

# 정보화시대 온라인 미디어의 역할: 온라인 정치참여 제도화의 차원에서

윤 성 이 (경희대학교 정치외교학과 교수)

## | 요약 |

현재 우리사회는 민주화와 정보화라는 두 가지 사회적 변동의 과정을 겪고 있으며, 이 두 가지 모두 정치참여의 확대와 사회갈등의 확산이라는 결과를 낳고 있다. 민주화와 정보화라는 이중적 사회변동의 과정을 겪으면서 우리 사회의 권력구조는 분권화의 방향으로 변화하고 있다. 정부나 국회, 언론 등 과거 권력집단의 정치권력은 점차 약해지면서 그 권력의 많은 부분이 일반시민으로 이동하고 있다. 이처럼 우리 사회의 권력구조가 권위주의를 탈피하여 민주적인 방향으로 변모하고 있는 것은 사실이나 이것이 정치발전과 민주주의 발전이라는 긍정적 결과를 가져왔다고 판단하기는 힘든 것이 현재 우리 사회의 모습이다. 이는 우리사회가 구질서의 해체에는 성공하였으나 새로운 질서의 정립에는 실패했기 때문에 나타나는 현상이다.

온라인 미디어의 확산 역시 사회 갈등의 요인으로 비판받고 있다. 인터넷의 확산과 함께 온라인 정치참여의 기회는 급격히 확대되었으나 어떤 참여를 지향할 것인가에 대한 사회적 논의가 제대로 형성되지 못했기 때문이다. 온라인 미디어가 사회통합과 정치발전의 기제로 자리 잡기 위해 가장 시급하게 필요한 것은 온라인 정치참여의 제도화일 것이다. 온라인 미디어를 통한 의제설정과 여론형성 그리고 정책결정 과정 참여에 대한 제도적 장치가 마련될 때 비로소 온라인 정치참여의 확산이 정치발전으로 연결될 수 있을 것이다.

## I. 서론

최근 한국사회는 어느 때보다 더욱 첨예한 갈등을 겪고 있다. 문제의 심각성은 우리 사회 균열의 주요한 축을 이루고 있는 지역, 이념, 세대 등의 요인들이 증첩적으로 작용하면서 사회 양극화를 더욱 심화하고 있다는 사실이다. 또한 과거 정치 엘리트에 한정되었던 갈등의 폭이 이제는 사회 전반으로 확산되고 있다는 점도 우려하지 않을 수 없다. 1987년 민주화 전환 이후 노무현 정권 성립 이전까지 우리 사회의 갈등은 지역주의를 중심으로 형성되었다. 오랫동안 한국사회 최대의 균열 축으로 자리 잡은 지역주의 갈등은 특히 선거를 즈음하여 정치권의 ‘편향성의 동원’에 의해 극도로 증폭되었다가 선거 후에는 다시 수면 아래로 잠복하는 것이 일반적인 현상이었다. 반면에 오늘날의 이념갈등은 우리 사회의 거의 모든 사안에 대하여 항시적으로 표출되고 있으며, 갈등 참여의 범위도 정치권에 제한되지 않고 일반 시민으로까지 확산되고 있다. 이러한 갈등 영역과 갈등 참여 범위의 확대를 가져온 주요한 사회적 변수로 온라인 미디어의 활성화를 꼽지 않을 수 없다.

현재 우리 사회는 민주화와 정보화라는 두 가지 사회적 변동의 과정을 겪고 있으며, 이 두 가지 모두 정치 참여의 확대와 사회 갈등의 확산이라는 결과를 낳고 있다. 우리 사회의 표면적 갈등은 과거 권위주의 정권 시기보다 민주화가 진행되면서 오히려 더욱 첨예하게 표출되고 있다. 과거 권위주의 정권 하에서 수십 년 동안 억눌려 있던 국민들의 참여 욕구는 민주화가 되면서 한꺼번에 표출되기 시작하였다. 한편 과거 권위주의 정권이 행사하던 정부의 통제 및 조정권한은 민주주의 정

부 하에서는 더 이상 작동하기 힘든 반면 민주적인 의사결정의 메커니즘 즉 민주적 거버넌스는 아직 제대로 정립되지 못하고 있다. 그 결과는 정치참여의 증가와 사회 갈등의 확산으로 나타났다. 우리 사회의 민주화와 함께 지난 세기 말부터 본격적으로 진행되고 있는 정보화 역시 일반 시민들의 정치참여 확산에 중요한 역할을 하고 있다. 과거 산업사회에서 일반시민들의 정치참여가 선거나 정당 혹은 시민단체 활동으로 제한되었던 반면 정보사회에서는 인터넷을 이용한 정치참여가 일상화되고 있다. 정치, 경제, 문화, 환경 등 우리 사회 전반의 정보가 인터넷을 통해 확산되고 공유되고 있다. 또한 사회 전반의 주요 이슈들이 사이버 공간에서 논의되면서 사회 여론의 중대한 방향을 결정하고 있다. 최근 MBC PD수첩 사건에서 보듯이 인터넷 게시판과 각종 온라인 커뮤니티를 통해 형성되는 온라인 여론은 우리 사회 일반 여론을 주도하고 있다.

민주화와 정보화라는 이중적 사회변동은 우리 사회 권력구조의 분권화를 촉진시키고 있다. 정부나 국회, 언론 등 과거 권력집단의 정치권력은 점차 약해지면서 그 권력의 많은 부분이 일반시민으로 이동하였다. 이처럼 우리 사회의 권력구조가 권위주의를 탈피하여 민주적인 방향으로 변모하고 있는 것은 사실이나 이것이 정치발전과 민주주의 발전이라는 긍정적 결과를 가져 왔다고 판단하기는 힘든 것이 현재 우리 사회의 모습이다.

이는 우리 사회가 구질서의 해체에는 성공하였으나 새로운 질서의 정립에는 실패했기 때문에 나타나는 현상이다. 과거 권위주의 정권의 붕괴에는 성공하였으나, 어떤 민주주의를 만들어 갈 것인가에 대한 사회적 합의를 만들지 못한 까닭에 우리 사회의 표면적 갈등은 민주화 이

후 오히려 증폭되었다. 온라인 미디어의 확산 역시 민주주의 발전을 가져오지 못하고 있다. 온라인 정치참여의 기회는 급격히 확대되었으나 어떤 참여를 지향할 것인가에 대한 사회적 논의가 제대로 형성되지 못했기 때문이다. 이러한 점이 온라인 미디어의 활성화가 오히려 사회적 갈등과 혼란을 증폭시키고 있다는 비판을 받고 있는 가장 중요한 이유라고 본다.

온라인 미디어가 사회통합과 정치발전의 기제로 자리 잡기 위해 가장 시급하게 필요한 것은 온라인 정치참여의 제도화일 것이다. 온라인 미디어를 통한 의제설정과 여론형성 그리고 정책결정 과정 참여에 대한 제도적 장치가 마련될 때 비로소 온라인 정치참여의 확산이 정치발전으로 연결될 수 있을 것이다. 헌팅턴(Huntington)이 지적한 것처럼 제도화되지 않은 참여는 정치적 혼란과 퇴보를 초래할 위험이 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 이에 본 논문은 온라인 미디어를 통한 네티즌들의 정치참여를 제도화할 수 있는 방안에 대해 논의할 것이다.

## II. 정보사회의 특성

정보사회의 등장과 함께 온라인 미디어의 활성화를 가져온 가장 큰 요인은 우선 커뮤니케이션 양식의 변화를 들 수 있다. 컴퓨터매개 커뮤니케이션(computer-mediated communication)의 등장으로 인해 네티즌들은 과거 단순한 정보소비자와 소극적 관찰자의 입장에서 탈피하

---

1) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven & London: Yale University Press, 1968).

여 정보생산자와 적극적 참여자로서 사회의제 설정과 여론 형성에 주요한 역할을 담당하게 되었다. 한편 온라인 미디어를 통한 네티즌들의 정치참여가 사회적 갈등을 증폭시켰다는 비판은 사이버 공간이 갖는 익명성과 파편화의 특성에 기인한다.

