

## 지방자치단체 온라인 주민참여 실명제 도입의 영향분석

이 시 원  
민 병 익

지방자치단체 홈페이지상의 주민참여 운영에 있어서, 익명성으로 인한 폐해가 심각해짐에 따라 인터넷 홈페이지 주민참여공간(게시판 등)을 실명제로 운영하는 경향을 보이고 있다. 그러나 실명제 전환에 대해 지역NGO를 중심으로 반대의 목소리도 끊이지 않고 있다. 이와 같은 현상에 주목하여 본 연구에서는 우선 전국 248개 지방자치단체 홈페이지를 모두 검색하여 실명제 도입의 비율과 도입시점 등의 실태를 조사하였다. 그리고 온라인 주민참여의 실명제 도입으로 인한 주민참여의 행태변화와 주민참여에 대한 자치단체 대응의 행태변화를 살펴보기 위해 경상남도 진주시를 사례로 실명제 도입 전후의 비교를 통해 각각 양적인 변화와 질적인 변화를 분석하였다. 그 결과 홈페이지 실명제 도입을 통해 주민의 책임 있는 참여를 유도하는데는 어느 정도 성공하였지만, 이에 대한 자치단체의 대응에 있어서는 양적인 변화만 있을 뿐 질적인 변화는 미미한 것으로 드러났다. 그러므로 쌍방향적 의사소통을 중요한 특징으로 하는 전자민주주의의 실현을 위해서는 실명제 도입에 따른 자치단체의 실질적인 대응변화도 절실히 요구되고 있음을 알 수 있다.

[주제어: 온라인 주민참여, 실명제, 익명성]

### I. 서론

인터넷으로 대표되는 정보통신 기술의 발달은 우리 사회 전반에 걸쳐 패러다임의 전환이라 할 만한 커다란 변화를 가져오고 있다. 행정부분에 있어서는 이를 통해 업무생산성과 대국민 서비스 향상에 커다란 성과를 거두고 있으며, 최근에는 전자민주주의의 가능성에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 토플러(Toffler, 1995)에 따르면 정보사회에서는 다수결에 기반을 둔 대중민주주의가 아닌 소수세력(minority power)의 다양성이 존중되는 '모자이크 민주주의'가 등장하며, 국가의 중요한 결정을 대표자에 의존하던 대의민주주의 대신 국민 스스로가 대표자가 되고 중요 정책결정에 직접 참여하는 반(半)직접민주주의(Semi-direct democracy)가 등장한다고 한다. 또한 네이스비트(Naisbitt, 1982)은 새로운 정보통신기술의 도입으로 과거 시간과 공간의 한계로 인해 대규모 정치체제하에서 불가능했던 직접민주주의가 가능해질 것이라고 주장하였다. 그러나 이러한 주장에 대한 반론 역시 만만치 않다. 아터튼(Artetton, 1987)은 텔레데모크라시는 민주주의를

개선할 수는 있으나 근본적으로 변혁시킬 수 없으며 이상적으로 완성할 수도 없다고 주장하였다. 그는 전자민주주의가 대의민주주의를 대체하기보다는 단지 국민과 정치지도자 사이의 정보와 의사교환의 흐름을 촉진시키는 역할을 할 것이라 주장하였으며, 정보통신기술의 발달이 시민의 정치참여 수준에 근본적인 변화를 가져올 것이라는 주장에 대해서는 비판적인 견해를 견지하였다.

인터넷 홈페이지를 통한 지역주민들의 참여통로 가운데 '게시판'은 익명성이 가장 폭넓게 활용되는 공간이다. 익명성으로 인해 인터넷에서는 현실의 위계질서에 구애받지 않는 수평적 의사소통이 가능했고, 이런 점이 급속한 인터넷 확산의 원인이라고 주장하는 익명성 옹호론도 있지만 자살사이트, 폭탄제조사이트로 인한 사회적 파문 확산, 각종 홈페이지 게시판이 욕설과 비속어로 얼룩진 실태, 인터넷을 통한 각종 사이버범죄, 해킹 등 인터넷의 익명성으로 인한 폐해가 심각한 수준에 이르렀다는 인식이 팽배해지면서 인터넷의 익명성에 대한 검토가 필요하다는 주장이 제기되고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 인식에 기반 하여 정부는 인터넷의 익명성을 이용한 허위사실의 유포, 욕설 및 음란물 등 불건전한 내용으로 인한 전자적 침해행위에 대비하여 주요 정보통신기반시설의 보호를 위해 2001년 1월 26일 '정보통신기반보호법'을 제정하였고, 2001년 7월 1일부터 '정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'을 시행하고 있으며, 행정자치부는 각 지방자치단체에 '인터넷 설치 및 운영에 관한 조례(표준안)'<sup>2)</sup>를 제시하여 현재 많은 지방자치단체는 인터넷 시스템 설치 및 운영에 관한 조례를 제정하기에 이르렀다.<sup>3)</sup> 이러한 흐름에 따라 2001년 11월 10일 현재 우리나라 248개 지방정부 가운데 74.2%에 해당하는 184개 지방정부가 인터넷 홈페이지 게시판을 실명제로 운영하고 있다. 그러나 실명제 전환에 대해 지역NGO를 중심으로 반대의 목소리가 거세게 일고 있다.<sup>4)</sup>

이와 같은 현상에 주목하여 본 연구는 우리나라 지방정부 홈페이지의 실명제 도입실태를 전반

1) 각 기관에서 실명제 전환과 관련하여 설문조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 경남도민일보(2001. 2. 27)의 조사 결과에서는 '찬성'이 61%, '반대'가 12%로 나타났고, 진주시청 홈페이지(2001. 4. 4)의 설문조사에서는 '필요하다' 67%, '불필요하다' 33%로 조사되었으며, 광명시청(2000. 10. 16)의 조사에서는 '찬성' 72.2%, '반대' 19.7%로 분석되었다. 또한 커뮤니티 사이트 싸이월드에서 조사에서는 '찬성' 36%, '반대' 12%로 조사되었다. 그러나 경찰청 홈페이지의 조사(2001. 2. 14)에서는 '찬성' 45.4%, '반대' 53.1%로 나타났고, 불교 조계종 홈페이지의 조사(2001. 4)에서는 '찬성' 17.7%, '반대' 64.1%로 나타났다.

2) '인터넷시스템설치및운영에관한조례(표준안)' 제6조 2항에 따르면 ①국가안전이나 보안에 위배되는 경우, ②정치적 목적이나 성향이 없는 경우, ③특정기관, 단체, 부서를 근거 없이 비난하는 경우, ④특정인을 비방하거나 명예훼손의 우려가 있는 경우, ⑤영리목적의 상업성 광고, 저작권을 침해할 수 있는 내용, ⑥욕설, 음란물 등 불건전한 내용, ⑦실명을 원칙으로 하는 경우에 실명을 사용하지 않았거나 실명이 아닌 것으로 판단되었을 경우, ⑧동일인 또는 동일인이라고 인정되는 자가 똑같은 내용을 주 2회 이상 게시하거나 비슷한 내용을 1일 2회 이상 게시하는 경우, ⑨기타 연습성, 오류, 장난성의 내용 등에 대해서는 삭제할 수 있도록 각 자치단체에 권고하고 있다.

3) 진주시의 경우 2001년 3월 31일 '진주시인터넷시스템설치및운영에관한조례'를 제정하였다.

4) 진주시의 경우 22개 시민단체 및 종교단체가 '진주시청 열린시장실 실명제 운영 반대를 위한 공동대책위원회'를 결성하였으며, 이들은 실명제 도입이 시민들의 자유로운 의견을 가로막고 있고, 실명제를 통해 수집된 개인 정보가 정치적·상업적 목적으로 악용될 가능성이 있으며, 헌법에 보장된 표현의 자유를 빼앗고 있으며, 행정기관의 편의주의적 발상에서 비롯되었음을 성명서를 통해 밝히고 있다.

적으로 살펴보고, 지방자치단체와 지역NGO가 시청홈페이지 게시판의 실명제 전환과 관련하여 대립하고 있는 경상남도 진주시의 사례를 중심으로 실명제 도입 이후 지방자치단체의 홈페이지를 통한 주민들의 참여가 어떻게 변화하였고, 이에 대한 자치단체의 대응은 어떻게 달라졌는가를 분석하고자 한다.

## Ⅱ. 온라인 주민참여 및 실명제 현황

### 1. 온라인 주민참여

#### 1) 온라인 주민참여에 대한 논의

정보화사회에 대해 비판적인 견해를 가지고 있는 논자들은 정보화의 진행이 사회내 불평등을 더욱 악화시킬 것이라고 보고 있다. 이들은 정보기술의 발달이 정치권력에 의한 개인의 통제를 강화할 것이며 국민들은 과거보다 더욱 강화된 감시체제 속에서 생활하게 될 것이라고 주장하고 있는 것이다(박형준, 1996: 30). 한편 다윈주의자들은 정보기술의 발달이 권력의 집중현상을 실질적으로 완화시킴으로써 주민참여의 확대를 가져오는 잠재력을 가지고 있다고 주장한다(Bachrach, 1967; Laudon, 1977). 이러한 논의에 있어 정보통신기술의 발달이 시민 없는 대의민주주의 문제를 해결하는 한 방안이 될 것이라는 전망에는 많은 학자들이 동의하고 있으나 주민참여의 형태에서는 전자투표를 통한 직접민주주의의 실현과 사이버 공간을 이용한 토론회 및 정보제공 확대라는 두 가지 주장으로 크게 나누어진다.

토플러는 반직접민주주의(Semi-direct democracy)의 시대를 전망하면서 정보통신기술의 발달과 정보량의 확대, 참여의 간편화 등으로 인하여 민주주의가 기존의 엘리트 중심적인 대의민주주의의 틀을 넘어 변화한 형태를 '전자민주주의'라 하였다. 그는 전자민주주의 체제하에서는 다양한 통로를 통해 다양한 인종적, 사회적 주체들이 개성을 가지고 참여하게 되고, 그 전체는 조화를 이루어 더욱 발전된 민주주의 체제를 창출할 것이라는 기대에서 이러한 민주주의를 '모자이크 민주주의(Mosaic democracy)'라 불렀다(Toffler, 1990: 313). 토플러와 함께 베커(Becker, 1993)도 정보통신기술의 발달이 직접민주주의 구현의 방안으로 이용되어야 한다고 주장하면서 전자포럼, 전자공청회, 전자주민투표와 같은 행위가 정치적 민주주의 구현에 있어 최선의 방안이라고 보았다.

그러나 이러한 방식을 통한 대중의사결정은 정책대안에 대한 진지한 논의과정을 소홀히 하여 감정적인 의사판단을 할 가능성이 다분하다는 비판을 받고 있다(Hughes, 1996: 3-4). 아터튼(Arterton, 1987)은 정보통신기술의 발달이 주민참여의 증가를 가져온다는 주장에 대해 동의하지 않으며, 주민참여가 활성화된다 할지라도 대의제가 직접민주주의로 대체되는 것이 아니라 사이버 공간을 이용하여 대의과정이 더욱 활성화 될 뿐이라고 주장한다. 그는 일반국민들이 집안에서 정책의 찬반을 결정하는 버튼을 누르고 투표결과가 전자적으로 순식간에 집계되는 직접민주주의의 형태가 아니라, 정책결정에 대해 많은 숙고를 할 수 있는 다양한 정보와 토론의 기회를 제공하는 것이 전자민주주의의 핵심이라고 주장한다(Arterton, 1987: 14-15). 엘시타인도 진정한 민

주주의는 숙고의 과정을 거친 공공정책 선택이라고 주장한다. 그는 민주주의 정치과정이 전자기술을 사용하여 버튼 선택식으로 변화한다면 저급한 민주주의를 가져올 것이라 경고한다 (Elshitain, 1982: 108-109).

