

## 전자정부와 시민참여에 관한 통합적 분석모형의 구성 및 적용 연구: 기초자치단체를 중심으로

문신용\* · 윤기찬\*\*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 실증적 분석
- IV. 결론 및 시사점

〈요 약〉

본 연구는 전자정부 시민참여수준을 평가하기 위한 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여로 구분하여 통합적 분석모형을 구성하고 4개 광역자치단체를 대상으로 적용해 보았다. 그 결과 온라인 행정서비스 고도화 정도는 서울과 경기가 가장 높았으며, 경북은 다소 낮은 편이었다. 반면 전자적 시민참여의 정도는 서울특별시를 제외하고는 대부분 3단계 미만으로 전자정부를 통한 지역주민의 정책참여가 활성화되어 있지 못하였다. 이를 전자적 시민참여를 X축, 온라인 행정서비스를 Y축으로 하는 통합적 분석모형에 적용한 결과 4개 광역자치단체 모두 온라인 행정서비스 수준은 높은 단계에 진입되어 있으나, 전자정부에의 시민참여는 아직 활성화되고 있지 못함을 보여 주고 있다.

【주제어: 전자정부, 시민참여, e-거버넌스, 전자서비스, 통합적 분석모형】

### I. 서 론

오늘날 정보통신기술 및 인터넷의 발전은 공공부문과 민간부문 모두를 근본적으로 변화시키는 수단으로 작용하고 있다. 특히 정보통신기술의 발달은 공공부문에서 행정업무를 재설계하고 대시민서비스를 증진시킴으로써 삶의 질을 향

\* 상명대학교 행정학과 교수(moonsy@smu.ac.kr)

\*\* 동양대학교 행정경찰학부 교수(ykichan@empal.com)

상시키고 민주주의 이념을 실현하는 전자정부의 등장을 가져왔다. 한국의 경우 2002년 11월 전자정부를 선언한지 5년째 접어들고 있으며, 2006년까지 「제3차 정보화 촉진기본계획(e-Korea VISION 2006)」을 완료하여 전자정부의 경쟁력 제고를 위한 정책들을 계획적으로 추진하고 있다(배일섭, 2003: 667-8). 또한 참여정부는 2003년 8월 참여정부의 전자정부 로드맵을 수립하여 31개 우선 추진과제를 추진하는데 2007년까지 총 9,026억원을 투자할 계획이다(오강탁·이연우, 2005: 29).

이러한 전자정부는 정부혁신과 정보기술을 활용한 효율성 제고의 ‘능률성 정부’에서 시민을 고객으로 생각하는 ‘서비스형 정부’를 지나 궁극적으로 정책결정과정에 시민이 직접 참여하는 ‘민주형 정부’로 지향해 간다(조덕호, 2002; 윤상오, 2003: 84). 즉 전자정부의 궁극적인 최종목표는 행정에의 시민참여라고 볼 수 있다. 특히 정부와 시민관계 측면에서 전자정부는 시민들에게 온라인 민원서비스의 제공과 함께 행정에 대한 시민참여를 활성화시킴으로써 행정의 투명성·신뢰성·대응성·책임성 등을 향상시키고, 전자민주주의를 실현하고자 한다(정충식, 2002; Okot-Uma, 2001; Hart-Teeter, 2000). 특히 지방정부의 경우 지역주민과 밀접한 생활행정을 실현하는 만큼 지역주민의 참여는 무엇보다 중요하다. 그러나 각 지방정부에서 지역주민의 행정참여는 그 당위성만 강조되고 있을 뿐 실질적인 진전을 보여주고 있지 못하며, 전자정부를 통한 지역주민의 참여는 그 대안이 될 수 있을 것이다(고영삼, 2005:4).

따라서 본 연구에서는 기존의 전자정부를 평가하는 개념적 논의를 바탕으로 지방정부에 있어서 전자정부 시민참여의 수준을 경험적이고 실증적으로 분석할 수 있는 모형을 개발하고, 이를 실제의 사례에 적용해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 전자정부의 시민참여의 외형적 형태보다는 실질적으로 지방정부 홈페이지를 통한 시민참여의 실질적 활성화 정도에 초점을 두고 분석모형을 설정하였다. 방법론적으로 전자정부에의 시민참여를 전자적 시민참여수준과 온라인 행정서비스 수준을 각각 X축과 Y축으로 하는 통합적 분석모형을 구성하고, 각각의 수준을 홍보형, 반응형, 공개형, 시민중심형, 거버넌스형 등 5단계로 구분하여 그 점수를 표준화한 뒤 서울, 경기, 경북, 경남 등의 시군구를 대상으로 전자정부에 대한 시민참여 정도를 분석해고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 전자정부와 시민참여의 의의

전자정부의 개념은 전자정부를 추진하는 국가에 따라, 그리고 이를 연구하는

학자들의 관점에 따라 다양하게 정의되고 있다. 우선 국가별로 살펴보면, 우리나라의 전자정부법에서는 전자정부를 정보기술을 활용하여 행정내부 및 대국민 업무를 효율적으로 처리하는 정부로 비교적 협의적으로 정의하고 있다. 반면 미국의 전자정부법에서는 전자정부를 인터넷 기반의 정보기술을 활용하여 행정의 효율성을 제고하고 정부정보 및 서비스에 대한 시민의 접근성을 높이는 동시에 시민참여 기회를 증대시키는 정보로 확대 정의하고 있다(오강탁·이연우, 2005: 33).

학자들의 견해를 살펴보면, 김성태(2003: 18)는 전자정부를 고도의 정보인프라와 정보기술을 활용하여 행정업무의 개편과 조직의 효율화를 기함으로써 궁극적으로 시민들의 삶의 질을 향상시키고 나아가 민주주의 이념을 실현하는 혁신적 행정체제로 정의하고 있다. 오강탁·이연우(2005: 34)는 전자정부를 정보통신기술을 활용하여 정부의 내무업무처리과정을 시민중심으로 혁신하여 행정의 생산성과 효율성을 제고하고 시민의 행정 및 정치과정에 대한 참여를 촉진하는 정부로 정의하고 있다. 또한 오형국(2005: 384)에 의하면 전자정부는 정부기술을 통한 행정업무의 효율화, 시민과의 상호작용을 통한 고객지향적 정부, 정책과정에의 시민참여 증대를 통한 전자민주주의의 구현 등 세 가지 요소를 포함한다고 지적하였다.

한편 Atkinson & Ulevich(2000)는 전자정부가 단순히 비용절감이나 정부규모의 축소와 같은 외형적 변화에 그치지 않고 시민의 만족도 제고와 민주주의 심화라는 보다 상위의 목표를 추구하는 정부개혁운동으로서 의미를 가진다고 보았다. Deloitte Research(2001) 역시 전자정부를 시민, 기업 등 고객의 편의를 증진시키기 위해 정부접근성과 정부서비스 전달 향상에 정보기술을 활용하는 정부로 정의하고 있다.

이러한 국가별, 학자별 다양한 견해를 종합해 볼 때, 행정이념과 목표에 따라서 전자정부를 두 가지 측면에서 정의하고 있다. 하나는 작고 효율적인 정부를 추구하는 것이며, 다른 하나는 전자정부에의 시민참여를 통해 전자민주주의를 실현한다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 전자정부를 정보통신기술을 활용하여 시민의 행정과정에 대한 참여를 촉진하여 전자민주주의를 실현하는 것으로 정의하고자 한다.

한편 일반적으로 시민참여는 시민이 정책결정에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동(Nagel, 1987: 1), 또는 시민의 선호와 가치를 행정서비스에 반영(Zimmerman, 1986)하려는 행동을 의미한다. 따라서 시민참여는 정책이나 행정 활동에 자신에게 유리하게 변화시키기 위해 영향력을 행사하는 다양한 활동들을 포함한다(윤상오, 2003: 81). 이러한 시민참여는 행정의 대응성과 신뢰성을 제고시키며, 행정의 투명성을 높여 부패를 근절하는 역할을 한다. 또한 시민참

여는 시민성을 계발하고 민주시민교육을 하는 효과가 있으며, 민주주의 이념 달성을 기여하는 기능을 담당한다(윤상오, 2003: 83-3).