### 1. 커뮤니케이션 양식의 변화

온라인 미디어의 활성화에 중대한 영향을 미치는 인터넷 커뮤니케이션의 중요한 특성 가운데 하나는 ‘일대일’(一對一) 혹은 ‘다대다’(多對多) 커뮤니케이션을 가능하게 한다는 점이다. 즉 기존의 매스미디어와는 달리 인터넷을 통해서서는 사이버 공간상의 누구와도 접촉이 가능하다. 이는 정보 제어를 통해 국민여론을 통제하기를 원하는 지배계층의 위계구조(hierarchy)와 권위(authority)의 붕괴를 의미한다. 인터넷의 이러한 특성은 기존의 정치매개집단인 언론과 정당, 이익집단들의 여론형성 기능의 약화를 가져오게 된다. 과거 일반시민들은 정치적 주장을 표출하거나 지지자를 동원하고 여론을 형성하기 위해서는 언론이나 정당, 이익집단 등의 정치적 매개집단에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 이제 인터넷을 통한 시민들의 상호접촉과 직접적인 정치참여가 용이해짐에 따라 자신들의 이익을 표출하기 위해 기존의 매개집단에 의존할 필요가 상당 부분 사라지게 되었다.

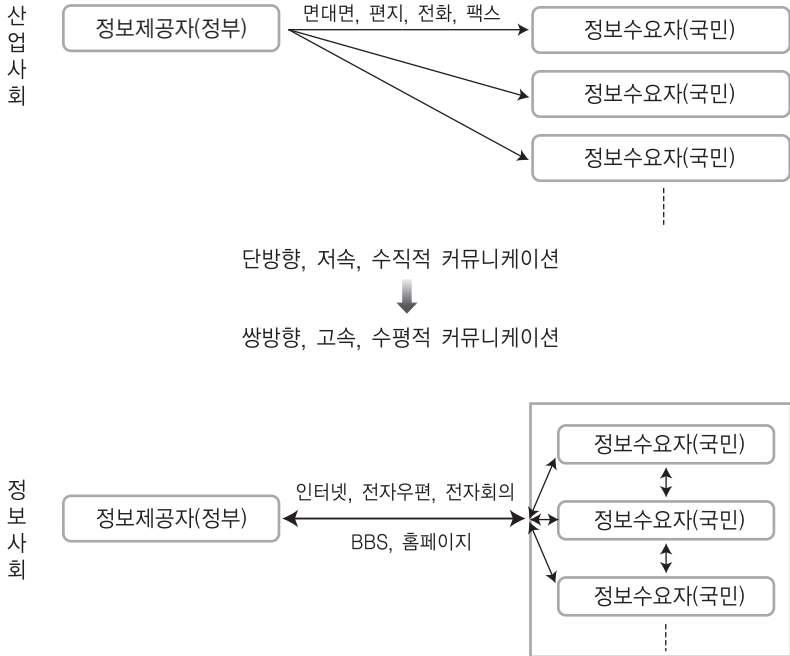
인터넷 커뮤니케이션의 또 다른 특성은 쌍방향 통신이 가능하다는 점이다. 신문, 라디오, T.V 등의 기존 매체가 일방향, 일 대 다수 통신에 의존하는데 반하여 인터넷 매체는 쌍방향, 일 대 일, 다수 대 일, 다수 대 다수라는 새로운 통신방식을 가능하게 하였다. 이러한 변화는

정치영역에서 이전에 '정치적 청중' 혹은 '정치적 수용자'에 불과했던 개인들을 '정치적 참여자'로 바꾸어 놓을 수 있는 가능성을 제공하였다. 인터넷 커뮤니케이션을 이용한 쌍방향 통신이 가능해짐으로 인해 일반국민들이 직접 정책담당자나 정치인들에게 질문하고 토의할 수 있으며 전자공청회나 사이버토론폰방 등을 통하여 많은 국민들이 국가 정책에 관하여 서로 협의하고 토론할 수 있게 되었다. 온라인 미디어의 활성화를 가져온 세 번째 특성은 협송전달(narrowcasting)이 가능하다는 점이다. 기존의 이질적이고 익명이며 특성화되지 않은 대중을 상대로 하였던 방송(broadcasting)이 소수의 동질적이며 특성화된 계층을 상대로 하는 협송으로 전환됨으로써 필요한 정보를 필요한 수요자에게만 전달할 수 있게 되었으며, 정보수요자도 자신이 필요한 정보를 선별적으로 습득할 수 있게 되었다. 이러한 협송기술은 리스트서버, 유즈넷, 뉴스그룹 등의 운영에 활용되어 비슷한 관심을 가진 개인들이 필요한 정보를 서로 교환하고 관련 주제에 관해 활발하게 토론할 수 있게 되었다.

## 2. 익명성

전자민주주의 발전이라는 측면에서 보았을 때 현재 진행 중인 온라인 미디어의 활성화는 분명 문제가 있다. 정치참여와 토론의 공간으로 기능할 것으로 기대되었던 인터넷 게시판은 오히려 일방적 주장과 상호비방의 공간으로 변질되고 있다. 정보제공 기능을 중시하는 미국이나 유럽 국가들과 달리 우리의 정치관련 사이트들은 네티즌의 목소리를 듣는 게시판에 더 많은 비중을 두고 있기 때문에 문제의 심각성은

〈그림 1〉 정보사회 커뮤니케이션 양식 변화



출처: 김용철, 윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 (서울: 오름, 2005), p. 26.

더하다. 인터넷 게시판과 미니 홈페이지, 블로그 등 각종 온라인 미디어는 개인의 정치참여 확대라는 긍정적 측면보다는 사회갈등 표출이라는 부정적 측면이 더 많은 것이 사실이다. 이 같은 온라인 미디어의 역기능의 많은 부분은 익명성이라는 사이버 공간의 특성에서 기인하고 있다.

전자민주주의 낙관론자들은 인터넷이 갖는 익명성이 사이버 공간을 평등하게 만들며 나아가 민주주의 발전에 긍정적인 영향을 끼칠 것으

로 보았다. 익명성을 특징으로 하는 컴퓨터매개커뮤니케이션은 사회적 위계질서로부터 벗어날 수 있다. 이는 개인들이 갖는 사회경제적 속성 즉 성, 인종, 민족, 나이, 외모 등의 이유로 인해 면대면 상황에서 자신들의 의사를 제대로 표현할 수 없는 사람들에게 매우 유리하게 작용한다. 즉 상대방의 모습을 전혀 볼 수 없는 상황에서 이루어지는 온라인 대화에서는 그 사람이 처한 사회적 맥락에 영향을 받지 않고 모든 대화는 그 내용에 의해 판단되고 평가받는다. 이러한 익명성은 지위괄호치기(status bracketing)를 가능하게 하고 모든 참여자들에게 평등한 지위를 부여한다는 주장이다. 또한 익명성은 인터넷 실명제 반대론자들의 주장처럼 신변의 불이익에 대한 우려 없이 자신들의 생각을 마음껏 주장할 수 있는 표현의 자유를 보장하는 측면도 분명히 있다.<sup>2)</sup> 하버마스는 공공영역은 누구에게나 개방되어야 하고 표현의 자유가 완전히 보장될 때 이상적으로 구현될 수 있다고 주장한다. 익명성이 보장되는 사이버 공간이야말로 이러한 조건을 만족시킬 수 있는 최선의 장소라는 것이 낙관론자들의 주장이다.

그러나 낙관론자들의 주장과 달리 비관론적 입장에서는 익명성이 시민성을 약화시키고 신뢰형성을 방해함으로써 사회통합을 저해시킨다고 주장하고 있다. 공공영역에서의 토론이 속의의 과정이 되고 그 결과가 사회적 합의를 만들어 낼 수 있으려면 참여자 상호간의 신뢰가 확보되어야 하며 토론과 합의 결과에 대한 책임이 담보되어야 한다. 바버 등은 인터넷이 갖는 익명성의 특징이 시민성(civility)<sup>3)</sup>을 약화시키고

2) 윤영민, 『사이버 공간의 정치』 (서울: 한양대학교 출판부, 2000), pp. 144-145.

