

# 인터넷을 통한 NGO의 정치참여: 유형과 현황

김의영(경희대 정의과/NGO대학원)

I. 문제제기	II. 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형
III. 인터넷을 통한 NGO의 정치참여에 관한 설문조사 분석	IV. 결론

## I. 문제제기

“한국은 세계에서 가장 인터넷 연결이 잘 된(the most wired) 나라이다!” 전 가구의 거의 70%가 광폭 인터넷 서비스를 구독하고 있는 현실에 대한 뉴욕타임즈 기사의 표현이다(The New York Times, 2003 March 6). 국민 대부분이 인터넷에 연결되어 있는 상황에서 인터넷이 한국 정치에 미친 영향 또한 대단하며 이는 지난 2002년 대통령 선거과정에서 나타난 인터넷의 위력이 잘 보여주고 있다. 가령 선거기간 중 한 때 하루 2천만번의 접속을 기록한 ‘오마이뉴스’로 대표되는 인터넷 언론의 등장은 ‘대한민국의 언론 권력이 교체되었다’는 선언까지 이끌어 내었다 (한겨레신문 2003년 5월 15일).

인터넷이 한국 시민사회에 몰고 온 변화는 더욱 놀랍다고 할 수 있다. ‘노무현을 사랑하는 사람들의 모임 (노사모)’이라는 인터넷상의 정치적 모임은 당시 노무현 후보의 당선에 매우 중요한 기여를 했다고 평가되고 있다. 한편 인터넷 커뮤니티의 자발적인 토론에 의하여 조직된 촛불시위는 전국적 차원의 운동으로 확산되었고 온라인에서 오프라인으로 이어지는 시민운동의 전통으로 자리를 잡게 되었다. 일찍이 2000년 총선시민연대의 활약상은 오프라인 NGO들의 온라인 활용의 성공적인 사례로서 간주되고 있으며, 안티조선을 비롯한 각종 안티운동은 온라인상의 새로운 운동유형으로 주목을 받고 있다.

‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’에 대한 연구는 오프라인 NGO들의 인터넷의 정치적·정책적 활용뿐 아니라 이러한 다양한 유형의 온라인상의 시민사회운동을 대상으로 삼아야 한다.<sup>1)</sup> 그러나 본 연구는 사안의 중요성과 자료의 현실적인 제약 - 즉 본 연구에서 수행한 설문조사가 오프라인 NGO를 대상으로 삼고 있다는 한계 - 를 고려하여 주로 오프라인 NGO들의 인터넷의 정치적 활용에 대한 분석에 우선순위를 두고 있다는 점을 밝힌다.<sup>2)</sup> 구체적으로 본 연구는 기존 연구와 기존 2차 자료 그리고 본 연구의 설문조사를 통하여 수집한 1차 자료에 기초하여 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형을 전반적으로 살펴보고, NGO들의 인터넷 활

1) 따라서 본 연구에 있어서 NGO는 광의의 시민사회조직(civil society organization, CSO)을 의미한다고 봐야한다.

2) 본 연구에서 다루는 NGO의 인터넷의 정치적 활용에는 로비 등 직접적인 정치참여뿐 아니라 NGO의 집단내부 다양한 활동들을 포함하고 있다. 이러한 점에서 본 연구에서 ‘정치참여’는 시민적 관여(civic engagement), 집단내부의 동학, 정책적 의미의 공적 참여(public participation), 정치적 압력행사 등 다양한 개념을 내포하고 있다는 점을 밝힌다.

용 현황에 대한 여러 가지 분석을 실시하며, 나아가 ‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’가 민주주의에 주는 이론적·실천적 함의들을 추론하여 보고자 한다.

본 연구는 크게 두 부분으로 나누어진다. 우선 2장에서는 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형을 다섯 가지-1)인터넷을 도구로 활용하는 오프라인 NGO, 2)네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동, 3)네트 상에서 이루어지는 시민운동, 4)네트 상의 자발적 커뮤니티, 5)사이버 연대 구축을 위한 시민운동-로 나누어 개략적인 검토를 시도할 것이다.

3장은 본 연구의 설문조사와 관련 연구 및 2차 자료의 분석에 기초하여 NGO의 인터넷 활용 분야와 현황에 대하여 분석할 것이다. 본 연구의 설문조사 문항에 따라 NGO의 홈페이지 활용현황, NGO의 인터넷을 통한 정치참여의 주요부문, NGO들이 소위 조직 내부의 집단행동의 딜레마를 해결하기 위하여 인터넷을 활용하는 현황, 직접적인 압력행사를 위하여 활용하는 온라인 집단행동 방법, 그리고 마지막으로 ‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’가 민주주의에 주는 함의를 살펴볼 것이다.

## II. 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형

인터넷의 정치는 크게 세 가지 차원에서 분석이 가능하다 (Resnick, 1998). 첫째, 네트 안의 정치(politics within the Net)로서 오프라인상의 정치와 대비되는 온라인상의 정치현상을 지칭한다. 가령 사이버 공간에서 일어나고 있는 네티즌들 사이의 정치, 네티즌들의 자율규제, 온라인상의 현안운동, 인터넷 커뮤니티의 공론 형성 등이 포함될 수 있다 (윤영민, 2000; 서이중, 2002).

둘째, 네트에 대한 정치(politics which impacts the Net)라고 불릴 수 있는 분야로서 인터넷이 제기하는 다양한 새로운 공공정책적 이슈들에 대한 관심이다. 정보화 시대의 새로운 매체로 등장한 인터넷은 내용규제와 표현의 자유, 지적 재산권과 정보 공유, 감시와 프라이버시, 정보격차, 인터넷의 민주적 운영 등 새로운 사회적 이슈들을 야기하였다. 이러한 문제들을 누가, 어떻게, 무엇을 위해서 규제할 것인가는 매우 첨예한 이익갈등을 내포하고 있는 정치적 이슈이다 (김의영, 2002).

셋째, 네트의 정치적 활용(political use of the Net)으로서 일반 시민, 정치가, 이익집단, 시민단체, 정당, 정부 등 정치적 행위자들이 인터넷이란 새로운 정보기술을 활용함으로써 정치에 미치는 영향이다. 이 시각은 인터넷 기술이 내포하고 있는 쌍방향성, 탈집중성 등 민주적 가능성에 주목하고, 인터넷을 통하여 기존의 중앙집중적이고 대의제적인 정치구조를 보다 분권적이고 참여적인 직접민주주의로 바뀌어나갈 수 있다는 기대를 하고 있다. 소위 전자민주주의로 대변될 수 있는 시각이다 (유석진, 2000; 임혁백, 2002; 강원택, 2003).

인터넷을 통한 NGO의 정치참여 또한 이러한 세 가지 차원에서 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 사이버 공간의 인터넷 커뮤니티를 통하여 자연발생적 공공토론의 공간이 형성되고 온라인상의 현안운동들이 새롭게 등장하며; 둘째, 사상과 표현의 자유, 감시와 프라이버시, 지적 재산권 등 네트 상에서 발생하는 이슈들을 중심으로 전개되는 사회운동이 출현하며; 셋째, 기존의 오프라인 NGO들이 인터넷을 도구로 활용하는 현상이 그것이다.

이 세 가지 차원은 복합적으로 혼재된 양상을 보이기도 하는데 가령 자연발생적인 인터넷 커뮤니티가 네트 상의 현안운동으로 발전하고 오프라인 상의 NGO의 관심과 지지를 받

는 경우와 반대로 오프라인 상의 NGO가 게시판과 토론방을 통하여 인터넷 커뮤니티의 공론장을 제공하고 네트 상의 현안운동과 연대하는 경우를 생각할 수 있다.<sup>3)</sup> 통신질서확립법에 반대하여 자연발생적으로 형성되는 인터넷 커뮤니티, 네트 상에서 진보네트(www.jinbo.net)를 중심으로 이루어지고 있는 검열반대 운동, 그리고 이 운동에 동참하고 있는 오프라인 시민운동단체들이 연대하고 있는 현상이 하나의 예가 될 것이다.

인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형과 관련하여 기존의 연구들은 서로 다른 분류 방식을 채택하고 있다. 가령 정연정(2001)은 “네트 상에서 이루어지는 시민운동의 형태”와 “오프라인 중심의 시민운동단체들이 인터넷을 도구로서 활용하여 자신의 활동을 효과적으로 수행하는 형태”로 나누고 있다. 그런가 하면 윤성이(2002)는 사이버 공간의 시민운동 유형으로 “온라인 중심조직”과 “오프라인 중심조직”에 더하여 “사이버 연대 구축을 위한 시민운동”을 제시하고 있다.

