

# 한국의 디지털정치와 전자정당의 실현 조건과 과제

The Digital Politics of Korea and the Realization Condition  
and Issues of the e-Party

노규성\* · 박영민\*\*†

## 목 차

- |                         |                              |
|-------------------------|------------------------------|
| I. 서론                   | IV. 전자정당(e-party) 제도화를 위한 과제 |
| II. 전자민주주의 논의 구조와 성공 조건 | 1. 인터넷 투표제의 도입과 과제           |
| 1. 전자민주주의에 대한 논의와 연구    | 2. 전자정당 제도 도입과 과제            |
| 2. 전자민주주의의 성공 조건        | 3. 전자정당의 제도적 조건              |
| III. 한국 정치와 전자민주주의:     | V. 결론                        |
| 선거와 인터넷, 그리고 전자정당       |                              |
| 1. 한국 정치와 인터넷의 활용       |                              |
| 2. 한국 정당의 전자정당 구축 시도    |                              |

Key Words : 전자정당, 디지털정치, 전자민주주의, 인터넷, e-당원, 민주주의, 인터넷 투표제

## Abstract

The purpose of this paper is to analyze the political discussion and the success conditions on the digital democracy and issues for introducing e-party of Korean parties, and to propose alternatives for solving these issues. To accomplish this purpose, this paper review actual conditions of the digital politics, analyze on results of e-party driving of Korean parties, review issues for introducing e-party of Korean parties, and propose alternatives for solving these issues. Proposed conditions on digital politics and e-party development will contribute to the prosperity of the Korean politics. In near future, an empirical study on the standpoints of voters politicians will be followed.

\* 선문대학교 경영학부 교수, ksnoh@sunmoon.ac.kr, (016)468-4114

\*\* 한국기술경제연구원 책임연구원, welovepeace@korea.com, (011)9725-8336

## I. 서론

2002년 12월 18일에 치러졌던 제 16대 대통령 선거는 사실상 인터넷을 통해 이루어졌다 해도 과언이 아니다. 온라인 상에 '노사모(노무현을 사랑하는 사람들의 모임 '의 약칭)'라는 커뮤니티(communitiy)가 결성되어 노무현 후보의 당선에 결정적인 역할을 했다. 그 뿐 아니라 인터넷 신문과 인터넷 방송 또한 독과점적 지위를 접해오던 보수 신문을 능가하는 막대한 영향력을 미치게 되면서 인터넷은 대선 정국의 핵심적 변수로 작용한 것이다. 한편, 이렇게 탄생된「참여 정부」는 출범과정에서 인터넷이 지닌 정치사회적 효용성을 인정하고 '국민참여센터'를 통해 장관 후보를 온라인으로 추천·접수 받는 등 새로운 정치적 실험을 시도하기도 하였다.

이와 같은 정치사상 초유의 사실들은 전자민주주의가 이미 우리 정치 일반에 깊숙이 유입되고 있음을 실증하고 있다. 기실 토플러(Toffler, A)나 나이스비트(Naisbitt, J)과 같은 미래학자들은 '정보통신 기술의 발전은 광범위한 의사소통구조를 형성함으로써 오늘날의 대의민주주의를 근본적으로 변화시켜, 국민의 광범위하고 적극적 정치참여를 추동할 뿐 아니라 효과적 참여 메카니즘(mechanism)이 됨으로써 직접민주주의를 가능하게 할 것'이라고 전망하고 있다. 이처럼 인터넷이 미래 정치의 새롭고 영향력 있는 의사전달 통로로 기능할 것이며, 대의민주주의로부터 직접민주주의로 이행시키는 촉매제가 될 것이라는 데에는 이견이

없다.

그러나 다양한 비판적 주장이 존재하고 있는 것 또한 사실이다. 비판적 입장의 핵심을 이루는 것은 전자민주주의 자체에 직접 민주주의의 위험요소를 증폭시킬 위험성이 내재되어 있다는 주장이다. 즉, 인터넷에 대한 접근권의 격차 내지 정보화 격차(digital divide)는 국민이 정치과정에 참여할 기회를 제약하기 때문에 민주주의의 기본원리에 어긋난다는 것이다. 따라서 평등의 원칙이 결여된 의사결정과정은 정치적 타당성과 대표성을 왜곡시킴으로써 궁극적으로 정당성의 훼손을 초래한다는 것이다. 이러한 결과를 미리 봉쇄하기 위한 충분조건으로 모든 시민이 유저(user)가 되는 보편성과 유비쿼터스(ubiquitous, 언제 어느 곳에서든지 접근 가능한)를 동시에 확보하는 일이 요구된다는 것이다.

이와 같은 주장의 배경에는 전자민주주의에 대한 이해의 결핍, 정치의 정보화에 따른 지나친 우려와 불신, 그리고 인터넷의 정치적 접목에 대한 우리 연구공동체의 빈곤한 이론적 노력이 자리하고 있다. 그런데 보다 중요한 것은 전자민주주의에 대해 우리 사회가 여전히 광범위하고 심도있는 담론을 형성하지 못하고 있는 현실이다. 눈부신 정보기술의 발전 추이에 크게 뒤져 있는 디지털정치에 관한 이론적 미성숙은 사회적 공론화를 위축시킴은 물론 전자민주주의의 보편적 도입 근거를 박약하게 한다. 물론 한국정치학회나 한국행정학회 등 정치행정분야에서는 5~6년 전부터 전자민주주의와 관련된 국내외 학술대회를 개최하였으며, 학회지에 상당수의 논문을 게재하였다. 그러나 접

근법이 사회과학적 범주 안에 머물러 있음으로 인해 인식의 확장과 실용성을 담보하는 데에는 한계를 보였다.

인터넷이 정치과정의 흐름 전반에 광범위하게 적용되기 위해서는 단순한 정보제공 기능을 넘어 양방향형 의사소통구조의 확립 등 실행 조건의 충족, 전자민주주의에 대한 사회과학적 접근과 정보기술 연구간 협동연구 프로그램 마련 등 다차원적 연구풍토 조성, 그리고 이와 같은 연구성과를 기반으로 하는 사회적 공론화가 이뤄져야 할 것이다. 이러한 점에서 인터넷과 정치 실존과의 관련성을 해석하려는 이론적, 메타 이론적 접근 등 인식론적 연구나 전자민주주의를 실용주의적 관점에서 이해하는 경험적 검토와 실증적 연구, 정보기술을 정치메커니즘에 응용하는 솔루션개발과 같은 실용적 연구 모두 의미를 지니고 있다 할 것이다. 본 논문은 이러한 연구 토양과 비판적 인식 위에서 진행되었다는 점을 밝혀두고자 한다.

한편, 인터넷의 정치사회적 효능을 충분히 인식한「참여 정부」는 ‘세계 최고 수준의 열린 전자정부 구현’이라는 전자정부 비전과 ‘국민과 기업에 대한 가치 창출형 정보체계 구축’, ‘정부 내부의 성과 극대화 및 효율성 제고’, ‘국민과 정부간 수평적 쌍방향 네트워크 형성’ 등을 목표로 설정하고 추진기구를 구성하여 국정개혁과 연계하는 등의 추진 전략을 마련해 놓고 있다. 이와 같은 정부의 전자정부 구현의 궁극적 목표는 행정정보의 체계화나 민원 서비스의 개선 차원을 넘어 전자적 참여를 통한 국민중심의 정책결정과정 시스템으로의 전환, 즉 참여형 전자민주주의의 정착까지를 포함하고

있다. 그러나, 전자민주주의가 ‘국민중심의 정책결정과정 시스템’으로 정착되기 위해서는 국민의 정치적 의사결정 과정인 ‘선거’와 정치과정의 주요한 메커니즘인 ‘정당’에 성공적으로 도입되어야 한다. 특히, 정당의 디지털화는 정당의 민주화·선진화와 직접적으로 관련됨으로써 고질화되어 있는 한국정당의 정당개혁을 이끄는 부수적 효과까지 얻을 수 있다.

한국 정치에서 전자정당(e-party)이 본격적 관심을 끌게 된 것은 지난 제 16대 대선 이후부터라고 할 수 있다. 특히, 한국의 인터넷 사용 인구의 기하급수적 증가현상이 고도화하기 시작한 2000년대 이후 본격화되고 있다. 2003년 10월말 현재 한국 인터넷 사용인구는 10~65세 인구의 67.4%에 달하는 약 2,473만 명으로 추계 되고 있다. 이는 최소한 정보화의 사회적 기반 조성이 완숙 단계에 다다르게 되었음을 의미한다. 정보화의 진전에 따른 정치·사회 행위의 전자적 확장도모는 각 정당은 물론 시민·사회단체의 행위 양태에도 크게 영향을 미치고 있다. 이처럼 정보화의 진전은 정치과정의 주요한 메커니즘으로 작동하는 것을 넘어 ‘선거’, ‘정당’, ‘의회’ 영역 등에 걸친 정치행위 전반에 걸쳐 디지털화를 추진하도록 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 본 논문은 한국정치에 있어 당면한 전자민주주의의 논의 구조와 성공조건을 살펴보고, 이를 기반으로 한국 정당의 전자정당화 과제를 고찰하고자 한다.

