

전작권 논란이 국내정치에 미치는 영향

남성욱(미래전략연구원 연구위원/고려대 북한학과 교수)

프레임을 선점하라

“프레임(Frame)이란 우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물이다. 프레임은 우리가 추구하는 목적, 우리가 짜는 계획, 우리가 행동하는 양식, 그리고 우리 행동의 좋고 나쁜 결과를 결정한다. 정치에서 프레임은 사회 정책과 그 정책을 수행하고자 수립하는 제도를 형성한다. 프레임을 바꾸는 것은 이 모두를 바꾸는 것이다. 그러므로 프레임을 재구성하는 것이 바로 사회적 변화다.” 버클리 대학의 언어학 교수인 조지 레이코프(George Lakoff) 교수가 쓴 “코끼리는 생각하지마(Don't think of an elephant)”의 서문에 나오는 대목이다. 지난 2004년 발간된 이 책은 지적능력이 뛰어난 진보세력으로 구성된 미국의 민주당이 2번에 걸쳐 모범생 코스와는 거리가 먼 부시 대통령에게 패배한 이유를 설명하였다.

왜 서민들이, 가난한 사람들이, 부자와 대기업의 이익을 대변하는 보수 정당에 투표할까? 서민들이 보수 정당의 정체를 모르기 때문이라고, ‘사실’을 알고 이해하기만 하면 돌아설 것이라고 진보진영은 생각한다. 그러나 사실 혹은 진실만이 우리를 자유롭게 하리라는 생각은 환상이다. 진실만으로는 자유로워질 수 없다. 사람들은 자신의 가치체계와 그 가치를 떠올리게 하는 언어와 ‘프레임’에 근거하여 정치와 후보자에 대해 판단을 내린다. 바로 그렇기 때문에 많은 사람들이 자기 이익과는 반대로 투표하는 것이다. 그들을 투표소로 들어가게 하는 동기는 바로 그들의 가치다. 프레임 즉 생각의 틀을 바꾸라는 것이 레이코프의 메시지다. 그의 기준에서 전작권 논란을 투시해보자.

‘코끼리’는 공화당을 상징한다. 민주당의 상징은 ‘당나귀’다. 레이코프의 책은 한마디로 ‘코끼리’가 주도하는 게임에 휘말려 두 번에 걸쳐 번번이 패한 ‘당나귀’의 패인을 분석한 선거 전략서다. 미국의 민주당과 진보세력은 지난 10년 동안 자신의 눈으로 세상을 읽고 자신의 언어로 정치를 이끌어가지 못하고 보수와 공화당의 공세에 반격하느라 세월을 보냈다. 민주당도 열심히 반격했지만 공화당에 점점 더 밀렸다. 왜 그랬을까. 예를 들어, 한나라당이 정부의 부동산 정책을 가리켜 ‘세금폭탄’이라고 공격했을 때 정부나 여당에서 ‘세금폭탄이 아니다’라고 반박하면, 사람들의 머릿속에서는 오히려 ‘부동산정책=세금폭탄’이라는 등식이 더 굳어진다. 상대를 공격할 때 상대의 표현을 사용하면 상대방의 입지만 강화해주게 된다는 것이다.

정부가 양극화라는 단어를 사용했다. 야당도 열심히 양극화를 외치며 대책 수립을 주장한다. 정부는 양극화라는 단어를 통해 부자와 기업 등 가진 자들을 공격하는 논리를 선점하는데도 야당은 의미조차 모르고 부지불식간에 양극화를 남용한다. 이에 따라 일부 귀족 노조에서 무리한 요구를 하며 불법파업을 해도 정부는 노조의 역할이 양극화 해소에 주력한다는 명분하에 방치한다. ‘중산층 살리기’라는 새로운 용어(terminology)를 찾는 노력은 하지 않고 정부가 던진 용어의 미끼를 덩석 물고 놓지 않으려고 애를 쓴다. 그래서 레이코프는 아예 ‘코끼리’에 대해서는 생각도 하지 말라고 경고한다.

