제13권 제1호(2015) 231-262

일반논문

네트워크 사회의 시민참여 변화: 바텀업과 탑다운의 상호작용적 시민참여를 중심으로*

송경재 (경희대)

이 연구는 네트워크 사회의 시민참여 민주주의의 다양한 양상을 살펴보고, 이를 어떻게 해석할 것인지를 분석하고자 한다. 분석을 위해서 논문은 기술의 사회적 구성론 시각에서 주요한 정치 행위자들의 시민참여 방식의 변화를 분석했다. 논문의 연구 방법론(methodology)은 사례분석으로 귀납적 추론을 통해 현상을 분석하고자 하는 질적 방법론을 적용했다. 연구에서 살펴본 중앙/지방정부와 정당, 그리고 시민의 정치참여 동학은 기존의 오프라인 시민참여와는 확연한 차이가 있다. 첫째, 네트워크 사회의 시민참여는 전통적인 방식의 탑다운(top-down)의 참여 동원에서 시민의 자발적인 참여를 통한 바텀업(bottom-up) 방식의 활동이 증가하고 있다. 둘째, 탑다운 방식도 과거의 일방향의 위계적(hierarchical) 방식이 아닌 시민참여를 유도하는 방식으로 변화하고 있다. 셋째, 연구는 향후 네트워크 기반 시민참여 활동은 기술발전과 시민의 참여증대 그리고 이를 제한하고 있는 정치활동 규제법의 3가지 층위에서 상호작용하면서 바텀업과 탑다운 시민참여의 수준이 결정될 것임을 확인했다.

주제어 : 네트워크 사회, 기술의 사회적 구성론, 탑다운, 바텀업, 상호작용적 시민참여

* 이 논문은 2013년 6월 20일 <사단법인 21세기여성정치연합>이 주최한 "여성, 정치, SNS' 강연 자료와 2013년 7월 변창구·장우영·송경재가 공동 연구한 <국회입법조사처>의 『소셜 네트워크 시대의 선거정치와 민주주의 발전』 보고서 중 연구자가 작성한 부분을 바탕으로 논문의 목적에 따라 전면 재작성하였다.

www.kci.go.kr

1. 들어가며

미래학자 앨빈 토플러(Toffler 1994/2006)는 그의 저서 『제3의 물결(The Third Wave)』에서 인류사의 발전단계를 3단계로 구분했다. 농업혁명에 의한 제1의 물결, 산업혁명에 의한 제2의 물결이라는 대변혁 이후, 제3의 물결인 정보혁명(information revolution)이 시작될 것을 예측했다. 그리고 그는 인류사의 진화를 농업사회, 산업사회, 그리고 정보사회로 분류했다. 이미 정보혁명은 20세기 후반부터 시작된 비약적인 정보통신기술(Information and Communication Technologies; ICT)의 발전을 바탕으로 정치·경제·사회·문화·종교 등 모든 차원에서 일대 변혁을 가져왔다고 해도 과언이 아니다.

하지만 토플러의 선지적인 예상도 불과 10년 만에 인터넷이 급속히 보급되면서 우리의 삶은 다시 한 번 요동치게 되었다. 인터넷이 과학의 세계에서 인간의 세계로 들어오면서 '2차 정보혁명의 시대'로 진입한 것이다. 1969년 미국 국방부 산하 고등연구프로젝트국(ARPA)의 군사 목적에서 만들어진 인터넷은 1993년 상용화 되었고 월드와이드웹(World Wide Web)의 개발은 일반인들도 손쉽게 인터넷을 사용할 수 있게 해주었다(Castells 2001; Chadwick 2006). 그러나 ICT의 발전은 여기서 멈추지 않았다. 2000년대에 들어서면서 본격적으로 가속도를 내며 발전하기 시작한 기술진보는 신소재 기술, 마이크로 프로세서의 발전, 반도체 집적 용량의 증가, 광섬유, 인공위성 등을 활용한 새로운 기기와 서비스가 계속 등장했다(변창구 외 2013).

오늘날 정보혁명의 결과인 네트워크 사회(network society)는 사회과학적으로 규정되지는 않았지만 기술적으로 진보한 사회 또는 현명한 사회를 지향하는 용어로 사용되고 있다. 언어적인 의미로 네트워크는 '인간, 사회 각 단위에서 상호 연관된 노드(node)의 집합으로 3개 이상

www.kci.go.kr

의 요소나 단위들을 연결시킨(connective) 것'으로 사회현상을 파악하고 이해하는 체계적 개념이다. 네트워크 사회는 기존 웹 1.0 환경과 진일보한 사회라는 차원에서 웹 2.0의 참여, 개방, 공유의 플랫폼 네트워크로 연계되어 있다는 의미로 사용된다. 정보사회학자 마누엘 카스텔(Castells 2001)은 현대를 네트워크 사회로 특징짓고, 정보기술 혁명을 경제·사회·문화 분석의 출발점으로 삼고 있다. 바라바시(Barabási 2002) 역시 자연영역의 현상 분석에서 정치·경제·사회영역으로까지 확장된, 척도 없는 네트워크(scale free network)를 제시하기도 했다(송경재 2005에서 재인용).

이러한 네트워크화는 사회전반의 전환기를 거치며 인간의 인식을 획기적으로 바꾸어 놓았다. 특히, 2006년 이후 등장한 스마트 기기(smart devices)는 기존 기술에 대한 인식 패러다임을 근저에서 바꾸며 '컴퓨터의 소형화가 아닌, 휴대폰의 컴퓨터화'라는 발상의 전환을 통해 움직이면서 컴퓨터를 할 수 있는 '스마트 네트워크 혁명'을 주도하고 있다.

한편, 급격한 기술진보에 따라 정치학자들도 네트워크 사회에 발견되는 새로운 정치현상에 주목하고 있다. 스마트와 네트워크로 대변되는 ICT의 발전은 정치과정에 어떤 영향을 미치고 있는 것인가? 무엇보다 네트워크 사회에서 집합행동(collective action)을 위한 도구로서 ICT가 사용되면서 시민의 역할과 위상에 주목한 학자들이 많다(송경재 2011; Rheingold 2002). 특히 ICT가 저렴한 거래비용으로 다양한 시민참여가 가능한 장점을 가지고 있기 때문에 활발한 시민참여가 민주주의의 대표성을 강화할 것이란 주장도 있다. 그렇다면 ICT 발전으로 형성된 네트워크 사회에서 시민참여의 유형은 어떻게 변화하고 있으며, 시민참여가 민주주의에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 다층적인 고민이 필요하다. 이러한 의문에 주목해 본 연구에서는 네트워크

www.kci.go.kr

사회의 정치동학을 행위자인 정부(중앙정부와 지방정부), 정당, 그리고 가장 중요한 시민에 주목하여 살펴볼 것이다.

일반적으로 정치학에서 논의되었던 ICT의 민주주의 효과와 관련된 논쟁은 낙관론과 비관론으로 양분된다. 낙관론이 ICT 발전으로 직접 민주주의 확산과 시민 참여정치 활성화로 새로운 민주주의 강화가 가능할 것이란 입장인 반면(Chadwick 2006; Shirky 2008; 2010; 윤성이·송경재 2014), 비관론은 ICT가 오히려 정치과정의 왜곡을 가져와 온라인 여론에 휩쓸리는 포퓰리즘으로 인해 전통적 정치질서를 위협할 것으로 보기도 한다. 심지어는 권위주의 국가에서는 ICT를 이용해 독재를 강화할 수도 있다고 까지 경고한다(장우영 2007; Kalathil and Boas 2002). 하지만 이러한 양면적이고 이항분리적인 시각은 최근 새로운 접근법으로 수렴되고 있다. 그것은 기술의 사회적 수렴과 관련된 연구결과가 도출되면서 다양한 논의로 확산된다. 대표적인 접근법이 바로 기술의 사회적 구성론(Social Construction of Technology)이다. 이는 ICT와 사회구조적인 요인이 상호작용하면서 ICT를 사용하는 행위자의 동학을 중심으로 사회 전반의 변화상을 조명할 수 있는 관점이라 할 수 있다.

