

협상이론의 관점에서 본 남 · 북 · 미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석¹⁾

전제성

숙명여자대학교 정치행정학부 정치외교학전공 조교수

본 논문의 목적은 협상이론의 관점에서 한국, 미국, 북한간 3각 관계를 분석하는 것이다. 협상이론은 미시적 차원에서의 국제관계를 분석하는데 유용한 세부이론으로서, 접근방법에 따라 역사적 접근법, 구조적 접근법, 전략적 접근법, 행태적 · 기술적 접근법, 과정변수적 접근법 등으로 분류되며, 연구주제에 따라 협상과정론, 협상분석론, 협상전략론 등으로 분류될 수 있으며, 협상의 구성요소에 따라 이익요소의 분석, 협상력 분석, 문화적 요소 분석, 협상자의 내부구조 분석 등으로 분류될 수 있다. 본 논문은 냉전의 종식 이후, 특히 2000년 정상회담을 전후로 남 · 북 · 미 3국간의 협상이 중요한 흐름으로 등장한 시기의 3국간 관계를 협상의 구성요소들에 근거한 이론들을 위주로 분석하여 결론을 도출한다. 그간의 연구성과를 볼 때, 협상이론을 보다 정교하게 사용하여 현재의 남 · 북 · 미 관계에 적용한 연구는 그리 많지 않다. 본 논문은 그간 개별적으로 적용되어온 협상에서의 이익(interests), 힘(power), 내부구조(multi-level game), 정체성(identity)의 요소가 남 · 북 · 미 관계에서 종합적으로 작용하고 있다는 전제 하에, 이들 협상구성요소를 개별적으로 조망한 이론들을 분석한다. 이를 위해서 르보우의 협상론, 통합협상 및 원칙협상론, 하비브의 협상이론, 퍼트남의 양면게임이론과 구성주의 이론을 분석하고, 이를 한반도상황에 맞게 변형하여 그간의 상황변화에 대한 분석을 실시하고, 앞으로의 전망과 정책에 대한 논의를 전개한다.

◆ 주제어: 협상이론, 남북관계, 북미관계, 한미관계, 양면게임

I. 서론

본 논문의 목적은 협상이론의 관점에서 한국, 미국, 북한간 3각 관계를 분석하는 것이다. 협상이론은 미시적 차원에서의 국제관계를 분석하는데 유용한 세부이론으로서, 접근방법에 따라 역사적 접근법, 구조적 접근법, 전략적 접근법, 행태적 · 기술적 접근법, 과정변수적 접근법 등으로 분류되며(이달곤, 2000: 27-46), 연구주제에 따라 협상과정론, 협상분석론, 협상전략론 등으로 분류될 수 있으며, 협상의 구성요소에 따라 이익요소의 분석, 협상력 분석, 문화적 요소 분

* 본 논문에 대해 유익한 심사평을 해주신 익명의 두 분 심사위원께 감사드립니다.

석, 협상자의 내부구조 분석 등으로 분류될 수 있다. 본 논문은 냉전의 종식 이후, 특히 2000년 정상회담을 전후로 남·북·미 3국간의 협상이 중요한 흐름으로 등장한 시기의 3국간 관계를 협상의 구성요소들에 근거한 이론들을 위주로 분석하여 결론을 이끌어 내고자 한다.

그간 남북, 북미, 한미간 관계는 다양한 수준의 이론들로 분석되어 왔다. 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 거대이론에 의해 분석되기도 했고, 외교정책론과 같은 중범위이론에 의해서 분석되기도 하였으며, 협상이론과 같이 보다 미시적이고 세부적인 이론에 의해 분석되기도 하였다. 그러나 협상이론을 보다 정교하게 사용하여 현재의 남·북·미 관계에 적용한 연구는 그리 많지 않다. 본 논문은 그간 개별적으로 적용되어온 협상에서의 이익(interests), 힘(power), 내부구조(multi-level game), 정체성(identity)의 요소가 남·북·미 관계에서 종합적으로 작용하고 있다는 전제 하에, 이들 협상구성요소를 개별적으로 조망한 이론들을 분석하여 종합하는 방안을 모색하고, 이를 한반도상황에 맞게 변형하여 그간의 상황변화에 대한 분석을 실시하고, 앞으로의 전망과 정책에 대한 논의를 덧붙이고자 한다.

II. 이익, 권력, 다면게임, 정체성의 협상구성요소에 대한 이론들

이 절에서는 이익과 힘, 협상당사자의 내부구조에 연관된 협상분석의 이론들을 살펴보고, 이를 남·북·미 관계 분석과 연결하는 작업을 할 것이다.¹⁾ 이익에 근거한 논의로는 협상발생에 관한 르보우의 논의와, 연성, 경성입장협상과 원칙협상을 논한 피셔와 유리의 논의를 살펴보고, 힘에 근거한 논의로는 권력의 요소를 협상력이라는 개념으로 구체화한 하비브의 논의를 살펴볼 것이다.²⁾ 마지막으로 협상당사자의 내부구조에 관한 논의로는 퍼트남의 양면게임이론을 살펴보고, 이와 아울러 협상에 대한 문화적, 구성주의적 접근을 논하고자 한다.³⁾

1. 협상의 발생에 관한 르보우의 논의

르보우는 이익의 요소에 근거하여 협상이 발생하기 위한 세 가지 조건을 논한다. 즉, 협상당사자가 국가이익을 추구하는 방법으로 다른 방법보다 협상을 선호할 것, 협상당사자가 상호 충돌하는 선호와 이해관계를 가지고 있어 조정의

1) 협상론의 개관을 위해서는 이달곤(2000); 곽노성(1999); 박헌준·이종건(2001); Lewicki, Litterer, Minton, and Saunders(1994) 참조.

2) Lebow(1996); Ury and Patton(1998); Habeeb(1988) 등을 참조.

3) 양면게임의 이론화와 사례분석을 위해서는 김태현·유석진(1995); Evans, Jacobson and Putnam(1993) 참조. 문화간 협상에 관해서는 최윤희(1998); Hofstede(1991); 김숙현 외(2001) 등 참조.

필요에 직면하여 있을 것, 당사자들이 상대방의 선호와 이익에 대한 정확한 정보를 가지고 있지 못하여 협상과정을 통해 불확실성의 요소를 제거할 필요를 느낄 것 등이다. 국가가 국가이익을 추구함에 있어 협상이외의 방법을 사용하는 것-예를 들어 협상을 하지 않고, 전쟁, 제재, 봉쇄, 무시 등의 방법을 구사하는 경우-은 얼마든지 가능하며, 협상의 대상이 되는 의제에 한해서도, 협상 없이 문제를 해결하거나, 혹은 특정 협상대상자 이외의 다른 협상대상을 찾거나, 대상을 대체할 수 있는 또 다른 방법을 찾을 수도 있다. 그러나 협상이 발생한다는 것은 특정 상대와 특정 의제를 놓고 협상하는 것이 가장 적은 비용을 들여 가장 많은 이익을 가져올 수 있다는 사전 결정을 전제로 한 것이다. 역으로 협상이 발생하지 않는다는 것은 협상을 통한 이익보다 다른 수단에 의한 정책의 추구가 더 유익하다는 생각에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 부시 행정부 등장 이후 북미관계는 클린턴 행정부하에서 추진해 온 일련의 북미 협상의 중단 혹은 후퇴로 나타나고 있는데, 이는 협상 이외의 수단으로 양국, 혹은 일국, 특히 미국이 더 많은 이익을 얻을 수 있다고 생각하고 있거나, 적어도 협상으로 자국의 이익이 증진될 것은 없다고 여기고 있기 때문이다.

둘째, 협상 당사국은 서로간에 선호 및 이해관계가 상반되거나 갈등적 관계를 느끼고 있을 때 협상을 시작한다. 만약 상호간의 모든 이익이 자동적으로 조화되고 조정된다면 굳이 협상이 발생할 필요가 없을 것이다. 전체적, 부분적으로 이익이 갈등관계에 놓여있을 때 협상이 발생한다. 그러나 이러한 갈등이 조화롭게 해결될 수 있으리라는 전제를 가질 때에만 협상이 발생한다. 즉, 갈등적 이익의 존재와, 해결의 가능성이라는 두 가지 전제가 있을 때 협상이 발생한다고 볼 수 있다.

셋째, 협상의 과정은 이익의 조정과정임과 동시에 상대방의 선호와 전략에 대한 탐색의 과정이기도 하다. 협상의 요소 중 중요한 한가지 요소는 불완전한 정보 혹은 불확실성이라 할 수 있는데, 협상 개시 이전에 상대방의 이익에 대한 완전한 정보를 가지고 있다면 굳이 협상을 통해 이해관계를 조정하지 않고, 단순히 정확한 계산에 기초한 단 한번의 제안만 제시하면 될 것이다. 그러나 실제로 협상은 수많은 제안과 반응, 조정과 의사소통의 과정이며, 이러한 과정을 통해 협상상대의 진정한 선호와 이익을 알게 되어 양보와 조정을 통해 최종결과에 접근하는 것이다(Lebow, 1996: 9-14).

