

연구보고서

정보화 시대의 정치참여와 대의민주주의
: 온라인 기반 플랫폼 정당을 중심으로

2020년 12월

책임연구자: 김 중 배 연구위원
전 하 은 연구위원

2020 (시대전환) 연구용역 과제 보고서

- 연구과제명 : 정보화 시대의 정치참여와 대의민주주의
: 온라인 기반 플랫폼 정당을 중심으로
- 책임연구자 : 김 중 배 연구위원
전 하 은 연구위원
- 연구기간 : 2020. 09. 22. ~ 2020. 11. 30.

연구보고서는 '시대전환'에 대한 정책연구비 지원에 의해 작성되었으며, 연구보고서의 내용은 국회사무처의 공식 입장이 아닙니다.

목 차

I. 서론	4
1. 연구 배경 및 목적	4
2. 연구 내용 및 방법	5
II. 정보화 시대 한국 정당정치와 대의민주주의의 위기	7
1. 대의제와 정당	7
2. 한국 정당정치 역사와 현황	9
3. 정보통신 기술의 발전과 한국 정치 환경의 변화	13
4. 소결: 한국 정당의 현 주소 및 과제	21
III. 대안정당으로서의 플랫폼 정당	24
1. 플랫폼 정당의 개념과 특징	24
2. 사례 분석: 원내 진출한 유럽 플랫폼 정당을 중심으로	25
IV. 한국형 플랫폼 정당	32
1. 시대전환	32
2. 온라인 정치참여 플랫폼 ‘숪(SOUP)’	34
V. 결론	44
참고문헌	52

표 목 차

[표Ⅱ-1] 제도로서의 정당의 특성과 기능	8
[표Ⅱ-2] 정당 조직의 역사적 진화 과정	9
[표Ⅱ-3] 관료적 대중정당과 선거전문가 정당 비교	10
[표Ⅱ-4] 경선 방식 비교	16
[표Ⅱ-5] 정당의 정책 결정 권한에 대한 당원들의 평가	21
[표Ⅱ-6] 정당이 가장 시급하게 해결해야 할 문제에 대한 당원들의 평가	22
[표Ⅱ-7] 정당 거버넌스에 대한 당원들의 평가	23
[표Ⅲ-1] 유럽 플랫폼 정당의 등장배경	29
[표Ⅲ-2] 유럽 플랫폼 정당의 특징	30
[표Ⅳ-1] 시대전환 당원 및 당조직 명칭 대조표	35
[표Ⅳ-2] 숲(SOUP) 투표 시스템	35
[표Ⅳ-3] 온라인 정치참여 플랫폼 ‘숲(SOUP)’ 기능 구조도	36

그림 목 차

[그림Ⅳ-1] 제안·투표 첫화면	37
[그림Ⅳ-2] 제안·투표 상세 페이지	38
[그림Ⅳ-3] ‘토론·검증’	39

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

□ 전환적 시대 시민사회와 정치참여 양상 변화

○ 21세기에 접어들며 세계화, 탈물질주의, 정보화, 후기산업화, 4차 산업혁명 등 사회를 구성하는 근본 구조의 패러다임이 수차례 전환되어왔음.

- 특히, 정보통신 기술의 발달은 기술과 경제를 넘어 사회문화적 변화를 촉진하고 있음.
- 소셜네트워크서비스(SNS), 소셜커머스, 전자책(e-Book), OTT 서비스 등 디지털 기반의 다양한 서비스 플랫폼¹⁾이 활성화됨에 따라 이용자들은 시공간의 제약 없이, 쌍방향으로, 생산과 소비의 경계를 허물고 있음.

○ 정치사회 분야에서도 시민들의 의식, 가치관, 정치 참여 형태 등이 변화해왔음.

- 오늘날 정치참여는 기존의 거대담론 대신 일상적 이슈를 중심으로, 중앙집권적이고 대규모 집단동원 중심의 참여방식 대신 자발적이고 분산화된 네트워크 중심의 개인화 방식으로 변화하고 있음(박지영, 윤종빈, 2019).

□ 한국 대의민주주의와 정당정치의 위기

○ 한편, 대의 민주주의를 바탕으로 하는 현대 한국 정치는 이러한 시대 변화를 반영하지 못함.

- 정당은 근대 이후 민주주의의 핵심 요소이자 주체로 기능

1) '플랫폼' 개념은 IT분야에만 국한되지 않고 정치, 경제 등 사회 전반적인 영역에서 재화, 서비스, 정보의 생산과 소비의 '장'의 의미로 쓰이고 있음. 개방, 참여, 공유, 관계(network), 확장성 등을 기본적인 요소로 포함함.

(Schattschneider, 1942).

- 정당은 19세기에서 20세기를 거치며 역사적으로 다양한 사회변동의 단계적 양상에 부합하게 그 모델을 능동적으로 변화시켜 발전해왔지만(윤종빈, 2016), 21세기 이후의 전환된 시대에는 대응하지 못하고 있음.
- 특히, 한국 정당은 제도 정치의 주요 행위자로서 시민사회의 변화에 적절히 부응하지 못했고, 그 결과 대의제의 핵심인 여론의 대변과 의제 설정 기능을 행정부인 청와대가 대체할 만큼 약화됨²⁾.

□ 이에 본 연구는 다음을 연구 목표로 설정함.

- 최근의 정보통신 기술 발달 및 시민의식의 성장으로 인한 한국 대의민주주의와 정당정치에 닥친 위기 진단.
- 확대된 시민참여와 모순되지 않는 대안적 정당 모델 모색.
- 대안 모델을 적용한 실제 실행 계획 제시 및 이를 위한 제언.

2. 연구 내용 및 방법

□ (2장) 정보화 시대 한국 정당정치와 대의민주주의의 위기

- 연구 내용: 대의제와 정당, 한국 정당정치 역사와 현황, 정보통신 기술의 발달이 정당과 정치참여에 미치는 영향
- 연구 방법: 기존문헌 분석

□ (3장) 대안적 정당 모델: 플랫폼 정당

- 연구 내용: 플랫폼 정당의 개념과 특징, 관련 사례 분석
- 연구 방법: 기존문헌 분석, 최근 국내외 자료 검색

2) 2020년 1월부터 국회도 ‘국민동의청원’ 사이트를 개설하여 운영하고 있으나 2017년 8월에 출범한 청와대 국민청원에 비해 몇 년이 늦었고 누적이용자 수, 대중적 인지도, 접근성 등에서 여전히 행정부인 청와대의 플랫폼이 입법부인 국회의 플랫폼보다 앞서고 있음.

□ (4장) 플랫폼 정당 모델의 적용과 실행

- 연구 내용: 플랫폼 정당 모델 실행안, 온라인 정치참여 플랫폼 구축안 등 제시
- 연구 방법: 기존문헌 분석, 정치·IT 분야 전문가 및 이해관계자 자문

Ⅱ. 정보화 시대 한국 정당정치와 대의민주주의의 위기

1. 대의제와 정당

□ 대의제(정치학대사전편찬위원회, 2002)

○ 대의제의 발생과 의의

- 일부의 대표자만이 모든 유권자를 위해 모여 공공의 문제에 대해 논의하고 결정을 내리는 제도.
 - * 단, 민주주의에서와 그렇지 않은 것에서의 갖는 의미가 다름.
- 고대 아테네의 직접민주주의는 생업을 위한 노동 의무를 면제받은 ‘시민’³⁾이 주체였음.
- 시민혁명에 의해 부르주아가 국왕으로부터 권력을 빼앗은 후 시민 자신이 정치적 결정을 하는 입장으로 변화.
- 시민혁명 이후 참정권을 획득한 시민은 자본주의 체제 내에서 자본가 또는 노동자로 위치함.
- 이들은 정치 참여의 권리는 획득했지만 현실적으로 정보, 시간, 비용 등의 제약을 가짐.
- 따라서 대표를 선택하여 의회를 구성하고 의회가 주권자로서 대신 정책 결정을 수행함.
- 즉, 대의제는 다수의 유권자가 자신들을 대변할 대표들을 선출하여 세금과 권한을 양도하여 정치 활동을 하도록 하는 제도.
- 시민은 계약 사항이 잘 지켜지는지 감독하고 관리할 권리와 의무가 있음.

○ 대의제의 한계

- 현대 사회에서 가치의 다원화 및 정치참여 확대로 대표집단과 전체 유권자 의사 간 격차 발생.

3) 여성, 어린이, 노예, 외국인 등이 아닌 성인 남성.

- 대표성의 원리 저해 및 의회 내 다수당의 의사를 정당화하는 수단으로 전락했다는 비판 대두.
- 이러한 문제에 대응하여 유권자는 국민(주민)투표 등 직접 민주주의 제도나 이익단체의 로비활동, 또는 시민운동을 통해 대의제 모순 극복 시도.

□ 정당

○ 정당의 정의(김윤철, 2009)

- 뒤베르제(Duverger): 권력 획득 또는 권력 행사를 공유하는 것을 일차적인 목표로 하는 조직체. 특정적이고 사적인 이익을 대표하는 제한된 수의 압력 단체들에 반대되는, 보다 폭넓은 집단으로부터의 지지를 얻어내는 것을 목표로 함.
- 사르토리(Sartori): (자유 또는 비자유) 선거에 공식 명칭을 걸고 나타나거나 나타날 수 있는 모든 정치적 집단.

○ 정당의 기능(김윤철, 2009)

- 정당은 대의제를 작동시키는 기본적인 정치결사체 (Schattschneider, 1942).
- 키(V.O.Key)의 ‘제도로서의 정당’

<표 II-1: 제도로서의 정당의 특성과 기능>

유권자 속의 정당	<ul style="list-style-type: none"> - 투표자들을 위한 선택지의 단순화 - 시민 교육, 정체성과 충성심의 상징 형성 - 참여를 위한 인민 동원
조직으로서의 정당	<ul style="list-style-type: none"> - 정치 리더십 보급과 정부 공직자 모집 - 정치 엘리트의 훈련, 정치적 이익 표출 - 정치적 이익 집약
정부 속의 정당	<ul style="list-style-type: none"> - 정부에서 다수 창출, 정부 조직, 정책적 목표 이행 - 이견과 반대 조직, 정부 행위의 책임성 보장 - 정부의 행정 기능 통제, 정부의 안정성 함양

(Dalton and Wattenberg, 2002: 김윤철, 2009에서 재인용)

○ 정당의 의의

- 사르토리(Sartori)에 따르면, 19세기 민주주의 태동과 발전에 더불어 형성되기 시작한 현대 정당은 편협한 사익에 봉사하는 분파(faction)로부터 공동체 전체의 공익에 봉사하는 정당(party)으로 발전해옴.
- 따라서 현대 정당은 당파성을 가지고 부분의 이익을 대표하기도 하지만, 공정한 협치로서 전체의 이익을 대표하기도 하므로 부분 이익과 전체 이익 사이의 균형을 유지해야 함.

2. 한국 정당정치 역사와 현황

□ 정당 조직의 역사적 진화 과정

- 현대 선진민주주의 국가에서 정당 조직은 일반적으로 ‘명사정당, 대중정당, 포괄정당, 담합정당’ 순으로 변화해왔음.

