

정책설득의 다이내믹스: 명분과 실리의 인과지도

Dynamics of Policy Persuasion : Cause vs. Outcome

김 동 환

(중앙대학교 공공정책학부 교수, sddhkim@cau.ac.kr)

Abstract

Politicians are competing to persuade their policies and to oppose other's. Policy persuasion is based on two independent reasons; moral causes vs. economic outcomes. There have been few studies on investigating and comparing their structural differences. This paper studies how policy makers use moral causes and economic outcomes in persuading their policies. Causal and cognitive structures of persuasions for and against sunshine policy are compared by cognitive map analysis. Finally, this study discusses how to use causal map analysis to understand moral causes and economic outcomes as tools for policy persuasion.

I. 정책 설득의 근거: 명분과 실리

名分論은 춘추전국 시대 공자의 正名思想에서 부터 시작하여 맹자와 순자와 사마광 등 중국의 다양한 사상적 계보를 거쳐서 이어져 온 사상이다. 명분론은 맹자의 계통이나 순자의 계통이나에 따라 그 내용에 차이는 있지만 대체로 군주와 신하, 부모와 자식간의 차이를 기초로 하고 있다 (조영록 1995, 송영배 1991). 각자의 직책(名)에 따라 할 일(分)이 다르다는 것이다. 이러한 명분론은 동양사회에 있어서 사회질서에서부터 외교관계에 이르기까지 정책의 전반에 걸쳐 영향을 끼쳐왔다. 우리나라에서도 이성계의 위화도 회군은 명분보다는 실리를 택한 행동으로 이해되었으며, 이후 조선 왕조의 수많은 정책에 있어서 명분론과 실리론의 논쟁이 지속되어 왔다. 전통적으로 명분과 실리는 정책을 설득하는데 있어서 자연스러운 근거로 이해되고 활용되어 왔다.

그러나 구체적으로 정책의 명분과 실리를 어떻게 구분할 것인가, 그 구분의 기준이 무엇인가에 대해서는 학문적 논의가 별로 없었던 것으로 판단된다. 정책 설득의 근거로써 명분과 설득이 학문적 조명을 받지 못했던 이유로 두 가지가 떠오른다. 첫째는 설득의 근거로써 명분과 실리에 관한 구분이 다분히 동양적이라는 데에 있다. 이 글을 쓰면서 여러 학자들에게 명분과 실리에 해당되는 영어가 무엇인지를 물어 보았지만, 정확한 답변을 얻기 어려웠다. 이러한 점에서 설득의 근거로써 명분과 실리는 동양적인 구분이라고 할 수 있으며, 그만큼 학문적 조명을 덜 받았다고 생각된다. 다만 북한의 정책을 이해하는데 있어서는 명분과 실리라는 개념적 도구가 종종 사용되고 있다 (임강택 1999, 권경희 1995). 두 번째 이유는 정책 설득이라는 논의 자체가 우리나라에서 본격적으로 이루어지지 못했다는 데서 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 과거 1970년대와 1980년대 초반의 정책 설득은 반대를 허용하는 설득이 아니었기 때문에 진정한 설득이라고 하기에는 어려웠으며, 그만큼 학문적 주제로 다루기 어려웠으리라 생각된다. 이러한 두 가지 이유가 결합되어 정책 설득의 근거로써 다분히 한국적인 구분인 명분과 실리에 대한 학문적 관심이 소홀히 다루어져 왔다고 생각된다.

명분과 실리의 개념 구분을 구체적인 정책에 적용하기란 쉽지 않다. 예를 들어 국제신뢰를 높이기 위하여 경제 구조조정을 해야 한다고 주장한다면, 여기에서 국제신뢰라는 것이 명분인지 실리인지를 판단하기가 쉽지 않다. 국제신뢰라는 것이 한 국가의 경제적 투명성에 대한 외국의 평가라는 점에서는 명분에 가깝다고 인식할 수도 있지만, 국제신뢰가 외국 자본의 투자에 직접적으로 영향을 미친다는 점을 고려한다면 실리에 가깝다고 인식할 수도 있다.

정책의 명분과 실리에 관하여 보다 명확하게 구분하기 위하여 간략한 기준을 설정할 수

있을 것으로 생각된다. 즉, 정책을 추진(수용)해야 하는 이유로서 정책으로부터 기대되는 결과에 치중한다면 실리로 구분할 수 있으며, 정책을 추진해야 하는 이유로서 정책을 추진하게 된 배경에 치중한다면 명분이라고 구분할 수 있을 것이다. 이러한 구분에 따르면 정책의 結果(output)에 초점을 두는 설득의 근거는 實利로, 정책 자체의 意味 또는 過程(process)에 초점을 두는 경우에는 名分으로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 현상학자인 Schutz의 in order to motive와 because motive의 구분과 유사하다.¹⁾ 'in order to motive'는 행동의 결과로 기대하는 것으로 실리에 가까울 것이라고 생각되며, 'because motive'는 행동이 발현된 근거로서 명분에 가까다고 할 수 있다. 다만, 명분과 실리는 Schutz가 말하는 행위의 동기(motive)보다 훨씬 광범위하다고 할 수 있다. 정책의 설득과 반설득에 있어서는 정책의 의도했던 동기 뿐만 아니라 의도하지 않았던 결과에 대한 논쟁도 중요하기 때문이다.

그러나 이러한 기준이 정책의 명분과 실리를 명확하게 구분해 준다고 하기는 어렵다. 첫째는 정책의 결과가 지나치게 추상적이고 장기적인 경우이다. 예를 들어 정보화 정책이 삶의 질을 향상시킬 것이라고 이야기하는 경우가 여기에 해당된다. 정책의 결과가 지나치게 추상적이고 장기적인 경우, 그러한 결과는 정책의 결과라기 보다는 정책의 의미에 해당된다고 할 수 있다. 두번째의 혼돈은 정책의 결과로 명분이 훼손된다고 비판하는 경우이다. 햇볕정책을 비판하면서 탈북자의 인권을 말하는 경우가 여기에 해당된다. 햇볕정책의 결과 탈북자에 대해서 적극적으로 대처하기 어렵고, 그래서 탈북자들의 인권이 훼손된다고 하면, 이는 실리라고 할 수 있을 것이다. 그러나 탈북자들의 인권을 무시하면서 햇볕정책을 펴는 것은 말이 안된다고 하면, 이는 명분에 가까울 것입니다. 이를 어떻게 구분하는 것이 옳으나 하는 것은 비판하는 방식과 맥락에 따라 판단하여야 할 것으로 생각된다.

