

# 서울시 자치구의 이미지 비교 분석

## : 금천구청과 중구청 사례를 중심으로

### Seoul City Borough's Image Comparison Analysis

#### : Geumcheon-gu Office and Jung-gu Office Case

주 경 일\*

Joo, Kyung-Il

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 기존문헌 검토
- III. 연구방법론 논의
- IV. 서울시 자치구의 이미지 비교 분석
- V. 결론

본 연구는 서울시 금천구청과 중구청을 대상으로 지역주민의 자치구에 대한 이미지 분석을 실시하되 스키마 개념을 차용하여 두 자치구의 하위 구성 이미지들을 규명하고 이를 바탕으로 자치구 간 비교, 분석을 실시하였다. 분석 결과 첫째, 금천구청은 중구청에 비해 조직의 전체 이미지가 주민들에게 긍정적으로 인식되었고 하위 스키마도 사건스키마를 제외한 인물, 대상, 역할, 자기스키마에서 우위를 보였다. 반면, 중구청은 사건스키마가 긍정적으로 형성되었으나 인물, 대상 스키마 등이 부정적으로 인식되어 구청의 전체 이미지도 보통 이하 평가를 받았다. 둘째, 연령 등 인구사회학적 요인에 따라서 각 자치구의 하위 스키마 및 전체 이미지가 차이를 보였는바 특히 중구는 이러한 차이가 더욱 뚜렷하여 행정PR의 환경 탐색적 측면에서 스키마 개선을 위한 목표 공중을 설정할 때 보다 세심한 맞춤형 전략이 요구된다. 셋째, 인물, 대상, 역할스키마가 두 자치구의 전체 이미지에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 가운데 금천구는 인물스키마가 중구는 대상스키마가 자치구의 전체 이미지에 가장 큰 영향을 미쳤다. 이에 따라 첫째, 금천구청은 관내

\* 고려대학교 행정학박사 취득, 고려대학교 정부학연구소 선임연구원.

논문 접수일: 2018. 11. 1, 심사기간: 2018. 11. 1~2018. 12. 17, 게재확정일: 2018. 12. 17.

사건사고를 전담하는 새로운 부서의 신설과 이에 대한 단체장의 지원이 요구된다. 둘째, 중구청은 규정 슬로건과 목표의 재정립 및 이에 대한 홍보를 통해 주민들의 대상스키마를 개선할 필요가 있다. 셋째, 20대 젊은 층과 저소득 층 등 목표 핵심 고객에 대해서는 직접적 대민접촉을 통한 규정 홍보와 행정서비스 제공 등 보다 적극적인 행정PR 전략의 수립이 요구된다.

□ 주제어: 조직 이미지, 인물스키마, 대상스키마, 서울시 자치구

This study conducted a survey on Geumcheon-gu Office and Jung-gu Office in Seoul to analyze the local residents' image on the borough. This study applied the concept of schema to identify the subcomponent images of the two boroughs and conducted a comparative analysis on the borough. The analysis results were as follows. First, residents had more positive image on Geumcheon-gu than Jung-gu. In regard to sub-schema, Geumcheon-gu was dominant over Jung-gu in person, object, role, and self-schema excluding event schema. Although Jung-gu office had positive event schema, people had negative image in person and object schema and overall image was rated below average. Secondly, sub-schema and overall image were different based on social demographic factors such as age. As Jung-gu especially showed clear differences in sub-schema and overall image, careful and customized strategy is required in setting the goal for improving each schema in the environment investigative aspect of administrative promotion. Third, the person, object, and role schema had significant positive influence on the overall images of the two boroughs. The person schema had the biggest influence on the overall image of Geumcheon-gu and object schema had the biggest influence on the overall image of Jung-gu. In response, Geumcheon-gu office should establish new department in charge of events and support related organization. On contrary, Jung-gu office should re-establish slogan and goal while improving object schema through promotion. In addition, for core targets such as youth in 20s and low-income group, it is necessary to establish active administrative strategy such direct contact with resident for promoting borough and providing administrative service.

□ Keywords: Organization Image, Person Schema, Object Schema, Seoul Metropolitan City Boroughs

## I. 서론

우리나라의 지방자치제도는 1995년 이후 부활하여 2018년 9월 현재 민선 7기 지방자치시대를 맞이하고 있다. 지방자치제도는 지역주민들에게 직접 영향을 미치는 다양한 분야의 정책들을 중앙정부가 아닌 각 지자체가 입안하고 지역주민이 주체가 되어 해당 지역의 정치와 행정을 주도함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현하는 제도적 장치로서 의미를 가진다. 이러한 맥락에서 각 지자체들은 지역주민을 위한 정책을 개발하고 시행하는 가운데 민선 7기 지방자치 시작된 지 얼마 안 된 현 시점에서 특히 지자체 스스로의 이미지 제고 차원에서 각종 행정홍보에 열을 올리고 있다<sup>1)</sup>. 이러한 현상은 지방행정을 실현하는데 기본적으로 필요한 지자체의 위상 정립과 주민들의 지지 및 참여 유도를 위해 지자체의 이미지 개선이 매우 효과적임을 의미하는 동시에 현재 각 지자체에 대한 주민들의 이미지가 적극적 주민참여를 유발하고 공고한 신뢰를 형성할 만큼 긍정적이지 못하다는 방증이기도 하다<sup>2)</sup>. 지자체의 이러한 부정적 이미지와 공중관계성은 지역정책에 대한 주민저항과 법정소송은 물론 집단시위 등을 초래하여 지자체의 정책목표 달성을 저해함으로써 지역갈등 확산과 행정의 생산성마저 감소시킬 수 있다.

더구나 이러한 지자체 이미지는 한 번 형성되면 실제 지자체의 실제와는 상관없이 주민들의 반응과 태도에 지속적 영향을 미치기에 그 중요성은 더욱 크다. 다만, 공공부문 특히 기초지자체의 이미지 구성요소나 영향요인, 그리고 정확한 이미지 측정 척도 개발 등 주민과 보다 가까운 접점에 있는 기초지자체에 대한 이미지 연구는 매우 적은 실정이다. 이에 따라 기초지자체에 대한 이미지 분석을 통해 알 수 있는 주민들의 불만과 요구사항 및 미래의 행동 등을 예측하기 어려움은 물론 지자체의 이미지 개선을 위한 조직 운영 및 관리, 그리고 행정PR에 있어서의 적절한 방안을 찾기도 쉽지 않다(박석희·양혜원, 2009: 37).

이러한 맥락에서 본 연구는 서울시 금천구청과 중구청을 대상으로 지역주민들의 자치구에 대한 이미지 분석을 실시하되 사회심리학 분야에서 많이 활용되는 “스키마(schema)” 개념을 차용하여 서베이 조사를 통해 두 자치구의 하위 구성 이미지들을 규명하고 이를 바탕으로 자치구 간 비교, 분석을 실시한다. 또 인구사회학적 특성에 따른 두 자치구의 하위 이미지 유형

1) 서울시나 제주도 등 규모가 큰 지자체를 포함해 부산시 사상구, 서울시 구로구 등 기초지자체들이 단체장 공약집과 선거공보를 평가하는 ‘2018 매니페스토 약속대상’에서 최우수상을 수상한 사실을 언론에 홍보하여 해당 지자체의 정책개발능력과 신뢰성 등을 연일 강조하고 있는 실정이다.

2) 대구시를 대상으로 한 이미지 평가(김정현, 2013)나 전남도에 대한 이미지 평가(김봉철 외, 2014) 결과에서 각 지자체의 이미지는 전체적으로 매우 부정적이었다.

별 차이 분석도 실행할 것이며, 두 자치구의 전체 이미지도 조사하여 이를 각 자치구의 하위 이미지 구성요인과 통계적으로 연계시켜 자치구의 전체 이미지에 대한 영향요인도 함께 파악해 볼 것이다. 이렇게 하여 발견된 경험적 사실들을 토대로 우리나라 기초지자체의 이미지 제고를 위한 조직 운영 및 관리, 그리고 행정PR에 있어서의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 배경과 기존문헌 검토

### 1. 이론적 배경 탐색

#### 1) 지자체 이미지의 개념과 특성

지자체 이미지에 대한 연구는 지방자치제도가 뿌리내리고 지역주민과의 접촉이 보다 직접적이고 가시적이 되면서 그 중요성이 부각되었다. 지자체의 대주민 이미지가 개선되면 지자체에 지원하는 인력의 질이 향상될 뿐 아니라 지자체 공무원의 사기도 높아지고 지자체 업무에 대한 주민의 신뢰도 제고될 것이기 때문이다. 나아가 지자체 이미지 개선과 이를 위한 PR 전략 활용은 해당 지자체로의 인구유입도 가져와 세수증대 및 지역발전의 마중물 역할도 기대할 수 있다<sup>3)</sup>. 한편, 정부 이미지의 본격적 관심은 1990년대 이후 공공부문 생산성 강화 차원에서 도입된 TQM(total quality management)의 영향이 컸다. 이는 고객욕구를 만족시키기 위해 각 부서의 활동을 통합적으로 연계하는 시스템으로 정부 이미지 제고 노력도 이러한 TQM의 한 영역으로 볼 수 있기 때문이다. 이러한 취지에서 정부 이미지는 정부를 둘러싼 공무원과 국민이 정부에 대해 마음속으로 가지고 있는 신념과 연상의 집합이 상호작용한 결과물로 규정할 수 있다. 따라서 본 연구에서도 지자체 이미지를 “특정 지자체에 대해 주민 등 외부 사람이 지니고 있는 인지적 묘사 또는 일반적으로 사실이라고 인지하는 기억과 심상으로 어떤 대상에 대해 인지적 요소를 지니고 있는 물리적 또는 비물리적 결정체 및 총체적 이미지”로 정의하도록 한다.

그런데 이러한 지자체 이미지는 스스로 만들어지는 것이 아니라 행정PR 등 주민과의 커뮤니케이션에 의해 형성되는 특성을 가진다. 즉, 지자체 활동은 주민동의를 전제로 권력을 행사

3) 이밖에도 주민들과의 쌍방향 의사소통을 통한 호혜적 관계 유지 및 지자체 이미지 개선 전략 문제는 지자체의 다양한 정책을 집행하기 위해 주민들의 협조와 동의가 필수적 사항이 되고 있다는 점에서 연구의 필요성이 더욱 커지고 있는 추세이다.

하는 정치활동으로 이러한 관점의 지자체 이미지는 일선 민원과 가정방문을 포함한 각종 행사 등 다양한 지역주민 커뮤니케이션을 통해 만들어진다(신호창·이두원, 2002: 134). 따라서 지자체 이미지는 주민과 공무원 등 커뮤니케이션 과정에서 이미지에 영향을 주는 형성요소들이 어떻게 구성되는가에 따라 영향을 받게 된다. 다만, 지자체 이미지 전략은 이미 형성된 지자체 및 지역에 대한 선입견, 환경, 문화를 이미지화 한다는 점에서 기업 이미지 전략과는 차별화된 심층적이고 포괄적 접근방식이 요구된다. 현대 지방분권시대에는 치열한 지자체간 경쟁을 통해 각 지역의 이익을 극대화하면서 지속가능한 발전을 구현하는 전략이 필수적이기 때문이다(김흥기, 2003: 19).

## 2) 스키마 이론의 특징 및 유형

한편, 스키마(schema)는 현상의 이해와 해석에 활용되는 일반적 지식구조로 특정 개념이나 유형의 자극에 대한 체계적 지식을 나타내는 인지구조이다(Taylor & Crocker, 1981). 따라서 스키마는 다양한 현상에 대한 인간의 지식이 두뇌 속에 저장되어 있는 지식의 덩어리로 인간이 정보를 체계적으로 선택하도록 기준을 제공하며 선택된 정보를 조직화할 수 있도록 정보를 재구성하게 한다. 따라서 스키마는 불완전하거나 애매한 정보를 자연스럽게 채워주며 설명 정보가 의미 없이 배열되어 있다 하더라도 이들과 상호작용하면서 해당 정보를 해석할 수 있도록 한다(권원오, 2004: 35). 이러한 스키마의 정보해석과정의 특징을 정리하면 다음과 같다(Brewer & Nakamura, 1984: 126-135). 첫째, 스키마 이론은 인간의 인지요소가 단순한 요소로 무수히 나누어질 수 있다는 기존의 원자론적 관점을 부인하고 더 이상 나누어지지 않는 상당한 크기로 존재한다고 보고 인간의 대상에 대한 지각은 정보와의 연상 작용에 따라 덩어리 자체로 기억된다. 둘째, 인간의 인지과정을 설명하는 단순한 몇 개의 요소만이 존재하는 것이 아니라 인물, 대상, 사건 등 다양한 형태의 스키마가 존재한다. 셋째, 이러한 스키마를 자극하는 요인은 외부로부터 지각되는 객관적 자극이어야 하며, 개인의 스키마를 자극, 활성화하는 것은 외부 정보로서 이러한 효과를 활성화 효과라고 한다.

따라서 스키마는 이전의 경험으로부터 추출된 구조화된 지식 내지 인지구조로 다음과 같은 유형이 있다(Fiske & Taylor, 1991: 117-121). 첫째, “인물스키마(person schema)”는 특정 타인에 대한 인지구조로 특정 인물이 가지는 전형적 특성으로 구성되며 사람들을 범주화하고 스키마 관련 행동에 대해 형성되는 인지구조이다. 인물스키마는 “그들은 누구인가?”와 같은 질문으로 표상되고 지도자나 성실한 직원과 같이 다른 인물에 대한 범주화에 대해 유사한 정보를 포함한다(정재동, 2002: 60). 둘째, “대상스키마(object schema)”는 나와 구분되는 다른 대상이나 조직에 대한 사회적 인지자의 분류(categorization)와 추상화

(abstraction)에 바탕을 둔 인지구조로 "나는 그 조직이나 대상으로부터 무엇을 기대하는가?"와 같은 질문으로 표상되며 해당 조직과의 의사소통이 의미구성의 요체인 까닭에 인지자의 언어가 이해될 수 있는 기본적 틀이 제공되는 의사소통 여부에 따라 본 스키마의 활성화가 영향을 받는다(Harris, 1994: 312-313). 셋째, "자기스키마(self-schema)"는 자신의 머릿속에 가지고 있는 인지구조로 자신의 심리에 관한 일반적 정보를 가지고 있고 복잡하지만 쉽게 활용할 수 있는 언어적 자아 개념으로 자신에 관한 정보처리에 지침을 제공하는 역할을 한다(박오수, 1992: 213; 정재동, 2002: 60재인용). 이러한 자기스키마는 "나는 누구인가?"의 질문으로 나타나며 시간의 흐름에 따른 경험을 통해 축적되는 스스로에 대한 정보를 함축한다(Stubbart et al, 1994: 19; 정재동, 2002: 61재인용). 넷째, "역할스키마(role schema)"는 연령, 인종과 같은 사회적 범주에 대한 적절한 규범과 행동을 의미하며 조직에 대한 지각과 고정관념에 영향을 미친다. 역할스키마는 "특수한 상황에서 그 사람이나 조직은 어떻게 행동할 것인가?"의 질문으로 나타나며 특정 상황에 이르렀을 때 해당 직위와 역할에서 다른 사람이 무엇을 기대하는지 구체화하기 위해 사람과 상황의 요소가 결합되어 행동으로 나타나게 되는데 이것이 역할스키마와 관련된다(정재동, 2002: 61). 다섯째, "사건스키마(event schema)"는 사건의 발생순서에 대한 기존의 지식구조를 의미하는데 애매한 정보를 이해하고 관련 정보를 기억하는데 활용되며 "여기에서 어떻게 행동하고 대처할 수 있는가?"의 질문으로 표상되고 행동의 순서나 구조 등을 구체화함으로써 사건에 대한 처리방향이냐 지침을 제공해 줌은 물론 문제해결 탐색을 위한 인지적 단계들에도 적용된다.