## II. 전자민주주의 논의 구조와 성공 조건

### 1. 전자민주주의에 대한 논의와 연구

#### 1) 전자민주주의에 대한 논의

전자민주주의의 현실적 적용을 위한 관심은 대체로 현대 대의민주주의가 지닌 문제점 극복과 그 대안에 대한 정책연구로부터 시작되었다. 즉, 사회과학 연구자들은 대의기구인 국회와 국회의원이 스스로 권력화 하거나 권력의 자의식에 함몰되어 국민적 일반의사에 반하는 행동을 보이고 결국 ‘국민 주권의 왜곡’ 현상을 확대재생산 함에 따라 국민들이 전반적인 국회 및 의회과정에 대해 강한 거부감과 비판적 태도를 지니게 된다고 분석하고 그 대안에 관한 정책연구에 관심의 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 이는 과거 권위주의 정권 내지는 행정부 주도의 개발독재시대에 ‘통법부’ 내지 ‘행정부의 시녀’라는 오명을 받아 온 국회가 민주화 이후 개혁 이니셔티브를 거머쥐지 못한 채 보수주의와 결합하면서 나타난 당연한 귀결이었다.<sup>2)</sup>

한편 경제적 측면에서 정보화의 급진전은 정보화가 정치분야로 전이될 수 있는 환경을 제공하게 되었고 이러한 ‘시민 없는 대의민주

의’를 대체할 모델로서 전자민주주의가 떠오르게 되었다. 따라서 전자민주주의는 ‘시민의 참여’를 가장 핵심적인 관심사로 다룰 수밖에 없다. 대체로 시민의 참여문제에 대한 입장은 전자투표를 통한 직접민주주의 실현과 사이버공간을 이용한 토론기회 및 정보제공 확대 등 두 가지 차원의 주장으로 정리된다.

우선, 토플러는 정보통신기술을 이용하여 일반 국민의 광범위한 정치참여가 가능하게 되는 21세기에는 소수 엘리트에 의한 정치보다는 일반대중이 광범위하게 정책결정 과정에 참여하는 반직접 민주주의(semi-direct democracy)의 시대가 될 것이라고 전망한 바 있다. 그는 정보통신 기술의 발달과 정보량의 확대와 참여의 간편화 등으로 인하여 민주주의가 기존의 엘리트 중심적인 대의민주주의의 틀을 넘어 변화한 형태를 ‘전자민주주의’라고 하였다. 나아가 토플러는 특정 사회 내의 사회적 주체들이 자율성을 지니면서 참여하지만 전체적으로 조화를 이룸으로써 더욱 발전된 민주주의체제를 구축할 것이라는 기대에서 “모자이크 민주주의(mosaic democracy)”라고 칭하기도 하였다(토플러, 1990).

한편, 아터튼(Arterton)은 정보통신 기술의 진보 자체가 바로 시민들의 참여를 불러일으킬 수는 없을 것이며, 만일 시민의 참여가 활성화 된다고 하더라도 대의제가 직접민주주의로 곧 대체되지는 않을 것이라고 주장한다. 따라서

2) 최장집 교수는 민주화 이후의 한국 사회를 진단하면서 “최대 균열(cleavage)은 대표된 정당체제와 대표되지 않는 사회 사이의 균열”이라고 규정하고 있다. 즉, 민주화 이후 한국의 정당들은 “사회적 균열의 정치적 표출, 대중 참여의 정치, 다양한 이념적 대안들의 경쟁”을 통해 사회적 내용을 충실히 수렴하지 못하고 지역주의에 함몰된 나머지 보수적 동질성의 범주에 예측되어 있다고 평가한다. 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』(서울: 후마니타스, 2003), pp.32-38. 참조.

인터넷을 통한 참여의 확대는 사이버공간을 이용한 의제형성 과정의 활성화 이상의 의미를 지니지 못한다고 강조한다.<sup>3)</sup> 즉, 인터넷이라는 기술 자체가 민주주의로의 이행을 가능하게 한다기보다는 시민들의 능동적 참여와 선택만이 민주주의로의 이행을 가능하게 한다는 것이다. 또한 엘쉬테인(Elshитай)도 민주주의의 정치 과정이 전자 기술을 사용하여 버튼 선택식으로 변한다면 저급한 민주주의를 가져올 것이라고 경고하고 있다.<sup>4)</sup>

이와 같이 전자민주주의에 대한 논의는 다양한 차원에서 이뤄지고 있다. 특히 컴퓨터 네트워크의 기술적 특성에 근거한 기술결정론적 낙관론에서 벗어나 전자민주주의의 실현 가능성을 모색하는 구체적 논의로 나아가고 있다. 그러나 인터넷의 급격한 확산과 함께 전자민주주의의 논의 역시 너무나 성급하게 진행되어 명확한 개념 정의나 체계적인 논의로 이어지지 못하고, 대부분 정보 사회에 대한 단순한 낙관론적 시각을 견지한 채 사변적 논의 수준에 머무른 것으로 평가되기도 한다(백선기, 2001).

## 2) 전자민주주의의 핵심 논제

그럼에도 그 동안의 논의를 중심으로 살펴본 전자민주주의의 핵심적인 논제는 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 전자민주주의가 대의민주주의의 한계를 극복하고 직접민주주의

의를 이룰 것인가 아니면 견고한 전자감시체제를 형성함으로써 시민적 통제메카니즘으로 작동할 것인가 하는 것이다. 여기에 대해서는 네티즌이 가상공간에서 근대 시민과 동일한 수준의 정치사회적 위상을 지니고, 공동체적 관점을 유지하며 자율적으로 활동할 수 있는지의 문제가 주된 관심사가 되고 있다. 즉 네티즌이 적극적으로 공동체를 형성하고 유지하는 주체가 되어야만 진정한 민주주의의 기풍을 진작시킨다는 의미이다.

둘째, 전자민주주의를 제도적으로 정착시키기 위한 기본적 고려 사항으로서 정보접근의 보편성과 평등성의 실현문제이다. 정보민주주의가 실현되지 않은 상태에서는 지식의 불평등이 야기되고 나아가 사회경제적으로 새로운 자유방임적 분배구조를 형성함으로써 불평등을 구조화시킬 수 있다는 것이다. 이러한 차원에서 정보 격차(digital divide) 해소가 중요한 해결과제로 강조되고 있다.

셋째, 전자민주주의를 확립하기 위한 조건으로 고려해야 할 사항으로 사이버 공간에 대한 검열과 통제를 들 수 있다. 사실 정보에 대한 국가의 과도한 개입이나 검열은 정보 생산과 분배에 있어 개인에게 부여된 잠재적 권리를 봉쇄함은 물론 헌법적 자유인 표현의 자유를 침해함으로써 민주적 커뮤니케이션을 위축시킬 수 있다. 다만, 국가 및 사회적 안녕 질서를 어지럽히거나 위협하는 정보나 정보의 이용, 또는 음란물

3) 아터튼은 전자민주주의를 정의하면서, '전자민주주의의 핵심 요소는 시민들이 정책결정에 충분히 숙고(deliberation)할 수 있는 다양한 정보와 토론 기회를 제공하는 것'이라고 주장한다. 이에 대한 자세한 논의는 Artterton, F. C., *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy* (Newbury Park: Sage, 1987)를 참조.

4) 엘쉬테인은 민주주의의 핵심요소를 '시민의 숙고(deliberation)를 통한 공공선택'이라고 보고 전자민주주의에서 채택하게 될 전자투표가 자칫 시민의 '진지하지 못한 선택'을 초래할 수 있다는 점에 우려하고 있다. 이에 자세한 논의는 Elshитай, J., *Democracy and the QUBE Tube, The Nation* (1982, August) 참조.

의 유포와 같은 범죄 행위에 대해서는 국가가 개입해야 하는 것은 당연한 일이다.

## 2. 전자민주주의의 성공 조건

전자민주주의의 성공은 시민이 인터넷을 통한 정치과정에 자유롭게 참여하고, 그러한 참여가 유의미한 것이어야 보장될 수 있다. 이를 위해서는 구체적으로 다음과 같은 내용이 전제되어야 한다.