시민참여 관점에서 전자정부를 살펴보면, 전자정부의 고도화될수록 효과성이 나 능률성 중심의 패러다임에서 민주성이나 시민중심의 패러다임으로 이동함으로써 전자정부에 있어 시민참여가 더욱 중요시되고 있다. 김석준 외(2001: 134-5)는 전자정부의 시민참여 가능성을 나타내는 사이버관리모형, 사이버관료모형, 사이버 시민참여 모형, 사이버 대리인 모형 등 4가지를 제시하면서, 이중 시민참여모형을 통해 전자정부에 있어 시민참여가능성을 제시하고 있다. 즉 시민참여를 위해 홈페이지를 공론의 장으로 만들어야 하며, 행정기관은 시민들이 지속적으로 방문하여 관심을 가질 수 있도록 노력해야 한다고 보았다.

구체적으로 전자정부는 인터넷 등의 정보기술과 홈페이지와 같은 새로운 정보공간을 통하여 시공간적 제약, 과도한 비용의 제약, 참여대상자의 제약 등을 해소시켜 줄 수 있다. 또한 토론이 공개적이고 개방적이기 때문에 다수가 직간접적으로 참여할 수 있으며, 토론의 질적 수준을 유지할 수 있다(고영삼, 2005: 6). 이를 통해 행정혁신을 유도하고 전자민주주의 실현이 가능하게 된다. 따라서 인터넷을 통하여 정보공개를 청구하고 민원처리과정을 조회하는 등의 활동을 통하여 행정의 내부정보를 획득하게 되고, 나아가 관심사에 대해 토론할 수 있는 기회를 제공함으로써 시민의 역량을 결집할 수 있는 적극적 참여로 이어질 수 있다(김영평·이근주, 2001).

전자정부에의 시민참여 유형은 관점에 따라 몇 가지로 구분되고 있으나 고영삼(2005)의 연구에서 주로 기술하고 있다. e-Envoy Cabinet Office(2002: 2-4)에서는 전자정부에의 시민참여 단계를 4가지로 구분하고, 우선 의제설정단계에서 토론, 포럼 등이 있으며, 정책 제안단계에서는 정책포럼, 시민평가, 투표 등을 들고 있다. 그리고 의사결정단계에서는 관련정보의 제공, 마지막으로 정책집행 및 평가단계에서는 투표, 시민패널 등의 방법이 있다고 설명한다. OECD(2001: 23-8)에서는 새로운 시민참여의 모델로 정보(information), 협의(consultation), 적극적 참여(active participation) 등으로 유형화하고, 후자로 갈수록 시민참여가 증대되고 행정에의 영향력도 증대된다고 보았다. 정보의 단계에서는 관보, 인터넷방송 등의 방법이 있으며, 협의의 단계에서는 여론조사, 공청회, 온라인 채팅 등을 들고 있다. 마지막으로 적극적 참여의 단계에서는 온라인 토론, 독립적 웹사이트 등을 들고 있다.

한편 김보흠(2001: 95-6)은 전자정부에의 시민참여 유형을 광청형, 대화형, 시민토론형, 공동경영형 등 4가지로 구분하고, 이시원·민병익(2002: 208)은 시민참여 유형을 전자투표를 통한 직접적인 참여, 홈페이지나 e-mail을 이용한 쌍방향 대화형태의 주민참여 그리고 사이버 포럼을 통한 정책토론 참여 등 세 가지로

구분하였다.

## 2. 전자정부 시민참여 평가에 관한 선행연구

지방정부에 있어서 전자정부 시민참여의 수준을 경험적이고 실증적으로 평가하기 위한 통합적 분석모형을 설정하기 위하여 선행연구들을 검토할 필요가 있다. 기존의 전자정부에 있어서 시민참여를 연구한 선행연구들을 주로 시민참여의 단계를 유형화하는 수준에 그치고 있으며, 실제로 그러한 유형에 의해 시민참여 수준을 평가한 선행연구들은 거의 없었다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 목적인 전자정부에서의 시민참여의 수준을 평가하기 위한 통합적 분석모형을 설정하기 위해서는 시민참여의 단계를 유형화할 필요가 있다. 왜냐하면 시민참여 각각의 단계가 전자정부의 수준을 명확하게 설명하는 것은 아니지만, 적어도 높은 단계일수록 시민참여의 활성화가 높다는 것을 가정할 수 있기 때문이다. 따라서 선행연구들을 통해 시민참여의 발전단계를 유형화함으로써 전자정부에서의 시민참여의 수준을 계량화할 수 있을 것으로 판단하였다.

다양한 학자들의 전자정부를 평가하기 위한 연구들을 살펴보면, 우선 윤상오(2002)는 전자정부 성숙도 평가모형의 개발과 적용에 관한 연구에서 고객지향성(서비스 관점)과 개방성(참여관점)을 기준으로 전자정부의 민주성 성숙단계를 정의하고 있다. 우선 대국민 서비스 측면에서의 고객지향성은 민원정보 제공단계(information provider), 민원관련 상호작용단계(interaction), 민원처리 및 거래단계(transaction)를 거치면서 성숙해 간다고 보았다(Accenture, 2001; 한국전산원, 2005). 또한 시민참여를 위한 개방성 기준으로는 참여에 필요한 각종 자료 및 정보를 홈페이지 등을 통해 제공하는 정보제공단계(information dissemination), 시민의 정보공개청구에 대하여 정부가 이를 공개하는 정보공개단계(open government), 참여에 필요한 정보를 바탕으로 시민들이 정책결정과정에 참여하는 시민참여단계(citizen)를 거쳐서 성숙한다고 보았다.

이를 바탕으로 전자정부의 민주성 성숙도 모형을 권위형 정부→정부주도형 정부→상호대등형 정부→시민주도형 정부 등의 4단계로 구분하였다. 권위형 정부는 공급자 중심의 전통적인 정부서비스를 제공하고 행정의 비밀성과 불투명성이 높고 참여가 보장되지 않은 정부를 말한다. 정부주도형 정부는 정부가 선택적으로 온라인 민원서비스를 제공하고 부분적인 온라인 정보공개와 참여를 제공하는 정부이며, 상호대등형 정부는 행정서비스에 대한 개념이 공급자 중심에서 고객중심으로 전환되고 참여를 위한 정보의 공개와 참여의 통로가 개발되어 행정의 투명성과 개방성이 증가하는 정부이다. 마지막으로 시민주도형 정부는 고객의 입장에서 고객의 필요에 따라 고객이 스스로 공공서비스를 선택할 수 있는 맞춤형 셀프서비스를 제공하고 정부가 모든 보유정보를 법적(정보공개

청구), 자발적(정책정보제공)으로 공개하며 정부의 각종 활동에 대해 시민이 주도권을 갖고 의견을 개진하고 의사결정에 참여하는 정부를 가리킨다.

이어 윤상오(2003)는 전자정부의 시민참여에 관한 연구에서 시민참여 평가모형을 홍보형 단계(publication), 반응형 단계(responsiveness), 공개형 단계(openness), 거버넌스형 단계(cyber governance) 등으로 구분하고 있다.

‘홍보형’ 단계에서는 정부가 시민들의 요구와 의사와 관계없이 보유하고 있는 각종 정보와 자료를 홈페이지를 통해 일방적으로 제시함으로서 정부활동을 알리고 시민들의 이해를 구한다. 이 과정에서 시민들의 요구나 의견은 반영되지 않고, 제공하는 정보는 정부가 선택적으로 결정하며, 시민들과 정부 사이에 상호작용은 거의 일어나지 않는다. 시민들은 홈페이지를 방문하여 필요한 정보를 검색하고 이를 받아가는 것이 참여의 전부이다.

‘반응형’ 단계는 정부가 시민들의 각종 질의와 간단한 요구에 대해 응답을 해 주는 단계이다. 정부가 인터넷 게시판을 통하여 시민들의 궁금한 사항, 요구사항, 건의사항 등에 대응을 하는 과정에서 시민과 정부 사이에 상호작용이 일어난다. 이 단계에서는 시민들이 자신들의 요구를 표출하고 궁금한 사항을 직접 제시한다는 측면에서 참여가 보다 확대된다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 참여는 단순질의 차원에 머무르고 있으며, 정부는 시민들의 질의에 대하여 응답을 회피하거나 거절할 수도 있다.

‘정보공개형’ 단계는 정부가 보유하고 있으면서 시민들에게 공개하지 않는 정보와 자료에 대하여 시민들이 이를 적극적으로 공개하도록 요청할 수 있다. 「공공기관의정보공개에관한법률」에 의하면 정부는 특별한 사유가 없는 한 시민들의 정보공개청구에 대하여 이를 공개하여야 한다. 따라서 시민들의 정부에 대한 요구가 보다 심화되고, 적극적으로 이루어짐으로써 정부와 시민간의 상호작용이 점점 심화되고 주도권도 정부중심에서 시민중심으로 점점 이동해 간다.

