

## 정보통신기술의 발전과 시민의 정책참여의 상관관계에 대한 경험적 연구<sup>1)</sup>

조영재 \*

이 글의 목적은 정보통신기술의 발전이 시민의 정책참여과정에 어떠한 영향을 미치고 있는지 탐구하는 것이다. 흔히 전자민주주의라 불리는 이 연구영역에는 낙관론과 회의론, 비관론이 공존하고 있다. 이 글은 한국에서의 사례를 통해 다양한 논의에 대해 경험적인 차원에서 살펴보고자 하였다. 핵심적인 질문은 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 사회구성원들은 정책과정에서 정보통신기술을 활용하는데 평등한 기회를 갖고 있는가. 둘째, 정보통신기술의 활용이 민주적 정책과정에 필수적인 중간매개 집단에 대한 시민참여를 증대시키는가. 마지막으로 정보통신기술의 활용이 시민들의 직접적인 정책참여를 실질적으로 증대시키는가.

인터넷 이용정도와 디지털 격차, 정책매개집단への 참여, 직접적 정책참여 등의 상관관계를 분석한 이후 내린 결론은 다음과 같다. 정보통신기술의 사회적 확산은 전자민주주의론자들이 기대하는 것만큼 획기적으로 정책과정의 민주주의를 촉진하지는 못하고 있다는 것이다. 하지만 디지털 격차는 현실의 불평등보다 완화된 형태로 나타난다는 점, 정보통신기술의 활용은 혈연이나 연고 집단 보다는 현실 사회의 사회적이익에 기반한 활동과 연계되어 있다는 점, 그리고 정보통신기술은 인터넷을 통한 직접적 정책참여를 진작시킨다는 점에서 비관적 전망과는 거리를 두고 있다.

주제어: 시민참여, 정책참여, 전자민주주의, 인터넷, 디지털 격차, 매개집단.

\* 고려대학교

<sup>1)</sup> 본 논문은 2004년 학술진흥재단의 지원(KRF 2004-005-B00002)에 의해 연구되었음.

## 1. 문제제기

전 국민의 70%이상이 인터넷을 사용하고 있는 현실을 반영하여 대부분의 사회행위자들은 온라인에 자신의 복사본을 가지고 있다. 개인들은 이메일 계정을 가지고 있으며, 이익집단, 정치인과 정당은 홈페이지를 운영하고 있다. 행정부, 입법부, 사법부 등 정부기구들은 자신들의 업무를 처리하거나 시민들과의 의사소통을 위해 전자정부를 운영하고 있다. 그 결과 사회구성원 및 사회집단과 정부기구들 간의 의사소통은 양적으로 과거와 비교할 수 없이 확대되었을 뿐 아니라, 그들 간의 관계 또한 질적으로 변화하고 있다. 이 글은 이러한 전자적 의사소통의 양적확대와 질적인 변화가 정책과정<sup>2)</sup>에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 탐구하는 것이다.

이에 대한 이론적 탐구와 경험적 분석은 ‘전자민주주의’의 개념을 둘러싸고 이루어져 왔다.<sup>3)</sup> 몇 가지 회의적 반론들을 제외한다면, 대다수 논의들이 전자적 의사소통수단의 발전이 기존의 정책과정을 민주적으로 변화시키는데 기여할 것으로 보고 있다. 이는 크게 다음과 같은 세 가지 견해들로 요약할 수 있을 것이다(조영재 2006; 158-168; 박선희 2000; 김관규 · 김관옥 2006; Hagen 1997).

첫째, 정보통신기술의 발전으로 인해 정책결정과정은 시민이 직접 참여하는 직접민주주의의 이상에 가까워 질 것이라는 견해이다. 시민들은 정보통신기술로 인해 더욱더 많은 정보에 기초하여 자신의 견해를 형성하

---

2) 공공정책이 형성되고 집행되는 일련의 과정을 의미하는 ‘정책과정’은 의제를 형성 (agenda setting)하고, 정책을 결정(policy making)하고, 집행(implementation)· 평가(evaluation)하는 과정을 포괄한다. 따라서 이 개념에는 구체적인 정책을 선택하는 것 뿐 만 아니라, 공적인 문제에 대해 관심을 가지고 다양한 입장과 의견을 표현하는 행위도 포함한다.

3) 전자민주주의라는 개념은 “정보통신기술(information and communication technologies: ICTs) 또는 컴퓨터를 매개로한 의사소통(computer-mediated communications: CMCs)을 활용하여, 시간, 공간 및 기타 물리적 제약을 극복하고 민주주의를 실천하려는 시도들”로 정의될 수 있을 것이다(Hacker and van Dijk 2000, 1).

고, 스스로의 삶을 결정할 수 있는 능력을 갖추게 된다는 것이다(Keskinen 1999). 그리고 사안과 적용범위에 관계없이 정보통신기술이 제공하는 원격투표나 재택 선거를 통해 보다 즉각적이고 직접적으로 정책결정과정에 참여할 수 있다는 것이다(박선희 2000; 고동현 2003, 20).

둘째, 정보통신수단의 발달로 인해 정책결정과정의 공적이며 합리적인 것으로 변화할 것이라는 주장이다. 이는 지난 10여 년 동안 드라이젝(Dryzek), 피시킨(Fishikin) 등에 의해 새로운 민주주의모델로 논의되어온 심의민주주의론에 영향받은 것이다. 이 주장의 핵심은 다음과 같다. 민주적 정당성(democratic legitimacy)이란 단순히 자유로운 선택(투표)과 이 선택을 집계(정책결정)하는데 있는 것이 아니다. 민주주의의 주된 가치는 자유롭고 평등한 조건 속에서 합리적인 토론을 통해 공적인 결론에 도달하는 과정, 즉 심의(deliberation)에 있다는 것이다(이동수 2004, 73).

이들에 따르면, 전자적 의사소통의 공간은 심의민주주의의 가능성을 열어준다. 특히 인터넷은 심의민주주의 실현에 장애물인 물리적·심리적·사회적 장벽을 제거해 준다. 인터넷은 대규모 토론과 심의를 가로막는 시간, 거리, 장소의 문제를 해소할 뿐 만 아니라, 익명성으로 인해 성별, 계층, 연령등과 같이 정보에 부과되는 이해대립이나 편견을 원천적으로 차단함으로써 시민들로 하여금 합리적이고 공적인 토론에 집중케 하기 때문이다. 다양한 유즈넷 그룹, 이메일리스트, 웹포럼은 비공식적 심의공간에 속한다(Dahlberg 2001). 공식적인 제도적 장치로는 온라인 공론조사, 사이버 배심원제도 등이 시행되거나 제안되고 있다(Shane 2004; Marder 2004).