인터넷으로 대표되는 정보통신기술은 온라인 통신서비스에 대한 자유롭고 저비용의 접근을 가능케 함으로써 정보부자와 정보빈자간의 갭으로 인한 사회적 불평등을 줄이는데 기여하고 (Bellamy & Taylor, 1998: 112), 정부엘리트와 시민간의 거리를 줄일 수 있는 수단이며, 시민들간의 의사소통을 증대시킴으로써 정치공공체의 발전을 촉진시킬 수 있다. 그러므로 정보통신기술을 통한 주민참여는 직접민주주의의 구현, 대의민주주의의 강화에 많은 기여를 할 것으로 예상된다.

## 2) 온라인 주민참여의 유형

인터넷을 이용한 주민참여의 유형은 다양하게 구분할 수 있으나 대체로 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 전자투표를 통한 직접적인 참여이다. 전자투표가 도입된다면 모든 주민들은 자신들과 관련된 의사결정에 직접 참여할 수 있고 직접민주주의의 실현에 기여할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 모든 주민들이 정책에 관심을 가지고 관련된 자료를 수집하고 그 내용을 정확히 이해해야 한다. 그러나 모든 주민들이 모든 사안에 대해 관심을 가지고 정책 결정에 참여하는 것은 불가능하며, 대의민주주의가 불가피하다. 그리고 이러한 방식이 직접적으로 도입된다면 그동안 정치인들이 가졌던 부담을 국민들에게 전가하는 결과를 가져올 것이다 (Budge, 1996: 13-21).

둘째, 홈페이지나 e-mail을 이용한 쌍방향 대화형태의 주민참여이다. 현재 우리나라 모든 중앙정부, 지방정부는 홈페이지를 개설 운영하고 있고, 16대 국회의원의 81%인 220명이 개인홈페이지를 운영하고 있다(세계일보 2000.7.17). 홈페이지나 e-mail을 통한 주민참여는 쌍방향적 대화를 통해 오프라인 상에서 주민참여의 주요한 장애요소인 절차의 복잡성, 시간 및 비용의 소요 등의 비효율성을 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 e-mail하에서는 사람들이 보다 적극적으로 자신의 생각을 발표하며(안중호, 1994), 행정기관에서 도입시 가장 큰 효과로 의사전달의 신속화를 이룰 수 있다(정충식, 1997: 126).

셋째, 사이버 공간을 이용한 주민참여의 다른 형태로 사이버 포럼을 통한 정책토론 참여이다. 사이버 공간에서는 다양한 주민들이 공공의 문제에 대해 자유롭게 자신의 의사를 표명하고 토론할 수 있다. 저렴한 비용으로 빠르고 손쉽게 자신들의 의견을 제시할 수 있으며 공공문제에 대한 다양한 시각, 해석, 표현 등을 접하게 됨으로써 정책문제에 대한 흥미를 가질 수 있는 기회를 많이 갖게 된다. 그러나 과연 사이버 공간에서 수준 높은 토론이 가능할 것인가에 대해서는 의문이 제기된다(윤성이, 2000: 144). 즉 사이버 공간에서의 정책문제에 대한 숙의, 여론수렴 그리고 정책반영은 일정한 한계가 있다.<sup>5)</sup>

5) 이러한 사실은 현재 행정기관 홈페이지에서 운영하고 있는 시민참여 게시판들 통해 여실히 드러난다. 게시판 내용의 대부분이 시민들 각자의 일방적 주장이 차지하고 있으며, 주요 사안에 대한 토론은 사실상 찾아보기 어렵다.

### 3) 온라인 주민참여의 실명제에 대한 논란

온라인 주민참여는 일반시민 누구나 인터넷이라는 수단을 통하여 정부의 정책결정과정에 관여하거나 접근하여 영향을 미치려는 의도적 행위라고 볼 수 있다(정우열, 2001: 178). 이러한 수단에 해당하는 인터넷은 익명성을 주요한 특징으로 한다. 인터넷의 익명성은 시민들이 현실의 위계질서에 구애받지 않는 수평적 의사소통을 가능하게 했고, 이를 통해 인터넷 활용의 폭발적인 증가와 함께 주민참여의 확대를 가져왔다. 인터넷 공간에서의 익명성은 억제해제효과(disinhibiting effect)가 있고(Reid, 1994), 정서적 투사효과(emotionally-laden projection effect)가 있다. 즉 정체성이 드러나지 않기 때문에 자신의 감정을 실어서 마음대로 표현할 수 있는 중요한 요인이 되는 것이다(King, 1995). 그러므로 인터넷 공간에서의 익명성은 비윤리적 범죄에 악용되기도 하고, 서버의 안정된 운영을 방해하기도 하며, 잘못된 정보의 유포나 직접적인 명예훼손을 불러오기도 한다. 즉, 인터넷의 익명성은 주민참여의 양적측면 확대에는 일정한 기여를 하였지만, 주민의 책임 있는 참여를 의미하는 질적 측면에서는 일정한 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

이로 인해 정부에서는 인터넷 익명성의 폐해를 줄이고자 '정보통신기반보호법', '정보통신망 이용촉진및정보보호법' 등의 제정을 통해 인터넷 공간의 실명화를 적극적으로 추진하고 있는 반면 시민단체에서는 사생활 침해, 개인정보의 유출 등의 이유로 정부의 실명제화에 반대하고 있는 양자간의 대립적 구도가 형성되고 있다.

## 2. 지방자치단체 실명제 도입 현황

### 1) 주민참여공간 운영현황

우리나라 지방자치단체의 홈페이지 공간 가운데 주민이 자신의 의사를 표출할 수 있는 공간은 크게 '시장과의 대화'라는 형식과 '자유게시판'의 형식이며, 각 지방자치단체는 이를 운영함에 있어 다양하게 명명하고 있다.<sup>6)</sup> 이 가운데 대부분의 자치단체는 '시장과의 대화' 형식을 실명제로 전환하였으며, '자유게시판'은 여전히 익명으로 운영하고 있다.

본 연구에서는 '시장과의 대화' 형식의 공간을 각 자치단체에서 어떻게 운영하고 있는가를 살펴보기 위해 248개 모든 자치단체의 홈페이지를 검색하였다(부록. 1 참조).<sup>7)</sup> 그 결과 이러한 공간을 개설하고 있지 않은 자치단체는 서울시 중구를 포함하여 11개 자치단체(4.4%)이고, 비실명제로 운영하고 있는 자치단체는 대구광역시 달성군 등 40대 자치단체(16.1%)이며, e-mail 형식으로 운영하는 자치단체는 서울시를 비롯하여 13개 자치단체(5.2%)이다. 한편, 주민등록번호의 기재를 필수조건으로 제시하고 있는 자치단체(실명제 운영 자치단체)는 서울시 종로구를 포함하여 184개 자치단체(74.2%)이다.

6) '시장과의 대화' 형식은 '시장(군수)에게 바란다', '열린 시장실', '직소대화', '신문고' 등의 명칭이 부여되어 있고, '자유게시판' 형식은 '시민토론평', '주민사랑방', '나도한마디' 등으로 불리우고 있다.

7) 2001년 11월 10일 현재 각 자치단체 홈페이지 site-map에 나타난 항목을 기준으로 살펴보고, 실명제, 비실명제의 판별은 주민등록번호의 기재 필수조건으로 하느냐를 기준으로 하였다.

〈표 1〉 지방자치단체 홈페이지 '시장과의 대화' 형식 운영현황

구 분	미개설	실명	비실명	e-mail	합계
빈도	11	184	40	13	248
퍼센트	4.4%	74.2%	16.1%	5.2%	100.0%

위에서 분석한 바와 같이 우리나라 184개 자치단체(74.2%)가 홈페이지 주민참여 공간에 실명제를 도입한 상황에서 실명제 도입이 광역, 시, 군, 구 별로 차이가 있는가를 조사한 결과<sup>8)</sup> 큰 차이가 없는 것으로 분석되었다. 그러나 이 가운데 광역자치단체의 실명제 전환 비율이 가장 낮은 점은 주목할 만하다. 이는 광역자치단체의 경우 주민과 직접 대면하는 비중이 시·군·구에 비해 낮음으로 인해 광역자치단체 홈페이지가 욕설 등으로 얼룩질 가능성이 낮기 때문일 것으로 본다.

〈표 2〉 자치단체에 따른 실명제 도입현황

구 분	실명제	비실명제	합계
광역자치단체	11 (68.8%)	5 (31.3%)	16 (100.0%)
구	53 (80.3%)	13 (19.7%)	66 (100.0%)
시	57 (82.6%)	12 (17.4%)	69 (100.0%)
군	63 (73.3%)	23 (26.7%)	86 (100.0%)
합계	184 (77.6%)	53 (22.4%)	237 (100.0%)

$$\chi^2 = 2.931, df = 3, p = 0.402$$

각 지방자치단체가 언제 실명제로 전환하였는가를 조사한 결과<sup>9)</sup> 2000년 3/4분기부터 많은 자치단체(74.6%)가 실명제로 전환하였으며 2000년 4/4분기에 가장 많은 27개 자치단체가 실명제로 전환한 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 우리사회에서 인터넷 익명성의 폐해에 대한 논의가 본격화된 시기와 대체로 일치한다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

〈표 3〉 자치단체 홈페이지 주민참여공간 실명제 도입시기

구분	99년	1999년				2000년				2001년				합계
	이전	1/4기	2/4기	3/4기	4/4기	1/4기	2/4기	3/4기	4/4기	1/4기	2/4기	3/4기	10,11월	
빈도	7	3	2	5	7	4	7	21	27	19	12	21	3	138
%	5.07	2.17	1.45	3.62	5.07	2.90	5.07	15.22	19.57	13.77	8.70	5.22	2.17	100.0

8) 비실명제는 <표 1>의 비실명과 e-mail을 합산한 수치이다.

9) 각 자치단체의 실명제 전환시기를 파악하기 위해 2001년 11월 8일에 실명제로 운영하고 있는 184개 자치단체 홈페이지 '시장과의 대화' 형식 공간에 "언제 실명제로 전환하였습니까?"라는 질문의 글을 올렸고, 그 가운데 2001년 11월 15일까지 138개 자치단체로부터 답변을 받을 수 있었다.

10) 이시기는 우리사회에서 인터넷의 폐해를 줄이기 위해 '정보통신기반보호법'을 제정한 2001년 1월 26일, '정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률'을 제정한 2001년 7월 1일, '인터넷설치및운영에관한조례'를 제정한 2001년 1월과 대체로 일치한다.

