

도시브랜드슬로건의 변화 양상을 통해 본 도시개발전략 분석

- 서울시 자치구 사례를 중심으로

Analysis of urban development strategies seen through changes in city brand slogans

- Focused on the case of autonomous districts in Seoul

백광현¹⁾, 박태원²⁾

지방자치가 정착하면서 도시는 매력적인 도시콘텐츠를 통해 독창적인 도시브랜드를 형성하고자 한다. 하지만 도시브랜드에 대한 개념이 정립되지 않아 브랜드슬로건과 선거구호, 정책슬로건을 혼동하여 사용하고 있는 실정이다.

이러한 혼동은 역설적으로 지방자치단체장의 새로운 선출 때마다 도시개발 전략을 드러내는 효과가 있다. 본 연구는 서울시 25개 자치구를 대상으로 도시브랜드슬로건에 사용된 단어들을 살펴보고, 이를 선거 시기별로 비교해 변화양상을 분석하였다.

연구 결과 시간의 경과에 따라 정치적 용어나 사회적 환경의 변화에 따르는 용어의 부침이 나타나지만 정책목표를 포함해 살펴보면 그 내용성은 계속 유지되고 있음을 알 수 있었다. 향후 연구의 공간적 범위를 확대하여 수도권과 지방의 비교, 지방의 시와 군의 비교, 산업도시와 농업도시의 비교를 통해 도시의 발전전략을 살펴볼 수 있다.

As local autonomy takes root, cities seek to form unique city brands through attractive city content.

However, as the concept of city brand has not been established, brand slogans, election slogans, and policy slogans are used confusingly.

This confusion paradoxically has the effect of revealing urban development strategies whenever a new local government head is elected.

This study looked at the words used in city brand slogans for 25 autonomous districts in Seoul and compared them by election period to analyze changes.

As a result of the study, it was found that although there are ups and downs in terms due to changes in political terms or social environments over time, their content is maintained, including policy goals.

In the future, By expanding the spatial scope of the study, city development strategies can be examined through comparisons between the metropolitan area and local areas, between local cities and counties, and between industrial cities and agricultural cities.

키워드 : 도시브랜드슬로건, 개발전략, 지방자치, 서울시

City brand slogan, development strategy, local autonomy, Seoul

1) 광운대학교 도시계획부동산학과 박사과정 100-b@hanmail.net

2) 광운대학교 도시계획부동산학과 교수, 교신저자 realestate@kw.ac.kr

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

도시는 일정한 공간 안에 인구가 밀집하면서 사회적, 정치적, 경제적 중심이 되는 장소이다. 도시는 대부분 쏟아져 들어오고 빠져나가는 인구에 맞추어 유기물처럼 자라면서 학교, 도로, 교외 등 인간의 필요에 부응하는 쪽으로 진화한다.³⁾ 도시는 사람이 살아야 하는 공간이기 때문이다.

도시는 환경 및 산업 여건의 변화에 따라 쇠퇴하기도 하고, 또 시민의 요구에 따라 새로운 개발로 확장되기도 한다. 인구의 증감으로 도시의 성장과 쇠퇴를 가늠할 수 있다.

대한민국 인구는 2020년을 정점으로 감소하기 시작해 저출산, 고령화와 함께 인구문제는 도시문제에 있어서 상수가 되었다. 항아리형 인구구조에 합계출산율도 0.7에 그쳐 본격적인 인구축소시대⁴⁾에 돌입하면서 수도권 인구 집중과 지방소멸도 심각한 문제가 되었다. 이에 따라 도시 간 경쟁도 격화되고 있다. 도시 간 경쟁은 도시의 발달주기도 가속화하고 있다.

도시계획은 도시에 사는 사람 누구에게나 양질의 생활조건을 제공⁵⁾하는 것이다. 시민들은 더 안전한 조건을 찾아 이동한다. 이에 도시 간 경쟁의 요인인 성장성, 편리성을 지속시키고 강화하기 위한 도시관리가 절실히 요구된다. 지방자치제는 도시관리 권한의 일정 부분을 지방자치단체에 부여하여 새로운 활력 요인이 되고 있다.

도시 간의 경쟁이 격화되면서 지역이 가진 자원과 문화, 정체성을 기반으로 장소성을 찾아내고 차별화를 통해 도시브랜드마케팅에 나서고 있다. 지역의 인지도를 높여 투자와 방문인구를 끌어들이며 경제활성화를 도모하는 한편 정주민구에게는 소속감을 제고시키는 기능을 발휘한다.

도시브랜드마케팅은 1975년부터 시작한 ‘I love New York’ 이 대표적인 사례⁶⁾인데, 우리나라는 도입 역사가 짧고, 도시마케팅에 대한 인식이 부족하여 휘장, 심벌마크, 로고, 엠블럼, 대표이미지, 캐릭터, 브랜드, 슬로건 등 개념도 혼재되어 있는 실정이다.

하지만 지방자치체가 정착하면서 도시마케팅은 더욱 중요해졌다. 도시 소비자로서의 시민은 주거여건, 일자리, 교육 등의 욕구를 충족시키기 위해 이주할 뿐만 아니라 유권자로서 투표를 통해 시민의 요구를 채워주도록 도시관리 책임자를 교체하는 방식으로 도시의 활력을 찾을 수 있게 되었다. 4년 단위의 지방선거는 변화의 기회가 된다.

이에 따라 투표로 선출되는 지방자치단체장은 도시의 최고관리자로서 정책비전과 정책목표를 제시하고 이를 도시브랜드슬로건과 동급의 개념으로 활용하고 있다. 이 정책슬로건은 4년 임기 동안 예산과 인력을 집중투자하는 방향을 제시함으로써 도시변화의 주요 요인으로 작용하고 있다.

도시계획사업은 대규모 재정이 동원되어야 하는 개발사업이다. 아울러 시민들의 동의와 합의가 전제되어야 한다. 따라서 고도의 정책적 판단이 필요하다. 그런 점에서 도시의 브랜드슬로건 즉, 정책슬로건을 분석하는 것은 그 도시가 어떤 강점과 약점을 가지고 있으며, 이를 활용, 극복하기 위해 어떤 분야에 투자하게 될지, 이에 따라 향후 어떤 모습으로 변화, 발전할 것인지 가늠할 수 있는 주요한 지표가 될 수 있다. 상징적이고 추상적인 브랜드에

3) PD스미스(2015), 『도시의 탄생』(p83), 도서출판 옥당

4) 통계청 2022 인구주택총조사

5) 조재성(2020), 『현대도시계획론』(p283), 한울

6) 원재무(2016), 『국가 도시 브랜드마케팅』(p156), 피엔씨미디어

비해 정책 슬로건은 명확한 정책목표를 표시하기에 정책 방향과 그로 인한 도시의 미래상을 연구하는 데 더욱 효과적이다.

이에 연구 범위를 서울의 자치구로 한정하여, 민선 6, 7, 8대의 정책 슬로건을 수집하고, 사용된 단어들의 노출빈도를 시기적으로 비교 분석해 변화의 추이를 분석해 서울이라는 도시가 어떻게 변화하고 있는지, 알아보고자 한다. 이를 통해 정책슬로건이 도시발전 방향을 가늠하는 지표로 사용할 수 있는지 그 가능성도 살펴볼 수 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 구성

그림1. 연구의 구성



2. 연구의 범위

도시브랜드슬로건의 변화 양상을 통해 본 도시개발전략 분석은 서울을 공간적 범위로 한정한다.

서울은 대한민국의 수도로 정치, 경제, 사회, 문화, 교통의 중심지이다. 면적 605.03km²로 25개 자치구가 있다. 2023년 현재 9,655,918명이 거주하고 있다.⁷⁾ 1392년 조선 건국과 더불어 도읍으로 개발된 이래 인구가 집중되고, 인근 경기도에 1, 2, 3기 신도시 21개가 건

설)되면서 수도권을 형성하고 있다. 서울은 모든 걸 빨아들이는 블랙홀이 됐고, 지방은 소멸을 우려할 정도로 무력해졌다.⁹⁾

계속 신도시 개발이 이뤄지는 경기도 인구가 급성장하는 데 비해 서울은 1988년 1천만명을 넘어선 이래 감소하고 있어, 도시경쟁이 매우 높은 강도로 진행되고 있다.¹⁰⁾ 이에 따라 도시관리 정책의 변화와 매우 절실하다.