셋째, 정보통신수단은 기존의 정치과정에서 제대로 역할을 할 수 없었던 사람들의 정치권력을 증대시킴으로써, 기존의 대의제 민주주의를 보완하거나 한층 고양시킬 수 있다는 견해이다. 이러한 견해는 전자민주화(electronic democratization)라 불린다. 이에 따르면, 현존 대의민주주의의 위기는 시민들이 적극적으로 정치참여를 하는데 있어서 필수적인 정보와 지식의 결핍,

그리고 시민-정부간 의사소통의 부족에서 기인한 것이다(강상현 2000).

전자민주화론자들은 이러한 결핍이 전자적 의사소통수단을 통해 매워질 것이라고 기대한다. 대부분의 국가에서 추진되고 있는 전자정부는 기존 대의민주주의의 결핍을 보완해 줄 수 있는 핵심적인 프로젝트이다(강동원 외 2006, 251). 전자정부는 오프라인 정부의 등가물임과 동시에 기존의 오프라인 정부에서 제한될 수밖에 없었던 행정정보의 공개와 홍보, 시민들의 의사수렴기능을 더욱 활성화시킬 수 있기 때문이다. 즉 전자정부는 기존 대의정부의 업무효율성을 증진시키는 수단일 뿐 아니라 시민들에 대한 정부의 수직적 책무성을 강화시켜주는 통로역할을 수행한다는 것이다.

입법기관, 정당, 그리고 정치적 대표자들 역시 마찬가지이다. 이 기관들과 대표자들의 활동은 온라인을 통해 공개되고, 일반시민들의 의사는 홈페이지 등을 통해 훨씬 적극적으로 수렴될 수 있다는 것이다. 요약하자면, 전자적 의사소통의 수단의 확대는 공적인 정보에 대한 시민의 접근을 용이하게 하고 대표자와 유권자들 사이에 의사소통을 활성화함으로써, 정치과정에 무관심했거나 소외된 사람들을 대의정치과정에 참여시킬 수 있다고 본다.

이처럼 전자민주주의론은 논자에 따라 의사소통의 도구(케이블 TV, 전화, 컴퓨터 네트워크 등), 선호하는 민주주의 형태(직접민주주의, 대의민주주의), 참여주체(개인, 집단, 정부) 등에 있어서 차이를 보이고 있다(강상현 2002; Hagen 1997). 하지만 이들 모두 정보통신기술의 발전으로 인해 정치적 의사소통의 양식은 크게 변화할 것이고, 그로 인해 정책과정을 포함한 정치과정 전반의 민주주의가 진전될 것이라는 낙관적 관점을 공유하고 있다.

하지만 전자민주주의에 대해 회의적이거나 비관적인 전망 또한 공존하고 있다. 전자적 의사소통 수단의 발전이 사회구성원 전반에 걸쳐 의사소통의 확대를 가져오고, 정책과정에 시민참여를 확대시키며, 공론장을 활성화시킴으로써 시민적 능력을 강화시킬 것이라는 주장은 그저 희망사항(wishful thinking)에 지나지 않는다는 것이다.

반론의 핵심은 세 가지이다. 하나는 인터넷이나 이메일과 같은 정보통신 기술의 발전이 기존의 민주주의에 커다란 변화를 초래할 정도로 시민들의 정치·정책참여를 획기적으로 증대시키지는 않는다는 것이다(Margolis and Resnik 2000). 단적인 예로, 급속한 인터넷의 보급에도 불구하고 지속적으로 관찰되는 투표율의 하락을 들 수 있을 것이다. 그 이유는 인터넷이 시민 개개인들에게 맞춤형 정보를 제공하고, 따라서 시민들은 자신들이 원하는 정보에 선택적으로 접근함으로써 점차 공공의 관심사로부터 벗어날 가능성이 높기 때문이다(김용철·윤성이 2005, 38; Davis 1999, 28-29).

더욱 커다란 문제는 전자적 의사소통의 발전이 일반 시민들의 역량을 강화시키기 보다는 오히려 약화시킨다는 점이다(조영재 2005). 전통적으로 시민들은 중간매개집단(지역공동체, 자발적 결사체, 직능집단 등)을 통해 정책과정에 참여해 왔으며, 그 과정에서 시민들은 정치엘리트에 대한 통제를 수행해왔다. 하지만 전자통신수단의 발달과 그로 인한 시민 개인의 직접적 참여 증대는 중간매개집단의 약화 또는 해체를 초래할 가능성이 있다. 집단에 통합되거나 매개되지 않은 개인이 거대 정부기구에 취약해 질 것은 불문가지이다.

또 한 가지 핵심적인 반론은 정보통신기술발전의 사회·정치적 파급효과가 기존 사회적 계층화를 반영하거나 오히려 심화시킨다는 것이다(Norris 2001; Mossberger et al. 2003). 흔히 디지털 격차(digital divide)로 불리는 이러한 현상은 정보통신기술의 사회적 기반을 강조한다. 시민들은 정보통신수단에 대한 접근성에 있어서 불평등해지고, 정보를 독해하고 가공하는 기술에 있어서 불평등해지며, 그 결과 정책결정에 필요한 정보를 획득하거나 참여할 수 있는 기회가 불평등해진다는 것이다.

이처럼 정보통신기술의 발전이 정책과정에 미치는 영향에 대해서는 낙관론과 비관론이 공존하고 있다.<sup>4)</sup> 이 글은 각 입장에서 전제하고 있는 핵심적 가정들에 대해 한국에서의 사례를 통해서 경험적으로 살펴보고자 한

다. 핵심적 가설들이 기반하고 있는 질문은 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 사회구성원들은 정책과정에서 정보통신기술을 평등하게 활용하고 있는가? 둘째, 정보통신기술의 활용이 민주적 정책과정에 필수적인 중간매개 집단에 대한 시민참여를 증대시키는가? 마지막으로 정보통신기술의 활용이 시민들의 직접적인 정책참여를 실질적으로 증대시키는가? 세 가지 질문에 대해 낙관론의 답변은 ‘예’이다. 반면에 비관론의 답변은 ‘아니오’이다.

## 2. 자료 및 주요 변수

### 1) 자료 및 분석 방법

본 연구는 한양대 제3섹터 연구소에서 2005년 6월 14일에서 7월 20일까지 진행한 “한국의 시민참여와 민주주의에 관한 설문조사”에 기초하고 있다. 이 자료는 전국 20세에서 60세에 이르는 성인 남녀 1,000여명을 대상으로 진행되었으며, 전문조사기관인 한국리서치의 Master Sample을 이용하여 지역, 성, 연령, 소득, 학력, 시군 별 할당표집방법을 통해 표본을 추출하였다. 조사대상의 특성을 감안하여 우편조사와 웹조사가 병행되었다. 웹조사는 인터넷 이용률이 95% 이상인 20-30대를 대상으로 진행되었으며, 우편조사는 40대 이상 및 군지역, 저학력, 저소득층을 대상으로 이루어 졌다. 전자에는 541명(회수율 97%), 후자에는 593명(회수율 94%)이 최종 참여하였다.

