

# 지방정부의 정체성 표현에 대한 연구

## - 제도적 환경과 행위자성의 증대 -

### A Study on the Expression of Local Government's Identity - Focus on Institutional Environment and Actorhood -

엄 영 호 (연세대학교 행정학과 박사수료 - 주저자)  
신 윤 지 (연세대학교 행정학과 박사수료 - 교신저자)

#### *Abstract*

Young Ho Eom / Yoonji Shin

The purpose of this study is to verify empirically how local governments conform to the institutional environment in the expression of local government identity. This study analyzed the contents of twitter account, which is a social media that can express identity directly without using the organizational resources such as financial resources and manpower. As a result of the analysis, the local governments did not use only the local name in the address of the account as an effort to express their identity as an actor. Also, the region was directly or indirectly inferred or symbolized to express local identity. Local governments that express local identities are defined as local governments that are given more acts or are self-imposed, more interesting is the fact that these attempts have been made in lower or smaller local governments, the main feature of local governments, financial power and scale. These results directly show that hyper organization phenomenon that organization behaves with various roles and expectations with the increase of activeness. Above all, the fact that the local government is a small city in the region shows the necessity of local government research on hyper-organization.

Keywords: institutional environment, empowered actor, hyper-organization, identity, twitter, content analysis

## I. 서론

본 연구는 지방정부가 다른 지방정부와 차별화하기 위한 노력 속에서 정부의 정체성을 드러낼 수 있는 방안에 대한 고민에서 시작되었다. 지방정부는 그동안 다양한 방식으로 정체성을 표현하고 정당성을 얻기 위한 많은 노력과 시도를 해왔고, 지방정부의 표현방식에 대한 연구 역시 꾸준한 관심을 갖고 진행되어 왔다(김미현 외, 2014). 대표적으로 지방정부는 정체성을

상징화 또는 브랜드화 하는 전략을 민간 조직처럼 활용하고, 지역을 대표할 수 있는 캐릭터를 개발하며, 정부의 미션 및 비전을 제시하거나 슬로건과 심볼, 도시브랜드 등의 방식들을 통해 다각적으로 노력하였다. 또한 표준화된 홈페이지를 어떻게 구현할지 등의 내용 구성을 통한 정체성 연구를 시도하기도 하였다(정명은·김미현, 2014; 남수정·엄영호, 2018). 상징적인 차원에서 노력뿐만 아니라 실질적인 차원에서 정책 및 주요사업에서 자체사업의 비중을 증대하거나 지역의 특성이 드러나는 지역축제를 개최하는 등 지역주민들에게 지방정부의 정체성을 드러내기 위한 노력을 끊임없이 하고 있다.

기존의 연구들은 지방정부가 정체성을 드러내기 위해 조직을 비롯하여, 인적·물적·재정적 자원을 투입하면서 제시한 내용들이다. 그러나 본 연구에서는 예산, 조직, 구성원 등의 자원을 사용하지 않으면서도 지방정부가 해당 조직의 정체성을 대외적으로 표현할 수 있는 방안이 주목하였다. 특히 지역주민들과의 관계에서 지방정부의 의미 전달을 통해 정당성을 획득하고자 하는 노력에 방점을 두었다. 이러한 연구목적을 실증적으로 검증하기 위하여 대표적인 소셜미디어를 통한 정체성 표현을 분석하고자 하였다. 소셜미디어의 콘텐츠 등을 활용하여 주민들에게 정체성을 드러내는 다양한 방식이 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 지방정부를 검색해서 들어가게 될 경우 혹은 소통을 위해 메시지를 보낼 때 사용하게 되는 지방정부의 소셜미디어 계정명을 보다 구체적으로 분석하고자 한다. 정보화 시대의 도래 이후 민간 조직 및 공공부문, 비영리조직과 대학에 이르기까지 모든 조직들은 홈페이지의 도메인, 소셜미디어의 계정명, 조직이름의 약자 등 조직을 표현하는 가장 기본적인 방법으로 네이밍을 활용하여 왔다. 지방정부 역시 예외는 아니며, 표준화된 틀 속에서 자율적으로 표현할 수 있는 방안들을 적극적으로 활용하고 고민해 왔다.

그동안 지방정부는 지방자치 이후 분권화와 자율성이 확대되어 왔다. 정보화 기기의 보편화와 빠른 기술발전은 소셜미디어의 발달을 촉진한 동시에 전 세계와 실시간적 소통 및 상황의 공유가 이루어지게 하였다. 이제 지방정부는 중앙정부의 지침 및 위임받은 사무권한의 수행이 아니라 자율적으로 전 세계의 주요 정책 및 현상들을 모니터링하고, 보다 직접적으로 대응하며 중앙정부 이상의 역할과 기대를 보이기도 한다. 이렇듯 지방정부는 그동안 중앙정부의 대리인(agent)으로서의 역할에서 벗어나 자율적인 권한을 가진 행위자(actor)로 주목을 받게 되었다. 이는 지방정부를 둘러싸고 있는 조직 환경이 지역을 넘어 국가 및 국제사회로 확장됨을 의미하며, 전 세계의 모든 도시, 민관을 구분하지 않는 모든 조직들과 경쟁하는 시대가 되었다. 시민 사회의 성장에 따른 이해관계자의 증대와 주민의 참여 의지 확대, 시공간의 구분 없는 공공서비스의 제공 및 다양한 정책 요구 등 보다 복잡해진 조직 환경에서 지방정부의 역할이 요구되고 있다.

복잡해진 제도적 환경 속에서 지방정부는 조직의 정당성을 획득하고 지역의 경쟁력을 확보하기 위해 보다 매력적인 지역의 이미지와 지역 환경을 조성해야 한다는 필요성도 제기되었다

(정명은·박나라·장용석, 2009). 이러한 논의는 제도주의 조직론을 통해 이론적으로 접근할 수 있다. 제도주의 조직론은 조직과 환경과의 관계를 중요시하며, 조직은 조직이 인지하는 사회문화적 영향으로부터 정당성을 획득하기 위하여 노력한다고 가정한다(Meyer and Rowan, 1977). 즉, 지방정부가 제도적 환경으로부터 구속된(embedded) 행위자라는 것을 의미한다. 사회적 규범 및 속성에 따라 행위자(조직)의 정체성과 역할 범위를 지칭하는 것을 행위자성(actor-hood)라고 정의할 수 있다. 이때 행위자성의 확장된 개념으로서 사회적 속성이 더 강하고, 시대적 책무 이상의 범위가 부여되는 것을 역능적 행위자성(empowered actorhood)으로 설명할 수 있다(Meyer and Rowan, 1977).

더욱이 지방정부들이 재정 수준 및 조직 역량 등과 무관하게 더 넓은 범위의 역할과 기대가 요구된다고 인지하는 현상을 제도주의 조직론에서는 역능적 행위자성의 증대(empowered actorhood)에 따른 하이퍼 조직(hyper-organization)으로 해석한다(Bromley and Meyer, 2015; 남수정·엄영호, 2018). 하이퍼 조직은 제도적 복잡성(institutional complexity)의 증대로 조직 경계의 스펙트럼이 확장되고 경계가 불분명해지면서 기존 역량이나 정체성, 고유 기능을 넘어서는 역할 이상의 조직 행동이 나타나는 것을 의미한다<sup>1)</sup>(Bromley and Meyer, 2015; 장용석 외, 2011).

지방자치가 시작된 지 25년여가 지나면서 지방정부에 대한 주민들의 기대 수준이 높아지고 있는 것이 현실이다. 이러한 조직 환경의 변화와 기대 속에서 지방정부의 정체성 확보를 위한 대응을 보다 실증적으로 살펴보고자 한다. 실시간으로 직접 지방정부와 소통할 수 있는 소셜미디어 채널은 이러한 지방정부의 행동을 분석하기에 적절한 수단이다. 조직 자원이 투입되지 않는 상황에서 지방정부가 보다 손쉽게 역능적인 행위자성을 발현할 수 있다는 것을 실질적으로 분석할 수 있다는 점에서도 이론적인 기여가 가능하다. 나아가 지방정부의 조직 행동에 대한 이해를 제공해줄 수 있다는 점에서 연구의 필요성이 존재한다. 따라서 본 연구는 244개 지방정부(광역 및 기초)가 가장 많이 개설한 소셜미디어인 트위터 계정을 통해 정체성을 어떻게 표현하고 있는지 내용분석을 실시하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 선행연구 검토

행정학적 측면에서 지방정부의 정체성 표현 방식에 대한 연구는 많지 않지만, 2000년대 이

<sup>1)</sup> Hyper-Organization을 Bromley and Meyer는 2015년 저서 “Hyper-Organization”의 서문에서 “this modern expansion of organization beyond clear and visible and demonstrable relationships, we use the term hyper-organization.” 로 서술하였다.

