모은다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로도 분석되었다. 하지만 마지막 시나리오에서는 북한을 움직이고 또 모든 이해당사자들의 지지와 힘을 모으기 위해서는 강경한 태도와 더불어 유연하게 대응할 수 있는 정책적 탄력성도 필요하다는 시사점을 얻을 수 있었다. 마지막으로 결론 부분에서는 본 연구를 통해 얻을 수 있는 총괄적인 시사점과 정책결정모델의 장단점을 정리하였다.

- 1) 북한의 핵문제에 관련된 이해당사자들은 남한을 비롯하여 미국, 중국, 일본 그리고 국제사회에도 존재를 한다. 하지만 본 연구의 제IV장에서는 북한의 이해당사자들만을 소개하였다. 그 이유는 본 연구가 3개년 연구의 2차년도 연구이며, 북한을 포함한 다른 이해당사자들에 관해서는 1차년도 연구(홍우택·전현준 외, 『대북한 핵협상 전략구상 방향』 (서울: 통일연구원, 2011))에서 살펴보았기 때문이다.
- 2) 정책결정모델의 근간은 데이터에 있다. 본 연구에서 사용한 데이터, 즉 이해당사자들에 관한 데이터는 보안상의 이유 때문에 이해당사자들의 명칭을 바꾸고 조사한 데이터는 그대로 사용하였다. 특히 북한의 이해당사자들을 그대로 밝히는 것은 예민한 사안이기 때문에 그럴 수밖에 없었음을 밝혀둔다. 하지만 이해당사자들의 숫자는 조사한 바와 동일하게 유지하였다. 또한 SENTURION을 소개하는 제2장은 다소 프로그램 매뉴얼과 유사하다는 느낌을 가질 수도 있다. 이는 기존에 잘 알려지지 않은 새로운 분야와 분석수단을 소개하고 설명하는 까닭에 불가피한 점이 있었음을 밝혀둔다.

2. 주요 연구결과: 북한 핵문제의 정치적 지형(Political Landscape)과 전망

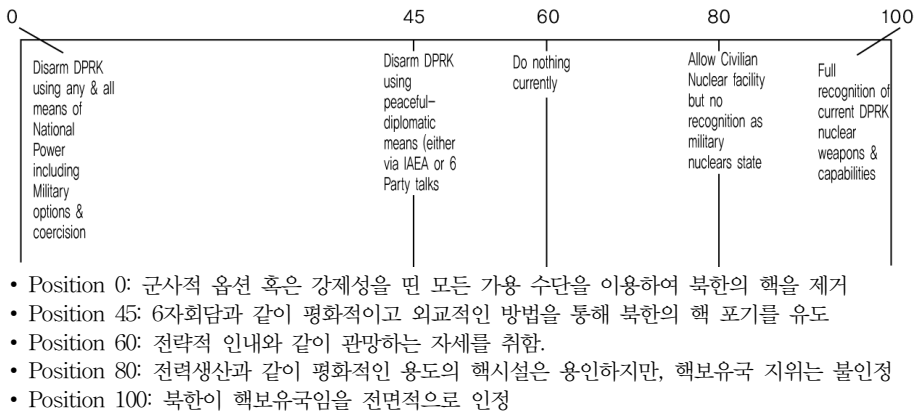
본 장에서는 북한 핵문제에 관한 현재의 정치적 지형을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 북한 핵문제에 관한 전망을 하였다. 2012년 말에는 한국을 비롯한 주변 국가들에 중요한 선거가 있다. 한국과 미국은 대선을 앞두고 있으며, 중국에는 차기 지도부가 형성된다. 일본은 2012년 11월 총선을 앞두고 보수 우경화된 내각이 구성될 가능성이 큰 것으로 점쳐지고 있다. 이러한 상황에서 이들 국가에서 출범할 새 정부들이 기존의 정부와 비교해서 북한의 핵문제에 대해 크게 입장을 바꾸지 않는다면 북한의 핵문제는 어떻게 흘러갈 것인지를 이번 장에서 분석하였다.

정책결정모형을 이용하여 특정한 사안을 분석하기 위해서는 분석대상 혹은 주제에 관해 구체적인 의문을 설정해야 하고, 다음으로 분석사안을 1차원 선상에 정렬할 수 있게 조작화(operationalize)를 해야 한다. 그리고 그 다음으로는 이해당사자들과 그들에 관한 세 가지 데이터, 즉 입장(position), 영향력(power), 그리고 중요도(importance) 내지는 현저성(salience)에 대한 데이터를 수집해야 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 북한의 핵문제에 관해 다음과 같은 질문을 던졌다.

- 과연 북한은 핵무기를 포기하는 선택을 할 수 있을까?
- 어떠한 남한의 정책과 전략이 북한으로 하여금 핵 포기를 하게 만들 수 있을까?
- 북한 내 어떠한 행위자(stakeholder)가 어떻게 전술적으로 움직일 것이며, 어떠한 메시지를 이들에게 보내야 보다 나은 결과를 얻을 수 있을까?
- 영향력의 행사는 누구에서 누구로 발생하며, 언제, 왜 이러한 현상이 발생하게 될까?
- 다수의 행위자들 간에 전략행위의 조정은 어떻게 해야 하나?
- 미국과 중국, 그리고 러시아와 일본은 어떠한 역할을 하고, 또 할 수 있을까?
- 만일 북한의 리더십이 변한다면(예를 들어 김정은의 실각), 현재보다 더 나은 결과를 얻을 수 있을까?
- 남한은 소위 전략적 인내 정책을 고수해야 할까? 아니면 햇볕정책으로 전환을 시도해야 할까?

이러한 질문들에 대한 답을 구하기 위해 북핵 문제의 잠재적 타결점을 1차원 선상에 <그림 1>과 같이 조작하였다. 즉, 제Ⅳ장에서 분석한 내용을 바탕으로 북한의 핵무기와 핵능력의 타결점에 대한 각각의 이해당사자들의 입장을 다음 그림에서 보는 바와 같이 1차원 선상에 나열하였다.

<그림 1> 북한 핵문제의 잠재적 타결점



그림에서 보면 알 수 있듯이 정책입장 ‘0’으로의 방향은 북한이 핵을 포기하는 방향이고 ‘100’으로의 방향은 북한의 핵을 인정하는 방향으로 설정하였다. 그리고 중간위치에 가까운 ‘60’을 아무것도 하지 않는 지점으로 설정하였다.³⁾ 각 입장 간의 간격은 정치적 어려움(political difficulty)을 기준으로 설정하였다. 즉, 하나의 입장에서 다른 입장으로 정책전환을 꾀할 시 당면하게 되는 어려움을 기준으로 간격을 설정하였다. 예를 들어 본 분석에서 정책입장 ‘0’에서 ‘45’ 그리고 ‘60’에서 ‘100’을 비슷한 간격으로 설정한 이유는 정책입장을 전환하는데 따른 현실적인 정치적 어려움이 비슷하다고 본 까닭이다. 현재 남한이 전략적인 인내를 고수하는 대북정책을 추진한다고 보았을 때 이러한 정책을 포기하고 북한을 핵보유국이라고 인정하는 정책으로 전환한다는 것은 상당히 어려운 일이다. 마찬가지로 평화적인 방법으로 북핵문제를 해결하겠다는 입장에서 어떠한 수단과 방법을 가리지 않고 북한이 핵을 포기하도록 만들겠다는 입장으로 전환하는 것도 정치적인 어려움은 상당할 것이다.⁴⁾

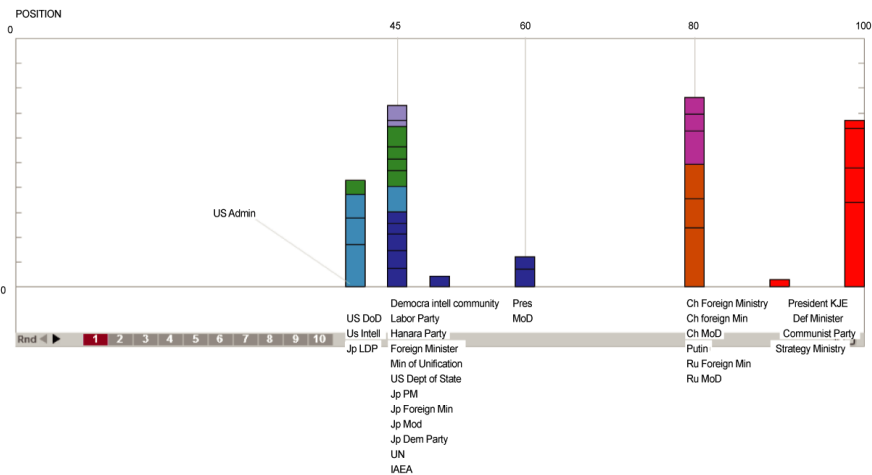
본 연구의 분석을 위한 데이터는 기본적으로 전문가들을 대상으로 실시한 설문 조사를 통해 구성되었다. 북한의 핵문제에 이해관계는 물론 영향력을 행사할 수

3) 아무것도 하지 않는 입장(60)이 평화적으로 핵문제를 해결하자는 입장(45)보다 더욱 강경한 입장이기 때문에 ‘0’에 더 가깝게 설정해야 하는 것 아니냐는 의문을 던질 수 있다. 하지만 언급한 바와 같이 핵을 불용하겠다는 방향과 핵을 용인하겠다는 입장을 다른 방향으로 1차원 선상에 표현하게 되면 아무것도 하지 않는다는 입장은 그 중간위치에 서게 된다.

4) 각각의 입장 간의 간격을 설정함에는 분석자의 주관이 개입할 수밖에 없다. 하지만 분석 상의 기술적인 문제는 없음을 밝혀둔다.

있는 이해당사자들은 물론, 이들의 정책입장(position), 영향력(influence), 그리고 현저성 혹은 중요성 정도(importance)를 조사하였다.⁵⁾ 다음의 <그림 2>는 조사된 데이터를 1차원 선상의 정책입장 위에 표현한 현재의 정치적 지형을 보여주고 있다.⁶⁾ 다시 말해 <그림 2>는 SENTURION 프로그램이 북한의 핵문제에 관련된 여러 이해당사자들의 정책적 입장과 영향력을 시각적으로 분별할 수 있게 구현한 것이다. 막대의 색은 이해당사자가 속한 국가를 나타내며, 이해당사자를 의미하는 막대의 높이는 해당 이해당사자의 영향력을 보여준다. 예를 들어 김정은의 막대 높이가 남한 대통령의 막대 높이보다 긴 이유는 북한이 갖는 전체영향력(group influence)에서의 김정은의 영향력과, 남한이 갖는 전체영향력에서 남한의 대통령의 영향력을 상호 비교하여 산출했기 때문이다.

<그림 2> 초기 수집한 데이터에 나타난 이해당사자들의 정책입장



5) 조사된 이해당사자들과 그들에 관한 데이터는 <부록> 참조.

