

지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구

— 울산사이버지방자치시스템 운영사례를 중심으로 —

고 영 삼*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 온라인 주민참여의 이론과 연구방법
- III. 울산사이버지방자치시스템 운영의 장애요인
- IV. 울산사이버지방자치시스템의 활성화 방안
- V. 결 론

본 연구는 지역 공동체에서 온라인을 통한 주민참여를 활성화하기 위한 모색이다. 연구 대상은 울산지역을 택하였다. 울산지역에는 전국에서 유일하게 울산사이버지방자치시스템이라는 독자적인 온라인 토론 시스템을 2002년부터 갖추고 있다. 동 시스템의 운영을 활성화하기 위하여 사이버지방자치의 전문가들로서 포커스 그룹(Focused Group)을 구성하여, 수차례의 심층면접을 통하여 장애요인과 활성화 방안을 마련하였다. 연구결과 다음과 같은 활성화 방안이 도출되었다. 첫째, 일반 행정문화에 사이버 행정을 접목시키는 행정혁신이 있어야 한다. 둘째, 시스템 운영을 시 의회에서 담당하되, 지역의 다양한 주체들로서 사이버 거버넌스를 구성하여 운영한다. 셋째, 토론자 확보 및 토론의 질을 위하여 시민단체, 노동조합, 언론, 전문가 등 매개집단을 잘 활용한다. 넷째, 토론의 결과와 토론자를 잘 관리한다. 다섯째, 사이버지방자치 시스템 운영조례를 제정한다. 본 논문은 사이버지방자치 시스템 운영의 활성화를 통하여 건강한 방식으로 주민들이 지역의 문제를 토론할 수 있게 함으로써 행정비용을 절감하면서 지방자치를 앞당기는 방안을 모색한 데 의의가 있다.

□ 주제어: 사이버지방자치, 주민참여, 포커스 그룹 미팅, 전자정부, 울산

* 울산발전연구원 연구위원

I. 서론

지난 5월의 제6차 세계 정부혁신포럼에서는 정부를 운영하는데 있어서 투명성과 시민참여 문제의 중요성이 다루어졌다. 미국·영국·캐나다·남아공 등 세계 각국에서 참석한 전문가들은 투명성과 참여야말로 좀 더 효율적이고 책임감 있는 정부를 만드는 길이라고 주장하였다. 각 국가에서 주민참여는 그 이론이나 실천 등에서 애로가 없는 것은 아니지만, 오늘날 정부혁신에 있어서 핵심 키워드인 것은 사실이다.

그런데, 각 지방정부에서 주민참여는 아직 그 당위성만 강조되고 있을 뿐, 실질적인 진전을 보여주지 못하고 있다. 많은 지방정부에서 ‘시민감동’이나 ‘시민과 함께하는’ 등의 구호를 내걸고 있으나, 그야말로 구호에 그쳐버리는 경우가 많은 것 같다. 현재 이른바 주민참여로 지칭되는 주민들의 시정참여는 그 당위성만큼 진전을 보지 못하는 상황인 것이다. 그런데 지방분권이 성공적으로 정착되기 위해서라도 주민참여는 그 제도나 내용 면에서 실질적인 진전이 있어야 한다. 즉, 주민은 이제 행정의 대상이 아니라, 주인이 되어야 하는 것을 의미한다.

이 글은 현 시점에서 더 발전될 필요가 있는 다양한 주민참여 제도 중에서 온라인을 통한 주민참여를 활성화하기 위한 모색이다. 2005년 6월 현재 통계에 의하면 우리나라 사람들은 인터넷을 주 평균 12.9시간 이용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 주 10시간 이상 인터넷 이용자가 전체의 47.7%로서 가장 많고, 그 다음으로 4~10시간 이용자가 24.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(인터넷통계정보검색시스템, 2005). 인터넷은 이제 우리 주민들에게 완전히 일상화된 삶의 방식이 된 것이다. 이러한 상황에서 온라인 주민참여는 지방자치의 강력한 대안으로 거론되고 있다.

그런데 현실적으로 각 지방정부에서 인터넷을 통한 주민참여가 그렇게 활발한 것은 아니다. 전국에서 유일하게 온라인 주민참여의 독자적 시스템을 구축한 울산의 경우도 예외가 아니다. 사이버지방자치시스템이라는 우수한 시스템을 구축해두고도 효과적으로 사용하지 못하고 있는 실정이다. 동 시스템은 자치단체가 홈 페이지에서 하나의 메뉴로서 ‘열린단체장실’을 마련하여 주민의견을 수렴하는 것과는 차원이 다른 것으로서, 향후 모든 공공기관이 이러한 시스템을 운영해야 할 정도로 발전된 시스템인 것으로 평가될 수 있다. 그러나 시범적으로 구축한 시스템이 활용되지 못하고 있음은 타 공공기관에서도 주민참여 행정을 펼치기 위하여 이러한 제도를 도입하고자 할 때, 부정적으로 판단할 자료로 사용될 수 있기에 우려된다.

필자는 우수한 시스템을 도입해두고도 활용하지 못하고 있는 원인을 사이버지방자치의 장애요인으로 간주하여, 이러한 장애요인을 먼저 파악하면서 동 시스템 운영의 활성화 방안을 찾고자 한다.

II. 온라인 주민참여의 이론과 연구방법

1. 온라인 주민참여의 배경

국가권력과 시장의 힘으로부터 자유로운 영역으로 일컬어지는 시민사회에 대한 논의는 사회과학의 중심 이슈 중의 하나이다. 이제 모든 공공정책의 대상은 시민사회로 연결되고 있으며, 정책의 승패는 시민사회와의 동의여부에 달려있게 되었다. 마침, 시민사회도 공동체 문제에 대한 이해력과 의사소통 능력을 함양하면서 사회의 주요한 주체로서 공신력을 획득하고 있다. 아직 덜 성숙한 면도 있긴 하지만, 정보가 부족한 상태에서 단순 비판하는 역할을 넘어서 정보를 공유하고 토론하며 대안을 제시하는 역할까지도 하는 주체로 자리 메김 하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 최근 추구되고 있는 ‘정부혁신’과 ‘전자정부’의 개념도 사실은 시민사회를 향한 정부의 내적 효율성과 외적 투명성의 또 다른 표현인 것이다. 이러한 정책은 시민사회에 질 높은 공공서비스를 제공하는 것을 주요과제로 삼고 있기 때문이다.

주민참여는 이러한 과정에 정부와 지역주민 간 관계의 한 방식으로서 등장하고 있다. 주민참여(residents participation)는 시민참여(citizen participation), 공중참여(public participation) 등의 명칭으로도 사용되고 있는데, 학자마다 그 개념도 조금씩 다르게 정의되고 있다. 예를 들어 헌팅턴과 넬슨(S. P. Huntington & M. Nelson)은 주민참여를 정부의 정책결정에 영향력을 미치려고 의도하는 일반주민들의 행위라고 정의하였다(S. P. Huntington & M. Nelson, 1976). 베바(S. Verba)는 공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람들이 결정권을 가지고 있는 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로서 정책 결정과정에 개입하는 것이라고 정의하고 있다(S. Verba, 1967). 그런데 이러한 개념정의는 매우 불분명한 것이 사실이다. 예를 들어, 헌팅턴과 넬슨이 개념 정의하면서 사용한 단어인 ‘정부’, ‘정책’, ‘영향력’도 사실 그 범위·대상·행사방식 등에서 매우 모호하기 때문이다. ‘의도적 행위’ 또한 그 방식 및 시기 등에서 매우 모호한 것은 말할 나위도 없다.

어쨌든 현재 많은 정부에서 주민참여는 공청회, 주민투표, 그리고 각종 위원회 제도 등을 통하여 이루어지고 있다. 이러한 방식의 주민참여는 정부의 의사결정에 있어서 민주성과 투명성을 제고한다는 장점을 준 것은 사실이지만, 한계 또한 없지 않다. 즉, 참여방법의 제약, 시간·공간적인 제약, 주민참여에 따른 비용과 시간의 낭비, 장애인·노인 등의 참여제한, 과도한 참여로 인한 참여의 왜곡과 정책 집행·결정 저하, 다양한 계층의 참여 부족 등이 그것이다(이재성, 2004: 205-7).

이러한 상황에서 정보기술의 확산에 따른 인터넷을 통한 참여가 주민참여의 새로운 방식

으로 등장하고 있다. 공공기관이 홈페이지 게시판을 통하여 시민들의 의견을 접수받는다든지, 이동전화를 활용하여 시민 맞춤의 정보를 교환하는 것 등이 그 보기이다. 이러한 주민참여 방식은 기존의 오프라인(off-line) 주민참여 방식과 다르게 정보통신기술을 활용한다는 점에서 온라인 주민참여(on-line participation) 혹은 전자적 주민참여(e-citizen participation)로 일컬어지고 있다.

2. 온라인 주민참여의 특징과 유형

1) 온라인 주민참여의 개념과 특징

온라인 주민참여의 개념은 실로 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 일반적으로는 정부가 각종 자료 및 정보를 홈페이지 등을 통해 제공하는 것을 가리키는 정보제공에서부터, 인터넷을 통하여 시민이 정부에 의견을 적극적으로 제시하면서 원하는 방향으로 행정 서비스를 요구하거나 정책결정과정에 참여하는 것 까지를 가리킨다(한국전산원, 2004: 213).

앞서 언급하였듯이 온라인 주민참여는 오프라인 주민참여가 가지는 한계를 극복할 수 있는 대안으로 거론되고 있다. 그것은 다음과 같은 특징 때문이다. 첫째, 온라인 주민참여는 전통적 참여의 한계인 시공간의 제약, 과도한 비용의 제약, 참여 대상자의 제약 등을 더 이상 받지 않는다. 오프라인 주민참여가 가질 수밖에 없는 이러한 제약은 지방자치에 있어서 참여의 위기를 수반하였는데, 온라인 주민참여는 이를 극복할 수 있는 조건을 제공한다.

