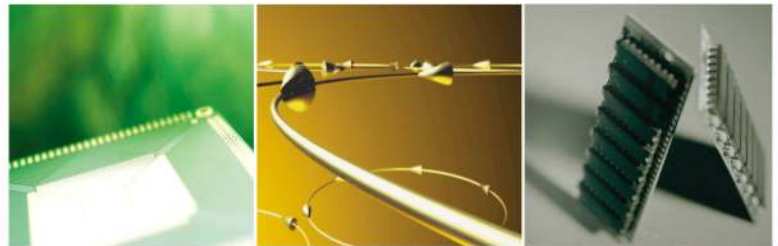


KISDI 이슈리포트

웹2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 함의 이원태·홍순식

Korea Information Society Development Institute



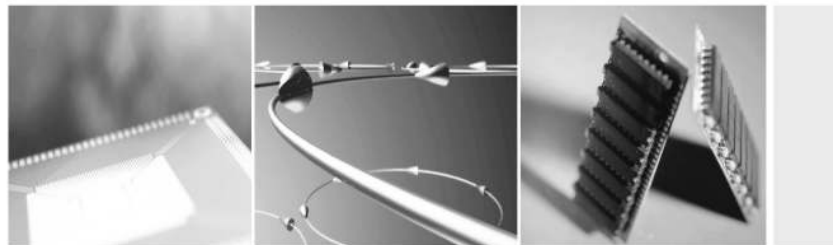
KISDI 이슈리포트

웹2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 함의

2008. 12. 1

이원태·홍순식

Korea Information Society Development Institute



요약

- 1 인터넷과 의사결정
- 2 국내현황
- 3 조사결과
- 4 해외사례
- 5 정책적 시사점 및 개선방향



정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE

이 원 태

- wtlee@kisdi.re.kr, 02-570-4051
- 서강대학교 정치외교학 학사/석사
- 서강대학교 정치학 박사
- 서강대학교 사회과학연구소 연구교수
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원
- 저서: 인터넷시대 정치권력의 변동, 디지털 시대의 민주주의 등

홍 순 식

- hssmen@kisdi.re.kr, 02-570-4268
- 동국대학교 정치외교학과 학사
- 고려대학교 정치외교학과 석사/박사과정
- 현 정보통신정책연구원 연구원
- 저서: 광대역화에 따른 콘텐츠 패러다임의 변화와 정책적 이슈
 방통융합에 따른 콘텐츠 패러다임의 변화와 미래 소비자 정책이슈, 정보통신정책연구, 제15권
 3호, 2008. 9.

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆

요 약

참여, 개방, 공유라는 원리로 인터넷기술을 새로운 단계로 진화시키고 있는 웹2.0이 민간영역 뿐만 아니라 공공정책의 영역에서도 커다란 영향을 미치기 시작했다. 웹2.0은 정부나 시민사회의 구성원들이 정책의제를 둘러싼 의사결정과정에 영향을 미치는 바, 이제 의사결정 방식도 새로운 의사소통 환경에 적합하도록 변화되어야 한다. 본 이슈리포트에서는 웹2.0시대 의사결정 방식의 변화에 따른 정책적 시사점을 분석하여 국민과의 원활한 정책소통의 활성화 및 국민들의 정책신뢰를 제고하고, 다수 의견의 수렴을 통한 정책결정의 민주적 정당성을 확보하며, 최적의 대안선택 과정을 통한 정책의 질 향상에 기여하고자 한다. 이를 위해 국내 웹2.0 의사결정의 현황 및 문제점을 제시하고, 선진해외사례를 검토하며, 의사결정체계의 개선방향 및 정책적 시사점을 살펴본다.

웹2.0 의사결정이 기존의 정책불신을 극복하고 보다 민주화되고 투명한 정책과정을 촉진할 것이라는 기대감과 웹2.0 환경으로 인해 관료와 엘리트들의 전문지식만큼이나 국민의 상식과 경험이 정책의 형성에 보다 생산적으로 기여할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문에 웹2.0 의사결정이 주목받고 있다. 하지만 국내의 공공부문 웹사이트들은 대부분 웹1.0 패러다임에 의존하고 있다. 조사결과에 따르면, 웹2.0 접근성이 매우 낮은 것으로 분석되었는데, 주요 정부사이트를 이용한 국민들 중 단지 9.7%만이 웹2.0 서비스를 알고 있다고 대답했을 뿐이다.

본 연구에서도 인터넷 이용자들은 웹2.0 이용수준이 비교적 낮은 것으로 조사되었다. 인터넷을 통한 웹2.0 의사결정 응답자는 전체의 24.8%에 그쳤다. 웹2.0 기술의 활용에 있어서 블로그 등 이미 포털서비스를 통해 익숙한 웹2.0 기술에만 편중되었고, 웹2.0의 보편화에도 불구하고 참여경험 및 인지도도 낮았다. 또한 의사결정단계에서는 주로 의제설정단계에 편중된 의사결정 방식이 지배적이었고, 대안선택, 정책집행, 정책평가 등 여타의 의사결정과정에 대한 참여는 매우 낮은 것으로 조사되었다.

국내의 웹2.0 도입 및 활용이 저조한 현실과는 달리 최근 몇 년간 영국, 미국 등 주요 선진국

에서는 새로운 의사결정 플랫폼으로서의 웹2.0의 가능성을 인식하고 공공정책의 입안 및 실행 과정에 이를 다양하게 적용하고 있다. 예컨대 영국의 마이소사이어티는 다양한 정책현안을 제기할 뿐만 아니라 정책감시와 평가가 일상적으로 이루어지고 있다. 또한 에스토니아의 TOM 프로젝트는 기존 웹1.0 전자투표와 달리 의제설정 및 의제에 대한 숙의과정을 거친다는 점에서 대별된다. 미국의 마이바이크레인의 경우 웹2.0수단을 활용해서 시민들이 자율적으로 법질서를 형성해가는 훌륭한 사례이다. 이와 같은 상당히 진전된 웹2.0 의사결정의 경험을 보여주는 해외 사례들을 벤치마킹할 필요성이 있다.

웹2.0 의사결정체계는 정부의 정책결정 및 공공영역에서의 의사결정과정에 정부와 국민, 그리고 이해당사자들이 서로 정책을 형성하고 집행하며, 그 정책결과에 대해 함께 평가하고, 공동으로 책임을 지는 투명하고 민주적인 정책거버넌스를 의미한다. 웹2.0시대의 도래에 발맞추어 공공부문 의사결정체계를 개선하려는 노력은 무엇보다도 다수의 참여와 심의, 신속한 의사결정 및 의사결정의 집행, 정책감시의 통로 개방 등을 통해서 구현되어야 한다. 뿐만 아니라 공공영역과 시민영역이 다양하고 구체적인 사안에 대한 협력을 통해 지능형, 맞춤형 공공서비스를 제공해야 할 필요성도 제기된다.

1. 인터넷과 의사결정

가. 웹2.0기반 의사결정방식의 부상

■ 웹2.0, 새로운 의사결정의 가능성 제시

- 최근 참여, 개방, 공유를 토대로 한 웹2.0은 기업과 소비자, 시민사회(시민단체와 사회운동), 정치엘리트와 유권자, 정부와 지방자치단체 등 정치와 행정 영역의 의사결정방식에 커다란 변화를 가져오면서 기존의 전통적인 의사결정 및 정책결정방식에 중대한 도전을 제기하고 있음
- 국내외적으로 웹2.0에 기반한 새로운 의사결정방식을 적극적으로 채택하거나 이를 정책결정과정에 반영하려는 다양한 실험들이 시도되고 있음
- 예컨대, Government2.0 개념과 같이 미국, 영국, 북유럽 등 주요 선진국의 정부들은 전자정부 사이트나 공공정책 홈페이지를 ‘블로그’나 ‘위키피디아’ 같은 웹2.0 플랫폼을 기반으로 하는 정책서비스로 개편하고 있음
- ‘유튜브’, ‘세컨드라이프’, ‘마이스페이스’, ‘페이스북’ 등 최근에 크게 주목받고 있는 웹2.0 기반의 동영상 공유사이트와 소셜 네트워킹 사이트와 긴밀하게 연계해서 정부정책의 온라인 홍보, 국민의견의 직접 수렴, 국민과의 쌍방향 정책소통을 전개함으로써 정책의 투명성, 정당성 및 효율성을 높이고 있음
- 최근 미국, 프랑스, 한국 등 주요 대통령 선거과정에서 ‘페이스북’, ‘마이스페이스’, ‘유튜브’ 등과 같은 웹2.0 소셜네트워킹 서비스를 통해 유권자들의 지지를 이끌어낸 것은 웹2.0을 통한 의사결정의 가능성을 보여준 사례로 평가받고 있음

■ 웹2.0 의사결정이 주목받는 두 가지 이유

- 첫째, 웹2.0 의사결정이 기존의 정책불신을 극복하고 보다 민주화되고 투명

- 한 정책과정을 촉진할 것이라는 기대감을 높이고 있음. 국민이 접할 수 있는 정보가 많아지고 사회가 점차 민주화되는 현상에 비례해서 국민의 의사결정에 대한 참여욕구도 높아졌음
- 정책과정을 정부관료와 전문가 집단에게만 일임한다면, 정책내용의 성격이나 수준과는 별도로 국민의 정책불신이 유발되어 정책집행에 있어서 난관에 봉착할 가능성이 높아졌기 때문임
 - 둘째, 웹2.0 환경으로 인해 관료와 엘리트들의 전문지식만큼이나 국민의 상식과 경험이 정책형성에 보다 생산적으로 기여할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문임
 - 공공정책에 관한 의사결정은 전문성을 요구하지만 정책의 결과로 초래되는 다양한 효과와 문제점들에 대해 국민들이 직접 느끼고 반응한다는 점에서 관료와 전문가의 특수한 전문지식도 중요하지만 상식과 경험에 근거한 일반 국민들의 평범한 지식이 더욱 중요한 역할을 할 수 있음
- ※ 이른바 집단지성, 크라우드소싱 등 웹2.0의 원리에 입각한 정책콘텐츠의 생산적 기여 가능성은 바로 네트워크화된 개인들이 정책과정에서 발휘되는 잠재력으로 평가받고 있음

