

네트워크 거버넌스의 진화? 플랫폼 정부 모델과 전략 분석: '광화문 1번가'를 중심으로

Evolution of Network Governance? Platform Government Model and Strategy Analysis: Focusing on Gwanghwamoon 1st Street

이지형*·박형준**·남태우***

초 록

ICT 발전과 더불어 복잡하고 다원화된 오늘날의 사회는 네트워크 사회라 불리고 있다. 이에 다양한 이해관계자들이 공공영역에 참여하고 소통함으로써 투명성과 효율성을 높이기 위한 네트워크 거버넌스가 주목받고 있다. 다만, 정부가 네트워크를 효과적으로 관리하기 위해서는 의사소통 및 참여를 위한 공론의 장(場), 정보 교환을 위한 매개적 요소 등과 같은 제도적 장치가 체계적으로 갖추어져야 한다. 이에 본 연구는 네트워크 거버넌스 발전을 위한 대응전략으로써 플랫폼 정부를 제시하였다. 그리고 여기에 대한 조건 및 기능 등을 살펴보고 '광화문 1번가' 사례에 적용함으로써 미래 우리나라 정부의 발전방향에 대해 논의하였다. 분석 결과, 광화문 1번가의 운영 과정에서 나타난 낮은 국민 참여율, 의사소통 및 대응능력 한계, 가이드라인 부족 등의 문제점은 현재 광화문 1번가가 진정한 플랫폼 정부를 구현하고 있다고 보기에 다소 어렵다는 결론을 내릴 수 있었다. 이를 통해 본 연구는 다양한 유인책 및 홍보전략, 각 정부 부처의 신속한 대응과 폭넓은 정책수용능력, 양질의 데이터 제공, 그리고 실질적인 플랫폼 관리를 위한 개인정보보호 및 데이터 보안과 예산/조직에 대한 역량 제고가 필요하다는 정책적 함의를 도출하였다.

주제어: 네트워크 거버넌스, 플랫폼 정부, 광화문 1번가

■ 본 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832)

* 李知炯(제1저자): 현재 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정생이자 국정평가연구소에서 연구원으로 근무하고 있다. 주요 관심 분야는 의회정치, 입법갈등, 규제정책, 협력적·네트워크 거버넌스이며, 최근 논문으로는 "입법부의 법안가결에 미치는 영향요인 분석 -제19대 미방위, 국방위, 농림위를 중심으로-(2019)" 등이 있다. (atom159@skku.edu)

** 朴亨峻(교신저자): 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석과 평가, 정책 과정과 변동, 정책실행과 정책설계, 협력적 거버넌스, 정부규제 등이다. 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상(Mosher Award)을 수상했다. (hjpark72@skku.edu)

*** 南泰宇(공동저자): 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심사는 전자정부, 정부혁신, 스마트 시티 등이다. (namtaewoo@skku.edu)

I. 서론

오늘날 사회는 빠르게 변화하는 VUCA(Volatility Uncertainty, Complexity, Ambiguity)¹⁾의 시대에 접어들고 있다. 이에 국민의 행정 및 입법 수요가 증가함에 따라 정부는 투명하고 효율적인 공공 가치의 실현이라는 도전과제에 직면해 있다. 그러나 여전히 정부의 운영방식은 신공공관리(New Public Management: NPM)와 계층제(hierarchical)의 기능주의적·수직적 해결방식(Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2008; 이명석, 2013)을 통한 ‘폐쇄형 구조’ 틀에서 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 결국, 사회문제를 해결하기 위한 정부 주도의 공식적인 권한과 강제력은 늘어나고 있는 ‘사악한 문제(wicked problem)’를 해결하기에는 그 한계가 있다는 것이다(이명석, 2010).

이에 정부를 포함한 다양한 주체들 간에 원활한 정보 공유와 소통을 바탕으로 사회문제를 적극적으로 해결하고자 하는 ‘네트워크’ 형태의 새로운 조정방식이 강조되고 있다(Powell, 1990; Provan & Milward, 1995; Goldsmith & Eggers, 2004; 유재원·소순창, 2005; Agranoff, 2007; Ansell & Gash, 2018).

네트워크는 계층제의 대안으로써 이를 효과적으로 실현하기 위한 다양한 전략 및 역할수행 등이 논의되고 있다. 특히, 네트워크는 광범위한 행위자들의 상호작용을 통해 이루어지기 때문에 (Thompson et al., 1991), 의견을 공유하고 대안을 제시할 수 있는 ‘개방형체계’ 운영방식으로서의 전환과 행정 수요 대응에 탄력성과 투명성을 제고할 수 있는 ‘소통의 장(場)’ 마련이 필수적이라고 볼 수 있다.

한편, ‘플랫폼’이 산업 및 경영 분야의 성패를 결정하는 새로운 비즈니스 모델로 대두되고 있다(최병삼, 2010). 이는 단선적 형태의 ‘선형적 가치사슬(linear value chain)’ 방식이 아닌 수요자와 공급자가 상호작용을 통해 가치를 창출할 수 있게 하는 기술체계로써, 이해관계자들을 참여시킬 수 있는 개방적인 인프라를 제공하고 이에 맞는 거버넌스 원칙을 구축한다(Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016).²⁾

이러한 환경적·기술적 변화는 공공영역에서도 정부와 국민의 상호작용을 바탕으로 새로운 가치를 창출하는 ‘플랫폼 정부’로 전환되고 있다(O'Reilly, 2011; Ansell & Gash, 2018). 예컨대, 미국의 오바마 정부 시절부터 시행되었던 ‘challenge.gov(국민제안 플랫폼)’, 1,500여 개의 개별 포털을

1) Volatility(변동성), Uncertainty(불확실성), Complexity(복잡성), Ambiguity(모호성)의 첫 글자(acronym)를 조합해 제4차 산업 혁명의 대표적인 세계관을 나타내는 의미로 사용되고 있다(Bennett & Lemoine, 2014).

2) Parker et al.(2016)은 플랫폼 거버넌스에 대해 “생태계에 어떤 행위자가 참여하고, 어떻게 가치를 분배하며, 어떻게 갈등을 해결할지에 관한 일련의 규칙”이라고 정의하였으며, 훌륭한 거버넌스는 “부와 가치의 창출, 그리고 모든 이해관계자에게 가치를 배분하는 데 목적을 둔다”고 강조하였다.

통합한 캐나다의 'canada.ca' 등이 플랫폼 정부 구현을 위한 노력의 일환으로 평가되고 있다. 국내에서도 박근혜 정부 출범 당시에 '정부 3.0'³⁾을 통해 새로운 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고자 하였으며(안전행정부, 2013), 문재인 정부 출범 이후에도 '민주주의 서울(과거 천만상상 오아시스)', '국회 톡톡', '광화문 1번가' 등이 시행되면서 국민 참여와 소통에 대한 혁신적인 변화를 모색하고자 하고 있다.

이들 중, 최근 주목을 받고 있는 국민참여형 온/오프라인 소통 플랫폼인 '광화문 1번가'는 제19대 대선 당시 문재인 후보의 공약 소개 웹사이트였던 '문재인 1번가'의 틀을 토대로 구축되었으며, 2019년 1월 31일부터 '광화문 1번가 국민참여플랫폼(약칭 온라인 광화문 1번가)'으로 새로 개편되어 운영되고 있다. '광화문 1번가'는 OECD에서 뽑은 우리나라의 대표적인 정부혁신 사례로서 개편된 지 약 9개월밖에 되지 않았지만, 디지털 플랫폼을 통해 정책 사각지대를 적극적으로 발굴하고자 하는 취지에서 긍정적인 평가를 받고 있다.⁴⁾

이렇듯 '광화문 1번가'는 정부가 플랫폼을 통해 국민과 관계를 구축하여 사회문제를 함께 해결해 나가고자 하는 사례라고 볼 수 있다. 그러나 국민이 직접 가치를 창출할 수 있도록 하는 새롭고 혁신적인 제도임에도 불구하고 그 기능과 발전방안 등에 관한 연구는 전무한 실정이다. 즉, '광화문 1번가'의 구성 형태가 국민 참여 중심의 '플랫폼 정부'로서 인식이 되고 있다는 점을 고려한다면, 그 가치를 제대로 구현하고 있는지 분석할 필요가 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구를 다음과 같이 구성하고자 한다. 첫째, 네트워크 거버넌스에 대한 이론적 논의와 선행연구를 살펴보고 그 흐름 속에서 네트워크 거버넌스에 대한 쟁점과 발전방안을 확인한다. 둘째, 플랫폼 정부에 대한 정의와 기능, 구성전략 등을 토대로 플랫폼 기능이 네트워크 거버넌스의 발전 및 성공조건의 대안으로써 어떻게 적용될 수 있는지 파악하고자 한다. 이상의 과정을 통해 플랫폼 정부 논의에 있어 '광화문 1번가'가 실제 어떠한 모습으로 구현되고 있는지 분석을 시도하여 향후 우리나라 정부가 플랫폼 정부로서 나아가야 할 방향을 제안하고자 한다.

3) 개방, 공유, 소통, 협력을 핵심 가치로 하여 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 지향하는 박근혜 정부의 패러다임으로써, 공공정보를 적극적으로 개방 및 공유하고 부처 간 칸막이를 없애 소통·협력함으로써 국민맞춤형 서비스를 제공하고 일자리창출과 창조경제를 지원하는 것을 목표로 하였다(안전행정부, 2013).

4) "...OECD는 정부혁신의 국제 동향 연구를 위해 매년 전 세계 혁신 사례를 조사하고 있다. 새로운 접근법, 이해관계자 협업, 성과 등을 기준으로 국제사회와 공유할만한 혁신 사례를 선별해 홈페이지에 공개하고 있다. ... '광화문 1번가'와 '생애주기 맞춤형 원스톱서비스'가 혁신 대표 사례에 꼽혔다. 광화문 1번가는 국민 제안을 정책에 반영하기 위한 참여기구다. 49일 동안 운영해 18만여 건의 제안을 접수 받았다"(파이낸셜 뉴스, 2019.08.19.).

Ⅱ. 네트워크 거버넌스에 대한 이론적 논의

1. 네트워크 거버넌스의 개념

현대의 정보화 사회는 ‘네트워크 사회’라 불리고 있다. 이에 과거 정부 주도의 사회문제 해결 방식에서 벗어나 다양한 이해관계자들이 참여하고 협력하여 행정의 효율성과 효과성, 그리고 민주성을 충족시키기 위해 등장한 것이 바로 ‘거버넌스(governance)’⁵⁾이다(이명석, 2002; Kooiman, 2003; 은재호·오수길, 2009). 또한, 이와 같은 맥락에서 ‘네트워크 거버넌스(network governance)’, ‘협력적 거버넌스(collaborative governance)’, ‘메타 거버넌스(meta-governance)’ 등 다양한 거버넌스 형태도 등장하고 있으며 이에 관한 정의는 지금까지도 여러 학자에 의해 다의적으로 분류되어 사용되고 있다(Rhodes, 1996; Stoker, 1998; 이명석, 2002; Whitehead, 2003). 그러나 소통과 협력을 통한 새로운 행정 운영방식의 가능성을 모색하여 공동의 문제를 해결하고자 한다는 점이 논의의 공통적인 핵심이라고 볼 수 있다. 이렇듯 거버넌스에 대한 학문적 관심은 크게 높아지고 있으며, 이와 더불어 민·관 간의 상호작용을 바탕으로 자기 조직적(self-organizing)이며 탈중심적 관계를 기반으로 하는 네트워크 거버넌스 또한 강조되고 있다(Adam & Kriesi, 2007).

행위자들 간의 결속력을 기초로 하는 ‘네트워크(network)’는 시장이나 계층제 구조와 대비(contrasted)되는 비공식적이고 유연한 구조로 되어 있으며 반복적이고, 상호보완적인 활동들의 결과로서 나타나게 된다(Powell, 1990). 또한 네트워크의 효과는 공공이나 비영리 분야에서 ‘공공의 이익’이라는 동기가 부여될 때 더욱 두드러지게 된다(Provan & Milward, 1995). 즉, 민·관 간의 끊임없는 소통과 정보 교환에서 비롯되는 평판(reputation), 우정(friendship), 상호의존(interdependence), 이타주의(altruism)는 네트워크 관계 구축의 핵심 요소라고 할 수 있다(Macneil, 1985).

