메가 스포츠 이벤트와 주민참여 양식의 변화
- 강릉 스마일 캠페인에 나타난 로컬 거버넌스 -

Change in Citizen Participation during Preparation for a Mega Sport Event
- The Case of Gangneung Smile Campaign from the Perspective of Local Governance -

정 혜 진 (가톨릭관동대학교 공공행정학과 조교수 - 주저자)
박 근 후 (가톨릭관동대학교 공공행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Hyejin Jung / KeunHoo Park

International mega sport events including Olympic Games are regarded as effective strategies to boost regional economy. Previous studies have attempted to shed light on pros or cons for Olympic Games through survey questionnaires. However, research on mega sport events lacks on critical reviews about the role of local residents' participation in the preparation for the events despite their significance. Given few studies on citizen participation in mega sport games, this study takes the case of Gangneung Smile Campaign that has been promoted from 2013 to 2018 for the 2018 Pyeongchang Olympic Games as a desirable example in terms of the change in citizen participation. By interviewing stake-holders and reviewing local magazines and newspapers, this study finds out that there have been remarkable changes in the pattern of citizen participation in three dimensions including participants, decision-making processes, and power during the research period. More importantly, we also reveal that the combination of soft and hard power make the massive residents participate in the preparation for the international sport event. Based on the findings, we draw useful policy implications for other local governments planning international mega sport events.

Keywords: Pyeongchang Olympic Games, Gangneung, Local Governance, Citizen Participation, Smile Campaign

I. 서 론

2018년 평창 동계올림픽은 화려한 개막식과 함께 국민들의 많은 우려를 씻어내고, 최근 3월에

개최된 패럴림픽까지 성황리에 잘 마무리 되었다. 평창 올림픽의 폐막 이후 국내외 평가도 매우 긍정적이었다. “평창 올림픽의 문제는 문제가 없다는 것이다(The problem with Pyeongchang is there aren’t any problems)”라는 외신의 호평뿐만 아니라(The Star, 2018) 동계 올림픽 사상 역대 최대 규모의 올림픽 참여국과 1,514억 원이라는 입장권 판매 수익을 거두며 매우 성공적인 국제 스포츠이벤트로 인정받았다. 또한 약 17일 동안 열린 평창 동계올림픽 기간 동안 500만 명이 넘는 관중이 찾아왔고, 패럴림픽까지 합치면 총 640만 명의 관광객이 올림픽 개최지역을 방문한 것으로 집계되었다.

동계 올림픽의 명칭상 평창에서만 올림픽 경기가 치러진 것으로 인식될 수 있지만, 경기 종목에 따라 평창(설상 경기), 강릉(빙상 경기), 정선(알파인 경기)에서 나누어 열렸다. 3개 개최지역 중 가장 많은 관광객이 방문한 곳은 강릉이다. 올림픽 기간 동안 강릉 지역의 하루 평균 유동 관광객 수는 17만 명으로 집계된 반면, 평창은 9만 여명, 정선은 3만 명에 그쳤다(경향신문, 3월 5일). 강릉에는 국내외 관중들이 많은 관심을 보였던 피겨와 스피드 스케이팅 경기를 관람할 수 있는 아이스 아레나를 비롯한 스피드스케이팅 경기장, 하키센터, 컬링센터 등 주요 시설들이 모여 있다는 이점 때문에, 다른 개최지역보다 더 많은 관광객을 유치할 수 있어 결과적으로는 강릉이 이번 동계 올림픽의 진정한 수혜자라는 평가도 이어졌다.

상대적으로 많은 관광객 수와 함께 강릉이 거둔 또 다른 성공적 지표는 방문객들이 느끼는 강릉에 대한 만족도가 매우 높았다는 점이다. 강릉을 찾은 관광객들은 다양한 문화행사를 통한 강원도 지역 홍보와 지역주민의 친절함에 매우 긍정적인 평가를 했다(강원도민일보, 2018). 방문객들이 큰 만족도를 나타낸 강릉 지역 행사와 관광객 환영 이벤트들은 강릉의 스마일 캠페인의 일환으로 참여한 지역주민들과 시민단체의 노력으로 이루어졌다. 강원도 지역의 “불친절” 또는 “불편한” 등의 부정적인 이미지를 탈피하고자 2013년부터 시작된 스마일 캠페인이 무려 5년 동안 이어지면서 국제적인 메가스포츠 이벤트를 성공적으로 마칠 수 있게 된 것이다.

강릉의 스마일 캠페인의 스마일은 웃음을 의미하기도 하지만, “스스로 마음이 일어나는” 운동이라는 의미의 앞 문자를 따와 2018년 동계 올림픽의 강릉 주민 참여를 강조하는 캠페인으로 시작하였다. 스마일 캠페인의 시초는 당시 강릉시장에 의해 제시되었으나, 2014년에 지역 사회단체의 연합조직의 형태로서 “스마일강릉실천협의회”라는 비영리단체가 발족되면서 본격화되기 시작했다. 2017년에는 지역 사회단체에 속하지 않는 일반 주민들의 참여를 위한 읍면동협의회를 구성하는 등 2018년 동계 올림픽을 위해 무려 124개 사회단체와 21개의 읍면동에 거주하고 있는 약 7,000명의 일반 시민들이 참여하였다. 올림픽과 관련하여 시민참여는 개최지가 확정된 이후 지역 주민이나 이익집단의 반대 또는 특정 개발 프로그램에 한정된 경우가 많을 뿐만 아니라, 지역의 경제적 발전을 위한 효과적인 이벤트로 인식되어 공공-민간 협동이 부족한 경향이 강하다(Blakeley, 2010; Andranovich et al., 2001). 이와 같이 국제적 이벤트 준비 및 개최 기간 동안 민간부문의 참여가 제한적일 수 있지만, 강릉의 경우 동계 올림픽 개최를 위하

여 5년 동안 지속적으로 주민 참여로 유지되어 온 스마일 캠페인은 지역 사회를 위한 로컬 거버넌스 측면에서 학술적으로 충분히 의미 있는 사례가 될 수 있다.

그 동안 국내에서 올림픽이나 국제선수권대회 등과 같은 메가스포츠 이벤트를 중심으로 한 연구는 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 평창 동계올림픽과 관련한 선행연구는 개최지역의 주민들을 대상으로 설문을 통한 주민 참여에 영향을 미치는 요인 분석과(권해윤, 2015; 임근욱 외, 2012) 개최지역의 사회적·경제적 파급효과 등(김진국·김도훈, 2016; 염두승, 2016; 류천훈 외, 2013; 이희복, 2007)에 관한 연구가 주를 이루었다. 올림픽과 같은 대규모 이벤트에 참여하는 지역 주민들의 참여 동기는 측정방법이나 연구 목적에 달라질 수 있으나, 지역사회의 문제해결이나 목표 달성을 위한 주민 참여를 핵심적인 기제로 인식하는 거버넌스 관점에서 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 뿐만 아니라 강릉시의 경우와 같이 지역주민들의 자발적 참여가 오랜 기간 동안 이루어진 경우에는 단시간에 이루어지는 설문 조사를 통한 참여 요인 분석 등은 적합성이 떨어진다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 로컬 거버넌스의 개념을 바탕으로 평창 동계올림픽 준비 과정에서 이루어진 주민들의 참여 과정의 변화와 양식을 보다 면밀하게 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 동계올림픽 준비 과정에서의 다양한 시민 참여 유형에 관하여 Fung(2006)이 제시한 1)참여 주체, 2) 권력과 권한의 행사 3) 의사소통과 정책 결정의 세 가지 측면을 구분하여 분석하였다. 지역 이미지 개선을 통한 올림픽의 성공적 개최를 위해 시작된 스마일 캠페인에 참여한 주민 참여방식의 변화 과정을 구체적으로 분석하기 위해 본 연구는 문헌 검토와 스마일 캠페인을 주도적으로 운영해 온 스마일실천협의회의 조직 구성원들을 대상으로 인터뷰를 시행하였다.

이하 내용은 다음과 같이 구성되었다. 제 2장에서는 로컬 거버넌스의 관점에서 주민 참여의 의미와 메가 스포츠이벤트의 개최를 위한 주민 참여의 역할에 관한 선행연구를 바탕으로 분석의 틀을 제시한다. 제 3장에서는 강릉시 스마일 캠페인의 주민 참여 양식 변화에 따른 특징과 효과 등을 기술하고, 제 4장에서는 본 연구의 결과를 토대로 향후 국제 대회 및 다양한 스포츠 이벤트를 구상하거나 계획하고 있는 지방정부와 주민들을 위한 시사점과 연구의 한계점을 제시한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 로컬 거버넌스와 주민 참여

1990년대부터 지방정부는 세계화, 정보화, 분절화 및 다양화된 사회 서비스 요구에 직면하면서 투입관리와 공공서비스 전달체계에만 집중하던 기존의 정부 역할을 조정해야 할 필요성에

직면하게 되었다(Andrew & Goldsmith, 1998). 이와 같은 사회 변화에 대응하기 위한 지방정부의 역할과 필요성은 1999년 영국의 Rhodes가 로컬 거버넌스라는 개념을 개발하면서부터 본격적으로 논의되기 시작했다. 전통적인 행정과 정부의 가치를 표방하는 Westminster와 Whitehall 모델의 정부 구조를 개혁함으로써 지방정부에서 로컬 거버넌스로의(from local government into a system of local governance) 변화가 필요하다는 것이 Rhodes의 핵심적인 주장이다.

로컬 거버넌스 개념 하에서 지방 정부의 역할은 단순히 공공서비스를 제공해줄 뿐 만 아니라, 지역 주민들의 전반적인 서비스 욕구를 조정해야 한다는데 있다(Stoker, 2011). 실제 지방행정은 상위 정부 기관, 개인 기업, 자발적 기관 및 이해 집단 등 다양한 기관들과 함께 복잡한 과정을 통해 이루어지므로 지방 정부는 이러한 과정의 조정자 역할로서 기능을 수행하게 된다. 지역 내 문제를 규명하고, 정책 대안을 설계함으로써 지역 공동체의 바람직한 상태를 달성하기 위한 정치적인 과정에서 정부의 역할은 실제 주민들이 염려하고 걱정하는 사회 문제를 해결하기 위하여 다른 여러 기관들과의 조정을 통한 효과성을 높이는 것이라고 할 수 있다.

Stoker(2011)는 로컬 거버넌스의 다양한 형태를 파악하기 위하여 21세기에 필요한 정부의 핵심적인 역할을 유형화하는 시도를 하였다. 뿐만 아니라 지방정부의 기능에 따른 지방정부의 정치와 관리 방식이 어떻게 추진되는지 구체적으로 설명하였다. 첫째, 지방정부의 핵심적인 기능은 바로 지역의 정체성(identity)을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 글로벌 시대는 지역의 정체성에 위협적 요인이 될 수 있으나, 지방정부는 지역의 언어, 관습, 문화 등의 고유한 정체성을 형성하는 데 많은 역할을 수행한다. 특히 지방정부에서 투표로 선출된 관료는 표심을 획득하고 자신을 지지해준 투표자들을 위해 그들의 선호를 위해 노력하게 된다(Goldsmith, 1992). 따라서 지역주민들은 중앙정부나 공식적인 정부 기관과 직접적인 관계를 형성하기보다 본인들이 속해 있는 지역의 공동체와 정치체제에 더 많은 관심을 갖게 된다.

