

온라인 정치 커뮤니케이션과 플랫폼효과: 부산광역시 홈페이지 사례*

김범수 | 연세대학교

박근영 | 연세대학교

본 연구는 소통 구조인 플랫폼효과에 주목하여 전자정부 플랫폼과 전자거버넌스 플랫폼에 따른 커뮤니케이션 차이를 분석하였다. 전자정부 플랫폼은 시민이 말하고 정부가 듣는 1:1 소통구조이기 때문에 정부가 소통을 통제하고 시민의 공론적 참여가 제한을 받는다. 반면에 전자거버넌스 플랫폼은 시민 다수가 말하고 듣는 다수:다수 소통구조로서 공론화 가능성이 높다. 이러한 가설을 부산시 홈페이지중 “부산시에 바란다”와 “정책포럼”의 글들을 비교 분석하여 검증하였다.

“정책포럼”에 게시된 글들의 공개비율은 68%였고, “부산시에 바란다”의 경우에는 52%였다. 또한, 공론장 수준에서 “정책포럼”에 게시된 글들이 “부산시에 바란다”의 글들보다 글의 논리성, 관계성, 그리고 공론으로서의 수렴 가능성이 높았다. 시민들은 전자거버넌스 플랫폼에서 좀 더 공개적이고 논리적이며, 서로를 존중하며, 공론으로 수렴하는 글들을 더 많이 작성하였다. 이러한 결과는 전자민주주의를 실현하는데 있어서 인터넷 소통구조인 플랫폼이 갖는 중요성을 알려준다. 정부와 시민 사이의 정치 소통은 시민의 행위와 함께 정부가 어떤 플랫폼을 설계하고 운영하는가에 영향을 받는다.

주제어: 온라인 커뮤니케이션, 플랫폼효과, 전자정부, 전자거버넌스, 공론장

*이 논문은 2013년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2013S1A3A2055285). 논문을 심사해주신 세 분의 지적사항이 논문을 발전시키는 데 크게 도움이 되었기에 익명의 심사자에게 감사드립니다.

I. 서론

정보통신기술은 정보생산자가 정보를 생산한 뒤 소비자가 읽는 웹1.0에서 정보생산자와 소비자가 함께 읽고 쓰는 웹2.0으로, 그리고 이용자의 사용기록을 고려하여 최적화된 정보를 자동으로 제공하는 시맨틱(semantic)의 웹3.0으로 발전하였다(김범수 2015, 53; Aghaei et al. 2012; 유혜림·송인국 2010). 정보통신기술의 발전에 따라 다양한 인터넷 미디어들인 홈페이지와 블로그, 페이스북, 트위터, 카카오톡 등이 등장하였다. 뉴미디어들은 서로 다른 인터넷 플랫폼¹⁾을 갖는다. 인터넷 플랫폼은 소통의 설계방식(design)으로서 소통을 하는 참여자들에게 행동지침을 제시하고, 행위자들의 권한과 의무를 정함으로써 행위자의 행동에 영향을 미칠 수 있다(Bakos and Katsamakos 2008, 172).

정부 3.0²⁾이 거론되고 있는 시점에 정부의 홈페이지는 인터넷의 정치참여를 평가할 수 있는 대표적인 온라인 소통의 장이다. 정부의 홈페이지를 통해 시민과 정부가 원활하게 소통하지 못하고 있다면, 인터넷의 정치참여는 부정적으로 평가받을 수밖에 없다. 본 연구는 정부의 홈페이지가 인터넷 정치에서 중요한 위치를 차지하고 있다는 인식하에 정부의 홈페이지를 연구 대상으로 한다. 정부의 홈페이지는 두 가지의 이념형 플랫폼으로 구분할 수 있다(D'agostino et al. 2011; Calista and Melitski 2007; Moon 2002; Richard 1999). 정부가 시민에게 정보를 제공하고 민원을 청취하는 전자정부(e-government) 플랫폼과 시민의 참여와 공동의 의사결정기능을 가능하게 하는 전자거버넌스(e-governance) 플랫폼이다. 두 플랫폼은 소통구조에 따라 구분한다. 전자정부 플랫폼은 시민이 말하고 정부가 듣는 1:1 소통구조로서 화자인 시민과 청자인 정부 혹은 담당공무원 사이의 대화에 제3자가 참여할 수 없다. 또한 시민의 요구에 대하여 정부가 판단하고 답변하기 때문에 정부가 소통을 통제하는 경향이 나타난다. 이러한 소통구조에서 시민들은 사회적 공론에 입각하여 의견을 주장하기 보다

-
- 1) 인터넷 플랫폼은 하드웨어와 소프트웨어가 결합되어 정보 공급자와 이용자 사이를 매개한다(Claffy and Clark 2014, 465).
 - 2) 박근혜정부가 국민과 정부부처 사이에 공공정보를 개방하고 공유하여, 상호 소통하고 협력하여 정책결정의 투명성을 높이고 행정 서비스의 수준을 높이며 정부의 능력을 제고하고자 하는 일련의 온라인 소통 정책이다(정부 3.0 홈페이지).

는 개인적 민원을 제시할 가능성이 커진다. 반면에 전자거버넌스 플랫폼은 다수의 시민이 말하고, 다수의 시민들이 듣는 다수:다수 소통구조로서 동료시민들을 포함하여 제3자의 참여를 당연히 여기는 소통구조이다. 이 플랫폼에서 화자인 시민은 제3자의 시각을 고려하여 글을 쓰게 되는데, 이때 글은 논리성과 상호관계성이 높아질 수 있다. 결국, 다수:다수의 플랫폼이 시민참여와 숙의민주주의 실현에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

글의 순서는 다음과 같다. II장에서는 인터넷의 정치참여에 영향을 미치는 행위자 요인과 구조요인을 설명하고, 구조요인 중 플랫폼효과에 주목한다. 특히 전자정부 플랫폼과 전자거버넌스 플랫폼의 소통목적과 지향가치, 그리고 소통구조를 비교한다. III장에서는 분석 대상과 분석 방법을 설명한다. IV장에서는 2015년 5~6월 기간에 부산시 홈페이지에 게시된 글에 대하여 플랫폼 차이에 따른 소통행위의 차이를 비교한다. 분석방법은 두 플랫폼에 대해 공개/비공개 비율의 차이와 글의 공론장 수준을 비교한다. V장에서는 분석 결과를 요약하고 인터넷 소통에서 플랫폼효과가 갖는 이론적 함의와 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 인터넷의 정치참여 촉발기능

정치참여를 설명하는 고전적 모델은 사회경제지위 모델(Social Economic Status Model)을 들 수 있다(Cambell et al. 1960; Lipset 1963). 사회경제적 지위가 높은 시민은 지위가 낮은 시민보다 정치정보와 시간과 같은 정치자원이 많아 투표와 같은 정치참여에 드는 비용이 낮고 효용이 높아 참여할 확률이 높다는 것이다. 사회경제지위 모델은 정치자원이 많을수록 정치참여 수준이 높다고 예측하는 정치자원이론이라 할 수 있다.

이러한 자원중심의 사회경제지위 모델은 시민에게 정치참여를 요구하는 외부자극을 간과하였다는 비판을 받는다. 버바 외(Sidney Verba et al. 1995)는 정치자원이론의 토대 위에 외부자극 요인을 반영한 시민자원모델(Civic Voluntarism Model)을 제시하였다. 시민자원모델은 정치참여의 세 요소를 말한다. 정치참여의 수준은 시민이

갖고 있는 ① 동기 혹은 정치참여에 대한 의지, ② 의지를 실현할 수 있는 정치적 자원 혹은 역량, ③ 정치참여 요구가 전해지는 보급망(networks of recruitment)에 따라 변화한다는 것이다(Verba et al. 1995, 16). 정치참여의 의지와 자원은 시민 자신이 갖고 있는 정치참여요소로서 사회경제적지위 모델의 자원과 같은 참여자 주체의 요인이다. 그러나 정치참여의 보급망은 정부와 같은 정치조직이 시민에게 정치참여를 요청하는 통로로서 외부 요인이다. 보급망을 통해 시민이 정치참여에 대한 요구 혹은 자극을 받게 되면 시민이 정치에 참여할 가능성은 커진다. 정치참여의 보급망이 커지고, 보급망이 활성화될수록 시민에 대한 정치참여 자극은 더 커지고, 참여할 가능성도 증가하게 된다.

1990년대 인터넷의 등장이 갖는 정치적 의미는 인터넷이 정치참여를 촉발하는 촉매가 될 수 있다는 것이었다. 그리고 이러한 예상은 2000년대 인터넷 연구자들에 의해 동원가설(mobilization hypothesis)로 요약되었다(Norris 2001). 인터넷을 통해 시민들은 새로운 정치정보를 쉽게 얻을 뿐 아니라 정책결정에 참여할 수 있는 기회가 확대되어 시민의 정치참여가 증가할 것으로 기대되었다. 그러나 경험적 연구에서 인터넷이용과 정치참여의 관계는 긍정적이지 않았다. 인터넷 이용시간의 증가가 투표율을 제고하지 못하거나, 정치참여를 활성화하지 못했으며(조성대 2013, 135; 정재관 2013, 153; 이상신 2015, 186), 정치참여의 불평등을 해소하지 못했다(Hindman 2009; Schlozman et al. 2010). 이것은 오프라인 권력이 온라인에서 기득 권력을 더욱 강화한다는 강화가설(reinforcement hypothesis)을 지지하는 근거이다. 오프라인 정치에서 권력자원을 갖고 있는 시민이 인터넷을 더 활용하고, 그렇지 않은 시민은 인터넷 활용정도가 상대적으로 낮아, 오프라인 권력자가 인터넷 효과를 더 많이 누리게 된 것이다.³⁾

그런데 동원가설과 강화가설이 동일하게 인정하는 부분인 “인터넷의 활용”에 주목할 필요가 있다. 두 가설 모두 인터넷을 활용할수록 정치참여 효과가 높아진다는 점을 공유한다. 다만, 강화가설은 인터넷 활용자가 오프라인에서의 권력자이며, 동원가설은 시민 누구나 인터넷을 활용한다는 것이다. 결국, 인터넷은 정치참여를 높이는 촉매이지만, 인터넷을 적극적으로 활용하는 계층과 그렇지 않은 계층 사이에 인터넷

3) 인터넷을 통한 정책결정에서 참여 토론자들의 대다수는 정책과 관련된 관계자였다는 것이 확인되기도 하였다(Rethemeyer 2007).