첫째, 시민의 자발적 참여에 따라 정책과 그들의 대표자가 결정되고, 또 확정된 시민의 의사가 규범력을 지녀야 한다. 인터넷이 우리 사회에서 새로운 매체로 크게 각광받으며 광범위하고 급속하게 확산된 데에는 사회심리적 요인도 작용하고 있다. 즉 우리의 반도체 메모리 생산 기술의 발전에 따른 하이테크 산업 및 기술의 경이적 진보와 정보고속도로 구축 및 인프라 조성에 유리한 기반인 도시화는 한국의 인터넷 기술 및 보급률을 세계 최고 수준으로 올려놓았다. 여기에 우리 국민의 독특한 사회문화적 정서가 결합되면서 '제 3의 사회'<sup>5)</sup> 즉 가상사회에 대한 참여의 폭발을 만들어냈다는 것이다. 문제는 이와 같은 짧은 기간에 형성된 '제 3의 사회'가 안정적인 상태로 유지될 수 있는냐는 것이다. 즉, 가상공간 속에서 시민의 정치적 관심과 참여가 지속적으로 유지되어야 하며, 이는 인터넷을 통한 의사결정 및 수용체계

가 확립이 전제될 때 가능하다. 양방향형 참여 메카니즘으로서 인터넷에 대한 관심은 주로 선거 영역으로부터 발전되어 왔다. 전자투표제(e-vote system)가 실현되면서 시민은 인터넷을 통해 자신의 의사를 적극적으로 지속적으로 표출할 것이기 때문이다.

둘째, 시민이 합목적적 선택을 할 수 있도록 공공정보가 충분히 공개되어야 하며, 의사소통 구조가 확립되어야 할 것이다. 물론 유권자의 인터넷을 통한 의사결정과정 자체에 대한 신뢰 확보가 전제되어야 한다. 인터넷을 통한 의사결정은 사용자의 키보드 입력을 통한 '투입'과 선택 결과의 최종 집계를 모니터로 확인하는 '산출'을 특징으로 하고 있다. 중간 단계로서 변환 과정(conversion) 또는 집계 과정이 가지적이지 않기 때문에 사용자(user)들은 '산출물'을 신뢰하지 못하는 경향이 있다. 결국 정보처리과정에서의 조작 가능성에 대한 우려가 불식되어야 한다. 이를 위해 전자 투표를 실시할 때, "디지털선거관리위원회"를 두어 선거과정의 투명성을 확보하도록 해야 할 것이다. 영국 선거개혁협회(Electoral Reform Society, ERS)가 발표한「21세기의 선거」보고서에서도 '현재의 투표방식을 대체하는 대안투표 방식을 도입하기 위해서는 시민들에게 부정 위협이 없다는 것을 확신시켜 주는 것이 최우선 과제'라고 주장하고 있다. 또한 전자투표는 자칫 경솔한 투표를 야기할 수 있다. 따라서 사용자(유권

5) 필자는 편이상 사회를 '상호간 대면성-비대면성'과 '상호관계의 일방향성-양방향성'을 기준으로 구분하고 다음과 같이 개념 정의하고자 한다. '제 1의 사회'는 대면 사회(對面社會)·양방향형 관계를 특징으로 하는 사회로 '직접적 인간관계(direct human relationship)'를 기반으로 하는 사회로 현실적 생활 세계(real life world) 내지 오프라인 사회(off-line society), '제 2의 사회'는 비대면 사회·일방향형 관계를 특징으로 하는 사회로 전화나 팩스와 같은 통신수단, 또는 라디오, 신문, TV, 담화 등과 같은 일방향적 매체를 주된 사회적 정보전달 수단으로 하는 사회로 '간접적 인간관계(indirect human relationship)'를 기반으로 하는 사회, 그리고 '제 3의 사회'는 비대면 사회·양방향 관계를 특징으로 하는 '매개적 인간관계(mediative human relationship)'로 '가상공간(virtual society)'이 특징적 사회이다.

자)들이 합목적적이고 신중한 투표를 할 수 있도록 충분한 정보공개가 이뤄져야 한다.

### Ⅲ. 한국 정치와 전자민주주의: 선거와 인터넷, 그리고 정당

#### 1. 한국 정치와 인터넷의 활용

##### 1) 선거에서의 활용

정보사회에서의 전자민주주의는 오히려 직접민주주의의 현실성을 더욱 높여주는 계기가 되고 있다. 즉, 정보사회에서 유권자들은 정치적 사안에 대한 정보를 빠르게 획득하고, 정치적 쟁점에 관해 직접적으로 자신의 의사를 표출할 것이다.<sup>6)</sup> 이에 따라 선거를 통해 선출된 공직자들의 정책결정은 자신의 의지보다 인터넷을 통해 표출된 대중의 의지에 보다 크게 좌우될 것이다. 이러한 시민들의 정책결정 과정에 대한 직접적 참여는 특히 전자민주주의의 가능성을 열어 준다. 과거 시간적 공간적 제약으로 인해 불가능했던 직접민주주의는 전자투표를 통한 국민투표 혹은 국민소환 등으로 실현될 수 있다(김영태, 2001).

특히, 2000년 이후 세계 여러 나라에서 선거

에서의 인터넷 활용과 전자투표의 활용사례가 늘고 있다. 지난 2000년 미국의 대통령 선거에서는 인터넷을 활용한 캠페인 기법이 선거운동에서 핵심적 수단으로 등장하였다. 미국 대선에서의 인터넷 열풍으로 인해 평론가들은 인터넷이 정치인들의 선거자금 모금 수준이 아니라, 주민들을 정치적 의사결정 과정에 적극적으로 참여시키는 직접민주주의의 길을 열었다고 평가하고 있다. 이와 같이 인터넷이 정치체계에 대한 변화를 주도하고 있는 현상을 두고, 모리스(Morris)는 인터넷을 '제 5부'의 지위로 규정하고 있다(Morris, Dick, 1999).

한국에서 전자민주주의가 처음 활용된 것은 1992년 제 14대 대통령 선거 당시로 거슬러 올라간다. 당시 각 정당은 PC통신상에서 경쟁적으로 '포럼'을 운영하였다. 당시 전자민주주의는 주로 PC통신 이용자의 대다수를 차지하는 젊은 세대들을 대상으로 한 정당 및 후보자 홍보를 위해 이용되었다. 그러나 선거 때마다 PC통신이 활용되고 또 최근에 와서는 인터넷을 통한 정치적 쟁점에 대한 토론이나 동호인 그룹을 통한 정치 참여가 활발하게 이뤄지면서, 본격적인 쌍방향형 의사소통(interactive communication) 구조를 형성하고 있다.

2000년 제 16대 총선에 이르러서는 이전과 달리 인터넷 웹사이트를 통한 다양한 정치과정이 본격적으로 이루어지기 시작했다. 정당들과 후보자들은 단순히 홈페이지를 개설하는 수준

6) 그로스만(Lawrence K. Grossman)은 커뮤니케이션의 수단으로서의 인터넷은 시민과 정치인 사이의 직접적인 쌍방향 접촉을 가능하게 하며, 이는 전화나 TV와 비교할 때, 정치 활동을 혁명적으로 활성화시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있으며, 이와 같은 기술적 변화는 고대 그리스의 고전적 민주주의, 대의민주주의 시대에 이어 전자민주주의라는 제 3의 민주주의 시대를 초래할 것이라고 강조하고 있다. 상세한 논의는, Lawrence K. Grossman, *The electronic republic: reshaping democracy in the information age* (New York: Viking, 1995)을 참조.

