

2008년 촛불시위와 한미관계*

전재성**

2008년 4월에 시작되어 100일 이상 전개된 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불시위는 한국의 정책 결정 과정에 막대한 영향력을 행사했고 향후 한국정치와 국제관계에 많은 시사점을 남겨주었다. 촛불시위의 촉발적 의제가 된 미국산 쇠고기 수입 개방은 2006년 이래 한미 간에 추진되어 온 자유무역협정의 협상과 조인 과정의 쟁점들을 반영하고 있었다. 또한 노무현 행정부에서 이명박 행정부로 넘어오면서 소위 진보 정권 10년간의 한미관계가 근본적인 변화를 겪는 과정과도 연관되어 있었다. 이명박 행정부가 대표하는 한국 내 보수 세력은 변화되는 국제정세 속에서 한미 관계를 새롭게 정립해야 할 전략적 과제를 추진하려는 의도를 가지고 있었다. 그 과정에서 쇠고기 수입 시장 개방은 넘어야 할 중요한 과제로 인식되었고 그 추진 과정이 시민들의 충분한 합의를 거치지 않아 촛불시위를 촉발하게 된 것이다.

촛불시위는 다양한 이론적 논점을 남겨주지만 무엇보다 활성화된 민주주의, 발달된 인터넷 등 정치 커뮤니케이션의 환경이 정책 결정 과정에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점이 중요하게 인식된다. 시민들은 보다 많은 정보와 보다 나은 분석방법을 가지고 보다 활발한 의사소통을 통해 정확하고 긍정적인 정책 의견을 형성할 수 있다. 다만 부정확한 의견과 단기적 국면에 치우칠 수 있는 문제를 어떻게 극복할 수 있을 것인가 하는 문제가 한국 민주주의와 외교정책 결정 과정의 과제로 남는다고 하겠다.

주제어: 쇠고기 사태, 한미관계, 한미 자유무역협정, 촛불시위, 전자민주주의

* 이 연구는 서울대학교 사회과학연구원 기획연구과제 “한국 민주주의의 평가: 미국산 쇠고기 수입 재개와 촛불집회 국면을 중심으로”(2008년)의 지원을 받아 수행되었음.

** 서울대학교 정치외교학부 교수

1. 서론

2008년 촛불시위는 한국의 정치, 경제, 사회 그리고 국제관계에 엄청난, 그리고 새로운 변화를 가져온 사건이었다. 촛불시위의 규모는 물론이거니와 시위에 참가한 구성원들의 다양성, 시위를 전개하는 양상, 시위 내에서 담론을 만들고 이끌어가는 형태, 그리고 시위의 흐름을 만들어가는 방식 모두가 과거 권위주의 정부에 대항하는 저항적 시위와는 근본적으로 다른 모습을 보였다.

이러한 변화는 이전과는 다른 한국 사회의 모습을 반영하는 것이기도 하고, 정보화라는 새로운 흐름 속에서 자연스럽게 생겨난 시위 형태의 모습을 보여주는 것이기도 하다. 특히 쇠고기 수입이라는 생활정치 문제가 대두함에 따라 기존의 정치적 시위에서 사회적, 문화적 시위로 변화된 것은 큰 변화라고 할 수 있다.

국제관계의 차원에서 촛불시위는 외국의 비상한 관심을 끌었다. 노무현 행정부에서 기존의 동맹 중시 일변도의 대미정책이 변화하고 반미감정이 표출되었던 역사에 비추어 촛불시위가 과연 반미데모의 성격을 띠는지, 그리고 촛불시위를 기점으로 한미관계가 악화될 것인지에 대한 많은 논의가 일어났다. 미국 정부는 촉각을 세우고 쇠고기 시위가 반미데모로 격화될 가능성을 예의 주시하고 있었고, 한국 정부 역시 한미관계 복원이라는 새로운 노력 속에서 촛불시위가 한국 외교정책에 미칠 영향을 예의 주시하였다. 그러나 결과적으로 촛불시위는 쇠고기 수입시장 개방에 대한 저항정치의 모습을 보이는데 그쳤을 뿐 한미관계의 전반적인 변화에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 분석된다. 오히려 이명박 행정부 임기가 지나면서 한국인의 대미 호감도는 전반적으로 상승하였다. 따라서 쇠고기 시위가 전반적인 반미시위의 모습을 띠었다고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 촛불시위는 한미관계의 민간한 사안들에 직접 관련된 것이어서 과연 촛불시위가 한미관계의 어떠한 맥락에서 시작된 것인지, 그리고 한미관계에 미치는 영향은 어느 정도에 그쳤는지, 이러한 영향은 한국 외교정책 결정 과정과 정보화 사회의 어떠한 측면에서 중요한 것인지를 되돌아볼 필요가 있다.

본 논문은 우선 촛불시위가 일어나게 된 한미관계의 맥락을 한미 자유무역협정(FTA)과의 연관 속에서 살펴본 후, 노무현 행정부에서 이명박 행정부로 이행하는

시기 한미관계의 전략적 변화 속에서 촛불시위가 어떠한 위치를 차지하는지 살펴본다. 이후 촛불시위의 성격을 고찰하고 촛불시위가 변화하는 한국의 민주주의 및 외교정책 결정과정에서 어떠한 영향력을 가졌는지, 그리고 이를 계기로 한국 외교정책 결정이 어떻게 변화할 것인지 등을 살펴보기로 한다.

2. 한미관계의 맥락과 촛불시위의 시작 배경

1) 한미 FTA의 전개 과정과 촛불시위

한미 FTA는 2006년 5월 노무현 행정부 시절 협상이 시작되어 2011년 11월 26일 한국 의회가 비준함에 따라 5년여에 걸친 과정 끝에 2012년에 발효하게 되었다. 이 과정에서 자동차, 스크린쿼터 등 큰 갈등 사안이 있었고 그중 미국산 쇠고기의 수입은 한미 FTA를 체결하는데 있어 큰 과제였다. 2012년 한미 FTA가 발효된 이후에도 미국산 쇠고기의 협상 폭을 둘러싼 양국의 협상이 또다시 시작될지도 두고 보아야 할 일이다.

노무현 행정부는 한국의 경제적 발전, 한국 경제체제의 전반적 개혁, 그리고 동아시아 정치구도에서 한국의 입지 확보 등 다양한 정치·경제적 고려에 기반하여 한미 FTA를 추진하였다. 노무현 행정부는 미국뿐만 아니라 다양한 경제권과 FTA를 추진하여 점차 한국의 새로운 성장동력과 경제발전을 추구한다는 입장이었다.

그러나 임기 말에 이르기까지 미국산 쇠고기 협상 폭을 둘러싸고 여전히 결론을 내리지 못하고 있었다. 2007년 12월 대통령 선거에서 제17대 대통령으로 당선된 이명박 당선인은 인수위원회를 구성하고 미국산 쇠고기 수입 개방에 대해 검토하기 시작했다. 이는 한미 FTA의 조기 비준이라는 의제와 직·간접적으로 연계되어 있는 것이었다. 인수위원회의 백서에 따르면 FTA에 대한 한미 의회 비준과 쇠고기가 연계되어 있으며, 참여정부 임기 전에 해결하도록 촉구하고 있다.

그러나 결국 참여정부 임기 내에 처리되지 못하고 4월 11~18일에 개최된 한미쇠고기 수입 조건 개정 고위급 협상에서 미국산 쇠고기를 단계적으로 수입하기로 했다. 한국은 4월 19일 예정된 한미정상회담에서 한미 간의 당면과제를 해결하는 동

시에 한미전략동맹 추진을 목표로 했고, 미국 역시 민감한 현안을 자국 이익에 맞게 해결하려 했다. 아프가니스탄 파병, 쇠고기 수입 개방, 주한미군 기지 이전 비용, 미사일 방어체제와 대량 살상무기 확산 방지 구상 가입 등 현안들을 고려하고 있었다.

결국 한국은 4월 18일 합의에서 30개월령 이상 쇠고기, 쇠고기의 뇌, 눈, 머리뼈, 척수, 등뼈, T본 스테이크, 내장, 갈비 등 분쇄육, 분쇄육의 일부에 대해 수입을 허용하는 전면적 개방에 합의하였다.

