

6자회담 실패에 대한 제도주의적 분석

이재준*

- I. 문제 제기
- II. 이론적 분석틀: 합리적 선택 제도주의
- III. 집합선택 규칙 차원
- IV. 실행 규칙 차원
- V. 결론

국문요약

6자회담은 2009년 4월 14일 북한이 6자회담 거부를 선언하면서 끝났지만, 그 실패의 원인을 밝힘으로써 북핵 문제에 대한 다자주의적 접근의 한계와 그 가능성을 제시하고자 한다. 본 연구의 질문은 “6자회담의 합의가 파기되었던 제도적 원인이 무엇이었는가?”이다. 이에 대해 본 논문은 6자회담 당사국들이 북핵과 관련된 합의를 파기한 원인을 옐리너 오스트롬의 제도 이론을 바탕으로 분석했다. 최근까지 북한 핵 문제에 대해 6자 회담을 모델로 하는 다자주의적 해법이 제시되곤 했다.

동북아 이해 당사국들이 군사력이 아닌 대화와 협력으로 한반도 문제를 해결할 수밖에 없다는 인식을 공유하기 때문이다. 그러나 6자회담의 집합선택 규칙과 실행 규칙은 제도가 유지되기 어려운 문제점들을 안고 있었다. 본 논문은 6자회담 사례에 대한 분석을 바탕으로, 북핵 문제를 해결하기 위한 다자주의적 접근의 한계를 밝히고, 향후 이를 극복할 수 있는 제도적 대안에 대한 함의를 제시한다.

주제어: 6자회담, 합리적 선택 제도주의, 북핵, 중국, 북한

* 서울대학교 한국정치연구소 연구원

I. 문제 제기

북핵 문제가 난관에 처할 때마다, 6자회담을 모델로 하는 다자적 해법이 제시되었다. 크리스토퍼 힐 전 미국 국무부 동아시아태평양 차관보는 2021년 1월 15일 ‘더 힐’(The Hill) 기고문에서 새로 출범하는 조 바이든 행정부에 북핵 문제에 대한 다자적 접근을 주장했다.¹ 앞서 중국 외교부는 2017년 한반도 핵 문제 해결을 위해 6자회담을 재개해야 한다는 입장을 밝혔다.² 6자회담이 북한의 핵개발에 시간만 벌어주었다는 무용론에도 불구하고, 북한 핵문제에 대한 다자적 접근은 미국과 중국 등에서 지속적으로 제기되어왔다.³ 6자회담은 북핵 문제에 접근하는 다자적 해법의 가능성을 보여주는 사례로 여전히 의미를 갖는다고 할 수 있다. 6자회담은 2009년 4월 14일 북한이 6자회담 거부를 선언하면서 끝났지만, 그 실패의 원인을 밝힘으로써 다자적 한계와 그 가능성을 제시할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구의 질문은 ‘북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 왜 실패했는가?’이다. 보다 구체적으로 “6자회담의 합의가 파기되었던 제도적 원인이 무엇이었는가?”에 대해 분석하고자 한다. 6자회담 당사국들의 합의가 관철되지 않았던 제도적 구속력의 문제에서 실패의 원인을 찾을 수 있다. 이 질문은 6자회담의 재개 필요성이나 무용론과는 관계가 없다. 6자회담 사례의 실패 원인을 분석함으로써, 북한의 비핵화를 달성하기 위한 새로운 다자적 해법을 찾거나 양자적 해법을 모색하는 것 모두에 함의를 갖는다.

1994년 북핵 위기 당시 주한미군 총사령관이었던 게리 렉, 페리 국방장관, 존 샬리카쉬빌리 합참의장 등은 비상 군사 회의를 열고, 그 결과를 당시 빌 클린턴 대통령에게 보고했다. 이에 따르면 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 최초 3개월간 미군 사상자 5만 2,000명, 한국군 사상자 49만 명은 물론 엄청난 숫자의 북한군과 민간인 사상자가 발생할 것이라고 추산했다. 군비는 610억 달러를 넘어 설 것으로

¹ Christopher R. Hill, “Like his predecessors, Biden faces a formidable task with North Korea,” *The Hill*, January 15, 2021, <<https://thehill.com/opinion/national-security/534224-like-his-predecessors-biden-faces-a-formidable-task-with-north>> (검색일: 2021.1.21.).

² Baijie An, “China willing to restart Six-Party Talks on Korean nuke issue,” *China daily*, February 22, 2017, <http://111.13.45.133/china/2017-02/22/content_28308726.htm> (검색일 2021.1.22.).

³ 최중건, “동북아 다자적 협력 질서 변화와 6자 회담,” 『국제지역연구』, 21권 (2012), pp. 1~24.

보이지만 그 중 극히 일부만을 동맹국들의 지원금으로 충당할 수 있을 것이라고 관측했다.⁴ 북중상호방위조약에 따른 중국의 자동 개입을 상정한다면 중국의 피해 역시 막대할 수 있다. 한반도 전쟁 시 예상되는 막대한 피해 때문에 핵문제에 대한 관련 당사국의 외교적 노력들이 나타났다. 대표적인 방안이 북한, 미국, 중국, 남한, 일본, 러시아가 참여하는 ‘6자회담’이다. 6차례에 걸친 6자회담은 이들 국가들의 합의에 따라 한반도의 비핵화와 불가침이라는 제도가 평화적으로 형성되는 과정이었다. 이 제도의 준수는 평화와 안정이라는, 당사국 모두의 집합적 이익을 달성하는 길이었다.

그러나 6자회담을 통해 마련된 합의는 제도적인 취약성을 드러냈다. 6자회담 제도의 파기가 지속적으로 나타났다. 2003년 8월 말 제1차 6자회담이 있던 후 10월 3일 북한은 핵 연료봉 8,000개 재처리 완료를 발표했다. 2004년 6월 제3차 6자회담이 있던 후 이듬해 2월 북한은 핵무기 보유를 공식 발표했고, 6자 회담 무기한 중단을 선언했다. 2005년 제4차 6자회담의 성과인 9.19 공동성명에서 ‘북한의 모든 핵무기와 현존 핵 계획 포기’ 등을 내용으로 한 제도를 마련했지만, 2006년 10월 9일 북한은 최초 핵실험을 함경북도 길주군 풍계리에서 실시했다. 2007년 제6차 6자회담에서 북한의 핵불능화와 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제를 내용으로 하는 2.13 합의가 있었지만, 북한은 2008년 9월 영변 핵시설 복구 작업을 시작했다. 결국 6자회담이 이뤄진 5년 동안 제도 형성과 제도 파기가 줄기차게 반복되었다.

본 연구는 6자회담이 제도적 취약성을 가졌던 원인을 합리적 선택 제도주의(Rational choice Institutionalism)로 분석한다. 국제정치에서 국가는 합리적인 행위자로서 국익을 극대화하기 위해 행동을 한다. 국제 제도도 국익을 증진하기 위한 수단이다.⁵ 제도가 유지되기 위해선, 제도에 참여하는 행위자의 이익을 보장해줘야 한다. 다시 말해, 행위자가 제도를 준수하는 것보다 제도를 파기해 얻을 수 있는 이익이 더 높다면, 제도는 더이상 유지되기 어렵다. 감시와 제재와 같은 제도 디자인을 통해, 행위자는 제도를 준수해야 하는 유인을 가질 수 있지만, 6자회담은 이 같은 제도 디자인을 마련하지 못했고, 당사국이 제도를 준수할 유인이 낮았다.

⁴ 돈 오버도퍼 지음, 이종길 옮김, 『두개의 한국』 (서울: 길산, 2002), pp. 462~464.

⁵ 최영중, “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인,” 『국제관계연구』, 12권 1호 (2007), pp. 8~9.

6자회담 실패에 대한 다른 설명을 제시하는 연구들은 다자주의, 제도주의, 합리적 선택 이론 등으로 분류할 수 있다. 먼저 다자주의적 접근에 따른 연구는 6자회담이라는 다자적 접근 방식이 갖는 근본적인 한계를 지적했다. 참여국들이 다른 이해관계를 갖는 다른 상황에서, 북핵 문제에 대한 포괄적인 해법을 찾기는 어려웠다는 것이다. 당시 미국 부시 행정부는 테러와의 전쟁을 우선순위에 두면서, 북핵 문제가 주요 관심에서 밀려났다. 중국은 자국의 경제 발전을 위해 주변국의 안정을 우선시했고, 한국은 북한과의 단계적인 통일을 추구했으며, 러시아는 아시아에서 경제적 영향력을 확대하고자 했다고 한다. 일본은 북한의 안보 위협 수준을 낮추는 데 관심을 가졌다.⁶

이러한 접근은 다자주의 자체에 내재한 한계를 분석했다고 볼 수 있다. 참여 국가들이 많을수록 이해관계가 복잡할 수 있음은 당연할 수 있다. 6자회담에 나타난 이같은 문제는 다른 다자적 협의체에도 일반적으로 나타날 수 있다. 문제는 이러한 각 국가들의 복잡한 이해관계를 극복할 수 있는 제도이다. 이 같은 맥락에서 주재우의 연구는 6자회담의 제도화라는 데 초점을 맞추었다는 점에서 의의가 있다. 북한 비핵화를 지속하기 위해선 6자회담 참여국들의 합의 이행을 담보할 수 있는 제도화가 필요하다고 한다. 미국과 북한 사이의 오랜 불신이 남아 있고, 6자회담 참여 국가들은 장기간 경제적 정치적 비용을 지불할 수밖에 없기 때문이다. 다만 6자회담의 제도화를 위한 조건으로 북한에 대한 제재 완화를 주장했다.⁷ 그러나 이 연구는 6자회담 참여국들의 합의 이행을 담보할 수 있는 제도적 문제에 대한 구체적인 논의까지는 이르지 못했다.

