

디지털 컨버전스 환경에서 정치 거버넌스의 변화

2009. 9

연구기관: 경희대학교
연구책임자: 윤성이(경희대학교 교수)
참여연구원: 김용철(전남대학교 교수)

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 방송발전기금으로 수행한 『디지털 컨버전스 기반 미래연구(I)』의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 『디지털 컨버전스 기반 미래연구(I)』의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

제 출 문

정보통신정책연구원 원장 귀하

본 보고서를 『디지털 컨버전스 환경에서 정치 거버넌스의 변화』의 최종보고서로 제출합니다.

2009. 9. 30

연 구 기 관 : 경희대학교

연구책임자 : 윤성이(경희대학교 교수)

참여연구원 : 김용철(전남대학교 교수)

목 차

요약문	5
제 1 장 디지털 컨버전스와 정치환경의 변화	17
제 1 절 디지털 컨버전스 환경과 네트워크 정치의 출현	17
제 2 절 디지털 컨버전스 환경과 시민의 변화	20
제 2 장 디지털 컨버전스 환경과 정치제도의 변화	30
제 1 절 정부권력의 변화	30
제 2 절 민주주의 모델의 변화	35
제 3 장 디지털 컨버전스 환경과 정부—시민관계 변화	43
제 1 절 산업사회의 정부—시민관계	43
제 2 절 정보화 초기 시대의 정부—시민관계	46
제 3 절 디지털 컨버전스 시대의 정부—시민관계	50
제 4 장 디지털 컨버전스 시대의 정치거버넌스	56
제 1 절 정치거버넌스 관점의 전이: 단층적 관점에서 중층적 관점으로	56
제 2 절 유동적(fluid)이고 상황적(contingent) 정치거버넌스 모델의 분석틀 ...	57
제 5 장 결론: 정책적 함의	65
제 1 절 대의제적 의사소통 구조의 변화	65
제 2 절 기술 활용에 대한 인식 변화	66
제 3 절 디지털 컨버전스 환경과 정치거버넌스의 변화 사례	69
참고문헌	82

표 목 차

〈표 2-1〉 거리시위의 발생률	33
〈표 2-2〉 항의 대상	33
〈표 3-1〉 시대별 정부-시민 상호작용의 변화	54
〈표 4-1〉 정책유형에 따른 일반시민의 참여 위상 분류	63

그 립 목 차

[그림 1-1]	시대별 시민 유형	22
[그림 2-1]	디지털 시대의 정치권력	31
[그림 2-2]	디지털 시대의 민주주의	41
[그림 3-1]	관리양식(Mode of Governing)의 유형	51
[그림 3-2]	시민-정부 간 역할 변화	53
[그림 4-1]	관점의 전이: 단층적 관점에서 중층적 관점으로	56
[그림 4-2]	집합적 의사결정에서의 순응비용과 거래비용	58
[그림 4-3]	월슨의 정책 유형	61
[그림 4-4]	유동적이고 상황적인 거버넌스	64
[그림 5-1]	디지털 컨버전스 환경과 정부의 역할	68
[그림 5-2]	열린 정부의 시민의견 제시	70
[그림 5-3]	RAW Data Catalog Menu	71
[그림 5-4]	데이터 셋 요청하기	72
[그림 5-5]	캐롯몹(CarrotMob) 웹사이트 메인화면	73
[그림 5-6]	Obama Works 웹사이트 메인화면	75
[그림 5-7]	A List of the SSSIs in Cleveland	77
[그림 5-8]	영국 Cumbria Country Council 온라인 포럼	78
[그림 5-9]	온라인 토론에 대한 정부의 반응성(영국의회)	79
[그림 5-10]	온라인 토론에 대한 정부의 반응성	80

요 약 문

□ 연구의 배경 및 목적

본 연구는 디지털 컨버전스 환경의 대두로 인한 네트워크 정치의 출현에 주목한다. 공급자 중심의 폐쇄적 공간인 웹 1.0과 달리 웹 2.0은 참여의 아키텍처로서 네트워크 효과를 창출한다. 동시에 이는 시민의 변화와 시민참여 채널의 다양화를 초래함으로써 디지털이 사회 변화를 추동할 수 있다는 가능성을 제시한다.

디지털 기술로 인한 미디어 환경과 소통양식의 변화는 정치 영역에 상당한 영향을 미치고 있다. 정치행위자가 제도적으로 개입하거나 조정하는 사례가 증가하고 있으며, 시민 그리고 소비자의 참여를 둘러싼 기존의 조직과 행동양식이 통합되거나 재구조화를 초래하기도 한다. 이러한 현상은 디지털 사회에서의 시민을 집단 혹은 조직 중심의 정치참여에서 네트워크화된 자아(ego) 중심의 참여로 전이시킨다. 정치제도의 측면에서는 정부 중심의 통치보다도 시민과 함께하는 협력과 균형관계를 추구하게 된다. 민주주의 모델 논쟁에서는 디지털 컨버전스 환경이라는 정치환경의 변화에 대의민주주의의 틀이 제대로 적용할 수 있을 것인가에 대한 고민이 주를 이룬다. 이러한 일련의 현상들은 산업화 시대 및 웹 1.0을 기반으로 한 정보화 초기 시대의 모습들과 확연히 다르다는 것을 보여준다. 따라서 디지털 혁명이 요구하는 새로운 정치거버넌스 모델에 관심을 갖고, 디지털 컨버전스 시대에 적합한 정부와 시민 관계가 무엇인가에 대한 고민이 필요한 시점이다.

특히 대의민주주의제도가 작동하던 산업화 시대와 달리 디지털 컨버전스 시대에서는 최적의 집합적 의사결정 메카니즘을 구현하기가 쉽지 않다. 다양하고 복잡한 이해관계가 얽힌 사회 구조를 띠게 되며 참가자의 층위가 훨씬 다양해졌기 때문이다. 따라서 본 연구는 이러한 환경 하에서 적합한 정치거버넌스 모델이 무엇인지를

모색하는 데 그 목적이 있다.

□ 연구 주요 내용

○ 제1 장 디지털 컨버전스와 정치환경의 변화

－ 제1 절 디지털 컨버전스 환경과 네트워크 정치의 출현

디지털 컨버전스 환경은 새로운 형태의 네트워크 정치의 출현을 가능케 한다. 디지털 시대의 웹 2.0기술이 개인과 조직이 상호 협동하여 정보를 생산하고, 수정하며, 공유를 가능케 하는 환경을 제공하기 때문이다. 이처럼 웹 2.0은 개방성과 연결성 그리고 상호 작용성을 특징으로 하면서, 참여의 아키텍처(architecture of participation)를 이용해 네트워크 효과를 창출한다.

이러한 현상은 정치 영역에서도 그대로 나타나는데, 인터넷을 통해 이전에 정치적으로 대표되지 않았거나 무시되었던 소수의 정치적 요구가 급증하게 되었으며, 휴대전화 네트워크를 기반으로 한 라인폴드의 ‘영리한 군중’(smart mobs)이 출현하게 되었다.

－ 제2 절 디지털 컨버전스 환경과 시민의 변화

디지털 시대의 시민은 과거 산업화 시대 및 정보화 초기 시대의 시민과 전혀 다른 모습을 띤다. 디지털 환경 안에서 가치체계를 정립하는 시민은 집단적 혹은 조직 중심적인 개념으로 이해되었던 산업화 시대의 ‘국가적(national)’ 시민과 달리 ‘자아(ago)’를 통해 시민의 모습을 표출하는 데 훨씬 익숙하다. 웹 2.0 기술 체계를 기반으로 다양한 소셜 네트워크 서비스를 제공하는 디지털 컨버전스 환경이 ‘국가 속의 나’ 혹은 ‘시민 속의 나’보다도 ‘나를 통한 국가’ 혹은 ‘나를 통한 시민’으로 사고하고 행동할 수 있는 프레임을 제공하기 때문이다. 이렇게 디지털 시대의 시민의 모습을 ‘자아’로부터 출발하면 일과 놀이, 이성과 감성, 사실과 가치, 중심과 주변 간 경계가 점점 모호해진다는 것을 알 수 있다. 이 가운데서 시민은 ‘정치적인 것을 실천

하는 시민'으로, 자신의 삶을 스스로 결정하는 '자기 조직적 시민'으로, 자신을 위해 사는 것이 곧 사회를 위해 사는 것과 일치하는 '사회적이면서 개인적인 시민'으로, 그리고 개인의 감정이 정치 영역을 침투하는 '감성적 모니터 시민'으로의 특징을 띠게 된다.

‘정치적인 것을 실천하는 시민’은 정치적 실천의 범위를 제도화 영역으로부터 제도화되지 않은 영역 그리고 전통적으로 자유주의가 사적인 영역으로 파악해온 영역으로까지 확장시킨다. 이 안에서 개인을 사회적 장 속에 위치시킨다. ‘자기 조직적 시민’은 자기 삶을 스스로 결정하는 것을 의미하며, 시민 개개인이 스스로를 인식하는 과정이다 과거에는 가족, 공동체의 문화 혹은 가치체계에 의해 개인의 사회적 지위가 결정되는 측면이 강했다. 그러나 지금은 자신의 삶을 규정하고, 위치 지우는 문제에 대한 기회와 부담이 점점 개인 각자에게로 전이되고 있다. ‘사회적이면서 개인적인’ 시민은 자기를 위해 사는 것이 곧 사회적으로 사는 것을 의미하는 것으로, 울리히 벡(Ulrich Beck)의 협동적 혹은 이타주의적 개인주의를 일컫는다. 마지막으로 ‘감성적 모니터 시민’은 민주주의 과정에서 감성의 영역을 정치참여 동원의 중요한 기제로 활용하며, 정치적 이슈에 대해 완벽한 정보와 지속적 관심을 추구하지 않는다. 일상생활에서는 자신들의 공동체에 대한 주요 위협을 감지할 정도로만 정치적 장면에 주목하다가, 주요한 위협이 감지될 경우 관련 정보를 적극적으로 찾게 된다.

○ 제2장 디지털 컨버전스 환경과 정치제도의 변화

－ 제1절 정부권력의 변화

디지털 시대에서는 네트워크를 중심으로 조직된 사회과정의 중요성이 커진다. 정부 권력 구조는 위계적 양상에서 혼계로 바뀌고, 권력실행 방식도 강요/복종이 아닌 설득/순응으로 변화한다. 권력의 속성 역시 경성 정치권력보다 연성 문화권력이 중요시 된다. 즉 사회적 관계의 형태가 사회적 내용을 규정짓는 유동형 사회가 등장하며, 권력은 네트워크에 내재한 것으로 변화한다.

이러한 정부권력의 변화는 시민의 직접 참여의 증가와 정치 참여 및 민주주의에

대한 시민의 가치체계의 변화를 수반한다. 이는 정부신뢰 구축의 새로운 기회구조로 작용하기도 하지만 위험 요소로 작용하기도 쉽다. 온라인 공간이 정부—시민 간 대립과 충돌을 촉진하기도 하기 때문이다. 특히 정부 및 제도권이 변화된 시민 참여를 수용하는 데 있어서 상대적으로 지체되어 양자 사이의 괴리를 더욱 증폭시키는 결과를 초래한다. 이에 시민은 정부의 제도적 절차를 우회하여, 거리 시위 등과 같은 직접 참여를 통해 정부를 압박하는 사례가 점점 증가하고 있다. 이러한 결과는 정부의 역할 및 통치방식의 변화를 요구한다는 것을 말해준다.

— 제2절 민주주의 모델의 변화

기존의 민주주의 모델 논쟁은 대의민주주의와 직접민주주의를 중심으로 이루어졌다. 이들은 민주주의 개념에 대한 서로 다른 관점과 접근 방식으로 극명한 차이를 드러낸다. 전자는 민주주의를 의사결정의 방식 혹은 민주적 원칙이 내재된 일련의 정치체도로 이해한다. 후자는 윤리적 이상에 초점을 둬으로써, 민주주의를 시민적 덕목(civic virtue), 삶의 방식 혹은 전체 이익을 추구하는 개인 간 행위방식 등으로 이해한다. 따라서 대의민주주의는 효율성, 책임성 등을 중시하면서 대표, 선거 등을 강조하는 한편 직접민주주의는 자치, 인민주권 등을 기반으로 한 구성원들 상호간의 숙의 및 참여를 강조한다.

이처럼 민주주의 발전에 대한 논쟁은 대의제 기능을 보완하고 개선해야 한다는 입장과 새로운 민주주의 모델에 대해 고민할 시점이 되었다는 주장으로 나뉜다. 그러나 보다 중요한 문제는 디지털 컨버전스 환경의 변화에 대의민주주의 틀이 제대로 적응할 수 있을 것인가에 달려 있다. 디지털 혁명은 산업화 시대와는 다른 새로운 정치거버넌스를 요구하기 때문이다. 정부의 일방적 요구와 명령에 의해 의제가 제기되고 정책이 결정되는 것이 아니라 정부, 정치인, 언론 등 전통적인 중간매개자의 역할이 감소하고 점차 시민들 간의 직접적인 거래와 상호작용이 증가한다. 또한 시민은 더 이상 수동적, 반응적 소비자가 아닌 능동적 파트너로 정치과정에 참여하기를 원한다. 따라서 이러한 변화 양상을 정치과정에 흡입하기 위한 새로운 형태의 거버넌스, 즉 대표와 참여의 균형을 이룰 수 있는 모델이 필요하다. 즉 대의민주주

의 제도인가 아니면 직접민주주의 제도인가를 선택하는 것이 아니라 양 모델을 잇는 연속선상 위의 한 지점에 해당되는 민주주의 제도, 즉 유연하고 상황적인 정치 거버넌스 모델을 탐색해야 한다.

○ 제3장 디지털 컨버전스 환경과 정부—시민관계 변화

— 제1절 산업사회의 정부—시민관계

산업화 시대의 정부—시민 관계는 대의민주주의적 질서를 기반으로 형성되고 작동되었다. ‘대표성과 책임성’(representation and accountability)을 바탕으로 제한적인 제도적 참여를 통한 시민의 책무를 강조하는 의무적 시민이 강조되었다. 반면 정부는 공공정책 의사결정과정의 주체이며, 의사결정과정 또한 수직적 조직 네트워크를 바탕으로 제도화된 소수 엘리트의 중앙집권적 형태를 띤다. 즉 이 시기의 정부—시민 간의 상호작용은 대체로 권위적 관계로 구성되는 위계적 거버넌스(hierarchical governance)로 특징 지워진다. 그러나 시장화, 세계화, 정보화에 따른 사회의 복잡성, 다양성, 역동성이 증가함에 따라, 이러한 정부—시민 간 관계는 정부 권위의 약화를 초래하고, 위계적 거버넌스에 기초한 정부의 통치능력에 한계를 가져왔다.

— 제2절 정보화 초기 시대의 정부—시민관계

새로운 정보통신기술의 등장과 인터넷의 확산은 위계적 거버넌스를 수정하거나 보완하는 새로운 기회를 제공하였다. 대표적으로 ‘전자정부’(e-government) 구축을 꼽을 수 있는데, 이는 행정서비스의 효율성 증진, 시민들에게 질 높은 서비스 제공, 정책결정과정에 투명성과 책임성 제고 및 시민 참여 장려 등을 목적으로 한다. 그러나 이는 정부—시민 관계의 근본적인 재정립보다는 공공관리의 효율성 및 투명성 제고에 초점이 맞춰졌다. 따라서 정부의 대응은 주로 정부조직 내부의 변화에 주안점이 두어졌고, 대의민주주의의 현상적 문제 해결을 위한 하향식(top-down) 접근법에 국한되었다.

그 결과 정부—시민 간 상호작용은 여전히 정부 중심적인 ‘위계적’ 거버넌스가 지

배적인 양상을 보였다. 즉 전자정부의 수립과 활동으로 형성된 ‘단 허브’(mono-hub) 네트워크를 통해 일부 시민들은 정부 의사결정과정에서 자신의 의견과 선호의 표출에 그치거나, 일부 ‘분별 있는 시민’(informed citizen)이 정부 의사결정과정에서 자문 역할(e-consultation)을 수행하는데 머물렀다.

그러나 이러한 행태의 거버넌스는 근본적인 변화를 경험하고 있는 시민사회에 대응하기에 매우 불충분하다. 탈물질적 가치관이 증가하고, 인터넷이 대중화됨에 따라 시민들의 사회적 정치적 자율성은 크게 확대되었으며, 상대적으로 높은 수준의 자율적 거버넌스가 생성되었기 때문이다. 결국 지배적 형태의 정부중심의 ‘위계적 거버넌스’와 부분적인 형태의 시민사회 중심의 ‘자율적 거버넌스’가 유기적으로 결합되지 못한 채, 불안정한 모습을 보이면서 서로 대립하는 모습을 띤다.

— 제3절 디지털 컨버전스 시대의 정부—시민관계

디지털 컨버전스 시대에 적합한 거버넌스는 ‘위계적 거버넌스’와 ‘자율적 거버넌스’의 유기적 결합을 통한 정부—시민 간 ‘협력적 거버넌스’(co-governance)로의 전환이다. 협력적 거버넌스는 공적 행위자와 사적 행위자들 간의 준공식적인(semi-formal) 차원에서 수평적 상호작용(interplays)에 기초한 네트워크의 형성과 일상화를 뜻한다. 이러한 협력적 거버넌스는 다양한 형태로 등장하는데, 소통적 거버넌스(communicative governance), 공·사 파트너십(public-private partnerships), 정부와 지역민들의 협력적 상호작용을 통한 공동관리(co-management)가 바로 그것이다.

이에 따라 기존 정부의 통치 능력은 점점 한계에 봉착하고 있다. 정부는 의사결정을 주도하기보다는 다양한 그리고 이질적인 행위자들의 정책결정 네트워크에의 참여를 촉진시키는 전략적인 ‘시민관여 장려자’로 탈바꿈해야 한다. 이질적인 행위자들 간의 네트워크를 구성하고 관리하고 통합하는 조정자적 역할을 담당해야 한다. 즉 다층간의 이해관계자들 사이의 유연한 조화를 꾀하는 ‘협력적’ 거버넌스가 구축되어야 한다.

○ 제4장 디지털 컨버전스 시대의 정치거버넌스

－ 제1절 정치거버넌스 관점의 전이: 단층적 관점에서 중층적 관점으로

디지털 컨버전스 환경에서의 정치거버넌스 변화를 분석하기 위해서는 먼저 관점의 전이를 시도해야 한다. 기술적 요소만을 독립변수 혹은 단일변수로 간주하는 단층적 관점보다는 기술의 도입으로 변화하는 정치과정을 더욱 중요한 요소로 간주하는 중층적 관점이 요구된다. 즉 정치구조, 시민, 제도가 정보통신기술과 융합하여 다양한 층위에서 서로 다른 양상을 띌 수 있다는 것을 전제한다. 이와 같이 정치 사회의 변화를 중층적 관점으로 바라보는 것은 현실의 정치구조 속에서 시민과 정부의 관계가 끊임없이 정립 및 적응하는 유동적 정치 거버넌스 모델을 산출하는 기반이 된다.

－ 제2절 유동적(fluid)이고 상황적(contingent) 정치거버넌스 모델의 분석틀

디지털 컨버전스 시대에 적합한 정치제도는 유연한 정치 거버넌스 모델인데, 이는 대의민주주의와 직접민주주의 사이의 한 지점에 위치한다. 이러한 모델에서 가능한 집합적 의사결정은 대의민주주의에서 최우선 가치로 여기는 효율성과 직접민주주의에서 최우선 가치로 여기는 민주성 사이의 균형점을 찾는 것이다. 즉 거래비용과 순응비용의 접점에서 집합적 의사결정이 이루어질 때 공적 가치(public value)가 실현될 가능성이 높다고 보는 것이다.

따라서 집합적 의사결정 과정에 있어서 거래비용과 순응비용이 최소화할 수 있는 방법을 찾아야 하는데, 오늘날 민주주의 하에서는 생각하기 어려운 측면들이 존재한다. 쟁점 안전에 대한 토론 없이 다수의 의사를 확인하는 것은 민주주의의 과정적 정의에 어긋나는 것이며, 또한 만장일치의 합의가 이루어질 때까지 논쟁하는 것도 효율성의 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 결국 현실 사회에서 효율성과 민주성이 적절히 조화를 이루는 의사결정은 유동적(fluid)이고 상황적(contingent)인 네트워크 거버넌스 모델에서 그 해답을 찾을 수 있다.

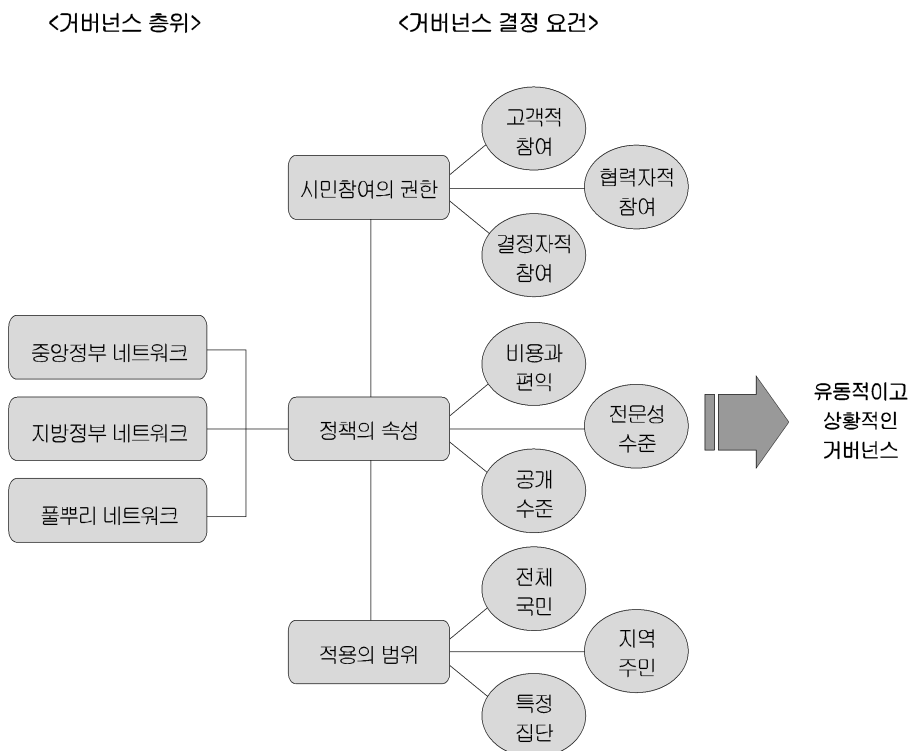
유동적이고 상황적인 거버넌스 모델은 다양하고 복잡한 이해관계 구조를 지니며,

참가자의 층위도 훨씬 다양화된 디지털 컨버전스 사회에 적용하기 알맞다. 그리고 그 모습은 시민참여의 권한, 정책집행의 범위, 정책의 속성이라는 세 가지 요인에 의해 결정된다.

정책결정과정에 참여하는 시민참여의 권한은 고객적 참여, 협력자적 참여, 결정자적 참여로 구분한다. 정책집행과 정책효과의 범위는 전국적 수준과 지역적 수준으로 나눌 수 있다. 정책의 속성은 월슨(Wilson 2001)의 공공정책유형을 토대로 다수주의 정치(majoritarian politics), 이익집단정치(interest group politics), 고객정치(client politics), 기업가정치(entrepreneurial politics)로 분류한다.

이상을 토대로 한 유동적 정치 거버넌스 모델은 다음과 같다.

[그림 1] 유동적이고 상황적인 거버넌스 분석틀



○ 제5장 결론: 정책적 함의

－ 제1절 대의제적 의사소통 구조의 변화

유연하고 상황적인 정치거버넌스 모델을 정착시키기 위해서 먼저 정부는 대의제적 의사소통 구조의 변화를 시도해야 한다. 정부는 기술과 민주주의에 있어서 대의제적 의사소통을 창출하는 방법에만 초점을 맞춘다. 정책결정자들은 정보통신기술을 이용하여 정보를 수집하고, 공유하며, 의사결정을 하는 다양한 기회들을 포착하는 데 매우 느리다. 또한 빈번하게 발생하는 시민주도의 자기조직적 네트워크형 참여를 민주주의를 위협하는 요소로 간주한다. 이러한 시각으로는 디지털 컨버전스 환경으로 인해 형성된 새로운 정치참여 양상을 이해하는 데 한계가 있기 마련이다. 요컨대, 정부는 디지털 컨버전스 환경에 따른 대의제적 정치기제의 한계를 인식하고, 시민참여 중심의 정치 기제로의 변화를 시도해야 한다.

－ 제2절 기술 활용에 대한 인식 변화

정부의 또 다른 역할은 기술 활용에 대한 인식의 변화이다. 그동안 정부는 기술의 민주주의적 적용에 있어서 디지털 환경이 수반하는 시민 중심의 참여 기제를 통대적인 변화 요인으로 인식하기보다는 대의제의 보완 역할을 하는 정태적인 요인으로 간주하는 경향이 강했다. 이러한 인식은 여전히 기술을 자신들의 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로 이용하는 데 그친다.

그러나 특정한 기술이 개인 혹은 사회적 관계를 변경하기도 하며, 기술 변화가 특정한 사회 구조 및 권력관계를 수반하기도 한다. 즉 기술과 정치사회를 이해하는 데 있어서 기술이 부여하는 ‘다양한 선택 범위와 한계’를 고려하는 것이 필요하다. 특히 웹 2.0 기술은 민주적이고 평등한 정치사회구조와 더욱 친화적이다. 개인이 정보에 접근할 수 있는 능력의 확대는 물론이요, 다양한 소셜 네트워크 서비스들이 개인들에게 새로운 창작의 기회를 부여하기 때문이다. 결국 디지털 컨버전스 환경은 개인들에게는 더 큰 자율을 부여하고, 정치 공동체에게는 더 큰 민주적 경향, 즉 수용자 중심의 참여 기제를 도입하도록 요구한다.