의 효과는 달리 나타난다는 것이다. 이러한 이론은 노리스(Norris 2000)의 선순환이론과 통한다. 즉 인터넷을 적극 활용하는 시민은 정치에 참여하는 수준이 더 높아지고, 인터넷을 활용하지 않는 시민은 정치참여 수준이 높아지지 않는다는 것이다.

2. 행위자 요인과 구조 요인

인터넷은 정치참여를 촉발하는 기술적 특성을 갖고 있지만, 누가 어떻게 인터넷을 활용하는가에 따라 참여 효과는 다르게 나타난다. 누가 인터넷을 활용하는가라는 질문은 인터넷 참여효과에 영향을 미치는 행위자 요인을 핵심변수로 연구한다. 또한, 인터넷을 어떻게 활용하는가는 행위자의 행태와 관련이 있지만, 행위가 일어나는 소통구조 요인을 중요한 변수로 다룬다. 인터넷 이용자의 특성과 인터넷 소통구조의 특성이라는 두 가지 요인에 따라 인터넷의 정치참여 효과는 달라진다.

행위자 요인 연구에서 초점은 젊은층과 여성에게 맞추어진다. 인터넷을 상대적으로 많이 활용하는 젊은층과 여성에게서 인터넷의 동원효과가 가장 크게 나타날 가능성이 있다. 이러한 이론은 경험적 연구로 이어진다. 오셔(Oser et al. 2013)는 인터넷의 등장이 연령별 정치참여의 차이를 줄인다고 주장하여 젊은층에 대한 동원효과를 지지하는 결과를 제시했다. 여성의 경우에 대하여, 민영과 노성중(2011, 174)은 주부들이 가정에서 인터넷을 통해 정치에 쉽게 접하면서 정치참여의 성별차이가 줄어들었다고 해석하였다. 반면에 소득과 학력의 측면에서는 디지털격차(digital divide)가 유지되어 동원효과가 나타나지 않고 있다는 평가이다. 소득과 학력이 높은 사회경제적 상위계층이 하위계층보다 인터넷을 더 많이 활용하고 있으며(이준환 2014, 226; 송경재 2014, 78), 이러한 지식격차와 소득격차에 의한 디지털격차는 인터넷 정치참여의 불평등으로 이어진다(Norris 2001)고 할 수 있다.

최근 다양한 인터넷 미디어가 등장하면서 인터넷 포털, 인터넷 언론사, 페이스북과 트위터, 그리고 카카오톡 등을 대상으로 인터넷 효과를 분석하는 연구들이 증가하고 있다. 이러한 연구들은 서로 다른 정보통신기술을 적용한 미디어들에 주목하여 매체의 특성으로 인해 발생하는 커뮤니케이션 효과를 다룬다. 이러한 인터넷 미디어들을 대상으로 한 연구들은 인터넷 소통구조 즉 “인터넷 플랫폼”의 특성을 핵심변수로 하고 있다고 할 수 있다. 소통구조(플랫폼)와 인터넷 정치참여의 관계를 다룬 연구들은 크게 두 가지 범주로 분류할 수 있다. 하나는 웹1.0~3.0 사이의 정보통신기

술의 차이에 따른 플랫폼 특성에 주목한 연구들이다. 웹1.0인 인터넷 뉴스소비와 웹 2.0인 소셜미디어를 통한 뉴스소비가 투표의지에 미친 영향의 차이를 다룬 연구(김범수 2015), 블로그와 트위터의 매체 특성과 효과를 비교한 연구(조화순·김정연 2012), 소셜미디어의 매체특성으로 인해 나타나는 정치커뮤니케이션 결과에 주목한 연구들(장우영 2013; 이소영·한정택 2013; 송효진·고경민 2013)이다. 두 번째 범주는 설계자의 의도에 따른 플랫폼 특성에 주목한 연구들이다. 정부 홈페이지는 설계자인 정부의 의도에 따라 플랫폼의 특성이 결정된다. 정부 홈페이지는 크게 두 가지의 소통구조(플랫폼)로 구분할 수 있다. 하나는 시민이 요구하고 정부가 반응하며 정부가 대화를 주도하는 전자정부(e-government) 유형과 시민 다수의 참여와 토론을 전제로 한 전자거버넌스(e-governance)⁴⁾ 유형이다(Calista and Melitski 2007; D'agostino et al. 2011). 전자정부 플랫폼은 시민이 요구하고 정부가 행정 서비스를 제공하는 양방향 소통이 되, 시민개인과 정부가 1:1로 소통하는 구조로서 제3자의 토론 참여를 제한한다. 한 가지 이슈에 대하여 시민이 개인적 의견을 제시하고 정부가 대응하기 때문에 이슈를 기준으로 볼 때, 전자정부 플랫폼은 1:1 소통구조이다.

전자거버넌스 플랫폼은 다수의 시민들이 정부와 소통하는 다수:다수 소통구조이다. 이 플랫폼은 민주적 소통과 집단적이고 사회적인 의사결정을 목적으로 한다. 또한, 토론 참여자 사이에 평등한 참여를 중심 가치로 한다. 특히 1인 1표라는 평등한 권한을 부여하여 토론하고 찬성자와 반대자의 의견이 종합되는 것이 전자거버넌스 플랫폼의 특징이다.

전자정부 플랫폼의 예⁵⁾로는 홈페이지를 통한 요금 납부, 민원서류 신청, 자료 검색, 불만이나 민원 제출, 자주 묻는 질문, 정보제공 요구, 불법사항 신고이다. 이 플랫폼들의 공통점은 시민이 정부에 대하여 요구하고 정부가 시민에게 반응하는 1:1 수직관계 소통이다. 전자거버넌스 플랫폼의 예는 온라인 토론방과 정책포럼, 온라인 설문조사이다. 이 플랫폼에서는 다수 시민들이 의견을 교환하고 토론하는 다수:다수의 수평적 소통이 가능하다. 리차드(Richard 1999)는 소통구조를 다수가 이야기 하고

4) e-governance를 e-거버넌스로 해석하여야 한다는 지적이 있었으나, 문헌 검색결과 전자거버넌스와 e-거버넌스가 혼용되고 있었다. 본 연구에서는 전자정부와 비교하기 위해 전자거버넌스를 선택한다.

5) 전자정부 플랫폼과 전자거버넌스 플랫폼의 예는 다고스티노 외(D'agostino et al. 2011, 9, 11)에서, 참조하였음.

〈표 1〉 홈페이지 의사소통의 두 플랫폼

	전자정부(e-government) 플랫폼	전자거버넌스(e-governance) 플랫폼
가치	관리적 효율성	평등한 참여
소통 구조	단수화자, 단수청자 (1:1 구조)	다수화자, 다수청자 (다수:다수 구조)
예	“열린 시장실” “시장에게 바란다” 민원서 신청, 정보제공 요구, 불법사항 신고	“정책 토론폰방” 온라인 토론폰방, 온라인 설문조사

출처: 다고스티노 외(D’agostino et al. 2011)의 table 2와 3을 참조하여 재구성함.

개인이 듣는 다수:단수(many to one) 소통구조와 다수가 이야기하고 다수가 듣는 다수:다수(many to many) 소통구조로 구분했다. 그런데 다수:단수 소통구조는 한 가지 이슈를 기준으로 하면 1:1 소통구조가 된다. 예를 들어 “시장에게 바란다” 혹은 “열린 시장실”과 같은 한국의 정부 홈페이지는 시민이 한 가지 이슈를 제기하고 정부가 반응하는 1:1구조이다.

홈페이지 플랫폼은 시간에 따라 단계적으로 진화한다(Moon 2002, 426). 초기 정부의 홈페이지는 정보제공 중심의 전자정부 플랫폼이었다가 정보통신기술이 발전하고, 시민참여에 대한 요구가 증가하면서 전자거버넌스 플랫폼으로 진화한다. 정부의 홈페이지가 초기에는 행정관리 기능을 수행하다가, 후기 성숙단계에 이르면 시민참여 기능을 하게 된다. 현재의 정부 홈페이지에서 두 가지 플랫폼이 병존하고 있다. 그것은 행정서비스를 제공하는 전자정부의 핵심기능이 필요하기 때문이다. 또한, 민주적 의사결정을 위해서는 정보가 필요하기 때문에 전자정부 플랫폼은 전자거버넌스 플랫폼과 함께 지속적으로 필요하다. 다만, 민주주의 수준이 높아짐에 따라 전자거버넌스 플랫폼에 대한 요구가 더 높아질 것이라 예상할 수 있다.