3) 시민성은 근대적 인간이 자신만을 위한 혐애하고 이기적인 이익을 자제하고 공동의 이익에 우선권을 부여하고자 하는 자발적 의지, 즉 공공선과 포용적 집단성을 획득



결과적으로 사이버 공간의 속의민주주의를 저해하는 결과를 가져온다고 주장한다.<sup>4)</sup>

### 3. 사이버 공간의 파편화

온라인 미디어가 사회갈등을 부추기는 현상은 사이버 공간의 파편화 현상에서도 찾을 수 있다. 사이버 공동체 연구자들은 사이버공동체가 현실공간의 공동체와 같은 수준의 조직에 대한 일체감이나 책임감을 만들어내지는 못할 것이며 오히려 사이버 공간이 확장됨에 따라 개인은 더욱 고립되고 사회 파편화(fragmentation) 현상은 가속될 것이라는 부정적인 전망을 제시하고 있다.<sup>5)</sup> 사이버 공동체는 현실공동체와 비교할 때 가입(entry)과 탈퇴(exit)가 자유롭다. 이러한 사실은 일면 개인의 자유를 증진시키는 효과는 있으나, 구성원으로 하여금 조직에 대한 강한 일체감과 책임감을 창출해내는데 어려움이 따르며 결과적으로 두터운 공동체(thick community)를 유지하는데 한계가 있다는 것이다. 허쉬만(Hirschman)에 따르면 군대나 권위주의국가와 같은 고도로 강

---

하기 위해 개인의 이익을 희생하려는 자발적인 태도를 의미한다. E. Shills, *The Virtue of civility: Selected essays on liberalism* (Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1997), p. 345.

4) Benjamin Barber, Kevin Mattson and John Peterson, "The State of Electronically Enhanced Democracy: A Report of the Walt Whitman Center" (1997), <http://www.rutgers.edu/markleproj.htm>.

5) Robert Putnam, "The Strange Disappearance of Civic America," *The America Prospect*, No. 24 (Winter 1996); R. Kraut, Lundmark V. Patterson, S. Kiesler, T. Mukopadhyaym, and W. Scherlis, "Internet Paradox: A Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-being?" *American Psychologist*, Vol. 53, No.9 (1998).

압적인 조직을 제외하고는 개인들은 자신이 속한 집단에 만족하지 못할 때 대체로 두 가지 전략 즉 “발언”(voice)과 “탈퇴”(exit) 가운데 하나를 선택하게 된다. 개인들은 자신이 속한 집단에 대한 불만을 제기하고 그것을 개선하기보다는 차라리 집단과의 관계를 끊는 편이 쉽다고 생각할 경우 “탈퇴”를 선택하게 되며, 개인이 자신이 속한 집단에 대한 영향력 행사가 가능하다고 믿고 비록 집단이 일시적으로 잘못된 방향으로 나아가더라도 다시 옳은 방향으로 되돌아 올 수 있다는 믿음이 있을 때 “발언”을 선택하게 된다. 즉 집단에 영향력을 행사할 수 있는 개인들의 능력에 대한 평가, 그리고 탈퇴의 확실성보다는 불만개선의 불확실성을 선택하고자 하는 정도에 따라 “발언”과 “탈퇴” 사이의 선택이 결정된다. “발언”을 선택한 경우 개인은 불만을 제기하고 변화를 추구하며 다른 구성원들에게 지지를 호소하게 된다. 반면 “탈퇴”를 선택한 경우 이들은 조직을 떠나거나 다른 조직에 가담하게 된다. 개인들은 이 두 가지 전략 가운데 대체로 가장 저항이 적은 편을 선택하게 된다. 예를 들어 민주적인 국가를 탈퇴하는 방법은 이민을 가는 것이며, 한편 헌법에 의해 표현의 자유가 철저히 보장되어 있다면 시민들은 탈퇴보다는 발언의 방법을 선택할 것이다. 반면 경쟁적 노동시장에서 회사가 종업원들의 불만을 제대로 수용하지 않는다면 불만을 가진 종업원들은 탈퇴의 방법을 선택할 것이다. 인터넷상에서는 탈퇴가 발언을 압도하고 있는데, 이는 인터넷상에서 새로운 집단을 만드는 것은 매우 쉬운 반면 기존 집단을 지배하고 있는 규범(norms)을 바꾸는 것은 매우 어렵기 때문이다.<sup>6)</sup>

6) Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970),

인터넷이 가진 기술적 특성은 분명히 자신과 다른 정치적 견해를 가진 다양한 집단들을 쉽게 접할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 그러나 경험적 연구에 따르면 시민들은 정치적 갈등을 회피하기 위하여 대체로 유사한 시각과 입장을 가진 사람들과의 정치적 대화를 선호하는 경향이 있다.<sup>7)</sup> 즉 네티즌들은 사이버 공간에서 자신과 다른 정치적 견해를 가진 집단과 대화하고 교류하기 보다는 유사한 입장을 지닌 사람들끼리 모여 자신들의 주장을 확인하고 강화(reinforcement)하는 경향이 훨씬 높다는 것이다. 여기에서는 의견의 다양성은 제한될 수밖에 없으며 반대의견을 포용하는 자세도 매우 약하다.<sup>8)</sup> 또한 온라인 토론에서는 자신들의 의견이 제대로 수용되지 않을 경우 반대자들은 쉽게 토론 그룹을 떠나게 된다.<sup>9)</sup>

### III. 온라인 미디어의 여론형성

여론형성에 있어 온라인 미디어의 영향력은 날로 증가하고 있다. 응구엔과 알렉산더(Nguyen & Alexander)는 정치권력의 핵심은 게이트

---

pp. 77-78.

- 7) Irid Marion Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy," Seyla Benhabib ed., *Democracy and Difference* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996).
- 8) Anthony G. Wilhelm, "Virtual Sounding Boards: How Deliberative Is Online Political Discussion?" Barry N. Hugue and Brian D. Loader eds., *Digital Democracy* (London: Routledge, 1999), p. 172.
- 9) Patricia Wallace, *The Psychology of the Internet* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 82.

키퍼(gate keeping)에 있음을 강조하면서, 이제 시민들은 사이버공간을 통해 문지기(gatekeeper)를 우회하여 중요한 정치정보를 얻을 수 있게 되었음을 지적한다. 그 결과 기존 지배계층은 정보와 지식의 독점이 불가능해지고, 현실사회에서 권력의 중심은 그 의미를 잃게 될 것으로 본다.<sup>10)</sup> 정연정 역시 기존 현실공간(off-line)의 의제설정과정에서는 공공의제를 선택하고 배제하는데 있어 문지기의 영향력이 강하게 작용하였으나, 사이버 공간에서는 이들 문지기를 우회하여 자유롭게 사회적 이슈들을 제기할 수 있다고 지적한다. 그 결과 시민들은 공공의제 설정과정에 자유롭게 참여할 수 있게 되었으며, 이는 궁극적으로 시민의 영향력을 증대시키는 역할을 할 것으로 본다.<sup>11)</sup>

일반 게시판과 블로그, 미니홈피 등을 통해 표출되는 네티즌들의 의견은 이제 사회여론을 형성, 강화, 변화시키는데 강력한 영향력을 행사하고 있다. 여론형성의 첫 단계인 의제 설정(agenda setting) 권한도 더 이상 정치권이나 기존 언론에 한정되어 있지 않다. 최근 우리 사회의 정치지형의 변화에 결정적인 영향을 미친 촛불시위와 노사모 등 정치적 문제뿐만 아니라 부실도시락 사건, 여중생 성폭행 사건, 육군 훈련소 인분 사건 등 다양한 사회문제와 관련하여 사이버 공간은 여론형성의 주도적 역할을 하고 있다. 온라인 여론은 이제 사이버 공간을 넘어 현실공간에까지 강력한 영향력을 발휘하고 있다. 네티즌들이 올린 글과 관련 자료는 모세혈관과 같이 퍼져있는 네트워크를 타고 ‘퍼나르기’를 통해 순식간에 유포된다.

10) 윤영민, 앞의 책 (2000), p. 20.

11) 정연정, “인터넷과 시민운동,” 『인터넷 시대, 미디어와 시민사회』, 언론개혁시민연대 토론회 자료집 (2001년 6월 28일), pp. 32-33.