그러나 이후 MBC PD 수첩이 4월 29일 광우병 보도를 하면서 촛불집회가 시작되는 계기를 맞게 된다. 당시에 미국과의 쇠고기 재협상이 필요하다는 의견이 80%에 달한다는 신문 여론조사가 발표되기도 하였다. 100여 일에 걸친 촛불시위가 지속되는 동안 정부는 미국이 국제수역기구(OIE)에서 부여받은 광우병위험통제국 지위를 박탈당하지 않는 한 재협상 요구 명분이 없다고 발표하고 한미 FTA 비준처리와 연계해 쇠고기 수입을 합의했으므로 현실적으로 재협상이 불가능하다는 의견을 피력하였다.

그러나 촛불집회를 거치면서 정부는 6월 13~20일 동안 미국과 추가 협상을 실시하였고, 5차례에 걸친 장관급 협상 끝에 30개월령 이상의 미국산 쇠고기 수입을 제한하는 재협상 결과를 얻어내었다. 6월 재협상에서 5차례에 걸친 추가 협상 끝에 기존 30개월 이상의 쇠고기에서 30개월 미만 뼈있는 쇠고기로, 뇌, 눈, 머리뼈, 척수는 수입이 금지되었고, 등뼈, T본 스테이크, 내장, 갈비 등 분쇄육, 분쇄육은 민간 자율규제인 품질체계관리의 검증을 받은 작업장에 한해 반입을 허용하게 되었다. 이후 7월 14일부터 9월 5일까지 개최된 한미 쇠고기 협상 국정조사를 거쳐 12월 26일 헌법재판소의 미국산 쇠고기 수입고시 합헌 결정이 내려지고 문제는 일단락되었다(홍순식·노정아, 2010).

이상에서 보듯이 촛불시위는 한미 FTA의 양국 의회 비준이라는 중요한 단계를 앞두고 벌어진 사건이며, 이 과정에서 한국 정부의 의사결정 절차가 국민들의 의사를 충분히 반영하지 못하고 있다는 상황 때문에 격화되었다. 새롭게 당선된 이명박 정부는 과거 노무현 행정부 당시 한미관계가 전반적으로 악화되었다고 보고 이를 빠르게 해결할 수 있는 방법으로 한미 FTA의 조속한 의회 비준, 그리고 이에 걸림돌이 되고 있는 쇠고기 협상의 조속한 해결 등을 의도했던 것으로 보인다. 따라서

촛불집회는 한미관계를 바라보는 이명박 행정부의 대미정책의 맥락과 밀접한 관계를 가지고 있었다.

2) 한미 관계의 전략적 측면과 촛불시위 시작 배경

촛불시위가 발발한 2008년 4월은 정권 교체가 일어난 직후 한국의 새 정부가 대미전략을 수립하는 시기였다. 그리고 이 시기는 소위 10년간의 진보정권에서 보수정권으로 정권이 교체된 시점이었고 한국의 국내정치, 경제정책은 물론 대외정책에서도 많은 변화가 시작되는 시점이었다. 전략적 방향에 대한 재설정 논의가 점차 시작되고 있었고 그 과정에서 구체적 현안들이 과거와는 매우 다른 함의를 가지고 진행될 수 있는 여건이었다.

노무현 행정부의 한미관계는 잘 알려진 바와 같이 냉전기, 그리고 탈냉전 초기 10년간의 한미관계와는 맥락을 매우 달리하고 있었다. 노무현 행정부는 출범 초기부터 외교정책에 많은 노력을 기울여왔고, 특히 전략적 비전 설정에 많은 노력을 기울였던 것을 알 수 있다. 노 행정부가 주창한 외교전략 비전으로는 균형적 실용외교, 수평적 한미동맹, 동북아 중심국가, 전략적 균형자 역할, 보편적 가치 외교, 동북아 다자주의 외교, 한반도 평화체제 정착 등 한국이 추진할 장기적 비전에 관한 논의들이었다.

이들은 한반도 차원에서 북핵문제의 평화적 해결 및 한반도 평화체제 정착, 동북아 차원에서 수평적 한미동맹 및 동맹구조 재조정 완료, 강대국 간 균형적 실용외교, 전략적 균형자 역할 수행, 동북아 지역 다자주의 추진, 그리고 지구 차원에서 세계로 외교 역량 투사 및 보편적 가치 추진 외교 등이었다. 탈냉전이라는 국제정치 환경의 변화를 반영함과 동시에 한국이 성장한 국력을 바탕으로 보다 적극적이고 자주적인 외교정책을 추진하려는 의사를 반영하고 있는 정책 내용들이다.

노 행정부의 정책은 일정한 성과를 거두었지만 임기 말에 여전히 많은 남겨진 과제들을 안고 있었다. 이것이 이후 이명박 행정부 외교정책 추진과정의 중요한 배경이 된다. 우선 북한과의 관계 속에서 6자회담과 북핵 폐기를 둘러싼 외교적 노력이 진행 중이나, 완전한 성공을 보장할 수 없는 상황이었다. 특히 2006년 북핵 실험 이후, 북한은 핵무기 국가가 되어 남북 간 군사적 세력 균형은 많은 문제점을 안게

되었고, 이에 따라 미국의 확장 억지와 핵우산에 대한 필요성, 그리고 이를 포괄할 수 있는 한미관계의 전체적 강화에 대한 보수담론도 점차 가시화되고 있었다. 한반도 평화체제 역시 북핵 문제와 연계되어 있으며, 향후 북핵문제의 발전과정에 따라 성패가 결정될 것이었다. 한반도 평화체제는 미국을 비롯한 동북아 국가들의 평화체제 전략과 밀접히 연관된 사항이었다.

동북아 차원에서 무엇보다 중요한 것은 한미관계였다. 노 행정부는 그간 추진해 온 한미동맹의 구조조정을 완료하는 단계에 있었다. 이 과정에서 한국은 수평적 한미관계를 요구하였고, 방위비 분담 협상, 기지이전 협상 등에서 과거와 다른 수평적 관계 확보에 어느 정도 성공하였다고 볼 수 있다. 그러나 미국이 추진하는 군사 변환의 세계전략 및 동북아 전략과 전체적인 조율을 하는 데에는 여전히 미흡한 모습을 보이고 있었다. 또한 북핵문제에 대한 접근법, 전시작전권 환수, 주한 미군의 전략적 유연성 등의 문제들에서 부분적 갈등 양상을 보였다. 동북아 균형자 외교 역시 전략 개념에 대해 많은 비판이 제기되었던 상황이었다. 한국이 중일 간 균형자 역할을 할 수 있는 전략자원을 가지고 있는가에 대한 비판도 제기되고 있었다.

이러한 상황에서 동북아 다자주의는 6자회담의 진행과정에서 실마리가 보이고 있으나 여전히 진행중이었고, 특히 한국이 동북아 다자주의에 필요한 철학과 전략을 준비하고 있었는가에 대한 비판이 존재하였다. 이러한 내용은 모두 향후 한미동맹의 전략적 비중치와 연결된 문제 제기들이었다.

지구 차원에서 동아시아의 주변국들은 동북아시아를 넘어서는 새로운 지역 개념을 만들어 전략과 이익, 국력을 투사하고 있었다. 그 과정에서 한국은 지구적 차원에서 외교 역량 투사와 보편적 가치 외교를 주장하여 왔으나, 어떠한 지리적·기능적 지역과 지구를 상징하고 있는지, 각 이슈 영역에서 어떠한 전략과 이익을 정의하고 있는지가 아직 불분명한 상황이었다. 한 보편적 가치에 대한 철학적 성찰과 설득력을 보완하는 작업이 필요하다고 할 수 있었다.

이러한 변화는 21세기 들어 외교 환경이 급속한 전환을 겪어온 것과 관련된다. 탈냉전 10년사를 거친 이후, 9·11 테러로 반테러 국면에 접어들었고, 동시에 미국의 일극적, 또는 패권적 세력 배분 구조가 계속되고 있는 상황이었다. 더불어 다자주의가 결여된 동북아의 지속적인 세력 전이 현상과 북한 핵문제 등, 한반도 변화요인이 지속된 상황이었다.

이러한 상황에서 노무현 정부는 한반도 평화체제, 동북아 중심/실용적 균형외교, 대미 수평관계 등을 중시하는 진보적 내용의 외교를 강조하면서 출범하였다. 그러나 결과적으로 임기 말에는 한미동맹관계 강화, 한미 FTA 협상 체결, 북핵문제 해결을 위한 한미관계 협력의 긴밀화 등의 성과로 나타났다. 이러한 괴리와 긴장이 다음 행정부에서 어떻게 처리될 것인가는 중요한 과제였다. 반면, 중국, 일본 등과의 관계 강화는 한미관계 만큼 뚜렷하다고 보기 어려운 상황이었고 다자주의 구축 노력도 적정 수준에서 지속되고 있었다.

