



라피크 도사니 (RAFIQ DOSSANI)

# 대북 개입정책

---

외교에 대한 포트폴리오 기반 접근법



본 간행물에 대한 자세한 내용을 확인하시려면, [www.rand.org/t/RR432-1](http://www.rand.org/t/RR432-1) 을 참조하십시오.

본 간행물에 대한 미국 의회도서관 출판물 목록 데이터 (**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**)를 이용하실 수 있습니다.

발행: RAND Corporation(랜드 연구소, 캘리포니아주 샌타모니카)

© Copyright 2020 RAND Corporation

**RAND**®는 등록 상표입니다.

*표지 일러스트레이션: Wildpixel/iStockphoto.*

#### 인쇄 및 전자 배포 권리 제한

본 간행물에 포함된 내용 및 등록상표는 관련법에 따라 보호됩니다. 여기에 제시된 RAND의 지적재산은 비상업적 용도로만 제공됩니다. 본 간행물을 온라인상에 무단으로 게재하는 것은 금지됩니다. 본 간행물은 내용의 변형없이 개인적인 용도로만 사용이 허용됩니다. 상업적 이용을 위해 연구 문서를 복제하거나 기타 형태로 활용 시 RAND의 승인을 얻어야 합니다. 재인쇄나 연결된 링크의 권한에 관한 내용을 확인하시려면, [www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions) 를 참조하십시오.

RAND Corporation 은 전 세계의 커뮤니티를 안전하게 보호하고 번영하도록 돕기 위해 개발하는 기관입니다. RAND는 비영리적, 초당파적 기관으로 공익을 위해 헌신합니다.

본 간행물은 연구자의 개인적 견해이며 연구 의뢰인 및 후원자의 의견을 대표하지 않습니다.

#### RAND 후원은

다음에서 하실 수 있으며, 소득공제 혜택이 있습니다.

[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)

최근 미국이 북한을 비핵화 회담에 참여시키려는 노력이 실패로 돌아감에 따라 본 연구는 과거 실패 원인을 다루는 협상에 대한 접근법을 제안하고 이를 검증하였다. 본 연구의 목적은 방법론적 접근에 기반한 분석에 있다. 즉, ‘포트폴리오 기법(*portfolio method*)’이라는 새로운 협상법을 제안하고 이를 실증적으로 검증하는 것이다. 포트폴리오 기법의 구성요소는 다음과 같다. (1) 미국 및 북한의 국익과 중첩되는 국익을 얻는 국가들의 포함, (2) 교섭 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의, (3) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함, (4) 자국 내 이해당사자들의 선호 통합, (5) 다양한 협상 영역의 연계, 마지막으로 (6) 신뢰 구축 메커니즘이다.

이번 연구는 한국국제교류재단(Korea Foundation)이 후원하고, RAND 국가안보연구부(NSRD)의 국제 안보 및 국방 정책 센터에서 수행되었다. NSRD는 미국 국방부 장관실(Office of the Secretary of Defense), 미국 정보공동체(U.S. Intelligence Community), 미국 국무부(U.S. State Department), 연합국의 정부 및 재단을 위해 연구 및 분석을 수행하는 기관이다.

RAND 국제 안보 및 국방 정책 센터에 대한 자세한 내용은 [www.rand.org/nsrd/isdp](http://www.rand.org/nsrd/isdp)를 참조하거나 센터장에게 문의하십시오(연락처 정보는 웹 페이지에 제공되어 있습니다).



# 목차

---

서문.....	iii
개요.....	xi
인사말.....	xv
약어.....	xvii
제1장	
서론 .....	1
1단계: 포트폴리오 기법 개발.....	2
2단계: 검증 사례 개발.....	3
3단계: 전문가 대화를 통한 검증.....	4
제2장	
접근법.....	7
협상 목표의 불일치.....	7
미흡한 국내외 지지.....	9
신뢰 구축 실패.....	14
논리 모형( <b>Logic Model</b> )에 대한 논의.....	16
제3장	
논리 모형의 적용.....	21
국가 선택.....	21
국내 이해당사자.....	24
합의된 협상 목표 달성.....	26
액션 플랜 선택하기.....	31
목표에 액션 플랜 연결하기.....	45
제안된 액션 플랜 및 포트폴리오.....	46

국내 이해당사자 간의 합의 구축 .....	48
제4장	
결론 .....	55
부록	
A. 액션 플랜 심사 .....	57
B. 국내 이해당사자 간의 합의 수준 측정 .....	61
C. 용어집 .....	63
참고문헌 .....	65

# 그림 및 박스

---

그림		
2.1	논리 모형( <b>Logic Model</b> ) .....	16
박스		
3.1	국가별 국내 이해당사자 목록 .....	27
3.2	제안된 포트폴리오 .....	52





2.1	과거 협상에서 협상 목표 및 영역 비교와 포트폴리오 기법 .....	10
2.2	과거 협상에서 합의 영역 및 공동선언 비교와 포트폴리오 기법 .....	11
2.3	과거의 협상 성과 비교 .....	13
2.4	과거 협상의 실패 원인 비교 .....	15
3.1	대북 관련 장기 목표 .....	28
3.2	대북 경제 제재 요약 .....	40
3.3	북한의 주요 수출품 (단위: 미화 백만 달러) .....	41
3.4	북한의 주요 수입품 (단위: 미화 백만 달러) .....	42
3.5	대북 목표에 액션 플랜 연결하기 .....	46
3.6	전문가가 순위 매긴 액션 플랜 .....	47
3.7	액션 플랜에 대한 국내 지지 .....	50
3.8	합의 검증 후 전문가가 순위 매긴 액션 플랜 .....	51
3.9	이해당사국의 역할 .....	53
A.1	액션 플랜의 CRIVR 심사 .....	58



## 개요

---

1994년 북한의 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴 선언 위협에 직면한 미국은 북한과 첫 번째 협정을 타결시켰다. 이른바 제네바 합의(Agreed Framework)에 따라, 북한은 에너지 공급과 기타 원조를 받는 대가로 핵무기 프로그램을 중단하겠다고 말했다. 그러나 협정은 결국 8년 만에 폐기되었다. 26년 만에 몇 차례에 걸쳐 진행한 공식 회담이 결렬되자, 양국은 다시 긴장이 고조되는 상황에 직면했다.

본 연구는 이러한 북한과의 핵 협상 교착 상태와 현재의 정치 분위기 속에서 북미 갈등 해결과 합의 형성의 기회가 여전히 존재하고 있는지를 탐구하기 위해 수행하였다. 연구의 주요 과제는 모든 국가가 성공적으로 합의 할 수 있는 액션 플랜을 개발하는 것이다.

최근 미국이 북한을 비핵화 협상에 참여시키려는 노력이 실패로 돌아감에 따라 본 연구는 과거의 실패 원인을 다루는 협상에 대한 접근법을 제안하고 이를 검증하였다. 본 연구의 목적은 방법론적 접근에 기반한 분석에 있다. 즉, '포트폴리오 기법(*portfolio method*)'이라는 새로운 협상에 대한 접근법을 분석하는 것이다.

포트폴리오 방식의 구성요소는 다음과 같다. (1) 미국 및 북한의 국익과 중첩되는 국익을 얻는 국가들의 포함, (2) 교섭 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의, (3) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함, (4) 자국 내 이해당사자들의 선호 통합, (5) 다양한 협상 영역의 연계, 마지막으로 (6) 신뢰 구축 메커니즘이다.

비록 이러한 요소들의 일부가 이전 협상에 존재하지 않았던 것은 아니지만, 포트폴리오 기법은 과거의 실패 원인을 포괄적으로 다루기에 충분한 요인들을 결합시키므로 그 협상의 성공 가능성을 높인다.

포트폴리오 기법을 검증하기 위해 전문가 패널이 포트폴리오 기법을 활용하여 실제 사례에 대한 포트폴리오 작성에 참여했으며, 재검토하였다. 우리는 Track II(비정규 또는 비공개채널) 대화 방식을 통해 서로 다른 국익을 가진 비국가 행위자인 전문가 패널들을 모아 협상 결렬을 어떻게 해결할 수 있는지 연구하였다.

따라서 본 프로젝트는 다음과 같이 구성된다. (1) 포트폴리오 기법 개발, (2) 이를 검증하기 위해 실제 사례에 적용, 그리고 (3) 전문가 패널을 통한 사례 검증이다.

전문가 패널과의 대화는 다음과 같이 진행되었다. 첫째, 국내 이해당사자들로부터 지지를 받는 액션 플랜이 우선적으로 검토되었다. 최종 포트폴리오에는 합의 검증에서의 임계 수준을 통과한 액션 플랜만 포함되었다. 둘째, 전문가들은 협상에 도달 할 수 있는 액션 플랜의 조합을 논의하였다. 이 논의에서 전문가들은 각기 다른 수준의 위험, 상호절충 그리고 지속적인 약속을 고려한 3가지 포트폴리오를 제안하였다. 셋째, 전문가 패널은 협상 성공을 보장하기 위해 이해당사국이 수행할 수 있는 역할을 제시하였다.

전문가 대화에서는 다음과 같은 내용이 밝혀졌다.

- 포트폴리오 기법의 장점은 (1) 협상 목표에 대한 사전 합의 (2) 이행 계획의 단계적 행동 대 행동 설정 (3) 주로 이 행이 힘든 약속을 포함 (4) 국내 이해당사자들의 선호 통합 (5) 다양한 협상 영역의 포함 및 연계, 그리고 (6) 신뢰 구축 매커니즘이 포함되어 있다는 것이다. 반면, 포트폴리오 기법의 단점은 (1) 포트폴리오 기법의 도출된 결과가 다른 기법들과 마찬가지로 예상치 못한 외부 사건으로 인해 불안정 할 수 있으며 (2) 포트폴리오 구성 요소 간에 중요한 상호 관계가 있을 수 있다는 것을 고려할때, 포트폴리오의 시너지 효과 즉, 통합된 포트폴리오가 개별 이슈를 합친 것보다 양국에 더 나은 결과를 가져 올 수 있는 효과는 나타나지 않았다는 것이다.

- 전문가들의 역할이 전형적으로 수행하던 분석, 평가 및 제안 사항을 제시하는 것에서 RAND Corporation이 개발한 분석, 평가를 검토하고 제안사항을 개발하는 역할로 전환되는 것에 대해 기꺼이 수용하였는데, 이러한 전환과정에서 모든 전문가들이 더욱 깊이 있는 대화를 진행할 수 있었기 때문이다. 그러나 제안된 액션 플랜에는 대개 실제 협상의 일부인 세부 사항이 결여되어 있었다. 예를 들어, 제재 완화에 대한 제안에는 일반적으로 구호물자의 달러 가치와 같은 세부 사항이 포함된다. 이와는 대조적으로, 우리 연구의 제안에는 그러한 수준의 세부 사항을 제공하지 않는다. 그러나 전문가들은 프로젝트의 목적이 구체적인 액션 플랜을 제시하기보다는 접근법을 보여주는 것에 있다는 점에서 본 연구 접근법을 수용하였다. 또한 Track II 전문가들 간의 대화 에서도 일반적으로 그러한 세부 사항이 결여된 경향이 있다는 점에 주목했다.

요약하면 본 보고서에서는 과거의 실패에 대한 원인을 명시적으로 다루는 접근법(포트폴리오 기법)을 제안한다. 우리는 전문가 패널과의 대화를 통해 포트폴리오 기법을 검증하였다. 그리고 포트폴리오 기법이 북-미 협상을 위한 유의미한 방법을 제공한다는 것을 발견했다.



## 인사말

---

본 보고서는 소하엘라 아미리(Sohaela Amiri), 나오키 아오키(Naoko Aoki), 브루스 베넷(Bruce Bennett), 최현선(Hyeon Seon Choi), 이진우(Jinwoo Lee), 마이클 마자르(Michael Mazarr)의 도움을 받아 작성하였습니다. 또한, 심사자들의 의견을 통해 도움을 받았습니다. 본 연구에 참여해주신 전문가 패널들께 감사드립니다.





## 약어

---

CRIVR	기여, 상호성, 실행 가능성, 검증 가능성, 가역성
DPRK	조선민주주의인민공화국(또는 북한)
GMR	흑연 감속로
HFO	중유
IAEA	국제 원자력 기구
KT	킬로톤
LWR	경수로
MIA	전시 행방불명
NPT	핵확산방지조약
POW	전쟁포로
ROK	대한민국(또는 남한)
TPA	연간 톤
UN	유엔(국제 연합)
UNSC	유엔 안전 보장 이사회



1994년 북한이 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴를 선언함에 따라, 미국은 북한과 첫 번째 협정을 타결시켰다. 그 결과 북한과 미국간에 핵무기 개발에 관한 특별계약(일명, 제네바 합의)이 체결되었고, 북한은 9년 동안 에너지 공급 및 기타 원조를 받는 대가로 핵무기 프로그램을 즉시 중단하기로 하였다.

비록 단기적인 이익이 없는 것은 아니었지만, 그 협정은 결국 8년 만에 폐기되었다. 26년 만에 몇 차례에 걸쳐 공식 회담을 나눈 양국은 다시 긴장이 고조되는 상황에 직면했다. 북한의 핵무기 프로그램을 제대로 관리하지 않는다면 대립은 물론 갈등까지 심화될 위험이 있다. 2018년 6월과 2019년 2월 두 차례에 걸친 지도부 차원의 회담 이후, 논의된 사안의 외교적 실질성과 대표성의 우선순위 모두 낮아졌다.

본 연구에서는 현재의 정치 분위기 속에서 북-미 간 갈등 해결과 합의 형성의 기회가 여전히 존재하는지를 살펴본다. 본 연구의 목적은 방법론적 접근에 기반한 분석으로, 협상에 관한 서로 다른 프레임워크가 협상결과에 대한 변화를 만들어 낼 수 있는지를 연구하는 것이다. 따라서, 우리는 과거의 실패 원인을 다루고 현재의 현실을 반영하기 위해 고안된 협상에 대한 접근법을 제안하고 이를 실증적으로 검증했다. 이 접근법을 포트폴리오 기법(portfolio method)이라고 명명하였다.

우리는 과거의 협정이 액션 플랜에 대한 협상에 앞서 수립해야 하는 프레임워크에 대한 합의가 부족했기 때문에 실패했다는 것을 발견했다. 이러한 과거의 실패에 관한 분석에 기반해 본 연구는 새로운 협상을 위한 프레임워크에 필요한 몇 가지 핵심 구성요소를 개발했다. 비록 이러한 요소들의 일부가

이전 협상에 존재하지 않았던 것은 아니지만, 포트폴리오 기법은 과거의 실패 원인을 해결하기에 충분한 요인들을 결합시킴으로 성공 가능성을 높일 수 있다.

포트폴리오 기법을 검증하기 위해 전문가팀을 구성하고, 이들이 포트폴리오 기법을 활용하여 실제 사례에 대한 포트폴리오 작성 단계에 참여하고 재검토하였다. 우리는 Track II 대화 방식을 통해 서로 다른 국익을 가진 전문가들이 협상결렬을 어떻게 해결할 수 있는지 연구하였다.<sup>1</sup>

따라서 본 프로젝트는 다음과 같은 단계로 구성된다. (1) 포트폴리오 기법 개발 (2) 이를 검증하기 위해 실제 사례에 적용, 그리고 (3) 전문가 패널을 통한 사례 검증이다.

## 1단계: 포트폴리오 기법 개발

프로젝트의 첫 부분에서는 포트폴리오 기법을 뒷받침하기 위한 분석을 수행하였다. 이러한 분석에는 다음과 같은 내용이 포함되었다.

- 과거 협상 실패의 원인에 대한 평가와 이러한 원인이 향후 협상에 주는 시사점을 도출하였다. 여기서는 다음과 같은 세 가지 주요 원인이 확인되었다. (1) 협상 목표의 불일치, (2) 미흡한 국내외 지지 (국가 및 비국가 행위자 지지 모두 해당), 그리고 (3) 신뢰 구축 메커니즘의 활용 실패이다.

---

<sup>1</sup> 우리의 접근법은 Track II 외교와 평가 방식은 유사하나 한 가지 중요한 차이점이 있다. Track II 외교는 서로 다른 국익에 대한 정보를 가진 비국가 행위자들을 한데 모아 합의에 도달해 공식적 견해에 영향을 미치고자 한다. 왜냐하면 북한의 권위주의적인 성향으로 인해 공식 외교관들이 항상 개입하고 있는 상황에서 해당 국가 출신의 비국가 행위자들이 참여하는 것은 일반적으로 불가능하기 때문이다. 이에 대한 내용으로는 Tara Francis Chan, "What Goes on Inside the Secretive, Semi-Official Talks Between the North Korea, the US, and South Korea," *Business Insider*, March 19, 2018 참조. 그러나 우리는 전문가들에게 그들의 국익뿐만 아니라 모든 국가들의 입장에서 이 사안을 고려해달라고 요청하였다. Track II 외교에 대한 자세한 내용은 Track II 외교에 대한 Montville의 연구를 참조. Joseph V. Montville, "Track Two Diplomacy: The Work of Healing History," *Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 7, No. 2, Summer/Fall 2006, p. 15 참조. Track II 외교의 성과에 대한 기록은 엇갈리지만 몇 가지 주목할만한 성과가 있다. 이에 대한 내용으로는 Charles Homans, "Track II Diplomacy: A Short History," *Foreign Policy*, June 20, 2011 참조.

- 포트폴리오 기법의 핵심 요소를 개발 한다. 이는 (1) 미국 및 북한의 국익과 중첩되는 국익을 얻는 국가들의 포함, (2) 교섭 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의, (3) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함, (4) 자국 내 이해당사자들의 선호 통합, (5) 다양한 협상 영역의 연계, 그리고 (6) 신뢰 구축 메커니즘이다.
- 포트폴리오 방식의 논리 모형 개발은 (1) 각국 및 해당 국가 내 이해당사자들의 식별과 이러한 이해당사자들의 목표와 우려에 대한 이해, (2) 성사된 액션 플랜을 기반으로 모든 국가가 합의할만한 협상 목표 설정, (3) 목표와 우려사항을 해결하기 위해 액션 플랜이 충족해야 하는 제약사항, 마지막으로 (4) 액션 플랜 및 포트폴리오를 통합한다.

## 2단계: 검증 사례 개발

우리는 논리 모형을 이용해 북한과의 협상에 참여해야 할 국가로 중국, 한국, 미국을 식별했다. 또한, 협정을 이행하기 위해 국가의 정치적 지도부에게 지지를 줄 수 있는 각국의 주요 이해당사자들을 식별하였다. 이들은 각국의 상황에 따라 군부, 경제적 기득권층, 시민사회, 정치적 반대 세력 중에서 선발되었다.

협상 목표는 다음의 세 가지 목표가 식별되었으며, 여기에는 각 목표는 달성해야 할 다른 목표들과 공존할 수 있을 때 수용된다는 원칙이 적용되었다. (1) 북한 경제 개선, (2) 북한 내의 정치적 안정 유지, 그리고 (3) 다른 국가 이해당사자들과 북한의 관계 개선이다.