〈표 1〉 온라인 여론형성과 확산 사례

사건	대구 어린이집 폭행 사건 (2005.4.11)	육군훈련소 인분 사건(2005.1.19)	서귀포시 부실도시락 사건 (2005.1.08)	밀양 여중생 성폭행 사건 (2004.12.07)
확산 경로	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶네티즌이 포털 사이트와 대구지역 경찰청, 교육청 홈페이지 등에 폭행 당한 어린이 사진과 관련내용 올림</li> <li>▶네티즌 폭발적 반응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶일부 훈련병이 가족에게 인분 먹은 사실을 전함</li> <li>▶가족이 청와대 및 국방부 홈페이지에 관련 글 게시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶탐라자치연대가 서귀포시청 홈페이지에 부실도시락 사진 공개</li> <li>▶포털사이트 주요 뉴스에 오르고, 자료 퍼가기 급속히 확산</li> <li>▶네티즌들 개선 촉구 서명운동 돌입(‘다음’에만 하루 5400여 명 서명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶가담자 41명 중 3명만 구속영장 신청했다는 뉴스 접한 네티즌들이 경찰서와 교육청 홈페이지에 항의 글 게재</li> <li>▶경찰관이 피해 여학생에게 폭언한 사실이 알려짐</li> <li>▶‘강력 처벌요구’ 사이버 커뮤니티 구성</li> </ul>
파장	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶해당 어린이집 폐쇄 및 원장입건(12일)</li> <li>▶국회에서 아동학대방지법 제정 추진(15일)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶국방부 장관 대국민 성명(21일)</li> <li>▶해당 중대장 구속(21일)</li> <li>▶국가인권위 조사(21일) 및 권고조치(3월31일)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶서귀포시장 사과문 및 개선대책 발표(11일)</li> <li>▶인터넷에 학교 급식 부실신고센터 설치(11일)</li> <li>▶정부, 급식단가 인상방침 발표(17일)</li> <li>▶보건복지부, 급식단가 인상 확정(31일)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶담당경찰관 교체(9일)</li> <li>▶서울광화문에서 촛불시위(11일)</li> <li>▶울산남부경찰서장 대기발령(13일)</li> <li>▶국가인권위 직권조사/여성부 진상조사(13일)</li> <li>▶성폭력사건 여경수사 의무화(15일)</li> </ul>

출처: 『중앙일보』, 2005년 5월 10일, “순식간에 퍼지는 여론”에서 재구성.

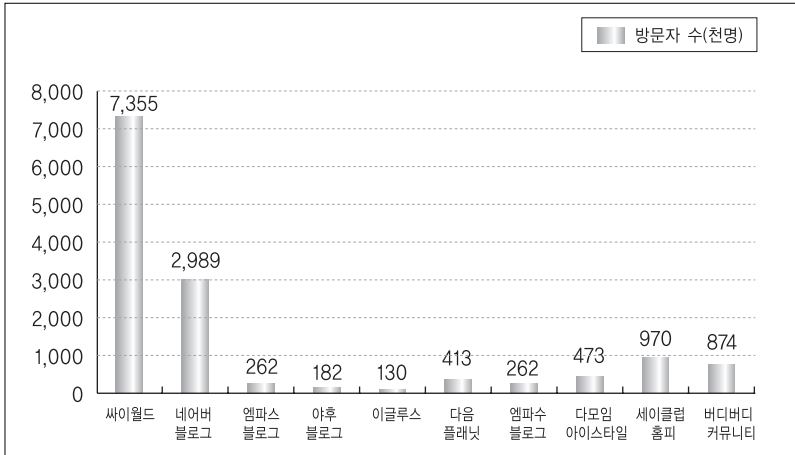
최근 나타나고 있는 사이버 공간의 변화된 모습 가운데 하나가 개인 미디어의 확산이다. 2003년 말부터 대중적인 인기를 얻기 시작한 싸이월드는 ‘1촌 맺기’를 통해 제한된 사람들 간의 사사화(私事化 privatization)된 커뮤니티 형식을 취하고 있다. 온라인에서 지역, 집단, 성별을 넘어 새로운 형태의 공동체가 나타날 것이라던 초기의 예측과 달리 인터넷이 점차 개인의 영역으로 변화하고 있는 것이다.<sup>12)</sup> 싸이월드가 ‘친분’을 통한 ‘감성’의 공유라는 특성을 보인다면, 블로그는 1인 미디어로 ‘정보’를 매개로 ‘실용’을 공유하고 있다. 블로그는 전자메일, 채팅, 커뮤니티, 휴대폰에 이어 주위 사람들과의 또 다른 연락수단이며, 세상에 대해 자신이 생각하는 바를 알리는 ‘미디어’로 자리 잡고 있다. 블로그는 자신의 일상생활을 기록하고 보관하는 개인 다이어리의 기능과 함께 개인이 관심있는 정보들을 모아 공개하는 정보서비스의 특성을 가지고 있어 점차 그 이용자 수가 증가하고 있다. 블로그는 특정주제에 대한 자료와 함께 개인의 의견까지 제공하고 있어 특정사안에 대한 시각을 제공하는 미디어의 역할도 수행하고 있다.<sup>13)</sup>

여론형성에 있어 블로그의 영향력은 지난 2003년 이라크 전쟁에서도 여실히 나타났다. 이라크 전쟁 때 종군기자였던 케빈 사이트(Kevin Sites)는 노트북과 디지털 카메라, 디지털 녹음기를 들고 홀로 전쟁터에 들어가 전쟁상황을 생생하게 담아 자신의 블로그에 게재함으로써 전세계의 이목을 끌었다. 또한 젊은 이라크 건축가 살람 팩스(Salam

12) 김지수, “디지털 인맥과 인간 관계망(human network),” 『정보통신정책』, 제16권 16호 (2004), p. 9.

13) 김지수, “블로그의 사회문화적 진화와 이슈,” 『정보통신정책』, 제16권 8호 (2004), pp. 18-20.

〈그림 2〉 1인 미디어 이용현황(2005년 5월1일 www.fian.co.kr 통계)



출처: 윤성이, “디지털 사회참여 확산,” 『국가정보화백서 2005』 (서울: 한국전산원, 2005), p. 191.

Pax)의 블로그는 미군 포화 속의 바그다드 일상을 진솔하고 생생하게 전달하여 많은 사람들의 주목을 받았다.<sup>14)</sup> 이처럼 블로그는 기존의 제도권 매체에 저항하고 대항하는 수단이자 대안적인 정보원천으로 자리 잡았다.

온라인 미디어가 제도권 권력에 저항하여 국제사회의 여론을 형성하는데 활용된 또 다른 사례로 WTO에 대항하기 위해 만들어진 인디미디어(Indymedia) 사이트를 들 수 있다. 인디미디어(Indymedia)는 미국과 유럽을 중심으로 하는 60여 개의 민간 온라인 언론들이 모여 만든 웹사이트이다. 이 웹사이트는 1999년 시애틀의 WTO 회의 개최 당시,

14) 이종구, 조형제, 정준영 외 지음, 『정보사회의 이해』 (서울: 미래M&B, 2005), p. 196.

대규모 언론에 의해 WTO 체제에 관련된 모든 정보와 분석이 전적으로 장악되고 있음으로 해서 나타난 문제점들을 극복하기 위해 만들어졌다. 다시 말해, 당시 반(反)WTO 활동가들에게는 전통 언론과 같은 게이트 키퍼(gatekeepers)를 우회하여 대중들에게 자신들의 정보와 분석을 직접 전달할 수 있는 자율적 미디어의 필요성이 절실하였다. 이러한 배경에서 등장한 단체가 IMC(Independent Media Center)이다. IMC가 설립됨으로써, 세계화 물결의 문제점을 꾸준히 지적해 온 저널리스트들과 미디어 운동가들은 자신들이 만들어 낸 정보를 공유할 공간을 갖게 된 것이다. IMC가 운영하는 웹사이트(Indymedia.org)를 통해 반세계화의 내용을 담은 비디오, 오디오, 텍스트, 그리고 사진들이 유통되었으며, 이러한 자료들은 반세계화 지지자들뿐만 아니라 각국의 언론과 저널리스트 그리고 학자들에게 효율적으로 배포될 수 있었다. 이로써 IMC는 공공영역(public sphere)의 사유화를 막을 수 있는 새로운 모델의 하나로 자리 잡게 되었다.