### 3) 지자체 이미지 연구에 대한 스키마 개념의 적용

이러한 스키마 개념은 특히 지자체와 같은 조직체에 대한 공중의 이미지 체계를 종합적으로 이해하는데 적용 가능하다. 사회적 지각자의 인지적 차원에서 조직 이미지가 어떻게 구성되어 있는지 종합적 인지지도의 형성과 변화의 관점에서 분석해 줄 수 있기 때문이다(한정호, 2005: 135). 또 Grunig(1993)도 스키마 이론을 대표적 상징이론으로 천명하면서 조직 이미지 형성과 변화과정을 스키마 개념으로 설명할 수 있다고 하였고, 유재웅(2016)도 이에 동의하면서 개인과 국가, 기업 등 다양한 조직 경쟁력을 강화하기 위한 효과적 이미지 관리방안을 모색하고 있다. 이어 김정현(2013)은 행정기관의 이미지 분석을 시도하면서 스키마 이론이 행정기관의 현재 상태에 대한 정태적 이미지 분석이 아닌 새로운 이미지 변화를 위한 동태적 노력의 흐름과 그 결과를 평가할 수 있게 한다고 하였다(김정현, 2013: 235)<sup>4)</sup>. 이렇듯 스키

4) 따라서 지역주민들이 해당 지자체에 가지는 이미지는 하나의 스키마로 이러한 스키마가 일정한 활성화를 거쳐 형성될 수 있으며, 이에 대한 구체적 형성요인을 규명하는 작업을 통해 지자체의 유용한 이미지

마는 조직 이미지에 대한 인지와 기억 및 추론에 대해 종합적 설명을 가능하게 하며 설명의 유연성과 보편성, 실무지침의 구체성에 있어서도 유용성이 있다(한정호, 2005: 136).

특히, 본 연구의 대상인 기초지자체의 경우 지방분권의 가속화와 함께 지역주민과의 긴밀한 커뮤니케이션이 주민의 지지와 참여유도 측면에서 중앙, 광역정부보다 더욱 필요해질 것이다. 이러한 상황에서 지자체 이미지 관리 여부는 정책추진의 지지기반과 관련하여 지자체의 전반적 활동에 결정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나 현실적으로 지금까지 지자체 이미지 관리전략은 기업 등 민간분야의 PR전략을 답습하는 수준에 있을 뿐 아니라 기초지자체에 대한 이미지 실태 파악조차 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 1차적으로 기초지자체의 이미지 구성요인을 파악하고 그 영향요인을 규명함으로써 장차 지역주민의 정확한 목소리와 행동 방향 등을 알 수 있음은 물론 이를 기초로 한 지자체 운영 및 관리, 그리고 현실적인 지자체 홍보 전략의 수립이 가능해질 수 있다.

이러한 지자체 이미지에 대한 스키마 개념의 적용을 통해 구정 자료와 정보 및 행정서비스에 대한 주민들의 인식과 기억, 판단 내용들을 체계적으로 파악할 수 있음은 물론 지자체에 대한 다양한 선입관과 편견도 바로잡을 수 있게 된다. 지자체에 대해 주민들이 접하는 어떤 정보나 경험도 주민들의 스키마 인식과 완전히 무관하게 기억될 수 없기 때문이다. 이렇게 보다 가까워진 주민과의 관계 속에서 지자체의 정책 수용성을 제고하기 위한 이미지 변혁을 위해서는 지자체 이미지에 대한 주민 스키마 구조와 형태 및 그 구성요소들을 파악하여 해당 지자체의 근본적인 이미지 구조와 실체에 보다 명확히 접근하는 것이 무엇보다도 필요한 작업이 될 것이다.

부연하자면, 조직 이미지에 대한 스키마 이론의 적용은 특정 조직에 대해 공중들이 접하는 새로운 정보가 처리되는 기본 원리에 대한 이해를 전제로 한다. 즉, Asch(1946:258)에 의하면 다양한 정보들이 더해져 새로운 선호가 형성되는 방식에는 산술 및 형태모형이 있는데 한 개인에 대한 인상 및 선호의 형성에 있어 “지적이다”의 요소와 “차갑다” 및 “따뜻하다”의 요소가 결합되었다면 두 모형에 의한 평가는 다음과 같이 상이하게 나타난다.

〈산술모형(algebraic model)〉

지적이다 + 차갑다 = 약한 긍정 + 강한 부정 = 부정적 선호 생성  
 지적이다 + 따뜻하다 = 약한 긍정 + 강한 긍정 = 긍정적 선호 생성

〈형태모형(configural model)〉

지적이다 + 차갑다 = 계산적이다(부정적 선호 생성)  
 지적이다 + 따뜻하다 = 지혜롭다(긍정적 선호 생성)

개선 및 관리 전략과 행정PR 전략 등이 도출될 수 있다.

즉, 형태모형은 두 요소가 거시적으로 결합하여 긍정, 부정의 선호가 만들어지는 반면 산술 모형은 두 요소가 각각 개별적으로 평가된 후 종합적으로 최종 선호가 만들어진다(Fiske & Taylor, 1991: 101). 이렇게 스키마 이론의 형태모형이 조직 이미지 연구에 보다 적합한 이유는 새로이 지각되는 요소들이 지각자의 사전 형성된 이론에 의해 조합되어 평가되기 때문으로 사전 지식은 독립적 개별 정보에 통합적 형태를 부여함으로써 여러 다양한 정보들을 의미 있는 모습으로 관련지어 놓는다. 따라서 스키마 이론을 적용하면 조직에 대한 기존 정보들 속에서 다양한 새로운 정보들이 추가되면서 해당 조직의 이미지가 어떻게 변화하는지 현실적으로 파악할 수 있게 된다. 결국, 조직에 대한 여러 정보와 신념들은 뭉뚱그려져 있지만 일정한 체계를 가진 덩어리가 되면서 조직 스키마의 형태를 형성하게 되며, 따라서 좋은 조직 이미지를 구축하려면 여러 정보가 거시적 측면에서 결합하여 특정 조직이 표방하는 조직의 정체성과 유사한 이미지를 만들어내면 된다(한정호, 2005: 145).

## 2. 기존문헌 검토

조직 또는 지자체에 대한 이미지 연구는 크게 조직 이미지의 구성요소와 형성요인에 대한 연구와 조직 이미지 측정 척도 개발 관련 연구로 구분된다. 첫째, 조직 이미지 구성요소와 형성요인에 대한 연구로 지도자의 개인적 이미지를 들고 있는 논문(권영훈·김종열, 2010)이 있으며, 이들은 조직 지도자의 성품요인으로 정직성, 청렴성, 신뢰성을 능력요인으로 경청능력, 조직용화력을 외적 조건으로 이름, 특성 등을 들고 각 요인이 조직 이미지에 미치는 영향력을 검증하고 있다. 이어 정원철(2000)은 정부 이미지를 민주성, 효율성, 윤리성, 개인적 시각 4가지 요소로 설정하고 내·외국인을 대상으로 정부 이미지를 측정한 바 있고, Dutton et al(1994)은 조직 이미지와 구성원의 조직 일체감의 관계에 초점을 두어 조직 이미지와 구성원 자신의 이미지가 일치할수록 조직에 대한 일체감이 강해지는 등 13개 가설을 검증하면서 조직 이미지가 구성원의 조직 일체감에 미치는 영향을 규명하고 있다.

둘째, 조직 이미지 측정 및 척도 개발 관련 연구로 조은희(2003)는 문헌조사, 전문가조사, 통계분석을 통해 추출된 이미지 측정 항목의 신뢰성과 타당성을 확인하는 과정을 거쳐 정부 브랜드 이미지 측정 척도를 개발하여 민주성, 효율성, 개혁성, 미래지향성 요인을 도출하였고, 신호창 외(2008)는 일반국민을 대상으로 경영리더십, 정책신뢰성과 공개성, 공정성 4개요인 12개 항목을 추출하여 교육인적자원부 이미지 측정을 실시한 후 정부기관의 명성 관리에 대한 활용 가능성을 제기하였다.

한편, 스키마 관련 연구는 최성욱(2000)과 정재동(2002)의 연구가 대표적으로 전자는 이질적인 두 조직이 통합된 재정경제원의 조직문화 충돌현상을 스키마와 상징 관점으로 해석하여



기존과 다른 새로운 조직개편 논리를 모색하였고, 후자는 동사무소 조직이 행정업무만을 수행하는 것이 아니라 주민과 상호교섭 과정에서 양자의 스키마 처리에 의해 사회적으로 구성되는 조직으로 다양한 사회적 상호작용을 수행함을 규명한 바 있다. 이어 Lau & Woodman(1995)은 조직변화를 스키마적 관점에서 분석하여 정보통제의 소재와 조직몰입 변수가 조직변화에 대한 스키마에 영향을 미치고 이것이 조직변화에 대한 개인 태도를 결정할 수 있음을 검증하고 있다. 또한 Labianca et al(2000)은 조직 의사결정 스키마의 4단계 변화모형을 통해 조직변화에 대한 구성원의 저항이 구성원의 기존 스키마 때문임을 증명하면서 이는 조직리더의 새로운 비전 제시와 조직변화 과정에서 구성원에 대한 참여권한 부여를 통한 정보환경의 변화를 통해 극복될 수 있음을 주장하였다.

그러나 조직 이미지 분석에 스키마 개념을 적용한 연구는 희소한데 좋은 스키마(good schema) 개발을 위해 PR의 조직 이미지 분석에 스키마 개념의 도입을 시도한 한정호(2005)의 연구와 이를 바탕으로 지자체의 이미지 분석에 스키마 이론을 적용한 김정현(2013)의 연구가 대표적이다. 전자는 스키마 이론이 조직에 대한 공중의 이미지를 체계적으로 설명할 수 있다는 전제 아래 PR 활동에 있어 구체적으로 어떤 요소들을 어떻게 통합적으로 개념화시키는데 대한 이론이 전무하다는 측면에서 스키마 이론을 조직 이미지 연구에 적용함으로써 조직 이미지 관리를 위해 조직의 좋은 스키마 운용이 어떻게 이루어져야 하는지를 피력하고 있다. 이어 후자 논문은 대구시청 이미지를 스키마분석을 통해 파악하고 이를 통해 지자체의 CI전략을 비롯한 이미지 관리 및 개선 전략을 제안하고 있다.

### Ⅲ. 연구방법론 논의

#### 1. 연구문제 및 개념의 조작적 정의

본 연구는 서울시 금천구청과 중구청을 대상으로 각 자치구에 대한 지역주민의 이미지를 스키마 개념을 통해 살펴보고 이를 통해 두 자치구의 하위 구성 및 전체 이미지 특성을 비교 분석하면서 자치구의 하위 이미지 구성요인이 전체 이미지에 미치는 영향요인을 규명하는 것을 목적으로 한다. 따라서 본 연구의 연구문제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 각 자치구의 하위 이미지 및 전체 이미지는 어떠한 특성을 나타내는가?

둘째, 성별, 연령, 직업 등 인구사회학적 특성에 따라 각 자치구의 하위 이미지 및 전체적인 이미지는 어떻게 달라지는가?

셋째, 해당 자치구의 각 하위 이미지 구성요소로서의 스키마는 자치구의 전체 이미지에 어떠한 영향을 미치는가?

아울러 선정된 두 자치구가 행정의 투명도와 청렴도에서 현격한 차이를 보인 관계로 두 자치구의 이미지 비교를 통해 상기 두 요소가 자치구의 이미지에 어떠한 영향을 미치는지도 추가적으로 추론해 보고자 한다. 이러한 문제들을 규명하기 위해 본 연구는 자치구의 하위 이미지 구성요소를 인물, 대상, 자기, 역할, 사건스키마로 구분하며, 각 스키마 요인의 측정항목은 김정헌(2013)과 박석희·양혜원(2009) 등 선행연구를 참조하였다. 첫째, 인물스키마는 자치구 공무원들의 헌신성 및 전문성 등에 대한 주민 인식을 의미하며, “중구청 공무원은 주민이 원하는 것이 무엇인지 알고 있다” 등 4개 항목<sup>5)</sup>으로 측정한다. 둘째, 대상스키마는 자치구 자체에 대한 주민의 분류와 추상화에 바탕을 둔 조직체 인식으로 자치구의 슬로건 및 규정목표<sup>6)</sup>를 참조하여 “중구청은 미래 지향적이다” 등 4개 항목으로 측정한다. 셋째, 자기스키마는 자치구와의 관계에서 주민들 스스로에 대한 인식구조를 뜻하며, “중구청에 나는 애정을 가지고 있다” 등 4개 항목으로 측정한다. 넷째, 역할스키마는 자치구의 행정역할에 대한 주민 편견과 인식의 성격을 나타내며, “중구청은 친절한 행정서비스를 제공한다” 등 4개 항목을 설정하였

5) 자세한 내용은 <부록1>을 참조 바람.

