

## 온라인 기반 시민참여정치의 탐색적 연구: 14개 국내외 사례 비교 분석\*

김범수 ■ 연세대학교  
장우영 ■ 대구가톨릭대학교

### 〈국문요약〉

전 지구적으로 고도정보사회에 진입한 오늘날 온라인 공간은 유력한 정치자원이다. 이 연구는 온라인 참여의 국내외 사례분석을 토대로 정보화 시대에 조용하는 정치변동의 내용과 특징, 그리고 제도적 대안을 탐색한다. 나아가 그 함의에 근거해서 한국 대의민주주의를 혁신할 수 있는 개선의 방향을 모색하고자 한다. 중앙정부와 지방정부, 정책영역과 정치영역의 두 가지 기준으로 4가지 범주를 유형화하여 국내외 14개 사례를 선정하였다. 14개 온라인 참여의 공통점을 추출하여 5가지 특징을 도출하였다. ①시민참여의 양적 확대, ②시민에 의한 정책 통제, ③다양성에 기반을 둔 공론장 형성, ④온라인 정치 공간의 운영과 관리의 제도화, 그리고 ⑤투명한 정보제공에 의한 행위자의 책임성 강화이다. 14개 사례 중 온라인 참여 특성이 가장 명확히 나타난 사례는 지방정부-정책 차원 사례였다. 사례 분석결과, 한국 대의민주주의의 혁신 전략으로 온라인 공간의 민주적 제도화, 온라인 소통과 오프라인 기구의 결합, 온라인의 책임성 강화를 제시하였고 각각의 전략에 대하여 제도 혁신 과제를 도출하였다.

\*주제어: 온라인 참여, 후기 대의제, 온라인 공간, 지방정부, 정책통제

## I. 문제제기

대의민주주의의 위기는 세계적으로 가속화되고 있다. 동시에 정보통신기술은 네트워크시대에 대의민주주의의 위기를 극복하는 수단으로 활용되기도 한다. 본

\* 이 논문은 한국정보화진흥원의 정책연구용역과제의 수행결과(2017 ICT 기반 국가미래전략-BIG STEP-보고서)의 일부를 토대로 작성되었으며, 2016년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2016S1A3A2925033), 세 심사자들의 유익한 논평에 감사드립니다.

연구는 전 세계의 온라인을 기반으로한 시민참여정치 사례를 탐색적으로 살펴봄으로써, 전자 민주주의의 최근 흐름을 탐구하고, 그것으로부터 한국의 정치개혁에 주는 함의를 도출하고자 한다.

대의 민주주의의 위기는 참여하는 시민과 대의하는 정치인 사이의 분리로부터 시작된다. 위기의 현상은 정치적 대표의 무능과 부패, 시민의 정치에 대한 불신, 정당과 의회에 대한 불신, 선거와 정당(체제) 변동성(volatility) 증대이다(Tormey 2014). 구조의 측면에서, 대표 대 시민의 이항대립은 정치의 주역과 청중을 분리함으로써 대의정치를 엘리트 정치로 환원하였다. 대리인(delegate) 또는 수탁자(trustee)라는 대표의 위상을 둘러싼 해묵은 논쟁은 대의민주주의의 구조적 한계를 대변한다. 제도의 측면에서, 대의민주주의는 선거라는 유일한 권력형성 기제와 정부·정당·의회를 기축으로 한 대표제도의 틀로 참여를 제한한다. 정치를 의례화된 공적 절차로 한정함으로써, 정치를 정당정치의 대의 기능과 통치 기능으로 과편향시켰다. 또한 대표체계의 캐치올(catch-all) 전략으로 주요 정당들 간의 정책 거리는 좁아지는 반면 대표와 시민 간의 거리는 멀어졌다. 마지막으로 관행의 측면에서, 대의민주주의는 다수의 선호와 권력 집중에 토대한 과도적 지배로부터 자유롭지 못하다. 선거 이후에는 의회 정치안에서 벌어지는 수에 기반한 힘의 대결을 벗어나지 못함으로써, 공공선과 숙의적 공론보다는 당파적 이익과 여론 동원에 의거하는 관행을 확산해왔다.

박근혜 정부의 국정농단사태와 장기간 지속된 대규모 촛불집회는 구조·제도·관행의 측면에서 우리나라 대의민주주의의 위기를 총체적으로 드러낸 일대사건이었다. 동시에 국민적 항의와 부패한 정부의 퇴출 그리고 선거를 통한 권력교체라는 정치적 순리를 통해 대의민주주의 혁신의 가능성을 확인한 전환기적 사건이었다. 이 사건은 민주주의 이행 30년을 경과하는 시점에서, 전환기 정의(transitional justice)를 확립하고 미래 민주주의 정체(polity)를 재설계하는 과제를 부여하고 있다. 기존 대의민주주의의 틀 안에서 제도변환을 추구하는 차원을 넘어, 우리사회 민주주의 원리를 재조직하고 실천 전략을 창안하는 중장기적 논의를 요청하고 있다. 이는 직접민주주의 대 대의민주주의 식의 단선적 논변이 아니라, 다중(multitude)의 다양한 정치적 이해와 요구를 포섭하고 이들을 정치과정의 주체로 수용하는 혼합정체(mixed constitution)의 상을 내포하고 있다(임혁백 외 2017).

전 지구적으로 고도정보사회에 진입한 오늘날 정보통신기술(Information Communication Technology; 이하 'ICT')과 온라인은 시민과 정치인을 연결하는 유력한 정치자원이다. 현대사회는 탈근대를 지향하며 기획과 동원, 분리가 아닌

창발과 협력, 수렴을 사회와 정치의 작동 원리로 구축하고 있다. 이는 사회 구성 요소들의 개별 정체성을 존중하는 동시에, 경계를 넘어 다중 정체성의 공존과 융합을 목표로 한다. 정보통신정책연구원의 미래연구보고서(2009)는 융합을 “사회와 기술 발전에 상응하여 이질적 요소들이 경계를 넘나들며 모이고(수렴) 섞이고(혼합) 바뀌고(변형) 거듭나면서(재구성) 새롭게 창발하는 현상”으로 정의한다. 융합은 특히 고도화된 ICT를 매개로 촉진되고 있다. 미디어 융합의 경우 역사적으로 존재해온 모든 매스미디어를 웹 기반으로 통합하는 흐름을 정립한데 이어, 현재는 정보 생산자와 소비자의 이항관계를 탈피하여 전 사회구성원이 개방·공유·참여의 주체로서 미디어 생태계를 재편하고 있다. 그리고 최근 세계 정보산업의 최대 화두로 등장한 4차산업혁명(4차산업혁명)은 융합 패러다임을 본령으로 이끌고 있다. 즉 초연결(hyperconnectivity)과 초지능(superintelligence)을 목표로 사회의 전면 융합이 촉발되고 있다. 인공지능, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 모바일은 4차 산업혁명의 핵심 자원으로서 ICT 기반의 사회적 정치적 융합을 극대화하고 있다(장우영 2016; 임혁백 외 2016).

이 연구는 정보통신기술을 이용하여 시민과 정부 혹은 정치인을 연결하는 온라인 기반 시민참여 정치(Online based Citizen Participatory Politics; 이하 ‘OCPP’)의 사례들을 탐색적으로 분석하고자 한다. 이 분석을 통해 정보화 시대에 조용하는 정치변동의 흐름을 탐색하고, 한국 민주주의와 정치개혁에 주는 함의를 모색하고자 한다. 2장에서는 온라인을 통한 시민의 참여의 5가지 특징과 사례분석을 위한 분석틀을 도출한다. 3장에서는 사례들을 중앙정부와 지방정부라는 공간적인 기준과 정책과 정치의 내용적 기준으로 분류하여, 각 유형별 특징을 비교분석한다. 중앙정보보다 지방정부에서 온라인 시민참여가 활성화되는 이유와 정치영역보다 정책영역에서 시민참여 사례가 높은 수준의 제도화를 보이는 이유를 설명한다. 4장에서는 사례비교를 통해 각 유형별 강점과 한계를 도출한다. 이것은 중앙정부, 지방정부, 국회, 정당 등 대의 기구들이 온라인 시민참여 정치를 도입하기 위해 해결해야 할 과제들이다. 5장에서는 시민과 대의기구를 연결하여 대의제의 위기를 극복하기 위한 제도화 방향과 구체적인 실천방안을 제시한다.