‘사이버 거버넌스’ 단계는 정부가 정책결정에서 시민들의 의견을 구하고 시민들을 적극적으로 참여시킨다. 시민들은 더 이상 정책결정의 수혜자가 아니라 정책결정에 직접 참여하는 정책결정의 동반자로서의 지위를 갖는다. 따라서 이 단계는 정부와 시민들이 공동으로 협력적 파트너십을 구성하여 행정을 처리하는 거버넌스를 구현하게 된다.

조덕호(2002)는 웹에서의 전자정부발전단계모형에 관한 연구에서 전자정부의 발전과정을 정부중심형, 상호대등형, 시민중심형 등으로 구분하고 있다. 정부중심형 전자정부는 웹사이트를 통해 행정정보, 홍보내용, 행정업무 및 민원절차 등이 전자문서로 전환되어 일방적으로 시민들에게 제공되는 단계로 행정정보와 민원서비스 대부분이 정부중심 혹은 행정편의 위조로 구성되어 있으며, 시민과 정부간 상호교류도 빈약한 편이다. 상호대등형 전자정부는 정부와 시민의 상호

교류 영역이 점차 증대되는 단계로 행정수요의 확대와 정보통신기술의 발달로 점차 구체화되며 시민의 역할이 크게 확대되어 시민이 행정영역의 한 축을 담당하게 된다. 정부는 일반적인 정보의 공급자에서 벗어나 시민과 상호교류영역이 확대되고 시민들도 일방적인 행정서비스의 수요자에서 벗어나 정부의 정책 결정이나 업무수행과정에 참여하는 폭이 점차 확대되고 점차 생산자와 소비자의 구분이 모호해진다. 마지막으로 시민중심형 전자정부는 정부와 시민사이에 웹사이트를 통한 상호교류영역이 증대되고 활성화되어 시민참여기회가 확대되고 보다 적극적으로 참여하면서 시민이 중심이 된다. 시민들은 정부가 제공하는 정보를 단순히 활용하거나 참여하는 수준을 넘어서 시민들의 의견을 적극적으로 제시하고 시민이 원하는 방향으로 행정서비스를 요구하는 단계로 발전하게 된다.

오강탁·이연우(2005)는 “참여정부 전자정부 수준과 향후 추진 전략”에 관한 연구에서 대국민서비스에 대한 전자정부를 수준을 진단하기 위해 온라인 행정 서비스와 전자적 시민참여확대로 구분하여 각각 다음과 같이 5단계를 구분하고 있다.

〈표 1〉 전자정부 수준 진단지표

단계	진단항목	개념적 지표	세부진단지표
1	대민행정 서비스 고도화	온라인 민원서식 제공	온라인을 통한 민원서식 및 안내 제공
2		온라인 민원서식 공개	온라인을 통한 민원신청 가능 정도
3		단일민원 창구 제공	복수의 기관이 관련된 민원의 단일창구를 통한 온라인 신청 가능
4		통합민원서비스 (One-Stop) 제공	민원처리 전 과정의 온라인화
5		맞춤형 민원서비스 (CRM) 제공	개인 및 개별기업의 필요에 따른 맞춤형 서비스 제공 가능
1	전자적 시민참여확대	소극적 온라인 행정정보 제공	주요 정책결정 사하에 대한 온라인 정보 제공(관보 게재 내용 등)
2		적극적 온라인 행정정보 제공	온라인 행정정보공개 청구 가능 청구된 정보의 온라인 제공 온라인 행정정보공개목록 제공
3		온라인 정책의견 수렴	온라인 정책포럼 운영 주요 정책별 온라인 정책포럼 결과의 정책반영
4		온라인 정책결정	주요정책에 대한 전자투표실시
5		정책과정 전반에 대한 전자적 시민참여	정책과정 전반에 걸친 지속적 시민 참여의 기회가 보장되는 체계 존재

전자적 참여: 여론수렴, 사이버포럼, 공청회, 전자투표 등

배일섭(2003)은 전자정부와 시민 참여 활성화 방안이라는 연구에서 전자정부

와 시민과의 관계를 다음과 같이 4단계로 구분하여 설명하고 있다. 우선 방관형의 경우 정부는 홈페이지를 통하여 각종 정보와 서비스를 제공하지만, 시민들은 별로 이용하지 않는 경우를 말하며, 전자정부는 존재하지만, 시민은 존재하지 않는 경우이다. 이 모형에 속하는 시민들은 정부홈페이지를 통하여 정보를 얻고 서비스를 받기보다 직접 행정기관을 방문하기를 더 좋아한다. 둘째, 개별형은 개별적으로 전자정부 홈페이지를 이용하는 경우로 이 모형에 속하는 시민들은 전자정부 홈페이지를 이용하여 각종 정보와 서비스를 제공받기도 하고 필요한 서비스를 요구하기도 한다. 소극적 참여자는 자신에게 필요한 용무만 정부 홈페이지를 이용하여 해결하며 다른 용무에 별로 관심이 없는 반면 적극적 참여는 정부 홈페이지를 수시로 보면서 정부활동을 감시하고 자신의 의견을 제시하거나 필요한 서비스를 능동적으로 요구한다. 셋째, 네트워크형은 시민들이 개별적으로 전자정부 홈페이지를 이용하기보다 다른 사람들과 네트워크를 통한 연대를 선호하는 경우로 상시네트워크 참여자와 이슈네트워크 참여자로 구분된다. 마지막으로 대리형은 시민 개인이 직접적으로 전자정부를 이용하기보다 다른 대리인 혹은 대리기관을 매개로 전자정부에 참여하는 경우로 서비스 수혜 위탁자와 참여위탁자로 구분된다.

이상에서 논의한 전자정부에 있어 시민참여의 단계를 종합하면 다음과 같다.

〈표 2〉 시민참여의 단계에 대한 종합적 논의

학자	시민참여단계	
Accenture(2001)	① 민원정보 제공단계 ③ 민원처리 및 거래단계	② 민원관련 상호작용단계
윤상오(2002)	① 정보제공단계 ③ 시민참여단계	② 정보공개단계
윤상오(2002)	① 권위형 ③ 상호대등형	② 정부주도형 ④ 시민주도형
윤상오(2003)	① 홍보형 ③ 공개형	② 반응형 ④ 거버넌스형
조덕호(2002)	① 정부중심형 ③ 시민중심형	② 상호대등형
오강탁·이연우(2005)	대민행정서비스 고도화와 전자적 시민참여 확대를 5단계로 구분	
배일섭(2003)	① 방관형 ③ 네트워크형	② 개별형 ④ 대리형

### 3. 통합적 분석모형의 구성

이러한 논리를 바탕으로 지방정부에 있어 전자정부와 시민참여를 통합적으로

분석하기 위한 분석모형을 구성하였다. 우선 전자정부에서의 시민참여를 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여 등으로 구분하였는데, 이는 현재 각 지방정부의 홈페이지를 통해 제공되고 있는 e-서비스가 주로 행정정보의 제공 및 공개, 전자민원, 그리고 전자적 시민참여 등인데, 이 중 행정정보의 제공 및 전자민원 등은 온라인 행정서비스에 해당하며, 전자적 시민참여에는 여론수렴, 사이버포럼, 공청회, 설문조사 등의 e-서비스가 주로 이루어지고 있기 때문이다(오강탁·이연우, 2005: 41-2)<sup>1)</sup>.

이러한 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여를 각각 홍보형, 반응형, 공개형, 시민중심형, 거버넌스형 등 5단계로 유형화하였는데, 각각의 단계는 상호 독립적으로 유형화되는 것이 아니라 개념적으로 구분되는 것이다. 우선 1단계 “홍보형”은 지방정부가 각종 정보와 자료를 홈페이지를 통해 일방적으로 제공하는 단계로, 윤상오(2002)의 정보제공단계, 조덕호(2002)의 정부중심형, 배일섭(2003)의 방관형에 속한다.

2단계 “반응형”에서는 지방정부가 시민들의 각종 질의와 요구에 응답해 주는 단계로 정보공개 청구 및 민원청구 등 상호교류가 일어난다. 윤상오(2002)의 정보공개단계, 배일섭(2003)의 개별형에 해당한다.