6) 자치구 슬로건 등은 민선 5, 6기를 중심으로 파악하였다. 설문조사 시기가 민선 7기가 시작된 지 얼마 되지 않아 주민들의 스키마 형성이 제대로 이루어지지 못했을 것이기 때문이다. 그리고 두 자치구 모두 5, 6기에 동일한 구청장이 재임함에 따라 규정목표 등이 연속성을 가지고 있었고 주민들의 스키마 형성에도 충분한 시기적 조건이 구비되었다고 판단했기 때문이다. 이에 따라 민선 5, 6기를 중심으로 규정백서와 e-곳간, 그리고 공보실 담당자와 인터뷰를 통해 자치구별 슬로건의 특성과 핵심적 규정목표를 파악하여 대상스키마 등의 측정항목을 구성하였다.

다. 다섯째, 사건스키마는 자치구의 사건 발생에 대한 대응태도 및 발생 빈도에 대한 주민 인식구조를 반영하며, “중구청은 사건에 솔직한 편이다” 등 4개 항목으로 측정한다. 한편, 각 자치구의 전체 이미지 측정은 “전체 이미지”로 명명하며 주민 호의도를 표상하는 문구를 비롯해 조직 명성과 입사의향을 묻는 내용으로 구성되었다.

## 2. 자료의 수집 및 분석

먼저 연구사례인 서울시 두 자치구의 선정과정을 정리하면 다음과 같다. 행정안전부 내고 장알리미 사이트의 주민관심정보 중 자치단체 청렴도지수와 행정정보공개율을 서울시 자치구 별로 파악하여 2015년에서 2017년까지 3년 동안 평균 정보공개율 상, 하위 5개 자치구와 최근 2년간(2016년과 2017년) 평균 청렴도지수 상, 하위 5개 자치구를 선정하였다. 그리고 정보공개율과 청렴도 모두 상위 5개 자치구 안에 드는 경우와 모두 하위 5개 자치구 안에 드는 경우를 탐색하였다. 그 결과 금천구청은 정보공개율 평균 81.6%, 청렴도지수 평균 8.3으로 두 지표 모두 상위에 해당하였으며, 중구청은 정보공개율 평균 56.5%, 청렴도지수 평균 7.7로 하위 자치구에 해당하였다. 따라서 금천구청은 행정의 투명성과 청렴도 모두 우수한 자치구로 중구청은 해당 지표 모두 저조한 자치구로 최종 선정하게 되었다.

이어 각 자치구에서 동별로 6개 행정동을 임의 추출하여 각 동별로 20부씩 자치구별 120부, 총 240부를 설문하였다. 설문지는 일대일 직접 면담을 통해 연구자가 직접 설문에 임하였으며, 설문 후 경우에 따라 추가 인터뷰가 진행되었고 설문내용을 이해하지 못한다고 판단되면 이를 분석에서 제외하였다. 이러한 방식으로 2018년 9월 20일부터 10월 5일까지 설문과 인터뷰가 이루어졌으며, 각 동의 주민이 해당 주민센터를 자주 방문한다는 점에 착안하여 주민센터를 방문하고 나오는 민원인들을 대상으로 주로 설문을 실시하고 나머지 인원은 가산 디지털단지나 지하철역 등 각 지역주민이 많이 찾는 장소를 방문하여 해당 지역주민임을 확인 후 설문에 임하였다. 이렇게 회수된 리커트 5점 척도 설문지는 SPSS 통계프로그램을 통해 분석되었으며, 인구사회학적 특성에 따른 집단 간 차이분석을 위해 T검정과 분산분석을 실시하였고 측정문항의 신뢰성, 타당성 검증을 위해 신뢰도분석과 요인분석(factor analysis)을 실시하였다. 또 자치구의 각 하위 스키마가 자치구의 전체 이미지에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위해 회귀분석(regression analysis)을 실시하였다.

## IV. 서울시 자치구의 이미지 비교 분석

### 1. 금천구청의 이미지 분석

#### 1) 응답자의 인구사회학적 특징

금천구 설문 대상자들은 남성(64.2%)이 여성(35.8%)보다 많았으며, 연령별로는 대체로 30, 40대가 다수를 차지한 가운데 50대 비율이 가장 작았다(8.3%). 또 학력은 대학원 재학이나 졸업과 중등학교 졸업자가 희소한 가운데 대학교 재학과 졸업이 과반수를 넘어 응답자 대부분이 고학력자였다. 이어 거주지역은 가산동, 독산2동, 독산3동, 시흥1동, 시흥3동, 시흥4동에서 각 20명씩 선정되었고 거주기간은 5년 이하가 누적 15.8%이며 6년에서 10년, 11년에서 15년 사이가 약 30%인 가운데 20년 가까이 거주한 경우도 많았고(22.5%), 월평균수입은 300만 원 이하가 누적 70%를 넘어 고소득자 비중은 크지 않았다. 그리고 직업은 사무직(20%)이 많은 가운데 주부, 기술직, 자영업, 판매/서비스직 순이었다.

#### 2) 질문항목의 타당도 및 신뢰도

〈표 1〉 설문항목에 대한 요인분석(Factor Analysis) 결과

설문항목 번호	F1	F2	F3	F4	F5	F6
	인물스키마	대상스키마	자키스키마	역할스키마	사건스키마	전체 이미지
1-1	.734	.228	.207	.170	.283	.056
1-2	.607	.143	.046	.150	.108	.046
1-3	.885	-.096	.074	.104	.129	.325
1-4	.747	.227	.184	.055	.156	-.128
2-1	.337	.722	.727	.009	.053	-.020
2-2	.102	.615	.781	.057	.093	.049
2-3	.676	.647	.091	.258	.154	.119
2-4	.759	.742	.130	.116	.055	.135
3-1	.190	.192	.623	.691	.323	.077
3-2	.036	.242	.743	.764	.059	.083
3-3	.278	.044	.695	.042	.732	-.084
3-4	.542	.291	.800	.127	.004	.189
4-1	.530	.160	.175	.711	.122	.208

설문항목 번호	F1	F2	F3	F4	F5	F6
	인물스키마	대상스키마	자기스키마	역할스키마	사건스키마	전체 이미지
4-2	.012	.599	.019	.671	.082	.154
4-3	.301	.542	.116	.842	.170	.109
4-4	.061	.459	.192	.731	.516	.216
5-1	.185	.682	.057	.013	.754	.223
5-2	.160	.019	.281	.266	.865	.602
5-3	.114	.091	.358	.006	.757	.091
5-4	.260	.113	.172	.184	.847	-.597
6-1	.756	.107	.205	.081	.139	.739
6-2	.431	.300	.185	.004	.039	.895
6-3	.436	.432	.246	.119	.060	.873
6-4	.482	.075	.200	.283	.314	.724
아이겐 값	5.786	1.587	1.530	1.335	1.323	1.190
Cronbach $\alpha$	.682	.657	.642	.669	.653	.558
% 누적	24.110	30.724	37.009	42.744	48.258	53.215

〈표 1〉에서와 같이 설문문항들이 동질적 요소로 구성되어 있는가에 대한 내적 일관성을 알 수 있는 크론바흐  $\alpha$ 값은 대체로 0.6 이상으로 최소한 신뢰도는 확보된 것으로 판단된다<sup>7)</sup>. 또한 주성분 분석(principal component analysis)을 사용하여 분석한 결과 본 설문항목은 모두 6개 요인이 추출되었으며, 직교회전방식(varimax method)으로 회전한 결과 6개 요인의 총 설명변량은 53.2%로 본 설문문항은 모두 6개 요인으로 정확히 검출되었다. 또한 전체적으로 요인 적재치(factor loading)<sup>8)</sup>가 0.607~0.895로 나타나 높은 유의성을 가진 것으로 판단하여 모든 항목을 척도에 포함시켰고 요인추출 기준인 아이겐 값(eigen value)도 기준치 1 이상으로 추출된 6개 요인을 인물스키마 등 상기 요인명으로 규정하였다.

7) Nunnally(1978)은 탐색적 연구에서 크론바흐  $\alpha$ 값이 0.6이상이면 충분한 것으로 주장한 바 있다(정충영·최이규, 1998: 201).

8) 이는 각 항목과 요인 간 상관관계의 정도를 나타내며, 요인 적재치가 어느 정도 커야 하는지에 대한 일반적 기준상 0.5이상인 경우 높은 유의성을 가진 것으로 본다(정충영·최이규, 1998: 170-174).

## 3) 각 스키마 구성요소 및 항목 간 비교 분석

〈표 2〉 금천구청의 스키마 구성요소 및 전체 이미지 평균값 비교

스키마 구성요소	평균값	표준편차	평균값 비교
인물스키마(person)	3.800	0.502	최상
대상스키마(object)	3.420	0.433	중
자기스키마(self)	3.656	0.390	상
역할스키마(role)	3.687	0.369	상
사건스키마(event)	2.737	0.303	최하
전체 이미지(image)	3.652	0.441	상

이처럼 금천구청은 인물스키마가 가장 긍정적으로 구성되었으며 역할, 자기, 구청에 대한 전체 이미지가 평균 3.5점 이상으로 상위에 속하였고 대상스키마도 보통 이상의 평가를 받았다. 다만 사건스키마만이 보통 이하 평가를 받았다. 구체적으로, 금천구청 공무원에 대한 주민의 범주화 인식은 매우 긍정적으로 “구청 공무원들은 어떤 대가를 바라지 않고 주민에게 헌신한다” 항목에 가장 높은 평가를 하여(4.07점) 공무원들의 헌신적 태도에 상당한 신뢰를 보였다. 또 주민의 복지와 행복에 대해 공무원들이 많은 관심이 있는 것으로 인식하여(3.98점) 전체적으로 금천구청 공무원은 본연의 임무에 충실한 매우 헌신적인 사람으로 범주화되었다. 이어 역할스키마도 좋은 스키마로 작동하고 있는바 “구청은 친절한 행정서비스를 제공하는 역할을 한다”에 동의하는 등(4.06점) 구청의 행정, 정책집행 역량, 이해조정 역할에 대해 긍정적 인식구조를 형성하였다.

한편, 자기스키마에서 구청의 정책이나 행동에 전반적으로 협조적 자세를 가지면서 특히 “나는 구청에 애정을 가지고 있다”에 자기스키마 항목 중 가장 높은 점수를 주어(3.90점) 구청에 대한 관심의 폭도 그만큼 크다고 할 수 있어 공중관계성 관리에 유리한 환경이 조성되었다. 그리고 대상스키마는 보통 이상이지만 하나 최상 평가는 아니어서 규정 세부목표와 비전에 대한 주민과의 의사소통에 보다 역점을 둘 필요가 있다. 특히, 대상스키마 항목 중 “금천구는 안전하다”에 부정적 평가가 많으므로(2.75점) 자치구 안전정책에 대한 전반적 재검토 전략 수립이 더욱 요구된다<sup>9)</sup>. 이어 사건스키마는 “사건에 솔직한 편이다”만이 보통을 상회하였을 뿐(3.03점) 사건의 통제력과 발생 빈도, 사건처리의 효율성 면에서 매우 낮은 평가를 하여 이에 대한 특별한 대책이 필요함을 알 수 있다. 결국, 구청에 대한 주민들의 이와 같은 긍정적 평

9) 이는 역할스키마의 안전정책 시행 항목에서 다른 항목에 비해 낮은 평가를 받은 것과 맥을 같이 한다(3.10점).

가는 구청 전체의 이미지에 유효한 영향을 미쳐 금천구청의 명성과 조직의 발전 가능성, 그리고 입사의향에 대해 상당히 긍정적 인식구조를 형성하였다.

이러한 가운데 인물스키마와 사건스키마의 차이가 가장 크게 나타나 이에 대한 해석을 요하며, 주민센터에서 만난 한 민원인의 의견은 이에 대한 유추를 가능하게 한다.

“구청에 대해 별 의견은 없고 공무원들이 친절한 편인 것 같다. 청렴도 1등이라고 늘 홍보해서 그런지 그런 것도 같고...(이하 중략) 하지만 그건 그거고 우리 동네는 유독 사건사고가 많은 건 사실이다. 얼마 전 땅 꺼진 것도 그렇고 외국인들이 많아서 그런지 크고 작은 일들이 많다. 공무원들이 열심히라고 하지만 한계가 있는 게지(2018.9.27.주민인터뷰)”

이처럼 금천구에서 인물스키마에 비해 사건스키마가 가장 불리하게 구성된 것은 지난 8월 31일 금천구 가산동에서 대형 싱크홀(땅꺼짐)이 나타나 주민들이 긴급 대피하는 등 주민안전에 관한 대형사건 발생 직후 설문이 진행된 관계로 소위 최신효과(recency effect)가 나타난 것으로 해석된다. 또한 공무원들에 대한 이미지와 사건사고의 발생 빈도 등에 대한 인식이 별개로 취급되는 경향이 주민들에게 일정 부분 존재하기 때문인 것으로도 풀이된다. 이어 인물스키마의 영향력이 구청의 전체 이미지나 역할스키마 등에 긍정적으로 작용하면서도 대상스키마에 대해서는 그 영향력이 미미한 이유는 공무원들의 성실성이나 헌신적 태도가 구정의 목표설정 과정에서 주민들과의 공감대 형성을 바탕으로 하는 숙의적(deliberative) 역량으로까지는 이어지지 못했기 때문인 것으로 보인다.

#### 4) 스키마 구성요소별 차이 분석(인구사회학적 기준)<sup>10)</sup>

##### (1) 인물스키마 차이 검증

금천구의 경우 구청 공무원들의 헌신성이나 주민 관심도 등에 대한 지역주민의 인식은 긍정적으로 나타났다. 거주지역으로는 가산동 주민들이(4.07점), 학력으로는 대학원 재학 이상 고학력자들이(4.28점), 그리고 고소득 전문직(4.00점)이나 공무원들이(4.47점) 평균 4점대 이상을 보여 금천구청 공무원에 대한 인물스키마가 유리하게 구성되었다. 따라서 이들은 금천구청 공무원이라는 인식적 범주화 내에 들어가 있는 인물의 행동이나 약속들에 대해 유리한 편견이 작동되어 해당 정보들을 긍정적으로 검색, 판단, 추론하게 될 것이다. 또 직업별로 고소득 전문직과 기술직(3.43점)이 가장 큰 차이를 보인 것은 주민과 공무원 간 상호작용 태도에 기인한 것으로 해석된다.

“우리도 딱 보면 안다. 상대방이 우리를 어떻게 보는지를. 매일 수많은 민원인들 상대하다

10) 통계적으로 유의미한 요소를 중심으로 분석하고 구체적인 차이 분석표는 <부록2> 참조 바람.

