

2013순천만국제정원박람회 정책화 과정과 동인에 관한 연구

이정록*

Determinants and Processes of Regional Policy on the International Garden Exposition Suncheon Bay Korea 2013

Jeong-Rock Lee*

요약 : 이 논문은 2013년 순천시에서 열린 2013순천만국제정원박람회 개최구상이 지역정책으로 구체화되는 과정에 대한 특징과 영향요인을 고찰하였다. 정원박람회 개최구상의 정책화 과정은 제1단계(1992-2002)인 순천만 보전운동 태동기, 제2단계(2003-2007)인 순천만 자연생태공원 조성기, 제3단계(2008-2010), 정원박람회 개최구상 정책화 및 박람회 유치기, 제4단계(2011-2013)인 박람회장 조성 및 박람회 개최기 등으로 구분되었다. 정원박람회 정책화 과정에는 많은 사회·정치적 요인들이 복합적으로 작용하였지만, 순천만 존재와 순천만 보전을 위한 시민운동, 광양만권에서 중심도시를 유지·강화하려는 순천시 도시발전전략, 도시정책 연속성을 유지한 지자체장과 지역사회의 리더십, 인접한 여수시와의 연대와 경쟁의식 등이 중요한 동인으로 작용하였다. 또한 메가 이벤트 개최를 통해 순천시는 도시이미지 개선, 순천만정원이라는 공공재 확보, 환경을 중시하는 도시정책을 추진한 지역사회의 리더십 구축 등에서 일정한 성과를 확보한 것으로 평가받고 있다.

주요어 : 2013순천만국제정원박람회, 메가 이벤트, 지역정책, 생태환경도시, 순천시

Abstract : The objective of this paper is to investigate both the processes of regional policy and their determinants of the International Garden Exposition Suncheon Bay Korea 2013(IGEXPO 2013). IGEXPO 2013 was held in Suncheon from April to October 2013, and almost 440 million tourists visited to IGEXPO 2013. The processes of regional policy of the IGEXPO initiative were divided into four stages; the first stage from 1992 to 2002 was a beginning of conservation movement for Suncheon Bay; the second stage from 2003 to 2007 was a constructing of natural ecological park of Suncheon Bay; the third stage from 2008 to 2010 was a beginning of IGEXPO initiative and a confirming of the IGEXPO 2013; the four stage from 2011 to 2013 was a preparing and holding of IGEXPO 2013. The major determinants related to regional policy development process of IGEXPO initiative are the population n movement for Suncheon Bay, the regional development strategy for central city in Gwangyang Bay area, the leadership for continuity of regional policy oriented to environmental and ecological city, and the cooperation and competition relationship with neighboring city, in particular Yeosu city and 2012Yeosu EXPO planning. IGEXPO 2013 has been evaluated as having some performances such as the enhancement of city image, establishment of city park as a public goods, and formation of community leadership promoting continuous urban policy for environmental & ecological city.

Key Words : International Garden Exposition Suncheon Bay Korea 2013 (IGEXPO 2013), mega events, regional policy, environmental & ecological city, Suncheon city

이 논문은 순천시 재정지원을 받아 수행된 연구과제인 「정원박람회를 통한 도시마케팅 성과 및 도시발전계획 연구(2014.6)」에 수록된 내용의 일부를 재구성하여 수정·보완한 것임

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Chonnam National University), jrlee@jnu.ac.kr

1. 서론

1) 연구배경과 목적

관광과 레저서비스 관련활동은 국가와 지역발전에서 중요한 경제적 역할을 수행하기 때문에(Giaoutzi and Nijkamp, 2006), 지역발전의 주요 수단과 방법으로 인식되고 있다. 관광활동의 이런 속성으로 인해 국내외 주요 도시와 지역들은 관광산업 진흥과 지역 경제 활성화의 새로운 수단으로 축제의 이벤트를 전략을 추진하고 있다(이정록, 2005; 2011).

축제와 이벤트의 지리학에서 지역발전에서 중요한 영향을 제공하는 유형이 올림픽과 월드컵, 박람회와 같은 국제적인 메가 이벤트이다(Kotler, Haider, and Rein, 1993). 이들 메가 이벤트(mega events)의 개최는 개최도시 및 지역의 사회적·경제적·문화적 부문에 커다란 영향을 미칠 뿐만 아니라 개최도시의 지역 경제 활성화와 지역발전, 나아가 국제화에도 중요한 파급효과를 제공한다(Hall, 1992). 그래서 국내외 많은 도시들은 상업 및 스포츠를 주제로 하는 메가 이벤트 개최를 통해 도시관광과 지역발전을 도모하였다(Shaw and Williams, 2002).

2013년 4월에 전남 순천에서 열린 2013순천만국제 정원박람회(이하 정원박람회)는 도시의 장소마케팅과 지역발전을 꾀하기 위한 지역발전전략 차원에서 계획한 상업적 성격의 메가 이벤트에 해당한다. 순천시는 정원박람회라는 개최를 통해 일정한 경제적·사회적·문화적 성과를 확보했고 도시이미지 향상과 도시마케팅 효과도 꾀한 것으로 평가받고 있다. 실제로 정원박람회 개최 성과들은 관람객 설문조사와 관련 보고서를 통해 구체적으로 밝혀졌다.

정원박람회는 우리나라 대표적인 생태관광지로 기능하고 있는 순천만의 효율적인 보전과 환경 및 생태 도시를 지향하는 순천시 새로운 도시발전전략의 일환으로 시작되었다. 이를 위한 수단으로 순천시는 정원박람회 개최구상을 지역발전정책으로 구체화시켰다. 순천시가 정원박람회 구상을 지역정책으로 추진하는 과정에 도시재정 악화를 이유로 부정적인 여론

이 형성되었고, 이것이 지역사회의 사회적 갈등요인이 되기도 하였다. 하지만 순천시는 이런 과정을 극복하고 정원박람회를 성공적으로 개최하였다. 그리고 정원박람회 개최 장소였던 순천만정원을 2014년 4월 20일 도시공원으로 개장하였고, 많은 관광객이 방문하는 새로운 관광명소가 되고 있다.

정원박람회와 같은 메가 이벤트를 개최한 이후에, 메가 이벤트를 방문한 관광객 만족도와 개최성과의 효과를 고찰한 연구는 다양한 학문분야에서 행해지고, 연구성과도 비교적 많다. 반면에 메가 이벤트를 개최한 도시는 왜 메가 이벤트 전략을 채택하였고, 메가 이벤트 개최전략은 어떤 과정을 거쳐 도시 및 지역 정책으로 구체화시켰는가 하는 정책화 과정에 대한 연구는 많지 않다. 특히 정원박람회 개최구상의 정책화 과정에 대한 접근과 고찰은 전무한 상황이다.

정원박람회 개최구상의 정책화 과정에 대한 접근은 도시 및 지역발전전략이 어떤 과정을 거쳐서 수립·시행되는가 하는 단위 지역의 지역정책 전개과정을 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다. 특히 이 연구는 정원박람회와 같은 메가 이벤트의 유치 및 개최에 관심을 가지고 있는 지자체를 비롯한 이해당사자들에게 순천시 경험을 제공한다는 측면에서 의미가 있다.

이런 배경에서, 이 연구는 비교적 성공한 이벤트 전략으로 평가를 받고 있는 정원박람회 개최구상이 어떤 과정을 거쳐서 도시발전전략으로 구체화되었는가를 접근한 실증적인 연구이다. 연구의 주요 목적은 정원박람회 개최구상의 태동과정, 개최구상을 순천시 정책으로 구체화시키는 정책화 과정, 그리고 정원박람회 개최구상에 영향을 미친 동인 등에 나타난 특징을 고찰하는 것이다.

2) 연구방법과 자료

연구에 필요한 자료는 순천시 내부 행정자료에 대한 문헌조사, 정원박람회 개최구상의 발굴과 정책화 과정에 관련 업무를 담당한 순천시 공무원들에 대한 면접조사 등을 통해 주로 수집하였다. 면접조사는 2014년 2월부터 5월에 걸쳐 실시하였다. 순천시가 생

태환경도시를 지향하는 과정에 중요한 동인으로 작용한 순천만보전운동과 관련된 자료는 언론보도를 주로 활용하였다. 또한 정원박람회 개최계획과 관련된 각종의 기본계획 연구보고서도 연구에 활용하였다. 정원박람회 개최구상의 정책화 과정을 체계적으로 분석하기 위하여 4개 단계로 구분하고, 단계별 특징을 도출하였다.

3) 선행연구 검토

정원박람회가 2013년 5월에 개최되어 10월에 폐막되었기 때문에 정원박람회를 주제로 한 연구성과는 그렇게 많지 않다. 정원박람회와 관련된 선행의 연구성과는 박람회 개최계획의 특징(이춘홍, 2010), 관람객의 만족도와 관광행태(권태근, 2014; 박아람, 2013; 박미형, 2014; 이동근·김보미, 2010; 장민지·최정민, 2014), 박람회 운영 특징(조준희, 2013), 박람회 개최와 관련한 지역비전(노관규, 2013; 조충훈, 2014) 등이 있다.