<표 II-2: 정당 조직의 역사적 진화 과정>

단계	특징
명사(간부)정당 (Cadre party)	<ul style="list-style-type: none">- 정치 엘리트들 간의 개별적 네트워크 조직- 시민사회 미발달, 미분화- 명망이 있는 소수의 정치인이 정당의 상징이 되어 주도하는 구조
대중정당 (Mass party)	<ul style="list-style-type: none">- 시민사회 일부 계층(집단)의 대리인으로서의 정당- 이념에 입각한 정치적 동원- 동원으로 인해 당원이 대규모로 늘어나면서 정당 조직은 관료적 특성 강화- 당 재정은 당비 및 기부금으로 충당

	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회는 철저히 사적 공간이 되고 정당의 공적 공간과 분리됨 - 예시로 노동자 정당, 종교 정당 등이 존재
포괄정당 (Catch-all party)	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 다양한 이익과 관심을 증대하는 정당 - 정당정치에 탈이념성 강화 - 당원의 귀속감과 일체감이 약화하면서 대중정당으로서의 이념지향적·계급대표적 조직은 쇠퇴 - 정당 조직의 탈관료화, 전문화 추세 강화 - 당 재정의 당비 의존도 약화, 이익집단에 대한 의존도 강화
담합정당 (Cartel party)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 대리인으로서의 정당 - 정당과 시민사회 사이의 연계 매우 약화 - 재정, 인력, 제도 측면에서 국가에 대한 의존성 및 규제 정도 심화 - ‘선거전문가 정당’ 경향 심화 - 정당 조직, 기능, 정책, 노선의 유사성 심화 - 정당 간 연립 혹은 연합의 다변화

(김윤철, 2009)

<표 II-3: 관료적 대중정당과 선거전문가 정당 비교>

관료적 대중정당	선거전문가 정당(담합정당)
<ul style="list-style-type: none"> - 당료들의 정치/행정적 역할 - 위계적이고 수직적인 당원 관계 - 당비를 납부하는 정예화 된 당원들이 공천 권력 행사 - 당비 및 특정 집단에 재정 의존 - 이념을 통한 동원전략 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가들의 특수화된 역할 - 느슨하고 수평적인 선거 동원 - 유권자와 지지자 중심의 정당 - 당비 외 국고 및 다양한 이익집단에 의한 재정지원 - 이슈와 인물을 통한 동원전략

(Panebianco, 1988)

○ 변화의 동인

- 사회적 요인: 계급구조의 변화, 생활 및 교육수준 향상 등
- 정책적 요인: 타협적 경제정책⁴⁾으로 경제적 좌우 세력 간 정책 이념 격차 감소, 당원 일체감 및 소속감 약화
- 정당 내부 조직적 요인: ‘신념형 활동가(Believer)’로부터 ‘경력지향형 활동가(Career-seeker)’로의 변질
- 기술적 요인: 미디어, 인터넷, SNS의 발전 및 확산

□ 한국 정당 및 제도 정치 환경 변화 과정

○ 2000년대 이전

- 1950년대부터 1980년대 민주화 시기 전까지의 정당들은 간부정당의 형태로 지속됨.
- 그러나 한국은 1987년 민주화 이후 간부정당에 대항하는 형식으로써 특수 계급만을 대표하는 대중정당이 존재하지 않았다는 평가.
- 대중정당을 거치지 않은 한국의 정당은 당원 조직 기능이 매우 약화되고 기존 간부정당 위주의 지배구도가 그대로 이전되어 중앙집권적 구조와 비민주적 운영 체제가 더욱 강화됨.
- 결국 2000년대 이전까지 정당들은 간부정당과 포괄정당 사이에 머물렀음.
- 2000년대 이후 좌우 진영 정당 모두 포괄정당으로 변모하는 경향.
- 따라서 시민사회의 다양한 이익과 관심을 중개만 하는 정당이 되고 있으며 탈이념성 역시 강화되었음.
- 당원의 귀속감과 일체감이 약화되어 당 재정을 당비에만 의존할 수 없게 되면서 국고와 이익집단에 대한 의존 증가.
- 이념 지향적·계급 대표적 조직은 쇠퇴하고 정당 조직은 탈관료

4) 케인즈적 복지정책 등

화·전문화됨.

○ 2000년대

- 2000년대 후반부터 현재까지 ‘한나라당-새누리당-자유한국당-미래통합당-국민의힘’으로 이어지는 우파 정당과 ‘새천년민주당-대통합민주신당-통합민주당-민주당(‘08)-민주통합당-민주당(‘13)-새정치민주연합-더불어민주당’으로 이어지는 중도좌파 정당이 사실상 양당 체제를 이루고 담합정당화 됨.
- 독립적인 정당보다 국가·정부의 대리인으로 기능.
- 재정, 인력, 제도 측면에서 국가에 대한 의존성 및 규제 정도 심화.
- 정당 조직, 기능, 정책, 노선의 유사성이 심화되어 정책 및 공약상의 차별성이 약화됨.
- 거대 양당이 담합정당의 성격을 강화하게 됨에 따라 정당과 시민사회 간의 연계는 매우 약화됨.

○ 2010년대

- 기본적으로 2000년대의 양당 구조와 담합정당 성격이 유지됨.
- 한편, 한국의 양당 구도는 상대적으로 느슨한 형태로 선거 이슈에 따라 강력한 제3당이 등장하거나(국민의당), 꾸준히 비교집단체로 원내에 진입하는 정당(정의당)도 등장함.
- 국민의당은 선거 국면에 특정 인물을 중심으로 이슈를 만들어 유권자를 동원하는 전략을 통해 제3당으로 부상했다는 점에서 선거전문가 정당의 특징이 강하게 작용한 담합정당의 사례로 볼 수 있음.
- 정의당은 전통적인 노동자 계급을 대변하는 진보적 대중정당의 특징을 계승함. 최근 젠더 등 탈물질적 가치관을 포괄하며 부분적 확장을 보여주고 있지만, 진보 이념의 틀 내에서 진보정당으

- 로서의 정체성을 유지할 것으로 보임.
- 21대 국회에서는 2019년 12월 선거법 개정으로 '준연동형 비례대표제'⁵⁾가 시행되면서 정의당 외에도 기본소득당, 시대전환이 의석 1석의 비교섭단체로 원내에 진입함.
 - 두 신생정당 모두 상대적으로 넓은 이념 스펙트럼 내 유권자 동원을 꾀한다는 점, 원내 진입을 위해 전략적으로 거대 정당과 연합했던 점 등 기존의 포괄정당이나 담합정당의 요소를 갖춘 반면, 기본소득과 같은 특정 이슈를 중심으로 한다는 점, 시민사회와의 연계를 강조한다는 점 등이 혼재하여 기존의 모델로는 설명할 수 없는 특징을 보이기도 함.

3. 정보통신 기술의 발전과 한국 정치 환경의 변화

□ 정보통신 기술의 발전과 시민참여 확대

○ 인터넷 기술의 급속한 진화에 따른 웹 3.0 시대 도래

- (웹 1.0) 신문, TV 등 일방향적인 콘텐츠 제공
- (웹 2.0) 인터넷 사용자들의 자유로운 참여를 통한 정보 생산 및 공유의 시작
- (웹 3.0) 인공지능과 알고리즘 기술을 생활 전반에 적용하여 개인화 서비스 제공, 사용자의 상황에 맞게 정보를 검색하고 재가공하는 데이터 중심의 맞춤형 서비스(박지영, 윤종빈, 2019)
- 21세기에 접어들며 세계화, 탈물질주의, 정보화, 후기산업화, 4차 산업혁명 등 사회를 구성하는 근본 구조의 패러다임이 수차례 전환되어왔음.
- 특히, 정보통신 기술의 발달은 기술과 경제를 넘어 사회문화적 변화를 촉진하고 있음.

5) 의석수를 현행 그대로 유지하되(지역구 253석, 비례대표 47석), 비례대표 47석 중 30석에만 '연동형 캡(cap, 상한선)'을 적용해 정당 득표율 50%만 지역구 결과에 연동하는 제도. 연동률이 50%라는 점에서 '준연동형'으로 칭함.

- 소셜네트워크서비스(SNS), 소셜커머스, 전자책(e-Book) 등 디지털 기반의 다양한 서비스 플랫폼⁶⁾이 활성화됨에 따라 이용자들은 시공간의 제약 없이, 쌍방향으로, 생산과 소비의 경계를 허물고 있음.

○ 시민사회의 정치참여 방식 변화

- 수평적이고 분산된 네트워크 중심의 여론 형성과 자율적이고 개인화된 정치 참여.
- 인터넷, 모바일, 소셜네트워크서비스(SNS) 중심의 정치정보 생산, 유통, 확산.
- 공적 결정과정에 직접 의사를 반영하고자 하는 정치참여 수요 증대.
- 쌍방향적 의사소통 구조 기반으로 한 공론의 장 발달.
- 온라인을 통한 정치적 견해의 결집, 온라인과 오프라인이 결합된 정치적 집단행동 등 새로운 방식을 바탕으로 일상생활과 밀접한 정치 활동.
- 정치에 소극적인 무관심층도 정치 참여에 흡수되는 형태로 발전.

□ 정당과 대의민주주의의 위기

○ 정당의 위기

- 대의제적 핵심 기관인 의회와 정당에 대한 불신에서 촉발.
- 국민의 의사와 이해관계를 적절히 반영하지 못하는 대의제의 정당성, 효율성에 대한 의구심 제기.
- 사회가 다원화됨에 따라 정당이 대표하지 못하는 이익 발생.
- 거대 자본이나 제도의 매개 없이도 개별 시민이 스스로 필요한 정보를 수집, 해석, 재생산하는 것이 가능해짐.

6) '플랫폼' 개념은 IT분야에만 국한되지 않고 정치, 경제 등 사회 전반적인 영역에서 재화, 서비스, 정보의 생산과 소비의 '장'의 의미로 쓰이고 있음. 개방, 참여, 공유, 관계(network), 확장성 등을 기본적인 요소로 포함함.

- “시민들은 더 이상 자신의 의사결정권을 정치적 대표자에게 위임하지 않아도 되는 상황이 도래”(장우영, 2007).
- 정당의 역할은 약화되고 시민의 직접 참여로 대체되는 직접 민주주의로의 이행.

○ 대의제 유효성

- 인터넷 등 정보통신 기술의 발달로 정치 참여에 있어 기존의 시간적, 공간적 제약 일부 해소 가능.
- 그러나 현실적으로 대의제 채택 배경은 여전히 유효함. 이익대표 기능을 부정할 만큼 직접 민주주의가 바로 구현되기는 어려움.
- 의사의 표출은 정당을 거치지 않을 수 있어도, 제도화된 의사결정까지 포괄하기 어려움.
- 시간적, 공간적 제약의 잔재로 인한 비효율성, 정치적 책임 불분명, 소수 의견 반영 여부 불투명, 포퓰리즘과 중우정치의 위험 등 한계 여전히 유효.

○ 새로운 민주주의와 정당 변화의 가능성

- 시민참여가 정당을 대체할 수 있다는 주장은 한편으로는 수요자 중심의 정치 과정에 대한 기대감의 반영이기도 함(박지영, 윤종빈, 2019).
- 새로운 사회 환경과 유권자 수요에 부응할 수 있는 형태를 갖춘다면 대의제의 효율성과 시민참여의 효과성 양립 가능.
- 이를 위해 정당이 주도적으로 새로운 변화에 대응해야 함.

□ 정보화의 영향과 한국 제도 정치의 변화(박지영, 윤종빈, 2019)

○ 대중정당에서 선거전문가 정당으로 변모.

- 시민, 당원, 의원 모두 새로운 정치참여 방식의 변화에 조용하여 보다 유연한 성격으로 변화.

