

순천시 창조도시 관련정책의 추진과정, 거버넌스, 성과

이정록*

Process, Governance, and Performance of Creative-City Related Policies of Suncheon City, Korea

Jeong-Rock Lee*

요약 : 2013순천만국제정원박람회를 개최한 이후, 순천시는 생태·정원도시라는 새로운 도시 이미지와 브랜드를 갖게 되었다. 이 연구의 목적은 1995년 이후 순천시가 추진한 환경 중시 정책을 창조적인 도시정책으로 간주하고, 관련된 도시정책의 추진과정·거버넌스·성과 등을 고찰하는 것이다. 순천시가 생태·정원도시라는 도시 브랜드를 갖게 된 것은 순천만습지 보전과 활용을 비롯해 환경을 중시하는 도시정책을 추진한 결과이다. 1996년 그린순천21 의제 설정, 1997년 시작된 순천만 갈대제, 2002년 시작된 순천만 생태공원화 사업, 2013순천만국제정원박람회 유치와 성공적 개최, 2015년 박람회장 부지의 국가정원 지정 등이 대표적이다. 전남동부지역사회연구소는 순천만 보전을 위한 지역사회 거버넌스 구축과 활동과정에 매우 중요한 역할을 하였다. 순천만 보전과 환경을 중시한 창조도시 관련정책의 구체적인 성과는 2013년 개최된 정원박람회였고, 이를 통해 생태·정원도시라는 새로운 도시 이미지 형성, 순천만국가정원이라는 새로운 공공재, 창조도시 관련정책을 추진할 물적·사회적 기반 등을 확보하게 되었다.

주요어 : 순천시, 생태·정원도시, 그린순천21, 순천만습지, 순천만국가정원, 2013순천만국제정원박람회, 전남동부지역사회연구소, 창조도시 관련정책

Abstract : The Suncheon city has new city image and brand as eco & garden city in national wide. This paper reviews the process, governance, and performance of creative-city related policy in Suncheon city, Korea. The new city image and brand, eco & garden city, were as a result of the related urban policies and its efforts to reserve and utilize the Suncheon Bay Wetland such as the establishment of Green Suncheon 21, the Reed Festival of Suncheon Bay, the ecological park creation projects for Suncheon Bay Wetland, the ICEXPO 2013, and the Suncheon Bay National Garden since 1995. The Dongsa Research Institute has been played very import roles in the process of civic movement for Suncheon Bay Wetland reservation. After holding the ICEXPO 2013, the Suncheon city has achieved various performances such as new city image and brand, the Suncheon Bay National Garden, social and physical infrastructure to pursue future creative-city related policies.

Key Words : Suncheon city, eco & garden city, Green Suncheon 21, Suncheon Bay Wetland, Suncheon Bay National Garden, International Garden Exposition Suncheon Bay Korea 2013(ICEXPO 2013), Dongsa Research Institute, creative-city related policies

이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A2A03047971).

* 전남대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, College of Social Sciences, Chonnam National University, jrlee@chonnam.ac.kr)

1. 서론

1) 연구배경과 목적

특정 도시의 변화와 변신에 영향을 미친 결정적인 요인은 무엇인가? 이 주제는 지역개발정책에 관심을 갖는 전문가들의 공통된 관심사이다. 국내외 많은 도시가 산업·경제구조 개편, 경제 활성화, 지속가능한 도시비전 설정, 새로운 이미지·브랜드 구축 등을 위해 다양한 도시정책을 수립·시행하고 있다(Campbell, 2011; 남기범, 2014; 문미성, 2014; 최병두, 2014). 다양한 도시정책 추진을 통해 성공한 도시가 있는 반면 그렇지 않은 도시도 매우 많다.

순천시는 전남의 동부지역에 위치한 전형적인 지방 중소도시이다. 인구 27만명의 순천시는 주변 지역에 재화와 서비스를 제공하는 중심지 기능을 수행하고 있는 도시로 이런 중심지적 도시기능은 통일신라 이후 현재까지 지속되고 있다(이정록, 2006, 2014; 이정록·안영진, 2006). 하지만 순천시가 독점적으로 향유하던 지역구조에 변화가 일어났다. 1980년대에 들어 광양만권 공업화가 가속화되고 인근 여수지역에 여천시, 광양지역에 동광양시라는 새로운 공업도시가 출현하였기 때문이다.

광양만권을 둘러싼 주변지역 변화에 적극 대응하는 도시전략으로 공업화가 아닌 문화·환경 등을 중시하는 도시정책을 순천시는 채택하였고, 2013순천만국제정원박람회(이하 정원박람회)는 그런 도시발전전략 중 하나라 할 수 있다(이정록, 2014a; 이정록·박종천, 2016). 순천시는 정원박람회를 개최하여 새로운 도시 이미지와 도시 브랜드를 만들어가고 있다(이정록, 2014a; 이정록·남기범·지상현, 2015; 이정록·남기범·지상현·안종현, 2015; 조충훈, 2014). 특히 정원박람회장의 성공적 개최와 박람회장 부지를 국가정원으로 재탄

생시키는 창조적 발상이었으며(이정록·박종천, 2016), 이런 도시전략은 순천시 도시발전에 크게 기여하고 있다.

이런 측면을 고려하여 이 연구에서는 정원박람회 개최라는 창조적인 도시정책 태동에 결정적인 역할을 한 순천만 보전운동, 순천만 보전을 위한 시민과 사회단체의 참여와 활동, 순천만 보전과 효율적 활용을 위한 관련된 도시정책 등을 창조도시 관련정책으로 전제하였다. 왜냐하면 순천만 보전을 위한 여러 도시정책은 그린순천21, 순천만 생태공원화 사업, 정원박람회 개최 등으로 전이되었고, 이를 위한 관련정책은 순천시를 '생태·정원 도시'를 지향하는 창조도시로 등장시켰기 때문이다. 또한 정원박람회 개최를 통한 새로운 도시 이미지와 브랜드 정립, 순천만국가정원이라는 새로운 관광지 확보, 이를 통한 관련산업 및 지역경제 활성화 등은 창조경제를 실현하는 기반으로서의 창조도시라는 UNCTAD(2010) 분류와도 어느 정도 부합하는 측면도 있기 때문이다(문미성, 2014; 이종호, 2014; 임상오·신두섭·오남숙, 2013; 최병두, 2014).

이 연구의 목적은 순천시가 계획한 창조도시 관련정책의 추진과정, 이를 위한 거버넌스의 역할과 특징 등을 시계열적으로 고찰하고, 창조도시 관련정책의 추진 성과를 분석하는 것이다.

2) 연구의 범위

이 연구에서는 순천시가 추진한 여러 도시정책·시책 중에서 다음의 두 가지를 창조도시 관련정책으로 전제하였다. 하나는 첫째, 순천만 보전과 '동천 가꾸기'와 관련된 정책·시책을 이 범주에 포함시켰다. 다른 하나는 순천만 보전을 위한 대안으로 등장한 2013순천만국제정원박람회 개최 구상과 유치계획, 개최지 확정 후 준비과정 등과 관련된 시책도 포함시켰다. 이 연구에서는 순천시가 추진한 창조도시 관련정책을 민선1기 시장 이후

정원박람회가 개최된 민선 5기까지로 한정하여 분석·정리하였다. 연구기간을 한정한 이유는 2013년 정원박람회 개최 이후 순천시가 구상하고 추진하는 창조도시 관련정책이 다양화되어 특정 정책·시책만을 도출·분석하는 작업에 물리적인 한계가 있기 때문이다.

3) 선행연구 검토

순천시가 개최한 정원박람회와 같은 메가이벤트 또는 문화예술축제는 창의성과 관련되기 때문에 창조경제를 실현하기 위한 관련정책으로 고려할 수 있다(문미성, 2014; 이종호, 2014). 산업정책이 아닌 도시문화정책을 창조경제 및 창조산업적 관점에서 접근한 외국 사례 연구는 제법 많다(Garcia, 2004; Flew, 2012; Hawkins, 2002; Scott, 2006; Scott, 2010; Storper and Scott, 2009; 서순복·함영진, 2008). 반면에 국내의 경우, 정원박람회와 같은 메가이벤트와 문화예술축제를 창조정책으로 고려하여 접근하거나 창조도시 관련 문화정책 추진과정과 협력적 거너번스 전개와 특징을 도출한 연구는 그렇게 많지 않다.

이 연구의 대상인 정원박람회의 개최과정과 개최효과 연구(권태근, 2014; 이정록·남기범·지상현, 2015; 이정록·남기범·지상현·안중현, 2015; 정순관·하정봉, 2014)는 일부 발표되었다. 하지만 또한 특정 도시의 생태 및 환경보전 관련정책이 정원박람회와 같이 메가이벤트로 전이된 사례에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 이런 측면에서 이 연구는 선행 연구와 차별적인 측면이 있다고 할 수 있다.

