

인터넷의 정치적 활용: 그래스루츠 웹캠페인을 중심으로

윤홍근*

인터넷은 오늘날 공공정책 결정에 참여하는 행위자들 활동양식을 변화시키고 있다. 인터넷의 활용은 정치인이나 정부관료들 뿐 아니라 이익집단의 대표, 로비스트 등 공공정책 형성과정에서 주된 역할을 해오고 있는 참여자들의 영향력 행사 패턴을 변화시키고 있다. 오늘날 미국에서는 개별 기업 뿐 아니라, 각양각색의 이익집단들이 공공정책과정에서 보다 효과적으로 영향력을 행사하기 위하여 '첫 시도의 이점'(first-mover advantage)을 살릴 수 있으면서도 쉽게 모방할 수 없는 로비기법(hard-to-duplicate strategies)을 개발하기 위해 고심해 오고 있음을 알 수 있는데, 인터넷 기반의 그래스루츠 로비전략이 붐을 이루고 있는 것은 이러한 맥락 하에서 이다. 쌍방향성, 신속성, 간편성, 타겟팅 가능성을 특징으로 하는 인터넷은 오늘날 상업적 활용성 증대와 함께 새로운 부의 창출의 원천이 되고 있다. 정치적 영역에서도 마찬가지로 최근 미국에서는 상업적 목적을 갖는 인터넷의 정치적 활용이 크게 증대되어 가고 있음을 알 수 있다. 워싱턴의 로비회사들은 공공정책결정 과정에 고객집단의 이익을 관찰시키기 위하여, 인터넷 기반의 웹 캠페인 활동을 조직화하고 있다. 이 연구는 인터넷 기반 그래스루츠 로비활동을 중심으로 인터넷의 정치적 활용이 갖는 정치학적 함의를 밝히기 위한 것이다.

*서울산업대학교 교수(행정학과). 관심분야는 정부-기업관계, 정부규제, 정부제도 등이다. 《현대의 사회과학》, 《집합행동과 차치제도》, “클린턴 행정부의 신기술정책과 정부기업관계의 변화 전망”, “미국식 산업정책과 정부-기업간 파트너십”, “미국 로비법 제정배경과 법률적 특징”, “미국 기업의 정치적 활동유형의 최근 변화동향” 등이다(연락처: 970-6339, 6489, e-mail: hoyune@snut.ac.kr).

1. 인터넷과 정치

1996년 미국의 대통령 선거를 기점으로 인터넷은 정치적 도구로서의 활용성이 크게 부각되기 시작하였다. 1996년 당시 미국에서는 전체 가계의 6.4%, 840만 명의 성인이 인터넷에 접속하고 있었다.¹⁾ 매우 한정된 사람들만이 인터넷을 이용하고 있었지만 공화당과 민주 양당의 후보, 그리고 제3당의 로스 퍼로 모두 웹과 e-메일을 선거 캠페인에 적극 활용하였다. 이후 인터넷 보급률의 기하급수적 증대와 더불어 인터넷의 정치적 이용은 보편적 현상이 되어 가고 있음을 알 수 있다.²⁾

2000년 말 현재 미국 전체 성인의 70%가 인터넷을 이용하고 있으며, 미국의 대부분의 기업과 업계단체, 이익집단과 정당, 각급 정부기관과 의회조직, 거의 모든 상하원 의원은 웹페이지를 운영하면서 인터넷을 매개로 정보를 제공 획득하고 후원세력과 지지기반을 확충해 나가고 있다. 2000년 공화당 예비선거에서 예상 밖의 승리를 거둔 맥케인 후보는 인터넷을 통해 불과 한 주일만에 22,000여 명의 자원봉사자와 함께 200만 달러에 이르는 선거자금을 모을 수 있었다.

인터넷은 오늘날 공공정책 결정에 참여하는 행위자들 활동양식을 변화시키고 있다. 인터넷의 활용은 정치인이나 정부관료들 뿐 아니라 이익집단의 대표, 로비스트 등 공공정책 형성과정에서 주된 역할을 해오고 있는 참여자들의 영향력 행사 패턴을 변화시키고 있다.³⁾

이러한 변화는 무엇보다도 인터넷이 가져 온 공적 사안(public affairs)의 투명성제고로부터 기인하고 있는 것으로 볼 수 있다. 오늘날 시민 개개인들이나 시민단체,

1) The American Internet User Survey(1996). [On-line]. Available: <http://etrg.findsvp.com/features/newinet.html>; Rita Kirk Whillock, "Cyber-politics," *The American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 8, p. 1208, August 1997에서 재인용.

2) 1950년대 중반 TV가 정치적 도구로 처음 활용되기 시작했을 때, 미국에서 TV 보급률은 고작 4-5%에 불과하였으나, 그로부터 불과 4년 후 TV 보급률이 45%로 늘어났을 때 양당의 후보는 TV에 정치광고를 내보내기 시작하였다. 1960년 TV 보급률이 85%에 이르렀을 때에 이제 TV는 가장 중요한 정치적 도구로 활용되기 시작하였다; Rita Kirk Whillock, *ibid.*.

3) Tom Price, *Creating a Digital Democracy: The Impact of the Internet on Public Policy Making*, Washington: Foundation for Public Affairs, 1999.

정당, 이익집단 등은 정부의 활동이나 그 과정의 산물로서 만들어지는 기록문서에 매우 손쉽게 접근할 수 있다. 또한 다른 사람이나 조직들이 온라인 상에서 어떻게 활동을 조직화해 나가고 있는가를 주시하면서 맞대응을 강구해나갈 수 있다. 또한 인터넷을 통해서 있는 그대로의 정보원천(raw information)에 대한 접근이 용이해지고 있다. 관심을 가지고 있는 누구나 약간의 노력만을 기울인다면 정보유통의 중개자들에 의해 가공되거나 선별되지 않은 있는 그대로의 정보원천에 접근해 들어갈 수 있게 됨으로써 전혀 새로운 지식의 창출과 문제해결이 가능해지고 있는 것이다.

인터넷은 기본적으로 정치적 커뮤니케이션 수단으로 기능하지만 여러 측면에서 TV 등 전통적 매체와는 매우 다른 성격을 갖는다. 인터넷의 온라인 커뮤니케이션은 본질적으로 쌍방향성을 갖는다. 사이버 공간상에서 정보를 찾아 나서는 사람은 정보를 획득한 후, 그 정보의 제공자에게 직접적으로 반응을 보일 수 있다. 그 순간 상대방이 그 곳에서 대기하고 있지 않아도 된다. 이러한 쌍방향성은 동일한 정보를 접하여 이를 공유하는 많은 사람들 사이에 복합적인 다자간의 관계를 형성할 수 있게 만들어 준다. 쌍방향성은 다자 대 다자의 관계(many-to-many relation)를 낳는 것이다. 인터넷을 매개로 해서 이루어지는 이러한 다자간 관계는 전통적 매체의 일대 다자간 관계(one-to-many relation)와 구분된다.⁴⁾

매체로서 인터넷이 갖는 또 하나의 특징은 신속성에 있다. 인터넷에 정보를 올리는 일은 기술적으로 까다롭지 않다. 전문적 기술이나 식견을 가진 사람이 아니라 하더라도, 이미 전문가들이 만들어 놓은 웹 공간상에서 누구나 신속하게 정보를 올릴 수 있고, 또한 정보를 내려 받을 수 있다. TV나 신문 등 다른 대중매체에서는 정보를 생산하고, 이를 매체를 통해 제공하는 과정이 고도의 전문성을 수반하는 작업을 통해 이루어진다. 그런가 하면 조직 내부의 관료제적 속성이 정보상품의 신속한 제작과 전달을 훼손할 수도 있다. 하지만 인터넷 정보는 소규모의 비조직적 과정을 통해 생산 전달되고, 한번 만들어져 제공된 정보는 일단 저장되어 필요한 경우 다시 손쉽게 접근할 수 있는 방식으로 장기 보관될 수 있기 때문에 정보의 생산자나 사용자 편에서 똑같이 신속성과 간편성의 장점을 갖는다.

4) Wynne Rash, Jr., *Politics on the Nets: Wiring the Political Process*(W.H. Freeman, 1977), pp. 15-16.