이상에서의 논의에 바탕을 두어 정책 설득의 근거로써 명분과 실리의 특성을 <표 1>과 같이 비교할 수 있을 것이다.

1) 정책의 명분과 실리에 관한 구분은 <http://patheory.net> 을 통하여 몇몇 행정학자들과 토론을 하였다. 특히 정책의 명분과 실리에 관한 위의 구분이 Schutz의 구분과 유사하다는 점은 토론 과정에서 윤건수 교수가 지적하여 주었다.

〈표 1〉 정책 설득의 근거로서의 명분과 실리의 구분

특성	명분	실리
1. 설득의 대상	정책 자체의 의미	정책 산출물
2. 설득의 초점	정책의 원인(배경)	정책의 결과
3. 정책의 동기	because motive	in order to motive
4. 절차와 내용	정책의 절차	정책의 내용(substance)
5. 정책의 시점	회고적(retrospective)	전망적(prospective)
6. 정책 목표	장기적 목표(비전)	단기적 목표
7. 설득의 요인	도덕적/윤리적 요인 강조	물질적/경제적 요인 강조
8. 설득의 양상	규범적 논의	서술적 논의
9. 모호성	모호성 높음	모호성 낮음
10. 불확실성	불확실성 낮음	불확실성 높음

설득의 명분은 정책 자체의 원인(배경)에 초점을 두기 때문에 논의의 시점이 회고적으로 흐를 가능성이 높은 반면, 실리는 정책의 결과에 초점을 두기 때문에 논의의 시점이 미래지향적으로 흐를 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 해서 명분은 미래에 관하여 말하지 않는다고 할 수는 없다. 앞서 논의하였듯이 미래지향적인 맥락에서 명분을 사용하여 설득할 수도 있다. 그러나 이때에는 다분히 장기적인 목표 또는 비전으로 제시되어질 수 밖에 없을 것이다. 정책의 결과로써 구체적으로 논의되는 것이 아니기 때문이다.

또한 정책의 결과가 아니라 정책 자체의 의미에 초점을 두는 명분은 경제적인 요인과 관련되기 보다는 주로 도덕적이거나 윤리적인 요인과 관련된다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 구분이 절대적이라고 하기는 어렵다. 예를 들어 중국에서 우리 기업의 수출에 제재를 가하는 경우, 중국 기업에게 보복을 가하는 정책이 실리를 잃더라도 명분을 얻을 수 있다. 거꾸로 미전향 장기수를 복송한 정책의 결과로 국군포로의 양도를 담보로 한다면, 이는 실리에 해당된다고 할 수 있다. 이처럼 전자의 예에서 명분은 경제적인 요인으로 구성되며, 후자의 예에서 실리는 비경제적인 요인으로 구성될 수도 있다. 다만 명분은 도덕적이고 윤리적인 요인으로 구성되는 경향이 있으며, 실리는 물질적이거나 경제적인 요인으로 구성되는 것이 일반적이라고 생각할 수는 있을 것이다.

한편 명분과 실리는 그 모호성과 불확실성에 있어서도 차이가 있을 것이라고 생각할 수 있다. 명분은 가치지향적이고 장기적인 관점을 지니기 때문에 그 해석에 다의성이 있을 수 있을 것이다. 반면 실리는 사실지향적이고 단기적인 전망에 기초하기 때문에 구체화된 의미를 지니는 경향이 높다고 생각할 수 있다. 또한 명분은 과거지향적(retrospective)이고 실리는 미래지향적(prospective)하다는 점에서 불확실성에서 차이가 있을 것이다. 정책 설득의 맥락에서 그 정책의 결과는 아직 발생되지 않은 상황이기 때문에, 실리에 관한 설득은 불

확실성이 높을 것이라고 생각할 수 있다. 반면 명분은 이미 개념적으로 존재하는 것이라고 할 수 있으므로 그 불확실성은 상대적으로 낮을 것이라고 생각할 수 있다.

이러한 모호성과 불확실성은 설득력에 영향을 줄 것으로 생각된다. 지나치게 모호한 명분에 근거한 설득이나 지나치게 불확실한 실리에 근거한 설득은 설득력이 약할 것이다. 따라서 설득을 하는데 있어서 명분을 선택할 것이냐 아니면 실리를 선택할 것이냐의 선택은 모호성과 불확실성의 사이에서 trade-off의 상황을 가져올 것이다. 정책의 결과가 불확실한 경우에는 명분을 강조할 것이라고 예상할 수 있다. 반대로 명분에 대해서 지나치게 다의적으로 해석될 위험이 있을 경우에는 명분보다는 실리를 선택하여 설득을 수행하고자 할 것이다.

II. 인지지도상에서의 명분과 실리

정책 설득은 대부분 언어를 통하여 이루어진다. 특히 명분이나 실리에 관한 설득은 정책 언어를 매개로 하여 이루어진다. 따라서 정책 설득에 관한 연구는 정책 언어에 대한 연구에 초점을 둘 수 밖에 없다 (Majone 1989). 본 논문에서는 정책 언어에 대한 여러가지 연구 방법 중에서 인지지도 분석방법을 사용하고자 한다 (김동환 1999). 인지지도(cognitive map)란 정책결정자가 언급한 어록에서 인과관계를 추출하여 변수들을 연결시킨 지도를 말한다. 이러한 인지지도 분석은 정책 설득에 있어서의 명분과 실리를 연구하는데 유용하게 활용될 수 있다.

첫째, 인지지도는 정책결정자가 인식하고 강조하는 인과관계의 구조를 발견하도록 한다. 이때 정책의 근거 또는 필요성으로써 강조되는 인과관계가 정책의 배경에 관한 인과관계인지 아니면 정책의 산출에 관련되는 인과관계인지를 파악함으로써, 정책 결정자가 명분을 언급하는지 아니면 실리를 언급하는지를 판별할 수 있다.