3단계 “공개형”은 시민들의 정부에 대한 요구가 보다 심화되고, 정부와 시민 간의 상호작용으로 주도권이 정부에서 시민으로 전환되는 단계로 단일민원창구나 온라인 정책포럼 등이 운영된다. 윤상오(2002)의 상호대등한 정부, 조덕호(2002)의 상호대등형 정부 등이 여기 속한다.

4단계 “시민중심형”은 시민참여의 기회가 확대되어 시민들이 적극적으로 의견을 제시하고 그들이 원하는 방향으로 행정서비스를 요구하는 단계로 행정정보 및 민원처리과정 전 과정이 온라인화되어 있으며, 전자투표 등을 통해 그들의 의견을 반영할 수 있다. 조덕호(2002)의 시민중심형이나 윤상오(2002)의 시민주도형 정부가 여기에 속한다.

마지막으로 5단계 “거버넌스형”은 정부가 정책결정에 시민들을 적극적으로 참여시켜 상호 공동파트너십을 구성하여 정책을 결정하는 단계로, 온라인 행정서비스에서 맞춤형행정서비스(CRM)를 실시하고 정책과정 전반에 걸쳐 시민의 참여가 보장된다. 윤상오(2003)의 사이버거버넌스 단계나 배일섭(2003)의 네트워크 단계가 여기에 속한다.

이러한 통합적 분석모형에 있어 연구를 위한 측정지표를 구성하면 다음과 같다.

1) 윤상오(2002)는 그의 연구에서 고객지향성 측면에서 온라인 행정서비스를, 개방성 측면에서 전자적 시민참여를 구분하고 있다(윤상오, 2002).

〈표 3〉 연구를 위한 측정지표

단계	진단항목	개념적 지표	세부진단지표
1	온라인 행정서비스	홍보형	온라인을 통한 민원서식 및 안내 제공
2		반응형	온라인을 통한 민원신청 가능 정도
3		공개형	복수의 기관이 관련된 민원의 단일창구를 통한 온라인 신청 가능
4		시민중심형	민원처리 전 과정의 온라인화(One-Stop)
5		거버넌스	개인 및 개별기업의 필요에 따른 맞춤형 서비스(CRM) 제공 가능
1	전자적 시민참여	홍보형	주요 정책결정 사하에 대한 온라인 정보 제공(관보 게재 내용 등)
2		반응형	온라인 행정정보공개 청구 가능
3		공개형	청구된 정보의 온라인 제공 온라인 행정정보공개목록 제공
4		시민중심형	온라인 정책포럼 운영 주요 정책별 온라인 정책포럼 결과의 정책반영
5		거버넌스	주요정책에 대한 전자투표실시 정책과정 전반에 걸친 지속적 시민 참여의 기회가 보장되는 체계 존재

한편 경북, 전남, 서울, 경기 등 4개 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체의 온라인 행정서비스 고도화 정도와 전자적 시민참여의 정도를 통합적으로 분석하기 위해 전자적 시민참여를 X축에, 온라인 행정서비스를 Y축으로 하여 사분면(quadrants)에 표시하였다.

온라인 행정서비스의 고도화 정도와 전자적 시민참여의 정도를 통합적으로 분석하기 위해 각각의 기준점을 45점 만점의 중간점인 25점으로 하였다. 각 사분면은 각각의 다음과 같은 의의를 가질 수 있다.

- ① 1사분면: 가장 바람직한 상태로 전자적 시민참여와 온라인 행정서비스 수준이 모두 높은 상태
- ② 2사분면: 온라인 행정서비스 수준은 높으나 전자적 시민참여 수준이 낮은 경우로 시민참여를 활성화하기 위해 정책적 통제(control)가 필요
- ③ 3사분면: 가장 바람직하지 못한 상태로 온라인 행정서비스 및 전자적 시민참여 수준이 모두 낮은 상태로 양자를 향상시키기 위한 노력이 절실히
- ④ 4사분면: 전자적 시민참여 수준은 높으나, 온라인 행정서비스 수준이 낮은 경우로 온라인 행정서비스의 질을 높이기 위해 기초자치단체의 배려(consideration)와 함께 지역주민의 수요에 대한 파악이 필요함

〈그림 1〉 통합매트릭스의 유형화



이러한 통합적 분석모형의 유용성은 지방자치단체 또는 공공기관의 전자정부 서비스에 있어 시민의 참여수준을 통합적으로 파악하는 것을 가능하게 해주며, 이에 따른 전자정부와 시민참여 수준의 진단과 대안모색에 도움이 될 것이다. 또한 지방자치단체간, 공공기관간 전자정부 및 시민참여수준을 비교분석하는데 유용한 방법이 될 수 있을 것이다.

### III. 실증적 분석

#### 1. 기초자치단체 홈페이지 현황

본 연구의 대상인 경북, 전남, 경기도 등 4개 광역자치단체에 속해 있는 시군구의 전자정부 시민참여 실태를 분석하기 위해 우선 각 시군구의 홈페이지에서 제공하고 있는 전자정부 e-서비스의 현황을 살펴보아야 한다.

앞서 통합적 분석모형의 구성에서도 밝힌 바와 같이 온라인 행정서비스에 해당하는 각 지방정부의 e-서비스에는 행정정보의 제공 및 공개, 전자민원 등이 있으며, 전자적 시민참여에는 여론수렴, 사이버포럼, 공청회, 설문조사 등이 있다. 이를 기준으로 각 시군구에서 제공하고 있는 e-서비스의 종류를 행정정보의 제공, 행정정보의 공개, 전자민원, 전자적 시민참여 등 크게 4가지로 정의하여 살펴보면 다음과 같다.

- ① 행정정보의 제공: 지방자치단체가 각종 정보와 자료를 제공하는 서비스
- ② 행정정보의 공개: 지역주민의 정보공개청구에 지방자치단체가 정보를 공개하는 서비스
- ③ 전자민원: 민원관련 지방정부와 지역주민이 상호작용하는 단계로 이를 통해 주민등본 발급 및 각종 증명서 발급이 이루어지는 서비스
- ④ 전자적 시민참여: 지역주민들이 정책결정과정에 참여하고 지방정부에 이에 반응하는 서비스

각 시군구의 홈페이지에서 제공하고 있는 서비스 현황에 대한 조작적 정의를 바탕으로 전자정부 e-서비스의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 행정정보의 공개에 관련된 서비스는 모든 시군구에서 제공하고 있으며, 주로 지역소식지, 시정보도, 고시/공고/입법예고, 시보 등의 형태로 각종 자료와 정보를 제공되고 있다.

둘째, 행정정보의 공개와 관련해서는 대부분의 시군구들이 「인터넷정보공개 청구」라는 배너를 통해 열린정부와 링크되어 있는 것으로 나타났다. 일부 시군구는 행정정보공개와 관련된 서비스를 제공하고 있지 않았으며, 몇몇 시군구들은 배너만 존재하고 실제로 서비스를 제공하고 있지 않았다. 이 외에 재정공개, 결재문서 공개 등의 행정정보공개 서비스가 이루어지고 있었다.

셋째, 전자민원과 관련해서는 일부 시군구의 경우 전자민원과 관련된 배너만 존재하고 실제 서비스는 이루어지고 있지 않았으나, 대부분의 시군구들은 「전자 민원창구」와의 링크를 통해 서비스를 제공하고 있었다. 전자민원창구를 통해 민원안내, 신청, 조회, 고지 등의 원스톱(one-stop) 서비스가 가능하였으며, 특히 회원가입을 통한 맞춤형 서비스를 제공하고 있었다. 한편 이러한 전자민원창구와의 링크 이외에 독자적인 민원상담실, 민원FAQ 등을 운영하여 자치단체와 관련된 민원을 처리하고 있었다.

마지막으로 전자정부를 통한 시민참여서비스는 대부분의 시군구에서 제공되고 있었으며, 설문조사, 자유게시판, 시정에 바란다, 정책포럼 등의 형태로 운영되고 있다. 이러한 다양한 형태의 시민참여서비스가 제공되고 있지만, 실제로 지역주민의 참여는 활성화되어 있지 못하고 있다.

## 2. 통합적 분석

이상에서 전자정부에의 시민참여 정도를 통합적으로 분석하기 위한 분석모형을 설정하였다. 이러한 분석모형을 적용해 보기 위해 경상북도 23개 시군, 전라남도 22개 시군, 서울특별시 25개 구청, 경기도 31개 시군 등을 사례를 선정하여<sup>2)</sup> 각각의 온라인 행정서비스 및 전자적 시민참여의 단계를 구분하고, 4개의

광역자치단체별로 다음과 같은 계산식에 의하여 점수를 구하였다.