쌍방향성과 신속성을 바탕으로 하는 인터넷은 또한 필요한 사람에게 꼭 알맞는 정보를 제공하는 레이저 타겟팅(targeting)이 가능하다는 장점을 갖는다.⁵⁾ TV 등 기존의 대중 매체를 통한 정보의 확산은 다중을 상대로 하는 광역송수신(broadcast)을 특징으로 한다. 하지만 인터넷에서는 해당 정보를 필요로 하거나 원하는 사람을 상대로 정보가 유통되는 협역송수신(narrowcast)이 가능할 수 있다. 인터넷의 웹사이트에는 많은 정보들이 올려져 있지만, 사용자가 불필요하다고 여겨는 정보는 건너뛰고, 필요한 정보만을 취사선택할 수 있다. 그런가 하면 정보의 제공자는 한정된 집단의 사람들이나 이해관계자들에게 필요한 정보를 그때그때 제공할 수 있다.

쌍방향성, 신속성, 간편성, 타겟팅 가능성을 특징으로 하는 인터넷은 오늘날 상업적 활용성 증대와 함께 새로운 부의 창출의 원천이 되고 있다. 정치적 영역에서도 마찬가지여서 최근에 미국에서는 상업적 목적을 갖는 인터넷의 정치적 활용이 크게 증대되어 가고 있음을 알 수 있다. 상업적 목적의 정치적 활용은 크게 네 요소로 구성되어 있다. 첫째, 유권자에게 정치관련 정보를 제공하는 비즈니스이며, 둘째는 정치인들에게 정치적 자원 — 자금모금, 지지자 및 득표 — 획득의 서비스를 제공하는 비즈니스, 셋째, 인터넷을 활용한 로비활동 대행 서비스 넷째, 장차의 전자투표체계 구축사업 등이 그것이다.⁶⁾ 첫째와 둘째 유형의 비즈니스는 현재로서는 기대한 것만큼 수익성을 갖고 있지 못한 것으로 알려져 있으며, 넷째 유형은 아직 기술적, 정치제도적 측면에서 본격적 궤도에 이르지 못하고 있다. 이와는 달리 인터넷 로비 서비스는 오늘날 가장 크게 번창하고 있는 성장사업으로 대두되고 있음을 알 수 있다. 인터넷을 활용한 로비는 곧 인터넷을 매개로 이루어지는 그래스루츠 로비활동을 의미하는데, '상업적 목적'은 이러한 로비서비스가 전문로비회사에 의해 제공되고 있음을 말한다.

이 연구는 인터넷 그래스루츠 로비를 중심으로 인터넷의 정치적 활용이 갖는 정치학적 함의를 밝히기 위한 것이다.

5) Dick Morris, Vote.com, 이형진·문정숙 옮김 『Vote.com: 인터넷과 직접민주주의, 그리고 쌍방향 대화』(아르케, 2000), p. 99.

6) Brief Article, Politticking on the Internet, *Fortune*, Vol. 141, No. 5(March 6, 2000): 84.

2. 그래스루츠 로비활동의 보편화

미국에서 기업과 이익집단들은 경쟁적으로 공공정책에 영향력을 침투시키기 위한 다양한 노력을 전개해 왔다. 영향력 침투의 상호경쟁은 이익집단들로 하여금 보다 효과적으로 공공정책 결정권자들을 압박할 수 있는 새로운 전략을 끊임없이 개발하여 나가도록 하였다. 한 집단에 의해 성공적으로 구사된 로비전략은 곧바로 다른 집단에 의해 그대로 답습되기 마련이다. 서로 이해관계를 달리하는 집단들이 유사한 로비전략을 구사하게 됨에 따라 한 집단에게 성공을 가져다주었던 전략은 차츰 덜 효과적이 되어갈 수밖에 없다. 따라서 이익집단 뿐 아니라 업계단체, 개별 기업에 이르기까지 공공정책과정에서 보다 효과적으로 영향력을 행사하기 위하여 '첫 시도의 이점' (first-mover advantage)을 살릴 수 있으면서도 쉽게 모방할 수 없는 로비기법 (hard-to-duplicate strategies)을 개발하기 위해 고심해 오고 있다.

로비활동이 합법화되어 있는 미국에서조차 전통적으로 로비활동은 뭔가 석연치 않은 '커튼 뒤의 일' (backroom affairs)로 받아들여져 왔다. 전통적인 로비활동은 직업적으로 로비활동을 행하는 로비스트가 공공정책 결정자들을 직접 만나서 들고 온 사안을 설명하거나 고객에 유리한 결정을 청탁하는 일로 인식되었다. 이러한 전통적 방식의 로비활동은 곧잘 잘 차려 입은 신사가 온화한 미소를 지으며 의회나 관공서의 장중한 회랑과 사무실을 드나들면서 의원이나 공직자에 가까이 다가가 귀속 말을 속삭이고, 눈을 찡긍 감거나 등을 가볍게 두드리는 것으로 회화화되곤 했다.

로비스트와 공공정책 결정자가 직접 접촉함으로써 이루어지는 전통적인 직접로비방식은 여전히 로비활동의 대종을 이루고 있다. 하지만 90년대 이후 한층 강화된 정치개혁입법은 이러한 직접로비방식에 큰 제약을 부과하고 있다. 95년에 통과된 '로비활동공개법'은 로비스트들의 모든 활동을 공개하도록 해 놓고 있다. 즉 로비스트가 어떤 고객의 요청으로 누구의 사무실을 방문하여 무슨 내용을 이야기했으며, 이 과정에서 고객으로부터는 얼마를 받았고, 로비과정에서는 얼마의 비용이 쓰였는지 살살이 공개하도록 되어 있다. 그런가하면 강화된 공직자 윤리법 및 의원윤리강령은 공직자나 의원이 로비스트로부터 향응이나 선물을 받는 것

을 철저히 규제하고 있다. 끊임없이 지속되고 있는 선거자금법 개혁(campaign finance reform) 논의는 합법적인 정치자금의 제공을 방편으로 이루어지는 의원들과의 인맥형성이 더욱 어렵게 되어 가고 있다.

90년대 이후 미국에서는 기업이나 이익단체의 로비방식에 큰 변화가 일어나고 있다. 가장 큰 변화는 직접로비방식의 중요성과 비중이 점차 줄어가는 대신 시민이나 유권자들을 끌어들여 특정 방향으로 움직이도록 하는 간접로비(indirect lobby)의 비중이 커지고 있다는 점이다. 간접로비는 공공정책 결정자들을 직접적으로 겨냥하여 전개되는 로비활동이 아니라, 일반 시민이나 전문가 집단, 단체 등을 내세워 이들로 하여금 공공정책 결정과정에서 영향력을 행사하도록 하는 우회적이고, 간접적인 로비활동이다. 간접로비는 대부분의 경우 문제가 되고 있는 정책결정 사안이나 법안을 둘러싸고 형성되는 여론의 향배에 영향을 미치고자 하는 전략이다. 따라서 미디어를 통해 특정 사안을 홍보하거나 전문가를 언론에 내세워 여론에 영향을 미치는 방식은 이와 같은 간접로비의 대표적인 형태가 된다.

1) 그래스루츠 로비의 보편화

1990년대 이후 로비정치의 세계에서 등장한 가장 주목할 만한 변화의 하나는 그래스루츠 로비활동의 보편화라고 할 수 있다. 로비세계의 한 중심에서 활동하고 있는 대부분의 전문 로비스트들은 이구동성으로 이제 마야흐로 그래스루츠 로비활동의 황금시대에 접어들었다고 보고 있다.⁷⁾ 1990년대 들어와서 그래스루츠 로비활동이 보편화되기 시작한 것은 1993-1994년에 있었던 클린턴 행정부의 의료 개혁 정책 및 NAFTA의 출범, 그리고 1998년 신용조합(credit unions)관련 은행법 개정과 관련해서였다.

그래스루츠 로비가 처음 두드러진 현상으로 나타난 것은 이미 80년 대부터였다. 1985년 미 상원에서는 금융기관의 고객들의 이자 및 배당 수익에 대하여 세금을 부과하기 위한 새로운 입법을 추진했다. 은행과 증권거래소 측은 이 새로운 법

7) Tony Kramer(Manager of Programs and Research, Public Affairs Council)와의 인터뷰, 일시: 2000. 8. 3.