2. 창조도시 관련정책 추진과정

1) 민선(1995년) 이전 관련정책 추진과정과 특징

순천시는 통일 신라 이후 전남 동부지역에 행정·교육·문화 등 서비스를 제공한 중심지 역할을 하였다(이정록, 2014a). 특히 전라선 개통과 1970년대와 1980년대에 광양만권 공업화가 행해지면서 전술한 도시기능을 더욱 강화하였다. 순천시의 이런 도시기능은 각종 개발계획에 그대로 나타나 있다. 제2차국토종합개발계획(1987년)에는 서남경제권의 지방중시도시로, 서남권종합개발계획(1988년)에는 광양만 도시권 내 내륙중심도시로, 전남도종합개발계획(1982년)에는 광양만권 중심도시로, 광역광양만개발기본계획(1983년)에는 광역광양만 중심도시로 각각 계획하였다.

1990년대에 수립된 제2차전라남도종합개발계획(1992~2001)에서 순천시 기능은 광양만권의 중심지로서 교육·행정·문화·주거 기능을 수행하고, 도시형 공업을 유지하여 광양만권의 중심도시로 육성하는 것으로 계획하였다(전라남도, 1993). 1995년 수립된 광양만권 광역개발계획(안)에도 도시 기능이 광양만권 내의 중추 관리기능과 교육·문화 서비스 기능을 수행하는 것으로 설정하였다(전라남도, 1995). 순천시가 자체적으로 수립한 순천도시기본계획(1991년)에는 순천의 도시기능¹⁾을 교육·문화 중심도시로 계획하였다.

1995년 지방자치제를 실시하기 전까지 순천시가 지향한 도시전략은 광양만권 중심도시 기능을 유지·수행하는 것이었다. 이를 위해 주변과 배후 지역에 중심 서비스를 제공하는 기능을 강화해 도시발전을 유지하려고 하였다. 대표적인 서비스가 주변 지역에 교육과 문화관련 서비스를 제공하는 것이었다. 이런 순천시의 도시정책은 1992년 1월 부임한 순천시장(안재호) 인터뷰²⁾에도 그대로 나

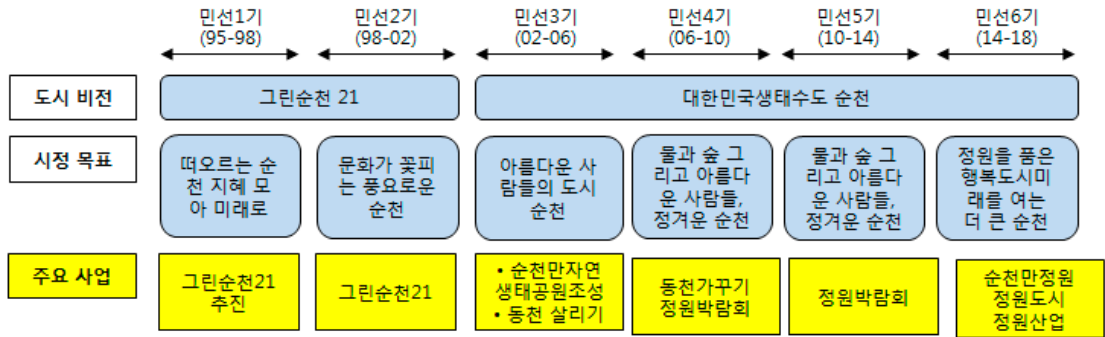


그림 1. 순천시 창조도시 관련정책 추진과정

타나 있다.

그러나 순천시가 1995년 7월 이전에 수립·추진한 각종 개발계획에 생태·환경도시, 전원도시 등과 관련한 도시비전은 없었다. 대신에 여수·광양 등 광양만권 공업도시의 배후거점도시 역할을 수행하기 위해 교육·문화도시를 지향하는 것이 대세였다. 하지만 1995년 1월 순천시와 승주군이 통합해 순천시가 출범하고 1995년 7월 민선시장에 취임하면서 도시비전이 바뀌기 시작하였다.

2) 민선1기(1995-1998.6) 관련정책 추진과정과 특징

순천시 도시정책에 결정적인 변화가 나타나기 시작한 것은 1995년 이후였다. 통합 순천시의 출범으로 인한 행정구역 확대로 새로운 도시 비전과 전략의 설정이 필요하였다. 그리고 지방자치제 부활로 시민이 직접 뽑은 민선시장에 등장하면서 기존과 차별된 새로운 도시비전과 이를 추진할 개발 계획 수립이 요구되었기 때문이다.

민선1기 시장(방성용)이 취임한 이후, 순천시 도시정책에는 커다란 변화가 있었다. 통합된 순천시라는 새로운 도시에 적합한 도시비전과 개발 목표 설정이 필요하였고, 순천을 ‘환경표본도시’로 만든다는 구상을 제시하였다.³⁾ 이 구상은 당시 유행했던 지방의제 21(Local Agenda 21) 운동

과 맞물려 추진하는 선도적인 전략이었다(이정록, 2014a). 그리고 1996년 2월 순천시에 적합한 지방의제 21을 도출·추진하기 위해 민관협의체인 ‘그린순천21추진협의회’를 만들었다⁴⁾

순천시는 추진협의회 출범을 기념하고 순천시민에게 이를 확산시키기 위해 ‘그린 순천 21 선포 기념 주간(1996년 4월 16일~4월 21일)’을 만들었다. 21세기 ‘환경표본도시’ 순천 건설이라는 캐치프레이즈를 내건 기념 주간 동안에는 다양한 행사⁵⁾가 펼쳐졌다. 기념 주간 행사의 일환으로 열린 생태하천 심포지엄에서는 도심을 흐르는 동천과 옥천에 대한 생태학적 보전방향에 대한 토론이 있었으며,⁶⁾ 이 심포지엄은 향후 동천과 순천만 살리기 운동에 중요한 이정표를 제공하게 된다. 또한 순천시장을 포함한 추진협의회 관계자들이 1996년 6월 터키 이스탄불에서 열린 세계주거회의(Habitat II)에 참여하여 순천시의 친환경적인 도시개발 비전을 제시하였다.

순천시는 그린순천21추진협의회를 주축으로 순천을 환경표준도시로 만들기 위한 노력을 계속하였다. 1996년 10월 15일에 ‘순천시 환경 선언문’을 선포하고 이를 기념하는 선포 주간 행사도 열었다. 또한 순천을 환경표본도시로 만들어 지속 가능한 도시발전을 꾀하겠다는 시정추진의 의지는 추진협의회가 1997년 2월에 발간된 ‘GREEN 순천21의 실현을 위한 연구보고서’와 1998년 2월

발간된 '2016 순천시 도시기본계획'에 잘 나타나 있다.⁷⁾ 그리고 1996년 수립한 도시계획(목표년도 2016년)에 전자의 연구결과를 많이 수용하였다. 도시기본계획에서는 순천의 도시 미래상을 '그린(GREEN) 순천 21'로 설정하였고, 환경친화표본도시, 광양만권 배후중심도시, 교육·문화도시, 첨단정보도시, 국제화도시 등 5개 도시기능을 담당하도록 도시계획을 만들었다(순천시, 1996).

민선1기 순천시 도시정책의 특징은 도농통합 순천시에 적합한 새로운 도시비전 설정과 이를 추진할 추진체계를 구축한 것이라 할 수 있다. 그린순천21 민관운동을 통해 순천을 환경표본도시로 만들기 위해 전국 다른 도시보다 빨리 그린순천21추진위원회를 만들고, 추진위원회를 통해 환경표본도시를 건설하기 위한 기본설계를 마련하였다.

3) 민선2기(1998.7-2002.6) 관련정책 추진과정과 특징

1998년 7월 취임한 민선2기 시장(신준식)은 시정목표를 '문화가 꽃피는 풍요로운 순천'으로 설정하고, 4개 시책과 지역개발을 위한 현안 10대 과제를 도출하였다. 10대 과제 중에는 시내를 관통하는 동천과 옥천, 그리고 순천만을 보전하기 위한 하수종말처리장 완공사업이 선정되었다. 또한 민선1기 시장이 설정한 그린순천21이라는 도시비전을 지속시키면서 새로운 천년인 2000년대를 대비하여 순천을 문화도시로 만들겠다는 시정방향을 제시하였다. 민선2기 시장이 밝힌 시정 방향과 의지는 취임사⁸⁾에도 엿볼 수 있다.

민선2기 순천시는 시정목표를 실현하기 위해 50대 과제를 도출하였고, '그린순천21 지속 추진'도 포함되었다. 1998년 12월에 전술한 50대 세부과제의 실천계획 성격에 해당하는 '시 발전 4개년 계획(1998.7~2002.6)'을 만들었다. '그린순천21 지속 추진'도 50대 과제에 선정되었는데, 주요 사업에는 자연형 하천 가꾸기를 포함한 지속가능한

친환경 도시 건설, 순천만 보전 생태공원화 사업⁹⁾ 등을 포함하였다. 그리고 순천만의 보전과 효율적인 이용을 위한 '순천만 자연생태공원조성 기본계획'을 완성하였다. 한편 최초의 순천만 생태계 보고서¹⁰⁾가 1993년 3월에 발간되면서 순천만의 생태환경을 종합적으로 파악할 수 있는 근거자료를 확보하였다.