－ 제3절 디지털 컨버전스 환경과 정치거버넌스의 변화 사례

이 장에서는 유연하고 상황적인 거버넌스 모델을 바탕으로, 거버넌스 층위에 따른 정부－시민 간 정치거버넌스 사례들을 살펴본다. 사례들을 살펴본 뒤, 디지털 환경이 개인으로 하여금 정치 과정에 쉽게 참여할 수 있는 통로를 제공했던 것과 같이, 정치 거버넌스 역시 참여 문화를 확산시킬 수 있는 거버넌스로의 변화가 필요하다는 것을 강조한다.

□ 연구의 정책적 시사점

본 연구는 디지털 컨버전스 환경의 변화에 따른 정치과정의 주요한 변화 양상들을 살펴보고, 이에 ‘적합한 정치거버넌스 모델은 무엇인가’에 주목하였다. 디지털 기술이 정치사회, 특히 개인에게 미치는 영향력은 상당하다. 그럼에도 불구하고 우리는 기술의 발전을 당연한 것으로 받아들이고, 디지털 환경 하에서 변화하는 시민의 가치체계에 대해 크게 주목하지 못했다. 최근 정부에 대한 시민의 불신이 점점 커지고, 제도적 정치 참여를 꺼리는 현상들이 증가하는 것은 비단 현대 시민들의 정치적 무지 및 무관심 때문만은 아닐 것이다. 이제 정부는 과거 ‘통치자적’ 위치에서 벗어나 시민과 ‘협력’하고 ‘협조’하는 위치로 탈바꿈해야 한다. 나아가 ‘피지배자적’ 위치에서 시민과 상호작용하는 능동적 자세가 필요하다.

이러한 측면에서 본 연구는 디지털 시대의 시민의 모습이 과거와 어떻게 다른지를 설명하고, 정부권력 및 민주주의 모델의 변화를 체계적으로 분석함으로써 ‘올바른 정치거버넌스의 변화상’에 대한 사회적 논의의 장을 마련하는 계기를 제공하였다.

이를 토대로 본 연구는 다음과 같은 분석을 시도함으로써 정부－시민 간 원활한 정치거버넌스를 확립하는 데 있어서 다양한 정책적 함의들을 제공한다.

- 디지털 컨버전스 환경에 따른 정치 환경의 변화상 제시
- 정치 참여 및 민주주의에 대한 시민의 가치체계의 변화상 제시

- 기술과 정치사회에 대한 인식 변화의 필요성 제시
- 대의제의 한계를 극복하고, 증가된 시민 참여 기제를 수용할 수 있는 새로운 정치거버넌스 모델 제시

제 1 장 디지털 컨버전스와 정치환경의 변화

제 1 절 디지털 컨버전스 환경과 네트워크 정치의 출현

환경으로서 디지털 시대의 웹 2.0은 새로운 형태의 네트워크 정치의 출현의 한 원인이다. 비단 기술결정론적인 시각이 아니더라도 공급자 중심의 폐쇄적 공간인 웹 1.0과 달리 웹 2.0은 참여의 아키텍처로서 네트워크 효과를 창출한다. 그 이유는 개인과 조직이 상호 협동하여 정보를 생산하고, 수정하며, 공유를 가능케 하는 환경을 웹 2.0이 제공하기 때문이다. 그런 맥락에서 시민의 변화와 시민참여 채널의 다양화라는 측면에서 디지털이 사회의 변화를 추동할 수도 있다. 참여와 개방, 공유의 웹 2.0은 참여의 아키텍처로서 중요한 디지털 컨버전스 환경의 변화를 제시하고 있다.

디지털 컨버전스는 디지털 기술로 인한 미디어 환경과 소통양식의 변화로 정보·컨텐츠가 다른 영역을 넘나들어 부문 간 경계가 약화되는 환경을 초래한다. 이를 통해 기존의 이질적 요소들은 모이고(수렴), 섞이고(혼합), 바뀌고(변형), 나뉘고(분화), 거듭나거나(재구성), 새로운 것으로 창발 된다. 이러한 컨버전스의 개념화는 정치, 경제, 사회, 문화 영역 전반에서 다양한 관점이나 방식으로 이루어질 수 있는데, 정치영역에서는 기술, 서비스, 산업 등이 디지털을 매개로 수렴되거나 분화됨으로 인해 정치행위자의 제도적 개입·조정과 시민·소비자의 참여를 둘러싼 기존의 조직과 행동양식이 통합되거나 재구조화되는 현상을 일컫는다.

디지털 시대의 기술 융합이 형성한 환경 중에서 무엇보다 주목해야 할 변화상은 개인과 집단 정체성의 문제이다. 디지털 기술의 발전으로 형성된 웹 2.0 환경은 네트워크로 연계되지만 다른 편으로는 분산과 분권을 강화시킬 수 있다. 이러한 모순적인 구조, 즉 정보의 결집과 공유의 이념은 개인의 정체성에도 영향을 미친다. 그 영향을 디지털 사회에서의 시민은 정치참여의 중심을 집단 혹은 조직에서 네트워크

화된 개인으로 전이시킨다. 네트워크는 2개 이상의 노드(node)들의 연결체이지만 중심세력이 존재하지 않으며, 그 구조적 지위 또한 행위자 간 상호작용을 거쳐 임의적으로 생성되는 특징을 내포하고 있다. 디지털 컨버전스 역시 유선과 무선의 융합, 방송과 통신의 융합, 온라인과 오프라인의 융합이라는 3가지 차원에서 진행된다. 따라서 네트워크는 온라인에서도 존재하고 오프라인에서도 존재하는 느슨한 연계이지만 서로 친밀한 조직을 구성할 수 있는 토대가 된다. 그리고 이는 이곳저곳 동시에 서로 연결되어, **끌리고 쏠리고 들끓는, 조직 없이 조직된 대중의 탄생**을 촉발한다(서키, 2008).

네트워크 정치의 출현은 웹2.0 기술을 근간으로 한다. 웹1.0의 사이버공간이 정보 생산자와 공급자 중심이며 외부와의 연결이 제한된 폐쇄적 공간이었다면, 웹2.0은 개방성과 연결성 그리고 상호 작용성을 특징으로 하고 있다. 웹2.0은 연결된 모든 컴퓨터 기기를 포괄하는 플랫폼으로서의 네트워크이며, 참여 아키텍처(architecture of participation)를 이용해 네트워크 효과를 창출한다. 웹2.0의 강점은 공동체내의 개인과 조직을 연결하는 네트워크 구축 능력이 탁월하다는 점에 있다. 웹2.0 기반의 네트워크를 통해 개인과 조직은 협동적으로 정보를 만들고, 수정하고, 공유하게 된다. 웹 2.0은 폐쇄적 창고형 웹에서 개방적 생태계형 웹으로의 진화를 의미한다. 웹의 주요 구성요소는 정보와 사람인데, 창고형 웹은 정보위주의 웹으로 정보를 창고에 쌓아 놓고 필요할 때 창고를 뒤져 정보를 찾아가는 방식이다. 반면에 생태계형 웹에서는 사람의 중요성이 강조되어, 개인의 상황과 맥락, 관심에 따라 필요한 정보를 전달하게 된다. 이러한 웹2.0 환경에서는 정보와 사람이 마이크로콘텐츠(micro-contents)와 개인으로 분화되고 이들 간의 상호연결을 단순한 집합으로 볼 수 없는 새로운 가치를 창출하게 된다(김강민 2006).

네트워크 정치의 결과로 나타난 시민사회 정치참여의 변화양상은 롱테일 정치(longtail politics)와 영리한 군중(smart mob)의 등장으로 설명할 수 있다. 롱테일 현상(long-tail effect)은 과거에는 전체 상품 가운데 가장 인기 있는 20%의 상품이 전체 매출 가운데 80%를 차지하게 되었다는 80/20의 파레토 법칙이 인터넷 등장 이후 변

화하게 되었다는 것이다. 즉 80%의 소량 판매 상품이 전체적인 매출에서 차지하는 비중이 더욱 높아지게 된 것이다(강원택 2007, 98). 롱테일 현상은 정치 영역에서도 그대로 나타난다. 즉 이전에 정치적으로 대표되지 않았거나 무시되었던 소수의 정치적 요구가 인터넷의 정치적 활용과 함께 여론의 주도층의 부상하게 되었다(강원택 2007, 1002). 이와 같은 롱테일 정치를 가능하게 한 것은 인터넷의 네트워크 혹은 링크의 힘이다. 라인폴드의 ‘영리한 군중’(smart mobs) 역시 휴대전화 네트워크를 기반으로 출현하게 되었다.

결국 디지털 컨버전스 환경과 네트워크 정치는 동전의 양면과 같이 서로 맞물려 정치영역의 변화를 추동하고 있다. 디지털 컨버전스 환경으로 인해 부문 간 경계가 약화되면서 이질적 요소들이 모이고, 섞이고, 바뀌고, 나뉘고, 거듭나거나, 새로운 것으로 변화한다고 하였다. 그리고 이러한 재구성은 네트워크를 통해 이루어진다. 그 결과 정치과정에 있어 중심과 주변의 구분이 모호해졌다. 정부, 국회, 정당, 주요 이익집단, 거대 시민단체와 같은 과거의 중심 집단이 정치과정을 일방적으로 주도하는 것은 더 이상 불가능하다. 정치의 롱테일 현상으로 인해 과거의 주변 세력들, 즉 개인, 소외집단, 비참여 세력들은 더 이상 정치에 아무런 영향을 줄 수 없는 주변 집단이 아니다. 이들은 네트워크를 통해 모이고, 섞이면서 새로운 정치세력으로 거듭난다. 디지털 컨버전스 환경으로 인해 조직과 개인의 구분 역시 무의미해지고 있다. 소수의 정치엘리트들이 정치과정을 주도하면서 다수의 대중을 지배할 수 있었던 힘은 조직에서 나왔다. 거꾸로 대중은 수적 다수를 점하고 있으나 분산되고 고립되어 존재함으로써 조직으로의 권력을 행사할 수 없었다. 네트워크는 흩어져 고립되어 있던 대중을 모으고 섞으면서 하나의 정치집단으로 바꾸어 놓았다. 그렇다고 계서적(hierarchical) 지휘체계를 갖춘 경직화된 조직은 아니었다. 이들은 주체적 개인들이 수평적으로 연결된 느슨한 조직체계를 유지하고, 조직의 권력은 소수 엘리트가 아니라 네트워크로 연결된 개인들(networked individuals)이 창출해 낸다. 정치적 컨버전스 양상은 중심과 주변 그리고 조직과 개인의 뒤섞임에서 출발한다.

제2 절 디지털 컨버전스 환경과 시민의 변화

1. 디지털 시대 시민의 모습, 그 시작점은 어디인가?:

‘국가적’(national) 시민을 넘어 ‘자아적’(egoistic) 시민으로

디지털 시대 시민의 정치 참여를 논의하기 위해서는 무엇보다 시민의 가치체계의 변화에 주목해야 한다. 민주주의의 이상은 가치체계의 변화와 높은 내적 친화력을 유지하고 있기 때문이다(Ulrich Beck 2005). 이를 위해서는 디지털 환경 안에서 가치체계를 정립하는 디지털 시대 시민의 모습, 그 시작점을 찾는 작업이 무엇보다 선행되어야 한다. 과거 산업화 시대에는 국가의 대응 영역으로써 시민 개념이 논의되었다. 이 시기의 시민은 국가와의 투쟁을 통해 비로소 그 모습을 갖춘 개념이며, 국민이라는 의미를 바탕으로 한 시민 변화가 주로 논의되었다. 따라서 이상적인 시민의 모습은 국가로부터 독립성과 자율성을 획득하는 것이며, 국가에 맞서는 집단적 혹은 조직 중심적인 개념으로 이해되었다.

그러나 디지털 시대의 시민은 기존 논의에서 보여주는 것처럼 단일성을 전제하는 시민들의 합으로써 분석하기에는 한계를 느낀다. 시민의 변화된 양상을 고려하지 않고, 현재 정치사회 곳곳에서 나타나고 있는 기이한 현상들을 관찰하는 것은 ‘민주주의에 대한 위협’과 ‘민주주의의 결핍’(democratic deficit)과 같이 민주주의에 대한 어두운 단상만을 논의하는 데 그치기 때문이다. 정치 참여에 관한 연구 또한 정부와 대표자들에 대한 시민들의 불신이 점점 커지고 있다는 것을 강조하며(Dalton 1996), 투표자 수의 감소를 우려한다. 그러나 이에 앞서 살펴보아야 할 것은 디지털 시대 시민의 가치체계가 과거와 다르며, 따라서 정치와 정치참여에 대한 인식 역시 바뀌었다는 점이다. 디지털 시대의 시민은 기존의 산업화 시대의 시민과 전혀 다른 새로운 가치체계를 형성한다. 그리고 이러한 새로운 가치체계는 시민 개개인의 ‘자아(ego)’로부터 특징지어 진다. 개인 블로그를 통해 자기 고백적인 이야기를 남기고 다른 이들과 생각을 공유하는 것, 관심 있는 스포츠, 영화 혹은 연예인 팬클럽 커뮤니티에 가입하여 정보를 공유하면서 정치 사회적인 이슈가 발발했을 때 자신의 의견

을 표현하는 것, 어떤 정치 후보자를 뽑기 위해 투표장으로 직접 향하지는 않지만 특정 정치인의 미니 홈페이지를 매일 접속하고 방명록에 글을 남기는 것, 정치적 의제 설정 과정에 직접 참여하여 정쟁을 벌이는 제도적·조직적 정치는 혐오하면서 온라인 시위 혹은 서명은 적극적으로 가담하는 것 등과 같은 현상들은 이미 내면화된 민주주의 사회를 살아가는 개개인의 자의식으로부터 파생된다. 울리히 벡(Ulrich Beck 2005, 28)의 표현을 빌리자면, 이것은 아주 비정치적으로 보이지만 이러한 현상 자체가 아주 정치적인 것이다.

이러한 가치체계의 변화는 정치사회 전반이 디지털로의 수렴을 의미하는 디지털 컨버전스로 전이됨에 따라 더욱 가속화된다. 전통적으로 가족, 학교, 또래 집단 등이 정치사회화의 중요한 요소였다면 디지털 환경 또한 현대 시민의 정치적 혹은 사회적 정향을 형성하는 데 있어서 무시할 수 없는 요소로 작용한다. 또한 디지털 컨버전스 환경은 개인들이 물질적인 생산물뿐만 아니라 문화적인 상징과 기호의 소비자로서 민족적 정체성보다 개인적인 취향에 따르는 선택을 더 쉽고 빠르게 만든다(케이스 포크 2005, 151). 따라서 웹 2.0 기술 체계를 기반으로 다양한 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)를 제공하는 디지털 컨버전스 환경은 ‘국가 속의 나’ 혹은 ‘시민 속의 나’보다도 ‘나를 통한 국가’ 혹은 ‘나를 통한 시민’으로 사고하고 행동할 수 있는 프레임을 제공한다. 이 프레임 속에서 시민은 사적인 삶을 공유하고, 공적인 영역에 ‘자기의 방식대로 자기를 드러내는’ 양상을 띤다.

이와 같이 디지털 컨버전스 환경은 국가 혹은 공동체 속에서의 시민보다도 자아를 통한 시민의 모습을 표출하는 데 훨씬 친화적이다. 한편으로 이것은 디지털 컨버전스 환경의 대두로 인한 전혀 새로운 시민의 모습이라기보다는 그동안 공동체로서의 삶에 익숙한 나머지 개인으로서의 삶을 표현하는 데 낮설었던 시민 개개인의 모습을 재확인하는 과정인지도 모른다. 이렇듯 디지털 시대의 시민의 모습은 그 시작점을 ‘자아’로부터 출발에 두며, 이들에게 일과 놀이, 이성과 감성, 사실과 가치, 중심과 주변 간 경계는 점점 모호해진다는 것을 알 수 있다. 이 가운데에서 시민은 ‘정치적인 것을 실천하는 시민’으로, 자신의 삶을 스스로 결정하는 ‘자기 조직적 시민’

으로, 자신을 위해 사는 것이 곧 사회를 위해 사는 것과 일치하는 ‘사회적이면서 개인적인 시민’으로, 그리고 개인의 감정이 정치 영역을 침투하는 ‘감성적 모니터 시민’으로의 특징을 띠게 된다.

이를 토대로 이 장에서는 산업화 시대, 정보화 초기, 디지털 컨버전스 시대 각각의 시민 유형을 논의하고자 한다. 산업화 시대는 의무적 시민과 관여적 시민으로, 정보화 초기시대는 복합적인 시민(mixed citizen)으로, 디지털 컨버전스 시대는 정치적인 것을 실천하는 시민, 자기 조직적 시민, 사회적이면서 개인적인 시민, 감성적 모니터 시민으로 구분하여 그 특징과 내용을 살펴본다.

[그림 1-1] 시대별 시민 유형



1) 산업화 시대의 시민

산업화 시대의 시민은 피치자가 국가와의 투쟁을 통해서 시민권을 획득하고 시민 의식을 확대함으로써 형성된 것으로, 집단적 · 조직 중심적 · 동원적인 시민의 성격

을 지닌다. 그러므로 시민에 대한 주요 논의는 국가에 대해 종속적인 성격이 강한 시민에서 자율적이고 독립적인 집단으로 성장하는 시민이 중심이 된다. 또한 19세기 이후 ‘시민적’이라는 단어가 ‘사적’이라는 단어와 동일하게 사용되면서 ‘정치적’이라는 단어와 구분되기 시작했다(신진욱 2008). 따라서 시민적 자유는 개인들의 사적인 삶을 법적으로 보장하는 것을, 그리고 정치적 자유는 공적인 영역에 참여할 수 있는 권리를 의미한다. 이러한 개념을 바탕으로 산업화 시대 시민의 이상향은 시민개개인이 사적인 영역의 권리로부터 공적인 영역의 권리로 확대하는 방향으로 그려지며, 이를 실천하기 위한 다양한 논의들이 전개된다. 대표적으로 마샬(T. H. Marshall 1964)은 영국 시민권의 발전 과정을 역사적으로 분석하여 자유권(civil rights), 정치권(political rights), 사회권(social rights) 영역에서의 시민을 논하였다. 터너(Turner 1990)는 미국과 유럽의 시민권 연구를 통해 능동적-수동적 시민과 공적-사적 시민으로 구분하였다. 능동적인 시민은 아래로부터의 요구에 의해 발전한 시민사회를 의미하며, 수동적인 시민은 위로부터의 개혁을 통해 발전하는 시민사회를 의미한다. 또한 개인주의보다 공화주의나 국민주의적 전통 혹은 봉건주의보다 중앙집권주의적 전통이 강한 경우에는 공적인 시민으로, 국민주의가 약하고 개인주의나 봉건주의적 전통이 강한 경우에는 사적인 시민으로 분류하였다.

이와 같이 산업화 시대의 시민은 제한된 시민의 자유 혹은 참여의 범주를 더욱 확장하고자 노력하는 유형으로 정의된다. 달튼(Dalton 2008)의 구분을 따르자면, 크게 의무적 시민(Duty-based Citizen)과 관여적 시민(Engaged Citizen)으로 나눌 수 있다. 의무적 시민은 제한된 참여를 바탕으로 시민의 의무와 책임을 중요시한다. 시민 참여는 주로 선거를 통한 제도적인 참여가 중심이 되며, 이는 엘리트 중심의 대의민주주의 모델과 일치한다. 알몬드와 버바(Almond & Verba)가 구분한 정치문화 유형 중에서는 신민-참여형(subject-participation)과 가장 가깝다. 이에 반해 관여적 시민은 직접 행동과 같이 시민의 직접 참여를 강조하며, 정부 정책의 의사결정과정에 영향력을 행사하는 행동을 포함한다. 이때의 시민 참여는 단순히 시민적 의무의 표출이 아니라, 다양한 정책 선호를 표출하는 적극적인 시민을 포함한다(Dalton 2008).

결국 의무적 시민은 내향적인 자유를 표현하고, 관여적 시민은 정치적인 자유 즉 외향적인 자유를 표현한다(올리히 벡 2005). 그러나 [그림 1-1]에 나타난 바와 같이 산업화 시대의 시민 개개인은 ‘국가 속의 나’ 혹은 ‘시민 속의 나’로부터 파생됨으로써 ‘자아’를 항상 집단적 조직적 유형에 종속시킨다.

2) 정보화 초기의 시민

정보화 초기의 시민은 복합적 시민(Mixed Citizen)의 특징을 드러낸다. 복합적 시민이란 ‘국가 속의 나’로부터 ‘나를 통한 국가’ 혹은 ‘나를 통한 시민’의 모습을 형성하는 과도기적 과정이다. 이것은 국가로부터 이미 규정되어 있는 시민에서, 시민 개개인이 자아를 통해 시민을 형성하게 되는 과정으로써, 시민을 규정하는 국가의 역할이 상당했던 산업화 시대에 비해 ‘자기’의 결정권이 확대되는 것을 의미한다.

정보화 초기는 인터넷의 대중화로 인해 시민의 정보 수집 능력이 탁월하게 증가하는 시기이다. 특히 웹 1.0 기술 기반은 다양한 정보들을 습득할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 이 시기는 식견 있는 시민(informed citizen)의 등장이 두드러진다. 그러나 대부분 정보 권력을 소유한 공급자가 제공한 정보를 습득하기 때문에 수동적인 시민의 모습을 띤다. 따라서 여전히 국가적 시민의 특성이 강하게 나타난다. 즉 국가의 법률과 규범 체계에 구속되어 있는 법적, 정치적 시민적 요소가 지배적이다.

산업화 시대와 비교해 시민의 정치참여가 확대되기는 하나 이는 정부 혹은 정치제도 중심의 참여의 모습을 보인다. 정부나 국회가 주도하는 정책결정 과정 속에서 시민들은 자신의 목소리를 표출할 기회를 가지나 의제설정권이나 정책결정 권한은 여전히 정부와 국회의 손에 있는 것이다. 따라서 정치참여의 효능감은 절대적으로 정부와 정치제도의 반응성과 책임성에 따라 결정된다. 시민들은 웹 1.0 기술을 기반으로 다양한 정치적 요구를 투입할 수 있는 기회를 갖게 되나 이들의 목소리가 정책으로 산출될지 여부는 전적으로 기존의 정치엘리트들의 결정에 달려있는 것이다. 정치과정에 있어 투입과 산출의 불균형이 심화되면 정부와 시민 사이의 정치적 갈등이 발생하게 되고 이는 대의민주주의의 위기로 확대되기도 한다.

3) 디지털 컨버전스 시대의 시민

디지털 컨버전스 시대의 도래는 시간과 공간의 압축을 초래함으로써 정치사회 영역의 상호간 경계들이 훨씬 잘 침투된다. 이러한 환경에서는 정치, 사회, 문화, 경제, 사적인 삶 등이 더욱 친화적이고 직접적인 상호작용을 하게 된다. 생활세계의 경계가 점점 약해지고, 정치의 문화화 현상이 나타난다. 정치커뮤니케이션의 맥락 또한 감성적으로 변화한다. 임혁백(2009)은 디지털 시대의 한국 사회를 ‘신유목화’, ‘신유목적 민주주의’로 규정하고, 상호작용의 증가로 나타난 사회적 경계의 파괴에 주목한다. 올리히 벡(2005)은 이를 2차 근대성으로 표현하면서, 산업 사회의 정체성 구조와 국가가 존재론적인 규정성을 상실하고 있다고 언급한다. 다양하게 중첩되어 있는 형식들 혹은 새로운 정체성들이 형성되고 있으며, 이들이 국가 내의 집단적이고 분명하게 규정되어 있는 유형들을 파괴한다.

디지털 컨버전스로 인한 정치사회 영역의 경계 약화는 ‘자아적’ 시민이 표출될 수 있는 장을 제공한다. 이제 시민은 국가 속에서 형성되는 것이 아니며, 시민 개개인은 ‘나’를 통해 시민을 만들어가고, ‘나’를 통해 국가를 바라본다. 시민은 사물적 실체가 아니라 주체이다(김상봉 2004, 46). 사물적 실체란 사물적 요소들이 주어진다면 존재하는 것이지만 주체는 오직 주체 자신의 반성적 자의의식¹⁾을 통해서만이 존재할 수 있기 때문이다. 따라서 시민은 국가 혹은 시민사회와 같은 물리적 조건이 갖추어진다고 해서 당연히 존재하는 실체가 아니며, 시민의 특성 또한 그 외적 조건으로 인해 규정되는 것도 아니다. 디지털 컨버전스 환경은 시민 개개인이 자기를 정립하고, 나름의 방식으로 삶을 만들어가는 창조적 시민의 기반이 된다. 이러한 상황에서 국가 혹은 정치사회는 시민을 주도하고, 시민에게 일방적으로 요구하는 위계적 구조의 주요 행위자가 아니다. 오히려 시민, 정치사회 그리고 국가는 수평적인 네트워크의 독립적, 개별적인 행위자로서 존재한다.

1) 반성적 자의의식이란 주체가 자기를 정립하기 위해 수행해야 하는 정신의 능동적 활동이다(김상봉 2004, 46).

이러한 이유로 디지털 컨버전스 시대의 시민은 정치적인 것(the political)을 실천하는 시민, 자기 조직적 시민, 사회적이면서 개인적인 시민, 감성적 모니터 시민의 모습을 띤다. 그리고 각각의 특징은 다음과 같다.

