

지방정부의 정책과정에서 온라인 주민참여 활용에 대한 연구

Residents' Online Participation in Policy Building Process of the Local Government

하혜영* · 이재성**

Ha, Hye-Young · Lee, Jae-Sung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 온라인 주민참여와 정부대응성에 대한 이론적 논의
- III. 연구문제와 연구설계
- IV. 분석결과와 함의
- V. 결론

본 연구는 정책과정에서 온라인을 통한 주민참여방식을 분석하고자 강남구의 온라인 주민설문조사를 대상으로 활용실태와 설문결과에 대한 관료들의 대응정도를 살펴보았다. 분석결과, 주민설문은 정책형성단계에서 주로 활용되고 있었고, 정책유형별로 보면, 배분정책이 그리고 기능적으로 보면 주민생활, 건설교통, 도시관리와 관련된 내용이 많았다. 또한 설문대상이 되는 정책의 특성과 설문유형으로서 설문지 형태나 설문의 실시시간 등에 따라서 주민참여정도가 다른 것으로 나타났다.

논문 접수일: 2008년 2월 10일

* 국회입법조사처 입법조사관

** 서울대 행정대학원 BK사업단 연구교수

한편, 강남구청 관료들을 대상으로 주민설문의 결과를 활용하고 있는지를 설문조사를 한 결과, 다수의 응답자가 정책과정에 반영하고 있다고 응답하였다. 그러나 실증분석을 한 결과, 여전히 주민참여가 정책과정에서 절차상 동의를 구하는 형식으로 진행된 경우가 많아서 이에 대한 개선책을 강구할 필요가 있었다.

□ 주제어: 온라인 주민참여, 정책과정, 전자정부

This study intended to examine how the Gangnam-gu government officials utilized online questionnaires provided by its local residents to encourage their participation in policy building process and how officials reacted to the results of their residents' online participation. The analysis showed that residents' questionnaires were mainly used for officials in the process of policy building stage. Officials referred to questionnaires a lot to develop distribution policy when it comes to policy types. There were many questionnaires to survey residents' life, traffic, construction, and municipal operation according to policy functions. There were differences in the level of residents' participation in online surveys according to policy characteristics, questionnaire types, and duration of survey. However, it might be affected by the types of questions and the duration of survey as well as policy characteristics. The study surveyed whether the Gangnam-gu officials reflected the results of online questionnaires in policy building process and a majority of them responded that they actually did that. However, this research proved that still residents' online participation in policy building process was just a part of administrative process to look for their accord. It suggested that the current online participation system needed to be improved to accommodate real opinion of residents.

□ Keywords: Residents' Online Participation, Policy Process, Electronic Government

I. 서 론

지방자치의 다양한 목적 중에서도 가장 근본적인 것은 주민복리를 향상시키는 것이며, 그리고 주민의 정치와 행정에 대한 참여는 자치의 핵심이기도 하다. 주민참여란 다양한 수단과 방법을 통해서 그 지역의 정책과정에 참여하여 자신들의 의사를 반영하는 과정으로 볼 수 있다. 이처럼 지방행정에서 주민참여가 강조되고 있지만 이에 비해서 정부의 정보공개는 아직도 한정적이고 참여는 일부 특수이해관계에 있는 사람들에게 국한되어 있는 경우가 적지 않았다(이달곤, 2004:84). 지방의 정책과정에서 주민참여는 긍정적인 효과만을 주지 않고, 참여로 인한 부정적 측면도 공존하는 것이 현실이다(이달곤, 2004:89~93; 이승중, 2003:153; 김상목 외, 2004; Irvin & Stansbury, 2004:59). 그러나 지방자치의 실현을 위해서는 지역주민들의 참여의 장을 만들고, 주민들이 참여의 효능을 체험할 수 있는 계기를 마련하는 것이 지방자치를 운영하는 지방정부의 역할 중 하나이다.

한편, 주민참여를 유도하는 방식도 변화하고 있다. 정보통신기술의 발달과 인터넷의 급속한 보급 및 확산은 공공참여 방식에도 변화를 주고 있다(Thomas, 1995:109). 이른바 온라인 주민참여로 일컬어지는 다양한 공공참여 방식이 대두되고 있다. 온라인 주민참여는 정보통신기술을 활용하여 주민들이 직접 참여함으로써 대의제의 문제점을 보완하고 정부와 주민간의 파트너십을 형성하여 협력적으로 정부운명을 하는 것이라 할 수 있다. 따라서 지방정부도 웹사이트 개발 및 운영을 하고 있으며, 인터넷을 통해서 주민들에게 각종 서비스를 제공하고 있다(이재성, 2006; 고영삼, 2005; Moon, 2002). 최근 우리나라에서는 정부기관에서 개별적으로 운영되고 있던 온라인 참여시스템을 ‘국민신문고’¹⁾라 하여 온라인 국정참여 시스템의 운영의 효율성을 높이기 위하여 연계 및 확대 운영하고 있다.

이처럼 전자정부의 확대에 인해서 이와 관련된 실증연구들도 양적으로 증가하고, 질적으로도 연구내용이 다양화되고 있다(Yildiz, 2007). 본 연구와 관련된 선행연구를 보면, 온라인 주민참여 수준에 대한 평가 및 분석(고영삼, 2006; 이재성, 2006; 김종호·김강민, 2004)과 온라인 주민참여와 정부간 관계분석(Pina et al., 2007; Scott, 2006; 임준형, 2006; Kinder, 2002; 윤주명, 2001)등이 있었다. 선행연구를 보면, 정책과정에서 온라인 주민참여의 효과에 대해서 긍정 혹은 부정적 견해가 모두 공존해 있었다. 이러한 논의는 전자정부의 효과에 대한 논의와도 유사하다. 그동안 주요국들의 전자정부 확대에 따라서 그 효과에 대한 실증분석 논문들이 지속되고 있으나 전자정부의 효과에 대해서는 여전히 논란이 지속되고 있었다(Moon, 2002;

1) 국민신문고(<http://www.epeople.go.kr>)

Wong & Welch, 2004; Norris & Moon, 2005). 이중에서도 온라인 매체를 통해서 정부와 주민간의 관계를 보면, 둘의 관계가 전자정부 발전과 더불어 향후 개선될 잠재력이 크다는 점은 인정하지만(Scott, 2006:349; 김보흠, 2005; 이재성, 2006; 정우열, 2001), 실증분석을 한 결과, 아직까지는 정책과정에서 실질적인 주민참여가 미흡하다고 보는 이들이 상대적으로 많았다. 물론 이처럼 실질적인 주민참여가 정책과정에서 가능한 지는 비단 온라인 주민참여뿐만 아니라 오프라인 주민참여에서도 논란거리이다. 지방정부에서 지역주민들이 전략적인 의사결정에 실질적으로 참여할 수 있는 지, 그리고 이러한 주민참여에 대한 정부 관료들의 대응성 정도는 어떠한 지(Wang, 2001; Yang & Callhana, 2007; 박천오, 1998) 등은 주요한 연구대상이었다. 결국, 지방정부의 정책과정에서 실질적인 주민참여를 유도하고, 이에 따른 정부 관료들의 대응성을 높이는 것이 쉽지 않았다. 그러나 최근 들어 정보통신 기술의 발달로 인해 점차 확대되는 전자정부는 주민들의 참여방식의 다양화와 더불어 참여확대 가능성을 높이고 있다. 온라인 주민참여로 일컬어지는 새로운 참여방식이 보다 실질적인 참여를 유도할 수 있을 지를 지속적으로 분석할 필요가 있다. 그동안 국내·외에서 주민참여 방식의 실태 및 평가는 이루어지고 있지만, 정부 웹사이트에서 제공하는 참여방식에 대한 개괄적인 분석이나 평가, 공무원들의 인식조사가 다수를 차지하고 있었다. 반면 온라인 참여 실태에 대한 내용분석을 실시하는 연구들은 상대적으로 소수이었다.

따라서 본 연구에서는 정책과정에서 온라인을 통한 주민참여방식을 통해서 실질적인 주민참여를 담보할 수 있는지를 실증적으로 분석해 보고자 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 정책과정에서 온라인 주민참여가 어떻게 활용되고 있는지를 살펴본다. 특히 다수의 주민들을 상대로 한 여론조사방식인 온라인 주민설문제도를 대상으로 주민설문내용과 그 설문결과를 내용분석방식을 통해서 분석한다. 이와 더불어 온라인 주민설문의 결과가 실제로 정책과정에서 활용될 수 있는지를 보고자 해당 지자체의 관료들을 대상으로 설문조사를 실시한다. 본 연구를 통해서 향후 지방정부의 정책과정에서 온라인 매체를 통한 주민참여의 활성화 방안을 모색하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 본다.

II. 온라인 주민참여와 정부대응성에 대한 이론적 논의

1. 온라인 주민참여의 특징

1) 주민참여의 의의

일반적으로 주민참여는 정부에 대한 주민의 영향력 행사로 볼 수 있는데, 이는 지방정부에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위라고 정의할 수 있다(이승중, 2003:153). 주민참여를 통해서 정책결정자의 책임성을 고양시키고, 의견이 대립될 경우에는 권력의 주체로 주민들이 나서서 정책결정자간의 의견대립을 조정할 수 있다. Irvin과 Stansbury(2004:56~57)에 따르면, 정부의 의사결정과정에서 시민참여의 장점으로서 첫째, 상호학습을 할 수 있다는 점을 들고 있다. 시민들은 정부로부터, 정부는 시민으로부터 상호 학습이 가능해진다. 둘째, 정치적인 설득이 가능하다는 점이다. 시민들은 정부에 대한 계몽과 설득이 가능해지고, 정부 역시 시민을 설득하게 된다. 이로 인해서 서로에게 적대감을 줄이고, 신뢰를 형성하게 된다. 그리고 참여결과로서 상호간의 교착상태를 없애고, 정부는 소송비용을 피할 수 있으며, 의사결정의 합법성을 획득하게 된다. 또한 이러한 공공참여는 궁극적으로 정부 신뢰를 향상시키는 역할을 할 수도 있다(Wang & Wart, 2007:266).