당시의 외교 환경을 정의한다면 무엇보다 미국 주도의 단극적 패권체제의 지속으로 설명될 수 있었고, 모든 국가들은 미국 활용도를 높이기 위해 최대한 노력하고 있었다. 특히 중국 등 미국과의 미래 패권경쟁을 추구하는 국가들의 국력 축적 외교 형태, 특히 경제력 축적을 추구하는 외교가 진행되고 있었다. 미국의 힘을 중심으로 미국에 적대적인 국가들의 대미 생존 확보 외교, 북한의 핵무기 외교 등이 펼쳐지고 있었고, 미국과의 기존 동맹국들은 대미 동맹관계 외교, 일본, 호주 등의 대미 협조관계를 강화하고자 하였다.

한국의 경우 냉전기 비대칭 한미동맹의 자율성 축소 문제를 해결하기 위해, 대미 수평외교를 강조하는 모습을 보였으나, 미주도 단극 패권체제에 대한 정확한 이해와 장기적 대응이 여전히 과제로 남아 있는 상황이었다. 따라서 노무현 정부가 전반적으로 진보적 성향을 내세웠음에도 불구하고 미국과의 관계를 강화할 수밖에 없게 된 역설을 안게 된 것이다. 그 결과 보수, 진보 양 진영으로부터의 비판에 직면하는 결과를 낳았다. 이러한 상황에서 이명박 당시 대통령 후보는 물론 많은 대선주자들이 한미 협력관계의 적극적 강화를 공히 주장하는 상황이 연출되었다.

외교 환경의 변화에 대해 지적할 점은 탈냉전 패권체제의 논리와 더불어 탈근대 이행에 관한 점이다. 탈냉전과 더불어 20세기 후반에 발생한 새로운 대조류들이 형성되었는데, 세계화, 정보화, 민주화 등이 그러한 대조류들이다. 세계화로 인하여 국경을 넘는 수많은 현상들이 강화되어 왔다. 경제적 세계화로 국가 간 경제관계가 활성화되고, 사회·문화 교류의 증가로 기존의 민족 국가 단위의 정체성이 약화되어 한마디로, 정치의 탈국가화 현상이 가속화되고 있었다.

또한 정보화는 이전에 목도하지 못했던 수많은 현상을 가져왔다. 이는 세계화와 민주화를 가속화하는 효과를 가져왔고, 더불어 정보화 기술은 정치, 경제, 사회, 문

화에 엄청난 변화를 가져왔다. 군사 변환을 가능하게 하는 기술 변화, 정치적 정체성의 변화를 가능하게 하는 정치 커뮤니케이션의 변화, 사회·문화적 교류의 활성화 등도 한국 외교의 중요한 변수였다. 민주화는 비단 한국뿐 아니라 전 세계의 공통된 조류로 자리잡았다. 자유민주주의의 확산으로 시민사회가 발전하고, 시민사회의 NGO들, 이익집단들, 전문가 집단, 기업, 언론, 개인 등 사회적 행위자들의 역할이 강화됨에 따라 정책 결정 환경이 급속히 변화하게 된 것이다.

이러한 상황에서 새로운 전략적 비전으로 한미관계를 정립해야 하는 과제에 직면한 것이 2008년 초의 모습이었다. 한국은 우선 외교적 위상 및 전략을 결정하고, 한반도/지역/지구 차원에서 장기적 외교 비전을 만들어갈 필요가 있었다. 한국의 위상은 세계적 차원에서 군사력, 경제력 등에서 10위권에 해당하는 국력을 가지고 있었고, 또한 한국적 발전모델, 한류 등 정치·사회·문화적 힘을 동시에 가지고 있었다. 한마디로 중진국의 위상에 걸맞는 외교를 추진해야 하는 상황을 맞이한 것이다. 한국은 21세기 초·중반에 중진국으로서 한반도는 물론, 지역, 지구 차원에서 새로운 외교 위상을 추진할 필요가 있었다.

노무현 행정부는 수평적 한미관계 추진이라는 대전략 아래에서, 한미동맹 구조 재조정이라는 과제를 추진해 왔다. 이러한 전략 아래 이루어진 대부분의 한미동맹 현안들은 추가적 논란 없이 일단락된 상태였다. 기지 이전, 한국군 이라크 파병, 주한미군의 전략적 유연성, 전시작전통제권 환수, 북핵문제에 따른 동맹태세 변화 등 중요한 현안들이 일단락되었다. 노무현 행정부의 동맹 현안들은 기지 이전과 같은 청산적 마무리 현안이 있었는가 하면, 주한미군 전략적 유연성과 같은 21세기형 현안도 있었다.

그러나 이러한 상황은 전략적 변화 없이 크게 지속될 수 없었다. 2007년 시점에서 한미동맹은 큰 현안 없이 진행되고 있었다. 2012년 4월 전작권 환수 논의 매듭 이후, 한미동맹 구조 재조정의 대강이 마무리되고 현 행정부의 한미동맹 자체 현안은 큰 변화 없이 유지되고 있었던 것이다. 이러한 상황은 역설적으로, 한미동맹의 향후 활용도, 전략적 비전 등에 대한 보다 역동적인 논의가 부재하다는 것을 보여주고 있었다.

대부분의 현안이 마무리된 상태에서 과연 좁게는 한미동맹, 넓게는 한미관계에 별다른 이상 없이 돈독한 관계가 형성되고 있는가, 향후의 전략적 비전을 공유하고

새로운 협력 어젠다를 만들어내고 있는가 하는 점에 관해서는 다양한 견해들이 존재하고 있었다. 한국이 생각하고 있는 장기적 국방안보전략과 미국이 생각하고 있는 장기적 국방안보전략의 이해관계가 향후에 어떻게 일치하는가를 살펴보는 것이 가장 중요한 요건이 될 상황이었다.

2008년 전후로 미국은 나토의 확대, 미일동맹 강화, 일본, 호주, 인도 등 동아시아 국가들과의 새로운 차원에서 협력 강화 등 동맹 변환의 후속 조치들을 추진하고 있었다. 한국이 미국의 변환 동맹 체제에서 새로운 역할을 담당함으로써 어떠한 이익을 얻을 수 있을지를 보다 적극적으로 고민해야 하는 시기였다.

그러나 그때까지 동맹 변환의 과정을 보면, 한국이 생각하는 한미동맹 미래 구축의 전망 및 요점과 미국이 생각하는 한미동맹의 주안점 간에 일정한 편차가 있다는 것을 알 수 있다. 미국은 대테러전쟁 수행과 패권 유지라는 장기적 전략 아래 한미동맹의 주요 이슈들을 다루어 왔다. 특히, 주한 미군의 유연성 확보, 북핵문제에 있어서 대량 살상무기 확산 방지 노력, 중국을 의식한 한미동맹 강화 및 기지 재조정, 군사 변환 전략하에서 한미 연합 전력의 재정비 등은 미국의 지구적·지역적 차원의 장기적 전략 이익을 고려한 노력들이었다.

반면 한국은 한반도 차원에서 북핵문제의 해결과 평화체제 정착, 동북아 지역에서 한미동맹이 한국을 불필요한 갈등에 연루시키는 것을 방지하는 목적, 제한된 차원에서 반테러전쟁에 참가하는 등의 목적을 추진하였다. 이러한 상황에서 한국이 보다 폭넓은 한미동맹의 미래 전략 구도를 제시하는 데 한계를 보이고 있다는 인식이 퍼지고 있었다.

이는 미국이 추진해온 각 동맹 변환의 각론을 통해 한미동맹의 위상을 상대적으로 파악할 수 있다는 점과 연결된다. 당시 진행되고 있는 미국의 군사 변환(military transformation) 및 동맹변환전략을 보면, 미국 동맹정책의 특징으로, 동맹 자체의 개념 변화, 지구적 동맹망 구축, 기존 동맹의 강화 및 네트워크 구축, 새로운 연합 및 구상들의 생산, 군사전략에 관한 이념적·외교적 지지 확보 등을 들 수 있다. 미국은 나토의 확대를 통한 지구적 동맹망 구축을 추구하고 있었고, 동아시아에는 미일인호(AJIA 협력: America-Japan-India-Australia)의 협력망을 대단히 빠른 속도로 구축해왔다. 이 과정에서 미일동맹, 미호동맹, 미인관계를 강화하고 있었다. 또한 미사일 방어 등 새로운 군사전략을 지속적으로 강화하고 있었다.