- 대중매체의 확산에 따라 당원 및 조직 동원 방식의 선거운동보다 디지털 매체 통한 선거 캠페인 확대.
- 사이버 공간을 바탕으로 정당과 지지자들 간 연계 공고화 및 고정 지지층 유지 노력.
- 당원 중심의 정당보다 유권자 및 지지자 기반의 정당으로 전환
- 과거 정당이나 정치 엘리트들이 정당 조직을 통한 동원이나 의제설정 등을 통해 정치적 주도권을 행사하고 정치 정보 제공과 해석의 기능을 담당했던 공급자 중심의 정치과정과는 근본적으로 다른 현상.

○ 사례 1: 온라인 플랫폼을 활용한 개방형 경선

- 후보자를 선정하는 공천과정에 국민의 의사를 반영하는 상향식 공천방식으로 민주적 정당성 강화.
- 국민의 여론 수렴 과정 통해 폐쇄적 정당구조로부터 탈피.
- 정보화 기술 발달로 대규모 선거인단 구성, 참여 활성화, 효율적 관리 가능해짐.

<표 II-4: 경선 방식 비교>

개방형 경선	폐쇄형 경선
<ul style="list-style-type: none"> - 미국식 예비선거제도 (open primary) 형태 - 일반유권자와 당원 모두 참여 - 당 조직 외부의 단순 지지자들이 당원과 동등한 투표가치 - (공직선거법 제57조의3 제1항) 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선 - 학계 일부에서는 폐쇄형 경선에 비해 당원 소외 및 권리 침해, 당내 민주주의 약화 지적 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민이 선호하는 정당을 표명한 후, 그 정당의 예비선거에만 참여하는 방식 - 충실하게 정당의 이념을 지지하는 권리당원에 의한 공천 - 열성적인 권리당원들의 의견을 적극적으로 반영함으로써 당내 민주주의 강화 및 결집효과

○ 대통령선거를 중심으로 본 온라인 경선의 역사(김범수, 문상석, 2015)

1) 제16대 대통령선거(2002): 국민 선거인단의 등장

- 인터넷을 통한 선거인단 모집, 신청방법 제공, 경선 관리, 결과 홍보.
- 경선 과정에서 인터넷을 활용할 만한 후보가 없었던 한나라당에 비해 노무현 후보를 앞세운 새천년민주당이 보다 적극적으로 인터넷 활용.
- (새천년민주당) 190만 명의 국민이 선거인단으로 신청, 추첨으로 3만 5천명의 국민 선거인단 선출.
- 지지층 결집 및 동원 목적의 온라인 정치참여 조직(노사모⁷⁾) 등장.
- (한나라당) 2만 5천명의 국민 선거인단 구성.
- (한계) 온라인 플랫폼이 적극적으로 국민들의 의견을 수렴하기 위한 기능보다는 홍보와 정당 내 갈등 해소 역할로 기능.

2) 제17대 대통령선거(2007): 인터넷에 의한 국민 동원

- 국민 참여 선거인단 규모 대폭 증대.
- 홈페이지 이용한 정보 제공, 선거인단 접수 홍보.
- (대통합민주신당) 인터넷과 연동한 모바일 투표 도입.
- (한나라당) 여론조사 기관이 모집하는 국민 선거인단과 여론조사 결과 50% 반영.

7) 노무현을 사랑하는 사람들의 모임

3) 제18대 대통령선거(2012): 인터넷 참여 감소

- 국민 참여보다 동원·관리의 도구로서 활용된 온라인 플랫폼의 한계 심화 및 이로 인한 유권자 이탈 증가.
- 실질적 투표 참여율 감소.

4) 제19대 대통령선거(2017): 인터넷 중심 경선투표의 한계

- 국민 참여율 하락세 및 다수의 무효표 발생.
- 정책·공약보다 인물에 대한 지지도가 경선의 결과를 좌우, 네거티브 공세 등에 대한 비판 제기.
- (더불어민주당) 경선 도중 결과 누출 문제.

○ 사례 2: 상향식 의제 설정 플랫폼

1) 새누리당 ‘크레이지 파티’(주간경향, 2014)

- 2014년 디지털 시대가 도래했다는 인식 하에 유권자가 모바일 접속을 통해 당에 의견을 표출할 수 있는 플랫폼 ‘크레이지 파티’ 개설.
- 500명 찬반 투표에서 ‘선거연령 하향 법안’ 제안에 309명이 찬성하여 실제 법안 발의까지 이어지는 등 소정의 목표 달성.
- 그러나 당시 20만 당원을 둔 집권여당으로서 발족 후 6개월 간 당이나 소속 국회의원 차원의 적극적인 반응 노력 부족했다는 평가.
- 6개월 간 쌍방향 채널에 업로드 된 게시물 수는 50여 건에 불과했으며, 의원들이 현안에 대해 시민들과 토론한 횟수는 3회, 관련 뉴스 업로드는 7월에 중단됨.
- 당시 7월 30일에 이루어진 재·보선을 위한 수단에 불과했다는 지적.

2) 민주당

- 2015년 새정치민주연합은 ‘네트워크정당추진단’을 발족한 뒤, 유권자가 정책을 제안·투표하면 당 의원을 통해 실제 입법까지 연결되는 플랫폼 구상 발표(채진원, 2016).
- 2015년 10월 ‘예산마켓 플랫폼’, 2016년 네트워크 플랫폼 ‘정감’ 개설했으나 활성화되지 않아 폐쇄.
- 2019년 더불어민주당은 당원 전용 온라인 플랫폼 구축 완성 발표(천지일보, 2019).
- 2020년 더불어민주당은 온라인 플랫폼을 활용하여 전당대회 진행, 향후 경선 역시 온라인 기반으로 진행할 계획임을 밝힘(동아닷컴, 2020).
- 선거 국면에서의 일시적 홍보 이상의 진지한 고려가 부재했고, 플랫폼 네트워크정당에 대한 노선전환을 놓고 계파간 갈등이 심해 몇 년간 지속적인 시도에도 불구하고 구체적인 성과를 내지 못한 것으로 평가(채진원, 2016).

3) 청와대 국민청원

- 2017년 8월 17일 문재인 대통령 취임 100일째에 출범
- 2020년 11월 기준 누적 동의 수 1억 7천만 건 이상, 답변 기준인 20만 이상이 동의한 청원수가 203건에 이르는 등(청와대, 2020) 역대 제도 정치권에서 개설했던 쌍방향, 상향식 플랫폼 중 가장 성공적인 사례로 평가할 수 있음.
- 시민들이 국정 운영과 사회 현안들에 대해 정부와 소통할 수 있는 제도적 장을 마련하여 민주적 거버넌스 강화에 기여(한국행정연구원, 2020).
- 뛰어난 접근성과 신속한 반응성이 주요 성공 요인.
- 헌법상 국민의 대표이자 입법 권한이 있는 기관인 입법부(국회)가 아니라 행정부(청와대)가 정부정책 외의 법률적 영역에 대해

서도 답변하는 구조로 관할권 침해 비판.

- 정치 참여의 방식이 대의 기관을 거치지 않고 청와대로만 물리는 양상은 건강한 대의 민주주의의 모습이라 보기 어려움(정동재 외, 2019).
- 국민의 청원 내용이 기준 동의수를 충족하더라도 일방적인 답변이 제공될 뿐 그 이상의 적극적인 개선 요구나 참여는 불가능하다는 한계.
- 이익집단 개입에 의한 여론 조작 가능성과 소모적 논쟁 과열로 인한 사회적 갈등 심화 등의 부작용 존재.

○ 한국 정당의 온라인 기반 변화에 대한 평가

- 이상의 온라인 기반의 상향식 공천 과정과 정책 결정 과정을 바탕으로 아래와 같은 의의와 한계를 도출할 수 있음.
- (의의) 상향식 의사결정 플랫폼을 통해 정치 제도와 시민 사이의 수평적, 개방적 관계 형성과 이를 통한 대의기관의 공적결정 정당성 제고 가능.
- (한계) 유권자 의사의 제한적 수용.
- 근본적, 지속적 변화로 이어지지 못하고 선거 국면에서의 일회성 수단으로 이용. 당 의사결정구조 개편 등 근본적인 노력이 수반되지 않았고 구체적인 성과로 이어지지 못함.
- 인터넷 환경 특성상 유입과 이탈이 모두 자유로워 짧은 시간에 이목을 집중시키는 것과 유입 집단을 지속적 이용자 집단으로 활성화시켜야 하는 과제 존재.
- 지금까지 한국 정당의 온라인 플랫폼 활용 방식은 이러한 인터넷 환경 특성과 근본적인 시민 사회의 참여 수요에 적절히 부응하지 못함.
- 그 결과 실질적 투표 참여율 감소 및 정당 기능 약화.
- (과제) 청와대 국민청원 성공 요소인 접근성, 반응성을 비롯하여

- 투명성, 책임성 제고를 위한 제도적 장치가 전제되어야 함.
- 기술 및 제도를 건전하게 활용할 수 있는 시민의식 함양 노력이 병행되어야 함.

4. 소결: 한국 정당의 현 주소 및 과제

- 당원 인식을 통한 한국 정당의 현주소(박지영, 윤종빈, 2019)⁸⁾
 - 유권자와 당원의 의사수렴을 위한 제도적 반응성의 부재
 - 설문 결과는 정당의 정책결정 과정에서 당원들이 소외되어 있음을 보여줌.
 - 아래 <표Ⅱ-5>에 나타난 바와 같이 당원들은 당원(33.7%)이 주요 정책결정의 주체가 되어야한다고 인식하면서도, 실제로는 중앙지도부(53.3%)가 주요 정책결정자라고 인식하고 있음.
 - 특히 당원이 정책을 결정하고 있다는 응답은 17.4%에 불과함.
 - 이처럼 정당의 정책결정과정에서 당원들의 참여는 제한적이며 그 역할이 주변화 되어있는 현실.

<표Ⅱ-5: 정당의 정책 결정 권한에 대한 당원들의 평가>

	주요 정책결정을 누가 해야만 하는가?	주요 정책결정을 실제로 누가 하고 있는가?
중앙지도부	31.8	53.8
국회의원	29.1	23.0
일반/권리/책임 당원	33.7	17.4
시도당 지도부	4.6	4.8
무응답	0.8	1.0
합계	100(1294)	100(1294)

(박지영, 윤종빈, 2019)

8) 2019년 2월 1일부터 15일까지 한국 성인남녀 22,279명을 대상으로 지역별·성별·연령별 기준 비례할 당으로 무작위 추출하여 CAWI(Computer Assisted Web Interview) 방식을 이용하여 조사, 이 중 당원 인식 조사를 위해 설문에 응한 정당의 당원 수는 총 1,294명으로 집계.

○ 폐쇄적 공천제도 개혁 수요

- <표Ⅱ-6>에 나타난 것과 같이 응답자의 절반 이상(58.8%)이 한국 정당이 해결해야 할 가장 시급한 문제를 “투명하고 공정한 공천”이라고 응답함.
- 이는 앞서 살펴본 역대 대선에서의 제한적 상향식 경선제도가 유권자 수요를 충족하기에는 불충분했던 것으로 해석할 수 있음.