하지만, 정원박람회 개최구상에 대한 논의가 순천시 지역의 핵심 지역정책으로 채택되는 과정에 관한 시계열적인 접근과 정원박람회 개최구상의 정책화 과정에 영향을 미친 동인에 관한 연구는 전무한 상태이다. 이런 측면에서 정원박람회 개최구상이 순천시 도시발전을 위한 핵심전략으로 구체화되는 정책화 과정을 고찰했다는 점에서 이 연구가 다른 연구와 차별되는 특징이라 할 수 있다.

4) 2013순천만국제정원박람회 개요

2013순천만국제정원박람회의 주제는 “지구의 정원, 순천만(Garden of the Earth)”이다. 2013년 4월 19일 개막하여 10월 20일까지 184일 동안 전남 순천시 풍덕·오천동, 순천만 일대에서 개최되었다. 국제원예생산자협회(AIPH)가 승인한 정원을 주제로 한 우리나라 최초의 국제적인 박람회이다. 박람회장의 총면적은 11만2천㎡(약 34만평)이고, 박람회장은 수목원구역, 습지센터 구역, 주 박람회장 구역, 습지구역 등 4개 지구로 구성되었다. 박람회장은 2010년부터

약 2년 동안 약 2,455억 원¹⁾을 투자하여 조성하였다. 박람회장에는 약 74만여 수목이 식재되어 있다.

정원박람회를 방문한 관람객 총수는 4,403,890명으로 집계되었고, 1일 평균 23,934명으로 나타났다. 국내 관람객이 전체의 93.9%, 외국인 관람객이 4.01%를 차지하였다. 외국인 관람객은 61개 국에서 약 17만 6천 명이 관람하였지만, 외국인 관람객 비중은 매우 낮았다. 개장 26일 만에 100만 명, 개장 60일째에 200만 명, 개장 153일째에 300만 명, 개장 176일째에 목표 관람객수인 400만 명이 방문하였다. 월별 관람객 분포를 살펴보면, 5월에 전체 관람객의 27.4%(1,207,239명)가 방문하였고, 10월 21.0%, 9월 16.5%, 4월 9.3% 등이었다. 특히 장마와 폭염이 심했던 6월부터 8월까지의 3개월 동안에는 전체 관람객의 25.8%가 방문하여 상대적으로 방문비율이 낮았다. 그리고 전체 관람객 중에서 유료 관람객이 87.7%를 차지하였다(2013순천만국제정원박람회조직위원회, 2013).

2. 정원박람회 정책화 과정과 특징

1) 정원박람회 정책화 과정의 구분

2013년에 개최된 정원박람회는 순천시가 일관되게 추진한 환경과 문화를 강조한 도시비전과 밀접한 관련이 있다. 또한 순천만 갯벌과 갈대밭이 가진 생태자원적 가치, 순천만과 접목한 정원박람회 개최를 통해 도시발전의 새로운 동력을 확보하려는 순천시 지역정책, 전술한 도시비전과 지역정책을 지자체장의 교체와 상관없이 일관되고 지속적으로 추진한 지자체장의 리더십 등이 복합적·중층적으로 만들어낸 결과이다.

순천시가 정원박람회 개최구상을 정책화하는 과정에 순천만이라는 자연적 실체의 존재가 필요조건이라면, 지방자치제 실시 이후 환경·생태적 가치를 중시하는 순천시 도시발전 비전이 충분조건으로 작용하였다. 정원박람회 개최구상은 순천만을 도시발전

에 활용하기 위한 전략에서 출발하였고, 민선 4기에 정원박람회 개최구상이 구체화되기 시작되었다. 박람회 개최구상이 2007년 중반부터 논의되기 시작해 2008년에 순천시 자체계획으로 확정되었지만, 정원박람회 개최구상의 정책화 과정을 이해하기 위해서는 순천만 보전운동이 시작된 1992년을 기점으로 설정하는 것이 합리적이다.

따라서 순천시가 구상·추진한 정원박람회 개최의 정책화 과정을 시기별로 구분해서 고찰할 필요가 있다. 이를 위하여 순천만을 보전하기 시민운동의 태동기인 제1단계(1992-2002), 순천만을 자연생태공원으로 조성하기 위한 사업이 본격적으로 시작한 제2단계(2003-2007), 민선 4기 지자체장 취임을 계기로 등장한 정원박람회 개최구상을 수립하고 AIPH의 승인을 받아 박람회 유치가 확정된 제3단계(2008-2010), 박람회 개최를 위한 조직위원회 설립과 박람회장 조성사업을 포함한 실질적인 정원박람회 준비와 정원박람회가 개막·종료된 제4단계(2011-2013) 등으로 구분하여 정책화 과정의 단계별 특징을 시계열적으로 분석하고 정리하였다.

2) 제1단계: 순천만보전운동 태동 단계

(1) 순천만에 대한 주민인식 변화

1980년대까지만 해도 순천만과 순천만에 발달한 갯벌과 갈대숲은 순천시민을 비롯한 일반인들의 관심을 받지 못하였다. 순천시도 순천만을 보전·보호하려는 적극적인 시책을 추진하지 않았다. 그러나 1992년 개최된 유엔환경개발회의를 계기로 국내에서 환경관련단체들이 활발하게 활동하면서 순천만에 대한 시민인식에 변화가 나타나기 시작하였다. 1992년 정부가 자연환경보전법을 제정·시행하여 자연경관이 수려하거나 생태계 보전이 필요한 지역을 생태계 보전지역으로 지정함에 따라 순천지역에서 활동하는 일부 전문가들이 순천만을 생태계보전지역으로 지정해야 한다고 주장하였다.

한편, 순천시는 1992년부터 홍수예방과 하도정비를 목적으로 골재채취를 겸한 동천의 하도 직강화 사업을 수립하기 시작하였다. 사업내용은 하도 직강화와 준설이었다. 그리고 순천만으로 유입하는 동천의 직강화 공사와 순천만 입구에 있는 대대포구의 갯벌을 준설하려는 계획을 발표하였다. 순천시 동천하류

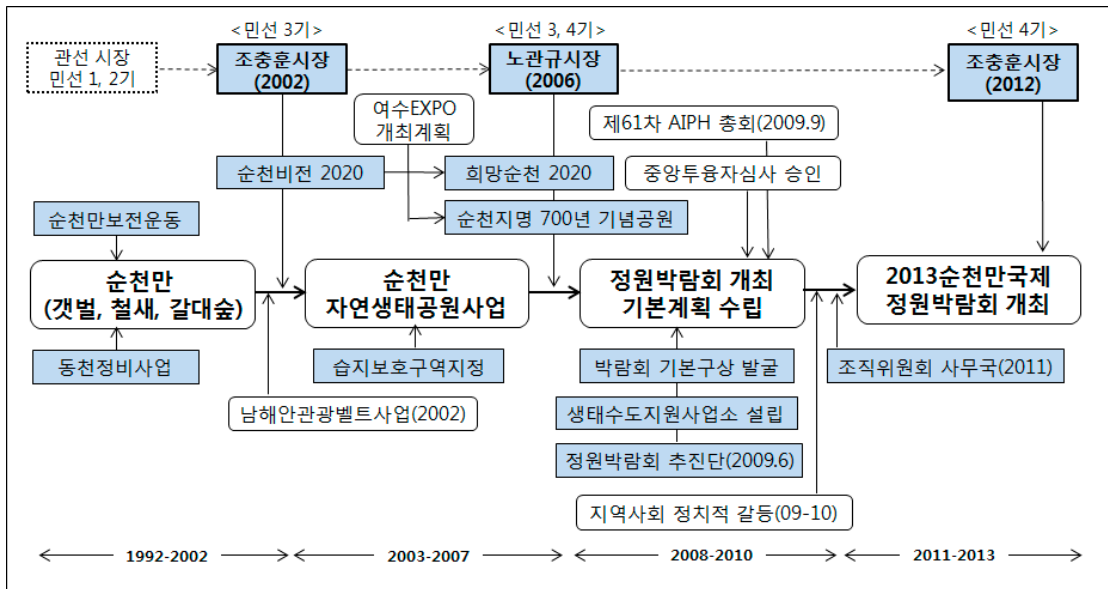


그림 1. 정원박람회 개최구상 정책화 과정의 시기별 구분

하도정비사업에 대해 지역 내의 환경운동단체들이 적극적인 반대 움직임을 보이면서, 순천시민들은 순천만의 중요성에 관심을 갖게 되었다.

(2) 순천만보전운동의 전개과정과 특징

순천시는 동천정비사업 진행을 위해 1996년 9월 7일에 시공업체에게 공사를 허가하였다. 이런 순천시의 사업추진에 대해 환경단체들이 반발하였다.²⁾ 하지만 순천시는 환경단체들의 반대에도 불구하고 사업을 강행하였다. 순천시 사업추진에 반대한 전남동부지역사회연구소(이하 동사연), 순천YMCA 등 일부 시민단체들이 순천만을 지키기 위한 시민위원회를 결성하여 사업추진 반대와 순천만 보전운동을 전개하기 시작하였다.