6) 본 분석에서 제시한 북한의 이해당사자들은 전문가(SME)들로부터 조사된 정확한 명칭이 아니다. 왜냐하면 예민한 문제를 발생시킬 소지가 있기 때문이다. 이해당사자들의 명칭을 바꾸기는 하였지만 이해당사자들의 숫자나 이해당사자들에 관한 데이터는 변함이 없음을 밝혀둔다. 또한 데이터 산출에 정확성을 기하기 위해 가중치 산출방법을 사용하였다. 다시 말해 전문가(SME)는 각각의 질문에 대한 응답에 'No Knowledge,' 'Very Little Knowledge,' 'Little Knowledge,' 'Moderate Knowledge,' 그리고 'Deep Knowledge' 다섯 가지로 구분을 하고, 이를 다시 가중치를 적용하여 산출한다.

<그림 2>를 보면 남한의 이해당사자들 대부분은 평화적인 협상을 통해 북한의 핵능력을 제거하자는 입장(45)을 취하고 있다. 그리고 남한의 대통령과 국방부는 약간 오른쪽에 위치한 전략적 인내(60)를 지지하는 것을 볼 수 있다.⁷⁾ 이에 반해 북한의 이해당사자들 대부분은 북한이 핵보유국으로 인정받는 것을 선호하는 입장(100)을 갖고 있는 것을 알 수 있다. 미국과 일본 그리고 UN과 IAEA 같은 국제기구들은 모두 남한의 입장과 동일한 입장을 선호하고 있다. 흥미로운 것은 중국과 러시아의 이해당사자들은 북한의 핵 포기가 아니라 민간용 핵능력 보유는 수용하겠다는 입장(80)을 선호하는 것으로 나타난 것이다. 사실 중국과 러시아는 표면적으로 북한의 6자회담 참여를 독려하고, 북한이 핵을 포기하는 방향으로 노력을 기울이는 듯이 보인다. 하지만 전문가들의 견해는 중국과 러시아는 북한이 핵을 포기하는 것을 목적으로 하지 않고 오히려 북한의 민간용 핵프로그램을 용인하는 것을 선호한다고 판단하고 있다.⁸⁾ 이렇게 조사된 <그림 2>의 정치적 지형이 특별한 충격이나 특정한 이해당사자의 입장변화가 없다고 가정할 경우, 정책 결정모델이 분석하는 전망은 다음의 <그림 3>에서 볼 수 있다.⁹⁾

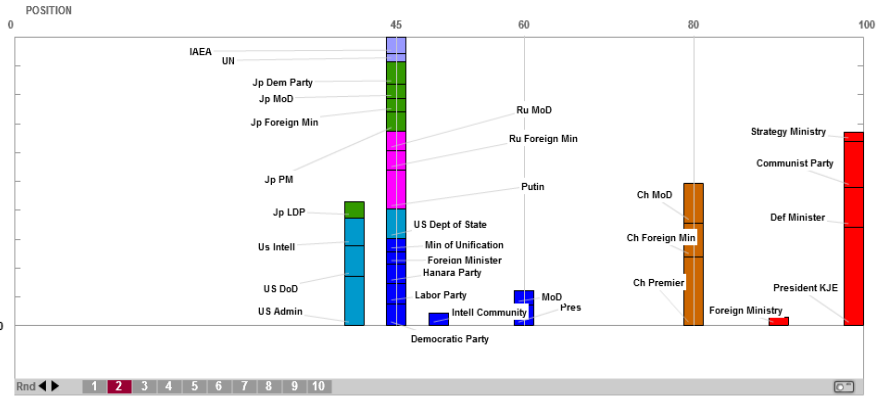
7) 남한의 대통령과 국방부가 평화적인 방법을 통해 북한의 핵능력을 제거하자는 입장(45)보다 오른쪽에 위치한 전략적 인내(60)를 선호한다고 해서 북한의 핵 포기를 원치 않는다는 것은 아니다. ‘전략적 인내’는 결국 아무런 조치를 취하지 않는다는 맥락으로 보았기에 본 연구자가 자의적으로 설정한 위치다.

8) 이러한 조사결과에 대해 충분히 의문을 제기할 수 있다고 본다. 그래서 제Ⅵ장의 두 번째 시나리오 분석에서는 이러한 의문을 반영할 수 있는 분석을 하였다.

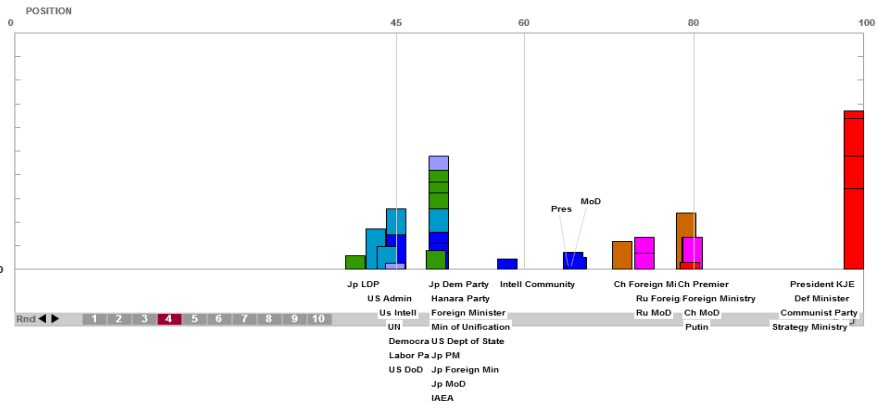
9) 그림의 왼쪽 하단을 보면 1에서 10까지의 숫자가 있고, 또 붉은색으로 표시된 숫자도 있다. 1에서 10까지의 숫자가 나타내는 것은 초기의 정치적 지형이 10단계를 거치면서 변화한다는 것을 의미하고, 붉은 색으로 표시된 숫자는 각각의 단계, 즉 라운드(Round)를 의미한다. 라운드(Round)에 관한 자세한 설명은 제Ⅲ장의 ‘바. 이해당사자들 간의 네트워크’ 부분을 참조.

<그림 3> 초기 데이터를 분석한 SENTURION 화면

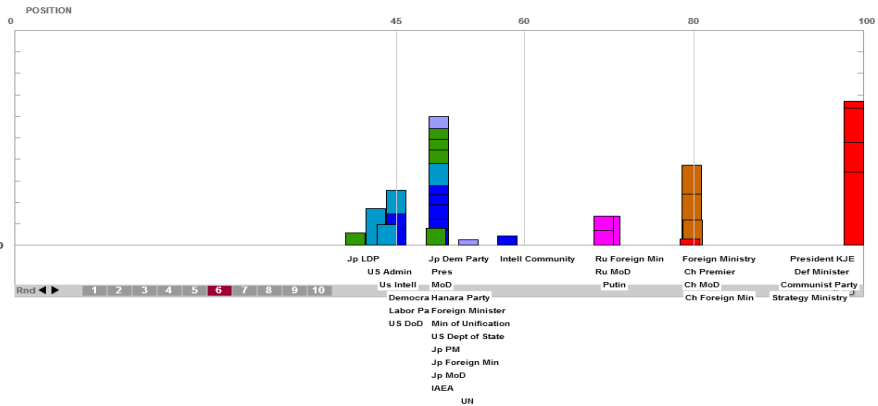
① 2라운드의 정치적 지형



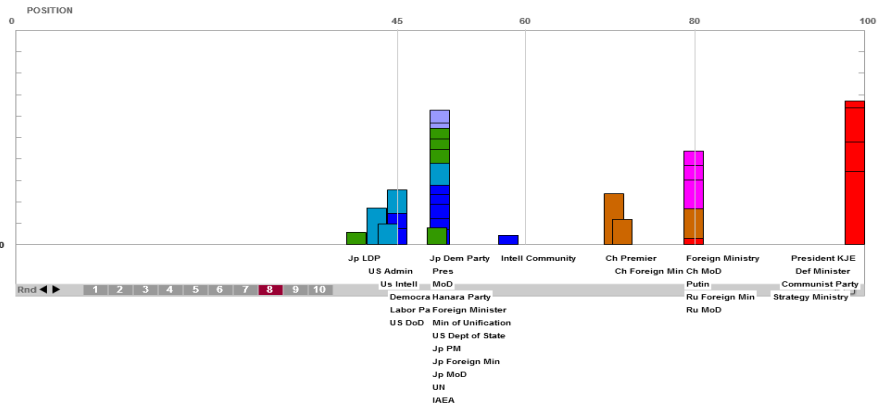
② 4라운드의 정치적 지형



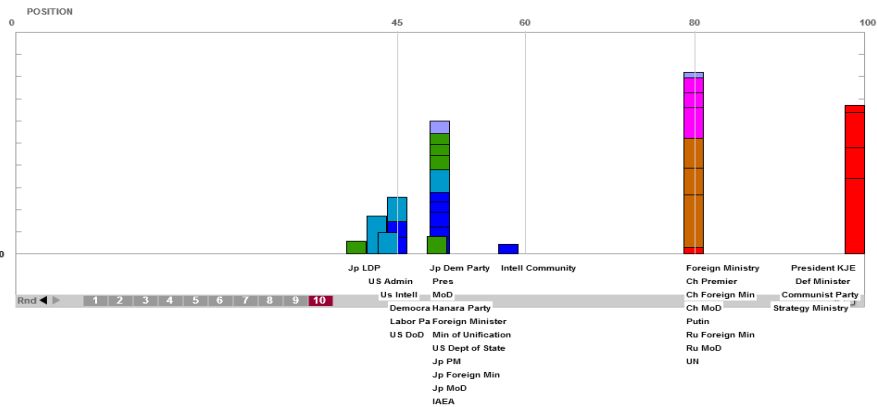
③ 6라운드의 정치적 지형



④ 8라운드의 정치적 지형



⑤ 마지막 라운드의 정치적 지형



<그림 3>은 초기 데이터를 분석한 전망결과, 즉 2, 4, 6, 8 그리고 최종 전망결과인 10라운드의 SENTURION 프로그램 화면이다. 이해당사자들의 입장은 각각의 라운드를 거치면서 변하게 되고, 마지막 라운드인 10라운드는 모든 행위자가 더 이상의 이득을 기대하지 않는 최종상황이 된 것을 나타낸다. 분석된 전망결과를 요약하면 북한의 핵문제는 이해당사자들 간에 합의를 하지 못하고 계속해서 표류하게 되는 것으로 나타났다. <그림 3>을 보면 모든 라운드를 거치면서 북한의 이해당사자들의 정책입장은 핵보유국 지위를 확보한다는 입장에서 조금도 물러서지 않는 것을 볼 수 있다. 이와 같이 고집스러운 모습은 중국의 이해당사자들에게서도 발견할 수 있다. 이들은 초기 입장인 80에서 70사이를 오가다, 결국은 80에서 멈추는 것을 볼 수 있다. 러시아의 이해당사자들도 중국과 별반 다르지 않다.