보면 점잖고 예의 있게 나오면 좋지만 막무가내 식으로 나오면 우리도 똑같이 대할 수 밖에 없다(2018.9.21.공무원인터뷰).”

$p < .05$  이하 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인 요인을 중심으로 살펴보면<sup>11)</sup> 거주지역에서는 가산동 주민들이 가장 좋은 인물스키마를 형성하고 있는 반면 시흥3동 주민들은 상대적으로 이에 대해 부정적이었다(3.57점)<sup>12)</sup>. 또 학력과 직업에서는 고등학교 졸업군(3.67점)과 기술직의 인물스키마 인식이 가장 낮게 나타나 금천구청이 공무원들의 헌신성이나 주민 관심도를 홍보하거나 공무원 교육훈련과정에서 이들을 목표 고객(target customer)으로 하는 전략적 행정PR과 교육이 요구된다.

## (2) 대상스키마 차이 검증

대상스키마의 경우 금천구청의 주민과 사람 중심의 슬로건이나 구정목표로서 복지, 소통행정에 대해 요인에 관계없이 지역주민들은 3점대 이상으로 대체로 긍정적 평가가 많았다. 구체적으로 월평균수입, 거주지역, 학력 및 직업에 따라 대상스키마 인식이 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 먼저 월평균수입은 3, 4백만 원 이상 고소득자(3.62점, 3.71점)가 그 이하보다 대상스키마가 긍정적으로 발달하였는데, 이는 이들이 금천구 저소득층에 비해 구정목표 및 핵심사업의 내용에 대해 더 많은 관심을 가지고 있고 그 실천 노력에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있기 때문이다. 즉, 금천구청이 표방하는 세부정책과 구정목표에 대해 고소득층의 인식과 기억, 추론이 긍정적으로 동화되고 있다는 것으로 구청은 이러한 장점을 살려 저소득층 뿐 아니라 고소득층의 생활, 복지에도 관심을 기울일 필요가 있다.

또 거주지역, 학력, 직업에 따른 인식차이도 검증된 바 거주지역은 시흥3동 주민들이 보통을 약간 웃도는 정도의 평가를 하여(3.12점) 인물스키마보다 대상스키마에 부정적 인식이 강했으며, 평균수입도 저소득층이 상대적으로 부정적 평가를 하여(3.13점)<sup>13)</sup> 인물스키마와 비슷한 양상을 보였다. 이어 직업의 경우 인물스키마와 달리 판매/서비스직(3.18점)이 대상스키마에 부정적으로 나타나 시흥3동 주민들을 비롯한 저소득층, 그리고 판매/서비스직 주민에 대해 구정 슬로건 및 세부목표에 대한 이해도를 제고시키고 이에 대한 관심을 환기시키는 정책적 노력이 필요한 것으로 보인다.

11) 성별, 연령 등 나머지 요인들은  $p < .05$  이하 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다.

12) 주민들과의 인터뷰 결과, 시흥3동의 경우 풍치지구가 많은 저개발 지역으로 각종 규제에 대한 일부 주민들의 불만이 인물스키마에 투영된 것이라고 판단된다.

13) 생계유지의 문제로 인해 구정 목표나 슬로건에 대한 관심도가 떨어질 수 있을 것이다.



### (3) 자기스키마 차이 검증

자기스키마는 구청과의 관계 측면에서 행정서비스 대상으로서 지역주민들 스스로에 대한 언어적 자아 개념을 의미한다. 즉, 금천구민으로서 자신이 구청에 협조적인지, 구청에 어느 정도 친밀감을 가지고 있는지의 인식으로 금천구는 연령을 제외하고 나머지 요인들에 따른 인식 차이가 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 학생 등 20대 젊은 층(20대 3.48점, 학생 3.45점)을 제외한 나머지 주민들이 금천구청과의 관계에 대한 자기스키마에서 거의 모두 평균 3.5점 이상의 긍정적 평가를 하였기 때문이다. 나머지 연령층에 비해 20대 학생들이 자기스키마에 부정적인 이유는 다음의 인터뷰 내용에서 유추 가능하다.

“일단 구청을 방문할 기회가 많지 않다. 오늘도 대신 온 것이며 내가 구청에 우호적인지 아닌지에 대해서도 별 생각이 없다. 내게 도움이 되었던 적도 없는 것 같은데 특별히 관심을 가질 이유가 없지 않은가(2018.9.21.주민인터뷰).”

이렇게 설문대상이 된 20대 학생들은 대부분 구청의 존재 이유에 대해 인지하지 못한 상태에서 구청과의 관계 또한 특정 방향으로 설정되어 있지 못한 경우가 많았고 따라서 좀 더 엄밀히 말하자면 자기스키마가 부정적이라기보다 아직 미형성 단계라고 보는 것이 보다 타당할 것이다.

### (4) 역할스키마 차이 검증

한편, 구청의 서비스 제공과 정책집행 능력, 그리고 이해관계 조정 등 역할스키마는 거주기간 2년 이하 주민을 제외하고 설문에 응한 거의 모든 주민들이 3.5점 이상을 주어 평균 이상 긍정적 인식을 하였다. 이는 구청 공무원들과 상호작용하는 과정에서 친절, 헌신성 등 이들에 대해 좋은 이미지를 구축하여 좋은 인물스키마가 발달하면서 구청의 다양한 행정, 정책적 역할에 대해서도 소위 후광효과에 의해 긍정적인 선입견이 생긴 것이라고 추론해 볼 수 있다<sup>14)</sup>.

다만, 연령에서는 20대가 다른 연령층에 비해 3.5점미만의 평가를 하여(3.48점) 금천구가 행정서비스 제공 등 자치구 본연의 역할에 충실하지 못한 것으로 인식하였고, 월평균수입에서도 저소득층으로 갈수록 평가가 인색하여(400이상:4.03점, 100이하:3.60점) 소득 수준에 따라 구청의 행정, 정책적 역할 인식이 달리 나타난 바 이는 금천구 저소득층의 사회에 대한 불만이 스키마 구성에 부정적 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한, 직업군별로는 학생 이외에 기술직이 가장 부정적 평가를 하였는데(3.58점), 일반화에는 다소 무리가 있으나 주민 인터뷰

14) 인물스키마의 금천구 평균은 3.80점으로 최상을 기록한 바 있으며, 전체 이미지에 대해서도  $\beta$ 값 0.377로 다른 스키마 유형에 비해 가장 큰 영향력을 미쳤다.

결과 특히 친절한 행정서비스 제공 항목에서 매우 부정적 인식을 가지고 있어 이것이 역할스키마 인식에 모종의 영향력을 미쳤을 가능성이 있다<sup>15)</sup>.

“따로 할 말은 없고 나는 제품수리공인데 서류 만들게 있어 구청 갔다가 지문 찍는 거 잘 못한다고 아주 젊은 공무원이 편지를 주더라...(이하 중략) 구청에서 그렇게 차별하면 안 된다(2018.9.20.주민인터뷰).”

그러나 금천구청이 주민들의 역할스키마가 전반적으로 유리하게 작동하여 구청의 작은 실수 정도는 용인될 수 있다고 생각하면 안 될 것이다. 여러 번의 실수가 쌓이면 기존의 좋은 역할스키마도 변화될 수 있기 때문이다(한정호, 2005: 155).

#### (5) 사건스키마 차이 검증

금천구의 사건스키마에 대해 지역주민들은 가장 긍정적으로 평가한 공무원(3.08점)을 제외하면 대체로 2점대의 낮은 평가를 하였다. 이는 금천구에서 사건사고의 발생 빈도가 높을 뿐 아니라 이에 대한 구청의 효과적 대응과 통제력 또한 미흡하다는 인식이 주민들에게 하나의 사건스키마로서 불리하게 구성되어 있음을 뜻한다. 이렇게 되면 구청이 사건사고에 효과적으로 대응했다 할지라도 주민들은 기 형성된 스키마에 따라 추론하고 판단하기 때문에 없는 사실도 기정사실화하여 사건을 재구성하여 바라보게 된다. 따라서 이러한 스키마의 지속 효과(perseverance effect)<sup>16)</sup>를 감소시키기 위해 금천구청은 전담팀을 구성해서라도 사건사고에 효율적으로 대처하는 모습을 자주 보여줄 필요가 있다. 기존 스키마와 반대되는 사건이 자주 발생할수록 사건스키마 원형이 변화될 가능성이 높기 때문이다. 또 연령과 학력, 그리고 직업에 따라 유의미한 차이를 보였는데, 연령은 20, 30대(2.60점, 2.69점)가 학력은 고등학교 졸업자(2.78점)와 대학재학 및 졸업자(2.65점)가, 그리고 직업군은 사무직(2.60점)에 이어 학생(2.64점) 및 판매/서비스직(2.64점)이 낮은 평가를 내리 이들에 대한 구청의 목표 고객 설정이 필요함을 알 수 있다. 다만, 20대 젊은 층과 IT업계 등 사무직이 가장 낮은 평가를 내린 이유는 이들이 지역의 사건사고 발생 정보를 빠르게 입수할 수 있을 뿐 아니라 정보에 대한 상호 공유도 또한 높아서 조그만 사건사고의 발생에 대해서도 그만큼 민감하고 빠르게 반응하고 인식하는 경향이 크기 때문인 것으로 보인다.

15) 금천구 기술직은 인물스키마에서도 다른 직업군에 비해 최하의 평가를 주었다(3.43점).

16) 이는 후광효과와 달리 한 번 형성된 스키마 구성요소 및 내용들이 실제의 변화와 관계없이 허구의 사실을 채워나가며 좀처럼 변화되지 않는 스키마의 기본 속성을 의미한다.

## (6) 전체 이미지 차이 검증

한편, 구청의 전체 이미지는 “전반적으로 구청에 대해 좋은 이미지를 가지고 있다” 항목에서 최고점을 받는 등(3.87점) 대체로 금천구민들에게 호평을 받았다. 다만 전체 이미지에 대한 차이 분석 결과 거주지역과 직업에 따라 유의미한 차이( $p < .05$  이하 수준)를 보였는데<sup>17)</sup>, 거주지역별로는 시흥1동이 3.86점으로 가장 후한 평가를 내린 반면 시흥3동이 3.44점으로 가장 낮은 평가를 보였으며, 나머지 지역들을 모두 3.5점 이상으로 금천구청에 대해 긍정적 이미지를 형성하였다. 또 직업에서는 공무원이 가장 후한 평가를 한 반면(4.08점) 전체 응답자 중 12.5%를 차지한 기술직이 3.35점으로 가장 부정적 이미지를 가지고 있었다. 그 밖에 사무직과 전문직 등 다른 직군 종사자들은 모두 3.5점 이상을 나타내 금천구청이 훌륭하고 발전할 조직이라는데 대체로 공감을 표하였다.

다만, 거주지역에서 같은 시흥동임에도 불구하고 1동과 3동이 차이를 보인 것은 1동이 대표적 변화가인 시흥사거리가 위치해 있는 금천구의 중심지역으로 금천구에서는 아파트 가격이 가장 높은 지역인 관계로 소득 수준이 평균 이상인 지역으로 분류되는 반면 3동은 대부분의 지역이 풍치지구로 지정되어 상대적으로 저개발된 지역으로 상징된다. 따라서 거주지역에 따른 전체 이미지에 대한 인식 차이는 소득 수준에 따른 인식 차이로 해석 가능하며 통계적으로 유의미하지는 않았으나 평균 소득이 높을수록 구청에 대한 이미지가 긍정적으로 형성되어 있다고 할 수 있다. 또한 직업군에서 공무원이 가장 높은 평가를 내린 것은 자기 소속 집단이라는 측면이 크게 작용한 것으로 보이며 반면 기술직은 사건스키마가 다른 스키마에 비해 가장 부정적으로 작동하는 것으로 비추어 볼 때(2.72점) 각종 사건사고에 대한 노출 빈도가 높는데 비해 이에 대한 구청의 통제력은 떨어진다는 인식 자체가 구청의 전체 이미지에 악영향을 미친 것으로 해석된다.

## 5) 조직 전체 이미지에 대한 영향요인 분석

〈표 3〉은 금천구청의 각 하위 스키마가 구청의 전체 이미지에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위해 회귀분석(regression analysis)을 실시한 결과이다.

17) 연령이나 학력 등 나머지 요인은  $p < .05$  이하 수준에서 통계적으로 유의미하지 않았다.

〈표 3〉 금천구청의 하위 스키마 요소가 전체 이미지에 미치는 영향

하위 스키마	$\beta$	표준오차	t 값	유의확률
인물스키마	.377	.077	4.31	.000***
대상스키마	.177	.083	2.16	.033*
자기스키마	.050	.087	.644	.521
역할스키마	.226	.100	2.68	.008**
사건스키마	.061	.115	.775	.440
R2(Adjusted R2)	.485(.463)	.485(.463)	.485(.463)	.485(.463)
F	21.51	21.51	21.51	21.51

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

위 표는 금천구청의 전체 이미지를 종속변수로 하였을 때 지역주민의 어떠한 스키마 요인이 얼마나 영향을 미치는지를 나타내며, 본 회귀모형이 F값을 통해 통계적으로 유의하다는 것을 알 수 있다. 또한 회귀식의 수정된 R<sup>2</sup> 값을 통해 모든 설명변수로서 각 하위 스키마 요인들이 금천구청의 전체 이미지 변량을 46.3% 설명한다는 것도 알 수 있다. 구체적으로 금천구의 전체 이미지에 유의한 영향을 미치는 것은 인물, 역할, 대상스키마 순서로  $\beta$ 값을 통해서 볼 때 인물스키마 요인이 한 단위 증가할 때마다 전체 이미지는 0.377단위만큼 정(+)의 방향으로 증가하여 가장 큰 영향력을 미쳤다. 이어 역할스키마는 0.226만큼 정(+)의 방향으로, 대상스키마는 0.177만큼 정(+)의 방향으로 전체 이미지에 영향을 미쳤다<sup>18)</sup>. 이러한 사실은 금천구청의 전체 이미지를 개선하기 위해서는 금천구청 공무원들이 주민들의 생각을 널리 이해할 뿐 아니라 항상 주민의 편에서 봉사하고 헌신하는 공직자라는 지역주민들의 금천구청 공무원들에 대한 인식적 범주화가 필수적임을 말해준다. 또한 금천구청이라는 조직은 주민들에 대해 친절하고 전문적인 서비스와 정책을 시행하고 갈등이 발생했을 때 늘 이해관계 조정 역할을 잘 한다는 긍정적인 고정관념을 주민들에게 심어줄 필요가 있다. 따라서 이러한 측면을 감안한 금천구청 공무원 교육훈련과 공직문화 개선, 그리고 행정PR 전략 등의 수립이 요구된다.