반면 한미동맹 변환은 기존의 문제들과 동맹 재조정을 위한 청산적 과제들에 집중하여, 한국이 주도적으로 미래지향적 어젠다를 개발하지 못하고 있었다. 또한 분석 단위의 측면에서도 한반도에 주요 전략 비전에 얽매어, 지역과 지구 차원에서 한미동맹 비전을 정립하고, 동맹 활용 방안에 대한 논의를 적극적으로 하지 못한 한계를 보였다. 당시 한미동맹의 미래 로드맵에 관해 장기적 비전이 점차 궁구되어야 하는 시점이었다. 1997년 미일 간의 “미·일 新방위협력 지침”을 보면, 향후 한미 관계를 이끌어갈 장기적·전략적 비전이 수립되어야 한다는 논의가 대두하고 있었다.

한미 간에 존재했던 구체적 쟁점 사안으로는 여러 가지가 있었다. 전작권 환수로 인한 문제점들을 해결하는 과정에서 한국의 독자적 방위력 향상, 대미의존도 감소 노력, 무엇보다 새로운 군사협조체제 내에서 지휘관계의 설계 등이 중요한 요소였다. 또한 북핵문제의 진전에 따라 한반도 평화체제의 노력이 불거질 경우 유엔사 해체는 물론 주한미군 감소, 대북 군사태세 변화 등의 문제가 곧 부각될 것이었다. 이를 어떻게 해결해 나가야 하는가가 중요한 과제였다.

동맹의 미래 비전을 둘러싼 국내 각 사회세력의 갈등도 중요한 쟁점 사안이었다. 2007년 당시 한국의 대선 구도에서 각 후보 진영은 한미동맹의 일정한 조정, 발전 방향 등에 대한 복안을 가지고 있을 뿐 아니라, 새로운 변화를 모색하고 있었음을 알 수 있다. 보수진영에서는 한미동맹이 그간 약화되어 왔다는 판단 아래 동맹 강화를 위한 움직임을 보이고 있고, 편차는 있지만 전작권 환수 결정에 관해 비판적 견해를 견지하고 있었다. 또한 보수진영의 경우, 대체로 한미동맹에 관한 장기 전략 비전, 마스터플랜, 새로운 한미동맹 협력 선언 등의 구체적·전략적 합의를 이끌어낼 노력을 기울이고 있었다.

반면 진보진영의 경우, 한국군의 이라크 파병을 비판하고 미국의 동맹 변환에 대해 비판적 자세를 견지했다. 이 경우, 주한 미군 감축 및 한미동맹의 정치동맹으로의 변화, 대북 문제의 해결을 위한 한미동맹 위상 변경 등을 생각하고 있었음을 알 수 있다.

이러한 전반적 맥락에서 새롭게 등장한 이명박 행정부는 다음과 같은 과제를 안고 있었다. 이전의 사안별 점진주의적 상향식 접근법과 구별되는 한미관계를 수립해야 했고, 보다 장기적인 대전략을 중심으로 한 전체주의적 하향식 접근법을 모색

하고 있었다. 노 행정부까지는 한국정부가 사안별 점진주의적 방향식 접근법을 취해 온 것으로 평가할 수 있다. 이는 전체적 전략에 대한 합의를 이룸으로써 한미관계에서의 자율성 상실을 염려한 결과라고 할 수 있다. 그러나 향후 21세기 초·중반 새로운 안보 이슈들이 제기된 상황에서, 한미동맹의 전략 비전을 새롭게 정의할 안보선언, 안보전략 개요 등이 필요하다는 생각을 새 정부는 하고 있었다.

이는 지구적·지역적 한미동맹이 당면하고 있는 정책 과제와 관련되었다. 즉, 지구적·지역적 차원에서 한국은 미일인호 협력관계, 나토의 글로벌 파트너십과 같은 광역화된 동맹협력체제에 들어갈 것인가, 미사일 방어체제 구축 노력에 협력할 것인가, 한국은 잠재적 대중 봉쇄망에 참가할 것인가, 미국의 동맹변환에 협조하여 어떠한 이익을 얻을 것인가, 한반도 안보와 지역안보, 지구안보 사이에 어떠한 연결고리를 의식할 것인가, 기존의 군사안보와 새로운 인간안보 사이에 어떠한 연결점을 생각할 것인가 등의 문제였다.

이명박 행정부 등장 당시 우려되었던 점은 한반도 차원에서, 한국의 전작권 환수와 함께, 현재의 한미동맹이 '탈한반도형' 미래 동맹으로 변화할 가능성을 부정할 수 없다는 점이었다. 따라서 한미관계 강화를 통해 이를 막기 위한 제도적 보완이 중요한 정책 과제로 등장하고 있었다. 또한 당시까지의 연합사 체제 및 전작권 체제, 그리고 주한미군의 한수이북 주둔의 인계철선 효과 등은, 실제적·심리적으로 한미동맹을 결속시키는 효과를 가져왔다고 볼 수 있으나, 이후 전작권이 환수되면 '연합'의 지휘관계에서 '공동'의 지휘관계로 변화함에 따라 제도적 측면에서 미국의 동맹 공약 이행 책임을 완화하는 효과가 있다는 점이 지적되었다.

전작권 환수 과정에서 미국이 약속한 '이행지원능력'(bridging capability)에 대한 의존성이 심화되는 문제도 지적되었다. 한국은 대북핵 억제력 확보의 문제, 정보전력의 대미 의존, 군사 변환의 대미 의존 현상과 대미 의존을 낮추면서 자주국방을 실현해야 하는 상황에서 전작권 환수 이후에 대한 대비책이 필요하였다.

남북관계의 맥락에서 한반도 평화체제 논의가 공식화될 경우, 유엔사 존폐문제가 자연스럽게 거론될 것으로 예상되고 있었다. 북한은 기회를 활용하여 유엔사 해체를 통해 기존 정전체제의 급속한 무력화를 시도하고, 이를 북한 주도 평화체제 수립의 기초로 삼으려 할 것으로 예상되었기 때문이다. 유엔사의 존속 여부 판단, 좀 더 자세히는 한반도 평화체제 관리 기구로서의 가능성, 미국의 향후 개입 보장

의 가능성 등을 판단할 필요가 대두되고 있었다.

더불어 중요한 과제로 향후 한미 간 지휘체계 확립의 문제가 있었는데, ‘한·미 군사협조본부(Military Coordination Center, MCC)’ 창설 이후 기존의 ‘연합(combined)’ 지휘관계는 ‘공동(joint)’ 지휘관계로 변모할 것이었다. 이러한 상황에서 한미 간의 긴밀한 협조와 전략적 신뢰, 공동이익에 대한 강화된 인식 등이 요구되었다.

결국 쇠고기 수입 개방 결정과 한미 FTA의 조속한 비준 노력 등은 급변하는 국제정치 환경, 새롭게 결정되어야 할 많은 한미관계의 전략적 현안들, 한국 정권 교체로 인한 한미관계의 전반적 재조정 등의 과정과 밀접하게 연관되어 있었다. 이러한 상황 속에서 새롭게 구성된 이명박 행정부는 소위 경제동맹이라는 한미 FTA의 중요성에 새롭게 주목하게 되었고 외교정책 사안의 하나로 쇠고기 수입 개방을 결정하게 된 것이다. 그러나 이러한 결정은 결정 과정의 문제로 시민들의 엄청난 반발을 불러오게 된다.

3. 촛불시위의 전개 과정과 새로운 정책 결정 과정의 등장

2008년 5월 2일 시작되어 100여 일 지속된 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불시위는 8월 15일 100회에 걸쳐 일어났다. 그리고 이후 ‘생활 속 투쟁’으로 전환함으로써 종식되었다. 원인은 정부가 광우병의 위험이 큰 것으로 평가되는 미국산 30개월 이상 쇠고기와 30개월 이하 광우병 위험 부위까지 수입하기로 미국정부와 합의함으로써 건강에 위협을 느낀 시민들의 항의가 표출된 것이다. 이러한 광범위한 확산 뒤에는 쇠고기 수입이 생활정치의 문제라는 점이 지적될 수 있다. 현안의 국제정치적 맥락과는 별개로 국민들이 피부로 느낄 수 있는 의제라는 점에서 문제의 성격은 저항담론에 의해 명확히 규정되었다.

