

## 논리의 재구성⑰

### 2-13합의의 이론적 이해와 한국의 과제

이근(미래전략연구원 원장/서울대 국제대학원 교수)

2-13 합의 이후 북미관계가 급물살을 타고 있다. 지난 3월 5일, 6일 미국 뉴욕에서 있었던 북미관계정상화를 위한 1차 실무접촉에서는 북미간 연락사무소 개설 단계를 뛰어넘는 고속수교 협상의 말까지 나오고 있다. 아직은 9-19 공동성명의 초기조치 이행을 위한 단계 안에서도 가장 초기에 해당하는 시기이기 때문에 현재의 급물살이 얼마나 순조롭게 어디까지 갈지 예단하기는 매우 어렵다. 그러나 몇 가지 이론적 검토를 해볼 때 앞으로 미국이나 북한이 현재의 프로세스에서 가당치 않은 이유로 발을 빼기는 힘든 구조가 되고 있다는 조심스러운 분석이 가능한 것 같다. 이러한 구조에 양국이 좀 더 발을 깊게 넣으면 북한과 미국은 소위 구조 속에 딱 걸려들게 되어 (Lock-in) 반강제적으로 원하는 목적지까지 갈 가능성이 커진다. 앞으로 한국의 외교적 과제는 어떻게 이러한 lock-in 효과를 만들고, 또 지속시키느냐에 있다. 상당한 창조적 사고와 외교력이 필요할 것 같다. 우선 앞에서 말한 이론적 검토를 먼저 해보자.

북한 핵문제와 관련하여 부시 행정부 등장 이후 가장 논란이 많았던 정책원칙 중의 하나가 바로 강온양면정책, 즉 채찍과 당근 (stick and carrot) 정책이다. 그런데 불행하게도 이 채찍과 당근 정책에 대해서는 신념에 기초한 주장은 많았지만 정밀한 이론적 검토가 행해지지 못하였다. 네오콘 및 한국의 소위 보수세력이 말하는 채찍 중시, 상호주의 중시 정책이 더욱 효과가 있는 것인지, 아니면 과도한 채찍이 오히려 북한의 핵무장을 부추긴다는 반대의 논리가 맞는 것인지 제대로 된 이론적 검토를 아직 보지 못했다. 그래서 우선 이론적으로 채찍과 당근에 대하여 몇 가지 분석을 해 보고, 현재 미국이 추진하는 대북정책이 이론적으로 설득력이 있는지 판단을 해 보고자 한다.

#### [Stick and Carrot Policy에 대한 이론적 검토]

채찍은 말 그대로 강한 압박의 수단이다. 그리고 상식적으로 상대방이 원하지 않는 것, 싫어하는 것, 참을 수 없는 것, 견딜 수 없는 것들을 모아 놓은 것이다. 반대로 당근은 희망을 갖게 하는 수단이다. 상식적으로 상대방이 원하는 것, 갖고 싶은 것, 그리고 꼭 필요한 것, 없으면 안 되는 것을 모아 놓은 것이다. 만약 미국과 국제사회가 북한 핵문제를 협상으로 해결하고자 한다면 가장 합리적인 채찍과 당근 정책은 미국과 국제사회가 제공할 당근이 북한에게는 핵보다 훨씬 좋고 필요하다는 것을 북한이 알고, 확신할 수 있도록 학습시키는 것이다. 그리고 채찍은 그 학습의 과정에서 당근의 중요성을 일깨우는 수단으로 사용되어야 한다. (북한의 입장에서는 이러한 표현이 기분 나쁘겠지만 이론적 논의를 위해서 그냥 일반적으로 쓰이는 용어를 쓰기로 한다).