다음으로는 제안(액션 플랜<sup>2</sup>) 및 포트폴리오에 대한 일련의 제약사항을 식별하였다. (1) 개별적 및 공동으로 협상 목표에 기여할 것 (2) 액션 플랜 포트폴리오에서 발생하는 손익의 상호 호혜성 원칙 (3) 단기간 저비용의 실현가능성 (4) 검증 가능성 그리고 (5) 가역성 또는 저비용 대체 가능성이다. 이러한 제약사항을 표시하는 약어로 CRIVR을 사용한다.

<sup>2</sup> 액션 플랜 및 기타 용어의 정의는 본 보고서의 본문 및 보고서 마지막 부분의 용어집에 수록되어 있다.

우리는 몇 가지 액션 플랜을 제안하고 CRIVR 제약사항을 적용했다. 이러한 제약사항을 충족한 12개 액션 플랜은 국방 액션 플랜(6개), 외교 액션 플랜(2개), 경제 액션 플랜(각 하위 액션 플랜 포함한 2개), 공공외교 액션 플랜(2개)으로 나뉘었다. 이후 개별 액션플랜이 어떤 목표를 다루는지 그리고 모든 액션플랜이 동시에 모든 목표를 다룰 수 있는지 나타내기 위해 이러한 액션 플랜들을 목표에 연결하였다.

### 3단계: 전문가 대화를 통한 검증

우리는 포트폴리오 방식을 검증하기 위해 전문가팀을 구성하여, 실제 사례에 대한 포트폴리오 작성 단계를 거쳐 재검토를 실시하였다.

실제 협상과 비교할 때 본 검증방식의 한계는 참여에 있다. 북한 출신의 비국가 행위자를 대화에 참여시키는 것은 불가능했기 때문이다. 그러나 우리는 전문가들에게 각국의 국익 뿐만 아니라 모든 국가들의 입장에서 사안을 고려해 줄 것을 요청하였다.

우리는 검증방식의 적절성을 높이기 위해 전형적인 Track II 대화에서 본 검증방식을 다음과 같은 방법으로 수정하였다. 기존의 대화에서 전문가들의 전형적인 역할은 액션 플랜의 분석, 평가 및 제안 사항을 제시하는 것이다. 본 연구의 경우 연구팀의 역할은 중대한 사안을 식별하고, 해당 사안에 관한 적절한 연구 질문을 작성하며, 자격을 갖춘 전문가 그룹을 구성하여 해당 사안을 논의하는 것이다. 포트폴리오 기법에서 전문가가는 이러한 전형적인 세 영역의 역할에서 변화된다. 세 가지 영역의 과제를 모두 전문가에게 의존하는 대신에 RAND의 연구원들이 액션 플랜의 분석 및 평가를 수행하고 이를 검토하기 위해 전문가에게 제시한다. 전문가들의 역할은 RAND 연구진의 분석 및 평가를 검토하고 이를 활용하여 전문가 제안사항을 발전시키는데 활용하는 것을 중점으로 한다. 이 접근법의 장점은 전형적인 방식의 전문가 대화에 필요한 광범위한 능력을 가진 전문가들을 선정하기보다는 정책 입안 경험이 있는 전문가를 선정할 수 있게 한다는 것이다. 이것이 실제 협상 상황과 더 유사하다고 할 수 있다.

전문가의 대화는 다음과 같이 진행되었다. 첫째, 국내 이해당사자들로부터 지지를 받는 액션 플랜이 검토되었다. 최종 포트폴리오에는 합의 검증에서 임계 수준을 통과한 액션 플랜만 고려되었다. 둘째, 전문가들은 협상 목표를 달성할 수 있는 액션 플랜의 조합을 논의하였다. 이 논의를 통해, 전문가들은 각기 다른 수준의 위험, 상호절충과 지속적인 약속을 고려한 3가지 포트폴리오를 제안하였다. 마지막으로, 전문가 패널은 협정 성공을 보장하기 위해 이해당사국이 수행할 수 있는 역할을 제시하였다.

그 결과로 작성한 포트폴리오는 북-미 간의 다음과 같은 가능한 합의들을 설명하기 위한 것이다. (1) 북-미의 이익이 수렴하거나 다른 예시를 보여주고, (2) 상호 수렴한 이익을 증대시킬 수 있는 방법 제안, (3) 항목 (2)를 가지고 양측이 현재 상황보다 선호할 것으로 보는 포트폴리오를 만들어, 이익이 다른 상황이 상호 양보에 의해 어떻게 완화될 수 있는지를 표시, 그리고 (4) 이에 대한 실현 가능성 즉, 협상 가능성과 검증 가능성 그리고 지속 가능성을 나타낸다.

전문가 대화에서는 다음과 같은 내용이 밝혀졌다.

- 포트폴리오 방식의 장점은 (1) 협상 목표에 대한 사전 합의, (2) 이행 계획의 단계적 행동 대 행동 설정, (3) 주로 이행이 힘든 약속을 포함, (4) 국내 이해당사자들의 선호 통합, (5) 다양한 협상 영역의 포함, 그리고 (6) 신뢰 구축 메커니즘의 활용이 있다. 단점은 (1) 포트폴리오 기법의 도출된 결과는 다른 기법들과 마찬가지로 예상치 못한 외부 사건으로 인해 불안정할 수 있으며 (2) 포트폴리오 구성 요소 간에 중요한 상호 관계가 있을 수 있다는 것을 고려할 때 포트폴리오의 시너지 효과 즉, 통합된 포트폴리오가 개별 이슈를 합친 것보다 양국에 더 나은 결과를 가져올 수 있는 효과는 나타나지 않았다는 것이다.
- 전형적으로 수행하던 전문가들의 역할이 분석, 평가 및 제안 사항을 제공하는 것에서 RAND Corporation이 개발한 분석, 평가를 검토하고 제안사항을 개발하는 역할로 전환되는 것에 대해 기꺼이 받아들였는데, 이러한 전환 과정에서 모든 전문가들이 더욱 깊이있는 대화를 진행할 수 있었기 때문이다. 그러나 검증 사례에서 제안된 액션 플랜에

는 대개 실제 협상에 포함되는 세부 사항이 결여되어있다. 예를 들어, 제재 완화에 대한 제안에는 일반적으로 구호물자의 달러 가치와 같은 세부 사항이 포함된다. 이와는 대조적으로, 우리 연구 제안에는 그러한 수준의 세부 사항을 제공하지 않는다. 그러나 전문가들은 프로젝트의 목적이 구체적인 액션 플랜을 제시하기보다는 접근법을 보여주는 것에 있다는 점에서 본 연구 접근법을 수용하였다. 그들은 또한 Track II 전문가들 간의 대화도 일반적으로 세부 사항이 결여되는 경향이 있다는 점을 주목했다.<sup>3</sup>

본 보고서의 나머지 부분은 다음과 같이 진행된다.

- 제2장에서는 본 프로젝트의 접근법과 기법을 설명하고 논리 모형을 개발한다.
- 제3장에서는 논리 모형을 적용하여 액션 플랜의 포트폴리오를 개발한다.
- 제4장에서는 제안 사항을 요약하고 결론을 제시한다.

---

<sup>3</sup> 과거에는 다루는 영역이 더 제한적이었으며 연계되지 않았다. 예를 들면, 제네바 합의에 포함된 내용에는 미국-북한 간 무역 장벽의 축소가 있다. U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, "Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea," Washington, D.C., October 21, 1994.

중국, 일본, 남북한, 러시아, 미국이 참여한 6자회담에서도 논의를 위한 포럼을 구성하여 핵 문제 이외의 문제를 해결하려 노력했지만 구체적인 액션 플랜을 포함하지 않았고, 이들 국가의 이익을 균형있게 통합하지도 못했다. U.S. Department of State, Office of the Spokesman, "Initial Actions to Implement Six-Party Joint Statement," Washington, D.C., February 13, 2007.



## 접근법

---

우리의 접근법은 과거의 실패 원인을 논의하는 것부터 시작한다. 이후 협상 참여국에 대해 논의한다.

과거의 실패 원인에서 다음과 같은 세 가지 주요 원인이 확인되었다. (1) 협상 목표의 불일치, (2) 미흡한 국내외 지지(국가 및 비국가 행위자 지지 모두 해당), 그리고 (3) 단계적 행동 대 행동 이행 계획과 같은 신뢰 구축 메커니즘의 활용 실패 등이다.

### 협상 목표의 불일치

협상성공을 위해서는 달성목표에 대한 사전 합의가 매우 중요한 것으로 보인다. 그렇다고 해서 양측이 공통의 목표로부터 동일한 이득을 얻어야 한다는 의미는 아니다. 이러한 이득은 다를 수 있으며, 일반적으로는 다를 것이다. 예를 들어, 북한 경제의 개선이라는 목표를 생각해 보자. 북한으로서는 경제 개선의 이득이란 주민들에게 더 많은 재화와 서비스를 제공하는 것이다. 미국의 경우, 북한 경제 개선을 통한 이득이란 기본권(생존권)으로 다뤄진다.

또한, 목표가 특정 액션 플랜의 조건부로 다뤄 질수 있다. 예를 들면, 비핵화를 조건으로 북한에 대한 개발 원조가 이루어질 수 있다. 조건부액션플랜은 다양한 영역을 연계된 방식으로 다루게 해주기 때문에 양측이 이득을 얻을 수 있게 할 수 있다.

목표에 대한 합의가 없는 경우, 협상자는 상대방의 이익과 목표를 희생시키면서 자신 측의 이익과 목표를 위해 압박할 수 있다. 이는 실패로 이어질 수 있으며, 실제로 과거 협상에서 발생해 온 일이다. 예를 들어, 미국은 2018-2019년 북한과의 협상에서 비

핵화에 중점을 두었다. 그러나 북한(DPRK) 지도부는 비핵화를 체제에 대한 위협으로 보았다. 북한이 체제 존립이 위태로워질 것으로 여겼기 때문에, 이러한 협상의 중점은 비핵화에 대한 여지를 남기지 못했다.<sup>1</sup>

협상의 선행조건으로 체제 안정을 지지한다는 합의된 목표를 채택했다면 교착상태를 피할 수도 있었을 것이다. 이러한 접근법으로는 다음과 같은 선례가 있다. 1994년 제네바 합의에서 미국은 북한에 대해 핵무기 사용에 대한 공식적인 보장을 제공하고 단기적으로 북한과의 정치적 관계를 회복하는 협상에 합의했다. 이는 미국이 북한 정권 교체를 요구하지 않는 대신 얻어낸 합의였다. 다양한 분야를 연계하여 다루기 위해서는 협상 목표에 대한 합의도 중요했다. 그 결과 제네바 합의에서는 몇몇 분야의 합의된 조치들이 포함되었다.

이와는 대조적으로 6자회담의 일환으로 진행된 양측의 협상 전반에서 미국은 안보에 중점을 둔 반면에 북한은 경제 및 외교 영역에 더 큰 중요성을 부여했다.<sup>2</sup> 다시 말하면, 이러한 목표의 차이가 실패의 주요 원인으로 나타났다.

이처럼 양국이 중점을 두는 목표차이는 협상 중 액션 플랜과의 연계를 막았다. 4차 6자회담 2단계 이후 미국이 중국 은행과 관련한 전반적인 자금세탁 조사의 일환으로 북한 자산 2,500만 달러를 동결한 것이 협상 결렬의 주요 원인이었다. 북한은 해당 자금의 반환을 요구했지만, 미국은 금융과 핵 문제는 별도의 사안임을 주장하며 이를 거부했다.

과거 협상 목표와 영역에서 양국의 차이는 표 2.1에 요약되어 있다.

표 2.1에서 알 수 있듯이 1994년 협상에서 미국과 북한의 목표 차이는 이후 협상보다 적었다. 이러한 차이는 결과에 영향을 미칠 수 있는 보다 포괄적인 접근법을 생각해 보게 한다. 표 2.2에 요약된 바와 같이, 1994년 협상에서는 합의된 액션 플랜이 가

---

<sup>1</sup> Robert L. Gallucci, "Lessons to Be Learned from Negotiating with North Korea," 38 *North*, September 17, 2019.

<sup>2</sup> 6자회담에는 다수의 영역이 포함되긴 했지만, 이들 영역 간의 진전이 있었는지는 평가되지 않았다. Mary Beth D. Nikitin, Emma Chanlett-Avery, and Mark E. Manyin, *Nuclear Negotiations with North Korea: In Brief*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, December 4, 2017; Heesun Wee, "How Kim Jong Un Wants to Develop His Economy and Secure His Regime," *CNBC*, June 11, 2018

장 많은 중요한 진전을 이루었다. 6자회담과 싱가포르 정상회담에서는 여러 차례 공동선언을 발표했지만, 목표에 대한 합의가 이뤄지지 않아 합의 된 액션 플랜이 저조한 것으로 보인다.

## 미흡한 국내외 지지

후속적으로 지지기반 약화를 견디고 합의에 무사히 이르기 위해서는 국내 지지 메커니즘이 마련되어야 한다. 문제는 한 국가의 정치 지도부에 의한 합의에는 정치적 권력을 가진 다른 이해당사자들의 승인과 이행이 수반되어야 한다는 점이다. 이해당사자들의 지지 가능성을 높이기 위해, 지도부는 다른 중요 이해당사자들을 배제한 채 지지를 약속해서는 안 된다.

1994년의 제네바 합의는 이를 고려하지 못했다. 제네바 합의에 따라 북한에 약속된 중유 수송은 의회가 자금 지원을 꺼리게 되면서 자주 지연되었다.<sup>3</sup> 미국의 협상가 로버트 갈루치(Robert Gallucci)가 언급했듯이, 제네바 합의 서명 직후에 ‘공화당은 1994년 의회 선거에서 승리했다.’ 갈루치는 “제네바 합의를 이행하려는 정치적 의지가 부족했다. 사실 미국이 약속을 질질 끌면서 어겼다는 북한의 항의에는 어느 정도 타당성이 있다.”고 지적했다. 마찬가지로 6자회담에서 안보, 외교 및 경제 계획을 포함하는 포괄적 장기 계획이 제안되었지만, 그 약속들은 외부 사건에 대한 회복력이 결여되어 있었다. 그 약속들은 양국의 새로운 전략적 불협화음 또는 정치적 요인에 따라 쉽게 혼란을 겪었다.<sup>4</sup> 이는 협상 실패의 공통적인 원인이다. 회복력을 보장하기 위해서는 외부 사건에 대한 취약성을 해결하기 위한 성공적인 고정 메커니즘이 필요하다.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 예를 들면, Robert Gallucci’s comments in Frontline, “Examining the Lessons of the 1994 U.S.-North Korea Nuclear Deal,” webpage, undated 참조.

<sup>4</sup> Robert Carlin and John W. Lewis, *Negotiating with North Korea: 1992–2007*, Stanford, Calif.: Center for International Security and Cooperation, Stanford University, January 2008; International Crisis Group, *North Korea: Beyond the Six Party Talks*, Brussels, June 16, 2015; Gallucci, 2019.

<sup>5</sup> Stefano Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2005

표 2.1  
과거 협상에서 협상 목표 및 영역 비교와 포트폴리오 기법

	제네바 합의, 1994년 10월 21일	6자회담, 6차, 2003-2007	싱가포르 정상회담, 2018년 6월	포트폴리오 기법 (RAND 연구)
미국의 목표	A1. 북한 핵 위험 제거 A2. 북한 체제 안정 유지 A3. 북한 경제 개선 A4. 북한의 지정학적 관계 복원	A1. 북한 핵 위험 제거 <sup>a</sup>	A1. 북한 핵 위험 제거 A2. POW/MIA 유해 송환	A1. 북한 경제 개선 A2. 북한 체제 안정 유지 A3. 북한의 지정학적 관계 복원
북한의 목표	B1. 북한 경제 개선 B2. 북한 체제 안정 유지 B3. 북한의 지정학적 관계 복원	B1. 북한 경제 개선 B2. 북한 체제 안정 유지 B3. 북한의 지정학적 관계 복원	B1. 북한 경제 개선 B2. 북한 체제 안정 유지 B3. 북한의 지정학적 관계 복원	B1. 북한 경제 개선 B2. 북한 체제 안정 유지 B3. 북한의 지정학적 관계 복원
협상 영역 (역선 플랜 범주)	C1. 국방 및 안보 (A1, B2) C2. 외교 관계 (A2, A4, B3) C3. 경제 (A3, B1)	C1. 국방 및 안보 (A1, B2) C2. 외교 관계 (B3) C3. 경제 (B1) C4. 공적 외교 (B3)	C1. 국방 및 안보 (A1, B2) C2. 외교 관계 (B3) C3. 경제 (B1) C4. 공적 외교 (A2)	C1. 국방 및 안보 (A1, B2) C2. 외교 관계 (B3) C3. 경제 (B1) C4. 공적 외교 (B3)

참고: MIA = 전시 행방불명, POW = 전쟁포로.

<sup>a</sup> 미국과 일본은 최대한 일방적이고 검증 가능하며 비가역적인 비핵화를 추진한 반면, 중국, 러시아, 대한민국(남한)은 북한의 경제 및 기타 구호에 따른 단계적 비핵화 제안에 동의했다.

표 2.2

과거 협상에서 합의 영역 및 공동선언 비교와 포트폴리오 기법

	제네바 합의, 1994년 10월 21일 (협정)	6차회담, 6차, 2003~2007 (선언)	싱가포르 정상회담 2018년 6월 (선언)	포트폴리오 방식 (RAND 연구)
합의된 액션 플랜 및 의향서	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. GMR 동결 및 이 후 해체<sup>a</sup></li> <li>2. 장기적으로(2003년 까지) 경수로 제공, 단기적으로 HFO 500KT 제공</li> <li>3. IAEA 사찰</li> <li>4. 북한 NPT 잔류</li> <li>5. 경제 관계 회복</li> <li>6. 연락 사무소 설치, 장기적으로는 완전한 정치적 관계 확대</li> <li>7. 핵 사용에 대한 미국의 보장</li> <li>8. 1992년 한반도 비핵화 공동선언 이행</li> </ol>	<p>4차 선언 (2005년):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 검증 가능한 비핵화</li> <li>2. 1992년 남-북 선언 확인</li> <li>3. 북한, NPT 복귀</li> <li>4. 한-미, 한반도 비핵화 선언</li> <li>5. 미국의 안전 보장</li> <li>6. 남한이 무기 프로그램 중단 시, 에너지 200만 kWh 제공.</li> <li>7. 경제적 및 정치적 관계 회복</li> </ol> <p>5차 (2단계) 2006년 2단계), 의장성명:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 검증 가능한 비핵화 재확인</li> </ol> <p>5차 선언 (3단계, 2007년 2월):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영변 가동 중지 및 IAEA 초대</li> <li>2. 북한, HFO 50KT 수령</li> </ol> <p>6차 (1단계, 2007년 3월):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 미국, 북한의 동결된 잔고 2,500만 달러 동결 해제 발표</li> </ol> <p>6차 선언 (2단계, 2007년 9월):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 북한, 핵 프로그램 불능화 및 프로그램 부지 목록 제공 동의</li> <li>2. 미국, 북한의 테러지원국 지정 해제 예정</li> <li>3. 미-북 간 인적 교류</li> <li>4. 북한에 HFO 1000KT의 에너지 원조</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정치적 관계 회복</li> <li>2. 한반도 평화 체제</li> <li>3. 한반도 비핵화</li> <li>4. POW/MIA 유해 송환</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영변 시설 일부 해체</li> <li>2. 북한의 핵 비축량 감소</li> <li>3. 풍계리 사찰</li> <li>4. 한미 연합훈련 축소</li> <li>5. 인프라 원조</li> <li>6. 섬유 수출</li> <li>7. 인력 수출</li> <li>8. 교환 프로그램</li> <li>9. 긍정적 정보 캠페인</li> </ol>

참고: GMR = 흑연 감속로, HFO = 중유, IAEA = 국제 원자력 기구, KT = 킬로톤, LWR = 경수로, NPT = 핵확산방지조약.