후 등장하고 있다. <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 기존의 연구들에서는 지방정부 정체성 표현 방식으로 지역 브랜드(김정현, 2004; 박홍식, 2005; 이정훈, 2006; 임경수·한종길, 2003; 정명은·박나라·장용석, 2009), 캐릭터(김미현 외, 2014), 홈페이지(남수정·엄영호, 2018) 등을 활용하여 연구하였다. 구체적으로 살펴보면, 지방정부의 정체성을 표현하는 방식으로서 지역브랜드와 관련하여, 설문조사와 문헌조사를 토대로 대구광역시의 브랜드와 같은 요소들을 통한 Identity 확립과 이미지 제고의 실태를 파악한 연구(김정현, 2004), 국내외 도시브랜드 슬로건 사례를 비교평가한 연구(박홍식, 2005), 신제도주의 관점에서 지역브랜드의 확산과정을 내용 분석한 연구(정명은, 박나라, 장용석, 2009) 등이 존재한다. 캐릭터 관련 연구는 지방정부의 캐릭터의 동향을 도상성과 서사성을 중심으로 분석하는 연구(김미현 외, 2014) 등이 있고, 홈페이지와 관련한 연구로 남수정·엄영호(2018)는 제도주의 조직론 관점에서 지방정부 홈페이지의 구현 전략을 분석하였고, 그 결과 지방정부들은 제도적 환경에서 인접한 정부와 상위 정부의 영향을 받는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 지방정부의 정체성 표현 관련 선행연구 정리

| 방식   | 저자 및 연도           | 분석방법       | 분석내용   |
|------|-------------------|------------|--|
| 브랜드  | 김정현(2004)         | 문헌분석, 설문조사 | 대구광역시의 도시브랜드 등을 통한 정체성 확립이 지역 이미지 제고 및 활성화에 조건이 되는지 분석 |
|      | 박홍식(2005)         | 문헌분석, 사례조사 | 국내외 사례를 비교하여 도시브랜드 개발에 대한 경향과 정보를 제공                   |
|      | 이정훈(2006)         | 문헌분석       | 지역브랜드 개념 및 개발과정과 지역브랜딩 실행 체계에 대해 논의                    |
|      | 임경수·한종길(2003)     | 문헌분석, 사례조사 | 지방정부의 지역브랜드 제고를 통해 정책적 시사점을 제공                         |
|      | 정명은·박나라·장용석(2009) | 문헌분석, 기술통계 | 제도주의 관점에서 지방정부의 지역브랜드 확산과정을 분석                         |
| 캐릭터  | 김미현 외(2014)       | 문헌분석, 기술통계 | 도상성과 서사성을 중심으로 지방정부 캐릭터 동향을 분석                         |
| 홈페이지 | 남수정·엄영호(2018)     | 문헌분석, 기술통계 | 제도주의 조직론 관점에서 지방정부 홈페이지의 동일성과 개별성을 분석                  |

지방정부의 소셜미디어 채널 및 계정 등은 지방정부의 적극적이고 역동적인 정책 대응 및 지역 정체성을 표현할 수 있다는 기대와 달리 지금까지 공공부문의 소셜미디어 관련 연구들은 아래의 <표 2>에 정리된 것과 같이 현황 및 활용방안에 초점을 두고 있다(Alam and Lucas, 2011; Park et al., 2016; Waters and Williams, 2011; 김정현, 2015; 서진완·남기범·김계원, 2012; 서현식, 송인국, 2011; 이자성, 2013; 한국정보화진흥원, 2010; 한국지역정보

개발원, 2011; 허진희·서진완, 2014; 황성수, 2012). 국외 연구는 주로 특정 국가의 중앙정부를 중심으로 소셜미디어를 어떻게 활용하고 있는지 초점을 맞추고 있다(Alam and Lucas,

2011; Park et al., 2016; Waters and Williams, 2011). 국내에서는 주로 지방정부를 대상으로 소셜미디어 활용에 대한 연구가 이루어졌다. 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 수준에서도 SNS를 국정운영의 수단으로서 활용할 수 있다는 연구들이 등장하게 된 것이다(황성수, 2012). 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 지방정부의 소셜미디어 활용과 관련된 해외 사례에 대해 알아보고 우리나라에 정책적 시사점을 제공하고자 하는 연구가 다양하게 이루어졌다(이자성, 2013; 한국정보화진흥원, 2010; 한국지역정보개발원, 2011).

지방정부의 소셜미디어 활용과 관련하여 서진완·남기범·김계원(2012)은 지방정부에서 소셜미디어가 단순한 민원서비스 제공 이외에도 정부신뢰 증진과 정책 홍보, 주민맞춤 정보 제공, 위기발생시 대응, 정부의 업무수행 방식의 개선 등에 활용되고 있으며, 향후 더욱 다양한 목적으로 이용될 것으로 전망하고 있다. 특히 지방정부에 대한 신뢰 증진과 관련하여 소셜미디어가 직접적인 역할을 할 수는 없더라도 효능감을 제고하여 시민들에게 정부에 대한 이해를 도울 수 있다는 연구(허진희·서진완, 2014)가 있다. 한편, SNS의 활용이 PR효과에 미치는 영향에 대해서는 긍정적인 결과를 가져온다는 연구(김정현, 2015)도 존재하는 반면, 지방정부와 주민 간에 다른 의견을 가진다는 연구(서현식·송인국, 2011)도 존재한다.

이외에 지방정부의 지역적 특성과 단체장의 특성이 SNS 활용에 어떤 영향을 미치는지 분석하는 연구(김인희, 2015), 서울시의 트위터 계정을 중심으로 네트워크 분석을 실시하여 서울시 트위터가 일방적 정보전달에 머무르는 원인에 대해 살펴보는 연구(김형아·배광빈·최봉, 2011) 등이 있다. 그러나 우리나라는 일부 지방정부에서 소셜미디어를 활용하기 시작하면서 대부분의 지방정부로 확대되었으나, 아직까지 지방정부에서 소셜미디어에 대한 구체적인 활성화 방안은 마련하고 있지 못한 실정이다(한국지역정보개발원, 2011). 이처럼 지방정부가 SNS를 어떻게 활용 및 운영해야 하는지에 대한 연구는 국내외적으로 다양하게 이루어졌지만, 지방정부의 정체성 표현수단으로 SNS를 활용한 논문은 거의 찾아보기 어렵다. 본 연구에서는 지방정부가 자신의 정체성 표현을 위해 홈페이지에 연동된 SNS 계정의 명칭을 어떻게 설정하고 있는지 내용분석을 통해 알아보고자 한다.