즉 각각의 단위점수로 해당단계에 따라 1점에서 5점을 부여하고 해당 단위점수와 활성화 정도의 점수, 즉 상 3점, 중 2점, 하 1점을 곱하여 그 점수의 합을 전자정부 시민참여의 점수로 정의하였다. 활성화 정도를 평가하는데 있어, “상(3점)”은 각 단계와 관련된 배너가 존재하고 있으며, 이와 관련한 활동이 매우 빈번한 상태를 의미하며, “중(2점)”은 각 단계와 관련된 배너가 홈페이지 상에 존재하고 있으며, 간헐적이지만 활동이 이루어지고 있는 상태를 말한다. “하(1점)”은 각 단계와 관련된 배너가 홈페이지에 존재하고 있지만, 활동이 거의 이루어지고 있는 않고 있는 상태를 의미한다.

〈표 4〉 전자정부 시민참여 점수환산표

단계	진단항목	개념적 지표	단위점수	활성화정도	만점
1	온라인 행정서비스	홍보형	1점	상(3)중(2)하(1)	3
2		반응형	2점	상(3)중(2)하(1)	6
3		공개형	3점	상(3)중(2)하(1)	9
4		시민중심형	4점	상(3)중(2)하(1)	12
5		거버넌스	5점	상(3)중(2)하(1)	15
1	전자적 시민참여	홍보형	1점	상(3)중(2)하(1)	3
2		반응형	2점	상(3)중(2)하(1)	6
3		공개형	3점	상(3)중(2)하(1)	9
4		시민중심형	4점	상(3)중(2)하(1)	12
5		거버넌스	5점	상(3)중(2)하(1)	15

※계산식:  $\Sigma$ 단위점수×활성화정도

### 1) 경상북도

경상북도의 전자정부 시민참여의 정도를 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여로 구분하여 통합적으로 분석하여 보았다. 그 결과 온라인 행정서비스는 평균 3.35단계이며, 전자적 시민참여는 평균 3.52단계로 나타났다. 또한 앞서 언급한 계산식에 의해 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 평균점수를 구한 결과 각각 25.22점과 15.80점이었다.

- 2) 우리나라 광역지방자치단체의 경우, 현재 제주도 특별자치도를 제외한 15개 시도가 있는데, 이러한 15개 시도를 연구자의 주관적 판단에 따라 지역의 특성 및 인구밀도 등을 고려하여 비侔률적 판단표본추출(judgemental sampling)을 하였다(김렬, 2007: 257). 이러한 판단표본추출에 의해 경상북도, 전라남도, 서울특별시, 경기도 등이 선정되었는데, 수도권에 속하는 서울 및 경기는 도시의 특성과 인구밀도가 높은 지역에 해당하며, 경북과 전남은 농촌지역의 특성과 동시에 인구밀도가 낮은 지역에 해당한다.

온라인 서비스의 경우 다른 3개 시도에 비해 가장 낮은 단계였으며 점수 또한 가장 낮은 편이었다. 전자적 시민참여의 경우 평균 단계는 3.52단계로 4개 시도 중 가장 높았으나, 점수는 가장 낮았다. 경북의 경우 온라인 행정서비스가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 전자적 시민참여의 경우는 각 단계별로 필요한 콘텐츠는 구축되어 있으나 그 콘텐츠가 활성화되고 있지 못하는 것을 의미한다.

따라서 전자정부를 통한 온라인 행정서비스를 활성화시키고, 전자적 시민참여가 활성화될 수 있도록 전자정부에 대한 홍보 및 지역주민의 관심을 유발할 수 있는 제도적 장치들을 개발해야 할 것이다.

〈표 5〉 경상북도의 전자정부 시민참여 통합분석

시군명	온라인 행정서비스		전자적 시민참여	
	단계	점수	단계	점수
포항	5	33	5	30.0
경주	1	3	3	11.3
구미	5	31	5	43.5
경산	1	2	4	14.5
김천	5	23	5	20.0
안동	0	2	2	9.0
영주	0	6	5	22.5
영천	0*	28	4	13.0
상주	5	33	1	7.0
문경	5	33	5	32.0
군위	0*	28	1	7.5
의성	5	29	4	20.0
청송	5	31	1	2.0
영양	5	31	3*	9.5
영덕	5	31	3*	9.5
청도	0*	26	1	2.0
고령	5	33	4	9.7
성주	0	7	4	16.6
칠곡	5	45	5*	32
예천	5	28	4*	11.8
봉화	5	33	5	14.5
울진	5	33	4*	17.7
울릉	5	31	3	7.7
평균	3.35	25.22	3.52	15.80

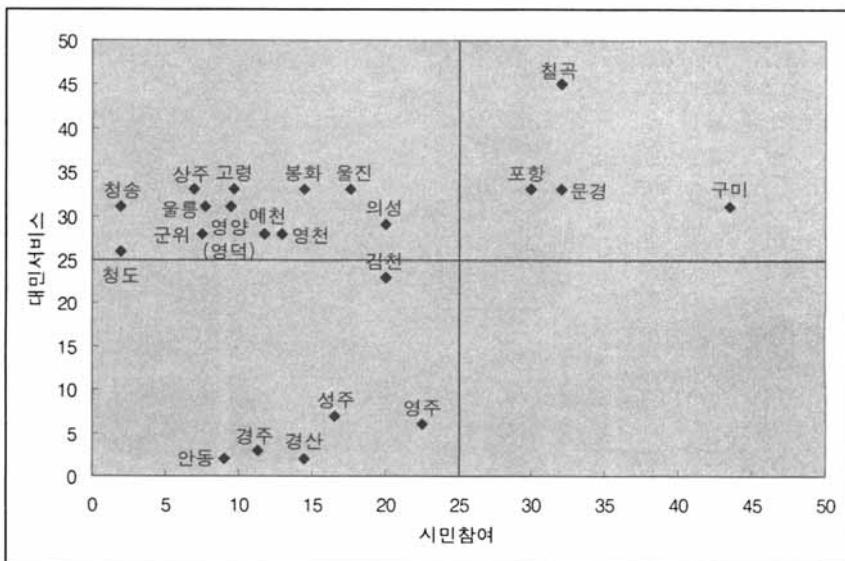
\*전단계가 제대로 확립되어 있지 않아 단계를 구분하기 어려운 시군구

한편 경상북도 23개 시군의 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 정도를 통합적으로 분석하기 위해 전자적 시민참여를 X축, 온라인 행정서비스를 Y축으로 하여 23개 시군이 어느 정도에 위치하고 있는지를 살펴보았다.

전자적 시민참여 및 온라인 행정서비스의 만점이 각각 45점을 감안해 볼 때 각각의 점수가 25점을 넘는 시군을 전자정부에의 시민참여가 활성화되어 있는 것으로 판단하였다. 그 결과 칠곡, 포항, 문경, 구미 등 4개 시군으로 이들은 온라인 행정서비스가 고도화되어 있을 뿐만 아니라 전자정부에의 지역주민참여가 매우 활성화되어 있어 전자정부의 단계가 5단계에 속하였다.

반면 안동, 경주, 경산, 성주, 영주, 김천 등 6개 시군은 모두 전자정부를 통한 온라인 행정서비스의 제공이 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 전자정부를 통한 지역주민의 참여도 매우 저조한 편이었다. 따라서 이들 시군에서는 전자정부를 통한 온라인 행정서비스의 제공이나 지역주민의 정책참여를 활성화시키기 위한 노력이 필요하다고 판단된다.

〈그림 2〉 경상북도의 전자참여 통합적 분석



## 2) 전라남도

전라남도 22개 시군의 전자정부 참여정도를 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여로 구분하여 통합적으로 분석하여 보았다.

그 결과 온라인 행정서비스는 평균 4.09단계이며, 전자적 시민참여는 평균 2.64단계로 나타났다. 또한 앞서 언급한 계산식에 의해 온라인 행정서비스의 평

균을 계산해 보면 31.50이며, 전자정부에의 시민참여의 평균점수는 17.65이었다.

온라인 서비스의 경우 경상북도의 경우보다는 높았으나, 서울 및 경기에 비해서는 다소 낮은 편이었다. 그러나 온라인 행정서비스의 단계가 평균 4단계 이상으로 매우 높은 편이었으며, 점수 또한 30점 이상으로 낮은 편은 아니었다.