안에 항의하는 수 십만 장의 포스트카드를 제작하여, 고객들에게 배포하였고 고객들은 이를 선거구의 상원 의원들에게 보냈다. 의회에 쏟아져 들어 온 포스트카드 더미를 배경으로 기자회견을 가진 밥 돌 당시 상원 다수당 원내총무는 “포스트카드를 읽지는 않고, 무게를 달아보고 있다”고 말할 정도였다. 그렇지만 이와 같은 방식으로 대대적으로 이해관계자를 동원하는 그래스루츠 로비활동은 주효하여 상원에서 추진 중이었던 새로운 금융관련 법안은 슬그머니 살아지고 말았다. 80년대 중반까지만 하더라도 이러한 방식의 그래스루츠 로비활동은 흔한 일이 아니었고, 이례적인 것으로 받아들여졌다.

유권자들을 조직화하여 지역구 의원들에게 우편물을 보내는 이와 같은 방식은 그래스루츠 로비의 고전적인 사례라 할 수 있다. 80년대 중반까지만 하더라도 이러한 메일의 물량공세는 얼마간 효과를 낼 수 있었다. 하지만 오늘날 포스트카드를 집단적으로 쏟아 내는 물량적 메일공세는 더 이상 의회를 움직이는 효과적인 로비전략이 될 수 없다. 그래스루츠 로비의 성패는 유권자들의 ‘강력한 개입의지’(strong commitment)가 얼마만큼 생생하게 정책결정자들에게 전달되느냐에 달려 있다. 그래스루츠 로비는 유권자들이 동일 사안에 대하여 매우 관심이 크고, 지속적으로 추이를 살펴보고 있으며, 필요한 경우 자발적이고 적극적인 행동에 돌입할 수 있다는 것을 보여 주어야 성공적일 수 있다. 획일적으로 동일한 형태와千篇일률적인 내용의 메일을 의회에 쏟아 부어대는 방식은 동일 사안에 대한 유권자들의 진지함과 적극성을 보여주기엔 미흡하다.

포스트카드 공세로 시작된 그래스루츠 로비는 차츰 전신, 팩스, 전화 등의 수단을 이용하면서 동원되는 유권자들의 진지함을 보여주기 위한 다양한 전략들이 병행되어 오고 있다. 그래스루츠 로비활동은 오늘날 대부분의 이익단체나 개별 기업들에 의해서 활용되고 있으며, 다른 로비기법과 병행하여 동시에 이루어지고 있는 보편화된 로비전략이다. 미디어 광고나 로비제휴, 전위집단 활용 등의 새로운 로비기법도 궁극적으로는 일반 유권자나 시민들을 영향력 행사과정에 끌어들이기 위한 그래스루츠 로비활동의 일환으로 행해지는 경우가 많음을 알 수 있다.

그래스루츠 로비활동의 보편화는 이 로비방식이 다른 어떠한 로비방식에 비해서도 효과 면에서 우월하기 때문이다. 미 의회의 참모진들을 대상으로 한 비교적 최근의 한 조사에 의하면 그래스루츠 로비는 다른 어느 로비방식에 비해서도 압

도적으로 위력적인 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

그래스루츠 로비는 유권자를 끌어들이어 공공정책결정과정에 영향력을 미치도록 하는 로비활동이다. 정치적 캠페인 혹은 로비활동이라는 맥락에서 그래스루츠 로비는 유권자 개개인들에게 일 대 일로 다가가 이들에게 지지를 호소하고, 참여를 요청하는 로비방식이다.⁹⁾ 그래스 루츠 로비활동의 목표는 한편으로 그래스루츠 네트워크를 구축하려는 조직과 자원봉사자들 사이에, 다른 한편으로는 자원봉사자와 조직이 영향을 미치려는 의원이나 행정부 관리들 사이라는 두 차원의 관계를 형성하는 것이다.

모든 그래스루츠 로비는 유권자들을 설득하여 자신들의 의견을 목표가 되고 있는 의원이나 정책결정자에게 알려지도록 하는 동일한 목적하에 이루어진다. 그래스루츠 로비활동에서 가장 중요한 요소는 로비과정에 참여하는 유권자들이 얼마만큼 사안에 대해 잘 공감하고 있으며, 공공정책 결정자들에게 적극적으로 다가가고자 하는 확고하고 자발적인 개입의사를 가지느냐 하는 것이다. 진정한 그래스루츠 로비활동은 다수의 유권자 집단을 맹목적으로 동원하는 '수'의 물량적 과시만으로 성공을 거둘 수 없다. 물량적으로만 동원되는 유권자 집단은 진정한 그래스루츠가 아니라 '인조잔디' (Astroturf)일 뿐이다. 그래스루츠 로비활동은 '인조잔디'를 만들어 이를 정치적 목적에 활용하는 노력이어서는 효력을 발휘할 수 없다.¹⁰⁾

8) 그래스루츠 로비가 가장 효과적인 로비활동 방식이라는 점은 미 의회 참모진을 대상으로 행해진 한 조사연구에서도 잘 나타나고 있다. 예컨대 마이클 로드(Michael Lord, Babcock Graduate School of Management)는 의회 입법관과 행정관을 대상으로 행한 연구에서 그래스루츠 로비방식이 다른 로비방식에 비해 압도적으로 효과적인 것으로 다음과 같이 밝히고 있다(Gerald D. Keim, "Strategic Grassroots," *Electric Perspective*, March/April 1996에서 재인용).

설문조사: 의회를 움직이는 데에는 무엇이 효과적인가?

Grassroots activism	60%
Executive lobbying	28%
PAC contributions	5%
Professional lobbying	4%
Advocacy advertising	2%

9) Edward A. Grefe, "An Intoduction to Grassroots," *Winning at the Grasoots: A Comprehensive manual for corporations and associations*, Washington, D.C.: Public Affairs Council, 2000, pp. 3-11.

인터넷은 유력한 그래스루츠 조직화 수단이긴 하지만 몇 가지 측면에서 한계를 가진다. 미국의 경우 수 천만명의 사람들이 온라인을 활용하고 있지만, 인터넷만을 사용하는 그래스루츠 캠페인은 효과 면에서 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 아직까지는 인터넷 기반의 그래스루츠 로비활동만으로는 부족하며, 다른 오프 라인상의 그래스루츠 활동과 병행될 때 더욱 효과적일 수 있다는 논의가 더욱 설득력 있게 받아들여지고 있다.

그래스루츠 로비의 기본 원리는 참여자의 헌신을 직접적으로 의사결정자들에게 전달하여, 공공정책 결정자들이 압박감을 느끼도록 하는 일이다. 인터넷의 e-메일 공세는 한꺼번에 많은 메시지가 의원들에게 전달되도록 하는데까지는 효율적으로 이루어질 수 있으나, 참여자의 자발적이고 적극적인 지지를 보여 주는 데에는 한계를 지닌다. e-메일은 유권자를 동원하는데 유용한 도구이지만, 정책결정자에 영향을 미치는 데에는 그다지 효과적이지 않을 수 있다. 의회에서 유권자로부터 전달되는 메시지를 처리하는 사람들은 e-메일을 개인 서신이나 전화통화와 동일한 비중을 두어 취급하고 있지는 않다.

인터넷 캠페인이 갖는 한계는 우선 정책결정자들이 네티즌의 의견만을 참작하여 의사결정을 행하지는 않는다는 데에서 찾을 수 있다. 네티즌의 여론이 곧 유권자 집단의 여론은 아닌 것이다. 최근 미국에서 네티즌들이 대대적으로 캠페인을 벌였던 '인터넷 정보규제반대' 캠페인(Anti-Communications Decency Act)은 정작 의회에서는 관련 법안을 좌절시키는 데에는 실패했다. Anti-CDA 캠페인은 온 라인상에서 압도적인 지지를 받았고, 의원들에게 수십 만 통의 e-메일 쏟아 부어졌지만 법안을 좌절시키지는 못했다. 정작 관련 규제법은 그래스루츠 로비활동이 이루어질 수 없었던 사법부의 판결로 효력을 잃게 되었다. e-메일의 양산과 대대적인 웹캠페인만으로 정책결정자를 움직이는 데에는 한계를 갖는다. 따라서 인터넷 캠페인과 함께 TV나 라디오, 케이블 등과 같은 전통적 미디어를 활용하고, 직접 우편이나 전화통화와 같은 전통적 방식의 그래스루츠 로비활동이 함께 병행되어야 할 필요가 있는 것이다.