하지만 주민참여가 항상 혜택만을 주는 것이 아니라 단점도 지니고 있다. 우선, 참여효과에 대한 불확실성이다. 참여로 인한 실질적인 효과가 있을 지가 정확하지 않다는 점인데, 참여효과의 결과를 실증적인 연구에서 밝혀내기가 쉽지 않기 때문이다(이달곤, 2004:90). 더욱이 주민참여가 오히려 잘못된 결정에 이르게 할 수도 있다(Irvin & Stanbury, 2004:59). 둘째, 주민참여로 인해 정책과정상의 효율성을 저해할 수 있다(이승중, 2003:144). 의사결정에 참여하는 주민 참여자들의 대표성의 문제가 있을 수 있으며, 자칫 주민참여가 선동가의 무대로 될 경우 정치 안정을 해칠 수도 있기 때문이다. 그 외 참여자들의 대표성 문제(Irvin & Stansbury, 2004:59), 참여비용 등의 문제(이달곤, 2004:92~93; Irvin & Stansbury, 2004:59) 등이 지적되기도 한다. 다수의 이견을 지닌 사람들이 공동이익에 초점을 맞추어서 결함이익을 만들어야 하기 때문에 시간, 비용 등의 문제가 야기될 수 있다(하혜영, 2007:53). 이와 같이 정부의 정책과정에서 주민참여는 긍정적인 면과 동시에 부정적인 측면이 공존하고 있다.

2) 온라인 주민참여의 특징과 유형

온라인 주민참여는 과거에 오프라인으로 이루어진 전통적인 주민참여의 한계를 보완할 수 있는 방안으로 제시되고 있다. 정보통신 기술의 발전에 따라서 인터넷을 통한 참여가 주민참여의 새로운 방식으로 등장하고 있다. 사이버 거버넌스 측면에서 정보통신기술을 활용하여 시민들이 직접 참여함으로써 대의제의 문제점을 보완하고, 정부와 시민간의 파트너십을 형성하여 협력적으로 정부운영을 하는 것이라 할 수 있다(이재성, 2006). 이러한 사이버 거버넌스 논리에 따라 온라인 시민참여의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

온라인 주민참여는 가상공간에서 쌍방향 성격(partially interactive)을 지니고 있다. 정보통신기술을 활용한 전자포럼, 전자투표, 대화방 등 CMC(Computer Mediated Communication) 기술의 발전으로 인하여 다양한 멀티미디어에 의한 의사소통이 가능해 지고, 따라서 정부와 시민간의 쌍방향의 의사소통이 활발하게 이루어 질 수 있다. 이로 인해 오프라인의 면대면 의사소통보다 행정업무를 신속·정확하게 처리하고 비용을 절감시키는 효과가 있다. 또한 온라인 주민참여는 지방정부가 주민과의 거리감을 좁혀줄 수 있는 도구로서의 역할을 수행한다. 점차 다양해지는 주민의 행정서비스 요구에 적극적으로 대응할 수 있고, 주민에게 다양한 정보를 제공할 수도 있다. 마지막으로 주민만족도를 향상시킬 수 있다. 지방자치단체장과 공무원은 인터넷 토론방 등에서 시민과 직접 대화를 통해 시민의 요구를 빠르고 정확하게 파악할 수 있다. 그리고 그 요구를 행정과정에 즉각 반영할 수 있게 됨으로써 시민의 요구에 신속하고 만족스러운 행정을 구현할 수 있는 장점을 지닌다. 하지만 온라인 주민참여는 정보엘리트들의 인터넷 활용에 대한 참여가 일반주민들에 비하여 상대적으로 높게 이루어지므로 온라인 주민참여에 따른 정책수행자의 반응은 공동체 전체에 대한 반응이기 보다 일부 엘리트층을 우선시 하는 정책이 이루어지고 접근될 수 있다는 문제점을 지닌다(Locke, 1999:217). 또한 온라인상에서의 대화와 토론은 기술적이고 지엽적이며 특수한 이해관계에 관한 것이 많아서 폭넓은 대화와 토론은 한계가 있을 수 있다.

한편, 일반적으로 온라인을 통한 주민참여 유형은 주민설문을 통한 직접참여, 홈페이지나 이메일을 이용한 참여, 사이버 포럼 등을 통한 정책토론 참여 등이 있다(이시원·민병익, 2002). 그중에서도 온라인 주민설문은 Coleman과 Gotze(2003:14)가 제시한 일곱 가지 온라인 참여의 제도적 수단 중에서 온라인 여론조사와 전자투표에 해당된다. 온라인 여론조사는 전체시민들을 대상으로 정책에 대한 여론조사를 실시하는 것이며, 전자투표는 전체 구성원들이 참여하는 정책대안에 대한 직접 투표의 실시를 의미한다(Coleman & Gotze, 2003; 윤성이, 2006:197 재인용).

주민설문은 다른 참여방식에 비하여 다음과 같은 장점을 갖는다. 주민참여는 직·간접적인

주민참여로 나뉘는데 주민설문을 통한 주민투표는 직접 참여로써, 참여의 주체인 이해관계자, 이해관계가 없는 일반주민, 이해관계가 없는 공익대변자가 모두 참여할 수 있는 방식이며, 참여 효과가 높다고 볼 수 있다(정우열, 2001; 조석주·강인성, 2006:27 재인용). 또한 설문은 다양한 주민들의 의견을 들을 수 있는 장점이 있다(Miller & Miller, 1991:8; Thomas, 1995:102 재인용). 그러나 단점은 설문결과가 정확한 정보를 제공해주지 못할 수도 있다는 점이다. 설문은 질문방식, 설문의 단어선택에 의해서도 응답자들이 매우 민감하게 반응할 수 있기 때문에 설문결과의 해석에 주의를 기울여야만 한다. 그러나 이러한 단점에도 불구하고, 주민설문은 특정한 정책이나 이슈에 대해서 정부가 공론(public opinion)을 잘 모르고, 이해관계자 복잡할 경우, 그리고 대안선택이 정확하지 않을 경우 등에 사용되기 좋은 방식이다(Thomas, 1995:105). 특히, 온라인 주민설문은 주민과 정부간 커뮤니케이션 방향이 쌍방향적이라고 본다(Richard, 1999; 정우열, 2001). 정부는 주민설문을 통하여 정부가 하고자 하는 사업에 대한 내용을 전달하고 동시에 주민들의 의견을 조사한다. 그리고 주민은 설문을 통해서 정부가 하고 있는 사업에 대한 지식을 얻는 동시에 사업에 대한 자신들의 의견을 설문답변의 형식으로 정부에게 제시할 수 있다.

3. 온라인 주민참여와 정부대응성

1) 정부대응성의 의미와 모형

앞서 온라인 주민참여의 기능 중에서 주민과 정부간 쌍방향적인 의사소통이 가능하다는 점을 들고 있다(Richard, 1999; 정우열, 2001; 이재성, 2006). 인터넷을 통한 주민과 정부간 쌍방향적인 의사소통이 가능하기 위해서는 정부는 주민들에게 정책참여의 기회를 제공해 주어야 하며, 이와 더불어 주민들의 의견들이 실제 정책과정에 포함되어야 한다. 이를 위해서는 주민들의 의견을 모으는 일뿐만 아니라 이들의 의견에 대해서 신속하게 대응 혹은 반응하는 것이 요구된다. 흔히 우리는 이를 관료대응성(bureaucratic responsiveness)이라고 부른다. 그러나 행정학에서 대응성에 대한 개념을 정의하는 것이 쉽지 않다(Stivers, 1994:364; Saltzstein, 1992:64; Wang & Wart, 2007:527). 일반적으로 대응성은 행정조직 또는 행정가가 변화를 바라는 국민의 요구에 신속히 추종하는 것을 의미하는데, 결과적인 면에서 국민의 요구와 행정조직 또는 행정가의 반응간의 일치성의 정도를 의미한다(윤주명, 2001:144). 그리고 Wang과 Wart(2007:527)에 의하면 대응성에서 속도와 정확성을 지녀야 한다고 본다. 속도는 고객이 특정한 행동을 요구하는 것과 이에 공공기관 혹은 관료들이 대응하는 기간을 의미하며, 정확성은 고객의 요구와 제공된 서비스가 일치하는

가를 의미한다. 그런데 속도는 상대적으로 측정이 용이하지만 정확성은 측정이 용이하지 않은 문제가 있다.