## II. 온라인의 잠재력과 민주주의 혁신

### 1. 온라인의 잠재력과 융합정치의 도래

ICT의 고도화에 따라 웹2.0과 4차산업혁명이 민주주의 변화에 미치는 영향은 상당할 것으로 논의되고 있다. 먼저, 소셜미디어(social media)와 같은 다면적인 연결·공유·감시의 미디어 환경에서 엘리트 중심의 정치는 입지가 현격하게 축소된다. ICT를 매개하여 정치과정의 평등주의적 방향으로 재구조화된다. 기술이 개인의 권력자원으로 활용될 수 있는 범위가 확장될수록 수평적 파트너십이 활성화될 개연성이 커진다. 둘째, 사회구조적 측면에서 융합 흐름은 기존의 정보사회를 넘어 새로운 기술적 사회구성체를 창조하고 있다. 초지능·초연결 사회는 빅데이터와 클라우드를 통해 대규모 정치정보에 대한 균질적인 접근과 합리적 집단지성(collective intelligence)의 가능성을 높인다. 이에 따라 정태적 사회구조는 동태적 관계맺기와 혼종(혼합정체성)으로 대체되고, 정치는 독점적 의사결정체제로부터 해방된다. 셋째, 정치주체의 측면에서 융합 흐름은 시민성의 변화를 추동한다. 즉 특정 계급·계층으로서의 의식에서 벗어나, 사회적 관계 속에서의 다중 정체성 및 부문 간 경계를 넘어서는 유목 정체성이 시민성을 재구성한다. 넷째, 제도적 측면에서 융합 흐름은 특정 집단의 독점적 지대(rent)를 약화시켜 자원분배구조를 변화시킨다. 독점적 지대는 정보유통 불평등과 분배제도 불합리로부터 발생하는바, 빅데이터와 인공지능은 전자의 문제를 해소한다. 그 결과 수평적 파트너십과 혼합정체성에 상응하는 제도로 변화된다(임혁백 2005, 2009; 장우영 2016).

이러한 정치의 변화는 민주주의의 상을 성찰하고 재설계하는 방향으로 정치변동을 견인한다. 대표중심론 대 참여중심론의 이원적 경계를 조정하고 대표와 참여의 융합이 추구된다. 참여와 대의의 혼합정치는 돈과 다수의 지배라는 과거 민주주의의 폐해를 배격하고, 합의제 민주주의를 지향한다. 고도화된 ICT 기제를 활성화하여 민주주의를 생활세계로 불러들이고 일상으로서의 민주주의(democracy as usual)를 실현한다. 즉 각급 생활단위와 공동체에서 자신의 문제를 제기하고 체험적으로 문제해결을 도모함으로써 민주주의를 일상적으로 내면화한다. 마지막으로 제4의 민주화 물결을 촉진하여 범세계적으로 민주주의를 예외 없는 보편 가치로 뿌리내린다. 여기에서 사회정의(social justice)는 공분의 이슈로 제기된다. 즉 아랍의 봄·반신자유주의·반전평화 등 세계 사회정의운동을 통

해 초국적 민주주의의 물결이 확산되고 있고, 개별 국가 차원에서는 우리나라의 촛불집회와 같이 전환기 정의운동(transitional justice movement)이 민주주의의 회복과 질적 도약을 추동하고 있다. 이러한 시각에서 카스텔(Castells 2001, 2007)과 주리스(Juris 2008)는 다양한 자율적인 요소들에 기반한 수평적 연결과 유대 구축, 정보의 자유롭고 개방적인 유통, 분산된 조직들을 통한 협업, 직접 민주주의 방식의 의사 결집, 자율적으로 방향을 설정하는 네트워크가 고도정보사회의 민주주의의 원리로 조직화되어야 함을 강조한다.

## 2. 온라인 기반 융합정치의 특징

온라인 기반 시민참여정치의 특징은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 온라인은 시민들이 대규모로 정치에 참여하게 한다(Ahn and Bretschneider 2011).<sup>1)</sup> 탈물질주의 가치의 확산과 고도 정보화 환경의 만남으로 시민들은 다양한 주장을 인터넷 미디어를 이용하여 신속하게 의제로 제안하고 공론화한다. 21세기는 세계화·지방화·정보화가 중첩적으로 교오함에 따라, 사회의 복잡성과 사회구성원의 이질성이 극대화되어 혼종사회가 나타난다(Moors et al. 2007). 혼종사회는 과거 대중사회의 특징인 동질성(homogeneity)과 대비된다. 사회의 정체성이 다변화하여 이질성이 확장되고, 시민들은 참여의 시간적 한계와 대상적 한계를 스스로 초월한다. 특정 계급·계층이라는 획일적인 정체성이 아닌, 사회적 관계 속에서 형성되는 다중 정체성이 형성된다. 다중 정체성의 시민들은 대표되는 것에 만족하지 않는다. 직접 정책결정과정에서 참여하기를 원한다. 관여하는 시민(engaged citizen)이 증가한다(Dalton 2008).

둘째, 온라인을 이용하여 시민은 정책중심의 참여를 한다. 시민들은 권력을 누가 장악하는가에 관심이 있지만, 정책에는 더욱 민감하다. 시민은 개방적이고 시민의 의견을 반영하는 정부를 선호하며, 정부는 시민의 의사를 수렴하여 정책 정당성을 높인다. 시민들은 정책에 대한 제안·토론·결정 과정을 통해 정책에 대한 신뢰와 책임성을 형성한다(Kim et al. 2012).

셋째, 온라인 참여는 서로 다른 입장을 가지고 있는 시민들이 소통하고 타협하는 공론장으로 기능한다. 과거의 시민들의 특징은 정치질서에 순응하고 정부

1) 인터넷은 정부의 구조와 사회변화를 가져오는 제2의 르네상스이자 제3의 산업혁명이며(Brewer et al. 2006), 인터넷이 가져오는 정부의 변화는 정보의 제공(e-information), 소통의 확대(e-transaction)와 함께 참여의 증대(e-participation)의 세 가지 변화로 요약하기도 한다(Manoharan 2013).

가 요구하는 의무를 수행하는 의무 이행의 시민이었다. 그러나 온라인 참여를 통해 시민들은 자신의 주장과 다른 주장을 직면하고, 찬성과 반대의 토론을 진행하며, 온라인 투표를 통해 정책을 결정한다. 특정 정책 이슈에 대한 정보를 공유하고, 상대 주장의 사실 여부를 검증한다. 과정에서 논리적 주장과 반론, 근거 제시와 근거에 대한 비판적 고찰 및 재반론과 제3의 대안을 제시한다(김범수 외 2016).

〈표 1〉 온라인 기반 시민참여정치(OCPP) 플랫폼의 특성

5가지 구성적 특성	평가 지표
참여의 확대 (broaden participation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자 규모</li> </ul>
시민 통제 (citizen control)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사결정에서의 시민 권한 (제안-&gt;토론-&gt;투표에서의 시민참여)</li> </ul>
숙의의 심화 (diversity+production=deliberation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자의 다양성 (대표성 수준)</li> <li>• 숙의적 정책결정</li> </ul>
운영조직의 제도화 (institutionalization of organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 참여 플랫폼과 운영 매뉴얼</li> <li>• 인력·조직·예산 수준</li> </ul>
투명성과 책임성 (transparency/accountability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오픈소스 플랫폼의 개방/정보투명성</li> <li>• 정보투명성에 근거한 책임성 수준</li> </ul>

※ 출처: Simon et. al.(2017)과 Stephenson(2016)을 보완하여 작성.

넷째, 온라인은 제3의 정치공간으로서, 제도화의 대상이 되었다. 온라인에서의 참여자에 대한 자격과 권리를 제도화하고, 운영방식을 정치적으로 제도화한다. ICT 발전의 결과 온라인 공간은 다양한 이해관계자들이 참여하는 장으로, 정치적 제도화가 필요하다. 이해충돌과 조정이 필요하다. 온라인 공간의 정보와 운영을 독점하거나, 거짓을 동원하는 경우에, 공적 기구를 통해 검증해야 한다(황용석·권오성 2017). 온라인 공간은 사익에 의해 왜곡된 정보나 가짜뉴스에 오염되지 않도록 제도화하고, 경우에 따라서는 공적 권위를 통해 진위를 판단한다. 공조직은 민주적인 원리에 의해 시민과 정부라는 두 주체가 균형 있게 참여하는 새로운 민관 거버넌스의 제도화를 지향한다.