10) deButts, C. Read, "In Defense of Grassroots Lobbying," *Campaign and Elections*, Vol. 16, No. 11, pp. 67-70; Sharon Beder, "Public Relation's Role in Manufacturing Artificial Grassroots Coalition," *Public Relations Quarterly*, Vol. 43, Issue 2, pp. 20-23.

그런가 하면 온라인 상에서 이루어지는 '사이버정치'가 사람들이 직접 면대면으로 접촉함으로써 이루어지는 기존의 정치 파라다임을 완전히 대체해 가고 있다고 볼 수 없다. 미국의 수도 워싱턴에서 인맥을 형성활용하고, 면대면의 접촉을 통해 토의하고, 협상, 청탁하는 전통적 방식의 로비활동은 여전히 중요하며, 아직은 로비활동의 주류를 형성하고 있다. 예컨대 미의회에 계류되어 있는 100개의 법안 가운데 90개 정도는 여전히 이러한 전통적 로비활동 방식을 구사하는 로비스트들에 의해 영향력 침투가 기도되며, 그 가운데 7개 정도의 법안이 지역명망가들의 로비활동(grassstops)에 의해서, 나머지 3개 정도의 법안이 그래스루츠 로비활동의 대상이 되고 있다.¹¹⁾ 하지만 이러한 수치는 어디까지나 의회에서 다루어지는 법안을 둘러싼 것이다. 의료개혁이나 수입철강의 규제와 같은 통상문제, 총기규제 등 행정부의 중요한 공공정책 사안이나 환경, 보건위생, 인터넷상의 언론자유 등과 같은 주요한 현안을 둘러싸고서는 일반 시민 및 유권자들의 여론의 조직화를 위한 로비활동이 보편화되어 가고 있음을 알 수 있다.

2) 그래스루츠 로비와 그래스탑스로비(Grassstops Lobbying)

전통적인 방식의 그래스루츠 로비는 선거구민을 동원한 대량의 일시적인 우편물 발송이나 전화공세 형태로 행해지는 것이다. 의원회관의 산더미처럼 쌓인 우편물이나 끊이지 않는 전화벨 소리, 매일 수 백, 수 천 건씩 쏟아져 들어오는 e-메일은 의원들에게 압력으로 작용한다. 하지만 이러한 로비는 물량적 규모에 비하여 종종 그 효과가 의문시된다. 특히 판에 박힌 듯 획일적인 우편엽서에 담긴 똑같은 내용의 서신이나, 로비회사나 상업적 로비 전문가들에 의해 사전에 동원된 것이 분명한 친편일률적인 메일은 대부분 읽혀지지 않고 쓰레기통에 들어가거나 컴퓨터에서 삭제되고 말 가능성이 크다.

모든 기업이나 단체, 연합체 등에서 경쟁적으로 그래스루츠 로비활동에 뛰어들고 있는 오늘날에는 이러한 구태의연한 방식의 로비전략만으로 성과를 거둘 수

11) Edward Grefe, Jack Bonner, Richard Minard, "Lobbying in grassroots lobbying: Consult Q & A," *Campaign & Elections*, Feb. 1999, Vol. 20 Issue 1, pp. 22-25.

는 없다. 오늘날 그래스루츠 로비에서 중요한 것은 양적 측면보다는 질적인 측면이다. 시민이나 유권자의 지속적인 관심과 그 강도를 의원들에게 직접적으로 설득력 있게 전달해 줄 수 있는 '인격적 접촉' (personal touch)의 그래스루츠 전략만이 위력적일 수 있다. 그래스루츠 로비는 '보다 인격적인(personal) 것일수록 효과가 있다'.¹²⁾ 대량 생산된 형태의 편지나 그림엽서, 전신, 청원서 등은 몇몇 상황에서 여전히 영향력을 가질 수 있다. 특히 선거구에 살고 있는 것으로 확인된 실제 유권자들로부터 이러한 우편물이 발송된다면 결코 무시할 수가 없다. 미국의 경우 주 정부나 지방정부 차원에서 이러한 물량적 접근은 아직 유효한 것으로 받아들여진다. 하지만 연방 의회를 움직이는 데에는 물량적 접근만으로 한계가 있다. 따라서 오늘날의 그래스루츠 로비활동의 추세는 개개인의 체취가 드러나지 않는 비인격적 '인조 잔디' (astroturf)의 조성을 뛰어 넘어 보다 고품격의 인격적 접촉을 가미하는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 이러한 고품격 접촉(high quality contacts)은 개개인들이 직접 보내는 사적인 형태의 편지, 중개되지 않은 직접 전화 통화, 의원과의 직접적인 방문접촉 등을 포함한다.

워싱턴의 대표적인 로비 및 정치컨설팅 회사인 Bonner and Associates가 껀럽에 의뢰하여 행해진 한 조사에서는 미 의원의 70% 이상이 유권자들과 형식적이고 정형화되어 있는 '깡통 통조림' 과 같은 의사소통이 아니라 보다, 발신자의 체취가 물씬 배어 있는 개인적이고 비정형화된 의사소통에 더 큰 관심을 나타낸다고 밝히고 있다. 1992년 150여 명의 상하의원을 상대로 한 이 연구에서는 의원들이 다음과 같은 유권자들로부터의 접촉에 크게 주목하게 된다고 조사되었다.¹³⁾

- a. 선거구민으로부터의 사신형태의 편지
- b. 관할 선거구에 지역 주민을 고용하고 있는 기업대표의 방문
- c. 각양각색의 크고 작은 유권자 집단을 대표하는 인사들과의 회합
- d. 지역경제에 영향이 큰 기업대표나 정치적으로 영향력이 있는 유권자 집단 대표로부터의 사신형태의 편지
- e. 선거구민들로부터의 전화

12) Faucheux, Ron, "The Grassroots Explosion," *Campaign & Elections*, Vol. 16, No. 1, pp. 3-4.

13) Faucheux, Ron, 위의 글, pp. 5-6.

특히 응답자의 60-69%가 선거구민 집단대표로부터 걸려 온 전화에 비중을 두고 있으며, 20-25%는 선거구민들로부터의 엽서나 전보우편(mailgram)에, 19% 이하의 응답자가 선거구민이나 회사간부, 신문이나 잡지의 편집자들로부터 발송되어 온 정책제안서나 형식적 서한, 그리고 지역경제와 관련한 기업대표의 방문에도 주목한다고 답하고 있다. 형식적이고, 정형화된 의견표시, 의례적이고 비인격적인 접촉이 아니라, 선거구민이나 지역사회에 영향력 있는 인사의 개별적인 방문접촉이나 획일적이지 않은 사적인 메일에 대하여 의원들이 보다 호의적임을 알 수 있다. '고품격의 접촉'을 위해 오늘날 각광을 받고 있는 로비전략은 해당 선거구의 비중 있는 지역인사를 지역주민의 대표로 내세워 의원과 직접 접촉하도록 하는 것이다. 로비과정에 투입되는 지역인사는 지역여론을 반영하는 주민의 대표격으로 활동한다는 인식을 주어야 성과를 낼 수 있다. 의원 입장에서는 영향력 있는 지역인사가 주민집단의 이름을 내세우며 직접 접촉해 오는 만큼 이들의 방문에 영향을 받지 않을 수 없게 된다.

그래스루츠 로비와 그래스탑스 로비는 상호보완적인 것이다. 그래스루츠 로비가 보다 효과적으로 이루어지기 위해서는 지역주민의 여론을 대변할 수 있는 영향력 있는 지역인사의 활동이 필요하다. 그래스루츠 로비는 "정치적으로 비중 있는 지역의 유권자들을 움직일 수 있을 때" 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. "문제의 사안에 대한 이해 능력을 보여줄 수 있는 지역인사가 나서서 문제의 사안이 어떻게 지역에 영향을 미치는지 스스로의 언어로 선거구 의원에게 설명할 수 있을 때" 그래스루츠 로비는 효과적으로 작동한다. 그래스루츠 로비는 '실제 선거구민'(real people)이 문제의 사안을 '긴박하고 절실한 현안'(real issue)으로 자각하고 움직일 때 성과를 낼 수 있다. 그래스탑스 로비는 이러한 상황을 만들어 내기 위한 것이다.

