

## 지방정부 정체성 프로그램 ‘상징’ 요소의 차이\*

- 한·미·일간 및 시차적 변화의 비교 -

박 홍 식\*\*

최근 국가 및 지방정부간 경쟁은 브랜드와 이미지 구축에 대한 관심의 급속한 증가로 나타나고 있다. 정체성 프로그램은 이미지 디자인의 기본적 수단으로, 이 연구에서는 지방정부 정체성 프로그램 ‘상징’ 요소의 한·미·일간 및 지난 5년간 변화 추세의 차이가 어떤 것인가라는 두 가지 의문을 다루었다. 목적은 국가 간의 차이 및 변화에 대한 비교 정보의 획득이고, 이를 통한 지방정부 이미지 창출 노력에 기여할 시사점 제공이다. 정체성 프로그램 선행연구, 이미지 및 브랜드와의 관계, 정체성 요소의 믹스, 지방정부의 브랜드 개발 노력 등에 대한 검토 후, 미국 50개 주(州), 일본은 1도(都), 1도(道), 2부(附), 43현(縣)으로 47개, 한국은 16개 광역자치단체 정체성 프로그램을 분석 단위로 설정하였다. 자료는 홈페이지 검색 방법을 이용, 2004년과 2009년 각각 두 차례 수집되었다. 3국 광역단체 간 차이 및 지난 5년간의 변화 추세가 분석되었고, 기초단체는 수가 너무 많아 미국, 일본은 소수 사례, 한국은 전체 조사를 통해 기초단체 관련 정보 누락을 보완하고 자치단체 계층 간 및 기초단체 간 비교정보를 추가하였다. 이 연구의 기여는 지방정부 정체성 프로그램 개선을 위한 국가 간 차이 및 시차적 변화 비교, 추세 정보의 제공이다.

주제어: 정체성 프로그램, 정체성 요소, 브랜드, 이미지

### I. 서 론

각국 및 지방정부의 브랜드 구축에 대한 관심의 증가는 경쟁을 배경으로 한다(Rantisi & Deborah, 2006: 364). Moilanen & Rainisto(2009: 3)는 브랜드가 오래 동안 기업의 수익

\* 이 논문은 2009학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임.

\*\* 중앙대학교 공공인재학부 교수

논문접수일: 2010.08.02., 심사개시일: 2010.08.04., 게재확정일: 2010.08.18.

창출과 자원 획득에 중심적 파워였으나, 이제는 국가, 도시, 지역, 관광지들도 서로 경쟁하게 되면서 다른 지역과의 비교우위를 위해 정체성 요소를 선정, 브랜드의 구축에 나서고 있다고 설명하면서, 프랑스 파리(Paris)를 사례로 제시한다(p.7). 각 지역 마다의 차별적 이미지 창출 및 개선 목적의 정체성 프로그램(corporate identity program, 이하 CIP)에 대한 관심 증가는 이 때문이라는 것이다. 이명박 정부는 2009년 1월 국가 품격, 이미지 향상, 가치 제고라는 목표 하에 국가브랜드위원회를 설치했고,<sup>1)</sup> 지방정부들 또한 90년대 CI(corporate identity) 개발에 착수(이명호, 1996; 김생수, 1998), 2000년대에 들어오면 브랜드 개발을 통한 본격적 이미지 개발과 차별화로 나간다(권재경, 2000; 조각현, 2004; 이재준, 2007; 최홍락, 2007; 최석, 2008). 최근 정부부문의 정체성, 이미지, 브랜드에 관한 연구 급증도 이러한 현실을 반영한다. 예를 들면, 국가 및 지방정부간의 경쟁과 비교우위를 위한 브랜드 개발 및 평가, 이미지 디자인, 정체성에 관한 연구(Jansson & Power, 2010; Dinnie, Melewar, Seidenfuss & Musa, 2010; Vanolo, 2008; Prayag, 2010), 이들의 역할과 중요성(Greaves & Skinner, 2010), 방문 및 관광객 유치와의 관계(Gertner, 2010; Lee, 2009; Loureiro & Gonzalez, 2008; van Gorp & Bénéker, 2007; Puczko, Ratz & Smith, 2007), 영향 요인(Richards & Wilson, 2004) 등이다. 이들은 주로 도시, 농촌 및 지역개발, 마케팅, 관광 및 여행 분야에서 발견된다.

한국에도 21C 이후 지방정부에서 나타나는 가장 큰 변화 중 하나는 브랜드에 대한 관심이고, CIP 상징(symbols)에 브랜드 슬로건 등 인위적 요소의 등장이다. 전통적으로 지방정부는 정체성 요소로 지역적으로 특징적인 동식물을 사용했고, 정치적 단위 식별과 지향하는 가치, 상징적 의미 구성을 이들을 통해 시도하였다. 그러나 브랜드는 이와 달리 목적이 경쟁시장에서의 빠른 식별과 이미지 개선이다. 둘은 외부환경에 대한 상반된 시각을 반영하고, 지역 성장 전략에서도 차이를 가져오게 된다. 따라서 정체성 프로그램이 브랜드 관련 요소들을 정체성 요소로서 채택하고 있는가는 지방정부의 CIP 관리뿐만 아니라 성장 전략의 관점 이해에 중요하다. 그렇다면 현재 지방정부 정체성 프로그램은 브랜드 구축 관련 인위적 디자인 상징 요소들을 얼마나 포함하고 있는가? 선진국과 비교해 차이는 무엇인가? 이 연구에서는 이러한 문제의식에 기초해 한국 정체성 프로그램의 상징 요소가 미국, 일본 지방정부의 그것과 어떻게 다른가? 지난 5년간 변화는 무엇인가라는 두 가지 연구문제가 검토되었다. 전자가 국가 간 비교라면, 후자는 시계열적 변화의 추적이다. 국내 지방정부간 경쟁과 브랜딩(branding) 노력이 이미 광범위한 만큼, 이 연구의 기여는 경쟁 전략적 차원에서 브랜드 개발과 강화에 필요한 비교 및 추세 정보의 제공이 될 것이다.

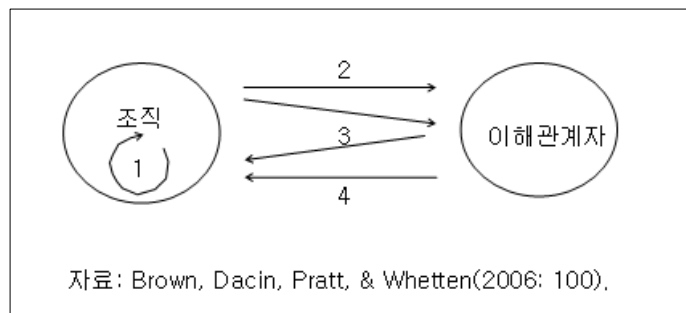
1) 국가브랜드위원회 홈페이지. <http://www.koreabrand.go.kr/>. 검색일자 2010.7.12.

## II. 지방정부 정체성(CI) 프로그램의 의미와 역할

### 1. 정체성(CI)의 개념

CI란 corporate identity의 약자로 기업 또는 공동체(corporate body)의 정체성을 뜻하며, '조직이 무엇인가'를 나타내는 상징에 관한 것이다(Baker & Balmer, 1997: 366, 368; Balmer, 1995; van Rekom, 1997).<sup>2)</sup> 경쟁시장의 기업들은 일찍부터 정체성 요소의 집합, 즉 하나의 프로그램 형식을 통해 자신을 표현해 왔고, 많은 연구자들은 그 의미, 역할에 대한 논의를 전개해 오고 있다. Cornelissen & Elving(2003: 114)은 Lippincott & Margulies(1957)가 PR과 커뮤니케이션 시각에서 처음으로 조직의 'logos and symbols'를 조직과 동일시되는 제3의 존재란 뜻의 'CI'라는 용어 사용을 시작했다고 주장한다. 이후 디자인과 이미지 컨설턴트들에 의한 비주얼 아이덴티티 시스템의 중요성 강조와 그래픽 디자인 분야의 극적 성장 속에 연구자들 또한 이 용어를 지속적으로 사용하면서 자연스럽게 CI가 정체성 요소들을 가리키는 일반적 호칭의 지위를 얻었다는 것이다. 그러나 적지 않은 연구자들(van Rekom, 1997: 410; Cornelissen & Elving, 2003: 114-115)은 여전히 CI 이론 및 개념 사용에 있어서의 불명확과 불일치를 말한다. Topalian(2003: 1120-1121)은 연구자들이 CI와 이미지(corporate image)를 구분하지 않고 사용한다고 지적하면서, 이미지는 이해관계자와 일반인들 마음속의 조직에 대한 느낌과 기대의 습이고, CI는 비주얼 정체성 요소, 비주얼 정체성 시스템, 로고 및 심벌(visual identities, visual identification systems, logotypes and symbols)로, 조직의 아이덴티티인 동시에 이미지에 영향을 주는 요인들 가운데 하나라고 말한다. Brown, Dacin, Pratt, & Whetten(2006: 99)은 여기서 좀 더 나아가 CI에 관한 다양한 학문분야로부터의 논의를 검토한 후, 다음 <그림 1>을 통해 정체성(identity), 의도된 이미지(intended image), 해석된 이미지(construed image), 그리고 평판(reputation)을 구분한다.