## 2) 개인신상 공개정도

자치단체 홈페이지 주민참여 공간의 실명제 전환에 대해 지역NGO가 반대하는 주요한 이유 가운데 하나는 개인정보의 유출이다. 실제로 진주시의 경우 지난 2000년 9월 17일 홈페이지가 해킹되는 사고가 있었으며, 사회전반에 걸쳐 해킹 피해가 급증하고 있는 상황이다. 이러한 현실에서 주민이 실명으로 참여하였을 때 각 자치단체에서 주민의 개인정보를 어느 정도 공개하고 있는가를 조사하였다. 조사결과에 따르면 주민의 질의내용과 자치단체의 답변을 비공개로 운영하고 있는 자치단체가 73곳(30.8%)이고, 공개하고 있는 자치단체는 155곳(65.4%)이며, 주민이 공개와 비공개를 선택할 수 있도록 되어 있는 자치단체가 9곳이다. 그리고 이는 실명제 운영여부와 큰 관련이 없는 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 자치단체 홈페이지 주민참여내용 공개여부

구 분	주민참여 내용 공개	주민의 선택	주민참여 내용 비공개	합계
실명제	118 (64.1%)	9 (4.9%)	57 (31.0%)	184 (100.0%)
비실명제	37 (69.8%)	-	16 (30.2%)	53 (100.0%)
합계	155 (65.4%)	9 (3.8%)	73 (30.8%)	237 (100.0%)
$\chi^2 = 2.804, df = 2, p = 0.246$				

주민참여 내용을 공개하고 있는 155개 자치단체 가운데 개인신상 공개정도를 조사한 결과, 91개 자치단체에서 주민의 질의 내용, 이름, e-mail 주소를 공개하고 있고, 서울시 동대문구를 포함하여 21개 자치단체에서는 주민의 질의내용과 이름만을 공개하고 있다. 그러나 서울시청, 서울시 광진구, 성북구, 서대문구에서는 주민의 질의 내용만 공개하고 개인신상은 공개하지 않고 있다. 한편, 경기도 안성시와 전라북도 진안군의 경우는 주민의 질의내용, 이름, 전화번호, 주소, 이메일 등 대부분의 개인정보를 공개하고 있다.

〈표 5〉 주민의 개인정보 공개정도

개인정보 공개정도	내용만 공개	내용, 이름공개	내용, 이름, e-mail 공개	주민등록번호 제외 완전공개	합 계
자치단체 수	4 (2.6%)	21 (13.5%)	128 (82.6%)	2 (1.3%)	155

한편, 주민참여 내용의 공개·비공개 여부에 따라 자치단체의 답변여부에서 차이가 나타나는 것을 분석하였다.<sup>11)</sup> 그 결과 주민참여 내용의 공개여부와 자치단체의 답변여부는 밀접한 관련이 있는 것을 볼 수 있고, 주민참여의 내용을 공개하는 자치단체일수록 답변이 신속히 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 또한 주민의 참여에 대해 전화 또는 메일 등으로 적극적으로 대응한 자치단체의 비율에 있어도 주민참여의 내용을 공개하는 자치단체가 공개하지 않는 자치단체에 비해

높은 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

그러므로 각 자치단체는 홈페이지 주민참여공간의 효율적 운영을 위해 주민의 질의내용을 공개할 필요가 있고, 이와 아울러 개인신상을 최대한 보호할 필요가 있을 것으로 본다. 이를 위해 개인의 이름을 서울시청에서 운영하고 있는 방식과 같이 “이○○”로 제시하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

〈표 6〉 주민참여 공개정도와 자치단체의 답변여부

구 분	답변한 자치단체	답변하지 않은 자치단체	합 계
주민참여 내용 공개	97 (82.2%)	21 (17.8%)	118 (100.0%)
주민의 선택	8 (88.9%)	1 (11.1%)	9 (100.0%)
주민참여 내용 비공개	33 (57.9%)	24 (42.1%)	57 (100.0%)
합계	138 (75.0%)	44 (25.0%)	184 (100.0%)

$\chi^2 = 14.680, df = 2, p = 0.001$

### Ⅲ. 연구의 분석틀과 가설적 논의

#### 1. 연구의 분석틀과 분석방법

##### 1) 연구의 분석틀

중앙정부는 지방정부는 정부가 새로운 제도를 도입하여 정착시키려고 하는 경우 그 제도의 내용을 국민들에게 교조적으로 주입하여 강제하는 방식이 아니라 그 제도에 관한 합리적 근거와 정확한 정보를 제공하고 설득하는 방식에 의해 개인들의 행동을 공공이익과 부합되도록 유도하는 것이 보다 다원화되고 민주화된 체제하에서의 특성이라고 볼 수 있다(Stone, 1997). 그리고 각

11) 본 연구에서는 2001년 11월 8일에 실명제로 전환한 전체 184개 자치단체에 대해 “언제 실명제로 전환하였습니까?”라는 내용의 질문을 하였고, 7일이 경과한 11월 15일까지 답변한 자치 단체의 수를 구하였다.

12) 실명제로 운영되고 있는 각 자치단체의 ‘시장과의 대화’ 형식의 코너에 주민이 글을 올리기 위해서는 주민의 메일주소와 전화번호를 기재하도록 되어 있다. 본 연구에서는 과연 각 자치 단체에서 이를 어느 정도 적극적으로 활용하고 있는가를 살펴보았으며, 그 결과는 다음 표와 같다.

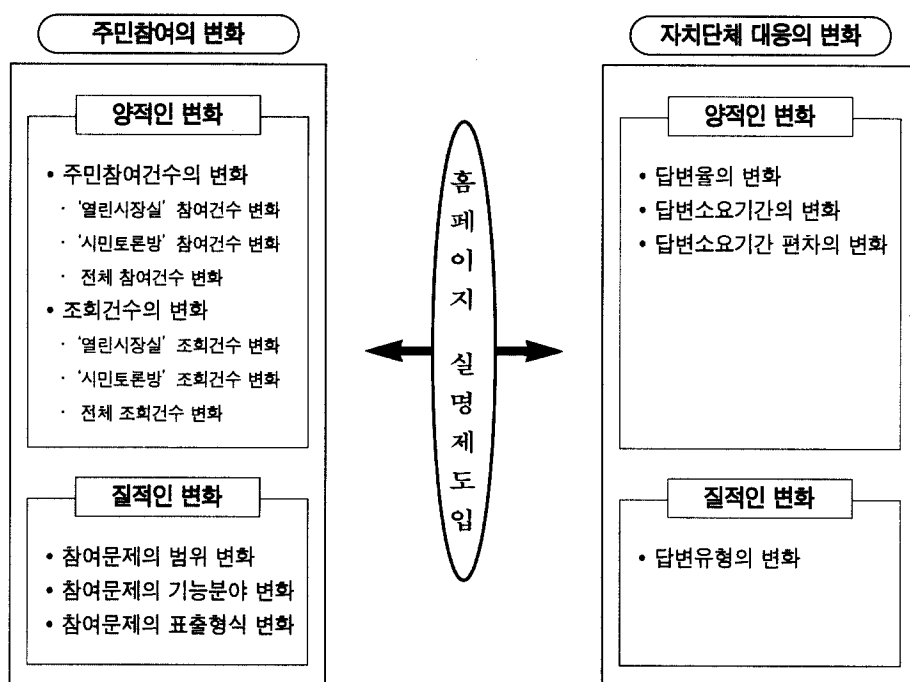
구 분		메일 및 전화 답변여부		
		답변하였음	답변하지 않음	전체
주민참여 공개여부	공개	21 (17.8%)	97 (82.2%)	118 (100.0%)
	주민의 선택	1 (11.1%)	8 (88.9%)	9 (100.0%)
	비공개	4 (7.0%)	53 (93.0%)	57 (100.0%)
	전체	26 (14.1%)	158 (85.9%)	184 (100.0%)



개인들은 새로이 도입된 제도에 저항하거나 적응하는 행태를 보이게 되고 이러한 개인들의 행태에 대응하는 정부의 행태에도 변화가 있게 된다. 지방자치단체 홈페이지를 통한 온라인 주민참여의 실명제 도입도 이러한 맥락에서 파악해 볼 수 있다. 즉, 초창기 온라인 주민참여의 비실명제로 인해 많은 폐해가 발생하여 문제의 심각성이 부각되자 지방자치단체들은 실명제라는 새로운 제도를 도입하였다. 이 과정에서 지방자치단체들은 비실명제를 고집하는 시민단체나 일부 지역 주민들에게 실명제 전환의 이유를 설명하고 이에 협조해 주도록 설득하는 방식을 취하였다.

본 연구에서는 온라인 주민참여의 실명제 도입으로 온라인상의 주민참여에 행태변화가 있었을 것이고 이와 함께 실명제를 도입한 지방자치단체도 주민참여의 행태변화에 대응하는 변화가 있었을 것으로 보고 이를 실명제 도입이전과 이후의 행태를 비교하는데 초점을 두고 있다. 본 연구의 분석틀에서는 온라인 주민참여의 행태변화를 양적인 변화와 질적인 변화로 나누고 이러한 참여의 변화에 대응한 지방자치단체의 행태변화도 양적인 변화와 질적인 변화로 나누어 파악하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



## 2) 연구의 분석대상 및 분석방법

본 연구에서는 홈페이지 실명제 도입의 영향을 분석하기 위해 실명제 전환시 지역NGO와 자치단체간에 첨예하게 대립하고 있는 경상남도 진주시 홈페이지<sup>13)</sup>를 <그림 1>에 나타난 연구의 분

석들에 따라 분석하고자 한다.

이를 위한 자료의 수집 및 분석방법은 다음과 같다. 먼저, 실명제 도입에 따른 주민참여의 양적인 변화를 살펴보기 위해 실명 공간인 '열린시장실' 과 비실명 공간인 '시민토론방' 에서의 주민참여건수, 조회건수의 변화를 살펴보고자 한다. 그리고 실명제 도입에 따른 자치단체 대응의 양적인 변화를 살펴보기 위해 실명 공간인 '열린시장실' 에서의 답변율, 답변소요기간, 답변소요기간편차의 변화를 분석하고자 한다. 이를 위한 자료의 수집은 '열린시장실' 의 경우 진주시 홈페이지를 새롭게 갱신한 2000년 2월 1일 이후의 자료를 수집하였으며, 실명제를 도입한 2001년 7월 1일 이전 자료를 실명제 도입이전의 자료로, 7월 1일부터 10월 31일까지의 4개월 자료를 실명제 도입이후의 자료로 활용하여 시간의 흐름에 따른 변화를 살펴보고자 한다. 그리고 '시민토론방' 의 자료수집은 이 공간을 새롭게 갱신하여 현재 자료를 확인할 수 있는 2000년 4월 이후부터 2001년 10월까지의 자료를 수집하여 2001년 7월 1일을 기준으로 실명제 도입이전과 이후로 구분하고자 한다. 이와 같이 본 연구의 분석대상인 진주시의 홈페이지 주민참여 실명제 전환 시점이 2001년 7월 1일 임으로 인해 실명제 이후 자료의 시간적 범위에 있어 일정한 한계를 가지고 있다.

둘째, 홈페이지 실명제 도입에 따른 주민참여의 질적인 변화를 살펴보기 위해 '열린시장실' 에서의 주민참여문제의 범위, 기능분야, 표출형식의 변화를 살펴보고자 하며, 자치단체 대응의 질적인 변화를 살펴보기 위해 자치단체 답변유형의 변화를 분석하고자 한다. 이를 위한 자료의 수집은 실명제 도입 이전의 경우 2000년 2월 1일부터 2000년 9월 30일까지의 주민참여문제 가운데, 실명제 도입 이후는 2001년 7월 1일부터 10월 31일까지의 주민참여문제 가운데 각각 150건을 추출하였다. 그리고 주민참여문제의 범위는 개인문제, 시전체문제, 시초월문제로 구분하였고, 기능분야는 도로·교통, 주택·환경, 인사, 도시계획, 일반행정, 지역경제·개발, 홈페이지 운영 등으로 나누었으며, 표출형식은 설명정보요구형, 입장표명요구형, 문제제적형, 대안제시형, 지지칭찬형 등으로 구분하였다. 또한 자치단체의 답변방식의 경우도 설명·대안제시형, 수용·인정형, 거부·부정형, 회피형으로 구분하여 실명제 도입 이전과 이후를 비교하고자 한다.