다시 북미간의 예를 들어보면, 양국간 상반된 이해관계가 존재하나, 보수적 부시행정부의 등장으로 이러한 이해관계가 협상을 통해 조정 가능하다고 믿는 생각이 감소하였고, 상대방의 선호와 이익에 대한 정보 역시, 그간의 다수의 협상을 통해 상당부분 의사소통이 된 바 있다. 무엇보다 미국은 북한과의 협상을 통해 얻을 수 있는 이익보다, 자국의 이익을 일방적으로 표방한 상황에서 북한에 대한 압박을 통해 얻을 수 있는 이익이 많다는 판단을 내리고 있다고 보여진다. 이러한 상황이 역설적으로 르보우의 논의에 비추어 볼 때, 협상이 일어나지

않는 조건을 만들어 내고 있다.

2. 분배적 협상과 통합적 협상, 입장협상과 원칙협상

그리코, 미어샤이머와와 같은 신현실주의자들은 국가 간 협력이 발생하고, 제도화되는 과정을 방해하는 요소로 상대적 이득에 대한 고려와 배반의 가능성을 들고 있다. 특히 전자의 경우, 국가들이 협력을 하여 과거보다 득이 많다 할지라도, 상대방의 득보다 나의 득이 적을 경우, 현재의 협조관계가 적대관계로 변할지도 모르는 미래를 상정해 볼 때, 오히려 불리한 위치에 놓일 수 있어, 이를 고려하여 협조를 주저하게 된다는 것이다. 상대적 이득의 배분이 정확히 계산되지 않을뿐더러, 동등하게 배분되는 일이란 극히 적어 이에 대한 고려가 협조에 걸림돌이 된다는 논의이다.⁴⁾ 협상에 있어 주안점이 바로 이 상대적 이득의 배분 문제로, 협상을 통해 이를 해결하기 위한 노력들이 제시되어 왔다.

피셔와 유리는 이익과 관련된 협상을 분류하여, 어떻게 하면 상대적 이득의 문제를 해결하고 당사자 모두가 이득을 볼 수 있는 윈-윈(win-win)의 상황에 도달할 수 있을 지 대안을 제시하고자 하였다(Fisher and Patton, 1998). 우선 협상은 배분적(distributive) 협상과 통합적(integrative) 협상으로 대별할 수 있다. 한마디로 배분적 협상은 정해진 이익을 정합게임(zero sum game)의 상황에서 분배하는 유형의 협상이고, 통합적 협상은 협상이 진행될 수로 상호간에 얻을 수 있는 이익의 크기 자체가 증가하는 부정합게임(positive sum game)의 상황에서 일어나는 협상이다. 전자의 경우에는 상대적 이득의 배분 문제가 첨예한 의제로 등장하는 반면, 후자의 경우 상대적 이득의 배분을 조정할 수 있는 새로운 대안들이 제시되어 문제를 해결하거나 우회할 수 있는 가능성이 한층 증가한다. 남북관계의 경우 북방한계선의 설정문제와 같은 배분적 협상이 있는가 하면, 경제협력과 같은 통합적 협상이 있을 수 있다. 전자의 경우 일정한 해역을 둘러싼 정합게임으로 상호간에 첨예한 이익의 대립이 예상되는 협상이지만, 후자의 경우 상호간의 경제적 이익의 크기를 증가시키며 분배할 가능성이 있고, 경제에 있어서의 약간의 손해를, 부수 효과로서의 평화적 관계라는 안보재화로 보완 받는다는 개념을 상정할 수 있어 상대적 이득의 문제가 보다 수월하게 해결될 수 있다.

통합적 협상으로 가기 위해서는 각자의 입장을 유연하게 유지하고 상대방을 적으로 몰아붙이지 않으며, 양보할 준비가 되어 있어야 한다. 소위 연성입장과 강성입장의 대립인데, 연성입장에 합의하여 공동의 이익을 도모할 경우 통합적 협상이 보다 수월해진다. 반면, 상대방을 적으로 인식하여 정합게임을 고수하거

4) 배반과 상대적 이득의 문제로 인한 협상과정의 난점에 관해서는 신현실주의의 글인 Mearsheimer(1994/1995); Grieco(1988) 참조.

나, 협상의제 자체를 위한 협상보다 협상으로 얻어질 수 있는 부수적, 정치적 효과에 집중할 경우, 협상 자체는 결렬되거나 지지부진해 질 가능성이 높아진다. 공산주의 협상의 경우 협상의제 자체를 위한 협상(on-the-table negotiation)보다 협상으로 얻을 수 있는 부수 효과를 위한 협상(off-the-table negotiation)을 중시하는 경우가 있는데, 이는 강성 입장을 부추겨 협상자체가 결렬될 위험성을 높인다(Lebow, 1996: 24-28).

입장의 대립을 해결하기 위한 방법으로 원칙협상이 제시되기도 한다. 이는 자신의 이익과 입장을 내세우고 협상에 들어가는 자세를 지양하고, 이익과 입장을 타결을 위한 기본 조건에 대한 협상을 우선 하는, 이익조정 조건에 대한 일종의 메타협상 우선시 정책이라 볼 수 있다. 협상가와 협상 자체를 분리하고, 사안 자체에 집중하여, 서로가 이득을 볼 수 있는 기본 원칙에 합의한다면, 이에 기반한 구체적 이익에 관한 협상은 체계적이고, 수월하게 진행될 수 있을 것이다. 특히 협상에 대한 문화적, 정치적 입장이 다를 경우, 의제에 대한 논의를 시작하기 이전에, 의제를 다루는 방법에 관한 원칙에 합의함으로써 예상가능한 대립을 미리 제거할 수 있다는 논리이다(이달곤, 2000: 144-157). 남북간 협상의 경우, 통일의 지고가치성에 대한 합의나 통일의 구체적 방법에 관한 합의가 협상결과 의 서두에 나오는 경우가 있는데, 이는 이어지는 구체적 사안에 대한 합의의 메타합의적 성격을 가지고 있는 것이다. 이러한 원칙협상의 결과가 양자의 합의에 의해 지켜질 경우, 실제적 합의는 성공에 이르게 되지만, 원칙협상의 결과를 실제적 합의 실천과정에서 왜곡하여 이용할 경우, 오히려 협상결과 실현에 장애물로 작용하기도 한다. 이에 관해서는 후술하기로 한다.

3. 협상력에 관한 하비브의 논의

하비브는 협상당사자들이 협상을 할 때, 국제정치이론가들, 특히 현실주의자들이 막연히 상정하는 것처럼, 양국 간의 힘의 균형으로 협상결과가 결정된다는 점을 비판한다. 예를 들어, 왈츠가 상정하는 국가 간 세력배분구조가 국가 간 관계를 제약하고, 이를 결정하는 데에 많은 영향력을 발휘하는 것은 사실이나, 실제 협상과정에서의 협상력, 즉 협상에서의 힘은 보다 구체적이고, 정교한 힘의 균형을 통해 결정된다는 것이다. 하비브는 협상력을 세 가지 차원에서 논한다. 즉 집합적 구조적 힘, 의제별 구조적 힘, 그리고 행위의 힘이다. 앞의 두 힘은 구조적 차원의 힘이고, 행위의 힘은 행위자의 개별적 힘이다.⁵⁾

우선 하비브는 힘이 정태적이고 관계적이라는 관점을 비판하고, 힘은 단순한 자원의 소유가 아니라 과정적이고, 상황에 따라 다르게 규정되는 역동적인 것이

5) 이하는 Habeeb, W. M.(1998: 2장)을 참조. Habeeb의 틀을 북미 핵협상의 경우에 적용한 논문으로는 김용호·손혁상(1995) 참조. 보다 복합적인 모델을 개발하여 단계별 협상의 진행을 논한 논문으로는 차재훈(1999) 참조.

라 본다. 즉, 힘은 협상의 과정에서 애초에 외적으로 주어진 힘으로만 작용하는 것이 아니라, 상황과 의제에 따라 다르게 작용하는 가변적인 것이다. 이러한 힘의 요소를 가장 단순화하는 것이 구조주의적 현실주의자들의 힘의 개념이다. 주로 군사력을 강조하는 신현실주의자들은 외적으로 주어진 정태적 힘의 소유관계로 국제관계를 파악한다. 하비브는 이러한 점을 비판하는데, 그렇다고 주어진 힘의 조건을 전적으로 무시하는 것은 아니다. 협상에 있어 배경이며 근원이 되는 이러한 힘의 요건을 하비브는 집합적 구조적 힘이라 명명한다. 즉 군사력, 경제력, 자원, 인구, 그리고 전략 및 국민성 등 정신적 요건을 포함한, 흔히 국력이라 명명될 수 있는 요소들이 집합적 구조적 힘을 구성하는 요건들이다. 이러한 힘은 국가 간 서열을 결정하고, 국제적 세력배분구조를 결정하는 변수로서, 협상의 배경에서 지속적이고 전반적인 영향을 행사한다. 그러나 구체적으로 협상의 결과나 내용을 직접적으로 결정하지는 못하는데, 이러한 총괄적 국력이 협상력으로 전환되기 위해서는 보다 세밀한 힘들의 매개역할이 필요하기 때문이다.