공공대응성은 인정여부와 소망성에 대해서는 학자들마다 의견이 다른데, 이는 관료제의 대표기능에 대한 시각 차이에서 기인한다(박천오, 1998). 행정에서 대응성에 대한 의미를 살펴보면 몇 가지 모형으로 구분된다. 첫째, 대응성에 대한 소비자 모형(consumer model)이다. 이는 시민을 정책산출물의 소비자로 간주되고, 공무원은 자신의 산출물에 대한 시민의 평가에 기초하여 행동할 것을 기대한다(Sharp, 1981). 소비자 모형의 입장에서 대응성의 개념을 보면, Schumaker(1975)는 항의집단의 요구와 그에 상응하는 정치체제의 행위들 간의 관계로, Verba와 Nie(1972)는 시민이 정부에 선호나 압력을 표출하면 정부가 그 선호를 만족시키려 하는 관계로 정의한다(윤주명, 2001:145 재인용). 결국, 이 모델에서는 관료 대응성을 고객의 선호와 요구에 대한 관료제의 반응으로 보는 관계로, 고객의 정책, 행정과정의 참여를 전제로 한다. 따라서 고객의 정책, 행정과정의 참여범위가 넓고 참여방법이 적극적일 수록 관료적 대응성은 높아진다(박천오, 1998). 그러나 이 모형은 관료제가 정책의 모든 과정을 주도하는 현대 정부의 현실을 도외시하는 문제를 안고 있다.

한편, 대응성에 대한 소비자 모형과 대비되는 전문가 책임모형이 있다. 이 모형은 정부가 문제를 정의하고 문제해결책을 고안함에 있어서 정부가 주도성을 취할 수 있음을 강조한다(Starling, 1986). 공무원의 행위는 근본적으로 국민의 요구에 대한 전문가적 판단에 기초하는 것으로 본다(Sharp, 1981). 따라서 행정가의 대응성은 원칙적으로 공익에 입각한 것이며, 고객에 대한 내용은 고객의 요구나 선호가 관료의 전문가적 판단에 배치되지 않는 범위 내에서만 제한적으로 의미를 지닌다(박천오, 1998).

앞서 살펴본 바와 같이 대응성에 대한 소비자 모형과 전문가 책임모형은 같은 상황에서 공무원의 행동방향을 지시하는 것이 서로 상이하다. 이 두 가지를 종합한 모형이 통합모형이다(윤주명, 2001). 이는 어떠한 문제에 대하여 공무원이나 시민 어느 한쪽만이 항상 옳다고 생각하지 않는 입장이다. 공무원과 시민이 공공적인 결정에 함께 참여하여 제기되는 문제에 대해 공통의 이해를 형성하고 각자의 기대와 활동을 상호작용적 수정을 통해 조정한다고 본다. 즉, 공무원은 시민의 선호를 고려하면서 전문가적 판단을 조정하며, 시민은 정부의 가용자원, 기술 등에 대한 정보를 고려하면서 자신의 기대를 조정한다. 따라서 통합모형은 이와 같은 시민과 정부기관간의 상호조정을 대응으로 본다. 중요한 사실은 앞으로 새로운 거버넌스 환경변화 속에서 정부의 대응성 향상에 대한 주민들의 요구는 지속적으로 높아질 것으로 보인다. 그리고 정부의 대응성 향상은 행정의 대 시민관계에 있어서 민주성 강화를 의미하는 것이며, 이는 근래 고객지향적 행정의 경향으로도 나타나고 있다.

2) 온라인 참여제도와 정부 대응성간 관계

다음은 인터넷과 같은 온라인 매체의 등장으로 인해 정부의 대응성에는 어떠한 변화가 발생될 수 있는지 그리고 주민참여와 정부의 대응성간의 관계에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다. Wang(2001)은 미국 도시들의 관료들 대상으로 설문조사를 실시하여, 정부의 의사결정에서 주민참여의 정도를 조사한 결과, 주민참여 정도가 제한적이라고 밝히고 있다. 이는 일반 대중이 서비스 전달의 결정이나 중요한 의사결정에 참여하는데 제한적이었다는 결과를 보여주고 있다. 그리고 Yang과 Callahan(2007)의 연구에서는 시민참여와 관료대응성 관계를 분석하고자 미국 도시의 관료들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과, 주민참여 메카니즘을 사용하는 지방정부들이 대응성이 높게 나왔으나 전략적 의사결정에서 주민참여를 사용하는 경우는 낮게 나왔다. 즉 지방정부들이 주민참여 메카니즘의 경우 많이 사용하고 있었지만, 여전히 주요한 전략적인 의사결정에서의 시민참여는 소극적이었다. 한편, 박천오(1998)는 중앙부처의 관료들을 대상으로 설문조사를 실시하여, 고객에 대한 대응성을 조사한 결과, 관료들의 대응성이 그리 높지 않게 나왔다. 또한 윤주명(2001)은 온라인 주민참여와 정부의 대응성간 관계를 분석하고자 온라인 게시판의 내용분석을 하였다. 분석결과, 아직까지는 참여자들에 대한 정부의 대응성이 다소 미약하다고 제시하고 있었다. 결국, 정책과정에서 공공참여는 긍정적인 가치가 있지만, 실증분석 결과를 보면, 아직까지는 주민참여에 대한 정부대응성이 다소 미흡한 것으로 나타났다.

하지만 지금까지 주민참여와 관료 대응성에 대한 실증연구를 검토해 보면, 둘의 관계가 중요하고, 상호 상관성이 있을 가능성은 있다고 볼 수 있다. 우리는 공공참여가 민주주의의 핵심이라고 여기고 있으며, 이러한 주민참여가 가져다 주는 여러 가지 장점들이 있다는 것도 사실이다. Wang과 Wart(2007)의 연구에서는 공공참여가 공공신뢰를 향상시킬 수 있을 지를 실증분석을 하고자 미국 도시의 관료들을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였고, 이들은 정부의 공공참여가 공공신뢰를 일부 높일 수 있다고 지적하였다. 결국, 주민참여와 정부의 대응성간 관계를 보면, 그 영향력의 강도는 차이가 있을 수 있지만, 서로 상호 영향을 주고받는 관계라고 볼 수 있었다(윤주명, 2001:145).

근래 인터넷은 시민생활 및 정치에 관한 정보를 시민들에게 제공하는 강력한 수단으로 등장하였다. 새로운 정보기술로 인해서 정부의 업무 및 정치에 대한 정보가 낮은 유통비용이 가능한 인터넷을 통해서 제공되고, 또한 보다 많은 시민들이 이러한 정보들을 접할 수 있게 되었다. 그리고 인터넷은 정부 엘리트와 시민간의 거리를 줄일 수 있게 한다. 인터넷을 통해서 정부의 정책과정에 대한 시민의 요구투입을 활성화될 수 있으며, 그 결과 시민의 요구가 정책에 반영될 수 있는 가능성이 높아지게 된다(윤주명, 2001). 또한 전자적 행정서비스 제

공의 기본방향을 보더라도, 대응성과 신속성의 제고를 들고 있다(최영훈 외, 2007:246). 이처럼 새로운 행정 거버넌스 환경 속에서 주민들에 대한 정부대응성의 중요성은 높아지고 있다. 특히, 최근 인터넷을 통한 주민참여제도는 주민에 대한 정부의 대응성은 높일 수 있는 기제로 작용할 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서는 이러한 논의 하에서 실제로 온라인 주민참여가 정책과정에서의 참여정도를 측정하고, 이러한 참여결과가 어느 정도 수용될 수 있는지, 정부대응성을 살펴보고자 한다.

4. 온라인 주민참여에 대한 선행연구 검토

본 연구를 위해서 온라인 주민참여에 대한 선행연구를 살펴보고, 이들의 연구내용과 방법론적 특징을 고찰하였다. 그동안 전자정부의 발전과 더불어 온라인 주민참여가 양적으로 증가하고 있었다. 선행연구의 연구내용을 보면 온라인을 통한 주민참여의 현황 및 실태 분석 연구와 더불어 활성화 방안에 초점을 두는 연구들이 다수가 있었다(방민석, 2006; 고영삼, 2005; 오형국 외, 2006; 이재성, 2006; 김종호·김강민, 2002). 그리고 온라인을 매개로 정부와 공공간의 관계 변화 혹은 영향관계를 분석하는 연구들도 있었다(임준형, 2006; 오형국 외, 2006; 이시원·민병익, 2002; 정우열, 2001; Stanley & Weare, 2004; Tolbert & McNeal, 2003).

한편, 연구방법론을 보면 정부 웹사이트를 분석하거나(방민석, 2006; 김보흠, 2005; 이재성, 2006; 김종호·김강민, 2004), 사례연구를 하는 경우(이시원·민병익, 2002), 그리고 설문조사방식을 사용하는 연구들이 있었다(임준형, 2006; 김종무, 2003). 또한 정부 홈페이지에서 온라인 참여와 관련된 전자게시판의 내용을 실증적으로 분석하는 연구(정우열, 2001; 윤주명, 2001)와 온라인 토론방의 내용분석(Stanley & Weare, 2004) 등도 있었다.