백옥인(2001)의 경우는 네트의 사회운동을 “도구론적 입장에서 네트를 활용하여 현실 사회운동을 지원하는 운동”과 “네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동”으로 나누어 보고 있다. 장여경(2001) 또한 비슷한 맥락에서 ‘NGO의 인터넷 활용’과 ‘인터넷 정치에 대한 NGO의 활동’으로 나누고 있다. 한편 윤영민(2000)과 서이중(2002)은 사회학의 입장에서 온라인상의 자발적 담론공간 혹은 인터넷 커뮤니티를 전자적 시민사회의 한 유형으로 간주하여 분석하고 있다.

결국 이러한 기존 연구결과를 종합하여 볼 때 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형은 1)인터넷을 도구로 활용하는 오프라인 NGO, 2)네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동, 3)네트 상에서 이루어지는 시민운동, 4)네트 상의 자발적 커뮤니티, 5)사이버 연대 구축을 위한 시민운동으로 세분하여 볼 수 있을 것이다.

## 1. 인터넷을 도구로 활용하는 오프라인 NGO

인터넷이 기존 정치집단에 미치는 영향에 대해서는 민주주의적 시각과 매개집단 강화론의 시각이 존재한다. 전자는 인터넷의 등장으로 정부와 직접 의사소통 할 수 있는 시민들의 역량이 증가하면서 그 동안 일반시민들과 정부 사이를 매개해 왔던 국회의원, 정당, 이익단체, 노조, 언론, 시민단체 등의 기존 정치·사회집단이 약화되라는 견해다. 이에 반하여 후자는 기존의 매개집단들이 새로운 정보통신기술에 적응하고 오히려 인터넷을 더욱 더 활발하게 이용하면서 자신의 영향력을 확대하고 있다는 것이다(윤영민, 2000; Davis, 1999; Bimber, 1998).

NGO의 경우는 매개집단강화론을 입증하고 있는 경우다. NGO의 입장에서 인터넷은 시민들을 효과적으로 조직하고 동원할 수 있는 중요한 운동자원으로 등장하였으며 기존의 NGO들이 인터넷을 적극적으로 활용하면서 그 역할이 증대되고 강화되고 있다. 인터넷의 컴퓨터 매개 커뮤니케이션(CMC: computer mediated communication)은 정보유통의 빠른 속도, 정보흐름의 쌍방향성, 그리고 정보의 협송전달(narrowcasting) 능력을 특징으로 한다. CMC는 NGO들로 하여금 공간과 시간의 제약을 뛰어넘어 시민들에게 직접 다가가서 정보를 전달할 수 있고 시민들과 쌍방향적인 의사소통을 할 수 있는 수단을 제공하였다.

---

3) 백옥인(2001)은 현실에서 사이버스페이스로 옮겨가는 운동과 사이버스페이스에서 현실로 진입해가는 운동으로 나누고 있다.

NGO의 시민운동 비용 중 가장 큰 부분은 일반 시민들과의 커뮤니케이션으로써 CMC는 운동 조직과 지지자 혹은 잠재적 지지자들과의 커뮤니케이션 비용을 대폭 낮춤으로써 적은 자원의 투입만으로 정치활동을 가능하게 해준다. 특히 다른 정치집단과는 달리 극히 적은 예산으로 넓은 지역의 시민들을 대상으로 활동해야 하는 NGO들의 경우 인터넷의 혜택을 특히 많이 보고 있다고 할 수 있다. 이러한 인터넷 기술의 활용은 NGO들의 조직기반의 확대, 조직 응집성(density)의 강화, 운동조직 간의 연합 및 조정 강화, 그리고 궁극적으로 운동의 효율성과 정통성의 확보에 이르기까지 긍정적인 효과를 갖고 오는 것으로 평가되고 있다(정연정, 2001; 윤영민, 2000; 윤성이, 2001).

뒤에 본 연구의 설문조사 문항을 통하여 더 자세히 살펴보겠지만 기존 오프라인 NGO들은 홈페이지, 전자우편, 메일링리스트 서비스, 사이버토론 등의 인터넷 기술을 정보전달 및 홍보, 공공여론의 수렴, 운동조직 간의 연대, 회원의 참여 및 동원, 활동기금 마련, 대정부 로비 등 다양한 분야에 활용하고 있다. <표 1>은 일반적으로 NGO들이 인터넷 기술을 활용할 수 있는 분야들을 예시하고 있다.

<표 1> NGO의 인터넷 기술 활용분야

주요 활동	내용	활용방법
집단 선전 및 대중교육	집단 이해/목적 선전을 통한 대중의 인지도 확대 집단 활동과 이슈의 주요성에 대한 대중 교육 실시	홈페이지/링크 사이트
집단 회원들과의 접촉	정보검색: 일반/특수 정보 정보전달: 일반/회원 대상 의사결정 과정 참여 유도	유료정보 사이트 검색장치/홈페이지/ 전자우편/이메일링 리스트
정부에 대한 압력행사	청원서 제출 행동경고(action alert)	홈페이지/전자우편/토론방/게시판

출처: 한국언론재단 (2000)

가령 우리나라의 대표적인 NGO라고 할 수 있는 참여연대의 홈페이지(peoplepower21.org)를 보면 인터넷 기술을 다양한 분야에 활용하고 있는 것을 알 수 있다. 우선 정보광장, 자료실, 활동 부서 웹사이트 등을 통하여 정보를 제공하고 단체 활동에 대한 홍보를 시도하고 있다. 또한 참여광장의 자유게시판과 주제를 토론 및 여론조사는 공공여론 수렴의 기능을 담당하고 있으며, 회원의 참여와 동원을 위하여 회원광장의 사발통문과 회원게시판 및 회원고충처리방이 존재한다. 이외에도 운동조직 간 연대를 목적으로 74개 시민단체 홈페이지 링크 서비스를 제공하고 있으며, 메일링리스트인 참여연대정보받기 서비스 등 다양한 기능을 활용하고 있는 것을 알 수 있다.

인터넷을 활용한 NGO의 활동 중 가장 대중적인 반향을 불러일으킨 사례로는 총선시민연대의 낙천·낙선운동을 들 수 있다(한국언론재단, 2000). 우선 총선거간을 통하여 총선시민연대는 후보자에 대한 개인정보를 자세하게 검색할 수 있는 서비스를 웹상에서 제공하여 유

권자들의 판단 및 의사결정 근거가 될 수 있는 정보를 전달하였다. 또한 낙선운동 지지서명, 네트 선거참여 약속 및 네티즌서약, 사이버 토론회 등을 통하여 공공토론 및 여론수렴을 가능하게 하였고 유권자들의 참여를 유도해 낼 수 있었다. 나아가 인터넷상의 링크 기능을 활용하여 각 지역 총선연대를 연결하고 네트 상에서 협조적인 관계를 형성하는 일종의 매개 활동을 수행할 수 있었다. 오프라인 NGO의 인터넷 활용에 있어서 총선시민연대의 사례는 비록 대정부 압력행사와 시민들의 조직화의 측면에서 보면 미흡한 점이 있지만 정보전달, 여론수렴, 그리고 연대활동 촉진이란 면에서 매우 유용했다고 볼 수 있다.

## 2. 네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동

인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형의 두 번째는 ‘네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동’으로써 정보화와 인터넷 기술이 제기하는 다양한 사회적 그리고 공공정책적 이슈들에 대한 운동이다. 이 유형으로는 사상과 표현의 자유를 위한 운동, 지적 재산권을 둘러싼 카피레프트 운동, 정보공유운동, 프라이버시 보호를 위한 운동, 전자감시에 대항하는 운동, 그리고 이러한 부분운동을 포괄하는 정보정의 실현을 위한 운동 등을 꼽을 수 있다. 이 두 번째 유형과 인터넷의 도구적 활용을 강조하는 첫 번째 유형과의 차이를 한 시민운동가는 다음과 같이 표현하고 있다.

즉 NGO는 인터넷의 활용에 대한 관심과 더불어 인터넷의 정치성과 민주주의에도 관심을 기울일 것을 요구받고 있다. 이러한 맥락에서.....인터넷 활용에 대한 관심과 더불어 ‘정보를 향유할 권리’, ‘도구와 인프라 대한 접근권’, ‘정보 불평등에 대한 반대’, ‘정보독점에 대한 반대’, ‘문화적 다양성에 대한 옹호’를 활동의 기치로 내건 바 있다. 사회운동 진영의 정보화는 ‘단체의 활용’을 넘어서서 한 사회의 정보화 모델을 제시해야 할 사회적 책무 속에서 그 당위성이 제기된다(장여경, p. 359).