동사연은 동천정비사업 반대운동에 주도적인 역할을 하였다. 동사연은 순천만 훼손을 방지하기 위해 순천만 일원을 습지생태계 보전지구로 지정해야 한다고 주장하고, 다양한 활동을 전개하였다. 순천시의 회와 동사연은 1996년 11월에 대대동 동천 하류와 인접한 순천만 하구의 생태계조사를 실시해 국제 보호조류가 서식하고 있는 사실을 공개하였다. 동사연은 1996년 10월 30일 동천 하도정비 및 골재채취사업이 습지 생태계를 파괴하기 때문에 반대한다는 내용을 토대로 감사원에 감사를 청구하였다. 또한 동사연은 순천만의 생태적 가치를 알리고, 순천만을 보전하기 위한 목적으로 1997년부터 ‘흑두루미의 귀향’이라는 주제로 순천만 갈대축제를 개최하였다. 1998년 11월 14일에는 ‘순천만생태계 보전을 위한 국제 심포지엄’도 가졌다.

1996년 2월에 출범한 민관협력기구인 ‘그린순천21추진협의회’도 순천시 동천정비사업에 반대 움직임을 보였고, 순천만의 생태공원화 사업을 대안으로 제시하였다. 그린21추진협의회는 1997년 순천만 환경보전과 생태공원화에 관한 세미나를 개최하였고, 1999년 3월에는 순천대 지역개발연구소와 공동으로 순천만 생태계 조사 보고서를 발간하였다.

한편 환경부와 일부 환경단체들은 순천만을 습지보전지역으로 지정하고, 랍사협약에서 규정한 습지 목록에 등재하는 작업을 추진하다, 이런 움직임에 동

천사업과 이해관계를 갖고 있는 대대포구 및 인안동 지역 일부 주민들은 농업생활과 주거생활의 제약을 이유로 습지보전지구 지정에 반발하기도 하였다. 순천만을 보전하기 위한 시민단체들의 활동에 의해 동천정비사업은 1998년 9월 중순 무산되었고, 순천만 보전운동은 지역주민은 물론이고 전 국민들에게 순천만의 생태학적 가치를 알리는 중요한 계기를 제공하였다.

3) 제2단계: 순천만의 자연생태공원사업 추진 단계

순천 동천하도정비사업의 반대로 시작된 순천만보전운동에 의해 동천정비사업은 백지화되었다. 민선 3기 조충훈 시장은 동천정비사업 반대운동에서 대안으로 제시된 순천만 생태공원화 사업을 본격적으로 추진하였다. 순천만의 자연생태공원화 사업 추진에는 당시 정부가 추진한 남해안관광벨트사업과 습지보호구역 지정이 중요한 영향을 미쳤다.

(1) 순천만의 자연생태공원화 사업 시작

순천시는 동천정비사업이 무산된 이후, 순천만 보전과 생태관광지로의 활용이라는 두 가지 방향으로 정책을 수정하였다. 순천만보전운동의 일환으로 제시된 순천만의 생태공원화 사업은 김대중 정부가 추진한 남해안관광벨트사업(2000-2009)³⁾에 의해 구체화되었다. 남해안관광벨트사업에 순천만 자연생태공원 조성, 임란유적지 역사공원화 조성, 조계산 불교 테마관광지 조성 등 3개 사업이 포함되었다. 이들 사업 중에서 순천만 자연생태공원 조성사업이 가장 먼저 시작되었다.

순천만 자연생태공원 조성사업⁴⁾의 기본방향은 순천만의 자연생태자원을 주제로 친환경적 공원을 조성하는 것이었고, 2002년 8월부터 사업이 시작되어 2004년에 자연생태관이 완공되었다. 순천만 자연생태공원 사업의 핵심시설인 자연생태관이 개관되고, 갈대숲에 산책로가 자연생태공원화 사업이후, 순천만에는 4계절에 걸쳐 걸쳐 많은 관광객이 방문하게 되었고⁵⁾ 순천만은 우리나라의 명실상부한 생태관광 명소로 인정을 받기 시작하였다.

(2) 습지보호구역 지정과 람사협약 등록

순천시는 순천만 자연생태공원 조성사업 추진과 병행해서 순천만 갯벌의 생태학적 가치를 보전하고, 이를 국내외에 알리는 작업도 추진하였다. 2002년 7월 취임한 조충훈 시장은 순천만 보전·보호를 위해 습지구역 지정을 추진하였고, 2003년 순천시 별량면, 해룡면, 도사동 일대의 연안 습지(약 28km²)가 습지보호구역으로 지정되었다. 또한 순천시는 순천만을 찾는 다양한 철새를 보호하고, 철새서식으로 발생하는 농작물의 피해를 보상하기 위한 대책으로 ‘생물다양성 관리계약제도’를 2005년부터 시행하였다.

순천만은 2006년 1월 20일에 람사협약에 등록되었다. 순천만이 우리나라 연안습지로는 최초로 람사협약에 등록함에 따라 순천만은 환경단체를 비롯하여 전국적인 환경 및 관련 전문가에게 주요 관심의 대상 지역이 되었다. 람사등록 이후, 순천만의 생태적 가치가 세계적으로 인정을 받으면서, 순천만은 생태관광의 명소로 급부상하기 시작하였다. 순천만의 생태적 가치가 국내외적으로 인정을 받고 주요 생태관광지로 기능함에 따라, 순천시는 순천만을 활용한 새로운 관광 및 도시발전전략 수립에 관심을 갖게 되었다.

4) 제3단계: 정원박람회 개최구상 정책화 단계

정원박람회 개최구상의 정책화 과정에는 민선4기로 취임한 순천시장이 구상한 생태수도 만들기의 구체화, 순천만과 연계한 동천 가꾸기 사업, 순천지명 700년기념사업과 연계추진, 인접한 여수시의 2012여수세계박람회 유치 확정 등이 중요한 영향을 미쳤다. 그리고 순천지명700년기념사업으로 포장된 정원박람회 개최구상이 순천시 정책으로 확정되고, 중앙정부 승인을 받은 정원박람회 개최계획은 국제원에생산자협회(AIPH)에 의해 최종 확정되었다.

(1) 민선 4기 시장취임과 정원조성 필요성 논의

민선4기 순천시장으로 취임한 노관규는 민선3기 조충훈 시장을 비롯한 전임 시장들이 설정했던 환경을 중시하는 순천시 발전비전을 지속시키고, 도시발전에 필요한 새로운 중기과제를 도출하기 위하여 태

스크포스(T/F)팀을 구성·운영하였다. 중기과제를 발굴하는 과정에서 노관규 시장은 순천만을 보전하고, 순천만 보전과 연계한 순천시의 환경도시⁶⁾ 조성에 관심을 갖게 되었다. 그리고 순천만 보전과 순천만을 활용한 환경도시 구축을 위해 관련연구에 착수하였다⁷⁾.

이 연구에서는 순천만과 도심 사이에 완충지역을 조성하여 자연식생 정화습지, 방문자 센터 조성 등이 제안되었다. 이 연구결과에 의거하여 순천시 정책관계자들은 완충지역 또는 전이지역에 정원을 조성하면, 순천만으로 집중되는 관람객의 동선을 분산시켜 순천만 보전에 도움이 되고, 도심부의 시가지가 순천만 방향으로 확산되는 것을 방지할 수 있다는 판단을 갖게 되었다.

특히 순천만과 연계한 정원조성 필요성과 당위성을 이해한 노관규 시장은 관광진흥과에 순천만 보전과 관광객 유치를 위한 시책발굴을 지시하였다. 관광진흥과는 연구과제 수립과정에서 도출된 습지센터의 이전부지와 정원부지에 대한 내부적인 검토를 하게 된다. 정원조성을 위한 국고지원이 쉽지 않다는 것을 인식한 관광진흥과에서는 국비지원을 용이하게 받기 위하여 국제행사 개최를 검토하였지만, 이를 구체화시키지는 못하였다.⁸⁾

(2) 동천정비사업 추진과 독일 도시의 정원 이야기

순천 동천의 하도정비사업이 환경단체들의 반대로 무산된 이후, 순천시는 순천만을 방문한 관광객을 도심지역으로 유인하고, 순천 시가지를 남북방향으로 관통해 순천만으로 유입하는 동천에 대한 정비사업을 추진하였다. 민선3기 조충훈 시장은 2002년부터 동천정비의 효율적인 추진을 위하여, 1,700억 원을 들여 시내 전역에 총연장 900여 km의 하수관거를 설치하여 오폐수 유입을 차단하는 사업을 시행하였다. 또한 2003년부터는 동천 주변을 친환경적으로 만들기 위한 기본계획과 실시설계 작업을 행하여 본격적인 동천 가꾸기 사업⁹⁾에 착수하였다.

동천정비사업을 추진하는 과정에 최덕림 당시 관광진흥과장은 독일의 정원도시를 소개한 신간서적¹⁰⁾을 접하게 된다.¹¹⁾ 최덕림 관광진흥과장은 독일 사례를 동천 수변 꽃길 조성과 순천만 보전에 접목할 수

있다고 판단하고, 이 책을 노관규 시장에게 소개한다. 그리고 순천시는 책의 저자를 2007년 9월 20일에 초청하여 간담회를 가졌고, 고정희는 동천미관 조성 사업에 대한 제안과 함께 생태와 예술의 접목을 위해 ‘농경지를 작물정원’으로 만드는 정원조성에 대한 아이디어를 순천시와 간부들에게 제시한다.¹²⁾ 고정희 제안 이후, 순천시장을 비롯한 많은 간부급 공무원들이 독일의 주요 도시에서 열린 정원박람회에 대한 정보를 접하게 된다. 실제로 ‘독일 정원이야기’라는 책은 노관규 시장을 비롯한 순천시 공무원들이 정원박람회에 대한 정보와 지식을 넓히는데 중요한 역할을 하였다.

