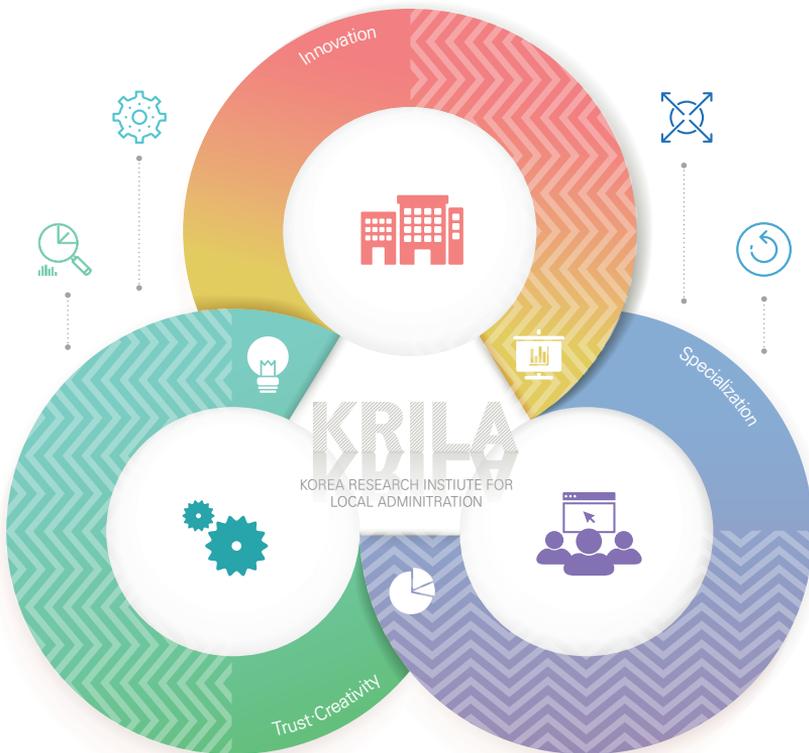


주민참여 플랫폼 개선방안 연구

- 온라인 플랫폼을 중심으로 -

김지수·김건위



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

주민참여 플랫폼 개선방안 연구

- 온라인 플랫폼을 중심으로 -

연구진 | 김 지 수 (부연구위원)
김 건 위 (연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-486-9

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

코로나19로 인한 비대면 사회로의 급격한 이동은 포스트 코로나 시대에 맞는 새로운 형태의 정부 역할과 지역공동체의 모습에 대한 비전제시를 요구하고 있다. 대한민국은 전자정부 시스템 구축 및 활용이라는 측면에서 세계적으로 높은 수준에 도달해 있는 선도적인 국가이지만, 대부분의 국가와 마찬가지로 온라인 주민참여 플랫폼은 오프라인 주민참여 플랫폼의 보조적인 수단으로 인식되어 왔다. 따라서 국민의 높아진 기대 수준과 현장의 수요에 부응하여, 주민이 주도적인 역할을 하는 온라인 주민참여 플랫폼을 구축하기 위해서는 새로운 도약이 필요한 시점이라 하겠다.

본 연구는 이러한 시대적 관심을 반영하여 지방자치단체의 온라인 주민참여 플랫폼 운영의 현재를 진단하고 다양한 분석을 통해 개선방안을 모색하고자 한다는 점에서 시의성 있는 연구라고 할 수 있다.

특히 기존의 전자정부와 플랫폼 정부, 사회혁신의 상태계로서의 플랫폼 등에 관한 문헌 연구를 통해 온라인 주민참여 플랫폼에 관한 정의 및 분석을 위한 세부기준을 개발·제시하였다는 점에서 향후의 주민참여 플랫폼 연구 및 평가 등에 활용될 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체 온라인 주민참여 플랫폼 실태분석 및 대국민 인식분석, 국내외 사례 연구 등을 통해 도출된 주민참여 플랫폼의 문제점과 개선방안은 현장에서의 활용도가 높은 의미 있는 정책 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

지방자치단체의 주민참여 플랫폼 개선방안에 대한 연구를 시도한 연구진의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼하게 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내 연구심의위원회 위원과 외부자문위원들께 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서가 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 주민참여 플랫폼 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

요약

코로나19로 인한 비대면 사회로의 급격한 이동은 주민참여 플랫폼을 주민참여를 보다 원활히 하기 위한 하나의 보조적 수단이 아니라, 사회적 경제와 지역시민사회의 다양한 활동을 위한 새로운 장(arena)으로서의 가능성을 제공하고 있다. 본 연구는 이러한 시점에서 지방자치단체 주민참여 플랫폼 운영의 현재를 진단하고, 다양한 사례 분석을 통해 개선방안을 모색하고자 하였다. 연구는 이론적 논의, 법제도 및 인식분석, 실태 및 사례분석, 플랫폼 개선방안으로 구분하여 진행하였다.

이론적 논의에서는 먼저 민주주의 유형, 전자정부와 전자민주주의의 관계, 그리고 전자민주주의의 의의에 대해 살펴보고, 전자정부와 플랫폼 정부, 특히 사회혁신의 생태계로서의 플랫폼에 대해 살펴보았다. 이어서 주민참여 유형과 분석기준에 대한 내용을 살펴보고 이러한 내용을 종합하여 본 연구에서의 주민참여 플랫폼의 개념을 정의하고, 플랫폼에 대한 분석을 위한 세부적인 분석기준을 개발하였다.

제도 및 인식분석 가운데 제도분석은 주민참여 플랫폼에 대한 내용이 규정되어 있는 「전자정부법」과 「행정절차법」, 「민원처리에 관한 법률」과 「국민제안규정」, 그리고 지방자치단체의 조례를 살펴보고 문제점을 도출하였다. 인식분석은 일반국민 1,000명(표본)을 대상으로 플랫폼에 대한 인지 및 필요성, 참여도, 플랫폼에 대한 평가인식 및 개선방안에 대한 선호에 대해 조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다.

실태 및 사례분석 가운데 실태분석은 국내 온라인 주민참여 플랫폼을 전수조사하고 그 가운데 단순 신고, 홍보를 위한 플랫폼과 콘텐츠가 없어 분석이 불가능한 플랫폼을 제외하고 205개 플랫폼을 대상으로 주민, 플랫폼 운영주체, 플랫폼 구조, 평가 및 활용으로 구분하여 분석을 실시하였다. 다음으로 사례분석에서는 국내 2개(‘민주주의서울’, ‘바로소통광주’), 국외 2개(스페인 ‘디사이드 마드리드’, 아이슬란드의 ‘레이카비크’)를 대상으로 주민 역할과 플랫폼 운영주체, 플랫폼의 구조 및 활용, 평가 및 활용으로 분석을 실시하였다.

각각의 분석 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 먼저 법제도 분석결과 ① 주민참여 플랫폼에 대한 명확한 규정이 없으며, ② 플랫폼을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 가이드라인

마저 부재한 것으로 나타났다. 다음으로 주민참여 플랫폼에 대한 실태분석 결과 ① 단순 의견 제시가 중심이 되고 있으며 실질적인 토론, 숙의, 투표는 미흡하다는 점, ② 지방 의회의 활용 의지가 약한 점, ③ 플랫폼 운영자의 활동이 적극적인 점, ④ 플랫폼 간 연계가 미흡한 점, ⑤ 지역별 운영수준 및 활용도 편차가 높은 점, ⑥ 공급자 중심으로 플랫폼이 개발되고 있는 점 등이 문제점으로 나타났다. 마지막으로 인식조사 결과 ① 인지도가 아주 낮은 것은 아니지만 참여 경험이 매우 낮게 나타나고 있는 점, ② 중앙의 플랫폼에 비해 지방 자치단체의 플랫폼이 인지도가 낮은 점, ③ SNS 방식의 주민참여 활용도가 낮은 점, ④ 지역 간 플랫폼 참여수준의 편차가 높은 점 등이 문제점으로 나타났다.

이러한 주민참여 플랫폼의 문제를 개선하기 위하여 법제도, 시스템, 인식의 3가지 측면에서 13개의 개선방안을 제시하였다. 주민참여 플랫폼이 주민참여와 사회혁신을 위한 장이 되기 위해서는 법제도 측면에서 ① 이원화된 주민참여 플랫폼 근거법의 통합, ② 플랫폼에 관한 구체적인 근거 및 지원규정, ③ 지방의회의 주민참여 플랫폼 활용에 관한 법적 근거 마련, ④ ‘주민참여 플랫폼’ 운영을 위한 조직/인력 확충이 필요하다.

다음으로 시스템 측면에서는 ⑤ 주민참여도 제고를 위한 참여의 효능감 체험 기회 확대, ⑥ SNS 방식의 실질적 주민참여 확대를 위한 시스템 구축, ⑦ 주민참여 플랫폼의 품질개선 및 지역 간 편차 개선, ⑧ 주민참여 플랫폼에 대한 통합·연계방안 모색, ⑨ 제안 및 채택, 정책화에 관한 구체적인 가이드라인 마련이 필요하다.

또한 인식 측면에서는 ⑩ 주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화, ⑪ 주민인식제고 및 정보시스템 활용에 관한 학습기회 제공, ⑫ 공무원의 인식개선 및 업무 시스템 변화, ⑬ 지방의회의 ‘주민참여 플랫폼’ 운영필요성에 대한 인식제고가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 주민참여 플랫폼에 대한 정의와 분석기준이 논의되지 않은 상황에서 각종 이론 및 선행연구를 바탕으로 개념을 정의하고 분석기준을 구성하였기 때문에 향후 학술적·실무적 차원에서 활용도가 높을 것으로 기대된다. 과거에 시도된 적이 없는 주민참여 플랫폼에 대한 대국민 인식조사를 실시한 점, 국내외 사례분석을 통해 주민참여 플랫폼 활용가능성과 방안을 모색한 점, 최초로 광역단위 온라인 주민참여 플랫폼에 대해

실태분석을 실시하고 문제점을 제시한 점은 본 연구의 의의라고 할 수 있다.

하지만 기초자치단체 단위의 분석을 실시하지 못한 점과 주민참여 플랫폼에 대한 전반적인 현황과 실태, 인식에 한정하여 분석을 실시한 점은 한계라고 할 수 있다. 따라서 향후 지역별 특성에 적합한 주민참여 플랫폼 운영방안을 모색하거나 주민참여 플랫폼의 이용자와 비이용자 간 비교분석을 통해 비이용자의 인식을 변화시키기 위한 방안을 강구하는 연구, 주민참여 플랫폼의 운영 가이드라인을 개발하고 확산하기 위한 연구가 이루어져야 할 것이다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 필요성	3
제2절 연구목적 및 방법	7
1. 연구목적	7
2. 연구범위 및 방법	8
3. 연구흐름도	11
제2장 이론적 논의	13
제1절 전자정부와 전자민주주의	15
1. 전자정부(e-gov.)와 전자민주주의(e-democracy)	15
2. 전자민주주의(e-democracy)의 의미	17
제2절 전자정부와 플랫폼 정부	23
1. 전자정부	23
2. 플랫폼 정부(platform government)	28
3. 사회혁신의 생태계로서 플랫폼(platform)	30
제3절 주민참여의 유형과 분석기준	35
1. 주민참여의 개념 및 유형	35
제4절 소결론: 플랫폼 분석기준 개발	44
1. 주민참여 플랫폼의 개념 정의	44
2. 플랫폼 분석을 위한 분석기준 개발	45

제3장 제도 및 인식분석 ————— 47

제1절 주민참여 플랫폼 법제도	49
1. 전자정부법과 행정절차법	49
2. 민원처리에 관한 법률과 국민제안규정	51
3. 조례	52
제2절 주민참여 플랫폼 인식분석	55
1. 조사설계	55
2. 분석결과	61
제3절 소결론: 시사점	79
1. 법제도 분석결과	79
2. 인식분석 결과	80

제4장 실태 및 사례분석 ————— 85

제1절 주민참여 플랫폼 실태분석	87
1. 조사설계	87
2. 주민참여 플랫폼 유형별 분석결과	90
3. 지방자치단체별 분석결과	96
제2절 주민참여 플랫폼 사례분석	119
1. 조사설계	119
2. 국내 사례	120
3. 해외 사례	129
4. 분석결과 비교	139
제3절 소결론: 시사점	143
1. 실태분석 결과	143
2. 사례분석 결과	145

제5장 주민참여 플랫폼 개선방안 147

제1절 주민참여 플랫폼 개선방안 149

1. 법제도적 측면 150

2. 주민참여 플랫폼 시스템 측면 152

3. 인식적 측면 155

제2절 결론 및 함의 158

1. 연구의 결과 및 함의 158

2. 본 연구의 한계 및 향후의 연구 159

참고문헌 161

Abstract 168

표 목차

[표 1-1]	연구목표체계도	7
[표 2-1]	민주주의의 유형: 규범적 차원	17
[표 2-2]	전자민주주의: 긍정론 vs. 부정론	19
[표 2-3]	전자민주주의의 유형	22
[표 2-4]	웹기반 기술 진화의 단계	24
[표 2-5]	정부운영 패러다임의 변화: 단계별 전자정부	25
[표 2-6]	주민참여의 개념에 대한 선행연구	36
[표 2-7]	주민참여의 유형에 대한 해외 선행연구	39
[표 2-8]	주민참여의 유형에 대한 국내 선행연구	42
[표 2-9]	주민참여 플랫폼의 유형	45
[표 2-10]	주민참여 플랫폼 분석기준	46
[표 3-1]	조례에서 나타난 플랫폼 관련 규정	53
[표 3-2]	응답자의 인구구성학적 특징	56
[표 3-3]	일반국민 설문조사 문항	58
[표 3-4]	참여제도 유형별 인지도	62
[표 3-5]	참여제도 유형별 참여도	64
[표 3-6]	연령별 SNS 참여도	66
[표 3-7]	주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식	69
[표 3-8]	지역별 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식	71
[표 3-9]	전문가 의견조사 결과: 우수지역-미흡지역 평가 비교	72
[표 3-10]	주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도	75
[표 3-11]	전문가 의견조사 결과: 주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도	77
[표 3-12]	전문가 의견조사 결과: 4가지 topic에 대한 의견(개방형질문)	83
[표 4-1]	주민참여 플랫폼 분석결과 1: 주민의 역할 및 범위	90
[표 4-2]	주민참여 플랫폼 분석결과 2: 정부의 역할	92
[표 4-3]	주민참여 플랫폼 분석결과 3: 플랫폼의 구조 및 활용	95
[표 4-4]	지방자치단체별 분석결과: 지방자치단체 1	98

[표 4-5]	지방자치단체별 분석결과: 지방자치단체 2	102
[표 4-6]	지방자치단체별 분석결과: 지방의회 1	105
[표 4-7]	지방자치단체별 분석결과: 지방의회 2	108
[표 4-8]	지방자치단체별 분석결과: 별도 플랫폼 1	112
[표 4-9]	지방자치단체별 분석결과: 별도 플랫폼 2	115
[표 4-10]	주민참여 플랫폼 사례분석의 분석기준	119
[표 4-11]	‘더 나은 레이크비크’의 주민제안: 당신의 목소리를 시의회로 커뮤니티	138
[표 4-12]	주민참여 플랫폼 사례 요약 1: 주민, 플랫폼 운영주체	140
[표 4-13]	주민참여 플랫폼 사례 요약 2: 플랫폼구조, 평가	142
[표 5-1]	주민참여 플랫폼 개선방안 개괄: 3가지 측면	150

그림 목차

[그림 1-1]	2020 정부혁신추진체계도	4
[그림 1-2]	방법론적 다각화의 개념적 구조도	9
[그림 1-3]	연구개요 및 방법론	10
[그림 1-4]	연구흐름도	11
[그림 2-1]	전자정부와 전자민주주의의 관계	27
[그림 2-2]	사회혁신 과정의 나선형 구조	32
[그림 3-1]	참여제도 유형별 인지도	63
[그림 3-2]	참여제도 유형별 참여도	65
[그림 3-3]	참여제도 유형별 참여도 및 참여의 영향력 비교	67
[그림 3-4]	주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식	70
[그림 3-5]	전문가 의견조사 결과: 우수지역-미흡지역 평가비교	73
[그림 3-6]	주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도	74
[그림 4-1]	분석대상범위 확정을 위한 3단계	87
[그림 4-2]	주민참여 플랫폼의 분석틀 및 분석기준	89
[그림 4-3]	‘민주주의서울’의 시민제안	121
[그림 4-4]	‘민주주의서울’의 제안-토론-결과 프로세스	122
[그림 4-5]	‘바로소통광주’ 홈페이지	125
[그림 4-6]	‘바로소통광주’ 주민제안	126
[그림 4-7]	‘디사이드 마드리드’ 홈페이지	130
[그림 4-8]	‘디사이드 마드리드’의 제안	131
[그림 4-9]	‘더 나은 레이크비크’ 홈페이지	135
[그림 4-10]	‘더 나은 레이크비크’의 커뮤니티: 당신의 목소리를 시의회로	136

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 연구목적 및 방법

제1장

서론

제1절 연구배경 및 필요성

21세기를 새롭게 맞이하던 2001년 한국행정학회는 학계와 관료, 시민사회를 대상으로 21세기 한국행정의 미래와 비전에 관한 원고를 모아 발간한 바 있다. 1990년대 대한민국은 급속한 산업화와 경제발전을 통해 국민소득 1만 불 시대를 열었지만, 민주화·세계화·정보화가 급격하게 진행되던 국내외 환경변화의 시기에 대응하지 못해 IMF를 경험하게 된다(성경룡, 2001). 따라서 21세기를 맞이하던 2001년 당시 대한민국의 행정은 기존의 모든 틀을 벗어나 새로운 시대를 여는 ‘패러다임의 전환’, ‘개혁’, ‘혁신’을 키워드로 삼고 있었다. 한편으로는 신자유주의를 바탕으로 작고 효율적 정부, 성과지향적 정부를 지향하면서도 다른 한편으로는 불확실성 속에서의 문제해결을 위해 전자정부와 사회적 안전망의 강화, 시민참여, 지방자치와 같은 인본주의적·민주주의적 가치를 지향하는 모습을 보인다(이원중, 2001; 이형규, 2001; 정영식, 2001; 조성한, 2001; 성경룡, 2001; 손혁재, 2001).

이와 같은 논의가 그로부터 20년이 흐른 지금 여전히 생생하게 직면하고 있는 현실로서 느껴지는 것은 약 20년간의 노력에도 불구하고 당시의 막연한 비전을 현실에 구현하기 위한 방안의 개발이 여전히 행정의 과제로 남아 있기 때문이다. 특히 경제적·정치적 맥락 변화에 따라 작고 효율적인 정부를 지향하는 정책기조는 변화되었지만, 전자정부, 사회적 안전망 강화, 시민참여, 지방자치와 혁신, 관료제의 한계를 뛰어넘는 공무원의 일하는 방식 변화와 같은 지향점은 보다 더 높은 수준으로의 도약을 목표로 2020년 정부혁신 종합 추진계획에 그대로 구현되어 있다(〈그림 1-1〉 참고).

정보화는 단순히 서류를 전자화하고, 업무지원 시스템을 구축하는 수준의 전자정부를 넘어 플랫폼 정부로 그 목표를 몇 단계나 높여왔다. 시민참여는 단순히 시민이 공청회에 참여해 정보를 듣고 의견을 개진할 수 있는 기회를 부여하는 수준을 넘어 시민과 정부가 대등한 입장에서 정책을 구상·계획·감시하는 시민참여로 진화하고 있다. 지방자치 역시

단순히 시민이 지방자치단체 장과 지방의원을 선출하는 것을 넘어 정부와 행정·입법·재정 등 실질적 측면에서 중앙정부의 권한을 분권화하고, 지역사회가 직접 문제를 해결하기 위해 시민사회가 혁신을 주도하는 형태로 변화되었다. 공무원의 역할도 단지 시민의 입장을 고려하여 행정서비스를 제공하는 것을 넘어 적극행정과 시민참여절차 활용 등을 통해 능동적인 행정 전문가이자 시민의 동반자로서 재정의 되고 있다. 이는 국가와 시민, 국가와 지방자치단체의 관계가 수직적 관계 또는 경쟁적 관계를 넘어 공존과 협력, 역할의 배분과 조율의 관계로 전환되고 있다는 것을 의미한다.

그림 1-1. 2020 정부혁신추진체계도

비전	국민이 주인인 정부의 실현		
목표	참여와 신뢰를 통한 공공성 회복		
3대전략			2020 추진방향
 사회적 가치 중심 정부	 참여와 협력	 신뢰받는 정부	참여와 협력 기반으로 사회적 가치 확산 국민 삶의 질을 높이는 체감형 혁신성과 창출 국민이 신뢰할 수 있도록 일하는 방식 혁신
2020 역점 분야	참여	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획기적인 주민참여 확대를 통한 사회문제 해결 	
	협력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민관협력을 위한 시민사회 자율성 확대 및 교류강화 	
	서비스	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 범정부 협업으로 대국민 통합·연계서비스 확대 ▪ 국민에게 필요한 서비스의 선제적·맞춤형 안내 및 제공 ▪ 디지털 기술의 과감한 도입으로 공공서비스의 획기적 개선 	
	일하는 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원이 일할 수 있고 국민이 체감할 수 있는 적극행정 ▪ 국민이 신뢰할 수 있는 공공행정 확립 ▪ 변화·혁신 역량을 키우는 공무원 교육의 강화 ▪ 디지털 기반의 행정업무 효율화 	

자료: 관계부처합동(2020)의 내용을 바탕으로 연구자가 재구성

그 중에서도 시민참여와 전자정부에 관한 측면은 최근 코로나19의 확산을 둘러싼 급격한 행정환경변화와 가장 직접적으로 연관되어 있다. 기존의 단기적·국지적 전염병 확산 사례와 달리 코로나19 확산 사례는 ‘비대면’이라는 새로운 삶의 방식을 장기적·세계적으로 요구한다는 점에서 상당한 차이를 보이기 때문이다. 그 결과 상당히 고도화된 시민참여와 전자정부 시스템을 갖추고 있다고 자평했던 우리나라 역시 다섯 가지 측면에서 문제점을 경험하였다.

첫째, 온라인 및 모바일을 활용한 소비와 금융이 단지 개인적 선호의 문제가 아니라 생존에 직결된 능력으로 변화되었다(뉴스1, 2020). 따라서 디지털 격차에 대한 개선 필요성이 보다 실질적으로 대두되었다.

둘째, 정부가 빅데이터와 스마트 기술을 활용해 실시간으로 정보와 행정서비스를 제공할 수 있는지 여부가 해당 국가의 국민의 생명과 안전에 직접적인 영향력을 미친다는 점이 국가별 사례를 통해 확인되었다(뉴시스, 2020). 따라서 스마트정부로의 변화가 보다 급격하게 진행될 필요가 있다.

셋째, 고도의 전자정부 시스템을 갖추었다고 평가받는 우리나라에서도 비대면 상황에서의 시민참여를 위한 인프라와 시민역량은 미흡하다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 문재인정부의 핵심 키워드 중 하나인 사회혁신과 시민참여는 정부과업의 전반적인 영역에 걸쳐 일하는 방식의 변화를 가져오는 중요한 역할을 하고 있는데, 비대면을 요구하는 상황에서 면대면 접촉과 소통을 강조하는 현재의 사회혁신·시민참여 방식은 현장에서의 혼란을 가져온다(서대문구 마을공동체 담당 팀장 면담, 2020; 평창동 주민자치회 담당자 면담, 2020). 따라서 시민참여 플랫폼에 대해서도 새로운 관점에서의 접근이 필요하다.

넷째, 온라인플랫폼에 대한 소수 기업의 독과점과 그로인한 소상공인·시민의 피해 사례가 사회적으로 이슈가 되면서 공공 플랫폼의 필요성이 논의되기 시작했다(MTN, 2020). 그 중에서도 주민의 삶과 밀접한 지역기반의 공공 플랫폼 필요성이 논의되었으며, 이에 대한 도전이 시작되고 있다(중앙일보, 2020).

다섯째, 재난 상황에서 지방자치단체의 역할과 지방자치단체 간 재난 대응 역량의 편차가 가시화되었다. 지방자치단체가 국가적 재난 상황에서 새로운 정책 방향을 제시하는 역할을 했다는 점은 매우 고무적인 현상이지만, 민간의 대면접촉이 제한된 상황에서 지방

자치단체가 얼마나 빠르게 행정서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 방법을 탐색해 과감하게 행정에 적용하는가가 지방자치단체 간 재난 대응 역량 체감도의 편차가 나타났다는 점도 중대한 문제이다.

본 연구는 이러한 다양한 쟁점 중에서도 지방자치단체의 주민참여 플랫폼을 집중적으로 검토해 볼 필요가 있다고 보았다. 시민참여와 전자정부는 수십 년간 연구되어 온 행정학의 주요 연구테마 중 하나로 존재해 왔지만, 이제 비대면 사회에서의 정책문제해결을 위한 가장 시급하고 실효성 있는 정책으로 자리매김했기 때문이다.

불과 2019년까지도 시민참여 플랫폼은 시민의 참여를 보다 원활히 하기 위한 목적에서 정보가 만든 하나의 가상공간이지만, 여전히 오프라인 플랫폼을 보완하는 보조적인 플랫폼으로 인식되었다. 그 결과 이용자인 시민 역시 온라인 플랫폼의 필요성을 체감하지 못해 플랫폼의 존재자체를 인식하지 못하고 단지 민원제기를 위한 하나의 창구로서만 활용하는 사례가 다수 발견되었다(정부혁신추진단 국민참여 TF, 2019).

그러나 코로나19 상황에서의 경험은 플랫폼의 필요성에 관한 새로운 가능성을 제공하였다. 단지 정책을 제안하는 창구로서의 시민참여 플랫폼만이 아니라, 일자리·보육·중고거래·배달 등 소상공인 보호 및 지역 내에서 개인 대 개인의 경제활동을 위한 공공 플랫폼의 역할 필요성이 공감대를 형성하고 있다. 또한 마을공동체·도시재생·주민자치회 등 주민주도의 계획수립과 집행이 중심이 되는 시민참여 현장에서도 비대면 방식의 소통 플랫폼 필요성을 체감하였다. 따라서 주민의 삶과 가장 밀접하게 역할을 하는 지방자치단체 차원의 주민참여 플랫폼 개선은 그 변화에 대한 체감도가 가장 잘 나타날 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

본 연구는 이와 같은 시대적 요구를 반영해 지방자치단체의 주민참여 플랫폼 운영의 현재를 진단하고, 다양한 사례분석을 통해 개선방안을 모색하고자 한다. 이와 같은 연구는 포스트 코로나 시대를 맞이하는 지방자치단체의 정책개발은 물론, 국가차원에서의 시민참여 플랫폼 인프라 구축계획 수립 등에도 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 학술적 측면에서도 우리나라의 전자정부 및 시민참여 실태를 진단하고, 플랫폼 정부의 나아갈 방향을 제시한다는 측면에서 의미가 있을 것으로 보인다.

제2절 연구목적 및 방법

1. 연구목적

본 연구의 목적은 지방자치단체 주민참여 플랫폼의 운영 실태를 분석하고, 포스트 코로나시대의 요구에 부응하는 플랫폼 구축 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 크게 4개의 단계로 연구를 진행하고자 한다.

표 1-1. 연구목표체계도

연구목표	지방자치단체 주민참여 플랫폼의 문제 진단 및 개선방안 모색
세부목표	• 이론적 논의를 바탕으로 연구 분석틀 개발
	• 지방자치단체 차원의 주민참여 플랫폼 운영 실태분석을 통한 문제점과 개선 필요사항 도출
	• 주요국 및 국내 주민참여 플랫폼 운영 사례분석을 통한 시사점 도출
	• 일반국민 및 전문가의 주민참여 플랫폼 인식분석을 통한 개선 필요사항 도출
	• 지방자치단체 주민참여 플랫폼 운영 및 활성화 방안 모색 및 제언

1단계, 이론적 논의를 통해 전자민주주의와 전자정부, 플랫폼 정부, 주민참여, 주민참여 플랫폼에 관한 개념과 유형, 특징 등을 검토한다(제2장 제1절~제3절). 또한 실태분석 및 사례분석에서 현재 주민참여 플랫폼의 문제점과 개선방안 도출을 위한 분석틀을 선행연구 분석을 통해 개발하고자 한다(제2장 제4절).

2단계, 주민참여 플랫폼의 법·제도 분석(제3장 제1절), 주민참여 플랫폼 운영현황 분석(제4장 제1절), 주민참여 플랫폼에 대한 인식분석(제3장 제2절)을 통해 현재 주민참여 플랫폼의 운영 실태를 종합분석하고 문제점을 도출한다.

3단계, 국내외 사례분석을 통해 지방자치단체 주민참여 플랫폼 운영의 개선방안을 모색한다(제4장 제2절). 해외의 경우 정부가 운영하는 공공 플랫폼의 운영은 대체로 주민제안 제도와 연계되어 있으며, 지방의회와 지방정부를 중심으로 운영되고 있으므로 그에 관한 대표적인 사례를 분석해 본다. 국내의 경우 지역 기반으로 운영되는 지방자치단체의 플랫폼

품 운영 사례를 분석함으로써 개선의 방향을 제시하고자 한다.

4단계 제2장-제4장의 분석결과를 종합하여, 지방자치단체 시민참여 플랫폼 개선방안을 모색하고자 한다(제5장).

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

본 연구의 시간적 범위는 2020년 6월말 현재까지이며, 공간적 범위는 대한민국이다. 또한 본 연구의 분석대상으로서 '지방자치단체 주민참여 플랫폼'은 본 연구의 목적에 맞게 온라인 방식의 주민참여 플랫폼만을 분석의 대상으로 삼는다. 따라서 주민투표·주민청원·주민발안 등 법적으로 보장된 주민참여 플랫폼 중에서도 오프라인 방식으로 운영되는 경우는 분석의 대상에서 제외하였다.

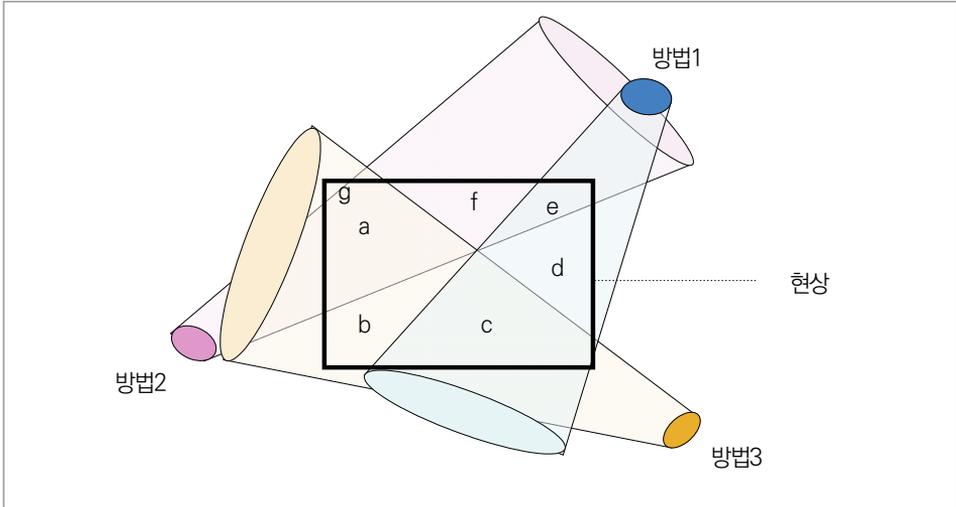
주민참여 플랫폼의 운영 주체는 지방자치단체와 지방의회 모두 포함되지만, 기초자치단체의 경우 1차 조사결과 각 지방자치단체 홈페이지에서 지방자치단체의 정책정보를 민간에 제공하거나 법에 근거한 청원·발안·민원 등 법률에 근거한 단순 게시판 형태의 시민 의견 수렴 창구가 대부분이고, 참여율도 매우 낮기 때문에 비교적 다양한 차원의 시민참여 플랫폼을 운영하고 있는 광역자치단체만을 분석의 대상으로 삼았다.

본 연구의 내용 중 세부적인 분석을 요하는 제3장의 각 절에 대한 분석대상 범위는 각 절에서 보다 상세히 기술하도록 하겠다.

2) 연구방법

지방자치단체의 주민참여 플랫폼 운영방안은 기존의 선행연구 및 사례를 분석하는 것만으로는 도출하기 어려운 새로운 방안을 탐색하는데 그 목적이 있다. 따라서 다양한 연구방법을 통해 실태를 분석하고 개선의 방안을 모색함으로써 보다 현실적용 가능한 실효성 있는 방안을 모색하는 방법론적 다각화(methodological triangulation)¹⁾가 필요하다.

그림 1-2. 방법론적 다각화의 개념적 구조도



주: 방법1은 현상(굵은 선의 직사각형) 전체 중 c, d, e 만을 설명할 수 있고, 방법2는 a, e, f만을 설명할 수 있으며, 방법3은 a, b, c, g를 설명할 수 있음. 따라서 3가지 방법론을 모두 사용할 때에만 현상 전체를 충분히 설명할 수 있고, 각각의 방법론 1개만을 사용할 경우 현상 중 일부만을 설명할 수 있을 뿐임

따라서 본 연구는 다음의 <그림 1-3>과 같이 문헌연구, 실태분석, 인터뷰, 전문가 델파이 및 주민인식조사(설문), 사례분석 등과 같은 다양한 연구방법론을 활용하여 지방자치단체 주민참여 플랫폼의 특징과 문제점을 분석하고, 활용 가능한 개선방안을 도출하고자 한다. 각각의 구체적인 방법론을 간략하게 요약하면 다음과 같으며, 각 장에서 보다 상세히 기술하도록 하겠다.

첫째, 법제도 분석은 2020년 6월말 기준 온라인 방식의 지방자치단체 주민참여 플랫폼의 근거법령 및 조례가 분석의 대상이 된다.

둘째, 실태분석을 위해서는 2020년 6월말 현재 운영 중인 온라인 방식의 광역자치단체 주민참여 플랫폼 전체(총 205개)를 조사하였으며, 제2장에서 개발된 분석틀을 적용하여 현황과 문제점을 도출한다.

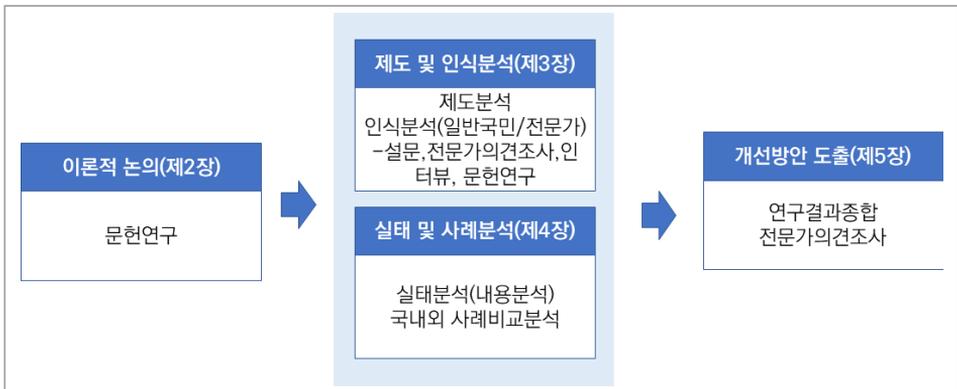
- 1) 방법론적 다각화는 단일의 연구방법(mono-method)을 적용한 연구가 지니는 한계를 극복하기 위해 동일한 연구 내에서 양적 방법과 질적 방법을 결합하는 등 2개 이상의 연구방법 활용을 통해 연구의 오차를 감소시키고 보다 종합적이고 다양한 시각을 제공하는 대안적 방법론을 말한다(심준섭, 2008)

셋째, 인식분석은 크게 일반국민 설문조사²⁾를 통한 온라인 주민참여 플랫폼 인식(인지 여부, 필요성 인식, 플랫폼에 대한 평가, 개선방향에 대한 선호도)과 전문가 의견조사를 통한 현행 지방자치단체 플랫폼의 문제점과 개선방향을 도출하고자 한다.

넷째, 사례분석은 선행연구 및 전문가 추천 등을 통해 선별된 국내외 사례를 제2장에서 개발된 분석틀을 적용하여 분석하는 것이다.

다섯째, 관계기관 인터뷰는 온라인 자료조사 방식으로 작성되는 사례분석의 한계를 극복하기 위해 관계기관 담당자, 이용자, 전문가 등을 대상으로 전화인터뷰/서면인터뷰/방문조사를 실시하는 것을 내용으로 한다.³⁾

그림 1-3. 연구개요 및 방법론



2) 리서치 전문업체에 의뢰하여 구조화된 설문문항을 활용한 표본 1,000명의 온라인 설문조사(지역할당 무작위표본추출 방식)를 실시했다.

3) 코로나19 확산으로 인하여 상황에 따라 비대면방식의 인터뷰를 병행하였다.

3. 연구흐름도

이와 같은 내용을 종합하여, 본 연구는 다음과 같은 연구흐름도로 요약될 수 있으며, 각 장의 내용은 다음과 같다.

그림 1-4. 연구흐름도

순서	연구내용	연구방법
제1장 서론	<ul style="list-style-type: none"> • 연구배경 및 필요성 • 연구문제 및 연구목적 • 연구흐름도 	-
제2장 이론적 논의	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의 유형과 전자민주주의 • 전자정부와 플랫폼 정부 • 주민참여 유형과 분석기준 • 소결론: 플랫폼 분석기준 개발 	문헌연구 전문가 자문회의
제3장 제도 및 인식분석	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여 플랫폼 법제도 분석 • 주민참여 플랫폼 인식분석(설문) • 전문가의견 분석결과 • 소결론: 시사점 	법제도 분석 전문가 의견조사/자문회의 설문조사 및 통계분석
제4장 실태 및 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여 플랫폼 실태분석 • 주민참여 플랫폼 사례분석 <ul style="list-style-type: none"> - 국내, 해외 • 소결론: 시사점 	현황조사/실태분석 인터뷰(대면/서면) 사례분석
제5장 운영개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여 플랫폼 개선방안 • 결론 및 함의 	전문가 자문회의 (의견조사)

이론적 논의

제1절 전자정부와 전자민주주의

제2절 전자정부와 플랫폼 정부

제3절 주민참여의 유형과 분석기준

제4절 소결론: 플랫폼 분석기준 개발

제2장

이론적 논의

제1절 전자정부와 전자민주주의

1. 전자정부(e-gov.)와 전자민주주의(e-democracy)

민주주의(democracy)란 자유와 평등을 기반으로 하는 동시에 자기지배 이상을 실현하기 위한 정치적 이념으로, 권력자와 피권력자 사이의 격차를 최대한 좁히기 위하여 권력의 원천을 국민주권에 두고 정치적 이념을 실현시키기 위한 실천적 방법론이라고도 볼 수 있다(Riker, 1982). 이와 같은 관점에서 볼 때 현대사회에서 민주주의는 절차적 측면의 실현 방법에 따라 다양하게 정의·구현된다는 것이 일반적이다(송기복, 2010).

민주주의의 유형은 다양한 방식으로 구분되지만, 법에 규정되어 있는지 여부에 따라 규범적 차원과 실질적 차원의 민주주의로 구분될 수 있다(박상철, 2000). 규범적 차원이란 민주주의의 유형이 법으로써 규정되어 있는 것을 말하고(예: 대의민주주의, 직접민주주의, 전자민주주의⁴⁾ 등), 실질적 차원이란 헌법이나 법률에서 규정하고 있지는 않지만 실질적으로 운영되는 것을 의미한다(예: 엘리트민주주의, 참여민주주의 등). 이 중 최근까지 정치적 관점에서 가장 활발하게 논의되어 온 민주주의 유형은 규범적 차원의 민주주의 유형에 대한 실현 방법론적 논쟁이라고 볼 수 있다(송기복, 2010).

가장 많은 국가에서 근본적인 민주주의 체계로서 채택되어 있는 대의민주주의는 국민의 대표를 통해 국민의 목소리를 간접적으로 표명하고 있지만, 역사적으로 볼 때 국민주권을 실현하는 방법으로서의 한계가 나타난 실정이다. Dahl(1971)은 이와 같은 문제점이 일반 국민뿐만 아니라 계층, 계급, 인종 등으로 구분된 다양한 국민들이 존재하게 되면서, 선출된 대표자가 이들을 간접적으로 대표하는 것이 매우 현실과 이상의 괴리가 생기고 있기

4) 전자민주주의의 경우, 전자투표 등과 같이 법을 근거로 한 공식적인 제도 운영이 가능하므로 규범적 차원의 민주주의로 본다(박선희, 2000).

때문이라고 해석하였다.

따라서 이와 같은 대의민주주의의 결핍을 보충하는 역할로 거론되는 것이 직접민주주의이다(Schiller, 2003). 직접민주주의는 시민이 직접 참여함으로써 국민주권을 보다 직접적으로 실현하는데 그 목적이 있다. 그러나 직접민주주의는 대의민주주의가 가지는 전문성의 한계, 시민의 무관심에 의한 포퓰리즘, 시간·공간적인 물리적 한계로 인한 문제점 등을 가지고 있기도 하다(Cain & Miller, 2001).

그러나 정보화 사회에 진입하면서, 직접민주주의 구현의 가장 핵심적 한계 중 하나인 시간·공간적 차원의 물리적 한계를 극복할 수 있는 가능성이 나타났다. 전자투표 방식을 활용하여 모든 국민이 시간과 공간이라는 물리적 제약에서 벗어나 직접적인 의견을 표출할 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 따라서 전자민주주의는 이와 같은 정보화와 IT기술 발전을 기반으로 삼아 기존의 세계(real world)에서 실현할 수 없었던 복수의 공론장과 사이버 공동체를 형성할 수 있는 가능성이 대두되면서 새롭게 등장한 개념이라고 볼 수 있다(임현백, 2000). 그러나 전자민주주의는 디지털 정보격차에 따른 소수의 참여, 인프라 구축을 위한 비용의 증대, 해킹 등에 의한 의견의 왜곡 등이 나타날 가능성이 존재한다는 한계를 가지고 있기도 하다.

그럼에도 불구하고 전자민주주의는 최근 단지 직접민주주의의 전자적 구현이라는 한계를 넘어 대의민주주의에서 발생하는 주인-대리인 문제의 해소를 위해서도 전자민주주의의 방법론을 활용할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 즉, 시민의 의견을 대리인인 시민의 대표가 보다 직접적으로 수용하고, 시민 간의 속의가 이루어질 수 있도록 하는 방법론으로서 전자민주주의를 활용하는 것이다. 특히 기술의 발달에 따라 블록체인 기법 등의 활용을 통해 해킹 등에 의한 의견의 왜곡 우려를 개선하기 위한 기술이 발전되고, 컴퓨터와 모바일 기기의 활용인구가 늘어짐에 따라 전자민주주의의 가능성이 보다 증가되고 있다.

따라서 최근의 전자민주주의는 대의민주주의와 직접민주주의 모두의 한계를 개선하기 위해 활용될 수 있는 실천적인 방법을 제안하는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

표 2-1. 민주주의의 유형: 규범적 차원

유형	대의민주주의	직접민주주의	전자민주주의
정의	<ul style="list-style-type: none"> • 국민이 대리인에게 권한을 부여하여, 대리인이 시민의 의견에 부합하는 범위 내에서 의견을 도출하도록 하는 정치제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민이 직접 정치에 참여하는 정치제도 	<ul style="list-style-type: none"> • IT 기술을 활용하여 시민의 의견이 직접적으로 표출되는 정치제도
방법	<ul style="list-style-type: none"> • 선거를 통해 대표선출 • 국민의 대표로 구성된 의회가 의결 	<ul style="list-style-type: none"> • 민회 	<ul style="list-style-type: none"> • 전자투표
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 시간, 비용의 절약 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민의 의견이 직접 표출 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민의 의견이 직접 표출 가능 • 시간, 장소 한계 극복
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 주인-대리인 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 시간, 비용, 장소 한계 • 시민의 무관심, 전문성의 한계, 포플리즘 	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 정보격차에 따른 소수참여 • 해킹 등에 의한 오류발생 가능성 • 인프라 구축을 위한 비용의 증대

자료: 강상현(2002), 박선희(2000), 방민석(2004), 서순복(2004), 송기복, 2010

2. 전자민주주의(e-democracy)의 의의

1) 전자민주주의의 개념 및 장·단점

앞서 살펴본 바와 같이 전자민주주의는 정보통신(IT)기술을 활용하여 전통적인 대의민주주의 및 직접민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안 중 하나로 20세기 후반부터 활발하게 논의되어 왔다(임현백, 2000).⁵⁾ 그러나 여전히 전자민주주의에 대한 개념적 정의는 학

5) 이와 달리 대의민주주의와 직접민주주의의 한계 중 하나인 숙의의 부재 문제를 해소하기 위한 타운홀 미팅(town hall meeting), 공론조사(deliberative polling) 등은 반드시 전자통신기술의 활용을 요구하고 있지는 않으며, 오히려 대면을 통한 숙의와 토론의 중요성을 강조한다(Arterton, 1987; Becker & Scarce, 1987).

자들마다 차이가 있으며, 그 용어 역시 일치되어 있는 것은 아니다.⁶⁾ 그러나 전자민주주의가 가지는 가장 큰 특징은 정보통신기술의 활용을 통한 민주주의의 실천이라고 볼 수 있으며, 그 핵심이라 할 수 있는 정보통신기술에 따른 정보전달 속도 증가와 쌍방향 정보흐름을 바탕으로 한 역동성 확보를 통해 점차 그 활용이 적극적으로 검토되고 있다.

Arterton(1987)은 전자민주주의에 대해 원격민주주의라는 용어를 사용하면서 통신미디어의 사용에 의해 실현되는 직접민주주의로 정의하였고, 시민들이 정보기술을 기반으로 한 직접적 참여를 하는 것이 전자민주주의의 필수조건이라고 보았다.

이와 같은 초기 개념은 정보통신의 발달과 개인 컴퓨터 기기의 보급 증가, 인터넷의 발달 등으로 인해 보다 정교한 개념적 틀을 구축해 나갔다. Hacker(1996)는 전자민주주의가 실현되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다고 보았는데, 첫째, 시민들이 보편적으로 접근성이 용이한 네트워크 구축, 둘째, 정부, 학계, 전문가, 시민, 언론인 등이 가상공간 내에서 손쉬운 상호교류, 셋째, CMC(컴퓨터를 매개로 한 통신: Computer Mediated Communication)의 활용을 통해 시민들에게 교육프로그램을 제공, 넷째, 가상공간 내에서 상업적 목적으로만 활용되는 것을 방지하기 위한 제한과 규제조치, 다섯째, 모든 집단이 전자정부를 통한 TF식 운영, 가상공간을 통해 제시된 여론이 정부 정책에 반영할 수 있는 장치 등이 전제되어야 한다고 보고 있다.

그러나 전자민주주의에 대해서는 장점과 단점이 존재하기 때문에, 이를 둘러싼 긍정론·부정론 간의 논쟁이 존재해 왔다. 그 내용을 요약해 보면, <표 2-2>와 같다. 먼저 긍정론에서 제시되는 특징을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 시간과 공간의 한계가 사라지고 비용적인 측면에서도 매우 싼 값에 가능해지기 때문이다. 둘째, 시민들이 직접적으로 인터넷을 통해 국회나 정부의 행정과정을 시청할 수 있게 되면서 직접적인 전자적 시민회의(electronic town meeting)가 가능하기 때문이다.

6) 정보화 사회와 민주주의를 결합하는 용어에 대해서는 매우 다양하다. 전자우편 민주주의(e-mail democracy), 가상민주주의(cyber democracy), 모뎀 민주주의(modem democracy), 통신망민주주의(online democracy), 단추조작 민주주의(push-button democracy), 원격민주주의(tele democracy), 디지털민주주의(digital democracy), 전자민주주의(electronic democracy), 정보민주주의(information democracy), 웹 민주주의(web democracy), 모자이크 민주주의(mosaic democracy), 전자정치(e-politics) 등으로 쓰이고 있으며(박선희, 2000; 황의서, 2000), 본 연구에서는 컴퓨터 네트워크를 통한 민주주의의 논의를 전개를 강조하면서 일반적으로 가장 통용되고 있는 전자민주주의로 한다.