즉 북한과 협상을 하겠다는 것이 전제되어 있다면 채찍과 당근 정책은 북한의 행동변화를 이끌어 내기 이전에 당근과 채찍을 놓고 북한이 정확하게 계산하고 인식을 바꾸도록 하는 학습효과(learning effect)가 우선되어야 한다는 것이다. 다시 말하자면 핵을 포기하면 미래가 보장되고, 그렇지 않으면 치명적인 고통이 계속될 것이라는 분명한 학습의 과정이 선행되어야 한다. 따라서 협상을 전제로 한 채찍과 당근정책의 기본은 학습자가 알고 확인할 수 있도록 분명하고(Clear) 믿을 수 있는(Credible) 채찍과 당근의 조화이며 여기서 채찍은 상대방이 당근을 먹도록 유도하고 강제하는 기능을 하여야 한다.

그런데 채찍과 당근이 이렇게 합리적인 학습효과만을 위하여 꼭 사용되는 것은 아니다. 당근은 그저 명분으로만 주어질 뿐 사실상 채찍만을 쓰는 경우가 있다. 여기서 채찍의 목표는 바로 상대방의 완전한 굴복, 항복, 무장해제, 와해, 제거이다. 앞서서도 말했듯이 협상이 전제되어 있다면 채찍은 상대방으로 하여금 당근이라는 유인(incentive)을 학습하게 하는 것(당근을 먹게 하는 것)이지만 협상이 전제되어 있지 않고 상대방을 제거하는 것이 목적이라면 채찍은 상대방이 무너질 때까지 목을 조르는 수단이 되며 당근은 단순한 속임수에 불과하다. 따라서 채찍만이 의미가 있을 뿐 당근은 여기서 의미가 없다.

개념을 다시 정리해 보면 채찍은 유인구조(incentive structure)를 학습시키는 도구의 기능과 상대방을 굴복, 제거하는 도구의 두 가지 기능을 가지고 있다. 전자인 학습의 기능이 맘껏 발휘되려면 당근이라는 유인이 확실히 주어져야 한다. 후자인 굴복의 기능에서는 당근은 그저 명분축적용 혹은 속임수이다. 2-13 합의 이전까지 북한은 미국(특히 네오콘)과 한국의 보수가 주장하는 채찍과 당근 정책이 정권전복이 목적인 후자라고 생각하였을 것이다.

당근 역시 채찍과 상관없이 그 자체로 약 세 가지의 기능을 갖는다. 하나는 위에서 말한 유인의 기능이고, 다른 하나는 상대방이 원하는 것을 주어서 계속 살려두는 것이고, 또 하나는 상대방을 매수, 중독, 헤이하게 만드는 것이다. 이중 첫 번째 기능인 유인의 기능은 협상을 전제로 한 채찍과 당근정책의 기본이다. 두 번째의 기능만 강조된 것이 소위 “퍼주기”비난이다. 세 번째의 기능은 북한의 옷을 벗게 하는 햇볕정책의 목적과 일정부분 궤를 같이한다. (“일정부분”이라는 의미는 햇볕정책이 그 이전에 존재하였던 과도한 채찍에 대하여 당근의 균형을 맞추기 위하여 도입되었지만 시간이 지나면 당근만의 정책이 될 수 있다는 것을 의미함.)

이 중 두 번째의 기능은 북한의 핵을 포기하게 만들 수 없다는 점에서, 즉 우리가 원하는 목적을 달성하지 못한다는 점에서 불필요한 기능이다. 세 번째의 기능은 어찌면 우리가 원하는 목적지로 인도할 수도 있지만 어느 순간 두 번째의 기능과 같아질 수 있다는 위험성이 있고, 또 북한이 잘못된 행동을 할 때 당근을 계속 준다면 국내적으로 그 정책의 정당성을 확보하기 어렵다는 문제가 생긴다. 정책에 대한 국내적 정당성이 어느 정도 확보되지 않는다면 그 정책의 추진자체가 어려워지는 것은 상식이다. 즉 대외정책은 국내적 정당성의 확보와 대외적 실행이라는 양면의 정책인데, 현 정부는 안타깝게도 이러한 정책의 대내적 측면을 인식하지 못하고 대외적 실행과 효과만을 너무 강조하는 우를 범하였다. 여하튼, 당근이 첫 번째의 기능으로 사용되려면 채찍과 결합하여 당근과 채찍의 맛을 비교할 수 있도록 해 주어야 하며 세 번째의 기능으로 사용되기 위해서도 국내적 정당성을 확보하기 위하여 채찍의 요인이 당근과 결합되어 있어야 한다.