전자적 시민참여의 경우 평균 단계는 2.64단계로 4개 시도 중 가장 낮았으며, 평균점수 또한 17.65점으로 낮은 편에 속하였다. 전남의 경우 서울 및 경기에 비해 노인인구의 비율이 높으며, 몇몇 시군은 섬으로 주로 구성되어 있어 인터넷이나 컴퓨터의 보급이 낮기 때문에 전자정부에의 지역주민 참여가 활성화되어 있지 않은 것으로 판단된다.

〈표 6〉 전라남도의 전자정부 시민참여 통합분석

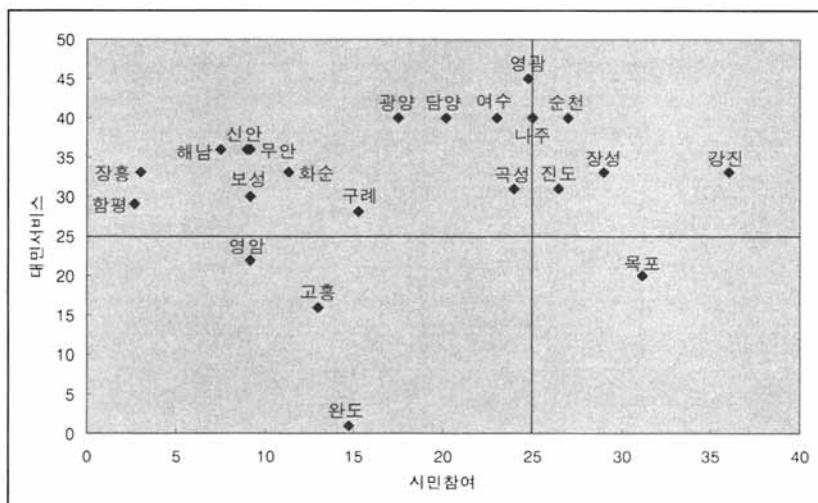
시군명	온라인 행정서비스		전자적 시민참여	
	단계	점수	단계	점수
목포	1*	20	5*	31.2
여수	5	40	4	23.0
순천	5	40	3	27.0
나주	5	40	3	25.0
광양	5	40	2	17.5
담양	5	40	3*	20.2
곡성	5	31	3	24.0
구례	2	28	3	15.2
고흥	2	16	2	13.0
보성	5	30	2	9.2
화순	5	33	2	11.3
장흥	5	33	1	3.0
강진	5	33	5	36.0
해남	5	36	1	7.5
영암	2	22	2	9.2
무안	5	36	2	9.2
함평	2	29	1	2.7
영광	5	45	4	24.8
장성	5	33	4	29.0
완도	1	1	2	14.7
진도	5	31	2	26.5
신안	5	36	2	9.0
평균	4.09	31.50	2.64	17.65

\*전단계가 제대로 확립되어 있지 않아 단계를 구분하기 어려운 시군구

따라서 전자정부를 통한 온라인 행정서비스는 현재의 상태를 유지하여 지역주민에 대한 행정서비스의 질적 향성을 도모해야 할 것이며, 전자적 시민참여의 경우 활성화될 수 있도록 인터넷이나 컴퓨터의 보급과 같은 인프라 구축이 필요하며, 또한 지역의 지리적 범위가 넓은 점을 감안할 때, 전자정부에의 참여를 활성화시키는 것이 좋은 거버넌스로 발전하는 원동력이 될 수 있을 것이다.

한편 전라남도 22개 시군의 온라인 행정서비스의 고도화 및 전자적 시민참여의 확대 정도를 통합적으로 분석해 보았다. 그 결과 순천, 진도, 장성, 강진 등 4개 시군의 경우 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 점수가 각각 25점 이상으로 전자정부에의 시민참여가 매우 활성화되어 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3〉 전라남도의 전자참여 통합적 분석



반면, 영암, 고흥, 완도 등 3개 시군은 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여 모두 25점 이하로 전자정부가 활성화되어 있지 못하였다. 따라서 이들 시군에서는 전자정부를 활성화시킬 수 있도록 지역주민의 요구에 부합하는 콘텐츠를 지속적으로 개발하고, 지역주민에게 이를 제공함으로써 전자정부에의 시민참여를 활성화시킬 필요가 있다.

### 3) 서울특별시

서울특별시 25개 구청의 전자정부 시민참여 정도를 살펴보기 위해 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여를 통합적으로 분석하여 보았다. 그 결과 온라인 행정서비스의 고도화 정도는 평균 4.84단계이며, 평균점수는 38.92로 4개 시군 중

가장 활성화 정도가 높았다. 이는 서울특별시의 경우 대도시 지역으로 정부에 대한 시민의 요구와 의견이 다양하게 표출되고 있으며, 이러한 것들이 전자정부를 활성화시키는 원인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 지방정부 역시 이러한 지역주민의 요구를 충족시켜 주기 위해 전자정부를 통한 행정서비스를 적절하게 제공하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 서울특별시의 전자정부 시민참여 통합분석

시군명	온라인 행정서비스		전자적 시민참여	
	단계	점수	단계	점수
종로	5	36	5	38.5
중	5	45	2	18.5
용산	5	36	2	10.7
성동	5	45	1	5.2
광진	1	3	2	13.8
동대문	5	45	4	23.0
중랑	5	29	3	11.2
성북	5	28	5	34.5
강북	5	45	2	10.7
도봉	5	45	4	32.0
노원	5	33	2	8.5
은평	5	30	1	8.0
서대문	5	44	5	40.0
마포	5	40	4	28.0
양천	5	45	5	43.7
강서	5	45	4	28.0
구로	5	45	3	25.2
금천	5	45	4	23.0
영등포	5	45	2	12.0
동작	5	31	5	45.0
관악	5	33	3	16.8
서초	5	45	3	16.8
강남	5	45	4	27.3
송파	5	45	2	11.8
강동	5	45	5	38.5
평균	4.84	38.92	3.28	22.83

전자적 시민참여의 활성화 정도 역시 평균 단계는 3.28단계로 4개 시도中最 가장 높았으며, 평균점수 또한 22.83점으로 가장 높게 나타났다. 이는 서울시민들이 자신이 거주하는 지역에 대한 관심과 구정에 대한 참여 요구가 매우 높은

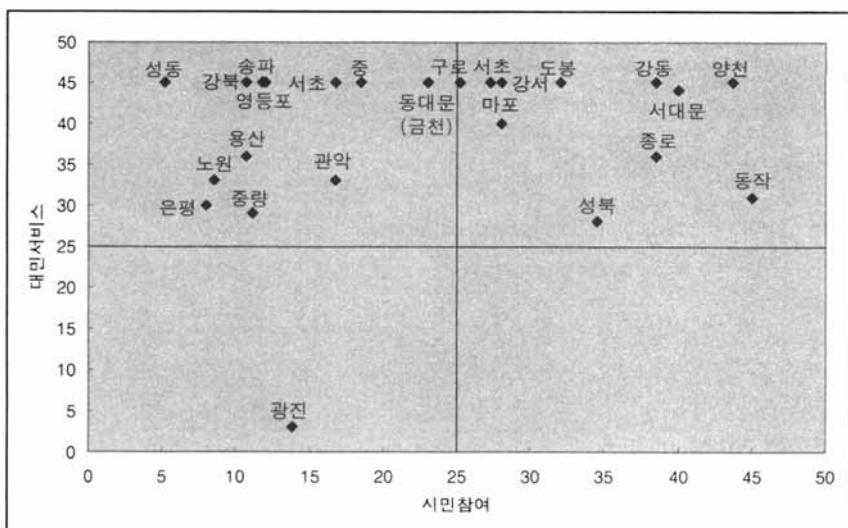
데서 기인하였으며, 이를 통해 각 구청이 제공하는 전자정부에 시민들이 적극적으로 참여하고 있는 것으로 판단된다. 다만 일부 구청의 경우 지역주민의 요구를 충족할 수 있는 콘텐츠가 부족하며, 또한 홍보 부족 등으로 인해 콘텐츠만 존재하고 지역주민의 참여가 저조한 부분 또한 적지 않았다.

따라서 온라인 행정서비스의 고도화뿐만 아니라 전자정부를 통해 지역주민들이 정책에 참여하고 이가 실제 정책에 반영될 수 있도록 각 구청은 콘텐츠 개발, 지역주민에 대한 전자정보 홍보 등을 계획리해서는 안 될 것이다.

