

국제적 대규모 행사의 유치 경쟁에 따른 파급 효과의 왜곡 구조 사례 연구*

Case Study on the Distortion of the Regional Development Effects
of World Scale Events as a Result of Hosting Competition

변창흠**

최근 많은 지방자치단체들이 장소마케팅과 지역개발의 수단으로 경쟁적으로 올림픽경기대회나 세계박람회와 같은 대규모 행사를 유치하기 위하여 경쟁해 왔다. 그러나 이러한 대규모 행사는 항상 지역발전을 보장해주는 것이 아니며, 어떤 행사는 재정적자와 불균형발전이 원인이 되기도 한다.

이 논문은 대규모 행사의 유치와 집행의 구조를 분석하여 파급효과가 어떻게 왜곡되는지를 대규모 행사의 사례를 연구함으로써 분석하고자 한다. 사례 대상이 되는 대규모 행사로는 인천세계도시축전, F1 자동차경기대회, 2012 여수세계박람회, 2018평창 동계올림픽경기대회 등이다. 이 연구에서는 특히 공식적인 예산서나 감사 결과서, 수입과 비용을 담은 계획서를 주로 분석대상으로 삼았다.

사례 연구를 통해 대규모 행사는 당초의 유치목적을 달성하지 못하는 경우가 많음을 확인할 수 있었다. 이러한 실패의 원인으로는 임기 내 가시적인 성과를 내고자 하는 지방자치단체장의 느슨한 계획, 낙관적인 예산 전망, 과장된 명분 등이 작용한 것으로 나타났다. 사례 연구에서 대규모 행사는 결국 지방자치단체의 재정적자를 유발해내는 반면 파급효과는 크지 않음을 보여주었다.

이 연구를 통해 대규모 행사의 유치구조와 집행체계는 유사하지만 지역발전효과는 상이함을 알 수 있다. 이 연구에서는 대규모 행사를 유치하기 전에 지역의 상황이나 유치 후에 건설될 시설의 활용가능성을 미리 검토하고, 대규모 행사의 유치에 대해 신중할 필요가 있음을 확인하였다.

* 본 연구는 세종대학교 교내연구비 지원을 통해 수행되었습니다.

** 세종대학교 행정학과 부교수(changbyeon@sejong.ac.kr)

주요어: 대규모 행사, 여수세계박람회, 평창동계올림픽, 장소마케팅

1. 대규모 국제행사의 화려함과 그 이면

2018년 평창동계올림픽 유치를 계기로 국가의 브랜드가치와 지역발전에 대한 장밋빛 전망이 각종 언론을 장식하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 해외의 적자 올림픽으로 인한 지방재정 위기 사례나 국내의 대규모 행사 유치로 인한 재정적자 사례를 들어 올림픽 유치가 지역발전에 독이 될 수 있다는 조심스러운 전망을 내놓고 있다. 실제 전남 영암의 FI국제자동차경기대회는 화려한 개최 성과에도 불구하고 앞으로 수천억원의 적자가 예상되고 있으며, 2014년에 개최 예정인 인천아시안게임 역시 막대한 재정 부담을 줄이기 위해 인천광역시가 혼신의 힘을 다하고 있다.

평창올림픽의 경우도 유치 실패를 되풀이하지 않기 위해 강원도가 주도적으로 알펜시아라는 대규모 리조트시설 건설에 엄청난 금액을 투자하여 적자가 누적되고 있다. 또한 이번에 개최가 확정된 2018년 올림픽 유치계획서에는 새로운 기반시설 확충과 시설투자 계획 내용을 담고 있어서 강원도의 재정적자뿐만 아니라 중앙정부에도 막대한 재정 부담으로 작용하고 있다.

올림픽이나 월드컵, 세계육상경기대회와 같은 국제스포츠행사나 국제 박람회와 같은 전시행사 등의 대규모 행사(mega-events)는 국가 간 혹은 도시 간 치열한 유치 경쟁을 거쳐 개최지가 선정된다. 이 행사를 유치하고자 하는 지방자치단체는 유치를 희망하는 세계의 다른 경쟁도시들과 경쟁하여 입지선정위원들로부터 좋은 평가를 받기 위해서는 많은 시설 투자를 해야 하지만, 지역주민들을 설득하기 위해서는 최소한의 비용만 투입해야 하는 상반된 요구를 받고 있는 것이다. 지역주민들이나 지역상

공인들은 과잉시설로 인한 재정 부담이나 기존 업체의 경쟁력 저하, 환경파괴, 토지 강제 수용 등을 이유로 유치를 반대하지만, 선정위원들은 원활한 행사 진행과 접근성 제고를 위해서는 더 많은 투자를 요구하기 때문이다.

그동안 대규모 행사의 효과에 대한 수많은 연구에서는 국제적인 대규모 행사가 개최지역의 발전과 구조개편을 위해 촉매 역할을 해 온 것으로 평가해 왔다(Roche, 1994; Spilling, 1996; Jones, 2001; Hiller, 2000; Gratton et.al.; Kang, 2004; Monclus, 2008). 그러나 대규모 행사가 항상 지역발전을 보장해주는 것은 아니다. 지자체들은 대규모 행사를 개최하기 위해 필요한 시설을 건설하고 인프라를 확충하는 데 막대한 예산을 투입해야 하지만, 개최 후 막대한 재정적자와 시설의 관리운영 비용의 부담, 지역 간 불균등 발전과 같은 부정적인 효과를 낳는 경우가 많다. 그 결과 어떤 지역에서는 대규모 행사가 지역의 불균형발전이나 지역격차를 유발하는 원인이 되기도 하였다(Spilling, 1996; Gratton et.al.; Hiller, 2000; Jones, 2001).

이 글은 대규모 국제행사의 유치 경쟁이 지역발전효과를 왜곡시키는 구조와 한계를 분석하고 지역발전을 위해 바람직한 국제행사의 결정과 추진에 대한 정책방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 대규모 국제행사의 투자유치 결정과 입지결정 과정의 특성을 분석하여 대규모 국제행사의 파급 효과가 과장될 수밖에 없는 구조를 밝히고자 한다. 또한 대규모 국제행사를 중요한 지역발전의 수단으로 활용하고 있는 현실을 분석하고, 국제행사를 통한 지역발전 효과가 어떻게 왜곡된 결과를 낳을 수 있는지를 대규모 국제행사의 추진 구조와 입지적 특성을 통해 설명하고자 한다.

그동안 우리나라에서 추진되었거나 계획 중인 대규모 국제행사를 사례로 앞서 분석한 유치 경쟁 과정에서 지역발전 왜곡 현상과 취약한 지역발전 효과가 어떻게 나타나고 있는지를 분석할 것이다. 사례분석은 다음과 같이 수행되었다.

첫째, 감사원이 최근 수행한 지방자치단체의 국제행사 유치 및 예산집

행 실태에 대한 감사결과 보고서를 중심으로 지방자치단체의 전반적인 국제행사 실태와 문제점을 분석한다.

둘째, 2009년에 개최된 인천세계도시축전을 사례로 지방자치단체의 과도한 홍보의욕과 자치단체장의 정치적인 욕심이 빚어낸 국제행사 유치가 지방자치단체에게 얼마나 부담을 주고 있는지를 밝힌다.

셋째, 2010년부터 개최되고 있는 영암F1국제자동차경주대회를 사례로 지방자치단체의 부담능력을 넘어서는 무리한 국제행사의 유치는 지방자치단체의 재정적자를 초래할 뿐 지역발전에는 전혀 도움이 되지 못함을 보여준다.

넷째, 2012년에 개최될 여수세계박람회를 사례로 세계박람회를 통해 지역발전의 계기를 마련하고자 하는 여수시의 노력이 입지적인 한계 때문에 한계에 도달할 수밖에 없음을 보여주고자 한다.

다섯째, 2018년에 개최가 확정된 평창동계올림픽경기대회의 사업계획서를 분석하여 치열한 국제행사의 유치 경쟁이 사업비를 증가시켜 지방자치단체나 중앙정부에게 과도한 부담으로 작용함을 보여주고자 한다.

2. 대규모 국제행사의 유치목적의 변화와 과도한 유치 경쟁

1) 대규모 국제행사의 성격과 특징

전통적으로 축제(festival)는 국가나 지역에서 특별한 의식이나 종교행사로서 공동체성을 확인할 뿐만 아니라 딱 짜인 일상에서 벗어나 휴식과 유희의 시간을 제공하기 위해 시작되었다. 축제는 정치적, 종교적인 권력을 상징하는 행사로서 권력에 정당성을 부여하고 이데올로기를 강화하고 확산하는 수단으로 활용되었다. 권위주의가 강한 국가일수록 인위적으로 축제를 개최함으로써 외부적으로는 정당성을 홍보하고 내부적으로는 결속력을 강화하고자 하였다. E. J. E. Hobsbawm이 언급한 ‘창조된

<표 1> 행사의 형태별 분류

대분류	소분류	종류
박람회 행사	Exposition	국제박람회, 지방박람회
견본시·전시회 행사	Trade Show	국제견본시, 전문전시회
	Fair	물산전
문화·스포츠 행사	Festival	제례, 제시, 주년행사, 기념행사
	Performance	예술제, 영화제, 연주회, 음악제
	Sports	국제대회, 전국대회, 지방대회, 각종 스포츠 대회
회의 행사	Convention	국제회의, 국내회의
	Meeting	대회, 집회
	Symposium	심포지엄, 강습회

출처: 장은주(1996)

주: 장은주(1996)에서는 이벤트로 표현하였으나, 본 연구에서는 행사로 표현.