첫째, ‘정치적인 것’을 실천하는 시민이다. 정치적인 것은 정치적인 일상 실천(갈등, 권력게임, 도구 및 운동장)의 세계를 의미한다(올리히 벡 2005). 그리고 이는 정치(political)와 비교할 때, 다음과 같은 몇 가지 차이점을 가지고 있다. 첫째, 정치적인 것은 합리적으로 제도화된 경쟁의 장인 정치보다 더 폭넓은 개념이다. 즉 제도화된 영역만이 아니라 제도화되지 않은 영역에서, 그리고 전통적으로 자유주의가 사적인 영역으로 파악해온 곳에서도 정치적인 것이 실천될 수 있다. 둘째, 정치적인 것은 자유주의의 개인주의적인 정치 개념, 즉 정치를 개인 권리와 이익의 실현으로 파악하는 것을 비판하면서 개인을 사회적 장 속에 위치시킨다. 즉 개인은 별개의 단자로서가 아니라 사회적인 관계들의 다양성이 새겨지는 주체의 지위(subject positions)의 양상들로 구성되는 장(site)으로 이해될 필요가 있다(Mouffe 1993, 7). 셋째, 정치적인 것은 이성만을 강조하는 정치관을 비판한다. 정치적인 것은 이성이나 합리성 개념 속에 숨겨진 의미에 주목한다.

둘째, ‘자기 조직적’ 시민이다. 이것은 자기 삶을 스스로 결정하는 것을 의미하며, 시민 개개인이 스스로를 인식하는 과정이다. 과거에는 가족이나 공동체의 문화나 가치체계에 의해 개인의 사회적 위치가 결정되는 측면이 강했다. 그러나 정치사회가 고도로 복잡해지고, 다양한 쟁점들이 얽혀 있는 지금의 상황에서 자신의 삶을 규정하고, 위치 지우는 문제에 대한 기회와 부담이 점점 개인 각자에게로 전이되고 있다. 결국 시민 개개인이 모든 것을 결정하고 규정해야 하는 환경이 조성되었다. 따라서 자기 삶을 스스로 결정하는 자기 조직적 시민은 자기 이익만 챙기고, 갈등만 유발하는 사회의 구성원이 아님을 주지할 필요가 있다.

셋째, ‘사회적이면서 개인적인’ 시민이다. 이것은 자기를 위해 사는 것이 곧 사회적으로 사는 것을 의미하는 것으로써, 협동적 혹은 이타주의적 개인주의로 이야기할 수 있다(올리히 벡 2005). 기존의 개인주의는 자기중심주의, 원자화 혹은 고립된

개인과 같이 부정적인 의미가 강했다. 산업화 시대의 가치 체계는 개인을 항상 집단 혹은 조직에 종속시켰기 때문이다. 그러나 디지털 시대의 개인주의는 산업화 시대의 생활 방식에서 이탈한다는 것을 이해할 필요가 있다. 디지털 시대의 가치는 의무감보다는 자발성을 특징으로 하는 새로운 형태의 연대성을 창조한다. 그리고 이러한 연대성은 소속감을 부여하는 동시에 삶의 의미를 창조하는 사회적 네트워크를 형성한다. 울리히 벡(Ulrich Beck 1997)은 이러한 특징을 보이는 개인화를 일컬어 개인들이 자신의 삶에 대한 이야기를 함께 만들고, 계획하고, 수정해나가는 것을 의미한다고 언급한다.

넷째, 시민의 또 다른 특성은 모니터 시민(monitor citizen)과 감성시민의 결합으로 설명할 수 있다. 숄슨(Schudson 1998)은 미국 시민사회를 4개의 시대로 구분하고 각각의 시대를 각기 다른 시민모델을 통해 특징화한다. 18세기부터 19세기 초까지 시민은 정치 엘리트의 리더십에 대한 경의를 강조하는 경외적인 시민(deferential citizen) 모델이, 19세기 초기 이후에는 정당 조직을 통한 대중 참여를 강조하는 당파적 시민(partisan citizen) 모델이, 19세기 후반부터 1950년대까지는 합리적 사고와 정책결정 과정에의 직접적 참여를 강조하는 식견 있는 시민(informed citizen) 모델이, 그리고 그 이후에는 개인의 시민적 권리를 강조하는 권리-의식적 시민(right bearing citizen) 모델이 존재하였다고 설명한다. 숄슨은 4가지 시민모델이 유지되기 힘들음을 지적하고 모니터 시민(monitor citizen)을 제안한다. 모니터 시민은 정치적 이슈에 대해 완벽한 정보와 지속적 관심을 추구하지 않는다. 일상 상황에서는 자신들의 공동체에 대한 주요 위협을 감지할 정도로만 정치적 장면에 주목하다가, 주요한 위협이 감지될 경우 관련 정보를 적극적으로 찾게 된다. 9.11 테러 이후 미국 시민의 정치에 대한 관심이 급증한 것처럼, 모니터 시민의 정치참여는 위기상황에서 극대화된다. 2008년 촛불시위 시기에 그간 비정치적 집단으로 구분되었던 여학생과 유모차 부대 그리고 비정치적 동호회인 MLB Park, 소울 드레서, 82 Cook 등이 촛불시위에 적극 참여하였던 것은 이들이 모니터 시민의 특성을 갖고 있기 때문이다.

모니터 시민에게 있어 ‘감성(emotion)의 정치’는 ‘이성(reason)의 정치’ 못지않게

중요하며, 이는 정치참여를 동원하는 주요한 기제로 작동하게 된다. 일반적으로 민주주의는 이성적 경쟁을 의미하고, 감성은 균형적이고 성숙한 정치 과정과 대조를 이룬다. 그러나 감성과 이성은 상호보완적인 관계를 드러낸다. 디지털 시대 시민의 감성화는 기존의 감성적 형태와 매우 다른 양상을 보이는데, 기존의 감성은 치료적(therapeutic) 성향을 띤다(Richards 2004). 치료적 성향을 띠는 감성이란 계산된 합리성의 지배 영역 안에 존재하는 것으로 감성을 표현하기보다 이성의 영역으로 교정하고 관리하는 데 훨씬 많은 시간을 할애한다.

감성의 정치는 최근 네티즌들의 참여를 정치문화화 현상으로 설명하는 주장들과 일맥상통한다. 네티즌들은 느낌(feeling) 그리고 감정과 관련된 문화를 정치 영역에 적용하기 시작한다. 즉 그들의 감정적 경험들이 정치 영역에 침투한다. 이러한 맥락에서 유석진 등은 인터넷을 적극적으로 활용하는 젊은 네티즌들을 ‘탈정치화된 문화세대’로 규정하기보다는 ‘정치를 문화적으로 수용하는 세대’라고 볼 필요가 있으며, 이처럼 젊은 세대 집단에서 나타나는 ‘정치의 문화화’ 현상은 정치를 더 이상 국가의 영역에 국한시키거나 의회나 정당의 전유물이 될 수 없는 정치변동의 가능성을 내포한다고 설명한다(유석진, 이현우, 이원태 2005).

민주주의 과정에서 정치는 합리적임과 동시에 감성적이어야 한다(Goodwin, Jasper, Polletta 2001). 효율적인 해결책도 중요하지만 귀 기울일 수 있는 능력, 정의감, 관심, 신뢰, 정체성 그리고 갈등 또한 중요하다. 디지털 컨버전스 시대의 정치사회는 서로 다른 이해관계를 가진 개인, 집단들의 다양한 견해들이 표출되는 복합적 정치체(mixed polity)의 모습을 띠고 있기 때문이다. 이 때의 감성은 사적 그리고 공적인 감정을 모두 반영하고 인지함으로써, 이성적 담화를 용이하게 하는 수단으로 간주된다. 즉 감성적 관여는 이성적 담화를 방해하는 것이 아니라, 이를 더욱 용이하게 한다. 그러나 산업화 시대의 정치 영역에서 감성적 경험은 행해지지 않았으며, 여전히 제한되어 있다.

이상에서 제시한 디지털 시대 시민의 네 가지 특성들은 독립적으로 설명될 수 있는 요소들이지만, 각각의 특징들은 상호 연관성이 있다. 올리히 벡(2005, 30)은 지금

의 시민 개개인으로부터 나타나는 다양한 특성들이 다음과 같이 공적이고 학문적인 논쟁을 지배하고 있는 몇 가지 가정으로 인해 더욱 제대로 인식되지 못하고 있다고 비판한다. 첫째, 자기를 버려야만 타인을 위해 살 수 있다는 ‘자기 희생’의 가정. 둘째, 남을 위한 봉사는 눈에 띄지 않을 때에야, 즉 남이 알아주지 않아도 아무런 대가 없이 기꺼이 행하며, 도움을 받는 사람들의 요청에 따를 때에야 비로소 숭고하다는 ‘말없는 도움’에 대한 가정. 셋째, 다른 사람을 돕는 사람들 역시 도움이 필요하며 다른 사람의 봉사를 받는다는 ‘도움을 주는 사람과 받는 사람의 역할이 분명히 다르다’는 가정 등이다. 더욱이 그는 시민의 가치체계의 변화에도 불구하고, 이러한 가정들이 당연하게 받아들여진다면, 개인은 위계질서를 가진 조직에 종속된 익명의 존재에 지나지 않는다고 언급한다.

제 2 장 디지털 컨버전스 환경과 정치제도의 변화

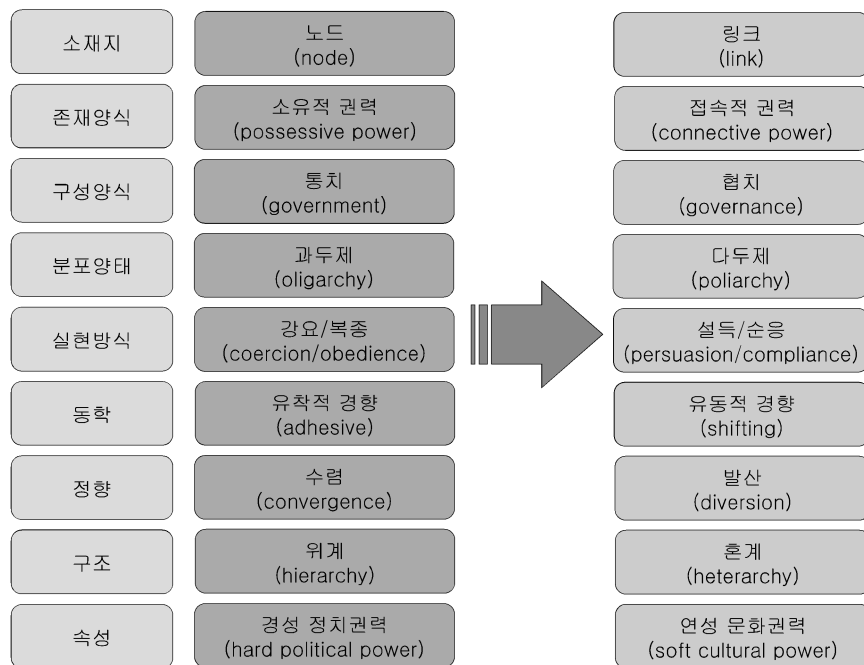
제 1 절 정부권력의 변화

디지털사회의 권력양상은 산업사회에 전혀 다른 특성을 보인다. 정부 중심의 통치가 더 이상 허용되지 않으며 시민과 함께하는 협치를 추구한다. 권력의 구조도 위계적 양상에서 혼계로 바뀌고, 권력실현 방식도 강요/복종이 아닌 설득/순응으로 변화한다. 권력의 속성도 경성 정치권력보다 연성 문화권력이 중요시 된다. 디지털사회에서는 네트워크를 중심으로 조직된 사회과정의 중요성이 커진다. 그래서 생산이나, 권력, 경험 등에서 구조적 전환이 이루어지는데, 권력의 흐름(flows of power)보다 흐름의 권력(power of flows)이 보다 강하게 된다. 즉 사회적 관계의 형태가 사회적 내용을 상당 부분 규정짓는 유동형사회가 등장하는 것이다. 권력은 이제 더 이상 제도적인 것이 아니라 네트워크에 내재한 것으로 변화하는 것이다(이재열·송호근 2007, 290). 임혁백(2005)에 따르면 네트워크 시대에는 통치한다는 의미에서의 독점적, 배타적, 절대적 지위를 가진 대형국가, 복지국가가 더 이상 작동할 수 없으며 분산적인 협치를 바탕으로 하는 소형국가 혹은 상대적으로 적은 양의 정치적 지배가 이루어지는 작은 국가만이 가능하다. 거대 조직의 정치, 포드주의적 조립라인 생산 방식으로 표를 동원하고 조직하였던 산업화시대의 정치는 경량화된 조직으로 온라인과 오프라인 상에서 개별적인 접촉, 접촉, 소통을 통하여 표를 이끌어내는 유목형 정치로 바뀌고 있다(임혁백 2005, 52).

디지털 컨버전스 환경에서는 정치참여의 중심이 집단이나 조직이 아닌 네트워크화된 개인(networked individuals)으로 나타난다. 네트워크는 중심세력이 존재하지 않으며 참여자 개개인이 연결되면서 역량을 발휘하게 된다. 네트워크는 근본 원리상 행위자 자신이 중심적 지위를 차지하고 싶어도 행위자의 의도대로 되지 않는다. 즉

네트워크의 형성 자체 또는 네트워크에서의 구조적 지위의 결정은 행위자의 의도대로 구축되는 것이 아니라, 일련의 행위자 간 상호작용을 거쳐 임의적으로 생성된다. 네트워크가 강력한 소수에 대항할 수 있는 권력을 얻을 수 있는 것은 공유 과정 속에서의 자발적 상호작용을 통해 각자가 갖고 있는 것들의 단순 합 이상의 생성적 잉여를 창출할 수 있기 때문이다. 이것을 바탕으로 네트워크는 강력한 소수집단의 권력에 대항할 수 있는 것이다(장승권, 최종인, 홍길표 2004).

[그림 2-1] 디지털 시대의 정치권력



정부의 권력은 전통적으로 소수의 위계적인 구조 속에서 통치자와 피통치자의 이분법적 구분이 가능했다. 하지만 디지털 컨버전스로 인한 창조적 시민의 등장은 기존의 전통적인 지배와 피지배 관계가 아닌 협력과 균형관계로의 변화를 요구하고 있다. 이에 시민사회는 끊임없이 정책입안과 정책결정과정의 참여를 요구하고 정부

는 수동적인 형태로서 거버넌스의 도입을 모색했다. 그러나 이런 거버넌스 조차 형식적이고 정태적인 한계에 머물러 있다. 정치 거버넌스를 정치권력의 재구조화라는 측면에서 국가, 지역적인 차원의 새롭고 유연하고 동태적인 시민참여를 확대할 수 있는 거버넌스의 도입이 요구된다.

이러한 정부권력의 변화는 시민의 직접 참여의 증가와 정치 참여 및 민주주의에 대한 시민의 가치체계의 변화를 수반한다. 특히 역동적인 소통과 정보 교류를 촉진시키는 정보화의 발전은 정부신뢰 구축의 새로운 기회구조(structure of opportunity)로 작용하기도 하지만 위험 요소로 작용하기도 쉽다. 온라인 공간은 정부와 시민 간의 소통의 기회를 확대하지만, 동시에 양자 간의 대립과 충돌을 촉진하기도 하기 때문이다. 예컨대, 정부의 경우 더 많은 대민 서비스를 제공할 수 있는 반면, 시민들은 온라인 공간을 통해 더 많은 목소리를 분출하거나 직접적인 정책결정 참여를 요구할 수 있다. 이 경우 정부 및 제도권이 시민 참여의 수용에 있어서 상대적으로 지체되어 양자 사이의 괴리를 더욱 증폭시키는 결과를 초래한다. 시민은 정부의 언술이 전략적이며, 권력이 불공정하게 분배되고 있다고 여긴다. 또한 시민이 정부의 정책결정에 영향을 미치고자 하는 능력이 극히 제한되어 있다고 생각한다. 따라서 정책결정에 관계된 이해관계자는 정부의 제도적인 절차를 우회하여, 거리 시위 등과 같은 직접 참여를 통해 정부를 압박하는 사례가 점점 증가하고 있다. <표 2-1>을 살펴보면, 제도적인 민주화가 공고화된 이후에도 여전히 거리 시위의 발생 비율은 줄어들지 않는다는 것을 알 수 있다. 특히 정보화의 확산으로 온라인을 통한 시민의 직접 참여가 용이하게 되는 2002년 이후의 시위 발생 정도를 살펴보면, 그 어느 때보다 시민의 거리 시위 발생률이 높음을 알 수 있다. 또한 <표 2-2>를 살펴보면, 정부 및 제도권에 대한 시민의 불신은 다른 어떤 집단보다 항상 월등히 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 수치 결과들은 정부의 역할 및 통치방식의 변화를 요구한다는 것을 말해준다.

〈표 2-1〉 거리 시위의 발생률

(단위: %)

년 도	비 율(%)	년 도	비 율(%)
1988	42.0	1998	32.6
1989	60.0	1999	33.2
1990	68.3	2000	12.9
1991	48.1	2001	16.2
1992	48.4	2002	72.8
1993	56.0	2003	82.5
1994	61.5	2004	68.5
1995	37.7	2005	71.7
1996	39.4	2006	50.4
1997	45.4	2007	87.2

*출처: PEDAK; Sunhyun Kim(2008. 9)

〈표 2-2〉 향의 대상

(단위: %)

년 도	정부 및 제도권	시민 사회 그룹	기 업	외국정부와 국제제도
1989	48.1	8.7	22.6	2.3
1990	43.7	2.8	24.5	5.3
1991	50.9	13	18.2	0.6
1992	47.4	9.5	17.2	0.7
1993	65.9	5.5	14.8	7.6
1994	59.4	6.6	17.7	5.9
1995	58.1	10.2	17.2	4.5
1996	55.6	3.2	14.1	4.3
1997	60.2	5.8	12.4	5.1
1998	63.9	4.9	14.3	3.2
1999	67.3	5.3	11.8	3.5
2000	64.8	5.8	13.9	0.6
2001	75.5	3.5	7.5	0
2002	67.2	6.8	3.6	15.5
2003	72.8	6.9	4.1	10.4
2004	60.6	13	8.7	3.1
2005	55.5	3.4	21.5	0
2006	59.3	5.2	13.4	7
2007	56.4	8.1	17.4	4.6

*출처: PEDAK; Sunhyun Kim(2008. 10)

민주주의 발달 정도에 상관없이 비제도적인 참여가 정치참여 연구의 중요한 분석 요인으로 작용하는 추세는 점점 증가하고 있다. 대표적인 비관습적 정치참여 행위 가운데 하나인 시위정치(protest politics)는 정치적 격변기에만 출현하는 일시적 현상이 아니다. 미국, 영국, 독일 등 서구 8개국의 시위정치 현황을 분석한 노리스에 따르면 탄원서 서명, 시위, 소비자 저항(consumer boycott), 비공식 파업(unofficial strike) 그리고 건물 점거와 같은 비제도적 정치참여의 빈도는 1970년대 중반 이후 꾸준히 증가하고 있다(Norris 2002, 197~198). 미국, 영국, 독일, 그리고 프랑스의 정치참여 행태를 경험적으로 분석한 달톤(Dalton)은 서구국가에 있어 시민들의 정치에 대한 관심과 참여가 결코 줄어드는 것이 아니라 정치참여의 행태가 변화하는 것이라고 주장한다(Dalton 2006, 73). 시위정치의 참가자들도 박탈이론에서 말하는 것처럼 체제에 대한 불만이 많은 소외계층이 아니라 소득과 교육수준이 높은 집단이 주를 이루고 있다(Norris 2002, 198~1998).

일반적으로 시위와 같은 비관습적 정치참여는 민주주의 제도가 제대로 정착 되지 못하여 정치적 의사를 표출할 수 있는 기회가 제한된 비민주주의 국가나 빈곤국가에서 주로 나타나는 현상일 것이라 생각하기 쉽다. 그러나 세계가치조사(World Value Survey)의 설문결과에 따르면 이러한 예상과는 정반대로 정치적으로, 경제적으로 안정된 민주주의 국가일수록 시위활동의 빈도가 더 높은 것으로 나타났다. 스웨덴, 독일, 노르웨이, 그리고 독일과 같은 서구민주주의 국가들의 시위 활동 횟수가 가나, 엘살바도르, 인도, 그리고 이집트와 같은 제3세계국가들 보다 훨씬 높게 나타났다. 또한 시위 활동은 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index, $R=.529$, sig. 001)와 프리덤 하우스(Freedom House)의 민주주의 지수($R=.386$, sig. 001)와 높은 상관관계를 보였다(Norris 2002, 198~199). 다시 말해서 선진 민주주의 국가에서 시위정치는 보다 일상적인 정치활동 가운데 하나로 자리 잡고 있는 것이다(Dalton 2006, 67).

제2 절 민주주의 모델의 변화

이상의 시민과 정치참여의 구조 변화는 새로운 정치적 환경을 구성한다. 그리고 보다 중요한 것은 시민이 행위자로서 전통적인 시민과는 다른 형태의 모니터 시민으로 등장하고 유희적 참여와 문화적 존재로서 등장했다는 것이다. 바로 우리 연구가 주목하는 대목은 이런 시민의 변화에 대응하는 정부의 자세이다. 과연 시민의 변화에 따라 정부는 얼마나 변화되었는가? 디지털 컨버전스 환경에서 형성되는 시민과 정부의 올바른 관계는 무엇이어야 하는가?

예컨대, 2008년 촛불시위가 석 달 넘도록 지속된 것은 촛불의 목소리를 수용하고 정책적으로 반영할 수 있는 정치제도가 제대로 작동하지 못하였기 때문이다. 2008년 촛불 통해 얻을 수 있는 교훈은 정치참여에 관한 인식이 바뀌어야 한다는 것이며, 또한 새로운 정치참여를 수용할 수 있는 정치제도가 필요하다는 것이다.

민주주의의 실체에 대해 이해하고자 하는 노력은 검은 비닐봉지 속으로 손을 집어넣은 것처럼 뚜렷한 형상을 찾기가 쉽지 않다. 즉 봉지 속에 커다란 물체가 잡히기는 하나 그 형상은 설명하기는 매우 복잡하다(Blaug 2002, 104). 한편에서는 민주주의를 의사결정의 방식(Schumpeter 1966), 혹은 민주적 원칙이 내재된 일련의 정치제도로 이해한다(Dahl 1999). 한편 윤리적 이상에 초점을 두는 이들은 민주주의를 시민적 덕목(civic virtue), 삶의 방식(way of life) 혹은 전체 이익을 추구하는 개인 간 행위방식 등으로 이해한다(Arendt 1973; Putnam 1992). 이와 같은 민주주의에 대한 상반된 시각은 ‘대의민주주의’와 ‘직접민주주의’를 중심으로 논의되어 왔다. 대의민주주의는 민주주의를 ‘하나의 통치 방식’으로 이해하고, 이를 가장 효율적으로 실천할 수 있는 방법으로 ‘제도화’를 강조한다. 반면 직접민주주의는 민주주의를 ‘인민본연의 가치 실현’으로 보고, 인민의 직접 참여를 중요하게 여긴다. 따라서 전자는 효율성, 책임성 등을 중시하면서 대표, 선거 등을 강조하는 한편 후자는 자치, 인민주권 등을 기반으로 한 구성원들 상호간의 숙의 및 참여를 강조한다.

대의민주주의를 주장하는 슈페터(Schumpeter)나 샤츠슈나이더(Schattschneider)는

민주주의를 통치의 정당성을 획득하기 위한 수단으로 간주한다. 따라서 민주주의는 자연스럽게 효율성, 책임성, 대표제 등에 초점을 맞추게 되며, 정책 결정 과정을 주도하는 것은 정치 지도자 즉, 대표이다. 샤프슈나이더(Schattschneider 2008)는 복잡한 현실세계에서는 대중이 통치에 관련된 충분한 지식을 갖추기 어렵기 때문에 대표가 필요하며, 인민의 자율적 참여보다는 대표의 선택이 더욱 중요하다고 주장한다. 슈페터(Schumpeter 1975) 역시 대중은 자신의 일상과 관련된 것만을 현실적으로 다루며, 정치적 사안을 다루어야 할 경우라도 그 행위능력이 현저하게 떨어지기 때문에 선출직 대표의 중요성을 강조한다.

이러한 이유로 인해 대의민주주의적 시각에서 이상적인 민주주의는 정부 및 정당과 같은 제도권과 이에 관여하는 선출직 대표를 통해 실현된다. 인민의 의지 또한 대다수의 의지로서는 절대 대표될 수 없는 것으로 간주된다(한국정치연구회 1992). 인민 대다수의 참여에 의한 결정은 인민의 의지를 실행하는 것이 아니라 오히려 인민의 의지를 왜곡하는 것으로 여기기 때문이다. 따라서 이들은 직접민주주의자들의 시각인 인민의 최대한의 참여에 의한 통치를 비현실적이라고 비판한다. 결국 대의민주주의는 오랫동안 제도권을 중심으로 하는 공급자 혹은 엘리트 중심의 통치 방식으로 이해되어 왔으며, 수용자 중심의 자발적 참여는 점점 배제되기 시작했다.

이에 반해 직접민주주의는 민주주의를 인간 본연의 삶의 양식으로 판단한다. 직접민주주의에서의 인민은 공동체의 정책결정과정에 직접 참여할 수 있는 기회를 가진다. 인민의 지위 또한 공적 영역에서 다른 인간들과 상호관계를 맺음으로써 비로소 의미가 있다. 따라서 직접민주주의는 공론장에서의 토론, 심의 및 논쟁을 통해 정치적 평등 원리를 추구한다. 동시에 이것은 곧 치자와 피치자가 일치하는 ‘인민에 의한 지배’를 함축한다. 결국 직접민주주의에서 가장 중요한 공공 정책은 인민에 의해 직접적으로 결정된다.