---

4) 일부 논자는 비관적 전망에 대해 비관론(cyber-pessimism)과 회의론(cyber-skepticism)으로 세분화한다(Norris 2001, 12-3). 노리스에 따르면, 전자는 ICTs를 새로운 권력과 부의 불평등을 촉발하는 판도라 상자로 보는 관점이다. 반면 후자는 ICTs를 현실의 불평등을 획기적으로 축소하거나 반대로 강화하는 수단으로 보기보다는 현실의 정치와 불평등을 그대로 반영하는 ‘일상으로서의 정치(politics as usual)’를 매개하는 것에 지나지 않는다고 본다.

분석방법으로는 일부 변수들에 대해서 변수의 축약을 위해 요인분석을 하였다. 그리고 디지털 격차를 분석하기 위해 사회·인구학적 변수들(독립변수)과 인터넷 사용시간(종속변수) 간에 회귀분석을 하였으며, 인터넷 사용시간과 매개집단에서의 참여 및 직접적인 정책참여의 관계를 살펴보기 위해서는 상관관계분석을 활용하였다.

## 2) 주요 변수

### (1) 정보통신기술의 활용

정보통신기술의 활용정도를 측정하기 위해 인터넷 이용시간을 활용하였다. 물론 정책과정에 활용되는 정보통신기술은 인터넷에 국한되지 않는다. 케이블 TV, 위성TV, 전자투표기, 이동전화 등과 같은 새로운 미디어나 기기들 역시 중요한 역할을 하기 때문이다. 하지만 컴퓨터를 매개로한 의사소통이 핵심적이며 그 중심에는 인터넷이 자리하고 있다. 게다가 인터넷은 정치·정책과정 뿐만 아니라, 상품의 구매와 판매 및 금융거래와 같은 경제활동이나 정보검색·취미·오락 등과 같은 사적인 활동에 까지 광범위하게 적용되는 정보통신기술이라 할 수 있다. 인터넷을 활용하는 정도에 대한 응답자의 빈도는 다음과 같다.

〈표1〉 인터넷 이용정도

이용정도	응답자 구성(%)
1. 매일 5시간 이상	13.7
2. 매일 3-4시간	19.0
3. 매일 1-2시간	24.3
4. 이틀 1-2시간	10.2
5. 1주 1-2시간	9.5
6. 전혀 안함	23.4
합계	100.0

(2) 시민의 직접적 정책참여

시민의 직접적 정책참여는 정책과정에 영향을 미치기 위한 시민들의 참여여부를 통해 측정하였다. 직접적 정책참여는 다시 온라인 정책참여와 오프라인 정책참여로 구분하였다. 인터넷 활용여부와 정도가 온라인과 오프라인 상의 정책참여에 각각 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위해서이다.

보다 구체적으로 온라인 정책참여를 측정하기위해 최근 1년간 시민들이 정책과정의 주요행위자의 사이트를 어느 정도 방문하고 참여하는지를 조사하였다. 주요 행위자 사이트 항목에는 정치후보 및 정당 사이트, 선거 관련 사이트, 정부기관 사이트, 시민운동 사이트가 포함되었다. 이들 4개의 측정치의 평균값을 온라인 정책참여 측정치로 사용하였다(참여=1, 비참여=0).

〈표2〉 인터넷정책참여(기술통계량)

	N	평균	표준편차
정치후보/정당관련 사이트 방문 및 참여	810	.359	.480
선거관련사이트 방문 및 참여	810	.279	.448
정부기관사이트 방문 및 참여	810	.535	.499
시민운동 사이트 방문 및 참여	810	.393	.488
인터넷 정책참여정도(전체평균)	810	.391	.365

Cronbach's a= .759

이에 반해 오프라인 정책참여는 오프라인의 복잡성을 반영하여 조사항목을 확대하였다. 구체적으로 정당활동, 정당이외의 정치단체에서 활동, 선거운동, 시민단체활동, 기부, 모금활동, 서명운동, 데모나 항의시위, 정치집회, 정치인접촉, 공무원접촉, 사법부 접촉, 종교·시민단체 접촉 등 13개 항목을 측정하였다. 온라인 정책참여와 달리 많은 변수를 축약하기 위해 요인분석을 하였다. 그 결과 정치인·공무원 접촉, 정치활동, 시민활

동과 같이 3가지 요인이 추출되었으며, 각 요인값은 해당변수 측정치의 평균값을 사용하였다(참여=1, 비참여=0). 다음은 요인분석 결과와 그에 따른 기술통계량이다.

〈표3〉 오프라인 정책참여 요인분석

	정치인·공무원 접촉	정치활동	시민활동
정치인접촉	.930	.208	.066
공무원접촉	.769	.048	.232
사법부접촉	.261	.093	.101
기타정치단체활동	.044	.714	.127
정치집회	.174	.701	.057
정당활동	.170	.685	.068
선거운동	.236	.625	.013
테모나 항의	-.005	.458	.318
기부	.114	.044	.724
서명운동	.007	.067	.617
모금활동	.132	.181	.616
시민종교단체접촉	.287	.036	.563
시민단체	.276	.285	.328

요인추출 방법: 주성분 분석.

회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

Cronbach's a = .742

〈표4〉 오프라인 정책참여 기술통계

	N	평균	표준편차
정치공무원접촉(요인)	1057	.102	.227
정치활동(요인)	1057	.064	.161
시민활동(요인)	1057	.300	.257
오프라인정책참여(전체)	1057	.164	.164

### (3) 매개집단참여

매개집단의 참여를 측정하기 위하여, 최근 1년간 14개 유형의 집단에 참여정도를 측정하였다. 그 집단에는 교회, 성당, 사찰 등 종교, 학교 동문회, 계·친지·친목모임, 복지관등 봉사단체, 시민사회단체, 학교와 학부모 모임, 스포츠·취미·동호회, 질병극복·금연·단주모임, 직장 혹은 대학동아리, 직장노동조합, 종친회, 향우회, 직능단체가 포함되었다. ‘불참’부터 ‘매우 적극적 참여’까지 6점 척도로 측정되었으며, 13개 측정치의 평균값을 전체 매개집단참여 측정치로 활용하였다. 보다 세부적인 관계를 확인하기 위하여 요인분석을 통해 매개집단변수를 축약하였으며, 각 요인값은 해당변수의 평균값을 활용하였다. 다음은 요인분석결과와 기술통계량이다.