전통(the invented tradition)'은 행사를 통해 새로운 문화가 조성될 수 있음을 보여주고 있다.

그런데 근대사회 이후 축제는 역사와 전통에 기반을 두기보다는 새로운 문화를 소개하거나 인위적으로 창안된 행사로 변질되기 시작하였다. 1851년에 시작된 런던세계박람회가 대영제국의 위엄을 홍보하기 위해 시작된 것이나 1936년의 베를린 올림픽이 나치정권의 정당성과 독일국민들의 결속력을 위해 개최된 것이 그 사례이다.

오늘날 행사는 국가 차원의 홍보보다는 지역 단위에서 장소마케팅의 일환으로 활용되고 있다. 각국의 지역과 도시들은 지역주민, 기업, 관광객을 유치하기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 이중 관광객 유치는 지역이 지닌 역사적, 문화적, 환경적인 자원을 활용하는 경우도 많지만, 이러한 자원이 부족한 지역에서는 새로운 관광자원을 개척하기 위해 노력하고 있다. 대규모 축제나 전시회와 같은 행사는 바로 새로운 관광자원을 개척하는 중요한 수단이 된다.

행사는 크게 박람회 행사와 견본시·전시회 행사, 문화·스포츠행사, 회의 행사 등으로 구분할 수 있다(장은주, 1996: 27). 본 연구에서 다루는 대

규모 국제행사는 박람회 행사로서 세계박람회와 문화·스포츠 행사 중에서 국제대회인 올림픽경기, F1국제자동차경기대회 등이다.

Spilling(1996)은 대규모 행사(mega-event)를 “일반적으로 한번에 10만 명 이상의 방문객을 유치하는 행사로서 막대한 투자와 광범위한 관련 서비스에 대한 수요를 창출하는 행사”로 정의하고 있다. 대규모 행사는 개최 기간이 일회성이거나 일정한 기간 후에 반복되는 특성을 지니며 장단기적으로 개최지역에 대한 인지도나 수익성을 제고시킬 수 있도록 개발되었다는 점에서 ‘상징행사(hallmark event)’라 부르기도 한다(Richie, 1984: 2). 대규모 행사는 대규모 개발 프로젝트나 프로그램과 몇 가지 점에서 차이가 있으나, 대규모 행사는 대부분 대규모 개발 프로젝트를 수반한다.

올림픽경기대회와 월드컵경기대회, F1국제자동차경기대회, 세계박람회 등의 국제적인 행사에 대해서는 추진조직과 지원방안을 개별 법률을 제정하여 규정하고 있다. 국내에서 개최되는 대규모 국제행사에 대한 정의는 「국제행사 유치·개최 등에 관한 규정」(기획재정부 훈령)에서 명시하고 있다. 이 훈령에서는 “국제행사는 5개국 이상의 국가에서 100명 이상의 외국인이 참여하는 국제회의·체육행사·박람회·전시회·문화행사·관광행사 등”으로 규정한다(제3조).

2) 국제박람회를 통해 본 대규모 행사의 성격 변화

Prince Albert가 창시한 세계박람회(Expo)는 1851년 영국 런던에서 최초로 개최되었다. 수정궁에서 열린 런던세계박람회는 대영제국 시절 전 세계의 진기한 특산물과 상품들을 압축적으로 전시함으로써 국민들을 계몽하고 제국의 위세를 뽐내는 자리였다. 당초 세계박람회는 산업화 시대의 산물로 혁신적인 상품과 기술을 전시하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 세계화가 진전되어 각국 간 경쟁이 치열해 지면서 세계박람회는 기술력을 과시할 뿐만 아니라 연출된 전시를 통해 상품소비를 촉진하는 자본주의의 상징행사가 되었다.

Deutinger & Ramo(2008)는 세계박람회의 역사를 제2차 세계대전을 전후하여 산업혁명 시기와 디지털혁명 시기로 구분하고 있다. 산업혁명기에는 주로 새로 개발된 상품과 기술을 전시하는 데 치중했다면, 제2차 세계대전 이후의 디지털 시대에는 세계박람회에서 문화·예술 행사의 비중이 커지게 되었다. 1970년의 오사카박람회는 불쇼이극장과 비틀즈, 베를린 필하모닉의 폰 카라얀까지 초청하여 박람회장을 또 하나의 축제장으로 연출함으로써 문화예술에 기반한 미래사회의 전형을 예고한 것으로 평가받고 있다.

오늘날 세계박람회의 역할 중 새롭게 강조되는 것은 지역발전이나 도시재생의 수단으로 활용이다. 세계박람회를 준비하기 위해 확충되는 넓은 박람회 부지와 기반시설을 지역 발전을 위해 활용할 수 있도록 행사 이전부터 계획하여 반영하는 것이다. 또한, 전 세계인들의 관심과 주목을 끄는 세계박람회를 개최도시의 마케팅 기회로 활용함으로써 박람회 이후에도 관광객을 유치하거나 컨벤션 도시로 발전하도록 유도하는 것이다.

멀티미디어 기술이 발달하여 실시간으로 첨단기술이나 첨단제품에 대한 정보에 접근이 가능하게 되었으며, 첨단제품들도 각 분야별 전문전시회를 통해 소개되기 시작하면서 첨단제품을 전시하는 장으로서 세계박람회의 효용이 떨어지게 되었다. 아울러 세계박람회는 분야별로 전문화된 문화·예술행사에 비해 순수성을 인정받기도 어렵게 되었다. 그렇다고 세계박람회는 월드컵이나 올림픽경기와 같은 짧은 열정과 경쟁이 가져오는 역동성과 흥분도 갖지 못한 정적인 행사이다. 그래도 여전히 세계박람회가 의미가 있는 것은 세계인이 특정한 장소에 모여 한정된 주제에 대해 체험을 통해 공유하고 해결방안을 모색하는 데 있다.

세계박람회뿐만 아니라 다른 세계적인 행사에서도 행사의 목적이 변질되기 시작하였다. 원래 대규모 행사의 성공은 흥미를 끌고 관심을 집중시킬 수 있는 독특성과 위상(status), 시기적 중요성 등에 의해 좌우된다(Richie, 1984: 2). 그러나 최근 들어 대규모 행사를 개최하는 목적이 도시

발전의 수단으로 변화하면서 대규모 행사의 성공은 개최지역에 미치는 효과를 통해 평가되는 경향이 커지게 되었다.

3) 우리나라 지방자치단체들의 과도한 대규모 행사 유치 경쟁

지역의 자긍심 확보와 지역주민들의 삶의 질 제고를 위한 지역 간 경쟁은 어느 시기에나 있어 왔지만, 우리나라에서 지방자치단체들 간의 본격적인 경쟁이 시작된 것은 1995년 자치단체장 직선제 이후부터라는 것이 일반적인 평가이다. 도시화와 산업화 시기에는 지방자치단체장들은 주로 접근성 향상을 위한 도로 건설이나 일자리 창출을 위한 공업단지 건설 등을 유치하기 위해 경쟁해 왔다.

그러나 모든 지역이 제조업을 지역의 핵심산업으로 육성하는 데는 입지적인 한계가 있을 뿐만 아니라 탈산업화 현상이 본격화된 이후부터는 제조업체 유치를 통한 지역발전도 한계에 도달하게 되었다. 이에 따라 지방자치단체가 지역발전을 위한 전략으로 채택하기 시작한 것이 관광산업의 육성과 관광객 유치였다. 그러나 지역이 지닌 관광자원은 단기간의 노력을 통해 확보하기도 어려울 뿐만 아니라 관광부존자원의 차이는 영원히 극복할 수 없는 한계가 있었다. 이에 따라 관광자원이 부족한 지방자치단체들이 지역발전을 위해 가장 손쉽게 채택할 수 있는 수단이 각종 행사를 유치하거나 축제를 개최하는 것이다.

최근 전 세계적으로 MICE(Meeting, Incentive, Convention, Exhibition) 산업이 새로운 성장산업으로 각광을 받고 있다. 우리나라도 MICE산업을 17개 신성장동력산업 중의 하나로 선정하고 지원을 확대하고 있다. 1996년에 제정된 국제회의산업육성에 관한 법률, 2008년에 제정된 전시산업발전법 등은 국제회의와 전시회산업을 체계적으로 육성하고 지원하기 위한 법률적 근거를 마련한 것이다.

2009년 기준으로 전국에서는 921개의 지방축제가 개최되고 있다(김현호, 2010). 지역홍보나 지역발전을 목적으로 개최되는 지방축제는 일부

< 표 2 > 한국의 국제적 스포츠 행사 개최 현황

경기대회	시기	개최도시
올림픽경기대회 하계	1988	서울
동계	2018	평창, 강원도
하계	2020	부산
아시아경기대회 하계	1986	서울
동계	1999	평창, 강원도
하계	2002	부산
하계	2014	인천
월드컵경기대회	2002 2022	서울 서울
유니버시아드대회 동계	1997	무주, 전북
하계	2003	대구
하계	2015	광주
하계	2017	서울
세계육상경기대회	2011	대구
동아사이경기대회	1997	부산

행사를 제외하고는 예산을 낭비하는 사업으로 평가되고 있다. 비교적 성공적인 행사로 평가되고 있는 축제마저도 행사기간 동안에는 교통 혼잡과 숙박시설 부족 등의 어려움을 겪는 반면, 행사 이후에는 관리운영 때문에 지자체가 엄청난 부담을 안게 되는 경우가 많다.