제도주의 접근으로 최영종의 연구를 들 수 있다. 이 연구는 국가가 국익을 극대화 하기 위해 행동한다고 전제하면서도, 국가들이 제도를 기반으로 한반도 평화를 위해 협력할 수 있다고 주장했다. 특히 북핵 문제의 경우 당사국들이 상호 불신으로 인해 합의 이행을 담보하기 어려운데, 최영종의 연구는 이러한 한계를 극복할 수 있는 제도적 방안을 제시했다는 점에서 의의가 있다.⁸ 그러나 제도 디자인을 위한 변수를 소개했지만, 이를 바탕으로 한 6자회담 사례에 대한 실증적 분석에는 한계를 가졌다.

⁶ John S. Park, "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks," *Washington Quarterly*, vol. 28 (2005), pp. 73~91.

⁷ Jaewoo Choo, "Is Institutionalization of the Six-Party Talks Possible?," *East Asia*, vol. 22 (2005), pp. 39~58.

⁸ 최영종, "한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인," pp. 5~32.

합리적 선택 이론에 따른 접근으로, 게임이론을 통해 6자회담을 분석한 연구가 있다. 연구는 참가국들을 행위자로 설정해 ‘치킨게임’, ‘죄수의 딜레마’, ‘비협자 게임’ 등에 6자회담 상황에 대입한 내용을 담고 있다.⁹ 그러나 참여국들이 복잡한 이해관계를 조율하면서 공동의 이익을 산출할 수 있는 제도의 역할에 대한 분석은 보여주지 못했다.

본 연구의 차별점은 각 국가들의 복잡한 이해에 따른 갈등을 극복하지 못하고, 북한의 비핵화라는 6자회담의 궁극적 목표를 달성할 수 없었던 원인을 합리적 선택 제도주의 이론을 통해 분석한다는 데 있다. 중국¹⁰, 일본¹¹, 러시아¹² 등 6자회담 참여국들은 각각 다른 참여한 이익들이 존재했다. 이러한 이익을 조정하고 공동의 이익을 도출하기 위해선 정교한 제도 디자인이 필요했다. 6자회담 사례 분석을 통해, 북핵 문제에 대한 다자주의적 해법이 갖는 한계를 밝히고, 이를 극복할 수 있는 정책적 대안에 대한 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 분석틀: 합리적 선택 제도주의

제도주의가 국제정치학에서 등장하게 된 것은 제2차 세계대전 이후 국제기구들의 출현과 관계 깊다. 유엔(UN), 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 핵확산 금지조약(NPT) 등 국제기구들이 만들어지고, 이 기구들에서부터 국가를 비롯한 국제정치 행위자들을 규율하는 제도들이 나타났다. 1980년대에 들어서면서, 국제레짐에 대한 학문적 분석은 신자유주의적 제도주의라는 이름으로 바뀌게 되었다. 국제정치에서 제도주의는 국가 간 협력이라는 관점에서 자유주의와 연관되면서도, 국가들이 상호 이익을 위해 제도를 준수한다는 관점에서 현실주의와도 연결되었다. 이후 제도주의는 국가 간 협력의 도출이라는 차원에서 합리적 선택 이론과 결부되었다. 국가들이 자국의 이익을 극대화하기 위해 행동했을 때 세계 차원에서

⁹ 홍성후, “게임이론을 통해 본 북핵 6자회담: 개념과 유형을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 14권 1호 (2009), pp. 183~198.

¹⁰ 한석희, “6자회담과 중국의 딜레마,” 『국제정치논총』, 45권 1호 (2005), pp. 175~199.

¹¹ 박홍영, “북핵 문제에 대한 일본의 관점-6자회담에 대한 일본 인식의 변화과정 검토,” 『평화연구』, 16권 1호 (2008), pp. 32~60.

¹² 주승호, “러시아의 북핵문제 6자회담 전략,” 『국방연구』, 47권 1호 (2004), pp. 85~110.

부정적 결과를 초래할 수 있는데, 국제정치에서 제도를 통해 개별 국가의 협력을 도출함으로써 집합선택의 딜레마를 극복할 수 있다는 것이다.¹³ 엘리너 오스트롬의 제도 이론은 집합선택의 딜레마를 극복할 수 있는 분석틀이라는 점에서 국제정치 현상에도 적용될 수 있다.

1. 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)의 제도 이론

맨커 올슨(Mancur Olson)은 ‘집합 행동의 딜레마’라는 개념을 제시하면서, 행위자들이 공동의 이익을 위해 자발적으로 협력한다는 관점에 의문을 제기했다. 공동의 이익을 달성하기 위해선 행위자들의 선택을 통제할 수 있는 장치가 필요하다고 한다. 개인은 자신의 이익을 극대화하기 위해 합리적으로 행위하지만, 이러한 선택이 집단적 이익에는 반할 수 있기 때문이다. 이는 이익과 비용으로 설명할 수 있다. 집단적 이익을 위한 협력에는 개인이 치러야 하는 비용이 존재한다. 또한 개인들의 협력을 강제하는 별다른 장치가 없다면, 다른 개인의 협력을 신뢰하기도 어렵다고 한다.¹⁴

제도는 유인 조정을 통해 집합 행동의 딜레마를 해결하는 기능을 한다. 제도를 통해, 개인이 협력을 거부할 경우 얻을 수 있는 이익은 감소시키고, 치러야 하는 비용을 증가시킬 수 있다. 제도는 개인의 합리적 선택이 집단적 이익으로 이어지도록 조정할 수 있다. 제도는 행위자가 협력할 경우 얻는 이익이 협력하지 않을 경우보다 크도록 행위자의 유인을 조정한다. 이를 통해 행위자는 협력에 나설 강력한 유인을 갖게 된다. 한편, 제도는 다른 행위자의 협력에 대한 기대를 높이는 역할을 함으로써, 행위자들의 상호 협력 가능성을 높인다. 결국 제도는 집합 행동의 딜레마를 극복하고, 공동의 이익을 도출해내는 역할을 한다. 제도의 취약성은 제도가 이러한 역할을 하지 못할 때 발생한다. 제도가 참여자에게 유인을 제공하지 못하거나, 상대방의 협력에 대한 신뢰를 담보하지 못할 경우 제도의 취약성은 커진다.

¹³ Arthur A. Stein, “Neoliberal Institutionalism,” In *The Oxford Handbook on International Relations*, pp. 201~221, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal (New York: Oxford University Press, 2008).

¹⁴ Mancur Olson, *The Logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

오스트롬의 제도 이론은 집합 행동의 딜레마를 극복할 수 있는 제도적 방안을 제시했다고 할 수 있다. 오스트롬의 제도 이론은 국제정치에 대한 직접적인 분석틀은 아니며, 공유 자원에 대한 문제를 다뤘다. 그럼에도 불구하고 오스트롬의 이론이 국제정치에도 적용될 수 있는 이유는 정부나 국가 중심적인 해법으로부터 벗어났기 때문이다. 인간은 자치를 통해서 집합 행동의 딜레마를 극복할 수 있는 제도들을 고안해왔다는 것이다.¹⁵ 따라서 오스트롬의 제도 이론은 무정부적인 국제정치에서 행위자들이 공공의 이익을 달성하기 위한 제도 디자인에 대한 분석틀로도 적용될 수 있다.

오스트롬은 집단 참여자의 행동에 영향을 미치는 일반적인 분석틀로 세 가지 수준을 제시한다. 첫째, 실행 규칙은 일상적으로 이뤄지는 참여자의 결정에 직접적 영향을 미치는 규칙이다. 실행 규칙에선 누가 어떻게 사람들의 행동을 감시할 것인지, 서로 다른 행동과 결과에 어떤 보상과 제재가 주어져야 하는지를 정한다. 둘째, 집합선택 규칙은 실행 규칙에 영향을 미치는 상위의 규칙이다. 집합선택 규칙은 누가 실행 규칙을 만드는 데 참여할 수 있는지 결정하고, 실행 규칙을 변경할 수 있는 방식을 규정한다. 셋째, 헌법적 규칙은 집합선택 규칙을 만드는 절차를 규정하고, 그 참여자를 정한다.¹⁶

세 수준의 규칙은 집합선택 규칙을 중심으로 다시 설명할 수 있다. 먼저 헌법적 규칙은 집합선택 규칙을 만들기 위한 절차의 규정인 셈이다. 헌법적 규칙은 집합선택 규칙을 만드는 절차라는 속성을 갖기 때문에, 행위자가 이해관계에 따라 헌법적 규칙을 파기할 가능성은 낮다. 다음 실행 규칙은 집합선택 규칙의 집행 방식을 정했다고 볼 수 있다. 이 때문에 실행 규칙은 집합선택 규칙이 유지될 수 있도록 보장하는 역할을 한다. 실행 규칙이 미비할 경우 집합선택 규칙의 제도 취약성은 증가한다.

세 수준에 따른 제도 분석은 6자회담에도 적용될 수 있다. 사실 6자회담 명칭 자체가 헌법적 규칙이라고 할 수 있다. 북한, 미국, 중국, 한국, 일본, 러시아로 참가자를 정한다는 뜻이기 때문이다. 아울러 중국이 6자회담을 주최하고, 한반도 핵 문제의 평화적 해결을 목적으로 한다는 것 역시 헌법적 규칙이라고 할 수 있다.

¹⁵ 안도경, “시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토: R. H. Coase와 E. Ostrom의 제도 연구 방법을 중심으로,” 『정부학연구』, 17권 1호 (2011), pp. 35~56.