민선2기 순천시 도시정책은 문화를 바탕으로 풍요로운 순천을 만들기 위한 세부 사업을 다양하게 추진하였고, 도시기본계획을 통해 이를 구체화시켰다. 특히 제1기 때에 수립된 그린순천21 사업을 지속적으로 추진하고 순천만 보전을 위한 일환으로 생태공원화 사업을 계획한 것이 주요 특징이다.

4) 민선3기(2002.7-2006.6) 관련정책 추진과정과 특징

2002년 7월 취임한 민선3기 시장(조충훈)은 시정목표를 '아름다운 사람들의 도시 순천'으로 정하고, 5대 시정방침¹¹⁾을 설정하였다. 이를 추진하기 위한 30대 과제의 실천계획에 해당하는 '순천시 발전 4개년 계획'을 만들었다. 30대 과제에는 환경도시 실현과 동천 가꾸기 사업이 들어갔다.

순천만 생태공원 조성 등 환경도시 실현을 위한 세부 사업은 제2의 그린순천21사업 적극 추진, 순천만 주제별 공원 조성, 주암·상사호 수질보전 등이다. 특히 제2의 그린순천21사업의 적극 추진을 위해 협의회 조직 활성화, 지방의제21 사업에 대한 시민참여 확산, 특색 있는 지표사업 전개 등을 세부계획으로 설정하였다. 순천만 주제별 공원 조성사업을 위해 단계별 계획을 만들었고, 갯벌과 조류 서식지를 중심으로 한 순천만 생태공원 조성¹²⁾이 제1단계 사업으로, 화포·와온지구 소공원 조성사업을 2단계 사업으로 계획하였다. 시민편익 증진사업의 일환으로 동천 가꾸기 사업에는 꽃길 조성, 순천만 생태공원을 연결하는 자전거 도로

확충 등을 포함하였다(순천시, 2002).

2003년 수립된 순천시 중장기 발전계획인 ‘순천 비전 2020’에서는 순천시 기본목표를 ‘아름다운 고장, 희망의 도시 순천’으로 계획하였다. 기본목표를 달성하기 위한 추진전략으로 지식기반도시, 광역서비스도시, 문화·환경도시를 지향하였다. 또한 이를 실현하기 위한 100대 주요 실천과제로 도심 플라워타운(flower-town)과 그린웨이(greenway) 조성, 순천만 갯벌과 갈대의 보존, 도시공원 배가운동 등도 선정하였다(순천시, 2003).

특히 순천시가 계획한 순천만 보전을 위한 생태공원화 사업은 정부가 추진한 남해안관광벨트사업(2000-2009)에 포함되면서 국고 지원을 받아 갈대밭 조성과 주차장을 비롯한 관광편익시설을 확충하였다(이정록, 2014a). 김대중 정부가 추진했던 남해안관광벨트사업에 힘입어 순천만 자연생태공원화 사업이 순조롭게 진행하였고, 순천만을 생태관광지로 등장시킨 계기를 만들었다(이정록, 2014a).

순천시는 순천만과 갯벌 보전을 위한 정책도 지속적으로 추진하였다. 2003년 순천만 일대의 연안습지를 습지보호구역으로 지정하였다. 2005년부터 순천시는 철새보호를 위해 ‘생물다양성 관리계약제’를 실시해 철새 서식으로 발생하는 농작물 피해를 보상하는 정책을 시행하였다. 2006년 1월에는 순천만이 랍사협약에 등록되는 성과를 거두었다(이정록, 2014a). 한편 시민사회단체 반대로 중단되었던 순천만으로 유입하는 동천 정비사업이 2002년부터 재개되면서 오페수 차단 시설 배치, 하천 선형 개량, 둔치를 활용한 소규모 공원과 시설 배치 등 동천 가꾸기 사업을 전개하였다(이정록, 2014a).

민선3기에서는 민선1기부터 수립·추진한 그린순천21사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해 ‘제2의 그린순천사업’으로 명명하고 조직 활성화와 시민참여 확대에 중점을 두었다. 특히 순천만이 우리나라 대표적인 생태관광지로 성장하는 계기

를 제공한 순천만 생태공원 조성사업이 본격적으로 행해진 것이 특징이다.

5) 민선4기(2006.7-2010.6) 관련정책 추진과정과 특징

2006년 7월 취임한 민선4기 시장(노관규)은 시정목표를 ‘물과 숲 그리고 아름다운 사람들, 정겨운 순천’으로 계획하였다. 그리고 도시브랜드 창출을 위하여 시민 역량을 높이고 지역자원 발굴을 위해 순천시 공무원이 중심이 되어 중장기 발전계획(목표년도 2020년) 성격인 ‘희망순천 2020’을 2006년 12월에 수립하였다.¹³⁾ 이 계획에는 평생학습, 경제, 농업, 문화관광, 도시환경, 행정복지와 관련한 20대 역점 정책을 제시하였고, 순천만 생물생태 관광자원화 사업¹⁴⁾과 동천·옥천 웰빙 시민공원화 사업¹⁵⁾을 포함하였다.

2007년에는 2006년에 작성한 계획을 2008년과 연동시켜 보완한 ‘희망순천 2020’을 새롭게 제시하였다. 이 계획은 민선 4기 시장의 주요 방향을 제시한 종합계획 성격을 가졌다. 이 계획에는 순천이 지향하는 도시성격을 7가지¹⁶⁾로 설정하였고, 단기·중기·단기로 구분된 100대 실천과제를 도출하였다. 100대 실천과제 중에서는 ‘물과 숲이 어우러진 정주도시’ 지향을 위한 단기 과제로 동천~순천만 생태환경조성, 동천 연계 자연친화형 공원화, 장기과제로 동천·석현천 생태하천 조성 등의 사업을 계획하였다. ‘품격 높은 문화관광도시’ 지향을 위한 중기 과제로 순천지명 700년 기념사업, 순천만 갈대축제 브랜드화 등을 선정하였다. 이렇게 설정된 단기·중기 과제를 추진하기 위해 2007년 4월 ‘순천시 순천만갯벌습지보호지역위원회 구성 및 운영에 관한 조례(조례 922호)’를 제정하였고, 조례 제정으로 순천만의 체계적인 보전을 위한 제도적 장치도 마련하였다.

순천시는 전술한 시정목표에 적합한 슬로건으로 ‘대한민국 생태수도 순천’을 2007년 12월에 채

택하고, 이 슬로건을 실현하기 위한 사업으로 ‘생태정원박람회’ 개최구상이 등장하게 되었다(이정록, 2014a). 정원박람회 개최구상은 ‘순천지명 700년 기념사업’ 일환으로 계획하였고, 2008년 1월 순천시의회(제129회)에서 기본구상을 제시하였다(이정록, 2014a). 2008년 2월 순천만 효율적인 보전과 이용을 위한 연구보고서¹⁷⁾가 나왔는데, 여기에서 제시한 순천만 방향으로의 시가지 확산을 방지하기 위한 완충·전이지역 설정 방안은 순천만 공원 부지선정 과정에 중요한 이론적 근거 역할을 하였다(이정록, 2014a).

정원박람회 개최구상 제시 이후, 순천시는 개최계획을 구체화하기 위해 담당부서를 만들고, 정원박람회 개최 타당성 연구보고서를 만들었다. 특히 순천시장과 일부 공무원은 2008년 9월 독일 프라이부르크 방문을 계기로 도시정책에서 환경의 중

요성을 인식하였다(이정록, 2014a). 이런 과정을 거쳐 2009년에는 중앙정부에 정원박람회 유치·개최계획서 제출, 국제원예생산자협회(AIPH)에 정원박람회 유치의사 전달, 중앙정부의 국제행사 승인 등의 과정을 거쳤고, 9월 15일 스페인에서 열린 AIPH 총회는 2013년 정원박람회 개최지로 순천을 확정하였다(표 1 참조). 정원박람회 개최계획은 2010년 초에 발생한 지역정치권 내의 갈등과 대립구도¹⁸⁾에도 불구하고 순조롭게 이루어져(이정록, 2014a), 2010년 3월 정원박람회 기본계획이 최종 만들어졌다.