한편 서울특별시 25개 시군의 온라인 행정서비스의 고도화 및 전자적 시민참여의 확대 정도를 통합적으로 분석해 보았다. 그 결과 구로, 양천, 강동, 서대문, 종로, 동작, 성북, 서초, 강서, 도봉, 마포 등 11개 구의 경우 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 점수가 각각 25점 이상으로 전자정부에의 시민참여가 매우 활성화되어 있었다. 반면 광진구의 경우 온라인 행정서비스의 고도화 정도가 낮을 뿐만 아니라 전자적 시민참여도 점수가 각각 15점 이하로서 매우 저조한 형편이었다.

그 이외 다른 구청의 경우 온라인 행정서비스는 매우 활성화되어 있으나 전자적 시민참여가 다소 활성화되어 있지 못하였다. 따라서 전자적 시민참여를 활성화시킬 수 있도록 지역주민의 요구를 체계적으로 파악하여 이를 전자정부에 반영시켜야 하며, 관련 기관과의 시스템 통합이나 정보의 공동 활용 등을 고려하여 지역주민이 전자정부에 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

<그림 4> 서울특별시의 전자참여 통합적 분석



## 4) 경기도

경기도 31개 시군의 전자정부 참여정도를 온라인 행정서비스와 전자적 시민 참여로 구분하여 통합적으로 분석하여 보았다.

〈표 8〉 경기도의 전자정부 시민참여 통합분석

시군명	온라인 행정서비스		전자적 시민참여	
	단계	점수	단계	점수
수원	5	45	2	9.8
성남	5	31	3	22.0
부천	5	45	4	27.3
안양	5	42	2	16.8
안산	5	45	2	9.0
용인	5	45	5	31.0
평택	4	26	1	6.0
광명	5	45	3	18.3
시흥	5	45	4	23.0
군포	5	45	2	13.5
화성	5	45	2	8.5
이천	5	30	2	9.8
김포	5	30	1	3.5
광주	5	45	3	18.3
안성	5	45	4	29.0
하남	5*	28	2	8.2
의왕	5	44	2	8.7
오산	5	33	2	10.3
과천	5	45	5	34.5
여주	5	33	3	24.0
양평	5	33	5	45.0
고양	5	45	5	45.0
의정부	5	33	3	24.0
남양주	5	45	2	16.0
파주	5	45	2	12.5
구리	5	32	4*	22.0
포천	5	35	1	10.7
양주	1	3	3*	10.3
동두천	5	45	2	10.0
가평	5	33	2	10.7
연천	5	33	3	17.7
평균	4.84	37.87	2.77	17.92

\*전단계가 제대로 확립되어 있지 않아 단계를 구분하기 어려운 시군구

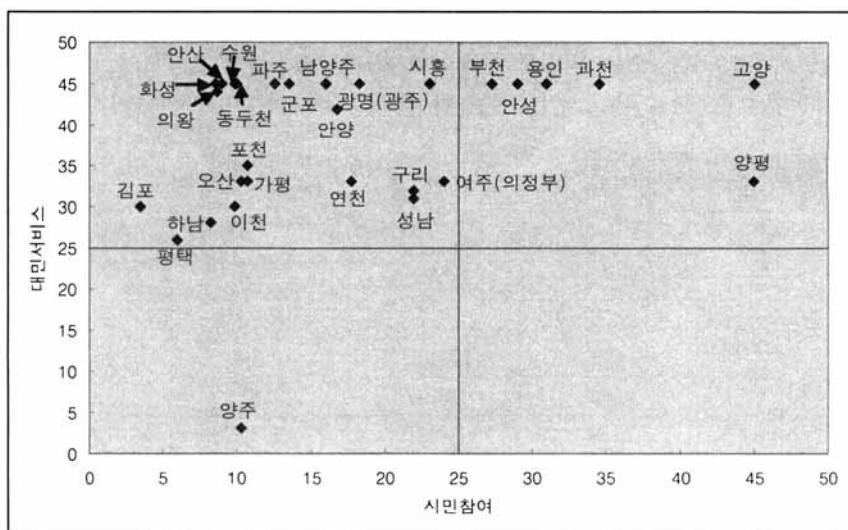
그 결과 온라인 행정서비스는 평균 4.84단계이며, 전자적 시민참여는 평균 2.77단계로 나타났다. 또한 앞서 언급한 계산식에 의해 온라인 행정서비스의 평균을 계산해 보면 37.87이며, 전자정부에의 시민참여의 평균점수는 17.92이었다.

온라인 서비스의 경우 서울과 더불어 4개 시도 중 가장 높았으며, 온라인 행정서비스의 단계가 평균 4단계 이상으로 매우 높은 편이었다. 계산식에 의한 평균점수 또한 30점 이상으로 높은 편에 속하였다.

전자적 시민참여의 경우 평균 단계는 2.77단계로 4개 시도 중 낮은 편에 속하였으나 평균점수 또한 17.92점으로 4개 시도 중 두 번째로 높았다. 경기도의 경우 서울에 근접한 도시지역을 특성을 지니는 지역과, 서울과 멀리 떨어진 농촌지역의 특성을 지니고 있는 지역이 혼재되어 있어, 전자적 시민참여의 편차가 다소 크기 때문에 평균점수가 서울에 비해 5점 이상 차이가 나는 것으로 판단된다.

따라서 전자정부를 통한 온라인 행정서비스는 현재의 상태를 유지하여 지역주민에 대한 행정서비스의 질적 향성을 도모해야 할 것이며, 전자적 시민참여가 확대될 수 있도록, 우선 인터넷과 컴퓨터의 보급과 같은 인프라를 구축하고, 각 시군의 지역주민의 요구에 부합하는 콘텐츠의 개발과 이에 대한 홍보를 지속적으로 병행해 나가야 할 것이다.

〈그림 5〉 경기도의 전자참여 통합적 분석



한편 경기도 31개 시군의 온라인 행정서비스의 고도화 및 전자적 시민참여의

확대 정도를 각각 Y축과 X축으로 하여 통합적으로 분석해 보았다. 그 결과 대부분의 시군이 온라인 행정서비스는 고도화되어 있으나 전자적 시민참여가 저조한 편에 속하였다. 따라서 전자적 시민참여를 활성화하는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 부천, 용인, 안성, 과천, 고양, 양평 등 6개 시군은 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 평균점수가 모두 25점 이상으로 전자정부에의 시민참여가 대단히 활성화되어 있었다. 반면 양주는 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여의 평균점수 모두가 10점대 미만으로 전자정부에의 시민참여가 매우 저조한 편이었다.

#### IV. 결론 및 시사점

이상에서 경북, 전남, 서울, 경기 등 4개 시도의 전자정부 시민참여 정도를 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여로 구분하여 통합적 분석모형을 설정하고 이를 실증적으로 분석해 보았다. 그 결과 온라인 행정서비스 고도화 정도는 서울과 경기가 가장 높았으며, 경북은 다소 낮은 편이었다.

전자적 시민참여의 정도는 서울특별시를 제외하고는 대부분 3단계 미만으로 전자정부를 통한 지역주민의 정책참여가 활성화되어 있지 못하였다. 즉 온라인(on-line)을 통하여 전자정부에서 실질적으로 시민들이 정책과정에 참여할 수 있는 통로나 제도적 장치는 미흡한 실정이며, 정책의견수렴이나 투표를 통한 온라인 정책결정 등 직접적이고 적극적인 참여는 제대로 이루어지고 있지 못하였다.

〈표 9〉 4개 시도의 전자정부 시민참여 비교분석

시군명	온라인 행정서비스		전자적 시민참여	
	단계	점수	단계	점수
경상북도	3.35	25.22	3.52	15.80
전라남도	4.09	31.50	2.64	17.65
서울특별시	4.84	38.92	3.28	22.83
경기도	4.84	37.87	2.77	17.92

한편 경북, 전남, 서울, 경기 등 4개 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체의 온라인 행정서비스 고도화 정도와 전자적 시민참여의 정도를 통합적으로 분석하기 위해 전자적 시민참여를 X축에, 온라인 행정서비스를 Y축으로 하여 사분면(quadrants)에 표시하였다.