다섯째, 온라인 참여는 오프라인 정책 결정과정의 불투명성을 해소한다. 온라인을 통해 시민들은 대의제가 독과점하고 있는 정치과정과 정책 산출을 비판하고 새로운 대안을 제시한다. 정치적 소통의 내용은 온라인 로그 기록이다. 사후

에 정치과정의 투명성과 공정성을 평가하게 하는 근거이다(Manoharan 2013; Kim et al. 2012). 기록에 대한 평가를 통해 정치과정의 투명성이 제고된다. 투명성과 공정성을 통해 온라인 참여에서 의견을 제시하는 화자는 보다 높은 사회적 책임을 가지게 된다.

온라인 참여는 정치의 정당성을 높인다. 샤프(Scharpf 2003)는 정치적 정당성을 투입(input) 정당성과 산출(output) 정당성으로 구분하여 개념화한다. 투입 정당성은 정책과정에서 시민참여와 다양한 의견의 반영을 증대하여 정치에 대한 시민 신뢰도를 함양하는 것을 뜻한다. 산출 정당성은 투입 정당성에 토대한 정책이 실제로 사회문제를 해결하는 적절한 해법으로 기능함으로써 시민 신뢰도를 더욱 강화하는 것을 뜻한다. 이 분류에 더하여 사이몬과 그의 동료들(Simon et al. 2017)은 과정 정당성(process legitimacy)을 추가한다. 과정 정당성은 블랙박스과 같은 정치과정을 개방하여 시민이 참여하게 하고, 정부에 대한 신뢰를 높인다.

온라인 시민참여 사례들은 문헌분석과 구글 트렌드 분석을 병행하여 2017년 현재 가장 활발하게 언급되고 있는 11개의 해외 사례를 선정한 뒤 국내 사례도 3개를 추가 선정하였다.<sup>2)</sup> 그리고 효율적인 비교분석을 위하여 [그림 1]과 같이 온라인 기반 시민참여(OCPP) 유형을 공간 차원과 이슈 차원에 따라 범주화하였다.

[그림 1] 온라인 기반 시민참여정치 사례 유형화



2) 본 연구는 온라인을 통한 시민의 참여 사례를 탐색적으로 다루고 있으므로, 사례선정에 대표성의 한계가 있다.

먼저 공간 차원에서는 국가 수준과 지방 수준으로 사례들을 구분한다. 지방의 자율성이 확대되면서 지방정부의 자율성이 확대되고 있다. 특히, 시민참여를 통한 대의기구의 개편은 국가와 지방정부에서 서로 다른 양상을 나타내고 있다. 국가는 전 국민을 대상으로 하기 때문에 시민참여의 한계가 있지만, 지방정부는 참여하는 대상이 상대적으로 적다. 이러한 규모의 차이가 온라인 시민참여 사례의 질적 차이를 가져올 수 있다. 다음으로 이슈 차원에서는 정책 수준과 정치 수준으로 사례들을 구분한다. 정책 이슈는 주로 중앙정부와 지방정부가 예산·정책·법률을 결정하는 과정에서 시민과 소통하기 위한 목표를 가지고 형성되었다. 그리고 정치 이슈는 정당이 당원이나 지지자들과의 소통 및 정강정책에 대한 의결과정에 형성되는 특징을 보였다. 정책을 제안하는 시민과 정치활동에 참여하는 당원 혹은 시민들은 책임과 역할 면에서 다르다. 당원은 당비를 부담하고 정당의 결정에 대하여 구속받지만, 시민은 정책 제안이후에 그 결과에 대한 책임으로부터는 상대적으로 자유롭다. 이러한 행위자의 차이가 온라인 시민참여 사례의 차이로 이어질 수 있다.

유형별 비교 분석을 통해, 온라인 시민참여 사례가 국가의 중앙정부와 지방정부 중 어디에서 더 활성화되어 있으며, 그 이유가 무엇인지 도출한다. 또한, 중앙정부와 지방정부의 정책결정과정과 정당의 의사결정과정에서 등장하고 있는 온라인 시민참여가 어떠한 양상을 보이며, 그 장점과 한계는 무엇인지 제시한다. 이것을 통해 중앙정부, 지방정부, 국회, 그리고 정당이라는 대의기구가 어떻게 시민들과 결합해야 하는지, 특히 시민의 통제 수준, 숙의의 설계방식, 시민참여의 제도화, 정보공개와 참여자의 책임성 강화에 대한 시사점을 도출한다.

### III. OCPP 유형별 특징 분석

#### 1. A 유형: 국가-정책 차원의 OCPP

A 유형은 국가 차원의 정책에 대한 시민참여 사례이다. 시민들이 대의기구의 정책결정과정에 온라인 플랫폼을 통해 대규모로 참여하고 있었다.<sup>3)</sup> 브라질의

3) 온라인 참여 해외사례의 정보는 영국의 정책 혁신을 연구하는 NESTA(National Endowment for Science, Technology and the Arts) 재단에서 2017년 2월에 발간한 Digital Democracy : The Tools Transforming Political Engagement와 각국 온라인 참여 홈페이지에서 조사하였다.



‘이데모크라시아(e-Democracia)’는 2009년부터 2015년까지 3만 7천명의 회원이 등록하였고, 2만 3천개의 의제가 제안되었으며, 52만 명이 방문하였다. 타이완의 ‘브이타이완(vTaiwan)’은 2015년에 1만 명의 회원이 가입하였고, 우버 택시의 도입 여부를 다룬 우버엑스(UberX) 정책의제에 대하여 47,539명의 투표가 있었다. 프랑스의 ‘의회와시민(Parlement et Citoyens)’은 2만 3천명이 등록하였고, 1만 건 이상의 정책들을 제안 받았으며, 온라인 투표가 8만 5천 회 이루어졌다. 한국의 ‘광화문1번가’는 50일간 총 18만 건의 정책이 시민들에 의하여 제안되었고, 등록자 수는 80만 명이었다(국민인수위원회 2017). 온라인 플랫폼이 24시간 개방되어 있고, 시민들이 쉽게 접촉할 수 있기 때문에 대규모로 시민들이 중앙정부의 정책결정과정에 참여하고 있었다.

그런데, 시민참여의 수준은 낮은 수준이었다. 시민참여의 가장 높은 수준은 의사결정단계인데, 국가 수준의 정책에 대한 시민참여는 의사결정단계에 이르지 않았다. 정부가 제안한 정책 의제에 대하여 의견을 제시하는 컨설팅 수준이었다. “이데모크라시아”에서는 국회의원이 입법의제를 제안하고, 시민들은 의견을 제시하였다. 시민이 의제를 제안하는 경우에는 국회의원이 동의해야 정식의제가 되었다. “브이타이완”에서도 의제설정 권한은 국회의원이 행사하였다. “의회와시민”도 국회의원이 입법의제를 제안하고 시민들이 의견을 제시하였다. ‘광화문1번가’는 시민들이 80만 건에 달하는 정책을 제안하였으나, 청와대와 행정안전부로 구성된 국가조직(국민인수위원회)이 제안된 의제를 심사하여 80만 건의 시민 제안 중 99건을 국정과제로 선정하였다. 참여의 사다리 이론에 의하면, 시민참여는 비참여와 형식적 참여 및 실질적 참여의 3단계로 구분된다(Arnstein 1969). 국가 수준의 온라인 참여는 시민에게 정보를 제공하고 의제에 대하여 의견을 듣는 컨설팅 단계에 해당한다. 시민이 정책을 결정하는 시민통제 단계에는 이르지 못했다.

숙의 수준에 있어서 A유형 사례들은 강점과 약점이 확인되었다. 다수의 시민들에 의하여 다양한 시각이 상호 교차되었다. 의제에 대하여 찬성과 반대 의사도 확인할 수 있었다. 또한, 일정한 수준이상으로 찬성이 이루어지면 공식의제로 선정하는 규칙도 있었다. “이데모크라시아”의 경우, 시민 1,000명이상이 동의한 의제는 국회의 공식적인 입법안으로 다루어 졌다. “브이타이완”은 시민이 올린 질문에 대하여 공무원이 7일 이내에 응답하는 규칙이 있었다. “의회와시민”은 국회의원이 올린 입법안을 30일 동안 세부 조문별로 의견을 받고, 의견을 종합하여 오프라인 공청회에서 토론하였다. 공청회에는 온라인 시민대표 3인, 국회의원 추천 3인, 운영팀 추천 2인, 총 8인이 참여하여 민·관 그리고 운영자 사이의 균형을 추구하였다. “광화문1번가”는 2017년 8월 20일 종료한 이후에 청와대

홈페이지에 ‘청와대 국민청원 및 제안’으로 그 기능을 이전하였는데, 청원 플랫폼에서는 시민의 제안이 30일 동안 20만 명이상의 동의를 받으면, 장관이나 청와대 수석이 공식적인 답변을 하는 규칙이 적용되고 있다. 그러나 속의 과정에 참여하는 시민은 젊은 계층, 고학력자 중심으로 편향되어 있었다. “브이타이완”과 “의회와시민”에서는 디지털격차가 나타났고, 대표성의 극복이 극복과제로 제시되었다(Simon et al. 2017).

