제도적 환경에 따른 지방정부 홈페이지 구현 전략 분석

An Analysis of Local Government Homepage Strategy - Focus on Organizational Institutionalism -

남 수 정 (연세대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)
엄 영 호 (연세대학교 행정학과 박사수료 - 교신저자)

Abstract

Su Jung Nam / Young Ho Eom

This study is analyzed the local government homepage strategy based on organizational institutionalism and city identity. As a result of the empirical analysis of the implementation of the urban identity of the local government in terms of identity and individuality, Local governments are not free from the influence of central governments in institutional environment. The publication of the national symbol, which is the manipulation of the concept of identity, has been publishing the national symbol more positively by local governments as low financial independence, small population size and government budget. The government's influence is relatively large in that it relies heavily on the central government in terms of finance and business allocation and lacks its own capabilities. Individuality is also conclusion that local governments try various strategies to pursue individuality, but the content and differentiation strategies of the homepage are lacking, and the isomorphism behavior of other local governments.

Keywords: Local Government Homepage, Urban Identity, organizational institutionalism, institutional environment, empowered actorhood

I. 서 론

본 연구는 지방정부의 홈페이지 구현 전략을 제도적 환경 변화와 정체성의 측면에서 실증적으로 분석하고자 한다. 1990년대 중반까지만 해도 지방정부는 중앙정부의 대리인 역할을 수행하며, 강제적 환경 하에서 주어진 대로 행동하였다. 즉, 자신의 능력이나 필요 그리고 지역주민의 수요는 크게 고려되지 않았다. 그러나 1990년대 중반 이후 지방자치의 실시, 2000년대 이후 지방분권화의 성숙과 시민사회의 성장, 주민들의 참여 의지가 높아짐에 따라 지방정부의 역할

과 기대가 달라졌다. 이제 지방정부는 자신의 능력과 필요성을 보다 적극적으로 드러내고자 하며, 대리인이 아닌 행위자로서의 역할과 행동을 보여주기 위해 노력하고 있다. 세계화로 인하여 글로벌 차원의 경쟁 환경에 놓이게 되었으며, 정보화로 인하여 시·공간의 구분 없는 다양한 규범과 사회적 요구에 대응해야 하는 것이 오늘날의 지방정부인 것이다.

지방정부는 조직의 정체성을 드러내고 정당성을 획득하기 위하여, 제도 도입이나 정책 집행 외에도 지방정부를 상징화하고 브랜드화 하는 전략들을 사용하여 왔다. 캐릭터, 로고, 심벌, 브랜드 등을 제작하여 지역 정체성 구현의 수단으로 활용할 뿐만 아니라(정명은·김미현, 2014: 106), 다양한 소통 채널을 만드는데 있어서도 정당성을 드러내는 네이밍 전략을 사용하기도 한다. 지방정부의 대표적 소통 채널인 트위터 계정에서도 단순한 지역이름을 넘어서 구로구의 '디지털구로(@digitalguro)', 영양군의 '핫영양(@HOTyyg)', 평창군의 '해피700(@happy700)' 등의 네이밍에서도 살펴볼 수 있듯이 특성을 드러내고자 한다. 홈페이지 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 홈페이지의 경우 홈페이지의 콘텐츠 및 구성에서 단체장의 정치적 성과를 강조하거나 맞춤형 정보를 제공하는 등 지역 주민들과의 소통 채널을 확보하기 위한 다양한 전략을 시도하고 있다.

1990년대 초반까지만 해도 공공조직들은 기본적인 정보 제공을 목적으로 홈페이지를 개설하였다(김경기·정성환, 2012). 그러나 정보화와 인터넷 환경의 변화는 홈페이지에서 모든 행정서비스가 가능한 기술을 제공하고 있다. 지방정부 역시 홈페이지가 시·공간에 관계없이 행정기관과 주민이 만나는 최일선 접촉 창구로 기능할 수 있도록 민원서비스를 제공하는 것을 넘어서 사회관계망서비스(Socal Network Services, 이하 SNS)를 홈페이지 상에 실시간 연동시키는 등의 시도를 하고 있다. 지역 주민들 역시 홈페이지를 지역과 관련한 각종 정보를 효율적으로 제공하는 정보전달 매체이자 의사소통의 도구로 이해하고 기능한다고 믿고, 지방정부에 대한 주요 정보를 취득하기 위해 우선적으로 방문하게 된다. 전자정부 수준과 정보화 역량을 반영하듯 우리나라의 경우 모든 자치단체뿐만 아니라 제주시, 서귀포시와 같은 행정시들도 홈페이지를 개설하여 정보를 제공하고 있다. 이러한 현실은 지방정부들이 놓인 제도적 환경(institutional environment)의 경쟁 수준이 더욱 높은 것을 의미하며, 다른 정부와의 차별성과 정당성 획득을 위해 노력해야함을 의미한다. 지방정부는 홈페이지를 통해 도시경관이나 공공시설, 기타 상징물을 통해 역사 문화 등 고유의 정체성을 담아내는 동시에 민주주의, 시민참여, 행정의 투명성, 책무성 등 시대적 담론을 제시함으로써 대내외적 정당성을 확보하고자 할 것이다. 즉, 지방정부가 홈페이지라는 행정수단을 통해 스스로의 정체성을 드러내고 지역 주민들로부터 정당성을 확보하기 위해 유사한 구조에서 차별화되는 정체성을 나타내는 노력을 실시할 것이다.

본 연구는 이러한 관심에서 시작하였으며, 지방정부 홈페이지의 구현 방식에 있어 공통점과 차별점을 보다 구체적으로 분석하고자 한다. 홈페이지는 조직에 대한 일차적인 이미지에 영향(배병룡·민병익 2002, 구자은 2011)을 줄 뿐만 아니라 주요한 행정 수단이자 인상관리의 수단

으로서, 정체성을 집약적으로 드러내는 공간이라고 할 수 있다. 지방정부의 홈페이지 역시 지방정부의 주요 행정수단이면서 정체성이 압축적으로 드러나는 공간임에도 불구하고 이에 대한 학문적 접근은 제한적이었다. 따라서 본 연구에서는 243개 한국 지방정부의 홈페이지 및 행정시인 제주시와 서귀포 홈페이지를 분석하여 지방정부에 대한 이해의 폭을 넓히는데 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

문재인 정부 개헌안 발표(2018)에서 주요한 이슈 중 하나는 지방분권이었으며, 기존의 지방자치단체라는 명칭을 이제 지방정부로 명하자고 제안하는 등 지방정부의 권한을 강화하고자 하였다. 즉, 역능적 지위(혹은 역능적 행위자성, empowered actorhood)를 부여하고자 한다. 이처럼 지방정부를 이해하기 위해서는 지방정부에 대한 이해와 더불어 조직이 놓인 환경에 대한 고려가 필요하다. 조직과 환경의 상호작용을 이해한다는 점에서 제도주의 조직론(sociological institutionalism 혹은 organizational institutionalism)은 중요한 이론적 기반과 이해를 제공할 수 있다. 따라서 본 연구는 제도주의적 조직론의 관점에서 지방정부를 살펴보고자 한다.

도시행정에서 논의되었던 도시정체성 관련 논의, 기존의 행정학에서 많이 관심 갖고 적용했던 자원의존이론, 주인대리인 이론 등 다양한 논의를 통해서도 지방정부의 홈페이지를 설명할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 지방정부라는 조직체가 조직을 둘러싸고 있는 환경으로부터 역능적 지위를 부여받는 과정에서 나타나는 홈페이지 구성과 정체성 확립이라는 측면에서 제도주의 조직론의 설명이 보다 적합하고 적절할 수 있다고 인식하였다. 이론의 대립을 넘어 현상을 설명할 수 있는 보다 적절한 설명을 통해 홈페이지 및 지방정부의 행정수단에 대한 관심을 증대시키고 다양한 논의를 이끌어 낼 수 있다는 점에서 기존에 많이 논의되는 이론과 다른 이론을 적용하고자 한다. 제도주의 조직론은 복잡성이 증대되고 조직 경계가 모호해지는 현대 조직의 현상을 이해하는데 매우 유용할 것이다.