요약하면, 연구초기에는 대체로 정부 홈페이지의 운영현황에 대한 분석을 하였지만, 근래 전자정부가 성숙되고 발전단계가 높아지면서 수준평가 또는 운영내용에 대한 분석을 시도하는 연구가 나타난다. 이와 더불어 전자정부로 인한 시민참여효과를 분석하는 연구들도 있었다. 그리고 Kingston(2002), 윤상오(2002), 김종호·김강민(2004) 등의 연구에서는 온라인 시민참여의 방법으로 여론조사 및 온라인 투표 등을 제시하고 있으며, 이들의 필요성을 강조하고 있었다. 하지만 이들의 구체적인 활용내용이나 주민들의 활용행태, 그 효과 등에 대한 실증분석은 많지 않았다. 특히, 연구방법론을 보면 정부 홈페이지에서 제공하는 콘텐츠를 개괄적으로 평가하거나 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하고 있었다. 이에 비해서 온라인 주민참여에 대한 구체적인 실증분석으로서 참여내용 및 형식에 대한 내용분석은 일부 논문을 제외하고는 많지 않았다. 온라인 참여가 실제로 정책과정에서 어떻게 활용되고 있으며, 그 결과를 정부가 수용하고 정책결정에 반영하고 있는지를 알기 위해서는 정부에서 제공

하는 홈페이지의 콘텐츠를 단순히 비교분석하기 보다는 보다 상세하게 참여내용을 분석할 필요가 있다고 여겨진다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 온라인 주민설문을 대상으로 내용분석을 시도하며, 이를 위해서 표본을 설정하고 코딩지침서를 만들어 설문내용과 결과를 분석한다. 이와 더불어 추가적으로 관료들을 대상으로 한 설문조사를 실시하여 분석내용을 보완하고자 한다.

III. 연구문제와 연구설계

1. 연구문제

본 연구에서 연구문제로 선정한 것은 다음과 같다. 인터넷의 발달로 인해서 활발해지고 있는 온라인 주민참여제도가 지방정부의 정책과정에서 실질적인 의사결정에 영향을 줄 수 있는 참여 수단이 될 수 있는가이다. 세부적으로 보면, 첫째, 온라인 주민참여가 정책과정에서 어떠한 역할을 수행할 수 있는지, 둘째, 지방정부가 설문결과를 정책과정에서 실제로 활용하고 있는 지에 대한 논의이다. 흔히 주민참여의 수준을 두 가지로 나누어보면, 형식적인 참여 유도과 실질적인 참여로 구분된다. 형식적인 참여는 유사참여로 볼 수 있는데, 순응을 회유하거나, 의견을 조작하는데 사용될 수 있다. 반면, 실질적인 참여는 대중이 의사결정에 참여하고, 주민들이 정부의 주인이자 공공 생산자로서 역할을 하는 경우이다(King et al., 1998; Wang, 2002:323). 앞서, 주민참여와 정부 대응간 관계에 대한 실증연구를 검토한 결과(Wang, 2001; Yang & Callahan, 2007; 박천오, 1998; 윤주명, 2001), 아직까지 주민참여에 대해서 정부가 보다 적극적으로 대응하는 데는 한계가 있음을 보여주고 있었다. 그러나 여전히 선행연구들에서 정부의 정책과정에서 주민참여의 중요성과 그 역할에 대한 가능성을 강조해오고 있었다.

그렇다면 오프라인이 아닌 온라인상에서의 주민참여는 정책과정에서 어느 정도의 수준 높은 실질적인 참여가 가능할 것인가? 온라인 주민참여의 특징을 보면, 그동안의 전통적인 주민참여방식의 한계점을 보완할 수 있는 대안으로서 제시하는 경우가 많았다. 특히 온라인 주민참여가 가상공간에서 주민과 정부간 쌍방향 성격을 지니고 있다고 본다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고, 여전히 온라인 주민참여는 한계를 지니고 있다. 온라인 주민참여에 따른 정책수행자의 반응은 공동체 전체에 대한 반응이기 보다 일부 엘리트층을 우선시 하는 정책이

이루어지고 접근될 수 있다(Locke, 1999:217). 또한 온라인상에서의 대화와 토론은 너무 기술적이고 지엽적이며 특수한 이해관계에 관한 것이 많아서 폭넓은 대화와 토론은 한계가 있다는 지적들이 있다. 결국, 온라인 주민참여는 기존의 전통적 참여방식의 한계를 보완할 수 있는 장점과 동시에 온라인이라는 가상공간이 지니는 다양한 한계점 역시 지니고 있다. 본 연구에서는 지금까지 제기된 연구문제의 답을 찾기 위해서 우선, 주민참여의 수단으로서 온라인 주민설문제도가 정책과정에서 어떻게 활용되고 있는지를 분석해 보고자 한다.

2. 연구설계

연구설계는 크게 두 개의 파트로 나누어진다. 온라인 주민설문에 대한 내용분석(content analysis)과 함께 관료들을 대상으로 한 설문구성이다. 여기서 관료들을 대상으로 하는 설문조사는 정책과정에서 어느 정도 온라인 주민설문이 활용되고 있는지를 분석하기 위한 보완적 조사이다.

1) 내용분석방법

(1) 자료수집과 표본선정

본 연구의 분석대상은 서울시 강남구에서 실시한 온라인 설문조사이다. 표본선정의 공정성과 객관성을 위하여 먼저 서울시 25개의 모든 자치구를 대상으로 온라인 설문조사의 실시 현황을 조사하였다. 표본선정을 위해서 1차 조사는 2007년 3월 10일~5월 30일까지 실시하였고, 2차 조사로 강남구를 대상으로 한 내용분석은 동년 9월 30일까지 실시하였다. 일차 조사결과를 보면, 강남구가 2001년부터 2007년 5월 말 현재까지 총 874건의 설문결과를 게시판에 제시하고 있었다. 강남구는 서울시의 다른 구들에 비해서 가장 많은 설문조사를 운영하고 있는 반면 다른 구들은 운영 실적이 매우 저조하였다. 특히, 강남구는 연간 전자정부 추진평가에서 상위점수를 받고 있는데, 2006년 지방자치단체 평가에서도 시군구별 평가에서 종합부문 상위 5개 기관으로 선정되었다(행정자치부 외, 2007:47). 이처럼 전자정부의 추진실적이 높고, 온라인 주민설문도 활발히 운영되고 있는 지역으로 우선적으로 강남구를 선정하였다. 그리고 강남구는 2001년 3월부터 2004년 7월까지 434개의 설문결과는 '구설문결과'란에 제시하였고, 2004년부터 2007년 5월 말까지는 현재 '설문결과보기' 게시판에 제시하였다.²⁾

2) 강남구청 홈페이지 (<http://www.gangnam.go.kr>)

표본이 모집단의 특성을 그대로 가지고 있을 때 좋은 표본이며, 모집단 전체를 대상으로 하는 것이 가장 오차를 줄일 수 있는 방법이다. 그러나 본 연구에서는 시간적 제약으로 모집단 전체를 분석하는데 한계가 있어 약 50%를 차지하는 최근(2004년 6월부터 2007년 5월말)까지의 주민설문 440개만을 표본으로 선정하였다. 마지막으로 본 연구의 분석단위는 설문에서 제시하는 개별 정책(사업)이다.

(2) 측정변수와 측정방법

온라인 설문의 특징분석을 위해서 ① 정책특성, ② 설문유형, ③ 설문결과 변수를 선정하였다. ① 정책특성은 정책단계별과 정책유형별로 구분하여 측정한다. 일반적으로 정책특성이 정책과정에 영향을 미칠 수 있다고 보는데(Lowi, 1964), 본 연구에서도 정책특성에 따라서 설문활용 정도에 차이가 발생할 수 있다고 가정한다. 첫째, 해당 설문이 정책단계로 보아 어느 단계에서 사용되는 지를 측정한다. 정책단계는 학자별로 다양하게 구분하고 있다. 흔히 정책단계는 정책 입안, 결정, 집행, 평가 등으로 구분할 수 있고(정정길, 2001:137), 또한 도시정책의 정책과정을 보면 문제, 이슈화, 정책형성, 합법화, 정책집행, 정책영향, 정책평가 등으로도 구분할 수 있다(박종화 외, 2006:159). 본 연구에서는 정책단계를 정책형성(=1)과 정책집행·평가과정(=2)으로 나누어 측정한다.

둘째, 정책유형 특성은 i) 정책의 기능적 분류 ii) 로위의 유형분류로 나누어서 측정한다. 정책유형은 정책의 관점이나 기준에 따라서 여러 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 전통적인 방법인 정책의 기능별 분류 방법은 정책기능이나 내용을 기준으로 분류한다(류지성, 2007:46; 정정길, 2001:67~68). 본 연구에서는 정책분류를 기초자치단체 조직이 담당하는 기능별로 분류하였다. <표 1>은 정책 기능적 분류방식에 대한 기준표이며, 자치행정(=1), 재무경제(=2), 주민생활(=3), 도시관리(=4), 건설교통(=5)으로 규정하였다.

<표 1> 정책유형(기능적 분류)의 분류 기준

구 분	내 용
1	자 치 행 정 •총무, 정책기획, 자치행정, 교육지원, 민원여권, 공보, 감사 등
2	재 무 경 제 •재무, 세무, 지역경제, 전산정보 등
3	주 민 생 활 •사회복지, 문화체육, 청소, 환경, 보건 등
4	도 시 관 리 •주택, 도시계획, 건축, 공원녹지 등
5	건 설 교 통 •건설관리, 교통행정, 토목, 치수 등

그리고 정책유형별로 주민설문의 활용정도에 차이가 있는지를 살펴보기 위해서 또 다른 정책유형 분류로서 Lowi(1964)의 방식을 활용하였다. 이 분류방식은 정책이 사회에 미치는 영향과 정책 결정과정에 관여하게 되는 사람들 간의 관계에서 나타나는 특성을 기준으로 한다. 정책유형은 배분정책(=1), 재분배정책(=2), 규제정책(=3), 구성정책(=4)로 구분하여 설문에서 제시하는 사업의 주요 특징을 기준으로 삼는다. 이는 가장 대표적인 정책유형 분류방식이지만 분류된 정책들이 상호배타적이지 않고, 모든 정책들을 포괄하지 못하는 단점이 존재한다(정정길, 2001:74~75; 류지성, 2007:52~53). 따라서 본 연구에서는 각 사업에 대한 설문배경과 내용을 숙지하여, 해당 사업의 실시 목적을 주요 기준으로 하여 네 가지 유형 중 하나를 표기하였다. 여기서 규제정책은 사회구성원이나 집단의 활동을 통제해 다른 사람이나 집단을 보호하려는 목적을 지닌 정책이다. 본 연구에서도 이러한 정책목적은 설문배경과 내용에서 제시할 경우에 규제정책으로 표기한다. 그리고 구성정책은 정부기관의 구성 및 조정과 관련된 정책이며, 여기서 기초자치단체의 특성을 고려하여 구성정책의 범위를 좀 더 확대하였는데, 정부기관의 구성과 조정, 공무원 인사, 직무 관련 사업 등을 포함하였다.

