

지방정부의 소셜미디어로 주민참여는 실현 가능한가?

최상한

국문요약

본 연구는 기초지방정부의 소셜미디어가 주민참여를 실현하는가를 분석한다. 소셜미디어의 핵심적 특징이 주민참여라는 규범적 논의가 활발하지만 이에 대해 실증연구는 부족한 현실이다. 본 연구는 부산·울산·경남에 있는 39곳의 기초지방정부의 소셜미디어인 페이스북의 활용도와 주민참여를 분석하였다. 분석결과는 소셜미디어를 통한 주민참여의 실현은 아직 시기상조임을 보여준다. 기초지방정부가 주민참여를 실현하기 위해서는 행정환경의 변화와 공무원들의 인식전환이 선행되어야 급선무 과제이다. 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용도는 지역에 따라 큰 격차가 있었다. 본 연구는 부산·울산·경남의 경우, 농촌지역 기초지방정부가 대도시의 기초지방정부보다 페이스북을 더 적극적으로 활용하고 있음을 보여주고 있다. 끝으로 기초지방정부는 페이스북 페이지를 통해 문화·예술, 복지, 교육·체육, 자치행정 등의 분야 순으로 정보를 제공하고 있었다. 본 연구는 소셜미디어를 활용한 주민참여에 미치는 영향요인 분석과 전국 차원의 실증분석을 위한 후속 연구의 방향성을 제시한다.

주제어: 주민참여, 소셜미디어, 주민 양가주망

1. 들어가는 말

새로운 과학기술과 정보통신의 발달로 1990년대 말과 2000년대 초반은 전자정부에 대한 기대와 변화에 대해 많은 연구가 진척되어왔다. Holmes(2001)의 G2G(government to government), G2C(government to citizen), G2B(government to business)는 전자정부를 통한 다양한 정부관계 유형을 잘 묘사하고 있다(Brainrd & McNutt, 2010). 전자정부에 대한 이해와 기대는 2000년대 중반부터 등장한 소셜미디어(social media)에 의해 e-거버넌스(e-governance), e-민주주의(e-democracy), e-관료제(e-bureaucracy), e-변환(e-transformation), e-참여(e-participation), 정부 2.0(government 2.0) 등의 다양한 신조어와 개념에 따라 더욱 복잡한 양상으로 전개되고 있다.

소셜미디어는 아직까지 학술적 정의가 정립되어 있지 않지만 한층 복잡하고, 통합적이고, 쌍방향 방식의 e-거버넌스를 주도하고 있으며(금희조, 2012; 소셜미디어연구포럼, 2012; O'Leary & Vij, 2012), 주민이 소비자이자 생산자가 될 수 있다는 개념을 더욱 구체화시키고 있다. 소셜미디어는 블로그(blog), SNS(social network service), 위키스(wikis), 콘텐츠 커뮤니티(content communities), 팟캐스트(podcast), 포럼(forums), 마이크로블로깅(microblogging) 등의 다양한 매체를 통해 주민들이 자신의 생각과 의견, 경험, 관점 등을 생산, 공유, 유통, 소비, 출판 등에 대해 실시간으로 커뮤니케이

선을 할 수 있게 한다(경태원·김경훈, 2011; 소셜미디어포럼, 2012).¹⁾

오늘날의 웹 2.0 시대에서는 시민들이 의사소통 수단인 소셜미디어를 통해 공공서비스의 생산과 소비를 동시에 할 수 있게 되었으며, 이러한 생산소비활동은 우리 사회를 다양한 모습으로 변화시킬 것이라고 예견하고 있다(김병준, 2010; 박선주·정원모, 2010; Meijer, 2011). 소셜미디어에 따른 새로운 행정환경과 정책환경의 변화(정제우 외, 2011; 서진완 외, 2012; 윤영민, 2012; Brainard & McNutt, 2010; Hand & Ching, 2011)는 주민과 가장 근접거리에서 행정과 정책을 집행하는 기초지방정부에 새로운 과제를 부여하고 있다.

그러나 기대와 변화라는 규범적 논의와는 달리 소셜미디어가 정부의 변화를 유인하지 못하고 있으며(허진희·서진완, 2012; Norris, 2010; Hand & Ching, 2011; Norris & Reddick, 2012), 오히려 장애 요인(Eynon & Dutton, 2007; Lampe et al., 2011; Bryer & Zavattaro, 2011)과 위험적 요소(남기범, 2010; 정제우 외, 2011; 소셜미디어연구포럼, 2012; Perlman, 2012)를 내포하고 있다는 비판이 제기되기도 한다.

이런 상황에서 각 학문 분야별로 소셜미디어의 특징과 영향에 대한 연구가 시도되고 있지만 지방정부 차원의 소셜미디어 활용과 방향에 관한 실증연구는 아직까지 미진한 실정이다(서진완 외, 2012; Boyd & Ellison, 2008; Norris & Reddick, 2012; Perlman, 2012). 더욱이 소셜미디어가 행정과 정책 과정에 주민참여를 촉진시키는 역할을 한다는 논의(금희조, 2010; 박선주·정원모, 2010; 정제우 외, 2011;곽윤진·김성아, 2012; 윤영민, 2012; 조희정·박설아, 2012; Svara & Denhardt, 2010; Lampe et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Bryer & Zavattaro, 2012; Perlman, 2012)에 대한 실증 분석도 드물다.

국내외 학계에서 소셜미디어가 주민참여를 증진하고 촉진시키는 역할을 한다는 논의가 활발하지만 이에 대한 실증 연구는 부족하다(Perlman, 2012). 따라서 본 연구는 선행적 시도으로써 지방정부의 소셜미디어 현황과 활용도를 분석하여 주민참여가 실현되고 있는가를 검증하고자 한다. 본 연구의 분석대상은 부산, 울산, 경상남도의 총 39곳 기초지방정부가 주민과의 소통·참여 매체로 활용하고 있는 SNS의 페이스북(Facebook)이다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다.

첫째, 본 연구는 정부의 소셜미디어 활용 추세와 선행연구를 통하여 국내외의 행정학 연구에서 나타나는 소셜미디어의 학술적 정의와 특징을 알아본다. 둘째, 소셜미디어의 특징 중에 하나인 직접 주민참여로써 주민참여와 주민 양가주망의 차이점을 비교한다. 국외 행정학 연구에서 소셜미디어의 특징 중 하나로 주목되는 주민참여라는 용어는 ‘주민 양가주망’(civic engagement)으로 통용되고(Daws, 2008; Chun et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011; Roberts, 2011; Perlman, 2012) 있기 때문이다.²⁾ 셋째, 소셜미디어에 대한 선행연구를 분석하여 본 연구의 분석틀

1) 소셜미디어는 블로그, SNS, 위키스, 팟캐스트, 포럼, 콘텐츠 커뮤니티, 마이크로블로깅의 일곱 가지로 분류될 수 있다. 각각의 특징과 대표적 매체에 대해서는 서진완 외(2012: 133-135)와 소셜미디어연구포럼(2012: 29-30)을 참조바람.

2) 영어 ‘civic engagement’는 ‘시민(주민)관여’, ‘시민개입’, 혹은 ‘시민참여’로 번역될 수 있다. 본 연구에서는 시민 참여 혹은 주민참여(citizen participation; resident participation)라는 개념과 구별하고, 지방정부에 적용하기 위해 시민관여, 시민개입이라는 용어 보다는 실존주의 철학 개념으로 학계에 정립되어 있는 불어 ‘양가주망’을

을 도출한다. 끝으로 본 연구는 분석결과를 바탕으로 지방정부의 소셜미디어가 주민참여를 실현하고 있는지 혹은 실현하지 못한다면 그 가능성과 한계는 무엇인가를 논의한 후, 향후 연구방향을 제시한다.

II. 소셜미디어와 주민참여

1. 정부의 소셜미디어 활용 추세

2010년 4월 기준 국내 공공기관의 소셜미디어 도입사례를 보면 44개 중앙부처, 12개 광역지방정부, 72개 기초지방정부가 트위터를 도입하여 지방정부 차원에서 운영의 적극성이 높지 않은 편이며, 공무원들이 소셜미디어를 활용하여 수평적 커뮤니케이션에 참여하는 것은 시기상조라는 지적이 있다(남기범, 2010: 47). 그러나 세계 각국의 정부와 지방정부는 홍보와 PR, 민원서비스, 주민에 대한 정보제공, 자연재난과 위기 발생 시 정보전파와 대응요령 전달, 캠페인 실시, 인력 채용통로, 조직 내 커뮤니케이션 통로 등 다양한 분야에서 소셜미디어를 적극적으로 활용하고 있는 추세이다(서진완 외 2012: 137-140).

이러한 추세는 중앙정부의 SNS 활용에서도 잘 반영되고 있다. 2011년 4월 전 중앙부처는 온라인 대변인을 도입완료 하였고, 같은 해 10월 국민과의 소통 공식 창구로 국무회의에서 온라인 대변인제를 공식직제로 법제화한 후, 2012년 10월말 현재 전 중앙부처가 트위터와 페이스북을 운영하고 있다. 전 중앙부처의 트위터 팔로워 수는 총 62만 명이며, 페이스북 친구 수는 총 50만 명에 육박하고 있다. 또한 전체 장·차관 64명 중 60명이 SNS를 활용하고 있다(문화체육관광부, 2012).

지방정부 차원에서는 경기도가 소셜미디어를 다양하게 활용하고 있다. 2011년 6월 경기도는 지방자치단체에서는 최초로 주민들과의 소통강화를 위해 도내 공공기관 관련 소셜미디어를 한 곳에서 모두 활용할 수 있도록 한 소셜미디어센터인 '경기소셜허브'를 경기도청 홈페이지에 구축하였다. 경기소셜허브를 클릭하면 SNS인 트위터, 페이스북, 미투데이와 블로그가 나오며, 이들 통해 주민들은 도청의 각부서, 공공기관, 도내 31개의 기초지방정부인 시·군 등의 소셜미디어를 한 번에 이용할 수 있다(중앙일보, 2012. 8. 13).

스마트폰의 급속한 보급에 따른 소셜미디어의 확장성과 전파성 때문에 경기도와 같이 다른 지방정부에서도 주민들과의 소통강화를 위해 소셜허브 또는 락커를 구축하여 e-거버넌스와 e-지방자치시대를 열어 나갈 것이라는 기대를 해볼 수 있다.³⁾ 지방자치단체장들은 주민들과의 소통이라는 추상적인 목적을 이루기 위한 수단으로써 소셜미디어에 대한 관심이 높기 때문에 지방정부의 소셜미

차용하여 '주민 양가주망'이라는 용어를 사용한다. 주민참여와 주민 양가주망의 정의와 차이점은 후술한다.

3) 우리나라 스마트폰 이용자 수는 2012년 12월 4일 현재 3,200만 명으로 세계 7위이며, 스마트폰 보급률은 전체 휴대전화 사용자 중 59%로 세계 2위이다. 2011년 같은 기간 대비 우리나라의 스마트폰 이용자는 35% 증가하였다(파이낸셜뉴스, 2012. 12. 5. <http://www.fnnews.com> 참조).

디어 활성화는 높을 수밖에 없다(서진완 외, 2012: 141). 그러나 소셜미디어의 활성화와 활용 목적을 주민과의 소통강화를 위한 것이라고 국한한다면, 지방정부는 소셜미디어를 통한 주민참여로의 단계적 변화를 이룰 수 없다. 소셜미디어의 정의와 특징에 따라 지방정부가 이를 활용·적용하는 것이 상이할 수 있기 때문이다.