(3) ‘생태수도 순천’ 전략으로 등장한 정원박람회 개최구상

노관규 시장은 2007년 하반기(9월 경)에 순천의 도시비전에 적합한 새로운 순천시 브랜드 명칭 검토를 당시의 기획감사과에 지시한다. 2007년 12월에 열린 간부회의에서 순천시장은 기획감사과에서 보고한 내용을 바탕으로, ‘대한민국 생태수도 순천’을 새로운 슬로건으로 채택한다. 그리고 순천시장은 새로운 슬로건에 걸맞은 대형 프로젝트의 구상을 당시 양동의 기획감사과장에게 지시한다.¹³⁾ 2008년 1월 초에, 기획감사과장과 장영휴 기획담당(제장)은 개략적인 ‘생태정원박람회’ 개최 구상을 시장에게 보고하고, 시장이 이를 수용하면서 사업구상은 보다 구체화되기 시작하였다. 실제로 노관규 시장은 2008년 1월 초순의 기획감사과장 보고 이전부터 정원박람회에 대한 정보와 기본적인 지식을 갖고 있었고, 정원박람회 개최 가능성 여부에 대한 정책적 판단을 하고 있었던 것으로 밝혀졌다.¹⁴⁾

노관규 시장은 기획감사과장으로 부터 박람회 개최구상을 보고받은 후에, 이를 순천시 시책으로 추진하기 위한 정책적인 결정을 하였다. 기획감사과장이 보고한 정원박람회 개최 구상¹⁵⁾이 순천시장의 수용 결정으로 생태수도 순천을 구현할 새로운 전략적 프로젝트로 탄생하게 되었다. 시장의 동의와 결심을 받은 기획감사과장은 허남재(기획감사과 행정평가계장), 장영휴(행정평가계), 황확중(정책개발계) 등에

게 정원박람회 개최구상에 대한 세부계획서 작성을 지시하였다. 이런 과정을 거쳐서 작성된 박람회 개최구상은 예산확보 용이성, 시민들의 반발 최소화 등을 고려해 ‘순천지명700년기념사업’에서 채택한 새로운 기념공원의 활용방안으로 구체화되었다.

(4) ‘순천지명700년기념사업’으로 채택된 정원박람회

정원박람회 개최구상을 순천시 핵심시책으로 추진이 가능하도록 만든 주요 동인 중의 하나는 ‘순천지명700년기념사업’이라 할 수 있다. 현재 사용되고 있는 “순천(順天)”이라는 지명은 1310년에 처음 사용되었다. 그래서 2010년이 현재의 지명을 사용한 700년이 되기 때문에 이를 기념하는 대규모 행사를 갖는 것이 필요하다는 논의가 민선3기 시절부터 있었다. 조충훈 시장은 2005년에 순천지명700년기념사업 일환으로 전남 동부권과 경남 서부권을 아우르는 대형 전망대를 갖춘 공원조성계획을 검토하였지만, 이를 사업으로 확정하지는 못하였다(조충훈, 2014).

순천시는 2007년 4월 순천지명700년기념사업 추진계획을 수립하였고, 2007년 12월 20일 순천지명700년기념사업 준비위원회 제2차 회의에서 기념공원 조성이 최종사업으로 결정되었다. 하지만 제2차 회의에서는 기념공원 조성만 결정되었고, 기념공원에서 정원박람회를 개최하는 방안에 대한 검토는 없었다. 2007년 12월에 기획감사과에서 내부적으로 작성한 2008년도 주요 추진업무 목록에도 정원박람회 개최구상은 포함되지 않았다.

2008년 1월 초에, 노관규 시장에 의해 시책으로 승인된 정원박람회 개최구상은 순천지명700년기념사업 일환으로 조성될 기념공원과 연계하여 추진하는 방안을 기획감사과 내부에서 검토하기 시작하였다. 그리고 2008년 1월 14일 순천시청 소회의실에서 열린 기획재정국(기획감사과)의 2008년도 주요 업무보고에서 순천지명700년기념사업의 구체적인 실행방안으로 ‘정원박람회 개최 검토(안)’이 공식적으로 제시되었다. 업무보고에서 제시된 박람회 검토사항에는 2011년에 오천공원과 오천들, 택지개발지구 등지에서 약 1,200억 원의 사업비를 투입하여 한국조경학회

와 공동으로 정원박람회를 개최하는 방안이 포함되었다.

이러한 검토내용은 2008년도 순천시 주요 업무계획에 그대로 수용되었고, 순천지명700년기념사업 일환으로 만들어질 시민공원을 활용하는 대안으로 정원박람회 개최방안이 고려되면서 순천시 주요 정책으로 채택되었다. 정원박람회 개최구상이 순천지명700년기념사업으로 추진된 배경에는 사업추진의 당위성 확보, 박람회 개최에 대한 시민들의 반발 여론 완화, 예산확보의 용이성 등을 고려한 정책적인 결정이었다.

(5) 박람회 개최구상 정책화와 전담부서 설립

박람회 개최구상을 지역정책으로 확정하기 위해서는 순천시의회 승인이 필요하였다. 순천시 기획감사과는 제129회 순천시의회 본회의(2008년 1월 24일)에서 순천지명700년기념사업 추진과 '생태수도 순천 만들기 전략'을 보고하였다. 그리고 2008년 1월 28일 행정자치위원회 회의에서 순천지명 700주년 기념사업의 하나로 생태정원박람회 개최를 검토하고 있다는 사실을 2008년도 주요 업무계획에 포함시켜 공식적으로 보고하였다. 시의회 보고 이후, 기획감사과¹⁶⁾에서는 고양꽃박람회, 파주심학산꽃축제, 제천한방엑스포 등에 대한 자료를 토대로 개략적인 박람회 개최구상 초안을 작성하였다.

이러한 개최구상은 제130회 시의회 행정자치위원회 회의(2008년 3월 11일)의 주요 현안사업 추진상황 보고에서, 생태수도 만들기 추진과 함께 국제생태정원박람회 개최계획¹⁷⁾이 보고되었다. 그후 보다 구체적인 '국제생태정원박람회 추진계획안¹⁸⁾'이 만들어졌고, 2008년 3월 27일 순천시장의 결재로 박람회 개최구상의 정책화가 확정되었다. 순천시는 박람회 개최계획에 포함된 사업추진을 위해 관련예산을 편성하였고, 국제생태정원박람회를 활용한 지역발전방안에 대한 전문가 자문을 거쳐서, 2008년 5월에 서울대에 박람회 기본계획 수립을 위한 연구용역을 의뢰하였다.¹⁹⁾

한편, 순천시는 정원박람회 개최계획을 본격적으로 준비하기 위하여 2008년 7월 15일 박람회 준비를 위한 전담부서인 '생태수도지원사업소'를 신설하고, 이 조직 내에 '정원박람회 담당'이라는 부서를 만들어 정원박람회 추진계획을 담당하였다. 2008년 10월에는 AIPH 한국사무국과 공동으로 국제심포지엄을 열어 박람회 개최의 필요성을 지역주민에게 제시하였다. 2008년 12월 30일에 산림청을 주무부처로 확정하는 작업도 수행하였다. 그리고 2009년 1월에 박람회 유치업무의 효율적인 추진을 위해 생태수도지원사업소를 확대 개편하였다.²⁰⁾

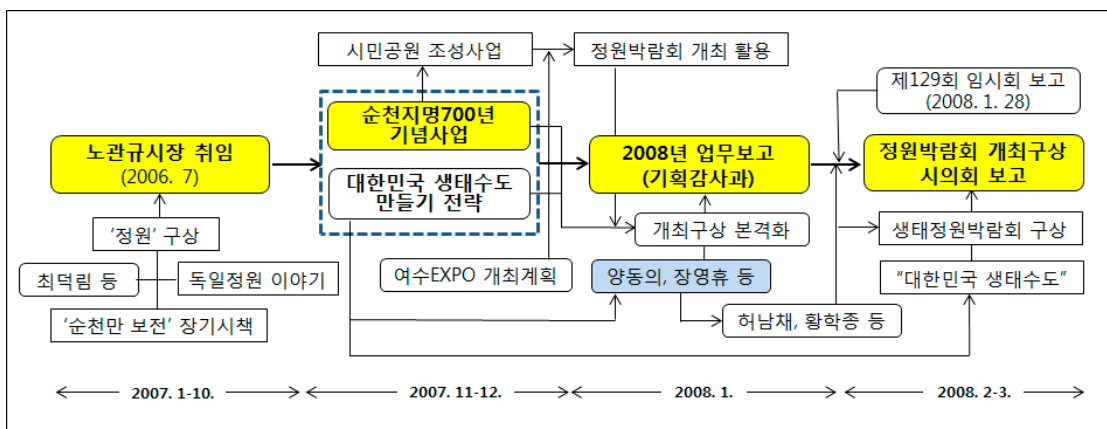


그림 2. 정원박람회 개최구상의 등장과 정책화 과정

(6) 기본계획 수립 및 정원박람회 유치 확정

순천시는 서울대에서 수립한 정원박람회 기본계획의 정부승인을 위해 박람회 기본계획의 타당성 검토 용역을 2008년 12월 한국농촌경제연구원에 의뢰하였다. 그리고 순천시는 중앙정부로부터 국제행사 승인을 받기 위한 대외활동의 전개, AIPH 승인 추진, 박람회 유치와 개최 분위기 조성, 박람회 개최부지 기반조성 등의 업무를 처리하기 위해 '2013순천만국제정원박람회 유치 T/F팀'을 별도로 운영하였다.²¹⁾

순천시는 2009년 2월 25일 산림청에 한국농촌경제연구원이 완성한 타당성 검토보고서를 바탕으로 국제행사 유치 및 개최계획서를 제출하였다. 그리고 안정행정부 투용자 심사를 거쳐서, 2009년 3월 20일 산림청은 기획재정부에 국제행사계획의 승인을 요청하였다. 순천시가 신청한 '2013 순천시 국제정원박람회' 개최계획은 2009년 4월 17일 기획재정부로부터 최종 승인을 받았다(표 1 참조). 정원박람회 개최계획의 정부승인 과정에는 농지경작을 대신한 정원조성을 통한 지역경제 활성화, 정원조성을 통한 순천만의 생태보전 가능성 등이 긍정적인 영향을 미쳤다.