② 설문유형에 대한 측정이다. 설문유형은 두 가지로 나누어 측정하는데, 우선 설문을 묻는 형식이 어떠한 지에 대한 측정이다. 설문들에 대한 사전조사를 실시한 결과, 설문문항을 단순히 찬성 혹은 반대로만 구분하여 설정한 경우가 많았는데, 이러한 찬반형 질문과 그렇지 않은 질문간의 차이가 존재하는 지를 보기 위해서 측정하고자 한다. 설문별로 설문문항의 유형이 찬반형으로만 구성된 경우(=1), 기타 유형(선택형, 척도, 주관식 등)(=0)으로 구분한다. 두 번째, 설문유형으로 설문기간(일)을 측정하였다. 설문기간은 설문결과로서 참여자수와 찬성을 등에 영향을 미칠 수 있기 때문에 함께 조사하였다. ③ 설문결과에 대한 측정이다. 설문결과에 대한 측정은 산출(output)에 대한 측정으로서 설문별로 참여한 총인원수(명)를 기준으로 표기한다. 그리고 해당 사업에 대한 주민들의 찬성률(%)도 표기하는데, 이 경우는 설문유형이 찬반형일 경우만 해당된다.

마지막으로 코딩가이드를 바탕으로 연구자 두 명과 코딩경험을 지닌 두 명의 대학원생³⁾이 함께 코딩작업을 수행하였다. 코딩과정에서 변수별로 측정이 모호할 경우, 연구자들 간 협의를 통하여 모두 동의할 수 있는 경우에만 코딩을 하였고, 그렇지 않은 설문지들은 분석대상에서 제외하였다. 통계분석은 Window SPSS 12를 이용하여 설문이 어떠한 정책에 활용되는 지를 보기 위해서 기초조사로서 빈도분석, 산술평균을 구한다. 그리고 설문대상이 되는 정책특성에 따라서 주민참여 정도가 차이가 있는지를 보기 위해서 요인별 차이검증, T-검증, 아노바 등을 실시하였다.

3) 코딩작업은 서울대 행정대학원 석사과정생 김진과 염가영 학생이 참여하였다.

2) 설문조사

온라인 주민설문의 결과가 정책과정에서 실제로 반영되고 있는지를 조사하기 위해서 강남구청의 부서별로 담당자를 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 본 설문지는 온라인 주민설문의 결과를 지방정부가 정책형성에서 어느 정도 반영하는가에 대한 내용이다. 이에 대한 바람직한 분석은 해당 주민설문에서 질문한 개별 정책이나 사업들이 설문결과대로 실시되고 있는지를 실제적으로 분석하는 것이다. 그러나 연구자의 시간적 및 자료의 제약 등으로 인해서 이를 대신하여, 간접적으로 부서별 담당 공무원을 대상으로 설문결과의 활용정도를 측정하였음을 밝힌다.

본 설문구성은 설문결과의 정부의 정책반영도, 온라인주민설문의 실시이유, 그리고 인적사항 등으로 구성되었다. 그중에서 설문결과의 반영도는 ① 정책과정에서 해당 설문결과를 어느 정도 활용하는지와 ② 정책과정별로 주민설문의 활용정도를 측정하였다. 본 설문조사의 측정은 부서단위이며, 부서별로 해당 사업이나 정책을 실시할 때 온라인 설문을 요청하고 있어서 본 설문 역시 부서별로 의견을 취합하는 방식으로 실시하였다. 설문지는 강남구 전산정보과의 도움으로 각 부서별로 강남구 인트라넷을 통해서 온라인으로 배포 및 회수되었다. 설문조사는 2007년 10월 11월~26일까지 실시하였다.

IV. 분석결과와 함의

1. 온라인 주민설문의 내용분석 결과

1) 기초조사

본 연구에서 표본으로 선정한 강남구 온라인 주민설문은 강남구 홈페이지에 '설문결과' 게시판에 총 440개가 조사기간 내(2004. 6~2007. 5)에 게재되어 있었다. 본 연구의 분석단위는 자치구가 실시하는 정책 혹은 사업이다. 그리고 조사대상 설문의 약 절반가량은 하나의 설문지에 하나의 사업을 주민들에게 물어보는 방식이지만, 그러나 나머지 설문은 차년도 예산(안)편성과 관련된 설문지로서 약 2~5개 복수의 사업에 대한 질문을 하는 경우도 있었다. 따라서 본 연구에서는 보다 정확한 설문내용을 분석하기 위해서 게시판에 게재된 설문

지에서 복수의 사업에 대한 질문들을 모두 개별 코딩을 실시하였다. 이 과정을 거쳐서 최종 분석된 설문은 총 916개 사업이 되었다. 이 중에서 2004년 314개, 2005년 318개, 2006년 268개, 2007년 16개의 사업이 분석대상이 되었다.

다음 <표 2>와 <표 3>은 온라인 주민설문의 활용정도를 분석하기 위해서 정책특성, 설문유형, 설문결과와 관련된 변수들을 코딩하여 측정된 결과이다. ① 정책특성으로서 정책단계별로 설문활용정도를 살펴보았다. 여기서 정책형성과정에서 815건(89%), 그리고 결정이후 정책집행·평가에서는 101건(11%)이 활용되어 있었다. 다음은 정책유형별로 설문활용정도를 살펴보았다. 첫째, Lowi의 정책분류방식으로 보면 배분정책이 846건(92.4%)으로 가장 많았고, 규제정책이 15건(1.6%), 구성정책이 55건(6%)을 차지하고 있어서 대부분이 배분정책으로 분류하였다. 둘째, 기능별 분류로서 정책유형을 보면, 주민생활 관련 사업이 367건(40.1%)로 가장 많았고, 건설·교통(255건, 27.8%), 도시관리(178건, 19.4%), 재무·경제(59건, 6.4%), 자치행정(57건, 6.2%) 순이었다. ② 설문유형을 보면, 설문형태가 찬성과 반대로 나누어져서 질문하는 형태가 가장 많았고(735건, 80.2%), 기타 다양한 설문유형이 181건(19.8%)을 차지하고 있었다. 그리고 설문 실시기간은 평균 9일 정도이었다.

<표 2> 빈도분석의 결과

구분	변수		항목	빈도	%
정책특성	정책단계		정책형성	815	89.0
			정책집행·평가	101	11.0
	정책유형	로위이류	배분정책	846	92.4
			규제정책	15	1.6
			구성정책	55	6.0
		기능별류	자치행정	57	6.2
			재무경제	59	6.4
			주민생활	367	40.1
			도시관리	178	19.4
			건설교통	255	27.8
설문유형	설문형태		찬반형설문유형	735	80.2
			기타설문유형	181	19.8

주: 각 변수별 소계는 910건(100%)임.

마지막으로 ③ 설문결과를 보면, 찬반형 설문지를 대상으로 찬성률을 조사하였는데, 평균적으로 84%의 높은 찬성률을 보이고 있었다. 다음은 설문결과로서 설문의 참여자수를 조사하였는데, 평균적으로 194명이 참여하는 것으로 나타났다.

<표 3> 기술통계 분석

구 분	개 수	최소값	최대값	평 균	표준편차	
설문결과	찬 성 률 (%)	735	48	98	84.04	9.202
	참 여 자 수 (명)	916	6	6043	193.55	302.397
설문유형	설문실시시간(일)	916	1	206	9.34	9.039

2) 정책특성별 분석

(1) 정책단계별 특징

정책단계별로 해당 설문이 어느 단계에 속하는 지를 조사한 결과, 정책형성은 815건(89%), 정책집행·평가는 101건(11%)으로 나타났다. 온라인 주민설문이 주로 정책형성 단계에서 많이 활용되고 있는 것을 볼 수 있다. 정책형성과정을 세분해서 보면, 목표설정, 자료수집과 분석 및 예측, 대안의 작성과 평가, 최종계획안의 선택 등으로 구분된다(조석주·강인성, 2006:22). 강남구는 사업을 실시하는데 있어서 여러 가지 대안들의 평가나 혹은 최종 계획안의 선택에서 주민설문을 활용하는 경우가 많았다. 특히, 최종계획안을 선택하는 과정에서 구청에서 수행하고자 하는 계획안을 설명하고 이에 대한 동의여부를 묻는 형식이 가장 많았다. 그리고 설문결과를 보면, 주민들의 찬성률이 80% 이상을 상위하고 있었다. 이러한 높은 찬성률은 주민들이 해당 정책의 실시가 필요하다고 판단되어서 나온 결과일수도 있지만, 그러나 설문지의 구성 및 내용을 보면 해당 정책이 실시되어야 되는 당위성을 설명하고서, 주민들에게 찬성과 반대로만 질문을 하는 경우가 많아서 찬성을 유도하는 질문형식이 영향을 미쳤을 가능성이 있었다.