A 유형 사례의 제도화는 정부 중심의 수직적 제도화였다. 관이 시민의 참여의 대상과 범위를 결정하는 관주도였다. 거버넌스는 공적문제의 해결이라는 결과 중심적 성격을 갖고 있기 때문에 관의 영향력이 지배적일 수 있다(Stoker 2004). 한국에서 벌어지고 있는 마을만들기 사업들이 시민을 행정적 문제해결에 동원하는 경향이 나타나고 있음을 지적하고, 마을민주주의를 주장한 연구가 있다(조대엽 2016). 이처럼 국가차원의 정책에 대한 온라인 시민참여 사례들에서는 관중심의 제도화가 확인되었다. “이데모크라시아”는 국회가 조직한 “랩해커(Lab-Hacker)”에 의해 운영되었는데, 랩해커는 브라질 국회가 예산을 투입하고 구성원을 채용하여 구성된 조직이었다. “브이타이완”은 운영조직을 대의기구 산하의 기구로 제도화하는 노력을 정부가 기울이고 있었다. “의회와시민”도 국회의원 온라인 참여의 의제 설정과 입법과정을 담당하면서 국회의원의 영향력이 확대되었다. “광화문1번가”에 게시된 시민 의견들은 청와대에 의해 수용 여부가 결정되었다.

A 유형들은 소통정보를 투명하게 공개하여 화자의 책임성을 이끌어 내고 있었다. “이데모크라시아”에서는 로그인 한 경우에 한하여 “좋아요”를 표시하게 하여 책임성을 강조하였고, 법률안의 세부 조항에 대하여 의견과 의견 게시자의 정보가 공개되었다. “의회와시민”에서는 참여자의 대부분이 실명이었으며, 정책 의제에 대한 최종보고서를 작성하여 총리에게 제출한 보고서가 온라인으로 제공되었다. 한국의 자치단체 홈페이지 사례연구에서 시민과 관의 1:1 플랫폼보다 시민들 다수가 소통하는 다수:다수 플랫폼에서 온라인 참여자는 더 논리적이며, 상호존중의 발언을 한 것으로 나타났다(김범수·박근영 2016). 온라인 소통의 투명성이 행위자에게 발언에 대한 책임성 부담을 높이고 있음을 A 유형의 사례들을 통해서도 확인하였다.

## 2. B 유형: 지방-정책 차원의 OCPP

B 유형은 지방차원에서의 정책에 대한 온라인 참여 사례이다. 스페인의 “디사이드 마드리드(Decide Madrid)”와 프랑스 파리의 “주민참여예산제” 및 아이슬란드의 “레이카빅(Reykjavik)”과 대한민국 서울시의 “엠보팅(M-voting)”이 대표적인 사례이다.

B 유형들에서 참여하는 시민의 규모가 가장 큰 것을 확인하였다. “디사이드 마드리드”에는 20만명이 참여하였는데, 마드리드의 시민이 6백만 명인 것을 고려하면 상당히 큰 규모이다. 등록자 4만 5천명을 분석한 결과, 남성과 여성의 비율이 비슷하였고, 30~40대의 비율이 60%로 다소 높지만, 60대 이상도 10%수준으로 대표성을 만족하고 있었다. 2016년에 16만 명의 시민이 참여하였으며, 3천개의 정책이 제안되었다. 아이슬란드의 “레이카빅”의 경우에는 12만 명의 시민 중 7만 명이 참여하였다. ‘엠보팅’에는 2016년 7월을 기준으로 28만 명이 가입되어 있었고 투표에 참여한 누적 참가자수는 110만 명이었다.

B 유형의 사례들에서는 시민이 정책결정 과정에 참여하였다. 마드리드, 파리, 레이카빅 그리고 서울은 모두 참여예산제를 운영하면서 시민이 결정과정에 참여하게 하였다. “디사이드 마드리드”는 2016년 6천만 유로(800억원)를 시민 투표에 의해 배정하였고, 파리는 2015년 65백만 유로(870억원)를 배정하였으며, 2016년에는 1억 유로(1500억원)를 배정하였다. 레이카빅의 사례에서는 매달 시민의 지지가 많은 15개 의제를 시의회가 공식의제로 다루었다. 서울시는 “엠보팅”을 통해 참여예산제 사업에 대한 우선순위를 결정하였다.

B 사례들은 온라인 참여와 오프라인 주민참여예산제가 결합하여 높은 제도화 수준을 보여 주었다. “디사이드 마드리드”는 2015년 지방선거에서 포데모스 정당과 좌파 정당들이 연합하여 시민참여정치를 위한 정치개혁을 추진했다. 이들은 참여예산제에 배정되는 예산을 늘리고, 온라인 참여와 마드리드 전역에 26개소의 시민참여를 위한 운영사무소를 개설하여 온-오프 참여를 결합하였다. 파리의 경우에도 2014년 최초의 여성시장이 당선되면서 참여예산제에 배정되는 예산을 늘리고, 온라인 투표와 오프라인 투표를 동시에 홍보하여 시민의 참여를 높였다. 이를 위해 시민참여를 위한 홍보예산을 배정하고 14명에 이르는 운영팀을 구성하였다.

또한, B 사례들은 높은 투명성에 기반을 두어 시민의 책임을 강조하고 있었다. 파리의 참여예산제 홈페이지에는 지도 위에 참여예산제에 의해 집행된 사업들의 장소를 표시하게 되어 있었다. 표시를 누르면 해당 사업에 관한 정보와 합

께 집행된 내용이 소개된다. 이러한 정보는 시민참여 사업이 집행이후에 타당하고 정당하게 집행되었는가를 평가하는 근거가 된다. 시민들이 결정한 사업들이 사후에 어떤 형태로 존재하고 있는가를 확인할 수 있게 되어 시민에게도 책임을 물을 수 있다.

### 3. C 유형: 국가-정치 차원의 OCPP

C 유형은 국가차원에서 정치 영역에 시민이 참여하는 사례이다. 이 사례들은 정당의 온라인 참여로서 정당의 정강정책과 공직후보 결정에 당원과 지지자가 참여하는 경우이다. 이탈리아의 “오성운동”(movimento5stelle)”은 온라인 시민 참여를 지향하는 정당이다. 오성운동은 2015년 당의 로고와 홈페이지 주소에서 정당의 창시자의 이름을 없애는 결정에 대하여 온라인 투표를 실시하였고, 참가자는 4만 명이였다. 영국의 노동당은 8개 주제별로 당원과 일반 시민들이 참여를 통해 “정책포럼”을 운영한다. 2017년 5월 한국의 ‘더불어민주당’은 대통령 후보를 선정에 국민경선을 통해 200만 명의 당원과 지지자들이 참여하였다. 온라인 참여는 당원과 시민들이 대규모 참여를 가능하게 했다.

온라인 투표로 정당의 의사를 결정하지만, 정당 사례에서는 당원을 동원하는 경향이 나타났다. “오성운동”은 정당엘리트 사이의 의견 차이를 해결하고자 온라인 투표를 이용하였다. 한국 정당의 대통령 후보 선정도 일반 시민의 참여확대를 목표로 하지만, 내부적으로 당내 정치엘리트 사이의 의견 차이를 해소하려는 목적과 정당에 대한 지지를 높이려는 목적도 고려되었다. 영국 노동당의 정책포럼은 정책에 관한 의견을 수렴하지만, 노동당의 총선 매니페스트를 만드는 수단으로 이용된다. 정당이 당원이나 시민들의 온라인 참여 정치를 확대하여 정당의 내부 갈등을 해소하고, 지지자를 동원하는 경향이 나타났다.

온라인 참여에 대한 제도화의 사례도 나타난다. “오성운동”은 소속 의원들이 조례나 법을 발의하기 전에 초안을 온라인에 올리고 유튜브에 초안을 설명하는 동영상상을 올려 2달간 공론화하는 규칙을 갖고 있었다. 영국 노동당은 매년 봄에 온라인 참여를 통해 당원들의 의견을 수렴하여 가을에 개최하는 전당대회에서 정강정책과 매니페스트를 최종적으로 결정하는 절차를 갖고 있다.