<sup>a</sup>Arms Control Association, "The U.S.-North Korean Agreed Framework at a Glance," fact sheet, last reviewed July 2018.

협상과 합의를 이행하는 것은 이행이 힘든 약속과 용이한 약속이 혼합된 상황에서 후속 지지 부족으로 인해 실패하기 쉽다. 예를 들어, 제네바 합의에는 장기적으로 경제적 및 정치적 관계 회복이라는 이행이 용이한 약속이 포함되었는데, 이는 미국 상원의 역할을 고려했을 때 클린턴 행정부의 역량에 벗어난 모호한 약속이었다. 제네바 합의 당시 국방부 장관이었던 윌리엄 페리(William Perry)는 이러한 상원의 이행이 용이한 공약에 대한 불만을 논의하면서 다음과 같이 언급했다.

제네바 합의를 다른 측면에서 진행할 수 있을 것이라는 전망은 제로(0)였다. 즉, 예를 들어 평화협정을 체결하거나, 북한과 외교대표를 개방하는 방향으로 진행할 수는 없을 것이다. 그렇게 되면 의회를 통과하지 못했을 것이다.<sup>6</sup>

표 2.3은 과거 협상에서의 성과를 비교한 것이다.

이행이 용이한 약속을 이행하지 못해 구축된 신뢰가 부족한 상태임을 고려할 때, 향후 협상은 이상적으로 이행이 힘든 약속에 초점을 맞추고 이행이 용이한 약속은 모든 이해당사자의 지지를 받을 가능성이 큰 경우에만 포함해야 한다.

협정이 세계적으로 영향을 미칠 것이라는 사실은 광범위한 국내 이해당사자 지지를 보장하는 것 외에도 국제적인 지지도 중요하다는 것을 암시한다. 예를 들어, 유엔(UN)은 대북 제재 이행의 핵심 주체가 되어왔다. 과거에 다른 국가들도 직접 협상에 참여해왔으며 특히, 6자회담 에서 이러한 참여가 뚜렷하게 드러났다.

---

<sup>6</sup> Frontline, undated

표 2.3  
과거의 협상 성과 비교

	제네바 합의, 1994년 10월 21일	6자회담, 6차, 2003~2007	싱가포르 정상회담, 2018년 6월
성과	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 북한이 기존 및 계획된 플루토늄 농축 프로그램을 중단하고, IAEA 사찰단이 중단 사실을 확인할 수 있도록 허용.</li> <li>2. 단기적 제공을 약속한 HFO 일부 전달, LWR와 관련한 장기적 약속 미이행.</li> <li>3. 북한이 2001~2002년경 우라늄 농축을 통해 핵 프로그램을 재개.</li> <li>4. 부시 행정부의 2002년 1월 핵 태세 검토 보고서(Nuclear Posture Review)에서, 미국이 핵무기 사용에 대비해야 하는 국가로 제네바 합의를 위반한 북한을 명시.</li> <li>5. 2002년 회담 중단.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4차 이후, 2단계:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 미국이 재정과 핵 문제의 결합 거부.</li> <li>2. 이후 2006년 북한이 첫 핵무기 실험.</li> <li>3. 영역 간의 진척 미평가.</li> </ol> </li> <li>6차 이후, 1단계:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중국이 자금 이체를 편성하지 못하자, 러시아가 2,500만 달러의 동결자금 이체를 편성하는데 동의(2007년 6월).</li> <li>2. 남한으로부터 연료 지원을 받는 대가로 북한이 영변 폐쇄. IAEA에서 폐쇄 확인.</li> </ol> </li> <li>6차 이후, 2단계:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 북한이 2007년 11월 부지 및 프로그램의 목록을 발표하며 원조 요청.</li> <li>2. 미국은 해당 목록이 불완전하다고 주장하며 원조 거부.</li> <li>3. 2009년 북한의 위성 발사, 2차 핵실험, 대청해전으로 인해 6자 회담 중단.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2018년 4월: 남북 정상회담.</li> <li>2. 2018년 5월: 북한이 정상회담에 앞서 미국인 억류자 3명을 석방하고 풍계리 핵실험장 폐기.</li> <li>3. 2018년 7월: 북한이 POW/MIA 유해 송환.</li> </ol>

## 신뢰 구축 실패

성공적인 신뢰 구축은 일반적으로 각각의 액션플랜을 기반으로 만들어진 액션플랜으로 점진적이고 지난한 과정을 거친다.<sup>7</sup> 앞서 논한 바와 같이 제네바 합의와 6자회담 모두 나중에 불이행된 약속들로 인해 부분적으로 실패하였고, 이로 인해 불신이가중되었다.<sup>8</sup> 2018-2019년 북한의 핵무기 감축 협상은 검증 가능성 문제로 무산되었다.<sup>9</sup> 미국 협상단은 북한의 약속을 불신했기 때문에 국제적 기준을 요구했다. 그러나 북한은 이에 동의하지 않았다. 마찬가지로, 2018-2019년 협상 기간 동안 민간용 석유 수입에 대한 제재를 완화하자는 제안 역시 석유가 군사용으로 전용될 가능성에 대한 검증 가능성이 부족했기 때문에 실패하였다.

이 문제를 해결하려면 행동 대 행동을 제시하는 단계적 접근법과 액션 플랜의 검증 가능성과 같은 신뢰 구축 메커니즘이 도움이 될 수 있다. 양측의 이익과 중첩되는 국익을 가진 국가들을 적절히 혼합하여 협상에 참여시키는 것도 신뢰 구축에 도움이 될 수 있다.

표 2.4는 과거의 실패 원인을 요약한 것이다.

이 장의 분석을 이용하여 포트폴리오 기법의 구성요소를 다음과 같이 요약하였다:<sup>10</sup> (1) 협정 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의 (2) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함 (3) 국내 이해당사자들의 선호 통합 (4) 미국 및 북한의 이익과 중첩되는 국익을 얻는 국가들의 포함 (5) 다양한 협상 영역의 연계, 그리고 (6) 단계적 행동 대 행동 실행계획과 같은 신뢰 구축 메커니즘의 통합이다.

<sup>7</sup> Arvind Parkhe, "Building Trust in International Alliances," *Journal of World Business*, Vol. 33, No. 4, Winter 1998.

<sup>8</sup> Erin Blakemore, "Bill Clinton Once Struck a Nuclear Deal with North Korea," History.com, updated September 1, 2018; Frontline, undated; Gallucci, 2019

<sup>9</sup> Robert R. King, "North Koreans Want External Information, but Kim Jong-Un Seeks to Limit Access," Center for Strategic and International Studies, May 15, 2019.

<sup>10</sup> 포트폴리오 기법(portfolio method)이라는 용어는 성공을 위한 조건을 동시에 충족시키는 구성요소들을 포함하여 나타내므로 선택하였다. 이는 투자보유자의 위험 및 수익 선호를 동시에 다뤄 구성되는 투자 포트폴리오의 개념에서 차용했다.

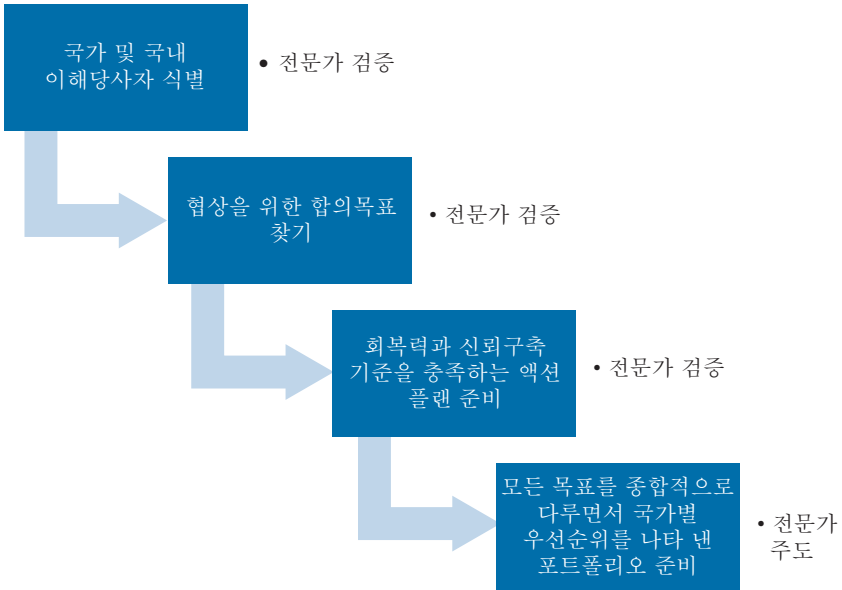


표 2.4  
과거 협상의 실패 원인 비교

	제네바 합의 1994년 10월 21일	6자회담, 6차 2003~2007	싱가포르 정상회담 2018년 6월
실패의 원인	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 단계적 접근 거부</li> <li>2. 다양한 옵션 미연계</li> <li>3. 국내 이해당사자들의 견해 무시</li> <li>4. 이행이 힘든 약속과 이행이 용이한 약속의 혼합</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 목표에 대한 의견 불일치</li> <li>2. 연계된 다중 옵션 접근법을 고려했으나, 일관성 있게 사용되지 않음</li> <li>3. 단계적 접근법을 고려했으나, 일관성 있게 사용되지 않음</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 목표에 대한 의견 불일치</li> <li>2. 단계적 접근 거부</li> </ol>

우리는 포트폴리오 방식을 개발하는 논리 모형을 그림 2.1에 제시하였다. 우선 북한과 공동으로 협상해야 할 국가들과 각국의 주요 이해당사자들을 식별한다. 다음으로 액션 플랜 협상의 기반이 되는 모든 국가가 동의할 수 있는 목표들을 식별한다. 셋째, 목표를 달성할 수 있으며, 이행이 힘든 약속을 포함하고, 회복력 과 신뢰 구축 검증과정을 충족시킬 액션 플랜을 제안한다. 넷째, 선택된 액션 플랜을 액션 플랜 포트폴리오로 통합한다. 1단계부터 3단계까지는 RAND의 연구를 활용하며 이는 전문가 평가를 통해 검증된다. 4단계는 전문가 주도로 이전 단계의 연구결과가 사용된다.

그림 2.1  
논리 모형(Logic Model)



### 논리 모형(Logic Model)에 대한 논의

그림 2.1에 표시된 논리 모형은 과거의 실패 원인을 고려함으로써 협상에 성공할 수 있는 방법을 제공하기 위한 것이다. 다양한 당사자들의 목표를 Track II 프로세스에 명시적으로 도입함으로써 논리 모형은 협상 목표가 편향적일 수 있다는 문제를 고려하고자 하였다. 포트폴리오 기법은 안보문제만을 중점적으로 다루며, 다수의 국가와 국내 이해당사자들을 포함하는 것은 협정의 회복력을 향상시키기 위한 것이다. 신뢰 구축은 이에 대한 구체적인 기준을 충족시키는 액션 플랜을 요구함으로써 해결될 수 있으며, 이는 다음 절에서 자세하게 설명할 것이다.

국가들

6자회담과 2018-2019년 북-미 회담은 많은 국가를 협상에 참여시키는 것에 대한 가치와 한계를 모두 보여주었다. 한 가지 장점은 이보다 적은 국가가 참여한 경우였다면 놓치거나 저평가될 수 있었던 추가적인 관심사를 이해당사자들이 협상테이블에 가져왔다는 것이다. 이러한 접근은 협상에 약한 참여자들의 협상력을 높여줄 수 있는 협상을 위한 연합형성을 가능하게 한다는 것이다. 반면, 6자회담에서 보여준 것처럼 추가로 참여한 국가가 협상을 더디게 할 수 있다.<sup>11</sup>

각 교섭 국가의 정권, 정당 또는 행정부로 정의되는 현 정치 지도부는 선두에 있는 국가 이해당사자이다. 각 국의 이해당사자들의 우선순위가 현 정치 지도부와 다르고 이들이 협상 이행 단계에서 결과에 영향을 미칠 수 있다면 문제가 될 수 있다. 예를 들어, 입법부는 행정부의 재정지출 약속을 차단할 권한을 가질 수도 있고,<sup>12</sup> 군부 및 사회경제적 서비스가 액션 플랜을 이행할 책임이 있을 수 있으며, 시민사회는 여론에 영향을 미칠 수 있다. 정치적 지도부의 이면에 있는 이해당사자들의 합의 수준을 평가하고 적절한 국내 합의가 있는 액션 플랜만 수용하는 것이 중요하다.

따라서, 이 프로젝트를 위해 우리는 군사, 정치, 경제 및 시민사회 분야의 이해당사자를 선정했다. 이들 이해당사자 모두가 제안된 각 조치에 대한 합의 수준을 결정하는 데 관련성이 있는 것은 아닐 것이다. 예를 들면, 경제분야의 이해당사자는 새로운 외교적 틀을 수립할 때 관련이 없을 수 있으며, 군사분야의 이해당사자는 제재 완화 협상에는 관련이 없을 수 있다.

<sup>11</sup> 2015년 국제위기감시기구(International Crisis Group).

<sup>12</sup> 예를 들어, 1994년 10월 제네바 합의에서 클린턴 행정부의 이행 약속 중 하나는 당시 북한에 건설 중이던 중수로를 경수로 발전소로 교체하는 것으로, 이는 북한의 건설을 중단시키고 궁극적으로는 중수로를 해체하기 위한 것이었다. 한 달 후, 1994년 11월 상원의원 선거에서 공화당이 상원을 장악했다. 상원은 북한의 중수 여부와 관계없이, 경수로에 자금을 지원하지 않을 것임을 분명히 했다. 2001년 부시(George W. Bush) 대통령의 공화당 행정부 하에서는 국가의 정치 지도부가 바뀌었다. 부시 행정부는 협정의 또 다른 조항인 중수로 폐쇄로 인해 손실된 연료를 대체하기 위해 북한에 연료유를 공급한다는 조항을 어겼다. U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, 1994; and Blakemore, 2018 참조.

## 목표

목표는 각국이 협상에서 추구하는 단기적 성과를 의미한다. 여기에는 비핵화 및 외교상의 교류 진전과 같은 성과가 포함되며, 북한의 민주화와 같은 장기적 성과는 배제된다. 단기 및 장기적 목표와 성과 사이에는 명확한 구분이 없다. 대신 핵심협장 폐기 등 기한을 설정할 수 있는 것과 민주화와 같이 일정 기한으로 설정할 수 없는 것과 같이 구분할 수 있는 차이가 있다. 여기서는 단기적 목표를 ‘협상 목표’라고 한다.

현 사례에서 협상 목표는 세 가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 각국의 장기적 목표와 일치해야 한다. 둘째, 협상에 관련된 모든 국가의 동의를 얻어야 한다. 셋째, 포괄적이며 안보, 경제 및 외교적 목표를 포함해야 한다.

첫 번째 조건은 명백한 필요 조건이다. 두 번째 조건이 타당하지는 해당 조건이 없을 때 어떤 일이 일어날 것인가로 이해 해 볼 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이, 액션플랜은 결과를 다루기 때문에 각국이 협상에서 원하는 것과 그 결과가 다를 경우, 액션 플랜을 개발하는 것은 불가능하다. 예를 들어, 북한과 미국이 경제 발전 제안을 협상에 포함시킬지 여부를 놓고 이견을 보인다면 협상은 실패할 것이다. 따라서 협상 목표에 대한 합의 역시 필요 조건이다.

세 번째 조건도 마찬가지로 해당 조건이 없을 때 어떤 일이 일어날 것인가로 이해 해 볼 수 있다. 어느 한쪽의 요구 사항 중 일부만을 다루게 된다면 협상 실패로 이어질 수 있다. 예를 들어, 북한의 대외적 위협을 다루지 않은 채 북한 경제 개선에 관한 협상만 하는 것은 미국으로서는 용납할 수 없는 협상이다. 마찬가지로 북한의 경제 개선 없이 이들의 대외적 위협을 줄이는 것은 북한으로서는 용납할 수 없는 일이다.

협상 목표에 대한 국가 상호 간의 합의가 반드시 각국의 장기적 목표나 협상 목표를 달성할 액션 플랜에 동의하는 것을 의미하지는 않는다는 점은 유의해야 한다. 예를 들어, 미국과 북한은 북한의 장기적 목표로서 민주주의의 바람직한 방향에 대해서는 의견을 달리한다. 그러나 북한의 미국과의 관계 개선이라는 협상 목표는 장기적인 관점에서 민주적일 수도 독재적일 수도 있는 북한의 목표와는 일치한다. 마찬가지로 국가마다 협상 패키지의 일부로 액션 플랜에 대한 서로 다른 조건

과 우선순위를 제시하게 될 것이다. 이는 다음 절에서 더 자세히 논의한다.

과거 협상에서는 협상 목표가 분명하게 명시되지 않았다. 앞서 지적했듯이, 목표와 목표 우선순위에서 나타나는 차이는 실패의 중요한 원인이었다. 이러한 이유로 협상가들이 우선적으로 당면한 과제는 협상 목표에 합의하는 것이다.

#### 액션 플랜

*액션 플랜*은 협정서에 서명할 때 이행할 수 있는 단기적이고 기한이 정해진 조치 과정을 말한다. 일반적으로 액션 플랜은 적어도 한 측에는 이익이 발생하는 반면 다른 한 측에는 비용부담이 발생할 것이다. 이때 몇 가지 제약사항이 있다. 첫째, 가장 분명한 것은 액션 플랜들이 개별적으로 목표에 기여해야 한다는 것이다. 둘째, 합의된 액션 플랜의 목록은 양측 모두가 합의한 목표를 동시에 다루어야 한다. 셋째, 액션 플랜을 이행함으로써 발생하는 비용과 이익은 모든 당사자가 수용할 수 있어야 한다. 넷째, 액션 플랜은 신뢰를 쌓는 방식으로 목표를 다루어야 한다. 여기에는 검증 가능성 조건 뿐만 아니라 가역성과 대체 용이성 조건을 부과할 것이다. 책임 당사자에 의해 액션 플랜이 이행되지 않을 경우 다른 당사자들이 약속을 중지, 대체 또는 반복할 수 있어야 하기 때문이다.