시간적 범위는 최근 8년간으로 한정한다. 지방자치단체의 장은 4년마다 전국동시지방선거에 의해 선출된다. 통상적이지 않은 재선거, 보궐선거를 제외하고 가장 최근의 선거는 2022년 6월 1일이다. 이때 선출된 단체장의 임기는 그해 7월 1일부터 4년간이다. 그 이전의 선거는 2018, 2014년에 실시되어 그해 7월 1일부터 임기가 시작되었다.

7월 1일 임기를 시작하는 단체장은 취임과 동시에 도시의 비전과 정책 목표를 발표하고, 이를 브랜드 슬로건화 한다. 이에 따르는 예산편성과 조직개편은 통상 연말에 지방의회의 심사와 의결을 거쳐 다음 해부터 적용되는 주요업무계획으로 나타난다.

이번 연구는 민선 6, 7, 8기¹¹⁾에 걸쳐 변화되는 추이를 대상으로 진행한다.

제2장 이론적 배경 및 선행연구 고찰

제1절 이론적 배경

1. 공간과 장소, 장소성

공간(Space, 空間)과 장소(Place, 場所)는 지리학, 환경심리학 측면에서 다른 의미를 가지고 있다.

공간이 3차원적인 단순한 물리적 영역으로 정의되는 추상적 개념이다. 어떤 물질 또는 물체가 존재할 수 있거나 어떤 일이 일어날 수 있는 비어있는 곳이라 하겠다. 공간은 비어있는 순수한 물리적 형태 자체를 의미하기도 하며, 아직 장소의 지위를 획득하지 못한 곳으로 장소화가 가능한 곳으로도 볼 수 있다.

반면, 장소는 맥락(Context), 즉 인간의 경험과 시간, 문화와 가치관 등을 포함하면서 형성되는 구체적 개념이다. 공간과 장소 사이에는 시간의 흐름과 사람들의 경험(experience)이 있다. 공간이 우리에게 완전히 익숙해졌다고 느낄 때 장소가 된다.

무차별적 공간에서 출발하여 우리가 공간을 더 잘 알게 되고 공간에 가치를 부여하게 됨에 따라 공간은 장소가 된다.¹²⁾ 경험을 통하여 미지의 공간은 친밀한 장소가 된다.

경험은 거주, 업무, 방문 등 직접적인 경험이나 전언, 풍문, 자료 등을 통한 간접경험이 있

7) 2023년 3/4분기(9월말) 기준 서울시 등록인구 통계

8) 1기:분당, 일산, 중동, 평촌, 산본

2기:위례, 판교, 동탄1, 2, 운정, 광교, 한강, 양주, 고덕, 검단

3기:왕숙, 교산, 계양, 창릉, 대창, 광명시흥

9) 오마이뉴스(2023.11.08.) 서부원, ‘아빠는 왜 지방 국립대 나왔어?’ 어쩌다 이렇게 됐을까

10) 특히 노원구는 도시의 노후화로 인한 주거여건의 악화, 인근 지역의 신도시 개발로 인해 이주 등으로 인구감소가 매우 크다.

11) 1988년 지방자치제가 실시되었으나 1996년 9월 이전까지는 공무원이 임명직 단체장으로 선임되었다. 이때는 임기제가 아니어서 각 지방자치단체마다 단체장의 대수가 다르다. 이에 민선 이후 4년 임기제에 따라 기를 나눈다. 이 연구의 분석 범위인 민선 6기는 2015년 7월 1일부터 2018년 6월 30일까지이다.

12) 이푸 투안(2011), 『공간과 장소』(p19), 대운

을 수 있다. 이 같은 개인의 경험에 따라 각자 느끼는 장소감이 다르다.

개인의 경험이 중첩되어 집단의 경험으로 공유되면서 장소성을 형성한다. 이는 특정 장소에 부여되는 이미지이다. 같은 장소라도 고향사람들이 느끼는 장소성과 타지인이 느끼는 장소성은 다른 것이다. 지역감정, 지역애착도 그렇게 생기는 것이다.

2. 도시브랜드 마케팅

지표는 강도 있고 산도 있고 다양한 양상을 보인다. 이에 따라 인간의 활용도 다양하게 나타난다. 땅의 가치도 그에 따라 달라진다. 도시마다 색깔이 있다. 그 도시의 소비자인 주민들의 생활상 요구에 따라 변화 발전해왔다. 그 시간의 흔적이 쌓여서 도시의 색깔이 되었다.

사람들로 하여금 긍정적인 관심과 매력을 느끼게 하는 ‘장소’는 도시를 하나의 브랜드로 형성하는 과정에서 중요한 자산이 된다. 그 땅의 가치를 장소자산이라고 하면 장소자산은 마케팅의 원천이다. 장소성은 사람들의 가치평가에 영향력을 발휘, 경쟁력을 가진다.

장소자산은 공간적 실체의 장소뿐만 아니라 그 안에 담긴 시설물과 인간의 활동, 가치, 이미지 등 물질적·정신적인 가치를 포괄하는 개념이다. 장소자산화(Place Assetization)는 장소의 매력을 지속적으로 구축·관리하여 긍정적인 자산가치를 높이는 활동이다. 이를 위해 장소만들기, 개발도 가능하다. 장소브랜드는 ①원산지 ②관광지 ③투자지 ④거주지로서의 장소성에서 도출된다. 장소자산인 도시브랜드는 도시를 대표하는 상징이 되고, 가치를 판단하는 첫 번째 기준이 된다. 즉 마케팅의 수단이 된다.

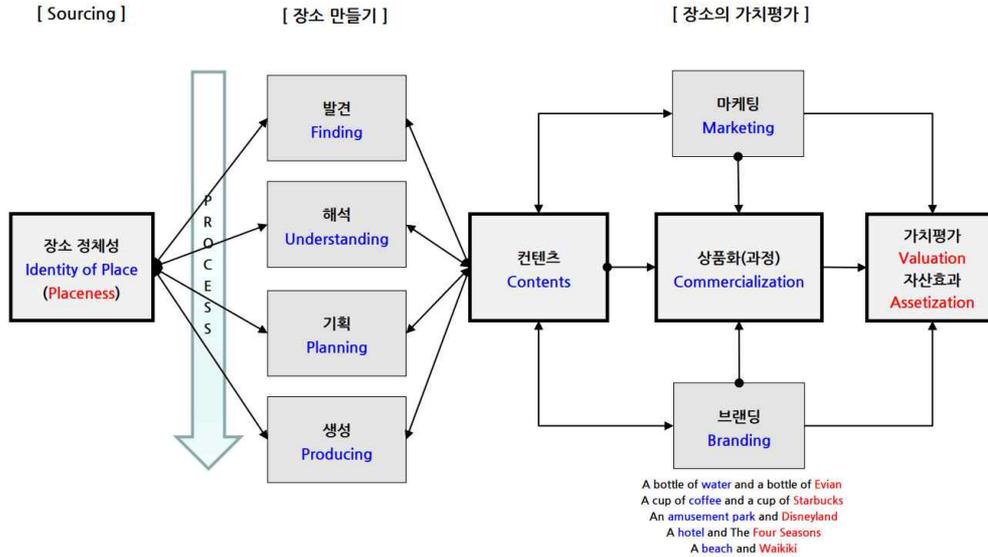
장소마케팅(Place Marketing)이란 특정 장소 혹은 도시 공간을 상품으로 인식하여 사람들이 선호하는 이미지를 개발하고 상품 가치를 상승시켜 고객을 유치할 수 있도록 하는 마케팅 활동을 말한다. 즉, 장소의 고유한 특성에 맞는 상품을 개발하여 주민과 관광객에게 제공함으로써 지역 문화와 경제를 활성화시키려는 전략을 장소 마케팅이라 할 수 있다. 지구 단위 도시 단위, 국가 단위에서 브랜드들이 경쟁한다.

도시마케팅은 전통적인 마케팅 개념에서 확장하여 ‘도시와 관련된 고객에게 가치(value)를 창조하고(creating), 소통하고(communicating), 지방자치단체와 이해관계자(stakeholders)에게 이익을 주는 방향으로 고객과의 관계(customer relationships)를 관리하는 과정’이라고 할 수 있다.

