

민주적 정치과정에서의 전자매체에 관한 연구

김진균, 서현식
단국대학교 대학원 경영학과

E-mail : pbvocal@ns.dankook.ac.kr E-mail : neokgb@netian.com

오재인
단국대학교 경영정보학과
E-mail : jioh@ns.dankook.ac.kr

제 1 장 서론

백만명이 운집한 여의도 광장의 푸른 깃발, 수십만 명이 연출한 보라매 공원의 황색 바람... 지난 97년 대통령 선거에서 그 같은 모습은 더 이상 볼 수 없었다. 대신 그 자리에는 미디어, 그 중에서도 TV가 자리했으며 TV 토론, TV 연설, TV 광고가 후보자 선택의 유력한 잣대가 됐다(주간조선, 1997). 물론, 이의 역효과에 대한 우려의 목소리도 큰 것은 사실이나 분명한 것은 이러한 TV 정치가 정치권 분위기도 크게 바꿨다는 것이다.

인터넷 등의 전자매체를 이용하면 정치인은 저 비용으로 다수의 유권자와 시공을 초월하여 수시로 접촉할 수 있으며, 유권자도 비교적 쉽게 물리적 또는 복잡한 절차적 장벽을 넘어서 자유롭게 자신의 의사를 표현할 수 있다. 인터넷의 쌍방향성은 유권자와 정치가, 유권자 상호간에 일관성이 아닌 반복적, 연속적, 즉각적인 의견교환과 토론을 가능케 한다는 것이다.

하지만, 기존의 전자 민주주의에 대한 연구가 미국 등 선진국에서는 활발히 이루어지고 있는데 반해 국내에서는 미진하며, 최근에 와서야 앞에서 예처럼 TV를 통한 참여 민주주의가 시도되고 있는 실정이다. 특히, 국내의 연구는 직접 내지 참여 민주주의를 실현키 위한 전자 민주주의의 필요성 등을 역설하고 있으나 정작 시민들은 어떠한 매체를 선호하고 있으며 또한 어느 매체를 이용하여 전자 민주주의를 실현하는 것이 바람직한지에 대한 연구가 전무한 실정이다. 그리고 전자 민주주의의 실현에 있어서 전자매체를 중심으로 하는 연구 또한 부족하다.

따라서, 시민들이 이러한 전자매체를 어떻게 이해하고 받아들이는지, 그리고 전자 민주주의 내에서 전자매체의 역할은 무엇인지에 대한 연구가 필요하다고 여겨진다. 더 나아가 전자 민주주의의 성공적인 도입을 위한 정책을 본 논문에서 살펴보고자 한다.

제 2 장 문헌 고찰

1. 전자 민주주의의 개념

현재까지 전자 민주주의에 대한 개념이 정확

히 정의된 문헌은 아직 없다. 다만 미국의 정치학자 Arterton(1987)이 teledemocracy라는 용어를 유행시키면서 이의 정의를 "통신매체의 사용에 의해 실현되는 직접 민주주의"로 정의했다.

미국의 유명한 미래학자인 토플러는 미국 헌법 비준 당시 직접 민주주의보다 대의 민주주의 제도를 채택하게 된 근거로 다음의 두 가지로 들고 있다.

첫째는 직접 민주주의가 공중의 일시적이고 감정적인 반응을 견제하고 유예시키기가 힘들다는 것이고, 둘째는 당시의 정보전달능력으로는 의견의 집약에 필요한 기술이 부족하였다는 것이다. 하지만 Toffler(1980)는 이러한 직접 민주주의에 대한 제약조건이 이제 더 이상 작용하지 않는다고 지적한다. 우선 시민의 즉흥적이고 과도한 감정적 반응의 문제는 여러 가지 조치나 교육을 통해서 극복될 수 있고, 두 번째 이유 역시 이제는 전자통신 기술의 눈부신 발전에 힘입어 정책의 의사결정에 시민이 직접 참가할 수 있는 가능성이 대폭 확대되었기 때문에 더 이상 설득력이 없다는 것이다.

미국에서는 정보기술의 민주적 잠재력을 현실화하기 위한 정치학자들(예컨대 Laudon,1977; Toffler,1980; Naisbitt,1985; Dahl,1985; Arterton,1987)의 제안이 이미 이를 뒷받침하고 있다.