둘째, 공개적이고 개방적이다. 인터넷 기술 때문에 매우 많은 다수가 직·간접적으로 참여하여 토론할 수 있는데, 이 때 토론이 참여자의 현실사회의 연령·직업 등에 기댄 권력이나 권위와 무관하게, 정보와 지식 그 자체를 중심으로 진행될 수 있기에 매우 민주적이다.

셋째, 행정혁신을 동반하게 된다. 온라인 주민참여가 제대로 이루어지기 위해서는 기존의 행정에 온라인 행정이 접목되어야 하기 때문에 자동적으로 온라인 행정혁신 및 주민참여의 행정혁신이 동반하게 된다.

넷째, 깊이 있는 토론이 가능하여 숙의 민주주의에 더 가깝다. 즉 오프라인 토론에 비하여 시간에 쫓기지 않고 여유있게 발언할 수 있고, 발언의 즉흥성이 덜 하다. 말로 하는 것보다 글로 쓰기 때문에 생각을 깊이 있게 할 수 있고, 너무 엄숙하여 부담스러울 수 있지만, 상대방의 주장에 대해서도 깊이 생각하면서 대응할 수 있다. 이 같은 특성은 숙의 민주주의의 제일 조건이 될 수 있다(윤영민, 2000:90-91).

다섯째, 토론의 질적 수준을 유지할 수 있다. 장소의 구애를 받지 않기 때문에, 공간적으로 떨어져 살고 있는 다양한 전문가를 초빙하기 편리하다(윤영민, 2000:90-91).

그런데 전자적 시민참여는 위와 같이 오프라인 참여의 한계를 극복할 수 있는 반면, 그 자체의 한계도 없지 않다. 첫째, 열성적으로 참여하는 소수의 의견이 전체의 의견으로 비추어질 가능성이 있다. 특히 정보통신기술의 속성상 상대적으로 고학력·젊은 층의 이해관계가 더 강조될 가능성이 있다. 둘째, 토론 사회자의 운영태도에 따라 토론내용상의 편이가 발생할 수 있다. 조작의 가능성을 배제할 수 없기 때문에 신뢰성에 문제가 있을 수 있는 것이다. 셋째, 참여자들의 개인정보 프라이버시가 노출되는 위험성이 있다.

국내외의 온라인 주민참여는 아직 과도기의 상태이기 때문에 그 장점과 한계는 사실 더 분석되어야 할 것으로 보인다. 다만 분명한 것은, 우리가 온라인 주민참여제도를 선택의 문제가 아니라, 다양한 오프라인 주민참여제도의 한계를 보완하는 참여방식이라는 것이다.

2) 온라인 주민참여의 유형

온라인 주민참여는 관점에 따라서 몇 가지 유형으로 구분되고 있다. 예를 들어 e-Envoy Cabinet Office에서는 온라인 주민참여를 정책과정에 초점을 두고서 4단계로 구분하고 있다. 즉, 의제설정단계에서는 시민주도 토론포럼, 청원 등이 있다. 둘째, 정책 제안단계에서는 정책포럼, 정부주도의 토론포럼, 시민평가, 투표 등이 있다. 셋째, 의사결정 단계에서는 관련 정보 제공의 방법이 있다. 넷째, 정책집행 및 평가단계에서는 투표, 포커스 그룹, 시민패널 등의 방법이 있다고 설명한다(e-Envoy Cabinet Office, 2002: 2-4). 킹스톤(Kingston, 2002)은 의사소통의 수준이 일방향인가 혹은 쌍방향인가를 기준으로 주민참여의 종류를 구분하고도 있다.

한편, OECD(2001: 23-8)에서는 기존의 주민참여가 오프라인을 통하여, 주로 정책집행 과정에만 있었다고 지적하면서, 새로운 주민참여의 방안을 제시하고 있다. 그것은 오프라인의 전통적 방법이 주는 경험에 정보통신기술의 장점을 살리는 것이다. 그리고 정책 집행과정 뿐만 아니라, 정책의 입안·결정·집행 그리고 평가의 전 순환과정에 주민을 참여시키는 것이다. OECD는 <표 1>에 보듯이 주민참여의 모델을 정보(information), 협의(consultation), 적극적 참여(active participation)로 유형화하고서,¹⁾ 후자로 갈수록 쌍방향 의사소통이 강화

1) '정보'는 정부가 주도적으로 시민들에게 정보를 제공하거나, 시민들이 스스로의 필요에 의하여 정보에 접근하는 것으로서, 정보가 정부에서 시민으로 일방향으로만 흐르는 것을 가리킨다. '협의'는 정부가 정책결정에 있어서 시민들에게 의견을 묻고 이에 응답하는 것으로서, 정부주도의 쌍방향 의사소통이 일어나는 것을 가리킨다. 한편, 마지막 단계인 '적극적 참여'는 시민이 주도적으로 정부의 의사결정과 정책결정에 적극적으로 참여하는 형태인데, 정부와 시민이 상호간 파트너 십 위에서 쌍방향으로 의사를 교환한다.

되면서 주민참여도가 증대되고, 행정에의 영향력도 증대된다고 설명한다. 그리고 후자로 갈수록 주민들의 만족도도 높아질 수 있으며, 정책 순응성을 확보할 수 있다고 한다.

<표 1> OECD의 정책과정에서 주민참여의 유형

시민 참여유형		방 법
정보(information)	수동적	<ul style="list-style-type: none"> · 관보 · 정보관리시스템 · 정부 웹사이트와 포털사이트
	능동적	<ul style="list-style-type: none"> · TV, 라디오, 인쇄물 · 인터넷 방송
협의(consultation)	피드백 없음	<ul style="list-style-type: none"> · 자료 분석 SW · 시민접촉을 위한 e-mail
	피드백 있음	<ul style="list-style-type: none"> · 서베이, 여론조사 · 공청회, 포커스 그룹, 시민패널 · 협의 지침 · 온라인 채팅
적극적인 참여 (active participation)	정부 주도	<ul style="list-style-type: none"> · 합의회의 · 시민배심원 · 공공대화 · 온라인 토론그룹
	시민 주도	<ul style="list-style-type: none"> · 토론회의 · 독립적인 웹사이트, 온라인 채팅그룹, 메일링리스트

* 자료: OECD(2001: 28), 이재성(2004:205) 참조

한편, 김보흠(2001b: 95-6)은 홈페이지를 통한 주민참여의 유형을 분석하기 위하여 4가지 기준을 제시한 바 있다. 그것은 주민의 참여형태(주체적/객체적), 토론주체의 범위(광의적/협의적), 토론여부, 그리고 정책 반영여부 등이다. 이와 같은 기준에 따라 광청형, 대화형, 시민토론행, 공동경영형 등 전자적 주민참여를 4가지 유형으로 구분하였다. 이시원·민병익(2002: 208)은 인터넷을 이용한 주민참여의 유형을 전자투표를 통한 직접적인 참여, 홈페이지나 e-mail을 이용한 쌍방향 대화형태의 주민참여, 그리고 사이버 포럼을 통한 정책토론 참여 등 세 가지로 구분하였다.

3. 연구방법

(1) Focused Group Meeting

본 논문은 울산광역시에서 운영하는 사이버지방자치시스템이 활성화되지 않는 원인을 장애요인으로서 분석하고, 동 시스템을 활성화하기 위한 방안을 찾는 데 목적이 있다. 이를 위하여 이러한 분야의 전문가들로서 포커스 그룹(Focused Group)을 구성하여, 2005년 9월 1일부터 10월 15일간 몇 차례의 심층면접을 통하여 연구목적에 달성하고자 하였다. 그룹에 선정된 분들은 비록 소수이기는 하지만, 사이버지방자치의 전문가들로 구성되었기에, 필자가 의도하고자 하는 분야에 관심이 없거나 많지 않다고 할 수 있는 일반시민들을 대상으로 한 양적분석이 가진 한계를 극복할 수 있을 것으로 판단하였다.²⁾

조사대상은 14명으로서 필자가 임의로 선정하였으나, 최대한의 객관성을 담보하기 위하여 계층별로 <표 2>와 같이 배분하였고, 계층 내 면담대상은 임의로 선정하였다.

<표 2> 포커스 그룹과 선정된 면담자

분야	성명	비고
지역 의원	김현득	시의회 운영위원장으로 활발한 활동을 하고 있음
	윤종오	시의회 내무위원으로서 활발한 활동을 하고 있음
NGO 활동가	홍근명	울산 참여연대 대표로서 지역활동을 하고 있음.
	김창선	경실연 울산지역 사무국장으로 지역활동을 하고 있음
	김태근	지역전문가 모임인 시민포럼의 사무국장으로 활동하고 있음.
연구자	한세익	동아대학교 행정학과 교수로서, 행정정보정책을 전공하였음
	김도희	울산대학교 행정학과 교수로서, 지역갈등 문제를 전공하였음
	황병천	자치정보화조합의 연구팀장이며, 시스템 구축에 관여하였음.
	이재호	울산발전연구원의 연구원으로서 행정학 전공자임
언론	이태철	경상일보의 편집국장으로 재직하고 있음
	김갑출	울산MBC의 심의홍보부장으로 재직하고 있음
담당 공무원	박주향	울산사이버지방자치시스템과 시민광장의 운영자임
시민	김용진	울산사이버지방자치시스템의 시민 이용 경험자로서 임의 표출됨
	박주연	울산사이버지방자치시스템의 시민 이용 경험자로서 임의 표출됨

- 2) 동일한 연구주제를 연구하기 위하여 공무원과 시민들을 대상으로 횡단적(cross-sectional) 비교연구의 방법을 사용할 수도 있다. 그런데 필자는 이러한 연구방법은 동 시스템이 현재보다 더 활성화된 상태에서 적용하는 것이 좋겠다고 판단하였다. 현재 울산사이버지방자치시스템은 인지도 자체가 너무 취약하기 때문에 그러한 방법으로 조사한다는 자체가 성립되기 힘들다고 판단하였다. 그래서 연구설계를 할 때부터 위 포커스 그룹의 위원과 의논하여 포커스 그룹미팅의 방법론을 택하였다.

