

KINU 연구총서 12-08

# 북한 핵문제의 전망과 대응책:


정책결정모델(Decision Making Model)을  
이용한 전략 분석

홍우택

KINU 연구총서 12-08

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

홍우택



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

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 한디자인 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-662-1 93340

가 격 ₩8,000

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

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

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

# 목 차

요 약 .....	ix
I. 서론 .....	1
II. 정책결정모델(Decision Making Model)의 개요 .....	9
1. 정책결정모델과 전망(展望) .....	11
2. 전망의 범위 .....	13
3. 전망을 위한 데이터(Data)의 종류 .....	16
4. 전망의 역학 .....	22
III. 정책결정모델의 이론적 배경과 논리 구조 .....	25
1. 이론적 배경과 이해당사자에 관한 가정 .....	27
2. 정책결정모델의 분석과정 개요 .....	29
3. 정책결정모델의 기본 알고리즘(Algorithms) .....	33
가. 표결중량과 전망(Votes & Forecast) .....	34
나. 영향력(Power) .....	37
다. 위험대응도(Risk) .....	39
라. 이해당사자의 게임트리(Game Tree) .....	41
마. 인식(Perception)에 따른 상호작용의 결과 유추 .....	45
바. 이해당사자들 간의 네트워크 .....	51
4. 정책결정모델(Decision Making Model)과 SENTURION .....	54

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

<b>IV. 핵에 관련된 북한의 입장과 이해당사자들</b> .....	57
1. 북한의 핵관련 입장(Position) .....	59
2. 북한의 핵관련 이해당사자들 .....	61
<b>V. 북한 핵문제의 정치적 지형(Political Landscape)과 전망</b> .....	69
<b>VI. 북한 핵문제에 대한 대응 방향: 시나리오별 분석을 통한 정책제안과 전략 분석</b> .....	85
1. 시나리오 1: 남한의 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우 .....	89
2. 시나리오 2: 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우 .....	93
3. 시나리오 3: 남한의 정부가 북한의 민간용 핵능력 보유를 수용하는 경우 .....	95
4. 시나리오 4: 북한의 리더십이 변하였을 경우 .....	98
5. 시나리오 5: 남한의 대통령과 국방부가 강경정책을 구사할 경우 .....	100
6. 분석결과와 시사점 .....	107
<b>VII. 결론</b> .....	111

# 목 차

참고문헌 .....	117
부록: 이해당사자들과 그들에 관한 데이터 .....	123
최근 발간자료 안내 .....	127

본 연구에 조언을 아끼지 않은 최종건, 이동선 교수께 감사드린다. 그리고 자료조사는 물론 교정에 도움을 준 윤훈희, 임상은 연구원에게도 감사의 마음을 전한다. 그리고 누구보다 SENTURION 프로그램을 사용할 수 있도록 허락해준 SENTIA Group의 대표 Mark Abdollahian 에게도 감사의 마음을 전한다.

# 그림 목차

KINU 연구총서 12-08

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

<그림 II-1> 이해당사자들과 정치적 지형 .....	22
<그림 III-1> 정책결정모델의 분석단계 .....	31
<그림 III-2> 모델 값과 원소 값의 분석단계 .....	34
<그림 III-3> 정책결정의 게임트리 .....	45
<그림 III-4> 「i」의 시각으로 본 상호작용 .....	48
<그림 III-5> 상호관계에서 타협의 범위 .....	50
<그림 V-1> 북한 핵문제의 잠재적 타결점 .....	73
<그림 V-2> 초기 수집한 데이터에 나타난 이해당사자들의 정책 입장 .....	75
<그림 V-3> 초기 데이터를 분석한 SENTURION 화면 .....	77
<그림 V-4> 이해당사자들의 잠재된 기회를 보여주는 SENTURION 화면 .....	81
<그림 V-5> 대한민국의 대통령이 북한의 외무성에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면 .....	81
<그림 V-6> 미국의 대통령이 중국의 이해당사자들에 대해 잠재 된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면 .....	82
<그림 V-7> 중국의 군부가 러시아와 유엔에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면 .....	82
<그림 VI-1> 시나리오 1을 분석한 SENTURION 캡처화면 .....	90



<그림 VI-2> 시나리오 2를 분석한 SENTURION 캡처화면 .....	94
<그림 VI-3> 시나리오 3을 분석한 SENTURION 캡처화면 .....	97
<그림 VI-4> 시나리오 4를 분석한 SENTURION 캡처화면 .....	99
<그림 VI-5> 시나리오 5를 분석한 SENTURION 캡처화면 .....	102
<그림 VI-6> 남한 대통령의 기회 .....	103
<그림 VI-7> 남한의 대통령이 인지하지 못했던 기회를 사용했을 경우 .....	105

## 요 약

엷혀있는 북한이 핵문제를 풀어보기 위해 진행되던 6자회담은 더 이상 진척될 기미를 보이질 않고 추동력은 점점 기운을 잃어가고 있다. 이러한 와중에 한쪽에서는 대화와 협상만이 문제를 풀 수 있다고 목소리를 높이고 있고, 다른 쪽에서는 우선 버릇을 고쳐야 하기 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 짝 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 핵포기를 이끌어 내겠다는 유연한 입장을 취한다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로 분석되었다. 하지만 북한을 핵포기 쪽으로 움직이기 위해서는 강경한 태도와 더불어 유연한 접근이 동시에 병행되는 정책적 탄력성이 필요하다는 결과가 도출되었다. 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 정책결정자에겐 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, 상대방의 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 싶어하고, 또 북한의 핵문제에 대한 특정 정책이 효율성과 가능성을 지니고 있는지를 궁금해 할 것이다. 궁금한 것은 여기서 그치지 않는다. 남한의 행동에 북한은 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 가능성이 있는 것인지, 그리고 그 가능성을 끌어 올리려면 무엇을 해야 하는지를 분석하고 제시한다. 분석의 초점이 가능성이다 보니 미래를 예측하는 분석도구라는 별칭을 얻기도 했다.

본 연구는 북한의 핵문제를 풀어나갈 수 있는 대안 내지는 전략의 성공가능성 여부를 분석하였다. 그리고 그 가능성을 분석하기 위해서 게임모델중의 하나인 정책결정모델을 방법으로 사용하였다. 분석결과를 요약하면 기존에 제시되었던 대북정책들은 그렇게 큰 효과를 얻을 수 없는 것으로 나타났다. 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. 사안이 예민한 까닭에 다양한 시나리오를 본 연구에서 소개하지는 않았지만, 북한을 움직이

고 또 모든 이해당사자들의 지지와 힘을 모으기 위해서는 강경한 태도와 더불어 유연하게 대응할 수 있는 정책적 탄력성도 필요하다는 시사점을 마지막 시나리오에서 얻을 수 있다.

**주제어:** 북한 핵, 협상, 정책결정모델, 게임이론

## Abstract

### **Prospects for Nuclear Negotiations with North Korea: An Analysis of Using a Decision Making Model**

*Hong, Wootae*

The Six Party Talks, devised to resolve the North Korean nuclear problem, has come to a standstill, and the involved parties appear reluctant to put their faith in the exchanges. One side has resolutely reiterated that only dialogue and negotiations can resolve the issue, while the other side has exercised “strategic patience” in the hope that the North Korean regime will change. It is difficult to support either case because there are no signs of changes in the North’s attitude despite these attempted dialogues. Questions have emerged in regards to how the nuclear issue will evolve and to the potential methods to resolve the issue.

In an attempt to answer the questions, this study applies the Decision Making Model of the game theory to different situations and conditions. In general, the existing methods of resolving the nuclear issue were limited at best. It had been concluded that regardless of the unanimous objections from five members of the Six Party Talks, it is futile to curtail North Korea’s will to become a nuclear power. Given the sensitivity of the issue at hand, the study does not mention all the scenarios that have been analyzed. However, the final scenario demonstrates that in order to garner the support and ambition of all parties involved, both hardline and flexible approaches are necessary. In short, the analysis results indicate that it is difficult to change the will of the North Korean stakeholders, who strive to secure recognition as a Nuclear State and disregard the other stakeholders’ attempts to resolve the nuclear problem through peaceful means. However, a flexible approach that is incorporated with a hardline attitude has proven to be an appropriate method that can change North Korea’s disposition. It is noteworthy that diplomatic leverage may emerge from the hardline attitude of some South Korean stakeholders.

**Key Words:** Nuclear Negotiations, North Korea, Decision Making Model, Game Theory





복합 행렬제의 선량과 대 이0책:  
정책 제정0 더 례(Decision Making Model)에 이 00년 전과 퍼지

# I. 서론





엮혀있는 북한의 핵문제를 풀어보기 위해 진행되던 6자회담은 더 이상 진척될 기미를 보이질 않고 추동력은 점점 기운을 잃어가고 있다. 이러한 와중에 한쪽에서는 대화와 협상만이 문제를 풀 수 있다고 목소리를 높이고 있고, 다른 쪽에서는 우선 버릇을 고쳐야 하기 때문에 지금 당장은 전략적 인내를 가지고 지켜보자는 주장을 한다. 대화나 협상을 안 해본 것도 아니고, 버릇이 고쳐질 김새도 보이지 않는 까닭에 어느 한 쪽의 주장에 힘을 실어주기도 어렵다. 이렇듯 북한의 핵문제를 조망하다 보면 궁금하고 답답한 것 투성이가 늘 머릿속을 짝 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 핵포기를 이끌어 내겠다는 유연한 입장을 취한다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로 분석되었다. 반면에 북한을 핵포기 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.

I
II
III
IV
V
VI
VII

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 정책결정자에겐 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, 상대방의 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 가능성이 있는 것인지, 그리고 그 가능성을 끌어 올리려면 무엇이 있는지를 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 간략

I
II
III
IV
V
VI
VII

히 소개하였다. 제Ⅳ장에서는 핵문제에 관한 북한의 태도 그리고 북한 내 이해당사자들을 선별하고 조사하였다.<sup>1</sup> 제Ⅴ장에서는 조사된 데이터를 바탕으로 SENTURION 프로그램을 이용하여 현재의 북한 핵 관련 정치적 지형(political landscape)을 분석하였다.<sup>2</sup> 제Ⅵ장에서는 북한의 핵문제를 풀 수 있는 다양한 대안을 상정하고 가능성을 분석하였다. 이 장에서 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 동의하고 또 힘을 모은다고 하더라도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾을 수 없는 것으로도 분석되었다. 하지만 마지막 시나리오에서는 북한을 움직이고 또 모든 이해당사자들의 지지

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 제Ⅲ장은 다소 프로그램 매뉴얼과 유사하다는 느낌을 가질 수도 있다. 이는 기존에 잘 알려지지 않은 새로운 분야와 분석수단을 소개하고 설명하는 까닭에 불가피한 점이 있었음을 밝혀둔다.

와 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.

I

II

III

IV

V

VI

VII



## II. 정책결정모델 (Decision Making Model)의 개요





서론에서 언급하였다시피 본 연구가 다루고자 하는 연구내용은 북한의 핵문제가 어떻게 진행될 것인가에 대한 전망, 그리고 북한의 핵문제를 풀기 위한 전략을 짚어 보는 것이다. 그런데 전망을 하기 위해서도, 또 전략을 구상하기 위해서도 특정한 방법을 이용하기 마련이다. 단순히 직관이라는 개인적인 소질을 이용해서 전망을 할 수도 있고, 과거의 사례나 경험들을 이용하여 전망을 유추할 수도 있다. 본 연구에서는 약간은 생소할 수도 있는 방법을 이용하였다. 즉, 게임모델의 일종인 정책결정모델을 통해 북한의 핵문제를 전망하고 이에 따른 전략을 짚어보는 방법으로 사용하였다. 따라서 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 본 연구가 사용한 방법인 정책결정모델이 어떠한 기본 요소들을 가지고 구성되어 있는지, 그리고 어떠한 과정과 논리를 통해서 전망을 하는지 등을 살펴보고자 한다.

## 1. 정책결정모델과 전망(展望)

역학이라고도 하고 점성술이라고도 불리는 방법(方法)으로 개인 혹은 국가의 미래를 풀어놓는 사례들은 주위에서 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 해마다 정월이 되면 각종 매체들은 신년국운을 실어 나르고, 선거철이 되면 누가 당선이 될지 궁금한 사람들의 답답한 마음도 건드려 주는 예측을 볼 수도 있다. 북한 최고통치자의 운세와 관상으로 그의 집권기간을 예측하기도 한다. 미래에는 대한민국이 세계의 지도자 역할을 할 것이라는 기분 좋게 만드는 예언도 볼 수 있다.

역학이나 점성술이 미래를 예측하는 하나의 방법(方法)인 것처럼

I
II
III
IV
V
VI
VII

림, 정책결정모델도 미래를 전망하고 예측하는 분석도구이자 방법(方法)이다. 하지만 정책결정모델이 전망하는 미래는 개인이나 국가의 흥망을 일컫는 미래와는 성격이 다르다. 이른바 점집을 찾는 사람들은 미래는 이미 결정되어 있다고 믿는다. 이렇게 결정론적(決定論的)인 세계관에 입각한 미래는 현재에서는 바꿀 수가 없는 미래다. 그러나 인과론적(因果論的)인 세계관으로 미래를 보면, 그 미래는 변화될 수 있는 여지가 커진다. 미래를 결정짓는 현재의 원인은 바뀔 수 있는 것이고, 원인을 바꿈으로써 미래도 달라진 모습으로 나타날 수가 있다. 이렇게 변화무쌍하게 만들 수 있는 미래가 정책결정모델로 바라보는 미래라고 할 수 있다.<sup>3</sup>

정책결정모델이 바라보는 미래의 특징은 또 하나 있다. 즉, 다수의 행위자들 간의 상호작용으로 만들어지는 미래라는 점이다. 게임이론은 행위자 간의 상호작용적 상황(interactive situation)을 분석하고, 행위자 간의 전략적인 상호관계가 존재하는 경우의 결말을 진단한다. 게임이론에 바탕을 둔 정책결정모델로 전망을 하는 미래 역시 행위자들 간의 이해관계가 얽혀 있는 특정한 사안의 결말이다. 그래서 정책결정모델은 특정 사안을 둘러싼 행위자들 간의 상호관계와 그 결과에 초점을 맞추고, 여러 행위자의 상호관계의 결과로 마무리되는 특정사안에 대한 미래를 전망한다. 그런데 정책결정모델은 미래를 결정짓는 특정한 조건과 상황이 변할 수

---

3. 군주론에서 마키아벨리는 “운명이 인간 활동의 절반을 주재한다고 해도 적어도 나머지 반은 우리의 지배에 맡겨있다”는 말을 남겼다(군주론 25장). 하지만 운명론과 결정론에 대한 논란은 철학에서 오래된 논쟁이었으며, 아직도 진행 중이다. 따라서 운명론의 입장에서 보면 정책결정모델을 이용한 분석은 어리석은 시도라고 할 수 있다. 철학적 견해에 대한 비판은 독자들에게 남겨둔다. 강정인, 김경희 옮김, 『마키아 벨리 군주론』(서울: 도서출판 까치, 1994), pp. 162~167.

있고, 또 변화시킬 수 있다고 본다. 변화시킬 수 있는 미래를 진단하기 때문에 인과론적 세계관에 가깝다. 더구나 정책결정모델은 미래를 변화시키기 위해서는 어떠한 전략이 필요한지를 짚어줄 수 있는 까닭에 정책결정 보조수단의 역할을 한다.

정책결정모델이 유의미한 이유는 특정 현안을 둘러싼 다수의 행위자들 간의 관계를 그려내고, 이들 간의 상호작용으로 인해 특정 사안이 어느 방향으로 진행이 될 것이고 또 어떻게 결말을 맺을지를 예측하기 때문만은 아니다. 정책결정모델은 이해 당사자들 간에 영향력 네트워크를 실질적인 측면과 잠재적인 측면으로 구분하고, 이를 바탕으로 특정 행위자가 원하는 목적을 달성하기 위한 최선과 차선의 전략을 판별하고 제시할 수 있기 때문에 한층 더 유의미하다. 예를 들어 이 모델은 특정 사안을 둘러싼 이해당사자들 간에 합의가 이루어 질 수 있는지 그리고 합의가 이루어진다면 어떠한 수준에서 합의가 이루어 질 수 있는지를 분석한다. 또한 합의가 이루어지는 경우나 그렇지 않은 경우, 어느 이해당사자가 계속해서 합의를 반대하는 입장을 고수할 것인지, 그리고 원하는 합의 결과를 얻기 위한 전략은 무엇인지 등을 도출해 낸다. 그래서 정책결정모델은 정책결정 보조수단으로 사용될 수 있고, 또 실제로 그렇게 이용되고 있다.<sup>4</sup>

## 2. 전망의 범위

앞서 정책결정모델은 이해당사자들 간의 상호관계로 맺어지는 결말을 전망한다고 언급하였다. 따라서 이 모델을 도구로 이용해

<sup>4</sup> 이 부분에 대해서는 제VI장 4절을 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

서 미래를 전망하고 원하는 정책대안을 도출해 내기 위해서는 보고자 하는 결말에 대한 구체적인 질문부터 던져야 한다. 예를 들어 ‘한반도 통일은 이루어질 것인가?’와 같은 질문은 구체적이라기보다는 피상적이고 일반적인 질문이다. ‘한반도의 통일의 어떠한 형태일까?’ 그리고 ‘한반도 통일에 이해가 걸려있는 이해당사자들은 어떠한 형태의 통일을 선호할까?’, ‘통일에 이르는 과정이 있다면 어떠한 과정을 거칠 수 있으며, 이에 대한 이해당사자들의 선호는 무엇일까?’와 같이 사안과 이해당사자가 포함된 구체적인 질문이 필요하다.

분석 사안에 대한 구체적이고 상세한 질문을 구성한 후에는 각각의 이해당사자들이 선택하고 합의할 수 있는 지점 내지는 입장과, 그리고 입장 간의 범위를 정해야 한다. 북한의 핵문제와 같은 경우 북한이 선택할 수 있는 지점은 다음과 같이 추측해 볼 수 있다. 예를 들어 현재 김정은을 비롯하여 북한의 체제를 이끄는 행위자들에게 핵협상은 단지 속임수에 지나지 않을 수도 있다. 혹은 지금까지 목격했던 것처럼 협상 테이블에는 오더라도 합의를 거부하거나, 합의는 하더라도 이행을 하지 않는 선택을 할 수도 있다. 어쩌면 과거에는 없었던 특단의 경제적·안보적 양보를 남한과 미국으로부터 얻어냄으로써 핵개발을 중단하는 선택을 할 수도 있다. 이럴 경우 남한과 미국이 제시할 수 있는 양보의 조건은 다양하게 구성될 수 있다. 또한 북한은 조건을 내걸지 않고 핵개발을 멈추는 선택을 할 수도 있다. 물론 무조건적으로 북한이 핵개발을 중단하는 경우에도 이러한 선택을 할 수밖에 없는 배경상황이나 조건이 따라가야 한다.

상기한 바와 같이 각각의 행위자들이 합의를 할 수 있는 지점을

추론해 내는 것은 어려운 일이 아니다. 과거 북한의 행태 위에 약간의 상상력만 덧붙이면 다양한 종류의 지점들을 추론할 수 있다. 만일 분석하려는 사안이 세상의 이슈가 되었다면, 상상력을 동원하는데 언론매체의 보도내용들은 도움이 될 수 있다. 이와는 다른 방법으로 추론하는 것을 대체할 수도 있다. 즉, 해당 분야를 집중적으로 연구하고 관찰해온 전문가(Subject Matter Expert: SME)들의 도움을 받아 이해당사자들이 선호하는 지점을 가려낼 수도 있다.<sup>5</sup>

각각의 이해당사자들이 선호하는 지점을 추론하는데 있어 중요한 것은 특정기준을 중심으로 각각의 지점은 순서대로 배열할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 해당 사안의 잠재적 합의점 혹은 타결점을 1차원 선상에 나열할 수 있도록 순서적으로 조작해야 (operationalize) 한다. 사실 협상 사안에서 이해당사자들이 선택할 수 있는 지점을 ‘돈,’ ‘거리,’ 혹은 ‘시간’으로 표현할 수 있다면, 잠재적 타결점은 어려움 없이 1차원 선상에 순서대로 나열할 수 있다. 전망을 하려는 사안이 정치적인 성격이 강하다고 하더라도 큰 문제가 되는 것은 아니다. 약간의 세밀한 주의를 기울이면 잠재적 타결점은 순서적으로 표현할 수 있다. 즉, 정치적 사안의 경우에도 ‘강도(強度)의 수준’을 기준으로 삼으면 순서적도 단계나 간격의 단계로 표현할 수 있다. 사실 강도의 수준을 기준으로 현상들을 비교하는 경우는 질적연구(qualitative research)에서 많이 쓰이고 있다. ‘더 많은’ 혹은 ‘더 적은’ 그리고 ‘강한’ 혹은 ‘약한’과 같은 표현이 그러한 예라고 할 수 있으며, 질적연구들은 이러한 기준으로 현

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>5</sup> 이와 같은 방법에 대해서는 제II장의 3절을 참조.