네트워크 거버넌스에 대한 흐름 역시 다양한 학자에 의해 정의되고 있으며 이에 대한 형성요인이나 형태 등도 여러 관점에서 논의되고 있다. 먼저 Sørensen & Torfing(2009)은 기존의 정부 형태와 기능에 큰 변화를 준 새로운 형태의 거버넌스라고 보았으며, “상호 의존적이고 자율적으로 행동하는 정부(state)·시장(market)·시민사회(civil society)의 행위자들이 규칙, 규율, 공유된 지식 안에서 갈등을 해결하기 위한 협상의 교류”라고 정의하였다.⁶⁾ 또한 여러 종류의 네트워크 형태와 특징,

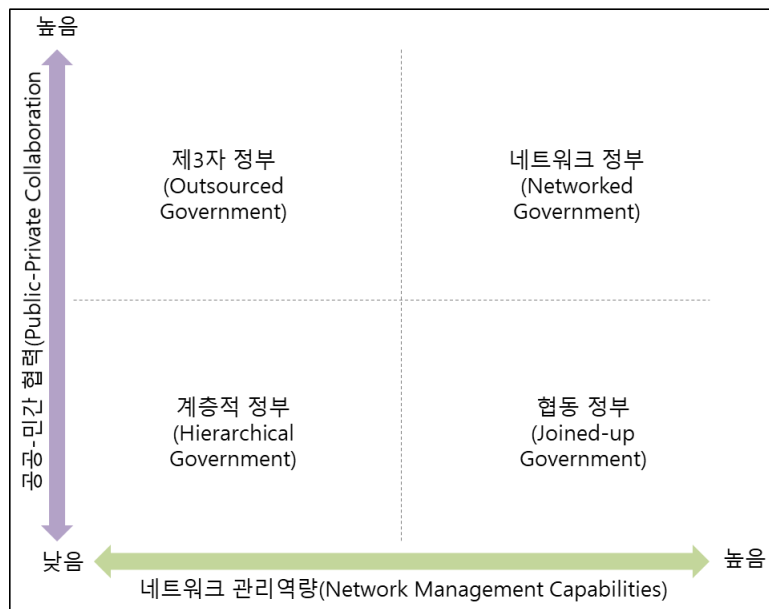
5) 거버넌스의 개념적 기초를 정립한 Rhodes(1996)는 거버넌스를 최소국가(minimal state), 기업지배구조(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회적 인공지능(사이버네틱)체계(socio-cybernetic systems), 자기 조직화 네트워크(self-organizing networks) 등 여섯 가지로 나누어 구분하였으며 이러한 정의는 국가의 공동화(hollowing state), 신공공관리(the new public management), 그리고 정부 간 관리(intergovernmental management) 측면에서 새로운 시사점(new light)을 던져줄 수 있다고 주장하였다.

기능 등을 설명하는 것을 1세대 거버넌스로 규정하고 규범 및 정치적 영향력 평가와 성과 향상을 목표로 하는 2세대 거버넌스의 필요성을 제기하였다.

이와 비슷한 맥락에서 이명석(2011) 또한 네트워크 거버넌스의 발전을 위해서는 이에 대한 조건과 정부의 역할, 그리고 창발성(emergence)에 대한 설명을 제공할 수 있는 '제2세대 네트워크 거버넌스 이론(second generation network governance theory)'의 필요성을 강조하였다. 그리고 네트워크 거버넌스가 '무정부주의(anarchy)'로 잘못 인식되고 있음을 지적하면서 네트워크 거버넌스에서도 정부의 역할은 여전히 중요하며 복잡한 사회문제를 해결하기 위해서는 정부와 정부 외 행위자들 간의 협력과 전문성, 그리고 역량이 매우 중요하다고 보았다.

Goldsmith & Eggers(2004: 9-20)는 현대사회의 정부는 독자적으로 사회문제를 해결하기에는 한계가 있으며 민·관 간의 네트워크를 통한 효율적인 공공서비스 전달의 중요성을 강조하였다. 그리고 네트워크 거버넌스는 공공부문에서 제3자 정부, 통합정부, 디지털 혁명, 소비자 요구에 대한 추세를 대변한다고 보았다. 이와 함께 <그림 1>과 같이 높은 수준의 네트워크 관리 역량과 민·관 협력을 결합함으로써 정책의 성과를 높이고 더 많은 공공가치를 생산할 수 있다는 점을 강조하였다.

<그림 1> 정부의 모형(Models of Government)



- 6) 네트워크 거버넌스는 각각 다른 국가 및 정책 영역에서 다음과 같은 형태를 취하게 된다. 1) 아래로부터의 자발적인 성장 또는 위로부터의 위임이나 설계 2) 공식 또는 비공식 3) 조직 내 또는 조직 간 4) 개방 또는 폐쇄 5) 단단한 결합 또는 느슨한 결합 6) 단기 또는 장기(short or long-lived) 7) 부분별 또는 사회 전반 8) 정책 수립 또는 정책 구현

이처럼 네트워크 거버넌스의 개념 및 형태는 <표 1>과 같이 학자마다 상이하다고 볼 수 있다. 그러나 이들이 공통으로 내포하고 있는 요소를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙집권적인 정부의 운영체제 변화 및 근본적인 사회문제 해결과 관련된다. 둘째, 정부와 민간 간의 개방적인 네트워크 관계, 자발적인 참여와 소통, 전문화, 유연성 등 다양한 맥락들을 파악해야 한다. 셋째, 네트워크의 특성이 분산되고 복잡하다는 점을 고려하였을 때, 인식의 변화, 그리고 합의와 조정(coordination)과 같은 사회적·규범적(normative)인 측면에 대한 노력이 필요하다(Powell, 1990; 이명석, 2010).

<표 1> 네트워크 거버넌스의 개념 및 정의

연구자	개념 정의
Powell(1990)	• 계층제 구조와 대비(contrasted)되는 비공식적이고 유연한 구조로써 반복적이고 상호보완적인 활동들의 결과
Macneil (1985)	• 평판(reputation), 우정(friendship), 상호의존(interdependence), 이타주의(altruism)에서 비롯되는 관계 구축
Adam & Kriesi(2007)	• 자기 조직적(self-organizing)이며 탈중심적 관계를 기반으로 하는 민·관 간의 상호작용에 의한 정책결정
Sørensen & Torfing(2009)	• 상호 의존적이고 자율적으로 행동하는 정부(state)·시장(market)·시민사회(civil society)의 행위자들이 규칙, 규율, 공유된 지식 안에서 갈등을 해결하기 위한 협상의 교류
Goldsmith & Eggers(2004)	• 높은 수준의 네트워크 관리 역량과 민·관 협력을 결합함으로써 정책의 성과를 높이고 민주성을 강화하며 더 많은 공공가치를 생산하는 것

2. 네트워크 거버넌스의 쟁점

1990년대부터 신거버넌스(new governance)로 등장한 네트워크 거버넌스는(Pierre & Peters, 2000; 배귀희·임승후, 2010) 수평적·자기 조직적(self-organizing) 특성 구조에 기반한 상호작용을 강조함으로써 새로운 사회적 조정양식으로 주목받고 있다. 더욱이 제4차 산업혁명에 접어들어 시점에서 수많은 정책적 현안에 대응해야 하는 정부의 역할을 고려한다면 전문화, 혁신, 속도와 유연성의 장점을 지닌(Goldsmith & Eggers, 2004) 네트워크의 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 견해도 네트워크 거버넌스를 통한 이상적인 목표 달성과는 달리 실제 적용되었을 때 다양한 한계점이 발견될 수 있다는 문제점이 있다. 즉, 네트워크를 효과적으로 관리하고 이해하기 위해서는 네트워크 거버넌스가 현실에 반영되었을 경우 보완점에 대한 논의가 필요하다. 이에 기존의 연구들에서 제시하고 있는 네트워크 거버넌스의 한계와 쟁점 등을 제시해 보고자 한다.

첫째, 참여자들이나 각 조직의 다양성 및 중첩성을 고려하였을 때(Goldsmith & Eggers, 2004; 서순탁·민보경, 2005; 김창수, 2007; Adam & Kriesi, 2007) 이들 간에 의사소통 문제점이 발생할 수 있으며 이는 결국 네트워크 내부 정보와 자원의 흐름을 구조화하는 데 문제가 발생할 수밖에 없다.

Goldsmith & Eggers(2004: 9)는 의사소통의 실패가 곧 네트워크 실패의 주요 원인이라 강조하면서 정보가 자유롭게 흐를 수 있는(free-flowing information) 의사소통 채널이 확립되어야 한다고 강조하였다. 이에 디지털 중심의 의사소통 수단을 구축해야 하며 공무원과 민간을 같은 장소에 위치시켜(co-location) 면대면 대화(face-to-face)를 활성화하는 것이 신뢰를 구축하는 데 도움이 된다고 보았다.

이러한 지적은 최근 공공영역에서 인터넷을 통한 소통방식이 강조되는 반면 여기에 접근성이 낮은 국민들의 소외가 발생할 수 있음을 고려하여 오프라인 형태의 소통방식 확립에 대해서도 고민할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

둘째, 정부가 국민이 정책의제나 결정에 대해 적극적으로 참여할 방법이나 도구를 개발하지 못하거나 의견을 수용하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. ICT의 발전과 더불어 개방적인 형태로 변화하고 있는 네트워크에서는 다양한 문제를 해결하기 위해 국민의 활발한 참여 형태가 나타나게 된다(장우영·송경재, 2019). 그러나 정부가 국민의 접근(access)을 제한하거나 의견을 수용할 수 있는 능력을 확보하지 못한다면 성공은 보장될 수 없다. 따라서 정부는 국민의 니즈를 명확하게 파악하고 반응해야 하며 참여와 토론을 촉진시킬 수 있는 제도적 도구와 기회를 제공해야 한다. 또한, 정책결정 과정에서 다양한 이해관계자들 간의 의견 충돌이나 갈등을 완화할 수 있는 정부의 조정능력과 책임의식이 함께 수반되어야 한다.

셋째, 제공되는 정보가 불충분하거나 이를 효과적으로 전달하기 위한 매개적 요소가 불분명한 문제가 발생할 수 있다. 다양성(diversity), 복잡성(complexity), 역동성(dynamics)이 특징인 현대 사회는 공공과 민간영역의 경계가 희미해져 이들 간의 상호작용이 중요한 요소로 작용하고 있다(Kooiman, 2000: 142).

이에 네트워크는 수많은 대안을 탐색하고 사회문제 해결을 도모하고자 하는 것이기에 정부는 투명한 정보를 공개할 수 있는 제도적 장치를 확보함으로써 최상의 공공가치를 생산해야 한다(Goldsmith & Eggers, 2004). 이는 국민이 새로운 역할을 수행함에 있어 정부가 정보의 공유를 제한한다면 국민의 지식(knowledge)은 한계가 있을 수밖에 없으며(Rhodes, 1996: 667) 더 나아가 문제를 해결하는 데에도 제약이 있을 수밖에 없기 때문이다.

이처럼 네트워크 거버넌스를 발전시키기 위해서는 반드시 선행되어야 할 요소가 존재한다. 이는 민간·시장 부문이 성숙하지 않은 상황에서 새로운 패러다임이라는 인식만으로 네트워크식 시스템을 국정에 무조건 도입하는 것은 바람직하지 않으며 오히려 정부의 책임을 민간에 넘기게 되는 정치적 의도로 이용될 가능성이 크기 때문이다(조성한, 2005).

이러한 점을 통해 네트워크 거버넌스를 발전시키기 위한 정부의 역할을 종합하면 다음과 같다. 먼저 네트워크를 통한 문제해결 조건 등을 파악하고 의사결정 과정에 다양한 사회구성원들을 적극적으로 끌어들일 수 있는 인센티브(incentives)를 제공하여 협력적인 관계를 구축해야 한다. 즉, 정부는 오히려 전문가적인 기능을 수행해야 한다는 것을 의미한다(이명석, 2011). 그리고 국민에게 명확하고 충분한 정보를 제공하고 의견을 수렴할 수 있는 네트워크 관리기능을 갖추어야 한다(Sørensen & Torfing, 2009). 특히 공개토론 및 강연과 같은 소통의 장(場)을 마련하여 숙의와 국민 참여 확대를 위해 노력해야 한다.

Ⅲ. 플랫폼 정부에 대한 이론적 논의

1. 플랫폼 정부의 개념

플랫폼의 어원은 ‘plat(구획된 땅)’과 ‘form(형태)’의 합성어로서 사람들이 기차를 타고 내릴 수 있는 승강장, 연설이나 공연을 할 수 있는 ‘발표장’, ‘단’, 컴퓨터 시스템이나 스마트폰의 기반이 되는 소프트웨어 유형 등으로 정의된다(Cambridge Dictionary).⁸⁾ 이렇듯 플랫폼에 대한 개념은 산업군, 장소, 분야별로 다양하게 사용되고 있는데 본 연구는 정부와 민간을 연계해 줄 수 있는 장(場)의 개념으로서 그 역할과 기능을 살펴보고자 한다.