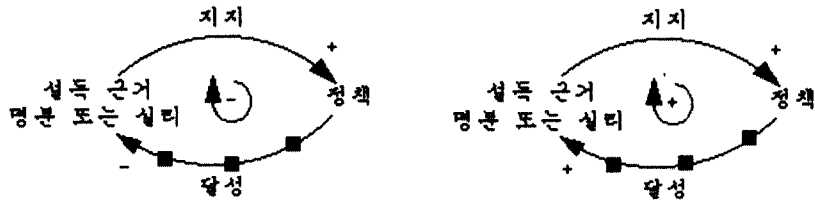
둘째, 인지지도는 정책결정자가 언급하는 인과관계들을 종합화하여 준다. 따라서 인지지도를 통하여 정책결정자가 어떠한 명분과 실리를 사용하여 정책을 설득 또는 반설득하는지를 종합적으로 조망할 수 있다.

셋째, 무엇보다도 인지지도는 정책결정자가 언급한 어록에 기초하여 구성되기 때문에 정책결정자의 인식을 반영한다. 따라서 정책의 설득과 반설득이 정책결정자들간에 어떻게 전개되는지를 해당 정책결정자의 입장에서 분석할 수 있다. 즉, 연구자의 자의적인 판단을 억제하는데 도움이 된다.

이러한 장점에도 불구하고 인지지도를 통한 정책 설득/반설득의 연구에서 주의할 점이

있다. 첫째, 종종 정책결정자들은 당연히 추론할 수 있는 인과관계를 명시적으로 언급하지 않는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어 정책의 명분을 말하고 나서 그렇기 때문에 정책을 추진해야 한다고 말하지 않는 경우이다. 정책의 명분을 말하는 경우에는 그러한 명분이 달성되는 만큼 정책을 추진해야 한다는 점을 전제로 하는 것이라고 해석해도 무방할 것이다. 거꾸로 정책의 명분을 비판하는 경우에도 정책의 명분이 훼손되는 만큼 정책을 추진하지 말아야 한다는 인과관계를 생략한 것으로 해석되어야 할 것이다.

따라서 설득과 그 정책 근거로서의 명분/실리는 <그림 1>과 같은 근원적인 피드백 루프를 형성한다. 즉, 정책 근거로서의 명분/실리는 정책을 지지하는 효과를 가지며, 정책이 추진됨에 따라 그러한 명분/실리는 약화되거나 강화된다. 정책이 추진됨에 따라 명분/실리가 약화되는 경우에는 <그림 1>의 왼쪽에서와 같이 음의 피드백 루프를 형성한다. 대표적인 사례가 구조조정 정책이라고 할 수 있다. 구조조정 정책이 추진됨에 따라서 구조조정의 명분과 실리는 약화되기 마련이다. 거꾸로 정책이 추진됨에 따라서 정책을 지지하는 명분/실리가 강화되는 경우가 있다. <그림 1>의 오른쪽에서와 같이 이러한 경우는 양의 피드백 루프를 형성한다. 그 대표적인 경우가 본 논문에서 다루고자 하는 햇볕정책이라고 할 수 있을 것이다. 정책 근거로서 명분/실리가 정책과 양의 피드백 루프를 형성하는 경우, 그 정책의 추진은 급격히 가속도가 붙게 된다.



(a) 음의 피드백 루프 (예: 구조조정 정책) (b) 양의 피드백 루프 (예: 햇볕 정책)

<그림 1> 정책과 설득 근거간의 근원적 피드백 루프

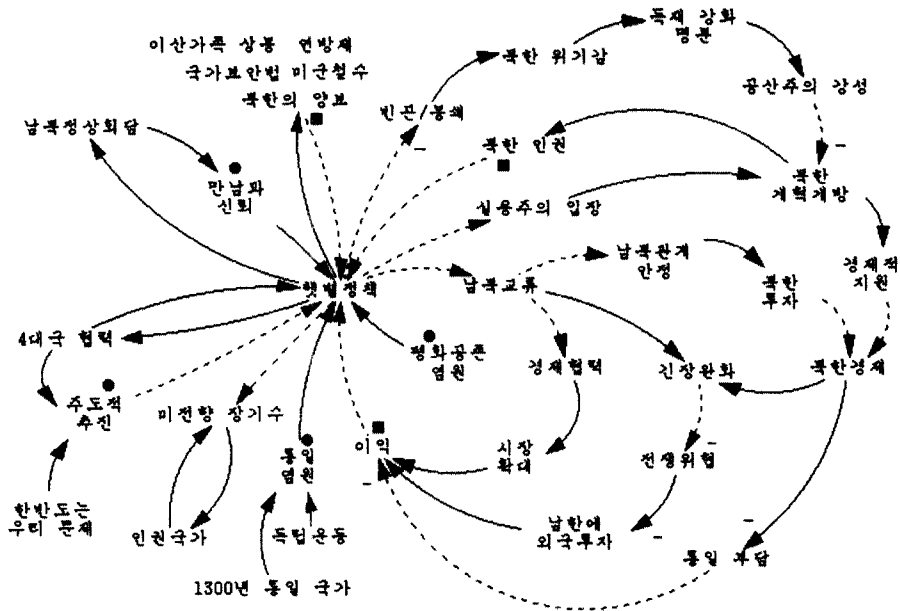
<그림 1>에서 설득 근거로부터 정책으로 이어지는 화살표는 실선으로 되어 표시되어 있지만, 정책에서 설득의 근거로 연결되는 화살표는 여러개의 점들이 찍혀져 있다. 이는 정책에서 설득의 근거로 연결되는 인과관계는 단일의 인과관계일 수도 있지만, 복수의 인과관계로 구성될 수도 있다는 점을 의미한다. 정책의 명분이나 실리가 정책을 지지하거나 반대하는 인과관계는 단일의 인과관계로 표현할 수 있다. 그러나 정책이 어떠한 방식으로 설득의 근거가 되는 명분이나 실리에 영향을 미치는가에 관한 설명은 복수의 인과관계로 표현될 수 있다.

둘째, 정책결정자들이 직접적으로 명분과 실리를 언급하는 경우이다. 본 연구에서도 김대중 대통령과 이회창 총재는 직접적으로 명분과 실리를 언급하곤 하였다. 대체로 명분에 대해서는 부정적으로 언급하고 있었다. 그렇기 때문에 명분이 아닌 것도 부정적인 경우에는 명분이라고 지칭하는 경우가 있으며 거꾸로 실리가 아닌 것도 실리라고 지칭하는 경우가 종종 있다. 본 연구에 있어서는 이러한 명시적 언급을 무시하고 인지지도를 구성하였으며, 변수와 인과관계의 특성에 따라서 명분과 실리를 구분하였다.