촛불시위에는 10대 청소년에서부터 대학생, 직장인, 학계, 노동계 등 광범위한 계층이 참여했고, 의제도 쇠고기 수입 반대를 넘어 이명박 정부의 한반도 대운하, 교육정책, 의료 민영화 등 다양한 이슈에 대한 운동으로 이어졌다.

이후 경찰은 집회에 정치구호가 등장하자 촛불문화제를 불법집회로 규정하였고

대통령의 국민담화 이후 시위 양상은 반정부 시위로 격화되었다. 촛불시위가 시작된 5월 2일부터 23일까지는 여중고생과 대학생, 직장인, 주부, 인터넷 모임 등을 중심으로 비폭력적인 촛불문화제의 성격이 두드러졌지만, 24일부터 거리시위로 확대되어 경찰과 충돌이 확대되고 폭력시위 양상을 띠게 되었다. 이후 6·10 대회에서 시민단체와 운동조직의 주도가 두드러지게 되면서 대다수 시민들의 반감이 증가하고 이후 참여도도 급락하게 된다. 또한 시위가 거듭되면서 기존 정치권의 보수 대진보라는 이념적 대립구도의 모습을 보이게 되고, 더 나아가 친북반미좌파가 주도하는 운동, 반신자유주의 운동이라는 평가도 나오게 되었다.

촛불시위는 몇 가지 특징을 보였는데 첫째, 과거 항의정치와는 달리 다양한 종류의 행위자들이 자발적이고 다각적인 형태로 참여했다는 점, 둘째, 기존 전통 정치 참여에서 소외되었거나 무관심했던 시민들이 대거 참여했다는 점, 셋째, 참여자들이 탈물질주의적 가치관을 가진 문화세대들이라는 점 등이다. 저항 방식에서도 새로운 양상을 보였다. 기존 권위주의 대항 방식이 진지하고 엄숙한 분위기를 띠었다면 촛불시위는 자발적 참여에서 비롯된 축제적 성격을 가지기도 했다는 점이다. 또한 고도의 과학적 지식이 요구되는 이슈였던 만큼 정부의 담론에 반대하는 지식인들의 혼성적 연대가 이루어져 대항담론이 조직되었다는 점도 들 수 있다(김종영, 2011). 촛불시위 과정 속에서 시민들의 자유로운 토론이 이루어진 점도 들 수 있다. 이 과정에서 대항담론 간의 충돌도 발생하여 시위를 어떻게 이끌어갈 것인가를 둘러싸고 의견 차이가 노정되었다.

촛불시위의 국민대책위원회의 경우 온-오프라인을 망라하여 약 1,500여 개의 단체가 결합된 탈중심적 수평적 연합체의 모습을 띠었고, 역할 역시 집회 참여자들에게 장소와 일정을 홍보하고 행사 프로그램을 이끌어가는데 국한되었다(고경민·송효진, 2010).

이후 촛불시위는 변화를 겪게 되는데, 미국 쇠고기 수입 반대라는 단일 이슈 운동(single issue movement)의 성격을 보일 때 많은 일반 시민과 네티즌들의 자발적인 참여와 함께 비폭력적이고 문화적인 축제의 양상을 보였지만, 경찰과의 충돌을 유발하는 가두시위와 항의 이슈의 확대, 시민단체와 운동조직의 시위 주도 등으로 인해 종래의 정치항의와 유사한 성격으로 변화된다. 이 과정은 한미 정부가 재협상 불가 입장을 명확히 한 때와 시기를 같이하고 있다. 이후 5월 24일부터 촛불문화제

는 가두시위와 병행되었고, 경찰과의 물리적 충돌도 격화된 것이다. 이후 촛불시위는 대규모, 문화 운동의 동력을 상실한다.

특이한 점은 다양한 차원에서 인터넷과 첨단 모바일 매체가 급격하게 보급되면서 참여 군중(smart mobs)이라는 새로운 정치참여가 등장하고 이에 따라 정책 결정 과정이 영향을 받게 되었다는 점이다. 과거 이와 대비되는 개념은 군중(mass)이었다. 군중은 대규모성, 익명성, 불안정성 등의 특징을 가진다. 이는 18세기 산업혁명 이후 산업사회의 결과로 나타난 집단이라고 할 수 있다. 이들은 조직적이거나 규칙과 지도력을 가지고 있지 않다. 이들은 스스로 행동하려는 의지나 수단을 가지고 있지 않고 확고한 입장이 없다. 미디어 수용자의 수동적, 무기력한 입장을 가지고 있기 때문이다.

그러나 새로운 미디어가 출현하고 환경이 변화하면서 참여 군중이 생겨났고 이들은 매우 활발한 쌍방향 커뮤니케이션과 상호작용을 특징으로 한다. 이들은 제도권 언론이 가지는 한계를 비판하면서 대안적 언론과 의사소통 수단을 강조한다. 제도권 언론이 다양한 정부의 기제 때문에 체제안주적이며 보수 기득권층의 이해를 대변하는 경향을 보이는데 반해, 인터넷 발달 이후 등장한 대안 언론들은 상대적으로 소외된 견해들을 대변하는 경향을 보인다.

참여 군중이란 그러한 면에서 현명한 군중이라기보다는 '최첨단 통신 기기들에 의해 그물망처럼 연결된 군중'이라고 볼 수 있다. 이들은 첨단 장비에 익숙하며 네트워크를 바탕으로 정보를 주고 받으며 사회의 각종 이슈나 사안에 직접 참여해 의견을 제시하고 실력을 행사하기도 한다.

한국의 경우 2002년 6월 월드컵을 계기로 역동적이고 저항적인 정치참여가 보다 적극화되고 있다. 2002년 미선·효순 추모 촛불집회는, 내용적으로는 반미라는 정치성을 지니고 있었고 인터넷을 활용하여 대중이 형성되는 새로운 특징을 보여주었다. 2008년 5월 미국의 광우병 쇠고기 수입 반대 시위는 청계광장에서 시작되어 점차 전국으로 확산되었고 이 과정에서 인터넷과 모바일 매체는 막대한 영향을 발휘했다.

2002년 대선은 노사모의 인터넷과 모바일 매체를 본격적으로 활용한 선거가 되었다. 사이버 선거운동은 단기적 동원 효과의 가능성을 보여주었고 노무현 대통령 당선에 큰 영향을 미친 것으로 분석되고 있다.

인터넷은 정치적 표현과 토론을 가능하게 하는 공론장의 기능을 가진 것으로 간주되는데, 이는 하버마스가 공론장의 기능 조건으로 제시한 보편적 접근 가능성, 특권 배제, 보편적 규범과 합리적 정당화의 요건 등을 만족할 것으로 기대되었기 때문이다.

그러나 이러한 매체가 정책 토론과 숙의에 미치는 나쁜 영향도 무시할 수 없다. 익명성 때문에 무책임성의 문제가 등장하고 관심을 끌기 위한 선정주의가 팽배하며 여론몰이식 견해가 강화될 수 있다. 또한 인터넷에 게재된 견해는 시공간적 무제한성, 고도의 신속성과 전파성을 가지고 큰 피해를 주게 된다.

이로써 국민정부의 입지가 전반적으로 줄어들고 있으며 정치는 분권화되고 시장과 기업, NGO의 힘이 커지고 있다. 또한 PC 시대의 유권자들과는 달리 21세기 초의 참여 군중은 매우 감성적이고 유동적이며, 정책 선호의 일관성이 없는 문제가 있다(이효성, 2008).

한국의 상황에서 2002년 이후 일련의 촛불시위는 서구의 탈정치화 경향과는 반대로 항의의 정치 형태로 정치 참여를 가속화하고 있다. 항의는 통상 민주주의의 결손이나 시민이 느끼는 좌절감에 대한 반응이며 정치 체제 자체에 대한 반대나 전복을 목표로 하지는 않는다. 항의는 합법적 참여의 채널이 제약되거나 차단될 때, 정부의 결정과 정책에 대해 명백한 반대를 표하고자 할 때 나타난다고 볼 수 있다.

여기서 인터넷은 투표나 정당활동과 같은 관습적 참여에 비해 항의집회나 결사체 활동과 같은 비관습적 형태의 참여에 훨씬 더 효과적인 수단으로 평가받고 있다.