표 2-2. 전자민주주의: 긍정론 vs. 부정론

긍정론적 관점	부정론적 관점
새로운 ICTs의 이용으로 인해 시간과 공간의 한계극복	정보의 부정확성 및 과부하로 인한 문제해결 지연
정치적 토론 및 참여의 수단으로 기능 (참여민주주의의 복원)	멀티미디어 정보이용능력차로 인한 정보격차의 문제
정치에 대한 정보공개로 인한 정치의 투명화	실질적인 대표성 문제
시민과의 직접적인 대화를 통해 대응성 높은 정치 실현	정보기술로 인한 새로운 범죄가능성
새로운 유형의 맞춤형 멀티미디어의 등장으로 다양한 행정서비스 제공	ICTs로 인한 감시사회로의 발전 또는 전자전체주의로의 위험성

자료: 서순복(2002), 방민석(2004)

이는 일반시민이 과거 정치인을 만나거나 대중매체를 통한 정보제공을 통해서만 알 수 있었던 중요한 문제들에 관한 정보에 대해 접근성이 높아지고, 토론과 숙의의 과정에 직접적으로 참여할 수 있는 기술이 제공되기 때문이다. 셋째, 정치적 의제에 대한 정보를 투명하게 공개함으로써 시민들은 공정하고 깨끗한 정보의 질을 얻어 올바른 정치적 참여가 질 높은 자료를 통해 의제결정이 가능하다. 또한 시민들은 ICTs를 통해 직접적으로 의사결정에 참여하게 됨으로써 정부에 대한 신뢰가 높아지고 정치적 무관심에서 벗어날 수 있다. 넷째, 정치인 또는 공무원들도 시민과 직접적인 대화를 통해 시민들의 요구를 적극적으로 반영함으로써 대응성 높은 정책을 발현할 수 있다. 마지막으로 다섯째, 기존 막대한 금액을 투자해야 시민들이 얻을 수 있었던 정보들을 정부가 직접적으로 홍보하는 새로운 유형으로 변화함으로써 맞춤형 매체에 대한 새로운 행정서비스를 제공할 수 있다.

그러나 전자민주주의의 장점과 가능성에 대한 긍정적인 측면의 이면에 발생 가능한 부정적인 문제점도 함께 공존해 왔다. 첫째, 정보통신기술로 정보격차가 점점 심화되고 이를 통해 사회적 빈부격차가 커질 것이라고 판단하였다. 특히 참여자의 대표성이 문제로 거론될 수 있고 노약자나 소외계층, 낙후지역 등에서 실질적으로 정보격차를 줄이는 것이 가장 핵심적인 사안이라고 볼 수 있다. 둘째, 정보가 무분별하게 이루어지고 여과되지 않은

과도한 정보를 시민이 판단·결정이 어려운 경우 이익집단에서 과도한 영향력을 행사하고자 할 때에 심각한 오류가 나타날 수 있다. 셋째, 일반 시민 모두가 정보통신기술을 사용할 수 있는 능력이 있는 것은 아니며 극소수의 특정한 사람만이 정보습득이 쉽다면 정보격차의 문제가 발생할 수 있다. 넷째, 컴퓨터로 인한 범죄도 증가하고 있다. 전자투표를 통한 투표변조가 나타날 수 있고 그 외 새로운 범죄가 발생할 가능성도 야기된다. 마지막으로 다섯째, 정보기술의 발달이 정보의 확산보다는 시민생활을 감시하거나 비밀을 독점하거나 정보를 조작하는 등의 가능성이 발생할 수 있다(황의서, 2000).

2) 전자민주주의의 유형

다양한 장단점을 가지고 있는 전자민주주의는 여전히 다양한 학자들로 인해 여러 유형으로 구분되고 있다. 해외의 연구자로서 대표적인 전자민주주의의 유형화는 Chadwick(2003)과 Dahlberg(2001)의 유형화가 있다.

Chadwick(2003)는 전자민주주의에 대해 4가지로 유형을 나누고 있는데, 첫째, 전자관료제모형(electronic bureaucracy model)으로 정부서비스에 대해 전자적 전달을 강조하는 모형이다. 둘째, 정보관리모형(information management model)으로 개개인과 정책결정자가 효과적인 커뮤니케이션을 강조하는 모형이다. 셋째, 대중모형(populist model)으로써 특정한 이슈에 대해 시민의 견해를 기록하고 시민에게 정책결정에 대한 참여를 강화시키는 모형이며, 마지막으로 시민사회모형(civil society model)은 정책결정과정에서 시민의 자발적이고 적극적인 참여가 자동적으로 일어나는 모형을 말한다.

Dahlberg(2001)는 자유개인주의 진영과 공동체주의 진영, 속의민주주의 진영으로 구분하였다. Dahlberg의 유형은 각자 정당성을 가지는 부분이 나름대로 차이가 있는데, 자유개인주의 진영은 개인이 이해관계를 적절하게 표현하고 반영할 수 있는 기회를 제공할 때, 공동체주의 진영은 공동의 가치를 높일 수 있는 가능성이 보일 때, 속의민주주의 진영은 공론장에서 합리적인 숙의를 할 수 있을 경우라고 보았다. 자유개인주의나 공동체주의는 이미 존재하는 개인 및 집단의 의지를 반영하는 것이 민주주의라고 본다면, 속의민주주의는 숙의과정을 통해 공론을 형성하면서 서로 합의형성을 해나간다고 본다. 이러한 점에서 인터넷 상에서의 사이버공간이 합리적-비판적 숙의를 통해 사이버상에서 새로운 공론장

으로 만들어낼 수 있다고 보았다.

국내 연구자로서 전자민주주의를 유형화 한 박선희(2000)는 커뮤니케이션 수준과 내용에 대한 위 연구를 토대로, 전자민주주의를 통해 실현가능한 민주주의의 유형을 구분하였다.

첫째, 국민투표적 민주주의(plebiscitary democracy)이다. 국민투표적 민주주의는 많은 개인에게서 정책결정과정에 직접적으로 개입할 수 있는 기회를 제공한다(Abramson, Arterton & Orren, 1988). 인터넷이나 컴퓨터 프로그램을 이용해 현실적으로 불가능한 시민참여를 통해 직접민주주의를 강화하는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다. 그러나 국민투표적 민주주의는 매우 제한된 의미에서의 참여민주주의라고 볼 수 있다. 그러나 다수의 의견으로 인해 소수의 의견이 무시되는 권위주의적 정치라는 결론을 내릴 수 있어 단순한 투표와 같은 민주적 참여와 동일시되는 경향이 있다. 개인이 직접적으로 정치이슈에 참여하기 때문에 개인이 국가를 관리할 수 있다는 믿음을 주지만 사실 정치참여 자체가 매우 수동적이라는 한계가 있다.

둘째, 숙의민주주의(deliberative democracy)는 이러한 한계에서 민주주의의 개념을 확장시키고자 등장하였다. 인터넷의 가상공간은 공론장(public sphere)처럼 이성적이고 합리지향적인 공간으로 보기는 어렵지만 다양한 사회집단들이 이슈에 대해 논의하고 경쟁하고 타협할 수 있는 기능이 가능하다고 보았다. 사이버 공론장으로서 가지는 특징은 시민이 정보를 수집하고 제공하는 주체라는 것과 사이버 공간상에서 자유롭게 의제를 설정하고 형성할 수 있다는 점이다. 사이버 공론장에서 개인은 일반적으로 정보를 소비하는 것이 아니라 생산과 소비를 주도하는 역할이 가능하며, 컴퓨터 네트워크가 케이블방송이나 전화 여론조사와 같은 다른 커뮤니케이션 채널보다 민주적이라고 볼 수 있다.

셋째, 공동체적 민주주의는 공공선을 구축하고 유지하는 설득과정을 통해 달성되는 민주주의라고 본다. 숙의민주주의와 관련성이 높고 사이버공간이라는 점을 고려했을 때 서로 매우 밀접한 민주주의의 유형으로 볼 수 있다. 다만 초점을 어디에 두느냐에 따라 다른데 숙의민주주의의 경우는 숙의과정에, 공동체 민주주의의 경우는 숙의과정을 통한 공공선(common good)을 구축하는데 초점을 둔다. 공동체 민주주의의 기본바탕에는 자치역량을 지닌 시민, 공동체에 대한 관심이 높고 적극적으로 참여하는 시민을 전제로 하고 있기 때문에, 서로의 관심사나 정치적 견해가 비슷한 사람끼리 연대감을 느끼기 쉽다는 장점이

있지만, 이러한 공동체가 폐쇄적이고 배타적으로 흐를 가능성도 있다는 것이 매우 큰 단점으로 작용한다.

넷째, 다원적 민주주의(communitarian democracy)는 각자의 이해관계에 따라 집단을 형성하고 자신의 이익과 관련된 집단에 참여한다. 이해집단은 의사결정과정에서 표현이나 활동에 제재가 없어야 하고 타 집단과의 연대하는 과정에 어떠한 방해가 없어야 하는 것을 전제로 하고 있다. 다원적 민주주의는 소수를 통해 갈등을 최소화하고 다수의 권력을 분산할 수 있으며, 누구나 저렴하고 쉬운 접근가능성을 통해 다양한 이해집단들이 동일한 경쟁의 기회를 갖는다는 장점이 있다. 그러나 공공선에 대한 배려가 없어 공동체 전체에 대한 이해관계가 형성되기 어려우며, 집단 간 불평등 가능성에 대해 인지하지 못한 채 기회평등만을 강조하거나 특정집단에 대한 편견이나 자원의 부족으로 인한 정치활동의 저해는 주목하지 않는다는 단점이 있다. 다음의 <표 2-3>은 박선희(2000)의 전자민주주의의 유형을 정리한 것이다.

즉, 전자민주주의는 누가, 어떤 권한과 역할을 가지고, 어떻게 참여할지 여부에 따라 비교적 다양한 방식으로 구현될 수 있으며, 그에 따른 장·단점 역시 그 편차가 크다고 볼 수 있다.

표 2-3. 전자민주주의의 유형

구분	국민투표적 민주주의	숙의(심의) 민주주의	공동체적 민주주의	다원주의적 민주주의
작동원리	다수결원리	토론과 숙의	토론과 숙의	자유경쟁
주요지향점	직접 참여	합의도출	공공선	개인 이해실현
커뮤니케이션	수직적	수평적	수평적	수직적/수평적
장점	직접민주주의의 강화	자유로운 의제설정가능	공동체 강화	다수의 권력 분산 저렴한 비용 간단한 접근가능성
단점	단순히 개인의 의사 취함	현실과 이상의 괴리감 존재	폐쇄적, 배타적 공동체 형성 가능	공공선에 대한 배려 無
주요 참여방식	전자투표, 온라인 여론조사	컴퓨터매개 정치토론	가상공동체 참여	온라인 집단활동

자료: 박선희, 2000

제2절 전자정부와 플랫폼 정부

1. 전자정부

1) 전자정부와 행정개혁

제1절에서 논의한 전자민주주의가 주로 정치학적 관점에서 민주주의의 다양한 실천방안 중 하나 정보통신기술을 활용한 것이라면, 제2절에서 논의되는 전자정부는 행정학적 관점에서 정부의 행정서비스 제공 방식으로 정보통신기술을 활용한 것이라고 볼 수 있다. 전자정부(e-government)⁷⁾란 컴퓨터와 모바일 기기, 인터넷 과 같은 정보통신기술을 활용하여 공공서비스를 제공하는 것을 말한다(위키피디아, 검색어: e-government, 검색일: 2020.06.25.).

「전자정부법」에 규정되어 있는 전자정부의 법률적 개념은 “정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관(이하 ‘행정기관 등’)의 업무를 전자화하여 행정기관 등의 상호간 행정업무(정부와 정부: G2G, 정부와 관료: G2E) 및 국민에 대한 행정업무(시민과 정부: C2G, 정부와 기업: G2E)를 효율적으로 수행하는 정부”를 말한다. 그러나 이와 같은 개념은 2001년 법제정 초기 행정기관 사무의 전자화를 통해 행정사무와 민원업무 처리를 효율화하는데 방점을 두었던 협의의 전자정부 개념이 여전히 법문에 남아있는 것이고, 현재에 이르러서는 행정개혁의 핵심수단으로서 전자통신기술을 활용하는 광의의 개념으로 확대되었다(정충식, 2016).

그러나 협의의 전자정부 개념이 법적 개념으로 명시된 데에는 국제기구의 역할도 크다. 대표적으로 UN은 2005년 이후 현재까지 국가별 전자정부평가를 통해 전자정부 발전수준을 평가하고 있는데, 크게 전자정부 발전지수(① 온라인서비스지수: 정부 웹사이트 유무와 수준, ② 정보통신 인프라지수: 인터넷 이용자 비율, 유선·이동전화 가입 건수, 유·무선 초고속 인터넷 가입 건수, ③ 인적자본지수: 성인 문해율, 취학기대 교육연수, 평균 교육연

7) 전자정부는 영문으로 ‘e-gov, electronic government, Internet governance, digital government, online government, connected government’ 등으로 표기되며, 특히 OECD는 ‘digital government’를, UN은 ‘e-government’를 주로 활용하고 있다(위키피디아, 검색어: e-government, 검색일: 2020.06.25.).

수율, 기대 교육연수, 평균 교육연수 등)와 온라인 참여지수로 구분된다(김구, 2017; 송지향, 2016). 즉, 이와 같은 국제기구의 평가는 광의의 전자정부 구축에서 말하는 정부혁신 및 시민참여에 기반한 전자민주주의의 이념을 반영하기 보다는 단순히 전자정부 인프라 구축의 수준을 비교하는데 그쳤다고 볼 수 있다. 따라서 전자정부 평가에 대한 국제순위를 바탕으로 본 연구의 목적인 주민참여 플랫폼에 대한 분석이나 평가를 하는 데에는 한계가 있다.

표 2-4. 웹기반 기술 진화의 단계

구분	웹 1.0	웹 2.0	웹 3.0
핵심특징	접근 일방향의 정보생산/제공 이용자: 소비자 역할	참여, 공유, 개방 쌍방향 정보생산/공유 이용자: 정보생산자이자 소비자	상황인식 지능화된 웹이 이용자가 원하는 콘텐츠를 만들어 제공
정보이용자	인간	인간	인간과 컴퓨터
정보검색범위	검색엔진 내에서만 가능	API를 통한 검색엔진 간 연계/자료개방	이용자 맞춤형 검색
기반기술	브라우저, 웹저장	브로드밴드, 서버관리	시멘틱 기술, 상황인식, 클라우드 컴퓨팅
활용 단말기	PC	PC, 모바일(일부)	PC, 모바일, 시계, 각종 블루투스 기기 등

자료: 이해정, 2007; 박윤정, 2009; 유혜림·송인국, 2010; 이재완, 2014

따라서 광의의 전자정부 개념은 웹기반 기술의 진전에 따른 정부운영의 패러다임에 따라 단계별로 구분될 수 있다. 먼저 웹기반 기술의 진화 단계는 <표 2-4>와 같이 크게 3단계로 구분된다. 1단계, 웹 포털이 구축되고 포털사이트를 통해 정보가 제공되는 웹 1.0으로부터 시작된다. 웹 1.0의 궁극적 서비스 지향점은 접근에 있으며(유혜림·송인국, 2010), 웹의 등장을 통해 공간의 제약 없는 상호교류와 소통이 용이해졌지만 단지 웹사이트 운영자(정부)가 제공하는 정보에 대한 접근 외에 이용자(시민)의 역할은 제한적인 일방향의 소통이라고 볼 수 있다(이재완, 2014).

표 2-5. 정부운영 패러다임의 변화: 단계별 전자정부

구분	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
웹기술	웹 1.0	웹 2.0	웹 3.0
운영방향	정부중심	국민중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성, 비밀주의	민주성, 투명성	확장된 민주성 투명성, 대응성
참여	관 주도/동원	제한된 공개/참여	능동적 공개/참여 개방/공유/소통/협력
국민의 지위	수동적 시민	집합적 시민	원자화된 개인
행정서비스	일방향 제공 제한적 정보공개 시공간 제약 공급 위주의 서비스 서비스 전자화	양방향 제공 정보공개 확대 모바일 서비스 정부-민간 융합 서비스 신규서비스 가치 창출	양방향 맞춤형 정보 제공 실시간 정보제공 중단 없는 서비스 개인별 맞춤형 서비스 서비스 지능화
접근성	first-stop shop 단일창구(포털)	one-stop shop 정부서비스 중개기관	My Gov 개인별 정부서비스 포털
수단	직접 방문 유선인터넷	유/무선 인터넷	무선 인터넷 스마트 모바일 기기
업무통합	단위업무별 처리	프로세스 통합/플랫폼	서비스 통합

자료: 행정자치부, 2015; 대한민국정부, 2010; 이재완, 2014

2단계, 웹 2.0은 이와 같은 웹 1.0의 한계를 극복하기 위해 참여, 공유, 개방이라는 서비스 패러다임의 변화 방향을 제시한다(이혜정, 2007; 유헤림·송인국, 2010; 이재완, 2014). 온라인상에서의 협동과 정보공유를 강조하는 웹 2.0은 일반 이용자(국민)가 정보의 생산자이자 유통자가 되어 집단지성을 통해 부가가치를 가지는 새로운 정보를 생산·공유해 새로운 서비스를 창출한다(이혜정, 2007).

3단계, 웹 3.0은 데이터와 정보를 주문제작(customization)하여 이용자가 필요로 하는 정보로 만드는 개인화 과정으로, 상황인식에 기반한 지능화된 웹 환경을 구축하는 것을 말한다(김택천, 2009; 박윤정 2009). 또한 기기와 서비스 통합을 통해 경계가 사라지는 유비쿼터스 환경을 의미하기도 한다(이혜정, 2007).

따라서 이와 같은 3단계의 웹기반 기술 단계는 정부운영 패러다임에 직접적으로 연계되어 <표 2-5>와 같이 광의의 전자정부 개념에 대한 발전 단계를 정의하는데 활용될 수 있다.

먼저 웹 1.0에 기반한 정부 1.0은 정부가 시민에게 일방향의 서비스를 제공하며, 단일 창구를 통해 특정 시간과 장소에서만 공공정보와 서비스 접근이 가능한 공급자위주의 전자정부를 말한다. 즉, 행정의 전산화에 기반한 협의의 전자정부 형태라고 볼 수 있다. 이에 비해 웹 2.0에 기반한 정부 2.0은 일반국민의 정보접근 및 생산 등 쌍방향 소통, 협업(collaboration)이 가능하도록 투명하게 정보를 개방하는 열린 정부(open government)를 지향한다(김주원, 2011; 오영균, 2013; 이재완, 2014). 따라서 광의의 전자정부에서 요구되는 시민참여와 혁신은 정부 2.0에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 2010년 시작된 정부 3.0은 한 단계 더 나아가 정보의 홍수 속에서 개인이 상황에 맞게 원하는 정보를 가공·처리해 제공하는 서비스이다(대한민국정부, 2010; 이재완, 2014). 특히 정부의 역할을 플랫폼 제공자에 한하고, 참여 시민과 민간영역의 주도적 역할을 강조하는 플랫폼 정부의 개념도 정부 3.0과 연계된다고 볼 수 있다.

따라서 진화의 단계별로 전자정부는 단지 정부웹사이트의 구축에 머무는 것이 아니라, 웹 공간 안에서의 소통과 정부-시민의 협업의 방향으로, 공급자 중심의 정보제공이 아닌 수요자 맞춤형 정보제공을 통해 시민참여 시 활용할 수 있는 필요 정보를 제공하는 방식으로 발전되고 있다고 볼 수 있다(최영철, 2013).

2) 전자정부와 전자민주주의

전자정부의 개념을 정부혁신과 연계할 때 전자정부는 시민참여의 수준과 밀접한 연계성을 지니지만, 정부의 개념을 행정부와 입법부로 확장하게 되면 이는 곧 제1절에서 논의한 전자민주주의의 개념과 연계된다. 특히 최근과 같이 시민의 참여가 정부와 함께 정책을 형성해 나가는 과정까지 확장될 경우, 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 행정부 중심의 전자정부 개념만으로 사회 전반의 민주주의 성숙을 지향하는 현재의 정부혁신 방향을 충족시키기 어렵기 때문이다.

이와 같은 관점에서 본다면 전자정부는 단순히 정보화된 행정기관을 넘어 웹 기술을 기반으로 가상공동체에서 형성되는 사이버 거버넌스(cyber governance)로의 발전과정이

며, 전자정부와 전자민주주의는 상호 영향을 주고받을 수밖에 없다(김석준 외, 2000; 김성태, 2005 & 2003; 방민석, 2004).⁸⁾

그림 2-1. 전자정부와 전자민주주의의 관계



따라서 이와 같은 관점에서 <표 2-5>의 전자정부 단계와 제1절 <표 2-3>의 전자민주주의의 유형 간의 관계를 하나의 그림으로 구조화하면 <그림 2-1>과 같이 3단계로 구분될 수 있다.

먼저 1단계, 웹 1.0 기술을 활용한 정부 1.0 기반의 전자정부는 전자민주주의와 직접적 연계성을 지니지 않는다. 단지 정부를 웹상에 구축하고 정부가 생산한 정보를 시민에게 제공하는데 그쳤을 뿐 시민은 수동적인 정보의 이용자에 머물렀기 때문이다.

2단계, 웹 2.0 기술을 활용한 정부 2.0 기반의 전자정부는 국민투표적 전자민주주의와 연계성을 지닌다. 정부의 주요 아젠다나 정책설계 등의 과정에서 전자투표, 온라인여론조사 등의 방법을 활용하여 시민의 의견을 수렴하기 때문이다. 그러나 그 과정에서 시민이 활용할 수 있는 정보의 수준, 웹상에서의 소통이나 토론의 수준, 참여 시민의 권한이나

8) 예를 들어 김성태(2003; 2005)와 방민석(2004)은 사회다원성의 정도와 시민사회의 성숙도를 기준으로 전자민주주의와 전자정부의 관계를 ① 관료조직 내 전자민주주의와 관료모형 전자정부, ② 정보공개형 전자민주주의와 정보관리모형 전자정부, ③ 상호공개형 전자민주주의와 시민참여모형 전자정부, ④ 다원사회모형 전자민주주의와 거버넌스형 전자정부 등 4단계로 구분하기도 하였다. 그러나 이 모형은 전자정부의 발전단계(정부 1.0~정부 3.0) 및 제1절의 전자민주주의유형(<표 2-3>)의 내용을 충분히 반영하는 데 한계가 있어 본 연구의 모형으로서 채택하지는 않았다.

역할에 한계가 있기 때문에 개인의 요구에 대응한 정책설계에 도달하거나, 시민의 실질적 참여를 담보하기 어려워 참여의 효능감에 대한 회의적 반응이 나타날 수 있다. 따라서 이 시기 민간영역에서는 제한된 범위의 공동체 내에서 폐쇄적·배타적 형태로 공동체를 강화하며 활동하는 공동체적 전자민주주의나 온라인 집단활동을 통해 공공선에 대한 배려 없이 자신의 이익을 추구하며 경쟁하는 다원주의적 전자민주주의가 나타난다.

3단계, 웹 3.0 기술을 활용한 정부 3.0 기반의 전자정부는 숙의(심의) 전자민주주의와 연계성을 지닌다. 웹상에서의 토론과 숙의를 통해 합의를 도출하고, 정부와 시민이 수평적 관계에서 자유롭게 의제를 설정하고 정책을 채택하는 것은 행정부와 입법부 모두에서 적용이 가능한 영역이다. 공개된 데이터를 시민의 요구에 맞게 가공해 제공하는 방식은 시민이 높은 수준의 이해 위에서 실질적인 참여를 할 수 있는 기반이 되며, 나아가 모바일기기, 화상회의 인프라 등의 구축과 결합해 가상공간에서의 정책의 숙의·숙성 등과 같은 참여의 질적 제고와 보다 넓은 범위의 시민참여를 통한 참여의 양적 확대 및 참여자 대표성 등의 확보에도 긍정적인 영향을 미친다. 따라서 이 경우, 공동체적 전자민주주의나 다원주의적 전자민주주의는 여전히 존재하지만, 공공선을 해치지 않고 사회적 논의를 보다 활발하게 하는 긍정적인 역할로 공존할 수 있는 가능성이 높다.

따라서 각 단계별로 시민의 역할은 수동적 정보이용자 → 정부와 대등한 협력자 → 주도적·능동적 생산자이자 이용자로서 진화해 가며, 정부 2.0 이상의 전자정부에서는 시민참여의 중요성이 강화됨에 따라 전자민주주의의 성숙이 함께 병행된다는 점을 알 수 있다.

2. 플랫폼 정부(platform government)

플랫폼 정부의 등장은 민간부문에서의 기술혁신으로부터 시작된다. 웹 2.0 기술을 기반으로 구글, 페이스북, 트위터, 위키피디아 등 생산자와 소비자, 개인과 개인 등을 연결하는 (networking) 플랫폼을 서비스함으로써 이윤을 창출하는 기업이 성공을 거두면서, 이 기술을 민간을 넘어 정부에 적용하고자 하는 움직임이 시작되었기 때문이다(O'Reilly, 2011). 따라서 행정개혁의 단계별 전자정부의 형태로서 플랫폼 정부(government as a platform)

가 처음 언급된 것은 시민의 참여를 강조한 정부 2.0 단계였다고 볼 수 있다(Linders, 2012).⁹⁾

플랫폼은 외부 생산자와 소비자가 상호작용하면서 가치를 창출할 수 있도록 참여를 독려하는 개방적 인프라를 제공하고, 그에 맞는 거버넌스를 구축하여 모든 참여자가 가치를 창출할 수 있는 장을 의미한다(Parker et al., 2016; 우윤석, 2017; 조태준, 2017). 따라서 플랫폼의 구축 및 운영을 위해서는 다음과 같은 세 가지 사항이 고려될 필요가 있다. 첫째, 초기에 정부가 열린 표준을 설정함으로써 생태계의 다양한 행위자들을 통해 혁신과 성장할 수 있는 가능성을 열어두도록 설계하여야 한다(O'Reilly, 2011). 따라서 정부는 논의의 장을 제공하는데 그 역할을 제한하고, 플랫폼 안에서 콘텐츠와 서비스를 생산·유통·기준개발을 하는 등의 역할은 이를 활용하는 이용자들에게 전적으로 맡겨야 한다(신열, 2017). 둘째, 초기의 플랫폼은 시민이 쉽게 접근하고 참여할 수 있도록 구성되어야 하며, 단순히 정부가 가진 많은 정보를 전달하는데 초점을 두고 있는 기존의 전자정부와 가장 차별화된 특징이다(신열, 2017). 셋째, 유사 서비스 간의 통합을 통해 플랫폼을 이용하는 이용자들의 편의를 제공하는 것이 중요하다(신열, 2017).

따라서 민간 부문의 플랫폼과 비교할 때 정부의 플랫폼은 서비스 제공자는 단지 플랫폼이라는 공간과 최소한의 규칙만을 제공하고, 참여와 활동, 콘텐츠와 서비스의 개발, 활용, 확산 등의 모든 역할은 플랫폼 이용자들의 몫으로 남는다는 점에서 공통점을 지닌다(오철호, 2012).

그러나 정부 플랫폼은 근본적인 한계를 가지고 있다. 민간영역에서 웹 2.0 기술에 기반한 플랫폼 기업이 등장할 때, 플랫폼의 개념은 단지 기차와 승객을 만나게 하는 공간일 뿐만 아니라 공간적인 특성을 활용하여 다양한 가치교환과 거래를 통해 수익창출을 할 수 있는 공간으로 규정되었다(노규성, 2014). 플랫폼을 활용하고 이용하는 시민은 스스로 콘텐츠와 서비스를 창출·제공함으로써 수익을 창출하고, 창출된 콘텐츠와 서비스를 이용·소비하는 시민은 그로부터 즐거움이나 편의를 얻을 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 그러

9) 특히 오바마 정부의 'Challenge.gov'는 정부가 해결하기 어려운 과제를 시민의 아이디어를 토대로 해결하면서 정부의 일하는 방식을 바꾸고자 하는 플랫폼 정부의 대표적인 사례로 평가받고 있다(신열, 2017).

나 정부 플랫폼은 플랫폼의 활용을 통해 수익이 아닌 공공선(公共善) 등과 같은 비교적 추상적·이상적인 성과를 얻게 된다. 즉, 플랫폼의 콘텐츠와 서비스를 개발하는 시민의 적극적 참여 유인이 부족하기 때문에 근본적으로 활성화에 한계를 경험하게 된다.

그 결과 정부 2.0에 기반해 개발된 다수의 정부 플랫폼은 단지 시민의 의견 개진이 가능한 정보제공 목적의 정부 웹사이트 형태를 벗어나지 못했거나, 정부가 초기의 플랫폼 설계 이후 단계에도 적극적으로 활동하여야만 유지될 수 있는 한계를 벗어나지 못하고 있다(제4장의 분석결과).

이에 비해 민간영역에서는 플랫폼 안에서 시민들의 활동이 활발해지면서, 보다 개인화된(customizing) 콘텐츠와 서비스를 만들고 공유하는 방식으로 시민들의 사회·문화·경제 영역의 활동 방식이 변화되기 시작되었다(Shivalingaiah & Naik, 2008). 따라서 정부 플랫폼에 대한 시민의 기대치 역시 높아지게 되면서 이에 부응하지 못한 정부 플랫폼의 활용은 점차 낮아질 수밖에 없다.

따라서 2010년 정부 3.0을 맞아, 시민의 요구에 맞게 정부 플랫폼의 인프라를 고도화하고, 정부는 플랫폼을 제공하고 시민이 주도적 역할을 하여 정책을 설계·제안·채택하기 위해 시민이 가공·활용할 수 있는 정보공개 수준 제고, 플랫폼 내에서의 속의 실현 방안 모색 등을 시도한 것은 정부 2.0 기반의 플랫폼 정부가 가진 한계를 극복하고 활성화하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 그 결과 플랫폼 정부는 정부 2.0 뿐만 아니라, 전자정부의 가장 높은 단계인 정부 3.0 기반의 행정혁신과도 밀접한 관련이 있다(방민석, 2013).

3. 사회혁신의 생태계로서 플랫폼(platform)

앞서 살펴본 바와 같이 플랫폼 정부는 국내에서 정부 2.0 계획이 수립되었던 약 10년 전부터 주목을 받아왔다. 그러나 최근 정부 플랫폼에 대한 관심이 고조된 것은 사회혁신의 생태계로서 플랫폼(platform)의 개념이 재조명되었기 때문이라고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 정부 플랫폼은 민간과 달리 이를 통한 수익을 창출할 수 없기 때문에 적극적 활용의 필요성에 대한 공감대 창출에 한계가 있다는 단점이 가장 큰 단점이라고 할 수

있다. 그러나 정부 플랫폼(platform)이 사회적 난제를 해결하기 위한 공동창조의 생태계로서 역할을 수행할 수 있다는 것은 정부로 하여금 정부 플랫폼의 개선과 활용 의지를 제고하도록 하는 원동력이 된다.

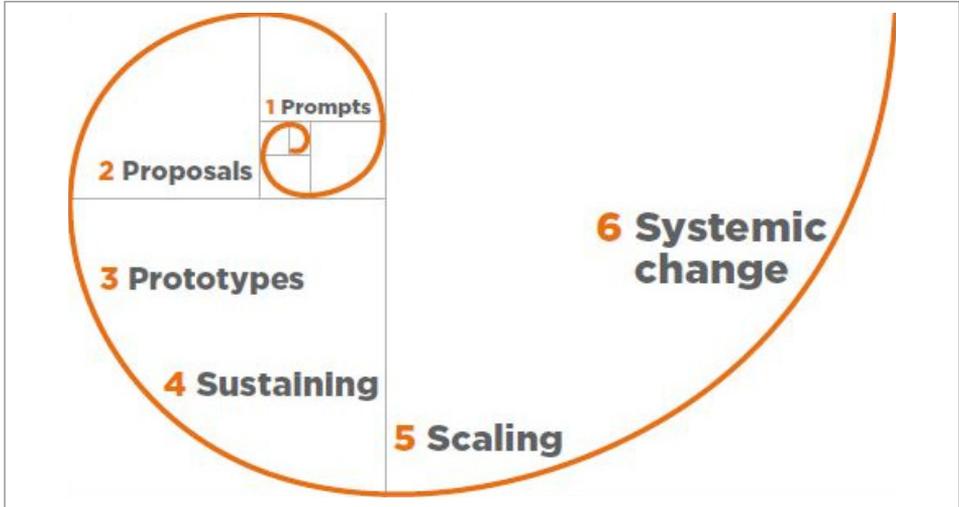
그렇다면 사회혁신이란 무엇인가? 사회혁신(social innovation)은 기존보다 더 나은 방법으로 사회적 요구를 충족시키는 것을 목표로 하는 새로운 사회적 실천(new social practices)을 말한다(Howaldt & Schwarz, 2010). 그러나 비교적 추상적으로 느껴지는 ‘사회혁신’이라는 용어의 사용이 최근 급격히 증가된 것은, 급변하는 현대사회에 생존하기 위해 필수적으로 요구되는 특징을 담고 있기 때문에 짧은 시간 유행하다가 사라지는 용어(buzz word)라고 보기는 어렵다(Pol & Ville, 2009).

첫째, 사회혁신은 현실세계(real world)의 복잡성(complexity)을 반영할 수 있는 비선형(non-linear)의 과정(process)이다. 사회혁신의 과정으로 대표적인 이미지인 <그림 2-2>의 나선형 구조는 사회혁신이 가지는 비선형적 특성을 상징적으로 보여준다. 이와 같은 특징은 ‘비선형 세계에서 선형적(linear) 사고에 기반한 기획 및 예측이 가져올 수 있는 실패(De Langhe et al., 2017)’를 극복할 수 있는 가능성을 제고한다.

둘째, 아이디어의 탐색부터 정책화·제도화(<그림 2-2>의 ‘시스템 변화(systemic change)’)에 이르는 전 과정에서 집단지성이 필요하다. 정책의 공동생산(co-production)을 넘어, 공동주도(co-initiation), 공동설계(co-design) 등의 개념을 내포하고 있기 때문이다(Voorberg et al., 2014). 따라서 사회혁신은 급변하는 현대사회에서 정부 또는 소수 엘리트 주도의 문제해결이 한계에 부딪혔을 때, 이를 극복하기 위한 대안으로 제시된다.

셋째, 사회혁신은 개개의 시민들이 사회문제를 해결하기 위한 주체로서 행동하게 된다. 이와 같은 새로운 참여의 경험은 정부 신뢰 제고와 사회자본(social capital) 확대의 계기가 될 수 있다(김지수·이재용, 2019). 그 결과 개별정책을 통해 해결하기 어려운 사회문화적 변화, 정책 패러다임의 전환 등을 이끌어낼 수 있는 저변을 확대하는 기반이 된다.

그림 2-2. 사회혁신 과정의 나선형 구조



자료: Murray et al.(2010)

그런데 이와 같은 사회혁신은 공동창조(co-creation)¹⁰⁾가 가능한 생태계가 조성되어 있을 때 실현 가능하다(홍길표·이립, 2017). 본래 사회혁신은 단지 특정한 행위자(개인 또는 단체)의 노력만으로 이루어질 수 없으며, 시민이 정책의 초기 단계부터 공동주도·공동설계를 하는 등 시민참여를 강조한다(Voorberg et al., 2014). 현재의 문제점을 감지하고 해결의 필요성과 방법을 도모하는 과정은 물론, 초기 아이디어를 지지·발전시켜 제도화·정책화를 통해 사회를 변화시키는 과정 전반에서 다양한 시민들의 참여가 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 작은 아이디어나 문제 제기라도 이를 사회적으로 공유할 수 있는 기반이 마련되지 않는다면 사회혁신은 촉발될 수 없으므로, 이와 같은 관점에서 사회혁신의 생태계¹¹⁾가 조성될 필요가 있다.

10) 여기서 공동창조(co-creation)는 산출물의 가치를 공유할 뿐만 아니라(sharing values) 책임공유(sharing responsibility) 또는 위험공유(risk sharing)를 내포하고 있다(Calleja & Marantz, 2015).

11) 자연생태계는 변이, 선택, 복제, 공진화 등과 같은 진화원리에 따라 디자이너 없이 디자인을 창조하는 규칙이자 하나의 솔루션 알고리즘이라고 볼 수 있다(Dennett, 1995). 즉, 사회혁신의 생태계는 이와 같은 생태계의 특성을 반영하여 다양한 행위자들이 사회혁신의 다양한 아이디어를 제시하고,

사회혁신 생태계(social innovation ecosystem)에서 정부의 역할은 모든 것을 자연선택(natural selection)에 맡기는 자연생태계의 ‘눈먼 시계공(blind watchmaker)’이 아니라 ‘현명한 시계공(wise watchmaker)’이 되는 것이다(Dawkins, 1996). 만약 사회혁신 생태계가 자연생태계와 같이 어떤 정부의 개입도 없는 자연선택(눈먼 시계공)에 맡겨진다면 자율적·자생적 성장·발전이 이루어질 수는 있으나, 많은 경우 사회적 가치를 가지는 다양한 아이디어들은 자연도태 될 수 있기 때문이다. 따라서 정부는 사회혁신생태계를 조성하고, 다양한 아이디어의 창발과 결합, 적용을 지원하는 ‘현명한 시계공’ 역할을 할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 정부가 시민참여 플랫폼을 개발·운영하는 것은 사회혁신 생태계 조성의 기반이 된다. 특히 플랫폼 제공자는 단지 최소한의 규칙과 공간을 제공하는 역할만을 하고, 플랫폼 활용자들이 스스로 콘텐츠를 만들고, 교환하고, 협력하여 새로운 가치를 창출한다는 플랫폼의 특징이 사회혁신 생태계 조성을 위한 정부의 역할과 적합도가 높기 때문이다.

그러나 플랫폼의 성공조건은 철저히 플랫폼 활용자를 위한 방향으로 설계되어야 한다는 데 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 페이스북과 같은 SNS 플랫폼의 성공은 플랫폼 활용자들의 니즈를 반영함으로써, 이용자 간의 가치교환이 활발하게 이루어질 수 있는 공간을 제공했다는 데 있기 때문이다. 즉, 플랫폼 성공의 조건은 ① 혼자보다 다수의 참여를 통해 시너지를 낼 수 있는 구조, ② 플랫폼 존재 전보다 교류가 활발해 질 것, ③ 플랫폼의 품질이 일정수준 이상 유지될 것, ④ 누구나 따라갈 수밖에 없는 보이지 않는 규칙이 존재할 것, ⑤ 끊임없이 스스로 진화할 것 등으로 요약된다(노규성, 2014).

그러나 영리목적의 활동이 아닌 ‘사회혁신’을 위한 정책제안·개발 등을 목적으로 하는 시민참여 플랫폼의 경우, 이와 같은 플랫폼 성공의 조건을 충족하는데 한계가 있다. 플랫폼을 통한 아이디어의 개발 및 교류 등의 과정에 시민이 적극적으로 참여할 유인이 없기

변이와 선택, 복제와 공진화 등과 같은 과정을 거쳐 사회적 변화를 탄생시킬 수 있는 알고리즘 또는 시스템을 말한다(라준영, 2014). 즉, 사회혁신 생태계(social innovation ecosystem)란, 사회혁신가의 성공에 필요한 자원(예: 물리적 자본, 인적 자본, 사회적 자본, 정치적 자본, 지적 자본 등)과 환경적 조건(예: 공공정책·정치·언론·경제·사회적 환경 등)을 포함해 사회혁신의 실천을 지원 또는 결정하는 모든 것이다(Cameron, 2012). 따라서 정부가 사회혁신을 설계·주도하는 것이 아니라, 정부는 하나의 사회혁신 생태계 형성의 기반을 제공하고, 다양한 행위자들이 이 생태계 안에서 변이와 선택, 복제와 공진화 등의 과정을 거쳐 사회혁신을 이끌어내는 것이다.

때문이다. 즉, '사회혁신' 또는 '정책개발' 등과 같은 플랫폼 활용의 결과는 개별 시민이 체감할 수 있는 시너지효과(예를 들어 경제적 편익 등)를 도출하기 어려워 합리적 무관심(rational inattention) 현상이 발생되기 쉽다.

즉, 플랫폼을 제공하는 역할을 하는 정부가 사회혁신을 위해 플랫폼 개발 및 활성화 필요성이 높다고 인식하는 것과 달리, 플랫폼에서 적극적인 역할을 수행해야 하는 시민이 체감하는 플랫폼 활용의 의지는 매우 낮을 수밖에 없다. 따라서 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 최근 정부는 정부 3.0 기술을 접목한 플랫폼 고도화와 숙의(심의) 전자민주주의의 실천 등을 통해 시민이 플랫폼 활용의 실효성을 체감할 수 있도록 하는데 집중하고 있다. 즉, 사회혁신의 생태계로서 플랫폼은 플랫폼 정부의 고도화와 맞물려 있으며, 시민 주도의 참여와 숙의(심의) 전자민주주의를 실천하고자 하는 가장 진화된 형태의 전자정부라고도 볼 수 있다.

제3절 주민참여의 유형과 분석기준

1. 주민참여의 개념 및 유형

1) 주민참여의 개념

앞서 살펴본 제1절과 제2절의 전자민주주의 및 전자정부 개념은 사회혁신과 플랫폼 정부 개념으로 발전되면서 결국 정부 정책에 대한 높은 수준의 시민참여를 요구한다. 시민 스스로 사회문제를 탐색하고 문제해결의 방법을 개발·제안하는 등 시민의 역할이 더 이상 공식적 정책결정자라 할 수 있는 정부 관료나 선출직 국민의 대표와 차별화되지 않기 때문이다. 특히 플랫폼 정부의 개념은 정부가 플랫폼을 제공하고 시민의 주도적인 콘텐츠 개발을 하는 것이기 때문에 오히려 정부는 지원자 또는 시민의 제안을 받아 정책으로 실현하는 행위자의 역할을 하는 등 시민이 정책개발과 제안에서 핵심적 역할을 한다.

그렇다면 시민참여(citizen participation)란 무엇인가? 시민참여의 개념 정의에 앞서 먼저 참여의 개념은 사전적으로 ‘대중이 정치, 경제, 경영 또는 기타 사회적 결정에 대한 의견을 표현하고 영향을 미치는 메커니즘(위키피디아, 2019.08.20. 검색어: participation: 김지수, 2019 재인용)’을 말한다. 따라서 시민참여는 학자들마다 다양하게 정의되지만 일반 대중(the public)을 행위의 주체로 삼기 때문에, 특정 쟁점과 직접적 관련(이해관계)이 있는 이해관계자(stakeholder)의 참여와 비교할 때 보다 참여자의 폭이 비교적 넓은 개념이라고 볼 수 있다.

이와 같은 ‘시민참여’는 참여 시민의 범위에 따라 실무적 차원에서 다양한 용어로 사용되고 있는데, 예를 들어 국가차원의 정책이나 사업에 대한 시민참여라면 참여의 주체가 특정국가의 국민이 되고 이 때 ‘국민참여’라는 표현을 사용할 수 있다. 이에 비해 지방자치단체 차원의 정책이나 사업에 대한 시민참여는 참여의 주체가 특정 지방자치단체의 주민이 되고, 이때는 ‘주민참여’라는 표현으로 사용될 수 있다.¹²⁾

12) 이종수(2009)는 행정학사전을 통해 주민의 개념을 정의하고 있지만 시민에 대한 개념은 정의하지 않아 주민과 시민의 차이가 없다는 학자들의 의견을 반영한 것으로 볼 수 있다(하정봉·길종백, 2013). 하정봉·길종백(2013)은 “주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구”에서 森岡·塩原·本間(編)(1993)의 “신사회학사전(新社会学辞典)”을 인용하면서 주민과 시민에 대해 “지역과의 관련성을 강조하는 경

따라서 이론적 논의를 통해 주민참여의 개념을 정의하기 위해서는 시민참여와 국민참여 등의 개념을 종합하여 정리하되, 참여자의 범위를 지방자치단체 거주 주민으로 제한하는 방식을 채택할 필요가 있다.¹³⁾

주민참여의 개념은 일반적으로 지역사회구성원으로서 주민이 정부의 정책결정에 영향을 미치고자 하는 행동 또는 주민의 선호와 가치를 행정서비스에 반영하고자 하는 행동 전반을 포함한다(Creighton; 2005; Schacheter, 1997; Dahrendort, 1994; Nagel, 1987; Zimmerman, 1986; Langton, 1978; Versa,1977; Verva & Nie, 1972). 국내에서도 이와 같은 주민참여의 개념은 그대로 적용되어, 일반적으로 지방자치단체(지방의회 포함)의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 주민의 행위라고 정의되고 있다(유희정·이숙중, 2015; 최태현, 2014; 이승중, 2005; 유재원, 1995).

표 2-6. 주민참여의 개념에 대한 선행연구

연구자(연도)	개념 정의
유재원(1995)	• 국민이 행정기관 또는 공무원에게 정책과정에서 영향을 미칠 의도로 참여하는 행위
이승중(2005)	• 정부의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 일반 주민의 행위
최태현(2014)	• 공공의 목적 달성을 위한 정부와 시민사회가 협력하여 공적 의사결정의 제도 및 과정
유희정·이숙중(2015)	• 정부 통제 아래 시민이 자발적으로 행정 의사결정 및 관리 과정에 참여하는 형태
Langton(1978)	• 시민의 의도적 개입으로 정부와의 관계에 가담하는 시민들의 의도적인 활동
Nagel(1987)	• 시민이 정책결정에 영향을 미치고자 하는 행동
Schacheter(1997)	• 시민의 능동적 참여로 인해 공공부문의 정책결정에 영향을 행사하는 행위
Zimmerman(1986)	• 시민의 선호와 가치를 행정서비스에 반영하려는 행동
Verba & Nie(197)	• 공직자의 선출 또는 정부에 영향력 행사를 위한 활동

우 ‘주민’이라는 용어를 사용하고 지역성을 떠나 보다 보편적인 과제에 관심이 있을 때는 ‘시민’이라는 용어로 구분하여 사용한다고 설명하였다.

13) 이하 본 보고서에서는 선행연구에서 시민참여, 주민참여, 국민참여 등으로 표기한 용어에 대해 ‘주민참여’로 표기한다.

연구자(연도)	개념 정의
Creighton(2005)	• 공공의 관심 수요 가치들을 정부 및 공공의 의사결정에 반영하는 과정 전반
Versa(1977)	• 공권력이 부여되지 않는 일반시민들이 정책결정과정에 참여하고 공적권한이 주어진 사람들의 행위에 영향을 끼칠 의도로 정책결정과정에 참여하는 것

2) 주민참여의 유형

앞서 살펴본 바와 같이 주민참여의 개념은 투표 및 선거 등의 행위를 통해 주민의 대표를 선출하는 정치적인 행위를 포함한 다양한 참여의 행위들이 포괄적으로 담겨진 개념이라고 볼 수 있다(Verva & Nie, 1972). 따라서 국내외의 수많은 학자들에 의해 주민참여의 다양한 행위에 대한 유형화 연구가 계속되고 있다.

가장 대표적인 초기의 주민참여 유형은 Arnstein(1969)의 ‘참여의 사다리’로, 참여의 영향력에 따라 ‘비참여(제도단계, 교정단계), 형식적 참여(정보제공단계, 의견수렴단계, 유향단계), 실질적 참여(동반자단계, 권한위임단계, 시민통제단계)’ 등 3가지 유형·8단계로 참여를 구분하였다. 이와 같은 Arnstein(1969)의 참여 유형은 이후 다양한 학자들의 주민참여 유형화에 영향을 미쳤다.

대표적으로 Langton(1978)은 참여의 형태를 ‘시민행동, 시민개입, 선거참여, 의무참여’로 분류하였는데, ‘시민행동’은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민참여, ‘시민개입’은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여, ‘선거참여’는 정치 행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동, ‘의무참여’는 시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동 등으로 정의하였다. Zimmerman(1986)은 이와 같은 Langton(1978)의 참여 유형 구분의 기준을 보다 명쾌하게 개념화하여, 참여자의 자발성을 기준으로 ‘수동적 참여’와 ‘능동적 참여’로 구분했다. Zimmerman(1986)의 정의에 따르면, ‘능동적 참여’는 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것을 말하며(예: 주민총회, 공청회, 시민자문위원회, 시민위원회, 현장의 제·개정, 주민투표, 주민소환 등), ‘수동적 참여’는 정부로부터 정보제공, 정보 해석을 통해 정책을 지지하거나 반대하는 견해를 가지게 되는 참여형태를 의미한다.