2라운드에서는 평화적인 방법으로 핵문제를 해결하자는 남한과 미국 그리고 일본 이해당사자들의 입장으로 돌아서지만, 이후에는 점차 이들의 초기 입장인 80으로 되돌아오는 것을 볼 수 있다. 그 밖의 이해당사자들, 즉 남한과 미국 그리고 일본의 이해당사자들은 6자회담을 통해 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 중용한다는 입장에서 힘을 합치게 되는 것을 볼 수 있다. 특이할 만한 사항은 UN이 초기 6자회담을 통한 북한의 핵 포기 입장에서 중국과 러시아의 입장으로 정책전환을 한다는 것이다. 분석결과를 정리하면, 북한의 핵문제는 현재의 상황과 다를 바 없는 결과로 마무리를 맺게 된다는 것이다.

이러한 분석결과는 다음과 같은 함의를 품고 있다고 볼 수 있다. 즉, 남한 내 대부분의 이해당사자들이 선호하는 평화적인 해결방법은 미국과 일본 그리고 IAEA와 같은 국제기구의 지원을 받게 되지만, 중국과 러시아의 실질적인 지원을 기대하기는 여의치 않다는 것을 보여준다. 다시 말하면 중국과 러시아는 북한의 핵능력 포기가 아니라, 북한의 민간용 핵능력을 수용하겠다는 입장을 견지한다는 것이다. 현재 많은 사람들은 6자회담이 조속히 재개되기를 원하고 있고, 또 6자회담의 재개가 북핵문제를 풀게 되는 실마리가 될 수 있을 것이라고 믿고 있다. 그러나 분석결과는 6자회담이 북핵문제를 해결할 수 있는 희망이 될 수 없다는 것을 보여주고 있다. 특히 6자회담을 통해서 얻고자 하는 것이 궁극적으로 북한이 핵을 포기하는 것이라면 더욱 그렇다.

북한의 핵문제를 해결하는데 중국의 역할이 중요하고 또 필요하다는 것을 강조하는 사람들은 많다. 그래서 이들은 보다 적극적인 대중국 전략이 필요하다는 주장을 한다. 중국이야말로 북한을 움직일 수 있는 유일한 국가이기 때문에 우리는 중국을 이용해야 한다는 맥락이다. 북한이 핵실험을 하거나 미사일 발사를 하게 되면, 미국을 비롯한 국제사회도 중국의 역할을 요구하는 모습도 심심치 않게 볼 수 있다. 그렇다면 과연 남한과 미국은 중국에 대해서 영향력을 발휘할 수 있고, 이러한 요구를 받은 중국은 다시 북한에 영향력을 행사할 수 있는지가 궁금하지 않을 수 없다.

정책결정모델은 각각의 이해당사자들에게 주어진 기회(opportunity)나 위협(threat)을 제시해 준다. 정책결정모델에서 전략적 기회라는 것은 내가 인지하지는 못하였지만 내가 상대방을 나의 선호도에 가까운 방향으로 움직일 수 있는 기회를 일컫는다. 다시 말해 나는 상대방을 움직일 수 있는 역량이 있다는 것을 인식하지 못하는데 반해서, 상대방은 자신이 열세인 것을 인식하고 있으며 그래서

나의 요구에 응할 수밖에 없다고 인식하는 경우다. 이러한 경우 나는 상대방에게 정책입장을 전환할 것을 요구하지 않았기 때문에 실질적으로 상대방의 입장변화는 발생하지 않았지만, 나에게 잠재된 기회는 존재하고 있음을 의미한다. 전략적인 위협은 기회에 반대되는 경우를 말한다.

따라서 남한이나 미국에게 중국을 움직일 수 있는 기회가 존재하고 있고, 동시에 북한을 움직일 수 있는 전략적 기회가 중국에게 있다면, 남한이나 미국은 우회경로를 통해 북한 핵문제를 풀 수 있는 기회가 있다고 보아도 무방할 것이다. <그림 4>는 남한의 이해당사자들과 미국의 이해당사자들에게 주어진 기회나 위협을 보여주는 SENTURION의 화면이다. 오렌지색으로 되어 있는 칸은 첫째 열에 표시한 이해당사자가 실현하지 못한 기회를 갖고 있음을 나타내며, 빨간색 글씨는 자신에 대해서 다른 이해당사자가 실현하지 못한 기회가 있음을 나타낸다.

<그림 4> 이해당사자들의 잠재된 기회를 보여주는 SENTURION 화면

Stakeholder	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10
Median	80	45	80	71.6	67.7	69.4	79.8	70.5	66.4	
Pres	60	60	65.8	65.8	50	50	50	50	50	50
MoD	60	60	66.2	66.2	63.6	50	50	50	50	50
Democratic Party	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Labor Party	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Saenuri Party	45	45	50	50	50	50	50	50	50	50
Intell Community	50	50	58.1	58.1	58.1	58.1	58.1	58.1	58.1	58.1
Foreign Minister	45	45	50	50	50	50	50	50	50	50
Min of Unification	45	45	50	50	50	50	50	50	50	50
US Admin	40	40	42.5	42.5	42.5	42.5	42.5	42.5	42.5	42.5
US Dept of State	45	45	50	50	50	50	50	50	50	50
US DoD	40	40	45	45	45	45	45	45	45	45
US Intell	40	40	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9
Ch Premier	80	80	80	79.1	67.7	79.8	79.8	70.5	79.9	79.9
Ch Foreign Min	80	80	80	71.6	79.9	79.9	79.9	71.5	79.9	79.9
Ch MoD	80	80	80	79.8	79.8	79.8	79.8	79.9	79.9	79.9

〈그림 5〉 대한민국의 대통령이 북한의 외무성에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



〈그림 4〉를 보면 남한의 대통령(Pres)에게 1라운드에서 실현하지 못했던 기회가 존재하고 있다. 하지만 이 기회는 〈그림 5〉에서 보는 것처럼 북한의 외무성(Foreign Ministry)에 대한 기회다. 결과적으로는 남한의 대통령은 물론 다른 모든 이해당사자들 어느 누구도 중국의 이해당사자들에 대해서 전략적 기회는 갖고 있지 못할 것이다. 그러나 미국은 경우는 조금 다르다. 〈그림 4〉의 하단 부분을 보면 미국의 대통령(US Admin)이 모든 라운드에 걸쳐 실현하지 못한 기회를 갖고 있음을 알 수 있다. 그리고 미국이 기회를 살리지 못한 대상은 중국의 이해당사자들이다. 예를 들어 〈그림 6〉은 미국의 대통령(US Admin)이 6라운드에서 중국의 이해당사자들을 미국 측이 선호하는 입장에 가까운 지점(42.5)까지 움직일 수 있는 기회가 있음을 보여주고 있다.¹⁰⁾ 이러한 분석결과는 미국이 중국을 실질적으로 움직일 수 있다는 점에서 다행스럽게 보일 수 있다. 하지만 그렇지 않다. 왜냐하면 정책결정모델의 분석결과 상으로는 중국은 북한을 움직일 수 있는 기회나 역량이 없는 것으로 나타났기 때문이다. 〈그림 4〉에서 중국의 이해당사자들이 갖고 있는 잠재된 전략적 기회는 북한을 상대로 갖고 있는 기회가 아니라, 러시아의 외교부(Ru Foreign Min)와 러시아 국방부(Ru MoD)를 상대로 자신이 선호하는 방향으로 움직이게 만들 수 있는 기회라는 것을 〈그림 7〉에서 볼 수 있다.

10) 만일 이해당사자들이 자신이 살리지 못했던 기회를 이용할 수 있다면 상황이 어떻게 변할 것인가에 대해선 제VI장의 마지막 시나리오 분석에서 소개하였다.

<그림 6> 미국의 대통령이 중국의 이해당사자들에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



<그림 7> 중국의 군부가 러시아와 유엔에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



지금까지 살펴본 것을 종합하면, 중국은 북한을 움직일 수 있는 전략적 기회 내지는 역량이 없다는 것을 보여준다. 그만큼 중국은 북한에 대해 확실한 우위를 점하지 못한다는 인식을 갖고 있는 것이라고 볼 수도 있다. 만약에 이러한 분석결과가 우리가 인지하지 못했던 사실을 깨닫게 해주는 것이라면, 지금까지의 남한이나 미국의 대중정책은 맥을 잘못 짚은 것이라고 평가할 수 있다. 역량을 갖고 있지 못한 행위자에게 역량을 발휘하라고 요구한 꼴이며, 역량을 갖고 있지 못한 행위자는 자신은 역량이 없다고 밝히지 않은 꼴이 된다. 물론 중국은 자신에겐 북한을 움직일 수 있는 역량이 없다는 것을 굳이 밝힐 필요는 없을 것이다. 북한의 대중국 무역의존도가 높기 때문에 당연히 중국이 북한에 대해 레버리지를 갖고 있을 것이라는 생각은 잘못된 판단일 수도 있다.

다음 장에서는 남한의 정책방향이 변하는 가정을 시나리오로 삼아 북핵문제를 전망하고 분석해 보았다. 각각의 시나리오가 보여주는 전망은 단순한 가정(假定)의 결말이라고 치부할 수가 없다는 시사점을 던져주고 있다.

3. 정책제언

앞에서 분석한 북핵전망은 밝지가 않았다. 그렇다고 손을 놓아버릴 수도 없는 사안이 북한의 핵문제다. 가능성을 진단한 전망이기 때문에 가능성을 결정짓는 조건(들)이 있다면 이것(들)을 건드려 미래의 모습을 바꾸고 싶은 욕심이 생긴다. 향후 북한의 핵문제가 풀리질 않고 지금과 비교해서 별반 다르지 않다면, 그것을 풀고 싶은 것은 당연하다. 그리고 그것을 풀기 위해선 무엇을 해야 하는지가 이번 장에서 다루고자 하는 내용이다.

‘만일 ~를 한다면?’ ‘만약에 ~하게 상황이 바뀐다면?’ 과 같은 의문은 현재의 상황에서 특정한 조건을 바꿈으로써 일어나게 될 미래에 대한 궁금증이다. 예를 들어 ‘만일 남한의 대통령이 ~한 방향으로 근본적인 정책전환을 하게 되면 어떻게 될까?’ 그리고 ‘만일 강력한 영향력을 발휘하는 남한의 대통령이 선출된다면?’ 과 같은 질문들은 특정한 조건의 변화로 인해 달라질 미래의 모습에 대한 의문이자 궁금증이다. 정책결정모델에서는 이해당사자(들)에 관해서 기존에 조사된 데이터를 변형하여 시나리오, 즉 가상의 상황을 상정한다.¹¹⁾ 이해당사자의 입장(position)이라는 하나의 변수만을 조작(operationalize)하여 시나리오를 구성할 수 있고, 두 가지 이상의 변수를 조작하여 만들 수도 있다. 만일 북한의 리더십이 변화하는 것을 가상한다면 북한 내 이해당사자들의 정책입장이나 영향력을 조작(operationalize)하면 된다. 또한 미국의 전략변화가 북한의 핵문제에 미칠 파급효과를 알고 싶다면 미국 내 이해당사자들의 정책입장과 영향력 그리고 중요도를 조작하여 새로운 시나리오를 만들어 낼 수 있다.