순천시는 2009년 3월에 대만에서 개최된 AIPH 상

임이사회에 정부승인을 받은 2013년 정원박람회 유치 및 개최계획을 제시하였다. 2009년 4월 24일에는 AIPH 실사단이 순천을 방문하여 순천만과 박람회장에 정부지에 대한 실사를 벌였다. 순천시는 정원박람회 업무의 효율적인 추진을 위해 2009년 5월 18일에 생태수도지원사업소를 한시적인 조직인 '국제정원박람회추진단'으로 개편하였고, 2009년 6월 30일에는 40명 정원으로 확대되었다.²²⁾ 순천시는 2009년 9월 15일 스페인 사라고사에서 열린 제61차 AIPH 총회 마케팅위원회에서 '2013순천만국제정원박람회' 승인을 위한 제안발표를 하였고, 이사회에서 2013년 정원박람회 개최장소로 순천을 만장일치로 결정하였다. AIPH의 순천개최가 확정된 이후, 2009년 10월 정부는 정원박람회 개최를 위한 농지전용 허가, 재정관련 투용자 심사 등도 승인해 주었다. 박람회유치계획의 정부부처 승인에 의해 박람회장 조성비를 비롯한 순천만국제습지센터 건립비, 저류지 조성사업비 등 국비지원 확보도 순조롭게 진행되었다.

표 1. 박람회 개최계획을 위한 전담부서 출범과 주요 활동

일자	주요 활동 및 내용
• 2008. 7. 15-2009. 5. 18.	전담부서인 생태수도지원사업소 신설 및 운영
• 2008. 5. 21-2008. 11. 19.	박람회 기본계획 용역 수립
• 2008. 10. 1-10. 2.	국제심포지엄(정원박람회와 아름다운 도시) 개최
• 2008. 12. 22-2009. 2. 15.	박람회 유치 및 개최 타당성조사 용역 수립
• 2008. 12. 15.	박람회 명칭을 '2013순천국제정원박람회'로 통일
• 2009. 2. 25.	주무부처인 산림청에 국제행사 유치·개최 계획서 제출
• 2009. 2. 28.	투용자 심사 신청(행정안전부)
• 2009. 3. 20.	산림청에서 기획재정부로 국제행사계획 승인 요청
• 2009. 3. 10-14.	AIPH대만 상임이사회 참석 및 유치의사 표명
• 2009. 3. 18.	순천시장과 산림청장과의 면담
• 2009. 3. 30.	순천시의회 박람회유치지원특별위원회 구성
• 2009. 4. 10.	전남시군의회의장협의회 정원박람회 성공유치결의문 채택
• 2009. 4. 17.	중앙정부(기획재정부)의 국제행사 승인
• 2009. 9. 15.	정원박람회 개최지 최종 확정(제61차 AIPH 총회)

자료: 순천시, 2014, 순천만기획과 내부자료.

5) 제4단계: 순천만정원박람회 개최 단계

(1) 박람회를 둘러싼 지역정치권 갈등과 통합

국제정원박람회추진단이 주체가 되어 박람회 준비를 진행하는 과정에서 지역사회에서는 갈등이 발생하였다. 지역정치권에서 박람회 규모축소 및 연기론이 불거졌다. 당시의 지역출신 국회의원은 2010년 1월 14일 신년 기자간담회에서 순천시 재정여건을 고려하여 박람회를 2015년 이후로 연기하고, 사업규모를 대폭 축소해야 한다고 주장하여 지역사회에 파문을 일으켰다. 이러한 갈등은 정치적 이해관계 때문에 발생한 것으로, 순천시장과 국회의원 간의 갈등, 순천시 집행부와 순천시의회 간의 의견 차이로 증폭되었다. 하지만 지역사회 내에서 불거진 정원박람회 개최와 관련한 정치적 갈등과 대립구도는 2010년 지방선거 이후 어느 정도 봉합되었다.

정원박람회 개최와 관련한 지역정치권의 갈등이 봉합되면서 정원박람회 조직위원회 출범을 위한 '2013순천만국제정원박람회 조직위원회 설립 발기인 대회'가 2010년 12월 24일 열렸다. 2011년 3월 21일 순천시의회는 집행부와 의 갈등으로 지연된 조직위원회 구성을 위한 예산지원을 승인하였다. 2011년 4월 22일에는 '2013순천만국제정원박람회 조직위원회 창립총회'를 갖고 조직위원회 설립 취지문과 정관, 사업계획 등을 의결하였다. 그리고 2011년 7월 11일에 조직위원회 사무국이 개소되어 박람회장 조성공사를 비롯한 체계적인 박람회 준비작업이 가능하게 되었다. 조직위원회 사무국이 활동을 시작하면서 지역정치권의 갈등은 수면 아래로 잠복하였다.

(2) 조충훈 시장 취임과 정원박람회 개최

정원박람회 개최구상을 지역정책으로 만들고, 이를 바탕으로 정원박람회 유치를 확정시킨 노관규 시장이 정치적인 이유로 사퇴하면서, 정원박람회 개최 여부가 지역정치권의 또 다른 화두로 등장하였다. 대부분의 시장 출마자들이 정원박람회의 성공적 개최를 위해 노력하겠다는 공약을 제시하였고, 2012년 4월의 보궐선거에서 조충훈 시장이 민선 3기에 이어 다시 시장에 당선되었다²³⁾. 조충훈 시장은 보궐선거

에서 당선된 이후, 정원박람회 성공을 위해 조직확대를 비롯한 현안들을 착실하게 챙기고 해결하였다.

조충훈 시장은 전임 시장이 확정된 정원박람회가 순천만 보존과 '대한민국 생태수도 순천'을 완성시키는 중요한 사업으로 인식하고, 정원박람회 성공적 개최를 위한 다양한 준비작업을 적극적으로 추진하였다. 실제로 조충훈 시장은 전임 시장이 채택한 '대한민국 생태수도 순천'이라는 슬로건을 변경하지 않고 계속 사용하였다. 왜냐하면 조충훈 시장은 순천만의 중요성과 정원박람회의 성공적 개최가 순천시의 지속적인 도시발전에 필요조건이라는 인식을 가졌기 때문이다. 2013년 4월 20일 개장하여 10월 20일 폐막된 정원박람회에는 약 440만 명의 관광객이 방문하였다. 인구 27만 명의 지방 중소도시가 자체적으로 국제적인 메가 이벤트를 구상하고 개최하여 일정한 성과를 확보한 성공적인 행사였다는 평가도 받았다. 특히 정원박람회 개최를 위한 준비과정에서 순천만 보전과 환경 및 생태를 중시하는 조충훈 시장의 리더십은 정원박람회 성공적 개최에 중요한 동인으로 작용하였다.

3. 정원박람회 정책화 과정의 동인 분석

정원박람회 개최구상의 정책화 과정에는 순천만을 중시한 역대 순천시장들의 도시정책, 새로운 도시정책을 추진하려는 지역사회의 정치적 리더십, 지역사회와 주민의 적극적인 협조, 중앙 및 지방정부의 재정 지원, 2012여수세계박람회 개최 등 많은 사회적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 하지만, 정원박람회 개최구상이 순천시 도시정책으로 구체화되는 과정에는 순천만의 존재와 순천만 보전을 위한 시민운동, 광양만권에서 중심도시를 유지·강화하려는 순천시의 노력, 도시정책의 연속성을 유지한 지자체장과 지역사회의 리더십, 인접한 여수시와의 연대와 경쟁의식 등이 중요한 동인으로 영향을 미쳤다(그림 3 참조).