상들을 나열하고 또 비교를 한다. 그런데 질적인 측정과 양적인 측정은 기준과 표현의 차이일뿐 같은 현상을 다른 방법으로 표현한 것이라고 볼 수도 있다. 때문에 양적인 표현 혹은 질적인 표현 어느 것을 이용하는지는 측정을 하려는 이론적 목적에 달려 있다고 보기도 한다.<sup>6</sup>

### 3. 전망을 위한 데이터(Data)의 종류

데이터를 이용한다는 점에서 정책결정모델은 개인이나 국가의 흥망성쇠를 풀어내는 역학(易學)과 유사하다. 귀동냥을 한 바에 의하면 역학은 사람이 태어난 년, 월, 일, 시 네 가지의 데이터를 이용한다고 한다. 이에 반해 정책결정모델은 해당 이슈에 관련돼 있는 이해당사자, 그리고 이들에 관한 세 가지 데이터, 즉 이해당사자의 영향력(power), 정책입장(position), 그리고 이해당사자가 사안에 대해 갖는 중요성(importance) 데이터를 이용한다.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>-Gary King, Robert Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry* (N.J.: Princeton University Press, 1994), pp. 152~153.

<sup>7</sup> 이러한 세 가지의 데이터를 이용하여 정치적 행위자들이 어떻게 상호작용을 하는지를 처음으로 분석한 연구는 프린스 시스템(prince system)이라 불리는 연구다. 사실 프린스 시스템은 이해당사자의 행동을 분석하기 위해 공리적 모형(formal model)을 이용한 초기 연구였다. William D. Coplin and Michael Kent O'Leary, *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems* (Boston: Duxbury Press, 1976). 프린스 시스템은 이해당사자들 간의 상호작용을 분석하기 위해 이해당사자들이 선호하는 정치적 입장, 결과를 결정지을 수 있는 영향력, 그리고 해당 이슈가 갖는 중요성 세 가지 변수를 사용하였다. 이후 상호작용을 분석하는데 있어 세 가지 변수가 갖는 타당성에 대한 연구는 많은 학자들에 의해 이루어졌다. 세 가지 변수에 대한 후속 학자들의 연구는 다음을 참조. Stanley A. Feder, "Factions and Policon: New Ways to Analyze Politics," *Studies in Intelligence*, Vol. 31, No. 1 (Spring 1987), pp. 41~57; Bruce Bueno de Mesquita and Frans N. Stokman (eds.), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons* (New Haven: Yale

이러한 데이터는 주로 델파이 기법(Delphic technique)을 이용하여 수집하기도 하고, 모리스(Carl N. Morris)가 고안해낸 지역전문가들로부터 직접 수집하는 방법을 사용하기도 한다.<sup>8</sup> 이밖에도 다양한 방법으로 데이터를 수집할 수 있지만, 주로 사용되는 방법은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 방법은 설문조사의 형식을 빌려 전문가들의 견해를 묻는 것이다. 분석을 하고자 하는 이슈가 국가 간의 관계에서 벌어지는 것이라면 해당 국가를 전문으로 연구하는 학자, 외교관, 혹은 기자들로부터 데이터를 수집하는 방법이 있다. 해당 지역의 국민이고 분석 사안에 대해서도 식견이 있는 사람에게서도 데이터를 얻을 수 있다. 두 번째로는 신문이나 잡지와 같은 언론매체를 통해 원하는 정보와 데이터를 얻는 방법이다. 사실 다양한 종류의 언론매체들은 해당 이슈의 진행과정은 물론 이해당사자들 그리고 그들에 관한 정보에 대해 알려준다. 하지만 해당 이슈를 다룬 뉴스를 분석하고 정보를 추출하는 것은 시간이 많이 걸리는 작업이기 때문에, 시급한 분석을 위해서는 전문가를 활용하는 것이 분석시간을 단축할 수 있는 장점이 있다.<sup>9</sup>

University Press, 1994); Jacek Kugler and Yi Feng (eds.), "The Expected Utility Approach to Policy Decision Making," *International Interactions*, Vol. 23, Issue 3~4 (1997), pp. 233~394; Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions*, 4th edition (Washington, D.C.: CQ Press, 2000).

<sup>8</sup> Carl N. Morris, "Parametric Empirical Bayes Inference: Theory and Applications (with discussion)," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 78, No. 381 (March 1983), pp. 47~65.

<sup>9</sup> 전문가들로부터 이해당사자에 관한 데이터를 근사치에 가깝게 판별하는 것에 대해 가장 많이 제기되는 질문이 있다. 당사자가 아닌 이상 제 3자의 입장에서 해당 데이터를 추출하는 것이 정확할 수 있는냐는 것이다. 물론 관찰자의 입장에서 판별하는 것이 100%의 정확성을 가지고 있다고 말하기는 어렵다. 그러나 백퍼센트는 아닐지라도 근사한 값의 추정 불가능한 것도 아니다. 일반적으로 지역전문가들은 수년 혹은 수십 년간 특정지역을 연구해 온 사람들이다. 그리고 대체적

I
II
III
IV
V
VI
VII



전문가를 활용하든 아니면 뉴스를 통해 정보를 수집하든 첫 번째 단계의 데이터 수집은 이해당사자들을 선정하는 것이다. 사실 정책결정모델 분석을 위한 데이터의 근간은 이해당사자들이다. 따라서 숫자에 제한을 두지 말고 특정 사안에 이해관계가 걸려있는 이해당사자들을 선별해야 한다. 이해당사자란 특정 이슈의 진행과정과 그로 인한 결말에 영향력을 미칠 수 있는 행위자를 일컫는다. 이들은 개인일 수도 있으며 조직이나 집단일 수도 있다. 이슈가 불거져 나왔을 때부터 이들에겐 이득이 걸려있었으며 어떻게 결말을 맺는가에 따라 그 이득도 변하게 된다. 사안이 국가 간의 관계에 관한 것이고, 관련 국가 중의 하나가 독재국가일 경우도 있다. 이때 최종 결정권자가 독재자 한사람이기 때문에 이해당사자는 하나로 충분하다고 생각할 수 있다. 하지만 그렇지 않다. 독재자가 어떠한 결정을 내리는 지에 따라 이득이 변하는 행위자들은 존재할 것이며, 독재자가 결정을 내리는데 조금이나마 영향력을 행사할 수 있는 행위자들은 존재하기 때문이다.

특정 이슈에 이득이 걸려있는 이해당사자들을 선별한 후엔 이들이 이슈에 대해 갖고 있는 세 가지의 정보가 필요하다. 우선 이들이 어떤 정책을 선호하는지, 혹은 지지하는지를 알아야 한다. 어떠한 이슈가 불거졌을 때 그 이슈에 이해관계가 있는 행위자들은 당연히 선호하는 정책이 있게 마련이다. 한국은행 총재는 경제난을 해결하는 방법으로 긴축정책을 선호할 수도 있고, 그게 아니면 경

---

으로 이들은 편차가 크지 않은 견해를 내놓는다. 그리고 많은 경우에서 이들의 견해는 일치하는 경향이 크기도 하다. 물론 전문가들은 서로 다른 견해를 피력하는 경우도 있다. 사안에 따라서는 이들의 견해는 극단적으로 갈리기도 한다. 이와 같은 경우가 발생한다고 해서 정책결정모델의 효용성이 없어지는 것은 아니다. 이러한 문제는 기술적으로 해결할 수가 있다. 이에 관해서는 제VI장을 참조.

기부양책을 지지할 수도 있다. 어떠한 이해당사자는 개인적인 배경 때문에 특정 정책을 지지할 수도 있고, 또 다른 이해당사자는 자신이 몸담고 있는 조직의 특성이나 조직의 이기심 때문에 선호하는 정책을 결정하기도 한다. 중요한 것은 가능한 한 근사치에 가깝게 각각의 이해당사자가 원하는 입장을 판별하는 것이다.

이해당사자에 관해 두 번째로 필요한 정보는 이해당사자들의 영향력이다. 상대방의 선호도를 바꿀 수 있는 설득력이나 강제력을 의미하는 영향력은 특정 이슈의 결말을 전망하는 중요한 역할을 한다.<sup>10</sup> 주의해야 할 점은 이슈에 따라 이해당사자들 간의 영향력은 상대적이라는 것이다. 사실 국가의 정책을 결정하는데 최고통수권자와 해당 장관의 영향력이 같을 수는 없다. 장관이 아무리 자신이 의견을 개진한다고 하더라도 대통령은 받아들이지 않을 수 있기 때문에 상대적으로 우월한 영향력을 가지고 있다. 그렇다고 모든 이슈에서 대통령이 장관에 비해 우월한 영향력을 갖는 것은 아니다. 어떤 사안에 대해서는 관심이 없기도 할 수 있고 또 다른 사안에 발목이 잡혀 신경 쓸 겨를이 없을 수도 있다. 따라서 상대적인 영향력은 고정되어 있기 보다는 사안에 따라 변한다고 볼 수 있다.

이렇게 사안에 따라 변동하는 상대적 영향력을 반영하기 위해 정책결정모델은 현저성(salience) 혹은 중요성(importance)이란 세 번째 정보를 필요로 한다. 현저성이란 이해당사자가 특정이슈를 얼마만큼 중요하게 생각하느냐를 보는 것이다. 대개의 경우 행위

<sup>10</sup> 이해당사자 간의 상호관계에서 영향력 혹은 힘은 특정 사안의 결과를 바꿀 수 있는 요인이 된다. 이에 관한 이론적 기반과 게임모델은 다음을 참조. 홍우택, 『대북한 핵협상 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2011).

자는 여러 개의 업무를 수행한다. 대한민국 대통령은 청년 취업 문제에 골머리를 앓는 동시에 북한의 핵문제를 고민해야 한다. 부동산 가격 하락을 막는 대책을 걱정하는 와중에 일본과의 외교문제를 처리해야 한다. 이러한 업무의 소용돌이 속에서 북한이 미사일을 발사했을 경우 다른 일을 접어두고 북한 미사일 문제에 매달릴 정도로 중요하게 여긴다면 대통령에게 북한의 미사일 이슈는 현저성이 높은 이슈라고 할 수 있다.

지난 런던 올림픽 축구경기에서 브라질과의 시합 이전에 언론을 통해 나온 뉴스가 있었다. 런던의 도박사들은 브라질이 승리할 가능성이 더 높다고 평가한다는 것이다. 하지만 이들은 자신들의 평가에 조건을 단 다른 전망도 내놓았다. 한국이 바로 전 경기인 영국과의 시합에서 보여준 것처럼 이기겠다는 의지와 투지를 불태운다면, 예상과는 달리 한국이 이길 수도 있다는 전망이었다. 객관적인 전력, 즉 양 팀의 세계랭킹, 과거 성적, 그리고 선수들의 기량 등의 정보를 근거로 예측하면 브라질이 이길 확률이 더 높은 게 당연했다. 그렇지만 한 발도 물러서지 않겠다는 선수들의 끈기 내지는 의지와 같은 정보를 경기의 결과를 예측하는 분석에 사용한다면 한국이 승리할 수 있다는 전망을 내놓은 것이다. 경기의 결과는 브라질의 승리로 끝났다. 한국 선수들의 투혼이 빛을 발하지 못한 것이다. 그렇지만 한국 선수들이 영국과의 경기에서 보여준 것은 이기겠다는 끈기와 의지였고, 이 변수는 결과를 승리로 만들었다. 따라서 스포츠 경기의 결과를 전망하는 승률예측에서 선수들의 의지나 투혼에 관한 정보를 예측분석에 사용한다면 보다 정확한 예측결과를 내어놓을 수 있을 것이다. 이는 비단 스포츠 경기에 국한된 것이 아니다. 비즈니스의 영역에서도, 정치 그리고 외교의 영역

에서도 행위자의 의지는 결과를 변화시킬 수 있는 중요한 변수임에 틀림없다. 그래서 정책결정모델은 현저성 혹은 중요도를 분석 변수로 사용하고 있다.

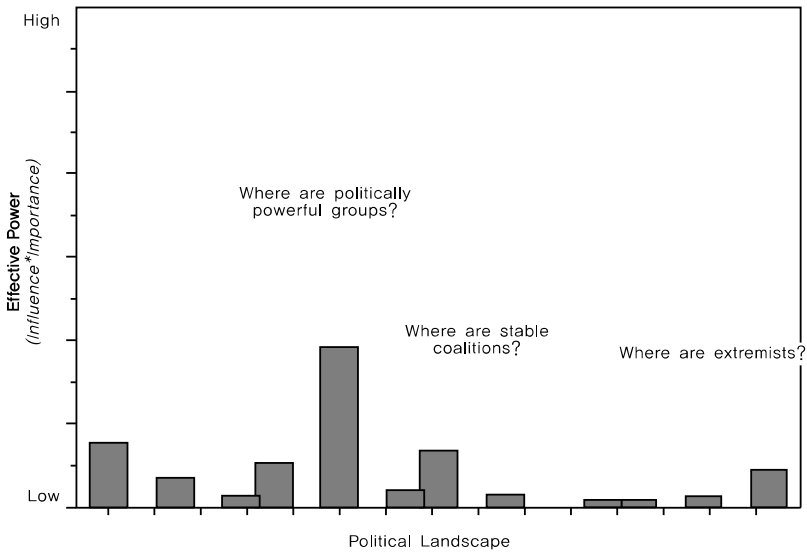
앞에서 살펴본 이해당사자에 관한 세 가지 정보는 특정 사안이 어떻게 결말을 맺을지를 판단하는 기초 데이터로 사용한다. 예를 들어 각각의 이해당사자의 영향력과 현저성을 곱한 값은 잠재적 결과를 보여주는 가중확률치(weighted probability measure)를 구성할 수 있고, 이를 이용하여 잠재적인 결말을 추측할 수 있다.<sup>11</sup> 앞에서 언급하였듯이 이해당사자의 영향력은 일상적인 면에서 행사할 수 있는 잠재적인 영향력을 말하지만, 특정 사안에서 실제로 행사하는 영향력은 아니다. 실제로 이해당사자가 영향력을 행사하기 위해서는 그것을 행사할 의지가 있어야 하고, 그 의지는 이해당사자가 사안에 갖는 현저성에 달려있다. 따라서 이해당사자가 자신이 원하는 결과를 얻기 위해 행사하는 영향력은 현저성과 영향력을 곱한 값으로 추정을 한다. 다음의 <그림 II-1>은 특정 이슈에서 각각의 이해당사자들이 선호하는 위치와 상대적인 영향력을 막대그래프로 표현한 것이다. 결국 <그림 II-1>이 보여주는 정치적 지형은 해당 이슈에서 각각의 이해당사자가 선호하는 각각의 정책대안과 그들이 갖는 영향력을 상대적으로 간단명료하게 파악할 수 있게 해준다.

---

<sup>11</sup> 가중확률치(weighted probability measure)에 대한 자세한 설명은 다음을 참조. William D. Coplin and Michael Kent O'Leary, *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems*.

I
II
III
IV
V
VI
VII

●그림 II-1 이해당사자들과 정치적 지형



출처: SENTIA Group, Inc., SENTURION World Bank Training EASPR, April 2008.

#### 4. 전망의 역할

앞 절에서는 정책결정모델의 근간이 되는 정보 혹은 데이터의 종류에 대해 살펴보았다. 짐작하건대 사람들은 다음과 같은 의문을 가질 수 있다. 만일 위의 세 가지 정보를 알고 있다면 굳이 정책결정모델이라는 분석틀에 집어넣지 않고서도 결과를 예측하는데 충분하지 않을까하는 의문이다. 어쩌면 이해당사자가 둘이나 셋 정도라면 가능할 수도 있다. 그렇다고 이해당사자의 숫자가 적으면 모델을 빌리지 않아도 쉽게 예측을 할 수 있는 것은 아니다. 특정사안이 수면위로 떠오른 다음에 어떻게 진행될 것인가를 예상한다는 것은 간단한 문제가 아니다. 지역전문가는 앞에서 언급한 세

가지의 정보를 안다는 것이지, 이해당사자들이 어떻게 행동할 것이고, 이들의 행동에 영향을 주려면 어떻게 해야 하는지를 분석할 수 있는 전문가가 아니다. 북한에 일련의 사태가 터졌을 때 전문가들은 북한이 이러한 행동을 한 배경, 의도, 그리고 무엇보다 중요한 전망을 내놓는다. 하지만 시간이 지난 후 돌아보게 되면 그들이 내놓은 전망은 어긋난 경우가 대부분이다. 이러한 현상은 그들이 북한을 제대로 파악하지 못하는 전문가라서가 아니다. 단지 북한이 어떠한 선택을 할 것인지를 경험적으로 축적된 사실(史實)에만 의존하기 때문이다. 이해당사자들 간의 복잡한 상호관계 속에서 그들의 움직임을 파악하려면 진일보한 분석틀이 필요한 이유다.

특정 행위자에 관한 경험적인 사실(史實)이 그의 선택을 전망하는데 필요 없는 정보는 아니다. 하지만 다음의 예를 보면 행위자의 선택을 분석하는 분석틀이 왜 긴요한 것인지를 짐작할 수 있다. 특정 사안을 둘러싸고 세 명의 이해당사자('i', 'j', 그리고 'k')가 상호관계를 맺고 있다고 치자. 이 세 명의 이해당사자들은 각기 행동 선택을 하는데 있어 다른 행위자들 사이의 관계를 추리해야 한다. 'i'는 자신과 'j' 그리고 'k'와의 관계에서 자신이 어떠한 위치에 있는지를 파악해야 한다. 동시에 'i'는 'j'와 'k'가 자신과의 관계를 어떻게 평가하고 있는지도 알아야 한다. 또한 'i'는 'j'와 'k'의 관계에서 'j'와 'k'가 어떻게 자신들의 입장을 서로 평가하고 있는지도 알고 싶어 한다. 결국 이해당사자가 셋일 경우 각각의 이해당사자가 판단과 평가를 내려야 하는 관계는 6개이기 때문에 총 18개의 상호관계를 평가해야 한다. 행위자가 늘어나면 평가를 내려야 하는 관계는 기하급수적으로 늘어난다. 예를 들어 5명의 행위자의 관계를 파악해야 하는 경우, 모든 경우의 수는  $120 \times 5 = 600$ 개

I
II
III
IV
V
VI
VII

가 된다.<sup>12</sup>

정책결정모델은 앞에서 언급한 수많은 건수의 상호관계 분석을 바탕으로 예측을 하는 분석틀이다. 혹자들은 수많은 상호관계의 건수를 분석하는 정책결정모델의 현실성에 의문을 제기할 수 있다. 즉, 하나의 행위자가 수많은 경우의 수를 염두에 두고 정책을 선택하는 것은 현실성이 없다고 단정할 수 있으며 올바른 지적일 수 있다. 하지만 현실의 세계에서 그러한 행위자는 없다. 한 가지 확실한 것은 현실의 세계에서 하나의 결말이 만들어지려면 모든 경우의 상호관계가 복합적으로 작용과 반작용을 거듭 한다는 것이다. 단지 수많은 상호작용의 관계의 가운데 있는 행위자가 인지하지 못하는 상호관계가 있을 뿐이다. 정책결정모델이 갖는 장점이 여기에 있다. 인간이 모든 경우의 상호관계를 인지할 수 없기 때문에 정책결정모델은 인지하지 못한 기회나 대안을 찾아 보여줄 수 있다. 이해당사자가 여럿인 경우 내가 선호하는 대안을 고집한다고 해서 원하는 결과를 얻을 수만은 없다. 내가 움직일 수 있는 행위를 찾아야 하고 또 그 행위자가 움직일 만한 대안을 제시해야 한다. 백퍼센트 나의 선호와 맞는 결과가 만들어질 수 없다면 선호에 가까운 결과를 얻는 것이 오히려 나올 수 있다. 정책결정모델은 이러한 정보를 제공해 주는 역할을 한다.

---

<sup>12</sup> 행위자가 A, B, C, D, E 다섯 명일 경우 A라는 행위자가 판단해야 하는 상호관계는  $5! = 5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1 = 120$ 이 된다. 이때 각각의 행위자가 판단해야 하는 경우를 합하면  $120 \times 5 = 600$ 이 된다.

### Ⅲ. 정책결정모델의 이론적 배경과 논리 구조





앞의 장에서는 특정사안에 이해관계가 걸린 이해당사자들, 그리고 이들에 관한 세 가지 정보를 바탕으로 특정 사안의 결말을 전망하는 분석틀이 정책결정모델임을 살펴보았다. 그렇다면 정책결정 모델은 어떠한 방법과 논리를 통해 전망을 하는 것일까? 이번 장에서는 여기에 대한 답을 찾아보았다.

## 1. 이론적 배경과 이해당사자에 관한 가정

정책결정모델의 이론적 배경을 굳이 찾는다면 실증주의 경제학(positivistic economic)과 합리적 선택 시각(rational choice perspective)에 대한 반성에서 시작되었다고 할 수 있다. 다시 말해 미시적 가정으로는 우리가 관찰할 수 있는 거시적 행태들을 설명할 수 없는 것 아니냐는 의문들에서 출발하였다. 그 의문들은 경제학에서 시장이 개인의 선입견을 바꿀 수 없는 점, 그리고 정치학에서 개인의 이득을 극대화 시키려는 행위로부터 사회적 규범이 만들어지는 현상을 설명하지 못하는 것들에 관한 것이었다.<sup>13</sup> 사실 앞에서 말한 의문은 쉘링(Thomas Schelling)에 의해서도 제기된 문제였다. 그는 이해당사자들 간의 상호관계를 분석하기 위해선 미시적 행태와 거시적 환경사이의 복잡한 연계현상에 분석의 초점을 맞추는 것을 해결방법으로 보았다.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Paul R. Kleindorfer and Howard Kunreuther, "Misinformation and Equilibrium in Insurance Markets," Jörg Finsinger (ed.), *Pricing and Regulation* (Lexington: Lexington Books, 1982) pp. 67~82; Donald Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science* (New Haven: Yale University Press, 1994) pp. 13~32.