#### 포트폴리오

*포트폴리오*란 둘 이상의 액션 플랜을 조합한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 단일 액션 플랜보다 포트폴리오를 고려하는 첫 번째 이유 는자신의 목표만 추구하는 편향을 피하기 위해서다. 즉, 양측이 동일한 액션 플랜의 우선순위를 다르게 매길 가능성이 있기 때문이다. 달리 말하면 모든 당사자가 동일한 우선순위로 이행할 것을 동의한 액션 플랜이 거의 없다는 것을 의미한다. 반면에 우선순위가 서로 다른 액션 플랜들이 포함된 포트폴리오를 협상하면 차감손익을 통해 더 넓은 범위에서 합의점을 찾을 수 있다. 시프린슨(Shiffrinson)은 “합의를 확인하는 열쇠는... 당사자들이 경쟁 범위에 대한 한계를 인식하고 있으며, 걸려 있는 핵심 쟁점에 대해 서로 협상할 의지가 있는지

묻는 것이다.” 라고 언급했다.<sup>13</sup> 요컨대 윈-윈 액션 플랜은 없거나 거의 없을지라도 모든 당사자가 약속 할 수 있는 몇가지의 윈-윈 포트폴리오는 있을 수 있다.

포트폴리오 접근법을 고려하는 두 번째 이유는 안보, 외교 및 경제 영역의 요소들을 서로 교환할 수 있기 때문이다. 단일 액션 플랜은 일반적으로 이러한 세 가지 요소 중 하나에 초점을 맞추지만, 포트폴리오 접근법은 모든 목표에 동시에 기여하는 일련의 액션 플랜을 선택할 수 있다.

액션 플랜 및 포트폴리오의 제약사항은 다음과 같이 요약할 수 있다. (1) 개별적으로 그리고 동시에 협상 목표에 기여 (2) 액션 플랜 포트폴리오에서 발생하는 손익의 호혜주의 원칙 (3) 단기간에 구현 가능 (4) 검증 가능성, 그리고 (5) 가역성 또는 저비용 대체 가능성이다. 이러한 제약사항을 표시하는 약어로 CRIVR을 사용한다.

---

<sup>13</sup> Joshua Shiffrin, “Security in Northeast Asia: Structuring a Settlement,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2, Summer 2019, p. 27.

## 논리 모형의 적용

---

이 장에서는 제2장에서 개발한 그림 2.1의 논리 모형을 적용해 본다.

### 국가 선택

우리는 북한과의 협상에 참여할 국가로 중국, 한국, 미국을 지목했다. 이를 각 차례로 논한다.

우리는 다음의 몇 가지 이유로 중국을 포함시킨다. 첫째, 중국은 해당 지역의 강대국이자 접경 국가로서 한반도의 평화와 안정에 관심을 가지고 있으며, 북한의 핵무기와 탄도미사일 프로그램은 중국의 평화와 안정에도 위협이 된다. 그동안 중국이 대북 제재에 큰 역할을 해왔다는 점에 주목한다.

둘째, 성공적인 협정 이행을 위해 중국이 담당해야 하는 역할이 있다. 중국은 북한과 상호 원조 및 협력 조약을 맺고 있으며, 북한의 가장 가까운 동맹국이다. 북한이 비핵화할 수 있는 한 가지 조건은 한미동맹이 남한의 안보를 보장하는 것과 같은 방식으로 중국이 북한의 안보 보증인으로 개입하는 것이다.

셋째, 중국은 기술적으로 진보된 국가로 모든 당사국의 합의 준수를 보장하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

넷째, 북한은 평화 계획이 진전됨에 따라 인프라를 개선하고 세계 무역을 활성화하기 위해 상당한 투자를 받을 것으로 예상된다. 중국은 이미 일대일로(Belt and Road Initiative, 一帶一路)를 통해 북한까지 확장할 수 있는 세계 최고의 인프라 공

급국이다. 중국은 북한의 유일한 실질적 교역국으로, 북한 무역을 활성화하는 역할을 할 수 있다.

남한은 한반도 내의 모든 군사행동에 관여될 가능성이 가장 크고, 따라서 최대한 갈등을 피하려고 한다. 또한, 북한과 민족적 유대관계를 유지하고 있으며, 주요 교역국이 될 수 있어, 북한과의 통일에 대한 열망이 있으므로 이에 포함되었다.

미국은 남한과 상호방위조약을 맺고 있으며, 1940년대부터 한반도 문제에 관여하여 대북 제재 노력을 주도하고 있기 때문에 포함하였다. 또한 미국에 대항할 정도로 북한의 미사일 개발 기술이 진보하자 북한과의 협상 합의에 대한 미국의 관심도 높아졌다.

우리는 잠재적으로 중요할 수도 있는 일부 이해당사자를 배제한다. 이들은 러시아, 유엔, 일본이며 다음에서 배제 이유를 차례로 논의한다.

러시아에서는 북한의 무기화 프로그램으로 인한 안보 우려가 증가하고 있다. 또한, 북한 내부의 정치적 안정에 대해서도 폭넓은 관심을 가지고 있다. 이러한 두 가지 이해관계 모두 협상에 포함된 이해당사국의 이익과 일치한다. 러시아와 이해관계가 다른 분야는 이들이 경제협상 과정에서 배제되는 것이다. 때문에 러시아와 인접한 북한의 라진항을 거쳐 중국으로 들어가는 철도를 이용해 중국으로 가는 석탄의 지속적인 공급을 보호하고자 한다. 러시아는 잇따른 유엔 안전보장이사회(UNSC) 결의안에 석탄공급에 대한 구체적인 면제 규정을 삽입함으로써 경제 이익을 보호해왔다.<sup>1</sup> 한편, 러시아는 한반도에 대해 어떠한 조약 의무도 없다. 따라서 한반도 문제 해결과 관련한 추가적 이익이 한정되어 있다.

우리는 유엔 안보리 상임이사국이므로써 중국, 러시아 및 미국이 거부권을 행사할 수 있는 유엔을 제외한다. 승인된 액션 플랜의 포트폴리오가 이들 국가의 이익을 보호하는 한, 나머지 유엔 안보리 상임이사국인 영국과 프랑스도 의견을 함께 할 것으로 보인다.

일본은 중대한 안보 이익에도 불구하고 배제되었다. 일본의 안보 이익은 (1) 북한의 핵·화학·생화학 무기 (2) 북한의 단거리·중거리·장거리 미사일 (3) 미해결된 1970년대~1980년대의

<sup>1</sup> UNSC, Resolution 2371 (2017), August 5, 2017a.



일본인 납치 문제,<sup>2</sup> 그리고 (4) 한반도 내 관계 또는 한중 관계를 강화하는 포트폴리오로 인한 동아시아에서의 지역적 지위 약화가 포함된다.<sup>3</sup> 게다가 1994년 제네바 합의에서와 같이 일본의 재정 자원은 어떤 거래에서도 손쉽게 이용될 수 있다.<sup>4</sup> 게다가 일본은 이 지역 강국이 되고자 하는 야심이 있다.

일본의 이익 중 일부는 주요 이해당사국과 다를 수 있다. 특히, 일본은 단거리 및 중거리 미사일의 개발(위 항목 (2)의 일부), 납치 일본인 문제(항목 (3)), 협상이 지역 내 일본의 영향력에 행사하는 효과(항목 (4))에 동맹국인 미국보다 더 높은 우선순위를 두고 있다.

그러나 일본을 제외한 이유는 두 가지다. 첫째, 우선순위가 가장 높은 항목 중 일부(항목 (1)과 항목 (2)에 포함된 장거리 미사일)는 미국의 이익과 일치한다. 따라서, 일본은 이러한 이익을 보호하기 위해 미국에 의존할 수 있다.

둘째, 2018년 5월 중국 및 남한 지도부와 함께 마련한 3국 정상회담에서 처럼 협상 과정에 참여하려는 일본의 노력에도 불구하고<sup>5</sup> 현실에서 일본은 중요한 역할을 하지 못하고 있으며 이후로도 당분간은 중요한 역할을 하지 못 할 것으로 보인다. 대신 미국이 자국의 이익을 대변하게 하도록 미일 동맹 강화에 의존해왔으며 앞으로도 그럴 가능성이 크다.

또한, 취약한 한-일 및 중-일 양국과의 관계가 당연한 문제들과 관련이 없는 국익을 앞세우는 경쟁으로 이어질 수 있다는 우려도 있다. 이는 6자회담의 결과에 부정적인 영향을 미친 요인으로 여겨졌다.

<sup>2</sup> J. Berkshire Miller, "Japan's North Korean Anxieties," *American Interest*, May 15, 2018

<sup>3</sup> 일본은 또한 북한의 중요한 잠재적 장기 교역국이다. 2000년 일본은 중국보다 많은 북한 수출의 23%를 차지했으며 북한 수입의 11%를 차지했다. (Observatory of Economic Complexity, "Where Does North Korea Export To?" webpage, undated). 제재로 인해 다음 해에 이러한 관계가 확실히 변화되었다.

<sup>4</sup> 제네바 합의 본문과 관련하여 다음을 참조. U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, 1994; for Japan's role, see Rachel Blomquist and Daniel Wertz, "An Overview of North Korea-Japan Relations," National Committee on North Korea, updated June 2015.

<sup>5</sup> Tomohiro Osaki, "Japan, China and South Korea Are 'in Sync' on North Korea, Japanese Official Says," *Japan Times*, May 9, 2018.

일본이 제외 되자 일본의 일부 이슈들 특히 단거리 및 중거리 미사일 문제와 납치된 자국민 문제는 아직 진척이 없다. 게다가 현재 진행 중인 협상 과정에서 일본의 제외는 일본의 지역적 야심에 대한 우려를 증가시킬 것이다.

## 국내 이해당사자

군사 기관은 비록 정도와 방식은 다를 수 있지만 이들 국가에서 중요한 역할을 하기 때문에 4개국 모두의 이해당사자로 포함된다. 예를 들어 군사 기관은 중국, 한국, 미국보다 북한에서 정치적 지도부에 더 큰 영향을 미칠 가능성이 크다.<sup>6</sup> 이는 중국, 한국, 미국과 달리 북한의 경우 많은 자원이 핵 능력 개발, 내부 질서 유지 등 다양한 이유로 군부에 전달되기 때문이다. 또한 시간이 지나면서 군대는 강력한 지지의 원천이 되었다. 이에 따라 북한에는 정책 입안과 집행에 있어 강한 영향력을 가진 기성 군부 엘리트들이 존재한다.

경제 기득권층은 중국, 북한 및 남한에서는 이해당사자로 포함되지만 미국에서는 포함되지 않는다. 북한에서 경제 기득권층은 두 집단으로 구성되어 있다. 첫 번째는 기성 집단이다. 이들은 김일성 시대 이후 자리 잡은 구경제 엘리트들로 구성되어 특히 대외교역을 통해 석유, 희토류 금속, 사치품과 같은 주요 자원의 흐름을 통제하는 역할을 담당한다.<sup>7</sup> 최근 시장경제가 더욱 발전하면서 무역에 주력하는 신규 집단인 일명 ‘돈주’가 생겨났다. 엄연히 이들 두 집단은 정치적 지도부의 후원으로 생존하고 있으며, 때때로 언론에서 묘사하는 것처럼 뚜렷하게 구분되지 않을 수도 있다. 하지만 돈주의 동기와 선호는 구경제 엘리트집단과 다를 수 있다. 돈주는 경제의 시장화

---

<sup>6</sup> McEachern은 군대를 포함한 여러 기관이 북한의 정책을 형성하고 있음을 보여준다. Patrick McEachern, “North Korea’s Policy Process: Assessing Institutional Policy Preferences,” *Asian Survey*, Vol. 49, No. 3, May/June 2009 참조.

<sup>7</sup> Kook-Yeol Bae, “A Study of the Economic Elites in the Kim Jong-il Era [in Korean],” *Association of North Korean Studies*, Vol. 35, No. 2, December 30, 2010. 또한 Choe Sang-Hun, “North Korea’s State-Run Economy Falts Under Sanctions, Testing Elite Loyalty,” *New York Times*, April 18, 2019 참조.

와 수익화 확대로 이익을 얻는 반면에 구경제 엘리트들은 독점과 시장화 및 수익화 제한으로 이익을 얻는다.

구경제 엘리트와 돈주 모두 북한의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다. 전자는 전통적인 국유기업과의 유대와 교역의 통제를 통해 정치적 지도부에 자원을 공급하면서 권력을 얻는다. 후자는 현 정권의 존립에 중요한 시장 경제를 지탱하면서 권력을 얻는다.

이와는 대조적으로 다른 이해당사자들의 경제는 고도로 시장화되어 있다. 이는 경제 주체들의 정치적 중요성을 감소시킨다. 그러나 남한의 경제 엘리트인 ‘재벌’의 경우 남북 경제 계획에 투자하면서 상당한 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>8</sup> 따라서 그들은 이해당사자에 포함된다.

중국 국유기업은 역사적으로 대북에 값비싼 수출품목을 유통하는 데 중요한 역할을 해왔다. 이러한 역할은 현재 중국 민간기업으로 대체되어 계속되고 있다. 따라서 중국 기업도 이해당사자에 포함된다.

미국은 현재 북한에 대한 상업상의 이해관계가 없다. 이는 향후 바뀔 수도 있지만 시장 경제 외에 있을 것 같지는 않다. 그러므로 상업적 이해관계에 미치는 영향은 제한적일 것이다. 따라서 미국의 경우 이해당사자로서 경제 기득권층을 제외한다.

우리는 한국과 미국의 이해당사자로서 시민사회를 포함시켰다. 한국의 경우 대북 정책과 관련하여 시민사회의 견해가 미치는 영향력이 크기 때문이다. 이러한 시민사회의 견해는 인도주의적 이슈를 포함한 한반도 관계, 문화, 사업 및 기타 영역에서의 인적교류, 핵 위협과 통일에 영향을 미치는 모든 이슈 범위에 영향을 미친다.<sup>9</sup> 미국에서도 북한에 대한 시민사회의 견해가 중요하지만 대부분 인도주의적 문제와 안보 문제에 국한되어 있다. 그러나 중국과 북한에서는 시민사회 실질적인 발언권이 없어 이해당사자에 포함되지 않는다.

<sup>8</sup> Nyshka Chandran, “Seoul Is Relying on Big Companies to Invest in North Korea, so Promised Reforms Are Taking a Backseat,” *CNBC*, October 9, 2018

<sup>9</sup> Lenka Kudláčová, “South Korean Civil Society Organizations as Confidence-Builders? The Experience with South Korean Civil Society Groupings in the Republic of Korea and the DPRK,” *Perspectives*, Vol. 22, No. 2, 2014

마지막으로, 한국과 미국에서 야당은 대북 정책 결정에 영향을 미칠 수 있으므로 이해당사자에 포함되었다. 미국의 경우에는 외교 정책에 관한 입법권을 가진 의회도 포함시킨다.

박스 3.1은 우리가 분석한 각국 이해당사자 목록을 요약한 것이다. 실제 협상 과정에서는 이들 이해당사자 중 일부가 예측하기 어려운 방식으로 다른 이해당사자들보다 더 큰 영향력을 행사할 수도 있다. 예를 들어, 특정 정권 또는 행정부에서는 이들 이해당사자들과 개인적인 관계가 예측하기 어려운 방식으로 주요공직자들에 대한 상당한 수준의 영향력을 행사할 수도 있다. 본 연구의 방법론에서 중요한 첫 번째 단계는 이해당사자의 범위를 식별하는 것이었으며, 정보가 허용하는 범위에 따라 이들의 구체적인 태도와 상대적 영향력이 부여된다.

다음으로는 목표에 대해 논한다.

### 합의된 협상 목표 달성

북한의 협상 목표를 제안하는 것부터 시작한다. 앞서 목표가 충족해야 하는 세 가지 조건을 논의한 바 있다. 첫째, 각국의 장기적 목표와 일치해야 한다. 둘째, 협상에 관련된 모든 국가의 동의를 받아야 한다. 셋째, 현상황의 필요성에 대해 부분적이기보다는 포괄적이어야 한다. 현 사례의 경우 북한의 현 상황에 대한 목표가 포괄적이어야 한다는 의미이다. 그러므로 협상 목표는 국가 안보 외에도 경제 문제와 외교 관계를 모두 다루어야 한다.

협상국들이 제안한 장기적 목표는 표 3.1에 열거되어 있다. 표에 나타난 바와 같이 총 6개의 목표가 있다. 처음의 네 가지 목표는 국내 문제를 마지막 두 가지 목표는 대외 관계를 다룬다.

표 3.1(각 목표에 ‘찬성’ 및 ‘반대’)의 국가 선호는 당연히 포괄적이고 찬반양론적으로 할당된다. 분명 각 국가 내의 개별 행위자 및 단체들은 이러한 옵션들에 대해 서로 다른 견해를 가질 것이다. 종합적인 정책결정 기구인 국가는 개별 행위자나 단체 중 누구의 의견에 전적으로 찬성하거나 반대하지 않는다. 우리의 연구에 의하면, 이러한 초기 단순 평가는 전반적인 판단을 최상으로 반영한 것이다. 이러한 평가는 최종 결

**박스 3.1**  
국가별 국내 이해당사자 목록

<p><b>중국</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치 지도부</li> <li>• 군부</li> <li>• 기업</li> </ul>	<p><b>북한</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치 지도부</li> <li>• 군부</li> <li>• 경제 엘리트</li> <li>• 돈주</li> </ul>
<p><b>한국</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치 지도부</li> <li>• 군부</li> <li>• 정치 반대세력(야당)</li> <li>• 시민사회</li> </ul>	<p><b>미국</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치 지도부</li> <li>• 군부</li> <li>• 정치 반대세력(야당)</li> <li>• 의회</li> <li>• 시민사회</li> </ul>

정이라기보다는 잠정적이고 예시적인 방법론이다. 더 발전된 모델은 더욱 수준 높고 세부적인 평가를 산출할 수 있을 것이다.

예를 들어, 양측 모두 한반도 비핵화를 선호하지만 이 상황에 대한 해석에는 차이가 있다. 중국과 북한에 있어 한반도 비핵화는 남북한이 모두 포함된다.<sup>10</sup> 미국과 남한에 있어 한반도 비핵화는 북한의 비핵화를 의미한다.<sup>11</sup>

경제 발전의 맥락에서 북한이 핵무장에 어떻게 접근법해야 하는지에 대해서도 이견이 있다. 특히, 김정은의 시장화 계획 하에서 북한은 정권 존립의 위협에 직면하면서 최근 몇 년간 핵무장과 경제 발전을 동시에 추구해 왔다. 재정 적인 자원 없이 핵무장을 지속할 수 없다는 점을 고려하면, ‘병진정책’이라고도 하는 이러한 이중 노선의 개발 정책은 놀라운 일이 아니다. 그러나 미국과 국제사회는 북한이 핵무장에 대한 선택으로 경제적 대가를 치러야 한다고 주장해왔다.

표 3.1에서 알 수 있듯이 각국의 장기적인 목표가 모두 서로 일치하는 것은 아니다. 모두 찬성한 목표는 경제 발전, 한반도 비핵화와 통일이다. 이러한 찬성 목표 중 통일협상은 독재, 국내 권력 분담, 민주주의와 같은 지배 체제의 장기적 목표에 대한 사전 적 진척 없이는 성공할 가능성이 가장 낮은 것으로 보인다. 통일은 남북한 경제 여건의 극명한 차이로 인해

<sup>10</sup> Scott A. Snyder, “The Motivations Behind North Korea’s Pursuit of Simultaneous Economic and Nuclear Development,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations blog, November 20, 2013

<sup>11</sup> 이에 대한 예시에 대한 견해를 주신심사자 분께 감사드립니다.