바버(Barber 1984)는 대의민주주의의 대표 기제가 오히려 통치의 정당성을 약화시킨다고 주장한다. 대의민주주의 하에서 개인은 정치로부터 고립될 수밖에 없으며, 자신의 이익을 추구하는 인간으로 간주되기 때문이다. 따라서 그는 ‘대표’가 아닌

‘참여’만이 정부를 통제할 수 있는 유일한 방법이라고 강조한다. 인민의 직접 참여를 주장하는 학자들은 참여적 가치의 중요성에 대해 이야기한다. 참여는 자아실현 뿐 만 아니라 사회적 정체성 획득 그 자체이며, 실제 참여를 통해 참여자의 자기개발이 이루어진다는 것이다(김대환 1997). 또한 민주적인 의사결정 과정에서 인민의 직접 참여는 사회적 일체감의 증대뿐만 아니라, 충성심의 확대(Jefferson 1955, 99)를 통한 정치체제의 정통성을 확보하는 강력한 수단으로 작용한다. 이러한 견지에서 보면 정부와 시민사이의 불신은 이들 상호간 의사소통의 수단이 되는 참여가 결여되어 있기 때문에 발생하는 것이다.

결국 민주주의 모델에 관한 논쟁은 점진적 진화의 노력과 급진적 변화에 대한 갈망 사이의 갈등으로 정리된다(Blaug 2002, 104). 대의민주주의론자들은 엘리트 지배의 책임성을 제도화하려는 노력을 기울여 온 반면 직접민주주의자들은 시민의식을 고양하고 엘리트들의 개혁을 강제할 수 있는 급진적 동원과 참여를 만드는데 더 많은 열정을 쏟았다. 이러한 대조적 시각과 관련하여 블라우그(Blaug)는 민주주의 모델을 현직자 민주주의(incumbent democracy)와 비판자 민주주의(critical democracy)로 구분하여 설명한다(Blaug 2002). 현직자 민주주의는 대의제도를 중심으로 하며 유권자들의 지지에 의해 적자생존이 결정이 되는 시장경제적 참여를 근간으로 한다. 따라서 최근 민주주의 국가들이 겪고 있는 참여의 저하를 엘리트 중심적 의사결정의 질과 정통성이 훼손되는 것으로 우려한다. 또한 이들은 참여의 부족을 해결하기 위해 국민들의 정치적 요구를 수렴하고, 단순화시키고, 합리화시킬 수 있는 제도적 경로를 개선하는데 고심하고 있다. 이들은 민주주의를 제도화되고 규칙의 지배를 받는 절차로 인식하며, 여기서 참여는 곧 투표행위이며, 이는 이익 충돌을 판정하고 선호를 조정하기 위한 근본적 제도이다. 현직자 민주주의의 강점은 효과성(effectiveness)에 있다. 현직자 민주주의에서는 자원의 중앙집중적 통제가 가능하며, 강제적 법 적용을 통해 국민들에게 안정(stability)과 보호(protection)를 제공할 수 있으며, 이를 통해 경제성장의 열매를 맺게 한다는 논리전개가 가능하다. 여기에서 민주주의의 심화는 국민들의 이익이 제도를 통해 정확히 대표되는 것, 제도의 책임성을 강화하는

것, 그리고 국민들이 생각하는 바를 정치엘리트가 보다 잘 이해하는 것을 의미한다. 결과적으로 현직자 민주주의의 발전은 참여의 효과적 관리를 통해서 가능하다.

한편 엘리트 지배에 저항하는 비판자 민주주의는 제도적 정치활동에서 배제된 주변(periphery)의 참여와 권능(empowerment)을 강화하는데 주안점을 두고 있다. 현직자 민주주의에서 참여가 시장원리에 기초하고 있는데 반해 비판자 민주주의에서 참여는 광장(forum)을 기반으로 하고 있으며, 따라서 협의적이고, 직접적이며, 발전적이고, 개인적인 참여를 전제로 한다. 주변의 목소리가 배제되거나 부당하게 강요되지 않을 때 비로소 민주주의가 작동한다고 본다(Cohen 1991; Fishkin 1992). 비판자 민주주의는 권위(authority)에 대해 회의적이며 실제적 참여자들의 지식과 합의능력을 높이 사며, 이를 통해 정통성이 확보될 수 있다고 본다. 비판자 민주주의도 제도의 최소한의 필요성을 인정하나, 이는 참여자들에 의해 지배되고 통제되는 것이어야 한다고 믿는다. 현직자 민주주의가 참여의 효과성은 제도를 통해서만 실현될 수 있다고 보면 반면 비판자 민주주의는 구성원들이 공동의 관심사에 대해 집단적 지지를 보일 때 비로소 참여의 효과를 얻을 수 있다고 본다. 나아가 이들은 참여의 제도화를 급진적 에너지(radical energy)를 길들이기 위한 수단으로 인식한다. 동유럽의 민주화, 멕시코의 짜파티스따(Zapatists) 봉기, 디트로이트의 혁명적 흑인 노동자 리그(League of Revolutionary Black Workers), 영국 인두세(British Poll Tax) 저항 등이 비판적 민주주의의 사례로 언급된다(Blaug 2002, 106).

대표자의 필요성을 역설하는 주장은 복잡한 정책 사안이 산재해 있는 현대국가에서 완전한 협의 절차(deliberative procedure)는 사실상 불가능하다는 점에 근거한다(Dahl and Tufte 1974, 23). 하버마스(Habermas 1992, 453)가 언급한대로 ‘토론이 통치할 수는 없다’(discourses do not rule). 비판적 민주주의자들도 참여의 효과성을 구현하기 위해 어느 정도 제도가 필요하다는 사실은 인정한다. 그러나 이들은 제도화된 절차를 기반으로 하는 중앙집중적 조직이 아니라 신뢰에 기반한 수평적 네트워크, 느슨한 단체, 그리고 비공식적 파트너십 등을 통해 참여의 효과성을 얻을 수 있다고 주장한다. 결국 민주주의 패러다임 논쟁의 핵심 과제는 참여와 효과성 사이의

조화와 균형을 찾는데 있다(clark 1996, 113).

대의민주주의와 직접민주주의의 서로 다른 관점과 접근 방식은 민주주의의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 차이를 드러낸다. 이러한 각각의 차이점은 현대 민주주의의 뜨거운 논쟁을 불러 일으켰던 보비오(Bobbio)와 잉그라오(Ingrao)의 대립을 통해 더욱 극명하게 나타난다. 20세기 후반 민주주의 논쟁에 있어서 제도적인 차원의 접근 못지않게 시민의 직접행동과 같은 직접적 참여 기제에 대한 의미와 역할이 더욱 커지고 있기 때문이다(박홍순 2008). 보비오는 민주주의의 핵심적 요소로 민주주의가 유지될 수 있는 장치를 꼽는다. 그리고 그 장치는 단순히 시민에게 투표권이 보장되어야 한다는 것과 다수결에 의한 의사 결정 절차가 마련되는 것만을 의미하는 것이 아니라, 소수가 언제든지 다수로 전환할 수 있는 제도를 갖춘 대의제가 진정한 민주주의라고 언급한다. 이에 대해 잉그라오는 대의제라는 한정된 제도 안에서만 설득력을 발휘하는 보비오식의 민주주의에 의문을 제기한다. 최근 대의민주주의 하에서 시민의 투표 참여가 현저하게 떨어지고 있는 현실을 살펴볼 때, 선거와 같은 제도적 장치가 시민의 정치적 권리를 행사하는 데 충분한 만족감을 충족시키지 못하기 때문이다. 따라서 잉그라오는 시민이 자신의 삶에 직결된 영역에서 벌어지는 중요한 문제에 대해 직접 결정하여 참여하는 방식을 주장한다.

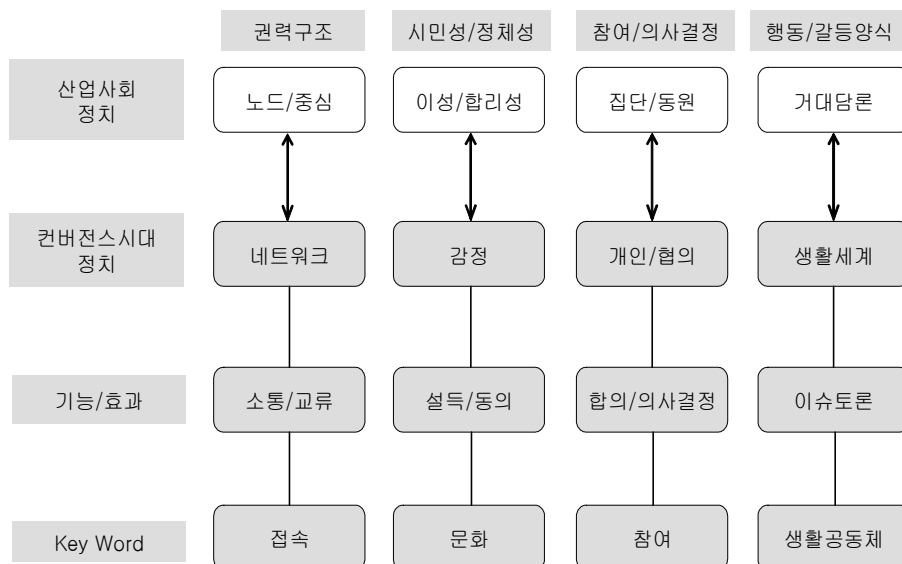
민주주의 모델에 관한 논쟁은 한국사회에서도 2008년 촛불시위 정국 이후 뜨겁게 진행되었다. 최장집(2008)은 촛불시위의 촉발 배경을 이해하면서도 그 해결 방안으로 ‘대표’에 의한 참여 체제의 강화를 이야기 하고, 그동안 참여로부터 배제된 세력의 대표성을 확대할 것을 주장한다. 김수진(2008) 역시 수용자 중심의 참여민주주의가 지금의 대의민주주의를 대체할 수 없다고 언급한다. 그는 국가와 시민사회의 소통 회복을 위해서는 사회적 파장이 큰 법률, 정책을 추진하려 할 때 시민과 협의, 타협, 이해와 지지를 구하는 절차를 제도화할 필요가 있다고 언급한다. 반면 하승우(2008)는 촛불시위를 제도정치의 오작동의 결과로 보고, 제도정치 자체에 대한 새로운 고민의 필요성을 강조한다. 그는 수용자가 원할 때 자신의 의사를 자유롭게 표출할 수 있는 참여 방식에서 비로소 인민주권의 원리가 실현된다고 본다.

이처럼 민주주의 발전에 대한 논쟁은 대의제 기능을 보완하고 개선해야 한다는 입장과 새로운 민주주의 모델에 대해 고민할 시점이 되었다는 주장으로 갈린다. 문제는 민주화와 정보화라는 정치환경의 변화에 대의민주주의 틀이 제대로 적응할 수 있을 것인가에 달려 있다. 민주화와 정보화에 따른 정치환경의 변화는 행위자 즉, 시민의 의식과 능력의 변화를 가져왔다. 2008년 촛불은 결국 체제와 이를 대표하는 기존 엘리트의 대의기능 즉 정치적 대의(대통령과 정당), 계몽적 지도(운동조직, 지식인), 그리고 여론의 형성과 전달(미디어)에 대한 일반 시민의 거부이자 공격이라 할 수 있다(전상진 2008, 4). 일반시민들이 기존의 권력과 권위에 대해 거부하게 되는 현상은 크게 세 가지 요인에 의해 발생한다. 첫째, 시민들의 교육수준이 향상되고 인터넷 기술발달에 함께 정보습득 능력이 강화되면서 스스로 판단하는 인지적인 능력이 향상된다. 둘째, 민주주의 발달과 함께 참여 및 권리의식이 강화되면서 시민들의 가치관이 수동적이고 반응적인 대중에서 성찰적이고 능동적인 역할 수행자로 바뀌게 된다. 셋째, 정보통신 기술의 발달은 ‘영리한 대중’(smart mob)들이 스스로를 조직하고 행동할 수 있는 사회적이고 기술적인 환경을 제공한다. 이와 같은 시민들의 인지능력의 향상, 가치관의 변화 그리고 정보통신기술의 발달은 기존 권력 및 권위에 대한 시민들의 의존 혹은 신뢰를 약화시키고 참여의 기회비용을 낮추면서 시민 스스로 참여하고 행동하고자 하는 욕구를 증진시키게 된다. 이러한 행위자의 변화는 자연히 제도의 변화 즉, 민주주의 패러다임의 변화를 요구한다.

현재의 민주주의 제도는 참여보다는 대표에 초점을 맞추고 있다. 관습적 정치참여로 분류되는 투표, 선거캠페인, 단체참여, 그리고 정치인 접촉 등은 대체로 대표의 기능을 강조하는 정치제도이다. 그러나 탈물질주의 확산으로 인한 갈등이슈의 다양화 그리고 세계화로 인한 이슈의 지구화, 그리고 정보화로 인한 참여 기회의 확대와 같은 현대사회의 구조적 변화는 기존 대의민주주의 제도로 충분히 수용할 수 없는 정치적 문제를 양산하고 있다. 기존 대의민주주의 제도가 변화하는 사회에 적응하지 못하고 정치에 대한 시민들의 욕구를 충분히 수용하지 못하면서 비관습적 정치참여는 자연스럽게 증가할 수밖에 없을 것이다.

디지털 혁명은 산업사회와는 다른 새로운 거버넌스를 요구한다. 왜냐하면 정부의 일방적 요구와 명령에 의해 의제가 제기되고 정책이 결정되는 것이 아니라 정부, 정치인, 언론 등 전통적인 중간매개자의 역할을 감소시키고 점차 시민들 간의 직접적인 거래와 상호작용을 증가시키기 때문이다. 따라서 정부는 디지털 환경을 단순히 시민의 요구에 대한 반응으로 중립적 정보와 기능적인 서비스를 제공하는 것으로 이해하기 보다는 대중의 행태, 지식 그리고 태도가 디지털 컨버전스 환경에 의해 형성되는 독특한 방식을 이해할 필요가 있다(Coleman 2008). 이것은 정부 주도의 일방적 통치를 억제하며 정책결정과정에 있어서 시민참여를 필수적으로 수반한다. 정책수행의 효율성 측면에서 볼 때도 정부의 일방적 의사결정은 오히려 비효율적 결과를 가져온다. 특히 정부와 정치에 대한 신뢰수준이 낮은 한국의 상황에서 일방적 통치는 기대한 성과를 거둘 수 없다. 정부와 시민은 이제 의사결정뿐만 아니라 의제설정에도 있어서도 그 권한을 공유하여야 한다.

〔그림 2-2〕 컨버전스 시대의 민주주의



네트워크 시대의 시민은 더 이상 수동적, 반응적 소비자가 아닌 능동적 파트너로 정치과정에 참여하기를 원한다. 따라서 정부의 역할 역시 정치과정의 중심에서 있는 허브가 아닌 노드로서 네트워크의 일부가 되어야 한다. 네트워크사회에서 정부의 역할은 직접개입자에서 간접유도자로, 직권해결자에서 중재자로 전환될 것이다. 사회에 대한 직접적 통제, 인위적 자원배분, 민간부분에 대한 독점권 행사, 불필요한 부분에서의 독점적 지위 유지, 중앙집권적 권한배분, 공식부분 위주의 행정처리 등은 더 이상 가능하지 않다.

따라서 2008년 촛불시위와 같이 시위정치를 통해 표출된 시민들의 욕구를 정치과정에 흡입하기 위한 새로운 형태의 거버넌스, 즉 대표와 참여의 균형을 이룰 수 있는 모델이 필요하다. 본 연구는 민주주의 제도를 대의민주주의와 직접민주주의라는 이분법적으로 이해하기 보다는 두 모델이 연속된 스펙트럼에 속해 있는 것으로 본다. 따라서 대의민주주의 제도이나 아니면 직접민주주의인가를 선택하는 것이 아니라 양 모델을 잇는 연속선상 위의 한 지점에 해당되는 민주주의 제도, 즉 유연하고 상황적인 정치 거버넌스 모델을 탐색할 것이다.

제 3 장 디지털 컨버전스 환경과 정부—시민관계 변화

정보통신기술의 발전은 기존의 정부 중심의 통치체제의 약화 및 시민사회의 권력 강화와 더불어 국가운영의 패러다임의 변화를 추구하고 있다. 이러한 변화는 정부—시민 관계가 정부라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 다양한 행위자의 참여에 의한 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)의 기제를 요구한다(Kooiman 1993 and 2003). 즉 사이버 공간을 통해 정부와 시민 간의 새로운 거버넌스의 형성을 통해 협의와 조정을 중심으로 하는 탈중앙집중적 네트워크의 형성을 요구하고 있다.

제 1 절 산업사회의 정부—시민관계

산업사회의 정부와 시민관계는 대의민주주의적 질서를 기반으로 형성되고 작동되었다. 그것은 “대표성과 책임성”(representation and accountability)이라는 가치 지향을 바탕으로 시민은 대표자를 선출하여 그들에게 국정운영을 위임하였다. 즉 시민들은 정기적인 선거과정을 통해 국정을 운영할 대표자를 선출하며, 선출된 대표자는 선거과정에서 제시한 자신의 정책공약을 실현시킬 구체적인 정책목표와 실천 계획이 담긴 프로그램의 개발과 정책들의 우선순위를 결정하고, 이에 따른 자원의 배분과 정책실행을 통해 일반 시민들에게 공공서비스를 제공한다. 그리고 시민들은 공공서비스에 대한 평가를 통해 차기 공직자 선거에 반영한다(Lenihan 2002, 29~31).

이러한 ‘대표의 선출’과 ‘민주적 책임성’을 근간으로 하는 대의민주주의적 질서는 제한적인 제도적 참여(선거)를 통한 시민의 책무를 강조하는 ‘의무적 시민’에 의해 뒷받침되었다. 즉 공공정책 의사결정과정의 주체는 정부였으며, 시민들은 정부가 산출하는 공공서비스의 소비자였다. 공공정책을 둘러싼 의사결정과정은 공직자들의 몫이었고, 정부의 공공정책은 정기적으로 치러지는 시민들의 공직선거에 의해

정당화되었으며, 시민들의 의사결정과정에서의 참여는 로비 및 이익집단 활동 등과 같은 조직을 통한 간접적 참여 형태를 띠고 있었다. 따라서 정책결정과정은 수직적 조직 네트워크를 바탕으로 제도화된 소수 엘리트의 중앙집권적 형태를 띠었다. 요컨대, 정부—시민사회 간의 상호작용은 대체로 “권위적 관계로 구성되는” 위계적 거버넌스(hierarchical governance)로 특징 지워진다(Kooiman 2003, 231).

이러한 유형의 거버넌스에서는 공적인 것과 사적인 것이 엄격히 분리되었고, 정부는 법적 규제와 통제를 통해 사회적 영향력을 행사한다는 점에서 일반 시민사회 조직체와 구분되었다. 하지만 1970년대를 지나면서 산업사회의 거버넌스는 크게 두 측면에서 근본적인 문제점들을 노정하였다. 첫째, 공직선거 투표참여율의 급격한 하락으로 상징되는 시민들의 ‘정치적 무관심’ 혹은 ‘정치적 혐오감’은 대의민주주의를 둘러싼 정당성의 문제를 제기하였다. 엘리트 중심의 하향적 의사결정체계, 이러한 폐쇄적 의사결정체계에서 기인되는 관료의 비효율성 및 정치사회의 부패 현상, 그리고 탈산업사회적 가치관의 등장은 정부에 대한 국민적 불신을 증폭시켰고(Nye 1999, 1~2), 시민들은 투표참여율을 꾸준히 하락시켰던 것이다. 대신 비관습적 정치참여 형태가 점증하는 양상을 보이기 시작했다.

둘째, 잦은 정책 환경의 급속한 변화로 인해, 선거과정에서 제시된 대표자의 정책 공약에 대한 적실성의 문제, 그리고 그로 인한 대의민주주의의 효용성에 대한 의문이 제기되었다. 선거과정에서 제시되었던 선출된 대표자의 장기적 정책공약이 상황의 급변으로 무의미해지거나 적실성이 결여되는 경우가 자주 발생하여, 선거과정에서 공직 후보자들의 정책경쟁과 시민들의 대표자 선택이라는 대의민주주의의 근간이 상당 부분 훼손되는 현상이 일상화되었다. 그 결과, 정책결정을 둘러싸고 관료들의 권한과 통제가 강화되는 현상이 빚어졌고, 대표자의 정책책임성 및 정책리더십은 실종되는 현상이 발생하였다(Lenihan 2002, 29~30).

대의민주주의를 근간으로 하는 산업사회의 정부—시민 관계는 다음의 몇 가지 시대적 조류에 의해 그 효용성 및 적실성에 대한 의문이 더욱 증폭되었다. 첫째, 시장화(marketization) 현상으로, 효율성과 비용통제를 위해 민간 영역의 업무처리 방식

과 규범이 정부부문에 침투하는 현상을 뜻한다. 이는 기본적으로 ‘정부의 실패’에 반응하여 등장한 현상이다. 즉 제2차 세계대전 이후 정부부문의 지속적 확장에도 불구하고 정부의 비효율성 및 비생산성은 정부에 대한 시민적 불신을 낳았다. 이에 대응하여, 정부는 민간부문의 효율성을 상징하는 ‘시장’(market) 개념을 도입하였으며, 이러한 노력은 아이러니하게도 정부 권력의 약화로 이어졌다.

둘째, 세계화(globalization) 현상으로, 이는 지리적 경계를 초월하여 사람, 상품, 사고의 교류가 그 규모 및 속도에 있어서 급속도로 증가하는 현상을 뜻한다. 세계화는 국가 간의 경쟁뿐만 아니라 모든 행위자들 간의 경쟁을 가속화하였다. 뿐만 아니라, 세계화는 대외적으로 개별 국가의 주권과 자주성에 대한 제약 요소들을 현저히 증가시켰으며, 대내적으로 다양한 행위자들을 연결하는 네트워크들이 강력한 이익 연합체들을 탄생시키고 있다. 그 결과, 공적 영역과 사적영역 간 경계의 모호성이 증대하고 있다. 이러한 현상들은 위계적 거버넌스의 유효성을 현저히 훼손시켰다.

셋째, ‘정보화’(information revolution) 현상으로, 이는 정보통신기술의 비약적 발전으로 인해 사회에서 생산·유통·소비되는 정보의 양과 내용이 절대적으로 증가되고 정보가 부와 가치 창출의 중심이 되는 현상을 뜻한다. 즉 정보화는 탈산업사회의 흐름을 더욱 가속화하였는데, 부의 원천이 물질적 자원에서 지식정보자원으로, 생산방식은 대량생산에서 다품종 소량생산으로, 권력구조 및 조직관리방식은 중앙집중형에서 분산형으로, 일반시민들의 정치참여를 제도적·수동적 참여에서 자발적·능동적 참여로의 변화를 촉진시키고 있다. 결국 정보화의 진행은 정부의 중앙집권적 권위의 부식을 촉진시키는 대신에, 시민들의 수평적 네트워크의 형성을 통한 시민권력의 증대라는 정치적 기회구조를 확장하고 있다.

시장화·세계화·정보화는 궁극적으로 사회의 복잡성, 다양성, 역동성을 증대시켰고, 이는 다시 정부 권위의 약화는 물론 ‘위계적 거버넌스’에 기초한 정부의 통치능력을 한계점에 이르게 하였다(Nye 1999, 6~8; Kooiman 2000). 즉 고도로 표준화된 공공서비스를 제공하던 산업사회에서 위계적 거버넌스는 적절한 권리방식이었을지 모르나, 소규모·유동성·다양성이 증시되고, 분권화·독자성·상호의존성

이 요구되는 오늘날에는 그 유효성을 상실하고 있다.

요약하면, 대표성과 책임성에 기초한 대의민주주의 질서는 (i) 공직선거 투표참여율의 하락과 (ii) 대표자의 정책책임성 및 정책리더십의 약화로 인해 그 유효성이 훼손되었다. 더불어 위계적 거버넌스에 기초한 정부의 ‘통치’는 시민들의 ‘순응 비용’을 엄청나게 증가시켰다. 이러한 현상들은 기존 산업사회의 정부—시민 간 거버넌스의 재조정 필요성을 제기하였다.

제2절 정보화 초기시대의 정부—시민관계

새로운 정보통신기술의 등장과 인터넷의 확산은 정치지도자에게 기존의 ‘위계적 거버넌스’를 수정·보완하는 새로운 기회를 제공하였다. 인터넷의 기술적 특성을—빠른 속도, 대규모의 정보유통, 쌍방향성, 그리고 경제적 저렴성—이용한 ‘전자정부’(e-government)의 구축이 그것이다. 전자정부는 정보통신기술을 활용하여 행정 및 정책과정의 효율성, 투명성, 민주성을 제고할 목적으로 사이버공간상에 수립된 정부를 의미한다. 구체적으로, 전자정부의 비전은 정부의 기능을 사이버 공간에서 수행함으로써 (i) 행정서비스의 효율성을 높이고, 행정부처간 그리고 정부와 시민간의 거래비용을 낮춤으로써 국민들에게 질 높은 서비스를 제공하며, (ii) 정책관련 모든 정보를 공개·공유함으로써 정책결정과정의 투명성과 책임성을 제고하며, (iii) 시민들의 정책결정과정에서의 관여 및 참여를 장려하고 그들의 다양한 요구의 수용을 통하여 민주주의의 질적 향상을 꾀하는 것이다(김용철·윤성이 2005, 45~46).