우리나라 지방정부 홈페이지 연구에서는 특정 플랫폼을 선정하여 시민참여 수준을 평가하였다. 2001년부터 2009년 시기에 발표된 연구들 중에서 지방정부의 인터넷 소통을 경험적으로 분석한 연구들은 분석대상이 무엇인가에 따라 평가가 달랐다. 천안시(윤주명 2001), 광주광역시(서순복 2004), 진주시(2000~2005년, 민병익 2006), 강남구 등(정진우 2006), 그리고 진주시(2000~2008년, 민병익·이시원 2009)를 다룬 연구들은 지방정부 홈페이지중 1:1 소통구조인 “시장에게 바란다” “열린시장실”을 분석대상으로 하였다. 이 연구들에서는 인터넷 시민참여를 부정적으로 평가했다. 예를

들어, 서순복(2004, 170)은 광주시사례를 분석한 후, 시민들이 인터넷 소통에 소극적으로 참여할 뿐 아니라 참여하는 경우에도 “민원 제기형에 머문다”고 지적하였다. 민병익(2006, 272)은 시민들이 열린시장실을 통해 제시한 의견이 개인의 불만이나 요구와 같은 개인적 의견표출에 불과하였고, 열린시장실에서 보인 소통이 일방적 소통이었을 뿐, 쌍방향소통이 아니었다고 지적했다. 또한 3년이 지난 시점에 다시 진주시를 분석한 민병익·이시원(2009, 171)은 시민의 요구의 다수가 문제지적형이고 시 전체의 문제보다는 개인 문제를 다룬 내용이 많다고 부정적으로 평가했다. 반면에, 김찬곤(2007)은 구로구의 “정책 토론방”을 분석하였는데, 이 플랫폼은 시민다수가 수평적으로 토론하는 다수:다수 구조이다. 이 토론방은 월별로 한 개의 정책의제를 정하여 1달 동안 시민들이 의견을 올리고 토론하는 플랫폼이다. 2006년 9월부터 2007년 1월까지 5달 동안 5개 의제에 대하여 평균 180개의 의견이 올라왔고, 각 의제당 조회수는 약 2만 개(김찬곤 2007, 63)로, 다수의 시민들이 활발하게 참여하였다고 평가한다. 이상의 선행연구는 서로 다른 플랫폼을 직접 비교하지 않았지만, 소통구조의 차이가 참여의 차이로 이어진다는 시사점을 제공한다.

III. 연구방법

1. 분석 대상

분석 대상은 부산광역시 홈페이지이다. 부산시는 2014년 미래창조과학부가 후원하고 한국인터넷소통협회와 전자신문이 공동으로 주관하여 85개 지표로 구성된 인터넷소통지수 평가에서 공공부문 인터넷 소통대상을 받았다(한국인터넷소통협회 홈페이지 2015/11/26). 인터넷소통 수준이 높은 지역에서 인터넷 플랫폼효과가 잘 드러날 수 있다고 판단하여 부산시를 사례로 선정하였다. 또 다른 이유는 부산시의 홈페이지에는 전자정부 플랫폼과 전자거버넌스 플랫폼, 두 플랫폼이 동시에 운영되고 있어 비교가 용이하다. 부산시 홈페이지는 부산시라는 지리적 조건과 부산시민이라는 조건들이 통제된 상태에서 플랫폼효과를 확인할 수 있는 사례이다.

부산시 홈페이지 중 시민참여 항목에는 “부산시에 바란다”와 “정책포럼”이 동시에 운영된다. 두 플랫폼은 대표적인 시민참여 플랫폼이지만, 소통구조 측면에서 서로 큰

차이를 보인다. “부산시에 바란다”는 “민원24”라는 민원제안 플랫폼과 함께 배치되어 시민이 부산시에 대하여 민원이나 건의사항을 제안하는 기능을 목적으로 한다. 시민이 단독으로 글을 기재하며, 글은 사전심사과정이 없다. 가장 큰 특징은 시민이 묻고 부산시 담당부서 담당공무원이 답변하는 1:1 소통구조이다. 이러한 특징을 고려할 때 “부산시에 바란다”는 전자정부 플랫폼에 속한다고 할 수 있다.

부산시 홈페이지의 “정책포럼”은 시민들 사이의 토론과 의견수렴을 목적으로 한다.⁶⁾ 정책포럼에서 다루어지는 토론 의제는 개인이나 단체가 서면으로 제안하고, 토론 의제가 되기 위해서는 심사과정을 거쳐야 한다. 그리고 의제로 정해지면 1달 동안 다수의 시민이 찬성과 반대의 의견을 말하고 듣는 다수:다수 소통구조이다. 이러한 특징을 고려할 때, 정책포럼은 전자거버넌스 플랫폼에 속한다고 할 수 있다.

분석을 위해 두 유형의 플랫폼에 기재된 글 중 2015년 5월과 6월에 작성된 글들을 선정했다. 2014년 7월부터 2015년 6월까지 1년 동안 “정책포럼”에는 12개의 의제가 토론되었다. 각 토론의 평균 의견 수는 29건이었고, 가장 많은 경우는 56건, 가장 적은 경우는 7건 이었다. 토론은 찬성과 반대 혹은 기타를 정한 후 자신의 의견을 기재하는 구조로 진행되었다. “정책포럼”은 1달에 1개의 의제를 토론하였다. “정책포럼”에서는 4월 28일부터 5월 17일에 “젊음의 거리 문화 해방구는 바람직한 것인가?”라는 의제가 토론되었다. 이 의제는 거리의 명칭에 “젊음”이라는 수식어가 있어 노년층에게 위화감을 조성하므로 수식어를 바꾸자는 제안이다. 두 번째 의제는 5월 18일부터 6월 18일까지 토론된 의제로, 자원봉사자가 봉사로 받은 인증시간을 자신이 간병인을 필요로 할 때 사용할 수 있도록 할 것인가를 다룬다. 두 개의 의제에 대해 제시된 의견 수는 모두 39건이다. 이 중 공개된 의견은 26건인데, 그 가운데 5건은 동일한 의견을 다른 정부 홈페이지에 올렸다는 보고내용이거나 동의한다는 한줄 표시 글이어서 분석에서 제외했다.⁷⁾ 따라서 “정책포럼”의 글 중 21건에 대하여 내용분석을

6) “정책포럼은 부산광역시의 주요정책 등에서 전자공청회를 개최하지 않는 비교적 경미한 사안에 대하여 포럼의제로 등록하여 토론을 거쳐서 시민의 의견을 수렴하는 장이며(부산광역시 홈페이지 2016/02/11),”

7) 5개 글의 내용은 “동의합니다. 비슷한 안건으로 정부에 제안을 해보겠습니다.” “보건복지부에서 제안 답변이 왔습니다. … 여하간 기쁜 소식입니다.” “되기까지 많은 절차가 있으리라 생각이 되지만, 아주 작은 힘이 되는 것이 있으면 좋겠습니다.” “좋은 의견입니다. 어느 지역에서 시행하고 있다고 들었습니다. 전국적인 시행을 기다립니다.” “일리가 있으나 좀 더 생각해 봐야 할 문제인 듯”이다.

실시하였다.

“부산시에 바란다”에는 많은 의견이 게시된다. 하루 평균 20~30건의 의견이 게시된다. “정책포럼” 플랫폼의 분석 대상이 21건인 점을 고려하여 “부산시에 바란다”에 게시된 글 중 5월과 6월의 각각 평일 하루 동안에 게시된 글들을 선정하였다. 5월 29일에는 21건의 의견이 게시되었는데, 이중 8건이 비공개이고, 1건이 단순 질문⁸⁾이어서 이 9건을 제외한 11건과 6월 19일의 24건중 13건의 비공개 글을 제외한 11건, 총 22건을 분석하였다.⁹⁾

2. 분석 방법

1:1 소통구조와 다수:다수 소통구조의 차이는 행위자의 행태 측면에서 사적인 개인과 공적인 시민이라는 두 가지 다른 자기 정체성을 각각 드러나게 한다고 볼 수 있다. 윤석민(2015, 89)은 개인은 다차원적인 정체성을 갖고 있는데, 미디어의 조건에 따라 다른 정체성에 의지하여 행동할 수 있음을 주장하였다. 이 이론에 근거하면, 1:1 소통구조에서 행위자는 개인적인 민원사항을 부산시에 요구하는 사적 개인의 정체성이 두드러질 것이다. 반면에 다수:다수의 소통구조에서 행위자는 사회적 시각을 고려하는 공적인 시민의 정체성에 의지하여 의견을 제시할 가능성이 커진다. 따라서 소통구조의 차이, 즉 플랫폼효과는 게시된 글의 공론화 수준에서 차이가 날 것이다. 또한, 1:1 소통에서 사적 개인의 정체성이 두드러진다면, 행위자는 자신의 글을 비공개로 정할 가능성이 커지게 된다. 행위자가 자신의 주장이 사적 정체성의 발로라고 판단한다면, 그 주장을 제3자에게 알리고 싶지 않을 것이기 때문이다. 반대로, 다수:다수 소통에서 행위자는 공적 시민이라는 정체성으로 주장하기 때문에 제3자에게 자신의 글의 공개를 인정한 상태라 할 수 있다. 따라서 다수:다수 소통구조에서는 공개 글의 비율이 높을 것이다.

부산시 홈페이지에서 플랫폼효과는 공개/비공개 글의 정도와 공론장 수준차원에서 분석하고자 한다. 두 플랫폼에 게시된 글 중 공개된 글의 비율을 비교한다. 글을 비

8) 공무원 시험을 문의하는 글(게재번호 74120)로서 “운전직 공무원 시험 요건에 대형 면허가 있는데 면허 취득일이 언제여야 하는가요?”의 내용이다.

9) 본 연구는 “정책포럼”의 21건과 “부산시에 바란다”의 22건을 분석하여 플랫폼효과를 탐색할 수 있었다. 그러나 더 많은 글을 분석 대상으로 하지 못한 것은 본 연구의 한계이다.