<그림 1> 정체성과 이미지의 개념적 차이: 조직에 대한 4가지 관점에 의한 구분



2) CI(Corporate Identity)는 공공부문에 적용되기 시작하면서, city 또는 county identity로도 사용되나, 유럽 이외 미국의 도시들도 이러한 표현을 고수한다는 점에서 여기서는 일단 CI로 표기한다.

〈그림 1〉에서 '1'은 조직, 우리는 누구인가? '2'는 조직이 다른 사람들이 자신을 무엇이라고 생각하기를 바라는가? '3'(서로 다른 방향의 화살표가 둘이다)은 조직은 다른 사람들이 자신을 무엇이라고 생각한다고 믿는가? '4'는 이해관계자들이 조직을 실제 무엇이라고 생각하는가를 각각 가리킨다. Brown 등(2006: 100)은 여기서 '1'은 '정체성'으로, 구성원들이 갖는 자신의 조직에 대한 마음속의 연상(mental associations)이고, '2'는 '의도된 이미지'로 조직의 리더가 중요 고객들이 갖기를 원하는 조직에 대한 것이며, '3'은 '해석된 이미지'로 조직 구성원들이 외부 사람들이 조직에 대하여 갖고 있다고 믿는 것이고, 그리고 '4'는 '평판'으로 조직 외부에 있는 다른 사람들이 조직에 대해 실제 갖고 있는 마음속의 연상으로 설명한다. Topalian(2003: 1119, 1121)은 CI와 브랜드(corporate brand), 브랜드 아이덴티티(brand identity) 간의 혼란에 대해 언급한다. 그는 브랜드는 제품이나 서비스에 대한 경험이나 연상의 집합이고, 브랜드 아이덴티티는 그러한 연상을 만들어내는 요소이며, CI는 브랜드를 만들고 관리하는 과정으로 해석한다. van Riel & Balmer(1997: 340)는 좀 다른 차원에서 CI 개념 사용의 혼란에 대한 해법을 제시한다. CI의 개념을 그래픽 디자인, 통합적 기업 커뮤니케이션, 그리고 조직 행동에 기초한 다학문적 접근으로 구분한 정의이다. 그래픽 디자인 패러다임은 CI를 로고(logos) 기타 비주얼 정체성 요소와 동일한 것으로 간주한다(p.340). 실제 실무를 담당하는 많은 CI 전문가들도 그렇게 이해한다. 한국에서 디자인 전문가들이 CI 개발을 담당하고, 지금까지 나왔던 지자체 CI에 관한 논의들(예, 권재경, 2000: 조각현, 2004) 또한 디자인 분야 연구자들에 의한 것이었다는 점도 이러한 패러다임에 입각한 CI 개념 정의가 갖는 현실적 무게를 보여준다. 반면 커뮤니케이션 패러다임에서는 CI를 그래픽 디자이너와 마케팅 담당자들의 상징요소를 통한 일관적이고 효과적인 커뮤니케이션 노력이라고 정의하고, 조직행동 패러다임은 CI를 조직이 행동, 커뮤니케이션뿐만 아니라 상징을 통해 자신을 내부 및 외부 이해관계자에게 드러내 보이고자 하는 방식이라고 설명한다(pp.340~341). van Rekom(1997: 410)은 연구자들에 의한 CI 개념 정의의 공통점은 '전체로서의 조직을 상징하는 어떤 것(something)'이라고 한다. Baker & Balmer(1997: 367) 또한 연구자들의 CI에 대한 정의를 요약하면서 "CI는 조직을 다른 것들과 다르게 만드는 요소이자 소통하는 다면적 방법"으로, symbol 또는 icon과 같은 것이라고 한다(Baker & Balmer, 1997: 366). CI에 관한 다양한 해석은 용어의 보편적 사용에도 불구하고, 개념 정의가 분명하지 않으면 커뮤니케이션에 혼란이 발생할 수 있음을 가리킨다. 이런 점에서 CI에 대한 다양한 관점과 논의의 공통점을 정리하면, CI는 로고와 상징 요소들(logos and symbols)이 핵심이고, 조직이 자신이 무엇인가에 관한 정보를 포함한 것으로, 고객 또는 소비자들에게 조직과 조직이 하는 일을 하나로써 커뮤니케이션하기 위한 수단라고 할 것이다. 이하의 분석은 이러한 관점에 기초한다.

## 2. 정체성 프로그램과 이미지, 그리고 브랜드 간의 관계

초기 선행 연구 대부분은 기업에 관한 것들로, Rainisto(2009: 7)는 브랜드 창출을 정체성(identity), 이미지(image)와 커뮤니케이션(communication) 간의 관계로 설명한다. 제품이나 서비스 생산자가 브랜드 아이덴티티를 결정한 후, 이들을 통해 소비자의 마음속에 자신들이 원하는 이미지를 만들어 내는 것이다. 여기서 아이덴티티는 생산자가 소비자들이 제품이나 서비스를 어떻게 소비하기를 원하는가에 관한 것이고, 이미지는 소비자들이 소비를 통해 실제 어떤 경험을 했는가이다. 반면 브랜드는 제품이나 서비스의 품질 편익을 뛰어넘는 호의적 기대나 약속의 어필을 통하여 구축된다. Stuart(1998: 357)는 CI와 이미지의 연결점을 이미지가 CI의 투사(projection) 결과라는 점에서, 내부 CI가 외부로 객관화, 구체화되는 곳에서 찾는다. 그는 다양한 이미지 형성 이론을 검토한 후, CI 관리과정 모델, 즉 조직의 개성(personality)→전략→CI→이미지'를 제시한다(p.206). Abratt(1989: 71), Cornelissen & Harris(2001: 64) 등도 마찬가지로 인과관계 구조를 주장한다. Topalian(2003: 1120)은 조직은 자신의 통제 하에 정체성 요소(corporate identities)를 선택해 밖에 투사하고, 이미지는 소비자들이 다양한 곳으로부터 메시지를 받아들여 자신의 마음속에 누적시킴으로써 형성된다고 말한다. 이렇게 보면 결국 정체성 프로그램은 이미지의 전략적, 의도적 구성을 위한 하나의 수단이 될 것이다. 그래서 Baker & Balmer(1997: 369)도 CI 관리 목적을 이해 관계자들의 호의적인 이미지를 획득하기 위한 것에서 찾는다. 그렇게 함으로써 기업은 높은 평판을 얻고, 제품과 서비스의 구매 촉진, 투자를 증가시킬 수 있다는 것이다. 이것을 지방정부 브랜드 개발 노력에 적용하면, 정체성 프로그램(corporate identity program, CIP)은 고객의 마음속에 자신이 원하는, 즉 호의적 이미지를 만들어내기 위한 것이고, 정체성 요소의 기획, 선정과 관리가 핵심이다. 지방정부는 정체성 요소의 조합 또는 재조합이라는 방법으로 자신이 원하는 브랜드를 구축할 수 있다. 그리고 정부의 CIP 관리는 경쟁시장에서 잠재적 소비자들을 대상으로 지속적으로 정체성 요소를 노출시켜 자신들이 원하는 호의적 이미지를 일정한 방향으로 만들어가기 위한 것이다. 브랜드는 정체성 요소들의 기획, 의도된 커뮤니케이션 산물이다.

지방정부는 정치적 단위로 오래 동안 의도적인 이미지 개선의 필요를 잘 알지 못했다. 반면 기업의 이미지 중요성에 대한 인식은 이미 70년대부터이고(Margulies, 1977: 15), 오늘날 아이덴티티 디자인에 많은 비용을 지출한다. 또 좋은 이미지가 경쟁시장에서 비교우위 획득에 필수적이라는 인식을 보인다(Melewar & Saunders, 2000: 541-542, 539). Ackerman(1988: 28)은 기업은 CI를 통해 경쟁자들의 모방을 물리치고, 경쟁으로부터 자유로워질 수 있으며, 또 부의 창출을 기대한다고 말한다. Stewart(1991: 32)는 특히 좋은 이미지 효과가 서비스 영역에서 두드러진다고 주장한다. 하지만 지방정부는 전통적으로 이러한 시장적 경쟁 환경과 무관했다. 비록 정치적 정체성 목적의 CI 관리를 해 왔으나, 지역의 독립적 정치단위 식별이나 가치 표방의 목적이었지 인위적 요소의 개발을 통한 경쟁시장에서의 호의적 이미지 창출을 위한 것은 아니었다. 그러나 글로벌 시장 등장으로