<sup>14</sup> Thomas Schelling, *Micromotives and Macrobehavior* (New York: W. W. Norton, 1994) pp. 137~166.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 셀링이 복잡한 연계현상을 언급했을 당시만 해도 실제로 행위자들 간의 복잡한 연계를 풀어내는 것은 쉽지 않은 일이었다. 복잡한 연계에 관한 아이디어는 그저 수학적공식에 불과했다. 그러나 복잡한 연계에 관한 이론과 그리고 이를 검증하기 위한 경험분석 간의 괴리가 메워 지기 시작한 것은 개인 컴퓨터가 등장하고 나서야 이루어졌다. 개인 컴퓨터가 확산되기 시작한 90년대에 들어서는 이해당사자들 간의 행태를 시뮬레이션하는 모델들에 관한 연구가 쏟아져 나오기 시작했다.<sup>15</sup> 이들 연구들은 각각의 정책결정자들을 반영할 수 있는 데이터와, 그들의 행동과정을 반영할 수 있는 수식과 알고리즘을 바탕으로 시간이 경과함에 따라 변화하는 각각의 정책결정자들 간의 상호관계를 시뮬레이션하였다.<sup>16</sup> 비록 시뮬레이션하는 방법은 연구들 간에 차이가 많았지만 이해당사자의 성질 자체에 대한 가정은 아래와 같이 유사하였다.<sup>17</sup>

- 이해당사자들은 중앙권위기구와 같은 단위체로부터 통제를 받지 않고 자율적으로 상호관계를 맺는다.

---

15. 행위자들 간의 복잡한 연계현상을 시뮬레이션으로 분석한 연구들은 다음과 같다. Robert Axtell, R. Axelrod, J. M. Epstein, and M. D. Cohen, "Aligning Simulation Models: A Case Study and Results," *Computational and Mathematical Organization Theory*, Vol. 1, No. 2 (July 1995), pp. 123~141; Joshua M. Epstein and Robert Axtell, *Growing Artificial Societies: Social Science from the Bottom Up* (Cambridge: MIT Press, 1996); Michael Suk-Young Chew, "Structure and Strategy in Collective Action," *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 1 (July 1999), pp. 56~128.

16. Steven B. Caldwell, *Dynamic Microsimulation and the Corsim 3.0 Model* (Ithaca: Strategic Forecasting, 1997) 참조.

17. Nigel Gilbert and Klaus G. Troitzsch, *Simulation for the Social Scientist* (New York: Open University Press, 1999); Michael W. Macy and Robb Willer, "From Factors to Actors: Computational Sociology and Agent-Based Modeling," *Annual Review of Sociology*, Vol. 28, pp. 66~143.

- 이해당사자들은 서로 상호의존적이며 교류를 통해 관계를 맺는다.
- 이해당사자들은 반응을 하는 행위자다. 즉, 자신들을 둘러싼 환경을 인지하고 이에 대응하게 돼 있다.
- 이해당사자들은 사전에 대책을 강구할 줄 아는 행위자다. 이들은 자신들의 과거 행동을 돌아보고, 또 목표를 갖고 행동을 한다.

본 연구에서 소개하는 정책결정모델의 가정도 위의 가정에서 크게 벗어나지 않는다. 몇 가지 덧붙이면 정책결정모델에서는 이해당사자들을 합리적이고 효용을 극대화하는 행위자로 가정을 하고 있다. 즉, 이해당사자들은 정치적으로 끌고 당기는 상호관계 속에서 자신이 선호하는 결과를 얻기 위해 노력하는 존재라고 본다. 이때 이해당사자들은 특정한 결과가 이루어지도록 촉진하려는 부류와, 이를 막고자 하는 부류로 나눌 수 있다고 본다. 따라서 끌고 당기는 상호관계, 즉 상호관계의 역학으로 인해 이해당사들 간에는 찬성 혹은 반대의 연합이 구성된다고 가정을 한다. 마지막으로 정책결정모델은 이해당사자가 위협에 대한 인지를 하고 이를 바탕으로 행동을 선택한다는 가정을 한다.

## 2. 정책결정모델의 분석과정 개요

‘손뼉도 마주쳐야 소리가 난다’라는 속담이 있다. 상호관계가 있어야지만 결과가 발생한다는 의미다. 같은 맥락에서 상호관계를 통해 결말이 도출된다는 것은 결과가 만들어지기 위해선 나의 선

I
II
III
IV
V
VI
VII

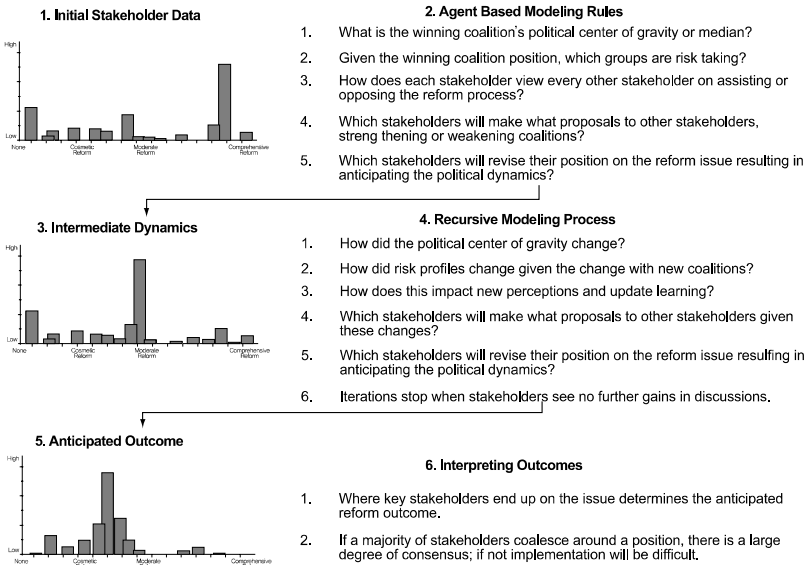
택에 따른 행동과 상대방의 행동선택이 합쳐져야 한다는 것을 의미한다. 이해당사자들 간의 상호관계는 여러 가지 종류가 있을 수 있다. 즉, 이해당사자들이 상호작용을 하는 과정을 비유하자면 자신의 편으로 서로 끌어당기는 과정도 있을 것이고 또 밀어내는 과정도 있을 것이다. 갈등과 타협이 병행하는 역동적이면서 반복되는 과정일 것이다. 이러한 상호작용을 거치게 되면 이해당사자들의 초기 입장은 변화의 과정을 겪게 될 것이다. 전망이나 예측은 이러한 변화의 과정을 종합한 것이라고 할 수 있다.

정책결정모델은 각각의 이해당사자들이 서로 상호작용을 하는 과정에서 어떻게 정치적인 계산을 하고 또 행동을 선택하는지 모형을 구성하였다. <그림 III-1>은 정책결정모델이 이해당사자들 간의 상호작용을 분석하는 전체적인 단계와 과정을 요약한 것이다. 왼쪽 맨 위의 그림을 보면 막대그래프로 표현한 각각의 이해당사자들은 일차원 선상에 표시된 정책적 입장에서 서로 다른 위치를 점하고 있는 것을 볼 수 있다. 이해당사자들을 서로 다른 위치에 표시한 것은 그들이 선호하는 정책입장이 다르다는 것을 의미한다. 또한 막대그래프로 표시한 각각의 이해당사자의 크기가 다른 것은 해당 이슈에서 이해당사자의 영향력이 상이한 것을 나타낸다. 따라서 왼쪽 맨 위의 막대그래프 그림은 이해당사자들이 선호하는 입장과 그들의 영향력을 보여주는 초기의 정치적 지형이다.

초기의 정치적 지형을 바탕으로 정책결정모델은 다음 절에서 살펴볼 나름의 규칙과 등식(等式)을 이용하여 이해당사자들의 행동을 도출하고 상호작용을 분석한다. 이해당사자가 선호하는 입장, 그리고 영향력과 현저성과 같은 데이터는 그들의 행동선택을 분석

하는 자료로 쓰이게 되며, 등식(等式)은 그들의 행동선택 유형을 도출하는 방법이 된다. 이해당사자들의 예상행동을 도출하는 것은 공간협상(spatial bargaining)에서 중위위치(median position)를 찾는 것과 같은 맥락으로, 모델은 우선 정치적 중심위치를 찾아내는 것에서 출발한다. 일반적으로 정치적 중심이라는 것은 정치적인 타협이 성공할 가능성이 높은 지점이다.<sup>18</sup>

● 그림 III-1 정책결정모델의 분석단계



출처: SENTIA Group, Inc., SENTURION World Bank Training EASPR, April 2008.

18. 공간협상모델에서 정치적 중심은 균형점을 일컫는 것으로 다른 어떤 입장보다 타협이 이루어지기 쉽고 또 다른 대안보다 합의를 이룰 가능성이 높은 지점을 말한다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 다음을 참조. Melvin J. Hinich and Michael C. Munger, *Analytical Politics* (N.Y.: Cambridge University Press, 1997), pp. 50~72.

I
II
III
IV
V
VI
VII

타협이 이루어질 가능성이 높은 입장, 즉 중위위치는 정치적으로 가장 안정된 위치인 반면, 중위위치로부터 거리가 멀면 멀수록 그 위치에서 최종타협이 이루어질 가능성은 없기 때문에 정치적으로 불안정한 위치라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 분명 자신이 원하는 결과를 얻기 위해, 아니면 자신이 원하는 결과를 지켜내기 위해 저항하는 이해당사자는 존재하기 마련이다. 만일 위협을 각오한 이해당사자라면 자신이 원하는 결과를 만들어 내기 위해 도박에 가깝다고 할지라도 모험적인 행동을 선택할 것이다. 역으로 추론하면 중위위치에서 거리가 먼 위치를 선호하는 행위자는 위협을 각오하는 행동선택을 할 가능성이 높은 반면에, 위협을 회피하려는 이해당사자는 보다 유연한 행동을 할 것이다.<sup>19</sup> 즉, 자신의 선호도가 중위위치에 가까운 행위자일수록 타협을 이끌어 내기 위해 흥정을 할 가능성이 높다.<sup>20</sup> 만일 위협감수적인 이해당사자라면 다른 이해당사자가 파악하는 상호작용의 성격을 왜곡해서 받아들일 가능성이 크다.

이러한 가정을 바탕으로 정책결정모델은 모든 이해당사자들 간의 쌍(dyad)에서 정치적인 흥정을 통해 누가 자신이 선호하는 정책입장에 가까운 결과를 만들어 내서 이득을 얻을지 아니면 손해를 볼 지를 측정한다. 전체 이해당사자 쌍에 대한 분석은 어느 이해당사자가 본래 자신이 선호하는 정책입장에서 물러나 다른 입장으로 변화하는지를 살펴볼 수 있다. 그리고 이해당사자의 정책입

---

19. 이에 대한 보다 자세한 설명은 제Ⅲ장 3절의 ‘다. 위협대응도(Risk)’ 부분을 참조.

20. 위험감수(risk-taking) 혹은 위험회피(risk-averse)적인 행위자의 행동선택에 대해서는 다음을 참조. Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions*, pp. 78~81.

장 변화는 다시 반복해서 분석하는 초기데이터가 된다. <그림 III-1>에서 왼쪽 가운데 막대그래프 그림이 변화된 이해당사자들의 정책입장을 보여주는 것이다. 만일 이해당사자들의 초기 입장이 변했다면 이는 전체적인 중위위치도 변했다는 것을 의미한다. 중위위치가 변했다는 것은 다시 이해당사자들의 위협인지, 즉 위협에 대응하는 성향도 변했다는 것을 의미하는 까닭에 이해당사자들 간에 발생하는 정치적인 흥정도 변한다는 것을 뜻한다. 그러므로 정책결정모델은 이해당사자들 간의 상호작용을 반복해서 분석한다. 반복되는 분석은 대다수의 이해당사자들이 정치적 흥정으로 더 이상 이득을 취하지 않게 되는 시점까지 진행된다. <그림 III-1>의 왼쪽 맨 아래 막대그래프 그림이 이해당사자들 간에 더 이상의 흥정이 없는 상태를 보여주는 정치적 지형이며, 정책결정모델의 전망결과를 보여주는 것이다. 이렇게 중위위치가 변하는 각각의 단계를 정책결정모델에서는 라운드(round)라고 명시한다.

### 3. 정책결정모델의 기본 알고리즘(Algorithms)

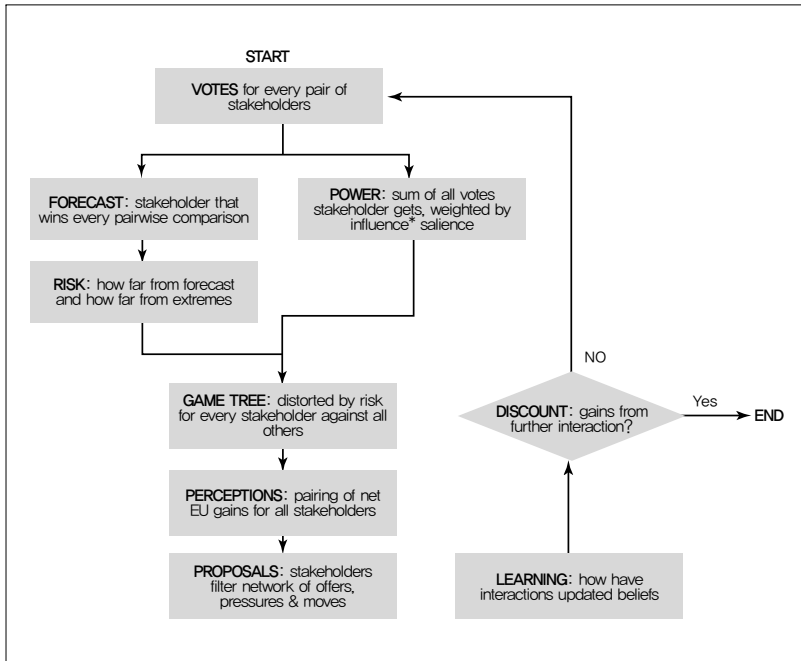
정책결정모델을 통해 전망을 내놓기 위해서는 모델을 구성하는 다양한 원소 값을 구해야 한다. 즉, 모델이 하나의 집합이라고 한다면, 집합을 구성하는 다양한 원소가 존재하기 때문에 모델 값을 구하기 위해선 각각의 원소 값을 얻어야 한다. 모델 값과 원소 값을 구하는 방법이 앞의 절에서 언급한 등식(等式)이다. 정책결정모델의 원소들이라고 할 수 있는 것에는 표결중량(votes)과 전망(forecast), 위협대응도(risk), 영향력(power), 기대효용 값(expected utility value), 그리고 인지도(perception), 추후제안(subsequent proposal), 상호

I
II
III
IV
V
VI
VII



작용을 통해 습득한 학습 등이 있다. <그림 III-2>는 정책결정모델에서 각각의 원소 값을 구하는 일종의 단계를 간추린 것이다.

●그림 III-2 모델 값과 원소 값의 분석단계



출처: SENTIA Group, Inc., SENTURION World Bank Training EASPR, April 2008.

### 가. 표결중량과 전망(Votes & Forecast)

표결중량과 전망은 모든 이해당사자들을 대상으로 하여 이들이 다른 이해당사자들로부터 지지를 얻는 값을 계산한 것이다. 이해당사자들의 표결중량 값은 각각의 이해당사자들의 잠재적인 영향력과 특정한 이슈에 대한 현저성 혹은 중요도를 곱한 값으로 산출

한다. 따라서 전망 값은 모든 표결중량 값을 종합한 값이 되고, 이는 다시 이해당사자들이 가장 선호하는 위치값이 된다. 이렇게 전망 값을 산출하는 논리근거는 중위투표정리(median voter theorem)에 있는 데, 그 의미는 일차원 선상에 표시된 모든 대안 중에서 가장 많은 표결을 얻을 수 있는 대안이 중위위치라는 것을 말한다.<sup>21</sup> 중위투표정리는 여러 사람들에 의해서 정립되었는데, 기술적인 의미의 맥락에서 보면 각각의 정책대안을 쌍으로 비교하였을 때 가장 선호를 받는 위치라고 볼 수 있다.<sup>22</sup> 전망을 계산하는 방법은 다음의 4단계를 거친다.

- 1단계: 각각의 이해당사자가 선호하는 정책적 입장을 쌍으로 비교하여 표결중량 값을 계산한다. 만일 두 정책적 입장을 비교하였을 때 다수의 이해당사자들이 선호를 하는, 즉 투표를 하는 정책입장이 채택될 것이다. 이때 채택되는 정책입장은 단순히 이해당사자의 숫자로 결정되는 단순표결과는 다르다. 즉, 이해당사자의 영향력과 현저성이 가중치로 합산된 표결중량 값에 좌우된다. 또한 표결중량 값은 두 이해당사자가 각각 선호하는 정책입장의 차이에 따른 효용, 즉  $[1-|distance|]$ 에 따라 변하게 된다. 예를 들어 「i」라는 이해당사자가 「j」라는 이

<sup>21</sup>-Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (New York: Cambridge University Press, 1958) pp. 14~24.

<sup>22</sup>-James M. Enelow and Melvin J. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction* (New York: Cambridge University Press, 1984); Bruce Bueno de Mesquita, "The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model," *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 1 (March 1985), pp. 156~177; Melvin J. Hinich and Michael C. Munger, *Analytical Politics*, pp. 35~37.

I
II
III
IV
V
VI
VII

해당사자가 선호하는 정책입장을 기준을 하게 될 때의 표결 값은 다음과 같이 산출한다.

$$V_{ij} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_j|)]$$

- 2단계: 앞의 방법으로 모든 행위자가 선호하는 각각의 정책대안이 얻게 되는 표결중량 값을 계산하게 된다. 예를 들어 「j」라는 이해당사자가 선호하는 정책대안이 축적하게 되는 표결중량 값은 다음과 같다.

$$\sum_i V_{ij} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_j|)]$$

- 3단계: 각각의 이해당사자들 간의 쌍을 견주어 비교한다. 예를 들어 「j」와 「k」를 견주어 「k」가 「j」보다 더 많은 표결중량 값을 얻게 되는지를 비교한다.

$$\sum_i V_{ik} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_k|)] > \sum_i V_{ij} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_j|)]$$

혹은

$$\sum_i V_{ik} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_k|)] < \sum_i V_{ij} = [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_j|)]$$

- 4단계: 어느 이해당사자가 다른 이해당사자에 비해 더 많은 표결중량 값을 얻는지를 선택한다. 예를 들어 이해당사자가 「j」,

「k」, 그리고 「i」가 있을 때 표결 값 산출결과가 아래와 같으면 「j」가 모든 이해당사자의 쌍에서 이긴다고 할 수 있다.

$$V_{ij} > V_{ik}$$

$$V_{ij} > V_{il}$$

$$V_{ik} > V_{il}$$

## 나. 영향력(Power)

국가의 영향력 혹은 힘을 상대적인 개념으로 보고 이를 경험적인 방식으로 도출해낸 사람은 싱어(J. David Singer)였다. 즉, 그는 국가의 영향력을 다른 국가의 영향력과 비교하여 상대적 영향력을 산출하였다.<sup>23</sup> 이후 상대적 영향력을 국가 간의 관계에서 뿐만 아니라 구체적인 이해당사자들 간의 관계에까지 적용하려는 시도들이 있었다.<sup>24</sup> 부에노 드 메스키타(Bueno de Mesquita)도 상대적인 영향력을 산출하는 방안을 개인 수준으로 까지 확장시키려 시도한 사람 중의 하나였다.<sup>25</sup>

상대적인 면에서 영향력을 바라본다는 것은 「j」에 대한 「i」의 영향력이 「k」에 대한 「i」의 영향력과는 다르다는 것을 의미한다. 예

<sup>23</sup>-J. David Singer and Melvin Small, *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook* (New York: John Wiley and Sons, 1972) 참조.

<sup>24</sup>-William D. Coplin and Michael Kent O'Leary, *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems*; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971) 참조.

<sup>25</sup>-Bruce Bueno de Mesquita, "The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model," pp. 156~177 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 들어 우선 「j」와 「k」의 영향력을 비교한다고 하자. 「j」와 「k」의 영향력을 산출하기 위해선 「j」나 「k」에게 우호적인 지원을 할 수 있는 모든 표결을 계산해야 한다. 다시 말해 「j」의 정책적 입장을 지지하는 이해당사자들의 표결중량 값을 합산한 것과, 동일하게 「k」에 대한 값을 얻어야 한다. 이렇게 산출한 「j」와 「k」의 값은 다시 모든 행위자들의 얻을 수 있는 총표결 값으로 나누어서 산출한다. 수학적식을 빌려 정리하면 다음과 같다.

$$V_i = \sum_{i=1}^n resources_j \times salience_i \times Max \\ [(1 - |position_i - position_k|) (1 - |position_i - position_j|)]$$

「i」가 「j」보다 「k」로부터 가깝다는 전제하에

$$V_{ik} = \sum_{i=1}^n [resources_i \times salience_i (1 - |position_i - position_k|)]$$

그렇다면,

$$P_k = (V_{ik}Close + Influence_k * Importance_k) / (V_iTotal + \\ Influence_j * Importance_j + Influence_k \times Importance_k)$$

같은 방법으로 「j」에 대한 값을 산출 할 수 있다.