표 3.1  
대북 관련 장기 목표

국가	경제 발전	독재 정치	국내 권력 분담	민주주의	한반도 비핵화	통일
중국	찬성	반대	찬성	반대	찬성	찬성
북한	찬성	찬성	반대	반대	찬성	찬성
남한	찬성	반대	찬성	찬성	찬성	찬성
미국	찬성	반대	찬성	찬성	찬성	찬성

또 다른 어려운 과제이다. 따라서, 우리는 협상 목표를 도출하기 위한 기준에서 통일을 제외했다.

나머지 두 가지 장기적 목표는 북한(경제 발전)과 미국(비핵화)의 가장 중요한 우선순위가기 때문에 유지한다. 그러므로 우리는 이 두 가지 장기적 목표에서 도출되는 협상 목표를 선택한다.

우리는 다음의 협상목표들을 경제 발전과 비핵화에 부합하는지 평가했다.

제안된 협상 목표 1: 북한 경제 개선

이 목표는 북한의 경제 발전을 위한 각국의 장기적 목표와 일치한다. 실제로 이러한 판단에는 다음과 같은 예외와 자격조건이 많다. 예를 들어, 미국은 중요한 핵확산 방지 협정과 북한의 국내외 개혁이 동반될 때에만 이 목표를 지지한다. 그러나 정확히 말하자면 적절한 자격요건을 갖춘다면, 모든 이해당사자들은 북한의 경제 발전이 그들의 선호에 기여할 수 있다는 것에 동의한다.

제안된 협상 목표 2: 북한 내의 정치적 안정 유지

북한 내의 정치적 안정은 국가마다 서로 다른 장기적 이익을 가져다 준다. 북한의 현 지도부에게는 현재의 체제하에서 독재

정권을 유지할 수 있다. 중국에게는 중앙집권 하에서 권력 분담 체제를 달성해 가는 중간 단계이다.<sup>12</sup>

미국과 한국은 장기적 관점에서 북한의 민주화를 선호한다. 그러므로 미국과 한국은 현 체제가 붕괴되고 민주주의를 향한 평화로운 정권 교체를 선호한다. 그러나 현 체제의 대안으로 등장한 정권이 불안정하고 핵으로무장한 정권이 될 수도 있다. 이러한 결과보다는 북한 내 혼란 없이 협상에 대한 합의를 이행할 수 있는 권력을 가진 강력한 지도자 체제로 묘사되는 현 체제의 상태유지가 낫다.

과거 한미 양국은 앞서 논의한 바와 같이 현 정권과의 장기적 외교 관계 구축을 보장 해 왔다. 따라서 우리는 북한 내 정치적 안정유지가 일반적으로 합의된 협상 목표라고 추론한다.

제안된 협상 목표 3: 북한과 다른 3개국과의 관계 개선

3개국과의 관계 개선 목표는 제네바 합의, 6자회담 및 싱가포르 정상회담의 특징이었다. 이 목표는 북한의 핵보유 능력 축소와 같이 한반도 안보 상황을 개선하기 위한 액션 플랜을 도출하는 데 중요하다.

제안된 협상 목표 4: 북한의 인권 개선

우리는 기존문헌에 따라 인권 개선을 민주화로 가는 장기적 목표의 일부로 본다.<sup>13</sup> 따라서 이 협상 목표는 민주화에 대해 다룬다. 그러나 앞서 논의했듯이 민주화는 북한 지도부의 장기적 목표와 모순된다. 과거 미국은 북한 내의 인권에 대한 우려에도 불구하고 협상 의제에서 인권을 제외하겠다는 입장이었다.<sup>14</sup> 그러므로 이 목표를 사전 합의된 협상 목표 목록에 포함시키지 않는다.

<sup>12</sup> 중국은 김 위원장이 삼촌과 이복형제에게 시도한 쿠데타를 지지한 것으로 알려졌다. Katherine Lam, "Kim Jong Un Killed Uncle, Half-Brother over 'China Coup Plot,' Report Says," *Fox News*, updated September 25, 2017 참조.

<sup>13</sup> Laza Kekic, "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy," *The Economist*, 2007; and Laurence Whitehead, "Democratization and Human Rights in the Americas: Should the Jury Still Be Out?" in Louise Fawcett and Mónica Serrano, eds., *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, London: Palgrave Macmillan, 2005 참조.

<sup>14</sup> 인권은 1994년 제네바 합의, 6자회담, 싱가포르 정상회담의 의제에 포함되지 않았다.

비록 목표 간의 우선순위는 달랐지만 외부 이해당사국들의 정치 지도부는 수차례에 걸쳐 이러한 합의된 세 가지 협상 목표를 모두 지지해왔다.<sup>15</sup> 또한 세 가지 목표는 앞서 제시한 세 번째 조건인 목표의 포괄성 즉, 북한의 국내외 요구를 충족한다. 다음장에서는 액션 플랜 선택으로 넘어간다.

---

<sup>15</sup> White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” Singapore, June 12, 2018; Isabella Steger, “North and South Korea Agreed to Work on Formally Ending the Korean War,” *Quartz*, April 27, 2018; and Keegan Elmer, “Chinese President Xi Jinping Gives North Korean Leader Kim Jong-Un His Full Support,” *South China Morning Post*, June 19, 2019 참조.



### 액션 플랜 선택하기

우리는 다음장에서는 고려했다. 액션 플랜을 국방, 외교, 경제, 공공외교 등 4가지로 나누었다. 이 절에서는 앞서 설명한 CRIVR 제약 조건을 충족하는 액션 플랜만을 논의한다. CRIVR 심사를 통과한 전체 액션 플랜 목록은 부록 A에 첨부되어 있다.

#### 국방 액션 플랜

CRIVR 분석을 통과한 국방 액션 플랜의 목록은 다음과 같다.

1. 북한은 국제 사찰하에 영변 핵시설을 부분적으로 해체한다.
2. 북한은 일정량의 탄두를 폐기함으로써 핵 비축량을 줄인다.
3. 북한은 재래식 군사력을 축소한다.
4. 북한은 국제 사찰단이 폐기된 풍계리 핵실험장을 조사할 수 있도록 허용한다.
5. 미국과 한국의 주요 군사 훈련을 축소한다.<sup>16</sup>
6. 미국과 한국은 한반도에서 군사력을 축소한다.

국방 액션 플랜은 두 가지 범주로 나뉜다. (1) 북한의 대외 위협을 축소하는 액션 플랜과 (2) 북한에 대한 대외 위협을 축소하는 액션 플랜이다.

북한의 대외 위협을 축소하는 액션 플랜은 다음과 같다.

1. 북한은 국제 사찰 하에 영변 핵시설을 부분적으로 해체한다.
2. 북한은 일정량의 탄두를 폐기한다.
3. 북한은 재래식 군사력을 축소한다.
4. 북한은 국제 사찰단이 폐기된 풍계리 핵실험장을 조사할 수 있도록 허용한다.

---

<sup>16</sup> 북한 역시 군사 훈련을 축소할 수 있다. 본 보고서에서는 이에 대한 추가적인 가능성을 고려하진 않았다. 또한, 앞서 언급한 바와 같이 협상을 더욱 복잡하게 만들 수 있는 세부 사항이 있을 수 있다. 예를 들어, 군사 훈련을 완전히 중단하기 보다는 축소할 수 있다.

위 4가지 가지 액션 플랜의 주요한 차이점은 장기적으로 핵무기 보유능력에 미치는 영향이다. 재래식 군사력 축소는 비록 북한의 장기적인 핵무기 생산 능력을 심각하게 손상시키지는 않겠지만 최소한의 영향을 미칠 것이다. 풍계리 핵실험장에 대한 국제 사찰 허용은 적어도 부지 일부가 해체된 것으로 알려졌다기 때문에 그 영향이 적을 것이다.<sup>17</sup> 일정량의 탄두 폐기는 장기적 핵무기 보유능력에 더 큰 영향을 미칠 것이며, 영변 핵시설의 부분적 해체는 북한의 장기적 핵무기 보유능력에 가장 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

북한은 자신들의 핵무기와 수송능력 일부를 유지하면서, 이러한 핵 보유능력을 다른 국가들을 압박하는 수단으로 이용하기를 선호할 것이다. 남한과 미국은 남북관계와 미국 안보를 개선하기 위한 방안으로 비핵화와 미사일 해체를 선호한다. 한반도에서의 전쟁 가능성이 높아지는 것은 필연적으로 중국에 영향을 미칠 것으로 이를 우려하는 중국 역시 북한의 비핵화를 선호한다.

2019년 도널드 트럼프(Donald Trump)와 김정은의 하노이 회담에서 영변 외에도 미공개 핵 부지가 더 있다는 미국의 주장이 회담에 결정적인 영향을 주었다. 6자회담에서도 같은 상황이 발생했다. 북한은 6자회담 2단계 종료 시에 합의의 일환으로 핵 개발시설과 실험장에 대한 핵 프로그램 목록을 제공하기로 합의하고 이를 이행했다. 미국은 북한이 제공한 실험장 부지 목록이 불완전하다고 주장했고 이로 인해 관련 회담들이 영구적으로 중단되었다.

전문가 패널은 양측이 합의하지 않을 것이기 때문에 실험장 부지 목록까지 요구할 필요는 없다고 생각했다. 그 대신 영변 핵시설의 부분적 해체는 양측이 점진적으로 목표에 합의할 수 있다는 근거가 될 것이다.

북한에게 핵무기는 미국과 한미동맹이라는 위협으로부터 북한의 안전과 체제 유지 보장이라는 목표를 달성해 줄 수단으로써 매우 중요하다. 비록 북한이 장기적 비핵화를 약속했지

---

<sup>17</sup> 예를 들면, “North Korea Nuclear Test Tunnels at Punggye-ri ‘Destroyed,’” *BBC*, May 24, 2018 참조.

만<sup>18</sup> 핵 보유능력을 대폭 축소하는 액션 플랜은 단기적으로 북한의 대외 안전 목표를 위협 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 정치 지도부는 미국이 고안한 핵무기 보유능력 축소요구를 적절히 조정한다면, 자신들의 핵무기 보유능력에 대한 장기적 손실이 아닌 단기적 축소는 고려해 볼 수 있다.<sup>19</sup> 북한 내 이해당사자인 군부는 이러한 상황을 정치 지도부와는 다소 다르게 생각한다고 볼 수도 있다. 예를 들어, 북한의 군사력 축소가 미칠 군의 가용 자원에 대한 악영향을 우려할 수 있다.

미국과 한국은 북한의 핵 프로그램을 안보에 대한 주요 위협으로 인식하고 있으므로 양국 모두 북한의 핵보유 능력을 감소시키는 액션 플랜에 관심을 가질 것이다.<sup>20</sup> 비록 최근 몇 년간 재래식 군비 균형이 한국 측에 유리하게 바뀌었을 가능성이 크더라도 양국은 북한의 재래식 군사력 축소를 찬성할 것으로 보인다.<sup>21</sup>

중국 정치 지도부는 북한의 핵 프로그램 제거를 바람직한 성과로 보지만 북한의 핵무기를 안보에 대한 즉각적인 위협으로 보지는 않는다.<sup>22</sup> 이러한 이유로 중국은 북한의 핵 프로그램 제거에 대한 선호는 긍정적이지만 미국이나 한국보다 그 우선순위가 낮을 것으로 보인다.

대북 위협을 축소하는 액션 플랜은 다음과 같다.

## 1. 미국과 한국의 주요 군사 훈련을 축소한다.

<sup>18</sup> 예를 들어, Uri Friedman, “What Does ‘Denuclearization’ Mean to Kim Jong Un?” *The Atlantic*, March 28, 2018 참조.

<sup>19</sup> 북한 지도부는 이러한 고려사항을 명시적으로 언급하지 않았으며 앞으로도 언급하지 않을 것이다. 그러나 이는 핵무기가 미국의 위협으로부터의 주된 보호 수단이라는 북한의 인식에 따른 것이다. Bruce Klingner, “Why Does North Korea Want Nukes?” Heritage Foundation, August 13, 2018 참조.

<sup>20</sup> 예를 들어, U.S. Office of the Director of National Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Washington, D.C., February 13, 2007 참조.

<sup>21</sup> Adam Mount, *Conventional Deterrence of North Korea*, Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 2019

<sup>22</sup> Andrew Scobell, “China and North Korea: Bolstering a Buffer or Hunkering Down in Northeast Asia?” testimony presented before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on June 8, 2017, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, CT-477, 2017

## 2. 한반도에서 미국과 한국의 군사력을 축소한다.<sup>23</sup>

우리는 위에서 제시한 하위 범주에 따라 두 가지 액션 플랜을 제안했다. 대북 위협 감소와 관련하여 이 보고서를 작성하는 시점에는 주요 현장 군사 훈련을 부분적으로 중단하였다. 군사력 축소는 두 번째 액션 플랜은 전진 배치 병력을 줄이거나 일부 군사 장비를 쓰지 않는 등과 같은 몇 가지 형태의 단기적 액션 플랜으로 제시 될 수 있다.

북한은 두 가지 액션 플랜을 모두 중요하게 여기고 있을 것으로 보인다. 비록 두 번째 액션 플랜은 잠재적 위협을 줄이지만 북한이 한미 주요 군사 훈련을 훈련으로 위장한 실제 공격으로 생각하기 때문에 첫 번째 액션 플랜은 북한에 대한 즉각적인 위협을 제거한다.<sup>24</sup>

두 가지 액션 플랜에 대한 남한의 견해는 특히 국내 이해 당사자들 사이에서 미국의 견해와 다를 수 있다. 남한의 정치 지도부는 미국의 견해와 유사하게 다른 영역에서 이익을 얻는 대가로 이러한 액션 플랜들을 협상 가능한 것으로 볼 가능성이 크다. 이러한 이익은 공공외교뿐 아니라 국가 안보 영역에도 있을 수 있다. 그러나 미국과 견해가 다른 한국의 반대세력은 다른 영역에서 얻는 이익과 상관없이 이러한 액션 플랜에 반대할 가능성이 크다. 군부는 특히 이러한 액션 플랜이 한국군과 한미동맹의 전시 대비에 미치는 영향에 대해 우려할 수 있다. 따라서 한국에서는 이 두 가지 액션 플랜을 통해 재래식 군사대비태세를 축소하기 위한 합의를 이행하려는 정치적 의지는 미국보다 낮을 수 있다.

이러한 액션 플랜은 직접적인 경제적 영향을 미치지 않으므로 우리는 이 분석에 경제적 이해당사자를 포함하지 않는다.

---

<sup>23</sup> 북한 역시 군사 훈련을 축소할 수 있다. 우리는 본 보고서에서는 이에 대한 가능성을 더 이상 고려하지 않았다.

<sup>24</sup> 예를 들어, Daryum Ji, "Seoul 'Must Stop' Joint U.S.-ROK Military Drills: DPRK Media," *NK News*, January 11, 2018; and Chad O'Carroll, "Military Drills Will Lead to 'Unimaginable Holocaust,' Says N. Korea," *NK News*, January 16, 2014 참조.

외교 액션 플랜

우리는 두 가지 외교 액션 플랜을 고려한다.

1. 미국과 북한은 연락사무소를 설치한다.
2. 종전선언.

*미국과 북한은 연락사무소를 설치한다*

연락사무소는 완전한 외교 관계를 맺지 못한 상대 국가의 대표 사무소다. 이는 주로 완전한 외교 관계 수립으로 가기 위한 신뢰 구축 방안이다. 연락사무소는 그 자체로 한정된 목적을 수행하는데, 예를 들면 완전한 기능을 수행하는 대사관에서는 가능한 비자 발급이나 국가 안보, 무역 또는 기타 분야에 관한 협정을 수행하지는 않는다. 연락사무소는 주로 상대국에 위치한 커뮤니케이션 채널이다.

1994년 제네바 합의 이후 1995년 미국과 북한의 최종 합의 시점에 연락사무소 설치를 추진하면서 북-미 간 강도 높은 논의가 이뤄졌고, 사무소 설치 방식을 합의하는 등 상당한 진전이 이뤄졌다. 그러나 최종 합의 시점에 북한은 제안된 합의를 철회했다.

연락사무소가 북한에 의해 최종 합의되지 않았다는 사실은 여전히 수수께끼로 남아 있다. 한국의 역할이 없지는 않았으나 제한적이었던 것으로 보인다. 1995년 협상은 미국과 북한의 양자 간 협상으로 보인다. 연초에 핵무기 개발 중단과 사찰 시행을 합의한 후 1992년 말 남한과 북한의 핵 문제 협상은 결렬되었다. 1994년 제네바 합의는 부분적으로나마 북한을 남한과의 협상 테이블로 복귀시켰다. 그러나 1992년 합의를 넘어서겠다는 북한의 분명한 의지에 따라 제네바 합의는 북미 간 연락사무소 설치를 구상하는 등 북-미 간 광범위한 관계 구축을 정립했다. 한국은 처음에 이를 두고 지나친 조치라며 반대했지만 미국은 표면상 한국이 제기한 이의를 기각했다.<sup>25</sup> 그러나 본 연구의 분석에서 이러한 한국의 이의제기가 미국과 상의에 의해 진행된 것임이 나타났다.

<sup>25</sup> Lynn Turk, "North Korea: Liaison Offices—the First Time," *38 North*, June 29, 2018

2018년 9월부터 2020년 6월까지 존속했고 성공적으로 여겨지는 북-미 연락사무소가 제네바 합의에서는 구상되지 않은 이유를 추측해보자면 흥미롭다.<sup>26</sup> 아마도 북한과 미국 모두 북한이 남한과 먼저 연락사무소를 설치하고, 다음으로 미국과의 연락사무소를 설치하는 것이 북한에 대한 정치적 위험성이 낮을 것으로 인식했을 것이다. 그러나 미국은 북한과 연락사무소 설치를 북한 비핵화에 필수 단계로 보고 미국의 관점에서 남북한 연락사무소 설치와 같은 우선순위가 낮은 내용에 대한 합의를 꺼렸을 것이다.

2018년 싱가포르 북-미 정상회담은 새로운 관계를 수립하려는 양측의 열망에 주목했다. 당시 연락사무소에 대해 활발하게 논의되지는 않았지만, 2019년 하노이 정상회담을 앞두고 공식적인 논의 주제가 되었다.

#### 중전선언

2018년 4월 판문점에서 개최된 문재인 대통령과 김정은 위원장의 정상회담에서 현재 휴전 상태인 한국전쟁(1950~1953년)의 공식적인 종식을 선언하는 합의가 이루어졌다.<sup>27</sup> 2018년 6월에 개최된 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 정상회담에서는 이 합의를 재확인했다. 중국이나 다른 국가들의 반대가 없는 상황에서 중전 선언은 북-미 양자 간의 합의 문제로 남아 있다.