이러한 운동 중 가장 대표적인 것은 사이버공간에 대한 정부의 개입과 통제에 대항하는 운동으로서 1996년 미국의 통신개정법을 둘러싸고 벌어진 통신품위법 관련 운동이 효시라고 볼 수 있으며 우리나라에도 통신질서확립법 반대 운동을 사례로 들 수 있다. 통신질서확립법은 개인정보보호에서 내용등급제에 이르기까지 네트에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제들에 대한 규제 법안으로써, 시민사회단체들은 네티즌들의 사상과 표현의 자유를 억압할 수 있고 과도한 규제와 권한집중을 가져올 무리한 개정안을 철회하라고 요구했다.

2000년 8월 진보네트워드는 통신질서확립법 반대 홈페이지를 개설하여 네티즌들의 참여를 불러일으켰으며 인권실천 시민연대, 인권운동 사랑방, 전국민주노동조합연맹, 한국여성단체 연합, 함께하는 시민행동, 참여연대를 포함한 27개 오프라인 시민운동단체가 반대 운동에 가담하였다. 이들 단체들은 홈페이지 상에 관련 정보를 제공하고, 반대운동 로고를 작성하여 게재하며, 링크 장치를 통한 연대활동에 적극 가담하였다. 특히 정통부 홈페이지 게시판에 검열반대라는 말머리를 달고 정통부 사이트에서 웹브라우저의 새로 고침(reload) 버튼을 계속 누름으로써 접속불능에 빠뜨린 온라인 연좌시위가 일어나기도 하였다.

통신질서확립법 반대운동의 사례에서 볼 수 있듯이 네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동은 주로 네트 상에서 이루어지고 있으며 온라인상의 집단행동을 활용하고 있

다. 이러한 이유로 네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동은 좀더 엄밀하게 말해 ‘네트에서 발생하는 사회문제를 해결하기 위하여 네트 상에서 네트를 활용하는 운동’이라고 정의할 수 있을 것이다. 또 하나의 특징은 기존 오프라인 NGO들과의 연대와 네티즌들의 자발적인 운동과 함께 전개되는 양상을 보이고 있다. 이는 온라인상에서 오프라인 운동으로 진입해 가는 형태로서, 온라인상의 운동이 현실세계로부터 고립되는 것을 지양함으로써 운동의 효과성을 증대시키는 중요한 방법이기도 하다.

네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동은 글로벌 거버넌스의 차원에서도 등장하는데, 이는 정보화 기술이 야기하는 각종 공공정책적 이슈들이 일국차원에서 대처할 수 있는 성격의 문제들이 아니며 동시에 국가의 대처 능력 또한 약화되면서 초국적 차원의 시민운동을 통하여 보다 민주적인 거버넌스를 구축하려는 노력으로 나타난다. 도메인네임체계를 관리하는 ICANN(International Corporation for Assigned Names and Numbers, 국제인터넷주소위원회)의 사례를 들 수 있는데, 전 세계의 네티즌들은 ICANN의 조직 및 정책과 관련하여 민주적 대표성을 제고하기 위한 노력을 기울여 왔으며 이러한 노력은 2000년 전 세계 네티즌들의 온라인상의 직접선거로 5명의 ICANN 일반회원 (At Large Membership) 이사를 선출하려는 성과를 보이기도 하였다(김의영, 2002).<sup>4)</sup>

### 3. 네트 상에서 이루어지는 시민운동

‘네트 상에서 이루어지는 시민운동’은 활동무대를 현실공간이 아닌 사이버공간에 두고 있다는 특징이 있다. 사실 위에서 지적한 ‘네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동’-가령 통신질서확립법 반대운동-이 주로 네트 상에서 이루어지고 있다는 이유로 ‘네트 상에서 이루어지는 시민운동’의 범주에 포함시키기도 한다(정연정, 2001).

또한 ‘함께하는 시민행동’과 같은 비교적 잘 알려진 NGO도 이 유형에 포함시킬 수 있는데, 이는 동 단체가 온라인을 중심으로 인터넷 시민운동을 전개하고 있기 때문이다. 즉 함께하는 시민행동은 납세자로서, 유권자로서, 소비자로서의 권리와 의무를 실현하기 위한 시민운동을 전개하고 있지만, 운동의 대부분이 사이버 공간에서 이루어지고 있으며 인터넷 홈페이지를 통해 자신들의 활동과 관련된 정보를 제공하고 시민들의 여론을 수렴하며 참여와 지지를 확보하고 있다는 점에서 온라인 중심의 조직이라고 할 수 있다. 나아가 2000년 국감시민연대와 같이 참여연대, 경실련, 환경운동연합 등 38개 오프라인 NGO들로 이루어진 경우도 네티즌들이 인터넷상에서 국회의원에게 국정감사와 관련된 질문을 주고받을 수 있는 실시간 게시판 ‘시민로비실’을 중심으로 운동을 전개했다는 점에서 역시 온라인 중심의 조직이다(윤성이, 2001).

4) ICANN과 도메인네임 관리를 중심으로 전개되어온 운동은 국가의 패권주의적 이해관계와 소위 ‘전자상거래 세력(e-commerce community)’으로 불리는 기업이익에 대항하는 전 세계 네티즌들의 민주화운동(pro-democracy movement)으로써 ICANN의 자율적인 거버넌스와 ICANN 운영의 투명성과 책임성(accountability) 및 대표성을 강조해왔다. 이들 민주화 세력은 ICANN이 특수이익에 포획되는 것에 반대하는 소수의 자유주의적인 기술 및 정책전문가, 다수의 중소기업인, Ralph Nader의 Common Cause를 위시한 소비자단체, 그리고 표현의 자유와 사회적 책임을 강조하는 전 세계의 진보적 단체 (예: the Center for Democracy and Technology, Computer Professionals for Social Responsibility, American Civil Liberties Union, Associations for Progressive Communications) 등으로 구성되어 있다.

그러나 이 유형 중 가장 주목할 만한 것은 네티즌들의 생활상의 요구를 중심으로 전개되는 다양한 운동들으로써, 각종 안티운동-안티닉스, 안티조선, 안티현대 등--과 성희롱, 성폭력, 소비자권리 등 개인생활과 관련한 이슈들을 네트 상에서 제기하고 있는 운동을 포함한다. 이러한 운동들은 개인 생활에서 제기되는 문제들에 대하여 공감하고 있거나 동일한 경험과 비슷한 이해관계를 갖고 있는 불특정 다수의 개인들에 의하여 자발적으로 조직된다는 데에 특징이 있다.

안티닉스운동이 대표적인 사례로써 닉스 사의 도메인공모 사기에 항의하여 조직된 이 운동은 운동의 전 과정이 네티즌들의 자발적인 참여를 통하여 이루어졌으며 인터넷상의 시위를 통하여 결국 닉스의 사과와 도메인공모 상금의 사회적 환원이라는 승리를 거두었다. 안티닉스 운동은 네티즌들의 자발적인 결사와 의사 결정 및 참여에 기초하여 네트 상에서 이루어지는 시민운동의 전형으로서 이와 유사한 방식으로 활동하는 각종 안티사이트가 급속히 확대되어 온라인 소비자 운동의 주체가 되고 있기도 하다(하승창, 2001).

이러한 운동은 기존의 의제설정(*agenda setting*) 과정에서 배제되어 왔던 이슈들을 시민들이 인터넷을 매개로 자유롭게 제기하고 자발적인 참여와 토론을 통하여 조직된다는 특징이 있다.

예컨대 군대내의 성희롱, 폭력 문제는 문제를 오프라인상의 의제설정구조에 쉽게 제기할 수 없는 것이기도 하다. 그러나 이러한 성격을 갖는 이슈가 온라인상으로 옮겨오게 되면 상황은 달라진다. 문제를 제기하는 주체 역시 별다른 고통부담 없이 자신의 경험과 문제를 제시하고, 이에 대한 동일한 이해를 갖는 개인들을 자연스럽게 불러모으게 되는 것이다. 문제에 대한 논의가 진행되고, 서로의 경험을 공유하면서 연대감을 형성하게 되는 것이다. 이러한 연대감이 바로 네트상의 사회운동이 비로소 조직화되는 중요한 동기가 되는 것이다(정연정, 2001).

또한 이러한 운동은 다양한 온라인상의 집단행동을 적극적으로 활용하는 특징을 보인다. 로고, 구호, 리본을 함께 달거나 온라인 서명 받기 운동을 통하여 의견을 결집하고, 특정한 시간에 특정한 장소의 게시판에 몰려가 머리맡과 의견을 올리는 온라인 시위와 대상 사이트 서비스를 일시적으로 중단시키고자 하는 사이트 파업 등 다양한 행동방법들이 존재한다.