#### 다. 위험대응도(Risk)

일반적으로 이해당사자들이 위험감수적인 행동을 할 것인지 아니면 위험회피적인 행동을 할 것인지는, 행동 대안이 현상유지와 비교해서 이득을 가져올지 아니면 손실을 가져올지를 기준으로 해서 평가한다.<sup>26</sup> 전망이론(prospect theory)에 의하면 사람들은 이득을 얻는 경우에는 위험감수적으로 행동을 하고 반면에 손실에 대해서는 위험회피적인 행동을 한다고 가정을 한다.<sup>27</sup> 하지만 정책 결정모델은 위험감수적인 행동을 하게 되는 동기는 손실 혹은 이득을 불문하고 동일하다고 가정을 한다. 다시 말해 만일 이해당사자가 이득을 얻는데 위험을 감수한다고 하면, 그는 손실을 보는데 있어서도 위험을 감수하는 것으로 가정한다. 이러한 가정은 모로우(James D. Morrow)와 램본(Alan C. Lamborn)에 의해 제시된 것으로, 행위자의 위험에 대한 태도는 안도감(security)과 만족도(satisfaction) 두 차원을 비교·평가하여 결정된다고 본다.<sup>28</sup> 다시 말해 모든 행위자는 선호하는 정책을 이루게 됨으로 해서 얻는 만족과 승리연합(winning coalition)에 속하게 됨으로 해서 얻는 안도감 사이에서 균형을 이루는 이득을 쫓는 행동을 한다고 보는 것이다.

<sup>26</sup>-Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, Issue 1 (1955), pp. 99~118.

<sup>27</sup>-Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, Vol. 47, No. 2 (March 1979), pp. 263~292.

<sup>28</sup>-James D. Morrow, "On the Theoretical Basis of a Measure of National Risk Attitudes," *International Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (December 1987), pp. 423~438; Alan C. Lamborn, *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany* (Boston: Unwin Hyman, 1991) pp. 51~72.

I
II
III
IV
V
VI
VII

본 연구에서 살펴보는 정책결정모델은 행위자의 위협대응 성향은 현상유지(status quo)를 지키려는 성향이 크다는 가정 하에 출발한다. 이때의 현상유지 기준점은 앞서도 언급한 가중중위위치(weighted median position)다. 다시 말해 이해당사자의 선호도가 중위위치로부터 멀리 있으면 있을수록 위험감수적인 성향을 보이고, 중위위치와 가까우면 위험회피적인 성향이 있다고 가정한다.<sup>29</sup> 따라서 위협대응성향은 특정한 정치적 사안에서 상대적인 이해당사자의 선호도에 따라 결정되는 내생적 변수라고 할 수 있다. 대부분의 이해당사자들의 선호하는 위치와 나의 선호도가 가까우면 위험회피적인 행동을 보이고, 그렇지 않고 나의 선호도가 대부분의 이해당사자들이 선호하는 것과 다르게 되면 위험을 감수하더라도 나의 선호도를 쟁취하려는 시도를 할 것으로 분석한다. 이를 기준으로 각각의 이해당사자들의 위협대응태도를 분석하려면 다음 세 가지의 계산 값이 필요하게 된다.

- 현재의 선호위치(a current position)
- 최대 위치(a maximum position)
- 최소 위치(a minimum position)

각각의 이해당사자들의 선호위치( $V_j$ )는 1차원 선상에 나열한 해당 이슈에서 이해당사자의 위치를 통해 알 수 있다. 정책결정모델은 최소위치를 중위위치와 동일한 것으로 가정한다. 반면에 최대

---

<sup>29</sup> 이해당사자의 위협대응성향을 이와 같이 평가한 논리적 근거는 다음을 참조. Hinich Melvin J. and Michael C. Munger, *Analytical Politics*; Bruce Bueno de Mesquita, "A Decision Making Model: Its Structure and Form," *International Interactions*, Vol. 23, Issue 3~4 (1997), pp. 235~266.

위치는 대다수의 이해당사자들이 선호하는 위치에서 가장 거리가 먼 양극단의 위치로 가정한다. 이러한 세 가지의 위치에 대해 이해당사자들로부터의 표결 값을 산출할 수 있다. 최대위치(maximum position)는 최소의 표결 값을 얻는 위치( $V_jMin$ )가 되고, 최소위치(minimum position)는 이해당사자들로부터 가장 많은 표결 값( $V_jMax$ )을 얻는 위치가 된다. 따라서 위험(Risk)은 아래와 같이 산출한다.

$$Risk = -1 \times \frac{(V_j - V_jMax) + (V_j - V_jMin)}{V_jMax - V_jMin}$$

위 방정식은 다음과 같은 의미를 지닌다. 만일 이해당사자가  $V_jMax$ 와  $V_jMin$ 의 중간에 위치하게 되면 분자 값은 '0'이 되고 따라서 위험 값도 '0'이 된다. 또한 이해당사자의 위치가  $V_jMax$ 에 가까울수록 위험 값( $Risk$ )은 '1'에 가까워지게 되고,  $V_jMin$ 에 가까게 되면 위험 값( $Risk$ )은 '-1'에 가까워지게 된다.<sup>30</sup>

## 라. 이해당사자의 게임트리(Game Tree)

‘죄수의 딜레마’나 ‘비겁자 게임’과 같이 정형화된 게임모델은 이해당사자들 간의 상호작용의 특징을 보여준다. 그리고 정형화된 모델을 보면 행위자의 수는 언제나 둘로 한정되어 있다. 왜냐하면

<sup>30</sup> 계산의 편의를 위해서 각각의 위험 값은 0.5와 2로 변환시킨다. 0.5는 위험감수를 그리고 2는 위험회피를 나타낸다. 이에 대해서는 다음을 참조. James D. Morrow, “On the Theoretical Basis of a Measure of National Risk Attitudes,” pp. 423~438.

I
II
III
IV
V
VI
VII



행위자의 수가 많아지게 되면 상호관계의 특징을 잡아내는 모델을 구성하기가 어렵기 때문이다. 그러나 기대효용(expected utility)의 메커니즘을 이용해 ‘n-person 게임’을 ‘n-parallel one person 게임’으로 나누어 분석하는 방법이 제시되면서 다수의 행위자로 구성된 모델을 만들기 시작했다.<sup>31</sup>

국가 간의 상호관계를 분석하는데 ‘n-person 게임’ 분석을 처음으로 시도한 사람은 알트펠트(Micheal F. Altfeld)와 부에노 드 메스키타였다. 그들은 정치적 대립이 위기상태로 고조되는 과정에서 행위자들의 정책결정과정을 모형화한 게임모델을 내놓았다.<sup>32</sup> 이후 이들은 모로우의 기대효용게임(expected utility game)을 수용하여, 정치적 대립뿐만 아니라 타협도 반영할 수 있는 ‘n-person’ 게임모델을 제시하였다.<sup>33</sup> 또한 쿠글러(Jacek Kugler)와 자가레(Frank C. Zagare)는 기대효용모델을 이용하여 위협대응성향이 전쟁역지에 어떠한 역할을 하는지를 분석한 것은 물론, 개개의 행위자 수준에서 다양한 정치적 현상을 분석하는 것으로까지 확장시켰다.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup>- J. B. Kadane and P. D. Larkey, "The Confusion of Is and Ought in Game Theoretic Contexts," *Management Science*, Vol. 29, No. 12 (December 1983), pp. 1365~1379; Martin Shubik "Comment on "The Confusion of Is and Ought in Game Theoretic Contexts"," *Management Science*, Vol. 29, No. 12 (1983), pp. 1380~1383.

<sup>32</sup>- Michael F. Altfeld and Bruce Bueno de Mesquita, "Choosing Sides in Wars," *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (March 1979), pp. 87~112.

<sup>33</sup>- Seif M. Hussein, Bruce Bueno de Mesquita, and David Lalman, "Modeling War and Peace," *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1 (March 1987), pp. 221~230; James D. Morrow, "A Continuous-Outcome Expected Utility Theory of War," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 3 (September 1985), pp. 473~502.

<sup>34</sup>- Jacek Kugler and Frank C. Zagare, "Risk, Deterrence, and War," Jacek Kugler

게임모형을 활용하여 다수의 행위자가 각기 상대방 행위자를 상대로 상호작용하는 분석을 하기 위해선 정형화된 게임모형이 필요하다. <그림 III-3>은 정책결정모형이 사용하는 정형화된 게임모형이다. 그림을 보면 이해당사자는 도전(challenge)을 할 것인지 아니면 도전을 하지 않을 것(do not challenge)인지 두 가지의 선택이 있다. 정책결정모형은 이해당사자가 상대방에게 도전을 하는 이유는 기대효용이 이득이기 때문이라고 본다. 만일 두 이해당사자가 서로에게 도전을 하지 않기로 결정한다고 하면 결과는 현상유지가 되는 것으로 보고, 쌍방 모두가 도전을하기로 결정하게 되면 갈등이 일어나는 것으로 평가한다.<sup>35</sup> 한쪽의 이해당사자는 상대방에 도전하기로 결정하는 반면, 다른 쪽은 도전하는 것을 원치 않는다면 결과는 도전을 원치 않는 이해당사자가 사태를 해결하기 위해 정치적인 제안을 하게 될 것이다. 하지만 제안은 받아들여 질 수도 있고 또 그렇지 않을 수도 있다. <그림 III-3>에서 보는 것처럼 게임트리(game tree)로 표현한 모델은 초기 두 개의 선택, 즉 도전과 비도전(not challenge)으로 갈리고, 각각의 선택으로 인한

---

and Frank C. Zagare (eds.), *Exploring the Stability of Deterrence*, (Boulder: Lynne Rienner, 1987) pp. 67~89; Jacek Kugler and Yi Feng, “The Expected Utility Approach to Policy Decision Making,” pp. 233~394.

<sup>35</sup> 여기서 ‘도전(challenge)’이라는 것은 상대방을 내가 선호하는 정책적 입장 혹은 위치로 바꾸려는 노력 내지는 시도라고 할 수 있다. 이러한 노력 혹은 시도의 배경은 내가 상대방보다 우월한 위치에 있다는 믿음에 근거한다. 그런데 ‘도전’은 다양한 종류의 정치적 행동을 통칭하는 것이다. 정치적으로 상호관계를 맺고 있는 이해당사자들은 상대방을 향해 (비)공식적인 성명을 발표하여 압박할 수도 있고, 직간접적인 통로를 통해 자신의 의지를 표명할 수도 있다. 협력의 모습을 지닌 행동일 수도 있으며, 강압적인 성격을 띤 행동일 수도 있다. 결국 ‘도전’이 의미하는 것은 상대방의 입장을 변화시키기 위해 동원할 수 있는 다양한 종류의 정치적 행동을 일컫는다. 구체적인 설명은 다음을 참조. Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People’s Power, Preferences, and Perceptions*, pp. 507~512.

I
II
III
IV
V
VI
VII

기대효용(EU)을 산출한다. 만일  $EU(Chall) > EU(No Chall)$ 이면 이해당사자는 도전을 선택할 것이고 반대의 경우는 도전하지 않는 것을 선택할 것이다.

$EU(Chall)$ 과  $EU(No Chall)$ 은 이해당사자 각각의 성질, 즉 영향력과 위협대응 값을 이용하여 산출한다. 각각의 가지(branch)에는 확률 그리고 마디(node)에는 효용 값이 있다. 수학적 방정식으로 기대효용을 나타내면 다음과 같다.

$$EU(Chall) = imp_j \times [P_i \times (win_{ij}^i) + (1 - P_i) \times (lose_{ij}^i)] + (1 - imp_j) [(win_{ij}^i)]$$

이때

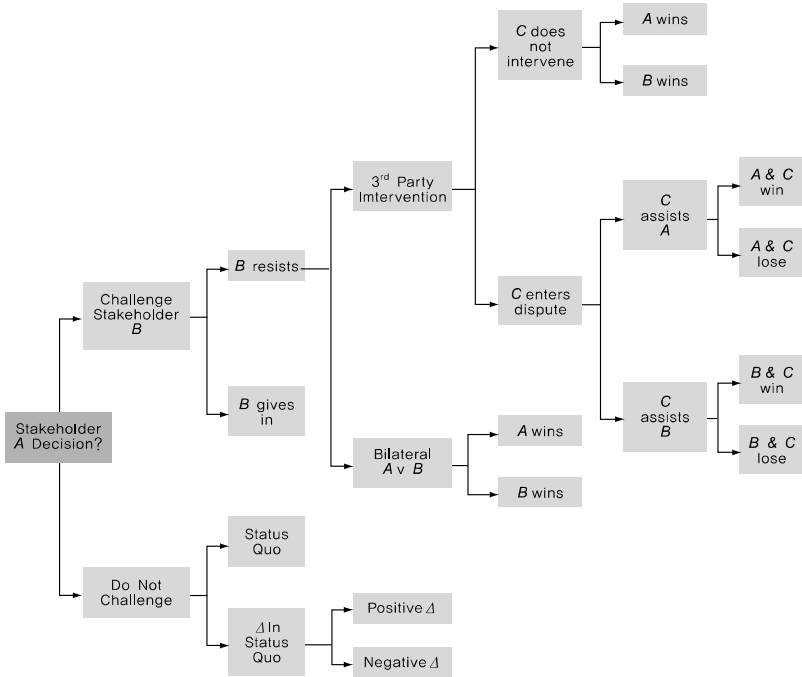
- $imp_j$ 는 「j」의 중요도 내지는 현저성,
- $P_i$ 는 「i」가 다른 이해당사자들로부터 얻을 수 있는 지지를 포함한 영향력,
- $win_{ij}^i$ 는 이겼을 때의 「i」의 효용,
- $lose_{ij}^i$ 는 졌을 때의 「i」의 효용을 말한다.

$win_{ij}^i$ 의 산출 값은 「i」와 「j」간 거리(distance)의 효용, 즉  $(1 - |position_i - position_j|)$ 이다. 하지만 이 효용 값은 이해당사자의 위협대응태도에 따라 달라진다. 위협대응 값은 다음의 공식으로 나타낸다.

$$[(2 - 2 \times |position_i - position_j|) / 4]^{i's risk}$$

앞의 수식이 의미하는 것은 위험회피적인 이해당사자의 거리의 효용 값은 커지는 반면, 위험감수적인 행위자의 거리의 효용 값은 작아지게 된다는 것이다.

●그림 III -3 정책결정의 게임트리



출처: SENTIA Group, Inc., SENTURION World Bank Training EASPR, April 2008.

### 마. 인식(Perception)에 따른 상호작용의 결과 유추

앞에서도 언급하였듯이 이해당사자는 상대방에게 도전을 할지 여부를 결정하기 전에, 도전을 함으로써 이득을 얻는지 아니면 손

I
II
III
IV
V
VI
VII

실이 발생할지를 고민한다. 그리고 상대방에 도전하는 것이 이득일 것이라고 생각하는 이해당사자가 위험감수적인 행위자라면 도전을 선택할 가능성은 더 커진다. 기대효용이란 상대방과의 관계에서 내가 취할 수 있는 이득과 손실여부를 말하며, 이는 곧 이해당사자가 상대방에 대해 갖는 인식이라고 할 수 있다. 이해당사자는 상대방과의 관계에서 자신의 인식에 기초하여 행동한다고 정책결정모델은 가정한다. 즉, 내가 상대방에게 도전을 하여 이득을 얻을 수 있을 것이라고 믿으면 도전을 선택하고, 상대방에게 도전을 하면 손실이 발생할 것이라고 믿으면 도전을 선택하지 않는다고 가정한다.

이해당사자 간에 상호작용은 각각의 이해당사자들의 인식에 따라 발생하게 된다.<sup>36</sup> ‘i’라는 이해당사자가 도전을 선택하고 상대방인 ‘j’도 도전을 선택하여 발생하는 상호작용이 있을 수 있고, 어느 일방만 도전을 선택하는 상호작용도 있을 것이며, 두 행위자 모두 도전을 선택하지 않는 상호작용도 있다. 여기서 도전의 의미는 협력적인 방법을 사용하든 강압적인 방법을 사용하든 기존에 상대방이 선호하는 위치에서 내가 선호하는 방향으로 상대방을 움직이는 것을 뜻한다.<sup>37</sup>

---

36. 기대효용 접근방법으로 행위자의 인식을 계산하고 이를 바탕으로 상호작용의 성격을 풀어내는 논리는 다음을 참조. Bruce Bueno de Mesquita, “An Expected Utility Theory of International Conflict,” *The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 4 (December 1980), pp. 917~931; Bruce Bueno de Mesquita, “The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model,” pp. 156~177; David Lalman, “Conflict Resolution and Peace,” *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 3 (August 1988), pp. 590~615; James D. Morrow, “A Continuous-Outcome Expected Utility Theory of War,” pp. 473~502.

37. ‘도전’의 의미는 각주 35를 참조.

도전을 할 것인지 하지 않을 것인지를 결정하게 만드는 요인은 앞에서 언급하였다시피 기대효용에 달려있다. 쉽게 말해 기대효용이 기대비용보다 크다면 상대방에게 도전을 할 것이다. 도전을 한다고 하더라도 상대방에게 어떠한 형태의 도전을 할 것인가를 결정하게 만드는 요인은 내가 생각하는 상대방의 기대효용 값이다. 즉, 상대방이 나와서 관계에서 어떠한 기대효용을 갖고 있는가에 대한 나의 믿음이 상대방에게 어떠한 수준의 요구를 할 것인가를 결정하게 만든다. 만일 내가 도전을 하더라도 강하게 맞대응을 할 것이라고 내가 믿는다면 나는 요구를 하더라도 요구수준을 낮추게 될 것이다. 하지만 내가 생각하는 상대방은 나의 요구에 강하게 맞대응 하지는 못할 것이라고 믿는다면 나의 요구수준은 높을 것이다.

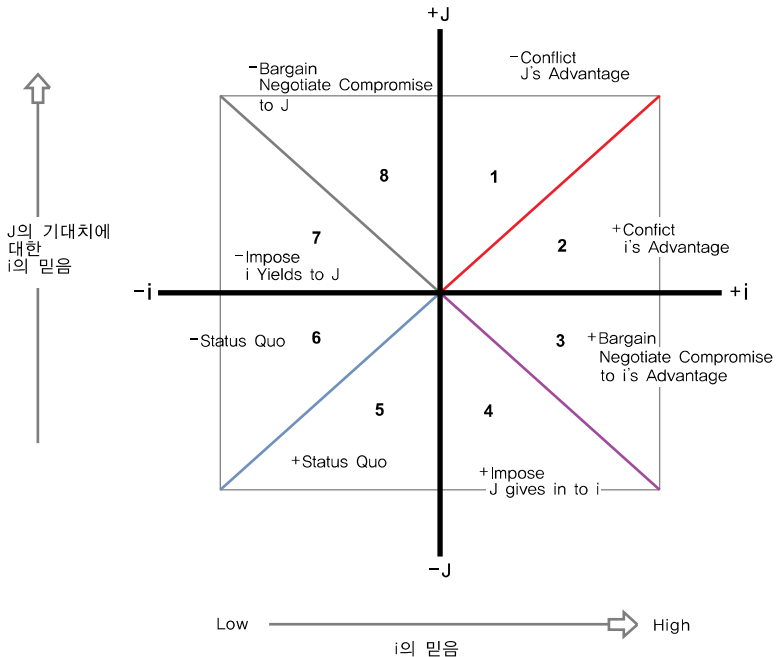
상대방에게 도전하였을 때 상대방의 반응에는 여러 가지가 있을 것이다. 우선 상대방이 내가 어떠한 요구를 하건 나의 요구에 부응하는 경우가 있을 것이다. 이러한 경우는 해당 이슈에 대해 상대방은 그렇게 중요하게 생각하지 않기 때문일 것이다. 이와는 달리 상대방은 나의 도전에 대해 저항할 수도 있다. 상대방이 저항을 하는 경우라도 나의 요구만큼은 상대방이 받아들일 수밖에 없는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있을 것이다. 만일 나의 요구만큼 상대방이 양보하지 않을 경우에는 나와 상대방은 타협이라는 과정을 거칠 것이다. 상호관계에서 타협이 발생할 경우는 내가 요구한 것만큼 상대방의 양보를 얻어내지는 못하겠지만 그렇다고 완전한 실패라고는 할 수 없는 만큼의 양보는 얻을 수 있을 것이다.

내가 상대방에게 도전을 하여 요구를 하는 것은 내가 얻을 수 있는 이득이 있다고 믿기 때문이며, 또 상대방도 나와 같은 생각을 하고 있을 것이라고 믿기 때문이다. 따라서 도전을 하는 나는 상대

I
II
III
IV
V
VI
VII

방이 타협을 하려고 하거나 아니면 내가 상대방을 강압적으로 밀어붙일 수 있을 것이라고 생각한다. 하지만 나와 상대방의 관계에서 내가 믿고 있는 기대효용과 상대방이 믿고 있는 기대효용은 다를 수 있다. 따라서 두 행위자 간에 타협을 하게 되는 경우는 내가 상대방에게 요구하는 것이 상대방이 믿는 양보할 수 있는 수준보다 큰 경우다. 반면에 강압이 발생하는 경우는 상대방이 양보할 수 있다고 믿는 수준보다 내가 요구하는 수준이 작은 경우다. 물론 나의 생각과 상대방의 생각이 동일할 수 있다. 이럴 경우 나는 상대방으로부터 내가 요구하는 만큼을 얻을 수 있을 것이다.