<표Ⅱ-6: 정당이 가장 시급하게 해결해야 할 문제에 대한
당원들의 평가>

구분	1순위(100%)
투명하고 공정한 공천	58.8
정부구성과 국정운영을 위한 정강 및 정책 개발	14.2
일반 유권자의 자발적인 정당 참여 확대	14.0
당원의 권한과 책임의 강화	7.4
중양당의 축소와 지역조직의 강화	5.6

(박지영, 윤종빈, 2019)

○ 정당과 유권자 간 소통 제고 요구

- <표Ⅱ-7>의 결과는 당원의 57.5%가 정당과 유권자 관계에서 소통이 원활하지 않음을 나타냄.
- 상술한 바와 같이 정당 활동의 정당성과 지속성 확보를 위해 시민사회와의 긴밀한 소통과 협력은 필수적인 선제조건임.
- 지금까지 유지된 폐쇄적 정당 구조는 정당 기능을 약화시키고, 지속적으로 변화하는 시민사회와의 힘의 균형이 깨질 것임.
- 따라서 전환기적 시대 상황에 부응하여 정당은 지지자와 시민사회가 정당의 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 제도적인 개방을 추진하여 유권자와의 연계를 다시 강화해야 함.

<표Ⅱ-7: 정당 거버넌스에 대한 당원들의 평가>

구분	매우 동의	동의	비동의	매우 비동의	합계
당과 일반 유권자의 소통이 활발하다	6.6	35.9	43.1	14.4	100

(박지영, 윤종빈, 2019)

□ 새로운 한국형 정당모델 모색의 필요성

○ 대안적 정당 모델이 갖추어야 하는 요소

- 정보화 사회의 특성을 고려한 반응성, 투명성, 책임성 제고를 위한 기술적, 제도적 장치가 필요함.
- 특정 집단 대표(대중정당), 선거 승리(담합정당) 등 특정한 단일 기능만 가진 정당 모델이 아닌 다양한 기능들이 상호 연계된 조직으로의 발전을 꾀해야 함.
- 공천, 정책 의제 설정 등 정치적 의사결정 과정에 당원의 권한이 실질적으로 강화되도록 해야 함.
- 이를 위해 선거 국면 등 특정한 사건이 없을 때에도 상시적으로 당과 유권자 간의 일상적 소통과 협력이 제도정으.
- 기술 및 제도를 건전하게 활용할 수 있는 시민의식 함양 노력이 병행되어야 함.

Ⅲ. 대안정당으로서의 플랫폼 정당

1. 플랫폼 정당의 개념과 특징

□ 정의

- ‘플랫폼 정당’은 정보화 시대에 등장한 새로운 형태의 조직, 새로운 가치, 다양한 사회관계 등을 형성, 유지, 수용하고자 하는 정당(Gerbaudo, 2018: 박지영, 윤종빈, 2019에서 재인용).

□ 특징

- 기존의 정당 모델을 대체하는 것이 아닌, 기존 정당조직 형태나 기능을 유지하면서 정보화가 갖는 고유한 특성인 쌍방향성, 적응성, 반응성 등을 정당의 기능에 반영한 모델(박지영, 윤종빈, 2019).
 - 온라인 및 오프라인상의 참여 형태를 유기적으로 연계하여 정당의 전통적 기능은 강화하고 새로운 시대 환경에 따라 변화가 필요한 부분은 보완.
 - 오프라인에서는 지역 기반의 풀뿌리 활동을 활성화하여 다양한 정치적 의견과 요구를 수렴.
 - 온라인에서는 공천, 정책 의제 설정, 당원 관리, 캠페인, 청원 등 다양한 형태의 정치 활동을 보장할 수 있는 플랫폼 활용.
- 전환기적 시대 환경에 맞지 않는 수직적, 위계적, 계통적 요소를 축소하고 당원과 비당원의 이분법적 경계를 초월하는 새로운 정당-시민사회 모델(Dalton, Ferrell and McAllister, 2011: 박지영, 윤종빈, 2019에서 재인용).
 - 정당의 원내 구성원과 원내 구성원, 당원과 비당원, 중앙과 지역 등 분절된 조직 및 집단의 유기적 연계를 도모.

- 이를 통해 일반 시민들과 제도 정치 사이의 격차를 좁혀 대의 민주주의의 위기를 극복하고자 함.

2. 사례 분석: 원내 진출한 유럽 플랫폼 정당을 중심으로

□ 이탈리아 오성운동

○ 정치개관

- 의원내각제 채택, 양원제 국회 운영.
- 높은 비례대표 비율과 (99%) 신생정당들의 원내 진입가능성.

○ 등장배경

- (정치적 측면) 좌우 양당체제 약화와 새 정치에 대한 국민적 열망 고조.
- 2013년 총선: 제2당인 자유국민당에 이어 상하원 모두에서 안정적으로 제3당의 위치를 차지했으며, 개별정당득표율에서는 원내 제1야당으로 부상.
- (사회문화적 측면) 저성장의 지속과 노동개혁으로 인한 실업률 증가.
- 국가경쟁력 하락, 부정부패의 만연.
- 북부중심 경제 발전에 따른 남북 양극화 및 지역갈등 문제.

○ 특징

- 주요 정책: 자유무역 반대, 전 국민 기본소득, 근로시간 단축, 언론에 대한 공적 지원 철폐, 국회의원의 겸직 금지.
- 좌우를 거부하며 이데올로기를 떠나 시민 일상의 삶에 직접 영향을 끼치고자 하며 반기득권, 반부패를 표방.
- 인물 중심 정당으로 포퓰리즘적 정책다수 제안.
- 그러나 일반적인 포퓰리즘이 정치엘리트들에 의한 하향식의 정

책 제안이라면, 오성운동은 상향식으로 시민들의 의견을 정치에 반영하려는 방향성을 지님.

- 온라인 플랫폼 정당을 표방하며, 시민참여형 네트워크 플랫폼을 통해 시민참여 극대화, 참여 민주주의적 가치 강화.
- 정당시스템 'Meet-Up': 지역별, 주제별 오프라인 미팅으로 수직적 위계나 리더 없이 지지자 활동의 장으로 기능.
- 직접 민주주의와 시민참여 요소를 수용하여 대의기제 강화.

□ 스페인 포데모스

○ 정치개관

- 의원내각제가 결합된 입헌군주제 국가, 양원제 국회 운영.
- 중도우파 성향의 국민당(PP)과 중도좌파 성향의 사회노동당 (PSOE) 양당구조가 1970년대 이후 우세하게 지속되어 왔음.

○ 등장배경

- (정치적 측면) 각종 부패사건으로 인해 기성정당들에 대한 시민 사회 전반적으로 반감과 불신 팽배.
- 2015년 총선: 포데모스당이 원내 제2당인 사회노동당과 근소한 차이로 원내 제3당을 차지하며, 양당구조의 균열을 시사함.
- 양당체제 내의 대결이 아니라 원내정당들의 구체제와 정당체제 밖 점거운동 간 대결로 그 양상이 변화함.
- (사회문화적 측면) 고실업상태의 지속, 청년 실업률의 급격한 증가.
- 이민자에 대한 인식 및 정책 변화: 이민자들이 실업자로 전락함에 따라 정부의 실업수당 지출에 부담 증가와 이로 인한 시민들의 부정적 인식 확산.

○ 특징

- 주요 정책: 지나친 긴축정책 반대, 교육과 의료의 공공성 보장, 공공주거 확충과 주택담보부채의 탕감.
- 대중시위에서 사회운동, 사회운동에서 정당창립으로 이어지는 두 단계에 걸친 도약의 귀결: 반(反)긴축 대중시위를 시작으로 ‘물결’이라는 이름 아래 결집한 사회운동조직을 직접적 조직적 근거로 함.
*물결: 쟁점별, 지역별로 조직된 사회운동 조직들의 연결망
- 정당시스템 ‘CIRCLE’: 인터넷을 통한 쌍방향 소통 시스템으로 중앙당에 의한 상의하달식이 아닌 웹 플랫폼을 통한 실시간 소통과 대화에 기반한 업무수행.
- 토론플랫폼 ‘TITANPAD’: 당 대회와 각종 정책에 의견을 제안하고 토론하는 플랫폼으로 참여하는 모든 사람에게 문서 수정 권한을 부여하며 당원들은 주제 개설 및 토론 주제 가능.
- 시민참여 시스템 ‘PLAZA PODEMOS’: 온라인 광장에서 개인들이 자유롭게 발언을 하는 것에 그치지 않고 국회의원들의 쌍방향 소통을 가능케 하며 ‘CIRCLE’을 기반으로 함.
- 민중 모금 시스템: 자본의 후원을 거부하고 사전에 프로그램과 예상비용을 설명한 후 민중모금 진행.

□ 아이슬란드 해적당

○ 정치개관

- 의원내각제 정부로 930년에 설립되어 세계에서 가장 오래된 의회로 유명한 아이슬란드 의회는 단원제를 채택하고 있음.
- 2009년부터 현재까지 사회민주연합과 좌파녹색당 연립정부가 수립되어 지속되어 오고 있음.

○ 등장배경

- (정치적 측면) 2009년 새로운 내각이 구성되어 가계부채탕감 등 파격적인 정책에도 불구하고 국민들의 정치개혁 의지 제고.
- 2016년 조기총선: 63석 중 10석을 획득하며 원내 제3당으로 도약했으며, 여론조사 결과 해적당은 43%로 역대 최고 지지율을 기록.
- 야권 지지층을 결집하여 2020년 정당지지율 2위에 오르는 등 지지층 이동이 감지되고 있음.
- (사회문화적 측면) 2008 세계금융위기로 인한 아이슬란드 대형은행들의 도산위기.
- 2009년 1월 프라이팬 혁명(부엌살이 혁명) 진행, 혁명에 참여했던 ‘비르기타 용스도티르’ 중심으로 해적당 결성.

○ 특징

- 주요정책: 시민발의 제도화, 인터넷상 프라이버시 보호, 무상의료, 대기업 탈세 척결, 주35시간 노동.
- 인터넷을 정치의 미래지향적 플랫폼으로 보며 기성정당의 운영방식과는 달리 인터넷을 통한 직접민주주의 지향.
- 시민들의 정치활동영역을 넓혀 일상적으로 정치에 참여하는 직접 민주주의, 시민운동과 디지털 플랫폼의 결합을 통한 새로운 프레임 구현.
- 온오프라인을 통한 풀뿌리 수준의 시민참여가 일회성에 그치지 않고 퇴적층 네트워크를 통해 정책 결정에 지속적으로 영향을 미침.
- 온라인 투표 시스템 상의 충분한 지지를 기반으로 한 정책결정.
- 변화를 적극적으로 수용하며 참여적 성격의 공약을 주로 내세움.
- 제도 안에 있으면서도 제도 자체를 뒤집어보는 반제도권 성격과 좌우의 구분을 두지 않는 반기득권 성격의 정당으로서의 특성.

□ 비교 평가

- 이상의 세 사례를 종합하여 그 등장배경 및 주요 특징을 비교하여 정리하면 아래와 같음.

○ 등장배경

- 좌우 양당체제 모두를 기득권으로 규정하고 비판하며 새로운 대안 세력으로서 유권자들에게 호소.
- 부패가 만연했던 기존 정치세력에 대한 국민들의 개혁의지와 결합하여 성장 동력 확보.
- 특히 국민들이 실질적으로 체감하는 문제인 경제적 영역에 대한 기존 정치권의 대안에 대해 강력한 비판 태도를 견지.
- 각 국가별로 세부적인 내용에는 차이가 존재하지만 이상의 정치적, 사회문화적 배경은 기존 정치세력에 대한 대안으로서의 신생정당의 태동을 가능케 하였으며 그들이 기존과는 다른 새로운 문제해결 방식을 택하게끔 하는 요인으로 작동하였다고 평가할 수 있음.