2. 소셜미디어의 정의와 특징

1) 소셜미디어의 정의

소셜미디어의 정의는 다양하며 아직 학술적으로 명확하게 통일되어 있지 않다(금희조, 2012; 소셜미디어연구포럼, 2012; Bryer & Zavattaro, 2012; O'Leary & Vij, 2012). 소셜미디어의 정의는 사회성, 다양성, 관계성, 참여, 협력(collaboration), 숙의(deliberation)를 포괄하여 개념화될 수 있다. 소셜미디어연구포럼(2012: 27-29)에 따르면 소셜미디어의 사회성이란 사회 구성원들의 참여, 사회적인 관계의 형성 및 유지, 다양한 형태의 사회적 상호작용을 뜻하며, 소셜미디어의 다양성이란 하나의 개별 미디어 서비스가 아닌 블로그, 팟캐스트, SNS 등의 여러 형태의 서비스를 아우르는 것을 말한다. 이런 맥락에서 소셜미디어는 쌍방향 테크놀로지를 통해 텍스트, 이미지, 오디오, 비디오를 활용한 멀티미디어의 요소와 사회적 상호작용을 통합하는 다양한 커뮤니케이션 행위라고 정의되기도 한다(노기영, 2012: 16).

소셜미디어는 이용자들 간의 상호작용이 핵심요소이며, 이용자들 간에 지속적인 관계가 계속 확장되는 특징을 갖고 있다(서진완 외, 2012: 133). 이에 따라 소셜미디어는 사회 구성원들이 자유롭게 참여하여 정보를 제공하거나 이를 교환함으로써 활발한 인적 교류를 형성해나가는 환경을 뒷받침하는 것으로 이해되고 있다(소셜미디어연구포럼, 2012: 24-25). 또한 소셜미디어란 사람들이 의견과 생각, 경험, 관점 등을 서로 공유하기 위해 사용하는 온라인 톨과 플랫폼을 총칭한다고 정의되는 점(박선주·정원모, 2010: 4; 남기범, 2010: 42; 경태원·김경훈, 2011: 13; 김형성·김경애, 2011: 85; 박윤권·김성아, 2012: 240; 허진희·서진완, 2012: 4)에서 소셜미디어의 사회성, 다양성, 관계성이 강조된다.

반면에 사회성, 다양성, 관계성에서 나아가 소셜미디어의 참여를 강조하는 시각도 있다. 윤영민(2012: 21-22)은 대화, 경청, 공감, 관계, 참여라는 특성으로 소셜미디어를 설명하고 있으며, 금희조(2012)는 소셜미디어의 정보공개, 관계형성, 관계망이 사회참여를 형성하는 경향이 있다고 보고, 사회참여를 위해서는 타인의 견해를 이해하는 숙의 과정이 소셜미디어에서 중요한 요소라고 한다. 이와 유사하게 정재우 외(2011: 3)는 소셜미디어를 양방향성 활용과 사람들의 참여와 정보 공유를 통해 사용자들이 만들어 나가는 미디어로 정의한다.

국외 학자들 사이에서도 소셜미디어에 대한 정의는 일치되지 않고 있다. 금희조(2012: 13)가 소개한 바와 같이 Boyd & Ellison(2008)은 소셜미디어를 소셜 네트워크 사이트(social network sites)로 칭하고, 웹 기반 서비스로써 사람들에게 다음과 같은 3가지를 허용한다고 규정한다: (1) 제한된 시스템 내에서 공개적 혹은 반공개적 프로필을 구축하는 것, (2) 연결(connection)을 나누고자 하는

다른 이용자들의 리스트를 형성하는 것, (3) 시스템 내에서 자신들의 연결 리스트와 다른 이용자들이 만든 연결 리스트를 보거나 세심히 살피는 것. Perlman(2012)은 Boyd & Ellison(2008)의 규정을 요약하면서 소셜미디어는 사이트에 의해 생성된 관계망과 정보의 유통과 접근에 중점을 두고 있다고 해석한다. Lampe et al.(2011: 2)은 소셜미디어는 컴퓨터를 매개로한 환경에서 이용자들의 직접적 상호작용을 모두 가능케 하는 도구와 서비스의 범주를 포함한다고 설명하고 있다.

Bryer(2010)와 Bryer & Zavattaro(2011)는 미국 연방 웹 관리자 협의회(Federal Web Managers Council)의 정의를 인용하고 있다. 이 협의회는 소셜미디어를 이렇게 정의하고 있다.⁴⁾ “소셜미디어와 웹 2.0은 기술, 사회적 상호작용, 내용(content) 개발을 통합시키는 행위를 의미한다. 소셜미디어 도구는 온라인 정보를 협력적으로 연결하기 위해 대중의 지혜(wisdom of crowds)를 활용한다. 소셜미디어를 통해 사람 혹은 그룹은 콘텐츠를 개발, 조직, 편집, 발언, 결합, 공유할 수 있다. 소셜미디어와 웹 2.0은 다양한 기술과 형태를 활용한다.”(Bryer, 2010: 74).

Bryer & Zavattaro(2011)는 행정학의 이론발전과 연구를 위해 미국 연방 웹 관리자 협의회 정의에서 동일시 언급되는 소셜미디어와 웹 2.0이라는 용어를 분리하여 소셜미디어를 달리 개념화해야 할 필요성을 제기한다. Bryer & Zavattaro(2011: 326)에 따르면 소셜미디어는 이해관계자들 간에 사회적 상호작용을 용이하게 하고, 협력을 가능케 하며, 숙의를 할 수 있게 하는 기술로 정의되며, 그 기술에는 블로그, 위키, SNS 등이 있다. Hand & Ching(2011) 또한 Bryer & Zavattaro(2011)와 유사하게 소셜미디어를 정의하며 주민과 정부 그리고 주민과 주민의 관계에서 사회변화를 위해 대화와 숙의를 가능하게 하는 소셜미디어의 특징을 강조하고 있다.

이상에서 살펴본 국내외 학자들의 소셜미디어에 대한 정의는 좁은 의미와 넓은 의미의 두 가지 측면으로 분류될 수 있다. 먼저 좁은 의미로는 소셜미디어란 정보와 콘텐츠를 생산·공유하면서 사회적 상호작용을 하고 관계망을 형성해나갈 수 있도록 하는 다양한 온라인 툴과 플랫폼 서비스를 총칭하는 것으로 볼 수 있다. 넓은 의미에서 소셜미디어란 사회적, 관계성, 다양성으로 압축될 수 있는 좁은 의미를 내포하면서 주민과 주민 또는 주민과 정부 간의 참여, 협력, 숙의를 가능하게 할 수 있는 도구 혹은 서비스라고 할 수 있다.

행정학 관점에서 보면 주민과 주민의 관계와 주민과 정부 간의 관계가 참여, 협력, 숙의를 통해 사회변화를 진작시킬 수 있기 때문에(서진완 외, 2012; Hand & Ching, 2011), 본 연구는 넓은 의미에서 소셜미디어의 정의를 사용하고자 한다. 그리고 좁은 의미와 넓은 의미의 두 측면에 따라 소셜미디어의 특징도 달라질 수 있기 때문에 이러한 점을 염두에 두면서 본 연구는 넓은 의미의 측면에서 소셜미디어의 특징을 살펴보고자 한다.

4) 이 협의회는 원래 임무는 2002년 e-정부법(E-Government Act of 2002)에 따라 미국 연방정부의 모든 웹사이트를 위한 정책과 지침을 제안하는 것이었다. 협의회는 공통적인 도전, 아이디어, 우수 업무를 공유하고 미국 정부 정보와 서비스에 관한 온라인 제공을 향상시키기 위해 협력하는 미국 연방정부의 웹 관련 고위 공무원들의 관계 부처 간의 조직이다(<http://www.howto.gov/communities/federal-web-managers-council> 참조). 이 웹사이트에서 소셜미디어의 정의는 Bryer(2010)가 인용한 것 보다 간략하게 설명되어 있으나, 본질적인 의미에는 큰 차이가 없다.

2) 소셜미디어의 특징

국내의 소셜미디어에 관한 대부분의 연구(박선주·정원모, 2010; 정태원·김경원, 2011; 김한국·조성남, 2011b; 김형성·김경애, 2011; 정제우 외, 2011; 서진완 외, 2012; 허진희·서진완, 2012)는 한국 정보화산업연합회(FKII, 2009)의 보고서에서 규정된 소셜미디어의 특징을 소개하고 있다. 이러한 현상은 소셜미디어가 2000년대 중반부터 등장하였지만 아직 국내학계에서 소셜미디어의 특징에 대해 다양한 연구가 시도되지 못했음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. FKII(2009)의 보고서에 따르면 소셜미디어의 특징은 ① 참여(participation), ② 공개(openness), ③ 대화(conversation), ④ 공동체(community), ⑤ 연결(connectedness)로 분류된다. 이러한 특징은 앞서 설명한 미국 연방 웹 관리자 협회(FKII)의 소셜미디어 정의와 유사하다.

FKII(2009)에서 규정하는 참여의 내용이란 소셜미디어가 관심 있는 모든 사람들의 기여와 피드백을 촉진하여 정보생산자와 제공자의 개념을 모호하게 만든다는 것이다. 공개는 소셜미디어 상의 피드백과 참여는 공개되어 있으며 투표, 피드백, 코멘트, 정보공유를 촉진함으로써 콘텐츠 접근과 사용에 대한 장벽을 해체한다는 것을 의미한다. 대화란 전통적인 미디어가 콘텐츠를 일방적으로 청중에게 유통하는 반면, 소셜미디어는 양방향성을 보유하고 있다는 것이다. 공동체란 소셜미디어가 빠르게 공동체를 구성할 수 있고, 공동체로 하여금 공통의 관심사에 대해 이야기할 수 있는 공간을 일컫는다. 끝으로 연결은 소셜미디어가 다양한 미디어의 조합이나 링크를 연계해서 발전됨을 뜻한다.

또 다른 소셜미디어의 특징은 신속성과 지속성, 다수성과 다양성, 경제성, 친근성과 신뢰성을 들 수 있다(김한국, 2011: 149). 소셜미디어는 짧은 문장으로 신속하게 콘텐츠 제작 및 공유가 가능하며 다양한 플랫폼으로 빠르게 확산되어 복제를 통해 지속적 노출이 가능한 신속성과 지속성이 있다. 둘째, 소셜미디어는 몇 명만 거치면 불특정 다수의 사용자와 연결이 가능하여 다수성과 다양성이라는 특징을 가진다. 셋째, 매스미디어 없이도 소비자와 직접 소통할 수 있어서 비용 절감이 가능하여 경제적이다. 끝으로 소셜미디어는 일상을 진솔하게 전달함으로써 친근성 표출에 효과적이고 적극적인 쌍방향 소통을 통해 신뢰성이 구축될 수 있다.

이상과 같은 소셜미디어의 특징은 본 연구에서 강조하는 넓은 의미에서 소셜미디어의 정의를 충족시키기에 미흡하다. 주민과 주민 또는 주민과 정부 간의 참여, 협력, 숙의를 가능하게 할 수 있는 도구 혹은 서비스로써 소셜미디어라고 정의될 때, 소셜미디어의 특징은 참여, 협력, 숙의라는 개념을 반영해야한다. 이런 점을 고려해서 소셜미디어의 특징을 분석한 국내연구는 김희조(2012)와 윤영민(2012)이 예외적이라고 할 수 있다.

