
제 1 장



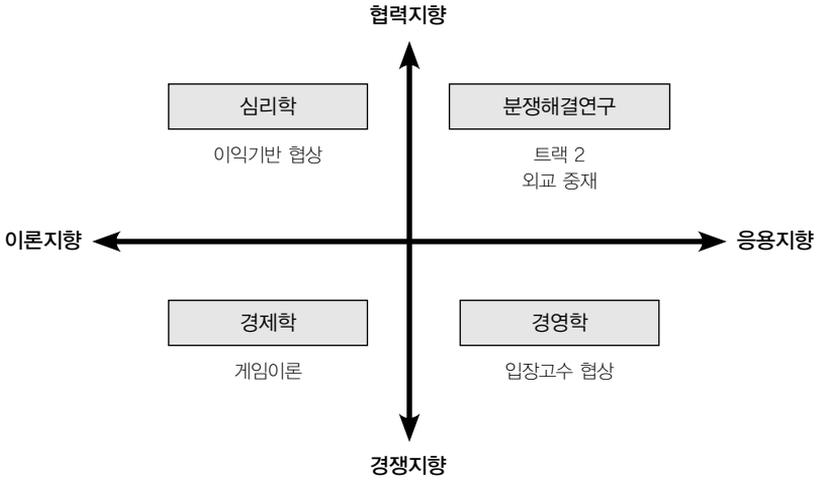
서론

.....

문제를 우호적으로 해결하고자 하는 희망은 모든 분야의 사회조직에서 나타난다. 협상은 분쟁의 평화적 해결을 위한 통로를 제공한다. 과정으로서의 협상은 이익의 공유, 더 나아가 이익의 중첩과 관련된다. 결국 상호 이해 혹은 공동의 문제에 대한 협상의 기능은 대화를 제공하는 것이다. 이 과정에서 핵심은 협상을 하겠다는 결정에 내재된 상호성이다. 하지만 협상에서의 대화는 대단히 갈등적인 것일 수 있다. 즉 국제사회의 현실에서 협상은 종종 평화와 전쟁을 판가름하는 결정적인 역할을 한다.

이 책은 국제외교현장에서의 협상에 초점을 맞추어 이에 관한 주요 학문적 논의들을 살펴본다. 이를 위해 먼저 이러한 복합적인 주제들을 개괄적으로 다뤄볼 필요가 있다. 협상에 대한 학문적 논의는 경영학, 커

그림 1.1 협상에 관한 논의 분류



커뮤니케이션, 법학, 정치학, 심리학, 갈등해소 등의 여러 분야와 관련되기 때문에 광범위하고 다양하다. 협상에 대한 대부분의 연구들은 <그림 1.1>에 나타나는 네 가지 분야 가운데 하나에 해당한다. 수평축은 협상 논의가 얼마나 추상적인가를 보여준다. 한쪽 끝은 협상 과정을 분석하는 이론적 도구들이고, 다른 한쪽 끝은 어떻게 하면 성공적으로 협상할 수 있는가에 관한 팁을 제공해주는 적용의 도구들이다. 수직축을 따라서는 협상 과정의 가치적 지향 혹은 접근을 보여준다. 한쪽은 주로 경쟁적 성격의 접근이고, 다른 한쪽은 주로 협력적 접근이다. 이러한 접근들은 통합적 접근 대 분배적 접근으로 구분된다. 화살표의 양쪽을 묘사하는 가장 쉬운 방법은 협상의 승패가 명확하게 구분되는지, 협상이 최종적으로 윈-윈 형태를 띠는지와 같이 뚜렷하게 구분하는 것이다(Murray 1986,

180~181). 국제협상 연구의 개론서로서 이 책은 <그림 1.1>에 묘사된 각각의 범주의 개념과 사례를 다룬다. 다시 말해서 이 책은 국제협상의 과정과 결과에 영향을 미치는 여러 요인들을 고찰하는 출발점의 역할을 한다. 여기에는 협상에 관련된 여러 에피소드를 특징짓는 협상의 환경 혹은 배경, 관련된 이슈와 행위자, 그리고 협상의 전략과 전술이 포함된다.