둘째로 하비브가 설명하는 개념은 의제별 구조적 힘으로써, 협상의 대상이 되는 특정 의제에서 협상당사자가 발휘하는 힘이다. 의제별 힘은 집합적 힘과 반드시 비례하지는 않는데, 예를 들어 집합적 힘에서 열세에 놓여있는 약소국이라 할 지라도, 의제별 힘의 균형에서 우위에 서면 협상을 자국에 유리한 상황으로 이끌고, 결과에 있어서도 유리한 결과를 도출해 낼 수 있다는 것이다. 이를 더 구체적으로 설명하기 위해 하비브는 의제별 구조적 힘을 대안, 의지, 통제력의 세 가지 요소로 세분화한다. 이는 매우 유용한 구분법인데, 대안과 의지, 통제력에서 우위를 차지하면 의제별 힘의 균형에서 우위를 차지할 수 있고, 이는 협상에서의 성공으로 이어진다는 것이다. 대안은 협상의 대상이 되는 의제를 협상당사자가 유리하게 얻어내지 못했을 경우, 가질 수 있는 다른 해결수단을 의미하는 것이다. 협상에 임하여서 특정 의제에서 한 당사자가 협상의 실패에도 불구하고 다른 대안들을 많이 가지고 있다면 이는 협상에서 유리한 조건으로 작용할 것이 틀림없다. 반면 특정 협상 이외에 다른 대안이 없고, 오직 그 특정 협상을 성공시켜야 하는 절박한 위치에 있는 당사자는 협상에서 약한 위치에 서게 된다.

두 번째 의제별 힘의 구성요소는 의지로서, 협상당사자가 협상에 임하는 자세, 결의 등을 의미하는 것이다. 협상에 임함에 있어 당사자 뿐 아니라, 일반 국민까지 혼연일체가 되어 협상의 타결에 심대한 가치를 두고 있다면, 협상을 가볍게 여기거나 중시하지 않는 측에 비해 유리한 위치에 놓일 수 있다. 특히 약소국과 강대국의 경우가 그러한데, 약소국의 경우 강대국에 비해 자국에 관련된 문제에 민감하고, 협상담당자나 국민 모두 심대한 가치를 부여한다. 반면 약소국과 관련된 의제의 경우 강대국은 그리 많은 관심을 쏟지 않으며, 특히 국민들은 높은 수준의 결의를 보이지 않는다. 이와 같이 의지와 관심, 혹은 주의력의 불균형이 존재하는 경우, 의지와 결의, 관심, 국력의 집중도가 상대적으로 높은 약소

국이 협상에서 유리한 위치를 점할 수 있다.

의지에 있어 한 가지 중요한 점은 열망에 기초한 의지(commitment based on aspiration)와 필요에 기초한 의지(commitment based on need)의 구별이다. 협상에 임하는 의지의 수준이 모두 높다하더라도, 협상결과에 대한 진정한 열망이 있는 경우와, 열망보다는 절박한 필요가 보다 중요한 경우는 결과적으로 차이가 초래할 것이다. 북한의 경우, 대남 협상에 있어 공산주의 이데올로기와 대남 혁명에 대한 열망으로 가득 찼던 시기의 의지와, 냉전의 종식 이후 체제생존과 경제회생이라는 필요가 우선시 되는 시기의 의지는, 모두 높은 수준이라 할지라도 그 힘에 있어 불가피하게 차이를 가져올 수밖에 없다.

세 번째 의제별 힘의 구성요소는 통제력이다. 협상에 있어, 협상당사자의 생각에 일정 수준 이하로 기대수준이 떨어지면 결렬되는데, 타결과 결렬을 가르는 점을 안전수준(security point)라 부를 수 있다. 즉, 협상이 안전수준 이하로 떨어지면 협상에서 얻을 수 있는 것이 많지 않다고 판단, 협상을 결렬시키는 것이다. 이러한 경우 협상당사자는 애초에 협상에서 얻으려고 했던 것들을 일방적 노력에 의해서라도 얻으려하는데, 이때 일방적 노력에 의해 원하는 결과를 얻을 수 있는 능력을 통제력이라 부를 수 있다. 협상에서 통제력이 많은 국가는 유리한 위치를 점할 수 있다. 왜냐하면 협상이 결렬되더라도, 일정부분의 비용을 더 투자하면 애초에 원했던 결과를 얻을 수 있기 때문에, 어려운 협상을 유지하는 비용을 들이지 않고 쉽게 협상을 결렬시킬 수 있기 때문이다. 반면, 통제력이 약한 국가는 협상을 통해서만 적은 비용으로 바라는 결과를 얻을 수 있으므로, 협상에 더욱 매달리게 되고 이는 협상력의 약화를 초래한다.

의제별 구조적 힘 다음의 세 번째 협상력은 행위의 힘이다. 이는 소위 협상전술로서, 위협, 보상, 동맹결성 등, 협상을 유리하게 이끌기 위해 사용하는 미세하고 전술적인 행위를 가리키는 힘이다. 행위의 힘, 혹은 전술의 목적은 의제별 구조적 힘의 균형을 자국에게 유리하게 변환시키는 것을 목적으로 한다. 의제별 구조적 힘의 균형에서 유리한 입장을 차지하면 비록 전체적 구조적 힘에서 열세에 처하더라도 협상을 유리하게 이끌 수 있고, 의제별 구조적 힘의 균형을 유리하게 이끌 수 있다. 이는 대안, 의지, 통제력의 균형에서 유리한 고지를 차지한다는 말로서, 협상당사자의 행위는 이러한 의제별 힘의 균형을 자국에게 유리하게 이끌려고 하는 노력의 표현이라 볼 수 있다. 일례로 협상 중 제 3국과의 동맹결성은 협상상대자 이외의 동맹을 새로이 체결함으로써 협상상대자 이외의 대안을 가지고자 하는 전술의 표현이다. 만약 협상상대자가 아닌 새로운 대상을 통해 얻고자 하는 이익을 얻을 수 있고, 상대방 역시 이러한 사실을 안다면, 동맹을 취득한 협상상대자가 더 많은 협상력을 발휘할 수 있게 될 것이다. 더욱이 동맹의 결성이 자국의 의지를 높이고 사기를 진작시켜 협상에 더 높은 결의로 임할 수 있다면 역시 의제별 힘이 더욱 증가된 것이라 할 것이다. 이러한 대안의 증가는 일면 통제력의 향상으로도 나타나 협상이 결렬되더라도 애초의 목적

을 달성할 수 있는 보다 많은 수단을 얻게 됨으로써, 종합적으로 협상에서 유리한 위치를 점할 수 있게 된다. 이와 같이 행위의 힘은 의제별 힘의 균형을 자국에 유리하게 이끌려는 전술로서, 적절한 전술을 구사할 경우 협상에서 성공할 확률을 높이게 된다.

하비브는 이상의 개념 틀을 바탕으로 다양한 가설을 제시하는데, 그 중 가장 중요한 지적은 세 가지 차원의 협상력 중 가장 중요한 것이 의제별 구조적 힘이라는 논의이다. 집합적 구조적 힘이 의제별 힘으로 전환되지 않는 이상 협상에서의 성공을 보장하기 어렵고, 전술 역시 적절하고 실제적인 힘에 의해 뒷받침되지 않는 이상 실효를 거두기 어렵다고 볼 때, 의제별 힘의 균형을 어떻게 이끄는가 하는 것이 협상의 관건이라 할 수 있다. 힘에 관한 이러한 논의는 협상에 있어 현실주의가 상정하는 막연한 국력의 개념을 구체화시켜 준다. 둘째, 하비브는 의제별 힘의 요소 중에서도 통제력이 가장 중요하다고 본다. 협상이 결렬되더라도 일방적으로 일정 수준의 추가비용을 들여 애초의 목적을 달성할 능력이 있다면 이는 상대국에게 압박으로 작용할 것이며, 우월한 통제력은 우월한 의제별 힘의 균형을 보장해주는 가장 중요한 수단이 된다는 점이다. 셋째, 하비브는 대안의 부족과 통제력의 부족을 각기 높은 수준의 의지로 별충할 수 있다고 본다. 비록 대안과 통제력이 부족하더라도 협상당사자와 국민이 단합하여 어려움을 참고 협상에 임하면 협상에서 성공할 확률이 많다는 것이다. 넷째, 집합적 구조적 힘이 비록 협상자체에서 구체적이고 직접적인 힘을 발휘하기는 어려우나, 그렇다고 집합적 힘이 뒷받침되지 않으면 다른 두 차원의 힘 역시 궁극적으로는 힘을 발휘하기 어렵다. 장기적이고 구조적인 의제들은 실제로 국력에 의해 뒷받침되어야 하고, 국력이 부족한 상황에서의 전술의 운용은 허풍으로 끝나는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 물론 집합적 힘이 구체적인 전술을 통해 의제별 구조적 힘으로 체현되어야 하지만, 집합적 힘이 없는 전술은 신뢰성을 상실한다. 다섯째, 이상의 논의는 약소국과 강대국의 협상에 지대한 함의를 남기는데, 즉, 집합적 구조적 힘이 약한 국가라 할 지라도, 높은 수준의 의지력과 결의를 가지고, 대안을 가능하면 많이 개발하여 의제별 구조적 힘의 균형에서 유리한 고지를 점령하면 강대국과의 협상에서도 승리할 수 있다는 것이다. 특히 강대국은 약소국과의 협상에서 상대적으로 주의와 결의를 덜 기울이게 되는데, 약소국의 높은 결의는 강대국의 집합적 구조적 힘의 열세를 극복하는데 중요한 요소를 작용할 수 있다는 것이다. 더욱이 적절한 전술, 행위의 힘을 개발하면 의제별 힘의 균형을 더욱 유리하게 이끌 수 있을 것이다.