〈표5〉 매개집단참여에 대한 요인분석

	사적이익 기반 매개집단	혈연·연고 기반 매개집단	친목·취미 기반 매개집단	종교·공익 기반 매개집단
직장 노동조합 활동	.734	.156	.083	.134
직장 혹은 대학 동아리 활동	.664	-.071	.385	-.108
질병극복, 금연, 단주 모임	.620	.174	.043	.193
소비자 조합 등 조합 회원	.569	.296	.028	.298
직능단체 활동	.502	.478	.078	.200
향우회	.184	.816	.111	.056
종친회	.138	.788	.127	.091
계, 친지, 친목모임	-.127	.292	.715	.055
스포츠, 취미, 동호회 활동	.391	-.041	.618	-.030
학교 동문회 활동	.131	.322	.579	.024
학교와 학부모 모임	.208	-.186	.508	.354
복지관 등 봉사단체 활동	.157	.165	.183	.767
시민사회단체 활동	.252	.259	.148	.652
교회, 성당, 사찰 등 종교활동	.021	-.052	-.102	.629

요인추출 방법: 주성분 분석.

회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

Cronbach's  $\alpha = .784$

〈표6〉 매개집단참여정도(기술통계량)

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사적이익 매개집단	1053	1	6	1.54	.812
혈연연고 매개집단	1055	1	6	1.75	1.231
친목취미 매개집단	1052	1	6	2.74	1.052
종교·공익 매개집단	1053	1	6	2.04	1.103
매개집단 전체	1050	1	5	2.02	.728

### 3. 정책참여 조건과 수단의 격차: 디지털 격차(digital divide)

정보통신기술의 발전이 정치·정책과정 미치는 영향을 연구하는데 있어서 첫 번째 단계는 정책참여 조건과 수단에 대한 것이다. 정책참여 이전에 참여조건과 수단의 불평등성은 이후 정책과정 전반에 지속적인 영향을 미치기 때문이다.<sup>5)</sup> 이에 대해 정보통신의 민주주의 효과를 긍정하는 전자민주주의론은 그 다양성에도 불구하고 평등화 효과에 대한 신념을 공유하고 있다. 정보통신기술이 심의 민주주의를 촉진할 것이라고 보는 학자들은 정보통신기술이 합리적이고 평등한 토의에 장애가 되는 물리적·사회적 장벽을 제거할 것으로 기대한다. 성별, 연령, 계층과 같은 변수들은 온라인 심의공간에서 별다른 영향력을 갖지 못한다는 것이다. 더 나아가 대의제를 보완하고자 하는 전자민주주의론자들은 현실의 정책과정에서 별다른 역할을 하지 못하는 사람들의 정치권력을 증대시킴으로써 현실의 불평등을 개선할 수 있다고 주장한다(Snyder 1994; Hagen 1997). 마찬가지로

5) 서구민주주의의 사회적 기반에 대한 두 가지 경쟁적 해석인 다원주의와 조합주의가 비판받는 것도 이 지점이다. 서로 상이한 관점에도 불구하고, 양자는 모두 참여의 자원을 집중적으로 소유한 조직화된 특수이익의 정책참여를 중심으로 하고 있기 때문이다(정상호 2006; Schattschneider 1960)

로 인터넷이 창출한 공간의 공동체적 속성을 강조하는 논자들 역시 정보의 생산과 유통에 관련된 거래비용의 감소와 참여비용의 감소, 그리고 수평적인 네트워크 등으로 인해 평등성이 증대될 것으로 보고 있다(유석진 2000; 장용호 2002).

이와 반대로 정보통신기술의 확산과정에서 정책참여 수단의 격차를 초래하며, 따라서 민주주의의 핵심적 가치인 평등을 심각하게 훼손하고 있다는 반론도 적지 않다. 디지털 격차(digital divide)라 불리는 이러한 불평등은 다차원적이다. 정보통신기술에 대한 접근 격차(access divide), 정보를 가공하고 독해하는 기술격차(skill divide), 그리고 그로 인해 발생하는 정치적 수단과 참여 통로의 격차(democratic divide)가 주요 차원을 이룬다(Mossberger et al. 2003; Norris 2001). 그리고 그 요인으로는 인종, 소득, 직업, 젠더, 연령 등과 같은 사회적·인구학적 변수들이 언급되고 있다. 이러한 변수들은 현실의 불평등을 야기하는 주요 변수라는 점에서 문제의 심각성이 있다. 왜냐하면 정보통신기술의 확산이 현실 불평등을 복사하거나 오히려 더욱 강화할 수 있기 때문이다.

시민의 정책참여의 측면에서 볼 때, 디지털 격차는 뒤에서 다룰 두 요소 보다 훨씬 중요하다. 정보통신기술의 확산으로 인해 직접적인 정치·정책참여가 증대되고 온라인·오프라인에서 매개집단에 대한 참여가 증대된다 하더라도, 그것은 결국 정보통신기술에 접근가능하고 정보통신기술을 적절하게 사용할 수 있는 자들에게 국한되기 때문이다. 그 결과는 더욱더 확대된 현실의 격차를 초래하게 될 것이다.

본 논문은 디지털 격차가 실제로 존재하는 지, 만약 그렇다면 이제까지 언급되어온 사회·인구학적 변수들과 어느 정도 관련이 있는지 살펴보고자 한다. 디지털 격차를 측정하는 변수로는 인터넷 이용시간을 활용하였다. 물론 디지털 격차가 단순히 인터넷 이용시간의 차이로 환원될 수는 없다. 앞서 설명한 대로 접근가능성, 이용능력, 정치적 기회의 평등을 포

괄하고 있기 때문이다. 하지만 단순히 인터넷 이용여부(access)를 넘어서 시간을 고려함으로써 이용정도(use)의 차원을 포함하고자 했다.<sup>6)</sup> 아래는 성별, 교육기간, 소득, 연령을 독립변수로 하고, 인터넷이용시간을 종속변수로 하여 회귀분석을 한 결과이다.

〈표7〉 인구·사회적 요인이 인터넷 이용시간에 미친 영향

	비표준화 계수	표준화 계수	유의확률
	B	베타	
(상수)	.950		.005
성별 <sup>a</sup>	.185	.049	.057
교육기간	.182	.312	.000
소득	.112	.099	.001
연령	-.039	-.283	.000

1)  $R^2=319$ , F-value에 대한 P-value=0.000

2) a: 성별은 더미변수- 기준범주는 남성

<표7>에서 보이듯이 성별을 제외한 다른 독립변수는 통계적으로 의미가 있으며, 인터넷 이용시간에 영향을 미치는 것으로 드러났다. 교육기간이 1년 길어질 때마다 인터넷사용시간 역시 그에 비례하여 0.182시간(약 11분)씩 증가하였다. 소득이 1천 만원 증가할 때마다 0.112시간(약 7분)씩 증가하였다.<sup>7)</sup> 반면에 연령이 1년씩 늘어날 때마다 0.039시간(약 2분 30초)씩 감소하였다. 이는 각각의 변수량이 증가할 때 무시 못 할 누적효과를 갖고 있으며, 따라서 디지털 격차도 그만큼 증대된다는 것을 의미한다. 예컨대 고등학교 졸업자와 대학졸업자는 매일 인터넷 사용시간이 44분(1

6) 디지털 격차에서 ‘접근’과 ‘이용’의 구분과 필요성에 대해서는 안정임(2006, 86-7) 참조.