둘째, 지방 정부는 토지이용계획, 규제, 산업 및 상업지구 관리 등을 통한 지역개발을 도모한다. 경제개발주의(economic boosterism)는 오늘 날 지방정부가 건강한 공동체를 형성하는데 필요한 기본적인 방향성이라고 할 수 있다(Goldsmith, 1992). 중요한 점은 지방정부가 경제개발을 추진하기 위해서 주민들의 조정과 타협이 필요하다는 것이다. Stone(1993)의 주장과 같이 지역주민들이 행동할 수 있는 역량을 증진시키기 위해서는 주민들의 협력이 형성·유지되어야 하기 때문이다. 따라서 지방정부는 지역의 경제적 개발을 위한 제도와 정당성을 확립하고 주민들을 설득하여 일자리 창출 등과 같은 인센티브를 제공함으로써 경제개발을 추진하는 것이 필요하다.

셋째, 지방정부는 형평성과 재분배의 관점에서 복지 서비스를 제공해준다. 지방정부가 복지를 제공해주기 위해서는 베버주의 모델을 따라 체계적인 조직형성과 효과적인 모니터링이 중시된다. 복지와 의료 등과 같은 업무들이 정부 간 중첩되어 있을 뿐만 아니라, 서로 긴밀하게 연결되어 있기 때문이다. 복지서비스를 제공받는 주민들 입장에서는 다소 수동적인 자세를 취

하게 되면서, 특정한 공적 서비스에 대한 요구나 참여가 부족한 편이라고 할 수 있다.

마지막으로 지방정부의 주요 수행 기능은 지역 주민들의 변화를 지지하고 삶의 방식의 개발 과정을 함께 조정하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 지방 정부는 지역주민들의 이해관계를 표현하고 관련 서비스에 영향을 미쳐야 할 필요가 있다. 정부의 공동체 거버넌스 역할은 앞서 언급한 세 가지 기능보다 급변하는 사회경제적 환경에 효과적으로 대응하기 위해 가장 중요하다고 할 수 있다(Denters & Rose, 2005; John. 2001). 공동체 거버넌스에서는 정부간 관계가 수직적이라기보다는 수평적으로 네트워크 중심의 관리가 이루어진다. 또한 공동체 거버넌스에서 지방정부의 주요한 핵심 기능은 지역사회의 문제를 적극적으로 해결하거나 관리하기 위한 기술을 개발하는 것이라고 할 수 있다. 이 과정에서 주민들은 참여할 수 있는 기회를 수동적으로 부여받기보다는 다양한 이해관계를 지닌 주민 및 지역 공동체들이 적극적으로 지역의 이슈를 주도하고 현안에 대한 의견을 표출하여 지방정부의 의사결정에 개입한다. 다음 <표 1>은 지방정부가 수행하는 네 가지 기능에 따른 지방정부의 정치 체제와 관리 형태를 정리한 것이다.

본 연구는 특히 지방정부의 핵심 기능 중 특히 공동체 거버넌스와 주민참여에 관해 초점을 두고자 한다. 지역사회의 행위 주체들의 문제 해결 의지와 참여양식은 주민들이 지역 공동체의 미래를 결정할 수 있다는 능력을 증진시키는 방법이라고 할 수 있다(박희봉, 2006). 즉 시민참여를 통하여 주민들이 지역사회와 미래를 관리할 수 있는 방법에 대하여 능동적이고 적극적인 방법으로 참여를 하게 된다. 이러한 맥락에서 시민참여는 전통적인 대의 민주주의의 방식뿐만 아니라, 시민이 거버넌스에 있어서 통제력을 실현하고 영향력을 실현하는 직접적인 방법이라고 할 수 있다.

<표 1> 정부 형태 분류와 기능

정부 형태 / 정치와 관리	정체성	경제개발	복지 제공	공동체 거버넌스
지방정치	대의민주주의	제도 형성	집합적	네트워크
시민 문화	한정된 지역주의	회유	수동적	참여적
정부간 관계	약한 독립성	강한 독립성	혼합적	혼합적
지방정부 관리	저개발 상태	용이하지만 선택적 관리	활발하지만 수동적인 관리	혁신적이며 자발적인 관리
주요 대상	일반 대중	관련 사업이나 인센티브에 관여하고 있는 권력자	서비스 제공자 및 고객	공동체 소속 개인과 단체 및 지역 공동체 지도자

자료: Stoker(2011) 재구성.

시민이 지역의 의사결정에 영향력을 미친다는 것은 시민들에게 지방정부의 의사결정과정에서 의미 있는 역할을 부여하는 것을 의미한다(Blair, 2000). 따라서 시민참여(citizen participation)는 권한이양을 촉진하는 하나의 과정이다(Rich et al., 1995; Zimmerman & Rappaport, 1988). 개인

적 수준에서 심리적인 권한이양(psychological empowerment)은 대인관계를 통해 본인이 지니고 있는 지식이나 기술을 실제로 어떤 행동을 통하여 사회나 정치 시스템에 영향을 미칠 수 있는 다면적인 개념이라고 할 수 있다. 권한이양을 조직 수준으로 확대하여 적용한다면, 권한이 이양된 공동체는 지역사회를 발전시키고, 생활의 질(quality of life)에 위협을 줄 수 있는 요인들에 적극적으로 대응하며, 시민 참여의 기회를 제공하는 사회를 의미한다고 할 수 있다.

이와 같이 로컬 거버넌스가 시민의 행동과 참여 양식을 중시한다는 점에서 참여의 개념은 "시민권(citizenship)"으로 확장되었다. 즉 정치, 공동체, 사회적 영역에 참여하는 것은 기본적인 인간의 권리라는 것이다(Gaventa & Valderrama, 1999). 따라서 시민권은 주민들이 행위주체로서 행동을 할 수 있게끔 하는 포괄적 정의로 인정될 수 있다(Lister, 1998: 228). 주민들이 적극적으로 참여하게 되면 참여의 가치와 이데올로기적 성격 때문에 정당성(legitimacy)이 확보된다. 정당성의 개념은 Easton(1965)이 제시한 정치적 지지와 비슷한 맥락에서 정부의 의도나 사업 등을 주민이 지지하고 수용한다는 개념이라고 할 수 있다. 로컬 거버넌스의 등장배경에서 살펴보았듯이, 사회·경제적 변화 흐름에서 전통적인 정부에 대한 정당성의 쇠락은 일하는 방식의 변화의 필요성을 의미한다(Andrew & Goldsmith, 1998). 이와 같은 맥락에서 주민참여를 통한 시민권의 개념은 지역성을 형성하는 한편, 지역의 애착과 충성도를 설명하는 이유가 되며, 지역 공동체에 대한 공적 행동의 가능성을 제시하게 된다(Andrew & Goldsmith, 1998).

중요한 것은 로컬 거버넌스에 있어서 주민참여의 동기와 지속성이 무엇인가에 관한 것이다. 그 동안 주민참여는 참여자체가 지니는 이데올로기와 민주적 성격 등으로 인해 참여자들의 자발적인 동기와 협력 등과 같은 소프트 파워(Nye, 1990)만을 강조해 왔다. 그러나 Stoker(2011)는 주민참여는 소프트 파워만으로 이루어지지 않는다고 주장한다. 자발적인 주민참여는 그 한계가 분명할뿐더러, 지속성이 그만큼 약하기 때문이다. 따라서 주민참여를 독려하기 위해서는 정부의 경제개발 기능과 같이 주민 참여로 인한 경제적 인센티브와 강제성과 같은 하드 파워가 함께 수반되어야 할 필요성이 있다. 이를 위해 지방정부는 공동체의 정체성, 경제개발, 복지제공 등 다양한 기능 중 주민참여를 가장 증진시킬 수 있는 하드 파워의 인센티브를 개발할 필요가 있다는 것이다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 경제 활동의 세계화와 정보통신기술의 급속한 발전은 결과적으로 전통적인 방식의 공공서비스 제공에 초점을 두는 지방정부의 역할에서 벗어나 로컬 거버넌스로의 근본적인 변화를 가져오게 되었다. 최근 들어 지방정부의 핵심적인 기능은 크게 지역의 정체성 형성, 경제적 개발, 복지서비스 제공 및 공동체 거버넌스 형성이라고 할 수 있다. 이 중 지방정부의 공동체 거버넌스 기능은 복잡한 사회 환경과 다양한 주민 서비스 욕구를 충족시키기 위해 특히 강조되고 있으며 이를 위해 주민참여의 중요성이 높아져가고 있다.

로컬 거버넌스와 주민참여에 대한 논의를 바탕으로 다음 장에서는 본 연구의 목적을 위해 국제적 대규모 행사 개최에 있어서 주민참여의 필요성과 유형을 살펴보도록 한다.

2. 메가 스포츠 이벤트와 주민 참여

메가 이벤트는 학자들마다 다양하게 정의하고 있지만, "메가"의 의미는 일시적이면서 국제적이고 규모가 매우 크다는 뜻을 가지고 있다(Malfas et al., 2004). 메가 이벤트의 대표적인 예로 올림픽은 텔레비전이나 다른 영상매체를 통해 전 세계 수십억의 사람들에게 이벤트와 상업 메시지가 실시간으로 광고될 정도로 영향력이 크다. 따라서 메가 이벤트가 개최되는 지역이나 국가는 대대적인 언론의 관심을 받게 될 수밖에 없다(Horne, 2007). 이러한 맥락에서 메가 스포츠 이벤트의 내적 특성(internal characteristics)으로는 행사 기간과 규모(관중의 수, 개별 경기 일정 수, 관련 조직의 복잡성 등)와 언론매체와 관광 매력도, 개최도시에 미치는 영향 등으로 평가되는 외적 특성(external characteristics)으로 구분할 수 있다(Malfas et al., 2004).

지방정부 입장에서 보면 메가 스포츠 이벤트 특히, 올림픽과 같은 행사는 지역의 장기적 발전을 위한 하나의 "전략"으로 인식되는 경향이 강하다(Andranovich et al., 2001). 올림픽 게임을 비롯한 각종 대규모의 스포츠 이벤트는 그 종류와 상관없이 개최도시나 지역에게 상당한 영향력을 미치기 쉽다(Malfas et al., 2004). 특히 올림픽은 낮은 비용에 지역의 이름을 미디어에 노출시킬 수 있는 좋은 기회이다. 대내외적으로 인지도가 낮은 지역이라면 개최지로 확정되지 않더라고 개최 후보도시 신청을 한 것만으로도 언론에 보도 될 확률이 높고, 올림픽에 대한 지역의 의지를 상징적으로 보여줄 수 있다.