이에 본 논문에서는 네트워크 사회의 정치동학을 시민참여 민주주의 관점에서 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고 기술의 사회적 구성론 시각에 의거해 ICT 발전과 주요한 정치행위자들의 관계 변화를 정치과정의 탑다운(top-down)과 바텀업(bottom-up)적인 시민참여의 상호작용을 살펴볼 것이다. 특히 주목하는 것은 전통적인 위계적 구조속에서의 탑다운식 정치과정이 ICT로 인해 시민이 주도하는 바텀업 방식의 시민참여로 변화할 것인가? 그렇다면 탑다운 방식의 시민참여는 의미가 없어지는 것인가? ICT 발전에 따라 향후의 시민참여 층위는 어떤 양상을 띠고 나타나고 기술의 사회적 구성론 관점에서 어떻게

www.kci.go.kr

바라봐야 할 것인가? 등이다.

논문의 연구 방법론(methodology)은 귀납적 추론을 통해 현상을 분석하고자 하는 질적 연구(qualitative research)의 하나인 사례분석(case study)을 시도한다. 사례분석은 사례 선정의 주관성 문제로 과도한 일반화의 오류라는 비판도 있지만 인지적인 귀납적 추론이 가능하다는 장점을 가지고 있다. 논문에서는 각 정치 행위자들의 ICT 활용과 시민참여 방식의 변화에 대한 다양한 국내외 사례를 제시할 것이다(King, Keohane & Verba 1994).

마지막으로 논문의 구성은 1장은 네트워크 사회의 시민참여 변화를 탑다운과 바텀업 방식으로 분석하고자 하는 문제제기, 연구목적과 방법을 기술하고, 2장은 네트워크 사회를 가능케 한 ICT의 시민참여 민주주의 효과와 관련된 논쟁을 살펴본다. 3장은 구체적으로 네트워크 사회의 시민 정치과정의 양상의 변화를 중앙정부, 지방정부, 정당, 시민을 중심으로 분석한다. 그리고 마지막 4장에서는 결론을 요약하여 네트워크 사회의 시민참여의 특성을 바텀업과 탑다운의 시민참여 확대로 규정하고 미래의 시민참여 방식을 사회 구성론 관점에서 논증하도록 하겠다.

2. ICT와 시민참여, 민주주의

ICT는 민주주의에 긍정적인 기능과 부정적인 문제를 모두 양산하고 있다. 이에 대해 카스텔(Castells 2001)은 인터넷을 통한 민주주의의 확산 가능성도 이야기 했지만, 반대로 유리처럼 투명한 공간에서 시민들이 오히려 권력자에 의해 프라이버시(privacy) 침해와 정보감시를 당할 수도 있다고 경고한다. 그렇지만 카스텔의 시각은 기본적으로 시민들의 정부와 시장 감시활동, 투명한 민주주의 실현 의지가 강하기 때문

www.kci.go.kr

에 역기능은 부수적이고 인터넷의 민주주의 강화 효과가 가능할 것으로 주장한다. 하나 역기능에 대한 우려도 여전히 높다. 조지 오웰이 상상했던 소설『1984』에서와 같이 전면적으로 감시받지는 않지만 시민들이 누군가에게 마음만 먹으면 감시당할 수 있고 인터넷이 오히려 시민권을 위축시킬 수 있다.

그렇다면 과연 ICT는 민주주의에 어떤 영향이 있을 것인가? 네트워크 사회에서 ICT 발전과 민주주의의 영향과 관련한 선행 연구는 이 질문에 관한 해답을 크게 ICT의 민주주의 강화론(enhancing approach)과 쇠퇴론(declining approach)으로 제시한다. 그리고 그 중심에는 시민의 역할 즉 시민참여에 대한 평가가 중요하다(송경재 2009).

먼저, 민주주의 강화론은 현대 대의 민주주의에서 문제점으로 제시되고 있는 참여의 위기를 극복할 대안으로 ICT를 활용할 것을 제안한다. 대의제 민주주의는 정부와 피통치자 사이의 차이를 인정하고, 국민이 직접 정치결정과정에 참여하지 않고 대표들을 선출해 이들을 통하여 권한을 대리하게 하는 방식이다. 과거 그리스의 직접 민주주의를 실현하기 어려운 제약 속에서 효율적인 절차를 모색하기 위한 과정에서 고안되었다. 그런데 1970년대 등장한 참여 민주주의자들은 대의제가 가지는 참여의 한계를 비판한다(Pateman 1970). 이러한 흐름은 대의제 민주주의가 안고 있는 참여와 대표성 문제를 해결할 기제에 대한 고민을 제시했고 최근에는 ICT 발전으로 해답을 찾으려 하고 있다. 일부 학자들은 ICT를 이용하여 시민참여를 확대하고 직접적이며 전자적인 민주주의가 가능할 것으로 주장한다. 정치학자 바버는 시민들의 참여 증대의 강한 민주주의(strong democracy)로 표현하기도 한다(Bimber 1998; Barber 2000). 이들은 시민들이 교육을 받고 정치 정보를 얻게 됨으로서(informed citizen) 자발적인 참여를 하는 행동하는 시민이 될 것으로 예측했다(송경재 2009).

www.kci.go.kr

시민참여를 통한 민주주의 강화론 연구자들인 벨(Bell 1979)과 마스다(Masuda 1981) 등은 탈산업사회론과 정보사회의 유토피아적인 관점을 제시했다. 이들은 인터넷의 등장과 발전이 사회전반에 급격한 변화를 야기할 것이며, 직접, 참여민주주의가 확대될 것을 강조한다. 미래학자로 유명한 토플러(Toffler 1994/2006)도 정보사회에서는 소수세력의 다양성에 의한 모자이크 민주주의가 등장할 것으로 보았다(김용철·윤성이 2005). 그리고 장기적으로 ICT는 대의민주주의 대신 국민 스스로 대표자가 되고 주요 정책결정에 참여하는 반(半) 직접민주주의(semi-direct democracy)가 등장한다고 하였다.

이러한 ICT의 민주주의 강화론에 주목한 학자들은 주로 대의제 민주주의가 가지고 있는 제약을 ICT가 보완재(complements) 역할을 할 것에 기대하고 있다. 이들이 주목한 것은 시민참여 분야이다. ICT로 무장한 시민들이 기존의 전통적인 정치질서를 무너뜨리고 새로운 정치질서를 만들 수 있다는 연구사례가 발표되면서 민주주의 강화론자들의 주장은 설득력을 얻게 되었다. 라인골드(Rheingold 2002)는 ICT 발전으로 시민들이 집합행동(collective action)의 딜레마를 극복하고 낮은 거래비용(low transaction costs)으로 다양한 사회문제에 참여를 확대할 것이라 보았다. 그는 이러한 시민들을 '스마트 맙(smart mobs)'으로 규정하고, 민주주의 참여의 극대화, 효능감 강화가 가능할 것으로 해석한다. ICT의 시민참여와 민주주의 간의 상관성을 강조한 연구자들은 시민참여의 확대가 새로운 민주적 질서를 만들고 있으며 이들의 행동주의적인 경향이 선순환하여 더욱 높은 시민참여를 확대할 것으로 예측했다(Foot & Schneider 2006; Painter & Wardle 2001; Hill and Hughes 1998; 송경재 2010; 윤성이·송경재 2014).

한편, 최근 웹 2.0 도구인 스마트폰과 SNS(Social Networking Sites)의 등장은 ICT의 민주주의 강화론에 더욱 힘을 실어주었다. ICT를 활용

www.kci.go.kr

한 자발적인 시민참여의 집단형성을 파케(Paquet 2002)는 '말도 안 될 정도로 쉬운 그룹 형성'이라 보았다. 이런 특성을 서키(Shirky 2008; 2010)는 네트워크 플랫폼에서 참여의 아키텍처(an architecture of participation)를 구성할 수 있기 때문에 집단행동이 용이하다고 보았다(송경재 2011에서 재인용). 이러한 특성은 시민운동 차원에서 많이 발견되는데, 2011년의 중동의 민주화운동에서 SNS와 스마트폰이 그 위력을 발휘한 것에 많은 연구자들은 주목한다. 당시 독재정권이었던 중동의 튀니지와 이집트에서 SNS와 스마트폰을 이용해 민주주의 변혁을 이끌었던 것은 주지의 사실이다(조희정 2011).