전작권은 자주·주권 컨셉의 게임

최근 전작권 논란은 청와대가 선점한 프레임에서 한나라당이 싸우는 게임이다. 지난 7월초 북한이 미사일 발사 후 얼마 지나지 않아 청와대가 전작권을 본격적으로 꺼내들었다. 청와대의 논리는 정말 근사했다. 전시 작통권이 환수되면 우리는 우리 군을 통제하고 미군은 주한 미군을 통제하면서 상호간에 협의 조정하는 메커니즘을 만들어 주한미군과 한국군을 운영하는 방식을 채택한다는 것이다. 동시에 청와대는 ‘지금 이 자주국가로서의 위상을 세워야 할 때다. 우리나라는 자기 나라 군대에 대한 작전통제권을 갖지 않은 유일한 나라’라며 국민들에게 잠재되어 있는 민족주의(Nationalism)를 자극했다.

청와대가 전작권 카드를 꺼낸 것이 국내정치의 난관과 깊은 관계를 가지고 있다는 증거는 곳곳에서 나타난다. 올해 2월까지 주한 미군사령관을 지낸 리언 러포트 예비역 대장은 “내가 퇴임할 때까지는 전작권 이양시점이 전혀 논의되지 않았다. 내가 서울을 떠날 때까지 한미간 전작권 논의는 전작권을 얼마나 이양할지, 다시 말해 광범위하게 이양할지 아니면 일부만 시범적으로 이양할지를 의논하는 극히 초보적인 단계였다. 그때까지만 해도 여러 가지 안을 살펴보는 수준이었지 어느 쪽도 ‘제안’이라고 할만한 걸 내놓지 않은 상태”라고 언급했다. 몇 달전 만에도 2009년이나 2012년과 같은 구체적인 시기는 전혀 거론되지 않았다는 것이다.

미국의 전작권 이양 논의는 그의 퇴임 후 급물살을 탔으며, 조기 이양 방침도 최근 몇 달새 정해졌음을 시사하는 대목이다. 정확한 시점은 5.31 지방선거후로 추정된다. 야당의 완승으로 혹시나 했던 여당의 기대가 무산된 이후 청와대는 반전의 카드를 모색하였다. 지자체 선거 이후 2007년 대선까지 판세를 바꾸기 위해서는 가치관의 대립이 극심한 외교 안보 분야에서 카드를 선택하는 것이 필요하다는 판단을 하였다. 경제위기나 교육과 같은 여론의 향배가 분명한 카드는 정부의 감성적이고 심정적인 호소가 먹히지 않을 것이 분명했기 때문이다. 청와대는 자주와 주권의 컨셉이 강한 전작권 문제를 6월부터 본격적으로 검토하기 시작했고 조커 ‘패’를 이리저리 돌리다가 드디어 7월 5일 북한의 미사일 발사 이후 외교 안보 논의가 가속화되

는 시점에서 ‘물타기 전략’으로 패를 꺼냈다. 전직 국방부 장관들의 우국충정이 사상초유의 집단행동으로 확산되면서 청와대의 전략은 정확하게 맞아떨어지기 시작했다.

특히 전작권 논란은 북한과의 관련성이 또 하나의 내재된 변수다. 노대통령의 임기말 돌파전략은 외교안보이외에는 가능성이 없다. 마지막 승부수는 북한을 포함하여 동북아의 판세를 뒤 흔드는 카드를 사용할 가능성이 있다. 특히 북핵 문제가 북미간 첨예한 대결로 치닫는 상황에서 정부의 회심의 카드는 역시 남북정상회담이다. 국내와 대외를 총괄하는 1석 2조의 카드가 될 것이다. 국내 지지층의 결집과 북핵 해결의 돌파구를 내딛었다는 평가를 통해 지난 4년간의 실정을 일거에 만회할 가능성이 적지 않다. 그러나 남북정상회담은 북한이 남한의 수차례의 러브콜에도 불구하고 응하지 않고 있다. 정부 입장에서는 회담을 개최할 분위기를 조성할 필요가 있다. 북한은 서해북방한계선(NLL) 재조정, 주한미군철수 및 국가보안법 철폐 등 3대 요구사항 관철에 주력하고 있다. 전작권 환수는 단계적으로 주한미군철수와 NLL 재조정으로 이어질 것이다. 북한이 회구하는 남북정상회담의 분위기는 충분히 조성된다. 그러나 김정일 위원장은 노대통령과의 정상회담을 마지막까지 저울질할 것이다. 레임덕에 시달리는 현직 대통령 보다는 차기 대통령과 베텩을 하는 것이 유리하다고 판단할지도 모른다.