넓은 맥락에서의 협상

국제협상의 과정과 다른 분야에서의 흥정이나 협상 전술 사이에는 많은 유사점이 존재한다. 뉴스에서는 임금, 노동시간, 이윤, 직업안정, 노동생산성과 관련된 산업현장에서의 노동자와 관리자 사이의 격렬한 대립이 종종 보도된다. 심각한 노동분쟁에서 분쟁 당사자에 대한 임시적·재정적 압박을 가하기 위한 수단으로서 노동중단, 파업, 기업희생, 직장폐쇄 등이 사용된다. 국제적 맥락에서 그와 비슷한 조치들로는 경제적 금수 조치, 외교적 고립, 정치적 제재와 같은 경쟁적 외교 기법들이 포함된다 (George 1997). 누가 무엇(아이들, 재산, 그리고 종종 비난까지도)을 가져가느냐를 결정하는 이혼 절차와 같은 치열한 법률적 논쟁에서도 흥정이 이루어진다. 사실 이스라엘과 팔레스타인, 혹은 북아일랜드에서의 가톨릭과 신교 사이의 불편한 관계를, 심각한 불화 때문에 이혼하려는 부부 사이의 관계에 비유해서 이해하는 것은 적절한 방법이다. 가정 내 갈등과 마찬가지로 국제적 영역에서도 중개mediation 혹은 보다 구속력 있는 중재arbitration와 같은 제3자 개입은 종종 분쟁 당사자들을 공정하고 지속

적인 합의로 이끄는 유일한 방법이 되기도 한다.

많은 대중적인 협상 전술들은 여러 사회적 상황에서 이미 잘 알려져 있다. ‘못된 골목대장’처럼 행동하는 것은 그러한 일반 전술의 하나로써 최후통첩과 위협을 통해 상대가 만약 따르지 않을 경우 실제로 그렇게 행동하겠다고 엄포를 놓는 전술이다. 아이들이 “우리 아빠가 너희 아빠를 혼내줄 거야.”라고 말하는 식이다. 국제체계에서 이는 “우리나라가 당신 나라를 쳐들어갈 것이다.”라는 말로 바뀔 수 있다. 또 다른 전형적인 전술은 제안-역제안(offer-counteroffer) 접근으로서 이는 중고차 매매에서 사용된다. 여기서 일반적으로 판매원은 처음에는 중고차 값을 높여서 제시한 후 어쩔 수 없이 구매자가 부르게 될 가격까지 양보하겠다는 유연성을 보여주고자 한다. 국제적으로도 무역협상에서 똑같은 상황이 발생하는데, 예를 들어 시장 진출을 위한 요구는 초기에는 터무니없게 보일 정도로 높게 제시된다. 또는 당근-채찍 양면 전술(good cop-bad cop routine)은 경찰 조사를 받는 용의자로 하여금 조사하는 경찰이 어느 순간에 갑자기 악질적인 폭력을 사용할 수 있다고 믿게끔 만드는 협상 전술이다. 이에 따르면 용의자는 상황이 돌변하기 전 경찰이 부드럽게 대할 때 바로 자백할 수밖에 없게 된다. EU(유럽연합) 가입을 희망하는 터키는 EU가 지난 10여 년 동안 이러한 전술을 사용하면서 터키의 가입 협상 과정을 쥐고 흔들었다고 비난하였다. 독일은 계속해서 터키가 회원국이 될 자격을 갖추지 못했다고 매우 강하게 주장해온 반면 영국은 터키의 회원국 가입을 공개적으로 촉구하였다(Croft 2013).