Lyon & Lowery(1989) 역시 참여자의 적극성을 기준으로 '적극적 참여, 중도적 참여, 소극적 참여, 참여 거부'로 구분하였다. '적극적 참여'는 관료와의 접촉, 데모, 선거운동이나 투표, 정치적 쟁점토론을, '중도적 참여'는 공공서비스에 대한 사적 서비스의 선호, 관할구역의 이탈을, '소극적 참여'는 투표나 지역사회에 대한 선전과 지지표명을, '참여 거부'는 투표 거부, 참여 효과에 대한 불신감, 공직자에 대한 불신을 예로 들고 있다. Okot-Uma(2001)는 이와 유사하게 '소극적 참여'와 '적극적 참여'로 구분하면서 정보에 대한 접근과 공공서비스의 이용 등을 '소극적 참여'로, 국민들이 행정과 적극적으로 상호작용을 하면서 자신들의 의사를 관철시키는 것을 '적극적인 참여'로 보았다.

그러나 2000년대 이후 주민참여의 방법과 범위, 영향력 등이 점차 다양화됨에 따라 이와 같은 전통적인 참여의 유형에 대해 보다 정밀한 다차원적인 기준을 적용한 주민참여의 유형화가 시도되었다.

예를 들어 국제기구인 OECD(2001)는 사회적 변화에 따라 정책과정에서의 주민참여가 오프라인뿐만 아니라 온라인상에서도 활발히 이루어지고 있다는 점을 지적하면서, 오프라인의 전통적 방법과 온라인의 정보통신기술을 접목시켜 집행과정에서부터 평가까지의 전 순환과정에서의 주민참여에 대한 유형화를 시도하였다. OECD(2001)는 주민참여의 유형을 '정보제공형, 협의형, 적극적(능동적) 참여형'으로 유형화하였으며, 쌍방향 의사소통을 강화함으로써 주민들의 만족도와 순응도를 높일 수 있음을 언급했다. 이와 같은 OECD의 유형화는 강인성(2008)과 행정자치부(2016), 한국정책학회(2019)의 연구 등에서 정책단계별 참여의 유형을 분류하는 데 활용되기도 했다.

또한 Fung(2006)은 참여자의 범위, 커뮤니케이션 또는 결정의 방식, 참가자의 영향력을 기준으로 삼은 '민주주의 큐브'를 모델로 제시하였다. Dalton(2008)은 주민참여의 유형을 '참여(주민투표, 선거운동, 지역공동체의 항쟁 등), 자치권(개인의 의견을 독립적으로 제시할 수 있는 의사결정), 사회체제(법적규제), 결속력(전쟁이 발생했을 때 군대에 입대하는 것 등)'으로 구분하였다.

표 2-7. 주민참여의 유형에 대한 해외 선행연구

연구자(연도)	유형		내용
Langton(1978)	• 시민행동		• 대중옹호, 로비, 시위
	• 시민개입		• 공청회, 자문위원회, 태도조사
Zimmerman(1986)	• 능동적 참여		• 주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원봉사
	• 수동적 참여		• 정부주도 공청회 참석, 정보 공개, 여론조사
Lyons&Lowery (1989)	• 적극적 참여		• 선거운동, 정치적 쟁점 토론
	• 중도적 참여		• 공공서비스에 대한 사적 서비스의 선호
	• 소극적 참여		• 투표, 지역사회 선전
	• 참여 거부		• 투표 거부, 참여 효과에 대한 불신
Okot-Uma(2001)	• 소극적 참여		• 정보에 대한 접근 • 공공서비스의 이용
	• 적극적 참여		• 시민과 정부의 적극적인 상호작용
OECD(2001)	• 정보	• 수동적	• 백서, 정보관리 시스템, 정부 웹사이트, 포털사이트
		• 능동적	• TV, 라디오, 인쇄물, 인터넷방송
	• 협의	• 피드백 없음	• 자료 분석, S/W
		• 피드백 있음	• 서베이, 여론조사, 공청회, 포커스그룹, 시민패널, 온라인채팅
	• 적극적 참여	• 정부주도	• 협의 회의, 시민배심원, 온라인 토론그룹
		• 시민주도	• 독립적 웹사이트, 메일링리스트
Fung(2006)	• 참여자의 범위		• 전문가, 이해관계자, 대중
	• 커뮤니케이션/결정의 방식		• 기술적인 설명, 협상, 발표, 공청회, 설명회
	• 참가자의 영향력		• 직접적 권한, 상담, 개인적 교육

연구자(연도)	유형	내용
Dalton(2008)	• 참여	• 투표, 선거운동, 시민접촉, 지역 공동체 항쟁
	• 자치권	• 의사결정권
	• 사회체제	• 법적규제
	• 결속력	• 전쟁 시 군에 입대하는 것 등

국내에서도 주민참여의 유형화는 주민참여에 대한 분석을 위해 상당히 다양하게 정의되었다. 이승중(2005)은 정부와의 상호관계에서 시민 영향력 관계 또는 결정력의 위치를 기준으로 주민참여의 유형을 ‘반응적 참여, 교호적 참여, 통제적 참여’ 등 3가지로 구분하고 있다. 반응적 참여는 정부가 시민보다 주도권을 가지며 시민의 참여결과가 유의미한 영향력을 가지지 못한다는 특징을 지닌다(예: 민원실, 고충처리, 서베이 등). 교호적 참여는 정부와 시민이 대등한 관계가 이루어진다(예: 공청회, 간담회, 자문위원회 등). 통제적 참여는 시민이 정부보다 주도권을 가지고 있어 참여를 통해 상당한 영향력을 미친다(예: 심의위원회, 직접민주제, 토의민주제 등).

최태현(2014)은 주민참여에 대해 참여 가치에 대한 인식과 정책이해도의 수준에 따라 잠재적 참여 시민 유형을 ‘이념형, 소외형, 규범형, 감시자형’ 등 4가지로 구분하였다. ‘이념형’은 참여 가치에 대한 인식이 높고 정책이해도도 높은 유형으로 실질적으로 참여가 적극적이고 정책이해도도 높아 적극적으로 참여한다는 특징을 지닌다. 이에 비해 ‘소외형’은 참여 가치에 대한 인식이 낮고 정책이해도도 낮아 자신들의 선호를 적극적으로 제시하는 것이 부족한 특징을 지닌다. ‘규범형’은 정책이해도는 낮으나 참여 가치에 대한 인식이 높은 것으로, 참여에 대한 중요성은 인지하지만 자원이 부족한 것이 특징이다. 마지막으로 ‘감시자형’은 정책이해도는 높으나 참여 가치에 대한 인식이 낮은 시민유형으로 정의했다. 하혜영·박치성(2008)은 참여의 유형을 ‘형식적 참여’와 ‘실질적 참여’로 구분하고, 각각을 목적, 의사소통방향, 주민참여의 영향력에 따라 구분하였다. 이와 유사하게 김지수·윤수재(2015)는 주민의 의견이 정부정책결정에 미치는 영향력과 의사소통 방향성(일방향-쌍방향)에 따라 유형화된다고 보았다.

특히 본 연구의 분석대상인 온라인상의 주민참여에 대해서 강형기(1995)는 주민참여의 형태 변화를 중심으로 인터넷을 통한 주민참여 유형을 ‘광청형(주민의견수렴을 위한 모형으로 정책제안이나 설문조사), 대화형(정책에 대한 질의 및 제안에 대해 답변하는 모형이며 게시판), 시민토론행(정책주체를 가지고 토론과 실시간 대화를 통해 토론의 형태를 가진 모형으로 토론방), 공동경영형(시민토론행의 발전된 형태로서 주민토론을 통해 정책에 참여하고 정책 주제를 자치단체 및 주민이 모두 발제하여 정책 반영 및 정책결정에 영향을 미치는 형태)’으로 구분하여 4가지로 분류하였다. 이와 같은 유형화는 정우열(2002)의 경상북도 10개 기초자치단체 홈페이지의 주민참여 유형분류에 적용되기도 했다.

김보흠(2002)은 인터넷을 이용한 주민참여 유형을 ‘토론성 여부, 주민참여의 형태, 토론 주제의 범위, 주민참여 메뉴의 운영구조, 제안과 대응성 여부’ 등 5가지 기준을 적용해 구분하였다. 첫째, 토론성 여부는 주어진 주제가 구체적인 토의가 진행될 수 있는가를 알아볼 수 있는 기준으로써 일회성에 머무는 질의응답 수준인지 지속적으로 토론을 해야 하는 주제인지 제시할 수 있다. 둘째, 토론주제의 범위로서 토론주제가 광의적인지 협의적인지 알아보는 것이다. 광의적인 주제는 행정 전반에 대한 주제를 논의한다면, 협의적인 주제는 특정 주제에 한정하여 토론이 이루어지는 것이다. 셋째, 제안과 반응 여부는 주민 참여를 통해 제안된 정책이 시정부에 제안되고 반영되어지는지에 대한 기준이다. 넷째, 인터넷을 통한 주민참여 메뉴의 운영구조는 홈페이지 운영사이트가 개별적인지 통합적으로 운영되고 있는지에 대한 기준이다. 마지막으로 주민의 참여 형태는 주민이 주체적으로 참여하는지 객체적으로 참여하는지에 대한 유형이다.

따라서 이와 같은 주민참여의 유형에 관한 국내외 선행연구를 바탕으로 본 연구를 위한 주민참여 플랫폼의 분석기준을 개발할 수 있다.

표 2-8. 주민참여의 유형에 대한 국내 선행연구

연구자(연도)	유형	내용
강형기(1994) 정우열(2002)	• 광청형	• 정책제안, 설문조사
	• 대화형	• 게시판
	• 토론형	• 실시간 토론폰방
	• 공동경영형	• 시민토론형의 발전형태 • 토론을 통한 정책 반영
김보흠(2002)	• 토론성 여부	• 일회성 • 지속성
	• 주민참여의 형태	• 주체적 참여 • 객체적 참여
	• 토론주제의 범위	• 광의성 • 협의성
	• 주민참여 메뉴의 운영구조	• 개별성 • 통합성
	• 제안과 대응성 여부	• 제안반영 여부
이승종(2005)	• 반응적 참여	• 정부가 주도권을 가지며, 시민은 소극적으로 반응함 • 민원실, 고충처리, 정보공개, 서베이 등
	• 교호적 참여	• 정부와 시민간의 대등한 상호작용 • 공청회, 간담회, 자문위원회, 공사협동
	• 통제적 참여	• 시민이 주도권을 가짐 • 심의위원회, 지역수권, 직접민주제 (시민발의, 소환, 투표), 토의민주제
최태현(2014)	• 소외형	• 낮은 참여 가치 인식 • 낮은 정책이해도 • 기존제도에 대해 낮은 신뢰도
	• 감시자형	• 낮은 참여 가치 인식 • 높은 정책이해도 • 효과적이지 못한 참여도

연구자(연도)		유형		내용		
최태현(2014)		• 규범형		• 높은 참여 가치 인식 • 낮은 정책이해도		
		• 이념형		• 참여 가치 인식 높음 • 정책이해도 높음		
연구자(연도)		유형				
하혜영·박치성 (2008)				목적	의사소통방향	주민참여의 영향력
		형식적 참여		• 일방적 정보제공 • 정책의 정당화	• 일방향 • 제한적 쌍방향	• 거의 없거나 낮음
		실질적 참여		• 정책에 주민의사/ 선호 반영 • 주민과 파트너십	• 쌍방향	• 중간정도 이상
김지수·윤수재 (2015)				참여 주민의 영향력		
				약	중	강
		의사 소통	일방향	• 정보공개, 공고, 홍보	• 민원제기, 여론 조사	• 주민투표
양방향	• 공청회, 설명회		• 자문위, 공론조사	• 민간협의체		

제4절 소결론: 플랫폼 분석기준 개발

1. 주민참여 플랫폼의 개념 정의

제2장 이론적 논의에서는 전자민주주의와 전자정부, 플랫폼 정부에 대한 이론적 논의와 유형, 특징, 장·단점에 대한 분석과 상호 연계성을 집중적으로 논의하였다. 또한 최근 논의되고 있는 사회혁신 생태계로서 플랫폼의 의미를 논함으로써 정부 플랫폼이 단지 전자정부 구축 그 자체로서의 의미만을 지니는 것이 아니라, 정부 전반의 정책형성과 사회문제 해결과 관련된 핵심적인 정책도구로서 의미를 가진다는 점도 확인하였다.

그러나 정부의 플랫폼에 관한 다양한 사회적 논의와 정책이 지속적으로 개발·보급되고 있는 상황에서도 주민참여 플랫폼의 개념 정의는 비교적 모호한 것이 특징이다. 따라서 본 연구를 위한 온라인 방식의 주민참여 플랫폼을 어떻게 정의할지에 따라 광의 또는 협의로 정의될 수 있다.

광의의 주민참여 플랫폼은 주민참여 플랫폼을 단지 주민이 정부가 제공한 플랫폼을 통해 의견을 제시하거나 정부의 정책과정에 참여하는 모든 것을 주민참여 플랫폼의 개념으로 정의하는 것이다. 따라서 이 경우 단순히 정부의 홈페이지에 신고·의견 제시, 전자설문조사 참여 등을 할 수 있는 모든 웹페이지상의 주민참여 섹션이 주민참여 플랫폼 중 하나로 분류 될 수 있다.

이에 비해 협의의 주민참여 플랫폼은 「국민제안규정(대통령령 제30614호)」에 따라 “국민제안의 보완·개선을 위해 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민제안에 대하여 토론, 투표, 평가할 수 있는 온라인 국민참여 플랫폼(동법 제13조)”의 개념에서 국민을 주민으로 제한하여 재정의 한 것이다. 이 경우에는 광의의 주민참여 플랫폼과 달리 정부 플랫폼을 통한 다양한 주민의 참여 중 국민제안에 관련된 활동을 하는 가상의 공간만을 주민참여 플랫폼으로 정의할 수 있다.

본 연구에서는 전자민주주의와 전자정부, 사회혁신의 생태계로서 주민참여 플랫폼을 이론적 바탕으로 삼아 온라인 방식의 주민참여 플랫폼을 연구하고자 하므로, 광의의 주민참여 플랫폼을 개념 정의로 채택하여 폭넓은 분석을 실시하고자 한다. 다만 그 중에서도 최근 가장 발전된 형태로 활용되고 있는 국민제안과 관련된 협의의 주민참여 플랫폼에 대해서 심층적 분석을 통해 함의를 도출하고자 한다.

표 2-9. 주민참여 플랫폼의 유형

광의의 주민참여 플랫폼	협의의 주민참여 플랫폼
<ul style="list-style-type: none"> • (개념) 정부가 제공한 플랫폼을 통해 주민이 정책과정에 참여하거나, 의견을 제시하는 모든 것 	<ul style="list-style-type: none"> • (개념) 국민제안의 보완·개선을 위해 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민제안에 대해서 토론, 평가, 투표할 수 있는 기능을 가지는 온라인 주민참여 플랫폼
<ul style="list-style-type: none"> • (근거) 관련 이론적 논의를 통해 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • (근거) 국민제안규정(대통령령 제30614호)
<ul style="list-style-type: none"> • (예시) 정부 홈페이지상의 전자설문, 게시판, 주민 의견수렴 및 신고란, 국민제안, 특정분야의 정책 서비스를 위해 별도로 개발된 정부의 플랫폼 등 	<ul style="list-style-type: none"> • (예시) 정부 홈페이지 상의 국민제안 란, 국민제안을 위해 별도로 개발된 플랫폼

2. 플랫폼 분석을 위한 분석기준 개발

이론적 논의를 바탕으로 제3장과 4장에서 플랫폼 현황·실태 및 사례 등을 분석하는 과정에서 활용될 수 있는 분석 틀을 개발하고자 한다. 즉, 본 연구의 목적인 지방자치단체의 주민참여 플랫폼 운영의 문제점과 개선방향 도출을 위해 각 장의 분석 부분에서 플랫폼의 어떤 측면을 분석하여야 할지를 도출하는 것이다.

그러나 선행연구에서는 플랫폼 정부 구축을 위한 ‘준비, 추진, 운영관리’ 차원의 활동에 대한 진단모형(신열, 2017)¹⁴⁾은 있지만, 개개의 주민참여 플랫폼을 분석·평가하기 위한 기준은 제시되지 않고 있다.¹⁵⁾ 따라서 제1절의 전자민주주의 유형과 제2절의 정부 2.0과 3.0의 핵심 특징, 정부혁신 생태계로서 플랫폼의 성공요인, 그밖에 지역혁신 플랫폼에 필

14) 준비단계는 변화 필요성 분석, 차별화된 전략 구축, 변화체계의 구축, 추진단계는 집행계획의 수립, 비전과 전략의 공유, 장애요인 진단과 해소 노력, 새로운 접근을 위한 제도화, 운영관리단계는 단기 성과의 창출, 지속적 변화 유도의 동인 확보 여부, 국민인식과 체감, 국민의견 환류 등으로 구성되어 있다(신열, 2017).

15) 그밖에 지방자치단체 온·오프라인 주민참여 유형에 관한 선행연구(정윤수·이재성, 2003; 민병익, 2006; 정진우, 2006; 하혜영·이재성, 2008; 김경화 외, 2015; 고경훈·김보은, 2012; 권경득 외, 2004; 팍채기, 2011; 정연정, 2011)를 조사하였으나, 주민참여 플랫폼의 고유한 특성과 일반적인 온·오프라인 주민참여 창구 간의 차이로 인하여 직접적으로 문항개발에 활용할 수는 없었다.

요한 주요 기능에 관한 선행연구¹⁶⁾ 및 웹 2.0 특성에 따른 정부부처 웹페이지 평가에 관한 선행연구¹⁷⁾를 종합하여 주민참여 플랫폼을 분석하기 위한 기준을 도출하면 다음과 같다.

표 2-10. 주민참여 플랫폼 분석기준

분석기준	세부기준	분석방법
주민	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 역할(정보습득/신고/단순 의견제시/정책제안/정책토론/숙의/정책 결정) • 주민의 범위(특정범위의 주민/일반주민이면 누구나) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실태분석
플랫폼 운영주체	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 운영주체 유형(지방자치단체/지방의회) • 플랫폼 운영주체의 역할(플랫폼만 제공/플랫폼에 정보업로드/플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실태분석
플랫폼 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 운영내용(포괄/특정 정책분야) • 플랫폼 운영목적(제안플랫폼-기타플랫폼-단순시민참여) <ul style="list-style-type: none"> - 단순시민참여의 세부유형: 민원/청원/자유 의견수렴/정보제공/신고/여론조사 등 • 제안플랫폼(세부분석): 제안, 토론, 투표, 평가기능 유무 • 정보제공 방향(정부 → 주민/주민 → 정부/정부 ↔ 주민/주민 ↔ 주민) • 콘텐츠 및 서비스 개발(정부/주민) • 정보공개 수준(제한형/비제한형/맞춤형) • 로그인 필요여부(일반공개/일반비공개) • 플랫폼 간 연계1(없음/ 자치단체 대표홈페이지와 별도 플랫폼/ 지역별 플랫폼) • 플랫폼 간 연계2(없음/링크로 연결/API 방식으로 연결) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실태분석
평가 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 활용 수준(제안/토론 등 게시물의 수) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실태분석
	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼에 대한 인지 및 필요성 인식 • 플랫폼에 대한 평가인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 인식분석

16) 주기능으로 커뮤니케이션 지원(메일, 메시지, 온라인 회의, 온라인 인터뷰 및 설문), 문제해결방법론 지원(문제해결 방법 및 표준 양식/템플릿), 이해관계자 설정(이해관계자 맵, 전문가 인력풀), 지식저장소(모범/유사사례 제공 및 사례저장)가, 부기능으로 관리기능(프로세스관리, 관리자기능, 회원관리), 외부서비스 연동(SNS연동, 빅데이터 분석) 등이 있다(김현중 외, 2017).

17) 개방성의 경우 기술다양성, 이용자 평등, 기술적 제공, 편의성을, 공유성에 대해서는 정보의 배포 및 분류, 재구성을, 참여에 대해서는 이용자의 직접적 참여와 관리자의 대응을, 소통에 대해서는 커뮤니케이션 방법과 이용자 콘텐츠의 공유, 인적 네트워크 형성 등을 분석의 기본으로 삼았다(정동훈, 2010).

한국지방행정연구원

KRILA

3

제도 및 인식분석

제1절 주민참여 플랫폼 법제도

제2절 주민참여 플랫폼 인식분석

제3절 소결론: 시사점

제3장

제도 및 인식분석

제1절 주민참여 플랫폼 법제도

1. 전자정부법과 행정절차법

1) 전자정부법

현행 주민참여 플랫폼이 대체로 기관의 대표홈페이지의 한 세션 또는 별도의 웹페이지에서 주민의 참여가 가능한 가상의 공간을 제공하는 방식으로 운영되고 있다는 점을 고려할 때, 「전자정부법(법률 14914호)¹⁸⁾은 주민참여 플랫폼의 근거법이라고 볼 수 있다. 동법에서 규정하고 있는 전자정부서비스는 전자적 민원처리(동법 제7조~제10조), 전자적 고지·통지(동법 제11조), 행정정보의 전자적 제공(동법 제12조), 법령에 따라 의무적으로 해야 하는 공공서비스 지정 및 목록 통보 등(동법 제13조), 세금 등의 전자적 납부(동법 제14조), 전자적 급부 제공(동법 제15조) 등으로, 이 중 주민참여에 대한 규정이 명시적으로 언급되어 있지는 않다.

다만 전자정부서비스에 대한 이용자 참여 확대를 위해 “행정기관 등의 장은 전자정부서비스를 제공할 때 이용자가 참여하여 토론, 건의, 정책제안 등 다양한 의사를 표현할 수 있는 기회를 보장하여야 하며, 이를 통한 건의 및 정책제안 등을 법령 및 제도의 정비, 전자정부서비스의 개선 등에 적극 반영하여야 한다(동법 제17조)”는 규정을 명문화하였기 때문에 대부분의 주민참여 플랫폼은 자유게시판 등을 운영하여 해당 웹사이트에 대한 주민의견을 수렴할 수 있는 창구를 제공하고 있다. 그러나 이와 같은 규정이 본 연구에서 말하는 정부 정책에 관한 주민참여 플랫폼 보다는 정부 웹사이트에 대한 의견을 제시하는

18) 「전자정부법(법률 14914호)」은 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙, 절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부를 효율적으로 구현하고, 행정의 생산성, 투명성 및 민주성을 높여 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 삼고 있다(제1조).

공간으로서 그 역할을 하고 있는 경우가 많다는 점은 한계라 할 수 있다. 전자정부서비스의 민간참여 및 활용(동법 제21조) 역시 민간영역(개인, 기업, 단체 등)과 업무협약을 통해 서비스 콘텐츠를 결합·개발·제공하기 위한 목적에서의 참여를 의미하기 때문에 본 연구에서 말하는 주민참여의 영역과는 차별화된다.

그밖에 「전자정부법(법률 14914호)」의 구조는 전자적 행정관리(제3장), 행정정보의 공동이용(제4장), 전자정부 운영기반의 강화(제5장), 전자정부 구현을 위한 시책 등의 추진(제6장) 등으로 구성되어 있기 때문에 직접적으로 주민참여 플랫폼 구축을 위한 직접적인 조문을 담고 있다고 보는 데에는 한계가 있다.

2) 행정절차법

「행정절차법(법률 제16778호)」은 공청회(동법 제38조~제39조의3)를 비롯한 정부차원의 국민참여 전반에 대한 근거 규정(동법 제52조~제53조)¹⁹⁾을 명문화하고 있기 때문에 「전자정부법」과 함께 넓은 의미에서 주민참여 플랫폼 구축의 관련 규정을 담고 있다고 볼 수 있다. 특히 「국민제안규정」이 제정되기 전까지 주민이 온·오프라인 방식으로 정부정책을 제안하거나 정부정책에 관한 숙의·토론을 할 수 있는 것은 해당 규정이 법적 근거가 되었기 때문이다.

특히 동법이 규정하고 있는 전자적 정책토론의 운영은 시행령을 통해 토론 개최 계획, 토론과제, 토론 결과 등을 단계별로 웹에 공개하고, 필요 자료를 공유하며, 공정성과 객관성을 확보하기 위한 토론 패널의 구성 방법과 사전 명단의 공개 등의 구체적인 사항을

19) 「행정절차법(법률 제16778호)」 제52조~제53조 관련 규정

제52조(국민참여 확대 노력) 행정청은 행정과정에 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 참여방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다.

제53조(전자적 정책토론) ① 행정청은 국민에게 영향을 미치는 주요 정책 등에 대하여 국민의 다양하고 창의적인 의견을 널리 수렴하기 위하여 정보통신망을 이용한 정책토론(이하 이 조에서 “전자적 정책토론”이라 한다)을 실시할 수 있다. ② 행정청은 효율적인 전자적 정책토론을 위하여 과제별로 한시적인 토론 패널을 구성하여 해당 토론에 참여시킬 수 있다. 이 경우 패널의 구성에 있어서는 공정성 및 객관성이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 행정청은 전자적 정책토론이 공정하고 중립적으로 운영되도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. ④ 토론 패널의 구성, 운영 방법, 그 밖에 전자적 정책토론의 운영을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

명문으로 규정하고 있다(「행정절차법 시행령(대통령령 제30761호) 제26조」). 이는 시민의 참여를 매우 높은 수준으로 끌어올리는 제도라고 볼 수 있으며, 이를 위한 법제도적 기반이 마련되어 있다는 점에서 의미 있는 규정이라고 볼 수 있다. 그러나 해당 규정은 주민참여 플랫폼에 대한 명시적인 규정을 하고 있지는 않기 때문에 직접적인 근거 규정이라고 보는 데에는 한계가 있다.

2. 민원처리에 관한 법률과 국민제안규정

전통적으로 주민이 정부를 상대로 의견을 제시하는 가장 일반적인 방법은 민원의 제기이며, 「전자정부법」에 근거하여 지방자치단체 및 지방의회 웹사이트를 통한 민원제기가 가능해졌다(「민원처리에 관한 법률(법률 제14839호)(제2조 7. 전자민원창구)」). 그러나 민원은 본질적으로 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것으로(동법 제2조 1. 민원), 주민이 정부를 상대로 적극적인 의견을 표출하는 것이지만 이를 정책제안, 토론 등과 같이 정부와 함께 정책을 개발·결정하는 형태의 시민참여라고 보는 데에는 한계가 있다. 따라서 대부분의 정부 웹사이트에서 전자민원창구가 마련되어 있지만, 이 존재만으로 주민참여 플랫폼이 구축되어 있다고 보는 데에는 한계가 있다.

그러나 동법 제45조에서 국민제안의 처리에 관해 “① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등 대통령령으로 정하는 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 한다. ② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.(동법 제45조)”고 명문으로 규정하고, 그에 따라 「국민제안규정(대통령령 제30614호)」을 제정함에 따라 「민원처리에 관한 법률(법률 제14839호)」은 지방자치단체 주민참여 플랫폼의 중요한 근거법 중 하나가 되었다.

「국민제안규정(대통령령 제30614호)」은 국민제안의 제출을 위해 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조 제16호에 따른 온라인 국민참여포털 등을 제공해야 한다고 명문으로 규정하고 있다(동법 제5조). 특히 온라인 접수 및 처리 상황, 채택 여부 결정 사실 및 실시 예정시기 등에 대해 온라인상에 실시간 공개를 의무화하였다

(동법 제7조~제10조). 또한 “국민제안의 보완·개선을 위해 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민제안에 대하여 토론, 투표, 평가할 수 있는 온라인 국민참여 플랫폼(동법 제13조)”을 활용할 수 있다고 규정하고 있어, “국민참여 플랫폼”이라는 용어를 최초로 명문화하여 규정한 대통령령이라고 볼 수 있다.

그러나 국민참여 플랫폼의 개념, 구조적 특징, 역할 등 구체적인 사항에 대한 규정이 없는 실정이기 때문에 법문에 규정된 “국민참여 플랫폼”이 무엇이고 어떻게 설계되어야 하는지에 관한 가이드라인은 부재한 실정이라고 볼 수 있다. 예를 들어 국민제안 외의 목적으로 유사한 형태의 주민이 참여하는 플랫폼이 구축될 경우, 정부의 홈페이지 내 하나의 섹션으로 국민제안의 보완 및 개선을 위한 활동을 하는 가상의 공간이 제공되었을 경우도 포함해야 하는지 등에 대해서 명확한 가이드라인이 없기 때문이다.

3. 조례

지방자치단체의 조례에서 ‘플랫폼’을 키워드로 삼고 있는 총 81개 조례²⁰⁾ 중 단순히 소셜미디어에 관한 정의를 위해 ‘플랫폼’ 개념을 활용하였거나, 정부의 통합지원체계를 ‘플랫폼’이라는 용어를 사용해 명명한 경우, 기타 국가 차원에서 전국에 설치한 플랫폼을 활용하는 취지에서 법문에 명시한 경우 등을 제외하고 37개의 조례가 나타났다. 이 중 「국민제안규정(대통령령 제30614호)」에 근거한 국민제안 플랫폼은 9개였으며, 그밖에 공유·청년정책, 농산품유통, 마을정책 등 다양한 분야의 플랫폼이 운영되고 있었다. 또한 오프라인 형태의 플랫폼 역시 혼합되어 있다(회색 음영, 7개). 그러나 이와 같은 조례에서도 법령과 마찬가지로 플랫폼으로 갖추어야 할 기본적인 구조나 특징 등에 대한 상세한 규정은 없어, 실무자들의 재량에 의해 플랫폼이 구축되기 때문에 지역별·플랫폼별 편차가 발생되는 원인이 되었다.

20) 자치법규정보 시스템(<http://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2020.06.26.) 검색 결과 78개 조례
서울시 조례검색 시스템(legal.seoul.go.kr, 검색일: 2020.06.26.) 검색 결과 3개 조례

표 3-1. 조례에서 나타난 플랫폼 관련 규정

번호	지역	규정	내용
1	강원도	• 강원도 수출 활성화 지원 조례	• 강원무역 수출 플랫폼
2	경기도	• 경기도 기술기반창업 지원 조례	• 온오프라인 창업플랫폼 시스템 구축
3	경기도	• 경기도 공유경제 활성화에 관한 조례	• 공공 오픈 플랫폼 운영
4	경기도	• 경기도 공유농업 지원 조례	• 경기도 공유농업 플랫폼
5	광주광역시	• 광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원 조례	• 마을정책 플랫폼
6	광주광역시	• 광주광역시 사물인터넷도시 조성 조례	• 사물인터넷 플랫폼
7	광주광역시	• 광주광역시 동구 총장 22 설치 및 운영에 관한 조례	• 공간공유 플랫폼 (총장 22)
8	광주광역시	• 광주광역시 시민권익위원회 구성 및 운영에 관한 조례	• 정책제안 목적의 온라인 민주주의 플랫폼
9	광주광역시	• 광주광역시 미디어아트 창의도시 육성 및 지원 조례	• 유네스코 미디어아트 플랫폼
10	대구광역시	• 대구광역시 우리마을 교육나눔 운영 및 지원에 관한 조례	• 진로직업체험 온·오프라인 통합 플랫폼 운영
11	대전광역시	• 대전광역시 시민참여 기본조례	• 정책제안 플랫폼
12	부산광역시	• 부산광역시 주차공유 활성화에 관한 조례	• 주차공유 플랫폼
13	서울특별시	• 서울특별시 주차공유 활성화에 관한 조례	• 주차공유 플랫폼
14	서울특별시	• 서울특별시 사물인터넷도시 조성에 관한 조례	• 사물인터넷 플랫폼
15	서울특별시	• 서울특별시 공유 촉진 조례	• 공유 플랫폼
16	울산광역시	• 울산광역시 울주군 소상공인 지원에 관한 조례	• 소상공인 활성화를 위한 플랫폼
17	인천광역시	• 인천광역시 연수구 제안제도 운영조례	• 온라인 국민참여 플랫폼
18	인천광역시	• 인천광역시 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼
19	전라남도	• 전라남도 데이터 플랫폼 구축 및 운영 조례	• 데이터 플랫폼
20	전라북도	• 전라북도 사회적경제 기본 조례	• 공유 플랫폼
21	전라남도	• 전라남도 정보화 조례	• 빅데이터 플랫폼

번호	지역	규정	내용
22	광명시	• 광명시 공유농업 지원 조례	• 경기도 공유농업 플랫폼
23	강화군	• 강화군 도심 관광시설 관리 및 운영 조례	• 강화 관광 플랫폼(시설)
24	고양시	• 고양시 청년 기본 조례	• 청년정책 플랫폼
25	구리시	• 구리시 주차공유 활성화 및 지원에 관한 조례	• 주차공유 플랫폼 운영
26	나주시	• 나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	• 공익활동 플랫폼
27	남원시	• 남원시 농업인 상생플랫폼 설치 및 운영 조례	• 농업인 상생플랫폼(공간)
28	남해군	• 남해군 동창선 다누리 플랫폼 관리 및 운영에 관한 조례	• 동창선 플랫폼
29	부천시	• 부천시 유네스코 문학 창의도시 육성 및 지원 조례	• 문학 창의도시 플랫폼 조성
30	수원시	• 수원시 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼
31	순천시	• 순천시 지방대학 및 지역인재 육성에 관한 조례	• 지방대학의 산·관·학 협력 플랫폼 구축
32	영광군	• 영광군 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼
33	완도군	• 완도군 행정기구 설치 조례	• 해양치유 스마트랩 플랫폼 구축
34	음성군	• 음성군 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼
35	의령군	• 의령군 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼
36	익산시	• 익산시 도농교류사업 지원에 관한 조례	• 마을전자상거래 플랫폼
37	하남시	• 하남시 제안제도 운영 조례	• 국민참여 플랫폼

주: 음영표기 - 오프라인 형태의 플랫폼

제2절 주민참여 플랫폼 인식분석

1. 조사설계

1) 분석대상 및 조사방법

제2절에서 지방자치단체의 주민참여 플랫폼에 대한 인식분석은 제2장 제3절의 <표 2-6>의 주민참여 플랫폼 분석기준 중에서 “플랫폼에 대한 인지 및 필요성 인식, 참여도”, “플랫폼에 대한 평가인식”, 그리고 “플랫폼 개선방안에 대한 선호”에 대해 일반국민의 인식을 분석하는 데 그 목적이 있다.

따라서 분석대상은 일반국민 1,000명(표본)이며, 조사방법은 리서치전문업체((주)엠브레인 퍼블릭)에 의뢰하여 전국 만 19세 이상 성인 남녀에 대해 지역, 성별, 연령 비례 할당하여 표본을 추출하였다. 온라인 방식으로 진행되는 본 설문조사 시기는 2020년 8월 (기간: 2주)이며, 설문 회수율은 100%이다.

국민제안을 목적으로 하는 지방자치단체 주민참여 플랫폼 이용자만을 분석의 대상으로 삼는다면 가장 적합한 설문조사의 대상자가 되겠지만, 본 연구에서는 대부분의 주민들은 해당 플랫폼을 활용해 본 경험이 없다는 점과 플랫폼 이용자에 대한 설문조사 발송을 위해 필요한 플랫폼 이용자 리스트의 확보 한계로 인하여 전 국민을 대상으로 한 설문조사를 하였다.

응답자의 인구구성학적 특징은 <표 3-2>와 같으며, 성별, 연령, 지역, 소득 등에 따라 고르게 분포되었다. 다만 설문문항의 난이도 등으로 인하여 응답자의 학력은 대졸자가 전체의 약 50%를 차지하는 등 비교적 높은 학력분포를 보였으며, 직업의 경우도 사무/관리/전문직의 비율이 전체 응답자의 36.8%로 비교적 높았다.

또한 이와 같은 일반국민 대상의 설문조사가 지니는 한계를 보완하기 위하여 주민참여 및 주민참여 플랫폼에 관한 전문가 10여명에 대한 의견조사²¹⁾를 실시하였으며, 그 결과는 일반국민 인식분석 결과를 해석하는 과정에서 활용되었다.

21) 코로나19 확산으로 인하여 오프라인을 통한 전문가 FGI 등의 실시에 한계가 있었기 때문에 전문가 의견조사(서면)의 방식으로 의견을 종합하였음을 밝힌다. 의견조사의 주요 내용은 1) 대표적인 우수-미흡 주민참여 플랫폼에 대한 평가인식, 2) 주민참여 플랫폼 개선방안에 대한 선호도, 3) 개방형 문항(① 기타의 대안 제시, ② 지방의회의 주민참여 플랫폼에 대한 의견 제시, ③ 표준화된 주민참여 플랫폼 개발 필요성, ④ 주민제안 외의 다양한 목적의 주민참여 플랫폼 개발 필요성, ⑤ 주민제안의 적극 채택을 위한 지방자치단체 의사결정 시스템 변화 필요성 등)으로 구성되었다.

표 3-2. 응답자의 인구구성학적 특징

	속성	빈도	비율(%)
성별	남성	495	49.5
	여성	505	50.5
연령	만19-29세	173	17.3
	만30-39세	179	17.9
	만40-49세	201	20.1
	만50-59세	204	20.4
	만60세 이상	243	24.3
지역	서울	117	11.7
	부산	69	6.9
	대구	59	5.9
	인천	66	6.6
	광주	42	4.2
	대전	46	4.6
	울산	38	3.8
	세종	20	2.0
	경기	139	13.9
	강원	46	4.6
	충북	46	4.6
	충남	54	5.4
	전북	48	4.8
	전남	49	4.9
	경북	60	6.0
	경남	70	7.0
	제주	31	3.1
학력	고졸이하	229	22.9
	전문대졸	174	17.4
	대졸	506	50.6
	대학원 이상	91	9.1

	속성	빈도	비율(%)
소득	200만원 미만	121	12.1
	200-300만원 미만	179	17.9
	300-400만원 미만	195	19.5
	400-500만원 미만	157	15.7
	500-600만원 미만	142	14.2
	600-700만원 미만	78	7.8
	700-800만원 미만	36	3.6
	800-900만원 미만	34	3.4
	900-1,000만원 미만	19	1.9
	1,000만원 이상	39	3.9
직업	농업/임업/어업/축산업	12	1.2
	자영업	72	7.2
	판매/영업/서비스직	67	6.7
	생산/기능/노무직	80	8.0
	사무/관리/전문직	388	36.8
	전업주부	162	16.2
	학생	63	6.3
	무직/퇴직/기타	156	15.6

2) 설문문항 개발

제2장의 이론적 논의를 바탕으로 개발한 설문문항은 다음의 <표 3-3>과 같다. 본 연구의 주제임에도 불구하고 아직까지 일반주민들에게 ‘주민참여 플랫폼’이라는 용어가 비교적 낯설기 때문에 설문문항에서는 ‘주민제안’으로 표기하였다. 또한 그 개념 정의로서 “주민제안이란, 정부시책이나 행정제도 및 그 운영 개선을 목적으로 주민이 지방자치단체장 등에게 제출하는 창의적 의견이나 아이디어로, 운영의 방식은 다음의 두 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 각 기관 홈페이지에 주민제안 게시판을 통해 의견을 제출하는 방식, 둘째, 민주주의서울, 경남1번가 등 다른 사람의 제안에 의견을 제시하거나 토론, 투표를 통해 제안을 발전시키는 방식”이라는 별도의 설명을 제공하였다.

설문은 첫째, 다양한 참여제도 중 상대적으로 주민제안에 대한 인지 및 필요성 인식, 참여도 등을 비교하기 위해 김지수·박재희(2020)의 연구에서 선정한 14개 국민참여제도와 함께 주민제안에 대한 상대적인 인지 및 필요성 인식을 분석하고자 하였다. 그 중에서도 특히 참여에 대한 인식과의 관계를 검토하기 위해 주민제안에 대한 주민의 적극적 참여를 통해 정책 변화를 가져올 가능성, 즉 영향력이 높다고 인식하는지 여부를 측정하였다. 또한 참여도의 경우, 주민제안에 대한 활동 중 제안의 제출과 제안에 대한 토론·투표 등 어떤 형태의 참여를 하였는지에 대해서도 분석하였다. 그밖에 최근 확장된 주민참여 플랫폼의 한 형태인 SNS를 통한 주민참여 플랫폼의 참여 경험에 대해서도 조사하였다.

둘째, 주민참여 플랫폼으로서 주민제안에 대한 평가는 대표성, 포용성, 다양성, 독립성/중립성, 투명성/개방성, 속의성, 수평적 커뮤니케이션, 공정성, 수용성, 영향력, 형평성, 초기참여, 결정신뢰 등을 리커트 5점척도 측정하였다.

셋째, 주민참여 플랫폼으로서 주민제안 활성화를 위한 개선방안 선호도는 전문가 자문회의 및 선행연구 분석, 사례분석, 실태분석 등을 통해 제시된 13개 대안에 대해 필요성 여부(Y/N)를 묻는 방식으로 측정하였다.

표 3-3. 일반국민 설문조사 문항

구분	질문	측정문항
상대적 인지도	• 귀하는 다음의 참여제도에 대해 알고 계십니까?	• 인지에부 • Y/N
	1) 국가차원 ① 선거, ② 국민제안, ③ 국민참여예산제, ④ 청와대국민청원 ⑤ 국민참여재판, ⑥ 광화문1번가 2) 지역차원 ⑦ 주민소환, ⑧ 주민발안, ⑨ 주민투표, ⑩ 주민제안, ⑪ 주민참여예산제, ⑫ 주민자치회 3) 국가/지역공동 ⑬ 숙의형 참여절차, ⑭ 정책모니터링단 및 위원회, ⑮ 공청회/설명회/토론회	

구분	질문	측정문항	
상대적 참여도	<ul style="list-style-type: none"> • 귀하께서 직접 참여해 보신 제도는 무엇입니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여여부 • Y/N 	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국가차원 <ul style="list-style-type: none"> ① 선거, ② 국민제안, ③ 국민참여예산제, ④ 청와대국민청원 ⑤ 국민참여재판, ⑥ 광화문1번가 2) 지역차원 <ul style="list-style-type: none"> ⑦ 주민소환, ⑧ 주민발안, ⑨ 주민투표, ⑩ 주민제안, ⑪ 주민참여예산제, ⑫ 주민자치회 3) 국가/지역공동 <ul style="list-style-type: none"> ⑬ 숙의형 참여절차, ⑭ 정책모니터링단 및 위원회, ⑮ 공청회/설명회/토론회 		
	<ul style="list-style-type: none"> • 주민제안에 참여해 보신 경우, 다음 중 어떤 활동을 하셨습니까? 		<ul style="list-style-type: none"> • 참여방식 • 모두선택 가능
	<ol style="list-style-type: none"> 1) 정책제안 2) 다른 사람의 제안에 대한 토론, 숙의, 투표 등 		
	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 방식의 주민제안에 참여해 본 경험이 있으십니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여여부 (Y/N) • 활동: 모두선택 가능 	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Yes 2) NO => 만약 참여해 보셨다면 어떤 활동을 하셨습니까? <ul style="list-style-type: none"> ① 정책제안 ② 정책에 대한 찬반 의견표시 ③ 단순 정보 수신 ④ 질의/응답 ⑤ 기타 		
상대적 참여의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> • 다음 중 적극적 참여를 통해 정책변화를 가져올 가능성이 높다고 생각 되는 제도는 무엇입니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • 모두선택 가능 	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국가차원 <ul style="list-style-type: none"> ① 선거, ② 국민제안, ③ 국민참여예산제, ④ 청와대국민청원 ⑤ 국민참여재판, ⑥ 광화문1번가 2) 지역차원 <ul style="list-style-type: none"> ⑦ 주민소환, ⑧ 주민발안, ⑨ 주민투표, ⑩ 주민제안, ⑪ 주민참여예산제, ⑫ 주민자치회 3) 국가/지역공동 <ul style="list-style-type: none"> ⑬ 숙의형 참여절차, ⑭ 정책모니터링단 및 위원회, ⑮ 공청회/설명회/토론회 		
주민제안 평가인식	<ul style="list-style-type: none"> • [대표성] 참여자들이 주민 전체의 의견을 대표할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 리커트 5점척도 • 평가점수 (100점 만점으로 환산) 	
	<ul style="list-style-type: none"> • [포용성] 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수자의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • [다양성] 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다. 		

구분	질문	측정문항
	<ul style="list-style-type: none"> • [독립성/중립성] 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고 스스로의 의견을 제시할 수 있다. • [투명성/개방성] 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다. • [숙의성] 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론화 의견교환을 하는 등 심도 깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다. • [수평적 커뮤니케이션] 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다. • [공정성] 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다. • [수용성] 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다. • [영향력] 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다. • [형평성] 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다. • [초기참여] 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다. • [결정신뢰] 이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다. 	
<p>주민제안 활성화 방안 선호도</p>	<ul style="list-style-type: none"> • [대안1] 정부는 대중이 온라인 주민제안을 알 수 있도록 적극적으로 홍보하여야 한다. • [대안2] 정부는 SNS와 온라인 방식의 주민제안 창구를 증가시켜야 한다. • [대안3] SNS와 온라인 방식의 주민제안을 대면방식(현장형)과 연결시켜야 한다. • [대안4] 지방의회에서도 온라인 주민제안을 적극 활용하여 입법에 대한 아이디어를 제공받고 주민의 의견을 들어야 한다. • [대안5] 온라인 주민제안에 참여한 주민들이 이를 통해 정책이 변화되는 성과를 경험하여야 한다. • [대안6] 온라인 주민제안에 참여한 주민들에 대한 인센티브 제공이 필요하다. • [대안7] 온라인 주민제안 이후 정책의 진행상황 및 결과 등에 대해 피드백을 제공받고, 그렇지 않을 경우 요청할 수 있어야 한다. • [대안8] 온라인 주민제안을 위한 웹사이트가 단순한 정책제안만을 위한 목적으로 운영되기보다는 생활에 필요한 서비스(예: 구인, 구직, 공공배달, 숙박 등)를 제공·공유·활용할 수 있는 공간으로 운영되어야 한다. • [대안9] 통합된 하나의 웹사이트를 통해 국가/지방자치단체에 대한 주민제안이 이루어지도록 하는 것이 필요하다. • [대안10] 주민이 정책제안 개발 및 토론을 하기 위해 필요한 정보를 요청할 경우 정부는 이를 즉각적으로 제공할 필요가 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 대안별 필요여부 • Y/N

구분	질문	측정문항
	<ul style="list-style-type: none"> • [대안11] 단순히 게시판에 의견을 적는 방식을 넘어 온라인 화상회의 및 토론이 가능해야 한다. • [대안12] 제안에 대한 토론/투표기능이 보다 강화될 필요가 있다. • [대안13] 주민참여 활성화를 위해 제안/토론/투표 참여의 유인책을 강화할 필요가 있다. 	

2. 분석결과

1) 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 상대적 인지 및 참여도

(1) 상대적 인지도

조사결과 주민참여 플랫폼(주민제안)의 인지도는 전체의 53.4%로 나타났으며, 10명 중 5명의 응답자들이 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대해 알고 있었다고 볼 수 있다.