C 유형에서도 투명성에 기반한 책임성 강화 경향이 나타났다. “오성운동”은 온라인 참여를 통해 주요 정강정책을 결정하고 공직자를 선정하기 때문에 상호 비판을 공론화 하고 있었다. 당원과 정당엘리트 사이의 토론이 공개되고 기록

되면서 발언의 책임 부담감은 커질 것이다. 온라인 참여의 특징을 노리스(Norris 2003)는 다원주의적 토론 공간(pluralistic civic forum)이라 설명했다. 다양한 입장의 주창자들이 자신의 주장과 상대방의 주장을 비교하고 토론하는 공간이라는 의미이다.

#### 4. D 유형: 지방-정치 차원의 OCPP

D 유형은 지방차원에서의 정치 영역을 대상으로 한 온라인 참여 사례이다. 스페인 마드리드시의 포데모스 정당과 독일 베를린시의 해적당 및 아이슬란드 해적당이 사례들이다. 지방정당조직은 중앙정당에 비해 당원과 지지자들이 부족하기 때문에, 오프라인 모임의 영향력이 온라인 플랫폼의 활성화 수준에 큰 영향을 미친다. 마드리드 포데모스 정당은 온라인에 제안된 의제 중에서 당원의 10%이상의 지지를 얻은 의제는 토론하며, 투표로 결정한다. 베를린 해적당은 리퀴드피드백(liquid-feedback)<sup>4)</sup>이라는 위입투표방식으로 정당의 주요 사항을 결정하였다. 아이슬란드 해적당은 2013년부터 2016년까지 100여개의 의제를 다루었고, 온라인 투표로 105명의 공직후보를 선출했다. 온라인은 투표의 비용과 시간을 절약하기 때문에 정당 민주화를 긍정적으로 개선하는 경향을 보였다.

지방수준의 사례들은 온라인과 오프라인의 결합 수준이 높았다. 마드리드시 지방선거에서 포데모스 정당은 공직후보와 정책과 공약을 온라인 플랫폼과 오프라인 당원모임으로 결정하였고, 그 중심에는 지역 당원모임인 시쿨로스(Círculos)가 중심역할을 하고 있었다. 나아가 온라인 참여는 당원들 사이의 오프라인 모임과 연결되어 있었다. 면대면 관계에서 형성되는 신뢰는 온라인 소통에 대한 신뢰로 확장될 수 있다. 베를린 해적당은 2011년 지방선거에서 8.9%의 득표율을 얻었으나, 2016년 지방선거에서는 1.7%의 득표율을 얻어 약화되었다. 2016년 베를린시 해적당의 당대표가 살인 혐의를 받자 당에 대한 지지율이 급락하였다(The Guardian 2016/9/22). 포데모스와 아이슬란드 해적당은 기존의 양당체제를 다당제로 전환시키며 제3당의 위치에 올랐는데, 그 중심에는 온라인 참여와 지역별 당원모임의 활성화가 있었다.

4) 리퀴드피드백 투표방법은 당원이 자신의 투표권을 유력한 다른 당원에게 위임하여 투표하게 하는 위입투표이다. 위입의 대상은 의제에 따라 선택하거나 회수할 수 있다(장우영 2013).

## IV. OCPP 유형간 비교분석

### 1. OCPP의 유형별 특성 분석

온라인 시민참여 사례는 5가지의 공통점을 갖고 있지만, 그 수준은 유형별로 차이가 있다. 먼저, 각 유형별 차이를 분석하고 다음으로 차이를 만들어 내는 원인을 제시하고자 한다. OCPP의 첫 번째 특징은 대의기구의 의사결정에 많은 시민을 참여시킨다는 것이다. 네 개의 사례 중 가장 많은 시민이 참여하고 있는 유형은 지방수준의 정책영역 사례들이다. 2017년 9월 현재 B유형의 마드리드 사례 20만 명, 파리시 사례 시민 16만 명 및 어린이·청소년 6만 6천명, 레이카빅시 사례 7만명(전체 인구 12만 명)이 참여했다. 그리고 서울시 ‘엠보팅’에는 28만 명이 투표에 참여하였다. 두 번째로 시민참여 규모가 큰 유형은 국가수준의 정책영역 사례들이었다. 그리고 정치영역의 사례들은 참여자의 규모가 작았다. 국가수준보다는 지방수준에서, 정치영역보다는 정책영역에서 시민참여 규모가 컸다. 절대적인 인구수를 기준으로 비교하면, 국가수준에서 시민참여의 수준이 가장 커야 한다. 그러나 지방수준에서 시민참여 규모가 국가수준보다 절대적으로 많았다. 이것은 지방수준에서의 시민참여를 높이는 이유가 존재한다는 것을 의미한다.

그것은 시민들이 국가의제보다 지방에서의 의제를 더 가깝게 느낀 것으로 볼 수 있으며, 지방의제가 생활정치 의제이기 때문인 것으로 설명할 수 있다. 국가의제는 지방의제보다 상대적으로 어려울 수 있다. 또한, 지방에서는 주민참여예산제와 같이 직접 참여 제도가 시행되고 있었던 것도 이유가 될 수 있다. 주민참여예산제는 지방의 정책과 예산에 대하여 시민의 의견을 듣는 제도라는 점에서, 정책영역에 대한 참여가 정치영역에 대한 참여보다 시민참여가 높다는 것을 확인할 수 있다. 정치영역은 상대적으로 참여자가 더 많은 책임을 담당하게 된다. 정당의 당원으로서 당비를 부담하고, 당 활동에 참여하기 때문이다. 반면에 정책영역은 시민으로서 요구사항을 제안하고, 정부의 정책에 대하여 의견을 제시하는 역할이다.

OCPP의 두 번째 특징은 시민의 통제이다. 국가수준보다는 지방수준에서 시민의 통제 수준이 상대적으로 높았다. 국가의 정책은 직접 참여 방식으로 하기 위해서는 국민투표처럼 전 국민이 참여해야 하는 반면에, 지방의 정책은 지역 주민들의 참여만으로 가능하기 때문이다. 온라인 시민통제가 성공적으로 이뤄지기

위해서는 온라인 참여와 오프라인 참여가 결합되어야 하는데, 국가수준에서 오프라인 참여는 상대적으로 어려운 것이 사실이다. 온라인 참여도 공간의 크기에 제한을 받으며, 그것은 오프라인 크기가 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

OCPP의 세 번째 특징은 숙의성이다. 숙의성 수준이 높은 사례들은 지방수준의 사례들과 정치영역의 사례들이다. 지방수준의 사례들은 참여의 대상인 시민들의 규모가 국가수준보다 작기 때문에 숙의가 상대적으로 쉽다. 국가수준의 사례들에는 젊은층, 고학력의 시민들이 참여하여 대표성의 문제가 발생하였지만, 지방수준의 사례들에서는 청소년과 노인층 등 소외계층도 참여하였다. 또한, 지방수준의 사례들은 의제가 생활정치 의제이므로 시민들의 전문성이 크게 요구되지 않는다. 반면에 국가수준의 사례들에서는 특정 정책 사안에 관심 있고 정보를 소유한 시민들이 참여하였다. 이 때문에 지방수준에서는 다양한 의견들이 반영되는 의미의 심의성이 특성이고, 국가수준에서는 의제에 대한 전문성을 특징으로서 하는 심의성이 나타난다. 정치영역의 사례들은 주로 정당인데, 정당들은 당원들이 상향식 의사결정과정에서 주도적인 역할을 하고 있었다. 정책영역에서는 대리인인 정치인이나 관료가 시민의 의견을 청취하는 주체인 것과 비교된다.

OCPP의 네 번째 특징은 온라인 시민참여에 대한 제도화이다. 제도화 수준은 국가 수준과 지방 수준의 사례들이 양상을 다르지만, 높은 수준의 제도화가 진행되고 있었다. 국가 수준의 사례들에서는 온라인 시민참여를 운영하고 관리하는 조직을 구성하는 것이 나타났다. 국가는 예산과 조직구성에서 자율권을 행사하기 때문에 제도화 수준이 높게 나타난 것으로 볼 수 있다. 지방 수준의 사례들은 주민참여예산제와 같은 직접 참여 제도를 중심으로 제도화가 진행되고 있었다. 정치영역에서는 국가수준의 사례들이 지방수준의 사례들보다 제도화 수준이 높았다. 그것은 지방정당조직이 중앙당보다 예산과 조직에 있어서 소규모이기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다. 시민참여의 제도화는 규모가 큰 국가 수준에서 상대적으로 높게 나타났다.