Selznick(1949)의 영향을 받은 제도주의 조직론은 1970년대 후반 Meyer and Rowan(1977), Zucker(1977)에 의해 시작되었다고 볼 수 있다. 지난 40여 년간 제도주의 조직론은 수많은 학자들에 의해 발전되어 왔는데 가장 핵심적인 논리는, 조직이 조직의 생존과 성공을 위해 제도적 환경(institutional environment)에서 지배적인 제도적 압력(institutional pressure)에 조응하고 사회적 정당성(legitimacy)을 획득한다는 것이다(Meyer and Rowan, 1977; 정명은·안민우, 2016; 손선화 외, 2018). 즉, 조직은 조직을 둘러싸고 있는 제도적 환경의 영향 하에서 상호작용을 통해 조직을 운영하고 있다. 제도주의 조직론 관점에서 볼 때 현대사회에서 지방정부는 과거 중앙정부의 권한을 수행하는 대리인(agency)이 아닌 전 세계적으로 다양한 행위자의 등장

과 조직화의 확산에 의해 권한을 부여받은 행위자(empowered actor)라고 해석된다(정명은·장용석, 2013).

Bromley and Meyer(2015)는 복잡한 환경의 맥락 속에서 사회적 행위자로서 구성되어 책임과 자치권을 가지고 보다 합리화된 조직 구조를 가진다고 설명한다. 즉, 조직의 활동영역과 복잡성이 증가하고 다양한 측면에서 기존의 역량이나 정체성, 고유 기능을 넘어서는 역할 이상을 요구받게 되는 하이퍼 조직(hyper-organization)이 나타나게 되었다(Bromley & Meyer, 2015). 즉, 조직경계의 스펙트럼이 확장되고 경계가 불분명 해지는 현상이 나타나게 되고, 복잡화된 가치와 목표를 추구하며 조직의 역할과 기능을 포괄적으로 재정립하게 된다(장용석 외, 2011). 하이퍼 조직은 조직기능과 역할의 포괄적 재정립 과정에서 조직 가치와 활동을 보다 상징적이고 적극적으로 대내외에 표현하고자 하는 특징을 지니게 된다. 조직을 표현하는 네이밍을 통해 상징성을 드러내기도 하며, 각종 캐릭터 및 브랜드를 양산하기도 하고, 보다 감성적이거나 상징적인 단어를 통해 목표를 표현하고 있다(정명은·김미현, 2014; 김미현 외, 2014),

외부환경의 복잡성이 증대되면서 조직은 환경적 변화에 대응하기 위하여 조직 스스로 조직역량 이상의 역할과 기능을 부여하고 행동하는 모습을 보이게 된다. 제도주의 조직론의 이론적 논의 역시 초기의 제도 확산 논의에서 최근 제도적 과정(institutional process)과 제도적 논리(institutional logic)에 대한 관심으로 확대되고 있다(Wooten & Hoffman, 2008; Suddaby, 2010). 제도적 환경에서 조직들이 어떠한 이야기(institutional story)와 의미(common meaning)를 공유하고 그 의미 체계(meaning system)가 어떻게 변화하는지 분석하는 것이다(정명은·안민우, 2016 재인용). Thornton and Ocasio(2008), Dunn and Jones(2010), Suddaby(2010), Keller and Loewenstein(2011), Loewenstein, Ocasio and Jones(2012) 등은 제도주의 조직론의 원형이 되는 조직장(organizational field)을 보다 풍부하게 해석하려면 제도적 논리(institutional logic)의 변화와 공존을 관찰해야 함을 제시하였다(정명은·안민우, 2016 재인용). 이러한 측면에서 지방정부를 살펴보면, 지방정부 역시 중앙정부의 대리인을 넘어 행위자로서의 역할을 부여받고(혹은 스스로 부여하고) 있다. 이제 조직은 제도적 환경 속에서 사회적으로 구성되고 의미를 부여받는 행위자(constructed actor)로 등장하게 되는 것이다(Meyer, 2000; Meyer & Jepperson, 2000; Meyer, 2010; Hwang & Colyvas, 2013; Bromley & Meyer, 2015). 한국의 지방정부는 제도적 환경 속에서 하이퍼 조직의 모습을 나타내고 있으며, 조직 구조, 기능, 전략, 가치의 급변속에서 조직운영의 변동성이 크게 증가하는 역동적(dynamic)인 모습을 보여주고 있다.

지방정부의 홈페이지는 이러한 지방정부의 변화를 설명하고 현상을 담아낼 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다. 홈페이지라는 일반적 인식과 편의적 기능 등을 넘어서 지방정부의 역능성을 표출하고자 하기도 하고, 과도한 상징부여, 불필요한 콘텐츠의 구성 및 중앙정부의 대리인으로서의 모습을 보여주기도 하는 등 조직 행태의 역동성이 드러난다고 할 수 있다. 또한 자치단체로서의 권한을 부여 받은 일반 지방정부가 아닌 행정시에서도 홈페이지가 있어야 한다는

인식이 나타나고 오히려 더 홈페이지를 잘 만들기 위한 노력과 활용 노력을 하고 있는 행동 등은 단순하게 기능적인 설명 이상의 해석이 필요할 것이다.

그럼에도 불구하고 지방정부의 홈페이지는 그동안 행정학 및 조직학, 도시행정학 분야에서 학문적으로 많은 관심을 받지 못하였다. 지방정부 홈페이지에 대한 초기 학문적 논의는 주로 평가지표 개발을 통한 품질평가를 통한 기능 개선과 관련한 것으로 특히 전자민주주의와 관련하여 주민참여의 관점에서 인터넷을 어떻게 활용 할 것인지에 대한 논의와 더불어 홈페이지의 이용실태 및 만족도 등을 분석한 연구가 주축을 이뤘다(배병룡·민병익, 2002). 구체적으로 홈페이지의 구성 및 체계화, 구조화를 통한 정보제공(장동훈, 2004), 사용자 편의성을 높이기 위한 홈페이지 설계(장로사, 2006; 최종현, 2007), 빠른 정보 획득을 위한 설계(김윤희, 2007; 노현주, 2008) 등의 연구들이 중심이 되었었다. 반면 공공기관의 홈페이지 상에서 자각된 대화적 관계가 조직과 공중 간의 관계성 지각이나 이미지 형성에 영향을 미친다는 연구는 비교적 최근에 등장하였다(구자은, 2011). 또한 홈페이지는 그 구조와 운영의 우월성을 판단하기 힘들기 때문에 고객중심 운영을 통한 빠른 정보제공과 주민 만족도를 높이기 위한 노력을 살펴봐야 한다는 주장도 제기된다(이영성, 2011). 지방정부는 홈페이지를 통해 지방정부의 정체성을 담고, 그 운영에 있어서 고유 기능 이상의 의미를 부여하고 있는 것이다. 또한 주민만족도 증진 등 다양하면서도 중요하다고 인식하는 이유를 충족시키기 홈페이지 관리에 노력을 기울이고 있다. 이러한 점에서 제도적 환경 속에서 지방정부의 증대된 행위자성을 대리하여 살펴볼 수 있는 채널로서 홈페이지 분석의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제도적 환경은 상징적이고, 규범적이며 때로는 강압적이다(Scott, 2001). 조직은 제도적 환경으로부터 정당성을 획득하는 과정에서 동일한 제도적 환경의 제약 하에서 유사한 제도적 압력이나 규범에 직면하여, 서로 유사해지는 동형화(isomorphism) 현상이 나타나게 된다(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983; Dacin, 1997; Mizruchi and Fein, 1999). 이처럼 제도적 환경 속에서 조직의 구조, 기능 등이 유사해지는 모습을 쉽게 관찰할 수 있게 된다. 지방정부는 보다 구체적으로 조직이 가지는 지역의 정체성과 문화 등의 가치체계를 유지하고 실현하기 위한 지역의 정체성 확립을 지속적으로 시도한다.