이러한 가상공간의 시위(*virtual sit-ins*)를 활용하는 대표적인 조직으로서 Electronic Disturbance Theater (EDT)를 들 수 있는데, 특히 EDT는 대상이 되고 있는 웹사이트에 자동으로 몇 초마다 '재로고침(reload)' 명령을 보내는 소프트웨어, FloodNet를 개발하여 일반 네티즌들에게 유포하고 있다. EDT는 FloodNet 1998년 멕시코의 자빠티스타 지지운동을 위시하여 많은 운동에 활용해 왔으며, 최근 2002년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서는 16만명에 이르는 네티즌들이 FloodNet을 다운로드받아 WEF 웹사이트를 공격하여 몇 시간만에 붕괴시켰으며 포럼이 진행되는 동안 웹사이트가 계속 다운되는 결과를 초래하였다(Lebowitz, 2003).

그러나 이러한 네트 상에서 이루어지는 시민운동의 문제점은 일시성과 체질적 허약성에 있다(백옥인, 2001). 즉 이들은 일시적으로 결집하는 기동성은 있지만 지속적인 연대와 활동이 어렵다는 것이다. 네트 상에서 전개되는 운동이 현실세계의 구체적인 실천과 조직으로 이어지지 못할 때 그 운동은 지속성과 현실성을 잃고 고립된 운동으로 전락할 수 있다. 이러한 이유로 오프라인 상의 시민운동단체들과 연대하여 운동의 지속성을 담보하고 현실정치에 투영시킴으로써 정치적 효능감(*political efficacy*)을 확보하고자 하는 노력이 중요하다고

할 수 있다.

#### 4. 네트 상의 자발적 커뮤니티

바로 위에서 살펴본 안티닉스 운동은 자발적인 조직과 참여 및 토론에 기초하여 전개된다는 점에서 '네트 상의 자발적 커뮤니티'에 속한다. 그러나 네트 상의 자발적 커뮤니티는 운동차원의 문제에 앞서 공공문제에 관한 토론이 이루어지는 담론공간으로써 각종 게시판, 공개토론실, 대화방, 동호회, 현안사이트, 커뮤니티 등을 포함한다(윤영민, 2000; 서이중, 2002).<sup>5)</sup>

여기서 문제의식은 사이버 공간에서 네트워크를 매개로 시민공동체를 만들 수 있는 공중(public)으로서의 네티즌이 육성되고, 공공토론이 자연발생적으로 이루어지는 전자적 시민사회가 형성되며, 전자토론장이 활성화되어 토의민주주의 혹은 심의민주주의가 이루어질 수 있는가의 문제이다(임혁백, 2001).

심의 민주주의의 입장은 주어진 정보를 바탕으로 상호간에 충분한 대화를 갖고 공적인 논의 과정에 적극적으로 참여하는 사려 깊은 시민을 전제로 하고, 그러한 과정을 통하여 시민들이 실질적인 의사 결정의 주체가 될 경우에 진정한 민주주의의 실현이 가능하다는 것이다. <표 2>는 사이버 공간에서의 시민적 정치참여의 단계별 유형을 나타내고 있으며 이는 네트 상의 자발적 커뮤니티에서 심의민주주의를 실현하기 위한 일종의 로드맵을 보여주고 있다. 즉 관련 사안에 대해 개개인이 충분하고 정확한 정보를 습득하여 이에 대한 개인적인 숙고와 주체적 성찰을 통해 의견을 형성하고 시민 상호간 활발한 대화와 집단적인 토의과정을 거쳐 일정한 여론을 형성하고 집단적인 의사결정과 실행으로 진전되어야 한다는 것을 보여준다.

---

5) 네트 상의 자발적 커뮤니티를 NGO의 유형으로 분류하는 것에는 무리가 따를 수 있다. 그러나 서론에서 밝혔듯이 본 논문에 있어서 NGO는 광의의 시민사회조직(civil society organization, CSO)를 의미한다. 또한 네트 상의 자발적 커뮤니티는 기존 오프라인 NGO들이 제공하는 공론의 장을 통하여 이루어지기도 한다.



<표 2> 사이버 공간에서의 시민적 정치참여의 단계별 유형

수준	참여유형	유형별 행태	정보통신서비스	비고
개인	정보습득	공공문제에 관한 정보검색과 인지	각종 정보제공사이트	그밖에 시민운동 단체나 통신동호회 등의 사이트를 중심으로 한 다양한 정치 참여도 가능 (각종 정보통신 서비스 공존·공유)
	의견형성	개인적인 숙고와 의견형성·표출	전자우편 전자게시판	
집단	정치토론	집단적인 토의와 여론형성	공공게시판 토론방/대화방	
	정치행동	집단적인 의사 결정과 실행	전자투표/패인 (항의성 전자우편)	

출처: 강상현 (1999)

전자적 매개에 의한 공공영역(public area)이 형성되고 사이버 공간이 심의의 공간으로 자리 잡을 수 있는가에 대해서는 논란이 분분하다. 사실 인터넷 포털사이트 토론방 등에서 이루어지고 있는 토론에 대하여 주로 회의적으로 평가하는 경향이 있다. 즉 상호비방성, 소수의 토론 주도 경향 등 민주주의적 심의와는 거리가 먼 현상들이 일어나고 있다는 것이다. 또한 전자적 매개에 의한 커뮤니케이션이 공동체 형성의 필수조건이라고 할 수 있는 신뢰의 형성에 있어서 긍정적인 기여를 하지 못한다는 연구 결과가 존재한다. 가령 일찍이 퍼트남(Putnam, 1996)은 전자 네트워크 상의 전자포럼은 오프라인상의 결사체들과는 달리 신뢰와 상호호혜의 규범 등 사회적 자본의 구축에 도움을 주지 못하리라는 예측을 하고 있다. 또한 컴퓨터 터미널을 통한 커뮤니케이션이 면대면 커뮤니케이션과는 달리 행위자들 간의 협력을 이끌어내지 못한다는 실험도 존재한다(Ostrom, 1998).

그러나 꼭 비관적인 견해만 존재하는 것은 아니다. 우선 사이버 환경이 심의의 기회는 확대하지만 심의의 실현은 어려울 것이라는 조심스러운 견해가 제시되고 있기도 하다(윤영민, 2000, 3장). 사이버 공간의 익명성은 시민들의 공개적 발언은 촉진시키기도 하지만 신뢰의 형성을 방해하는 측면이 있으며 진정한 공공영역이 이루어지기 힘들다는 것이다. 또한 사이버 공간의 공동체는 결속력이 낮아 성원들이 첨예하게 상충하는 의견을 경청하며 상호간의 이해와 합의에 도달하기 위해 노력하는 공동체가 나타나기 어려울 것이라는 주장이다. 결국 심의는 성원들 사이에 신뢰와 책임감이 높을 뿐 아니라 연대가 두터운 공동체에서 가능하며 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 경우로써 사이버공간으로 외연을 확장한 지역기반의 가상공동체를 예로 들 수 있다는 것이다.

나아가 윤영민(2000, 2장)의 다른 한 연구결과는 인터넷 토론방에서 이루어지는 토론이 상호비방성과 소수의 토론 주도 경향 등의 부정적인 한계를 극복할 수 있는 가능성이 있다는 점을 시사한다. 즉 토론방에 대한 참여적 관찰을 통하여 참여자들이 토론의 중반에 접어들면서 토론의 맥락을 찾아가려는 의식적인 노력을 보이고 있고 점차 의견의 수렴의 가능성이 확대되고 있다는 점을 보여주고 있다.

또한 최근의 송경재(2004)의 경험적 연구는 사이버 공동체가 장기적으로 존속하면 내적으로 사회적 자본이 형성되고 정치참여도 확대됨으로서 민주주의의 학습장과 공론장으로 발전할 수 있음을 보여주고 있다.

라인골드(2002)는 인터넷이 집단행동과 협력을 조직해낼 수 있는 메카니즘이 내장되어 있는 기술이라는 주장을 전개하며 가장 낙관적인 견해를 제시하고 있다.

인공적인 공동 재산의 가장 성공적인 최근의 예는 인터넷이다. 마이크로프로세서와 통신 네트워크는 단지 네트의 성공 공식의 물질적인 부분일 뿐이다. 이와 더불어 협력적인 사회적 계약이 네트의 기본적인 구조 안에 포함되어 들어가 있다. 인터넷은 통신 기술을 통해 집단행동을 조직하는 새로운 방법의 결과이자 그러한 방법을 가능케 하는 기본적인 시설이다. 이 새로운 사회적 계약으로 인해 공동 재산, 즉 지식 자원을 보존하기 위한 공유지의 창조와 유지가 가능해진다(p. 111).