김희조(2012)는 소셜미디어를 통해 숙의 과정이 형성되어 시민참여와 사회 자본이 형성된다고 본다. 윤영민(2012: 22-25)은 넓은 의미의 관점에서 소셜미디어의 핵심이라고 할 수 있는 온라인 공중대화가 행정환경을 참여문화, 집단지성(collective intelligence), 수평적 관계로 변화시키는 특징이 있음을 지적하고 있다. 소셜미디어의 등장으로 시민 지향적 서비스를 제공하는 수준에서 시민을 행정의 동료나 주체로 간주하는 참여문화가 요구되고 있으며, “시민 스스로 수행하는 행정”으로 변화되며 협치(governance)의 개념마저도 넘어서는 발상의 전환이 강조된다(윤영민, 2012: 22).

집단지성은 집합된 지능(intelligence)이 개별 지능들의 합을 넘어서는 현상으로서, 국가 행정에 대한 시민사회의 비판과 견제의 방식으로 등장할 수 있으며, 참여 지향적 행정을 구현하는 방법으로 활용될 수 있다(윤영민, 2012: 23-24). 끝으로 소셜미디어의 특징으로 들 수 있는 수평적 관계란 인터넷의 평등화 효과에서 소셜미디어는 누구나 발언할 수 있는 기회를 추가하여 시민이나 민원인이 대등한 관계에서 공개적인 대화를 나눌 수 있게 되었음을 의미한다(윤영민, 2012: 24-25).

국내 연구의 대부분이 참여(좁은 의미의 참여), 공개, 대화, 공동체, 그리고 연결이라는 개념을 소셜미디어의 일반적 특징이라고 규정하는 경향이 강한 반면에, 국외 연구에서는 참여, 협력, 숙의를 통해 시민들과 정부 간의 관계를 강화시키는 민주주의적 과정으로써 소셜미디어의 특징을 반영하고 있는 추세다(Brainard & McNutt, 2010; Bryer, 2010; Dadashzadeh, 2010; Svava & Denhardt, 2010; Bryer & Zavattaro, 2011; Chun et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011; Perlman, 2012). 인터넷으로 인한 전자정부는 시민과 정부 간의 쌍방향 의사소통을 가능하게 하였지만, 소셜미디어의 등장은 시민의 적극적 참여, 시민과 정부 간의 협력, 시민과 정부 간의 정치적 숙의를 가능하게 하여 의사결정과정을 더 민주적으로 만드는 새로운 행정환경의 변화를 조성시키고 있다는 것이다(Hand et al., 2011). 이런 관점은 미국 행정학계에서 두드러지게 나타나고 있다.

Hand & Ching(2011: 366)은 인터넷이 개인 대 개인의 커뮤니케이션(one-to-one communication) 도구인 반면 소셜미디어는 다수 대 다수의 커뮤니케이션(many-to-many communication) 도구라고 하면서, 참여문화(participatory cultures)는 소셜미디어의 성공을 위한 중추적인 기능을 한다고 강조한다. 또한 Hand & Ching(2011: 367)은 소셜미디어가 주민과 정부의 관계와 상호작용에 있어서 회의적인 시각을 불식시키고 대화 기회의 장을 만들 수 있음으로 인해 부수이익을 가져올 수 있다고 본다. 소셜미디어에 대한 Hand & Ching(2011)의 이러한 관점은 소셜미디어가 ‘권력으로부터의 말하기’(speaking-from power)가 아닌 ‘권력에 말하기’(speaking-to power)로 행정환경을 변화시키고 있다는데서 잘 나타난다.

Farmer(2003)의 개념인 ‘권력으로부터의 말하기’는 위로부터의 거버넌스(top-down governance)를 강조하는 전통적 행정학(traditional public administration) 관점이며, ‘권력에 말하기’는 주민과 정부 간의 불균형적인 위로부터의 거버넌스를 균형적으로 만드는 것이라고 할 수 있다. 소셜미디어는 위로부터의 거버넌스가 아닌 주민과 정부 관계에서 ‘권력에 말하기’라는 새로운 행정환경 변화를 수반하는 것이 가장 핵심적인 요소이다(Hand & Ching, 2011). 행정환경의 변화라는 관점에서 Brainard & McNutt(2010)는 소셜미디어가 고전 행정론(old public administration)과 신공공관리론(new public management)이 간과하고 있는 주민과 정부 간의 협력을 강조하는 신행정서비스론(new public service)을 신장시킨다고 설명하고 있다.

Lampe et al.(2011)은 차세대 개념인 거버넌스 2.0을 이룩하기 위해서는 소셜미디어의 특징인 정치적 숙의, 참여, 온라인 상호작용이라는 종합적 체계가 필요하며, 이를 위해서는 강한 참여(strong participation)가 필수적임을 강조하고 있다. Chun et al.(2011) 또한 소셜미디어의 등장으로 정부는 대중과의 협력을 강화시키고, 주민들을 정책 결정과 협의 과정에 참여시킬 수 있다고 설명한다. 소

설미디어의 특징으로써 협의는 C2G 협력(citizen-to-government collaboration), 협력 거버넌스(collaborative governance) 등의 신조어를 만들면서 주민과 정부 간의 협력적 상호작용의 중요성을 부각시키고 있다(Bryer & Zavattaro, 2011; Chun et al., 2011).

이상에서 살펴본 것과 같이 국내의 대부분 연구는 학문분야에 관계없이 참여, 공개, 대화, 공동체, 연결 등을 소셜미디어의 특징이라고 일반화하는 경향이 있다. 다시 말하면 학문분야가 달라도 소셜미디어의 일반적 특징을 해당 학문에 적용하여 소셜미디어를 정의하고, 연구의 방향을 설정하고 있다. 이는 소셜미디어에 대한 연구가 국내 행정학계나 기타 학문 분야에서도 그 분야의 특성에 따라 재조명되지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이에 비해서 최근 미국 행정학계의 연구는 소셜미디어의 특징을 참여, 협력, 속의를 통한 시민과 정부 간의 관계를 강조하는 민주적 과정으로 이해하는 경향이다.

3. 소셜 미디어와 주민참여의 유형

소셜미디어의 특징으로써 논의되는 참여는 소통방식에서 일반 주민들이 주체가 되어 정부와 직접적인 커뮤니케이션을 할 수 있다는 의미에서 개인 혹은 소집단의 자발적 참여를 뜻한다고 할 수 있다(허진희·서진완, 2012: 5). 그러나 참여란 개념 정의 또한 소셜미디어의 정의처럼 정의 문제(definitional problem)를 앓고 있으며, 참여의 다양성과 보편성에 대한 이론이 모색되어야 할 필요성이 제기되고 있다(Roberts, 2004). 본 연구는 소셜미디어 상에서 거론되고 있는 주민참여의 유형을 소개하면서 소셜미디어의 등장으로 새로이 조명 받고 있는 주민 양가주망을 주민참여의 유형에 포함하여 비교하고자 한다.

사전적 의미로 ‘참여’란 ‘어떤 일에 끼어들어 관계’하는 것으로 그 일의 진행 과정에 개입해 있는 경우를 드러내는 데에 쓰이는 말이다. 따라서 참여의 주체, 방법, 과정, 수단, 내용 등에 따라 참여의 의미와 강도가 달라질 수 있기 때문에(이승중, 2006; Moynihan, 2003) 소셜미디어라는 새로운 매체를 활용한 참여와 양가주망이란 무엇을 의미하며, 이를 주민과 정부가 구체적으로 실현할 수 있는 방법은 무엇인가에 대한 논의는 중요한 것이다.

대부분의 국내 연구에서는 소셜미디어의 특징에서 설명한 것처럼 참여라는 개념을 관심 있는 모든 사람들의 기여와 피드백을 촉진하는 것으로 간략히 이해하고 있다. 국내 연구에서 소셜미디어 상의 참여는 소극적 의미와 적극적 의미의 참여로 분류될 수 있다. 먼저 금희조(2010: 17)는 소셜미디어 상에서 의견표명을 하고 의견을 읽는 것만으로 담론과정의 일부분으로 참여가 형성되고 있다고 본다. 이는 소극적 의미의 참여라고 할 수 있다. 국내 행정학계의 소셜미디어에 관한 연구라고 할 수 있는 남기범(2010), 서진완 외(2012), 허진희·서진완(2012)은 소극적 의미로써의 참여를 들고 있다.

적극적 의미로써 참여는 주민의 자발적 참여와 직접 참여를 들 수 있다. 정제우 외(2012: 6)는 소셜미디어의 활용으로 주민들의 자발적 참여가 확산되어 주민과 공공기관의 직접소통이 증진되고, 나아가 시민이 공공서비스의 소비자가 아닌 서비스 생산에 일조하는 프로슈머(prosumer)로서 정책 집행 및 평가단계에 직접 참여할 수 있게 되었다고 한다. 본 연구는 소셜미디어 상의 주민참여를

적극적 의미에서 접근하고자 한다. 적극적 의미의 주민참여가 다음에서 논의할 주민(시민) 양가주망의 개념에 가깝기 때문이다.⁵⁾

1) 주민참여

일반적으로 국내의 행정학계에서 주민참여는 공공문제의 해결을 위한 정부와의 협력을 강조하는 행위로써 거버넌스와 민주주의의 관계에서 정책적 영향력을 행사하는 다양한 활동으로 정의되고 있다(지병문·지충남, 2002; 이승중, 2006; Moynihan, 2003; Wang & Wan Wart, 2007). 강인재(2006)는 이러한 참여를 협의적 개념으로 보며, 주민참여를 광의적 개념과 중간적 성격의 개념으로 분류한다. 광의적 개념의 주민참여는 선거 등 정치와 정책과정 전반에 걸쳐 일어나는 주민의 모든 정치적 행위를 포괄하는 것이며, 중간적 성격의 개념은 정부기관과 공무원의 의사결정에 영향을 미치고자 하는 일반주민의 비폭력적 정책행위를 들 수 있다(강인재, 2006: 289).

주민참여는 참여의 동기에 따라 미시적 수준의 이론(micro-level theories), 중범위 이론(mid-range theories), 거시 수준의 이론(macro-level theories)으로도 분류되기도 한다(김혜정, 2010). 미시적 수준에서 주민참여란 문제 해결과 의사결정 활동에서 행위자의 행태를 설명하는 것이며, 중범위 이론은 이슈의 특성과 참여유형별 목적을 연계하는 것이고, 거시 수준의 이론은 주민참여가 역사적·사회적 상황에서 시간의 경과에 따라 어떻게 진화하는 가를 기술하기 위한 이론이다(김혜정, 2010: 85).

주민참여의 개념은 전자정부와 거버넌스에 따라 달리 규정되기도 한다. 인터넷과 정보통신기술의 발달이 전자주민참여 기회를 제공하여 정부의 의사결정과정에 주민이 의견을 표출할 수 있고, 전자참여를 통해 주민의견이 정책결정과정에 반영될 수 있다. 주민의 의견 표출이 정책결정과정에 반영될 수 있다는 점에서 전자주민참여란 정보통신기술을 활용하여 정책적 영향력을 행사하는 활동으로 볼 수 있다. Norris(2003)는 전자주민참여를 ① 일상적인 정부행정활동과 프로그램에 대한 참여, ② 정부의사결정에 대한 참여, ③ 정치적 선거나 정책에 대한 시민의 투표로 분류하고 있다.

전통적 통치(government)와 거버넌스 체제에서 참여의 의미도 달라진다(이승중, 2006). 전통적 통치체제에서 주민참여는 폐쇄적, 권위적, 수직적 이며, 반면에 거버넌스 체제에서 주민참여는 개방적, 비권위적, 수평적 관계로써 주민이 정부와 기업 등과 대등한 입장에서 협력하여 사회적 성과제고에 기여하는 생산적인 참여라고 할 수 있다(이승중, 2006: 69).