지역이나 국가의 인지도 제고뿐만 아니라, 메가 스포츠 이벤트는 지역의 소득증가와 일자리 창출에 긍정적인 효과를 가져오게 되리라는 기대감으로 인해 후보지역의 정부나 주민들은 개최지로 선정되기 위한 노력을 기울이게 된다. 예를 들어, 1984년의 LA 올림픽과 1996년의 아틀란타 올림픽 개최 기간 동안 각각 5,000개와 42,000개의 일자리가 창출되면서 올림픽의 지역경제에 대한 긍정적 효과가 부각되었다(Badde & Matheson, 2002). 이처럼 주요 국제적 수준의 스포츠 경기 개최도시는 호텔과 같은 편의시설 관련 부문의 일자리 창출, 체육 시설 건설에 따른 경기 활성화 뿐만 아니라 개최 기간 동안 도시의 경관 이미지 개선 등 물리적 시설 확충 투자가 이루어지므로 자연스럽게 개최 도시의 경제적 발전이 이루어질 수 있다(Malfas et al., 2004). 또한 1980년대 이후 메가 스포츠 이벤트 개최지역들은 종전에는 별개로 인식되었던 쇼핑, 외식, 유흥, 교육 등의 개별 소비 활동 등의 시너지 효과를 극대화하며 지역의 경제적 성장을 도모하는데 많은 노력을 기울였다. 즉, 방문객들이 이벤트 개최 지역에서 모든 것을 즐길 수 있도록(urban entertainment destinations) 함으로써 개최 기간 동안 최대한 많은 경제적 이익을 획득하려고 하는 것이다(Horne, 2007; Hannigan, 1998).

한편 메가 스포츠 이벤트와 관련된 선행연구들은 크게 두 가지 주제로 나누어 진행되어 왔다. 먼저 각종 대규모의 스포츠 이벤트에 따른 개최 지역이나 국가의 경제적 발전에 관한 경험적 분석이다. 앞서 기술한 바와 같이 올림픽과 같은 메가 스포츠 이벤트가 긍정적인 경제적·사회적 효과는 일자리 변화, 재정자립도, 산업연관분석을 통한 생산유발효과 분석 등 다양하게

측정되었다(류천훈 외, 2013; 한준영·김민철, 2012; 김태동·이승철, 2008; 조우정, 2006). 그러나 메가 스포츠 이벤트의 경제적 효과에 대한 회의적인 입장과 근거 역시 존재한다. 단기경기 부양효과와 사회기반시설 확충 외의 경제적 효과가 확실하지 않아 이벤트 개최가 오히려 지역의 경제적 발전에 부정적인 영향력을 미칠 수 있기 때문이다(정희준, 2008). 뿐만 아니라, 이벤트 개최에 따른 경제적 효과는 기간별, 측정 대상별로 다양하게 차이가 존재하고, 이벤트 후의 급격한 관광객 감소와 시설 활용에 대한 문제 역시 다각적인 분석의 필요성을 나타내고 있다(한준영·김민철, 2012).

두 번째 주요 주제는 대규모 국제 행사 및 이벤트의 주민 참여 및 봉사활동에 관한 동기와 요인에 관한 연구이다. 메가 스포츠 이벤트와 관련한 자원봉사자 및 개최도시의 주민 참여에 관한 선행연구는 대부분 관광학, 체육학, 스포츠경영학 분야에서 많이 이루어져왔다. 특히 메가 스포츠 이벤트에 있어서 주민 참여 및 자원봉사자의 동기와 인식에 따른 이벤트지지 수준이나 참여 간의 관계에 관한 주제가 활발하게 연구되었다(홍석표, 2017; 염두승, 2016; 강효, 2015; 권해윤, 2015; 강순화 외, 2012; 김미경, 2012; 서영환 외, 2012; 임근욱 외, 2012). 이와 관련하여 인구통계학적 요소, 예컨대 성별, 학력, 거주 지역에 따른 이벤트 참여 수준과 지지도 역시 중요한 통제적 변수로 다루어졌다.

올림픽 또는 대규모 이벤트와 관련된 주민 참여 및 만족도에 대한 선행 연구의 특징은 지역사회에 대한 주민들의 애착도가 매우 중요한 요소로 작용한다는 점이다. 지역사회에 대한 애착심은 거주공간을 중심으로 오랜 시간 동안 형성된 개인적 또는 집단적으로 느끼는 심리적 연대감이라고 할 수 있는데(강신겸, 최승담, 2002), 관련 선행연구들은 지역주민들이 느끼는 애착심이 메가 스포츠 이벤트 유치와 개최 과정에 대한 준비 및 이벤트에 긍정적인 것으로 알려져 있다(강순화 외, 2012). 지역사회에 대한 주민들의 애착심이 중요한 이유는 지역주민들의 심리적 연대감 그 자체보다도 애착심이 이벤트가 가져오게 될 사회문화적, 경제적, 환경적 변화에 대한 인식에 영향을 주어 결과적으로 이벤트에 대한 참여의도나 지지도에 간접적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다(강순화 외, 2012; 김미경, 2012).

지역주민들이 느끼는 애착심의 긍정적인 효과는 사회적 교환이론을 통해 설명된다. 사회적 교환이론은 사회적 관계에서 각 행위주체들이 주고 받는 비용과 편익에 관한 것으로, 이를 메가 스포츠 이론에 적용하여 보면 지역주민은 이벤트 개최를 통한 사회 경제적 편익과 비용이 균형을 이룰 경우 지역 주민들의 지지와 참여가 높을 수 있다는 것이다(박미정, 2002). 따라서 애착도가 높은 지역주민일수록 이벤트 개최를 통해 발생하는 교통혼잡이나 소음 등과 같은 부정적인 효과를 감수하려는 태도와 지역 행사 개최에 대한 기대감이 높아 이벤트에 대한 지지도가 높을 가능성이 높다. 사회적 교환이론에 근거한 기존의 선행연구들은 메가 스포츠 이벤트와 관련하여 지역 애착심이 이벤트 참여나 지지에 미치는 직접적인 영향보다는 이벤트의 기대효과에 대한 주민들의 인식을 매개로 하여 지역의 애착심에 대한 중요성을 강조하였다.

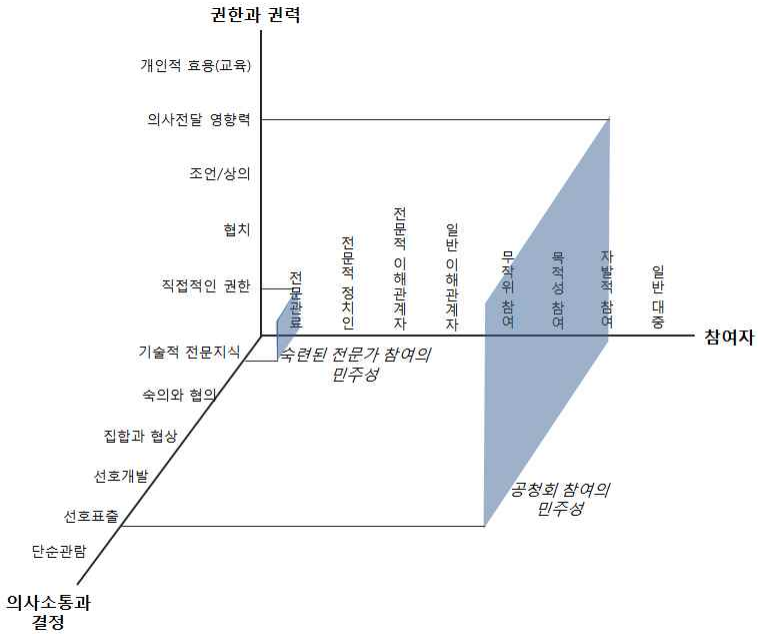
메가 스포츠 이벤트와 주민참여에 대한 선행연구의 경향과 한계는 다음과 같다. 먼저 대규모 국제 스포츠 행사의 개최와 준비에 있어서 주민의 참여는 매우 중요하다. 특히 지역사회에 대한 지역주민의 애착심은 사회 교환이론에 근거하여 향후 이벤트가 가져오게 될 긍정적, 부정적 기대효과에 대한 인식에 간접적인 영향을 미침으로써 궁극적으로는 이벤트에 대한 지지도와 참여의사를 높일 수 있다. 그러나 메가 스포츠 이벤트와 관련한 주민 참여에 관련한 선행연구들은 대부분 지역 주민들에 대한 설문조사를 통한 지역사회의 애착 및 참여 경향 등만을 설명할 뿐, 메가 스포츠 이벤트에 대한 지역 주민 참여 활동의 구체성과 조직성에 관한 내용은 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라, 평창 동계 올림픽처럼 장기간 주민 참여 활동이 지속적으로 이어져 온 경우 설명력이 매우 부족하므로, 설문 데이터를 활용한 연구 방법보다 주민 참여에 관한 질적 연구 방법이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

3. 분석 모형

본 연구는 올림픽 시민운동의 일환으로 추진된 스마일 캠페인을 사례로 하여 올림픽 개최기간 동안 강릉지역의 로컬 거버넌스를 분석하고자 한다. 올림픽 개최를 준비하는 지역 주민들의 참여와 관심에 초점을 두어, 본 연구는 Fung(2006)이 제시한 다양한 주민참여 방식을 적용하여 분석하도록 한다. Fung(2006)은 주민참여를 1) 어떠한 사람들이 참여하는가? 2) 참여자들의 의사소통과 결정은 어떻게 이루어지는가? 3) 참여자들의 논의와 결정이 정책 결정에 어떻게 영향을 미치는가? 등 세 가지 측면으로 나누어 참여의 다양한 방식을 제시하였다.

첫째, 참여 주체의 선택범위에 따라 총 7가지의 범주로 분류가 가능하며, 각 범주는 크게 주체에 따라 대중과 관료로 나눌 수 있다. 일반적으로 주민 참여는 최소한의 자격으로 제한을 두고 있긴 하지만, 참여를 하려고 하는 모든 사람에게 개방되어 있다(대중). 주민들 중 일부는 실제로 특정한 공공의 문제에 참여하게 되는데, 이들의 상당부분은 대중을 대표한다기보다는 자발적으로 참여하는 그룹에 속한다(자발적 참여). 자발적 참여자들은 상대적으로 소득이나 교육수준이 높은 인구통계적 속성을 갖고 있기 때문에, 사회적 약자 그룹 역시 자신들의 선호를 표출하기 위하여 오히려 더 적극적으로 참여하거나, 해당 공동체에 속한 구성원들을 의도적으로 참여하게 할 수 있다(선택적 참여). 또한 주민참여의 대표성을 확보하기 위해 주민 모집단에서 무작위로 뽑아 참여를 유도하게 하기도 한다(무작위 참여). 이와 달리 특정 사회 문제에 대한 관심을 가지고 무급으로라도 자신의 시간이나 에너지를 적극적으로 투자할 의도는 있으나 공식적으로 참여하지 않는 주민들의 유형이 존재한다(이해관계자). 대중 참여의 마지막 형태로서, 이해관계그룹들과 관료의 입장을 대변하는 참여자가 존재하는데 이들은 참여에 대한 댓가를 받는 전문적 이해관계자의 성격을 지닌다(전문 이해관계자). 대중과 달리 자신이 속한 집단과 지역주민들의 이해 관계를 위해 투표로 선출된 공무원(선출직 정치인)들과 정부 행정조직에서 근무하면서 쌓은 지식과 경험들을 통해 의사결정에 참여하는 전문 관료들이 존재한다(전문 관료).