¹⁶ Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity* (Princeton: Princeton University Press, 2005), p. 58.

6자회담 참여국들은 이 같은 헌법적 규칙에 모두 합의했기 때문에, 6자회담의 실패에 대한 분석에서 헌법적 규칙 위반이 원인으로 작용하기는 어렵다. 6자회담에 대한 분석에선 집합적 선택 규칙과 실행 규칙이 문제가 될 수 있다. 그러므로 본 연구는 집합선택 규칙과 실행 규칙에 대한 분석틀을 보다 구체적으로 제시한다.

〈표 1〉 제도의 층위

구분	규칙의 층위		
	헌법적 규칙	집합선택 규칙	실행 규칙
규칙	↓ ↗	↓ ↗	↓
분석수준	헌법적 선택	집합적 선택	실행적 선택
절차	재정 헌법적용 재결 수정	정책 결정 관리 경영 재결	사용화 제공 감시활동 집행

※ 출처: 엘리너 오스트롬 지음, 윤홍근·안도경 옮김, 『공유의 비극을 넘어』(서울: 랜덤하우스, 2010), p. 110.

제도 파기의 원인은 집합선택 규칙과 실행 규칙의 두 차원에서 나타나기 쉽다. 먼저 집합선택 규칙에서의 제도를 준수했을 때 얻는 이익보다 제도를 파기했을 때 얻는 이익이 높다면 참여자의 제도 파기 행동이 나타날 가능성은 더욱 커진다. 다음 실행 규칙의 불완전성을 들 수 있다. 감시, 제재, 보상, 정보 교환 등 행위자의 결정에 영향을 미치는 실행 규칙의 부재는 제도 유지 가능성을 낮게 한다. 실행 규칙 차원에서 제도를 유지하기 위한 감시와 제재 등 유인 조정이 없다면 배신적 행위나 무임승차의 문제가 나타날 가능성이 커지고, 이는 집합선택 규칙과 헌법적 선택 규칙의 파기로 이어지기 쉽다.

2. 집합선택 규칙

집합선택 규칙은 정책 결정 과정과 관리, 정책 결정의 심판 등으로 이뤄진다.¹⁷ 이러한 집합선택 규칙을 6자회담에 적용할 경우 북한의 모든 핵무기와 현존 핵 프로그램 포기, 한반도 비핵화, 북한에 대한 중유 지원, 미국의 북한에 대한 테러

¹⁷ 엘리너 오스트롬 지음, 윤홍근·안도경 옮김, 『공유의 비극을 넘어』(서울: 랜덤하우스, 2010), p. 109.

지원국 지정 해제 및 대적성국 교역법 적용 종료, 5개 실무그룹 구성 등을 들 수 있다. 사실상 6자회담 당사국들의 이해관계가 달린 구체적 의무를 규정하고 있다고 볼 수 있다. 참여국들은 이해관계에 따라 집합적 선택 규칙을 준수하거나 파기하는 결정을 내릴 수 있다.

당사국들이 취하는 집합선택 규칙에 대한 준수나 파기는 이익과 비용이라는 유인을 고려해 이뤄진다. 어떤 당사국이 집합선택 규칙을 준수해 얻는 이익이 비용보다 크다면, 당사국은 이 규칙들을 준수할 가능성이 높다. 핵을 비롯한 안보 문제와 관련해, 마이클 맥기니스의 ‘SCAD 모델’이 북한의 제도 준수에 대한 유인을 분석하는 보조적 이론이 될 수 있다. 맥기니스의 연구¹⁸는 세계적 강대국과 지역 국가의 관계를 통해 지역 국가의 유인을 분석한다. 미국이나 중국과 같은 세계적 강대국은 남한과 북한 등 지역 국가와 동맹 관계를 형성한다. 이를 통해 지역 국가는 경제적 군사적 이익을 세계적 강대국으로부터 얻을 수 있고, 동시에 세계적 강대국은 지역 국가를 통해 지역적 영향력을 행사할 수 있다. 지역 국가는 지역 패권 효용(U)을 극대화하기 위해 행위한다. 지역 패권 효용은 안보 수준(S)이라는 이익 변수에서 경제적 기회 비용(C), 세계적 강대국과 정치적 제휴 비용(A), 외부 자원 의존 비용(D) 변수를 뺀 값이다.

여기서 지역 국가는 세계적 강대국으로부터 군사적 지원(S), 경제적 지원(C), 외부 자원(D) 등을 받게 된다. 정치적 제휴 비용만 낮게 유지한다면 지역 국가는 세계적 강대국을 통해 지역 패권 효용을 높게 유지할 수 있다. 보통 지역 국가가 안보 수준을 높이면 주변 국가와의 군비 경쟁을 초래하기 마련인데, 이는 세계적 강대국에게 부담일 수 있다. 이 때문에 세계적 강대국은 지역 국가에 대한 지원을 줄일 수 있다. 또 안보 수준의 증가는 다른 군비 확충으로 인한 산업 투자 기회의 상실이라는 경제적 기회 비용의 감소를 부담해야 한다. 외국의 자원 수입에 차질을 빚으면서, 외부 자원 의존 비용이 증가할 수도 있다. 안보 수준의 상향은 이익을 발생시키지만 동시에 경제적 기회 비용, 정치적 제휴 비용, 외부 자원 의존 비용의 증가로 이어질 수 있다. 이 때문에 지역 국가는 안보 수준을 지역 패권 효용이 0이 되는 수준까지 올리게 된다. 그러므로 지역 국가의 안보 수준 증가는 한계를 갖게 된다.

¹⁸ Micheal D. McGinnis, “A Rational Model of Regional Rivalry,” *International Studies Quarterly*, vol. 34 (1990), pp. 111~135.

〈표 2〉 SCAD 모델

S	높은 안보 수준(Security)
C	낮은 경제적 기회 비용(Cost)
A	정치적 제휴 비용(Alignment)
D	외부 자원 비용(Dependence)
i	변수 값을 갖는 개별 국가
지역 패권 효용 $U_i = S_i - C_i - A_i - D_i$	

※출처: Micheal D. McGinnis, "A Rational Model of Regional Rivalry," *International Studies Quarterly*, vol. 34 (1990), p. 116.

지역 국가와 세계적 강대국의 강력한 동맹 관계는 제도 유지의 유인을 왜곡할 수 있다. 만일 지역 국가가 군비 제한이라는 합의를 어기고 안보 수준을 높이더라도, 여전히 세계적 강대국과 우호적 관계를 유지함은 물론 기존의 경제적 지원과 외부 자원 지원을 받을 수 있다면 안보 수준 증가는 지역 패권 효용의 지속적 증가로 이어질 수 있기 때문이다. 다시 말해 제도를 파기하더라도 국방비 지출로 인한 경제적 기회 비용이 낮고, 세계적 강대국과의 동맹 관계를 유지하기 위한 정치적 제휴 비용이 낮고, 외부 자원 의존도가 낮다면 제도를 준수할 유인 역시 낮다고 볼 수 있다. 특히 어떤 지역 국가가 세계적 강대국과 낮은 정치적 제휴 비용을 부담하는 경우가 있는데, 이는 세계적 강대국이 이 지역 국가에 대해 사활적 안보 이익을 갖고 있을 때이다. 지역 국가는 더 적은 정치적 제휴 비용(alignment coessions)으로 세계적 강대국과 동맹 관계를 유지할 수 있다. 정치적 제휴 비용이 낮은 경우 지역 국가는 안보 수준 증강에도 불구하고 세계적 강대국으로부터 지속적인 경제 지원과 군사적 지원을 받을 수 있다.¹⁹

3. 실행 규칙

오스트롬은 불확실한 환경에서 구성원들은 기회주의적 행동의 유혹을 이겨 내고, 제도가 지속성과 견고성을 갖기 위한 방식들을 제시했다. 실행 규칙 수준에선 감시, 제재, 갈등 해결 장치 등을 들 수 있다.²⁰ 먼저 감시 활동이다. 공유 자원 체제의

¹⁹ *Ibid.*, pp. 117~129.

²⁰ 엘리너 오스트롬은 실행 규칙에 해당하는 제도가 무엇인지를 명확하게 밝히지는 않았다. 하지만 실행 규칙이 집합선택 규칙의 집행이라는 하위 수준의 것이기 때문에, 본 논문에서는 이에 따라 실행 규칙에 해당하는 제도적 방식들을 따로 제시했다.

현황 및 사용 활동을 적극적으로 감시하는 단속 요원은 그 사용자들 중에서 선발되거나 사용자들에 대해 책임을 지고 있어야 한다. 다음 점증적 제재 조치이다. 실행 규칙을 위반하는 사용자는 다른 사용자들이나 이들을 책임지는 관리, 또는 양자 모두에 의해서 위반 행위의 경중과 맥락에 따른 점증적 제재 조치를 받게 된다. 제도가 견고하게 유지되는 경우는 외부의 권위체가 아니라 참여자들이 스스로 감시 및 제재 활동을 할 때이다.