7) 이는 상관관계분석에서도 드러난다. 인터넷 사용시간과 독립변수들 간의 상관계수는 성별(0.072)을 제외하고 연령(-0.465), 교육기간(0.487), 소득(0.322) 등으로 뚜렷한 상관관계를 보여 준다.

년에 268시간)차이가 나며, 여기에 정보를 생산하고 유통하고 소비할 수 있는 능력의 차이까지 감안한다면 디지털 격차는 더욱 더 증대될 것이다. 이들 독립변수들이 인터넷 사용시간에 미치는 영향력은 표준화계수에서 보이는 것처럼 교육기간, 연령, 소득 순이며, 이 중에서 소득에 따른 불평등의 영향력은 그다지 크지 않았다. 요약하면 교육기간, 연령 등에 나타나는 디지털 격차가 적지 않지만, 현실의 사회적 불평등의 핵심 요인들인 소득수준 및 성별과는 연관성이 크지 않다는 것이다.

#### 4. 정책과정 매개집단 참여

민주적 정책과정에서 참여 조건과 수단의 평등성 못지않게 중요한 것은 정책과정에서 개인의 이익을 대표하고 표명하는 매개집단への 참여이다. 개인들은 이러한 매개집단への 참여를 통해 민주주의를 훈련하고 정책참여에 필요한 조건과 수단을 개선할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 정보통신기술의 민주적 활용을 낙관하는 전자민주주의론들은 정보통신기술의 확산이 국가와 개인을 연결하는 매개집단(intermediate groups)에 대한 참여를 증대시킬 것이라는 데 주목한다.

사실 현대사회에서 매개집단이 민주주의의 유지와 심화에 있어서 관건이라는 주장을 만나기란 어렵지 않다. 미국민주주의를 가능케 했던 핵심적인 요소 중에 하나로서 자발적 결사체를 강조한 토크빌 이래로, 자발적인 매개집단이 민주주의 정책과정에 지니는 중요성은 널리 인정되어왔다. 민주국가에서 독립된 시민은 혼자서는 무기력한 존재에 지나지 않는다. 따라서 자발적인 결사체를 통해 시민문화를 배양하고 공동의 이익을 발견하며 공동의 노력으로 목적을 성취할 수 없다면 민주주의는 붕괴하고 말

것이기 때문이다(토크빌 1997). 현대 민주주의 정책과정을 설명하는 핵심 지주인 다원주의와 코포라티즘 역시 개인과 국가사이에서 이익을 증대하는 매개집단의 중요성을 강조한다(Schmitter 1979, 15; 정상호 2006, 108).

매개집단의 결핍이나 허약성에서 비롯되는 위험성은 콘하우저의 ‘대중사회(mass society)’에 대한 경고를 통해서도 확인할 수 있다(Kornhauser 1959). 그에 따르면 파시즘, 공산주의, 메카시즘 등과 같은 비민주적인 ‘대중운동(mass movement)’은 지역공동체, 자발적 결사체, 직능집단 등으로 구성되는 매개집단이 결핍되어 있는 상황에서 원자화된 개인(atomized individuals)의 직접적 참여가 증대되는 ‘대중사회’의 산물이다. 사회적 유대(social tie)를 제공하는 매개집단이 결핍되어 있을 경우, 일반 시민은 원자화되어 특정 엘리트의 동원에 매우 취약해 지기 때문이다. 달리 표현하면, 자발적인 매개집단과 단절된 채 원자화된 개인으로서 정치·정책과정에 참여하는 것은 전체주의나 권위주의 같은 비민주적 재앙으로 이어 질 수 있다는 것이다.

이와 같은 매개집단의 민주주의 지지기능을 중요하게 고려하는 일부 전자 민주주의론자들은 사이버 공동체(cyber community)에 주목하였다. 온라인 카페(online cafe), 가상공동체(virtual community), 온라인 공동체(online community) 등으로 다양하게 명명되어 온 사이버 공동체는 현실 세계의 매개집단과 기능적으로 등가물인 새로운 공동체 영역이라는 것이다. 이들이 주로 의존하고 있는 이론적 자원은 퍼트남의 사회자본론이다. 사회학자 콜만(Coleman)의 사회자본 개념을 자발적 결사체에 대한 토크빌의 관점에 결부시켜 재구성한 퍼트남의 사회자본 개념은 “참여자들이 협력하도록 함으로써 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특질”로 정의되고 있다(Putnam 1995, 664-5).

일부 전자 민주주의론자들은 인터넷에 의해 형성된 새로운 유형의 사이버공동체 역시 신뢰, 규범, 네트워크를 형성함으로써 현실 세계의 자발적 결사체와 동일한 기능을 수행한다고 믿는다(서진완·박희봉 2003). 물

론 변주는 있다. 사이버 공동체가 현실의 참여로 이어지기 위해서는 정치적 토론이나 정치적 정보의 교환 등으로 측정되는 ‘정치자본’의 개념(이원태 2003)을 도입해야 한다거나, 사회자본이 현실 참여로 이어지는 다양한 경로와 방식에 주목해야 한다는 주장(송경재 2005) 등이 그것이다. 하지만 이들은 시민들이 인터넷상의 사이버 공동체를 통해 값싼 비용으로 집단행동의 딜레마를 해결할 수 있으며, 집합적 문제해결에 필요한 신뢰, 네트워크 등을 획득할 수 있다는데 동의한다.

인터넷의 확산이 사이버 공동체를 폭발적으로 증대시키고, 이는 다시 사회자본의 축적을 통해 정치참여로 이어진다는 논리적 인과연쇄(causal sequence)에 대한 직접적인 증거는 없다. 실제 사이버 공동체가 사사화(privatization)되고 발칸화(balkanization)되는 사례를 통해, 이 인과연쇄를 경험적으로 반증하는 것은 그다지 어렵지 않기 때문이다. 하지만 반대로 사회자본의 형성을 통해 정치참여로 이어지는 경향 또한 다양한 경로를 통해 확인할 수 있다(서정완·박희봉 2003; 송경재 2005). 이는 뒷부분의 직접적 정치참여에 대한 분석에서 보여 지듯이, 온라인에서의 정책참여는 오프라인의 정책참여와 유의미한 정의 상관관계(positive corelation)를 갖고 있다는 점에서도 유추해 낼 수 있다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 사이버 공동체의 사회자본 축적 기능에 대한 주장은 아직까지 검증이 필요한 가설의 영역에 있다.