<표Ⅲ-1: 유럽 플랫폼 정당의 등장배경>

	이탈리아 오성운동	스페인 포데모스	아이슬란드 해적당
정치적 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 좌우 양당체제 대결 약화 - 부패가 만연한 기성정치 세력에 대한 불만 고조 - 국민들의 정치개혁 의지 		
사회문화적 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 실업률 증가, 저성장 지속, 지역 간 경제적 격차 확대 등 다양한 층위의 경제적 문제 산적 		

(저자작성)

○ 특징

- 인터넷을 미래지향적 정치 플랫폼으로 간주하여 시민운동과 디지털 플랫폼의 결합을 통한 새로운 프레임 구현.
- 직접 민주주의와 시민참여 요소를 수용하여 참여민주주의의 가치를 강화하는 동시에 대의기제 또한 강화.
- 시민들의 정치활동영역을 넓혀 일상적인 정치 참여 독려.
- 시민의 요구에 대한 정당의 반응성, 투명성, 책임성의 세 측면 모두 효과적으로 구현하고 있다는 평가가 가능함.

<표Ⅲ-2: 유럽 플랫폼 정당의 특징>

	의사결정방식	시민사회와의 관계
이탈리아 오성운동	- ‘Meet-Up’: 지역, 주제별 오프라인 미팅으로 수직적 위계나 리더가 없는 지지자 활동의 장	- 시민 참여형 네트워크 플랫폼을 통해 상향식으로 시민들의 의견을 정치에 반영
스페인 포데모스	- ‘CIRCLE’: 중앙당에 의한 상의하달식이 아닌 웹 플랫폼을 통한 실시간 소통에 기반한 업무수행 - ‘TITANPAD’: 당 대회와 각종 정책에의 의견 제안 및 토론 플랫폼	- 자본의 후원을 거부하고 사전에 예상비용을 설명한 후 민중모금 진행 - ‘PLAZA PODEMOS’: 온라인 광장에서 개인들이 자유롭게 발언을 하는 것에 그치지 않고 국회의원들과의 쌍방향 소통 가능
아이슬란드 해적당	- 온라인 투표 시스템 상의 충분한 지지를 기반으로 한 정책결정	- 온/오프라인을 통한 풀뿌리 수준의 시민참여가 퇴적층 네트워크를 통해 정책에 지속적으로 영향을 미침

(저자작성)

□ 한국형 모델에의 함의

○ 기성정당체제에 대한 대안세력으로서의 가능성

- 좌우 대립의 양당체제는 더 이상 급변하는 현실 문제에 대한 실효적인 대안을 제시할 수 없을 것이라는 국민들의 기대감 저하와 정치적 피로도 누적.
- 좌우의 이념적 대립에서 벗어나 생활에 밀접한 이슈에 대해 실질적인 대안을 마련할 수 있는 정당에 대한 국민들의 열망 고조.

○ 시민정치와 대의정치의 충돌을 피할 모델로서의 가능성

- 전환적 시대 환경에서 다원화된 이해관계와 정치참여 방식은 기존의 대의정치와 충돌할 여지가 있음.
- 개인을 계급과 계층처럼 집단적, 집합적 정체성으로 존재하게 했던 인간관계가 해체함에 따라 시민은 원자화 되었지만, ‘네트워크화된 개인주의’의 양상으로 성숙됨에 따라 이들을 포용할 수 있는 새로운 정치참여 양식이 요구됨.
- 대의민주주의의 주요 요소인 선거에의 투표참여와 정당 활동에의 참여로 대변되는 ‘관습적 참여’에서 청원, 시위 등 시민주도의 정책 활동인 ‘비관습적 참여’로의 정치참여양식의 다변화 관찰됨.
- 이때 온라인 플랫폼은 시공간의 제약을 최소화하고 접근성을 높여 시민의 정치 참여의 효율성과 효과성을 제고할 수 있음.
- 이를 기반으로 정당은 변화하는 시민정치에 발맞추어 변화하는 대의정치의 새로운 대안으로서 기능할 수 있음(채진원, 2016).
- 한편, 시민 대다수가 SNS에의 접근 가능성을 지니고 있으나 그 제도 및 시스템이 미비하여 불법 프로그램을 통한 편법적 장악이 가능하다는 점 또한 문제점으로 제기되고 있음(국정원 댓글 공작, 드루킹 사건 등).
- 따라서 이상의 긍정적 전망에도 불구하고 온라인 플랫폼에 내포된 위험 요소를 고려한 신중한 설계가 필요함.

IV. 한국형 플랫폼 정당⁹⁾

1. 시대전환

□ 개요

○ 연혁

- 2020년 2월 창당¹⁰⁾
- 2020년 4월 제21대 국회의원 선거에서 원내 1석 진출¹¹⁾

○ 정책 기조(시대전환, 2020)

- (표어) “두려움 없는 시대를 열겠습니다”¹²⁾
- (정치) 기성 정당의 인물 중심 정치와 이념 갈등을 초월하여 생활에 밀접한 의제 중심의 실용주의 정치 지향
- (경제) 시장친화적 규제개혁과 기업이익의 공유를 바탕으로 기본소득 사회로의 전환 지향
- (남북관계) 민족담론과 단일국가 통일론 대신 사실상 두 국가 체제인 현실을 인정하고 상생과 평화를 지향하는 대안적 대북정책 지향

□ 플랫폼 정당으로서의 정체성

- 특정 이념 지형을 대변하는 대중정당을 넘어 이슈 중심의 유권자 편성 추구.
- 선거에서의 승리를 목적으로 하는 폐쇄적 정당 구조를 해체하고 시민사회와의 유기적 연계에 힘쓰는 개방형 정당 모델 지향.

9) 본 장에서 제시하는 실행계획은 상술한 연구내용을 바탕으로 한 작성자 차원의 제안으로, 당 차원에서 공식적으로 합의된 내용이 아님.

10) 중앙당 창당대회 기준. 중앙선거관리위원회 정당 등록은 2020년 3월

11) 더불어민주당의 비례위성정당인 더불어시민당 소속으로 출마, 당선 후 시대전환 복당

12) 4차 산업혁명이 초래하게 될 일자리의 소멸, 지구환경 악화 등에 맞서 두려움 없는 시대를 열겠다는 포부

- 이를 실현하기 위한 수단으로써 온라인 플랫폼 강조.
- 이를 통해 대의 기관으로서의 정당성을 제고하고자 함.

- 강령 2-1: 소통과 참여의 플랫폼 정치(시대전환, 2020)

“우리는 누구나 생활현장의 문제를 가져와 소통하는 공론장이 되고자 한다. 공론장에서 이루어진 토론으로부터 문제를 정의하고, 이에 대한 해법을 전문가들과 함께 찾아 정책을 만드는 정당이 되고자 한다. 즉 우리 사회의 문제와 해법을 찾으려 활동하는 정책의제그룹들을 담은 플랫폼 정당을 지향한다.

우리는 이런 플랫폼이 제대로 운영되기 위해 당원, 당직자, 선출직 대표자들에 대한 지속적인 교육을 진행한다. 경직된 이념이나 편협한 지역주의를 넘어서 문제해결에 최적화된 열린 정당구조를 만들 것이다.

우리는 플랫폼의 가치를 정부 운영에도 반영할 것이다. 행정부는 정책집행 과정에서 해당 정책과 관련된 국민들이 참여하는 플랫폼 정부를 지향해야 한다. 정책이 일방적으로 정치인들과 관료에 의해 결정, 집행되는 대신, 이해당사자 및 국민들의 토론을 거치고 작은 정책실험을 거쳐 수정되며 증거에 기반해 집행되도록 만들 것이다.”

- 강령 2-2: 디지털 전환에 맞는 권력구조 혁신(시대전환, 2020)

“1인에게 권력과 책임이 집중된 현재의 대통령제 권력구조를 다수가 권한과 책임을 공유하는 분산형 권력구조로 개편한다. 책임형 의회구조를 만들고, 정책결정과정에서 시민이 직접 참여하게 하며, 디지털 민주주의가 가능한 방향으로 선거제도, 의회운영방식, 정부운영방식을 혁신한다. 이를 통해 직접민주주의와 대의민

주주의가 조화를 이루며, 극단적 진영싸움과 증오 대신 대화와 토론의 정치가 이뤄지도록 정치구조를 바꿔 나간다.

시대전환에 속한 선출직 공직자들은 플랫폼에서 집약된 공공의 의견을 제도에 반영하는 입법, 행정노동자다. 또한 정당 내 다양한 의제그룹들은 사회 현장에서 문제해결에 기여하는 활동가들이다. 국회의원 등 각급 선출직 정치인의 특권은 최소한으로 줄이고, 사회문제해결을 위한 입법에 필요한 지원은 오히려 강화해 나간다.”

2. 온라인 정치참여 플랫폼 ‘숲(SOUP)’¹³⁾

□ 개요

- 플랫폼 정당을 표방하는 시대전환의 모든 정당 활동이 이루어지는 통합적 장(場)
 - 선거 후보자 경선, 당론 및 원내 의정활동 위한 의사결정, 중앙/지역 조직 활동 등 일련의 정당 활동을 모두 아우를 수 있도록 종합적인 기능 제공.
 - 시간, 비용 등 자원의 부족과 의제 및 선거에 필요한 기술적, 지식적 전문성 진입장벽 등 현실적 제약 극복.
 - 이를 통해 유권자는 일상적, 상시적으로 저비용, 고효율의 정치참여 가능.

13) 소수의 지배층에 의한 의사결정이 아닌 다수 시민에 의한 민주적 집단 의사결정의 장이 되겠다는 포부와 그러한 집단의 힘에 대한 신뢰를 담은 이름.

“나무가 나무에게 말했습니다. 우리 더불어 숲이 되어 지키자.(신영복, <더불어 숲> 중에서)” 나무가 홀로 서있을 때는 그저 나무일뿐이지만, 함께 모이면 숲이 됩니다. 비바람이 불어도 함께 있으면 견뎌낼 수 있습니다. 그렇게 견뎌내다 보면 거대한 숲도 이룰 수 있습니다. 다함께 거대한 숲이 되어 국민의 한숨과 허기를 채워나갑시다.“(조정훈 시대전환 당대표의 당대표 출마선언문 중)

또한 영문명 ‘SOUP’은 당원과 비당원을 아우르는 초당적 정치 플랫폼으로서 다양한 가치와 이해관계를 아울러 민주적 절차를 통해 화합과 통합을 실현하겠다는 중의적 의미 내포.

- 원외/원내, 당원/비당원 모두 아우르는 통합적, 개방적 공간
 - 당원 가입자가 아니어도 정책 제안이나 행사 등에 참여 가능.
 - 당원 중심의 폐쇄적 정당 모델의 한계를 넘어 정당과 유권자 간 관계 회복 및 정당 기능의 외연 확장 효과.