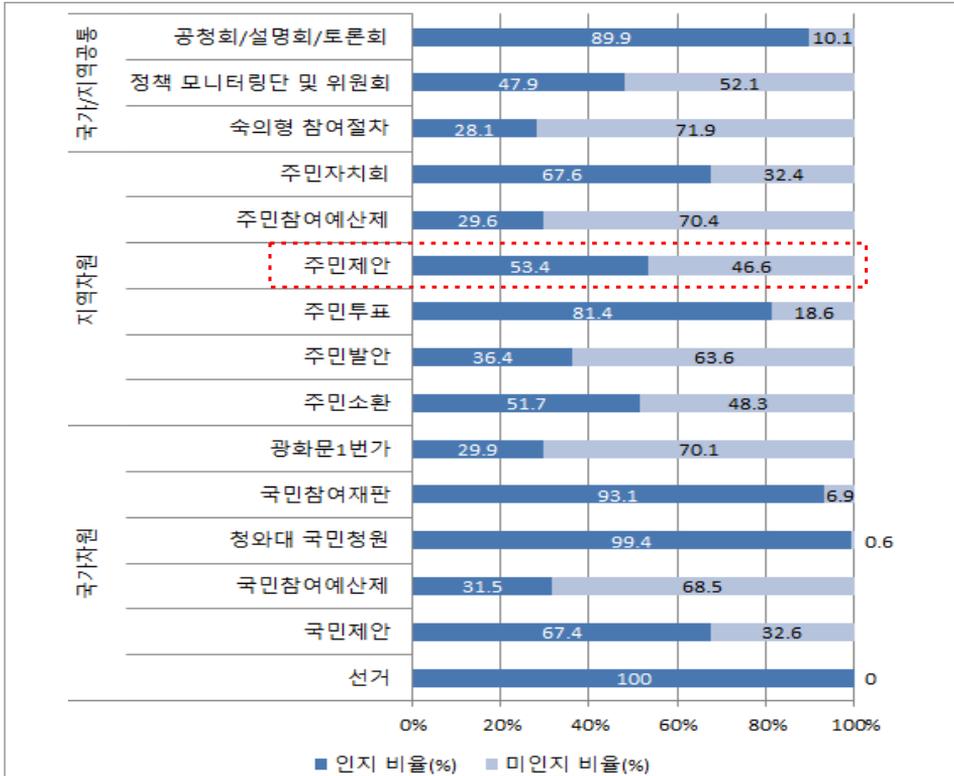
이와 같은 인지도가 비교적 높은 수준인지 여부는 다른 참여제도와의 비교를 통해 확인할 수 있다. 15개 참여제도 중 비교적 높은 인지도를 보인 것은 ① 선거(100%)와 국가차원의 참여 플랫폼인 ② 청와대 국민청원(99.4%), 국민이 형사재판의 배심원이 되는 ③ 국민참여재판(93.1%) 대부분의 정부사업에서 활용되는 ④ 공청회/설명회/토론회(89.9%), ⑤ 주민투표(81.4%) 등이었다. 다음으로 ⑥ 주민자치회(67.6%)와 중앙행정기관이 운영하는 국민참여 플랫폼인 ⑦ 국민제안(67.4%), 지방자치단체가 운영하는 주민참여 플랫폼인 ⑧ 주민제안(53.4%), ⑨ 주민소환(51.7%), ⑩ 정책모니터링단 및 위원회(47.9%)가 중간정도의 인지도를 보였다. 이에 비해 ⑪ 주민발안(36.4%), ⑫ 국민참여예산제(31.5%), 국가차원의 참여 플랫폼인 ⑬ 광화문1번가(29.9%), ⑭ 주민참여예산제(29.6%), 공론화, 타운홀 미팅 등의 ⑮ 속의형 참여절차(28.1%) 등이 비교적 낮은 인지도를 보였다.

따라서 주민참여 플랫폼(주민제안)은 15개 참여제도 중 8번째로 중간정도의 인지도를 보였으나, 국가차원의 국민참여 플랫폼(국민제안)과 비교할 때 근소한 차이이지만 비교적 인지도가 낮은 것으로 나타났다.

표 3-4. 참여제도 유형별 인지도

참여제도유형		인지		미인지	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
국가차원	선거	1,000	100	0	0
	국민제안	674	67.4	326	32.6
	국민참여예산제	315	31.5	685	68.5
	청와대 국민청원	994	99.4	6	0.6
	국민참여재판	931	93.1	69	6.9
	광화문1번가	299	29.9	701	70.1
지역차원	주민소환	517	51.7	483	48.3
	주민발안	364	36.4	636	63.6
	주민투표	814	81.4	186	18.6
	주민제안	534	53.4	466	46.6
	주민참여예산제	296	29.6	704	70.4
	주민자치회	676	67.6	324	32.4
국가/지역 공통	숙의형 참여절차	281	28.1	719	71.9
	정책 모니터링단 및 위원회	479	47.9	521	52.1
	공청회/설명회/토론회	899	89.9	101	10.1

그림 3-1. 참여제도 유형별 인지도(비율)



(2) 상대적 참여도 및 참여 필요성 인식

조사결과 주민참여 플랫폼(주민제안)의 참여도는 6.3%로 매우 낮게 나타났으며, 이는 응답자의 절반 이상이 주민참여 플랫폼(주민제안)을 알고 있다고 응답한 것과 비교할 때 매우 낮은 수치로 볼 수 있다.

이와 같은 참여도가 비교적 낮은 수준인지 여부는 다른 참여제도와의 비교를 통해 확인할 수 있다. 15개 참여제도 중 비교적 높은 참여도를 보인 것은 ① 선거(93.7%)와 ② 청와대 국민청원(61.4%) 등이며, 다음으로 지역적으로 주민투표 실시여부의 차이가 있었던 ③ 주민투표(27.9%), 다양한 정부사업에서 활용되고 있는 ④ 공청회/설명회/토론회(17.6%) 등이다.

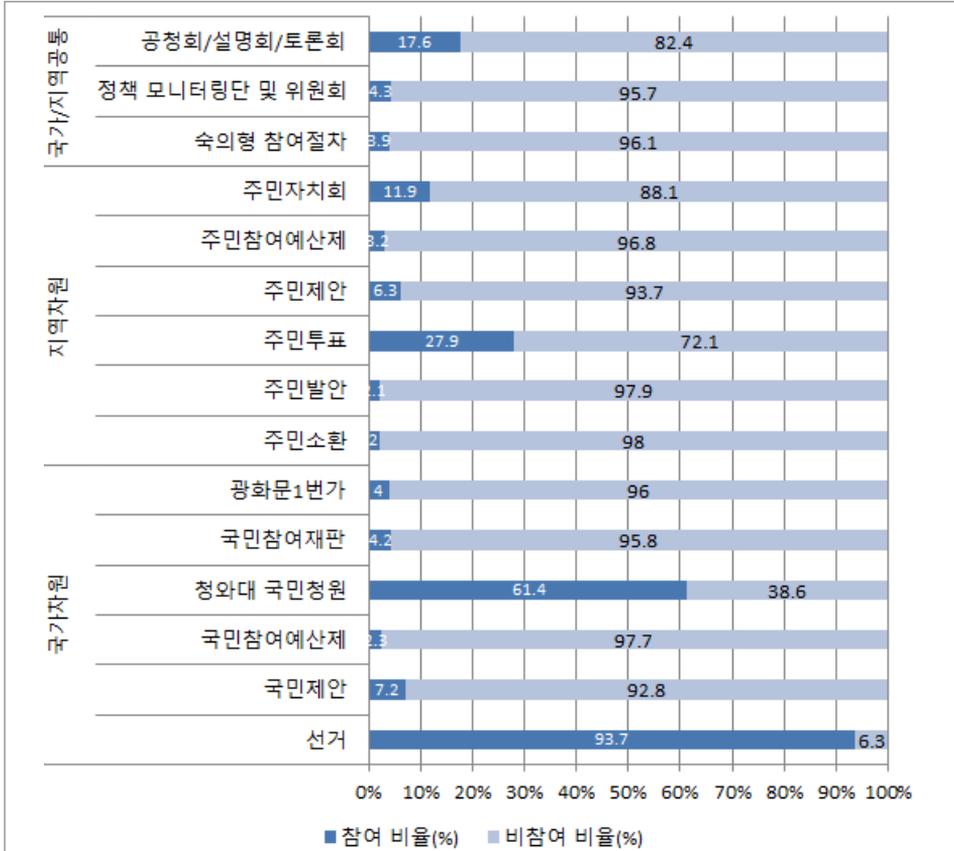
이에 비해 ⑤ 주민자치회(11.9%), ⑥ 국민제안(7.2%), ⑦ 주민제안(6.3%) 등의 순으로 조사되었으나 대부분 10% 미만의 참여율을 보이고 있다. 따라서 15개 참여제도 중 주민제안은 7번째로 높은 참여율을 보여 중간정도의 참여도를 가지고 있다고 볼 수 있지만, 사실상 전반적인 참여도가 매우 낮게 나타나고 있기 때문에 개선이 필요한 사안이라고 볼 수 있다.

또한 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 참여자 중 직접 제안을 해본 경험이 있는 응답자는 11%(7명), 다른 국민의 제안에 대해 토론, 숙의, 투표 등을 해 본 경험이 있는 응답자는 76%(48명)였고, 두 가지 모두를 경험한 응답자는 8명(13%)으로 조사되었다. 즉, 정책제안을 해 본 경험은 매우 미미한 것으로 나타났다.

표 3-5. 참여제도 유형별 참여도

참여제도유형		참여		비참여	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
국가차원	선거	937	93.7	63	6.3
	국민제안	72	7.2	928	92.8
	국민참여예산제	23	2.3	977	97.7
	청와대 국민청원	614	61.4	386	38.6
	국민참여재판	42	4.2	958	95.8
	광화문1번가	40	4	960	96
지역차원	주민소환	20	2	980	98
	주민발안	21	2.1	979	97.9
	주민투표	279	27.9	721	72.1
	주민제안	63	6.3	937	93.7
	주민참여예산제	32	3.2	968	96.8
	주민자치회	119	11.9	881	88.1
국가/지역 공통	숙의형 참여절차	39	3.9	961	96.1
	정책 모니터링단 및 위원회	43	4.3	957	95.7
	공청회/설명회/토론회	176	17.6	824	82.4

그림 3-2. 참여제도 유형별 참여도(비율)



최근 확대되고 있는 SNS를 통한 주민참여 플랫폼(주민제안) 활용도를 조사한 결과 응답자의 약 39%(1,000명 중 387명)가 참여 경험이 있다고 응답했다. 연령대별로 분석해 본 결과 20대(20대 중 59.9%)와 30대(30대 중 44.1%) 응답자 중 SNS를 통한 참여자의 비율이 비교적 높게 나타났으며, 이와 같은 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다($\chi^2=40.530$, 자유도=4, $p=0.00<0.05$).

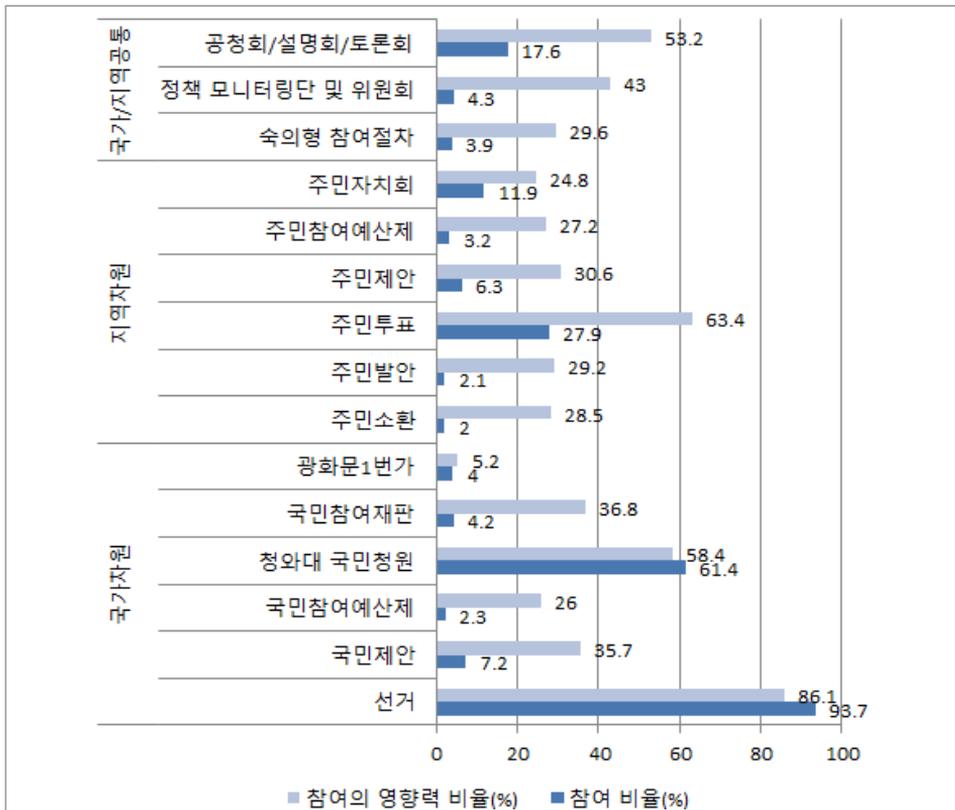
표 3-6. 연령별 SNS 참여도

연령대	구분	참여	비참여	합계
20대	빈도	100	67	167
	연령 중 비율(%)	59.9%	40.1%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	25.8%	11.5%	17.2%
	전체 중 비율(%)	10.3%	6.9%	17.2%
30대	빈도	78	99	177
	연령 중 비율(%)	44.1%	55.9%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	20.2%	17.0%	18.2%
	전체 중 비율(%)	8.0%	10.2%	18.2%
40대	빈도	62	134	196
	연령 중 비율(%)	31.6%	68.4%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	16.0%	23.0%	20.2%
	전체 중 비율(%)	6.4%	13.8%	20.2%
50대	빈도	68	130	198
	연령 중 비율(%)	34.3%	65.7%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	17.6%	22.3%	20.4%
	전체 중 비율(%)	7.0%	13.4%	20.4%
60대이상	빈도	79	153	232
	연령 중 비율(%)	34.1%	65.9%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	20.4%	26.2%	23.9%
	전체 중 비율(%)	8.1%	15.8%	23.9%
합계	빈도	387	583	970
	연령 중 비율(%)	39.9%	60.1%	100.0%
	SNS참여 중 비율(%)	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 중 비율(%)	39.9%	60.1%	100.0%
카이스퀘어 분석결과	$\chi^2=40.530$, 자유도=4, $p=0.00$ (<0.05)			

주: 음영표시 = 연령대별 참여자의 비율

그러나 구체적으로 어떤 활동을 했는지에 대한 질문(다중응답)에서 참여자 중 약 56.6%(310명)는 정책에 대한 찬반 의견표시를 하는데 그쳤으며, 직접적으로 SNS를 통해 정책을 제안한 경우는 약 9.5%(52명)에 불과했다. 오히려 SNS를 통해 정부가 제공하는 단순한 정보를 수신하는데 그치거나(98명, 17.9%), 제안이 아닌 일반적인 질의/응답에 활용한 경우(80명, 14.6%)가 전체의 32.5%로 조사되었다. 따라서 SNS를 통한 주민참여 플랫폼(주민제안)의 활용이 전체의 약 40%정도로 응답되었지만, 이 중 절반 정도는 실질적인 제안 및 토론/투표 등에 참여하는 적극적 참여자가 아닌 수동적 참여자 수준에 머물렀다고 볼 수 있다.

그림 3-3. 참여제도 유형별 참여도(비율) 및 참여의 영향력(비율) 비교



마지막으로 주민의 적극적인 참여를 통해 정책 변화의 가능성을 가지고 올 가능성, 즉 참여의 영향력이 높은 제도가 무엇인지를 질문하여, 15개 참여제도에 대한 참여 필요성 인식을 비교한 결과 주민제안은 30.6%로 8번째로 높게 인식되고 있었다.

즉, 전체로 볼 때 ① 선거(86.1%), ② 주민투표(63.4%) 등 국민의 선택이 바로 정책결정으로 이어지는 경우 참여 필요성이 매우 높게 인식되고 있었으며, 최근 언론에 주목을 받고 있는 ③ 청와대 국민청원(58.4%), 다양한 정부사업에서 활용되고 있는 ④ 공청회/설명회/토론회(53.2%), 직접적으로 정책을 검토하고 의사결정에 참여할 수 있는 ⑤ 정책 모니터링단 및 위원회(43%), 배심원이 되는 ⑥ 국민참여재판(36.8%) 등도 비교적 참여 필요성이 높은 것으로 인식되었다. 또한 상대적으로 중앙행정기관이 운영하는 국민참여 플랫폼인 ⑦ 국민제안(35.7%) 등에서 참여 필요성 인식이 지방자치단체가 운영하는 주민참여 플랫폼보다 근소하게나마 더 높게 나타났다.

이와 같은 결과는 <그림 3-3>과 같이 참여도와 참여의 영향력을 비교해 볼 때, 참여자가 정책결정에 미칠 수 있는 영향력이 높을수록 참여도가 높다는 것을 알 수 있으며, 특히 참여의 영향력에 대해 법적인 결과 구속력 외에도 사회적·정치적 영향력 등을 종합적으로 고려하고 있다는 점을 알 수 있다.

2) 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식

주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식을 분석한 결과, 다음의 <표 3-6>과 같이 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있지만(3점 이상) 평균 4점 이상의 매우 긍정적인 평가를 한 항목은 없었다. 근소한 차이였지만, 상대적으로 포용성(평균 3.26)이 가장 긍정적으로 평가되고 있었으며, 다음으로 다양성(평균 3.22), 독립성/중립성(평균 3.21), 공정성(평균 3.17), 투명성/개방성과 속의성(평균 3.11), 수평적 커뮤니케이션 및 수용성(평균 3.06), 대표성(평균 3.03), 결정실회(평균 3.00) 등의 순으로 나타났다.

이에 비해 상대적으로 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택될 가능성(영향력, 평균 2.97), 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있는 가능성(초기참여, 평균 2.89), 개개의 참여자들이 제시한 의견의 균일한 영향력 수준(형평성, 평균 2.84) 등에 대해서는 부정적인 평가를 하였다(3점 미만).

표 3-7. 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식: 5점 척도의 평균점수

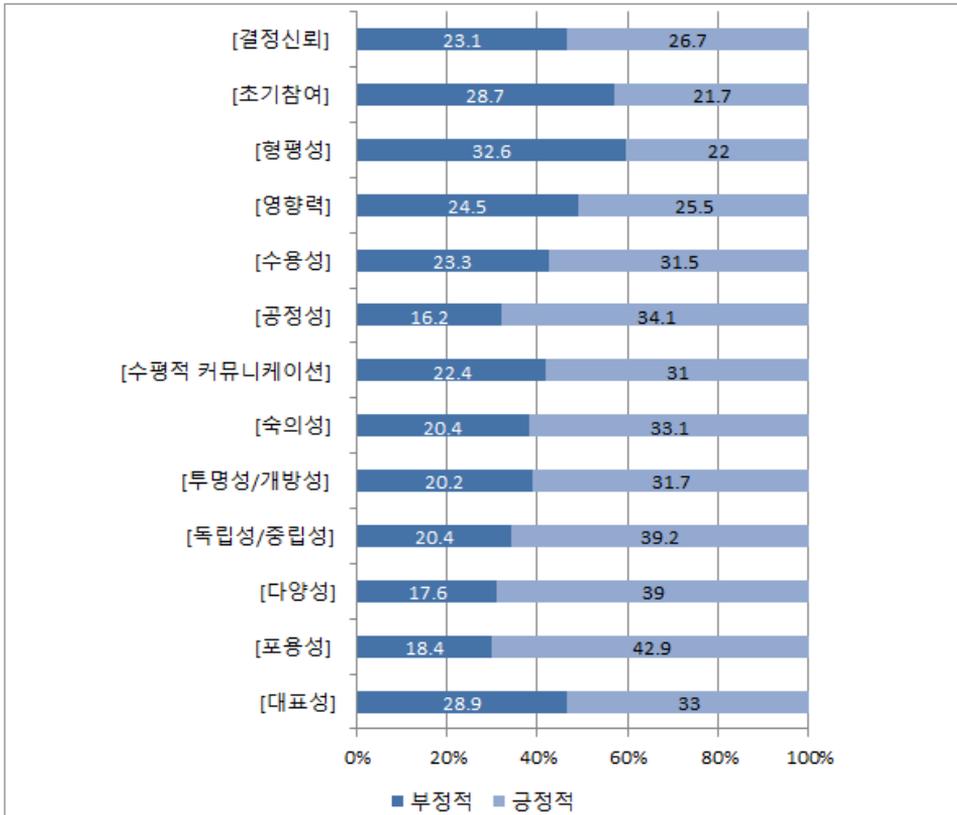
평가기준	평균	표준편차
[대표성] 참여자들이 주민전체의 의견을 대표할 수 있다	3.03	0.90
[포용성] 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다	3.26	0.88
[다양성] 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어있다	3.22	0.86
[독립성/중립성] 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고, 스스로의 의견을 제시할 수 있다	3.21	0.92
[투명성/개방성] 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다	3.11	0.86
[속의성] 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론과 의견교환을 하는 등 심도 깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다	3.11	0.87
[수평적 커뮤니케이션] 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다	3.06	0.89
[공정성] 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다	3.17	0.82
[수용성] 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다	3.06	0.87
[영향력] 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다	2.97	0.89
[형평성] 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다	2.84	0.91
[초기참여] 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다	2.89	0.89
[결정신뢰] 이 참여제도(주민제안)를 통한 결정을 신뢰할 수 있다	3.00	0.90

응답의 평균값이 대체로 3점에 가깝게 조사되어 그 편차가 적기 때문에, 보통(3점)으로 응답한 응답을 제외한 긍정적(매우 그렇다, 다소 그렇다)-부정적(별로 그렇지 않다, 전혀 그렇지 않다) 응답의 비율을 통해 그 차이를 보완적으로 살펴보면 다음의 <그림 3-4>와 같이 긍정적 응답비율이 높은 경우와 평균의 분포가 유사하다.

이와 같은 결과는 온라인에 기반한 주민참여 플랫폼(주민제안)의 참여자 자격에 제한이 없을 뿐만 아니라, 물리적 접근성에 한계를 극복할 수 있고, 시각장애인 등을 위한 시스템 등이 구축되어 있기 때문에 포용성과 다양성, 대표성 등 참여자 선정 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다는 점과 연계된다. 또한 운영과정에 대해서도 온라인방식의 특성상 독립성

과 중립성, 투명성과 개방성이 보장될 수 있으며, 최근 제안에 대한 숙의(토론)/투표 등의 과정이 강화되면서 숙의성, 수평적 커뮤니케이션 등이 보장될 수 있다는 인식이 높다는 점을 알 수 있다. 또한 국민제안에 대한 법적 근거가 마련되고(국민제안규정), 제안의 채택 방법 및 조건 등이 웹페이지를 통해 공개됨으로써 공정성에 대한 인식도 긍정적으로 평가 되었다고 볼 수 있다.

그림 3-4. 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식: 긍정적-부정적 인식비율



그러나 제안의 숙성과정에 대한 공개가 비교적 미흡하고, 정책으로 채택된 사례는 소수에 불과하기 때문에 여전히 제안의 정책채택 가능성(영향력)이 낮게 평가되고 있다. 또한

타인의 제안에 대한 온라인상의 투표가 미치는 영향력은 균일하지만, 개개의 제안자가 제시한 제안의 영향력이 균일하지 못하다고 인식하고 있어 채택과정 및 결과 피드백에 대한 투명성 제고가 필요할 것으로 보인다(형평성). 또한 정책결정 초기단계의 참여(초기 참여)가 미흡하다고 보았는데, 이는 정책의 구상 및 설계단계에서 주민의 제안을 반영하기 보다는 주민들이 기존의 운영되고 있는 제도에 대한 변화 필요성을 제안하는 사례가 많기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 지방선거 이후 새로운 단체장이 업무를 시작하는 시점 또는 매년 초 지방자치단체 계획수립 과정 등에서 주민제안의 적극적 활용이 필요할 것이다.

표 3-8. 지역별 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식: 5점 척도의 평균점수

지역	평균	대표성	포용성	다양성	독립성 /중립 성	투명성 /개방 성	숙의성	수평적 커뮤니 케이션	공정성	수용성	영향력	형평성	초기 참여	결정 신뢰
서울	3.11	3.12	3.31	3.18	3.23	3.16	3.09	3.09	3.19	3.12	3.03	2.90	2.94	3.02
부산	3.02	3.06	3.22	3.23	3.13	3.03	3.04	3.03	3.14	3.04	2.84	2.83	2.81	2.88
대구	2.92	2.88	3.03	3.12	3.05	2.86	3.07	2.92	3.12	2.80	2.81	2.75	2.73	2.80
인천	3.03	3.00	3.18	3.12	3.24	3.08	3.06	3.11	3.14	3.03	2.91	2.80	2.76	2.92
광주	3.37	3.19	3.55	3.50	3.38	3.38	3.43	3.38	3.45	3.33	3.31	3.17	3.26	3.43
대전	3.29	3.11	3.63	3.50	3.46	3.17	3.37	3.30	3.43	3.33	3.15	3.02	3.11	3.22
울산	3.10	3.11	3.21	3.18	3.24	3.08	3.13	3.18	3.26	3.11	2.95	2.95	2.97	2.95
세종	3.07	3.40	3.30	3.40	2.95	3.30	2.85	2.95	3.15	3.15	3.00	2.65	2.90	2.95
경기	3.12	3.04	3.32	3.30	3.27	3.19	3.12	3.05	3.23	3.10	3.04	2.91	2.92	3.10
강원	2.93	2.96	3.24	3.13	3.20	3.04	3.04	2.89	3.07	2.78	2.72	2.63	2.70	2.76
충북	2.95	2.93	3.11	3.07	3.00	3.04	2.98	3.02	3.11	3.00	2.83	2.65	2.74	2.89
충남	3.09	2.89	3.26	3.19	3.20	3.13	3.20	3.19	3.20	3.17	3.00	2.89	2.96	2.94
전북	3.14	2.96	3.29	3.27	3.29	3.10	3.08	3.13	3.35	3.19	3.15	2.88	3.00	3.15
전남	3.04	3.10	3.29	3.18	3.16	3.12	3.12	3.18	3.02	2.98	2.92	2.67	2.82	2.92
경북	3.01	3.07	3.15	3.13	3.15	3.07	3.10	2.90	3.05	2.98	2.95	2.80	2.93	2.90
경남	2.89	2.83	3.14	3.11	3.03	2.96	2.96	2.76	2.87	2.77	2.86	2.64	2.71	2.90
제주	3.26	3.19	3.39	3.42	3.48	3.35	3.29	3.16	3.35	3.35	3.16	3.00	2.94	3.29
전체	3.07	3.03	3.26	3.22	3.21	3.11	3.11	3.06	3.17	3.06	2.97	2.84	2.89	3.00

또한 지역별로 볼 때, <표 3-7>과 같이 대체적으로 3점 이상으로 긍정적인 평가가 나타났지만, 대구, 강원, 충북, 경남 등은 평균 2점 미만으로 부정적인 평가가 나타났다. 또한 광주와 대전, 제주, 서울, 전북 등은 대부분의 항목에서 3점 이상의 긍정적 평가를 받았다. 이와 같은 지역 간 편차는 제4장 실태분석에서 별도 플랫폼 활용도 및 기관 홈페이지 내 주민참여 플랫폼의 구조적 우수성에 대한 분석결과와 완전히 일치하지는 않지만, 대체로 유사한 경향을 나타냈다. 따라서 주민참여 플랫폼의 구조적 특성이 소통에 적합하고, 그 활용도가 높을수록 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가인식도 제고된다는 점을 알 수 있었다.

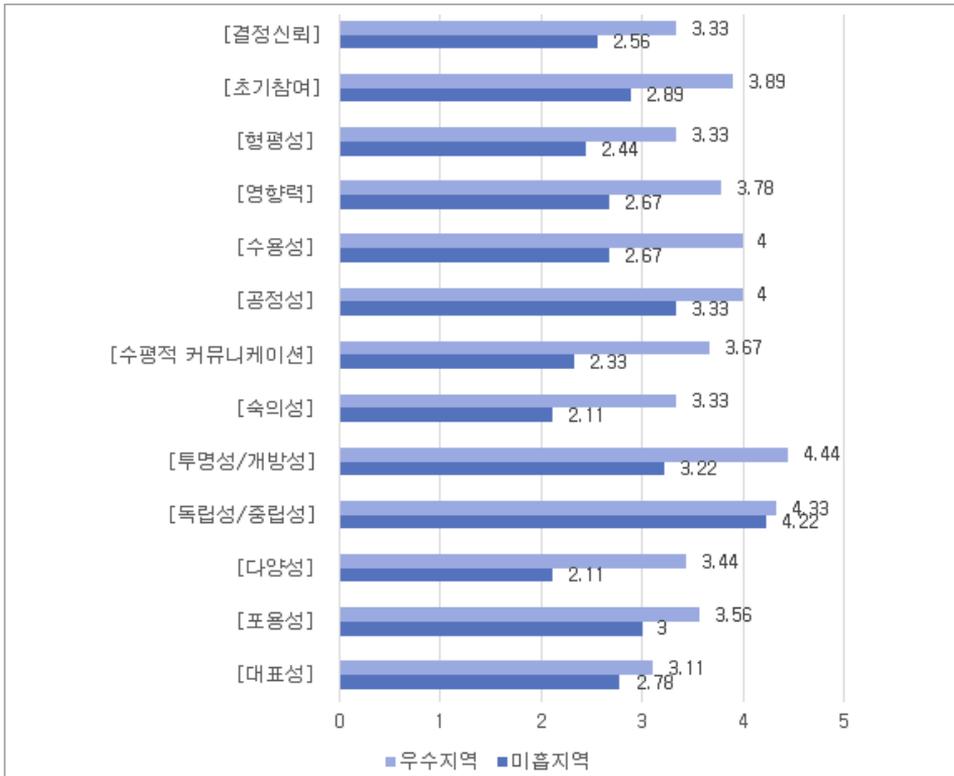
이와 같은 결과에 대해 전문가 10명을 대상으로 제4장의 실태분석 및 본 장의 지역별 일반국민 인식분석 결과를 종합하여 공통적으로 주민참여 플랫폼 운영이 우수한 1개 지역과 미흡한 1개 지역을 선정하여 평가한 결과 다음의 <표 3-8>과 같이 결과 값의 편차가 크게 나타났다.

표 3-9. 전문가 의견조사 결과: 우수지역-미흡지역 평가 비교: 5점척도

평가기준	미흡지역		우수지역	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차
[대표성] 참여자들이 주민전체의 의견을 대표할 수 있다	2.78	0.97	3.11	0.93
[포용성] 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다	3.00	1.00	3.56	1.01
[다양성] 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있었다	2.11	0.78	3.44	1.24
[독립성/중립성] 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고, 스스로의 의견을 제시할 수 있다	4.22	0.97	4.33	0.50
[투명성/개방성] 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다	3.22	1.39	4.44	0.53
[숙의성] 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론과 의견교환을 하는 등 심도 깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다	2.11	0.78	3.33	1.12
[수평적 커뮤니케이션] 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다	2.33	0.87	3.67	0.87

평가기준	미흡지역		우수지역	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차
[공정성] 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다	3.33	1.00	4.00	0.71
[수용성] 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다	2.67	1.22	4.00	0.87
[영향력] 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다	2.67	1.22	3.78	1.20
[형평성] 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다	2.44	1.01	3.33	1.00
[초기참여] 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다	2.89	1.27	3.89	1.05
[결정신뢰] 이 참여제도(주민제안)를 통한 결정을 신뢰할 수 있다	2.56	1.13	3.33	1.00

그림 3-5. 전문가 의견조사 결과: 우수지역-미흡지역 평가비교(5점척도, 평균)



전반적으로 우수지역과 미흡지역 간 평균값의 편차가 크게 나타났으며, 특히 평균값이 1점 이상 차이가 나는 요소는 수평적 커뮤니케이션(1.34점 차이), 다양성 및 수용성(1.33점 차이), 투명성/개방성 및 속의성(1.22점 차이), 영향력(1.11점 차이), 초기참여(1점 차이) 등으로 <표 3-7>에서 지역 간 편차가 나타난 평가항목들과 유사하다. 또한 우수사례 지역의 경우, 독립성/중립성, 투명성/개방성, 공정성, 수용성 등에 대해서는 4점 이상으로 매우 높게 평가한 것과 달리, 미흡지역의 경우 포용성, 독립성/중립성, 투명성/개방성, 공정성을 제외하고 모두 3점 미만으로 부정적인 평가를 하여 지역 간 편차의 존재와 개선 필요성을 제시하였다.

3) 주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도

전문가 자문회의 및 선행연구 분석, 실태 및 사례분석 등을 통해 도출한 주민참여 플랫폼(주민제안)의 개선방안에 대해 일반국민의 선호도를 조사한 결과는 다음의 <표 3-9>와 <그림 3-6>과 같다.

그림 3-6. 주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도(비율): 순위대로

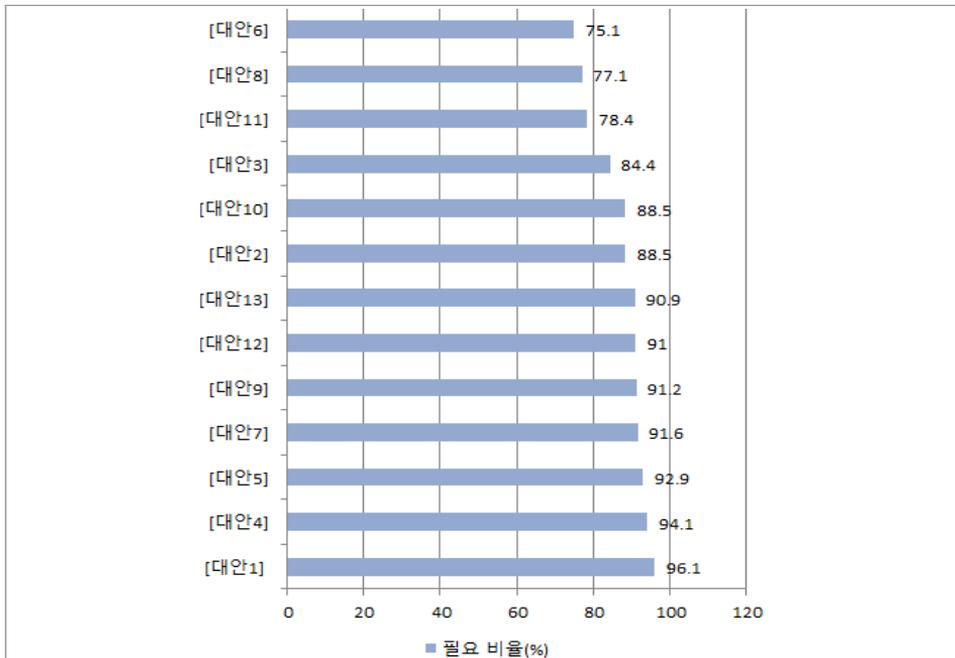


표 3-10. 주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도: 빈도 및 비율

대안	필요	
	빈도	비율(%)
[대안 1] 정부는 대중이 온라인 주민제안을 알 수 있도록 적극적으로 홍보하여야 함	961	96.1
[대안 2] 정부는 SNS와 온라인 방식의 주민제안 창구를 증가시켜야 함	885	88.5
[대안 3] SNS와 온라인 방식의 주민제안을 대면방식(현장형)과 연결시켜야 함	844	84.4
[대안 4] 지방의회에서도 온라인 주민제안을 적극 활용하여 입법에 대한 아이디어를 제공받고 주민의 의견을 들어야함	941	94.1
[대안 5] 온라인 주민제안에 참여한 시민들이 이를 통해 정책이 변화되는 성과를 경험하여야 함	929	92.9
[대안 6] 온라인 주민제안에 참여한 주민에 대한 인센티브 제공이 필요함	751	75.1
[대안 7] 온라인 주민제안 이후 정책의 진행상황 및 결과 등에 대해 피드백을 제공 받고, 그렇지 않을 경우 요청할 수 있어야함	916	91.6
[대안 8] 온라인 주민제안을 위한 웹사이트가 단순한 정책제안을 목적으로만 운영되기보다는 생활에 필요한 서비스를 제공·공유·활용할 수 있는 공간으로 운영되어야 함	771	77.1
[대안 9] 통합된 하나의 웹사이트를 통해서 국가/지방자치단체에 대한 국민(주민) 제안이 이루어지도록 하는 것이 필요	912	91.2
[대안 10] 주민이 정책제안 개발 및 토론을 하기 위해 필요한 정보가 요청될 경우, 이를 즉각적으로 제공할 필요가 있음	885	88.5
[대안 11] 단순히 게시판에 의견을 적는 방식을 넘어 온라인 화상회의/토론이 가능해야 함	784	78.4
[대안 12] 제안에 대한 토론 및 투표 기능이 보다 강화될 필요가 있음	910	91
[대안 13] 주민참여 활성화를 위해 제안/토론/투표 참여의 유인책을 강화할 필요가 있음	909	90.9

상대적으로 [대안 1] 홍보 필요성에 대해 가장 높은 선호도를 보였다. 이는 약 53.6%에 머무르고 있는 주민제안의 인지도와 약 6.3%에 머무르고 있는 참여율을 고려할 때 가장 기본적이지만 시급한 사안이라고 볼 수 있다. 다음으로 실태분석에서도 볼 수 있듯이 지방자치단체에 비해 취약한 지방의회의 주민참여 플랫폼(주민제안) 활용도 제고 필요성(대안

4)도 시급하다는 의견이 나타났다. 또한 온라인 방식의 주민참여 플랫폼(주민제안)을 통한 정책 변화의 경험 등 참여의 효능감을 느낄 수 있는 제도 운영 필요성(대안 5)과 제안 이후의 진행 및 결과 피드백(대안 7), 주민참여 플랫폼(주민제안)의 통합·연계 필요성(대안 9), 주민참여 활성화를 위한 제안/토론/투표 참여의 유인책 강화(대안 13) 등이 90% 이상의 응답자들이 필요하다고 생각하고 있는 개선방안으로 조사되었다.

그밖에도 SNS 및 온라인 방식의 주민제안 창구 증가(대안 2)와 제안 및 숙의과정에 필요한 정보의 즉각적 제공(대안 10), SNS 및 온라인 방식의 주민제안과 오프라인 참여의 연계(대안 3)도 80% 이상의 응답자들이 필요하다고 생각한 개선방안으로 조사되었다.

다음으로 화상회의 및 온라인 토론을 위한 인프라 구축(대안 11), 정책제안과 다양한 생활서비스 제공·공유 플랫폼의 연계(대안 8), 참여 주민에 대한 다양한 인센티브 제공(대안 6) 등도 상대적으로 선호도는 낮았지만 70% 이상의 응답자들이 필요하다고 생각한 개선방안으로 조사되었다.

이와 같은 13개 대안에 대해 전문가 10명의 의견을 조사한 결과에서도 <표 3-10>과 같이 순위의 차이는 약간 있었지만, 정책 변화의 경험 등 참여의 효능감을 느낄 수 있는 제도 운영 필요성(대안 5)이 가장 높은 선호도를 보였고, 다음으로 홍보 필요성(대안 11), 제안 이후의 진행 및 결과 피드백(대안 7), 지방의회의 주민참여 플랫폼(주민제안) 활용도 제고 필요성(대안 4), 제안에 대한 토론 및 투표기능의 강화 필요(대안 12) 등의 순으로 조사되어 일반국민 인식분석 결과와 유사하게 나타났다.

특히 전문가들은 상대적으로 결과의 피드백 및 제안에 대한 토론/투표기능 등의 강화를 통해 참여자들이 주민참여 플랫폼에 대한 참여의 효능감을 체감하도록 하는 것이 가장 필요하다고 판단하고 있으며, 특히 지방의회²²⁾의 주민참여 플랫폼 활용도 제고가 시급하다고 판단하고 있다. 그밖에 주민참여 플랫폼의 홍보 방안으로서 온라인 플랫폼-오프라인 플랫폼을 연계하는 정기적 행사 개최를 통해 주민참여 채널의 존재를 지속적으로 각인시킬 필요성이 있다는 점과 이를 위한 전담조직/인력 확보 필요성에 대해서도 의견을 제시하였다.

또한 SNS 및 온라인 방식의 주민제안과 오프라인 참여의 연계(대안 3)와 주민참여

22) 그밖에 지방정부 산하 공공기관(공사, 공단, 출자출연기관) 등을 통한 플랫폼 운영 필요성을 제기한 전문가도 있었다(예: 서울시설공단의 경우 민주주의서울을 통해 찬반형 투표를 활용하기도 함).

플랫폼의 통합적 운영(대안 9), SNS 및 온라인 방식의 주민제안 창구 증가(대안 2) 등 다양한 채널을 통한 주민참여 플랫폼 확대 및 체계화 필요성에 대해서도 일반국민 인식조사와 유사하게 비교적 높은 선호도를 보였다.

표 3-11. 전문가 의견조사 결과: 주민참여 플랫폼(주민제안) 개선방안에 대한 선호도

대안	‘필요’ 응답 빈도	종합 선호도 순위
[대안 1] 정부는 대중이 온라인 주민제안을 알 수 있도록 적극적으로 홍보하여야 함	9	2
[대안 2] 정부는 SNS와 온라인 방식의 주민제안 창구를 증가시켜야 함	7	8
[대안 3] SNS와 온라인 방식의 주민제안을 대면방식과 연결시켜야 함	7	6
[대안 4] 지방의회에서도 온라인 주민제안을 적극 활용하여 입법에 대한 아이디어를 제공받고 주민의 의견을 들어야함	8	4
[대안 5] 온라인 주민제안에 참여한 시민들이 이를 통해 정책이 변화되는 성과를 경험하여야 함	7	1
[대안 6] 온라인 주민제안에 참여한 주민에 대한 인센티브 제공이 필요함	2	13
[대안 7] 온라인 주민제안 이후 정책의 진행상황 및 결과 등에 대해 피드백을 제공받고, 그렇지 않을 경우 요청할 수 있어야함	9	3
[대안 8] 온라인 주민제안을 위한 웹사이트가 단순한 정책제안을 목적으로만 운영되기 보다는 생활에 필요한 서비스를 제공·공유·활용할 수 있는 공간으로 운영되어야 함	6	9
[대안 9] 통합된 하나의 웹사이트를 통해서 국가/지방자치단체에 대한 국민(주민)제안이 이루어지도록 하는 것이 필요	4	7
[대안 10] 주민이 정책제안 개발 및 토론을 하기 위해 필요한 정보가 요청될 경우, 이를 즉각적으로 제공할 필요가 있음	8	12
[대안 11] 단순히 게시판에 의견을 적는 방식을 넘어 온라인 화상회의/토론이 가능해야 함	6	11
[대안 12] 제안에 대한 토론 및 투표 기능이 보다 강화될 필요가 있음	8	5
[대안 13] 주민참여 활성화를 위해 제안/토론/투표 참여의 유인책을 강화할 필요가 있음	6	10

주. 1. ‘필요’응답 빈도: 10명의 전문가 중 해당 대안이 필요하다고 응답한 빈도를 합계

2. 종합선호도 순위: 10명의 전문가가 ‘필요’라고 응답한 대안 중 각자의 선호도를 표기하도록 한 결과를 종합한 순위(‘필요’ 응답빈도와 동일치함)

다만 몇 가지 대안에 대해서는 전문가들 사이에서도 상반된 의견이 나타나기도 했다. 첫째, 화상회의 등의 활용에 대하여는 익명성보장 등과 관련된 부정적 외부효과가 발생할 수 있어 주의가 필요하다는 의견과 일정 수 이상의 동의를 받은 제안에 대해 제안자가 제안의 취지와 개선방안을 대면 또는 화상으로 발표하는 등의 기회를 제공해 주민제안의 이슈화에 적극 활용해야 한다는 상반된 의견이 공존하였다.

둘째, 통합된 주민제안 플랫폼의 운영에 대해서도 찬성하는 전문가들도 있었지만, 자칫 중앙집권적인 구조가 될 수 있어 단지 국가차원의 통합 웹사이트를 통해 각 지역의 주민참여 플랫폼을 방문할 수 있도록 하는 것이 적합하다는 의견이 제시되었다.

셋째, 또한 '[대안10] 주민이 정책제안 개발 및 토론을 하기 위해 필요한 정보가 요청될 경우, 이를 즉각적으로 제공할 필요가 있다'는 대안에 대해서도 그에 대해 공감한 전문가도 있었지만, 오히려 정보를 정부가 직접 제공하기보다는 주민들이 찾아보기 쉽게 연결해주는 역할을 수행하는 것이 더 시급하다고 의견을 제시하기도 했다. 예를 들어 “이런 정책이 필요하셨나요?”와 같이 빅데이터를 활용해 유사정보나 정책을 제시해 주는 방식 등이 그 예이다.

따라서 13개 대안에 대한 종합적인 제언이 필요하며, 다만 그 우선순위에 대하여는 이와 같은 조사결과를 고려할 필요가 있다.

제3절 소결론: 시사점

1. 법제도 분석결과

법제도 분석결과 지방자치단체 주민참여 플랫폼에 대한 근거법은 폭넓게 보았을 때 「전자정부법(법률 제14914호)」과 「행정절차법(법률 제16778호) 및 시행령(대통령령 제30761호)」, 「민원처리에 관한 법률(법률 제14839호)」 등을 포함하며, 가장 직접적인 법적 근거는 「국민제안규정(대통령령 제30614호)」이라고 볼 수 있다.

그러나 「국민제안규정(대통령령 제30614호)」은 ‘국민참여 플랫폼’이라는 명시적인 용어를 활용하고 있으면서도 다른 온라인 방식의 주민참여와 차별화되는 국민참여 플랫폼의 개념, 구조적 특징, 역할 등 구체적인 사항에 대한 규정이 없는 실정이기 때문에 법문에 규정된 “국민참여 플랫폼”이 무엇이고 어떻게 설계되어야 하는지에 관한 가이드라인이 필요한 실정이라고 볼 수 있다.

또한 국민제안뿐만 아니라 각 지방자치단체가 주민참여를 위한 포괄적 차원의 플랫폼을 구축하거나, 특수한 정책분야나 목적에 맞는 플랫폼에 주민이 참여하여 콘텐츠와 서비스를 개발·소비·발전·확산해 나가는 형태의 다양한 플랫폼 운영에 대해서는 명확한 법적 근거가 부재한 상황이다. 따라서 이와 같은 내용을 포괄하는 법 개정 또는 가이드라인 개발이 필요할 것이다.

그밖에 지방자치단체뿐만 아니라 지방의회 차원에서 시민이 입법 및 정책에 관한 제안을 할 수 있는 온라인 플랫폼 역시 부재한 상황이기 때문에 이에 대한 법적 근거의 마련이 필요하다. 마지막으로, 국민참여 플랫폼을 통한 토론과정에서 비대면의 화상회의 시스템의 구축 등 포스트 코로나 이후 비대면 사회에서 활용될 수 있는 다양한 정책도구에 대한 개발 역시 필요하다고 볼 수 있다.

2. 인식분석 결과

일반국민에 대한 분석결과를 종합해 보면, 첫째, 전체 응답자의 절반 정도가 주민참여 플랫폼(주민제안)을 인지하고 있었으며 이와 같은 인지도는 15개 참여제도 중 중간 정도에 머물렀다. 그러나 15개 참여제도에 대한 전반적인 참여도가 비교적 낮다는 점을 고려하더라도 전체 응답자의 약 6.3%만이 주민참여 플랫폼(주민제안)에 참여해본 경험이 있다고 답해 참여율 제고를 위한 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다. 즉, 직접적으로 제안을 하는 것이 아니라도 타인의 제안에 대해 의견을 제시하고 토론하는 문화가 형성될 필요가 있다.

둘째, 중앙행정기관의 국민제안이나 청와대 국민청원 등이 주민생활에 보다 밀접한 지방자치단체의 주민제안에 비해 인지도 및 참여도가 높다는 점에 대해서도 심층적인 논의가 필요하다. 이러한 결과는 지방자치단체 간 주민참여 플랫폼 개발 및 운영의 편차가 비교적 크고, 국가차원의 주민참여 플랫폼에 대한 언론의 관심과 사회적 영향력이 비교적 크기 때문으로 해석된다. 왜냐하면 분석결과에서 볼 수 있듯이 참여가 정책결정에 미치는 법적·사회적·정치적 영향력 등에 대해 일반주민들이 민감하게 반응하고 있기 때문이다.

셋째, SNS 방식의 주민참여 활용도가 기존에 비해 증가하고는 있지만, 여전히 전체 응답자의 약 39%에 불과하며, 이 중 제안 및 제안에 대한 토론/투표 등 적극적인 참여를 해 본 예는 절반 정도에 불과했다. 또한 연령대별 편차도 존재했다. 즉, 여전히 SNS는 주민참여 플랫폼의 존재를 알리고 그와 관련된 정보를 확산하는 정부주도의 방식으로 운영되고 있으며, 주민들이 능동적으로 SNS를 활용해 참여하는 등의 현상은 나타나지 못한다는 점이다. 물론 이와 같은 경우는 제4장의 실태분석에서 볼 수 있듯이 지방자치단체별 편차가 크고, 지방자치단체의 SNS 주민참여 플랫폼이 대체로 정보제공을 목적으로 운영되고 있다는 점에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

넷째, 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 낮은 활용도에도 불구하고 실제 각 지방자치단체의 주민참여 플랫폼을 검색·방문해 보고 응답한 응답자들의 평가는 대체로 긍정적이었다. 그러나 제4장의 실태분석에서도 볼 수 있듯이 지역에 따른 큰 편차가 있었으며, 이는 지역별 주민참여 플랫폼의 구조 및 활용도의 편차와도 연계된다. 특히 전반적인 평가점수

가 평균 3.5점 이하로 보통(3점)에 근접하였다는 점에서 앞으로 보다 높은 수준으로의 개선이 필요하다 하겠다.