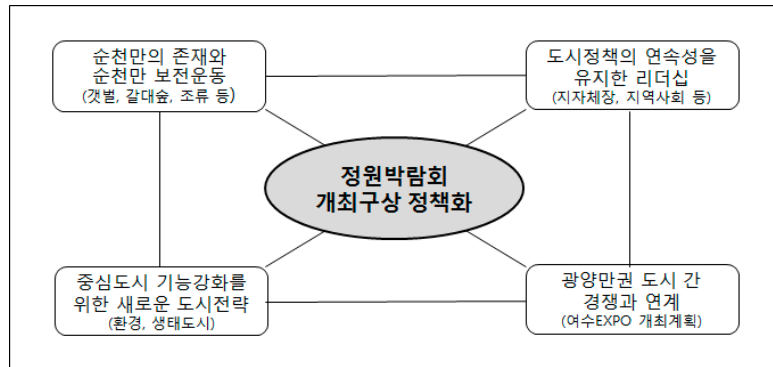


그림 3. 정원박람회 개최구상 정책화 과정에 영향을 미친 동인

1) 순천만의 존재와 순천만보전시민운동

정원박람회 개최구상의 태동은 순천만과 순천만 보전을 위한 대안적 활동이라 할 수 있다. 순천만의 존재와 순천만을 보전하기 위한 시민운동이 정원박람회 개최구상의 단초를 제공한 첫 번째 동인이라 할 수 있다. 순천동천의 골재채취계획에 반대하여 시작된 순천만 보전을 위한 시민운동은 순천만의 생태적 가치를 인식시키고, 순천만 보전을 지역 내의 문제에서 전국적인 환경문제로 확산시키는 계기가 되었다. 순천만과 동천 살리기 시민운동을 계기로, 지역사회에서는 순천만 생태계 조사연구, 그린순천21, 순천만 생태공원화 사업, 두루미를 비롯한 철새보호운동, 순천만 갈대축제 개최, 전봇대 철거운동 등이 확산되었다. 이런 시민운동은 순천만 보전을 순천시정의 핵심 가치로 설정하는데 중요한 기여를 하였다.

순천만의 생태학적 가치를 인식한 순천시는 순천만 일대를 생태관광지로 개발하기 위한 시책을 추진하였고, 남해안관광벨트사업 일환으로 건립된 순천만 자연생태공원화 사업은 순천만을 우리나라 대표적인 생태관광지로 부상시켰다. 순천만이 지역의 대표적인 관광지로 기능하여 많은 관광객이 방문하면서 순천시는 생태관련 관광객을 지역 내로 유인하기 위한 전략이 필요했고, 이는 정원박람회 개최구상으로 구체화시켰다. 순천만 갯벌과 갈대밭의 존재, 순천만 보전과 순천만으로 유입한 동천 살리기를 위한 시민운동이 없었다면, 정원박람회의 개최구상의 정

책화는 불가능했을 것이다.

2) 도시발전을 위한 새로운 발전전략 필요

순천시는 오랫동안 ‘동부육군(東部六郡)’으로 지칭되는 전남 동부지역에서 정치, 경제, 문화, 교육의 중심도시 역할을 수행하였다. 순천은 통일신라, 고려, 조선시대를 거치면서 전남 동부지역의 행정중심지가 되었다. 전라선과 경전선이 개통되면서 순천은 전남 동부지역의 명실상부한 교통중심지 역할을 수행하였다(이정록, 1996). 또한 순천시에는 비교적 우수한 중·고교가 많아 주변지역을 순천의 세력권 내로 편입시키면서 중심지 위상을 유지·강화하였다.

하지만, 여수국가산단 개발과 여천시의 등장, 광양제철소 건설과 동광양시의 출현 등 1980년대 광양만권 공업화는 동부지역 중심도시인 순천시 위상과 기능을 축소시키는 계기가 되었다. 물론 광양만권 공업화로 순천 동남부에 신시가지가 조성되고, 전입인구가 증가하면서 광양만권 공업화의 파급효과를 많이 누렸던 것은 사실이다. 하지만 과거부터 순천시가 독점적으로 누렸던 중심지 기능이 약화되었고, 특히 순천이 배타적으로 수행했던 도시주거기능을 신생도시인 구 여천시와 구 동광양시가 분점하면서 순천시 역할이 상대적으로 축소되었다(이정록, 2006).

지방자체제가 실시 이후, 순천시는 광양만권에서 중심도시 위상회복을 위한 새로운 도시전략이 필요하게 되었다. 순천시는 인접한 석유화학 중심의 여수

지역, 제철공업 중심의 광양지역과 차별되는 새로운 도시비전으로 정주성과 쾌적성을 설정하였다. 이런 노력은 민선1기 순천시장이 설정한 ‘환경표본도시’ 만들기로 구체화되었다. 순천시는 이를 실현하기 위한 전략으로 1996년 2월 민간협력조직인 ‘그린순천21’을 창립하였고, 2006년 5월에는 순천시환경기본조례를 제정하였다. 그린순천21의 활동은 순천시 도시비전 중의 하나인 친환경도시를 지향하는데 중요한 토대가 되었다.

순천시가 설정한 환경표본도시라는 도시비전은 2003년 수립한 순천시 중장기 발전계획(순천비전 2020)²⁴⁾과 2006년 수립한 희망순천 2020²⁵⁾에도 채택되었다. 이들 발전계획에서는 광양만권 중심도시인 순천의 도시기능 강화를 위해 문화·환경도시를 지향하는 전략을 채택하였고, 순천만 보전과 생태관광지화도 환경도시전략의 일환으로 추진된 것이다. 순천시가 도시비전으로 도시환경과 쾌적성을 강조한 도시정책의 시행은 2000년대에 접어들어 상대적으로 축소된 광양만권 중심도시라는 위상과 역할을 강화하기 위한 수단이었다. 결과적으로 환경을 중시한 도시비전 설정과 이를 실현하기 위한 새로운 도시발전 전략이 정원박람회 개최구상에 영향을 미친 두 번째 동인이라 할 수 있다.

3) 정책의 연속성을 유지한 지자체장의 리더십

지방자치가 실시된 이후, 역대 순천시장은 순천시 정에서 환경과 쾌적성을 중시하는 다양한 정책을 발굴하고 추진하였다. 실제로 환경표본도시와 그린순천21을 설정한 민선 1기 방성용 시장, 문화순천과 환경보전운동을 추진한 민선 2기 신준식 시장, 순천만 보전과 생태공원화 관련 사업을 본격적으로 추진한 민선3기 조충훈 시장, 생태수도 순천과 정원박람회 개최구상을 정책화시킨 민선4기·5기의 노관규 시장, 민선5기 보컬선거로 순천시장에 당선되어 정원박람회를 개최한 조충훈시장 등이 일관성을 가지고 추진한 순천시 도시비전은 생태·환경도시였다. 또한 순천의 도시경쟁력 확보를 위한 생태·환경을 중시하는 도시비전은 지자체장 교체와 관계없이 지속·강화되

었다. 지방자치제 이후, 지자체장 선거를 둘러싼 지역사회 내의 이해관계 때문에 전국의 많은 지자체에서는 지역비전과 정책이 일관성을 갖고 추진되는 경우보다 단절되는 경우가 많았다.

반면에 순천시는 그린순천21을 비롯하여 순천만 보전운동, 동천 살리기 사업, 순천만 생태관광사업 추진 등의 사업들이 지자체장 변경과 관계없이 일관되게 추진되었다. 실제로 민선4기 노관규 시장은 전임자인 조충훈 시장이 추진한 동천 살리기를 지속시켰고, 순천만의 생태관광지화와 활용을 정원박람회 개최구상으로 확대·발전시켰다. 2012년 4월 보컬선거에서 당선된 조충훈 시장은 전임 노관규 시장이 사용한 “대한민국 생태수도 순천”이라는 슬로건을 계속 사용하였고, 정원박람회 축소와 연기론이라는 지역 정치 내의 갈등을 해결하고 정원박람회를 성공적으로 개최하였다.

환경과 정주 및 쾌적성을 순천시 도시비전으로 설정하고, 이를 실현하기 위해 순천만을 활용한 도시정책을 지속적으로 추진한 역대 순천시장의 리더십이 정원박람회 개최구상이 태동되는 물적·사회적 기반이 되었다.

4) 광양만권 인접도시와의 연대와 경쟁의식

국가계획으로 확정된 2010여수세계박람회 유치계획의 무산, 그리고 2012여수세계박람회 개최도시 확정과 박람회 개최를 위한 중앙정부와 전남도의 활동은 광양만권에 커다란 변화를 제공하였다. 도로를 포함한 광역교통망 확충은 도시 간의 연결성을 강화시켜 지역발전사업의 협력과 연계화가 가능해졌다. 동시에 여수시의 세계박람회 유치확정은 도시 간의 경쟁관계, 특히 여수와 순천 간의 중심도시 경쟁을 촉발하는 요인이 되었다.

광양만권에 위치한 순천과 광양은 2012여수세계박람회 개최효과를 지역 내로 견인하기 위해 관광루트 설정, 관광객 유치를 위한 다양한 관광이벤트 개최와 관광지 개발 등의 사업을 기획하였다. 특히 순천시가 2012여수세계박람회 개최를 전후로 순천시명700년기념사업 일환으로 정원박람회를 개최하려던 초기

의 구상은 여수세계박람회 개최효과의 연계화 전략과 관련이 있다. 반면에 2012여수세계박람회 유치확정은 도시 간의 갈등과 경쟁을 증폭시키는 요인으로도 작용하였다. 실제로 순천시의회와 일부 여론지도층은 여수세계박람회 파급효과를 지역 내로 끌어들이기 위한 준비 및 구체적인 대응작업을 순천시에 요구하였다. 이런 과정에서 순천시명700년기념사업이 등장하였고, 기념공원의 활용방안으로 박람회 개최를 검토하게 되었다.