2. 필요성

그러나, 위에서 밝힌 토플러의 경우는 전자 민주주의가 직접 민주주의를 이루기 위한 것이라고 하면서도 직접 민주주의는 단순히 전제 조건이었다. 즉, 직접 민주주의의 필요성을 제시하는 것이 전자 민주주의의 필요성과 직결된다고 볼 수 있겠다.

민주주의 유형을 가장 단순히 직접 민주주의와 간접 민주주의로 구분해 볼 때 역사적으로 잘 알려진 직접 민주주의 사례는 아테네의 민주주의이다. 직접 민주주의 기본원칙은 최대다수의 구성원이 정치과정에 최대한 참여하여 그들이 직접 주권을 행사하는 것이다. 아리스토텔레스는 평등성이 지배하는 순수한 민주주의 운영의 기본원칙을 간결하게 제시하였다. 물론 근대 민주주의 형성 이후 현대 산업사회에 이르기까지 직접 민주주의는 기술적으로 불가능했으며, 스위스 일부 칸톤 등 극소수의 예외를 제외하고는 대부분의 국가는 간접 민주

주의를 실시해 왔다. 그럼에도 불구하고 직접 민주주의가 완전히 정치이론에서 잊혀진 것은 아니다. 근대 사상가 중에는 루소가 직접 민주주의의 옹호자로 알려져 있다. 그는 대의 민주주의를 반대하면서 동시에 민주사회에서의 공동체에 대한 비전을 공유하는 시민의식의 필요성을 강조하였다(Rousseau, 1973). 루소는 정부의 의사결정에 직접 참여할 기회를 갖지 못하고 선거 등을 통해 간헐적이고 수동적으로 정치과정에 참여하는 것만으로는 시민의식이 형성될 수 없다고 하였다. 정부에의 직접참여는 민주주의에 필수조건인 것이다.

3. 국내의 사례

(1) 해외 사례

전자매체를 이용한 전자 민주주의 실현 노력이 해외에서는 상당히 진전되어 있으며 구체화되어 있다.

특히, 정보화가 민주적 절차 혹은 절차적 민주주의에 대하여 가지는 효과는 주로 선거나 의사의 표시방법 혹은 보다 포괄적으로 참여의 방식과 연결되어 논의되어 왔다(유석진, 1997). 미국에서 다양하게 시험되고 있는 정치참여 프로젝트는 주로 이 부분에 초점이 맞추어져 있다. 미국의 텔레데모크라시 프로젝트를 크게 보아서 시민 개개인이 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 투표 중심의 참여 프로젝트와 공공의 의견수렴과 대화를 중시하는 참여 프로젝트로 구분된다.

◎투표중심의 참여프로젝트

- 선택 '76
(Choice for '76)
- 드 모어의 의료투표
(Des Moines Health Vote '82)
- 하와이 원격투표
(Hawaii Televote)
- 노바스코시아와 뉴 멕시코의 원격투표
(Nova Scotia and New Mexico's Televoting)

◎의견수렴과 대화를 중시하는 참여프로젝트

- 알래스카 주의회 원격회의 네트워크
(Alaska's Legislative Teleconferencing)
- 벅스 군 TV
(Berks County Television)
- 노스 케롤라이나 오픈/네트
(Markey's Electure')
- 비전 20/20
(Vision 20/20 and the Savannah/Chatham County ETM)

(2) 국내 사례

우리나라 정치과정에 있어서의 정보통신기술 및 설비의 활용은 전반적으로 낮은 수준에 있거나, 그렇지 않으면 공정성 등에 문제가 있는 것으로 나타난다. 정당과 같은 주요 정치행위자들이 자체 통신망을 잘 갖추고 있는 상태도 아니며, 공중 통신망의 이용 또한 그렇게 높지 않은 상태이다. 유, 무선 방송의 역할은 매우 크다고 할 수 있으나 이 역시 편향성 시비가 끊이지 않아 적지 않은 문제를 야기하고 있다.

예를 들어 '정치토론'에 있어서도 정보통신의 이용은 우리의 기술과 설비가 허용하는 수준에 다

다르지 못하고 있다. TV 회의나 CATV 운영만 하더라도 참여자의 폭과 참여의 깊이를 더할 수 있는 방법이 얼마든지 있음에도 불구하고 제대로 활용되지 못하고 있는 것이다.