나. 의사결정의 개념 및 단계

■ 의사결정의 개념

- 일반적으로 의사결정이란 의사소통과정에서 일상적으로 발생하는 다양하고 갈등적인 대안이나 정책을 사회구성원들이 합리적 또는 정치적으로 선택하는 과정을 의미함
- 특정한 이슈나 사안과 관련된 문제와 의제를 제기하는 것에서부터 그러한 의제를 둘러싼 여러 가지 쟁점을 분석, 토론하고 대안을 결정하며, 구성원들이 합의한 정책적 대안의 집행에 관여하고 또다시 정책과 대안 집행의 결과를

평가하고 그러한 평가결과가 다시 피드백하는 일련의 과정임

- 요컨대, 의사결정은 의사소통에 관여하는 구성원들의 폭넓은 신뢰와 동의에 기반하여 공동체의 현안과 문제를 해결함으로써 의사소통의 공적인 목표가 실현되는 일련의 과정임

■ 의사결정의 단계

- 의사결정이 이루어지는 과정으로서의 정책과정은 정책이 산출되고 집행되는 데 거쳐야 할 일정한 단계적 절차를 의미하며, 이는 정책의제설정부터 정책결정, 정책집행, 정책평가에 이르기까지 일련의 복잡하고 동태적인 연속순환 과정을 거침
- 정책과정은 학자들에 따라 다양하게 분류하고 있지만 일반적으로 정책의제설정(policy agenda setting), 정책결정(policy making), 정책집행(policy implementation), 정책평가(policy evaluation)의 4단계로 이루어짐

다. 인터넷이 의사결정에 미치는 영향

■ 비공식적 정책참여자의 역할 증대

- 전통적인 의사결정과정에서는 공식적 참여자의 역할 비중이 비공식적 참여자보다 더 높았고, 정책의제설정, 정책평가를 제외하고 정책결정이나 정책집행 단계에 있어서 비공식적 참여자의 역할은 거의 배제되어 왔음
- 인터넷 환경의 진전 및 인터넷을 통한 시민참여의 활성화에 따라 시민단체, 개별시민 등 비공식적 정책참여자의 역할이 더욱 증대되었고, 그 특징으로서 시민들이 인터넷을 통해 정책생성 이전단계부터 정책내용에 영향을 미칠 수 있게 되었음
- 따라서 인터넷의 발전은 정책의제설정단계에서 기존 오프라인에서 이루어지

던 전통적인 정책의제설정보다 더 활발한 온라인 시민참여를 보장하고, 시민들은 인터넷을 통해 상호작용하며 의제에 대한 의견을 나누고 자발적으로 정책의제 형성과정에 참여할 수 있게 되었음

■ 보다 다양한 정책대안의 원천을 제공

- 웹 기술의 발전은 의사결정의 출발단계라고 할 수 있는 정책대안의 탐색에 있어 보다 다양한 원천을 활용할 가능성 제고시킬 수 있음
- 과학기술과 이론에 의존한 분석을 중시하는 전통적 정책대안의 제한적 원천보다는 주관적·직관적 방법에 의존하는 브레인스토밍이나 정책델파이 기법이 웹 기술의 발전과 궤를 같이 하면서 참여자들 간의 쌍방향 의사소통에 기반한 집단지성이나 크라우드소싱이 정책대안의 실현가능성을 크게 제고시킴

■ 순차적·단선적 의사결정에서 비선형적 네트워크 의사결정으로

- 의제설정 → 정책형성 → 정책채택 → 정책집행 → 정책평가라는 전통적인 의사결정모델의 틀 자체가 근본적으로 변화하고 있음. 전통적인 의사결정모델은 서로 순차적으로 연결되어 있고, 마지막 정책평가단계에서는 새로운 문제인식을 느끼거나 피드백 되어 비선형의 순환관계가 다시 진행됨
- 인터넷 의사결정 모델은 행위자들이 정책과정의 다양한 단계에서 시민이 참여할 수 있으며, 정치과정 내의 행위자들 사이에서 인터넷을 기반으로 한 의사소통적 연결(communicative linkages)이 매우 용이하다는 점에서 전통적 의사결정모형과 차별화됨
- 정책결정의 공식적 행위자로서 정부와 정책소비자로서 국민간의 경계가 모호해지면서 시간적 순서에 따라 순차적·단선적·폐쇄적 특징을 보이던 정책과정의 각 단계가 동시적, 부분적 환류와 비선형적·네트워크 상호작용이 가능해짐

라. 기존 인터넷(웹1.0) 의사결정의 한계와 문제점

■ 전통적인 의사결정방식의 틀에서 벗어나지 못함

- 전자민주주의의 부상으로 많은 정보가 일반 국민들에게 공개되어, 공유되는 등 진전을 가져 왔으나, 전통적인 의사결정방식의 틀에서 크게 벗어나지는 못함
- 웹 기술의 도입 및 발전을 통한 시민단체 및 개별시민을 중심으로 한 비공식적 정책참여자의 역할 증대에도 불구하고 의제설정-정책결정-정책집행-정책평가로 이어지는 일련의 정책과정에서 비공식적 참여자의 역할은 여전히 의제설정과 정책평가의 단계에만 한정되어 있음
- 정책결정과 정책집행의 주요과정은 하나의 블랙박스(black box)로 폐쇄적인 공식적 정책결정자의 수중, 즉 이른바 철의 삼각(iron triangle)이라 불리는 핵심적인 정책결정 집단들에게 맡겨졌음
- 정부는 일방적 '정보전달자', 시민은 '정보소비자'라는 낡은 관계가 전자정부나 인터넷 정책공간에서 여전히 지배하고 있고, 인터넷을 통한 다양한 정책 채널에서도 시민은 제한적 참여만 허용하며, 공식적 정부행위자 중심으로 정책과정 및 운영도 전통적인 틀에서 벗어나지 못하고 있음

마. 웹2.0 의사결정의 등장과 정부역할의 변화

■ 정책과정에서의 웹2.0 애플리케이션

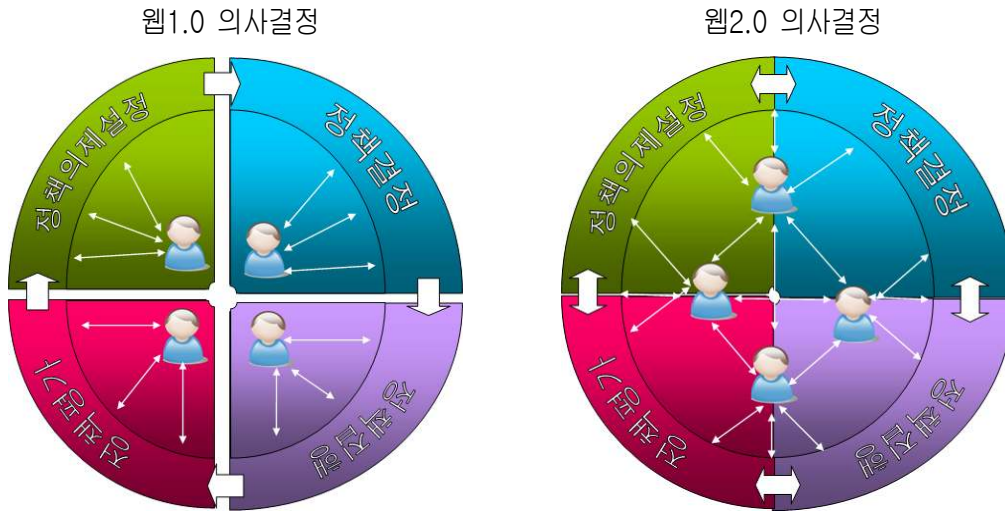
- 웹2.0 애플리케이션이 정책과정에 개별 시민들의 요구에 반응하고 그들을 참여시키는데 매우 유용한 정책수단으로 부각되고 있음. 웹2.0은 시민이 단순히 정책과정에 기여하는 것을 넘어서 정책의 내용과 질뿐만 아니라 정책의 결과와 효과 자체에도 직접 관여하면서 영향력을 행사할 수 있도록 도와줌

- 웹2.0의 가장 핵심적인 특징은 바로 이용자와 생산자, 소비와 참여, 전문가와 아마추어, 놀이와 노동, 데이터와 네트워크 간의 경계를 모호하게 만드는 데 있으며, 따라서 정부와 국민간의 경계도 점차 모호해지고 있음

■ 정보를 생산·배분하는 주체-객체 관계의 혁명적 변화를 내포

- 정보생산과 소비의 주체인 시민의 역할이 증대된 반면, 기존의 정보생산주체였던 정부의 주도적 역할이 감소하면서 주체와 객체 사이의 조정자 역할로 전환하고 있음. 이는 전통적인 의사결정과정에서 정부역할의 축소를 의미하고 개방적 웹 플랫폼 기반 위에 시민들의 의사결정 권한이 강화됨을 의미함
- 정보의 생산과 공급을 둘러싼 이러한 변화는 정책의제의 설정 및 정책대안의 선택, 나아가 정책결정으로 이루어지는 정책형성(policy formulation)에 매우 직접적인 질적 변화를 가져올 수밖에 없음
- 정보의 양과 질이 웹1.0 시대와는 판이하게 다르고, 다른 정책과정에 비해 정보의존도가 상대적으로 높은 정책형성단계의 질적 변화는 명백해짐
- 웹1.0 의사결정에서는 정부가 정책의제 설정, 대안 선택, 정책결정의 전 과정에 있어 최종선택자로서의 역할을 담당했으나, 웹2.0 의사결정에서는 플랫폼으로서의 웹에 쏟아진 풍부하고 다양한 정보들이 집단지성을 통해 스스로 정제되어가면서 하나의 공동대안을 자생적으로 형성해 나아갈 것이기 때문에 정부의 주도적 역할이 상대적으로 축소될 것임(다음 [그림 1-1] 참조)
- 그 대신 웹2.0 시대 정부의 역할은 플랫폼으로서 웹 공간에 쏟아진 방대한 양의 정보 범람에 따른 부작용을 극복하고 '집단지성'의 잠재력이 합리적인 정책목표에서 멀어지지 않도록 관리해내는 기능이 더욱 강화될 것임