〈표 2〉 공공부문 SNS<sup>2)</sup> 관련 선행연구 정리

| 저자 및 연도                     | 분석대상                        | 분석방법                    | 분석내용   |
|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|--|
| Alam & Lucas<br>(2011)      | 중앙정부                        | 문헌분석                    | 호주 정부기관의 SNS 활용 유형에 대해 분석                                  |
| Park et al.<br>(2016)       | 중앙정부                        | 설문조사,<br>구조방정식          | 한국 정부기관이 트위터를 활용하여 시민들의 정부 신뢰에 어떤 영향을 미치는지 분석              |
| Waters & Williams<br>(2011) | 중앙정부                        | 내용분석                    | 미국 정부기관이 어떻게 트위터를 활용하여 대중들과 분석하고 있는지 분석                    |
| 김인희<br>(2015)               | 지방정부                        | 문헌분석<br>회귀분석            | 지방정부의 특성이 SNS 활용에 미치는 영향을 분석                               |
| 김정현<br>(2015)               | 대구시 지역주민,<br>대구시 이외<br>지역주민 | 문헌분석,<br>설문조사,<br>회귀분석  | 대구시의 SNS 활용이 PR효과에 미치는 영향에 대해 분석하고 SNS 활용의 기대효과와 문제점을 제시   |
| 김형아·배광빈·<br>최봉(2011)        | 서울시                         | 네트워크<br>분석              | 서울시의 트위터 계정을 대상으로 네트워크 구조를 분석                              |
| 서진완·남기범·<br>김계원(2012)       | 지방정부                        | 설문조사,<br>문헌분석           | 지방정부의 소셜미디어 활용 현황을 분석                                      |
| 서현식·송인국<br>(2011)           | 서울시내<br>구청직원과<br>지역주민       | 설문조사,<br>기술통계,<br>구조방정식 | 지방정부의 SNS 활용의 PR효과에 미치는 영향에 대한 행정조직과 지역주민 간 의견 차이를 비교      |
| 이자성<br>(2013)               | 지방정부                        | 사례조사,<br>문헌분석           | 일본 지방정부의 SNS 운영의 특징을 파악하여 정책적 시사점을 제공                      |
| 한국정보화진흥원<br>(2010)          | 중앙정부                        | 사례조사,<br>문헌분석           | 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드를 비교분석하여 공공 부문에서 소셜미디어의 성공적인 활용을 위한 로드맵 구축 |
| 한국지역정보개발원<br>(2011)         | 지방정부                        | 사례조사,<br>문헌분석           | 미국, 영국 등 해외사례를 바탕으로 지방정부의 소셜미디어 활용 현황을 파악하고 정책방안을 제시       |
| 허진희·서진완<br>(2014)           | 수도권 소재<br>대학교 학생            | 설문조사,<br>문헌분석           | 지방정부의 소셜미디어 활용이 시민들의 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는지 분석               |
| 황성수<br>(2012)               | 중앙정부,<br>지방정부               | 사례조사,<br>문헌분석           | SNS를 활용한 국정운영방식에 대한 정책적 제언을 제시                             |

## 2. 제도적 환경 속에서 지방정부

세계화와 지방화의 흐름 속에서 지방정부는 조직을 둘러싸고 있는 외부 환경 즉, 제도적 환경의 변화 속에서 보다 다양한 역할과 지위를 요구받고 있으며 무한한 비가시적 경쟁 환경에 노출되었다. 조직은 사회적으로 바람직하다고 인지하는 사회문화적 규범에 조응함으로써 조직의 생

2) 소셜미디어는 시민들이 자신의 의견을 공유하기 위해 활용하는 온라인 플랫폼으로써(COI, 2009), 사회 연결망서비스이자 소셜네트워크로 불리는 SNS를 포함시킬 수 있기 때문에 많은 경우 소셜미디어와 SNS를 혼용하여 사용하고 있다(서진완·남기범·김계원, 2012). 이에 따라 본 연구에서는 연구대상인 트위터가 소셜미디어와 SNS에 모두 포함되므로 엄격하게 구분하여 사용하지는 않도록 하되, 넓은 개념인 소셜미디어 용어를 주로 사용하고자 한다.

존을 위한 자원과 정당성을 획득할 수 있다(Scott and Meyer, 1983). Meyer(2010)는 세계화를 ‘국가 없는 세계화’(stateless globalizations)로 설명하며 국민국가 이외에 다양한 주체들이 세계 사회 속에서 정당성을 가진 행위자로 활동한다고 주장하였다. 국가, 기업과 더불어 시민사회, 나아가 지방정부까지 기존의 대리인(agent)들이 보다 역능적인 지위를 부여받은(혹은 지방정부 스스로 부여하는) 행위자(actor)로 등장하는 것이다(Meyer, 2000; 정명은, 2012). 제도적 환경 속에서 조직은 조직의 정체성과 역할 범위의 기대를 요구받게 되며, 이를 지칭하는 개념으로 행위자(actor)에 상태(hood)가 포함된 행위자성(actorhood)로 정의할 수 있다(정술, 2019). 지방정부는 1991년 지방의회 구성과 1995년 단체장 직선제를 통해 지방자치가 실시되었다. 이는 지방정부에 일정한 자율성과 책임성을 부여하는 행위자로서 존재론적 의미가 갖게 하였다. 지방자치가 고도화되면서, 자치사무 및 자체사업의 증대, 시민사회의 성숙과 지역주민의 요구와 기대 증가 등 다양한 외부 변수로부터 정당성을 획득하기 위해 사회적으로 부여된 역할 이상의 역할기대에 노출되게 된다. 이러한 현상을 역능적 행위자성(empowered actorhood)으로 설명할 수 있다(Meyer and Rowan, 1977). 이러한 역능적 행위자성의 증대는 최근에 Bromley and Meyer(2015)의 하이퍼 조직(Hyper Organization) 개념으로 논의가 이어진다. 하이퍼 조직은 제도적 환경에 조용하여 스스로의 역할과 기능을 재정립하는 조직을 의미한다(장용석 외, 2011). 즉, 제도적 복잡성의 증대로 조직의 경계가 모호하고 불분명해졌다. 이는 조직에 이전보다 더 많은 역할 기대를 갖게 하고, 기존에 가지고 있던 목표와 다른 책임 및 규범을 받아들이는 행동을 통해 조직의 정당성을 획득하게 된다(Bromley and Meyer, 2015). 지방정부는 실질적으로 다양한 역할과 기대에 놓이게 되고 혹은 스스로 다양한 역할과 기대를 부여하는 역능적 행위자성을 보이고 있다.

한국의 지방정부는 1987년 민주화 운동, 1995년 지방자치단체장 직선제 부활 등을 통해 지방자치를 경험하며 성숙화 되기 시작하였고, 이로 인해 지방정부의 역할과 자율성에 대한 논의가 증가하게 되었다. 특히 1990년대 말 경제위기와 2000년대 초 신공공관리론의 확산은 공공부문의 시장화를 가져왔으며, 조직의 경계를 모호하고 불분명하게 만들었다. 이에 따라 지방정부들의 경쟁이 심화되고, 효율성을 강조하고 자율성을 통해 스스로의 문제해결을 요구받게 되었다.

2000년대 초반이 효율성의 시대였다면, 최근 모든 조직들은 책임성의 제도적 압력에 놓여있다. 사회적 가치를 만들어내고 사회적 책임성을 다하는 조직이 보다 정당성을 얻고 있다. 기업에게도 사회적 책임을 요구하는 시대가 되었으며, 기업 역시 이제는 사회적 가치, 사회적 책임이 기업의 역할이라고 이해하고 있다. 공공부문 역시 증대되는 경쟁 환경 속에서 보다 효율적이어야 하며, 나아가 더 책임적인 모습을 보여야 하는 것이다. 주민들에게 친근한 정부, 먼저 다가가는 정부의 모습을 보이고자 노력하며 나타나는 대표적인 현상은 보다 감성적이고 가치 중심적인 키워드의 사용이다.

1980년대 초 조직은 자신의 가치를 전달하여 정체성을 표현하고 확립하기 시작하였다(정명

은, 2012). 기존의 경제적 가치 혹은 효율성의 측면에 초점을 맞춘 것에서 더 나아가 최근에는 보다 책임적인 모습과 감성적인 가치를 지향하고 있다(장용석·조희진, 2013; 정명은·김미현, 2014). 즉, 기존에 합리적 선택이론에 따라 효율성과 생산성을 강조하고 개개인들의 감정적인 측면을 배제해왔던 것과 달리 최근에는 감성에 대한 관심이 높아지고 있다. 보다 친근한 지방 정부의 모습을 위해서 지방정부들은 더욱이 실시간적이고 쌍방향적 의사소통 채널이 소셜미디어에 대한 관심이 증가하게 되는 것이다. 본 연구에서 주목하는 트위터가 아니더라도, 페이스북, 블로그, 유튜브 등 한 개 이상은 모두 개설하는 것이 현실이다.