OCPP의 다섯 번째 특징은 데이터의 투명한 공개를 통한 책임성의 실현이다. 모든 사례들이 소통정도를 투명하게 제공하고 있었지만, 투명한 정보를 토대로 사업에 대한 평가까지 심화시킨 사례들은 지방수준의 사례들이었다. 정책영역에서는 지방수준에서 시행되고 있는 주민참여예산제의 결과를 축적하여 정보를 제공하여 사업에 대한 책임을 평가하는 사례가 있었다. 반면에, 국가수준에서의 사례는 의제를 발의하고, 이후에는 대의기구가 주도권을 행사하기 때문에 온라인에 참여한 시민들이 책임을 부담하지 않고 국회의원이거나 정부의 관료가 책임을 담당하고 있었다. 정치영역에서는 오히려 국가수준에서의 사례들이 지방수준의

사례들보다 높은 책임성을 부담하는 것으로 나타났다. 중앙당에서 정강정책을 결정하거나 공직후보를 결정할 때, 상향식 방법이 제도화되었기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다. 지방수준의 정당조직은 특정 개인에 의한 임의권력으로 운영될 수 있어, 정보의 투명성과 참여자의 책임성이 모두 낮은 것이라 해석할 수 있다.

〈표 2〉 OCPP 유형별 비교

	사례	참여 규모	시민 통제	심의회성	조직 제도화	투명성 책임성
A 유형	e-Democracia	등록자 37,000명	△ (국회 주도)	△ (대표성 미흡)	○ (전문 연구소 신설)	△ (국회책임)
	vTaiwan	등록자 10,000 명	△ (국회 주도)	△ (대표성 미흡)	△ (자원봉사자 조직중심)	△ (국회책임)
	Parlement & Citoyens	등록자 23,000명	△ (국회 주도)	△ (대표성 미흡)	△ (시민단체 조직중심)	△ (국회책임)
	광화문1번가	등록자 50,000명이상	△ (청와대 주도)	○ (18만개 의제 제안)	△ (청와대 조직중심)	△ (청와대 책임)
B 유형	Decide Madrid	등록자 20만 명	○(시민 투표결과 반영)	○ (성별, 연령별 대표성 높음)	○ (26개 지역사무소 운영)	○ (연중 순환사업)
	Paris	투표참여 시민16만 명 어린이·청소 년 66,000명	○(시민 투표결과 반영)	○ (소외계층의 참여 높임)	○ (시민참여 홍보예산과 조직 운영)	○ (사후 집행 정보 공개)
	Better Reykjavik	시민 12만명 중 7만명 투표참여	○(시민 투표결과 반영)	○ (절반 이상의 시민참여)	○ (시의회와 시민참여 결합)	○ (지역단위 사업 평가)
	M-Voting	등록자 28만 명	△ (투표결과 40% 반영)	△ (2016년에 1%, 10만명 참여)	○ (시민참여 조직 확대)	△ (투표결정 이후 정보 미공개)



사례	참여 규모	시민 통제	심의성	조직 제도화	투명성 책임성	
C 유형	M5S	당원 전수	△ (당 조직이 의제를 결정)	○ (전수 참여로 대표성 높음)	○ (당조직과 절차 제도화)	○ (참여와 당조직의 결합)
	Policy Forum	당원 + 시민	△ (당조직이 제안들을 심의함)	△ (고학력, 이해당사자 중심)	○ (당조직과 절차의 제도화)	○ (참여와 당조직의 결합)
	국민참여 선거인단	214만명 당원+시민	△ (후보선정에 만 참여)	○ (대표성 높음)	○ (당조직과 절차 제도화)	○ (투명성과 책임성 높음)
D 유형	Madrid Podemos	당원	○ (당원투표로 결정)	○ (대표성 높음)	○ (의제 절차 제도화)	○ (투명성과 책임성 높음)
	Berlin Pirate	당원	○ (당원 투표로 결정)	△ (정당엘리트의 영향력이 큼)	△ (정당엘리트의 임의권력)	△ (정당엘리트의 법 위반)
	Iceland Pirate	당원	○ (당원 투표로 결정)	○ (대표성 높음)	○ (의제 제안 절차 제도화)	○ (투명성과 책임성 높음)

## 2. OCPP의 유형별 강점과 한계점

<표 3>은 온라인 기반 시민참여정치 사례들의 각 유형이 갖는 강점과 한계점을 정리한 것이다. A유형은 참여 대상이 국민 전체이기 때문에 참여자 수가 상대적으로 많지만, 대표성의 문제 혹은 디지털 격차의 문제를 해소할 수 있는 수준에는 미치지 못하였다. 또한 국회나 중앙정부가 참여제도를 설계하고 지원하기 때문에 높은 제도화의 수준을 보이지만, 국가기구의 영향력이 커서 시민의 참여가 국회의원이 제시한 의제에 의견을 제시하는 컨설팅 단계였다.

B유형은 A유형의 한계점을 해소한 것으로 나타났다. 지방 수준에서 시민의 참여를 온라인과 오프라인의 방식으로 홍보하고 견인하기 때문에 노인, 청소년

등 소외계층의 참여가 활성화 되어 있었다. 참여예산제나 조례발안의 대상이 시민들의 생활에 밀접하게 연결된 의제를 다루기 때문에 시민이 참여를 통해 느끼는 효능감이 국가의제보다 높았다고 볼 수 있다. B 유형사례들은 온라인 기반 시민참여정치를 실현하고 시민이 정책결정에 통제력을 발휘하는 높은 단계의 수준을 보여 주었다.

C유형은 정당의 온라인 참여로서 정당운영을 당원과 지지자들에게 개방한 사례였다. 공직후보를 선출하거나 정당의 의사결정을 당원중심의 상향식 방식으로 시행하도록 하여 당원의 참여 효능감을 높이고 당내 민주화를 이루고, 지지를 동원할 수 있었다. 그러나 정당엘리트가 정치권력을 확보하기 위하여 의제와 운영방식을 지배하였다. 정당의 온라인 참여는 정당의 조직구조를 정치엘리트 중심의 엘리트 정당으로 변화시키는 경향이 나타났다.

〈표 3〉 OCPP의 유형별 강점과 한계점

유형	강점	한계점
A 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회나 중앙 행정부가 제도를 설계함</li> <li>• 참여 의제의 제한이 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 주도권이 강하여, 시민의 영향력이 제한됨</li> <li>• 디지털 격차의 문제가 잔존함</li> </ul>
B 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활정치 의제를 통한 시민의 높은 효능감</li> <li>• 온라인과 오프라인 참여의 결합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 직접 참여 제도와 지방의회와 갈등: 지방의회와 시민참여의 결합방안이 과제</li> </ul>
C 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상향식 당내 민주주의 실현</li> <li>• 정당의 지지를 동원하는 수단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당의 엘리트 정당화</li> <li>• 온라인 참여의 의제와 범위를 제한</li> </ul>
D 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오프라인 정당모임(지역별 주제별)과 온라인 참여의 결합.</li> <li>• 전 당원 참여를 통한 디지털 격차 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 개인에 의한 지배 가능성</li> <li>• 비체계적 임의적 운영 방식</li> </ul>

D유형은 정당의 지역모임이나 주제별 모임이라는 오프라인 모임과 온라인 참여가 결합되어 있었다. 지방 수준의 정당은 당원의 수가 작아 면대면 접촉이 가능하기 때문에, 오프라인 면대면 모임과 온라인에서의 소통이 결합되어 운영되고 있었다. 다만 의사결정과 온라인 토론의 방식이 특정한 개인에 의해 좌우되는 경향이 나타났다. 지방 수준에서의 정당 온라인 참여의 참여자 수가 많지 않

기 때문에 나타난 현상이라 해석할 수 있다. 온라인 참여가 민주적으로 기능하기 위해서는 일정한 규모의 참여자가 확보되고, 참여자들이 토론공간을 민주적으로 운영하는 규범과 방식이 제도화되어야 할 필요성을 보여준 사례였다.

## V. 결론: 정책적 함의

정보통신기술은 시민의 대규모 직접 참여를 가능하게 하면서 심사숙고라는 심의 민주주의 원리를 결합시키는 도구로서 민주주의의 지평을 새롭게 하고 있었다. 14개 사례를 대상으로 사례분석을 통해 5가지 공통점을 찾을 수 있었다. 1) 온라인을 통해 참여 수준이 비약적으로 확대되었고, 2) 시민의 정책 통제 수준이 높아졌으며, 3) 다양한 시민들이 정부와 소통하므로써 심사숙고의 심화가 나타났다. 또한, 4) 온라인 시민참여에 대한 정치적 정당성을 제도화하여 법적 정당성을 부여하였고, 4) 소통데이터의 투명성이 높아지면서 행위자들에 대한 책임성도 높아지고 있었다.