3. 인터넷과 그래스루츠 로비활동

1) 하이테크과 그래스루츠 로비

첨단 통신기술의 발달은 정치적 커뮤니케이션 과정에도 큰 영향을 미친다. 오늘날 컴퓨터와 인터넷, 웹의 출현을 가져 온 새로운 디지털 혁명은 유권자와 공공 정책결정자들 사이의 정치적 커뮤니케이션에도 큰 변화를 야기하고 있다. 특히 인터넷은 정부의 정책결정 과정이나 민주정치과정에 시민들의 실시간 참여를 가능하게 만들어 주고 있는 새로운 정치적 커뮤니케이션의 수단으로 자리를 잡아가고 있다.¹⁴⁾

정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하는 로비활동은 오늘날 첨단기술의 활용 덕분에 더욱 저렴한 비용으로, 더욱 효과적이고 신속하게 이루어지고 있다. 첨단 통신기술혁명의 산물은 방대한 데이터 베이스의 구축 및 관리 능력을 제고 시켜 주고, 다량의 의사소통이 동시에 이루어질 수 있도록 만들어 줌으로써 양자를 필수조건으로 하는 그래스루츠 로비활동의 효과성을 증대해 주고 있다. 특히 이러한 첨단 기술수단은 다수의 유권자 집단의 명의로 정책결정자에게 다량의 메시지를 전달하는 그래스루츠 캠페인을 대행해 주는 로비전문 회사들에 의해 적극 활용되고 있음을 알 수 있다. 인터넷과 e-메일은 거의 아무런 비용 없이 사람들 사이의 의사소통을 가능하게 만들어 주고 있다. 인터넷에 기반하고 있는 커뮤니케이션은 통신의 거래비용(transaction cost)을 거의 제로 수준까지 떨어뜨림으로써 의사소통량의 기하급수적 폭증을 초래하고 있다.¹⁵⁾

컴퓨터와 연결되어 있는 고성능 프린터는 신속하게 다량의 우편물 제작을 가능하게 만들어 주고 있다. 컴퓨터와 결합되어 웹을 통해 소통되는 전화와 팩스는 한꺼번에 수천, 수만 건의 메시지 송수신을 처리해 주고 있다. 특히 컴퓨터 프로그램을 통해 자동으로 접속되는 전화통신은 신호음을 기다리거나 상대의 통화가 끝

14) David Agnew, "Governance in the Digital Economy," *Finance & Development*, Vol. 36, No. 4, Dec. 1999, pp. 5-6.

15) 위의 글, pp. 2-3.

나기를 기다리는 대기 시간을 크게 단축시켜 줌으로써 전화를 이용한 커뮤니케이션의 단점을 어느 정도 극복할 수 있게 만들어 주고 있다.

그런가하면 컴퓨터의 프로그래밍을 통하여 특정 선거구민과 의원을 곧바로 연결시켜 주는 소프트웨어의 개발로 오늘날 유권자들은 손쉽게 자신이 선출한 의원들에게 메시지를 전달할 수 있다. 그런가 하면 고성능, 고용량의 컴퓨터는 한꺼번에 많은 정보를 저장할 수 있을 뿐 아니라, 저장된 정보를 가공 처리하여 다양한 카테고리로 세분류 하는 일을 손쉽게 만들어 주고 있다. 오늘날 전문 로비회사는 고객기업이나 단체의 내외 이해관계 집단에 대한 방대한 데이터 베이스를 구축할 수 있는 소프트웨어의 개발을 통하여, 고객 조직으로 하여금 지지자 집단을 정교하게 선별하여 정확하게 겨냥된 목표 의원에게 정치적 영향력을 행사하는 그래스루츠 캠페인을 지원하고 있다.

2) 웹 캠페인

불과 몇 년 전까지만 해도 그래스루츠 로비를 위해 인터넷을 활용한다는 것은 최첨단을 달리는 예외적인 일에 속했다. 사실 대부분의 기업들이 피고용인력이나 일반 대중을 상대로 인터넷을 통해 접촉하는 일은 아주 드문 일에 불과했던 것이다. 그래스루츠 캠페인은 웹사이트를 매개로 메시지를 주고받음으로써 인터넷을 커뮤니케이션 수단으로 사용한다.

인터넷이 그래스루츠 로비의 주된 통로로 활용할 수 있게 된 것은 우편번호를 쳐 넣으면 해당 선거구 의원들에 관한 정보를 제공하고, 필요한 경우 유권자를 해당 의원에게 자동으로 연결시켜 주는 것(Zip-code Match)과 같은 유권자-의원접속을 위한 다양한 소프트웨어가 개발되었기 때문이다.¹⁶⁾ 더 이상 인터넷은 단지 필요한 정보를 손쉽게 구할 수 있는 거대한 정보창고에 불과한 것이 아니다. 오늘날 인터넷은 정책결정자들에게 영향력을 행사하기 위하여 유권자를 조직화해 나갈 수 있는 위력적인 수단이 되고 있다.

16) Ken Deutsch and Mark Reilly, "Using the Internet for Grassroots Effectiveness," *Winning at the Grassroots*, pp. 140-148.

오늘날 e-메일은 온라인 캠페인의 가장 주요한 수단이 되고 있다. 웹사이트나 홈페이지를 만드는 것만으로 온라인 캠페인이 저절로 성공적으로 이루어지는 것은 아니다. 관심 있는 시민들이 스스로 찾아오기를 앉아서 기다리는 것만으로는 아무런 성과를 기대할 수 없다. 재래식 캠페인에서 후보자나 운동원이 가가호호 방문하는 것처럼 온라인 상에서도 시민들을 직접 찾아 나서는 공세적 활동이 필수적이다. e-메일은 온라인 상에서 이러한 공세적 활동의 가장 긴요한 수단이 된다. 선거운동이든 그래스루츠 로비의 일환이든 온라인 상에서 이루어지는 동원 캠페인은 e-메일을 통해 효과적으로 이루어질 수 있다. e-메일은 지지자와 자원봉사자를 동원하고, 온라인 혹은 오프 라인 행사에 사람들을 끌어 모으며, 기부금을 조성하는데 유력한 수단이 되고 있다. 인터넷을 통해 지지자를 확보하고 조직화하는 일은 그래스루츠 캠페인 뿐 아니라 선거 캠페인에서도 동일한 방식으로 이루어진다.

선거캠페인에서 인터넷의 e-메일을 처음 본격적으로 활용하기 시작한 것은 1996년 미국 대통령 선거전에서 밥 돌(Bob Dole) 후보측에 의해서였다. 밥 돌 선거대책 본부는 80,000명 이상의 지지자들의 e-메일 리스트를 확보할 수 있었다. 캠페인 지휘부는 확보된 e-메일 리스트 속의 지지자들과 함께 선거 캠페인에 관한 정보를 주고받았다. e-메일을 통한 소통에서는 선거본부 측의 행사안내장이나 발표문이 일방적으로 전달되기만 한 것은 아니었다. 지지자들 역시 e-메일을 통해 선거 캠페인에 관한 의견을 전달하였으며, 또한 지지자들은 각자 자신의 e-메일 리스트를 통해 돌 후보에 대한 지지를 확산하여 갔다.

밥 돌 후보의 e-메일 선거 전략은 이후 계속된 지방 선거와 의회선거에서 각 후보자들에 의해 더욱 적극적으로 활용되었다. e-메일을 활용하는 온라인 캠페인에서 가장 중요하면서도 곧잘 간과되기 쉬운 일은 가정의 컴퓨터에 수록되어 있는 e-메일 리스트를 확보하고 이를 최대한 이용하는 것이다. e-메일 선거전략의 표본적 사례는 1997년 버지니아 주지사 선거전에 뛰어들어 성공한 공화당의 길모어(Jim Gilmore) 후보였다. 길모어 후보의 사례는 후에 이른바 '길모어 모델'로 명명되어 오고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

17) Kathryn Coombs, Mark Reilly, Ken Deutsch, Roger Alan Stone, "Grassroots Lobbying and The

자유롭고 즉각적이며, 쌍방향의 대화가 가능한 e-메일은 정치가나 로비스트들에게 유권자들과 정보를 주고받는 강력한 수단이 되고 있으며, 긍정적이든 부정적이든 정치과정 및 정책결정과정에 더욱 더 혁명적 변화를 가져올 것으로 전망되고 있다.¹⁸⁾

4. 이익단체의 인터넷 기반 그래스루츠 로비: BIPAC Project 2000

인터넷을 이용한 그래스루츠 로비활동의 가장 큰 장점은 로비활동에 드는 비용이 저렴하다는 것이다. 미국의 기업과 이익집단들은 일반시민들과 유권자들을 움직이기 위한 로비활동을 오랫동안 해 왔었다. 그러나 전통적인 그래스루츠 로비활동은 주로 TV나 신문 등과 같은 매스미디어를 이용하는 것이었기 때문에 엄청난 규모의 광고비용을 지불해야 했다. TV광고를 이용하는 대민 홍보활동은 다중을 상대로 무차별하게 홍보하는 것이기 때문에 그 효과가 매우 의문시되지 않을 수 없었다. 따라서 대부분의 기업과 단체들은 엄청난 비용에 비하여 효과가 의심되는 TV나 신문광고를 통한 대민홍보 활동을 크게 축소해 오고 있다.