'주민투표'에 있어서도 낮은 수준의 활용은 마찬가지이다. 미국을 비롯한 선진국에서는 1980년대 중반부터 쌍방향 CATV 등을 이용한 실험적 노력이 계속되고 있지만 우리는 아직 그러한 시도를 위한 설비 및 제도적 기반을 갖추지 못하고 있다(김병준, 1993).

제 3 장 연구 모형

정치적으로나 사회적인 문제에서 개인들은 자신의 생각을 올바르게 정립하고 그것에 입각한 행동을 전개하게 된다. 정책결정에서도 이와 같은 개인적인 의사의 결정이나 행동과 같은 성격을 보여주게 된다. 그러므로 최선의 합리적인 정책결정을 이룩해야 한다는 의미에서 이를 의사결정론이라는 차원에서 접근할 수 있겠다(진덕규, 1997). 이러한 의사결정에 대한 정의는 많이 있지만 일반적으로 의사결정자가 문제를 인식하여 이를 체계화하고 문제해결에 필요한 정보를 수집하고, 편집하여 최종 대안을 찾아내는 일련의 과정이라고 말할 수 있다(MacCrimmon & Taylor, 1976). 이 과정을 요약하면 <그림 1>과 같다.



자료 : Humber, 1980

<그림 1> 의사결정과정

민주적 정치과정 역시 정치적이고 사회적인 현상이라고 볼 수 있으므로 위에서 언급한대로 이를 의사결정론이라는 차원에서 접근할 수 있겠다.

이러한 견지에서 우리가 정의한 민주적 정치과정을 정리한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 민주적 정치과정

의사결정 과정	민주적 정치과정
· 문제인식 및 진단	· 문제인식
· 선택대안의 개발 / 발견	· 공공담론
· 대안평가와 선택	· 투표
· 선택된 대안의 실행	· 행동연대
· 유지 및 조정	· 피드백

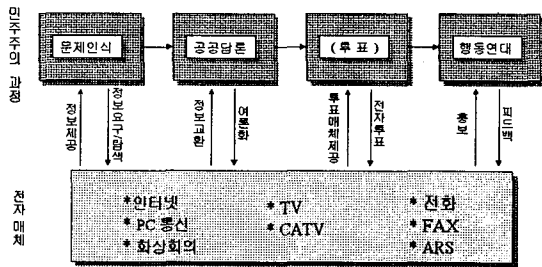
위의 <표 1>과 같이 민주적 정치과정은 문제인식, 공공담론, 투표, 행동연대, 피드백 등으로 볼 수 있으며 특히, 본 연구에서는 전자 민주주의를 다루는 바 이러한 각 민주적 정치과정을 전자매체와 결부시켜 살펴보겠다.

전자매체는 최근 급격히 부각되고 있는 뉴 미디어를 중심으로 하되, 미디어 활용의 실태 및 선호도를 파악하기 위하여 올드 미디어까지 포함하였다.

뉴 미디어라 함은 그야말로 전통적인 신문, 방송, 전화 등과 같은 올드 미디어에 대립되는 개념으로써 '올드 미디어와 새 기술, 미디어와 미디어가 융합· 결합하여 채널을 증대시키는 새로운 정보전

달 시스템이거나 기존 미디어의 개념과 용량을 변환 또는 확대시키는 기술이나 통신·방송 시스템'을 말한다(김우룡, 1990). 한 마디로 기존 미디어 기술과 새로운 기술이 서로 연계·복합되면서 새로 구성되는 정보유통의 수단이라 하겠는데, 컴퓨터 통신망, 그리고 위성 등이 상호 연결되면서 정보통신의 새로운 장을 열어가고 있다.

따라서 본 연구에서 전자매체라 함은 인터넷, 화상회의, PC통신, TV, CATV, 전화, FAX 등으로 보고 있으며 위에서 언급한 민주적 정치과정을 포함하여 <그림 2>와 같은 연구모형을 제시하고자 한다.