[그림 1-1] 웹1.0 의사결정과 웹2.0 의사결정 비교



2. 국내현황

가. 공공 웹사이트의 온라인 정책참여 수준

■ 정책참여의 수준 및 현황

- 웹2.0 의사결정을 도입하지 않았더라도 그동안 이룩한 전자정부서비스의 성과로 우리나라 정부사이트 등 공공웹사이트에는 온라인 정책포럼, 전자공청회, 토론방 등 다양한 온라인 정책참여 채널들이 만들어졌음. 하지만 이러한 채널들에 대한 국민들의 실제 참여수준은 높지 않은 것으로 나타남
- 현재 정부사이트에는 자유게시판을 비롯해 토론방, 정책포럼, 온라인 평가시스템 등 다양한 형태의 인터넷 의사결정방식이 도입되어 있으나, 여전히 형식적-참조적 수단으로만 간주되거나 사실상 국민의 자발적 참여가 부재한 웹사이트로 전락하는 경우가 더 많았음
- ※ 우리나라의 대표적인 전자정부 시민정책참여 사이트인 국민신문고(www.epeople.go.kr)는 ‘국민제안’, ‘전자공청회’, ‘정책포럼’, ‘설문조사’ 등 의사결정을 지원하는 정책참여 공간이 구비되어 있지만, 민원성 제안이 많이 올라오는 ‘국민제안’을 제외하면 전자공청회, 정책포럼, 설문조사를 통한 참여수준은 매우 열악한 것으로 나타났음
- 웹2.0이 생활방식을 빠른 속도로 변화시키고 있지만, 정부 등 공공영역에서는 웹2.0의 장점을 수용하는데 매우 느리며 정부서비스에 대한 웹2.0 개념 도입이나 적용도 아직 미미한 상황임(NIA, 2007)
- 최근 중앙부처 15개 기관 웹사이트를 대상으로 한 문형남·이경상(2008)의 조사결과에 따르면, 국토해양부를 제외하고는 대부분의 정부 웹사이트들의 웹2.0 활용수준은 매우 열악한 것으로 파악되었음

나. 공공 웹사이트의 문제점

■ 공급자와 수요자 간의 구조적 단절

- 국민들은 정부사이트 등 정부가 만든 정책참여 공간보다는 민간포털 게시판이나 토론방, 그리고 개인들의 블로그 등 사적인 온라인 공간을 통해서 정책적 이슈에 관여하는 방식을 더 선호함. 인터넷 정책이슈 공간에서의 ‘공급자와 수요자 간의 구조적 단절’을 더욱 심화시키고 있음
- 인터넷을 통한 문제(의제)제기를 넘어 의사결정과정에 이르기까지 그 영향력을 확대하고 있는 시민의 참여요구를 제대로 정책적으로 반영하고 있지 못했다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음
- 웹2.0 등 인터넷의 발전이 의사소통의 폭발적 확대를 가져왔지만, 새로운 디지털 환경 하에서 일어나는 의사소통의 양적 확대가 공동체를 필요로 하는 사회적 합의와 이를 위한 의사결정으로까지 연결되지 않음
- 의사결정 채널의 양적인 증가에도 불구하고 공급자와 수요자 간의 양방향적인 의사소통에 기반한 의사결정이 정책과정에 제대로 반영되는 실질적인 의사결정의 모습을 보여주지는 못함
- 공급자는 인터넷 의사결정을 형식주의적인 것으로만 간주하고 있으며, 수요자는 일방적 문제제기나 의견제시만 분출시킬 뿐 문제해결을 위한 합리적 의사결정과정을 간과하거나 소홀히 함

다. 시민사회 영역에서의 웹2.0 의사결정

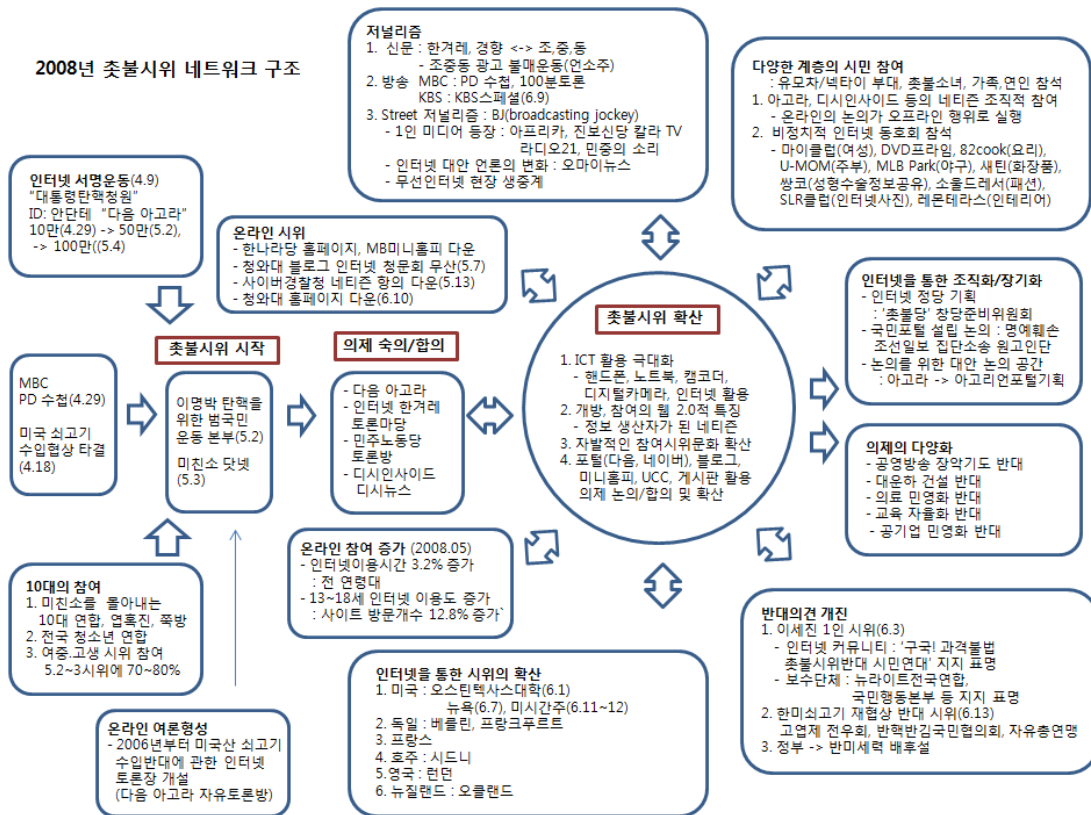
■ ‘오바마 열풍’과 ‘촛불시위’

- 최근 정부 차원에서 웹2.0 서비스를 적극 채택하려는 움직임이 있으나 전체적으로 볼 때 웹2.0 기반의 의사결정이나 정책참여는 정부정책의 영역에서보

2. 국내연향

- 다는 정치영역이나 시민사회(사회운동)영역에서 더 활발하게 나타남. 예컨대 미국대선에서의 ‘오바마 열풍’, 최근 ‘촛불시위’는 대표적인 사례임
- 이러한 구조적 불균형은 웹2.0 의사결정이 공급자 중심이라기보다 이용자 중심의 정책참여 방식이라는 점을 증명하는 것임

[그림 2-1] 2008년 촛불시위의 네트워크 구조



- 촛불 네트워크의 사례는 의사결정단계 간의 경계가 사실상 모호해졌고, 의사결정의 속도와 방식이 매우 신속하고 개인화된 네트워크 속에서 확산되는 특징을 보여줌
- 그러나 웹2.0 기반의 촛불 네트워크는 의사결정의 4단계를 중심으로 하는 정책과정의 영역을 넘어서 온라인과 오프라인을 넘나드려는 특성으로 인해 의

- 사결정의 불안정성과 급진주의화를 야기할 수 있는 문제점을 안고 있음
- 촛불집회가 거듭됨에 따라, 정치적 순수성과 비폭력, 자발적 참여원칙을 지키면서도 어떻게 대처하고 변화해야 할 것인지, 새로운 대안(정책)을 적절한 시점에 생산하지 못한 것도 촛불 네트워크의 정치적 취약성에서 비롯된 것임

■ 웹2.0 정책소통의 요구와 현실 사이에서

- 최근 들어 공공정책의 과정에서 웹2.0 등의 다양한 인터넷 기술들을 활용한 국민과의 정책소통이 미흡하다는 반성이 지속적으로 제기되면서 웹2.0이라는 새로운 디지털 환경에 기반한 정책소통과 의사결정 거버넌스가 필요하다는 공감대가 널리 확산되고 있음
 - 최근 정부가 촛불정국 이후 온라인 정책소통의 필요성을 절감하면서 ‘블로그 정책공감(<http://blog.daum.net/hellopolicy>)’, 드림코리아(www.dreamkorea.org) 등 웹2.0을 기반으로 하는 온라인 정책공간을 연이어 개설한 것도 이런 배경에서 비롯된 것임
 - 블로그, 위키, UCC, SNS(social network service) 등 다양한 웹2.0 기술이 일상생활에서 보편화되고, 이것들의 공적인 활용요구도 높아지고 있는 상황에서 공공정책과정 및 의사결정과정에 대한 국민의 참여를 활성화하겠다는 정책적 의지의 표출이지만 의사결정에 있어서 참여와는 거리가 먼 수준임
- ※ 예컨대, 블로그 정책공감이 2008년 8월 25일 다음과 네이버 등 포털 공간을 통해서 블로그를 통한 국민참여를 목표로 서비스가 시작되었으나, 정책을 주로 전달하는 홍보사이트 기능을 보여줌.
- 또한 위키정책백과 ‘드림코리아’도 지난 10월초 국민의 제안과 아이디어로 국가정책을 함께 만들어나가는 정부차원의 ‘위키’방식 사이트를 표방하면서 새롭게 출범함. 일반 국민에게 편집권이 개방이 안 된 상태에서 게시글의 대부분을 일부 소수 전문가들이 작성하고 있는 상태임