지자체들이 대규모 축제의 지역개발효과에 대해 눈을 뜨기 시작하면서 국내 축제를 넘어 세계적인 행사 개최에 경쟁적으로 나서게 되었다. 세계적인 행사 개최를 통해 지역을 홍보하고 지역발전 효과를 기대하겠다는 것이다. 그 중 지자체가 가장 열성적으로 유치를 추진하고 있는 것이 국제적인 스포츠행사의 개최이다. 현재까지 한국에서 개최된 국제스포츠행사는 10여 개에 이르며, 앞으로 개최될 국제스포츠 행사도 3개가 있다. 2014년 인천 아시안경기대회, 2015년 광주유니버시아드 대회, 2018년 평창동계올림픽대회 등이 그것이다. 이 행사와 별도로 2020년 혹은 2024년 부산의 하계올림픽대회, 2022년의 서울 월드컵경기대회 등

의 유치도 추진하고 있다.

우리나라에서 지방정부가 대규모 행사 유치와 추진에 노력을 하는 이유는 여러 가지 측면에서 찾을 수 있다. 첫째, 수도권 집중으로 대표되는 지역 간 불균형 발전 속에서 지역이 발전의 계기를 마련하기 위해 대규모 행사 유치를 추진한다. 특히 산업의 기반이 없거나 교통인프라의 접근성이 좋지 못한 지역에서는 단기간에 지역발전을 위한 계기로 대규모 행사 개최를 추진하게 된다.

둘째, 대규모 행사 개최를 위한 중앙정부의 운영과 지원제도 때문에 지방자치단체는 추가적인 재정적인 부담 없이도 행사를 개최할 수 있게 된다. 그동안 국제경기대회나 박람회를 유치하는 경우 중앙정부 주도로 조직위원회나 지원위원회가 구성되며 국가의 재정적인 지원, 중앙부처 공무원 인력의 파견 지원, 기금의 설치, 국공유재산의 무상 대부나 사용·수익, 관련 사업 추진시 도시계획 및 건축상의 규제완화, 부담금 감면이나 채권 등의 매입의무 면제 등으로 지원을 해왔다. 때문에 지자체에서는 국제경기대회나 박람회 등을 유치하는 경우에도 재정적인 부담이나 인력부족의 어려움을 겪지 않고 행사를 치를 수 있게 된다.¹⁾

셋째, 우리나라에서는 1995년 지방자치단체장의 직선제가 시행된 이래 자치단체장과 국회의원, 지방의회 의원들이 경쟁적으로 대규모 행사 유치를 추진해 오고 있다. 이들에게 대규모 행사의 유치나 개최는 재선을 위해 중요한 실적으로 평가받을 수 있기 때문이다(김성현, 2005: 221).

넷째, 대규모 행사의 개최는 지역을 홍보할 수 있는 기회가 될 뿐만 아니라 행사개최를 계기로 지역의 경제발전뿐만 아니라 문화발전, 지역 사회 연대와 통합, 시민들의 다양한 체험 등의 간접적인 효과를 기대할 수 있게 된다.

1) 이 부분에 대해서는 대전세계박람회에서도 잘 드러나며, 본 연구에서는 여수세계박람회 사례를 통해 소개하고 있다.

<표 3> 대규모 국제행사의 계획과 실제 집행된 총사업비와 수입금 차이
(단위: 억 원)

행사명	행사주관기관	총사업비			수입금		
		계 획	실 제	차 이	계 획	실 제	차 이
합 계	-	1,002	1,686	+684	670	212	△458
광주세계광엑스포	광주광역시	100	394	+294	-	-	-
춘천 월드레저총회	춘천시	404	455	+51	268	14	△254
2010제천국제한방바이오엑스포	제천시	200	283	+83	76	68	△8
2010세계백제대전	충청남도 외 2	199	319	+120	202	107	△95
울산 세계옹기문화엑스포	울산광역시	99	235	+136	124	23	△101

출처: 감사원(2011).

4) 지방자치단체의 무모한 대규모 국제행사 유치와 예산 낭비

감사원의 ‘지방자치단체 국제행사 유치 및 예산집행 실태’(감사원, 2011)에 대한 감사결과에 따르면 2006~2010년까지 지방자치단체가 국비 10억 원 이상을 지원받아 개최한 국제행사 건수는 총 36건에 이르며 2015년까지 25건이 예정되어 있다. 국제행사 개최 비용도 2006~2010년까지 1조 1,543억 원이며, 앞으로 개최될 국제행사 비용도 704.4억 원에 이르는 것으로 나타났다.

감사원이 2008~2010년간 개최한 28개 국제행사의 계획대비 집행 실태를 분석한 결과, 당초 심의시에 제출한 사업비의 1.4배나 증액하여 집행하였으나, 수익금은 오히려 계획보다 1,197억 원이나 적게 벌어들인 것으로 나타났다. 이 중 총사업비와 수입금에서 국제행사의 계획과 실제 집행 간의 차이가 가장 큰 5개 사업을 분석한 결과 총사업비는 684억 원이 증가한 반면, 수입금은 458억 원이 오히려 감소한 것으로 나타났다. 총사업비가 가장 많이 증가한 광주세계관광엑스포의 경우 총사업비는 당초 계획에서 100억 원이었으나 실제 394억 원이 집행되어 294억 원이 초과 집행되었으나 수익금은 없었다.

계획대비 관람객 수는 심의 당시 계획에서 245만 명을 예상했으나 240만 명이 관람하여 큰 차이가 없었으나 외국인 관광객은 당초 계획에서 175만 명을 예상했으나 116만 명에 불과하여 59만 명이나 줄어들었다. 그나마 외국인도 이 행사를 위해 66억 원의 초청경비를 유치한 결과였다(감사원, 2011: 8~9). 결국 국내행사 수준에 불과한 행사를 막대한 초청비용을 들여 국제행사로 포장하고 국고지원을 받은 셈이다.

3. 대규모 행사 개최를 통한 지역발전의 한계

1) 대규모 행사의 유치구조와 파급 효과 왜곡구조

오늘날 대규모 행사의 유치목적이 본래적인 축제나 유희, 국가 차원의 정당성 확보 등을 넘어 지역재생이나 발전을 위한 수단으로 활용되기 시작하면서 각 도시별로 대규모 행사를 유치하기 위한 경쟁이 치열해지고 있다. 그러나 대규모 행사 입지 결정에서 치열한 경쟁 구조 때문에 정작 유치의 목적이었던 지역개발 효과는 제대로 검토되지 못하는 현상이 나타날 수 있다.

Jones(2001)는 대규모 행사의 치열한 유치 경쟁과 입지선정 절차(bidding process) 때문에 대규모 행사 개최가 지역이나 도시에 미치는 영향을 객관적으로 분석하거나 지역적인 대응전략을 수립하기 어렵게 만든다고 지적한 바 있다. 대규모 국제 행사는 지역 차원의 의사결정을 넘어 국가적인 차원에서 유치 여부를 결정하기 때문에 지방자치단체나 지역주민들이 스스로 지역에 미치는 영향을 고려하여 유치 여부를 선택하기 어렵게 된다.

대규모 국제행사 유치를 합리화하기 위하여 대규모 행사를 유치하기 전에 수행하는 유치 파급 효과 분석은 과장되기 마련이다. 특히 선정 과정에서 국민들이나 지역주민들의 유치 선호도나 찬반 여부가 중요한 평

가지표가 되기 때문에 대규모 행사 개최로 인한 부정적인 측면이 알려지게 되면 입지 선정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.²⁾ 또한 대규모 행사는 정치적인 성격 때문에 파급 효과가 과도하게 포장되는 경향이 있다. 대규모 행사는 국가적으로나 지역적으로나 수십 년에 한 번 개최되는 예외적인 행사이기 때문에 정권이나 지자체장의 정당성 확보나 지지율 제고를 위한 수단으로 활용될 수 있다.³⁾ 때문에 대규모 행사 개최로 인한 긍정적인 효과는 과도하게 포장하여 확산하는 반면, 이로 인한 부정적인 측면은 은폐되기 쉽다. 특히 국가 간, 혹은 도시 간 경쟁이 치열해지면서 대규모 행사 개최로 인해 나타나는 부정적인 측면을 분석하거나 보도하는 것은 민족주의나 애국심과 상반되는 것으로 받아들이기 때문에 좀처럼 외부로 표출되지 못한다.

대규모 행사를 유치하기 위해 전 세계의 도시들이 경쟁하기 때문에 세계적으로 유치전에서 가장 경쟁력을 지닌 지역이 유치지역으로 결정되지만, 실제 대규모 행사 유치가 이 지역의 발전과는 무관할 가능성이 높다. 유치 경쟁에서 이긴 지역은 지역발전 효과가 가장 큰 지역이 아니라 행사 개최지로서 경쟁력을 가진 지역이기 때문이다. 이에 따라 대규모 행사의 유치가 지역발전을 위해 최선의 수단인가에 대해서는 회의적일 수밖에 없다.