그렇지만 ICT의 민주주의 강화론에 비해 ICT의 민주주의 쇠퇴론을 증명하는 논의도 존재한다. 이들은 ICT가 시민참여 확대로 민주주의 확산효과는 있을 것이지만 결국 제한된 것에 불과하다는 입장이다. 그리고 더욱 비관적인 입장으로는 오히려 ICT가 기존에 가지고 있던 전통적인 정치체제를 위협할 것이라는 비판까지 나오고 있다. 르바인(Levine 2000)과 마골리스 외(Margolis, Resnick and Levy 2003)은 ICT의 긍정적인 부분도 있지만 정치과정에서 여러 문제점을 야기할 것을 우려했다. 특히 르바인은 ICT 확산으로 시민공동체 참여 문화가 제한될 것을 우려하고, 선스타인(Sunstein 2007)도 인터넷이 확산되면서 책임지지 않는 과도한 시민참여로 인한 논쟁이 격화되고 결국에는 타인의 목소리를 듣지 않고 자신의 입장을 강화하는 현상이 나타날 것을 우려한다. 그는 이러한 자기강화가 사이버 공론장의 분극화(polarization)를 야기하여 민주적인 심의와 토의기능이 쇠퇴할 것을 경고한다.

SNS와 스마트폰으로 부각된 중동 민주화 운동과 관련한 비판도 많다. 중동 민주화운동이 어느 정도 ICT의 시민참여 효과가 있는 것은 사실이지만 너무 과대평가 되었고 실제 비민주적이거나 권위주의 체제 국가에서 인터넷은 개인적 편의수단을 넘기 어렵고 시민사회 역시

www.kci.go.kr

침체되어 있는 경우도 존재한다는 것이다. 중국은 시민들의 ICT 이용 수준이 높고 경제적 발전으로 장기적으로 권위주의 체제가 민주주의로 전환할 것이라는 가정과 달리 여전히 확고한 권위주의적 통제 체제를 구축하고 있다(고경민 2012, 40).

이러한 양자적인 관점에서 우리가 주목해야 할 것은 첫째, ICT 시민참여의 민주적 효과와 관련된 시각 차이이다. ICT는 가치중립적(value free)이고 객관화된 것이지만 결국 누가 그것을 이용하느냐에 따라서 다르게 나타날 수가 있다. 그런 맥락에서 과연 ICT가 민주주의를 강화하느냐 쇠퇴하느냐의 논쟁은 진부한 것이라 할 수 있다. 오히려 우리가 고민해야 할 것은 채드윅(Chadwick 2006)이 강조한 바와 같이, ICT가 보편적으로 사용되고 있기 때문에 효과를 논하기에 앞서 구체적으로 어떻게 이용할 것인가에 따라서 ICT가 민주주의 강화의 도구가 될 수도 있고, 역으로 민주주의 쇠퇴의 도구가 될 수도 있다는 지적이다. 둘째, 선행연구의 또 다른 문제점은 지나친 정태적인 분석에만 머물렀다는 것이다. ICT의 긍정적 효과와 부정적 효과는 상존하는데 항상 한 시점에만 경도되어 해석을 하기 때문에 장점과 단점을 아우를 수 있는 통시적인 분석을 하지 못하고 있다.

따라서 이 논문에서는 구체적으로 21세기 네트워크 사회에서 정치적인 변화가 어떤 방식으로 전개되고 있는지를 사회 구성론적인 시각에서 두 가지 관점으로 분석하고자 한다. 첫째, ICT를 통한 정부와 정당, 시민의 변화상을 진단하고 네트워크 사회의 정치를 행위자의 동태적인 관점에서 파악하고자 한다. 둘째, 이러한 동학을 규명하기 위해 본 연구의 분석틀은 전통적인 위계적·일방향적인 탑다운 방식의 시민참여 정치과정이 바텀업 방식으로의 변화 가능성을 진단한다. 이를 통해 논문에서는 ICT의 시민참여와 민주주의 효과에 대하여 살펴보고 네트워크 사회에서의 변화상을 제시하도록 하겠다.

www.kci.go.kr

3. 정부, 정당 그리고 시민참여

1) 중앙정부와 지방정부

네트워크 사회로 진입하면서 정부사이드의 변화는 가장 적극적이다. 네트워크 사회의 기술적인 장점을 알고 있는 중앙 및 지방정부에서는 이를 행정과정에 적극적으로 도입하려 시도하고 있다. 마치 1990년대 후반부터 전자정부(e-government) 프로젝트가 추진되어 행정과정의 일대 변화가 야기된 것과 같은 과정이라 할 수 있다. 당시 전자정부 프로젝트는 '산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자'는 캐치 프레이즈 하에서 정부가 적극적으로 주도하는 중앙정부주도 방식이라면, 최근에는 지방정부 차원의 각단위에서 그 효용성을 인지하고 자발적으로 도입하려는 데에서 큰 차이가 발견된다(변창구 외 2013). 이러한 노력은 초기의 중앙정부가 이니셔티브를 가진 탑다운 방식이었다면, 현재는 시민의 자발적인 참여가 확대되어 바텀업 정치참여 과정으로 변하고 있다.

초기 전자정부 구축 프로젝트가 종료된 후 한국은 높은 수준의 참여형 전자정부를 구축했다는 평가를 받았다. 그 때문에 2000년대 들어 UN의 전자정부 준비지수와 ITU의 디지털 기회지수에서 1~3위권에 올랐다. 특히 정부가 플랫폼을 제공하여 다양한 시민들의 참여를 강화한 부분에 대해서는 높은 평가를 받고 있다. 이후 참여, 공유, 개방을 지향하는 웹 2.0 방식의 스마트 네트워크 기술이 도입되면서 이러한 정부주도의 시민참여 강화방안은 더욱 늘고 있다.

최근의 스마트 네트워크 기술의 시민참여 활용 사례는 2009년부터 온라인상의 여론을 파악하기 위해 대통령실 내에 '뉴미디어 비서관' 제도를 도입하면서 본격화 된다. 이전부터 정부 차원에서는 별도의 트

www.kci.go.kr

위터(Twitter.com)나 페이스북(Facebook.com)을 활용해 시민들과의 소통을 활성화하려 했다. 그런 시도는 전자정부에서부터 연원을 찾을 수 있다. 하지만 이는 기존의 유선과 PC 기반의 플랫폼이었다는 점에서 스마트 기술의 등장은 2009년부터 본격화되었다고 할 수 있다.[14)]

그럼에도 아직 정부차원에서 시민과의 소통강화를 위한 ICT 스마트 디바이스 활용은 뒤떨어지는 것이 사실이다. 실제 대표적인 ICT 스마트 플랫폼이라고 할 수 있는 청와대의 트위터 계정(http://twitter.com/BluehouseKorea)은 2010년 4월 계정이 오픈한 이후 트윗수는 2015년 3월 31일 기준 6,402건이고 팔로워수는 180,408명에 불과하다. 한국에서 트위터 대통령이라 불리는 소설가 이외수씨의 트위터 계정(https://twitter.com/oisoo)의 팔로워수는 1,963,218명이고 트윗은 17,195건이나 된다. 대한민국의 가장 권력의 상위에 있는 청와대의 트위터 지수가 이외수씨 개인에도 미치지 못하고 있다.

그럼에도 현재 몇몇 긍정적인 네트워크 활용의 대시민소통 실험이 진행되고 있다. 국내에서는 농림수산식품부가 실시간 소통을 위한 SNS를 운영하고 있는데, 그 성과가 구제역 괴담 진화과정에서 위력을 발휘했다. 당시 농림수산식품부에서는 전 직원에게 구제역괴담에 대한 오해를 풀기위한 시민들과의 SNS소통을 실시해, 돼지고기 소비를 유지하는데 기여했다(박영락 2011, 174-175).