기업이나 투자자, 방문객들의 자유로운 이동이 나타나고 지방정부들이 이들의 유치를 위한 치열한 경쟁에 놓이면서, 지방정부에도 기업과 똑 같이 정체성 프로그램, 이미지, 브랜드 등에 대한 인식이 크게 증대되고 있다. 이것은 각국 도시들에서 브랜드 전략의 보편적 채택이라는 현상으로 나타나고 있다. 연구자들은 이것을 자원의 이동, 시장, 기회를 두고 벌어지는 도시 간 경쟁의 격화로 설명한다(Merrilees, Miller & Herington, 2009: 362; Zhang & Zhao, 2009: 245). 브랜드, 이미지, 정체성 프로그램에 대한 최근의 많은 연구도 급증하는 현실적 수요에 대한 반응이다. 예를 들어, Zhang & Zhao(2009)는 중국 수도, 북경(Beijing)의 올림픽 게임을 통한 공식적 브랜딩 전략의 효과를 연구하면서 도시 브랜드 아이덴티티와 핵심 가치가 방문객이나 주민들이 경험한 것과 어떤 차이가 있는가, 부조화가 무엇인가를 분석한다. Giroud, Klemm & Trueman(2004)은 영국 도시 Bradford를 사례로, Balmer의 기업 정체성 요소(corporate identity) 테스트(AC2ID test)와 커뮤니케이션 전략 검토를 통해 무엇이 도시브랜드에 대한 인식을 강화시켰거나 떨어뜨렸는지를 연구하였다. Vanolo(2008)과 Jansson & Power(2010)는 도시의 매력적 이미지 창출을 위한 노력이 경쟁을 전제한 것이라면서, 이탈리아 북서부의 상공업 도시 토리노(Torino)와 북부 도시 밀라노(Milan) 사례에서, '크리에이티브 시티(creative city)' 및 패션과 디자인 분야 브랜딩 정책과 노력을 검토한다. Merrilees, Miller & Herington(2009)의 경우는 도시의 어떤 특성들이 주민들의 브랜드에 대한 태도에 중요한 영향 변수인가를 밝히고 있다. 지방정부가 직면하는 투자자, 거주자, 비즈니스, 방문객 유치 경쟁시장 가운데, 브랜드 효과 연구는 방문객 유치 분야에서 가장 많다. 거주자 분야는 그 반대로 예를 들어, Gibson(2005)은 Washington DC가 새로운 거주자를 끌어들이기 위하여 벌인 "city living, DC style" 캠페인 사례를 통해, 도시가 시장에서 자신을 어필하기 위한 브랜드 노력을 검토하였다. 주제별로는 이미지, 브랜드 개발과 효과 분석이 주류이고, 정체성과 이미지간의 연구는 주로 지역의 이미지가 정체성과 얼마나 일치하는가에 대한 것이었다.

### 3. 정체성 요소의 믹스

CIP는 정체성 요소, 용법과 적용 대상, 관련 규정의 구조이다. 조직은 정체성 요소의 믹스(corporate identity mix, 이하 CIM)를 통해 이미지를 창출한다는 점에서 CIM은 이미지 창출 커뮤니케이션(image communications)의 핵심이다. CIP와 CIM의 관계는 CIP는 정체성 요소의 관리 프로그램이고 정체성 요소의 믹스는 상징 요소의 집합 또는 세트로, CIP에서 중심 부분을 차지한다. Otubanjo & Melewar(2007: 421)는 여러 연구자, 패러다임, 시각에 대한 검토에 기초해, CIM을 상징(symbolism), 행동(behaviour), 커뮤니케이션(corporate Communications)의 조합으로 설명한다. 여기서 '상징'은 정체성 마크(identity mark), 로고(logos), 상징물(symbols), 전용색 등이고, '행동'은 조직 구성원들의 행동 특징, '커뮤니케이션'은 조직의 임무, 비전, 철학이다. 기업 CIM은 주로 비주얼 요소로 이루어진다(Melewar & Saunders, 2000: 538; Schmidt, 1995; Olins, 1989). 디자인을 통해 이미지를 분명하고 일관

되게 투사하는 것이다. 디자인은 그 동안 정체성 요소 개발에 그래픽 언어와 기준을 제공 하면서, 이미지 커뮤니케이션에서 자신이 차지하는 역할의 비중을 증가시켜왔다(Melewar & Saunders, 2000: 539). 비주얼 요소로만 이루어진 정체성 프로그램을 가리켜 CVIS (Corporate Visual Identity Systems)라고 한다(Melewar & Saunders, 2000: 538). 기업의 이름, 심벌, 로고, 슬로건, 활자체 (typography), 전용색 등의 그래픽 디자인 처리로, 이러한 접근은 마케팅 커뮤니케이션 효과를 극대화하는 것으로 알려져 왔다. Schmitt(1995: 34-35)는 비주얼 표현은 조직이나 산출물을 보다 눈에 잘 띄게 (visibility and recognizability) 하고, 전체의 시각적·미적 인상을 형성하여 소비자의 감정반응 개선을 돕는다고 한다. CIM 요소를 분석하는 또 다른 방법은 기본형과 보조형의 구분이다. 정체성 마크, 이름, 로고 등이 기본형이라면, 이들과의 조합으로 이미지 창출을 돕는 건물, 인테리어 디자인, 봉투, 포장지 등은 보조형이다. 보조형은 변화나 특정 개성을 강조하고자 할 때 아이덴티티의 추가나 기본형과의 조합 등의 방법으로 고객들에게 조직이 변화하고 있다는 신호를 보내게 된다. Dowling(1994: 132)도 정체성 프로그램에서 이름, 로고나 마크, 기(旗)는 인식, 식별 표지 (標識)로서 가장 핵심적 역할을 맡고, 보조형은 기본형의 상징성 강화를 위한 다양한 추가적 노력들로 설명한다. 지방정부는 정체성 프로그램을 주로 지역 소개나 이미지, 상징 등에서 공개한다. Otubanjo & Melewar(2007: 421)가 말하듯 CIM을 상징, 행동, 커뮤니케이션의 조합으로 본다면, '상징' 요소 중심이다. 또 비주얼 요소가 대부분을 차지한다. 지방정부도 전통적으로 마크나 旗에 그래픽 디자인 방법을 사용했으나 뚜렷한 식별이 목적이었고, 기업과 같이 좋은 이미지 창출 목적은 아니었다. 지방정부는 상징 요소로 지역 특색 동식물을 지정, 운영해 오고 있는데, 비록 시각적인 것이긴 하지만 기업과 같이 디자인에 의한 인위적 이미지 창출 노력은 아니다. 전통적 정체성 요소 중 동식물, 역사적 인물, 인문·사회적 특징 등은 지역의 지리적 조건과 오랜 역사 속에서 자연 발생된 것들이다. 반면, 최근에 등장한 브랜드 슬로건, 마스코트나 캐릭터, 전용서체, 전용색, 랜드 마크, 상징조형물 등은 후자로, 지역이 자신이 추구하고자 하는 이미지를 그래픽 디자인을 통해 인위적으로 창출, 표방을 시도한 것들이다.

#### 4. 브랜딩과 정체성 요소의 변화

Rantisi & Deborah(2006: 364), Anholt(2005)는 지역발전에 전통적인 인프라 개선이나 조세 인센티브는 더 이상 매력이 없다고 주장하면서, 지역 브랜딩(place-branding)을 지방정부가 성장과 발전을 위해 추구할 새로운 패러다임으로 제시한다. Kavaratzis(2007: 695, 703)는 여기서 한 걸음 더 나아가 브랜드 개발 노력을 호의적 이미지의 창출, 부정적 이미지 교체를 목적으로 한 것으로 지역성장 전략의 발전 단계상 가장 최신 것이며, 이것은 비주얼 아이덴티티 전략, 랜드 마크 건설, 도시를 상징하는 다양한 이벤트 개발의 세 가지로 구성된다고 설명한다. 극단적 형태가 최근의 도시디자인 전략이다. 도시 전체를 차별적 디자인을 통해 브랜드화 방법으로, Rantisi & Deborah(2006)은 캐나다 몬트리올의 'Commerce Design