인터넷을 이용하는 그래스루츠 로비는 비용효율성을 갖는다. 전국적인 네트워크를 가진 TV의 황금시간대를 사기 위해서는 하루 광고비만으로도 수십만 달러를 지불해야 하는 것에 비해, 인터넷을 통한 그래스루츠 로비활동에 소요되는 비용은 이 보다 훨씬 작은 규모인 경우 20,000달러부터 전면적으로 행해지는 가장 큰 규모라 하더라도 500,000달러 정도면 충당할 수 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 비용효율성은 미국의 주요한 이익단체들이 고비용을 우려하여 한동안 주저하였던 그래스루츠 로비활동에 대하여 최근에 들어와 다시 적극적인 관심을 다시 가지게 된 주요한 이유라고 할 수 있다.

Internet Explosion: New Opportunities for Issue Campaigning," *Campaign & Elections*, Vol. 20, Issue 1, Feb. 99, pp. 26-31.

18) 위의 글, p. 29.

1) BIPAC의 인터넷 그래스루츠 전략

최근 미국에서 인터넷을 활용하여 유권자들에게 다가감으로써 성공적인 그래스루츠 로비활동을 조직화하고 있는 대표적인 사례로는 미국 상공회의소(Chamber of Commerce)와 재계-산업계 정치후원회(Business-Industry Political Action Committee: BIPAC)을 들 수 있다.¹⁹⁾ 오랜 로비활동의 전통을 가지고 있는 이 두 이익단체는 인터넷 로비전략을 효과적으로 활용함으로써, 특히 2000년 선거 과정에서 정치적 영향력을 크게 신장시킬 수 있었다는 평가를 받고 있다. 특히 BIPAC는 The Business Roundtable, The U. S. Chamber of Commerce, The National Federation of Independent Business, The National Association of Wholesalers-Distributors 등 미국 재계단체의 주요 대표와 개별 기업의 대표들이 모여 미국의 재계와 산업계가 쓰는 정치자금의 효율성을 높인다는 취지 하에서 운영되고 있다.

BIPAC는 2000년 대통령 선거 기간 중 전통적으로 대항관계에 있는 노조의 정치적 활동에 맞서, 'Project 2000 — 미국 재계 통합 정치전략팀' (Project 2000 — The Unified Political Operations Team of American Business)이라는 타이틀 아래 회원사 임직원의 정치활동을 적극 독려하는 그래스루츠 로비활동을 전개하였다. BIPAC의 Project 2000은 미국 재계 전체의 통합된 정치전략을 개발하고, 이를 집행하기 위해 만들어진 것이다.²⁰⁾

'BIPAC Project 2000'은 우선 재계의 명료한 정치적 메시지 개발과 그 확산을 목표로 하고 있다. BIPAC는 지금까지 재계의 주장이 산발적으로 불명료하게만 전달되었다고 보고, 전체 재계 차원에서 협의를 통해 조정 가능한 명료한 메시지를 개발하고자 하였다. BIPAC는 재계가 관심 가져온 크고 작은 주요한 현안을 정치적 메시지로 만들어서 후보를 압박하고 선거결과에 영향을 미치기 위한 전략적 목표를 갖고 있다.

또한 'Project 2000'은 그 활동의 목표가 명확하게 의회에서의 친재계 의원의 수를 증대하는 것임일 밝히고 있다. 이를 위해 BIPAC는 다음과 같은 세 유형의 선

19) Neil Munro, "The Electronic Lobbyist," *National Journal*, Vol. 32, No. 17.

20) <http://www.politikit.com/custom.aspx?none&type=custom&contentname=about>(검색일: 2000. 10. 14)

거구 및 주를 집중적 지원을 위한 개입지로 선정해 놓고 있다. 첫째는 친재계 인사임이 명백한 현직 의원이 고전을 면치 못하고 있는 선거구, 둘째, 재계의 공공정책 제안을 지지하는 후보가 경합을 벌이고 있는 선거구, 셋째, 친재계 후보가 재계 입장에 반대하는 현직의원을 상대로 도전하는 선거구가 그것이다. 물론 이와 같은 여건 하에 놓여 있는 모든 선거구가 지원의 대상인 것은 아니고, 그 의원이나 후보가 당선 가능성이 높은 경우에만 해당된다. Project 2000은 이렇게 해서 30개 선거구를 일차적인 집중적인 지원대상으로 선정하였다.

한편 Project 2000은 해당 선거구에서 재계가 보유하고 있는 정치적 자원을 극대로 활용할 수 있는 방안을 주된 지원전략으로 채택하였다. 각 선거구마다 놓여 있는 선거경쟁 상황에 적지 않은 차이가 있었기 때문에 이러한 정치전략은 해당 선거구의 특성과 경쟁상황을 분석하여 여기에 맞는 지원대책을 수립하는 데에서 시작되었다. 어떤 선거구에서는 선거권자 등록이 관건일 수 있었고, 또 다른 선거구에서는 투표율이 문제가 되기도 하였다. 후보 면면이나 경합상황에 관한 정보제공이 득표율을 높일 수 있는 효과적인 도구이기도 했다. 이러한 식으로 선거구 별로 마련된 정치적 전략은 궁극적으로 친재계 선거권자들을 끌어들이는 그래스루트 전략으로 연계되었고, 각 선거구 별로 정교하게 다듬어진 정보를 올려놓고 있는 웹사이트를 기반으로 이러한 그래스루트 전략이 구사되었다.

'Project 2000'은 인터넷을 구성원 사이의 주요한 통신망으로 활용하기 위하여, 웹사이트로 politikit.com을 개설하여, 회원사 임직원들이 여기서 추진되는 프로젝트 및 해당 지역 선거구에서의 후보경쟁 상황에 관한 정보를 획득할 수 있게 하였다. 미국의 현행 선거법상 기업의 최고 경영자는 중간 관리자급 이상의 회사 임직원이나 그들의 가족, 주주 등 제한된 범주의 회사구성원들만을 정치적 활동에 끌어들이 수 있게 되어 있다. BIPAC에서는 이렇게 해서 동원가능한 유권자 수는 1,800만명으로 추산되었다. politikit.com은 'Project 2000' 운용기간 동안 지지가능한 선거권자들에 대하여 정치자금 기부, 정보 전파, 독자적 선거운동비 지출, 쟁점사안 지지홍보, 자원봉사활동 참여 등 다섯 유형의 정치적 활동에 동참할 것을 권유하였다. 또 회원사 대표들에게는 회사 간부들과 그들의 가족들, 주주들에게 집중지원 대상으로 선정된 후보에게 기부나 자원봉사, 투표 등을 통하여 적극 후원하도록 독려하는 것이었다. 한편 BIPAC는 각 회원사들이 정치적으로 적극적인

경연간부나 가족들, 주주들의 명부를 통합적으로 관리해 나갈 수 있는 웹사이트를 만들어 운영하기도 하였다. 이러한 집중적 지원전략은 특히 근소한 차이로 승패가 갈라진 선거구에서 선거결과를 뒤집어 놓는 위력을 발휘하였다.