(2) 분석틀

본 조사는 전문가들을 대상으로 하는 질적 연구방법이지만, 토론의 쟁점을 가능한 한 구조화함으로써, 질적 연구방법이 갖는 객관성의 한계를 극복하고자 노력하였다. 즉 <표 3>에서 보듯이 연구내용을 행정환경, 온라인 행정, 관련 법·제도, 시스템 운영에 관련된 조직·인력, 그리고 기술 등 5가지 부문으로 나누고, 각 부문별로 구체화된 쟁점사항을 사전에 설정하였다. 이러한 내용은 회의를 가지기 전에 e-메일로 전달되었으며, 필자는 11개의 쟁점에서 각 질문별로 좀 더 구체화한 작은 질문과 포커스 그룹과의 친밀감(rapport) 형성을 위한 소재를 미리 준비하여 미팅에 임하였다.

<표 3> 연구 분석의 틀

구 분	내 용
행정환경	1) 주민들과 공무원이 '지방자치'와 '주민참여'에 대하여 가지고 있는 친밀도의 정도(5점), 그 이유 2) 향후 예상되는 지방정부에서 주민자치의 활성화 정도(5점), 그 이유
온라인 토론	3) 시민들과 직원들의 온라인 토론에 대한 거부감의 정도(5점), 그 이유 4) 지방자치시스템의 시민에게의 인지도(5점) 5) 시민들이 인지를 하고 있더라도 참여하지 않는 이유 6) 시스템 운영이 활성화되지 못한 이유
법/제도	7) 활성화를 위한 제도적 보완대책 8) 토론의 결과를 활용하는 방법
조직/인력	9) 활성화하기 위한 추진주체의 인력배치 및 위상, 그 이유 10) 향후 가장 적절한 운영 주체, 그 이유
기술	11) 시민들의 시스템에의 보편적 접근성의 정도 12) 메뉴 구성의 사용 편리성 13) 기타 연구방법론상의 제언

Ⅲ. 울산사이버지방자치시스템 운영의 장애요인

1. 울산사이버지방자치시스템의 개요

울산사이버지방자치시스템은 행자부의 지방행정정보화 지원사업의 대상으로 울산시가 선정되어서 교부세 약 4억으로서 구축된 시스템이다.³⁾ 구축 초기에 자치정보화조합에서 시스

템의 구성과 운영방식 등에 대하여 사전 연구를 수행하였다. 구축기간은 2001. 4. 2. ~ 11. 1.(7개월간)이었으며, 2002년 3월 1일부터 정상 운영하였다. 시스템은 <표 4>에서 보듯이 시민토론폰, 정책회의실, 여론조사, 그리고 포럼 자료실 등으로 구성되어 있다.

<표 4> 울산사이버지방자치시스템의 메뉴

구 분	세부 메뉴
시민토론폰	게시판 토론, 실시간 토론, 시민자유 토론방, 주제신청, 꿈나무회의장, 토론결과
정책회의실	사이버위원회, 시민화상회의, 공청회, 공무원 내무회의, 공무원 제안
여론조사	주민투표, 설문조사, 결과통계분석
포럼자료실	자료실 자료, 시정자료, 일반자료

- * 주: a. 주소: <http://e.ulsango.kr/>(울산광역시 포털사이트 www.ulsango.kr에도 링크되어 있음).
 b. 초기 다음과 같은 메뉴도 있었으나 후에 조정되었음.
 ◦ 의정활동 메뉴(의회 본회의·상임위원회 개최상황, 녹화 중계)는 의회 홈페이지로 이동
 ◦ 시민감시 메뉴(불법업소 명단공개 및 불법신고요령 안내, 신고접수)는 휴면상태
- * 자료: 울산광역시 내부 자료

동 시스템은 현재 광역자치단체에서 홈 페이지 상에서 주민여론을 수렴하는 것과는 질적으로 다르다. 주지하듯이 현재 각 광역단체에서는 홈 페이지를 통하여, ‘시장/도지사에게 바란다’, ‘정책토론폰’, ‘열린토론폰’ 등의 이름으로 주민참여 채널을 운영하고 있다.⁴⁾ 울산사이버지방자치시스템은 이렇게 운영되고 있는 여론수렴방과는 질적으로 다르다. 타 시·도의 홈페이지와 다른 독자적인 시스템으로 구축되어 있으며, <표 4>에서 보듯이 홈 페이지 토론방과 비교할 수 없이 다양한 메뉴로 구성되어 있는 점, 그리고 화상으로 쌍방향 토론을 할 수 있는 점 등에서 그러하다.⁵⁾

- 3) 2000년도에 행정자치부는 광역자치단체를 대상으로 다음과 같은 정보화 시범사업을 선정하여 시행했었다: 시·도 종합정보화 추진방안수립(충북), 지방공무원 사이버연수센터 설치(인천), 웹기반 민원처리시스템 구축(부산), 사이버지방자치시스템 구축(울산)
- 4) 울산광역시에서도 타 광역시·도와 같이 홈 페이지에 온라인 주민참여를 위한 공간을 만들어 놓고 있다. 예를 들어 제1 메뉴인 ‘시민광장’에는 제2 메뉴로서 ‘울산시에 바란다’가 있고, 역시 다른 제1 메뉴인 ‘열린시장실’에는 제2메뉴로서 ‘시장과의 대화’라는 단순답변이 가능한 시민참여 공간이 있다. 한편 오프라인 상의 참여시스템도 ‘NGO와의 대화’·‘~위원회’·‘~공청회’ 등 타 광역 지방정부와 같은 수준으로 운영되고 있다.

본 시스템은 2002년 이후 현재까지 운영되고 있는데, 2004년도에는 <표 5>와 같이 운영되어 왔다. 본 시스템은 사이버지방자치시스템으로서 독립적으로 구축되어 있는 우리나라의 유일한 것으로서 인정받고 있다. 그러나 향후 지방자치 및 시민참여는 이러한 방식으로 진전될 것이기에, 이러한 제도가 왜 활성화되지 못하고 있는지, 활성화의 방안은 무엇인지 등에 대한 연구가 필요하다고 전문가들에게서 지적받고 있다.

<표 5> 2004년도 울산사이버지방자치시스템의 운영현황

구 분	횟수(회)	참여자수(명)	방문자수(명)	비 고
토론	4	42	381	'울산여성문화센터 명칭 공모', '울산대공원 입장료 정수', '2003년에는 이런 것이 바뀌었으면' 등 사이버 토론
여론조사	4	753	753	'시민정보화 교육 만족도 조사', ' 시내버스 노선번호체계 개편', '울산대표 국제행사 선호도 조사' 등 여론조사 다수 실시
사이버위원회	2	20	81	'규제개혁 위원회', '지역정보화촉진협의회' 등 개최

* 주: 2004. 10. 31. 현재 기준

* 자료: 울산광역시 내부 자료

한편, 울산사이버지방자치시스템은 구축 이후 4차례 이상의 운영활성화 계획을 수립·시행해 왔다. 그러나 <표 6>과 같이 월 평균 약 2~3천명의 방문객이 있었으나, 실제 토론객은 매우 적은 수에 불과한 것으로 나타나고 있다. 2002년 시의 홈페이지에의 방문객 수가 월 평균 20만 명일 때, 동 시스템에의 방문자는 1/100 수준인 약 2천명이었고, 토론참여자는 100명 정도이니, 동 시스템은 시민관심 밖의 공공 서비스인 것으로 판명된다.⁶⁾

<표 6> 울산사이버지방자치시스템의 방문자 수

- 5) 김보흠(2005)은 사이버주민참여 시스템을 분석하면서 16개 광역 지방정부의 채널 34개를 광청형 1개, 대화형 12개, 시민토론행형 20개, 그리고 공동경영형 1개 등인 것으로 유형화 하였다. 이 중에서 울산의 사이버지방자치시스템은 주민이 주체가 되어 운영할 수 있는 유일한 공동경영형으로 분류되었다. 그는 향후 지방정부의 사이버 주민참여는 이러한 형태로 가야한다고 주장하였다.
- 6) 시에서 운영하는 주민참여 시스템에 대하여 시의 운영 담당자가 느끼는 활성화 정도를 알아 본 결과 '울산사이버지방자치시스템'은 '비활성화' 되어 있는 것으로 판단하고 있었다. 한편, 홈페이지의 한 메뉴로 구성되어 있는 '울산시에 바란다'는 '어느 정도 활성화'되어 있는 것으로 판단하고 있었다.

구 분	월 평균 방문자 수(명)	비고(방문자 중에서 토론참여자 비율(%))
1차 조사(2002. 10)	2,070	5
2차 조사(2003. 10)	2,673	8
3차 조사(2004. 05)	2,959	1.3

* 주: 2005년 이후는 신뢰할만한 통계자료가 부재함으로 조사자료 기입 생략

* 자료: 울산광역시 내부 자료

2. 사이버지방자치에 대한 의식 일반

1) 지방자치와 주민참여에 대한 친밀도

포커스 그룹에게 지역 주민과 공무원들이 ‘지방자치’와 ‘주민참여’에 대하여 어느 정도 친밀도를 가지고 있다고 생각하는지를 알아본 결과 5점 척도에서 2.4점으로 나타났다. 지역의 전문가들은 지역 주민들이 아직 지방자치와 주민참여에 대하여 익숙하지 못한 것으로 파악하고 있는 것이다. 예를 들어 주민들은 지방선거를 지방자치의 전부라고 몰이해하고 있으며, 공무원에 대하여 집단적으로 불신한다는 것이다. 그리고 공무원도 아직 주민참여 행정에 대하여 올바른 의식을 가지고 있지 못하다는 것이다.