민선4기는 역대 시장이 지속적으로 추진한 순천만 보전과 생태공원화 사업을 기반으로 생태·전원도시라는 새로운 도시 이미지를 구현하기 위한 사업을 구상하고 이를 도시정책으로 구체화시킨 시기였다. 즉, 새롭게 설정한 ‘대한민국 생태수

표 1. 정원박람회 개최구상과 계획의 추진과정

일자	주요 내용
• 2007. 12.	‘대한민국 생태수도 순천’ 슬로건 채택
• 2007. 12. 20.	‘순천지명700주년기념사업 준비위원회’에서 기념공원 조성사업 결정
• 2008. 1. 14.	2008년 기획감사과 업무보고에서 ‘정원박람회 개최 검토(안)’ 최초 보고
• 2008. 1. 28.	순천시의회 임시회(제129회)에서 ‘순천지명700년기념사업’의 하나로 생태정원박람회 개최구상을 보고
• 2008. 3. 11	순천시의회 임시회(제130회)에서 생태수도 만들기 추진과 정원박람회 개최계획 보고
• 2008. 3. 27.	순천시장이 정원박람회 개최계획을 시장 사업으로 결재 및 확정
• 2008. 7. 15.	전담부서(정원박람회 담당) 생태수도지원사업소 내에 설치
• 2008. 5. 21-2008. 11. 19.	순천국제정원박람회 기본계획 연구용역 수립
• 2008. 10. 1-10. 2.	AIPH와 공동 국제심포지엄(주제: 정원박람회와 아름다운 도시) 개최
• 2008. 12. 22-2009. 2. 15.	정원박람회 유치 및 개최 타당성조사 용역 수립
• 2009. 2. 25.	주무부처인 산림청에 국제행사 유치·개최 계획서 제출
• 2009. 2. 28.	투융자 심사 신청(행정안전부)
• 2009. 3. 20.	산림청에서 기획재정부로 국제행사계획 승인 요청
• 2009. 3. 10-14.	AIPH대만 상임이사회 참석 및 유치의사 표명
• 2009. 3. 30.	순천시의회 박람회유치지원특별위원회 구성
• 2009. 4. 17.	중앙정부(기획재정부)의 국제행사 승인
• 2009. 9. 15.	정원박람회 개최지 최종 확정(제61차 AIPH 총회)

자료: 이정록(2014)를 기초로 보완·재구성하였음

도 순천'의 슬로건에 적합한 사업으로 정원박람회 개최를 구상하였고, 정원박람회 개최구상을 핵심 도시정책으로 추진하여 정원박람회 개최를 확정하였기 때문이다. 민선4기가 설정한 정원박람회 개최계획은 국내외 주요 도시들이 채택한 친환경 도시 비전을 순천시에 실현하기 위한 전략적 선택이었고, 동시에 순천시 도시발전에 새로운 전기가 된 중요한 도시정책이었다.

6) 민선 5기(2010.7-2014.6) 관련정책 추진과정과 특징

2013년 정원박람회 개최를 확정된 이후, 2010년 7월에 취임한 민선5기의 순천시정에는 큰 변화가 없었다. 민선4기 시장이 연임하면서 순천시가 새로운 도시발전전략으로 채택한 정원박람회를 성공적으로 개최하기 위한 사업 추진과 지원이 시장의 핵심이었기 때문이다. 민선5기 취임사에서도 정원박람회 성공적 개최를 위한 정책의 연속성을 강조하였다.¹⁹⁾

시장의 연임으로 순천만 보전과 정원박람회 개최계획은 순항하였고, 정원박람회 준비를 위해 모든 시정을 집중하였다. 2010년 12월 24일 정원박람회 조직위원회 설립 받기인 대회를 하였다. 2011년 4월 22일 정원박람회 조직위원회 창립총회를 하였고, 7월 11일 조직위원회 사무국을 개소하면서 정원박람회 준비 작업을 체계적으로 진행할 수 있었다.

하지만 2011년 말 정원박람회 개최계획을 둘러싸고 지역사회에서 분열이 나타났다. 정원박람회를 구상하고 유치한 시장이 국회의원 선거에 출마하기 위해 2011년 12월 1일 사임하였기 때문이다. 정원박람회 개최라는 중요한 지역사업을 목전에 둔 상황에서 시장의 중도사퇴는 정원박람회 개최가 성공할 수 있는가라는 의문을 제기하면서 지역사회가 분열·갈등하는 양상을 보였다.²⁰⁾ 실제로 지역사회 내의 일부 시민사회단체는 시장의 중도

사퇴를 강력하게 비판하였다. 하지만 정원박람회의 성공적 개최를 주요 공약으로 내건 후보(조충훈)가 시장에 당선되면서 정원박람회 준비작업은 큰 문제가 없었다. 2013년 4월 19일 정원박람회가 개최되었고, 10월 20일 폐막될 때까지 440만 명이 방문하였다. 또한 정원박람회장 부지를 국가정원으로 지정하기 위한 법률인 '수목원의 조성 및 진흥에 관한 법률 일부 개정안'이 2014년 12월 29일 국회를 통과하였다. 2015년 9월 5일 국가정원 선포식이 열려 순천만 정원이 우리나라 제1호 국가정원으로 탄생하였다.

민선5기에서는 시장이 중도에 사임하는 사퇴가 발생하였지만 정원박람회의 성공적 개최를 위해 노력하겠다는 공약을 발표한 후보가 당선되면서 정원박람회 성공적 개최를 위한 시장의 집중이라는 정책의 연속성을 확보할 수 있었다. 또한 중앙정부가 추진한 국제박람회가 아닌 지방도시가 기획한 박람회가 성공적으로 개최되면서 순천은 새로운 도시 이미지와 브랜드도 가졌다. 특히 박람회장이 우리나라 제1호 국가정원인 '순천만정원'으로 재탄생하면서 순천시가 추진한 창조도시 관련정책이 두 번째 결실을 맺었다.

3. 창조도시 관련정책 추진과정의 거버넌스

정원박람회 개최는 순천만의 효율적 보전과 활용, 이를 통한 도시발전의 지속가능성 확보라는 두 가지 목적을 피하기 위해 도출된 창조적인 도시전략이라 할 수 있다. 하지만 정원박람회 개최 구상의 등장·정책화·성공 등에는 여러 요인이 작용하였지만(이정록, 2014a; 이정록·남기범·지상현·안종현, 2015), 순천만을 보전해야 한다는 지역사회 내 시민사회단체의 지속적인 활동과 협력적 거버넌스를 만들지 못하였으면 불가능하였다.

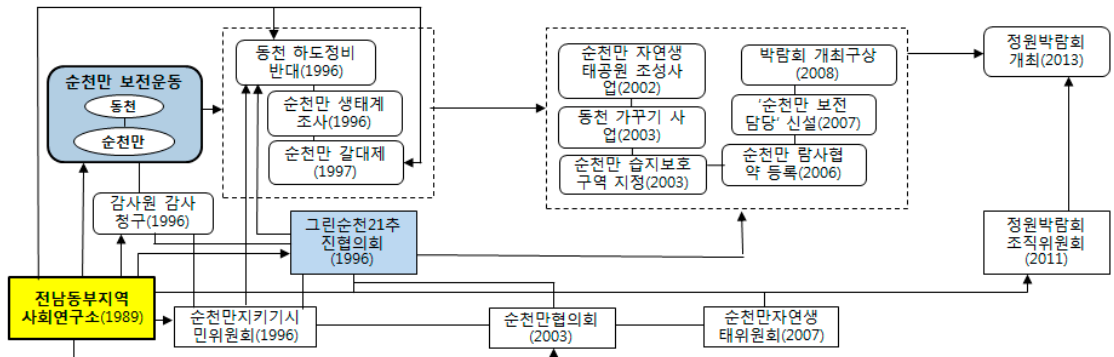


그림 2. 순천만 보전운동 거버넌스와 도시정책 전개과정

1) 순천만 보전운동 태동과정

순천시의 동천(東川)은 시가지를 북에서 남으로 관통해 순천만으로 유입하는 하천이다. 하구 갈대밭은 동천의 산물인 셈이다. 하지만 홍수 때에 동천 범람과 침수²¹⁾는 순천의 주요 도시문제 중 하나였다. 그래서 동천의 하도 재정비는 홍수피해 방지를 위해 순천시는 1993년 3월에 ‘동천하류 하도정비사업’을 위한 계획을 세웠다. 이 계획으로 1993년 11월에 하천하도 정비를 겸한 골재채취 사업자가 선정되었다. 하지만 순천시의 사업추진에 주민과 시민단체가 문제를 제기하면서 순천만 보전운동이 시작하였다(순천시그린순천21추진협의회, 2008; 전남동부지역사회연구소, 2013).

특히 순천만 하구에 거주하는 주민들은 순천시 계획에 반대하였다. 1993년 11월 동천의 하도정비를 위한 골재채취 사업자가 선정된 이후, 동천 하구 대대마을 주민과 순천만에서 양식업에 종사하는 어민들이 사업에 대한 이의를 제기하였다. 1994년 3월 순천시가 주관한 주민의견 수렴을 위한 간담회에서 주민들은 생태계 피해를 포함한 대책 마련과 사업 환경성 평가를 요구하였다. 이런 상황에서 1996년 7월 사업선정자가 순천시에 골재채취 허가 신청서를 제출하자 대대마을 일부 주민들은 사업추진의 반대 입장을 분명히 하였다.

일부 주민들은 전남동부지역사회연구소(이하 동사연)에 사업시행의 문제점을 조사해 줄 것을 요청하면서 동사연이 주축이 된 사업반대 활동이 시작하였다.²²⁾ 8월 7일에 동사연이 중심이 되고 관련 시민단체가 참여하는 ‘순천만지키기시민위원회’도 만들어졌다.

동천 하도정비사업에 대한 반대 움직임은 1996년 9월 순천시가 골재채취사업을 허가하면서 전환점을 맞게 된다. 1996년 10월 동사연이 순천시의 골재채취 허가과정의 문제점을 감사해 달라는 요청을 감사원에 제출하면서 하도정비사업 반대 움직임은 순천만 보전운동으로 확대하였고, 관련 활동이 중앙과 지방 언론에 보도되면서 전국적인 주목을 받았다(이정록, 2014a; 전남동부지역사회연구소, 2013).