셋째, 정책 설득의 인지지도와 정책 반설득의 인지지도는 상호 관련성이 있다는 점이다. 즉, 정책에 찬성하는 정책결정자는 반대하는 정책결정자의 논점을 염두에 두고 있으며 종종 그 논점을 반박하기 위한 견해를 피력하곤 한다. 그러나 반대의 논리를 전개하면서도 반대하는 대상을 명확하게 지칭하지 않는 경우가 많다. 찬성과 반대간에 선문답을 주고 받는 방식으로 전개되기도 한다. 특정 정책을 둘러싸고 전개되는 이러한 찬성과 반대간의 논쟁을 명확하게 연결시키기는 상당히 어렵다. 즉, 두 정책결정자의 인지지도를 독립적으로 구축하여 상호 비교하거나 연결시키기는 상당히 어렵다는 것이다. 따라서 본 논문에서는 김대중 대통령의 인지지도를 구축하고 나서, 이에 대하여 비판하는 이회창 총재의 논점을 매칭시켜 비교하는 방식으로 분석하였다.

Ⅲ. 햇볕정책의 설득에 관한 인지지도

햇볕정책의 설득에 관한 인지지도를 구축하기 위하여 1998년 2월부터 2000년 10월까지 이루어진 김대중 대통령의 연설문과 인터뷰, 국무회의 자료 등을 검토하였다. 김대중 대통령의 어록 중에서 햇볕정책의 설득에 관련되는 부분들만을 분석하여 인과관계들을 추출하고 이들을 그림 2와 같은 인지지도로 재구성하였다. 그림 2에서 실선의 화살표는 김대중 대통령의 어록에서 직접 확인할 수 있었던 인과관계들이며, 점선의 화살표는 문맥으로 보아 명백하다고 생각되는 인과관계를 연구자가 첨가한 인과관계이다. 그리고 실리에 해당되는 변수는 사각형 기호로 표시하였으며, 명분에 해당되는 변수는 동그라미 기호로 표시하였다.



〈그림 2〉 햇볕 정책 설득에 관한 김대중 대통령의 인지지도

<그림 2>에서 여러가지 변수들이 있지만, <그림 1>에서 논의한 바와 같이, 설득의 근거가 되는 변수는 햇볕정책에 직접적으로 영향을 주는 화살표를 지닌 변수들이라고 할 수 있다. 이에 해당되는 변수들은 만남과 신뢰, 북한의 양보, 북한 인권, 평화공존 염원, 이익, 통일 염원, 주도적 추진 등이라고 할 수 있다. 이러한 설득의 근거들이 명분에 해당되는가 아니면 실리에 해당되는가에 관하여는 앞서 논의한 표 1의 기준들에 따라서 판별할 수 있다.

먼저 명확하게 명분에 해당되는 변수들은 통일염원과 평화공존 염원이라는 변수를 들 수 있다. 그런데 여기에서 주목할 점은 햇볕정책이 통일염원이나 평화공존 염원에 대해서 어떠한 영향을 주는가에 대해서는 김대중 대통령이 언급하지 않고 있다는 점이다. 이들 변수가 명분이라는 점에서 일방향적 인과관계의 성격을 이해할 수 있다. 오히려 김대중 대통령은 기회가 있을 때마다 햇볕정책은 통일을 이루고자 하는 것이 아니라고 밝힘으로써 햇볕정책으로부터 통일 또는 통일 염원이라는 변수로 향하는 인과관계를 차단하고 있다. 다음으로 주도적 추진이라는 변수 역시 햇볕 정책의 명분이라고 해석할 수 있을 것으로 판단 된다. 햇볕 정책은 남한이 주도적으로 추진하는 정책이기 때문에 명분이 있다는 것이다. 그러나 주도적 추진이라는 명분은 통일이나 평화적 공존과는 달리 햇볕 정책과 피드백 루프를 형성하고 있다. 즉, 햇볕정책이 4대국을 비롯한 국제적 지지를 받고 있으며, 따라서 햇

별정책은 다른 국가의 눈치를 보거나 부탁할 필요가 없이 주도적으로 추진할 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 김대중 대통령이 특히 김정일 국방위원장에게 강조하였던 설득의 근거였다. 세가지 명분의 사례를 통하여 명분과 정책 설득간에는 피드백 루프의 존재가 간헐적으로 형성되는 경향이 있다는 점을 추론할 수 있다.

반면 실리의 경우에는 정책과 명확한 피드백 루프를 형성하는 경향이 있다. 그림 2에서 실리에 해당되는 것으로 (경제적) 이익, 북한의 양보를 들 수 있다. 이익의 경우는 비교적 기다란 피드백 루프를 형성한다. 여기에는 크게 보아 다섯개의 피드백 루프가 존재한다. 첫 번째 피드백 루프는 햇볕정책을 통하여 남북교류가 이루어지고, 경제협력이 추진됨에 따라 남한의 시장이 북한 및 동북아로 확대됨에 따라 이익이 발생된다는 것이다. 두 번째 피드백 루프는 햇볕정책에 의해 남북교류가 진전되고 이에 따라 긴장이 완화되며, 남한에 대한 외국 투자가 증가하게 되어 이익이 발생된다는 논리를 지닌다. 세 번째 피드백 루프는 북한경제가 좋아지고 이에 따라 장기적으로 통일부담이 적어짐으로써 궁극적으로 남한에 이익이라는 주장이다. 네 번째 피드백 루프는 햇볕정책이 북한의 개혁과 개방을 유도함으로써 북한경제가 향상되고 이에 따라 긴장이 완화되고 통일부담이 적어짐으로서 남한의 이익이 향상된다는 점을 의미한다. 마지막으로 햇볕정책은 북한에 대한 봉쇄정책을 배격함으로써 오히려 공산주의가 약화되고, 이에 따라 북한이 개혁/개방으로 나감으로써 남한의 경제적 이익이 향상된다는 기다란 논리이다. 다섯 번째 피드백 루프는 햇볕정책이 오히려 북한의 폐쇄주의를 강화시킬 것이라는 우려에 대한 반박으로 제시되는 피드백 루프이다. 이와 같은 다섯가지 피드백 루프가 모두 양의 극성을 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞서 그림 1의 a에서 논의하였듯이, 햇볕정책에 대한 설득은 양의 피드백 루프로 특징지어진다는 점이다. 따라서 햇볕정책에 대한 설득은 스스로 강화되는 특성을 지닌다고 할 수 있다.