지방정부가 추구하는 정당성 혹은 도시정체성은 중앙정부 및 다른 지방정부를 통해 드러낼 수 있다. E.H. Erickson은 자신을 다른 사람과 구분하는 자기인식과 다른 사람으로부터 인식되는 타자인식이 동일화 될 때 이것이 한 개인을 구별 짓는 중요한 아이덴티티 개념이라고 설명한다(장동석, 2007). 즉, 각 개인에게 자신만의 고유한 특성과 다른 사람과 차별화 되는 특징이 있고 이것은 일관된 행동이나 말, 외관적인 모습에서 꾸준히 드러나 그 사람을 독립적인 개체로 인식하게 한다. 이러한 개념은 개인뿐만 아니라 여러 사람이 모이게 되는 단체, 모임, 조직에서도 마찬가지이고 더 나아가서는 행정조직인 지방정부와 국가에까지 적용된다. 개인의 정체성을 Personal Identity라고 했을 때 개인이 모여 사는 지역이나 도시의 정체성은 City

Identity(또는 Community Identity, Organization Identity)가 될 수 있다(류승연·황수홍. 2010). 보다 구체적으로 지방정부의 정당성은 지역의 독특한 정체성과 문화 등의 가치체계를 유지하고 실현하기 위해 지방정부의 아이덴티티 프로그램을 지역에 적용하여 내부적으로 지역 주민과 공무원들의 일관된 정신과 행동양식의 도출을 통해 외부적인 공유를 이끌어 내어 각 지역의 특성과 미래 비전에 맞는 독특한 정체성을 확립하는 것이다(권만우 외, 2003).

도시정체성 논의에서 많이 활용되는 동일성과 개별성의 논의를 활용하여 지방정부의 정체성을 분석하고자 한다. 지방정부의 정체성을 동일성과 개별성이라는 큰 개념에서 보다 쉽게 설명하면, 동일성은 시간의 흐름에도 변함없이 연속성을 지닌 지방정부의 특성으로 이해할 수 있을 것이다. 제도적 환경 변화와 무관히 나타나고 있는 특성을 담고 있는 것을 동일성의 맥락에서 활용할 수 있을 것이다. 또한 지방자치 이전의 모습 혹은 초기의 모습을 유지하거나 지속하고 있는 것 역시 동일성의 맥락에서 이해될 수 있다. 중앙정부의 국가상징이나 슬로건 등의 사용, 중앙정부와의 정체성을 일치시키는 등의 행동이 나타날 수 있다. 반면, 개별성의 경우, 중앙정부 및 다른 지방정부와의 차별성으로 홈페이지 상에서 다르게 구현하고자 노력하거나 다르게 구성된 콘텐츠로 이해할 수 있다. 단순한 홈페이지 구조상의 차이도 있을 수 있고, 동일 구조 안에서의 다른 구성으로도 나타날 수 있다. 많은 지방정부들은 다른 지역과 차별화된 이미지 구축을 위해 기업에서처럼 CI를 만들고, 지역 캐릭터 및 브랜드를 통해 차별화를 시도하고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석범위 및 자료수집 방법

본 연구는 지방정부의 홈페이지 구현 전략을 실증적으로 분석하기 위하여, 홈페이지의 메인화면을 다각적으로 살펴보고자 한다. 지방정부의 홈페이지에서 포착되는 특성으로서의 정체성 구현을 검토하기 위하여, 243개 지방정부(광역, 기초) 및 행정시 2개(제주시, 서귀포시)의 홈페이지를 대상으로 페이지 구성과 메인화면에 노출되는 내용을 분석하였다. 홈페이지가 웹상에서 구현되고, 실시간적인 변화가 가능하다는 점에서 시간의 차이에 따른 홈페이지 구성의 변화를 통제하고 동일한 시기에 모든 지방정부를 분석하기 위하여, 2018년 5월 31일부터 6월 6일까지 일주일간 각 지방정부 홈페이지를 열람하고 자료를 구축하였다.

2. 자료의 조작화

본 연구는 지방정부의 행위자성 증대에 따른 독자적 전략 구축 및 주관적 가치 구현을 실질적으로 하고 있는지 살펴보기 위하여 자료를 구분하였다. 중앙정부 홈페이지 및 중앙정부 주도

의 구성과의 유사성과 차별성을 중심으로 홈페이지에 표출된 의미를 분석하였다. 정체성의 구성 요소나 내용은 주관적 가치의 개념이므로 각각의 분석 요소를 명확하게 범주화하여 분류하기는 어렵다는 한계가 존재하지만 일반인의 상식 수준에서 이해할 수 있는 구분을 통해 조작화를 시도하고자 하였다. 따라서 중앙정부와의 동일성과 지방정부만의 차별성을 중심으로 구분하였다.

동일성은 제도적 환경 변화 속에서 연속성을 지니고 있는 것으로 정의하였다. 지방분권이 강화되기 전 지방정부는 중앙정부의 대리인으로서 역할과 기능을 수행하였다는 점에서 지방정부 홈페이지에 구현되는 중앙정부 혹은 국가 상징으로 조작화하였다. 국가상징의 게시여부 및 게시행태를 통해 동일성을 분석하고자 하였다. 특히, 국가상징의 경우 중앙정부에서 제정한 슬로건 및 상징 문구들을 지방정부 홈페이지에서도 사용하는지 확인하였다. 지방정부가 중앙정부의 영향력에 많이 놓여있을 때, 중앙정부와 동일시하는 역할인식이 나타날 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 반면, 개별성에 대해서는 각 지방정부가 다른 도시 및 중앙정부와 다름 혹은 뛰어남을 보여주기 위해 사용하고 있는 장치들을 분석하였다. 홈페이지 배경화면으로 도시전경을 사용하는지 여부, 도시의 다양한 상징들이 구현되고 있는지 여부, 상징물 외에 도시를 지칭하는 슬로건 등의 표현을 사용하는지 여부 등이 주요 분석 내용이다. 또한 시민사회의 성숙과 정보화 매체의 발달로 높아진 주민참여 의지와 정부의 대응을 살펴보기 위하여, 소통과 참여와 관련된 요소를 확인하였다. 아래의 〈표 1〉은 동일성과 개별성의 자료 조작화 내용을 설명한 표이다.

〈표 1〉 지방정부 홈페이지 분석 요소 및 내용

정체성	분석요소	분석내용
동일성 (중앙정부와의 동형적 행태)	중앙정부 혹은 국가상징	- 국가상징 게시 여부 - 국가상징 게시 형태
개별성 (독자적 전략구축, 주관적 가치 구축)	도시상징	- 배경화면으로 도시 전경 사용여부 - 도시의 다양한 상징(심벌마크, 슬로건, 브랜드 등)이 어떻게 구현되고 있는지 - 상징물 외에 도시를 지칭하는 표현 사용 여부
	소통 및 참여	- 단체장 사진 유무 - 구체적 대상 유무 (ex. 어르신, 장애인, 여성 / 시민, 관광객, 사업자) - 민원 배너 유무 및 유형 - 주민참여 배너 유무 및 유형 - 홈페이지와 지방정부 SNS 실시간 연동 여부 - 외국어 홈페이지 제공 여부

구체적으로 살펴보면, 동일성으로서 국가상징은 홈페이지에 국가상징을 게시하였는지, 게시하였다면 그 위치와 형태를 살펴보았다. 개별성으로서 도시상징의 경우, 홈페이지 배경으로 해당 지방정부의 도시 전경을 사용했는지, 도시의 다양한 상징들이 어떻게 구현되고 있는지, 상징물 외에 도시를 지칭하는 표현을 사용했는지 확인하였다. 마지막으로 소통 및 참여의 경우,

지방정부 홈페이지에서 시민 소통의 창구로 활용하는 단체장 배너를 확인하였으며 이는 단체장의 사진을 사용함으로써 직접적으로 주민에게 다가가려고 하는지를 검토하였다. 또한 홈페이지에 구체적인 대상이 제시되는지, 민원 배너의 유무와 유형과 주민참여 배너 유무 및 유형을 확인하였고, 홈페이지가 소셜미디어 채널과 실시간으로 연동되는지를 살펴보았다. 마지막으로 지역 내 외국인 및 방문객을 위한 외국어 홈페이지가 제공되는지를 분석하였다.