2. 국내현황

〈표 2-1〉 블로그 정책공감 월별 게시글 및 댓글수(다음 블로그 기준)
(2008. 8. 25~10. 28)

구분	8월	9월	10월	계	평균
게시글수	10	34	73	117	39
총댓글수	326	169	415	910	303.33
평균댓글수	32.6	4.97	5.68	43.25	14.42

〈표 2-2〉 위키정책백과 드림코리아 게시글 현황
(2008. 3. 1~10. 28)

구분	게시글수	총조회수	평균조회수	비고
창조경제	12	4,210	350.83	selva가 7개의 글 등록
안심사회	14	2,120	151.43	selva 5개, bon1768 4개의 글 등록
녹색성장	18	2,664	148	selva 9개, anpye 2개, ikorea 2개의 글 등록
교량국가	5	945	189	selva가 5개의 글 등록
소프트혁명	78	3,169	40.63	heripapa 65개, anpye 10개의 글 등록
계	127	13,108	879.89	
평균	25.4	2,621.6	175.98	

3. 조사결과

가. 조사개요

■ 조사목적

- 우리나라 인터넷 이용자들의 웹2.0 이용실태 및 공공부문에서의 의사결정에 관한 의식수준을 파악하고 국가, 지역, 집단, 개인 등 다양한 의사결정 주체가 보다 개방적이고 민주적인 정책결정으로의 전환과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 부작용 및 쟁점에 대한 대응방안을 마련하기 위함

■ 조사설계

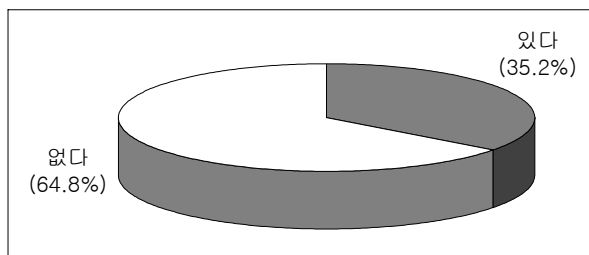
조사 모집단	⇒	• 전국에 거주하는 만 19~49세 인터넷 이용자 (주 1회 이상 인터넷 이용자)																																								
표본 추출 방법 및 신뢰도 수준	⇒	• 성/연령/지역별에 따른 유의할당 추출 방법 적용																																								
표본 크기	⇒	• 총 1,000명																																								
표본 할당	⇒	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>서울</th> <th>경기 인천 강원</th> <th>부산 경남</th> <th>대구 경북</th> <th>대전 충청</th> <th>광주 전라</th> <th>합계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>19~29세</td> <td>68</td> <td>96</td> <td>50</td> <td>32</td> <td>30</td> <td>32</td> <td>308</td> </tr> <tr> <td>30~39세</td> <td>72</td> <td>108</td> <td>56</td> <td>38</td> <td>36</td> <td>38</td> <td>348</td> </tr> <tr> <td>40~49세</td> <td>72</td> <td>108</td> <td>56</td> <td>38</td> <td>34</td> <td>36</td> <td>344</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td>212</td> <td>312</td> <td>162</td> <td>108</td> <td>100</td> <td>106</td> <td>1000</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 성별은 남녀 1:1 비율임</p>		서울	경기 인천 강원	부산 경남	대구 경북	대전 충청	광주 전라	합계	19~29세	68	96	50	32	30	32	308	30~39세	72	108	56	38	36	38	348	40~49세	72	108	56	38	34	36	344	합계	212	312	162	108	100	106	1000
	서울	경기 인천 강원	부산 경남	대구 경북	대전 충청	광주 전라	합계																																			
19~29세	68	96	50	32	30	32	308																																			
30~39세	72	108	56	38	36	38	348																																			
40~49세	72	108	56	38	34	36	344																																			
합계	212	312	162	108	100	106	1000																																			
조사 방법	⇒	• 구조화된 설문지를 이용하여 엠브레인이 보유한 48만 온라인 패널을 통한 온라인 조사																																								
조사 기관	⇒	• 엠브레인(www.embrain.com)																																								

■ 인터넷을 통한 의사결정

- 온라인상에서 정책현안이나 쟁점과 관련하여 의견표출, 온라인 정책토론, 정책평가와 감시 등 여러 가지 의사결정 및 정책결정과정에 참여해 본 응답자는 전체 응답자 중 35.2%로 그리 높지 않은 수준으로 조사됨

[그림 3-1] 인터넷을 통한 의사결정 참여 경험

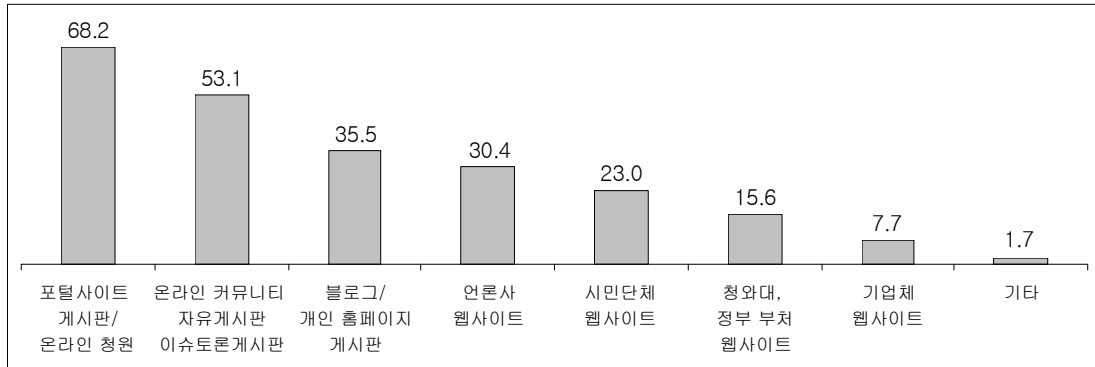
(base: 전체, N=1,000, 단위: %)



- 인터넷 의사결정 참여 채널로 ‘다음 아고라 등 포털사이트 게시판(토론방)/온라인 청원(서명)’ 등의 방법으로 참여 경험이 있는 응답자가 68.2%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘온라인 커뮤니티 자유게시판/이슈토론게시판’, ‘블로그/개인 홈페이지 게시판’ 순으로 나타남
- 전반적으로 인터넷 이용자들이 공적인 정책채널보다는 포털, 커뮤니티 등 접근성이 높은 대중적 채널을 주로 이용하여 의사결정에 참여하는 것을 의미함
- 인터넷 의사결정 참여단계로 문제인식(의사결정이 필요한 쟁점과 관련하여 문제를 인식하는 단계)이 61.6%로 가장 많았으며, 그 다음으로 대안탐색, 대안분석/평가 순임. 대체로 정책집행, 정책평가의 단계에 대한 참여정도가 낮은 편임

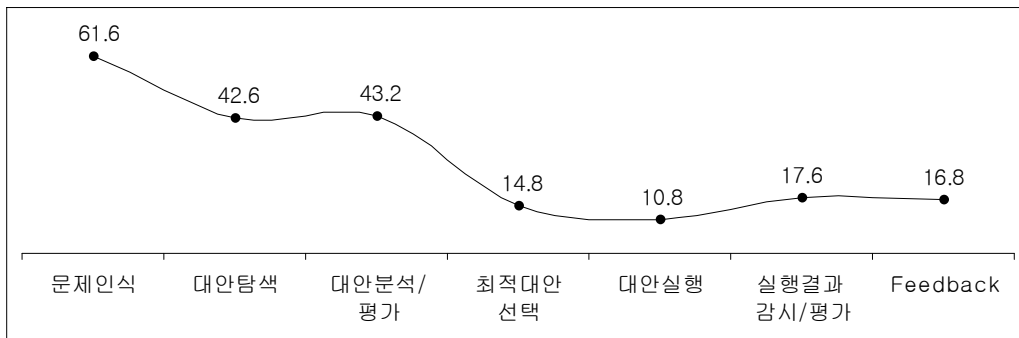
[그림 3-2] 인터넷을 통한 의사결정 참여 채널

(base: 의사결정 참여자, N=352, 단위: %, 중복응답)



[그림 3-3] 인터넷 의사결정 참여 단계

(base: 의사결정 참여자, N=352, 단위: %, 중복응답)



나. 웹2.0 의사결정

■ 웹2.0 의사결정의 인지 및 참여 여부

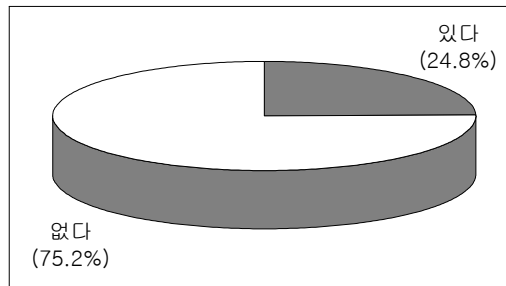
- 다양한 종류의 웹2.0 관련 기술 및 서비스들을 이용해서 온라인상의 의사결정에 참여해 본 경험이 있는 경우는 24.8%로 높지 않은 편임
- 웹2.0을 활용한 온라인상의 의사결정 참여경험(24.8%)은 인터넷 웹사이트를 통한 의사결정 및 정책결정과정 참여경험(35.2%) 보다 약 10% 포인트 가량 낮은 것으로 나타났음