다만 그럼에도 불구하고 상대적으로 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택될 가능성(영향력, 평균 2.97), 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있는 가능성(초기참여, 평균 2.89), 개개의 참여자들이 제시한 의견의 균일한 영향력 수준(형평성, 평균 2.84) 등에 대해서는 부정적인 평가를 하였기 때문에 개선이 시급하다고 하겠다(3점 미만).

다섯째, 주민참여 플랫폼(주민제안)의 13개 개선방안에 대한 선호도를 분석한 결과 전반적으로 70% 이상의 응답자들이 각 대안의 실천이 필요하다고 답하였다. 그 중에서도 기본적인 홍보 필요성, 지방의회의 주민참여 플랫폼 활용 필요성, 주민참여 플랫폼을 통해 참여의 효능감을 제고하는 것의 필요성, 제안 이후의 과정 및 결과에 대한 피드백 필요성, 주민참여 플랫폼의 통합 및 연계 필요성, 제안/토론/투표 참여에 대한 유인책 강화 필요성 등이 가장 우선순위가 높은 대안으로 선정되었다. 따라서 우선순위 등을 고려하여 정책제안의 개발에 활용할 필요가 있다고 보았다.

특히 이와 같은 일반국민 인식분석 결과는 주민참여 플랫폼(주민제안)에 대한 평가 및 개선방안 측면에서 전문가 의견조사 결과와도 유사한 모습을 보이고 있어, 비교적 높은 신뢰성을 보인다. 특히 제시된 대안에 대한 전문가들의 다양한 의견과 추가적 제언에 대해서는 이후 본 연구의 5장에서 제시되어야 하는 개선방안 제시에 있어 의미 있는 결과가 될 수 있다고 본다.

그밖에 전문가 의견조사 과정에서 수행된 개방형질문에 대한 응답을 통해 주요 문제점에 대한 전문가 10여 명의 의견을 종합해 본 결과, <표 3-11>과 같이 다양한 의견이 제시되었다.

첫째, 지방의회의 주민참여 활성화 필요성에 대해서는 대체로 높게 동의하고 있었다. 특히 단순히 주민참여 플랫폼이 다수의 다양한 논점과 의견을 제시하는 공간에 그치지 말고, 핵심논점을 찾아 그에 대해 다수가 숙의하는 공간으로 발전될 필요가 있으며 이 경우 시급한 지역의제에 대한 토론 공간으로서 의미를 가질 수 있을 것이라는 의견이 대부분이었다. 다만 단순 민원제기의 공간이 되지 않도록 주민참여 플랫폼의 목적과 역할에 관한 주민인식제고 및 학습이 선행될 필요가 있으며, 행정부에서 운영하는 주민참여 플랫

품의 의견 등과 충돌될 경우의 관리방안 등이 함께 검토될 필요가 있다고 보았다.

둘째, 지역 간 주민참여 플랫폼의 편차를 최소화하기 위한 표준화된 플랫폼 필요성에 대해서는 획일적인 플랫폼의 제공보다는 가이드라인의 제공 형태가 더 적합하다는 의견이 대부분이었다. 각 지역의 자치권과 지역의 특수성을 반영한 주민참여 플랫폼 개발을 할 수 있도록 하되, 큰 틀에서의 플랫폼 구조에 대한 기본적인 조건 등을 제시하는 가이드라인이 필요하다는 것이다. 예를 들어 제안의 구조(예: 제안의 경우 문제점, 개선방안, 기대효과를 반드시 쓸 수 있도록 UI를 구성), 투표기능의 탑재, 공통의 주요 분야설정(Index), 투명한 제안 채택의 조건설정 방법이나 제안의 정책화과정 등을 표준화하여 공통적으로 적용하게 하는 등의 방법으로 플랫폼의 품질을 균일화하는 것은 필요할 것이라는 의견이 있었다.

셋째, 주민참여 플랫폼에서 주민제안 외 다양한 주민참여(예: 마을공동체, 주민자치회 등)를 통합해 활용하도록 하는 것에 대해서 대부분 공감하고 있었다. 현재 이미 그와 같은 다양한 주민참여제도에서 카페/밴드 등을 활용한 참여가 이루어지는데, 이는 제한된 주민들 간의 소통이기 때문에 그 내용이 일반에 공개되지 못하고 있기 때문이다. 따라서 일반 주민들의 다양한 주민참여제도에 대한 관심과 신뢰를 제고하기 위해 좋은 대안이 될 수 있으며, 한 지방자치단체에 단일한 주민참여 플랫폼을 만들고 그 안에서 다양한 주민참여 기제가 통합운영되도록 하는 대안이 적합하다는 의견이 공통적으로 제시되었다. 다만 개개의 주민참여 플랫폼을 별도로 운영하는 것은 부적절하며, 지역의 특성(예: 인구구성, 온라인 접근성 등)에 따라 활용도나 접근성에 차이가 있을 수 있으므로, 기술적 접근방법 습득 및 참여 효능감 제고 등을 위한 사전학습과정이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 주민참여 플랫폼을 통한 주민제안의 채택을 위한 지방자치단체 내부 의사결정 시스템 개선 필요성에 대해 대부분의 전문가들은 큰 변화가 필요한 것은 아니라는 의견을 제시했다. 다만 많은 수의 주민의 제안이 들어오게 될 경우 민원처리에 대한 규정과 같은 업무 시스템 체계화와 전담직원/조직 필요성, 그밖의 다양한 주민참여 기제와의 형평성 등을 확보하기 위한 조정과정 등이 필요하다는 의견이 제시되기도 했다.

이와 같은 의견들은 향후 제5장에서의 개선방안 개발에 적극적으로 활용될 수 있을 것이라 판단된다.

표 3-12. 전문가 의견조사 결과: 4가지 topic에 대한 의견(개방형질문)

Topic	전문가 의견
지방의회의 주민참여 플랫폼 활성화 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 조례제정을 위한 공청회 등의 경우, 특별한 관심을 가지는 소수만이 참여해, 일반주민들의 이야기를 온전히 담는데 한계가 있으므로 반드시 필요 • 상향식 민주주의제도로써, 지방의회에 대한 주민참여 플랫폼은 지방자치실현에 크게 기여할 것으로 보임(예: 모바일(어플)이나 유튜브 등을 활용한 접근성 강화) • 단순 플랫폼 제공에 머물지 말고, 지역현안에 관심 있는 주민을 흡수하고 논의의 초점을 좁힐 수 있는 전문가와 함께하는 숙성과정이 필요(사전조사를 통해 주민관심이 높은 주제를 선정해 전문가 공개토론 등으로 연계하는 방안이 보편화될 필요가 있음. 즉, 다수의 다양한 논점과 의견을 제시하는 역할 → 핵심논점에 대한 다수의견수렴 방식으로의 전환 필요) • 시급한 의제나 사회문제에 대해 주민의 의견을 수렴하기 위한 과정으로서 주민참여 플랫폼의 중요성이 있음. 이와 동시에 조례제정의 결과에 대한 홍보와 피드백 제공도 중요하다고 판단됨 • 단, 기초자치단체의 경우 민원과 주민제안의 차별성에 대한 주민인식제고 및 학습이 선행될 필요가 있으며, 행정부의 의견수렴과 충돌될 경우의 문제점 등을 고려할 필요가 있음
지역 간 주민참여 플랫폼 편차 최소화를 위한 표준화된 플랫폼 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 표준화된 주민참여 플랫폼의 운영은 불필요하며, 우수사례 공유 등을 통해 상호 벤치마킹 할 수 있도록 하는 정도이면 충분함 • 초기 단계에서 아직 지역의 인식이 부족해 활성화되지 못하는 경우가 있으므로, 중앙정부 차원의 표준화가 큰 틀에서 제시되고 세부적인 플랫폼의 구성은 지역에 맞게 구성될 수 있어야 함(대도시: 교통혼잡, 불법주차 등, 군지역: 의료부족, 구제역 등 핵심의제의 차이, 대도시: 젊은 층이 많아 온라인 접근성이 높음, 군 지역: 노년층이 많아 대면형 플랫폼의 접근성이 높음 등 인구구성에 따른 접근 방식의 차이) • 표준화된 플랫폼을 만든다면, 청와대 게시판을 참고하여 쉬운 접근성, 명확한 기준(동의 20만 기준) 대응성 등 기본적 틀을 제시하는 것이 필요함 • 표준화된 플랫폼을 만든다면, 플랫폼의 질적 향상 및 DB화를 위해 제안에 반드시 문제점, 개선방안, 기대효과를 넣도록 UI를 만든다거나, 투표기능/주요 분야 설정(index) 등의 기준을 표준화하는 것이 필요할 것임 • 표준화된 플랫폼의 제공보다 예산이 부족한 자치단체에 대한 지원이 더 적합할 것으로 보임 • 표준화된 주민참여 플랫폼을 통합해 제공하기보다는 주민참여 플랫폼 개발의 가이드라인을 제공하여 플랫폼의 품질 개선을 유도하는 것이 더 적합하다고 판단됨(예: 제안의 활용 및 정책화에 대한 가이드라인, 어떤 단계에서 온라인 토론이 진행되는 것이 적합한지 등 실무적 활용도가 높은 가이드라인이 필요)

Topic	전문가 의견
<p>주민참여 플랫폼이 주민제안 외에 주민자치회/마을공동체/주민참여예산제 등 다양한 온라인 주민참여 공간으로 확장될 필요성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 개개의 제도에 대한 플랫폼 운영은 플랫폼 간의 차별화의 한계를 가져올 수 있으므로 하나의 주민참여 플랫폼 안에서 다양한 제도가 참여 가능하도록 하는 것이 사용자에게 더 편리할 것임 • 4차 산업혁명과 포스트 코로나 상황을 고려한다면 필연적으로 필요하다고 판단됨 • 주민제안에 대한 주민참여 플랫폼이 우수사례가 된다면 자연스럽게 확장될 수 있지만, 이를 강제하여 다른 제도로 확산하는 것은 지양해야 함 • 광역의 경우 참여공간 확장이 필요하지만, 기초의 경우 아직까지 대면이 중요하게 여겨지는 경향이 있어 아직은 제도도입이 이르다고 판단됨 • 필요하지만, 온라인상의 참여에 대한 교육/학습(단순한 정보통신기술, 예를 들어 접속방법 등을 넘어 온라인 방식을 통한 참여의 효능감 경험) 과정이 선제될 필요가 있음 • 이미 주민자치회, 마을공동체 등에서는 카페/밴드 등을 활용하고 있는데, 이 활동의 일정부분을 공개하고 투명하게 하여 지역주민들과 공유할 수 있는 공간으로서 주민참여 플랫폼이 확장된다면, 전반적인 참여제도 활성화 및 신뢰제고에도 도움이 될 수 있음. 단, 현재 활용되는 대부분의 지역의 플랫폼 수준에 대해 기술적으로 서버 보완, 디자인보완 등의 작업이 병행되어야 할 것임
<p>주민제안의 정책채택을 위한 지방자치단체 내부 의사결정 시스템 변화 필요성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 주민제안에 대한 피드백을 해 주어야 하므로, 불필요한 보고절차 생략 등 효율적인 운영체계 마련 필요하며, 검토가 장기화되는 사안에 대해서는 사전답변 형태로 왜 시간이 걸리는지 등을 설명하는 절차 등을 마련해야 함 • 주민의견 실시간 모니터링 및 반영, 채택, 환류 등의 과정을 관리하는 조직인력 강화 및 의회와의 협업 시스템이 마련될 필요 있음 • 반드시 필요하며, 특히 기존에 분산되어 있는 다양한 참여 기제들과의 연계를 통해 어떤 방식의 참여에 대해서도 지자체가 대응한다는 효능감을 주민이 인식하도록 하는 것이 필요 • 주민제안의 수용/기간 등 의사결정에 대한 투명한 시스템(예: 공감지수, 동의 수 등)이 필요하며, 내부적으로 각 부서가 검토해 결정/통보하는 시스템이 개선되어야 함 • 내부 의사결정 시스템 전반이 변화될 필요는 없지만, 플랫폼의 제안-숙성-채택 과정의 활성화를 위한 피드백 시스템의 변화가 더 필요함

실태 및 사례분석

제1절 주민참여 플랫폼 실태분석

제2절 주민참여 플랫폼 사례분석

제3절 소결론: 시사점

제4장

실태 및 사례분석

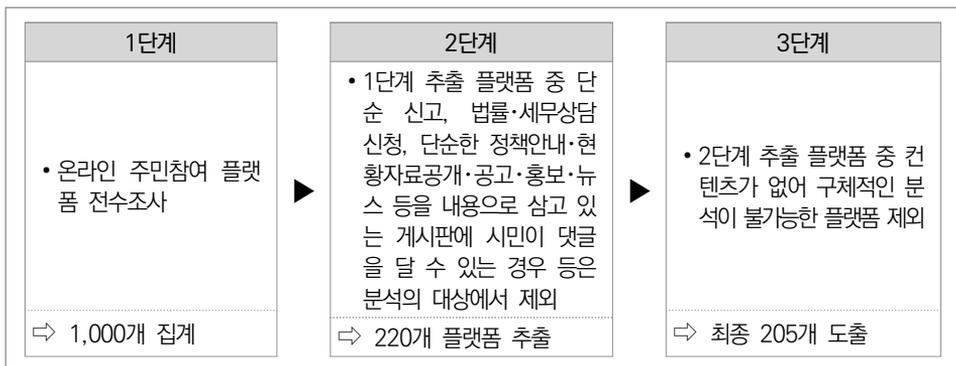
제1절 주민참여 플랫폼 실태분석

1. 조사설계

1) 분석대상범위

주민참여 플랫폼 실태분석을 위한 분석대상범위는 광역지방자치단체 및 지방의회가 개발·운영하는 온라인 주민참여 플랫폼이며, 제2장 제3절의 개념 정의에 따라 단지 국민제안을 기반으로 한 주민참여 플랫폼을 포함 광의의 주민참여 플랫폼이다. 따라서 주민참여 플랫폼 실태분석을 위한 기초자료 수집을 통해 최종적으로 분석대상 플랫폼을 확정하는 과정은 다음과 같은 3단계 집계 및 분류과정을 거친다.

그림 4-1. 분석대상범위 확정을 위한 3단계



1단계, 제2장 제3절에서 개념 정의한 광의의 주민참여 플랫폼을 적용하여 온라인 주민참여 플랫폼을 전수조사 한 결과 1차 조사에서 광역 지방자치단체 및 지방의회의 대표

홈페이지상의 시민참여란의 하부 세션으로 개발되어 있는 플랫폼의 총 수는 964개(지방자치단체: 764개, 지방의회: 200개), 별도의 플랫폼으로 개발된 경우는 36개로 집계되었다. 지방자치단체와 지방의회 대표 홈페이지 내의 주민참여 플랫폼의 경우, 개별 홈페이지의 수를 플랫폼 수로 집계하게 될 경우 세부 세션별 주민참여의 목적, 방법, 내용 등의 편차가 커 분석에 한계가 발생되었기에 이를 개개의 플랫폼으로 분류하기 때문이다.

2단계, 1단계에서 추출된 주민참여 플랫폼 중 단순 신고, 법률·세무상담 신청, 단순한 정책안내·현황자료공개·공고·홍보·뉴스 등을 내용으로 삼고 있는 게시판에 시민이 댓글을 달 수 있는 경우 등은 분석의 대상에서 제외하고, 총 220개 플랫폼이 2차적으로 추출되었다.

3단계, 220개 주민참여 플랫폼에 대한 조사결과 콘텐츠가 전혀 없어 분석을 위한 기초 자료를 확보할 수 없는 15개 플랫폼을 제외하였고, 최종 205개의 플랫폼(지방자치단체 116개, 지방의회 53개, 별도 플랫폼 36개)이 분석 대상으로 선정되었다.

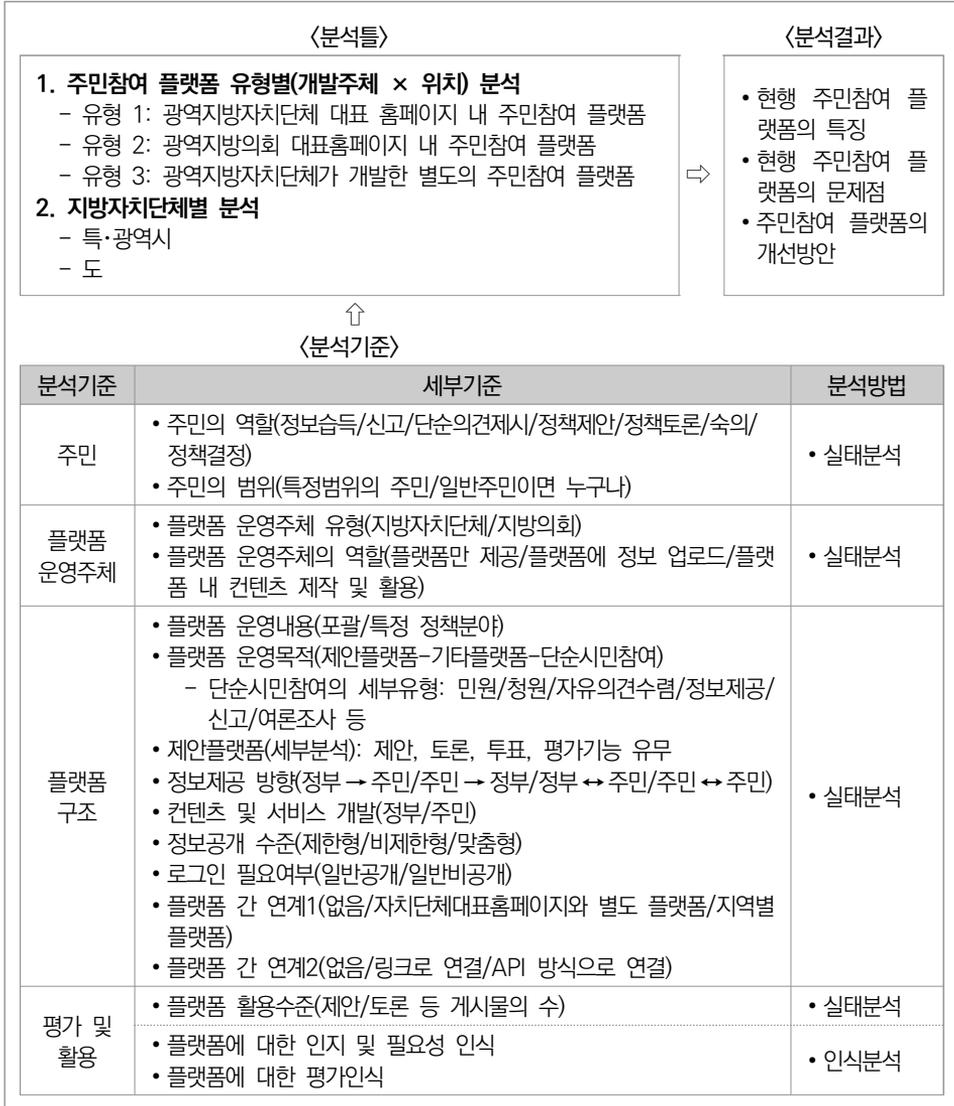
2) 분석틀 및 분석기준

주민참여 플랫폼 실태분석은 크게 플랫폼 개발·운영 주체와 플랫폼의 위치에 따라 광역 지방자치단체 대표홈페이지 내 주민참여 플랫폼, 광역지방의회 대표홈페이지 내 주민참여 플랫폼, 광역지방자치단체가 별도로 운영하고 있는 주민참여 플랫폼 등 3가지 유형으로 구분된다.²³⁾

따라서 제4장 제1절의 주민참여 플랫폼 실태분석은 제2장 제3절에서 개발된 다음의 <그림 4-2> 분석기준을 적용하여 위 3가지 유형별 특징과 지방자치단체별(시도) 특징을 분석하여 현행 주민참여 플랫폼의 문제점과 개선 필요 사항을 도출한다.

23) 광역지방의회의 경우, 대표홈페이지 외에 별도의 주민참여 플랫폼을 운영한 사례가 없어 3가지 유형으로 분류되었다.

그림 4-2. 주민참여 플랫폼의 분석틀 및 분석기준



2. 주민참여 플랫폼 유형별 분석결과

1) 주민과 플랫폼 운영 주체

먼저 주민참여 플랫폼의 이용자인 주민의 역할로서 가장 높은 비중을 차지한 것은 지방자치단체 및 의회의 대표홈페이지 내부 플랫폼의 경우 ‘단순의견제시(지방자치단체: 40.7%, 지방의회: 67.8%)’로 나타났으며, 별도 플랫폼으로 운영되는 경우에는 ‘정보습득(52.2%)’이었다. 즉, 주민의 형식적·수동적 참여가 이루어지는 플랫폼이 여전히 가장 높은 비중을 차지했다. 그러나 「국민제안규정」 제정 이후 정책제안을 위한 주민참여 플랫폼의 운영이 활발해지면서 지방자치단체 및 지방의회 플랫폼의 약 20%, 별도 플랫폼의 26.1%가 주민들이 정책제안 역할을 하는 등 비교적 능동적 참여의 비율이 높게 나타났다. 그러나 제안에 대한 토론, 숙의, 정책결정 등 주민이 정부의 정책과정에서 실질적인 역할을 하고, 이를 통해 제안을 정책화하기 위해 필요한 과정을 진행할 수 있는 주민참여 플랫폼의 비중은 매우 낮게 나타나 개선이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

표 4-1. 주민참여 플랫폼 분석결과 1: 주민의 역할 및 범위 (단위: 개, %)

분석기준		자치단체		의회		별도플랫폼	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
역할 (중복)	정보습득	34	23.4	2	3.4	24	52.2
	신고	18	12.4	5	8.5	2	4.3
	단순의견제시	59	40.7	40	67.8	7	15.2
	정책제안	29	20.0	12	20.3	12	26.1
	정책토론	5	3.4	0	0.0	1	2.2
	숙의	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	정책결정	0	0.0	0	0.0	0	0.0
합계		145	100	59	100	46	100
범위	특정범위 주민	18	15.5	6	11.3	2	5.6
	일반주민	98	84.5	47	88.7	34	94.4
합계		116	100.0	53	100.0	36	100.0

또한 주민참여 플랫폼 이용자의 범위는 대체로 일반주민이었지만(지방자치단체: 84.5%, 지방의회: 88.7%, 별도 플랫폼 94.4%), 일부 플랫폼의 경우 특정범위의 주민(예를 들어, 주민참여예산 플랫폼의 경우 관련 참여 주민, 정책모니터 플랫폼의 경우 모니터링단이 된 주민 등)만이 활용할 수 있도록 되어 있었다.

다음으로 주민참여 플랫폼의 운영자인 정부의 유형은 지방자치단체가 169개(82.4%), 지방의회가 36개(17.6%)이며, 별도 플랫폼은 모두 지방자치단체에 의해 개발·운영되고 있었다. 이와 같은 결과는 지방의회는 주민참여 플랫폼이 주로 지방자치단체에 대한 주민 제안 또는 지방자치단체의 특정분야 정책에 대한 주민참여를 목적으로 운영된 결과이며, 지방의회는 조례제정을 비롯한 다양한 주민의견수렴의 창구로서 주민참여 플랫폼을 적극적으로 활용하고 있지 않다는 것을 알 수 있다.

주민참여 플랫폼 안에서 운영자의 정부의 역할을 비교해 보면, 지방자치단체는 단순히 플랫폼만을 제공하는 역할을 하는 경우가 78.4%로 대부분이었지만, 플랫폼에 정보를 업로드 하거나(15.5%), 플랫폼 내에서 콘텐츠 제작 및 활용까지 하는 경우도 전체의 6%를 차지하고 있었다. 이에 비해 의회는 100% 플랫폼만을 제공하는 역할을 하고 있었다. 그러나 별도 플랫폼으로 운영되는 경우에는 오히려 정부가 플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용 등 보다 적극적인 역할까지도 수행하고 있는 경우가 전체의 61.1%로 가장 높게 나타났으며, 단순히 플랫폼만을 제공하는 경우는 22.2%, 플랫폼에 정보를 업로드하는 일까지 수행하는 경우도 16.7%로 나타났다.

따라서 이론적으로 플랫폼 정부는 단지 플랫폼만을 제공하고 주민이 콘텐츠 개발 및 서비스, 확산 등의 적극적 역할을 수행해야 한다는 것을 고려한다면 지방자치단체와 지방의회 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼에서는 그와 같은 역할경계를 분명히 지키고 있는 경우가 많다고 볼 수 있다.

그러나 그 내용을 살펴보면, 오히려 플랫폼 제공 이상의 역할을 하는 지방자치단체는 플랫폼의 활성화를 위한 적극적인 노력을 기울이고 있다고 볼 수 있으며, 반대로 의회의 경우 형식적으로 주민의견제시가 가능한 게시판을 운영하고 있을 뿐 활성화를 위한 별도의 노력을 기울이지 않고 있다고도 볼 수 있다. 대부분의 지방의회 주민참여 플랫폼은 ‘민원게시판, 칭찬합시다(주로 공무원에 대한 칭찬이 대부분임), 의정모니터’ 등으로 구성

되어 있으며, 주민의 적극적인 참여 등을 위해 각 지방의회가 독자적인 개발 노력을 기울여 개발된 플랫폼이라고 보기는 어렵기 때문이다.

이에 비해 별도 플랫폼은 플랫폼 개발을 위한 지방자치단체의 적극적 의지를 반영하고 있기 때문에 주민의 토론 자료가 될 수 있는 다양한 정보나 콘텐츠를 업로드하거나 주민이 한 플랫폼에서 다양한 정책정보에 접근할 수 있는 정보와 콘텐츠를 개발·제공하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 지방자치단체가 플랫폼을 통해서 원하는 정보를 확산시키기 위한 목적에서 플랫폼에 정보를 업로드하거나 콘텐츠를 제작·배포하는 것인지, 아니면 지방자치단체 플랫폼 이용자인 주민이 제안이나 숙의 과정을 진행하는 외중에 주민이 필요로 하는 맞춤형의 가공된 정보를 제공함으로써 주민들의 능동적·주도적 참여를 지원하기 위한인지를 보다 심층적으로 분석해 볼 필요가 있다.

예를 들어 서울시에서 운영하는 별도 플랫폼인 ‘공동체주택 플랫폼’의 경우 주택과 관련된 행정서비스(토지 및 주택 검색, 금융지원서비스 등) 뿐만 아니라, 주민들이 스스로 윈데이클래스를 운영해 생산활동을 하거나, 서로 물품 또는 공간을 대여하는 등 새로운 주민참여의 기회로 활용될 수 있는 가상의 공간을 제공하고 있다. 또한 제주특별자치도의 자체 홈페이지의 ‘사과/팔고’의 경우에는 주민들이 적극적으로 참여하여 필요한 물건이나 토지 등의 거래를 하고 있으며, 구직 및 고용 역시 활발하게 이루어지고 있다.

표 4-2. 주민참여 플랫폼 분석결과 2: 정부의 역할 (단위: 개, %)

분석기준	자치단체		의회		별도 플랫폼	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
플랫폼만 제공	97	78.4	53	100.0	8	22.2
플랫폼에 정보 업로드	18	15.5	0	0.0	6	16.7
플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용	7	6.0	0	0.0	22	61.1
합계	116	100.0	53	100.0	36	100.0

2) 플랫폼의 구조 및 활용

주민참여 플랫폼의 구조 중에서도 주민참여의 주제를 살펴보면, 지방자치단체 플랫폼을 통한 주민참여의 80%, 의회 플랫폼 100%가 포괄적인 주제에 대한 주민참여를 목표로 삼고 있었고, 별도 플랫폼을 운영하는 경우에만 전체의 47%는 포괄적인 목적의 주민참여, 52.8%는 특정 정책분야에 대한 주민참여를 목적으로 삼고 있었다. 따라서 대부분의 경우 정부의 정책 전반에 대한 주민참여 플랫폼이 운영되고 있다고 볼 수 있다.

또한 주민참여 플랫폼의 운영목적 면에서도 주민제안을 목적으로 하는 협의의 주민참여 플랫폼은 지방자치단체의 경우 33.6%, 의회의 경우 20.8%, 별도 플랫폼의 경우 33.3%로 전체의 1/3 이하로 나타났으며, 상대적으로 단순시민참여(예를 들어 민원/청원/자유의견수렴/정보제공/신고/여론조사 등)나 기타 목적의 주민참여 플랫폼(예를 들어 주민참여예산, 모니터 등 정책제안을 제외한 단순시민참여 외의 주민참여 플랫폼)이 많은 비중을 차지했다. 특히 지방의회의 주민참여 플랫폼은 단순시민참여 창구로서의 역할을 하는데 그치는 경우가 73.6%로 매우 높게 나타나, 여전히 정부 1.0 수준의 역할에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

이에 비해 제안 플랫폼의 내용을 보다 상세히 분석해 보면,²⁴⁾ 주민이 정책제안 할 수 있는 공간은 대부분 제공되고 있었지만, 토론, 투표, 평가 등 제안에 대한 숙의와 숙성과정을 진행할 수 있는 공간이 제공된 경우는 소수에 머물렀다. 따라서 협의의 주민참여 플랫폼이 운영된다고 하더라도 플랫폼 안에서 활발한 숙의·숙성과정이 이루어지는 곳은 ‘민주주의서울(서울시)’, ‘경남1번가(경상남도)’, ‘토크대구(대구광역시)’, ‘가치더함(제주특별자치도)’ 등 소수에 불과했다고 볼 수 있다.

플랫폼 내에서의 정보제공 방향을 살펴보면, 지방자치단체의 경우 유형별 비중이 비슷하게 나타났으며, ‘주민 → 정부’, ‘정부 ↔ 주민’은 물론 ‘주민 ↔ 주민’ 간의 정보제공이 이루어지는 등 주민이 주도적 역할을 하는 경우가 전체의 82.7%에 이르렀다. 그러나 의회는 주로 ‘주민 → 정부’가 60%로 주로 게시판을 통해 주민이 의견을 제시하는 방식이 가장

24) 주민제안을 목적으로 한 주민참여 플랫폼 내 구성 콘텐츠를 중심으로 만약 제안·토론·투표·평가의 기능을 모두 담고 있다면 각각 1로 코딩하여 중복 집계하였다.

높은 비중을 차지했다. 이에 비해 별도 플랫폼은 ‘정부 ↔ 주민’ 간의 소통은 나타나지 않았으며, ‘정부 → 주민’ 또는 ‘주민 ↔ 주민’ 간 정보제공이 각각 전체의 36.1%를 차지했다. 또한 플랫폼의 콘텐츠 개발자 역할은 주로 주민이 높은 비중을 차지했다.

정보공개수준을 살펴보면, 비제한형이 가장 높은 비중을 차지했으며, 특정 이용자들만이 로그인하여 정보를 확인할 수 있는 경우는 그 비율이 매우 낮았다. 또한 정보를 이용자의 요구에 맞게 맞춤형으로 가공하는 비중 역시 낮은 비중을 차지하여 아직까지 정부 3.0 수준의 정보공개가 이루어지고 있다고 보는 데에는 한계가 있었다.

또한 플랫폼 자체를 이용하기 위해 로그인이 필요한 사례도 있었는데, 특히 지방의회의 경우 그 비중이 전체의 45.3%에 이르렀다. 특히 지방의회의 진정접수나 행정사무감사 시민제보와 같은 신고 목적의 플랫폼 형식과, 의정모니터, 의정발전위원회와 같은 감시·감독의 역할을 하는 플랫폼의 경우 필수적으로 로그인을 요구하였다. 그러나 일부 시민소통이나 제안과 같은 사례에서도 로그인을 요구하기도 하였다.

마지막으로 플랫폼 간 연계를 살펴보면, 먼저 타 플랫폼과 전혀 연계되지 않는 플랫폼의 비중은 지방자치단체의 경우 56%, 지방의회의 경우 88.7%, 별도 플랫폼의 경우 27.8%로 나타났으며, 지역별 유사 목적의 플랫폼이 연계된 경우는 별도 플랫폼에서만 47.2%를 차지했다. 이는 특정분야의 정책목적에 맞는 플랫폼을 한 자리에서 시민들이 볼 수 있도록 하는 별도 플랫폼의 고유한 특성에 따른 것으로 볼 수 있다(예를 들어 지역별 사회혁신 플랫폼). 또한 플랫폼 간 연계는 대체로 링크 방식으로 이루어지고 있으며, API방식 등 하나의 플랫폼에서 다른 플랫폼의 콘텐츠를 검색하는 등의 기능이 포함된 고객편의 중심의 플랫폼 간 연계(0건)는 아니기 때문에 연계의 실효성 면에서도 한계가 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 주민참여 플랫폼의 활용도를 게시물의 수를 기준으로 분석해 보면, 지방자치단체 대표홈페이지 내의 플랫폼이 평균²⁵⁾ 약 3천7백 개 정도의 게시물이 있는 것으로 집계되어 가장 활발했으며, 다음으로 별도 플랫폼(약 1천 개), 지방의회 플랫폼(약 800여 개) 등의 순으로 조사되었다. 그러나 플랫폼 간 게시물의 양에 대한 편차가 매우 크게

25) 평균집계 시 게시물이 0인 64개 사례는 제외하였다.

나타나고 있어 활발하게 이용되고 있는 주민참여 플랫폼의 비중은 비교적 적었다. 1-999개인 게시물은 111개(78.7%)로 나타났으며, 1,000-9,999개인 경우는 21개(14.9%), 10,000개 이상인 경우는 9개(6.4%)로 조사되었다. 그러나 1-100개의 게시물이 62개(55.9%)로 나타나고 있어 대부분 활용이 되지 않고 있다는 것을 볼 수 있다.

표 4-3. 주민참여 플랫폼 분석결과 3: 플랫폼의 구조 및 활용

(단위: 개, %)

구분	분석기준		자치단체		의회		별도플랫폼	
			빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
플랫폼 구조	운영 내용	포괄	93	80.0	53	100.0	17	47.2
		특정 정책분야	23	19.8	0	0.0	19	52.8
		합계	116	100.0	53	100.0	36	100.0
	운영 목적	제안플랫폼	39	33.6	11	20.8	12	33.3
		기타플랫폼	20	17.2	3	2.7	24	66.7
		단순시민참여	57	49.1	39	73.6	0	0.0
	합계	116	100.0	53	100.0	36	100.0	
	제안 플랫폼의 세부목적 (중복)	제안	33	62.3	11	100.0	12	80.0
		토론	13	24.5	0	0	2	13.3
		투표	7	13.2	0	0	1	6.7
		평가	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	합계	53	100	11	100	15	100	
	정보제공 방향	정부 → 주민	20	17.3	1	1.9	13	36.1
		주민 → 정부	31	26.7	32	60.3	10	27.8
		정부 ↔ 주민	36	31.0	11	20.8	0	0.0
		주민 ↔ 주민	29	25.0	9	17.0	13	36.1
	합계	116	100.0	53	100.0	36	100.0	
	컨텐츠 및 서비스 개발	정부	44	37.9	3	5.7	13	36.1
		주민	72	62.1	50	94.3	23	63.9
합계	116	100.0	53	100.0	36	100.0		

구분	분석기준		자치단체		의회		별도플랫폼	
			빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
	정보공개 수준	제한형	18	15.5	21	5.9	0	0.0
		비제한형	86	74.1	28	82.4	34	94.4
		맞춤형	12	10.3	4	11.8	2	5.6
	합계		116	100.0	53	100.0	36	100.0
	로그인 필요여부	일반공개	92	79.3	29	54.7	34	94.4
		일반비공개	24	20.7	24	45.3	2	5.6
	합계		116	100.0	53	100.0	36	100.0
	플랫폼 간 연계1	없음	65	56.0	47	88.7	10	27.8
		별도 플랫폼	51	44.0	6	11.3	9	25.0
		지역별 플랫폼	0	0.0	0	0.0	17	47.2
합계		116	100.0	53	100.0	36	100.0	
플랫폼 간 연계2	없음	64	55.2	50	94.3	32	88.9	
	링크로 연결	52	44.8	3	5.7	4	11.1	
	API 방식으로 연결	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
합계		116	100.0	53	100.0	36	100.0	
평가 및 활용	활용수준 (게시물 수)	평균	3,743.65		827.98		1,034.79	
		최소 게시물 수	1		1		2	
		최대 게시물 수	45,885		9,739		7,166	

3. 지방자치단체별 분석결과

1) 지방자치단체

(1) 주민과 플랫폼 운영주체, 평가 및 활용

지방자치단체 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼에서 주민과 플랫폼 운영주체(정부)의 특성을 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 주민의 역할은 대체로 단순의견제시가

가장 높게 나타났으나, 서울의 경우 주민제안과 단순의견제시, 정보습득이 비슷한 수준으로 높게 나타났다. 이에 비해 대구와 경남, 경북, 전북 등은 정보습득 목적의 주민참여가 가장 높게 나타났으며, 인천과 대전은 주민제안 목적의 참여가 가장 높게 나타났다. 그러나 전반적으로 숙의 및 정책결정의 역할까지를 부여한 주민참여 플랫폼은 없었으며, 정책토론의 기능을 수행하는 경우도 대구, 대전, 울산, 인천, 세종, 강원, 경북 등 비교적 일부의 지방자치단체에 불과했다.

둘째, 참여 주민의 범위는 대체로 일반주민이 높은 비중을 차지했으나, 여전히 특정 범위의 주민만이 참여할 수 있는 플랫폼도 나타났다.

셋째, 정부의 역할은 대체로 플랫폼만을 제공하는데 그치는 경우가 가장 많았으나, 경북의 경우는 오히려 정부가 플랫폼 내 콘텐츠 제작에까지 적극적으로 참여하는 등 플랫폼 정부로서의 기능을 넘는 역할을 수행하기도 했다.

요약해 보면, 전반적으로 주민의 역할이 여전히 단순의견제시나 정보습득 정도의 수동적·비주도적인 특성을 보이는 경우가 많았으며, 플랫폼 활성화를 위한 정부의 활동이 더 많은 경우도 나타나고 있어 플랫폼만을 제공하고 최소한의 역할에 머무는 플랫폼 정부의 모습을 갖춘 경우는 많지 않았다고 볼 수 있다. 특히 숙의 및 정책결정 등 적극적·주도적 역할을 시민이 할 수 있도록 하는데 이르지 못했기 때문에 플랫폼의 실효성의 한계에 직면할 수밖에 없다고 본다.

지방자치단체 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼의 활용수준을 지방자치단체별로 비교해 보면, 지역 간·플랫폼 간 편차가 매우 크게 나타났으나, 상대적으로 강원, 대전, 경북 등에서 게시물 수가 많았고, 이에 비해 울산, 세종, 경기, 충남 등에서는 비교적 적었다. 그러나 이와 같은 결과는 플랫폼 운영 기간의 차이에 따른 결과이기도 하며, 게시물의 내용에 대한 질적 분석에 이른 것은 아니기 때문에 단순 비교만을 통해 활용도를 평가하는데에는 한계가 있었다.

표 4-4. 지방자치단체별 분석결과: 지방자치단체 1

(단위: 개, %)

분석기준	주민의 역할								주민의 범위		정부의 역할				합계	활용 (게시물 수 평균)	
	정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫폼 제공	플랫폼에 정보 업로드	플랫폼 내 컨텐츠 제작 및 활용			
서울	빈도	2	1	2	2	0	0	0	7	0	6	6	6	0	0	6	2,552.5
	비율	28.6	14.3	28.6	28.6	0	0	0	1	0	100	100	100	0	0	100	
광주	빈도	4	0	3	1	0	0	0	8	0	5	5	4	0	1	5	18,632
	비율	50	0	37.5	12.5	0	0	0	1	0	100	100	80	0	20	100	
대구	빈도	4	2	2	1	1	0	0	10	1	6	7	5	1	1	7	3,718.7
	비율	40	20	20	10	10	0	0	1	14.3	86	100	71	14.3	14.3	100	
대전	빈도	2	1	2	3	1	0	0	9	1	5	6	5	1	0	6	8,138.5
	비율	22.2	11.1	22.2	33.3	11.1	0	0	1	16.7	83	100	83	16.7	0	100	
부산	빈도	2	2	5	2	0	0	0	11	2	7	9	5	4	0	9	3,780.9
	비율	18.2	18.2	45.5	18.2	0	0	0	1	22.2	78	100	56	44.4	0	100	
울산	빈도	1	1	2	1	1	0	0	6	1	4	5	4	1	0	5	888.6
	비율	16.7	16.7	33.3	16.7	16.7	0	0	100	20	80	100	80	20	0	100	
인천	빈도	3	1	1	5	1	0	0	11	2	7	9	7	2	0	9	1,910.8
	비율	27.3	9.1	9.1	45.5	9.1	0	0	1	22.2	78	100	78	22.2	0	100	
세종	빈도	1	2	6	3	1	0	0	13	3	7	10	9	1	0	10	304.1
	비율	7.7	15.4	46.2	23.1	7.7	0	0	1	30	70	100	90	10	0	100	
강원	빈도	1	1	2	2	2	0	0	8	1	5	6	3	2	1	6	15,490
	비율	12.5	12.5	25	25	25	0	0	1	16.7	83	100	50	33.3	16.7	100	
경기	빈도	0	2	4	2	0	0	0	8	2	5	7	5	2	0	7	512.8
	비율	0	25	50	25	0	0	0	1	28.6	71	100	51	28.6	0	100	
경남	빈도	3	0	1	1	0	0	0	5	0	6	6	5	0	1	6	2,035
	비율	60	0	20	20	0	0	0	1	0	100	100	83	0	16.7	100	

분석기준	주민의 역할								주민의 범위		정부의 역할			활용 (게시물 수 평균)			
	정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫폼만 제공	플랫폼에 정보 업로드		플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용	합계	
경북	빈도	2	0	1	1	1	0	0	5	0	7	7	4	0	3	7	8,038.2
	비율	40	0	20	20	20	0	0	1	0	100	100	57	0	42.9	100	
전남	빈도	2	1	6	1	0	0	0	10	1	7	8	7	1	0	8	2,207.9
	비율	20	10	60	10	0	0	0	1	12.5	88	100	88	12.5	0	100	
전북	빈도	2	1	1	2	0	0	0	6	1	3	4	3	1	0	4	4,038.3
	비율	33.3	16.7	16.7	33.3	0	0	0	1	25	75	100	75	25	0	100	
충남	빈도	1	2	4	2	1	0	0	10	1	6	7	6	1	0	7	604.7
	비율	10	20	40	20	10	0	0	1	14.3	86	100	86	14.3	0	100	
충북	빈도	2	0	3	1	0	0	0	6	0	5	5	5	0	0	5	2,330.3
	비율	33.3	0	50	16.7	0	0	0	1	0	100	100	100	0	0	100	
제주	빈도	2	1	6	2	0	0	0	11	2	7	9	8	1	0	9	4,851.6
	비율	18.2	9.1	54.5	18.2	0	0	0	1	22.2	78	100	89	11.1	0	100	

(2) 플랫폼 구조

지방자치단체 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼의 구조를 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 운영내용 면에서 전반적으로 포괄적인 주제를 대상으로 한 주민참여 플랫폼의 비중이 상대적으로 더 높았으며, 상대적으로 대구만이 포괄적인 주제를 대상으로 한 주민참여 플랫폼과 특정 정책분야에 대한 주제만을 대상으로 한 주민참여 플랫폼의 비중이 비슷하게 나타났다.

둘째, 플랫폼의 운영목적 면에서 전반적으로 단순시민참여를 목적으로 한 주민참여 플랫폼이 가장 많은 비중을 차지했으며, 상대적으로 부산의 경우는 주민제안 목적의 주민참여 플랫폼과 단순시민참여 목적의 주민참여 플랫폼의 비중이 동일하게 나타났다. 또한 울산·인천·전북은 주민제안 목적의 주민참여 플랫폼 비중이 가장 높게 나타났으며, 세종과 경기에서는 기타목적의 주민참여 플랫폼 비중이 가장 높게 나타났다.

셋째, 그 중에서 제안플랫폼을 중심으로 세부목적을 집계해 보면, 대체적으로 주민제안 그 자체를 목적으로 한 플랫폼이 가장 높은 비중을 차지했으며, 대구와 경남, 울산, 인천, 충남 등의 경우 제안·투표·토론 등의 목적을 비교적 고르게 수행하고 있었다. 그러나 전반적으로 평가를 목적으로 플랫폼을 제시하고 있지는 않았다.

넷째, 주민참여 플랫폼 내부에서의 정보제공 방향을 살펴보면, 전반적으로 고르게 분포되고 있었지만, 강원과 경기는 주민 간 쌍방향의 정보제공은 이루어지지 않았다. 광주와 대구는 주민이 정부를 상대로 정보를 제공할 수 없었으며, 강원, 전남, 전북, 충북은 정부에서 주민으로의 정보제공이 이루어지지 않았다.

다섯째, 주민참여 플랫폼에서의 정보공개 수준은 비제한형 정보공개가 가장 많은 비중을 차지했으며, 맞춤형 정보공개 단계로 나아가고자 하는 시도가 나타나고 있었다. 그러나 서울, 광주, 대구, 경남, 경북, 전남, 충북의 경우는 주민이 원하는 정보를 가공하여 맞춤형 정보를 제공하는 데까지 나아가지는 못했다.

여섯째, 로그인인 필요한 주민참여 플랫폼의 비중은 전반적으로 2-30% 정도로 비교적 낮았으며, 플랫폼 간의 연계 측면에서 볼 때 지역별 유사 목적의 플랫폼이 연계된 사례는 나타나지 않았다. 대부분의 경우 지방자치단체가 개발한 별도의 플랫폼과 연계되지 않는 경우도 많았는데, 경기, 부산, 서울 등의 경우는 지역의 별도 플랫폼과 연계 수준이 높았다. 또한 플랫폼 간의 연계 기술로서 API방식을 채택한 예는 없었으며, 대체로 링크 방식의 연계를 활용하고 있었다.

일곱째, 콘텐츠 및 서비스 개발의 주체의 경우, 대체로 시민이 주체가 되는 비중이 더 높았으나, 서울과 경기는 정부와 시민이 동일한 비율로 나타났고, 세종의 경우 정부가 콘텐츠와 서비스를 개발하는 주체가 되는 비중이 약간 더 높게 나타났다.

요약해 보면, 지역 간 편차가 나타나기는 했지만, 전반적으로 유사한 경향을 보이는

경우가 많았다. 그러나 지방자치단체의 대표홈페이지 내 주민제안 목적의 주민참여 플랫폼의 경우, 대구와 경남, 울산, 인천, 충남 등이 비교적 다양한 기능을 탑재하고 있어 우수한 것으로 보인다. 또한 콘텐츠 및 서비스 개발의 주체에서 시민이 차지하는 비중이 높은 지역은 광주, 대전, 부산, 울산, 인천, 강원, 경남, 전남, 전북, 충남, 제주 등으로 나타났다. 이와 같은 결과는 주민참여 플랫폼 운영의 선도 지역으로 알려진 서울, 경기 등이 별도 플랫폼을 개발하면서, 지방자치단체의 대표홈페이지 내에는 최소한의 기능만을 남긴 채 별도 플랫폼과의 연계를 해 두면서 나타난 결과로 해석된다.

이와 같은 결과를 토대로 향후 지방자치단체 대표홈페이지 내에서 주민참여 플랫폼 개발 시, 주민제안 플랫폼과 같이 높은 수준의 참여를 요구하는 경우에는 별도 플랫폼으로 개발하되 대표홈페이지와 링크를 통한 연계가 될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 주민제안 플랫폼 개발 시에는 제안·투표·토론·평가 등의 다양한 기능이 포괄적으로 제시될 수 있도록 함으로써, 플랫폼 내에서 주민들이 주도적 역할을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 다양한 플랫폼 간에 게시물을 교차 검색할 수 있도록 API방식의 연계를 시도하는 것도 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 주민참여 플랫폼을 통해 정부-주민 간은 물론 주민-주민 간 소통이 강화될 필요가 있으며, 이를 위해 화상회의, 토론장 등의 기능을 발전시키는 것이 필요하다.