이 절에서 논의되는 두 가지 외교 액션 플랜은 주로 북한의 대외 관계 개선 목표를 다룬다. 군부와 시민사회는 이해관계자로 포함되지만 경제적 이해관계는 배제한다. 두 액션 플

---

<sup>26</sup> 이들 사무소는 2018년 9월 문-김 정상회담 후에 설립되어 2020년 6월까지 운영되었으며, 2019년 3월 북한이 3일간 일시 폐쇄한 적이 있는데 이는 하노이 정상회담 실패와 관련이 있을 것으로 추측된다. 2020년 6월, 북한은 남한에 정착한 탈북자단체발(發) 반북(反北) 선전 캠페인을 둘러싸고싼 남한과의 소통 채널을 차단하기 위한 광범위한 조치의 일환으로 연락사무소 건물을 폭파했다. Anthony Kuhn, "In 'Terrific Explosion,' North Korea Blows Up Liaison Office," *National Public Radio*, June 16, 2020 참조.

남북은 연락사무소 설치 후 100일 동안 285차례의 회담을 가졌다. 그러나 이러한 회담을 통한 이익이 있다고 해도 세간에는 알려지지 않았다. Colin Zwirko, "286 Meetings Held at Inter-Korean Liaison Office Since September: MOU," *NK News*, December 20, 2018 참조.

<sup>27</sup> 휴전 또는 정전협정은 1953년 6월 27일 중국을 대표하기도한 북한과 미국에 의해 체결되었다. 분단 수용을 거부한 남한은 협정 조인국이 아니었다.

랜의 주요 차이점은 향후 갈등 발생 가능성이 단기적이냐 또는 장기적이냐에 대한 것이다. 종전선언은 단기적 갈등 가능성이 적다는 데에 더욱 강력한 신호가 되는 반면 연락사무소는 장단기적으로 긴장을 해소하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 이유로 한국은 두 가지 액션 플랜을 모두 지지할 가능성이 크다.

두 가지 액션 플랜 모두 북한 내에서 정치 지도부의 지위를 강화할 수 있으며, 이에 따라 체제의 정당성과 국내 안정을 향상시킬 수 있다. 이러한 측면에 대해 남한 시민사회의 일부 구성원과 남한 야당이 반대할 수 있다.

북한의 입장에서는 두 가지 액션 플랜 모두 갈등 위험을 줄이고 정권의 대내외적 정당성을 향상시킨다. 비록 북한보다는 우선순위가 낮겠지만 다른 국가들 역시 이러한 액션 플랜을 지지할 가능성이 크다. 미국과 미국보다는 덜하지만 한국은 갈등의 가능성을 줄이는 실질적인 효과보다는 북한이 다른 영역에서 얻은 이익에 대한 대가로 더 많이 양보하기를 원한다.

#### 경제 액션 플랜

우리는 두 가지 범주의 액션 플랜을 고려한다.

1. 대북 무역 제재 완화. 이 범주는 현재 제재를 받고 있는 다양한 주요 항목이 고려된다.
2. 북한에 인프라 원조 제공. 여기에는 남한 접경지역(개성공업지구)과 러시아·중국 접경지역인 나진선봉경제특구와 같은 북한의 경제특구 활성화, 전력망 개선, 남북 간 기존 철도와·연결도로 복원 등 단기적 액션 플랜이 포함 되어 있다.

북한의 경제 개발 체제는 기본적인 소비재, 식량 및 운송과 같은 서비스와 인력 수출에 대한 점진적인 시장화 즉, 이

런 재화를 국내외 자유 무역에 더 많이 노출시키는 것이다.<sup>28</sup> 남한 역시 인프라를 구축하기 위해 외국 자본을 찾고 있다.<sup>29</sup>

이 절에서 언급한 두 가지 액션 플랜에 이러한 요인들이 설명되어 있다. 무역 제재 완화는 경제 개선을 목표로 하는 핵심 액션 플랜 중 하나이다. 북한으로서는 무역 제재 완화를 통해 북한 내 정치적 안정도 도모할 수 있다. 예를 들어, 인력 수출 제재에 대한 완화는 대중에게 정권의 정당성을 향상시키고, 사치품 수입은 경제 엘리트들에게 정권의 정당성을 향상시킬 수 있다.

경제 제재는 시간이 지나면서 더욱 엄격해졌다. 표 3.2에는 이러한 경제 제재를 나타낸 것이다. 초기에는 핵무기와 탄도무기 개발과 관련된 항목만 제재 했으나 이후 생필품과 서비스, 투자재까지 제재에 포함되었다.

표 3.3과 표 3.4에서 볼 수 있듯이 제재의 영향은 특히 2018년에 극단적으로 강화되었다.

본 절에서 논의는 북한의 주요 수출입과 재정적 흐름을 포함한다. 우리가 고려하는 무역 품목은 석탄, 광물을 포함한 금속, 섬유, 인력 수출과 석유 수입이다. 품목에 대한 포함 기준은 표 3.3 및 표 3.4에 제시된 최고 교역량이 총수출 또는 총수입의 최소 10% 이상이어야 한다는 것이다. 인력 수출에 관한 송금액 자료를 구할 수 없어 표 3.3에 인력 수출 내역이 포함되지 않았지만 제재 이전 추산한 인력 수출이 연간 2억 달러에서 5억 달러 사이로 나타나 이 금액을 포함하였다.<sup>30</sup>

북한 내에서는 국유기업과 재정 흐름을 통해 지도부에 자원을 유통하고 사치품을 수입하는 경제 엘리트들이 중요한 이해당사자가 될 것이다. 최근 10년 동안 새로운 경제 집단인 ‘돈주’가 출현했다. 일부는 기존 엘리트들과 중첩되지만 돈주는 식품, 의류, 일부 자본재와 같은 공동재화의 판로를 개척하면

<sup>28</sup> Hyung-Gon Jeong, Byung-Yeon Kim, and Suk Lee, *The Current Situation of Marketization in North Korea and Prospects for Change of Its Economic System*, Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, World Economy Update13-10, 2013.

<sup>29</sup> Wee, 2018.

<sup>30</sup> Human Rights First, “North Korean Workers Earn Millions for Their Government Overseas,” October 31, 2017. 다른 추정치에 따르면 23억 달러에 이른다. Scott A. Snyder, “Human Rights Conditions of Overseas Laborers from North Korea,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations blog, May 22, 2015.



서 시장 경제를 효율적으로 만드는데 도움을 주어 시장 경제 발전에 중요한 집단이 되었다. 돈주 역시 북한 내에서 중요한 이해당사자가 될 가능성이 크다.

중국과 한국의 상업 영역은 특히 자본재, 인프라 개발, 소비재에 있어서 경제 자유화에 중요한 역할을 할 수 있다. 북한 내 저소득층의 권리를 대변하는 한국 시민사회는 석유 및 인력 수출에 대한 제재 완화와 석유 수입과 같은 인도주의 관련 품목에 관심을 두고 있을 것이다. 이들은 또한 송금을 가능하게 할 수 있는 자유로운 재정 흐름을 지지할 것으로 보인다.

표 3.2  
대북 경제 제재 요약

제재	유엔 안보리 결의안 2094 (2013년)	유엔 안보리 결의안 2270 (2016년)	유엔 안보리 결의안 2321 (2016년)	유엔 안보리 결의안 2371 (2017년)	유엔 안보리 결의안 2375 (2017년)	유엔 안보리 결의안 2397 (2017년)
재정	무기 개발용	전체	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음
생필품 무역: 수출	해당사항 없음	희토류, 귀금속	구리, 니켈, 은, 아연, 석탄 상한 750만 TPA	석탄, 철광석, 해산물, 납	섬유	농산물, 자본재
생필품 무역: 수입	해당사항 없음	화물 운송 서비스	해당사항 없음	해당사항 없음	석유 상한 200 만 TPA 및 전년도 수준의 원유	자본재, 금속 및 차량. 석유 상한 7만 TPA, 원유 상한 52 만 5천 TPA
과학기술 교류	해당사항 없음	전체	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음
인력 수출	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음	해당사항 없음	전체, 2019년 말까지

출처: Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, Paris, updated June 2019; UNSC, Resolution 2094 (2013), March 7, 2013; UNSC, Resolution 2270 (2016), March 2, 2016a; UNSC, Resolution 2321 (2016), November 30, 2016b; UNSC, 2017a; UNSC, Resolution 2375 (2017), September 11, 2017b; UNSC, Resolution 2397 (2017), December 22, 2017c.

참고: TPA = 연간 톤. 생필품 외의 용도에 대한 무역 금지를 제외한다. 2013-2016년 안보리 결의안은 오바마 행정부 시기에 통과되었다. 후속 안보리 결의안은 트럼프 행정부 시기였다. 안보리 결의 2321(2016년)은 석탄 수출에 대해 연간 4억 달러의 가격 제한을 부과했다. 모든 한도는 연간 총액이다.

표 3.3

북한의 주요 수출품 (단위: 미화 백만 달러)

수출	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
식품 및 농산물	131.5	141.5	178.7	287.2	193.0	273.5	282.4	15.1
광물, 흙, 돌, 나무, 도자기류	1,684.2	1,669.5	1,911.1	1,607.8	1,373.1	1,485.1	667.1	55.4
석유	477.1	487.1	637.7	795.0	837.4	755.6	594.1	8.1
귀금속을 포함한 금속	285.8	231.8	219.0	218.9	105.5	133.9	82.0	36.9
기계 및 전기 장비	77.7	160.6	107.4	117.0	79.7	72.6	56.4	13.3
석탄	1,174.9	1,247.7	1,423.8	1,173.1	1,081.1	1,190.9	411.1	0.0 <sup>a</sup>
석유 및 석유 제품	97.1	63.5	143.9	17.0	69.6	38.1	9.3	3.7
합계	3,939.3	4,013.7	4,638.3	4,231.6	3,759.3	3,949.8	2,102.3	132.4

출처: Korean Statistical Information Service, homepage, undated; United Nations, "UN Comtrade Database," webpage, undated.

<sup>a</sup> 0(제로)값은 보고되지 않은 거래를 나타낸다.

**표 3.4**  
북한의 주요 수입품 (단위: 미화 백만 달러)

수입	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
원자로, 보일러 및 기계류	307.2	326.3	318.6	329.0	263.4	282.9	272.2	8.4
차량 및 부품	231.9	240.6	255.9	231.3	197.9	260.6	204.0	2.0
금속	221.5	230.8	269.8	262.1	245.9	271.6	222.8	5.4
석탄	53.0	58.1	43.2	53.1	53.0	68.5	47.2	0.0 <sup>a</sup>
석유 및 석유 제품	748.7	774.1	800.1	360.4	141.0	120.7	71.1	21.3
합계	1,566.1	1,633.7	1,691.8	1,239.8	905.0	1,008.2	821.1	37.1

출처: Korean Statistical Information Service, homepage, undated; United Nations, “UN Comtrade Database,” webpage, undated.

<sup>a</sup> 0(제로)값은 보고되지 않은 거래를 나타낸다.

## 공공외교 액션 플랜

우리는 다음과 같은 공공외교 액션 플랜을 제안한다.

1. 인적 교류: (1) 북한 및 (2) 한·미 양국 간에 문화·체육 교류 및 학술·과학 교류를 위한 공공외교 프로그램을 전개한다.<sup>31</sup>
2. (1) 북한 및 (2) 한·미 양국 간에 모두에 긍정적인 정보 캠페인을 위한 공공외교 프로그램을 전개한다. 이 프로그램은 국내외 모두를 대상으로 해야 한다.<sup>32</sup>

이러한 공공외교 액션 플랜은 두 가지 유형으로 나뉜다. 첫째는 문화적, 교육적, 전문적 교류 이고 둘째는 국제 방송 기획과 같은 정보 캠페인이다.

문화적, 교육적, 전문적 교류로는 해외 음악 콘서트, 친선 스포츠 경기, 올림픽 공동 참가 등이 포함된다. 과학적 및 학술적 교류와 같은 전문적 교류는 장기적 영향 외에도 눈에 띄는 단기적 영향을 미칠 수 있다. 여기에는 의료 서비스 또는 과학 프로젝트에 대한 학생들의 교류와 협력이 포함된다. 공식적인 외교 채널이 없는 적대적 정치 환경에서는 때때로 인적 교류가 정보 교환 및 신뢰, 그리고 관계 구축을 위한 유일한 채널이 될 수 있다. 그러나 가장 효과적인 문화 및 전문 교류는 일관되고 지속적이며, 외교 정책에 잘 부합하는 교류일 것이다. 다만 본 보고서에서 분석한 3개국은 각각 공공외교를 추진할 때 고려하는 단기적, 중기적 목표를 가지고 있으며 본 보고서에서는 이를 고려하였다.

미국의 소리(Voice of America) 및 BBC(British Broadcasting Corporation) 방송 편성과 같은 국제 방송 활동은 수십 년 동안 지속되어 왔다. 그러나 오늘날 통신 채널의 속도, 도달 범위 및 다양성의 지평이 넓어졌다. 북한의 정책과 같은 어떤 주제에 대한 언론의 표현은 북한의 조치 또는 행동과 직접적인 상관관계가 없더라도 긍정적이거나 부정적으로 나타날 수도 있으며, 전적으로 정부의 대북 외교정책에 근거 할 수도 있다.

<sup>31</sup> 군사 간 교류도 공공외교 프로그램의 일부가 될 수 있다.

<sup>32</sup> 이러한 프로그램은 주요 뉴스 및 미디어 플랫폼의 프레임 분석과 국제방송에 대한 예산 배분을 검토하여 측정할 수 있다.

정보 캠페인은 모든 국내외 청중을 대상으로 특정 외교 정책 결정에 찬반 여론을 형성할 수 있으므로, 민주주의 또는 고도로 분단된 정치적 풍토에서 특히 중요한 요소가 될 수 있다. 본 보고서에서는 정보 캠페인을 미국과 한국 정부가 지원하는 북한 겨냥 뉴스 및 엔터테인먼트 방송에 초점을 맞춰 다룬다.

각국의 이해당사자는 정치 기득권층이며 미국과 한국의 경우에는 시민사회로 상정한다. 이 영역에서는 군사적 및 경제적 이해관계가 없을 가능성이 크므로 제외된다.<sup>33</sup>

이 두 가지 액션 플랜은 국가 간의 신뢰 구축을 다루며, 따라서 대외 안정에 기여한다. 이러한 플랜들 간의 주요 차이점은 장기적 목표와 관련하여 북한 주민에게 미치는 영향이다. 역사적으로 북한 주민들은 비교적 외부 세계와 고립되어 북한 주민과 외부 세계 주민 서로에게 왜곡된 관점을 심어주었다.

미디어 캠페인은 큰 영향력을 가질 수 있으며 북한의 정치 지도부의 정당성에 대해서는 다소 높은 위험을 수반할 수 있다. 따라서 이러한 액션 플랜은 과거 부정적 정보 캠페인의 역사와 널리 전파되는 정보를 통제하기 어려웠다는 점을 고려할 때 북한의 정치 지도부에게 위험을 안겨준다. 반면, 이 액션 플랜은 외부 이해당사자들에게는 신뢰를 쌓을 것이다.

스포츠 시합이나 문화 공연과 같은 일부 인적 교류도 영향력이 클 수 있다. 그러나 이러한 만남은 서로의 엘리트층을 노출시키고 정치적 지도부에 의해 더 쉽게 통제된다. 따라서 이러한 교류는 북한의 정치 지도부의 국내 정당성을 향상시킬 수 있다.<sup>34</sup> 또한, 과학적 교류와 같은 일부 인적 교류는 경제적 안정을 지원할 수도 있다.

다른 국가의 이해당사자들은 대체로 두 가지 액션 플랜을 신뢰 구축 방안으로 간주하고 적어도 중도적 지지를 줄만하다고 볼 것이다. 2018년 평창 동계 올림픽에 북한의 참가를 위해 적극적으로 지원했던 것에서 보이듯 한국의 정치 지도부는 두 가지 액션 플랜을 강력하게 지지할 것이다.

<sup>33</sup> 향후 고위 수준과 기지 방문과 같은 실무 수준 모두에서 군사 간 교류가 가능할 수 있다. 한 단계 더 나아가 공동 영역에서는 다자간 훈련 및 활동에 함께 참여할 수도 있다. 그러나 이 두 가지 옵션은 신뢰 구축이 필수적 이므로 첫 번째 단계에 포함하지는 않는다.

<sup>34</sup> Daniel J. Wakin and Sheryl Gay Stolberg, "North Koreans Welcome Symphonic Diplomacy," *New York Times*, February 27, 2008

## 목표에 액션 플랜 연결하기

표 3.5는 한 명 이상의 이해당사자가 달성하고자 하는 목표에 액션 플랜을 연결한 것이다.

표 3.5의 모든 국방과 외교 액션 플랜은 대외 관계 개선이라는 단일 목표에 기여한다. 이는 지나치게 협소한 안보 문제에 집중하여 초점을 맞추었을 때의 위험성을 보여주면서, 다른 목표를 다루는 액션 플랜을 포함하는 액션 플랜 포트폴리오 작성의 중요성을 강조한다.

경제 액션 플랜은 국내의 정치적 안정에도 영향을 미칠 것이다. 북한은 경제적 어려움으로 인해 내부의 이견에 취약해져 있어 북한 내부 안정을 유지하기 위한 지도부의 강력한 단속이 요구되고 있다. 따라서 경제 개선은 내부 안정에 기여할 것이다.

공공외교 액션 플랜은 직접적으로는 대외 관계에 기여하고, 대다수 북한 주민들이 중요하게 여기기 시작한 외부 세계와의 상호작용을 향상시켜준다는 점에서 간접적으로는 국내 안정에 도움이 된다.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> King, 2019

표 3.5  
대북 목표에 액션 플랜 연결하기

액션 플랜	경제 개선	국내 정치적 안정 유지	대외 관계 개선
영변 시설 일부 해체			X
일부 탄두 폐기			X
풍계리 사찰			X
북한의 재래식 군사력 축소			X
한미 연합훈련 축소			X
한미 군사력 축소			X
연락사무소			X
중전선언			X
무역 제재 완화	X	X	
인프라 원조	X	X	
교환 프로그램		X	X
긍정적 정보 캠페인		X	X

### 제안된 액션 플랜 및 포트폴리오

포트폴리오 및 포트폴리오 구성에 어떤 액션 플랜을 포함시킬 것인지에 대한 우리의 제안을 전문가 대화에 맡겼다. 실현 가능한 액션 플랜이 다양한 만큼, 우리는 전문가들에게 협상 목표를 달성하고 협상가들이 수용할 수 있는 소규모 액션 플랜 세트를 개발해달라고 요청했다. 이 목표를 위해 전문가들은 각 범주 내에서 액션 플랜의 순위를 매겼다. 그 결과는 표 3.6에 나와 있다.

국방 분야와 관련하여 전문가들은 4가지 액션 플랜이 북한의 장기적 핵무기 보유능력에 미치는 영향력 차이에 동의했다. 표 3.6는 플랜의 중요순위에 대한 평가를 담고 있다. 북한



표 3.6  
전문가가 순위 매긴 액션 플랜

순위	국방	경제	외교	공공외교
1	영변 시설 일부 해체	인프라 원조 제공	미국과 북한 간 연락사무소 설치	인적 교류
2	북한의 핵 비축량 감소	섬유 수출	중전선언	긍정적 정보 캠페인
3	한미 양국의 주요 군사 훈련 축소	인력 수출		
4	풍계리 사찰	석탄 수출, 금속 수출		
5	북한 재래식 전력 감축	석유 수입, 과학 및 기술 수입, 사치품 수입		
6	한미 양국 재래식 전력 감축			

에게 한미 양국의 주요 군사력 감축은 양국의 재래식 전력 감축보다 더 중요한 것으로 여겨진다.