18) 반면 자기, 사건스키마는 전체 이미지에 대한 영향력이 미미할 뿐 아니라 통계적으로도 유의하지 못하였다.

## 2. 중구청의 이미지 분석

### 1) 응답자의 인구사회학적 특징

중구청 설문 대상자들은 남성(64.2%)이 여성(35.8%)보다 많았으며, 연령은 30, 40대가 다수인 가운데 20대 비율이 가장 작았다(7.4%). 또 학력은 대학원 재학이나 졸업과 초·중등학교 졸업자가 희소한 속에 대학교 재학과 졸업이 과반수를 넘어(51.2%) 응답자 대부분이 고학력자였으며, 거주지역은 청구동, 신당동, 신당5동, 약수동, 중림동, 황학동에서 각 20명씩 선정되었다. 또한 거주기간은 5년 이하가 누적 13.2%이며 6년에서 10년, 16년에서 20년 사이가 가장 많았고(26.4%, 28.9%) 21년 이상 거주자도 약 10%로 금천구에 비해 배 이상 많았다. 또 월수입은 300만 원 이상이 누적 40%를 넘어 금천구에 비해 고소득자 비중이 높았으며, 직업군은 사무직(23.1%)이 가장 많은 가운데 주부와 판매/서비스직이 다음으로 많았고 자영업, 공무원<sup>19)</sup> 순이었으며 금천구와 달리 기술직(4.1%)은 많지 않았다.

### 2) 질문항목의 타당도 및 신뢰도

〈표 4〉 설문항목에 대한 요인분석(Factor Analysis) 결과

설문항목 번호	F1	F2	F3	F4	F5	F6
	인물스키마	대상스키마	자기스키마	역할스키마	사건스키마	전체 이미지
1-1	.690	.244	.032	.033	.339	-.362
1-2	.795	.269	.037	.101	.115	-.486
1-3	.737	.241	.267	.188	.372	.007
1-4	.646	.360	.206	.159	.016	.262
2-1	.602	.763	.065	.174	.140	.144
2-2	.492	.646	.444	.025	.097	.205
2-3	.616	.753	.087	.172	.074	.029
2-4	.543	.669	.189	.093	.458	.149
3-1	.599	.208	.823	.076	.146	.000
3-2	.622	.029	.713	.040	.080	.036
3-3	.421	.280	.685	.293	.158	.230

19) 공무원의 경우 자기 소속 집단에 대한 평가이므로 이들의 응답 비율이 높거나 두 자치구 간 차이가 크면 설문결과가 왜곡될 수 있다. 그러나 본 설문에서 금천구는 총9명이 응답하여 7.5%이며, 중구는 총10명으로 8.3%를 차지하여 이로 인한 왜곡 가능성은 크지 않았다.

3-4	.656	.057	<b>.786</b>	.146	.015	.141
4-1	.607	.006	.335	<b>.739</b>	.207	.224
4-2	.420	.107	.375	<b>.833</b>	.273	.094
4-3	.560	.277	.136	<b>.800</b>	.079	.385
4-4	.422	.537	.027	<b>.774</b>	.303	.219
5-1	.486	.174	.137	.459	<b>.616</b>	.085
5-2	.491	.552	.119	.334	<b>.610</b>	.019
5-3	.536	.089	.071	.322	<b>.713</b>	.471
5-4	.474	.149	.043	.261	<b>.738</b>	-.137
6-1	.411	.034	.119	.064	.079	<b>.824</b>
6-2	.514	.422	.228	.328	.145	<b>.749</b>
6-3	.435	.242	.264	.440	.311	<b>.633</b>
6-4	.455	.279	.543	.037	.401	<b>.600</b>
아이젠 값	7.153	1.782	1.393	1.280	1.191	1.113
Cronbach $\alpha$	.667	.650	.631	.688	.640	.623
% 누적	29.806	37.233	43.039	48.371	53.334	57.969

〈표 4〉와 같이 척도의 신뢰성을 나타내는 크론바흐  $\alpha$ 값은 모두 0.6 이상으로 최소한 신뢰도는 확보된 것으로 판단된다. 또 주성분 분석을 사용하여 분석한 결과 본 설문항목은 모두 6개 요인이 추출되었으며, 직교회전방식으로 회전한 결과에 의해 6개 요인의 총 설명변량은 57.9%로 나타나 본 설문문항은 모두 6개 요인으로 검출되었다. 이어 요인 적재치도 0.600~0.833으로 높은 유의성을 가진 것으로 생각하여 모든 항목을 척도에 포함시켰고 아이젠 값도 기준치 1이상으로 추출된 6개 요인을 인물스키마 등 상기 요인명으로 규정하였다.

### 3) 각 스키마 구성요소 및 항목 간 비교 분석

〈표 5〉 중구청의 스키마 구성요소 및 전체 이미지 평균값 비교

스키마 구성요소	평균값	표준편차	평균값 비교
인물스키마(person)	2.861	0.451	하
대상스키마(object)	2.578	0.427	최하
자기스키마(self)	3.427	0.486	최상
역할스키마(role)	3.134	0.428	중
사건스키마(event)	3.376	0.424	상
전체 이미지(image)	2.723	0.443	하

중구청의 경우 주민의 자기스키마가 가장 긍정적으로 작동하는 가운데 사건스키마가 비교적 좋은 평가를 받았고 역할스키마는 보통인 반면 인물, 대상스키마가 매우 부정적으로 형성되어 구청의 전체 이미지에 악영향을 미쳤다. 먼저 인물스키마는 평균을 밑도는 가운데 “구청 공무원들은 어떤 대가를 바라지 않고 주민에게 헌신한다” 항목에서 보통 이상을 보였을 뿐(3.34점) 주민의 복지와 행복에 대한 관심(2.84점), 주민과의 공동 목표 추구(2.57점)에서 보통에 미치지 못했다. 이는 다음의 주민 인터뷰 내용처럼 비교적 최근에 발생한 중구청 공무원의 뇌물 수수 사건<sup>20)</sup>이 평소에도 부정적이던 주민들의 인물스키마에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다.

“작년인가 공무원들이 선서도 하고 그랬는데 얼마 전 건설 공무원들이 기업한테 뇌물 받고...(이하 중략) 그래서 태도도 그렇고 영 이미지가 안 좋아요(2018.10.2.주민인터뷰).”

이어 대상스키마는 전체 스키마 구성요인 중 가장 낮은 평가를 받았으며, “중구는 문화관광 도시다” 항목에 대해서만 긍정을 보였을 뿐(3.30점) 중구가 미래지향적이고 창조 도시라는데 대해 모두 2점대의 낮은 평가를 받았다. 이렇게 중구 주민들의 대상스키마가 가장 부정적으로 구성되어 있는 이유는 주민들이 중구의 정책비전과 구정목표에 대해 무관심하거나 그 수용성이 떨어지기 때문이며, 다른 한편으로 중구청의 정체성 자체가 아직 주민들에게 각인되지 못했을 가능성이 크다는 의미이다. 또한 구정 슬로건과 목표들이 내용적 수준에서 구체성과 추상성을 균형 있게 반영하지 못하여 주민들의 공감을 바탕으로 한 구정 목표 설정이 되지 못했기 때문이기도 하다<sup>21)</sup>.

또한 중구 주민들은 역할스키마에 대해 보통의 평가를 내리고 있는 가운데 자기스키마와 사건스키마에 대해 보통 이상 긍정적 평가를 내렸다. 즉, 전자의 경우 “중구청에 나는 애정을 가지고 있다” 항목에 3.79점을 주어 구청 공무원과 구정 슬로건 등에 대해 부정적 인식을 가지고 있음에도 아직까지 구청에 관심과 애정을 보임으로써 공무원들의 행태 혁신과 중구의 정체성 개선 노력에 따라 중구청의 전체 이미지 제고 여지도 남아있다고 하겠다. 이어 중구청에 협조적인 자세(3.43점)를 계속 유지할 가능성도 보여 중구청의 행정PR 및 공중관계성 관리가 주민들의 스키마 변화에 유효할 수 있음을 말해준다<sup>22)</sup>. 반면 사건스키마도 다른 스키마

20) 중구청 공무원들이 건설 인허가 관련 청탁을 들어주는 대가로 관행처럼 뇌물을 받아 온 사실이 드러나 도심재생과와 건축과 공무원들이 구속된 사건을 말한다(연합뉴스, 2018.5.31.).

21) 구청의 슬로건과 목표들이 지나치게 추상적이면 다른 자치구와의 차별성이 떨어지고 반대로 너무 구체적이면 다른 자치구와 중복될 우려가 있다. 중구의 안전한 도시, 창조 도시, 미래지향적 도시 등은 너무 추상적이어서 타 자치구의 슬로건에 비해 차별화되어 있다고 보기 어렵다.

22) 중구 주민들의 자기스키마는 구청 자체에 대한 이미지 투영이라기보다 자기 자신에 대한 이미지 투영이라는 점에서 스키마 형성의 대상이 다른 스키마와는 상이하다는 특성을 가진다. 따라서 부정적으로 구성된 인물, 대상스키마와는 달리 긍정적으로 형성될 수 있었다고 본다.

에 비해 긍정적으로 형성되었는데 “중구는 사건 발생이 빈번하지 않다(3.32점)”, “중구청은 사건처리가 효율적이다(3.32점)” 등 모두 보통 이상의 인식을 하여 중구청의 사건사고 대응능력을 대체로 신뢰하였다.

“원래 우리 지역은 워낙 작은 동네고 회사 아니면 옛날 식당들이라 다른 데에 비하면 조용한 편이지요... 중국인들이 많아져서 좀 복잡해진 것 말고는...(2018.10.2.주민인터뷰)”

이는 자치구내 사건 발생에 대한 체감도가 떨어져 구청의 사건사고 처리가 효율적인 것으로 연상되었기 때문이며, 다만 금천구의 경우처럼 인물스키마의 후광효과가 나타나지 않은 것은 전체 이미지 등에 미치는 중구청 인물스키마의 영향력 정도가 상대적으로 미미하기 때문인 것으로 보이고<sup>23)</sup>, 공무원들에 대한 이미지와 사건사고의 발생 빈도에 대한 인식이 별개로 취급되는 경향이 중구 주민들에게도 나타났기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 중구청은 인물, 대상스키마가 매우 부정적으로 형성된 가운데 조직의 발전 가능성도 낮게 보는 등(2.75점) 중구청의 전체 이미지도 보통 이하의 부정적 인식을 형성하였다.

결국, 중구에서는 대상스키마와 자기스키마가 가장 큰 차이를 보였는데 이는 주민의 입장에서 볼 때 중구청과 자신과의 관계를 긍정적으로 발전시키려는 의지가 강한데 비해 구청의 핵심 목표 설정을 위한 구청 자체의 주민과의 관계 지향성이 이에 미치지 못했기 때문이다. 또한 협치 조정관을 두고 홍보마케팅과를 중심으로 주민과의 의사소통 및 행정홍보에 역점을 두고 있는 금천구청과는 달리 과거의 공보실 체제를 그대로 존속시킨 채 주민과의 소극적 의사소통에 만족하고 있는 중구청의 대민 조직구조 때문이기도 하다.

이어 인물과 자기스키마의 차이는 자기스키마가 다른 대상이 아닌 자기 스스로에 대한 인식이라는 특수성을 가진다는 측면에서 최상의 평가를 한 가운데 내가 아닌 타자로서 뇌물 수수와 같은 중구청의 각종 부패 스캔들에 대해서는 보다 엄격한 기준을 적용하여 더욱 큰 실망감을 느꼈을 가능성이 있다. 더불어 중구청의 행정능력과 조정역할에 대해서도 주민 스스로에 대한 좋은 평가나 구청에 대한 기대감에는 미치지 못하여 상대적으로 저조한 평가를 받은 것으로 풀이된다.

23) 금천구청의 인물스키마가 전체 이미지에 미치는 영향력은 회귀분석 결과 0.377( $\beta$ 값)인 것에 비해 중구청의 인물스키마 영향력은 0.195( $\beta$ 값)에 불과하였다.



#### 4) 하위 스키마 구성요소별 차이 분석(인구사회학적 기준)<sup>24)</sup>

##### (1) 인물스키마 차이 검증

인물스키마의 경우 중구민들은 중구청 공무원의 현신성이나 주민에 대한 관심도 측면에서 보통 이하의 부정적 인식이 강했다. 또한 인물스키마에 대한 차이 분석 결과 성별을 제외한 모든 요인이  $p < .05$  이하에서 통계적으로 유의미했다. 연령별로 50대가 가장 높은 평가를 한 반면(3.01점) 20대 젊은 층이 가장 낮은 평가를 하여 대조를 보였고(2.47점), 거주지역에서는 신당동이 가장 후한 평가(3.08점)를, 황학동이 가장 낮은 평가를 하였다(2.75점). 이러한 차이는 황학동이 지역 특성상 가구나 골동품을 취급하는 상인들이 많은 가운데 일부 인근 대학의 학생들이 하숙을 하는 경우가 있어 중년 상인들에 비해 지역에 대한 애착심이 적고 비판의식이 강한 젊은 학생들의 인물스키마가 부정적으로 작용했기때문인 것으로 보인다. 또 학력별로는 대학원 재학이나 졸업자가 가장 높은 평가를 한 반면(3.00점) 중학교 졸업자가 가장 낮은 평가를 내렸다(2.56점). 거주기간에서는 모두가 보통 이하 평가를 한 가운데 6년에서 10년 거주자가 가장 후한 평가를 하였고(2.99점), 직업은 공무원과 전문직이 보통 이상 평가를 내린 반면 주로 은퇴한 남성 노인층인 기타 주민이 가장 낮은 평가를 하였다<sup>25)</sup>(2.53점). 이에 중구청 공무원에 대한 인물스키마는 전체적으로 부정적 인식이 강하여 공무원에 대한 혁신적 교육훈련 등 입체적이고 강력한 인사 정책적 노력이 요구된다.