요약하면 2012여수세계박람회 개최도시로 확정된 여수시에 자극을 받은 순천시는 새로운 도시발전 전략이 필요하게 되었다. 이런 상황에서 순천시는 여수세계박람회와 유사한 형태의 정원박람회 개최구상을 순천지명700년기념사업에 연계하여 지역정책으로 구체화시켰다고 할 수 있다. 정원박람회 개최구상은 광양만권에서 중심도시 자리를 놓고, 경제적 우위를 주장하는 여수지역과 사회문화적 우위를 주장하는 순천지역 간의 미묘한 경쟁관계를 상징하는 보여 주는 단면이기도 하다. 결과적으로 순천시가 정원박람회 개최구상의 발굴과 이를 정책화 하는 과정에는 인접한 여수시의 세계박람회 개최계획이 중요한 영향을 미쳤다고 본다.

4. 결론 및 시사점

2013년 4월부터 10월까지 순천에서 개최된 정원박람회는 순천만을 보전하고, 순천만을 도시발전에 활용하려는 지역발전전략에서 비롯되었다. 정원박람회 개최구상은 순천만의 존재와 순천만의 생태공원화 사업과 밀접한 관련이 있다. 정원박람회 개최구상의 정책화 과정은 크게 4단계로 구분해서 설명할 수 있지만, 민선 4기 순천시장의 역할이 결정적인 영향을 미쳤다. 하지만, 순천만을 도시발전에 접목하려는 시도가 없었거나, 광양만권 주변도시와 차별화된 도시 전략으로 생태·환경을 중시한 도시비전을 설정하지 않았다면, 정원박람회 개최구상의 정책화는 이루어지지 않았을 것이다.

정원박람회 개최구상의 정책화 과정에서 필요조건은 순천만의 존재라 할 수 있다. 동시에 순천만의 생태적 가치를 인정한 순천만 보전을 위한 시민운동 전개는 순천시 도시정책의 변화에 결정적인 영향을 제공하였다. 특히 광양만권 중심도시로서의 순천의 위상과 기능을 강화하기 위한 새로운 도시발전전략으로서의 정원박람회 채택, 환경과 생태를 중시하는 역대 순천시장의 도시정책의 지속적인 추진과 리더십, 광양만권 도시 간의 협력과 경쟁관계 등은 정원박람회 개최구상의 태동과 정책화 과정에 중요한 영향을 미친 동인들이라 할 수 있다.

인구규모 27만 명의 중소도시가 자체적으로 박람회 개최구상을 만들고, 중앙정부를 설득하여 국제행사 유치계획의 승인을 받았으며, AIPH의 정원박람회 개최지 결정을 이끌어 낸 순천시 노력은 메가 이벤트 개최사례에서 우수사례로 평가받고 있다. 실제로 순천시는 정원박람회 개최를 통해 도시이미지 개선, 순천만정원이라는 공공재 확보, 환경을 중시한 지속적인 도시정책을 추진한 지역사회의 리더십 등에서 일정한 평가를 받기 때문이다(이정록, 2014). 순천시는 환경과 정주 및 쾌적성을 중시하는 도시비전을 실현하기 위한 수단으로 정원박람회라는 메가 이벤트를 개최하였고, 순천만정원이라는 새로운 공공재를 확보한 것은 중소도시 규모의 도시발전전략에 새로운 모델을 제시했다고 평가할 수 있다. 또한 지자체장이 교체되면 지역정책이 변경되는 다른 지자체와는 달리 순천의 역대 시장들은 환경을 중시하는 지역정책을 지속적으로 추진하였고, 일관된 지역정책 추진으로 축적된 성과가 정원박람회라는 새로운 메가 이벤트 발굴과 개최를 가능하게 하였다.

정원박람회 개최를 계기로 순천은 도시이미지 변신을 꾀하였다. 순천은 전남 동부지역의 교육과 문화의 중심지, 광양만권 배후의 중심도시에서 정원박람회 개최로 생태·정원도시라는 새로운 도시 이미지를 확보하게 되었다. 순천은 2014년 4월 20일 박람회장을 순천만공원으로 개장하여 박람회장의 사후활용이라는 난제를 해결하고 있다. 특히 순천만과 연계하여 향후 많은 관광객이 방문할 것으로 전망되는 순천만 정원은 순천의 관광산업 활성화와 생태·정원도시를

지향하는 순천시 도시발전에 중요한 거점으로 기능할 잠재력이 매우 높다.

이 연구는 2013순천만국제정원박람회 개최구상이 어떤 과정을 거쳐 지역정책으로 확정되고 박람회를 개최하게 되었는가를 분석한 것이다. 이를 위해 정원박람회 개최구상의 정책화 과정을 시기별로 구분하여 특징을 도출하였고, 정책화 과정에 영향을 미친 동인분석도 시도하였다. 하지만 정책화 과정에 영향을 미친 동인들 간의 인과관계 분석, 시기별 정책화 과정에서 영향을 미친 주요 동인분석 등을 행하지 못한 것이 이 논문의 한계이다. 이는 후속 연구를 통해 보완하려고 한다.

주

- 1) 순천정원박람회 관련 사업비는 토지매입비, 건축 및 부대 시설 공사비, 기반조성비, 전시연출 및 행사운영비 등을 포함하여 2,455억 원이 소요되었고, 박람회장 조성에는 시비 1,603억 원, 국비 464억 원, 광특회계 및 도비 388억 원 등으로 구성되었고(2013순천만국제정원박람회, 2013, 2013순천만국제정원박람회 백서, 645), 이 사업비에는 주 박람회장에 식재된 수목과 관련 시설물의 기증액수는 포함되지 않았다.
- 2) 시민단체들의 반대에 직면한 순천시는 영산강환경관리청에 사업의 환경성 검토를 요청하였고, 영산강환경관리청은 수리환경실험 등을 통한 순천만 양식장 피해 대책 수립, 하천과 갯벌 고유의 자정능력 감소를 최소화하기 위해 동천정비사업의 재검토가 필요하다는 의견을 제시하였다.
- 3) 김대중 정부에서 남해안지역의 종합적인 관광개발계획의 수립과 투자, 국제수준의 관광거점 개발을 통한 지역경제 활성화, 남해안 일원의 산발적인 관광개발계획을 국가차원에서 연계화 등을 목적으로 추진된 남해안관광벨트사업은 2002년부터 시작하여 2009년에 완료되었고, 총사업비 174억 1천만 원(국비 72억 5천만 원, 지방비 102억 5천만 원)이 투입되었다(문화체육관광부, 2007, 남해안관광벨트 개발사업 2차 평가보고서).
- 4) 순천만 자연생태공원 조성사업은 순천시 해룡면, 별량면, 도사동 일원을 사업지구(661,000㎡)로 하며, 사업기간은 2000년부터 2004년까지이고, 갈대밭 조성, 산책로와 관광대 설치, 물양장 및 선착장, 주차장과 화장실 정비 등이 주요 도입시설이다.
- 5) 순천만과 자연생태관을 방문한 관광객은 2003년 10만 명, 2004년 20만 명, 2005년 40만 명, 2006년 70만 명이 방문하였고 2007년에는 150만 정도로 추산되었다.
- 6) 노관규 시장은 독일 프라이부르그를 방문한 이후, 프라이부르그를 순천의 모델도시로 선정해서 순천시의 중장기적인 마스터플랜을 만들 필요성을 인식하게 되었다(노관규 전 순천시장과의 면접조사에 의함).
- 7) 순천시는 순천만 보전을 위한 정책을 수립하기 위하여 한국해양수산개발원(KMI)에 ‘순천만 효율적 보전 및 지속가능한 이용방안 연구’라는 용역과제를 의뢰하였고, KMI는 순천만에서 도심방향으로 5개의 토지이용지역인 생태보전지역(Eco-Reserved Zone), 완충지역(Buffer Zone), 전이지역(Transition Zone), 도심지역(Urban Zone), 생태경계지역(Eco-Edged Zone) 등을 제안하고, 순천만 중심의 생태보전지역 설정을 제시하였다.
- 8) 정원조성과 관련한 국고지원을 받기 위하여 2008년 문광부 광역발전특별회계사업(약 21억 원)을 신청하였다(최덕림 당시 관광진흥과장과의 면접조사에 의함).
- 9) 동천의 콘크리트 호안을 자연형 호안으로 개량하고, 생태계 복원을 위한 어도를 설치하였다. 또한 동천 주변의 야생화 꽃단지 조성, 둔치 호안에 갯벌들 식재, 징검다리 4개소 설치, 휴식 및 운동공간 조성사업도 실시하였다(최덕림 당시 관광진흥과장과의 면접조사에 의함).
- 10) 고정희, 2006, 『고정희의 독일 정원이야기: 정원박람회가 만든 녹색도시를 가다』, 나무도시.
- 11) 2007년 봄에, 나옥현(순천시 시립도서관 사서)은 도서관을 방문한 당시의 관광진흥과장(최덕림)에게 시정에 도움이 될 것으로 판단하고 신간서적인 『고정희의 독일 정원 이야기』라는 책을 소개하였다.
- 12) 당시 고정희조경설계연구소 대표였던 고정희씨는 2007년 9월 20일 순천시청에서 “순천시와 순천만: 머무는 순천, 다시 오고 싶은 순천”이라는 주제로 발표회를 가졌고, 생태와 예술 접목의 필요성과 정원조성 개념을 제시하였다.
- 13) 2007년 12월 20일 당시의 양동의 기획감사과장은 노관규 시장의 지시를 받고 공원박람회 또는 조경박람회 개최 방안을 고려하고, 이를 구체화하기 위하여 2007년 12월 26일에 황학중(당시 기획감사과에 엑스포 지원업무 파견)에게 엑스포 관련 동향 파악과 검토를 지시하였다.
- 14) 고정희를 초청한 2007년 9월 20일 간담회 이후, 노관규 시장은 2007년 가을에 순천시를 다시 방문한 고정희에게 순천만에서 정원박람회를 개최한다면 승산이 있겠느냐는 질문을 했다고 한다(고정희와의 이메일 교신 및 노관규 전 순천시장과의 면접조사에 의함).
- 15) 당시 양동의 기획감사과장은 본인이 승주군 계장으로 재