<그림 2> 민주적 정치과정과 전자매체

조현욱(1995)은 "미국의 teledemocracy project는 크게 보아서 공공의 의견수렴과 대화를 중시하는 참여 프로젝트와 시민 개개인이 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 투표 중심의 참여 프로젝트로 구분된다."고 하였고, 이유헌(1997)은 Arterton(1987)과 조현욱(1995)의 글을 토대로 이 두 가지 프로젝트를 다음과 같이 설명하였다.

공공의 의견수렴과 대화중심의 참여 프로젝트는 결정 비용을 줄여 효율성을 높이고자 하는 투표중심의 참여 프로젝트와는 대비되게 절차에서 질적인 향상을 이룰 수 있는 즉, 구성원의 적극적인 의견개진과 상충적인 이익을 해소할 수 있는 기제로써 제시되고 있다. 다시 말하여 대중 민주주의 시대에 진입하면서 실현 불가능하여진 공동체 내부의 토론을 활성화시키고 이를 통하여 구성원들이 올바른 선택을 내릴 수 있는 여건을 조성하는 것을 목표로 하고 있다.

투표 중심의 참여 프로젝트는 아테네의 콜로세움과 같이 공동체의 구성원을 한 장소에 모아 공동체의 주요 현안을 토의, 결정하는 것이 불가능하여진 현대 세계에서 정보통신기술의 혁신적인 발전으로 인하여 사람을 한 장소에 모으지 않더라도 기술적으로 공동체 구성원의 의견을 수렴하여 결정에 이르는 것이 가능해졌다는 인식이다. 분명히 정보화로 인하여 절차적인 차원에서의 민주주의는 그 이전 시기에 비하여 비용이 낮아질 것이고 효율성이 증대될 것이다.

이처럼 현대 정보통신기술이 민주적 정치과정에서 기여하는 주된 속성으로는 토론과 투표를 들 수 있으며 본 연구에서도 이를 중심으로 하고자 한다.

제 4 장 연구 방법

국내에서는 지금까지 전자 민주주의에 대한 연구가 정치학이나 행정학 분야에서 이루어져 왔다. 따라서 앞에서 언급했듯이 전자 민주주의와 직

접 민주주의의 관계에 대한 연구가 많이 이루어져 왔다. 그러나 이러한 전자 민주주의가 제대로 이루어지기 위해서는 그것을 실현시키는 전자매체에 대한 연구 또한 매우 중요하다 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 인구통계학별로 전자 민주주의 실현을 위한 전자매체의 선호도를 알아보되, 특히 공공담론 및 투표과정을 중점으로 설문지를 작성하였다.

본 연구를 위해서 사회과학도서관, 대형서점, 인터넷, PC통신, 전자 민주주의 연구원 등에서 관련자료를 수집, 참조하였다. 전자 민주주의 모형을 개발하기 위하여 Humber(1980)의 의사결정과정을 참조하여 민주적 정치과정을 정립하고 각 과정에서의 전자매체의 역할을 규정하였다. 이 모형을 토대로 설문을 개발하였는데, 그 내용은 다음과 같다. 즉 개인별 전자매체 활용도, 공공담론에서의 전자매체 선호도, 투표에서의 전자매체 선호도, 인구통계학 등이다. 작성된 설문지는 교수, 학생, 직장인 등에게 배포하였으며, 회수된 설문지(147부)는 SPSS를 이용하여 crosstabulation, frequency, correlations, ANOVA, T-test 등의 통계분석을 시행하였다.

제 5 장 분석 결과

SPSS를 이용하여 분석을 한 결과 전자매체의 선호도 관련 결과는 다음과 같았다.

전자토론의 경우 현재 선호 및 바람직한 전자매체로는 PC통신(35.6%, 34.7%), 미래 바람직한 매체로는 화상회의(45.9%)를 선호하였으며, 전자투표의 경우 현재 바람직한 전자매체로는 전화·ARS(52.1%), 미래 바람직한 매체로는 인터넷(50.5%)을 가장 선호하였다.

이 외에 몇 가지 두드러진 내용적인 특성들이 다음과 같이 발견되었다.