사실 정책이나 전략을 구상하고 설계한다는 것은 가상의 시나리오에 대한 답을 찾는 것이다. 이번 장에서는 현재의 북핵문제에서 특정 조건 내지는 상황이 변화된 것을 시나리오로 상정하고 여기에 대한 전망을 분석하였다. 각각의 시나리오 혹은 가상 상황에서는 현실에서 충분히 일어날 수 있는 상황을 설정하였으며, 상황의 설정은 주로 이해당사자(들)의 입장(position)을 변형하여 구성하였다. 이해당사자의 입장이 달라졌다는 것은 정책이 바뀌었다는 것을 의미하는 것으로, 실제로 이해당사자는 공식적 혹은 비공식적인 접촉이나 성명을 통해서 자신의 입장이 변했다는 것을 알릴 수 있고, 또는 특정한 행동을 통해서 자신의 입장 변화를 주

11) 본 연구에서 언급하는 시나리오별 분석은 일반적으로 알려진 시나리오 분석이 아니다.

위 이해당사자들에게 알리는 경우도 있다.¹²⁾

우선 처음으로 살펴볼 시나리오는 남한 내 이해당사자들, 즉 대통령, 통일부, 국방부, 외교통상부 등 모두가 평화적인 방법을 통해 북한이 핵을 포기하게 만드는 정책입장으로 뜻을 모으게 되면 북한의 핵문제는 어떠한 결과로 나타날지를 분석하였다. 두 번째 시나리오는 북한을 제외한 다른 모든 이해당사자들이 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 이끌어 낸다는 입장을 취하는 경우를 분석하였다. 사실 전문가들로부터 조사된 데이터를 보면 중국과 러시아의 이해당사자들은 평화적인 방법을 통해 북한이 핵 포기를 하는 것을 지지하기 보다는, 오히려 민간용 핵능력을 수용하겠다는 입장을 취하고 있다. 따라서 일부에서는 여기에 대해 의문을 제기할 수도 있다. 즉, 비록 6자회담이 성공적으로 진행되고 있지는 못하지만 중국과 러시아의 이해당사자도 북한의 핵 포기 입장을 지지하는 것이라고 주장할 수 있다. 두 번째 시나리오는 이러한 주장이 타당할 경우를 분석한 것이다. 세 번째 시나리오는 남한의 일부 이해당사자가 북한이 민간용 핵능력을 보유하는 것을 지지하는 입장을 취할 경우 벌어질 결과를 살펴보았다. 즉, 남한정부가 북한의 핵무기와는 상관없이 북한의 민간용 핵능력에 대해서는 수용하겠다는 자세를 취하는 경우다. 네 번째는 북한의 리더십에 변화가 발생했을 경우에 대한 전망을 하였다. 현재 김정은은 핵에 관해 철저하게 통제력을 갖고 있다는 해석도 있으며, 이에 반해 아직 부족한 통제력을 지니고 있다고 해석하기도 한다. 따라서 이 시나리오에서는 김정은이 핵통제력을 상실했을 경우를 분석한 것이다. 다섯 번째 시나리오는 남한의 대통령과 국방부는 초강경입장을 취하는 반면 나머지 이해당사들은 평화적인 방법을 선호하는 입장을 취하는 경우를 살펴보았다.

가. 시나리오 1:

남한의 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우

남한 내 모든 이해당사자들이 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 이끌어 낸다는 입장으로 뜻을 모을 경우 북한의 태도가 변화될 것인가에 관한 의문은 오래된 논란거리다. 과거 김대중과 노무현 정부는 햇볕정책이 궁극적으로 북한을 변화

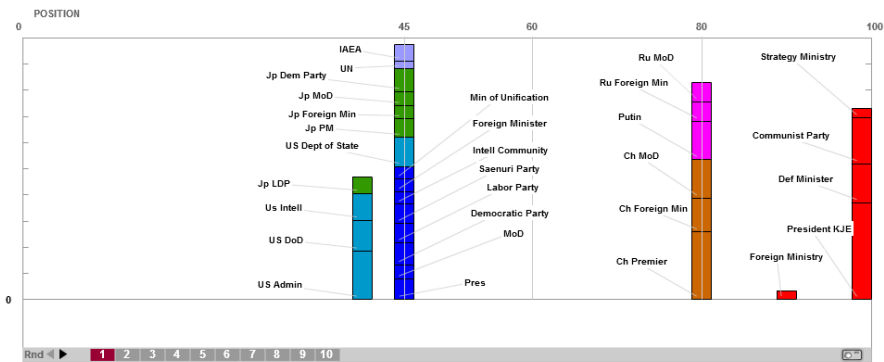
12) 물론 이러한 이해당사자의 입장표명이나 행동은 속임수일 수도 있다. 그러나 여기서 상정한 시나리오에서는 특정한 이해당사자의 입장변화를 상대방이 믿는다는 것을 전제로 삼은 것이다.

시킬 수 있다고 믿었지만, 그 실효성에 관한 논란은 아직도 끊이질 않고 있다. 따라서 첫 번째 시나리오는 햇볕정책의 실효성에 관한 의문을 하나의 시나리오로 상정하였다. 햇볕정책 시절과 유사한 상황을 상정하기 위해 남한 내 이해당사자들, 즉 대통령, 통일부, 국방부, 외교통상부 등이 평화적인 방법을 통해 북한이 핵을 포기하게 만든다는 정책입장을 취한다고 가정을 하고 전망결과를 분석하였다.

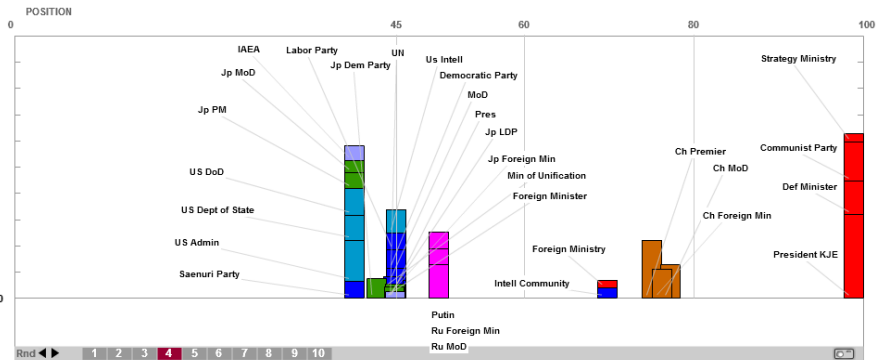
<그림 8>에서는 남한의 모든 이해당사자들 모두가 유화적인 입장을 취할 경우의 초기 정치적 지형, 진행경과, 그리고 마지막 전망결과를 보여준다. 초기 데이터를 분석한 결과와 마찬가지로 10라운드를 거치면서 이해당사자들 간에는 밀고 당기는 현상이 계속해서 발생하고 이해당사자들의 입장도 작지 않은 변화를 거치게 된다. <그림 8>에서는 초기의 정치적 지형과 4라운드와 8라운드 그리고 마지막 라운드인 10라운드의 정치적 지형만을 캡처하였다.

<그림 8> 시나리오 1을 분석한 SENTURION 캡처화면

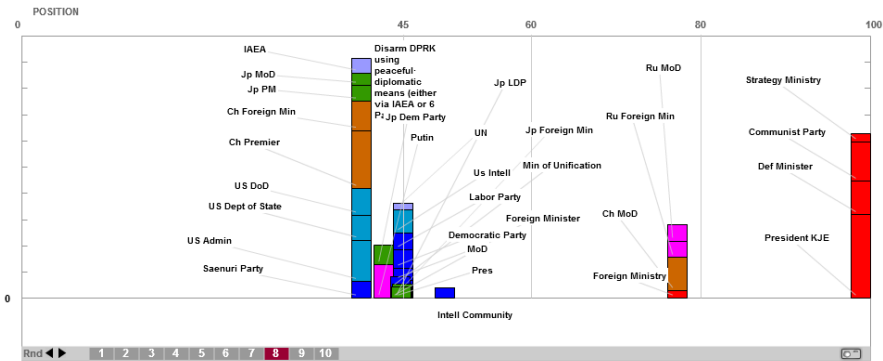
① 1라운드 정치적 지형



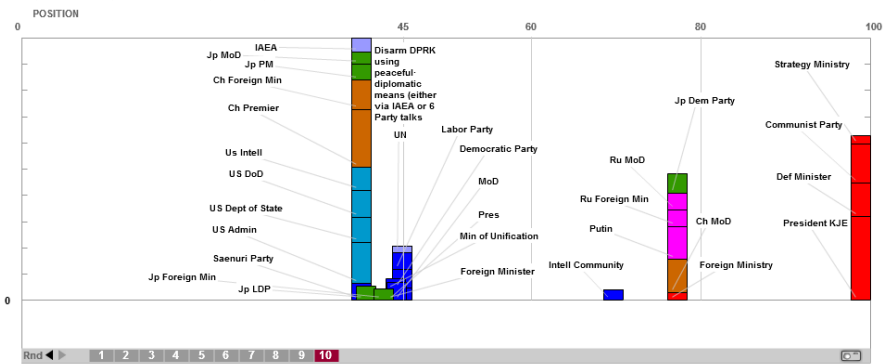
② 4라운드 정치적 지형



③ 8라운드 정치적 지형



④ 마지막 라운드 정치적 지형



전망결과를 요약하면 북한의 이해당사자들은 처음부터 끝까지 핵보유국가로 인정받겠다는 입장에서 변함이 없는 것으로 나타났다. 결과적으로 보면 정책결정 모델은 햇볕정책과 같은 유화책은 북한의 핵 포기를 이끌어 내기에는 부족한 것으로 진단하고 있다. 비록 남한 측의 입장을 지지하는 강한 연합체가 형성되긴 하지만 북한의 이해당사자들을 움직이기에는 역부족인 것으로 전망한 것이다.

특이할 만한 현상은 중국의 국방부를 제외한 다른 이해당사자들은 남한의 입장을 지지하는 쪽으로 선화를 한다는 것이다. <그림 8>을 보면 8라운드를 거치면서 중국의 이해당사자들의 입장에는 큰 변화가 오는 것을 알 수 있다. 그렇지만 러시아의 경우에는 다른 모습을 발견할 수 있다. 4라운드까지 러시아의 이해당사자들은 남한의 입장을 지지하는 쪽으로 변화를 보이지만, 8라운드를 거치면서 자신들의 초기 입장인 민간용 핵능력 보유를 지지하는 방향으로 다시 선화하는 것을 볼 수 있다.

시나리오 1의 전망결과를 종합하면, 만일 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 이끌어 낼 수 있다는 것이 과거 햇볕정책의 대북기조라면, 햇볕정책은 사람들이 기대하는 것처럼 북한의 입장을 변화시키는데 한계가 있다는 것을 보여주고 있다. 이명박 정부의 대북정책에 대한 반발로 차기 정부에서 대북정책의 방향을 선회한다고 하더라도, 핵에 대한 북한의 입장을 변화시킬 수 없다는 것이 정책결정모델이 분석하는 전망이다.