역사적으로 가장 성공적인 도시브랜딩 사례는 뉴욕이다. 뉴욕 하면 떠오르는 'I♥NY' 로고는 뉴욕 어디를 가나 볼 수 있다. 뉴욕은 1970년 석유과동 이후 심각한 경기침체를 겪으면서 30만명이 실직당하고, 우울함과 빈곤, 범죄의 상징이었다. 뉴욕주는 시민들에게 자부심과 공동체 의식을 불어넣기 위해 광고 전문회사와 협력하여 새로운 슬로건으로 ‘I LOVE NEW YORK’ 문구를 만들었다. 이 슬로건은 뉴욕시민들은 뉴욕을 사랑한다고 생각하게 했고, 외부인들이 뉴욕을 더 매력적으로 인식하게 하는 데 큰 역할을 했다. 도시브랜드를 구체적으로 표현한 것이 슬로건이다.

도시 간 마케팅 경쟁이 격화되면서 도시브랜드, 브랜드슬로건은 중요한 의미를 갖는다. 브랜드가 가치를 만들기 때문이다.

그림2. 장소마케팅의 체계



출처 : 이현철(2021) 라이프스타일 융합형 복합쇼핑몰의 특성요인이 이용자의 장소체감에 미치는 영향연구

장소성을 만드는 과정은 콘텐츠를 중심으로 상품화, 브랜딩함으로써 자산효과가 된다. 도시브랜드는 특정도시가 다른 도시와 차별하기 위하여 사용하는 도시의 명칭, 상징물, 디자인, 슬로건, 캐릭터 등을 의미하며 도시 인지도와 경쟁력을 높이는 홍보수단이다.¹³⁾ 도시마케팅 도입 역사가 짧은 우리나라의 기초자치단체들은 휘장, 엠블럼(emblem), 심벌(symbol), 로고(logotype) 등의 다양한 용어와 개념의 시각적 이미지로 씨아이(City Identity) 또는 비아이(Brand Identity)를 삼는다. 브랜드는 상품(도시)이 가지고 있는 가치, 특징들을 시각적으로 압축하여 보여주는 추상적이고 광범위한 개념까지 포함하고 있다. 이에 이를 문자를 통해 구체화하여 사람들에게 전달하는 방법이 브랜드슬로건이다.

브랜드는 장기간 지속되면서 집단화, 세대간 연속성을 가지면서 자산이 된다. 이마저도 아직 정착하지 않아 교체되는 경우가 많다. 서울시는 1945년 해방 이후 수도 서울 중심을 둘러싸는 성곽의 8개의 스으로 표현한 휘장을 쓰다가 1995년 산, 해, 강으로 자연성을 표현한 지금의 심벌로 바꾸었다. 2002년 10월(시장 이명박) 도시브랜드 개념을 처음 도입해 ‘하이서울’을 만들었다. 2006년 11월(시장 오세훈)은 ‘소울오브아시아’를 서브 슬로건으로 첨가하고, 2008년 해치 캐릭터를 선정했다. 2009년 해외용 ‘무궁무진 서울 Infinitery yours, Seoul’을 만들었다. 2011년(시장 박원순)에는 ‘희망서울’¹⁴⁾ 2013년(시장 박원순) 관광용 브랜드 ‘마이 소울 서울 MY SOUL SEOUL’ 2015년(시장 박원순)에는 ‘아이서울유 I · SEOUL · U’를 사용하더니

13) 서울시 성북구 홈페이지
 14) <https://blog.naver.com/jieminism/80178649731>

2023년 8월 서울의 4번째 도시브랜드인 ‘서울, 마이 소울(Seoul, my Soul)’로 바뀌었다. 선거 이후 「서울의 가치 찾기」 키워드 공모전을 시작으로 서울의 정체성 및 매력에 대한 핵심 가치를 도출하고 이를 토대로 슬로건을 개발하여 선호도 조사, 디자인 선호도 조사 및 디자인 공모전 등 1년의 절차를 거치며 시민 약 85만여 명의 참여를 이끌었다. ‘사람들의 다양한 마음이 모여 조화를 이루는 매력 도시 서울’이라는 의미를 담았다고 밝혔다.¹⁵⁾

그림3. 서울시 브랜드 변천



서울 이외에도 2022년 7월 민선 8기 취임 이후 대구시, 충청북도, 대전시, 경기도 부천시, 경남 김해, 서울 송파구가 브랜드교체에 나섰다. 19~15년 사용하면서 정착된 브랜드를 많은 예산과 시간을 들여 변경하려는 시도에 대해 비판이 많다. 결국 대구시는 부분 색상 교체에 그쳤고, 부천시는 중단되었다. 송파구는 ‘구청장 바뀌더니 구청장이 맘대로 2년밖에 안 된 도시브랜드를 바꾼다’고 반대청원¹⁶⁾까지 벌어졌으나 11억원의 예산을 들여 캐릭터도 교체하였다.

서울시는 브랜드슬로건과 별도로 비전슬로건으로 ‘동행. 매력 특별시 서울’¹⁷⁾을 사용하고 있다. 민선 8기가 지향하는 서울의 목표를 나타낸 슬로건으로 ‘약자와의 동행’을 통해 사회 양극화 해소 및 도시경쟁력을 높이고, ‘서울의 매력’을 높여 뉴욕, 런던과 어깨를

15) <https://www.seoul.go.kr/seoul/brand.do>

16) <https://cafe.daum.net/subdued20club/ReHf/4193585?q=ci&re=1>

17) <https://www.seoul.go.kr/seoul/slogan.do>

나란히 하는 ‘글로벌 TOP5 도시’ 를 향해 나아간다는 의미를 담고 있다.

비전슬로건은 새로 취임한 단체장의 시정4개년 계획을 통해 제시된다. 우선 인수위원회 활동을 과제를 도출하고, 여론조사를 통해 실천방안을 마련한다. 공청회 등 의견수렴 과정을 거쳐 정책과제로 공표한다.

이렇게 마련된 시정계획은 시정 운영의 기본철학과 방향을 제시하는 최상위 계획이자 구체적인 실천계획이다. 도시계획을 포함한 중장기계획 및 재정계획과 연계된다. 성과분석과 여건변화를 반영해 매년 수정, 보완된다.

서울시의 24년 예산은 올해보다 1.5조원 가량 줄어 45조 7230억원이 책정되었다. 서울시 예산 감소는 13년 만에 처음으로, 도로교통예산 3088억원이 줄었다. 그럼에도 사회복지비는 4025억원 늘었다. 내년 예산안의 핵심으로 서울시는 약자와의 동행, 안전한 서울, 매력적인 서울 세 가지를 꼽았다.¹⁸⁾ 사회적 약자를 적극 지원하는 동시에 도시경쟁력을 끌어올리는 투자를 이어간다는 구상이다. 이처럼 시장이 제시한 비전슬로건 ‘동행, 매력 특별시 서울’ 은 정책의 기초가 되어 예산을 통해 구현된다.

3. 지방자치제의 도입

우리나라의 지방자치제는 민주화와 관련이 깊다. 대통령직선제를 중심으로 1987년 제9차 헌법 개정이 이루어지면서 지방자치법도 전면 개정되었다. 이후 1991년 지방선거가 다시 실시되어 지방의회를 구성하였고, 1995년에 실시된 전국동시지방선거에서 지방자치단체장 선거를 계기로 본격적인 지방자치 시대가 다시 열리게 되었다.

지방자치단체는 지역과 도시의 기능을 유지하는 데 필요한 소극적 역할뿐 아니라 지역과 도시의 자생력과 경쟁력을 도모하는 데 필요한 적극적 역할에까지 관심을 기울이게 되었다. 지역과 도시는 더 이상 기본적인 거주나 생활의 조건만을 제공하는 공간이 아닌 더 나은 거주와 생활을 위한 조건을 충족시키기 위해 자생력과 경쟁력을 갖춘 공간으로 변모해야 했다. 지방자치단체는 지역과 도시의 전체 가치를 높이기 위해 내적으로는 지역과 도시의 정체성을 강화하고 외적으로는 지역과 도시의 이미지를 형성 제고하는 여러 정책적 노력을 기울이고 있다. 지역과 도시를 하나의 상품으로 인식하고, 더 가치 있는 상품으로 만들기 위한 전략을 모색하면서 도시 홍보와 운영에 상업적 기법이나 마케팅 기법 도입이 필요하게 되었다.¹⁹⁾

해방 이후 우리나라는 압축 성장을 하면서 세계 여러 나라와 비교할 때 매우 빠른 도시화 증가율을 보였다. 도시라는 특정공간에 정치, 경제, 사회, 문화적 권력이 압축적으로 집약되면서 제반 사회갈등도 함께 압축되어 기존의 중앙하달식 법과 제도로는 해소하기 어려워졌다. 이에 시장화와 지방화로 도시문제 접근 방식으로 부상하였다.