그렇다면 지방정부들은 어떠한 가치, 혹은 어떠한 표현을 통해 지방정부의 정체성을 드러내고 이미지화 하면서 정당성을 획득할 것인가? 이성적 가치를 넘어 감성적 가치로 지방정부는 국민들에게 다가서고 있다. 이성정부가 효율성과 효과성을 강조하며 양적인 성장을 목표로 하여 감성을 절제하는 정부인 반면, 감성정부는 국민들의 요구에 대한 대응성, 국민들에게 친화적, 좀 더 고객지향적인 행정을 추구한다(이대희, 2005). 이러한 차원에서 기존의 도시브랜드, 캐릭터, 슬로건 등의 연구(Aust, 2004; 정명은·김미현, 2014)는 지방정부의 정체성 표현과 정당성 획득을 감성 공학적 접근을 통해서도 연구가 가능함을 이미 보여주었다. Waeraas(2010)는 가치를 구분하여 조직이 어떤 표현에 주목하는지를 분석하였고, 인간적 가치로 언급한 사랑, 믿음, 신뢰, 인간다운, 조화, 화합 등을 지향하고 있음을 주장한다.

이때 정체성이란, 시간의 흐름 속에서도 자기동일성을 인식하고 다른 사람들과 공유하는 다양한 속성들이라고 정의할 수 있다(Erikson, 1968). 정체성은 조직이 스스로를 어떻게 정의하고, 조직의 능력과 자원을 바탕으로 문제를 전략적으로 해결하는 방법을 찾는 데 영향을 미친다(Dutton and Dukerich 1991, Glynn, 2000). 지방정부는 도시의 정체성을 표현함으로써 자신의 인상을 관리하고자 한다. 이는 단순히 상징물을 만드는 작업에서부터 지역 이미지 개선과 지역의 삶의 질까지 향상시키는 범위까지 확장하여 이해할 수 있다(김훈, 2005; 남수정·엄영호, 2018).

다른 지역과 구별되는 해당 지역의 고유성을 나타내는 도시 정체성은 자연 발생적일 수도 있지만 도시 스스로 그 고유성을 유지하기 위해 노력하는 것이 필요하다(정명은 외, 2009). 지방정부는 도시 정체성을 확보하고 표현하기 위해 다양한 전략을 시도하고 있다. 특히, 지방정부는 슬로건 및 심볼, 도시 브랜드, 캐릭터, 홈페이지 등을 통해 정체성을 표현하고 있다(Aust, 2004; 정명은·김미현, 2014; 남수정·엄영호, 2018). 실제 도시브랜드의 이미지가 도시 호감도와 개성에 영향을 미친다는 등 지방정부의 정체성을 표현하는 방식이 지역에 긍정적인 영향을 미친다는 연구들이 존재한다(이우정·김남정, 2005). 박홍식(2005)은 지방정부를 표현하는 주요한 전략의 하나로서 네이밍 전략을 강조한다. 도시브랜드를 만들고 미션과 비전을 수립하며, 캐릭터와 슬로건을 표현하는 것이 이러한 네이밍 전략의 하나로 이해된다. 미국 뉴욕의 'I love New York', 한국 서울시의 'Hi Seoul' 등 도시들이 브랜드를 통해 정체성을 발현하려는 예는



쉽게 찾을 수 있다.

지방정부의 지역명은 지역의 대표성을 지니고 있는 네이밍이다. 또한 홈페이지 주소 등 표준화된 체계를 따라 운영되고 있어 대표성 속에서 정체성을 드러내기에는 한계가 존재한다. 이러한 한계를 극복할 수 있는 가장 좋은 매체가 소셜미디어인 것이다. 현재 우리나라 지방정부의 트위터 계정 중에는 광역수준에서 대구광역시의 ‘컬러풀대구(@colorfuldg)’, 대전광역시의 ‘드림대전(@DreamDaejeon)’, 기초단위에서 서울시 구로구의 ‘디지털구로(@digitalguro)’, 경기도 이천시의 ‘이천해피(@2000happy)’ 등 자신만의 특성을 드러내기 위한 SNS 계정 네이밍 전략을 활용하는 지방정부들이 존재한다. 이처럼 지방정부의 소셜미디어 계정은 지방정부마다 다른 네이밍 전략을 활용하고 있어 개별성을 가지므로 지방정부의 정체성 표현 방식 중 하나로 파악할 수 있다.

지방정부는 제도적 환경으로부터 정당성을 획득하고 경쟁력을 높이는 과정에서 정부들 간의 유사한 제도적 압력 및 제도적 규범으로 인해 다른 지방정부와 유사해지는 동형화(isomorphism) 현상을 경험할 수 있다(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983; Dacin, 1997; Mizuchi and Fein, 1999). 동일한 조직장(organization field)에서 유사한 요구와 환경에 노출되기 때문이다. 이는 지방정부들이 특정 시기의 슬로건이나 캐릭터를 만드는 행동 혹은 미션 및 비전에 담은 내용들의 유사성에서도 쉽게 찾을 수 있다. 그리고 소셜미디어를 통한 지역주민 나아가 세계 시민과의 소통이라는 제도적 압력에서 지방정부들은 다양한 소셜미디어 채널들을 개설하고 운영하게 된다. 지방정부에 소셜미디어 채널이 없다는 것이 비정상적이라 할 수 있을 만큼 변화의 속도가 빠르다. 이런 환경 속에서 지방정부들은 소셜미디어 채널 개설의 유사성 속에서 어떻게 본인들의 정체성을 드러내는 지 혹은 제도적 환경에 어떻게 조응해서 유사성이 증대되는 지 등을 살펴볼 필요가 있다.

지방정부의 정체성 표현 방식들은 기존에 행정학적 측면에서 다양하게 연구되어 온 분야는 아니다. 즉, 브랜드, 캐릭터, 소셜미디어 계정 등은 행정학 분야에서 주로 다루어지진 않았지만, 지방정부들이 어떤 방식으로 정체성을 표현하고 있고, 각 지방정부들이 어떤 특색을 표출하고자 하는지 알아볼 필요가 있다. 미디어 노출이 가져오는 효과로 인해 지방정부 사이의 경쟁이 과열되고 있고, 홍보 등 노출을 우선시하는 모습까지 나타나고 있다. 실제로, 폐간된 가짜 신문사에 지방정부가 광고비를 1억여원 지출한 사례까지 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 이처럼 지방정부들은 정체성 표현을 통해 지역의 주민들 혹은 전 세계 국민들, 다른 조직들로부터 본인들의 정당성을 획득하고자 적극적인 모습을 보이고 있다.

무엇보다 조직의 비핵심적 요소 혹은 재정 및 인원 투입, 조직 신설 등의 방법이 아니면서도 시도할 수 있는 소셜미디어의 계정명은 가장 근원적인 곳을 살펴볼 수 있다는 차원에서 의미가 있다. 또한 그동안 관심받지 못했지만 지방정부의 행태를 확인하고 현상을 파악하여 후속 연구

3) 서울신문. “폐간된 가짜신문사, 지자체 광고비 1억원 받아 ‘파문’”. 2019년 7월 24일.

의 가능성을 찾을 수 있다는 점에서도 본 연구의 필요성이 존재한다.