- 회원 등급 체계
 - 회원 등급은 시대전환 당조직 체계를 따름
 - 비당원도 사안에 따라 당 차원의 의사결정 과정에 참여 가능하다는 점에서 차별성

<표Ⅳ-1: 시대전환 당원 및 당조직 명칭 대조표>

시대전환	정책회원 14)	일반당원	권리당원	대표당원	중앙 대표당원	상임 대표당원	당대표
타 정당	-	일반당원	권리당원	대의원	당무위원	최고위원	당대표

- 투표 시스템
 - 플랫폼 내 모든 투표는 블록체인 시스템을 활용해 조작 가능성을 최소화하고 투명성과 효율성을 제고함.
 - 본 플랫폼에서 제공하는 투표 기능은 크게 두 가지로 분류됨.
 - 집중 투표 기능은 이익집단의 개입 등으로 인한 조작 방지 및 지속적인 플랫폼 유입 및 이용을 유도하기 위한 보상으로써의 장치

<표Ⅳ-2: 숲(SOUP) 투표 시스템>

단순 투표	집중 투표
- 통상의 1인 1표제	- 회원 등급에 따라 투표권 차등 지급 - 보유한 투표권의 자유로운 분배 가능

(저자 작성)

14) 특정 관심 사안에 대한 논의 및 의사 결정 과정에 한정하여 정당 활동에 참여하는 비당원

<표IV-3: 온라인 정치참여 플랫폼 ‘숲(SOUP)’ 기능 구조도>

온라인 정치참여 플랫폼 ‘숲(SOUP)’							
소개	제안	요청	투표	실험	모임	프로필	알림
서비스소개	제안·투표	발의	선거	채팅	내모임	개인정보	공지
이용방법	토론·검증	논평	규칙	모의투표	추천모임	관심분석	개인화
FAQ	실행	공모			뜨는모임	추천친구	
	평가·기록						

(저자 작성)

□ 소개

○ 서비스 소개

- 정치 분야 플랫폼에 대한 개괄적 소개
- ‘숲’ 플랫폼이 제공하는 서비스 및 기능 개괄
- ‘숲’ 플랫폼을 통한 정치 참여 효과 및 의의
- 협력 파트너 소개

○ 이용방법

- 각 기능별 상세한 소개
- 디지털 리터러시 교육
 - * 디지털/온라인 기반 서비스가 익숙하지 않은 이용자 고려
 - ** 가이드북, 동영상, 오프라인 집단 교육 등 다양한 형태로 제공
- 입법과정 및 캠페인, 청원 등 다양한 정치 참여 방안 소개

○ 자주 묻는 질문

- 이용자 편의성 제고를 위해 실제 데이터 기반 자주 묻는 질문 공유

□ 제안

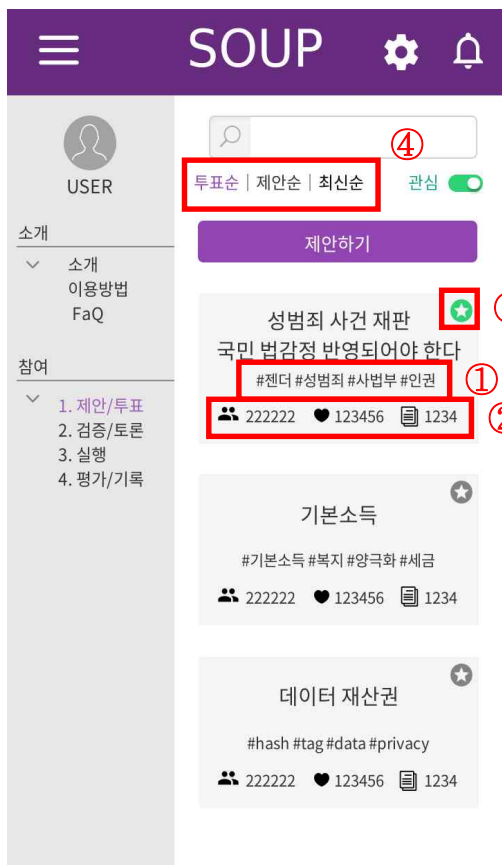
○ 개요

- 상향식 의제 설정 과정
- 이용자(유권자)가 자발적으로 관심 사안에 대해 제안하고 이를 전문가 집단을 포함한 타 이용자들과의 토론과 숙의를 거쳐 실제 실행 단계까지 이행

○ 제안·투표

- 구체적인 제안 이전 추상적 수준의 문제제기 및 대안 모색 단계

<그림 IV-1: 제안·투표 첫 화면>



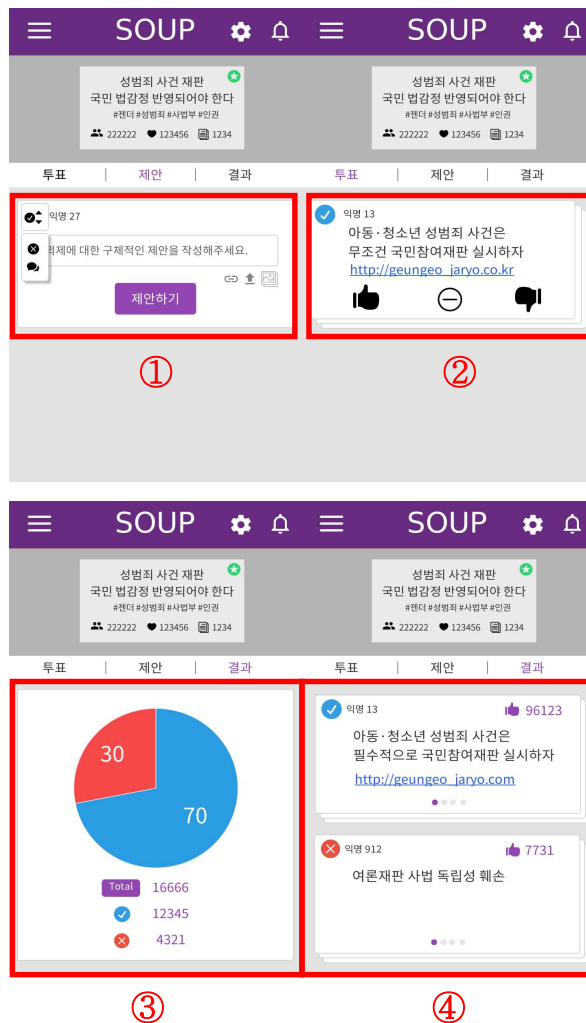
- ① 관련 키워드 해시태그(#)로 표시하여 범주화
- ② 조회수, 공감수, 제안수 노출
- ③ 관심 설정시 우선 노출
- ④ 다양한 정렬 기준

(저자 작성)

- 게시글 내에서 제기된 문제의식에 대한 구체적인 방안 제안

- ① 제기된 문제에 대한 구체적 방안 제안
 - * 찬/반/의견 등 제안 내용의 범주 선택 가능
 - ** 사이트 링크, 미디어 파일 등 근거 자료로 첨부 가능
- ② 타인의 제안에 대해 찬성/반대/기권 등 의사 표현
- ③ 전체 통계 시각자료로 제공하여 여론 지형 파악하도록 도움
- ④ 찬성/반대 각 입장별 대표 제안 추천 순으로 배치
 - * 일정 기준¹⁵⁾을 초과하면 자동으로 다음 단계 게시판 개설

<그림 IV-2: 제안·투표 상세 페이지>

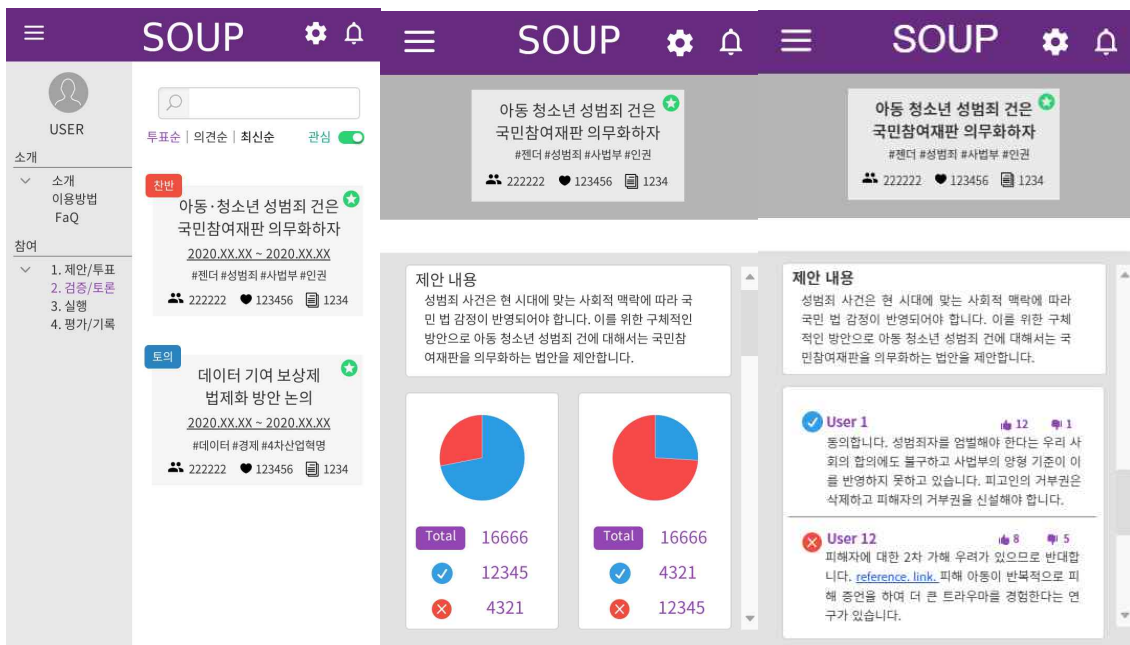


15) 이용자 규모에 따라 전체 대비 비율을 고려하여 규정. 산정 기준은 후속 연구 필요.

○ ‘토론·검증’

- ‘제안·투표’ 단계에서 기준 공감수를 초과한 제안 또는 사전에 구체화 과정을 거칠 필요 없는 제안에 대한 토론 및 검증 단계
 - 기한을 정하여 사실 검증 및 쟁점 도출 후 제안 수정 및 투표를 통한 의견 수렴
 - 토론 전/후 비교
 - 찬반형 또는 토의형으로 분류
 - 법안의 형태로 구체화되는 경우, 일정 기준을 충족하면 당 소속 의원실에서 의무적으로 발의
- * 단, 검증 과정에서 발견되지 못한 중복이나 법적, 제도적 한계로 발의가 불가능한 경우 상세한 사유 공유로 대체

<그림 IV-3: ‘토론·검증’>



(저자작성)

○ 실행

- 실행 방식은 입법, 캠페인, 시위, 주민자치활동 등 다양하게 가능
- 구체화 및 검증이 완료된 제안에 대해 플랫폼 내 별도의 소그룹 게시판 개설
- 투표, 채팅, 아카이빙, 일정 표시 등 플랫폼이 제공하는 기능을 활용하여 온라인 및 오프라인 차원의 모임 기획과 기록 가능
- 시대전환 지역당 또는 산하 위원회 등 의제와 관련된 내부 자원과 연계 추진 가능
- 실행 과정에 필요한 전문가 주선

○ 평가·기록

- 실행 이후의 최종 결과물이 산출된 후에는 제안 단계부터 일련의 과정을 투명하게 기록하여 공개
- 입법 제안의 경우 담당 의원실에서 발의 이후 제/개정 과정까지 모니터링하여 공유

□ 요청

○ 개요

- 당 또는 당 소속 의원실 차원의 하향식 의견 수렴 과정

○ 발의

- 당 소속 의원실의 단독발의 또는 공동발의 건에 대한 의견 수렴
- 찬성/반대 의사 표시 이외에도 특정 구문 수정 등 적극적 의견 제시 가능
- 투표 기간을 설정하여 기한 내 이루어진 투표 결과에 따라 발의 결정
- * 수정 요청의 경우 발의안마다 여건이 상이하므로 세부적인 기준에 대한 후속 논의 필요

- 해당 법안에 대한 후속 진행상황 공유

- 논평

- 당 대변인실 명의로 발표하는 논평 초안에 대한 의견 수렴
- 특정 구문 수정 등 적극적 의견 제시 가능
- 당 차원의 논평으로 발표하길 원하는 소재 또는 사안 제시 및 직접 작성 가능
- * 단, 수렴된 내용의 맥락을 해치지 않는 선에서 대변인실 최종 탈고