또 다른 실리로 들 수 있는 것은 햇볕정책에 따라 북한이 많은 양보를 하였다는 설득이다. 북한의 양보로 김대중 대통령이 예를 드는 성과는 이산가족 상봉, 연방제 철회, 국가보안법 철폐 주장의 철회, 미군철수 주장의 철회 등이다. 이는 햇볕정책이 가져온 실리를 보여줌으로써 햇볕정책의 타당성을 설득하는 주장이다. 김대중 대통령의 이러한 주장은 햇볕정책이 북한에게 일방적으로 양보하고 끌려가는 것 아니냐는 비판에 대한 반박으로 제시된다. 반박으로써 제시되기 때문에 짧은 인과관계로 제시되기는 하지만, 설득 근거로써 실리와 정책간에는 명확하게 피드백 루프가 형성되어 있다. 이상의 두가지 사례에서 드러나듯이 정책과 실리와의 피드백 루프의 관계가 명확하게 설정된다고 할 수 있다.

한편 햇볕정책에 대한 설득 근거로써 북한의 인권이라는 변수와 만남과 신뢰라는 두가지 변수가 추가로 제시되고 있다. 이 두가지 변수들이 명분에 해당되는지 실리에 해당되는지를 단정적으로 말하기는 어려운 점이 있다. 먼저 북한의 인권이라는 변수는 김대중 대통

령이 햇볕정책의 근거로 적극적으로 제시하는 변수는 아니다. 그 보다는 햇볕정책에 대한 비판 또는 우려로써 제시되는 변수이다. 즉, 햇볕정책으로 인하여 북한 주민이나 탈북자의 인권을 보호하려는 노력이 약화되는 것이 아닌가 또는 북한의 열악한 인권을 방치한 채 북한에 대한 지원을 펴는 것은 불합리한 것 아닌가라는 비판이다. 이러한 비판의 관점에서 보면, 북한의 인권이라는 변수는 햇볕정책을 반대하는 명분이라고 판단할 수 있다. 이에 대해서 김대중 대통령은 햇볕정책을 통하여 북한의 개혁/개방이 유도되고 그렇게 됨으로써 북한의 인권이 향상될 수 있다는 논리를 펴고 있다. 이러한 논리를 통하여 김대중 대통령은 북한의 인권을 명분이 아니라 실리의 차원으로 다루는 것이다. 즉, 북한의 인권이라는 변수는 비판의 관점에서는 명분에 해당되지만, 이에 대한 반박의 피드백 루프에서는 햇볕정책의 결과로 다음으로써 햇볕정책의 실리로 전환시키는 것이다. 이러한 사례를 통하여 동일한 변수라고 하더라도 설득의 맥락에 따라서는 명분으로도 활용될 수 있으며, 실리로도 활용될 수 있다는 점을 발견할 수 있다.

남북정상회담에 따른 만남과 신뢰의 향상이라는 변수 역시 명분으로도 해석될 수 있고 실리로도 해석될 수 있다. 남북정상회담은 햇볕정책의 가시적인 성과중의 하나라고 할 수 있으며, 정상회담을 통하여 여러가지 합의를 도출할 수 있다는 점을 고려한다면 실리로 해석될 여지가 있다. 그러나 김대중 대통령은 남북정상회담에 대하여 실리로 해석하기 보다는 만남 그 자체가 중요하다고 강조하고 있다. 즉, 남북정상회담의 실리적 측면보다는 명분의 측면을 강조하고 있다. 앞의 논의에서 명분은 불확실성이 낮은 반면, 실리는 불확실성이 크다는 점을 지적하였다. 남북정상회담에 따른 합의의 여부 및 일정의 불확실성으로 인하여 실리를 강조하기 보다는 명분을 강조한 것으로 판단된다. 결국 남북정상회담의 실리를 만남과 신뢰라는 명분으로 전환시킨 것으로 판단된다. 북한의 인권이라는 변수가 명분에서 실리로 전환되었다면, 남북정상회담이라는 변수는 만남 자체의 중요성을 매개로 하여 실리에서 명분으로 전환되었다고 해석할 수 있을 것이다.

이상에서 햇볕정책을 설득하는데 있어서 김대중 대통령이 사용한 근거들을 명분과 실리의 관점에서 살펴보았다. 그리고 인지지도상에서 명분과 실리가 어떠한 특성을 보이는가에 관하여도 살펴보았다. 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인지지도상에 있어서 명분과 정책간에는 피드백 루프가 형성되지 않는 경우가 종종 있다. 반면 실리와 정책간에는 명확한 피드백 루프가 존재한다. 둘째, 명분과 관련된 피드백 루프는 짧은 인과관계로 구성되는 반면, 실리와 관련된 피드백 루프는 기다란 인과관계로 구성되는 특성이 있다. 이는 명분에 비하여 실리의 경우에 논리적으로 설명하여야 할 인과관계가 많기 때문인 것으로 보인다. 셋째, 특정변수가 명분이나 실리로 고정된 특성을 지닌다고 보기는 어렵다. 북한의 인권이나 남북정상회담의 경우에서 볼 수 있듯이 특정 변수는 설득의 맥락에 따라서 명분으로 취

급될 수도 있고 실리로 취급될 수도 있다. 넷째, 따라서 정책 결과의 불확실성이 큰 경우에는 특정 변수를 실리로 취급하는 대신 명분으로 취급하는 것이 유리하다. 이는 남북정상회담의 성과를 실리로 논의하는 대신 만남 자체의 중요성을 강조하여 명분으로 취급하는 사례에서 확인할 수 있다.

IV. 햇볕정책에 대한 반설득의 논리

햇볕정책에 대한 반설득으로써 이회창 한나라당 총재의 비판에 대하여 살펴보았다. 1999년 7월부터 2000년 10월까지 이회창 총재의 연설문, 기고문, 인터뷰 등에서 햇볕정책에 대하여 비판한 부분을 검토하였다. 이회창 총재의 비판은 햇볕정책의 논리를 전제로 하고서 그 논리 또는 효과에 대한 반박이라는 특성을 지닌다. 따라서 그림 2의 김대중 대통령의 인지지도를 토대로 하여 이회창 총재의 비판이 어떠한 의미를 지니는가를 이해하고 난 다음에 이회창 총재의 인지지도를 재구성하는 방식을 취하기로 한다. 먼저 이회창 총재의 햇볕정책에 대한 반박은 <표 2>에서와 같이 정리될 수 있다.