권력, 신뢰, 공평, 지위 등과 같이 성공적인 협상을 이끌어내는 원칙들은 여러 분야에서 확인될 수 있다. 다양한 협상 환경 속에서 매우 광범위

한 유사성이 나타나기는 하지만 국제협상의 독창적 성격에 초점을 맞추는 것도 그만큼 중요하다. 특히 외교협상은 커다란 이해관계가 관련되어 있으며 대단히 가시적이다. 외교협상은 다른 분야에서의 협상에 비해 확고하게 자리 잡은 법, 기준, 행동들과의 연결고리가 매우 취약하다. 집행과 처벌의 메커니즘이 불확실하기 때문에 모든 당사국들이 존중할 수 있는 우수하고 공정하며 견고한 합의를 만들어야 한다는 책임에 대한 국제협상가의 부담감은 다른 분야와 비교할 수 없을 만큼 크다.

국제관계에서의 협상

국제관계 분야에서 외교협상은 국가체계의 핵심적 기능으로서 오랜 시간에 걸쳐 발전해왔다. 이러한 유형의 상호작용은 오늘날 글로벌 경제에서 활동하는 기업들 사이에 이루어지는 전통적인 비국가 행위자들 사이의 협상과 구분된다. 예를 들어 네덜란드의 KLM 항공사와 에어프랑스 사이의 합병 협상은 EU 경계 내에서 이루어진 최초의 국적 간 항공사 합병이었다. 이 협상은 2001년 9·11 테러사건 이후 글로벌 관광 사업이 급격한 침체에 빠지게 되면서 시작되었다. 두 항공사는 여전히 고유 브랜드를 사용하지만 2007년 새롭게 설립된 그룹은 매년 다른 경쟁 항공사들보다 더 많은 비즈니스 여행객을 수송하고 있으며 전체 승객 수 2위를 차지하였다(Eurofound 2005). 이 협상은 양국 정부의 개입 없이 이루어졌지만, 기존의 대부분의 합병 협상에서는 정부와 기업이 더불어 주요 합의사항을 협상했었다. 최근 실리콘밸리 IT 기업들과 미국 국무부 사이

의 ‘긴밀한 협조’는 이러한 경향의 한 사례이다(Lichtenstein 2010). 대서양 양안의 IT 기업들은 미국과 EU 사이의 범대서양 무역투자동반자 협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)을 적극적으로 지지했다. 이 조약이 체결되면 역사상 가장 큰 역내자유무역협정이 만들어지는 것이다(Stokes et al. 2014, 5).

이 책은 오늘날 국제체계의 지형을 변화시키는 비전통적 행위자와 이슈들까지 고려한 포괄적 의미로 정의되는 국제외교협상에 주안점을 둔다. 초국가적 이슈와 행위자, ‘글로벌 거버넌스’ 도전 등이 점점 더 중요해지고 있지만 국제관계 공동체의 관심의 초점은 여전히 국가들의 국제무대에 맞춰지고 있다. 21세기에도 국가 또는 국제체계는 부정적인 전망에도 불구하고 여전히 사라지지 않고 남아 있다. 다만 변화한 것은 국가 이익의 계산법과 더불어 국제체계라는 바다를 헤쳐나가는 국가의 항해술이다. 이들 모두 국경을 초월하는 행위자들과 초국가적 영향력, 경제적 글로벌리제이션, 국제 미디어와 같은 요인들에 의해 점점 더 복잡해지고 있다. 오늘날 이러한 주제들은 다양한 협상 대화로서, 또한 종종 이러한 대화에 영향을 미치는 상황적 요인들로서 국제협상에서의 핵심적 연구대상이 되고 있다.