을 넘어 방송국, 인터넷 도우미, 사이버 기자단 모집 등 첨단 이미지를 심기 위해 노력했다. 특히 총선연대가 웹사이트에 낙천낙선 명단을 공개하면서 수많은 네티즌들의 선거에 대한 관심을 불러 일으켰다(백선거, 2001). 사실 한국에서 인터넷을 선거에 활용하는 것은 주로 선거과정에서의 홍보 또는 영향력 행사와 같은 정치적 환경을 이루는 측면이 강했다. 2002년 제 16대 대선에서의 인터넷 활용도 이와 같은 수준을 크게 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다.<sup>7)</sup>

그러나 인터넷을 선거에 적용시키는 가장 중요한 일은 전자투표제(e-vote)의 도입이라고 할 수 있다. 전자투표 자체가 바로 전자민주주의의 구체적 행위라고 할 수 있기 때문이다. 물론 이를 실제 투표과정에 도입하기 위해서는 위에서 설명한 평등성, 보편성의 확보와 같은 원칙적 선결조건이 충족되어야 하며, 다양한 기술적 측면들이 전제되어야 한다. 그러나 국회나 지방의회와 같이 비교적 소수의 구성원으로 이루어지고 비밀투표의 필요성이 적은 조직에 있어서는 전자투표제가 유용한 수단이 될 수 있다. 캘리포니아주 의회의 경우, 상하 양원의 본회의장에 각각 전자투표장치가 마련되어 있어 이를 활용해서 투·개표 기록을 동시에 진행한다. 이 투표장치는 단순히 표결결과를 보여줄 뿐 아니라 표결 결과는 입법 데이터센터에 실시간 전송되어 입법 데이터센터가 관리하는 각종 시스템에 자동적으로 기록되고 저장된다(박재창, 2003). 결국 전자투표제를 의회,

정당 수준에서 도입 실시하는 것은 가능하고 필요하며, 특히 '저비용 고효율의 정치'를 실현하는 효과적 수단이라고 할 수 있겠다.

## 2) 국회에서의 활용

민주주의의 요체는 국민에 의한 정부 및 정치과정에 대한 통제라고 할 수 있다. 즉, 진정한 민주주의의 구체적 행위과정은 시민의 의사집약과 표출 과정이 직접성을 지녀야 하며, 일련의 정치 과정에서 시민의 원활한 정치 참여가 제도적으로 보장되고, 유의미한 영향력을 미칠 수 있어야 한다. 따라서 본래적 의미의 민주정치는 사실상 직접 민주정치라고 할 수 있다. 그러나 근대 이후 국가·사회의 범위와 국가 역할의 팽창적 확대는 대의민주주의를 채택하도록 만들었다.

그러나 대의민주주의는 효율적 정치 운영이라는 장점에도 불구하고 시민의 의사와 의회의 의견간의 불일치라는 문제를 낳고 있다. 다시 말하면, 의회가 권력기구화 됨으로써 오히려 시민의 의사를 왜곡하거나 시민 위에 군림하는 경향을 보여주고 있다. 이러한 상태를 방지하기 위한 제도적 장치로 마련되었던 국민소환제도 이미 유명무실해졌다. 기실, 직접민주주의는 대리인체제의 문제점을 극복하고 시민이 의사를 정교하게 반영한다는 이점을 지니는 것이 분명하다.

그러나 한편으로는 앞서 지적한 바와 같이,

7) 선거 과정에서도 인터넷을 통한 전자투표를 충분히 운영할 수도 있다. 예컨대, 특정 정책(공약)에 대해 찬반 여부를 결정을 할 경우 또는 복수의 선거 전략이 결합하고 있는 경우에 이를 지지자들의 커뮤니티를 통해 투표에 부칠 수 있다.



현대 민주주의에 있어서 국가의 의사는 곧 대표자의 의사이지만, 대표자의 의사는 유권자의 의사가 되고 있지 못하며, 따라서 직접민주주의는 실현 불가능한 것으로서 엘리트주의적 민주주의론이 더 적실성을 갖는 것인지도 모른다(박동진, 2000). 이러한 문제를 극복하기 위해서는 국회의원의 의정활동이 투명하게 공개되는 일이 중요하며, 국회의원 스스로가 국민의 대표자로서 자신의 의정활동을 국민들에게 공개해야 할 의무를 지고 있다. 국회의원들의 가장 중요한 활동인 의안처리 과정에서의 태도와 투표 결과를 공개하지 않는다는 것은 ‘국민의 알권리’를 제약할 뿐만 아니라 국회의원이 대표성의 원리를 얼마나 잘 수행하고 있는지 여부를 확인할 기회 자체를 봉쇄하고 있는 것이다. 이런 점에서 최소한 국회표결 실명제의 도입이 요청되고 있다. 의정활동의 공개는 입법활동의 향상을 위해서 뿐 아니라 정치·정책정보의 대국민 전달 및 여론조성, 그리고 원자화된 국민의 정치사회화를 위해서도 중요하다(임성호, 1998).

한국에서는 이미 제 9대 국회인 1975년 8월 국회 본회의장에 전자투표시스템이 도입되었다. 그러나 단 한차례도 사용되지 않았고 1990년 12월에 철거되고 말았다. 이후 1994년 국회제도개선위원회가 제출한 국회제도 운영개선안에 따라 전자투표의 도입이 국회법의 개정으로 확정되었다.<sup>8)</sup> 이후 국회의 정보화에 대한 관심이 점차 증대되면서, 1996년 7월 1일에는 국

회의원 연구단체인 ‘국회 전자민주주의 연구회’가 창립되기도 하였다. 한편, 국회는 1999년 12월 정기국회에서 「약사법중개정법률안」에 대한 찬반투표에서 전자투표 방식을 통해 의결함으로써 전자민주주의 도입을 위한 시발점이라는 평가를 받기도 하였다. 국회의 정보화 추이와 별도로 국회의원 개인의 정보화 역시 본격화되기 시작했다. 즉, 국회의원들의 홈페이지를 이용한 정치활동이 크게 증가하고 있으며, 선거를 위한 홍보와 지지자의 동원을 위해 개인 홈페이지를 운영하는 사례도 비약적으로 증가하였다.<sup>9)</sup>

더욱 중요한 것은 국회의원 스스로의 정보화에 대한 실질적 관심과 국회의원의 인터넷을 통한 서비스의 증대라고 할 수 있다.

스코틀랜드 의회의 예를 들어보자. 스코틀랜드 의회는 전자적 장치를 통해 진정하거나 청원할 수 있도록 법률수정을 마쳤으며, 여행중인 의원이 화상회의 시스템을 통해 상임위원회 회의에 참여할 수 있도록 하였다. 또한 ‘입법정보 및 자문서비스’라는 사이트를 통해 자원봉사조직과 연결되어 있으며, 분야별 전문조직과 조연을 체계적으로 지원 받을 수 있으며, 시펜(CPen), 피 디 에 이(PDA), 포켓 넷(PocketNet) 등이 의원 개인의 모바일 활동을 지원하도록 되어 있다(박재창, 2003).

국회 자체가 민주주의의 실천적 장이라는 점에서 국회의 정보화는 대단히 중요한 의미를 가진다. 이런 점에서 국회의 정보화는 정당과

8) ①국회법 제112조(표결방법) ②중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때에는 기명·전자·호명 또는 무기명 투표로 표결한다.(1994. 6. 28 개정)

9) 박재창 교수의 조사 연구결과에 따른 “홈페이지 보유의원 비율”을 참고해 보면, 272명의 의원 가운데, ‘홈페이지 보유의원’은 182명(66.9%), ‘홈페이지 보유하지 않은 의원’은 90명(33.1%)으로 나타났다.

행정부의 정보화와 같은 수준 또는 그 이상의 수준에 도달해야 하는 당위성을 가지고 있다. 특히, 국회가 정보 시스템을 도입할 때는 정보 제공에 있어서 내용의 충분성, 최신성, 안정성, 기술의 첨단성, 구성의 적절성, 안정감 등을 고려하여야 한다(박재창, 2003). 또한 국민들에게 제공되어야 할 정보 범위는 ① 의사일정, ② 의사과정, ③ 의사결과, ④ 의사자료, ⑤ 의정포럼을 포함해야 한다. 이와 같은 대국민 정보 제공의 의무와 아울러 의사 정보에 대한 국민적 반응을 획득하고 수렴할 수 있는 장치 또한 필요하다. 즉, 국회가 국회의원들을 중심으로 또는 국회의원들이 설정한 의제를 중심으로 국민적 토론과 심의의 장을 형성할 필요가 있다. 그래서 의사 정보를 공개하는 메카니즘들은 언제나 그에 상응하는 피드백(feedback) 장치, 즉 전자식 토론의 장을 동시에 구축해 두어야 할 것이다. 이로써 양방향성을 담보하는 전자국회에 의해 진정한 의미의 참여민주주의를 이룰 수 있을 것이다.

## 2. 한국 정당의 전자정당 구축 시도

2000년 이후 새천년민주당의 ‘e-민주당 프로젝트’<sup>10)</sup>, 열린우리당의 전자정당(e-Party) 구축사업 등 각 정당의 전자정당 구축 노력이 두드러진다. 여기에서는 새천년민주당(이하 민주당)과 열린우리당의 사례를 통해 전자민주주의에 대한 한국 정당의 도입 노력을 점검해 보

고자 한다. 열린우리당의 전자정당 추진노력은 민주당으로부터 분당(分黨) 이전 상황으로 거슬러 올라간다. 따라서 민주당의 ‘e-민주당 프로젝트’가 모태라고 할 수 있으며, ‘e-민주당 프로젝트’는 추진 주체 대부분이 민주당을 탈당하여 열린우리당에 입당하면서 사실상 열린우리당에서 그대로 계승하여 수정·보완을 거쳐 추진되고 있다.