최근 전 세계적으로 주목받고 있는 아마존, 애플, 구글, 페이스북 등과 같은 비즈니스 기업들은 공통점이 있다. 이들은 바로 PC, 스마트폰, 인터넷 등의 ICT 기술을 기반으로, 거래나 소통에 참여하는 이해관계자들에게 가치와 혜택을 연결해줌으로써 새로운 부가가치를 창출하는 플랫폼 비즈니스

7) Sørensen & Torfing(2009)은 네트워크 관리를 효과성(effectivity)과 민주성(democracy)으로 구분하였다. 효과성은 거래비용 감소 및 네트워크 행위자들 간의 역량 강화를 위한 충분한 자원 제공과 혁신을 장려하기 위해 수단을 유연하게 조정하는 것이다. 민주성은 네트워크 내에서 평등을 촉진하기 위해 약하고 소외된 네트워크 행위자에게 권한을 부여하여 정보의 적절한 순환을 통해 투명성을 확립하는 것이다.

8) “...a long, flat raised structure at a railway station, where people get on and off trains...the raised part of the floor in a large room, from which you make a speech or give a musical performance...the type of computer system or smartphone you are using, in relation to the type of software...”

모델을 구현하고 있다는 점이다.

이러한 변화는 기존에 다수의 기업이 채택하고 있는 전통적인 '파이프라인(pipeline)'⁹⁾과 달리 (Parker, van Alstyne & Choudary, 2016), 생산자와 소비자의 상호작용으로 다양한 방식의 가치를 만들어내는 플랫폼 형태로의 전환이 이루어지고 있다는 점을 반영하는 사례이다. 이렇게 플랫폼이 급부상하게 된 이유는 고객 수요가 다양해짐에 따라 기업은 유연하고 신속하게 서비스나 제품을 제공해야 하고, ICT 발전으로 인해 네트워크 효과(network effect)가 증대되면서 수요자와 공급자 간 원활한 소통 및 정보 교류가 필요해졌으며, 글로벌 경쟁 심화와 기술혁신의 가속화 등으로 플랫폼 활용을 통해 비용 절감, 수익 증대, 산업 주도권 확보 등이 수월해져 왔다는 데 있다(최병삼, 2010; 노규성, 2014).

이로 인해 플랫폼은 다양한 분야에서 핵심전략으로 손꼽히고 있으며 산업, 경영, 경제를 넘어 공공영역에서도 플랫폼 정부 구현을 위한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 예컨대, 플랫폼 기능은 행정기술(정보의 접근성 및 활용성)의 변화, 국민의 다양한 행정 수요 반영, 정부의 투명성 강화 등을 위한 요소로 활용될 수 있다. 또한 플랫폼의 기반이 네트워크 효과를 통한 상호연결 및 소통, 새로운 가치 창출이라는 점을 통해 네트워크 거버넌스의 발전을 위한 새로운 도구(tool)로써 활용될 수 있다.

플랫폼 정부에 대한 개념이나 기능은 Ansell & Gash(2018)¹⁰⁾가 강조한 바와 같이 현재까지도 각 국가 또는 연구자별로 다양하게 제시되고 있다. 예컨대, 'open government', 'lean government', 'platform government', 'Gov 2.0' 등 플랫폼을 활용한 다양한 정부의 형태가 등장하고 있다. 이는 플랫폼이라는 개념이 경제 및 비즈니스 모델에서는 활발하게 활용되어 왔으나(명승환·허철준·황성수, 2011), 공공영역에서 논의된 지는 얼마 안 되었으며 이에 광범위하고 다양한 관점에서 사용되고 있다는 것을 알 수 있다.

먼저 플랫폼으로서의 정부는 중개인(intermediary)의 역할을 함으로써 사람들을 연결하며 혁신적인 공공서비스의 전달을 촉진할 수 있다(Accenture, 2018). 이는 데이터의 공개, 참여자들 및 조직 간의 응집력 강화 측면에서 긍정적인 효과를 제공할 수 있다는 점을 시사한다. 그리고 이러한 효과를 높이기 위해서는 다양한 기술 등을 통해 소셜 미디어나 인터넷을 적극적으로 활용하여 플랫폼에 맞는 원칙과 가치를 높이는 것이 중요하다(Gorwa, 2019).

9) 가치의 창출이나 이동의 흐름이 단계적으로 일어나게 되며 제품은 파이프라인의 한쪽 끝에서 생산자에게 디자인되고 제조된 후, 반대쪽 끝에 있는 소비자에게 전달된다(Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016).

10) 플랫폼의 개념(concept)은 정립되지 않았기에 다양한 도전에 직면해 있으며 이에 용어를 구체화하고 그 가능성을 입증시키기 위해서는 플랫폼이 무엇을 수반하는지, 관련된 아이디어에 어떻게 적용될 수 있는지를 명확히 하여 거버넌스의 맥락에 적용해야 한다고 보았다(Ansell & Gash, 2018: 23).

Janssen & Estevez(2013)는 플랫폼이 정부가 이해관계자에게 부가가치를 전달하기 위한 도구라고 하였으며 수많은 상호작용과 네트워크로 구성된 복잡한 환경을 다루기에 유용한 방법이라고 보았다. 또한 시민들과의 정보 공유, 서비스 제공과 함께 민간이 선호하는 방식으로 정책을 조정할 수 있는 환경을 조성할 수 있다고 강조하였다.

한편, 국내에서도 플랫폼 정부에 대한 개념 및 특성에 관한 연구들이 활발하게 논의되고 있다.

이기식(2012)은 “이해당사자들이 추구하는 가치(이해관계 포함)를 담은 틀을 정부가 전자적으로 제공하고, 이들 간의 상호연계를 통해 부가가치를 창출하는 그 무엇 또는 상생의 생태계”로 정의하였다. 이를 통해 IT 또는 ICT 기술의 활용, 3A(Access-Attract-Achieve)의 흐름, 외부협력자들의 협력과 관심, 기능 중심으로 접근해야 플랫폼의 형성이 적실성을 가질 수 있다고 보았다. 명승환·허철준·황성수(2011) 또한 비슷한 맥락에서 정부가 구축한 장(場)에 사용자(국민, 기업, 정부 등 모든 행위자를 망라)가 접근하여 새로운 서비스를 창출함으로써 사용자의 부가가치가 증대되는 정부의 기능으로 보았다.

이상에서 살펴본 플랫폼 정부의 개념을 정리하자면 다음과 같은 개념으로 재정의할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 “공공영역에서 정부·시장·시민사회를 구성하는 다양한 이해관계자들이 ICT 기술을 기반으로 한 ‘플랫폼’이라는 매개체를 통해 다양한 정보를 공유하고 소통함으로써 접근성·투명성·민주성을 강화함과 동시에 새로운 공공가치(public value)를 창출해내는 개방형 형태의 거버넌스 구조”로 정의하고자 한다.

2. 플랫폼 정부의 형태와 기능

첫째, 플랫폼 정부의 개념을 주창한 O'Reilly(2011)는 web 2.0이 가진 디지털화를 공공영역에 도입하여 정부가 열린 플랫폼으로서 이해관계자들의 혁신을 유도할 수 있도록 하는 ‘정부 2.0(government 2.0)’으로의 변화를 주장하였다. 즉, 인터넷을 활용하여 정부의 기획 능력 및 데이터 개방성을 높이고 시민의 진정한 참여(true engagement)를 독려함으로써 정책을 함께 디자인하는 것이 핵심이라고 볼 수 있다(O'Reilly, 2011). 또한, 플랫폼 정부가 지속성을 유지하기 위해서는 다양한 활동 등을 통해 시민이 적극적으로 개입할 수 있는 환경을 조성하고 공공정보를 더욱 원활하게 수집, 분석할 수 있는 새로운 형태를 구축해 나가야 한다(O'Reilly, 2011).

둘째, 그동안 정부 기능의 변화 측면에서 가장 많이 논의되고 있는 ‘열린 정부(open government)’이다. ‘열린 정부’는 정부가 정보를 시민들에게 원활하게 전달하거나, 정책 현안에 관한 결정 과정을 개방하여 시민들의 참여를 확대하는 것으로 정의되며(김구, 2018), 투명성, 참여, 협업에 대한

통찰력을 제공한다. 즉, '열린 정부'는 인터넷과 소셜 미디어 등의 플랫폼을 활용하는 '관리적(managerial)' 상호작용 방식을 통해 시민들의 참여 가능성을 높임으로써 실질적이고 광범위한 접근이 이루어져야 한다(Harrison et al., 2012). 또한 신뢰할 수 있고 유용한 데이터를 제공함으로써 실효성 있는 아이디어를 교환하는 방식으로 나아가야 한다. 이를 통해 시민들의 적극적인 참여와 투명성이 확장될 때 비로소 진정한 공공가치가 실현될 수 있다. 이러한 노력은 해외에서도 정부가 플랫폼을 통해 해결해야 할 문제를 제기하고 국민으로부터 아이디어를 얻는 사회문제 해결 플랫폼인 미국의 'challenge.gov'부터 기후, 에너지, 건강 등의 전문적인 분야들을 과학자와 국민이 함께 발굴하고 기획하는 독일의 '시민과학자 참여 플랫폼(Bürger schaffen Wissen)' 등에서 활발하게 나타나고 있다.

셋째, 온라인 서비스 제공, 오픈 데이터, 참여적 혁신 및 공공부문의 복잡성 감소를 목표로 하는 '얇은 정부(lean¹¹⁾ government, l-government)'이다. 'Doing more with less', 즉, 작은 정부를 지향하고 있는 오늘날의 추세와 더불어, 국민에게 권한을 부여함으로써 사회문제를 효과적으로 해결하고 행정의 비효율성을 줄이는 것이 'l-government'에서 요구되는 정부의 역량이라고 볼 수 있다(Janssen & Estevez, 2013). 특히 'l-government'의 핵심은 정부가 웹(web)이나 소셜 미디어 등과 같은 플랫폼¹²⁾을 활용하여 대중과의 관계기반을 새롭게 구축하는 것이다(Millard, 2018). l-government의 주요 전략은 다음과 같다(Janssen & Estevez, 2013).

첫째, 공공부문에 정부의 역할을 축소하고 민간을 적극적으로 참여시키는 것이다. 둘째, 정부는 오케스트라의 지휘자와 같은 조정(steering) 역할 뿐만 아니라 민간 간에 상호작용이 원활히 작동될 수 있도록 촉진자(facilitator)의 역할 또한 수행해야 한다. 이는 단순히 정부가 공공영역에 사람들을 끌어들이는 역할에 그치는 것이 아니라 행위자들을 연결해주거나 협력을 가능케 하는 역량을 갖추어야 한다는 것이다. 셋째, 모든 종류의 정보를 공개하고 서비스를 제공할 수 있는 플랫폼 형태의 기반시설(infrastructure)을 구축하는 것이다. 그리고 구축한 플랫폼을 다른 공공영역의 플랫폼과 연계하여 맞춤형 통합 시스템을 마련해야 한다(〈표 2〉참조).

11) 민간영역에서의 lean은 낭비를 줄이고 가치를 창출하는 데 주력하는 것을 의미하며 공공영역에서도 이와 비슷하게 정부에 소비되는 예산이나 인력의 낭비를 줄이고 새로운 공공가치를 창출하는 데 주력하는 것을 의미한다(Janssen & Estevez, 2013).

12) 정부가 플랫폼에 국민을 참여시킴으로써 적은 예산으로 더 많은 행정서비스를 제공할 수 있으며 이러한 플랫폼의 도입은 상호작용, 네트워크 및 협력적 행위자로 구성된 오늘날의 복잡한 환경을 다룰 수 있는 도구라고 보았다.