여기까지의 내용 중 가장 중요한 사실은 제대로 된 채찍과 당근정책은 “학습과정(learning process)”이 필요한 2단계의 정책이라는 것이다. 즉 상대방은 채찍과 당근의 맛을 보고 인센티브 구조에 대한 학습을 하여 이익계산이 변하고, 그 다음 단계에서 행동을 변화시키는 것이다. 이러한 학습의 과정은 순식간에 이루어지지 않는다. 왜냐하면 채찍과 당근의 가치를 정확하게 계산하기 위하여 엄밀한 확인의 과정을 거쳐야 하기 때문이다. 그런데 대부분의 사람들, 특히 강경론자들은 채찍을 세계 들면 바로 당근을 먹을 것이라는 환상을 가지고 있다. (아니면 바로 굴복시키려는 의도일지도 모른다).

이렇게 학습의 과정을 거치는 채찍과 당근 정책이 없이 채찍으로 북한에게 당근을 강제로 먹이려 하거나 채찍만을 든다면 북한은 상대가 항복과 굴복을 강요하는 것으로 판단하고 핵을 더욱 세계 붙잡게 되는 것이다. 즉 핵을 포기할 인센티브가 생기지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 협상으로 북한 핵문제를 풀고자 한다면 제대로 된 채찍과 당근 정책을 만들어야 한다.

## [부시 행정부의 정책변화가 의미하는 것은?]

## 1. 제대로 된 채찍과 당근 정책으로의 전환

북미 양자접촉이 본격적으로 시작된 작년 말 이전의 부시 행정부의 대북정책은 겉으로는 채찍과 당근 정책이라고 불렸지만 사실은 제대로 된 채찍과 당근 정책이 아니었다. 북한의 유인구조(incentive structure)에 대한 학습과정이 생략된 채 북한이 먼저 핵을 포기하면 그 때 비로소 당근을 고려해 보겠다는 정책이었다. 처음부터 당근은 없고 순차적으로 채찍의 강도를 높여가는 굴복정책이었다. 그 배경에는 네오콘이 중심이 되어 북한이라는 위협을 변환(transform)시키려는 목적이 있었는데, 그 수단이 바로 채찍을 통한 정권교체(regime change)였다.

그런데 이번 2-13합의와 그 이후 북미관계정상화를 위한 1차 실무회담에서 미국이 북한에 보여준 것은 이제 미국이 제대로 된 채찍과 당근정책을 쓸 것이라는 시그널이다. 북한에 대하여 에너지 지원, 테러지원국 명단 및 적성국 교역법에 의한 제재의 해제, BDA 문제 해결, 연락사무소 개설 및 북미 수교, 한반도 및 동북아 평화체제 논의 시작, 고위급 인사의 양국 방문 등의 매우 구미가 당기는 당근을 제시하고, 북한이 핵을 포기하는 정도에 따라서 당근을 상응하게 제공한다는 것이다. 이를 뒤집어서 말하면 북한이 뒤로 후퇴할 경우 채찍이 다시 돌아온다는 것을 의미한다.

베를린회담에서부터 지금까지 북미간의 접촉은 이러한 인센티브 구조를 서로 확인하는 학습의 과정이라고 개념화할 수 있고, 그 학습이 잘 되면 상호간 신뢰가 어느 정도 생겨서 다음의 단계로 나아갈 수 있다. 미국은 특히 자신이 제공하는 당근이 정말 믿을 수 있는 당근이라는 것을 북한에 확인시키기 위하여 미국을 방문한 김계관 부상에게 이례적으로 극진한 예우를 보였으며, 초당적으로 현 부시정부의 인사뿐만이 아니라 민주당의 주요인사와의 만남에도 신경을 썼다.