### 1) 민주당의 전자정당

우선, 2002년 대선을 맞아 민주당이 추진한 프로젝트의 특징은 공동체(community)와 전자투표(e-vote)로 정리된다. 첫째, ‘e-공동체’의 장 마련이며, 이는 네티즌의 자발성을 유도하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 이를테면, 일반 네티즌이 사이트에 접속해서 당원 또는 회원으로 가입하고 자신의 정보를 공개하는 순간, 클릭 한 번으로 자신과 같은 지역, 또는 같은 학교, 또는 비슷한 취미와 관심, 같은 직종과 연령 대의 사람들을 손쉽게 찾을 수 있다. 뜻만 맞고 의향만 있다면 언제든지 커뮤니티를 만들 수 있다. 예를 들어, 일주일 사이에 ‘e-민주당 ○○대학교 모임’이 수 십개 만들어질 수도 있고, ‘노무현을 지지하는 ○○지역 모임’이 수 백개 만들어질 수도 있다. 커뮤니티는 지역별, 동문별뿐 아니라 직업·취미·정책·이슈·연령별로 다양하게 묶을 수 있으나, 활동이 지지부진하면 소멸하기도 한다. 커뮤니티는

10) 민주당의 전자정당 추진을 위한 8대 사업은, ① 온라인 지구당 구축, ② 당원관리 시스템 혁신: CRM(Customer Relationship Management, 고객관계관리)기법의 도입, ③ 투명한 재정관리 시스템 구축, ④ 온라인 정책위원회 도입, ⑤ 중앙당 업무 전산화를 통한 효율성 증대, ⑥ 전자투표 제도의 도입, ⑦ 홍보방식의 전환: ‘인터넷 당보’ 발간, ⑧ 인터넷 방송의 활성화를 중심으로 이루어져 있다.

중층적으로 구조화되어 있다. 즉, 한 사람이 여러 모임에 참여할 수 있고, 성격도 강고한 정치조직부터 느슨한 취미모임까지 다양할 수 있다. 이와 같은 ‘e-공동체’ 마련이 궁극적으로 의도하는 바는 흩어져 있는 네티즌을 각종 그룹으로 묶어 뉘으로써 지지자로 수렴하는 ‘세력화’에 있다고 할 것이다. 인터넷에서는 이것이 손쉽게 가능하기 때문이다.

둘째, 전자투표(e-vote) 시스템의 확립이다. e-민주당의 최고 의사결정은 온라인 전 당원 총회로서 당연히 전자투표를 통해서 이루어진다. 일상적인 운영은 일정한 조건이 되는 커뮤니티의 시옵(SYSstem OPerator, 시스템 관리자)들이 모여 운영팀을 조직하고 이들이 운영방안과 규칙을 정한다. 기존 정당조직에 비유하자면 각종 커뮤니티의 시옵은 지구당 위원장이 되고, 온라인 전 당원 총회 또는 전자투표는 전당대회가 되는 셈이다.

전자투표는 최고 의사결정 과정에만 활용하는 것이 아니라 특정 이슈에 대해 일상적으로 논쟁을 벌이며 상시 투표를 진행한다. 지난 대선 과정에서의 적용 예를 보면, 노무현 후보의 대선 전략을 두고 온라인에 논쟁이 붙어졌다 하자. 논쟁의 한 측은 기존에 노무현 후보가 표방했던 ‘국민통합후보’ 안이 타당하다는 것이고, 다른 측은 ‘세대교체후보’ 안을 제안했다 치자. 이는 각종 선거운동의 방향을 결정짓는 중대한 근본전략으로서 사이트 내에 비상한 관심을 촉발하게 된다. 전자를 지지하는 네티즌들은 선거홍보 카피로 “국민통합, 노무현”을 주장하고, 후자를 지지하는 네티즌들은 “it’s difference, 노무현”을 주장한다. 이와 같은 상

황에서 양 쪽 진영은 서로 전자투표를 실시할 것을 합의하고, 자신들의 주장을 사이트를 통해 다른 당원 및 회원들에게 끊임없이 설득하러 다닌다. 결국 최종 투표에서 2만 명이 참여해 51 대 49로 한쪽이 승리한다. 이 모든 과정은 공개하는 것을 원칙으로 한다. 전자투표가 의도하는 목적은 ‘세력화’에 있다. 특정 네티즌이나 커뮤니티에서 제안한 의견이 전자투표에 붙여져 관찰되는 과정은 다수의 동의와 합의를 이끌어내는 과정이다. 즉, 보다 많은 사람을 설득할수록, 보다 많은 사람들이 공감할수록, 그 의견은 힘을 얻게 된다는 논리를 활용한 것이다.

한편, 민주당은 ‘통합 유권자관리 및 전자정당 구현을 위한 e-민주당 프로젝트 실행방안’에서 향후 활용 방안을 ‘전자정부와 연계된 대국민 접점’으로 활용함으로써 각종 정책관련 민원을 접수·처리하고, 정부주도의 전자정부와 연계된 대국민 서비스를 한다는 점이다. 그리고 궁극적인 ‘참여민주주의(e-politics)의 이상 실현하기 위해 전자투표제를 실시한다는 내용으로 정리된다. 이에 따라 프로젝트는 전자결재?화상회의 등 당무의 전산화 차원에서부터 당원 DB와 유권자 DB를 구축하고 e-캠페인에 활용하는 선거전략 차원, 커뮤니티를 통한 당 조직의 확대-정치적 이슈들에 대한 국민의 정책참여를 보장하는 참여민주주의의 실현 차원까지 다양한 수위를 포괄하고 있다.

그러나, 프로젝트가 궁극적으로 지향하는 목표는 정당구조의 개혁에 맞춰져 있다는 점에 유의해 볼 필요가 있다. 현재 한국 정당의 특징은 엘리트 정당, 지역중심 정당, 선거중심 정당

이라는 태생적 한계를 벗지 못하고 있다. 민주노동당의 경우는 조금 다르지만, 민주당이나 한나라당, 자민련 등 기존 제도권 정당은 아직 기존의 한국 정당의 특징을 배태하고 있다고 볼 수 있다. 정당의 뿌리인 지구당은 제왕적 지구당위원장의 사조직화가 되어 있으며, ‘돈먹는 하마’에 비유되는 고비용 정치구조의 주요 요인이 되고 있다. 만일 프로젝트가 성공적으로 활용된다면, 화이트칼라나 젊은 층들도 쉽게 결합할 수 있는 구조, 직장인들이 퇴근 후에도 손쉽게 정당활동에 참여할 수 있는 구조, 돈을 투입해야 움직이기 보다 자발적인 당비를 내는 정당으로 전환됨으로써 지구당 운영구조 및 방식에 근본적 변화가 초래될 수밖에 없다.

## 2) 열린우리당의 전자정당

한편, 열린우리당이 추진하고 있는 ‘온라인 정당’ 역시 전자정당의 실험으로 여겨지고 있다. 열린우리당은 국민참여형 전자정당(e-party)을 지향하면서, 폭넓은 국민참여를 이끌어 내겠다는 계획을 가지고 있다. 신용카드 기능을 겸한 전자당원증이 발부되고, 인터넷·휴대폰·우편 투표가 병행되며, 인터넷을 통해 정책·당무에 대해 쌍방향 토론과 참여가 이뤄지는 구조를 전자정당의 기본 골격으로 하고 있다. 이를 구체적으로 추진하기 위해 열린우리당은 전자정당시스템 구축사업을 발주하고 스마트카드(smart card) 전문업체와 이미 계약을 맺었다.

열린우리당은 세계 최초로 전자정당에 도전하고 있다. 열린우리당의 전자정당 추진계획안

은 대체로 신용카드기능이 가능한 스마트카드 당원증을 발급하고, 전자당원증의 본인인증 기능을 활용한 전자투표시스템의 구축이 중심을 이루고 있다. 그러나 중요한 것은 어떤 콘텐츠를 어떻게 활용하느냐의 문제라고 할 수 있다. 아울러 사회 각계 각층의 전문가와 유권자가 참여할 수 있는 다양한 커뮤니티 구축 및 운영이 전제되어야 하고, 당원들의 실질적인 당무·정책참여가 이뤄지는 쌍방향 프로그램을 갖추는 것 또한 중요한 과제라고 할 수 있다.