둘째, 의사소통과 의사결정 방식 역시 참여 수준에 따라 크게 두 가지 그룹으로 분리가 가능하다. 먼저 의사소통을 위주로 하는 그룹에서는 공청회나 지역회의 등에 참여하여 정보를 수집하거나(단순관람), 자신이 원하는 것을 발언하거나(선호표출), 다른 사람들과의 논의를 통해 자신의 선호나 우선순위를 개발한다(선호개발). 이와 반대로 자신의 선호나 의견을 보다 적극적으로 개진하는 참여자들은 의사결정에 영향력을 행사하는 그룹이 존재한다. 자신의 선호를 분명하게 알고 있는 참여자들은 비슷한 선호를 가진 참여자들과 모여 협상을 통해 자신들이 얻을 수 있는 보다 더 좋은 선택을 적극적으로 모색한다(집합과 협상). 선호개발과 의견집합 수준을 넘어서 어떤 참여자들은 합리적인 이유와 원칙 등을 토대로 자신들의 선호를 보다 공고히 함으로써 하나의 동일한 선호를 지닌 그룹으로서 의사결정에 영향력을 행사하기도 한다(숙의와 협의). 마지막으로 전문적인 지식과 집행력을 지닌 참여자들은 앞에서 언급한 유형들보다 의사결정에 가장 많은 영향력을 지니는 그룹으로 참여하는 경향이 있다(기술적 전문지식).



자료: Fung(2006:71) 재구성.

<그림 1> 분석의 틀

셋째, 주민들의 참여 영향력의 정도는 주민 참여의 다양성을 측정하는 중요한 측면이다. 대부분의 주민참여는 시민으로서의 책임감 또는 시민포럼 등의 참여로 인한 의식 고취 등 개인적인 효용에 그칠 가능성이 높다(개인 효용). 한편 다수의 주민 참여는 사회적인 여론을 형성할 수 있기 때문에, 공무원이나 관계자들에게 어느 정도 영향력을 행사할 수 있다(의사전달 영향력). 뿐만 아니라 공청회를 통한 여론 수렴, 주민들의 조언이나 협의 역시 주민참여의 주요 방

식이다(조언과 협의). 위의 경우와 달리 드물게 특정 참여자들은 의사결정에 직접적인 영향력을 행사하기도 한다. 정부관료와 함께 사업이나 정책을 계획하는 협치의 참여의 형태를 보일 수도 있으며(협치 파트너십), 더 나아가 공적 결정이나 자원 등에 직접적인 영향력을 행사함으로써 주민참여를 통한 권한 이양이 나타나기도 한다(직접적인 권한).

이상의 논의를 종합하여 참여주체의 선택, 의사소통과 결정 및 참여의 영향력 수준을 살펴보면, <그림 1>과 같은 3차원의 민주적 참여 수준이 형성된다. 예컨대 공청회의 경우 참여한 주민들은 참석을 통해 정부의 계획이나 사업에 관한 정보를 습득할 수 있으나 적극적인 의사결정은 하지 않을 가능성이 높다. 이와 반대로 교수 혹은 전문 기술가의 경우 직접적인 영향력을 행사할 확률이 높다. 따라서 공청회에 참석하는 주민과 전문가로서 참여하는 주민의 참여는 상반되는 위치에 놓여 있게 된다.

Ⅲ. 스마일강릉실천협의회와 주민 참여 분석

1. 분석 대상 및 분석 방법

본 연구는 2018년 평창동계올림픽 개최 준비 과정에서 시간의 흐름에 따른 주민 참여 형태와 방식의 변화를 심도있게 분석하고자 한다. 앞서 기술한 바와 같이 주민 참여의 형태는 참여주체, 의사소통과 정책적 결정의 방법, 공식적인 권한 및 권력의 수준에 따라 주민참여의 양식이 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 질적인 연구방법의 장점은 단기간 동안 주민들을 대상으로 한 설문조사를 통해 알기 어려운 주민들의 참여 동기와 방식에 대한 폭 넓은 분석이 가능하다는 점에 있다.

분석 기간은 강릉의 스마일 캠페인이 시작된 2013년 6월부터 평창동계올림픽 종료와 함께 스마일강릉실천협의회의 해산 기간인 2018년 6월로 산정하였다. 연구 기간 동안 주민참여 양식의 변화에 따라 시기를 나누어 분석하도록 한다. 우선 강릉 시장이 주도했던 스마일 캠페인의 시작과 강릉실천협의회의 기획 단계, 강릉실천협의회가 구성 되어 주민 위주의 올림픽 시민운동이 진행되었던 단계, 그리고 일반 주민들까지 참여기회가 확대가 된 읍면동 주민협의회 창립 이후 올림픽 기간 동안의 주민 참여가 어떻게 달라졌는지를 살펴보았다.

연구 목적을 위하여 빙상경기의 개최지인 강릉지역 내 주민 참여의 형태와 변화과정을 문헌연구와 인터뷰를 통해 분석하도록 한다. 스마일 캠페인과 관련한 신문기사와 보도자료 및 강릉시에서 발간한 자료 등의 문헌들을 토대로 공식적인 참여자들을 구체화하였다. 또한 스마일강릉실천협의회의 회장과 참여위원들을 대상으로 인터뷰를 실시하여 스마일 캠페인의 운영과정과 프로그램 기획 및 집행 등에 있어서 주민 참여 양식을 면밀하게 살펴보았다.

2. 강릉시 스마일 캠페인의 주민참여 유형 분석

1) 실천협의회 구성 준비 단계(2013.06~2014.08)

2018년 동계 올림픽 개최지가 평창으로 결정된 이후, '강릉의 열정을 세계로'라는 슬로건과 함께 2013년 6월부터 올림픽 시민운동 중 하나로 '2018 스마일 캠페인'이 활성화되기 시작하였다. 스마일 캠페인의 시초는 당시 재선으로 당선되어 활동하고 있던 최명희 강릉시장의 아이디어였다. 강릉 지역 내에서 혈연·지연·학연 중심의 지역 주민들의 응집력이 낮아지고, 지역 정체성이 갈수록 약해지는 추세 속에서 강릉주민 지역 특유의 억양과 무뚝뚝함이 올림픽을 준비하는데 있어서 해결해야 할 현실적인 문제라고 인식했기 때문이다. 강릉시장은 올림픽 선정 이후 뿐만 아니라, 강릉의 주력산업이 문화·관광을 기반으로 한 서비스 산업임에도 불구하고 서비스를 제공하는 강릉 주민들의 이미지가 딱딱하고 무뚝뚝하여 관광객들의 만족도가 낮아 지역의 이미지 개선이 시급하다고 판단하였다. 이와 같은 올림픽 개최 도시지역으로서의 문제 인식은 최명희 시장이 강릉 출신으로 강원도 기획관리실장, 환동해출장소장 등을 역임한 뒤, 2006년부터 강릉시장으로 재임해 왔던 경력과 경험에서부터 출발했다.

> "토마스 바흐 IOC(국제올림픽위원회) 위원장과 식사하면서 '2016년 리우 올림픽을 어떻게 평가하나'라고 물었더니 '실패한 올림픽이 아니다'라고 하더군요. 대통령 탄핵, 지카 바이러스, 불안한 치안 등으로 어수선했는데도 브라질 사람들의 미소와 환대가 악조건을 묻어버렸다는 거예요. 시설, 운영에 만전을 기하는 게 기본이라면 환대의 정신은 올림픽의 유산입니다. 강릉 사람이 무뚝뚝해요. 말투도 딱딱하고요. '스스로 마음이 일어나는'이라고 작명한 스마일 캠페인을 벌입니다. 어떻게 환대하느냐가 성패를 가른다고 생각해요(최명희 시장 기고문)."

최명희 시장은 올림픽 기간 동안 강릉을 방문할 관광객들의 만족도를 높일 수 있는 요소가 관광자원 이외의 주민들의 친절과 미소가 수반되어야 한다고 판단한 것으로 보인다. 이미 강릉은 유네스코 무형문화 유산걸작으로 등록된 단오제, 오죽헌, 허균허난설헌 기념공헌 등과 같은 유무형의 문화유산뿐만 아니라 경포해변, 경포호수 등의 생태 자산 등 풍부한 관광 자산을 보유하고 있다. 그러나 강릉은 다양한 문화관광적 자원 보유에도 불구하고, 이를 홍보할 관광해설사와 같은 전문인력이 부재하고 고령인구가 증가하면서 관광지로서의 매력도가 높지 않은 상황이었다. 스마일 캠페인 추진 이전에도 강릉 역시 동해안 광역관광권 휴먼감동 아카데미[1] 등을 운영하여 지역 주민들의 친절과 관광객과의 소통 등을 통한 관광역량을 강화하고자 하였으나 가시적인 성과는 높지 않았다. 관광객의 만족도를 높이기 위한 친절교육이나 관광해설사

---

1) 동해안 광역관광권 휴먼감동 아카데미 운영사업이란 동해안 광역관광권 내 공무원과 지역민을 대상으로 하여 지역주민의 관광산업에 대한 인식제고와 관광지 내에서 교육적인 활동 및 서비스 제공으로 지역관광의 질적 향상을 위해 2009년부터 2018년까지 실시된 사업이다(문화관광부, 2007).

육성 등을 위주로 추진되었던 사업인 만큼 지역 주민들의 지속적인 참여와 노력이 수반되지 않았기 때문이다.

주민들의 자발적 참여를 좀 더 강화하기 위해 강릉시는 스마일 캠페인을 다각적으로 시행하였다. 강릉시의 스마일 캠페인 홍보는 크게 두 가지 채널로 이루어졌다. 먼저 직접적인 캠페인 추진 방법으로는 시민들을 대상으로 스마일 사진콘테스트, 동계올림픽 준비를 위한 문화, 관광, 서비스 등 다양한 분야의 아이디어 응모전, 여수 엑스포 등의 타 지역 벤치마킹을 통한 시민단체 역할에 대한 강좌 개설 등 스마일 캠페인을 홍보하고 추진하기 위한 노력을 기울였다. 또한 간접적인 캠페인 추진은 시민강사를 선발하여 이들을 교육하여 강릉시민들에게 홍보하고 전달할 수 있도록 하는 역량을 개발하는 것이었다. 소수의 강사를 통해서 주민들에게 스마일 캠페인의 의미와 필요성을 알리는 것이 직접적인 홍보 방식보다 교육효과와 지속성 측면에 있어서 많은 효과가 있는 방식이라고 할 수 있다.