Montreal', 스페인 바르셀로나(Barcelona)의 'Gaudi city'와 빌바오(Bilbao)의 'Guggenheim Bilbao'를 대표적 사례로 언급한다. 이들에 따르면 이것은 지역성장의 전략적 관점에서 볼 때 하나의 패러다임 전환에 해당한다는 것이다. 국내에서의 관련 노력은 90년대 초부터 발견된다(이명호, 1996; 김생수, 1998 등). 최근에는 보편적이다. 예를 들어, 충청남도도는 CIP를 구축, 운영하면서, '활기찬 우리 서해' 등을 브랜드 슬로건으로 표방한다.<sup>3)</sup> 동해시는 '이미지 통합사업(City Identity Programs)'을 통해 '도시간의 무한경쟁 시대에 다른 도시와 차별되는 도시만의 특색을 위해 동해시가 내세우고자 하는 이미지를 디자인으로 표현하고, 도시만의 시각적 이미지' 개발을 시도한다.<sup>4)</sup> 시흥시도 '시흥만의 독창적 이미지 창출과 지역 정체성 확립을 목적으로 시민의견 수렴 과정을 거쳐 캐릭터, 상징생태계, 홍보 슬로건 등 상징물 재 정비 및 개발'과 더불어, '상징생태계 시흥갯벌'을 정체성 요소로 추가하고 있다.<sup>5)</sup> 서울특별시도 2006년 '서울특별시 도시디자인 조례'를 제정, 도시디자인 프로젝트를 추진 중이다. 2000년 이후 나타난 이러한 성장전략과 정체성 요소 지정 및 이미지 개발 노력에는 크게 두 가지 변화가 있다. 하나는 비주얼 아이덴티티 요소의 등장으로, 그래픽 디자인 분야의 기여이다. 또 다른 하나는 정체성 프로그램을 보는 인식 변화로, 초기 CIP 정체성 요소 믹스가 정치적 단위 식별, 상징 표시 요소 집합의 구성이었으나 기업과 같은 경쟁시장을 지향한 긍정적 이미지 구축 노력, 성장 전략적 관점의 반영으로 바뀌고 있다는 것이다. CIM이 전통적인 정치적 관점에서 작성되고 운영되는가는 구성 요소를 통해 판단할 수 있다. 전통적으로 CIM 요소가 자연발생적인 것 중심이라면 21C 이후 경쟁 시장을 겨냥한 브랜드 개발에서 구성요소가 발견되어 왔다. 이들은 디자인에 의한 인위적인 것들이다. 이러한 구성요소의 차이는 지방정부의 CIM 구성과 운영뿐만 아니라 성장 전략적 관점과 태도를 관찰할 수 있는 기회를 제공한다. 한국은 미국이나 일본과 달리, 지난 몇 년 동안 브랜드 정책이 '유행'이었다. 박홍식(2005)의 브랜드 슬로건 분석에 따르면, 2003년 이후 지방정부간 시장적 경쟁 인식의 증가, 지역의 이미지 개발에 대한 관심은 광역과 기초단체를 가리지 않은 전국적 확산을 보였다. 이런 점에서 다음 가설 설정과 믿음을 정당화한다.

가설 I : 지방정부(일본, 한국은 광역정부, 미국은 州 정부이다) CIP의 상징 요소(CIM 요소) 중 자연발생적 요소 대비 인위적 요소의 수는 미국, 일본, 한국 간에 서로 다를 것이다.

가설 I<sub>alt</sub>: 한국은 미국이나 일본에 비해 정체성 프로그램에 인위적 상징 요소의 수가 더 많을 것이다.

3) 충청남도청 홈페이지 '강한 충남>충남 소개>충남 상징.'

[http://www.chungnam.net/cms/intro/intro01/07/01/1186228\\_1319.html](http://www.chungnam.net/cms/intro/intro01/07/01/1186228_1319.html). 검색일자 2010.7.2.

4) 강원도 동해시 홈페이지 '동해시 소개>동해 시청>상징물.'

[http://www.dh.go.kr/open\\_content/intro/cityhall/09.htm](http://www.dh.go.kr/open_content/intro/cityhall/09.htm). 검색일자 2010.7.2.

5) 경기도 시흥시 홈페이지 '시흥 소개>시 소개>상징물.' <http://shcity.net/>. 검색일자 2010.7.2.



가설 II : 2004년부터 2009년까지 5년 동안 지방정부 CIP 상징 요소 중 인위적 요소의 증가가 3국간에 다를 것이다.

가설 II alt : 한국은 미국, 일본과 비교해 같은 기간 동안 인위적 상징 요소가 더 많이 증가했을 것이다.

가설 I은 국가 간 차이 비교, 가설 II는 시차적 변화, 즉 추세 확인을 위한 것이다. 관심은 미국, 일본과 비교를 통한 한국 CIP '상징' 요소 내용과 변화, 특히 브랜딩 요소와 변화에 관한 비교 정보 획득에 관한 것이다. 가설 검정은 지방정부 CIP '상징' 요소 운영 목적이 정치적 단위로서의 정체성 식별에서 점차 글로벌 경쟁시장에서 표적 집단의 호의적 인식 구축과 촉진에 두는 것으로 바뀔 때, 정체성 요소의 변화가 어떤 형태로 나타나는가? 특히 최근 이미지 개선 및 브랜드 개발을 전략적 성장 수단으로 보는 접근이 CIP 정체성 요소에 어떤 형태로 반영되고 있는가의 이슈 검토에 필수적이다. 지방정부의 시장 경쟁적 환경에 노출되는 추세의 지속, 성장 전략적 관점이나 경쟁우위 전략 차원에서 브랜드, 이미지 개발 등에 대한 수요 증가 또한 이러한 가설 검증의 필요를 극대화한다.

### III. 방법론

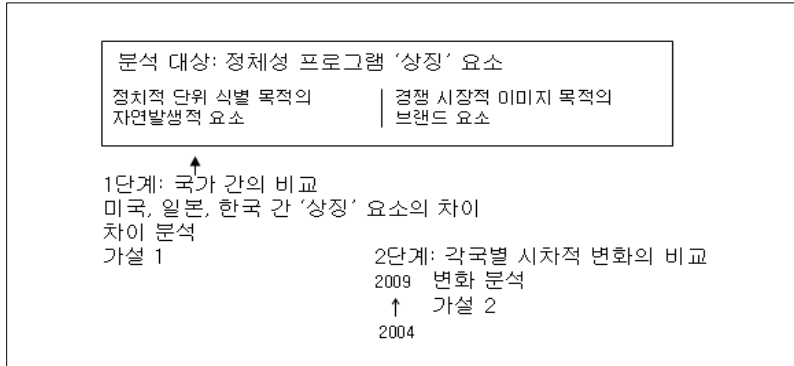
이 연구에서는 CIP의 '상징' 요소를 분석하였다. 지방정부는 CIP를 지방정부 홈페이지 '이미지,' '상징(물)(symbols)' 메뉴를 통해 공개하고, 내용은 상징요소들이다. 예를 들어, 서울특별시의 경우, '서울이미지,' 부산광역시는 '부산의 상징'이다.<sup>6)</sup> CIP는 상징 요소 외에 용업, 적용범위, 관련 규정 등으로 구성되나 여기서는 제외된다. 이미지 커뮤니케이션을 상징, 행동(행동가치), 커뮤니케이션(조직의 비전이나 철학)으로 보는 경우 '상징' 요소만을 분석 대상으로 하였다. 이들은 '로고와 상징 요소들(logos and symbols)'로 기업 연구자들이 CIM라고 부르는 것이다. 정체성 요소, 즉 이미지 창출 프로그램 '상징 요소'에서 공통적으로 발견되는 것들로 핵심 요소일 뿐만 아니라, 주로 기본형들이다. 가설 검정과 관련, 자연 발생적 요소는 자연 지리적 특성 요소, 동식물, 유명 인물, 인문·사회적 특징 등에 관한 것으로, 인위적 개발 요소는 디자인 방법에 의한 브랜드 마크나 슬로건, 마스코트, 캐릭터, 아이콘, 랜드 마크 등으로 구분, 계산하였다. 프로그램 전체 체계나 관련 정책, 정체성 요소의 내용과 종류, 용어, 개발 방법이나 지정 연도 등은 연구의 목적을 벗어나 검토에서 배제되었다. 국가 간 비교 단위는 미국 50개 주(州), 일본 1도(都), 1도(道), 2부(府), 43현(縣)의 47개, 그리고 한국 1특별시, 6광역시, 8도, 1특별자치도의 16개 광역단체였다. 비교 대상으로

6) 서울특별시 '서울이미지'는 <http://www.seoul.go.kr/v2007/seoul/symbol/emblem.html>, 부산광역시 '부산의 상징'은 <http://www.seoul.go.kr/v2007/seoul/symbol/emblem.html>을 참조, 검색일자 2010.7.12.

미국과 일본의 선정은 이들이 지방정부 브랜드, 이미지 창출, 정체성 프로그램 운영에 관한 연구 및 실제 이 분야의 발전을 리드하고, 한국 지방정부들의 벤치마킹 대상이라는 점 때문이다. 그러나 분석 대상을 광역단체로의 제한은 미국 county, city, town, 일본 시(市), 정(町), 촌(村) 등 기초단체까지 확대할 경우, 조사 대상은 급격히 늘어나나 광역단체와의 별도의 유의한 차이를 좀처럼 예측하기 어렵기 때문이었다.<sup>7)</sup> 하지만 자치단체 계층 간 및 기초단체 간의 차이에 관한 정보 생산 차원에서, 미국, 일본은 임의로 한 두 곳을, 한국은 기초단체 전체를 조사해, 그 결과 해석에 추가하였다. 시계열 변화 비교는 2004년과 2009년을 각각 대상으로 하였다. 5년 동안 변화의 비교는 한국을 기준으로 지난 5년간은 지방정부 이미지와 브랜드 개발 노력이 가장 활발했던 시기이고(박홍식, 2005; 이재준, 2007; 최홍락, 2007), 연구자는 이미 2004년 1차 자료를 수집한 바 있어, 이들을 이용할 수 있다는 이점에 근거한 것이었다. 특히 이 기간 동안은 CIP 정체성 요소 구성, 즉 CIM 및 전략적 이용 관련 전통적 접근을 뒤엎는 경쟁 시장적 관점, 즉 인위적 이미지 개선, 브랜드 개발 노력이 지방정부 차원에서 적극적으로 시도되어 선진국과의 차이뿐만 아니라 그 동안의 변화 속도 등 구체적 변화 비교에 적절한 정보를 제공할 것으로 믿었다. 자료 수집은 자치단체 홈페이지 검색을 통해서 하였다. Topalian(2003: 1121)은 웹 사이트가 고객들에게 정체성 요소를 투사하는 가장 강력한 수단이라 말한다. Grodach (2009: 181)는 공식적 홈페이지를 지방정부가 사용하는 효과적 마케팅 도구이자 실질적으로 가장 많이 이용된다고 하면서, 직접 미국 중간 규모나 대도시들이 웹페이지를 어떻게 마케팅 수단으로 이용하는지 분석하고, 도시들이 브랜드 아이덴티티를 알리기 위해 홈페이지를 통하여 어떻게 자신의 이미지를 package할 수 있는지 그 방법에 대해 기술한 바 있다. 변화 분석을 위한 시계열 조사를 1차 2004년 10월 18일부터 11월 15일까지, 2차 2009년 8월 20일부터 9월 13일까지 각각 두 차례 실시하였다. 조사대상 미국과 일본은 1, 2차 모두 그 수가 같았으나, 한국은 1차에서 1特別市, 6廣域市, 9道, 2차에서는 1特別市, 6廣域市, 8道, 1特別自治道로 차이가 있었다. 자치단체 계층 간의 차이 정보를 위한 한국의 기초단체 조사에서 1차는 74市, 87郡, 69區, 2차는 78市, 86郡, 69區를 대상으로 이루어졌다. 이와 같은 정체성 요소 가설 검정의 설계는 다음 <그림 2>와 같이 요약된다.