이러한 유치 과정과 세계적인 행사의 상업성을 고려하면 유치계획서를 제출하기 전에 수행하는 사업의 타당성이 객관성을 띠는 것은 사실상 불가능에 가깝게 된다. 대규모 행사가 유치되기 전에 시행하는 사전평가는 유치가능성에 초점이 맞추어지기 때문에 개최비용이나 기타 관련 문제점에 대한 분석이 체계적으로 이루어지기 어렵다. 결국 사전적인 평가

2) 이 과정에서 지방의 이해관계를 대변하는 지역언론은 사업의 객관적인 타당성 문제를 검토하기보다는 대규모 국제행사의 외형적인 성과나 포장에 치중하는 경향이 있다. 국가차원에서는 애국주의, 지역차원에서는 지역이기주의 혹은 애郷심이 국제행사 유치 타당성의 객관적인 검증은 막는 결과를 낳는다.

3) 사례분석의 대상인 인천국제도시축전은 지자체장의 지지율 확보를 위한 수단으로 세계도시축전이 활용된 사례가 될 수 있다.

서나 영향 분석은 공식적인 평가 절차에 불과하거나 유치를 합리화하는 과정이 되고 마는 것이다. 반면, 행사 개최 후에 실시하는 사후평가는 과거의 경험으로부터 미래의 사업운영이나 정책개발을 지원하는 데 목적이 있다. 그런데 대규모 국제행사의 경우 매년 연속적으로 개최되는 행사가 아니기 때문에 사후평가 역시도 형식적인 절차로 전락하기 쉽다.

일반적으로 대규모 행사 유치로 인한 파급 효과를 측정하는 기본구상이나 타당성 조사에서도 경제적인 측면을 지나치게 강조하는 반면, 사회적인 문제는 도외시하는 경향이 있다. 대규모 행사 개최를 위해 건설되는 시설 투자나 신규 산업의 육성으로 인해 호텔이나 레스토랑 등의 파산, 물가상승, 행사 기간 동안 거주자가 느끼는 스트레스나 불편, 기타 개최 후 다른 산업이나 지역에 미치는 부정적인 효과에 대해서는 거의 다루지 않는다. 또한 고용유발효과는 단순 일자리 수로 추정함으로써 건설공사 추진기간과 행사기간, 행사 후의 고용효과를 구분하지 않거나 고용시장에 미치는 영향을 종합적으로 검토하지 않고 있다.

2) 대규모 국제행사 인프라의 특성과 관리 운영의 부담

대규모 국제행사는 일회성 행사이며 일시적인 방문객들을 위해 필요한 시설이 제공되어야 하며, 대규모 행사의 규모 때문에 시설투자를 위해 막대한 예산이 수반된다. Travis and Croize(1987)는 대규모 행사와 관련된 방문객이나 참여자, 종사자들을 방랑자(nomad)라 부르고 이러한 특징이 대규모 행사의 지역발전 효과를 제약하는 한계로 남을 것이라 지적한 바 있다. 대규모 행사 개최를 위해 제공해야 하는 인프라나 시설물은 일시에 집중되는 행사나 관람객을 위해 건립되기 때문에 행사가 개최된 이후에는 수요부족으로 운영에 어려움을 겪거나 유지관리에 엄청난 예산이 소요될 수밖에 없다.

행사가 개최되는 지역에 건설되는 인프라나 시설물은 대규모 행사를 위해 건설된 것이지 지역주민들의 복지나 지역발전을 위해 건설된 것이

아니기 때문에 이 시설물들이 지자체에게는 오히려 부담으로 작용할 수가 있다. 이 시설물들은 개최지역의 주민이 활용하기 힘든 경우가 대부분이며 이를 유지·관리하는 데도 엄청난 예산이 소요되기 때문이다. 따라서 대규모 행사를 유치할 때 건설해야 하는 인프라나 시설을 행사 개최 이후에도 지역주민들이 활용할 수 있도록 설계하는 것이 행사 개최사업의 타당성을 높이고 관리·운영의 부담을 줄이는 데 핵심적인 요소가 된다. 행사 사업 인프라의 이러한 특징 때문에 대규모 행사 유치를 통한 지역발전의 혜택은 제한적일 수밖에 없다. Gratton et. al.(2005)도 영국의 구산업도시에서 대규모 스포츠 행사를 유치한 후에 스포츠 인프라에 대한 투자는 주로 지역사회 주민들을 위한 시설보다는 관광객을 유치하는데 초점이 맞추어져 있었기 때문에 과급 효과는 제한적일 수밖에 없었다고 지적하고 있다

3) 대규모 행사의 유치주체와 도시재생 및 지역발전의 한계

초기의 대규모 국제행사는 국가의 홍보나 기술진보 성과를 과시하기 위한 목적으로 개최되었기 때문에 행사는 국가의 수도나 교통요충지와 같이 이미 기반시설이 잘 구축된 도시에서 개최하는 것이 일반적이었다. 또한 이 행사는 중앙정부나 관련협회에서 주관하기 때문에 해당도시나 지역은 단순히 장소를 빌려주는 역할만 하였다. 그러나 대규모 행사가 개최된 이후 도시 공간구조의 개편이나 지역홍보 효과가 알려지기 시작하면서 지방정부들이 대규모 행사 유치를 위해 나서기 시작하였다. 지방정부들은 대규모 행사의 유치는 지역을 홍보하고 관광객을 유치하며 행사를 위해 건설된 교통 및 통신 인프라를 활용하는 이점을 얻을 수 있기 때문이다. 이에 따라 최근에는 지방정부가 대규모 행사의 유치여부를 결정한 후에 중앙정부와 관련 협회 등에 역으로 유치에 대한 지원을 요청하는 형태를 띠고 있다.

그러나 세계적인 행사는 치열한 유치 경쟁을 거치기 때문에 당초 지

방정부가 유치를 통해 지역발전이나 지역재생을 도모했던 것과 다른 방식으로 진행되기 십상이다. 중앙정부가 주도하는 유치위원회나 추진을 위한 조직위원회는 지방정부와의 유치나 사업 추진을 위한 협상과정에서 우위에 있기 때문에 지방정부의 이해가 관철되지 못하는 경우가 많다. 최진우(2000)는 올림픽이 다른 투자기회를 상실하게 하는 구축효과(crowding-out effect)가 발생한다는 점과 대회조직위원회의 흑자와 개최지역 국가나 지자체의 적자 발생 가능성을 제기하였다.⁴⁾

4) 지역의 분절효과와 불균형 확대

대규모 행사 개최로 인한 경제적 파급 효과는 투자금의 생산유발효과, 부가가치 창출 효과, 고용유발 효과 등을 통해 추정되는데, 투자금이 클수록 각 효과는 크게 나타나게 된다. 세계적인 대규모 행사의 경우 투자금이 워낙 크기 때문에 당연히 각 유발효과는 크게 나타날 수밖에 없다. 일반적으로 대규모 행사 개최는 국가나 지역의 홍보, 정권의 정당성 확보, 국가의 경제나 지역발전 등을 목적으로 추진된다. 이중 계량적으로 측정 가능한 경제적인 효과에 초점이 맞추어진다.

대규모 행사를 개최함으로써 개최도시나 지역이 어떻게 이익을 얻을 수 있는가에 대해서는 수많은 논쟁이 진행되어 왔다. 행사 개최를 통해 주최도시가 기대하는 효과로는 지역을 홍보하고 투자를 유치하며 지역 경제를 활성화시키고 기존 도시를 재생시키는 것을 들 수 있다. 그러나 대규모 행사는 오히려 지역의 불균형 발전을 유발하거나 소득의 불균형을 유발하는 계기가 될 수 있다(J. R. Brent Ritchie and B. H. Smith, 1991).

Kang(2004)은 1988 서울 하계올림픽과 2002 한일월드컵의 효과를 비교하면서 두 행사는 서울시의 구조개편에 촉매제로서의 역할을 했다고

4) 실제 1992년 바르셀로나 대회조직위원회는 300만 달러의 흑자를 기록했으나 스페인정부는 40억 달러, 지자체는 21억 달러의 부채를 떠안은 것으로 밝혀졌다(최진우, 2000: 11).

평가하면서도 이 두 행사의 개최를 통해 서울의 불균형 발전의 문제를 더욱 악화시켰다고 지적하고 있다. 즉, 서울올림픽은 서울의 강남지역과 강북지역간의 격차를 확대했을 뿐만 아니라 서울과 다른 지역 간의 격차를 더욱 확대시켰다는 것이다. 또한 월드컵은 세대 간 이데올로기적인 분리(divide)를 증폭시켰다고 본다.

4. 대규모 국제행사의 추진과정과 개최 효과에 대한 사례 분석

지금까지 지역개발을 목적으로 지방자치단체가 대규모 국제행사를 유치해 오고 있지만, 실제 국제행사의 경쟁적인 유치구조와 단기적이고 단일 목적 행사의 특성상 지역발전 효과가 크지 않을 수 있음을 살펴보았다. 이러한 구조가 우리나라의 대규모 국제행사에서도 나타나고 있는지를 확인하기 위해 4개의 대규모 국제행사에 대해 사례연구를 수행하였다. 사례 연구에서는 대규모 국제행사에 대한 실적 평가 자료나 추진계획 자료를 기반으로 대규모 국제행사 유치가 지방자치단체에 개발효과를 초래할 수 있으며 어떤 부담을 가져오는지를 확인하고자 한다.