동사연은 순천만 보전의 필요성과 중요성을 알리는 토론회 개최, 반대 성명서 발표, 가두 홍보활동, 자체적인 순천만 하구 생태계 조사활동, 환경부에 순천만 천연기념물 및 국제 보호조류 서식에 관한 조사 요청, 감사원에 행정심판 청구, 범시민 반대 서명운동 등의 활동을 적극 펼치고 주도하였다. 순천시민과 시민단체의 반발에 직면한 순천시는 1998년 9월 골재채취사업 허가를 취소하면서 동천의 하도정비사업은 일단락되었다.

2) 순천만 보전을 위한 거버넌스 구축과 활동

순천시가 1993년부터 추진한 동천하류 하도정비를 위한 골재채취사업은 순천만 보전을 위한 시민과 시민사회단체의 활동과 노력으로 1998년 9월 사실상 취소되었다. 사업 취소는 순천만을 지켜야 한다는 시민 요구를 체계적으로 수렴하고 이를 시민사회운동 차원으로 승화시킨 시민사회단체가 있었기 때문에 가능하였다. 순천만 보전운동에는 동사연²³⁾이 핵심적인 역할을 하였다(그림 2 참조).

동사연은 1996년부터 지역사회에서 활동하는 여러 시민단체와 연대하여 순천만 보전 시민운동을 시작하였다(김인철·장채열·이동기, 2013; 이정록, 2014a; 전남동부지역사회연구소, 2013). 동사연은 시민과 시민사회단체와 연대해 1996년 순천만 지키기 시민위원회, 2003년 순천만협의회, 2007년 순천만자연생태위원회 등을 태동시켰고, 이들 단체는 민·관이 참여하는 거버넌스로 확대하였다. 특히 1996년 출범한 그린순천21추진협의회도 동사연과 연대·협력하여 순천만 보전운동에 중요한 역할을 하였다. 즉, 동사연이 제1 추진주체라고 한다면, 그린순천21추진협의회는 제2 추진주체라 할 수 있다. 동사연과 그린순천21추진협의회가 중심이 된 거버넌스는 순천만 생태계 조사, 흑두루미 등 조류보호 활동, 순천만 갈대축제 개최 등의 활동을 주도하였다.

(1) 순천만 생태계 조사와 조류보호 활동

동사연은 순천시의회 특별위원회와 공동으로 순천만 보전의 중요성과 생태적 가치를 알리기 위해 1996년 11월 순천만 하구 생태계 조사 작업을 하였고, 순천만에 국제 보호조류가 서식하고 있다는 사실을 공개하였다. 1997년 1월에는 습지 보전활동에 참여하는 활동가가 순천시에서 습지보전전국연대회의를 발족하고 세미나를 개최하였다.²⁴⁾ 전술한 두 가지 활동은 시민들에게 순천만

보전 필요성을 확산시키는 계기를 제공하였다(김인철·장채열·이동기, 2013; 전남동부지역사회연구소, 2013). 1996년 시작된 제1차 순천만 생태계 조사는 1999년까지 11차례나 진행하였다.

순천만 생태계 조사결과는 흑두루미를 포함한 희귀조류 보호활동으로 확산하였다. 초기의 활동은 순천만이 흑두루미의 중요 서식지라는 사실을 국내 환경단체와 공유하는 작업을 하였고, 나아가 일본 조류보호단체와의 교류·협력도 확대하였다. 1997년 3월 일본 하카타만을 지키는 시민모임이 순천만을 방문하고 동사연과 교류관계를 맺었고, 한일 철새보호협력회의를 통해 순천만 보전 필요성을 확산시켰다. 또한 1998년 6월 동사연 사무실에서 국제단체(Wetlands International)와 전문가들이 참여한 순천만 보전촉구 기자회견도 열렸다(김인철·장채열·이동기, 2013). 또한 순천만 생태계 보전을 위한 학술 심포지엄과 세미나를 순천만 갈대제 개최 기간에 지속적으로 열어 시민과 관련 분야 전문가에게 순천만의 생태적 가치를 가치를 홍보하고 골재채취사업의 부당성도 제시하였다.

순천만 생태계 조사와 희귀조류 보호활동은 동사연이 주축이 되어 국내의 환경단체들과 연대하였고, 일본을 포함한 국제 환경단체와도 교류하였고, 관련 학술활동도 병행하였다. 이런 활동을 통해 흑두루미를 비롯한 희귀조류 보호를 위한 순천만 보전과 동천 골재채취사업 취소를 사회적 이슈로 제기하였고, 순천시의 사업취소 결정과정에 중요한 영향을 미쳤다.

(2) 순천만 갈대제 개최와 거버넌스

동사연은 동천 골재채취사업의 문제점과 순천만 갯벌보전의 중요성을 홍보하고, 시민들의 공감대 확산을 위해 순천만 갈대제를 기획하였다. 동사연에 참여하는 회원과 단체들의 자발적인 성금으로 제1회 축제가 열렸다(김인철·장채열·이동기, 2013; 전남동부지역사회연구소, 2013). 1997년 11월 7일 제1회 갈대제가 시작으로 축제의 명칭

과 추진주체의 거버넌스가 약간 변화하였지만 지금까지 축제가 열리고 있다.

순천만 갈대축제는 골재채취 반대와 순천만 갯벌보전과 희귀조류 보호라는 운동 차원에서 시작되었기 때문에 해가 거듭되면서 추진주체의 거버

넌스가 바뀌었다(표 2 참조). 제1회와 제2회는 동사연 주최·주관으로 행해졌고, 대대마을 주민들과 순천시는 축제개최에 소극적인 입장을 취하였다. 1998년에 갈대제가 ‘전남 10대 문화축제’로 선정되어 행사 지원금을 받으면서 축제개최는 탄력

표 2. 순천만 갈대제의 거버넌스 변화

축제명	주최·주관	후원·협찬 등
제1회(1997) 순천만 갈대제	• 주최: 동사연	• 후원: 환경부, 순천시, 그린순천21추진협의회, KBS순천방송국, 무등일보, 순천신문, 교차로 • 협찬: 동부해양도시가스, 김용주정형외과, 대우자동차학원, 백진환경
제2회(1998) 순천만 갈대제	• 주최: 동사연	• 후원: 환경부, 전라남도, 순천시, 환경운동연합, 녹색연합, 한국환경민간단체진흥회, 대대청년회, 지방자치참여순천시민연대, 벼룩시장 • 협찬: 해바라기치과, 대우자동차학원, 정글인, 현대병원, 세진기업
제3회(2000) 순천만 갈대제	• 주최: 순천만갈대제행사위원회 • 주관: 동사연, 순천환경운동연합, 민족문학작가회의	• 후원: 전라남도, 순천시 • 협찬: 현대병원, 해바라기치과, 대우자동차운전전문학원, 삼성생명수천지점
제4회(2001) 순천만 갈대제	• 주최: 순천만갈대제행사위원회 • 주관: 동사연, 순천환경운동연합, 순천KYC, 민족문학작가회의순천지부, 전교조순천지회	• 후원: 순천시, 순천시의회, 내일신문, 순천신문, 오마이뉴스 • 협찬: 현대병원
제5회(2002) 순천만 갈대제	• 주최·주관: 순천만을 사랑하는 친구들	• 후원: 동사연, 대대발전협의회, 민족문학작가회의순천지부, 순천환경운동연합, 그린순천21추진협의회, 순천시
제6회(2003) 순천만 갈대제	• 주최·주관: 순천만갈대제추진위원회	• 공동주최: 동사연, 대대동발전위원회, 순천환경운동연합, 그린순천21추진협의회, 순천청년작가회, 순천청년회, 순천KYC, 우리꽃사랑시민모임, 순천청암대학, 원정조형서각연구실, 민족문학작가회의순천지부, 동순천로타리, 전남흑백사진연구회, 한국자연염료염색연구소, 조각가 민형기, 도예가 양재호, 그림나라미술학원 • 후원: 순천시, 순천시의회
제7회(2004) 순천만 갈대제	• 주최: 순천시 • 주관: 순천만생태축제추진위원회	
2005 순천만 갈대제	• 주최: 도시동 • 주관: 천만갈대축제추진위원회	• 후원: 순천시, 순천시의회, 순천농협, 원예조합, 전남낙협조합
2006 순천만 갈대축제	• 주최: 순천시 • 주관: 순천만갈대축제추진위원회	
2007 순천만 갈대축제	• 주최: 순천시 • 주관: 순천만자연생태위원회	• 후원: 환경부, 해양수산부, 전라남도 • 협찬: AIG생명보험, 농협중앙회순천지부, 순천농업협동조합, 광주은행, 한국수자원공사주암댐관리단

자료: 순천시그린순천21추진협의회(2008), p.220를 기초로 보완·재구성하였음

을 받았다. 하지만 골재채취를 찬성하는 일부 주민과 골재채취사업의 사업자로 선정된 업체의 방해와 갈등으로(전남동부지역사회연구소, 2013), 1999년 축제는 열리지 못하였다. 제5회(2002년) 축제까지는 동사연 중심의 시민단체가 주관한 행사였다면, 제6회(2003년) 축제는 지역주민과 동사연 중심의 시민단체가 공동으로 주최·주관하고 순천시가 후원하는 방식으로 전환하였다. 그리고 2006년부터 명칭을 갈대제에서 갈대축제로 변경하였다. 2007년부터 순천시가 축제를 주최하고 다수 시민사회단체가 참여하는 순천만자연생태위원회가 축제를 주관하는 방식으로 거버넌스가 바뀌었다.