7) 미국은 50개 州(states), 3,141개 카운티(counties/county equivalents, 2005.2.22일 기준), 1,265개 市(인구 25,000명 이상, 2000.4.1일 기준)이다. 일본 광역단체는 2008.10.1일 기준, 1도(都, 東京都), 1도(道, 北海道), 2부(府, 大阪府, 京都府), 43현(縣)의 47개이고, 기초자치단체 시(市), 정(町), 촌(村)은 총 1,774개이다. 한국은 2008.1.1일 기준, 特別市(1), 廣域市(6), 道(8), 특별자치道(1), 市(75), 郡(86), 自治區(69)로, 광역자치단체 16개와 기초자치단체 230개이다. 미국 County and City Data Book, 2007, [http://www.usa.gov/Government/State\\_Local/Statistics.shtml](http://www.usa.gov/Government/State_Local/Statistics.shtml), 일본 都道府県の基本データ, <http://uub.jp/prf/prefbase.html>, 검색일자 2009.9.3. 한국은 행정안전부(2008), 2008년 행정안전부 통계연보(서울: 행정안전부), p.253 참조.

〈그림 2〉 정체성 프로그램 '상징' 요소에 대한 2차원 비교 분석적 접근 모형



이 연구는 비교론적 목적으로 국가 간의 차이 및 시차적 변화 비교의 2 단계 분석으로 구조화하였다. 1단계는 '상징' 요소의 차이 비교, 2 단계는 시차적(2004-2009) 추세 비교를 목적으로 하여 각각에 따른 가설을 검증하였다.

## IV. 비교 분석 및 결과

### 1. 광역정부 정체성 프로그램 '상징' 요소의 비교

#### 1) 미국

주(州) 정부 CIP는 홈페이지 '심벌(symbols)' 메뉴에서 공개된다. 다음 <표 1>은 이들의 상징 요소에 대한 조사 결과이다.

〈표 1〉 미국 州 정부 정체성 프로그램 '상징' 요소

(단위: 개)

실 (seal)	기 (flag)	색 (color)	책	표어 (motto)	별명 (nickname)	지명 (地名)유래	문장 (coat of arms)	신념 (creed)
50	50	11	41	51	52	50	3	2
선언 (pledge)	엠블럼 (emblem)	슬로건	꽃	새	나무	동전	동물	식물
3	5	3	65(1)	63(1)	54(1)	39(1)	83(4)	20(3)
어류	파충류	곤충	과일	관목 (灌木)	광물	화석	보석	토양
70(3)	41(8)	54(2)	32(10)	2(2)	52(3)	36(1)	33	31(1)

〈표 1〉 계속

건축물	박물관	극장	축제	전시회	운동	뮤지컬	연극	名士
9	29	10	16(2)	2	15(3)	2	10	14(3)
도기 (陶器)	악기 (樂器)	의상	댄스	직물	캐릭터	주류 (酒類)	곡물	성경
1(1)	8	3(2)	36(2)	25(1)	1(1)	1	5(1)	2
언어	공휴일	가치 (value)	음식	음료	주방기구	과자	음악회	밴드
15	3	3	22(7)	27	2(1)	6(1)	1	3
공예품	선박	사회단체	비행기	음악	별 (star)	보관소	차량	전당 (殿堂)
4	17(1)	2	2(2)	11	2	2	1	6
기념비	수목원	향 (flavor)	목초지	천문	공군 (空軍)	문화유산	철도	공원
2	7	1	16(2)	1	1	4	4	2
분자 (分子)	금속	그림	시 (詩)	아카데미	장난감	팀 (team)	상 (像)	메달
1	1(1)	2	5	2	2	1	3	1
자연	사진	賞 (award)	노래 (song)	탄생일	웹사이트	주도 (州都)	주민별칭	
2	1	1	99	50	50	50	57	

주: 1) 숫자 값은 빈도이고, ( )는 2004-2009년 동안의 변화, 즉 증가 수이다. 빈도는 해당 상징물을 정체성 요소로 지정한 州의 수이다. 州에 따라 동일 종류의 상징물을 복수 지정한 경우가 있어, 빈도가 50개를 넘는 경우가 있다.

- 2) 파충류는 양서동물, 용(龍), 동물은 공룡, 돌고래, 갑각류, 박쥐, 어류는 조개, 광물은 암석, 식물은 버섯, 상(像)은 아버지, 어머니의 상, hostess, 의상은 넥타이(tie), 명사(名士)는 남·녀 영웅, 발명가, 작곡가, 극작가, 작가, 시인, 예술가, 기념비는 조각상, 운동은 스포츠, walking, 축제는 박람회, 콘테스트, 페스티벌, 쇼, 자연은 江, 보석은 목걸이, 음악은 민요(ballad), 오페라, 자장가, 건축물은 오페라 하우스, 댄스는 왈츠, 전통춤, 발레, 박물관은 유물전시관, 캐릭터는 만화 캐릭터, 식물은 야채, 전시회는 쇼, 음식은 요리(dish), 요리법(cuisine), 後食(dessert), 빵, 연극은 희곡, 선박은 배, 함대, 보트, 요트, 직물은 섬유, 음료는 우유, 수목원은 식물원, 노래는 anthem, march, hymn, folk song, flower song, rock song 등을 포함한다. 책은 州의 지도, 가이드 북, 잡지이고, 동전(quarter)은 州 상징 문양을 넣은 25센트 주화이다.
- 3) 동일 요소가 두 가지 이상일 때, 누적 계산되었다. 예를 들어, 엘라베마는 어류만 3 가지 종류를 지정하여 3회로 계산되었다.

위에서 보듯 미국 주(州) CIP 상징 요소의 종류는 총 89개로 나타났다. 절대적 다수는 州가 가진 자연, 인문·사회적 환경이 만들어낸 자연발생적 요소들로, 디자인 등의 방법을 통한 인위적 이미지 개발 노력의 결과는 아니다. 실(seal), 기(flag), 문장(紋章, coat of arms), 캐릭터, 컬러(색)가 인위적 산물이나 이들은 정치적 단위의 고전적인 식별 표시 방법으로, 독립적 통치 단위의 식별 표시가 목적이지만 브랜드나 이미지 개선과는 거리가 멀다. 표어(motto)나 슬로건도 '짧은 문장으로 된 州가 지향하는 가치 표현'일 뿐 디자인을 통한 시각적 이미지 창출 노력과는 무관하다. 이렇게 보면, 미국 州 정부 CIP 상징 요소는 전통적인 정치적 단위 식별 목적 중심이고, 이미지나 브랜드화 관점에서의 노력은 거의 반영하지 않는다는 결론에 이른다. 2004년부터 2009년까지의 변화에서도 브랜드 개념의 도입은 찾아볼 수 없다. 지난 5년 동안 州의 정체성 상징 요소 추가는 과일, 파충류, 음식 순으로 많다. 예를 들어 텍사스는 2004년부터 2009년까지 총 10개를 새로 지정, 가장 많은 수를 추가했고, 다음은 노스캐롤라이나 8개, 오클라호마 6개였다. 이것은 정체성 프로그램이 주민 삶의 변화를 끊임없이 반영하면서 진화하고 있음을 시사한다. 그러나 자연, 인문·사회적 특징이나 성과를 확인, 추가하는 식이지, 이미지 개선 목적의 인위적 요소의 등장을 볼 수 없다. 이것은 정체성 프로그램의 정치적 식별 목적에 한정 운영을 가리킨다.