웹2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 함의

- 웹2.0의 활용도를 고려해 볼 때, 웹2.0 이용자는 의사결정 시에도 이 기술을 활용하고 있다고 볼 수 있음

[그림 3-4] 웹2.0 이용 의사결정 참여 여부

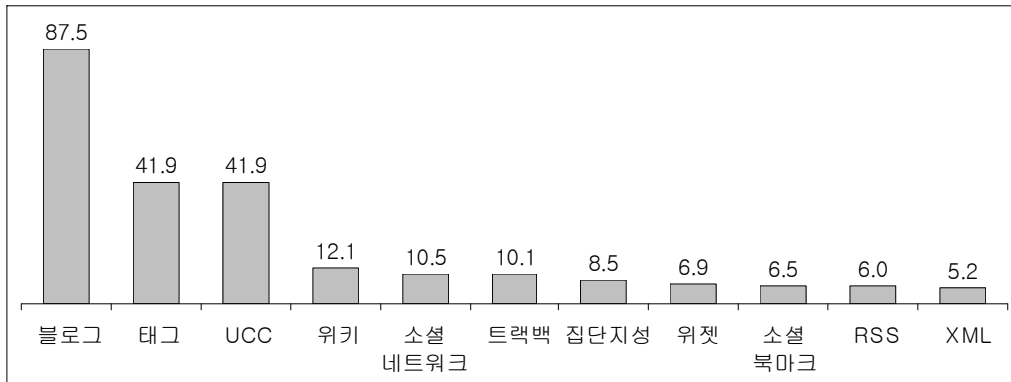
(base: 전체, N=1000, 단위: %)



- 인터넷상의 의사결정에 참여하면서 활용한 웹2.0 관련 기술로는 '블로그'가 87.5%로 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로는 태그 및 UCC로 나타남
- 그 외 위젯 등의 다른 웹2.0 기술은 크게 활용되지 않은 것으로 나타남

[그림 3-5] 의사결정 이용 웹2.0 기술

(base: 웹2.0 이용 의사결정 참여자, N=248, 단위: %, 중복응답, 주요 응답만 제시)

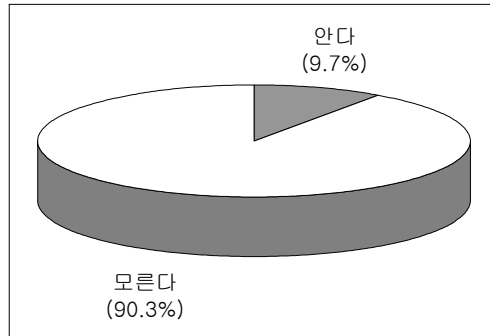


- 정부기관에서 운영하는 웹2.0 기술을 활용하는 사이트에 대해 전체 응답자 중 9.7%만이 알고 있다고 응답하여 매우 저조한 결과를 보임

- 웹2.0 기술을 인지하고 있는 응답자는 해당사이트에서 ‘블로그’, ‘UCC’, ‘태그’ 등의 웹2.0 기술을 주로 활용하고 있는 것으로 나타남
- 이는 정부웹사이트의 웹2.0 활용수준이 상당히 낮다는 것을 의미함

[그림 3-6] 정부운영 웹2.0 활용 사이트 인지 여부

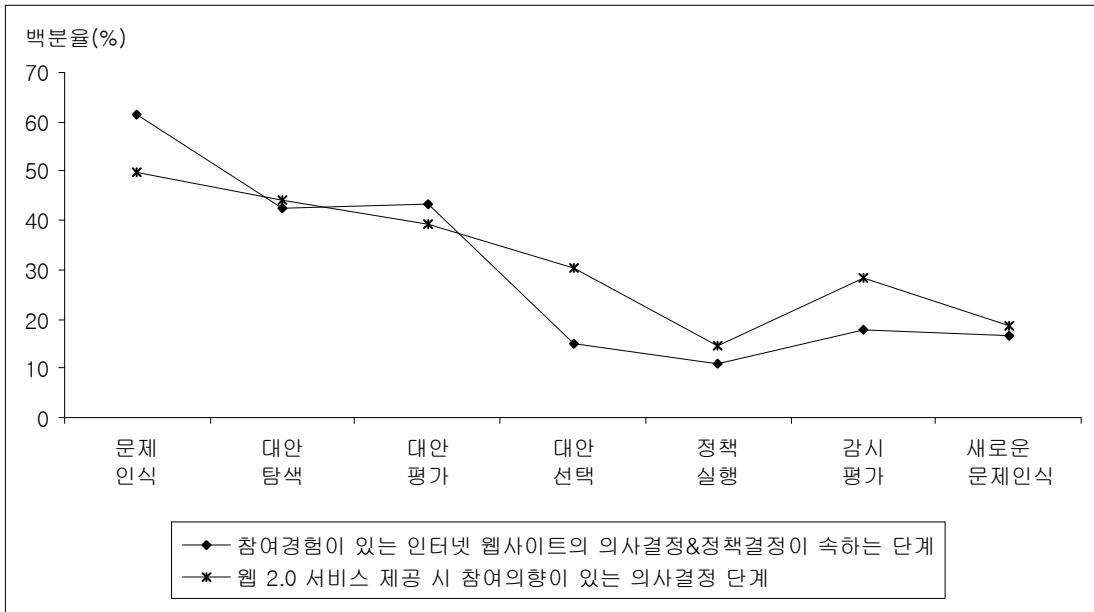
(base: 전체, N=1000, 단위: %)



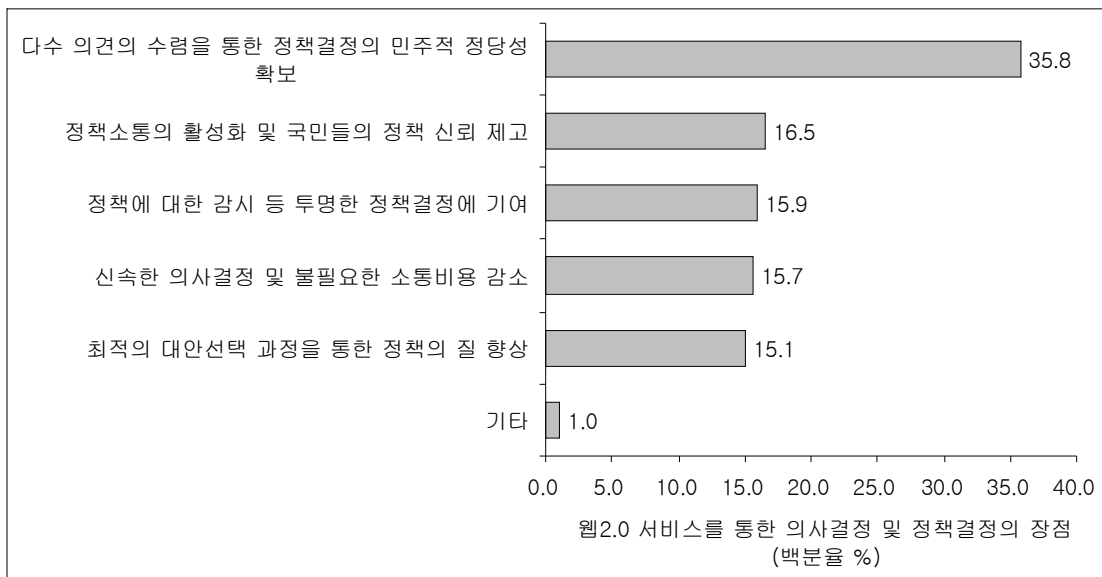
- 이미 참여경험이 있는 온라인상의 의사결정단계와 향후 공공부문 웹사이트에서 웹 2.0 서비스를 제공할 경우 참여할 의사가 있는 정책결정단계를 비교한 결과, 웹2.0 의사결정 도입에 따라 정책결정과 정책평가단계에서의 참여가 약간 높아지는 것으로 나타났음
- 이는 웹1.0이 의제설정단계에 치중한 것과 달리 웹2.0이 의사결정과정에서 최적의 대안을 선택하고, 대안을 정책으로 실행한 후, 그 결과를 평가하는 단계에서도 참여를 높일 수 있는 여지가 많음을 시사함
- 웹2.0 서비스를 통한 의사결정 및 정책결정에 대한 참여가 가져다주는 가장 큰 장점은 다수의 의견수렴을 통한 민주적 정당성 확보하는 답변이 약 39%로 가장 높았음
- 그 다음으로 정책소통의 활성화 및 국민들의 정책 신뢰제고, 정책에 대한 감시 등 투명한 정책결정 기여, 신속한 의사결정 및 불필요한 소통비용의 감소, 최적의 대안선택과정을 통한 정책의 질 향상 등의 다른 장점들은 거의 유사한 비율을 나타냈음

웹2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 함의

[그림 3-7] 참여경험이 있는 의사결정단계와 웹2.0서비스 제공시 참여의향이 있는 의사결정단계 비교(중복응답)