미국 행정학계에서도 주민참여를 의사결정 과정에 주민이 직간접적으로 참여하는 행위로 보는 것이 지배적이다. 이런 맥락에서 주민참여란 주민 또는 주민 대표자가 정책형성 혹은 정책집행 과정의 특정 부분에서 정부와 상호작용하고 피드백을 제공하는 것을 의미한다(Moynihan, 2003: 166). Moynihan(2003)은 행정학에서 주민참여의 이론적 배경으로 포스트모던 논거, 관료주의에 대한 환

5) 참여라는 용어는 주민 혹은 시민이라는 단어가 합성되어 '주민참여' 혹은 '시민참여'라는 용어로 사용됨에 따라 용어를 정의할 때 혼란을 더욱 가중시킨다. 본 연구에서는 주민과 시민이라는 용어는 법률적 개념이기에 특정 정부 내에서의 자격, 권리, 의무 등을 행사하고 개입하는 절차상의 개념(Roberts, 2004)으로 동일하게 파악하면서 참여의 정의에 대해 살펴보고자 한다.

멸(disillusionment with bureaucracy), 민주주의의 이상 실현 등을 들고 있다.⁶⁾

Roberts(2004: 320)는 주민참여를 주민에 대한 관점, 권한 배분(shared power), 그리고 의사결정 개념을 통합하여 공직과 직위가 없는 사회 구성원이 실질적 의사결정 과정에서 공무원들과 권한을 나누고, 공동체와 관련된 것을 행동에 옮기는 과정으로 정의한다. Roberts(2004)는 의사결정 과정에서의 핵심은 직접참여(direct participation)라고 한다. 직접참여는 의사결정 과정에서 주민들이 개별적으로 관련되고(personally involved) 행동으로 관여(actively engaged)하는 것을 뜻하며, 간접참여(indirect participation)란 시민이 다른 사람들을 선출하여 그들을 대표하는 것을 뜻한다(Roberts, 2004: 320).

Wang & Wan Wart(2007: 267-268)는 참여를 정치적 참여(political participation)와 공공 참여(public participation)로 분류한다. 정치적 참여란 주로 대의제도, 선거캠페인, 투표 과정에서 국가, 지방, 혹은 지역 정책의 광범위한 범주를 선정하기 위한 선호도를 표현하는 공공개입(public involvement)을 뜻한다. 행정에서 공공참여란 관리적 목적, 서비스 단계, 관리의 지침, 그리고 최종 결과물의 순환과 평가 과정인 행정 과정과 의사결정과정에서의 직접 혹은 간접 공공개입을 말한다. 공공개입이란 의사결정과 행정 과정에서의 참여와 동일시되기도 한다(Yang & Pandey, 2011).

2) 주민 양가주망

국내 연구는 소셜미디어의 특징으로 참여를 들고 있지만 행정학과 다른 학계에서 소셜미디어의 특징으로 양가주망(engagement)을 논의하는 것은 찾아보기 드물다. 미국 행정학계 연구에서는 소셜미디어의 특징으로 참여보다 양가주망이라는 개념을 더 많이 사용하고 있다(Bryer, 2010; Chun et al., 2011; Hand et al., 2011; Lampe et al., 2011; Perlman, 2012). 새로운 참여미디어가 소셜미디어라는 점(설진아, 2009)에서 소셜미디어 특성상 참여와 양가주망의 개념을 먼저 구별할 필요가 있다.

양가주망은 ‘관여’로 해석되기도 한다.⁷⁾ 관여의 국어사전적 의미는 ‘어떤 일에 관계하여 참여하다.’로써 참여의 사전적 의미인 ‘어떤 일에 끼어들어 관계하다.’보다 더 강한 음운론적 표현이다. 즉, 관여(양가주망)는 참여를 기본적으로 수반하여 어떤 일에 관계하는 것이라고 볼 수 있다. 미국 행정학계에서 주민 양가주망은 크게 두 가지 관점으로 분류된다고 할 수 있다.

첫째, 좁은 의미에서 주민과 정부 간의 협력 형태로써 주민이 정책결정 과정에 개입하는 것으로 주민 양가주망을 보는 시각이다(Chun et al., 2011; Kim et al., 2011). 주민과 정부 간의 협력 형태는 다양한 대화와 커뮤니케이션을 활용하여 특정 정책이나 서비스를 발전시키기 위해 합의를 도출

6) 포스트모던 주의자들은 참여를 사회 양식에서 역사적 전환으로 보며, 반관료주의자들은 참여를 무력하고 비효 과적인 거버넌스의 대안으로 인식하고, 민주주의 옹호론자들은 건강한 시민 공동체와 민주주의의 필요한 부분 으로서 참여를 주창하고 있지만, 궁극적으로 이러한 이론적 배경은 건전한 민주주의와 공공부문의 책임성 강 화를 위해 주민의 더 많은 참여와 개입의 필요성을 지적한다는 점에서 일치한다고 볼 수 있다(Moynihan, 2003: 166-169).

7) 양가주망의 동사형인 engage는 국내연구에서 관여로 번역되고 있다(임준형, 2006; 설진아, 2009: 참조). 임준형 (2006: 56)은 ‘e-engaging’을 ‘전자관여’로 소개하고 있다. Civic engagement는 또한 시민적 참여로 해석되기도 한다(장수찬, 2003, 참조).

할 수 있으며(Chun et al, 2011), 의사결정 과정상 주민과 정부 간의 쌍방향 대화를 가능케 하는 커뮤니케이션의 수단이 소셜미디어이다(Kim et al., 2011).⁸⁾

넓은 의미에서는 주민과 정부 간의 협력 형태로써 주민이 정책결정 과정에 개입하거나 포함될 때, 숙의적 민주주의와 집합적 의사결정이 필수적으로 담보되는 주민 양가주장을 들 수 있다(Cooper, 2005; Dawes, 2008; Svava & Denhardt, 2010; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011). 이 관점에 따르면 주민 양가주장은 숙의적 민주주의와 집합적 의사결정을 통해 주민이 정부와 협력 체제를 이루어 정책결정 과정에 개입하는 것을 뜻한다.

Cooper(2005: 534)는 주민 양가주장을 주민 정체성을 발전시키고, 거버넌스 과정에 주민을 포함시키기 위해 공익, 공공기관, 그리고 네트워크의 집합체 내에서 숙의와 집단적 행위를 통해 주민들이 함께 참여하는 것이라고 본다. Dawes(2008: 587)는 주민 양가주장은 민주적 과정으로써 e-참여(participation)이며, 기술 접근성과 편리성, 정보 내용, 정부와의 상호작용, 정치적 이슈에 대한 공공 담론, 공공 협의, 의제 설정 과정에 주민을 관여시키는 것 등을 포함한다고 주장한다. 또한 주민 양가주장을 e-민주주의라고 정의하기도 하며(Suárez, 2009: 267), e-민주주의는 정부 내에서 주민참여의 정도와 질을 향상시키기 위한 새로운 커뮤니케이션의 수용력으로 이해되기도 한다(Kakabadse et al., 2003: 47).

숙의적 민주주의, 집합적 의사결정, 그리고 주민과 정부 간의 협력이 필수적으로 요구되는 주민 양가주장의 구성 요소로는 다음을 들 수 있다(Nabaldian, 2005: 313): ① 공동체 단위로써 이웃, ② 행정 과정에 주민이 관여하는 것, ③ 직접 민주주의의 표출에 대한 인식, ④ 주민과 함께 하는 공공기관의 책무성과 투명성, ⑤ 공동체에 대한 주민의 의무와 이와 관련된 주민과의 쌍방향 커뮤니케이션, ⑥ 민간부문, 비정부 기구 등과의 파트너십. 이상의 구성요소는 주민 양가주장이 민주주의의 강화, 시민정신 함양, 그리고 공동체 활성화에 직결되어 있음을 보여준다(Svava & Denhardt, 2010).

주민 양가주장의 필수적 요건인 숙의와 협력(Cooper, 2005)은 본 연구에서 정의한 소셜미디어의 정의와 특징을 잘 반영한다. 앞서 언급했듯이 본 연구에서는 소셜미디어를 주민과 주민 또는 주민과 정부 간의 참여, 협력, 숙의를 가능하게 할 수 있는 도구 혹은 서비스라고 정의하였으며, 소셜미디어의 특징을 참여, 협력, 숙의를 통한 주민과 정부 간의 상호작용을 강조하는 민주적 과정으로 보았다. 따라서 소셜미디어는 주민 양가주장의 실현을 위한 새로운 쌍방향 커뮤니케이션 수단이라고 할 수 있다(Svava & Denhardt, 2010; Chun et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011).

8) 이런 관점에서 소셜미디어를 활용한 주민 양가주장의 혜택은 다양하다(Chun et al., 2011: 190): ① 실시간 양가주장은 새로운 정책, 서비스 혹은 사회적 이슈에 대한 의식을 높이며, 정부와 실시간 상호작용과 정부로부터의 피드백을 조성한다, ② 간헐적인 양가주장과 달리 7일 24시라는 기반의 지속적 양가주장은 정책수립에서 집행과 실행 단계에 이르기까지 피드백을 제공한다. ③ 많은 양의 콘텐츠 기여를 축적할 수 있다. 대량의 크라우드소싱(crowdsourcing)은 저렴한 비용과 빠른 방식으로 집단지성, 혁신적 아이디어, 그리고 예상치 않은 해법을 도출할 수 있다. ④ 국내의 여러 지역 혹은 다른 국가로부터의 교환을 쉽게 공유할 수 있다.

〈표 1〉 소셜미디어의 정의와 특징 및 주민참여와 주민 앙가주망의 비교

	소셜미디어	주민참여	주민 앙가주망
정의	○ 정보와 콘텐츠를 생산 공유하여 사회적 상호작용과 관계망의 형성을 통해 주민과 주민 또는 주민과 정부 간의 참여, 협력, 숙의를 가능하게 할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션 수단	○ 일반적(협의적) 의미: 공공문제의 해결을 위한 정부와의 협력을 강조하는 행위로서 거버넌스와 민주주의의 관계에서 주민이 정책적 영향력을 행사하는 다양한 활동 ○ 광의의적(정치적) 의미: 선거 등 정치와 정책과정 전반에 걸쳐 일어나는 주민의 모든 정치적 행위	○ 좁은 의미: 주민과 정부 간의 협력 형태로서 주민이 정책결정 과정에 개입하는 행위 ○ 넓은 의미: 숙의적 민주주의와 집합적 의사결정을 통해 주민이 정책 결정 과정에 개입하거나 포함되는 것(e-참여, e-민주주의)
특징	○ 일반적 특징: 참여, 공개, 대화, 공동체, 연결 ○ 넓은 의미의 특징: 참여문화, 직접참여(강한 참여), 집단지성, 수평적 관계(권력에 말하지 않음), 신행정서비스론, 다수 대 다수의 커뮤니케이션, 주민과 정부 간의 숙의 및 협력(C2G 협력, 협력 거버넌스), 민주적 상호작용 과정 등	○ 중간적 의미: 정부기관과 공무원의 의사결정에 영향을 미치고자 하는 일반주민의 비폭력적 정책행위 ○ 전통적 통치의 참여: 폐쇄적, 권위적, 수직적 ○ 거버넌스의 참여: 개방적, 비권위적, 수평적 관계에서 생산적인 참여	

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 주민 앙가주망을 소셜미디어 상에서 주민참여의 한 유형으로 다루고자 한다. 주민참여의 일반적 의미가 공공문제의 해결을 위한 정부와의 협력을 강조하는 행위로서 거버넌스와 민주주의의 관계에서 주민이 정책적 영향력을 행사하는 다양한 활동으로 정의된다는 점에서 주민 앙가주망과 유사하기 때문이다(표 1 참조). 지금까지 논의된 소셜미디어의 정의와 특징 그리고 주민참여와 주민 앙가주망의 차이는 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 다음에서는 소셜미디어에 관한 선행연구를 통해 본 연구의 방향을 설정하고자 한다.