경제 부문과 관련한 순위는 모든 국가가 수용할 수 있는가에 대한 전문가들의 평가가 반영되었다. 비록 고부가가치 품목인 석탄과 금속 수출은 섬유 및 인력과 같은 기타 수출품에 비해 가장 중요하지만 미국은 이러한 수출품들이 군사용으로 전용될 가능성이 크다는 이유로 이를 반대할 가능성이 크다.

석유와 과학 및 기술 수입도 군사용으로의 전용 될 유사한 우려로 순위가 낮아졌다. 그러나 민간용 에너지와 교통 지원과 같은 특정 유형의 명백한 인프라 지원은 모든 국가들이 지지 할 수 있는 액션 플랜으로 수용되었다.

외교 및 공공외교 분야와 관련하여 전문가들은 두 가지 액션 플랜 모두 유용하다는 앞선 RAND 분석에 대체로 동의했

다. 합의의 이행을 촉진할 수 있다는 단기적 가치때문에 전문가들은 연락사무소 설치에 대한 선호를 나타냈다.

전문가들은 공공외교 액션 플랜 역시 대체로 유용하다고 판단했다. 2018년 평창 동계 올림픽에서 이미 경험한 바와 같이 대중적인 영향이 크고 실현이 용이하다는 점에서 인적 교류에 대한 선호는 의견을 나타냈다.

### 국내 이해당사자 간의 합의 구축

두 번째 단계는 국내 이해당사자들의 저항으로 인해 발생할 수 있는 국내 압박에 대한 액션 플랜의 회복력을 검증하는 것이다.

우리는 전문가들에게 어떤 액션플랜이 내부 저항이 발생할 가능성이 가장 크며 어떤 액션 플랜이 내부 합의 수준이 높을지 평가해 달라고 요청했다. 이를 위해 전문가들은 국내 이해당사자들 간 액션 플랜의 우선순위를 매겼다. 전문가들에 따르면 국내 이해당사자들이 정치 지도부와는 다르게 순위를 매긴 액션 플랜의 경우 액션 플랜이행 시 내부 저항에 부딪힐 가능성이 크다고 한다. 반면, 국내 이해당사자들이 정치 지도부와 비슷한 순위를 매긴 액션 플랜들의 경우 이행 시 발생하는 내부 저항이 적을 것이다.

우리는 액션 플랜의 합의를 추정하는데 있어서 변동 계수를 중심으로 구축된 통계적 방법을 사용하였다. 비율이 높을수록 국내 지지가 더욱 높다는 것을 의미한다. 전문가들은 포트폴리오 구축의 다음 단계에 포함할 액션 플랜을 심사하기 위해 임의의 합의점 비율을 75%로 설정하였다. 이는 액션플랜이 어느 국가에서든 합의가 75% 미만이면 다음 단계의 검토 대상에서 제외한다는 것을 의미한다.

이처럼 합의된 임계수준은 액션 플랜이 내부압박을 견딜 수 있다고 보장하는 데 도움을 준다. 과거에는 약속된 조치들이 국내 이해당사자들의 저항에 부딪혀 시행이 지연되는 문제가 있었다. 예를 들어, 제네바 합의에 따라 북한에 약속한 중

유 수송은 의회가 재정 지원을 꺼리면서 자주 지연되었다.<sup>36</sup> 본 연구의 접근법은 이러한 문제들을 명백히 피하고자 한다.

물론, 이는 실제 협상 진행을 단순화한 것이다. 그러나 이러한 접근법은 국내 합의를 고려하는 것이 중요하다는 것을 보여줄 뿐만 아니라 일부 합의 수준이 낮은 영역을 설명하는 데도 유용하다.

통계적 방법론은 부록 C에 설명되어 있으며, 그 결과는 표 3.7에 나와 있다.

표 3.7은 국내와 국가 간 이해당사자 합의의 상당한 차이를 보여준다. 당연히 민주주의 국가인 한국과 미국은 합의에서 상당한 차이를 보이는데, 이는 이들 두 국가에서 견해 차이가 다양하게 나타나고 있는 것과 일치한다.

북한의 위협을 줄이고자 하는 국방 액션 플랜은 모든 국가에서 높은 수준의 합의를 얻었다. 한국과 미국에서는 자국에 대한 대북위험을 줄이자는 의견에 대한 합의 수준이 낮았으며, 이는 자국 내 견해가 상충된다는 것을 나타낸다. 이러한 결과로 해당 액션 플랜 중 하나인 한미 양국 재래식 전력 감축을 추가 검토에서 제외하였다.

외교 액션 플랜에서는 모든 국가에서 특히 군부의 반대로 인해 전반적 합의수준이 적었다. 한국의 경우 야당의 지지 역시 부족했다. 결과적으로 두 외교 액션 플랜 모두 합의 수준을 충족하지 못했다. 공공외교 액션 플랜은 한국과 미국 모두에서 합의 수준은 낮았지만 양국의 합의 수준은 통과했다. 미국은 경제 액션 플랜은 대부분이 합의 수준을 넘지 못해 경제 액션 플랜의 회복력이 낮을 수 있음을 보여 주었다. 특히 석탄, 금속, 석유와 같은주요 수출입 품목이 합의 수준을 통과하지 못했다.

합의 수준 검증을 적용한 후, 이를 통과한 액션 플랜이 표 3.8에 나와 있다.

다음 단계인 전문가들에 의한 포트폴리오 제안에는 외교, 경제, 국가 안보 영역 내와 영역 간 상호절충에 대한 고려를 포함하였다.

제안된 포트폴리오는 박스 3.2에 제시되어 있다. 앞서 언급하고 전문가 패널도 강조한 바와 같이, 공식적 차원의 협상

<sup>36</sup> 예를 들어, Robert Gallucci's comments in Frontline, undated 참조.

표 3.7  
액션 플랜에 대한 국내 지지

액션 플랜	합의수준 (%)			
	DPRK	미국	중국	ROK
영변 시설 일부 해체	84	92	100	91
북한의 핵 비축량 감소	90	94	98	96
북한 재래식 전력 감축	95	98	98	92
풍계리 사찰	86	97	100	94
한미 양국의 주요 군사 훈련 축소	95	82	100	75
한미 양국 재래식 전력 감축	100	69	100	81
미국과 북한 간 연락사무소 설치	65	76	80	63
중전선언	74	68	80	61
인적 교류	100	75	100	75
긍정적 정보 캠페인	100	95	100	76
수출: 석탄	94	50	94	81
수출: 금속	94	50	98	85
수출: 섬유	92	77	100	80
수출: 인력	94	77	100	81
수입: 석유	96	62	100	83
수입: 자본재	93	73	83	77
수입: 과학 및 기술	95	44	68	81
수입: 사치품	82	70	90	84
재정 흐름	90	64	84	75
인프라 원조	96	91	90	82

참고: 합의율 도출하기 위한 통계적 측정방법으로 변동 계수를 사용하였다. 측정방법과 적용방법은 부록 B에 설명되어 있다. 합의수준이 75% 미만인 액션 플랜은 빨간색 음영으로 표시되어 있다. 합의 수준은 정치 지도부의 액션 플랜에 대한 지지 견해가 있다는 것을 전제로만을 측정한다. 합의 수준이 액션 플랜 자체의 지지나 결과의 범위를 측정하지는 않는다.

에서는 이러한 제안 사항에서 누락된 세부 수준의 내용이 포함될 것이다. 따라서 여기서의 제안 사항은 협상의 방향성을 가장 잘 보여줄 수 있고 이러한 방법론적 접근이 어떻게 제안 포트폴리오로 이어질 수 있는지를 보여주기 위한 것이다.

세 가지 포트폴리오 모두 외교, 경제 및 안보 액션 플랜을 담고 있다. 첫 번째 포트폴리오는 포트폴리오 2 및 3보다 더 많은 상호절충의 가능성을 제공하지만, 장기적 군사 훈련 축소와 영변 시설 상태 모니터링과 같은 더욱 지속적인 약속이 요구된다. 두 번째 포트폴리오는 상호절충 가능성이 적지만 지속적인 약속에 대한 요구가 적고 빠른 이행이 가능한 제안이다. 세 번째 포트폴리오는 절충안이다. 이는 한미 동맹의 성과와 북한의 성과 사이에서 균형을 맞추고 있으며, 계속 진행 중인 약속을 포함하고 있다.

표 3.8  
합의 검증 후 전문가가 순위 매긴 액션 플랜

순위	국방	경제	공공외교
1	영변 시설 일부 해체	인프라 원조 제공	인적 교류
2	북한의 핵 비축량 감소	섬유 수출	긍정적 정보 캠페인
3	한미 양국의 주요 군사 훈련 축소	인력 수출	
4	풍계리 사찰		
5	북한 재래식 전력 감축		

### 박스 3.2

#### 제안된 포트폴리오

##### 포트폴리오 1

- 영변 시설 일부 해체.
- 한미 양국의 주요 군사 훈련 축소.
- 인프라 원조 제공.
- 섬유 수출 허용.
- 인적 교류 확대.
- 긍정적 정보 캠페인 창출.

##### 포트폴리오 2

- 북한의 핵 비축량 감소.
- 풍계리 사찰.
- 인력 수출 허용.
- 긍정적 정보 캠페인 창출.

##### 포트폴리오 3

- 영변 시설 일부 해체.
- 인프라 원조 제공.
- 인적 교류 확대.

각 포트폴리오에는 최소한 하나 이상의 상생 액션 플랜이 담겨 있다. 이는 공공외교 액션 플랜이다. 영변 일부 해체는 북한으로서는 큰 손실이다. 포트폴리오 1에는 이 손실의 대가로 북한은 인프라 지원과 같은 경제적 지원, 섬유 수출 제재 완화와 함께 한미 군사 훈련의 지속적 축소라는 안보 이익을 얻는다. 포트폴리오 3에서 북한은 영변 시설 일부 해체에 대한 대가로 인프라 지원만을 받는다. 이는 포트폴리오 1에서보다 영변 해체에 대한 손실 수준이 낮거나 또는 낮고 인프라 지원의 이익은 훨씬 더 높은 수준이어야 함을 의미한다.

포트폴리오 2는 인력 수출에 대한 제재 완화의 대가로 북한에게 핵 비축량 감소와 풍계리 사찰이라는 두 가지 양해를 구하고 있다.

액션 플랜의 이행 전략에 대한 논의는 본 보고서의 범위를 벗어나지만, 전문가 패널은 합의 성공을 보장하기 위해 이해 당사국들이 수행할 수 있는 몇 가지 중요한 역할을 제안했다. 이러한 역할은 표 3.9에 제시되어 있다.

표 3.9는 4개의 이해당사국에 대한 실질적인 역할을 제시하고 있다. 일부 전문가 패널들은 비록 미국과 북한의 역할이 명백하지만, 2018-2019년 대화 실패는 중국과 한국이 주변적인 역할에만 머물러 있었기 때문이라고 주장했다. 전문가들은 중국이 북한의 비핵화 과정에서 북한이 믿을 수 있는 유일한 보

중국이라는 점에 주목했다. 중국과 한국도 북한의 경제 발전에 핵심적인 역할을 할 수 있을 것이라고 주장했다.

표 3.9  
이해당사국의 역할

	모니터링 및 규정 준수	액션 플랜 참여	보증인
중국	북한 및 한-미 연대	국방, 경제	북한 자주권
북한	한-미 연대	국방, 경제, 공공외교	
한국	북한 연대	국방, 경제, 공공외교	
미국	북한 연대	국방, 공공외교	한국 자주권
국제 기구	북한 및 한-미 연대		





미국과 북한이 경제 원조의 대가로 북한 비핵화를 시도한 첫 번째 협정인 제네바 합의를 체결한 지 26년이 지났다. 어느 정도 이익이 없는 것은 아니지만, 제네바 협정은 실패했다. 2020년 현재에도 수 차례의 공식 대화에도 불구하고 아무런 합의도 이루어지지 않고 있어 양국의 긴장은 다시 고조되고 있다.

본 보고서에서 우리는 북-미 간 갈등 해결과 합의 도출의 기회를 모색했다. 본 연구의 목적은 방법론적 접근에 기반한 분석으로 협상에 관한 다른 프레임워크가 협상결과에 변화를 만들어낼 수 있는지를 탐구하는 것이다. 우리는 과거의 실패 원인을 다루고 현재 마주한 현실을 반영하기 위해 고안된 협상 접근법을 제안하고 검증했다. 이 접근법을 포트폴리오 기법(portfolio method)이라 한다.

과거의 실패에 대한 평가에서, 우리는 향후 협상에서 다루어야 할 세 가지 주요 실패 원인을 파악했다. (1) 협상 목표의 불일치 (2) 미흡한 국내외 지지 (국가 및 비국가 행위자 모두 해당), 그리고 (3) 신뢰 구축 메커니즘의 활용 실패이다. 이러한 과거의 실패에 관한 분석을 이용하여, 우리는 새로운 협상을 위한 프레임워크를 구성 할 몇 가지 핵심 요소를 개발했다. 포트폴리오 기법의 구성요소는 (1) 미국과 북한의 이익과 충족되는 국익을 얻는 국가들의 포함 (2) 협정 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의 (3) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함 (4) 국내 이해당사자들의 선호 통합 (5) 다양한 협상 영역의 연계 마지막으로 (6) 신뢰 구축 메커니즘이다.

포트폴리오 기법을 검증하기 위해 전문가팀을 구성하여, 실제 사례에 대한 포트폴리오 작성 단계를 거쳐 이를 적용하고 재검토하였다. 우리는 Track II 대화 방식을 사용하였다.

포트폴리오 기법을 개발하고 검증하기 위해 2장에서 논리 모형을 구성하였으며, 이후 3장에서 다음의 과제를 수행하였다.

1. 국가 및 국내 이해당사자 식별
2. 협상 목표 개발
3. 액션 플랜 열거 및 평가
4. 권장 액션 플랜 및 포트폴리오 개발

1-3단계는 연구를 기반으로 하였으며, 이를 전문가팀이 검증하였다. 4단계에서는 전문가팀이 공동으로 액션 플랜을 검토하고 포트폴리오를 개발하였다. 액션 플랜은 합의 검증을 거친 후 포트폴리오 내에서 전문가 선호에 따라 순위가 매겨 졌다.

이러한 결과로 세 가지의 제안 포트폴리오가 도출되었다. 각각의 포트폴리오는 외교, 경제 및 안보 영역을 포함하고 있다. 전문가 패널은 또한 각 이해당사국이 협정 이행을 위해 수행할 역할을 제안했다.

전문가 대화에서는 대체로 포트폴리오 기법과 그 핵심 구성 요소들에 대해 지지하는 입장을 표명했다. 이는 액션 플랜에 대한 공식적인 협상은 목표와 기타 구성 요소들이 사전에 합의된 프레임워크에 기반해야 한다는 조건을 명시했기 때문이다. 전문가들은 또한 한 국가의 협상력을 인정하면서 액션 플랜 간의 상호절충의 가능성을 고려해 분석한 본 연구의 통찰력에 탄복하였다.

요약하자면, 본 보고서에서는 과거의 실패에 대한 원인을 명시적으로 해결하고자 하는 접근법을 제안한다. 포트폴리오 기법은 이해당사자의 목표와 우선순위를 반영하고 외교, 경제 및 안보 영역을 포함하는 액션 플랜 포트폴리오를 개발함으로써 수행된다. 포트폴리오는 전문가의 대화의 도움을 받아 구성된다. 본 연구에서는 포트폴리오 기법이 북한과의 협상에서 성공 가능성이 높은 방법들을 제공한다는 것을 발견했다.

## 액션 플랜 심사

---

액션 플랜의 초기 심사는 다음의 CRIVR 기준에 근거한다. (1) 개별적으로 그리고 동시에 목표에 기여 (2) 액션 플랜 포트폴리오에서 발생하는 손익의 상호호혜 주의 (3) 저비용으로 1년 이내에 이현 가능 (4) 검증 가능성, 그리고 (5) 가역성 또는 저비용 대체 가능성이다.

표 A.1은 5가지 기준 중 포트폴리오 수준에서 적용 가능한 손익의 상호호혜 주의를 제외한 4가지 기준을 수행한 심사 결과이다. 테스트를 통과하지 못한 액션 플랜은 노란색 음영으로 표시하였다.

표 A.1  
액션 플랜의 CRIVR 심사

액션 플랜	범주	목표에 기여	실행 가능성	검증 가능성	가역성
북한은 국제 사찰하에 영변 핵시설을 부분적으로 해체한다.	국방	Y	Y	Y	Y
북한은 일정량의 탄두를 폐기한다.	국방	Y	Y	Y	Y
북한은 새로 확인된 핵시설(예를 들면, 하노이 정상회담 때 미국이 제기한 핵시설)에 대한 사찰을 허용한다.	국방	Y	Y	N	Y
북한은 풍계리 핵실험장에 대한 국제 사찰을 허용한다.	국방	Y	Y	Y	Y
미국과 한국의 주요 군사 훈련을 축소한다.	국방	Y	Y	Y	Y
미국과 한국은 한반도 내의 군사력을 축소한다.	국방	Y	Y	Y	Y
북한은 핵물질 생산과 미사일 전력 개발을 중단한다.	국방	Y	Y	N	Y
북한은 전체 핵시설 목록을 제공한다.	국방	Y	Y	N	N
북한은 재래식 무기 전력을 감축한다.	국방	Y	Y	N	Y

표 A.1 계속

액션 플랜	범주	목표에 기여	실행 가능성	검증 가능성	가역성
북한은 군사 훈련을 축소한다.	국방	Y	Y	Y	Y
미국과 북한은 연락사무소를 설치한다.	외교	Y	Y	Y	Y
중전선언.	외교	Y	Y	Y	Y
미국과 북한은 평화 조약을 체결한다.	외교	Y	Y	Y	N
일정 기간 동안 북한에 대한 경제 제재를 완화한다.	경제	Y	Y	Y	Y
북한에 인프라 원조를 제공한다.	경제	Y	Y	Y	Y
인적 교류 프로그램을 개시한다.	공공외교	Y	Y	Y	Y
긍정적 정보 캠페인을 개시한다.	공공외교	Y	Y	Y	Y



## 국내 이해당사자 간의 합의 수준 측정

---

국가 정치 지도부의 의사결정 조치에 대한 국내 이해당사자의 지지는 이들의 결정이 (1) 결정을 이행할 책임이 있는 사람들과 (2) 합의를 유지하기 위한 국내 이해당사자의 지지에 달려있기 때문에 중요하다. 본 보고서에서 우리는 각 협상국가의 이해당사자를 파악하고, 정치 지도부의 변경과 같은 국내의 변화에 회복력을 가진 액션 플랜을 수립하려면 국내 이해당사자 간 최소한의 합의가 필요하다고 주장하였다.

우리는 회복력을 확인하기 위해 전문가들에게 다음과 같은 리커트(Likert) 척도를 기준으로 각 액션 플랜의 순위를 매겨줄 것을 요청하였다.