하지만 사이버공동체가 사회자본을 축적한다고 하더라도 문제는 남아 있다. 그렇다 하더라도 사이버 공동체는 현실의 결사체나 매개집단의 기능적 등가물이 될 수 없기 때문이다. 현실의 매개집단의 기능은 단순히 사회자본을 축적하는데 그치지 않는다. 매개집단에 대한 경쟁적 관점을 유지하고 있는 다원주의와 코포라티즘 모두가 지적하고 있는 것처럼 매개집단의 핵심적 기능은 현실의 사회적 조건과 이익에 밀착되어 있으며, 이러한 조건과 이익을 대표하는 것이기 때문이다(Eckstein 1960; Schmitter 1979). 이렇게 해서 드러난 이익들이 현실의 정책과정에서 경쟁하고, 갈등

하고, 타합하고, 조정된다. 반면 사이버 공동체는 현실의 다양한 이익이나 사회적 균열을 기초하기 보다는 특정 이슈를 중심으로 한 유동적인 집단일 가능성이 크다. 그리고 그 구성원들은 기존의 집단구조 속에서 자리하기 보다는 자신의 사적인 공동체를 네트워크 형태로 형성하고 유지하는 경향이 크다(Wellman 2001). 달리 표현하면 사이버 공동체는 현실의 제한된 부분만을 매개할 수밖에 없다는 것이다.

따라서 정보통신기술의 확산이 매개집단에 미치는 긍정적 영향을 확장하기 위해서는 사이버 공동체에 대한 논의에 국한해서는 안 된다. 보다 중요한 것은 정보통신기술이 오프라인의 매개집단에 대한 참여를 실질적으로 확산·심화시킬 수 있는가에 달려 있다. 따라서 본 논문은 인터넷사용시간으로 측정되는 정보통신기술의 활용정도가 현실의 다양한 매개집단 참여와 어떠한 상관관계를 지니고 있는지를 검증하고자 했다. 구체적으로 전체 매개집단과의 상관관계, 그리고 요인분석에서 도출된 4가지 하위유형과의 상관관계를 분석하고자 했다. 결과는 아래와 같다.

〈표8〉 인터넷 사용시간과 매개집단 참여정도의 상관관계

		인터넷 사용시간	매개집단				
			사적이익	혈연연고	친목취미	종교공익	전체
매개집단	인터넷 사용시간	1					
	사적이익	.259(**)	1				
	혈연·연고	-.070(*)	.426(**)	1			
	친목·취미	.191(**)	.462(**)	.316(**)	1		
	종교·공익	.013	.392(**)	.262(**)	.256(**)	1	
	전체	.170(**)	.819(**)	.627(**)	.756(**)	.650(**)	1

\* < 0.05    \*\* p<0.01    양측검증

먼저 매개집단 전체를 보면 유의수준 0.01에서 인터넷 사용시간과 매개 집단 전체 참여 사이에는 정의 상관관계가 있다는 것을 확인할 수 있다. 하지만 상관계수가 0.170으로 약한 수준에 지나지 않는다. 세부적으로 확인해보면, 사적이익에 기반한 매개집단의 경우에는 상대적으로 높은 정의 상관관계를 보이지만, 혈연·연고에 기반한 매개집단의 경우에는 오히려 부의 상관관계를 보이며, 종교·공익의 경우에는 상관관계가 있다는 가설 자체가 지지되지 않는다. 이러한 결과를 놓고 볼 때 인터넷 이용시간은 사적인 이익집단에 기반한 활동과 상대적으로 높게 관련되어 있을 뿐이며, 그 이외의 매개 집단과는 상관관계를 확인 할 수 없거나 무시해도 좋을 많은 미미하다고 말 할 수 있을 것이다. 요약하면 정보통신기술은 사회적 이익을 표출하고 매개하는데 일정부분 기여하고 있지만, 그 이외에 혈연·지연과 같은 전근대적 관계를 매개하는 데는 별로 활용되지 않고 있다는 것이다.

## 5. 직접적 정책참여

마지막으로, 그렇다면 정보통신기술이 시민들의 직접적인 정책참여를 실질적으로 증대시킬 수 있는가? 정보통신기술이 민주주의의 확산과 공고화에 긍정적으로 기여할 것이라는 낙관론에서는 물론 ‘그렇다’고 답변한다. 사실 민주적 정치 또는 정책과정에서 시민들의 참여는 기본 전제조건이라 할 수 있다(Almond and Verba 1963; Dahl 1998). 비록 헌팅턴(Huntington)처럼 지나친 참여에 대한 경계를 표하는 학자들도 있으나, 대부분은 신생민주주의의 공고화 뿐 만 아니라 선진 민주주의의 심화과정에서도 시민들의 참여확대는 필수적인 요소로 간주된다(Schmitter 1997;

Skocpol and Fiorina 1999).

1990년대 이후 컴퓨터의 확산과 함께 개인들의 의사소통을 획기적으로 증진시키는 인터넷이 등장하면서, 이러한 변화가 일반시민들의 정치적·정책적 참여를 증대시킴으로써 민주주의의 확대와 심화에 기여할 것이라는 인식이 자연스럽게 확산되었다(Bimber 1998; Reingold 1993). 이러한 인식은 정보통신기술의 활용방식과 민주주의의에 대한 관점을 달리하고 있음에도 불구하고 다양한 전자민주주의론들의 공통된 전제로 발전하였다. 정보통신기술을 직접민주주의의 확대 수단으로 간주하는 ‘원격민주주의론(teledemocracy)’은 전자마을회의(electronic town meetings)나 원격투표·재택투표 등을 통해 시민들의 정책참여가 획기적으로 증대될 것으로 보았다. 민주주의의 핵심을 합리적인 토론을 통해 공적인 결론에 도달하는 과정, 즉 심의(deliberation)에 있다고 주장하는 심의민주주의론은 유즈넷, 이메일리스트, 웹포럼처럼 비공식적인 인터넷공간과 온라인 공론조사(online deliberative polls), 사이버 배심원제도(cyber-juries)처럼 공식적인 제도적 장치들이 시민들의 정책참여를 양·질적으로 변화시킬 것이라고 주장한다(Dahlberg 2001; Shane 2004; Marder 2004). 정보통신기술을 활용하여 대의제 민주주의를 보완하고자 하는 전자민주화론(electronic democratization)은 대의민주주의 핵심적 제도들인 국회, 행정부, 정당의 홈페이지나 전자정부 프로젝트를 시민들의 참여를 확산하고 수직적 책무성을 강화시켜주는 핵심적 기제로 여긴다.