그러나 이러한 행정부의 탑다운 소통방식은 점차 변화의 조짐이 있다. 그것은 최근에 등장한 스마트 기술의 발전에 따른 바텀업 소통방식이 등장했기 때문이다. 대표적인 사례로서 서울시장 박원순의 트위터 소통은 이미 유명하다. 그는 108만 명의 팔로워를 통한 시민들의

14) 이후 문화체육관광부 내 '온라인 홍보 협력과'와 같이 모든 중앙부처에 SNS 홍보를 전담할 수 있는 온라인 대변인 제도를 신설했다. 그리고 2011년 국무회의에서도 스마트 플랫폼을 활용한 적극적인 소통강화가 논의되었다.

www.kci.go.kr

모니터링을 받고 있다. 박원순 시장의 트위터는 서울시장과 시민들과의 민원창구 역할을 하고 있으며 이를 "트위터 행정, SNS 행정"이라고까지 평가하고 있다(ZDNet Korea 2013/05/03). 그리고 서울시는 시민들과 소통을 위한 서울 소셜 미디어 창구를 운영하고 있으며, 수해·폭설·지진 등 재난대응 연락망인 <서울시 라이프라인>을 트위터로 운영할 계획이다. 또 서울시는 여성을 대상으로 하는 SNS 정책 요구사항들을 반영하고 있는데 대표적인 것이 여성 우울증을 상시적으로 상담하는 25개 정신보건센터를 설립하는 등 스마트 플랫폼을 정책반영의 수단으로 적극적으로 활용하고 있다(폴리뉴스 2012/09/24). 뿐만 아니라 서울시 서초구의 민원전용 트위터도 주목받고 있다. 트위터를 활용하여 현재 다양한 민원사항에 대해서도 응답을 하는 등 서초구민들로부터 많은 호평을 받고 있다(박영락 2011).

바텀업 정책결정과정의 시민참여는 해외에서도 많이 발견된다. 네트워크 기술을 적극 도입한 캐나다 밴쿠버시의 오픈소스 정책결정 사례는 학계의 많은 주목을 받았다. 캐나다의 밴쿠버시는 2030년까지 지속될 교통정책 개발을 위해 2011년 6월 1일부터 3주간 페이스북을 활용한 온라인 토론을 실시했다. 이를 위하여 과거의 정책결정과정과는 다르게 ICT를 활용하여 철저히 시민참여의 바텀업 방식의 소통 과정을 준비했다. 먼저, 시민참여자를 소그룹으로 나누어 2주간 전문 중재자의 도움을 받아 페이스북 토론을 실시하여 정책대안을 산출하는 과정을 거치면서 SNS를 이용한 심의(deliberation)의 가능성을 시도했다. 그리고 결과는 역시 페이스북에 게시하여 일반 시민들의 참여의견까지 수렴하여 2012년에 최종 결정안을 발표했다(박준 외 2011).

이러한 사례는 미국 오바마 행정부에서도 잘 나타난다. 오바마 행정부의 시민제안 플랫폼(Challenge.gov)은 개별 연방행정청이 정책 의제를 ICT를 통해 발신하면 시민들이 해결책을 제안하는 방식인데, 한 사

www.kci.go.kr

례로서 미국 농무부는 아동, 청소년 비만억제에 좋은 학교급식 식단을 시민 참여를 통한 공모를 거쳐 성과를 거두는 등 중앙정부 차원에서 흥미로운 SNS 시민참여 실험은 계속되고 있다(박준 외 2011, 16). 특히 많은 시민들이 관심을 가지고 있는 교육과 복지 관련 이슈를 제안하는 경우, 시민들의 반응도와 참여도가 향상되었다. 이는 시민들이 ICT의 도입을 통해서 보다 활발한 정책결정과정에 참여할 수 있는 통로가 확대되었음을 의미한다.

한편, 한국에서는 1994년 지방자치단체의 장까지 선거로 선출하는 지방자치제도의 확대 도입은 ICT를 활용한 스마트 플랫폼을 적극적으로 이용하는 계기가 되었다. 그 이유는 지방자치단체에서 민선 자치단체장들이 시민들과의 소통을 향상시키기 위한 수단으로 스마트 플랫폼에 관심을 갖고 활용했기 때문이다. 이는 ICT가 제도의 변화와 연계되면서 더욱 활발한 시민참여를 독려한 것이라 할 수 있다. 사회구성론적인 맥락에서 본다면 기술과 제도의 도입을 통한 시민참여가 확대된 것이다. 물론 도입초기에는 단체장과 지방의원들이 주민들과 소통하거나 선거에 대비하기 위한 목적이 컸다. 그러나 ICT를 통한 정책결정과정의 시민참여는 시민이 수직적 차원에서 뿐만 아니라 수평적인 네트워크 차원에서 의사소통을 원활하게 하는 계기가 되었다. SNS의 특성으로 인한 네트워크를 매개로 한 수평적인 시민 간 의사소통이 보다 많은 시민참여를 가능하게 하고 정책형성과정에 포함시킬 수 있는 장점이 있다. 이는 스마트 활용이 단순히 시민들의 정치정보의 유통을 넘어서 바텀업 방식으로 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 시민참여의 새로운 유형이라 할 만하다.

이처럼 행정부의 ICT 활용은 초기에는 정부주도의 탑다운 방식의 시민참여의 공간을 제공하는 것에 그쳤다면, 점차 인식이 전환되고 스마트 플랫폼으로 발전하면서 시민들의 자발적인 참여가 증대하고 민

www.kci.go.kr

주적인 정책결정과정의 기제로 활용되고 있다. 물론 이러한 바텀업 정책결정과정의 시민참여가 보편적인 것은 아니다. 아직까지는 행정부가 SNS나 스마트 앱을 통해 활용하는 것이 탑다운 방식의 정책홍보에 많이 활용하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 과거의 일방적인 위계적인 구조에서의 상명하달 방식보다는 탑다운과 바텀업 방식의 시민참여의 확대는 일정한 의미를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 시민들은 바텀업 방식의 의견수렴도 가능하고 정부의 정책담당자들은 정부 정책을 탑다운 홍보 수단으로도 활용 가능하기 때문이다. 최근 사례에서도 확인되지만 지방정부와 중앙 행정부처 등에서는 적극적인 ICT 활용 정책홍보를 실시하고 있다. 요컨대, SNS 등의 ICT 활용은 이러한 시민들의 정책결정과정의 참여를 강화하는 효과는 존재한다. 그리고 ICT 마인드를 가지고 있는 정치지도자들이나 지방자치단체장들의 경우 보다 활발한 정치소통과 시민들의 정책결정과정 참여 도구로 활용하고 있다.

2) 정당

정당은 민주주의 국가에서 정치 매개집단으로서 중요한 역할을 수행한다. 현실 정치에서 국민주권의 원리가 정당정치를 통해서 합리적으로 실현되며, 정당의 매개를 통해 국민의 정치참여가 현실화됨에 따라 정당은 존재성을 인정받을 수 있다(류석진·조희정 2009, 62-65). 그러나 정당은 현대에 들어서면서 정치 환경의 변화에 따라 다양하게 변화를 거친다. 초기 간부정당에서 선거권 확대에 따라 대중정당으로 진화했고, 사회의 다양화에 따라 포괄정당으로 발전했다. 그러던 정당제도가 또 한 차례 변화의 계기를 마련한 것은 바로 인터넷의 등장이었다(Davis, Elin, and Reeher 2002). 이러한 변화에 대하며 일부 학자들

www.kci.go.kr

은 기존 변화의 연장선상에서 정당도 새로운 유형의 정당인 ICTs/leadership 정당과 같은 기술적으로 초고도화된 정당모델로 계승되고 있다고 평가한다(장우영·송경재 2010).

정당이 ICT에 주목한 것은 역시 조직과 동원의 도구로서 ICT 효과가 존재하기 때문이다. 시민 또는 당원들과의 정보교환을 통해서 당의 소속감과 귀속감을 증진시킬 수 있고 이를 바탕으로 선거운동 기간의 자원봉사나 정치자금 모금과 같은 동원도 가능하다. 이른바 일상시기의 상시적인 ICT 커뮤니케이션의 참여 만족감이 선거 시기까지 확대된다는 것이다. 때문에 정당과 소속 국회의원들은 스마트 계정을 통해 지역구 유권자들과 소통을 활발히 하고 있다. 그동안 <공직선거법> 제93조 제1항에 의해 선거운동 180일부터 공식선거운동기간까지 후보나 정당 지지나 반대를 표시하지 못했던 규제조항이 2011년 12월 헌법재판소에 의해 위헌판결이 남에 따라 일상적인 활동과 장기적인 안목의 선거운동을 동시에 진행할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 하지만 이는 역시 과거의 위계적인 구조의 탑다운식 정치동원의 도구라는 한계가 엿보인다. 따라서 최근 더욱 많은 주목을 받고 있는 것은 시민들과 당원들의 바텀업 방식의 정당활동 참여이다.