여기서 네트상의 자발적 커뮤니티의 성패는 기술적이고 제도적인 요건보다 시민적 자질과 역량의 문제라고 할 수 있다. 일반적으로 소위 전자적 시민사회의 성패요건은 크게 보아 기술적 요건, 제도적 요건, 시민적 요건으로 나누어 볼 수 있다(표 3 참고). 기술적 요건과 관련해서는 정보인프라의 구축이 급선무라고 할 수 있다. 정보통신 기술의 하드웨어와 소프트웨어 부문이 공히 고도화되고 네트워크의 안전성과 신뢰성이 보장되는 상황에서 정보 송·수신 설비가 구비되어야 한다. 나아가 전자우편, 게시판 및 토론방, 여론조사, 전자투표, 전자공회 등 공공토론의 장을 활성화시킬 수 있는 관련 기술 개발과 지원이 이루어져야 할 것이다.

다음으로 제도적인 조건으로서 보편적 서비스(universal service), 정보접근권, 정보격차 해소, 온라인 상의 표현의 자유 등 시민들이 공적인 정보에 대한 보편적인 서비스를 받을 수 있고 정보격차가 해소되며 정보접근권과 표현의 자유가 보장될 수 있는 제도적 조건이 구비되어야 할 것이다. 또한 사이버 정치토론회와 시민포럼으로서의 전자공회 등 전자민주주의 관련 각종 프로젝트를 개발하고 구체적인 제도로써 정착시켜 나가기 위한 노력이 필요하다.

그러나 이러한 기술적·제도적 요건에 더하여 시민적 자질과 역량의 문제가 중요하다. 특히 네티즌의 자발적인 참여로 구성되는 ‘네트 상의 자발적 커뮤니티’의 성패는 궁극적으로 ‘교양 있는 시민’, ‘생각하는 시민’, ‘행동하는 시민’의 참여에 달려있다고 말해도 무리는 아닐 것이다. 즉 새로운 정보 통신기술을 이해하고 충분히 이용할 수 있는 능력, 합리적 판단과 숙련된 토론문화에 의하여 의견을 표출하고 상호 소통할 수 있는 능력, 그리고 공적 의사 결정 과정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 능력이 갖추어져 있을 때 가능하다는 점이다.

<표 3> ‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’의 선결조건

분류	정보습득 ---> 의견형성과 표출 ---> 정치토론과 여론형성 ---> 정치행동
기술적 요건	<div> *정보통신인프라 구축 *정보송·수신설비 완비 *네트워크 안정성 및 신뢰성 보장 </div> <div> *전자투표나 전자공회 시스템 구축 *시민차원의 관련 사이트 구축 </div> <div> *전자우편시스템 *전자게시판 </div> <div> *토론평/대화방 *과학적·숙의적 여론조사 시스템 구축 </div>
제도적 요건	<div> *보편적 서비스 *정보접근권보장 *접근경로의 다양화 *제공정보의 최신화 *비용의 저렴화 *충분하고도 정확한 정보제공 *공공DB 구축과 공공정보 무료제공 *통신검열 철폐 *상업적 압력 배제 </div> <div> *양심에 다른 의사표현의 자유 보장 *개인 정보 및 통신 비밀의 보장 *숙의민주주의, 컴퓨터민주주의 프로젝트 제도화 </div> <div> *사이버 정치토론의 제도화와 활성화 </div> <div> *사이버공동체의 자유로운 활동보장 *전자투표, 전자공회 프로젝트제도화 </div>
시민적 요건	<div> *정보통신 설비마련 *CMC이용법 숙지(컴맹/넷맹 극복) </div> <div> *필요정보 선별능력 *충분한 정보습득 *통신윤리의 준수 </div> <div> *생각하는 시민 *정보에 대한 숙고 *적극적인 의사표출 *의제설정 능력 *정치적 고관여 </div> <div> *의사소통적 고관여 *의사소통의 합리성 *토론문화에의 숙련 *행동적 공중 *네티즌의 사회적·국제적 연대 *홈페이지 구축과 정치 정보생산자로서 시민 </div>
전자 민주주의	정보민주주의 + 숙의민주주의 + 토의민주주의 + 참여민주주의

출처: 강상현 (1999)

## 5. 사이버 연대 구축을 위한 시민운동

마지막으로 ‘사이버 연대 구축을 위한 시민운동’을 간략히 살펴보면 인터넷이라는 운동 자원의 공유를 목적으로 다양한 시민단체들의 효율적인 활동을 위해 정보화사업을 지원하는 운동을 지칭한다.<sup>6)</sup> 매순간 발전하는 정보통신기술을 NGO들이 적절하게 활용하기 위해서는

6) 이러한 ‘기술적 지원’에 기반한 네트워크 형성을 목적으로 하는 시민운동 외에도 ‘총선시민연대’와 ‘개혁

시기 적절하고 저렴하며 요구에 맞는 서비스와 지속적인 훈련 등 사회적 지원이 필요한데, 이러한 요구로 많은 국가에서 이와 같은 지원활동을 하는 일종의 NGO들을 위한 서비스 제공자(Internet Service Provider)가 등장한 것이다. 이러한 유형에 속하는 단체들은 시민운동단체를 위해 정보통신 인프라, 하드웨어, 소프트웨어 등을 지원하고 NGO 활동가들에 대한 정보통신기술 활용법 교육을 지원하며, 홈페이지 구축을 통하여 다양한 운동단체들 간의 연계를 돕는 등 시민단체들에게 각종 인터넷 서비스를 제공하고 인터넷 기반 운동자원을 공유한다.

정보사회에서는 각 분야가 지향하는 목적이나 이념의 차이와 상관없이 커뮤니케이션 수단을 공유하는 연합조직이 등장하게 되었는데 세계적으로 1990년 결성된 진보통신연대(APC: Association for Progressive Communication)가 대표적인 사례이다. 우리나라에는 '진보네트워크'와 '시민운동정보센터' 등이 시민운동단체들의 정보화지원 활동을 펼치고 있다. 가령 진보네트워크는 각종 홍보게시판 및 캠페인 화면 대여, 웹 호스팅, 메일링리스트 서비스 등을 제공하고 있으며, 각 노동, 학생, 인권 등 각 분야별 네트워크 운영도 지원하고 있다. 또한 진보네트워크의 홈페이지에는 각 분야별 단체들의 메일링리스트 링크 서비스를 제공하고 있기도 하다(윤성이, 2001).

### III. '인터넷을 통한 NGO의 정치참여'에 관한 설문조사 분석

본 연구는 인터넷을 통한 한국 NGO들의 정치참여 행태를 살펴보고 이를 분석하기 위해 국내 NGO들에 설문조사를 실시하였다.<sup>7)</sup>

설문조사의 표본을 선정하기 위해 다양한 논의가 진행되었다. 연구계획서를 입안할 당시 설문대상으로 NGO의 활동분야, 예산, 업적, 영향력, 사회적 인지도, 규모 등을 기준으로 50여 개의 국내 NGO를 중심으로 조사할 예정이었다. 그러나 객관적인 표본 선정 기준을 담보할 수 없다는 판단 하에 본 연구가 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 행태에 대한 연구이므로 정부에 대한 감시와 견제 및 정책제안 활동을 중심으로 하는 단체로 구성되어 있는 한국시민사회단체연대회의(이하 연대회의) 회원단체를 연구의 대상으로 결정했다.

완성된 설문의 시행에 앞서 신뢰성과 타당성을 높이기 위해 국내 주요 NGO의 인터넷 담당자를 대상으로 pilot 테스트를 거쳐 설문을 보완하였다. 실제 설문조사는 2003년 5월 13일부터 20일까지 온라인(on-line)상에서 시행되었다. 본 연구가 인터넷을 통한 NGO의 활동에 관한 연구라는 점에서 연대회의의 사무국의 도움을 얻어 회원단체 전체를 대상으로 설문참여 권유문과 함께 설문지를 on-line으로 발송하고 on-line으로 다시 설문지를 회수했다. 연대회의의 내의 전체 350여(2003년 5월 현재) 단체 중 54개 단체가 답변을 보내왔으며, 회수율은 약 14%이다.

---

시민연대' 등과 같이 온라인상에서 다양한 현안과 이슈들을 중심으로 시민단체들 간에 연대가 이루어지기도 한다. 본 논문에서는 총선시민연대와 같이 사안별 사이버 연대가 이루어지는 케이스를 '인터넷을 도구로 활용하는 오프라인 NGO'로 분류하고 있다. 그러나 이러한 사안별로 이루어지는 NGO들 간의 수평적 연대 네트워크들에 대한 별도의 유형화와 논의가 필요할지 모른다. 이는 향후 연구과제로 남겨두며 이 점을 지적해 준 익명의 심사자에게 감사 را 드린다.