4. 양면게임: 베트남의 논의

협상의 구조를 분석함에 있어 협상 당사자 내부의 구성과 구조를 분석하는 일은 매우 중요한데, 특히 세계화와 민주화의 시대 속에서 협상담당자와 국민간

의 관계를 분석한 논의로는 잘 알려진 바 있는 퍼트남의 양면게임이론이 있다. 협상에서는 당사자간 게임 뿐 아니라, 사후의 자국 국민들과의 비준게임이 매우 중요한데, 이는 협상담당자들이 협상을 타결하여 협상결과를 도출하였다 하더라도 이러한 결과가 사후 각국 내에서 자국의 국민들에게 비준되거나 승인되지 않으면, 의도하지 않은 타국에 대한 배신, 즉 “비자발적 배신”을 야기하는 결과를 초래하기 때문이다. 따라서 현대의 협상은 협상테이블 위에서의 협상과 협상대표들이 자국의 국민들과 벌이는 사후의 협상까지를 고려한 협상이어야 한다. 더우기 사후의 비준 혹은 승인을 항상 염두에 두고 협상을 하는 협상담당자들을 생각해 볼 때, 협상당사자들간의 게임과 협상당사자와 자국 국민들간의 게임은 밀접히 연관되어 있음을 알 수 있다.⁶⁾

퍼트남은 현대의 협상이 협상테이블 위에서의 협상과, 협상대표와 국민간의 협상이라는 두 개의 게임으로 구성되어 있다는 점에 착안하여 협상의 양면게임 이론을 개발하였다. 협상의 대표들은 특정 이슈에서 타협이 가능한 제안의 범위를 가지고 있으며, 양자가 중복되는 범위가 협상이 가능한 범위이다. 소위 잠재적 합의 영역(ZOPA: Zone of Potential Agreement)의 영역으로서, 이는 양자의 양보가능범위에 달려있다. 퍼트남은 협상담당자가 협상 타결 이후 국내의 비준을 얻을 수 있는 가능성을 고려한 상태에서 상대방에 양보하여 타협을 이룰 수 있는 범위를 윈셋(winset)이라 명명하였다.

국내의 비준조건이 까다로우면 협상당사자의 윈셋은 그만큼 줄어들 수밖에 없는 반면, 비준조건이 느슨하면 협상당사자는 보다 넓은 윈셋의 폭을 얻게 된다. 따라서 협상당사자가 협상에 임할 때 각자가 상정하는 윈셋의 크기와 중복의 정도는 협상의 결과를 예측하는데 있어 대단히 중요한 요소가 된다. 퍼트남은 윈셋의 결정요소로 다음과 같은 점을 들고 있다. 우선, 비준게임에 참여하는 집단들간의 세력분포, 선호도, 그리고 이들간의 가능한 연합의 형태가 중요하다. 예를 들어 행정부의 협상결과를 의회가 비준할 경우, 다수당의 성격, 상이한 당파간의 연합의 가능성, 각 정당의 선호도 등 개별 정당의 성격과 정당체계가 중요한 역할을 할 것이다. 또한 시민사회의 각 이익집단, 자본분파, 여론 등 역시 비준게임에서 중요한 행위자로 등장할 것이다. 퍼트남은 여기서 동질적 사안과 이질적 사안에 따른 비준게임의 차이점에 대해 논하는데, 동질적 사안의 경우 합의의 결과가 국내 집단들에 미치는 영향이 비교적 동질적이므로 사안을 둘러싼 분파적 갈등이 덜한 반면, 이질적 사안의 경우 국내집단에 미치는 영향이 상이하므로 갈등이 더 표면화된다고 볼 수 있다. 예를 들어 안보를 둘러싼 협상은 안보라는 재화의 공공재적 성격 때문에 동질적 사안으로 규정되고 비교적 사회내 집단 간의 갈등이 덜 표면화되는 반면, 농산물시장 개방과 같은 경우는 국내

6) 김태현·유석진(1995); Evans, Jacobson, and Putnam(1993)의 다양한 사례분석 논문들 참조.

농산물 생산자와 소비자간 혹은 여타 산업부문의 국민들간의 이해관계가 다르므로 이질적 사안으로 정의되어 갈등이 더 표면화될 수도 있다.

둘째, 원샷의 크기는 정치제도에 달려 있다. 민주주의 사회의 경우, 외교적 결과물 역시 의회의 엄격한 기준을 거치게 되고, 언론의 검증은 받게 되며, 여론의 형성에 따른 감시에 종속된다. 반면 권위주의나 혹은 전체주의 사회의 경우 협상의 결과물은 낱알이 사회에 공개되지 않거나 형식적 기준만을 거치게 되는 경우도 있다. 반면에 엄격한 공식적 기준 이외에도 정치적, 문화적 기준이 다른 나라에 비해 상대적으로 중요한 나라가 있을 수 있으며, 혹은 유독 정치적, 문화적 기준이 중요한 사안도 있을 수 있다. 이러한 경우 이념과 문화, 정체성의 요소가 강조되며, 비준게임에 대한 구성주의적 분석이 중요하다고 볼 수 있다.

셋째, 원샷의 크기는 협상담당자의 전략에 따라서 결정된다. 협상담당자, 혹은 행정부나 행정부의 수반은 비준게임에서 유리한 고지를 차지하기 위해 다양한 전략을 강구하는데, 예를 들어 협상의 결과로 가장 많은 피해를 보는 사회분파에 이면보상을 통해 합의를 이끌어 낸다거나, 기존의 세력간의 동맹관계를 변화시켜 협상에 대한 동맹세력을 확보하는 경우를 들 수 있다. 다만 이러한 노력이 협상의 결과로 얻어질 수 있는 이익보다 더 많은 비용을 수반할 경우 어려움이 따른다고 할 수 있다.

네째, 원샷은 협상담당자의 개인적, 분파적, 정치적 의도에 의해 영향을 받을 수도 있다. 즉, 협상담당자는 국가전체를 생각하기도 하지만, 자신의 정치적 입지를 강화하기 위해, 즉 분파적 이익을 위해 협상을 진행하기도 한다. 퍼트남은 이러한 협상자의 동기가 ① 자신의 정치적 자산을 확대하거나 잠재적 손해를 극소화함으로써 자신의 국내적 지위를 향상시키는 것이거나 ② 자신이 별도로 선호하는 국내정책에 도움이 되는 쪽으로의 국내세력균형의 변화를 도모하거나 ③ 자신의 국가이익관을 나름대로 추구하는 것 등에 있을 수 있다고 논하고 있다.

이러한 원샷의 정의와 결정요인을 고려해 볼 때, 협상에 임하는 교섭자의 당연한 결과는 자국의 원샷을 가능한 한 축소시키고, 타국의 원샷은 가능한 한 확장하여 자국의 양보를 최소화하고 타국의 양보를 극대화하는 전략이라는 점을 알 수 있다. 자국의 원샷을 축소시키기 위해서 협상담당자는 타국정부, 자국 국민, 타국 국민에 대한 특정한 성격의 노력을 기울이게 되고, 또한 자국 국민이 타국 국민에 대해 실행하는 작업에 의해 도움을 받기도 한다. 예를 들어 타국 정부와의 담합, 자국 국민에 대해서는 발목잡히기, 사안의 재정의, 특정 집단의 활성화, 타국 국민에 대해서도 특정집단의 활성화, 혹은 초국적 로비를 시도할 수 있고, 자국 국민이 타국 국민에 대해 시도하는 초국적 제후에 의해서도 상당한 도움을 받을 수 있다.⁷⁾

7) 퍼트남의 분석틀을 적용하여 다양한 전략을 다룬 글로는, 문정인(1995); 김태현·한태준(1995: 96)의 유용한 표 참조.

III. 탈냉전기 남·북·미 3국간 협상과정의 분석

1. 이익구조

첫째, 냉전의 종식 이후 북한이 한국과 미국에 대해 적극적인 협상자세를 보이기 시작한 것은 소련의 몰락과 중국의 시장사회주의 경제발전이 본격화되면서 자국의 이익이 협상에 의해 증진될 수 있다는 정책인식을 가졌기 때문이다. 특히 동북아에서 미국의 세력이 강화되어 패권적 군사질서가 가시화되고, 테러지원국가로 북한에 대한 제재를 지속하면서, 미국과의 관계설정이 체제유지와 경제난 타결에 최우선적인 정책목표로 등장하면서, 기존의 협상자세를 일변하여 진지하고 실용적인 대미, 대남 협상을 추진하게 되었다.⁸⁾ 북한이 군사도발이나 정치선전 등의 수단 이외에 협상을 국익증진의 주요 정책수단으로 인식함에 따라 1991년부터 일련의 협상이 진행되었고, 이는 르보우가 말하는 바 협상의 개시조건에 합당한 것이었다.