〈표 2〉 코딩방법 예시

분석기준	분석요소	코딩	홈페이지
중앙정부 또는 국가상징	국가상징	유	
	병렬여부	무	
도시상징	배경사용	유	
	도시상징	유	
	수식어	무	
소통 및 참여	단체장	유	
	대상별 정보	유	
	민원	유	
	참여	유	
	SNS 실시간 연동	무	
	외국어	3개	

자료 조작화를 바탕으로 홈페이지 내용을 계량화하는 방법은 아래의 〈표 2〉의 예시로 제시하였다. 예를 들어, 강원도 본청 홈페이지의 경우 국가상징을 도청 홈페이지 상에 게시하긴 하였으나 홈페이지 하단부에 배치함으로써 형식적인 수용 양상을 보여주고 있다. 또한 유명 관광지인 미시령을 사진 배너 형식으로 활용하여 배경으로 사용하고 있고 홈페이지 홈버튼에 사용된 도시상징 외에 강원도를 지칭하는 별도의 수식어를 사용하고 있지 않다. 단체장의 사진은 게시되어 있으며 민원이나 도민참여 서비스 기능은 제공하고 있다. SNS는 실시간으로 연동되어있지 않고 3개의 외국어 서비스를 제공하고 있다. 이러한 방식으로 저자 2인이 각자 코딩한 후 교차하여 검토하여 분석하였다.

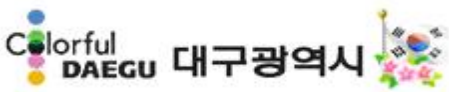
Ⅳ. 분석결과

1. 동일성: 중앙정부 혹은 국가상징

지방정부의 도시정체성으로서 동일성을 분석하기 위한 구체적인 국가상징은 2013년 12월 행정안전부에서 제작하여 보급한 표준화된 국가상징을 활용하였다. 행정안전부는 박근혜 정권 당시(2013.12) 국가상징 인터넷 콘텐츠를 제작, 보급하는 사업을 진행하였는데, 이는 표준화된 국가상징 콘텐츠를 배포하여 국가상징 선양효과 극대화를 도모하기 위한 취지로 진행되었다. 국가상징의 표준화 및 보급은 지방자치 이전에는 표준화 즉시 전국적인 확산을 가져왔을 것이나, 지방자치 실시 이후 속도의 차이는 존재하나 대부분의 지방정부들이 사용했을 것이다. 그러나 제도적 환경의 변화와 지방정부의 역능적 지위 확대는 국가상징에 대한 게시의 다양한 차이를 가져올 것이다.

이와 같은 국가상징 콘텐츠의 게시 형태는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째는 국가상징 콘텐츠를 게시 하되 지방정부의 로고와 병행하는 경우이며, 둘째는 국가상징 콘텐츠를 게시 하되 지자체의 로고와 병행하지 않는 경우이다, 마지막은 국가상징 콘텐츠를 게시하지 않는 경우로 구분하였다. 아래 〈표 3〉에서 확인할 수 있듯이 행정안전부의 국가상징 콘텐츠를 표준이라고 했을 때 지방정부마다 그 게시양상에는 차이가 있는 것이다.

〈표 3〉 국가상징 인터넷 콘텐츠 게시 유형

구분	게시 유형
행정안전부	
대구광역시	
경상북도 경주시	
서울광역시 마포구	

먼저, 국가상징의 경우 행정시 포함 전체 245개 지방정부 홈페이지의 65.7%인 161개 지방정

부가 게시하고 있는 것으로 나타났다. 이를 권역별로 세분화하면, 지방정부 홈페이지상 국가상징의 게시율은 영남권(88%) 〉 강원권(78.95%) 〉 충청권(71.43%) 〉 호남(61.36%) 〉 수도권(40.5%) 순으로 나타났다. 권역별 게시에서는 대통령 지지가 높았던 지역 및 정치적 영향력의 변화가 적은 지역에서 국가상징이 보다 높은 것으로 나타났다. 지역별 게시 여부는 아래의 〈표 5〉와 같다.

〈표 4〉 권역별 국가상징 게시 현황

구분	게시	미게시	소계	비율
수도권	28	41	69	40.5%
강원권	15	4	19	78.95%
충청권	25	10	35	71.43%
영남권	66	9	75	88%
호남권	27	17	44	61.36%
제주	0	3	3	0
합계	161	84	245	65.71%

*소수점 셋째자리에서 반올림

〈표 5〉 지역별 국가상징 콘텐츠 게시 현황

단위: 수(비율)

지역	상위정부 게시 (광역자치단체)	하위정부(기초자치단체)		소계
		게시	미게시	
강원	게시	15(78.9)	4(21.1)	19
경기	미게시	17(53.1)	15(46.9)	32
경남	게시	16(84.2)	3(15.8)	19
경북	게시	20(83.3)	4(16.7)	24
광주	게시	4(66.7)	2(33.3)	6
대구	게시	9(100)	0(0)	9
대전	미게시	5(83.3)	1(16.7)	6
부산	게시	15(88.2)	2(11.8)	17
서울	미게시	5(19.2)	21(80.8)	26
세종	미게시	-	-	1
울산	게시	6(100)	0(0)	6
인천	게시	8(72.7)	3(27.33)	11
전남	게시	13(56.5)	10(43.5)	23
전북	게시	10(66.7)	5(33.3)	15
제주	미게시	0(0)	3(100)	3
충남	미게시	10(62.5)	6(37.5)	16
충북	미게시	10(83.3)	2(16.7)	12

〈표 5〉는 지방정부를 광역과 기초로 구분했을 때, 상위정부라고 할 수 있는 광역정부의 게시 형태를 기초정부가 따르는지를 확인해보았다. 광역정부에서 국가상징 콘텐츠를 게시했을 때(혹은 미게시 했을 때) 기초정부에서 국가상징 콘텐츠를 게시(혹은 미게시)한 비중의 경우 광역정부의 행태와 동일한 경우가 세종시를 제외한 전체 244개 지방정부 홈페이지 중 150개(61.5%)인 것으로 나타났다. 즉, 지방정부는 상위정부의 행태에 영향을 받고 있다. 이것이 재정적 지원 등의 이유에 의한 강압적 압력인지 상위정부의 행태에 대한 모방적 행태인지는 정확하게 설명할 수 없으나, 상위정부는 지방정부의 행동에 영향을 주는 요인임은 이해할 수 있다.

또한 영남, 강원, 충청권은 평균 게시율을 상회하며 호남과 수도권은 평균을 하회함을 확인할 수 있다. 이와 같은 현상은 행정안정부의 태극기상징 관련 사업이 박근혜 정부 때 도입되었다는 점을 감안하면 이해를 도울 수 있다. 해당 사업은 박근혜 정권 초기에 도입된 사업으로 이에 대한 권역별 순응 여부는 박근혜 정권에 대한 권역별 지지율의 분포와도 비슷한 양상임을 확인 할 수 있다.

제도적 환경의 변화에 대응하는 지방정부의 변화 속도에는 모순적 행태를 보여준다. 홈페이지 구성 및 디자인 등은 기술의 발전으로 실시간적으로 교체가 가능하고, 주민들에 대한 대응에 활용한다는 측면에서 빠르게 대응할 수 있는 행정수단으로 인식한다. 그러나 2017년 문재인 정권으로 교체되었음에도 불구하고 변화에 변함없이 사용하고 있는 것을 보면 단순히 지방정부들이 상위정부의 변화에 맹목적인 대응은 나타나지 않는 것으로 역능적인 모습을 보여주나, 홈페이지라는 행정 수단을 고려할 때 지방정부들의 발빠른 대응은 나타나지 않는 것을 의미한다. 정권교체 등 중앙정부의 변화를 지방정부가 빠르게 따르는 것이 좋은 것이라고 할 수는 없을 것이다. 그러나 지방정부 홈페이지의 목적을 고려했을 때는 대응성 높은 정부의 역할이 필요한 것은 사실이다.

〈표 6〉 지방정부계층별 국가상징 게시 현황

구분		게시	미 게시	소계	비율
광역		10	7	17	58.82%
기초	시	45	31	76	59.21%
	군	64	19	83	77.11%
	구	42	27	69	60.87%
합계		161	84	245	65.71%

*소수점 셋째자리에서 반올림

반면 〈표 6〉의 지방정부의 계층별로 살펴보면, 국가상징 콘텐츠의 게시는 군(77.11%) 〉 자치구(60.87%) 〉 시(59.21%) 〉 광역(58.82%) 순으로 높게 나타난다. 지방정부 중 기초자치단체의 경우에도 군에서의 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났는데, 이는 지방정부의 낮은 재정지수와 중앙정부로부터의 교부금 의존도 등을 고려할 때 중앙정부로부터 영향 수준이 더 큰 것으로

이해할 수 있다.