특히 개발도상국의 경우 지방분권을 국가권력의 공간적 분화현상은 권위주의적 정권이 민주화하는 과정과 불가분의 관계에 있다.²⁰⁾

18) 매일경제(2023.11.1.) 정석환 기자, ‘지갑 뽕뽕 단는 오세훈…서울시 예산 3000억 줄인 곳 보니’

19) 박대아(2017), 도시브랜드 슬로건의 변화 경향과 요건, 한국학연구 63 PP101~128 고려대학교 한국학연구소

20) 강명구(1997), 지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 서론적 연구, 한국정치학회보 31 pp109-128

더구나 지방자치제 실시 이전과 달리 선거로 구성된 도시정부의 단체장 정당과의 관계뿐 아니라 다음번 재선을 위한 대 시민사회 관계에 신경 쓰지 않을 수 없게 된 것이다. 이를 도식으로 표현하면 다음과 같다.

그림4. 도시통치 도식



출처 : 강명구(1997) 지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 서론적 연구

지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정한 지방자치법은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 제정된 후 1987년 헌법과 함께 전면개정되었고, 여러 차례의 개정을 거쳐 2020년 12월 9일 전부개정안이 국회 본회의를 통과하여 2022년 1월 13일부터 시행되고 있다.

변화된 지방행정환경을 반영하여 주민중심의 지방자치를 구현하고 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화하여 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하고, 중앙지방협력회의의 설치 근거를 마련하였다. 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보공개 의무를 부여하며, 주민의 감사청구 제도를 개선하고, 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 현행 법률에서 분리하여 별도의 법률로 제정하기로 했다. 지방의회의 인사권도 독립하게 되었다.

우리나라의 지방자치는 지역의 특성과 요구를 반영한 민주적인 결정과정과 효율적인 행정서비스 제공 등 많은 성과를 내었지만, 여전히 개선해야 할 부분들이 있습니다.

지방자치를 통해 지역의 특성과 문제에 맞는 정책을 개발하고 실행할 수 있게 되었다. 이에 따라 지역 주민들의 요구와 의견이 반영된 민주적인 정책을 구현할 수 있게 되었습니다. 지방자치단체는 주민에게 직접 서비스를 제공하므로, 행정 서비스의 효율성과 만족도가 향상되었다.

하지만 지방자치단체의 재정은 중앙정부의 예산 배분에 크게 의존하고 있어 정책 실행 능력을 제한하고 있다. 또한 지역 간 경제적, 사회적 격차가 심화되어 특히 서울과 그 외 지역, 도시와 시골 등의 격차는 여전히 큰 사회 문제로 남아있다. 균형발전을 위한 지방자치단체 간 협력체계를 강화하여 지역 간 경쟁 대신 협력을 통한 발전을 도모해야 한다.

우리나라의 지방자치단체는 광역시도-기초자치단체의 2단계 계층구조이다. 크게 특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 시, 군, 구 등으로 구성되어 있다.

서울특별시와 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시,

세종특별자치시, 또 경기도와 충청남북도, 전라남북도, 경상남북도. 제주특별자치도, 강원특별자치도 등 17개 광역자치단체이다. 각 도 내에 위치한 75개 시와 82개 군, 그리고 특별시와 광역시 내부에 위치한 69개 자치구 등 총 226개 기초자치단체이다. 인구 100만 명 이상의 고양, 수원, 용인, 창원은 특례시이다.

이들 자치단체장은 4년 임기제로 해당 지역민의 직접투표로 선출된다.

선거는 대의제 하에서 유권자들의 정치적 의사를 정치과정에 반영시킬 수 있는 실질적인 수단이다. 선거과정을 통해 유권자들은 자신의 가치와 이익을 대변할 적합한 후보자를 선택할 기회를 가지며, 후보자는 유권자들에게 자신의 정치적 소신을 선거공약으로 밝혀 민주적인 정책 산출을 가능하게 한다.

컬럼비아학파에 의해 주도된 사회학적 접근은 유권자의 사회경제적 지위, 거주지, 종교 등이 투표행동을 설명하는 주요 변수로 파악한다. 심리적 성향의 변인으로 정당일체감은 한국에서 유권자의 정치행태에 관한 가장 강력한 설명변수가 되고 있다.²¹⁾ 유권자의 주관적 선호와 실제 행동이라는 두 가지 차원을 결합하여 투표행태를 나누어 보면 유권자의 투표결정에는 후보자의 사회경제적 배경, 정치적 쟁점, 이념적 입장, 정당 일체감 등이 미친다는 주장이 설득력을 갖는다. 또 권자들의 후보선택에 미치는 영향변수들은 인물요인, 정당요인, 정책요인, 이미지 등으로 정리할 수 있다.

과거의 전국동시지방선거 결과를 분석해 보면 유권자의 ‘줄줄이 투표’가 두드러진 특징으로 나타난다. 광역단체장과 광역지방의원, 기초자치단체장과 기초의원, 비례대표까지 7장의 투표용지를 기표하는 과정에서 같은 선거기호의 후보를 선택하는 경향성을 보였다. 시장을 배출한 정당이 시의회 다수당, 대부분의 구청장, 그리고 구의회에서도 다수당이 된다.

하지만 2022년 6월 실시한 제8회 전국동시지방선거에서는 조금 다른 양상이 나타났다. 서울의 경우 오세훈 시장이 당선되면서 국민의힘은 서울시의회 의원도 전체 112석 중 76석(67.9%), 구청장도 25석 중 17석(68%)을 차지했다. 하지만 4년 전인 제7회 지방선거와 비교하면 정당 편중성이 약화되는 것을 알 수 있다. 민주당 박원순 시장이 당선된 7회 선거에서는 민주당이 시의원 102명(94.4%), 구청장 24명(96%)을 석권한 바 있다.

‘골라 찍기’는 유권자가 정당투표에서 나름 선택의 기준이 있다는 것을 의미한다.

그동안 정당이 투표행위의 기준이 되었다면 이제는 제1당이라도 저런 인물은 안 된다는 인물평가, 제2당이라도 성과가 있다면 선택하는 실적평가, 3당이라도 공약을 인정하는 정책평가가 작게나마 이뤄지고 있다고 평가할 수 있다.

즉, 주권자로서의 도시민의 요구가 이제 조금씩이나마 선거에 반영되고 있다는 의미이다. 시민을 대리하는 단체장, 지방의원은 도시관리자로서 소비자인 시민이 요구하는 도시의 가능성을 제시하여야 한다.

서울의 구청장은 1조원대의 예산과 1000여명의 인사권으로 30~60만명 구민의 지역생활에 필요한 도시수요를 제공한다. 그런 지도체제가 바뀐다는 것은 장단기 도시계획의 변경을 동반하는 변화이다. 그럼에도 불구하고 유권자들이 변화를 선택했다는 것은 이전 체제가 마련하고 진행했던 업무들이 주민의 요구와 일치하지 않았다는 것이다.

21) 송건섭(2011), 유권자의 투표행태와 결정요인에 관한 연구:- 2002년·2006년·2010년 지방선거를 중심으로, 한국정책과학학회보 제15권 pp49-71

그림5. 2022년 제8회 지방선거
전국 기초단체장 결과

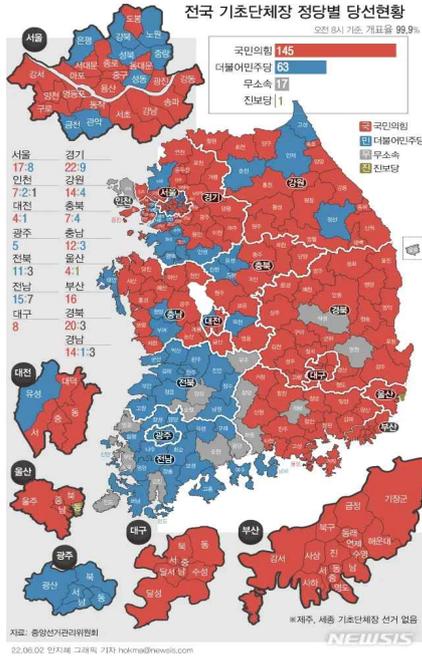


도표1. 역대 지방선거
서울시의회 의석수 비교

	다수당	소수당
1995	122명 (91.7%)	11명 (8.3%)
1998	78 (83.8)	15 (16.2)
2002	82 (89.2)	10 (10.8)
2006	102 (98.1)	2 (1.9)
2010	79 (74.5)	27 (25.5)
2014	77 (72.6)	29 (27.4)
2018	102 (94.4)	6 (5.6)
2022	76 (67.9)	36 (32.1)

출처 : 뉴시스(2022. 6.2)

출처 : 서울시의회 의석수 정리²²⁾|작성자 iindes

도시정치학적 측면에서 지방자치단체장은 예산과 공무원의 인사권을 통해 관할 주민의 지역 생활에 필요한 도시수요를 제공한다. 선거는 그런 단체장의 평가이다. 그동안의 도시관리 시도체제가 바뀐다는 것은 장단기 도시계획의 변경을 동반하기에 생활의 변화를 동반한다. 그림에도 유권자들이 변화를 선택했다는 것은 이전 체제가 마련하고 진행했던 업무들이 주민의 요구와 일치하지 않았다는 것이다.