〈표 2〉 플랫폼을 활용한 차세대 정부의 개념, 전략 및 기대효과

구분	연구자	핵심 개념	전략 및 기대효과
플랫폼 정부·거버넌스 관점	Accenture (2018)	• 중개인 역할을 통해 협력을 촉진하고 혁신적인 공공서비스의 전달을 촉진하는 기능	• 공공데이터의 공개 • 참여자들 간의 응집력 강화 • 네트워크 효과 제고
	Gorwa (2019)	• 디지털 방식을 통해 행위자 간의 복잡한 관계를 중재하고 플랫폼에 맞는 원칙과 가치에 접근하는 것	• 민간 기업의 기술 및 소셜 미디어 활용 • 투명성과 책임성 제고
	이기식 (2012)	• 이해당사자들이 추구하는 가치를 담은 틀을 정부가 전자적으로 제공하고, 이들 간의 상호연계를 통해 부가가치를 창출하는 그 무엇 또는 상생의 생태계	• IT 또는 ICT 기술의 활용 • 3A(Access-Attract-Achieve) • 다면시장의 특성, 협력과 관심
	명승환 허철준 황성수 (2011)	• 정부가 구축한 장(場)에 사용자가 접근하여 새로운 서비스를 창출함으로써 부가가치가 증대되는 정부의 기능	• 상호 간의 네트워크 강화 • 부가가치의 창출 • 정부와 국민 간 협력 증대
	신열 (2017)	• 국민이 참여하는 플랫폼을 활용해 정책을 설계하거나 서비스를 제공	• 고품질의 데이터 개방 • 국민이 쉽게 접근 및 참여를 표출할 수 있는 구성 • 유사한 서비스의 통합
정부 2.0 관점	O'Reilly (2011)	• 플랫폼 활용을 통해 정부의 기획능력 및 데이터의 개방성을 높이고 시민의 참여와 협력을 통해 정부 정책을 함께 디자인 하는 것	• 개방형 표준을 통한 혁신과 성장 • 단순한 시스템 • 참여설계 디자인 • 시민이 적극적이고 쉽게 참여할 수 있는 환경 조성
열린 정부 관점	김구 (2018)	• 정부의 정보를 원활하게 전달하고 의사결정 과정을 국민의 참여를 통해 개방	• ICT 개방을 통한 투명성, 참여, 민첩성, 반응성 제고 • 데이터 통합 • 정부와 시민들 간 소통
	Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012)	• 정책결정 영역에 국민이 접근하여 정책 과정에 영향을 미칠 수 있는 개방성의 정도	• 모든 국민의 다양한 의견과 의사결정을 수용하기 위한 공간 • 접근에 대한 용이성 • 국민의 비전(vision)과 목소리(voice)를 만들어내는 것 • 공개적 미팅(meeting)
	Harrison et al. (2012)	• 플랫폼을 활용하는 “관리적(managerial)” 상호작용 방식	• 시민참여 가능성 증대 • 실질적이고 광범위한 접근 • 신뢰할 수 있고 유용한 데이터 제공

구분	연구자	핵심 개념	전략 및 기대효과
얇은 정부 (lean government) 관점	Janssen & Estevez (2013)	정부가 이해관계자에게 부가가치를 전달하기 위한 도구	- 정부의 역할 축소/민간 참여 - 촉진자 역할 - 모든 종류의 정보 공개 - 다른 플랫폼 및 서비스의 통합 및 연계
개방형 거버넌스 (open governance) 관점 ¹³⁾	Millard (2018)	공공부문에 자원이나 기술 등을 적극적으로 투입하여 혁신과 협력을 최대화하는 것	- ICT 기술 활용 - 쉬운 접근성 및 활용성 - 개방적인 자산, 참여, 서비스

3. 네트워크 거버넌스 발전을 위한 플랫폼 활용의 필요성

네트워크 거버넌스는 관료제와 같은 전통적인 사회문제 해결방식의 한계를 보완하고 구성원들 간의 협력과 상호작용을 추구하는 제3의 조정양식으로써 공공의 가치를 구현하는 데 기여해왔다. 이를 통해 바람직한 네트워크 효과가 실현될 수 있도록 하는 것이 오늘날 공공부문의 큰 과제로 남아있다. 하지만 앞서 제시한 바와 같이 네트워크 거버넌스는 다양성, 복잡성, 상호의존성을 통한 효과적인 네트워크 관리가 요구되기에 1) 의사소통을 위한 공개적인 공론장(장인봉, 2004; Goldsmith & Eggers, 2004), 2) 구성원들 간의 상호작용 및 관계의 지속성을 위한 네트워크 효과 증진(Kickert, Klinjin & Koppenjan, 1997; 최영출, 2004), 3) 효과적인 정보 교환을 위한 도구(Sørensen & Torfing, 2009), 4) 행정절차의 투명성을 제고할 수 있는 운영기제가 필요하다. 즉, 네트워크 거버넌스가 실제 현실에서 효과적으로 적용되기 위해서는 단순히 조건들을 파악하는 데 그치는 것이 아니라 어떤 방식으로 운영되어야 하며 어떠한 도구를 활용하여 문제점을 보완해야 하는지 등을 체계적으로 파악하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 견해의 요소는 정부가 '플랫폼'이라는 매개체를 통해 정부와 시민 간의 관계를 평등하게 하고 의사소통을 원활하게 함으로써 네트워크 거버넌스의 유연성과 민주성 그리고 참여 수준을 높일 수 있다. 또한 디지털 기술의 활용은 국민이 자신의 의견을 더욱 쉽게 표현하고 제안할 수 있기에, 공공 문제에 대한 시민의식 향상과 정책결정의 수용성(acceptance)을 높일 수 있는 요소로 작용할 수 있다(Wijnhoven, Ehrenhard & Kuhn, 2015: 32).

한편, 플랫폼의 활용은 국민뿐만 아니라, 정부 또한 다음과 같은 기대효과를 예상해볼 수 있다.

13) lean government(doen more with less)를 넘어선 open governance(doen more with more through leveraging) 시스템 구축

첫째, 공공서비스 전달방식에서의 효율성을 도모할 수 있다(Fishenden & Thompson, 2013). 이는 기존의 개별 포털사이트이나 오프라인에서 진행되어오던 행정서비스를 플랫폼에 통합함으로써 행정의 부담과 예산 그리고 복잡성을 줄임과 동시에 인력 및 조직관리 역량을 높이는 것이다. 둘째, 실시간으로 제안되는 국민의 사회문제나 요구를 신속히 파악하고 대응함으로써 유연하게 대처할 수 있다. 즉, 플랫폼을 통해 정책 사각지대를 발굴하고 국민이 선호하는 방식으로 나아감으로써 정책 설계 역량을 높이고 불확실성을 줄일 수 있다. 셋째, 공공데이터나 정보 또는 정부가 고민하는 정책 현안들을 공개함으로써 정보를 받는 국민으로부터 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있다.

IV. 사례연구의 설계

1. 사례분석의 틀

본 연구는 네트워크 거버넌스의 발전에 필요한 조건을 플랫폼 정부의 구조적·기능적 측면과 접목하여 향후 우리나라 정부의 공공가치 실현 방안을 제시하고자 한다. 즉, 플랫폼 정부의 운영 메커니즘이 네트워크 거버넌스의 이론에서 지적된 한계의 현실적인 보완점으로 적용될 수 있다는 것을 전제로 연구를 진행하고자 한다. 이에, 앞서 제시한 플랫폼 정부의 전략 및 기대효과에 관한 선행연구를 바탕으로 1) 접근성/편의, 2) 적극성/참여, 3) 투명성/공개, 4) 대응성/수용, 5) 효율성/성과 등 다섯 가지로 유형화하였으며 그 기준은 <표 3>과 같다.

<표 3> 플랫폼 정부 전략 도출 기준

범주	세부내용	선행연구
접근성/편의	• ICT 기술 및 소셜 미디어 활용 • 접근 및 활용의 용이성 • 구체적인 가이드라인	이기식(2012); Meijer et al. (2012); 신열(2017); 김구(2018); Accenture(2018); Millard(2018); Gorwa(2019)
적극성/참여	• 인센티브 제공 • 온/오프라인 개방형 소통채널 • 광범위한 국민 참여	명승환·허철준·황성수(2011); O'Reilly (2011); 신열(2017); Ansell & Gash(2018)
투명성/공개	• 맞춤형 서비스 통합/연계 • 양질의 데이터 • 투명한 정책결정 과정 공개	Harrison et al. (2012); Meijer et al. (2012); Janssen & Estevez(2013); Wijnhoven et al. (2015); 신열(2017); Accenture(2018); Gorwa(2019)

범주	세부내용	선행연구
대응성/수용	• 국민의 정책 제안/결정 반영 • 정부의 수용 및 대응능력	O'Reilly (2011); Harrison et al. (2012); Meijer et al. (2012); Wijnhoven et al. (2015)
효율성/성과	• 인력/조직관리 역량 제고 • 협력 증대 • 부가가치 창출/교환	명승환·허철준·황성수(2011); 이기식(2012); 신열(2017); Accenture(2018); Ansell & Gash(2018)

첫째, 접근성/편의 측면에서 네트워크 효과를 통한 플랫폼의 활용성을 높이기 위해서는 ICT 기술 및 소셜 미디어의 활용과 함께 운영규칙이나 활용방법 등을 체계적으로 제공할 수 있는 전략이 수립되어야 한다. 앞서 제시한 '열린 정부'나 '얇은 정부'에서도 플랫폼 활용의 핵심 요소는 바로 ICT 기술이다. 이는 정부와 국민 간의 상호작용뿐만 아니라(Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012; Janssen & Estevez, 2013) 시공간의 제약 없이 정보나 데이터를 공유할 수 있게 해줌으로써 행정의 효율성을 높이고 상호 간의 참여를 촉진하는 역할을 한다.

또한 플랫폼의 성공 여부는 참여자를 초기에 확보하는 것이 중요하다(최병삼, 2010). 따라서 정부는 국민이 쉽게 플랫폼을 활용하고 이해할 수 있는 구체적이고 명확한 가이드라인을 제시하여 플랫폼 운영에 대한 활성화를 도모해야 한다. 이를 통해 사용자의 편의를 높이고 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 플랫폼의 개방성과 확장성의 가치가 제대로 실현될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 적극성/참여에서는 인터넷의 활용이 어려운 사용자를 위한 온/오프라인 결합 서비스를 제공함으로써(명승환·허철준·황성수, 2011: 2) 플랫폼의 시너지 효과를 끌어내야 한다. 그리고 경제적 혜택을 포함하여 자신의 의견이 정책에 실제로 반영될 수 있다는 성취감 등을 통해(신열, 2017) 광범위한 참여를 도모해야 한다. 즉, 복잡하고 중첩된 네트워크 내에, 플랫폼을 통한 적극적인 참여는 높은 수준의 협업을 구축할 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다(Ansell & Gash, 2018). 다만, 적극적인 참여만으로는 효과적인 전략이 될 수 없기에 1) 참여의 결과로부터 기대되는 혁신의 정도, 2) 참여의 영역(정치적 또는 행정적) 등을 고려하여 플랫폼의 체제 지원을 위한 구체적인 방안이 수립되어야 한다(Wijnhoven, Ehrenhard & Kuhn, 2015).

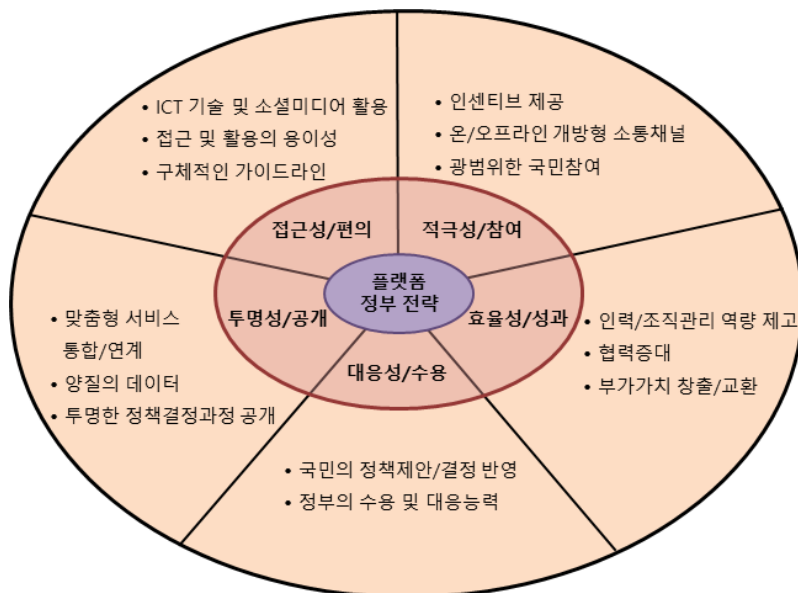
셋째, 투명성/공개는 공공데이터나 정보 공개에 대한 양적 확대 및 질적 향상을 도모함으로써 국민이 해결책이나 아이디어를 제공하도록 하는 집단지성(wisdom of the crowds)의 혁신을 장려하는 것이다(Janssen & Estevez, 2013; Wijnhoven, Ehrenhard & Kuhn, 2015). 이는 단순한 데이터 개방이 아니라 투명하고 유용하게 활용될 수 있는 정보를 통해 사례를 발굴함으로써 그 가치를 수용하는 것이다. 이와 더불어, 플랫폼 이용에 대한 만족도를 높이기 위해 정부나 지자체의 서비스나 그 외의 공공 플랫폼 등을 맞춤형으로 통합하여 제공할 수 있어야 한다(Janssen & Estevez, 2013).