이러한 전자정부의 필요성을 가장 먼저 인식한 국가는 미국이다. 1993년 출범한 클린턴 행정부는 전자정부의 구현을 통해 정부의 비효율성의 극복을 비롯하여, 정부와 시민 간의 의사소통의 활성화를 바탕으로 고객지향적 정부를 실현하고자 하였다. 이러한 미국의 노력은 곧 바로 서구유럽 국가들을 비롯한 세계 여러 나라들의 전자정부 구축사업에 직접적인 영향을 미쳤다.

초기 정보화시기, 전자정부의 사업영역은 대체로 G2C(Government to Citizens),

G2B(Government to Business), 그리고 G2G(Government to Government)로 구성되었다. 하지만 이들의 전자정부 구축사업은 정부—시민 상호작용관계의 근본적인 재정립보다는 공공관리의 효율성 및 투명성 제고에 초점이 맞춰졌다. 즉 G2C의 경우, 전자매체를 이용하여 정부가 시민들에게 양질의 서비스를 제공하고 일반시민의 정부정책에 대한 만족도를 제고시키는 데, G2B는 기업들에게 유리한 경제활동 환경을 조정하고 기업—정부 간 거래의 투명성 및 효율성의 향상에, G2G는 정부부처 간 그리고 중앙정부와 지방정부 간의 행정효율성의 제고에 그 초점이 맞춰졌다. 요컨대, 기존의 대의민주주의적 질서를 유지하면서, 정치지도자들은 전자정부(e-government)를 통해 시민들에게 정보를 공개·배포함으로써(e-information), 그리고 정부가 제공하는 공공서비스에 대한 시민들의 반응에 피드백함으로써(e-interaction), 정책의 효율성 및 투명성 그리고 대의민주주의의 정당성을 제고하고자 하였다.

따라서 정부의 대응은 주로 정부조직 내부의 변화에 주안점이 두어졌고, 민주주의의 질적 향상을 위한 상향식(bottom-up) 접근보다는 대의민주주의의 현상적 문제의 해결을 위한 하향식(top-down) 접근법에 국한되었다. 즉 전자정부의 구축은 정보통신기술을 활용한 관료조직의 구조조정 및 업무처리과정의 혁신을 통한 행정 효율성의 제고에 초점이 맞춰져, 시민들의 자발적 참여 및 민주주의의 질적 제고는 상대적으로 소홀히 취급되었다.

그 결과, 정부—시민 간의 상호작용은 여전히 정부 중심적인 ‘위계적’ 거버넌스가 지배적인 양상을 보였다. 즉 전자정부의 수립과 활동으로 형성된 일종의 ‘단 허브’(mono-hub) 네트워크를 통해, 일반 시민들은 e-voting을 통해 정부 의사결정과정에 자신의 의견과 선호의 표출에 그치거나, 일부 ‘분별있는 시민’(informed citizen)이 정부 의사결정과정에서 자문 역할(e-consultation)을 수행하는데 머물렀다.

이러한 형태의 거버넌스는 역동적이며 근본적인 변화를 경험하고 있는 시민사회에 대응하기에는 불충한 것이었다. 탈물질적 가치관의 증가와 인터넷의 대중화는 시민들의 사회적·정치적 자율성(social-political autonomy)을 제고시키는데 크게 기여하여 왔으며, 궁극적으로 상대적으로 높은 수준의 ‘자율적’ 거버넌스의 생성을 촉

발하였다. 즉 새로운 가치관과 첨단 정보통신기술로 무장한 시민들은 나름의 독립적이고 자발적인 공동체 및 수평적 네트워크를 통해 자신의 정체성의 생성 및 유지, 비공식적 합의 및 행동강령의 산출, 그리고 정치적 혹은 사회적 의제를 선도하거나 관리하는 새로운 형태의 ‘자율적 거버넌스’(self-governance)를 생성해 내고 있었다.

그 대표적인 사례가 1999년 11월 미국 시애틀에서 발생한 반세계화운동과 2008년 한국에서 발생한 촛불시위이다. 1999년의 반세계화운동은 전세계 100 여 개국에서 모인 약 5만 명의 시위대들이 시애틀 시내에 집결하여 WTO의 세계화 노선에 항의한 저항운동으로, 당시 새로운 무역협상을 출범시키려 했던 WTO 각료회의의 개최를 무산시킨 사회운동이다. 이 저항운동은 WTO 정상회담이 개최되기 몇 달 전부터 인터넷을 통해 반세계화운동의 지지자들의 동원을 위해 철저한 준비과정을 거쳤는데, 이 과정에서 제3세계 네트워크(Third World Network), 유럽감시단(Corporate Europe Observatory), 직접행동 네트워크(Direct Action Network), 독립미디어센터(Independent Media Center), 미국을 포함한 캐나다, 멕시코, 한국의 노조들이 중요한 역할을 하였다(Eagleton-Pierce 2001).

2008년 한국의 촛불시위는 당시 한·미 쇄고기협상에 항의하여 네티즌을 포함한 수많은 시민들이 약 3개월 반(5월 초~8월 중순) 동안 온라인과 오프라인에서 전개된 사회운동이다. 새로운 정보통신기술로 무장한 시민들은 온라인과 오프라인을 넘나들면서 정보유통에서 여론형성, 그리고 집회참여와 항의행동에 이르기까지 운동의 정체성과 추진력을 형성·확보하였으며, 항의의 전술과 전략을 끊임없이 실시간으로 조정해가는 ‘집단지성’의 창출 능력을 보여주기도 하였다(김용철 2008). 하지만 2008년 촛불시위는 정부의 ‘위계적 거버넌스’와 시민사회의 ‘자율적 거버넌스’ 사이의 단절 및 충돌이 엄청난 사회적 비용을 초래함을 여실히 보여준 사례이기도 했다(조정엽·송원근·정영호·김필현 2008).

위의 두 사례가 시사하듯이, ‘자율적 거버넌스’의 한 형태로서 시민직접행동(citizen direct action) 혹은 시민직접참여(citizen direct participation)는 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 수반한다(Roberts 2008, 10~13). 먼저, 긍정적인 측면이다. 시민직접참

여는 민주주의의 실천적 내면화라는 점에서 대단히 “교육적”(educative)이며, 참여 자체로부터 시민들의 자유(freedom)와 권리(rights)가 보존될 수 있다는 점에서 민주주의 근간을 지키는 “방어적”(protective) 기제이며, 정치과정에 소외된 시민들에게 심리적 보상을 제공하고 공동체의식을 심어준다는 점에서 “치료적”(therapeutic) 그리고 “통합적”(integrative) 효과를 지니며, 정책과정에의 참여를 통해 정부의 의사결정에 정당성을 부여함으로써 정치질서에 안정성에 제공한다. 또한 시민직접참여는 권력의 획득, 정치적 손실에 대한 회복, 이익의 획득 및 확장이라는 면에서 정치적 지배계층들에 대한 도전자들의 중요한 정치도구적 기제이며, 정책결정자들이 광범위한 사회구성원으로부터 집단적 지혜 및 정보 그리고 혁신적 정책 아이디어를 획득할 수 있는 유용한 기제이기도 하다.

반면, 시민직접참여의 부정적 측면은 다음과 같다. 시민직접참여는 “감성적이고 이기적인” 혹은 “비이성적이고 편향된” 의견 및 관념에 기초할 가능성이 존재하며, 대중적 참여에 기초하기 때문에 정책결정과정에서 느리고 번거롭기 때문에 고비용—저효율을 초래하기 쉽다는 점이다. 또한 모든 시민이 모든 정책이슈에 대해 전문적 식견을 보유한 것이 아니기 때문에, 그리고 모든 시민들 자발적으로 그리고 적극적으로 정치에 참여하지는 않기 때문에, 시민직접참여는 “순진한”(naive)하고 “비현실적”(unrealistic)인 기제에 불과하다는 것이다. 나아가, 시민직접참여는 정치적 타협 및 합의를 가져오기 보다는 정치적 갈등 및 대립을 첨예화하기 쉽다는 점이다.

인터넷의 확산은 시민직접참여를 촉진시키고 있다. 즉 자율적 거버넌스의 등장은 결코 회피할 수 없는 정보화시대의 흐름이다. 후술하겠지만, 초기 정보화시대의 거버넌스는 불안정하고 과도기적인 것으로 이해할 수 있다. 지배적인 형태의 정부중심의 ‘위계적 거버넌스’와 부분적인 형태의 시민사회 중심의 ‘자율적 거버넌스’가 유기적으로 결합되지 못한 채, 불안정한 모습을 보이면서 서로 대립하는 모습이 그것이다. 이 같은 형태의 거버넌스는 변화된 대내외적 상황으로 인해 기존 정부 중심의 통치능력(governability)을 약화시키기 마련이고, 이러한 현실에서 정부와 시민 간의 긴장 상태는 심화·증폭될 수밖에 없을 것이다.

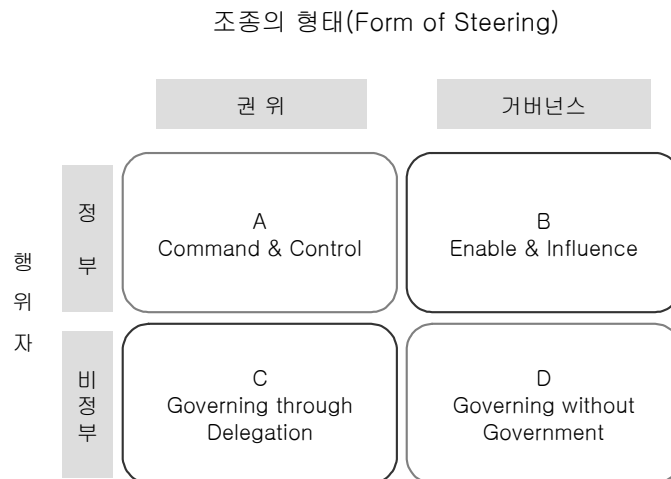
제3 절 디지털 컨버전스 시대의 정부—시민관계

웹2.0의 대중화와 디지털 컨버전스 시대의 도래는 정부 중심적이며 위계적인 거버넌스의 한계를 여실히 드러내고 있다. 첫째, 온라인 정치참여와 오프라인 정치참여의 융합현상이 가속화되고 있다. 즉 조직 중심의 집단화된 정치참여의 양상에서 네트워크화된 개인들의 정치참여의 양상으로 변화하고 있다. 둘째, 정부 주도의 ‘대의적, 제도내적’ 정치참여에서 시민 주도의 ‘직접적, 제도외적’ 정치참여로 변화되고 있다. 셋째, 공식화되고 제도화된 정치과정을 넘어서 지금껏 정치 이슈화되지 않았던 영역에서 정치참여가 확장되고 있다. 이러한 변화는 민주주의의 질적 고양을 위한 긍정적인 시그널로 받아들일 수도 있을 것이다. 하지만 이런 현상은 다원주의적 경향을 더욱 가속화시켜, 시민사회에 이질적 정치의식과 다층적 이해관계의 형성을 촉진시킨다. 또한 집단지성의 발현보다는 집단적 광기를 촉진시켜, 결국 정부와 시민 간의 긴장과 갈등을 심화시킬 수 있다. 이는 새로운 형태의 민주적 거버넌스의 출현을 요구한다.

디지털 컨버전스 시대에 시민들의 의사결정과정에의 참여와 주도적 역할은 결코 회피할 수 없는 지배적 경향으로 등장할 것이다. 대의제 민주주의는 직접민주주의적 요소를 가미한 참여민주주의로의 전환이 요구되고 있다. 그러면, 디지털 컨버전스 시대의 정부—시민 관계는 어떠한 모습일까? [그림 3-1]은 히싱(Hysing 2009, 315)이 제시한 거버넌스의 유형들이다.

A(명령과 통제)는 산업사회의 전형적인 정부—시민관계로서 정부가 강제적 수단을 이용하여 사회에 정부의 의지를 강요하는 형태이다. B(위임을 통한 통치)는 공공관리의 경제적 효율성을 목적으로 정부가 자신의 공적 기능을 아웃 소싱(outsourcing), 민영화(privatization), 하청(contracting-out) 전략 등을 통해 비정부 행위자에게 위임하는 것으로, 비정부 행위자들이 정부의 대리인(proxy) 기능을 수행하는 통치 형태이다.

〔그림 3-1〕 관리양식(Mode of Governing)의 유형



A와 B가 정부 중심적 통치 형태라면, C와 D는 최근 서구학자들에 의해 거론되는 시민 중심적 통치 형태이다. C(장려와 영향력)는 기본적으로 정부가 비정부 행위자들의 관리(private governing)를 장려하고 가능하게 하는 형태로, 정부는 새로운 거버넌스의 창출과 실천에 있어서 “간접적 조종”(steering at a distance) 혹은 “시민관여의 장려자”(enabler of civic engagements)의 역할을 담당한다(Kooiman 2003, 79; Sirianni 2008, chapter 1). 즉 정부는 사적통치의 제도적 프레임 및 기본 규칙과 규범을 마련함으로써, 비정부 행위자들이 자율적 관리에 대한 인센티브의 부여 및 정치적 비전과 방향의 제시를 통해 비정부 행위자들에게 지속적으로 영향력(예: 정책의 중재, 정책의 조정, 정책 정당성의 부여)을 발휘하는 형태이다. 이에 비해, D(정부 없는 통치)는 비정부 행위자들이 국가의 권위 및 정부에 의존하지 않고 자율적 관리(self-governing)를 위한 사적 규칙과 규제를 마련하고 실천하는 형태이다. 이는 비정부 행위자들의 정부의 권위 및 지도에 저항하는 성격을 지니는 까닭에, 정부의 개입 능력이 매우 제한적일 경우 등장하는 형태이다.

앞(3장 2절)에서 언급한 바처럼, 시민직접참여는 민주주의의 실천, 시민자유의 보

호, 공동체 의식의 강화, 혁신적 정책 아이디어의 획득 등 긍정적인 요소들을 내포하고 있지만, 반면 포퓰리즘의 확산, 고비용-저효율의 정책과정 및 정치적 갈등의 참여화 가능성 등의 부정적 요소도 함께 가지고 있다. 이러한 의미에서, 디지털 컨버전스 시대에 적합한 거버넌스는 C 유형에 가까운 형태일 것이다. 즉 ‘위계적’ 거버넌스와 ‘자율적’ 거버넌스의 유기적 결합을 통한 정부-시민 간 ‘협력적’ 거버넌스(co-governance)로의 전환이 그것이다. 협력적 거버넌스는 정부와 시민사회 간의 협력(collaboration) 및 협조(co-operation)를 바탕으로 위계적 거버넌스와 자율적 거버넌스의 유기적 결합을 의미한다. 즉 공적 행위자와 사적 행위자들 간의 준공식적인(semi-formal) 차원에서 수평적 상호작용(interplays)에 기초한 네트워크의 형성과 일상화를 뜻한다.

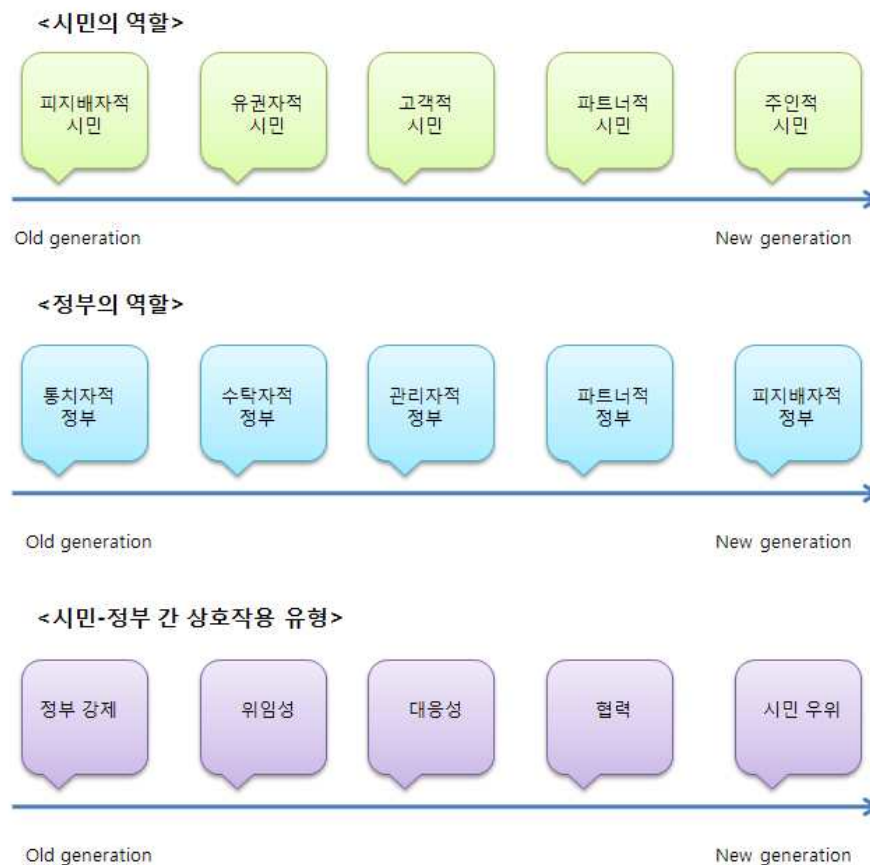
비고다(Vigoda 2008) 역시 정부와 시민의 역할에 대한 인식이 변화하고 있다는 것을 지적하였다. 과거 시민은 정부의 피지배자로서의 역할을 수행했지만, 오늘날 시민에 대한 정부의 대응성이 강조됨에 따라 정부의 역할은 통치자에서 관리자로, 시민의 역할은 피지배자에서 고객으로 변화하고 있다. 더욱이 민주화와 정보화로 인한 정치 환경의 변화는 시민과 정부가 파트너적 관계를 유지하는 협력적 상호성의 증가를 초래한다(그림 3-2 참조).

이러한 협력적 거버넌스는 이미 다양한 형태로 등장하고 있다(Kooiman 2003, 100~108). 첫째, 소통적 거버넌스(communicative governance)이다. 이는 복잡하고 애매한 장기적 현안에 직면하여, 정부를 포함한 모든 이해당사자들이 변화에 대한 책임감을 공유하기 위해 협력행위(co-operative behavior)와 상호적응(mutual adjustment)을 이끌어 내는 학습과정(learning process)에 기초한다. 따라서 이해당사자들이 합리성을 존중하는 ‘분별 있는 행위자’(reasonable actors)임을 전제한다. 이 경우, 행위자들 간의 상호작용은 간주관적 이해(inter-subjective understanding)를 증진시켜, 궁극적으로 이해당사자들의 공동결정(joint-decision making)을 통한 문제해결을 가능하게 한다.

둘째, 공·사 파트너십(public-private partnerships, 이하 PPPs)이다. 이는 1990년대 등장한 협력적 거버넌스의 한 형태로서, 정부부문과 사적부문이 상호협력을 통해

상생적 정책결과를 얻기 위한 상호작용을 의미한다. PPPs의 등장은 재정적, 경제적, 전략적 동기 등 다양하다. 사적부문은 사회적, 법률적, 행정적 장애를 최소화하고, 정부로부터 재정적 지원을 확보할 수 있으며, 정부는 사적부문이 보유한 시장지식 및 전문성 등을 활용함으로써 정책의 효율성 및 정당성을 확보할 수 있다. PPPs가 성공적으로 작동하기 위해서는 상호신뢰가 필수적이며, 협력사업과 관련한 공통의 목적, 투입자원, 위험도와 이익, 책임과 권한이 명확해야 하며, 갈등을 규제하는 협약 등이 필요한 것으로 알려져 있다.

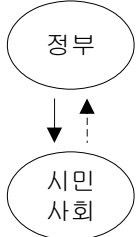
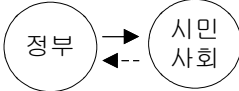
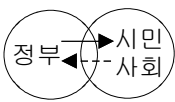
[그림 3-2] 시민-정부 간 역할 변화



*출처: Vigoda, Eran(2008, 479)

셋째, 산림, 호수, 연안지역 등과 같은 천연자원의 관리에 있어서 정부와 지역민들의 협력적 상호작용을 통한 공동관리(co-management)이다. 이는 정부기관과 시민들이 자연의 보존 및 보호를 위해 책임을 공유하는 것으로, 이때 시민들은 단순한 정책자문보다는 의사결정과정의 참여자로서, 그리고 정책집행의 행위자로서 활동한다. 이러한 공동관리는 지역적 생태환경의 특수성을 충분히 고려함으로써, 자연자

〈표 3-1〉 시대별 정부-시민 상호작용의 변화

	산업사회 시대	초기 정보화 시대	디지털 컨버전스 시대
민주주의 유형	대의민주주의	대의민주주의와 제한적 참여민주주의의 공존	참여민주주의
국가-시민 사회 관계	국가와 시민사회의 수직적 분리: 지배적 권위체로서 정부, 민주적 정당성의 부여자로서 시민	국가와 시민사회의 수평적 병존: 지배적 권위체로서 정부, 제한적 협력자로서 시민	국가와 시민사회의 공동체적 상호의존: 협력적 권위체로서 정부-시민 파트너십
거버넌스의 유형	위계적 거버넌스 (hierarchical governance) 	지배적 형태로서 위계적 거버넌스와 제한적 형태로서 자율적 거버넌스 (self-governance)의 불안정한 공존 	협력적 거버넌스 (co-governance): 위계적 거버넌스와 자율적 거버넌스의 유기적 결합 
가치적 지향	대표성과 책임성	효율성과 민주성	참여와 협력
의사결정의 주체	의사결정자로서 정부, 공공서비스의 소비자로서 시민	의사결정자로서 정부, 정책결정의 제한적 참여자로서 시민	수평적 네트워크에 기반한 정부-시민의 파트너십
정책결정 과정	소수 엘리트의 중앙집권적 의사결정	시민의 제한적 의사결정참여	정부-시민의 협업적 의사결정
의사결정 네트워크	수직적 정부조직 네트워크	단 허브(mono-hub) 정부 중심 네트워크	다 허브(multi-hub) 네트워크

원의 보호 및 보존에 대한 정부와 지역민들의 사회적 책임감을 제고하며, 이를 둘러싼 정치적 갈등을 최소화할 수 있다.

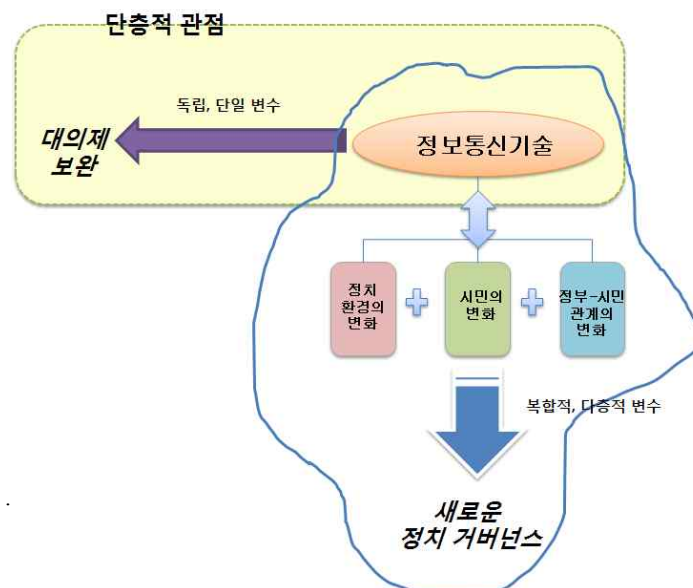
최근 탈산업사회화 및 세계화 현상의 가속화는 국간간의 상호의존성을 확대시키고 있으며, 국내적으로 각 부문간의 교류를 심화시키고 있다. 이에 따라, 사회현상은 더욱 복잡성을 띠면서 전개되고 있으며, 정부의 통치능력은 한계점에 봉착하고 있다. 그 결과 정부의 역할은 공적·사적 경계를 초월하여 구성원들과 어떻게 소통하고 통합을 이룰 것인가에 맞춰지고 있다. 정부는 의사결정을 주도하는 역할보다는 다양한 그리고 이질적인 행위자들의 정책결정 네트워크에의 참여를 촉진시키는 전략적인 ‘시민관여 장려자’로, 그리고 이질적인 행위자들 간의 네트워크를 구성하고 관리하며 통합하는 조정자적 역할을 담당해야 한다. 즉 다원성, 복잡성, 역동성의 가속화로 인해 초래된 이질적 정치의식과 다층화된 이해관계를 정치과정에 적절히 흡수하고 이들 간의 유연한 조화를 꾀하는 ‘협력적’ 거버넌스가 구축되어야 한다. 여기에 다층적이며 다허브(multi-hub) 네트워크의 구성·관리를 통한 다양한 유형과 수준의 거버넌스, 즉 **유동적(fluid)이고 상황적(contingent) 정치 거버넌스의 창출**이 필요하다.

제 4 장 디지털 컨버전스 시대의 정치거버넌스

제1 절 정치거버넌스 관점의 전이: 단층적 관점에서 중층적 관점으로

본 연구는 디지털 컨버전스 환경에서의 정치거버넌스 변화를 분석하기 위해 먼저 관점의 전이를 시도한다. 기술 도입에 따른 정치 사회의 변화 및 기술의 민주적 활용에 대한 기존의 주요한 연구들을 살펴보면, 산업주의적 메커니즘을 중심으로 주요 논의가 이루어진다. 그러나 이러한 경향은 정보통신기술의 도입으로 인한 정치 및 사회의 다양한 층위에서 제기될 수 있는 문제들을 드러내지 못하고, 오직 기술적 요소만을 독립변수 혹은 단일변수로 간주하는 우를 범한다. 이러한 관점을 ‘단층적 관점’이라고 명한다.