## 2. 연구의 가설적 논의

### 1) 온라인 주민참여 변화

#### (1) 온라인 주민참여의 양적인 변화

주민참여의 양적인 변화는 주민참여건수의 변화와 조회건수의 변화로 나누어 볼 수 있다. 주민참여건수는 온라인상에 자신들의 주장이나 요구를 한 건수의 변화 즉, 직접적인 참여건수 변화를 나타내고 조회건수의 변화는 온라인상에 게시된 직접 참여자들의 요구나 주장을 조회하여 간접적인 참여의 의사를 표시한 건수의 변화를 나타낸다. 먼저 직접적인 참여의 지표로 볼 수 있

13) 본 연구의 분석대상인 경상남도 진주시는 1998년 1월 3일 홈페이지를 개설하였고, 2000년 2월 1일 홈페이지를 새롭게 갱신하였으며, 2001년 7월 1일 '열린시장실' 을 실명제로 전환하였다. 그리고 2001년 12월 한달간 1일 평균방문객수는 약 4911명이고, 2001년 정보화 예산은 전체예산의 1.02%인 23억7346만원이며, 정보화 관련 인력이 전체 인력의 1.31%인 19명이다.

는 주민참여건수의 변화는 다음과 같이 예견해 볼 수 있다. 실명제로 전환한 '열린 시장실'에 대한 참여건수는 실명제 도입 이전에 비해 도입이후에는 줄어들었을 가능성이 클 것이다. 그리고 여전히 비실명제를 유지하고 있는 '시민토론폰방'을 통한 참여는 늘어났을 가능성이 클 것이다. 이는 분석 대상인 진주시가 '열린 시장실'을 실명제로 전환하면서 비실명으로 자신의 주장이나 견해를 표출하고자 하는 사람들은 '시민토론폰방'을 이용하도록 권장하였을 뿐만 아니라 온라인 주민참여에 관심을 가지고 있는 지역주민도 실명으로 참여해야 하는 경우 과거에 비해 보다 책임 있는 참여라는 심리적인 압박을 받을 가능성이 크기 때문이다. 다음으로 간접적인 참여로 볼 수 있는 조회건수는 열린 시장실의 경우는 늘어났을 가능성이 크고 시민토론폰방은 줄어들었을 가능성이 크다. 앞에서 언급한 바와 같이 실명제로 인해 주민들의 홈페이지를 통한 온라인상의 참여가 보다 책임 있는 참여로 바뀌어 무절제한 참여가 줄어들 것이다. 이와 같이 열린시장실의 참여건수가 줄어 들고 보다 공감을 얻을 수 있는 요구나 주장의 내용이 게재됨으로써 상대적으로 게재된 내용을 조회하는 건수는 늘어날 가능성이 높을 것이다. 반면에 시민토론폰방은 실명으로 인해 표출되지 못한 주장이나 요구의 글이 실명제 이전 보다 늘어나고 늘어난 글들을 조회하는 수는 줄어들 가능성이 높을 것이다.

## (2) 온라인 주민참여의 질적인 변화

온라인상의 주민참여가 실명제로 전환됨에 따라 열린시장실에 참여하는 요구나 주장의 내용도 이전과는 다른 양상을 보일 것으로 예견된다. 첫째, 참여문제의 범위 내지는 성격의 변화를 가져올 것이다. 비실명제의 경우에는 지극히 개인적인 차원의 불만이나 시차원에서 도저히 해결 불가능한 문제의 표출이 절제되지 않은 채 이루어졌으나 실명제로 전환함으로써 지역주민들이 보다 공감할 수 있는 성격의 문제를 많이 표출하게 될 것이다. 둘째, 제기하는 문제들의 분야별 특성에도 변화를 가져올 것이다. 즉, 도로교통문제, 주택환경 문제 등 지역주민들이 공동으로 관심을 기울이고 있는 분야에 대한 요구나 주장은 많아지는 반면에 개인적인 문제와 결부될 가능성이 높은 인사문제나 거시적이고 전문적인 분야이기 때문에 개인의 식견으로 판단하기 어려워 선불리 요구나 주장을 표출하기 어려운 도시계획이나 지역개발 분야에 대한 참여는 줄어들 가능성이 클 것이다. 셋째, 문제의 표출형식에도 변화가 있을 것으로 예견된다. 실명제 도입으로 보다 책임 있는 참여가 요구된다는 것을 의식함에 따라 비방이나 비합리적인 감정을 표출하면서 자신들이 제기한 사안에 대한 입장을 표명하도록 일방적인 주장을 하거나 문제점만을 지적하는 표출 방식이 줄어들고 자신들이 제기한 사안에 대한 설명과 정보를 요구하고 나아가서는 대안을 제시하는 표출방식이 늘어나게 될 것이다.

## 2) 지방자치단체 대응의 변화

### (1) 지방자치단체 대응의 양적인 변화

지방자치단체 홈페이지의 주민참여 톨로인 열린시장실에 표출한 주민들의 견해나 요구에 대해서 지방자치단체는 적절히 대응해야 할 책무를 지니고 있다. 즉, 온라인상의 참여는 일방적인 것이 아니라 쌍방적 내지는 교호적인 의사소통의 장인 것이다. 그러나 실명제 도입이전에는 열린시장실에 제기한 주민들의 요구에 답변의 형식으로 대응하는 비율이 그리 높지 않았다. 즉, 쌍

방적인 의사소통의 의미가 다소 약했던 것이다. 그것은 열린시장실을 통한 주민들의 표출건수가 양적으로 많았을 뿐만 아니라 표출방식이 비방이나 비합리적인 감정의 표출이 익명으로 제기되는 경우가 많았기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 실명제의 도입으로 예견될 수 있는 지방자치단체의 대응양식은 양적인 면에서 다음과 같이 변할 가능성이 크다. 첫째, 실명제로 전환한 열린시장실의 경우, 그 답변율이 높아질 것이다. 이것은 온라인상의 주민참여가 책임 있는 참여로 무게중심이 실명제에 따라 참여건수가 상대적으로 실명제 이전 보다 적어질 뿐만 아니라 표출의 내용도 개인적인 문제보다는 공동의 문제로, 형식면에서는 비합리적인 감정의 표출로 지방자치단체의 입장표명을 일방적으로 요구하기보다는 설명이나 정보제공의 요구, 또는 대안제시형으로 제기될 것이기 때문에 이러한 변화에 대해 지방자치단체도 책임 있는 대응이 요구되기 때문이다. 둘째, 답변의 소요기간은 실명제 이전 보다 짧아질 것이다. 온라인상의 주민참여가 보다 책임 있는 참여로 바뀌에 따라 이에 대응하는 지방자치단체의 답변도 그 소요기간면에서 정시화 내지는 표준화가 이루어 질 것이다. 셋째, 사안별 답변소요기간의 편차도 줄어들 것이다. 실명제 도입 이전의 경우에는 답변을 하는 경우도 그 답변에 소요되는 기간이 사안별로 많은 편차를 보여왔다. 그러나 실명제 도입으로 지방자치단체의 대응도 답변 소요기간의 정시화, 표준화가 이루어질 가능성이 높기 때문에 사안별 답변에 소요되는 편차도 줄어들 가능성이 높을 것이다.

## (2) 지방자치단체 대응의 질적인 변화

실명제 도입으로 온라인 주민참여의 행태에 변화가 있을 경우, 이에 대응하는 지방자치 단체의 질적인 변화는 어떠한 것인가? 즉, 답변의 내용이나 형식이 어떻게 달라질 것인가? 열린시장실을 통해 제기되는 주민들의 견해나 요구에 대해 거부하거나 회피하는 비중이 실명제 도입이전에 비해 줄어들고, 수용 또는 인정하거나 설명 및 정보를 제공하는 방식의 답변이 증가할 것이다. 이것은 온라인상의 주민참여가 질적인 면에서 개인과 관련된 문제보다는 공동의 문제 제기로 바뀌고 표출방식도 설명이나 정보제공의 요구, 또는 대안제시형으로 바뀔 가능성이 높기 때문에 그러한 변화에 대응한 지방자치단체의 답변태도에도 질적인 변화가 요구되기 때문이다.

# IV. 사례분석결과: 진주시의 사례분석

## 1. 주민참여의 변화

### 1) 주민참여의 양적 변화

실명제 도입이 주민참여의 양적인 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 분석하기 위해 직접적인 참여의 정도를 의미하는 '주민참여건수'와 간접적인 참여의 정도를 의미하는 '참여 문제에 대한 조회건수'를 실명제로 운영하는 '열린시장실'과 비실명제로 운영하는 '시민토론방'으로 구분하여 정리된 결과가 <표 7>에 제시되어 있다.<sup>14)</sup>

14) 2001년 3월 진주시청 홈페이지 주민참여 공간은 진주시에서 주요 사회문제화 되었던 "신광전자 부지" 사건과 관련하여 사이버 시위가 있었다. 그로 인해 3월의 열린시장실 주민참여건수 441건 가운데 305건이 이 사건과 관련이 있다. 따라서 본 연구에서는 2001년 3월의 주민참여를 분석에서 제외하고자 한다.

〈표 7〉 지방자치단체 홈페이지 '시장과의 대화' 형식 운영현황

구분	년 월		열린시장실 (실명 공간)		시민토론방 (비실명 공간)		합 계	
			참여건수	주민참여1건당 평균조회건수	참여건수	주민참여1건당 평균조회건수	참여건수	주민참여1건당 평균조회건수
비 실 명 제	2000년	2월	48	53.18	-	-	-	-
		3월	94	94.91	-	-	-	-
		4월	41	94.00	32	41.89	73	64.06
		5월	120	71.93	36	60.70	156	69.74
		6월	109	89.52	55	44.48	164	79.09
		7월	107	89.38	123	54.96	230	68.76
		8월	156	113.67	69	73.37	225	100.67
		9월	125	148.24	74	110.79	199	128.87
		10월	150	152.92	84	77.79	234	118.54
		11월	183	124.51	100	57.10	283	89.08
		12월	204	169.40	67	66.61	271	136.62
	2001년	1월	151	202.99	60	93.66	211	160.84
		2월	186	153.77	83	90.48	269	131.84
		3월	441	102.16	309	55.07	750	82.72
		4월	230	201.56	68	109.15	298	174.19
		5월	331	259.95	64	117.07	395	230.04
		6월	374	242.15	34	113.79	408	225.59
실 명 제	2001년	7월	133	195.61	236	47.81	369	115.88
		8월	142	259.21	184	48.81	326	161.83
		9월	135	268.34	197	56.80	332	160.56
		10월	98	281.71	149	76.44	247	176.74

## (1) 주민참여건수의 변화

실명제 도입에 따른 주민참여의 양적인 변화를 살펴보기 위해 주민참여건수를 월단위로 정리하여 그래프를 작성한 결과 <그림 2>와 같다. 먼저, 실명공간인 '열린시장실'에서의 주민참여건수의 변화를 살펴보면 실명제 도입 이전인 2001년 4월에는 230건, 5월에는 331건, 6월에는 374건으로 참여건수가 서서히 상승하다가 실명제를 도입한 2001년 7월 이후에는 133건, 142건, 135건으로 급격하게 떨어지는 것을 볼 수 있다.