넷째, 대응성/수용은 원활한 소통능력과 더불어 국민에게 의사결정 권한을 적절하게 이양함으로써 의견에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 역량을 의미한다. 특히 국민의 의견을 반영하는 데 있어 수용하기 힘들다면 그에 대한 정확한 피드백을 제공해야 한다(Wijnhoven, Ehrenhard & Kuhn, 2015). 그리고 각 정책 영역에 특정 집단이나 전문가 등을 통해 정책이 올바른 방향으로 흐를 수 있도록 해야 하며 플랫폼에 대한 적절한 관리능력을 갖추어야 한다.

다섯째, 효율성/성과는 플랫폼을 통해 정부와 국민 간에 부가가치 창출이나 교환이 이루어짐으로써 효능감과 협력이 증대되는 것을 의미한다(Janssen & Estevez, 2013). 오늘날 공공행정의 주요 장애물은 바로 복잡성, 경직성, 지연 등과 같은 비효율성이다(Chung, 2017). 다시 말해, 아무리 정부가 예산이나 인력을 투입하더라도 신속·편리하고 유연한 행정서비스를 제공하지 못한다면 수요자로부터의 협력이나 상호 간의 부가가치 창출은 보장될 수 없다. 따라서 행정의 효율성과 성과를 극대화하기 위해서는 플랫폼 관리를 위한 인력 및 조직 관리를 제고하고 수요자의 요구 변화를 고려할 수 있는(이기식, 2012) 역량이 필요하다. 이를 통해 플랫폼을 통한 네트워크 효과를 생성함과 동시에 협력을 위한 구조적 프레임워크(framework)로 발전할 수 있는 기반을 마련해야 한다(Ansell & Gash, 2018).

이상의 논의를 통해 네트워크 거버넌스의 한계 및 쟁점을 보완하기 위한 성공적인 플랫폼 정부 구현전략을 종합한 분석 모델은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 플랫폼 정부 전략 모델



2. 연구의 대상

ICT 기술을 활용하여 구축한 장(場)을 통해 정부와 국민 간의 의사소통 활성화, 정보 공유로 인한 새로운 서비스나 부가가치가 창출되는 플랫폼 정부의 필요성이 증대되고 있다(명승환·허철준·황성수, 2011). 이러한 흐름에서 현재 문재인 정부가 추진하고 있는 '광화문 1번가'는 국민 참여 사이트를 통합하고 국민의 정책 제안이나 평가 등의 기능을 갖추고 있는 국민참여형 플랫폼 정부의 형태로서 큰 주목을 받고 있다.

'광화문 1번가'는 문재인 정부의 조기 출범 이후 2017년 5월부터 2017년 7월까지 약 50일간 온·오프라인 정책 제안 플랫폼으로 임시 운영되었다. 이후 2018년 행정안전부에서 아이디어를 정책화 시키고자 다시 운영하기 시작하면서 국민이 쉽게 정책을 제안할 수 있는 '정책공론의 장(場)'으로 자리매김하였다.¹⁴⁾ 그리고 기존에 운영되었던 '광화문 1번가'가 현장포럼을 중심으로 운영되었다면, 2019년 1월 31일 새롭게 개편된 '광화문 1번가'는 기관별로 운영되고 있던 국민 참여 사이트를 통합·연계하고 국민이 제안하는 정책 아이디어를 빅데이터로 분석·공유하면서 정책토론 활성화를 지원하고 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 광화문 1번가의 연혁

날짜		내용
2017	05.12	문재인 대통령의 국민인수위원회 구성 지시
	05.24	국민인수위원회 출범 및 광화문 1번가 개소식
	05.25	온·오프라인 광화문 1번가 설립
	05.26	광화문 1번가 온라인 정책 제안 시작
	07.12	광화문 1번가 온·오프라인 정책 제안 접수 마감
	08.20	광화문 1번가 대국민 보고회
2018	03.14	국민참여기획단 발족
	04.06	2018 광화문 1번가 추진전략 수립
	04.27	정부서울청사 광화문 1번가 공간 조성
	05.04	오프라인 광화문 1번가 구축 및 개소식
	7월	온라인 광화문 1번가 구축
2019	01.31~	광화문 1번가 국민참여플랫폼(약칭 온라인 광화문 1번가) 개편

자료: 행정안전부(2017; 2018), 관계부처합동(2019)을 토대로 재구성

14) “...지난해 5월 대통령 선거 직후 온·오프라인 정책 제안 창구였던 '광화문 1번가'가 국민정책토론 플랫폼 '열린소통포럼'으로 상설화됐다. ...인터넷 홈페이지(gwanghwamoon1st.go.kr)에 공지되는 주제를 놓고 격주에 한 번꼴로 정책토론이 벌어진다” (동아닷컴, 2018.05.08.).

광화문 1번가는 국민 개개인이 정책 제안을 하는 ‘혁신제안톡’, 정책 소통의 공간으로써 온·오프라인 토론을 할 수 있는 ‘현장포럼(열린소통포럼)’, 제안된 정책을 국민이 심사·평가할 수 있는 ‘국민온라인심사’, 국민 참여 사이트를 안내하고 사례를 공유하는 ‘국민참여안내’ 등 총 4가지 콘텐츠로 구성되어 운영되고 있다. 각 콘텐츠에 대한 세부내용은 <표 5>와 같다.

<표 5> 광화문 1번가 콘텐츠

구분	세부 설명
혁신 제안톡	• 정부에게 의견을 남기거나 정책을 제안하는 공론의 장(場) • 30일 이내 30명 이상의 공감을 얻은 제안은 정부혁신 국민포럼과 정부혁신추진협의회에서 논의되어 정책화 • 정책 제안에 대한 공감과 의견 공유 가능 • 혁신제안톡 진행 과정: 제안-의견수렴-제안숙성-정책화
현장포럼 (열린 소통포럼)	• 온·오프라인 연계 • 컨퍼런스 영상과 자료, 정책 반영 여부 등을 공유 • 정기포럼을 홈페이지와 SNS를 통해 실시간으로 중계하고 온라인 토론 가능 • 국민 중심의 ‘찾아가는 열린소통포럼’ 개최 • 정부서울/세종청사에 포럼 공간 조성
국민 온라인심사	• 공공서비스 혁신, 행정서비스 공동 생산, 중앙우수제안, 민원제도 개선 등 제안된 정책 우수사례를 국민이 참여하여 직접 평가·심사할 수 있는 기능
국민참여 안내	• 정부와 지방자치단체가 운영하는 43개 국민 참여 사이트 안내 • 국민디자인단, 사회문제해결프로젝트 등 국민 참여 우수사례 소개 • 정부조직국민참여진단 모집 및 사례 안내 • 국민참여캘린더를 통한 국민 참여 행사일정 안내

자료: 광화문 1번가 홈페이지(<https://www.gwanghwamoon1st.go.kr>)

3. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 분석대상 시기는 기존 ‘광화문 1번가’에서 ‘광화문 1번가 국민참여플랫폼(약칭 온라인 광화문 1번가)’으로 개편된 2019년 1월 31일부터 11월 31일로 한정하였다. 분석을 위한 자료는 분석 기간 동안 ‘광화문 1번가’의 관련 정책을 다루었던 보고서들을 바탕으로 사업의 전반적인 내용이나 규정 등을 파악하였으며 보도자료, 인터넷, 서적, 학술논문 등을 통해 세부사항들을 살펴보았다. 그리고 자료 보안을 위해 ‘광화문 1번가’의 운영을 담당하고 있는 행정안전부의 내부자료를 참고하였다.

연구방법은 사례분석을 통해 대상을 선정하고 앞서 제시한 분석 모델의 세부 조건들을 적용하여 실제 사례와 비교하고자 한다. 구체적으로 ‘광화문 1번가’ 포털에 국민이 올린 제안들과 토론 과정, 그리고 운영되고 있는 콘텐츠의 기능 등을 중심으로 하여 제도 운용상 발생하고 있는 문제점이나 특징들을 중심으로 살펴보하고자 한다.

V. 플랫폼 정부 전략 모델을 통한 광화문 1번가 분석

‘광화문 1번가’는 ICT 기술을 통한 플랫폼을 기반으로 하여 정부와 국민 간의 소통, 정보 교환이 이루어지는 플랫폼 정부에 해당한다고 볼 수 있다. 또한 정책 제안과 실시간 댓글 토론, 그리고 정책결정 과정에도 국민이 직접 참여할 수 있다는 점에서 네트워크 거버넌스의 속성을 지녔기에 분석대상으로서 적합하다고 볼 수 있다. 다만, 아직 플랫폼 정부에 대한 구체적인 정의나 실질적인 논의가 활발하지 않다는 점을 고려하면 분석을 진행하기에는 어느 정도의 한계가 있다고 판단된다. 그러나 플랫폼의 활용은 참여자들이 함께 문제를 인식하고 해결하는 데 매우 중요한 전략이 될 수 있으며(Steins & Edwards, 1999: 244), 더 나아가 협업 구축을 위한 제도적 기반이 될 수 있다(Ansell & Gash, 2018). 따라서 현재까지 진행된 플랫폼 정부에 대한 논의와 가치를 고찰하고 실제 사례를 통해 분석함으로써 우리나라 정부 운영방식에 플랫폼이 유용하게 활용될 수 있는 기대 효과를 예측해보고자 한다.

1. 접근성/편의

첫째, ‘광화문 1번가’는 온라인 플랫폼을 통해 국민과 공무원이 시간과 장소에 구애받지 않고 누구나 쉽게 소통할 수 있는 구조를 갖추고 있다는 점에서 기존의 일방향적 소통방식을 지닌 전자 정부 사이트와 차별화된다. ‘광화문 1번가’의 회원가입은 별도의 불필요한 방식이 아닌 카카오톡이나 페이스북, 구글, 네이버 등의 SNS 계정 연동을 통해 가입할 수 있어 접근성은 매우 편리하다고 볼 수 있다. 또한 회원가입만 하면 혁신제안톡에 정책 제안이나 댓글 등을 작성할 수 있으며 다양한 설문이나 투표 그리고 현장포럼의 공간을 신청할 수 있다. 이와 더불어 상단에 허위사실, 특정 집단에 대한 혐오 표현 등 부적절한 제안은 관리자에 의해 숨김 또는 삭제될 수 있다고 명시되어 있어 적절한 필터링(filtering) 시스템을 갖추고 있다.

둘째, 웹사이트에 대한 쉬운 접근성과 적절한 견제장치를 갖추고 있는 것에 비해 각 콘텐츠의 구체적인 활용방법에 대한 설명이 부족하다는 문제점이 제기된다. 예컨대, 웹사이트에 제공된 설명은 간단한 소개만 제공되고 있을 뿐 기능의 활용이나 게시물 분류기준에 대한 명확한 설명이 제공되고 있지 않다. 특히 혁신제안톡의 설문/투표(각 정부 부처에서 진행되는 설문 등을 게시)나 국민온라인심사, 그리고 사회문제해결프로젝트와 같은 경우에는 어떤 기준으로 설문이나 게시글이 올라오는지에 대한 설명이 없어 각 기능을 이해하는 데 혼선을 겪을 수밖에 없다. 이러한 문제점은 결국 국민이 플랫폼에 참여하고 이해하는 데 제한적일 수밖에 없으며 더 나아가 이를 활용하는 데

다소 어려움이 있는 노약자나 장애인 계층이 소외될 수 있는 심각한 문제로 이어질 수 있다. 즉, 정부가 플랫폼 활용을 위한 매뉴얼이나 정보 공개의 기준을 구체적으로 제시하지 못한다면 효과적인 공론장으로 운영되기는 힘들다고 보여진다. 그리고 이러한 문제점이 지속될 경우, 플랫폼에 대한 국민의 관심도나 참여의사 또한 낮아질 가능성이 크므로 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다.