공개로 쓰는 것은 화자인 자신과 청자인 부산시 두 주체만의 대화를 의미한다. 인터넷이 정치적 공론장으로 기능하기 위해서는 다양한 시민들이 참여하여야 한다. 비공개글이 많은 플랫폼일수록 정치참여 수준이 낮다고 할 수 있다. 시민의 정치참여 수준(단계)에 관한 고전적인 이론은 “참여의 사다리 이론”이다(Arnstein 1969). 총 8단계의 참여수준 중에서 정보공개는 3번째 단계에 해당한다. 온전한 참여의 조건은 정보를 공개하고, 함께 결정하는 두 가지 조건을 충족해야 한다. 공개글 혹은 비공개글 쓰기는 정치참여 수준을 결정하는 중요한 기준이다. 물론 개인적인 민원을 전달하기 위해 시민들이 비공개로 글을 쓸 수 있다. 그러나 부산시는 “부산시에 바란다”를 설명하면서 이 플랫폼은 “시민참여”를 위한 공간임을 명시했다. 또한, 부산시 홈페이지에는 민원을 제기할 수 있는 민원 플랫폼으로서 “전자민원” 플랫폼을 별도로 운영하고 있다. 따라서 “부산시에 바란다”는 “정책포럼”과 같이 “시민참여”기능을 수행하기 위해 설계된 플랫폼이다. 시민이 시민참여의 플랫폼에서 자신의 의견을 비공개로 쓰는 것은 시민참여 플랫폼의 설계목적에서 벗어난 행태라 할 수 있다.

다음은 게시된 글의 공론장 수준을 분석한다. 인터넷 플랫폼이 공적인 이슈에 대하여 정보를 공유하고 다양한 관점을 접하며 소통하는 공간이 될 때, 인터넷은 숙의민주주의의 수준을 높이는 공론장이 된다. 대화의 장이 정치적 공론장이 되기 위해서는 대체로 세 가지 조건이 갖추어져야 할 것이다(홍원식 2014; 윤형식 2013; Habermas 1989). 먼저, 일반적 이해가 증진되도록 글은 “논리성”을 갖추어야 한다. 공론장의 주장은 근거와 정당화 논거와 같은 이성적이고 논리적인 글의 요소로 뒷받침 될 때 이해될 가능성이 높아진다. 두 번째는 상호존중과 평등한 의견교환을 통한 “관계성”이다. 신분이나 지위, 부와 같은 사회적 권력 혹은 공권력 등에 의한 어떠한 강제도 없는 자유로운 의사소통상황이 전제되어야 한다. 셋째는 찬성과 반대의 토론을 통해 새로운 합의가 형성되는 “공론형성의 가능성”이다. 상대방을 비판하거나 자신의 입장을 주장하는 글들만으로는 공론이 형성되기 어렵다. 상대방을 고려한 절충안이나 제3의 대안을 제시하는 글들이 의견대립의 교착상태를 해소할 수 있다.

글의 공론장 수준을 분석하기 위하여 박근영·최윤정(2014)의 방법론을 참조하여 적용한다.¹⁰⁾ 주장의 논리성은 게시된 글의 논리 수준과 글자 수로 측정한다. 글이 주

10) 박근영·최윤정(2014)의 연구에서는 공론장 분석을 이성적 합리성, 상호존중, 참여의 평등성, 의견조정성 네 차원에서 하였다. 본 연구에서는 이성적 합리성은 논리성으로, 상호존중은 관계성으로 의견조정성을 공론으로의 수렴 가능성으로 재개념화 하였고, 참여의

장, 근거, 정당화 논거, 추가 근거, 반대의견 언급, 그리고 주장의 범위를 정한 한정사를 포함하였는가에 따라 논리수준을 정한다. 논리수준은 최소 1점에서 최대 6점이다. 글자 수가 많으면 많을수록 많은 정보를 전달하기 때문에 논리수준이 높다고 보았다. 글의 관계성은 악성언어의 수로 평가한다. 욕설, 저급한 언어, 악의적 소문, 조롱 표현, 불신표현의 유무에 따라 평가한다. 공론으로의 수렴 가능성은 글이 비판, 주장, 수용, 교환, 수렴의 5가지 범주 중 어디에 속하는 가를 평가한다. 비판만으로 끝날 때에는 1점, 자신의 주장을 제시할 때는 2점, 의견 차이를 수용할 때는 3점, 상대방과 자신의 의견을 비교할 때에는 의견 교환으로서 4점, 의견을 좁히거나 절충안을 제시할 경우에는 5점을 부여한다.

요약하자면, 전자정부 플랫폼인 “부산시에 바란다”에 게시된 22건의 글과 전자 거버넌스 플랫폼인 “정책포럼”에 게시된 21건의 글에 대하여 공개수준(공개/비공개 비율)과 글의 공론장 수준(논리성/관계성/공론형성의 가능성)을 비교한다. 다수:다수 소통구조를 채택하고 있는 전자거버넌스 플랫폼에서 시민들의 정치참여 수준이 높게 나타날 것으로 예상된다. 전자거버넌스 플랫폼에서 시민은 공개 글쓰기를 더 많이 선택할 것이고, 더 논리적이며 관계 지향적이고, 공론으로 수렴하는 글을 쓸 것이라 예상된다.

IV. 분석

1. 플랫폼에 따른 공개글 비율

“부산시에 바란다”와 “정책포럼”에서 공개된 글의 비율은 차이가 있었다. 시민과 정부가 1:1로 소통하는 “부산시에 바란다”에서는 상대적으로 공개 글의 비율이 낮았고, 시민다수가 말하고 시민들이 서로 소통하는 “정책포럼”에서는 공개 글의 비율이 높았다. 두 플랫폼별 공개/비공개 글의 빈도는 <표 2>와 같다.

평등성은 분석에서 제외했다. 박근영·최윤정(2014)의 연구는 아고라와 네이버 게시판을 분석대상으로 하였기 때문에 동일인이 복수로 의견을 게시하여 참여의 평등성 여부를 분석하였다. 본 연구의 홈페이지 사례 글은 시민 1인이 1회 의견을 게시하였기 때문에 참여의 평등성에서 차이가 없었다.

〈표 2〉 플랫폼별 공개/비공개 글 현황

시민참여 홈페이지 플랫폼 유형		공개 글	비공개 글	전체 글
“부산시에 바란다”	5월 29일 글들	12(60%)	8(40%)	20(100%)
	6월 29일 글들	11(46%)	13(54%)	24(100%)
	소계	23(52%)	21(48%)	44(100%)
“정책포럼”	“짧음의 거리”의제	9(69%)	4(31%)	13(100%)
	“자원봉사”의제	17(68%)	8(32%)	25(100%)
	소계	26(68%)	12(32%)	38(100%)

5월 29일 “부산시에 바란다”에 게시된 글 가운데 공개글은 20건 중 12건으로 60%를 차지했다. 6월 29일에는 그 비율이 46%였다. 조사기간인 2일의 기간에 “부산시에 바란다”에 게시된 글 중 48%가 비공개였다. 반면에 5월 “정책포럼”에서 토론이 이루어진 “짧음의 거리”의제에 대해 공개글이 9건, 비공개글이 4건으로 69%가 공개글이었고, 6월에 토론이 이루어진 “자원봉사”의제에 대해서는 17건이 공개, 8건이 비공개로, 68%가 공개글이었다. 공개글 비율이 전자정부 플랫폼인 “부산시에 바란다”에서는 52%였고, 전자거버넌스 플랫폼인 “정책토론”에서는 68%로서 차이가 있었다.

이러한 결과를 통해 유추할 수 있는 것은 온라인상의 시민들이 온라인의 플랫폼에 따라 다른 행태를 보인다는 것이다. 부산시 홈페이지의 시민 참여란에서 시민은 자신의 글을 공개할 것인지 비공개로 할 것인지를 선택하도록 되어 있다. 이때, 시민들은 “부산시에 바란다”에서는 개인적이고 비밀로 시정부에게만 자신의 요구를 전달하는 비공개 선택이 절반에 육박한다(48%). “정책포럼”에서는 비공개 글 비율이 32%로 낮다. 이것은 다수화자 다수청자의 소통구조가 시민들로 하여금 공개글쓰기를 유도하는 효과를 발휘한다고 볼 수 있다.

“부산시에 바란다”에 비공개로 게시된 글 중에는 공공정책과 관련되어 있어서 공개되어야 할 필요가 있는 글들이 다수이다. 다음 표는 2015년 5월 29일 “부산시에 바란다”에 게시된 글이다. 비공개의 글들이 요구하는 정책들을 나열해 보면, 버스 정류장 이름을 변경하는 것이나, 동해 남부선을 폐지하는 것과 관련된 의견, 버스관리 정책에 관한 것으로 다수 시민에게 영향을 미치는 이슈이다.