둘째, 남·북·미간 상호협상에는 일정한 국익의 차이가 존재하며 이들은 상충된다. 북한은 대미관계설정을 통한 경제난 해소와 체제생존보장, 체제유지와 강화를 추구하는 한편, 한국은 평화공존과 군사적 긴장완화, 남북 간 경제·사회·문화적 교류협력 강화를 추진하고, 미국은 북한의 대량살상무기문제 해결을 통한 군사질서 유지와 테러방지에 주력하고 있다.⁹⁾ 이러한 목표들은 일정 부분 상충되며 이를 해결하기 위해 많은 협상노력이 기울여져 왔다. 북한은 핵과 미사일 개발을 통해 미국으로부터 정치적, 경제적 양보를 받으려 도모하였으나, 이는 미국의 군사질서 유지 및 테러방지 노력과 상충하여 여전히 문제로 남아 있으며, 한국은 교류를 통한 긴장완화를 추진하고 있으나, 교류강화를 체제위협 가능성으로 보는 북한은 여전히 제한된 차원의 교류만을 추진하고 있다.¹⁰⁾

셋째, 북미간 협상의 정체상황은 그간의 협상과정으로 상대방의 이익에 대한 불확실성이 상당부분 제거되어 모색의 필요성이 줄어들었고, 미국의 경우, 협상보다는 무시, 혹은 압박으로 이익을 극대화할 수 있는 가능성이 높다는 판단이 개재된 요인을 생각해 볼 때 설명될 수 있다. 이는 부시행정부의 보수적인 대북 인식의 요인이 작용한 결과이기도 하고, 9·11 테러 이후 소위 “실패한 국가”로서 북한의 테러와의 연결성을 보다 예민하게 다루게 되면서 생겨난 결과이기도 하다. 미국이 대량살상무기의 군사질서유지와 테러의 위협에 노출된 본토방위라는 두 가지 목적을 추진하고, 북한이 이에 걸림돌이 된다고 생각하는 상황에서 협상보다 압박, 봉쇄, 제재 등의 외교정책수단을 선호할 경우 협상이 본격적으로

8) 북한 협상전략과 태도의 역사적 변천과정에 관해서는 김도태(1994); 김도태·차재훈(1995) 참조.

9) 북한의 변화하는 국가이익과 협상전략에 관해서는 김도태(1995; 2001) 참조.

10) 남북한 협상의 근본적인 교착요인에 관해서는 김태기·김종립(1989) 참조.

추진될 가능성은 높지 않다고 보겠다. 이 역시 앞에서 제시한 르보우의 협상효용성, 이익상충성, 불확실성 제거 필요성 등의 요인으로 설명되는 부분이라 하겠다.

넷째, 냉전기 북한의 협상전략은 의제협상(on-the-table negotiation)보다는 의제외 협상(off-the-table negotiation) 중시전략이었다고 볼 수 있다. 공산주의 협상전략이 그러하듯이, 북한은 협상을 공산주의 혁명수단의 연장으로 간주하여, 승패의 논리로 파악하여 왔으며, 구체적인 의제상의 타협을 통한 공동이익의 추진보다, 정치적 선전효과, 기선제압효과, 혁명보조수단으로서의 효과 등을 중시해왔다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 1972년의 7·4공동성명 역시 이러한 점에서 의제협상이라기 보다는 정치적 선전효과가 강한 예비협상, 혹은 의제외 협상의 성격이 짙다고 분석되고 있다.¹²⁾ 이러한 상황은 냉전의 종식으로 일변하였는데, 공산권의 몰락으로 인한 공산주의 혁명가능성 감소, 북한 지원세력의 축소, 북한의 실제적인 경제난 악화 등의 요소가 북한을 의제협상을 중시하도록 내몰았다고 볼 수 있다. 이러한 상황은 배분적 협상을 시작할 수 있는 상황을 조성하였으며, 북한은 의제외 협상전략을 버리고 구체적인 이익에 집중하는 실용적 태도를 보여왔다고 간주된다.¹³⁾ 현재까지의 상황은 남북간, 북미간 연성입장과 강성입장이 혼재한 배분적 협상의 모습이었으며, 앞으로의 과제는 이를 어떻게 통합적 협상으로 이끌가 하는 점이다. 그러기 위해서는 삼국의 이익을 정확히 규정하고, 이데올로기나 독트린에 구애됨이 없이 국가이익을 우선시하는 협상의 문화적 환경을 만드는데 주력해야 할 것이다. 북한의 존립자체를 부정하려는 한국내 극단적 민족주의, 국가이익보다 북한과의 연결자체를 중시하는 극단적 민족주의는 그러한 점에서 상통하며, 북한의 대남혁명노선 또한 실제적으로 작용한다면 협상에 방해요소가 될 것이다. 북한에 대한 미국의 보수적 견해 또한 이익에 기초한 냉철한 협상자세에는 부합되지 않는다고 할 수 있다.

다섯째, 남·북·미간 협상은 원칙협상을 실현하지 못해 왔다. 남북간 협상은 2000년 정상회담에서 보여지듯이, 자주와 통일을 강조하는 원칙협상의 측면을 보인 듯 하지만, 실제로 북한은 원칙을 우선적으로 내세움으로써 이후의 실제 협상에서 자국의 입장을 강화하고, 자국의 입장이 불리해지면 원칙을 핑계삼아 협상을 결렬하는 원칙이용전략을 사용하여 왔다. 이러한 전략은 진정한 원칙협상의 의미와는 배치되며, 남북 간에는 여전히, 통일, 긴장완화, 평화공존, 냉전구도 종식 등의 다양한 원칙들을 둘러싼 많은 갈등요소가 내재해 있다고 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 양국의 이익을 냉철히 정리하고, 정체성에 기반한 외교를 반성하는 자세가 필요하다. 북미간에도 역시 상호간 제국주의-테러지원국의 원칙을 둘러싼 대립이 지속되고 있으며, 표면적이라도 이러한 원칙을 남용

11) 공산주의 국가의 협상행태에 대해서는, 송종환(2000) 참조.

12) 7·4 남북공동성명의 배경에 관해서는 심연수(1998) 참조.

13) 탈냉전기 북한의 대외협상전략의 변화에 관해서는 김용호(2000) 참조.

하는 이상, 진정한 원칙협상의 길은 멀다고 하겠다.¹⁴⁾

2. 권력구조

남·북·미간 협상구조의 권력측면을 분석할 때 제기되는 가장 근본적인 문제는, 북한과 한미 양대 진영간 전반적 구조적 힘의 격차가 날이 갈수록 심화되고 있는데, 왜 협상은 지지부진한가 하는 점이다. 이 점이야 말로 전반적 구조적 힘의 분배가 협상의 결과와 직결되지 않는다는 교훈으로, 하비브가 말하는 바이슈별 구조적 힘의 중요성을 논하는 부분이자, 구조적 현실주의의 약점을 지적하는 부분이라 하겠다. 우선 집합적 구조적 힘의 차원에서 남북간, 북미간 전반적 구조적 힘의 불균형은 지속, 심화되고 있다. 문제는 의제별 구조적 힘의 균형 변화로서, 우선 대안의 측면을 고려해 보면, 북한은 강경한 대북정책을 구사하고 있는 부시행정부의 등장에도 불구하고 경제재건과 체제회복을 위한 다른 뚜렷한 대안을 가지고 있지 못하다. 한국의 경제지원이 미국의 지원이 본격적으로 시작되기 이전의 유일한 대안이었으나, 한국의 경제상황악화와 대북사업의 어려움, 즉, 금강산 사업의 문제점이나, 대북 지원에 관한 한국 내 여론의 동향 등, 다양한 난관에 부딪혀 있다. 한국이 현재로서 강경한 미국의 대안이 되기 힘든 상황이다. 한편, 중국과 러시아가 미국을 대신하여 북한의 재건을 도와줄 여력이 있을지, 그러한 새로운 결의를 보일지도 확실치 않다. 오만한 패권에 대해 맞균형을 취하려는 중국과 러시아의 움직임들, 특히 국가미사일방어체제의 의제에서 반패권 동맹 결성의 움직임이 있으나 성공적이라 할 수 없다. 이러한 상황에서 중국과 러시아가 북한에게 있어 유용한 대안이 될 수 없다. 최근 수년간 북한은 유럽연합의 국가들과 수교하는 등 외교다변화 노력을 기울이고 있으나, 유럽의 국가가 경제적으로 북한의 대안이 될 수 있을지 아직은 확신할 수 없다. 일본 역시 미국의 영향력을 고려하여 적극적인 대북정책을 보이고 있지 않다. 오히려 교과서 파동으로 북·일간 관계가 악화될 수 있는 소지가 있으며 해묵은 피납인 및 일제 보상문제 등 많은 문제들이 산적해 있으며, 일본의 정치상황 역시 북한에 이롭다고 볼 수 없다. 이러한 상황에서 한국과 미국은 북한의 경제난 해결과 체제유지 및 강화에 여전히 중요한 최선의 대안이며, 이러한 이슈별 힘의 관계는 테러사건 이후 미국의 강경한 태도에도 불구하고 북한으로 하여금 대북협상을 모색하게 하는 요소로 작용하고 있다.