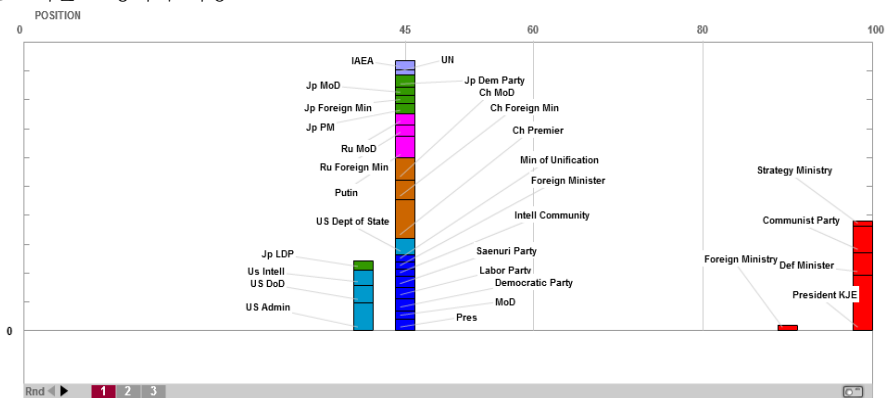
나. 시나리오 2:

북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우

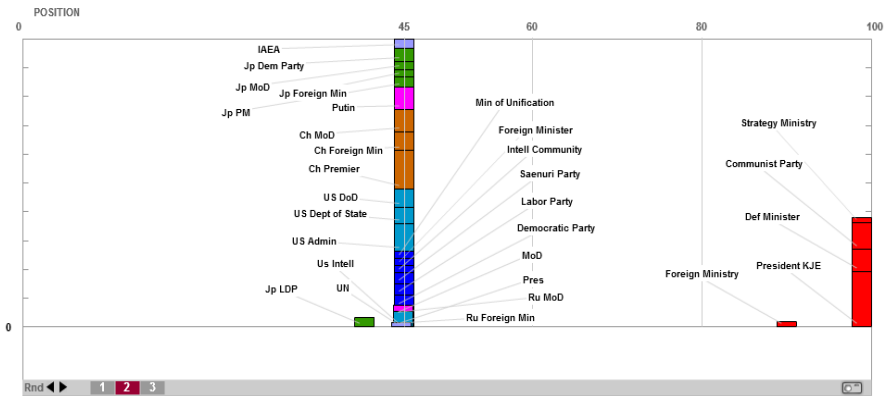
‘시나리오 1’의 분석을 접한 사람들은 어쩌면 다음과 같은 질문을 던질 수도 있다. ‘러시아와 중국 이해당사자들의 초기 입장은 북한의 평화적인 핵이용에 있는 것이 아니라 남한과 동일한 입장을 갖고 있는 것이 아니냐?’, ‘이런 상황에서 남한이 햇볕정책의 기조를 유지한다면 북한의 입장을 변화시킬 수 있는 것 아니냐?’라는 질문이다. 두 번째 시나리오는 이와 같은 가정을 분석하였다. 즉, 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법으로 북핵문제를 해결하자는 입장을 취할 경우 북한의 이해당사자들의 변화여부를 살펴보았다. <그림 9>에는 SENTURION 분석결과를 보여주고 있다.

<그림 9> 시나리오 2를 분석한 SENTURION 캡처화면

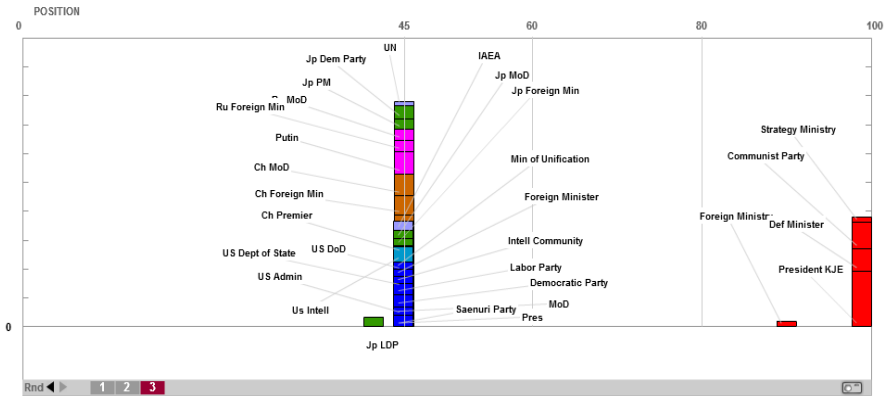
① 1라운드 정치적 지형



② 2라운드 정치적 지형



③ 마지막 라운드 정치적 지형



<그림 9>의 첫 번째 그림은 초기의 정치적 지형을 보여주는 것으로, 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 핵문제 해결을 지지하고 있다. 그리고 위의 그림이 보여주는 분석결과에 의하면 모든 이해당사자들이 더 이상의 이득을 기대하지 않게 되는 시점은 그리 오래 걸리지 않는다. 총 3개의 라운드를 거치는 동안 도 거의 모든 이해당사자들의 입장 또한 변하지 않는 것도 볼 수 있다. 북한의 이해당사자들도 핵보유국가로 인정받겠다는 위치에서 미동도 하지 않고 있다. 결국 북한을 제외한 국제사회의 모든 이해당사자들이 동일하게 평화적인 방법으로 북핵문제를 해결하자는 입장을 취해도 결과는 별반 다르지 않다는 것을 알 수 있다.

두 번째 시나리오의 분석결과가 품고 있는 시사점은 작지가 않다. 지금까지 많은 사람들은 북한의 핵문제를 해결하기 위해선 적극적으로 6자회담을 이용하여 하며, 한반도 주변 국가들의 도움이 절실히 필요하다고 믿고 있는 것이 사실이다.

그리고 이러한 방법이 유일한 방법이라고까지 여기고 있다. 그러나 앞의 분석결과
는 6자회담을 통해 북한의 핵문제를 해결할 수 있다는 기대를 만족시킬 수 없는
비관적인 답을 내놓고 있다.

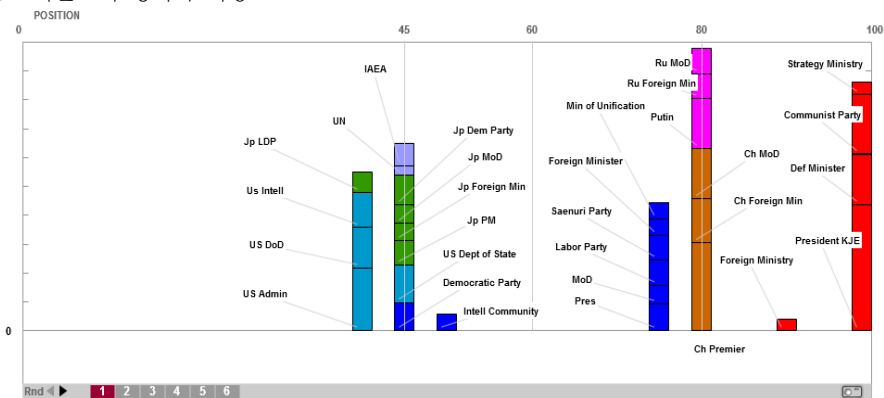
다. 시나리오 3:

남한의 정부가 북한의 민간용 핵능력 보유를 수용하는 경우

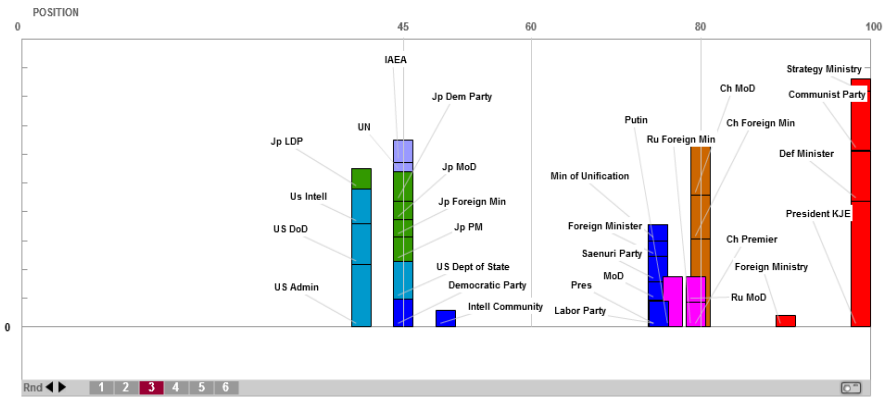
남한의 정부기관들이 북한의 민간용 핵능력을 보유하는 것을 지지하는 입장을
취한다는 설정은 그렇게 낮설지는 않은 가정이다. 과거 북한의 핵문제가 불거져
나왔을 때 남한은 북한의 경수로 건설을 지원하는 정책을 추진했었고, 이를 통해
북한의 핵문제를 해결할 수 있을 것이라고 믿었었다. 1995년 12월에는 북한과 경
수로 공급협정을 체결하기도 하였다. 따라서 본 시나리오를 통해 분석할 설정은
남한의 정부기관은 전향적으로 북한의 민간용 핵시설을 용인할 수 있다는 입장을
취하고, 다른 남한의 이해당사자들은 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 이끌어
내야 한다는 입장을 취하는 경우다. 어찌 보면 햇볕정책보다도 수준 높은 강도의
포용정책을 상정한 시나리오라고 할 수 있다. 남한이 이러한 정책을 추진했을 경
우 북한은 어떻게 대응할 것인가를 분석한 전망은 다음의 <그림 10>에서 볼 수
있다.

<그림 10> 시나리오 3을 분석한 SENTURION 캡처화면

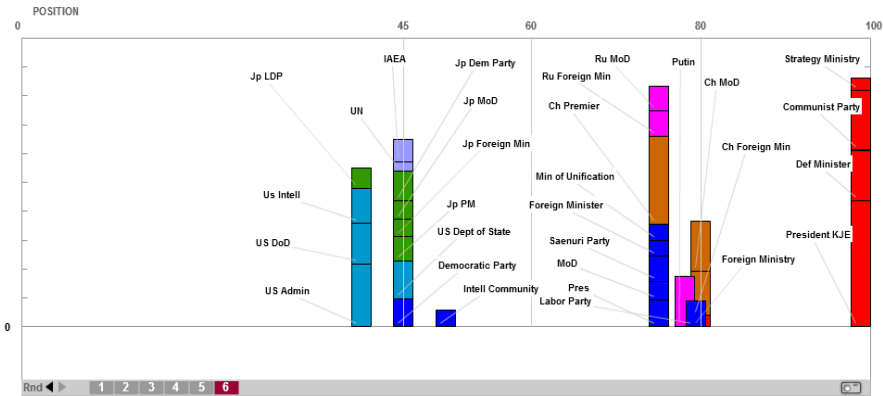
① 1라운드의 정치적 지형



② 3라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



위 <그림 10>의 1라운드 정치적 지형을 보면 남한의 정부기관을 비롯한 일부 이해당사자들은 북한의 민간용 핵능력 보유를 지지하는 입장을 취하는 반면, 미국과 일본의 이해당사자들은 평화적 방법을 이용하여 북한의 핵을 해결하자는 입장을 취하고 있는 것을 볼 수 있다. 이렇게 시나리오를 상정한 이유는 남한 측에서 먼저 북한에 대해 전향적인 자세를 취했을 경우를 분석하기 위해서였다.