●그림 III-4 「i」의 시각으로 본 상호작용



교착상태(stalemate)도 나와 상대방의 관계에서 발생할 수 있는 상호관계의 종류다. 나는 상대방에게 도전을 하는 것이 손해라고 생각할 수 있으며, 상대방 또한 나에게 도전하는 것은 이득이 없다고 생각할 수 있다. 이러한 경우 상호관계는 교착상태 혹은 현상유지(status quo)상황이 된다. 반면에 나도 상대방에게 도전하는 것이 이득이라고 생각하고, 상대방도 동일한 생각을 한다면 상호관계는 긴장이나 갈등의 형태를 띠게 될 것이다.

<그림 III-4>는 두 행위자 간에 발생할 수 있는 상호관계의 종류를 시각화 한 것이다. 수평선은 「i」의 기대효용을 나타내고 있다. 양의 값은 「i」가 도전을 하게 되면 이득을 가져올 것이라고 믿는 것을 말하며, 반대로 음의 값은 손실이라고 믿는 것을 의미한다. 「i」의 믿음이 음의 값을 갖게되면 「i」는 「j」에게 도전을 하기 보다는 현상유지를 받아들이게 된다. 이와 반면에 수직선은 「i」가 믿는 「j」의 기대효용을 나타내고 있다. 다시 말해 수직선이 나타내는 것은 「j」가 「i」에게 도전하게 되면 얻는 기대효용에 대해 「i」가 믿는 바를 말한다.<sup>38</sup> 따라서 수직선에서 양의 값을 가진다는 것은 「j」가 「i」에게 도전하게 되면 이득일 것이라고 「i」가 믿는다는 것을 일컫는다. 반면에 음의 값을 가진다는 것은 「j」가 「i」에게 도전하는 것은 손실일거라고 「j」가 생각할 것이라는 「i」의 인식이다. 물론 「i」의 인식과 믿음은 잘못된 것일 수 있다. 예를 들어 「i」는 「j」가 자신에게 도전하지 않고 현상유지를 선호할 것이라고 인식을 하였는데도 불구하고 「j」는 실질적으로 「i」에게 도전하는 것이 효용을 높일 수 있다고 인식하고 있을 수 있다. 이러한 경우 「i」는 자신의 믿음과

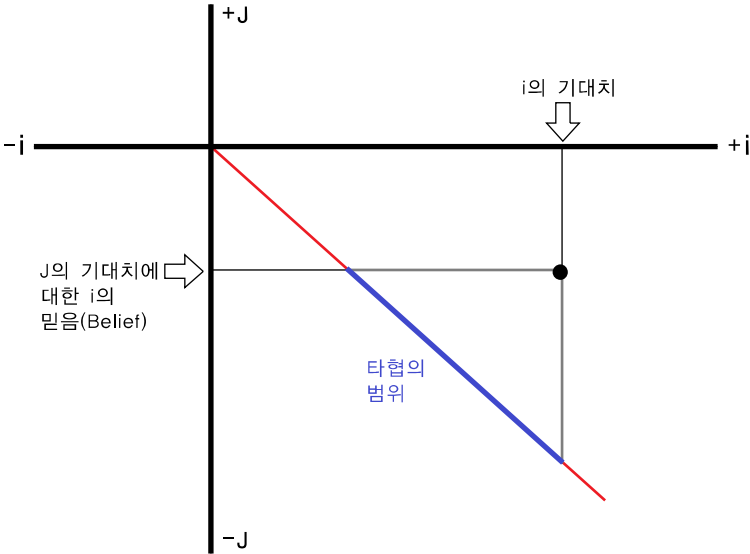
<sup>38</sup> 즉, 수직선이 나타내는 것은 「j」가 생각하는 자신의 기대효용이 아니라 「i」가 생각하는 「j」의 기대효용이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



는 달리 「j」로부터 도전을 받을 것이며, 「i」는 자신의 잘못된 믿음을 수정할 것이다.<sup>39</sup>

●그림 III-5 상호관계에서 타협의 범위



<그림 III-5>는 「i」와 「j」간에 예상되는 상호작용의 결과를 보여준다. 오른쪽 아래의 사각형 안에 있는 검은 점은 「i」가 「j」에게 도전을 해서 얻을 수 있다고 믿는 기대치를 나타낸다. 하지만 「i」는

39. 예를 들면 부모와 자식 간의 관계에서도 이러한 현상이 발생할 수 있다. 부모는 자신의 자식이 언제까지나 순종을 할 것이라고 믿었는데도 불구하고 어느 순간 자식이 자신에게 반항하는 모습을 보게 된다. 이때 부모는 자식이 더 이상은 어린 아이가 아니라는 새로운 생각을 갖게 된다. 이러한 경험을 통해 부모의 행동은 달라질 수 있으며, 그렇지 않을 수도 있다. 만일 부모의 생각에 특정 문제가 자식의 인생에 아주 중요한 사안이라고 생각하면 자식에 대한 새로운 인식을 갖게 되에도 자신의 주장을 굽히지 않을 수 있다. 이러한 현상을 정책결정모델은 현저성(salience)으로 설명을 한다.

자신이 기대하는 것만큼 「j」가 양보하지 않을 것도 믿고 있다. 이러한 경우 「i」는 자신과 「j」가 흥정을 해서 타협을 할 수 있는 수준을 고려해야 할 것이다. 타협의 범위는 아래의 파란색 선으로 표시하였다. 만일 실질적으로 「j」가 인식하는 「i」와의 관계가 아래의 검게 표시된 점과 같다면 예상할 수 있는 상호관계는 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 그렇지 않더라도 「j」가 생각하는 상호관계가 같은 타협의 삼각형지점, 즉 <그림 III-4>에서 3의 지점에 속한다면 타협의 범위는 교차하기 때문에 상호관계의 결과를 짐작할 수 있다.

때로는 「i」의 인식과 「j」의 인식이 서로 다를 수 있다. 예를 들면, 「i」는 <그림 III-4>에서 상호관계가 '4'에 속한다고 생각하고, 「j」는 '2'에 속한다고 생각할 수 있다. 정리하면, 「i」는 「j」를 강요할 수 있다고 믿는 반면, 「j」가 믿는 상호관계는 비록 「i」에게 유리는 할지언정 자신의 입장을 크게 변화시키지 않아도 된다고 믿는 것이다. 이러한 경우 상호관계의 전망은 데이터의 수치에 따라 달라지겠지만 갈등, 즉 <그림 III-4>에서 '1'이나 '2'에 속하게 된다. 이러한 상호관계에 관해서는 아래 절에서 보다 자세히 정리하였다.

## 바. 이해당사자들 간의 네트워크

인식함수에서 보면 이해당사자들 상호간에는 각자의 인식조합으로 네 가지의 경우가 발생한다. 예를 들어 「i」라는 이해당사자는 「j」와의 관계에서 자신의 기대효용 값이 양의 값이라고 판단할 수 있고, 동시에 「j」는 음의 값이라고 판단할 수 있다. 이런 식으로 「i」와 「j」사이에는 양·양, 양·음, 음·양, 음·음의 조합이 생길 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중요한 것은 모든 이해당사자들 간의 밀고 당기는 정치적 역학관계를 알아내기 위해서는 모든 이해당사자들 간의 인식합수를 찾아내야 한다는 것이다.

만일 「i」라는 이해당사자가 「j」라는 이해당사자와의 관계에서 이득을 얻을 수 있다는 판단이 서면 제안을 하게 된다. 이 제안은 강요 혹은 강압일 수도 있고, 협상이나 흥정의 형태일 수도 있다. 만일 강요일 경우 「i」라는 이해당사자의 제안은 자신이 선호하는 위치로까지 「j」의 위치를 옮기려는 것일 것이다. 반면에 협상이나 흥정일 경우에는 「i」의 선호위치까지는 아닐지라도 이에 가까운 위치로의 제안일 것이다.

제안이 움직임을 이끌어 내기 위해선 제안을 받는 이해당사자가 어떻게 인식하느냐에 달려있다. 만일 「i」가 「j」에게 제안을 하는 상황에서 「j」도 「i」의 제안을 받아들일 수밖에 없다고 인식한다면 「j」는 「i」의 제안에 따라 움직이게 된다. 하지만 제안이 실질적인 움직임을 만드는 것이 아니라 압력으로 작용할 경우도 있다. 예를 들어 「j」가 「i」가 아닌 다른 이해당사자 「k」로부터 「i」가 원하는 반대방향, 즉 「j」의 선호도에 가까운 위치로 움직일 것을 제안 받았을 경우다. 이때 「i」의 제안은 「j」에게 압력으로 작용하게 된다. 이렇게 양방향으로부터 각기 다른 방향으로 움직일 것을 제안 받았을 경우 「j」의 움직임은 본래 「j」의 입장에서 최소의 방향으로 움직이게 된다.

이해당사자들 간의 상호작용은 복잡하게 얽혀있다. 제안을 하는 상호작용이 있는가 하면 제안을 받는 상호작용이 있다. 제안을 받는 경우에도 제안들 간에 상호배타적인 경우도 있다. 이러한 상호작용의 역동성을 종합적으로 분석한 결과가 전망이 된다. 또한 상

호작용의 역동성은 이해당사자들로 하여금 새로운 정보를 제공하게 되는 통로가 되고, 이는 다시 학습의 효과를 생기게 한다. 즉, 이해당사자들은 과거 제안의 성공여부를 통해 정치적 상황에 대한 자신의 믿음을 갱신하게 되고, 이는 다시 다음 제안의 바탕이 된다.<sup>40</sup>

이해당사자들 간의 역학으로 인해 어떤 행위자는 자신의 입장을 바꾸게 되고, 이는 정책결정모델에서 다시 초기 데이터로 사용되어 반복적으로 계산을 하게 된다. 즉, 정치적 상황의 진화과정을 반영하는 것이라 할 수 있다. 정책결정모델은 무한정 반복을 통해 계산결과를 내놓을 수 있다. 하지만 무한반복 계산은 실질적인 현상을 묘사하는 것이라고는 할 수 없다. 직관적으로 판단하건대 이해당사자들 간의 상호역학은 어느 시점에서는 멈추게 된다. 국가 간의 협상을 예를 들더라도 협상이 타결되건 아니면 지지부진하게 멈추게 되건 어느 순간에는 마무리를 맺게 된다. 정책결정모델은 마무리를 맺는 시점을 어느 이해당사자건 더 이상의 이득을 기대할 수 없는 시점이라고 본다. 이 시점은 할인효용함수(discount utility function)를 이용하여 계산하게 된다.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup>- Bruce Bueno de Mesquita, "A Decision Making Model: Its Structure and Form," pp. 235~266.

<sup>41</sup>- Jacek Kugler and Yi Feng (eds.), "The Expected Utility Approach to Policy Decision Making," pp. 233~394; David Laibson, "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 2 (1997), pp. 443~477; David Laibson, "A Cue-Theory of Consumption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 1 (2001), pp. 81~119.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 4. 정책결정모델(Decision Making Model)과

### SENTURION

앞 절에서 살펴본 바와 같이 정책결정모델은 다수의 알고리즘 계산을 통해 전망 결과를 도출한다. SENTURION은 정책결정모델을 구성하는 복잡한 계산과정을 프로그램화 하여 사용자가 수월하게 사용할 수 있도록 만들어진 컴퓨터 프로그램이다. 부연하자면, 특정한 사안을 중심으로 정치적 이해관계에 있는 행위자들의 상호관계를 시뮬레이션하여, 향후 이해 당사자들의 정책입장이 어떻게 변화되는가를 진단하고 해당 사안의 결말을 예측하기 위해 만들어진 모델이 정책결정모델이고, 이를 컴퓨터 프로그램화 한 것이 SENTURION이다.<sup>42</sup>

일반적으로 SENTURION을 이용한 분석들은 다양한 질문들에 대한 답을 구하여 왔다. 예를 들어 특정한 사안에서 이해당사자들 간에 합의가 이루어 질 수 있는지, 만일 합의가 이루어진다면 합의의 수준은 어느 정도일지, 합의가 이루어진 경우나 그렇지 않은 경우 어느 이해당사자가 계속해서 합의에 대해 반대 입장을 고수 할지, 그리고 원하는 결과를 얻기 위해 필요한 전략은 무엇인지 등이 지금까지 분석된 주제들이라고 할 수 있다. 구체적으로 SENTURION을 이용한 분석들을 간단히 간추리면 다음과 같다.

---

<sup>42</sup> SENTURION은 2005년 미국 DIA(Defense Intelligence Agency)로부터 최고의 미래예측 능력이 있는 프로그램으로 선정되었으며, 2007년 미국 JWAC(Joint Warfare Analysis Center)는 미래예측의 정확성이 입증·승인된 프로그램으로 SENTURION을 선정하였다. 이외에도 SENTURION은 미국의 주요 정부기관은 물론 World Bank와 같은 국제기구에서도 사용되고 있다.

- 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 한 이후 중국과 미국의 역할과 역량에 대해 많은 추측들이 쏟아졌다. 10월 19일 발표된 SENTURION을 이용한 분석결과의 큰 주제들만을 열거하면 다음과 같다.<sup>43</sup> “중국은 북한에 대해 강경한 정책을 구사하지 않을 것이다,” “북한이 남한이나 일본을 공격해야지만 중국이 북한의 정권교체를 위한 행동을 취할 것이다,” “미국은 북한에 대해 보다 강경한 태도를 보이려고 중국을 설득하지 못할 것이다,” “국제사회는 최소한의 수준에서 북한을 제재하는데 합의하게 될 것이다.”
- 2011년 6월 11일 공개된 분석에는 이란 내 정파 간의 세력다툼 결과를 전망하고 있다.<sup>44</sup> 전망결과를 요약하면 이란의 최고지도자인 알리 하메네이는 계속해서 영향력을 행사할 것이며, 이에 반해 아마디네자드 대통령은 절반에 가까운 영향력을 잃어버릴 것이라는 결과를 내놓았다. 또한 알리 라리자니는 다시 영향력을 회복할 것이며, 영향력을 잃은 아마디네자드는 하메네이의 주변에 머물며 신임을 얻으려는 노력을 기울일 것이라고 보았다. 결과적으로 이란의 정치구조는 계속해서 하메네이를 중심으로 강경주의자들 간의 세력다툼 양태를 유지할 것으로 전망했다.
- 이밖에도 이란정부가 국내의 석유소비에 계속해서 보조금을 지원하는 정책을 추진할 것인지 여부, 중국의 국영석유회사가

<sup>43</sup>. SENTIA Group Analysis, “Influencing PRC Responses to DPRK Military Activity,” October 19, 2006.

<sup>44</sup>. SENTIA Group Analysis, “Iran Forecast Update: Power Structure Change While Khamenei Remains,” June 11, 2011.

독립성을 갖추고 시장경제하에서 정책을 추진할 수 있을지 여부, 시리아와 이집트의 정부구성형태 등에 관한 전망들이 SENTURION 분석에 의해 나왔다.<sup>45</sup>

SENTURION은 수없이 많은 사례들에 대해 전망을 내놓았다. 그리고 시간이 지나면서 대부분의 전망은 현실에서 크게 벗어나지 않았다. 앞의 정책결정모델을 설명하면서도 언급하였지만, SENTURION이 내놓는 전망은 ‘미래는 결정되어 있다’는 전제를 깬 것은 아니다. 즉, 숙명론적인 미래가 아니라, 특정한 조건과 상황이 변화 없이 진행된다는 전제하에서의 미래다. 따라서 조건과 상황을 변화시킨다면 미래는 조작 가능한 것이라고 본다. SENTURION이 미래를 예측하는 수단인 동시에 정책결정의 보조수단으로 활용될 수 있는 이유가 이 때문이다.

---

<sup>45</sup>- SENTIA Group Analysis, “Iranian Gas Policy,” April 2008; SENTIA Group Analysis, “Forecasting Chinese National Oil Company Activities,” October 19, 2006.

## IV. 핵에 관련된 북한의 입장과 이해당사자들





## 1. 북한의 핵관련 입장(Position)

올 초 북한은 김일성의 100회 생일을 맞아 ‘광명성 3호 위성’을 발사할 계획이라고 밝혔다. 북·미 고위급 회담이 이루어진지 얼마 지나지 않은 시점이어서 혹시나 양국 간에 관계개선이 이루어질 것을 기대했던 사람들은 북한의 의도에 대해 혼란스러워 했다. 혼란은 북한의 의도에 대해 각기 다른 견해들이 목소리를 높이는 모습들로 이어졌다. 한쪽에서는 북한의 의도가 남한을 압박하기 위한 시도라고 했고, 다른 쪽에서는 ‘김정은 체제 결속용’이라고 분석을 했다. 강성대국 원년에 발사한 위성을 성과로 포장하여 체제를 공고히 하려는 의도라고 해석을 했다. 이와는 달리 미국과의 협상에서 압박카드로 활용하려는 대외용이라는 풀이도 나왔다.<sup>46</sup>

북한을 연구하는 전문가들 사이에 현격한 의견차이가 존재하는 경우가 앞의 사례에 국한된 것은 아니다. 과거 북한의 도발에 대한 분석도 마찬가지로였다. 도발의 종류는 달라도 북한의 의도를 분석한 주장들은 항상 유사했다. 심지어 북한의 특정 담화를 해석하는 견해도 유사한 패턴이었다. 안타까운 점은 어떠한 해석이나 분석이 의도를 제대로 짚은 것이었는지 확인할 방법이 없었다는 것이다. 철저하게 폐쇄된 사회를 분석하다보니 어쩔 수 없이 발생하는 어려움이다. 그렇다 보니 북한의 의도를 해석하는 분석들은 구체적인 증거를 제시할 수 없는 추측인 경우가 대부분이다. 본 장에서 다룰 내용은 핵에 관해서 북한이 견지하고 있는 입장과 북한의 이해당사자들을 선별하는 것이다. 물론 이것도 추측을 통한 유추

<sup>46</sup> 당시 북한의 의도에 대한 저자의 분석은 다음을 참조. 홍우택, “미북 비핵화 3차 회담 합의와 북핵 전망,” (Online Series CO 12-11, 2012.3.13).

I
II
III
IV
V
VI
VII

일 수밖에 없다. 우선 북한의 입장을 추측하는 방법은 핵문제가 불거진 이후 북한의 발언이나 행동을 바탕으로 하였다.

지금까지 보여준 북한의 행태를 보면 핵에 관해서 크게 세 가지의 입장을 보여 왔다고 평가할 수 있다. 때로는 강경하게 핵보유국 위치를 확보하려는 입장을 견지하기도 했으며, 반면에 핵은 평화적 활동을 위해서 개발하는 것이라는 입장도 보여 왔다. 동시에 북한은 6자회담을 통해서 한반도의 비핵화는 김일성의 유지인 까닭에 자신들의 최종 목적은 핵이 없는 한반도를 만드는 것이라는 입장도 표명하곤 했다.

강경한 입장을 표명한 사례들을 보면 북한은 전혀 핵포기를 할 의사가 없어 보이는 것이 사실이다. 최근까지 북한이 발표한 성명과 담화에서는 핵보유국이 되겠다는 의지를 엿볼 수 있는 대목들이 여럿 있다. ‘자위적인 핵억제력을 강화할 것’이라는 문구는 북한의 기념일 성명에서도 그리고 한·미 연합 군사훈련을 비판하는 담화에서도 어김없이 등장하고 있다. 북한의 외무성 대변인이 얼마 전 “세계 최대의 핵보유국인 미국이 우리를 적대시하는 한 우리는 절대로 핵억제력을 먼저 내놓을 수 없게 될 것”이라고 발표한 담화에서도 그들의 핵보유국에 대한 의지를 읽을 수 있다.<sup>47</sup> 이뿐만이 아니다. 얼마 전 일본의 언론은 자신들이 입수한 북한의 노동당 내부문서를 공개한 적이 있다. 이 문서는 2012년 2월에 작성된 것으로 김정일의 유지를 담고 있는데, 생전에 김정일은 “우라늄 농축기술은 민수공업에 이용하기 위해 시간을 들이는 것이 아니다 …… 군사적 측면에서 원자폭탄이 되는 것은 당연하며, 대량의 핵무기

---

47. 『연합뉴스』, 2012년 7월 25일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/07/25/0200000000AKR20120725203000014.HTML?did=1179m>>.

를 생산하도록 하라고 지시했다”는 내용이 담겨져 있다.<sup>48</sup> 북한の高위탈북자의 증언에 의하면 생전의 김일성도 “영변의 핵시설은 발전용이 아니라 핵무기용이라고 교시를 내렸으며, 당시 이를 두고 논쟁을 벌였던 과학자들을 해임하기까지 하였다”고 한다.<sup>49</sup>

북한이 핵에 관해 강경한 입장만을 취해온 것은 아니었다. 예를 들어 2005년 8월 6자회담 당시에 북한은 일관되게 우라늄 농축활동은 전력생산을 위한 것이며, 핵에너지의 평화적 이용은 자주권이라는 주장을 하였다.<sup>50</sup> 소위 핵의 평화적 이용을 주장한 것이다. 최근에도 북한의 외무성은 우라늄 농축과 실험용 경수로 건설을 하고 있다고 밝히면서, 이러한 노력은 전력문제를 해결하기 위한 것이라고 주장하기도 하였다.<sup>51</sup> 2011년 11월 미국과 북한의 제네바 회담에서 김계관 외무성 제1부상은 미국 측 관계자에게 우라늄 농축은 전기생산을 위한 평화적 활동이며, 농축을 중단하는 댓가로 경수로형 원전을 제공할 것을 요구했다고 한다.<sup>52</sup>

## 2. 북한의 핵관련 이해당사자들

핵문제에 관한 북한의 이해당사자들을 선별하는 것도 같은 어려움이 있다. 분명히 김정은은 주요 결정권자 중의 하나일 것이라고

48. 『연합뉴스』, 2012년 7월 2일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/07/02/0200000000AKR20120702005300073.HTML?did=1179m>>.