##### (2) 대상스키마 차이 검증

중구 주민들의 대상스키마는 공무원집단이 보통 이상인 것을 제외하면 모두 2점대 평가를 하여 매우 부정적이었다. 즉, 중구청과의 원활한 의사소통이 이루어지지 않아 구청이 내세우는 도시로서의 이미지 자체가 명확하게 형성되지 못했다는 의미이다. 따라서 중구청은 구청의 슬로건과 목표들이 주민들과 충분한 의견수렴을 거쳐 설정되었는지, 설정되었다면 이들이 효과적으로 주민들에게 홍보되고 있는지, 그리고 이에 대한 실천 노력은 얼마나 뒷받침되고 있는지에 대한 전반적 검토가 필요하다. 스키마 인식 차이에서는 20대가 가장 부정적 인식을 보인 가운데(2.19점) 40대가 높은 점수를 주었으며(2.65점), 중등 또는 고등학교 졸업자가 낮은 평가를 내린 가운데 학생이 가장 불리하게 대상스키마가 구성되었다. 또 거주기간에서 5년 이하 거주자가 상대적으로 높은 평가(2.71점)를 내린 것에 비해 20년 이상 거주자가 가장

24) 구체적인 차이 분석표는 지면관계상 생략하고 중구의 스키마별 주요 특징에 대해서 서술한다.

25) 이는 사회에 대해 상대적으로 불만이 많은 취약계층으로서 노인층이 자신의 복지에 대한 불만을 구청 공무원의 이미지에 투영한 것으로 해석된다.

낮은 평가(2.39점)를 내려 거주기간에 비례하여 중구청의 비전과 목표에 대한 무관심과 실망 감도 더욱 크게 나타났다. 이는 중구는 창조적이고 미래지향적이라는 구청의 이미지가 지나치게 추상적이고 비현실적으로 인식되는 등 구청의 목표설정 역량이 차별화된 구청의 이미지 구축을 오랫동안 바래 온 장기 거주자의 기대감에 전혀 부응하지 못하기 때문이다. 따라서 중구청은 구청 이미지 및 정책집행의 수월성 제고를 위해서라도 비판의식이 강한 20대 젊은 층과 저학력자 및 20년 이상 장기 거주자에 대해 구정목표와 비전, 세부실천 계획들을 보다 적극적으로 제공, 설득할 필요가 있다.

### (3) 자기스키마 차이 검증

중구의 자기스키마 차이 역시 성별을 제외한 나머지 요인들에 따른 스키마 인식 정도가 차이를 보였는데 인물, 대상스키마에 비해 20대(2.88점)와 기타(2.93점)를 제외한 중구 주민들의 자기스키마가 보통 이상을 보여 중구에서는 상대적으로 유리하게 구성된 스키마 유형이다. 이는 중구청 공무원들과 구청의 정체성에 대해 부정적 편견이 작동하고 있는 와중에서도 지역주민들이 그래도 중구청에 대해 협조적 자세와 애정을 지니고 있다는 근거이므로 중구청의 공중관계성 개선의 여지가 여전히 남아있다는 의미로 해석된다. 특히 자기스키마가 가장 부정적인 20대와 청구동 주민들(3.33점), 중등학교 졸업자(3.12점), 20년 이상 장기 거주자 및 저소득 노인층(3.22점)에 대해서 중구청 구성원들 모두가 솔선하여 집중적인 공중관계성 관리를 통해 효과적인 의사소통 창구를 속히 체계화시키는 것이 급선무가 될 것이다. 또한 구청에 대한 협조와 친밀감 등에 있어 저소득 노인층 등이 상대적으로 자기스키마가 부정적으로 형성된 것은 공무원들의 태도와도 무관하지 않다.

“힘 있고 잘난 사람을 응대하는 것과 나같이 초라한 사람을 대할 때 상당히 달라. 그러니 나도 구청에 정이 갈 리가 없지...(2018.9.27.주민인터뷰)<sup>26)</sup>”

### (4) 역할스키마 차이 검증

한편, 역할스키마의 경우 행정의 전문성과 정책시행, 갈등조정 등 중구청의 역할에 대한 주민들의 인식은 대체로 보통이 조금 넘는 수준에서 형성되었다. 다만, 학생(2.96점)과 젊은 층(2.61점)에서는 다른 스키마 유형과 마찬가지로 특히 행정의 전문성과 능력에 대해 의구심을

<sup>26)</sup> 반면, 공무원들은 “주민들이 먼저 무례하게 요구하는 게 많아 그런 것이다. 절차에 따라 논리적으로 요구하면 그럴 일은 없을 것이다. 우리도 감정이 있는 사람이기 때문에 어쩔 수 없는 부분이 있는 것은 사실이다(2018.9.28.공무원인터뷰).” 이렇게 인물스키마와 자기스키마의 형성에는 주민과 공무원 간 상대적 태도의 문제가 영향을 미치는 것으로 파악된다.

표하는 등 구청의 정책 역할에 대해 불리한 편견이 많이 작동하였다.

“특별히 더 할 말은 없고 많이 방문한 것은 아니지만 중구가 다른 곳에 비해 친절하다는 인상은 아니었다. 그리고 홈페이지 좀 복잡하게 되어 있는 것 같고 필요한 자료가 있어 문의했는데 정확한 답을 못하고 생활불편 신고를 해도 별 반응이 없었다(2018.10.4.주민인터뷰)”

또한, 거주기간에서는 20년 이상 장기 거주자가 가장 낮은 평가를 한 가운데(3.02점) 5년 이하 거주자가 높은 평가를 하여(3.22점) 거주기간이 길수록 구청의 정책능력에 회의적 태도를 보였는바, 이는 중구에 장기간 거주하면서 구청의 실정을 상대적으로 많이 경험한 탓이라고 본다. 이어 월평균수입에서는 400만 원 이상 고소득자일수록 평가에 후했으며(3.30점), 직업군에서는 상급직으로 학생이 가장 낮은 평가를 한 반면 공무원이 가장 높은 평가를 하였으나(3.65점) 이는 자기 소속 집단에 대한 평가로 큰 의미를 부여하기는 어렵다고 본다. 특히 거주지역에서는 황학동 주민들이 매우 부정적인 역할스키마를 구성하였는데(2.86점), 이는 황학동에 장기간 거주해 온 소상공인들이 불황과 폐업이 증가하는 최근의 경기 상황 속에서 그 원인의 일부를 구청의 행정능력과 정책적 역할 부재로 인식하여 인물스키마에 이어 역할스키마에서도 부정적 인식을 형성하고 있는 것으로 풀이된다.

##### (5) 사건스키마 차이 검증

이어 사건스키마에서는 각 요인과 상관없이 모두 보통 이상을 보여 중구민의 사건스키마는 비교적 긍정적으로 형성되었다. 연령별로 20대가 가장 낮은 평가를 내린 반면(3.02점) 40대가 가장 높은 평가를 내렸으며(3.48점), 거주지역은 인물, 역할스키마에 이어 사건스키마에서도 황학동 주민이 가장 낮은 인식을 나타내어(3.20점) 중구의 사건사고 발생 빈도 및 중구청의 사건처리 능력에 회의적 반응을 보였는바, 이는 중구청에 대한 역할스키마와 관련하여 중구청의 행정 전문성과 능력 및 정책적 역할 부재가 사건사고의 발생 빈도를 증가시킨다는 연상 작용의 결과로 해석되며, 구청 차원에서 소상공인들을 비롯한 황학동 주민들에 대한 경기 활성화 대책이 조속히 마련되어야 함을 암시하는 대목이다. 또한 학력과 수입에서는 고소득에 고학력일수록 사건스키마가 긍정적으로 형성되어 중구청이 사건에 대한 통제력이 있다고 인식한 반면 거주기간별로는 거주기간이 늘어날수록 중구청의 사건에 대한 대응력에 부정적 모습을 보였는데, 이러한 결과는 고소득의 고학력일수록 각종 사건사고에 직, 간접적으로 접하는 빈도가 낮기 때문이라고 생각된다. 반대로 거주기간이 늘어날수록 사건사고에 접하는 빈도도 그만큼 커질 가능성이 있기에 사건스키마에 부정적 영향을 미친 것으로 해석된다. 또 직업별로 공무원이 가장 후한 평가를 준 반면(3.77점) 기술직(3.25점)은 평가에 인색하여 각종 사건사고에 대한 노출정도가 심하고 이에 따라 사건 발생 빈도에 대한 인식도 타 직군에

비해 부정적으로 형성되어 있음을 알 수 있다.

### (6) 전체 이미지 차이 검증

한편, 구청의 전체 이미지는 “전반적으로 구청에 대해 좋은 이미지를 가지고 있다” 항목만이 보통에 가까운 점수를 보였을 뿐(2.98점) 대체로 2점대 저조한 평가를 받았다. 다만 전체 이미지에 대한 차이 분석 결과 연령, 학력, 거주지역, 직업 등 대부분의 기준에서  $p < .05$  이하 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 먼저 연령별로는 40대가 비교적 후한 평가를 한 반면(2.89점) 20대가 가장 박한 평가를 주어(2.44점) 중구의 젊은 층이 구청에 대해 매우 비판적 의식을 가지고 있음이 드러났고 거주지역에서는 청구동(2.56점)과 악수동(2.84점)의 차이가 가장 크게 나타났으며, 학력별로는 고학력일수록 전체 이미지 평가가 긍정적인 것으로 나타나<sup>27)</sup> 상대적으로 저학력자에 대한 구청의 이미지 개선 노력이 필요함을 알 수 있었다.

이어 거주기간에서는 그 기간이 길수록 전체 이미지가 부정적인 것으로 나타난 바(거주기간 20년 이상이 2.39점으로 최저) 이는 거주기간이 길수록 공무원의 부패 스캔들 등 중구청과 관련된 부정적 사안에 훨씬 더 민감하고 또 많이 접하기 때문인 것으로 풀이된다. 그리고 평균수입에서는 소득수준이 낮을수록 전체 이미지도 부정적으로 형성되어(평균수입 200이하:2.63점, 400이상:3.00점) 경제적 여유 여부와 구청에 대한 애정과 관심도가 밀접한 관계에 있음을 웅변해 주었다. 마지막으로 직업에서는 자기 소속 집단인 공무원 이외에 전문직이 가장 긍정적 이미지를 보인 반면(3.00점) 은퇴한 노인층이 대부분인 기타 직업군이 최하 평가를 보였는데(2.34점) 이 역시 경제적인 측면과 무관하지 않은 것으로 생각되며 노인 복지 등에 대한 사회적 불만이 일부 구청 이미지 평가에 반영된 결과라고 해석된다.

### 5) 조직 전체 이미지에 대한 영향요인 분석

〈표 6〉 중구청의 하위 스키마 요소가 전체 이미지에 미치는 영향

하위 스키마	$\beta$	표준오차	t 값	유의확률
인물스키마	.195	.089	2.148	.034
대상스키마	.287	.087	3.414	.001
자기스키마	.147	.080	1.660	.100
역할스키마	.200	.096	2.159	.033

27) 이는 인물과 자기스키마 형성에서 주민과 공무원 간 상호작용에서 발생하는 상대적 태도의 문제가 영향을 미치는 것처럼 전체 이미지 형성에서도 저학력자들의 일부 무례한 태도가 공무원들의 불친절한 행태로 돌아오는 등 상호 부정적 이미지가 강화되기 때문인 것으로 보인다.

사건스키마	.096	.097	1.035	.303
R2(Adjusted R2)	.575(.556)	.575(.556)	.575(.556)	.575(.556)
F	31.079	31.079	31.079	31.079

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

위 표는 중구청의 전체 이미지를 종속변수로 할 때 주민의 어떠한 스키마 요인이 얼마나 영향을 미치는지를 나타내며, 하단의 F값(31.079)은 본 회귀모형이 통계적으로 유의하다는 것을 의미한다. 또 회귀식의 수정된 R<sup>2</sup> 값을 통해 모든 설명변수로서 각 하위 스키마 요인이 중구청 전체 이미지의 분산을 55.6% 설명한다는 것을 알 수 있다. 구체적으로 중구청의 전체 이미지에 유효한 영향을 미치는 것은 대상, 역할, 인물스키마 순서로  $\beta$ 값을 통해서 볼 때 대상스키마 요인이 한 단위 증가할 때마다 전체 이미지는 0.287단위만큼 정(+)의 방향으로 증가해 가장 큰 영향을 미쳤다. 이어 역할스키마는 0.200만큼 정의 방향으로, 인물스키마는 0.195만큼 정의 방향으로 중구청의 전체 이미지에 영향을 미쳤다. 이러한 사실은 중구청의 전체 이미지를 개선하기 위해서는 주민의 대상스키마가 긍정적인 방향으로 발달되도록 해야 함을 의미한다. 즉, 중구청은 “창조 도시 중구” 등 구정 슬로건을 비롯해 각 구정목표들을 보다 명확히 하고 주민들에게 효과적인 행정PR과 소통을 통해 이러한 비전과 목표를 주민들이 보다 쉽게 접할 수 있도록 모든 수단을 강구할 필요가 있다. 이에 따라 주민들의 구청에 대한 흥미와 기대가 높아져 중구청이라는 대상(object)에 대해 보다 좋은 조직체 이미지가 각인될 수 있기 때문이다.

### 3. 종합적 논의

이상에서 논의한 것처럼 금천구청과 중구청 주민들은 각 하위 스키마 유형별로 그리고 인구사회학적 요인에 따라 각각 상이한 조직체 이미지를 형성하였다.

〈표 7〉 금천구와 중구의 평균 차이 분석

하위스키마	t	df	유의확률	평균 차이
인물스키마	-15.244	239	.000***	-.93843
대상스키마	-15.194	239	.000***	-.84232
자기스키마	-4.019	239	.000***	-.22856
역할스키마	-10.728	239	.000***	-.55320
사건스키마	13.415	239	.000***	.63853
전체이미지	-16.300	239	.000***	-.92894

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

이처럼, 금천구와 중구는 모든 스키마 유형에 대해 인식차이가 뚜렷하였으며, 특히 인물, 대상스키마와 전체 이미지에 대한 인식차이가 크게 나타났다. 전체적으로 사건스키마를 제외한 전 요소에서 금천구청에 대한 스키마와 전체 이미지가 중구청보다 긍정적으로 구성되었는데, 인물스키마에서 금천구민은 공무원들이 헌신적이고 주민 행복에 관심을 갖는 등 “모범적인 공직자”로 표상하였고(3.80점) 이와 관련하여 구청의 정책과 행정서비스 역할에 대해서도 상당한 만족감을 나타냈다(3.68점). 반면, 중구는 인물스키마에 부정적 인식이 강하여(2.86점) 전체적으로 공무원에 대한 신뢰가 저하된 가운데 “중구청 공무원은 주민과 서로 이익이 되는 공동 목표를 추구한다(2.57점)”에 가장 낮은 점수를 주어 심리적 거리감과 함께 공익 지향성마저 의심하였고, “중구청은 이해관계 조정 역할을 잘 한다” 항목에서 보통 이하 평가를 하는 등(2.93점) 구청의 역할에 대해서도 회의적 반응을 보였다.