## 2) 일본

일본 광역단체들은 CIP를 홈페이지 '상징(symbols)' 메뉴에서 소개한다. 예를 들어 홋카이도(北海道)는 '北海道の概要>シンボル,' 나가사키현(長崎県)은 '長崎県の紹介>長崎県のシンボル'에서 볼 수 있다. 다음 <표 2>는 이들의 조사 결과이다.

<표 2> 일본 정체성 프로그램 '상징' 요소

(단위 : 개)

장(章)	기(旗)	심벌마크	브랜드 슬로건	마스코트	캐릭터	지명유래	사(詞)	노래(歌)
43	19	7	1	1(1)	3	5	1	20
꽃	새	나무	동물	어류	곤충	풀꽃	체조	춤
47	47	52	11	43	1	4(1)	1	1
애칭	캠페인 마크	커뮤니케이션 마크	디자인	기념일	작도법			
1	1	1	2	3	1			

주 : 1) 숫자 값은 빈도, ( )의 숫자는 2004~2009년까지의 변화, 즉 증가 수이다.

2) 장(章)은 휘장, 마크를 포함한다. 위에서 심벌마크는 장이 아닌 또 다른 상징 마크인 경우이다. 곤충은 나비이고, 브랜드 슬로건은 '아키타에서 건강하게!'로 '캐취 카피'이다.

3) 디자인은 이미지 및 지도 디자인을 포함한다.

4) 지명유래는 정체성 프로그램은 아니더라도 대부분의 광역정부가 홈페이지에서 소개한다. 위에서는 CIP에 포함된 경우만 계산되었다.

CIP 상징 요소의 종류는 총 24개이다. 지역의 브랜드 개발, 이미지 개선 등을 목적으로 디자인을 통해 인위적으로 개발된 요소들은 7개(심벌마크, 브랜드 슬로건, 마스코트, 캐릭터, 캠페인 마크, 커뮤니케이션 마크, 디자인) 정도이다. 이들은 자연 및 인문 사회적 역사를 통해 자연발생적으로 생겨난 특성 요소들과 비교해 그 종류에 있어 약 1/3에 해당한다. 장(章)과 기(旗)는 인위적 디자인을 통해 만들어진 것이나 목적을 이미지 창출보다는 정치적 식별 요소에 두고 있다. 지난 5년간 변화는 마스코트, 풀꽃 추가로 많지 않다. 이 중 인위적 이미지 요소의 추가는 마스코트 정도이다. CIP의 상징 요소가 많지는 않지만 대부분이 2004년 이전에 도입되었음을 가리킨다.<sup>8)</sup> 미국 주와 일본 광역정부 CIP의 상징 요소를 비교하면 일본이 디자인에 의한 인위적 이미지 창출 요소가 더 많음을 의미한다.

### 3) 한국

한국 광역단체들은 정체성 요소를 홈페이지 자치단체 소개(안내) > 상징 메뉴를 통해 공개한다. 다음 <표 3>은 이들에 대한 조사 결과이다.

<표 3> 한국 정체성 프로그램 '상징' 요소

(단위: 개)

정체성 마크 <sup>a)</sup>	엠블럼 (emblem)	브랜드 슬로건 <sup>b)</sup>	캐릭터	마스코트	아이콘	로고타입	워드마크	시그니처
16	3	5(16)	8(4)	7(1)	1	5	1	2
작도법	전용색	전용서체	전용 패턴 <sup>c)</sup>	메인 플래시	도민정신	도민현장	기념일	지명 유래 <sup>d)</sup>
1	4	1	1	(1)	1	6	2	1
상표	노래	곡(曲)	상징 조형물	꽃	새	나무	동물	어류
3	15	1	1(2)	16(1)	16	16	1	2

- 주 : 1) a) 정체성 마크는 휘장, 심벌마크, 상징마크, 상징 심벌, 심벌, 기(旗), 로고를 포함한 것이다.  
 b) 브랜드 슬로건은 주슬로건만 계산되었다.  
 c) 전용패턴은 그래픽 표현이다.  
 d) 지명유래는 정체성 프로그램에 소개된 경우만 계산되었다.  
 2) 숫자 값은 빈도, ( )의 숫자는 2004~2009년까지의 변화, 즉 증가 수이다.  
 3) 동일 요소가 두 가지 이상일 때, 누적 계산되었다.

8) 일본에서는 쇼와(昭和) 시대인 1950년대부터 1970년대에 걸쳐 정체성 요소가 일괄 도입되었다. 대다수 단체들은 50년대 초반부터 60년대 말까지 꽃, 나무, 새를 지정했고, 어류는 80년대 후반부터 지정되기 시작 90년대 이후 그 수의 증가를 보이고 있다. 90년대는 현(縣)의 CI 추진 운동에 의한 상징 지정이 중심을 이룬다. 일본을 미국과 비교하면 정체성 요소 지정이 상당히 유행을 타고 이루어지거나 획일적이었다.

한국 광역단체 CIP의 상징 요소의 종류는 총 27개로 나타났다. 이 중 14개(브랜드 슬로건, 엠블럼, 캐릭터, 마스코트, 아이콘, 로고타입, 워드마크, 시그너처, 전용색, 전용서체, 전용패턴, 메일 플래시, 상표, 상징 조형물), 즉 전체의 약 절반은 브랜드 개발 의도 하에 디자인을 통해 인위적으로 개발된 요소들이다. 특징은 한국 광역단체 CIP 상징 요소의 믹스에는 디자인에 의한 인위적 개발 요소가 많다는 점이다. 대신 지역 상징의 자연, 동식물은 상대적으로 종류가 적고 단순하다. 일본은 장(章)과 기(旗) 외에 별도의 심벌마크가 있으나, 한국은 정체성 마크가 전부이고, 한국의 그것은 단순 정치적 식별 목적 이외에 이미지 개선 목적을 반영한, 즉 디자인을 통한 인위적 개발품이란 점이 차이이다. 지난 5년간의 변화 역시 한국 광역정부에서는 인위적 개발 상징 요소 수의 증가, 특히 브랜드 요소의 증가가 미국과 일본의 그것보다 많다. 가설 I은 지방정부 CIP 상징 요소 중 자연발생적 요소 대비 인위적 요소의 비율이 미국, 일본, 한국 간에 서로 다르고, 대안 가설에서는 한국은 미국이나 일본과 비교해 인위적으로 디자인된 브랜드 요소의 수가 더 많다는 것이었다. 분석 결과는 이러한 가설 I을 지지한다. 한국은 미국이나 일본보다 브랜드 개발과 이용에서 보다 적극적이고 CIP 상징 요소에 이들이 반영되었음을 가리킨다. 가설 II는 2004년부터 2009년까지 5년 동안 미국, 일본, 한국 지방정부 CIP 브랜드 요소의 수 증가가 각기 다르고, 한국은 미국, 일본과 비교할 때 그 수가 상대적으로 더 크게 늘었다는 경향을 가정하였다. 분석 결과 미국은 CIP 상징 요소에 브랜드 요소가 없었다. 일본은 있었으나 적었고, 증가도 1개 추가로 아주 미미하였다. 반면 한국 광역정부는 지난 5년간 CIP 상징 요소에 많은 브랜드 요소 추가가 있었다. 특히 이 기간 동안 CIP 상징 요소에 브랜드 슬로건 16건을 추가하였다. 이것은 가설 II의 채택을 의미한다.

## 2. 기초단체 간의 비교

미국 뉴욕 주는 county 62개, city 2, town 17, village 20, 기타 2의 구조로, 이중 알바니 카운티(Albany county)는 18개 기초단체로 이루어지는데, 이들 18개 단체들은 정체성 프로그램에 seal, flag만을 상징 요소로 소개한다. 캘리포니아주 오렌지카운티(Orange County, California)도 CIP 상징 요소에서 seal(인장)과 기(旗)만 소개한다. 그러나 카운티 내 City of Stanton은 이들 외에 자연, 지리, 인문·사회적 요소도 공개한다. 하지만 디자인 요소는 발견되지 않았다. 일본 히로시마현(広島県)은 14개 市, 9개 町의 편제로, 이 중 三次市는 章, 꽃, 나무, 새를, 府中市는 章, 꽃, 나무, 브랜드 슬로건, 캐치프레이즈, 현장(印章), 노래, 도시선언을, 世羅町은 章, 꽃, 나무, 캐릭터, 캐치프레이즈, 현장(印章)을 각각 소개한다. 다른 곳도 대부분 이와 유사하다. 한국 기초단체들은 CIP 상징 요소란 점에서 광역단체와 큰 차이가 없었다. 이러한 결과는 가설 I, II가 기초단체 간 비교에서도 채택됨을 의미한다. 한 가지 차이라면, 한국과 달리 미국 및 일본의 기초단체 간에는 다양성이 크다는 점이다.