49. 『조선일보』, 2011년 1월 19일.

50. 『중앙일보』, 2005년 8월 11일.

51. 『프레시안』, 2011년 11월 30일, <[http://www.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=4011130152417](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=4011130152417)>.

52. 『연합뉴스』, 2011년 11월 2일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2011/11/02/0200000000AKR20111102080400073.HTML>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

확신할 수 있지만, 그 외에 어떤 인물들이 혹은 어떤 조직들이 영향력을 행사할 수 있고 또 이해관계가 걸려있는 행위자들인지 선별한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 어두(語頭)에서 북한에 관한 분석들은 증거를 내놓지 못하는 추측에 가깝다는 언급을 하였지만 이해당사자들을 선별하는 것도 그 한계를 벗어날 뾰족한 방법이 있는 것이 아니다.

북한은 당을 중심으로 통치하는 국가다. 즉, 북한체제는 기본적으로 당이 정부와 군대를 영도하고 지도하는 체제로 알려져 있다.<sup>53</sup> 그러나 특이한 점이 있다. 조선노동당이나 정부기구의 조직도에서 인물들을 살펴보면 동일한 인물이 다양한 직책을 갖고 있는 것을 알 수 있다. 겸직금지라는 말이 무색할 정도로 한 인물이 노동당 기구 내에서도 여러 조직에 이름을 걸치고 있는 경우가 다반사다. 그리고 그 인물들은 다시 내각의 주요위치에 혹은 군대의 조직에 또다시 이름을 걸치고 있다. 동일한 인물이 곳곳에 포진하면서 이들을 중심으로 통치되는 국가라고 해도 무방할 정도다. 물론 실무적인 일을 담당하는 인물들은 어느 한 조직에만 배치되어 있을 것이다. 그렇지만 한 조직을 담당하는 거물급들은 당 정치국이나 당 중앙군사위원회와 같은 최고 통치조직에 이름을 올리고 있으면서 실무조직의 우두머리도 맡고 있는 것을 알 수 있다. 이런 면에서 보면 북한은 당을 중심으로 통치되는 것도 맞는 말이고 주요 인물들에 의해 통치되는 것도 맞는 말이다.

김정일은 주요 사안에 대해 정책결정을 내릴 때 특정의 소수 인원들을 중심으로 직접통치를 하였던 것으로 알려져 있다. 특히 군

---

<sup>53</sup> 백학순, 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대 2007』 (서울: 한울아카데미, 2007) pp. 34~35.

(軍)이나 대남사업 등의 주요 분야에서는 국가기관을 수평적으로 놓고 직접 개입하였다고 한다. 다시 말해 군사, 외교, 공안, 그리고 대남관련 사안에서의 북한의 정책결정은 당 조직 간의 합의나 조정을 거치지 않고 김정일이 직접 지시하고 또 보고를 받는 형태로 진행되었다고 전해진다. 만일 사안이 중대한 경우에는 여러 부서 내지는 조직에서 차출된 전문가들로 이루어진 상무조에서 집체적인 협의를 통해 김정일에게 직접 보고하고 그의 지시에 따라 집행하였다고 한다.<sup>54</sup> 핵에 관한 북한의 정책결정과정도 별반 다르지 않았을 것이다. 김정일을 가운데 두고 특정한 조직을 중심으로 한 인물들이 핵실험이나 미사일 발사 그리고 대외적인 핵관련 협상을 주도했을 것이다. 현재 김정은 체제에서도 해당 인물들은 바뀌었을지 몰라도 핵관련 정책결정에 참여하는 조직은 그대로일 것이다.

핵과 관련하여 정책결정에 참여한 것으로 추정되는 조직들은 정찰총국, 총참모부, 외무성, 통일전선부, 국제부, 기계공업부 등이다. 이와 같이 추정하게 된 과정은 지극히 단순하며, 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 기존 북한에 관한 문헌이나 연구들에서 대외 및 대남관련 업무를 담당하고 있는 조직들을 선별하였다. 그런 다음 각각의 조직의 장을 맡고 있는 인물들이 북한 노동당의 최상위 조직이라고 할 수 있는 정치국, 비서국, 그리고 당 중앙군사위원회에 이름을 올리고 있는지를 검토하였다. 만일 한 인물이 노동당 최상위의 여러 조직에 동시에 이름을 올리고 있으면서도 내각이나 당 중앙위원회의 하부 실무 조직의 장으로 되어있는 경우에는 북한에서 핵관련 정책결정에 참여할 것이라고 추정하였다. 예를 들어 노

<sup>54</sup> 전현준 편, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화전망』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 192~193.

I
II
III
IV
V
VI
VII

동당 기계공업부는 미사일과 같은 군수산업을 담당하고 있는 것으로 알려진다. 그런데 기계공업부장을 맡고 있는 주규창이라는 인물은 당 중앙군사위원회와 내각의 국방위원회에 동시에 이름을 올리고 있다. 따라서 주규창 혹은 기계공업부는 주요한 결정권을 갖고 있거나, 김정은의 정책결정에 조언을 하는 것으로 추정하였다.

우선 정찰총국은 인민무력부 산하 기구로 각종 대남 및 해외 공작업무를 총괄하는 것으로 알려지고 있다. 정찰총국은 과거 노동당 소속의 작전부와 35호실 그리고 인민무력부 산하의 정찰국이 통폐합되어 2009년에 신설되었다.<sup>55</sup> 최근 정찰총국이 자행한 대남 공작사건으로 추정되는 것은 위성위치추적시스템(GPS) 교란 행위와 악성코드가 숨겨진 게임프로그램으로 인천공항시스템을 공격하였던 사건이다.<sup>56</sup> 이밖에도 정찰총국은 천안함 사건을 주도한 의혹을 받아 미국으로부터 대북제재 대상으로 지정되기까지 하였다.<sup>57</sup> 현재 정찰총국장을 맡고 있는 김영철은 북한 군부의 대표적인 강경파로 알려져 있으며 당 중앙군사위원회에도 이름을 올리고 있다. 그는 2006~2007년 남북장성급회담에서 “북방한계선(NLL)은 강도가 그은 선”이라는 발언을 하였다.<sup>58</sup> 뿐만 아니라 천안함 폭침과 연평도 포격도발 등 각종 대남도발을 주도하고 또 황장엽 전 노동당 비서의 살해를 지시하기도 한 것으로 알려져 있다. 대북 소식통에 의하면 김영철은 김정은과 독대하여 직접 보고 및 지시

---

55. 『중앙일보』, 2012년 6월 4일.

56. 『국민일보』, 2012년 6월 7일; 『중앙일보』, 2012년 6월 4일.

57. 『헤럴드경제』, 2010년 8월 31일, <[http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20100831000032&md=20100831072553\\_AK](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20100831000032&md=20100831072553_AK)>.

58. 『연합뉴스』, 2010년 8월 31일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2010/08/31/0511000000AKR20100831014800071.HTML>>.

를 받는 등 김정은의 핵심측근으로 막강한 권한을 행사하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>59</sup>

인민무력부 산하에 있는 총참모부는 정찰총국, 총정치국과 함께 북한 군부의 3대 실세기구로 알려져 있다. 지난 2012년 6월 4일 북한 인민군 총참모부가 이명박 대통령과 남한의 일부 언론사를 겨냥해 조준타격을 한다고 공개통첩을 보내 위협하였다.<sup>60</sup> 총참모부 산하 매봉총국이라는 조직이 미사일 부품 수출을 담당하고 있는 것으로 보면, 총참모부가 핵이나 미사일관련 정책결정에도 일정부분 관여하고 있을 것으로 보인다. 더구나 핵무기의 보관이나 운용을 총참모부가 담당하고 있다고 알려지고 있다.<sup>61</sup> 이영호의 해임 이후 차기 총참모장에 현 총참모부 부참모장을 맡고 있는 최부일이 유력시 되고 있는데, 그는 2010년 9월 제3차 당대표자회의 직전에 김정은과 함께 대장 칭호를 받은 인물이다. 대북 소식통에 의하면 최부일은 김정은의 최측근으로 군에서 중책을 맡고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>62</sup>

북한에서 무기개발을 전담 지휘하는 당 조직은 노동당 기계공업부로 알려져 있다. 한 고위 탈북자는 “북한에서 핵무기는 노동당 기계공업부, 미사일은 제2경제위원회, 화학무기는 인민무력부가 각각 전담한다”고 증언하고 있다.<sup>63</sup> 기계공업부장으로 있는 주규

59. 『동아일보』, 2011년 8월 2일.

60. 『헤럴드 경제』, 2012년 6월 4일, <[http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120604000513&md=20120617061209\\_AN](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120604000513&md=20120617061209_AN)>.

61. 『조선일보』, 2011년 12월 21일.

62. 『헤럴드 경제』, 2012년 7월 17일, <[http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120717000402&md=20120719003212\\_AN](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120717000402&md=20120719003212_AN)>.

63. 『조선일보』, 2011년 1월 19일.

I
II
III
IV
V
VI
VII



창이 당 중앙군사위원회에 위원으로도 이름을 올리고 있는 것을 보면 기계공업부의 위상을 짐작할 수 있다.

북한에서 국제기구나 다른 국가들과의 외교활동을 담당하는 기관은 두 곳, 즉 외무성과 당 국제부다. 김정일은 외무성을 자신의 직속체제로 만들어 북한 내 모든 기관들의 대외활동을 총체적으로 통제하는 것으로 알려져 있다. 굳이 두 기관을 구별하자면 외무성은 자본주의 국가들과의 외교를 담당하는 반면, 국제부는 사회주의 국가들의 당과 서구 국가의 좌익정당들과의 교류를 담당한다.<sup>64</sup> 하지만 현재 국제부 부장인 김영일이 외무성과 국제부를 오가면서 직책을 맡은 것을 보면 두 조직을 서로 다른 목소리를 내는 별도의 조직으로 분류하는 것은 크게 의미가 없어 보인다. 특히 국제부 부장을 맡고 있는 김영일은 대중국 외교를 책임지고 있다는 점에서 김정일을 보좌할 실세로 주목받고 있다. 국제부가 핵문제에 관여하고 있다는 증거는 김영일의 행보를 통해 알 수 있다. 최근 김영일은 중국의 다이빙귀 외교담당 국무위원과의 회담에서 북한의 핵문제에 관해 의견을 교환한 것으로 알려지고 있다.<sup>65</sup> 지금까지 알려진 김영일의 핵관련 언급을 살펴보면 지극히 외교적이었던 것을 알 수 있다. 2009년 10월 4일 방북한 원자바오 중국 총리와 회담에서는 “조선반도의 비핵화를 쌍무 및 다무 대화를 통하여 실현할 용의를 표명했다”고 발표하고, 2012년 4월 일본의 이노키 전 참의원과의 대화에서는 “핵을 포기한 나라는 그동안 짓밟혔기 때문에 그 전철을 밟지 않겠다는 것이 북한의 입장”이라고 말했다

---

64. 전현준 편, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화전망』, p. 196.

65. 『아시아투데이』, 2012년 4월 23일.

고 전해진다.<sup>66</sup>

이밖에 조사한 핵문제에 관한 북한의 이해당사자들은 다음과 같다. 통일전선부는 대남 심리전 및 선전·선동 공작을 담당하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>67</sup> 현재 통일전선부장을 맡고 있는 김양건은 대남사업을 담당하는 김정일의 최측근이었던 것으로 알려졌으며, 국방위원회 참사와 조선아시아태평양평화위원장직을 맡아 북한의 외교전반에 참여하고 있다. 또한 내각 부총리를 맡고 있는 강석주가 외교의 한축을 담당할 것으로 추정된다. 내각 부총리에 임명 되기 전 외무성 제1부상직을 수행하였으며, 북한 내에서 핵협상을 주도해 온 것으로 알려지고 있다. 2006년 11월 러시아 방문 당시에는 “핵을 포기하려고 핵을 만든 것은 아니다”라는 발언을 하기도 했다.<sup>68</sup>

---

66. 『데일리NK』, 2012년 4월 25일.

67. 전현준 편, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화전망』, p. 203.

68. 『데일리NK』, 2010년 9월 23일.



# V. 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.

앞의 제II장에서는 정책결정모델을 이용하여 특정한 사안을 분석하기 위한 사전 단계를 설명하였다. 여기에 맞추면 우선 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 핵포기를 하게 만들 수 있을까?
- 북한 내 어떠한 행위자(stakeholder)가 어떻게 전술적으로 움직일 것이며, 어떠한 메시지를 이들에게 보내야 보다 나은 결과를 얻을 수 있을까?

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 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 햇볕 정책으로 전환을 시도해야 할까?

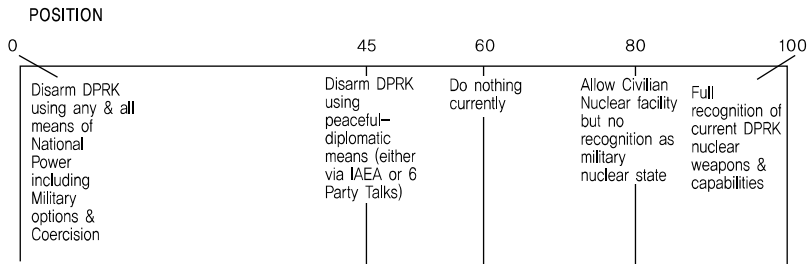
이러한 질문들에 대한 답을 구하기 위해 북핵 문제의 잠재적 타결점을 1차원 선상에 <그림 V-1>과 같이 조작하였다. 즉, 제IV장에서 분석한 내용을 바탕으로 북한의 핵무기와 핵능력의 타결점에 대한 각각의 이해당사자들의 입장을 다음 그림에서 보는 바와 같이 1차원 선상에 나열하였다.

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.<sup>69</sup> 각 입장 간의 간격은 정치적 어려움(political difficulty)을 기준으로 설정하였다.

---

<sup>69</sup> 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.

● 그림 V-1 북한 핵문제의 잠재적 타결점



- Position 0: 군사적 옵션 혹은 강제성을 띤 모든 가용 수단을 이용하여 북한의 핵을 제거
- Position 45: 6자회담과 같이 평화적이고 외교적인 방법을 통해 북한의 핵포기를 유도
- Position 60: 전략적 인내와 같이 관망하는 자세를 취함.
- Position 80: 전력생산과 같이 평화적인 용도의 핵시설은 용인하지만, 핵보유국 지위는 불인정
- Position 100: 북한이 핵보유국임을 전면적으로 인정

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

I
II
III
IV
V
VI
VII



핵을 포기하도록 만들겠다는 입장으로 전환하는 것도 정치적인 어려움은 상당할 것이다.<sup>70</sup>

본 연구의 분석을 위한 데이터는 기본적으로 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 구성되었다. 북한의 핵문제에 이해관계는 물론 영향력을 행사할 수 있는 이해당사자들은 물론, 이들의 정책입장(position), 영향력(influence), 그리고 현저성 혹은 중요성 정도(importance)를 조사하였다.<sup>71</sup> 다음의 <그림 V-2>는 조사된 데이터를 1차원 선상의 정책입장 위에 표현한 현재의 정치적 지형을 보여주고 있다.<sup>72</sup> 다시 말해 <그림 V-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.

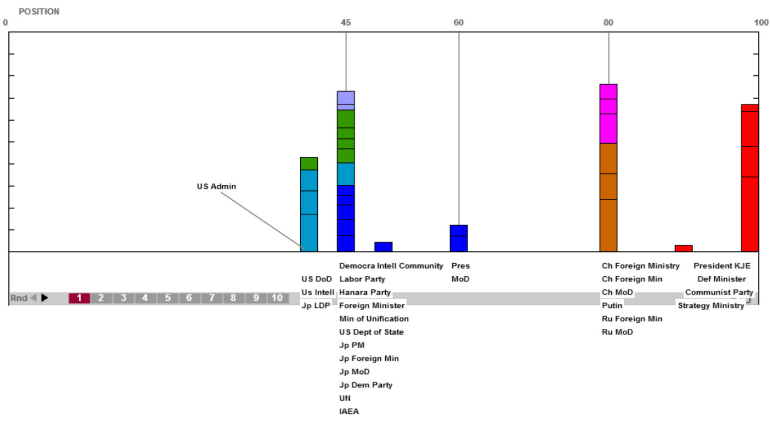
---

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

71. 조사된 이해당사자들과 그들에 관한 데이터는 '부록' 참조.

72. 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 이해당사자에 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 산출했다.

● 그림 V-2 초기 수집한 데이터에 나타난 이해당사자들의 정책입장



<그림 V-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.<sup>73</sup> 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 핵포기가 아니라 민간용 핵능력 보유는 수용하겠다는 입장(80)을 선호하는 것으로 나타난 것이다. 사실 중국과 러시아는 표면적으로 북한의 6자회담 참여를 독려하고, 북한이 핵을 포기하는 방향으로

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

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

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.<sup>74</sup> 이렇게 조사된 <그림 V-2>의 정치적 지형이 특별한 충격이나 특정한 이해당사자의 입장변화가 없다고 가정할 경우, 정책결정모델이 분석하는 전망은 다음의 <그림 V-3>에서 볼 수 있다.<sup>75</sup>

<그림 V-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 V-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 ‘80’에서 ‘70’사이를 오가다, 결국은 ‘80’에서 멈추는 것을 볼 수 있다.

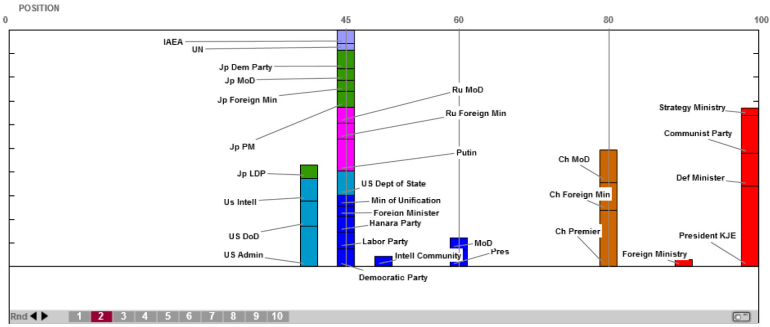
---

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

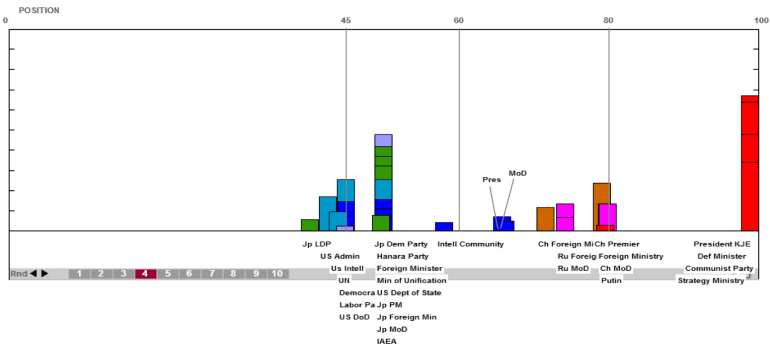
75. 그림의 왼쪽 하단을 보면 1에서 10까지의 숫자가 있고, 또 붉은색으로 표시된 숫자도 있다. 1에서 10까지의 숫자가 나타내는 것은 초기의 정치적 지형이 10단계를 거치면서 변화한다는 것을 의미하고, 붉은 색으로 표시된 숫자는 각각의 단계, 즉 라운드(Round)를 의미한다. 라운드(Round)에 관한 자세한 설명은 제III장의 ‘바. 이해당사자들 간의 네트워크’ 부분을 참조.