다양한 소셜미디어 채널 중 왜 트위터인가? 최근 한국에서 페이스북, 인스타그램 등 보다 시각적인 표현 채널이 관심을 받으면서 트위터 사용인구가 감소하고 있으나, 지방정부가 가장 많이 개설한 채널이라는 점에서 트위터가 연구의 대상으로서 의미가 존재한다. 대부분의 지방정부가 홈페이지에 트위터를 연동하고, 나아가 단체장의 트위터까지 연동하여 제공함으로써 민원서비스와 홍보 이상의 채널로 활용하고 있다. 또한 트위터는 140자 이내의 메시지를 전송하고 읽을 수 있는 소셜미디어로서, 별다른 승인과정 없이 정보를 생산하고 전달하는 과정이 단순하여 네트워크 확장이 가능하고, 그 내부에서 정보의 흐름속도가 매우 빠르며, 그 과정에서 다양한 참여자에 의해 리트윗(retweet)이 결정되기 때문에 정보가 여과되어 정보의 신뢰성을 높일 수 있다(설진아, 2009; 한국지역정보개발원, 2011). 소셜미디어에 관한 많은 연구들이 트위터를 중심으로 이루어지고 있다는 점 역시 추후 연구결과의 비교 등에서도 유용한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 자료의 수집 및 분석방법

본 연구는 지방정부가 어떻게 자신을 표현하는지 정체성의 관점에서 분석하고자 한다. 지방정부를 드러낼 수 있는 다양한 방법 및 채널 등이 존재하지만, 표준화되거나 규격화된 형태들이 일반적이다. 그동안 지방정부들은 홈페이지의 콘텐츠를 보다 다양화하고 차별화하거나 조직의 미션·비전, 캐릭터 등의 상징적 표현 등을 통해 지방정부의 정체성을 표현해왔다(정명은·김미현, 2014; 남수정·엄영호, 2018). 보다 직접적으로 지방정부의 정체성을 표현할 수 있는 도구를 찾아볼 때, 지역 주민들과 소통하고 지방정부가 일방적인 정책 홍보 및 안내를 넘어 쌍방향적인 커뮤니케이션 채널로 활용하고 있는 소셜미디어를 확인할 수 있다. 활용의 질적 수준은 차치하더라도 양적 수준이 매우 높은 트위터를 분석의 대상으로 하고자 한다.

분석을 위하여 2019년 7월 기준으로 광역 및 기초 지방정부 244개 지방정부의 트위터 계정을 내용분석을 실시하고자 한다. 자료의 수집은 트위터 검색 및 지방정부 홈페이지 연계링크 등을 통해 지방정부의 계정을 수집하였다. 지방정부의 정체성을 분석하기 위한 방법론은 일반적으로 기술된 메시지 및 텍스트, 그림 등의 공유된 외연적 의미에 초점을 맞추어 표현과 의미를 객관적이고 계량적으로 측정하여 지향성을 분석하는 내용분석을 통해 실증적으로 검증하고자 한다(Riffe et al., 2007; 정명은·김미현, 2014).

## 2. 자료의 조작화

본 연구는 244개 지방정부의 수집된 트위터 계정명을 활용하여 지방정부의 정체성을 분석하고자 한다. 트위터는 개설 취지뿐만 아니라 홈페이지와 같이 표준화된 계정 주소를 사용하지 않고 지방정부가 직접적으로 계정 주소를 원하는 대로 개설할 수 있다는 점에서 정체성을 확인할 수 있는 좋은 정보라고 할 수 있다.

수집된 계정명 자료는 크게 4가지로 조작화하였다. 먼저, 트위터 계정에 지역명을 사용하고 있는지 여부이다. 특정 지방정부인지를 계정을 통해 바로 확인할 수 있다는 점에서 지방정부가 지역명을 사용하는지, 아니면 다른 계정을 활용하는지 검토하였다. 대표적으로 서울시의 경우, “@seoulmania”를 사용함으로써 서울을 명시적으로 표현하고 있다. 둘째, 지역의 정체성을 담고 있는지 여부이다. 지역의 정체성은 지역에 대한 직접적인 상징 표현의 사용으로 정의하였다. 구체적인 예를 들면, “@digitalguro”(서울 구로구, 구로디지털단지), “@powernamdong”(인천 남동구, 남동공단) 등 계정에 지역의 대표적인 상징 표현을 사용한 것을 의미한다. 셋째, 계정에 사용되는 키워드의 내용이다. 지역명을 제외한 계정명에 포함 된 키워드를 의미하며, 구체적으로 “@hopeimsil”의 임실군은 임실(imsil)의 지역명을 제외한 “hope”를 키워드로 뽑아내었다. 마지막으로 키워드의 수이다. 몇 개의 키워드 단어를 사용하고 있는지 확인하였다. 경기도 의정부시의 경우 “@hope\_U”로서 “hope”와 “U”의 두가지 키워드로 구분하였다.

조작화된 자료의 신뢰성을 위하여, 연구자 2명 외에 1명의 외부 코더를 활용하였다. 세명의 코더간의 일치도는 96% 수준으로 나타나 최대한 객관성을 높이고 주관적인 판단은 최소화하고자 하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 기초 현황

분석을 위하여 광역 및 기초 지방정부 244개 전체를 대상으로 트위터 계정을 확인하였다. 244개 지방정부 중 223개(91.4%)의 지방정부가 트위터 계정을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 17개 광역정부는 모두 트위터를 개설하였으며, 기초의 경우 216개 지방정부가 계정을 개설하였고, 광역별 현황은 <표 3>과 같다.

전체적으로 높은 계정 보유 비율을 보여주고 있었으나, 울산광역시의 경우 66.7%의 비중으로 가장 낮은 비중으로 나타났다. 반면 광역 내 기초 지방정부 수 대비 계정을 개설하지 않은 지방정부의 절대 숫자로는 강원도가 5개 시군이 계정을 개설하지 않은 것으로 나타났다. 17개

광역정부를 포함하여 전체의 약 92%가 소셜미디어 특히 트위터의 계정을 개설한 것으로 나타나 지방정부가 소셜미디어라는 제도적 압력에 조응하여 다양한 소통을 시도하고 있는 것을 알 수 있다. 물론 사용의 구체적인 질적 수준을 확인하면 훨씬 더 낮은 수준의 활용이 있지만, 소셜미디어 채널을 개설한다는 행위 자체를 본다면 제도적 환경 내에서 자유롭지 않은 조직의 모습을 보여주고 있다고 할 수 있다.

〈표 3〉 광역별 트위터 계정 개설 현황(2019.07 기준)

| 구분  | 광역 지방정부 | 현황(계정개설/전체 수) | 비중    |
|-----|---------|---------------|-------|
| 1   | 서울특별시   | 26 / 26       | 100%  |
| 2   | 부산광역시   | 16 / 17       | 94.1% |
| 3   | 대구광역시   | 8 / 9         | 88.9% |
| 4   | 인천광역시   | 9 / 11        | 81.8% |
| 5   | 광주광역시   | 6 / 6         | 100%  |
| 6   | 대전광역시   | 6 / 6         | 100%  |
| 7   | 울산광역시   | 4 / 6         | 66.7% |
| 8   | 경기도     | 32 / 32       | 100%  |
| 9   | 강원도     | 14 / 19       | 73.7% |
| 10  | 충청북도    | 10 / 13       | 76.9% |
| 11  | 충청남도    | 16 / 16       | 100%  |
| 12  | 세종특별자치시 | 1 / 1         | 100%  |
| 13  | 전라북도    | 14 / 15       | 93.3% |
| 14  | 전라남도    | 21 / 23       | 91.3% |
| 15  | 경상북도    | 21 / 24       | 87.5% |
| 16  | 경상남도    | 18 / 19       | 94.7% |
| 17  | 제주특별자치도 | 1 / 1         | 100%  |
| 총 계 |         | 223 / 244     | 91.4% |

## 2. 지방정부의 정체성 표현 분석

### 1) 지역명의 포함 여부

지방정부의 가장 기본적인 표현은 지역의 명칭을 활용하는 것이다. 지역명은 지방정부의 특정한 요소이자 대표성을 지니고 있다는 차원에서 의미가 존재한다. 물론 계정명은 트위터를 비롯한 소셜미디어에서는 이러한 대표성을 넘어 차별성과 지역의 특이성을 부각할 수 있는 좋은 요인이기도 하다. 〈표 4〉에서 확인할 수 있듯이, 전체적으로 224개 지방정부 중 215개는 계정에 지역의 이름을 넣었다. 전체 이름을 넣는 경우와 약자를 사용하는 경우가 존재하였다. 전체 이름을 넣는 경우는 서울시(@seoulmania), 홍천군(@hongcheongun), 부안군(@buan4u) 등으로

지역 명칭이 사용되었다. 약자를 사용한 경우에는 김천시(@gc\_hope), 청도군(@cdgun), 예천군(@YCGKR) 등으로 지역이름의 약자와 키워드 등을 통해 지역을 표현하고 있다.