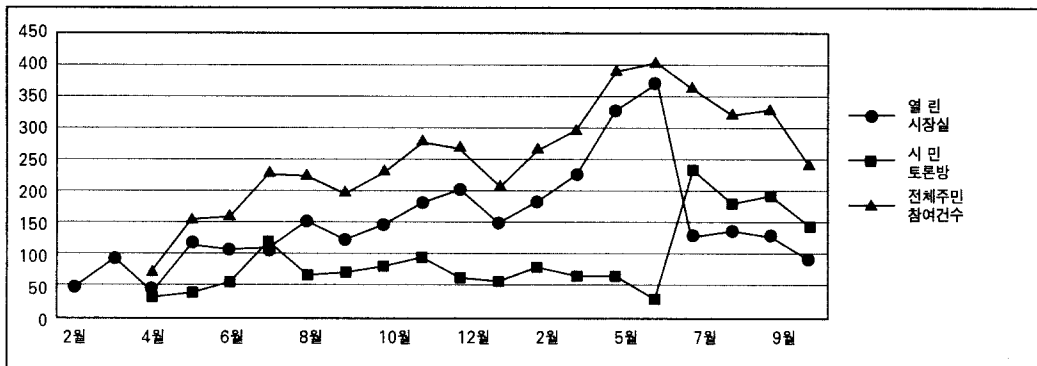
그리고 비실명 참여건수의 변화를 살펴보기 위해 비실명제로 운영하는 '시민토론방' 참여 건수를 조사하였으며,<sup>15)</sup> 그 결과 실명제 도입 이전인 2001년 2월에는 83건, 4월에는 68건, 5월에는 64건, 6월에는 34건으로 참여율이 저조하였으나, 실명제를 도입한 2001년 7월 이후에는 236건, 8월에는 184건, 9월에는 197건으로 오히려 '열린시장실'의 참여보다 더욱 많은 건수의 주민참여가 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 이는 열린시장실에 올려야 할 내용으로는 적합치 않은 글들을 시민토론방으로 이전했을 가능성을 감안하더라도 실명제의 전환으로 비실명제로 계속 운영되

15) 진주시 홈페이지에서는 비실명 참여는 '시민토론방'에서 제기할 것을 권고하고 있고, '열린시장실'의 내용에 맞지 않는 내용은 '시민토론방'으로 이전하고 있다.

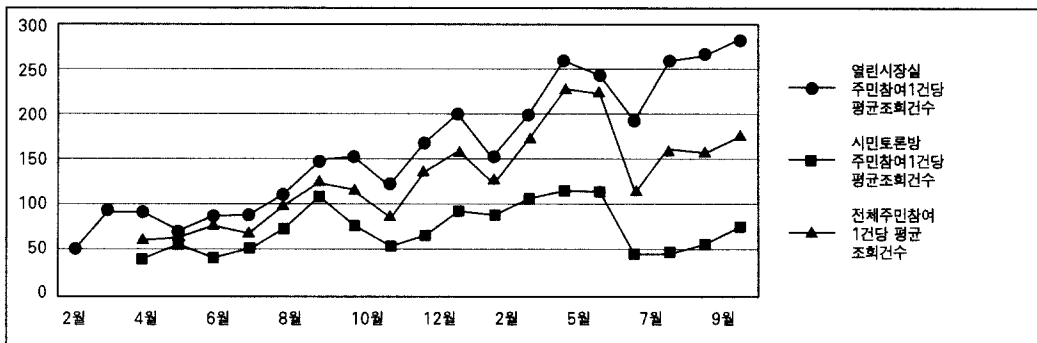
는 주민토론평을 이용하는 건수가 높아질 것이라는 가설적 논의를 상당히 뒷받침하는 증거로 볼 수 있을 것이다.

한편, 이러한 두 가지 결과에 기초하여 '열린시장실' 참여건수와 '시민토론평' 참여건수를 합산한 전체 주민참여건수를 정리하면, <그림 2>에서 볼 수 있듯이 실명제를 도입한 2000년 7월 이전까지는 주민참여건수가 서서히 상승하다가 실명제를 도입한 7월 이후부터 떨어지는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과를 통해 홈페이지 주민참여공간의 실명제 도입은 직접적인 주민참여를 일정정도 제한하고 있다고 말 할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 홈페이지 주민참여건수의 변화



〈그림 3〉 주민참여 1건당 평균 조회건수의 변화



## (2) 조회건수의 변화

자치단체 홈페이지 주민참여공간의 실명제 도입에 따른 간접적 주민참여의 양적인 변화를 살펴보기 위해 실명공간과 비실명공간의 주민참여 1건당 평균 조회건수의 월단위 변화를 그래프로 나타내면 <그림 3>과 같다. 먼저, 실명공간인 '열린시장실'의 주민참여 1건당 평균 조회건수의 변화를 보게 되면, 주민참여 1건당 평균 조회건수가 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 '열린시장실'의 조회건수가 실명제 도입 이후 증가하고는 있지만 일정한 패턴에 따라 증가하고 있기 때문에 이러한 변화가 실명제 도입에 따른 증가라고 단정할 수 없을 것이다. 즉, 실명제를 도입하지 않았다 할 지라도 시계열적 추세로 볼 때 이러한 증가가 있었을 것으로 예견할 수 있기 때문이다.

그리고 비실명공간인 '시민토론폰방'의 주민참여 1건당 평균 조회건수의 변화를 살펴보면, 그래프의 곡선이 일정한 패턴을 형성하고 있지는 않지만 대체적으로 지난 2000년 11월부터 꾸준히 상승하다가 실명제를 도입한 2001년 7월 이후 급격하게 떨어지는 것으로 나타났다. 즉, 실명제의 도입이 비실명공간의 '주민참여 1건당 평균 조회건수'를 떨어뜨린다고 말 할 수 있다. 이러한 결과가 나타난 이유는 <그림 2>에 나타난 바와 같이 '시민토론폰방'의 주민참여건수가 실명제 도입 이후 급격하게 증가함에 따라 주민들이 조회할 문제의 건수가 많아졌기 때문이며, 또 다른 이유로 비실명 참여에 대한 주민들의 신뢰감이 낮기 때문일 것이다.<sup>16)</sup>

한편, 간접적 주민참여의 양적 변화를 전반적으로 살펴보기 위해 실명공간과 비실명공간의 주민참여 건수를 합산한 '전체 주민참여 1건당 평균 조회건수'를 정리하면, <그림 3>에 나타난 바와 같이 실명제 도입 이전까지는 대체적으로 증가하는 추세를 보이다가 실명제를 도입한 2001년 7월 이후 조회건수가 떨어졌음을 볼 수 있다.

이러한 결과에 기초하여 간접적 주민참여의 변화를 정리하면, 지방자치단체 홈페이지 주민참여공간의 실명제 도입은 '주민참여 1건당 평균 조회건수'를 떨어뜨리고 있다고 말 할 수 있다. 즉, 간접적 주민참여에 있어 일정한 제약을 가한다고 볼 수 있다.

이상과 같이 직접적 참여를 의미하는 주민참여건수와 간접적 참여를 의미하는 조회건수 모두 실명제 도입 이후 떨어지는 것으로 분석되었다. 이를 통해 실명제 도입은 주민참여의 양적인 변화에 부정적인 영향을 미치고 있다고 말 할 수 있을 것이다.

## 2) 주민참여의 질적 변화

실명제 도입에 따른 주민참여의 질적인 변화를 살펴보기 위해 실명으로 운영하고 있는 '열린시장실'의 실명제 도입 이전과 이후의 주민참여 문제 가운데 각각 150개의 표본을 일정한 간격에 따라 랜덤하게 추출하였으며, 주민참여 문제를 범위, 기능분야, 표출형식에 따라 비교 분석하였다.

<표 8>은 주민참여 문제의 범위가 실명제 도입 전후 어떻게 변화하였는가를 분석한 결과이다. 그 결과에 나타난 바와 같이 실명제 도입 전후 통계적으로 유의미한 변화는 없었으나 시전체 문제가 이전에 비해 약간 감소하고 개인문제가 다소 늘어난 것을 볼 수 있다.

이는 시전체 문제가 증가할 것으로 예견한 연구의 가설적 논의와는 상반되는 결과로써 홈페이지를 통한 주민참여는 신분노출이라는 일정한 제약조건 속에서도 개인문제가 증가함을 볼 때 개인문제가 앞으로 점점 증가할 것으로 예견할 수 있을 것이다.

16) 비실명 주민참여의 경우 자신의 신분을 밝히지 않음으로 인해 불확실한 사실을 게시판에 쉽게 게재할 수 있을 뿐만 아니라 본 연구자가 2000년 1월부터 9월까지 경상남도 4개 자치단체 홈페이지 비실명공간 주민토론폰문의 유형을 분석한 결과 광고성의 글들이 전체의 21.8%를 차지하는 것으로 나타났다(민병익, 2001: 191).

〈표 8〉 주민참여 문제의 범위

구 분	개인문제	시전체문제	시초월문제	합 계
도입 전	44 (29.3)	102 (68.0)	4 (2.7)	150
도입 후	52 (34.7)	95 (63.3)	3 (2.0)	150
합계	92 (32.0)	197 (65.7)	7 (2.3)	300

$\chi^2 = 1.058, df = 2, p = .589$

<표 9>는 주민참여 문제 기능분야의 변화를 분석한 결과로써, 실명제 도입 이후 통계적으로 유의미한 변화가 있는 것으로 드러났다. 구체적으로 살펴보면, 실명제 전환의 주요한 이유 가운데 하나인 상대방의 인신공격이나 유언비어 살포 등과 관련이 있는 인사문제에 대한 비중이 급격하게 떨어졌고, 홈페이지 운영에 대한 내용이 낮아진 것을 볼 수 있다. 반면, 사회전반에서 공유할 수 있는 문제인 도로·교통문제와 주택·환경문제의 비중이 높아졌고, 민원관련 문제인 일반행정에 대한 질의 내용이 늘어난 것으로 분석되었다. 이는 주민이 자신의 신분을 노출한 상태에서 글을 올릴 때 상대방을 비방하거나 비난하는 내용을 올리기에는 부담을 가질 수 밖에 없고, 사회 전반적으로 공유하는 내용은 자신에게 큰 부담을 주지 않기 때문일 것이다.

〈표 9〉 주민참여 문제의 기능분야

구 분	도로· 교통	주택· 환경	인사 문제	도시 계획	일반 행정	지역경제 · 개발	홈페이지 운영	문화·체 육·교육	기타	합계
도입 전	45 (30.0)	11 (7.3)	21 (14.0)	8 (5.3)	13 (8.7)	7 (4.7)	17 (11.3)	23 (15.3)	5 (3.3)	150
도입 후	58 (38.7)	20 (13.3)	5 (3.3)	5 (3.3)	20 (13.3)	3 (2.0)	6 (4.0)	22 (14.7)	11 (7.3)	150
합 계	103 (34.3)	31 (10.3)	26 (8.7)	13 (4.3)	33 (11.0)	10 (3.3)	23 (7.7)	45 (15.0)	16 (5.3)	300

$\chi^2 = 25.410, df = 8, p = .001$

<표 10>은 주민이 문제를 표출하는 형식을 실명제 도입 전후 비교한 것으로써, 통계적으로 유의미한 변화가 있는 것으로 나타났다. 그 변화를 살펴보면, 실명제 도입 전·후 모두 문제지적형의 표출형식이 다른 형식에 비해 월등히 높은 비중을 차지하고 있지만, 실명제 도입 후 문제지적형과 입장표명 요구형의 표출형식이 다소 낮아지고, 대안제시형이 이전에 비해 급격히 증가하였음을 볼 수 있다. 이러한 결과를 통해 홈페이지 주민참여가 이전의 일방적이고 무책임한 참여에서 쌍방향적이고 책임있는 참여로 변화하고 있음을 짐작할 수 있다.