“지방자치와 주민참여가 공무원에게는 하나의 새로운 일거리나 절차 정도로만 간주되고 있고, 주민자치라는 것이 주민에게는 자신의 이해관계에 크게 영향을 미치지 못한다고 생각하고 있다.” [○○○]

“공무원들은 주민을 진정한 지방자치 구현의 협력자로 보기보다는 견제자·감시자로 인식하고 주민들 역시 공무원을 신뢰하지 않는다. 상호간 협의의 대상으로 생각하지 않는다.” [○○○, ○○○]

그런데 긍정적으로 인식하는 전문가도 있었다. 그 이유로 울산시청 및 구청 홈페이지에 들어가 보면 시민들이 활발하게 의견을 올리고 있으며, 공무원들의 답변내용도 비교적 충실하다는 것이다.

2) 지역주민들과 공무원들의 온라인 토론에 대한 거부감

지역주민들과 공무원들은 온라인 토론에 대하여 대체로 거부감을 가지고 있는 것으로 포커스 그룹은 인식하고 있다(5점 척도에서 2.4점). 그 이유를 온라인 토론문화 자체에 대한 거부감, 정책반영이 되지 않는 한계 때문이라고 주로 지적하고 있다. 특히 공무원이 온라인을 통하여 접수된 민원과 토론결과를 행정의 정당한 절차로 인정하지 않는 문화가 온라인 토론의 거부감으로 연결된다고 지적하고 있다.

“공무원들이, 말이 생겨나는 것에 대한 거부감 때문에, 공개적이고 공식적인 자기 입장을 밝히는 것에 대하여 소극적이다. 시민들과 공무원들은 토론에 대하여 훈련이 부족하다. 특히 말하는 것보다 문자로 표현하는 방식이 서투르다.” [○○○, ○○○]

“시민들은 단순한 요구사항 제시·바람 등이 아닌 반드시 해결해야 할 중요한 민원제기에 대해선 온라인상에서의 해결을 기대하기 어렵다고 생각하고 있습니다. 이러한 인식이 온라인 토론이라든지 사이버행정시스템의 활용도를 저감시키는 주 원인이 되고 있는 것 같습니다.” [○○○]

2. 울산사이버지방자치시스템 운영 활성화의 장애요인

1) 시스템 일반

전문가들은 울산사이버지방자치시스템이 지역주민들에게 매우 적게 알려져 있을 것이라고 지적하고 있다. 5점 척도에서 1.3점으로 나타났다. 또한 지역 주민들이 그의 소득·성별·연령적 차이와 무관하게 동 시스템에 접근할 수 있는, 이른바 보편적 접근성(universal access)의 정도에 대하여 5점 척도에서 2.5점이라는 평균 이하의 상태로 인식하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁾

한편, 시스템의 디자인이나 메뉴 구성상의 문제가 주민들의 토론참여를 방해하는 요인이 되는지에 대하여 파악하고자, 이에 대하여 질의한 결과 5점 척도에서 3.1점인 것으로 나타났다. 전문가들은 메뉴구성상의 문제가 비활성화의 요인은 아닌 것으로 파악하고 있었다.

7) 참고로 2005년 6월 현재 울산지역의 인터넷 가능한 가구 수는 전체의 85.7%로서 전국 평균 78.5%보다 매우 높은 수준이며, 16개 지자체 중의 1위인 서울(87.4%)이 이어 2위의 수준이다(인터넷통계정보검색시스템, 2005).

2) 시민불참의 주된 이유

지역전문가들은 시민들이 동 시스템을 인지하고 있다고 할지라도, 불참하는 이유에 대하여 자신의 생활과 직접적인 관련이 되지 않는 일에 관여하는 것이 귀찮기 때문이라고 응답하고 있다. 이러한 지적은 시민들이 자신의 생활경제에 일상적인 관심을 보이는 반면, 공동체 전체의 문제에 대하여 무관심한 경향에 대한 지적인 것으로 보인다. 그리고 시의 소극적 정보공개 태도 및 그 처리에 대한 시민들의 불신, 그리고 개인정보 노출에 대한 우려 등을 지적하고 있다.

“이용자의 개인정보에 대한 자기통제권이 사실상 없어 안심하고 이를 이용하는데 불안을 느낄 수 있다. 시민들의 일상생활과 직접으로 연관되는 정보의 제공이 우선 이루어져야 하는데, 이의 부재가 큰 원인 가운데 하나이다.” [○○○, ○○○]

“자신의 의견이 시정에 반영되지 못하고 진정성이 결여된 전시행정에 불과할 것이라는 생각이 많다.” [○○○, ○○○, ○○○]

3) 시스템 운영 비활성화의 주된 이유

시스템 운영이 왜 비활성화되고 있는지를 알아보았다. 시스템 운영자는 기본적인 이용자 혹은 참여자가 부족하다는 것과 참여자를 유인할 수 있는 적절한 쟁점을 찾기 힘든 것이 시스템을 운영하면서 경험하는 제일 큰 애로점이라고 하였다. 또한 시민들이 동 시스템 공간을 지역문제 해결을 위한 건전한 공론의 장으로 인식하기보다는 단순히 불편사항 표출의 공간으로 사용하고 있다고 지적하고 있다.

“『울산시에 바란다』의 경우도 ‘시민의 제안·건의·문의 등의 의견을 모아서 시정에 반영한다’는 당초 취지와는 달리 시민들의 단순 불편사항 표출이 대부분입니다.” [○○○]

이러한 지적은 아직도 주변에는 시정에 대한 의무보다는 권리만을 강조하는 시민이 많고, 사이버 공간의 비대면성 때문에 언어폭력을 행하고 있음에 대한 비판적인 시각이다. 그러나 지역전문가들은 사이버토론이 활성화되지 못한 것에 대하여 시 운영자와는 다른 측면에서 여러 가지를 지적하였다.

“다양한 의견을 표출하는 것이 현실적으로 힘들고, 게시판이나 토론방을 통해 제시한 온라인 의견을 존중하여 이를 정책에 반영하려는 의지가 선행되어야 하는데, 과연 그러한지 의문시된다.” [○○○, ○○○, ○○○]

이 뿐만 아니라, 시의 소극적 대응 때문에 시민들이 참여한 것에 대하여 보람을 못 느낌, 정책에의 반영여부 불확신, 개인정보 노출의 거부감, 홍보부족과 시민들의 관심부족, 적절한 쟁점 개발 미약, 특정 연령과 계층만의 활용, 즉각적인 해결 시스템이 아님, 사이버토론 문화의 어색함 등의 것도 지적하였다.

IV. 울산사이버지방자치시스템의 활성화 방안

1. 향후 주민자치의 활성화 예상도

향후 지방정부에서 주민자치가 활성화될 수 있을 것으로 판단하는지에 대하여 토론해본 결과, 전문가들은 5점 척도에서 평균 3.5점으로 응답하여 조금은 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 전문가들은 활성화될 것이라고 예측하는 쪽과 비활성화될 것이라고 예측하는 쪽으로 분류될 수 있었다.

“자유민주주의의 발전방향이자 필연이기도 하다. 그런데 지방정부를 누가 맡느냐에 따라 그 활성화의 정도는 달라질 것이다. 그리고 지역주민들이 지역 현안에 대하여 관심을 가지고 함께 해결하고자 하는 의지가 주민자치 활성화의 촉매제가 될 것이다.” [○○, ○○○]

이상과 같이 활성화될 것이라고 예상하는 분들은 행정환경의 거대한 흐름들이 주민자치가 강화되는 방향으로 가고 있기 때문이라고 하였다. 즉, 지방선거의 정착, 거버넌스 민주주의의 경향, 정보기술의 발전은 주민자치를 강화할 것이라는 것이다. 한편, 비활성화를 예측하는 쪽은 거시적 관점보다는 지방자치의 현실적인 어려움을 예를 들어 설명하고 있다.

“주민자치의 핵심은 참여인데, 또 참여의 전제는 정보의 투명한 공개와 참여과정에서 자신의 의견이 반영될 수 있다는 확신이다.....여전히 시나 각 구군의 정책은 정책 입안단계에서부터 주민들에 대한 적극적인 정보제공과 이를 통한 공론화 그리고 여론 수렴의 과정 등으로 진전되고 있지 못한 상황이다.” [○○○]

“아직까지 중앙의존적 성격을 강하게 띠고 있으며, 이슈 제안은 주민의 대표기관으로 한정되어 있고, 정책 설명을 제대로 들을 수 있는 통로가 크게 마련되어 있지 못하다.”

[○○○]

주민참여의 필수조건인 정보공개 미비, 건강하고 안정된 주민참여조직 미비, 중앙의존적 성격의 잔존 등의 현실적인 장애는 주민자치의 미래를 낙관할 수 없게 만든다는 것이다.

2. 사이버 지방자치의 활성화 방안

1) 사이버 접목 행정문화 조성

시스템 운영의 활성화에 있어서 가장 큰 문제는 이러한 종류의 새로운 행정문화가 어떻게 자연스럽게 수용될 수 있도록 하는가의 것이다. 현재 울산사이버지방자치시스템의 운영은 두 가지 충격을 동반하고 있다. 즉, 지방자치의 충격이 하나이며 또 다른 하나는 사이버 토론의 충격이다. 아직도 주민들에게 있어서 지방자치는 몇 년 사이에 오는 지방선거 제도로만 인식되어 있다. 주민들은 아직도 지역공동체 문제에 대하여 ‘자치’한다는 개념, 스스로가 주인이라는 인식을 하지 못하는 수준이다. 지방자치는 여전히 생소한 문화일 뿐이다. 또한 많은 연구에서도 지적되었듯이 사이버토론은 아직도 우리에게 강력한 알리바이가 되지 못하고 있다. 그렇기 때문에 본 시스템을 구축할 때에 용역보고서에서도, ‘사이버지방자치에 대한 이해수준이 낮아 현재의 상황에서 시스템을 구축한다고 해도 활성화하기가 용이하지 않을 것’이라고 예측된 바도 있었다(자치정보화지원재단, 2001: 73).⁸⁾ 이러한 측면에서 사이버지방자치 시스템의 활성화는 곧 이러한 두 가지 문화를 자연스럽게 접목·확산하는 방법에 달려있는 문제인 것으로 보여 진다. 우리는 여기서 사이버 행정문화를 일반행정에 접목하는 것에 대하여 생각해 볼 필요가 있다.