또한 최종계획안 결정단계에서 주민설문이 많았던 또 다른 이유로는 구청에서 다음연도 예산을 확정하는데 각 부서의 사업에 대한 주민들의 동의가 필요하였기 때문이다. 이러한 주민설문의 결과가 법적인 효력을 가지는 것은 아니지만 낮은 찬성률을 보일 경우는 해당 사업을 추진하는 것을 재고하게끔 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 해당 부서들은 예산이 수반되는 사업은 주민들의 동의를 구할 수 있도록 당해 사업에 대한 실시 배경, 필요성, 사업 계획, 사업효과 등에 대해서 설명하고, 마지막에 해당 사업이 실시되는 것이 필요하다고 생각

하는가에 대한 찬성과 반대를 묻는 형식으로 진행되고 있었다. 물론 모든 설문들이 이와 같이 일방적인 의사소통만을 하는 것은 아니다. 설문에서도 실제 주민들의 의견에 따라서 정책대안이 선정되는 경우도 있었다. 이러한 경우는 해당 정책의 목표를 달성하기 위한 여러 가지 대안들 중에서 주민들이 선호하는 안을 선택하는 경우가 해당된다. 실제로 주민들의 선택결과가 반영되는 경우도 있었다.⁴⁾ 한편, 정책집행·평가단계는 정책형성단계보다는 상대적으로 주민설문의 실시회수가 적었다. 주요 내용을 보면, 근린지역의 주민생활 서비스에 대한 만족도 조사가 많았는데, 평생교육, 청소상태 등에 대한 만족도 조사가 주를 이루고 있었다.

종합하면, 다수의 온라인 주민설문조사가 사업의 정책형성단계에서 활용되고 있었다. 정책형성과정은 정책이슈의 제기과 정책의제설정, 정책결정 등이 포함되는데, 정책과정 중에서 가장 정치적인 단계이다. 이 단계에서는 합리모형에 의한 최적 정책의 산출이라기보다는 다양한 이익을 대변하는 정책 공중들과 정책결정자들 간의 커뮤니케이션을 통한 상호 조정 및 합의라는 정치적 과정의 산물이기 때문이다. 반면에 정책결정 이후의 집행 및 평가단계에서는 전 단계에 비해서 이해관계가 첨예하게 대립되지 않아서 상대적으로 정치적 결정보다는 합리적 결정을 중심으로 정책과정이 이루어질 수 있다. 이러한 정책특성에 의해서 공중의 여론을 모으는 주민설문은 정책형성과정에 집중되어 있는 것으로 보인다.

(2) 정책유형별 특징

주민설문의 정책유형별 특징을 분석하기 위해서 로위 정책유형 분류와 기능적 정책유형으로 분류하여 살펴보았다. 정책의 태생적 배경 및 내재적 특성은 정책갈등의 전개 및 종결과정에 큰 영향을 미치게 된다(Lowi, 1964). 따라서 정책특성에 따라서 주민들의 관심과 참여정도에 차이가 발생할 수 있을 것으로 본다.

우선, 정책유형을 Lowi의 분류방식으로 보면, 배분정책이 846건(92.3%)으로 가장 많았고, 규제정책이 15건(1.6%), 구성정책이 55건(6%) 순이었다. 이처럼 배분정책이 가장 많이 조사된 이유는 본 연구의 분석대상이 기초자치단체임을 감안할 때 예측될 수 있었다. 기초자치단체에서 주민들의 대상으로 한 공공서비스 제공이 주요함에 따라서 설문의 내용 중에서도 분배정책유형이 많은 것으로 보인다. 그리고 재분배정책은 기초자치단체 수준에서 정책으로 제시한 것은 찾기 어려웠다. 마지막으로 구성정책으로 분류된 사업들 중에서는 기초자치단체의 조직, 인사, 직원 업무관련 사업 등이 포함되었는데 이러한 사업들도 예산이 수반되기 때문에 사업 전에 주민들에게 동의를 구하는 경우가 많았다.

4) 예를 들어, '남부순환로 실개천 조형물시안의 결정에 관한 설문조사(설문기간: 2004. 4.22~4.27)'와 '강남대로에 새로 심는 가로수 수종선정을 위한 주민설문(2004. 5.19~5.23)' 등이 있다.

다음, 정책유형별로 설문결과와 설문유형이 차이가 있는지를 살펴보았다. 첫째, 정책유형별로 해당 사업 실시에 대한 찬성율과 설문에 참여한 참여자수에 대한 비교이다. 정책유형별로 주민의 정책 찬성률을 비교해 보면, 배분정책은 평균 84.1%, 규제정책이 평균 84.9%, 구성정책은 평균 82.6%로 조사되었으며, 이들 간의 차이는 통계적 유의수준 0.1 수준 내에서는 유의미하지 않았다. 그러나 정책유형별 설문의 참여자수가 다른지를 비교한 결과, 규제정책이 평균 376명, 구성정책이 221명, 그리고 배분정책이 188명이 평균적으로 참여한 것으로 나타났다는데, 이러한 차이는 통계적인 유의수준 0.05 내에서 유의미하였다.

<표 4> 정책유형별 설문참여자수에 대한 분산분석 결과

구 분	사 례 수	평 균	표준편차	F비
배 분 정 책	846	188.53	308.163	3.088 *
규 제 정 책	15	376.00	308.026	
구 성 정 책	55	221.02	168.671	
합 계	916	193.55	302.397	

* $p < 0.05$

배분정책은 정책 수혜자와 정책에 의해 피해를 보는 집단 간의 반목이나 갈등이 적고, 이에 비해서 규제정책은 규제 대상이 되는 개인이나 집단이 존재하기 때문에 갈등을 일으킬 소지가 상대적으로 다른 정책에 비해 많을 수 있다(Lowi, 1964:691; 류지성, 2007:48). 따라서 다른 정책유형들보다 규제정책에 참여하는 참여자수가 다소 많은 것으로 보인다. 그러나 본 연구에서 해석상의 유의할 점은 각 유형별로 표준편차가 매우 크기 때문에 평균의 의미가 희석되고 있다. 또한 참여자수의 차이를 유발시키는 원인으로서는 정책유형만이 아니라 다양한 원인들이 존재할 수 있다는 것은 해석상의 유의사항으로 들 수 있다.

두 번째, 정책유형별로 설문행태가 다른 지를 교차분석을 통해서 살펴보았다. 구성정책은 찬반형 질문유형으로 설문을 실시한 경우가 92.7%로 가장 높게 나왔으며, 다음이 규제정책으로 86.7%, 배분정책은 79.3%로 나타났다. 구성정책이 다른 정책들에 비해서 설문을 찬반형으로만 제시한 경우가 높게 나타났으며, 이러한 차이는 유의미한($p < 0.05$) 것으로 나타났다. 그리고 설문지 형식을 보면, 해당 사업에 대해서 단순히 찬성 혹은 반대만으로 질문하는 경우가 많았고, 그 외 여러 가지 대안을 제시, 혹은 5점 척도로 구성하여 등의 기타 다양한 형식을 사용하는 경우도 있었다. 여기서 찬반형 설문형식의 경우 대부분이 80% 이상의 찬성률을 보이고 있었다. 특정사업에 대한 실시여부를 단순히 한 개의 찬성과 반대로 구분할 경우에 기타 유형들에 비해서 형식적인 주민의 참여를 유도하려는 의도로 해석될 수도 있었다. 정리하면,

구성정책은 주민들과의 이해관계가 크지 않고, 또한 기초자치단체의 업무관련, 조직 및 인사 관련 예산 사업들이 많음에 따라서 주민들의 동의를 요식적으로 구하고자 하는 의도가 있다고 해석된다. 그 외 설문실시시간에도 정책유형별로 차이가 있는지를 분석하였는데 통계적 유의수준 내에서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

② 정책의 기능별 분류로서 기초자치단체의 조직과 관련 업무를 중심으로 다섯 가지로 구분하였다. 분석결과, 주민생활 관련 사업이 367건(40.1%)로 가장 많았고, 건설·교통(255건, 27.8%), 도시관리(178건, 19.4%), 재무·경제(59건, 6.4%), 자치행정(57건, 6.2%) 순이었다. 주민생활은 사회복지, 문화체육, 청소, 환경, 보건 등의 사업들이 포함되었고, 다른 유형보다 관련된 설문이 많았다. 두 번째로 많은 건설·교통은 건설관리, 교통행정, 토목, 치수 등, 그리고 도시관리는 주택, 도시계획, 건축, 공원녹지 관련 사업들이 포함되었다.

다음은 정책기능별로 설문결과와 설문유형에 차이가 나는지를 살펴보았다. 첫째, 설문결과로서 사업에 대한 찬성율과 참여자수에 대한 분산분석을 실시하였는데, 모두 통계적 유의수준 0.001 내에서 의미가 있었다. <표 5>는 정책의 기능분류별 사업의 찬성율에 차이가 있는지를 보기 위해서 분산분석을 실시한 결과이다. 여기서 찬성율은 주민생활(86%), 도시관리(85%), 건설교통(84%), 재무경제(80%), 자치행정(78%)순으로 높게 나왔다. 그러나 주민생활, 도시관리, 건설교통은 약 85%의 찬성율을 보이는 반면, 재무경제와 자치행정은 상대적으로 낮은 수치를 보여주었다. 주민들과의 밀접형 사업이 아닌 경우에는 찬성율이 다소 낮게 나왔다. 그리고 설문내용을 분석해 보면, 재무·경제유형에서는 규제정책으로 분류될 수 있는 사업들이 포함되어 있어서 다른 유형들에 비해서 찬성율이 다소 낮게 나온 것으로 해석된다.