- 공모

- 당 차원의 의사결정이 필요한 사안에 대한 의견 수렴
- 예를 들어, 최근 당 산하 정책연구소의 명칭을 공모한 바 있음

- 투표

- 선거

- 선출직 선거 시 후보 공천 및 당내 조직 구성을 위한 선거를 위한 투표 기능
- 블록체인 기반 집중투표제 기반으로 투명성, 정당성 제고

- 규칙

- 당헌 등 당내 규칙 제·개정 시 플랫폼 내 투표를 통해 진행

- 실험

- 채팅

- 다양한 목적의 채팅방 개설 가능
- 당 차원의 오프라인 행사와 연계하여 현장에서 효과적인 의사소통 및 의견수렴과 그 과정의 효율적이고 투명한 기록 목적

○ 모의투표

- 현행법상 정치 활동에 제약을 받는 집단의 여론 수렴을 위한 모의투표 기능
- 미성년자 등 선거권이 없는 집단, 공무원, 교사 등 직업적 특성으로 정당 가입 등에 제한이 있는 집단 등

□ 모임

○ 개요

- 상향식 제안 과정에서 발생하는 실행 소모임
- 지역당 기반의 지역 소모임
- 오프라인 행사를 계기로 구성된 소모임 등
- 플랫폼에서 제공하는 모든 서비스 및 의사결정 구조를 소모임 내부에서 활용 가능

○ 추천 시스템

- 복수의 소모임에의 적극적인 참여를 장려하기 위해 빅데이터 기반 추천 시스템 도입
- 추천모임: 각 이용자의 관심사를 바탕으로 하는 맞춤형 추천
- 뜨는모임: 전체 이용자의 동향에 따른 추천

□ 프로필

○ 개인정보

- 플랫폼에서의 의사결정의 정당성 및 유효성 확보를 위해 가입시 실명인증 및 개인정보 활용 동의 필요
- 이용자 본인의 활동 내역, 이에 따른 보상 내역 및 등급 확인 가능

○ 관심분석 및 추천친구

- 각 이용자의 개인정보 및 플랫폼 활용 및 참여 양상을 분석
- 이를 바탕으로 관심 분야의 새로운 제안, 모임, 친구(타 이용자) 추천
- 플랫폼을 이용하며 자연스럽게 관심분야 및 참여 방식을 다양화할 수 있도록 설계

□ 알림

○ 공지

- 당 소식
- 점검, 업데이트 등 사이트 이용 관련 공지

○ 개인화

- 이용자 맞춤형 메일링 서비스 등

V. 결론

□ 요약

○ (1장) 연구 배경, 목적, 방법 제시

- 정보통신 기술의 발달은 기술과 경제를 넘어 사회문화적 변화를 촉진하고 있음.
- 특히, 시민사회와 제도 정치 간의 관계가 이전과는 완전히 다른 양상으로 변화하였으나 기성 정당은 이에 부응하지 못해 대의제의 위기를 초래함.
- 이에 본 연구는 이러한 위기를 조망하고 그 대안으로 플랫폼 정당 모델을 살펴본 후 적용 계획까지 제시하고자 함.

○ (2장) 정보화 시대 한국 정당정치와 대의민주주의의 위기

- 대의제의 개념, 특징, 의의, 한계 개괄.
- 대의제의 주요 행위자인 정당의 개념, 기능, 의의, 역사 및 현 시점에서의 과제 개괄.
- 정보화 사회로의 이행에 따른 한국 정치 환경의 변화, 역대 한국 정당의 정당 유형과 온라인 플랫폼 활용 사례 분석을 통한 한국 정당의 위기와 극복을 위한 과제 점검.

○ (3장) 대안정당으로써의 플랫폼 정당

- 정보화 시대에 등장한 새로운 형태의 정당 모델인 ‘플랫폼 정당’은 기존 정당 조직 형태나 기능은 유지하면서 정보화가 갖는 고유한 특성은 반영한 대안임.
- 플랫폼 정당은 수평적, 개방적, 쌍방향적 특성을 바탕으로 시민사회와 제도 정치 사이의 격차를 좁혀 대의 민주주의의 위기를 극복하고자 함.
- 원내 진출에 성공한 유럽 국가들의 플랫폼 정당 사례를 분석하

여 한국형 모델에 적용할 수 있는 함의를 도출함.

- 유럽 플랫폼 정당들은 좌우 양당체제 대결 약화, 국민들의 기성 정당에 대한 실망과 개혁의지 등의 정치적 배경에 부응하여 새로운 대안세력으로서 유권자들의 지지를 받았으며, 연립이 잦은 의원 내각제, 비례대표제 등에 힘입어 신생정당으로서 원내에 진입하고 성장함.
- 성공적인 플랫폼 정당 모델의 실현을 위해서는 온라인 플랫폼에 대한 접근성을 높이고, 시민 요구에 대한 정당의 반응성, 투명성, 책임성을 제고해야 함.
- 한편, 이러한 온라인 플랫폼에 대해 불법 프로그램을 통한 여론 조작 등의 문제점도 제기되고 있으므로 이러한 위험 요소를 고려한 신중한 설계가 요구됨.

○ (4장) 한국형 플랫폼 정당

- 한국형 플랫폼 정당을 표방하는 시대전환 개괄.
- 시대전환의 온라인 정치참여 플랫폼 ‘숭(SOUP)’ 구현을 위한 실행안 제시.
- ‘숭(SOUP)’은 플랫폼 정당을 표방하는 시대전환의 모든 정당 활동이 이루어지는 통합적 장으로 기능.
- 원외/원내, 당원/비당원을 모두 아우르는 통합적, 개방적 공간. 특히 비당원도 사안에 따라 당의 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 한다는 점에서 기성정당과 차별성.
- 블록체인 기반 투표 시스템, 상향식 제안, 하향식 의견 수렴, 참정권 제한 집단의 여론 수렴을 위한 실험, 추천 서비스 기반의 소셜 네트워킹 기능 등.

□ 기대효과

○ 대의민주주의 위기 극복 및 정당정치 강화의 가능성

- 플랫폼 정당의 핵심은 정당의 틀 안에서 당내 공직 후보자 및 당직 선출과 정책 결정 과정에서 시민이 주체가 되는 것임.
- 국민 신뢰 회복에 따른 국민과 정부를 연결하는 매개체로서의 정당정치 강화.
- 특정 인물의 사적 이익을 위한 권력 도구로 이용되어 온 정당 사례 극복에 따라 국민이 요구하는 개방적 정책 결정 가능.
- 당원 규모의 확대로 당원 전체의 의견 반영과 일반시민 여론 간의 간극 최소화 가능.

○ 온라인 플랫폼 활용의 장점 극대화

- 합리적 의사소통의 효율성 증대.
- 네트워크 중요성 강화.
- 정당과 시민 사이의 수평적이고 개방적인 관계.
- 미디어를 활용한 일방적 정보 전달, 관리, 홍보의 도구를 넘어 국민 참여의 범위와 강도 확대의 기능 수행.
- 일상적이고 자유로운 정치참여에 따른 신규 당원 확보의 접근성 제고.
- 시민, 국민과 소통하는 정당으로서 공적결정의 정당성 확보.

□ 제언

○ 대안으로서의 플랫폼 정당의 가능성

- 유럽 플랫폼 정당이 등장하고 발전할 수 있었던 배경인 좌우 양당 대결의 약화, 유권자의 기성 정치에 대한 실망감, 실업률 증가, 저성장 지속, 양극화 심화 등의 정치·사회적 문제들이 한국 사회에서도 재현되고 있음.

* 최근 여론 조사에서 국민의 76%가 입법부(정당, 국회)를 신뢰하지

않는다고 응답(보건사회연구원, 2019).

- 특히 정치적 무관심 및 무당층의 증가는 기성 양당에 대한 불신과 대의 민주주의의 위기를 의미함.
- 현재 한국 유권자의 여론 지형은 각 기성 양당에 대한 지지율과 소수정당 및 무당층을 합산한 비율이 약 1/3 수준으로 비등함.
* 더불어민주당 34.1%, 국민의 힘 27.9%, 소수정당 22.4%, 무당층 15.6%(리얼미터, 2020년 11월 4주 기준).
- 따라서 현실적으로 플랫폼 정당이 정당과 민주주의 회복의 대안이 되기 위해서는 기성 양당 체제와의 확실한 차별성을 갖춰야 함.
- 역대 한국 기성 양당의 플랫폼 활용 양상은 시기적으로는 선거국면에, 구조적으로는 제한적, 시혜적 태도로 선택적으로 여론을 수렴하고 참고하는 수준이었다는 점에서 한계를 가짐.
- 따라서 대안 모델은 플랫폼을 통한 상향식 의사결정을 일시적, 보완적 기능이 아닌 상시적, 전면적 제도로 확립하여 개방성과 투명성을 보장해야 차별적 대안으로 평가될 수 있을 것임.
- 한편, 정책회원 제도¹⁶⁾ 등 비당원까지 외연을 확장하려는 시도를 통해 개방성 제고 및 시민사회와 정당의 양립을 꾀할 수 있음.

○ 의사결정 구조의 신뢰성 및 정당성 제고를 위한 장치 고안

- 플랫폼 정당 의의 실현을 위해서는 유권자 제안이 당 또는 의회 차원의 실행안으로 이어지는 과정이 제도적으로 보장되어야 함.
- 즉, 지도부 등 특정 집단의 임의 선택이 아닌 사전 합의된 기준에 의해 진행되어야 함.
- 이를 위해 전체 유권자 수, 당원 수, 플랫폼 이용자 수, 한국의 인터넷 환경 수준 등을 고려하여 기준을 마련해야 함. 기준 산정을 위한 후속 연구 필요.

16) 특정 관심 사안에 대한 논의 및 의사 결정 과정에 한정하여 정당 활동에 참여하는 비당원의 제한적인 정당 활동 참여를 허용함.

- 기술적으로는 특정 이익집단의 개입과 매크로 프로그램 등으로 인한 여론 조작을 방지하기 위한 노력 필요. 이를 위해 블록체인 등 데이터 위변조 방지 기술을 적극적으로 활용해야 함.
- 또한 활용 중인 기반 기술 및 투명성과의 상관관계 등에 대한 정보를 이용자 편의에 맞게 제공하여 신뢰도를 제고해야 함.

○ 디지털 기술의 대중 친화적 특징에 따른 표리적 한계 극복 대안

- 유입이 자유로운 만큼 이탈이 쉽고 짧은 시간에 이목을 집중시키는 것이 중요한 인터넷의 한계.
- 소수를 고려하지 않은 다수 중심의 포퓰리즘적 정책결정 경계 필요.
- 특정 인물 중심의 네거티브 공세를 넘어 효율적 숙의민주주의를 위한 핵심기제로서의 기능 강화 필요.
- 상술한 한계 극복을 위한 올바른 디지털 매체 활용법, 토론 및 숙의 과정 등에 대한 시민교육이 병행되어야 함.
- 또한 특정 인물의 영향력이 지나치게 비대해지는 것은 방지하는 동시에 소셜 네트워크로서의 기능이 약화되지 않도록 각 채널 별로 익명/기명 제도 활용에 대한 상세한 고민과 설계가 필요함.
- 회원등급체계 기반의 집중투표제 도입을 통해 참여도에 따라 차등적으로 의결권을 부여하는 보상 체계를 활용하되, 소수 의견에 대한 형평성을 위한 별개의 장치 고안도 수반되어야 함.