이러한 비공개 글쓰기는 온라인 토론장을 사적 소통의 장으로 변질시킨다. 이러한 변질의 1차적 책임은 비공개 글쓰기를 선택한 글쓴이 즉 시민에게 있지만, 부산

〈표 3〉 “부산시에 바란다” 2015년 5월 29일 게시된 제목

공개글 제목(12건)	비공개글 제목(8건)
<ul style="list-style-type: none"> • 버스 배차시간 좀 늘려주세요 • 공무원 시험 문의 • 장애우 콜택시의 등급별 시행에 실망입니다. • 금정산 등산객들의 취사 행위 등 • 시내버스 기사 횡포 고발 • 예산낭비사례 • 사상도서관 • 우리시장 살려 주세요 • 공원에 출입하는 반려동물 감시를 철저히 하시길 바랍니다. • 자동차 요일제 • 100번 버스 승차거부를 고발합니다. • 광고 전단지 수거함 배치 	<ul style="list-style-type: none"> • 기장군 마을버스 정류소 이름 변경 • 부비신문 • 더 좋은 시내버스 • 동해남부선 폐선부지 시민에게 • 시내버스 안내방송이 안 나오고 있습니다. • BIMS 관리해주세요 • 시장님 출근시간에 맞추어 해괴한 짓을 하는 작자들

시가 시민참여의 공간을 비공개로 할 수 있도록 설계한 책임도 있다. 참고로 부산시 홈페이지에는 민원을 제기하는 “전자민원” 플랫폼이 별도로 있다. 즉 부산시는 민원형 플랫폼과 시민참여 플랫폼을 구분해 둔 것이다. 그런데 두 플랫폼의 차이가 없다. 즉 글쓰는 이가 공개 혹은 비공개를 선택하게 한 것이다. 이 때문에 시민참여를 지향하는 “부산시에 바란다”에서도 민원 제기형 글쓰기가 다수 등장한 것이라 해석할 수 있다.

결과적으로 볼 때, 시민이 자신의 글이 다른 시민이 볼 수 없고, 오직 부산시에만 이야기 하는 1:1 소통구조 속에서 시민은 비공개 글을 선택할 가능성이 커진다. 공개글의 비율을 높여 정책토론에 대한 정보공개 수준을 높이기 위해서는 1:1 소통구조보다는 다수:다수 소통구조가 효과적임을 알 수 있다.

2. 플랫폼에 따른 공론장 수준

시민이 글을 쓸 때, 자신의 글이 다른 시민이 볼 수 있다는 전제를 갖고 글을 쓰면 공공성을 더 많이 고려할 것이라 예상할 수 있다. 전자정부 플랫폼보다는 전자거버넌스 플랫폼에서 자신의 글이 다수 시민에게 공개될 가능성이 크기 때문에, 전자거

버넌스 플랫폼에 게시된 글들에서 공론장 수준이 더 높을 것이라 예측할 수 있다. 다음은 두 플랫폼의 글들에 대하여 논리성, 상호관계성, 공동체 구성원들 사이의 수렴가능성의 세 차원에서 비교 분석한다.

1) 글의 논리성

게시된 글이 주장하는 바를 명확히 표현하고, 그에 따른 근거와 주장의 정당화 논거, 그리고 반론에 대한 고려와 자신이 주장이 적용되는 한계선을 제시하면, 독자나 청자들이 이해하기 쉽다. 주장을 논리적으로 전개하는데 필요한 요소를 선행연구에 근거하여 6가지 정하여 게시된 글들을 분석하였다. 6가지 논리 요소는 주장, 핵심근거, 정당화논거, 추가근거, 반대의견언급, 그리고 한정사이다(박근영·최윤정 2014, 53).

“부산시에 바란다”의 글 22건에 대하여 논리성을 분석한 결과, 글에는 주장과 핵심 근거가 있었으나 정당화논거나 반대의견, 그리고 주장에 대한 한정사가 없었다. 22건의 글 중 18건은 2개의 논리요소(주장과 근거)로 구성되었고, 2건은 주장 없이 불만을 토로하는 글이었다. 그 예로서 2015년 6월 29일에 “광안리 해변 포토존 관리 부실”이라는 제목의 글을 제시한다.

“광안리 해변 포토존에 설치된 카메라가 광안대교를 배경으로 초점이 잡혀 있지 않고 사진을 찍으니 하늘을 향해 초점이 잡혀있고 카메라 방향이 우측으로 돌아가 있어 부산명물 광안대교를 배경으로 찍히고자 하였는데 관리소홀로 실망감이 무척 컸음. 요즘 셀카봉으로 많이 찍지만 설치만 되어 있고 관리가 되지 않는 포토존을 어찌...”

위의 글은 현장의 상황을 묘사하는 내용이다. 저자는 이러한 상황 묘사 글을 제시하여 부산시가 현장의 문제를 개선할 것을 요구하고 있다. 그러나 이 글은 논리적 설득력을 갖춘 글이라기보다는 글을 쓴 시민이 자신의 불만을 시에 전달하는 경우이다.

나머지 2개 글은 주장과 근거 외에 반대의견을 거론하였다. 2015년 6월 29일 “184번 506번 노선통합 건의안”이라는 제목으로 게시된 글이다. 이 글에서 반대의견을 거론한 부분은 다음과 같다.

“금사동 일대의 도로가 협소하긴하지만 184번이 현재 금사로50번길을 무리없이 운행하고 있기에 더 많은 대수로 다녀도 무리없다고 판단됩니다. 또한 금사대우아파트~금사역 구간의 급커브 구간이 있습니다만 그 구간에 반사거울을 설치하고 커브길 전에 정차선설치 및 운전자들의 양보 권유 등을 한다면 충분히 대형버스의 통행이 가능할것입니다(저자: 밀줄친 부분이 반대의견을 언급한 부분).”

“정책포럼”에 게시된 글들은 상대적으로 논리요소가 더 많았다. “부산시에 바란다”에 게시된 22건의 글과 “정책포럼”에 게시된 21건의 글에 대하여 비교한 결과는 <표 4>이다. 6가지 논리요소 비교에서 “정책포럼”의 글들의 수준이 더 높다.

“정책포럼”의 글 중 논리성이 가장 높은 글은 5개 논리요소를 갖춘 글로서 2건을 들 수 있다. <표 5>의 글은 “자원봉사 인증시간으로 간병 받을 수 있게 하자”라는 의제에 대하여 반대 토론한 글이다. 하나의 글 안에 주장과, 핵심근거, 추가근거, 정당화논리, 그리고 반대제안을 담고 있다.

“정책포럼”에 게시된 글들은 논리요소가 평균 2.52로서, “부산시에 바란다”에 게시된 글의 논리요소 평균 1.91보다 다소 많다. 전자정부 플랫폼보다는 다수 시민이 화자가 되고 다수 시민이 청자가 되는 전자거버넌스 플랫폼에서 글의 논리성이 더 높았다.

두 플랫폼에 올라온 글의 글자수를 비교하면, “부산시에 바란다”의 분석대상 22건 글의 평균 글자 수는 306자이고, “정책포럼”의 21건 글의 평균 글자 수는 280자이다. “부산시에 바란다”의 글들이 “정책포럼”의 글들보다 더 많은 글자로 구성되었다. 그러나 이러한 평균차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 통계적 평균 차이 검증은 아래 “종합”부분에서 다루고자 한다.

<표 4> 두 플랫폼의 논리 요소 비교

시민참여 플랫폼	분석 대상글	주장	핵심 근거	정당화 논거	추가 근거	반대 의견언급	한정사	소계
“부산시에 바란다”	22	20	17	2	0	2	1	42
		91%	77%	9%	0%	9%	5%	191%
“정책포럼”	21	21	17	7	2	2	4	53
		100%	81%	33%	10%	10%	19%	252%

〈표 5〉 “정책포럼”에 게시된 글의 논리 요소 분석

논리요소	게시된 글
반대제안 언급	반대합니다. 제안하신 내용은 자원봉사를 활성화하기 위해서라도 자원봉사자들이 보람을 느끼도록 할 수 있는 최소한의 사회적 인센티브가 제도적으로 뒷받침되어야 한다는 취지의 제안이란 건 저도 알 수 있습니다.
추가근거	의도는 좋으나 그 의도가 퇴색되지 않게 할 장치가 없다고 보입니다. 지금도 무성의하게 시간 때우기 자원봉사(특히 청소년들)가 상당히 많은 상태입니다. 주로 학생들이 학생기록부를 위한 자원봉사들이죠. 지금도 시스템적으로 자원봉사자들 운용과 그 상황을 관리감독하거나 검증하는 기관이나 과정이 없는데 제안하신 의견이 정책화 된다면 당장은 환영받고 자원봉사도 순증하는 효과는 당연히 있을 거라 봅니다.
핵심근거	그럼, 지금도 관리자 감독이나 검증이 없는 자원봉사계에서 보상을 바라지 않고 순수한 의도로 오랜 시간 자원봉사 하신 분들과 지인관계나 여러 이해관계가 얽힌 자원봉사 기관에서 의미 없이 시간 때우기 식 자원봉사하신 분들과 어떤 방식으로 검증이 가능할까요? 저는 불가능하다고 봅니다.
주장	좋은 제안에 반대의견을 올려 저도 편하지는 않지만 지금의 제도하에서 방법을 찾아야 한다고 생각합니다. 내가 어려움 당했을 때 남이 도와주는 것보단 내가 어려울 때 국가시스템이 도와주는 지금의 복지시스템에서 조금 보완하는 방법이 타당하다고 생각합니다.
정당화 논거	숭고한 자원봉사자들의 뜻과 의도를 지키면서 제안하신분의 의견같은 정말 안타까운 경우도 보듬을 수 있는 방법에 대한 고민은 계속 되어야 한다고 생각합니다. 수백년 동안 민간의 순수 자원봉사 운동이 뿌리 내린 미국·영국 등 선진국에서는 자원봉사자들에 대한 인정·보상은 철저히 비물질적이라고 합니다. 감사편지나 표창, 뱃지 등 간단한 기념품을 주는 게 일반적이라고 합니다. 물론 무조건 따르자는 뜻은 아니고 본질적인 순수한 의도는 그대로 가져가면서 보완하는 게 어떨까 하는 생각입니다. 감사합니다.