- 직하던 시절에 방문했던 네덜란드 꽃축제 경험과 ‘독일정원 이야기’에 소개된 정원박람회 정보를 토대로 개략적인 생태정원박람회 개최 구상을 작성하게 되었다고 한다(양동의 순천시 평생학습센터 소장, 장영휴 평생학습과장과 의 면담조사에 의함).
- 16) 기획감사과 허남채(행정평가계장), 장영휴(행정평가계), 황학중(정책개발계) 등이 박람회 개최구상 초안 작성에 주도적으로 참여하였다.
 - 17) 제129회 순천시의회에서는 박람회 개최시기를 여수세계박람회 개최 이전인 2011년으로 보고하였으나, 제130회 순천시의회에서는 개최시기를 2012년으로 변경하였고, 생태정원박람회 개념, 추진배경, 개최 당위성, 세부추진계획, 박람회 준비절차 등도 비교적 자세하게 보고하였다.
 - 18) 추진계획안에는 추진절차, 주요 추진상황 분석, 국제행사 심사위원회 심의, 국제원에생산자협회(AIPH), 국내 국제박람회 추진계획 및 현황 등이 제시되었고, 추진시기와 관련해서는 2011년, 2012년, 2012년 이후에 각각 실시하는 3개 안에 대한 장단점이 검토되었으며, 기본계획 수립, 수립된 기본계획을 토대로 주무부처 선정, 선정된 주무부처에 적합한 박람회 명칭 변경 등이 필요하다는 내용도 포함되었다.
 - 19) 서울대 환경계획연구소와 고정희조경설계연구소가 공동으로 정원박람회 개최계획 수립작업에 참여하였고, 기본계획에는 개최시기 검토, 박람회장 기본구상, 기본계획, 제언 및 건의 등의 내용이 포함되었다.
 - 20) 정원박람회, 여수엑스포 지원, 생태공원, 동천환경 등의 업무를 담당하는 4개 부서로 구성되었고, 4명(허남채 팀장, 강진숙, 황학중, 김순옥 등)으로 구성된 정원박람회 담당부서에서는 행사계획서 및 타당성 연구용역, 유치위원회 구성 등의 업무를 수행하였다.
 - 21) T/F팀은 단장인 양복완 당시 순천부시장(현재 행정자치부 국장)을 비롯해 유치팀(이승진 기획재정국장, 강영선 기획감사과장, 김장곤 경제통상과장, 최덕림 관광진흥과장, 백운석 생태공원담당, 이기정 관광기획담당, 황학중 세무8급), 홍보팀(양동의 주민생활지원국장, 차용욱 홍보전산과장, 김정태 자치행정과장, 류승진 평생학습과장, 양정길 홍보지원담당), 시설팀(방우현 도시건설국장, 박인수 도시과장, 임종필 건축과장, 심일섭 농업정책과장, 임성주 도시계획담당), 지원 및 실무팀(조정록 농업기술센터 소장, 정종석 생태수도지원사업소장, 허남채 정원박람회 담당, 채근묵 엑스포지원담당, 신길호 동천환경담당, 생태수도지원사업소 직원 등) 등의 4개 팀으로 운영되었고, 중앙부처의 국제행사 승인작업의 원활한 추진을 위해 이기정(관광기획담당, 현재 순천만보전과장)과 황학중(세무8급)을 서울에 상주시켰다(팔호 안의 직책은 당시의 직책으로

- 표기했음).
- 22) 정원박람회 유치관련 업무를 담당할 순천시의 공식적인 조직체인 ‘국제정원박람회추진단’의 초대 단장에는 2008년 1월초부터 박람회 개최구상을 마련한 핵심당사자였던 양동의 전 기획감사과장이 보임되었다.
 - 23) 조충훈은 2012년 1월 10일 보컬선거 출마를 위한 기자회견을 열고 “순천만국제정원박람회는 성공 개최 여부가 순천의 미래를 결정하는 시금석인 만큼 성공적인 행사가 되도록 최선을 다하겠다”고 강조하였다.
 - 24) 지식기반도시, 광역서비스도시, 문화·환경도시 조성을 장기 도시발전 비전으로 설정하였다.
 - 25) 순천시 도시비전을 평생학습도시, 경제도시, 농업부흥, 복지도시, 생태도시, 문화 관광도시, 참여도시 등으로 설정하였다.

참고문헌

- 권태근, 2014, 2013 순천만국제정원박람회 개최효과에 대한 방문객 의식 분석, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 노관규, 2013, “인간행복의 필요조건이 왜 생태인가? 순천만국제정원박람회는 생태·녹색성장·창조경제 교과서,” 주민자치, 21, 56-59.
- 문화관광부, 2000, 남해안 관광벨트 개발계획.
- 박미형, 2014, 순천만국제정원박람회 매력속성이 만족도와 재방문의사에 미치는 영향, 호남대학교 대학원 석사학위논문.
- 박아람, 2014, 해설서비스 제공에 따른 공원이용자의 만족도 연구, 전남대학교 대학원 석사학위논문.
- 순천시, 2006, 순천시 중장기 발전계획: 희망순천 2020.
- 순천시, 2007, 순천만 효율적 보전 및 지속가능한 이용방안 연구.
- 순천시, 2008, 순천국제생태정원박람회 기본계획.
- 이동근·김보미, 2010, “순천만 자연생태공원 관리를 위한 중요도·만족도 분석,” 한국조경학회지, 37(6), 39-47.
- 이춘홍, 2010, “생태문화도시 순천의 구현과 조성을 위한 연구: 순천만국제정원박람회 2013계획(안)을 중심으로,” 한국조경학회 2010년도 춘계학술대회 논문집.
- 장민지·최정민, 2014, “블로그(Blog)를 통해 본 2013순

천만국제정원박람회에 대한 인식,” 한국조경학회지, 42(4), 60-75.

조준희, 2013, “대형 이벤트 중심 프로그램으로서 주제 공연 연출방향 연구,” 인문콘텐츠학회, 30, 153-179.

조충훈, 2014, 순천을 세계의 정원으로 만들다: 에코 CEO 조충훈, 행성비.

이정록, 1996, “전남 동부지역의 중심으로서 순천시의 역할과 과제,” 지역과 전남, 9, 122-122.

이정록, 2005, “문화관광축제의 공간확산에 관한 연구,” 한국경제지리학회지, 8(3), 431-445.

이정록, 2006, 광양만권 잠재력과 비전, 한울아카데미, 서울.

이정록, 2011, “지역발전전략으로 지역축제와 이벤트의 지리학: 한국을 사례로,” 한국경제지리학회지, 14(2), 99-115.

이정록, 2013, “남해안 선벨트 구상의 지역정책화 과정과 특징에 관한 시론적 연구,” 대한지리학회지, 48(5), 651-666.

이정록, 2014, 왜 순천정원박람회를 성공했다고 하는가, 광주매일신문 칼럼(2014년 8월 25일자).

2013순천만국제정원박람회 조직위원회, 2013, 2013순천만국제정원박람회 백서.

2013순천만국제정원박람회 조직위원회, 2013, 2013순천만국제정원박람회 개최성과분석 보고서.

Hall, C. M., 1992, *Hallmark Tourist Events: Impacts, Man-*

agement and Planning, Belhaven Press, London.

Kotler, P., Haider, D. H. and Rein I., 1993, *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, The Free Press, New Yor.

Maria, G and Peter, N., 2006, Emerging Trends in Tourism Development in an Open World, Maria, G and Peter, N.(eds.), *Tourism and Regional Development: New Pathways*, Ashgate, Aldershot, 1-12.

Shaw, G. and Williams, A. M., 2002, *Critical Issues in Tourism; A Geographical Perspective*, Blackwell, Oxford.

교신: 이정록, 500-757, 광주광역시 북구 용봉로 77, 전남대학교 사회과학대학 지리학과(이메일: jrlee@jnu.ac.kr, 전화: 062-530-2680, 팩스: 062-530-2689)

Correspondence: Jeong-Rock Lee, Department of Geography, Chonnam National University, 77 Yongbing-ro, Bukgy, Gwangju, 500-757, Korea (e-mail: jrlee@jnu.ac.kr jrlee@jnu.ac.kr, phone: +82-62-530-2680, fax: +82-62-530-2689)

최초투고일 2014. 11. 23
수정일 2014. 12. 24
최종접수일 2014. 12. 31