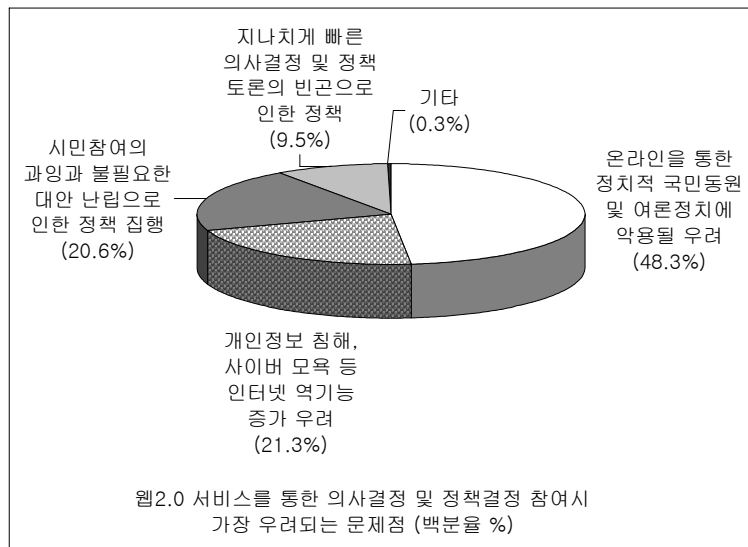


[그림 3-8] 웹2.0 서비스를 통한 의사 결정 및 정책참여의 장점



- 웹2.0 서비스를 통한 의사결정 및 정책결정 참여시 가장 우려되는 문제점에 대한 응답으로 ‘여론정치(포폴리즘)에 악용될 우려’가 가장 높은 비율을 차지하였음. 그 외 인터넷의 역기능 증가에 대한 우려와 불필요한 대안난립에 대한 우려도 약 21%의 빈도를 나타냈음

[그림 3-9] 웹2.0 의사결정의 우려되는 문제점



4. 해외사례

가. 웹2.0 의사결정 관련 사례연구의 필요성

■ 사례연구의 필요성

- 국내 웹사이트의 경우, 의사결정단계 중 의제설정에만 치중해, 설정된 의제들이 정책결정, 정책집행, 정책평가 단계에 도달하지 못하고 있음. 단계별로 의사결정 유형을 고루 갖춘 해외사례를 벤치마킹할 필요성이 있음
- 공공영역 내부의 혁신이 아닌 외부의 자원 및 역량을 끌어들이는 개방형 혁신이 필요함. 의사결정의 통로를 외부에 개방해서 주어진 이슈영역의 문제해결을 시도하는 선진사례를 참조해야 함

나. 웹2.0 의사결정의 단계별 유형화 및 사례선정 기준

■ 웹2.0 의사결정과정의 단계별 유형화

- 의제설정단계는 온라인상에서 공공영역의 이슈에 대한 다수 대중의 관심 및 대안을 제시하는 단계임. 주로 온라인 숙의를 통한 정치적·정책적 연대와 공유의 맹아가 나타나는 시기로서 웹2.0보다는 웹1.0에 근접함
- 정책결정단계는 블로그, 위키 등 웹2.0을 활용해서 채택된 의제 중 최적 대안을 선택하는 과정에 시민들이 공동으로 참여하는 과정을 의미함. 전자투표(e-voting)나 국민투표(e-referendum), 입법과정의 참여를 통해 국가정책을 결정하거나 국민의 의사를 투영하는 단계임
- 정책집행단계는 웹2.0 수단을 활용해 정책결정과정에서 선택된 대안을 하나의 정책으로 실천(실행)하는 단계임. 기존정책의 문제점을 개선하려는 정치

활동을 전개하는 단계를 의미함

- 정책평가단계는 정책실행을 감시 또는 평가한 결과를 다시 새로운 문제인식으로 전환하는 단계임. 주로 집행된 정책에 대한 개인이나 집단의 집단지성의 형태로 모니터링, 평가, 절차나 방법에 대한 감시 등을 포함함

〈표 4-1〉 의사결정과정의 단계별 유형화

구분	의제설정단계	정책결정단계	정책집행단계	정책평가단계
개념	대안제시	최적대안 선택	정책실천(실행)	감시 및 평가
유형	온라인 속의를 통한 정치적·정책적 연대와 공유	전자투표(e-voting), 국민투표 (e-referendum), 입법과정의 참여	대안선택에 따른 구체적이고 계획적인 행동	모니터링이나 평가, 절차나 방법에 대한 감시
웹2.0수단	HTML	블로그, 위키, 태그, XML, Ajax, RSS, Mash-up, Open API, 플랫폼(시맨틱 웹)		

■ 웹2.0 의사결정과정의 단계별 유형화의 장점

- 체계적인 분석을 위해 공통적인 변인을 묶고, 이를 분류해서 각 단계별 개념화를 시도함
- 정부와 국민이 서로 어떻게 상호작용하는지를 볼 수 있고, 문제점을 파악하기 수월함. 각 단계마다 웹2.0이 미치는 영향력과 변화를 진단할 수 있음

■ 웹2.0 의사결정과정의 단계별 유형화의 단점

- 단계별 유형화에 수반되는 부작용은 단순도식화의 위험과 일부사례의 분석을 가지고 전체를 설명한다는 주장이 제기될 수 있음
- 이러한 문제점을 개선하기 위해 50개 이상의 사례를 확보했고, 이들 사례들을 공통적인 변인으로 묶고, 비교가능한 지표들을 가지고 분석함. 가장 웹2.0에 가까운 사례를 단계별로 2개씩 추출해 총 8개 사례를 분석함

[그림 4-1] 웹2.0 의사결정과정의 단계별 유형화



다. 개별사례별 심층분석

■ 의제설정형 사례(1): 영국의 온라인 청원(e-petition)

- 2006년에 개설된 영국의 온라인 청원¹⁾은 영국 총리실이 개설한 사이트로서 국민들이 직접 수상에게 청원을 할 수 있고, 다른 사람이 작성한 청원내용을 언제든지 열람하고 서명할 수 있음
- 영국총리실이 후원하고 NGO 마이소사이어티가 운영함. 사전검열이 아닌 사후모니터링 시스템(Ex-post moderation)이기 때문에 거의 모든 청원리스트가 게재됨
- 온라인 청원은 블로그를 기반으로 하며, 200명 이상의 시민들이 서명할 경우

1) <http://www.number10.gov.uk>

이메일로 정부의 답변을 직접 청취할 수 있음. 정부는 원칙적으로 웹사이트에 제출된 모든 청원을 접수하도록 되어 있고, 6개월 동안 210만 명의 이용자들이 청원을 등록했음

- 낮은 참여, 모욕 및 정치적 비난 등 부작용도 있지만, 온라인 청원의 효과는 다양한 정책이슈에 있어서 시민참여를 활성화시킬 뿐만 아니라 입법과정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있음

■ 의제설정형 사례(2): 영국의 마이소사이어티(MySociety.org)

- 영국의 마이소사이어티(MySociety.org)²⁾가 지닌 가치는 세계적으로 가장 체계적인 웹2.0기능을 갖춘 정책포탈이라는 점에 있음. 마이소사이어티의 다섯 개 하부사이트들은 특정의제에만 국한된 것이 아닌 다양한 정책현안을 제기하고, 감시와 평가도 일상적으로 이루어지고 있음
- 웹2.0기반 주문형 정책(on-demand policy)사이트라고 볼 수 있는데, 웹2.0은 특수하고 구체적이며 규모가 작은 의제를 놓치지 않고 발굴하는 형태로 의제선택의 질적 변화를 이끌어냄(Chadwick, 2008)
- 마이소사이어티의 5개 하부사이트³⁾ 중 의제설정 기능이 가장 돋보이는 FixMyStreet⁴⁾과 PledgeBank⁵⁾를 검토함
- FixMyStreet는 도로파손, 가로등 불량, 위험한 건물목 등 지역사회의 불편사항을 시민들이 텍스트 또는 사진으로 신고할 수 있는 사이트임. 문제가 되는 지점을 지도와 함께 첨부해서 정확한 지점을 파악하기 용이하고 한 달 평균

2) <http://www.mysociety.org>

3) 의원들이 의회에서 논의하는 이슈들을 메일로 받아봄(TheyWorkForYou.com), 국회의원들에게 정책을 주문(WriteToThem.com), 국회의원들에게 주문한 정책에 대해 답변을 받아봄(HearFromYourMP.com), 도로파손, 가로등 수리 등에 대해 요구(FixMyStreet.com), 특정목적을 위해 집단을 형성해서 서약하는 서약은행(PledgeBank.com)이 있음

4) <http://www.mysociety.org/projects/fixmystreet>

5) <http://www.pledgebank.com>

- 800여건의 주문이 접수되고, 이 중 300여건이 일주일 이내에 처리됨
- 만약 공공기관을 통해 도로파손을 복구하려 했다면, 복잡한 행정절차와 시간 지연 등으로 시민들의 불만이 고조되었을 것임. 하지만 공공영역이 담당할 수 없는 사각지대에 시민 개개인의 자발적인 참여 및 감시기능은 중요함. 19,000건 이상의 성과를 거둠
 - PledgeBank는 ‘서약은행’ 형태를 띤 사회운동 프로젝트임. 이 프로젝트를 통해 시민들은 누구나 “나는 ~을 하겠다.”는 식의 서약을 할 수 있는데, 특징은 ‘단 ~명 이상이 모였을 때’라는 단서가 항상 따라붙는 전제조건이 있음
 - 예를 들어, 레바논의 팔레스타인 난민 Ayman이라는 구체적인 인물에게 스웨덴 사회사업 교육에 필요한 자금 50유로를 기부하겠다는 구체적인 의제를 통해 소셜네트워킹의 모습을 보여주었음
- ※ 예를 들면, “I will donate 50 Euro for Ayman, a palestinian refugee from Lebanon because he needs support to attend YIP—a social entrepreneurship training in Sweden but only if 20 other people will do the same.”
- 서약은행은 기부형태 외에도 시민 개개인이 생각할 수 있는 무궁무진한 형태의 문장으로 기술되어 있으며, 각각의 문장이 10명에서 100명 혹은 그 이상의 사람을 하나의 임시 네트워크로 조직해 내고 있음

■ 정책결정형 사례(1): 에스토니아의 TOM 프로젝트

- 시민에 의한 정책결정서비스인 TOM⁶⁾은 “오늘 나는 결정한다(TOM: Today, I make Decisions).”라는 의미를 갖고 있으며, 정책결정에 대한 시민의 의견은 6단계로 진행됨
- 에스토니아 공공정보법에 의거해 공공기관은 아이디어에 대한 처리현황을 1개월 이내에 통지하고, 그 결과를 사이트에 공개하도록 되어 있음(조희정, 2008).