이처럼 온라인 미디어가 지닌 장점인 쌍방향성과 신속성을 바탕으로 사회적 이슈에 대한 여론형성은 인터넷 속도만큼 빨라지고 있다. 최근 MBC PD수첩의 황우석교수 관련 보도와 관련하여 한 인터넷 포털사이트의 'MBC 사과성명' 기사에는 MBC를 성토했다는 댓글이 불과 며칠 사이에 2만개가 넘었다. 다른 포털사이트에 개설된 'MBC방송 폐지' 청원에는 3만 7천여 명이 서명했다.<sup>15)</sup> 온라인 미디어의 신속성으로 인해 각종 사회문제에 대해 신속적인 여론형성이 이루어지고 이는 사회 전반의 여론형성에 결정적인 영향을 미치고 있다. 온라인 미디어가 갖

15) 『조선일보』, 2005년 12월 6일.



는 신속성의 장점이 과연 정치참여 확대와 민주주의 발전에 기여할 수 있을 것인가? 시민들의 정치참여를 단순히 개인의사의 표현과 의사결정 참여 측면에서만 본다면 온라인 미디어는 분명히 정치참여의 수준을 높이는데 긍정적인 역할을 할 수 있다. 인터넷은 빛의 속도만큼이나 빠르게 정보를 전달할 수 있으며, 일반적으로 이러한 인터넷의 속도는 민주주의 발전에 긍정적 역할을 할 것으로 기대되는데, 이는 민주주의 실현에 있어 가장 중요한 요소는 구성원들 간의 커뮤니케이션이며 따라서 더 빠른 커뮤니케이션은 더 나은 민주주의를 가져올 수 있다는 믿음에 근거하고 있다. 또한 인터넷의 속도는 민주주의의 범위(compass of democracy)를 확장하는데 커다란 기여를 할 수 있을 것이라 기대된다. 아리스토텔레스에 따르면 실현 가능한 가장 큰 규모의 민주주의는 한 남자가 하루에 걸어서 집회(assembly)에 참석할 수 있는 범위이다. 빛의 속도로 통신이 가능한 인터넷의 등장으로 인해 우리는 순식간에 지구상의 누구와도 접촉할 수 있게 되었다. 따라서 아리스토텔레스의 기준에 따르면 전지구적인 공화국(republic)이 가능해진다.

한편 이 같은 온라인 미디어가 갖는 속도에 대해 많은 전자민주주의 연구자들은 우려의 목소리를 내고 있다. 우선 인터넷의 빠른 속도는 거짓된 정보의 확산을 용이하게 만들며, 이는 전자적 공론장의 형성을 어렵게 한다.<sup>16)</sup> 더불어, 빠른 속도로 인해 사이버 공간에서의 토의는 사안에 대한 신중한 생각 및 고려의 과정을 생략한 채 즉각적으로 진행되기 쉬우며, 이는 종종 대화의 흐름을 공격적으로 변질시킨다. 또한 참여자

16) Beth Simone Noveck, "Paradoxical Partners: Electronic Communication and Electronic Democracy," in Peter Ferdinand ed., *The Internet, Democracy and Democratization* (London · Portland, OR: Frank Cass, 2000), p. 32.

들은 다른 사람들의 의견을 듣기보다는 자신의 주장을 표출하는데 더 몰두하게 되는 것이 사이버 토론장의 일반적인 분위기이다. 수많은 목소리가 온라인 상에 표출되고 있으나, 그 모든 주장을 들어줄 수 있는 사람은 거의 없다. 사이버 공간이 공적 영역으로 기능하기 위해서는 시민들은 서로의 생각을 들어주고 이성적으로 대화하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서, 현재의 사이버 공간은 결코 가상공동체가 아닌 고립된 개인들의 집합일 뿐이다. 시민들이 고립되면 될수록 이들은 자신만의 판단에 의존하기가 쉽다.

우리가 민주주의를 이야기 할 때 빠뜨릴 수 없는 속의(deliberation), 사고(thinking), 회의(meeting), 대화(talking) 등의 요소를 고려한다면 민주주의는 속도가 중요한 것이 아니라 오히려 매우 느린 형태의 통치 양식이다.<sup>17)</sup> 독재자의 결심이 곧 법과 같은 효력을 지니는 독재정치에서는 오히려 빠른 의사결정이 가능하다. 그러나 민주주의에서는 서로의 의견을 주장하면서 토론의 과정을 통해 자신의 생각을 바꾸기도 하고 상대편을 설득하기도 하며, 이러한 과정은 많은 시간을 필요로 한다. 국민투표에 의한 의사결정을 중요시하는 플레비시트 민주주의(plebiscite democracy)가 제대로 작동하기 위해서는 의사결정의 속도가 반드시 요구된다. 그러나 참여민주주의(participatory democracy)의 핵심은 시민들에 의한 속의, 대중토론, 대중 참여에 있으며 이는 매우 느린 과정이다. 대의민주주의(representative democracy)의 경우 만약 대의민주주의가 단지 대표자를 선출하는데 중요성이 있다면 인터넷

---

17) Benjamin R. Barber, "Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology?" *International Journal of Communications Law and Policy*, vol. 6 (Winter 2000/2001), p. 4, [www.ijclp.org](http://www.ijclp.org).

빛이 갖는 속도는 매우 긍정적인 기여를 할 것이다. 그러나 대의민주주의가 시민의 참여 즉 시민들에 의한 숙의와 토론의 과정을 거쳐야 하는 것으로 본다면 인터넷이 갖는 속도의 장점은 대의민주주의의 발전에 별다른 도움이 되지 못한다.

#### IV. 온라인 미디어와 공론의 장

전자민주주의의 핵심은 정보통신기술을 활용함으로써 대의민주주의 하에서 제한될 수밖에 없었던 시민들의 정책결정과정에서의 참여 기회를 확대하는데 있다. 그러나 과연 사이버공간에서 수준 높은 정치참여가 가능할 것인가에 대해서는 의문이 제기된다. 가장 근본적인 문제는 온라인 미디어가 공론의 장으로서 숙의가 이루어지는 공간이 될 수 있을 것인가 하는 점이다. 정치적으로 숙의란 시민들이 공개적으로 공공문제에 대한 아젠다를 결정하고 여러 가지 해결방안에 대한 진지하고 이성적인 토론을 거쳐 합의에 도달하는 과정을 말한다. 즉 숙의는 단순히 자신의 입장을 말하는 일방적 발언이 아니며 다양한 관점을 검토하고 공동체를 위한 최선의 대안을 찾아가는 대화이다.<sup>18)</sup> 참여정치를 통한 강한 민주주의(strong democracy) 실현을 주장하는 바버(Barber)는 숙의를 ‘듣기라는 상호참여예술’(the mutualistic art of listening)이라고 설명한다. 강한 민주주의의 필수적 요건인 정치적 발언(political talk)은 단지 말하기(speech)에만 국한되지 않으며 듣기(listening)를

18) 윤영민, 앞의 책 (2002), p. 143.

포함하고 있다는 주장이다.<sup>19)</sup>

현재 한국사회의 온라인 미디어가 사회통합보다는 갈등적 역기능을 하고 있다는 비판을 받고 있는 가장 큰 이유는 공론의 장으로서 기능을 하지 못하고 있기 때문이다. 우리의 인터넷 사이트는 외국에서는 사례를 찾을 수 없을 정도로 유난히 많은 게시판을 갖고 있다. 자유게시판, 정책토론방, 주제토론방 등의 형태로 한 사이트에 보통 다섯, 여섯 개의 게시판이 존재하며, 언론사 사이트를 보더라도 대부분의 기사에 네티즌들이 댓글을 달 수 있는 공간을 제공하고 있다. 그러나 대부분의 게시판이 방치되고 있으며, 이러한 관리소홀이 사이버 공간을 더욱 혼탁하고 무질서하게 만드는 결과를 가져왔다.