그리고 갈등 해결 장치이다. 사용자들 간 혹은 사용자와 관리들 사이에 분쟁을 해결하기 위해 지방 수준의 갈등 해결 장치가 있으며, 분쟁 당사자들은 저렴한 비용으로 이를 이용할 수 있어야 한다. 사용자들은 규칙을 회피하기 위해 핑계를 찾거나, 규칙에 대한 다양한 해석 가능성을 이용해 사실상 규칙을 지키지 않으려고 할 수 있다. 또 정직하게 실수를 범하는 사람들이나, 규칙을 따를 수 없는 개인적인 형편에 처한 사람들이 있을 수 있다. 갈등조절 장치가 있어야 이 같은 선의의 위반자들이 수긍할 수 있는 방식으로 의무 불이행을 보전할 수 있다. 선의의 위반자들에게조차 가혹한 처벌이 내려진다면 규칙은 불공정한 것으로 여겨지고 규칙에 대한 순응률은 더 떨어질 수 있다.²¹

한편 오스트롬에 따르면, 제도가 복잡한 이해관계를 조율해야 함에도 그것을 조율하는 실행 규칙 차원의 하부 기관이 없는 경우 제도가 실패하기 쉽다. 이를 보여주는 사례가 지하수 고갈을 막기 위해 지하수 사용량을 조절하기 위한 캘리포니아 지하수 제도이다. 오스트롬이 제시하는 캘리포니아 지하수 관리 사례는 각 지역 간의 복잡한 이해관계를 조율하는 데에 실패하면서 제도가 파기되는 과정을 보여준다.²² 복잡한 지하수대에 얽힌 각기 다른 이해관계에도 불구하고 이를 조정하는 제도는 단순했다. 방대하고 복잡한 지역의 난제를 모든 지역을 한 단위로 묶어 단 하나의 행정 기관을 설치하는 것으로 해결하려고 한 것이 문제였다. 관련 당사자들이 스스로 다양한 문제들을 다룰 수 있는 효과적인 제도적 장치를 고안 하도록 해주지 못한 것이다. 자신들이 직면한 문제에 대한 공유된 인식이 없고, 복잡한 문제를 작은 단위의 문제로 분할할 수 있는 매커니즘이 없으며, 각각의 다양한 이해관계가 모두 정당하다는 사실을 인식하지 못할 경우 제도는 실패하기 쉽다.

6차회담 실패의 원인을 실행 규칙의 불완성으로 설명할 수 있다. 감시, 점증적

²¹ 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, pp. 172~191.

²² 위의 책, pp. 268~272.

제재, 갈등 해결 기제 등 실행 규칙은 당사국들이 제도를 준수할 수 있도록 하는 방식이라고 할 수 있다. 집합선택 규칙들을 포괄적 방식으로 이행할 것인지 아니면 서로의 이행을 확인하며 단계적인 방식으로 할 것인지도 문제였다. 제6차 6자 회담에서 합의 이행을 담보할 수 있는 조치로 단계적 방식을 합의하기는 했다. 그러나 상대방의 이행을 신뢰할 수 있는 장치는 마련되지 않았다. 결국 실행 규칙의 결여는 집합선택 규칙의 파기로 나타났다.

Ⅲ. 집합선택 규칙 차원

북한은 집합선택 규칙을 준수할 만한 유인이 낮았다. 이는 북한이 핵무기 개발을 중단한다는 집합선택 규칙에 대한 반복적인 위반 행위로 나타났다. ‘SCAD 모델’에서 북한은 지역 국가로 중국은 세계적 강대국이라고 할 경우, 북한은 중국과의 정치적 제휴 비용(A) 수준이 낮다고 할 수 있다. 북한이 6자회담의 합의 사항을 파기했지만, 중국이 북한에 대한 제재에는 소극적이었다. 북한이 핵무기 개발을 추진하는 안보적 증강에도 북한은 중국으로부터 얻는 지원은 줄어들지 않았던 것이다. 북한의 생존은 중국에게 사활적인 안보적 이익을 갖기 때문이다. 결국 북한의 지역 패권 효용은 핵무기 개발에 따른 추가적인 비용 부담을 초래하지 않은 채 오히려 증가할 수 있었다.

북한은 중국에게 사활적인 안보적 이익을 갖는다. 중국은 1961년 7월에 체결한 ‘조중우호협력상호방위조약(朝中友好協力相互防衛條約)’에 의하여 북한과 동맹 관계를 지속하고 있다. 따라서 북한이 미국과 무력충돌에 돌입하게 되는 경우, 중국은 다시 원치 않는 전쟁에 개입할 수밖에 없는 상황이다.²³ 즉 중국은 북한의 제도 파기를 옹호해서라도 북한의 이익을 지켜줘야 할 유인이 있다. 이 때문에 북한이 핵무기 개발을 통해 6자회담 합의를 파기하더라도 중국이라는 세계적 강대국과의 정치적 제휴 비용은 늘어나지 않을 수 있었다.

고립된 북한 입장에서는 중국의 의지 내지는 압력을 완전히 무시하기는 힘든 상황이다. 중국의 역할은 이러한 특수성을 이용하여 북한을 6자회담에 참석하도록

²³ 한석희, “6자회담과 중국의 딜레마,” pp. 182~183.

유도하고 외교적 타협을 위해 노력할 수도 있었다. 그럼에도 불구하고 중국은 6자 회담에서 대북제재에 대해 소극적인 태도를 보였다.²⁴ 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후, 중국의 입장은 미국과 달랐다. 당시 대통령비서실 통일외교안보 정책실장이었던 송민순의 회고에 따르면, 조지 부시 미국 대통령은 대북 제재 유엔 결의안을 추진했던 반면, 중국은 북한에 대한 제재보다는 협상에 무게를 두었다. 이 같은 중국의 태도는 이미 이전부터 반복되어왔다고 한다. 중국은 한반도 비핵화라는 원론적 입장에서 더 나아가지 않는다는 지적이었다.²⁵ 중국은 북한의 핵무기 보유에 반대하고, 이것이 북중 관계의 장애라고 하면서도, 어떤 경우에도 북핵 문제의 해법은 대화와 협상이라고 강조했다. 중국은 북핵 문제와 관련된 당사국이 모인 6자회담을 통해 문제를 해결해야 한다는 원칙적 입장을 되풀이했다.²⁶

북핵 문제를 취재했던 일본의 언론인 후나바시 요이치에 따르면, 중국의 외교관은 6자회담을 주최하는 중국의 입장을 ‘반추반취(半推半就)’라고 표현했다고 한다. 실제 마음은 있으면서 그런 마음이 있는 듯 없는 듯 우유부단하게 행동하는 것이다. 중국은 다만 현상 유지만 하면 되었다. 중국은 6자회담 프로세스를 정례화함으로써 북한에 대한 미국의 군사 공격을 막는다는 계산을 하고 있었다.²⁷ 북핵 문제에 대해 중국은 북한의 비핵화를 주장하면서도, 북한의 안보 문제를 배려해야 하며, 북핵 문제는 대화와 평화적인 방식에 의해서만 해결되어야 한다는 것이다. 중국은 지정학적 차원에서 한반도의 안정을 최우선 목표로 설정했다고 할 수 있다.²⁸ 6자 회담에서 미국은 핵확산 방지에, 일본은 북한의 핵무기 위협 제거에 각각 목표를 두었다. 반면, 중국의 목표는 어디까지나 한반도의 평화와 안정이었을 뿐이었다.²⁹

이 같은 맥락에서 중국은 북한 비핵화보다 지정학적 위협을 우선시했다고 볼 수 있다. 미국이 북한 비핵화를 명분으로 중국을 포위하는 상황을 경계했다는 것이다. 특히 한미일 삼각 동맹이 북핵 문제 해결을 위해 중국, 북한, 러시아에 대항하는 군사적 협력 기제로 활용되는 일을 경계했다. 중국은 이러한 지정학적

²⁴ 한석희, “6자회담과 중국의 딜레마,” pp. 186~189.

²⁵ 송민순, 『빙하는 움직인다』 (파주: 창비, 2016), pp. 298~299.

²⁶ 杨希雨, “朝鲜核问题与中国的对朝政策,” 『现代国际关系』, 第1期 (2017), pp. 15~31.

²⁷ 후나바시 요이치 지음, 오영환 옮김, 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보사미디어, 2007), p. 459.

²⁸ 王宜胜, 『朝鲜半岛冲突管理研究』 (北京: 军事科学出版社, 2011), pp. 171~172.

²⁹ 程晓勇, “弱国何以在不对称博弈中力量倍增: 基于朝核问题六方会谈的分析,” 『当代亚太』, 第6期 (2013), pp. 52~69.

입장에 따라 남한과 북한의 핵무기 개발과 사용을 절대 불허한다는 입장을 취하면서도, 물리적 해법에 대해서도 용인할 수 없다는 입장을 강조했다.³⁰ 오히려 중국은 2003년까지 2기의 경수로 발전소를 건설해주기로 한 합의 사항을 미국이 이행하지 못했고, 부시 행정부 출범 이후 미국이 북한을 ‘악의 축’으로 지정하고 북한을 선제 공격 대상으로 포함시켰다는 점, 그리고 김정일 정권교체를 도모하고 있다는 점 등을 강조했다. 미국의 위협에 직면한 북한이 1994년 미국과 체결한 기본합의서를 파기하고 핵무기 개발을 지속할 수밖에 없었다고 오히려 정당화했다.³¹

제도 참여자들 간의 특수 관계를 극복하지 못한다면 제도의 유지는 어렵게 된다. 국제정치에서 제도 참여자가 특수한 동맹 관계에 있을 때 공평함을 유지하기 어렵다. 이 때문에 다른 참여자가 제도를 어겼을 때 공정한 제재가 나오기 어렵다. 제도를 파기하더라도 동맹국 간엔 평판이 악화하는 부정적 영향을 받지 않는다. 6자회담 한국측 수석대표로 참여했던 이수혁의 회고에 따르면, 중국은 대북 제재 효과를 상쇄시켜왔다고 지적했다. 유엔의 대북 제재 결의안이나 한국의 남북 경협 중단으로 인해, 오히려 중국과 북한의 무역 거래는 급증했다는 것이다. 중국과 북한은 경제적으로 밀접한 관계를 구축하고 있으며, 특히 중국의 북한 지하자원 개발 사업이 25~50년 동안 장기간으로 추진되고 있다고 한다. 중국이 북한의 안보적, 정치적 가치를 재평가하지 않는 이상, 중국의 대북 지원은 계속될 것이라고 분석했다.³² 북한은 6자회담에서의 합의를 준수하지 않더라도 중국으로부터 받는 지원은 중단되지 않았던 것이다.