2. 적극성/참여

플랫폼 정부의 근본적인 취지가 누구나 직접 공공영역에 참여할 기회를 마련하고자 한다는 점으로 미루어 볼 때, 정부의 정책 또는 아이디어에 대해 다양한 국민이 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

첫째, ‘광화문 1번가’는 국민온라인심사나 현장포럼과 의제에 참여한 참가자들을 추천하여 커피 쿠폰이나 상품권 등을 지급하는 인센티브 방식을 갖추고 있다. 또한 혁신제안특의 경우 타 플랫폼들에 비해 낮은 답변조건을 갖추고 있으며¹⁵⁾ 답변을 받은 제안은 검토를 거쳐 실제 정책화로 이어지게 된다. 이러한 방식은 플랫폼에 대한 국민의 관심이나 참여를 높이기 위한 정부의 노력이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 현장포럼은 민간 기관이나 전문가, 공무원에 의해 진행되는 정기포럼을 홈페이지와 SNS에 실시간으로 중계하고 온라인 댓글 등을 통해 토론할 수 있는 온-오프라인 연계형 국민 참여 공론의 장(場)의 기능을 한다(광화문 1번가, 2019). 즉, 단순히 온라인에서 의견을 제안하는 혁신제안특과는 달리 현장포럼에서는 국민과 공무원이 직접 만나 소통하고 댓글을 통해 의견을 제시할 수 있다. 토론을 위한 장소는 정부서울청사와 정부세종청사에 마련되어 있는데 ‘공간안내’, ‘오시는 길’에 개요, 신청범위, 규정 및 유의사항 등이 명시되어 있으며 ‘공간사용신청 현황’을 통해 일정 또한 쉽게 파악할 수 있다.

셋째, 이러한 노력에도 불구하고 국민의 호응도나 참여는 저조하다는 문제점이 제기된다. 현재 ‘광화문 1번가’의 가입자 수는 약 3만여 명으로, 개편 당시 회원 수인 88명보다는 많이 증가하였지만¹⁶⁾ 국내 인구가 약 5천만 명 정도라는 점을 고려하면 극히 소수의 국민만이 ‘광화문 1번가’를 이용하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 혁신제안특은 정책 사각지대를 극복하고 다양한 국민 의견을 실제 정책에 반영하고자 하는

15) 30일 이내 30명 이상의 공감(댓글 포함)을 얻으면 정부 부처의 답변을 받을 수 있다.

16) “...올해 1월 31일에 서비스를 시작했으며 9개월이 지난 현재 회원 수, 방문자 수 등이 증가하는 추세임...”(대한민국 정책 브리핑, 2019.11.14.).

것이기에 참여한 국민과 제안된 의견의 수가 중요하다. 혁신제안톡은 개편 이후 2019년 11월 31일 까지 총 342개의 토론이 제안되었으며 이 중에서 4개의 안건이 정책화되었다. 이러한 기능은 국민과 생각을 함께 공유한다는 점에서 수요자 중심의 정책 설계가 가능하기에 긍정적인 효과가 있다고 평가할 수 있으나 실제로 참여하는 국민이나 제안되는 정책의 범위가 매우 한정적인 것으로 나타난다. 즉, '광화문 1번가'에 가입한 회원 수의 약 1%가 혁신제안톡에 제안을 올리고 있으며 분야별 항목에서도 <표 6>과 같이 문화관광이나 식품건강 분야에서는 한 건밖에 제안되고 있지 않아 정책 범위에 심각한 불평등이 보인다. 이는 하루 평균 851건의 청원 건수가 제안되는 청와대 국민 게시판에 비교하면 매우 저조한 성적이라고 볼 수 있다(이데일리, 2019.11.13.).

<표 6> 혁신제안톡 제안분야

교육	국토관리	공공행정	재정금융	산업고용	사회복지	식품건강	문화관광
5 (1.46%)	16 (4.68%)	96 (28.07%)	22 (6.43%)	26 (7.60%)	36 (10.53%)	1 (0.29%)	1 (0.29%)
보건의료	재난안전	교통물류	환경기상	과학기술	농축수산	통일외교	기타
10 (2.92%)	20 (5.85%)	19 (5.56%)	7 (2.05%)	6 (1.75%)	2 (0.58%)	2 (0.58%)	73 (21.35%)

또한 게시물에 대한 낮은 답변조건에도 불구하고 여기에 충족한 제안은 18건에 그치고 있으며 이 중 13건의 제안이 <표 7>과 같이 '개인회생자'들의 개인적 사정과 관련된 내용에 편중되어 있다.

<표 7> 혁신제안톡 분석(추천 수 기준)

구분	분야	제안일	제안 내용	추천수	댓글
100명 이상	기타	19.3.17	개인회생 기간 단축 소급적용	164	138
		19.3.18	개인회생 변제기간 단축을 서울만 시행하고 지방은 차별하여 시행하지 않는 법이 어디 있습니까?	134	101
		19.1.31	개인회생단축소급지역차별	103	70
50명 이상	기타	19.3.21	개인회생 입법취지에 맞게 소급적용 예규를 만들어주십시오.	82	53
		19.3.21	개인회생 3년 단축안	70	34
		19.3.19	개인회생 3년 소급단축 서울만...지방차별	65	37
		19.3.19	지역차별 법 적용	63	32
	사회 복지	19.10.11	공무원 연가보상비 사용일수 만큼 지급하자 (미사용일수가 많으면 덜 받게)	54	4
	기타	19.4.5	300,000만 개인회생자들의 호소	52	28

구분	분야	제안일	제안 내용	추천수	댓글
30명 이상	기타	19.3.27	개인회생 단축안 폐지	49	17
		19.4.3.	개인회생자들은 참으로 내일이 두렵습니다.	47	16
		19.3.28	서울회생법원의 안이한 업무처리로 회생자들이 정말하고 있다!	45	27
		19.3.27	개인회생...2018년1월신청자는2020년12월종료...2017년12월신청자는 2022년12월종료..1개월일찍신청하면23개월후종료	42	22
		19.11.28	미세플라스틱의 위협! 아이스팩 수거함을 설치해주세요!	39	20
	사회 복지	19.9.20	애완견에 의한 개물림 사고 예방을 위한 정책 제언	38	10
	기타	19.3.27	개인회생 기간 단축 소급적용	35	15
	산업 고용	19.10.18	가정어린이집 원장, 보육교사 겸직자 대체교사 지원 필요	35	16
	기타	19.4.18	대법원은 개인회생 기간단축인가 항고사건을 전원합의체에서 판결하여야 한다.	33	14

마지막으로 현장포럼 또한 온라인 참여율에서 큰 한계를 보인다. 개편 이후, 현재까지 총 8차례의 현장포럼이 생중계되었고 유튜브나 페이스북에 영상이나 다양한 정보 등이 공개되었지만 온라인 참여자는 극소수에 불과했다. 실제 2019년 11월 12일 열린 8차 포럼 생중계에 온라인 참가 인원은 30명도 되지 않았으며¹⁷⁾ 각 녹화영상에 대한 댓글 수도 30개를 넘지 못했다. 그리고 개편 이후 게시된 각 유튜브 동영상에 대한 조회 수 또한 200회를 넘지 못한 것으로 나타나고 있다.

이러한 문제점은 국민이 이해하기 어려운 주제가 논의되었거나 플랫폼에 참여자들을 끌어들이기 위한 적절한 유인책(황성수, 2011)을 구축하지 못했다는 점을 시사한다. 광화문 1번가가 개편되기 전인 2017년에는 약 50일간 120만 명의 국민이 18만 705건의 정책을 제안하였다. 다음 해인 2018년에는 정부서울청사 별관에 토론 공간을 설치하여 약 170회의 국민 참여 토론회가 개최되었으며 총 5,119(국민 3,037, 공무원 2,082)명이 참가하였다(행정안전부, 2019). 그러나 개편된 현재의 현장포럼은 다양한 소통 채널을 확보하였음에도 불구하고 개편 전과 비교하여 특별한 개선점이나 높은 국민 참여율을 찾기 어려운 실정이다.

이상의 적극성/참여에 대한 논의를 종합하면 ‘광화문 1번가’는 저조한 홈페이지 가입자 수, 혁신 제안특과 현장포럼의 제안 불균형 및 낮은 참여율 등을 통해 국민의 참여도는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 인터넷의 활용률이 높아지고 있는 오늘날의 사회에서 ‘광화문 1번가’가 범정부 국민 참여 플랫폼이라는 점을 고려하면 서울특별시의 ‘민주주의 서울’이나 대구광역시의 ‘두드리소’

17) “...열린소통포럼 생중계도 참여율이 낮긴 마찬가지다...실제로 12일 열린 제8차 열린소통포럼 생중계에 참가한 인원은 30명이 되지 않는다...”(이데일리, 2019.11.13.).

등의 타 지자체 플랫폼들보다 관심이 부족하다고 볼 수 있다. 이러한 문제점은 소수의 의견이 여론을 왜곡하거나 주도할 수 있는 문제가 발생할 수 있으며(조경훈·오철호, 2012), 국민 간의 갈등 및 정보 격차 문제가 발생할 수 있다. 이에 국민의 눈높이에 맞거나 관심을 가질만한 주제를 선정하여 '광화문 1번가'를 체계적으로 홍보할 수 있는 전략이 모색되어야 한다.

3. 투명성/공개

첫째, 개편 이후 '광화문 1번가'에서 가장 강조된 것이 바로 국민참여안내이다. 이는 부처별·지자체별로 분산되어 운영되던 국민 참여 사이트를 통합·연계하여 국민 의견을 반영하고 정보 공개 및 토론 활성화를 지원하고자 하는 것이다(행정안전부, 2019). 예컨대, 청와대 국민청원, 국민생각함 등 정부 및 지자체의 43개 국민 참여 사이트를 한 곳에서 접속할 수 있다. 또한 국민디자인단, 사회문제해결프로젝트 등 국민 참여 우수사례의 소개와 각종 국민 참여 행사 일정 등도 확인할 수 있다. 이렇듯 국민참여안내는 타 사이트 및 공공데이터의 연계를 통해 국민이 필요한 지식과 정보를 통합적으로 제공함으로써 기존의 웹사이트보다 운영 환경 측면에서 우수하다고 볼 수 있다. 다만, 사회문제해결프로젝트의 게시물은 2019년 1월 1일 이후로 게시되지 않고 있으며 게시물 대부분이 대구혁신포럼과 강원혁신포럼에 집중되어있다. 이는 사회문제해결프로젝트의 게시물들이 활용성과 대표성 측면에서 보완이 필요하다는 점을 시사한다.

둘째, 현장포럼의 목적은 온/오프라인 소통공간을 구축하여 토론 주제에 대한 피드백, 아이디어 교환 등이 지속될 수 있도록 함으로써 국민과의 네트워크 활성화를 모색하고자 하는 것이다. 오프라인 포럼은 광화문 1번가 홈페이지, 페이스북, 유튜브 등에 생중계되며, 지난 녹화영상을 비롯하여 포럼 주제, 정책 반영에 관한 사항 등이 모두 공개되어 있다. 이는 포럼의 모든 단계별 활동을 홈페이지나 SNS에 공개함으로써 소통성과 투명성에 긍정적인 결과를 가져오게 할 수 있다. 또한 2019년부터 개최된 포럼 주제들을 살펴보면 국민 참여 활성화, 폭염, 청년 일자리, 1인 가구에 대한 정책 등이 다루어지고 있어, 보다 심도 있는 정책 의제를 국민과 함께 논하고자 하는 의도가 담겨있다고 볼 수 있다. 다만, 혁신제안특에서 제안된 의견들은 제안토론-제안숙성-정책화 등 세 단계로만 분류되어 있으며 '정부혁신 국민포럼'과 '정부혁신추진협의회'에서 어떻게 논의되고 결정되는지에 대한 과정이 공개되고 있지 않다. 이는 국민으로부터 플랫폼에 대한 신뢰성과 효과성을 확보할 수 없기에 더욱 투명한 정책결정 과정의 공개가 이루어져야 한다.