울산사이버지방자치시스템이 활성화되지 못하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나는 사이버토론이 행정의 자연스러운 방식으로 인식되지 못하고 있다는 사실이다. 전자정부의 경험과 기술을 다른 나라에 수출한다는 논의도 있으나, 사이버참여의 관점에서 볼 때, 우리나라의 전자정부는 좀 더 보완되어야 할 것으로 보인다. 아직도 일반 행정에 있어서 업무시간 중의 인터넷 활동은 ‘열심히 일하지 않는 것’으로 비추어지고 있다.

8) 사이버지방자치에 대하여 시민들의 59.2%, 공무원의 44.6%가 ‘(전혀/거의) 모른다’라고 응답한 반면, ‘(약간/매우) 안다’는 각각 21.6%와 32.4%에 불과하였었다(자치정보화지원재단, 2001: 73)

“우선 공무원들의 경우 오프라인에 익숙해 있고, 온라인상에서의 담당업무에 대한 시민의 불평불만 제기, 시정요구 등에 익숙하지 않아 이에 대한 신속한 대응력이 낮다고 생각합니다.” [○○○]

“아직도 공직사회에서 온라인 토론은 적극적으로 활용되기 보다는 적당히 모양새만 갖추는 식으로 제한되어 있다.” [○○○]

이러한 상황에서 사이버행정 혹은 사이버토론은 전자정부가 갖추어 나아갈 정상적인 목표가 아니라, 새롭고 어려운 업무가 가중되는 것으로 인식하고 있는 것이다. 특히 아직까지 공무원이 특정 사안에 대하여 자신의 견해를 표현하는 것이 익숙하지 않는 상황에서 글로서 무언가를 표명하는 것은 더욱 어색한 것이다. 이러한 의미에서 사이버지방자치의 제도의 문제가 아니라 문화의 문제이다. 즉 전자적 시민참여의 중요성에 대한 인식 혁신이 우선되어야 한다.

예를 들어 전자정부의 발전 정도를 평가하기 위하여 연구한 보고서를 보면, <표 7>에서 보듯이 전자적 시민참여는 정부의 민주성을 평가하는데 있어서 중요한 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 7> 전자정부 발전을 평가하기 위한 지표

구 분	목 표	측정지표
민주성 (front office)	고객지향성 (서비스 정부)	민원정보 제공
		민원관련 상호작용
		민원거래(처리)
	공개성 (열린정부)	참여정보 제공
		정보공개
	시민참여*	
능률성 (back office)	전자행정	전산화
		전자문서화
		연계통합화
	지식행정	DB, 시스템 구축
		지식생성, 공유
		지식공동활용

* 참고: 위 ‘시민참여’ 항목의 구체적인 지표는 정책포럼 수준, 전자투표 수준, 전자여론조사 수준, 수렴된 의견에 대한 feedback 정도 및 반영정도, 소외계층에 대한 참여보장, 부조리 고발 및 신고센터 운영정도 등으로 구성됨

* 자료: 한국전산원: 2001: 76-8

이와 같이 사이버 시민참여는 정부가 공공가치를 창출하는 모든 방법에 영향을 끼치는 것이다(Chris Parker & Gonaseelan Moonsamy Naidoo, 2005: 86). 그러기 때문에 우리가 좋은 전자정부로 나아간다는 것은 행정문화를 혁신하겠다는 말과 같은 의미로 해석되어야 한다. 즉, 행정에 사이버 개념을 도입한다는 것은 정보통신기술의 속성을 통하여 행정의 효율성과 민주성을 제고한다는 뜻이다. 주지하듯이 정보통신기술은 그 속성상, 신속성·정확성, 쌍방향성(개방성·투명성), 접근의 용이성(형평성) 등의 특징을 가지고 있다. 여기서 우리가 관심가지는 것은 쌍방향성이다. 정보통신기술은 행정기관간, 정부와 시민간, 정부와 시장간에 소통을 원활하게 하는 속성이 있다는 것인데, 아직 우리 행정기관에서 인터넷은 문서로 작성된 자료의 신속한 쌍방향성은 있지만, 실시간 토론의 쌍방향성은 수용되지 못하고 있다. 아직 반 쪽 쌍방향성인 것이다.

물론 사이버행정을 오프라인 행정에 어떻게 위치 지을 것인가의 문제가 있다. 현재 사이버 공간상의 거래는 물리적 공간상의 거래와 동일한 효력을 가져야 한다는 주장이 있다. 단지, 물리적 공간의 대체가 아니라, 시간적·공간적 제약에 따른 거래 및 사회적 행위가 일어나는 보완적 공간으로 보는 것이 옳다는 것이다(명승환, 2001: 247-249). 사이버공간을 활용한 주민참여는 이제까지 있었던 오프라인상의 일상적 주민참여인 공청회나 위원회 등과 같은 무계로 간주되어야 하고, 그러한 주민참여의 한계를 보완하는 시도로 간주되어야 하는 것이다. 이러한 의미에서 이른바 사이버 접목행정은 행정에 있어서 당연히 있어야 하는 행정방식이다. 정책의 한 주기라고 할 수 있는, '수립 → 집행 → 평가'의 각 시기에 사이버 토론이 가능할 수 있도록 해야 한다. 그러나 주지하였듯이 이것은 문화충격의 문제이기에 단순한 행정방식의 문제를 넘어서 지방정부 수장의 행정철학과 연관된 문제이다. 그렇기 때문에, 한 전문가는 “지방정부를 누가 맡느냐에 따라 활성화 정도가 달라진다”고 지적하고 있다.

2) 운영 주체 및 방식

운영 활성화에 있어서 운영주체는 상당히 중요하다. 지역 전문가들은 운영주체의 구성에 대하여 <표 8>과 같이 응답하였다. 기획관실이나 자치행정과에서 운영해야 한다는 의견이 많았고, 사이버지방자치의 성격상 지역의 각 기관이 거버넌스 형으로 운영해야 한다는 의견도 있었다. 규모는 계(담당) 단위 정도는 되어야 한다는 의견이 많았다.

<표 8> 울산사이버지방자치시스템의 운영 주체에 대한 의견

전문가\구분	담당주체	비 고
○○○	거버넌스	· 행정은 토론의 장만 제공, 운영은 시민들이 자율 · 추가인력 불필요
○○○	기획관실	· 2~3명으로 구성, 정책마인드 있는 전문가 초빙 고려 · 울산발전의 전반적인 문제를 다루기에 모든 사안을 취합· 조정하는 역할 수행해야
○○○	기획관실	· 계 단위 구성하고서 팀장을 별정공무원으로 하고, 공무원으로 팀원구성
○○○	기획관실	· 계 단위
○○○	거버넌스	· 계 단위로 구성하고서 민·관·전문기관으로 구성
○○○	자치행정과	· 2~3명으로 구성
○○○	자치행정과	· task force로 구성하여 운영하면서 이러한 제도의 운영에 대한 검증 기간을 두어 운영하면서, 장기적으로 계 등의 조직도 가능
○○○	기획관실	· 계 단위로 만들어 쟁점개발 및 처리업무 수행
○○○	자치행정과	· 계 단위 규모로 하며, 외부 전문가를 위촉
○○○	정보화담당관실	· 조직 확대는 시기상조이기에 1명이 담당
○○○	기획관실	· 2~3명으로 구성하여 각 업무의 취합·연락 역할 수행
○○○	최상위부서	· 공무원 3명(전산2명, 행정1명), 시민1명

전문가들이 제안한 내용들은 제각기 타당한 이유가 있는 것으로 보인다. 그런데 이 문제는 지방자치의 근본적인 취지에 부응해야 하는 문제이다. 즉, 담당 주체 및 운영방식이 지방자치의 근본정신에 부합되어야 한다는 것이다. 이렇게 볼 때, 로스엔젤레스의 MFP처럼 시 의회에서 이 업무를 주도하는 것도 좋을 것으로 보인다. 이것은 지방자치의 취지에도 부합될뿐더러, 시에서 운영할 때의 부담일 수 있는 ‘정책에 반영되어야 한다’는 강박적인 긴장도 가벼워질 수 있다. 시민의 의사를 수렴하는 의회에서 일상적으로 행하는 다양한 토론의 한 방식일 수 있게 된다는 것이다.⁹⁾

한편 시의회에서 주체가 되어 운영하되, 거버넌스 방식으로 운영자를 구성하는 것이 좋다.

9) 로스엔젤레스의 MFP(Metropolitan Forum Project)의 경우 카운티의 의원인 David Abel 이 주도하고 있다. 이들은 정부가 시민들의 요구에 보다 더 적극적으로 그리고 더 책임있게 대응해야 한다는 것을 철학으로 삼고서, 재정문제 뿐만 아니라 시민생활과 관련된 다양한 문제를 토론하고 있다(www.metroforum.org).