한편 경제적 기회 비용과 외부 자원이라는 변수 역시 북한의 경우 안보 수준 상승으로 줄어들기 어려웠다. 미국의 북한에 대한 경제 제재가 계속되고 있지만, 그 효과에 대해선 회의적이다. 북한은 중국으로부터 제후 비용의 증가 없이 경제적 관계를 지속하고 외부 자원을 조달할 수 있다. 또 제도를 파기하고 핵과 탄도미사일 개발하더라도 이에 따른 경제적 기회 비용과 외부 자원 비용의 증가는 0에 가깝다. 결국 북한 핵개발을 통해 6자회담의 집합선택 규칙을 파기하더라도 지역 패권 효용은 지속적으로 증가한다. 6자회담의 집합선택 규칙이 유지되기 위한 참여자의 유인이 북한으로서는 없는 셈이다.

³⁰ 林利民·程亚克, “试析“六方会谈”各方在朝核问题上的地缘政治博弈,” 『中国与国际关系学刊』, 第2期 (2017), pp. 17~29.

³¹ Zhu Feng, “China’s Policy on the North Korean Nuclear Issue.” *China Strategy*, vol. 3 (2004), pp. 3~20.

³² 이수혁, 『북한은 현실이다』 (파주: 21세기북스, 2011), pp. 160~171.

IV. 실행 규칙 차원

1. 복잡한 이해관계 조정 메커니즘의 부족

오스트롬에 따르면, 복잡한 이해관계를 단일한 기구에 맡길 경우 제도가 파기될 가능성이 높다고 했다. 복잡한 이해관계를 다룰 수 있는 하부 실무회의의 중요성을 강조한 것이다.³³ 이러한 관점에서, 6자회담 실패의 한 원인으로 복잡한 이해관계를 나눠서 다룰 수 있는 하부 실무회의의 부재를 들 수 있다. 2007년 제5차 6자회담에선 2.13합의를 도출했다. 이 합의에 따르면 6자회담 내 5개 실무그룹을 합의일로부터 30일 내 구성하도록 했다. 실무그룹은 한반도 비핵화, 북·미 관계정상화, 북·일 관계 정상화, 경제·에너지 협력, 동북아 평화·안보체제로 나뉘었다. 복잡한 이해관계를 갖는 참가국들의 갈등을 해결할 수 있는 장치가 될 수 있었지만 사실상 제 역할을 하지 못했다.

먼저 북·미 관계 조율의 실패이다. 북·미 관계는 6자회담 내내 가장 큰 갈등의 축이었다. 부시 행정부는 북·미 직접 교섭에 근본적인 회의감을 갖고 있었다. 단지 직접적인 협상 대상으로서 북한을 더이상 인정하지 않았던 것이다. 결국 미국이 취한 전략은 6자회담이라는 다자회의를 통해 북핵 문제를 중국에 위임하는 ‘아웃소싱’이었다.³⁴ 부시는 2002년 연두 교서에서 북한을 테러리스트를 지원하는 악의 축으로 간주한 바 있었다. 북한이 주민들을 아사에 처하게 하면서도, 대량살상 무기로 무장하고 테러리스트를 지원하면서 세계 평화를 위협한다고 비난했다. 테러 지원국인 북한은 이란, 이라크와 같이 미국을 협박하고 있지만, 미국은 미사일 방어 체제를 도입해 미국과 미국의 동맹국의 안전을 담보하겠다고 했다.³⁵ 한국은 당근과 채찍이 모두 필요하다는 입장이지만, 미국은 당근 전에 채찍을 강조했다. 한국은 북·미 양자 협의가 불가결하다고 간주했고 북한도 핵 폐기의 조건으로 북·미 불가침 조약을 요구했지만 미국은 북한과의 직접적 협의를 거부했다.³⁶

³³ 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, pp. 268~273.

³⁴ 장달중·이정철·임수호, 『북·미 대립』(서울: 서울대출판문화원, 2011), pp. 22~26.

³⁵ Bush, George W., 'President Delivers State of the Union Address: The President's State of the Union Address,' January 29, 2002. <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (검색일: 2021.5.12.).

³⁶ 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박』, p. 504.

직접 대화를 꺼린 미국이 2.13합의를 통해 북미 관계 정상화 실무회의가 제도화 된 것은 진일보했다고 볼 수 있다. 그러나 2007년 9월 북미 관계 정상화 실무그룹 제2차 회의에서 핵시설 연내 불능화와 전면 신고 합의 등 구체적인 이해관계의 조정보다는 집합적 선택 규칙의 확인에 불과한 협의가 있었을 뿐이다. 게다가 이후 북미 간 실무그룹회의가 열리지 않았다. 크리스토퍼 힐³⁷의 회고에 따르면, 미국은 2.13 합의 이후 북미 실무그룹 회의를 열기로 했는데, 북한이 적극적으로 나서지 않아 진전을 이루지 못했다고 한다. 당시 미국이 취한 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한 계좌 동결 해제 문제를 두고, 북한은 미국과 갈등을 겪고 있었다.³⁸

북일 관계도 비핵화 이상의 복잡한 이해관계를 갖고 있었다. 이는 제1차 6자회담 의제 설정에서부터 나타났다. 일본은 일본인 납치문제를 6자회담과 병행해서 진행시킬 필요가 있으며, 일본 정부도 ‘핵 미사일 문제와 납치문제의 포괄적 해결’을 목표로 했다. 일본 정부는 납치문제의 해결과 북한의 완전한 핵 폐기가 없는 한 북일 국교 정상화는 없다고 인식하고 있었다. 일본을 사정거리에 넣은 노동미사일로 위협요인이었다. 이후 이어지는 6자회담에서도 일본은 납치와 미사일 문제를 제기했다. 먼저 납치문제는 6자회담 타결을 어렵게 하는 핵심 요인으로 작용했다. 일본은 재차 6자회담에서 납치문제가 북일 간 최대의 문제임을 강조했고, 8명 가족의 무조건 귀국과 안부가 불명확한 10명에 대한 철저한 조사를 요구했다. 제5차 6자회담에서도 일본 정부는 “북일 평화선언에 기초해서 불행한 과거를 청산하고 현안 사항을 해결하며 이를 바탕으로 국교 정상화를 위한 협의를 개시한다. 현안 사항에는 납치문제가 포함된다”는 입장을 밝혔다. 다음 미사일 문제와 관련 일본 방위청의 방위연구소는 2004년 3월 24일 한반도, 중국, 러시아 등의 군사정세를 분석한 ‘동아시아 전략 개관 2004’³⁹를 발표했다. 일본 방위력에 대해 상대방의 미사일에 대한 요격 작전과 미사일 기지에 대한 공격능력 보유에 관한 검토를 촉구했다.

북일 간 미사일 갈등은 제5차 6자회담 가운데 벌어진 2006년 7월 5일 북한의 미사일 발사로 보다 첨예화했다. 일본은 이에 항의하며 북한 화물선 만경봉호의 입항을 6개월간 금지하는 결정을 했다. 또 북일 간의 인적 교류 제한 및 전세계

³⁷ 크리스토퍼 힐은 6자회담 당시 미국 국무부 동아시아태평양담당 차관보이자 6자회담 미국측 수석대표였다.

³⁸ 크리스토퍼 힐 지음, 이미숙 옮김, 『크리스토퍼 회고록: 미국 외교의 최전선』(서울: 메디치미디어, 2015), pp. 328~329.

³⁹ 防衛研究所編, 『東アジア戦略概観 2004』(東京: 防衛研究所, 2004), pp. 227~229.

취항 금지가 시행되어 북일 간 민간 및 관리의 방문이 금지되었다. 이외에도 군사적 대응으로 7700톤 급 이지스함 2척을 2008년까지 동해 및 동중국해에 추가로 배치하며, 건조중인 6번째 이지스함을 2008년에 실전배치하기로 결정했다. 2008년 3월 말로 예정되었던 미사일방어(MD) 체제의 지대공 유도탄 패트리엇 미사일3(PAC3) 배치를 앞당겨 2007년 중에 실전 배치하기로 결정하였다.⁴⁰ 북한과 일본은 2008년 8월 13일 새벽 중국 선양(瀋陽)에서 열린 6자회담 북일 국교정상화 실무회의에서 북한에 의한 일본인 납치 피해자 재조사를 위한 위원회 구성 및 그해 가을까지 재조사 완료 등에 합의했다는 발표가 있었다.⁴¹

그러나 실무회의가 이해관계 조정에 성공한 것은 아니었다. 북한과 일본이 2008년 8월 13일 중국 선양(瀋陽)에서 북한에 의한 일본인 납치 피해자 재조사 방법 등과 관련한 실무 협의를 했을 때 북한측은 ‘백지상태의 재조사’라는 일본의 요구를 거부했다. 일본 정부 일각에서는 북한의 이런 태도 때문에 재조사 방법에 대해 계속 협상해야 한다는 주장이 강하게 대두됐지만 총리실의 방침에 따라 이런 내용을 포함하지 않은 채 합의했다. 양국 간 합의 내용에는 ‘전면적인 조사’, ‘모든 납치 피해자가 대상’이라는 표현은 있지만 당초 일본측이 제시했던 ‘백지상태의 재조사’라는 문구는 포함되지 않았다. 북한이 이런 자세를 보인 것은 과거의 조사 결과를 유지하려는 의도를 내비친 것이어서 북한에 의한 재조사의 실효성에 의문이 제기될 가능성이 높다고 했다.⁴²

한편 남북 간의 이해관계를 조율하는 실무회의는 아예 합의되지 않았다. 한반도 평화 정착을 위해선 남북한의 종전선언과 평화협정이 필요했다. 그러나 남북의 입장은 달랐다. 북한은 교전 당사국이 남한이 아닌 미국이므로 평화협정의 주체는 미국이어야 한다고 보았다. 그러나 남한은 자국이 배제된 평화협정은 있을 수 없었다.⁴³ 이로써 한반도 긴장의 직접 당사자 간의 갈등은 그대로 남게 되었다.