III. 소셜미디어에 관한 선행연구

소셜미디어의 등장이 불과 10년도 되지 않아 이에 대한 실증연구가 극히 제한적인 현실이다(서진완 외, 2012; Boyd & Ellison, 2008; Norris & Reddick, 2012; Perlman, 2012). 소셜미디어의 참여, 협력, 숙의라는 특징은 주민과 정부 관계에서 주민참여를 촉진할 수 있다는 규범적 논거(Svara & Denhardt, 2010; Chun et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011)에 대한 실증연구 또한 시작단계에 머무르고 있다(Perlman, 2012).

국내 선행연구는 단순하게 소셜미디어의 활용 현황 및 활성화 방안과 사례 분석이 주를 이루고 있다(서진완 외, 2012). 전자를 논의한 연구로는 경태원·김경훈(2011), 김한국(2011), 김한국·조성남(2011a), 조희정·박설아(2012) 등을 들 수 있다. 경태원·김경훈(2011)은 미국, 영국, 호주, 국내에서 국정 운영을 위해 활용하고 있는 소셜미디어의 도입 현황을 소개하고, 주민과 소통하기 위한 공공기관의 소셜미디어 활성화 방안을 제시하였다. 김한국(2011)은 외국 정부의 재난대응을 위한 소셜미디어 사례를 검토하고, 국내에서 재난 발생 시 소셜미디어의 활용방안을 모색하였다.

김한국·조성남(2011a)은 2011년 일본 대지진 발생 시 피해 복구 과정에서의 소셜미디어 활용 사례를 분석하고, 소셜미디어를 통한 국내의 재난 정보 제공서비스 체계 구축 방안을 제안하였다. 조희정·박설아(2011)는 네덜란드, 미국, 일본, 호주, 한국 등 15개국 63개 정당의 소셜미디어 전략을 의제설정, 인적·물적 지지기반의 확장, 기술 활용 등을 중심으로 분석하고, 정당의 수평적 네트워크 구성을 강조하였다. 그 밖에 소셜미디어의 활용을 헌법적 시각에서 바라본 연구가 있다(김형성·김경애, 2011).

국내 행정학계에서 소셜미디어 활용 현황에 대한 보기 드문 실증연구(서진완 외, 2012; 허진희·서진완, 2012)가 있다. 서진완 외(2012)는 설문조사를 통해 전국 85개 지방정부의 소셜미디어 운영 여부 및 운영방식, 운영채널, 채널별 운영목적, 광역·기초 지방정부의 유형별 운영목적, 운영 및 관리주체 등에 관해 분석하였다. 허진희·서진완(2012)은 대학생 설문조사를 통해 소셜미디어 활용빈도와 지방정부에 대한 신뢰와 효능감에 미치는 영향을 분석하였다.

둘째, 사례분석으로는 코레일 트위터 활용의 동기와 만족도에 관한 연구(정제우 외, 2011), 한국 과학기술정보연구원의 소셜미디어 활용 정보서비스 구축에 관한 연구(김한국·조성남, 2011b), 해외 27개 정부기관의 소셜미디어 사용자 지침 분석 연구(남기범, 2010), 한국과 미국 대학생의 소셜미디어 활용과 참여적 사회자본의 비교연구(금희조, 2010) 등이 있다. 국내 연구에서는 금희조(2010)가 유일하게 소셜미디어와 주민참여의 상관관계를 실증 분석하였다.

국의 선행연구도 소셜미디어의 활용 현황 및 활성화 방안과 사례 분석이 주를 이루는 가운데 소셜미디어와 주민참여의 관계에 관한 실증연구는 초기단계에 있다. Bryer(2010)은 미국 공공기관의 소셜미디어와 주민 양가주망에 관한 실증연구 사례를 분석하였다. Hand & Ching(2011)은 미국 피닉스 매트루 지역에 있는 지방정부의 페이스북이 주민 양가주망을 실현하고 있는가를 Farmer(2003)의 ‘권력에 말하기’라는 이론적 분석틀을 활용하여 분석하였다. Lampe et al.(2011)은 소셜미디어 실행 프로젝트인 AdvanceMichigan의 사례연구를 통해 주민 양가주망이 실현되고 있는 것을 분석하였다. Perlman(2012)은 공공 안전, 교통, 재난 관리, 사회기반 시설 및 환경 관리 등의 분야에서 미국 주 정부와 지방정부의 소셜미디어 성공 사례와 정책 과정에서 주민 양가주망의 영향에 대해 분석한 바 있다.

IV. 분석틀과 연구방법

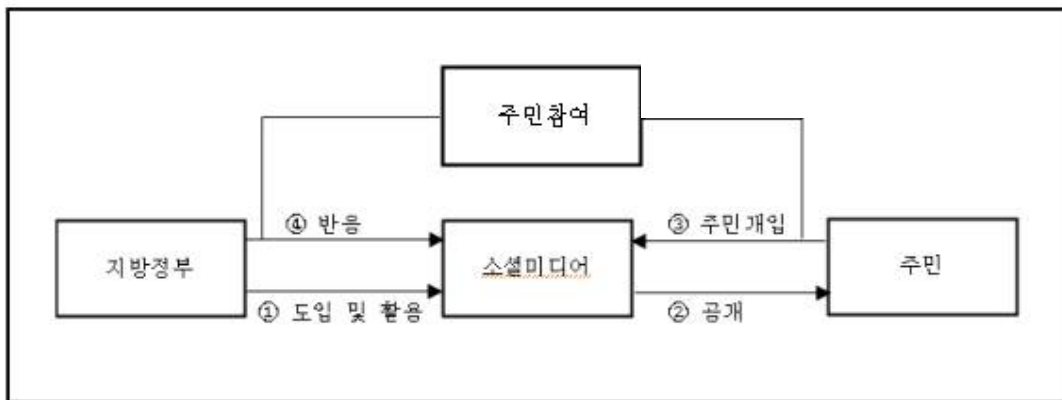
지금까지 소셜미디어가 주민과 정부 관계에서 주민참여를 촉진할 수 있다는 규범적 논거에 대한 실증연구가 국내외를 막론하고 시작단계에 머무르고 있음을 확인하였다. 특히 국내 학계에서는 소셜미디어와 주민참여의 실현에 관한 실증연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 지방정부의 소셜미디어가 주민참여를 실현하고 있는가를 검증하기 위한 기초연구로써 소셜미디어와 주민참여의 관계에 대한 향후 연구에 방향성을 설정하는데 그 의미를 더한다고 할 수 있다.

문헌분석과 선행연구를 통해 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같이 도식화될 수 있다. 분석틀은

지방정부가 소셜미디어를 도입 및 활용하여 이를 주민에게 공개함으로써 주민이 소셜미디어를 통해 행정과 정책에 직접 개입하여 지방정부의 정책결정에 영향력을 미치는 과정을 나타내고 있다. 페이스북에서는 주민이 코멘트나 게시물에 ‘좋아요’(Like)를 링크할 수 있으며, 공유를 하고, 코멘트를 달 수 있다. 지방정부의 최초 게시물 밑에 있는 게시물에 대한 주민의 반응을 코멘트로 여기며, 페이스북 상에서 지방정부가 주민의 게시물에 코멘트를 할 때, 주민참여가 발생하는 것으로 간주한다(Hand & Ching, 2011).⁹⁾

주민이 지방정부의 게시물에 특정 의견을 개진함으로써 직접참여하고, 지방정부는 주민의 게시물에 따라 정책적 영향을 받을 수 있다. <그림 1>처럼 지방정부는 주민참여의 도구로써 페이스북을 도입하고 활용하여, 지방정부의 정책을 공개하고, 이에 대해 주민이 의견을 개진하고, 지방정부가 주민의 의견에 반응을 함으로써 공공문제의 해결을 위한 정부와의 협력을 강조하는 행위로서 주민이 정책적 영향력을 행사할 수 있는 주민참여가 형성된다고 볼 수 있다.

<그림 1> 이론적 분석틀: 지방정부의 소셜미디어를 통한 주민참여 실현



본 연구는 지방정부의 소셜미디어가 주민참여를 실현하고 있는가를 분석하기 위해 Hand & Ching(2011)의 연구방법에 따라 부산·울산·경상남도(이하 부·울·경) 총 39곳 기초지방정부의 페이스북 게시물의 정보 유형, 게시물의 코멘트, 주민의 코멘트, 주민 코멘트에 대한 지방정부의 코멘트(주민참여), 좋아요, 공유 등의 빈도수를 분석대상으로 삼는다.¹⁰⁾ 2013년 2월 18일 현재 전 세계 페이스북 이용자는 9억6천3백8십만 명이며, 우리나라 이용자 수는 8,286,920명으로 인구 대비 17.11%이고, 인터넷 이용자 대비 20.55%로, 국가별 이용자 순위는 27위이다(Socialbakers, 2013).¹¹⁾

9) Hand & Ching(2011)은 지방정부가 주민의 게시물에 코멘트를 달 때, 이를 양가주망으로 간주하여 그 수를 기술통계로 사용하였다. Hand & Ching(2011)의 양가주망 개념이 본 연구에서 언급한 일반적 의미의 주민참여 개념과 유사하여 본 연구는 양가주망을 주민참여로 대체한다.

10) 부산광역시에는 15곳의 자치구와 1곳의 자치군이 있으며, 울산광역시에는 4곳의 자치구와 1곳의 자치군이 있다. 경상남도에는 8곳의 자치시와 10곳의 자치군이 있다. 따라서 부산·울산·경상남도에는 8곳의 자치시, 19곳의 자치구, 12곳의 자치군 등 총 39곳의 기초지방정부가 있다.

페이스북은 실명을 근거로 인적 네트워크를 확장한다는 점에서 익명성에 의해 발행하는 문제를 줄여나가는 장점을 갖고 있다(서진완 외, 2012: 135).

페이스북은 또한 지방정부가 주민에게 정보를 전파하며, 지방정부와 주민의 커뮤니케이션이 상호 교환되는 창구 역할을 할 수 있기 때문에 지방정부의 페이스북에 주민이 콘텐츠를 게시함으로써 다수 대 다수의 커뮤니케이션을 가능케 하는 도구의 좋은 예이며, 지방정부는 주민의 코멘트에 대해 완전한 통제를 할 수 없다는 특성을 지니고 있다(Hand & Ching, 2011: 366). 따라서 페이스북은 소셜미디어를 통한 주민참여의 실현을 구체화할 수 있는 장점을 가지고 있다.

부·울·경 총 39곳 기초지방정부 페이스북의 게시물 빈도수는 각 항목별로 코드화되었으며, 자료의 오류를 방지하기 위해 2회에 걸쳐 코드작업을 실시하였다. 조사 시점은 2013년 4월말 현재이며, 분석대상기간은 2012년 9월 1일부터 10월 31일까지이다. 이 기간을 분석대상기간으로 설정한 것은 기초지방정부가 가을이라는 특성상 축제 및 각종 행사의 정보와 홍보를 위해 페이스북을 적극 활용하고 있기 때문이다.¹²⁾

본 연구는 분석틀에 따라 지방정부의 페이스북 도입 및 활용, 지방정부의 게시물 공개(분석틀 ②), 코멘트, 주민의 반응(좋아요, 공유, 코멘트), 주민의 반응에 대한 지방정부의 코멘트의 기술통계를 분석한다. 주민이 지방정부의 페이스북 게시물에 코멘트를 달고(분석틀 ③의 주민 개입), 지방정부가 주민의 코멘트에 반응하는 함으로써(분석틀 ④의 반응) 주민참여가 발생한다고 볼 수 있다(분석틀 ⑤). 이는 이에 따라 분석틀 ③과 ④의 총 횟수가 많으면 많을수록 주민참여가 증가함을 의미한다. 이와 같은 방법으로 Hand & Ching(2011)은 주민 양가주망을 측정하였다(각주 9 참조).