정당 역시 스마트 환경이 확대되면서 바텀업 방식의 시민 및 당원 참여를 확대하고 있다. 과거에는 시민 및 당원들이 자신의 의견을 개진하거나 당의 정책에 관여하기 위한 방법이 제한적이었다. ICT가 도입되기 이전에는 주로 전화나 편지, 당직자나 해당 국회의원과 만남 등의 방식밖에 없었다. 1990년대까지만 해도 시민이나 당원들이 정당에 자신의 의사를 알리기 위해서는 지구당(또는 당원협의회)회의에 참석하거나, 국회의원들과의 면담을 통한 경우가 주류였다. 그러다 보니, 자연스럽게 중앙당의 결정사항이 당원들과 시민들에게 전달되는 방식으로 정당활동이 진행되었다. 하지만 정당에서의 ICT 활용은 기존의

www.kci.go.kr

탑다운 전달체계에서 당원들이 직접적으로 당의 공무에 관여하고 의견을 피력할 수 있는 바텀업 방식으로 전환되는 계기가 되었다.

한국의 주요 정당이라고 할 수 있는 <새누리당>과 <새정치민주연합>은 모두 ICT를 효과적 소통의 도구로, 그리고 바텀업 방식의 시민 정책결정과정 참여에 활용하고 있다. 물론 모든 정당결정 사안에 참여는 할 수 없지만, 시민들이 정당의 정책결정과정을 살펴볼 수 있고 정보를 요구할 수 있다. 중요한 정책결정과정에서는 홈페이지, 블로그, 페이스북, 트위터 등에서 시민들과 당원들의 의견을 수렴하거나 정책결정에 참여하기도 한다. 이처럼 ICT 스마트 환경의 도입으로 정당은 과거와 다른 방식의 바텀업 정책수렴 과정을 하고 있다. <새누리당>은 토론방과 게시판을 통해서, 그리고 <새정치민주연합>은 <나는 정치다> 등의 사이트에서 중요한 의사결정에 시민들의 참여를 확대하고 있다.

한편, ICT는 현대정당에서 탑다운 방식의 시민 소통의 채널로도 활용되고 있다. 이를 구분하면 첫째, 일상적인 시기에 ICT는 당원 또는 시민들과의 쌍방향(interactivity) 소통의 채널로 활용한다. ICT는 당원들과 시민들 간의 정당 정책이나 사회현안에 대한 정보를 주고받을 수 있는 공간으로 활용된다. <새누리당>과 <새정치민주연합> 등 주요 정당에서는 네트워크 사회에서의 여론에 상당히 민감하게 반응하며 이들의 여론 동향에 귀를 기울이고 있다. ICT 발전은 선거이외의 방법으로 상시적으로 유권자와 정당간의 의사소통을 확인할 수 있게 만들었다. 특히 스마트 기기 사용자층이 상대적으로 단기간에 폭발력 있는 바텀업 방식의 커뮤니케이션이 가능하다는 장점을 가지고 있기 때문에 사회 현안에 대한 목소리를 잘 수용할 수 있다는 장점이 있다. 스마트 커뮤니케이션에서는 일자리창출, 비정규직문제, 재벌개혁, 대북한 정책 등과 같은 거대한 이슈와 함께 롯데마트 통큰치킨 논란, P

www.kci.go.kr

제과 사장 호텔직원 폭행 사건, 신라호텔 뷔페 한복사건, 재벌의 빵집 진출 등의 다양한 사회현안이 스마트 플랫폼에서 토론되고 곧바로 사회 의제화(agenda setting) 되고 있다. 따라서 정당 입장에서도 상시적으로 SNS를 통한 국민여론에 귀를 기울여 이를 정책에 반영하는 것이 중요해지고 있다.

둘째, 정당 차원에서 ICT의 가장 큰 위력은 선거운동 기간 동안의 선거 캠페인이라고 할 수 있다. ICT는 유권자와 정당 또는 후보가 직접 소통할 수 있는 채널이자 유력한 캠페인 공간이기 때문이다. 한국에서는 2008년 총선부터 유명 정치인을 중심으로 다양한 스마트 선거 캠페인을 전개하기도 했다. 그리고 2012년 4월 국회의원 총선과 12월 대통령 선거를 전후해서는 민심에 대한 측정과 대응을 통해서 적극적인 이른바 넷심(Net心)을 잡기위한 다각적인 노력을 했다. 시민들과 당원들은 자발적으로 후보의 유세 이동을 따라 시간대별로 정보를 전달하거나, 자신이 지지하는 후보의 동영상을 타인에게 전달하는 방식은 이제 한국에서 보편적인 방식이 되었다. 최근 한국에서 가장 많은 주목을 받았던 것은 SNS를 통한 투표 인증샷과 투표독려 운동이었다. 이는 2011년 서울시장 재보궐선거, 2014년 지방선거에서 이슈로 등장하면서 젊은 층의 선거참여 문화를 개선하는데 큰 기여를 했다는 평가를 받기도 했다. 2008년 미국의 오바마 후보도 스마트 선거 캠페인을 통해서 선거 3개월 전부터 네티즌들 사이에서는 '인터넷 대통령'이라 불리기도 했다. 이는 오바마 캠프에서 SNS선거 캠페인을 적극적으로 활용한 때문이다. 이들은 2008년과 2012년 미국 대선기간 동안 SNS를 연계하기 위한 허브사이트로서 마이버락오바마닷컴(mybarackobama.com 약칭 Mybo)를 개설하고 다양한 스마트 캠페인을 전개했다.

이처럼 정당차원에서도 ICT의 활용은 탑다운 방식의 소통 채널의

www.kci.go.kr

확대, 그리고 바텀업 차원에서의 지지의 동원이 가능하다는 것을 확인했다. SNS를 위시로 한 ICT는 시민이 사회적 이슈를 단순히 전달하는 데서 끝나는 것이 아니라, 다른 시민에게 영향을 주면서 참여를 독려하는 방식으로 많이 활용되고 있다. 이러한 방식은 정당에서 활용하기도 하지만 자발적인 시민들과 당원들의 활동에서 시작되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 시민들 입장에서 보면 ICT를 통해 주변사람들을 독려하는 것과 스스로 투표에 참여하는 것에서 느끼는 정치적 효능감(political efficacy)을 높이는 방식이라 할 수 있다.

3) 시민

시민은 네트워크 사회에서 정치의 주체이며 가장 중요한 행위자이다. ICT 발전의 초창기부터 논의되었던 기술의 사회적 영향력은 여전히 학자들 간에 논쟁중이지만, 중요한 변화는 시민의 민주적 능력이 제고됨에 따라 능동적인 변화가 수반되고 있다는 사실은 분명하다. 그렇다면 네트워크 사회에서 시민은 어떤 변화를 보이고 있는가? 이러한 변화는 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 현명한 시민이라고 할 수 있는 자발적인 바텀업 방식의 참여를 지향하는 식견있는 시민(informed citizen)의 등장이다. 라인골드(Rheingold 2002)는 필리핀의 에스트라다(Estrada) 대통령을 물러나게 한 피플 파워(people power)의 경험과 한국의 2002년 대선과정에 나타난 노사모(노무현을 사랑하는 사람들의 모임) 등의 적극적인 참여에 주목한다. 시민들은 과거에는 정치현상이나 사회문제에 관심이 없었지만, 인터넷과 스마트 기기가 보급되면서 낮은 거래비용(low transaction costs)으로 조직화와 동원이 가능한 새로운 방식의 시민참여가 등장하고 있다.

www.kci.go.kr

먼저, 필리핀의 사례는 당시 대통령이었던 에스트라다가 2000년 8월에 수백만 달러의 뇌물을 받았다는 추문이 돌면서 시작되었다. 이 소문으로 인해서 필리핀 시민들이 에스트라다 대통령의 사임을 요구했다. 당시 필리핀 시민들이 사용했었던 것은 휴대폰의 문자메시지였다. 이들은 문자메시지를 이용해 거리시위를 조직했으며, 결국 부패한 에스트라다 대통령을 사퇴하는데 큰 공헌을 했다. 당시 시위에는 자발적으로 참여한 시민이 수십만 명에 이르렀고, 특히 문자메시지를 통해서 검은색 옷을 입고 시위에 참여하는 등 바텀업 방식의 창의적인 시민참여가 두드러졌다(Rheingold 2002).