전작권 논란은 역설적으로 미국이 친절하게 정부 입장을 대변하며 즐기고 있다. 결정적인 사유는 청와대의 반미성향에 염증을 내던 백악관으로서는 불감청 고소원(不敢請 固所願)의 심정으로 훌가분한 감정이다. 미국 입장에서는 해외주둔미군재배치계획(Global Posture Review)에 따라 주한미군의 역할 재조정이 필요한 시점에 청와대가 알아서 작전권 환수를 공언함에 따라 오히려 한 술 더 떠 당초 계획보다 이른 2009년 환수까지 거론하였다. 청와대와 워싱턴은 동상이몽을 꿈꾸었으나 절묘하게 입장이 맞아 떨어졌다. 미국의 군산복합체들은 전작권 환수를 주장하는 청와대의 의중을 직시하며 각종 첨단 무기 판매 계획에 따른 수익을 열심히 두드리고 있는지 모르겠다. 그들은 전작권 환수에 필수적이라는 명분하에 최첨단 무기 목록을 내세우며 세일즈에 나설 것이다. 지난해 12월까지 5년간 백악관 아시아담당 보좌관을 지내 백악관의 풍향에 가장 정통하다는 마이클 그린 미국 전략국제문제연구소 선임 고문은 전작권 조기 반환이 청와대와 미국 펜타곤의 합작품이라고 주장했다.

한나라당과 국내보수 세력은 정부의 전작권 환수 움직임을 맹렬하게 반격하고 나섰다. 환수에 따른 각종 문제점을 조목조목 지적했다. 조·중·동의 보수 언론은 연일 국방 및 미국전문가와 각계 원로를 내세워 한미동맹의 중요성과 대통령의 무지를 공격했다. 일부에서는 2012년 국방중기계획에 소요되는 300조원과 2020년까지 진행되는 국방계획 예산 621조원까지 거론하며 경제위기 상황에서 무리한 예산 투입이라며 반박하였다. 일부에서는 ‘전작권의 덩’의 주장에 대해 “정치적인 전략의 문제가 아닌 국가의 존망이 걸린 사안이다. 설사 불리하다고 덩을 문제가 아니다”고 강공을 주문하였다. 점수를 내야만 하는 상황에서 안전한 번트 사인에도 불구하고 홈런을 치기 위해 무조건 목소리를 높이고 있다. 여야의 공방이 진행되는 동안 정부의 각종

실정은 망각 속으로 사라졌다. 그나마 문화부 차관 사퇴 문제 정도가 언론의 일부를 장식할 뿐 저작권 논쟁으로 7-8월을 보냈다. ‘바다이야기’의 도박게이트가 저작권 프레임을 반전시킬 기회를 주고 있다. 그러나 ‘바다이야기’보다 저작권은 생명력이 길 가능성이 크다. ‘바다이야기’는 정부가 일정 사과하고 문제를 덮을 경우 야당의 공세가 지속되기가 쉽지 않다. 그러나 저작권 논란은 대통령의 잔여임기 내내 정부에 의해 계속될 가능성이 적지 않다.

국민투표 주장은 오히려 꼬끼리를 생각하는 전략

정부의 민족주의를 자극하는 전략은 대성공이었다. 노무현 대통령의 지지율은 10%대에 불과하다. 그러나 노대통령이 주도하고 있는 저작권 환수 정책은 일부 여론 조사에서 50%를 상회한다. 전쟁을 경험하지 않았고 반미감정이 확산되는 1만6,000불의 국민소득 수준에서 저작권 환수는 포퓰리즘이 먹힐 수 있는 호재다. 두 번이나 대선에서 패배했음에도 자신들이 여당인 것처럼 착각하는 한나라당 의원은 오히려 야당의원 만큼도 ‘꼬끼리를 생각하지 마’라는 책을 읽지 않는다.

보수 강경 목소리에 고무된 야당은 대표까지 나서 헌법 72조에 의한 국민투표를 거론하였다. 야당은 탄핵으로 현직 대통령을 혼내준 추억이 있어서 그런지, 혹은 임기가 18개월도 안 남아서 그런지 현직 대통령의 파위를 너무도 가볍게 생각한다. 대통령이 저작권은 국민투표 사안 이 아니라고 일축했지만 야당이 그렇게 희망한다면 수용도 불사할 수 있다. 이미 8월 16일 여당에서 노대통령에게 “한나라당의 국민투표 제안을 수용하자”고 확전을 제안한 것도 이런 이유 때문이었다. 청와대가 국민투표를 수용하면 한나라당은 의기양양하여 국민투표에 나설 것인가?