외교협상의 전통적 정의는 공식적인 국가 대 국가를 강조하며 중요한 개인 행위자들(대통령, 수상, 외무장관, 대사, 장군 등)의 역할에 초점을 맞추는 경향이 있다. 사실 국가와 지도자들은 국제관계에서, 그리고 언론에서 대서특필되는 협상에서 여전히 중요한 특징으로 남아 있다. 국가들은 여러 다른 행위자들과 무대를 공유한다. 이들 가운데 일부는 국제체제의 결과에 영향을 미치기 위해 ‘규칙에 따라 행동’하는 반면, 다른

일부는 그러한 규칙을 공공연히 무시한다. 제2차 세계대전 이후 신생국이 크게 증가하면서 국제체계에서 항해는 더욱 어려워졌다. 어떤 나라들은 너무나 취약해서 그 지역과 보다 넓은 국제체계에 대해 자신의 목소리를 충분히 내지 못한다. 오늘날 다양한 국제경제 분야의 파급력과 행위자에 의해서뿐만 아니라, 점점 더 큰 목소리를 내고 있는 민족집단과 기타 정체성 집단들에 의해서 국가권력의 핵심이 도전받고 있다. 극단적인 경우 이미 권력 중심에서 경쟁 구도가 만들어지고 있다. 이들 가운데 일부는 EU의 유럽위원회(Europe Commission) 사례에서와 같이 회원국들로부터 그 권위를 인정을 받았다. 아랍과 무슬림 세계에서 국가에 대한 지하드 집단의 위협에서 나타나듯이 그러한 도전이 제약받지 않는 경우도 있다. 이러한 경쟁적인 힘의 원천의 일부는 권력과 재정적 영향력 측면에서 국가에 도전한다. ISIS(Islamic State of Iraq and Syria)가 대표적이다. 기타 여러 가지 도전들은 규모 면에서 작지만 중심적 국가 기관의 우월성을 계속 위협한다. 다양한 상황이 존재함에도 불구하고 국가의 동기와 대응을 지나치게 단순화하는 획일적인 가정은 최근 그 어느 때보다도 심각한 비판을 받고 있다. 국가를 거대한 단일 구조를 가진 존재로 간주하는 인식에 대한 도전이 이루어지고 있다. 게다가 (오랫동안 외교정책 결정을 위한 중심 개념으로 간주된) 국가이익의 계산법은 많은 이슈들, 예를 들어 환경 문제와 자원 문제에 의해 더욱 복잡해지고 있으며, 국가 및 글로벌 수준에서 활동하는 여러 이해관계자에 대한 중요성 측면에서 이들 이슈는 전통적인 군사-안보 중심의 접근에 도전을 제기하고 있다.

부족, 혈족, 종교, 언어 중심의 정체성은 국가 행위자들의 협상 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있는 요인이다. 이러한 요인들은 중요한 외교협상

에서 주요 행위자로 등장하고 있는 다양한 비국가 행위자들의 정치적 목소리를 높이는 기능을 한다. 지난 15년 동안 미국과 이라크의 협상은 이라크 북부의 쿠르드족이나 남부의 시아파와 같은 집단들의 역할의 불명확성에 의해 더욱 복잡해졌다. 미군은 2003년 침공 이후 무크타다 알사드르에 충성하는 일부 시아파 집단과 아야톨라 알리 시스타니의 편에서 싸우는 세력들 사이의 전투에서 이들을 구분하는 데 상당한 시간을 들였다. 이라크에서만 대부족이 20~30개에 달할 정도로 부족 지형은 매우 복잡하다(Otterman 2003). 이라크에서 데이비드 퍼트레이어스 장군의 2007년 ‘공세’의 핵심 목적은 이들 주요 부족들을 미국과 느슨한 동맹관계로 만드는 것이었다. 불행하게도 오늘날 이라크에서 부족 간 분절 현상은 계속해서 커다란 문제로 남아 있으며, 지속 가능하고 장기적인 해법이 보이지 않는다. 포괄적인 거버넌스 구조를 수립할 필요성이 절실하지만 그것을 이루기는 대단히 어렵다. 마찬가지로 아프리카와 아시아의 많은 지속적 분쟁들에는 독특한 행위자들이 평화협상의 핵심 행위자로 참여한다. 소말리아의 반투족과 스리랑카의 타밀 타이거스가 대표적인 예이다.