이러한 차이는 최근 중구에서 발생한 ‘공무원 뇌물 수수 사건’이 대대적으로 언론에 보도되어 공무원 전체에 대한 이미지가 하락하였고, 특히 응답자의 20%이상을 차지한 황학동 소상공인들을 중심으로 불행이 가속화되는 원인의 일부를 구청의 행정적 역할 부재로 인식하였기 때문인 것으로 보인다. 반면, 금천구는 단체장에 대한 긍정적 인식의 확산이 금천구민의 인물, 역할인식에 유리하게 작용한 측면이 없지 않다.

“구청장이 일단 이미지가 좋은 편이다. 못사는 어르신들 잘 찾아뵙고 아이를 세 명이나 입양해서 키우는 것으로 안다. 금천오케스트라도 만들고...(이하 중략) 뭐 언론플레이를 잘 하는 걸 수도 있지만 어쨌든 열심히 뛰는 것만은 분명하니까(2018.9.28.주민인터뷰)”<sup>28)</sup>

이렇게 특히 인물스키마가 두 자치구 간 가장 큰 차이를 보인 이유는 중구청 공무원들의 최근 부패 스캔들의 여파가 주민들의 인식에 크게 각인된 반면 금천구청장에 대한 적극적 미담 홍보<sup>29)</sup>와 함께 구청의 청렴도에 대한 전략적 이미지 PR도 최근까지 광범위하게 이루어지고 있어<sup>30)</sup> 설문 대상자의 대부분이 이 사실을 알고 있을 정도로 구청 공무원들에 대한 인식이 긍정적으로 활성화되었기 때문이다.

또한, 대상스키마도 금천구민이 안전 분야를 제외하고 소통행정<sup>31)</sup>이나 생활 속 복지, 주민

28) 이외에도 공무원의 청렴도와 관련 있는 “공무원은 어떤 대가를 바라지 않고 헌신한다” 항목(금천구:4.08점, 중구:3.34점)과 이해관계 조정역할(금천구:3.53점, 중구:2.93점)에 대한 두 자치구의 평가상 차이도 인물, 역할스키마 형성에 영향을 미친 것으로 추론된다.

29) “차성수 구청장은 지역 어르신으로부터 ‘작은 성자로 불린다. 구청장이 몸소 지하 단칸방에 사는 어르신을 찾아뵙는 등 보통 단체장과는 다르기 때문이다. 차 구청장은 청렴한 단체장으로 금천구 공무원과 주민들의 관심을 모으고 있다(아시아경제, 2017.11.28.)”

30) “금천구가 ‘2018년 공공기관 청렴도 측정결과 4년 연속 상위권을 달성했으며, 이는 서울시를 포함한 전국 자치구 중 가장 높은 등급에 해당한다. 구는 그동안 청렴한 공직 달성을 위해 청렴해피콜, 청렴교육, 청렴서약 등 다양한 정책을 운영해 왔다(아시아경제, 2018.12.9.)”

우선 사람 중심 금천이라는 구청의 핵심 과제 내용에 대해 비교적 이해도와 공감을 표하고 있는 반면 중구는 그렇지 못하여 차이를 보인 원인이 되었다.

“안전에 대한 건 모르겠고 문서공개 잘 된다는 건 알고 있다. 하도 여기저기 붙여놔서, 저번 차구청장도 노인들에게 잘 한다고 소문이 나 있다(2018.9.21.금천구민인터뷰).”

“따로 할 말은 없고 우리 지역은 대기업 사무실 있는 데가 첨단이지 우리 동네는 아날로그야 그래서 아까 미래지향이니 창조니 하는 것과 거리가 있다는 것이지(2018.10.1.중구민인터뷰).”

이에 서울시 각 자치구들은 구청 공무원들의 친절성, 헌신성 교육과 이해 조정을 포함한 행정서비스 제공 역량 개선에 힘쓰면서 부패 방지 시스템 개선에 보다 역점을 둘 필요가 있다. 아울러 “중구는 꿈을 실현하는 창조도시다”라는 구정 슬로건에 대해 가장 낮은 평가가 이어지는 등(2.28점) 대상스키마가 스키마별 비교에서 최하를 기록하여 중구청의 정체성 확립을 바탕으로 이를 세대별 대상별로 구분하여 구정목표와 장, 단기 비전을 다양한 홍보수단을 통해 주민들에게 효과적으로 제공해야 할 것이다.

반면, 사건스키마에서 중구청과 금천구청이 차이를 보인 이유는 상기 중구주민의 인터뷰에서도 보았듯 중구가 공무원들의 부패가 있긴 하지만 ‘비교적 작고 조용한 동네’라는 인식이 강하여 사건 발생의 체감도가 낮고 이에 따라 사고에 대한 구청의 대응력도 있는 것으로 연계하여 해석했기 때문이며, 금천구는 땅 꺼짐 사건과 이에 대한 구청의 느장대응을 비롯해 최근 발생한 여러 사건들의 최신 효과가 인물스키마의 긍정적 영향력을 상쇄하고도 남을 만큼 강력하게 작용했기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 금천구청은 사건스키마가 중구에 비해 낮을 뿐 아니라 자체 스키마 유형 가운데 최하이므로 사건처리에 효율적으로 대응할 수 있는 새로운 조직 재편과 사건사고에 신속 대응하는 모습을 자주 보여줌으로써 사건스키마의 원형을 변화시키려는 노력이 요구된다.

한편, 인구사회학적 요인에 따른 스키마별 차이 분석에서 중구는 성별을 제외한 연령, 거주 지역 등 모든 요인에 따라 스키마별 주민 인식차이가 통계적으로 유의한 반면 금천구는 요인에 따른 차이가 크지 않았는데 이는 인구사회학적 요인에 관계없이 각 스키마에 대해 전반적으로 긍정적 평가가 이루어졌기 때문이다. 즉, “인물스키마”의 경우 금천구는 거주지역과 학력, 직업에 따른 차이가 유의미하여 성별 이외의 모든 요인에 따라 인식이 달라진 중구와 차이를 보였는바 공통적으로 인물스키마에 대해 고학력자일수록 긍정적 평가를 하는 경향이 유사한 가운데 직업별로 공무원과 전문직이 공히 긍정적 인식을 나타냈다. 또한 “대상스키마”에

31) 서울시 공공문서 공개율에서 25개 자치구 중 금천구가 65.8%로 가장 높은 수치를 차지했고 광진구가 20.5%를 보여 최하위를 기록해 밀실행정 탈피가 절실했다(뉴스핌, 2018.7.3.). 참고로 ‘금천구청은 소통 행정으로 열려 있다’ 항목에 평균 3.99점을 나타내 이에 동의하는 주민들이 많았다.

서 두 자치구 모두 대학 졸업자 이상이 우호적 경향을 보인 가운데 월수입 200만 원 이하에서 부정적 평가가 많다는 공통점이 있었고, 직업에서 금천구는 판매/서비스직이, 중구는 학생 집단이 가장 낮은 평가를 하였다. 이어 “역할스키마”는 연령에서 두 자치구 모두 20대가 가장 낮은 평가를 한 반면 금천구는 50대가, 중구는 40대가 가장 높은 평가를 하였다. 또 “사건스키마”는 중구가 고학력자일수록 긍정적 인식을 하는 경향을 보인 반면 금천구는 일정한 경향성을 찾을 수 없었다. 또 직업별로는 금천구는 사무직이 가장 부정적 사건스키마를 형성하였고 중구는 기술직이 가장 부정적이었다. 마지막으로 “전체 이미지”는 금천구가 거주지역과 직업에서만 통계적으로 유의미한 차이를 보인 가운데 중구는 학력과 연령, 직업 등 거의 전 분야에서 의미 있는 차이를 보여 이미지 제고 전략을 구상할 때 좀 더 세심한 주의와 노력이 요구되었다.

그리고 전체 이미지에 대한 영향요인 분석 결과 금천구는 인물, 역할, 대상스키마 순으로 구청의 전체 이미지에 정(+)의 영향을 미친 반면 중구는 대상, 역할, 인물스키마 순으로 유의미한 영향력을 미쳐 금천구는 인물스키마가 중구는 대상스키마에 따라 자치구의 전체 이미지가 좌우될 가능성이 높았다. 또 실제로 금천구민들의 인물스키마 인식은 최상인 반면 중구민의 대상스키마 인식은 최하를 보였고 이에 따라 금천구의 전체 이미지는 매우 양호한데 비해(3.65점) 중구는 그렇지 못하였다(2.72점). 따라서 자치구의 전체 이미지 개선을 위해 금천구는 구청 공무원의 인상 관리에, 중구는 규정 슬로건과 목표의 적극적 홍보에 조직 역량을 집중하는 것이 무엇보다 효과적임을 알 수 있다. 그러나 두 자치구 모두 인물, 역할, 대상스키마가 전체 이미지에 공통적으로 유의미하여 서울시 자치구들은 공무원들의 인상 관리 및 교육 훈련 등 상기의 두 가지 요소 이외에 조직의 전문성과 정책시행, 그리고 갈등조정 역량의 강화에도 힘을 기울일 필요가 있다.



## V. 결론

이상에서 금천구청과 중구청에 대해 스키마 개념을 적용하여 조직 이미지를 탐구해 보았다. 분석 결과 첫째, 금천구는 인물스키마가 가장 긍정적인 가운데 역할, 자기스키마가 평균 3.5점 이상으로 좋게 나타났으며, 대상스키마도 보통 이상 평가를 받았다. 다만 사건스키마만이 최하의 평가였으나 구청의 전체 이미지가 주민에게 긍정적으로 구성되어 공중관계성 관리에 유리한 조건이 구축되었다. 반면, 중구는 자기스키마가 긍정적인 가운데 사건스키마가 좋은 평가를 받았으며, 인물, 대상스키마가 부정적으로 구성되어 구청의 전체 이미지도 부정적 영향을 미쳤다. 둘째, 인구사회학적 요인에 따라서도 각 자치구의 하위 스키마 및 전체 이미지가 차이를 보였는바 특히 중구는 이러한 차이가 더 뚜렷하여 행정PR의 환경 탐색적 측면에서 스키마 개선을 위한 목표 공중 설정에서 보다 세심한 맞춤형 전략이 요구된다. 셋째, 인물, 대상, 역할스키마가 두 자치구의 전체 이미지에 공통적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 가운데 금천구는 인물스키마가 중구는 대상스키마가 자치구의 전체 이미지에 가장 큰 영향을 미쳤다. 넷째, 금천구와 중구는 모든 스키마 유형에서 인식차이가 뚜렷했으며, 특히 인물, 대상스키마와 전체 이미지의 인식차이가 크게 나타났다. 즉, 전 요소에서 금천구청에 대한 스키마와 전체 이미지가 중구청보다 긍정적으로 구성된 반면 사건스키마만이 중구청이 우위를 보였는바, 이는 지역민들이 중구가 비교적 작고 조용한 동네라는 인식이 강해 사건 발생의 체감도가 낮고 사고에 대한 구청의 대응력도 있는 것으로 연계 해석했기 때문이다. 반면 금천구는 땅 꺼짐 사건과 이에 대한 구청의 능장대응 등 최근 발생한 여러 사건의 최신효과가 강하게 작용했기 때문으로 해석된다. 다섯째, 금천구청이 중구청에 비해 조직의 전체 이미지가 주민에게 긍정적으로 인식되고 사건스키마를 제외한 인물, 대상, 역할, 자기스키마에서 우위를 보인 것은 금천구청의 열린 행정과 단체장을 비롯한 공무원들의 깨끗한 이미지가 이에 영향을 미친 것으로 추론된다.

이러한 결과를 통해 다음의 정책적 제안이 가능하다. 첫째, 금천구청은 민선 6기부터 행정 홍보에 마케팅 개념을 융합한 홍보마케팅과를 신설, 마케팅 커뮤니케이션을 실시하는 등 지역주민의 참여를 유도하고 자치구 이미지 제고를 위한 선제 전략을 구사하여 구청 이미지에 대한 효과를 거두고 있는 만큼 기존 행정PR 전략을 유지하되, 주민의 사건스키마 인식 변화를 위해 현재 안전건설국 또는 구청장 직속으로 관내 사건사고를 전담하는 새로운 부서 신설과 예산, 인력 등의 적극적 지원이 필요하다. 둘째, 중구청은 지역주민에게 가장 부정적인 대상스키마 변화 노력이 무엇보다 요구된다. 이를 위해 공무원들이 주민의 복지와 행복에 관심이 크다는 점을 적극 부각시켜 주민과의 공존적 관계성(communal relationship)을 회복,

관리하는 것이 필요하며, 중구청의 슬로건과 구정목표의 재정립과 함께 이를 효과적으로 주민에게 인식시키는 행정PR 전략도 요구된다. 또 일반직 공무원이나 계약직 공무원이 단기간 근무하는 체제가 아닌 마케팅홍보 마인드를 가진 홍보 전문가의 채용과 충분한 예산배정 등 구청 차원의 적극적 지원이 필요하다(2018.10.11.중구청공무원인터뷰). 셋째, 두 자치구 공히 20대 젊은 층과 저소득 층 등 인구사회학적 차이 분석 결과 나타난 목표 고객에 대해 광고나 간행물을 통한 행정PR 이외에 헌신성과 봉사정신으로 무장한 구청 공무원이 직접 대민접촉을 통해 주요 구정목표의 홍보 및 행정서비스를 제공하거나 주민 스스로 각종 주민조직을 구성, 운영하도록 지원하고 공무원이 이에 협조함으로써 로컬 거버넌스에 기반한 자연스러운 행정PR이 될 수 있도록 하는 것도 필요하다.