이렇게 볼 때 촛불시위는 정부의 행위나 정책에 대한 대규모의 항의를 조직하는데 정보화, 모바일, 인터넷 등이 효과적으로 사용될 수 있음을 보여주는 사례이다. 촛불시위는 인터넷과 항의정치가 결합된 정치 참여 양식으로서, 온-오프라인 정치 참여의 융합화, 집단화된 정치 참여에서 개인화된 정치 참여로의 전환, 표현주의적 정치 참여의 활성화 등의 특징을 보였다.

이러한 과정에서 대의민주주의의 한계와 대의정치적 기제들의 보완, 직접 민주주의로의 전환, 참여 민주주의와 심의민주주의 모색 등의 새로운 과제들이 대거 등장하게 되었다.

4. 촛불시위에 대한 이론적 분석과 향후 외교정책에 미치는 영향

촛불시위는 그 자체가 새로운 정치적, 사회적, 문화적 현상이었기 때문에 다양한 측면에서 많은 함의를 주는 사건이었다. 따라서 이를 보는 이론적 시각도 매우 다양한데 주제에 따라 대략 세 가지로 대별된다. 첫째는 대의민주주의의 위기, 직접참여민주주의의 등장으로 보는 정치학적 해석이고, 둘째는 촛불시위에서 결정적 역할을 한 온라인과 인터넷, 모바일의 영향을 강조하는 해석이다. 셋째는 새롭게 등장한 시위 주체, 즉 여성이나 청소년, 인터넷 커뮤니티를 중심으로 한 비사회운동 세력을 강조하는 시각이다(고경민·송효진, 2010).

국제정치의 맥락에서 촛불정치는 국제관계를 보는 시민들의 시각이 어떻게 형성되고 어떠한 과정을 통해 숙의·심의되고, 어떠한 경로를 통해 외교정책의 결정 과정에 영향을 미치는가 하는 점이다. 또한 그러한 영향이 민주적 정책 결정 과정에 어떻게 작용하며 보다 나은 외교정책을 위해 어떻게 기여할 수 있는가 하는 점 등이다.

외교정책 결정 과정이 민주주의 시대에 어떻게 진행되는가, 그리고 이러한 민주주의는 정보화의 발전, 시민들 간 정치 커뮤니케이션의 발전과 어떠한 관련을 가지는가는 매우 중요한 문제이다. 국민 개인들과 이익집단들은 절차적 민주주의와 헌법적 권리보장과 같은 변화에 힘입어 정치과정에 보다 본격적으로 참여하게 된 것은 물론, 전자투표, 정당의 온라인 민주화, 시민사회의 가상공간 토론, 언론의 온라인화, 그리고 생활양식으로서의 민주화를 겪으면서 보다 심도 있는 민주주의를 경험하게 되었다. 이와 관련하여 민주주의가 어떠한 경로로 만들어지고, 정치과정에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다(전재성, 2008).

정보통신기술의 발달로 정책 결정 과정에서 과거 개인들과 이익집단의 선호와 이익을 취합하는 과정이 보다 원활해지고 효율적으로 변화되었다. 이 과정에서 전자민주주의라는 용어가 등장하게 되었고, 과거의 간접민주주의를 대체할 수 있는 직접민주주의의 가능성을 증대시켰다. 정보화의 발전으로 인하여 새롭게 등장하고 있는 민주주의는 흔히, 텔레데모크라시(Teledemocracy), 일렉트로닉데모크라시(Electronic Democracy)를 비롯하여 테크노폴리틱스(Technopolitics) 등으로 많이 불

리고 있다.

그렇다면 전자민주주의는 구성적 지식을 생산하는 개인과 집단의 영향력을 강화하여, 지역 단위의 전자민주주의를 강화할 것인가? 그리하여 정보화 시대에 구성지식의 지역적·전자적 소통을 보다 활성화할 것인가? 새로운 지역 단위의 전자민주 구성지식 네트워크가 출현할 것인가?

정보화 사회에서는 개인이 더 많은 자유를 누릴 수 있는 자유에 대해서는 서로 상반된 의견이 존재하고 있다. 일부에서는 정보기술의 발달이 정치권력에 의한 개인의 통제를 강화할 것이며 국민들은 과거보다 더욱 강화된 감시체제 속에서 생활하게 될 것이라 주장한다. 촛불시위의 경우 미국산 쇠고기와 광우병에 대한 다양한 정보와 지식, 분석들이 손쉽게 시민들에게 습득될 수 있었다. 또한 한미관계 전반, FTA, 그리고 각종 법규에 대한 지식 역시 쉽게 전파되었다.

그러나 정보화 사회에 대해 비판적인 견해를 가지고 있는 이들은 또한 정보화의 진행이 사회 내 불평등을 더욱 악화시킬 것이라고 주장한다. 정보통신 수단에 접근할 수 있는 개인은 사회경제적 상류층에 제한되어 있으며, 이러한 보편적 접근성의 문제가 해결될 수 없는 상황에서는 정보마저 일부 계층에 집중됨으로써 사회 내 불평등은 더욱 심화될 것이라 주장한다. 이러한 관점에서 보면 전자민주주의는 구성적 지식의 지역민주적 생산, 소통에 제약적 상황을 가할 수 있을 것이다. 한국의 경우 이러한 측면은 점차 희석되고 있다. 매우 빠른 속도로 정보화 기기가 확산되고 있고 정보의 유통도 활발한 편이다. 다만 세대별 격차는 여전히 두드러지는 것으로 보인다. 촛불시위의 경우 인터넷과 모바일에 접근 가능한 세대가 훨씬 더 참여율이 높았다.

반면에 정보기술의 발달이 사회 민주화에 기여할 것이라는 주장도 있다. 정보통신기술을 이용하여 보다 많은 개인이 다양한 정보에 접근함으로써 국가권력을 감시·견제하게 되며, 또한 인터넷 등을 통해 정책 결정 과정에 참여할 기회가 확대됨으로써 국정운영에 자신들의 견해를 반영할 수 있는 기회가 증가한다고 본다. 일부는 정보기술의 발달로 인해 과거 시간과 공간의 제약으로 불가능하던 직접민주주의가 가능하게 됨으로써 모든 국민이 국정운영과 지식 생산 과정에 평등하게 참여할 수 있다고 주장한다. 촛불시위의 경우 이는 매우 두드러졌다. 소위 ‘디지털 다중(digital multitude)’이 등장하여 ‘운동대중’과 ‘지식다중’의 조합 양상을 보인 것이다

(김상배, 2010).

이러한 시각을 기술과 정보의 관계에서 세분하여 보면, 정보통신기술과 정보사회를 바라보는 데에는 네 가지 관점이 있다는 것을 알 수 있다. 즉, ① 기술결정론적 관점, ② 사회적 환경론적 관점, ③ 도구적 관점, ④ 구성주의적 관점 등이다.

기술결정론적 관점은 기술, 특히 정보통신기술의 발전이 사회적인 통제나 제도적 장치에 의해서 조정될 수 있는 수준을 벗어났다는 데 동의한다. 기술은 독자적인 논리를 갖고 발전해 왔고 사회에 엄청난 영향을 미치고 있지만, 우리는 이러한 영향력을 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 입장이라는 것이다. 만약 기술결정론적 입장을 전적으로 받아들인다면, 우리는 낙관적인 기술결정론만을 인정할 때만이 정보사회가 우리에게 바람직한 모습으로 다가 온다(김용호·박성우, 2005).

이는 기술이라는 것이 단순히 기술적 판단만이 아니라 기술을 고안하고 사용하는 자들의 보다 넓은 사회적 가치와 이해관계를 구현한다는 견해이다. 이러한 사회적 결정론은 기술 혁신의 기원을 특정한 사회적 상황에서 발견하고 있다. 따라서 사회적 결정론에 따르면 어떤 기술이 개발되고 그로부터 누가 이득을 얻을 것인가는 기술적인 기회에 의해서보다는 문화적 선호 및 경제력 또는 정치적 권력의 분포에 의해 보다 많이 결정된다고 본다.

사회결정론적 관점에서 정보사회를 분석하는 로빈스(Kevin Robins)와 웹스터(Frank Webster)는 탈집중화된(deconcentrated) 정보기술이 이른바 소통적 민주주의(communicative democracy)를 가능하게 할 것이라는 낙관적 기술결정론적 관점을 비판한다. 이들은 새로운 정보통신기술이 결국 자본주의적 특성을 여전히 갖고 있기 때문에 정보통신기술에 의해 가능해진 듯이 보이는 탈집중화(deconcentration)도 보다 광범위한 수준에서 집중화되고 통합된 자본주의적 사회 구조의 틀에 종속된다는 점을 강조하고 있다.