외교협상을 자세히 들여다보면 전반적인 국제관계에서의 몇몇 핵심 과정을 이해할 수 있게 된다. 협상은 외교정책이 단순히 국제관계에서 행위자들의 대외관계만이 아니라 그들의 국내정치 상황에 대한 것이라는 사실까지 조명한다. 글로벌 뉴스 네트워크와 소셜미디어 매체의 급증으로 인하여 과거와 달리 이제는 국내 유권자들이 국제적 상황에 대해 보다 잘 알 수 있게 되었다. 국가이익 계산 이외에 집단의 이해관계 계산이 협상 시나리오를 전개하는 데 보다 두드러지게 나타난다. 예를 들어

미국의 조디 윌리엄스는 국제 지뢰금지 캠페인 활동을 벌여 1998년 노벨 평화상을 수상했지만, 미국은 이 문제를 외면하는 태도를 보여 지뢰금지 협상 과정에서 많은 비난을 받았다. 미국 베트남전 퇴역군인회에 소속된 윌리엄스는 버몬트에 있는 그녀의 농장에서 이메일을 통해 캠페인을 전개했다. 이 활동은 6년 동안 지속되었고 지뢰 문제에 대해 약 700개의 인도의주 및 대중 집단의 참여를 이끌어냈다(Williams and Ensler 2013).

고수익 게임으로서의 협상

협상의 과정을 개념화하는 방식으로는 스테이지, 라운드, 페이즈 등의 이미지를 포함하여 여러 가지가 있다. 이 책에서는 독자의 이해를 돕기 위해 보드게임으로 비유하여 설명하도록 한다. 국제협상 과정을 게임으로 비유하는 것은 전략적 포석^{strategic move}과 대항포석^{countermove} 개념을 강조하기 위함이다. 이러한 과정에서 핵심 요소는 게임 보드(협상의 설정), 게임 행위자(협상자), 뭉(관련 이슈), 포석(협상자가 내리는 결정)이다. 사실 국제협상은 전략 경쟁으로 여겨질 수 있다. 1962년의 쿠바 미사일 위기와 같은 핵 벼랑끝 전술의 경우에 가장 높은 수익의 가능성은 위험성이 높다. 협상을 보드게임으로 비유하는 것은 단순하지만 협상 논의에 대한 출발점으로서 적합하다. 여러 가지 경쟁 상황들은 서로 다른 속성을 가지는 행위자들이 특정한 게임 보드에서 수익을 올리기 위해 특정 전략적 포석을 사용하는 상황으로 간주된다. 체커게임, 체스게임, 백개먼게임 등 3개의 게임을 비교함으로써 게임과 협상에 대한 관계와 그

들 사이의 구분을 파악할 수 있다. 체커게임은 마지막까지 남는 쪽이 승자가 되는 ‘힘든 협상’ 상황과 비교될 수 있다. 권력을 향한 길은 하나이며, 이는 오로지 적대자를 직접적으로 제거함으로써 얻어진다. 키프러스의 터키계와 그리스계 사이의 협상이나 얼스터(북아일랜드) 신교도와 구교도 사이의 협상과 같이 장기적인 갈등 상황에서의 어려운 협상이 바로 그러한 실제의 예이다. 양쪽 모두 단순히 자신의 자산을 빼앗기지 않고 유지함으로써 상대보다 더 오래 살아남아 먼저 게임을 끝내고자 한다. 하지만 체스게임에서는 전략적 관점에서 상대를 이해하는 것이 중요하다. 각각의 행위자는 광범위한 수단들과 선택을 가지고 있으며, 올바른 선택의 범위는 상대의 선택에 의해 결정된다. 상대의 과거 전략을 파악하는 것은 게임의 고전 전략을 파악하는 것과 마찬가지로 중요한 전략적 자산이 된다. 냉전 시대 미국과 소련은 위험한 체스 경기를 치루고 있는 것으로 흔히 비유되었다.