● 그림 V-3 초기 데이터를 분석한 SENTURION 화면

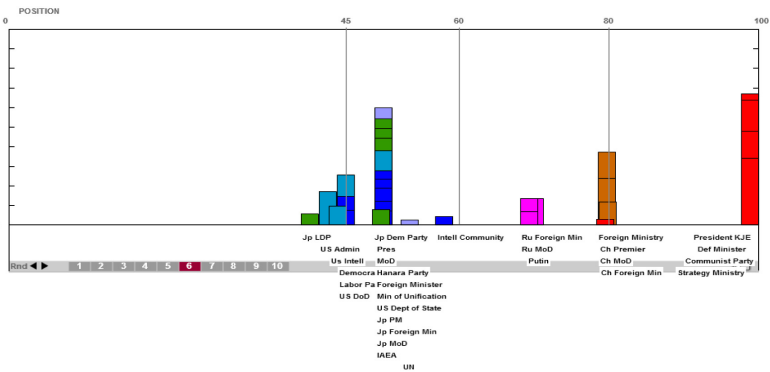
① 2라운드의 정치적 지형



② 4라운드의 정치적 지형

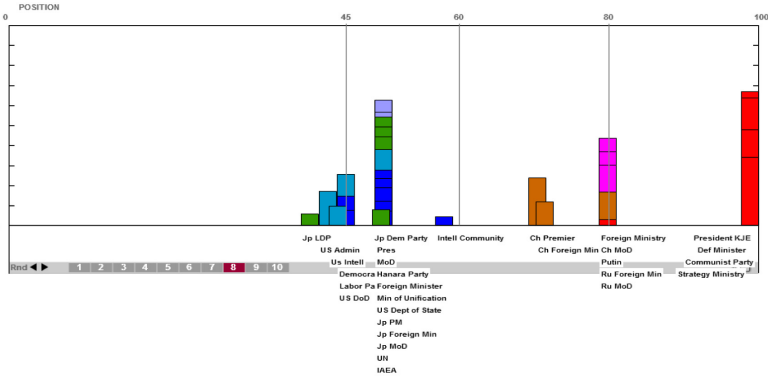


③ 6라운드의 정치적 지형

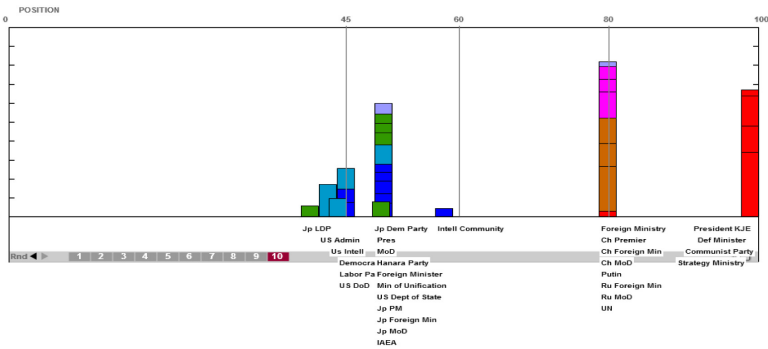


- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

#### ④ 8라운드의 정치적 지형



#### ⑤ 마지막 라운드의 정치적 지형



러시아의 이해당사자들도 중국과 별반 다르지 않다. 2라운드에 서는 평화적인 방법으로 핵문제를 해결하자는 남한과 미국 그리고 일본 이해당사자들의 입장으로 돌아서지만, 이후에는 점차 이들의 초기 입장인 '80'으로 되돌아오는 것을 볼 수 있다. 그 밖의 이해당 사자들, 즉 남한과 미국 그리고 일본의 이해당사자들은 6차회담을 통해 평화적인 방법으로 북한의 핵포기를 중용한다는 입장에서 힘을 합치게 되는 것을 볼 수 있다. 특이할 만한 사항은 UN이 초기

6자회담을 통한 북한의 핵포기 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.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제Ⅲ장에서 언급하였듯이 정책결정모델은 각각의 이해당사자들에게 주어질 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 V-4>는 남한의 이해당사자들과 미국의 이해당사자들에게 주어질 기회나 위협을 보여주는 SENTURION의 화면이다. 옅은색으로 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 V-4>를 보면 남한의 대통령(Pres)에게 1라운드에서 실현하지 못했던 기회가 존재하고 있다. 하지만 이 기회는 <그림 V-5>에서 보는 것처럼 북한의 외무성(Foreign Ministry)에 대한 기회다.

●그림 V-4 이해당사자들의 잠재된 기회를 보여주는 SENTURION 화면

Stakeholder	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10
<b>Median</b>	<b>80</b>	<b>45</b>	<b>80</b>	<b>71.6</b>	<b>67.7</b>	<b>69.4</b>	<b>79.8</b>	<b>70.5</b>	<b>66.4</b>	
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 V-5 대한민국의 대통령이 북한의 외무성에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



결과적으로는 남한의 대통령은 물론 다른 모든 이해당사자들 어느 누구도 중국의 이해당사자들에 대해서 전략적 기회는 갖추고 있지 못하다. 그러나 미국은 경우는 조금 다르다. <그림 V-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 V-6>은 미국의 대통령(US Admin)이 6라운드에서 중국의

- I
- II
- III
- IV
- V**
- VI
- VII



이해당사자들을 미국 측이 선호하는 입장에 가까운 지점(42.5)까지 움직일 수 있는 기회가 있음을 보여주고 있다.<sup>76</sup> 이러한 분석결과는 미국이 중국을 실질적으로 움직일 수 있다는 점에서 다행스럽게 보일 수 있다. 하지만 그렇지가 않다. 왜냐하면 정책결정모델의 분석결과 상으로는 중국은 북한을 움직일 수 있는 기회나 역량이 없는 것으로 나타났기 때문이다. <그림 V-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 V-7>에서 볼 수 있다.

● **그림 V-6** 미국의 대통령이 중국의 이해당사자들에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



● **그림 V-7** 중국의 군부가 러시아와 유엔에 대해 잠재된 기회가 있음을 보여주는 SENTURION 화면



<sup>76</sup> 만일 이해당사자들이 자신이 살리지 못했던 기회를 이용할 수 있다면 상황이 어떻게 변할 것인가에 대해선 제VI장의 마지막 시나리오 분석에서 소개하였다.

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 무역의 의존도가 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. 하지만 제VI장의 시나리오별 분석에서는 제V장에서처럼 이해당사자들에게 주어진 잠재적인 전략적 기회까지 자세하게 첨부하지는 않았다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



# VI. 북한 핵문제에 대한 대응 방향: 시나리오별 분석을 통한 정책제안과 전략 분석



제V장에서 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 핵 문제가 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.<sup>77</sup> 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.

77. 본 연구에서 언급하는 시나리오별 분석은 일반적으로 알려진 시나리오 분석이 아니다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

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 주위 이해당사자들에게 알리는 경우도 있다.<sup>78</sup>

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 핵포기를 이끌어 낸다는 입장을 취하는 경우를 분석하였다. 사실 전문가들로부터 조사된 데이터를 보면 중국과 러시아의 이해당사자들은 평화적인 방법을 통해 북한이 핵포기를 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 못하

---

<sup>78</sup> 물론 이러한 이해당사자의 입장표명이나 행동은 속입수일 수도 있다. 그러나 여기서 상정한 시나리오에서는 특정한 이해당사자의 입장변화를 상대방이 믿는다는 것을 전제로 삼은 것이다.

지만 중국과 러시아의 이해당사자도 북한의 핵포기 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 초강경 입장을 취하는 반면 나머지 이해당사자들은 평화적인 방법을 선호하는 입장을 취하는 경우를 살펴보았다.

## 1. 시나리오 1: 남한의 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우

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

I
II
III
IV
V
VI
VII

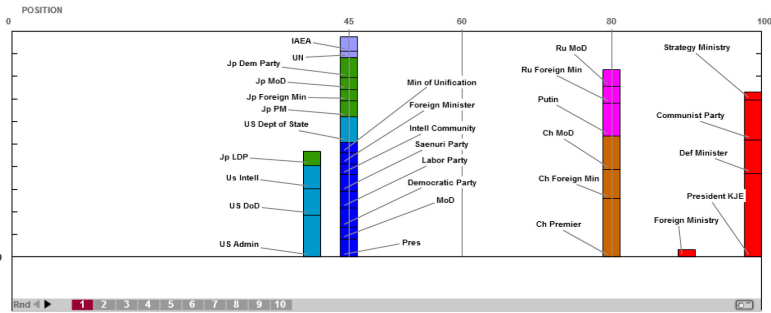


상정하기 위해 남한 내 이해당사자들, 즉 대통령, 통일부, 국방부, 외교통상부 등이 평화적인 방법을 통해 북한이 핵을 포기하게 만든다는 정책입장을 취한다고 가정을 하고 전망결과를 분석하였다.

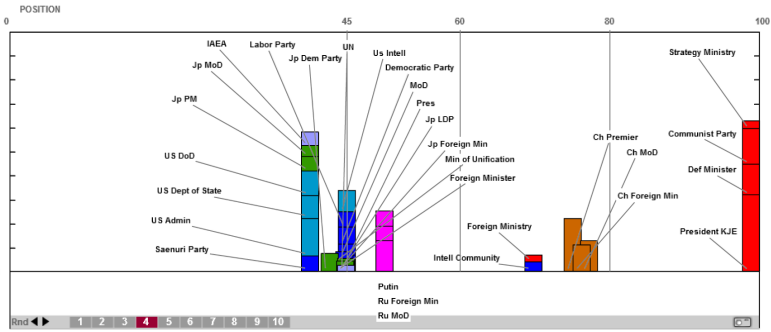
<그림 VI-1>에서는 남한의 모든 이해당사자들 모두가 유화적인 입장을 취할 경우의 초기 정치적 지형, 진행경과, 그리고 마지막 전망결과를 보여준다. 초기 데이터를 분석한 결과와 마찬가지로 10라운드를 거치면서 이해당사자들 간에는 밀고 당기는 현상이 계속해서 발생하고 이해당사자들의 입장도 작지 않은 변화를 거치게 된다. <그림 VI-1>에서는 초기의 정치적 지형과 4라운드와 8라운드 그리고 마지막 라운드인 10라운드의 정치적 지형만을 캡처하였다.

● **그림 VI-1** 시나리오 1을 분석한 SENTURION 캡처화면

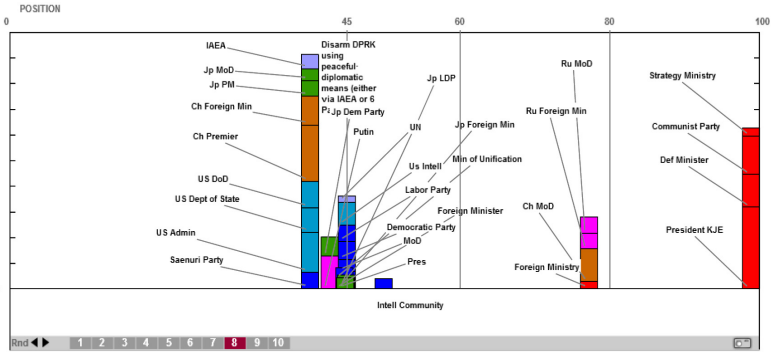
① 1라운드 정치적 지형



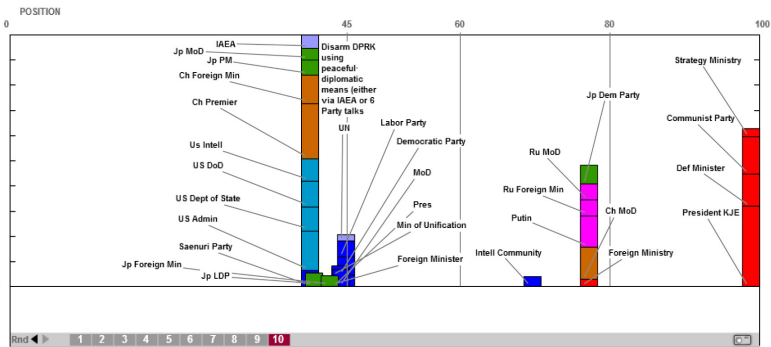
## ② 4라운드 정치적 지형



## ③ 8라운드 정치적 지형



## ④ 마지막 라운드 정치적 지형



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

전망결과를 요약하면 북한의 이해당사자들은 처음부터 끝까지 핵보유국가로 인정받겠다는 입장에서 변함이 없는 것으로 나타났다. 결과적으로 보면 정책결정모델은 햇볕정책과 같은 유화책은 북한의 핵포기를 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 선회를 한다는 것이다. 위의 그림을 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 선회하는 것을 볼 수 있다.

‘시나리오 1’의 전망결과를 종합하면, 만일 평화적인 방법으로 북한의 핵포기를 이끌어 낼 수 있다는 것이 과거 햇볕정책의 대북 기조라면, 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.

## 2. 시나리오 2: 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법을 선호하는 경우

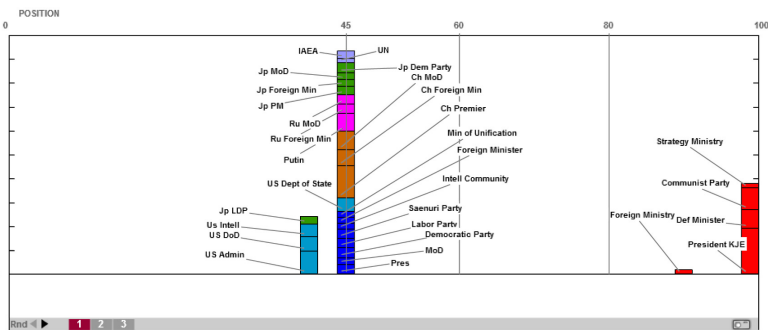
‘시나리오 1’의 분석을 접한 사람들은 어쩌면 다음과 같은 질문을 던질 수도 있다. ‘러시아와 중국 이해당사자들의 초기 입장은 북한의 평화적인 핵이용에 있는 것이 아니라 남한과 동일한 입장을 갖고 있는 것이 아니냐?’ ‘이런 상황에서 남한이 햇볕정책의 기조를 유지한다면 북한의 입장을 변화시킬 수 있는 것 아니냐?’라는 질문이다. 두 번째 시나리오는 이와 같은 가정을 분석하였다. 즉, 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 방법으로 북핵문제를 해결하자는 입장을 취할 경우 북한의 이해당사자들의 변화여부를 살펴보았다. <그림 VI-2>에는 SENTURION 분석결과를 보여주고 있다.

<그림 VI-2>의 첫 번째 그림은 초기의 정치적 지형을 보여주는 것으로, 북한을 제외한 모든 이해당사자들이 평화적인 핵문제 해결을 지지하고 있다. 그리고 다음 그림이 보여주는 분석결과에 의하면 모든 이해당사자들이 더 이상의 이득을 기대하지 않게 되는 시점은 그리 오래 걸리지 않는다. 총 3개의 라운드를 거치는 동안에도 거의 모든 이해당사자들의 입장 또한 변하지 않는 것도 볼 수 있다.

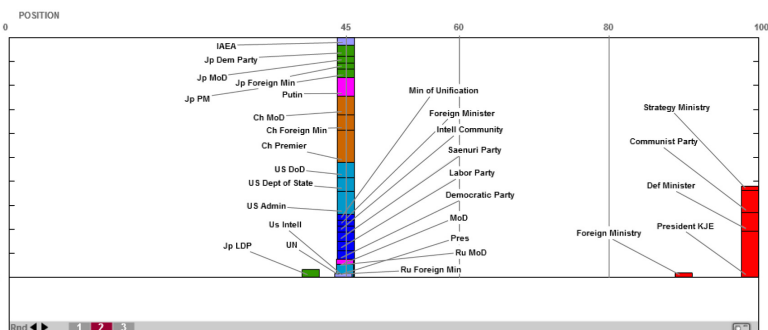
I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 VI-2 시나리오 2를 분석한 SENTURION 캡처화면

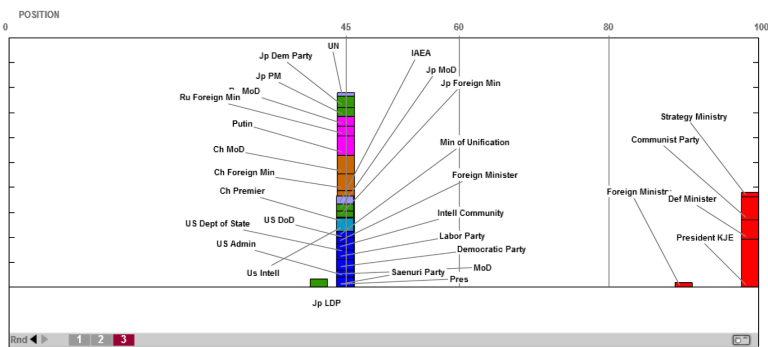
① 1라운드 정치적 지형



② 2라운드 정치적 지형



③ 마지막 라운드 정치적 지형



북한의 이해당사자들도 핵보유국가로 인정받겠다는 위치에서 미동도 하지 않고 있다. 결국 북한을 제외한 국제사회의 모든 이해 당사자들이 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 이용해야 하며, 한반도 주변 국가들의 도움이 절실히 필요하다고 믿고 있는 것이 사실이다. 그리고 이러한 방법이 유일한 방법이라고까지 여기고 있다. 그러나 앞의 분석결과는 6자회담을 통해 북한의 핵문제를 해결할 수 있다는 기대를 만족시킬 수 없는 비관적인 답을 내놓고 있다.

### 3. 시나리오 3: 남한의 정부가 북한의 민간용 핵능력 보유를 수용하는 경우

남한의 정부기관들이 북한의 민간용 핵능력을 보유하는 것을 지지하는 입장을 취한다는 설정은 그렇게 낯설지는 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 경수로 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 핵포기를 이끌어 내야 한다는 입장을 취하는 경우다. 어찌 보면 핵

I
II
III
IV
V
VI
VII

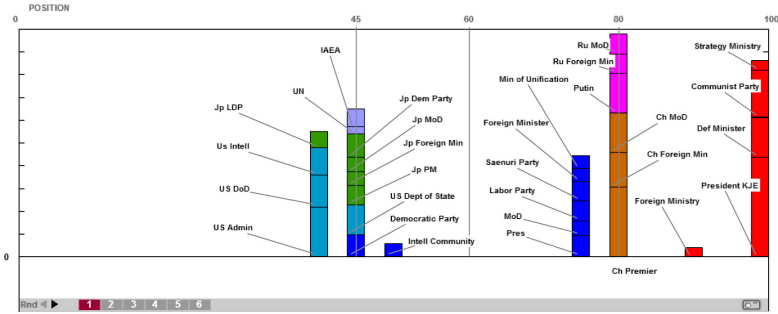
별정책보다도 수준 높은 강도의 포용정책을 상정한 시나리오라고 할 수 있다. 남한이 이러한 정책을 추진했을 경우 북한은 어떻게 대응할 것인가를 분석한 전망은 아래의 <그림 VI-3>에서 볼 수 있다.

<그림 VI-3>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.

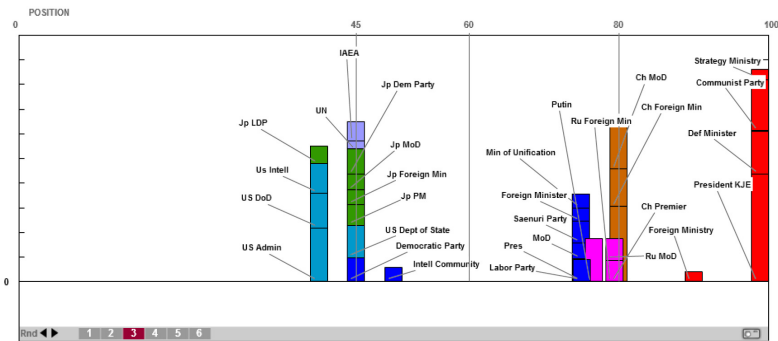
유화적인 자세를 넘어 남한이 파격적으로 대북정책을 추진한다고 해도 분석 결과는 이전의 시나리오들의 결과와 다르지 않다. 아무리 남한의 대통령과 정부기관이 전향적인 정책을 채택한다고 하더라도 북한의 태도나 입장을 바꾸지는 못하는 것으로 나왔다. 다음의 그림을 보면 중국과 러시아의 이해당사자들의 지지를 얻는 모습은 보인다. 하지만 미국 그리고 일본의 이해당사자들의 입장 변화는 보이지 않는 까닭에 이들과의 마찰은 불가피해질 것이라고 추측할 수 있다. 또한 남한의 다른 이해당사자들의 정책입장도 변하지 않는 것으로 봐서 남한 내 정치적 갈등이 심각해 질 수 있다고 볼 수도 있다.

●그림 VI-3 시나리오 3을 분석한 SENTURION 캡처화면

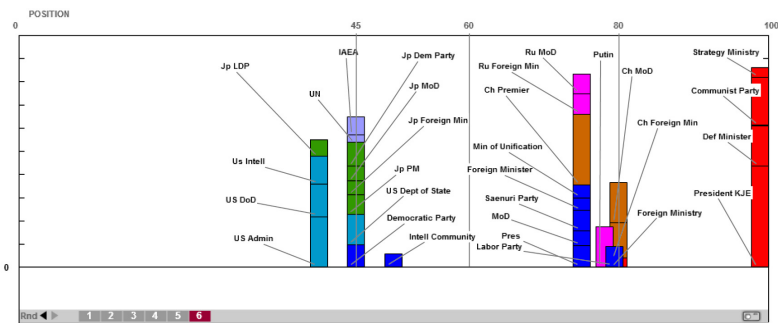
① 1라운드의 정치적 지형



② 3라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



I

II

III

IV

V

VI

VII



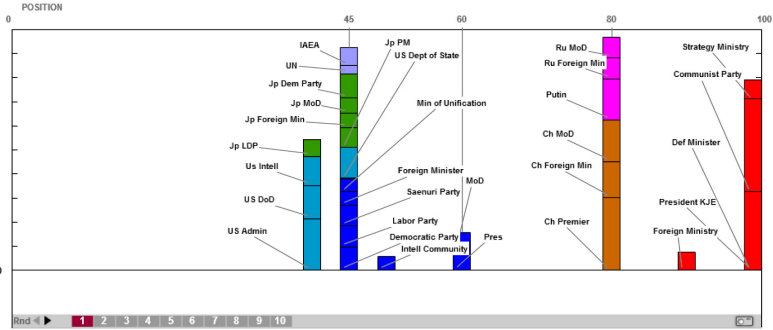
#### 4. 시나리오 4: 북한의 리더십이 변화했을 경우

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 핵 문제가 어떻게 진행될 것인가도 궁극증을 유발하는 시나리오가 될 수 있다. 물론 보다 정확하게 김정은 리더십의 변화여부에 따른 북핵문제를 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. 아래의 <그림 VI-4>는 SENTURION의 분석 전망 결과를 캡처한 것이다.