즉, <표 9>와 같이 시의회에서 1인의 팀장이 총괄하고, 시에서 2인의 전담자와 과 단위에서 1명의 담당자를 선임한다. 그리고 연구원·대학교수·시민단체·언론인·경제단체·교육계 등 주제에 따라서 항상 활용할 수 있도록 거버넌스 체제를 구성한다. 즉 사업의 주체는 시 의회이되, 운영방식은 의회주도형 거버넌스를 취하는 것이다.¹⁰⁾

<표 9> 시스템의 주체 및 운영

구 분	구 성	비 고(역할)
시의회	1~2인 전담자 (책임: 5급)	· 사이버지방자치 시스템 운영 실무총괄 · 담당 전문위원 및 의회 운영위원장에게 보고
시	1인 전담자(기획)	· 기획관실 혹은 자치행정과 소속 1인으로서 토론 쟁점에 따라 각 실국(과)별 담당해야 할 주요 쟁점 정리·배분
	1인 전담자(전산)	· 전산담당 직원 지정
	과 단위 1인 (겸직)	· 각 과의 업무담당자 1인이 주제별로 운영상 요구되는 정보 제공, 현황 보고 등 필요한 업무
운영위원	시의회·시 담당자, 사이버지방자치의 전문가, 기타 매개집단의 다수 대표자	· 사이버지방자치시스템 운영의 전반 관리 · 토론 쟁점 결정 · 토론사항 및 정보공개 업무 관리 · 정책반영 여부 관리 · 시스템 홍보 · 기타 시스템 운영에 대한 전반
매개집단	분야별 조직의 대표자	· 환경, 산업·경제(자동차, 조선, 화학, 지연산업, IT산업 등), 도시계획, 기업, 노조, 체육, 교육, 자원봉사, 사회복지(노인, 장애인, 저소득 등), 청소년, 여성, 문화(음악, 미술, 연극, 전통 등), 시민참여, 언론 등

이 때 공식 운영조직으로서 상임운영위원회를 구성하는 것이 좋다. 상임운영위원회는 시 의회에서 임명장과 회의비를 제공받는 공식적인 운영조직이다. 각 분야의 전문가 및 매개집단의 대표자로서 구성하되, 시 의회 전담자가 간사를 맡고 위원회에서 위원장을 정하기로 한다. 위원회는 시스템 운영 전반에 걸쳐서 주요한 의사결정을 하며, 토론사항 및 정보공개 업무의 관리, 시의 정책반영 여부 관리, 토론자 관리 등 주요업무에 대한 의결을 담당하게 한다.

10) 선진국에서 거버넌스형 운영은 보편적인 현상이다. 예를 들어 필라델피아의 Neighborhoods Online이라는 기관은 민간운영 사이트이지만, 공공성이 강하여 필라델피아 시와 몇 개의 법인으로부터 기금을 제공받아 운영되고 있다(www.phillyneighborhoods.org). 일본 후지사와시의 시민전자회의실은 산·학·관 그리고 시민이 파트너십 방식으로 운영하고 있다(www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/).

3) 참여자 확보

사이버지방자치시스템은, 담당자가 애로를 설명하였듯이, 지역주민들의 인지도 및 이용자가 기본적으로 부족한 것이 문제이다. 그러나 2001년 수행되었던 사이버지방자치시스템 구축 용역 보고서에서 시민들은 인터넷을 통한 정책교환의 욕구 및 주제 토론방에의 참여의사는 상당히 높은 것으로 나타났었다.¹¹⁾ 물론 설문지상에서 참여의사가 있다고 표기하는 것과 직접 참여하는 것 상의 괴리가 있을 수 있지만, 현재 실지 참여도가 너무 낮은 것에 대한 대안은 필요하다.

(1) 매개집단 활용

지역주민들을 완전히 익명의 대중(mass)인 것으로 생각하는 것은 무리가 있지만, 그렇다고 항상 이성적인 견해를 가지고 공동체 문제에 참여하는 공중(public)이라고 판단하는 것도 무리가 있다.¹²⁾ 또한 그들의 바쁜 직업생활에서 자신과 직접 관련있는 부분에 대해서만 관심있을 뿐인 주민들에게 공동체 문제에 대하여 항상 참여하기를 기대한다는 것은 어렵다. 그렇기 때문에 일반적인 홍보, 예를 들어서 홈페이지나 언론매체를 통한 홍보 등은 단지 인지도를 제고할 뿐이지, 참여를 촉발시키는 요인으로는 부족한 면이 있다. 이러한 측면에서 참여자 확보를 위하여 매개집단을 육성하는 것을 제안하고 싶다.

매개집단(intermediary groups)은 일반시민들과 정부 사이를 매개할 수 있는 집단, 즉 국회의원, 정당, 이익단체, 시민단체, 노동조합, 그리고 주류 언론 등을 말한다. 그로스만(Grossman, 1995)같은 이는 사이버공간의 출연은 시민들에게 자기 주장을 직접 제시할 수 있는 기회를 제공함으로써, 매개집단의 힘을 약화시켜 결국에는 소멸시킬 것이라고 주장

11) 보고서에서 시민들의 79.7%, 공무원의 78.2%가 인터넷을 통한 정책의견 교환에 ‘(적극)찬성’하는 것으로 나타났다. 또한 주제 토론방 참여의사에 대한 질문에서 ‘참여의사 없음’이 시민들의 16.3%, 공무원의 10.5%에 불과하여, 결과적으로 참여의사가 상당히 많은 것으로 나타났다. 참여의사가 있는 응답자 중에는 시민·공무원 전체의 1.1%는 ‘항상 할 것’, 8.2%는 ‘자주 할 것’, 37.3%는 ‘가끔 할 것’, 40.1%는 ‘드물지만 할 것’이라고 응답하였다(자치정보화지원재단, 2001: 75-7).

12) 시민이란 정부와 지역사회의 다양한 문제에 대하여 관심을 가지고 참여하는 능동적 자세를 가진 주체를 말한다. 흔히 서구 봉건제가 붕괴하면서 나타난 시민계급을 상황에 따라 대중(mass), 공중(public), 그리고 군중(crowd)으로 구분하기도 한다. 한편 시민은 정부와의 관계에 있어서 정부의 공공서비스를 받는 고객(customer)의 위상과 자신의 권리와 책임을 기반으로 하는 공중(public)의 위상을 동시에 가지는데, 그 어느 것일지라도 시민은 참여의 속성을 견지한다(Hart-Teeter, 2000).

한 바도 있다(윤영민, 2000: 39). 이른바 ‘매개집단 소멸론’은 시민들이 사이버공간을 통하여 직접 정부와 대화함으로써, 시민사회 일반의 정치적 힘이 증대된다고 설명한다. 그러나 실제에 있어서 이른바 매개집단들의 힘은 여전하거나 오히려 인터넷을 통하여 증대되고 있다. 오히려 이들 집단들은 인터넷을 이용함으로써 의사소통 비용을 절감하면서 더 활발하게 활동하고 있는 것 같다. 어떤 경우 의사소통이 전 지구적으로 확대됨으로써 언론, 시민단체 등의 매개집단들의 활동력은 더욱 강화되고 있는 것을 본다.

이러한 현상을 감안할 때, 사이버토론을 활성화하고 토론의 질을 확보하기 위해서도 매개 집단들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어 복지문제, 산업미래의 문제 등에 대하여 토론할 때에 그냥 익명의 시민들에게 참여를 유도하기보다는 이 분야에 관련된 매개집단의 종사자들을 약정 발표자 혹은 토론자로 구성하고서 사이버상에서 토론을 시킨다면, 기본적인 토론자 수를 확보함은 물론이고 토론의 질을 극대화시킬 수 있을 것이다. 울산의 경우, 특히 환경문제나 노사문제, 그리고 자동차산업에 관련하여서 훈련 혹은 학습된 집단이 많이 있기 때문에 이들 집단을 잘 활용한다면 전국에서 가장 나은 토론의 질을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 홍보

앞서 전문가들은 울산사이버지방자치시스템이 지역주민들에게 매우 적게 알려져 있을 것이라고 지적하고 있다(5점 척도에서 1.3점). 이렇게 적게 알려져 있을 경우, 매개집단을 활용한 지방자치시스템은 자칫 폭 넓은 주민자치의 공간이 되지 못하고 전문가 집단만의 토론 공간으로 그칠 우려가 있다. 물론 지방자치를 위해서 공개된 전문가 토론공간도 필수적이기는 하지만, 주민자치의 기본적인 뜻을 생각할 때 평범한 주민들이 인지할 수 있게 하는 노력은 계속 강화되어야 한다. 전문가들은 다음과 같이 지적하였다.

“시민들이 시스템의 필요성을 느끼지 못하고 있다. 왜 시스템을 이용해야 하는지, 무엇이 좋은지, 시스템에서 주로 어떤 것들을 처리할 수 있는지, 시스템을 이용함으로써 주민들이 얻을 수 있는 것은 무엇인지.....” [○○○]

다음과 같은 방법으로 홍보를 모색해 볼 수 있다. 첫째, 단계별 운영 및 홍보방안을 마련한다. <표 10>과 같이 홍보목표에 따라 홍보 타겟과 방식을 설정하여 추진한다. 1단계 기간에는 무엇보다 시 혹은 시의회에서 이 사업을 울산의 대표적인 행정혁신 사업으로 육성하려는 의지를 가져야 한다. 이러한 의지 하에서 법제도를 구비하고, 각 주제별로 매개집단을 만

들어서 운영에 있어서 거버넌스 체제를 구축한다. 이 때 지역혁신협의회와 같은 조직과 연대 사업을 추진하는 것은 좋다. 2단계 기간은 지역주민들의 일상적인 관심을 이 공간으로 끌어 내어 활성화하는 기간이다. 예를 들어 지역주민들의 관심을 CRM 기법으로서 파악하여 메일링 리스트를 만든다든지, 지역주민들의 각종 행사에 부응하는 주제를 선정하여 그들에게 토론방을 제공한다든지, 학생들에게 이 공간을 활용하는 경시대회를 개최하는 것도 매우 좋다. 특히 현재 주민정보화교육이 컴퓨터 사용법만을 강의하는 한계가 있는데, 이러한 교육시간에 사이버주민자치와 정보윤리를 교육하는 시간을 마련할 필요가 있다.