2013년 10월부터는 스마일 캠페인을 좀 더 체계적으로 운영하기 위하여 '2018 스마일캠페인 범시민실천협의회(이하, 실천협의회)' 출범을 논의하기 시작하였다. 강릉시장이 주체가 되는 것이 아니라, 조직화된 시민단체를 통해 좀 더 자발적인 참여를 유도하기 위한 목적이었다. 이는 2012년 11월에 강릉시가 제정한 「2018평창동계올림픽민간활동지원조례」(이하, 지원조례)에 따라 올림픽을 홍보할 수 있는 단체에 지원을 함으로써 스마일 캠페인을 적극적으로 추진할 수 있는 단체를 설립하는 것이 바람직하다는 것이 강릉시장의 판단이었다. 조례를 제정할 당시에는 지원대상이 강릉시 소재의 비영리 법인 또는 시민단체로 한정됨에 따라 특정 단체를 염두해두고 조례를 제정한 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되기도 했다(시사줌뉴스, 2012). 일부 시민들과 전문가들은 별도의 조례가 없더라도 시민들의 자발적 참여가 이루어질 수 있음에도 불구하고 민간단체 지원 조례에 관한 규정을 굳이 만들 필요가 없다는 입장이었다. 그러나 강릉시는 동계 올림픽 개최 준비 과정에서 선거법이나 지방재정법 등 예상하지 못한 타법의 저촉이 발생할 수 있고, 동계올림픽특별법에 명시된 규정을 근거로 보다 자세한 조례안을 제정함으로써, 올림픽의 시민 참여를 독려하기 위하여 홍보 활동에 적극적인 시민단체 또는 비영리법인을 지원할 필요가 있다고 주장하였다.

이상의 논의를 종합하면, 실천협의회가 구성되기 전인 2014년 8월까지는 선출직 공무원인 최명희 시장(전문직 정치인)이 시장으로서 재임 기간 동안 경험한 강릉 주민들의 변화에 대한 필요성에 대한 의견과 판단(전문지식)에 따라 주민들의 의식 개혁을 이끌어낼 수 있는 스마일 캠페인을 추진하고 시민단체 조직을 기획하였다는 것(직접적 권한)이 가장 핵심적이라고 할 수 있다.

2) 실천협의회 구성 운영 단계(2014.09~2017.02)

동계올림픽을 본격적으로 준비하는데 있어서 주민 참여가 두드러진 시기는 실천협의회가 설

립된 2014년 9월 이후 부터이다. 앞서 언급한 바와 같이 실천협의회는 스마일 캠페인을 보다 조직적으로 추진하기 위한 시민 단체가 필요하다는 시장의 판단에 따라 설립되었다. 실천협의회가 창립될 시기에는 강릉시의 109개 시민단체들이 모여 당시 강릉시의정회 회장이 초대 회장으로 선임되었고, 창립총회 이후 임시운영위원회, 화합, 질서, 봉사, 친절, 청결 등 5개 분과위원회를 구성하였다. 실천협의회는 강릉시 관내 결성된 연합단체 중에서는 가장 큰 규모로 결성이 된 자치 조직으로서, 2018년 동계 올림픽을 본격적으로 준비하기 시작하였다.

실천협의회의 구성이나 동기에 있어서 특히 눈여겨 볼 점은 실천협의회의 성격에 있다. 5개 분과위원회를 주도적으로 이끈 것은 올림픽과 관련한 특정 주민이나 업체의 이익을 대변하는 성격이 아닌, 올림픽의 성공적 개최와 강릉시를 더욱 살기 좋은 지역으로 변화를 염원하는 주민들의 자치 조직이었다는 점이다. 최명희 강릉시장이 우려했던 것처럼 관광객들에 대한 불친절함이나 딱딱한 인상을 친절하고 부드러운 이미지로 탈바꿈해야 관광객들의 만족도가 높아지고 올림픽이 끝나도 강릉을 찾는 사람들이 더 많아져서 강릉시가 발전을 할 수 있을 것이라는 인식이 각 분과위에 소속된 자치조직의 회장들 사이에 확산되기 시작한 것이다. 이러한 문제인식을 지닌 각 자치단체의 회장들은 동계올림픽의 성공적 개최를 위해서 주민들의 의식변화와 함께 생활 속에서 타인에 대한 친절함과 배려 등이 수반되어야 함을 강조했다.

실천협의회 내 주민 자치조직의 회장들 뿐 만 아니라, 주민들 역시 올림픽 준비과정에서 강릉시의 시민의식과 이미지에 변화가 이루어져 한다고 인식하고 있었다. 강릉시 올림픽대회추진단이 실시한 2015년의 강릉 시민의식조사에 따르면 응답자의 62%는 강릉에 거주하는 것을 자랑스러워하면서도 외지인에 대한 배타적인 시민의식으로 인해 살기 어려운 도시라고 인식하는 비율이 약 28%를 차지하였다(강릉시, 2017). 주민의 지역에 대한 소속감과 애착심은 주요한 동기이지만(김미경, 2012), 지역 내부의 지나친 결집력과 타 지역인들에 대한 배타성은 지역의 발전과 올림픽 준비에 부정적인 요인이 될 수 있음을 시사하고 있다. 해당 인식조사에서 눈여겨 볼 결과는 올림픽 시민으로서 갖춰야 할 덕목에 관한 내용이다. 강릉시민은 미소(20%), 질서(25%), 배려(26%) 등이 올림픽을 개최하는데 있어서 중요한 시민의식이라고 응답하였다. 자원봉사(6%)나 지역참여(6%), 외국어(3%) 등은 상대적으로 덜 중요한 것으로 조사된 것으로 보아 지역주민들 역시 관광객이나 타 지역 출신의 외지인에 대한 배타적인 자세가 올림픽을 개최하는 데 있어서 장애요인이 될 수 있다는 것을 인식하고 있었던 것으로 판단된다.

> “강릉 사람들이 좀 불친절해요. 옷가게 같은데 가서 안 사고 나오면 뒤통수가 따갑고, 식당에 가도 종업원들이 물 컵도 그냥 내려놓고 그러니까, 관광객들이 안 좋아해요. 그래서 우리가 관광객들에 대한 태도나 인식을 좀 고쳐야 되겠다고 생각을 하기 시작했어요. 올림픽 때 빙상경기 관람하러 사람들이 많이 올텐데, 불친절한 이미지를 계속 가지고 있으면 안 되잖아요.”(강릉시 홍제동 주민자치위원장 인터뷰)

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 실천협의회에 소속된 각 자치단체의 회장과 참여회원들은 동계 올림픽을 체계적으로 준비하기 위한 전략과 기획에 관한 논의를 통해 발전 방안을 모색하였다. 운영위원회와 분과위원회는 2014년 창립 이후 1년마다 정기총회, 매 분기마다 회의를 개최하는 등 정기적인 회의와 안건을 제시하며 활발한 토론 활동을 벌였다. 회의를 통해 도출된 프로그램 및 사업에 관한 안건은 시청조직과 협의회를 구성하는 각 단체와 기관 회원의 연계체제로 진행되었다.[2] 비록 실천협의회의 재원이 전적으로 강릉시의 지원과 회원들의 기부금에 의존하였지만, 강릉시민들에게 참여와 봉사에 대한 동기 부여와 참여 분위기를 조성했다는 점에서는 역할이 매우 크다고 할 수 있다.

> "각 분과위마다 회의를 통해서 사업 아이디어, 예를 들면 올림픽 홍보활동 하는데 필요한 노래를 만들거나, 안무를 개발하고, 노인 분들이 오재미나 청사초롱 등의 소품을 만드는 것이 좋겠다고 제안을 하면, 그 사업들의 적절성이나 예산의 규모를 운영위원회에서 검토하고, 필요한 예산을 강릉시 올림픽조직위원회에 올려요. 예산이 내려오면 프로그램별로 요청한 예산을 배정해서 5개 분과위마다 사업을 추진하는 형태입니다." (실천협의회 회장 인터뷰)

강릉시의 올림픽조직위원회의 승인을 받은 프로그램은 대부분 스마일 캠페인이 일종의 구호가 아닌 생활 속에서 지속적으로 발현될 수 있는 성격이 강한 편이었다. 스마일 송을 개발하여 강릉시 관내 공식행사에는 어김없이 스마일 송이 애국가처럼 퍼졌고, 스마일 댄스를 국민 체조처럼 생활화하였다. 뿐만 아니라, 스마일 캠페인을 일상화하기 위하여 스마일 강사를 발굴·육성해서 장소와 대상을 가리지 않고 시민학당을 운영하여 스마일 캠페인을 확산하는데 많은 노력을 기울였다. 또한 일반 주민들의 참여를 독려하기 위한 UCC 제작, 사진 공모전을 개최하면서 강릉시에 거주하고 있는 주민들의 관심과 호응을 이끌어냈다.

이와 같은 적극적인 스마일 캠페인의 원동력은 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 하드 파워의 성격으로서 동계 올림픽 준비 기간 동안 강릉 지역의 인프라 개선과 올림픽 기대효과로 인한 지가 상승과 경제 부양 효과가 주민들의 적극적인 참여 동기가 되었던 것으로 보인다. 동계 올림픽 개최를 앞두고 서울-양양 고속도로와 경강선 KTX 개통 등으로 인해 2016년 6월 이후 강릉 지역의 아파트 가격은 약 44%가 넘게 상승할 정도로 부동산 시장이 활발해졌다. 또한 지역 이미지 개선을 통한 올림픽 특수에 대한 기대효과 역시 상인들의 스마일 캠페인 동참의 중요한 동기로 작용하였다. 경제적 인센티브와 같은 하드 파워 이외의 또 다른 원동력은

---

[2] 제4조(지원결정) 시장은 지원대상 단체가 제3조의 활동을 위하여 지원요청 한 경우에는 다음 각 호의 사항을 면밀히 심의하여 지원여부를 결정하여야 한다.
1. 활동사업의 적정성 여부
2. 단체의 자발적인 활동내용
3. 동계올림픽 성공개최에 미치는 영향
4. 동계올림픽 지적재산권 관계 법령 등에 대한 위반

소프트 파워의 성격으로서, 강릉시민들의 지역 애착심을 기반으로 한 강릉시의 이미지 개선 및 동계 올림픽의 성공적 개최를 달성하고자 하는 시민운동이 성공적으로 작동하였기 때문이라고 할 수 있다.