반면 미국은 가장 중요한 의제인 대량살상무기의 영역에서 강력한 대안을 가질 수 있다. 즉 북한이 핵과 미사일을 개발하더라도 이를 국가미사일 방어체제, 그리고 일본과 대만에 대해서는 전역미사일방어체제로 대응한다는 입장이다. 이

14) 협상이론을 적용하여 2000년 남북정상회담의 성과를 정리한 글로는 Chun(2001); 전재성(2000) 참조.

는 클린턴 행정부의 입장과는 상반되는 것으로 클린턴 행정부는 북한에 개입하여 미사일의 개발, 시험, 수출을 중단시키기 위해 협상한다는 입장이었던 반면, 부시행정부는 북한의 정책과 상관없이 북한의 핵과 미사일을 자체적으로 방어한다는 새로운 정책을 내세우고 있는 것이다. 이는 북한 문제에 대한 중대한 대안의 개발로 북한에 대한 미국의 협상력이 상대적으로 매우 높아졌음을 의미하는 부분이다.

다음으로 의지 및 결의의 측면에서 북한은 여전히 폐쇄적 정치체제를 유지하며 혼연일체의 결의를 표방하고 있다. 이는 클린턴 행정부 때와 크게 달라진 바가 없으나, 북한이 추진하는 경제회복이 과연 정치적 독재 속에서 어느 정도 지속될 수 있는지의 의문을 계속 낳고 있음은 잘 알려진 사실이다. 북한은 대외적 대안이 없는 경우 협상목표를 포기하며 고난을 무릅쓰는 정책을 추진하였는데(소위 do without 전략), 이는 고난의 행군으로 표출된 바 있다(Lebow, 1996: 16). 그러나 이러한 고난은 열망에 기초한 의지라기 보다는 필요에 기초한 의지로서, 장기적으로 북한의 협상력을 감소시키는 방향으로 작용할 것이다. 반면 미국은 전통적 공화당 정부의 정책을 이어받은 강경한 인사들의 등용으로 북한에 대한 강경정책을 구사하고 있으며, 특히 테러전 2단계에 진입하면서 북한을 “악의 축” 등 새로운 시각으로 압박하고 있다. 오히려 북한에 대한 미국의, 열망에 기초한 의지가 상승하고 있는 국면이다. 하비브는 약소국에게는 중요한 의제가 강대국에게는 흔히 중요성이 미미한 문제로 여겨지며, 이럴 때 약소국은 강대국의 관심을 끌기 위해 위기조성전략, 혹은 벼랑끝전술을 쓰는 사례들을 관심 있게 논하고 있다. 그러나 강대국이 소위 시범케이스로 약소국에 대처할 때 약소국은 애초의 관심유도정책의 목적을 달성하기는커녕, 심각한 피해를 입을 수 있음을 경고하는데, 부시행정부의 대북정책 역시 북한의 관심유도전략의 도를 넘어서 북한을 새 행정부의 시범케이스로 강경하게 대하는 모습을 보이고 있다. 이라크, 이란, 북한 등 소위 “악의 축” 국가로 지목되면서 북한은 더욱 어려운 처지에 몰렸으며, 이러한 미국 행정부의 강경자세는 미국내 보수 여론의 지지를 얻고 있음이 사실이다. 따라서 의지 및 결의의 측면에서도 북한에 대한 미국의 협상력은 증가되고 있다고 판단된다.

마지막으로 통제력의 경우이다. 북한이 미국과의 협상이 결국 불가능하여 미국의 지원을 받지 않고 경제회복을 할 수 있을지는 의심스럽다. 북한 스스로 경제회복을 할 수 있을 지에 대해 많은 논자들이 논하고 있으나 현재까지의 상황으로 볼 때 외부의 지원은 불가결한 것으로 보인다. 북한의 자체적 통제력은 여전히 미소한 상황이고, 대안의 부족 속에서 미국의 지원 없는 통제력의 발휘는 어려워 보인다. 반면 미국은 북한의 대량살상무기 및 군사적 공세를 막아낼 수 있는 충분한 통제력을 갖추고 있다. 군사적 패권국가인 미국은 막대한 국방비 지출, 새로운 체제개발, 정보전력의 확산, 기존 동맹체제의 강화를 통해 강력한 통제력을 유지, 강화시키고 있다. 동북아의 경우 한미, 한일동맹의 공고화를 표

방하고 있으며, 이는 동북아에서의 통제력 강화의 축으로 유지될 전망이다.

이상의 분석에서 볼 때, 북미간 의제별 구조적 힘의 균형은 미국이 원하는 대량살상무기 질서, 북한이 원하는 경제회복의 조건이라는 의제영역에서 미국 쪽으로 기울고 있으며, 이러한 상황에서 미국은 협상을 서두를 이유가 없고, 설사 협상이 개시되더라도 대북 협상력 우위를 가질 수 있을 것으로 보인다.

하비브의 마지막 협상력의 구성요소인 전술의 측면을 살펴보면, 전술은 집합적 구조적 힘의 뒷받침이 있을 때에만 신빙성이 있다는 사실이 지적된 바 있다. 북한의 경우 높은 의지 및 결의의 수준과 핵 및 미사일 개발에서 비롯된 자신감, 북한 무기개발에 대한 북한측의 정보 부족 등으로 클린턴 행정부하에서의 핵, 미사일 협상에서 때로 우위를 점할 수도 있었으나, 그러한 위협과 협상의 이중 전술이 여전히 유용할 지는 의문이다.¹⁵⁾ 우선 집합적 구조적 힘의 극단적 불균형이 북미간 표출되고 있으며, 이러한 상황에서 북한의 위협전술을 의제별 힘의 균형을 흔들어 놓지 못할 것이다. 따라서 북한의 위협전술이 미래에도 어느 정도 효과적일지는 미지수이다. 반면 미국은 다양한 전술을 구사하고 있는데, 그중 하나가 재래식 무기 감축 요구와 인권문제의 제기이다. 미국은 북한이 여전히 재래식 군사력을 증진시키고 있는 반면, 전방배치를 가속화하고, 군사훈련을 더욱 맹렬히 하여, 군사적 위협을 증진시키고 있다고 본다. 여기서 재래식 군비협상은 북한으로서는 시작하기 매우 어려운 문제로서, 재래식 공격에 의한 북한의 위협이 해제될 경우 북한은 심각한 협상력의 저하를 체감하게 될 것이다. 더욱이 다루기 어려운 인권문제를 협상의체에 포함시킴으로써, 북한의 입장을 아는 미국으로서 북미간 협상을 더욱 어렵게 하고 북한의 입장을 더욱 난처하게 하여, 현재 미국이 차지하고 있는 대북 협상력의 우위를 한껏 이용하려는 의도로 보인다. 미국에게 유리한 새로운 의제를 채택하여 의제간 연계를 도모하는 연계전략을 사용함으로써 북한을 어려운 처지에 놓으려고 하는 전술로 보인다. 이러한 전술은 결국 대량살상무기와 경제협력의 의제에서도 미국에게 이점을 가져다 줄 것이다.

3. 협상당사자의 내부구조

남·북·미간 상호협상의 경우 각각의 당사자들은 서로 다른 형태의 내부구조를 가지고 게임에 임한다고 볼 수 있다. 단순화하여 말하면, 북한은 일면게임, 미국은 양면게임, 한국은 삼면게임을 하고 있다고 여겨진다.

첫째, 북한은 정치구조상 협상담당자가 전권을 행사한다고 볼 수 있다. 협상

15) 냉전과 탈냉전기를 비교하여 북한의 전술에 대한 분석을 시도한 연구로는 김의곤(1999); Snyer(1999); 허만호(1996) 등 참조.

담당자는 김정일 국방위원장의 지시에 따라 협상을 진행하며, 협상당사자의 원샷은 국내비준게임에 제한됨이 없이 김정일 위원장 개인의 견해에 따라 결정되는 것이다. 북한의 국내정치구조를 논함에 있어 군부의 상대적 중요성을 강조하는 견해도 있으나, 그렇다고 하더라도 민주주의 국가에서 보여지는 양면게임의 성격은 극히 희박하다고 할 것이다. 이러한 북한의 일면게임은 한국과 미국의 협상에서 오히려 불리하게 작용하게 되는데, 이는 한국과 미국이 자국 내의 비준게임의 난관을 들어 양보에 난색을 표하고, 협상담당자의 작은 원샷을 핑계로 삼는 반면, 북한의 경우는, 특히 정상회담의 경우, 김정일 위원장의 막대한 재량권 때문에 상당한 즉석의 양보를 요구받게 된다. 김위원장이 때때로 북한 내 군부의 반발을 언급하는 것은 북한의 일면게임의 불리함을 극복하려는, “위장된 양면게임”의 몸짓이라고 여겨진다.¹⁶⁾ 더불어 김위원장의 소위 “통 큰 정치”와 “중대결단” 등의 수사 역시 일면게임이라는 협상구조에서 가능한 것이다.