표 4-5. 지방자치단체별 분석결과: 지방자치단체 2

(단위: 개, %)

[운영내용, 운영목적, 제안플랫폼의 세부목적, 정보제공방향]

분석기준	운영내용		운영목적			제안플랫폼의 세부목적				정보제공 방향				합계				
	포괄	특정 정책 분야	합계	제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여	합계	제안	토론	투표	평가	합계	정부 → 주민		주민 → 정부	정부 ↔ 주민	주민 ↔ 주민	
서울	빈도	5	1	6	1	1	4	6	1	0	0	0	1	2	2	1	1	6
	비율	83.3	16.7	100	16.7	16.7	66.7	100	100	0	0	0	100	33.3	33.3	16.7	16.7	100
광주	빈도	4	1	5	1	1	3	5	1	0	0	0	1	1		2	2	5
	비율	80	20	100	20	20	60	100	100	0	0	0	100	20	0	40	40	100
대구	빈도	3	4	7	1	1	5	7	1	1	1	0	3	2	0	3	2	7
	비율	42.9	57.1	100	14.3	14.3	71.4	100	33.3	33.3	33.3	0	100	28.6	0	42.9	28.6	100
대전	빈도	5	1	6	2	1	3	6	2	0	0	0	2	1	1	3	1	6
	비율	83.3	16.7	100	33.3	16.7	50	100	100	0	0	0	100	16.7	16.7	50	16.7	100
부산	빈도	8	1	9	4	1	4	9	4	1	0	0	5	1	4	2	2	9
	비율	88.9	11.1	100	44.4	11.1	44.4	100	80	20	0	0	100	11.1	44.4	22.2	22.2	100
울산	빈도	4	1	5	3	0	2	5	2	1	1	0	4	0	2	1	2	5
	비율	80	20	100	60	0	40	100	50	25	25	0	100	0	40	20	40	100
인천	빈도	6	3	9	4	2	3	9	2	1	1	0	4	3	2	1	3	9
	비율	66.7	33.3	100	44.4	22.2	33.3	100	50	25	25	0	100	33.3	22.2	11.1	33.3	100
세종	빈도	8	2	10	3	4	3	10	2	2	0	0	4	1	1	6	2	10
	비율	80	20	100	30	40	30	100	50	50	0	0	100	33.3	33.3	16.7	16.7	100
강원	빈도	6	0	6	2	1	3	6	2	1	0	0	3	0	3	3	0	6
	비율	100	0	100	33.3	16.7	50	100	66.7	33.3	0	0	100	0	50	50	0	100
경기	빈도	5	2	7	2	3	2	7	3	0	0	0	3	2	4	1	0	7
	비율	71.4	28.6	100	28.6	42.9	28.6	100	100	0	0	0	100	28.6	57.1	14.3	0	100
경남	빈도	4	2	6	1	2	3	6	1	1	1	0	3	2	1	2	1	6
	비율	66.7	33.3	100	16.7	33.3	50	100	33.3	33.3	33.3	0	100	33.3	16.7	33.3	16.7	100
경북	빈도	6	1	7	2	1	4	7	1	1	0	0	2	2	1	2	2	7
	비율	85.7	14.3	100	28.6	14.3	57.1	100	50	50	0	0	100	28.6	14.3	28.6	28.6	100

분석기준	운영내용			운영목적				제안플랫폼의 세부목적				정보제공 방향				합계		
	포괄	특정 정책 분야	합계	제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여	합계	제안	토론	투표	평가	합계	정부 → 주민	주민 → 정부	정부 ↔ 주민		주민 ↔ 주민	
																		빈도
전남	빈도	8	0	8	3	0	5	8	3	1	0	0	4	0	4	2	2	8
	비율	100	0	100	37.5	0	62.5	100	75	25	0	0	100	0	50	25	25	100
전북	빈도	3	1	4	3	0	1	4	3	0	0	0	3	0	1	2	1	4
	비율	75	25	100	75	0	25	100	100	0	0	0	100	0	25	50	25	100
충남	빈도	6	1	7	3	0	4	7	2	1	1	0	4	0	2	2	3	7
	비율	85.7	14.3	100	42.9	0	57.1	100	50	25	25	0	100	0	28.6	28.6	42.9	100
충북	빈도	5	0	5	1	0	4	5	1	0	1	0	2	1	1	1	2	5
	비율	100	0	100	20	0	80	100	50	0	50	0	100	20	20	20	40	100
제주	빈도	7	2	9	3	2	4	9	3	0	1	0	4	2	2	2	3	9
	비율	77.8	22.2	100	33.3	22.2	44.4	100	75	0	25	0	100	22.2	22.2	22.2	33.3	100

[컨텐츠 및 서비스개발, 정보공개수준, 로그인 필요여부, 플랫폼 간 연계]

분석기준	컨텐츠 및 서비스 개발		정보공개 수준				로그인 필요여부			플랫폼 간 연계1			플랫폼 간 연계2			합계			
	정부	주민	합계	제한 형	비제한 형	맞춤 형	합계	일반 공개	일반 비공개	합계	없음	별도 플랫폼	지역 별플랫폼	합계	없음		링크 로 연결	API 방식으로 연결	
																			빈도
서울	빈도	3	3	6	3	3	0	6	4	2	6	3	3	0	6	3	3	0	6
	비율	50	50	100	50	50	0	100	66.7	33.3	100	50	50	0	100	50	50	0	100
광주	빈도	1	4	5	0	5	0	5	5	0	5	3	2	0	5	3	2	0	5
	비율	20	80	100	0	100	0	100	100	0	100	60	40	0	100	60	40	0	100
대구	빈도	3	4	7	1	6	0	7	5	2	7	4	3	0	7	4	3	0	7
	비율	42.9	57.1	100	14.3	85.7	0	100	71.4	28.6	100	57.1	42.9	0	100	57.1	42.9	0	100
대전	빈도	1	5	6	0	5	1	6	5	1	6	3	3	0	6	3	3	0	6
	비율	16.7	83.3	100	0	83.3	16.7	100	83.3	16.7	100	50	50	0	100	50	50	0	100
부산	빈도	3	6	9	1	6	2	9	6	3	9	3	6	0	9	3	6	0	9
	비율	33.3	66.7	100	11.1	66.7	22.2	100	66.7	33.3	100	33.3	66.7	0	100	33.3	66.7	0	100

분석기준	콘텐츠 및 서비스 개발		합계	정보공개 수준			합계	로그인 필요여부		합계	플랫폼 간 연계1			합계	플랫폼 간 연계2			합계	
	정부	주민		제한형	비제한형	맞춤형		일반공개	일반비공개		없음	별도 플랫폼	지역별 플랫폼		없음	링크로 연결	API 방식으로 연결		
울산	빈도	4	6	5	0	4	1	5	4	1	5	3	2	0	5	3	2	0	5
	비율	40	60	100	0	80	20	100	80	20	100	60	40	0	100	60	40	0	100
인천	빈도	2	3	9	2	6	1	9	6	3	9	6	3	0	9	6	3	0	9
	비율	40	60	100	22.2	66.7	11.1	100	66.7	33.3	100	66.7	33.3	0	100	66.7	33.3	0	100
세종	빈도	5	4	10	2	0	8	10	8	2	10	5	5	0	10	5	5	0	10
	비율	55.6	44.4	100	20	0	80	100	80	20	100	50	50	0	100	50	50	0	100
강원	빈도	3	6	6	1	3	2	6	4	2	6	3	3	0	6	3	3	0	6
	비율	33.3	66.7	100	16.7	50	33.0	100	66.7	33.3	100	50	50	100	100	50	50	0	100
경기	빈도	3	3	7	1	4	2	7	5	2	7	2	5	0	7	1	6	0	7
	비율	50	50	100	14.3	57.1	28.6	100	71.4	28.6	100	28.6	71.4	0	100	14.3	85.7	0	100
경남	빈도	2	5	6	1	5	0	6	6	0	6	4	2	0	6	4	2	0	6
	비율	28.6	71.4	100	16.7	83.3	0	100	100	0	100	66.7	33.3	0	100	66.7	33.3	0	100
경북	빈도	3	3	7	1	6	0	7	7	0	7	6	1	0	7	6	1	0	7
	비율	50	50	100	14.3	85.7	0	100	100	0	100	85.7	14.3	0	100	85.7	16.3	0	100
전남	빈도	3	4	8	3	5	0	8	6	2	8	4	4	0	8	4	4	0	8
	비율	42.9	57.1	100	37.5	62.5	0	100	75	25	100	50	50	0	100	50	50	0	100
전북	빈도	2	6	4	0	3	1	4	3	1	4	2	2	0	4	2	2	0	4
	비율	25	75	100	0	75	25	100	75	25	100	50	50	0	100	50	50	0	50
충남	빈도	1	3	7	0	6	1	7	6	1	7	6	3	0	7	4	3	0	7
	비율	25	75	100	0	85.7	14.3	100	85.7	14.3	100	57.1	42.9	0	100	57.1	42.9	0	100
충북	빈도	3	4	5	0	5	0	5	5	0	5	4	1	0	5	4	1	0	5
	비율	42.9	57.1	100	0	100	0	100	100	0	100	80	20	0	100	80	20	0	100
제주	빈도	2	3	9	2	6	1	9	7	2	9	6	3	0	9	6	3	0	9
	비율	40	60	100	22.2	66.7	11.1	100	77.8	22.2	100	66.7	33.3	0	100	66.7	33.3	0	100

2) 지방의회

(1) 주민과 플랫폼 운영주체, 평가 및 활용

지방의회 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼에서 주민과 플랫폼 운영주체(정부)의 특성을 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 전반적으로 단순의견제시를 목적으로 참여하는 주민이 대부분이었으며, 정책토론, 숙의, 정책결정 등의 역할을 수행할 수 있는 공간은 마련되지 않았다. 또한 참여 주민의 범위는 일반주민인 경우가 대부분이었다.

둘째, 정부의 역할은 대체로 플랫폼만을 제공하는데 그쳤지만, 전국적으로 획일화된 주민참여의 공간을 웹사이트에 구현했을 뿐 주민참여의 플랫폼으로서 적극적인 가상공간 제공을 하고 있다고 보기는 어려워 오히려 초기 전자정부의 형태를 여전히 유지하고 있다고 볼 수 있다.

지방의회 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼의 활용수준을 지방자치단체별로 비교해 보면, 전반적으로 지방자치단체 대표홈페이지에 비해 활용수준이 낮았으며, 상대적으로 서울, 인천, 충북에서 게시물 수가 높게 나타났다. 그러나 이와 같은 결과는 플랫폼 운영 기간의 차이에 따른 결과이기도 하며, 게시물의 내용에 대한 질적 분석에 이른 것은 아니기 때문에 단순 비교만을 통해 활용도를 평가하는 데에는 한계가 있었다.

표 4-6. 지방자치단체별 분석결과: 지방의회 1

(단위: 개, %)

분석기준	주민의 역할								주민의 범위			정부의 역할			활용 (게시물수 평균)	
	정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫 폼만 제공	플랫폼 에 정보업 로드	플랫폼 내 컨텐츠 제작 및 활용		합계
서울	빈도	0	2	4	0	0	0	6	1	3	4	4	0	0	4	1,977.7
	비율	0	33.3	66.7	0	0	0	100	25	75	100	100	0	0	100	
광주	빈도	0	1	1	1	0	0	3	1	1	2	2	0	0	2	98
	비율	0	33.3	33.3	33.3	0	0	100	50	50	100	100	0	0	100	

분석기준	주민의 역할								주민의 범위			정부의 역할				활용 (게시물수 평균)
	정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫 폼만 제공	플랫폼 에 정보업 로드	플랫폼 내 컨텐츠 제작 및 활용	합계	
대구	빈도	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	453
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
대전	빈도	0	1	3	0	0	0	0	4	0	3	3	0	0	3	557.7
	비율	0	25	75	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
부산	빈도	0	0	4	1	0	0	0	5	0	5	5	0	0	5	891
	비율	0	0	80	20	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
울산	빈도	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	835.5
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
인천	빈도	0	0	3	3	0	0	0	6	2	4	6	0	0	6	2,663.5
	비율	0	0	50	50	0	0	0	100	33.3	66.7	100	0	0	100	
세종	빈도	0	0	1	1	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	402.5
	비율	0	0	50	50	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
강원	빈도	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	210
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
경기	빈도	0	1	5	0	0	0	0	6	0	5	5	0	0	5	246
	비율	0	16.7	83.3	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
경남	빈도	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	312.5
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
경북	빈도	1	0	1	1	0	0	0	3	0	3	3	0	0	3	275.5
	비율	33.3	0	33.3	33.3	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	
전남	빈도	0	0	3	0	0	0	0	3	1	2	3	0	0	3	207.3
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	33.3	66.7	100	0	0	100	
전북	빈도	0	0	1	1	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	753.5
	비율	0	0	50	50	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	

분석기준		주민의 역할							주민의 범위			정부의 역할				활용 (게시물수 평균)	
		정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫 폼만 제공	플랫폼 에 정보업 로드	플랫폼 내 컨텐츠 제작 및 활용		합계
충남	빈도	1	0	1	2	0	0	0	4	1	3	4	4	0	0	4	15.6
	비율	25	0	25	50	0	0	0	100	25	75	100	100	0	0	100	
충북	빈도	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	2	2	0	0	2	2,473.5
	비율	0	0	100	0	0	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100	
제주	빈도	0	0	3	2	0	0	0	5	0	5	5	5	0	0	5	602.4
	비율	0	0	60	40	0	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100	

(2) 플랫폼 구조

지방의회 대표홈페이지 내의 주민참여 플랫폼 구조를 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 운영내용 면에서 모두 포괄적 목적의 주민참여 플랫폼만을 운영하고 있었다. 둘째, 운영목적 면에서도 대체로 단순시민참여 목적의 주민참여 플랫폼의 비중이 매우 높았으며, 대구, 대전, 부산, 울산, 강원, 전남, 충북 등은 단순시민참여 목적의 플랫폼만을 운영하고 있었다.

셋째, 주민제안 플랫폼을 운영하는 경우 모두 단지 제안을 위한 게시만을 운영하고 있을 뿐이며, 토론, 투표, 평가 등 혁신적 정책 개발을 위한 주민 간의 소통 기회가 보장된 플랫폼은 제공되지 않았다.

넷째, 정부의 방향 면에서 대체로 정부-주민간의 소통이 중심이었으며, 서울, 대전, 부산, 인천, 경북, 충남에서만 주민 간 소통이 가능했다.

다섯째, 콘텐츠 및 서비스의 개발은 강원과 경기, 충남을 제외하고 모든 지역에서 주로 시민이 주도적인 역할을 했다. 그러나 이 3개 지역 역시 대부분의 콘텐츠를 개발하는 것은 시민이었다.

여섯째, 정보공개 범위의 경우 전반적으로 지방자치단체의 주민참여 플랫폼에 비해 제한형 정보제공을 하는 플랫폼의 비중이 높게 나타났다.

일곱째, 주민참여 플랫폼에 로그인에 필요한 경우의 비중이 지방자치단체의 주민참여 플랫폼에 비해 높게 나타났으며, 플랫폼 간의 연계가 없는 경우가 대부분을 차지했다. 단지 대전, 인천, 충남에서만 외부의 별도 플랫폼과 연계되고 있었다.

요약해 보면, 지방의회의 대표홈페이지 내 주민참여 플랫폼은 전반적으로 지방자치단체 대표홈페이지 내 주민참여 플랫폼에 비해 전자정부 초기의 민원·자유의견게시 등 단순한 형태의 주민참여공간을 획일적으로 제시하는 모습을 보였다. 특히 지방자치단체 간 편차가 매우 적었으며, 최근 정부 3.0 등에 기반한 주민 간 소통의 공간, 토론과 투표 등을 통한 주민제안의 활성화, 플랫폼 간 연계 등은 나타나지 않는 경우가 많았다. 이는 주민참여 플랫폼이 대부분 지방자치단체를 중심으로 발전되었으며, 지방의 입법기능 면에서 주민의 의견수렴이 온라인 플랫폼 방식으로 활성화되지 못한 결과라고 볼 수 있다.

표 4-7. 지방자치단체별 분석결과: 지방의회 2

(단위: 개, %)

[운영내용, 운영목적, 제안플랫폼의 세부목적, 정보제공방향]

분석기준	운영내용			운영목적				제안플랫폼의 세부목적					정보제공 방향				합계	
	포괄	특정 정책 분야	합계	제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여	합계	제안	토론	투표	평가	합계	정부 → 주민	주민 → 정부	정부 ↔ 주민	주민 ↔ 주민		
서울	빈도	4	0	4	1	0	3	4	1	0	0	0	1	0	1	1	2	4
	비율	100	0	100	25	0	75	100	100	0	0	0	100	0	25	25	50	100
광주	빈도	2	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	50	0	50	0	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
대구	빈도	2	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	50	50	0	100
대전	빈도	3	0	3	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	33.3	0	66.7	100
부산	빈도	5	0	5	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0	2	1	2	5
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	40	20	40	100

분석기준	운영내용		합계	운영목적			합계	제안플랫폼의 세부목적				합계	정보제공 방향				합계	
	포괄	특정 정책 분야		제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여		제안	토론	투표	평가		정부 → 주민	주민 → 정부	정부 ↔ 주민	주민 ↔ 주민		
울산	빈도	2	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	100	0	0	100
인천	빈도	6	0	6	1	2	3	6	1	0	0	0	1	0	2	3	1	6
	비율	100	0	100	16.7	33.3	50	100	100	0	0	0	100	0	33.3	50	16.7	100
세종	빈도	2	0	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	50	0	50	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
강원	빈도	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	0	100	0	100
경기	빈도	5	0	5	1	0	4	5	1	0	0	0	1	0	4	1	0	5
	비율	100	0	100	20	0	80	100	100	0	0	0	100	0	80	20	0	100
경남	빈도	2	0	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	50	0	50	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
경북	빈도	3	0	3	1	0	2	3	1	0	0	0	1	0	2	0	1	3
	비율	100	0	100	33.3	0	66.7	100	100	0	0	0	100	0	66.7	0	33.3	100
전남	빈도	3	0	3	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	2	1	0	3
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	66.7	33.3	0	100
전북	빈도	2	0	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	50	0	50	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
충남	빈도	4	0	4	1	1	2	4	1	0	0	0	1	1	1	1	1	4
	비율	100	0	100	25	25	50	100	100	0	0	0	100	25	25	25	25	100
충북	빈도	2	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	비율	100	0	100	0	0	100	100	0	0	0	0	0	0	100	0	0	100
제주	빈도	5	0	5	2	0	3	5	2	0	0	0	2	0	4	1	0	5
	비율	100	0	100	40	0	60	100	100	0	0	0	100	0	80	20	0	100

[컨텐츠 및 서비스개발, 정보공개수준, 로그인 필요여부, 플랫폼 간 연계]

분석기준	컨텐츠 및 서비스 개발		합계	정보공개 수준			합계	로그인 필요여부		합계	플랫폼 간 연계1			합계	플랫폼 간 연계2			합계	
	정부	주민		제한형	비제한형	맞춤형		일반공개	일반비공개		없음	별도플랫폼	지역별플랫폼		없음	링크로연결	API방식으로연결		
서울	빈도	0	4	4	2	2	0	4	2	2	4	4	0	0	4	4	0	0	4
	비율	0	100	100	50	50	0	100	50	50	100	100	0	0	100	100	0	0	100
광주	빈도	0	2	2	1	0	1	2	0	2	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	50	0	50	100	0	100	100	100	0	0	100	100	0	0	100
대구	빈도	0	2	2	0	2	0	2	0	2	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	100	100	100	0	0	100	100	0	0	100
대전	빈도	0	3	3	1	2	0	3	1	2	3	2	1	0	3	3	0	0	3
	비율	0	100	100	33.3	66.7	0	100	33.3	66.7	100	66.7	33.3	0	100	100	0	0	100
부산	빈도	0	5	5	1	4	0	5	3	2	5	4	1	0	5	5	0	0	5
	비율	0	100	100	20	80	0	100	60	40	100	80	20	0	100	100	0	0	100
울산	빈도	0	2	2	4	2	0	6	1	1	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	66.7	33.3	0	100	50	50	100	100	0	0	100	100	0	0	100
인천	빈도	0	6	6	0	3	0	3	3	3	6	4	2	0	6	4	2	0	6
	비율	0	100	100	0	100	0	100	50	50	100	66.7	33.3	0	100	66.7	33.3	0	100
세종	빈도	0	2	2	1	1	0	2	1	1	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	50	50	0	100	50	50	100	100	0	0	100	100	0	0	100
강원	빈도	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
	비율	100	0	100	100	0	0	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100
경기	빈도	1	4	5	2	3	0	5	2	3	5	5	0	0	5	5	0	0	5
	비율	20	80	100	40	60	0	100	40	60	100	100	0	0	100	100	0	0	100
경남	빈도	0	2	2	2	0	0	2	0	2	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	100	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100	100	0	0	100
경북	빈도	0	3	3	1	1	1	3	1	2	3	3	0	0	3	3	0	0	3
	비율	0	100	100	33.3	33.3	33.3	100	33.3	66.7	100	100	0	0	100	100	0	0	100

분석기준	콘텐츠 및 서비스 개발		합계	정보공개 수준			합계	로그인 필요여부		합계	플랫폼 간 연계1			합계	플랫폼 간 연계2			합계	
	정부	주민		제한형	비제한형	맞춤형		일반공개	일반비공개		없음	별도 플랫폼	지역별 플랫폼		없음	링크로 연결	API 방식으로 연결		
전남	빈도	0	3	3	1	0	1	2	3	0	3	3	0	0	3	3	0	0	3
	비율	0	100	100	50	0	50	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100
전북	빈도	0	2	2	1	0	1	2	1	1	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	50	0	50	100	50	50	100	100	0	0	100	100	0	0	100
충남	빈도	1	3	4	2	2	0	4	2	2	4	2	2	0	4	3	1	0	4
	비율	25	75	100	50	50	0	100	50	50	100	50	50	0	100	75	25	0	100
충북	빈도	0	2	0	0	2	0	2	2	0	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	0	100	100	0	100	0	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100
제주	빈도	0	5	5	1	3	1	5	4	1	5	5	0	0	5	5	0	0	5
	비율	0	100	100	20	60	20	100	80	20	100	100	0	0	100	100	0	0	100

3) 별도 플랫폼

(1) 주민과 플랫폼 운영주체, 평가 및 활용

별도 플랫폼의 참여 주민과 플랫폼 운영주체(정부)의 특성을 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 주민의 역할은 서울과 대구, 부산, 인천, 경기, 전남, 전북, 제주 등 대부분의 경우 정보습득에 그쳤으며, 정책제안 등의 역할을 수행할 수 있는 곳은 서울과 광주, 강원, 경북, 충북 등으로 나타났다. 또한 참여 주민의 범위는 대체적으로 특별한 제한 없이 일반 주민이 참여할 수 있도록 되어 있었다.

둘째, 이에 비해 정부의 역할은 단순한 플랫폼의 제공을 넘어 정보 업로드와 플랫폼 내 콘텐츠 제작 등과 같이 적극적 역할에 나아가는 경우가 많았다. 그 이유는 별도 플랫폼이 특정분야의 정보제공을 목적으로 일부 시민의 참여를 유도하는 역할을 하거나, 플랫폼의 활성화를 위해 지방자치단체가 적극적으로 개입한 결과라고 볼 수 있다.

별도 플랫폼으로 개발된 주민참여 플랫폼의 활용수준을 지방자치단체별로 비교해 보면, 서울과 경기도가 탁월하게 높은 활용도를 나타냈으며, 부산, 울산, 인천, 세종, 경남, 전북, 충남, 제주 등에서는 게시물이 없는 등 활용도가 매우 미미하게 나타났다.

요약해 보면 별도의 플랫폼 개발에 투입된 비용 등을 고려할 때 플랫폼의 활용도가 매우 낮다는 점은 개선되어야 할 부분이며, 서울·경기 등 활용도가 높은 지역에 대한 분석을 통해 시사점을 도출하는 것이 필요하다. 또한 별도의 플랫폼 내에서 정부의 역할을 최소화 하고, 시민이 숙의·토론 등 적극적·주도적 역할을 할 수 있는 공간으로 재탄생시킬 필요가 있다.

표 4-8. 지방자치단체별 분석결과: 별도 플랫폼 1

(단위: 개, %)

분석기준	주민의 역할								주민의 범위		정부의 역할				합계	활용 (게시물수 평균)	
	정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정	합계	특정 범위 주민	일반 주민	합계	플랫폼 제공	플랫폼 에 정보업 로드	플랫폼 내 컨텐츠 제작 및 활용			
서울	빈도	7	1	3	2	0	0	0	13	1	8	9	0	3	6	9	2,344.5
	비율	53.8	7.7	23.1	15.4	0	0	0	100	11.1	88.9	100	0	33.3	66.7	100	
광주	빈도	1	1	0	4	1	0	0	7	1	4	5	2	1	2	5	50
	비율	14.3	14.3	0	57.1	14.3	0	0	100	20	80	100	40	20	40	100	
대구	빈도	2	0	1	1	0	0	0	4	0	3	3	1	0	2	3	196
	비율	50	0	25	25	0	0	0	100	0	100	100	33.3	0	66.7	100	
대전	빈도	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	473
	비율	0	0	0	100	0	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100	
부산	빈도	2	0	1	0	0	0	0	3	0	2	2	0	0	2	2	0
	비율	66.7	0	33.3	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	100	
울산	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

분석기준		주민의 역할							합계	주민의 범위		합계	정부의 역할			합계	활용 (게시물수 평균)
		정보 습득	신고	단순 의견 제시	정책 제안	정책 토론	숙의	정책 결정		특정 범위 주민	일반 주민		플랫 폼만 제공	플랫폼 에 정보업 로드	플랫 폼 내 컨텐 츠 제작 및 활용		
인천	빈도	2	0	0	0	0	0	2	0	2	2	0	0	2	2	0	
	비율	100	0	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	100		
세종	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
강원	빈도	1	0	0	2	0	0	3	0	2	2	1	0	1	2	96	
	비율	33.3	0	0	66.7	0	0	100	0	100	100	50	0	50	100		
경기	빈도	5	0	1	0	0	0	6	0	5	5	0	1	4	5	3,139	
	비율	83.3	0	16.7	0	0	0	100	0	100	100	0	20	80	100		
경남	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
경북	빈도	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	27	
	비율	0	0	0	100	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100		
전남	빈도	2	0	0	1	0	0	3	0	3	3	1	1	1	3	2	
	비율	66.7	0	0	33.3	0	0	100	0	100	100	33.3	33.3	33.3	100		
전북	빈도	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	
	비율	100	0	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	100		
충남	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
충북	빈도	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	69	
	비율	0	0	0	100	0	0	100	0	100	100	100	0	0	100		
제주	빈도	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	
	비율	100	0	0	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100	100		

(2) 플랫폼 구조

별도 플랫폼으로 개발된 주민참여 플랫폼의 구조를 지방자치단체별로 비교해 보면, 첫째, 운영내용 면에서 대구, 대전, 경남, 충북의 경우는 포괄적, 부산, 인천, 강원, 경기, 경남, 전북, 제주는 특정 정책분야에 대한 주민참여 플랫폼만을 운영하고 있다. 이에 비해 서울과 광주, 강원, 전남은 다양한 방식의 주민참여 플랫폼을 활용하고 있었으며, 울산, 세종, 경북, 충남의 경우 주민참여 플랫폼 운영이 지방자치단체 홈페이지와 별도로 운영되는 사례는 발견하지 못했다. 예외적으로 부산과 인천, 전북의 플랫폼 운영 사례를 보면, 주민참여 플랫폼을 운영하고는 있으나 시민참여의 공간을 제공하고 있지는 않았다.

둘째, 운영목적 면에서 대구와 대전, 충북은 주민제안을 목적으로 한 별도의 플랫폼만을 운영하고 있었으며, 전반적으로 단순시민참여만을 목적으로 별도의 플랫폼을 운영하고 있지는 않았다.

셋째, 주민제안 플랫폼의 경우 특히 서울과 광주에서 제안과 토론, 투표 등 다양한 방법을 활용해 주민의 참여를 활성화하고자 하는 모습이 나타났으며, 강원과 경남, 전남, 충북은 제안을 위한 공간만을 제공했다. 다른 지역은 주민제안 목적의 별도 플랫폼을 운영하고 있지는 않았다.

넷째, 정보제공의 방향은 정부에서 주민과 정부 간의 쌍방향 소통이 온라인 플랫폼을 통해 이루어지지는 않았으며, 서울과 광주, 대구의 경우 다양한 방식의 소통이 비교적 활성화되었다고 볼 수 있다. 그러나 부산, 인천, 경기, 전남, 제주의 경우 정책 등에 대해 정부가 주민에게 정보를 제공하는 비중이 비교적 높게 나타나 실질적으로 주민이 주도하는 주민참여 플랫폼이라고 보는 데에는 한계가 있었다.

다섯째, 주민참여 플랫폼의 콘텐츠 및 서비스 개발 역시 주민이 주도적 역할을 하는 사례는 서울과 광주, 대구, 대전, 부산, 강원, 경남 등에 불과했다. 즉, 여전히 별도의 플랫폼으로 개발된 많은 주민참여 플랫폼은 정부가 제공하는 서비스를 하나의 가상공간에서 쉽게 접근하기 위한 목적에서 운영되고 있다고 볼 수 있다.

여섯째, 전반적으로 정보접근의 제한은 나타나지 않았으며, 서울과 광주의 주민참여 플랫폼 중 일부만이 로그인이 필요한 서비스를 일부 제공하고 있었다. 플랫폼 간의 연계가 활발하게 나타났으며, 특히 사회혁신 플랫폼의 경우 지역 간 플랫폼 연계가 나타났다.

그러나 대부분 링크방식의 연결이며, API 방식의 적극적 연계는 나타나지 않았다.

요약해 보면 주민참여를 위한 별도 플랫폼은 대표홈페이지 내의 플랫폼과 달리 비교적 뚜렷한 목적과 주민참여의 활성화를 위한 정부 3.0에 기반한 커뮤니케이션이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 단지 특정 정책분야의 정보를 한데 모아두고 시민들이 쉽게 정보에 접근하기 위한 목적의 주민참여 플랫폼도 있기 때문에 그 특성이 다양하다고도 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 발전된 형태의 주민참여 플랫폼임에도 불구하고 온라인상에서의 숙의, 토론을 통한 주민의 주도적 활동을 할 수 있는 기능의 탑재나, 주민이 필요로 하는 정보에 대한 가공 후 제공 등에 도달한 플랫폼은 비교적 소수라 할 수 있다.

표 4-9. 지방자치단체별 분석결과: 별도 플랫폼 2

(단위: 개, %)

[운영내용, 운영목적, 제안플랫폼의 세부목적, 정보제공방향]

분석기준	운영내용			운영목적			제안플랫폼의 세부목적					정보제공 방향				합계		
	포괄	특정 정책 분야	합계	제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여	합계	제안	토론	투표	평가	정부 → 주민	주민 → 정부	정부 ↔ 주민	주민 ↔ 주민			
서울	빈도	5	4	9	2	7	0	9	1	1	1	0	3	2	1	0	6	9
	비율	55.6	44.4	100	22.2	77.8	0	100	33.3	33.3	33.3	0	100	22.2	11.1	0	66.7	100
광주	빈도	4	1	5	1	2	0	3	4	2	0	0	6	0	3	0	2	5
	비율	80	20	100	33.3	66.7	0	100	66.7	33.3	0	0	100	0	60	0	40	100
대구	빈도	3	0	3	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	3
	비율	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	0	100	33.3	33.3	0	33.3	100
대전	빈도	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1
	비율	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
부산	빈도	0	2	2	0	2	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	0	0	0	0	50	0	0	50	100
울산	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
인천	빈도	0	2	2	0	2	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	0	0	0	0	100	0	0	0	100

분석기준	운영내용			운영목적			제안플랫폼의 세부목적				정보제공 방향				합계			
	포괄	특정 정책 분야	합계	제안 플랫폼	기타 플랫폼	단순 시민 참여	합계	제안	토론	투표	평가	합계	정부 → 주민	주민 → 정부		정부 ↔ 주민	주민 ↔ 주민	
세종	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
강원	빈도	1	1	2	1	1	0	2	1	0	0	0	1	0	1	0	1	2
	비율	50	50	100	50	50	0	100	100	0	0	0	100	0	50	0	50	100
경기	빈도	0	5	5	0	5	0	5	0	0	0	0	4	0	0	1	5	
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	0	0	0	80	0	0	20	100	
경남	빈도	1	0	1	4	1	0	5	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1
	비율	100	0	100	80	20	0	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	100
경북	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
전남	빈도	1	2	3	1	2	0	3	1	0	0	0	1	2	1	0	0	3
	비율	33.3	66.7	100	33.3	66.7	0	100	100	0	0	0	100	66.7	33.3	0	0	100
전북	빈도	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0
충남	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
충북	빈도	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
	비율	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	0	100	0	100	0	0	0
제주	빈도	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	비율	0	100	100	0	100	0	100	0	0	0	0	100	0	0	0	0	100

[컨텐츠 및 서비스개발, 정보공개수준, 로그인 필요여부, 플랫폼 간 연계]

분석기준	컨텐츠 및 서비스 개발		합계	정보공개 수준			합계	로그인 필요여부		합계	플랫폼 간 연계1			합계	플랫폼 간 연계2			합계	
	정부	주민		제한 형	비제 한형	맞춤 형		일반 공개	일반 비공 개		없음	별도 플랫폼	지역 별플 랫폼		없음	링크 로 연결	API 방식 으로 연결		
																			2
서울	빈도	2	7	9	0	8	1	9	8	1	9	0	1	8	9	8	1	0	9
	비율	22.2	77.8	100	0	88.9	11.1	100	88.9	11.1	100	0	11.1	88.9	100	88.9	11.1	0	100
광주	빈도	0	5	5	0	4	1	5	4	1	5	0	1	2	3	2	3	0	5
	비율	0	100	100	0	80	20	100	80	20	100	0	33.3	66.7	100	40	60	0	100
대구	빈도	1	2	3	0	3	0	3	3	0	0	0	1	2	3	3	0	0	0
	비율	33.3	66.7	100	0	100	0	100	100	0	0	0	33.3	66.7	100	100	0	0	0
대전	빈도	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
	비율	0	100	100	0	100	0	100	100	0	0	0	100	0	100	100	0	0	0
부산	빈도	1	1	2	0	2	0	2	2	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0
	비율	50	50	100	0	100	0	100	100	0	0	0	0	100	100	100	0	0	0
울산	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
인천	빈도	1	0	0	0	2	0	2	2	0	2	2	0	0	2	2	0	0	2
	비율	100	0	0	0	100	0	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100
세종	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
강원	빈도	0	2	2	0	2	0	2	2	0	2	0	1	1	2	2	0	0	0
	비율	0	100	100	0	100	0	100	100	0	100	0	50	50	100	100	0	0	0
경기	빈도	4	1	5	0	5	0	5	5	0	5	5	0	0	5	5	0	0	0
	비율	80	20	100	0	100	0	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	0
경남	빈도	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
	비율	0	100	100	0	100	0	100	100	0	0	0	100	0	100	100	0	0	0
경북	빈도	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

분석기준	콘텐츠 및 서비스 개발		합계	정보공개 수준			합계	로그인 필요여부		합계	플랫폼 간 연계1			합계	플랫폼 간 연계2			합계	
	정부	주민		제한형	비제한형	맞춤형		일반공개	일반비공개		없음	별도 플랫폼	지역별 플랫폼		없음	링크로 연결	API 방식으로 연결		
전남	빈도	2	1	3	0	3	0	3	3	0	3	2	1	0	3	3	0	0	3
	비율	66.7	33.3	100	0	100	0	100	100	0	100	66.7	33.3	0	100	100	0	0	100
전북	빈도	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1
	비율	0	0	0	0	100	0	100	100	0	100	0	0	100	100	100	0	0	100
충남	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0
충북	빈도	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1
	비율	100	0	0	0	100	0	100	100	0	0	0	100	0	100	100	0	0	100
제주	빈도	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
	비율	100	0	0	0	100	0	100	100	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100

제2절 주민참여 플랫폼 사례분석

1. 조사설계

1) 분석대상 범위

주민참여 플랫폼 사례분석을 위한 분석대상 범위는 국내외 자치단체 단위로 운영되고 있는 온라인 주민참여 플랫폼이며, 앞서 실태분석과 동일하게 광의의 주민참여 플랫폼이다. 분석대상으로 국내 사례는 주민참여 플랫폼 우수사례로 많은 관심을 받고 있는 ‘민주주의서울’과 ‘바로소통광주’를 선정하였고, 국외 사례로는 다양한 측면에서 연구대상으로 많이 다루어지고 있는 스페인의 ‘디시이드마드리드’와 아이슬란드의 ‘더 나은 레이카야비크(Betri Reykjavik)’를 선정하였다.

2) 분석틀 및 분석기준

사례분석을 위한 분석틀과 분석기준은 앞서 실시한 실태분석과 동일하게 주민, 플랫폼 운영주체, 플랫폼 구조, 평가 및 활용에 대해 분석을 실시하였다.

표 4-10. 주민참여 플랫폼 사례분석의 분석기준

분석기준	세부기준	
주민	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 역할(정보습득/신고/단순의견제시/정책제안/정책토론/숙의/정책결정) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 범위(특정범위의 주민/일반주민이면 누구나)
플랫폼 운영주체	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 운영주체 유형(지방자치단체/지방의회) 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 운영주체의 역할(플랫폼만 제공/플랫폼에 정보 업로드/플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용)
플랫폼 구조	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 운영내용(포괄/특정 정책분야) 제안플랫폼(세부분석): 제안, 토론, 투표, 평가기능 유무 컨텐츠 및 서비스 개발(정부/주민) 로그인 필요여부(일반공개/일반비공개) 플랫폼 간 연계2(없음/링크로 연결/API 방식으로 연결) 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 운영목적(제안플랫폼-기타플랫폼-단순시민참여) 정보제공 방향(정부 → 주민/주민 → 정부/정부 ↔ 주민/주민 ↔ 주민) 정보공개 수준(제한형/비제한형/맞춤형) 플랫폼 간 연계1(없음/자치단체 대표홈페이지와 별도 플랫폼/지역별 플랫폼)

분석기준	세부기준	
평가 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 활용 수준(제안/토론 등 게시물 수) • 플랫폼에 대한 평가인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼에 대한 인지 및 필요성 인식

2. 국내 사례

1) 민주주의서울

(1) 개요

민주주의서울은 서울특별시에서 '시민과 서울시가 함께 일상의 제안, 일상의 토론, 일상의 정책을 만드는 시민참여 플랫폼'을 모토로 구축하여 운영하고 있는 온라인 주민참여 플랫폼이다. 2017.10월 개설한 이후 2020.9월 현재까지 7,000건이 넘는 시민제안이 접수되었고 그 제안 가운데 60개가 넘는 제안이 실제 정책이 되었다.²⁶⁾ 이렇듯 시민제안을 바탕으로 정책을 구성하기 위한 다양한 노력으로 국내외에서 많은 관심을 받고 있다.²⁷⁾

최근 2020.2월 시민 제안이 정책으로 추진되기까지의 거리를 좁히고 시민 제안의 실행력을 높이기 위해 그 기준을 변경하고 시민참여예산과 연계하였으며, 소통과정에서의 위변조를 차단하기 위하여 블록체인 기술을 적용하였으며, 이와 함께 실명인증을 통한 1인 1표제도 도입하였다.

이러한 민주주의서울은 크게 시민제안, 시민토론, 시민이 공감한 제안에 서울시가 답변합니다(이하, 서울답변), 서울시가 묻습니다(이하, 서울질문)의 4가지 메뉴로 구성되어 있다. 각각에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시민제안은 시민들이 일상에서 변화가 필요한 부분에 대해 해결 방법을 제안하기 위한 것이다. 또한 다른 시민들의 제안에 대한 공감이나 제안에 대한 의견을 적을 수 있고 토론을 할 수도 있다.

26) 시민이 제안하고 5천 명 이상이 공론에 참여하여 서울시장이 답변하는 과정을 거친 대표적인 정책으로 서울형 난임부부 시술비 지원, 재개발 지역 길고양이 보호조치 의무화, 제로페이 활성화 방안, 시민이 바라는 광화문 광장 등을 꼽을 수 있다.

27) 디지털 미디어 분야에서 뛰어난 역량을 보여준 기업 및 단체에 상을 수여하는 시상식으로 2007년부터 한국디지털기업협회의 주관으로 실시하고 있는 '&Award(앤어워드)'에서 2018년 디지털 미디어 &서비스 부문 '&Winner'(우수상)를 수상하기도 하였다.

그림 4-3. '민주주의서울'의 시민제안

최신 제안 더보기 +

- 고속버스 탑승시 발열 검사 의무화 시행...**
김** 2020-09-02 조회 14
고속버스 탑승시 발열검사 의무화 시행 필요(문재점)-최근 코로나19 감염병 확산이 전국적으로 확산되고...
- 급식카드 사용 가맹점 확대요청**
이** 2020-09-02 조회 10
급식카드 관련하여 요청드립니다.부디 우리 아이들 부끄럽지 않고 맛있게 밥 먹을수 있도록 해주세요서울은 가...
- 따릉이에 지붕을 설치 했으면 좋겠습니다...**
산** 2020-09-02 조회 18
지붕이 없어서 그런지 비나 눈에 너무 취약한 것 같아요 안그래도 지금도 태풍 때문에 비도 엄청 오고있는데제...
- 나노 망사 마스크**
주** 2020-09-02 조회 22
안녕하세요시정업무에 노고가 많으시죠?저는 요즘 이슈화되어 있는 나노 망사 마스크를 제조하는 업체에 근무하...

이달의 최대 공감 제안 더보기 +

- 저는 예비신부입니다..**
미** 2020-08-25 조회 3945
안녕하세요 저는 10월에 결혼을 앞둔 예비 신부입니다. 정부시책에 따라 08.19 사회적 거리두기 2단계...
- 평생한번 뿐인 결혼사진, 마스크 없이...**
유** 2020-08-26 조회 2536
안녕하세요.10월 예식을 앞두고 있는 예비신부입니다.재확산되고 있는 코로나와, 갈수록 강해지는 정부 지침...
- 개포1단지 한동 흥물인 미래유산 보존...**
구** 2020-08-10 조회 1996
존경하는서울시미래유산담당자님께잠조: 서울시문화본부문물정책과개포주공1단지입주민이정원드립니다.시민이 시장이다...
- 아파트 감광이 분양 및 조합원들의 갑...**
S** 2020-08-19 조회 973
안녕하세요. 생애 처음으로 청약제도를 통해 아파트 원만분양에 당첨되었습니다만. 기해할 사이도 없이 걱정거...

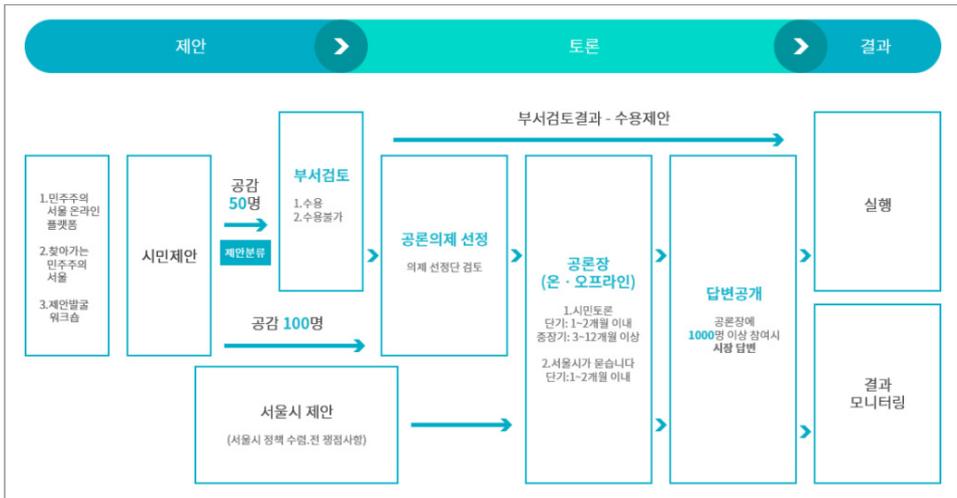
자료: 민주주의서울 홈페이지

둘째, 시민토론은 시민제안을 바탕으로 열리는 공론장이다. 시민제안이 일정 시민(100명 이상)의 공감을 받으면 시민으로 구성된 의제선정단의 검토, 기획, 숙의, 선정 단계를 거친 귀 공론장이 개최된다. 온라인에서 진행되는 시민토론은 의제 필요에 따라 시민들과 직접 만나 논의하는 열린 토론회와 병행할 수 있다.

셋째, 서울답변은 등록된 제안에 대해 30명 이상 공감을 받으면 부서가 검토하고 100명 이상 공감을 받으면 시민으로 구성된 의제선정단이 검토, 기획, 숙의를 통해 공론 의제로 최종 선정되며, 최종 선정된 의제에 한해 온라인에서 30일 이상 시민토론 공론장을 개최한다. 여기서 시민토론 공론장의 참여 인원이 1,000명을 넘으면 서울시장이 직접 답변하며, 이와 같은 토론을 통해 만들어진 정책은 추후 실행 결과를 민주주의서울에 공개하도록 되어 있다.

넷째, 서울질문은 온라인 공론장을 통해 정책 수립 전·후 쟁점 사항에 대한 시민들의 생각을 듣기 위한 것이다. 시민들은 해당 정책의 주요 쟁점에 대해 찬성, 반대 등의 입장을 낼 수 있으며, 더 많은 토론을 할 수 있다. 의제에 따라 시민들과 직접 만나 논의하는 열린토론회가 병행되기도 한다.

그림 4-4. '민주주의서울'의 제안-토론-결과 프로세스



자료: 민주주의서울 홈페이지

(2) 주민 역할과 플랫폼 운영 주체

민주주의서울에서 주민역할을 대표적인 메뉴를 중심으로 살펴보면 정보습득은 서울소식(link) 메뉴를 통해서 교통, 안전, 주택, 경제, 환경, 문화, 복지, 행정 등의 새로운 소식을 접할 수 있으며, 신고는 응답소(link)를 통해서 민원신청, 공직자 비리 신고, 공익신고, 갑질 피해신고, 부정청탁 및 금품 등 수수신고, 퇴직공무원 특혜 신고 등이 가능하다. 단순의견제시는 응답소의 '시정불편 건의·질의'와 '시장에게 바랍니다' 메뉴를 통해서 할 수 있다. 정책제안/정책토론/숙의/정책결정은 시민제안과 시민토론, 서울답변, 서울질문을 통해서 할 수 있으며, 그 결과는 서울답변을 통해서 또는 제안결과와 공론결과를 통해서도 확인할 수 있다. 이러한 내용을 볼 때 민주주의서울에서 주민의 역할은 정보습득에서부터

신고, 단순의견제시, 그리고 정책제안, 정책토론, 숙의, 정책결정이 모두 가능하며, 시민의 제안이 정책이 될 수 있도록 세부적인 프로세스와 세부기준까지 수립되어 있으며, 그 결과 까지도 투명하게 공개하고 있다.

민주주의서울의 이용자 범위는 모든 주민이 이용할 수 있도록 구성되어 있다. 회원가입과 실명인증을 필요로 하지만 이러한 절차를 거친 경우 누구나 제약 없이 모든 메뉴를 이용할 수 있다.

민주주의서울의 운영자, 즉 서울시의 역할은 시민의 제안이 정책이 될 수 있도록 프로세스를 운영하고, 세부적인 기준에 해당되는 제안과 토론을 정책으로 발전시키기 위하여 시민에게 역으로 질문을 하고 의견을 수렴하는 등 콘텐츠를 제작하고 활용하는 역할까지 수행하고 있다. 특히, 시민토론 공론장의 참여 인원이 1,000명을 넘는 경우 서울시의 최고 의사결정자인 서울시장이 직접 답변하도록 함으로써 토론결과에 대한 서울시의 공식적인 의견을 공개함으로써 시민의 제안이 정책으로 나아가기 위한 적극적인 조치를 실시하고 있다.

(3) 플랫폼의 구조 및 활용

민주주의서울은 광역자치단체인 서울특별시가 운영하는 플랫폼으로, 내용의 범위는 포괄적으로 모든 분야를 다루고 있다. 운영목적은 시민들의 제안을 바탕으로 토론하고 공론화하고 정책을 나아가기 위한 제안플랫폼을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 제안, 토론, 평가 기능을 구비하고 있으나, 별도의 투표 기능은 보유하고 있지 않다. 정보제공 방향도 시민제안, 시민토론, 서울답변, 서울질문을 통해 정부와 주민 간 양방향으로 소통하고 있다. 콘텐츠 및 서비스 개발은 정부와 주민이 함께 수행하고 있으며, 로그인 필요여부는 시민제안과 시민토론에 참여하기 위해서는 실명인증 회원가입과 로그인이 필요하지만, 제안과 토론내용에 확인을 위해서는 별도의 로그인이 필요 없기 때문에 정보공개는 비제한형이라고 할 수 있다. 플랫폼 간 연계는 링크 방식으로 구성되어 있지만 서울시에서 운영하는 다양한 홈페이지가 통일적인 디자인과 색감으로 구성되어 있어 마치 API로 연계되어 있는 듯한 느낌을 받을 수 있도록 했다.