<표 2> 연도별 실천협의회 주최 프로그램

연도	주요 행사	비고
2014년	동계올림픽 성공, 내 손으로부터 왁지지껄 300인 원탁회의	아이디어 개발
	2018스마일캠페인 시민강사 육성	시민교육
	2018스마일학당 운영(출장강의, 숲사랑 체험관 교육)	시민교육
	스마일캠페인 컨텐츠 개발(엠블럼, 스마일송, 스마일댄스, 스마일배지, 스티커, 포스터 등)	캠페인 홍보
2015년	광복절70주년 경축행사 스마일댄스 퍼레이드 참가	문화행사
	동계올림픽 성공, 내 손으로부터 시민 아이디어 공모	아이디어 개발
	스마일캠페인 1주년 “함께해요 스마일게릴라 콘서트”	문화행사
	추석 명절맞이 스마일 길거리 캠페인	문화행사
	스마일강릉! 2018문화시민대학 운영	시민교육
	21개 읍면동 스마일댄스 페스티벌	문화행사
	글로벌 시민의식 캠페인 TV·라디오 스팟 제작 및 송출	시민교육
2016년	월별 캠페인 주제 선정 및 실시	캠페인 홍보
	함께해요! 스마일 UCC 컨테스트	캠페인 홍보
	스마일 캠페인 애니메이션 제작 홍보	캠페인 홍보
	경포스마일마라톤대회	문화행사
	찾아가는 운수종사자 안전·친절·소양 교육	시민교육

이를 종합해보면, 스마일 캠페인을 조직적으로 운영할 목적으로 실천협의회가 창립된 이후 올림픽의 개최를 위한 준비가 보다 체계적으로 운영되었다고 평가할 수 있다. 이 시기의 주민참여 유형은 주민들의 자치단체의 연합조직인 실천협의회(일반 이해관계자 또는 단체)의 각 분과에 소속된 주민 자치단체의 회장들이 지속적으로 정기적 모임을 통해 스마일 캠페인을 조직적으로 확산시켜 해당 자치단체에 소속된 회원들의 시민운동을 독려하였다. 또한 실천협의회 내 지역 자치단체장들의 정기적인 토의 과정과 회의를 통하여 주민들의 의식 변화를 촉구하기 위한 다양한 프로그램을 개발하고 운영을 하였다(숙의와 협의). 이 과정에서 강릉시청의 올림픽 운영지원과와 협의를 통해 스마일 캠페인을 보다 효과적으로 확산시키기 위한 역할을 했다는 점(협치)에서 그 이전 시기보다 주민참여의 권한이 강화되었다고 볼 수 있다.

3) 실천협의회와 마을협의회 참여 및 종료 단계(2017.03~2018.06)

실천협의회가 운영된 이후 주민 참여 방식에 있어서 또 한 번의 변화가 발생한다. 앞서 언급

한 바와 같이 실천협의회는 사업집행의 성격이 강한 조직이며, 여러 단체의 연합체의 성격을 지니고 있기 때문에 사업 집행은 회원 중심으로 이루어질 수밖에 없는 한계점이 존재한다(강릉시, 2017). 2014년부터 일반시민을 대상으로 한 원탁회의나 주민참여와 응모로 진행되는 컨테스트 등은 꾸준히 개최되었지만, 어디까지나 일반 주민들은 주체적인 역할보다는 참여나 참가에 의의를 두는 수동적인 면이 강한 편이었다. 즉, 단체에 소속되어 있지 않은 지역 주민들은 실천협의회의 활동에서 주도적인 역할을 하기는 어려웠다. 기존의 자치 조직 위주의 활동에서 벗어나 주민들이 적극적으로 기획하거나 발굴할 수 있는 읍면동 단위의 마을 사업과 행사참여 등의 업무를 지원할 필요성이 증대된 것이다. 이에 실천협의회는 2017년 3월에 읍면동마을주민협의회를 창립하였다.

자치조직의 회원이 아닌 일반 주민의 적극적인 참여와 사업 기획이 필요했던 이유는 강릉시의 거주 특성과 많은 관련이 있다. 강릉시의 경우 2018년 3월 기준으로 약 21만명이 거주하고 있는데, 그 중 성덕동, 교동, 내곡동, 강남동 등 강릉시 중심부에 위치한 주민이 강릉시 인구의 절반을 차지하고 있다. 2004년에 강릉시와 인근 군 지역들이 도·농복합시가 되면서 군지역에 포함되어있던 농촌지역은 중심도시인 강릉시에 의존하는 경향이 강하다. 스마일 캠페인은 주로 인구밀도가 높은 시내 지역이나 아이스아레나 경기장이 위치한 주변에서 더 많이 이루어지고 있었기 때문에 당시 실천협의회 회장은 각 읍면동 특성에 맞는 캠페인 특화사업을 운영할 필요가 있음을 제시하였다.

읍면동지원협의회가 발족된 이후, 각 지역별 지원협의회에서는 스마일캠페인 범시민 확산에 필요한 읍면동 사업 발굴, 행사참여 등의 업무 지원을 통해 각 지역에서 열리는 이벤트에서 스마일 캠페인을 홍보하기 시작했다. 기존에는 특정 읍면동에서 행사를 하게 되면 실천협의회의 일부 자치 조직에서 방문을 해서 홍보하는 형태였다면, 읍면동지원협의회 설립 이후에는 거주 주민들이 자체적으로 스마일 캠페인의 주체가 되었다는 점에서 의의가 있다. 스마일 캠페인에 관심과 참여 열의를 갖게 된 주민들은 강릉시의 스마일 캠페인을 관광객들에게 알리는 과정을 통해 주민들 간에도 스마일 캠페인에 대한 인지도와 필요성이 더욱 확산되었다. 또한 읍면동지원협의회에 자발적으로 참여하는 주민들은 생활 속에서 느끼는 문제점들 예컨대, 중심거리 주변의 불법주차, 쓰레기 배출시간, 건물 화장실 개방 등에 대한 논의를 제시함으로써 주민간 다양한 아이디어와 협조를 통해 스마일 캠페인을 일상화하는데 많은 기여를 하게 되었다.

주민의 참여 주체가 자치조직의 회원에서 일반 주민으로 변화되면서 스마일 캠페인의 기조 역시 달라졌다. 기존에는 자치조직의 회장들을 중심으로 한 친절, 질서, 청결 등에 대한 덕목들이 일종의 당위성으로서 주민들의 변화를 유도한 반면, 주민들이 일상 속에서 스마일 캠페인의 주인공이 되면서 주민들의 자긍심과 적극적인 참여를 이끌어 냈다. 강릉 지역의 이미지, 상징, 캠페인 등에 “스마일강릉” 명칭을 강화하고자, 친절업소의 경우 “스마일강릉모범식당”, 친절한 택시기사의 경우 “스마일강릉모범기사” 등으로 명명함으로써, 스마일 강릉에 대한 브랜드를 강

화함과 동시에 주민들의 캠페인의 주체로서의 효능감과 자긍심을 증폭시키게 된 것이다. 이러한 변화는 시민들이 스스로 생활 주변의 문제점을 인식하고, 협의를 통해 강릉시의 변화를 이끌어낼 수 있다는 심리적 권한이양과 더불어 실천협의회를 중심으로 운영된 스마일 캠페인의 참여주체가 확대되면서 캠페인 추진에 대한 정당성과 효과성이 증진된 결과라고 할 수 있다.

이와 같이 스마일 캠페인의 행위 주체가 자치 조직의 연대인 실천협의회에서 읍면동지원협의회로 확대되면서 주민 참여의 형태가 달라진 것을 알 수 있다. 참여 의지만 있다면 일반 주민이더라도 적극적으로 스마일 캠페인의 주인공(자발적 참여)이 되어 프로그램을 기획하거나 운영함으로써(선호표출) 개인의 심리적 효능감과 자긍심(개인적 효용)이 증가할 수 있는 주민 참여의 형태가 된 것이다.

3. 스마일강릉실천협의회의 주민참여 유형 변화 분석

2013년부터 2018년까지 평창 동계올림픽의 성공적 개최를 위한 강릉시민들과 시민단체의 참여 유형의 변화를 종합적으로 살펴보도록 한다. 먼저 스마일 캠페인의 참여 주체 측면에서는 올림픽 개최 준비 동안 시민의 참여를 적극적으로 독려하고 제안한 최명희 강릉시장에서부터 시작되었다가, 실천협의회의 구성 이후 참여주체는 시민단체의 회장 및 회원들로 확장된 후 21개 읍면동협의회가 창설되면서 일반 주민들로 참여 주체가 변화되었다고 볼 수 있다. 즉, 참여주체가 전문 정치인에서 일반 이해관계자, 그리고 주민의 자발적 참여로 참여자의 폭이 확대된 것을 확인할 수 있다. 이처럼 전문 정치인이 단독으로 결정하는 것보다 참여할 수 있는 주민들이 많아짐에 따라 스마일 캠페인의 실천에 대한 주민들이 느끼는 캠페인의 정당성과 호응도가 높아질 수 있었던 것으로 보인다.

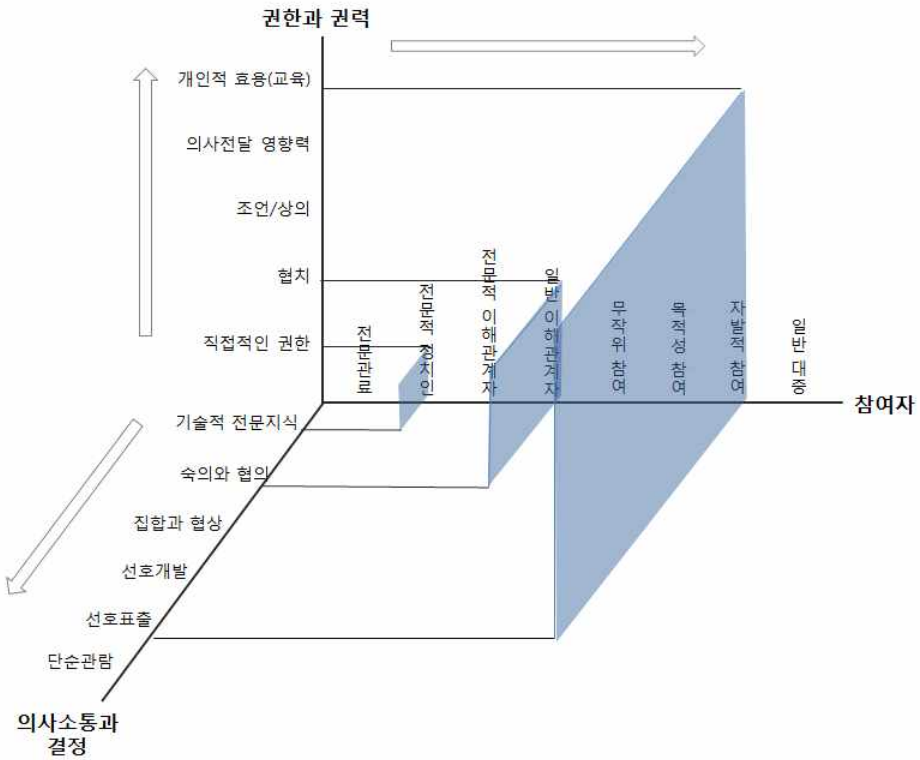
또한 참여의 주체의 변화는 곧 의사결정에 대한 권한의 변화 역시 수반했다. 강릉에서 태어나 자란 후 재선 시장으로서 역임하던 강릉시장이 생각하고 있는 강릉 지역의 이미지와 문제점들에 대한 해결책은 시민의 친절과 미소라고 판단했다. 시장으로서 가지고 있는 지식과 경험으로부터의 판단력 등이 스마일 캠페인의 시초였다면 실천협의회에서는 시민단체 회장들과 강릉시청 올림픽지원조직과의 협치로 의사결정의 권한이 변화했다고 볼 수 있다. 소속 회원들의 의견을 대변하는 시민단체의 회장들이 정례 회의를 통한 사업구상과 계획을 도출해 내면 시청의 운영지원과에서 사업의 적정성 등을 심의하고 예산을 지원했기 때문이다. 참여기회가 자치조직 회장 및 회원에서 일반 주민으로 참여기회가 확대됨에 따라 읍면동 수준의 주민들도 자신들이 원하는 프로그램을 기획하고 제안할 수 있게 되면서 일종의 시민권으로서의 스마일 캠페인 참여가 이루어졌다.