따라서 사이버 공간의 문제를 해결하고 전자적 공공영역을 만들기 위해서는 시민들의 합리적 토론을 이끌어 낼 수 있는 장치를 마련함과 동시에 게시판에 대한 철저한 관리가 이루어져야 한다. 그리고 이러한 숙의의 과정은 사이버 공간 안에서 면밀하게 ‘디자인’ 되어야만 비로소 가능하다. 사이버 공간의 숙의를 위해서는 다음과 같은 요건들이 갖추어져야 한다.<sup>20)</sup>

- ① 접근성(accessibility): 공동체의 모든 구성원들이 토론에 참가할 수 있어야 한다.
- ② 무검열(no censorship): 표현의 자유가 보장되고 내용이 왜곡되어서는 안 된다.

19) Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory politics for a new age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984), p. 175.

20) Beth Simone Noveck, “Unchat: Democratic Solution for a Wired world,” Peter M. Shane ed., *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet* (New York, NY: Routledge, 2004), pp. 21–24.

- ③ 자율성(autonomy): 소극적 사용자가 아닌 공공과정의 적극적 참가자가 되어야 한다.
- ④ 책임성(accountability): 책임 있고 합리적인 공적 토론이 되어야 한다.
- ⑤ 투명성(transparency): 토론의 방식과 규칙이 공개되어야 한다.
- ⑥ 평등성(equality): 모든 구성원들이 공평한 발언의 기회를 가져야 한다.
- ⑦ 다원성(plurality): 다양한 견해가 표출될 수 있어야 하며, 특정 의견에 대한 제한이 있어서는 안 된다.
- ⑧ 충분한 정보(staying informed): 합리적이고 정확한 판단을 내리기 위해 필요한 정보가 충분히 제공되어야 한다.
- ⑨ 공공성(publicness): 개인이나 특정 집단의 이익이 아닌 공동체 전체의 이익을 추구하는 토론이 되어야 한다.
- ⑩ 용이성(facilitation): 토론 참가자들의 경쟁적 의견들을 조정할 수 있는 사회자가 있어야 한다.

이러한 요건을 갖추면서 사이버 공간에서 숙의민주주의를 실험한 사례로 2000년 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)이 실시한 온라인 포럼인 National Dialogue on Public Involvement in EPA Decisions을 들 수 있다. EPA가 대중참여정책(Public Involvement Policy, PIP)을 수립하기 전 시민들의 견해를 수렴하기 위해 마련한 이 포럼은 다음과 같은 네 가지 목표를 설정하였다. ① 광범위하고 다양한 집단의 참여, ② 주제에 대해 충분한 정보를 가진 토론 참가자, ③ 숙의적 상호작용, 즉 다양한 대안을 둘러싼 논쟁

과 합의 도달, ④ EPA뿐만 아니라 시민들도 토론결과를 인정하는 신뢰 받는 포럼.

이를 보다 자세히 살펴보면, 우선 다양하고 광범위한 집단의 토론참여를 위해 EPA는 환경정책과 밀접한 관계가 있는 주요 집단들의 토론 참여를 적극 홍보하였으며, 그 결과 환경단체와 지역공동체뿐만 아니라 기업들도 EPA 정책에 대한 토론에 참여하였다. 둘째, 합리적 토론을 위해서는 토론 참가자들이 안전에 대해 충분한 지식을 가지고 있어야 한다. 포럼 참가자들 가운데 다수가 오랫동안 EPA와 관련된 분야에서 활동한 전문가이거나 환경문제에 관심이 많은 시민들이어서 토론 안전에 대해 이미 상당한 수준의 지식을 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 EPA는 일일 요약문(daily summaries)과 요약보고서(briefing book) 등을 통하여 안전과 관련된 정보를 제공하였다. 셋째, 숙의는 집단적 의사결정의 과정이다. 즉 숙의의 과정은 개인적 의견(individual opinion)에서 집단적 선택(group choices)으로 그리고 행동(action)으로 나아가는 과정을 의미한다. 홀트(Holt) 등은 이러한 숙의의 과정을 다음의 6 단계로 설명한다. i) 토론 참가자들이 안전에 대해 이해하는 단계, ii) 참가자들이 안전에 대한 자신의 견해를 밝히는 단계, iii) 참가자들이 찬반의견을 비교하면서 대안을 분석하는 단계 iv) 참가자들이 사적 이익을 넘어서 자신들의 선택이 공공선에 미칠 영향을 고려하는 단계, v) 참가자들이 공공선에 근거하여 집단적 선택을 하는 단계, 그리고 마지막으로 vi) 참가자들이 자신들의 선택을 실천하는 방안을 토의하는 단계이다.<sup>21)</sup> EPA 포럼에서는 안전을 이해하고 자신의 견해를

21) M. E. Holt, F. Rees, J. D. Swenson, and P. B. Kleiber, "Evolution of Evaluation for Critical, Reflective, and Deliberative Discourse: National Issues

표현하는 1단계와 2단계는 쉽게 도달되었다. 대안을 분석하는 3단계의 경우도 대체로 성공적이었는데, 포럼 후 설문응답자 81%가 토론을 통해 개인적 의견에서 벗어나 각종 대안의 장단점을 이해하는 단계로 발전하였다고 응답하였다. 한편 공공선을 고려하여 대안을 선택하고 실천하는 4단계 이후의 과정은 거의 나타나지 않았다. 넷째, EPA는 포럼의 신뢰성을 높이기 위하여 질문에 즉각 응답하고 토론에 참가함으로써 토론 진행에 관해 많은 관심을 기울이고 있다는 사실을 지속적으로 보여 주었다. 또한 포럼을 통해 제기된 의견들은 PIP 수립 작업단에 전달 되었을 뿐 아니라 내부 요약자료로 만들어져 직원들에게 회람되었다.

온라인 미디어가 공론의 장의 역할을 수행하는 또 다른 사례로 Slashdot.org 홈페이지를 들 수 있다.<sup>22)</sup> 이 사이트는 사이버 공간에서의 숙의에 가장 큰 걸림돌이 되는 익명성의 문제를 해결하기 위하여 편집인(editors)과 사회자(moderators)에게 많은 권한을 부여하고 있다. 누구나 Slashdot 사이트에 토론주제를 제안할 수 있으나, 첫 화면에 나타나는 토론주제를 결정하는 권한은 토론방을 운영하는 소수의 '편집인'(editors)들에게 주어져 있다. Slashdot 사이트의 토론방식에서 눈에 띄는 것은 게재된 글들에 대해 점수가 부여된다는 점이다. 올려진 주제 글에 대해서 참가자들은 익명 혹은 실명에 상관없이 자유롭게 의견을 게재할 수 있다. 그러나 사이트에 올려진 모든 글들에는 토론에 대한 공헌도에 따라 점수가 부여되는데, 익명으로 처음 올려진 글은

Forums Online," paper presented at the Special Interest Group on Assessment and Evaluation of the European Association for Research on Learning and Instruction (August 26-30, 1997), Athens, Greece.

22) 이 사이트는 1997년 Rob Malda라는 개인에 의해 만들어졌으며, 현재는 IT 관련 회사인 OSTG (Open Source Technology Group)에 의해 운영되고 있다.

0점에서 시작하며, 실명 글은 1점, 그리고 오랜 기간 동안 토론에 참가한 회원의 글은 2점부터 시작한다. 일단 처음에 부여된 점수는 토론참가자들의 투표에 의해 선정된 다수의 사회자들(moderators)에 의해 변경될 수가 있는데, 각 사회자들은 게재된 의견에 대해 5점의 '사회점수'(moderation points)를 부여할 수 있는 권한을 갖는다. 한편 사이트 방문자들은 특정 점수 이상을 받은 글들만 화면에 나타나도록 메뉴를 설정할 수 있어 모든 글들을 다 읽을 필요가 없다. 즉 이 사이트에서는 어떤 의견도 삭제되지 않고 검열되지 않지만, 참가자들의 협력적 필터링(collaborative filtering)을 통해 익명성의 문제를 해결하면서 토론의 질적 수준을 유지하고 있다.<sup>23)</sup>

## V. 온라인 정치참여의 제도화

앞서 살펴본 바와 같이 온라인 미디어의 활성화와 이를 통한 온라인 정치참여의 확산을 반드시 긍정적 차원에서만 바라볼 수는 없다. 참여의 폭발이 오히려 정치적 불안정과 사회갈등을 초래하는 점도 있다. 이제는 우리의 정치현실에 적합한 온라인 정치참여의 유형이 무엇이며, 이러한 참여를 위한 제도적 장치를 어떻게 마련할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

진정한 참여민주주의 구현을 위해서 일반국민들과 이해당사자들이 참여하는 협의과정이 반드시 전제되어야 하나 그 범위와 방법에 대해

---

23) A. Michael Froomkin, "Technologies for Democracy," Peter M. Shane ed., *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet* (New York, NY: Routledge, 2004), pp. 12-14.