4. 대응성/수용

첫째, 국민온라인심사에서는 공공서비스 혁신, 중앙우수제안, 행정서비스 공동 생산, 민원제도 개선 등의 정부 정책이나 우수사례를 국민이 직접 심사하고 결과를 공개한다. 이는 게시판에 게시된 심사의 요약자료나 홍보 동영상을 보고 3건의 우수사례를 추천하는 방식이다. 사례별로 살펴보면 심사개요 및 방법, 기간 등이 명시되어 있고 심사가 마감된 이후에는 직접 결과보기를 통해 어떠한 사례가 선정되었고 몇 명이 투표하였는지 등에 대한 정보를 확인할 수 있다. 또한 공개된 우수 사례들은 국민의 편의성 향상 또는 생활과 밀접하게 연관되어 있다.¹⁸⁾ 이는 국민의 의견을 확산 및 공유하고 결과를 적극적으로 수용함으로써 행정서비스의 질을 높이기 위한 것이라고 볼 수 있으며, 공론 의제에 대한 공정성과 대응성을 강화하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 혁신제안특의 게시물에 달린 댓글 중에는 자극적이거나 부적절한 내용이 나타나고 있어 콘텐츠의 근본적인 취지와 다른 방향으로 변질될 수 있는 문제점이 제기된다.¹⁹⁾ 이는 국민과 함께 소통하고 실질적 정책 공론의 장으로 만들어야겠다는 ‘광화문 1번가’의 취지에 부합하지 않는 것으로 보인다. 즉, 정부가 플랫폼을 구축하더라도 콘텐츠 관리나 이에 대한 피드백을 제공하지 못한다면 바람직한 플랫폼 정부의 모습을 구현하기 힘들 것이며, 오히려 정치적 홍보수단으로 이용될 가능성이 있다고 판단된다. 따라서 정부는 댓글 또는 게시물에 대한 필터링(filtering) 강화 시스템 도입, 인력 및 조직 재조정 등을 고려하여 심도있는 토론과 숙의를 위한 환경을 제공해야 한다.

5. 효율성/성과

첫째, 네트워크 거버넌스에서 제기된 의사소통 채널의 필요성에 대해 정부와 국민이 상호작용할 수 있는 소통의 장(場)을 제공하였다는 점에서 의미가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 ‘광화문 1번가’는 혁신제안특, 현장포럼 그리고 국민온라인심사 등을 개설하여 국민을 위한 참여공간을 제공하였다. 특히 다수 부처가 모여 있는 서울·세종 청사에 소통공간을 제공함으로써 온·오프라인 연계형 참여 채널을 확보하여 지방에 거주하고 있는 국민의 이용 편의성을 높이고자 하였다. 이는 정부와 국민 간에 쌍방향 소통 경로를 확보하였다는 점에서 혁신적인 시도라고 볼 수 있다.

18) 공개된 우수사례의 제목들로는 “창경궁 입장은 편리하게 교통카드로, 관람권 사려고 줄 안서도 되요!”, “국민 참여를 위한 온라인 플랫폼을 이용자 친화적으로 개선”, “저소득 재능아동 꿈나무 지원” 등이 있다.

19) 관련된 댓글 중에는 “...당신들 재판이 장난입니까?”, “...언제까지 가나 두고 봅시다 남에 눈에 눈물나게하면 본인들은 파눈을 날 때가 있을 겁니다.”, “이게 뭘니까?? 이게 정상국가인가요?” 등이 있다.

둘째, 국민에게 정책의제 설정과 결정의 기회를 제공하였다는 점에서 행정 역량 및 민주적 절차를 강화하였다. 현대 민주국가는 국민의 알 권리와 정부 활동의 투명성 증대의 요구에서 비롯된다(김구, 2018). '광화문 1번가'는 기존의 공공기관 플랫폼들과 다르게 국민이 정책 제안, 실시간 댓글 등과 함께 우수혁신사례, 민원제도 개선 등을 평가할 수 있는 다양한 참여방식을 갖추고 있다. 즉, 정책결정의 단계별 과정에서 대응성을 높이고 국민에게 의사결정 권한을 적절히 위임하였다는 것은 국민 참여에 대한 민주성과 수용성(acceptance)을 강화하고자 하는 시도라고 할 수 있다. 그리고 투표의 결과나 선정된 정책 등을 공개하여 국민의 신뢰성과 협력을 기반으로 한 새로운 부가가치를 창출하고자 하였다는 점에서 향후 시민소싱(citizensourcing)²⁰⁾의 발전 가능성을 확인할 수 있다.

셋째, 다른 플랫폼과의 연계 및 정보 제공의 통합전략을 구사하였다는 점에서 국민의 편의와 행정의 효율성을 도모하고자 하였다. '광화문 1번가'는 각종 국민 참여 사이트들의 연계 및 행사 일정을 통합하여 제공함으로써 편리하고 접근성이 쉬운 제도적 기반을 마련하였다. 이는 정부 내 예산 및 인력 측면에서의 효율성과 생산성 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 또한, '광화문 1번가'를 이용하는 국민 또한 높은 수준의 정보를 누릴 수 있으며(신열, 2017), 이를 통해 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

마지막으로 혁신제안톡의 게시물에 대한 답변이 제대로 진행되고 있지 않아 콘텐츠의 품질 저하와 정부의 실질적인 답변능력에 대한 문제점이 제기된다. 예컨대, 혁신제안톡의 공감이나 댓글이 30건 이상 달린 제안에 대해 부처의 답변은 거의 찾을 수가 없으며, 답변이 달린 내용 또한 다소 이해하기 힘든 법률이나 용어들로 구성되어 있다. 이러한 소통능력의 부족은 제안된 정책이 소수임에도 불구하고 국민과의 교류 측면에서 한계가 나타나고 있으며, 상호 간의 협력이나 플랫폼의 효율성이 낮아질 우려가 있다.

이상의 플랫폼 정부 전략 모델에서 도출된 다섯 가지 요소들을 통해 '광화문 1번가'의 콘텐츠를 분석한 종합적인 결과는 <표 8>과 같다.

20) 정부가 무엇을, 어떻게, 어느 정도 해야 할 것인지에 대한 지식이나 정보를 시민으로부터 도출하는 것으로서 시민들의 집단지성을 활용하여 사회문제를 신속하게 해결해 나가는 모델이다(Nam, 2012; 김구, 2018).

〈표 8〉 광화문 1번가 분석 결과

분류	요소	해당 콘텐츠	내용
접근성/ 편의	ICT 기술 및 소셜 미디어 활용	• 웹사이트	• 다양한 계층의 국민이 참여할 수 있는 온라인 플랫폼 구축
	접근 및 활용의 용이성	• 혁신제안톡 • 현장포럼	• SNS 및 카카오톡 등의 계정 연동을 통한 쉬운 접근성 • 회원가입을 통한 정책 제안/댓글 작성 및 공간 신청 기회 제공 • 필터링(filtering) 시스템
	구체적인 가이드 라인	• 설문/투표 • 국민온라인 심사 • 사회문제해결 프로젝트	• 구체적인 활용방법 및 설명 부족 • 명확하지 않은 게시물 분류기준
적극성/ 참여	인센티브 제공	• 국민온라인 심사 • 혁신제안톡 • 현장포럼	• 커피 쿠폰이나 상품권 등의 다양한 인센티브 방식 제공 • 타 플랫폼에 비해 낮은 답변조건 • 국민 제안의 실제 정책화 가능성
	온/오프라인 개방형 소통채널		• 정기포럼을 홈페이지 및 SNS에 실시간으로 중계 • 공무원과 국민이 직접 만나 토론할 수 있는 오프라인 소통 기회 제공
	광범위한 국민 참여		• 저조한 제안 참여율 및 정책 제안 불균형 • 극소수의 온라인 참여 인원 및 댓글 수
투명성/ 공개	맞춤형 서비스 통합/연계	• 국민참여안내 • 현장포럼 • 혁신제안톡	• 각종 국민 참여 사이트 통합·연계 • 정보 공개 및 토론 활성화 지원
	양질의 데이터		• 국민 참여 우수사례 소개 및 국민 참여 행사 일정 공개 • 게시물들의 낮은 활용성 및 대표성
	투명한 정책결정 과정 공개		• 오프라인 포럼 및 정책 반영 사항, 포럼 주제 등을 홈페이지 및 SNS에 게시하여 소통성과 투명성 확보 • 실제 국민의 생활과 밀접한 정책의제 논의 • 구체적인 정책결정 과정의 공개 부재
대응성/ 수용	국민의 정책 제안/ 결정 반영 정부의 수용 및 대응능력	• 국민온라인 심사 • 혁신제안톡	• 정부 정책이나 우수사례를 국민이 직접 심사하고 이에 관한 결과 공개 • 자극적이거나 부적절한 댓글 내용
효율성/ 성과	인력/조직 관리 역량 제고	• 혁신제안톡 • 현장포럼 • 국민온라인 심사 • 국민참여안내	• 정부와 국민 간의 쌍방향 소통의 장(場) 제공 • 국민에게 정책의제 설정과 결정의 기회를 제공하여 행정 역량 및 민주적 절차 강화
	협력 증대		• 다른 플랫폼과의 연계 및 정보 통합전략 구축 • 부가가치 창출 기회 제공
	부가가치 창출/교환		• 명확하지 않은 피드백과 다소 이해하기 힘든(법률과 용어) 정부의 답변 내용

VI. 정책적 제언과 결론

오늘날 사회는 한 행위자의 독점 권한이 아닌 다양한 행위자의 소통과 신뢰를 통한 네트워크 해결방식의 필요성이 대두되고 있다. 이와 더불어 빅데이터, AI, IoT 등의 지능정보 기술 활용이 급증하면서 공공영역에서도 이러한 기술을 바탕으로 정부와 국민이 함께 사회문제를 해결하고자 하는 혁신적인 전략 마련이 요구되고 있다. 본 연구는 이러한 관점을 바탕으로 네트워크 거버넌스 발전을 위한 현실적인 대응전략으로써, 최근 주목받고 있는 플랫폼 정부의 발전 방향을 제시하고자 하는 목적으로 이루어졌다. 연구의 목적을 위해 네트워크 거버넌스에 대한 이론적 논의와 쟁점을 살펴보고 이를 보완하기 위한 플랫폼 정부의 형태와 기능은 어떻게 운영되어야 하는지에 대해 파악하였다. 그리고 이론적 논의에서 확인한 플랫폼 정부 구현전략을 통해 '광화문 1번가'를 사례로 선정하여 분석을 시도하였으며 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 수요자인 국민이 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 유인책이 필요하다(Chung, 2017: 8). 본 연구의 사례인 '광화문 1번가'는 다양한 참여 경로를 제도적으로 확보하였지만, 실제 국민 참여는 매우 제한적인 것으로 나타났다. 이러한 점을 보완하기 위해서는 더욱 다양한 이벤트나 보상체계를 마련함으로써 플랫폼에 대한 국민 참여 활성화를 도모해야 한다. 예컨대, 앞서 언급한 'challenge.gov'와 같이 정부가 특정 과제를 사이트에 공모하고 민간이 아이디어나 해결책을 제시하여 그에 대한 보상을 지급하는 혁신적인 개방형 방식으로의 전환이 필요하다.²¹⁾

그리고 각 정부 부처의 공무원이나 민간단체들, 더 나아가 소셜 인플루언서(social influencer)의 영향력을 활용하여 '광화문 1번가'를 적극적으로 홍보할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이러한 유인 및 홍보 효과는 아직 '광화문 1번가'에 대한 인식과 공감대가 낮은 국민에게 매우 효과적으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 플랫폼의 지속성과 확장성을 위해 국민의 의견 제안이나 토론 댓글 등에 대한 각 부처의 신속한 대응과 폭넓은 정책수용능력이 필요하다. '광화문 1번가'에서 돋보이는 장점 중 하나는 바로 게시물에 대한 낮은 답변조건과 온·오프라인 연계형 실시간 댓글 토론이다. 이러한 장점을 살리기 위해서 각 부처의 공무원들은 형식적인 답변보다는 상호 간에 의견을 자유롭게 주고받을 수 있는 개방적이고 수용적인 태도를 갖추어야 한다. 이를 통해 국민과 함께 높은 수준의 네트워크 관계를 맺고 있다는 점을 확인시켜줌으로써 상호 간의 피드백(feedback) 효과를 강화할 수 있도록 해야

21) 과제 및 참여 범위의 영역은 다르지만, 기획, 앱, 기술, 디자인, 아이디어 분석 등으로 유형화하여 최고 득점자에게 상금을 제공하고 있다. 현재 NASA나 국방부와 같은 100여 개의 기관이 참여하여 약 1,000여 건 이상의 과제에 2억 5000만 달러의 상금이 지급되었다(정보통신기술진흥센터, 2017; 대한민국 정책 브리핑, 2020.01.21.).

한다. 한편, 혁신제안특이나 설문/투표 같은 경우 효과적인 정책 제안 창구로 개선되기 위해서는 논의가 어디까지 진행되었는지, 얼마나 정책이 반영되었는지 등과 같은 정책화의 과정 및 기준을 모두 공개하고 체계화해야 한다. 이와 함께 정책 의견을 원활히 반영하여 공정성을 확보하고 정책이 다수 실현될 수 있는 기반을 마련해야 한다.