<표 5> 정책기능별 사업의 찬성율에 대한 분산분석 결과

구 분	사 례 수	평 균	표준편차	F비
자 치 행 정	39	78.09	14.262	9.700 **
재 무 경 제	53	80.29	10.406	
주 민 생 활	224	85.98	9.009	
도 시 관 리	172	84.80	7.446	
건 설 교 통	247	83.51	8.571	
합 계	735	84.04	9.202	

** p<0.01

그리고 <표 6>은 정책기능별 설문참여자수를 분석한 결과인데, 자치행정(496명), 재무행정(200명), 주민생활(180명), 도시관리(176명), 건설교통(156명) 순으로 나타났다. 이는 앞서 정책기능별 찬성율과는 다른 결과이다. 즉 주민생활과 밀접한 정책들이라고 해서 설문 참여한 사람들이 많은 것이 아니고, 오히려 자치행정에서 참여자가 더 많았다. 지금까지의 결과를 보면, 설문내용이 되는 정책특성별로 주민참여 정도에 차이가 발생할 수 있으나 이러한 차이는 정책특성에서만 기인하는 것이 아니라 다른 요인들에 의해서도 영향을 받을 가능성이 있었다. 이 원인을 찾기 위해서 설문결과에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들도 살펴보았다.

<표 6> 정책기능별 설문참여자수에 대한 분석결과

구 분	사 례 수	평 균	표준편차	F비
자 치 행 정	57	495.72	974.32	16.624 **
재 무 경 제	59	200.00	167.546	
주 민 생 활	367	180.46	216.349	
도 시 관 리	178	176.00	125.748	
건 설 교 통	255	155.60	113.299	
합 계	916	193.55	302.397	

** p<0.01

<표 7>은 설문기간과 참여자 및 찬성율과의 상관성을 분석한 결과이다. 표에서 보듯이 설문실시기간과 참여자수와 찬성률은 상관관계가 통계적 유의수준(p<0.01) 내에서 의미가 있는 것으로 나타났다. 즉 설문기간이 길수록 참여자의 수는 늘어날 수 있고, 따라서 찬성률도 영향을 받을 수 있었다. 단, 이들 간의 관계는 단순 상관관계 계수이며, 보다 정확한 영향관계 분석은 아니기 때문에 해석상의 주의를 기울일 필요가 있었다.

<표 7> 설문기간과 참여자수 및 찬성률과의 상관관계

구 분	설문실시기간	참여자수	찬성률
설 문 실 시 기 간	1	.143 **	.211 **
참 여 자 수	.143 **	1	-0.016
찬 성 률	.211 **	-0.016	1

* p<0.05, ** p<0.01

그리고 <표 7>의 결과는 주민설문의 코딩과정에서도 발견되어진다. 예를 들어, 2007년도 예산(안)편성을 위한 설문에서 2006년 10월 7일~15일 사이에 약 100개가 넘는 설문들이 함께 실시되어졌다. 이 기간 동안 설문들을 보면, 처음에 실시된 설문문항(2007년도 예산편성-기초질서 지키기 사업)의 참여자수가 761명, 찬성률 88.5%이고, 뒤이은 항목은(2007년도 예산편성-영어체험학습센터 확대실시) 367명, 찬성률 70.9%로 나타났다. 이후 계속된 설문에서는 점차 참여자수가 줄어들고, 찬성률 역시 떨어지는 것이 발견되었다.

지금까지의 내용을 정리하면, 온라인 주민설문은 설문을 하고자 하는 사업 혹은 정책의 특성에 따라서 그 활용도나 주민참여의 정도가 달라 질 수 있었다. 그러나 설문의 활용도는 비단 정책특성만 아니라 설문방식도 큰 영향을 미칠 가능성이 있었다. 이러한 결과는 Thomas(1995:102)가 주민설문의 단점으로 지적한 것과 같이, 설문의 특성이 질문방식, 질문용어 등에 의해서 응답자가 민감하게 반응할 수 있다는 점과도 유사하다. 물론 주민설문이 모두 형식적인 주민참여만을 의도한 것은 아니고, 실질적으로 주민의견을 반영하여 정책결정이 이루어진 사례들도 있었다. 그러나 그럼에도 불구하고 상당수의 설문들의 설문방식이 사업에 대한 소개, 기대효과, 사업계획을 명시하여 찬성과 반대형식으로 짧은 기간 내 수많은 설문들이 실시한다면 실질적인 주민참여 유도라고 보기 어려울 수 있었다.

2. 온라인 주민설문 결과에 대한 지방정부의 대응성

다음은 주민설문의 결과가 정책과정에서 반영되고 있는가에 대한 분석이다. 전술한 바와 같이 각 설문에서 다른 사업별로 반영도를 측정하기가 쉽지 않아서 대신, 이러한 설문결과를 해당 부서에 활용하고 있는가를 관료들을 대상으로 설문을 실시하였다. 온라인 주민참여의 장점중 하나로 가상공간에서 주민과 정부간 쌍방향적인 의사소통이 가능하다는 점이다. 그러나 쌍방향적인 의사소통이 가능하려면 주민들의 의견이 전달되고, 이를 정부가 신속하게 대응 혹은 반응해 주어야만 한다. 따라서 온라인을 통한 주민설문 결과가 어느 정도 정책과정에 반영되고 있는지를 살펴보고자 강남구청 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

첫째, 각 부서별로 실시한 온라인 주민설문의 결과에 대한 정책반영정도를 측정하였다. 그 결과, '보통' 15건(50%), '잘 반영됨' (33.3%), '매우 잘 반영됨' (6.7%)으로서 보통이상이라고 응답한 부서가 90%가 된다. 이에 비해서 '잘 반영 안됨'과 '전혀 반영 안됨'은 10% 이하로 응답하였다. 따라서 응답자들은 대부분은 해당 부서에서 실시하는 온라인 설문결과를 정책에 반영하고 있다고 응답하였다.

〈표 8〉 설문결과의 정책 반영정도

구 분	빈 도	%
매 우 잘 반 영 됨	2	6.7
잘 반 영 됨	10	33.3
보 통	15	50.0
잘 반 영 안 됨	2	6.7
전 혀 반 영 안 됨	1	3.3
합 계	30	100

두 번째, 부서별로 정책과정에서 온라인 주민설문을 어느 정도 활용하는지를 5점 척도로 조사하였다. 정책결정단계의 활용도가 다른 단계보다 다소 높은 3.60(표준편차, 0.621)이었고, 정책입안, 집행, 평가단계는 모두 3.47로서 비교적 적극 활용한다고 응답하였다.

마지막으로 온라인 주민설문을 실시하는 이유를 항목별로 5점 척도로 구성하여 조사하였다. 주민설문이 '부서별 사업의 정당성을 확보하게 해준다'와 주민설문으로 인해서 '주민들에게 해당 사업에 대한 교육·홍보 기능'을 할 수 있다는 항목에서 각각 3.80점으로 높은 점수를 주었다. 그리고 구청 차원에서 해당 사업의 결정이나 추진과정에서 '주민설문 결과를 반영하도록 유도하는가'에 대한 항목도 3.73점으로 높은 점수를 주었다. 이에 비해서 비공식적으로 반영요구나 주민설문이 업무상 효율성을 준다는 항목들은 상대적으로 낮은 점수를 받았다. 결국, 온라인 주민설문을 실시하고 그 결과를 반영하는데 있어, 설문자체가 주민들의 교육, 홍보 기능을 강화시키고, 사업의 정당성을 확보하는데 도움이 될 수 있기 때문이라고 보는 견해가 많았다. 이는 기존의 주민설문실시의 장점 중 하나로 지적되던 사항들이다(김상묵 외, 2004; Irvin & Stansbury, 2004). 이와 함께 구청 차원에서 공식적으로 주민설문을 실시하고 이를 반영하도록 제도화하는 요인들도 크게 작용하는 것으로 볼 수 있었다. 공공참여는 참여할 수 있는 의사결정과정을 제도화하는 것이 주민참여의 장기적인 성공을 유도할 수 있는 방식 중 하나이다(Thomas, 1995:163).