체스게임이나 체커게임과는 단판으로 백개먼게임에서는 행운이 전략의 한 요인으로 포함된다. 협상에서 운명이 중요한 역할을 한다고 믿는 사람들은 협상을 이 게임으로 비유한다. 실제로 아비나데르(AbiNader 1998, C5)는 중동 협상을 “주사위와 행운이 상대의 기회를 만들기도 하고 가로막기도 하는” 백개먼게임 혹은 타올라게임으로 묘사했다. 이러한 접근은 예측할 수 없는 협상 과정을 만든다는 점에서 커다란 도박과 같다.

모든 경쟁과 마찬가지로 이러한 게임에서 승리하는 것은 서로 다르게 정의될 수 있겠지만 결과는 윈-루즈, 즉 제로섬이며, 승리한 쪽과 패배한 쪽은 뚜렷하게 구분된다. 물론 현실세계에서의 협상은 훨씬 더 복잡하다. 협상에서 협력적 접근은 윈-윈의 결과를 추구하는 것이 가능하다

는 가정에 기반을 둔다. 여기에서 결과는 적어도 모든 행위자에게 최소한으로 수용할 수 있는 것이 된다. 게다가 실제 협상은 보드게임에서와 같이 통제되는 환경에서 이루어지는 것이 아니다. 환경적 요인들은 (내부요인이든 외부요인이든) 협상에 영향을 미친다. 예를 들어 협상의 환경은 국내 선거, 갑작스러운 갈등, 잘못 전달된 대중연설, 경제 및 환경 위기 등과 같은 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다.

협상의 구조화

이 책은 다양한 맥락적·상황적 요인들이 어떻게 협상 과정에 영향을 미치는지를 조명함으로써 국제협상을 고찰한다. 서론에 해당하는 이 장에서는 두 가지 사례를 게임에 비유함으로써 게임의 주요 요소들, 즉 설정(게임 보드), 행위자(게임 참가자), 이슈(뭉), 전략(포석) 개념을 사용하여 간략하게 묘사한다. 이후의 장들에서는 이러한 요소들 하나하나를 보다 자세하게 살펴본다. 제2장에서 국제체계의 설정이 어떻게 특정한 상황의 성격들에 직면하여 협상에 영향을 미치는지 알아본다. 제3장에서는 협상에서의 다양한 유형의 국제적 행위자를 살펴보고 그들이 협상 상황에서 행동하도록 만드는 동기유발 요인들을 분석한다. 제4장에서는 협상에서 이슈들이 작동하는 여러 방식을 살펴보고 다양한 환경에서 행위자의 반응을 초래하는 이슈 심각성 개념을 다룬다. 제5장에서는 다양한 전략적 접근들이 게임 참가자 모두의 결과물을 결정하게 되는 ‘게임’ 그 자체를 살펴본다. 제6장에서는 협상의 지형을 요약하고 장기화된 이라

크 분쟁에서의 사용된 협상의 역할을 살펴본다.

협상 과정에 대한 전반적 이해에서 이러한 분야의 중요성은 다음과 같은 두 가지 사례를 통해 설명될 수 있다. 이들 사례는 어떻게 협상 게임이 현실에서 작동하는지를 간략하게 보여준다. 이들 사례, 즉 2015년 파리 기후회담과 이란 핵 문제에 관한 P5+1협상은 각각의 협상 에피소드가 가진 상충적인 특징들의 상호작용을 잘 보여준다. 외교협상의 핵심 요소들을 강조하기 위해 사례를 사용하는 것은 이 책이 가지는 특징의 하나이다. 기후회담과 이란 핵 문제 사례를 통한 여러 가지 원칙들은 이후의 장들에서 독자들이 이론과 개념을 적절한 맥락 속에서 결부시킬 수 있도록 도와줄 것이다. 그 외의 다른 역사적 혹은 최근의 사례들을 통해서도 추가적 논의가 이루어질 것이다. (팔레스타인 관계를 강조하는) 아랍-이스라엘 사례, 북아일랜드 사례, 북미자유무역협정^{NAFTA} 사례, 이라크 사례 등이 독자들의 이해를 돕기 위해 언급될 것이다.