지방정부의 국가상징 게시의 요인은 다양하게 설명 할 수 있을 것이다. 광역정부에 비하여 기초 단위에서 더 큰 영향에 놓이게 되는데 이를 설명하기 위하여, 지방정부의 재정자립도, 주민인구, 예산규모를 중심으로 비교해보고자 한다. 재정자립도 및 인구, 예산규모는 지방정부의 규모(size)와 분권 수준 등을 대리할 수 있다. 아래의 〈표 7〉을 보면 재정자립도, 인구, 예산규모 모두 동일한 결과를 보여주고 있다. 광역정부에서는 국가상징을 게시하는 지방정부가 미게시하는 지방정부에 비하여 재정자립도도 낮고, 지역주민의 인구수도 적은 곳이고, 예산규모도 상대적으로 적은 곳에서 국가상징을 게시하고 있는 것을 알 수 있다. 기초 지방정부 역시 시와 자치구에서는 광역과 동일한 결과를 보여주고 있다. 반면 군의 경우 오히려 게시하는 지방정부가 상대적으로 더 높은 값을 나타냈다. 군의 경우 몇몇 지방정부에서 평균 대비 상대적으로 높은 값을 지니고 있었다. 재정자립도의 경우 국가상징을 게시하고 있는 지방정부 중 달성군(40.60), 울주군(49.69)의 2개 지역에서 높은 값을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이는 평균 10%대의 재정자립도를 지니는 평균을 상대적으로 높게 만들고 있었다. 반면 국가상징을 미게시하고 있는 군 지역에서는 재정자립도 20%를 넘는 지역이 없었다. 이러한 아웃라이어(outlier) 지역들이 결과에 영향을 주는 것으로 고려된다. 인구 역시 국가상징의 미게시 지역에서는 인구 10만명을 넘는 지역이 없었으나, 국가상징 게시 지역은 달성군 23만명, 울주군 21만명, 홍성군 10만명, 칠곡군 12만명으로 나타났다. 예산규모 역시 이들 지역에서 평균을 높게 만들고 있는 것으로 나타났다.

이러한 아웃라이어(outlier)의 결과를 배제할 경우 군 지역 역시 재정자립도가 낮고, 인구가 적으며, 예산규모가 상대적으로 적은 곳에서 국가상징을 게시하고 있는 것으로 나타났다. 즉 중앙정부의 영향에 상대적으로 더 노출되어 있으며, 국가의 영향력에 순응하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 지방정부계층별 / 주요 요인별 국가상징 게시 현황

구분		재정자립도		주민인구		예산규모	
		게시	미게시	게시	미게시	게시	미게시
광역		41.39	52.56	2,284,957	4,134,366	5,083,753,173	7,120,185,465
기초	시	31.15	41.40	245,994	436,956	631,701,603	855,780,022
	군	19.05	14.85	64,167	45,918	357,029,696	327,947,074
	구	27.56	33.90	311,650	334,210	376,093,860	415,296,388

2. 개별성

1) 도시상징

(1) 홈페이지 배경화면으로 자연경관 활용 여부

지방정부의 도시정체성 중 개별성에 관하여는 도시상징과 소통 및 참여로 구분하여 살펴보고자 한다. 도시상징 중 우선적으로 홈페이지 배경화면으로 자연경관을 활용하는지 검토하였다. 행정시 2곳을 포함한 245개 지방정부 홈페이지의 경우, 도시의 역사적, 현대적 경관이나 자연물을 홈페이지 배경으로 활용하는 비율은 57.55%로 과반 이상인 것으로 나타났다(표 8). 특히 광역이나 시, 자치구에 비해 군의 경우가 홈페이지 배경으로 도시 경관이나 자연물을 지자체의 홍보수단으로 활용하는 확률이 높았다. 예를 들어 전라남도 무주군의 경우 무주 반딧불 축제, 덕유산, 구천동33경 등 관광객들에게 잘 알려진 자연 경관을 홈페이지 메인 화면 중간위치에 보여주고 이를 클릭하면 무주관광 정보가 담겨있는 포털사이트로 이동할 수 있게 함으로써 무주군의 관광자원에 대한 적극적인 홍보와 관광객 유치를 시도 하고 있다. 제주를 제외하고 권역별로 활용 현황의 경우 〈표 9〉와 같이 영남(72%) 〉 호남(70.45%) 〉 강원(57.89%) 〉 충청(51.43%) 〉 수도권(50.72%)의 순서로 활용 비율이 높았다. 이를 통해 영남과 호남권역의 경우 지역 이미지 제고를 위해 역사적, 현대적 상징을 활용하려는 경향이 높고 도시화가 상대적으로 많이 이루어진 수도권 지역에서 자연경관의 활용도가 낮음을 확인할 수 있다. 자연경관의 활용에서도 지방정부는 인접한 시군구의 홈페이지 등을 벤치마킹 하고 있었으며, 이는 다른 지방정부의 변화에 영향을 받을 수 있음을 의미한다.

〈표 8〉 지방정부계층별 자연경관 활용현황

구분		활용	미활용	소계	활용비율
광역		11	6	17	64.71%
기초	시	42	34	76	55.26%
	군	59	24	83	71.08%
	구	30	39	69	43.48%
합계		142	103	245	57.96%

*소수점 셋째자리에서 반올림

〈표 9〉 권역별 자연경관 활용 현황

구분	활용	미활용	소계	활용비율
수도권	35	34	69	50.72%
강원권	11	9	19	57.89%
충청권	18	17	35	51.43%
영남권	54	21	75	72%
호남권	31	13	44	70.45%
제주	3	0	3	100%
합계	141	104	245	57.55%

*소수점 셋째자리에서 반올림

(2) 상징물 활용 여부

2018년 현재 모든 지방자치단체들이 심벌마크나 로고타입, 캐릭터, 브랜드 슬로건 등의 상징물을 개발하여 운용하고 있다. 이와 같은 도시의 상징물이 갖는 함의는 지방정부라는 행정적인 제도 혹은 단체, 기관을 대표할 뿐만 아니라 주민, 역사, 문화, 환경 등을 포함하는 지역이라는 시공간적 맥락과도 무관하지 않다(김미현 외, 2014). 상징물 활용의 경우, 행정시인 제주시와 서귀포시의 경우 제주도와 동일한 상징물을 사용하고 있었으며, 충청남도를 제외한 모든 지방정부의 홈페이지에서 홈버튼으로 해당 시/군/구의 상징물 사용하고 있었다. 지방정부의 상징물이 정체성 표현 수단임에도 불구하고 이에 대한 비판적 시각도 존재한다. 즉 경쟁적으로 도입되어 각 지역 고유의 특성과 문화를 고려하지 못하고 실행되었고 비슷한 시기에 도입 및 시행되었기 때문에 지역 간 차별화와 지역 이미지의 효과적인 전달을 목적으로 하는 아이덴티티 디자인의 본질은 사라지고 비슷한 시각적 유형과 표현 스타일로 드러나게 되었다(김훈, 2005·류승연 외, 2010). 실제로 영어표현이 증가할 때는 대부분의 지방정부들이 슬로건 및 네이밍에 영어표현을 사용하고, 안전 등 이슈가 중심이 될 때 역시 그 이슈들이 모든 지방정부에 공통적으로 적용되기도 한다. 지방정부간 중복되는 캐릭터가 등장하기도 하며, 개별성을 강조하는 지방정부 정체성에서도 인접한 정부 혹은 정부간 모방과 동조가 나타나고 있는 것이다. 또한 상징물이 아닌 다른 콘텐츠를 통한 시도 역시 찾아보기 힘들었으며 정보기술의 발달에 따른 새로운 시도 역시 지방정부에겐 현실적인 어려움이 존재하는 것으로 보인다.