따라서 이제 미국의 대북정책이 초당적인 지지를 받을 수 있는 지점에 도달하고 있다. 사실 한국에서 강경론자로만 잘못 알려진 윌리엄 페리 클린턴 행정부 당시 미국 국방장관이 주장하는 대북정책이 이러한 제대로 된 채찍과 당근정책이라고 할 수 있는데, 부시정부의 대북정책이 그러한 채찍과 당근정책으로 수렴하고 있다. 이는 거꾸로 말하면 북한이 미국과의 협상에서 당근만을 노리고 있다는 것이 확실히 밝혀지면 앞으로 상당히 강경하고 무시무시한 대

북 제재가 초당적으로 나올 것을 의미한다.

## 2. 국제사회와의 게임

부시 행정부의 대북정책 변화는 국제사회의 비판을 받아들이고 있다. 즉 일방주의적인 강압정책, 군사력 위협과 무력시위를 통한 굴복정책, 북미양자대화의 거부, 그리고 6자회담의 다른 당사국에 책임 떠넘기기 등 그동안 미국의 대북정책에 대한 문제점들을 수정해 나가고 있다. 한국의 협상론자, 미국의 협상론자, 그리고 국제사회의 협상론자의 의견에 미국의 대북정책이 수렴하고 있는 것이다. 이제는 북핵문제를 풀기 위한 해법에서 변화된 미국의 해법을 국제사회가 지지하고 있으며, 여기서 북한이 속임수를 쓴다거나 성의를 보이지 않으면 미국 내의 강경론자뿐만이 아니라 한국 및 국제사회의 협상론자들이 모두 북한에게 등을 돌리게 될 것이 자명하다. 그리고 무서운 결론과 대안이 제시될 것이다: “북한과의 협상은 가능하지 않다. 정권교체만이 답이다”라고.

미국 역시 이라크 전쟁과 관련하여 정보조작 및 근거부족이라는 국제사회 및 미국 내의 비판에 녹초가 되어 있는 상황이어서 이번 북미협상을 상당히 투명하게 진행시켜야 할 부담이 있다. 즉 국제사회가 미국의 현 정책을 지지하고 있으나 미국 부시행정부에 대한 국제사회의 신뢰도가 아주 높은 것이 아니어서 북한과 미국 중 어느 쪽이 약속을 안 지키는가를 매우 면밀하게 관찰할 것으로 보인다. 그리고 정보화와 민주화의 시대에서 무조건 정보를 감추고, 조작하는 것은 쉽지 않을 것이다. 이러한 이유로 인하여 앞으로 2-13 이후의 프로세스가 단계를 넘어설 때마다 북한과 미국은 그 과정 안에 묶이게 되는(lock-in) 과정으로 발전할 가능성이 크다. 따라서 현재로서는 첫 단계인 60일을 제대로 넘기는 것이 중요하다. 그리고 국제사회는 누가 더 성실하게 60일을 보내고 있는지를 제대로 감시하고, 투명하게 그 해석을 공개해야 한다.

### [결론: 앞으로의 속제]

현재의 구도는 부시행정부와 국제사회의 협상론이 상당부분 수렴하게 됨으로써 일단 국제사회 대 북한의 구도로 바뀌었다. 이는 미국이나 한국보다 북한에 더 큰 부담이 있다는 것을 의미한다. 국제사회는 미국이 이제 제대로 된 채찍과 당근 정책을 채택하였기 때문에 북한이 유인구조(incentive structure)를 충분히 학습하고 행동을 변화시킬 것을 요구한다. 만일 북한이

학습자체를 거부하고, 또 당근만을 목표로 한다면 우리는 미국과 국제사회가 채찍을 드는 것을 거부할 수 없다. 매우 강한 고립정책으로 돌입하게 될 것이다. 이 경우 한국의 햇볕정책도 종막을 고해야 할지 모른다.