과연 정보통신기술의 사회적 확산이 시민들의 직접적인 정책참여를 증대시키고 있는가? 이에 대한 경험적 연구는 주로 사이버 공동체, 사회자본 그리고 정치참여의 상호관계에 초점이 모아져 있는데 반해, 정보통신기술의 활용 자체가 직접적인 정치·정책참여에 미치는 영향에 대한 연구는 미흡하다.<sup>8)</sup> 본 논문에서는 인터넷 사용시간으로 측정되는 정보통신기술의 활용정도와 정책참여 증대의 상관성을 확인하고자 했으며, 정책참

여는 다시 온라인 정책참여와 오프라인 정책참여로 구분하고자 했다. 그리고 오프라인 참여변수들의 복잡성을 반영하여 세 가지 요인으로 축약하여 세부적인 분석을 하고자 했다. 이들 변수들 간 상관분석의 결과는 다음과 같다.

〈표9〉 인터넷 사용시간과 직접적 정책참여의 상관관계

		인터넷 사용시간	인터넷 정책참여	오프라인정책참여			
				전체	정치인·공무원접촉	정치활동	시민활동
인터넷 사용시간	상관 계수	1					
인터넷 정책참여	상관 계수	.317(**)	1				
오프라인 정책 참여	전체	상관 계수	.082(**)	.387(**)	1		
	정치인공무원 접촉	상관 계수	-.018	.223(**)	.682(**)	1	
	정치활동	상관 계수	.041	.290(**)	.707(**)	.359(**)	1
	시민활동	상관 계수	.120(**)	.352(**)	.857(**)	.378(**)	.357(**)

\*\* p<0.01

<표9>에서 보이듯이, 인터넷사용시간이 증가될수록 온라인 정책참여가 증대된다는 가설은 0.01 유의수준에서 지지된다. 하지만 상관계수(r)는 0.317로 그다지 높은 수준을 보지진 않는다. 반면에 인터넷 사용시간과 오프라인 정책참여가 상관관계에 있다는 가설은 지지되긴 하지만, 상관계수는 0.082로 현저하게 떨어진다. 달리 표현하면, 정보통신기술의 사회적

8) 사이버 공동체와 정치참여에 관한 경험적 연구로는 이원태(2003)와 송경재(2005)를 참조. 인터넷 정치참여와 오프라인 정치참여에 대해서는 장우영(2003)을 참조.

확산으로 인해 온라인상의 정책참여는 증대하는 경향이 있으나, 오프라인상의 정책참여와의 관계는 매우 불확실하다고 할 수 있다. 보다 세부적으로 살펴보면 시민활동을 제외한 다른 유형의 정치참여는 관계가 없다는 것을 알 수 있다.

여기서 또 한 가지 주목할 것은 온라인 정책참여와 오프라인 정책참여의 상관관계수는 0.387 로서, 0.01 유의수준에서 상관관계가 있다는 가설이 지지되고 있다는 점이다. 이는 사이버 공동체 또는 인터넷정치참여가 오프라인 정치참여를 확대한다는 기존 연구들(이원태 2003; 장우영 2003; 송경재 2005)과 대립되지 않는다는 것을 의미한다.

## 6. 결론

정보통신기술의 사회적 확산과 시민의 정책참여의 관계를 추적하는 것은 매우 어려운 일이다. 두 가지 변수 사이에는 수많은 인과연쇄(causal sequences)가 내재해 있기 때문이다. 본 논문에서는 인과연쇄 중에서 정책참여조건과 수단에 미치는 영향과 정책과정을 매개하는 집단에 미치는 영향을 살펴본 후, 마지막으로 시민의 직접적 정책참여에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

먼저 정보통신기술이 확산되는 과정에서 불평등이 적지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 구체적으로는 연령과 학력수준에 따라 정보통신기술에 대한 접근과 이용(인터넷 이용시간)에 차이가 적지 않았다. 만약 여기에 정보를 생산하고 유통하고 소비하는 능력의 차이까지 감안하면 디지털 격차는 더욱 심화될 것이라고 추론하는 것은 어렵지 않다. 다만 현실의 사회적 불평등의 가장 핵심적인 요인으로 지적되는 소득수준은 디지털 격차와 그다지 관련성이 많지 않았다. 게다가 성별에 따른 디지털 격차는 통

계적으로 유의미 하지 않았을 뿐 아니라, 무시해도 좋을 만큼 미미한 수준이었다. 이러한 분석 결과를 요약하면, 정보통신기술은 적지 않은 불평등을 야기하지만 단순히 현실의 불평등을 기계적으로 반영하는 것은 아니라는 점이다.

정보통신기술이 현실의 정책과정 매개집단참여에 미치는 긍정적 영향은 통계적으로 유의미한 것이었다. 하지만 그 상관성( $r=0.170$ )으로 매우 낮았다. 보다 구체적으로는 노동조합이나 직능집단 같은 사적이익에 기반한 매개집단과의 상관성( $r=0.259$ )은 상대적으로 높게 나타난 반면, 종친회와 향우회같은 혈연·연고에 기반한 집단에 대해서는 약하게나마 부의 상관성( $r=-0.070$ )이 나타났다. 이러한 분석결과를 요약하면, 정보통신기술은 모든 유형의 매개집단에 동질적으로 작용하지 않는다는 것이다. 비록 낮은 상관관계에도 불구하고, 정보통신기술은 전통적인 혈연·연고집단보다는 근대적인 사적 이익추구 집단의 참여에 관련이 되어 있는 것으로 보인다는 점에서 민주주의에 대한 긍정적 효과를 확인할 수 있을 것이다.

마지막으로 정보통신 기술이 시민의 직접적 정책참여에 미치는 영향은 온라인과 오프라인 상에서 매우 차별적으로 나타났다. 인터넷 사용시간과 온라인 정책참여는 강하진 않지만 통계적으로 유의미한 수준에서 뚜렷한 상관관계( $r=0.317$ )를 보여주었다. 하지만 인터넷 사용시간과 오프라인 정책참여는 통계적으로 유의미한 수준이긴 하지만 상관관계( $r=0.082$ )는 무시해도 좋을 만큼 미미한 것이었다. 이러한 결과는 아직까지 정보통신기술이 시민의 정책참여에 미치는 영향은 온라인상에 제한되어 있으며, 현실에서의 직접적 참여와는 상당한 거리가 있음을 보여 준다.

이러한 연구결과들이 주는 함의는 다음과 같다. 정보통신기술의 사회적 확산은 전자민주주의론자들이 기대하는 것만큼 획기적으로 정책과정의 민주주의를 촉진하지는 못하고 있다는 것이다. 하지만 디지털 격차는 현실의 불평등 보다 완화된 형태로 나타난다는 점, 인터넷의 이용이 전근대

적인 혈연이나 연고집단 보다는 현실 사회의 사적이익에 기반 한 근대적 이익집단의 활동과 연계되어 있다는 점, 인터넷의 활용이 오프라인 정책 참여와는 별관계가 없지만 최소한 인터넷을 통한 직접적 정책참여를 진작 시킨다는 점에서 비판적 전망과는 거리를 두고 있다.