(4) 평가 및 활용

플랫폼 활용수준을 홈페이지를 통해 확인이 가능한 시민제안을 기준으로 살펴보면 민주시민의서울이 개통된 2017년 10월부터 2020년 9월 현재까지 7,639개의 시민제안이 있는 것으로 확인되었다.²⁸⁾ 이 가운데 50명 이상의 공감을 받은 50공감은 209개이며, 100명 이상의 공감을 받은 100공감은 93개로 나타났다.

현재까지 제안된 안건 가운데 가장 높은 공감을 받은 제안은 2018년 12월 제안된 '서초구 재건축 단지의 길고양이들을 도와주세요.'로 나타났다. 이 제안은 서초구 반포·한신 재건축 단지에 남은 100~200마리의 길고양이들을 구해달라는 호소로 5,678공감을 받았다. 그 다음으로는 2018년 12월 제안된 '서울시립대학교 집단 린치 사건 관련 진상 규명과 피해자 규제와 지원 그리고 성 갈등 해소를 위한 제안'이 5,586공감을, 그 다음은 2018년 10월 제안된 '보건소에 난입 관련 주사를 맞게 해주세요'로 나타났다.

가장 많은 공감을 받은 재개발 구역 길고양이 보호에 대한 제안은 시민토론을 거친 후 2019년 6~7월 정규안전으로 온라인 공론장에서 토론이 이루어졌으며, 서울시장은 '도시정비구역 내 길고양이 보호 매뉴얼'을 마련하겠다고 밝혔으며, 이에 따라 동물보호 조례를 일부 개정하여 시장이 정비구역 내 동물보호 조치를 취할 수 있는 근거를 마련하였다. 2020년 2월 도시정비 구역 내 동물보호 활동을 위한 시범사업을 공모하였으며, 5월부터 시행에 들어갔다. 제안 직후 서울시 해당 지역의 유기 동물보호를 위한 조치를 취했으며, 해당 제안을 특정 지역이 아닌 서울시의 모든 지역에 적용하는 정책으로 가져가기 위하여 지속적인 노력을 기울이고 있다.

2) 바로소통광주

(1) 개요

바로소통광주는 광주광역시에서 '광주행복1번가 바로소통! 광주!!'를 모토로 구축하여 운영하고 있는 온라인 주민참여 플랫폼이다.

28) 시민제안 메뉴는 최근 제안한 안건부터 홈페이지가 개설된 내용까지 모두 확인할 수 있지만, 시민토론은 토론기간이 종료되면 게시글이 사라지기 때문에 확인할 수 없다. 하지만 제안과 토론의 결과는 결과보기를 통해 그 내용을 확인할 수 있다.

그림 4-5. '바로소통광주' 홈페이지

광주행복1번가
바로소통광주

알아보기 | 제안 | 토론 | 실행 | 시민에게 묻습니다 | 코로나19 후유증 온라인 극복센터

광주공동체 실천의제 선정을 위한
2020 광주시민총회

광주공동체를 위한 광주다운 의제를 시민이 제안하고 결정하여,
민·관이 함께 실천방안을 마련하고 실천해 나갑니다.

투표기간 2020년 8월 21일 ~ 8월 30일 (10일간)

"내가 바꾸는 광주, 생각이 현실로 이루어집니다"

코로나19 후유증 온라인 극복센터
바로가기

바로소통광주
제안하기

한 눈에 보는 제안 현황	전제	제안	토론	실행
	908	31	3	20

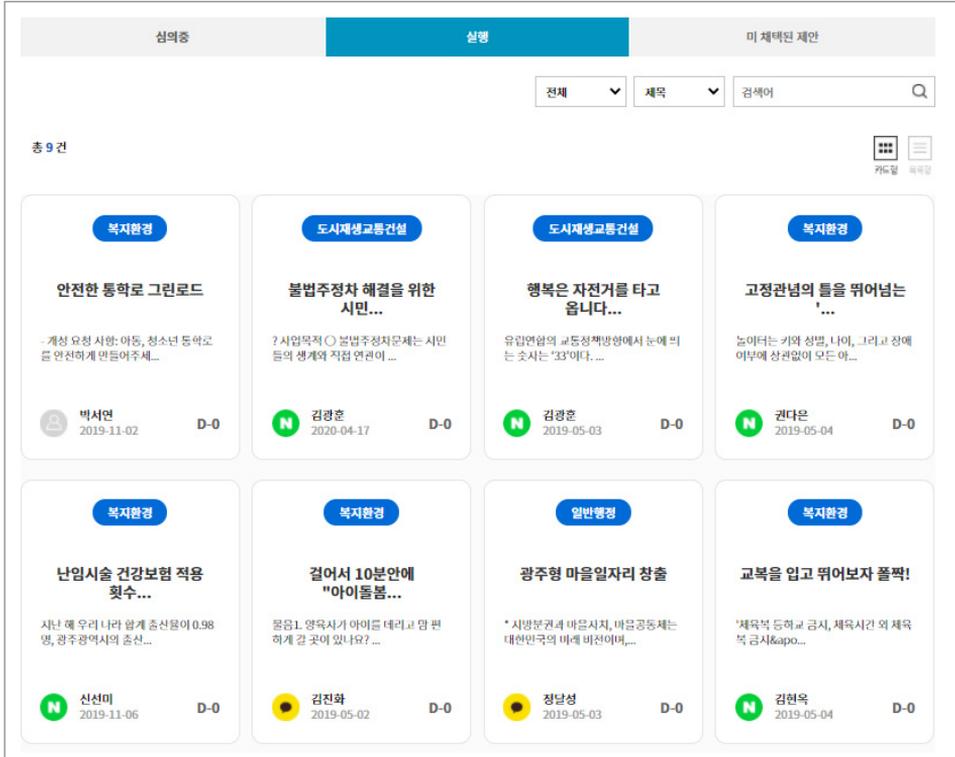
의료윤시민 | 광주혁신참여단 | 미담광장 | 사이버정터

자료: 바로소통광주 홈페이지

2019년 3월 개설한 이후 현재까지 908개의 제안이 접수되었고, 이러한 제안을 바탕으로 69건의 토론이 이루어졌다. 토론 이후 정기적으로 예비의제를 선정하여 심의하여 현실적으로 실행 가능한 제안의 경우 실행에 옮기고 있다.²⁹⁾

29) 2019년 5월 제안된 '광주청년에게 힘과 응원!' 부터 2019년 11월 제안된 '안전한 통학로 그린로드'까지 9개의 제안이 실행된 것으로 공개하고 있으며, 이와 함께 미채택된 제안 2개도 함께 공개하고 있다. 2020.9월 현재는 11건의 제안이 심의 중에 있다.

그림 4-6. '바로소통광주' 주민제안



자료: 바로소통광주 홈페이지

바로소통광주는 크게 제안, 토론, 실행, 시민에게 묻습니다(이하, 시민답변)로 구성되어 있다.³⁰⁾ 각각에 대해 살펴보면 제안은 광주광역시에 필요한 다양한 정책을 제안할 수 있고, 다른 시민이 제한한 내용에 대해서 의견을 게시하거나 공감을 선택할 수 있다. 토론은 제안에서 50공감 이상을 받은 안전에 대해 찬성과 반대를 선택할 수 있고 의견을 자유롭게 개선할 수 있다. 실행은 광주시민총회를 거쳐 선정된 안전이나 토론에서 높은 찬성 비율을 보인 안전에 대하여 광주시에서 심의하고 채택하여 실행한 내용, 그리고 이와 반대로 채택

30) 앞서 살펴본 민주주의서울의 '시민제안', '시민토론', '시민이 공감한 제안에 서울시가 답변합니다.', '서울시가 묻습니다.'와 유사한 구조로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

하지 않은 내용을 공개하고 있다. 시민답변은 광주시에서 정책을 결정하기 전에 시민의 의견을 수렴하기 위한 공간이다.

바로소통광주는 제안에 대한 토론을 실시하는데 있어서 부적합한 안건에 대한 기준을 명확히 설정하고 있다. 그 기준은 ① 개인의 기본권을 침해하는 사항, ② 타 지방자치단체와 갈등이 우려되는 사항, ③ 정책의 보편성을 침해하는 사항(행정의 인사권, 특정 개인의 이익을 위한 사항 등), ④ 민원³¹⁾에 관련된 사항이다.

(2) 주민 역할과 플랫폼 운영 주체

바로소통광주에서 주민역할을 대표적인 메뉴를 중심으로 살펴보면 정보습득은 광주광역시 블로그(link)를 통해서 광주광역시에서 제공하는 코로나19 정보, 새 소식 등의 새로운 정보를 접할 수 있으며, 신고는 바로응답(link)을 통해서 민원신청, 예산낭비신고, 공직자 비리 신고, 행정규제 신고, 교통 불편 신고, 환경신문고 등을 통해 각종 신고가 가능하다. 단순의견제시는 광주광역시 홈페이지의 자유게시판, ‘응답하라! 용섭씨’ 메뉴를 통해서 할 수 있다.

정책제안과 응답소는 ‘시정불편 건의·질의’와 ‘시장에게 바랍니다.’ 메뉴를 통해서 할 수 있다. 정책제안/정책토론/숙의/정책결정은 제안/토론을 통해서 할 수 있으며, 그 결과는 실행을 통해서 확인할 수 있다. 이러한 내용을 볼 때 바로소통광주에서 주민의 역할은 정보습득에서부터 신고, 단순의견제시, 그리고 정책제안, 정책토론, 숙의, 정책결정이 모두 가능한 것을 볼 수 있다.

바로소통광주의 이용자 범위는 모든 주민이 이용할 수 있도록 구성되어 있다. 실명인증과 회원가입을 필요로 하지만 절차를 거친 경우 누구나 제약 없이 모든 메뉴를 이용할 수 있다.

31) 민원이란 「민원 처리에 관한 법률」 제2조(정의)에 따르면, “민원”은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것으로 법정민원(허가/특허 등 신청 또는 신고 및 증명 신청), 질의민원(행정업무에 대한 설명이나 해석 요구), 건의민원(행정제도 및 운영의 개선요구), 기타민원(일상생활에서 발생하는 불편사항 신고 및 개선요구)이 해당됩니다.”로 제시하고 있다.

바로소통광주의 운영자, 즉 광주시의 역할은 제안이 정책이 될 수 있도록 일정 기간에 충족하는 제안에 대해 토론을 운영하고, 각종 안건과 정책에 대해 심층적인 논의를 위한 광주혁신참여단을 운영하고 핵심의제를 선정하는 등의 활동을 수행하고 있으며, 제안 이외에도 시민의 의견을 청취해야 하는 정책이 있는 경우 '시민에게 묻습니다.' 메뉴를 통해서 의견을 묻고 있다. 이러한 내용을 고려해볼 때 제안과 토론 운영에 더하여 콘텐츠 제작과 활용 역할도 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(3) 플랫폼의 구조 및 활용

바로소통광주는 광역자치단체인 광주광역시가 운영하는 플랫폼으로, 내용의 범위는 일반행정, 문화관광체육, 복지환경, 도시재생교통건설, 교육, 일자리경제 등 생활과 관련된 모든 분야를 포괄적으로 다루고 있다. 운영목적은 시민들의 제안을 바탕으로 토론하고 소통하여 정책을 구성하기 위한 제안플랫폼을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 제안, 토론, 평가 기능을 구비하고 있지만, 투표 기능은 보유하고 있지 않다. 정보제공 방향도 제안, 토론, 실행, 시민에게 묻습니다를 통해 정부와 주민 간 양방향으로 소통하고 있다. 콘텐츠 및 서비스 개발은 정부와 주민이 함께 수행하고 있으며, 로그인 필요여부는 시민제안과 시민토론에 참여하기 위해서는 실명인증 회원가입과 로그인이 필요하지만, 제안과 토론내용에 확인을 위해서는 별도의 로그인이 필요 없기 때문에 정보공개는 비제한형이라고 할 수 있다. 플랫폼 간 연계는 링크 방식으로 구성되어 있다.

(4) 평가 및 활용

플랫폼 활용수준을 홈페이지를 통해 확인이 가능한 제안을 기준으로 살펴보면 바로소통광주가 개통된 2019년 3월부터 현재까지 2020.9.4. 기준으로 홈페이지에는 메인화면에서는 전체 제안을 908개로 표시하고 있으나, 실제로 확인 가능한 제안은 817개로 31개의 제안이 진행 중에 있으며, 28개는 답변대기, 758개는 답변완료이다. 이러한 제안 가운데 50공감 이상을 받게 되면 토론이 진행되는데 토론은 현재까지 66개가 종료되었고 현재 '그린 뉴딜사업지원단 신설운영(건의)과 동시에 한국탄소진흥원 광주 유치(건의)', '행정심판위원장을 민간인으로 해야 할 증거', '광주형 자원순환마을 네트워크를 만들자' 3개가 진행되고 있다.

토론기간은 30일이며, 이 기간 동안 100명 이상 참여하게 되면 시민권익위원회 논의 후 실행으로 이동하게 된다. 실행단계에서는 실무부서의 심의를 통해 채택되는 경우 정책이 추진되며, 그렇지 않고 미채택되는 경우에도 채택되지 않은 내용을 그대로 공개하고 있다.

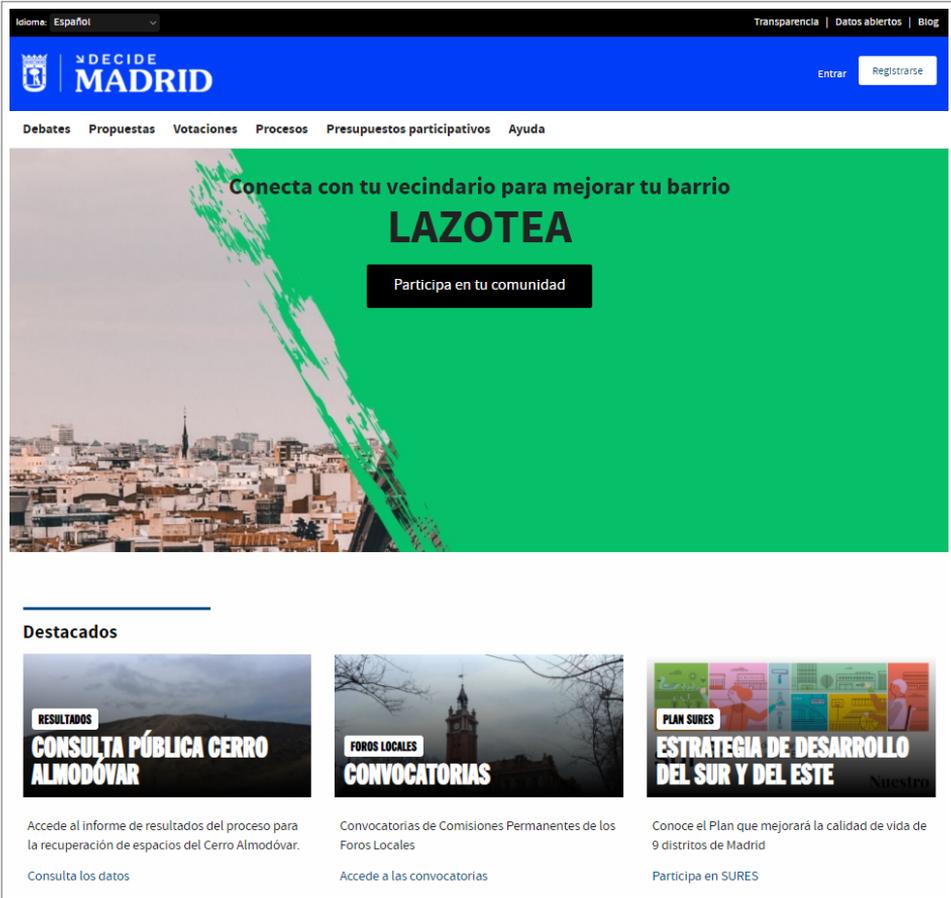
3. 해외 사례

가. 디사이드 마드리드(decide.madrid.es)

1) 개요

디사이드 마드리드는 마드리드 시의회의 시민 참여를 위한 플랫폼이다. 디사이드 마드리드는 2015년 9월부터 운영되고 있으며, 수만 건의 제안과 프로젝트가 이루어졌으며, 여기서 논의된 내용을 바탕으로 2번의 시민투표(2017년 2월, 10월)를 개최하기도 하였다. 주민참여 플랫폼 가운데 디사이드 마드리드는 가장 널리 알려져 있는데 이러한 이유는 마드리드시라는 유명세와 함께 대규모 참여예산제의 시행에 따른 것이다. 디사이드 마드리드는 매년 시 예산 가운데 약 2%, 2019년 기준으로 시 전체 예산 45억 유로 가운데 1억 유로(약 1,300억 원)의 용도를 시민참여 예산제로 결정하는데, 이 가운데 3,000만 유로는 시 전체 사업에 나머지 7,000만 유로는 각 구별로 배정하고 있다. 디사이드 마드리드는 2019년 기준으로 약 20만 명이 등록되어 있는데 이는 마드리드 시의 인구 270만 명의 10%에 달하는 규모이다. 기본적으로 온라인 기반의 플랫폼이지만 오프라인 홍보는 물론, 때마다 오프라인 토론회를 열고 사람들이 많이 모이는 곳에 투표소를 마련하는 등 오프라인 공간에서도 시민을 만나기 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다.

그림 4-7. '디사이드 마드리드' 홈페이지



자료: 디사이드 마드리드 홈페이지

디사이드 마드리드는 토론, 제안, 참여예산, 투표, 프로세스로 구성되어 있다. 각각에 대해 살펴보면 토론은 마드리드시와 관련된 문제에 대해 다른 사람들과 의견을 공유하고, 아이디어를 생성하는 공간으로 동의, 비동의를 선택하고 의견을 개진할 수 있다. 제안은 마드리드 시의회가 수행하기를 원하는 사항을 제기할 수 있다. 제안을 충분한 공감에 도달하면 시민 투표에 제출된다.

그림 4-8. '디사이드 마드리드'의 제안

The screenshot displays the 'PROPUESTAS CIUDADANAS' section of a website. At the top, there are navigation tabs: Debates, Propuestas (selected), Votaciones, Procesos, Presupuestos participativos, and Ayuda. A search bar is located on the right. Below the navigation, there are two main columns. The left column features a yellow background with three highlighted proposals: 'Salvemos BiciMad: está en peligro de extinción' (1390 apoyos), '¡¡¡Necesitamos vuestra ayuda Alcaldes!!! Prolongar Linea 2 al Cañaverl' (1287 apoyos), and 'Eliminar sueldos abusivos de altos cargos que ya no ejercen' (681 apoyos). The right column contains a 'Crea una propuesta' button and a list of categories: Asociaciones, Cultura, Deportes, Derechos Sociales, Distritos, Economía, Empleo, Equidad, Medio Ambiente, Medios, Movilidad, Participación, Salud, Seguridad y Emergencias, Sostenibilidad, Transparencia, and Urbanismo. Below these, there are sections for 'MÁS ACTIVAS' and 'MÁS APOYADAS'. The 'MÁS ACTIVAS' section shows two proposals: 'Contaminación acústica por el soplador de hojas' (2 comentarios, 27/08/2020) and 'PLANTEN MÁS LAUREL SUPERESPECIE AUTÓCTONA ADAPTADA AL CLIMA SECO MADRILEÑO' (Sin comentarios, 15/08/2020). The 'MÁS APOYADAS' section shows two proposals: '11 apoyos' (27.662 necesarios) and '10 apoyos' (27.662 necesarios). A map of Madrid districts is visible in the bottom right corner.

자료: 디사이드 마드리드 홈페이지

참여예산은 지방자치 예산의 일부를 직접 결정하는 공간이다. 이를 위해 매년 프로젝트를 구성하고 투표를 실시하고 있다.

투표는 시민 제안 가운데 투표권이 있는 인구의 1%, 즉 16세 이상 등록된 사람의 27,064명 이상의 공감을 얻게 되는 경우 이루어진다. 디사이드 마드리드를 통한 투표는 현재까지 2번 진행되었다. 모두 2017년 이루어졌는데 하나는 시의회가 시민의 의견을 묻고자 직접 발의한 의제로, 그란 비아(Gran Vía) 역 주변에 산책로와 쉼터를 늘리자는 구상과 에스파냐 광장의 리모델링 방향에 대해 시민의 의견을 묻는 것이었으며, 또 다른 하나는 마드리

드를 100% 지속가능한 도시로 만들자는 것과 하나의 승차권으로 모든 대중교통을 이용하도록 하자는 제안이었다.

(2) 주민 역할과 플랫폼 운영 주체

디사이드 마드리드에서 주민역할을 대표적인 메뉴를 중심으로 살펴보면 디사이드 마드리드와 연결(link)된 소셜네트워크(트위터, 페이스북, 블로그, 유튜브, 인스타그램)와 오픈 데이터 포털을 통해 각종 프로젝트 정보, 데이터 등을 접할 수 있으며, 신고는 시 의회에서 운영하는 특성으로 인해 제공하고 있지 않다. 단순의견제시는 메인 메뉴를 통해서도 불가능하지만 지역별 커뮤니티를 통해서 의견을 개진할 수 있다. 정책제안/정책토론/숙의/정책결정은 제안(Propuestas), 토론(Debates), 과정(Procesos) 메뉴를 통해 할 수 있으며, 그 결과는 각각의 메뉴에서 해당 제안이나 토론 정보를 통해 확인할 수 있다.

디사이드 마드리드는 시의회가 운영하는 플랫폼 특성상 시민이 원하는 사업을 예산에 직접 반영하는 참여예산제에 심혈을 기울이고 있다. 참여예산제는 온라인 공간과 오프라인 공간을 통해 이루어지는데 매년 1월부터 3월 초까지 프로젝트를 제기한 사람들은 프로젝트에 대한 발표를 실시하며 3월에 사전 선택을 통해 필요성이 높은 안건을 선정하고 4월과 5월 초 사이에 시의회에서 실행가능성을 확인하고 평가를 실시하며, 5월 15일부터 6월 30일 사이에 모든 마드리드 시민이 참여하는 투표결과를 바탕으로 프로젝트를 선정하며, 차년도 예산에 반영하여 해당 프로젝트를 수행하고 있다.

디사이드 마드리드의 운영자, 즉 마드리드 시의회는 유사한 제안들을 통합하고 중재하는 역할을 한다. 시민들이 제기하는 다양한 제안과 토론 결과를 검토하고 이 가운데 현실적으로 적용할 수 있는 안건을 결정한다. 매년 5,000건 이상의 제안 가운데 20~30개 안건을 채택하고 있다. 플랫폼 내부에서 수행하는 역할을 생각해보면 플랫폼을 제공하는 것이 중심이며 정보 업로드나 콘텐츠 제작 및 활용은 제한적으로 수행하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 플랫폼의 구조 및 활용

디사이드 마드리드는 마드리드 시의회가 운영하는 플랫폼으로 생활과 관련된 모든 분야를 포괄적으로 다루고 있다. 운영목적은 시민들의 제안을 바탕으로 토론하고 소통하여

정책을 구성하고 시민이 원하는 사업을 예산에 반영하기 위한 플랫폼을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 제안, 토론, 투표, 평가 기능을 모두 구비하고 있다. 정보제공 방향은 제안, 토론, 투표를 통해 정부와 주민 간 양방향으로 소통하고 있다. 콘텐츠 및 서비스 개발은 주민이 중심이 되어 수행하지만 시의회의 피드백도 어느 정도 이루어지고 있으며, 로그인 필요여부는 제안과 토론을 위해서는 로그인이 필요하지만, 제안과 토론 내용에 확인을 위해서는 별도의 로그인이 필요 없기 때문에 정보공개는 비제한형이라고 할 수 있다. 플랫폼 간 연계는 링크 방식으로 구성되어 있다.

(4) 평가 및 활용

토론, 제안, 투표 게시물의 수를 살펴보면 먼저 토론의 경우 2015년 디사이드 마드리가 개설된 이후부터 2020년 9월 현재까지 이루어진 토론을 모두 확인할 수 있다. 최초로 게시된 토론은 ‘여기 새로운 토론 공간에 대해 어떻게 생각하십니까?’(2015.6.9.)이며, 현재까지 무려 3,723개의 토론이 이루어졌다. 이 가운데 가장 많은 투표 및 지지를 받은 것은 ‘다른 티켓을 지불하지 않고 대중교통을 변경’(2015.7.9.)하는 것에 대한 토론이다.

다음으로 제안에 대해 살펴보면 2020년 9월 현재 기준 디사이드 마드리드의 제안에서 확인할 수 있는 제안 안건은 모두 544개이다. 제안이 이루어진 이후 1년이 지나면 제안이 목록에서 자동으로 삭제되도록 구성되어 있기 때문에 544개가 1년에 제안된 안건이라고 보면 1개월당 평균 45개 안건이 제안되며, 논의가 이루어진다고 볼 수 있다.³²⁾

마지막으로 투표에 대해 살펴보면 투표는 마드리드시의 투표권을 가진 시민이 직접 결정을 내릴 수 있는 참여 매커니즘으로 마드리드에 등록된 16세 이상의 모든 사람들이 참여할 수 있다. 투표는 시의회가 직접 결정을 내리기 위해 안건을 제출하거나 시민 제안이 필요한 기준 이상의 지지를 받게 되면 투표할 수 있도록 되어 있다. 시민 제안이 투표권이 있는 16세 이상의 등록된 마드리드 시민 가운데 1%인 27,064명의 지지를 받으면 투표를 호출되게 된다. 디사이드 마드리드가 개설된 이래 투표는 2017년 2월 마드리드 시민이

32) 기본적으로는 1년이 지난 제안은 모두 삭제하지만 공감을 많이 받은 안건과 그렇지 않은 안건을 동일하게 삭제하는 것은 부당하며, 자칫 시민의 공감도가 높은 제안을 보이콧하는 것으로 보여질 수 있다는 의견에 따라 공감도가 일정 기준을 넘는 제안은 목록에서 삭제하지 않는다는 공지(18.9.27)를 올린 이후에는 공감도가 100이 넘는 제안은 계속해서 목록에서 확인할 수 있도록 하고 있다.

승인한 ‘마드리드의 지속가능한 발전’과 ‘대중교통용 단일티켓’ 제안이 이 기준을 충족하여 투표가 이루어졌다. 그 결과 마드리드 교통 컨소시움에 복합티켓 정책과 마드리드시의 지속가능한 발전을 위한 100개 이상의 환경, 교통 정책을 결정하였다.

2) 아이슬란드의 더 나은 레이카비크(betireykjavik.is)

(1) 개요

더 나은 레이카비크는 '10년 아이슬란드의 지방선거를 일주일 앞두고 레이카비크에 자리잡고 있는 비영리재단인 시티즌즈(Citizens Foundation)가 '더 나은 레이카비크' 홈페이지를 만들면서 시작되었다. 사이트명 그대로 보다 나은 레이카비크를 만들기 위한 작은 시도였다. 재단은 지방선거 후보와 정당들이 이 플랫폼으로 시민의 참여를 이끌어내도록 제약 없이 공간과 권한을 제공하였다. 윤 그나르가 이끄는 최고당은 많은 관심을 가졌으며, 선거결과 시의회 15개 의석 가운데 6개 의석을 차지하게 되었고, 이후 연정협상에 임하면서 시민들에게 플랫폼을 알리고 참여를 이끌어 내기 위해 갖은 노력을 하였다.³³⁾ 이로 인해 홈페이지 개통 한 달 사이에 레이카비크 유권자의 40%가 방문하여 무려 2,000개의 의견을 제시하였다. 이것이 더 나은 레이카비크의 시작이었다.

참여예산이라는 용어조차 생소하던 2011년 레이카비크는 온라인 공간을 중심으로 참여예산 제도를 도입하였다. 최초에는 시민들이 제안한 각종 사업에 대해서 시의회의 해당 위원회가 비용과 타당성을 평가하고 이러한 내용을 바탕으로 투표를 통해 시 예산의 일정 부분을 결정하였다.

2014년 지방선거에서 최고당은 레이카비크 집권에 실패하였지만 집권에 성공한 사회당은 '더 나은 레이카비크'를 계속적으로 활용할 것으로 결정하였으며 그 이후에도 계속적으로 활용되어 '20년 9월 약 2만 8천 명이 더 나은 레이카비크에 가입하여 활동하고 있으며, 이러한 의견이 시의회를 통해 시정에 반영되고 있다.

33) 최고당은 사회당과의 연정을 구성하는 과정에서 '더 나은 레이카비크'로 시민의 의견을 듣고 적극 반영하겠다는 공지를 하였다. 이후 윤 그나르는 시장으로 취임한 후, '더 나은 레이카비크'를 제작한 시민재단과 업무협약을 맺고, 시의 공식적인 참여 채널로 활용하였고, 가장 많은 지지를 받은 의제들은 시의회에서 논의하는 체계를 구축하였다.

그림 4-9. '더 나은 레이카비크' 홈페이지



자료: 더 나은 레이카비크 홈페이지

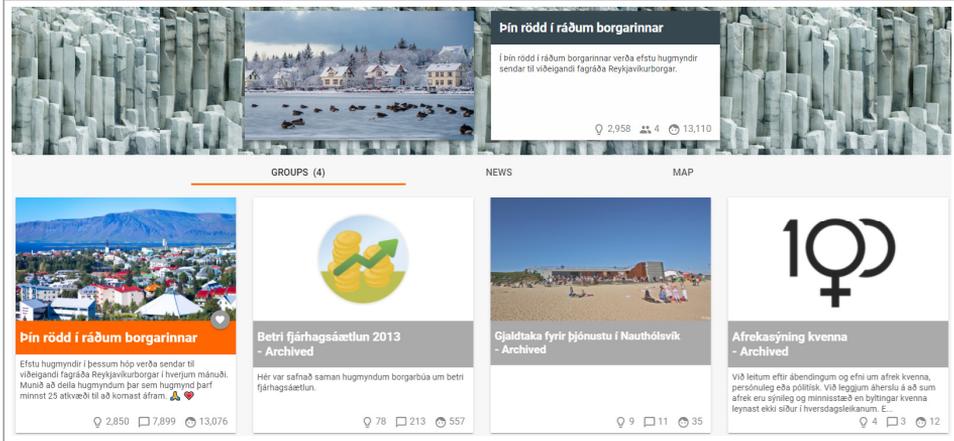
(2) 주민 역할과 플랫폼 운영 주체

더 나은 레이카비크에서 주민역할을 웹사이트 구성을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 앞서 살펴본 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 메뉴로 제안/토론이 명확히 구분된 것과 달리 더 나은 레이카비크는 특정 주제로 구분된 커뮤니티(communities)를 통해 안건을 제안하고 토론하는 형태로 구성되어 있으며, 이러한 제안이나 토론이 새롭게 등록되면 뉴스(news)를 통해 확인할 수 있는 구조이다.

'20년 9월 현재 메인페이지에서는 7개의 커뮤니티를 확인할 수 있다. 민주주의 전략(Lýðræðisstefna), 시중양광장과 가족센터(Miðborgarleikskóli og fjölskyldumíðstöð við Njálsgötu), 당신의 목소리를 시의회로(Þín rödd í ráðum borgarinnar), 우리의 대학교(Okkar háskóli)의 4개 커뮤니티에서 해당 주제와 관련된 다양한 제안과 그에 따른 토론이 이루어지고 있다.

또한 여기에 더하여 참여예산제 2019(Hverfið mitt 2019)와 참여예산제(Hverfið mitt - eldri verkefni: 2012-2018), 다양한 기존 프로젝트(Ýmis eldri verkefni)의 3개 커뮤니티는 과거의 제안된 안건과 프로젝트의 내용을 그대로 공개하고 있다.

그림 4-10. '더 나은 레이카비크'의 커뮤니티: 당신의 목소리를 시의회로



자료: 더 나은 레이카비크 홈페이지

이처럼 더 나은 레이카비크는 단순히 커뮤니티로 구성되어 있지만 이를 통해 각종 제안, 새로운 소식 등을 접할 수 있으며, 모든 포럼에 게시글을 작성하는데 있어 별도의 제재가 없기 때문에 신고, 단순의견제시, 정책제안, 정책토론, 숙의를 진행할 수 있으며, 정책의 최종결정은 아니지만 지지를 많이 받은 안건이 시의회에서 논의된다는 측면에서 볼 때 이용자가 찬성과 반대라는 선택을 할 수 있는 것은 넓게 볼 때 결정에 대한 기능도 수행할 수 있다고 볼 수 있다.³⁴⁾

아울러 더 나은 레이카비크는 최초로 참여예산제를 시도한 사례로 일컬어지는 만큼 참여예산제를 위해 매우 적극적인 노력을 기울이고 있다. 2019년 참여예산제에 참여한 아이디어는 접수마감 기한인 2019년 4월 초까지 총 1,053개의 아이디어를 접수되었으며, 온라인 투표를 통해 아이디어를 프로젝트로 선정하는 절차를 2019년 10월 31일부터 11월 14일까지 운영하고, 이를 예산결정에 반영하였다.

34) 사이트 운영규칙(Rules)에서 사용자는 아이슬란드의 법을 준수하고, 광고 또는 스팸을 게시하지 않고, 다른 사람을 괴롭히거나 위협하고 박해하는 악의적인 콘텐츠를 게시하지 않아야 한다는 점을 명시하고 있지만 게시글 내용의 범위를 제한하는 것은 없다.

더 나은 레이카비크의 운영자인 비영리재단인 시티즌즈이며 제안된 의견을 중재하거나 조정하지 않지만 가장 많은 지지를 받은 5개 안건과 13개 카테고리³⁵⁾별 최고평점 아이디어를 매월 시의회에서 논의하여 정책에 반영하고 있다. 이러한 활동을 볼 때 자치단체와 의회로 구분하여 운영주체를 구분한다면 의회에 가깝다고 볼 수 있으며, 플랫폼 내부에서 수행하는 역할은 플랫폼 제공이 중심이며, 정보 업로드나 콘텐츠 제작 및 활용은 반영 결과의 공개 등에 한정하여 제한적으로 수행하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 플랫폼의 구조 및 활용

더 나은 레이카비크는 제안에 대한 효과적인 논의를 위하여 분야를 13개 카테고리로 구분하고 있지만 13개 카테고리가 생활과 관련된 모든 분야를 포괄하고 있다는 점에서 볼 때 모든 분야를 다루는 것으로 볼 수 있다. 운영목적은 시민들의 제안에 대해 토론하고 시민들이 많은 지지를 받은 제안을 정책으로 개발하고, 시민들이 제안하는 사업을 예산에 반영하는 플랫폼이다. 웹사이트는 커뮤니티만으로 구성되어 있고 제안, 토론, 평가가 이루어질 수 있도록 구성되어 있지만, 투표 기능은 보유하고 있지 않다. 정보제공 방향은 제안, 토론, 투표 모두 주민 간 소통이 중심이다. 콘텐츠 및 서비스 개발 역시 주민이 중심이 되어 수행하지만 제안이 시의회에서 논의된 것과 정책으로 반영된 것은 공개하고 있다.

로그인 필요여부는 제안에 글을 게시하거나 의견을 개진하기 위해서는 로그인 필요하지만, 제안과 토론 내용에 확인을 위해서는 별도의 로그인이 필요 없기 때문에 정보공개는 비제한형이라고 할 수 있다. 플랫폼 간 연계는 제공하고 있지 않다.

35) ① 여가 및 레크리에이션, ② 기획, ③ 인권, ④ 교육, ⑤ 환경, ⑥ 관리, ⑦ 관광, ⑧ 문화예술, ⑨ 복지, ⑩ 건설, ⑪ 스포츠, ⑫ 운송, ⑬ 기타

(4) 평가 및 활용

더 나은 레이카비트가 커뮤니티로 구성되어 있기 때문에 실질적으로 운영이 활성화되어 있는 ‘당신의 목소리를 시의회’로 커뮤니티에 한정하여 게시글의 수를 살펴보았다.³⁶⁾

‘당신의 목소리를 시의회로’ 커뮤니티에는 2,850개 제안이 등록되어 있다. '20년 9월 6일을 기준으로 웹사이트를 통해 확인할 수 있는 안건은 1,862건이며, 논의과정을 알 수 있는 안건은 전체 927개 안건으로 시의회에서 논의되는 안건으로 전환된 성공안건이 248개, 제안에 대한 논의는 온라인으로 이루어졌으나 시의회의 논의안건으로 전환되지 않은 실패안건이 194개, 현재 진행 중인 안건이 485개로 나타났다.

표 4-11. ‘더 나은 레이카비크’의 주민제안: 당신의 목소리를 시의회로 커뮤니티

모든 카테고리	성공	실패	진행 중	전체
여가 및 레크리에이션	12	11	42	65
기획	20	13	34	67
인권	9	6	12	27
교육	25	13	29	67
환경	35	18	75	128
관리	13	16	23	52
관광	7	8	10	25
문화예술	12	17	31	60
복지	18	11	22	51
건설	26	15	65	106
스포츠	11	9	31	51
운송	39	39	93	171
기타	21	18	18	57
합계	248	194	485	927

36) 기존의 참여활동의 결과를 보여주고 있는 3개의 커뮤니티(참여예산제 2019, 참여예산제(2012-2018), 다양한 기존 프로젝트를 제외하면 현재 안건이 제안되고 있는 커뮤니티는 4개이며, 활동인원과 제안을 살펴보면 당신의 목소리를 시의회로가 13,110명·2,958개, 우리의 대학교가 587명·56개, 민주주의전략이 29명·56개, 시중앙광장과 가족센터가 21명·10개이다.

앞서 살펴본 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 일정기간을 두고 토론이 이루어지지만 더 나은 레이카비크는 기간을 한정하지 않고 토론이 이루어질 수 있도록 공간을 제공하고 있다. 특히, 제안된 안전이 언제 제안된 것인지 뉴스를 통해 간략하게 며칠 전, 몇 달 전, 몇 년 전으로 확인할 수 있을 뿐 커뮤니티 포럼에서는 그 안전이 제공된 날짜와 그에 따른 의견이 개진된 일시를 확인할 수 없도록 되어 있어 매년 혹은 매월 몇 건의 안전이 제안되고 논의되는지 정확히 확인하는 것을 불가능하였다.

뉴스에서 확인 가능한 게시일자를 바탕으로 제기된 안전을 간략히 확인한 결과 2020년 9월 6일 기준으로 30일 이전(30 days ago)에 게시된 안전이 11건, 한 달 이전(a month ago)이 24개, 2달 이전(2 months ago)이 9개, 3달 이전(3 months ago)이 11개, 4달 이전(4 months ago)이 27개, 5달 이전(5 months ago)이 2개로 6개월 기준으로 편차가 다소 높기는 하지만 약 7건의 안전이 제안되고 있는 것으로 나타났다.

매월 최고의 지지를 받은 5개 안전과 13개 카테고리별 최고의 평점을 받은 아이디어가 논의된다는 기준을 고려해보면 제안된 안전 가운데 논의가 필요하지 않은 이상한 안전이 아닌 경우를 제외하면 대부분의 안전은 시의회에서 논의가 이루어진다고 볼 수 있을 것이다.

4. 분석결과 비교

국내외 사례에 대해 지금까지 내용을 요약하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 주민의 경우 주민의 역할은 4개 사례 모두 정보습득부터, 신고, 단순의견제시, 정책제안, 정책토론, 숙의, 정책결정까지 모두 가능한 것으로 나타났으며, 주민의 범위는 특정범위로 한정하지 않고 전체 사례 모두 일반주민이면 누구나 참여가 가능한 것으로 나타났다.

플랫폼 운영주체의 경우 플랫폼 운영주체 유형은 민주주의서울과 바로소통광주는 지방자치단체인 반면, 디사이드 마드리드와 더 나은 레이카비크는 시의회로 나타났다.³⁷⁾ 플랫폼 운영주체의 역할은 민주주의 서울과 바로소통광주는 플랫폼을 단순히 제공하는 것에서

37) 더 나은 레이카비크는 플랫폼 운영주체는 비영리재단이지만, 플랫폼에 제안된 의견을 매월 정리하여 시의회에서 논의한 것을 고려하면 지방의회로 볼 수 있다.

나아가 플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용까지 수행하고 있는 것으로 나타났으며, 디사이드 마드리드는 플랫폼을 제공하는 것에 더하여 정보를 업로드하는 것으로 나타났다. 이러한 모습과 달리 더 나은 레이카비크는 플랫폼에서 이루어진 제안과 토론을 커뮤니티에 공개하는 것 이외에는 플랫폼 내에서 별도의 활동을 수행하지 않는 것을 볼 때 정보 업로드에 한정된 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

플랫폼 구조의 경우 플랫폼 운영내용의 경우 4개 사례 모두 주민생활과 관련된 포괄적인 주제를 다루고 있으며, 플랫폼 운영목적은 제안과 함께 제시된 제안에 대해서 각종 토론을 수행할 수 있는 플랫폼으로 단순히 의견을 개진하기 위한 목적으로 보기는 어렵다. 제안 플랫폼 기능 유무는 각각의 사례마다 메뉴 구성이나 방법에 있어 다소 차이가 있지만 제안, 토론 의견을 제시할 수 있고, 더해서 찬성과 반대의 기능을 통해 평가 기능도 보여주었다. 하지만 직접적인 투표 기능은 디사이드 마드리드에서만 제공하고 있는 것으로 나타났다.³⁸⁾

표 4-12. 주민참여 플랫폼 사례 요약 1: 주민, 플랫폼 운영주체

분석기준	세부기준	민주주의 서울	바로소통 광주	디사이드 마드리드	더 나은 레이카비크	
주민	주민의 역할	정보습득	○	○	○	○
		신고	○	○	○	○
		단순의견제시	○	○	○	○
		정책제안	○	○	○	○
		정책토론	○	○	○	○
		숙의	○	○	○	○
		정책결정	○	○	○	○
주민의 범위	특정범위의 주민	×	×	×	×	
	일반주민이면 누구나	○	○	○	○	

38) 여기서 투표는 직접적인 정책결정에 한정하였다. 디사이드 마드리드의 투표는 최종적으로 제안된 의견 가운데 지역주민의 1% 지지를 받는 경우 직접적인 투표를 통해 최종적으로 정책을 결정하게 된다. 반면 더 나은 레이카비크는 주민참여 예산제에 있어 이러한 평가 기능을 통해 프로젝트 선정에 큰 영향을 미치지만 최종적인 결정 권한이 부여되어 있지 않다.

분석기준	세부기준		민주주의 서울	바로소통 광주	디사이드 마드리드	더 나은 레이카비크
플랫폼 운영주체	플랫폼 운영 주체 유형	지방자치단체	○	○	×	×
		지방의회	×	×	○	○
	플랫폼 운영 주체의 역할	플랫폼만 제공	×	×	×	○
		플랫폼에 정보 업로드	×	×	○	×
		플랫폼 내 콘텐츠 제작 및 활용	○	○	×	×

정보제공 방향은 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 제안, 토론, 투표, 질의 등의 메뉴를 통해 정부 → 주민, 주민 → 정부, 정부 ↔ 주민, 주민 ↔ 주민이 소통하기 위한 공간을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 반면 더 나은 레이카비트는 주민 ↔ 주민 소통을 위한 커뮤니티를 운영하고, 정책반영이나 기존 제안과 토론에 대한 의견을 공개할 뿐 플랫폼 내에서는 별도의 주민과 정부 간 소통은 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 콘텐츠 및 서비스 개발 역시 이와 같은 맥락에서 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 정부와 주민이 모두 콘텐츠 및 서비스 개발 주체인 것으로 볼 수 있으나 더 나은 레이카비트는 주민이 콘텐츠 및 서비스 개발 주체로 볼 수 있다. 국내외 4개 사례 모두 별도의 로그인 없이도 제안된 안건의 내용과 토론 내용을 확인할 수 있기 때문에 정보공개수준은 모두 비제한형이고, 로그인 필요여부는 일반 공개로 나타났다.

플랫폼간 연계에 대해 살펴보면 플랫폼 구성은 4개 사례 모두 자치단체 대표홈페이지와 별도로 구성되어 있으며, 자치단체 홈페이지와 연계는 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 링크로 연결되어 있지만, 더 나은 레이카비트는 링크를 제공하고 있지 않았다.

표 4-13. 주민참여 플랫폼 사례 요약 2: 플랫폼구조, 평가

분석기준	세부기준		민주주의 서울	바로소통 광주	디사이드 마드리드	더 나은 레이카비크
플랫폼 구조	플랫폼 운영내용	포괄	○	○	○	○
		특정 정책분야	×	×	×	×
	플랫폼 운영목적	제안플랫폼	○	○	○	○
		기타플랫폼: 토론	○	○	○	○
		단순시민참여	×	×	×	×
	제안플랫폼 기능 유무	제안기능	○	○	○	○
		토론기능	○	○	○	○
		투표기능	×	×	○	×
		평가기능	○	○	○	○
	정보제공 방향	정부 → 주민	○	○	○	×
		주민 → 정부	○	○	○	○
		정부 ↔ 주민	○	○	○	×
		주민 ↔ 주민	○	○	○	○
	컨텐츠 및 서비스 개발	정부	○	○	○	×
		주민	○	○	○	○
	정보공개 수준	제한형	×	×	×	×
		비제한형	○	○	○	○
		맞춤형	×	×	×	×
	로그인 필요여부	일반공개	○	○	○	○
		일반비공개	×	×	×	×
	플랫폼 간 연계1	없음	×	×	×	○
		자치단체 대표 홈페이지와 별도	○	○	○	○
		지역별 플랫폼	×	×	×	×
	플랫폼 간 연계2	없음	×	×	×	○
링크로 연결		○	○	○	×	
API 방식으로 연결		×	×	×	×	

제3절 소결론: 시사점

1. 실태분석 결과

실태분석 결과를 종합해 보면, 현행 주민참여 플랫폼은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 대부분의 주민참여 플랫폼이 여전히 시민의 역할을 단순의견제시에 한하였고, 별도 플랫폼을 개발·운영하는 경우에도 행정서비스를 한 곳에서 쉽게 찾아볼 수 있도록 하는 것에 중점을 두어 정보습득 목적의 참여가 주를 이루었다.

둘째, 정책제안 플랫폼의 경우 상대적으로 참여 주민들에게 보다 능동적 역할을 할 수 있도록 하였으나, 제안에 대한 토론, 숙의, 투표, 정책결정 등 주민이 정부의 정책과정에서 실질적인 역할을 하고, 이를 통해 제안을 정책화하기 위해 필요한 과정을 진행할 수 있는 주민참여 플랫폼의 비중은 매우 낮게 나타나 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

셋째, 주민참여 플랫폼의 운영자가 대체로 지방자치단체에 집중되어 있고, 지방의회나 대면회의나 개별만남 등 오프라인 형태의 주민참여에 여전히 머무르는 경향이 나타났다. 특히 지방의회의 경우 지역별 편차 없이 대부분 대표홈페이지의 기본적인 구성에 포함되는 주민참여란을 활용하고 있을 뿐, 적극적인 시민참여 플랫폼 활용의 의지가 나타나지 않는다. 이는 지방의회가 적극적으로 주민참여 플랫폼을 활용하는 해외의 사례와 차별화된 현상이라고 볼 수 있다.

넷째, 주민참여 플랫폼 운영자로서 정부의 역할은 대부분 플랫폼만을 제공하는 등 최소한에 머물렀지만, 플랫폼의 활성화, 플랫폼을 통한 행정서비스 및 정보 제공을 목적으로 오히려 시민보다 정부가 더 적극적으로 활동하는 등의 문제도 나타났다.

다섯째, 플랫폼을 통한 정보제공도 과거에 비해 비교적 활발해졌지만, 플랫폼 안에서 시민들의 콘텐츠 개발이나 확산, 활용 과정에서 요청되는 정보를 가공하여 맞춤형으로 제공하는 등의 단계로 나아간 사례는 매우 드물게 나타났다.

여섯째, 포괄적인 주제에 대한 주민참여 플랫폼이 대부분이기 때문에 다양한 의견을 수렴한다는 면에서는 의미가 있지만, 정책 이해관계자들을 중심으로 개개의 정책분야별 심도 있는 정책제안 등이 제시되는 데 한계가 있다.