(그림 4-1) 관점의 전이: 단층적 관점에서 중층적 관점으로



이에 반해 ‘중층적 관점’은 기술의 도입으로 변화하는 정치과정을 더욱 중요한 요소로 간주한다. 구체적으로 정치구조, 시민, 제도가 정보통신기술과 융합하여 다양한 층위에서 서로 다른 양상을 띌 수 있다는 것을 전제한다. 이 경우 정보통신기술과 정치과정의 주요 변수들이 서로 복합적, 다층적 변수로 작용한다. 기존 논의에서 다루어진 단층적 관점은 정형화된 정치거버넌스 모델을 산출하기 마련이다. 그러나 정치 사회의 변화를 중층적 관점에서 바라보는 것은 마치 아메바와 같이 현실의 정치구조 속에서 시민과 정부의 관계가 끊임없이 정립·적응하는 ‘유동적 정치 거버넌스’ 혹은 ‘흐름의 정치 거버넌스 모델’을 산출하는 기반이 된다.

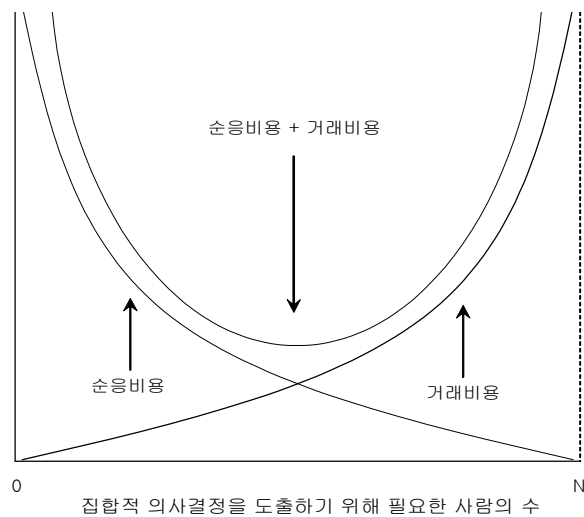
제 2 절 유동적(fluid)이고 상황적(contingent) 정치거버넌스 모델의 분석틀

현대 민주주의가 건강하게 작동하기 위해서는 정부부문에서는 정통성과 신뢰가 확보되어야 하고 시민부문에서는 사회자본이 축적되어야 한다. 즉 정부의 정책결정에 대해 시민들이 그 정통성을 인정하여야 하며, 이를 통해 정치에 대한 신뢰를 쌓을 수 있다. 한편 시민사회에서 개인들 간의 상호호혜와 규범이 작동하는 사회자본이 구축될 때 민주주의가 건강하게 작동한다. 앞서 지적한 바와 같이 디지털 컨버전스 진화에 따른 정치참여 환경의 변화는 시민들의 참여 욕구를 증가시켰으며, 이로 인해 대표 중심의 대의제적 의사결정 방식은 사회구성원들의 동의도 얻지 못 할뿐 더러 정부의 정통성과 신뢰를 훼손하는 결과를 낳는다.

디지털 컨버전스 시대에 적합한 정치제도는 유연한 정치 거버넌스 모델이 되어야 한다. 이는 대의민주주의와 직접민주주의 사이의 한 지점에 위치한다. 대의민주주의 하에서 집합적 의사결정 메카니즘은 거래비용의 최소화 즉 의사결정의 효율성을 최우선 가치로 전제한다. 한편 직접민주주의의 의사결정 메카니즘에서는 모든 구성원의 불만을 최소화하는 민주성의 가치를 우선시 한다. 반면 본 연구에서 제시하고자 하는 집합적 의사결정 모델은 효율성과 민주성 사이의 균형점을 찾는 것에 우선

적 가치를 둔다. 즉, 거래비용과 순응비용의 접점에서 집합적 의사결정이 이뤄질 때 공적 가치(public value)가 실현될 가능성이 가장 높다고 보는 것이다.

[그림 4-2] 집합적 의사결정에서의 순응비용과 거래비용



민주주의 하에서 집합적 의사결정은 필연적으로 일정한 비용을 발생시키게 된다. 즉 [그림 4-2]에서 볼 수 있듯이, 집합적 의사결정은 최종 의사결정을 도출해내는 데까지 소요한 ‘거래비용’(transaction cost)과 이 최종 의사결정에 불만을 갖는 정치 행위자들이 감수해야 하는 ‘순응비용’(conformity cost)을 발생시킨다(Buchanan and Tullock 1962). 집합적 의사결정에서 거래비용을 최소화할 수 있는 방법은 다수결원칙에 입각하여 쟁점이 되고 있는 의제에 대한 토론 없이 단순다수 또는 절대다수의 의사를 표결로 확인하는 것이다. 이와는 반대로, 집합적 의사결정에서 순응비용을 최소화할 수 있는 방법은 쟁점 의제에 대하여 만장일치의 합의가 이루어질 때까지 끊임없이 논의하는 것이다.

하지만 이와 같이 거래비용과 순응비용을 최소화시키는 방법은 오늘날 민주주의 하에서는 생각하기 어려운 측면이 존재한다. 첫째, 쟁점 안건에 대한 최소한의 토론

도 없이 다수의 의사를 확인하는 것은 민주주의의 과정적 정의와 관련하여 심각한 문제가 제기될 수 있다. 왜냐하면 민주주의에서 다수결의 원칙이 편의적으로 사용될 경우 효율성은 향상될 수 있겠지만 다수의 횡포에 따른 민주성의 문제가 제기될 수 있기 때문이다.

둘째, 쟁점 안전에 대해 만장일치의 합의가 이루어질 때까지 끊임없이 논의하는 것은 민주주의의 이상에 근접한 것이라고 생각할 수 있다. 즉 만장일치 의사결정은 소수자의 권리를 최대한 보호함으로써 높은 수준의 민주적 대표성을 보장할 수 있다. 하지만 의사결정 참여자들 중 누구라도 끝까지 자신의 반대여사를 고수할 경우, 의사결정은 교착상태에 머물 수밖에 없기 때문에 효율성의 문제가 제기될 수 있다. 그리고 만장일치제는 의사결정에 있어서 다수의 의지가 소수의 의지에 의하여 발현되지 못하는 문제점을 양산할 수 있다.

그러므로 현실에서 집합적 의사결정은 거래비용과 순응비용에 대한 종합적인 고려 속에서 이루어지게 된다. 그리고 이 때 집합적 의사결정은 거래비용과 순응비용의 조합 속에서 그 합계비용이 최소로 설정된 지점에서 이루어질 때 최적의 결과를 도출할 수 있다(문우진 2004). 즉 집합적 의사결정은 거래비용을 최소화하려는 효율성의 논리와 순응비용을 최소화하려는 민주성의 논리가 적절히 조화를 구축하면서 집합적 합의를 이끌어낼 수 있을 때 이상적인 모습을 띠게 된다.

그러면 효율성과 민주성이 적절히 조화를 이루는 의사결정을 가능하게 하는 시스템, 즉 최적 거버넌스 모델은 어떤 것인가? 본 연구는 ‘유연한 정치 거버넌스’ 즉 유동적(fluid)이고 상황적(contingent)인 네트워크 거버넌스 모델에서 그 해답을 찾는다. 대의민주주의제도가 작동하던 산업사회와 달리 디지털 컨버전스 사회에서는 단일한 거버넌스 모델, 즉 최적의 집합적 의사결정 메커니즘을 구현하기란 사실상 불가능하다. 산업사회가 합리성과 이성을 근간으로 하는 근대사회(modern society)의 모습을 지녔다면, 컨버전스 사회는 합리성과 이성에 대한 사회적 합의를 구하기 어려운 초근대사회(post-modern society)의 특성을 보인다. 산업사회에서는 사회내 이해관계가 비교적 단순하게 정렬될 수 있었고 의사결정의 참가자도 제한되었다. 한편

컨버전스 사회에서는 다양하고 복잡한 이해관계 구조를 지니며 참가자의 층위도 훨씬 다양화되었다. 따라서 이 같은 사회환경 하에서의 집합적 의사결정 모델은 유연한 정치거버넌스, 즉 상황에 따라 유동적으로 변화하고 적응할 수 있는 네트워크 거버넌스 모델이 되어야 한다. 유동적이고 상황적인 거버넌스 모델은 결정해야 할 정책의 속성, 시민의 권한, 그리고 정책 적용의 범위에 따라 대의민주주의 모델과 직접민주주의 모델 사이의 연속성 상에서 그 위치를 결정하게 된다.

유연한 정치거버넌스 모델이 어떠한 모습을 지닐 것인가는 시민참여의 권한, 정책집행의 범위, 그리고 정책의 속성이라는 세 가지 요인에 의해 결정된다.

첫째, 정책결정과정에 참여하는 ‘시민참여의 권한’은 고객적 참여, 협력자적 참여, 그리고 결정자적 참여로 구분된다. 고객적 참여란 공공서비스의 대상으로서 지위를 갖는다. 이들은 정책결정과정에서 단지 자신의 의견 및 선호만을 밝히는 수동적 참여자이다. 협력자적 참여란 정책결정과정에서 자문 및 조언의 역할을 수행하는 중립적 참여자를 의미한다. 결정자적 참여란 정책 의제에 대한 분명한 이해관계를 갖고서 최종적 의사결정에 영향을 미치려는 적극적 참여자를 의미한다.

둘째, 정책집행과 정책효과의 범위는 대체로 전국적 수준과 지역적 수준으로 구분할 수 있다. 전국적 수준은 정책집행이 특정 지역에 국한되기 보다는 전국적으로 이루어지는 경우이다. 예컨대, 거시경제정책 및 사회복지정책이 그 대표적인 사례이다. 이 경우, 일반시민들의 정책과정에의 참여 욕구 및 동기는 매우 낮으며, 일반적으로 대통령, 관련 행정부처, 의회, 주요 시민단체 등이 정책결정과정의 주요행위자로 참여하게 된다. 이에 비해, 지역적 수준은 정책집행이 특정 지역에 국한되는 경우이다. 따라서 지역수준의 정책은, 전국수준의 정책과 달리, 관련 지역 주민들의 정책에 대한 관심 및 참여 욕구가 상대적으로 높다. 따라서 해당 지방정부와 지역주민단체 등이 정책결정과정에 있어서 주요 행위자로 참여하기 쉽다. 요컨대, 전국수준의 성격이 강할수록 일반시민들의 정책적 관심 및 참여욕구는 상대적으로 낮으며, 반대로 지역수준의 성격이 강할수록 지역주민들의 정책적 관심 및 참여욕구는 상대적으로 높아진다.

셋째, 정책의 속성이다. 일찍이 로위(Lowi 1964)가 지적했듯이, 정책의 유형과 성격이 의사결정과정의 정치적 역동성을 결정한다. 로위(Lowi 1972)는 정책의 유형을 분배(distribution), 규제(regulation), 재분배(redistribution), 구성(constituent)으로 분류하고, 정책의 유형에 따라 정책결정참여자 및 참여자들 간의 역학관계가 상이함을 주장하였다. 이후 많은 학자들에 의해 정책의 유형이 다양하게 분류되었지만, 정책의 속성이 정책결정과정의 역학을 결정한다는 주장은 일관되게 유지되었다.

본 연구는 윌슨(Wilson 2001)의 정책유형을 토대로 ‘시민참여의 권한’과 ‘정책의 수준’을 고려하여 ‘유동적 정치 거버넌스’ 모델을 제시할 것이다. 먼저, 윌슨은 공공 정책의 유형을 네 가지로 구분한다(그림 4-3) 참조).

[그림 4-3] 윌슨의 정책유형



다수주의 정치(majoritarian politics) 유형은 정책비용과 정책편익이 전체 시민에게 분산되는 것으로 인식되는 영역이다. 예컨대, 복지정책, 외교정책, 거시경제정책 등이 이에 해당한다. 불특정 다수에게 이익이 분산되기 때문에 이익집단의 개입 가능성이 매우 낮다. 하지만 사회적 균열(이념적 요소)이 개입될 경우 갈등적 여론이 형성되기 쉽다. 그러나 일반적으로 이 정책유형은 고도의 전문성을 요하기 때문에, 일반시민이 결정자적 참여자의 위상을 갖기란 현실적으로 곤란하다. 따라서 일반적

으로 대통령과 행정부 그리고 의회가 주도적인 역할을 행하는 경우가 많다. 즉 그 정책집행 및 효과의 측면에서 ‘전국적 수준’에 해당한다. 이 경우, 일반시민들은 정책결정과정에서 고객 혹은 협력적 참여자로서 지위를 갖기 쉽다.

이에 비해, **이익집단정치(interest group politics) 유형**은 정책비용과 정책편익이 별개의 특정집단에게 집중되는 경우이다. 예컨대, 의사와 약사의 권리를 규정하는 의약분리법, 수입업자와 수출업자의 이해를 가르는 관세법 등이 대표적 사례이다. 이 경우, 관련 이해집단은 정책에 의해 절대적인 영향을 받기 때문에 조직 동원의 유인이 강하나, 일반 시민들의 정책적 이해관계는 비교적 약하다. 따라서 일반시민들은 정책결정과정에서 고객 혹은 협력자의 지위를 갖으며, 반면 정책의 영향을 받는 당사자들은 협력적 혹은 결정자적 지위를 갖게 된다.

세 번째 유형인 **고객정치(client politics)**는 정책편익이 특정집단에 집중되고 정책비용은 일반 시민들에게 광범위하게 분산되는 경우이다. 그 대표적인 사례가 PIMFY 현상을 수반하는 지역개발정책이다. PIMFY의 경우, 선호시설이 들어서는 지역의 주민들에게 정책편익이 집중되나, 정책비용은 광범위하게 분산된다. 때문에 일반시민들은 비용을 거의 인식하지 못하는 반면, 해당 지역주민들은 예상되는 정책의 수혜자로 정책에 대한 관심 및 반응은 매우 민감하고 조직적 동원에 대한 유인이 매우 높다. 이 경우, 사업 시행의 지리적 범위라는 측면에서 정책은 ‘지역적 수준’에 해당하며, 그 결과 지방정부 및 지역주민들은 정책결정과정에서 고객적, 협력자적, 그리고 때로는 결정자적 참여자가 되어야 한다.

네 번째 유형은 **기업가 정치(entrepreneurial politics)**로, 특정집단에 정책비용이 집중되며, 정책편익은 분산되는 경우이다. 이러한 정책 유형은 ‘전국적 수준’과 ‘지역적 수준’의 사업으로 나눌 수 있다. ‘전국적 수준’의 사례로 자동차에 대한 안전의무 조항, 의약품에 대한 규제강화정책 등이다. 이 경우, 관련 이해집단은 특권의 상실 및 비용부담을 우려해 조직 동원의 유인이 많으나, 예상수혜자들인 일반시민들은 이익을 확신하지 못하거나 이익이 너무 작아서 투쟁할 가치가 없는 것으로 인식하기 쉽다. 따라서 일반 시민들은 정책결정과정에서 고객 혹은 협력자의 지위를 갖기 쉽다.

이에 비해, ‘지역적 수준’의 사례로 NIMBY 현상을 수반하는 지역개발정책이다. NIMBY의 경우, 혐오시설이 들어서는 지역의 주민들에게 정책비용이 편중되나, 그 나머지 지역의 주민들에게 정책편익이 광범위하게 분산된다. 때문에 일반시민들은 비용을 거의 인식하지 못하는 반면, 해당 지역주민들은 정책의 피해자로 정책에 대한 관심 및 반응은 매우 민감하고 조직적 동원에 대한 유인이 매우 높다.

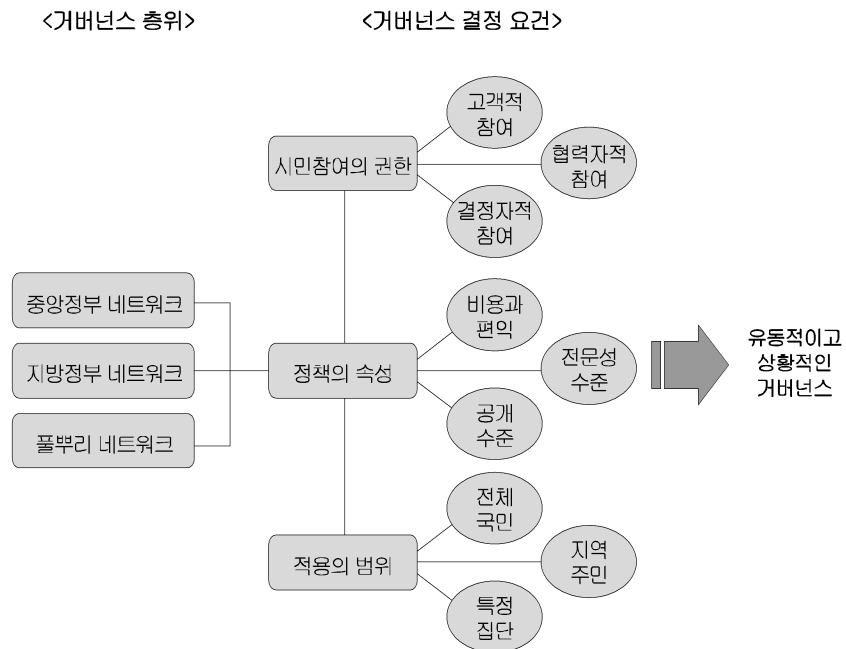
위의 정책유형의 분류에 기초하여, 일반 시민들이 정책결정과정에서 포진하는 참여의 위상은 <표 4-1>처럼 정리할 수 있다.

<표 4-1> 정책유형에 따른 일반시민의 참여 위상 분류

		고객적 참여	협력자적 참여	결정자적 참여
다수주의 정치		○	○	
이익집단 정치		○	○	
고객 정치		○	○	○
기업가 정치	전국	○	○	
	지역	○	○	○

앞서 지적한 바와 같이 네트워크 거버넌스의 유형은 시민의 권한, 정책의 속성, 그리고 정책 적용의 범위에 따라 다르게 만들어져야 한다. 또한 네트워크 거버넌스 모델은 집합적 의사결정의 층위가 중앙정부 차원인가 아니면 지방정부 혹은 지역 커뮤니티 차원인가에 따라 다른 모습을 보인다. 중앙정부 층위의 의사결정의 경우 정책의 적용범위가 전체 국민을 대상으로 하는 것이 일반적이다. 따라서 이 경우 전 국민이 이해당사자(stakeholder)가 되면서 고객적 참여보다는 결정자적 참여의 권한을 요구하게 된다. 그러나 정책의 성격이 전문성을 요구할 경우 일반시민들의 참여 권한은 고객적 혹은 협력자적 참여로 제한될 필요가 있다. 또한 중앙정부 차원 정책이 특정 이익집단이나 지역에 한정하여 적용되는 성격을 지닐 수 있으며, 이 경우 이해당사자인 이익집단 회원이나 지역주민은 협력자적 혹은 결정자적 지위를 갖게 되며 일반시민은 고객적 참여자로 남게 된다.

〔그림 4-4〕 유동적이고 상황적인 거버넌스



한편 국가차원의 쟁점의 경우 정책의 내용이 전문적 지식을 요구하거나, 국익의 목적으로 정보공개가 제한되면서 일반시민들이 합리적 판단을 내리기가 쉽지 않을 가능성도 있다. 이 경우 비록 정책의 적용범위가 전체 국민이라 할지라도 시민들의 참여권한은 고객적 혹은 협력적 참여자로 제한될 수밖에 없다. 따라서 정치 거버넌스 모델은 대표자의 권한을 좀 더 강조하는 대의민주주의 유형에 가까운 형태를 띠게 될 것이다. 한편 의사결정 거버넌스 적용의 층위가 지방정부 혹은 지역커뮤니티 수준으로 내려갈수록 이해당사자의 수가 줄어들고 이해갈등 구도가 상대적으로 단순화되면서 구성원들 간의 토론과 합의를 이끌어내기가 상대적으로 용이하다. 또한 지역커뮤니티의 경우 쟁점의 성격이 복잡하고 전문적이기 보다는 실생활에 근접한 것들이 많아 구성원들이 협력자적 혹은 결정자적 권한을 행사할 수 있는 상황에 놓이게 된다. 이 경우 정치 거버넌스 모델은 대표보다는 구성원의 참여권한을 보다 중시하는 직접민주주의 유형에 보다 근접하는 형태를 띠게 될 것이다.

제 5 장 결론: 정책적 함의

제 1 절 대의제적 의사소통 구조의 변화

디지털 컨버전스 환경에서의 시민 참여 양상은 점점 증가하고 있지만, 여전히 정부의 관심 밖에 있으며, 제도적 과정으로 흡수되지 않는다. 제도권의 정책결정자들은 정보통신기술을 이용하여 정보를 수집하고, 공유하며, 의사결정을 하는 다양한 기회들을 포착하는 데 매우 느리다. 따라서 정부의 대응은 점점 기술적 혁신과 더 많은 시민참여를 실현할 수 있는 기회들과 단절되기 마련이다. 이러한 시각으로는 정보통신기술로 인해 형성된 새로운 정치참여 양상을 이해하는데 한계가 있다. 빈번하게 발생하는 시민주도의 자기 조직적 네트워크형 참여를 민주주의를 위협하는 요소로 간주하기 십상이다. 이것은 결국 정부와 시민 사이의 불신을 더욱 고조시키며, 정부 정당성의 위기마저 초래하게 된다. 복잡한 사회 문제에 대응하는 데 있어서 소수의 제도적 행위자에 의존하여 정책결정을 하는 것은 좋은 방법이 아니다 (Noveck 2009).

물론 정부는 온라인을 통한 시민 참여 기제를 마련하고 있지만, 정부 기관의 홈페이지에 마련한 정책 토론폰방의 경우 정책 담당자와 시민들 사이, 시민과 시민 사이의 활발한 토론이 이루어지는 경우는 거의 드물다. 의견 제시 공간 역시 각자가 자기의 목소리만 내는 데 그친다. 정치인은 시민과 소통하기 위한 기제로 홈페이지 및 소셜 네트워크 서비스를 갖추고 있으나, 대부분 선거 캠페인의 도구로만 활용한다. 자신의 선거 공약, 의정 활동, 업적 등을 홍보하거나 유권자를 동원하기 위한 수단으로 이용하기 때문이다. 한편, 최근 주요 정부 기관이 블로그를 개설 하였지만, 각 기관의 정보, 지식 혹은 관련 뉴스를 일방적으로 전달하는 방식의 포스팅이 대부분이다. 이러한 현상들은 의제설정 주도권은 여전히 정부 및 제도권이 가진 채 참여 채널만

을 다양화하는 데 지나지 않는다. 즉 제도권은 기술과 민주주의에 있어서 대의제적 의사소통을 창출하는 방법에만 초점을 맞춘다(Noveck 2009).

요컨대, 정부는 디지털 컨버전스 환경에 따른 대의제적 정치기제의 한계를 인식하고, 시민참여 중심의 정치 기제로의 변화를 시도해야 한다. 웹 2.0 방식의 소셜 네트워크 서비스를 활용한 오바마의 선거캠페인이 성공할 수 있었던 이유는 정치인과 지지자 사이의 소통을 넘어서서 지지자들이 자발적, 창조적으로 참여하고 연계할 수 있는 플랫폼을 제공했기 때문이다. 이것은 시민 중심의 시각에서 소셜 네트워크 서비스를 활용한 결과이다. 미국 백악관과 정부 역시 국정 현황에 있어 다양한 웹 2.0 기제들을 활용한다. 단순히 소셜 네트워크 서비스를 구축하는 데 그치지 않고, 운영에 있어 조직 구성원들이 직접 관여하거나, 정책 및 이슈에 대해 시민들과 공유하고 대화함으로써 정부와 시민간의 신뢰도를 높이고 있다.

제2 절 기술 활용에 대한 인식 변화²⁾

정부가 변화해야 할 또 다른 요소는 정부-시민 간 의사소통에 있어서 주요한 기제로 사용되고 있는 정보통신기술에 대한 인식이다. 정부는 기술의 민주주의적 적용에 있어서 디지털 환경이 수반하는 시민 중심의 참여 기제를 동태적인 변화 요인으로 인식하기보다는 대의제의 보완 역할을 하는 정태적인 요인으로 간주하는 경향이 강하다. 이것은 기술 환경을 변화의 주된 요소로 고려하기보다, 여전히 자신들의 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로 이용하는 것이다.