1992년부터 계속되어 온 세계기후회담은 비정부 행위자들이 핵심 역할을 맡은 대규모 다자적 협상 과정이었다. 기후변화 이슈는 전통적으로 국가들의 우선순위가 아니었지만 일부 국내 혹은 글로벌 시민들에게는 중요하다는 점에서 국가들에게는 까다로운 것이다. 1997년 교토에서 개최된 유엔기후변화협약^{United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC}의 당사국 회의 3차 세션^{COP-3} 이후 이 문제의 긴박성이 고조되었다. 극적인 기상이변과 기온변화 그리고 인간에 의한 공해가 지구온난화를 초래한다는 과학계의 탄탄한 공감대가 글로벌 기후회담의 뒀을 높여 놓았다. 하지만 내재적인 딜레마가 걸림돌이 되었다. 즉 각국 정부는 배출가스 제한 수준에 관한 '약속'을 지키기 위해 실제로 국내에서 행동을 취할

것인가? 이는 이러한 협상에 내재된 집단이익 딜레마를 극복해야 함을 의미한다. COP-4에서 COP-18에 이르는 오랜 교착상태 이후 2013년 바르샤바 회담^{COP-19}은 협상의 틀을 재정비하고, 새로운 메커니즘과 국가와 국가하부 행위에 대해 새롭게 초점을 맞추므로써 이러한 협상의 방정식을 변경할 것이라는 희망을 가져다주었다. 파리 회담은 만료된 교토협약을 대체하기 위한 새로운 합의를 기대하는 행위자들에게 초점을 맞추기 시작했다. COP-21의 결과가 대성공은 아니었다 할지라도 적어도 새롭고 광범위한 합의에 기반을 둔 의제가 만들어져서 글로벌 협력과 행동의 길을 열게 되었다. 하지만 기존 16차례의 회담에서 나타났던 반복적이고 비생산적인 ‘퍼센트의 전쟁’은 바르샤바에서 국가수준에서 기후변화에 대한 실천 약속에 초점을 맞추는, 보다 생산적인 것으로 대체되었다. 이것은 집단행동의 필요성을 대체하지는 않았지만, 각국이 무엇을 문서로 공약할 것인가를 두고 끝없이 논쟁하는 방정식에서 벗어나 입법차원에서 각국의 경계 내에서 현재 무엇을 실제로 하고 있는지에 대한 질문으로 전환하는 데 도움을 주었다. 이러한 새로운 실천 방향은 2014년 11월 중국과 미국이 자신들의 탄소배출을 향후 10~15년 내에 대폭 줄이겠다고 선언하면서 힘을 얻게 되었다.

반대로 이란의 핵 벼랑끝 외교로 촉발된 위기에는 기후협상보다 훨씬 적은 참가자들이 포함되었다. 2013년 폴란드 바르샤바에서의 기후회담에는 186개 국가와 850개 이상의 NGO 대표가 참가했다. 2003년 이후 이란의 핵 프로그램에 관한 협상에 참여한 6개 국가들의 참여 수준은 서로 달랐다. 이란 사례는 비록 유엔 조직을 통해 회의가 이루어지기도 했고 핵확산금지조약^{NPT}과 국제원자력기구^{IAEA}와 같은 정부간기구^{IGO}의 보