본 연구는 스키마 개념을 서울시 자치구의 이미지 연구에 적용함으로써 조직 이미지에 대한 주민의 인지구조를 체계적이고 종합적으로 설명하고, 행정PR의 구체적 목표 설정에도 유의미한 함의를 제공하였다. 또 공공조직으로서 기초지자체의 근원적 이미지 구조와 실체에 명확히 접근할 수 있어 기초지자체의 이미지를 과학적으로 분석할 수 있는 시론적 토대와 기초자료가 될 수 있었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 다만, 설문 표본 수에 대한 적절성 논란과 함께 분석 대상 주민의 선정에 있어 체계성과 과학적 엄밀성이 떨어짐으로써 연구결과의 일반화와 객관성에 한계를 가질 수 있으며, 각 자치구의 현재 스키마와 전체 이미지의 정태적 모습은 파악할 수 있으나 각 자치구의 행정PR에 따른 이미지 변화의 효과 및 동태적 변화상까지는 규명하지 못하여 추후 연구과제로 남기기로 한다.

## 【참고문헌】

- 권영훈·김종열. (2010). CSR활동의 기업이미지에 미치는 영향에 대한 CEO와 직원 간 차이 연구. 「한국비즈니스리뷰」, 3(2): 43-59.
- 권원오. (2004). 「의류패션 소비자의 유형과 정보 반응」. 박사학위논문, 서울시립대학교 일반대학원
- 김봉철·최명일·배정호. (2014). 지방정부의 조직-공중 관계성에 관한 상호지향성 분석: 전남도청과 전남도민을 대상으로. 「홍보학연구」, 18(4): 1-29.
- 김정현. (2013). 행정기관의 이미지 평가와 관리전략: 대구시청의 스키마 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 233-257.
- 김흥기. (2003). 「지방정부 이미지 구성차원과 형성요소 연구」. 석사학위논문, 광주대학교 일반대학원.
- 박석희·양혜원. (2009). 정부부처의 조직이미지 측정과 영향요인 분석: 산림청의 조직이미지 분석을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(1): 35-63.
- 신호창·이두원. (2002). 「행정PR 원론」. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 신호창·조삼섭·김찬아. (2008). 정부기관의 이미지 구성요소 및 측정척도 개발을 위한 실증 연구. 「한국광고홍보학보」, 10(1): 268-291.
- 유재용. (2016). 「이미지 관리」. 커뮤니케이션북스.
- 정원칠. (2000). 「정부이미지의 측정 및 비교에 관한 실증적 연구」. 석사학위논문, 중앙대학교 일반대학원.
- 정재동. (2002). 「관료와 주민의 도식갈등과 대응행위에 대한 해석학적 연구」. 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- 정충영·최이규. (1998). 「SPSS WIN을 이용한 통계분석」. 서울: 한울출판사.
- 조은희. (2003). 「정부 브랜드 이미지의 측정에 관한 연구」. 박사학위논문, 단국대학교 일반대학원.
- 최성욱. (2000). 「스키마관점과 상징을 활용한 조직문화충돌 해석」. 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- 한정호. (2005). 스키마 이론을 통한 조직체 이미지 분석과 운용. 「홍보학연구」, 9(2): 132-159.
- Asch, S. E. (1946). Forming Impression of Personality. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 41(3): 258-290.
- Brewer, W., and Nakamura, G. (1984). The Nature and Functions and Schemas. In *Handbook of Social Cognition*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Lau C. M., and Woodman, R. W. (1995). Understanding Organizational Change. *The Academy of Management Journal*, 38(2): 537-554.

- Dutton, J. E., Dukerich, J. M. and C. V. Harquail. (1994). Organizational Images and Member Identification. *Administrative Science Quarterly*, 239-263.
- Fiske, S. T. and Taylor, S. (1991). *Social Cognition*. McGraw Hill, N.Y.
- Grunig, J. E. (1993). Image and Substance: From Symbolic to Behavioral Relationship. *Public Relations Review*, 19(2): 121-139.
- Harris, S. G. (1994). Organizational Culture and Individual Sensemaking. *Organization Science*, 5(3): 309-321.
- Labianca, G., Gray, B. and D. J. Brass. (2000). A Grounded Model of Organizational Schema Change during Empowerment. *Organization Science*, 11(2): 235-257.
- 연합뉴스 2018. 5. 31. 아시아경제 2017. 11. 28./ 2018. 12. 9. 뉴스핌 2018. 7. 3.
- 서울시 금천구청 홈페이지, [www.m.geumcheon.go.kr](http://www.m.geumcheon.go.kr) (검색일 2018. 8. 30).
- 서울시 중구청 홈페이지, [www.junggu.seoul.kr](http://www.junggu.seoul.kr) (검색일 2018. 8. 30).
- 행정안전부 내고장알리미, [www.laiis.go.kr](http://www.laiis.go.kr) (검색일 2018. 8. 29).

---

**주 경 일:** 저자 주경일은 2002년 고려대학교에서 행정학박사(폐기물처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단들의 인지구조 분석)를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 공공 및 지역갈등관리, 정책분석, 지역 거버넌스와 행정PR 등이며, 최근 논문으로 대학구조개혁평가 정책에 대한 인식 비교(2018), 제도분석틀(IAD)의 적용을 통한 밀양 송전탑 입지갈등의 재구성(2017), 의학교육정책의 변화과정 분석(2017) 등이 있다. e-mail: jki360@naver.com

〈부록1〉

- 금천구청의 이미지에 관한 질문 -

○. 금천구청의 이미지에 관한 질문입니다. 귀하가 생각하시는 곳에 표시해 주십시오.

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1-1 금천구청 공무원은 주민이 원하는 것이 무엇인지 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤
1-2 금천구청 공무원은 주민과 서로 이익이 되는 공동의 목표를 추구한다	①	②	③	④	⑤
1-3 금천구청 공무원은 어떤 대가를 바라지 않고 주민들에게 헌신하고 있다	①	②	③	④	⑤
1-4 금천구청 공무원은 주민의 복지와 행복에 관심을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
2-1 금천구청은 주민 우선 사람 중심이다	①	②	③	④	⑤
2-2 금천구청은 안전하다	①	②	③	④	⑤
2-3 금천구청은 생활 속 복지로 따뜻하다	①	②	③	④	⑤
2-4 금천구청은 소통 행정으로 열려 있다	①	②	③	④	⑤
3-1 금천구청에 나는 협조적이다	①	②	③	④	⑤
3-2 금천구청에 나는 비판적이지 않다	①	②	③	④	⑤
3-3 금천구청에 나는 친밀한 관계를 맺고 있다	①	②	③	④	⑤
3-4 금천구청에 나는 애정을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
4-1 금천구청은 행정 전문성과 능력이 있다	①	②	③	④	⑤
4-2 금천구청은 주민들의 생활 안전을 위해 바람직한 정책을 시행한다	①	②	③	④	⑤
4-3 금천구청은 친절한 행정서비스를 제공한다	①	②	③	④	⑤
4-4 금천구청은 이해관계 조정역할을 잘 한다	①	②	③	④	⑤
5-1 금천구청은 사건발생이 빈번하지 않다	①	②	③	④	⑤
5-2 금천구청은 사건에 솔직한 편이다	①	②	③	④	⑤
5-3 금천구청은 사건처리 신속하고 효율적이다	①	②	③	④	⑤
5-4 금천구청은 사건에 대한 통제력이 있다	①	②	③	④	⑤
6-1 전반적으로 금천구청에 대해 좋은 이미지를 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
6-2 전반적으로 금천구청이 훌륭한 조직이라고 본다	①	②	③	④	⑤
6-3 전반적으로 금천구청이 발전할 조직이라고 본다	①	②	③	④	⑤
6-4 기회가 되면 금천구청에 입사하고 싶다	①	②	③	④	⑤

※ 1-인물스키마 2-대상스키마 3-자기스키마 4-역할스키마 5-사건스키마 6-전체 이미지

### - 중구청의 이미지에 관한 질문 -

O. 중구청의 이미지에 관한 질문입니다. 귀하가 생각하시는 곳에 표시해 주십시오.

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1-1 중구청 공무원은 주민이 원하는 것이 무엇인지 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤
1-2 중구청 공무원은 주민과 서로 이익이 되는 공동의 목표를 추구한다	①	②	③	④	⑤
1-3 중구청 공무원은 어떤 대가를 바라지 않고 주민들에게 헌신하고 있다	①	②	③	④	⑤
1-4 중구청 공무원은 주민의 복지와 행복에 관심을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
2-1 중구청은 꿈을 실현하는 창조 도시이다	①	②	③	④	⑤
2-2 중구청은 미래 지향적이다	①	②	③	④	⑤
2-3 중구청은 문화관광 도시이다	①	②	③	④	⑤
2-4 중구청은 안전하다	①	②	③	④	⑤
3-1 중구청에 나는 협조적이다	①	②	③	④	⑤
3-2 중구청에 나는 비판적이지 않다	①	②	③	④	⑤
3-3 중구청에 나는 친밀한 관계를 맺고 있다	①	②	③	④	⑤
3-4 중구청에 나는 애정을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
4-1 중구청은 행정 전문성과 능력이 있다	①	②	③	④	⑤
4-2 중구청은 주민들의 생활 안전을 위해 바람직한 정책을 시행한다	①	②	③	④	⑤
4-3 중구청은 친절한 행정서비스를 제공한다	①	②	③	④	⑤
4-4 중구청은 이해관계 조정역할을 잘 한다	①	②	③	④	⑤
5-1 중구청은 사건발생이 빈번하지 않다	①	②	③	④	⑤
5-2 중구청은 사건에 솔직한 편이다	①	②	③	④	⑤
5-3 중구청은 사건처리가 신속하고 효율적이다	①	②	③	④	⑤
5-4 중구청은 사건에 대한 통제력이 있다	①	②	③	④	⑤
6-1 전반적으로 중구청에 대해 좋은 이미지를 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
6-2 전반적으로 중구청이 훌륭한 조직이라고 본다	①	②	③	④	⑤
6-3 전반적으로 중구청이 발전할 조직이라고 본다	①	②	③	④	⑤
6-4 기회가 되면 중구청에 입사하고 싶다	①	②	③	④	⑤

※ 1-인물스키마 2-대상스키마 3-자기스키마 4-역할스키마 5-사건스키마 6-전체 이미지

〈부록2〉

금천구의 스키마 구성요소별 차이 분석표(인구사회학적 기준)

〈표 1〉 인물스키마에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p	구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p
거주 지역	가산동	4.07	.325	2.561	.031*	직업	전문직	4.00	.381	4.18	.000***
	독산2동	3.83	.391				학생	3.87	.445		
	독산3동	3.68	.555				주부	3.76	.483		
	시흥1동	3.87	.534				자영업	3.85	.482		
	시흥3동	3.57	.459				사무직	3.78	.538		
	시흥4동	3.73	.598				판매서비스	3.60	.482		
학력	초등졸			3.50	.018*	기술직	3.43	.427			
	중등졸	3.95	.485			공무원	4.47	.083			
	고등졸	3.67	.507			기타	3.80	.390			
	대학재/졸	3.81	.481								
	대학원재/졸	4.28	.393								

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

〈표 2〉 대상스키마에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p	구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p
거주 지역	가산동	3.58	.306	2.938	.016*	월 평균 수입 (만원)	100이하	3.36	.283	4.804	.001**
	독산2동	3.45	.385				101-200	3.13	.452		
	독산3동	3.40	.424				201-300	3.35	.465		
	시흥1동	3.52	.404				301-400	3.62	.436		
	시흥3동	3.12	.490				400이상	3.71	.393		
	시흥4동	3.43	.465								
학력	초등졸			3.388	.020*	직업	전문직	3.50	.456	3.463	.001**
	중등졸	3.37	.344				학생	3.27	.445		
	고등졸	3.29	.389				주부	3.42	.257		
	대학재/졸	3.47	.455				자영업	3.47	.445		
	대학원재/졸	3.78	.303				사무직	3.50	.454		
							판매서비스	3.18	.441		
							기술직	3.30	.474		
							공무원	3.97	.150		
							기타	3.22	.317		

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

〈표 3〉 자기스키마에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준편차	t/F	p
연령 (세)	20-29	3.48	.39788	2.536	.044*
	30-39	3.61	.40084		
	40-49	3.74	.37490		
	50-59	3.92	.39176		
	60이상	3.62	.32505		

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

〈표 4〉 역할스키마에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준편차	t/F	p	구분	집단	평균	표준편차	t/F	p
연령 (세)	20-29	3.48	.372	2.784	.030*	월 평균 수입 (만원)	100이하	3.60	.348	2.492	.047*
	30-39	3.71	.391				101-200	3.63	.332		
	40-49	3.62	.357				201-300	3.66	.400		
	50-59	3.95	.283				301-400	3.75	.316		
	60 이상	3.72	.307				400이상	4.03	.419		
학력	초등졸					직업	전문직	3.75	.144	2.185	.034*
	중등졸	3.83	.204	2.940	.036*		학생	3.45	.410		
	고등졸	3.68	.370				주부	3.66	.317		
	대학재/졸	3.63	.369				자영업	3.87	.376		
	대학원재/졸	4.03	.303				사무직	3.63	.454		
							판매서비스	3.70	.298		
							기술직	3.58	.278		
							공무원	4.00	.330		
					기타	3.72	.341				

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

〈표 5〉 사건스키마에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준편차	t/F	p	구분	집단	평균	표준편차	t/F	p
연령 (세)	20-29	2.60	.272	2.721	.033*	직업	전문직	2.78	.336	3.014	.004**
	30-39	2.69	.276				학생	2.64	.360		
	40-49	2.71	.304				주부	2.76	.236		
	50-59	2.90	.394				자영업	2.77	.327		



	60 이상	2.86	.285				사무직	2.60	.179		
학력	초등졸						판매서비스	2.64	.360		
	중등졸	2.91	.302	6.318	.001**		기술직	2.71	.247		
	고등졸	2.78	.326				공무원	3.08	.330		
	대학재/졸	2.65	.256				기타	2.88	.309		
	대학원재/졸	3.07	.237								

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

<표 6> 전체 이미지에 대한 차이 분석

구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p	구분	집단	평균	표준 편차	t/F	p
거주 지역	가산동	3.67	.244	2.754	.022*	직업	전문직	3.71	.466	2.315	.025*
	독산2동	3.75	.314				학생	3.75	.353		
	독산3동	3.68	.492				주부	3.62	.401		
	시흥1동	3.86	.392				자영업	3.72	.432		
	시흥3동	3.43	.396				사무직	3.62	.477		
	시흥4동	3.50	.612				판매서비스	3.62	.291		
							기술직	3.35	.498		
							공무원	4.08	.216		
							기타	3.61	.501		

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