이와 비슷한 사례는 한국에서도 발견된다. 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 시위과정에서 나타난 다양한 사이버 커뮤니티를 통한 시민참여 활동이 그것이다. 2008년 정부에서는 미국산 쇠고기 수입을 일방적으로 결정했고 이에 반대하는 시민들이 거리에서 시위를 시작했다. 물론 그 시작은 시민단체들이 시작했지만 점차 시위가 장기화되면서 다양한 커뮤니티가 시위현장에 등장했다. 당시 시위에 참여했던 사이버 커뮤니티는 다양한 바텀업 방식의 참여방법을 개발했다. 대표적인 방법이 자발적인 모금운동으로 신문광고, 보수신문 절독운동, 촛불시위 현장 김밥과 생수 후원에서 직접 시위 참여에 이르기까지 시민참여의 다양한 스펙트럼을 제시한 것이다. 그리고 사이버 커뮤니티 회원들은 청소년과 여성, 청년을 중심으로 낮은 수준에서의 유희적·문화적 시민 참여를 확대했다(윤성이·장우영 2008; 이현우 2008). 2008년 미국산 쇠고기 반대 시위과정에서 사이버 커뮤니티가 가장 중점적으로 활동한 것은 자신들의 의지를 알리기 위한 신문광고모금과 게재운동이었다. 다음카페 소울드레서(cafe.daum.net/SoulDresser)는 회원들의 성금으로 2008년 5월 17일자 한겨레신문과 19일자 경향신문에 광고를 게재했다(아고라 페인들 2008, 86-87). 그 결과 5월부터 3개월 동안 사이

www.kci.go.kr

버 커뮤니티에서 광고운동이 시작된다. 일간지 1면 하단 내지는 전면 광고를 게재한 사이버 커뮤니티만 경향신문에 다음카페 소울드레서(5/19, 6/2), MLB Park(5/26), 소울드레서(6/2), 시민광장(6/3), 마이클럽(6/4), 복음주의(6/6), 화장~발(6/9), 구봉숙의 도시탈출 팬클럽(6/10), 한류열풍사랑(6/11) 등이고 한겨레신문도 마이클럽(5/29, 6/11), 소울드레서, SLR 클럽, 82cook 나사모, DVDPrime(6/2), 이화여대 재학생, 졸업생(6/5), 연세대 재학생·졸업생, 마이클럽·SLR클럽·ppomppu의 연합광고(6/10), 미주한인주부(6/11), 숙명여대 커뮤니티(6/14), 아고라회원(6/20) 등이 광고를 게재했다(미디어오늘 2008년 6월 11일; 송경재 2011에서 재인용).

하지만 앞의 시민들의 바텀업 방식의 자발적인 참여사례에서 나타난 바와 달리 시민들이 현명한 참여만을 하지는 않는다. 이른바 ICT를 통한 바텀업 방식의 시민참여가 확대되었지만 부작용도 같이 등장하고 있다. 참여가 활성화된다는 것은 시민들이 정치에 관심을 가지고 다양한 의견을 표출하는 과정일 수 있지만 제도화되지 않은 참여는 오히려 혼란을 부채질 할 수 있다. 첫째, 인터넷 공론장의 분극화 현상은 심각하다. 선스타인(Sunstein 2007)은 인터넷 공론장이 토론과 심의를 통한 합의는 줄어들고 서로 자신의 의견을 공유하는 집단화 현상에 대해 지적한 바 있다. 그는 이러한 집단화가 결국 양극화를 초래하고 민주주의에 악영향이 있을 것을 경고했다. 실제 한국의 인터넷 토론장에서의 시민토론은 이와 같은 현상을 잘 보여 준다. 합의보다는 진영논리에 빠져 합리적인 토론이 진행되지 못한 경우가 많다. 2012년 대선과정에서 인터넷 토론장에서의 정치쟁점이었던 복지문제도 다양한 이해관계로 인해서 합리적인 결말을 찾지 못했다. 이러한 영향 때문인지, 인터넷 정치 토론방에서도 일방의 주장을 복사하고 타인의 의견을 묵살하는 경우가 있다. 이는 인터넷 공론장이 시민들의 자발적인

www.kci.go.kr

참여와 토론을 통한 합리성의 공간이 되기 어려울 수도 있다는 증거일 수 있다.

둘째, 허위·불법정보의 범람으로 인한 시민들의 참여 효능감 약화이다. 이러한 문제는 이른바 정치적으로 '괴담', '유언비어' 등으로 사회적인 문제가 되기도 했다. 아직 전문적인 지식을 가지고 있지 못한 시민들은 허위정보에 노출되기 쉽다. 실제 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 시위에서 후반부에는 소통하지 않는 정부의 문제가 주제였지만 초기만 하더라도 광우병의 위험성이 과대하게 유포되기도 했다. 그리고 2014년에 있었던 국민적인 비극인 세월호 사건에서도 확인되지 않은 정보들로 인해 시민들의 합리적인 판단을 제약하기도 했다.

이런 사례들은 ICT를 활용한 바텀업 방식의 자발적인 참여가 반드시 현명한 시민들의 참여 공간이 아니란 점을 확인할 수 있다. 물론 ICT 스마트 환경은 바텀업 시민참여를 확대하는 중요한 계기가 된다. 그 동안 정치적인 문제에 대해 토론을 할 공간과 시간이 없고, 정치에 참여하고 싶으나 거래비용이 높아서 참여하지 못하는 시민들에게 다양한 참여 채널이 될 수 있다는 점은 의미가 있다. 사례에서 살펴본 바와 같이, ICT를 통해 형성된 사이버 커뮤니티의 오프라인 정치참여 활동은 ICT의 민주주의 확대라는 측면에서 의미가 있다. 하지만 이러한 바텀업 방식의 시민참여도 반드시 좋은 결과만 존재하는 것은 아니다. 허위·불법정보로 인한 잘못된 판단을 할 수 있고, 인터넷 공론장의 분극화는 참여의 과잉으로 인한 사회적 갈등과 대립을 양산할 수도 있다.

4. 네트워크 사회의 시민참여 활성화를 위한 제언

이상의 연구에서 네트워크 사회가 야기할 정치의 변화를 행위자별

www.kci.go.kr

로 탑다운과 바텀업 시민참여의 변화상을 살펴보았다. 분석에서 살펴본 바와 같이, 네트워크 사회로의 진입은 단순히 기술적 변화만을 의미하지는 않는다. 기술이 사회에 수렴되고 재구성되면서 외부로 표출되고 있다. 특히 정치 영역에서 이러한 현상은 잘 발견된다. 연구에서 살펴본 정부와 정당, 그리고 시민의 정치참여는 오프라인 기반의 정치 매커니즘과는 확연한 차이가 있다. 이 연구에서 주목한 중앙정부와 지방정부, 정당, 시민의 정치참여의 변화상은 다양하다. 특히 최첨단 ICT인 스마트 디바이스를 이용한 모바일적인 정치활동은 과거 유선으로 연계되었던 탑다운 방식 정치활동과는 또 다른 역동적인 바텀업 방식의 정치참여 지향성을 가지고 있다.

그런 측면에서 네트워크 사회에서 바텀업 방식의 시민참여로의 변화와 특성은 각 행위자별로 상이하게 나타난다. 첫째, 네트워크 사회에서 정부와 정당의 변화는 다양하게 나타난다. 그 주요한 특징은 본 연구의 분석틀로 제시한 바텀업 방식의 시민참여 강화이다. 전통적으로 전자정부와 전자정당에서 나타났던 시민의 참여확대가 네트워크 사회에서 보다 편리한 스마트 디바이스를 통해서 구현되고 있는 것이다. 중앙정부, 지방정부와 정당에서는 이미 ICT를 적용하여 스마트에 최적화된 앱의 개발이나 접근 방식을 적용했다. 그리고 자체 개발을 하지 않더라도 정치인들과 행정부 인사들은 기존의 SNS를 활용하여 상향식 시민접촉의 폭을 확대하고 있다. 물론 이는 기존 유선 인터넷 환경에서도 가능했다. 하지만 스마트 환경에서 이동하면서, 그리고 과거에 한정된 접촉만이 가능했던 정부와 정당의 연계가 더욱 편리하게 사용할 수 있게 된 것이다. 네트워킹이 확대된다는 것은 정보가 공개됨을 의미하고 장기적으로 다양한 바텀업의 시민참여 방식이 등장할 수 있다.