유화적인 자세를 넘어 남한이 파격적으로 대북정책을 추진한다고 해도 분석 결과는 이전의 시나리오들의 결과와 다르지 않다. 아무리 남한의 대통령과 정부기관이 전향적인 정책을 채택한다고 하더라도 북한의 태도나 입장을 바꾸지는 못하는 것으로 나왔다. 위의 그림을 보면 중국과 러시아의 이해당사자들의 지지를 얻는 모습은 보인다. 하지만 미국 그리고 일본의 이해당사자들의 입장변화는 보이지 않는 까닭에 이들과의 마찰은 불가피해질 것이라고 추측할 수 있다. 또한 남한의 다

른 이해당사자들의 정책입장도 변하지 않는 것으로 봐서 남한 내 정치적 갈등이 심각해 질 수 있다고 볼 수도 있다.

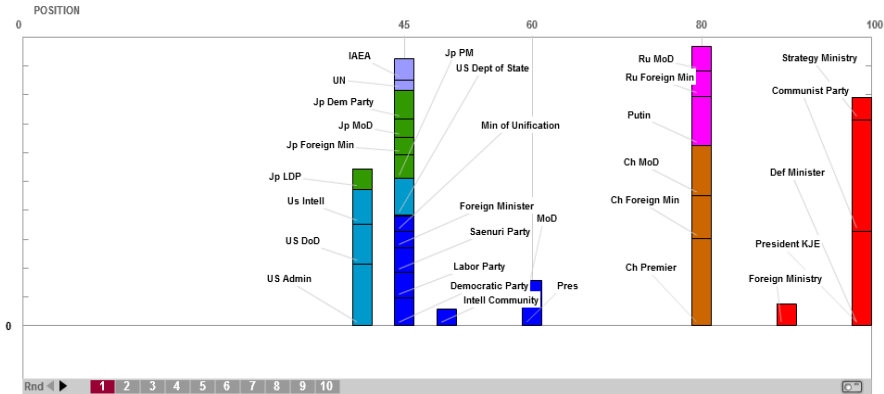
라. 시나리오 4:

북한의 리더십이 변화했을 경우

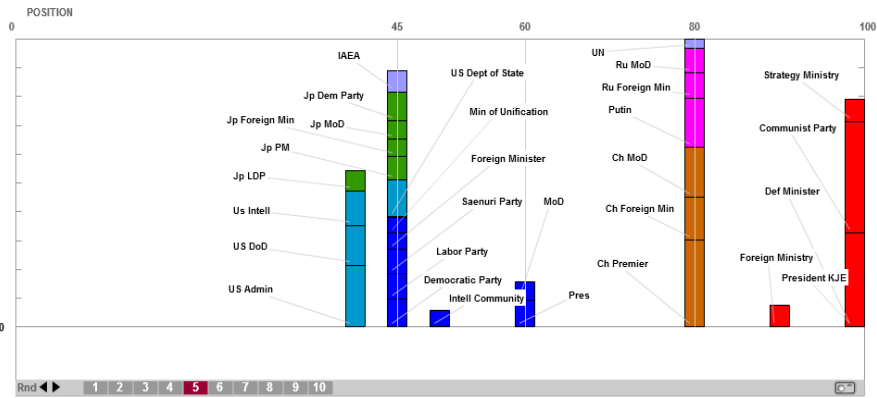
현재 김정은의 리더십에 관해서는 다양한 평가가 이루어지고 있다. 그 중의 하나는 김정은의 리더십은 생각만큼 굳건하지 않으며, 오히려 김정일 시대보다 약화되었다고 보는 시각도 있다. 따라서 김정은이 주변의 인물들로부터 배척을 받게 됐을 경우 북한의 핵문제가 어떻게 진행될 것인가도 궁금증을 유발하는 시나리오가 될 수 있다. 물론 보다 정확하게 김정은 리더십의 변화여부에 따른 북핵 문제를 전망하려면 새롭게 등장하는 북한 내부의 이해당사자들에 대한 조사가 이루어져야 한다. 하지만 이번 시나리오에서는 지금까지 조사된 북한의 이해당사자들이 김정은의 리더십이 변화한다면 핵문제에 어떠한 태도를 보일 것인가를 분석하였다. 다음의 <그림 11>은 SENTURION의 분석 전망 결과를 캡처한 것이다.

<그림 11> 시나리오 4를 분석한 SENTURION 캡처화면

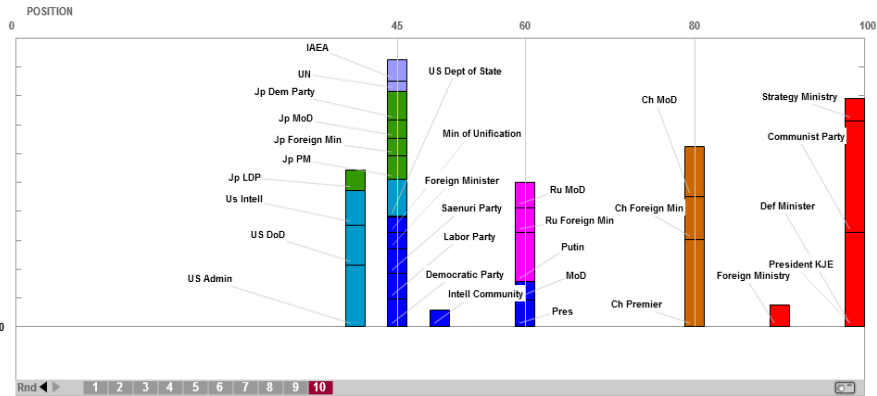
① 초기 정치적 지형



② 5라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



위 그림에서 보여주는 분석결과를 보면 김정은의 리더십이 사라진다고 하더라도 핵을 보유하려는 북한 이해당사자들의 입장은 변하지 않는다는 것을 알 수 있다. 북한과 같은 독재국가에서 최고통수권자가 실권한다고 하더라도 북한은 계속해서 핵을 고집할 것이라는 결과는 안타까운 전망이 아닐 수 없다. 상대방이 독재국가이기 때문에 이 국가의 최고통수권자만 변화시키면 우리가 원하는 방향으로 흘러갈 수 있을 것으로 믿는 것은 어쩌면 허망할 수 있다는 것을 시사한다. 또한 중동의 봄과 같은 사태가 북한에서 발생한다고 하더라도 북한의 핵문제가 풀릴 가능성은 그리 높지 않다는 점도 시사하고 있다.

눈여겨보아야 할 점은 여기서 그치지 않는다. 위 그림을 보면 김정은의 실권은 러시아의 대부분 이해당사자들이 남한 대통령의 입장을 지지하는 쪽으로 정책선회를 하게 만드는 것을 볼 수 있다. 그러나 동시에 중국의 이해당사자들은 여전히

북한을 지지하는 모습도 볼 수 있다. 김정일 사망이후 중국이 북한에 대해 보여주었던 모습과 유사한 결과라고 볼 수 있다. 분석결과가 암시하는 것은 김정은이 리더십을 상실한다고 하더라도 중국은 계속해서 북한을 지지하는 입장으로 나올 가능성이 크다는 것이다.

마. 시나리오 5:

남한의 대통령과 국방부가 강경정책을 구사할 경우

2012년 9월에 들어서면서 일본과 중국은 센카쿠 열도 영유권을 놓고 극단의 대치상황이 벌어졌었다. 중국 군부에서는 전쟁도 불사해야 한다는 주장들이 속속 나오기 시작했다.¹³⁾ 하지만 군부의 강경한 발언이후 일주일 남짓 지난 시점에서 중국의 국가 부주석인 시진핑은 돌연 평화카드를 제시했다. 그는 중국에서 열린 한 회의에서 “이웃 나라와의 영토·영해·해양 권익 문제를 우호적인 협상을 통해 평화적으로 해결할 것”이라고 주장한 것이다.¹⁴⁾ 군부 못지않게 강경하게 입장을 밝힌 시진핑이 갑자기 입장 선화를 하는 모습이었다. 시진핑이 이렇게 입장을 바꾼 것에 대해서는 여러 가지 해석이 분분하였다. 미국의 압력이 작용했다는 해석도 있었다.

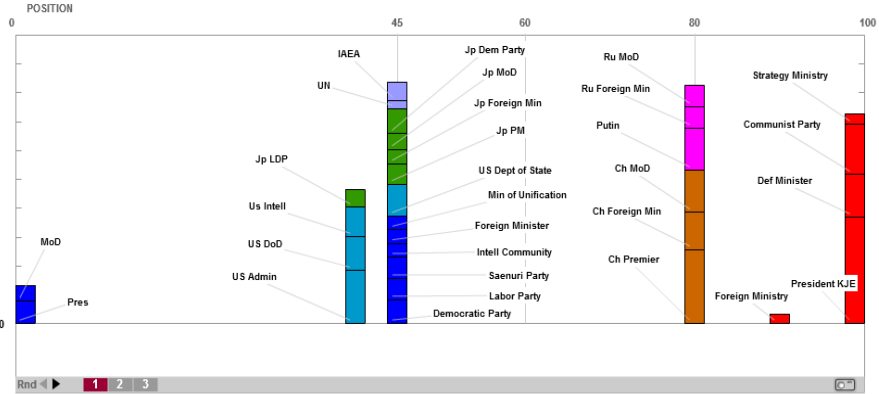
다섯 번째 시나리오는 앞의 중국의 태도와 같은 예와 같이 극단적인 경우를 상정해 본 것이다. 초기 남한의 대통령과 국방부가 초강경 입장으로 선화를 하고, 나머지 남한의 이해당사자들은 계속해서 평화적인 방법으로 북한의 핵문제를 해결하자는 입장을 취하는 경우다. 그런 다음 남한의 대통령은 시진핑이 그랬던 것처럼 평화적인 태도로 입장을 선회시키는 것이다. 어쩌면 이러한 가정은 현실성이 없어 보인다고 할 수도 있다. 하지만 천안함 폭침과 연평도 포격사건 이후 남한의 대통령과 국방부는 앞으로 이러한 사태가 발생 시 좌시하지 않겠다는 입장표명을 한 바도 있었기에 또 하나의 시나리오로 삼았다. 우선 남한의 대통령이 강경한 입장을 버리지 않고 끝까지 고수하는 경우부터 살펴보았다. 다음의 <그림 12>는 이러한 경우 SENTURION의 분석 전망을 보여준다.

13) 『연합뉴스』, 2012년 9월 14일.

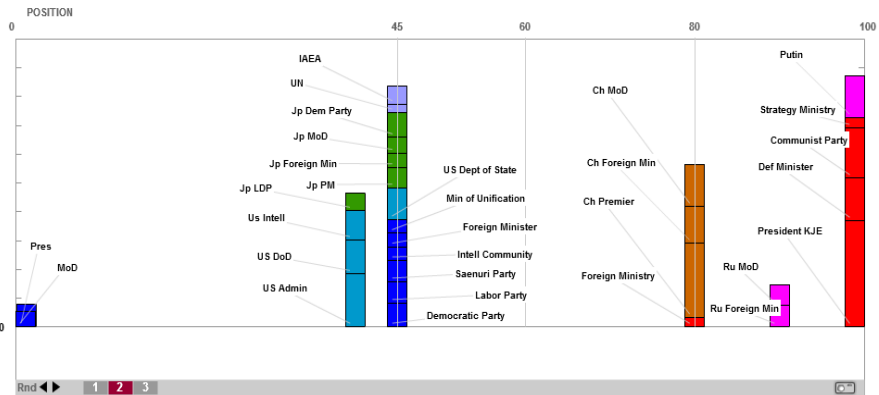
14) 『중앙일보』, 2012년 9월 22일.