2) 글의 관계성

상호존중은 토론 공동체를 형성하고, 공동체가 공론을 형성하기 위한 필수 요소이다. 토론이 상호존중을 유지하기 위해서는 욕설이나 조롱과 같은 표현이 없어야 한다. 두 플랫폼에 게시된 22건과 21건의 글에 대하여 5가지 상호불신의 표현 유무를

조사하였다. 상호불신의 표현으로는 욕설, 저급한 언어, 악의적 소문, 조롱표현, 그리고 불신표현이다. 비교분석한 결과는 <표 6>과 같다.

“부산시에 바란다”의 22건 글의 내용 중 상호불신 표현은 모두 14건이 발견되었다. 저급한 언어의 예는 “교통운영과에서 보내온 등기우편물을 받아보고”라는 제목으로 게시된 글에 포함된 것으로 “이런 한심한 공무원… 웃음 밖에 안 나온다”를 들 수 있다. 조롱표현으로는 “부산시내 불법 펼침 광고물 천지”라는 제목의 글에 나온 내용으로 “지속적인 단속은 없고 용두사미식 단속으로”와 “어이없는 주차단속”이라는 제목의 글에 나온 내용으로 “실태조사를 해보셨으면 당연히 알 수 있는 사실을 나열해봅니다.”를 들 수 있다.

불신표현은 가장 많은 8건이 확인되었다. 이것은 “부산시에 바란다”의 1:1 소통구조와 관련된다. 1:1 소통구조에서는 시민이 유일한 청자인 부산시에 의견을 전달한다. 시민이 기대했던 행정서비스가 이뤄지지 않은 상태에서 글을 쓰기 때문에 글을 작성하는 시민들은 부산시의 행정에 대해 불신을 표현한다. 예를 들면, “자동차 요일제”라는 제목의 글에 포함된 내용으로 “주차할 곳도 없이(없는 상황에서) 차를 가지고 가서 등록해라(하니) 어불성설이다.” 또한, 공원에 반려동물 감시를 요구하는 글 중 “부산시가 단속을 안 해서 그런가 하고 어이가 없었습니다.” “금정산 등산객들의 취사 행위 등”이라는 제목의 글 중 “단속 직원들의 손길이 미치지 못함인 지 근무태만인지 의심스럽더이다.” 또한, “어이없는 주차단속”이라는 제목의 글의 내용 중 “말도 안되는 답변을 하고 책임을 단속과와 관리과를 전화연결로 떠넘기는 전형적인 상황이면 답변회피 행정을 함”이 있다.

“부산시에 바란다”의 22건의 글 중 10건에서 상호존중을 하지 않는 표현이 확인되었다. 반면에, “정책포럼”의 21건의 글에서는 상호존중을 하지 않는 표현이 4건 확인되었다. 욕설은 없었고, 저급한 언어는 2건이 있었다. 예를 들면 “젊음의 거리”에 대한 찬성과 반대 토론에서 “너는 되고 나는 안되고 하는 어정쩡한 문화는 진정한 문

<표 6> 두 플랫폼의 상호존중 비교

시민참여 플랫폼	분석 대상글	욕설	저급한 언어	악의적 소문	조롱 표현	불신 표현	소계
“부산시에 바란다”	22	0	1	0	5	8	14
“정책포럼”	21	0	2	0	1	1	4

화생활에 자유로운 문화생활에 암적인 존재인 것 같습니다.”와 자원봉사자 인증시간을 자신의 간병을 위해 사용하지는 의제에 대한 토론에서 “이 세상엔 피도 눈물도 없다”를 들 수 있다. 악의적 표현은 없었고, 조롱과 불신의 표현은 각각 1건이 확인되었다. 조롱표현은 “젊음의 거리”의제에 대한 토론에서 젊음의 거리를 세대포용적인 단어로 바꾸는 것에 찬성하는 입장을 제시한 글 중 “특정인을 위한 명칭과 행사는 정말로 엉뚱한 발상이군요.”를 들 수 있다. 불신표현은 앞의 글과 같이 찬성입장의 글을 쓰면서 “이 세상을 나 혼자 살아야 한다. — 아무도 나를 도와주지 않는다. 웬지 슬픈 생각이 드네요”를 들 수 있다. 이러한 예를 볼 때, 1:1 소통구조인 “부산시에 바란다”의 글보다 다수:다수 소통구조인 “정책포럼”에서 상호존중의 정도가 더 높았다.

3) 글의 수렴 가능성

온라인 플랫폼이 공론장이 되기 위해서는 온라인 플랫폼에 토론되는 주장들이 공동의 의견으로 수렴되는 속성을 갖추고 있어야 한다. 온라인 토론에 참여하는 시민들이 이견을 이해하며, 차이를 좁히기 위한 절충안이나 제3의 대안을 제시한다면, 공론을 형성할 가능성이 커진다. 따라서 온라인 플랫폼이 공론장으로 기능하고 있는지를 알 수 있는 평가방법 중 하나는 게시된 글의 수렴 가능성을 평가하는 것이다.

게시된 글의 수렴 가능성은 비난, 주장, 수용, 교환, 수렴의 5개 수준으로 구분하여 측정하였다. 비판은 자신과 다른 의견에 대한 부정적 의견이고, 주장은 자신의 의견을 표현한 것이며, 수용은 타인의 의견을 인정한 것이며, 교환은 자신의 의견과 상대방의 의견을 비교한 경우이며, 수렴은 의견 차이를 좁히거나 절충안을 제시하는 경우이다.¹¹⁾ 5가지 수렴 가능성의 수준을 가지고 두 플랫폼의 글 43건에 적용하여 판정한 결과는 <표 7>과 같다.

“부산시에 바란다”에는 비판의 글이 3건이고, 18건이 주장의 글이며, 수용이나 수렴의 글은 없고, 교환의 글이 1건이다. “정책포럼”의 글들 중에는 비판 글이 없고, 주장 글이 16건이며, 수용과 교환의 글이 각 2건이고, 수렴의 글이 1건이다.

“부산시에 바란다”에는 3건의 비판의 글이 확인된다. 2015년 6월 29일 “교통운영과에서 보내온 등기우편물을 받아보고”라는 제목으로 게재된 글이다. 이 글은 부산

11) 이러한 측정방식은 박근영·최윤정(2014, 55)의 연구방법을 참조하여 적용하였다.

〈표 7〉 두 플랫폼의 의견 수렴성 비교

시민참여 플랫폼	분석 대상글	비판	주장	수용	교환	수렴
“부산시에 바란다”	22	3	18	0	1	0
“정책포럼”	21	0	16	2	2	1

시로부터 원하지 않는 우편물을 받은 시민이 행정에 대한 불만을 비판적으로 표현한 글이다.

“어제 등기우편물이 집으로 배달 되어왔다. 어디서 무엇이 왔을까 궁금했다. 그러나? 이런 한심한 공무원...부산광역시청 교통운영과에서 보낸 등기우편물의 내용이다. 승용차 요일제 홍보 리플렛 2장, 물티슈, 플라스틱 부채 그리고 등기우편요금 2,140원 웃음 밖에 안나온다, 감사합니다!!! ^*^”

위의 글은 주장이나 제안이라 보기 어려우며, 글쓴이가 부산시에 대한 불만을 비난조로 표현한 글이다. 또 다른 사례는 “광안리 해변 포토존 관리부실”이라는 제목의 글이다. 이 글 역시 부산시를 비난하는 내용이 주를 이룬다. 이 글은 앞의 논리성 분석에서 논리적 요소를 전혀 갖추지 않은 글로서 인용한 바 있다. 다른 하나는 “어이 없는 주차단속”이라는 제목으로 2015년 6월 29일 게시된 글이다. 이 글도 부산시에 대한 불만을 비난조로 토로한 글이다. 이 글은 “실태조사를 해보셨으면 당연히 알 수 있는 사실을 나열해 봅니다”라고 시작하여 주차단속이 불필요한 상황을 나열한 뒤, 부산시의 주차단속 행정에 대한 불만을 표출하며 글을 맺는다.

“정책포럼”에는 수렴 지향적인 글이 더 많고 비판의 글은 없다. 수렴 지향적인 글은 수용의 글 2건, 의견을 비교하는 교환의 글 2건, 그리고 절충안을 제시한 수렴의 글이 1건이다. 자신의 의견과 다른 타인의 의견을 인정한 예는 다음과 같다. 자원봉사자가 자신이 받은 인정시간으로 자신이 필요할 때 간병 받을 수 있도록 해야 한다는 의제에 대해 반대하는 입장이지만, 찬성하는 다른 의견을 인정한 글이다.

“장기근속 직장인들에게 기업에서 혜택을 주듯이 봉사활동을 장기간 오랫동안 성실하게 하신 분들에게 약간의 혜택을 주는 것은 좋지만 봉사활동 하는 것 그 자체로 내가 나중에 위급할 때 무조건 도움을 받는 방식은 아닌 것 같습니다.(밀줄 친 부분

이 상대의견을 인정한 부분)”

다음 글은 글쓴이가 자원봉사자에게 보상을 주는 것에 반대하면서도 보상을 주장하는 의견이 사회환경적 변화에 따라 정당화 될 수 있음을 인정한 글이다.

“아무런 조건 없이 참여했던 자신의 보람된 시간들이 아니었나 해보며 이제는 사회적인 환경이 많이 변하다 보니 그런 가치관의 변화도 필요하지 않겠는가 해봅시다. (그러나) 어려움에 처했을 때 남이 나를 도와주지 않는 것을 섭섭해 하지 않는 마음도 또 다른 아름다움이 될 거라는 생각도 듭니다.”