〈표 10〉 시민참여 통합적 분석결과

사분면	단위(개소, %)			
	경북	전남	서울	경기
1	4(17.4)	4(18.2)	11(44.0)	6(19.4)
2	13(56.5)	14(63.6)	13(52.0)	24(77.4)
3	6(26.1)	3(13.6)	1(4.0)	1(3.2)
4	0(0.0)	1(4.5)	0(0.0)	0(0.0)

그 결과 4개 광역자치단체 모두 2사분면의 비율이 가장 높았는데, 이는 온라인 행정서비스 수준은 이미 높은 단계에 진입되어 있으나, 전자정부에의 시민참여는 아직 활성화되고 있지 못함을 보여 주고 있다. 즉 전자적 시민참여수준은 높으나 온라인 행정서비스 수준이 낮은 4사분면에 해당하는 시군을 보유하고 있는 광역자치단체가 전남 1개소에 불과하다는 것은 이를 반증하고 있다고 볼 수 있다.

온라인 행정서비스 및 전자적 시민참여 수준이 모두 높은 1사분면에 위치한 시군구가 가장 많은 광역자치단체는 서울(44.0%)이었으며, 가장 낮은 곳은 경북(17.4%)이었다. 따라서 서울의 경우 전자정부에의 시민참여가 가장 활발하게 이루어지고 있다고 판단할 수 있다. 반면에 온라인 행정서비스 및 전자적 시민참여 수준 모두가 낮은 3사분면의 비율이 가장 높은 곳은 경북(26.1%), 전남(13.6%) 등으로 해당 광역자치단체의 경우 양자를 향상시키기 위한 노력이 절실히 있다고 판단된다.

이러한 전자정부의 시민참여수준을 평가하기 위한 통합적 분석모형의 적용에 따른 결과를 바탕으로 전자정부에의 시민참여를 활성화시킬 정책적 시사점을 제시한다면 다음과 같이 할 수 있을 것이다. 우선 온라인 행정서비스 수준은 높으나 시민참여 수준이 낮은 2사분면의 경우 시민참여를 활성화시킬 필요가 있는데, 지방정부와 주민간의 활발한 의사소통이 이루어질 수 있도록 주민의 요구를 온라인 상에 반영시키는 노력이 필요하다.

둘째, 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여 수준이 모두 낮은 3사분면의 경우 양자를 모두 활성화시킬 필요가 있는데, 우선 온라인 행정서비스를 활성화시키기 위하여 각 시군구의 홈페이지를 이용하기 쉽도록 운영방식 및 메뉴를 효율적으로 배치하고 기초자치단체가 보유하고 있는 각종 정보를 홈페이지 상에 제공하여야 한다. 또한 시민참여를 활성화시키기 위하여 지역주민에게 상대적으로 인지도가 높은 포털사이트의 팝업광고를 통해 지역주민을 전자정부 사이트로 유인할 수 있는 방안도 강구해야 한다.

마지막으로, 시민참여의 수준은 높으나 온라인 행정서비스 수준이 낮은 4사분면의 경우, 4개 광역자치단체별로, 또는 각 광역자치단체 내 기초자치단체별

로 홈페이지 수준의 차이에서 기인하는 만큼, 각 기초자치단체는 부처간 시스템 통합, 정보의 공동활용 등을 통해 온라인 행정서비스의 성숙도를 높이는 노력을 지속적으로 전개해야 할 것이다.

결론적으로 전자정부에의 시민참여 수준을 통합적 분석모형을 통해 적용해 본 본 연구의 의의와 한계는 다음과 같다. 우선 본 연구는 지방정부에 있어 전자정부에의 시민참여의 실태를 통합적으로 분석하기 위해 e-서비스를 온라인 행정서비스와 전자적 시민참여로 구분하고, 각각 5단계의 개념적 참여수준을 유형화하여 통합적 분석모형을 설정하였으며, 이를 실제 지방정부를 대상으로 적용해 본 탐색적 시도라는데 의의가 있다. 이를 통해 전자정부에의 시민참여 수준을 평가해 보고, 통합적 분석결과 나타난 문제점을 파악하여 향후 전자정부에의 시민참여를 활성화할 수 있는 정책적 방향을 설정하는데 유용한 도구를 제공해 주기 위한 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 개발한 전자정부에의 시민참여에 관한 통합적 분석모형은 어느 정도 한계점을 가지고 있으며, 향후 전자정부의 발전 양상을 반영하여 지속적인 연구와 적용을 통한 보완 노력이 있어야 할 것이다. 즉 본 연구에서 사용된 통합적 분석모형은 이론적 검토와 실제 현실을 충분히 반영할 수 있도록 노력하였음에도 불구하고 모형설정의 기준이나 각 발전단계의 유형화, 측정방법 등에 있어 다소 논란의 여지가 있을 수 있다. 하지만 본 연구가 제시한 모형은 향후 전자정부에의 시민참여 수준을 분석하는 모델로 발전시키는데 있어 참고할 만한 탐색적 시도라는데 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고영삼. (2005). 지방정부의 온라인 주민참여 장애요인 및 활성화 방안 연구: 울산사이 버지방자치시스템 운영사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(4): 3-32.
- 김 렬. (2007). 「연구조사방법론」. 서울: 박영사.
- 김석준 외. (2001). 「뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김성태. (2003). 「전자정부론: 이론과 전략」. 서울: 법문사.
- 김영평·이근주. (2001). 서울시 OPEN 시스템의 효과성에 관한 연구. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 배일섭. (2003). 전자정부시대의 시민참여 활성화 방안. 「한국행정논집」, 15(3): 667-86.
- 오강탁·이연우. (2005). 참여정부 전자정부 수준과 향후 추진전략. 「2005년 행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 오형국. (2005). 전자정부를 통한 시민참여 사례연구. 「복지행정연구」, 21: 382-99.

- 윤상오. (2002). 전자정부 성숙도 평가모형의 개발과 적용에 관한 연구. 「한국정책학회 보」, 11(4): 243-71.
- \_\_\_\_\_. (2003). 전자정부의 시민참여에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 79-104.
- 이시원·민병익. (2002). 지방자치단체 온라인 주민참여 실명제 도입의 영향분석. 「한국 행정학보」, 36(2): 205-30.
- 정충식. (1997). 「전자정부론」. 서울: 뉴두출판사.
- \_\_\_\_\_. (2002).
- 조덕호. (2002). IT에 의한 지방행정개혁전략: 웹기반 지방행정개혁을 중심으로. 「한국 지방자치연구」, 4(1): 105-20.
- 조화순·송경재. (2004). 인터넷을 통한 시민참여: 단일이슈 네트운동의 정책결정과정. 「한국행정학보」, 38(5): 197-214.
- 조희정. (2003). 정보사회에서의 시민참여: 전자정부의 시민참여 기제 분석을 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 1(2): 67-95.
- 한국전산원. (2005). 국내외 사례를 통해 바라본 e-Governance. 「NCA CIO REPORT」, 05-2.
- Accenture. (2001). *Governments Closing Gap Between Political Rhetoric and e-Government Reality*.
- Atkinson, R. D. & Ulevich, J. (2000). *Digital Government: The Next Step to Reengineering the Federal Government*. Progressive Policy Institute.
- Deloitte Research. (2001). *At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer*.
- e-Envoy Cabinet Office. (2002). *In the Service of Democracy: A Consultation Paper on a Policy for Electronic Democracy*. UK online.
- Hart-Teeter. (2000). *E-Government: The Next American Revolution*. The Council for Excellence in Government.
- Nagel J. (1987). *Participation*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- OECD. (2001). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. *PUMA Policy Brief*, 10.
- Office of e-Envoy. (2002). *E-Government: Benchmarking Electronic Service Delivery*.
- Okot-Uma, Rogers W'O. (2001). "Electronic Governance: Reinventing Good Governance". <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger.

## Abstract

# Study of the Integrated Analytical Model of Electronic Citizen Participation in e-Government

Sin-Yong Moon · Ki-Chan Yoon

The main purpose of the study is to apply the integrated analytical model of electronic citizen participation in e-government. Four metropolitan governments were selected for measuring and comparing their levels of e-service and citizen participation. For this study, we graded the score into five levels by the level of e-service and citizen participation. An e-service/participation level matrix was also used for a more integrated analysis of the performance of e-government. The results of this study show that Seoul has the highest level in both e-service and citizen participation. On the other hand, North Gyeongsang has the lowest level in e-service. North Gyeongsang, South Jeolla and Gyeonggi have a little bit low level of citizen participation.

**[Key words: e-government, the integrated analytical model, e-governance, citizen's participation, e-service]**