일곱째, 플랫폼 간 연계 측면에서도 대부분의 플랫폼은 다른 플랫폼 간의 연계가 이루어지지 않았으며, 연계가 된 플랫폼의 경우에도 그 방법은 단지 링크를 통해 다른 플랫폼으로 이동할 수 있는 기능에 불과했다. 따라서 주민들은 유사 사례의 탐색 등을 위하여 개개의 플랫폼을 방문해야 하는 등의 불편이 있다. 특히 유사 목적의 타 지방자치단체 플랫폼 간의 연계뿐만 아니라 하나의 지방자치단체 내 다수의 플랫폼 간 연계에도 한계가 있어, 지방자치단체 내부에서도 어떤 부서에서 어떤 플랫폼을 관리하고 있는지조차 집계되지 못하는 실정이다.

여덟째, 플랫폼의 활용도 면에서도 플랫폼 간 편차가 컸으며, 활용도가 높게 나타난 플랫폼의 대부분은 단순 자유게시판으로 홍보물 등을 주민들이 업로드하는 수준에 머무르고 있어 게시물이 많은 플랫폼이라고 해서 주민의 실질적·능동적 참여가 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 따라서 플랫폼의 활용도 제고를 위한 방안의 모색이 필요하다.

아홉째, 지역 간 주민참여 플랫폼의 운영수준, 활용도 면에서 큰 차이가 나타났다. 특히 정책제안 목적의 주민참여 플랫폼의 경우 서울, 광주 등 제안과 숙의, 토론, 투표 등을 적극적으로 활용함으로써 온라인 플랫폼 내에서의 활발한 활동 여건을 마련한 곳이 있지만, 이는 매우 소수에 불과하다. 이와 같은 특징은 단지 단체장의 관심뿐만이 아니라, 소요되는 비용 부담에 대한 한계, 지역주민의 참여에 대한 관심도 등이 반영된 결과라고 볼 수 있다(경남·대전지역 공무원 면담, 2019).

열 번째, 별도 플랫폼 운영 시 시민의 수요를 탐색하여 그에 맞는 플랫폼을 제공하기 보다는 정부의 행정서비스 중 플랫폼 제공을 하고 싶은 분야를 찾는 공급자 중심의 개발로 인해 플랫폼 활용도가 비교적 낮은 특징을 보인다.

열한 번째, 발전된 형태의 주민참여 플랫폼을 운영하는 경우라도 포스트 코로나 시대의 비대면 시민참여 상황을 고려한 화상회의, 온라인 숙의 지원기능 등이 제공되지는 못하고 있다. 따라서 심층성을 제고하기 위해서 필수적으로 대면의 회의나 숙의과정을 요하고 있다고 볼 수 있다. 대표적인 오프라인 방식의 주민참여인 주민자치회(평창동 주민자치회 인터뷰, 2020), 마을공동체 활동(서대문구 공무원 인터뷰, 2020) 등의 경우 이와 같은 기술적 한계에 따른 참여의 문제점을 온라인 플랫폼을 통해 보완할 수 있는 방안의 필요성을 제기하였다.

따라서 이와 같은 다양한 문제들에 대한 해결방안 모색이 필요하며, 이를 위해 국내외의 사례분석과 전문가 회의 등을 통해 새로운 대안을 개발하는 과정이 필요하다.

2. 사례분석 결과

국내 2개, 국외 2개 주민참여 플랫폼 사례에 대해 분석한 결과 공통적으로 나타난 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 자치단체의 규모와 주민의 관심도에 따라 제안 및 토론의 많고 적음은 있었지만 4개 사례 모두 주민의 생활과 관련된 정책의 제안과 토론이 이루어지고 있으며, 그 결과가 실질적으로 정책에 반영되고 있는 것을 볼 때 시민참여 온라인 주민참여 플랫폼의 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 주민의 제안과 토론의 결과를 정책에 반영한 결과를 플랫폼에 공개함으로써 주민의 참여가 실제 정책이 된 것으로 보여줌으로써 주민참여의 효능감을 높이고 나아가 주민 참여 플랫폼에 대한 신뢰를 높이는 데 기여하고 있다.

셋째, 4개 사례 모두 제안의 분야를 제한하지 않음과 동시에 참여자의 자격 역시 제한하지 않음으로써 주민생활과 관련된 다양한 안건이 제시되고 이러한 안건에 대해 주민 누구나 자율적으로 토론이 이루어지도록 함으로써 열린 공간으로 주민참여를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 커뮤니티 중심의 자율적인 포럼 형태로 운영되고 있는 더 나은 레이카비크의 경우 제기된 안건 가운데 높은 평점을 받은 아이디어를 매월 정기적으로 시의회에서 논의하는 체계로 운영되고 있으며, 민주주의서울, 바로소통광주, 디사이드 마드리드는 제안과 토론 메뉴를 운영하는데 있어 주민의 의견이 정책에 반영되도록 하기 위한 세부적인 기준을 설정함으로써 제안과 토론이 정책에 반영될 수 있도록 체계적인 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 긍정적인 모습과 달리 부정적인 모습을 살펴보면 4개 사례 모두 최초 주민참여 플랫폼이 출범되던 시기에 비해서 제안과 토론의 수가 지속적으로 감소하고 있는 경향을

보이는 것으로 나타났다. 특히, 운영기간이 오래된 디사이드 마드리드와 더 나은 레이카비크의 경우 과거에 비해 게시글이 눈의 띄게 감소하였지만 이를 개선하기 위한 노력이 미흡한데 반해, 국내 사례의 경우 플랫폼 활성화를 위하여 지속적으로 디자인을 개편하고, 각종 이벤트, 오프라인 위원회 등 각종 노력이 적극적으로 이루어지고 있는 것은 고무적인 현상이다.

주민참여 플랫폼의 활성화를 위해서 디자인을 개편하고 각종 이벤트를 실시하고, 오프라인 회의를 실시하는 것은 물론 도움이 될 수 있지만 주민참여의 플랫폼에서 주민의 의견이 자유롭게 개진되고 토론이 이루어지기 위해서는 주민참여의 효능감을 높이고 주민참여 플랫폼에 대한 신뢰를 높이기 위한 노력을 계속적으로 기울여야 할 것이다. 주민의 제안과 토론 결과가 어떻게 정책에 반영되었는지 반드시 공개해야 할 것이며, 공개를 하는데 있어서 주민의 제안과 토론 결과가 어떤 절차를 통해 정책에 반영되었는지, 정책으로 시행한 결과가 실제로 어떠한 효과를 가져오고 이로 인해 주민의 생활이 얼마나 개선되고 나아졌는지를 상세히 작성하여 공개해야 할 것이다.

앞서 살펴본 국외 사례인 디사이드 마드리드와 더 나은 레이카비크는 모두 지방의회를 중심으로 운영되고 있는 주민참여 플랫폼이며, 이 가운데 더 나은 레이카비크 플랫폼은 다양한 정보를 제공하기보다는 주민이 자유롭게 제안하고 토론하고, 정책에 반영된 결과를 공개하는 핵심적인 기능으로 플랫폼이 간략하게 구성되어 있다. 이러한 모습은 지방의회를 통한 주민참여가 미흡한 우리나라에 시사하는 바가 크다.

지방자치단체가 운영하는 주민참여 플랫폼이 존재하는 가운데 새로운 주민참여 플랫폼을 지방의회가 구성하는 경우 중복과 비효율로 인한 논란이 발생할 수 있다. 하지만 지방의회가 수행하는 행정사무감사, 지방자치단체 예결산심의, 조례제정 등과 관련하여 주민이 제안하고 토론하며, 우수한 결과를 지방의회의 의사결정에 반영한다면 새로운 형태의 주민참여 플랫폼으로 역할을 기대할 수 있을 것이다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

주민참여 플랫폼 개선방안

제1절 주민참여 플랫폼 개선방안

제2절 결론 및 함의

제5장

주민참여 플랫폼 개선방안

제1절 주민참여 플랫폼 개선방안

제3장과 제4장에서 다양한 방법론을 활용하여 주민참여 플랫폼을 분석한 결과 나타난 문제점은 다음과 같다. 먼저 법제도 분석결과 ① 주민참여 플랫폼에 대한 명확한 규정이 없으며, ② 플랫폼을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 가이드라인마저 부재한 것으로 나타났다. 다음으로 주민참여 플랫폼에 대한 실태분석 결과 ① 단순의견 제시가 중심이 되고 있으며 실질적인 토론, 숙의, 투표는 미흡하다는 점, ② 지방의회의 활용의지가 약한 점, ③ 플랫폼 운영자의 활동이 적극적인 점, ④ 플랫폼 간 연계가 미흡한 점, ⑤ 지역별 운영수준 및 활용도 편차가 높은 점, ⑥ 공급자 중심으로 플랫폼이 개발되고 있는 점 등이 문제점으로 나타났다. 마지막으로 인식조사 결과 ① 인지도가 아주 낮지는 않지만 참여경험이 매우 낮게 나타나고 있는 점, ② 중앙의 플랫폼에 비해 지방자치단체의 플랫폼이 인지도가 낮은 점, ③ SNS 방식의 주민참여 활용도가 낮은 점, ④ 지역 간 플랫폼 참여수준의 편차가 높은 점 등이 문제점으로 나타났다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 크게 법제도적 측면, 주민참여 플랫폼 시스템 측면, 인식측면 등 3가지 측면으로 구분하여 13가지 방안으로 작성하였다(〈표 5-1〉 참조). 이하에서는 이와 같은 13가지 제안에 대해 보다 상세히 기술하도록 하겠다.

표 5-1. 주민참여 플랫폼 개선방안 개괄: 3가지 측면

유형	번호	방안
법제도적 측면	1	이원화된 주민참여 플랫폼 근거법의 통합
	2	‘주민참여 플랫폼’에 관한 구체적인 근거 및 지원규정
	3	지방의회의 주민참여 플랫폼 활용에 관한 법적 근거 마련
	4	‘주민참여 플랫폼’ 운영을 위한 조직/인력 확충
주민참여 플랫폼 시스템 측면	1	주민참여도 제고를 위한 참여의 효능감 체험 기회 확대
	2	SNS 방식의 실질적 주민참여 확대를 위한 시스템 구축
	3	주민참여 플랫폼의 품질개선 및 지역 간 편차 개선
	4	주민참여 플랫폼에 대한 통합·연계방안 모색
	5	제안 및 채택, 정책화에 관한 구체적인 가이드라인 마련
인식적 측면	1	주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화
	2	주민인식제고 및 정보 시스템 활용에 관한 학습기회 제공
	3	공무원의 인식개선 및 업무 시스템 변화
	4	지방의회의 ‘주민참여 플랫폼’ 운영필요성에 대한 인식제고

1. 법제도적 측면

1) 이원화된 주민참여 플랫폼 근거법의 통합 필요

주민참여 플랫폼에 관한 직접적 근거법령은 현재 「국민제안규정」으로 그 상위법은 「민원처리에 관한 법률」이다. 그러나 「행정절차법」과 「전자정부법」 등이 관련 법률로 존재하며, 특히 「행정절차법」과 「민원처리에 관한 법률」은 주민제안에 대한 규정을 각각 규정하고 있는 실정이다. 점차 주민참여 플랫폼 운영이 활성화되어 감에 따라 근거법의 통합이 필요하며, 특히 대통령령 수준이 아닌 법 차원에서의 근거규정을 명문화하는 과정이 필요할 것으로 판단된다.

2) ‘주민참여 플랫폼’에 관한 구체적인 근거 및 지원규정 필요

‘주민참여 플랫폼’이라는 명시적 용어의 사용에도 불구하고, 다른 온라인 방식의 주민참여와 차별화되는 국민참여 플랫폼의 개념, 구조적 특징, 역할 등 구체적 사항에 대한 규정이 부재하므로 그에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 또한 각 지방자치단체가 높은 수준의 주민참여 플랫폼을 운영하고자 하더라도, 그에 소요되는 예산부족 등으로 한계를 경험할 수 있기 때문에 이에 대한 정부의 지원을 위한 근거규정 마련이 필요하다. 특히 포스트 코로나 시대에 부응하는 화상회의 시스템 등의 개발 및 보급을 위해 행정안전부 차원의 기술개발 및 시스템 구축에 필요한 재원마련 방안이 필요하다.

3) 지방의회의 ‘주민참여 플랫폼’ 활용에 관한 법적 근거 필요

상대적으로 지방자치단체가 지방의회와 비교할 때 높은 수준의 주민참여 플랫폼을 운영하고 있는 것은 법제도적 기반이 마련되었기 때문으로 판단된다. 이에 비해 지방의회의 경우는 여전히 온라인 방식의 주민참여 플랫폼 활용수준은 낮는데, 지방의회 차원에서도 시민이 단순 민원제기가 아닌 입법 및 정책에 관한 제언을 하고 지방의회와 소통할 수 있는 온라인 플랫폼이 필요할 것으로 판단된다. 지방의회 차원의 주민참여 플랫폼 활용 확대를 위해 그에 관련된 법적 근거의 마련이 필요하다.

4) ‘주민참여 플랫폼’ 운영을 위한 조직/인력 확충 필요

주민참여 플랫폼이 활성화될 경우, 온-오프라인 연계행사 수행, 제안의 검토 및 채택, 대응 등을 위한 지방자치단체 내부 시스템 구축 및 운영 등으로 인해 이를 전담 또는 대응할 수 있는 조직 및 인력의 확충이 필요하다. 지방자치단체 내에 안정적으로 조직 및 인력, 예산 등이 확보될 수 있어야 주민참여 플랫폼이 상시적으로 기능을 수행할 수 있으며, 지방자치단체의 의사결정 및 업무 시스템과 유기적으로 연계될 수 있기 때문이다. 특히 온라인 민원처리에 관한 세부규정이 마련되어 있는 것처럼, 온라인 방식의 주민참여 플랫폼에 관한 운영 및 대응에 대해서도 세부 규정의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

2. 주민참여 플랫폼 시스템 측면

1) 주민참여도 제고를 위한 참여의 효능감 체험 기회 확대 필요

주민참여 플랫폼이 가지는 가장 근본적인 문제는 참여도가 비교적 낮다는 데 있다. 즉, 아무리 훌륭한 주민참여 플랫폼이 구축된다 하여도 그 활용도가 낮다면 의미가 퇴색되기 마련이다.

본 연구의 인식분석 결과에서 주민참여도 제고를 위한 가장 핵심적인 방안은 전문가와 일반국민 모두 첫째, ‘참여자가 정책결정에 미칠 수 있는 영향력(사회적·정치적 영향력 및 법적 결과 구속력)’ 또는 ‘참여를 통해 정책의 변화를 가져올 수 있는 가능성’ 등을 제고하는 데 있다고 보았다.

둘째, 온라인 방식의 주민참여 플랫폼(주민제안)을 통한 정책 변화의 경험 등 참여의 효능감을 느낄 수 있는 제도를 운영하는 것이 필요하다고 보았다. 이를 위해서 제안 이후의 진행 및 결과에 대한 피드백 제공 등이 필요하다고 보았다.

셋째, 제안자뿐만 아니라 제안에 대해 의견을 제시하고 토론하는 역할, 찬반투표의 역할 등을 수행하는 일반주민들의 참여경험도 스스로 제안을 개발해 제시하는 것과 비교한다면 상대적으로 쉽게 참여를 시도해 볼 수 있는 기회가 된다.

넷째, 주민참여 플랫폼의 활용상황이나 정보에 대해 언론보도 및 SNS 등 다양한 채널을 통해 공개함으로써 비참여하는 일반주민들이 관심과 신뢰감을 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다섯째, 그러나 이를 위해 다수의 주민참여 플랫폼을 생산해 양적인 참여기회를 확대하는 것보다는 하나의 플랫폼에서 다양한 참여기회를 활용해 볼 수 있도록 하는 방식이 더 적합할 것으로 판단된다.

2) SNS 방식의 실질적 주민참여 확대를 위한 시스템 구축 필요

SNS 방식의 주민참여는 최근 확대되고 있지만, 이용자의 연령대가 비교적 제한적이기 때문에 일반적으로 활용도가 높은 채널이라고 보기는 어렵다. 그러나 최근 고령층을 중심으로 유튜브 동영상 등의 이용이 비교적 높은 활용도를 보이고 있기 때문에 실시간 속의과

정의 중계 등 동영상에 대한 공유 방식을 활용한다면 비교적 높은 활용도가 나타날 수 있을 것이라 판단된다.

그러나 무엇보다 SNS 방식의 주민참여가 지니는 핵심적인 문제점은 온라인 주민참여 플랫폼이 최근 속의 및 토론기능을 강화해 나가는 것과 달리, 여전히 SNS 방식의 주민참여는 단순 찬반 의견표시나 정보제공사항의 수신 등 비교적 수동적인 역할에 제한되어 있다는 점이다. 따라서 SNS 방식의 주민참여가 실질적 주민참여가 될 수 있도록 SNS를 통한 제안 및 토론 등이 이루어질 수 있도록 하는 체계적인 설계가 필요하다.

3) 주민참여 플랫폼의 품질개선 및 지역 간 편차 개선 필요

주민참여 플랫폼에 대한 주민들의 평가인식을 살펴보면, 대체로 긍정적으로 평가되기는 했지만, 상대적인 차이는 나타났다. 근소한 차이였지만, 상대적으로 포용성(평균 3.26)이 가장 긍정적으로 평가되고 있었으며, 다음으로 다양성(평균 3.22), 독립성/중립성(평균 3.21), 공정성(평균 3.17), 투명성/개방성과 속의성(평균 3.11), 수평적 커뮤니케이션 및 수용성(평균 3.06), 대표성(평균 3.03), 결정실효(평균 3.00) 등의 순으로 나타났다.

이에 비해 상대적으로 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택될 가능성(영향력, 평균 2.97), 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있는 가능성(초기참여, 평균 2.89), 개개의 참여자들이 제시한 의견의 균일한 영향력 수준(형평성, 평균 2.84) 등에 대해서는 부정적인 평가를 하였다(3점 미만).

이와 같은 결과를 볼 때 온라인 기반의 주민참여 플랫폼이 물리적 접근성의 한계를 극복하는데 긍정적 역할을 하지만, 제안의 내용을 정책화 하는 숙성과정에 대한 공개가 비교적 미흡하고, 정책으로 채택된 사례는 매우 소수이기 때문에 정책의 채택 가능성(영향력)의 한계를 문제점으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 정책의 초기단계 참여는 여전히 미흡해, 정책의 구상 및 설계단계에서 주민의 제안을 반영하기보다는 기존제도의 개선의견을 수렴하는데 그친다고 보고 있다.

따라서 정책의 구상 및 설계단계에서 정책의 우선순위를 정하거나, 구체적인 대안을 모색하고 지역사회에서의 공감대를 형성하는 방법 중 하나로서 주민참여 플랫폼의 활용이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

특히 지역 간 주민참여 플랫폼의 시스템적인 편차가 매우 크게 나타나고 있기 때문에 그에 대한 개선이 필요하다. 특히 시스템적으로 숙의/숙성과정의 체계화, 의제 선정과정의 투명성/개방성 등에 대해서 개선이 필요한 경우가 다수 발견되고 있어 이에 대한 변화가 필요하다.

이를 위해 주민참여 플랫폼의 품질제고를 위한 기본적인 구성, 예를 들어 제안의 구조(예: 제안의 경우 문제점, 개선방안, 기대효과를 반드시 쓸 수 있도록 UI를 구성), 투표기능의 탑재, 공통의 주요 분야설정(Index), 투명한 제안 채택의 조건설정 방법이나 제안의 정책화과정 등을 표준화하여 공통적으로 적용하게 하는 등의 방법으로 플랫폼의 품질을 균일화하는 것은 필요하다.

또한 높은 수준의 주민참여 플랫폼 개발에 필요한 기본 시스템 구조의 제공, 관련 가이드라인 개발, 예산지원 등의 방안을 통해 정부가 지방자치단체의 주민참여 플랫폼 개발 및 활용에 대한 적극적 지원을 하는 것도 의미 있는 변화의 시작이 될 수 있을 것이다.

4) 주민참여 플랫폼에 대한 통합·연계방안 모색 필요

주민참여 플랫폼을 지역 차원에서 각각 통합·연계하여 운영하는 것도 의미가 있다. 예를 들어 마을공동체, 주민자치회, 주민참여예산제 등 한 지역 내에서도 다양한 주민참여활동이 별도 홈페이지, 밴드, 카페 등 다양한 온라인 공간에서 운영되고 있는데, 이를 통합하여 하나의 플랫폼을 제공하거나 통합되지 않은 다양한 플랫폼들과 연계할 수 있도록 링크를 연계하는 것도 필요하다.

또한 국가 차원에서 각 지방자치단체의 주민참여 플랫폼을, 그리고 광역단위에서 각 기초자치단체가 운영하고 있는 주민참여 플랫폼을 한 자리에서 탐색해 갈 수 있도록 링크로 연계하는 것이 필요하다. 한 단계 더 나아가 하나의 플랫폼에서 다른 지역의 주민참여 플랫폼에서 제시된 바 있는 유사 콘텐츠의 분석 및 검색 등이 이루어질 수 있는 기능이 제공된다면 불필요한 시스템 구축비용 및 사용자의 불편을 감소시킬 수 있을 것이다.

마지막으로 온-오프라인 플랫폼 간, 다양한 참여기제 간 연계를 강화함으로써 어떤 방식으로든 주민들이 참여의 기회를 제공받을 수 있도록 해야 할 것이다.

5) 제안 및 채택, 정책화에 관한 구체적인 가이드라인 마련 필요

주민참여 플랫폼을 표준화하여 전국적으로 동일한 플랫폼을 제공할 필요는 없지만, 제안 및 채택, 정책화과정 등에 대한 구체적 가이드라인을 제공함으로써 각 지역에서 운영되는 주민참여 플랫폼이 일정 수준 이상의 품질을 가질 수 있도록 하는 것은 필요하다. 따라서 관련 가이드라인이 국가 차원에서 개발/제공될 필요가 있다.

3. 인식적 측면

1) 주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화 필요

주민참여 플랫폼 활용도가 낮은 가장 핵심적인 원인은 여전히 대부분의 주민들은 주민참여 플랫폼의 존재를 인식하지 못하고 있으며, 그들의 거주 지역에서 아무리 높은 수준의 주민참여 플랫폼이 구축되어 있다고 하더라도 이를 확인하기 위해 접속하는 시도를 하지 않는다는 데 있다.

따라서 주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화는 주민참여 플랫폼이 지역사회의 큰 이슈에 대한 정책화 과정에서 적극적인 역할을 하고 있다는 점을 언론매체 등을 통해 홍보하는 것이 필요하다. 직접적으로 참여하지 않더라도 간접적인 경험을 통해 주민참여 플랫폼의 존재를 인식하고 필요시 활용할 수 있기 때문이다.

또한 해외사례에서도 볼 수 있듯이 주민참여 플랫폼 참여기회 확대 및 참여자에 대한 인센티브 제공 등 다양한 이벤트를 활용하는 것이 필요하다.

2) 주민인식제고 및 정보 시스템 활용에 관한 학습기회 제공 필요

주민참여 플랫폼은 잘못 활용될 경우 단지 특정주민의 이해관계와 관련된 요구사항 및 민원을 제기하는 채널로 전락하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 이와 같은 문제를 예방하기 위해서는 주민참여 플랫폼의 기능 및 역할에 대한 주민인식제고 목적의 학습기회 제공이 필요하다. 주민센터나 복지관 등 다양한 시설 및 시민사회 주도의 교육 프로그램을

통해 민주시민교육의 한 부분으로서 주민참여 플랫폼의 활용을 학습할 수 있는 기회가 충분히 제공되는 것이 필요할 것이다. 이를 위한 표준교육교재의 개발 및 강의안 개발, 강사양성 등의 노력이 필요하다.

또한 온라인 주민참여 플랫폼의 접근성 제고는 여전히 디지털 역량이 큰 영향을 미친다. 고령층 및 저소득층 등 디지털 기기를 보유하기 어렵거나, 활용역량이 부족하여 참여에서 배제되는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 이들을 위한 오프라인 플랫폼과의 연계를 강화하는 한편, 이들의 정보 시스템 활용능력 제고를 위한 학습프로그램 개발 및 적용이 필요하다. 또한 화상회의 및 동영상 홍보 등 비교적 손쉽게 접근할 수 있는 플랫폼 시스템을 개발하는 것이 필요하다.

3) 공무원의 인식개선 및 업무 시스템 변화 필요

현재의 경우 주민참여 플랫폼의 운영은 단체장 등의 관심이 높은 상황이 아니라면 대체로 반드시 공무원이 해야 하는 핵심 업무 중 하나로 인식되고 있지는 않다. 따라서 주민과의 소통업무 등을 담당하는 별도의 부서가 이 업무를 수행한다고 하더라도 기관 전체에서 협력을 구하는 데 한계가 있다.

이와 같은 문제는 시스템과 제도의 부재에 따른 한계라고도 볼 수 있다. 주민참여 플랫폼의 개발 및 운영 전 과정에서 상당한 수준의 노동력과 에너지가 소요되기 때문에 관련 조직 및 인력, 예산의 배치가 필요하며 이를 위해서는 근거법과 제도적 기반의 마련이 필요하다.

특히 춘천시 등 몇 개 지역에서는 주민참여 플랫폼을 통해 발굴된 의견이 단체장이 검토하게 되는 우선순위의 정책이 될 수 있도록 함으로써 공무원의 일하는 방식 변화에 기여하고 있다(춘천시 공무원 면담, 2020). 그러나 이와 같은 변화 역시 앞서 언급한 근거법과 제도적 기반의 마련이 병행되지 않는다면, 일시적으로 운영되었다가 사라지는 경우가 다수 발견되고 있는 실정이다. 따라서 제도화와 함께 공무원 인식개선이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 공무원교육 프로그램에 주민참여에 대한 프로그램을 개발하고, 주민참여 플랫폼의 개발과 활용 기타 다양한 주민참여의 기제를 학습할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

4) 지방의회의 ‘주민참여 플랫폼’ 운영 필요성에 대한 인식 제고 필요

마지막으로 지방자치단체에 비해 지방의회는 온라인 방식의 주민참여 플랫폼 운영 필요성을 크게 느끼지 못하고 있는 편이다. 이는 지방의회가 여전히 대민접촉을 통한 면대면 스킨십을 중요시 여기고 있기 때문이라고 볼 수 있는데, 이 방식이 가지는 다양한 장점에도 불구하고 그 과정의 투명성이 보장되지 못하고 지역의 일반주민 전반이 그에 관한 정보 공유를 하지 못한다는 한계가 있다.

따라서 해외사례 등을 참고하여 지역의 현안 등에 대해 지방의회가 주민참여 플랫폼을 적극 활용해 주민의견을 수렴한다면 지역 내에서 공감대를 형성하는데 도움이 될 수 있다. 특히 진행과정이 일반에 공개되기 때문에, ‘그들만의 리그’가 아니라 주민 전체가 지방의회와 함께 한다는 인식을 확산시킬 수 있을 것이다. 이를 통해 지방의회에 대한 주민들의 인식도 제고될 수 있을 것이다.

제2절 결론 및 함의

1. 연구의 결과 및 함의

본 연구는 지방자치단체의 온라인 주민참여 플랫폼에 관한 제도와 인식, 실태와 사례 등을 종합적으로 분석하고, 이를 바탕으로 개선방안을 도출하는 것을 목표로 삼고 있다.

그러나 기존의 선행연구에서 아직까지 지방자치단체의 온라인 주민참여 플랫폼에 대한 정의, 분석기준 등에 대해 충분히 논의되지 않았기 때문에 본 연구는 이론적 논의 및 선행 연구 분석을 통해 이를 개발하고자 했다. 특히 주민의 역할 및 범위, 플랫폼 운영주체의 유형 및 역할, 플랫폼 구조(플랫폼 운영내용, 목적, 기능, 정보제공의 방향, 콘텐츠 및 서비스 개발 역할을 부여받은 행위자의 유형, 정보공개 수준, 로그인 필요여부, 플랫폼 간의 연계 등), 플랫폼에 대한 인지도 및 활용수준, 플랫폼에 대한 평가인식 등을 분석의 기준으로 개발한 것은 가장 포괄적인 차원에서 분석이 가능하도록 제시된 개발안이다. 따라서 본 연구의 결과 제시된 주민참여 플랫폼의 개념 정의 및 분석기준에 대해서는 향후 학술적·실무적 차원에서 활용도가 높을 것으로 기대된다.

또한 일반국민 대상의 설문조사를 통한 인식분석의 경우, 기존에 한 번도 실행되어 본 적이 없는 주민참여 플랫폼에 대한 1천 명 대상의 인식조사 결과로서 의미를 가진다. 아무리 시스템적으로 높은 수준의 주민참여 플랫폼이 운영된다고 하더라도 그에 대한 국민의 눈높이와 맞지 않는다면 의미가 없기 때문이다. 놀랍게도 분석결과는 전문가들의 의견과도 유사한 패턴으로 나타났으며, 실태분석 등을 통해 도출한 문제점 및 우수한 점에 대한 분석결과와도 유사하게 나타났다. 따라서 이와 같은 일반국민 대상 인식분석 결과 제시된 제안을 정책개발에 활용하는 것이 필요하다.

일반국민 대상 설문조사의 한계를 보완하기 위해 전문가 대상의 인식조사를 한 결과에서도 특히 대안의 개발 측면에서 의미 있는 결과가 다수 도출되었다. 특히 전문가 간에 이견이 존재하는 부분이 발견되기도 했지만, 공통적인 의견도 다수 있어 그에 대한 정책화 노력이 필요할 것으로 기대된다.

또한 국내의 사례분석의 경우, 특히 해외 사례분석을 통해 국내에서는 잘 활용되지 않고 있는 지방의회 차원에서의 주민참여 플랫폼 활용 가능성과 방안을 모색하였다. 해외의

경우 지방의회가 지방자치단체 전체를 아우르는 경우도 있기 때문에 우리나라의 지방자치 단체와 같은 역할을 한 것이라고도 볼 수 있지만, 지방의회 차원에서 일반주민의 의견을 수렴함으로써 조례제정 및 의원의 의안개발 등에 신뢰성과 사회적 공감대를 확보하는 방안으로 활용됨은 국내로의 함의가 크다. 일반주민의 참여를 전문 관료 및 선출직 주민의 대표의 권한에 대한 침해로 보는 것이 아니라, 오히려 일반주민의 공감대와 지지를 얻는 방법으로 활용할 가치가 있음을 인식하는 등 인식의 전환이 필요하다.

마지막으로 실태분석에서는 최초로 광역단위에서 지역별 온라인 주민참여 플랫폼에 대한 전수조사를 실시하였다. 분석결과 지역 간 편차가 크게 나타났으며, 공통적으로 소수의 지역을 제외하고는 숙의 및 숙성과정이 포함된 주민주도의 주민제안 프로세스가 운영되고 있는 주민참여 플랫폼은 많지 않았다. 대부분의 지역에서 여전히 단지 게시판을 통해 형식적으로 제안을 수렴하는데 그치고 있다. 이와 같은 지역 간 편차는 곧 지역별 주민참여 플랫폼에 대한 주민의 평가인식 차이 등으로도 나타난다. 따라서 주민참여 플랫폼의 기본적인 구조에 있어서 숙의와 숙성이 이루어질 수 있는 시스템적인 체계화가 이루어지도록 하는 것이 필요할 것이다.

2. 본 연구의 한계 및 향후의 연구

본 연구는 위와 같은 의미 있는 결과 도출에도 불구하고 몇 가지 한계를 지닌다. 따라서 한계 극복을 위해 향후 보완적인 연구가 계속될 필요가 있다.

첫째, 기초자치단체의 경우 너무 분석량이 많아 본 연구의 분석범위에 포함시키지는 않았지만, 예산부족 및 인식수준 등의 편차에 따라서 그 편차가 광역보다 더 큰 것이 사실이다. 따라서 향후 연구를 통해 기초자치단체의 주민참여 플랫폼에 관해서도 전수조사가 필요하다.

둘째, 본 연구는 초기 연구로서 전반적인 현황과 실태, 인식 등을 분석하고 있지만, 한 단계 나아가 도시지역과 농어촌지역, 지역별 인구구성학적 특성 등과 같은 지역별 특성에 맞는 주민참여 플랫폼 운영 방안에 관한 발전적인 연구가 필요할 것이라고 판단된다.

셋째, 주민참여 플랫폼의 이용 경험자와 비이용자 간의 인식분석을 통해 일반주민이 일상 속에서 주민참여 플랫폼을 운영할 수 있도록 비이용자의 인식을 변화시킬 수 있는 방안에 대한 심층적 논의가 필요하다.

넷째, 주민참여 플랫폼에 필요한 공통적인 요소 등을 중심으로 주민참여 플랫폼 운영가이드라인을 개발하고 이를 확산하는 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 강상현. (2002). 전자민주주의에 관한 이론적 논의의 지형. 『한국언론학보』, 46(3): 45-79.
- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석. 『한국행정학보』, 42(3): 215-238.
- 강형기. (1995). 서울의 자치행정과 시민참여. 『서울학연구』, 6: 275-276.
- 고경훈·김보은. (2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 『한국행정논집』, 24(2): 323-342.
- 곽채기. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 『지방재정과 지방세』, 44: 43-92.
- 관계부처합동. (2020). 「2020 정부혁신 종합 추진계획」. 2020.02.
- 권경득·김용철·원성수·안혁근. (2004). 신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안. 『한국지역개발학회지』, [Journal of the Korean Regional Development Association], 1: 13.
- 김경화·백종인·손철희·반영운. (2015). 마을 만들기의 주민참여 활성화 요인 도출. 『도시행정학보』, 28(2): 267-285.
- 김구. (2017). OECD 국가의 공공데이터 개방에 관한 연구: UN 전자정부 발전지수와 비교 및 관련성을 중심으로. 『한국공공관리학보』, 31(2): 201-225.
- 김보흠. (2002). 인터넷을 이용한 주민참여 유형분석-16 개 광역자치단체를 중심으로. 『한국토지행정학회보』, 9(1): 189-213.
- 김석준 외. (2001). 「뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김성태. (2003). 「전자정부: 이론과 전략」. 서울: 법문사.
- 김성태. (2005). 지방자치단체와 주민과의 커뮤니케이션을 통한 전자정부의 구현. 『자치발전』, 2005(11): 16-28.
- 김주원. (2011). 「스마트 정부 구현을 위한 협업 활성화 전략」. IT정책연구시리즈 제15호. 서울: 한국정보화진흥원.

- 김지수·이재용. (2019). 「주민주도의 숙의민주주의 실천방안」. 한국지방행정연구원.
- 김지수·윤수재. (2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방법을 중심으로. 「국가정책연구」, 29(4): 167-192.
- 김택천. (2009). 「웹3.0 시대의 미래 기술의 방향」. 한국인터넷진흥원. issue inside.
- 김현중·홍순구·최형림·김두환·김종원·임성배. (2017). Co-creation 기반 지역혁신 모델을 위한 플랫폼 설계. 「한국경영정보학회 학술대회」, 703-707.
- 노규성. (2014). 「플랫폼이란 무엇인가」. 커뮤니케이션이해총서. 커뮤니케이션북스.
- 대한민국정부. (2010). 「국가정보화에 관한 연차보고서」.
- 라준영. (2014). 사회적 기업 생태계와 정책 혁신: 진화론적 관점. 「한국협동조합연구」, 32(3): 27-57.
- 민병익. (2006). 지방자치단체 온라인 주민참여의 행태변화 분석. 「지방정부연구」, 10(3): 257-274.
- 박선희 (2000). 컴퓨터 매개 정치의 패러독스. 「한국언론학보」, 44(4): 61-101.
- 박윤정. (2009). 「웹3.0 정보 서비스의 사례와 시사점」.
- 방민석. (2013). '정부 3.0'에 대한 개념적 탐색과 법적정책적 과제. 「한국지역정보학회지」, 16(3): 137-160.
- 방민석.(2004). 전자민주주의 구현을 위한 정보격차 해소 방안. 「지역개발논집」, 제16호.
- 서순복 .(2004). 지방자치단체 온라인 시민참여에 관한 연구. 「사회과학연구」, 20(1): 149-187.
- 성경룡. (2001). 「한국사회와 행정: 사회학의 시각과 기대」. 한국행정포럼, 2001.
- 손혁재. (2001). 「시민운동에서 바라본 행정학」. 한국행정포럼, 2001.
- 송기복. (2010). 정보사회 민주주의의 이론적 재검토. 「미국헌법연구」, 21(3): 395-429.
- 송지향. (2016). 한국 전자정부 세계 3위, 최고 수준 재확인. 「ICT Viewer」. 한국정보화진흥원. 2016. 8. 29.
- 신열. (2017). 플랫폼 정부구현 사례분석-기업인증원스톱서비스와 기업등록부를 중심으로. 「감사논문집」, 29: 101-126.
- 심준섭. (2008). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화 질적방법과 양적 방법의 결합. 「한국행정연구」, 17(2): 3-31.
- 오영균. (2013). 지방정부 3.0 이론과 과제. 「지방행정연구」, 27(2): 3-26.

- 오철호. (2012). 「미래 전자정부: 플랫폼의 적용가능성」. 숭실대학교 사회과학대학 융합연구 발제문.
- 우윤석. (2017). 「플랫폼 기반 중기정책관리의 개념적 이해와 변화모형의 탐색」. 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집.
- 유혜림·송인국. (2010). 웹 서비스 형태 변화에 따른 소셜 네트워크 서비스의 진화. 「한국인터넷정보학회」, 11(3): 52-62.
- 유희정·이숙중. (2015). 일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학회보」, 49(1): 29-57.
- 이승중. (2005). 「지방자치론: 정치와 정책」. 제2판. 서울: 박영사.
- 이원중. (2001). 21세기 행정의 미래와 행정학에 거는 기대. 「한국행정포럼」, 2001.
- 이재완. (2014). 정부운영 패러다임과 정보공개 패러다임의 상응성에 관한 연구. 「한국지역정보학회지」, 17(2): 147-172.
- 이중수. (2009). 「행정학사전」. 대영문화사.
- 이형규. (2001). 21세기 행정의 미래와 비전. 「한국행정포럼」, 2001.
- 이혜정. (2007). 미래 유비쿼터스 정부의 진화. 「Government 3.0」. 한국정보사회진흥원.
- 임혁백. (2000). 민주주의의 새로운 패러다임. 「의정연구」, 10. 한국의회발전연구회.
- 정동훈. (2010). 웹 2.0 특성에 따른 정부부처 웹페이지 평가. 「사이버커뮤니케이션학보」, 27(4): 209-255.
- 정연정. (2011). 주민참여제의 문제점, 그리고 발전 방안. 「시민사회와 NGO」, 9(2): 167-194.
- 정영식. (2001). 21세기 한국행정의 나아갈 길. 「한국행정포럼」, 2001.
- 정우열. (2001). 인터넷참여와 공공대응성 분석. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 177-193.
- 정운수·이재성. (2003). 지방정부 온라인 주민참여 유형-이론적 논의와 사례분석. 「현대사회와 행정」, 13: 1-34.
- 정진우. (2006). 국내·외 사례비교를 통한 온라인 주민참여 활성화 전략 탐색. 「한국지역정보학회지」, 9(1): 59-77.
- 정충식. (2016). 전자정부: 잃어버린 10 년의 교훈: 정부 3.0 은 왜? 실패 했는가. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 981-1032.

- 조성한. (2001). 21세기 한국행정학의 역할과 위기극복. 「한국행정포럼」, 2001.
- 조태준. (2017). 「제4차 산업혁명의 이해와 정책적 시사점」. 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집.
- 최영출. (2013). 맞춤형 행정서비스 정책의 등장배경과 의미. 「자치발전」, 2013(5): 22-28.
- 최태현. (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. 「한국정책학회보」, 23(1): 231-257.
- 하정봉·길종백. (2013). 주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 249-274.
- 하혜영·박치성. (2008). 지방정부의 온라인 주민참여 분석: 강남구 온라인 주민설문의 내용분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 17: 93-118.
- 하혜영·이재성. (2008). 지방정부의 정책과정에서 온라인 주민참여 활용에 대한 연구. 「지방행정연구」, 22(1): 107-134.
- 한국정책학회. (2018). 「국민참여 확대를 위한 제안활성화 방안 연구」.
- 행정자치부. (2015). 「정부 3.0 길라잡이」. 진한엠앤비.
- 행정자치부. (2016). 「정책과정의 국민참여 성과분석을 위한 측정모형 개발」.
- 황의서. (2000). 전자민주주의론-한국 민주주의의 공고화의 관점에서. 「국민윤리연구」, 45. 한국국민윤리학회.

〈해외문헌〉

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.
- Arterton, F. C. (1987). *Teledemocracy: Can technology protect democracy?* (Vol. 165). Sage Publications, Inc.
- Becker, T., & Scarce, R. (1987). Teledemocracy emergent: State of the American art and science. *Progress in communication sciences*, 8: 263-287.
- Cain, B. E., & Miller, K. P. (2001). The populist legacy: Initiatives and the undermining of representative government. *Dangerous democracy*, 33: 391-419.
- Cameron, H. (2012). *Social entrepreneurs in the social innovation ecosystem*. In *Social Innovation*, 199-220. London: Palgrave Macmillan.

- Chadwick, A. & May, C. (2003). Interaction Between States and Citizens in the Age of the Internet: 'E-government' in the United States, Britain and the European Union, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16(2): 271-300.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- Dahl, R. A. (2001). *How Democratic Is the American Constitution?*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlberg, L. (2001). The Internet and democratic discourse: Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, communication & society*, 4(4): 615-633.
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political studies*, 56(1): 76-98.
- Danziger, J. N., & Andersen, K.V. (2002). The impacts of information technology on public administration: An analysis of empirical research from the "golden age" of transformation. *International Journal of Public Administration*. 25(5): 591-627.
- De Langhe, B., Puntoni, S., & Larrick, R. (2017). Linear thinking in a nonlinear world. *Harvard Business Review*, 95(3): 130-139.
- Dennett, D. C. (1996). Darwin's dangerous idea. *Recherche*, 27(293), 100.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66: 66-75.
- Hacker, K. L. (1996). Missing links in the evolution of electronic democratization. *Media, Culture & Society*, 18(2): 213-232.
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Langton, S. (Ed.). (1978). *Citizen participation in America: essays on the state of the art*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government information quarterly*, 29(4): 446-454.

- Lyons, W. E., & Lowery, D. (1989). Citizen responses to dissatisfaction in urban communities: A partial test of a general model. *The Journal of Politics*, 51(4): 841-868.
- Nagel, J. (1987). *Participation*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners : Information, consultation and public participation in policy-making*.
- Okot-Uma, R. (2000). *Building cyberlaw capacity for eGovernance: Technology perspectives*. Commonwealth Centre for Electronic Governance.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance. Globalization*, 6(1): 13-40.
- Parker, G, Van Alstyne, M. & Choudary, S. (2016). *Platform Revolution*. 현경(역)(2017). 「플랫폼 레볼루션」. 서울: 부키.
- Pol, E., & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term?. *The Journal of socio-economics*, 38(6): 878-885.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against populism* (Vol. 34). San Francisco: WH Freeman.
- Schiller, H. I., (1996). *Information Inequality: The Deepening Social Crisis in America*. New York: Routledge.
- Shivalingaiah, D., & Naik, U. (2008). *Comparative study of web 1.0, web 2.0 and web 3.0. International CALIBER -2008*. University of Allahabad, Allahabad, February 28-29 & March 1, 2008.
- Stanley, J. W. & Weare, C. (2004). The Effects of Internet use on Political Participation: Evidence From an Agency Online Discussion Forum, *Administration & Society*. 36(5): 503-527
- Verva, S. & Norman N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper & ROW.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). *Co-creation in social innovation: A comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation*.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger.

〈언론보도〉

- MTN. (2020). “배민 수수료만 문제?...야놀자·여기어때는 더 심한데. 2020.04.17.
- 뉴스1. (2020). 문용식 한국정보화진흥원장 “디지털 격차, 불편함이 아니라 생존의 문제”. 2020.06.22.
- 뉴시스. (2020). 정총리 “비대면 ‘디지털 정부’로 신속한 중심이동 필요”. 2020.06.23.
- 중앙일보.(2020). 경기도, 배달앱 이어 숙박 플랫폼도 점검하나...“숙박업체 자율경쟁 유도”. 2020.06.10.

〈웹자료 및 법률〉

- 국민제안규정(대통령령 제30614호)
- 민원처리에 관한 법률(법률 제14839호)
- 전자정부법(법률 제14914호)
- 행정절차법(법률 제16778호)
- 행정절차법 시행령(대통령령 제30761호)
- 위키피디아. <https://en.wikipedia.org/wiki/E-government> 검색어: e-government (검색일: 2020.06.25.)
- 위키피디아. <https://en.wikipedia.org/wiki/Participation> 검색어: participation (검색일: 2019.08.20.)

〈인터뷰〉

- 서대문구 마을공동체 담당 팀장, 2020
- 평창동 주민자치회 담당자 면담, 2020

Abstract

A Study on the Improvement Plans to Public Participation Platform in Local Government Level : Focusing on the Online Participation Platform

COVID-19 has rapidly transformed our society into contact-free society. This change, at a time, provides a chance to develop public participation system in local government level by using various online participation platforms. It also allows that residents do a variety of actions that never been before in online platforms. In hence, this study attempts to diagnose current operation condition of the public participation platform in local government level and to seek improving plans using various analytical methodologies. For doing so, this study conducts previous literature review, institution and perception analysis, and domestic and foreign case study. Finally, this study suggests some improvement plans to public participation platform.

First, in literature review, this study reviews a variety of materials with regarding to e-government, e-democracy, and platform government, classifies types and criteria of public participation platform, and integrates literature reviews with classification.

Second, analyses of institutions and perceptions includes an empirical study. In part of institution analysis, it draws some problems to institutions with regarding to current operating system of public participation platform. Next, this study explores improving measurements to perception and preference by using questionnaire survey to local residents.

Third, domestic and foreign case study includes analyses of 205 platforms in metropolitan government level with respect to residents, operating subjects, structure, evaluation, and utilization. In addition, this study conducts four domestic and foreign case study to public participation platform using same analysis criteria. The result of case study shows followings. It reveals that there is no distinct rule and guideline with respect to structures and operations to public participation platform. Next, it shows that public participation platform is to operate only focusing on suppliers and operators without reflecting demanders' opinions and lack practical debate, deliberation and willing to utilization in local council. It also finds that there is a huge deviation in terms of operation and utilization between each local government, without connection with each platform. Finally, this study finds following results; residents have few participatory experiences to public participation platform despite a little perception to participation platform, public participation platform in local government has low awareness in comparison to things of central government, and an untact participation method such as using Social Networking Service has been little utilized.

Based on the upper analytical results, this study suggests 13 improvement plans to public participation platform in terms of legal system, institutional system, and public perception perspectives.

First, in terms of legal system perspectives, government should ① integrate dual applicable Act with a single one, ② provide a public participation platform with specific grounds and provisions on support, ③ make a rule to utilization of public participation platform in local Council, ④ expand human resource and organization for operating to public participation platform.

Second, in terms of institution perspectives, it needs to ⑤ expand residents' participation opportunities to platforms, ⑥ build a practical participation plans to platforms such as using SNS, ⑦ improve a quality of local public participation

platform and reduce deviation between each local platform, ⑧ seek integrating and connecting plans to each local platform, ⑨ make a guideline to suggestion methods to local platforms.

Third, in terms of public perception perspectives, it needs to ⑩ strengthen public relations to local public participation platform, ⑪ provide residents with learning opportunities to utilizing information system, ⑫ improve perceptions of local officials and change working process of local officials to local public participation platform, and ⑬ change a perception of local Council to a necessity of local public participation platform.

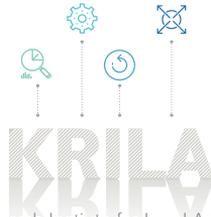
This study has some academic and practical implications. First, this study has an academic implication in terms of defining a concept of local public participation platform based upon theoretical background and previous literature review. Second, this study has a practical implication in terms of encouraging to utilization of public participation platform in local government level. This study also has following methodological implications as well, such as conducting perception analysis to public participation platform that never been before, seeking improvement plans and utilization possibility to public participation platform using domestic and foreign case study, and drawing problems of public participation platform in metropolitan government level using operating condition analysis of each platform.

However, this study also has some drawbacks with regarding to not only dealing with all around perspectives to public participation platform in all local government level but also only focusing on present condition and perception of some platforms in metropolitan government level. Therefore, some drawbacks should improve thorough future study, by conducting comparison analysis between users and nonusers to public participation platform, seeking improvement plans with reflecting local characteristics to public participation platform, and developing general operating guidelines to public participation platform.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654869

ISBN 978-89-7865-486-9