### 3. 요약 및 시사점

분석 결과를 정리하면, 첫째 CIP 상징 요소 믹스는 자연발생적 요소와 인위적 상징 요소 수에 있어 한국, 미국, 일본 간에 차이가 있고, 한국 광역정부는 인위적 요소의 수가 가장 많은 것으로 나타났다. 다음은 일본, 미국의 순이었다. 둘째, 인위적 요소 수의 증가 역시 세 나라 간에 차이가 있었고, 한국은 미국, 일본보다 더 빨리 증가하였다. 기초단체에서도 이러한 차이는 크게 다르지 않았다. 즉 인위적 요소의 수가 가장 많았고, 또 미국이나 일본과 비교해 증가 속도도 더 빨랐다. 시사점은 첫째, 한국 정체성 프로그램이 보다 더 브랜드나 시각적 이미지 개선 지향적이라는 점이다. 미국은 브랜드 슬로건, 마스코트와 캐릭터 등의 요소가 거의 없었다. 일본은 있으나 많지 않았고, 한국은 많은 광역정부들이 개발, 채택하였다. 이것은 미국은 CIP의 상징 요소를 정치적 식별요소(identifiers)로 간주하는 반면 일본이나 한국에서는 경쟁시장에서 개성적 이미지, 고객의 식별 촉진 목적으로 접근하고 있음을 가리킨다. 미국에서 정체성 프로그램(identity program)은 기업, 대학 등에서 광범위하게 이용되나 정부부문에서는 지방정부마다 차이가 적지 않다. Washington주(州)는 홈페이지 Living in Washington>State Facts>State Symbols에서 정체성 요소를 공식 및 비공식 symbols로 나누어 자세히 소개한다. 그러나 브랜드나 이미지 개선에 대한 언급은 발견되지 않는다. 미국의 경우도 정부부문 이미지, 브랜드 개발 시장은 상당히 크다.<sup>9)</sup> 그러나 州는 정치적 단위이고, 경쟁시장에서의 비교우위를 위한 브랜드 전략이나 이미지 개선 노력은 지역의 개별적 관심 차원의 일임을 짐작케 한다.<sup>10)</sup> 지방정부의 경우, 관심과 노력이 적지 않다. 하지만 이들 간에 차이 또한 크다. 플로리다 州의 경우, City of St Cloud는 홈페이지 'City Services' 메뉴에서 브랜드 마크와 의미를 공개한다. 그러나 로고, flag 등을 포함한 별도의 상징 프로그램은 없다. St Cloud시(市)는 콘테스트를 통해 로고를 개발하면서, 그 목적을 '이미지 디자인,' '정체성을 분명히 하고 인지도(visibility) 제고'를 위한 것, 그리고 '도시 정체성 프로그램(municipal identity program)의 일부'라고 밝히고 있으나, 홈페이지에서 독립적 정체성 요소 또는 상징 프로그램을 통한 공개는 없다. 브랜드 요소를 CIP 프로그램 운영에서 상징 요소로 인식하고 홈페이지에 공개하는가 역시 지방정부마다 각기 다르다는 뜻이다. 그러나 미국도 비록 개별적 관심에 따라 추진되고, 또 한국이나 일본에 비해 관심이 상대적으로 낮을 수는 있어도 브랜드, 이미지 창출을 위한 노력을 상당부분 진행하고 있음을 보여준다. 미국의 CIP 운영에서 발견되는 자율성은 한국과 일본 광역정부의 확실성과는 큰 차이로 여러 가지를 시사한다.

둘째, 지난 5년간의 변화 추세이다. 분석 결과 한국이 CIP 운영, 특히 상징 요소의 믹스에서 일본보다도 더 빠른 속도로 전통적인 정치적 식별 요소 관리라는 정체성 프로그램 운영의 관점으로부터 이탈, 시장 경쟁적 관점으로 적극적 이동을 보이는 것으로 나타났다.

9) [http://www.brandchannel.com/papers\\_\\_review.aspx?id=352](http://www.brandchannel.com/papers__review.aspx?id=352):

<http://www.brandingstrategyinsider.com/sloganstaglines/>. 검색일자 2010.7.19 참조.

10) <http://www.leg.wa.gov/Symbols/Pages/default.aspx>. 검색일자 2010.7.19 참조.



한국 광역정부의 CIP 분석에서 지난 5년간 지역의 개성을 디자인, 그래픽을 통해 드러내고자 하는 집중적 노력의 표출이 그것이다. 이것은 지방정부의 브랜딩, 이미지 창출 전략이 경쟁시장과 지방정부간의 시장적 경쟁을 배경으로 한 것이라는 선행연구의 지적이 한국 광역정부 CIP에서 가장 효과적으로 반영되고 있는 것으로 해석된다.

셋째, 정체성 요소의 조합이 일본과 유사하고, 일본은 한국보다 일찍 인위적 요소 등의 도입을 시작했다는 점에서 모방적 학습 결과임을 의심케 한다. 그러나 광역정부 CIP의 상징 요소 중 한국은 인위적 요소의 수가 일본보다 많을 뿐만 아니라 지난 5년간 변화에서는 인위적 요소 수의 보다 두드러진 증가가 발견되었다. 이것은 전략적 관점에 의한 것이기 보다는 단순 모방, 즉 일종의 유행에 따른 결과일 수도 있다는 염려와 더불어, 지방정부가 CIP를 정치적 식별 목적이 아닌 지역 간 경쟁적 관점으로 접근한다면 인위적인 브랜드와 지역 성장전략 및 지역 정체성의 일치가 핵심 과제가 될 것임을 시사한다. Topalian(2003: 1120)은 성공적 정체성은 'living' identity'라고 말한다. Rantisi & Deborah(2006: 366)은 지역발전을 위한 이미지 디자인 전략은 외관 만들기, 미적 디자인에 투자를 불균형적으로 집중시킬 수 있는 한계를 지적한다. 이미지의 개선이 브랜드 슬로건이나 축진만으로 되는 것은 아니고 그에 맞는 건축, 시설, 즉 하드 브랜딩(hard branding) 뒷받침이 필요한데, 단순히 비주얼 속성과 광고에 의존은 오히려 실제와 간격을 벌리고, 자치단체로 하여금 보다 실질적인 사회, 경제적 문제를 간과하게 할 수 있다고 말한다. van Rekom(1997: 411)도 조직이 희망하는 이미지가 실제 이미지와 다를 때, 재빨리 그것을 확인해 내고, 원하는 메시지를 만들어내기 위한 CI 관리가 시작되어야 한다고 충고한다. 이것은 한국 지방정부들의 브랜드 개발 등을 통한 이미지 개선 노력이 지역의 정체성 요소들과 조화, 일치에 대한 체계적 검토 없이 추진될 때 효과를 거두기 어렵고 오히려 보다 중요한 지역사회 이슈를 소홀히 하는 해가 될 수 있음을 시사한다.

## V. 결 론

한국의 많은 지방정부들이 브랜드 창출을 위한 노력에 참여하고 있으나 관련 연구나 기초 통계는 아직 그것을 뒷받침할 만큼 충분치 못하다. 이 연구에서는 이러한 관점에서 CIP 정체성 요소 구성의 비교와 추세 변화를 검증하였다. 분석 결과 한국 광역정부 정체성 프로그램에서 상징 요소는 미국, 일본과 비교해 지역 고유 이미지, 브랜드 개발 관련 인위적 요소 수의 급격한 증가와 더불어 지난 5년간 진전 속도도 가장 빠른 것으로 나타났다. 이것은 CIP에 전통적인 정치적 식별 요소의 '빠른' 상대적 축소를 뜻한다. 지방정부가 정체성 프로그램을 독립적인 정치단위로서의 식별, 인식 강화를 위한 목적에서, 경쟁에서 자신만의 고유 이미지 어필과 이미지 개선을 위한 브랜딩 노력으로 관심을 바꾸어 가는데 따른 변화로 해석된다. 그러나 정체성 프로그램 상징 요소의 획일적 구성, 지방정부의 특색보다는 유행을