7) 본 연구의 설문조사는 경희대 NGO대학원의 공동프로젝트의 일부로 진행되었음을 밝힌다.

본 설문조사는 인터넷을 담당하는 개인에 대한 조사가 아니라 단체를 대상으로 이루어졌다는 점에서 개인의 주관적인 의견보다는 각 NGO가 처해있는 현실적 상황에 대한 객관적 사실들을 바탕으로 삼았다. 그럼에도 불구하고 미진한 내용에 대해서는 부분적으로 전화조사를 병행하였으며, 특히 주관적 질문에 대해서는 일부 인터넷 실무담당자들과 인터뷰를 실시하여 그 내용을 보완하였다.

## 1. NGO의 홈페이지 활용현황

본 연구의 이번 설문조사에 응한 NGO 중 89%가 홈페이지를 개설하고 있었는데, 이는 2003년 한국민간단체 총람에 나와 있는 홈페이지 개설 단체 비율인 60.93%에 비해 상당히 높게 나타났다. 또한 한국전산원 2003년 한국인터넷백서의 237개 시민단체의 조사에서 나타난 78%보다도 높은 비율이다(한국전산원, 2003). 이 차이는 무엇보다도 본 연구의 설문조사가 시민사회단체연대회의에 소속되어 있는 비교적 활동적이며 상대적으로 정보화의 정도가 앞서있다고 볼 수 있는 NGO들을 대상으로 삼았다는 사실과 무관하지 않아 보인다.

홈페이지 용도에 대한 질문에 대하여 50개의 단체 중 22개 단체가 단체홍보를 1순위로 대답했으며 1, 2, 3 순위 전체 점수의 비율로 봤을 때도 단체홍보가 32%를 차지하고 있다.<sup>8)</sup> 즉 NGO들에게 있어 인터넷 홈페이지는 우선적으로 단체홍보의 도구로 여겨지고 있다는 사실을 나타낸다. 이는 극히 적은 예산으로 넓은 지역의 시민들을 대상으로 활동해야 하는 오프라인 NGO들에게 있어서 무엇보다도 인터넷 홈페이지의 단체홍보의 기능이 중요하다는 점을 보여주고 있다.

그러나 조사단체들이 회원 상호간의 의사소통(23%)과 시민제보 접수 및 의견 수렴(7.5%)을 중시하고 있다는 것은 일방향적인 단체홍보와 함께 인터넷상의 쌍방향적인 의사소통 또한 상당한 비중을 두고 있다는 점을 시사하고 있다.

〈표 4〉 홈페이지의 사용용도 종합

	1순위	2순위	3순위	점수	비율(%)
단체운영의 효율성 제고측면	4	1	7	21	7.6
정책참여 활동	0	1	0	2	0.7
운동공간으로 활용	8	7	7	45	16.2
컨텐츠 및 자료제공	5	9	8	36	13
시민제보 및 의견접수	2	4	11	21	7.5
회원상호간 의사소통	9	15	7	64	23
단체홍보	22	9	5	89	32
계	50	46	45	278	100

설문: “귀 단체에서 홈페이지가 있다면 다음 중 어떤 용도로 사용됩니까? (순서대로 3가지)”

8) 표의 점수산정은 1순위 점수의 3배 그리고 2순위 점수의 2배를 가산하여 합산하는 방식을 채택하였다.

## 2. NGO의 인터넷을 통한 정치참여 중요 부문

다음으로 “인터넷을 이용한 정치참여 활동에 있어서 중요하다고 생각되는 부문은 무엇입니까?”에 대한 조사결과를 보면 ‘인터넷 커뮤니티 활성화를 통한 공론형성(37.1%)’, ‘정책이슈 홍보 및 일반 대중교육(21.1%)’, ‘정책이슈개발 및 정책대안수립(20.7%)’ 순으로 중요하게 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 인터넷의 공론형성 기능이 홍보와 교육, 정책개발 그리고 압력행사 기능(11.4%)보다 중요성에 있어서 앞서고 있다는 점을 보여준다. 바로 위에서 살펴본 홈페이지 활용현황에 대한 조사 결과에서 단체들이 쌍방향적인 의사소통에 상당한 비중을 두고 있다는 사실과 함께, 정치과정에서 NGO들이 인터넷 기술을 조직기반 확대와 운동자원으로 생각하기보다 인터넷상에서 시민들이 자발적으로 조직되어 토론을 통하여 공론을 형성할 수 있는 장(forum)으로서 중요시하고 있다는 것을 시사한다.

<표 5> 인터넷 정치참여 활용 중요 부문

	1순위	2순위	3순위	점수	비율(%)
정책이슈개발 및 정책대안수립	13	7	9	62	20.7
정책이슈홍보 및 일반대중교육	7	18	6	63	21.1
인터넷 커뮤니티 활성화를 통한 공론 형성	26	14	5	111	37.1
정책개혁 대상에 대한 직접적인 압력	2	6	16	34	11.4
회원참여와 동원	2	5	13	29	9.7
계	50	50	49	299	100

설문: “인터넷을 이용한 정치참여 활동에 있어서 중요하다고 생각되는 부문은 무엇입니까? (순서대로 3가지)”

## 3. 인터넷과 집단행동의 딜레마

NGO들은 집단의 형성, 회원 충원, 그리고 회원 유지에 이르기까지 올슨(1971)이 지적인 집단행동의 딜레마에 처해 있다. 간단히 말해서 합리적인 개인의 손익계산과 무임승차의 유혹으로 인하여 집단의 처음 형성하여 회원을 충원하고 계속 집단의 회원으로 유지하며 나아가 회원의 참여를 이끌어내기가 매우 어렵다는 것이다. 이러한 상황에서 인터넷은 집단형성에 드는 조직화 비용을 절감하고, 참여비용을 낮추고, 비회원과의 차별될 수 있는 선택적 인센티브를 제공할 수 있게 하는 등 집단행동의 딜레마를 해결하는데 있어 중요한 수단이 될 수 있다는 것이다. 특히 회원의 충원과 유지에 있어서 회원가입을 통해서만 얻을 수 있고 심화된 형태의 정보는 회원 충원과 유지 및 참여에 있어서 중요한 물질적 인센티브로 작동할 수 있다. 또한 메일링 리스트와 인터넷 토론방 그리고 온라인을 통한 의사결정 참여 등으로 생성되는 연대감과 효능감은 사회적 인센티브로 활용될 수 있다(정연정, 2002).

<표 6>의 ‘단체 회원의 참여와 지지를 이끌어 내기 위한 인터넷 활용방법 중 유효하다고 생각하는 방법은 무엇입니까?’는 NGO들이 직면하고 있는 집단행동의 딜레마에 대처하는 방법을 묻는 문항이다. 설문조사의 결과에서 단체들이 답한 1순위를 보면 단체 회원의 참여와 지지를 이끌어 내기 위한 인터넷 활용방법 중 ‘회원 인터넷 메일링(19개 단체)’, ‘회원전용 토론방 등 회원 커뮤니티 서비스(12개 단체)’, ‘회원전용 정보제공 및 정보검색기능(10개 단체)’ 순으로 유효하다고 생각하고 있다는 것이 밝혀졌다.

그러나 ‘온라인을 통한 회원의 의사결정 참여’ 또한 2순위와 3순위의 방법으로 많은 단체들이 상당히 유효하다고 생각하는 것으로 나타났으며 전체 점수비율로 보면 22.8%로 ‘회원전용 정보제공 및 정보검색 기능(19.4%)’을 앞서고 있는 것을 알 수 있다. 즉 단체들이 회원의 충원, 유지, 참여와 관련하여 이 네 가지 방법을 모두 중요하게 생각하고 있다고 볼 수 있으며 특히 온라인을 통한 회원의 의사결정 참여가 단체 내부운영 및 의사결정에 있어 보다 민주적인 절차를 도입함으로써 회원들에게 일종의 비물질적 혹은 사회적 인센티브--가령 연대적(solidary) 인센티브 혹은 목적적(purposive) 인센티브--로 작동할 수 있다는 점을 이해하고 있다고 보인다.<sup>9)</sup>

<표 6> 단체 회원의 참여와 지지를 이끌어 내기 위한 활용 부문

	1순위	2순위	3순위	점수	비율(%)
회원전용 정보제공 및 정보검색 기능	10	6	16	58	19.4
회원 인터넷 메일링	19	14	7	92	30.9
회원전용 토론방 등 회원 커뮤니티 서비스	12	17	10	80	26.9
온라인을 통한 회원의 의사결정 참여	9	13	15	68	22.8
계	50	50	48	298	100