그러나 HEU 문제(고농축우라늄 핵무기 프로그램 존재여부)와 BDA문제(BDA은행을 통한 불법자금 세탁)와 같이 북핵 프로그램 및 북한의 불법활동과 관련한 정보와 근거의 해석에 있어서 만일 미국이 신뢰할 수 있는 증거를 제공하지 못할 경우 국제사회의 차가운 눈은 다시 미국으로 향할 것이다. 이는 미국의 국내정치와 관료정치가 협상에 걸림돌이 될 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 현재 BDA 동결계좌와 완전해제 문제와 관련하여 미국의 재무성은 아직 결정적인 증거를 공식적으로 공개하지 않고 있으며, 매우 논란이 많았던 미국의 Patriot Act를 통하여 행정부의 권한으로 북한에 제재를 가하고 있다. BDA의 자금흐름을 검토한 미국 회계법인 Ernst & Young도 BDA에 불법계좌가 없으며, 북한이 BDA를 통하여 돈세탁을 할 가능성은 거의 전무하다고 보고 있다.

미국은 북핵문제를 접근하는데 있어서 국무성, 재무성, 국방성 등 복수의 담당부처가 개입하고 있고, 이 담당부처는 조직의 이익, 철학, 그리고 일을 수행하는 표준절차 (Standard Operating Procedure, SOP) 등이 상호 차이가 있어서 이러한 차이를 원만하게 조절하는 것이 쉽지 않다. 재무성도 나름대로의 이유와 고민을 가지고 있을 것이고, 국무성도 사정이 있을 것이다. 여기서 미국이 국제사회가 납득할 만한 증거와 해석을 내놓지 못한다면 게임이 다시 길어질 수밖에 없다. HEU문제도 그 규모가 부풀려졌다고 의심하는 여러 과학자들의 해석과 상당히 진척된 핵 프로그램이라고 주장하는 미국 행정당국의 해석 차이를 정확한 정보와 근거로 미국이 떼워 주지 않는 한 역시 게임이 길어질 것이다.

따라서 2-13 이후는 투명성의 싸움이다. 현재 미국의 해법이 국제사회의 해법에 상당히 수렴하였기 때문에 만일 북한의 투명성이 미국의 투명성에 턱없이 부족하다면 앞으로의 북핵문제 해결과정은 채찍이 강화된 국제사회의 개입이 될 것이다. 이 과정은 한반도의 국운이 걸려있는 소름끼치는 무시무시한 과정이 될 수 있다. 반면 미국의 투명성이 충분히 확보되지 않는다면 이 게임은 기나긴 여정을 밟게 될 것이다.

여기서 한국의 과제는 2-13 프로세스가 합리적인 학습과정의 단계를 거쳐 북한의 핵포기를 이룰 수 있도록 미국과 북한을 이 프로세스에 묶는 것(lock-in) 이다. 그 방법은 한국이 국제사회와 함께 엄정하게 2-13 이후 프로세스의 투명성, 공정성을 확보하여 북한과 미국의 신뢰

와 명성(reputation)을 관리하는 것이다. 그리고 그 관리의 원칙은 힘의 균형 (Balance of Power)이 아니라 투명성의 균형 (Balance of Transparency)이다.

이제 앞으로 한국 외교가 성공적인 한반도의 비핵화와 평화를 달성하기 위해서는 이론적으로 세 가지의 개념을 염두에 두어야 한다. (1) 북한이 채찍과 당근의 유인구조(incentive structure)를 학습하는 학습과정(learning process), (2) 미국과 북한 사이의 투명성의 균형 (balance of transparency) 그리고 (3) 양국을 협상의 과정에서 빠져 나가지 못하도록 묶어 놓는 것(lock-in). 유능한 한국 외교관에게 기대를 걸어본다.

내용 문의 :

**미래전략연구원** <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org