⁴⁰ 박홍영, “북핵 문제에 대한 일본의 관점- 6자회담에 대한 일본 인식의 변화과정 검토,” pp. 51~52.

⁴¹ 최이락, “북일 납치피해자 재조사 합의 내용 요지,” 『연합뉴스』, 2008.8.13. <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002219593>> (검색일: 2021.4.3.).

⁴² 최이락, “北 납치문제 백지상태 재조사 거부,” 『연합뉴스』, 2008.8.24. <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002236167>> (검색일: 2021.4.3.).

⁴³ 김용현, “2.13 합의와 한반도 평화체제 구축 방향,” 『북한연구학회보』, 11권 1호 (2007), pp. 1~15.

2. 이행에 대한 상호 불신의 문제

(1) 단계적 이행에 따른 불신 증폭

‘죄수의 딜레마 게임’을 통해 북핵 6자회담에서 당사국들이 합의를 이행하기 어려운 이유를 이해할 수 있다. 죄수의 딜레마 게임은 공범인 두 용의자가 경찰에 의해 격리된 상황에서 다른 공범의 죄를 증언하는 유인을 설명한다. 만일 두 용의자가 모두 증언을 거부한다면, 경찰이 이들의 유죄를 입증하기 어려울 것이다. 그러나 두 용의자는 다른 공범도 증언을 거부할 것이라고 신뢰하기 어렵다. 경찰은 각각의 용의자에게 다른 공범의 죄를 증언할 경우 감형을 제안하고, 용의자들은 모두 공범의 죄를 증언하게 된다는 것이다.

죄수의 딜레마 게임은 국제정치에서 국가들이 협력해 공동의 이익을 도출하기 어려운 이유를 설명하는 데에도 적용될 수 있다. 집단안전보장은 침략국에 대항해 다른 모든 국가가 협력함으로써 국제적인 평화를 달성하는 제도이다. 개별 국가는 자국을 제외한 다른 국가들이 침략국에 대항하는 무임승차 상황에서, 비용은 부담하지 않은 채 안전보장이라는 이익을 얻을 수 있다. 만일 다른 국가가 침략국에 대항해 협력하지 않는다면, 혼자서 침략국을 상대해야 하는 위험을 부담할 수 있다. 결국 어떤 국가도 침략국에 대항하지 않음으로써, 안전보장이라는 공동의 이익을 달성하기 어렵게 된다. 이처럼 국제정치에서도 다른 국가의 제도 이행을 신뢰할 수 없다면, 공동의 이익을 위한 국가 간 협력은 어렵다.⁴⁴

6자회담 당사국들이 다른 국가들의 합의 이행을 신뢰할 수 없다면, 협력보다 배신을 선택할 가능성이 크다. 특히 북한과 미국은 오랫동안 적대 관계였기 때문에 상호 합의 이행에 대한 신뢰가 문제일 수 있었다. 북한은 제1차 6자회담부터 행동 하나하나에 대해 상대방의 상응하는 대응 조치를 요구했다. 이를 ‘말 대 말, 행동 대 행동’이라고 했다. 북한의 비핵화 단계마다 단계적인 보상 조치를 요구한 것이다. 미국은 이를 ‘공약 대 공약’이라는 용어로 응했다. 이는 북미 간 불신을 상징하는 것이었다.⁴⁵ 2005년 9월 19일 제4차 6자회담 공동성명(9.19 합의)은 “6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호조율된 조치를 취할 것을 합의하였다”고 밝혔다.⁴⁶

⁴⁴ Glenn H. Snyder, “‘Prisoner’s dilemma’ and ‘chicken’ models in international politics,” *International Studies Quarterly*, vol. 15 (1971), pp. 66~103.

⁴⁵ 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박』, pp. 551~553.

그러나 단계적 대응 조치는 이행의 신뢰를 높이지 못했다. 비핵화의 단계적 이행과 보상에 대해, 북한과 미국의 입장이 달랐다. 북한은 핵 동결에 대한 보상을 주장했다지만, 미국은 핵 동결은 비핵화의 단계로 보지 않았다. 제4차 6자회담에서 북한 수석대표 김계관은 “핵실험을 중단하고, 핵 이전을 중지하는 대신 보상이 필요하다”고 주장하자, 미국 수석대표 크리스토퍼 힐은 “그렇게 말하면 모든 것이 끝”이라고 했다. ‘9.19 합의’ 다음날인 9월 20일엔 북한은 “경수로를 먼저 제공받지 않으면 북한은 핵 억지력을 포기하지 않겠다”고 했다. 이에 미국은 북한에 공동 성명의 충실한 이행을 촉구했다.⁴⁷ 북한 비핵화의 단계적 이행과 상응하는 보상이라는 방식은 북미 간 불신을 오히려 강화하는 방향으로 나아갔던 것이다.

(2) 합리적 제도 디자인의 미비

6자회담에서 당사국들은 상호 협력을 통해 북한 비핵화라는 공동의 목표를 달성하는 데 실패했다. 이는 국가 간 협력을 이끌어 내는 합리적 제도 디자인이 미비했다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 제도는 죄수의 딜레마를 극복하기 위한 상호 이행을 담보할 수 있는 해법일 수 있다. 코레메노스 등의 연구는 국가들의 협력을 만들어내는 국제 제도에 주목했다. 중앙집중화된 집행기구가 없는 무정부적인 국제관계에서, 국제 제도는 탈집중화된 협력이라는 문제를 해결하는 데 유용하다고 했다. 국가들은 합리적인 제도 디자인을 고안해, 조정하고 진화시켜나가면서, 집단적인 목표를 달성한다. 국가 간 협력을 이끌어 내기 위해, 국제 제도는 정교하게 발전해 나간다는 것이다.⁴⁸

6자회담에서 당사국들이 합의를 이행하는 문제가 심각했다. 북한이 비핵화 합의 이행에 대한 다른 당사국들의 불신이 팽배했다. 북한도 미국의 보상 합의 이행에 대해 신뢰하지 못했다. 6자회담 합의의 이행 문제를 합리적 제도 디자인의 미비라는 차원에서 분석할 수 있다. 첫째, 이행 문제가 심각할수록 이슈 영역을 늘려야 한다.⁴⁹ 한반도 평화와 비핵화 문제는 이슈가 간단하게 보이지만 당사국들은 각기 다른 의제를 갖고 있었다. 따라서 복잡하고 민감한 이슈를 포괄적으로 다루었어야

⁴⁶ 외교부 북핵외교기획단, “제4차 6자회담 공동성명,” 2005.9.19. <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293917> (검색일: 2021.4.12.)

⁴⁷ 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박』, pp. 553~554.

⁴⁸ Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, “Rational design: Looking back to move forward,” *International Organization*, vol. 55, no. 4 (2001), pp. 766~767.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 786~787.

했다. 그러나 각 국가 간의 관계를 조율하는 이슈를 관계 정상화라는 모호한 상태로 끝내버렸다.

둘째, 이행 문제가 심각할수록 권한의 집중도는 높여야 한다. 일반적으로 국제 제도의 권한과 국가의 주권 사이에는 반비례 관계가 존재한다. 국가는 제도가 가져올 기대이익 때문에 주권 행사를 일부 포기하면서도 국제 제도를 만드는 것이다. 제도가 실효성을 갖기 위해, 제도 자체에 강한 권한을 부여하거나 강대국의 힘에 의존하는 방법이 있을 수 있다. 다만, 제도에 대한 공감대가 강할수록 힘에 의한 보장 필요성이 줄어든다.⁵⁰ 6자회담에선 중국과 미국의 강한 공감대가 형성되지 못했을 뿐만 아니라 6개 참여국의 집합적인 권한은 존재하지 않았다. 6자회담 참여국들 중 특정 국가에 강한 통제력을 부여함으로써 북한의 이행을 담보할 수도 있었다. 그러나 중국은 미국의 북한에 대한 강력한 통제력을 용인하지 않았다.

셋째, 현재나 미래의 국제 상황이 불확실 경우, 국제 제도는 유연성을 확대할 필요가 있다. 불확실한 국제 상황에서 국가는 경직된 제도에 의해 구속되길 원하지 않기 때문이다. 국제 제도가 경직적일 경우, 국가는 가변적인 국제 상황에 따라 제도를 파기할 가능성이 높다. 여기서 국제 제도는 참여국 수가 늘어날수록 유연성이 떨어지게 된다.⁵¹ 북핵 문제에 해결책과 그 이행에 대한 불확실성이 존재했고, 미중 관계, 한일 관계를 비롯한 참여국 간의 관계도 가변적이었다. 그런데 6자회담 참여국들은 다수였기 때문에, 제도의 유연성은 떨어졌다. 북핵 문제를 해결하기 위한 참여국을 보다 소수로 했다면, 제도의 유연성은 커질 수 있었다. 이 경우 참여국들이 제도에서 이탈한 가능성도 줄어들 수 있었다.⁵² 그러나 북한의 핵불능화 조치 불이행과 이에 즉각적으로 대응하는 미국의 경제 제재 조치는 매우 경직된 형태로 운영됐다.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 789~790.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 793~795.