도구주의적 기술관은 기술을 인간의 물질적인 생활수준을 개선하기 위한 도구 및 수단으로 이해한다. 이런 관점에서 보자면 기술이란 일정한 목적에 봉사하는 수단에 불과하다. 따라서 기술이 사회에 긍정적으로 작용하느냐, 부정적으로 작용하느냐의 문제는 기술 자체의 속성에 따른 것이 아니라, 그 기술을 사용하는 인간의 목적과 의도에 달려 있다는 것이다.

구성적 관점은 기술이 가져오는 사회적 변화의 내용과 방향, 그리고 기술의 사

회적 영향력은 이에 참여하고 있는 주체들이 어떤 담론을 구성하느냐에 의해 여전히 열려 있다는 사실에 주목한다. 이에 따르면, 기술의 발전과 그 영향력은 어느 한 관점에 의해서 배타적으로 설명될 수 없다. 행위 주체들이 어떻게, 어떤 종류의 담론을 구성해 내느냐에 따라서, 또 어떠한 형태로 그 담론이 행위 주체들을 구속하느냐에 따라서 때로는 기술결정론이 보다 설명력을 얻을 수도 있고, 혹은 사회결정론이나 도구주의론이 설명력을 얻을 수도 있다는 입장이다. 따라서 정보통신기술이 민주주의 발전에 어느 정도, 어떠한 형태로 영향을 미칠 것인가는 행위 주체들이 속해 있는 사회경제적 구조에 달려 있음과 동시에 행위 주체들이 그 구조를 어떻게 '구성'하느냐에 달려 있다는 것이다.

촛불집회의 경우를 보면 기술의 발전은 보다 많은 시민들의 활발한 소통을 가능하게 했다. 정치의 문화화와 문화의 정치화를 가능하게 했고, 정부가 독점했던 정보가 시민들에게 공유되어 활발한 담론과 치열한 비판이 가능해졌다. 이러한 점에서 기술의 발전은 필연적으로 정책 결정 과정의 민주화를 가져온다. 그러나 동시에 이러한 민주적 과정이 양질의 정책 결정으로 가는 데에는 많은 노력이 필요한 점도 보여주었다. 소위 광우병 괴담이나 과학에 대한 논쟁 등은 정보의 확보가 정확한 지식과 분석으로 이어지지 않는다는 점을 보여준다.

이와 같이 정보화 기술에 기반한 정치 커뮤니케이션의 발전은 민주적 과정에 의한 정책 결정 과정에 다양한 영향을 미친다. 촛불시위 이후 한국의 정책 결정 과정은 좀더 투명하고 비판적인 시민들의 지식과정을 거치게 될 것으로 보인다. 과거 전문적인 지식의 영역이고 보안이 중요했던 외교정책도 예외는 아닐 것이다. 이러한 변화는 전자민주주의 전반적 특징과 연결되는데 첫째, 전자민주주의는 '정보를 가진 시민(informed citizen)'에 의해 이루어지는 이상적 민주주의에 접근하게 된다는 점을 지적할 수 있다. 완전 경쟁 시장의 이상이 정보의 자유로운 흐름에 의해 달성될 수 있는 것과 마찬가지로, 전자 혁명은 정보를 더 빠르게, 더 값싸게, 더 다양하게, 더 상호 작용하는 정보를 시민들에게 공급함으로써, 시민들은 정치공동체의 업무에 관해 더 많은 정보를 가지게 되고, 이를 바탕으로 최선의 합리적 선택을 할 수 있게 되었다.

둘째, 정치, 정치인에 관한 정보를 전자 정보 광장에 공개함으로써 정치의 투명화에 획기적인 진전을 이룩할 수 있다. 전자민주주의는 정보의 접근, 공개, 유통에

서 획기적 개선을 이룩함으로써 정치의 투명성을 높여주고 있다.

셋째, 고비용·저효율 정치의 문제점을 해결할 수 있다. 전자민주주의는 사이버 공간을 이용하여 정치의 비용을 획기적으로 줄여 줌으로써 깨끗한 정치의 실현을 가능하게 하고 있다. 정치인들은 이제 인터넷을 이용하여 거의 돈을 들이지 않고 유권자들에게 자신을 홍보하고 자신의 정책을 소개하는 인터넷 유세를 할 수 있고, 유권자와 인터넷 토론 광장을 이용하여 쌍방 통행적 의사소통을 할 수 있다.

넷째, 고객 만족의 정치를 할 수 있다. 정치인들은 인터넷 토론 광장에서 그리고 인터넷 상에서 유권자와의 직접 대화를 통해 유권자의 요구를 빠르고 정확하게 파악할 수 있고 그 요구를 정치 과정에 즉각 반영할 수 있게 됨으로써, 국민의 요구에 신속하게 응답하는 정치를 실현할 수 있다.

다섯째, 시민들은 사이버 공간을 통한 정보의 획득, 그리고 대표와의 대화와 토론을 통해 정책 이슈에 대하여 더 넓고 깊은 이해를 하게 된다.

이러한 점에서 정책 결정 과정이 점차 민주화되고 국민들의 의사가 보다 직접적이고 구체적으로 반영된다고 볼 수 있다. 사이버 공간을 통해 시민들은 항시적으로 정부와 소통하며 정부와 대표는 유권자에 대한 책임성(accountability)을 강화할 수 있다. 즉, 정보화는 시민의 요구에 빠르고 충실하게 응답하고 책임을 지도록 할 수 있는 ‘책임 민주주의(accountable democracy)’로의 일대 진전을 이룩할 수 있는 수단을 제공하고 있다.

결론적으로, 전자민주주의는 대표자로 하여금 사이버 공간을 통한 시민들과의 항시적 접촉, 의사소통, 정보 제공으로 시민의 요구를 더 잘 파악하고, 더 빨리 응답할 수 있게 하며, 시민의 요구에 응답하지 않는 정부에게 책임을 물을 수 있는 장치를 제공함으로써, 대의제 민주주의의 대표성, 책임성, 응답성, 투명성을 개선해 줄 것으로 기대된다. 촛불시위의 경우 시민들의 요구에 응답하지 않는 정부에 대한 엄청난 저항이 일어났고 그 결과 미국과의 쇠고기 재협상이 추진되었다.

그러나 정보의 구성만으로는 충분하지 않다. 촛불시위에서 보듯이 시민들의 의사가 어떻게 형성되고 토의되고 변화하는가가 중요하다. 이러한 관점에서 심의 민주주의는 대의제 민주주의와는 달리 주어진 대안(정책, 후보자) 가운데 하나의 대안을 선택하는 것이 아니라, 대화·토론·심의를 통해 집단적 의사를 형성해 나가는 민주주의이다. 심의 민주주의는 시민이 직접 심의에 참여하는 직접적이고 참여

적인 민주주의이다. 온-오프라인의 토론장에서 시민들은 쌍방향 커뮤니케이션이 가능한 인터넷을 이용하여 정치적 이슈에 대한 공적 토론에 참가하고, 그들의 집단적 여론을 수렴할 수 있다. 전자 매체를 통해 시민들은 이제까지 접근할 수 없었던 정보를 얻을 수 있다. 또한, 전자 매체가 제공하는 토론장을 통해 공적 토론에 참여할 수 있게 될 것이고, 정책 결정자들과 직접적인 의사소통이 가능하게 될 것이다.

그러나 새로운 시대의 민주주의의 부정적 측면에 대한 논의도 만만치 않다. 과연 전자민주주의의 형성은 구성적 지식의 정보 격차를 가져올 것인가? 그리하여 지역 내 불평등을 심화시킬 것인가? 이를 위해 부정론을 살펴보자면, 첫째, 사이버 공간을 통한 정치에서는 진정한 정책적 논쟁, 정치가들의 식견, 비전, 토론이 무시되고, 정치가들의 외양과 스타일의 중요성이 부각되는 경향이 있다. 비정치적 요소가 민주주의에 침투해 대중의 기호를 만족시키려는 정치가 만연하여 사이버 공간이 진정한 공익을 추구하기 위한 토론의 장이 되지 못할 가능성이 크다.