다음은 “젊음의 거리” 명칭을 지지하는 자신의 의견과 “젊음의 거리”라는 명칭으로 노인들과 같은 소수자가 소외될 수 있다는 타인의 의견을 비교하면서 주장을 펼친 글이다.

“특정 부류가 많을 수밖에 없는 공간에서 소수 부류를 제외시키는 것은 문제가 될 수 있지만 그러한 것이 아니라 소수 부류가 적다고 해서 명칭을 바꾼다는 것은 조금 아이러니 합니다.”

다음 글도 찬성과 반대 의견의 근거를 비교한 글이다. “젊음의 거리”라는 명칭 사용에 찬성하는 근거로 물리적 특성, 즉 거리의 인프라 때문임을 설명하면서, 인프라가 다를 경우에는 명칭을 변경하는 것이 적절할 수 있다는 의견을 비교한다.

“시민공원 같은 곳은 여러 세대를 아우를 수 있는 문화공연 공간으로 적절할 수 있겠지만, 물론 이를 위해서는 예산, 비용이 많이 들어가겠죠. 젊음의 거리 같은 곳은 자연스럽게 젊은층(20,30대)을 상대로 한 인프라가 형성되어 있다고 봅니다.”

다음은 절충안을 제시한 글이다. 자원봉사자가 자신의 봉사 인증시간으로 간병 서비스를 받을 수 있어야 한다는 찬성 입장과 이러한 혜택이 봉사자의 순수성을 훼손하기에 반대한다는 찬/반 의견을 비교한 후, 감사편지나 배지(badge)와 같이 국가가 명예를 인정하는 수준에서 보상하자는 절충안을 제시한 글이다.

“감사편지나 표창, 배지 등 간단한 기념품을 주는 게 일반적이라고 합니다. 물론 무조건 따르자는 뜻은 아니고 본질적인 순수한 의도는 그대로 가져가면서 보완하는 게 어떨까 하는 생각입니다.”

요약하자면, “정책 포럼”에 게시된 글들이 “부산시에 바란다”에 게시된 글들보다 공동의 의견을 수렴하려는 수용, 교환, 수렴의 글들이 더 많아 수렴 가능성 수준이 높다. 따라서 소통 구조 차이에 따라 글의 수준 차이가 존재함을 알 수 있다.

4) 공론장 수준 종합

두 플랫폼에 게시된 22건과 21건의 글에 대하여 논리성, 관계성, 그리고 수렴 가능성을 분석하고 비교하였다. 글의 논리성은 게시된 글의 논리 요소가 어느 정도 포함되어 있는지를 조사하였고, 글자의 수를 비교하였다. 글의 관계성은 상대방에 대한 욕설이나 비난, 조롱의 표현이 어느 정도 포함되어 있는지를 조사하였다. 공론으로의 수렴 가능성은 글이 상대방에 대한 비판이나 주장에 머물고 있는지 아니면 수용, 교환, 수렴과 같은 수렴적 의견인지를 조사하였다. <표 8>은 공론장의 세부 차원에 대한 빈도차이에 대하여 통계분석을 한 결과이다.

논리성 면에서, “부산시에 바란다”에 게시된 글들은 평균 1.91의 논리요소를 포함하고 있었고, “정책포럼”의 경우에는 2.52의 논리요소를 포함하고 있었다. 평균값의 차이에 대한 평균분석결과, 유의확률이 .035로 나타나, 95%의 신뢰수준에서 두 플랫폼의 글들 사이의 논리성의 수준차이가 검증되었다. 글자의 수 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

관계성 면에서, “부산시에 바란다”의 게시된 글들의 평균 상호비난 요소의 포함 수준은 평균 .64이다. 평균적으로 2건의 글 중 1건에서는 상대방을 비난하거나 조롱하는 표현이 발견되었다. “정책포럼”에서는 상호비난 요소의 평균 수준이 .19로, 5건의 글 중에 1건에서 비난 혹은 조롱 글이 발견되었다. 두 플랫폼 글들의 관계성 평균 차이는 유의확률이 .035로 나타나, 95%의 신뢰수준에서 그 차이가 통계적으로 유의미하였다.

수렴 가능성 면에서도 두 플랫폼의 평균 차이가 통계적으로 유의미하였다. “부산시에 바란다”의 22개 글의 수렴 가능성 평균은 1.95이다. 이 플랫폼에 게시된 글들이 평균적으로 비판(1)수준보다는 높지만 주장(2)수준에 못미쳤다. “정책포럼”의 21건

〈표 8〉 두 플랫폼의 공론장 수준 비교

		평균	표준편차	F 값	유의확률
논리 요소	부산시에 바란다	1.91	.75	4.748	.035
	정책포럼	2.52	.1.08		
글자 수	부산시에 바란다	306.27	217.94	.152	.698
	정책포럼	279.86	225.88		
상호존중	부산시에 바란다	.64	.79	4.778	.035
	정책포럼	.19	.51		
수렴적 글	부산시에 바란다	1.95	.58	4.479	.040
	정책포럼	2.43	.87		

의 글은 평균적으로 주장(2)수준을 넘어 의견 차이를 인정하는 수용(3)단계에 근접하였다. 그리고 두 플랫폼의 수렴 가능성의 평균 차이는 유의확률이 .04로, 95%의 유의 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

서로 다른 소통구조로 설계된 두 플랫폼에서 공론장 수준은 차이가 있었고, 이러한 차이는 통계적으로 유의미하였다. 1:1 소통구조의 전자정부 플랫폼보다 다수:다수 소통구조인 전자거버넌스 플랫폼에서 공론장 수준이 높은 글들이 더 많았다.

V. 결론

정부의 홈페이지를 소통구조에 따라 전자정부 플랫폼과 전자거버넌스 플랫폼으로 구분하여 시민참여의 효과를 비교분석하였다. 전자정부 플랫폼은 시민이 말하고 정부가 듣는 1:1 소통구조이고, 전자거버넌스 플랫폼은 다수 시민이 말하고 다수 시민이 듣는 다수:다수 소통구조이다. 본 연구는 플랫폼의 차이로 정치참여의 수준이 다를 것이라 예상하고 분석하였다. 정치참여의 수준은 정보공개 수준과 공론장 수준의 두 차원에서 비교하였다. 연구 사례는 부산시 홈페이지이며, 부산시가 2014년 인터넷 소통대상을 받았기 때문에 분석대상으로 선정하였다. 부산시 홈페이지에는 1:1 소통구조의 “부산시에 바란다”와 다수:다수 소통 구조의 “정책포럼”이 있다. 2015년 5월

과 6월의 기간 중에 “부산시에 바란다”에 게시된 22건과 “정책포럼”에 게시된 21건을 분석하였다.

분석 결과, 플랫폼효과는 두 가지로 나타났다. 하나는 플랫폼에 따라 공개글 비율이 달랐다. 1:1 소통구조의 전자정부 플랫폼에서 공개글 비율은 52%였고, 다수:다수 소통구조의 전자거버넌스 플랫폼에서 공개글 비율이 68%였다. 두 번째는 공문장 수준의 차이였다. 글의 논리성, 상호존중의 정도, 그리고 공문으로의 수렴 가능성 세 차원에서 전자거버넌스 플랫폼의 글들이 전자정부 플랫폼의 글들보다 공문장 수준이 더 높았다. 논리성 면에서 전자정부 플랫폼의 22건의 글은 주로 주장과 근거라는 두 가지 논리요소만으로 구성된 반면, 전자거버넌스 플랫폼의 글 21건에는 주장의 근거 제시, 반대의견 언급, 한정사등 논리요소들이 더 많이 발견되었다. 글의 관계성 면에서, 전자정부 플랫폼의 글에는 비난, 조롱, 불신의 표현들이 14건 발견되었으나 전자거버넌스 플랫폼에는 4건이 발견되었고 완곡한 표현이었다. 공문으로의 수렴 가능성 측면에서, 전자정부 플랫폼의 글들은 상대방 의견을 비판하고 자신의 의견을 주장하는 수준이었으나, 전자거버넌스 플랫폼의 글들은 주장단계에서 더 나아가 상대방의 의견을 수용하고, 자신의 의견과 비교하며, 절충안을 제시하여 통합하려는 수렴적 글이 발견되었다.

인터넷 플랫폼효과의 검증이 갖는 이론적 함의는 다음과 같다. 먼저, 플랫폼효과라는 개념을 통해 인터넷 효과의 구조요인을 명확히 한 점이다. 또한, 소통구조를 1:1 구조의 “전자정부 플랫폼”과 다수:다수의 “전자거버넌스 플랫폼”으로 분류하고, 다수:다수의 소통구조가 정보공개와 공문장을 활성화하는 효과가 있다는 이론적 경향을 제시한 점이다. 전자거버넌스 플랫폼은 전자정부 플랫폼보다 공개글쓰기의 가능성을 높여 시민참여의 기회를 확장하여 참여 수준을 높인다. 또한, 전자거버넌스 플랫폼은 논리적 글쓰기, 상호존중의 언어사용, 이견에 대한 이해 증진과 타협안 제시 가능성을 높인다. 전자거버넌스 플랫폼은 인터넷 시대에 시민참여 기회를 확대하고 속의민주주의를 실현하는 데 적합하다 할 수 있다.