1) 사례 1: 인천세계도시축전의 실패 사례 분석

인천세계도시축전은 안상수 전 인천시장이 인천경제자유구역과 도심재개발사업 등 인천시의 성과를 대내외에 과시하기 위하여 추진하였던 국제적인 전시회이다. 이 계획은 당초 세계 100개국의 도시를 초청하고 세계도시관을 설치하는 ‘2009인천세계도시엑스포’로 계획되어 1,807억 원의 사업비를 들여 500만 명의 방문객을 유치하는 구상에서 출발하였다. 그러나 우리나라가 회원국으로 가입한 세계박람회기구(BIE, Bureau of International Exposition)는 ‘국제박람회에 관한 협약’⁵⁾에 의거하여 BIE의 승인 없이 도시엑스포를 개최할 수 없다고 이의를 제기하자 인천시는 사업

비를 축소하고 세계도시를 초청하려던 당초 계획을 전면 수정하여 추진하였다.

이 사업은 대규모 국제행사를 개최하여 인천광역시를 대외적으로 홍보해야 한다는 강박감 때문에 무리하게 추진을 강행하였기 때문에 추진 과정에서 많은 문제점이 드러났을 뿐만 아니라 행사 이후에도 후유증이 크게 나타났다. 국제박람회 개최에서 BIE의 승인 문제는 박람회 개최에 대한 상식만 있어도 충분히 알 수 있는 사실이었고, 실제 인천세계도시엑스포 타당성 용역 기관에서 이 문제를 제기했음에도 묵살되고 말았다(감사원, 2011: 78). 결국 BIE에서 2010년에 개최되는 2010상해세계박람회와의 분쟁 가능성 문제를 제기하고 나아가 2012년의 여수세계박람회의 승인문제까지 거론하자 마침내 인천광역시가 당초 사업계획을 변경하기에 이르렀다. 이 때문에 당초 계획에 기반하여 수립한 설계비 120억 원만 낭비하게 되었다.

그러나 행사 개최 결과 입장료 수입은 당초 계획인 1,395억 원보다 65억 원이 적은 1,330억 원에 그쳤으며, 전체 수지는 당초 17.8억 원의 흑자가 예상되었으나 결국 152.2억 원의 적자라는 결과를 낳았다. 관람객을 충원하기 위하여 공무원과 학생들을 동원하고 무료 입장표를 배포하였음이 언론을 통해 확인되었음에도 불구하고 관람객은 당초 계획의 73%인 367만 명에 불과하였다. 세계도시를 초청하겠다는 구상이 무산되면서 건설업체들에게 기업관을 건설하게 하여 부담을 강요하였으며, 부족한 전시콘텐츠 때문에 도시축전의 개최 목적이 제대로 실현되지 못했다는 평가를 받고 있다.

당초 인천광역시장의 재선이라는 정치적인 목적까지 포함되었던 이 사업은 결과적으로 많은 문제점을 노정하면서 지난 해 실시된 6·2지방

5) ‘국제박람회에 관한 협약’에 따라 개최기간이 3주 미만인 박람회, 미술전시회, 본질적으로 상업적 성격을 가진 박람회를 제외한 모든 박람회에 대해서는 반드시 BIE에 등록 또는 승인을 거쳐야 하며, 모든 회원국은 등록 또는 승인되지 아니한 박람회에는 참가, 후원 및 정부의 보조를 거절하도록 규정하고 있다.

선거에서 집권여당이 참패하는 결과를 낳았다. 인천광역시는 수도권 3개 지자체 중에서 유일하게 광역과 기초 자치단체장, 광역의회까지 완전히 야당으로 당적이 바뀐 지자체가 되었다.

2) 사례 2: 영암 F1국제자동차경주대회

F1국제자동차경주대회는 올림픽경기대회와 월드컵경기대회와 더불어 세계3대 국제스포츠 대회로 평가되고 있는 세계적인 대규모 행사이다. 올림픽과 월드컵경기대회가 4년에 한 번씩 한 개 국가나 도시에서 집중적으로 개최되는 반면, F1경기대회는 전 세계의 각 지역에서 매년 개최된다는 점에서 차이가 있다.

전라남도는 2006년 F1대회 운영사인 FOA(Formula One Administration Limited)와 2010년부터 2016년까지 7번의 대회를 개최하는 계약을 체결함으로써 우리나라에서는 처음으로 F1국제자동차경주대회에 뛰어들게 되었다. 전라남도는 F1대회 개최권을 확보하는 대가로 F1대회 개최권료 납입에 대해 보증을 하고 F1경주장 건설을 약속하였다.

이 사업은 당초 사업계획에서는 70억 원의 흑자를 예상하였으나 집행 후에는 962억 원의 적자를 기록하였으며, 계획대로 6번의 대회를 더 치를 경우 3,893억 원의 적자를 기록할 것으로 예상되었다. 2010년의 적자까지 포함하면 전체 운영기간 동안의 적자 총액은 4,855억 원에 이를 것으로 추정되었다.

이 사업은 계획 자체가 부실할 뿐만 아니라 타당성 조사도 허술하였고 운영에서도 미흡하여 총체적으로 부실한 사업이었다. 타당성 조사에서 F1경주장 건설사업비는 2,294억 원으로 추정하였으나 실제 집행된 금액은 5,073억 원으로 2,279억 원의 차이가 났다, 공사비 중 F1경기장 건설 사업비는 당초 금액의 92.9%가 증액될 만큼 허술하였으며, 진입도로 확장과 상하수도 공급시설 비용은 사업비에 반영조차 하지 않았다.

운영비용과 수익의 추정에서도 사업비는 줄이고 수익은 부풀리는 행

< 표 4 > F1자동차경기 사업타당성조사와 재검토 비교

(단위: 억 원)

구 분	타당성조사	재검토	차이
총사업비	7,323	14,404	7,081
수익	6,494	4,245	△2,249
비용	5,382	9,100	3,718
이익	1,112	△4,855	△5,967

출처: 감사원(2011). p.36.

태가 나타났다. 감사원이 재검토한 결과 총사업비는 당초 계획에 비해 7,081억 원이 증가하였으며 수익은 2,249억 원이 줄고 비용은 3,718억 원이 늘었다. 비용 중에는 공사비 외에도 대회 개최권료 844억 원과 TV중개권료 1,388억 원, 대회운영비 692억 원, 금융비용 702억 원 등이 과소계상되었다. 이에 따라 당초 1,112억 원의 수익이 발생한다고 예측한 계획은 5,967억 원의 손실이 발생하는 것으로 나타났다(감사원, 2011).

이에 따라 전라남도도 당초 사업계획에서 2,000여억 원만 부담하면 되는 것으로 추정하였으나, 2016년까지 7년간 대회의 예상손실액 4,855억 원 전부를 포함하여 총 1조 1,000억 원을 부담해야 하는 것으로 나타났다. 이 금액은 법정 의무경비를 제외하고 순수한 가용재원이 채 2,000억 원이 되지 못하는 현재의 전라남도의 재정운영에서는 재원 확보나 상환이 불가능한 상황이 되었다. 결국 중앙정부에 대해 지속적으로 재정지원 요청을 할 수밖에 없는 처지가 되었다.

F1경기는 올림픽경기나 월드컵경기과 달리 민간운영사인 FOA가 운영하는 상업적 스포츠 행사로 충분한 수요와 광고수익, TV중개권료 등이 확보되지 않으면 적자가 불가피하다. 그러나 세계적으로 F1경기를 가장 성공적으로 운영하고 있다고 평가되는 호주나 중국, 일본 등에서도 운영수지가 적자인 것으로 알려져 있다. 그런데 수도권과 접근성이 멀어 관람객이 참여하기 어렵고, 국내에서 자동차경주에 대한 관람수요가 크지 않는 우리나라의 사정을 고려하면 전남 영암의 F1국제경기는 처음부터

대규모 적자가 예상되는 사업이었다. 그럼에도 불구하고 지자체장의 과도한 욕심과 철저하기 못한 사업성 분석, 관리감독청의 부실한 관리가 현재의 사태를 낳고 말았다.

3) 사례 3: 여수세계박람회의 유치 과정과 사업계획서상의 투자계획 분석

여수세계박람회는 처음부터 지역개발을 목적으로 추진되었다는 점에서 국가적인 권위 확보와 역사적인 업적을 기념하기 위한 목적으로 개최되었던 역대 세계박람회와는 성격을 달리 한다. 이러한 유치목적은 다른 국제행사과 마찬가지로 최근의 지역개발 열망을 잘 반영하고 있는 것으로 2008 사라고사 세계박람회와 맥을 함께 하고 있다.