둘째, 미국은 엄격한 양면게임을 진행하고 있다. 클린턴 행정부와 부시 행정부 모두 국내정치구조 상 의회와의 긴밀한 협조 속에 외교정책을 진행해야 하며, 대북정책의 경우 양당의 입장이 대립하여 왔고, 대북 중유공급에서와 같이 예산문제가 걸려있는 이상, 미국은 대북협상게임과 국내비준게임을 동시에 진행하고 있다.¹⁷⁾ 더욱이 테러사건 이후로는 테러지원국인 북한을 지원하는데 있어 단지 제도적 수준에서의 국내게임 뿐 아니라, 문화적, 사회적 차원에서의 국내게임도 진행해야 하는데, 북한에 대한 미국 국민의 경색된 이미지가 협상담당자, 더 넓게는 부시행정부에게 중대한 고려요소로 작용하고 있다. 한편, 미국은 자국 내 북한 비판세력 혹은 비판 이미지를 이용하여 소위 “발목잡히기,” 혹은 “사안의 재정의” 전술을 사용할 수 있는데, 특히 9·11 테러 이후 북한에 대한 보수세력의 강경노선에 스스로 발목을 잡혀 북한에 대한 강경책을 합리화하는 한편, 북한을 “악의 축”이라 명명함으로써 북한에 대한 정책을 전세계적 차원의 대 테러전의 측면에서 규정하는, 사안의 재정의 전략을 사용하는 경향이 있다. 이는 미국이 양면게임을 이용하여 대북협상에서 유리한 입장을 점하려는 노력의 소산이라고 할 수 있다.

셋째, 한국은 대북협상에서 삼면게임을 하고 있다고 분석할 수 있다. 즉 남북협상당사자간의 게임, 한국내 비준게임, 남북협상결과에 대한 한미간 입장조율게임 등이 구성요소이다. 예를 들어 2000년 정상회담의 경우, 김대중 대통령은 협상에 임할 때, 협상결과가 한국 내 의회와 여론에 의해 공식적, 비공식적으로 인정받아 실행 가능한 정책으로 자리잡을 수 있을지, 그리고 협상결과가 미국의

16) 김위원장이 실제로 군부를 장악하고 있는지의 사실확인 여부에 따라, 북한의 양면게임이 “위장된” 양면게임인지, 혹은 실제의 양면게임인지 확인될 것이다. 그러나 이에 대한 논의는 여전히 진행 중이므로 일단 “위장된” 양면게임일 가능성을 논의해 본다.

17) 북미 핵협상 당시 미국 내부의 정책결정과정을 둘러싼 갈등에 관한 견해에 관해서는 박종철(2000) 참조.

찬성을 얻어 정치적, 경제적으로 협상결과 실현에 도움을 받을 수 있을지를 고려한 상황에서 협상에 임했을 것이다. 이는 국내비준게임과 대미인정게임이라는 양 차원을 고려한 원셋을 가지고 행한 게임으로, 실제로 고도로 복잡한 삼면게임을 수행했음을 의미한다. 사실 정상회담 이후, 국내의 여론분열은 국내의 비준게임의 중요성을 일깨워주었고, 정상회담 직후 한국의 외교담당보좌관과 외무부장관이 미국으로 향하여 회담결과를 설명하고 협조를 구한 일 또한 대미게임의 중요성을 나타내 주었다. 2001년 3월, 부시대통령과 김대중대통령의 회담 역시 정상회담에 대한 추후의 대미인정게임의 형태를 띠었으며, 여기서 언어내지 못한 정상회담 결과에 대한 찬성은 2001년 이후, 대북 협상의 커다란 걸림돌로 작용한 것이 사실이다.¹⁸⁾

넷째, 한국은 대미협상에서 한국 내 여론의 동향과 대미 협상결과에 대한 북한의 반응에 점차 민감해져 가고 있다. 특히 미국의 테러사건 이후, 미국은 자국의 안보를 위한 대 테러전 수행과정에서 일방주의적 성향을 표출하여 한국 내 여론의 반발을 사기도 했으며, 한미동맹에 대한 환경변화로 한국 내에서 미국의 대한 정책에 대한 비판적 의식이 성장하기도 하였다. 이러한 상황에서 대북정책에서 미국의 협조를 구하는 한국정부는 국내 여론의 동향에 민감할 수밖에 없으며, 또한 제약 당하게 될 것이다. 반면, 미국의 북한비판적 시각을 공유할 경우, 북한은 한국의 대미정책을 비판하게 될 것이고, 이는 곧 남북협상의 좌초를 의미하게 될 것이므로, 한국은 대미협상에 있어서도 국내여론과 북한의 비판을 고려하는 준삼면게임을 수행해야 하는 어려움을 겪고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 한국이 대북정책을 수행함에 있어 발생하는 국내비준게임은 국내집단들의 이익갈등의 측면 뿐 아니라, 정체성의 갈등을 수반한다. 소위 보수-진보의 대립으로 표출되는 대북정책에 대한 남남갈등은 나와 적에 대한 정체성, 북한의 성격에 대한 인식, 남북의 미래에 대한 가치관이 뒤섞인, 실로 복잡한 정체성의 게임이다. 이러한 국내비준게임의 성격은 정부의 대북정책의 실용적 접근을 어렵게 하고, 행정부의 성격논쟁에까지 이어지는 측면이 있다. 반면, 북한은 이러한 한국의 사정을 역이용할 수 있는 기회를 가지는데, 정상회담 당시 김정일 위원장이 한국내 국민들에게 우호적인 메시지를 보냄으로써 북한에 유리한 여론을 조성하고, 이는 다시 한국정부의 원셋을 넓히는 효과를 가져와, 한국정부로부터 많은 이득을 얻어내는 전략을 구사할 수 있는 것이다. 반면, 한국은 북한주민에 대해 적절한 접근 수단을 가지지 못할 뿐 아니라, 북한 내 비준게임의 부재로 북한의 원셋에 간접적으로 작용할 수 있는 기제를 봉쇄당하고 있다. 정상회담 당시와 직후, 북한은 한국 내 여론의 정체성에 적절한 상징조작을 가함으로써, 정체성에 있어서의 상대적 이득분배에서 상당한 효과를 보았고, 이는 한국정부의 협상 원셋을 넓혀, 실제적으로 유용한 많은 양보를 얻어낼 수 있었

18) 한미정상회담 이후 한국의 대북, 대미외교의 난점에 관해서는 홍관희(2001) 참조.

다.¹⁹⁾ 그러나 시간이 지나면서, 정상회담 당시의 정체성의 상대적 이득에서의 효과는 희석되고, 한국내의 냉전적 정체성이 다시 강화된 것 또한 사실이라 하겠다.

IV. 결론

이상에서의 분석에 기반하여 결론적으로 도출될 수 있는 협상전략에서의 함의를 제시하면서 글을 맺고자 한다. 첫째, 한국은 협상에 임함에 있어 협상대상국의 이익을 냉정하게 인식하고 이를 조정하는 신중하고, 단계적인 노력을 기울여야 한다. 특히 북한과의 협상에 있어 북한을 도덕주의적, 법제주의적으로 판단하여 이상주의적 접근을 하는 일을 경계해야 할 것이다. 한국은 북한을 대함에 있어 심각한 정체성의 혼란을 겪고 있는데, 근대 국제정치체제상 가장 기본이 되는 정체성은 주권국가라는 정체성이지만, 전통적 의미의 민족주의, 냉전적 이데올로기 등이 아니라는 사실을 인식해야 할 것이다. 한편, 북한과 미국 역시 자국 중심주의를 버리도록 끊임없이 설득해야 할 것이다. 북한으로 하여금 한국을 정당한 협상의 대상으로 인정하도록 요구하는 한편, 미국에 대해서도 미국의 이익과 마찬가지로 한국의 이익이 엄연히 존재한다는 사실을 인식시켜, 북한과 미국 모두가 일방주의적 협상태도를 버리고, 국익을 중심으로 한 현실적 외교를 하도록 설득해야 할 것이다. 이러한 상황에서만 상대적 이득의 문제가 극복되고 강성입장협상이 아닌 원칙에 기반한 통합적 협상을 실현할 수 있게 될 것이다.