BIPAC 프로젝트는 선거 이후에도 지속적으로 추진되고 있다. politikit.com은 '2000년 선거' 이후, Project 2000에 동참한 유권자들에게 선출된 상하 양원의 의원들의 의정활동에 관한 자료와 정보를 유권자들에게 제공하는 한편, 유권자들로 하여금 필요한 경우 선거구 의원들과 접촉할 수 있는 길을 제공해 주고 있다. politikit.com 웹사이트를 통해 유권자들은 의원들 가운데 재계 입장을 지지하는 의원은 누구이고, 반대 입장에 있는 의원들은 누구인가를 알 수 있게 된다. politikit.com은 의원들이 얼마나 친재계 입장의 의정활동을 전개하고 있는지 평가하는 자료를 제공함으로써, 회원사에 속하는 각 유권자들이 다음 선거에서 어떻게 투표할 것인지를 유도하고 있음을 알 수 있다.

5. 인터넷 그래스루츠 로비전문회사

오늘날 미국의 수도 워싱턴을 상징하는 대표적인 비즈니스는 기업이나 단체의 공공정책 사안을 대행 관리해 주는 정치컨설팅과 로비활동이다. 의회와 관가가 밀집해 있는 수도 워싱턴에는 전통적으로 수많은 로비회사와 법률회사, 독립 로비스트들이 호황을 누려왔다. 대외통상 문제가 정가의 현안이 등장하거나, 정부규제가 경제계의 주요 쟁점으로 부각될수록, 비영리 공익단체나 시민단체가 목소리를 높여 기업의 횡포나 비윤리성을 외쳐댈 수록 관련 기업이나 업계단체는 이들 회사나 전문로비스트를 고용하여 원만한 문제해결을 의뢰한다.

오늘날 이해관계가 상치되는 기업이나 집단의 로비경쟁은 갈수록 치열해지고 있다. 대부분의 대기업이나 단체는 공공정책 사안을 다루는 전담 부서를 두고서 자체적으로 공공정책 사안을 챙기거나 로비활동을 행하기도 한다. 하지만 치열한 로비경쟁 속에서 공공정책결정자에게 영향력을 행사하기 위한 로비기법이 더욱 고도화되고 정교해지면서 내부의 자체 역량만으로는 공공정책 사안을 다스려 가는 것이 더욱 어렵게 되어 가고 있다. 특히 컴퓨터의 첨단 소프트웨어를 이용하여

의원과 유권자에 대한 세분류된 데이터베이스를 구축 관리하고, 첨단통신장치를 이용하여 커뮤니케이션이 이루어지는 시대에서 본업이 따로 있는 일반 기업들이 공공정책 사안까지 전문기술적으로 관리해 나간다는 것은 여간 어려운 일이 아닐 수 없다.²¹⁾

회사 내부의 로비역량을 체계적으로 조직화하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 회사 내외의 사람들에 대하여 자발적 동기를 자극하고, 이들을 정치적으로 동원하는 과정에서는 여러 가지 법적, 기술적 난제에 부딪히게 된다. 회사가 나서서 내부의 구성원들을 정치적으로 동원하고자 할 때 사전에 정교한 정지작업이 행해지지 않는다면, 이는 곧잘 강제성을 띠게 되고 이는 노동법규(National Labor Relations Act)에 저촉될 수 있다. 미국의 노동법은 피고용자들을 노골적으로 정치적 목적에 동원하는 고용주로부터 노동자들을 보호하는 규정을 두고 있다. 대규모 내부인력을 유지하고 있고, 밖으로 이해관계 집단이 큰 기업일수록 로비활동에 동참시킬 수 있는 정치적 자원이 갖추어진 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 정치적 자원을 활용하는 일에는 전문적 지식과 기술이 필요하다. 내부 조직구성원과 이해관계집단의 규모가 크면 클수록 높은 수준의 전문성이 요구되는 것이다.

오늘날 미국의 대부분의 대기업들은 공공정책 현안을 일상적으로 추적하고, 필요한 경우 로비활동을 직접적으로 조직화할 수 있는 전담 부서를 편제해 두고 있다. 일부 대기업들은 아예 워싱턴으로 본부를 옮기기도 한다. 워싱턴에 본부를 두고 있지 않은 기업은 공공정책 사안을 다루는 별도의 사무실을 워싱턴에서 운영한다. 하지만 자체 역량만으로 오늘날의 복잡미묘한 공공정책 현안을 성공적으로 풀어 가는 데에는 한계를 갖는다.

효과적인 그래스루츠 로비활동을 위해 가장 긴요한 것은 타이밍이다. 많은 기업이나 단체는 구체적인 행동에 옮기기까지 지나치게 주저하고 기다리는 동안에 행동을 취해야 하는 타이밍을 놓치고 마는 경우가 많다. 기업이나 단체의 책임자들은 종종 의회나 행정부에서 이루어지는 결정이 얼마나 빠르게 진전되는지를 이

21) Tony Kramer(Public Affairs Council의 manager of Programs and Research)와의 인터뷰, 일시 2000년 8월 3일.

해하지 못한 채, 손을 쓸 수 있는 시점을 놓치는 경우가 왕왕 있다. 그렇기 때문에 공공정책과 관련된 현안을 일상적으로 전달하는 사무실을 두고 있는 것이다.

하지만 대기업의 경우와 같이 공공정책과 관련된 현안이 지속적으로 발생하는 경우가 아니라면, 만약에 발생할 수 있는 한 두 건의 현안을 위해 조직 내부에 상설 전달팀을 운용하는 것은 비효율적인 일이다. 자체적으로 전달 부서를 두고 있다 하더라도 오늘날 미국의 많은 기업들은 외부로부터 정치컨설턴트를 고용하여 내부 전달 인력과 한 팀을 구성하게 하든지, 아니면 아예 전문로비회사와 계약을 체결하여 특정의 로비활동을 의뢰하고 있다.²²⁾ 외부로부터의 조력이 필요한 경우는 특히 그래스루츠 로비활동을 조직화하는 일과 같이 고도의 전문성과 노우하우가 요청되기 때문이다. 기업이나 단체가 이러한 외부의 전문회사에 외주를 주어 그래스루츠 로비를 대행할 것인가, 아니면 자체적으로 해결할 것인가를 결정하는데에는 많은 요소가 고려될 필요가 있다. 우선 자체적인 로비활동의 자원과 역량을 검토할 필요가 있으며, 로비 프로젝트의 범위, 다른 조직과의 로비제휴 가능성 여부, 사안의 긴박성, 예산 등이 고려되고 있다.²³⁾

그래스루츠 로비활동은 다단계에 걸쳐 조직화된다. 여론조사를 실시하며, 데이터를 구축관리하고, 사람을 충원하여 교육훈련 시키며 '고품격 접촉'을 성사시키는 등의 각 단계 하나 하나는 고도의 전문성과 숙련을 필요로 한다. 특히 그래스루츠 데이터를 구축하고 관리하는데 있어서도 관련 소프트웨어를 장착하고 운용하는 등의 전문적 노우하우가 필요하다. 그래스루츠 로비 전문회사들은 이러한 기술적 수요와 전문성을 내세워 매우 빠른 속도로 시장을 확충해 나가고 있다.²⁴⁾

로비활동에 긴요한 제 단계의 서비스를 원스탑으로 제공해 줄 수 있기 위해서는 로비회사 자체가 방대한 조직을 유지해야 할 필요가 있다. 따라서 오늘날에는 로비활동의 각 단계별로 고도의 전문성이 요청되는 만큼, 특정 서비스를 특화하여 제공하는 회사들이 대부분이다. 예컨대 그래스탑스 프로그램 전문, 여론조사 전문, 정치컨설팅 전문, 교육훈련 프로그램 전문 등 특화된 서비스를 제공한다.

22) 위의 인터뷰.

23) Leslie J. Gianelli, "Maximizing Consultant Relations: Hiring, Managing, and Assessing Your Consultant", *Winning at the Grassroots*, Washington: Public Affairs Council, 2000, pp. 51-56.

24) 위의 인터뷰.

특화된 서비스를 제공하는 회사들이 서로 연합하여 각종의 서비스를 교환 제공하는 것이 오늘날 로비업계의 한 추세이기도 하다. 예컨대 워싱턴의 대표적인 로비 회사 Cassidy & Associates는 자회사 격인 Powell-Tate를 통해서 공공정책 컨설팅, PR 관련 서비스를 제공하고, Beckel-Cowan을 통해서는 그래스루츠 로비활동을 제공한다.