광역정부의 경우 전반적으로 지역명이 드러나도록 한 반면 기초정부에서는 지역명을 계정에 포함하지 않은 경우가 나타났으며, 8개 시군으로 확인되었다. 이천시(@2000happy), 평창군(@happy700), 금산군(@insamexpo), 고령군(@gayadori)의 경우 계정명을 통해 지역을 직접적으로 상징하거나 혹은 쉽게 추론이 가능한 계정을 사용한 것으로 나타났다. 이천은 숫자 2000을 활용하였고, 평창은 평창이 해발 700미터 고지대에 위치하고 있는 것을 통해 브랜드화한 해피700을 사용하였다. 반면 금산군은 인삼으로 대표되는 지역 특산물과 엑스포를 결합하여 사용하였으며, 고령군은 가야시대의 주요 유적지임을 강조한 것으로 나타났다.

반면 계정명으로는 지역을 특정할 수 없는 지방정부도 존재하였다. 서울 강서구와 경기 의정부시는 각각 "@lymefeel", "@hope\_u"를 사용하여 지역의 감성적 느낌을 살리고자 한 것은 이해되지만 지역명만으로는 특정할 수 없었으며, 지역의 대표성을 드러내고 있는 것도 아니었다. 마지막으로 특정 키워드나 지역을 추론할 수 있는 계정이 아닌 곳이 2개 지방정부가 있었다. 대구 수서구와 강원 양양군으로 이 지역의 경우 계정을 만들었던 담당 공무원 혹은 계정 관리자의 계정을 그대로 사용한 것으로 보인다.

〈표 4〉 지역명 포함 여부

| 지역명 포함여부 | 지역 수 | 표현        |         |
|----------|------|-----------|---------|
| 포함       | 215  | -         |         |
| 미포함      | 8    | lymefeel  | 서울 강서구  |
|          |      | wjdwne77  | 대구 수서구  |
|          |      | hope_u    | 경기 의정부시 |
|          |      | 2000happy | 경기 이천시  |
|          |      | tkdbs457  | 강원 양양군  |
|          |      | happy700  | 강원 평창군  |
|          |      | insamexpo | 충남 금산군  |
|          |      | gayadori  | 경북 고령군  |

무엇보다 흥미로운 점은 지역명이 포함되지 않은 지역의 현황이다. 지역명을 미포함한 지역들이 가진 특성들을 검토하면, 전체적으로 지방정부의 재정력이나 지역 규모가 상대적으로 작은 지역들이라는 것을 알 수 있다. 이는 본 연구의 연구 질문인 조직의 재정 등 자원을 사용하지 않으면서 정체성을 드러낼 수 있는 방안으로서 트위터 계정명을 확인하는 것을 실질적으로 검증해준다. 8개 지방정부의 재정자립도, 인구규모, 세출예산 규모는 지역명을 포함한 지방정부에 비하여 상대적으로 더 낮은 수치를 보여주고 있다.<sup>4)</sup> 지역명을 표기하지 않는 경우는, 지역의 특성을 추상적으로 표현하거나 서울 강서구처럼 감성적 표현만을 사용하기도 하는 등 보다

4) 지역명 포함여부에 따른 지방정부 주요특성 비교

차별화하거나 지역의 정체성을 드러내기 위한 노력이라고 할 수 있다. 즉, 경북 고령군, 충남 금산군, 강원 평창군과 같이 재정력이나 인구 규모가 매우 작은 지방정부들이 제도적 환경 내에서 보다 정당성을 얻기 위해 더 적극적인 행위자의 모습을 보여주고 있는 것이다. 이는 일반적인 조직 규모나 역량 지표와 무관하게 행위자성이 증대되고 있는 이론적 설명과도 부합한다.

2) 지역 정체성

지역 정체성의 경우 단순 키워드의 표현이 아니라 지역을 의미할 수 있는 상징적인 표현을 의미한다. 전체 223개 지방정부 중 16개 지방정부가 지역 정체성을 계정에 사용하였다. 구체적인 사항은 아래의 <표 5>에 정리하였다. 먼저, 서울 구로구의 경우 디지털이란 표현을 통해 구로디지털단지를 상징적으로 표현하였다. 서울 중구는 서울의 중심, 심장이란 표현으로 중구임을 드러냈다. 이외에도 강원 정선군은 아리아리로 표현함으로써 정선 아리랑을 의미하고 있으며, 전남 보성군은 녹차로 상징되듯 그린 보성으로 표현하였다. 이외에도 고추로 유명한 영양군은 핫 영양으로, 우주기지가 위치하고 있는 전남 고흥군은 스페이스 고흥, 해발 700미터 고지대로 대표되는 강원 평창은 해피700으로 계정명을 개설함으로써 지역의 정체성을 보다 직접적으로 드러내고자 하였다.

<표 5> 지역 정체성 표현 여부

| 지역 정체성 표현여부    | 지역 수   | 표현              |        |
|----------------|--------|-----------------|--------|
| 미표현            | 207    | -               |        |
| 지역 정체성 표현      | 16     | digitalguro     | 서울 구로구 |
|                |        | heartofseoul_Jg | 서울 중구  |
|                |        | colorfuldg      | 대전광역시  |
|                |        | Power_Namdong   | 인천 남동구 |
|                |        | DreamDaejeon    | 대전광역시  |
|                |        | 2000happy       | 경기 이천시 |
|                |        | skyinjegun      | 강원 인제군 |
|                |        | ariarijs        | 강원 정선군 |
|                |        | happy700        | 강원 평창군 |
|                |        | insamexpo       | 충남 금산군 |
|                |        | spacegoheung    | 전남 고흥군 |
|                |        | greenboseong    | 전남 보성군 |
|                |        | gayadori        | 경북 고령군 |
|                |        | HOTyyg          | 경북 영양군 |
| MarinepiaUljin | 경북 울진군 |                 |        |
| gsdino         | 경남 고성군 |                 |        |

| 구분  |     | 지역 수 | 재정자립도 | 인구      | 세출예산        |
|-----|-----|------|-------|---------|-------------|
| 지역명 | 미포함 | 8    | 26.01 | 230,886 | 433,807,767 |
|     | 포함  | 215  | 29.15 | 460,142 | 926,147,708 |

이렇게 지역의 정체성을 직접적으로 드러내는 경우, 지역주민들은 지방정부를 보다 친숙하게 인식하거나, 우리 지역이 다른 지역에 비하여 잘하고 있다는 인상을 줄 수 있다는 장점이 존재한다. 또한 지역이 가진 특성과 다른 지역과의 차별점 등을 직접 표현할 수 있다는 점에서 지방정부의 정체성이 드러난다고 할 수 있다. 지역의 정체성을 표현하는 지방정부 역시 지역명을 미포함한 경우와 마찬가지로 흥미로운 결과를 보여준다.

지역의 정체성을 직접적으로 드러내는 지방정부들 역시 조직이 가진 자원이 상대적으로 적은 지역임을 알 수 있다. 재정자립도, 인구규모, 세출예산 규모 등 지방정부의 자원 측면에서 부족함에도 불구하고, 정체성을 드러내고 있는 것이다.<sup>5)</sup> 이는 역시 트위터의 계정명이 자원의 투입 없이도 정체성을 표현하고, 정당성을 획득할 수 있다는 차원에서 지방정부가 보다 행위자성을 가지고 하는 행동이라고 할 수 있다.

### 3. 빈도분석 및 워드클라우드 도식화

지방정부 트위터 계정명에 사용되는 키워드 분석을 통해 지방정부가 추구하고자 하는 목표 및 가치를 확인 할 수 있다. 트위터 계정이라는 특성상 길게 계정명을 만들지 않는다는 점에서 전반적으로 1개 이상의 키워드를 사용하고 있는 것을 아래의 <표 6>을 통해 확인할 수 있다. 67개 지역의 경우 지역명만을 표현하였으나, 156개 지방정부는 지역명과 더불어 키워드를 1개 이상 사용하였다. 트위터 계정이라는 특성상 길지 않은 계정을 주로 활용함에도 불구하고 16개 지방정부의 경우 2개의 키워드를 통해 정체성을 드러내고자 하였다.