순천만 갈대축제는 개최 횟수를 거듭하면서 순천시의 대표적인 생태축제로 자리를 잡았다. 그리고 축제개최에 소극적이었던 대대마을 지역주민과 순천시도 적극적으로 참여하였다. 축제 개최와 관련한 거버넌스 변화는 골재채취 사업과 순천만 보전을 둘러싼 순천시와 대대마을 주민의 인식, 동사연을 비롯한 시민사회단체의 역할, 순천만 보전을 위한 시민의식 등의 변화가 반영된 결과였다(순천시그린순천21추진협의회, 2008). 1997년 동사연이 자체적으로 기획하고 개최한 순천만 갈대제는 순천만 보전을 위한 지역사회 내 협력적 거버넌스 구축에 결정적 영향을 미쳤고, 이 과정에 그린순천21추진협의회도 중요한 역할을 하였다.

4. 창조도시 관련정책의 성과

1) 생태·정원도시라는 이미지와 브랜드 축적

지금까지 알려진 순천시의 도시 이미지는 전형적인 지방 중소도시, 전남 동부지역의 중심도시, 광양만권 배후의 중심도시 등이었다(이정록, 2006; 2014a). 하지만 2013년 개최된 정원박람회

는 순천시 도시 이미지와 브랜드에 결정적인 변화가 나타났다.

정원박람회 개최 이후 전 국민을 대상으로 순천의 도시 이미지를 조사한 이정록·남기범·지상현·안종현(2015)의 연구결과에 따르면, 전 국민은 순천시의 도시이미지를 생태정원도시(26.7%), 자연생태도시(26.3%), 정원도시(18.8%), 관광도시(7.4%), 문화예술도시(6.2%), 산업경제도시(3.4%), 교육도시(2.0%) 등으로 인식하였고, 전체 응답자의 71.8%가 순천시를 ‘자연생태도시’ 또는 ‘생태정원도시’로 평가하였다. 또한 정원박람회 개최는 도시 브랜드 강화에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다(이정록·남기범·지상현, 2015). 특히 도시 정체성과 일치한 메가이벤트의 성공적 개최로 순천시는 생태·정원도시라는 새로운 도시 브랜드를 유지할 수 있는 물리적·사회적 기반을 확보하였다는 사실은 창조도시 관련정책의 중요한 성과이다.

2) 순천만국가정원이라는 새로운 도시공원 탄생

순천시는 정원박람회 개최로 순천만국가정원이라는 새로운 도시공원을 확보하였다. 순천만 국가정원은 1,112km² 면적에 74만 여 종의 수목이 식재되어 있고, 7개 전시시설, 46개 편의시설, 56개의 주제정원을 보유한 공원형 관광지이다. 인접한 순천만 습지와 연계해 하나의 생태·도시공원으로 기능하고 있다(이정록·박종천, 2016). 실제로 순천만국가정원 방문객은 2013년 4,403,890명에서 2015년 5,330,066명에 달하였고, 순천만 습지를 포함하면 2015년에 약 770만 명이 방문하여(이정록·박종천, 2016), 순천을 대표하는 명실상부한 관광지로 성장하였다.

특히 순천만국가정원의 부지와 식재된 수목은 공공재 성격의 새로운 자산이 되어 수익을 창출하고 있다. 순천만국가정원이 방문 관광객의 증가

로 입장료 수익을 창출하는 도시공원으로 부상하고 있기 때문이다. 2015년 순천만국가정원 입장료 수입은 99억1000만 원이었고, 드라마세트장과 낙안읍성을 포함한 순천시 직영 관광지의 입장료 수익이 2012년 36억 원에서 2015년 125억 원으로 약 274% 증가하였는데,²⁵⁾ 이는 순천만국가정원이 입장료 수익을 확대·창출한 결과이다.

한편 정원박람회장 부지와 공원 조성에는 약 2,455억 원의 사업비가 투입되었는데, 정원박람회 개최 이후의 지가상승과 식재된 수목가치 증가 등을 고려하면 순천만국가정원의 자산가치는 크게 늘어났을 것으로 추계할 수 있다. 그리고 순천만국가정원의 자산가치는 향후 지속적으로 증가하여 순천시 도시경제에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

3) 창조도시 실현을 위한 도시기반 확보

전술한 것과 같이, 순천시는 오랫동안 전남 동부지역의 행정·문화의 중심지 역할을 수행하였다. 하지만 1980년대 광양제철소 건설을 비롯한 광양만권의 공업화와 신생 기업도시에 해당하는 여천시와 동광양시의 등장, 광양컨테이너부두 건설과 개항, 광양만권경제자유구역의 지정 등은 순천시의 중심지 기능과 위상을 축소시키는 계기가 되었다(이정록, 2014a). 그리고 광양만권 공업화라는 주변지역 여건과 상황 변화는 순천시로 하여금 새로운 중심지 도시기능을 수행할 도시전략을 모색하는 계기를 제공하였다(이정록·안영진, 2006).

이런 상황에서 지방지치제 실시로 민선 시장이 등장하면서 새로운 도시비전과 도시정책이 설정·채택되었다. 제조업 중심의 산업구조로 재편되는 주변 도시와 차별된 새로운 도시비전으로 정주도시 기능성을 강화하기 위한 환경·문화도시 전략이 그것이다(이정록, 2014a). 환경·문화를 중시하는 도시비전을 실현하기 위해 ‘그린순천21’을 추진

하는 과정에 ‘순천만 개발이나 보전이나’라는 이슈가 등장하였다. 그리고 지역사회 이슈를 동사연이 주축이 되어 순천만 보전운동으로 전개하면서 도시정책의 변화를 이끌어냈다. 이런 시정의 연속성에서 등장한 정원박람회 개최구상은 순천만을 보전하고 효율적으로 이용해 도시의 건강성과 지속가능성을 확보하기 위한 도시전략이었다. 결과적으로 정원박람회의 효율적인 준비와 성공적 개최는 도시 이미지와 도시정책의 변화에 결정적인 영향을 제공하였다(이정록, 2014a; 2014b).

순천만의 효율적 보전과 이용이라는 도시정책, 이를 구현하기 위한 정원박람회의 성공적인 개최, 순천만국가정원 지정 등은 순천시가 창조도시를 지향할 수 있는 기반을 갖게 만들었다. 만약 그린순천21, 순천만 보전, 순천만 자연생태공원화 사업 등의 창조도시 관련정책은 정원박람회라는 결과물이 없었다면 세상의 주목을 받지 못하였을 것이다. 동시에 민선 4기 시장이 설정한 ‘대한민국 생태수도 순천’이라는 도시비전도 빛을 발하지 못하였을 것이다. 이런 측면에서 순천만 보전운동과 정원박람회 개최는 순천시가 창조도시를 지향하고 지속할 수 있는 기반을 만들어 주었다.

5. 정책적 시사점과 결론

1) 정책적 시사점

순천시가 전남 동부지역의 중심도시 기능 유지와 도시발전의 지속성을 꾀하기 위해 개최한 정원박람회는 성공한 메가이벤트로 평가받고 있다(이정록, 2014a; 2014b). 창조적인 도시정책에 해당하는 정원박람회를 구상하고 이를 성공시킨 요인에는 순천만을 중시한 환경 중시 도시정책, 새로운 도시정책 수립과 집행을 요구한 주변도시의 여건 변화, 2012여수세계박람회를 개최한 인접도시

와의 경쟁, 지역사회와 주민의 적극적인 협조 등 여러 가지가 작용하였다(이정록, 2014a; 2014b).

하지만 정원박람회라는 창조적인 도시정책이 구상되고 실현될 수 있었던 원천에는 두 가지가 있었기 때문에 가능했다. 첫째는 순천만이라는 물리적인 환경의 존재와 이를 지속시킨 도시정책의 연속성이다(이정록, 2014a; 2014b). 특히 관선시장과 달리 역대 민선시장들은 순천만 보전이라는 지역사회의 대명제와 시민들의 요구를 무시하지 않고, 관련정책을 지속적으로 추진하였다. 그린순천21 의제 설정, 환경표본도시라는 도시비전의 지속화, 순천만의 보전과 효율적인 이용을 위한 순천만 생태공원화 사업, ‘대한민국 생태수도 순천’을 구현하기 위한 정원박람회 개최, 박람회장의 순천만국가정원 지정 등은 시정의 연속성을 보여주는 대표적인 사업이다.