이러한 이론적 함의는 정책적으로 인터넷 정치참여 활성화 혹은 비활성화의 책임이 정부에게도 있음을 주장하는 근거가 된다. 인터넷 정치참여를 활성화하기 위해서 시민들이 적극적으로 참여할 수 있는 소통의 구조를 마련하는 것이 중요하다. 정부 홈페이지의 소통 구조를 설계하는 주체는 정부이므로, 인터넷 정치참여의 비활성화에 대한 책임중 절반은 정부가 부담해야 한다. 물론 시민의식이 제고되어야 하는 것

도 중요하지만, 소통 구조가 제한적이라면 인터넷 정치참여의 활성화는 기대하기 어렵다. 정부는 홈페이지를 전자정부 플랫폼보다는 전자거버넌스 플랫폼으로 설계해야 할 것이다. 소통 구조를 1:1 구조에서 다수:다수 구조로 전환하여 재설계하는 것이다. 지금까지 정부는 시민 민원의 종결자요, 시민 소통의 관리자이자 심판자였다. 앞으로 정부는 공공정보를 제공하고, 대립적 주장의 논거를 요약하고, 여론을 분석하는 토론 촉진자(facilitator)가 되어야 할 것이다. 정부 3.0의 성공을 위해서는 시민의 의식이라는 행위자 요인뿐 아니라 인터넷 플랫폼이라는 소통구조에 주목해야 한다.

현재 인터넷 정치참여를 연구하는데 있어서 플랫폼효과 연구는 초기단계라 할 수 있다. 다양한 사례를 통해 플랫폼효과를 분석해야 하는 과제가 남겨져 있다. 본 연구는 부산시 홈페이지의 일부 글을 대상으로 분석하였기에 대표성의 한계가 있으므로 향후 더 많은 사례분석이 필요하다. 또한 다른 지방정부와 공공기관들의 홈페이지들을 분석대상으로 하여 플랫폼효과를 비교분석하고, 페이스북, 트위터, 인터넷 포털 등 기술적 차원을 달리하는 미디어의 매체특성을 플랫폼효과 관점에서 분석할 필요가 있다. 이러한 플랫폼효과연구는 전자민주주의를 활성화하는 인터넷 소통구조를 창조하는 데 기여할 것이다.

투고일: 2015년 12월 28일

심사일: 2016년 2월 5일

게재확정일: 2016년 2월 5일

참고문헌

- 김범수. 2015. “뉴미디어의 특성과 투표참여: 2014년 서울시장선거 온라인 설문조사.” 『동서연구』 27권 1호, 51-77.
- 김찬곤. 2007. “구로구의 전자 시민참여 운영현황 및 평가.” 『한국지역정보학회지』 10권 1호, 47-68.
- 민영·노성중. 2011. “한국과 미국 청소년의 인터넷 이용, 정치의식, 그리고 정치참여.” 『한국언론학보』 55집 4호, 284-308.
- 민병익. 2006. “지방자치단체 온라인 주민참여의 행태변화 분석.” 『지방정부연구』 10집 3호, 257-274.

- 민병익·이시원. 2009. “전자정부에서 시민참여의 특성: 기초자치단체 웹사이트 온라인 주민참여를 중심으로.” 『사회과학연구』 25집 4호, 155-175.
- 박근영·최윤정. 2014. “온라인 공론장에서 토론이 합의와 대립에 이르게 하는 요인분석.” 『한국언론학보』 58권 1호, 39-69.
- 부산광역시 홈페이지. 2016. “정책포럼 시상제도안내.” <http://www.busan.go.kr/>(검색일: 2016. 2. 11).
- 서순복. 2004. “지방자치단체 온라인 시민참여에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로.” 『사회과학연구』 20집 1호, 149-187.
- 송경재. 2014. “소셜네트워크서비스 사용자는 참여적인가?; 미국의 정치참여 유형과 SNS.” 『한국과 국제정치』 86집, 59-94.
- 송효진·고경민. 2013. “SNS 정보서비스의 질, 정치 효능감, 그리고 정치참여의 촉진.” 『한국정당학회보』 12권 1호, 175-216.
- 유혜림·송인국. 2010. “웹 서비스 형태 변화에 따른 소셜 네트워크 서비스의 진화.” 『인터넷정보학회지』 11권 3호, 52-62.
- 윤석민. 2015. 『미디어 공정성 연구』. 파주: 나남
- 윤주명. 2001. “시민참여와 행정의 대응성: 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 13권 2호, 143-163.
- 윤형식. 2013. “하버머스의 공론장 개념과 유교적 공론.” 『사회와 철학』 26집, 121-158.
- 이상신. 2015. “소셜미디어와 속의민주주의의 가능성.” 『한국정치연구』 24권 1호, 169-199.
- 이소영·한정택. 2013. “SNS 정치 정보의 질적 수준에 대한 소고.” 『동서연구』 25권 2호, 231-256.
- 이준환. 2014. “2012년 대통령선거와 뉴미디어의 정치적 영향.” 『한국정치외교사논총』 36권 1호, 209-240.
- 장우영. 2013. “트위트스피어의 선거 이슈와 동원: 19대 총선을 사례로.” 『21세기정치학회보』 23집 3호, 247-268.
- 정부 3.0 홈페이지. <http://www.gov30.go.kr/gov30/int/intro.do>(검색일: 2016. 2. 11).
- 정재관. 2013. “정보통신기술 혁명은 위기의 대의 민주주의를 구할 것인가?” 『국제관계연구』 18권 2호, 137-164.
- 정진우. 2006. “국내·외 사례비교를 통한 온라인 주민참여 활성화 전략탐색.” 『한국지역정보화학회지』 9집 1호, 59-77.
- 조성대. 2013. “온라인 소셜네트워크의 교차성과 정치참여: 19대 총선 사례.” 『한국정당학회보』 12권 2호, 157-185.

- 조화순·김정연. 2012. “소셜미디어의 매체 특성과 참여의 커뮤니케이션: 반값등록금 관련 블로그와 트위터 내용분석.” 『사이버커뮤니케이션학보』 29권 2호, 95-130.
- 한국인터넷소통협회 홈페이지. 2014. “제7회 대한민국인터넷소통대상 • 대한민국소셜미디어대상 수상자.” <http://www.kicoa.or.kr> (검색일: 2015. 11. 26).
- 홍원식. 2014. “인터넷 공론장 돌아보기: 소통은 무엇을 위한 것인가?” 『커뮤니케이션 이론』 10권 4호, 263-300.
- Aghaei, Sareh, Mohammad Ali Nematbakhsh, and Hadi Khosravi Farsani. 2012. “Evolution of the World Wide Web: From Web 1.0 to Web 4.0.” *International Journal of Web & Semantic Technology* 3. No. 1, 1-10.
- Arnstein, Sherry R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners* 35. No. 4(July), 216-224.
- Bakos, Yannis and Evangelos Katsamakos. 2008. “Design and Ownership of Two-sided Networks: Implications for Platforms.” *Journal of Management Information Systems* 25. No. 2, 171-202.
- Calista, Donald, and James Melitski. 2007. “E-government and E-governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communications Technologies.” *Public Administration Quarterly* 31. No. 1/2, 87-120.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American voter*. New York: John Wiley & Sons, Inc..
- Claffy, Kc, and David Clark. 2014. “Platform Models of Sustainable Internet Regulation.” *Journal of Information Policy* 4, 463-488.
- D’agostino, Maria J., Richard Schwester, Tony Carrizales, and James Melitski. 2011. “A study of E-Government and E-Governance: An Empirical Examination of Municipal Websites.” *Public Administration Quarterly* 35. No. 1, 3-25.
- Habermas, Jurgen. 1989. *The Structure Formation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Hindman, Matthew. 2009. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipset, Seymour. Martin. 1963. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Moon, M. Jae. 2002. “The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality?” *Public Administration Review* 62. No. 4, 424-433.
- Norris, Pippa. 2000. *A Virtuous Circle? Political Communications in Post-Industrial*

- Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oser, Jennifer, Marc Hooghe, and Sofie Marien. 2013. "Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification." *Political Research Quarterly* 66. No. 1, 91-101.
- Rethmeyer, R. Karl. 2007. "Policy Making in the age of Internet: Is the Internet Tending to Make Policy Networks More or Less Inclusive?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 7. No. 2, 259-284.
- Richard, Elisabeth. 1999. "Tool of Governance." In Barry N. Hague and Brian D. Loader, eds. *Digital Democracy: Discourses and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba, and Henry E. Brady. 2010. "Weapon of the Strong? Participatory Inequality and the Internet." *Perspectives on Politics* 8. No. 2, 487-509.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

ABSTRACT

Online Political Communication and Platform Effect: Busan City Homepage Case

Beomsoo Kim | Yonsei University

Keun-Young Park | Yonsei University

The factors that affect the Internet political participation are classified into the two; one related to agency and the other to structure. By comparing the e-government platform and the e-governance platform, this study exclusively focuses on “Platform Effect,” one of the structural factors of the Internet political participation, which has long been neglected by many scholars.

On E-government platform, because of its unique one to one structure that the government listens to what citizens say, the government tends to control the entire communications and citizens have restrictions in participating in public sphere. On E-governance platform, by contrast, it is more likely that citizens successfully develop the public sphere since multiple numbers of citizens talk to and listen to each other simultaneously. These Platform hypotheses have been applied to two online participation platforms in Busan City Homepage.

The results show that the proportion of publicly opened opinion postings on e-governance platform, “Jeong-Chaek Forum” is greater than that on e-government platform, “Busan-si-e-ba-ran-da” by 68% to 52%. As for the degree to which the public sphere has been developed, if evaluated by opinions posted on these two platforms, e-governance platform is higher than e-government platform in dimensions of logic, relationship, and compromise.

The results of this study suggest that communicative platform is important in

realizing the e-democracy. In particular, the role of e-governance platform is so crucial for e-democracy that it should be considered as important as citizen's choices. In conclusion, if a government intends to drive citizen's vigorous participation in public sphere, it should design e-governance platform.

Keywords: online communication, platform effect, e-government, e-governance, public sphere