1개의 키워드를 사용한 지방정부의 경우, “happy”, “love”를 가장 많이 나타내고 있었다. 이외에는 “mania, family, oseyo, suda, welcome, tong” 등 지역과 친근함을 느껴질 수 있는 단어들이 사용되거나, “good, dream, wow, holic, hope” 등 감성적인 표현들이 많이 사용되고 있는 것을 알 수 있다. 반면 2개의 키워드를 사용하는 지방정부는 “city”라는 단어와 연계하여 “net, govt, love, twit, news” 등을 활용하여 도시의 정체성을 조금 더 구체적으로 표현하고자 하였다. 이외에도 “happy”, “best” 등의 키워드를 동시에 사용하거나 “hope” ‘u’의 표현을 통해 지역 주민에서 도시 이미지를 전달하고자 하는 모습을 보여주었다.

5) 지역 정체성 표현 여부에 따른 지방정부 주요특성 비교

| 구분        |     | 지역 수 | 재정자립도 | 인구      | 세출예산        |
|-----------|-----|------|-------|---------|-------------|
| 지역<br>정체성 | 미표현 | 207  | 29.08 | 459,497 | 917,114,677 |
|           | 표현  | 16   | 28.58 | 353,822 | 796,842,583 |

〈표 6〉 키워드 현황

| 키워드 사용 및 사용수   |           | 지역 수 | 비중     | 예시  |       |
|----------------|-----------|------|--------|---|-------|
| 미사용(지역명만 표현)   |           | 67   | 30.04% | -   |       |
| 사용<br>(키워드 표현) | 키워드 1개 사용 | 140  | 62.78% | mania, family, pr, digital, suda, good, office, sarang, tong, news, people, e, focus, happy, world, welcome, best, smart, oseyo, dream, love, nuri, wow, holic, forever, tr, greenpia, sky, hope, go, ariari, nice, fast, top, star, ok 등 |       |
|                | 키워드 2개 사용 | 16   | 7.17%  | lyme  | feel  |
|                |           |      |        | heart   | seoul |
|                |           |      |        | city  | Govt  |
|                |           |      |        | happy   | best  |
|                |           |      |        | city  | twit  |
|                |           |      |        | city  | love  |
|                |           |      |        | city  | news  |
|                |           |      |        | hope  | u     |
|                |           |      |        | 2000  | happy |
|                |           |      |        | love  | 21    |
|                |           |      |        | happy   | 700   |
|                |           |      |        | city  | net   |
|                |           |      |        | insam   | expo  |
| new            | start     |      |        |   |       |
| hi             | in        |      |        |   |       |
| open           | space     |      |        |   |       |

다음으로 〈표 7〉에서 볼 수 있듯이, 사용된 키워드의 도출 빈도를 확인하였다. 전체적으로 90개의 단어가 1번 이상 나타났으며, 가장 많이 도출된 단어는 city로 23번 사용되었다. city 혹은 country로 도시를 표현한 것이 당연하다고 할 수 있지만, si 혹은 gun 등의 표현 역시 나타나고 있다. 이는 지방정부가 보다 도시로서의 이미지를 제고시키고자 노력하고 있는 모습이라고 할 수 있다. 또한 감성 키워드가 일반 및 기술 키워드에 비하여 압도적으로 많이 등장하고 있다는 특징이 있다. happy, love, hope, good, dream 등 행복과 사랑의 감성적 표현들이 많이 나타났으며, 이외에도 oseyo, suda 등 한글 표현을 활용한 지방정부도 눈에 띄었다. 명사 단어가 아닌 형용사 형태를 활용하여 보다 역동적인 모습을 보여주고 있는 지방정부들도 흥미로운 모습 중에 하나였다.

이러한 결과는 지방정부들이 정체성을 보다 역동적이고 적극적으로 표현하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 신공공관리론 이후 지방정부들이 효율적이고 시장 중심적인 정부가 아니라 보다



친근하고 감성적인 정부로 지역주민들에게 다가가고 있는 현상을 보여준다. 지방정부를 둘러싸고 있는 제도적 환경이 요구하는 역할 규범이 주민과의 공감과 높은 친밀도를 통해 보다 주민 곁에 있는 정부의 모습을 기대하기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 빈도분석 현황

| rank | 일반 키워드  | 빈도수 | 감성 키워드  | 빈도수 | 기술 키워드  | 빈도수 |
|------|---|-----|---|-----|---------|-----|
| 1    | city  | 23  | happy   | 12  | 21      | 4   |
| 2    | news  | 8   | love  | 7   | smart   | 3   |
| 3    | pr  | 4   | hope  | 4   | e       | 3   |
| 4    | county  | 4   | 4you  | 4   | tong    | 2   |
| 5    | cityhall  | 4   | good  | 3   | space   | 2   |
| 6    | 1   | 3   | dream   | 3   | office  | 1   |
| 7    | twt   | 2   | star  | 2   | digital | 1   |
| 8    | twit  | 2   | green   | 2   | cyber   | 1   |
| 9    | kr  | 2   | clean   | 2   |         |     |
| 10   | in  | 2   | best  | 2   |         |     |
| 기타   | tr,<br>seoul,<br>office,<br>insam,<br>govt,<br>go,<br>blog, 2013,<br>2,<br>gun,<br>si | 1   | yes, wow, world, with, welcome, u,<br>top, together, suda, story, start, sky,<br>sarang, rising, powerful, power,<br>people, oseyo, open, ok, oh, nuri,<br>nice, new, net, maru, marinepia,<br>mania, lyme, hot, hopeful, holic, hi,<br>heart, greenpia, great, forever, focus,<br>feel, fast, family,<br>dramatic, colorful, art, ariari, dino, all<br>ways, 1004, 2000, 700 | 1   |         |     |

전반적으로 90개 단어 중에 64개의 단어가 1번씩 사용되고 있다는 점은 지방정부들이 정체성을 드러내기 위한 다양한 노력을 하고 있음을 보여준다. 무엇보다 감성적인 표현이 절대적인 숫자를 차지하고 있었으며, 감성적 단어에서도 보다 가족적이거나 친근함을 줄 수 있는 키워드들이 가장 많이 등장하고 있음을 알 수 있다. 지방정부들은 유사한 느낌의 단어지만 각각 다른 단어들을 사용함으로써 보다 차별화된 지방정부의 모습을 보여주고자 노력하고 있다. 이는 지방정부를 둘러싸고 있는 제도적 환경에 조용하면서, 지역 주민들에게 경쟁력 있는 정부의 모습을 인지시키기 위한 행동으로 이해할 수 있다.

전체적인 빈도수를 기준으로 워드클라우드를 그리면 아래 〈그림 1〉과 같이 도식화 할 수 있다. 도식화된 그림에서 가장 크게 나타나는 단어들이 빈도수가 높은 것으로, 지방정부들이 트위터 계정명을 행복한 지방정부, 가족 같은 지방정부, 사랑이 넘치는 지방정부로 표현하여 지역 주민들에게 꿈과 희망을 주고 지역과 함께 나아가고자 함을 직간접적으로 드러내고 있다.



과 기대를 가지고 행동하는 하이퍼 조직 현상이 나타나고 있음을 실증적으로 보여주고 있다. 무엇보다 이러한 시도들이 나타나는 지방정부가 지역의 작은 시군이라는 점에서도 하이퍼 조직이라는 이론적 논의를 지방정부를 통해 연구할 수 있다는 가능성을 보여주었다는 점에서 후속 연구가 증대될 것을 기대할 수 있다.

신공공관리를 통해 강조된 효율성에서 나아가 지역주민들의 높은 기대와 요구로 지방정부의 책임성이 증대되고 있는 현실에서 융합적 표현과 감성적 가치의 확대 등 지방정부들은 기존의 정부 행태에서는 볼 수 없는 행동을 보여주고 있다. 지방정부의 이러한 노력은 중앙정부의 특정한 보상이 없음에도 불구하고 지방정부 스스로 보여주는 행동이라는 점에서 무엇보다 의미가 있다. 지방정부가 제도적 환경으로부터 어떻게 정당성을 얻고자 노력하는지 직접적으로 보여주고 있다는 점에서도 이론적 기여가 존재한다. 다만, 키워드를 통한 내용분석과 더불어 제도적 환경에 조응하고 행위자성의 증대를 직접적인 통계분석을 통해 보여주지 못한 점은 연구의 가장 큰 한계이다. 반면 연구의 의미를 제시하고 지방정부들의 행동 현상과 향후 연구 가능성을 보여줄 수 있다는 점은 본 연구가 가진 가장 큰 기여라고 할 수 있다.