설문: “단체 회원의 참여와 지지를 이끌어 내기 위한 인터넷 활용방법 중 유효하다고 생각하는 방법은 무엇입니까? (순서대로 3가지)”

#### 4. 온라인상의 압력행사

<표 7>과 <표 8>은 NGO가 온라인상에서 사용할 수 있는 압력행사방법들에 대한 설문들이다. <표 7>의 설문에 답한 단체들은 ‘항의메일보내기’, ‘온라인 서명운동’, 그리고 ‘사이버 여론조사’ 순으로 인터넷을 활용하고 있는 것으로 나타났다. <표 8>에서도 역시 이 세 가지 방법이 가장 유용하다고 생각하고 있는 것으로 나왔다. 이에 비해 가장 기술(technique)을 요하는 압력행사 방식이라고 할 수 있는 ‘가상 연좌시위(virtual sit-ins)’와 ‘플래시 전파 및 스크린세이버 배포’는 그리 활용되고 있지 못하는 것을 보여주고 있다. 이러한 직접적인 압력행사 방법은 주로 ‘네트 상에서 이루어지는 시민운동’이 활용하는 방법

9) 연대적 인센티브는 공동 활동에서 얻을 수 있는 우정 혹은 우애와 같이 연대를 통하여 얻을 수 있는 만족감을 의미하며 목적적 인센티브는 이념적 혹은 이슈지향적 목표를 추구하는 과정에서 얻을 수 있는 효능감과 같은 비가시적(intangible) 혜택이라고 정의할 수 있다. 이에 대해서는 Salisbury(1969)와 Walker(1991) 참고.

이며, 설문조사의 대상인 오프라인 중심의 NGO들은 보다 관례적인(conventional) 방법들을 사용하고 있는 것으로 보인다.

<표 7> 인터넷상 압력행사 방법

사이버 여론조사	온라인 투표	온라인 서명운동	항의메일 보내기	말머리 달고 게시판에 글 남기기	가상연좌 시위	배너 달기	플래시, 스크린세이버 전파하기
16	11	21	28	11	1	12	0

설문: “귀 단체에서 직접적인 압력행사를 위하여 사용하는 인터넷 활용 방법은 무엇입니까? (복수응답가능)”

<표 8> 가장 유용한 인터넷상 압력행사방법

	1순위	2순위	3순위	점수	비율(%)
사이버여론조사	13	8	5	60	21
온라인 투표	4	3	5	23	8
온라인 서명운동	12	15	8	74	25.9
항의메일 보내기	15	7	11	70	24.5
말머리달고 게시판에 글남기기	2	9	5	29	10.2
가상연좌시위	0	2	1	5	1.7
배너달기	4	2	5	21	7.3
플래시 전파, 스크린세이버 배포	0	1	2	4	1.4
계	50	47	42	286	100

설문: “위 각 항의 압력행사 방법 중 일반적으로 가장 유용하다고 생각하는 방법은 무엇이라고 생각하십니까? (순서대로 3가지)”

## 5. 인터넷의 효능성 및 민주주의적 함의

인터넷을 통한 NGO의 정치참여가 정치적 효능성(efficacy)과 민주주의에 주는 함의와 관련해서는 양면적인 평가가 존재한다. 한편으로 정부를 가진 시민(informed citizen)들이 온라인상의 숙의(deliberation)와 공론의 장을 형성하고 정치과정에 능동적이고 적극적으로 참여함으로써 시민들의 정치적 효능감과 참여민주주의의 가능성을 제고할 수 있다는 낙관적인 시각이 존재한다. 그러나 반대로 인터넷이 야기하는 익명성, 편향성, 감성의 정치와 포퓰리즘 등 인터넷의 효능성과 민주주의적 함의에 대한 비관적인 시각이 제기되고 있다. 이러한 양면적 시각과 관련하여 본 설문에서는 NGO 활동가들은 어떠한 시각을 견지하는지 알아보려고 하였다.

<표 9>의 ‘오프라인을 통한 정치참여 활동과 비교해 봤을 때, 인터넷을 이용한 정치참여



활동이 어느 정도 효과적이라고 생각하십니까?’는 인터넷을 이용한 NGO의 정치참여에 대한 전반적인 효능감을 묻는 문항으로서 대다수 단체들(52%)이 매우 효과적 혹은 효과적이라고 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 <표 10>은 인터넷을 통한 정치참여가 시민들의 참여의식과 참여민주주의의 발전에 미치는 영향에 대한 문항으로써 역시 대다수(55%)의 단체들이 인터넷이 시민참여의식과 참여민주주의의 발전에 상당부분 기여한다고 생각하는 것으로 나타났다.

**<표 9> 인터넷을 통한 정치참여의 효과**

매우 효과적	효과적	보통	별로 성과가 없다	전혀 성과가 없다	무응답
4	24	14	6	0	6
7%	45%	26%	11%	0%	11%

설문: “Off-line을 통한 정치참여 활동과 비교해 보았을 때, 인터넷을 이용한 정치참여 활동이 어느 정도 효과적이라고 생각하십니까?”

**<표 10> 인터넷을 통한 정치참여의 참여민주주의적 기여**

매우 크다	크다	보통	적다	매우 적다	무응답
4	26	15	2	1	2
7%	48%	28%	4%	2%	11%

설문: “Off-line을 통한 정치참여 활동과 비교해 보았을 때, 인터넷을 이용한 정치참여 활동이 시민들의 참여의식과 참여민주주의 발전에 어느 정도 기여한다고 생각하십니까?”

그러나 <표 11>과 <표 12>에서는 대다수의 단체들이 인터넷을 이용한 정치참여 활동에 있어서 ‘온라인상의 익명성으로 인하여 야기되는 험담과 유언비어의 문제’와 ‘감성적이고 여론몰이식 운동으로 전락할 수 있는 문제’가 공히 심각하다고 생각하는 것으로 밝혀졌다. 이러한 결과는 오프라인 NGO 활동가들이 인터넷을 이용한 정치참여에 대하여 갖고 있는 양면적인 평가를 잘 보여주고 있다. 즉 한편으로 인터넷을 이용한 NGO의 정치참여가 효과적이며 참여민주주의에 기여할 수 있다는 점을 받아들이고 있지만, 동시에 익명성의 부작용과 포퓰리즘의 위험에 대하여 인식하고 있는 것으로 보인다. 이는 다소 의외의 결과라고 볼 수 있는데 직접적으로 인터넷을 운동자원으로 사용하고 있는 NGO 활동가들조차도 인터넷의 부정적 측면을 심각하게 인식하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다.

**<표 11> 온라인상의 익명성의 문제**

매우 크다	크다	보통	적다	매우 적다	무응답
9	23	12	3	1	6
17%	42%	22%	6%	2%	11%

설문: “인터넷을 이용한 정치참여 활동에 있어서 온라인상의 익명성으로 인하여 야기되는 험담 및 유언비어 문제가 어느 정도 심각하다고 생각하십니까?”

〈표 12〉 포퓰리즘의 문제

매우 크다	크다	보통	적다	매우 적다	무응답
1	23	15	10	0	5
2%	42%	28%	19%	0%	9%

설문: “인터넷을 이용한 정치참여 활동이 감성적이고 여론몰이식 운동으로 전락할 수 있는 문제가 어느 정도 심각하다고 생각하십니까?”

## 6. 선결되어야 할 문제점

앞에서 지적 했듯이 ‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’에 있어서 선결되어야 할 문제점은 크게 보아 기술적 요건, 제도적 요건, 시민적 요건으로 나누어 볼 수 있으며 특히 전자적 시민사회의 성패와 관련하여 시민적 요건이 중요하다는 사실을 알아보았다. 〈표 13〉의 설문 문항은 바로 이러한 선결조건들에 대한 NGO들의 생각을 묻고 있다. 구체적으로 정보기술 인프라의 구축(기술적 요건), 정보접근권 보장, 온라인상의 표현의 자유, 정보격차 해소(이상 제도적 요건), 시민참여의식 함양, 토론문화의 정착, 통신윤리의 준수(이상 시민적 요건)에 대한 우선순위를 물었다. 대상단체들은 1순위로 선결되어야 할 문제로 정보기술 인프라의 구축(14개 단체)을 들어 기술적 요건을 중요시하고 있는 것으로 나타났다. 또한 정보접근권의 보장을 위시하여 제도적 요건 또한 중요시하고 있음을 알 수 있다(총 13개 단체). 그러나 11개의 단체가 시민참여의식 함양을 1순위로 두고 있으며 통신윤리의 준수와 토론문화의 정착을 포함하여 총 23개 단체가 시민적 요건을 일차적으로 중요시하고 있는 것으로 나타났다. 전체 점수의 비율을 봐도 시민의식의 함양(23.6%), 토론문화의 정착(16%), 그리고 통신윤리의 준수(8%)를 합칠 경우 47.6%의 비중을 두고 있는 것으로 밝혀졌다.