마지막으로 의사결정방식 역시 많은 변화가 나타났는데 강릉시장이 스마일 캠페인의 필요성을 피력하여 시민단체의 연합조직을 창설하도록 제안한 이후, 실천협의회가 동계올림픽 준비과정 동안 시민 단체의 회장들 간의 조율과 협의를 통한 새로운 컨텐츠 개발에 힘을 쏟았다.

이후 시민단체 회원이 아닌 일반 주민들 역시 스마일 캠페인을 추진하기 위한 다양한 아이디어와 의견을 제시하고 이를 실제로 사업화하면서 주민들이 느끼는 자긍심과 지역사회에 대한 공헌도 등으로 변화한 것으로 판단된다. 참여 기회가 일반 주민들에게 확대되면서 지역 사회 문제를 해결할 수 있는 다양한 지식, 아이디어, 노하우, 기술 등이 공유됨으로써 결과적으로 스마일 캠페인의 목적인 동계 올림픽의 성공적 개최와 강릉에 대한 지역 이미지 개선에 긍정적인 역할을 할 수 있었다. 강릉시 스마일 캠페인의 주민참여의 변화에 관한 내용을 연도별로 세 가지 측면을 구분하여 다음 <표 3>에 제시하였다.

<표 3> 스마일실천협의회의 주민참여 유형 변화

	2013.06~2014.08	2014.09~2017.02	2017.03~2018.06
주민참여 주체	최명희 강릉시장	자치조직 회장 및 회원	일반 주민
권력과 권한	기술적 전문지식	숙의와 협의	선호표출
의사결정방식	직접적 권한	협치	개인적 효용



<그림 2> 강릉시 스마일 캠페인의 주민 참여 변화 과정

<그림 2>에 나타난 바와 같이 동계 올림픽 개최준비를 위한 지난 약 5년 여 동안 참여주체에

따른 의사결정의 권한과 방식에 많은 변화가 이루어졌음을 알 수 있다. 강릉 시장의 스마일 캠페인 제안 및 추진에 대한 정당성과 필요성이 아무리 인정된다고 하더라도, 주민들의 참여가 없었다면 강릉의 이미지 개선이나 성공적인 올림픽이 개최되지 못했을 것이다. 즉, 지역 주민들의 적극적인 참여와 동참은 스마일 캠페인의 프로그램과 사업 내용을 풍성하게 함으로써 캠페인이 지속적으로 추진될 수 있게 하는 원동력이 되었다. 일반적으로 대중 참여의 효과성을 확보하기 위해서는 자신의 시간과 에너지를 적극적으로 투자할 수 있는 시민들의 다양한 참여가 필요하다(Fung, 2006). 강릉시 스마일 캠페인이 124개의 시민단체와 7000명의 일반 시민 참여라는 대규모 주민참여를 이끌어 낼 수 있었던 이유를 종합해보면 다음과 같다.

우선 소프트 파워 측면에서 살펴보면 스마일 캠페인에 참여한 주민들의 지속적이고도 자발적인 참여의 원동력은 바로 지역에 대한 애착심과 심리적 권한이양이라고 할 수 있다. 지역 주민의 애착심은 스마일 캠페인에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 볼 수 있으나, 앞에서 언급한 것처럼 애착심이 높을수록 타지역 주민들에 대한 배타성이 강할 수 있다. 실제로 학연, 혈연, 지연 뿐만 아니라, 비슷한 직장, 동종 직업의 직연이나 스포츠 클럽 또는 자원봉사단체를 통한 다양한 비공식적 관계와 모임이 많은 것이 오히려 강릉의 문화 관광 발전을 지연시키는 요인 중에 하나로 지적되기도 하였다(연합뉴스, 2017). 그러나 지역 주민의 애착심은 스마일 캠페인을 통한 의식 변화 운동과 참여를 통해 포용성에 대한 의식 변화 필요성을 느끼고 지역 이미지 개선을 위한 노력을 할 수 있게 된 요인이 되었다고 볼 수 있다.

또한 스마일 캠페인의 프로그램 기획 및 집행에 대한 권력이 주민들에게 이양(empowerment)되면서 주민들이 체감하는 참여의 효용과 교육 프로그램 수강을 통한 개인적 효용이나 만족도 역시 캠페인이 확산 되는 주요 요인으로 볼 수 있다. 특히 읍면동 주민들에게까지 프로그램을 제안할 수 있는 기회가 제공되면서 캠페인 추진에 대한 지역 주민들의 호응과 이해수준이 높아지면서 캠페인의 효과성이 높아지게 되었다고 볼 수 있다. 국제 올림픽의 빙상경기를 강릉에서 개최한다는 것만으로도 지역주민들의 기대감이 높은 상황에서 국내외 방문객들을 위한 선물과 자원봉사, 다양한 프로그램 등을 준비하는 과정을 통해 주민들이 자긍심과 참여로 인한 효용감을 가지면서 스마일 캠페인에 적극적으로 참여를 한 것으로 보인다.

스마일 캠페인의 지속성과 효과성의 또 다른 중요한 요인은 올림픽 개최에 따른 경제적 효과에 대한 시민들의 기대효과 즉, 사회적 교환이론의 측면을 통해 살펴볼 수 있다. Stoker(2011)가 주장한 바와 같이 주민참여는 단순히 지역에 대한 애착심과 자긍심과 같은 소프트 파워만으로는 유지될 수 없다. 스마일 캠페인의 적극적인 참여로 강릉시에 대한 이미지가 좋아지면 더 많은 관광객이 찾아오리라는 기대감과 더불어 부동산 시세 상승 등 가시적인 올림픽의 경제적 효과를 증대하기 위한 노력이 결부되면서 장기간 동안 스마일 캠페인이 지속될 수 있었던 것이다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 동계 올림픽의 성공적 개최를 위한 주민 참여의 유형은 스마일 캠페인이 시작된 2013년부터 2018년까지 참여의 주체와 권한, 의사결정 방식 등에

있어서 많은 변화를 보이고 있다. 특히 참여 주체가 전문 정치인에서 일반 이해관계자, 일반 주민들의 참여로 확대되면서 권력과 의사결정방식에 있어서 권한 이양과 협치가 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 또한 지역 주민들의 애착심과 정체성을 기반으로 한 스마일 캠페인 참여를 통한 주민들이 체감하는 효용감과 더불어 지역 이미지 개선을 기반으로 한 지역의 경제적 활성화에 대한 기대 효과가 지속적인 캠페인의 추진의 원동력으로 작용하였다. 이를 종합해보면 스마일 캠페인의 참여대상의 확대, 주민들의 선호 표출 및 주민들이 느끼는 심리적 권한이양 등을 통해 주민들의 적극적인 참여를 유도해냄으로써 성공적으로 동계 올림픽을 개최할 수 있었다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

2018년의 동계 올림픽 개최지가 2011년에 선정된 이후 강릉은 불친절하고 딱딱한 이미지를 개선하고자 시민의식의 변화를 위한 스마일 캠페인을 지속적으로 추진해 왔다. 올림픽을 위한 시민운동의 성격을 지닌 스마일 캠페인은 적극적인 시민참여를 이끌어 냄으로써 궁극적으로 관광도시로서의 강릉에 대한 브랜드화와 성공적인 동계 올림픽을 개최할 수 있게 된 주요 성공요소이다. 강릉 스마일 캠페인을 로컬 거버넌스에 적용해 본다면, 올림픽을 준비하는 과정에서 나타난 지역 단위의 현실적인 문제점들을(예컨대, 도시 이미지개선과 홍보 및 대규모 관광객을 맞이하기 위한 교통 문제 등) 해결하기 위하여 지역 주민들이 스스로 문제 해결 의지를 가지고, 지역 사회의 의사결정에 적극적인 영향력을 행사할 수 있도록 하는 공동체적 거버넌스를 형성하는 과정이라고 할 수 있다.

동계 올림픽 준비 과정에서 나타난 주민 참여의 특징을 참여 주체, 의사결정 방식, 권한 등의 세 가지 측면으로 살펴본 결과 다음과 같은 특징과 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 강릉의 스마일 캠페인의 시초는 선출직 공무원인 강릉 시장이 제안하여 시작하였으나 참여의 대상이 일반 시민들로 확장하면서 궁극적으로는 공동체 거버넌스로 발전할 수 있었다는 것이다. 즉, 참여 주체가 시장, 시민단체의 연합조직과 구성원들, 일반 시민들로 확대되어 가면서 스마일 캠페인이 가지고 올 수 있는 의식 변화의 효과가 나타나면서 궁극적으로는 강릉시민들이 문제점이라고 느끼고 있던 강릉에 대한 부정적 이미지를 탈피하는데 성공했다고 할 수 있다.

둘째, 주민참여는 앞서 언급한 주민들의 자발적인 참여를 통한 자긍심 등이 주요한 동기가 될 수 있지만, 경제적 인센티브와 같이 올림픽으로 인한 지역경제 활성화 등에 대한 기대효과 역시 올림픽을 지지하고 스마일 운동에 적극적으로 참여하는 주요한 동기가 될 수 있음을 확인하였다. 본문에 언급한 바와 같이 동계 올림픽 개최지가 선정된 이후 강릉을 포함한 강원도 지역의 부동산 가치가 갑작스럽게 증가하였을 뿐만 아니라, 강릉 지역의 유명 관광지들이 미디

어에 소개 되면서 관광객의 숫자가 급증하였다. 올림픽 특수 효과라고 할 수 있는 이러한 경제적 효익들은 동계 올림픽을 준비하는 강릉 지역 주민들에게도 올림픽에 대한 기대감을 증폭시켜 스마일 캠페인 추진에 대한 필요성과 당위성을 고취시키는 주요한 원인으로 작용하였다.