둘째, 바텀업의 시민참여와 대비되는 탑다운 방식의 소통과 시민참여도 발견된다. 이는 스마트 환경의 상호작용적 속성이 강하기 때문이

www.kci.go.kr

기도 하지만 정부와 정당에서 이제 본격적으로 정책이나 정당공약 등을 SNS나 스마트 앱을 통해서 발표하고 있기 때문이다. 사례에서도 확인되지만, 지방정부와 행정부처, 정당에서 ICT를 활용하여 적극적인 정책홍보를 실시하고 있다. 이는 과거의 위계적인 상명하달(또는 일방향)적인 탑다운 구조와는 다른 체계이다. SNS나 스마트 네트워크 기술이 내재하고 있는 상호작용성을 가진 소통이 증가하고 있는 것이다. 이럴 경우 시민들은 탑다운 방식이지만 정부와 정당, 정치인과 소통할 수 있는 기회를 더욱 많이 가질 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 네트워크 사회에서 가장 주목해야 할 것은 시민의 변화이다. 단순히 기술적인 측면만을 고려한 것이 아니라 스마트 디바이스를 통해 정치정보를 획득하고 이를 확산하는 과정에서 시민들의 자발적인 참여는 증가하고 있다. 또 우리가 주의 깊게 보아야 할 것은 투표나 시민단체에 참여하는 것과 함께 비제도적인 시위나 저항적인 행위에도 스마트화 된 시민이 적극적이란 점이다. 아래로부터의 자발적인 집합행동이 증가하고 정치적인 이슈가 생기면 ICT를 활용한 바텀업 방식의 시민참여가 증가하고 있다. 한국의 쇠고기 수입반대 시위나 미국의 월가 점령시위, 중동의 민주화 과정에서 ICT가 유력한 참여의 도구가 된 것은 우연이 아니다. 그러나 분석에서도 지적했지만 이는 자칫 참여의 과잉을 불러올 수 있다. 크로이저 외(Crozier, Huntington, & Watanuki 1975)는 참여가 활발한 것이 시민사회를 강화할 수 있다고 보았지만 한편으로 제도화되지 못한 참여는 민주주의의 위기를 야기한다고 지적한 바 있다. 그런 차원에서 촛불시위나 저항적인 행위가 SNS 등의 ICT를 잘 활용하는 시민들이 더 강하다는 것은 향후 제도에 대한 불신이나 저항적 참여가 높아질 수도 있어 민주주의를 제약할 수도 있는 양면성이 있다(Norris 2011).

이상의 분석을 요약하면, 네트워크 사회에서의 시민참여는 기존 연

www.kci.go.kr

구에서는 바텀업 방식의 참여를 주로 상정한다. 많은 선행연구들이 주목한 것도 바로 바텀업 방식의 시민참여의 확대가 민주주의의 강화를 가져올 것이란 연구문제에 주목했다. 하지만 네트워크 사회의 발전은 단순히 바텀업 방식의 시민참여만을 증가시키지는 않는다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 정당 차원의 적극적인 활용을 통해서 탑다운 방식의 시민참여 유도형도 동시에 증가하고 있다. 이와 함께 네트워크 사회의 탑다운 방식의 시민참여 유도는 전형적인 탑다운 방식과는 차별성이 발견된다. 기존의 탑다운 방식의 시민참여가 상명하달식의 전달형 또는 위계형 참여구조라면 네트워크 사회에서의 탑다운 방식은 정치정보 또는 행정정보의 소통과 참여를 유도하는 방식으로 진행되고 있다. 그런 차원에서 ICT가 고도로 발전한 네트워크 사회의 시민참여는 바텀업이 주를 이루지만, 시민참여를 유도하는 탑다운 방식도 동시에 발전하고 있음을 알 수 있다. 이상을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

〈 표 1 〉 네트워크 사회의 시민참여 방식 변화

	시민 참여	
	탑다운(top-down)	바텀업(bottom-up)
정부	- 1990년대 후반부터 전자정부(e-government) 프로젝트 추진 - 2009년부터 SNS에 대응하기 위한 다양한 제도를 도입 - 적극적인 정책홍보	- 서울시의 소셜 미디어 활용 정책참여 - 서초구 민원전용 트위터 운영 - 벤쿠버시의 오픈소스 정책결정과정 - 트위터 등 SNS를 활용한 시민참여 확대
정당	- ICT를 통한 유권자와 정당간의 의사소통 채널 활용 - 정당의 정책과 정보에 관한 쌍방향 소통의 공간	- 정책결정과정에 시민과 당원의 의사 수렴 - <새누리당>과 <새정치민주연합>의 토론방, 정책제언 기능 확대 - 주요 공직후보자 선출에서의 시민참여 확대

www.kci.go.kr

우리는 네트워크 사회의 정치동학을 정부와 정당, 시민의 변화를 시민참여 관점에서 기술발전과 이 기술의 정치적 수용이란 기술의 사회적 구성론 시각에서 살펴보았다. 분석결과 중앙정부와 지방정부, 정당은 ICT의 시민참여 활용을 바텀업 방식과 탑다운의 이중적인 활용을 하고 있으며, 최근에는 정보공개와 정책결정과정에서 시민의 참여를 더욱 확대하고 있다. 이는 ICT를 통한 시민참여가 확대되면서 이에 정부와 정당이 반응한 것이라 할 수 있다. 그리고 시민의 변화 역시 스마트화 된 시민들의 자발적이며 적극적인 참여 경향을 분석했다. 하지만 이러한 네트워크 사회에서의 민주주의를 강화하기 위한 조건과 함께 제도화되지 않은 참여의 증대는 공론장의 분극화와 허위·불법정보의 범람으로 인해 민주주의의 쇠퇴를 야기할 수도 있다는 딜레마(dilemma) 상황에 대해서도 분석했다.

네트워크 사회에서의 정치적 변화는 다양하게 나타나고 있다. 그러나 우리가 간과하지 말아야 할 것은 네트워크 사회의 시민들이 보다 폭넓은 정치적 자유를 위해서는 현재 존재하고 있는 몇몇 규제가 풀려야한다. 실례로 행정부의 정보공개는 아직 미진하여 공적 데이터를 활용하는 것이 부족하고, 시민의 자발적인 정치참여에 대한 규제도 <공직선거법>이나 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(정보통신망법)>에 의해서 여전히 규제되고 있다. 구체적으로 <공직선거법>은 선거기간 동안의 인터넷 실명제의 유지 등을 통해서 자유로운 정치활동을 제한하고 있으며 <정보통신망법>에서는 임시조치 등을 통해서 정치적 표현의 자유를 제한하기도 한다. 네트워크 사회에서 스마트화 된 시민참여가 확대되기 위해서는 기술적인 발전과 시민의 인식전환 그리고 시민참여를 제한하는 각종 정치적 규제를 줄여나가야 할 것이다.

요컨대, 네트워크 사회에서 나타난 정치변화는 다양하지만 역시 중

www.kci.go.kr

요한 것은 시민의 역할과 위상이 강화되었다는 공통점이 있다. 그것은 중앙정부, 지방정부와 정당의 인식변화도 한몫하고 있는데 과거와 달리 이들은 시민을 동원의 대상이 아닌 상호작용하면서 공동의 목표를 실현할 수 있는 관계로 파악하고 있다. 그런 차원에서 과거 대의제 민주주의에서 참여·직접·전자 민주주의를 지향했다면 네트워크 사회에서의 민주주의는 실시간(real-time)으로 정보를 공유하고 즉각적으로 반응하는 시민들과 정치행위자들 간의 공동의 통치라는 새로운 모델을 만들 수도 있을 것이다. 물론 아직은 전통적인 정치과정의 보완적인 역할로서 ICT가 활용되지만 현재의 변화를 본다면 비관적인 전망만이 있는 것은 아니다. 하지만 앞서도 지적한 바와 같이 ICT 활용의 내용적인 민주주의를 강화하려면 ICT 발전과 인식의 전환, 그리고 시민참여를 제한하려는 규제간의 교집합 속에서 가능할 것이다. 따라서 향후 네트워크 사회의 민주주의 미래는 이 3가지 차원의 역학관계에 의해서 각각 다른 형태로 나타날 것이다. 규제가 강하다면 민주주의가 쇠퇴할 것이고, 시민의 인식이 강하다면 보다 바텀업 방식의 참여적인 민주주의 가능할 것이다. 그리고 ICT 발전을 잘 활용한다면 시민권의 증진과 민주주의의 강화를 통한 정치 환경이 조성될 수 있을 것이다.