○ 통합적 네트워크로서의 기능

- 기존의 한국 정치 기관들의 온라인 플랫폼 활용 양상은 분절되어 있음.
- 후보자 선출, 조직 구성, 정책 결정 등 다양한 기능을 통합적으로 제공하여 이용자 편의를 제고하고 유기적인 정당 활동이 되도록 해야 함.

- 또한 선거나 발의 등 특정 사건이 있지 않을 때에도 여러 안건에 대한 다양한 층위의 활동이 상시로 이루어져야 함.
- 즉, 온라인 플랫폼이 일종의 소셜 커뮤니티로서 기능하도록 하여 원내-원외, 당-당원, 당원-당원 간 네트워크가 활성화되도록 해야 함.
- 이를 통해 조직 내부의 결속을 다지는 과정을 통해 정당 기능의 회복을 꾀할 수 있음.
- 또한 디지털/온라인 매체에 가장 친숙한 동시에 정치적 참여율이 낮은 20·30대¹⁷⁾의 정치참여를 유도하는 대안으로써의 의의도 있음.

○ 오프라인 활동과의 유기적 결합을 위한 방안의 필요성

- 온라인과 오프라인 간의 유기적 연계를 통해 정당 기능의 회복을 꾀해야 함.
- 2005년 정당법 개정에서 임의조직인 당원협의회를 설치하여 지역에서의 정당 활동을 도모하였으나 과거 지구당에 비해 취약하고 활성화되지 못하고 있다는 비판 제기(박지영, 윤종빈, 2019).
- 따라서 지역당 차원의 정당 활동 재활성화와 이를 통한 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 당원협의회를 중심으로 오프라인 활동을 재구성하되, 온라인 플랫폼과의 연계를 통해 한계를 보완할 필요가 있음.
- 당원협의회가 오프라인에서 지역 커뮤니티 내 문제 발굴 및 여론 수렴을 담당하되, 이를 온라인에서 효율적, 효과적으로 진행할 수 있도록 제도적, 기술적 기반이 마련되어야 함.
- 이외에도 의제별 당 차원의 오프라인 행사 등에서 적극적으로 온라인 플랫폼을 활용하여 온/오프라인 각각의 네트워크 및 자원이 상호 연계될 수 있도록 해야 함.

17) 20대의 57%, 30대의 35%가 무당층(한국갤럽, 2020).

○ 참정권 제한 계층에 대한 고려

- 참정권 제한 계층에 대한 고려는 헌법이 보장하는 국민의 기본권 회복과 당원 외연 확장을 통한 정당 기능과 민주주의 강화 두 가지 측면에서 의의가 있음.
- 현행법상 공무원 및 교사의 정당가입 등 정치활동은 금지됨¹⁸⁾¹⁹⁾
- “헌법재판소에서 제시된 다수의 합헌의견은 공무원과 교원에 대한 정치적 기본권이 포괄적으로 제한되고 있음을 전혀 고려하지 않고 있다는 점에서 문제가 있으며 이는 독일과 프랑스 등 외국의 입법례에 비추어보더라도 지나친 것”(문병호, 2015)
- 독일의 경우 당원 중 공무원과 교원을 포함하는 공직자의 비율이 평균 1/3 수준임. 이러한 독일의 상황과 비교할 때 한국의 현행법은 정치적 기본권 침해와 더불어 정당 재정의 건전성이나 당내 민주주의 실현에도 악영향을 미치고 있음(송석윤, 2014).
- 청소년의 참정권 역시 제한 받고 있음. 2020년 21대 국회의원 선거부터 선거연령이 만 18세로 하향 조정되었으나²⁰⁾, 여전히 만 18세 미만 청소년의 선거운동, 정당활동 등의 정치참여는 제한됨²¹⁾.
- 2020년 1월, 정의당은 이를 두고 “헌법이 보장하는 국민의 평등권과 정당의 기본권 제한”이라며 헌법소원을 청구함(연합뉴스, 2020).

18) 헌법재판소는 2014년 “공무원의 집단행위와 교원노조의 정치활동 금지 사건에서 공무원의 집단행위를 금지하고 있는 국가공무원법 제78조 제1항 제1호의 ‘이 법’ 부분 중 제66조 제1항 본문의 ‘공무 외의 일을 위한 집단 행위’ 부분에 대해서는 재판관 7 : 2의 의견으로, 교원노조의 정치활동을 금지하고 있는 구‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’ 제3조 중 ‘일체의 정치활동’ 부분에 대해서는 4 : 3(각하의견) : 2의 의견으로 헌법에 위반되지 않는다.”는 결정을 선고하였다. 헌재 2014.08.28., 2011헌가18,2011헌바32,2012헌바185(병합) (기현석, 2018에서 재인용).

19) 한편 헌법재판소는 2004년 정당법 제6조 제1호 등 위헌확인결정에서 공무원의 정치적 중립성 등을 규정한 헌법 제7조 제1항 · 제2항, 교육의 정치적 중립성을 규정한 헌법 제31조 제4항의 규정 취지에 비추어 보면, 감수성과 모방성 그리고 수용성이 양성한 초 · 중등학교 학생들에게 교원이 미치는 영향은 매우 크고, 교원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부분인 점을 고려하는 등의 이유로 초 · 중등학교 교육공무원의 정당가입 및 선거운동의 자유를 제한하는 것은 헌법적으로 정당화될 수 있다고 하였다 헌재 2004.03.25., 2001헌마710, 전원재판부 (기현석, 2018에서 재인용).

20) 공직선거법 15조 2020.1.14. 개정(국가법령정보센터, 2020).

21) 정당법 제22조에 따라 선거권과 정당 가입 연령 일치(국가법령정보센터, 2020)

- 궁극적으로 이들의 참정권 보장을 위한 제도적 노력과 더불어 중단기적 노력으로 온라인 플랫폼에서 비당원의 지위로도 가능한 활동에의 참여를 고려해볼 수 있음.
- 예컨대, 본고 4장에서 제안하는 ‘숪(SOUP)’ 플랫폼에 비당원 회원인 정책회원의 신분으로 당내 정책 결정 과정에 참여하는 방안을 검토해볼 수 있음²²⁾.
- 또한 ‘숪(SOUP)’ 플랫폼이 제공하는 모의투표 기능을 통해 선거권이 없는 미성년자 등의 여론을 수렴해볼 수 있음.

○ 다양한 가치관 반영을 위한 정치 제도 개선

- 본고 3장에서 살펴본 바와 같이 유럽에서 발생한 플랫폼 정당들이 원내 진출에 성공할 수 있었던 배경에는 높은 비례대표 비율과 연정이 활발한 의원내각제라는 제도적 기반이 있었음.
- 한국에서도 기성의 양당 체제에 대한 문제제기와 다당제에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있음. 그 일환으로 최근 21대 국회의원 선거에서 ‘준연동형 비례대표제’가 도입된 바 있음.
- 본래 비례제도 확대의 취지는 사표 감소, 선거 결과 대표성 제고, 소수정당의 원내 진출을 통한 다양성 확보 등임.
- 그러나 정당 득표율을 제한적으로 반영하는 ‘준연동형’이라는 점에서 비례제도 의의 실현에 여전히 제약이 있음. 이와 더불어 21대 총선에서는 기성 양당이 일명 ‘비례위성정당’을 이용하여 제도 도입의 취지를 크게 훼손하기도 함.
- 시민사회의 목소리가 플랫폼정당을 통해 실현되기 위해서는 신생 소수정당들이 원활하게 원내에 진출할 수 있도록 하는 제도적인 개선이 필요함.

22) 현재 개방형 경선과정에서의 참여도 금지되고 있으나, 2020년 11월 16일 공무원과 교사의 정당 국민 경선 참여권을 확대하는 개정안(열린민주당 강민정 의원 대표발의 「공직선거법」 일부개정법률안)이 발의되기도 함. 이러한 상황을 고려하여 현행법과 모순되지 않는지 검토가 필요함.

참고문헌

기현석. (2018). 정당의 민주적 공천방식 관련 논의에 대한 고찰. *법학연구* 29(4), 131-162.

김윤철. (2009). *정당*. 책세상.

김범수, 문상석. (2015). 인터넷의 등장과 정치변동: 정보화시대 국민참여경선의 등장의 의의와 한계. *사회이론* 47권.

마르틴 호이즐러. (2012). *해적당*. 로도스.

문병효. (2015). 교원의 정치활동 제한 등에 관한 소고. *국가법연구 제11집 제1호*

박지영, 윤종빈. (2019). 정보화 시대 대의민주주의위기 극복을 위한 한국형 정당모델의 모색. *미래정치연구* 9(1), 119-142.

박찬표. (2003). 한국 '정당민주화론'의 반성적 성찰: '정당민주화'인가 '탈정당'인가?. *사회과학연구* 11집, 152면.

송석윤. (2014). 정당민주주의와 정당법: 정당개혁의 관점에서. *공법연구* 제42집 제3호.

윤종빈. (2016). 정당정치와 대의민주주의에 대한 소고(小考). *미래정치연구* 6(1), 141-156.

이진순. (2016). *듣도 보도 못한 정치*. 문학동네.

장우영. (2007). ICTs와 정당의 '적응'. *한국국제정치논총*47(1), 95-119.

정동재, 박준, 김은주. (2019). 「청와대 국민청원제도」 시행 16개월: 더 나은 제도운영을 위한 개선방안. *한국행정연구원 ISSUE PAPER*.

정동재, 염지선. (2020). 온라인 시민소통 및 참여 플랫폼의 역할과 한계: 「청와대 국민청원제도」 운영 성과 및 개선방안. *한국행정연구원 ISSUE PAPER* 통권 95호 2020-08.

정치학대사전편찬위원회. (2002). *21세기 정치학대사전*.

채진원. (2016). 시민정치의 흐름과 네트워크정당모델의 과제. *민주주의와 인권* 16(1), 2016.3, 5-50.

한국갤럽. (2020). 한국갤럽 데일리 오피니언. *갤럽리포트 제420호 2020년 9월 4주*.

한국보건사회연구원. (2019). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구 - 국제 비교 질적 연구를 중심으로. *경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-52-01. 협동연구 2019-01*.

Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

동아닷컴. (2020). [단독]민주당, 대선 경선도 '온라인 플랫폼' 구축 착수

[.https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20201103/103783615/1](https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20201103/103783615/1)

리얼미터. (2020). [리얼미터 11월 4주 차 주간 동향] 文 대통령, 긍정 43.8% vs. 부정 52.2%. 民 34.1%, 국힘 27.9%.

<http://www.realmeter.net/리얼미터-11월-4주-차-주간-동향-文-대통령-긍정-43-8-vs-부정-52-2/>

연합뉴스. (2020). 정의, 정당 가입연령 제한하는 정당법 헌법소원 청구. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200109116700001>

주간경향. (2014). 새누리 ‘크레이지 파티’ 선거용 ‘빈 수레’였다. <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201411101809101&code=113>

천지일보. (2019). 민주당, 온라인 당원 플랫폼 완성... ‘당 현대화’ 발판. <http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=623124>

청와대 국민청원. (2020). <https://www1.president.go.kr/petitions>

Wikipedia. (2020). Five Star Movement. https://en.wikipedia.org/wiki/Five_Star_Movement

Wikipedia. (2020). Pirate Party. https://en.wikipedia.org/wiki/Pirate_Party

Wikipedia. (2020). Podemos(Spanish political Party). [https://en.wikipedia.org/wiki/Podemos_\(Spanish_political_party\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Podemos_(Spanish_political_party))

Wikipedia. (2020). Politics of Italy. https://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Italy