6. 그래스루츠 로비와 이익집단정치

인터넷을 매개로 하는 온라인 정치에 대해서는 이것이 정치참여의 증대와 정부 권력에 대한 통제가능성 증대로 민주주의의 창달을 가져올 것이라는 낙관론이 있는가 하면, 면대면 접촉의 공동체 상실과 홍수처럼 쏟아지는 정보더미 속에서 시민들은 더욱 고립된 원자화된 존재로 남게 되고 이를 배경으로 거대한 기술독재 권력이 출현하고 말 것으로 내다보는 비관론이 있다. 낙관론은 인터넷 정치가 기존 정치의 패러다임을 질적으로 바꿀 것이라는 전망을 포함하고 있다.

인터넷 정치가 지금까지의 정치패러다임 — 대의제 민주제도 및 이익집단정치 — 에 질적 변화를 초래하고 있다는 주장은 정당이나 이익집단 등 대의제 위에 기댄 온 기성의 정치제도나 조직이 점차 영향력을 상실해 갈 것이라는 전망에 기초하고 있다. 정치적 커뮤니케이션 수단으로서 인터넷 활용이 보편화되면, 이들 제도나 조직들에 대한 사람들의 의존성이 점차 줄어들기 때문이라는 것이다.

본 체크(Mark Bonchek)는 인터넷이 잠재적 지지자를 식별하여 로비활동과 캠페인에 동원하고, 이들의 노력을 조율하는데 소요되는 거래 비용을 줄이고 있다고 설명한다.²⁵⁾ 인터넷을 매개로 한 커뮤니케이션 및 정보의 유동량 증대는 유권자 집단의 관심과 동기를 동원하여 이를 정치적 활동으로 조직화하는 그래스루츠 로비비용을 크게 감축하고 있다는 것이다.

빔버(Bruce Bimber)는 인터넷으로 초래된 그래스루츠 로비비용의 감축의 혜택이

25) Mark Bonchek, "Grassroots in Cyberspace: Using Computer Networks to Facilitate Political Participation," MIT Artificial Intelligence Laboratory Working Paper 95-2.2; www.ai.mit.edu/projects/ppp/home.htm.

주로 기성의 정치조직이나 이익집단의 외곽에서 활동하는 다양한 이슈집단(issue group)에게 돌아가는 것으로 보고 있다. 또한 빔버는 이들 이슈집단의 정치활동 증대로 집단 중심의 다원주의적 정치가 더욱 강화될 것으로 전망한다. 빔버가 말하고 있는 집단중심의 다원주의 정치는 기성 정치집단이나 이익집단을 염두에 두고 있는 것은 아니다. 오히려 빔버는 이슈집단에 의해 조직화되는 유권자들의 비정규적 참여활동(rapid and intense citizen responses to mobilization efforts)에 의해 기성 이익집단 정치의 일관성과 안정성이 저감될 가능성이 있는 것으로 보고 있다. 덕 모리스는 인터넷이 '제5부'로서 보다 본격적으로 작동하게 되면, 기존의 의회와 정당제도가 영향력을 잃게 될 것으로 내다보았다. 덕 모리스는 심지어 NGO 단체까지도 인터넷의 힘에 굴복, 입지를 크게 잃게 될 것으로 전망하고 있다.

하지만 의회와 정당 등의 기존의 조직과 제도는 인터넷 때문에 빛을 잃어 가는 것이 아니라, 오히려 인터넷을 활용하여 자신들의 기능을 활성화해 가는 측면도 있다. 기업이나 각양 각색의 실업계 단체 역시 컴퓨터와 인터넷 등 첨단 과학기술을 활용하여 보다 효과적으로 본래의 기능을 강화해 나가고 있음을 알 수 있다.²⁶⁾ 인터넷의 보편적 활용이 기존 대의제도와 이익집단 정치의 기본작동체계에 변화를 초래한 것은 아닌 것이다.²⁷⁾

인터넷의 정치적 활용은 처음 특정의 주의주장을 표방하는 사회단체(Advocacy group)들에 의해 효과적으로 시도되었다. 각양각색의 이슈집단들이 소속 회원들이나 뜻을 같이 하는 잠재적 지지자들과 정보를 공유하고, 공공정책 형성과정에 영향력 행사를 위해 인터넷이라는 새로운 강력한 무기를 활용해 오고 있다. 하지만 인터넷은 이제 소수와 단체와 아마추어들의 정치도구일 뿐 아니라, 오프 라인상의 기성 특수 이익단체의 필수불가결한 새로운 활동의 도구가 되었고, 정치적 이

26) David Tannenbaum, "Buying Votes, Buying Friends: Tobacco Industry Political Influence", *Multinational Monitor*, Vol. 19, No. 7-8, July- August, 1998, pp. 11-18.

27) Bruce Bimber, "The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism," *Polity* Vol. 31, No. 1(Fall, 1998), pp.133-160; Bimber는 여기서 'accelerated pluralism' 개념을 중심으로 다원주의적 이익집단 정치논리가 인터넷 정치에 의해 더욱 심화되어 가고 있다고 설명하고 있다. 다만 Bimber가 주로 염두에 두고 있는 집단은 기성 정치구조에 크게 의존되어 있지 않은 이슈집단(issue group)들이다.

득을 창출할 수 있는 가장 효과적인 무기가 되고 있다.²⁸⁾

적어도 정치적 효과성(political efficacy)이라는 측면에서 보자면 기성 유력집단의 인터넷 활용성이 일반 시민들의 활용성을 능가하고 있는 것으로 보인다. 정보이용량과 커뮤니케이션 증대가 곧바로 시민들의 참여활성화로 이어진다고는 볼 수 없다. 유권자의 정치적 활동성은 정보의 가용성보다는 관심과 참여동기의 수준에 비례한다.²⁹⁾ 문제는 유권자들의 이러한 관심과 동기를 얼마나 잘 동원하고 조직화할 수 있느냐 하는 것이다. 오프 라인상의 기성의 이익집단은 관심과 동기, 자원과 역량이라는 측면에서 온라인 상에서 조직화되는 소규모의 자발적 활동집단에 비해 월등히 우월한 위치에 있다.

오늘날 온라인에는 오프라인 상의 기성의 유력 집단이 깊숙이 침투해 들어와 더욱 왕성한 활동을 전개해 가고 있다. 이른바 사이버공간의 '通常化'(normalization)가 이루어지고 있는 것이다.³⁰⁾ 오프라인 상의 유력집단은 더욱 화려하고 매력적인 웹사이트를 구축하고서 유권자를 '호객' 하며, 더욱 풍부한 최신의 정보를 보다 편리한 방식으로 제공하고 있다. 또한 이들은 한발 앞선 고가의 웹 기술을 매입하여 더욱 민첩하고 정확하게 유권자들에게 다가가고 있으며, 보다 교묘한 방식으로 '시민들의 자발성'을 불러일으키고 있다. 기술적 호사가나 진지한 아마추어들이 이끌어 가던 온라인은 이제 상업적 전문가들에 의해 포획되어 가고 있다. 사이버 공간은 부와 권력, 정치적 영향력의 또 다른 각축장에 불과해지고 있는 것이다.

28) Neil Munro, "The Electronic Lobbyists," *The National Journal*, Vol. 22, No. 17, Apr. 2000.

29) W. Russell Neuman, "Political Communications Infrastructure," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 546(July 1996), pp. 9-21; Bruce Bimber, *Ibid.* p. 140에서 재인용.

30) David Resnick, "Politics on the Internet: The Normalization of Cyberspace," *New Political Science*, Vol. 41-41(1997) pp. 47-68.

A Political Utilization of the Internet: Internet-based Grassroots Lobbying Activities

Yune, Hong Keun*

The Internet is altering how congressmen, government officials, activists, and lobbyists shape public policy, and it is beginning to have a significant impact on it. The Internet-based grassroots activities is giving various political persuasions the capacity to influence congressional offices and government agencies. Especially, It enables interest groups with affluent resources to become more influential by helping them quickly launch large-scale advocacy campaigns, raise money, mobilize support, and become better organized. The commercial utilization of the Internet-based Web campaign — grassroots activities- gives more political benefit to established business groups, and the implication of this trend can be summarized as “the normalization of Cyberspace”.

*Seoul National University of Technology, Professor. Business-Government Relations, Government Regulation, 970-6339, 6489, hoyune@snut.ac.kr