(3) 도시지칭 수식어 사용 여부

지방정부는 도시를 지칭하는 네이밍에서도 도시의 정체성을 드러내고자 한다. 홈페이지 도메인 주소의 경우 혼란을 최소화하고 일관성을 유지하기 위하여 대부분의 지방정부들이 영문명 혹은 영문 약자를 사용하고 있다. 따라서 지방정부들이 도시 지칭을 통해 상징성과 정체성을 부여하는 것이 더 유효한 전략이라고 할 수 있다. 지방정부들은 '희망 동대문', '협치 은평' 등 지방정부의 공식적인 상징물 외에 지방정부를 수식하는 수식어를 홈페이지 메인 배너나 디

자인에 활용하고 있었다. 이러한 지방정부의 비율은 65%로 나타났다. 광역 단위보다는 기초 단위에서 별도의 도시지칭 수식어를 활용하고 있는 비율이 높았다. 광역단위의 경우 '대구광역시' '부산광역시'처럼 별도의 수식어 없이도 해당 도시의 이름이 널리 퍼져있는 경우라고 할 수 있다. 반면 광역 임에도 불구하고 수식어를 활용하고 있는 경우도 있는데 이는 광역 중에서도 상대적으로 규모가 작은 곳에 속하는 지방정부인 세종, 광주, 충청북도, 전라북도의 경우 별도의 수식어를 사용하는 것으로 확인되었다. 도시 규모가 가장 큰 서울의 경우에도 메인 배너에 '나의 서울'이라는 배너를 회원가입 페이지 연결용도로 활용하고 있다. 이는 서울시 새로운 도시브랜드인 I·SEOUL·U(너와 나의 서울)를 홍보하기 위한 수단이자 서울시민으로 하여금 서울과 나를 연결하는 매개체 역할을 목적으로 한다. 군, 자치구 단위보다는 시의 경우가 수식어를 활용하고 있는 비율이 확연하게 높아졌는데 적극적으로 해당 도시에 대한 긍정적인 이미지를 홍보하고자 함을 알 수 있다. 이와 같은 경향은 국가상징물 게시 비율 경향과는 다른 양상을 보이고 있다. 기초 지자체 중 국가상징물 게시에서 소극적인 태도를 보였던 자치시가 도시지칭 수식어 사용에는 가장 적극적인 모습을 보여주고 있다.

〈표 10〉 도시지칭 수식어 사용여부 (지방정부 계층별)

구분		사용	미사용	소계	사용비율
광역		6	11	17	35.29%
기초	시	57	19	76	75%
	군	51	32	83	61.45%
	구	44	25	69	63.77%
합계		159	87	245	64.9%

*소수점 셋째자리에서 반올림

2) 소통 및 참여

(1) 화자와 청자

홈페이지의 개설 목적을 고려할 때, 지방정부는 지역 주민에게 빠르고 정확한 정보를 보다 편리하게 제공하고자 하며 나아가 쌍방향의 의사소통을 추구하여 대응성 높은 정부의 모습을 보이고자 한다. 이러한 측면에서 지방정부는 주민들의 민원과 의견을 수렴하기 위하여 열린 시장실/군수실 등의 소통 채널을 개설하고 있다. 지방정부 홈페이지상의 화자는 비교적 명확하다. 대부분의 지방정부가 열린 시장실 등의 배너를 홈페이지 전면에 두면서 단체장의 사진과 공약 및 메니페스토의 이행여부를 확인할 수 있는 페이지로 연결 하고 있기 때문이다. 아래 〈표 11〉에서 확인할 수 있는 것처럼 광역(76.47%)보다는 기초(84.21%)의 경우 단체장 사진을 게시하고 있는 비율이 높다. 홈페이지가 단체장의 정치적 인지도를 높이고 이미지를 개선하는데 활용되고 있는 것이다. 그렇다면, 실제적으로 소통 및 의견수렴이 많이 이루어지고 있는지

에 대하여는 의문이 제기된다. 대부분의 지방정부에서 단체장에 대한 홍보채널로 활용될 뿐 의견수렴의 기능은 부족한 것으로 나타났다.

〈표 11〉 단체장 사진 게시 여부

구분	게시	미게시	소계	게시 비율
광역	13	4	17	76.47%
기초	192	36	228	84.21%
소계	205	40	245	83.67%

*소수점 셋째자리에서 반올림

지방정부 홈페이지 상에 화자가 있다면 청자는 누구일까? 지방정부는 홈페이지 상에 보건, 환경, 복지, 교육 등의 분야별 정보를 제공하고 있다. 더 나아가 주민 맞춤형 정보 서비스를 제공하기도 하는데, 이러한 경향은 시(68.42%) 〉 군(67.47%) 〉 자치구(55.07%) 순으로 높다. 이와 같은 대상별 정보는 시민, 관광객, 기업으로 구분되기도 하고 어르신, 장애인, 청소년, 여성 등으로 구분되는 경우도 있다. 군위군의 경우 결혼이민자나 다문화가족자녀 등 이주여성 맞춤 정보를 제공하기도 한다. 맞춤형 정보에 대한 접근성이 홈페이지 첫 화면에서 이루어진다는 것은 이용환경의 편의성과 관계가 있다. 이와 같은 맥락에서 지방자치단체 웹사이트 평가에 관한 선행연구에서도 전자적 정보제공, 전자적 민원처리, 전자적 의견수렴, 접근 및 이용의 편의성으로 구분하여 지방정부의 홈페이지를 평가한 바 있다(이재성 외, 2003: 126).

〈표 12〉 대상별 정보 제공 현황

구분		제공	미제공	소계	제공 비율
광역		11	6	17	64.7%
기초	시	52	24	76	68.42%
	군	56	27	83	67.47%
	구	38	31	69	55.07%
합계		157	88	245	64.08%

*소수점 셋째자리에서 반올림

(2) 민원정보

민원정보를 분석한 결과, 모든 지방정부들이 별도의 배너를 활용하여 민원정보에 관련한 정보를 제공하고 있었다. 이와 같은 민원서비스의 보편화에 대해서는 초기 선행연구에서도 포착된 바 있다. 즉 전자적 민원처리 부문에서는 시도별, 권역별, 행정계층별, 인구규모별로 뚜렷한 차이가 없는데 전자적 민원처리는 지방자치단체의 웹사이트 구축 이후 일차적이고도 지속적인 관심사항으로 고려하고 있음을 의미한다(이재성 외, 2003). 다만 민원서비스로 연결되는 배너

의 수식어에 다양한 가치를 담아내는 경우가 있다. 일반적으로는 전자민원, 종합민원처럼 민원의 창구만을 드러내고 있는데 Yes민원, 민원365, 감동민원, 드림민원, 편리한민원, OK민원, 행복민원 등 고객 만족과 직결되는 어휘를 사용하여 지방정부의 역할을 보다 지역주민의 만족을 도모하겠다는 의지를 보여주는 경우도 있다. 이와 같은 어휘를 사용하는 비중은 245개 지방정부 중 41개로 높은 비율은 아니지만 고객 지향의 서비스를 제공하겠다는 적극적인 의지의 표현으로 간주할 수 있다. 또한 민원과 연계되는 단어 표현 역시 지방정부를 표현하거나 상징물에 사용하는 것보다는 담고 있는 가치의 범위가 좁았으며 활용이 낮은 것으로 나타났다. 즉, 일차적으로 보여지는 홈페이지 메인 화면의 지방정부 명칭 등에 비하여 상대적으로 세부적이고 구체적인 측면에서의 관심은 낮은 것이라고 할 수 있다.

(3) 주민참여 정보제공

주민참여 게시판은 민원과 더불어 지방정부가 지역주민으로부터 의견을 수렴할 수 있는 온라인 창구이다. 대부분의 지방정부는 지역주민이 참여하여 행정 전반에 대한 의견을 표출할 수 있는 직접적인 창구를 마련하고 있다고 할 수 있다. 주민참여 배너를 따로 두고 있지 않은 19개의 지방정부 역시 전자민원 배너에 참여기능을 포함시켜 두었다. 반면, 주민참여 배너가 존재한다고 하더라도 참여대상을 시민, 군민, 구민 등으로 구분하고 있는 비율은 45.78%로 과반에 조금 못 미치는 수치이다. 광역보다는 기초가 참여 대상을 구분하고 있는 비율이 높으며 시(31.25%) 〉 구(43.55%) 〉 군(36.71%) 순으로 비율이 높다.

〈표 13〉 주민참여 정보제공

구분	제공	미제공	소계	제공 비율
광역	16	1	17	94.11%
기초	209	19	228	91.67%
합계	225	20	245	92.24%%

*소수점 셋째자리에서 반올림

〈표 14〉 주민참여 대상 유무

구분		있음	없음	소계	제공 비율
광역		5	11	16	31.25%
기초	시	42	26	68	61.76%
	군	29	50	79	36.71%
	구	27	35	62	43.55%
합계		103	122	225	45.78%

*소수점 셋째자리에서 반올림

(4) SNS연동

지방정부는 페이스북, 트위터, 블로그 등의 SNS 상에 업데이트 되는 내용들을 홈페이지 상에 연동하여 홈페이지 접속자들도 실시간으로 확인할 수 있도록 하는데 이와 같은 서비스는 광역보다 기초에서 월등히 많이 사용하고 있다. 또한 자치구(42.03%) 〉 시(39.47%) 〉 군(31.32%) 순으로 SNS와 연동 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 홈페이지를 통한 주민참여와 소통을 강조한다고 할 때 그리고 전자정부 선진국으로서 실시간 소통 채널의 연동 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다.