<표 2> 햇볕정책에 대한 이회창 총재의 반설득의 내용

햇볕정책의 절차	경협과 지원의 불투명성 야당과의 상의 결여
햇볕정책의 특성	채찍과 강풍의 결여 => 북한에 이용당함 지원에 상응하는 북한 측의 조치를 요구하지 않음 원칙과 전략을 결여
햇볕정책의 주도성	무조건적 지원 => 북한 주도 => 일방적 양보 => 건강한 남북관계가 지속되기 어려움
햇볕정책의 청사진	청사진 결여 => 국민 혼란
햇볕정책의 논리	무조건적 지원 => 북한의 변화 인센티브 줄임 => 북한의 폐쇄 억압 체제가 연장됨
햇볕정책의 속도	들뜬 분위기 => 주적 개념의 혼란, 안보의식 해이
햇볕정책의 내용	탈북자 등 북한 주민의 인권 개선 노력 미흡 국군포로 납북자에 대한 정부 노력 미흡
햇볕정책의 효과	남북간 긴장 엄존 전면적 자유왕래, 이산가족 상보의 제도화를 지향해야

먼저 이회창 총재는 햇볕정책의 절차가 불투명하다는 점 그리고 야당과 상의하기로 약

속하고서 지키지 않는다는 점에 대하여 비판한다. 이는 햇볕정책이 절차상의 명분을 충족시키지 못한다는 비판으로 이해될 수 있다. 다음으로 이회창 총재는 햇볕정책의 특성 자체에 대하여 비판한다. 즉, 채찍과 강풍이 결합되어 있기 때문에 북한에 이용당할 것이라는 점을 들어 햇볕정책을 비판한다. 여기에서 북한에 이용당한다는 것 자체가 햇볕정책을 반대하는 명분으로 작용한다. 그리고 대북 지원에 상응하는 북한측의 조치(개혁/개방)를 요구하지 않는다는 햇볕정책의 특성을 지적함으로써 결국 햇볕정책이 원칙과 전략을 결여한 정책이라고 비판한다. 이러한 비판 역시 실리에 초점을 둔 것이라기 보다는 명분에 초점을 둔 것이라고 할 수 있다. 즉, 대북 정책에는 원칙과 전략이 있어야 한다는 당위론을 명분으로 하여 햇볕정책을 비판하는 것으로 보인다.

다음으로 이회창 총재는 햇볕정책을 수행함으로써 대북정책이 북한의 주도에 의해 끌려가고 있으며 결국 건강한 남북관계가 지속되기 어려울 것이라는 논리에 근거하여 햇볕정책을 비판하고 있다. 이는 햇볕정책의 특성에 기인한 정책 결과를 지적한 것으로 실리에 해당되는 것으로 이해된다. 그러나 동시에 이러한 논리는 햇볕정책의 주도성이라는 명분을 강조하는 김대중 대통령의 설득을 실리의 측면으로 전환시킴으로서 햇볕정책의 타당성을 반박하는 것이라고 이해될 수도 있다.

한편 햇볕정책의 청사진이 불분명하고 그 결과 국민들의 혼란이 가중된다는 점을 들어 햇볕정책을 반박하고 있다. 이러한 비판은 실리라기 보다는 명분에 해당되는 것으로 이해된다. 햇볕정책이 정책으로써 당연히 갖추어야 할 청사진 또는 일정을 결여하고 있다는 점을 지적하고 있기 때문이다.

다음으로 햇볕정책의 논리에 대하여 이회창 총재는 김대중 대통령과 반대의 견해를 피력한다. 즉, 햇볕정책에 따른 북한에 대한 무조건적인 지원은 북한의 변화 인센티브를 줄이게 되어 결과적으로 북한의 폐쇄적이고 억압적인 체제를 연장시키는 결과를 가져온다는 것이다. 이에 반하여 김대중 대통령은 북한에 대한 봉쇄적인 정책은 북한의 위기감을 불러일으켜 오히려 공산주의 정권을 강화시킨다고 주장한다. 이러한 점에서 김대중 대통령과 이회창 총재는 첨예한 시각 차이를 보인다. 결국 이회창 총재는 햇볕정책으로 인하여 북한의 개혁과 개방이 늦추어질 것이라는 점을 주장한다. 이회창 총재의 견해를 그림 2의 인지 지도에 수용하는 경우 '북한 개혁개방'이라는 변수에 영향을 주는 두 화살표의 극성은 거꾸로 된다. 그리고 전체적으로 햇볕정책을 둘러싼 피드백 루프의 극성은 플러스에서 마이너스로 변화된다. 즉, 이회창 총재의 견해를 따르는 경우 햇볕정책은 양의 피드백 루프가 아니라 음의 피드백 루프에 의해 지배된다는 것이다. 따라서 햇볕정책은 스스로 약화될 수밖에 없다는 결론에 이르게 된다.

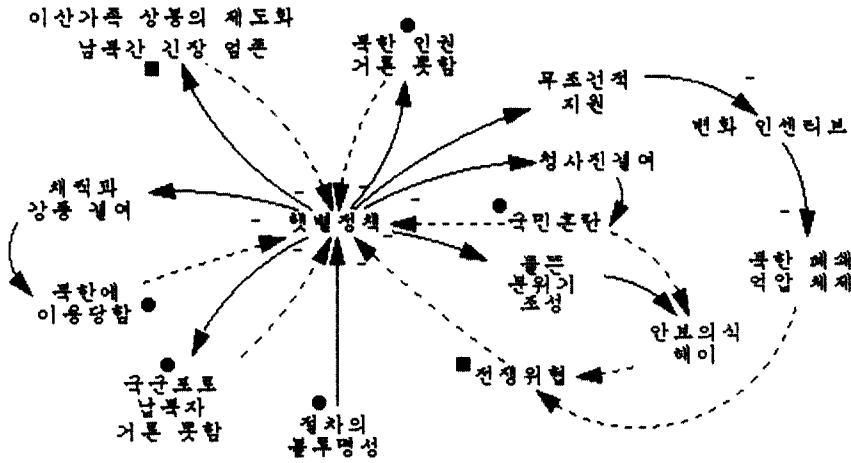
이러한 이회창 총재의 견해는 햇볕정책의 속도에 대한 우려에서도 나타난다. 즉, 햇볕정

책으로 인하여 금방 통일이 될 것 같은 ‘들뜬 분위기’가 형성되고 있으며 이는 국민들의 안보의식을 저해시킨다는 지적이다. 안보의식의 저해는 남한의 체제유지에 치명적일 것이라는 점을 고려한다면, 햇볕정책은 오히려 전쟁의 위협을 증가시키는 결과를 초래할 것이라는 점을 지적하는 것으로 해석된다. 이처럼 이회창 총재는 김대중 대통령과는 상이한 견해를 주장함으로써 햇볕정책의 실리가 긍정적이라기 보다는 부정적일 것이라는 점을 주장하는 것으로 이해된다.