셋째, 플랫폼 정부의 성공 여부는 궁극적으로 국민에게 제공하는 양질의 데이터 및 정보에 따라 정해진다(Robinson, Yu & Felten, 2010). 그동안 공공영역에서는 정부가 대규모의 데이터를 개방하고자 하는 노력이 시도되어왔다. 그러나 아무리 정부가 대규모의 데이터나 정보를 공개한다고 하더라도 가공되지 않았거나 국민이 직접 활용하기 힘든 것이라면 플랫폼을 활용한 부가가치의 창출은 힘들 수밖에 없다. 더욱이 오늘날과 같이 행정 수요가 급격히 증가하여 정부가 독자적으로 문제를 해결할 수 없는 현실을 고려하면 국민의 생활과 밀접하거나 활용될 수 있는 고가치·고수요(오철호, 2016) 데이터 공개의 중요성은 더 두드러진다고 볼 수 있다.

플랫폼 정부는 참여자가 데이터나 자원 등에 자유롭게 접근하고 활용할 수 있는 개방형 혁신(open innovation)과 관련된다(Ansell & Gash, 2018). 즉, 플랫폼은 기술, 자원, 지식 또는 니즈의 원활한 교환을 위한 도구로써 시민 협력에 대한 연결 기능을 해야 한다는 것이다. 하지만 플랫폼을 통해 제공되는 데이터의 흐름이 제한되고 수직적으로 이루어진다면 협력을 통한 시너지 효과는 기대할 수 없다. 이에 플랫폼의 지렛대 효과를 통해(Ansell & Gash, 2018) 수요자인 국민이 양질의 데이터를 쉽게 활용하거나 재사용할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 이는 플랫폼에 참여하는 국민에게도 데이터를 활용하여 얻게 되는 이익이나 혜택이 발생하게 됨으로써 상호 간에 이질성을 극복하고 협력이 증대되는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이렇듯 플랫폼을 활용한 시민 협력의 반영 노력은 해외에서도 활발하게 진행되고 있다. 대표적으로 지역 시민들이 직접 지역 내의 도로, 청소 등의 문제를 신고하면 정부가 이를 해결할 수 있도록 하는 영국의 'Fix my street', 시민 참여, 정보 공개, 정부의 투명성을 대표 원칙으로 삼아 시민들이 지역 내의 행정이나 입법 등에 직접 참여할 수 있도록 한 스페인의 'Decide Madrid', 트위터를 활용하여 홍수와 같은 재난에 시민들이 신속하게 대응책을 마련할 수 있도록 하는 인도네시아의 'PetaJakarta.org' 등이 있다(박지은·이승하, 2017). 즉, 현재 플랫폼의 활용은 지역사회 문제를 넘어 재난과 같은 전문적인 분야에도 민간이 주도적으로 참여하고 있기에, 이러한 점을 고려하여 다양한 형태의 '협력형 기반 플랫폼 구축'이 활성화되어야 한다.

마지막으로 정부의 행정적 관리 측면에서 플랫폼이 적응 가능한 발전체제로 진화하기 위한 뚜렷한 목표나 전략이 설정되어야 하며, 플랫폼의 개방성과 투명성이 데이터 보안 및 개인정보 보호와 적절한 균형을 유지하도록 하는 것이 중요하다(Millard, 2018). 그리고 향후 플랫폼 활용이

높아질 것을 고려하여 예산 및 조직 관리에 대한 역량을 제고할 수 있어야 한다. 예컨대, '민주주의 서울'과 같이 정책에 대한 방향 제시와 토론 등에 유연하고 적극적으로 대응할 수 있는 중간조직(민·관 협의체나 전문평가단)을 구성하여 프로젝트나 사례를 지속해서 발굴하는 노력이 필요하다.

현재 '광화문 1번가'는 개편된 지 1년이 채 되지 않았지만, 지속적인 업데이트와 개편을 통해 많은 발전을 이루었다. 그리고 정부와 모든 국민이 직접 참여하여 소통하고 토론할 수 있는 구조를 제도적으로 마련했다는 점만으로도 그 가치가 높다고 할 수 있다. 이는 향후 플랫폼 정부가 추구하는 원활한 상호작용, 투명성, 민주성, 가치의 창출 확대에도 큰 기여를 할 것이다. 다만, 실제 사례분석에서 나타난 국민의 소극적인 참여, 복잡하고 제한적인 활용구조, 원활하지 않은 대응능력 등의 문제점을 통해 아직 진정한 플랫폼 정부를 구현하였다고 보기에는 다소 어려움이 있다고 판단된다. '광화문 1번가'는 아직 초기 단계이기에 향후 정부와 국민 간의 신뢰성과 투명성을 높이기 위해서는 여러 시행착오와 노력을 거쳐 실질적인 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 관계부처합동. (2019). <‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 2019년 정부혁신 종합추진계획>.
- 김구. (2018). <열린정부의 이해와 실제>. 서울: 윤성사.
- 김창수. (2007). 하천 살리기 네트워크의 성공조건: 부산광역시 온천천과 동천 복원사례의 비교분석. <행정논총>. 45(1): 309-341.
- 노규성. (2014). <플랫폼이란 무엇인가>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 명승환·허철준·황성수. (2011). 스마트사회의 정부: 플랫폼형 정부 모델을 중심으로. <한국행정학회 동계학술발표논문집>. 1-31.
- 박지은·이승하. (2017). <개방형 혁신 플랫폼 연구: 서울시 시민참여 정책플랫폼 활성화 방안 연구>. 서울디지털재단.
- 배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. <행정논총>. 48(4): 107-144.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구-분당-죽전 도로 연결을 중심으로. <지역사회발전학회논문집>. 30(2): 25-44.
- 신열. (2017). 플랫폼 관점에서의 중기정책관리의 실제와 조건. <한국정책학회 추계학술발표논문집>. 61-92.
- 안전행정부. (2013). <칸막이 없는 “유능한 정부” 구현을 위한 협업행정 매뉴얼>.
- 오철호. (2016). 정부 3.0, 정부는 변하고 있는가?. <한국행정포럼>. 10-17.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. <한국행정학보>. 39(1): 41-63.
- 은재호·오수길. (2009). <한국의 협력적 거버넌스>. 서울: 대영문화사.
- 이기식. (2012). 차세대 전자정부탐색: 플랫폼정부(P_Gov)의 가능성과 한계. <한국행정학회 학술 발표논문집>. 1-23.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화. <한국행정학보>. 36(4): 321-338.
- _____. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. <현대사회와 행정>. 20(2): 23-53.
- _____. (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로. <국정관리연구>. 6(1): 1-31.
- _____. (2013). 협업행정의 과제. <국회입법조사처 발표자료>.
- 장우영·송경재. (2019). 네트워크 사회의 상호작용적 시민 정책의제설정에 관한 연구:서울특별시

- 〈민주주의 서울〉 사례를 중심으로. 〈세계지역연구논총〉. 37(2): 53-78.
- 장인봉. (2004). 지방거버넌스 형성요인에 대한 지역주민과 지방공무원의 인식에 관한 사례분석-
녹색서울시민위원회를 중심으로. 〈사회과학연구〉. 11: 201-230.
- 정보통신기술진흥센터. (2017). 〈해외 주요국의 사회문제 해결형 R&D 동향〉. 12.
- 조정훈·오철호. (2012). 서울시 천만상상오아시스 사례. 〈한국정책학회 하계학술발표논문집〉.
2012: 259-290.
- 조성한. (2005). 거버넌스에 대한 새로운 이해. 〈국가정책연구〉. 19(2): 47-68.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제 -AHP 방법론의 적용-. 〈지방행정
연구〉. 18(1): 19-50.
- 최병삼. (2010). 성장의 화두, 플랫폼. 〈SERI 경영노트 80호〉. 삼성경제연구소.
- 황성수. (2011). 전자거버넌스와 정책의제 설정-전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색
연구. 〈한국정책학회보〉. 20(2): 1-21.
- 행정안전부. (2017). 〈광화문 1번가 100일 간의 기록〉.
_____. (2018). 〈2018 광화문 1번가 열린소통포럼 백서〉.
_____. (2019). 〈쉽게 읽는 문재인 정부 혁신〉.
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In Paul A. Sabatier(Ed.), *Theories
of the Policy Process*. Colorado: Westview Press. 129-154.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding Value to Public Organizations*.
Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local
governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of
public administration research and theory*. 18(4): 543-571.
- _____. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public
Administration Research and Theory*. 28(1): 16-32.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats
to performance in a VUCA world. *Business Horizons*. 57(3): 311-317.
- Chung, C. S. (2017). From Electronic Government to Platform Government. *JOURNAL OF
PLATFORM TECHNOLOGY*. 5(3): 3-10.
- Fishenden, J., & Thompson, M. (2013). Digital government, open architecture, and innovation:

- why public sector IT will never be the same again. *Journal of public administration research and theory*. 23(4): 977-1004.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gorwa, R. (2019). What is platform governance?. *Information, Communication & Society*. 22(6): 854-871.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinová, J., & Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*. 17(2): 83-97.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30: S1-S8.
- Kickert, W., Klinjin, E., & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. CA: Sage.
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press. 138-164.
- _____. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Macneil, I. R. (1985). Relational contract: What we do and do not know. *Wisconsin Law Review*. 3: 483-526.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*. 78(1): 10-29.
- Millard, J. (2018). Open governance systems: Doing more with more. *Government Information Quarterly*. 35(4): S77-S87.
- Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*. 29(1): 12-20.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*. 6(1): 13-40.
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. 저. 이현경 역. (2016). *Platform revolution: how networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. London: W.W. Norton & Company.

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization. in Staw, B. & Cummings, L.(eds.). *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press. 12: 295-336.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*. 40(1): 1-33.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*. 44(4): 652-667.
- Robinson, D. G., Yu, H., & Felten, E. W. (2010). Enabling innovation for civic engagement. Lathrop, D., Ruma, L.(Ed.). *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc. 83-89.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*. 87(2): 234-258.
- Steins, N. A., & Edwards, V. M. (1999). Platforms for collective action in multiple-use common-pool resources. *Agriculture and human values*. 16(3): 241-255.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(155): 17-28.
- Thompson, G., J. Frances., R. Levačić., & J. Mitchell. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Whitehead, M. (2003). 'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*. 35(1): 6-14.
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government information quarterly*. 32(1): 30-42.
- Accenture. (2018). "Government as a platform". <https://www.accenture.com/us-en/insights/public-service/government-as-a-platform>
- 광화문 1번가 홈페이지(<https://www.gwanghwamoon1st.go.kr>)
- 파이낸셜 뉴스. (2019). "OECD, 광화문1번가 등 '한국 정부혁신 우수사례 10개' 선정."

- 동아닷컴. (2018). “‘광화문 1번가’ 상설화… 2주마다 포럼 열어 정책제언 반영한다”
- 대한민국 정책 브리핑. (2019). “광화문1번가 국민참여플랫폼, 회원·방문자수 증가추세”
- _____. (2020). “국민 집단지성 프로젝트 ‘도전. 한국’ 시행”
- 이테일리. (2019). “국민참여 없는 ‘국민참여플랫폼’…10억원 들었지만 1년째 관심 밖”

기고일 2020. 2. 11
심사일 2020. 2. 21
확정일 2020. 4. 3

The Korean Journal of Public Administration

Volume 29 Number 2

2020

CONTENTS

● Evolution of Network Governance? Platform Government Model and Strategy Analysis:

Focusing on Gwanghwamoon 1st street

..... Jihyung Lee / Hyung Jun Park²²⁾/ Taewoo Nam

Regarding an increase in the development of information and communications technology (ICT) as well as diversification, today's society is called a network society. Accordingly, a network governance that increases transparency and efficiency by supporting participation in the public domain is drawing our attention.

To facilitate a public discussion that enhances communication and participation, the Korean government must systematically establish an institutional device. In order to manage such a network governance, a medium of information exchange may also be taken into consideration.

This research presents platform governance as a response strategy for the development of network governance. In addition, a future direction of the development of the Korean government is suggested by examining its conditions and functions, and furthermore, applying them to the case of Gwanghwamoon 1st street.

A lack of public participation, limitation in communication and response capability, as well as insufficient guidelines during the operation of Gwanghwamoon 1st street make it difficult to consider Gwanghwamoon 1st street as the manifestation of true platform governance.

22) Correspondent Author

Thus, this research discusses policy implications on various incentives and promotional strategies, a rapid response as well as a broad policy acceptance by each government department. It also provides policy implications on high-quality data as well as personal data security and budget/organization for a practical platform management.

Key words: Network Governance, Platform Governance, Gwanghwamoon 1st street