〈표 13〉 선결되어야 할 문제

	1순위	2순위	3순위	점수	비율(%)
정보기술 인프라의 구축	14	1	6	50	16.7
정보접근권 보장	9	8	7	50	16.7
온라인상 표현의 자유	2	6	6	24	8
정보격차 해소	2	10	7	33	11
시민참여의식 함양	11	14	10	71	23.6
통신윤리의 준수	5	3	3	24	8
토론문화의 정착	7	8	11	48	16
계	50	50	50	300	100

설문: “인터넷을 이용한 정책참여 활동에 있어서 선결되어야 할 문제점은 무엇입니까? (순서대로 3가지)”

#### IV. 결론

본 연구는 인터넷을 통한 NGO의 정치참여의 유형을 개략적으로 정리해보고 설문조사에 기초하여 현 한국 NGO들의 인터넷 활용현황, 인터넷을 통한 정치참여 방식 그리고 인터넷을 통한 정치참여가 민주주의에 주는 함의를 살펴보았다. 본 연구의 의의를 찾아보자면 다음과 같다.

우선 인터넷을 통한 NGO의 정치참여 유형을 ‘인터넷을 도구로 활용하는 오프라인 NGO,’ ‘네트에서 발생하는 이슈를 중심으로 전개되는 운동,’ ‘네트 상에서 이루어지는 시민운동,’ ‘네트 상의 자발적 커뮤니티,’ ‘사이버 연대 구축을 위한 시민운동’ 다섯 가지로 나누어 각 유형의 특성을 살펴보았다. 이는 기존의 연구들이 두 가지 내지는 세 가지로 유형화하는 방식을 좀더 세분화하여 각 분야의 연구가 독자적으로 이루어지고 축적되어야 할 필요가 있음을 보여주고자 하는 의도에서 시도되었다.

다음으로 인터넷을 통한 NGO의 정치참여의 현황과 여러 측면들을 NGO 활동가들의 설문조사에 기초하여 실증적으로 밝혀보려고 노력했다. 이는 그동안 주로 이론적 논의와 사례 분석에 기초하여 이루어진 기존 연구들을 보충하고자 하는 의도에서 수행되었다. 비록 샘플이 연대회의 산하 50개 단체에 국한되어있고 엄밀한 계량적 분석이 결여되어 일반화할 수 있는 결과는 아니지만 연대회의에 속한 주요단체 인터넷 담당 활동가들의 경험과 평가를 통하여 ‘인터넷을 통한 NGO의 정치참여’의 현 국면을 알아볼 수 기회가 될 수 있을 것이다.

몇 가지 흥미로운 사실도 확인되었다. 우선 NGO의 홈페이지 활용현황 및 인터넷을 통한 정치참여 방식을 보면 인터넷의 기술적 활용과 직접적인 압력행사의 자원동원 못지않게 인터넷상의 쌍방향적인 의사소통과 인터넷을 통한 공론형성에 대하여 중요성을 부과하고 있는 것으로 확인되었다. 인터넷과 집단행동의 딜레마와 관련해서도 기존 연구의 주장을 확인하고 ‘온라인을 통한 회원의 의사결정 참여가 단체 회원의 참여와 지지를 이끌어 내기 위한 중요한 사회적 인센티브로 인식되고 있다는 사실을 지적하였다.<sup>10)</sup>

‘인터넷의 정치적 효능성(efficacy) 및 민주주의적 함의에 대하여 NGO 활동가들의 경우에도 이중적인 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다. 즉 인터넷의 효과성과 참여민주주의의 구현이라는 긍정적인 측면과 함께 인터넷의 익명성과 감성의 정치가 야기할 수 있는 어두운 면을 공히 심각하게 여기고 있다는 사실이 확인되었다. 이와 관련하여 현 시점에서 선결되어야 할 문제로서 기술적, 제도적 문제보다 시민참여의식의 함양, 토론문화의 정착, 통신운리의 정착 등 시민적 요건을 중요시하고 있다는 사실 또한 현 한국 NGO들의 인터넷을 통한 정치참여의 가능성과 한계에 대한 현실 인식을 보여주고 있다고 하겠다.

---

10) 그러나 현실적으로 온라인을 통한 회원의 의사결정 참여를 실현하고 있는 단체의 사례는 그리 많지 않다. 인터넷을 통하여 단체의 내부 민주주의(internal democracy)를 실험하고 있는 경우로 ‘함께하는 시민행동’을 들 수 있다.

## 〈참고문헌〉

- 장상현. 1999, "전자민주주의와 시민참여: 사이버스페이스의 참여민주적 공간화를 위하여," 크리스찬 아카데미·시민사회 정보포럼 편, 『시민이 열어가는 지식정보사회』 (서울: 대화출판사).
- 장원택. 2003, "인터넷과 정치과정," 미출판 논문.
- 김의영. 2002, "인터넷과 거버넌스: ICANN과 인터넷 거버넌스," 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사).
- 백옥인. 2001, "네트와 사회운동," 홍성욱·백옥인 엮음, 『싸이버스페이스 오디세이』 (서울: 창작과 비평사).
- 서이종. 2002, 『인터넷 커뮤니티와 한국사회』 (서울: 한울 아카데미).
- 손혁재. 2003, "인터넷과 시민운동," 『계간사상』 봄호.
- 송경재. 2004, "한국의 사이버 공동체와 정치참여에 관한 연구," 경희대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- 유석진. 2000, "정보화와 21세기 한국정치," 『국가전략』 제 6권 2호.
- 윤성이. 2001, "인터넷 혁명과 시민운동의 새로운 전개," 한국정치학회·김영래 엮음, 『정보사회와 정치』 (서울: 도서출판 오름).
- 윤영민. 2000, 『사이버공간의 정치』 (서울: 한양대학교 출판부).
- 임혁백. 2001, "정보화사회의 민주주의: 한국정치의 새로운 패러다임," 한국정치학회·김영래 엮음, 『정보사회와 정치』 (서울: 도서출판 오름).
- 장여경. 2001, "인터넷과 NGO," 『NGO가이드』 (서울: 한겨레신문사).
- 정연정. "인터넷과 시민운동." 김재범 외. 『인터넷 미디어와 시민사회』. 서울: 언론개혁시민연대, 2001.
- 정연정. 2002, "인터넷과 집단행동 논리: 올슨(Olson)의 집단행동의 논리를 중심으로," 『한국정치학회보』 36집 1호.
- 하승창. 2001, 『하승창의 NGO이야기』 (서울: 역사네).
- 하워드 라인골드. 2003, 『참여군중』 (서울: 황금가지).
- 한국언론재단. 2000, 『인터넷 시대의 새로운 정치환경과 언론』 (서울: 한국언론재단).
- 한국전산원. 2003, 『2003 한국인터넷백서』 (서울: 한국전산원).
- Barber, Benjamin. 1999, "Three Scenario For the Future of Technology and Strong Democracy," *Political Science Quarterly*. Vol. 113, No.4.
- Bimber, Bruce. 1998, "Toward an Empirical Map of Political Participation on the Internet. Paper presented at Annual Meeting of American Political Science Association, .
- Boncheck, Mark. 1995, "Grassroots in Cyberspace: Recruiting Members on the Internet." Paper presented at Annual Meeting of Midwest Political Science Association.
- Brunsting, Suzanne and Tom Postmes. 2002, "Social Movement Participation in the Digital Age: Predicting Offline and Online Collective Action," *Small Group Research*, vol. 33, no. 5.
- Davis, Richard. 1999, *The Web of Politics* (Oxford: Oxford University Press).

- Economist. 2003, "A Survey of South Korea." *The Economist*, April 19th-25th.
- Hill, Kevin A. & John E. Hughes. 1998, *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC.).
- Lebowitz, Robert. 2003, "Can Internet technology still revolutionize activism?" *Digital Freedom Network*. (<http://www.dfn.org/workshop/elect-act.htm>)
- Olson, Mancur. 1971, *The Logic of Collective Action* (MA: Harvard University Press).
- Ostrom, Elinor. 1998, "A behavioral approach to the rational choice theory of collective action." *American Political Science Review*, vol. 92, no. 1.
- Putnam, Robert. 1996, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," Larry Diamond and Marc F. Plattner eds. *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Resnick, David. 1999, "Politics on the Internet: The Normalization of Cyberspace," *New Political Science*, Vol. 41-42, Fall.
- Salisbury, Robert H. 1969, "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*. Vol. 13.
- Walker Jr., Jack L. 1991, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements* (Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press).