<그림 3-5> 시나리오 5를 분석한 SENTURION 캡처화면

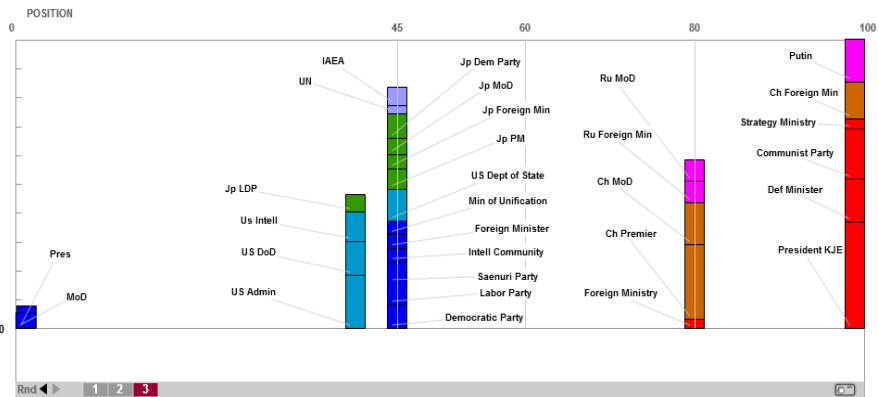
① 1라운드 정치적 지형



② 2라운드 정치적 지형



③ 마지막 라운드 정치적 지형



<그림 12>를 보면 지금까지의 분석결과와 별반 다르지 않다. 오히려 일부 중국과 러시아의 이해당사자들이 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 입장에 지지하는 쪽으로 입장선회를 하는 것을 볼 수 있다. 어쨌든 강경정책은 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 것을 시사하고 있다. 하지만 이번 시나리오에서는 지금까지와는 다른 흥미로운 점이 존재한다. 앞서 언급하였듯이, 이해당사자들 간의 상호관계에는 잠재된 기회가 존재한다. 다시 말하면 「i」와 「j」간의 상호관계에서 「j」는 「i」가 자신을 밀어붙이면 응할 수밖에 없다고 믿고 있는 상황에서 「i」는 「j」에게 서로 아무것도 할 수 없다고 믿고 있는 경우다. 「i」에게는 「j」를 움직일 수 있는 기회가 존재함에도 불구하고 「i」가 인지하고 있지 못하는 경우다. 이번 시나리오에서 보면 남한의 대통령과 국방부에게 이러한 기회가 존재하고 있는 것을 알 수 있다. 다음의 <그림 13>은 2라운드에서 남한의 대통령이 갖고 있지만 사용하지 않은 기회를 보여주는 SENTURION 화면을 캡처한 것이다. 그림을 보면 남한의 대통령은 대부분의 북한 이해당사자들을 6자회담을 통해 핵을 포기하게 만들 수 있는 위치(Position 45)까지 움직일 수 있는 동시에, 중국의 이해당사자들에게는 강제적인 방법을 쓰더라도 북한의 핵은 포기시켜야 한다는 입장까지 동의할 수 있게 만드는 기회가 존재하고 있음을 알 수 있다. 이전의 시나리오에서 살펴본 소위 유연한 정책에서는 생기지 않았던 대북한 레버리지가 강경한 정책에서 만들어 진다는 점은 주목하지 않을 수 없는 시사점이라고 볼 수 있다.

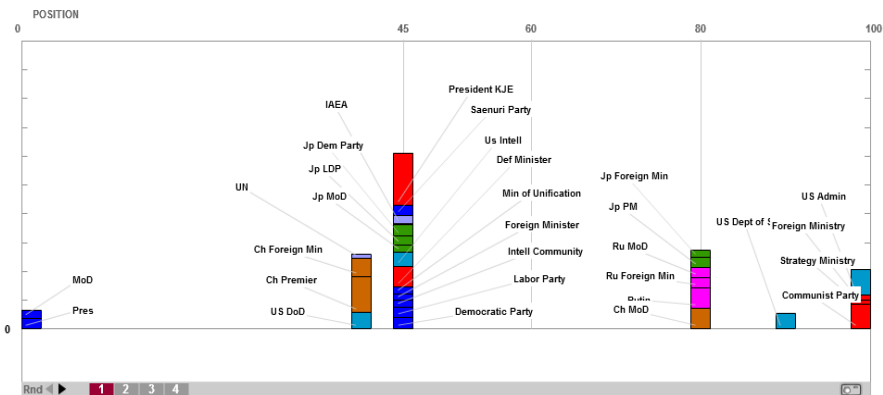
<그림 13> 남한 대통령의 기회



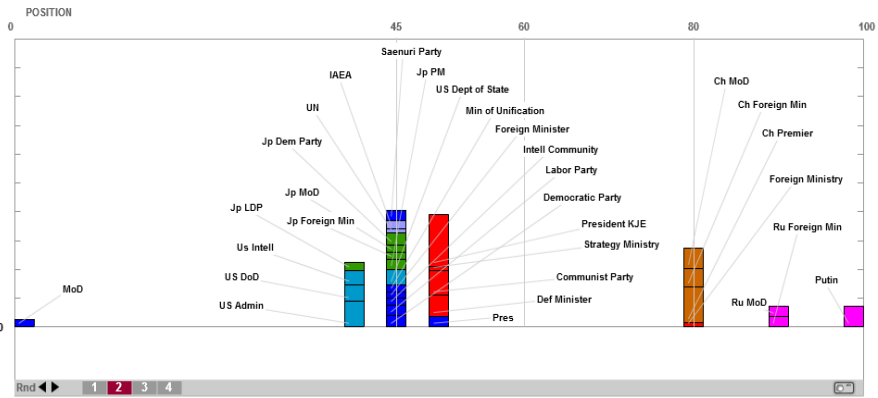
만일 남한의 대통령이 이 기회를 살릴 수 있다면 북한의 핵문제는 어떻게 진행이 될 것인가에 대한 궁금증은 다음의 <그림 14>에서 풀 수 있다. <그림 14>은 남한의 대통령이 자신에게 주어진 기회를 이용하여 북한의 이해당사자들에게 영향력을 행사했을 경우의 진행상황을 보여준다. 아래의 그림 ①은 앞의 <그림 13>의 두 번째 라운드에서 남한의 대통령이 기회를 살린 바로 직후의 정치적 지형이다. 이 그림에서는 김정은과 인민무력부가 평화적인 방법으로 핵문제를 해결하자는 입장으로 방향 선회를 한 것을 볼 수 있다. 그리고 다음 그림 ②의 정치적 지형을 보면 남한의 대통령이 최초 강경한 입장에서 선회하여 평화적인 해결방법을 지지하는 위치로 입장을 바꾸고, 이에 따라 북한 이해당사자들 모두가 동일한 입장으로 모이는 것을 볼 수 있다. 마지막 정치적 지형을 보여주는 그림 ③에서는 평화적인 방법으로 핵문제를 해결하자는 입장에서 정치적 중위위치가 형성됨을 볼 수 있다. 요약하면 남한의 대통령이 초기 강경한 입장을 보인 다음, 자신에게 주어진 기회를 살려 다시 유연한 입장으로 선회를 하면 북한의 이해당사자들의 선호위치를 변화시킬 수 있는 것을 알 수 있다. 그리고 비록 러시아의 일부 이해당사자와 중국의 이해당사자들이 지지하는 입장을 변화시키지는 못하지만, 평화적으로 핵문제를 해결한다는 입장에서 중위위치를 형성하게 됨으로써 핵문제를 해결할 수 있는 실마리가 정착될 수 있음도 알 수 있다.

<그림 14> 남한의 대통령이 인지하지 못했던 기회를 사용했을 경우

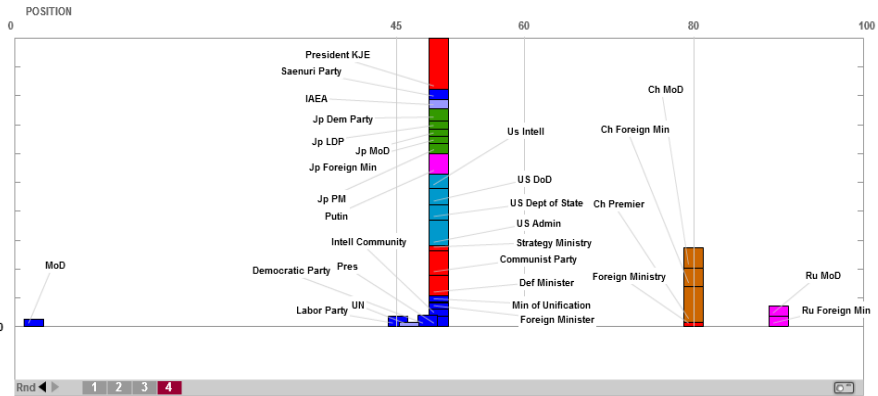
① 1번째 라운드 정치적 지형



② 2번째 라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



지금까지 몇 가지의 시나리오를 통해 북한 핵문제에 대한 전망을 살펴보았다. 다섯 가지의 시나리오는 정책결정모형을 통해 분석할 수 있는 일부분에 불과하다. 그리고 앞에서 살펴본 시나리오들은 일부 이해당사자들이 선호위치를 변동시켜 발생하는 신호효과(signaling effect)를 가정한 것이라고 할 수 있다. 정책결정모형은 이밖에도 다양한 시나리오를 통해 전략분석을 할 수 있다. 예를 들면, 이해당사자는 특정사안에 대해 관심을 기울이는 정도를 변화시켜 다른 이해당사자들에게 영향을 줄 수 있으며, 협력적인 방법 혹은 강압적인 방법을 사용하여 다른 이해당사자들의 중요도와 선호위치를 바꾸는 전략을 구사할 수도 있다. 본 연구에서 이러한 시나리오를 상정하여 분석하지 않은 이유는 시나리오의 성격 상 예민한 점이 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 시나리오들은 북한의 핵문제를 푸는 것이 수월하지 않다는 것을

보여준다. 또한 기존의 대북정책으로도 북한의 변화를 이끌어내는 것에 한계가 있다는 것을 보여주고 있다. 정책결정모델이 가진 장점이 여기에 있다. 즉, 특정 정치적 현안에서 다수의 행위자들 간의 복잡한 관계를 그려내고, 이해당사자들의 상호작용을 거쳐 정치적 현안이 어떻게 진행되고 또 결말을 맺을지를 예측하고 전망할 수 있다는 것이다. 그리고 이해당사자들 간의 실질적이고 잠재적인 영향력 네트워크를 분석하여, 특정 이해당사자가 원하는 목적을 달성하기 위한 최선과 차선의 전략도 판별하고 제시할 수도 있다. 정책결정모델의 이러한 장점은 앞에서 살펴본 시나리오들을 통해 짐작할 수 있을 것이다.