서는 여전히 많은 논란의 여지가 있다. 즉 협의의 과정에 누가 참여할 것이며, 어떠한 절차로 협의과정을 진행할 것이며, 참가자들에게 제공되어야 될 정보의 내용과 범위는 어디까지이며, 또한 어떤 방식으로 협의의 결과를 도출할 것인가 등과 같은 복잡한 문제에 봉착하게 된다. 또한 정책결정과정에 시민들의 직접적 참여와 영향력이 확대될 경우 선거를 통해 선출된 대표자들의 역할과 권한은 어디에서 찾을 것인가라는 문제도 있다.

온라인 정치참여의 제도화를 위해서는 참여의 방식, 참여의 범위, 참여자의 권한 등을 정치과정 혹은 정책결정단계에 비추어 논의할 필요가 있다. 우선 온라인 정치참여의 방식은 아래 <표-2>에서 나타나는 바와 같이 정책과정의 단계별로 다양한 수단들이 활용될 수 있다.

우선 의제설정 단계에 있어 가장 중요한 것은 사안에 대한 정확한 정보를 공유하는 것이다. 온라인 미디어에 가장 취약한 부분이 정보의 정확성의 문제이다. 잘못된 정보 역시 정확한 정보와 마찬가지로 인터넷의 신속성에 의해 순식간에 유포될 것이다. 잘못된 정보의 공유는 필연적으로 잘못된 여론형성과 정책결정의 오류로 연결된다. 사회갈등의 많은 부분 역시 잘못된 정보에서 기인하고 있다는 점도 분명히 인식하여야 한다. 따라서 온라인 미디어의 역할은 무엇보다도 사안에 대한 정확하고 충분한 정보를 공유하는데서 찾아야 할 것이다. 둘째로 정책분석의 단계에서 유의할 점은 정책대안에 대한 평가가 공익적 관점에서 이루어져야 한다는 사실이다. 특정 집단이나 계층의 이익을 반영하는 입장에서 정책대안 평가가 행해지고 이들의 이익이 공익을 가장한 여론으로 형성되는 것은 경계하여야 한다. 특정 집단에 의한 파퓰리즘적 여론동원을 방지하기 위해서는 정책대안에 대한 전문가집단의 객관적

평가와 자유로운 토론을 위한 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 현재 모든 네티즌들이 제한없이 참여할 수 있는 게시판과는 별도로 의제와 관련하여 정책적 제약점과 가능성에 대해 과학적이고 합리적인 분석을 할 수 있는 전문가들을 대상으로 하는 협의의 장을 따로 구성할 필요가 있다. 셋째로 정책형성단계에서는 정책결정의 권한을 누구에게 어디까지 줄 것인가에 대한 분명한 기준이 마련되어야 한다. 특히 정부 수준의 공적인 정책결정의 경우 최종적인 정책결정권한은 정부와 국회에 한정될 것이며, 네티즌들의 경우 온라인 포럼이나 온라인 배심원제도, 온라인 청원제도 등을 통해 사회여론을 전달하는 수준에 머물러야 한다. 넷째로 정책집행의 단계에서 가장 중요한 협의의 대상은 정책의 결과에 영향을 받는 이해당사자들일 것이다. 따라서 이해당사자들에게는 정책의 내용과 자신들에게 미치는 영향에 대해 이해하는데 필요한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 또한 이들 이해당사자들과 집행의 방법, 집행과정에서 나타나는 문제점, 상황변화에 따른 정책목표의 수정 등에 관하여 지속적으로 협의할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

〈표-2〉 정책과정별 온라인 참여방법

정책과정	정보	협의	참여
의제설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 검색엔진</li> <li>- 정책이슈에 관한 이메일 홍보</li> <li>- 외국어 번역 지원</li> <li>- 내용 및 용어 해설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 설문 및 여론조사</li> <li>- 온라인 포럼</li> <li>- 게시판 및 FAQs</li> <li>- 이메일 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 청원</li> <li>- 온라인 투표</li> <li>- 온라인 공동체</li> </ul>
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국어 번역 지원</li> <li>- 내용 및 용어 해설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자료관리 장치</li> <li>- 전문가 인적 정보 DB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 시민배심원</li> <li>- 온라인 공동체</li> </ul>

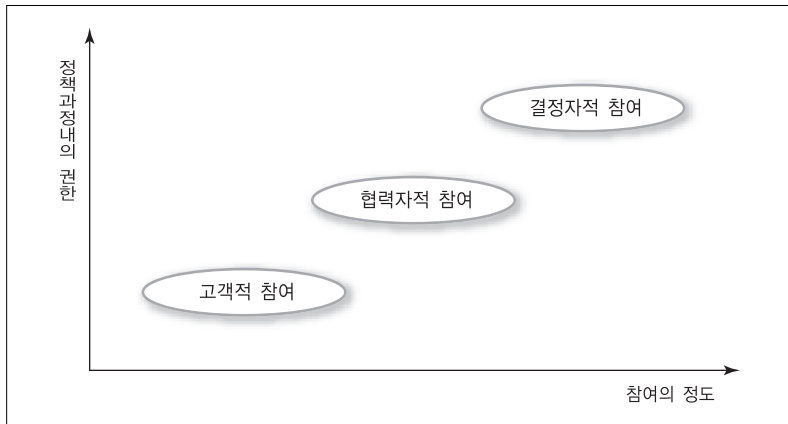
형성	- 내용 및 용어 해설	- 온라인 포럼 - 온라인 시민배심원 - 온라인 공동체	- 정책 수정을 위한 온라인 청원 및 온라인 투표
집행	- 이메일 뉴스레터	- 온라인 포럼 - 온라인 시민배심원 - 온라인 공동체	- 타겟 집단 이메일 리스트
평가	- 온라인 피드백 - 온라인 연차보고서	- 온라인 설문 및 여론조사 - 온라인 포럼 - 게시판 및 FAQs - 이메일 의견수렴	- 온라인 청원 - 온라인 투표

OECD, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement*(2003), p. 14.

정책결정과정 단계에 따른 주요 협의 대상의 선정문제와 함께 쟁점이 되는 또 다른 사항은 온라인 시민참여의 수준에 관한 것이다. 온라인 시민참여의 수준은 참여자들의 역할과 권한에 따라 고객적 참여, 협력자적 참여, 그리고 결정자적 참여 등으로 구분할 수 있을 것이다. 참여의 수준이 고객적 참여에서 결정자적 참여로 높아질수록 참여의 권한 역시 강해지게 된다. 참여의 권한이 강하다는 것은 곧 참여의 책임이 막중해짐을 의미한다. 그러나 현재 온라인 미디어를 통한 정치참여의 양상을 보면 참여의 수준은 높아지고 또한 많은 참여의 권한을 요구하고 있으나 참여의 책임은 그에 따르지 못한다는데 문제가 있다. 온라인 참여의 제도화를 위해서는 참여의 수준과 권한 그리고 그에 따른 책임을 명확히 규정할 필요가 있다. 고객적 참여에서는 참가자들은 행정서비스의 대상으로서 지위를 지닌다. 이들은 온라인 설문조사나 온라인 협의 등에 참가함으로써 자신들의 의견과 선호를 전달하며, 대부분의 정책결정

과정은 정부가 주도적으로 담당하게 된다. 협력자로서의 참여의 경우, 참가자들은 정부의 정책집행을 지원하는 역할과 정책결정권한이 없는 자문회의 성격의 심의회 등에 참여하는 권한을 갖게 된다. 그 대표적인 사례로 프랑스에서 시행되고 있는 온라인 시민배심원 제도를 꼽을 수 있다. 10~15명으로 구성된 시민배심원들은 정책결정에 직접 참여하지는 않으나 정책에 대해 심의하고 토론한 후 정책당국에 주요 권고안들을 제시한다.<sup>24)</sup> 마지막으로 결정자로서의 참여에서는 정부의 중요한 정책의 제를 설정하고 정책결정단계에도 직접 참가하는 역할을 하게 된다. 온라인 정치참여의 수준을 정책 영역별로 혹은 정책결정단계별로 일률적으로 지정할 수는 없을 것이며, 그 사회의 정치문화적 특성과 정책적 상황에 따라 다양하게 조합되어야 할 것이다.