국민투표 방침이 공론화되면 금년 하반기 3 내지 6개월은 국민투표 논쟁으로 세월이 갈 것이다. 아니 내년까지 갈지도 모른다. 레이코프는 역설적으로 잊으려고 노력하면 할수록 더 생각나는 상대와 경쟁하는 것이 얼마나 어려운 일인가를 말하려고 했다. 그렇기 때문에 야당은 저작권 논란에 대해 뒷에 걸린 지도 모르고 헌법에 의지하여 국민투표로 문제를 풀려고 하는 지도 모른다. 추후 정국은 국민투표 논란 여부를 통하여 야당은 공세에서 수세 분위기로 전략할 것이다. 정부는 온갖 권력을 동원하여 저작권 환수의 정당성을 국민에게 호소할 것이다. 지지율 10%대 정권이 50% 이슈를 가지고 야당을 흔들어 댈 것이다. 실제 국민투표를 감행할 경우에도 표차는 야당이 5.31 선거에서 완승하듯이 벌어지지 않는다. 5.31 지방선거 참패, 김병준 부총리 낙마, 노조의 연쇄적인 파업, 북한 미사일 위기, 인사권 남용과 바다이야기의 도박게이트까지 등 정부의 악재들은 소리 없이 가라앉을 것이다. 지난 4년의 실정은 국민들의 기억에서 사라졌다.

한나라당은 전작권의 뒷에 걸린 것이다. 혹자들은 청와대가 뒷에 걸렸다고 생각할지 모르지만 전작권은 야당을 자기들의 무대로 끌어들이는 청와대의 대박상품이 되었다. 상대방의 링에서 싸우는지도 모르고 한나라당은 “이건 전략전술의 문제가 아니다. 국민의 생명과 재산이 직결된 문제”라며 국민투표를 고집한다. 하지만 한나라당은 몇 가지 문제점을 간과하고 있다.

첫째, 청와대가 이성과 협상의 대상인 전작권 문제를 자주와 주권이라는 감성과 자존심의 문제로 전환시킨 깊은 전환의 의미를 이해하지 못하였다. 노대통령이 전작권에 자주·주권 컨셉트를 끼워 판 의도를 간과하지 못했다. 또한 국민투표는 헌정 경험상 현 정권에 유리했으며, 인사권 문제를 포함한 다른 모든 투쟁 이슈를 빨아들이는 블랙홀이라는 점을 간과하였다.

결국 한나라당은 노대통령보다 한 발 느렸고, 메시지 개발에 실패했고 자기 링이 아닌 남의 링에서 싸웠기 때문에 뒷에 걸렸다. 조지 레이코프의 기준으로 판단한다면 한나라당은 노대통령이 만든 게임의 링에서 ‘환수’ ‘자주’ ‘주권’이란 노대통령의 언어를 사용하고 있다. 한나라당은 “환수하지 ‘말자’” “전작권은 자주나 주권의 문제가 ‘아니다’” 라고 주장하지만 대중은 시간이 흐르면 ‘말자’ ‘아니다’ 같은 부정어보다는 환수·자주·주권만 기억한다.

현실정치가 충정과 진실 그리고 울분만으로 해결되지 않는다는 것을 야당은 이해하지 못하고 있다. 미국 선거에서 공화당과 민주당이 교대로 정권을 차지하기 위해 얼마나 전략적으로 움직이는지 파악하기 위해 역대 대통령의 자서전을 읽어 볼 것을 권한다. 클린턴 전대통령의 자서전 '나의 인생(my life)'은 이슈마다 전략적 선택의 고민이 적나라하게 나타나있다.

조지 레이코프는 당나귀가 코끼리의 언어를 사용해서 패한 것이 아니라, 당나귀가 자신의 언어를 만들지 못했기 때문에 실패하였다고 결론 내렸다. 그러므로 중요한 것은 ‘상대방에 대해 생각하지 않는 것’이 아니라 ‘자신의 정체성에 대해 더 많이 생각하는 것’이다. 국민이 중요하게 생각하는 이슈를 찾아 적절한 언어로 표현해서 유리한 고지를 선점해야 한다는 ‘지침’은 청와대가 충실하게 실천하고 있다. 전작권 논란은 가장 적절하게 활용되는 사례다. 내년 대선까지의 정치일정은 누가 ‘이슈선점’과 ‘자신만의 언어 제작’ 지침을 잘 준수하는가의 싸움이다.

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