(2015년 3월 31일 접수, 5월 14일 심사완료, 5월 15일 게재확정)

www.kci.go.kr

참고문헌

고경민. 2012. “정보기술과 민주화의 패러독스?: 미국의 정보기술 수출통제정책 변화와 중국의 인터넷 발전.” 『평화학연구』. 13(3). 25-49.

김용철·윤성이. 2005. 『전자 민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름.

박영락. 2011. 『소셜네비』. 서울: 앱북스.

박준·최홍·박석민. 2011. “소셜미디어가 여는 새로운 정책환경.” 삼성경제연구소. CEO Information 제808호.

변창구·장우영·송경재. 2013. 『소셜네트워크 시대의 선거정치와 민주주의 발전 -18대 대선에서의 SNS 캠페인 특성과 영향력을 중심으로』. 서울: 국회입법조사처.

송경재. 2011. “이슈형 사이버 커뮤니티 네트워크의 시민참여: 2008년 촛불시위를 중심으로.” 『국가전략』. 제17권 제2호.

_____. 2010. “미국 소셜 네트워크 서비스(SMS) 사용자의 특성과 정치참여.” 『한국과 국제정치』. 제26권 제3호.

_____. 2009. “웹 2.0 정치 UCC와 전자민주주의: 정당, 선거 그리고 촛불시민운동의 시민참여를 중심으로.” 『담론 201』. 11(4). 63-91.

_____. 2005. “네트워크 시대의 인터넷 정치참여 -탄핵정국 디시인사이드 정치토론 게시판을 중심으로-.” 『담론 201』. 8(3). 123-161.

아고라페인들. 2008. 『대한민국 상식사전: 이고라』. 서울: 여우와 두루미.

윤성이·송경재. 2014. “정보사회 참여지향적 시민과 거버넌스: 혼합형 거버넌스 모델을 중심으로.” 『한국정치연구』. 제23집 제1호. 127-153.

윤성이·장우영. 2008. “청소년 정치참여 연구: 2008년 촛불집회를 중심으로.” 한국정치학회 건국60주년 기념세미나 자료집.

이원태·조성은·최진원. 2012. “스마트 미디어 환경에서의 정보사회 규범 재정립.” 정보통신정책연구원. 『KISDI Primium Report』 7호. 1-32.

이현우. 2008. “정치참여 유형으로서의 촛불집회: 대표성과 변화.” 2008건국 60주년 기념 공동학술대회. 7-26.

www.kci.go.kr

장우영. 2007. "ICTs와 정당의 '적응': 정치인 팬클럽의 역할을 중심으로." 한국국제정치학회. 『국제정치논총』. 제47집 1호. 95-119.

장우영·송경재. 2010. "뉴미디어와 ICTs/Leadership 정당: 현대정당의 변화와 지속." 『21세기정치학회보』. 제20집 2호. 1-30.

조희정. 2011. "2011년 중동의 시민혁명과 SNS의 정치적 매개역할." 『한국정치연구』. 제20집 2호.

토플러, 앨빈. 원창엽 역. 1994/2006. 『제3의 물결』. 서울: 홍신문화사.

Barabási, Albert-László. 2002. *Linked : The New Science of Networks*. Cambridge, MA: Perseus. 바라바시. 강병남·김기훈 역. 2002. 『링크 : 21세기를 지배하는 네트워크 과학』. 서울: 동아시아.

Barber, Benjamin. 2000, "Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology?" *International Journal of Communications Law and Policy. Issue* 6.

Bell, Daniel. 1979. "The Social Framework of the Information Society." in M. Dertouzos & J. Moses (eds.). *The Computer Age: A Twenty-Year View*. Cambridge: MIT Press.

Bimber, Bruce 1998. "The Internet and Political Transformation: Populism, Community and Accelerated Pluralism." *Polity* Vol. 31 No. 1.

Castells, Manuel. 2001. The Internet Galaxy : Reflections on the Internet, Business, and Society. Oxford University Press.

Chadwick, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York & Oxford: Oxford University Press.

Crozier, Michael, Huntington, Samuel & Watanuki, Joji. 1975. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.

Davis, Steve, Larry Elin, and Grant Reeher. 2002. *Click on Democracy: The Internet's Power to Change Political Apathy into Civic Action*. Boulder: Westview.

Foot, Kirsten A., and Schneider, Steven M. 2006. *Web Campaigning*. MIT press.

Gibson, Rachel. Paul Nixon and Stephen Ward. 2003. *Political Parties and the Internet:*

www.kci.go.kr

Net Gain? London: Routledge.

Hill, Kevin A. and Hughes, John E. 1998. *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet.* Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kalathil, Shanthi and Boas, Taylor C. 2002. *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule.* Carnegie Endowment for International Peace.

King, Gary. Robert Keohane & Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton: Princeton University Press.

Levine, Peter. 2000. "The Internet and Civil Society." *Philosophy and Public Policy.* Vol. 20, No. 4.

Margolis, Michael. David Resnick and Jonathan Levy. 2003. "Major parties dominate, minor parties struggle." in Rachel Gibson, Paul Nixon and Stephen Ward (eds.). *Political Parties and the Internet: Net Gain?* London: Routledge.

Masuda, Y. 1981. *The Information Society as Post-Industrial Society.* Bethesda: World Future Society.

Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited.* Cambridge: Cambridge University Press.

Painter, Anthony & Ben Wardle. 2001. *Viral Politics: Communication in the new media era.* London: Politico's Publishing.

Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Paquet, Seb. 2002. "Making Group-Forming Ridiculously Easy." http://radio.weblogs.com/0110772/2002/10/09.html (검색일: 2012. 10. 10).

Rheingold, Howard. 2002. *Smart Mobs : The Next Social Revolution.* Perseus.

Shirky, Clay. 2010. *Cognitive Surplus: Creativity and Generosity in a Connected Age.* Penguin. 이충호 역. 2011.『많아지면 달라진다』. 서울: 갤리온.

Shirky, Clay. 2008, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations.* USA: Penguin Books, 송연석 옮김. 2008,『끌리고 쏠리고 들끓다』. 서울: 갤리온.

www.kci.go.kr

Sunstein, Cass. 2007. *Republic.com 2.0.* Princeton University: Princeton University Press.

www.kci.go.kr

Abstract

A Study on Citizen Participation Changes in Network Society

Song, Kyong Jae

This study is intending to look into diverse aspects of citizen-participatory democracy in network society, and to analyze how to interpret such aspects. For such an analysis, this paper analyzed major political actor's change of the citizen-participatory method from the perspective of social construction of technology. This study applied the qualitative methodology of case analysis as this paper's research methodology.

The central/local government, political parties and citizen's political participation dynamics, into which this study looked show a distinct difference from the existing offline citizens' participation. First, citizens' participation of network society is showing a gradual increase in activity based on the bottom-up method through a citizen's voluntary participation away from the traditional top-down method-based mobilization for participation. Second, even the top-down method is changing towards the method of inducing citizens' participation other than the existing one-way hierarchical method. Third, this study confirmed that the follow-up network-based citizen-participatory activity will do interaction on 3 sorts of layers, i.e. technical development, increase in citizens' participation, and the Political Activity Regulation Law working as a restrictive factor on citizens' participation, and concurrently, the level of bottom-up & top-down method

www.kci.go.kr

based citizens' participation will be determined.

Key Words : Network Society, Social Construction of Technology, Top-down, Bottom-up, Interactive Civil Participation.

www.kci.go.kr