지방정부 페이스북 게시물의 정보 유형은 지방자치법 제9조 제2항에서 예시하고 있는 사무범위를 재조정된 지방자치학 영역분류(이병렬·박기관, 2002: 27)에 따라 10개 영역으로 하였다. 이에 따라 게시물의 정보유형은 ① 자치행정, ② 의회관계(지방의회 및 선거), ③ 산업·경제, ④ 교육·체육, ⑤ 지역개발 및 환경, ⑥ 문화예술 ⑦ 복지, ⑧ 소방, ⑨ 중앙-지방 관계, ⑩ 주민 관계로 분류되었다. Hand & Ching(2011)은 미국 지방정부의 페이스북에 게시된 코멘트 내용을 분석하여 관리, 예술·오락, 지역 이벤트, 경제발전, 교육, 참여요청, 공지사항, 공공 안전, 스포츠, 사용자 관리 등 10개 정보 유형으로 분류한바 있다.

V. 분석 결과

페이스북은 개인이 실명으로 등록하여 계정을 만들어 사용할 수 있는 페이스북 계정과 실명 개

11) 2011년 9월 기준으로 지방정부공무원의 페이스북 이용율은 42%이고, 경상남도 지방정부 공무원의 페이스북 이용율은 11%이다(c 스토리랩: <http://estorylab.com/141> 참조). 2012년 9월 기준으로 광역지방정부 16곳은 페이스북을 100% 도입하였으며, 기초지방정부 중 시 지역은 64%(47곳), 군 지역은 48.1%(39곳)가 페이스북을 개설하고 있는 중이다(서우석·한영광, 2012).

12) 이 기간 동안 창원시, 진주시, 고성군, 거창군 등은 지역 축제와 태풍 진로 등에 관한 정보와 홍보 제공을 위해 페이스북을 활용해오고 있다.

인이 아닌 정부, 기관, 기업 등이 등록하여 사용할 수 있는 페이스북 페이지(page)가 있다. 페이스북 계정에서는 온라인상에서 친구를 맺은 사람들과 게시물, 공유, 좋아요, 코멘트 등을 통해 쌍방향 커뮤니케이션을 할 수 있다. 페이스북 페이지는 친구 대신 특정 페이지를 좋아하는 팬(fan)이 페이지의 게시물을 통해 공유, 좋아요, 코멘트 등을 할 수 있는 SNS이다. 페이스북의 친구 수는 5,000명으로 제한되어 있으며, 페이스북 페이지의 팬 수는 무제한적이다. 페이스북은 실명의 개인이 아닌 정부, 기관, 기업 등이 페이스북 계정을 개설하여 운영하면 영업활동이나 웹사이트 운영을 할 수 없도록 한 사용자 약관 규정 위반으로 해당 계정을 강제 삭제하는 조치를 취하고 있다.¹³⁾

따라서 본 연구는 부·울·경 총 39곳 기초지방정부의 페이스북 계정이 아닌 페이스북 페이지를 분석대상으로 삼았다. <표 2>는 부·울·경 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용 현황과 주민참여 실태를 나타낸다. 2013년 4월말 현재 분석대상기간(2012. 9. 1. - 10. 31.) 동안 부·울·경 기초지방정부 39곳 중 페이스북 페이지를 개설하여 운영하고 있는 기초지방정부는 총 32곳(82%)이다. 페이스북 페이지를 개설한 기초지방정부 32곳은 페이스북 개인 계정 또한 운영하고 있다.

이는 앞에서 지적했듯이 기초지방정부가 페이스북의 약관규정에 대한 지식이 없어서 페이스북 계정만을 운영하는 지방정부의 경우, ‘실재하는 사람을 기반으로 하는 서비스’라는 페이스북 계정의 약관을 위반하여 언제든지 약관위반으로 계정이 강제 삭제될 수 있어 그 이전에 구축해 놓은 모든 정보를 잃어버릴 수 있는 위험에 처해있다. 이에 대해 지방정부는 경각심을 가지고 페이스북 계정이 아닌 페이스북 페이지로 하루속히 전환하여야 한다.

<표 2>는 부·울·경 기초지방정부 중 페이스북 페이지를 가장 활용 잘하고 있는 곳은 경상남도임을 보여준다. 경상남도는 전체 18곳의 기초지방정부 중 83%인 15곳의 기초지방정부가 페이스북 페이지를 개설하여 운영하고 있다. 기초지방정부는 게시물에 사진, 코멘트, 동영상 등을 게재하여 다양한 정보를 주민에게 제공할 수 있다. 분석대상기간 동안 경상남도가 부·울·경 기초지방정부의 전체 게시물 총 762개의 95%인 726개로 광역시에 있는 기초지방정부 보다 페이스북 페이지를 압도적으로 높게 활용하고 있다. 이는 분석대상기간인 61일 동안 경상남도 기초지방정부는 하루 평균 12건의 게시물을 올린 것을 뜻한다.

경상남도 중에서 페이스북 페이지에 게시물을 가장 빈번하게 올린 기초지방정부는 진주시(300개), 하동군(139), 함안군(103), 거창군(78) 순이다. 부산광역시에서는 전체 16곳의 기초지방정부 중 12곳의 기초지방정부(75%)가 페이스북 페이지를 개설만 하고, 운영은 거의하지 않고 있는 실정이다. 기장군만이 유일하게 1개의 게시물을 올리고 있다. 울산광역시에서는 5곳의 기초지방정부 모두가 페이스북 페이지를 개설하고 있으나, 실제로 운영하고 있는 곳은 북구(게시물 24개)와 중구(게시물 11개)뿐이었다.

<표 2>의 코멘트는 분석대상기간 동안 기초지방정부가 게시물을 올릴 때, 이에 대해 추가로 설명하거나 댓글을 단 총 수이다. 코멘트를 가장 빈번하게 올린 기초지방정부는 하동군(739개), 거창군(45개), 창원시(44개), 진주시(42개)이며, 그 이외의 기초지방정부는 10개미만의 코멘트를 달았다.

13) 지난 2010년 페이스북은 북한의 페이스북 계정인 ‘우리민족끼리’를 강제삭제한 바 있다. 페이스북 대변인은 이에 대해 “페이스북은 실재하는 사람을 기반으로 서비스하기 때문에 한다”고 말해 북한의 계정이 페이스북의 정책을 위반했음을 시사하였다(<http://www.itworld.co.kr/news/62428> 참조).

〈표 2〉 부·울·경 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용 현황과 주민참여 실태^{a)}

지방정부	게시물	코멘트	주민 코멘트	주민 참여	좋아요	공유	팬수	친구수	
부산	동구	0	0	0	0	0	0	1,445	
	북구	0	0	0	0	0	0	0	
	사상구	0	0	0	0	0	0	0	
	사하구	0	0	0	0	0	0	0	
	서구	0	0	0	0	0	6	0	
	수영구	0	0	0	0	0	0	0	
	연제구	0	0	0	0	0	0	0	
	영도구	0	0	0	0	0	22	0	
	중구	0	0	0	0	0	0	0	
	진구	0	0	0	0	0	0	11	
	해운대구	0	0	0	0	0	0	0	
	기장군	1	1	1	0	2	0	196	0
소계	1	1	1	0	2	0	224	1,456	
울산	남구	0	0	0	0	0	0	0	
	동구	0	0	0	0	0	0	0	
	북구	24	5	3	2	0	5	86	0
	중구	11	4	4	0	21	2	139	0
	울주군	0	0	0	0	0	0	0	0
	소계	35	9	7	2	21	7	225	0
경남	거창군	78	45	41	4	705	18	4,190	0
	고성군	11	0	0	0	10	0	417	3,979
	김해시	4	3	0	0	26	0	28	335
	남해군	2	1	1	0	11	0	615	4,308
	밀양시	1	1	1	0	20	0	9	1,521
	사천시	27	2	2	0	36	0	317	1,606
	산청군	6	0	0	0	0	0	56	0
	의령군	15	1	1	0	11	0	95	3,683
	진주시	300	42	36	6	1,848	25	565	0
	창녕군	15	5	4	1	49	1	176	1,373
	창원시	25	44	33	11	543	9	1,846	4,999
	통영시	0	0	0	0	0	0	850	0
	하동군	139	739	735	4	2,600	674	1,126	2,760
	함안군	103	3	3	0	589	11	335	4,610
	함양군	0	0	0	0	0	0	43	158
	소계	726	886	857	26	6,448	738	10,668	29,332
총계	762	896	865	28	6,471	745	11,117	30,788	

주: a) n= 빈도수

이는 기초지방정부가 사진, 동영상 등의 게시물에 대해 추가 설명을 전혀 하지 않음으로써 주민들에게 게시물에 대한 다양한 정보를 제공하지 않고 있음을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 특히 광역시인 부산과 울산의 기초지방정부에서 두드러지게 나타나고 있다.

<표 2>의 주민코멘트는 기초지방정부의 코멘트에 주민이 반응하여 직접 댓글을 단 총 회수이다. 주민코멘트는 하동군(735개), 거창군(41개), 진주시(36개), 창원시(33개) 순으로 기초지방정부가 코멘트를 많이 하면 할수록 주민코멘트는 비례하여 발생하고 있음을 보여준다. 그 이외의 기초지방정부는 5회 미만의 주민코멘트를 나타내어 이들 기초지방정부의 페이스북 페이지가 주민과의 쌍

방향 커뮤니케이션 수단으로 아직 활성화되지 못하고 있다.

<표 2>의 주민참여는 기초지방정부의 코멘트에 주민이 코멘트를 하고, 이에 대해 기초지방정부가 다시 코멘트로 반응한 빈도수를 뜻한다(Hand & Ching, 2011). 전체 주민 코멘트 865개 중에 기초지방정부의 코멘트 반응은 총 28개에 불과하여, 주민참여의 실현율은 3.2%에 지나지 않는다. 이는 기초지방정부의 페이스북 페이지가 SNS의 도구로써 아직까지 주민참여를 실현하지 못하고 있으며, 주민참여 실현을 위한 도입단계에 머물고 있음을 의미한다. 이런 상황에서 그나마 주민 코멘트에 활발하게 반응함으로써 주민참여를 실현하고 있는 기초지방정부는 울산광역시 북구 66.6%(주민 참여 2 / 주민 코멘트 3), 창원시 33%(주민 참여 11 / 주민 코멘트 33), 진주시 16.6%(주민 참여 6 / 주민 코멘트 36), 거창군 9.7%(주민 참여 4 / 주민 코멘트 41) 순이다.