고도 있었지만 기본적으로 전통적인 국가 행위자들만이 이 협상에 참여하였다. 미국과 이란 사이에 해결되지 않은 35년 동안의 대결의 맥락과 추가적인 군사적 대치의 가능성을 배경으로 이루어졌다는 점에서 이 협상은 위기 협상이었다. 또한 기후협상과 달리 P5+1(UN의 5개 상임이사국+독일) 협상은 매우 전통적인 성격을 띠었다. 국가안보 문제에 관해 국가들은 서로 으르렁댔다. 이러한 협상은 외교안보정책 구조의 최고 위층의 리더십이 중요하다. 오바마 대통령, 로하니 대통령, 그들의 외무장관들인 존 케리와 자바드 자리프 등이 그들이다. EU의 고위 외교관들도 2013년 이후의 협상에서 큰 역할을 하였고, 지금까지 커다란 진전을 이루었다. 이란의 핵 프로그램은 미국, 이스라엘 등 이란과 대결을 벌이던 국가들에게 딜레마로 남아 있었다. 이 문제는 페르시아만 지역의 주변 국가들과 EU 국가들에게 심각한 우려를 초래하였다. 혁명 이후 이란의 대결적인 외교정책에 의해 야기된 문제는 적대국들에게는 지속적인 골칫거리였지만, 1990년대 중반 이후 이란 핵 프로그램의 현실은 게임에 참여하는 모든 국가들의 몫을 키워놓았다.

2013~2015년 기간의 P5+1 모임에서의 핵심적인 정부 인사와는 달리 기후협상은 비정부 행위자들의 적극적 참여가 인상적이다. 바르샤바 회의 당시 영향력을 행사한 행위자는 개인들이었다. 특히 필리핀의 예브사노는 단식투쟁을 벌여 바르샤바에서 큰 관심을 끌었다. 하지만 바르샤바 COP-19에서 가장 주목할 만한 것은 어젠다를 설정하고 의미 있는 행동을 촉구하기 위해 NGO들을 대신해 활동한 무명의 얼굴 없는 환경옹호론자들이 벌인 핵심적 역할이었다. 그들이 이끌어낸 초국가적 행동 네트워크로 인해 국가들은 더욱 빛을 잃었다. 기후 분야에서 국가들이 이

해당사자라는 사실은 잘 알려져 있지만 NGO들은 단순한 이해당사자가 아니었다. 공식 대표들은 지연작전과 걸치레를 사용하였지만 NGO들은 ‘창피 주기 전술’을 사용하였다. 이것은 대중들의 관심을 끌어모으고 많은 국가 행위자의 비타협적 태도를 비난하는 효과를 가져왔다. 이 두 사례 사이의 대비는 명확하다. 참여자의 몫도 서로 다르다. 기후협상은 대부분의 국가들에게 장기간 계속되는 ‘완행열차’로 여겨졌지만, 핵 문제에 대한 이란의 도전은 국제체계의 많은 국가들에게 지속적인 위기를 불러일으켰다. 새로운 핵능력이 시도되거나 발견될 때 특히 그러했다. 이란의 최고지도자 아야톨라 하메네이는 다른 나라의 선출직 대통령과는 대조적으로 외교정책 문제를 지지자들에게 고통치듯 연설하면서 위기를 고조시키는 모습을 보였다. 한편 아무런 대책을 세우지 않을 경우 자연재해의 비용이 커질 것이 자명해지고, 교토 협약의 범위에 문제가 있음에도 불구하고 새로운 대안이 마련되지 않은 채로 만료되는 상황에 닥쳐서야 기후 분야에서의 절박함이 고조되었다. 이 두 사례는 겹쟁이(치킨) 게임으로 비유될 수 있다. 기후협상에서는 교토 이후의 회의(COP-4에서 COP-19까지)에서 이러한 벼랑끝 전술이 잘 나타난다. 국가들은 서로 상대방이 먼저 동의하고 의미 있는 국가적·국가하위적 행동을 실천에 옮길 것을 기다렸기 때문에 국제적인 진전이 계속해서 지체되었다. 교토 협약이 만료되는 시점이 다가오자 기다림의 겹쟁이 게임은 최고조에 달했다. 이란 사례에서 겹쟁이 게임은 보다 복잡하다. 테헤란은 국제 공동체에 복귀하려는 희망을 피력했다가 다시 미국 주도의 국제체계에 대해 강하게 도전하는 모습으로 되돌아갔다. 최고지도자 하메네이는 표현을 바꾸어 미국을 ‘사악한 사탄’으로 규정하고 영원한 적이라고 주장했다. 그는