6) <http://tom.riik.ee>

〈표 4-2〉 TOM의 단계별 특징

단계	특 징
1단계	- 시민이 정책에 대한 아이디어를 제시하는 단계
2단계	- 14일 내에 다른 사람이 답글을 쓴다는 조건을 만족시킨다면 다음단계로 진입하기 전 단계
3단계	- 아이디어에 대한 토론이 시작되는 단계
4단계	- 이 아이디어에 대한 토론이 진행되는 단계
5단계	- 의견에 대한 보완이 이루어지는 단계
6단계	- 최종 완료되면 정부로 아이디어가 전달되어 정책에 반영되는 단계

출처: 조희정, 2008, “전자민주주의와 인터넷 투표: 에스토니아 사례를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 7(2).

- TOM에 대한 효과는 기존 오프라인 행정부문에서 30% 비용절감, 사용자의 만족도에 있어서는 일반 시민이 65%, 공무원이 30% 정도가 긍정적으로 평가해 시민의 만족도가 높게 나타남(조희정, 2008)
- TOM이 웹1.0 전자투표사이트와 대별되는 이유는 공동참여를 통한 의제설정, 의제에 대한 숙의과정을 거친다는 측면에 있음. 또한 시민들의 정책결정에 대한 정부의 응답을 제도로 구현한다는 점에서 보면 획기적임

■ 정책결정형 사례(2): 뉴질랜드의 Police Act Review Wiki

- 뉴질랜드의 Police Act Review Wiki⁷⁾는 뉴질랜드 경찰이 1950년대에 작성된 경찰법을 대체할 새로운 경찰법 초안을 작성하면서, 이 과정을 위키 방식으로 웹에 공개함
- 법안 작성 배경, 참조할 이슈페이퍼가 제공되며 중재자가 존재하는 가운데 위키 방식으로 법안 초안이 작성되었음. 이 프로젝트의 목적은 입법에 대한

7) <http://www.policeact.govt.nz/wiki/pmwiki.php/PolicingAct2008/PolicingAct2008>

시민들의 관심을 고취하고, 정책결정과정에 있어서 시민참여를 통한 민주주의에 대한 새로운 모델을 성공적으로 제시한 시도로 평가받고 있음

- 잠재적 범죄자의 활용이나 입법에 관한 대표성의 문제점을 안고 있지만 심각한 수준은 아닐 것으로 평가함(The Sydney Morning Herald, 2007. 7. 26)

■ 정책집행형 사례(1): 미국의 Mybikelane

- Mybikelane⁸⁾은 자전거 도로에 주차한 자동차들에 의해 불편을 겪은 뉴욕시민들이 자발적으로 만든 사이트임. 통근시 자전거 라인에 불법적으로 주차한 자동차들로부터 사이클러를 보호하고, 자신을 위협하는 위반차량을 촬영해 보다 안전한 통근길이 될 수 있게 만드는 노력을 전개함
- Mybikelane은 사이클러들이 불법적으로 주차된 차량을 보고, 그 차량의 번호판을 찍어, 그 사진을 Mybikelane에 업로드 함. 차량소유주에게 공적 수치심을 줌으로 계도하려는 자발적인 시민들의 노력이라고 평가받음
- Mybikelane 사례의 의의는 시민들이 단순히 수동적 객체에 머무르는 것이 아닌 그 자신이 형성한 규칙과 정책을 적극적으로 집행한다는 측면에서 의미를 부여할 수 있음. 또한 웹2.0 수단이 시민들의 자율적인 법의 통제로 방식이 전환시킬 수 있음을 보여준 사례임

■ 정책집행형 사례(2): 미국의 Shenandoah Valley Natural Systems

- 셰넌도어 밸리 내추럴 시스템(Shenandoah Valley Natural Systems)⁹⁾은 버지니아 주 셰넌도어 강(Shenandoah River)이 오랜 가뭄으로 인한 수질 악화로 위기에 처하자 관계 당국과 학계 및 시민단체 등이 2007년 10월 15~16일 양일간 셰넌도어 밸리 내추럴 심포지엄을 개최한 것이 배경이 됨

8) <http://nyc.mybikelane.com/>

9) http://semanticcommunity.wik.is/Shenandoah_Valley_Natural_Systems

- 초기단계에서 미국 환경보호국(EPA: Environmental Protection Agency)이나 버지니아 주정부의 환경당국 등 정부주도의 정책형성의 흔적이 많이 엿보이지만, 위키 기술에 기반해서 버지니아 주지사를 비롯한 관계와 학계의 여러 전문가들이 실시간으로 활동에 참여하고 있음
- 사이트 내용은 세년도어 강의 수질을 개선시키기 위한 내용들이 수록되어 있으며, 다소 과학적인 문제에 대한 해결방법을 공동으로 모색하는 점이 특징임
- ※ 예를 들어, 현재 세년도어 벨리의 지하수 오염 정도는 어떤가? 등 일반인들이 알기 어려운 전문적인 환경지식을 비교적 알기 쉽게 제시하고 있음

■ 정책평가형 사례(1): 영국의 Patient Opinion

- 정부와 시민 간의 제3섹터인 GP(General Practitioner)¹⁰⁾가 개설한 공공사이트로 영국 NHS가 재정적으로 후원하고 중재자 또는 사회자의 개입이 매우 강력함
- 블로그 스타일로 9개월 동안 3,000개의 코멘트가 게재되었음. 38개 보건기관이 참여하고 있는데, 시민에게는 식견있는 선택을 할 수 있게 하고 정부 입장에서는 이용자의 요구를 알 수 있게 하며 서비스 개선에 필요한 품질 컴플레인(quality compliance)을 감시할 수 있게 만듦
- 이 사이트는 환자와 보건기관 간의 대화를 촉진하는 것을 정책목표로 함. 환자가 보건시설에서 받은 서비스에 대해 의견을 달거나 평가하거나 점수를 매길 수 있고 다른 환자들의 평가도 자유롭게 열람할 수 있음

■ 정책평가형 사례(2): 미국 특허청의 Peer-to-Patent

- 웹2.0을 기반으로 한 미국 특허청의 정책평가 사이트인 Peer-to-Patent¹¹⁾는

10) <http://www.patientopinion.org.uk/>

11) [www. peertopatent.org](http://www.peertopatent.org)

- 2007년 6월 17일에 개설한 것으로 연방정부의 의사결정과 직접 연결되는 세계 최초의 사회적 네트워크 프로젝트로 평가받고 있음
- 집단지성의 힘으로 이용자들의 협업적 정보수집 및 필터링을 통해 특허에 관한 의사가 결정되는 과정임. 미국 특허청의 지원으로 뉴욕법대에서 처음으로 개설한 사이트임
 - 기술적 지식을 요구하고 처리하는데 많은 시간이 들고 비효율적이었던 출원 특허에 대한 평가과정을 개선하기 위해서 만들었고, 최초의 특허심사과정에 참여자들의 자발적인 기여가 이루어지도록 했는데, 참여자 자신들에 의해 평가가 이루어짐

5. 정책적 시사점 및 개선방향

가. 기본방향

■ 현행 정책결정 체계의 민주적 보완

- 정부기관의 의사결정과 국민여론이 자주 상충하는 상황을 타개하기 위해서는 국민의 자발적 참여와 심사숙고된 여론에 기초하는 의사결정시스템으로 정책결정체계의 ‘민주적 결손’을 보완할 필요가 있음
- 다양한 온라인 시민참여 방법을 제도화하는 것이 관건인데 웹1.0 중심의 온라인 참여방식에서 벗어나 웹2.0 기반의 다양한 참여기법들을 적극 도입할 필요가 있음

■ 국민의 피부에 와닿는 구체성을 띤 정책참여방안 제시

- 웹2.0시대에는 이용자의 일상생활과 관련된 작고 구체적인 정치이슈 중심으로 의사결정이 이루어지는 경우가 많음. 따라서 웹2.0 기술만 도입해서 국민의 의사결정 참여가 개선되는 것은 아니며, 오히려 가장 중요한 것은 국민이 피부에 와 닿는 구체적 분야의 정책참여를 유도해야 함. 예컨대 생활 속의 아이디어를 대상으로 정책참여 기능을 형성해 나가는 것임
- 국가정책 참여에 따른 마일리지를 부여하고 실질적으로 도움이 되는 사용처를 제공해 주고, 공무원들이 시민과 함께 아이디어를 구체화할 수 있는 제도 등 보다 현실적으로 국민참여를 극대화할 수 있는 활성화 방안이 웹2.0 서비스와 함께 제시되어야 함

나. 웹2.0시대 의사결정 체계의 문제점과 개선방향

■ 자율적 중재자(self-moderator)의 역할

- 의사결정단계 간의 경계초월(boundary crossing)이 합리적 의사결정을 어렵게 만드는 무질서 행위(vandalism) 양산의 원인이 된다거나 전체적인 의사결정의 질을 떨어뜨릴 수 있다는 비판이 제기됨
- 다수 시민들의 참여과잉이나 잘못된 여론동원으로 인해 의사결정 체계의 혼란과 불안정이 발생하지 않도록 중재자 또는 조정시스템의 역할이 매우 중요하며, 이는 의사결정 과정 전반에 대한 신뢰를 제공하는 요인임
- 중재자 또는 조정기제를 통한 개입은 정책참여자들의 자유로운 접근과 활동을 억압해서는 안 되며, 플리커(Flickr)나 슬래시닷컴(slash.com)의 사례와 같이 이용자들이 스스로 규제하는 ‘분권화된 조정체계’로서의 ‘자율중재(self-moderation)’의 가능성을 충분히 열어둘 필요가 있음