<표 2>의 '좋아요'는 주민이 기초지방정부의 페이스북 페이지 게시물을 보고, '좋아요'를 표시한 총 수를 나타낸다. 이는 주민이 기초지방정부의 페이스북 페이지 게시물에 대해 1차적으로 반응한 것으로 볼 수 있다. 즉, 주민이 직접 기초지방정부의 페이스북 페이지를 방문하여 게시물을 보고, 호감을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 좋아요 수가 가장 많은 기초지방정부는 하동군(2,600), 진주시(1,848), 거창군(705), 함안군(589), 창원시(543) 순이다. 그 이외의 기초지방정부 페이스북 페이지의

〈표 3〉 부·울·경 기초지방정부의 페이스북 페이지 게시물의 정보유형^{b)}

지방정부	게시물 수	자치 행정	복지	산업 경제	지역 개발	교육 체육	문화 예술	소방	정부 관계	주민 관계	의회 관계
부산	서구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	영도구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	기장군	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
	소계	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
울산	북구	24	2	3	0	1	4	8	0	0	4
	중구	11	0	2	0	0	3	6	0	0	0
	소계	35	2	5	0	1	7	14	0	0	4
경남	거창군	78	0	2	17	1	0	51	0	0	7
	고성군	11	0	1	0	0	0	9	0	0	1
	김해시	4	0	2	0	0	0	2	0	0	2
	남해군	2	0	1	0	0	1	0	1	0	0
	밀양시	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0
	사천시	27	1	16	0	3	0	5	0	0	1
	산청군	6	0	0	1	0	0	1	0	2	2
	의령군	15	1	7	1	0	0	6	0	0	0
	진주시	300	30	73	29	19	35	89	7	0	9
	창녕군	15	2	2	1	0	0	6	0	0	4
	창원시	25	0	0	0	1	0	8	2	0	14
	통영시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	하동군	139	15	10	13	13	13	45	7	0	14
	함안군	103	17	12	6	4	21	32	4	0	6
	함양군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	소계	726	66	127	68	41	70	255	21	2	60
	총계	762	68	132	68	42	77	270	21	2	64

주: b) n= 빈도수

좋아요 빈도수는 40미만에서 0로 거의 활동이 저조하다고 볼 수 있다.

<표 3>에 따르면 부산광역시와 울산광역시의 기초지방정부는 문화·예술 분야 홍보를 위해 최우선적으로 페이스북 페이지를 활용하고 있으나, 활용도는 매우 낮다. 경상남도의 기초지방정부 또한 문화·예술 분야를 가장 빈도 높게 홍보하고 있다. 예외적으로 사천시와 의령군의 경우, 복지 분야의 빈도수가 가장 높다. 분석대상기간의 특성이 있겠지만 전반적으로 부·울·경 기초지방정부는 지역문화와 축제를 소개하고, 관광객을 유치하기 위한 수단으로 페이스북 페이지를 적극 활용하고 있다고 유추해볼 수 있다. 이는 기초지방정부가 지역축제에 많은 관심을 가지고 있음을 보여준다고 하겠다.

VI. 논의 및 결론

지금까지 본 연구는 부·울·경 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용 현황과 주민참여의 실태를 분석하였다. 전반적으로 80% 이상의 부·울·경 기초지방정부는 SNS로써 페이스북 페이지를 개설은 하였지만 활용에 있어서 큰 격차를 보이고 있다. 특히 경상남도에는 농업 중심의 기초지방정부가 광역시의 자치구를 보다 페이스북 페이지를 더 적극적으로 활용하고 있는 것은 향후 연구에 많은 방향성을 제기하고 있다. 이는 보충성의 원칙에 따라 농촌의 기초지방정부가 광역시의 자치구보다 상대적으로 주민과의 소통수단으로 페이스북 페이지를 더 활발하게 활용하는 요인과 영향에 대한 실증연구를 가늠케 한다. 이를 염두에 두면서 본 연구의 분석결과는 다음과 같은 의미를 지닐 수 있다.

첫째, 본 연구의 목적인 기초지방정부의 소셜미디어를 활용한 주민참여의 가능성에 관한 것이다. 소셜미디어의 특징이 참여, 협력, 숙의를 통한 시민들과 정부 간의 관계를 강화시키는 민주주의적 과정이며(Brainard & McNutt, 2010; Bryer, 2010; Dadashzadeh, 2010; Roberts, 2010; Bryer & Zavattaro, 2011; Perlman, 2012), 주민참여의 실현을 위한 쌍방향 커뮤니케이션 수단이 소셜미디어(Svara & Denhardt, 2010; Chun et al., 2011; Hand & Ching, 2011; Lampe et al., 2011)라는 규범적 논의가 활발하다. 그러나 본 연구의 결과는 주민참여의 실현으로써 소셜미디어라는 규범적 논의가 아직 실행되지 못하고 있음을 보여준다.

기초지방정부의 전체 주민 코멘트 대해 기초지방정부가 반응하여 주민참여가 실현되고 있는 비율은 불과 3.2%에 지나지 않는다. 이는 기초지방정부가 주민의 코멘트에 대해 적극적으로 반응을 하지 않고 있으며, 주민참여가 의미 있는 비율로 실현되고 있지 않음을 나타낸다. 기초지방정부가 쌍방향 커뮤니케이션이라는 소셜미디어를 활용하지 않고, 일방적인 홍보 수단으로 소셜미디어를 활용하고 있음을 암시한다. 즉, ‘권력으로부터 말하기’가 아닌 ‘권력에 말하기’(Farmer, 2003; Hand & Ching, 2012)에 대한 ‘권력으로부터의 대꾸’가 일어나지 않고 있음을 뜻한다.

본 연구의 결과는 페이스북과 같은 SNS는 권력구조의 근본적인 변화 없이는 주민참여를 증가시키기 위한 만병통치약이 아니라는 Hand & Ching(2012: 378)의 분석 결과와 유사하다. 소셜미디어

를 이용하기 위해서는 정부의 변화가 우선시 되어야 한다(허진희·서진완, 2012; Norris, 2010; Hand & Ching, 2011; Norris & Reddick, 2012). 전자정부로 바뀌면 바뀔수록 변화 없이 더 유지된다는 Norris(2010)의 비판이 타당할 수 있다. 그러나 일부 기초지방정부인 울산광역시 북구, 창원시, 진주시, 거창군 등은 주민 코멘트에 코멘트를 많이 함으로써 주민참여가 다른 기초지방정부 보다 활발하게 실현되고 있다. 이에 대한 원인분석은 향후 연구과제로 남는다. 다만, 담당공무원의 역할, 전담부서, 매뉴얼, 단체장의 관심도와 성향, 지역특성 등의 요인이 주민참여에 영향을 미치는 변수(최상한, 2010; 하민지 외, 2011; 정명은, 2012; Norris & Reddick, 2012)라는 점에서 주민참여의 실현 요인을 유추해볼 수 있다.

둘째, 본 연구의 결과는 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용도가 지역에 따라 다르게 나타나며, 그 격차가 심하다는 것이다. 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용도의 양극화 현상은 이미 보고된 바 있다(서우석·한영광, 2012).¹⁴⁾ 이 보고에 따르면 2012년 9월 기준으로 기초지방정부 중 시 지역의 64.4%(47곳)가 페이스북 계정을 운영하고 있으며, 군 지역은 48.1%(39곳)이었다. 이 보고는 본 연구의 결과와 상반되고 있다. 본 연구의 결과는 농촌 지역인 기초지방정부에서 페이스북 페이지를 대도시 기초지방정부 보다 더 활발하게 활용하고 있음을 보여준다. 부산광역시의 대부분 기초지방정부는 페이스북 페이지를 개설만 하고, 이에 활용을 하지 않고 있는 실정이었다. 울산광역시의 기초지방정부 5곳도 경상남도의 기초지방정부에 비해 페이스북 페이지 활용도가 아주 저조하였다.

기초지방정부의 SNS 활용도는 도시와 농촌의 지역적 특성에 따라 다를 수 있다. 그러나 본 연구의 결과는 도시와 농촌의 양극화 현상에 의한 격차를 보여주지 않는다. 오히려 농촌 지역인 기초지방정부에서 도시지역의 기초지방정부 보다 페이스북 페이지를 더 많이 활용하고 있다. 부산광역시와 울산광역시의 자치구는 대도시 특성상 자치구의 경계가 모호하고, 자치구의 특성에 맞는 홍보와 정보 전달을 강화할 필요성을 못 느낄 수 있다. 이는 축제, 문화제, 특산물, 경관 등을 타 지역의 주민에게 홍보함으로써 지역의 이미지를 제고하고, 지역경제를 활성화하기 위해 농촌지역의 기초지방정부가 대도시 지역의 기초지방정부에 비해 페이스북 페이지를 더 많이 활용하는 것으로 해석할 수 있다. 농촌지역의 기초지방정부 페이스북 페이지 게시물의 정보유형 중 문화·예술 분야가 가장 빈도수가 높다는 사실이 이를 뒷받침해준다고 할 수 있다.

셋째, 기초지방정부가 페이스북 페이지를 활용하여 주민에게 전달하는 게시물의 정보유형은 문화·예술, 복지, 교육·체육, 자치행정, 산업·경제, 주민관계, 지역개발의 순으로 나타났다. 이는 기초지방정부가 페이스북 페이지 활용에 있어 문화·예술, 복지, 교육·체육, 자치행정 등의 분야에 집중하고 있음을 보여준다. 본 연구의 분석대상기간이 가을의 축제와 문화제 기간이라는 특성도 있지만 기초지방정부가 축제와 문화제 홍보를 위해 페이스북 페이지를 적극 활용하고 있다고 볼 수 있다. 문화·예술 분야의 빈도수가 가장 높은 것에 대해서는 추후 분석대상기간을 달리 설정하여 검증해볼 필요가 있다. 문화·예술 분야 다음으로 복지 분야의 빈도수가 높았다. 기초지방자치단체가

14) 2010년 10월 10일 충남대 사회과학연구소에서 ‘SNS와 지역사회’라는 주제로 개최한 정보문화포럼에서 발표된 내용이다. 이 주제 발표에서는 광역지방정부의 트위터 운영과 기초지방정부의 페이스북 운영이 다루어졌으며, SNS의 활용도가 도시와 농촌 사이에 편차가 심함이 발표되었다.

주민과 가장 가까워서 행정서비스를 제공한다는 보충성의 원칙에 따라 복지 분야가 기초지방자치단체의 주요 업무로 자리매김하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 본 연구는 기초지방정부 페이스북 페이지 활용도와 주민참여의 실태를 기술통계로만 분석하였기 때문에 향후 연구되어야 할 과제를 안고 있다. 우선 본 연구는 부·울·경 기초지방정부의 페이스북 페이지만을 분석대상으로 삼았다. 본 연구의 결과로 전국 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용 현황과 주민참여의 실태를 유추하기에는 한계가 있다. 따라서 전국 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용과 주민참여의 실태를 분석하는 후속 연구가 기대된다.

또한 앞에서 지적했듯이 비록 전체적으로 페이스북 페이지를 활용한 주민참여의 실현이 저조한 실정이지만, 주민참여 실태를 잘 하고 있는 기초지방정부와 그렇지 않은 기초지방정부의 영향요인이 무엇인지를 밝히는 것은 향후 이 분야의 연구와 기초지방정부의 쌍방향 커뮤니케이션을 위해 더 없이 중요하다. 그리고 농촌지역 기초지방정부가 도시지역 기초지방정부보다 페이스북 페이지를 더 잘 활용하고 있는 이유를 실증적으로 분석하는 것도 필요하다. 이상과 같은 후속 연구로 기초지방정부의 페이스북 페이지 활용과 주민참여의 실태가 재조명되어야 한다.