이러한 주장이 자칫 기술결정론적 시각으로 오해받을 수 있으나, 이는 기존의 기술의 사회적 구성론이 간과하고 있는 기술의 사회적 영향력을 재고(再考)하고자 함이다. 이에 대한 이해를 돕기 위해 우선 위너의 ‘본질적으로 정치적인 기술(inherently

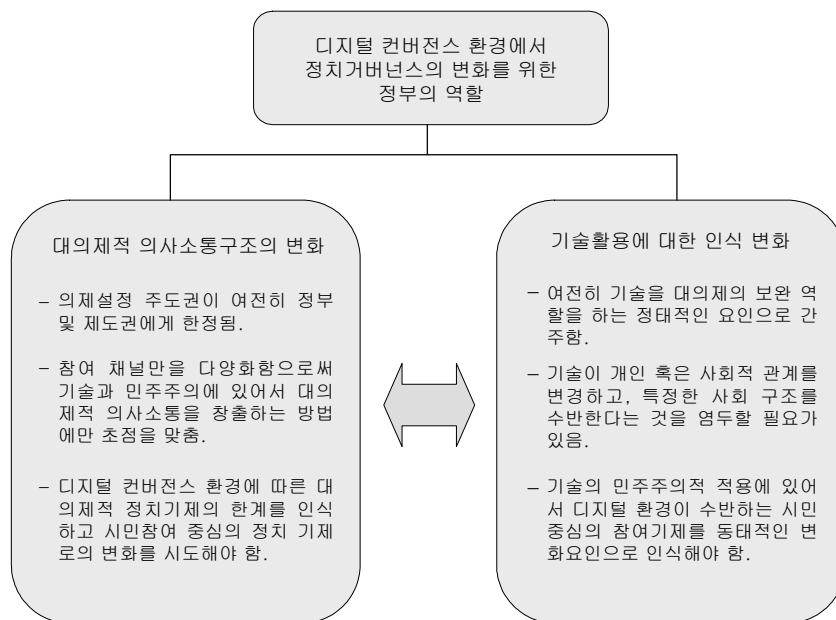
2) 자세한 사항은 정보화시대에 있어서 대의제의 적실성 탐색(민 회 · 윤성이 2009)을 참조할 것.

political technology)'(Winner 1980; 위비 바이커 외 1995)에 대해 이야기하고자 한다. 이것은 두 가지 유형의 주장을 내포하는 데, 하나는 특정한 기술이 그 기술 유지를 위해 특정한 방식의 정치사회적 구조를 요구한다는 것이다. 이 경우 특정한 물질적 조건과 사회적 조건이 충족되지 않을 때 기술은 작동할 수 없다. 다른 하나는 특정한 기술이 특정한 형태의 정치사회적 구조와 더욱 친화적이라는 것이다. 결국 특정한 기술과 시스템은 권력과 권위를 조직하는 특별한 방식과 밀접하게 연결되어 있다(Winner 1980; 바이커 외 1995, 60). 위너는 태양에너지를 예로 들어 설명하는 데, 태양력 시스템은 석탄, 석유, 원자력 에너지보다 훨씬 민주적이고 평등한 사회와 잘 공존할 수 있다. 태양력 시스템은 자원의 속성상 석탄, 석유, 원자력과 같은 시스템보다 개인의 접근을 훨씬 용이하게 할 뿐 만 아니라 통제하기도 쉬운 시스템이기 때문이다. 그러므로 태양력 시스템은 이를 주도적으로 제작 및 관리하는 중앙집권적인 방식보다 분산적인 방식으로 제작되는 것이 합리적이며, 대규모의 제도적 조직적 영역보다 개인과 지역 공동체가 효과적으로 관리하려는 시도를 수용하게 된다(Winner 1980; 위비 바이커 외 1995, 59).

이처럼 특정한 기술이 개인 혹은 사회적 관계를 변경한다는 것, 그리고 기술 변화가 특정한 사회 구조 및 권력관계를 수반한다는 것은 ‘기술의 사회적 구성’에 치중하는 사회적 구성론의 시각에 제한을 가한다. 또한 기술과 행위자 어느 한쪽에만 치우치지 않고, 정치사회의 변화를 좀 더 역동적으로 바라볼 수 있는 시각을 제시한다. 이것은 곧 제한적 사회구성론으로써 사회적 구성론의 단점을 극복하고 기술이 부여하는 ‘다양한 선택 범위와 한계’에 대해 고려하는 것이다. 이러한 시각을 바탕으로 디지털 컨버전스 환경에 따른 정치사회의 변화를 살펴보면, 정보통신기술의 기술적 특성은 민주적이고 평등한 정치사회구조와 더욱 친화적이다. 특히 웹 1.0 기술과 달리 웹 2.0 기술은 정치사회적 관계에 있어서 개인의 권력과 제도권의 권력이 자주 충돌하는 환경을 조성한다. 개인들이 정보에 접근할 수 있는 능력의 확대는 물론이고, 다양한 소셜 네트워크 서비스들이 개인들에게 새로운 창작의 기회를 부여한다. ‘여론형성의 1인 권력시대’의 등장은 이러한 웹 2.0 기술의 특징을 가장 잘 드

러내주는데, 최근 1인 미디어의 거대한 힘을 보여주고자 한 미국인이 CNN을 상대로 제안한 트위터(Twitter) 플로어(follower) 100만 명 모으기 대결은 현대 사회에서 더욱 강화된 개인의 영향력을 실감나게 보여준다.³⁾ 결국 웹 2.0 기술 기반은 개인들에게는 더 큰 자율을 부여하고, 정치 공동체에게는 더 큰 민주적 경향, 즉 수용자 중심의 참여 기제를 도입하도록 요구한다.

[그림 5-1] 디지털 컨버전스 환경과 정부의 역할



3) 할리우드 배우인 에쉬튼 커처가 CNN을 상대로 제안한 이 대결의 결과 2009년 4월 17일 오전 1시 기준으로 CNN이 96만 6,363명, 에쉬튼 커처는 95만 3,268명의 등록자를 기록하다가 결국 4월 18일 새벽 2시 13분 에쉬튼 커처의 승리로 끝났다. 그가 이러한 대결을 제안한 이유는 다음과 같다. “한 사람이 메이저 미디어 네트워크만큼 많은 사람들에게 방송을 할 수 있는 능력이 있다는 것은 뉴스 전달 통로가 전통적인 뉴스에서 소셜 미디어로 넘어가는 신호이다.”(imnews.imbc.com 2009년 4월 25일자 기사).

제 3 절 디지털 컨버전스 환경과 정치거버넌스의 변화 사례

디지털 컨버전스 환경의 확산과 이에 따른 정치체(polity)의 변모는 정부의 역할 및 책임에 있어서 변화를 더욱 가속화시키는 요인으로 작용한다. 이미 몇몇 나라에서는 이러한 변화의 흐름을 인식하고, 정책결정과정에서 ‘변화하는 정부’로서의 역할 정립을 꾀하고 있다. 이 장에서는 거버넌스 층위, 즉 중앙정부 네트워크, 지방정부 네트워크, 풀뿌리 네트워크에 따른 정치거버넌스 변화와 정부-시민사회-전문가 집단의 협업 사례를 살펴보고, 이를 통해 유연하고 상황적인 정치거버넌스의 필요성을 역설하고자 한다.

1. 중앙정부 조직 운영

중앙정부 내 조직에서의 소셜 소프트웨어(Social Software) 기술 적용이다. 이는 블로그(Blog)나 위키(Wiki)와 같은 소셜 소프트웨어 기술을 적용하여 정부 조직 내 직원들이 좋은 정책을 기획하고 집행할 수 있도록 하는 것이다(지은희 2007). 미국 DIA(Defence Intelligence Agency)의 고급정보 중심의 WikiGov 형태인 ‘인텔리피디아(Intellipedia)’ 사례가 대표적이다. 미국의 인텔리피디아는 정부 내 조직끼리 커뮤니티를 구축해 내부 정보를 공유하는 프로젝트인데, 이것의 가장 큰 특징은 집단지성 백과사전 ‘위키’와 같은 방식으로 이루어진다는 점이다. 그리고 인스턴트 메시징 시스템, 태깅 시스템, RSS 피드와 이미지 갤러리, 유튜브와 같은 동영상 공유 서비스가 제공된다. 이러한 기술기반을 갖춘 인텔리피디아는 2007년 기준 2만 명에 이르던 이용자가 2008년에는 3만 5천명으로 증가하였으며, 쌓인 정보 또한 20만 페이지에 달한다.

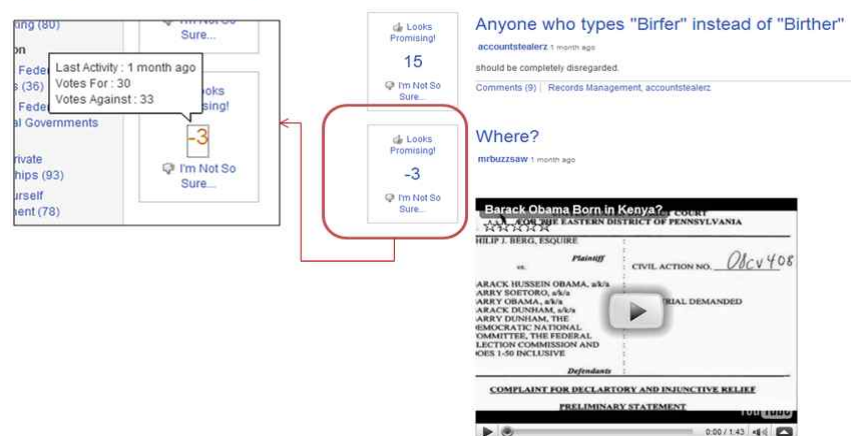
2. 정부투명성 강화

정부의 투명성 강화를 목적으로 실시한 오바마(Obama) 정부의 ‘열린 정부(Open

Government)’이다. 오바마는 2009년 1월 21일 투명한 열린 정부 구현을 위한 공람(Memorandum on Transparency and Open Government)을 발표하고, 투명한 정부(Transparent), 참여 지향적 정부(Participatory), 협력 지향적 정부(Collaborative)의 필요성에 대한 시민의 의견을 수렴하기 위해 opengov.ideascale.com 사이트를 개설하였다. 이는 정부—시민 간 원활한 소통을 기반으로 한 정책수립이 민주주의의 강화와 정부 업무 향상에 기여할 것이라는 명제에서 출발하였다. 이 사이트를 통해 미국인들은 정부 정책에 대한 자신의 의견을 제시하고, 제시된 의견을 다른 사람들이 평가하며, 온라인 토론에 참여하기도 한다. 열린 정부의 추진 체계는 연방 정부 CIO 비벡 쿤트라(Vivek Kundra), 정부 간 현안 담당인 백악관 특별 보좌관 발레리 재럿(Valerie Jarrett), 부 CIO 베스 노벡(Beth Nobeck)을 중심으로 구성되었다. 그리고 이의 실질적 운영은 예산관리처(OMB)와 총무청(GSA) 간부들과의 전략회의 및 범정부 차원에서 이루어진다. 열린 정부의 시민 의견을 반영하기 위한 단계별 접근은 1단계: 시민들이 백악관 사이트 등을 통해 의견 제안, 2단계: 제안된 의견 선정 후, 정부 및 시민의 온라인 토론회 개최, 3단계: 시민들이 위키피디아를 통해 제안을 수정하거나 편집하는 과정으로 구성된다.

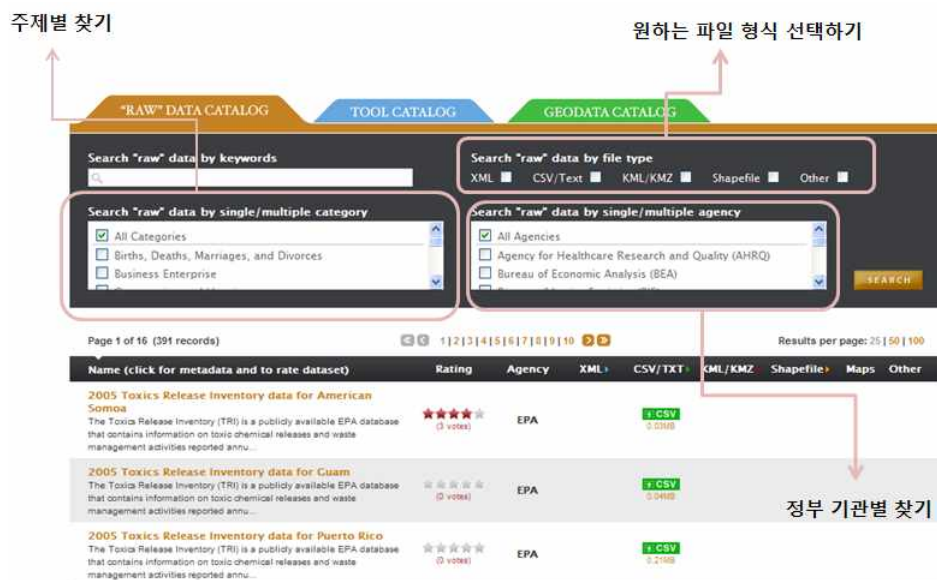
[그림 5-2] 열린 정부의 시민의견 제시

시민 의견에 대한 찬성과 반대 표시



투명한 정보 제공을 위한 또 다른 노력으로 미국의 “Data.gov”(www.data.gov)를 꼽을 수 있다. 이는 연방 정부 차원의 범정부기관의 데이터 통합 저장 사이트로써, 일반인들이 접근가능하며, 페이스북(Facebook)과 같은 소셜 네트워크 서비스를 활용하여 정부의 업무와 정보를 시민들에게 알리는 서비스이다. 크게 law data 찾기(RAW data Catalog), 영역별 데이터 찾기(Tool Catalog), 지리정보 찾기(Geodata Catalog)로 이루어져 있다. 첫째, law data는 자신이 원하는 파일 형식을 선택하여 정보를 제공받을 수 있고, 정보의 공급원인 특정 정부기관을 알고 있을 경우에는 정부기관별 정보 찾기도 가능하다. 둘째, 영역별 데이터는 농업, 환경, 교육 등과 같은 정부기관별 정보를 제공받을 수 있다. 셋째, 지리정보 데이터는 미국 지리 관련 정보를 제공할 수 있다. 또한 시민이 직접 다른 데이터 셋을 요청할 수 있는 메뉴(Suggest Other Datasets)가 마련되어 있다. 이는 간단한 이메일과 요청 데이터 및 해당 기관을 명시하여 제출할 수 있다.

〔그림 5-3〕 RAW Data Catalog Menu



[그림 5-4] 데이터 셋 요청하기

Suggest Other Datasets

Your feedback for enhancing Data.gov with additional features, datasets and tools is greatly appreciated — it allows us to serve you better.

Please note that requested datasets that contain sensitive information (e.g., personally identifiable information, national security) are limited by technology constraints will not be available on Data.gov.

Our vision is to continuously improve and update Data.gov with a wide variety of available datasets and easy-to-use tools based on your feedback, in partnership with the Government.

E-mail Address
(Optional)

What category of data would you like to see on Data.gov?
(Optional)

Please select

What additional agencies would you like to see represented on Data.gov?
(Optional)

Please nominate a specific dataset and/or provide additional details:
(Required)

SUBMIT

[\(Privacy Policy\)](#)

시민과의 신뢰 회복을 위한 이러한 정부의 노력은 시민이 웹 공간에 쉽게 접근할 수 있도록 기술적 고안 역시 게을리 하지 않는다. 미국의 USA.gov(www.usa.gov)는 시민의 편의를 고려하여 정보와 서비스를 구성한 대표적인 사이트로 꼽을 수 있다. 이는 미국 정부의 각종 정보 얻기, 정부 기관 및 공무원과 접촉하기, 그리고 시민들이 쉽게 행정 업무를 볼 수 있는 각종 온라인 서비스를 제공한다. 무엇보다 주목할 만한 점은 정부—시민 간 원활한 소통을 위해 가급적 모든 시민이 원하는 정보에 쉽게 접근할 수 있는 기술적 시스템을 마련했다는 것이다. 사용자 친화적인 탭(tab)을 디자인하여, 어린이, 청소년, 부모, 노인, 재외동포 등과 같이 시민 유형에 따른 메뉴를 각각 별도로 구성하고, 정보 또한 다르게 제공하고 있다. 인터넷 기술을 이용한 자기 조직적인 시민 봉사단체인 아웃 청소(neighborhood cleanups) 역시 35명의 기술 팀이 조직을 구성하는 과정에서 발생하는 비효율성을 극복하기 위해 기술을 설계한다(Wilson 2009).

3. 지방정부 시민참여

지방정부 기반의 시민참여형 서비스 제공이다. 이는 지역사회 기반 정보를 중심으로 시민들이 정부정책이나 정치적인 활동에 관해 상호 커뮤니케이션 할 수 있는 채널을 구축하는 것이다(지은희 2007, 64). 대표적으로 영국의 비영리 조직인 마이소사이어티(Mysociety.org)가 제공하는 서비스를 꼽을 수 있는데, 이는 지역 커뮤니티와 시민적 삶에 있어서 실현 가능한 이익을 시민들에게 제공하기 위한 웹사이트를 구축하는 프로젝트이다. 시민들은 인터넷을 통해 시장 혹은 의회 담당자들에게 공공 서비스나 정책 등을 제기할 수 있다.

[그림 5-5] CarrotMob 웹사이트 메인화면



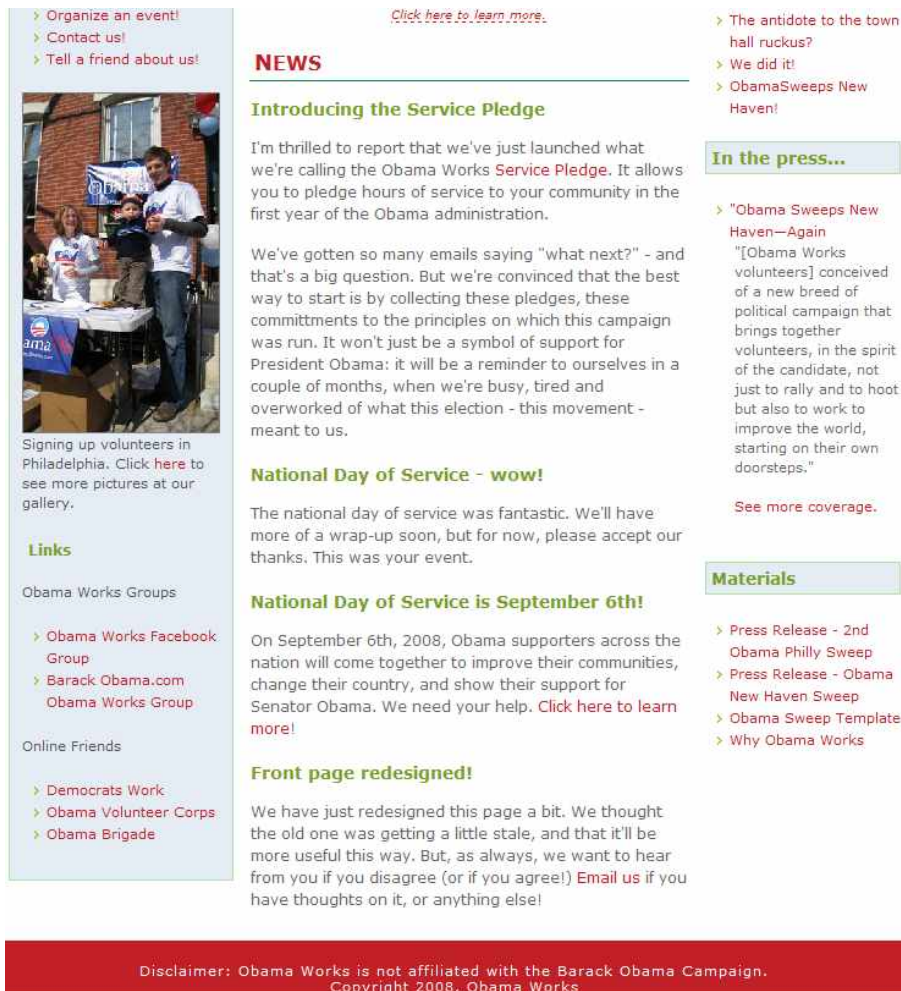
나아가 시민들은 정부의 정책에 관여하는 것을 넘어서 지역사회를 위해 이바지하고 사회적 책임을 구체화하는 기업의 역할에도 개입하기 이른다. 대표적인 예로 샌프란시스코의 캐럿몹 프로젝트(Carrotmob Project in San Francisco)를 꼽을 수 있다.

캐롯몹은 당근(carrot)과 군중(mob)을 합한 표현으로, 불매운동과 시위, 소송 같은 공격적 방법 대신 좋은 기업의 물건을 몰아서 사주고 홍보해 주는 방식으로 진행되는 소비자 운동 참여자를 뜻한다. 이들은 환경을 보호하는 등과 같은 모범적인 기업을 격려하고 보상하는 방식으로 소비자의 구매 권력을 이용한다. 그리고 ‘flashmob’ 소비자를 조직하기 위해 웹 기반의 툴을 사용한다. 홈페이지를 비롯하여 각종 인터넷 사이트와 트위터, 유튜브를 통해 적극적으로 활동하고 있으며, 2008년 시작된 이 운동은 현재 미국의 10개 도시와 핀란드, 프랑스 등 해외까지 빠르게 확산되었다(2009년 5월 18일자 동아일보 기사).

4. 풀뿌리 시민참여

풀뿌리 차원의 자기 조직적이고 자발적인 시민 참여의 증가이다. 디지털 컨버전스 환경은 사람들이 bowling alone 하는 대신에 함께 클릭(Click)할 수 있는 장(arena)을 제공한다. 수많은 시민 참여 그룹들은 새로운 커뮤니케이션 기술을 사용하여 정치적 행동을 증진시키거나 반(反)정부 운동을 조직하기도 한다. 선거캠페인과 같은 정치적 이슈에서부터 소비, 환경 등과 같은 생활 이슈까지 그 범위가 다양해졌으며, 그 형태 또한 정보화 초기의 시민 참여와 매우 다른 양상을 보여준다. 그 중에서도 가장 두드러진 특징은 ‘조직 주도의 참여’에서 벗어나 ‘자기 조직적이고 자발적인 참여’가 증가하였다는 것이다. 예컨대, 이러한 특징을 잘 드러내주는 온라인 조직으로 Obama Works(<http://whyobamaworks.org>)를 꼽을 수 있다. 이는 오바마의 대선 캠페인과 관계없는 조직으로, 인터넷 기술을 이용하여 시민들이 자발적으로 조직한 지역 및 전국적 규모의 이웃 청소(neighborhood cleanups) 시민 봉사단체이다. 오바마 선거캠페인과 전혀 별개인 지지자들이 스스로 자원봉사자를 뽑는다. 이들은 인터넷을 사용하여 그룹을 조직하고, 사회적 변화를 가져온다. 필요시에는 유권자 조직의 목적으로 캠페인 사무소를 열기도 한다.

〔그림 5-6〕 Obama Works 웹사이트 메인화면



5. 정부—시민사회—전문가 네트워크

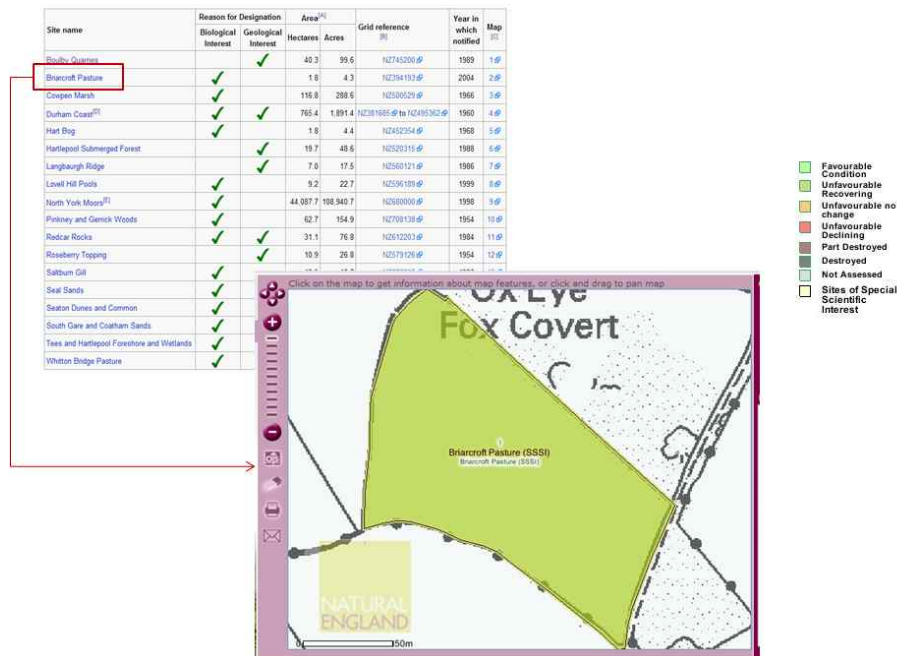
정부—시민사회—전문가의 네트워크를 중심으로 한 공공서비스 제공이다. 영국 정부는 2005년 변화하는 정부(Transformational Government)를 발표하고, 공공서비스 제공에 있어서 시민과 기업 중심의 서비스, 공유 서비스, 전문가주의를 표방하는 전략을 제시하였다(최선희 2008). 또한 e-GIF(e-government Interoperability Framework)

를 추진하고 있는데, 정부와 시민, 정부와 중개자, 정부와 기업, 정부 조직들, 정부와 기타 정부기관들 사이의 네트워크를 바탕으로 시민과 기업의 요구에 맞는 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 특히 이러한 네트워크는 각 영역이 서로 협업하여 정보를 공유하고, 보다 나은 문제 해결을 할 수 있는 중요한 기반이 된다. 대표적 사례로 ‘지구의 친구들’(Friend of the Earth, FoE) 웹사이트는 각 지역단체들이 지역 정보를 스스로 업로드 할 수 있는 프로그램을 운영하고 있다. FoE는 환경보호를 목적으로 야생생물의 서식지, 희귀류들이 서식하는 습지, 초원 등과 같이 생물학적, 지질학적으로 가치가 있는 지역들을 데이터베이스화 하는 SSSI⁴⁾(site of special scientific interest) 캠페인을 실천하고 있다. 이는 각 지역 조직에서 수집한 데이터가 기반이 되어 구축된 사이트로써 SSSI로 지명된 지역은 favourable condition, unfavourable recovering, unfavourable no change, unfavourable declining, part destroyed, destroyed, not assessed로 구분되어 보호 및 관리된다. 이러한 방식은 인터넷을 이용할 수 있는 사람이면 누구나 비용을 들이지 않고, 원하는 정보를 습득할 수 있는 이점을 부여한다. 또한 정부가 개발 혹은 환경 정책을 추진할 때, 효과적인 코디네이터로서의 역할을 한다.