탐색적으로 살펴본 14개의 사례들은 중앙정부와 지방정부라는 공간적 기준과 정부의 정책결정과정과 정당 및 의회의 정치과정이라는 내용적 기준으로 유형화할 수 있었다. 분석결과, 지방정부 수준에서 온라인 기반 시민참여의 수준은 높았다. 그 원인으로는 지방정부가 중앙정부에 비해 대의제의 지속성으로부터 상대적으로 자유롭다는 점, 지방정부는 생활정치라는 일반 시민들이 쉽고 밀접하게 느끼는 정책의제를 다룬다는 점, 그리고 지방정부는 전체 주민의 참여가 상대적으로 쉬운 반면, 중앙정부에서는 그렇지 않은 점을 들 수 있다. 유형화의 또 다른 기준으로는 정책에 관한 사례와 정치에 관한 사례가 있었다. 시민들은 정책영역에 보다 쉽게 참여하였다. 정치영역은 시민들이 책임의 주체로서 더 많은 역할을 요구받기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있었으며, 정부는 온라인 시스템을 위해 예산과 인력을 집행하기가 쉬웠던 것도 이유로 들 수 있다.

최근 등장하고 있는 온라인 기반 시민참여 사례를 통해 한국의 시민참여 정치에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째로, 선진 사례들에서는 온라인 공간(online space)을 시민사회와 정치사회와 동등한 제3의 정치공간으로 보고 제도화하고 있었다. 정치제도 설계자들은 온라인 공간에서의 행위 주체와 소통방식, 그리고 주체들의 권한과 의무, 절차를 민주적인 방식으로 제도화하였다. 이러한 조치는 온라인 공간이 특정한 소수에 의해 독과점되지 않도록 하는 방지책으로 작용하였다. 온라인 공간의 민주적 설계를 세부 방향으로는 ①토론방식의 제도화, ②의

명성과 기명성의 구분, ③토론정보의 제공이다.

집단 지성에 의하여 합리적으로 의제가 선정되고, 토론이 변증법적으로 작동하며, 보편적이고 타당성있는 결과로 이어질 수 있도록 온라인 공간을 공론장으로 제도화하는 것이다. 브라질의 “이데모크라시아”의 경우, 1000명이상의 동의가 있을 경우 공식적인 입법의제로 다루는 제도가 있다. 대만의 “브이타이완”은 시민의 질문에 대하여 담당 공무원이 7일 이내에 응답하도록 하는 규정도 시행하고 있다. 프랑스의 “의회와시민”은 국회의원이 입법안을 제안할 때, 법안과 관련자료, 그리고 법안을 설명하는 동영상을 제공하며, 30일간의 토론 기간을 규정하고 있었다. 온라인 토론과 함께 오프라인 토론을 결합한 것도 특징이다. 오프라인 토론에서 시민대표 3인, 국회의원 추천 3인, 운영팀 추천 2인, 총 8일으로 토론팀을 구성하였다.

다음으로, 익명성과 기명성에 따라 참여의 범위를 구분하는 것이다. 토론은 익명 혹은 기명으로 할 수 있게 하되, 투표는 기명으로 하는 경향이 14개의 OCPP사례들에서는 공통되게 나타났다. 세 번째로는 온라인 공간에서의 찬성과 반대의 흐름을 쉽게 파악할 수 있도록 정보를 제공하는 것이다. 온라인 공간을 통해 정책에 대한 판단이 실제 정책결과에 효력을 발휘하기 위해서는 온라인 공간에서의 소통이 갖는 찬성/반대의 경향을 쉽고 빠르게 확인할 수 있어야 한다. 대만의 “브이타이완”은 인공지능에 의한 실시간 빅데이터 분석결과를 제공하였다. 온라인에서의 소통을 주제별, 의제별, 찬성과 반대 기준으로 제공한다면, 이용자는 좀 더 쉽게 토론의 요지를 파악하여 심사숙고의 수준이 높아질 수 있다.

〈표 4〉 OCPP 동향 및 한국 민주주의의 전략과 실천과제

동향	전략	실천 과제
온라인 공간의 민주적 제도화 (online space)	<ul style="list-style-type: none"> <li>온라인 공간을 정치사회, 시민사회와 동등한 제3의 정치공간으로 대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>온라인 공론장 구성</li> <li>익명성과 기명성 기능 구분</li> <li>온라인정보 접근성과 토론 제고</li> </ul>
온라인 참여와 오프라인 대의기구의 결합 (network + hierarchy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>온라인과 오프라인의 플랫폼의 견제와 균형 전략</li> <li>온라인중심으로 쏠리면 지속성이 낮아지고, 오프라인 기구의 주도권이 강화됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>온라인 시민참여에 대한 지원 조직과 관련 법령의 제정</li> <li>온라인 시민참여 활동을 평가하고 지원하는 운영조직 구성</li> <li>디지털 격차를 해소하는 오프라인 플랫폼 구성</li> </ul>
온라인의 투명성, 경쟁성, 그리고 예측가능성에 의한 책임성 강화 (Internet responsibility)	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정한 이익들이 상호 중화되며, 참여자의 책임성과 공익 실현을 강화하도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토론의 과정에 대한 정보 공개</li> <li>정책결정이후의 결과 평가</li> <li>토론-결정-평가의 순환 제도화</li> </ul>

두 번째 함의는 온라인 시민참여가 성공하기 위해서는 오프라인 참여와 결합되어야 한다는 점이다. 사례들 중에는 온라인 참여를 일방적으로 강조하는 경우가 있는데, 이런 경우 시민들이 지속적으로 참여하지 않았다. 시민들이 지속적으로 참여하지 않는 경우는 온라인 소통에 대한 시민의 책임성도 낮았다. 독일 베를린시 해적당은 온라인에서의 정보 자유를 주장하며 온라인 소통을 강조하였으나, 오프라인 모임이 연결되지 않아 5년 사이에 지지율이 8%대에서 1.7%로 하락하였다. 반면에 스페인 마드리드시의 “디사이드마드리드”라는 온라인 참여와 함께 시 전역에 26개의 시민참여 오프라인 사무소를 운영하여 20만 명이나 되는 시민들이 등록하여 지속적인 시민참여가 이뤄지고 있다.

온라인 참여와 오프라인 참여를 결합하는데 세 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 먼저, 온라인 소통에 국가기구의 책임자가 참여하는 것이다. 국가기구의 책임자는 온라인 공간에서 시민들과 책임있는 토론을 하고, 시민들의 토론과정을 평가하고 모니터링하는 촉진자의 역할을 수행해야 한다. 분석 사례들중에서 성공적인 사례들에서는 국회나 중앙정부가 온라인 참여를 지원하기 위한 조직, 예산을 제도화하였고, 국회의원이나 공무원이 토론과정에 참여하였다. 다음으로, 온라인-오프라인 결합을 위해서는 온라인 전문가와 정부 담당 공무원, 그리고 시민대표가 참여하는 수평적 운영위원회가 필요하다. 브라질 국회가 조직한 “랩핵커 연구소”를 예로 들 수 있다. 마지막으로는 디지털 문맹자들이 소외되지 않도록 온-오프 참여 방법을 제공하는 것이다. 스페인의 마드리드시나 프랑스의 파리는 오프라인 사무소를 운영하여 인터넷으로부터 소외된 계층의 참여를 돕고 있었다. 한국에서도, 지방자치단체, 구청과 동사무소를 시민의 온라인 참여를 위한 오프라인 플랫폼으로 이용하는 방안을 적용해 볼 수 있다.