<표 10> 단계별 운영 및 홍보방안

구분	1단계 (초기정착단계)	2단계(확산성숙단계)
홍보 목표	여론주도층 위주로 홍보	일반 시민으로 확산하여 홍보
홍보 타겟	· 시, 구(군), 의회, 매개집단, 전문가	· 지역주민 및 국민 · 정보소외자에게 집중 홍보
주 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 행정혁신의 시범모델로 추진하려는 확고한 의지 결집 · 사이트 애칭 공모전 · 법제도 완비 · 시 의회의 주된 활동방식으로 상정 · 주제별로 분류하여 매개집단 구성 · 지역혁신협의회와 공동사업 추진 · 시민사회와 공동사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · CRM 기법을 이용하여 주민들의 공공 관심사항 관리 · 대중매체 적극 활용 · 지역주민들 각종 행사와 관련하여 추진: 쟁점개발 및 참여 · 주민정보화교육 프로그램의 정규강좌로 추진 · 학생들의 주민자치 교육으로 활용
홍보 일반	<ul style="list-style-type: none"> · 언론과 공동사업화: “울산의 핵심이슈”란을 만들어 지상 공개 · e-메일 리스트를 통한 지속적인 홍보: 매개집단 및 주민 · 다양한 경품행사 · 화상 회의실을 만들어 원격으로 떨어져 사는 울산시민들이 이 시스템을 통하여 화상만남을 할 수 있도록 함 · “e-모범주민상” 수상: 활동이 뛰어난 주민을 반기별로 선정 시상 	

둘째, 사이버지방자치시스템을 애초 운영할 때 공모를 하여 시스템의 이름을 확정하였지만, 새롭게 시작한다는 의미에서 주민들에게 더 친근감을 줄 수 있는 애칭을 다시 공모한다.

셋째, 주요 언론에서 정기적으로 박스기사로 다루어 신문지상에서 주민들이 항상 접할 수 있게 함으로써 주민들의 관심을 고정시킬 수 있도록 한다.

넷째, 주제를 선정할 때, 지역의 중요한 문제와 생활관심사의 문제를 적절하게 혼합함으로써

써 주민들이 알고자 하는 정보를 쉽게 획득할 수 있도록 한다. 지역 내의 각종 다양한 행사정보를 한눈에 알 수 있도록 정보를 제공하는 것도 좋다.

4) 사이버 토론 시스템 운영

앞서 일반행정에 사이버개념을 접목해야 한다고 했는데, 이것은 새로운 문화를 수용한다는 것이지만, 운영상의 문제이기도 하다. 토론방식, 토론결과의 활용방식, 참여자 관리를 어떻게 하느냐에 따라서 시스템의 활성화·비활성화는 크게 영향 받을 수 있다.

(1) 토론 방식

사이버지방자치시스템 운영위원회에서 주제를 결정하면 토론을 하게 되는데, 미리 약속된 매개집단을 활용하여 핵심 참가자를 정한다. 그리고 상호반대의 의견을 가진 전문가 2명을 발표자로 선임하여 그들의 글을 미리 올리고서, 토론을 시작하게 한다. 또한 관련분야의 정통한 분을 사회자로 선임한다.

<표 11> 토론 참가자의 구성과 역할

구 분	구 성	비 고(역할)
사회자	2~3명	· 각 주제 당 1명 선임, 1년 활동 보장
발표자	주제 당 2~3명	· 토론분야의 전문가로서 토론을 위한 주제발표
매개집단 종사자	분야별 5~15명	· 토론분야의 매개집단 종사자로서 핵심 토론자 역할
지역 주민	익명	· 누구나 참여할 수 있음

한편, 특정 쟁점으로 토론방의 주제가 정해지면, 토론방의 진행은 해당 이슈의 전문가 2인의 상반된 의견개진과 시에서 제공하는 해당사업에 대한 정보공개를 근간으로 하여 토론할 수 있게 한다. 그 후 해당분야의 매개집단의 특정인을 지정하여 토론을 하게 하고, 공개토론으로서 지역주민 모두 언제든지 참가할 수 있게 한다. 이 때 전문가 토론으로만 그치지 않도록 일반시민들의 참여를 독려하기 위한 다양한 홍보를 한다.

또한 오프라인에서 이루어져 왔던 공청회나 토론회를 사이버 토론회에 접목하여 진행함으로써 온라인 토론이 자연스러운 토론방식으로 정착되도록 할 필요가 있다.

“일반 공청회나 토론회를 사이버 토론회와 접목시켜 정책반영의 극대화를 꾀할 필요가 있다.” [○○○]

“토론결과가 때로는 매우 제한된 사람일 수 밖에 없고 그 결과도 난해한 경우가 많다. 이를 구체화하여 다시 일반시민에게 물어볼 수 있는 여지를 마련해야 한다. 즉 사이버 토론결과의 추상성을 구체화시켜 전환한 다음, 이에 대하여 여론을 수렴해야 한다.” [○○○]

(2) 토론 결과의 활용

토론결과가 어떻게 활용되느냐의 것은 토론의 질과 참여자 확보 등에 많은 영향을 끼친다. 만약 토론의 결과가 정책으로 수용됨이 없이 순수한 토론으로만 그쳐 버린다면 참여자는 관심을 갖지 않을 것이다. 그 반면, 모든 토론의 결과가 정책으로 반영되어도 문제가 있을 수 있다. 현재 시점에서 사이버 토론의 특성상 젊은 층들이 상대적으로 많이 참여하기 때문이다. 포커스 그룹의 대부분의 전문가들은 발전적이고 좋은 제안은 시정에 적극 반영해야 하고, 나아가 우수사례를 발표하고 언론매체를 통하여 홍보도 해야 한다고 응답하였다.

“재고의 가치가 있다고 생각되는 것은 적극 시정에 반영될 필요가 있다고 생각합니다. 토론 그자체로 그쳐버린다면 시민들의 입장에선 형식적인 제도라는 것을 다시 한번 인식하게 되어 그 활용도는 더 떨어진다고 봅니다.” [○○○]

한편, 토론의 결과를 정책에 반영하되, 열성적인 소수들의 전유물일 수 있는 한계를 감안하여, 긍정적인 것으로 결과가 나올 때에는 이를 오프라인 상에서도 토론 및 연구할 수 있도록 해야 한다. 이른바 시민과 공무원의 쌍방향 토론이 사이버토론의 장점인데, 로스앤젤레스의 MFP(Metropolitan Forum Project)과 같이 온라인과 오프라인의 쌍방향 또한 필요하다는 것이다(www.metroforum.org). 그러나 시정 운영에 있어서 참고용으로 활용할 것을 주장하는 의견도 있었다.

(3) 참여자 관리

토론 참여자를 어떻게 관리하는지는 시스템의 운영 활성화에 관련하여 매우 중요하다. 사실 지역주민들의 사이버토론에의 참여는 일상적인 활동이기보다는 매우 드문 경험일 가능성

이 많다. 아마 글로써 자신의 의견을 올린다는 것의 생소함, 특정한 주제를 중심으로 지속적으로 토론해야 한다는 부담감, 그리고 자신이 참여하는 토론이 지역 공동체에 어떠한 의미를 지닐지에 대한 의문 등에 의하여 긴장된 채로 토론에 임할 것이다. 그렇기에 이러한 참여자를 관리하는 일 자체가 주민참여의 근본취지에 부합되는 일이다.

포커스 그룹 대부분의 전문가들은 참여자에게 토론의 결과가 시정에 어떤 방식으로 속의 혹은 반영되고 있는지에 대하여 전달되어야 한다고 지적하고 있다. 더불어 지역발전에 좋은 제안을 한 주민에게는, 일본 후지사와 시민전자회의실과 같이, 보상이 주어져야 한다고 하고 있다.

“이른바 트래킹 시스템(tracking system) 제도를 도입하여, 제안된 정책안이 어떻게 처리되고 있는지를 시민들이 실시간으로 파악할 수 있도록 해야 한다. 그리고 채택된 정책대안에 대하여 정책제안자에게 정책모니터링을 할 수 있는 자격을 부여하는 것도 좋다.” [○○○]

우수한 제안과 토론을 한 주민에 대해서는 반기별로 우수상을 표창하는 것도 고려할 수 있다. 이른바 ‘e-모범 주민상’을 수상하여 지역 내에 건전한 토론문화와 사이버문화를 형성할 수 있도록 촉진하는 것이다. 또한 참가자 전원에 대하여 법에 따라서 개인정보를 보호하는 것은 신뢰성과 관련하여 매우 중요하다.

5) 관련 법 정비

앞서 우리는 사이버토론시스템을 행정혁신의 한 취지로 도입한다는 적극적 의지를 표현해야 한다고 언급하였다. 이러한 경우 제도화의 가장 적극적인 수단이 조례 제정이다. 사이버 지방자치에 대하여 국가에서는 ‘지방자치법’과, ‘정보화촉진기본법’, ‘전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한법률’(이하 전자정부법) 등의 상위법을 마련하고 있다. 특히 ‘전자정부법’ 제28조에서는 행정기간은 통신망을 통하여 의견을 수렴해야 한다는 근거규정이 있다. 이 법에 따라 지방정부도 행정예고를 해야 하는 사항 및 공청회·여론조사 등을 실시하도록 지정한 사항에 대하여 정보통신망을 통하여 의견수렴절차를 병행해야 하도록 되어있다(제28조1항). 또한 의견수렴을 활성화하기 위하여 관계법령의 정비 등 필요한 조치를 하여야 하며(제28조3항), 각종 행정만족도 조사와 통계조사를 정보통신망을 통하여 하는 방안을 마련해야 한다고 명시하고 있다(제28조4항). 이에 따라 지방정부에서도 의견수렴이 필요한 분야인 행정예고, 민원업무, 도시계획 및 교통업무, 환경영향평가업무 등의 각 분야에 대

하여 정보통신망을 통한 의견수렴 절차가 요구되고 있다.