전라남도 지역에서 세계박람회 유치 구상은 멀리 1996년으로 거슬러 올라간다. 전라남도도 관계기관에 ‘전라남도에서 해양을 주제로 하는 엑스포 개최’를 건의하였으며 이를 수용하여 김영삼 대통령은 공식적으로 해양엑스포를 전남에 유치할 것을 발표하였다. 김대중 정부가 출범한 이후 전라남도 도청이 논란 끝에 기존의 광주에서 전라남도 서부지역인 무안으로 결정되자 전라남도 동부지역들은 지역균형발전을 들어 서부지역에서 개최되어야 한다고 강력하게 요구하기 시작하였다. 해양수산부는 2010해양엑스포 기본계획을 통해 여수시를 해양엑스포 후보지로 최종 선정하고 국무회의를 통해 최종적으로 확정되었다. 그러나 2002년 유치 경쟁에서 중국의 상하이에 밀리면서 유치에 실패하였으나, 2008년 2012년 세계박람회 개최를 확정하게 되었다.

여수세계박람회에서 중앙정부의 지원사항은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 우선, 중앙정부 공무원을 중심으로 여수세계박람회조직위원회를 구성하여 박람회의 기획과 준비작업을 전담하고 있다. 둘째, 국가는 박람회 개최지에 대해 연계교통체계 구축대책을 수립해야 할 뿐만 아니라 박람회장 인근의 도시경관 조성사업 등을 위해 재정적인 지원을 할

수 있도록 규정하고 있다. 셋째, 박람회 관련시설의 설치를 지원하기 위해 개발부담금이나 농지전용부담금 등과 같은 각종 부담금과 사용료를 감면한다. 넷째, 박람회 구역 외에 박람회를 지원하는 시설이 입지한 구역을 특별히 지정하여 이 지역에서는 토지수용을 가능하게 하고, 규제에 대해 특례를 적용한다.

대규모 국제행사는 중앙정부의 강력한 지원을 통해 추진되며 지방자치단체에게는 재정적으로 큰 부담이 없음은 여수세계박람회 추진 전후의 세입과 세출 분석을 통해 확인할 수 있다. 여수세계박람회 개최에 소요되는 비용은 2조 원이 넘는 엄청난 규모의 비용은 대부분 중앙정부에 의해 투자되며 여수시가 세계박람회 추진을 위해 지방세 수입이나 세외수입을 늘리기 위한 특별한 조치를 취한 것이 없었다. 여수시청이 발표한 각 년도의 예산안을 분석해 보면, 지방세 수입은 2007년에 약 12% 증가한 것을 제외하고는 변화율에 거의 변화가 없으며, 전체 세입에서 차지하는 비중도 20~23.5%로 일정하다. 반면 중앙정부나 도청에서 지원하는 보조금의 경우 전체 세입에서 차지하는 비중이 2005년 67.2%에서 2010년 71.1%로 약 3.9%p 증가한 것으로 나타났다. 여수세계박람회 개최를 계기로 중앙정부나 도청의 보조금 사업이 확대된 결과로 보인다.

여수세계박람회 개최를 준비하기 위해 여수시청이 재정지출에서 어떠한 변화가 있었는지를 확인하기 위해 여수시의 연도별 예산안을 분석하였다. 수송 및 교통, 지역개발 등 물리적 시설투자 금액의 비중은 2005년 15.1%에서 2010년 30.1%로 급증한 것을 확인할 수 있다. 여수세계박람회 개최를 위해 도시정비와 도로 건설 등의 투자가 확대되었기 때문으로 보인다.

세계박람회 사무국(BIE)은 세계박람회 개최를 희망하는 도시들이 제출하는 박람회 유치 제안서에 사후 활용 계획을 반드시 포함하도록 요구하고 있다. 이 제안서에는 세계박람회의 지역발전 효과를 극대화하기 위해 엑스포 부지 활용계획을 수립해야 하는데, 일반적으로 사후활용은 전면 철거형(removement, demolishing), 사후 활용형(post-event utilization), 절충형

<표 5> 여수시의 지방세 수입의 변화

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방세 합계	423,848 (100.0)	457,016 (100.0)	532,178 (100.0)	608,483 (100.0)	577,584 (100.0)	625,409 (100.0)	663,311 (100.0)
지방세	84,519 (19.9)	98,123 (21.5)	109,818 (20.6)	136,723 (22.5)	135,733 (23.5)	135,978 (21.7)	139,027 (21.0)
세외수입	46,693 (11.0)	52,744 (11.5)	52,893 (9.9)	45,717 (7.5)	41,091 (7.1)	53,675 (8.6)	52,412 (7.9)
보조합계	291,527 (68.8)	307,258 (67.2)	369,467 (69.4)	402,542 (66.2)	400,760 (69.4)	418,756 (67.0)	471,872 (71.1)
지방교부세	142,306	159,500	169,381	169,381	176,730	183,017	184,310
조정교부금	8,461	9,570	8,064	8,526	8,591	8,839	14,361
보조금	140,760	138,188	192,022	224,635	215,439	226,900	273,201

출처: 여수시, 예산계획. 각년도.

(in-between) 등 세 가지 유형으로 나뉜다. 전면 철거형은 행사 기간 동안 시설의 성공적인 운영에 초점을 맞추기 때문에 대부분의 시설들은 임시로 건축된다. 행사 후 부지는 공원이나 상업시설, 주거복합 건물 등 다른 용도로 활용된다. 반면, 사후활용형은 장기적인 발전을 고려하여 시설의 관리와 빌딩구조에 대한 종합계획을 수립한다. 절충형은 일부 시설은 지속적으로 활용하고 나머지 시설은 철거하는 방식이다.

현재까지 확정된 사후활용계획 방식은 절충형으로 KTX역세권을 중심으로 전시시설과 가로 중심의 건축물만 재활용하고 나머지 부채관들은 전면 철거하는 방식이다. 철거가 가능한 건축물이 신규 건축물에 비해 거의 80% 수준의 건축비용이 소요됨에도 불구하고 재활용이 가능한 건축물과 도시구조를 형성하지 못하는 이유는 건축물을 재활용하더라도 이를 활용할 수 있는 기능을 유지하지 못하기 때문이다. 산업연구원에서 작성한 ‘2012년 세계박람회 유치타당성 연구’에서는 박람회 부지 활용대안으로 국제적인 해양휴양도시, 국제전시 및 컨벤션센터, 해양테크노 및

< 표 6 > 여수시의 세출의 변화

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세출합계	423,847 (100.0)	457,016 (100.0)	532,178 (100.0)	608,483 (100.0)	577,585 (100.0)	625,409 (100.0)	663,311 (100.0)
교육문화지출	30,100 (7.1)	18,344 (4.0)	32,074 (6.0)	41,091 (6.8)	52,319 (9.1)	36,729 (5.9)	37,889 (5.7)
교육	30,100	18,344	32,074	41,091	5,401	5,406	8,583
문화관광					46,918	31,323	29,306
환경보호	62,156 (14.7)	54,684 (12.0)	74,364 (14.0)	52,240 (8.6)	34,450 (6.0)	46,194 (7.4)	50,622 (7.6)
사회복지	51,519 (12.2)	53,807 (11.8)	78,405 (14.7)	86,180 (14.2)	113,863 (19.7)	127,029 (20.3)	139,242 (21.0)
국토개발지출	76,418 (18.0)	68,937 (15.1)	91,393 (17.2)	144,115 (23.7)	157,795 (27.3)	181,181 (29.0)	199,629 (30.1)
수송 및 교통	76,418	68,937	91,393	144,115	85,273	113,495	122,716
국토 및 지역개발					72,522	67,686	76,913

출처: 여수시, 예산계획, 각년도

업무단지 개발, 쾌적한 주거단지 조성 등을 제시하였지만, 대한국토도시 계획학회 등이 제출한 ‘2012 여수세계박람회 사후활용 증장기 실행계획 수립’에서는 상업 및 신해양녹색복합단지 개발방안을 최적으로 제시하였다. 이 보고서에서는 한국관과 주제관, 국제관 등 일부 시설을 제외하고는 대부분의 전시관을 철거하는 것을 기본전략으로 제시하고 있다.

여수세계박람회는 전국적으로 접근성이 가장 취약한 여수시가 발전하는 데 획기적인 전기가 될 것이다. 세계박람회를 지원하기 위하여 KTX를 신설하고 고속도로가 건설되며 광역도로망이 구축된다. 이에 따라 서울에서 여수까지 3시간 이내에 접근이 가능하게 된다. 그러나 여수시가 세계박람회 시설을 사후에 활용하기 위해서는 지역에 충분한 수요와 구매력이 뒷받침되어야 한다. 대형 쇼핑센터와 오피스 빌딩 등은 지역에서

수요가 부족하여 타당성이 떨어진다. 결국 중앙정부가 지속적으로 재정적인 지원을 해야 하는 해양 분야 연구시설이나 공공기관, 교육기관이 입주하는 것이 현실적인 방안이라 할 수 있다. 그러나 3면이 바다인 한국에서는 해안에 입지한 도시들이 해양특화도시로 발전하기 위하여 치열한 경쟁을 하고 있기 때문에 여수시에 과도한 투자에 대해 호의적이지 못하다. 더구나 공공기관 이전과 혁신도시 건설 정책으로 해양 관련 기관의 입지는 이미 확정된 상태이기 때문에 세계박람회 사후의 여수시의 활성화를 지원하기 위해 이 기관들의 입지를 변경하는 것은 불가능한 상황이 되었다.