〈그림-3〉 온라인 시민참여의 수준



24) 위의 책, p. 51.

## VI. 결론

전자민주주의 낙관론자들은 인터넷의 확산과 이로 인한 정치참여의 증가는 기존 대의민주주의의 한계를 극복하는 이상적인 참여민주주의를 가져올 것이라 전망하였다. 과거 정부와 소수의 정치엘리트에게 집중되었던 정치권력이 일반시민과 소외집단으로 분산되면서 실질적인 참여민주주의를 실현할 수 있을 것이라는 주장이다. 오늘날 한국사회를 비춰볼 때 이들의 주장은 절반의 성공을 거두고 있다고 할 수 있을 것이다. 현재 우리 사회의 여론형성과 의제설정 나아가 정책결정에 이르기까지 온라인 미디어는 상당한 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 정부와 정치인, 언론 등 기존 권력집단들은 네티즌들의 목소리에 촉각을 세우고 있으며, 온라인 여론이 사회일반 여론을 주도하고 있다 하여도 결코 과장이 아닐 것이다.

온라인 미디어의 역할과 권한이 강해진 것은 분명하나 사회 한편에서는 이들이 오히려 사회갈등을 부추기고 있다는 비판의 목소리를 내고 있다. 우리 사회의 이념갈등, 세대갈등, 지역갈등이 온라인 미디어를 통해 더욱 극명하게 표출되고 있기 때문이다. 전자민주주의 낙관론자들의 기대처럼 온라인 공간이 다양한 주장과 의견이 공존하는 공론의 장으로 기능하기보다는 상대방을 비방하고 공격하는 편 가르기의 장으로 변질된 측면이 없지 않다. 이처럼 인터넷의 긍정적 효과보다는 역기능이 우세하게 나타나는 이유는 온라인 미디어의 확산이라는 새로운 환경의 변화에 적응할 수 있는 제도적 장치가 준비되지 않았기 때문이다.

온라인 미디어가 사회통합의 기제로 작동하기 위해서는 무엇보다도

온라인 참여를 수용할 수 있는 제도적 장치에 대한 준비가 시급하다. 이를 위해서는 우선적으로 사회통합과 민주주의의 발전적 측면에서 온라인 미디어의 역할을 규정할 필요가 있다. 즉 네티즌들의 온라인 참여의 목표가 설정된 후 온라인 참여의 제도적 장치에 대한 논의가 이루어져야 한다. 온라인 미디어를 통해 네티즌들이 얻고자 하는 것이 사회적 이슈에 대한 정확한 정보인지, 자신들의 견해를 표출하는 것인지, 아니면 여론형성을 통해 정책결정에 영향력을 행사하고자 하는 것인지에 따라 이들의 참여를 수용할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이제까지의 온라인 미디어를 통한 정치참여는 아무런 제도적 장치를 갖추지 않은 채 자연발생적이고 우연적 진행에 맡겨진 측면이 강하다. 이러한 방식의 참여는 정치발전과 사회통합보다는 정치적 혼란과 사회갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 온라인 정치참여의 제도화를 위해서는 참여의 방식, 참여의 범위, 참여자의 권한 등을 의제설정, 정책분석, 정책형성, 정책결정, 정책평가 등의 정책결정단계에 비추어 논의할 필요가 있다. 구체적인 제도적 장치를 통해 온라인 참여가 진행되어야 만 온라인 미디어의 사회통합적 역할이 제대로 수행될 수 있을 것이다.\*

### 〈참고문헌〉

김용철, 윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 (서울: 오름, 2005).

김지수, “디지털 인맥과 인간 관계망(human network),” 『정보통신정책』, 제16권 16호(2004).

\_\_\_\_\_, “블로그의 사회문화적 진화와 이슈,” 『정보통신정책』, 제16권 8호 (2004).

윤성이, “디지털 사회참여 확산,” 『국가정보화백서 2005』 (서울: 한국전산원, 2005).

윤영민, 『사이버 공간의 정치』 (서울: 한양대학교 출판부, 2000).

이종구, 조형제, 정준영 외 지음, 『정보사회의 이해』 (서울: 미래M&B, 2005).

정연정, “인터넷과 시민운동,” 『인터넷 시대, 미디어와 시민사회』, 언론개혁시민연대 토론회 자료집, (2001년 6월 28일).

『조선일보』, 2005년 12월 6일.

『중앙일보』, 2005년 5월 10일.

Barber, Benjamin R., “Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology?” *International Journal of Communications Law and Policy*, vol. 6 (Winter 2000/2001), [www.ijclp.org](http://www.ijclp.org).

\_\_\_\_\_, *Strong Democracy: Participatory politics for a new age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984).

Barber, Benjamin R., Mattson, Kevin and Peterson, John, “The State of Electronically Enhanced Democracy: A Report of the Walt Whitman Center” (1997), <http://wwc.rutgers.edu/markleproj.htm>.

Benhabib, Seyla ed., *Democracy and Difference* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996).

Froomkin, A. Michael, “Technologies for Democracy,” Shane, Peter M.

- ed., *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet* (New York, NY: Routledge, 2004).
- Hirschman, Albert O, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970).
- Holt, M. E., Rees, F., Swenson, J. D., and Kleiber, P. B., "Evolution of Evaluation for Critical, Reflective, and Deliberative Discourse: National Issues Forums Online," paper presented at the Special Interest Group on Assessment and Evaluation of the European Association for Research on Learning and Instruction (August 26–30, 1997), Athens, Greece.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies* (New Haven & London: Yale University Press, 1968).
- Kraut, R., Patterson, Lundmark V., Kiesler, S., Mukopadhyaym, T., and Scherlis, W., "Internet Paradox: A Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-being?" *American Psychologist*, Vol. 53, No. 9 (1998).
- Noveck, Beth Simone, "Unchat: Democratic Solution for a Wired world," Shane, Peter M, ed., *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet* (New York, NY: Routledge, 2004).
- \_\_\_\_\_, "Paradoxical Partners: Electronic Communication and Electronic Democracy," in Ferdinand, Peter ed., *The Internet, Democracy and Democratization* (London · Portland, OR: Frank Cass, 2000).
- OECD, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement* (OECD, 2003).
- Putnam, Robert, "The Strange Disappearance of Civic America," *The America Prospect*, No. 24 (Winter 1996).



- Shills, E., *The Virtue of civility: Selected essays on liberalism* (Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1997).
- Wallace, Patricia, *The Psychology of the Internet* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Wihelm, Anthony G., “Virtual Sounding Boards: How Deliberative Is Online Political Discussion?” Hugue, Barry N. and Loader, Brian D. eds., *Digital Democracy* (London: Routledge, 1999).
- Young, Irid Marion, “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy,” Seyla, Benhabib ed., *Democracy and Difference* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996).

| Abstract |

**A Role of Online Media in Information Society: From a perspective of institutionalization of online political participation**

**Yun, Seong-yi** (Kyunghee University)

Recently South Korea is undergoing dual transition process of democratization and informatization, which results in an explosion of political participation. Both democratization and informatization bring about a decentralization of power structure. Despite of a shift of power structure from political elites to citizens, we cannot surly say that South Korea is moving to more democratized society.

Under democratic government, South Korea has experienced more acute social conflicts than authoritarian government since it failed to make social consensus on model of democracy. Increase of political participation does not always lead to political development, as the modernization theory argued. Instead, an explosion of participation, as S. Huntington indicated, may bring about political decay or disorder if political institutions are not ready.

In the same context online media is also criticized as a catalyzer of social conflict. With dissemination of online media, political participation has explosively increased. However, we cannot expect that online political participation will lead to political development and social integration, if institutions to accommodate the participation are not prepared. In that respect, the occasion calls for a new device to satisfy an explosive online political participation. The device should be deliberately designed considering purpose, target, role, power and method of online participation.