■ 조절된 리더십의 필요성

- 웹2.0 의사결정 체계는 정부 주도의 탑다운 의사결정에 대한 문제제기에서 비롯된 것이기 때문에 아래로부터의 시민참여에 의한 의사결정, 즉 bottom-up 방식의 인터넷 의사결정 방식만을 지나치게 부각시킨다는 문제점을 안고 있음
- 의사결정과정에서 시민의 의견이 증가할 경우 정책결정자들이 정책대안을 선택하는데 있어 정책 본래의 목적이나 공공이익의 차원에서 결정하지 못하고 여론을 수용하는 방향으로 선택할 위험성이 존재함
- 따라서 웹2.0 의사결정 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는 정부와 시민 양자 간의 조절된 리더십(coordinated leadership)이 그 어느 때보다도 요구됨

■ 웹2.0 시대의 시민적 역량 강화

- 웹2.0 의사결정의 성공여부는 ‘분별있는 시민’의 역량에 의해 좌우됨. 의사결정과정에서 시민들의 참여와 권한이 확대되는 것에 비례해 시민들이 의제에 대해 정확하고 합리적인 판단을 할 수 있는 능력을 갖추어야 하기 때문임
- 정부는 단순히 참여의 기술적 수단으로서가 아니라 이러한 수단을 사용할 수 있는 시민적 역량을 개발, 강화하기 위한 구체적 실행 프로그램을 만들어내야 함

■ 디지털 디바이드 극복

- 정부는 웹2.0 의사결정이라는 새로운 정책환경에 관여할 능력이 없거나 또 원하지 않는 사람들이 방치되거나 불공정하게 대우받지 않도록 하기 위한 조치를 취해야 함
- 이를 위해 정보소외 계층 및 기술적 약자를 고려하여 개방형 웹표준 준수를 규범화하거나 Cross browsing 서비스를 제공하는 등 웹2.0 기반의 접근성을 강화시켜야 함

■ 온라인 상의 ‘제도적 불신 극복’ 시급

- 인터넷 이용자들이 정부웹사이트보다는 사적 채널을 통해 정책이슈에 대한 의견을 표출하거나 정책 대안에 대한 토론과 선택을 하는 등 정부의 공식적 정책사이트나 언론, 국회 등 정치적 매개집단의 채널을 거치지 않는 직접 정책과정에 영향을 미치고자 하는 ‘의사결정의 우회’ 현상이 나타나고 있음
- 오프라인 제도현실과 마찬가지로 인터넷 상에서의 제도적 불신구조가 매우 심각하다는 것을 말해주며, 이는 웹2.0을 공공영역의 의사결정 플랫폼으로 적극 도입하여 시민들의 참여활성화는 물론 온라인상의 제도적 불신을 해소

하기 위해 노력해야 함

■ 인터넷 의사결정에 대한 정책결정자들의 불신도 극복해야

- 정책결정자들 사이에 인터넷을 여전히 의사결정이나 정책결정의 걸림돌로 간주하는 인식이 지배하고 있는 바, 의사결정과정에서 인터넷을 통한 시민참여의 분출에 의해 좌우됨으로써 결국 합리적 정책결정을 어렵게 만들고 정책을 더욱 혼란스럽게 만든다는 인식이 팽배함
- 최근 우리나라에서 인터넷의 역할을 둘러싼 정부와 시민사회 간의 갈등이 중요한 사회정치적 이슈로 대두되고 있는 것도 그러한 인식구조의 온존과 무관하지 않은 바, 정책결정자들의 사고와 행동양식 개선도 시급함

■ 책임성과 반응성의 문제

- 느슨하고 분권화된 웹2.0 네트워크 환경에서 의사결정 자체가 균열과 혼란으로 빠질 수 있는 위험성으로부터 시민과 정부의 사회적·윤리적 책임성을 유지하기 위해서는 새롭고 적절한 규제 체계를 확보해야 함
- 특히, 웹2.0 의사결정의 유용성을 국민들에게 인식시키기 위해서는 온라인에서 이루어지는 의사결정의 결과를 정책에 반영할 뿐만 아니라 그 성과가 어떠한 방식으로 정책에 영향을 미쳤는가를 국민에게 알려야 함

다. 웹2.0 의사결정과정의 수요자참여 증진방안

■ 이용자 친화적인 웹2.0 서비스 제공

- 정책고객으로서의 국민은 빠르게 변화하고 있고 스스로 정보를 생산, 공유함으로써 더 똑똑해지고 있는바, 이제는 정부도 개방, 공유, 참여(협업)의 원리

를 정책과정에 반영할 필요가 있음

- 국민들이 웹2.0을 통한 자발적 의사결정에 친숙해질 수 있도록 다양한 웹2.0 수단을 정부웹사이트 등 모든 공공정책 사이트에 구축하거나 활용함

■ 정부-시민간의 웹2.0 연결망 강화

- 정부웹사이트가 시민들의 개인블로그나 민간 커뮤니티와 직접 연계됨으로써 RSS 트랙백을 활용한 국민의 의견수렴은 물론 정부와 시민 간의 원활한 정책소통을 모색함
- 또한 정부와 국민 간의 네트워크화된 연결망을 강화하기 위해서 단일한 공식 웹사이트를 통해서 뿐만 아니라 공무원 개인과 시민 개인들이 직접 연결되어 상호 토론하고 함께 정책콘텐츠도 생산할 수 있는 협업적 성격의 정책블로그 시스템을 구축할 필요 있음

■ 지역 및 소규모 공동체 차원의 웹2.0 의사결정 활성화

- 기존 전국적 단위의 대규모 전자정부 프로젝트 차원에서보다는 지역이나 소규모 공동체 차원에서 웹2.0 의사결정이 정착되고 활성화될 수 있도록 하는 정책적 노력도 필요함
- 실제로 온라인 시민참여가 대규모의 조직단위에서보다는 정부의 소규모 단위나 지방공동체 차원에서 더 적극적이라는 사실이 OECD 여러 나라들의 경험을 통해 검증된 바 있음(Norris, 2006)

■ 웹2.0 활용을 극대화하기 위한 '제3의 정책지대' 형성

- 모든 정책현안을 정부가 담당할 수 없기 때문에 시민의 요구에 대한 응답성이 떨어질 뿐만 아니라 정책의 공백지대가 발생할 수도 있음

- ※ 예컨대 FixMyStreet의 사례처럼 시민들의 수요는 날로 구체화·다양화되는 환경에서 민원창구를 통한 문제해결 및 획일적인 공공서비스에 불만이 증폭될 수 있고, 시민들이 스스로 자신들의 문제를 해결할 통로를 모색할 가능성도 높아짐
- 따라서 정부가 모든 정책적 의사결정을 관리하는 것이 아니라 공공영역과 일반시민 간의 정책적 접점을 온라인상에서 특정한 정책이슈를 중심으로 형성, 문제를 해결하는 ‘제3의 정책지대’를 형성할 필요가 있음
- ‘제3의 정책지대’는 정부의 지원과 시민사회의 자발적 참여를 통해서 웹2.0 수단을 활용하여 시민들이 정책현안을 스스로 해결할 수 있도록 새로운 의사결정 공간을 의미함
- ‘제3의 정책지대’는 공공서비스 공급주체의 다양성이라는 측면에서 접근해야 함. 다변화되고 있는 시민들의 요구를 공공영역이 일방적으로 공급할 수 없기 때문에, 공공서비스를 제공할 수 있는 특수한 개인 및 집단과 협력하는 모델을 구현하는 것임
- 특히, 정책현안에 신속하게 대응할 수 있는 웹2.0기반의 ‘사회적 기업’이나 제3섹터 NPO들이 시민들의 요구에 대해 맞춤형, 주문형 정책요구에 대응하면서 그 역할을 담당할 수 있음

참 고 문 헌

- 권기현, 2008, 『정책학』, 서울: 박영사.
- 문정욱, 2008, “The Connected Republic 2.0 소개”, 『정보통신정책』 20(5): 67-70
- 문형남 · 이경상, 2008, “지자체와 주요 중앙부처의 ‘참여형 웹2.0 적용 소통’ 평가”,
 보도자료 2008. 7. 25.
- 이경상, 2008. 『광역지자체 및 정부기관의 웹2.0기반 국민참여형 거버먼트2.0 추진평
 가』, <http://www.kslee.info>.
- 정은희, 2007, “Web2.0시대의 공공부문 변화 양상”, 『정보통신정책』 19(17): 41-45
- 조화순 · 송경재, 2004, “인터넷을 통한 시민정책참여: 단일이슈 네티운동의 정책결
 정과정”, 『한국행정학보』 38(5): 197-214.
- 조희정, 2008, “전자민주주의와 인터넷 투표: 에스토니아 사례를 중심으로”, 『한국
 정당학회보』, 7(2).
- 지은희, 2007, “Government 2.0, 웹 2.0시대의 공공서비스”, 『SW Insight 정책리포
 트』 2007. 3.
- 최선희, 2008, “웹2.0과 정부의 역할 변화”, 『정보통신정책』 20(5): 1-26.
- 한국정보사회진흥원, 2007, 「웹2.0기반 전자정부 서비스 제공방안 연구」. 한국정보
 사회진흥원
- Chadwick, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens, and New Commu-
 nication Technologies*. Oxford University Press.
- _____. 2008. “Web2.0: New Challenges for the Study of E-Demo-
 cracy in an Era of Informational Exuberance.” *A Journal of Law and
 Policy for the Information Society*. Vol. 4, Issue 3.
- Chadwick, Andrew & Howard, Philip N.(Eds.), 2009. *Routledge Handbook of
 Internet Politics*. Routledge.
- Deloitte, 2008, *Change Your World or The World Will Change You: The Future*

of Collaborative Government and Web 2.0.

Norris, D. F., 2006. “E-Democracy and E-Participation among Local Governments in the United States”. *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting at Budapest, Hungary, United Nations, New York, USA

UN, 2008, *UN e-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance.*