⁵² 최영중, “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인,” p. 28.

〈표 3〉 합리적 제도의 디자인을 결정하는 주요 요인들

M1	이행문제가 심각할수록 회원자격은 엄격해질 것이다.
M2	상호 선호에 대한 불확실성이 클수록 회원자격은 엄격해질 것이다.
M3	분배문제가 심각할수록 회원 수는 늘어날 것이다.
S1	이해관계 당사자가 많을수록 이슈영역이 늘어날 것이다.
S2	분배문제가 심각할수록 이슈영역이 늘어날 것이다.
S3	이행문제가 심각할수록 이슈영역이 늘어날 것이다.
C1	행위에 대한 불확실성이 커짐에 따라 집중도가 높아질 것이다.
C2	주변 환경에 대한 불확실성이 커짐에 따라 집중도가 높아질 것이다.
C3	이해관계 당사자 수가 늘어날수록 집중도가 높아질 것이다.
C4	이행문제가 심각할수록 집중도가 높아질 것이다.
V1	이해관계자의 숫자가 증가할수록 개별국가의 통제력은 떨어질 것이다.
V2	참가자의 기여도에 따라 통제력에 차이가 있을 것이다.
V3	주변 환경이 불확실할수록 개별국의 통제력이 커질 것이다.
F1	주변상황이 불확실할수록 제도의 유연성은 커질 것이다.
F2	분배문제가 심각할수록 유연성은 커질 것이다.
F3	이해관계 당사자 수가 늘어날수록 유연성은 떨어질 것이다.

※ 출처: Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "Rational design: Looking back to move forward," p. 797.

(3) 중재자의 역할 미비

오스트롬은 갈등 해결 장치를 제도의 성공 요인 중 하나로 보았다. 분쟁 당사자들은 저렴한 비용으로 이를 이용할 수 있어야 한다고 보았다.⁵³ 6자회담 합의문은 추상적인 원칙 수준이다. 이 때문에 합의문의 해석을 둘러싼 이견이 언제든 존재할 수 있었다. 이와 관련하여 오스트롬은 갈등 해결 장치를 제시한다. 그는 행위자가 규칙을 회피하기 위해 규칙을 자신에게 유리하게 해석할 수 있다고 지적했다. 이 문제는 제도 위반자를 이탈시키기 보다는 위반자를 남게 하기 위한 제재 수준을 찾는 게 의미가 있다. 6자회담 합의문은 이러한 갈등 해결 장치가 부재했다. 이로 인해 북한이 일방적으로 탈퇴하는 등 당사국의 제도 이탈이 이어졌다.

국제정치에선 중립적 성격의 국가가 이러한 갈등을 조율할 수 있다. 탈냉전 이후 북한과의 동맹 관계를 해제하고 미국과의 관계 정상화를 이룬 러시아는 중재자 역할을 맡을 수 있었다. 러시아는 북핵 문제를 비롯한 한반도 평화를 자국이 참여

⁵³ 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, pp. 189~191.

하는 다자적 안보 기구를 통해 해결해야 한다는 인식도 갖고 있었다.⁵⁴ 그러나 러시아는 동북아에서의 영향력 부족으로 갈등을 해결하는 중재자로서의 역할을 수행하는 데엔 역부족이었다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 사심 없는 중재자로서 역할을 성실히 수행함으로써 한반도 평화와 안보에 긍정적 역할을 하고자 했다. 푸틴의 러시아는 때로는 국제무대에서 북한의 입장을 대신 설명하기도 하고, 남한과 북한, 북한과 미국, 북한과 일본 간의 중재 역할을 하였으며 때로는 북미 타협안을 제시하기도 하였다.

러시아는 북핵 문제와 관련하여 중국과 정기적인 협의와 조정을 해 오고 있었다. 제1차 6자회담 중 러시아와 중국의 대표단은 대화가 결실을 맺을 수 있도록 긴밀하게 공조했다. 2004년 1월 5일, 러시아와 중국의 외교대표단들이 모스크바에서 회동하였을 때 북핵 문제가 단연 중요한 안건이었다. 러시아와 중국은 북핵 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방안에 대해 긴밀하게 논의해 왔다. 또한 러시아는 북한과 일본 사이에 중재자 역할도 수행하였다. 일본은 북한과 대화를 재개할 수 있도록 러시아에 도움을 요청하기도 했다. 2002년 7월 평양에서 김정일과 회담한 직후 러시아 외무 장관 이바노프는 북한이 미국 및 일본과 건설적인 대화를 할 용의가 있다고 발표한 바 있다. 러시아는 2002년 9월 김정일-고이즈미 조일 정상 회담이 성공적으로 개최된 것은 러시아의 중재 노력의 결과였다고 강조하였으며 고이즈미 자신도 조일 대화가 성사될 수 있도록 도움을 준 푸틴에게 사의를 표한 바 있다.

러시아는 미 부시 행정부의 대북 강경 정책에 비판적인 입장을 보이면서 미국이 평화적 수단으로 북핵 문제를 해결할 것을 촉구하기도 했다. 북한의 핵 동결 해제 이후 북미 간 대결 양상을 보이게 되자 2002년 11월 러시아 외무차관 로슈코프는 미국이 북핵 문제 해결을 위해 압력 수단을 동원하고 있다고 비난하였다. 그는 또 북한의 핵무기 개발 계획과 미사일 개발 계획의 근본적인 원인을 이해하고 북한의 동기를 이해하려는 노력이 필요하다고 강조하였다.⁵⁵

그러나 러시아가 중재자로서 제 역할을 발휘하기엔 동북아에서의 영향력이 낮았다. 러시아는 더이상 북한의 동맹국이 아니며 북한에 대한 경제 원조국도 아니었다. 러시아는 단지 김정일이 러시아의 조언에 귀를 기울이려고 할 때에만

⁵⁴ Georgy Toloraya, "The Six Party Talks: a Russian perspective," *Asian Perspective*, Vol. 32, No. 4 (2008), pp. 45~69.

⁵⁵ 주승호, "러시아의 북핵 문제 6자회담 전략," pp. 92~103.

북한의 행동에 영향을 미칠 수 있었다.⁵⁶ 러시아의 대 일본 관계도 문제로 작용했다. 쿠릴 열도의 영토분쟁으로 인해 러시아와 일본은 갈등을 겪고 있기 때문이다. 미국과 서방은 동아시아 문제에서 중국에 우선적 지위를 부여하면서도 러시아는 부차적인 국가로 취급했기 때문에 러시아가 미국을 설득할 힘이 있는지 역시 의문이었다. 다만 러시아가 동북아 국가들에 대한 천연가스 등의 수출을 통해 영향력을 발휘할 여지도 있었다. 그러나 이 역시 파이프라인 건설에 들어가는 막대한 비용과 파이프라인 통과 지역에 대한 천연가스 지원 등의 문제 때문에 실행에 옮겨지지지는 못했다.⁵⁷

(4) 감시와 제재의 부재

2.13합의에 따라 북한은 모든 핵시설의 불능화를 실시해야 한다. 또 미국은 북한과의 관계 개선의 일환으로 대적성국 교역법 적용 중지라는 의무를 갖게 됐다. 이외에도 한국은 중유 100만t 상당의 지원을 북한에 제공해야 한다. 그러나 6자회담 합의문이라는 제도의 적용을 받는 당사자들이 이 합의를 어겼을 경우 어떤 제재를 받는지에 대한 언급은 없다. 이 때문에 각 당사자는 자신의 제도 파기 이유를 다른 당사자의 합의 훼손으로 들었음은 우연이 아니다.

오스트롬은 준 자발적 순응을 강조한다. 준 자발적 순응을 위해선 강제력이 있어야 한다. 강제력은 제도를 어길 유인을 억제함은 물론 상대방의 행위에 대한 신뢰를 가져와 모든 당사자가 제도를 유지할 수 있게 하는 기제가 된다.⁵⁸ 만일 6자회담 합의문에서 각 당사자가 6자회담 합의 사항을 어겼을 경우 받게 될 제재 조치를 명확하게 규정했다면 합의 사항의 제도적 지속성은 강화되었을 것이다. 미국과 중국의 경제관계, 미국의 북한 경제 봉쇄, 중국의 북한에 대한 지원과 관련된 다양한 수준의 제재가 가능했다.

점증적 제재 조치를 전제로 한 감시 활동도 부족했다. 6자회담 당사국들이 모두 참여하거나 이들을 모두 대표할 수 있는 감시기구가 만들어졌다면 합의 사항의 이행을 담보하기 쉬웠을 것이다. 그러나 감시 활동은 미국의 독자적이고 일방적인 첩보 활동에 의지해 이뤄졌다. 중국조차도 북한의 핵실험에 대해 사전에 인지하지

⁵⁶ 위의 글, pp. 103~105.

⁵⁷ Stephen Blank. "What is Russia to Asia?," *Orbis*, vol. 47 (2003), pp. 569~585.

⁵⁸ 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, pp. 179~189.

못했다. 합의 사항의 의무를 지고 있던 다른 당사국에 대한 감시 활동은 아예 부재했다. 이는 북한이 미국 등의 당사국이 합의 사항을 이행하지 않았음을 이유로 합의 사항 파기의 정당성을 주장하는 빌미가 됐다.