다음으로 이회창 총재는 탈북자 및 북한 주민의 인권 문제, 국군포로와 납북자의 문제 등이 거론되지 못하고 있다는 점을 들어 햇볕정책을 비판한다. 앞서 논의하였듯이 이러한 문제점들은 햇볕정책을 비판하는데 있어서 명분으로 작용한다. 또한 이회창 총재는 햇볕정책의 성과가 미약하다는 점을 지적한다. 즉, 아직까지 남북한간에 긴장이 엄연히 존재하고 있다는 점, 그리고 남북간 협상에 있어서 전면적인 자유왕래가 논의되어야 한다는 점, 그리고 이산가족 상봉이 소규모로만 이루어져 왔을 뿐이지 제도화되지 못하고 있다는 비판이다. 이러한 주장은 햇볕정책의 실리가 크지 않다는 점을 지적하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.

이상에서 논의된 이회창 총재의 햇볕정책에 대한 반설득의 근거를 <그림 3>의 인지지도로 구성할 수 있다. <그림 2>에서와 마찬가지로 명분에 해당되는 변수는 동그라미 기호로, 실리에 해당되는 변수는 사각형 기호로 표시하였다. 명분에 해당되는 변수로는 북한에 이용당함, 국군포로와 납북자 거론 못함, 북한 인권 거론 못함, 절차의 불투명성, 국민 혼란 등을 들 수 있다. 실리에 해당되는 변수로는 전쟁위협, 남북간 긴장 엄존 등을 들 수 있다.

이회창 총재의 인지지도에 있어서도 김대중 대통령과 마찬가지로의 특성이 발견된다. 첫째 명분과 정책간에는 피드백 루프가 형성되지 않는 경우가 있다. 즉, 절차의 불투명성이라는 변수는 햇볕정책과 피드백 루프를 지니지 않는다. 둘째, 실리에 해당되는 반설득의 논리가 비교적 기다란 피드백 루프를 형성한다. 셋째, 김대중 대통령의 인지지도에서와는 달리 북한 인권이 실리가 아니라 명분으로 주장된다. 앞서 논의했던 바와 마찬가지로 이는 설득의 맥락에 따라서 특정 변수가 명분으로 취급될 수도 있고 실리로 취급될 수도 있다는 점을 보여준다.



〈그림 3〉 햇볕정책의 반설득에 관한 이회창 총재의 인지지도

김대중 대통령의 인지지도는 양의 피드백 루프로 구성되어 있다. 이에 비해 이회창 총재의 햇볕정책에 대한 인지지도는 모두 음의 피드백 루프로 구성된다. 특히 실리에 관련된 부분에 있어서 김대중 대통령과는 달리 이회창 총재는 음의 피드백 루프가 지배한다는 점을 지적하고 있다. 햇볕정책이 음의 피드백 루프에 의해 지배된다는 점은 햇볕정책을 강조할수록 햇볕정책을 통하여 기대되는 실리가 감소할 것이라는 점을 의미한다. 결국 햇볕정책은 스스로 약화될 수 밖에 없다는 것이다. 이는 결국 햇볕정책의 속도조절론으로 연결되는 것으로 이해된다. 일반적으로 정책에 대한 반설득이 설득보다 더 높은 설득력을 보이는 것으로 보고된다 (Cobb & Kuklinski 1999). 그 중요한 이유로 손실에 대한 부정적 정보가 심리적으로 자극적이라는 점이 거론된다. 반설득이 음의 피드백 루프가 지배한다는 점이 반설득의 설득력을 높이는데 기여할 수도 있으리라고 생각된다. 일반적으로 양의 피드백 루프보다는 음의 피드백 루프가 인식하기에 용이하기 때문이다. 이에 관하여는 추가적인 연구가 필요할 것이다.

V. 연구의 시사점

이상에서 햇볕정책에 대한 김대중 대통령의 설득과 이회창 총재의 반설득이 어떠한 구조를 지니는지에 관하여 명분과 설득의 개념적 틀과 인지지도 분석 방법을 통하여 고찰해보았다. 본 논문은 햇볕정책의 설득이나 반설득이 타당하다거나 그렇지 않다는 점을 논의

하고자 하지 않았다. 다만 헛별정책의 사례를 통하여 정책 설득의 근거를 이해하는데 있어서 명분과 실리의 구분 그리고 인지지도의 분석방법이 어떻게 그리고 어느 정도 기여할 수 있는가를 검토하고자 하였다.

본 연구의 시사점은 대체로 다섯 가지 측면에서 검토할 수 있다. 본 논문의 첫 번째 시사점은 명분과 실리의 구분이 정책 설득과 반설득을 이해하는데 어떠한 기여를 하는가에 관련된다. 본 연구를 통하여 정책 설득의 근거들은 대부분 명분과 실리로 구분될 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 설득의 맥락에 따라서 그리고 설득의 필요성에 따라서 특정 변수가 명분으로 취급될 수도 있으며 실리로 취급될 수도 있다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 정책 설득을 이해하는데 대단히 중요한 시사점이라고 할 수 있다. 정책 설득과 반설득으로 이어지는 논쟁에 있어서 명분을 둘러싼 논쟁보다는 실리를 둘러싼 논쟁이 보다 생산적이라고 생각되기 때문이다. 또한 상대방의 명분을 실리로 전환하여 반박함으로써 보다 더 설득력이 높고 생산적인 정책 설득/반설득을 수행할 수 있으리라고 생각된다.