### 〈참고문헌〉

- 김미현·정명은·태지호·정현주. (2014). 한국 지방정부 캐릭터의 경향성 분석. 「한국지방자치학 회보」, 26(4): 105-128.
- 김인희. (2015). 「지방자치단체의 소셜 네트워크 서비스 활용에 관한 연구」. 서울대학교 석사학위 논문.
- 김정현. (2004). 지역활성화를 위한 지역 Identity 및 이미지인식 실태와 과제. 「서울행정학회 학술 대회 발표논문집」, 325-347.
- 김정현. (2015). SNS의 활용이 지방정부 PR에 미친 영향분석: 대구시의 SNS 이용실태를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(2): 53-76.
- 김형아·배광빈·최봉. (2011). 서울시 네트워크의 구조 분석과 정책적 함의. 「한국정책연구」, 11(2): 95-114.
- 김훈. (2005). 국내 자치단체의 커뮤니티아이덴티티 디자인에 관한 연구. 「Archives of Design Research」, 5-14.
- 남수정·엄영호. (2018). 제도적 환경에 따른 지방정부 홈페이지 구현 전략 분석. 「한국지방행정학 보」, 15(3): 177-200.
- 박홍식. (2005). 지방정부 정체성 마크의 이미지 요인: 감성공학적 접근을 중심으로. 「한국지방자 치학회보」, 17(1): 131-149.

- 서울신문. (2019). 폐간된 가짜신문사, 지자체 광고비 1억원 받아 '파문'. 7. 24.
- 서진완·남기범·김계원. (2012). 지방자치단체의 소셜 미디어 활용 현황 분석과 의미. 「한국행정학보」, 46(1): 131-156.
- 서현식·송인국. (2011). 자치행정PR을 위한 자치행정조직의 SNS 활용이 지역주민과의 관계 및 커뮤니케이션 증진과 행정의 관리 효과에 미치는 영향 : 자치행정조직과 지역주민간의 견해차 비교를 중심으로. 「한국인터넷정보학회」, 12(5): 137-158.
- 설진아. (2009). 소셜미디어의 진화양상과 사회적 영향. 「한국언론정보학회 학술대회」.
- 이대희. (2005). 감성정부와 이성정부의 비교론적 고찰. 「한국사회와 행정연구」, 16(1), 1-34.
- 이우정·김남정. (2005). 도시브랜드 이미지의 구성요소와 영향에 관한 연구. 「대한국토·도시계획학회」, 40(6): 177-192.
- 이자성. (2013). 일본 지방정부의 지역SNS 운영에 관한 연구: 하치노헤이시가케가와시다케오시의 사례를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 16(2): 63-92.
- 이정훈. (2006). 지역브랜드가 경쟁력이다: 지역 브랜드 전략의 체계와 방법 시론. 「지방행정」, 55(630): 17-34.
- 임경수·한종길. (2003). 지역경쟁력 강화를 위한 지역브랜드 개발전략. 「도시행정학보」, 14(4): 95-113.
- 장용석·조문석·정장훈·김용현·최정윤. (2011). 융합사회와 거버넌스. 「사회와 이론」, 18: 237-281.
- 장용석·조희진. (2013). 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환. 「인사조직연구」, 21(3): 69-104.
- 정명은. (2012). 한국 지방정부의 가치지향성 변화: 지역브랜드 슬로건의 내용분석을 중심으로. 「한국정책학회 학술발표논문집」, 1751-1771.
- 정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3): 27-56.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: 표현의 세계화, 의미의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4): 251-279.
- 정술. (2019). 「조례제정을 통한 지방정부의 역할 확대와 다형적 의사결정에 관한 분석: 청년 조례를 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 한국정보화진흥원. (2010). 「공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략」, CIO Report, 24.
- 한국지역정보개발원. (2011). 「지방자치단체 소셜미디어 활용방안 연구」.
- 허진희·서진완. (2014). 소셜미디어 활용에 따른 정부신뢰와 효능감의 변화: 대학생층을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 24(1): 267-293.
- 황성수. (2012). 스마트 정부 시대에 맞는 참여적 거버넌스 모색: Social Media를 활용한 정책홍보와 시민참여를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 15(4): 29-46.
- Alam, L., Lucas, R. (2011). Tweeting Government: A Case of Australian Government Use of

- Twitter. Paper presented at the International Conference on Dependable, *Autonomic and Secure Computing*, Sydney, Australia, Dec. 2011.
- Aust, Philp. J. (2004). Communicated Value as Indicators of Organizational Identity: A Method for Organizational Assessment and Its Application in a Case Study. *Communication Studies*, 55(4): 515-534.
- Bromley, P., Meyer, J. W. (2015). *Hyper-organization: Global Organizational Expansion*. London: Oxford University Press.
- COI. (2009). *Engaging through Social Media: A Guide for Civil Servants*.
- 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.
- Dutton, J. E and Dukerich, J. M. (1991). Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation. *Academy of management journal*, 34(3): 517-554.
- Erikson, Erik. H. (1986). *Identity: Youth and Crisis*, N. Y.: W. W. Norton & Company.
- Glynn. (2000). When Cymbals become Symbols: Conflict over Organizational Identity within a SymphonyOrchestra. *Organization Science*, 11(3): 285-298.
- 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., Rowan, B. (1977). Insitutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mizruchi, Mark S., Fein, Lisa C. (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.
- Park, M. J., Kang, D., Rho, J. J., & Lee, D. H. (2015). Policy role of social media in developing public trust: Twitter communication with government leaders. *Public Management Review*, 1-24.
- Scott, W. R., and Meyer, J. W. (1983). The organization of Societal Sector. In J. W. Meyer, & W. R. Scott (Eds.). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, 129-153. Beverly Hills, CA: Sage.

- Riffe, Daniel., Stephen, Lacy., & Frederick, G. Fico. (2007). 「미디어 내용분석 방법론: 양적분석을 중심으로」. 배현석 옮김. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Waeraas, Arild. (2010). Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulative Institutions. *Administration & Society*, 42(5): 526-549.
- Waters, R. D., Williams, J. M. (2011). Squawking, tweeting, cooing, and hooting: analyzing the communication patterns of government agencies. *Journal of Public Affairs*.

접수일(2019년 07월 31일)

수정일(2019년 08월 21일)

게재확정일(2019년 08월 26일)

## 〈국문초록〉

**지방정부의 정체성 표현에 대한 연구: 제도적 환경과 행위자성의 증대**

본 연구는 지방정부가 제도적 환경에 어떻게 조응하고 있는지를 지방정부의 정체성 표현에서 실증적으로 확인하고자 하였다. 지방정부가 조직의 재정 및 인력 등의 조직 자원을 사용하지 않으면서도 직접적으로 정체성을 표현할 수 있는 소셜미디어인 트위터의 계정명을 내용분석 함으로써 이를 실증 분석하였다. 분석결과, 지방정부들은 행위자로서 스스로의 정체성을 표현하기 위한 노력으로 계정의 주소를 정하는데 있어서 단순한 지역명만을 사용하지 않는 것으로 나타났다. 또한 지역의 정체성을 표현하고자 지역을 직간접적으로 추론하거나 상징화하여 제시하였다. 지역의 정체성을 표현하는 지방정부가 상대적으로 행위자성이 더 부여되거나 스스로 부여하는 지방정부라고 정의한다면, 지방정부의 주요 특성인 재정력 및 규모에서 더 낮거나 작은 지방정부들에서 이러한 시도들이 나타났다는 점은 보다 흥미로운 결과이다. 이러한 결과는 행위자성의 증대에 따라 조직이 보다 다양한 역할과 기대를 가지고 행동하는 하이퍼 조직 현상이 나타나고 있음을 직접적으로 보여주고 있다. 무엇보다 이러한 시도들이 나타나는 지방정부가 지역의 작은 시군이라는 점 역시 하이퍼 조직에 대한 지방정부 연구의 필요성을 보여준다.

주제어: 제도적 환경, 역능적 행위자성, 하이퍼 조직, 정체성, 내용분석, 트위터