쫓는 식의 이미지 개발은 CIP가 지역성장 전략이나 내용을 얼마나 충실히 반영하고 있는가라는 근본적 질문을 피할 수 없게 한다는 점에서 브랜드 가치나 영향 평가, 실제 정체성과 인위적으로 구축된 이미지 간의 불일치 여부 등에 대한 추가적 연구가 요구된다. 이 연구의 한계는 CIP 상징 요소를 홈페이지 메뉴를 통해 조사했으나 지방정부마다 차이가 있을 수 있다는 점이다. 미국 주는 그렇지 않았으나, 카운티 이하는 자치단체 간에 다양성이 컸다. 둘째, 미국, 일본, 한국 간 자치단체 계층 구조가 서로 다르기 때문에 동등 비교가 쉽지 않다. 이 연구에서는 비교 대상을 미국의 주, 일본, 한국의 광역정부로 설정했으나 완전한 동일 계층은 아니어서 평면적 비교에 한계가 있을 수 있다. 셋째, CIP 중 '상징 요소,' 즉 정체성 마크나 상징물만을 비교했으나, 이미지 개발 커뮤니케이션의 온전한 이해를 위해서는 행동상의 특징, 지방정부의 임무, 비전, 철학 등에 대한 검토도 필요할 것이다. 지방정부간의 경쟁 시장 환경이 크게 확대되면서, 지방정부들은 점차 브랜드 개발이나 이미지 개선의 필요에 직면하고 있다. 그러나 관련 기초 연구나 정보는 아직 충분하지 않다는 점에서 이 연구의 비교 및 추세 정보, 시사점은 중요할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 권재경(2000). 지방자치제 City Marketing을 위한 Corporate Identity 디자인 개발에 관한 연구: 충청남도 CI개발사례를 중심으로. [한국디자인포럼], 5(1): 154~167.
- 김생수(1998). 자치단체의 CI구축 전략에 관한 연구. [지방행정연구], 6: 143~163.
- 박홍식(2005). 도시브랜드 슬로건의 개발: 국내 및 해외 도시간의 비교. [한국거버넌스학회보], 12(2), 1~25.
- 이명호(1996). City Identity를 통한 지방정부의 이미지 상승에 관한 연구: 양구군을 중심으로. [지역개발연구], 4: 165~189.
- 이재준(2007). 도시브랜드: 지역개발수단으로서 도시브랜드 개발 방안. [도시문제], 42(460): 12~21.
- 조각현(2004). 지자체 이미지 차별화를 위한 CI(City Identity) 개발 사례연구: 체천시 CI 개발 사례를 중심으로. [시각디자인학연구], 15: 4~15.
- 최 석(2008). 지역적 아이덴티티 확립을 위한 브랜드 개발전략. [한국콘텐츠학회논문지], 8(2): 140~149.
- 최홍락(2007). 국내 도시브랜드 슬로건의 경향과 개발. [한국콘텐츠학회논문지], 9(8): 174~181.
- Abratt, R. (1989). A new approach to the corporate image management process. Journal of Marketing Management. 5(1): 63-76.
- Ackerman, L. D. (1988). Identity strategies that make a difference. Journal of Business Strategy. 9(3): 28-32.

- Anholt, S. (2005). Some important distinctions in place branding. Place Branding, 1: 116-121.
- Baker, M. J. & Balmer, J. M. T. (1997). Visual identity: trappings or substance? European Journal of Marketing. 31(5/6): 366-382.
- Balmer, J.M.T. (1995). Corporate identity: The power and the paradox. Design Management Journal. Winter. 39-44.
- Bernstein, D. (1986). Company image and reality, A Critique of corporate communications. Eastbourne, UK: Holt, Reinhart and Winston.
- Brown, T. J., Dacin, P. A., Pratt, M. G., & Whetten, D. A. (2006). Identity, intended image, construed image, and reputation: An interdisciplinary framework and suggested terminology. Journal of the Academy of Marketing Science. 34(2): 99-106.
- Cornelissen, J. & Elving, W. J. L. (2003). Managing corporate identity: An integrative framework of dimensions and determinants. Corporate Communications: An International Journal. 8(2): 114-120.
- Cornelissen, J. & Harris, P. (2001), The corporate identity metaphor: Perspectives, problems, and prospects. Journal of Marketing Management. 17: 49-71.
- Dinnie, K., Melewar, T. C., Seidenfuss, K. U., & Musa, G. (2010). Nation branding and integrated marketing communications: An ASEAN perspective. International Marketing Review. 27(4): 388-403.
- Dowling, G. (1994). Corporate reputations: Strategies for developing the corporate brand. London: Kogan Page.
- Gertner, R. K. (2010). Similarities and differences of the effect of country images on tourist and study destinations. Journal of Travel and Tourism Marketing. 27(4): 383-395.
- Gibson, T. A. (2005). Selling city living: Urban branding campaigns, class power and the civic good. International Journal of Cultural Studies. 8(3): 259-280.
- Giroud, A., Klemm, M., & Trueman, M. (2004). Can a city communicate? Bradford as a corporate brand. Corporate Communications: An International Journal. 9(4): 317-330.
- Greaves, N., & Skinner, H. (2010). The importance of destination image analysis to UK rural tourism. Marketing Intelligence and Planning. 28(4): 486-507.
- Grodach, C. (2009). Urban branding: An analysis of city homepage imagery. Journal of Architectural and Planning Research. 26(3): 181-197.
- Jansson, J., & Power, D. (2010). Fashioning a global city: Global city brand channels in the fashion and design industries. Regional Studies. 44(7): 889-904.
- Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands. Place Branding. 1: 58-73.

- Kavaratzis, M. (2007). City marketing: The past, the present and some unresolved issues. Geography compass. 1(3), 695-712.
- Lee, T-H. (2009). A structural model for examining how destination image and interpretation services affect future visitation behavior: A case study of Taiwan's Taomi eco-village. Journal of Sustainable Tourism. 17(6): 727-745.
- Lippincott, J. G., & Margulies, W. P. (1957). The corporate look: A problem in design. Public Relations Journal. 13: 4-6.
- Loureiro, S. M. C., & Gonzalez, F. J. M. (2008). The importance of quality, satisfaction, trust, and image in relation to rural tourist loyalty. Journal of Travel and Tourism Marketing. 25(2): 117-136.
- Margulies, W. P. (1977). What a corporate identity program can - and cannot - do for you. Management Review. 66(8): 14-17.
- Merrilees, B., Miller, D., & Herington, C. (2009). Antecedents of residents' city brand attitudes. Journal of Business Research. 62(3): 362-367.
- Moilanen, T. & Rainisto, S. (2009). How to brand nations, cities and destinations - A planning book for place branding. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Olins, W. (1989). Corporate identity: Making business strategy visible through design. London: Thames and Hudson.
- Otubanjo, B. O. & Melewar, T. C. (2007). Understanding the meaning of corporate identity: A conceptual and semiological approach. Corporate Communications: An International Journal. 12(4): 414-432.
- Prayag, G. (2010). Brand image assessment: International visitors' perceptions of Cape Town. Marketing Intelligence and Planning. 28(4): 462-485.
- Puczko, L., Ratz, T. & Smith, M. (2007). Old city, new image. Journal of Travel & Tourism Marketing. 22(3): 21-34.
- Rantisi, N. M. & Deborah, L. (2006). Branding the design metropole: The case of Montreal, Canada. Area. 38(4): 364-376.
- Richards, G. & Wilson, J. (2004). The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe 2001. Urban Studies. 41(10): 1931-1951.
- Stewart, K. (1991). Corporate identity: A strategic marketing issue. International Journal of Bank Marketing. 9(1): 32-39.
- Stuart, H. (1998). Exploring the corporate identity/corporate image interface: An empirical study of accountancy firms. Journal of Communication Management. 2(4): 357-373.
- Stuart, H. (1999). Towards a definitive model of the corporate identity management process. Corporate Communications: An International Journal. 4(4): 200-207.

- Topalian, A. (2003). Experienced reality: The development of corporate identity in the digital era. European Journal of Marketing. 37(7/8): 1119-1132.
- van Gorp, B. & Béneker, T. (2007). Holland as other place and other time: alterity in projected tourist images of the Netherlands. GeoJournal. 68(4): 293-305.
- van Rekom, J. (1997). Deriving an operational measure of corporate identity. European Journal of Marketing. 31(5/6): 410-422.
- van Riel, C. B. M. & Balmer, J. M. T. (1997). Corporate identity: The concept, its measurement and management. European Journal of Marketing. 31(5/6): 340-355.
- Vanolo, A. (2008). The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin. Cities. 25(6): 370-382.
- Zhang, L. & Zhao, S. X. (2009). City branding and the Olympic effect: A case study of Beijing. Cities. 26(5): 245-254.

---

박흥식 : 미국 FIU에서 행정학 박사학위(Effects of Government Regulatory Policies, Research Support Programs, and Publicness on Administrative Burden in R&D Laboratories: An Exploratory Study of the Burden Model, 1991)를 취득했고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 관심 분야는 정부마케팅, 공직윤리, 행정서비스 소비자 행동으로, 『내부고발의 논리』(나남, 1999) 등의 책을 저술했고, 최근의 논문으로 Journal of Business Ethics에 Cultural orientation and attitudes toward different forms of whistleblowing(2008), Whistleblowing as planned behavior(2009)가 있다(hspark@cau.ac.kr).

The Components of Local Governments' Identity Program and Some Changes  
- A Comparison of Three Countries at Different Times -

..... Heung-Sik Park

Identity programs of local government have been increasingly paid more attention, but little is known about them, since image studies have been lacking in the public sector. This study examined 'symbol' elements of identity programs in three countries of the USA, Japan, South Korea from 2004 to 2009. Two questions in particular were asked; What are similarities and differences between 'symbol' elements of state/metropolitan governments' identity program among them? What changes have been made over the last 5 years? This study gathered data from Internet homepages of 50 states of the USA, 47 metropolitan governments in Japan, 16 metropolitan governments in South Korea. The data were collected at two points of time, respectively 2004 and 2009 for comparing the changes over the last 5 years. Although the analysis was limited in state/metropolitan governments, findings do confirm the differences and changes of identity program 'symbol' elements in understanding the efforts of creating image on the governments. Based on the findings, future research and policy implications were discussed. This study contributes to extending our understanding of the 'symbol' elements of identity program in creating an image for the governments by providing information of differences of the elements between three countries as well as an evolution of identity program.

[**Key words:** Government identity program, identity elements, brand, image]