주권자인 시민이 도시에 대한 요구를 반영하기 시작했다는 의미이다.

이제 후보자는 당선을 위하여 도시민의 요구를 받아들여야 득표로 연결할 수 있다. 당선 이후 도시민의 욕구를 정책에 반영하여 도시의 정책비전을 제시하고 정책목표에 따라 도시를 관리하여야 재평가받을 수 있다. 자치단체의 도시브랜드슬로건을 파악하는 것은 도시의 변화방향을 가늠하는 지표가 될 수 있다.

제2절 선행연구 고찰

1. 도시브랜드마케팅 연구

22) <https://blog.naver.com/yihyunnam/222784592653>

도시들은 경쟁 시대에서 살아남기 위해 매력적인 도시콘텐츠를 통해 독창적인 도시브랜드를 형성하고자 한다. 도시브랜드를 형성하는 주요 요인은 1)경관적 요인, 2)행정적 요인, 3)역사·문화적 요인, 4)인지적 요인, 5)경험적 요인으로 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다.²³⁾ 권지혜(2018)는 러한 형성요인을 기반으로 독창적인 도시브랜드를 형성할 수 있으며, 이는 향후 도시경쟁력 제고가 가능할 것으로 기대했다.

최근 도시브랜드에 대한 관심이 높아지면서, 도시브랜드 연구 접근방법에 있어 다양한 분야의 시도가 진행되고 있으나, 개념적 정의에 대한 공통적 인식조차 없는 상태일 뿐만 아니라 특정 분야로의 집중화 현상을 보이고 있다.²⁴⁾

김소은(2013)은 총 128편의 논문에 대한 내용분석을 통해 “연구주제의 경우 상징적 측면의 도시 아이덴티티나 도시이미지에 관한 연구가 40.7%로 가장 많았으며, 2011년 이후에는 물리적 측면의 도시디자인 등과 관련한 연구가 증가하는 추세이다. 빈도분석 등 단순 기술통계의 활용도가 높았다.” 며 다양한 방식의 개념화 작업과 함께 연구방법론에 있어서도 다양한 접근이 필요하다고 지적했다.

2. 도시브랜드슬로건 연구

김도형(2022)은 도시슬로건은 슬로건과 관련 없는 도시기억의 인출을 방해하는 경우가 많다고 주장했다.²⁵⁾ 이러한 방해효과는 슬로건이 도시와 관련성이 높을수록, 구체적일수록 더 커지는 것으로 나타났다. 그러나 도시 관련성이 낮고 구체성이 낮은 슬로건에서는 방해효과가 발견되지 않았다. 이는 슬로건의 긍정적 효과를 역으로 증명했다.

지방자치단체에서는 깃발, 노래, 상징나무, 캐릭터 등 다양한 브랜드 커뮤니케이션 요소들을 활용하고 있는데, 슬로건만큼 지자체를 설명하는 데 도움을 주는 것도 없다.²⁶⁾

박문기(2016)은 지방자치단체의 심벌과 슬로건의 특징을 분석하면서, 슬로건의 요건으로 간결성, 차별성, 일관성을 강조하면서 ‘자신이 가지고 있는 인프라 중에서 가장 경쟁력을 가진 것을 강조’ 해야 한다고 주장했다. 특히 서울의 각 자치구의 슬로건의 키워드를 분석해 행복, 희망, 변화, 사람, 소통, 참여, 꿈의 노출빈도가 높은 점을 설명했다.

박대아(2017)는 전국의 도시브랜드슬로건을 수집하여 10년 전인 2007년과 비교하여 변화 경향을 살펴보았다. 이를 통해 슬로건 채용 단체가 크게 증가하고 있다고 밝히며, 한글 표기 방식이 늘고, 추상적인 가치 소재보다는 자연, 인문 소재의 확대에 주목했다. 이를 통해 효과적인 도시브랜드슬로건은 개연성, 확장성, 차별성을 갖춰야 한다고 강조했다.

이희복(2021)은 우리나라 17개 광역자치단체의 도시브랜드 슬로건 개성과 슬로건 태도를 비교 분석하였다. 이를 통해 도시브랜드 슬로건 개성의 진정성, 독창성, 활력성, 참신성, 리더십의 5가지 차원을 발견했다.

3. 연구의 차별성

23) 권지혜 (2018), 도시브랜드 형성요인에 관한 개념연구. 한국콘텐츠학회, pp202-213

24) 김소은 (2013), 국내 도시브랜드 관련 연구의 경향과 특성, 서울도시연구 14편, pp237~252

25) 김도형, 황인석 (2022), 도시슬로건이 도시기억의 인출에 미치는 부정적 영향 : 슬로건과 관련없는 도시기억을 중심으로, 한국콘텐츠학회 pp224-236

26) 박문기 (2016), 슬로건으로 도시브랜드 가치 높이기 - 서울시편, 월간마케팅

기존 도시브랜드슬로건의 변화에 대한 연구들이 대부분 요목의 도출, 표기 방식 및 소재의 변화 등 슬로건 자체에 관한 연구에 집중하고 있다. 본 연구는 이러한 슬로건의 변화를 통해 도시의 변화, 도시의 발전 전략의 변화를 살펴보고자 한다.

이러한 변화 양상을 살펴보고자 지방자치단체장의 선출 주기에 따라 슬로건의 변화양상을 추적하였다.

간결한 어구의 브랜드슬로건은 행복, 희망, 변화, 사람, 소통, 참여, 꿈 등 추상적인 가치를 담은 경향이 강하다. ‘행복’이라는 가치지향은 쉽게 변화하지 않는다. 하지만 이를 실현하기 위한 방법에는 시대에 따라, 여건에 따라 달라질 수 있다.

박대아(2017)는 ‘시정구호’는 ‘지방자치단체 내부적으로 선언하는 시정의 목표나 비전을 담은 정치적 구호로 지방자치단체장이 교체될 때마다 혹은 연임할 때마다 달라진다. 반면 도시브랜드 슬로건은 도시의 특징이나 가치를 반영하여 개발되어 외부적으로 호소하는 성격이 강하며, 한 번 개발되면 특별한 경우가 아니면 장기간에 걸쳐 활용되는 특징이 있다.’며 이 둘을 포함하는 분석에 문제를 제기했다.

하지만 본인 연구에서도 지적했듯이 브랜드슬로건을 도입한 자치단체가 늘어나고 있지만 아직 개념적으로 정착하지 않아 단체장의 교체에 따라 변화가 많다.

본 연구에서는 4년 단위의 지방선거에 따라, 단체장의 교체에 따라 변화하는 도시슬로건의 변화 양상을 살펴봄으로써 도시의 변화지향성을 살펴보는 데 그 의의가 있다.

제3장 사례 분석

제1절 사례지 분석

1. 사례 대상지 개요

일제로부터 독립한 1945년 당시 서울의 인구는 약 100만 명이였다. 2023년 현재 약 980만 명으로, 약 10배 가까이 증가했다.

한국의 산업화와 도시화가 진행되면서 서울은 국내 산업과 경제의 중심지로 발전했고, 이로 인해 수많은 사람들이 서울로 이주하게 되었다.

한강변을 따라 대규모 아파트 단지와 상업시설이 건설되었으며, 강남 지역에는 대규모 업무 지구가 조성되었다. 1980년대 말에는 서울올림픽과 함께 목동, 상계 택지개발을 통해 대규모 아파트 주거단지가 개발되기도 했다.

지하철망, 고속도로, 공항 등 교통 인프라의 개선은 서울의 접근성을 향상시켰으며 서울을 중심으로 더 많은 사람들이 이동할 수 있게 했다. 또한 서울은 교육 및 문화의 중심지로 발전하여, 학문과 문화 활동을 추구하는 사람들이 모여들었다. 대학, 박물관, 예술 공연장, 문화 행사 등이 풍부하게 제공되어 많은 사람들이 서울로 유입되었다.