## IV. 전자정당(e-party) 제도화를 위한 과제

### 1. 인터넷 투표제의 도입과 과제

#### 1) 상향식 민주주의와 e-당원

정당은 진성 당원을 중심으로 정당의 조직을 재건함으로써 상향식 민주주의의 기틀을 마련할 수 있게 된다. 특히 진성 당원의 의사결정에의 참여 없이는 전자정당의 성공을 기대할 수 없다. 따라서 전자정당을 구축하고자 하는 정당은 소속 당원에게 고유의 아이디를 부여하고 소속 정당의 의사결정이나 공직후보자 추천에 있어서 인터넷을 통한 투표에 임할 수 있도록 해야 한다. 그러나 우선은 당원들 사이에 존재하는 정보화 격차를 고려하여 인터넷 투표와 오프라인(offline) 투표를 병행해야 한다. 즉, 인터넷이나 오프라인 중 당원의 자유의지와 선

택에 따라 어디에서건 투표에 참여할 수 있도록 이원적 투표구조를 마련해야 하는 것이다. 아울러, 진성 당원을 대상으로 한 투표에 있어서의 관심도에 따라 낮은 투표율을 보일 가능성이 있기 때문에 투표의 유효성 보장장치를 마련할 필요가 있다. 즉, '최저 유효 투표율제'를 도입하여 일정 수준의 당원이 투표에 참여하지 아니하면 재투표를 실시할 수 있도록 해야 한다. 다만, 특정 시점을 투표일로 정해 실시하지만 않는다면, 이러한 상황이 발생할 현실적 개연성은 그리 높지 않다. 따라서 당원 투표를 효율적으로 운영하기 위해서는 당해 투표 상황에 대해 게시판, 웹진(webzine) 등을 통해 충분히 공지해야 한다.

아울러 경솔한 투표를 방지하기 위한 방안을 마련해야 한다. 안전투표나 후보자 선출을 위한 투표에 있어서 해당 안전에 대한 상세한 정보 및 후보자의 신상과 정견 등 정보가 충분히 공급되어야 한다. 결국, 전자정당에서 상향식 민주주의를 실천하기 위해서는 인터넷을 통한 당원의 의견 수렴이 자유롭고 충분히 이뤄져야 하며, 이러한 내용이 당의 공식 의사결정 회의체에 보고되어야 한다. 그리고 다수의 의견은 구체적 당론으로 채택되어 정책위원회와 원내 정책실에서 구체적 당안으로 만들어져 의회과정에 투영되는 규범력을 지녀야 할 것이다.

## 2) 인터넷 투표제 도입의 선결과제

지난 2000년 치러진 미국의 대선은 재검표 소동을 거치면서 법정 공방으로 얼룩지고 말았다. 이 와중에 미국내에서는 투표, 재검표 등

선거 과정을 쉽고 빠르게 처리할 수 있는 전자투표에 대한 관심이 높아지게 되었다.

그러나 전자투표에 대한 우려가 제기되었는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 크래킹에 대한 우려이다. 해커들이 전자투표 과정에 침입하면 대혼란이 일어나기 때문에 이에 대한 방지책을 마련하지 않고서 전자투표를 도입하는 것은 무리라는 것이다. 둘째, 선거의 가장 핵심 요소는 공정성이다. 따라서 공정성을 확보하기 위해 선거결과 처리절차는 매우 복잡한 체계로 이뤄져 있는데, 이처럼 공정성이 최우선시 되는 선거절차를 사이버 공간에 맡기기에 너무 위험하다고 지적한다. 셋째, 민주적 선거는 비밀투표를 원칙으로 하고 있는데, 사이버 공간에서의 투표는 비밀투표를 보장하기 매우 힘들다는 것이다.

요컨대, 인터넷을 통한 전자투표제가 도입되기 위한 선결 조건은 신뢰성, 즉 기술적 신뢰성의 확보에 달려 있다고 할 수 있다. 전문가들은 선거과정이 유권자들의 신뢰를 잃게 되면 민주주의의 큰 그림이 훼손될 수 있다고 경고한다. 이에 따라 전자투표가 기술적인 문제를 해결해 일반 선거 과정으로 자리매김 하더라도 인터넷에 익숙치 못한 유권자들을 위해 종이 투표를 동시에 실시하는 등 이중적 보완장치를 마련해야 할 것이다.

## 2. 전자정당 제도 도입과 과제

### 1) 대화형 전자정당의 구축

전자정당이 성공적으로 구축·운영되기 위해

서는 먼저, 정당의 홈페이지가 다양한 정책 및 이슈에 대한 합리적 토론이 이뤄지도록 구성되어야 한다. 그리고 홈페이지에 붙여진 토론이슈와 관련된 당직자는 직접 토론에 임할 수 있도록 제도화되어야 한다. 즉, 전자정당은 민주적 공론을 창출할 수 있도록 구축되어야 하는 것이다. 인터넷을 통한 민주적 공론의 창출은 참여민주주의 실현조건이 되기 때문이다. 따라서 전자정당을 구축하려 할 때, 쌍방향성의 특성을 살려 공간적 한계를 극복하면서 토론하고 정치적 의사를 분명히 밝힐 수 있는 대화형 시스템으로 구축되어야 한다.

다만, 대화형 시스템은 익명성을 띤 인터넷 채팅(대화) 과정에서 나타날 수 있는 수위 높은 비판이나 음해성 있는 발언에도 불구하고 정당의 당직자나 정치인이 직접 나설 수 있어야 그 효력을 발휘할 수 있다. 전자정당이 대화형 기능을 갖추기 위해서는 당직자, 일반당원, 일반 국민을 상대로 하는 다양한 대화 프로그램을 만들어 놓는 것도 의미가 있을 것이다. 이를 통해 고위 당직자 또는 정치인이 당직자, 당원, 일반 국민 등의 서로 다른 그룹들과 대화함으로써 다양한 이해와 인식을 획득할 수 있을 것이기 때문이다.

## 2) 온-오프라인간 조화와 정보보안

정당은 정당의 정보를 제공함에 있어 오프라인에서와 동일하게 온라인(online)에도 제공하는 등 온-오프라인에 대한 정보제공 분량 및 질의 차등을 두어서는 안 된다. 오프라인에는 제공하면서 온라인에는 제공치 않는 정보의 양

이 월등하게 되면, 당연히 온라인 기피현상이 나타날 수 밖에 없는 일이다. 다만, 전자정당이라고 해서 정당의 모든 정보를 공개할 수 있다는 의미는 아니다.

특히, 전자정당의 방화벽 시스템이 견고하지 못한다면, 특히 선거에서 특히 치열한 정보전을 벌이는 상황이라면 정보의 외부유출은 치명적 상황을 초래할 수 밖에 없기 때문에 정당은 정보공개를 더욱 꺼릴 수 밖에 없는 일이다. 이러한 점에서 전자정당은 문건의 종류를 체계적으로 분류하여 관리하고, 전자정당의 자료실에 대한 보안 차원에서 당의 실무자, 당원과 비당원 등에 대하여 차등적 접근권을 부여할 필요가 있다. 또한 우리의 정치문화적 특징 가운데 하나는 오프라인 상의 대면적 관계를 우선시하는 경향이다. 이러한 측면에서 쟁점에 논의과정에서 온라인에서 결정된 의사결정이 오프라인에서 뒤집히는 결과를 가져 올 수 있음에 유의해야 한다. 이를 위해서 전자정당의 당규에 온라인상에서 이뤄진 의사결정이 규범력을 지닐 수 있도록 제도화되어야 할 것이다.

## 3. 전자정당의 제도적 조건

전자정당의 다양한 장점과 효익에도 불구하고 전자정당이 제도화되기 위해서는 필연적으로 전자민주주의의 폐단을 극복하는 일이 선결되어야 한다. 전자정당의 성공적 제도화를 위한 조건을 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 당원의 컴퓨터 보급률 제고와 컴맹의 퇴치, 그리고 당원의 정보 교육 강화를 통하여 정보에 대한 실질적 접근권이 보장될 수 있는

‘조건의 평등’이 실현되어야 한다. 정보화 격차(Digital Divide) 문제는 인터넷 투표에 의해 선출된 공직대표나 정책의 대표성과 정당성의 문제를 낳을 수 있다는 점에서 전자민주주의 성공 핵심적 전제조건이 되고 있다. 이에 대한 논의는, 이현우, “인터넷 투표의 대표성 문제,” 『한국정치학회보』 제 35집 3호, 2001 가을, p.385.