이상과 같이 홈페이지의 실명제 도입은 주민참여의 질적인 변화에 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 문제의 범위에서는 큰 차이를 보이지 않았지만 문제의 기능분야에서는 사회전반에서 공유할 수 있는 문제가 늘어난 반면, 상대방을 비방하는 내용은 줄어든 것으로 분석되었다. 또한 주민들은 아직은 부족하지만 일정한 대안을 가지고 참여하는 책임 있는 참여의 방향으로 전환하고 있음을 볼 수 있다.



〈표 10〉 주민참여 문제의 표출형식

구 분	설명정보 요 구 형	입장표명 요 구 형	문 제 지적형	대 안 제시형	지 지 칭찬형	전 시 홍보형	합 계
도입 전	20 (13.3)	16 (10.7)	99 (66.0)	6 (4.0)	5 (3.3)	4 (2.7)	150
도입 후	24 (16.0)	7 (4.7)	80 (53.3)	34 (22.7)	4 (2.7)	1 (0.7)	150
합계	44 (17.4)	23 (7.7)	179 (59.7)	40 (13.3)	9 (3.0)	5 (1.7)	300

$\chi^2 = 27.413, df = 5, p = .000$

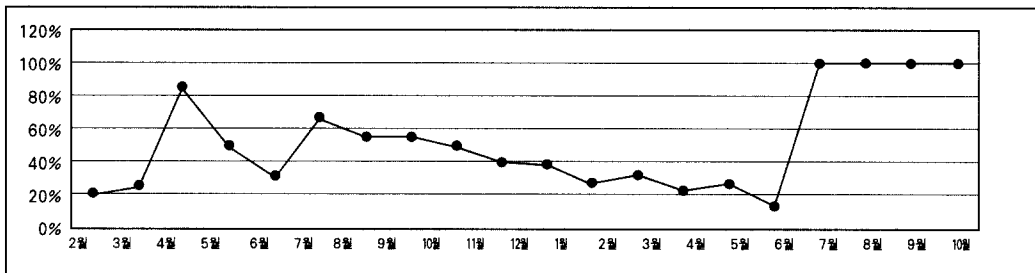
## 2. 자치단체 대응의 변화

### 1) 자치단체 대응의 양적 변화

본 연구에서는 자치단체 대응의 양적인 변화를 살펴보기 위해 주민참여에 대한 답변율, 각 주민참여에 대한 평균 답변소요 기일, 답변 소요 기일의 편차를 조사하여 <표 11>에 제시하고 있다.

먼저, 자치단체 답변율을 살펴보면, 실명제 도입 이전은 월평균 35.24%인데 비해 실명제 도입 이후는 99.41%로 거의 모든 질문에 대해 답하고 있는 것을 볼 수 있다. 한편, 답변율의 추이를 월 단위로 살펴보면 <그림 4>와 같고, 실명제 도입 이전의 답변율이 서서히 떨어지는 것을 볼 수 있다. 이를 통해 지방자치단체는 답변율 제고를 위한 정책적 대안의 필요성이 있었음을 짐작할 수 있다. 그리고 그 대안으로써 진주시의 경우는 답변의 의무를 강화하는 내용을 '진주시인터넷시스템설치및운영에관한조례' 제12조 2항<sup>17)</sup>에 포함시키고 있다. 즉 답변율 100% 가까이 높아진 원인은 이러한 노력에서 비롯되었다 할 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 자치단체 답변율 변화



다음으로 자치단체의 답변에 소요되는 기일을 조사하여 실명제 도입 전후를 비교하였으며, 그 결과는 <표 12>와 같다. <표 12>에 나타난 바와 같이 실명제 도입 전은 주민이 질의하여 답변

17) 제12조 2항 시장의 대화방은 공개 또는 비공개로 운영할 수 있으며, 시정에 대한 건의, 제도개선, 불편사항의 의견에 대하여 답변을 하여야 한다. 그러나 답변이 불가능하거나 비실명의 의견에 대하여는 그러하지 않을 수 있다.

을 받는데 평균 5.96일이 걸렸지만, 실명제 도입 후에는 2.82일로 줄어든 것으로 분석되었으며, 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있었다. 또한 자치단체의 답변 소요 기일이 주민의 질의문제에 따라 어느 정도 차이를 보이고 있는가를 살펴보기 위해 월단위 표준편차를 구한 결과 실명제 도입 전에는 3.44였으나 도입 이후에는 2.77로 그 편차가 줄어든 것을 볼 수 있다. 또한 실명제 도입 이전에 가장 오랜 답변이 소요된 기일은 82일이었으나, 실명제 도입 이후의 최대 소요 기일은 22일로 나타났다.

〈표 11〉 자치단체 대응의 양적 변화

구 분	년 월		자치단체의 답변율			자치단체의 답변 소요 기일			
			주민참여건수	답변건수	답변율	최소값	최대값	평균	표준편차
비 실 명 제	2000년	2월	48	10	20.83	0	7	2.33	2.59
		3월	94	24	25.53	1	32	8.00	8.03
		4월	41	35	85.37	0	28	8.29	9.03
		5월	120	60	50.00	0	22	5.00	5.56
		6월	109	34	31.19	0	25	4.47	5.02
		7월	107	72	67.29	0	22	4.27	5.25
		8월	156	87	55.77	0	19	3.82	3.75
		9월	125	70	56.00	0	22	4.71	5.17
		10월	150	76	50.67	0	14	4.10	3.64
		11월	183	75	40.98	0	12	4.05	3.23
		12월	204	80	39.22	0	18	3.82	3.25
		2001년	1월	151	41	27.15	0	32	7.22
	2월		186	60	32.26	0	19	4.30	4.29
	3월		441	31	7.03	1	82	9.75	16.81
	4월		230	56	24.35	0	39	5.51	7.38
	5월		331	93	28.10	0	23	3.81	4.20
	6월		374	57	15.24	0	19	2.65	3.45
		평균	164.94	58.13	35.24	-	-	4.66	3.44
실 명 제	2001년	7월	133	132	99.25	0	20	3.80	2.97
		8월	142	140	98.29	0	22	3.08	2.74
		9월	135	135	100.00	0	12	3.60	3.06
		10월	98	98	100.00	0	10	3.27	2.31
		평균	127	126.25	99.41	-	-	3.46	2.77

※ 2001년 3월은 진주시청 홈페이지에 사이버 시위가 있었던 시기로서 답변을 계산에서 제외하였음

〈표 12〉 자치단체 답변 소요기일 T-test

구 분	표본수	평균	표준편차	t값	유의수준
실명제 도입전	930	4.6559	5.9618	15.619	.000
실명제 도입후	505	3.4574	2.8247		
합 계	1,435	4.1686	4.9665		

이와 같이 실명제 도입은 자치단체 대응의 양적인 변화에 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로 답변율이 급격히 상승하였고, 답변에 소요되는 기일이 줄어들었으며, 주민참여문제에 따른 답변소요기일의 편차도 줄어든 것을 볼 수 있다. 따라서 실명제 도입은 자치단체 대응의 양적인 변화에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 말할 수 있다.

## 2) 자치단체 대응의 질적 변화

자치단체 대응의 질적인 변화를 살펴보기 위해 주민의 질의 내용에 대해 자치단체에서 어떤 방식으로 답변을 하였는가를 실명제 전후 비교를 통해 분석하였으며 그 결과는 <표 13>과 같다. <표 13>에 나타난 바와 같이 실명제 도입 전후 모두에서 설명대안 제시형이 50%정도로 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 가운데 통계적으로 유의미한 변화가 있다고 말할 수 없다. 그러나 대체적으로 수용·인정형이 다소 증가하고 거부·부정형이 약간 줄어든 것을 볼 수 있다. 이러한 분석 결과를 토대로 자치단체 대응의 질적변화를 정리하면 실명제 도입이 자치단체의 답변의 질적 변화에 일정한 영향력을 미쳤다고 보기에는 어려움이 있으나 미미한 수준의 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다.

# V. 결 론: 요약 및 정책적 함의

## 1. 요약

지방자치단체의 홈페이지를 통한 온라인 주민참여의 공간은 기존의 전통적 주민참여제도의 (오프라인상의 참여제도) 제약을 극복하여 지역주민과 지방자치단체간의 의사소통 기회를 넓히는 주요한 기제가 되고 있다. 그러나 온라인 주민참여가 익명의 비실명으로 운영되는 과정에서 절제되지 않은 의견의 표출이 여러 가지 형태로 나타남으로써 그 폐해가 심각한 수준에 이르러 사회적 문제로 부각되고 있는 실정이다.

본 연구에서는 온라인 주민참여의 주요 공간인 ‘열린 시장실’ 과 ‘시민토론폰방’에 표출된 참여의 건수와 내용을 분석하여 실명제 도입 이전과 이후에 어떠한 변화가 있었는지를 분석하는데 초점을 두었다. 이를 위해 우선 전국 248개 지방자치단체의 홈페이지를 모두 검색하여 실명제 도입의 비율과 도입시점에 대한 실태를 조사하였다. 실명제 도입현황을 보면, 2001년 11월 현재, 74.2%의 자치단체가 실명제를 도입하고 있는 것으로 밝혀졌으며 실명제 도입시기는 대부분의 자치단체가 2000년 1월 이후인 것으로 조사되었다. 이와 같이 많은 자치단체들이 시민단체와 일부 지역주민들과의 마찰에도 불구하고 실명제를 도입한 것은 그만큼 비실명으로 인한 문제점을 심각하게 경험하고 있었음을 말해 주고 있다.

온라인 주민참여의 공간에 실명제를 도입함으로써 어떠한 변화가 있었는가? 비실명제에서 실명제로 전환하는 과정에서 지역의 시민단체와 많은 마찰을 겪으면서 실명제를 도입한 진주시의 사례를 토대로 분석하였다. 먼저 온라인 주민참여를 이용하는 지역주민층의 변화는 다음과 같다. 첫째, 온라인 주민참여의 양적인 변화가 있었다는 점이다. 실명으로 전환한 열린시장실을 이

용한 전수는 실명제를 도입한 2001년 7월을 기준으로 전후를 비교하면 현격하게 실명제 도입 이후 참여가 늘어났음을 확인하였다. 반면에 간접적인 온라인상의 참여라고 볼 수 있는 조회전수는 실명제 이후에 늘어났으나 실명제 도입의 영향이라고 단정지을 수는 없는 수준이었다. 둘째, 참여의 질적인 변화도 상당히 있었던 것으로 확인되었다. 먼저, 문제의 기능분야에서는 사회 전반적으로 공유할 수 있는 도로·교통문제, 주택·환경문제가 늘어난 반면에 개인적인 문제와 결부될 가능성이 높은 인사문제는 줄어든 것으로 나타났다. 그리고 주민이 주장이나 견해를 표출하는 방식은 비방이나 비합리적으로 감정을 개입하여 제기한 사안에 대한 지방자치단체의 입장을 밝히도록 일방적으로 요구하거나 단순한 문제제기 보다는 사안에 대한 설명과 정보의 요구, 나아가서는 대안제시형의 표출방식이 실명제 도입 이후에 현저히 늘어난 것으로 확인되었다. 그러나 문제의 범위에 있어서는 실명제 도입이후 큰 변화가 없는 것으로 분석되었다.