첫째, 전자토론에 대해서 긍정적으로 생각하는 사람이 94.2%, 전자투표의 경우 67.4%로 긍정적이 다라고 답변한 사람이 훨씬 많았다. 하지만 전자투표의 경우 긍정적으로 생각하는 사람 25.0%가 전자투표로써 부적절한 매체인 화상회의 또는 TV를 택하는 등 전자 민주주의를 정확히 이해하고 답변한 것으로 보이지는 않는다.

둘째, 전자매체 관련 글들을 보면 소득이 높을 수록 뉴 미디어에 대해 친숙한 것으로 나와 있다. 하지만 일반적으로 소득이 높을수록 연령이 높으며 (Correlations, Pearson=0.751*), 이들은 오히려 뉴 미디어를 보다 선호하는 경향이 나타나(ANOVA P=0.000), 소득보다는 연령이 전자매체 사용여부와 관련된 것으로 생각된다.

셋째, 전자 민주주의에 대해 부정적으로 생각하는 사람들도 각 민주적 정치과정에서 적절하게 생각하는 전자매체가 긍정적으로 생각하는 사람들과 차이가 없었다. 이는 언론 등의 영향을 받아 획일화되어감으로 참여 민주주의인 전자 민주주의에서 요구되어지는 높은 시민의식이 앞으로도 결여될 가능성이 높다고 여겨진다.

넷째, PC보유자 또는 PC통신, 인터넷 등에 가입한 사람이 그렇지 않은 사람에 비해 민주적 정치과정 각 단계에서의 선호 및 바람직한 매체로 PC통신, 인터넷 등을 선호하는 비율이 높음으로 (T-test, P=0.037, 0.038, 0.000) 정보매체 활용능력이 전자매체 결정에 영향이 크다고 할 수 있겠다.

다섯째, PC통신 가입자도 미래 적절한 전자도

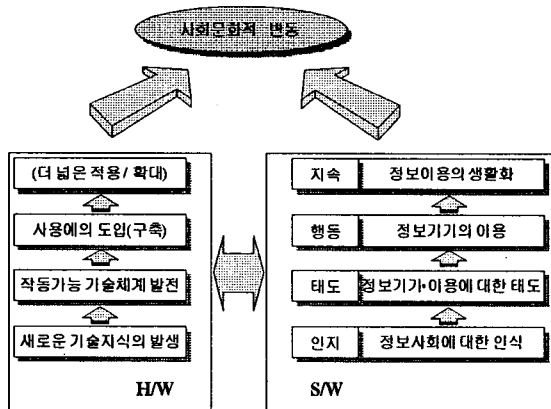
론의 매체로써 41.3%가 화상회의를 선택함으로써 현재의 서비스에 만족하지 못하고 있거나 미래에는 매체의 변화 더 나아가 진보를 요구하고 있다고 여겨진다.

제 6 장 결론 및 연구의 한계점

전자 민주주의를 성공적으로 도입키 위한 현 수준에서의 정책은 결국 세 가지 관점으로 대별된다고 할 수 있겠다. 즉 정부의 정책, 그리고 이를 기반으로 한 정보통신기술의 혁신적인 발전인 기술 가치 관점과 전자시민으로서의 자질을 함양하는 문화가치 관점이 그것이다.

금번 설문조사가 전자매체를 중심으로 이루어졌음에도 불구하고 위의 몇 가지 특징을 살펴보면 오히려 기술적인 특성보다는 문화적인 중요성이 강조되고 있다. 즉, 전자 민주주의가 시민간 네트워크 형성을 통한 상호 지식과 정보를 공유하는 새로운 형태의 사회라고 본다면 전자 민주주의 또한 정보화가 선행되어야 할 것인데, 우리나라의 경우 정보 기술의 발전속도를 따라가지 못하는 문화격차가 나타나고 있다. 즉, 전자토론에서 수준 높은 토론문화가 요구되어짐에도 불구하고 PC통신 등의 게시판에 올라와 있는 글들을 보면 비난과 욕설의 글도 적지 않음을 쉽게 발견할 수 있다. 만약에 수준 높은 토론문화가 정착이 된다면 그 때에는 굳이 첨단 매체를 동원하지 않고서라도 전자 민주주의를 성공적으로 실현할 수 있다고 본다. 따라서 전자매체를 통해 "무엇을 할 수 있는가"가 아니라 "어떻게 할 것인가"가 중요하다.