중소도시가 수용능력을 넘어서는 과도하게 큰 국제행사를 유치하는 경우 지역발전의 계기로 활용되기보다는 행사 운영을 위해 신설되는 시설과 기능이 기존의 시설이나 기능과 중복됨으로써 기존 도시에 오히려 피해를 줄 우려가 생기게 된다. 대규모 국제행사 유치로 행사 기간 이후에 획기적으로 관광객이 늘지 않는 한 도시의 수용능력을 넘어서는 시설은 기존 도시에 부담을 주게 되는 것이다. 따라서 지역개발을 위한 수단으로 대규모 국제행사를 유치하는 경우 기존 도시의 시설을 최대한 활용할 수 있는 범위와 규모에서 추진 여부를 결정해야 한다. 여수세계박람회에서 한 가지 다행인 것은 2010년 여수세계박람회가 상해에 밀려 유치되지 않은 점이다. 상해에서 개최된 2010세계박람회는 등록박람회로 면적이 25ha로 제한되는 인정박람회인 여수세계박람회와 달리 면적 제한이 없었다. 만일 2010년 세계박람회를 유치했었다면 여수시 현재 계획 면적보다 수 배에 이르는 부지가 확보되어야 할 뿐만 아니라 엄청난 규모의 시설물을 건축한 후에 파괴해야 하는 부담을 안게 되었을 것이다.

4) 사례 4: 평창동계올림픽의 유치과정과 사업계획서상의 투자계획 분석

평창동계올림픽은 2010년, 2014년 두 차례의 유치 신청 후 실패를 거

쳐 마침내 2018년에 유치하기로 확정함으로써 국민적인 성원을 받은 국제스포츠 행사이다. 대규모 경기장 건설을 위한 환경파괴를 우려하는 목소리를 제외하고는 동계올림픽 유치 자체를 반대하는 목소리는 그리 크지 않은 것이 사실이다.

정부에서는 주로 선진국에서만 개최되는 동계올림픽을 우리나라가 유치하게 되었다는 점을 들어 스포츠 선진국을 넘어 경제적인 선진국으로 도약했다는 신호로 과도하게 해석하기도 하고, 일부 연구에서는 동계올림픽 개최로 인한 경제적 파급 효과를 64조 원에 이르는 것으로 추정하기도 하였다(현대경제연구원, 2011). 이 수치는 산업연구원이 작성한 ‘2018 평창동계올림픽 개최 타당성 조사보고서’에서 산출한 파급 효과 20조 4,973억 원을 3배 이상 초과하는 수치로 유치에서 중요한 역할을 한 현대그룹이나 현대자동차그룹 계열의 영향을 받은 것이라는 의혹마저 사고 있다.⁶⁾

그러나 성공적으로 치른 것으로 평가되는 2010년 밴쿠버동계올림픽을 비롯하여 나가노올림픽, 알베르빌올림픽 등은 모두 적자를 기록했으며, 나아가 역대 올림픽 중 최초로 영업방식을 활용한 LA올림픽을 제외하고는 흑자올림픽이 없었다는 냉정한 평가에 귀를 기울여야 한다(주간경향, 2011.7.19). 평창동계올림픽을 위해 투자하는 총 비용은 7조 2,555억 원에 이른다. 이미 동계올림픽 유치를 위해 1조 6,800억 원이 투입되어 부채로 강원도가 고통을 받고 있는 현실에서 평창동계올림픽 유치를 위해 대부분의 경기장을 새로 건설해야 한다. 경기장 건설을 위해 총 5,400억 원의 예산이 투입되어야 한다.

특히 주목해야 할 점은 두 차례의 유치 실패를 계기로 평창동계올림픽을 유치하기 위해 알펜시아 리조트를 비롯하여 사회간접자본 인프라 투자가 크게 늘어났다는 것이다. 2010년 유치신청서나 2014년 유치신청서에서는 명시되지 않았던 원주-평창-강릉 간의 복선철도와 영동고속도

6) 한국문화관광정책연구원에서는 외국인 관광객 유치에 따른 생산유발효과는 6,684억 원, 고용유발효과는 9,000명으로 추계하였다.

로, 제2영동고속도로, 동서고속도로, 동해고속도로 건설을 정부가 보증하였다는 점이다. 각각의 사업에 대해 예비타당성 조사 절차가 필요함에도 불구하고 정부가 평창동계올림픽 유치를 위해 국제적으로 약속을 함으로써 이후 사업의 타당성 조사는 형식적인 절차로 전락할 위험이 크게 되었다.

결국 대규모 국제행사를 유치하기 위한 치열한 도시 간 경쟁 속에서 국가적으로 유치결정이 확정되면 이후의 타당성 검토나 의사 결정, 예산 배분은 이 결정을 정당화하는 수준이 되고 마는 현상을 확인할 수 있는 것이다. 여기에 경제적, 사회적 파급 효과에 대한 과도한 추정과 이 수치에 대한 맹신과 홍보는 이러한 절차의 공정한 진행을 더욱 방해하게 되는 것이다.

5. 대규모 국제행사 개최를 통한 지역발전의 한계와 정책적 함의

1) 대규모 국제행사 유치로 인한 지역개발 효과의 한계

대규모 국제행사의 유치와 개최는 지역의 발전에 중요한 계기가 될 수 있다. 지역을 전 세계적으로 홍보할 수 있으며 행사 후 각종 기록과 추억을 갖는 장소로서 지속적으로 관광객을 유치할 수 있다. 대규모 행사를 추진하는 과정에서 지역사회를 결집하고 애착심을 고취하는 효과를 기대할 수 있다. 주민들은 국제적인 행사를 추진하는 과정에서 자원 봉사, 행사 참여, 관람객 영접 등을 통해 다양한 체험을 할 수 있게 될 뿐만 아니라 대규모 행사를 통해 새로운 문화와 기술을 접하게 됨으로써 주민들의 의식전환과 개인적인 발전에 기여하게 될 것이다. 무엇보다도 큰 성과는 대규모 행사 개최가 도시발전의 중요한 계기가 될 수 있다. 인프라 건설과 조경, 도시정비 등에 국가의 재정지원이 투자됨에 따라

조속한 도시정비가 가능해진다.

그러나 앞서 사례를 통해 확인하였듯이 지역의 수용능력을 넘어서는 대규모 국제행사의 유치는 유치지역에 오히려 재앙이 될 수 있다. 과도한 지역의 재정 부담을 초래할 뿐만 아니라 국제행사 개최를 지원하기 위한 기반시설 투자에 과도한 비용을 투자함으로써 주민들의 교육과 복지 등에 대한 투자가 위축될 우려가 있다. 단기간에 집중되는 관람객 유치를 위해 인프라와 시설투자를 확충함에 따라 행사 후 시설의 유희화가 발생할 가능성이 높다. 특히 숙박시설의 경우 지속적인 관광객의 방문이 없으면 기존 숙박업체의 도산으로 이어질 수 있다. 2018년 동계올림픽을 유치하기 위하여 평창과 경쟁하였던 쾰른시는 주민들의 반대로 낮은 평가를 받은 바 있다. 행사 유치를 위해 건설될 대규모 숙박시설에 대해 기존 숙박업체들이 강하게 반발했기 때문이다.

대규모 국제행사 개최를 위해 개발된 지역과 건축물이 기존 지역과 분리되는 개발의 섬으로 등장하여 지역 내 격차를 확대시키는 계기가 될 우려가 있다. 새로 건설되는 시설이나 행사지역은 특별한 행사를 위해 맞춤형으로 조성될 수밖에 없는데 이 경우 새로 건설되는 지역은 개발의 섬으로서 기존 지역과 통합에 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

2) 대규모 국제행사 유치를 통한 지역개발정책의 개선에 대한 함의

대규모 국제행사의 단기적인 성공은 행사기간 동안의 성공적 운영과 관람객의 유치로 평가될 수 있지만, 장기적인 성공은 설정된 이념과 주제의 전달성, 기술발전과 문화적 성과의 전시 및 홍보, 개최도시의 발전 가능성 등을 통해 이행된다. 따라서 국제행사 이후의 지역발전계획은 유치 타당성을 평가하는 데 핵심적인 기준이 되어야 한다.

대규모 국제행사의 사후활용계획이 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 지역의 수용능력에 맞는 규모의 행사를 선정해야 하고, 도시의 자원을 활용할 수 있는 주제의 행사를 유치해야 한다. 현재와 같이 중앙정부가

직접 비용을 조달하고 지원하는 방식이 아니라 지자체가 직접 상당 부분의 재정을 부담하게 함으로써 경쟁적으로 추진되는 대규모 국제행사의 유치에 제동을 걸 필요가 있다. 세계적인 유치 경쟁 시스템 때문에 대규모 행사가 지역에 미치는 영향을 사전에 분석하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 객관적인 기관에서 유치신청 이전 단계에서 대규모 행사의 개최효과와 지역에 미치는 영향을 분석하는 시스템이 마련되어야 한다.

오늘날 대규모 행사의 유치가 지역경제 활성화나 지역 발전을 목표로 추진되는 경향이 더욱 확대되고 있는 현실을 고려한다면 더욱 더 이 목표에 충실한 유치계획서가 작성되어야 한다. 이 목표를 달성하기 위해서는 국제행사의 유치와 개최가 지역 내 산업과 연계성을 극대화할 수 있도록 사업기획 단계에서부터 검토되고 입지선정이나 사업의 내용, 시설의 결정 등에 반영되어야 한다.