주민층의 변화를 요약하면 실명제 도입 이후에 보다 책임 있는 참여로 바뀌었음을 말해준다. 참여하는 주민층의 변화에 대응한 지방자치단체도 변화가 있었음을 확인할 수 있었다. 첫째, 대응상의 양적인 변화를 살펴보면, 실명제 도입이후에 지방자치단체의 답변율이 현저히 늘어났다. 또한 답변의 소요기간도 짧아졌으며, 사안별 답변소요기간도 그 편차가 현저히 줄어든 것으로 확인되었다. 둘째, 지방자치단체 대응변화를 질적인 측면에서 살펴보면, 유감스럽게도 아주 미미한 변화만을 확인할 수 있었다. 즉, 실명제 도입이후의 답변의 유형으로 질적인 측면의 변화를 살펴본 결과, 수용·인정형이 다소 증가하고 거부·부정형이 약간 줄어든 것으로 확인되었으나 그 변화의 폭은 미미하였다. 이와 같은 지방자치단체층의 변화를 요약하면 실명제 도입이후에 양적인 측면에서의 대응성은 상당히 높아졌으나 질적인 측면에서의 대응성은 기대에 미치지 못한 것으로 확인되었다.

## 2. 정책적 함의

이상의 본 연구는 전자정부 구축을 통한 전자민주주의의 가능성의 논쟁이 활발하게 전개되고 있는 시점에서 나름대로 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 전자민주주의 실현의 기본적인 바탕인 주민의 신분공개를 통해 책임 있는 참여를 유도하는데는 어느 정도 성공하였지만, 이에 대한 자치단체의 대응에 있어서는 양적인 변화만 있을 뿐 질적인 변화는 미미하다는 점이다. 그러므로 쌍방향적 의사소통을 중요한 특징으로 하는 전자민주주의의 실현을 위해서는 자치단체의 실질적인 대응변화가 선결되어야 할 것으로 본다.

행정기관 홈페이지를 통한 주민참여는 정책의 질 평가에 활용될 수 있고, 아이디어 확산을 위한 도구로서 이용될 수 있다. 그러나 본 연구의 진주시 사례분석에서 홈페이지 주민참여 공간의 실명제 도입이후 주민참여전수가 감소하였음은 지역주민과 지방자치단체간의 주요한 의사소통 통로로서의 홈페이지 기능을 일정부분 제약하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러므로 홈페이지 실명화의 범위에 대한 보다 체계적인 고찰이 이루어져야 할 것으로 본다.

또한 지방자치단체 홈페이지 주민참여 공간에 참여자의 전화번호, E-mail 주소 등 개인신상을 공개하고 있는 184개 자치단체 가운데 참여자에게 구체적인 문의내용과 답변결과를 안내하고 있는 자치단체가 26(14.1%)개 자치단체에 불과하다는 사실은 이와 같은 개인신상의 기밀 의무화의 필요성을 무색케 한다. 그러므로 홈페이지 관리자 및 관련 내용을 담당하는 공무원은 주민참

여에 대해 적극적으로 대응하기 위한 다각적인 노력이 있어야 할 것이다. 그리고 주민들은 홈페이지 주민참여 공간을 통해 사회 전반적으로 공유할 수 있는 다양한 문제를 제기할 필요가 있고, 책임 있는 주민참여를 통해 주민참여 문제의 신뢰를 높이기 위한 노력을 다해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 사례분석 대상인 진주시의 홈페이지의 실명제 전환 시점이 2001년 7월 1일 임으로 인해 실명제 전환 이후 자료의 시간적 범위가 짧은 점과 질적측면의 변화를 분석하기 위한 주민참여 문제 및 답변유형의 분류에 있어 연구자의 작위적인 요소가 일정 부분 존재함을 연구의 한계로 남긴다. 그러므로 이에 대한 지속적인 연구가 있어야 할 것이다.

### 참고문헌

- 김영삼. (1998). 자치단체의 홈페이지 활용실태와 개선. 「지역정보화」, 4호.
- 남궁근 · 김대호. (2000). 행정에서의 다중매체 활용과 전자정부. 「사회과학연구」, 18(1).
- 민병익. (2001). 기초자치단체 홈페이지 기능분석. 「지방정부연구」, 4(2).
- \_\_\_\_\_. (2001). 「기초자치단체 Web-Site 기능의 비교분석」. 석사학위논문, 경상대학교.
- 박형준. (1996). 「정보화의 문명사적 의미와 국가전략의 방향」. 박영률.
- 안중호. (1994). 「경영과 정보통신기술」. 서울: 학현사.
- 앨빈 토플러. (1989). 「제3의 물결」. 이규행감역, 한국경제신문사.
- 윤성이. (1999). 정보기술의 발달이 정부 정책결정과 민주주의 발달에 미치는 영향 「정보화 동향분석」, 131.
- \_\_\_\_\_. (2000). 전자민주주의의 가능성과 한계. 「디지털 혁명과 자본주의의 전망」.
- 윤주명. (2001). 시민참여와 행정의 대응성. 「한국지방자치학회보」, 13(2).
- 정충식. (1998). 「전자정부론」. 녹두.
- 한국인터넷정보센터. (2000). [http://stat.nic.or.kr/public\\_html/korea\\_y.html](http://stat.nic.or.kr/public_html/korea_y.html).
- 한국전산원. (2000). 「2000 국가정보화백서」.
- 한백연구재단 편역. (1994). 「텔레데모크라시: 21세기 정보화시대의 정치혁명」. 거름.
- Arterton, Christopher. (1987). *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Bacard, Andre. (1993). Electronic Democracy: Can we reatake our government?. *Humanist*. 53(4).
- Becker, Ted. (1993). Teledemocracy-Gathering Momentum in State and Local Government. *Spectrum*, Spring.
- Bellamy, C., Taylor, J. A. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- Budge, Ian. (1996). *The New Challenge of Dirct Democracy*. Cambridge, MA: Policy Press.
- Elshitain, J. B. (1982). Democracy and the QUBE Tube. *The Nation*, August.
- Hughes, Paul. (1996). Electronic Democracy-An Opportunity for the Community to Improve its Power of Governance.
- King S. A. (1995). Effects of Mood states on social judgements in cyberspace. <http://www.grohol.com>
- Reid, E. M. (1994). Cultural formations in test-based virtual realities. <http://people.we.mediaone.net/elizrs/work.html>
- Richard, E. (1999). Tool of Governance. in Barry N. Hague and Brian D. Loader ed.
- Richardson, Ann. (1983). *Participation*. London: Routlege & Kegan Paul.

Saltzstein, G. H. (1985). Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness. *Administration & Society*. 17(3).

Stone, Deborah. (1997). *Policy Paradox*. N.Y: W · W · Norton & Company.

Toffler, Alvin and Heidi Toffler. (1995). *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Atlanta: Turner Publishing, Inc.

White, C. S. (1997). Citizen Participation and the Internet: Prospects for Civic Deliberation in the Information Age. *The Social Studies*(Jan./Feb.).

### 〈부록 1〉 지방자치단체 홈페이지 주민참여공간(시장과의 대화형식) 운영현황

조사기간 : 2001년 11월 8일 - 11월 15일(1주일간)

구 분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부	구 분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부
서울시청	e메일	○	1	-	-	-	서대문	실명제	○	1	×	×	×
종로구	실명제	△	-	00.10	×	×	마포구	실명제	○	3	01.9.1	×	×
중 구	시장과의 대화형식 미개설					양천구	실명제	○	3	×	×	×	
용산구	실명제	○	3	98.5	×	×	강서구	실명제	○	2	00.12.15	○	
성동구	e-메일	○	3	-	-	-	구로구	실명제	○	3	99.10.18	×	×
광진구	e-메일	○	1	-	-	-	금천구	실명제	△	-	×	×	×
동대문	실명제	○	2	×	×	×	영등포	실명제	○	3	00.4.20	×	×
종랑구	실명제	○	3	01.3.2	○	×	동작구	실명제	○	2	×	×	×
성북구	실명제	○	1	00.7.5	×	○	관악구	실명제	○	2	×	×	×
강북구	실명제	○	3	×	×	×	서초구	실명제	△	-	99.4	×	×
도봉구	실명제	○	3	×	×	×	강남구	실명제	○	2	00.2.7	×	×
노원구	실명제	○	2	×	×	×	송파구	e-메일	×	-	-	-	
은평구	실명제	○	3	×	×	×	강동구	실명제	○	2	01.4.1	×	×
부산시청	실명제	○	3	00.8.27	○	×	해운대	실명제	○	3	01.5.3	×	×
중 구	실명제	○	3	01.8	×	×	사하구	실명제	○	3	00.10.9	○	×
서 구	실명제	○	3	01.1.16	×	×	금정구	실명제	○	3	00.6.19	×	×
동 구	실명제	○	3	01.1.1	×	×	강서구	실명제	○	3	00.11.15	×	×
영도구	실명제	○	3	00.11	×	○	연제구	실명제	○	3	00.7.25	×	×
부산진	실명제	○	2	01.1.1	×	○	수영구	실명제	○	3	01.1.20	×	×
동래구	실명제	○	3	00.6	○	×	사상구	실명제	○	3	01.5.18	×	×
남 구	시장과의 대화형식 미개설					기장군	실명제	○	3	×	×	×	
북 구	실명제	○	3	01.8.1	×	×							
대구시청	e-메일	×	-	-	-	-	북 구	실명제	×	-	00.10.2	×	○
중 구	e-메일	×	-	-	-	-	수성구	실명제	×	-	×	×	×
동 구	e-메일	×	-	-	-	-	달서구	실명제	○	3	01.5.9	×	×
서 구	e-메일	×	-	-	-	-	달성군	×	○	3	-	-	-
남 구	e-메일	×	-	-	-	-							
광주시청	실명제	○	3	×	×	×	남 구	실명제	○	3	00.12.29	○	×
동 구	×	○	3	-	-	-	북 구	×	○	3	-	-	-
서 구	×	○	3	-	-	-	광산구	실명제	×	-	×	×	×