결론적으로 새로운 기술지식이 발생하고 도입되는 전자 민주주의 인지단계인 현재, 가장 중요한 것은 국민들에 대한 정보화와 참여 민주주의에 대한 올바른 가치관을 갖는 것이다. 이러한 단계를 거친 후에야 기술지식의 더 넓은 적용 및 확대가 가능해질 것이다. 다음 <그림 3>은 전자 민주주의가 정보기술기반의 사회적 형성을 기초로 하여 구축된 기술기반과 사회의 상호작용 또는 영향의 순환적 과정을 통해 형성됨을 요약한 것이다.



<그림 3> 사회적 형성론과 정보사회의 형성

사회적 형성론(Dutton, 1996; Edge, 1995; Kubicek, 1995; MacKenzie, 1996)과 정보화 운동의 단계별 목표(김유경, 1998)에서 인용.

본 연구의 한계점으로는 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 전자 민주주의가 다분히 정치학 원론적인 의미를 많이 내포하는 관계로 정보통신과

관련된 전자 민주주의 특성을 정확히 알아냈다고 확신하기 힘들다. 둘째는 표본추출 대상이 교수·직장인·대학생 등으로써, 전자 민주주의라고 하는 것은 국민적 합의가 요구되어짐에도 불구하고 국민 전체의 의견이 반영된 것은 아니었다. 셋째는 전자 민주주의가 발달한 미국에서의 경우와 국내의 환경이 맞지 않는 관계로 우리현실에 맞는 새로운 전자 민주주의 설정이 힘들었다는 것이다.

향후 연구에서는 이러한 점들을 보완시킨 연구가 이루어져야 할 것이다. 더 나아가 전자 민주주의의 성공적인 도입을 위한 정책면에서도 많은 보완연구가 행해져야 할 것이다. 그런 연구에야 전자 민주주의의 장점을 살린 올바른 사회문화를 이루어 낼 수 있을 것이다.

참고 문헌

강정인, 「민주주의 이론과 전자민주주의의 미래상」, 정보화 시대 한국의 정치과정, 1997, pp. 2-13
 김병준, "정보사회와 정치과정", 비룡출판사, 1993, p.322
 김유경, 「한국사회의 정보화 촉진과 커뮤니케이션의 역할」, 정보화 시대의 미디어와 문화, 한국언론학회·한국사학회, 1998, p. 79.
 유석진, 「정보화와 민주주의」, 정보화 시대 한국의 정치과정, 1997, pp. 9-12.
 이윤진, "인터넷과 한국의 전자 민주주의 가능성에 대한 고찰", 정보화시대한국의 정치과정, 1997
 조현욱, 「정보화사회의 정치과정의 변화와 민주주의에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교, 1995.
 주간조선, "[미디어 선거] '텔레크라시(TV정치) 시대' 정착", 1997.12.17.
 진덕규, 「현대 정치학」, 학문과 사상사, 1997.
 Arterton, F. Christopher, *Teledemocracy*, Sage, 1987.
 Dahl, Robert, *Controlling Nuclear Weapons*, Syracuse University Press, 1985.
 Dutton, William H.(ed.), *The New Information and Communication Technologies: Vision and Realities*, Oxford University Press, 1995
 Humber, G.P. *Managerial Decision Making*, Scott, Foresman, 1980.
 K.R. MacCrimmon & Taylor, R.M. "Decision Making and Problem Solving", *Handbook of Industrial Organizational Psychology*, RandMcNally, 1976.
 Kubicek, Herbert, "The Social Shaping of Information Highways : Comparing the NII and the EU Action Plan", Presentation paper of International Conference, *The Social Shaping of Information Highways*, Bremen, Oct., 5-7th, 1995.
 Laudon, Kenneth C., *Communications, Technology and Democratic Participation*, Praeger, 1977.
 MacKenzie, Donald, *Knowing Machines: Essays on Technical Change*, MIT Press, 1996.
 Naisbitt, John, *Megatrends*, Warner, 1984.
 Rousseau, Jean-Jacques, *The Social Contrast*, Edited and Translated by G.D.H. Cole. J.M. Dent & Sons, 1973.
 Toffler, Alvin, *The Third Wave*, New York : William Morrow and Co., 1980.
<http://www.democracy.or.kr/>