특히 복잡한 공공재의 경우 정부, 민간기업, 시민사회의 자발적인 그룹의 협업을 통해 더욱 질 좋은 서비스를 제공할 수 있다. 공공 서비스를 제공하는 기존의 관료조직은 경직되어 있거나, 새로운 참여자 및 아이디어를 받아들이는 데 소극적이다(리드비터 2009). 그 결과 시민의 요구에 대응하지 못하는 경우가 많다. 더욱이 증가하는 시민의 요구(Input)에 따라 공적 지출이 크게 늘어나고 있음에도 불구하고 여전히 탑다운(Top-down) 방식의 목표가 할당되기 때문에 정부의 공공서비스 개혁의 과정은 원활하게 이루어지 않는다. 따라서 정부는 정책 결정 과정에 있어서 새로운 참여자를 확대하고, 이들 사이의 협업적인 문제해결 방식을 장려하는 데 더욱 노력을 기울여야 한다.

4) SSSI에 대한 자세한 사항은 웹사이트 www.naturalengland.org.uk를 참조.

〔그림 5-7〕 A list of the SSSIs in Cleveland



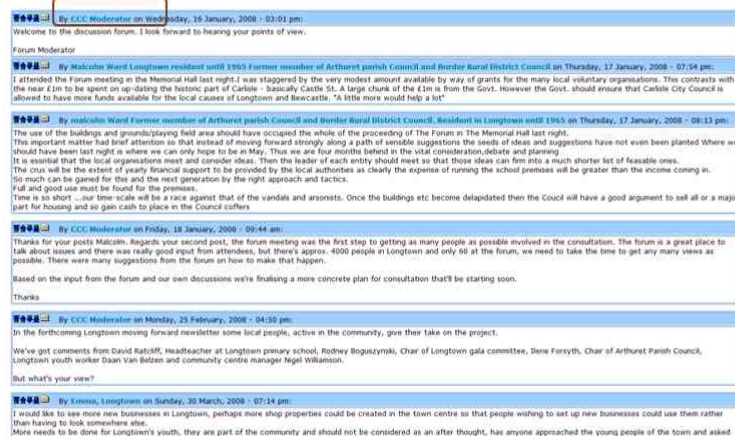
6. 지방정부 주도의 온라인 토론

영국 Cumbria County Council의 온라인토론 포럼은 사회자(moderators)가 개입하는 주제와 개입하지 않는 주제로 구성되어 있다. 시민이 포럼에 관한 코멘트를 하고자 할 때, 혹은 특정 주제에 대한 토론을 요청하고자 할 때 사회자 혹은 포럼 관리자와 자유롭게 접촉할 수 있다. 모든 주제의 사회자 리스트는 포럼 네비게이션 바의 버튼을 클릭함으로써 이용 가능하다. 대부분의 토론은 누구에게나 개방되어 있고, 익명으로 혹은 자발적으로 이름 혹은 이메일 주소로 접속해 자신의 메시지를 전달할 수 있다. 토론은 사용자 등록을 요구한다. 사용자는 온라인 등록 시 지침을 따라야 하거나 혹은 관련 중재자 혹은 포럼 관리자와 접촉하여야 한다. 몇몇 주제는 잠금장치가 되어 있는 것도 있다. 이러한 경우 사용자 등록을 마쳐야 하며, 주제에 대한 접근은 관련 사회자로부터 승인을 받은 후 가능하다.

[그림 5-8] 영국 Cumbria County Council 온라인 포럼

영국 Cumbria County Council-지방정부 주도의 온라인 토론

사회자에 의한 토론 진행



토론장은 포럼 관리자에 의해 기술적으로 운영된다. 그러나 포럼 관리자는 포럼에서 논의되는 토론 내용을 통제할 책임이 없다. 사회자는 토론을 모니터링할 책임을 가지고 있다. 또한 토론이 주제로부터 벗어나지 않도록 감시하고, 공직자의 답변을 필요로 하는 질문 처리하며, 품행이 좋지 못한 사용자에게 제재를 가한다. 공직자의 답변을 요구하는 메시지는 근무일 기준 2일 내에 응답하도록 해야 한다. 사회자는 포스트된 메시지를 모두 관리하고 부적합한 메시지는 삭제할 수 있는 권리가 있다. 메시지가 삭제된 이유를 설명하는 사회자의 메시지는 삭제된 메시지란에 기입되어야 한다. 또한 사회자는 토론을 종결할 책임을 가지고 있다. 모든 사용자들에게 명백성을 부여하기 위해 사회자가 토론에 메시지를 포스팅할 때 자신의 이름을 명시한다. 모든 사회자의 명단은 포럼 네비게이션 바 버튼에서 찾아볼 수 있다. 사용자는 여기서 그들과 접촉하는 방법 그리고 사회자의 책임이 따르는 주제 그룹을 상세하게 찾을 수 있다.

7. 정부의 반응성

온라인 정책토론의 유용성을 국민들에게 인식시키기 위해 온라인에서 이루어지는 토론의 성과를 현실정치에 반영하고 토론의 성과가 어떠한 방식으로 정책에 영향을 주었는가에 대해 공지하여야 할 것이다.

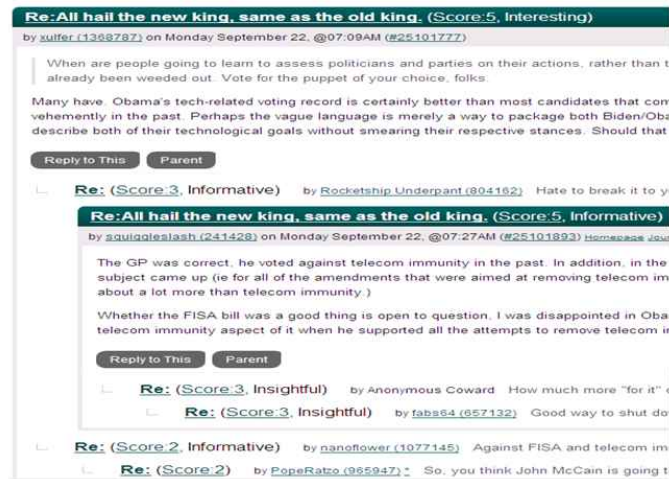
(그림 5-9) 온라인 토론에 대한 정부의 반응성(영국의회)



8. 온라인 토론 평가시스템

토론 참가자들의 글에 대한 평가시스템을 도입함으로써 자율규제의 기능을 수행하는 사례도 있다. Slashdot.org는 1997년 Rob Malda라는 개인에 의해 만들어졌으며, 현재는 IT 관련 회사인 OSTG(Open Source Technology Group)에 의해 운영되고 있다. 이 사이트는 사이버 공간에서의 숙의에 가장 큰 걸림돌이 되는 익명성의 문제를 해결하기 위하여 편집인(editors)과 사회자(moderators)에게 많은 권한을 부여하고 있다. 누구나 Slashdot 사이트에 토론주제를 제안할 수 있으나, 첫 화면에 나타나는 토론주제를 결정하는 권한은 토론방을 운영하는 소수의 ‘편집인’(editors)들에게 주어진다.

〔그림 5-10〕 온라인 토론에 대한 정부의 반응성



Slashdot 사이트의 토론방식에서 눈에 띄는 것은 게재된 글들에 대해 점수가 부여된다는 점이다. 올려진 주제 글에 대해서 참가자들은 익명 혹은 실명에 상관없이 자유롭게 의견을 게재할 수 있다. 그러나 사이트에 올려진 모든 글들에는 토론에 대한 공헌도에 따라 점수가 부여되는데, 익명으로 처음으로 올려진 글은 0점에서 시작하며, 실명 글은 1점, 그리고 오랜 기간 동안 토론에 참가한 회원의 글은 2점부터 시작한다. 일단 처음에 부여된 점수는 토론참가자들의 투표에 의해 선정된 다수의 사회자들(moderators)에 의해 변경될 수가 있는데, 각 사회자들은 게재된 의견에 대해 5점의 ‘사회점수’(moderation points)를 부여할 수 있는 권한을 갖는다. 한편 사이트 방문자들은 특정 점수 이상을 받은 글들만 화면에 나타나도록 메뉴를 설정할 수 있어 모든 글들을 다 읽을 필요가 없다. 즉 이 사이트에서는 어떤 의견도 삭제되지 않고 검열되지 않지만, 참가자들의 협력적 필터링(collaborative filtering)을 통해 익명성의 문제를 해결하면서 토론의 질적 수준을 유지하고 있다.

이상과 같이 디지털 컨버전스 환경의 대두에 따른 정치거버넌스의 변화는 단순히 기술적 지식을 습득하고 활용하는 데 능숙해지는 정부 능력만이 요구되는 것이 아니다. 디지털 환경 그 자체가 핵심요수(killer app)는 아니기 때문이다. 무엇보다 중요

한 것은 시민의 가치체계의 변화에 따른 정부의 올바른 이해와 정치체의 민주주의적 운영에 대한 정부와 시민 사이의 일치된 합의이다. 디지털 컨버전스 환경에서 사람들이 서로 함께 협력하는 일이 비일비재해지는 것을 정부가 의미 있는 참여로 받아들이지 못한다면, 실제 시민적 의사는 정부의 권력으로부터 단절될 수밖에 없다.

디지털 컨버전스 환경은 그 어느 때보다도 많은 사람들에게 스스로를 조직화할 수 있고, 더 협업적이며, 더 참여적인 방식을 촉진하고 있다. 서로 다른 영역의 정부와 기업 그리고 개인 및 기타 그룹들이 쉽게 융합할 수 있게 한다. 이에 반해 이미 동일한 이익을 가지고 있는 사람들이 결합하는 데 더욱 용이한 자원을 제공함으로써 그들의 기득권을 더욱 강화시키기도 한다. 더욱이 일반 시민들이 전문적인 정보와 지식에 접근할 수 있도록 허용함으로써 독창적인 표현의 다수를 확대하거나 협업을 통한 새로운 문화 및 관계맺음을 창출하기도 한다.

이러한 현상들은 정치거버넌스에 있어서도 발 빠른 사고의 전환을 요구한다. 디지털 환경이 개인으로 하여금 문화와 경제에 참여할 수 있는 통로를 제공했던 것과 같이(리드버터 2009), 정치거버넌스 역시 참여의 문화를 확산시킬 수 있는 유연하고 상황적인 거버넌스로의 변화가 필요하다. 민주주의적 과정에서 가장 중요한 것은 의사결정의 효율성을 증진시키는 것이 아니라, 정중한 의사소통적 과정이다. 복잡한 현대 정치사회에서 가장 좋은 결과란 없다. 지금 우리에게 시급한 것은 참여 문화를 강화하고, 정부의 정책결정의 질을 높이는 데 있어서 제도적 기반을 마련하는 것이다. 현재 나타나고 있는 다양한 참여의 확대는 대의민주주의식 혹은 직접민주주의식과 같이 어느 한쪽의 의사결정 메카니즘으로 해결할 수 없는 것이다. 예컨대, 정부가 환경 정책을 실시하는 데 있어서 지역 단위의 네트워크가 축적한 데이터 베이스를 활용한다든지, 지역 사회에 공헌할 수 있는 기업을 찾아내어 적절한 영향력을 행사한다든지, 자신의 정치적 성향과 맞는 정치인의 지지 집단을 자발적으로 조직하여 자원봉사활동을 한다든지 등과 같은 사회참여의 확대는 대의민주주의의 최우선 가치인 효율성과 직접민주주의의 최우선 가치인 민주성 사이의 균형점을 찾는 노력이 선행되어야 정착될 수 있는 것이다.

참 고 문 헌

- 강원택, “인터넷 정치집단의 형성과 참여: 노사모를 중심으로”, 『한국과 국제정치』 제20권 3호, 2004, 161~184쪽.
- _____, 『인터넷과 한국정치』 서울: 집문당, 2007.
- 김강민, “웹2.0과 소셜 네트워크”, 한국인터넷 진흥원, 『인터넷 이슈리포트』, 8월 9일, 2006.
- 김경미, “미디어, 감정, 그리고 시민참여: 인터넷 시대의 시민모델에 대한 함의를 중심으로”, 2007 전기사회학대회 논문집, 2007.
- 김대환, “참여의 철학과 참여민주주의.”, 『참여민주주의』 참여사회연구소 편. 서울: 창작과 비평사, 1997.
- 김상봉, “민족과 서로주체성”, 『시민과 세계』 제5호, 2004.
- 김수진, “촛불집회와 정당정치 그리고 대의민주주의”, 경향신문 주최 『촛불집회와 한국민주주의』, 긴급시국대토론회 발표자료집(2008. 6. 16), 2008.
- 김용철, “촛불시위의 동학: 온라인과 오프라인의 만남”, 『정보화정책』 제15권 4호, 2008, 120~139쪽.
- 김용철 · 윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색: 정책결정의 관점에서”, 『한국정치학회보』 39집 5호, 2005, 199~214쪽.
- _____, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』, 서울: 오름.
- 김의영, “인터넷을 통한 NGO의 정치참여: 유형과 현황”, 『한국과 국제정치』 제20권 4호, 2004, 229~261쪽.
- 김정렬, “정부의 미래와 거버넌스”, 『한국행정학회보』 제34권 1호, 2004, 21~40쪽.
- 로버트 달 저, 조기제 역. 『민주주의와 그 비판자들』. 서울: 문학과 지성사, 1999.
- 문우진, “대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계: 정치거래 이론과 적용”, 『한국

- 정치학회보』 제41집 3호. 2007.
- 민 회 · 윤성이, “정보화시대에 있어서 대의제의 적실성 탐색”, 『21세기정치학회보』 제19권 2호. 2009.
- 박원석(외), 『촛불이 민주주의다』 서울: 해피스토리, 2008.
- 변미리, “전자정부의 시민활용과 시민참여: 서울시 전자정부 사례”, 한국행정학회 2005년도 동계학술대회 발표 논문집 5권, 2005.
- 샤츠슈나이더 저. 현재호 외 역. 『절반의 인민주권』 서울: 후마니타스. 2008.
- 송호근, 『한국 무슨 일이 일어나고 있나』 서울: 삼성경제연구소. 2003.
- 신진욱, 『시민』 서울: 책세상. 2008.
- 앤서니 기든스(권기돈 역). 『현대성과 자아정체성』 서울: 새물결. 1997.
- 울리히 벡 저. 문순홍 역, 『정치의 재발견』 서울: 거름. 1998.
- 울리히 벡 저. 정일준 역, 『적이 사라진 민주주의』 서울: 새물결. 2005.
- 유석진, “Exit and Voice in the Information Age”, 『한국정치학회보』 38집 4호 2004. 57~70쪽.
- 유석진 · 이현우 · 이원태, “인터넷의 정치적 이용과 정치참여: 제17대 총선에서 대학생 집단의 매체 이용과 투표참여를 중심으로”, 『국가전략』 제11권 제3호. 2005.
- 위비 바이커 외 저, 송성수 편저, 『과학기술은 사회적으로 어떻게 구성되는가』 서울: 새물결. 1999.
- 장승권 · 최종인 · 홍 길, 『디지털 권력: 디지털기술, 조직 그리고 권력』 서울: 삼성경제연구소, 2004.
- 전상진, “촛불, 전문가지배에 대한 집단지성의 도전? 일반인과 전문가 관계 변동을 중심으로”, 『온라인 세대와 촛불』 서울: 정보통신정책연구원. 2008.
- 정연정, “미국 시민이익집단 활동과 인터넷 이용”, 『한국정치학회보』 34집 4호. 2000. 337~358쪽.
- _____, “인터넷과 집단행동 논리: 올슨(Olsen)의 집단행동의 논리를 중심으로”, 『한국정치학회보』 36집 1호. 2002. 69~86쪽.
- _____, “영리한 군중(Smart Mobs)의 등장과 디지털 정치참여”, 『국제정치논총』 제

44집 2호. 2004.

조경엽 · 송원근 · 정영호 · 김필현(2008), 『촛불시위의 사회적 비용』 서울: 한국경제연구원.

지은희, “Government 2.0: 웹2.0시대의 공공서비스”, 『지역정보화』 44권. 2007. 62~65쪽.

찰스 리드비터 저. 이순희 역, 『집단지성이란 무엇인가』 서울: 21세기북스. 2009.

최선희, “웹2.0과 정부의 역할 변화”, 『정보통신정책』 20권 5호. 2008. 1~26쪽.

클레이 서키 저. 송연석 역, 『끌리고 쏘리고 들끓다』 서울: 갤리온. 2008.

하승우, “풀뿌리 공론자에 대한 이론적 고찰: 하버마스 공론장 개념의 비판적 재구성
과 확장”, 경희대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 2006.

Aeendt, H. *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin. 1973.

Barber, Benjamin. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press. 1984.

_____, “Which Technology for which Democracy? Which Democracy for Which Technology?” *International Journal of Communications Law and Policy*. Issue 6. 2000/2001.

Bellamy, Richard. *Citizenship: a very short introduction*. Yew York: Oxford University press. 2008.

Blaug, Richard. “Engineering Democracy” *Political Studies*. vol. 50, 2002. 102~116.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1962.

Castells, Manuel. *The Internet Galaxy*. Oxford University Press. 2001.

Clark, P. B. *Deep Citizenship*. London: Pluto Press. 1996.

Coleman, Stephen. “Foundations of digital government” in Chen, Hsinchun(eds.) *Digital Government: e-government Research, Case Studies, and Implementation*, Oklahoma: Springer. 2008.

Dahl, R. A. and Tufte, E. 1974. *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University

- Press.
- Dalton, Russell. *The Good Citizen*, Washington: SAGE. 2009.
- Fishkin, J. S. *The Dialogue of Justice: toward a Self-Reflective Society*. New Haven, CT: Yale University Press. 1992.
- Goodwin, Jeff and Jasper, James and Polletta, Francesca. *Passionate Politics: Emotions and Social Movements*, Chicago: The University of Chicago. 2001.
- Habermas, J. "Further Reflections on the Public Sphere." C. Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press. pp.421 ~ 461. 1992.
- Huitt, W. Maslow's hierarchy of needs. Educational Psychology Interactive. Valdosta, GA: Valdosta State University. 2004.
- Heeks, Richard. "Understanding e-Governance for Development, Institute for Development Policy and Management." *i-Government Working Paper Series* No. 11. Manchester: UK. 2001.
- Hysing, Erik. "Governing without Government? The Private Governance of Forest Certification in Sweden", *Public Administration*. Vol. 87, No. 2, 312 ~ 326쪽.
- Inglehart. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. princeton university press. 1977.
- Jefferson, Thomas. *Notes on the State of Virginia*. University of North Carolina Press. 1955.
- Kim, Sunhyun. "Civic Engagement and Democracy in South Korea" 『Korea at the Crossroads: Challenges and Prospects』 IKS international conference. 2008.
- Kooimam, Jan, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Socail-Political Interaction", in Jon Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____, *Governing As Governance*, London: Sage, 2003.
- Lenihan, Donald G. "Realigning Governance: From e-government To Democracy."

- Centre for Collaborative Government(<http://www.kta.on.ca/pdf/cg6.pdf>).
- Loader, D. Brian. *Young Citizens in the Digital Age*. London: Routledge. 2007.
- Lowi. Theodore J., "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory." *World Politics*, Vol. 16(July, 1964).
- _____, "Four Systems of Policy, Politics and Choices", *Public Administration Review*, Vol. 32 No. 4(July/August, 1972).
- Marsh, David and Stoker, Gerry. *Theory and Methods on Political Science*. Palgrave Macmillan. 2002.
- Matthew Eagleton-Pierce, "The Internet and the Seattle WTO Protests", *Peace Review* 13:3(2001), 331 ~ 337쪽.
- Mouffe, Chantal. *The Return of the Political*. London: Verso. 1993.
- Noveck, Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizen More Powerful*. Washinton: Brookings institution press. 2009.
- Norris, Pippa. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2002.
- Nye, Joseph S. Jr., "technology.gov: Information Technology and Democratic Governance", In Elaine Ciulla Kamarck and Joseph S. Nye, Jr., *democracy.com? Governance in a Networked World*, Hollis NH: Hollis Publishing Company, 1999.
- OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. 2003.
- Perri. *E-Governance, Styles of Political Judgement in the Information Age Polity*. New York: Palgrave. 2004.
- Pierre, J. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Putnam, H. "A Reconsideration of Deweyan Democracy." *Renewing Philosophy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. pp.1992. 180 ~ 202.

- Richards, Barry. The Emotional Deficit in Political Communication. *Political Communication* 21. 2004.
- Roberts, Nancy C. 2008. "Direct Citizen Participation: Challenges and Dilemmas", in Nancy C. Roberts(ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*. Armonk, New York: ME. Sharpe.
- Schudson, M. *The Good Citizen: A History of American Public Life*. New York: Free Press. 1988.
- Schumpeter, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Norton. 1975.
- Suny, R. G. "Why We Hate You: The passions of National Identity and Ethnic Violence." Berkerly Program in Soviet and Post-Soviet Studies. 2004.
http://repositories.cdlib.org/iseees/bps/2004_01-suny.
- Vigoda, Eran. 2008. "From responsiveness to collaboration." edited by Nancy C. Roberts. *The age of Direct Citizen Participation*. Yew York: ME. Sharpe.
- Wilson, James Q. and John J. Dilulio Jr. *American Government*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company. 2001.
- Wilson, E. O. "The Single Point of Failure", in Noveck, Beth(des.) *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizen More Powerful*, Washinton: Brookings institution press. 2009.
- Winner, Landon. 1980. "Do Artifacts Have Politics?" *Daedalus* 109. pp.121 ~ 136.
- Young, Irish. "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy." Seyla Benhabib eds. *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the political*. 120 ~ 135. Princeton: Princeton University Press. 1996.
<http://imnews.imbc.com> 2009년 4월 25일자 기사.
<http://www.opengov.org> 미국 열린 정부 홈페이지.
<http://www.data.gov> 미국 데이터 정부 홈페이지.
<http://www.carrotmob.org> 캐롯몹 홈페이지.

<http://whyobamaworks.org> 오바마 워크스 홈페이지.

<http://www.naturalengland.org.uk> 네추럴 잉글랜드 홈페이지.

동아일보 2009년 5월 18일자 기사.

디지털 컨버전스 기반 미래연구(I) 시리즈 안내

- 09-01 디지털 컨버전스 기반 미래연구(I) 총괄보고서(황주성, KISDI)
- 09-02 디지털 컨버전스 시대의 의식과 행동(이종관, 성균관대)
- 09-03 영상콘텐츠의 일상화에 따른 인지방식의 변화(김성도, 고려대)
- 09-04 욕망과 매체변화의 상관관계와 디지털 컨버전스 시대의 욕망구조(김상호, 대구대)
- 09-05 디지털 콘텐츠 표현양식과 다중정체성의 양상: 사례분석과 미래문화의 전망(김연순, 성균관대)
- 09-06 디지털 컨버전스와 공간인식의 변화(황주성, KISDI)
- 09-07 디지털 컨버전스 환경에서의 정치제도와 시민사회 변화 연구(류석진, 서강대)
- 09-08 디지털 컨버전스 환경에서의 대의제 변화와 정당의 역할(강원택, 숭실대)
- 09-09 디지털 컨버전스 환경에서 정치 거버넌스의 변화(윤성이, 경희대)
- 09-10 디지털 융합시대 온라인 사회운동 양식의 변화와 의미(장우영, 대구가톨릭대)
- 09-11 디지털 컨버전스 환경에서 글로벌 정치질서의 변화: 네트워크 사회에서의 국내정치와 국제관계(홍원표, 한국외대)
- 09-12 디지털 컨버전스 시대 미디어 플랫폼의 진화와 정치참여 연구(이원태, KISDI)
- 09-13 컨버전스 시대의 경제 패러다임 변화 연구(조남재, 한양대)
- 09-14 미디어 플랫폼의 다양화가 소비자 행동에 미치는 영향(정현수, 건국대)
- 09-15 방송통신 융합환경에서 감성적 공감대 기반의 소비행동에 관한 연구(김연정, 호서대)
- 09-16 녹색성장 전략에서 차세대 통신망의 역할(홍성걸, 국민대)
- 09-17 디지털 융합과 콘텐츠 관련 산업의 공급사슬 변화 연구(한현수, 한양대)
- 09-18 디지털 컨버전스와 주요 멀티미디어 비즈니스 모델의 진화(손상영, KISDI)
- 09-19 융합사회의 소통양식 변화와 사회진화 방향 연구(김문조, 고려대)
- 09-20 미디어 융합의 전개과정과 사회문화적 파장(유승호, 강원대)

- 09-21 미디어 발전과 사회 갈등 구조의 변화(이명진, 고려대)
- 09-22 융합 사회의 인간, 인간관계: 온라인 자아 정체성과 사회화를 중심으로(민경배, 경희사이버대)
- 09-23 융합미디어를 활용한 공공-민간 상호작용 확대방안 연구(정국환, KISDI)
- 09-24 디지털 컨버전스 환경에서 미디어 문화 패러다임의 변화(이호규, 동국대)
- 09-25 가상성과 일상성의 컨버전스에 관한 연구(임종수, 세종대)
- 09-26 미디어 컨버전스와 감각의 확장: 감각확장 미디어의 사용성에 대한 연구(정동훈, 광운대)
- 09-27 컨버전스 시대와 매체로서의 개인(김관규, 동국대)
- 09-28 컨버전스 시대의 트랜스미디어 이용자 연구(이호영, KISDI)
- 09-29 미래예측방법론을 활용한 디지털 컨버전스의 미래 연구(최항섭, 국민대)

디지털 컨버전스 기반 미래연구(I) 시리즈 09-09

디지털 컨버전스 환경에서 정치 거버넌스의 변화

2009년 9월 일 인쇄

2009년 9월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 용머리2길 38(주암동 1-1)

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-634-6 94320

ISBN 978-89-8242-655-1 (세트)