구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화화 인여부	구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화화 인여부
인천시청	e-메일	×	-	-	-	-	부평구	실명제	×	-	×	×	×
중 구	실명제	×	-	00.9.15	×	×	계양구	×	○	2	-	-	-
동 구	실명제	×	-	01.10	×	×	서 구	실명제	×	-	99.12	×	×
남 구	실명제	○	2	00.10	×	×	강화군	실명제	○	301.4.16	×	×	
연수구	×	×	-	-	-	-	옹진군	실명제	○	3	01.9.29	×	×
남동구	실명제	○	3	×	×	×							
대전시청	×	○	3	-	-	-	서 구	실명제	○	3	00.10.8	×	○
동 구	시장과의 대화형식 미개설					유성구	실명제	○	3	01.7.16	×	○	
중 구	실명제	○	3	99.12.1	×	○	대덕구	실명제	○	3	01.7.1	×	○
울산시청	실명제	○	3	00.10.10	○	×	동 구	실명제	△	-	01.6.11	×	×
중 구	실명제	○	3	00.3.15	×	×	북 구	×	○	3	-	-	-
남 구	실명제	○	3	00.12.12	×	×	울주군	실명제	○	3	01.7.3	×	×
경기도청	실명제	×	-	98.1	×	×	군포시	실명제	○	3	99.11.24	×	×
수원시	실명제	○	3	01.7.1	×	×	의왕시	실명제	△	-	99.3.11	×	×
성남시	실명제	○	3	×	×	×	하남시	시장과의 대화형식 미개설					
의정부	실명제	○	3	99.9.1	×	×	용인시	실명제	○	3	01.3.1	×	×
안양시	실명제	×	-	×	×	×	파주시	실명제	×	-	01.4.20	×	×
부천시	×	○	3	-	-	-	이천시	실명제	×	-	×	×	×
광명시	실명제	○	2	00.11.20	×	×	안성시	실명제	○	4	00.1	×	×
평택시	실명제	○	3	01.3.3	×	×	김포시	실명제	○	3	01.3.12	×	×
동두천	실명제	○	3	00.11.1	×	×	양주군	실명제	○	3	00.10.1	×	×
안산시	×	○	3	-	-	-	여주군	실명제	×	-	01.1.2	×	×
고양시	실명제	△	-	01.11.1	×	×	화성군	실명제	×	-	99.1.1	×	×
과천시	실명제	○	3	×	×	×	광주군	실명제	×	-	01.2.12	×	×
구리시	실명제	×	-	98.10	×	×	연천군	e-mail	×	-	-	-	-
남양주	실명제	○	3	00.10.1	×	×	포천군	실명제	×	-	×	×	×
오산시	실명제	○	3	×	×	×	가평군	실명제	○	2	00.11	×	×
시흥시	실명제	○	2	×	×	×	양평군	실명제	△	-	01.3.10	×	×
제주도청	실명제 (회원제)	○	3	00.7.3	×	×	북제주	실명제	○	2	00.8.1	×	
제주시	×	○	3	-	-	-	남제주	실명제	○	2	00.8.1	○	×
서귀포	실명제	×	-	00.8	○	×							
강원도청	실명제	△	-	00.11.1	×	×	영월군	시장과의 대화형식 미개설					
춘천시	×	○	3	-	-	-	평창군	×	○	3	-	-	-
원주시	실명제	○	3	×	×	×	정선군	실명제	×	-	01.4.18	×	×
강릉시	시장과의 대화형식 미개설					철원군	×	○	3	-	-	-	
동해시	실명제	×	-	×	×	×	화천군	×	○	3	-	-	-
태백시	실명제	×	-	01.9	×	×	양구군	×	○	3	-	-	-
속초시	실명제	×	-	01.7.14	×	×	인제군	×	○	3	-	-	-
삼척시	e-mail	×	-	-	-	-	고성군	시장과의 대화형식 미개설					
홍천군	×	○	3	-	-	-	양양군	×	○	3	-	-	-
횡성군	실명제	○	3	00.10.1	×	×							
충북도청	실명제	○	3	00.8	×	○	옥천군	실명제	○	3	01.5	×	×
청주시	×	○	3	-	-	-	영동군	실명제	×	-	*00.12	×	×
충주시	실명제	○	3	01.4	×	×	진천군	실명제	○	3	98.10	×	×

구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부	구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부
제천시	실명제	○	2	99.12	×	×	괴산군	실명제	○	3	01.8.20	×	×
청원군	×	○	3	-	-	-	음성군	실명제	○	2	99.3.17	×	×
보은군	실명제	○	3	01.6.1	×	×	단양군	실명제	○	3	01.1.1	×	×
충남도청	실명제	○	3	01.3.25	×	×	연기군	실명제	○	3	98.1.1	×	×
천안시	실명제	×	-	00.11	×	×	부여군	실명제	○	3	01.9	×	×
공주시	실명제	○	3	×	×	×	서천군	시장과의 대화형식 미개설					
보령시	실명제	○	3	01.9.12	×	×	청양군	실명제	×	-	×	×	×
아산시	시장과의 대화형식 미개설						홍성군	×	○	3	-	-	-
서산시	실명제	×	-	01.3	×	×	예산군	실명제	○	3	×	×	×
논산시	×	○	3	-	-	-	태안군	실명제	○	3	01.8.13	×	×
금산군	×	×	-	-	-	-	당진군	실명제	○	3	×	×	×
전북도청	실명제	○	3	00.8.1	×	×	진안군	실명제	○	4	01.10.1	×	×
전주시	시장과의 대화형식 미개설						무주군	실명제	×	-	00.9.19	×	×
군산시	실명제	○	3	01.3.31	×	×	장수군	실명제	○	3	99.9	×	○
익산시	실명제	○	3	00.8	×	×	임실군	실명제	×	-	×	×	×
정읍시	×	○	3	-	-	-	순창군	실명제	○	3	00.12.1	×	×
김제시	실명제	×	-	00.9.1	×	×	고창군	실명제	△	-	99.9	×	○
남원시	실명제	○	2	00.10.3	×	×	부안군	실명제	○	3	00.5	×	×
완주군	실명제	○	3	00.8.1	×	×							
전라남도	실명제	×	-	97.11.1	×	×	장흥군	실명제	×	-	00.7.19	×	×
목포시	실명제	○	3	00.9	×	×	강진군	×	×	-	-	-	-
여수시	실명제	○	3	01.7.1	×	×	해남군	실명제	×	-	×	×	×
순천시	실명제	×	-	00.7.1	×	×	영암군	×	×	-	-	-	-
나주시	실명제	×	-	×	×	×	무안군	실명제	×	-	00.9.19	×	×
광양시	실명제	×	-	01.1.1	×	×	함평군	×	×	-	-	-	-
담양군	실명제	○	2	00.8.4	×	×	영광군	실명제	×	-	×	×	×
곡성군	실명제	×	-	99.7.1	×	×	장성군	실명제	×	-	×	×	×
구례군	실명제	×	-	99.9.1	○	×	완도군	실명제	×	-	×	×	×
고흥군	실명제	○	2	00.12.30	○	×	진도군	실명제	○	3	00.7.6	×	×
보성군	실명제	×	-	*00.7.25	×	×	신안군	실명제	○	3	00.12	×	×
화순군	실명제	×	-	×	×	×							
경북도청	실명제	×	-	×	×	×	의성군	실명제	×	-	00.4.20	×	×
포항시	×	○	3	-	-	-	청송군	실명제	×	-	×	×	×
경주시	실명제	○	3	01.7.1	×	×	영양군	실명제	×	-	×	×	×
김천시	실명제	×	-	99.9	×	×	영덕군	×	○	3	-	-	-
안동시	실명제	×	-	×	×	×	청도군	×	○	3	-	-	-
구미시	실명제	×	-	×	×	×	고령군	실명제	×	-	99.5.1	○	×
영주시	실명제	×	-	×	×	×	성주군	실명제	×	-	01.2	×	×
영천시	실명제	×	-	×	×	×	칠곡군	×	×	-	-	-	-
상주시	실명제	×	-	99.12	×	×	예천군	실명제	○	3	01.1	×	×
문경시							봉화군	×	○	3	-	-	-
경산시	실명제	×	-	01.11.1	×	×	울진군	×	○	3	-	-	-
군위군	실명제	×	-	×	×	울릉군	실명제	×	-	×	×	×	
경남도청	e-메일	×	-	-	-	-	함안군	실명제	○	3	00.12.1	×	×



구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부	구분	실명제 실시여부	참여내용 공개여부	참여내용 공개정도	실명제 전환일자	메일답 변여부	전화확 인여부
창원시	×	○	3	-	-	-	창녕군	실명제	○	3	01.8.7	○	×
마산시	실명제	○	3	×	×	×	고성군	실명제	○	3	00.1.1	×	×
진주시	실명제	○	3	01.7.1	×	×	남해군	×	○	3	-	-	-
진해시	실명제	○	3	00.4.29	×	×	하동군	실명제	○	3	01.5.1	×	×
통영시	×	○	3	-	-	-	산청군	실명제	○	3	01.8.1	×	×
사천시	실명제	○	3	00.10.1	×	×	함양군	실명제	○	3	01.10	×	×
김해시	실명제	○	3	97.3.1	×	○	거창군	×	○	3	-	-	-
밀양시	실명제	○	3	01.9.5	×	×	합천군	실명제	○	3	00.4	×	○
거제시	실명제	○	3	01.11.1	×	×	의령군	×	○	3	-	-	-
양산시	×	○	3	-	-	-							

· 실명제 실시여부 : × - 비실명제

· 참여내용공개여부 : ○-질의 내용 공개, △-주민이 선택, ×-비공개

· 참여내용공개정도 : 1-질의내용만 공개, 2-질의내용, 이름 공개, 3-질의내용, 이름, 메일주소 공개, 4-질의내용, 이름, 메일주소, 주민등록번호 공개(개인신상 완전공개) 실명제 전환일자 : 전환일자가 기재된 자치단체-연구자의 질문에 답변하였음, ×-답변하지 않음

· 메일답변여부 및 전화확인여부 : ○-하였음, ×-하지 않았음

**李時遠**: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구, 1993), 현재 경상대학교 정치행정학부 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책과정론, 정책평가론, 정부신뢰론 등이다. 최근 발표된 주요 논문으로는 “제6공화국 정부의 정책공약 이행도 분석(1998)”, “지방행정공무원의 조직신뢰감에 관한 연구(1998)”, “시군통합에 따른 행정구역개편의 효율성 분석-DEA분석기법을 적용한 통합전후의 비교를 중심으로(2001)” 등이 있다(swlee@nongae.gsnu.ac.kr). **閔丙翼**: 경상대학교 행정학과 박사과정에 재학중이며 논문으로는 “기초자치단체 홈페이지 기능분석(2001)”, “시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석(2001)”이 있다(mbi0919@yahoo.com).

## The Effects of Adopting the Real Name System for Citizen Participation in Websites of Local Governments

.....See-Won Lee & Byoung-Ik Min

During the past few years, the channels of citizen participation in local government have been rapidly changed through the introduction of local government websites. An explosion of citizen participation via cyberspace in local government has occurred in conjunction with overall growth in internet usage. But in the early stage when citizen participation was guaranteed in local government websites, many problems occurred due to the anonymity of users. Recognizing the problems which resulted from adopting an anonymous system, local government begin to adopt a real name system. This study attempts to find out how many local governments adopted real name systems at their websites and what kinds of changes in citizen participation have resulted. Our research results show that 77.6% of local governments have introduced the real name system, and the effects of changing from an anonymous system to a real name system can be observed in terms of the quantity and quality of citizen participation.

## An Empirical Study on NGO Organizational Characteristics and Financial Support

..... Jin-Kyoung Jung

This study analyzes the relationship between NGO organizational characteristics and the acquisition of financial support, focusing on the influence of organizational size, age, and legitimacy. The study is based on an analysis of data for 532 NGOs which applied for funding under the 「Governmental Support Program for NGOs」operated by the Ministry of Government Administration and Home Affairs, from 1991 to 2001. Statistical analyses are performed involving chi-square, t-test, F-test and OLS regression. The results of the analysis are as follow. First, regarding general characteristics of NGOs: (1) Most NGOs have the purpose of carrying out comprehensive programs or volunteer activities. (2) There are twice as many corporations as non-corporations. (3) The average age of organizations is 12.5 years. (4) The median number of members in organizations is 15 thousand people, with five staff members, and an annual budge of 200 million won. Second, there are differences among numbers of staff, corporations (or not), annual budgets and the age of organizations when comparing organization selected for funding and those that were not selected. Third, the number of staff members and the annual budget significantly influence the size of financial support. These results indicate that size and age of organization are critical in determining whether support is given.