지금까지의 온라인 주민설문결과의 활용에 대한 관료들의 의견을 보면, 주민설문의 실시나 그 활용에 있어 자치단체에서는 그 필요성을 인식하고 있으며, 실제 주민설문의 결과가 해당 정책을 실시하는데 있어서 어느 정도 영향력을 미칠 수 있다는 점을 시사한다. 그러나 이러한 주민설문의 실시 목적은 해당 사업의 정당성, 교육 및 홍보 수단으로 인식하는 경우가 다소 높게 나왔다. 근래 지자체에서 차년도 예산(안)을 편성하는데 주요 예산사업의 경우에는 주민들의 여론을 수렴하고자 하는 노력이 지속되고 있는데, 이러한 경향은 강남구청의

온라인 주민설문의 내용을 분석하면서도 발견되었다. 그리고 주민설문의 결과반영이 법률적으로 명시되지는 않았지만 내부 지침 등에 의해서 권고하고 있는 것으로 조사되었다. 이를 토대로 보면, 온라인 주민설문의 결과가 예산을 수반하는 사업일 경우 그 결과를 어느 정도 반영하고자 한다는 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 강남구 온라인 주민설문 운영실태 분석과 더불어 관료들을 대상으로 주민설문에 대한 정부대응도를 조사하였다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책단계별로 보면, 주민설문은 정책형성단계에서 주로 활용되고 있었다. 둘째, 로위의 분류방식을 활용하여 정책유형을 분류해서 보면, 배분정책이 설문으로 가장 많이 제시되었으며, 다음이 구성정책, 규제정책 순이었다. 셋째, 정책의 기능적 분류로 보면, 주민생활, 건설교통, 도시관리 순으로 나타났다. 한편, 설문유형을 보면, 설문형태가 찬반형으로 제시되는 경우가 많았고, 이 경우 찬성률이 평균적으로 80%를 차지하고 있었다. 마지막으로 설문내용인 정책특성별로 주민들의 정책에 대한 찬성률이나 참여자수가 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 이와 같은 결과는 정책특성만 가지고 설명하기 어렵고, 이와 더불어 설문유형으로 설문지 형태나 설문 실시시간 등 정책외적인 요인들과 함께 설명할 필요가 있었다. 한편, 주민설문의 내용분석과 더불어 주민설문에 대한 정부대응성을 살펴보기 위하여 강남구청의 관료를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 주민설문 결과를 해당 정책과정에서 반영하고 있다고 응답한 경우가 많았다. 그러나 설문의 실시목적은 보면, 해당 사업의 결정이나 주민설문 결과를 반영하기 위한 조사보다는 사업의 정당성 확보 및 교육·홍보수단으로 인식하고 있었다.

지금까지의 연구결과를 종합하면, 주민설문의 실시나 그 활용에 있어 자치단체에서는 그 필요성을 인식하고 있으며, 실제 주민설문의 결과가 해당 정책을 실시하는데 있어 어느 정도 영향력을 미치고 있다고 볼 수 있었다. 그러나 이러한 주민참여가 형식적이 아닌 실질적인 참여라고 볼 수 있는지는 재론의 여지가 있었다. 비록 강남구는 2001년부터 지금까지 서울시의 다른 구청들에 비해서 매우 활발히 주민설문제도를 운영하고 있었지만, 그 설문의 유형이나 설문의 내용을 보면, 주민들의 실질적인 참여보다는 정책과정상 주민들의 동의가 절차상 필요해서 실시하는 것으로도 볼 수 있다. 물론 오프라인과 온라인 모두 정부의 정책과정에서 주민들의 실질적인 참여를 보장하기란 쉽지 않다. 특히 온라인으로 불특정 다수의 지역

주민들을 대상으로 하는 여론조사의 경우, 그 여론결과에 따라서 정부의 정책을 만들기가 쉽지 않을 것이다. 하지만 점차 전자정부의 확대와 더불어 온라인으로 주민참여 제도 역시 다양화되고 증대될 것으로 보인다. 따라서 자칫 온라인 주민참여제도가 정부정책을 실시하는데 하나의 요식행위로 그치지 않기 위해서는 참여시스템 구축만이 아니라 참여의 형식과 내용에 대한 정책개발이 지속될 필요가 있었다.

마지막으로 본 연구의 한계점을 언급하면서 글을 마치고자 한다. 우선 온라인 주민설문의 내용분석 측정과정에서 오류발생가능성이 있을 수 있는데, 코딩자의 주관성을 완전히 배제하기 어렵다는 점이다. 또한 내용분석의 항목에서 객관적으로 측정이 용이한 변수만을 우선적으로 선정하여 분석함으로써 다양한 측면에서 내용분석을 시도하지 못한 한계가 존재한다. 다음은 공무원 설문과 관련해서 본 연구에서의 설문결과는 강남구청의 전 직원을 대상으로 한 것이 아니며, 부서별로 작성한 설문이기 때문에 연구결과의 일반화에 제한적일 수 있다. 향후 본 연구의 한계점을 보완할 수 있는 후속 연구가 지속되기를 바란다.

【 참고문헌 】

- 고영삼 (2005). 지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구: 울산사이버지방자치 시스템 운영사례를 중심으로. 『지방행정연구』, 19(4): 3-33.
- 김보흠 (2005). 홈페이지를 통한 주민참여의 유형분석, 『정책분석평가학회보』, 15(1): 87-112
- 김상묵·이창원·한승환 (2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 『한국행정논집』, 16(4): 861-885.
- 김중무 (2003). 전자정부 웹사이트의 운영성과에 영향을 미치는 요인. 『한국행정학보』, 37(3): 331-356.
- 김종호·김강민 (2004). IT활용을 통한 정책과정의 시민참여 활성화방안. 『한국행정연구』, 13(3): 85-115.
- 류지성 (2007). 『정책학』. 서울: 대영문화사.
- 박종화·윤대식·이종열 (2006). 『도시행정론: 이론과 정책』. 서울: 대영문화사.
- 박천오 (1998). 고객지향적 행정과 한국관료제의 대응성. 『한국정치학회보』, 32(3): 231-253.
- 방민석 (2006). 지방의회 입법과정에서의 ICT활용과 향후과제: 전자적 시민참여를 중심으로. 『도시행정학보』, 19(2): 141-167.
- 오형국·권기현·이홍재. (2006). 전자정부를 통한 시민들의 정책참여 영향요인에 관한 연구: 중앙부처 공무원들의 인식분석을 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 16(3): 139-166.
- 윤상오 (2003). 전자정부의 시민참여에 관한 연구. 『한국정책과학회보』, 7(1): 79-104.
- 윤성이 (2006). 정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안. 『사회이론』, 2006 가을/겨울: 187-211.
- 윤주명 (2001). 시민참여와 행정의 대응성: 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 143-162
- 이달곤 (2004). 『지방정부론』. 서울: 박영사.
- 이승중 (2003). 『지방자치론: 정치와 정책』. 서울: 박영사
- 이시원·민병익 (2002). 지방자치단체 온라인 주민참여의 실명제 도입의 영향분석. 『한국행정학회보』, 36(2): 205-229.
- 이재성 (2006). 『지방정부의 온라인 주민참여: 서울시 25개 자치구를 중심으로』, 한국학술정보
- 임준형 (2006). 도시전자정부가 시민참여에 미치는 영향: 환경의제를 중심으로. 『한국행정학보』, 40(3): 53-76.
- 정우열 (2001). 인터넷참여와 공공대응성 분석. 『한국 사회와 행정 연구』, 12(3): 177-193.
- 정정길 (2001). 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사
- 조석주·강인성 (2006). 『지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.

- 최영훈 외 9인 공저 (2007). 『전자정부론』, 서울: 대영문화사.
- 하혜영 (2007). 『공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구』. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 행정자치부·자치정보화조합 (2007). 『2006 지방자치단체 전자정부추진평가』
- Coleman, S. & Gotze, J. (2003). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society.
- Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public Administration Review*. 64(1): 55-65.
- King, C. S., Feltey, K. M. & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Kinder, T. (2002). Vote Early, Vote Often? Teledemocracy in European Cities. *Public Administration*. 80(3): 556-581.
- Kingston, R. (2002), The Role of e-government and public participation in the planning process, XVI AESOP CONGRESS. VOLOS, GREECE. JULY 10th - 14th.
- Locke, T. (1999). Participation, Inclusion, Exclusion and Netactivism: How the Internet Invents New Forms of Democratic Activity. in Hague, B. N. & Loader, B. D. (Eds). *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*. 16: 677-715.
- Miller, T. I., & Miller, M. A. (1991). *Citizen Surveys: How to do them, how to use them, what they mean*. Washington, DC: International City Management Association.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?. *Public Administration Review*. 62(4): 424-433.
- Norris, D. F., & Moon, M. C. (2005). Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare. *Public Administration Review*. 65(1): 64-75.
- Pina, V., Torres, L. & Acerete, B. (2007) Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries. *Critical Perspectives on Accounting*. 18(5): 583-602.
- Richard, E. (1999). Sustainable interactivity for government web sites, in, Democracy and government on-line services, G8 Government On-line Steering Group, G8 GOL.
- Saltzstein, G. H. (1992). Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issue and Current Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2(1): 63 - 88.
- Schumaker, Paul D. (1975). Policy Responsiveness to Protest Groups. *Journal of Politics*. 37: 487-521

- Scott, J. K. (2006). "E" the people: Do U.S. municipal government web sites support public involvement?. *Public Administration Review*. 66(3): 341-353.
- Sharp, E. B. (1981). Responsiveness in Urban Service Delivery: The Case of Policing. *Administration and Society*. 13(1): 33-58.
- Stanley, J. W. & Weare, C. (2004). The Effects of Internet use on Political Participation: Evidence From an Agency Online Discussion Forum, *Administration & Society*. 36(5): 503-527.
- Starling, G. (1986). *Managing the Public Sector*. Chicago: Dorsey Press.
- Stivers, C. (1994). The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration. *Public Administration Review*. 54(4): 364-369
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decision: New Skills and Strategies for Public Management*. California: Jossey-Bass Inc.
- Tolbert, C. & McNeal, R. (2003). Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation. *Political Research Quarterly*. 56(2): 175-185.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Wang, X., & Wart, M. W. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*. 67(2): 265-278.
- Wang, X. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance & Management Review*. 24(4): 322 - 336.
- Wong, W. & Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance*. 17(2): 275-297.
- Yang, K. & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*. 67(2): 249-264.
- Yildiz, M. (2007). E-government Research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*. 24(3): 646-665.