SNS가 홈페이지에 없으면 이상하다고 인식할 만큼, 이제 소셜미디어를 활용한 소통은 필수적인 내용이 되었다. 그러나 대부분의 지방정부들은 형식 갖추기식의 연동 수준으로 실제적 활용은 매우 낮은 것으로 확인되었다. 대표적인 SNS 채널 중 트위터를 기준으로 살펴보면, 연동되어 있고 계정은 있으나 트윗을 한번도 하지 않은 지역(강원도 인제군)도 나타나고 있으며, 일 평균 1회 미만의 활동을 하고 있어서 홈페이지가 실제로 주민들과의 소통에 활용될 수 있는지 여부는 고찰되어야 할 것이다. 결국 SNS 계정 생성 및 배너 사용은 하되, 실제 활용은 적게 하는 등의 행태를 통해 제도적 환경에 대응하고 있다.

〈표 15〉 SNS 연동 여부

구분		제공	미제공	소계	제공 비율
광역		3	14	17	17.65%
기초	시	30	46	76	39.47%
	군	26	57	83	31.32%
	구	29	40	69	42.03%
합계		88	157	245	35.92%

*소수점 셋째자리에서 반올림

(5) 외국어

국제화와 더불어 증가하는 외국인 거주자와 해외 관광객 등에 대하여 적극적으로 대응하기 위하여 홈페이지는 국어 이외의 외국어 페이지가 제공되어야 한다. 245개 홈페이지를 분석한 결과, 평균 3개 언어로 제공되고 있었다. 〈표 16〉에서와 같이 광역과 기초사이에 다소 차이를 보이는 반면 권역별 차이는 크지 않지만 충청남도의 경우 도 단위 지방정부 중 평균 제공 언어가 3.375로 가장 많다. 지방정부 중에 가장 많은 언어를 제공하고 있는 지방정부는 서울특별시 용산구로 7개의 언어[1]로 서비스를 제공한다. 7개 지자체에서 5개 이상의 언어를 제공하고 있는데 서울과 대구를 제외한 모든 도시가 충청권에 속해 있다.[2] 충청남도에서 4개 이상의 언어를 제공하고 있는 지자체는 충청남도 내에서도 지역적으로 인접해 있는데 이는 인근 지역에서 인접정부의 행태를 모방하거나 벤치마킹 하고 있는 현상이라고 할 수 있다. 또한 이들 지방정

1) 영어, 일어, 중국어, 프랑스어, 스페인어, 독일어, 베트남어
2) 서울특별시, 대구광역시, 논산시, 공주시, 예산군, 서천군, 증평군

부는 공통적으로 영어, 일본어, 중국어, 베트남어를 제공하고 있고 5개 국어를 제공하는 4개 도시의 경우에는 앞서 언급한 4개 언어에 더불어 캄보디아어가 추가로 제공된다. 충청남도의 경우 2017년도 기준 외국인 주민수가 5만명 이상 이었으며 인구 대비로는 4%이상이다. 권역별로 비교해보았을 때 인구 대비 외국인 주민수가 많은 편이긴 하지만 충남에 거주하고 있는 외국인 국적 구성비 상으로는 네팔-캄보디아-우즈베키스탄-태국-인니-베트남 순으로 많은 것을 비추어 보았을 때, 지역주민의 수요에 대응하기 위한 서비스 제공 이라기보다는 인접 정부들의 행태에 대한 동형적 행태를 보이고 있는 것이라 할 수 있다.

〈표 16〉 지자체 제공 제2외국어 홈페이지 수

구분	평균
광역	3.53
자치시	3.05
자치군	2.95
자치구	2.86
전체평균	3

*소수점 셋째자리에서 반올림

V. 결론 및 함의

본 연구는 제도주의 조직론에 기반 하여 지방정부의 도시 정체성 구현전략을 내용 분석하였다. 지방정부 도시정체성 구현을 동일성과 개별성으로 조작화하여 실증 분석한 결과, 지방정부들은 제도적 환경에서 인접한 정부, 상위 정부의 영향에서 자유롭지 않은 것으로 나타났다. 동일성 개념의 조작화인 국가상징의 게시는 재정자립도가 낮고, 인구 및 예산 규모가 작은 지방정부들이 국가상징을 보다 적극적으로 게시하고 있었다. 재정 및 사업 배분 등에 있어서 중앙정부에 대한 의존이 높고 자체적인 역량이 부족하다는 점에서 중앙정부의 영향이 상대적으로 크게 미치고 있는 것을 알 수 있다. 구체적으로 광역보다는 기초가, 시 보다는 군이 국가 상징을 적극적으로 활용하고 있는데 기초 자치단체의 경우 국가에 대한 귀속감을 통해 스스로를 규정지으려고 하는 경향성이 높다고 해석할 수 있을 것이다. 또한 중앙정부 및 국가적인 변화에 영향을 더 받고 있는 것을 알 수 있다. 기초 내에서도 시가 군이나 자치구 보다 도시만을 표현하는 수식어를 적극적으로 활용함으로써 다른 도시와 다르거나 더 낫다는 우월성을 표출하려고 하는 경향이 훨씬 높았다.

개별성의 경우, 도심과의 거리가 있는 지역일수록 해당 지역의 경관 상징을 통해 정체성을 표현하려는 경향이 있다. 홈페이지 상에 사람들에게 알려진 혹은 알리고 싶은 전통적, 현대적 경관을 함께 보여줌으로써 지역이 갖고 있는 자원을 홍보하고자 한다. 그러나 결론적으로 지방

정부들은 개별성을 추구하기 위해 다양한 전략을 시도하지만 홈페이지 구성의 콘텐츠 및 차별화 전략은 부족한 것으로 나타났고, 다른 지방정부들이 구성한 내용에 대해서는 동형적으로 도입하는 행태가 나타났다. 외국인 비중이 적거나 실제 해당 국적의 외국인 비중이 적어도 인접한 지방정부들이 외국어 서비스 제공의 범위가 넓다면 해당 지방정부 역시 필요 이상의 서비스 제공이 나타나고 있었다. 또한 홈페이지 개설을 통한 주민참여와 소통은 형식적으로 나타나고 있었으며 SNS는 형식적 연동이었으며 소통과 의견수렴 보다는 단체장에 대한 홍보 및 이미지 개선의 목적으로 활용되고 있는 상황이었다. 그러나 상대적으로 군 지역에서 SNS 연동 및 소통을 적극적으로 시도하고 있다는 점은 지방정부의 반응성을 높이고 주민 참여와의 연계 등을 향후 도모할 수 있다는 점에서 고무적이라고 할 수 있다.

도시 상징, 네이밍 등 차별화 전략을 시도하고 있었으나 상대적으로 가시적인 부분에 사용이 높았으며, 세부적이고 가시성이 떨어지는 부분에서는 조직의 가치를 담고 있지 않은 것으로 나타났다. 즉, 지방정부들은 조직을 둘러싸고 있는 제도적 환경 하에서 지역주민에 대한 빠르고 정확한 정보의 제공, 참여와 소통이라는 시대적 흐름에 형식적으로 동조하고 있었을 뿐 실제적 대응과 서비스는 상대적으로 부족한 부정합화(decoupling) 현상이 일어나고 있었다. 물론 2000년도에 행정안전부의 공공기관의 웹사이트 평가 당시만 해도 운영자 위주의 웹사이트 제작·운영, 단일 민원창구의 부재, 전자적 민원처리 과정의 투명성 미흡, 국민과의 형식적인 쌍방향 커뮤니케이션, 웹사이트 운영 내실화의 미흡, 외국어 서비스 운영 미흡 등이 문제점으로 제기 되었었다. 하지만 상기 언급한 문제점은 2018년 현재 시점에서는 대부분 개선된 것으로 보이며, 전자정부 구현을 통한 e-거버넌스 관점에서 소통이나 참여의 가치를 홈페이지 상에 반영하고자 노력하고 있었다.