면적 면에서도 서울은 1945년 약 268km² 에서 1963년 경기도 광주군, 양주군, 시흥군, 김포군 등의 일부 지역이 편입되어 약 605 km² 로 증가했다.

우리나라 인구의 절반 이상(50.6%)은 국토에서 불과 11.8%를 차지하는 수도권에 모여 살고 있다.

한은은 최근 ‘지역 간 인구이동과 지역경제 보고서’ 에서 수도권 집중은 출산과 사망에 따

른 자연증감보다는 지역 간 이동에 기인하고, 이동층 대부분이 15~34세 사이의 청년층이 차지하고 있다고 밝혔다. 이는 일자리 소득, 문화나 의료 같은 삶의 질을 좌우하는 서비스의 지역 간 격차가 크기 때문이다.²⁷⁾ 보고서는 청년들의 지역 이동에 대해 기대소득과 의료 서비스 등의 지역간 격차가 커진 데 주로 기인한다고 봤다. 2015년 34만원이던 수도권과 비수도권 월평균실질임금 차이는 2021년 53만원으로 벌어졌고, 고용률은 3.8%포인트에서 6.7%포인트로 확대됐다.

2020년 실시된 통계청의 인구주택총조사에 따르면 경기도 전체에서 매일 서울로 통근·통학하는 인구는 125만 명가량이나 된다. 경기도 기초자치단체(시군구)별로 확인해보면 서울로 통근·통학하는 인원이 가장 많은 고양시는 16만 3천여 명이다. 광명시 인구 20.4%가 서울로 통근 통학한다.²⁸⁾

서울의 인구와 면적 증가는 도시의 발전과 함께 이루어진 것이지만, 동시에 도시의 다양한 문제를 야기하고 있다. 교통 체증, 주거 문제, 환경 문제 등이 그중 일부이다. 이러한 문제를 해결하고 지속적인 발전과 도시의 품질을 향상하기 위해 서울시는 다양한 노력을 기울이고 있다.

하지만 적극재정을 하기에는 서울시의 재정여건이 많이 어렵다. 내년도 한국은행의 경제성장률 예측치를 2.2%로 올해에 비해 다소 회복될 것으로 전망하고 있지만 이스라엘-하마스 전쟁 등 불안정한 국제정세와 이상기후로 인한 원자재가격 상승 등 세계 경제의 불확실성이 공존하고 있다. 또한 부동산시장 안정화 및 경기 둔화로 지방세 수입이 6000억원 이상 대폭 감소하는 등 세입여건이 유례없이 악화된 상황이다.²⁹⁾ 사업의 중단, 축소 등 고강도 구조조정이 불가피하다.

25개 자치구의 재정자주도는 50%가 채 되지 않는다. 재정자주도는 지자체가 자주적으로 재량권을 가지고 집행할 수 있는 재원의 비율을 나타낸 지표다. 현재 서울시는 「서울특별시 자치구의 재정 조정에 관한 조례」에 따라 보통세의 22.6%를 조정교부금 재원으로 쓰고 있다.³⁰⁾

이 같은 거주인구의 감소와 함께 나타나는 생활인구³¹⁾의 증가, 행정수요의 증가를 감당하기 어려운 재정여건의 축소는 도시 간 경쟁을 격화하는 요인이 된다.

제2절 기초 통계

본 연구는 서울시 자치구의 도시개발 전략의 변화 추이를 연구하기 위하여 도시브랜드슬로건의 변화를 살피고 있다.

이를 위하여 텍스트 마이닝(Text Mining) 기법을 사용하고 있다. 텍스트 자료를 분석하여, 핵심 개념, 추세 및 숨겨진 관계를 파악하는 기법이다. 이를 위해 텍스트 데이터 전처리를 수행한다.

27) MBC 2023. 11. 3. 이정용, 한은 "수도권 집중 OECD 1위.. 지방 거점도시 키워야"

28) KBS 2023. 10. 31. 이슬기, 통근자가 많아 김포를 서울로? 경기도에서 10위권

29) 오세훈 서울시장 2024년도 예산안 설명 및 시정연설

30) 서울시의회 박수빈 의원, 2023. 11. 2 서울시 행정국 행정사무감사 속기록

31) 인구감소지역특별법, 주민등록인구와 등록외국인, 그리고 체류인구

행정안전부의 규정에 따르면 체류인구는 주민등록지 이외의 지역을 통근, 통학, 관광 등이 목적으로 방문하여 하루 3시간 이상 머무르는 횟수가 월 1회 이상인 사람이다.

자료는 각 구청 홈페이지에 등재된 주요업무계획을 수집해 추출했다. 자치구가 매년 작성하는 주요업무계획은 행정여건과 주요 정책 방향, 그리고 주요 사업에 대한 예산 투자 계획까지 포함하여 공개하고 있다.³²⁾

계획서에서 정책비전, 구정목표가 분석대상이다. 이는 단체장의 임기 동안 유지되는 내용이어서 지방선거 이듬해인 2015, 2019, 2023년도 자료를 수집하였다. 민선 6, 7, 8기에 해당한다.

표2. 서울 자치구 구청장 연임 분석³³⁾

구별	2015	2019	2023	구별	2015	2019	2023
노원	민주	민주		금천	민주	민주	
도봉	민주		국힘	영등포	민주	민주	국힘
강북	민주		민주	구로	민주		국힘
성북	민주	민주		강서	민주		국힘
동대문구	민주(3선)		국힘	양천	민주		국힘
중랑구	민주	민주		마포	민주	민주	국힘
성동	민주(3선)			서대문	민주		국힘
광진	민주	민주	국힘	은평	민주		민주
강동	민주	민주	국힘	종로	민주		국힘
송파	국힘	민주	국힘	중구	국힘	민주	국힘
서초	국힘		국힘	용산	민주		국힘
강남구	국힘	민주	국힘	서울시	민주		국힘
동작	민주		국힘	정당분포	민주21 국힘4	민주24 국힘1	민주 8 국힘 17
관악	민주	민주		교체		12	19

수집된 자료를 보면 슬로건의 유형은 3가지로 나타난다.

먼저 도시의 정책 방향을 제시한 것이 기본인데, ‘교통이 편리한 거점도시 강남(강남 2015)’ 같은 경우이다. 두 번째 경향은 집중하는 정책분야에 간결하게 강조하는 경우이다. 강동구(2023)의 경우 ‘교통중심, 복지성심, 환경명심, 안전안심. 행정특심, 문화자부심, 경제핵심’ 을 구호화 했다.

세 번째로 드물게 감성어를 나열한 경우도 있다. 성동구(2015)의 경우 ‘네 안에 보물이 있어, 네 자신을 믿으렴, 당신이 있어 든든합니다, 여러분의 청춘을 응원합니다, 매일 매일 행복해질 거예요’ 로 표해 슬로건만 가지고는 중심 정책분야를 눈치채기 쉽지 않았다.

자료의 분석은 빅데이터 프로그램을 활용했으며³⁴⁾, 추출 결과의 정확성, 일관성을 위해 전처리 과정을 거쳤고, 각 자치구의 명칭과 함께 ‘도시’, ‘중심’, ‘건설’ 이라는 단어는 제외하고 빈도수 2이상으로 분석했다.

제3절 키워드 노출빈도 조사

1. 시기별 빈도 비교

32) 마포구는 주요업무계획, 및 구정발전 4개년 계획 자료가 홈페이지를 통해 공개되어 있지 않아 공란으로 처리했다.