둘째는 동사연이라는 구심체의 존재와 이를 중심으로 구축된 협력적 거버넌스이다. 1987년 민주화 과정에 등장한 순천지역 사회운동 결사체였던 동사연이 없었다면 순천시는 동천하류 골재채취 사업을 진행하였고, 지금의 순천만 갯벌과 갈대밭은 그 원형이 변질하고 소실되었을 개연성이 매우 높다. 하지만 순천만을 보호해야 한다는 지역사회와 주민의 요구를 시민운동으로 전개하고, 지역적·국가적 이슈로 확대시킨 동사연이 존재하였기 때문에 가능하였다. 그리고 동사연의 활동을 특정 시민사회단체로 국한시키지 않고 그린순천21추진협의회, 순천YMCA, 경실련, 환경운동연합 등 지역 내에서 활동하는 사회단체들이 협력적인 거버넌스를 구축하였기 때문에 유효하였다.

순천시의 창조도시 관련정책을 유발시킨 전술한 요인들은 순천이라는 지역사회의 지리적·구조적 결정체라 할 수 있다. 순천만이라는 자연환경이 없었다면 희귀철새 보호를 순천만 보전운동은 존재하지 않았을 것이다. 그리고 순천시는 여수와 광양지역의 공업화와 차별된 환경정책을 펼쳐야 하고, 이를 시민운동 차원에서 감시해야 한다는

설립 취지를 가진 동사연이 존재는 광양만권 공업화라는 지역구조가 만들어낸 또 다른 결과물이기 때문이다.

2) 결론

이 연구에서는 순천만 보전과 효율적 이용을 위한 지역사회의 노력과 순천시가 기획·유치하고 개최한 정원박람회를 창조도시 관련정책으로 전제하였다. 전형적인 지방 중소도시에 해당하는 순천시가 환경을 중시한 창조적인 도시정책은 여러 동인에 의해 만들어졌고 구체화되었다. 1993년 순천시가 계획한 동천하류 하도정비사업은 동사연 중심의 시민사회단체가 구축한 협력적 거버넌스에 의해 1998년 취소하였다.

결과적으로 동천하도 정비사업의 취소는 순천만의 효율적 보전과 이용을 위한 여러 사업, 동천살리기 사업, 순천만 갈대축제 개최, 순천만 생태공원화 사업 등으로 구체화하였다. 이런 환경중시 도시정책의 지속적 추진은 2013년에 정원박람회라는 창조적인 도시정책으로 발현하였다. 그리고 정원박람회의 성공적 개최는 생태·정원도시라는 새로운 도시 이미지와 브랜드 축적, 순천만국가정원이라는 새로운 도시공원 탄생, 창조도시를 지향할 수 있는 기반 확보 등의 성과를 지역사회에 선물하였다. 이런 성과는 지방의 전형적인 중소도시가 도시의 정주성과 지속가능성을 담보하면서 창조도시 관련정책을 추진하려는 다른 중소도시들에게 새로운 모델을 제시하고 있다.

주

- 1) 2006년 순천을 인구 50만 명을 수용하는 중심도시로, 광양만권 교육·문화 중심도시, 쾌적한 정주공간도시, 도시형 산업도시, 교육·행정 서비스 중심도시, 전남 동부지역의 유통거점도시로 설정하였다(순천시, 1991, 순천도시기본

- 계획, p.45).
- 2) “동천이나 옥천 등의 하천도 깨끗이 관리해야 합니다. 아무튼 공해가 없는 도시가 되도록 해야 합니다. 순천은 공장 유치보다는 교육, 문화도시로 키웠으면 좋겠다고 생각합니다.”(전남동부지역사회연구소, 1992, 지역과 전망, 제5집, p.59)
 - 3) 민선1기 시장이 제시한 시정 목표는 ‘떠오르는 순천, 지혜 모아 미래로’였으며, 이를 위해 열린 시정, 밝은 사회, 고른 개발, 푸른 환경 등 4개의 시정방침을 설정하였다.
 - 4) 1995년 11월 말부터 순천시, 시민단체 관계자, 전문가 등이 모여 ‘그린순천21’ 추진방안에 대해 다수 협의를 하였고, 지방의제21 협의를 위한 관련 기관장 회의(12월 12일), 10개 연구분과 설정과 연구담당자 선정을 위한 연구위원회 구성(12월 19일), 제1차 연구위원회 준비 모임(12월 27일), ‘그린순천21준비위원회 모임(1996년 1월 10일), 추진위원회 구성을 위한 실행위원회 모임(1996년 1월 23일) 등을 거쳐 1996년 2월 14일 순천시청 회의실에서 추진협의회 결성식 및 시민토론회가 열렸다.
 - 5) 환경현장 시민참여 서명활동, 그린순천 21을 위한 시민 설문조사, 배기가스 무료 측정, 생태하천 심포지엄, 자연정화 활동, 지구의 날 행사, 수질환경 캠페인, 사진 전시회 등이 열렸다.
 - 6) 1996년 4월 16일 순천시청 회의실에서 박기영(순천대 교수) 사회로 진행된 ‘자연이 살아있는 도시하천 연구를 위한 심포지엄’에서는 조홍섭(한겨레신문 환경사회부)의 ‘자연형 하천 만들기: 생태하천의 의미와 외국의 사례를 중심으로,’ 박종화(서울대 환경대학원)의 ‘생태하천 개발을 위한 자연형 하천 정비기법,’ 정용태(순천대)의 ‘도시하천의 효율적인 활용방안’ 등 3편 논문이 발표되었다.
 - 7) 전자는 그린순천21의 장기 지표를 설정한 연구보고서로 순천을 21세기 환경표본도시로 만들기 위한 민관 중심 실천운동 청사진이었고, 후자는 이런 구상을 도시계획으로 구체화된 실천계획이라 할 수 있다.
 - 8) “제일 먼저 새로운 천년을 향하여 ‘문화가 꽃피는 풍요로운 순천’이라는 시정 목표 아래 ‘시민중심의 행정 ‘지역 경제의 활성화’ ‘문화 예술의 생활화’ ‘건강한 생활 환경’이라는 4대 방침을 바탕으로 시민과 함께 시정을 추진해 나가고자 합니다. …(중략)… ‘아름다운 환경’을 가꾸는 일에도 역점을 두겠습니다. 우리 순천은 환경보전의 중요성을 인식하고 전국 어느 도시보다 빠르게 행정과 시민생활 속에 환경마인드를 도입하여 ‘그린순천21’이란 환경시책을 추진해 왔습니다. 저는 궁극적으로 순천시가 추진했던 이 환경시책의 맥을 지속적으로 이어가고 더욱 발전시켜 나갈 것입니다.”(제2기 민선순천시장취임준비위원회, 1998, 제2기 민선순천시장취임준비위원회 활동자료집: 새로운 천년을 향하여, 문화가 꽃피는 풍요로운 순천)
 - 9) 1998년부터 2001년까지 추진하는 순천만 보전 생태공원화 사업에 순천만 생태조사 실시, 갈대밭 조성 및 산책로 설치, 테마공원 설치, 관망대 설치와 조경시설, 주차장·선착장·물양장 설치 등을 포함하였다.
 - 10) 순천시 의뢰를 받아 순천대학교 지역개발연구소가 순천만 생태계 조사 작업을 수행하였다.
 - 11) 시정 방침은 깨끗한 열린 행정, 활기찬 경제 성장, 칭찬하는 밝은 사회, 특성 살린 문화 관광, 조화로운 지역 발전 등이다.
 - 12) 사업 추진기간은 2002~2006년, 사업규모는 222,900㎡, 사업비는 100억 원으로 추계하였다. 사업 내용은 조류보호 시설, 방문자센터, 전망대 등을 조성하는 것으로 계획되었다(순천시, 2002, 민선3기 순천시 발전 4개년 계획, pp.95-117).
 - 13) 순천시는 공무원을 중심으로 T/F를 구성하여 6개월 동안 관계 공무원과 전문가와의 토론회를 거쳐 수립한 실천계획(희망순천 2020: 순천시 중장기 발전계획)이라는 점을 강조하고 있다.
 - 14) 순천만 주변 농업경관지역 조성, 열기구 체류장 민자 유치, 생태 탐방로 조성, 어촌민박 및 펜션 활성화, 습지보호 지역 보전사업 등을 포함해 11개 사업으로 구성되었다(순천시, 2006, 희망순천 2020: 순천시 중장기 발전계획, p.421).
 - 15) 옥천 및 석현천 하천정비 기본계획, 동천·옥천 등 생태하천 가꾸기(웰빙 공원화)를 포함해 8개 사업으로 구성되었다(순천시, 2006, 희망순천 2020: 순천시 중장기 발전계획, p.423).
 - 16) 시정목표를 추진하기 위한 7개 도시전략은 미래를 열어가는 평생학습도시, 환경친화형 경제도시, 비전 있고 살고 싶은 농촌, 더불어 잘사는 복지도시, 물과 숲이 어우러진 정주도시, 품격 높은 문화관광도시, 시정참여를 통한 자치도시 등이다(순천시, 2007, 순천시 중장기 발전계획: 2008 연동화 계획), p.2).
 - 17) 2020년을 목표로 하는 ‘순천만 효율적인 보전 및 지속가능한 이용방안 연구’가 한국해양수산개발원에 의해 2008년 2월 만들었다.
 - 18) 순천시가 추진한 정원박람회 개최계획을 둘러싼 지역정치권 내의 갈등은 두 가지로 나타났다. 하나는 순천시와 순천시의회 간의 갈등과 다른 하나는 순천시와 지역 국회의원 간의 갈등이 그것이다. 특히 후자는 지역사회 내에서 커