지방정부 홈페이지의 분석을 통해 지방정부의 행태를 이해하고 지방정부가 제도적 환경에 자유롭지 못한 행위자의 모습을 실증적으로 보여줬다는 점, 지방정부의 홈페이지에 대한 학문적 연구의 관심을 제기하였다는 점 등에서 본 연구는 이론적, 정책적 의의가 있다. 이러한 연구의 함의와 더불어 명확한 한계를 지니고 있다. 홈페이지 분석에 있어서 시간적 제약 하에 홈페이지의 구체적인 부분까지 하나하나 분석하지 못했다는 점은 가장 큰 한계로 남는다. 더불어 시간상의 변화가 아니라 특정 시점에 수집한 자료를 활용하였기 때문에 지방정부의 정체성과 제도적 환경의 시기에 따른 변화 양상을 충분히 관찰하지 못했다. 후속 연구를 통해 홈페이지 구성 및 차별화 혹은 동형화의 전략을 통해 지방정부가 어떠한 정당성을 획득하고 어떠한 요인이 이러한 전략을 추동하는지 통계적으로 분석하고자 한다.

〈참고문헌〉

구자은. (2011). 홈페이지의 대화적 관계를 통한 조직 - 공중관계성이 조직의 이미지에 미치는 영

향.「언론과학연구」, 11(4): 138-173.

국토연구원. (2001).「지방화시대의 도시정체성 확립 방안 연구」.

김미현·정명은·태지호·정헌주. (2014). 한국 지방정부 캐릭터의 경향성 분석.「한국지방자치학회보」, 26(4): 105-128.

김윤희. (2007).「메뉴 구조와 화면 레이아웃이 연령별 웹 사이트 사용성에 미치는 영향」, 한양대학교 석사학위논문.

김현석·변은영·윤정인·이신화·김승렬. (2012). 서울색과 도시 정체성에 관한 연구.「Archives of Design Research」, 25(1): 303-312.

김훈. (2005). 국내 자치단체의 커뮤니티아이덴티티 디자인에 관한 연구.「Archives of Design Research」, 5-14.

노현주. (2008).「행정기관 홈페이지의 정보 구조 개선방안에 관한 연구」, 상명대학교 석사학위논문.

류승연·황수홍. (2010). 지방자치단체의 통합 아이덴티티 디자인 시스템 제안: 강원도 사례를 중심으로.「Design Forum」, 27: 191-200.

배병룡·민병익. (2002). 기초자치단체 홈페이지의 구축 수준, 그 영향요인 및 효과-경남의 기초자치단체를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 14(4): 17-36.

손선화·엄영호·장용석. (2018). 한국 기업의 인권경영 도입에 관한 탐색적 연구.「지방정부연구」, 22(2): 477-499.

이영성. (2011).「자치단체 홈페이지를 통한 주민참여 활성화 연구」. 원광대학교 석사학위논문.

이재성. (2002). 주민참여확대를 위한 인터넷의 활용-지방정부 홈페이지를 중심으로.「자치발전」, 2002(7): 116-127.

이재성·김태진·김건위. (2003). 표준화점수를 이용한 지방자치단체 웹사이트의 실증적 평가.「국토연구」, 38: 123-141.

장동훈. (2004). 웹사이트 구축을 위한 인포메이션 아키텍터에 관한 연구.「디지털디자인학연구」, Vol 8.

장로사. (2006).「어린이도서관 웹사이트의 메뉴 및 레이블링 시스템에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위논문.

정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로.「한국정책학회보」, 23(3): 27-56.

정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리 그리고 구성된 행위자 - 한국 지방정부 기금의 제도화 과정 분석.「한국정책학회보」, 25(3): 37-74

정명은·장용석. (2013). 주민참여제도화 논리에 대한 탐색.「한국정책학회보」, 22(1): 109-136.

최석현. (2005). 국내 지자체 홈페이지의 초기화면에 나타난 메시지 유형에 관한 연구.「지역과 커뮤니케이션」, 9: 127-152.

최종현. (2007). 「광역자치단체 웹사이트 평가모형의 개발 및 적용에 관한 연구」, 한양대학교 석사 학위논문.

Bromley, P. and Meyer, J. W. (2015). *Hyper-organization: Global Organizational Expansion,* London: Oxford University Press.

Dacin, M. T. (1997). Isomorphism in context: The power and prescription of institutional norms. *Academy of Management Journal*, 40: 46-81.

DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review,* 48(2): 147-160.

Dunn, Mary B., & Candace Jones. (2010). Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967-2005. *Administrative Science Quarterly,* 55(1): 114-149.

Hwang, Hokyu, and Jeanette Colyvas. (2013). *Actors, Actors! Actors? The Proliferation of the Actor and Its Consequences. European Group for Organization Studies Annual Meetings*, Montreal, Canada. July. Vol. 4.

Keller, Joshua, and Jeffrey Loewenstein. (2011). The Cultural Category of Cooperation: A Cultural Consensus Model Analysis for China and the United States. *Organization Science,* 22(2): 299-319.

Loewenstein, Jeffrey, William Ocasio, and Candace Jones. (2012). Vocabularies and Vocabulary Structure: A New Approach linking Categories, Practices, and Institutions. *Academy of Management Annals,* 6(1): 41-86.

Meyer, J. W. (2000). Globalization: Sources and Effects on National States and Societies. *International Sociology*, 15(2): 233-248.

Meyer, J. W. (2010). World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annual Review of Sociology,* 36: 1-20.

Meyer, J. W. and R. L. Jepperson. (2000). The 'actors' of modern society: The cultural construction of social agency. *Sociological Theory*, 18(1): 100-120.

Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Insitutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Mizruchi, Mark S., and Lisa C. Fein. (1999). The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative science quarterly*, 44(4): 653-683.

Selznick, Philip. (1949). *TVA and the grass roots: A study of politics and organization. Vol. 3.*

Univ of California Press.

Suddaby, Roy. (2010). Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry*. 19(1): 14-20.

Thornton, Patricia H., and William Ocasio. (2008). *Institutional Logics,* In Greenwood, Royston, et al. (Eds.), The Sage Handbook of Organizational Institutionalism (pp. 99-129). SAGE Publications.

Wooten, Melissa, and Andrew J. Hoffman. (2008). *Organizational Fields: Past, Present and Future,* In Greenwood, Royston, et al. (Eds.), The Sage Handbook of Organizational Institutionalism (pp. 130-147). SAGE Publications.

Zucker, Lynne G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review,* 42(5): 726-743.

접수일(2018년 11월 26일)
수정일(2018년 12월 16일)
게재확정일(2018년 12월 24일)

〈국문초록〉

제도적 환경에 따른 지방정부 홈페이지 구현 전략 분석

본 연구는 제도주의 조직론에 기반하여 지방정부의 도시정체성 구현 전략을 분석하였다. 지방정부 도시정체성 구현을 동일성과 개별성의 개념으로 실증 분석한 결과, 지방정부들은 제도적 환경에서 인접한 정부, 상위 정부의 영향에서 자유롭지 않은 것으로 나타났다. 동일성 개념의 조작화인 국가상징의 게시는 재정자립도가 낮고, 인구 및 예산 규모가 적은 지방정부들이 국가상징을 보다 적극적으로 게시하고 있었다. 재정 및 사업 배분 등에 있어서 중앙정부에 대한 의존이 높고 자체적인 역량이 부족하다는 점에서 중앙정부의 영향이 상대적으로 크게 미치고 있는 것을 알 수 있다. 개별성 역시 결론적으로 지방정부들은 개별성을 추구하기 위해 다양한 전략을 시도하지만 홈페이지 구성의 콘텐츠 및 차별화 전략은 부족한 것으로 나타났고, 다른 지방정부들이 구성한 내용에 대해서는 동형적으로 도입하는 행태가 나타났다. 도시 상징, 네이밍 등 차별화 전략을 시도하고 있었으나 상대적으로 가시적인 부분에 사용이 높았으며, 세부적이고 가시성이 떨어지는 부분에서는 조직의 가치를 담고 있지 않은 것으로 나타났다.

주제어: 지방정부 홈페이지, 도시정체성, 제도주의 조직론, 제도적 환경, 행위자성의 증대