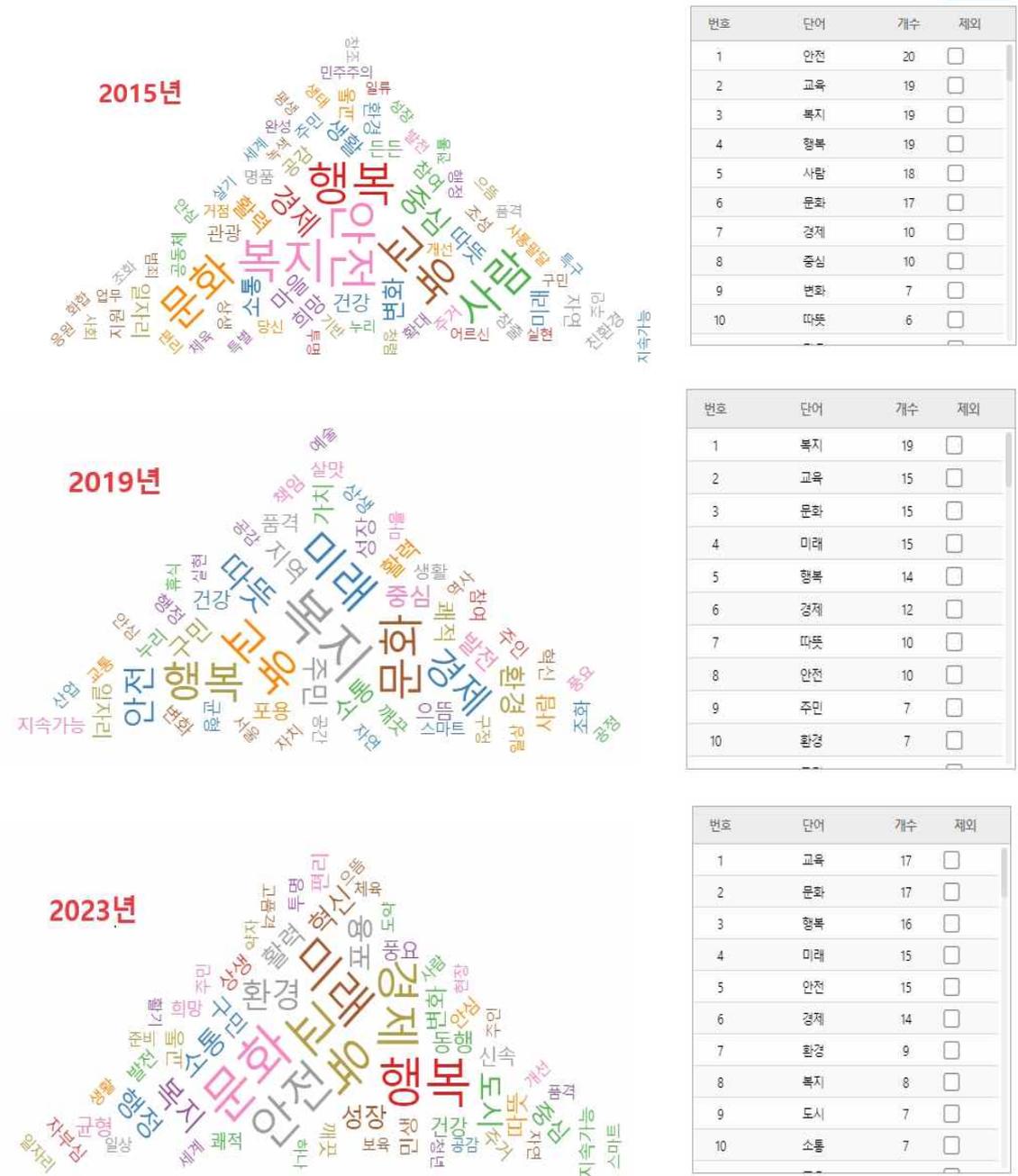
33) 강서구는 23년 10월 보궐선거가 진행되었으나 연구에 사용된 자료는 23년 1월을 기준으로 잡아 선거 이후 상황을 반영하지 않았다.

34) <https://www.bigzami.com/>

서울시 25개 자치구의 구정 비전 및 구정 목표에 사용된 단어들의 빈도수를 3개의 기준연도로 비교해 보았다.

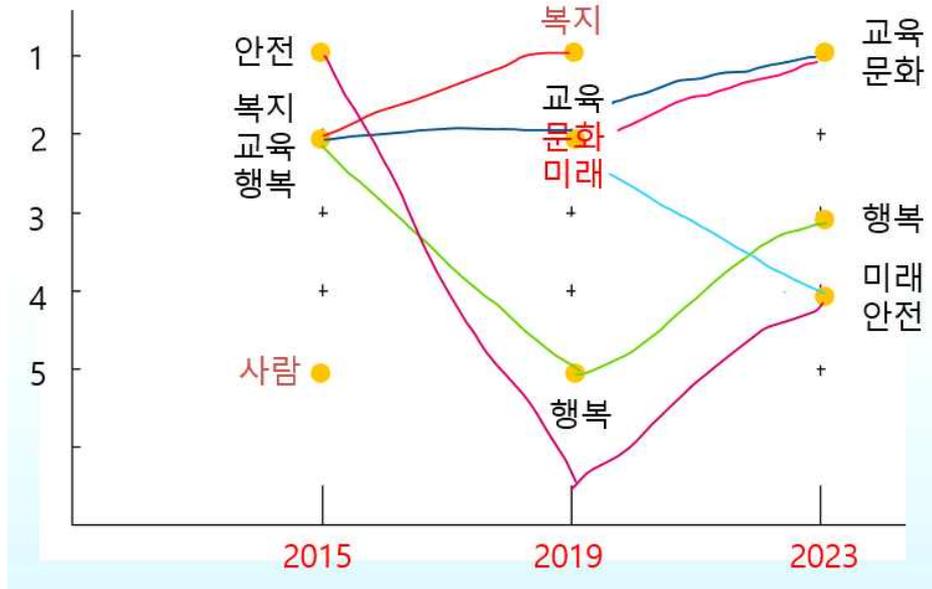
이중 2회 이상 사용된 단어는 2015년에는 전체 72개이다. 이중 안전 20회, 교육, 복지, 행복 19회, 사람 18회로 나타났다. 2019년의 경우에는 전체 57개 단어이고, 복지 19회, 교육, 문화, 미래 15회, 행복 14회 사용되었다. 2023년에는 전체 60개 단어로, 교육, 문화 17회, 행복 16회, 미래, 안전 15회로 나타났다.

그림6. 서울시 자치구 슬로건의 변화



2. 빈도 변화의 의미 분석

그림7. 상위 키워드 노출빈도 변화



교육, 복지, 문화, 행복은 꾸준히 상위로 노출되고 있다. 서울시민에게 기본적으로 제공되는 도시기능인 셈이다.

‘안전’은 세월호 사고 이후 가장 중요한 단어이다. 지방선거 직전이 2014년 4월 16일 476명의 승객을 태우고 인천을 출발해 제주도로 향하던 세월호가 전남 진도군 앞바다에서 침몰해 304명이 사망한 사건은 안전에 대한 사회적 관심을 불러일으켰다.

2019년에는 10회로 8위로까지 말려났지만 2019년 말 코로나19 팬데믹이 발생하면서 다시 2023년에는 다시 15회로 늘어났다.

‘사람’은 2015년 18회나 나타났지만 19년에는 4회로 대폭 줄어 20위로 나타났다. 23년에는 중구에서만 ‘숲, 사람, 건물이 하나 되는 중구, 사람이 돌아오는 교육 중구’로 2회 사용되었다. 2012년 18대 대통령선거 당시 민주당 후보의 선거구호로 ‘사람이 먼저다’가 사용되어 15년 지방선거에서도 민주당 소속 후보들의 구호가 되었다. 이후 정책 비전으로도 사용된 것이다. ‘사람이 먼저다’ 구호를 사용했던 후보가 2017년 19대 대통령으로 당선되면서 지방자치단체에서 사용하는 빈도가 줄어들었다가 22년 대선 이후 사라졌다.

민주당 서울시장이 사용한 ‘마을’도 15년에는 6회나 사용되었지만 이후에는 사라졌다.

‘복지’는 19회로 2015년에는 2위, 2019년에는 2위를 차지한 단어다. 2023년에는 8회로 대폭 줄어들어 8위에 머물렀다.

‘문화’는 2015년에는 17회로 6위였으나 그 중요도가 커지면서 19회는 빈도는 15로 줄었지만 순위로는 교육과 함께 2위, 2023년에는 17회로 가장 많은 빈도를 차지하는 단어가 되었다.

‘미래’는 2015년에는 5회로 16위였으나 2019년 15회로 빈도를 늘려 상위 2위가 되었다. 2023년 4위이지만 빈도수는 15회를 유지했다.

제4장 결론 및 시사점

제1절 연구의 종합

도시는 계속 변하고 있다. 꾸준히 인구의 이동이 발생하고 개발사업이 진행된다. 이러한 변화는 사회 환경의 변화, 산업구조의 변화, 도시개발 추진 등에서 기인하지만 시민의 요구에 의한 변화도 나타난다.

도시계획은 시민에게 양질의 생활조건을 제공하는 것이다. 지방자치체 실시로 도시관리 권한의 일정 부분을 지방자치단체에 부여하면서 성장성, 편리성을 지속시키고 강화하기 위한 도시 간의 경쟁이 격화되고 있다.