바. 분석결과와 시사점

앞의 분석결과들은 북한이 핵을 포기하는 방향으로 정책선회를 하게 만드는 것이 얼마나 어려운 일인지를 말해주고 있다. 어찌면 이미 많은 사람들은 이러한 현실을 인지하고 있는지도 모른다. 그렇다고 계속해서 북한의 핵을 머리맡에 두고 지낼 수만도 없는 노릇이다. 만일 남한의 어느 지점에 북한의 핵무기가 폭발을 한다면 이것은 치명적이다. 지금까지 남한과 북한 간의 체제경쟁에서 남한이 승리했다는 것, 자유민주주의와 시장경제 하에서 북한보다 더 많은 부와 자유를 남한이 누려왔다는 것 모두가 의미를 잃게 된다. 그러나 대부분의 사람들은 북한이 핵을 사용해서 남한을 공격하지는 못할 것이라고 믿고 있다. 사실 미국의 핵우산이 계속해서 펼쳐져 있는 한 북한이 무모한 시도를 할 가능성은 매우 적다. 적어도 이론적으로는 그렇다.¹⁵⁾ 그렇지만 가능성이 제로라고 단정할 수도 없다. 이론의 설명범위에서 벗어나는 사례들은 역사에서 어렵지 않게 찾을 수 있기 때문이다.

북한이 핵을 포기하기 어려운 이유는 필시 핵이 자신들의 생존과 직결된다고 믿기 때문일 것이다. 만일의 경우 미국과 남한으로부터의 공격을 억지하기 위해서는 군사력의 증강이 필요한데, 그들의 약화된 경제력으로는 핵무기만큼 저비용이면서 효율은 높은 대안을 찾기 어려웠을 수도 있다.¹⁶⁾ 북한의 핵무기 보유 동기가 이렇게 안보위협을 해소하려는 것이라면, 북한의 핵무기를 포기시키는 정책방향은 그들의 안보위협을 해소시켜 주는 쪽일 것이다. ‘한반도 평화체제 구축’ 그리고

15) 북한의 핵무기와 이에 대한 억지에 관한 이론적 연구는 다음을 참조. 홍우택, 『북한 핵에 대한 억지방향 연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

16) 이수혁, 『북한은 현실이다』 (파주: 21세기북스), pp. 66~69.

‘한반도 평화협정’ 등과 같은 방안들은 북한이 갖고 있는 안보위협을 해소시켜주려는 고육지책(苦肉之策)에서 나온 것이 분명할 것이다. 그러나 이러한 방안들이 설사 이루어진다고 하더라도 북한은 결코 자신의 안보위협이 해결되었다고 생각하지 않을 것이다. 앞의 분석결과에서도 볼 수 있듯이 남한과 주변 국가들이 아무리 평화를 외친다고 하더라도 북한의 핵보유 의지는 꺾을 수가 없다. 오히려 북한에게 있어 안보위협의 해소란 남한이나 미국이 지구상에 존재하지 않는 것일 수 있다. 남한은 체제경쟁이 끝났다고 하지만, 북한에게는 현재 진행형이기 때문이다. 남북관계가 개선되면 북한은 더 이상의 위협을 느끼지 않을 것이라고 믿는 사람들도 있지만, 북한은 자신이 여러 가지 사안에서 우월한 위치를 점하고 또 자신들의 선호대로 움직이지 않는 이상 남북관계가 개선되었다고 여기지 않을 것이다. 이러한 모습이 우리가 얻고자 하는 관계개선은 아닐 것이다.

그만큼 북한이 갖는 안보위협은 쉽게 해결되는 것이 아니다. 뒤집어 생각하면 북한이 핵을 보유함으로써 오히려 안보위협이 가중되었다고 생각하게 만드는 것도 하나의 문제해결 방법일 수 있을 것이다.¹⁷⁾ 어쩌면 마지막 시나리오의 분석결과가 제시하는 시사점이 같은 맥락일 수 있다. 북한은 자신이 핵무기를 보유하는 까닭에 남한이 쉽사리 군사적인 맞대응을 선택하기가 쉽지 않을 것이라고 믿고 있을 것이다. 그러한 믿음이 북한으로 하여금 천안함 폭침과 연평도 포격을 가능케 만든 요인이었다. 만일 북한이 남한의 반격에 대한 두려움이 있었다면 절대 선택하지 않았을 도발이었다. 핵문제에 관한 북한과의 협상에서도 마찬가지다. 외부로부터의 위협이 가중되면 될수록 북한은 핵에 더욱 집착할 것이라고 추정할 수 있지만, 핵이 오히려 위협을 가중시킨다고 생각하면 북한은 핵을 보유하는 것에 대해 다시 한 번 고민할 것이라고 추정할 수도 있다. 이러한 상황에서 남한의 정책적 탄력성이 필요하다는 것이 마지막 시나리오 분석이 보여주는 시사점이다.

4. 기대효과

두 마리의 토끼를 놓치는 우를 범할 수 있음에도 불구하고 본 연구는 양수겸장(兩手兼將)의 수를 두었다. 북한의 핵문제를 진단 및 전망하고 대응책을 구상하였으며, 동시에 분석방법으로 사용한 정책결정모델의 논리구조를 설명함으로써

17) 이수혁, 『북한은 현실이다』, p. 69.

한 연구에서 두 가지의 주제를 같이 다루었다. 북한 핵문제를 분석하고 전망하기 위해서 사용한 정책결정모델이 독자에 따라서는 생소한 분석방법일 수 있기 때문에, 불가피하게 이를 설명하기 위한 내용을 연구에 담을 수밖에 없었다.

아직까지 한국의 정치학계에서 게임이론을 활용한 연구는 초보적인 단계에 머물러 있다. 일부에서는 수학적 공식이 준비한 게임이론 연구들을 받아들이는 것에 거부감을 보이기도 한다. 기껏해야 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)나 비겁자게임(chicken game) 등과 같은 정형화된 모델을 이용하여 특정사안의 성격을 비유하는데 게임이론을 사용할 뿐이다. 그러나 본 연구에서는 북한의 핵문제를 분석하는 틀로 게임이론에 기초한 정책결정모델을 사용하여 게임이론을 활용한 연구가 정책적인 활용에도 기여할 수 있다는 것을 알리고자 하였다. 복잡하고 까다로울 수 있는 수학적 게임공식은 독자들의 이해를 돕고자 알기 쉬운 해설과 비유를 덧붙이기도 하였다.

정책결정모델의 효용가치, 즉 정책결정 보조수단으로 사용될 수 있고 또 그렇게 되고 있음은 기존의 연구들이 충분히 증명하였다. 최근에 한글로 번역해서 소개된 부에노 드 메스키타의 『Predictioneer』라는 책도 정책결정모델의 가치를 쉽게 풀어 소개한 책이라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 또한 본 연구에서 예시로 든 시나리오별 분석 결과들을 통해 정책결정모델은 정책수립과 구상에 많은 시사점을 제공할 수 있다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 정책결정모델은 기타 여러 사안의 분석과 전망에도 쓰일 수 있다. ‘김정은 체제의 안정성 여부,’ ‘남한의 통일정책 방향,’ ‘북한의 핵실험 및 미사일 발사 가능성 진단’ 그리고 ‘향후 북한의 경제정책 선택방향’ 등에 관한 주제가 그 예라고 할 수 있다.

이렇게 정책결정모델을 다양한 사안의 분석에 사용할 수 있는 이유는 거의 모든 경우의 국가 간의 관계에 관련된 사안의 결말이 여기에 얹혀 있는 이해당사자들 간의 전략과 선택이 충돌하여 맺어진 소산이기 때문이다. 어떤 경우에서건 나의 선택만으로 결과를 만들 수 없으며, 마찬가지로 상대방만의 선택과 행동으로 사안이 종결될 수는 없다. 나의 선택과 행동이 상대방의 선택 및 행동과 맞물려야지만 결과는 만들어 진다. 더구나 나의 입장에서 최선이란 나의 선택과 행동이 상대방으로 하여금 내가 선호하는 방향으로 움직이게 만들어야 하는 것이다. 따라서 상대방을 움직이게 하지 못하는 나의 선택과 행동은 단지 나만의 의사표명과 다

18) 김병화 옮김, 브루스 부에노 데 메스키타 지음, 『프리딕셔니어 미래를 계산하다』 (서울: 웅진 지식하우스, 2010).

를 바가 없다. 앞에서 살펴본 대부분 시나리오들의 결과는 정작 북한의 이해당사자들을 움직이지 못하였다는 점에서 남한 혼자만의 대북 의사표명이라고 보아도 무리가 아니다. 심지어 6자회담이 북핵문제를 해결할 수 있는 유일무이한 방안이라고 여겨왔지만, 북한을 제외한 다른 모든 국가나 이해당사자들이 이 입장에 동의하고 또 힘을 모은다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로도 분석되었다. 사안이 예민한 까닭에 본 연구에서 다양한 시나리오를 소개할 수는 없었다. 하지만 마지막 시나리오에서는 북한을 움직이고 또 모든 이해당사자들의 지지와 힘을 모으기 위해서는 강경한 태도와 더불어 유연하게 대응할 수 있는 정책적 탄력성도 필요하다는 시사점을 얻을 수 있었다.

정책결정모델은 이러한 시사점을 얻을 수 있는 통찰력을 제공해주는 장점이 있다. 즉, 북한의 움직임을 유도하기 위해 남한이 취해야 할 방향을 짐작케 해준다. 상대방의 움직임을 짐작할 수 있고, 또 그 움직임을 유도할 방향을 가늠케 해줄 수 있다는 것은 유용한 정책결정 보조수단으로 사용될 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 정책결정모델은 방향은 제시하지만 구체적인 방안은 제시할 수 없다는 단점도 있다. 즉, 내가 움직일 수 있는 이해당사자들과, 그들의 인식과 믿음을 바꾸면 그들은 움직일 것이라는 기회를 제공하지만, 그들의 믿음을 바꾸기 위해선 구체적으로 어떠한 행동전략을 사용해야 하는지에 대해서는 정책결정모델이 제공할 수 있는 분야가 아니다. 그렇지만 방향을 안다는 것은 방안을 구성하는데 필수 조건이라는 사실을 부인하기는 어렵다. 그만큼 정책결정모델의 가치는 충분하다고 볼 수 있다.

본 연구의 분석결과는 북한의 핵문제를 푸는 것은 그렇게 간단치 않다는 것을 제시하고 있다. 대북정책이 좌·우(左·右)라는 이념논쟁에 휩싸여서는 안 된다는 것도 보여주고 있다. 객관적인 차원에서 보다 철저한 전략분석과 연구가 향후 대북정책을 뒷받침해야 한다는 것을 제시하고 있다. 이것이 본 연구의 결과가 제시하는 가장 중요한 시사점일 것이다.