둘째, 디지털 시대의 정치적 문제점은 정보의 부족이 아니라 정보의 양적 과잉이다. 그러나 정보의 양적 확대가 반드시 정보의 질적 향상을 가져오지는 않는다. 디지털 혁명으로 정보의 유통과 공급의 과잉 상태를 초래하게 되면 일반 대중은 여과되지 않은 방대한 정보를 전달받게 된다. 그러나 일반 시민들은 정보의 홍수 속에 질식당하지 않고 상호 모순된 정보를 자기 것으로 소화해 낼 수 있는 능력이 부족한 것이 현실이다. 일반 시민들이 자신에게 유익한 정보를 판단하고 결정할 수 있는 능력을 갖추지 못했을 때, 여과되지 않은 정보의 홍수는 과다 민주주의(hyper democracy)를 초래할 위험성이 높아진다.

셋째, 전자민주주의는 전자 전제 정치로 역전될 위험성을 안고 있다. 전자 혁명은 정보와 지식을 확산시킴으로써 전자민주주의의 가능성을 열어 줄 수도 있지만, 다른 한편으로 정보의 관리와 통제 of 고도화를 통해 원형 감옥과 같은 새로운 파놉티콘(panopticon)적 지배 체제를 출현시킬 수도 있는 것이다. 전자 혁명이 정보의 확산을 가져오기보다는 시민 생활에 대한 감시 기술의 발달, 기록 보관 기술의 집중화, 비밀의 독점, 비밀 지정을 통한 정보 접근 통제를 초래할 가능성이 있다.

넷째, 디지털 혁명은 여론 조사 민주주의를 가져오기보다는 국민투표제적인 다중 전제 정치를 초래할 위험이 있다. 아리스토텔레스가 지적한 바와 같이 다중의 의견은 감정적이고 충동적이다. 사이버 에티켓에 대한 안전 장치가 없는 전자 공간

에서는 독단적이고 무책임한 다중의 횡포가 일어날 가능성이 높다. 사이버 공간에서 다중이 지배할 경우, 신중한 토론과 협의의 과정을 거치지 않은 의견이 난무하게 될 것이고 상호 모순적이고 무책임한 언술이 사이버 공간을 지배하게 된다.

다섯째, 디지털 혁명은 새로운 형태의 불평등을 낳는다. 지식 정보의 편중화와 소유와 이용 능력의 격차에 따라 국가 간, 사회 집단 간에 불평등을 심화시킬 수 있다. 그런데 정보 격차(digital divide)는 계급 간보다는 세대 간, 양성 간에 더욱 뚜렷이 나타난다. 산업화 시대의 정치가 지식 정보화 시대의 정치로 변모하게 되면서 정치를 이끌어 가는 주요 행위자의 교체가 일어나고 있다.

이러한 상황은 과거 외교정책에 대한 시민, 즉 여론의 영향을 총체적으로 재평가하도록 요구하고 있다. 외교정책과 여론에 관한 부정적 견해를 대표하는 것이 알몬드-리프만(Almond-Lippmann) 합의이다. 그 내용은 첫째, 외교에 대한 여론은 속성이 불완전하고 비합리적이기 때문에 외교정책을 형성하고 유지하는 잣대로 삼기에는 의문시된다고 간주한다. 둘째, 특정 외교정책에 대한 대중 개인의 태도는 인식론적 구조가 명확하지 않고 논리적 일관성이 없기 때문에 일반 대중의 외교정책 신념은 불명확한 것으로 간주해야 한다는 주장이다. 셋째, 외교정책에 미치는 여론은 극히 제한적이며 이러한 대중의 무지에서 오는 시행착오는 큰 문제가 아니라는 것이다(남궁근, 1999).

그러나 촛불시위의 경우에서 보이듯이 시민들은 많은 정보와 분석, 그리고 심의와 협의를 통한 저항담론의 형성으로 정책 결정 과정에 많은 영향력을 실제로 발휘했다. 이러한 경향은 향후에 지속될 것이다. 다만 전자민주주의 일반의 부정적 측면이 보여주듯 부분적이고 부정확한 여론의 형성, 충분히 심의를 거치지 않는 대항담론의 문제점들을 어떻게 피할 것인가를 향후의 과제로 안겨주고 있다.

5. 결론

2008년 4월에 시작되어 100일 이상 전개된 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불시위는 한국의 정책 결정 과정에 막대한 영향력을 행사했고, 향후 한국정치와 국제관계에 많은 시사점을 남겨 주었다. 촛불시위의 촉발적 의제가 된 미국산 쇠고기 수입 개

방은 2006년 이래 한미 간에 추진되어 온 자유무역협정의 협상과 조인 과정의 쟁점들을 반영하고 있었다. 또한 노무현 행정부에서 이명박 행정부로 넘어오면서 소위 진보 정권 10년간의 한미 관계가 근본적인 변화를 겪는 과정과도 연관되어 있었다. 이명박 행정부가 대표하는 한국 내 보수 세력은 변화하는 국제정세 속에서 한미 관계를 새롭게 정립해야 할 전략적 과제를 추진하려는 의도를 가지고 있었다. 그 과정에서 쇠고기 수입 시장 개방은 넘어야 할 중요한 과제로 인식되었고 그 추진 과정이 시민들의 충분한 합의를 거치지 않아 촛불시위를 촉발하게 된 것이다.

촛불시위는 다양한 이론적 논점을 남겨 주지만 무엇보다 활성화된 민주주의, 발달된 인터넷 등 정치 커뮤니케이션의 환경이 정책 결정 과정에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점이 중요하게 인식된다. 과연 전자민주주의 발전이 보다 나은 정책 결정 과정을 보장할 수 있을 것인가는 여전히 논쟁의 여지를 남겨 놓는다. 시민들은 보다 많은 정보와 보다 나은 분석방법을 가지고 보다 활발한 의사소통을 통해 정확하고 긍정적인 정책 의견을 형성할 수 있다. 이는 외교정책에도 예외가 아니어서 시민들의 외교정책 결정 과정 참여의 비중은 높아지고 있다. 다만 부정확한 의견과 단기적 국면에 치우칠 수 있는 문제를 어떻게 극복할 수 있을 것인가 하는 문제가 한국 민주주의와 외교정책 결정 과정의 과제로 남는다고 하겠다.

참고문헌

- 고경민·송효진(2010), “인터넷 항의와 정치참여, 그리고 민주적 함의: 2008년 촛불시위 사례”, 《민주주의와 인권》 제10권 3호: 233-269.
- 김상배(2010), “온라인 사회운동과 촛불집회”, 김상배 편, 《정보혁명과 권력변환》, 한울.
- 김용호·박성우(2005), “정보화시대의 전자민주주의 거버넌스”, 정보통신정책연구원, 《IT의 사회문화적 영향 연구》 73.
- 김종영(2011), “대항지식의 구성: 미쇠고기 수입 반대 촛불운동에서의 전문가들의 혼성적 연대와 대항논리의 형성”, 《한국사회학》 제45집 1호: 109-153.
- 남궁곤(1999), “외교정책과 여론: ‘Almond-Lippmann Consensus’와 그 비판적 검토”, 《한국과 국제정치》 제15권 1호: 31-64.
- 이효성(2008), “인터넷과 모바일 매체를 이용한 참여 군중(smart mobs)의 정치참여 가능성과 한계”, 《경성대학교 사회과학 연구》 제24집 4호: 203-219.
- 전재성(2008), “동아시아 구성적 지식질서: 정보화시대 지역정체성의 변환”, 김상배 편, 《지식질서와 동아시아》, 한울.
- 홍순식·노정아(2010), “미국산 쇠고기 수입정책에 관한 정치사회학적 연구: 한국과 대만 비교분석”, 《OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies》 25(2): 157-194.

The South Korean Candlelight Demonstration in 2008 and the South Korea-US Relations

Chun, Chae Sung*

The candlelight demonstration in South Korea beginning in April, 2008 has left tremendous implication on the decision making process of South Korean public policy and international relations. The issue of opening beef market to the US product has been a thorny one reflecting the difficult process of completing the KORUS FTA. Also the ROK-US relations which has experienced radical change from Roh Moon Hyun's approach to Lee Myung-bak's one was also related to the beginning of the demonstration. Conservatives in South Korea who tried to change the course of South Korea's US policy has been in a hurry to change its position toward the American beef market, which was perceived to be non-responsive to citizens' political demands.

This case shows how the change of environments in political communications influenced by internet affects the process of public policy making. Citizens equipped with more information and better knowledge may have positive impacts, but there remain questions of how to form appropriate knowledge with good process of deliberation.

Keywords: American beef, ROK-US relations, ROK-US FTA, candlelight demonstration, e-democracy

* Professor, Department of Political Science and International Relations, Seoul National University