여기서 한 가지 염두에 두어야 할 점은 이 연구의 결론이 현시점에서의 단면을 반영하고 있을 뿐이란 점이다. 사실 정보통신기술의 확산속도와 범위는 연구자들의 상상을 초월한다. 단적으로 2000년에 44.7%의 인터넷 이용인구는 2006년 74.8%로 증대했다(한국인터넷 진흥원 2007). 그런 만큼 정보통신기술이 시민의 정치참여에 미치는 영향을 예측하기란 쉽지 않다. 현재에 대한 모든 경험적 분석은 잠정적일 수밖에 없으며, 앞으로 지속적인 관심과 연구가 필요한 이유도 여기에 있다.

#### 참고문헌

- 강상현. 2002. “전자민주주의에 관한 이론적 논의의 지형.” 『한국언론학보』 . 46(3).
- 고동현. 2003. “정보사회의 도전과 사회운동의 새로운 전개: 한국 사이버 사회운동의 유형과 동학을 중심으로.” 연세대학교 박사학위 논문.
- 김관규 · 김관옥. 2006. “전자민주주의의 정치참여 확대 기여에 관한 제 논의.” 『언론과학연구』 . 6(2).
- 김성국. 2000. “사이버공동체 형성의 과제.” 『사회이론』 . 봄/여름호.
- 김용철 · 윤성이. 2005. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 . 오름.
- 박선희. 2000. “컴퓨터 매개정치: 패러독스: 전자민주주의와 한국사회 현실에 대한 비판적 검토.” 『한국언론학보』 . 44(4).
- 서진완 · 박희봉. 2003. “인터넷 활용과 사회자본: 사이버 공동체의 사회자본형성

- 가능성을 중심으로.” 『한국정책학회보』 . 12(1).
- 송재태. 2005. “사이버공동체의 사회적 자본과 네트워크 정치참여.” 『한국정치학회보』 . 39(2).
- 안정임. 2006. “디지털 격차와 디지털 리터러시.” 『한국언론정보학회』 . 겨울. 36.
- 유석진. 2000. “정보화와 21세기 한국 정치.” 세종연구소 편. 『국가전략』 6권 제2호. 세종연구소.
- 윤영민. 2003. 『사이버공간의 사회』 . 한양대 출판부.
- 이동수. 2004. “디지털시대의 토의민주주의.” 『디지털 시대의 민주주의와 포폴리즘』 . 서울: 철학과 현실사.
- 이원태. 2003. “사이버 공동체와 정치참여.” 『시민사회와 NGO』 . 한양대 출판부.
- 인터넷 진흥원. 2007. 『2007 한국 인터넷 백서』 .
- 장용호. 2002. 『사이버공동체 형성의 역동적 모형』 . 집문당.
- 장우영. 2003. “인터넷 정치참여와 시민입파워먼트.” 『시민사회와 NGO』 . 한양대 출판부.
- 정상호. 『NGO를 넘어서: 이익정치의 이론화와 민주화를 위한 탐색』 . 한울아카데미
- 조영재. 2005. “전자적 의사소통의 확대와 ‘대중사회’” 『한국의 시민참여와 민주주의』 . 한양대 제3섹터연구소 주최 학술세미나.
- 조영재. 2006. “전자민주주의: 논쟁, 현실, 전망.” 주성수·정상호 편. 『민주주의 대 민주주의』 . 아르케.
- 조희정. 2003. “정보사회에서의 시민참여.” 『시민사회와 NGO』 . 한양대 출판부.
- 토크빌, A. 1997. 『미국의 민주주의』 . 한길사.
- Armond, G. and S. Verba. 1963. *Civic Culture*. Princeton University Press.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Dahlberg, L. 2001. “Democracy via Cyberspace: Mapping the Rhetorics and Practices of Three Prominent Camps.” *New Media and Society*. 3(2).
- Davis, Richard. 1999. *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford University Press.

- Eckstein, Harry. 1960. *Pressure Group Politics*. George Allen & Unwin Ltd.
- Hacker, K. L., and J. van Dijk. 2000. *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. London: Sage.
- Hagen, M. 1997. "A Typology of Electronic Democracy."  
([http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag\\_gen.htm](http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_gen.htm).)
- Kornhauser, William. 1998. *The Politics of Mass Society*. Toutledge.
- Kraut, R. et al. 1998. "Internet Paradox: A Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-being?" *American Psychologist*. 53(9).
- Marder, N. S. 2004. "Cyberjuries: A Model of deliberative Democracy?" *Democracy Online*. New York: Routledge.
- Margolis, M. and D. Resnick. 2000. *Politics as Usual: The Cyberspace "Revolution"*. Sage Publications, Inc.
- Mossberger, K. et al. 2003. *Virtual inequality: Beyond the Digital Divide*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1996. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *Political Science & Politics*. December.
- Schattschneider, E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Harcourt School.
- Schmitter, P. 1979. "Still the Century of Corporatism?" in Schmitter P. and G. Lehmbruch. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. SAGE Publications.
- Shane P. M. 2004. "The Electronic Federalist: the Internet and the Eclectic Institutionalization of Democratic Legitimacy." *Democracy Online*. New

York: Routledge.

Skocpol, T. and Morris Fiorina. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press.

Snider, J. 1994. "Democracy On-Line: Tomorrow's Electorate." *The Futurist*. 15-9.

Wellman, B. 2001. "Physical place and cyber place: the rise of personalized networking." *International Journal of Urban and regional Research*. 25(2).

Witschge, T. 2004. "Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy." *Democracy Online*. New York: Routledge.

## An Empirical Study on the Relations between Information and Communication Technologies(ICTs) and Citizen Participation

*Young-Jae Jo*

The purpose of this study is to examine the effect of ICTs development on the citizen participation. There coexist optimism, skepticism and pessimism in this field of research which is called 'electronic democracy'. This article tries to verify these perspectives on the empirical level.

It deals with three questions: 1) Do citizen have an equality of opportunity to use ICTs in the policy process? 2) Do ICTs increase citizen participation in the intermediate groups which is necessary to the democratic decision-making process? 3) Does the use of ICTs really increase direct participation of citizen in the policy process? This article analyses the time of using internet, citizen participation in the intermediate groups, direct participation of citizen in the policy process to answer these questions.

According to the result of analysis, ICTs don't increase citizen participation in the policy process as much as electronic democrats have expected. However, it is far from pessimistic or skeptical views in that 1) digital divide is less serious than social inequality, 2) ICTs are more related to private interest-based activities than region or kinship-based ones , 3) ICTs increase on-line participation of citizen.

Key words: citizen participation, policy participation, internet, digital divide, intermediate group