1. 매우 반대, 가장 낮은 우선순위 또는 선호
2. 보통 또는 다소 반대
3. 중립
4. 보통 또는 다소 선호
5. 매우 선호, 가장 높은 우선순위 또는 선호

순위는 액션 플랜 간의 상대적 우선순위를 포착한다. 이는 결과의 가능성이나 크기를 측정하는 것은 아니다.

전문가들은 국내 이해당사자별 액션플랜의 순위를 매겼다. 그런 다음 정치 지도부를 지지할 국내 이해당사자들의 합의를 계산하기 위해 다음 공식에 해당 순위를 대입하였다.

합의수준 (%) =  $(1 - (sd/rankpl)) \times 100$ , 여기서  $sd$  는 이해당사자들의 순위에 대한 표준편차이며,  $rankpl$  는 정치 지도부 순위를 나타낸다.

이 접근법이 합의수준을 측정하는 유일한 방식은 아니다. 기존 문헌에서는 리커트 순위를 가지고 계산할 수 있는 다양한 선호의 합의 수준(또는 이를 보완한 불일치 수준)을 제시하고 있는데, 이 중 상당수는 표준 편차와 공분산(共分散)을 중심으로 측정된다.<sup>1</sup> 이러한 측정방법으로는 분산을 비교하는 F-검정, 급내 상관 계수(ICC), 변동계수가 있다.

여기서는 협상목록 액션플랜에 포함시키기 위해 각국의 임계수준을 75% 합의로 설정했다.<sup>2</sup>

각 액션 플랜에 대한 합의 수준은 표 3.7에 나와 있다.

---

<sup>1</sup> Hiral A. Shah and Sema A. Kalaian, "Which Is the Best Parametric Statistical Method for Analyzing Delphi Data?" *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, Vol. 8, No. 1, May 2009; and Mushtaq Abdal Rahem and Marjorie Darrah, "Using a Computational Approach for Generalizing a Consensus Measure to Likert Scales of Any Size  $n$ ," *International Journal of Mathematics and Mathematical Sciences*, Vol. 2018, 2018 참조.

불일치를 표준 편차로 측정하는 것은 응답자의 측정 오차가 적을 때 가장 적합하다. Teresa Henriques, Luis Antunes, João Bernardes, Mara Matias, Diogo Sato, and Cristina Costa-Santos, "Information-Based Measure of Disagreement for More Than Two Observers: A Useful Tool to Compare the Degree of Observer Disagreement," *BMC Medical Research Methodology*, Vol. 13, Article 47, 2013 참조.

<sup>2</sup> 25% 미만의 불일치 수준은 상대적으로 충분한 비율로 간주된다. Matthew Graham, Anthony Milanowski, and Jackson Miller, *Measuring and Promoting Inter-Rater Agreement of Teacher and Principal Performance Ratings*, Center for Educator Compensation Reform, February 2012 참조.



액션 플랜	<i>‘단기적 액션 플랜’ 참조.</i>
액션 플랜의 범주	액션 플랜은 국방, 외교, 경제, 공공외교 4개 부문 중 하나에 속한다.
CRIVR	CRIVR은 액션 플랜과 포트폴리오의 제약사항에 대한 약어이다. 포트폴리오가 다음과 같은 조건을 만족할 경우 이 기준을 충족한다. (1) 개별로 그리고 동시에 협상 목표에 기여(Contribute) (2) 액션 플랜 포트폴리오에서 발생하는 손익의 상호호혜주의(Reciprocity), (3) 저비용으로 단기간에 실행 가능성(Implementable), (4) 검증 가능성(Verifiability), 그리고 (5) 가역성(Reversibility) 또는 저비용 대체 가능성이다.
실현 가능한 포트폴리오	실현 가능성 기준을 충족하는 포트폴리오
국내 이해당사자	해당 국가 내에서 정책 입안에 영향을 미치는 이해당사자 그룹

국가 내 합의 수준 1에서 정치 지도부의 순위를 기준으로 한 이해당사자들의 변동 계수를 뺀 값으로, 다음과 같이 백분율로 나타낸다.

합의수준 (%) =  $(1 - (sd/rankpl)) \times 100$ ,  
여기서  $sd$  는 이해당사자들의 순위 표준편차이며,  $rankpl$  는 정치 지도부 순위이다.

장기적 목표                    즉각적으로 예측할 수 없지만 일정기간에 걸쳐 나타나길 원하는결과

협상 목표                    ‘단기적 목표’ 참조.

포트폴리오                    둘 이상의 단기적 액션 플랜의 조합

우선순위                    단기 또는 장기적으로 순위가 높은 목표

단기적 액션 플랜            단순히 *액션 플랜*이라고도 하며, 필요한 시간과 자원과 관련된 일련의 행동. 즉, 12개월 이내에 이행할 수 있고 단기적 목표나 협상 목표로 다뤄 질 수 있는 일련의 행동을 말한다.

단기적 목표                    예측 가능한 기간 내에 달성할 수 있는 원하는 결과

이해당사자 국가            협상에서 참여 파트너로 식별된 국가

Abdal Rahem, Mushtaq, and Marjorie Darrah, “Using a Computational Approach for Generalizing a Consensus Measure to Likert Scales of Any Size  $n$ ,” *International Journal of Mathematics and Mathematical Sciences*, Vol. 2018, 2018.

Arms Control Association, “The U.S.-North Korean Agreed Framework at a Glance,” fact sheet, last reviewed July 2018. As of September 23, 2020: <https://www.armscontrol.org/factsheets/agreedframework>

Bae, Kook-Yeol, “A Study of the Economic Elites in the Kim Jong-il Era [in Korean],” *Association of North Korean Studies*, Vol. 35, No. 2, December 30, 2010, pp. 75–101.

Bartolini, Stefano, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2005.

Blakemore, Erin, “Bill Clinton Once Struck a Nuclear Deal with North Korea,” History.com, updated September 1, 2018. As of September 10, 2020: <https://www.history.com/news/north-korea-nuclear-deal-bill-clinton-agreed-framework>

Blomquist, Rachel, and Daniel Wertz, “An Overview of North Korea-Japan Relations,” National Committee on North Korea, updated June 2015. As of September 10, 2020: <https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/overview-north-korea-japan-relations>

Carlin, Robert, and John W. Lewis, *Negotiating with North Korea: 1992–2007*, Stanford, Calif.: Center for International Security and Cooperation, Stanford University, January 2008.

Chan, Tara Francis, “What Goes on Inside the Secretive, Semi-Official Talks Between the North Korea, the US, and South Korea,” *Business Insider*, March 19, 2018. As of September 10, 2020: <https://www.businessinsider.sg/what-does-track-2-talks-mean-north-korea-2018-3>

Chandran, Nyshka, “Seoul Is Relying on Big Companies to Invest in North Korea, so Promised Reforms Are Taking a Backseat,” *CNBC*, October 9, 2018. As of September 10, 2020:

<https://www.cnbc.com/2018/10/10/seoul-relies-on-chaebols-for-north-korea-investment-so-reform-doubtful.html>

Elmer, Keegan, “Chinese President Xi Jinping Gives North Korean Leader Kim Jong-Un His Full Support,” *South China Morning Post*, June 19, 2019. As of September 10, 2020:

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3015159/chinese-president-xi-jinping-gives-north-korean-leader-kim>

Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, Paris, updated June 2019. As of September 10, 2020:

<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

Friedman, Uri, “What Does ‘Denuclearization’ Mean to Kim Jong Un?” *The Atlantic*, March 28, 2018. As of September 10, 2020:

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/03/kim-jong-un-china-xi-jinping-train-nuclear-trump-summit/556679/>

Frontline, “Examining the Lessons of the 1994 U.S.-North Korea Deal,” webpage, undated. As of September 10, 2020:

<https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kim/themes/lessons.html>

Gallucci, Robert L., “Lessons to Be Learned from Negotiating with North Korea,” *38 North*, September 17, 2019. As of September 10, 2020:

<https://www.38north.org/2019/09/rgallucci091719/>

Graham, Matthew, Anthony Milanowski, and Jackson Miller, *Measuring and Promoting Inter-Rater Agreement of Teacher and Principal Performance Ratings*, Center for Educator Compensation Reform, February 2012.

Henriques, Teresa, Luis Antunes, João Bernardes, Mara Matias, Diogo Sato, and Cristina Costa-Santos, “Information-Based Measure of Disagreement for More Than Two Observers: A Useful Tool to Compare the Degree of Observer Disagreement,” *BMC Medical Research Methodology*, Vol. 13, Article 47, 2013.

Homans, Charles, “Track II Diplomacy: A Short History,” *Foreign Policy*, June 20, 2011. As of September 10, 2020:

<https://foreignpolicy.com/2011/06/20/track-ii-diplomacy-a-short-history/>

Human Rights First, “North Korean Workers Earn Millions for Their Government Overseas,” October 31, 2017. As of September 10, 2020:

<https://www.humanrightsfirst.org/blog/north-korean-workers-earn-millions-their-government-overseas>

International Crisis Group, *North Korea: Beyond the Six Party Talks*, Brussels, June 16, 2015. As of September 10, 2020:

<https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/north-korea-beyond-six-party-talks>

Jeong, Hyung-Gon, Byung-Yeon Kim, and Suk Lee, *The Current Situation of Marketization in North Korea and Prospects for Change of Its Economic System*, Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, World Economy Update 13-10, 2013.

Ji, Dagyum, “Seoul ‘Must Stop’ Joint U.S.-ROK Military Drills: DPRK Media,” *NK News*, January 11, 2018. As of September 10, 2020:

<https://www.nknews.org/2018/01/seoul-must-stop-joint-u-s-rok-military-drills-dprk-media/>

Kekic, Laza, “The Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy,” *The Economist*, 2007. As of September 24, 2020:

[https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

King, Robert R., “North Koreans Want External Information, but Kim Jong-Un Seeks to Limit Access,” Center for Strategic and International Studies, May 15, 2019. As of September 10, 2020:

<https://www.csis.org/analysis/north-koreans-want-external-information-kim-jong-un-seeks-limit-access>

Klingner, Bruce, “Why Does North Korea Want Nukes?” Heritage Foundation, August 13, 2018. As of September 10, 2020:

<https://www.heritage.org/insider/summer-2018-insider/why-does-north-korea-want-nukes>

Korean Statistical Information Service, homepage, undated. As of September 29, 2020:

<https://kosis.kr/eng/>

Kudláčová, Lenka, “South Korean Civil Society Organizations as Confidence-Builders? The Experience with South Korean Civil Society Groupings in the Republic of Korea and the DPRK,” *Perspectives*, Vol. 22, No. 2, 2014, pp. 33–64.

Kuhn, Anthony, “In ‘Terrific Explosion,’ North Korea Blows Up Liaison Office,” *National Public Radio*, June 16, 2020. As of September 24, 2020:

<https://www.npr.org/2020/06/16/877887300/in-terrific-explosion-north-korea-blows-up-liaison-office>

Lam, Katherine, “Kim Jong Un Killed Uncle, Half-Brother over ‘China Coup Plot,’ Report Says,” *Fox News*, updated September 25, 2017. As of September 10, 2020:

<https://www.foxnews.com/world/kim-jong-un-killed-uncle-half-brother-over-china-coup-plot-report-says>

McEachern, Patrick, “North Korea’s Policy Process: Assessing Institutional Policy Preferences,” *Asian Survey*, Vol. 49, No. 3, May/June 2009, pp. 528–552.

Miller, J. Berkshire, “Japan’s North Korean Anxieties,” *American Interest*, May 15, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.the-american-interest.com/2018/05/15/japans-north-korean-anxieties/>

Montville, Joseph V., “Track Two Diplomacy: The Work of Healing History,” *Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 7, No. 2, Summer/Fall 2006, pp. 15–25.

Mount, Adam, *Conventional Deterrence of North Korea*, Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 2019. As of September 10, 2020:  
<https://fas.org/wp-content/uploads/2019/12/FAS-CDNK.pdf>

Nikitin, Mary Beth D., Emma Chanlett-Avery, and Mark E. Manyin, *Nuclear Negotiations with North Korea: In Brief*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, December 4, 2017.

“North Korea Nuclear Test Tunnels at Punggye-ri ‘Destroyed,’” *BBC*, May 24, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.bbc.com/news/world-asia-44240047>

Observatory of Economic Complexity, “Where Does North Korea Export To?” webpage, undated. As of September 10, 2020:  
[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/prk/show/all/2000/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/prk/show/all/2000/)

O’Carroll, Chad, “Military Drills Will Lead to ‘Unimaginable Holocaust,’ Says N. Korea,” *NK News*, January 16, 2014. As of September 10, 2020:  
<https://www.nknews.org/2014/01/military-drills-will-lead-to-unimaginable-holocaust-says-n-korea/>

Osaki, Tomohiro, “Japan, China and South Korea Are ‘in Sync’ on North Korea, Japanese Official Says,” *Japan Times*, May 9, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/05/09/national/politics-diplomacy/japan-hosts-leaders-china-south-korea-summit-north-korea/#.XaNijS3MyF0>

Parkhe, Arvind, “Building Trust in International Alliances,” *Journal of World Business*, Vol. 33, No. 4, Winter 1998, pp. 417–437.

Sang-Hun, Choe, “North Korea’s State-Run Economy Falter Under Sanctions, Testing Elite Loyalty,” *New York Times*, April 18, 2019. As of September 10, 2020:  
<https://www.nytimes.com/2019/04/18/world/asia/north-korea-economy-sanctions.html>

Scobell, Andrew, “China and North Korea: Bolstering a Buffer or Hunkering Down in Northeast Asia?” testimony presented before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on June 8, 2017, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, CT-477, 2017. As of September 10, 2020:  
<https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT477.html>

Shah, Hiral A., and Sema A. Kalaian, “Which Is the Best Parametric Statistical Method for Analyzing Delphi Data?” *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, Vol. 8, No. 1, May 2009, pp. 226–232.

Shiffrinson, Joshua, “Security in Northeast Asia: Structuring a Settlement,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2, Summer 2019, pp. 23–47.

Snyder, Scott A., “The Motivations Behind North Korea’s Pursuit of Simultaneous Economic and Nuclear Development,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations blog, November 20, 2013. As of September 24, 2020: <https://www.cfr.org/blog/motivations-behind-north-koreas-pursuit-simultaneous-economic-and-nuclear-development>

———, “Human Rights Conditions of Overseas Laborers from North Korea,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations blog, May 22, 2015. As of September 10, 2020: <https://www.cfr.org/blog/human-rights-conditions-overseas-laborers-north-korea>

Steger, Isabella, “North and South Korea Agreed to Work on Formally Ending the Korean War,” *Quartz*, April 27, 2018. As of September 10, 2020: <https://qz.com/1264087/korea-summit-full-text-of-kim-jong-un-and-moon-jae-ins-joint-statement-the-panmunjom-declaration/>

Turk, Lynn, “North Korea: Liaison Offices—the First Time,” *38 North*, June 29, 2018. As of September 10, 2020: <https://www.38north.org/2018/06/lturk062918/>

United Nations, “UN Comtrade Database,” webpage, undated. As of September 29, 2020: <https://comtrade.un.org>

United Nations Security Council, Resolution 2094 (2013), March 7, 2013. As of September 10, 2020: [https://undocs.org/S/RES/2094\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2094(2013))

———, Resolution 2270 (2016), March 2, 2016a. As of September 10, 2020: [https://undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2270(2016))

———, Resolution 2321 (2016), November 30, 2016b. As of September 10, 2020: [https://www.undocs.org/S/RES/2321\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2321(2016))

———, Resolution 2371 (2017), August 5, 2017a. As of September 10, 2020: [https://undocs.org/S/RES/2371\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2371(2017))

———, Resolution 2375 (2017), September 11, 2017b. As of September 10, 2020: [https://www.undocs.org/S/RES/2375%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2375%20(2017))

———, Resolution 2397 (2017), December 22, 2017c. As of September 10, 2020: [https://undocs.org/S/RES/2397\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2397(2017))

UNSC—*See* United Nations Security Council.

U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, “Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea,” Washington, D.C., October 21, 1994. As of September 10, 2020:  
<https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm>

U.S. Department of State, Office of the Spokesman, “Initial Actions to Implement Six-Party Joint Statement,” Washington, D.C., February 13, 2007. As of September 10, 2020:  
<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80508.htm>

U.S. Office of the Director of National Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Washington, D.C., January 29, 2019. As of September 10, 2020:  
<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>

Whitehead, Laurence, “Democratization and Human Rights in the Americas: Should the Jury Still Be Out?” in Louise Fawcett and Mónica Serrano, eds., *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, London: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 161–184.

White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” Singapore, June 12, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>

Wakin, Daniel J., and Sheryl Gay Stolberg, “North Koreans Welcome Symphonic Diplomacy,” *New York Times*, February 27, 2008. As of September 10, 2020:  
<https://www.nytimes.com/2008/02/27/world/asia/27symphony.html>

Wee, Heesun, “How Kim Jong Un Wants to Develop His Economy and Secure His Regime,” *CNBC*, June 11, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.cnbc.com/2018/06/11/how-kim-jong-un-wants-to-develop-his-economy-and-secure-his-regime.html>

Zwirko, Colin, “286 Meetings Held at Inter-Korean Liaison Office Since September: MOU,” *NK News*, December 20, 2018. As of September 10, 2020:  
<https://www.nknews.org/2018/12/285-meetings-held-at-inter-korean-liaison-office-since-september-mou/?c=1568151244139>



# 최

근 북한을 비핵화 협상에 참여시키려는 미국의 노력이 실패함에 따라, 저자는 모든 국가들이 성공적으로 관여할 수 있는 액션 플랜을 개발하기 위해 과거의 실패 원인을 다루는 협상에 대한 접근법인 일명 *포트폴리오 기법(portfolio method)*을 제안하고 검증했다. 포트폴리오 방식의 구성 요소는 (1) 미국과 북한의 이익과 중첩되는 국익을 얻는 국가들의 포함 (2) 협정 당사자 간의 협상 목표에 대한 사전 합의 (3) 주로 이행이 힘든 약속을 협정에 포함 (4) 국내 이해당사자들의 선호 통합 (5) 다양한 협상 영역의 연계, 그리고 (6) 신뢰 구축 메커니즘이다.

포트폴리오 방식을 검증하기 위해 저자는 전문가팀을 구성하여, 실제 사례에 대한 포트폴리오 작성 단계를 거쳐 포트폴리오 기법을 적용하고 재검토하였다. 저자는 서로 다른 국익을 가진 비국가 행위자인 전문가들을 모으는 Track II 대화 방식에 착안해 협상 결렬을 어떻게 해결할 수 있는지에 대해 연구하였다.

첫째, 국내 이해당사자들로부터 지지를 받는 액션 플랜이 먼저 검토되었다. 둘째, 전문가들은 협상 목표를 달성할 수 있는 액션 플랜의 조합을 논의하였다. 이 논의를 통해 전문가들은 각기 다른 수준의 위험, 상호절충 및 지속적인 약속이 포함된 3가지 포트폴리오를 제안하였다. 셋째, 전문가 패널은 협정 성공을 보장하기 위해 이해당사국이 수행할 수 있는 역할을 제시하였다.

[www.rand.org](http://www.rand.org)

Korean Translation of: *Engagement with North Korea: A Portfolio-Based Approach to Diplomacy*

RR-A432-2