둘째, 협상에 있어 힘의 요소를 철저히 인식해야 할 것이다. 협상에 있어 결국 최후의 보루가 되는 것은 전반적 구조적 힘으로, 국력을 증가시키려는 노력을 게을리 한 채, 협상의 단기적 소득만 추구하면 결과적으로 실패하게 마련이다. 국론을 모아 경제적, 군사적, 문화적 힘을 기르는데 최선을 다해야 할 것이다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 의제별 구조적 힘을 증가시키기 위한 노력으로 대북정책에 있어서는 북한과의 협상에서 실효가 없더라도 한국이 목표로 하는 평화공존과 긴장완화를 달성할 수 있는 수단을 강구해야 할 것이다. 또한 대북협상의 의지력의 측면에서도 한국 내 정체성의 혼란을 극복하고 열망에 기초한 의지력을 극대화하는데 주력해야 할 것이다. 대미협상에 있어서는 북한의 지원에 불가결한 미국의 힘을 의식하는 동시에, 한국 스스로가 북한의 독립적인 대안이 되도록 경제력을 향상시켜야 할 것이며, 변화하는 상황 속에서의 한국의 국익을 철저히 인식하여 미국에 대한 적절한 의지력을 배양해야 할 것이

19) 구성주의의 주요 개념인 정체성의 요소와 협상론을 연결하여 남북정상회담을 분석한 논문으로는 이근(2001) 참조. 정체성의 요소가 남북관계 전반에 미친 영향을 다룬 논문으로는 전재성(2002) 참조.

다. 이는 대미정체성의 혼란을 극복하고 국익에 기초한 한미동맹 관계 설정의 인식 하에서만 가능한 일이다.

셋째, 대북 협상에서 국내비준게임은 성패를 가늠하는 실로 중요한 요소이다. 대체로 국내비준게임이 협상에 부정적인 영향을 미치는 이유는, 협상당사자가 협상을 자신의 정치적 목적을 위해 이용하는 경우, 국내의 반대 세력이 자신의 정치적 목적을 위해 협상에 반대하는 경우, 협상에 대한 정확한 인식 없이 이념적으로 협상에 반대하는 세력이 강화되는 경우, 협상결과를 추진하는 비용을 분담하는 세력이 게임을 장악하는 경우 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 문제를 해결하는 길은 여론에 대한 정확한 주도력을 확보하는 길이다. 이를 위해서는 국제정치에 대한 전문적 지식과 국내정치논리에서 중립적인 정치적 주도세력의 확보가 필수적이다. 거시적으로 변화하는 국제정치의 상황을 읽고 한국의 장기적 국가이익을 설정할 수 있는 안목과 이를 추진하기 위해 필요한 자원을 국내 정치 상 중립적인 입장에서 강력히 추진해 갈 수 있는 정치세력이 있어야만 대북협상이 성공적으로 이루어질 수 있다. 이러한 상황이 조성될 때, 장기적 이익을 위해 미래 지향적 정체성을 확립할 수 있고, 국내의 세력갈등을 조정할 수 있는 원칙을 마련하게 될 것이다. 다시 말해서, 국내비준게임 역시 각 세력들의 입장이 대립되는 입장협상이 되도록 하지 말고, 국익과 국력이라는 원칙에 동의한 상태에서 대외협상에 대한 찬반을 논하는 원칙협상이 되도록 국내정치를 조정해가야 할 것이다.

《 참 고 문 헌 》

- 곽노성. 1999. 『글로벌 경쟁시대의 국제협상론』. 서울: 경문사.
- 김도태·차재훈. 1995. 『북한의 협상전술 특성연구』. 서울: 민족통일연구원.
- 김도태. 1994. 『남북한 협상행태 비교연구』. 서울: 민족통일연구원 연구보고서 94-29.
- _____. 1995. 「남북협상의 성격 분석과 향후 변화전망」. 『협상연구』 1(1). pp. 137-156.
- _____. 2001. 「북한의 국가이익과 협상태도 변화」. 『협상연구』 6(2). pp.71-93
- 김숙현 외. 2001. 『한국인과 문화간 커뮤니케이션』. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 김용호·손혁상. 1995. 「비대칭적 국가간 협상이론과 북미: 북한의 협상형태 분석」. 『협상연구』 1(1). pp.99-135.
- 김용호. 2000. 「북한의 대외협상 분석」. 『국제정치논총』 제40집 4호. pp.201-310.
- 김의곤. 1999. 「교착을 위한 협상: 남북한 협상의 특징과 21 세기 남북한 협상

- 연구방향」. 『한국동북아논총』 12. pp.85-101.
- 김태기·김종립. 1989. 「남북한 협상조건의 이론적 연구」. 『남북통일이론의 새로운 전개』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 김태현·유석진 편. 1995. 『외교와 정치』. 서울: 오름.
- 김태현·한태준. 1995. 「양면게임의 논리와 세계화 시대의 국제협상전략」. 김태현, 유석진 편. 『외교와 정치』. 서울: 오름.
- 문정인. 1995. 「복합적 상호의존과 초국가적 로비: 한국의 대미 로비사례 연구」. 김태현, 유석진 편 『외교와 정치』. 서울: 오름.
- 박종철. 2000. 「북 미 핵 협상에 대한 다차원적 접근: 대결과 타협의 변주곡」. 『현대북한연구』 3(1). pp.339-382.
- 박헌준·이종건. 2001. 「협상연구의 발전과 과제」. 『협상연구』 제7권 제1호. pp.1-36.
- 송중환. 2000. 「구소련과 러시아의 협상행태에 관한 연구: 서방권과의 비교관점에서」. 『국제정치논총』 40(3). pp.245-274.
- 심연수. 1998. 「남북한 관계와 러시아: 7·4 남북공동성명의 배경과 협상론적 의미」. 『정치외교사논총』 19. pp.89-122.
- 이근. 2001. 「구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색」. 『국가전략』 제7권, 제4호. pp.29-53.
- 이달곤. 2000. 『협상론』. 서울: 법문사.
- 전재성. 「부시 행정부하에서의 북·미관계: 협상론의 관점에서」. 국제정치학회 2000년도 4월 기획학술회의 발표논문
- 전재성. 2002. 「구성주의 국제정치이론과 남북관계」. 『국방대학교 교수논총』 제24집. pp.313-340.
- 차재훈. 1999. 「협상단계와 협상력 구성요소간 특징 연구: 북 미핵협상과정에서 북한의 북한의 협상행태 분석」. 『협상연구』 5(1). pp.57-78.
- 최윤희. 1998. 『문화간 커뮤니케이션과 국제협상』. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 허만호. 1996. 「북한의 협상행위의 특징: 이론적 괴리와 규칙성」. 『국제정치논총』 36(2). pp.179-215.
- 홍관희. 2001. 「남북정상회담 이후 한국의 대북 협상전략」. 『협상연구』 6(2). pp.111-123.
- Chun, Chaesung. 2001. "North-South Relations Viewed from the Perspective of the Recent Transformation of the Cold War Order in Northeast Asia," *Korea Journal* 41(2), Summer. pp.28-58.
- Evans, Peter B. et al.. 1993. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.

- Fisher, R., Ury, W., and Patton, B. 1998. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. New York: Harper Business Book.
- Grieco, J. M. 1988. Anarchy and the limits of cooperation: A realistic critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization* 42. pp. 485-507, 참조.
- Habeeb, W. M. 1988. *Power and tactics in international negotiation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hofstede, Geert. 1991. *Cultures and Organizations: Software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Lebow, R. N. 1996. *The art of bargaining*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Lewicki, Roy, J. et al. 1994. *Negotiation*. Burr Ridge, Illinois: Irwin.
- Mearsheimer, John J. 1994/1995. "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19(3). pp.5-49.
- Snyder, Scott. 1999. *Negotiating on the North Korean Negotiating Behavior*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Relations among South Korea, North Korea, and the US from the Perspective of Negotiation Theory: Interest, Power, Identity, and Multi-level Negotiation

Chun Chae-sung

*Assistant Professor of the Department of Political Science,
Sookmyung Women's University*

This paper explores the trilateral relationship among South Korea, North Korea, and the United States after the end of the Cold War, especially around the time of the inter-Korean summit meeting in June, 2000. Many useful theoretical insights have been applied to explain the relationship among three countries, both in bilateral or trilateral terms, adopting grand theories such as realism, liberalism, or constructivism, or middle ranges theories coming from various branches of foreign policy theories. But more micro-level analysis focusing on the structure and process of bilateral negotiation among three countries have been less developed.

This paper traces the development of various theories of negotiation, trying to find out useful frameworks to be applied to this case. Three most significant elements of negotiation, that is, interest, power, and inner structure of negotiator have been identified, with the presentation of theories that take these elements into consideration. Lebow's theory of negotiation, Fisher and Ury's conceptualization of principled negotiation, Habeeb's elaboration of negotiation power, and Putnam's two-level theory, with a partial application of constructivism, have been found highly useful in analyzing the structure and process of the negotiation among South Korea, North Korea, and the United States. By exploring the bilateral complexes of common interests of three countries, changing balance of negotiation power, and the multi-level games that three different countries perform in a different way, this article tries to suggest a coherent explanatory framework for the post-Cold War, trilateral relationship in negotiation processes, with some logically induced policy suggestions for the future.

전재성. 숙명여자대학교 정치행정학부 정치외교학전공 조교수. 서울시 용산구 청파동 2가 53-12. Tel: 02) 710-9732(O). E-mail: cschun@sookmyung.ac.kr.