❖ Abstract

Case Study on the Distortion of the Regional Development Effects
of World Scale Events as a Result of Hosting Competition

Byeon, Chang-Heum

In recent years, many local governments in Korea have competed against each other to attract mega-events like the Olympic Games, EXPO etc. as a means of place-marketing and regional development. However, these mega-events cannot always guarantee success in regional development and, in some regions, such mega-events have been the cause of fiscal deficit and uneven development.

This article analyses the characteristics and structures hosting and implementing such events. It examines the real effects of the mega-events in Korea by comparing the cases of past events, such as the Incheon World City Festival, F1 Car Racing Games as well as future events like the 2012 Yeosu EXPO and the 2018 Pyeongchang Winter Olympic Games. Special attention is devoted to the fiscal aspect of these events: official budgets, audits, and reports of revenues and costs are examined.

Analyses of these cases show that these events have often failed to fulfill their goals. Causes of these failures include lax planning, optimistic budgeting and exaggerated claims by chiefs of local governments seeking visible outcomes during their terms. In such cases, mega-events have often led financial deficits. This study also analyzes the plans of future events, examining current progress and comparing their cases with similar past events in other countries.

The conclusion of the study is that the implementation structure and the

role of agencies engaged are similar in most events, but their effects on the regional development are different. This study thus suggests that regional context and region's capability of utilizing the events and facilities be examined before bidding and hosting such mega-events and that regional governments conduct prudential planning prior to hosting such events.

Keywords: mega-events, the Yeosu EXPO, 2018 Pyeongchang Winter Olympic Gamesplace marketing

참고문헌

- 감사원. 2011. 「감사결과 보고서: 지방자치단체 국제행사 유치 및 예산집행 실태」. 2011.7.
- 김길성·박복재. 2006. 「세계박람회 유치를 위한 여주시 국제화전략」. 한국항만경제학회. 《한국항만경제학회지》, 제22권 제1호.
- _____. 2008. 「여수세계박람회의 경제적 효과 제고방안: 광양만권을 중심으로」. 한국항만경제학회. 《한국항만경제학회지》, 제24권 제3호.
- 김성현. 2005. 「지역축제의 지역경제 활성화 영향분석」. 《한국행정학보》, 제39권 제4호(2005 겨울호), 221~246쪽.
- 김창수. 1990. 「특집: 박람회와 건축, 대전엑스포93 마스터플랜을 수행하면서」. 대한건축학회. 《건축》, 제34권 제16호, 통권 제157호.
- 김현호. 2009. 「지역축제의 현황과 합리화 방안」. 한국재정공제회, 35~48쪽.
- 레이 치리. 2007. 「진시되는 것과 은폐되는 것: 세계박람회는 상하이에 무엇을 남길까」. 인천문화재단. 《플랫폼》, 통권 제6호.
- 박근수. 2004. 「축제유형별 브랜드개성의 차이를 활용한 대전엑스포과학공원 활성화 방안」. 한국관광학회. 《관광학연구》, 제28권 제2호, 통권 47호.
- 박홍철. 2002. 「EXPO행사장의 사후활용 방안에 관한 연구」. 한양대학교 도시대학원 석사학위논문.
- 산업연구원. 2004. 「2012년 세계박람회 유치타당성 연구」. 최종보고서.
- 서명희. 2002. 「독일과 한국의 국제박람회 비교」. 전남대학교 대학원 석사학위논문.
- 송중석. 1990. 「특집: 박람회와 건축, 세계 박람회의 의의와 연혁」. 대한건축학회. 《건축》, 제34권 제16호, 통권 제157호.
- 신용석. 2008. 「특집: 세계박람회, 세계박람회를 다시 생각한다」. 인천문화재단. 《플랫폼》, 통권 제8호.
- 안경모. 2000. 「2000고양세계박람회의 경영성과분석에 관한 연구」. 한국관광학회. 『제48차 정기학술발표대회 논문집』.
- 오덕성. 1996. 「특집: 국가이벤트와 건축, 대전엑스포93 사후의 기능적 전이」. 대한건축학회. 《건축》, 제40권 제9호.
- 오 명. 1990. 「특집: 박람회와 건축, 대전엑스포93의 의의와 방향」. 대한건축학회. 《건축》, 제34권 제16호, 통권 제157호.
- 유명희. 2006. 「박람회가 지역경제에 미치는 파급 효과: 2000 & 2003 고양세계꽃박람회의 운영 및 성과 비교분석」. 한국창업정보학회. 《창업정보학회지》, 제9권 제1호.
- 유재경. 2003. 「지역진흥 이벤트로서 일본 박람회 역할에 관한 연구」. 동아시아일본학회. 《일본문화연구》, 제9집.

- 윤영우. 2003. 「메가이벤트(Mega Event)를 통한 지역활성화 방안에 관한 연구」. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이건철. 2008. 「2012여수세계박람회 준비관련 보완대책(안)」. 전남발전연구원. 《리전인포》, 통권 제132호.
- 이낙현. 2004. 「일본 근대화에 있어서의 박람회의 역할에 관한 연구」. 한국기초조형학회. 《기초조형학연구》, 제5권 제1호.
- _____. 2006. 「지역개발에 있어서의 박람회의 역할에 관한 연구」. 한국기초조형학회. 《기초조형학연구》, 제7권 제1호.
- 이만희. 2002. 「안면도 국제꽃박람회가 지역경제에 미친 효과에 관한 연구」. 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문.
- 장은주. 1996. 「지방자치단체 이벤트사업의 활성화 방안」. 한국지방행정연구원, 27쪽.
- 전영옥. 2003. 「도시어메니티 개선과 기업의 대응」. 삼성경제연구소.
- 조길환. 2008. 「여수세계박람회를 대비한 도시재생의 추진전략과 과제」. 전남발전연구원. 《전남발전21》, 통권 제53호.
- 주수현. 2003. 「대규모 이벤트가 지역경제에 미치는 영향 분석 모형 개발」. 부산발전연구원.
- 최진혁. 2007. 「대전엑스포(과학공원)의 운영합리화 방안」. 한국거버넌스학회. 『2007 동계공동학술대회자료집』.
- 한혜진. 2007. 「2005 아이치국제박람회를 이용한 지역조성 연계방안에 관한 연구」. 동아대학교 동북아국제대학원 석사학위논문.
- 현대경제연구원. 2011. 「평창 동계올림픽 개최의 경제적 효과」. 2011.7.6.
- 2012여수세계박람회조직위원회. 2007. 「2012세계여수박람회 기본계획」.
- _____. 2008. 「2012세계여수박람회 종합 기본계획」.

Burbank, Matthew J., Greg Andranovich, Charles H. Heying. 2002. "Mega-event, Urban Development, and Public Policy." *Review of Policy Research*, vol.19, no.3, pp.179~202.

Byeon, Changheum. 2010. "Implementation Structure and Regional Development Effects of World Scale Mega-event in Korea: focused on the EXPO." International Symposium on City Planning 2010, 2010. 8.28-30. Nara., Japan. hosted by The City Planning Institute of Japan.

Cobb, Steven. 2003. "The Importance of Import Substitution in Regional Economic Impact Analysis: Empirical Estimates from Two Cincinnati Area Events." *Economic Development Quarterly*, August 1993. Vol.7, 3. pp.282~286.

Hall, C. Michael. 2006. "Urban entrepreneurship, corporate interests and sports mega-events: the thin policies of competitiveness within the hard outcomes of

- neo-liberalism.” *Sociological Review*, vol.54, pp.59~70.
- Hong-bin Kang. 2004. “Mega events as urban transformer: the experience of Seoul.” 《서울도시연구》, 제5권 제3호(2004.9), 1~15쪽.
- Jones, Calvin. 2001. “Mega-events and host-region impacts: determining the true worth of the 1999 Rugby World Cup.” *International Journal of Tourism Research*, vol.3, no.3, May/June, pp.241~251.
- Koch, Karl. 2002. “Classification of local and regional events in central Europe based on estimates of S-wave spectral variance.” *Geophysical Journal International*, vol.151, no.1, pp.196~208.
- Ritchie, J. R. B. 1984. “Assessing the Impact of Hallmark Events: Conceptual an Research Issues.” *Journal of Travel Research*, vol23, no.1, pp.2~11.
- Ritchie, J. R. Brent and Brian H. Smith. 1991. “The Impact Of A Mega-Event on Host Region Awareness: A Longitudinal Study.” *Journal of Travel Research*, Vol.30, No.1, pp.3~10
- Roche, Maurice. 1994. “Mega-events and urban policy.” *Annals of Tourism Research*, vol.21, no.1, pp.1~19.
- Spilling, Olav R. 1996. “Mega event as strategy for regional development The case of the 1994 Lillehammer Winter Olympics.” *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, Vol.8, no.4, pp.321~344.
- Spilling, Olav R. 1996. “The entrepreneurial system: On entrepreneurship in the context of a mega-event.” *Journal of Business Research*, vol.36, no.1, pp.91~103.
- Wall, Geoffrey. 1988. “Effects of hallmark events on cities.” *Annals of Tourism Research*, vol.15, no.2, pp.280~281.
- Whiteford, Michelle. 2009. “A framework for the development of event public policy: Facilitating regional development.” *Tourism Management*, vol.30, no.5, pp.674~682.