- 다란 파장을 일으켰다. 지역 국회의원(서갑원)이 신년 기자회견(2010년 1월 14일)에서 순천시 재정여건을 고려해 정원박람회를 2015년 이후로 연기하거나 사업을 축소하는 것이 바람직하다는 의견을 밝히면서 순천시와 국회의원 간의 갈등과 대립 구도가 형성되었고, 지역사회 내에서 찬반 논란이 이어졌다(2013순천만국제정원박람회조직위원회, 2014, pp.59-60).
- 19) “민선 5기는 민선 4기의 연속선상에 놓여 있습니다. …(중략)…민선 5기 시정에서 가장 중요한 일인 정원박람회는 그 자체가 최종 목표가 아닙니다. 정원박람회는 우리 시 미래 비전을 실천하기 위한 수단입니다. 남도의 끝자락 조그만 도시가 문화, 복지, 교육, 경제 등 모든 분야에서 세계적인 도시로 도약하기 위한 에너지의 집약체입니다. …(중략)…우리 시는 주변의 산업도시를 아우르는 친환경 생태도시 녹색성장 선도도시로 어떻게 미래도시를 만들어 가야 하는지를 보여 주는 모델이 될 것이며, 우리나라 어느 도시도 흉내 낼 수 없는 최고의 명품도시가 될 것입니다.”(<http://cafe.naver.com/greensinde/147>, 최종 열람일: 2016년 8월 18일)
- 20) 당시 노관규 순천시장은 2011년 12월 1일 순천시청에서 가진 기자회견에서 “2013순천만국제정원박람회 국비확보와 특별법 제정 등의 중앙정부 지원을 이끌어내기 위해서는 시장의 위치만 갖고서는 풀어낼 수 없는 냉혹한 정치적 현실을 절감한다”고 말하면서 시장 중도 사퇴라는 비판을 감수하고 순천의 정치적 고립을 탈피하기 위해 국회의원 출마를 위해 사퇴한다고 하였다(<http://www.newsprime.co.kr/news>, 최종열람일: 2016년 8월 19일).
- 21) 1959년 사라호 태풍으로 순천 시가지 상당 부분이 물에 잠겨 수해를 입었고, 1962년 8월 27일에도 집중호우로 인해 224명이 사망하고 32명이 실종하는 피해를 입었다(2013순천만국제정원박람회조직위원회, 2014, p.50).
- 22) 정부가 1992년부터 자연환경보전법을 시행하면서 생태계 보전이 필요한 지역을 생태보전지역으로 지정함에 따라 동사연은 1998년 4월과 5월에 걸쳐 순천만 생태계보전지역 지정을 건의하는 건의서를 당시 환경부와 해양수산부에 제출하였다(순천시그린순천21추진협의회, 2008, p.139; 이정록, 2014).
- 23) 전남동부지역사회연구소는 1987년 민주화 운동의 영향을 받아 순천에서 지역운동에 관심을 가진 회원들 중심으로 1989년 1월 순천시 저전동 천주교회에서 준비모임을 가졌고, 1989년 4월 13인의 발기인이 참여한 전남동부지역사회연구회(소장 이학영)가 창립되었다. 1991년 7월 전남동부지역사회연구소로 명칭이 변경되었고, 현재까지 전남

- 동부지역의 사회·경제·환경문제를 제기하고 대안을 모색하는 시민사회활동을 계속하고 있다(전남동부지역사회연구소, 1992, 지역과 전망, 제5집, pp.125-126).
- 24) 1997년 1월 17일부터 18일까지 순천시 및 순천만 일원에서 열린 습지보전을 위한 전국연대회의에는 전국 단위의 환경련, 녹색연합, 경실련 등이 참여하였고, 제2차 순천만 자연생태계 조사 작업이 이루어졌다.
- 25) 광주일보(2016년 1월 27일자)

참고문헌

- 권상철, 2013, “창조도시의 지역적 변용: 제주 세계 평화의 섬과 평화 산업 사례,” 한국도시지리학회지 16(2), pp.17-29.
- 권태근, 2014, 2013 순천만국제정원박람회 개최효과에 대한 방문객 의식 분석, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 김인철·장채열·이돈기, 2013, 순천만, 대원사.
- 남기범, 2014, “창조도시 논의의 비판적 성찰과 과제,” 도시인문학연구 6(1), pp.7-30
- 문미성, 2014, “창조경제와 지역: 창조도시의 세 가지 원천,” 한국경제지리학회지 17(4), pp.646-659.
- 서순복·함영진, 2008, “협력적 지역문화 거버넌스에 관한 연구: 영국 버밍엄 문화영역 사례를 중심으로,” 한국거버넌스학회보 15(3), pp.241-267.
- 순천시, 1996, 2016년 순천도시기본계획.
- 순천시, 2002, 민선3기 순천시 발전 4개년 계획.
- 순천시, 2003, 순천비전 2020.
- 순천시·그린순천21추진협의회, 2006, GREEN순천21 10년: 순천의 희망을 일구다.
- 순천시그린순천21추진협의회, 2008, 순천만백서.
- 이정록, 2006, 광양만권 잠재력과 비전, 한올아카데미, 서울.
- 이정록·안영진, 2006, 지방도시의 변화와 발전동인: 순천시를 사례로, 전남대학교 출판부.
- 이정록, 2014a, “2013순천만국제정원박람회 정책과 과정과 동인에 관한 연구,” 대한지리학회지 49(2), pp.849-864.
- 이정록, 2014b, 왜 순천정원박람회를 성공했다고 하는가,

- 광주매일신문 칼럼(2014년 8월 25일자).
- 이정록·남기범·지상현, 2015, “대형이벤트 개최가 도시 이미지와 브랜드에 미치는 영향에 관한 연구: 2013순천만국제정원박람회를 사례로,” 국토지리학회지 49(1), pp.101-115.
- 이정록·남기범·지상현·안중현, 2015, “2013순천만국제정원박람회 개최가 순천시 도시이미지 변화에 미친 영향,” 한국지역지리학회지 21(2), pp.273-285.
- 이정록·박종천, 2016, “생태관광지 방문객의 행태와 태도: 순천만습지와 순천만국가정원을 사례로,” 한국경제지리학회지 19(2), pp.300-312.
- 이종호, 2014, “창조경제와 지역발전에 대한 경제지리학적 논의,” 한국경제지리학회지 17(4), pp.624-631.
- 임상오·신두섭·오남숙, 2013, “창조도시의 모범사례와 정책과제: 한국의 창조지역사업을 중심으로,” 문화경제연구 16(3), pp.61-81.
- 전남동부지역사회연구소, 2013, 시민의 땀방울, 순천만 보전 운동사.
- 정순관·하정봉, 2014, “정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 순천만국제정원박람회 개최과정 분석,” 한국지방자치학회보 26(4), pp.245-268.
- 조충훈, 2014, 순천을 세계의 정원으로 만들다: 에코 CEO 조충훈, 행성비.
- 최병두, 2014, “한국의 창조경제와 창조도시에 관한 정책과 담론,” 한국경제지리학회지 17(4), pp.601-623.
- 2013순천만국제정원박람회 조직위원회, 2013, 2013순천만 국제정원박람회 백서.
- Campbell, P., 2011, “Creative industries in a European Capital of Culture,” *International Journal of Cultural Studies* 17(5), pp.510-522.
- Garcia, B., 2004, “Cultural Policy in European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future,” *Local Economy*, 19(4), pp.312-326.
- Flew, T. 2012. “Creative suburbia: Rethinking urban cultural policy: the Australian case,” *International Journal of Cultural Studies*, 15(3), pp.231-246.
- Hawkins, John. 2002. *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*. Penguin Global.
- Scott, A. J., 2006, “Creative cities: conceptual issues and policy questions,” *Journal of Urban Affairs*, 28(1), pp.1-17.
- Scott, A. J., 2010, “Cultural economy and the creative field of the city,” *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 92(2), pp.115-130.
- Storper, M. and Scott, A. J., 2009, “Rethinking human capital, creativity and urban growth,” *Journal of Economic Geography*, 9(2), pp.147-167.
- UNCTAD, 2010, *Creative Economy: report 2010*.
- 교신: 이정록, 61186, 광주광역시 북구 용봉로 77, 전남대학교 사회과학대학 지리학과, 전화: 062-530-2680, 팩스: 062-530-2689, 이메일: jrlee@chonnam.ac.kr
- Correspondence: Jeong-Rock Lee, 77 Yongbong-ro, Bukgu, Gwangju, 61186, Korea, Tel: 82-62-530-2680, Fax: 82-62-530-2689, E-mail: jrlee@chonnam.ac.kr
- 최초투고일 2016년 10월 25일
수정일 2016년 11월 11일
최종접수일 2016년 11월 15일