둘째, 정확한 정보가 생산될 수 있도록 하기 위하여 정보의 자의적 변경 및 해킹을 방지할 수 있는 방화벽 구축 등 보안정책이 필수적이다. 셋째, 당원의 적극적 참여와 합리적 의사결정을 위한 진지한 토론문화가 조성되어야 한다. 넷째, 사이버공간에서 표출되는 의사가 대표성을 확보할 수 있어야 하고 소수자들의 의견이 충분히 반영되어야 한다. 그밖에도 개인의 프라이버시 문제, 투표 비용의 감소로 인한 경솔한 투표, 매표 가능성 등이 해결과제로 제기되고 있다.

## IV. 전자정당(e-party) 제도화를 위한 과제

### 1. 인터넷 투표제의 도입과 과제

#### 1) 상향식 민주주의와 e-당원

정당은 진성 당원을 중심으로 정당의 조직을 재건함으로써 상향식 민주주의의 기틀을 마련할 수 있게 된다. 특히 진성 당원의 의사결정에

의 참여 없이는 전자정당의 성공을 기대할 수 없다. 따라서 전자정당을 구축하고자 하는 정당은 소속 당원에게 고유의 아이디어를 부여하고 소속 정당의 의사결정이나 공직후보자 추천에 있어서 인터넷을 통한 투표에 임할 수 있도록 해야 한다. 그러나 우선은 당원들 사이에 존재하는 정보화 격차를 고려하여 인터넷 투표와 오프라인(offline) 투표를 병행해야 한다. 즉, 인터넷이나 오프라인 중 당원의 자유의지와 선택에 따라 어디에서건 투표에 참여할 수 있도록 이원적 투표구조를 마련해야 하는 것이다. 아울러, 진성 당원을 대상으로 한 투표에 있어서는 관심도에 따라 낮은 투표율을 보일 가능성이 있기 때문에 투표의 유효성 보장장치를 마련할 필요가 있다. 즉, ‘최저 유효 투표율제’를 도입하여 일정 수준의 당원이 투표에 참여하지 아니하면 재투표를 실시할 수 있도록 해야 한다. 다만, 특정 시점을 투표일로 정해 실시하지만 않는다면, 이러한 상황이 발생할 현실적 개연성은 그리 높지 않다. 따라서 당원 투표를 효율적으로 운영하기 위해서는 당해 투표 상황에 대해 게시판, 웹진(webzine) 등을 통해 충분히 공지해야 한다.

아울러 경솔한 투표를 방지하기 위한 방안을 마련해야 한다. 안전투표나 후보자 선출을 위한 투표에 있어서 해당 안전에 대한 상세한 정보 및 후보자의 신상과 정견 등 정보가 충분히 공급되어야 한다. 결국, 전자정당에서 상향식 민주주의를 실천하기 위해서는 인터넷을 통한 당원의 의견 수렴이 자유롭고 충분히 이뤄져야 하며, 이러한 내용이 당의 공식 의사결정 회의체에 보고되어야 한다. 그리고 다수의 의견은

구체적 당론으로 채택되어 정책위원회와 원내 정책실에서 구체적 당안으로 만들어져 의회과정에 투영되는 규범력을 지어야 할 것이다.

## 2) 인터넷 투표제 도입의 선결과제

지난 2000년 치러진 미국의 대선은 재검표 소동을 거치면서 법정 공방으로 얼룩지고 말았다. 이 와중에 미국내에서는 투표, 재검표 등 선거 과정을 쉽고 빠르게 처리할 수 있는 전자투표에 대한 관심이 높아지게 되었다.

그러나 전자투표에 대한 우려가 제기되었는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 크래킹에 대한 우려이다. 해커들이 전자투표 과정에 침입하면 대혼란이 일어나기 때문에 이에 대한 방지책을 마련하지 않고서 전자투표를 도입하는 것은 무리라는 것이다. 둘째, 선거의 가장 핵심 요소는 공정성이다. 따라서 공정성을 확보하기 위해 선거결과 처리절차는 매우 복잡한 체계로 이뤄져 있는데, 이처럼 공정성이 최우선시 되는 선거절차를 사이버 공간에 맡기기에 너무 위험하다고 지적한다. 셋째, 민주적 선거는 비밀투표를 원칙으로 하고 있는데, 사이버 공간에서의 투표는 비밀투표를 보장하기 매우 힘들다는 것이다.

요컨대, 인터넷을 통한 전자투표제가 도입되기 위한 선결 조건은 신뢰성, 즉 기술적 신뢰성의 확보에 달려 있다고 할 수 있다. 전문가들은 선거과정에서 유권자들의 신뢰를 잃게 되면 민주주의의 큰 그림이 훼손될 수 있다고 경고한다. 이에 따라 전자투표가 기술적인 문제를 해결해 일반 선거 과정으로 자리매김 하더라도 인터넷

에 익숙치 못한 유권자들을 위해 종이 투표를 동시에 실시하는 등 이중적 보완장치를 마련해야 할 것이다.

## 2. 전자정당 제도 도입과 과제

### 1) 대화형 전자정당의 구축

전자정당이 성공적으로 구축·운영되기 위해서는 먼저, 정당의 홈페이지가 다양한 정책 및 이슈에 대한 합리적 토론이 이뤄지도록 구성되어야 한다. 그리고 홈페이지에 붙여진 토론이슈와 관련된 당직자는 직접 토론에 임할 수 있도록 제도화되어야 한다. 즉, 전자정당은 민주적 공론을 창출할 수 있도록 구축되어야 하는 것이다. 인터넷을 통한 민주적 공론의 창출은 참여민주주의 실현조건이 되기 때문이다. 따라서 전자정당을 구축하려 할 때, 쌍방향성의 특징을 살려 공간적 한계를 극복하면서 토론하고 정치적 의사를 분명히 밝힐 수 있는 대화형 시스템으로 구축되어야 한다.

다만, 대화형 시스템은 익명성을 띤 인터넷 채팅(대화) 과정에서 나타날 수 있는 수위 높은 비판이나 음해성 있는 발언에도 불구하고 정당의 당직자나 정치인이 직접 나설 수 있어야 그 효력을 발휘할 수 있다. 전자정당이 대화형 기능을 갖추기 위해서는 당직자, 일반당원, 일반 국민을 상대로 하는 다양한 대화 프로그램을 만들어 놓는 것도 의미가 있을 것이다. 이를 통해 고위 당직자 또는 정치인이 당직자, 당원, 일반 국민 등의 서로 다른 그룹들과 대화함으로써 다양한 이해와 인식을 획득할 수 있을 것



이기 때문이다.

## 2) 온-오프라인간 조화와 정보보안

정당은 정당의 정보를 제공함에 있어 오프라인에서와 동일하게 온라인(online)에도 제공하는 등 온-오프라인에 대한 정보제공 분량 및 질의 차등을 두어서는 안 된다. 오프라인 에는 제공하면서 온라인에는 제공치 않는 정보의 양이 월등하게 되면, 당연히 온라인 기피현상이 나타날 수 밖에 없는 일이다. 다만, 전자정당이 라고 해서 정당의 모든 정보를 공개할 수 있다는 의미는 아니다.

특히, 전자정당의 방화벽 시스템이 견고하지 못한다면, 특히 선거에서 특히 치열한 정보전을 벌이는 상황이라면 정보의 외부유출은 치명적 상황을 초래할 수 밖에 없기 때문에 정당은 정보공개를 더욱 꺼릴 수 밖에 없는 일이다. 이러한 점에서 전자정당은 문건의 종류를 체계적으로 분류하여 관리하고, 전자정당의 자료실에 대한 보안 차원에서 당의 실무자, 당원과 비당원 등에 대하여 차등적 접근권을 부여할 필요가 있다. 또한 우리의 정치문화적 특징 가운데 하나는 오프라인 상의 대면적 관계를 우선시하는 경향이다. 이러한 측면에서 쟁점에 논의과정에서 온라인에서 결정된 의사결정이 오프라인에서 뒤집히는 결과를 가져 올 수 있음에 유

의해야 한다. 이를 위해서 전자정당의 당규에 온라인상에서 이뤄진 의사결정이 규범력을 지닐 수 있도록 제도화되어야 할 것이다.