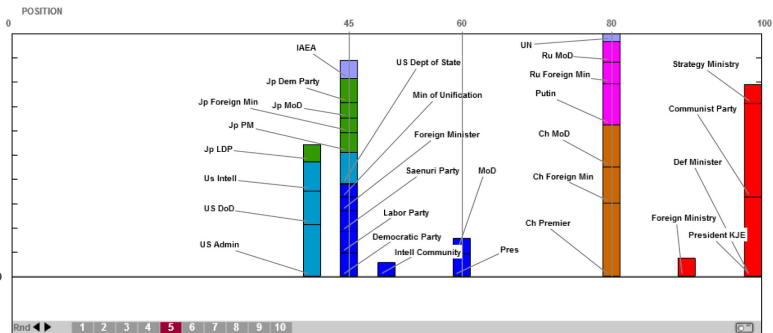
다음 그림에서 보여주는 분석결과를 보면 김정은의 리더십이 사라진다고 하더라도 핵을 보유하려는 북한 이해당사자들의 입장은 변하지 않는다는 것을 알 수 있다. 북한과 같은 독재국가에서 최고통수권자가 실권한다고 하더라도 북한은 계속해서 핵을 고집할 것이라는 결과는 안타까운 전망이 아닐 수 없다. 상대방이 독재국가이기 때문에 이 국가의 최고통수권자만 변화시키면 우리가 원하는 방향으로 흘러갈 수 있을 것으로 믿는 것은 어찌하면 허망할 수 있다는 것을 시사한다. 또한 중동의 봄과 같은 사태가 북한에서 발생한다고 하더라도 북한의 핵문제가 풀릴 가능성은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

● 그림 VI-4 시나리오 4를 분석한 SENTURION 캡처화면

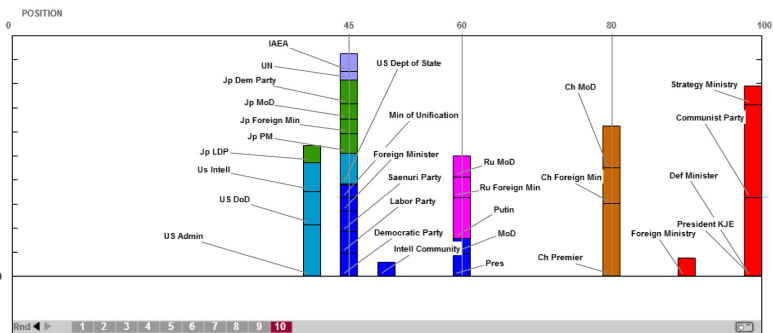
① 초기 정치적 지형



② 5라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

눈여겨보아야 할 점은 여기서 그치지 않는다. <그림 VI-4>를 보면 김정은의 실권은 러시아의 대부분 이해당사자들이 남한의 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.

## 5. 시나리오 5: 남한의 대통령과 국방부가 강경정책을 구사할 경우

일본과 중국은 2012년 9월에 들어서면서 센카쿠 열도 영유권을 놓고 극단의 대치상황이 벌어졌었다. 중국 군부에서는 전쟁도 불사해야 한다는 주장들이 속속 나오기 시작했다.<sup>79</sup> 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 권의 문제를 우호적인 협상을 통해 평화적으로 해결할 것”이라고 주장한 것이다.<sup>80</sup> 군부 못지않게 강경하게 입장을 밝혀온 시진핑이 갑자기 입장 선회를 하는 모습이었다. 시진핑이 이렇게 입장을 바꾼 것에 대해서는 여러 가지 해석이 분분하였다. 미국의 압력이 작용했다는 해석도 있

---

79. 『연합뉴스』, 2012년 9월 14일.

80. 『중앙일보』, 2012년 9월 22일.

었다.

다섯 번째 시나리오는 앞의 중국의 태도와 같이 극단적인 경우를 상정해 본 것이다. 초기 남한의 대통령과 국방부가 초강경 입장으로 선회를 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 사태의 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 VI-5>는 이러한 경우 SENTURION의 분석 전망을 보여준다.

<그림 VI-5>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. 어설픈 강경정책은 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 것을 시사하고 있다.

I

II

III

IV

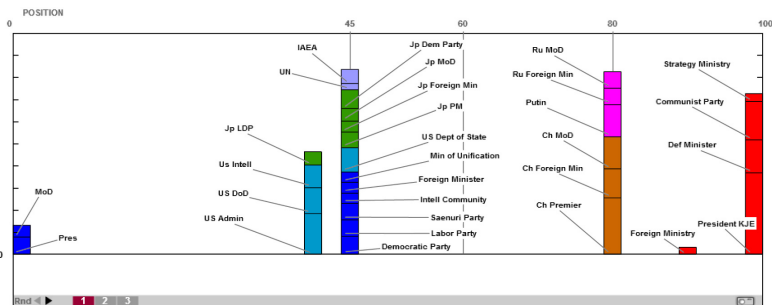
V

VI

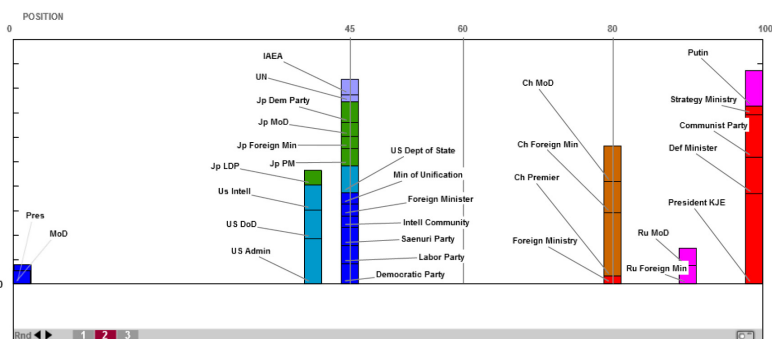
VII

● 그림 VI-5 시나리오 5를 분석한 SENTURION 캡처화면

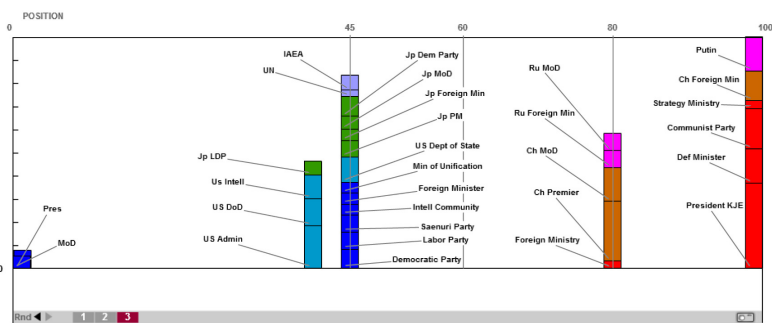
① 1라운드 정치적 지형



② 2라운드 정치적 지형



③ 마지막 라운드 정치적 지형



하지만 이번 시나리오에서는 지금까지와는 다른 흥미로운 점이 존재한다. 앞의 제Ⅲ장에서 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. 아래의 <그림 VI-6>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 VI-6 남한 대통령의 기회

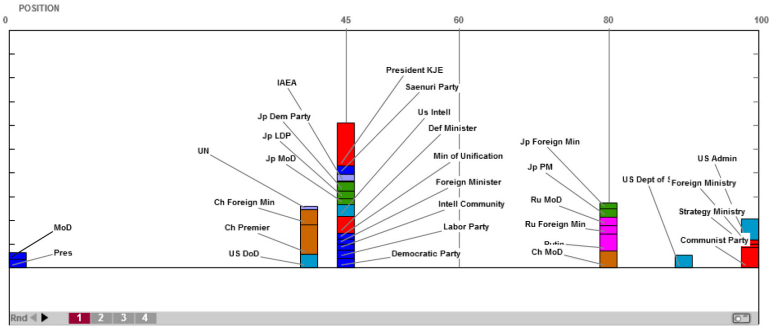


- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

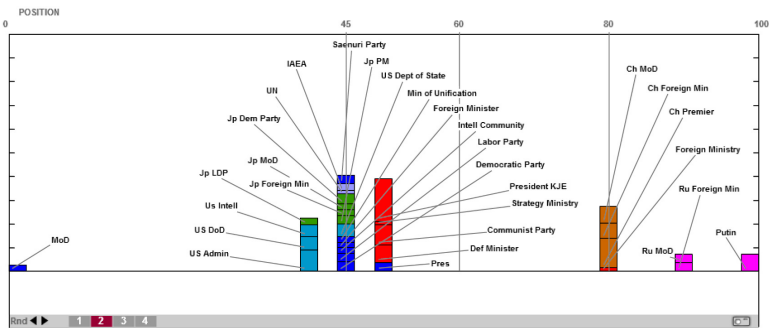
만일 남한의 대통령이 이 기회를 살릴 수 있다면 북한의 핵문제는 어떻게 진행이 될 것인가에 대한 궁금증은 다음의 <그림 VI-7>에서 풀 수 있다. <그림 VI-7>은 남한의 대통령이 자신에게 주어진 기회를 이용하여 북한의 이해당사자들에게 영향력을 행사했을 경우의 진행상황을 보여준다. 그림 ①은 앞의 <그림 VI-6>의 두 번째 라운드에서 남한의 대통령이 기회를 살린 바로 직후의 정치적 지형이다. 이 그림에서는 김정은과 인민무력부가 평화적인 방법으로 핵문제를 해결하자는 입장으로 방향 선회를 한 것을 볼 수 있다. 그리고 다음 그림 ②의 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 VI-7** 남한의 대통령이 인지하지 못했던 기회를 사용했을 경우

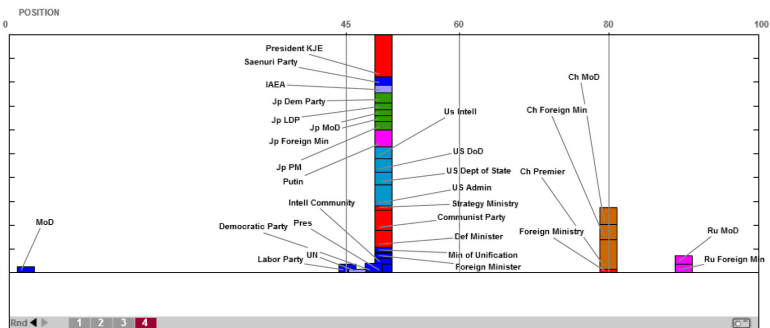
① 1번째 라운드 정치적 지형



② 2번째 라운드의 정치적 지형



③ 마지막 라운드의 정치적 지형



I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII



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 성격상 예민한 점이 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 시나리오들은 북한의 핵문제를 푸는 것이 수월하지 않다는 것을 보여준다. 또한 기존의 대북정책으로도 북한의 변화를 이끌어내는 것에도 한계가 있다는 것도 보여주고 있다. 정책결정모형이 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. 정책결정모형의 이러한 장점은 앞에서 살펴본 시나리오들을 통해 짐작할 수 있을 것이다.

## 6. 분석결과의 시사점

앞의 분석결과들은 북한이 핵을 포기하는 방향으로 정책선회를 하게 만드는 것이 얼마나 어려운 일인지를 말해주고 있다. 어쩌면 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.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup> 북한의 핵무기 보유 동기가 이렇게 안보위협을 해소하려는 것이라면, 북한의 핵무기를 포기시키

<sup>81</sup> 북한의 핵무기와 이에 대한 억지에 관한 이론적 연구는 다음을 참조. 홍우택, 『북한 핵에 대한 억지방향 연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

<sup>82</sup> 이수혁, 『북한은 현실이다』 (파주: 21세기북스), pp. 66~69.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 정책방향은 그들의 안보위협을 해소시켜 주는 쪽일 것이다. ‘한반도 평화체제 구축’ 그리고 ‘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.<sup>83</sup> 어찌면 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 반격

---

<sup>83</sup> 위의 책, p. 69.

에 대한 두려움이 있었다면 절대 선택하지 않았을 도발이었다. 핵 문제에 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.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## VII. 결론

복합해문제의 진상과 대이책:  
정책제정모델(Decision Making Model)에 의한 전략 파악



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 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 수학공식이 즐비한 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 수학적인 게임공식은 독자들의 이해를 돕고자 알기 쉬운 해설과 비유를 덧붙이기도 하였다.

제Ⅲ장에서도 언급하였듯이 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.<sup>84</sup> 또한 본 연구에서

<sup>84</sup> 김병화 옮김, 브루스 부에노 데 메스키타 지음, 『프리딕셔니어 미래를 계산하다』 (서울: 웅진지식하우스, 2010) 참조.



예시로 든 시나리오별 분석결과들을 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 얽혀 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 다를 바가 없다. 제V장과 제VI장에서 살펴본 대부분의 시나리오들의 결과는 정작 북한의 이해당사자들을 움직이게 못하였다는 점에서 남한 혼자만의 대북 의사표명이라고 보아도 무리가 아니다. 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. 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 움직임에 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 이념 논쟁에 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.

I

II

III

IV

V

VI

VII



## 참고문헌

### 1. 단행본

강정인, 김경희 옮김. 『마키아 벨리 군주론』. 서울: 도서출판 까치, 1994.

김병화 옮김, 브루스 부에노 데 메스키타 지음. 『프리딕셔니어 미래를 계산하다』. 서울: 웅진지식하우스, 2010.

세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 당·국가기구·군대 2007』. 성남: 세종연구소, 2007.

이수혁. 『북한은 현실이다』. 파주: 21세기북스, 2011.

전현준 편. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2008.

홍우택. 『북한 핵에 대한 억지 방향 연구』. 서울: 통일연구원, 2010.

\_\_\_\_\_. 『대북한 핵협상 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

Bueno de Mesquita, Bruce and Frans N. Stokman (eds.). *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. New Haven: Yale University Press, 1994.

Bueno de Mesquita, Bruce. *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions*. 4th edition. Washington, D.C.: CQ Press, 2000.

Black, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. New York: Cambridge University Press, 1958.

- Caldwell, Steven B. *Dynamic Microsimulation and the Corsim 3.0 Model*. Ithaca: Strategic Forecasting, 1997.
- Coplin, William D. and Michael Kent O'Leary. *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems*. Boston: Duxbury Press, 1976.
- Enelow, James M. and Melvin J. Hinich. *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. New York: Cambridge University Press, 1984.
- Epstein, Joshua M. and Robert Axtell. *Growing Artificial Societies: Social Science from the Bottom Up*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Gilbert, Nigel and Klaus G. Troitzsch. *Simulation for the Social Scientist*. New York: Open University Press, 1999.
- Green, Donald and Ian Shapiro. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- Hinich, Melvin J. and Michael C. Munger. *Analytical Politics*. N.Y.: Cambridge University Press, 1997.
- Kleindorfer, Paul R. and Howard Kunreuther. "Misinformation and Equilibrium in Insurance Markets." Jörg Finsinger (ed.). *Issues in Pricing and Regulation*. Lexington: Lexington Books, 1982.
- King, Gary, Robert Keohane, and Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*. N.J.: Princeton University Press, 1994.
- Lamborn, Alan C. *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany*. Boston: Unwin Hyman,

1991.

Schelling, Thomas. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton, 1978.

Singer, J. David and Melvin Small. *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook*. New York: John Wiley and Sons, 1972.

## 2. 논문

Altfeld, Michael F. and Bruce Bueno de Mesquita. "Choosing Sides in Wars." *International Studies Quarterly*. Vol. 23, No. 1, 1979.

Axtell, Robert, R. Axelrod, J. M. Epstein, and M. D. Cohen. "Aligning Simulation Models: A Case Study and Results." *Computational and Mathematical Organization Theory*. Vol. 1, No. 2, March 1995.

Bueno de Mesquita, Bruce. "An Expected Utility Theory of International Conflict." *The American Political Science Review*. Vol. 74, No. 4, December 1985.

\_\_\_\_\_. "The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model." *The American Political Science Review*. Vol. 79, No. 1, March 1985.

\_\_\_\_\_. "A Decision Making Model: Its Structure and Form." *International Interactions*. Vol. 23, Issue 3~4, 1997.

Chew, Michael Suk-Young. "Structure and Strategy in Collective Action." *American Journal of Sociology*. Vol. 105, No. 1,

July 1999.

- Feder, Stanley A. "Factions and Policon: New Ways to Analyze Politics." *Studies in Intelligence*. Vol. 31, No. 1, 1987.
- Kadane, J. B. and P. D. Larkey. "The Confusion of Is and Ought in Game Theoretic Contexts." *Management Science*. Vol. 29, No. 12, December 1983.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*. Vol. 47, No. 2, March 1979.
- Kugler, Jacek and Frank C. Zagare. "Risk, Deterrence, and War." Jacek Kugler and Frank C. Zagare (eds.). *Exploring the Stability of Deterrence*. Boulder: Lynne Rienner, 1987.
- Kugler, Jacek and Yi Feng (eds.). "The Expected Utility Approach to Policy Decision Making." *International Interactions*. Vol. 23, Issue 3~4, 1997.
- Laibson, David. "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112, No. 2, 1997.
- \_\_\_\_\_. "A Cue-Theory of Consumption." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 116, No. 1, 2001.
- Lalman, David. "Conflict Resolution and Peace." *American Journal of Political Science*. Vol. 32, No. 3, August 1988.
- Macy, Michael W. and Robb Willer. "From Factors to Actors: Computational Sociology and Agent-Based Modeling." *Annual Review of Sociology*. Vol. 28, 2002.
- Morris, Carl N. "Parametric Empirical Bayes Inference: Theory and Applications (with discussion)." *Journal of the American*

- Statistical Association*. Vol. 78, No. 381, March 1983.
- Morrow, James D. “A Continuous–Outcome Expected Utility Theory of War.” *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 29, No. 3, September 1985.
- \_\_\_\_\_. “On the Theoretical Basis of a Measure of National Risk Attitudes.” *International Studies Quarterly*. Vol. 31, No. 4, December 1987.
- Hussein, Seif M., Bruce Bueno de Mesquita, and David Lalman. “Modeling War and Peace.” *The American Political Science Review*. Vol. 81, No. 1, March 1987.
- Shubik, Martin. “Comment on “The Confusion of Is and Ought in Game Theoretic Contexts”.” *Management Science*. Vol. 29, No. 12, 1983.
- Simon, Herbert A. “A Behavioral Model of Rational Choice.” *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 69, Issue 1, 1955.

### 3. 기타자료

- 홍우택. “미북 비핵화 3차회담 합의와 북핵 전망.” Online Series CO 12-11, 2012.3.13.
- SENTIA Group Analysis. “Iranian Gas Policy.” April 2008.
- \_\_\_\_\_. “Forecasting Chinese National Oil Company Activities.” October. 19, 2006.
- \_\_\_\_\_. “Influencing PRC Responses to DPRK Military Activity.” October. 19, 2006.
- \_\_\_\_\_. “Iran Forecast Update: Power Structure



Change While Khamenei Remains.” June 11, 2011.  
SENTIA Group. Inc. SENTURION World Bank Training EASPR.  
April 2008.

『국민일보』.

『데일리 NK』.

『동아일보』.

『아시아투데이』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『헤럴드 경제』.

# 부록: 이해당사자들과 그들에 관한 데이터



〈부록〉

이해당사자들과 그들에 관한 데이터

STAKEHOLDER	GROUP	POSITION	INFLUENCE	GROUP-INFLUENCE	IMPORTANCE
Pres	Rok	60	100	80	80
MoD	Rok	60	70	80	80
Democratic Party	Rok	45	100	80	85
Labor Party	Rok	45	90	80	85
Hanara Party	Rok	45	100	80	75
Intell Community	Rok	50	70	80	70
Foreign Minister	Rok	45	70	80	70
Min of Unification	Rok	45	70	80	70
President KJE	Dprk	100	100	100	95
Def Minister	Dprk	100	40	100	95
Communist Party	Dprk	100	50	100	90
Strategy Ministry	Dprk	100	10	100	90
Foreign Ministry	Dprk	90	10	100	85
US Admin	Us	40	100	90	70
US Dept of State	Us	45	60	90	70
US DoD	Us	40	60	90	75
Us Intell	Us	40	60	90	65
Ch Premier	China	80	100	90	70
Ch Foreign Min	China	80	50	90	70
Ch MoD	China	80	50	90	80
Putin	Russia	80	100	60	60
Ru Foreign Min	Russia	80	50	60	60
Ru MoD	Russia	80	50	60	60
Jp PM	Japan	45	70	60	70
Jp Foreign Min	Japan	45	50	60	70
Jp MoD	Japan	45	50	60	75
Jp LDP	Japan	40	70	60	60
Jp Dem Party	Japan	45	100	60	60
UN	Intl	45	80	20	40
IAEA	Intl	45	100	20	70



연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원

2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

### 학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		19,000원

### 협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

## 논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

## 기타

2010	김정일 현지도 동향 1994-2009	15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원



2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한 중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	13,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원

## 연례정보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
------	-----------------------------	--------

통일정세분석		비매품
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권 · 아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자대회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈		비매품
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아 극동개발과 북한 노동자, 그리고 한국의 정책적 고려	이영형

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

### Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.

### 기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KINU 연구총서 12-08

www.kinu.or.kr

# 북한 핵문제의 전망과 대응책:

정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석

홍우택

Korea  
Institute  
for  
National  
Unification

 통일연구원