V. 결론

6자회담 실패는 제도 디자인이 집합적 이익을 위해 참여국들의 유인을 조정하지 못했다는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 6자회담의 당사국은 북핵 문제 해결을 목표로 추구했지만, 각국이 처했던 이해관계는 달랐다. 당사국들은 자국의 이익을 극대화하기 위해 행동했고, 이는 6자회담의 실패라는 결과로 이어졌다. 북한의 핵무기 개발은 6자회담 당사국들의 공동의 이익을 침해한 것이었다. 6자회담의 제도 디자인은 6자회담 당사국들이 합의를 준수하고, 공동의 이익을 창출하는 데 한계를 갖고 있었다. 북한은 6자회담 제도를 준수할 유인을 갖지 못했으며, 그런 북한의 합의 파기를 감시, 제재, 중재할 수 있는 제도는 기능하지 못했다.

북핵 문제에 대한 다자주의적 접근에서, 중국은 북핵 문제 해결을 어렵게 하는 요인으로 작용했다. 중국은 자국에 우호적인 북한 정권의 생존이 지정학적으로 중요했다. 중국은 북한 핵무기 개발에 대한 물리적 제재를 동조하기 어려웠다. 중국은 대화를 통한 북핵 문제 해결이라는 원론적 입장을 되풀이했다. 이로 인해 북한은 핵무기 개발에 따른 대외적 비용 증가가 크지 않았다. 게다가 북한은 이미 미국으로부터 거둬들인 제재를 받고 있었다. 미국의 추가적 제재는 더이상 북한을 압박하기 어려울 수 있었다. 북한이 중국에 대한 경제적 의존도가 더욱 확대되는 결과로 이어졌다고 할 수 있다. 결국 북한은 핵무기 개발에 따른 추가적인 비용 증가를 부담하지 않은 채, 안보적인 이익을 얻을 수 있었던 것이다.

6자회담의 집합선택 규칙과 실행 규칙은 제도가 유지되기 어려운 많은 문제점을 담고 있었다. 그렇다고 6자회담의 헌법적 규칙의 전면적 실패라고 볼 수는 없다. 당사국들 모두 군사력이 아닌 대화와 협력에 의해 한반도 문제를 해결할 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 6자회담에서 드러난 집합선택 규칙과 실행 규칙의 보완을 통해 다시 한반도 문제를 고민해야 한다. 먼저 북한이 집합선택 규칙을 준수할 만한 유인을 갖게 해야 한다. 일단 북한이 정상적으로 국제 사회에 편입된 이후엔, 북한은 경제 제재에 따른 비용을 지게 될 것이다. 이는 북한이 집합선택

규칙을 준수할 수 있는 유인으로 작용할 것이다.

다음 북핵 문제에 대한 다자주의적 해법을 추진할 경우, 실행 규칙의 정교한 제도 디자인이 요구된다. 제재는 점증하는 제재여야 한다. 이를 통해 당사국들이 규칙을 위반해 제재를 받더라도, 다시 다자적 제도에 남아 있을 수 있도록 기회를 주어야 한다. 또한 당사국의 규칙 준수에 대한 중립적인 감시가 이뤄져야 한다. 이러한 실행 규칙은 북한의 비핵화와 미국을 비롯한 다른 국가들의 보상 조치 모두 적용되어야 하는 문제이다. 이러한 중립적인 감시와 점증적 제재 수단은 참여국들 사이의 불신을 극복하는 방법일 수 있다.

제도 이행의 신뢰는 단기간에 형성될 수 없다는 점에서 6자회담을 무조건 실패로 돌리는 것 역시 무리다. 북미 간 신뢰가 부재한 상황에서 다자주의적 방식에 의한 북한 비핵화는 달성하기 어려울 것이다. 엘리너 오스트롬은 소규모 초기 제도를 출범함으로써 사회적 자본이 점차 형성되어 가는 과정을 강조한다. 작은 것들 협력해 나간 경험이 커다란 문제를 해결하기 위한 신뢰를 구축하게 된다고 한다. 북한 비핵화를 해결하기 위한 다자주의적 접근이 성공하기 위해선, 북미 간 신뢰를 형성하기 위한 작은 협력의 경험을 쌓아갈 필요도 존재한다.

북한 핵 문제에 대한 다자주의적 해법을 취할 경우, 참여국들의 협력을 이끌어 낼 수 있는 제도 디자인이 필요하다. 만일 이러한 제도 디자인이 미비하다면, 북미 양자적 접근이 오히려 합리적인 해법일 수도 있다. 북한과 미국이 직접 협상을 통해 이해관계를 조율하는 게 보다 효율적일 수 있다. 중국이나 일본처럼 다양한 이해관계를 갖는 국가들이 참여할 경우 북핵 문제를 해결하기 위한 합의 과정은 더욱 풀기 어려운 고차방정식이 될 가능성이 크다. 향후 북핵 문제에 대한 다자주의적 접근에 대해선 신중할 필요가 있다는 것이다.

■ 제출: 4월 26일 ■ 심사: 6월 3일 ■ 채택: 6월 7일

참고문헌

1. 단행본

- 돈 오버도퍼 지음. 이종길 옮김. 『두개의 한국』. 서울: 길산, 2002.
- 송민순. 『빙하는 움직인다』. 파주: 창비, 2016.
- 엘리너 오스트롬 지음. 윤홍근·안도경 옮김. 『공유의 비극을 넘어』. 서울: 랜덤하우스, 2010.
- 이수혁. 『북한은 현실이다』. 파주: 21세기북스, 2011.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미 대립』. 서울: 서울대출판문화원, 2011.
- 크리스토퍼 힐 지음. 이미숙 옮김. 『크리스토퍼 회고록: 미국 외교의 최전선』. 서울: 메디치 미디어, 2015.
- 후나바시 요이치 지음. 오영환 옮김. 『김정일 최후의 도박』. 서울: 중앙일보시사미디어, 2007.

Olson, Mancur. *The Logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

Ostrom, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Stein, Arthur A. "Neoliberal Institutionalism." In *The Oxford Handbook on International Relations*. edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal. New York: Oxford University Press, 2008.

王宜胜. 『朝鮮半島衝突管理研究』. 北京: 军事科学出版社, 2011.

防衛研究所編. 『東アジア戦略概観 2004』. 東京: 防衛研究所, 2004.

2. 논문

- 김용현. "2.13 합의와 한반도 평화체제 구축 방향." 『북한연구학회보』. 11권 1호, 2007.
- 박홍영. "북핵문제에 대한 일본의 관점- 6자회담에 대한 일본인식의 변화과정 검토." 『평화연구』. 16권 1호, 2008.
- 안도경. "시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토: R. H. Coase와 E. Ostrom의 제도 연구 방법을 중심으로." 『정부학연구』. 17권 1호, 2011.
- 주승호. "러시아의 북핵 문제 6자회담 전략." 『국방연구』. 47권 1호, 2004.
- 최영중. "한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인." 『국제관계연구』. 12권 1호, 2007.
- 최종건. "동북아 다자적 협력 질서 변화와 6자회담." 『국제지역연구』. 21권 1호, 2012.
- 한석희. "6자회담과 중국의 딜레마." 『국제정치논총』. 45권 1호, 2005.
- 홍성후. "게임이론을 통해 본 북핵 6자회담: 개념과 유형을 중심으로." 『한국동북아논총』. 14권 1호, 2009.

- Blank, Stephen. "What is Russia to Asia?." *Orbis*. vol. 47, 2003.
- Choo, Jaewoo. "Is Institutionalization of the Six-Party Talks Possible?." *East Asia*. vol. 22, 2005.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "Rational design: Looking back to move forward," *International Organization*. vol. 55, no. 4, 2001.
- McGinnis, Micheal D. "A Rational Model of Regional Rivalry." *International Studies Quarterly*. vol. 34, 1990.
- Park, John S. "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks." *Washington Quarterly*. vol. 28, 2005.
- Snyder, Glenn H. "'Prisoner's dilemma' and 'chicken' models in international politics." *International Studies Quarterly*. vol. 15, 1971.
- Toloraya, Georgy. "The Six Party Talks: a Russian perspective." *Asian Perspective*. Vol. 32, No. 4, 2008.
- Zhu, Feng. "China's Policy on the North Korean Nuclear Issue." *China Strategy*. vol. 3, 2004.

林利民·程亚克. "试析“六方会谈”各方在朝核问题上的地缘政治博弈." 『中国与国际关系学刊』. 第2期, 2017.

杨希雨. "朝鲜核问题与中国的对朝政策." 『现代国际关系』. 第1期, 2017.

程晓勇. "弱国何以在不对称博弈中力量倍增: 基于朝核问题六方会谈的分析." 『当代亚太』. 第6期, 2013.

3. 기타 자료

『연합뉴스』.
China daily.
The Hill.

The White House-President George W. Bush. <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>.

외교부 북핵외교기획단. "제4차 6자회담 공동성명." (2005.9.19.).

Institutional analysis on the failure of the Six-Party Talks

Lee, Jae-Jun

The Six-Party Talks ended when North Korea declared withdrawal from the Six-Party Talks on April 14, 2009. By finding the cause of the Six-Party Talks' failure, this article suggests the limitations and possibilities of a multilateral approach to the North Korean nuclear issue. The research question is "What were the institutional reasons for the breach of the Six-Party Talks' agreements?" This article analyzes why the states participating in the Six-Party Talks broke the agreement related to the North Korean nuclear program through Elinor Ostrom's institution theory. Until recently, a multilateral solution to the North Korean nuclear issue, modeled on the Six-Party Talks, was often proposed. The states related to the North Korean nuclear issue shared the perception that the North Korean nuclear program should be solved through dialogue and cooperation. However, the collective choice rules and operational rules of the Six-Party Talks had problems in that participants did not implement the agreements. By analyzing the Six-Party Talks case, this article reveals the limitations of a multilateral approach to solve the North Korean nuclear issue and suggests implications for alternative policy that can overcome this problem.

Key Words: Six-Party Talks, Rational choice institutionalism, North Korea nuclear program, North Korea, China