셋째, 올림픽과 같은 대규모 행사의 추진에 있어서 주민들의 폭 넓은 참여가 핵심적인 성공요인이라고 할 때, 주민들에게 참여로 인한 효능감과 심리적 권한이양을 느낄 수 있게 해주는 장치와 요소들이 반드시 필요하다는 것이다. 스마일 캠페인의 경우 강릉시는 예산을 제공해주고 사업의 적절성과 예산 배분을 심의할 뿐 핵심적인 사업 기획 및 운영 등은 실천협의회와 읍면동협의회에서 주관하였다는 점에서 시민들이 참여를 통한 지역사회에 영향력을 행사하는 한편 문제 해결의 주체자로서 인식하게 했다. 공동체 거버넌스적 관점에서 스마일 캠페인을 통한 참여 시민이 느끼는 미시적 수준에서의 효용감과 권한이양은, 지역적 차원에서도 적극적인 주민 참여를 통한 문제 해결 역량의 증진과 함께 강릉시의 이미지 제고와 관광객 유치에 성공적이었다는 점에서 매우 고무적인 사례라고 할 수 있다.

한편, 스마일 캠페인을 비롯하여 동계올림픽을 위한 민간 조직 및 활동에 대한 지원을 명시한 「2018평창동계올림픽민간활동지원조례」가 2018년 6월 30일로 효력이 정지됨에 따라 스마일실천협의회와 읍면동지원협의회 역시 해산될 예정이다. 그러나 동계올림픽의 성공적 개최를 이끌어 냈다는 점에서 스마일운동을 통한 지속적인 지역발전 정신을 계승하기 위한 후속 조치로서 현재 실천협의회의 법인화가 추진되고 있다. 현재 실천협의회에서는 사업 기획 등을 통한 연구 과제 수주 등의 사업으로 재원확보를 통해 기구 운영의 안정성, 신뢰성, 전문성을 높이는데 방향성을 두고 있다(강릉시, 2017). 법인화에 관한 논의 이외에도, 올림픽을 위한 캠페인 추진 기구로서의 성격을 넘어 지속적으로 관광도시로서의 강릉시의 이미지 제고와 스마일 운동의 브랜드화를 통한 시민의식을 향상할 수 있는 기구로서 활동하기 위한 방법 등에 대한 토론이 활발하게 이루어지고 있다.

국제적인 메가 스포츠 이벤트와 관련한 선행연구에서 주민 참여에 관한 질적 연구는 많이 이루어지지 않은 상황에서 본 연구는 중장기적으로 다양한 시민들의 적극적인 참여를 이끌어내어 성공적인 올림픽을 개최한 강릉시의 사례를 로컬 거버넌스적 관점에서 조명하였다. 비록 설문지를 통한 구체적인 주민 참여의 동기와 유형 등을 기술하지는 못하였으나, 향후 메가 이벤트를 기획하거나 구상하고 있는 다른 지방정부에게 주민 참여에 대한 필요성과 정책적 시사점을 줄 수 있다는 점에서 의의를 지닌다.

<참고문헌>

강순화·황보배·김공. (2012). 메가이벤트 개최 주민의 지역애착심과 주민인식, 지지도, 협력의사

와의 관계분석.「한국체육과학회지」, 21(5): 225-242.

강신겸·최승담.(2002).관광지 지역주민의 지역사회 애착도 측정척도 개발.「관광학연구」, 26(1): 103-117.

강효.(2015).메가 스포츠이벤트 개최에 따른 지역발전기대와 사회적 자본 및 협력효과· 의사의 관계.「한국체육과학회지」, 24(4): 371-383.

권해윤.(2015).2018 평창 동계올림픽 참여의도의 영향요인에 관한연구-지역주민과 내국인 관광수요자를 중심으로.「관광경영연구」, 67(단일호): 21-46.

김진국·김도훈.(2016).평창 동계올림픽과 지역사회의 관계.한국체육학회지-인문사회과학, 55(4), 379-388.

김미경.(2012).메가이벤트 개최지역 주민의 지역애착이 이벤트 영향인식과 참여의도에 미치는 영향에 관한 연구.「호텔경영학연구」, 21(3): 205-219.

김태동·이승철.(2008).산업연관분석을 활용한 강원도 레저스포츠이벤트의 경제적 파급효과 분석.「한국사회체육학회지」, 32(1): 307-314.

류천훈·강주훈·배주한.(2013).2018 평창 동계 올림픽의 지역경제 파급효과 실증분석.「관광레저연구」, 25(1): 47-62.

문화관광부.(2007).「동해안권 광역관광개발계획」. 서울: 문화관광부.

박미정.(2002).메가이벤트의 영향에 대한 지역주민의 인식이 협력의사에 미치는 영향에 관한 연구.「관광레저연구」, 13(2): 261-277.

박희봉.(2006).시민참여와 로컬 거버넌스.「한국정책과학학회보」, 10(2): 1-23.

염두승.(2016).2018 평창 동계올림픽 유치에 따른 지역주민의 협력의사가 지역발전 및 스포츠문화에 미치는 영향.「한국웰니스학회지」, 11(1): 1-12.

서영환·조선하·신진화·김공.(2012).2015 광주하계 U 대회 개최에 따른 지역주민인식과 지지도, 협력의사와의 관계분석.「한국체육과학회지」, 21(3): 57-73.

이희복.(2007).평창 동계올림픽 유치와 개최 과정에서의 강원도 브랜드 이미지 제고방안.「홍보학 연구」, 11: 161-196.

임근욱·함승우·강형철.(2012).동계올림픽 개최에 따른 지역주민의 관광개발영향과 개발지지도에 관한 연구.「관광레저연구」, 24(1): 5-23.

정희준.(2008).스포츠메가이벤트와 경제효과: 그 진실과 허구의 재구성.「한국스포츠사회학회지」, 21(1): 229-251.

조우정.(2006).지역 스포츠이벤트의 경제적 파급효과 분석에 관한 연구.「한국스포츠산업경영학회지」, 11(1): 113-125.

한준영·김민철.(2012).메가 스포츠이벤트 전· 후의 지역경제 효과.「한국스포츠산업경영학회지」, 17(2): 21-34.

홍석표. (2017). 확장된 계획행동 모형을 적용한 2018 평창동계올림픽에 대한지역주민의 참여의도 검증. 「한국체육학회지」, 56(6): 339-349.

Andranovich, G., Burbank, M. J., & Heying, C. H. (2001). Olympic cities: lessons learned from mega-event politics. *Journal of urban affairs,* 23(2): 113-131.

Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance—and beyond?. *International Political Science Review,* 19(2): 101-117.

Badde R. A., & Matheson, V. (2002). Bidding for the Olympics: Fool's gold. (Eds). Carlos Barros, M urad Ibrahim, and Stefan Szymanski, *Transatlantic sport,* London: Edward Elgar Publishing.

Blakeley, G. (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research,* 34(1): 130-145.

Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development,* 28(1): 21-39.

Denters, S. A., & Rose, L. E. (2005). *Comparing local governance. Trends and developments,* Palgrave Mac Millan.

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life,* New York: John Wiley & Sons.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review,* 66(s1): 66-75.

Gaventa, J. & Valderrama, C. (1999). 'Participation, Citizenship and Local Governance - background paper.' Conference: Strengthening Participation in Local Governance. Brighton: Institute of Development Studies (http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/localgov.html)

Goldsmith, M. (1992). Local government, *Urban Studies,* 29(3-4): 393-410.

Hannigan, J. (1998). *Fantasy cities: Pleasrue and profit in the postmodern metroplis,* New York: Routledge.

Heller, K., Price, R., Reinharz, S. Riger, S., & Wandersman, A. (1984). *Psychology and community change: Challenges for the future,* Pacific Grove. CA: Brooks/Cole.

Horne, J. (2007). The four 'knowns' of sports mega-events. *Leisure studies,* 26(1): 81-96.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe,* London: Sage.

Lister, R. (1998). Citizen in action: citizenship and community development in a Northern Ireland context. *Community Development Journal,* 33(3): 226-235.

Malfas, M., Houlihan, B., & Theodoraki, E. (2004). Impacts of the Olympic Games as mega-events. *Municipal Engineer,* 3: 209-220.

Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy,* (80): 153-171.

Rich, R. C., Edelstein, M., Hallman, W. K., & Wandersman, A. H. (1995). Citizen participation and empowerment: The case of local environmental hazards. *American Journal of Community Psychology,* 23(5): 657-676.

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration,* 89(1): 15-31.

Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs,* 15(1): 1-28.

Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology,* 16: 725-750.

강원도민일보. (2018). "동계패럴림픽 기간 국내외 관광객 140만명이 찾았다". 3.20.

경향신문. (2018). "2018 평창동계올림픽 기간 평창·강릉·정선에 500만명 찾았다". 3.20.

시사줌뉴스. (2012). "자발적 참여유도인가 또 다른 관치행정인가". 10.25.

연합뉴스. (2017). "무슨 모임이 이렇게 많아?…강릉 문화관광 진흥 저해 요소." 7.12.

최명희 시장 기고문. (2017). "서울·부산-나선·시베리아 잇는 철도 물류 거점이 강릉의 꿈" https://www.gn.go.kr/governor/selectBbsNttView.do?key=803&bbsNo=53&nttNo=69650&searchCtgry=&searchCnd=all&searchKrwd=&pageIndex=5&integrDeptCode=.

The Star. (2008). "The problem with Pyeongchang is … there aren't any problems". 2.27.

접수일(2018년 07월 10일)
수정일(2018년 08월 07일)
게재확정일(2018년 08월 10일)

<국문초록>

메가 스포츠 이벤트와 주민참여 양식의 변화: 강릉 스마일 캠페인에 나타난 로컬 거버넌스

올림픽과 같은 국제 메가 스포츠 이벤트는 지역의 경제 활성화를 위한 효과적인 전략으로 인식되고 있다. 선행문헌들은 설문조사 방법 등을 통해 올림픽 개최의 장·단점에 초점을 두어 연구하는 경향이 강하다. 올림픽 준비 과정에서의 시민 참여가 중요하지만 아직까지 이들의 역할에 대한 심도 있는 연구가 부족하다. 이에 본 연구는 2018년 평창 올림픽을 준비하기 위하여 2013년부터 2018년까지 추진된 강릉 스마일 캠페인을 시민 참여의 바람직한 사례로 분석하였다. 이해 관계자들과 지역 신문 및 관련 문헌 등의 질적인 연구방법을 통해 분석기간 동안 참여자, 의사결정과정 및 권한 등에 있어서 많은 변화가 나타났음을 확인하였다. 뿐만 아니라 국제적인 스포츠 이벤트의 준비 과정에서 많은 시민 참여를 독려하기 위해서 하드 파워와 소프트 파워의 조합이 중요한 요소임을 확인할 수 있었다. 본 연구의 함의에 기반하여 향후 국제 메가 스포츠 이벤트를 준비하는 다른 지방정부를 위한 시사점을 제시하였다.

주제어: 평창 올림픽게임, 강릉, 로컬 거버넌스, 시민참여, 스마일 캠페인