현재 사이버지방자치와 직접 관련 있는 것으로서 울산시에서는 ‘울산광역시 지역정보화 촉진조례’, ‘울산광역시 인터넷시스템 설치 및 운영조례’, 그리고 ‘울산광역시 정보공개 규칙’ 등의 법체계를 운영하고 있다. 이 중에서 전자토론에 대한 것을 언급한 것은 ‘울산광역시 인터넷시스템 설치 및 운영조례’이다. 동 조례의 제12조에는 ‘시장은 지역주민들의 의견을 시정에 반영하기 위하여 전자회의실을 운영할 수 있다’고 언급하고 있다. 그러나 이렇게 언급된 제12조는 홈페이지 참여마당 운영을 언급하는 조항으로서, 사이버지방자치를 본격적으로 다루는 곳이 아니라서 한계가 있다. 그렇기 때문에 이른바 ‘울산광역시 사이버지방자치시스템 운영 조례’를 제정할 필요가 있다. 본 조례는 울산광역시가 사이버지방자치제도를 전국에서 가장 먼저 모범적으로 시행한다는 의지를 가시적으로 보여줄 수 있다는 의미를 가지고 있다. 전용시스템을 가진 선도 도시로서 자부심을 가지고서 조례를 제정할 필요가 있는 것이다. 동 조례에는 사이버지방자치운영위원회 설치, 시스템 운영, 사이버회의실 개설, 회의결과 처리, 개인정보보호 등에 관련된 것이 언급되어야 한다.

V. 결 론

주민참여가 활성화되지 않은 상태에서 전개되는 지방분권은 지역전제주의(local aristocracy)의 위험성을 내포한다. 지방분권이 지방자치제의 필요요건이라면 주민참여는 지방자치제를 충분요건으로 만드는 것이다. 즉, 주민참여는 현재 우리가 활용하고 있는 대의제도의 부족한 점을 보완하는 것으로서 권력의 투명성과 공공업무의 정당성을 확보하게 하고 사회적 통합의 기능까지도 제공한다. 주지하듯이 온라인 주민참여는 이러한 주민참여의 한 종류로서 중요성을 가지고 있는 것이다.

하지만 사실 지방자치가 주민들의 일상생활의 문제로 이해되지 않고, 일종의 ‘정치적 행위’로만 강하게 인식된다면 일상적인 활동으로서 주민참여는 그렇게 활성화되지 않거나, 반짝 활성화가 되어도 항상적이지 않을 수 있다. 물론 이 문제는 각국의 정치문화와 연관된 문제일 수도 있다. 예를 들어 미국 Minnesota E-Democracy Forum의 경우 정치토론 사이트로서 시작하였으나 성공적으로 운영되고 있다. 동 포럼은 ‘정치적 의사결정자’에게 가장 많이 영향을 끼치고 있으며(5점 척도에 3.05점), 그 다음으로 ‘지역의제 설정’(2.85점), ‘일상의 공적생활’(2.88점), 그리고 ‘언론’(2.90) 등에 영향을 끼친다고 조사되고 있다(Jakob Linnaa Jensen, 2002). 그러나 우리나라와 같이 글로써 표현하는 토론방식에 익숙하지 않

은 문화에서 지방자치에 정치적 성격이 너무 강하게 각인되는 경우 문제점이 있을 수 있다. 이러한 점을 감안하여 본 논문은 현재 시점에서 사이버지방자치를 활성화하기 위한 방안을 모색하고자 하였으나, 일반 주민들은 이에 대한 인식도가 너무 낮기에, 이러한 분야에 관심을 가지고 있는 전문가를 대상으로 포커스 그룹을 구성하여 장애요인을 파악하고 활성화의 방안을 모색해 보았다. 연구자의 자의성을 배제하기 위하여 사전에 연구 분석 틀을 구성하였으나, 한계가 없지 않을 것으로 생각한다. 또한 지방정부의 온라인 주민참여를 연구하기 위하여 울산사이버지방자치시스템을 사례로 연구하였는바, 어쩌면 한 가지 사례로서 일반화하기에는 부적당할 수도 있다. 그러나 타 지역에서는 이 정도의 쌍방향성을 갖춘 독자시스템이 없기에, 일반화 가능성과는 무관하게, 선도적 시스템 운영에 대한 선도적 연구라는 장점은 있을 것으로 보인다.

그리고 마지막으로 언급할 것은 전문가들은 사이버지방자치의 활성화를 위하여 행정정보 공개가 더 활성화되어야 한다는 것과 안심할 수준의 개인정보 보호를 위한 조치가 필요함을 주장하였다. 특히 행정정보 공개에 대한 것은 계속 논란의 소지가 있을 것으로 보인다. 현재 세계 각국의 전자정부 추진은 정보공개를 더 활발하게 해야 한다는 정부혁신의 큰 조류와 관련 있기 때문이다. 공개하는 정보의 범위와 심도, 공개방식, 공개시점을 어떻게 할 것인지에 대한 명확한 계획이 필요할 것으로 보이는데 차후 연구를 기약한다.

【참고문헌】

- 고영삼. (2005). u-전자정부에서 이동전화의 정책적 함의. 『2005년도 한국지방정부학회 하계 학술대회 발표집』.
- 김보흠. (2001a). 『전자주민자치를 통한 주민참여방안』, 충북대학교 박사학위논문.
- 김보흠. (2001b). 전자주민자치를 통한 주민참여방안. 『2001년도 한국정책학회 춘계학술대회 발표집』.
- 김보흠. (2005). 홈페이지를 통한 주민참여의 유형분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 『정책 분석평가학회보』, 제15권제1호.
- 명승환. (2000). 인터넷시대에 있어서의 정부와 시민간의 관계 재조명. New Governance and Cyber Governance. 이화여대 뉴거버넌스 교육연구단 심포지엄 자료집.
- 목진휴. (2001). Cyber-Governance 의 논리와 한계: 행정자치부 사이버 민원실의 내용분석을 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 제7호
- 안정옥. (2002). 『현대 미국에서 ‘시간을 둘러싼 투쟁’과 소비적 현대성: 노동, 시간과 상생활』. 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 오강탁. (2003). 통합적 전자정부 발전모형에 따른 한국 전자정부의 수준진단과 향후 발전방향. 『한국정책학회보』, 제12권 제1호.
- 윤영민. (2000). 『사이버공간의 정치』. 한양대학교 출판부.
- 윤주명. (2001). 시민참여와 행정의 대응성: 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 제13권제2호(통권34호).
- 엠브레인. (2005). 『2005년 KNP(Korea Netizen Profile) 조사』, 2005.9.28 (주)엠브레인.
- 이석재. (2001). 『광역자치단체 정보화 수준평가 모형연구』, NCA I-RER-01068. 한국전산원.
- 이재성. (2004). 서울시 25개 자치구의 온라인 주민참여에 대한 실태 분석. 『2004년 한국행정학회 춘계학술대회 발표집』.
- 임승빈. (2003). 분권과 균형발전시대에서의 지역시민사회의 역할과 과제. 『2003년도 한국행정학회 · 중앙일보 공동세미나 발표논문집』.
- 자치정보화지원재단. (2001). 『울산광역시 사이버지방자치 연구』. 울산광역시.
- 전영평 · 최준호. (2002). 지방자치활성화를 위한 주민참여에 대한 연구: 대구광역시의 시민, 공무원, NGO를 중심으로. 『2002년도 하계 한국지방자치학회 발표집』.
- 정우열. (2001). 인터넷 참여와 공공대응성 분석. 『한국 사회와 행정 연구』, 제12권제3호. 서울행정학회.
- 정윤수 · 이재성. (2003). 주민설문을 통한 전자적 주민참여 분석. 『사회과학논총』, 제22집. 명

지대학교.

한세익·이주연. (2003). 전자정부의 비판적 성찰. 『상품학 연구』, 제 29호(2003.8.).

Coglianesi, Cary. (2004). The Internet and Citizen Participation in Rulemaking.
<http://is-journal.org/V01I01/I-S,%20V01-I01-P033,%20Coglianesi.pdf>

Dahlberg, Lincoln. (2000). *The Internet and the Public Sphere: A Critical Analysis of the Possibility of Online Discourse Enhancing Deliberative Democracy*. Doctoral Dissertation in Sociology, Massey University.

Dahlberg, Lincoln. (2001). Extending the Public Sphere through Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy.
http://www.firstmonday.dk/issues/issue6_3/dahlberg/

DPADM/UNDESA. (2005). *Toward Participatory and Transparent Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government, draft of Workshops. 2005. 5, Seoul.

e-Envoy Cabinet Office. (2002). In the service of democracy, a consultation paper on a policy for electronic democracy, UK online.

<http://www.edemocracy.gov.uk/downloads/e-Democracy.pdf>

Grossman, Lawrence K. (1995). *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Viking.

Hart-Teeter. (2000). *E-Government: The Next American Revolution*. The Council for Excellence in Government

Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson. (1976). *Political Participation in Developing Countries*. Boston: Harvard Univ. Press

Jensen, Jakob Linaa. (2002). Minnesota E-Democracy Survey Report.

<http://www.e-democracy.org/>

Noveck, Beth Simone. (1999). The Future of Citizen Participation in the Electronic State.
<http://is-journal.org/V01I01/I-S,%20V01-I01-P001,%20Noveck.pdf>

Noveck, Beth Simone. (1999). Transparent Space: Law, Technology and Deliberative Democracy in the Information Society.

<http://webserver.law.yale.edu/infosociety/papers/democracy.html>

OECD. (2001). Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation Policy-making.

<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=422001131P1>

Parker, Chris & Gonaseelan Moonsamy Naidoo. (2005). Genuine participation and the public value chain: how can e-government help? *Toward Participatory*

and Transparent Governance. 6th Global Forum on Reinventing Government, draft of Workshops. DPADM/UNDESA.

Verba, Sidney. (1967). Democratic Participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Sept. 1967

울산사이버지방자치: www.e.ulsan.go.kr(검색일: 2005. 9. 8. ~ 10. 11)

인터넷통계정보검색시스템(한국인터넷진흥원): <http://isis.nic.or.kr>(검색일: 2005. 9. 12)

후지사와시(藤澤市) 시민전자회의실: www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi.(검색일: 2005. 9. 20 ~ 10. 5)

LA MFP(Metropolitan Forum Project): www.metroforum.org.(검색일: 2005. 9. 20 ~ 10. 5)

Minnesota e-democracy: www.e-democracy.org(검색일: 2005. 9. 20 ~ 10. 5)

Philly Neighborhoods Online: www.phillyneighborhoods.org.(검색일: 2005. 9. 20 ~ 10. 5)