## 3. 전자정당의 제도적 조건

전자정당의 다양한 장점과 효익에도 불구하고 전자정당이 제도화되기 위해서는 필연적으로 전자민주주의의 폐단을 극복하는 일이 선결되어야 한다. 전자정당의 성공적 제도화를 위한 조건을 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 당원의 컴퓨터 보급률 제고와 컴맹의 퇴치, 그리고 당원의 정보 교육 강화를 통하여 정보에 대한 실질적 접근권이 보장될 수 있는 '조건적 평등'이 실현되어야 한다.<sup>11)</sup>

둘째, 정확한 정보가 생산될 수 있도록 하기 위하여 정보의 자의적 변경 및 해킹을 방지할 수 있는 방화벽 구축 등 보안정책이 필수적이다. 셋째, 당원의 적극적 참여와 합리적 의사결정을 위한 진지한 토론문화가 조성되어야 한다. 넷째, 사이버공간에서 표출되는 의사가 대표성을 확보할 수 있어야 하고 소수자들의 의견이 충분히 반영되어야 한다. 그밖에도 개인의 프라이버시 문제, 투표 비용의 감소로 인한 경솔한 투표, 대표 가능성 등이 해결과제로 제기되고 있다.

11) 정보화 격차(Digital Divide) 문제는 인터넷 투표에 의해 선출된 공직대표나 정책의 대표성과 정당성의 문제를 낳을 수 있다는 점에서 전자민주주의의 성공 핵심적 전제조건이 되고 있다. 이에 대한 논의는, 이현우, "인터넷 투표의 대표성 문제," 『한국정치학회보』 제 35집 3호, 2001 가을, p.385.

## V. 결 론

한국의 전자정당 구축 시도와 이에 대한 노력의 역사는 일천하지만, 아직 세계에서 유례를 찾아보기 어렵다. 즉, 한국 정당 중에서 2002년 민주당이 추진한 바 있던, 'e-민주당 프로젝트'나 현재 열린우리당이 구축하고 있는 전자정당은 세계적인 모범사례가 될 가능성이 높다. 그러나 전자정당이 직접민주주의, 참여민주주의를 추동한다는 점에서 획기적이고 긍정적 평가를 받을 수 있지만, 당장의 정치적 이익을 얻기 위한 당리당략적 차원에서 접근하게 된다면 성공을 기대할 수 없다. 무엇보다 전자정당의 성공을 위한 기본적인 원칙과 조건을 정렬하면, 네티즌들에게 명확한 책임과 권한의 부여, 참여자들의 자발성 존중, 네티즌들이 제시한 의견과 투표 결과에 대한 규범력 부여 등 일 것이다.

한국의 인터넷의 사용자 수와 인프라 등은 세계 최고 수준임에 틀림없지만, 여전히 남녀간, 도농간 정보화 격차는 해결과제로 남아 있다. 전자정당의 추진이 추구하는 목적은 민주적 의사수렴에 있다. 따라서 편향된 의사가 아닌 보다 일반화된 의사를 수렴하기 위한 주변 환경이 마련되어야 하므로 정보화 격차를 줄여 나가는 국가적 과제가 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

사실 기성정당과 그 조직으로서의 지구당의 구조는 선거정당의 특징을 내포하고 있다. 즉

일상적 정치활동은 미미하고, 지구당은 지구당 위원장의 사조직처럼 관리되는 형편이다. 당연히 정당과 지구당 조직의 운영을 위해서는 막대한 자금이 소요되며, 정당원들도 전문 정치인과 주부나 자영업자를 중심으로 이뤄질 수밖에 없다. 따라서 직장인이나 전문인, 그리고 20·30대 젊은이들은 정당활동에서 소외될 수밖에 없다.

이와같이 기성 정치를 구현하는 기성 정당과 그 주변 환경은 '고비용 저효율'의 정치를 강요하고 있으므로 전자정당은 실현을 위한 현실적 과제가 존재함에도 불구하고 우리 정치구조의 폐쇄성과 비민주성에 기인한 폐해를 극복하는 정치개혁의 새로운 대안임에는 틀림없다. 특히 정치개혁 중 가장 어려운 난제가 정당개혁일 것이다. 전자정당은 정당개혁을 이끌 수 있는 정치개혁 프로그램으로 활용될 수 있을 뿐만 아니라 새로운 정치 인프라로 기능할 것이다.

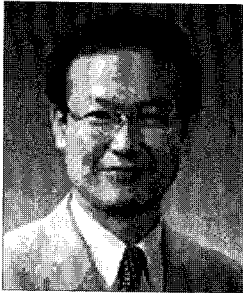
본 연구는 한국 정치개혁의 한 대안으로서 디지털정치와 전자정당의 실현 조건과 과제를 논의하면서 한국정치 발전에 기여할 것으로 기대한다. 다만, 본 연구는 한국 정치에서 나타난 전자민주주의 실태와 전자정당 추진 시도에서 제기된 해결과제를 문헌을 중심으로 연구함으로써 유권자와 정치 관계인들의 의견을 반영하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서 향후 전자정당의 실현과 올바른 구현을 위한 실증적 연구가 이루어져 보다 전자정치와 관련된 체계적인 연구와 이론 정립이 이루어져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 김성태, 『전자정부론: 이론과 전략』, 법문사, 2003.
2. 김영태, “세계화 시대의 정당의 역할과 한국 정당정치 과제,” 『의정연구』제7권 제2호, 2001, p.53.
3. 노규성, 김기봉, 박영민 “디지털사회와 생산적 정치인프라 구축 : 지식기반정치의 실현과제와 구현방안”, 『한국디지털정책학회 창립학술대회 논문집』, 2003 가을, pp. 35-42.
4. 박동진, 『전자민주주의가 오고 있다』, 책세상, 2000.
5. 박영민, 노규성, “전자민주주의와 e-정당의 발전 및 제도화 방안 모색”, 『한국디지털정책학회 창립학술대회 논문집』, 2003 가을, pp. 25-33.
6. 박재창, 『한국전자의회론』, 한올아카데미, 2003.
7. 백선기, 『사이버선거와 인터넷』, 커뮤니케이션북스, 2001.
8. 신지연 편, 『현대 정당정치의 이해』, 백산서당, 2003.
9. 유민호, 『e-폴리틱스.com』, 더블어 숲, 2000.
10. 윤성이 편, 『정보 사회와 국제평화』, 오름, 2002.
11. -----, 『전자민주주의의 현황과 과제』, 정보통신부, 2002.
12. 윤명선, 박영철, “전자민주주의와 정치참여”, 『공법연구』제30집 제3호, 2002.
13. 윤영민, 『사이버공간의 정치』, 한양대학교출판부, 2001.
14. 윤영관, 『21세기 한국정치경제모델』, 신호서적, 2001.
15. 은혜정, 『전자민주주의시대의 인터넷 활용』, 한국방송진흥원, 2002.
16. 이현우, “인터넷 투표의 대표성 문제,” 『한국정치학회보』제 35집 3호, 2001 가을.
17. 진중권, 김병준 외 27인, 『2003년 세상보기 세상 좀 알고 삼시다』, 하이비전, 2003.
18. 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스, 2003.
19. 크리스토퍼 아터튼, 『텔레데모크라시』, 거름, 1994.
20. 토플러, 『권력이동』, 한국경제신문사, 1990.
21. Arterton, F. C., Teledemocracy : Can Technology Protect Democracy, Sage, 1987.
22. Barry N. Hague and Brian D. Loader, Digital Democracy: Discourse and decision making in the information age, Routledge, 1999.
23. Dick Morris, Vote.com, Renaissance Book, 1999.
24. Elshitain, J., Democracy and the QUBE Tube, The Nation 1982.
25. Lawrence K. Grossman, The

electronic republic: reshaping  
democracy in the information age,  
Viking, 1995.

## 저자약력



### 노규성 (Kyoo Sung Noh)

- 1984년 한국외국어대학교 경영학과(경영학사)
- 1986년 한국외국어대학교 경영정보대학원(경영정보학 석사)
- 1995년 한국외국어대학교 대학원(경영정보학 박사)
- 1997년~현재 선문대학교 경영학부 교수
- 2000년~현재 한국기술경제연구원 원장
- 2003년~현재 한국디지털정책학회 회장
- 관심분야 : 전자상거래와 e-비즈니스, MIS, e-Learning, 디지털정책
- e-mail : ksnoh@sunmoon.ac.kr



### 박영민 (Young Min Park)

- 1992년 한국외국어대학교 정치외교학과 (정치학사)
- 1994년 한국외국어대학교 대학원 졸 (정치학 석사)
- 21997년 한국외국어대학교 대학원 (정치학 박사과정 수료)
- 2000년 ~ 2001년: 극동문제연구소 연구위원
- 2003년 ~ 현재: 한국기술경제연구원 책임연구원
- 1996년 ~ 현재: 한국외국어대학교, 한라대학교 강사
- 관심분야 : 전자 민주주의와 e-정당, 의회 및 정당정치, 남북한 관계
- e-mail : welovepeace@korea.com