1975년부터 시작한 ‘I love New York’ 이래로 도시브랜드마케팅이 도입되었다. 브랜드는 도시의 장소자산을 기반으로 긍정 이미지를 제공하여 투자와 관광객을 유치해 경제적 가치를 높이고, 정주민에게는 지역애착을 강화하는 요소가 된다.

하지만 우리나라에는 도입 역사가 짧고, 도시마케팅에 대한 인식이 부족하여 개념에 대한 연구와 몇몇 사례연구만 진행되고 있는 상황이다. 그런 상황과 맞물려 단체장의 4년 임기는 도시브랜드와 슬로건의 정착을 방해해 유의미한 도시브랜드를 형성하지 못하고 있다.

브랜드슬로건의 목적은 상품에 대한 긍정적 이미지를 각인시켜 접근에 대한 호감을 유도하기 위한 것이다. 그러기 위해 장기간의 노력이 필요한 것이다. 그럼에도 불구하고 도시브랜드슬로건이 계속 변하고 있다. 4년 단위로 변화한다. 연구에서 밝혀졌듯이 서울시 자치구 25개 모두 브랜드슬로건을 4년 단위로 바꾸고 있다. 개선한 경우에도 변화를 시도한다.

현재의 도시브랜드슬로건은 4년 단위의 정책 비전을 제시하는 용도로 더욱 활발하게 사용되고 있는 것이다. 이점에 착안하여 지방자치단체의 비전과 정책목표를 비교분석하여 도시의 변화와 발전 전략을 살펴보고자 했다. 기존의 연구들이 대부분 브랜드의 요건, 슬로건의 적합성에 머물고 있는데, 이번 연구는 슬로건을 통해서 도시가 어떻게 변하는지를 살펴보는 시도이다.

이를 위해 서울시 25개 자치구의 도시브랜드슬로건에 사용된 단어들의 노출빈도를 통해서 변화를 관찰했다.

‘사람’ ‘행복’ ‘미래’ 같은 추상적 가치용어와 ‘교육’ ‘문화’ ‘복지’ 같은 정책분야의 단어가 결합된 슬로건은 단체장의 교체에 따라 계속 변화하고 있다. 시간의 경과에 따라 정치적 용어나 사회적 환경의 변화에 따르는 용어의 부침이 나타난다. 하지만 정책목표를 포함해 살펴보면 그 내용성은 계속 유지되고 있음을 알 수 있었다.

제2절 시사점 및 한계

도시브랜드슬로건이 단체장 후보자의 선거구호, 당선자의 정책 구호와 일체와 되는 경향이 있다. 도시브랜드슬로건의 잦은 교체는 그로 인해 기인한다. 도시 인지도와 경쟁력을 높이는 홍보수단으로서의 브랜드 전략을 위해서는 브랜드에 대한 개념정립과 지방자치의 영속적인 구상이 필요하다.

현재의 도시브랜드슬로건은 4년 단위의 정책 비전을 제시하는 용도로 더욱 활발하게 사용되고 있다. 이점에 착안하여 지방자치단체의 비전과 정책목표를 비교분석하여 도시의 변화와 발전 전략을 살펴보고자 했다. 기존의 연구들이 대부분 브랜드의 요건, 슬로건의 적합성에 머물고 있는데, 이번 연구는 슬로건을 통해서 도시가 어떻게 변하는지를 살펴보는 시도이다.

서울시 25개 자치구 브랜드슬로건에 사용된 단어 중 노출빈도를 분석한 결과 시민의 행복, 그 주요요소인 안전, 교육, 복지, 문화는 계속 정책의 주요 목표가 되고 있음을 확인할 수 있었다.

하지만 실제로 슬로건에 의해 도시가 변화하고 있는지에 대한 실증적 분석이 이뤄지지 않은 한계는 분명하다.

우선 지방자치단체의 예산편성 및 집행과정에 슬로건이 어떻게 반영되는지 분석해 볼 필요가 있다. 아울러 중앙정부의 주요 인프라 개발 사업과 해당 지방자치단체의 슬로건을 비교해 보는 것도 필요하다.

또한 지방자치체가 주민들의 요구를 반영해 과제를 해결하는 정치과정을 제대로 수행하는지에 관한 검증도 필요하다. 서울서베이 자료를 보면 도시인프라에 대한 시민의 만족도 조사가 매년 이뤄지고 있다. 자치구마다 만족과 불만족 항목이 다르다. 지역차가 존재한다는 것이다. 이것이 슬로건에 반영되어 차기년도 투자사업으로 선정되는지에 대한 검증도 이뤄져야 한다. 아울러 도시브랜드슬로건에 대한 주민들의 인지도, 만족도가 조사된다면 그 연관관계를 제대로 해석할 수 있을 것이다.

우리나라는 공간적으로 멀리 떨어져 있지 않고, 교통과 통신의 발달로 전국적으로 동조화 되는 측면이 있다. 이번 연구 대상인 서울시 25개 자치구의 경우도 노출빈도 상위 5개 단어를 비교해 봤을 때 10년의 차이에도 불구하고 크게 변하지 않았다. 변화의 과정을 더욱 정밀하게 분석하기 위해서는 시간적, 공간적 범위를 넓혀야 할 필요가 있다.

전국 다 같은 상황은 아니다. 서울만 해도 강남북의 여건이 다른 것처럼 수도권 서울은 인구가 줄어들고 있고, 경기도는 계속 개발되고 있는 상황이다. 그에 따라 도시가 내건 슬로건도 달라질 것이다. 마찬가지로 지방의 군 단위와 시 단위의 비교, 산간 농업지역과 임해 공업지역의 비교도 의미 있는 차이를 알아볼 수 있을 것이다.

도시는 인구의 변화로 변화한다. 도시계획은 사람이 사는 주거지를 만드는 일이라면 부동산은 그 공간의 구체적인 가치에 관한 것이다. 도시를 어떻게 변화시킬까 하는 연구에 앞서 어떻게 변하는지 알아보는 건 대단히 중요하다. 도시브랜드슬로건의 분석은 도시의 변화를 가늠하는 중요한 지표가 될 수 있다.

참고문헌

- PD스미스(2015), 『도시의 탄생』, 도서출판 옥당
- 조재성(2020), 『현대도시계획론』, 한울
- 원제무(2016), 『국가 도시 브랜드마케팅』, 피엔씨미디어
- 이푸 투안(2011), 『공간과 장소』, 대운
- 이현철(2021) 라이프스타일 융합형 복합쇼핑몰의 특성요인이 이용자의 정소체감에 미치는 영향연구. 박사학위 논문
- 박대아(2017), 도시브랜드 슬로건의 변화 경향과 요건, 한국학연구 63 PP101~128 고려대학교 한국학연구소

강명구(1997), 지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 서론적 연구, 한국정치학회보 31 pp109-128

송건섭(2011), 유권자의 투표행태와 결정요인에 관한 연구:- 2002년·2006년·2010년 지방선거를 중심으로, 한국정책과학학회보 제15권 pp49-71

박문기(2016), 슬로건으로 도시브랜드 가치 높이기 - 서울시편, 월간마케팅

안소현(2023), 생활 인구와 관광, 한국관광정책 제92호 PP10~14 한국문화관광연구원

김소은(2013), 국내 도시브랜드 관련 연구의 경향과 특성, 서울도시연구 14편, pp237~252

권지혜 (2018), 도시브랜드 형성요인에 관한 개념연구. 한국콘텐츠학회, pp202-213

김도형, 황인석 (2022), 도시슬로건이 도시지역의 인출에 미치는 부정적 영향 : 슬로건과 관련 없는 도시지역을 중심으로, 한국콘텐츠학회 pp224-236

통계청 2022 인구주택총조사

오세훈 서울시장 2024년도 예산안 설명 및 시정연설, 서울시의회 속기록

박수빈 서울시의회 의원, 2023. 11. 2 서울시 행정국 행정사무감사 속기록

오마이뉴스(2023.11.08.) 서부원, ‘아빠는 왜 지방 국립대 나왔어?’ 어찌다 이렇게 됐을까
매일경제(2023.11.1.) 정석환, ‘지갑 뽕뽕 닫는 오세훈…서울시 예산 3000억 줄인 곳 보니’

MBC(2023.11.3.) 이정용, 한은 "수도권 집중 OECD 1위.. 지방 거점도시 키워야 “

KBS(2023.10.31.) 이슬기, 통근자가 많아 김포를 서울로? 경기도에서 10위권