본 논문의 두번째 시사점은 인지지도 분석을 통하여 정책 설득과 반설득의 구조를 명확하게 이해할 수 있다는 점이다. 시스템 사고(systems thinking)에 있어서 양의 피드백 루프와 음의 피드백 루프는 근원적으로 상이한 의미를 지닌다 (김도훈, 문태훈, 김동환 2000). 인지지도 분석을 정책 설득에 적용함으로써 이러한 근원적인 차이점을 발견할 수 있었다. 특히 정책 설득과 반설득에 있어서 피드백 루프의 극성이 달라질 수 있다는 점은 정책 논쟁을 이해하는데 있어서 중요한 시사점을 제공할 수 있으리라 생각된다. 즉, 정책 논쟁이 단순한 사실이나 이념에 대한 상이한 인식을 넘어서서 시스템 전체의 피드백의 구조에 대한 상이한 견해에 바탕을 두고 있다는 점이다. 정책의 설득과 반설득이 전제로 하는 시스템의 피드백 구조에 대한 직접적인 논쟁을 통하여 보다 생산적인 정책 논쟁이 수행될 수 있으리라고 생각된다.

세번째의 시사점은 정책 설득 근거로써 명분과 실리의 역할을 이해하는데 있어서 인지지도의 분석방법이 효과적이라는 점이다. 인지지도의 분석을 통하여 명분에 비해 실리는 명확하고 기다란 피드백 루프로 구성되는 경향이 있다는 점을 발견할 수 있었다. 또한 인지지도 분석을 통하여 특정 변수가 어떠한 방식으로 명분에서 실리로 그리고 실리에서 명분으로 전환되는지를 이해할 수 있었다. 명분과 실리는 고정되어 있다기 보다는 역동적으로 변화한다. 정책에 대한 설득과 반설득이 전개되면서 설득 근거로써의 명분과 실리는 역동적으로 변화된다. 인지지도 분석방법은 이러한 변화가 어떻게 이루어지는지를 이해하는데 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

넷째, 명분과 실리의 개념적 구분은 정책 설득을 둘러싼 논쟁을 인지지도로 구성하는데 도움을 줄 수 있다. 기존의 인지지도에서는 명확한 인과관계들만을 분석대상으로 하였기

때문에 실리에 관련된 인과관계들만이 추출되는 경향이 있었다. 또한 본 논문에서 시도된 바와 같이 설득 근거와 정책간의 피드백 관계를 상정하기 어려웠다. 그러나 정책의 근거로써 명분과 실리를 구분할 때, 정책과 설득 근거와의 근원적인 피드백 루프의 구조를 설정할 수 있으며, 이에 따라 보다 풍부한 피드백 구조를 지니는 인지지도를 추출할 수 있을 것으로 생각된다.

다섯째, 앞의 분석에서 발견되었듯이 명분은 정책과 피드백 루프를 형성하지 않는 경우가 있으며, 그 인과관계도 대단히 짧게 구성되는 경향이 있다. 이는 결국 명분에 초점을 두는 정책 설득과 반설득에 있어서는 치밀한 분석적 사고가 요구되지 않는다는 점을 의미한다. 따라서 명분에 집착하는 정책 설득이나 논쟁은 시스템 사고를 약화시킬 가능성이 있을 것으로 생각된다. 시스템 사고는 시스템에 내재하는 피드백 구조의 발견을 강조한다. 그러나 명분에 따른 논쟁은 인과관계에 대한 분석이나 피드백 구조에 대한 인식을 오히려 저해하리라고 생각된다. 이러한 점에서 정책 설득이나 논쟁이 명분을 중심으로 흐르는 경우 정책의 질이 감소될 위험이 있다고 판단된다. 이에 대하여도 보다 깊은 연구가 필요한 것으로 생각된다.

VI. 결론

본 연구에서는 햇볕정책을 둘러싼 김대중 대통령과 이회창 총재의 설득과 반설득이 어떠한 구조를 지니고 이루어졌는지를 살펴보았다. 특히 본 연구에서는 정책 설득과 반설득의 근거로써 명분과 실리를 구분하여 보았으며, 그 종합적인 구조를 분석하기 위하여 인지지도 방법을 적용하여 보았다. 수천년 동안 동양사회에서 정책 논쟁을 해석하는 개념적 도구로 사용되어져 왔던 명분과 실리가 현재의 정책 논쟁을 이해하는데 도움이 될 수 있다는 점을 발견할 수 있었다. 또한 이러한 동양사회의 전통적 개념과 서양사회에서 개발된 인지지도 분석 방법이 상호 도움을 줄 수 있다는 점을 발견할 수도 있었다. 그러나 아직까지 이 두가지 개념적 분석도구들이 상호 어떻게 체계적으로 결합되어야 할 것인지에 대해서는 심도있게 논의하지 못하였다. 향후 이에 대한 연구가 필요할 것으로 생각된다. 보다 깊은 의미에서 인지지도 분석방법이 전제로 하고 있는 시스템 사고와 동양의 전통적 개념인 명분과 실리가 상호 어떠한 연결 구도를 지니는지에 관하여도 연구할 필요가 있을 것으로 생각된다. 전통적인 개념적 도구와 현대적인 분석 도구가 결합될 때 오늘의 정책에 대한 이해와 분석과 평가 그리고 새로운 정책 제안이 보다 높은 설득력을 지닐 것이기 때문이다.

[참고문헌]

- 권경희, 1997, 명분과 실리의 조화 : 1990년대 북한의 벼랑끝 협상 행태와 우리의 대응책, 「한국 동북아논총」, Vol. 6, pp3-15.
- 김도훈 · 문태훈 · 김동환, 2000, 「시스템 다이내믹스」, 대영문화사.
- 김동환, 1999, 인과지도를 활용한 정책딜레마 분석: 김대중 대통령의 IMF 대처방안을 중심으로, 「한국행정학보」 제33권 4호, 279-296.
- 송영배, 1991, 장자에서의 이념적 명분논리의 부정과 자유의식의 문제, 「중국학보」, pp. 83-96.
- 임강택, 1999, 김정일 체제와 북한의 경제정책: 실리추구형 폐쇄주의와 그 딜레마, 「북한연구학회보」, Vol. 3, No. 1, pp. 83-100.
- 조영록, 1995, 북송유학: 사마광(司馬光)의 명분론, 「공자학」 Vol. 1, pp. 165-187.
- Aaltola M., 1999, "Emergency food aid as a means of political persuasion in the North Korean famine," *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 2, pp.371-386.
- Anderson P.A., 1983, "Decision Making by objection and the Cuban Missile Crisis," Cobb M.D., J.H. Kuklinski, 1999, "Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No., pp.81-121.
- Majone G., 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (Yale Univ. Press)