세 번째 함의는 온라인 참여 정보를 투명하게 공개하고, 소통정보를 기록하고 제공하여 책임성을 제고하는 것이다. 성공적인 사례들은 참여와 소통 내용을 투명하게 제공할 뿐만 아니라 과거의 기록도 제공하였다. 토론 의제 제안자, 제안과 관련된 정보, 토론내용을 공개하여 상호 평가되고, 책임을 상호 묻는 자정기능이 작동하고 있었다. 특히, 토론 기록과 결정 내용에 대한 평가도 투명하게 공개하였다. 다음은 익명성의 경계를 정하는 것이다. 내부자 고발이나 자유발언대에서는 익명으로 하지만, 법안에 대한 토론이나 결정과 같이 중요한 과정에는 회원으로 로그인한 경우에만 허용하도록 구분하는 것이다. 또한, 온라인을 통해 시민들이 결정한 정책이 집행이후에 재평가 하도록 하는 방안도 있다. 프랑스 파리의 참여예산제 홈페이지에는 과거에 결정되었던 사업들이 지도상에 표시된다. 표시는 해당 사업에 관한 자료가 제공되어 시민참여에 의한 정책들에 대한

여 사후 재평가 할 수 있다. 다음으로 제안-토론-결정-집행-평가의 과정을 순환하는 주기를 제도화하는 것이다. 시민참여의 순환절차를 제도화하면 주기별로 정책내용과 절차에 대해 평가가 가능하다.

온라인 시민참여 사례에 대한 탐색적 연구를 통해 정보통신기술이 새로운 민주주의를 창출하고 있는 흐름을 파악할 수 있었다. 세계의 성공적인 사례들은 인터넷 공간을 제3의 정치공간으로 보고 민주적 통제가 가능하도록 제도화하고 있었으며, 온라인과 오프라인을 결합하여 디지털 격차의 문제를 해소하고, 투명성에 기반하여 행위자의 책임성을 높이고 있었다. 세 가지 함의를 한국의 지방 정부나 중앙정부, 정당이나 의회에 적용할 수 있다. 인터넷에 기반한 정보통신기술을 어떻게 제도화하는 것인가는 기술적인 과제이면서 동시에 정치적인 과제를 확인할 수 있었다.

## 참고문헌

### 국문 문헌

- 국민인수위원회. 2017. 『국민인수위원회; 100일간의 기록』. 서울: 행정자치부.  
출처: <https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/upload/nfile/gwanghwamoon1st.pdf>
- 김범수, 박영근. 2016. “온라인 정치 커뮤니케이션과 플랫폼 효과: 부산광역시 홈페이지 사례.” 『한국정치연구』 25(1), 51-80.
- 서울특별시. 2017. 『2017 서울시 시민참여예산 운영계획』.
- 임혁백. 2005. “IT 공공 거버넌스의 새로운 패러다임.” 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II』. 정보통신정책연구원.
- 임혁백. 2009. 『신유목적 민주주의』. 서울: 나남.
- 임혁백·송경재·장우영. 2016. “빅데이터 시대의 정치 패러다임의 변화: 헤테라키 민주주의의 변화.” 한국정보화진흥원. 『ICT 기반 국가미래전략 2015』, 199-276.
- 임혁백, 송경재, 장우영. 2017. 『2017 ICT 기반 국가미래전략 BIG STEP: 빅데이터 기반 헤테라키 민주주의 메가 트렌드』. 대구: 한국정보화진흥원.
- 장우영. 2013. “온라인 이슈와 해적당의 정치세력화.” 『사이버사회문화』, 63-97.
- 장우영. 2016. “융합으로서의 정치: 시론적 논의.” 『미래정치연구』 6(1), 179-200.
- 정보통신정책연구원. 2009. 『미래연구보고서』.
- 조대엽. 2016. 『마을 민주주의 모델: 성북구의 마을 민주주의, 이론과 대안적 제도 설계』. 고려대학교 한국사회 연구소.
- “촛불혁명은 정치세력간 타협의 산물이다.” 『중앙일보』 2017/06/29.  
<http://news.joins.com/article/21712402>
- 황용석, 권오성. 2017. “가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구: 인터넷서비스사업자의 자율규제를 중심으로.” 『언론과 법』 16(1), 53-101.

### 영문 문헌

- Ahn, Michael J. and Stuart Bretschneider. 2011. “Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy.” *Public Administration Review* 71(3), 414-424.
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation," *JAIPI* 35(4), 216-224.
- Brewer, Gene A., Bruce J. Neubauer, and Karin Geiselhart. 2006. “Designing

- and Implementing E-Government Systems: Critical Implications for Public Administration and Democracy." *Administration & Society* 38(4), 472-499.
- Castells, Manuel. 2001. *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society* New York :Oxford University Press.
- Castells, Manuel. 2007. "Communication, Power and Counter-power in the Network Society." *International Journal of Communication* 1, 238-266.
- Dalton Russell J. 2008. "Citizenship Norm and the Expansion of Political Participation." *Political Studies* 56, 76-98.
- Della Porta. 2013. "Democracy Inside Social Movements." in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*.
- Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics and Society* 29(1), 5-41.
- Juris Jeffrey S. 2008. *Networking Futures: The Movements against Corporate Globalization* London: Duke University Press.
- Kim, Soonhee and Jooho Lee. 2012. "E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government." *Public Administration Review* 72(6), 819-828
- Manoharan, Aroon. 2013. "A Three Dimensional Assessment of U.S. County e-Government." *State and Local Government Review* 45(3), 153-162.
- Moors, Guy and Jeroen Vermunt. 2007. "Heterogeneity in Post-materialist Value Priorities. Evidence from a Latent Class Discrete Choice Approach." *European Sociological Review* 23(5), 631 - 648.
- Norris, Pippa. 2003. "Deepening Democracy via E-Governance." Draft Chapter for UN World Public Sector Report, KSG. Cambridge: Harvard University.
- Norris, Pippa. 2003. "Preaching to the Converted?: Pluralism, Participation and Party Websites." *Party Politics* 9(1), 21-45.
- Olterman, Philip. 2016. "German Pirate Party Politician 'confessed to murder before suicide'." *Guardian*, 22 September 2016.
- Scharpf, Fritz W. 2003 *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU, MPIfG working Paper, No. 03/1*. 출처: <http://hdl.handle.net/10419/41664>



- Simon, Julie, Theo Bass and Victoria Boelman. 2017. *Digital Democracy: The tools transforming political engagement 2017*. 출처: [https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/digital\\_democracy.pdf](https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/digital_democracy.pdf)
- Stephenson, Karen. 2016. Chapter 10, "Heterarchy", Edited by Christopher Ansell and Jacob Torfing, *Handbook on Theories of Governance*. 139-148. 출처: <http://dx.doi.org/10.4337/9781782548508>
- Stoker, Gerry. 2004. "New Localism, Participation and Networked Community Governance." *The Political Quarterly* 75(1), 117-129.
- Tormey, Simon. 2014. "The Contemporary Crisis of Representative Democracy." *Democratic Theory* 1(2), 104-112.

#### 14개 사례 웹사이트

- 브라질 e-Democracia <https://edemocracia.camara.leg.br/home>
- 대만 vTaiwan <https://vtaiwan.tw/>
- 프랑스 Parlement et Citoyens, <https://parlement-et-citoyens.fr/>
- 한국 광화문1번가 <https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/>
- 스페인 Decide Madrid <https://decide.madrid.es/>
- 프랑스 파리 참여예산제, <https://www.paris.fr/participez>
- 아이슬란드의 Better Reykjavik, <https://betrireykjavik.is/>
- 서울시 m-voting <https://mvoting.seoul.go.kr/>
- 이탈리아 M5S <http://www.movimento5stelle.it/>
- 영국 노동당 Policy Forum <https://www.policyforum.labour.org.uk/>
- 한국 더불어민주당 국민경선 [www.minjoo2017.kr](http://www.minjoo2017.kr)
- 스페인 포데모스 <https://madrid.podemos.info/>
- 독일 베를린 해적당 <http://berlin.piratenpartei.de/>
- 아이슬란드 해적당 <https://x.piratar.is/polity/1/>

Abstract

## The Exploratory Study on the 14 Cases of Online Based Citizen Participation Politics

Beomsoo Kim ■ Yonsei University

Wooyoung Chang ■ Daegu Catholic University

While it has entered the global information society, the online space has become a powerful political resource. This study explores the contents, characteristics, and institutional alternatives of political changes that correspond to the information age based on the case analysis of e-participation. Furthermore, based on the implications, we will seek ways to improve democracy in Korea. Fourteen cases of online - based citizen participatory politics at home and abroad were analyzed and five characteristics were presented. ①quantitative expansion of citizen participation, ②policy control by citizens, ③formation of public sphere based on diversity, ④institutionalization of operation and management of online political space, and ⑤strengthening accountability of actors by providing transparent information. Of the 14 cases, the online participation characteristics were most clearly seen in the local government - policy cases. As a result of the cases study, democratic institutionalization of online space, combination of online communication and offline organization, and strengthening of online accountability were suggested as innovative strategies of Korean democracy.

Key Words: e-participation, post-representative system, online space, local government, policy control