다섯째, 본 연구는 이론적 분석틀인 지방정부의 소셜미디어를 통한 주민참여의 실태를 기술통계로만 분석하여 소셜미디어와 주민참여의 상관관계, 인과관계, 영향 요인 등을 분석하는데 한계가 있다. 앞에서 지적한 것처럼 주민참여를 실현하고 있는 지방정부와 그렇지 않은 지방정부의 영향요인과 상관관계를 밝혀 지방정부의 소셜미디어 도입과 활용에 대한 구체적 방향을 제공하기 위해서는 다양한 통계기법의 활용이 향후에 기대된다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 향후 지방정부의 소셜미디어로 주민참여를 실현할 정책방안을 제시하고자 한다. 본 연구는 기초지방정부의 페이스북을 통한 주민 참여의 실태가 불과 3.2%에 지나지 않음을 보여주고 있다. 이는 지방정부가 주민참여를 실현하기 위한 구체적 정책방안을 마련하여야 할 과제를 안고 있음을 보여준다. 소셜미디어를 활성화하기 위한 지방정부의 통일된 가이드라인은 아직 시작단계에 머물고 있다(서진완 외, 2012: 131).

본 연구는 소셜미디어의 활용이 주로 홍보와 정보 전달로만 활용되고 있음을 보여준다. 일방적인 홍보와 정보 전달만으로는 주민참여의 실태를 구현하기는 힘들다. 무엇보다도 지방정부는 소셜미디어가 주민이 행정과 정책에 직접참여 혹은 직접개입하여 정책결정에 영향력을 미칠 수 있는 주민참여와 쌍방향 의사소통의 도구라는 인식의 전환이 필요하다. 이에 따라 지방정부는 소셜미디어의 도입 및 운영목적에 다양화하여 홍보 및 정보 전달 외에 민원처리, 위기대응채널, 국제화도구, 캠페인식 정책집행도구, 협업을 통한 업무혁신의 도구 등으로 활용하는 다양한 목적을 강구할 필요가 있다(서진완 외, 2012: 151-152). 또한 소셜미디어 정책 수립을 위한 사용자 지침, 보편적 지침사항으로 공공의 가치공유, 성공적인 대화 주제선정, 대화참여에 대한 책임감, 투명성 확보, 이해관계 당사자(주민, 공무원, 소셜미디어 독자 등)에 대한 존중 등이 요구된다고 하겠다(남기범, 2010: 55-58).

참고문헌

- 강인재. (2006). 참여의 규모에 대한 정치·경제학적 접근. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」.
- 곽윤건·김성아. (2012). 도시계획 과정에서 소셜미디어 활용을 통한 시민참여에 관한 연구. 「대한건축학회 추계학술발표대회논문집」, 32(2): 339-240.
- 경태원·김경훈. (2011). 공공기관의 소셜 미디어 활용 현황 및 활성화 방안. 「한국콘텐츠학회」, 9(1): 13-17.
- 금희조. (2010). 온라인 소셜 미디어와 참여적 사회 자본: 한국과 미국 대학생의 연결적 vs. 결속적 이용을 중심으로. 「한국방송학보」, 24(5): 9-46.
- 김병준. (2010). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김한국. (2011). 국가적 재난 대응에 있어서의 소셜 미디어 활용 방안 연구. 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 5(4): 147-153.
- 김한국·조성남. (2011a). 재해 발생 시의 소셜미디어 활용 방안 연구-동일본 대지진 사례를 중심으로- 「한국엔터테인먼트산업학회 추계학술대회논문집」.
- _____ . (2011b). 소셜 미디어를 활용한 대국민 정보서비스 구축 사례 연구-KISTI 사례를 중심으로. 「한국엔터테인먼트산업학회 추계학술대회논문집」.
- 김형성·김경애. (2011). 소셜미디어의 적극적 실현을 위한 헌법적 연구. 「미국헌법연구」, 22(1): 81-126.
- 김혜정. (2010). 시민의 참여동기와 정치참여. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 83-104.
- 남기범. (2010). 정부조직의 소셜 미디어 사용자 지침에 관한 연구. 「한국지역정보학회지」, 13(3): 41-63.
- 노기영. (2012). 「소셜미디어와 협력사회」. 서울: 한울.
- 문화관광체육부. (2012). 「SNS 활용 현황」. 내부자료.
- 박선주·정원모. (2010). 공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용전략. 「CIO Report」, 24.
- 서우석·한영광. (2012). 「SNS 활용을 통한 지역사회 역량 강화의 현실과 전망: 지자체, 시민단체, 해외 사례 비교분석을 중심으로」. 충남대학교 사회과학연구소 정보문화포럼발표문.
- 서진완·남기범·김계원. (2012). 지방자치단체의 소셜미디어 활용 현황 분석과 의미. 「한국행정학보」, 46(1): 131-155.
- 설진아. (2009). 소셜 미디어(Social Media)의 진화양상과 사회적 영향. 한국언론정보학회 가을철 정기학회 학술대회.
- 소셜미디어연구포럼. (2012). 「소셜미디어의 이해」. 서울: 미래인.
- 윤영민. (2012). 소셜미디어와 행정환경의 변화. 「한국지역정보학회지」, 15(2): 19-35.
- 이병렬·박기관. (2002). 한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석: 「한국지방자치학회보」 기고논문 (1989-2001)의 내용분석을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 23-41.
- 이승중. (2006). 거버넌스와 시민참여. 「국정관리연구」, 1(1): 64-82.
- 장수찬. (2003). 분권과 균형발전 시대의 시민사회의 역할 변화: 개별적 차원(at Individual Level)에서 알아본 분권사회에서의 시민적 참여(Civic Engagement)와 사회자본(Social Capital). 한국행정학회 세미나.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.

- 정재우·유명숙·주효진·조주연. (2011). 「소셜미디어 이용동기와 만족도에 관한 연구: 코레일 트위터를 중심으로」. 한국행정학회 하계학술발표논문집.
- 조희정·박설아. (2012). 정당의 소셜미디어 활용 현황과 과제: 의제·자원·확산 전략을 중심으로. 「한국정치학회보」, 46(1): 113-139.
- 지병문·지충남. (2002). 시민참여방식을 통한 님비(NIMBY)의 해결방안. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 181-205.
- 「중앙일보」. (2012). 경기소셜락커의 모든 것 여기에! 2012. 8. 13.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 151-179.
- 허진희·서진완. (2012). 소셜미디어 활용과 지방정부에 대한 태도. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」.
- FKII. (2009). 소셜미디어란 무엇인가? IT Issue Report.
- Berry, Jeffrey M. (2005). Nonprofits and Civic Engagement. *Public Administration Review*, 66(5): 568-578.
- Boyd, Danah M. & Ellison, Nicole B. (2008). Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13: 210-230.
- Brainard, Lori A. & McNutt John G. (2010). Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative? *Administration & Society*, 42(7): 836-858.
- Bryer, Thomas A. (2010). Accross the Great Divide: Social Media and Networking for Citizen Engagement. In Svava, James H. & Denhardt, Janet(ed.). *The Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building*, 73-79. White Paper Prepared for the Alliacne for Innovation.
- Bryer, Thomas A. & Zavattaro Staci M. Social Media and Public Administration: Theoretical Dimensions and Introduction to the Symposium. *Administrative Theory & Praxis*, 33(3): 325-340.
- Cooper, Terry L. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 66(5). 534-535.
- Chun, Soon Ae, Sabdivak, Rodrigo. & Arens, Yigal. (2011). Public Engagement and Government Collaboration: Theories, Strategies and Case Studies. *Information Polity*, 16(2): 189-196.
- Dadashzadeh, Mohammad. (2010). Social Media in Government: From eGoernment to eGovernacne. *Journal of Business & Economics Research*, 8(11): 81-86.
- Dawes, Sharon S. The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance. *Public Administration Review*, 68(s1): 86-102.
- Eynon, Rebecca. & Dutton, William H. Barriers to Networked Governments: Evidence from Europe. *Prometheus*, 25(3): 225-242
- Farmer, David J. (2003). Because My Master Bathes Me. *Administrative Theory & Praxis*, 25(2): 205-232.

- Hand, Laura C. & Ching, Brandon D. (2011). "You Have One Friend Request": An Exploration of Power and Citizen Engagement in Local Governments' Use of Social Media. *Administration Theory & Praxis*, 33(3): 362-382.
- Holmes, D. (2001). *E-Gov: E-Business Strategies for Government*. London, UK: Nicholas Brealey.
- Jenkins, Henry, Ravi Purushotma, Margaret Weigel, Katie Cliton. & Alice J. Robinson. (2009). *Confronting the Challenges of Participatory Culture*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Kakabadse, Andrew., Kakabadse, Nada K. & Kouzmin, Alexander. (2003). Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review*, 63(1): 44-60.
- Kim, B. Joon., Kavanaugh, Andrea L. & Hult, Karen M. (2011). Civic Engagement and internet Use in Local Governance: Hierarchical Linear Models for Understanding the Role of Local Community Groups. *Administration & Society*, 43(7): 807-835.
- Lampe, Cliff., LaRose, Robert., Steinfeld, Charles. & DeMaagd, Kurt. (2011). Inherent Barriers to the Use of Social Media for Public Policy Informatics. *The Innovation Journal: The Public Sector Innvation Journal*, 16(1): 2-17.
- Meijer, Albert J. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. *Public Administration Review*, 71(4): 598-607.
- Moyhihan, Donald P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D. C. *American Review of Public Administration*, 33(2): 164-188.
- Nalbandian, John. (2005). Professionals and the Conflicting Forces of Administrative Modernization and Civic Engagement. *American Review of Public Administration*, 35(4): 311-326.
- Norris, Donald F. (2003). E-government and e-democracy at the American grassroots. Paper presented at the International Conference on Public Participation and Information Technologies, Massachusetts Institute of Technology.
- _____. (2010). E-Government 2020: Plus ca change, Plus c'est la meme chose. *Public Administration Review*, 72(s1): 180-181.
- Norris, Donald F. & Reddick, Christopher G. (2012). Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? *Public Administration Review*, 73(1): 165-175.
- O'Leary, Rosemary. & Vij, Nidhi. (2012). Collaborative Public Management: Whre Have We Been and Where Are We Going? *The American Review of Public Administration*, 42(5): 507-522.
- Perlman, Bruce J. Social Media Sites at the State and Local Levels: Operational Success and Governance Failure. *State and local Government Review*, 44(1): 67-75.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration* 34: 315-353.
- Socialbakers. (2013). <http://www.socialbakers.com>.
- Svara, James H. & Denhardt, Janet. (2010). *The Connected Community: Local Governments as Partners*

in Citizen Engagement and Community Building. White Paper Prepared for the Alliacne for Innovation.

Wang, XiaoHu. & Wan Wart, Montgomery. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2): 265-278.

Yang, Kaifeng. & Pandey, Sanay K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6): 880-892.

최상한(崔相漢): 미국 Florida Atlantic University에서 행정학박사학위(논문: A Conceptual Model of the Emergence of Shared Leadership)를 취득하고, Nova Southeastern University와 Florida Atlantic University에서 초빙교수로 지냈다. 현재는 경상대학교 행정학과 조교수로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 지방자치, 지방분권, 주민참여, 공공 리더십 등이다. 저서에는 「불국사에서 만난 예수」(2012)가 있으며, 논문으로는 “국립대학 교수의 성과급적 연봉제”(2013), “입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대”(2012), “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”(2010) 등이 있다(hchoi@gnu.ac.kr).

Abstract

Is it Possible to Realize Civic Participation through Local Governments' Social Media?

Choi, Sanghan

This article analyzes the realization of civic participation through local governments' social media. Although the fact that civic participation is a core characteristic of social media has been argued scholarly, it is not easy to find the empirical analysis on it. The article is a priori test. The article finds that civic participation has not been yet realized in local governments' social media. In order to make the realization of civic participation through social media, the environment of administration and public officials' values could be changed. The results of the article could provide the direction of the future study in several ways.

Key Words: civic participation, civic engagement, social media