

# 2

## 지역발전 패러다임 변화에 대응한 문화권 정책 개선과제

한상욱 | 충남발전연구원 지역도시연구부장

### 머리말

1990년대 중반 이후 문화에 대한 관심이 증대되면서 문화는 국가발전을 위한 정책 목표가 되어 중앙정부 차원에서 문화산업진흥5개년계획(1999) 수립 이후 문화 정체성과 경쟁력 확보를 위한 노력들이 현재까지 지속적으로 유지되고 있다.

문화는 넓은 의미에서 ‘유형화된 생활양식(patterned way of life)’을 지칭하는 것으로 사회 구성원들이 집단적으로 공유하고 오랜 역사를 통하여 학습에 의해 이루어놓은 행동양식, 지식, 가치, 신념, 예술, 도덕, 법, 관습 등을 포함한 하나의 사회양식 전체, 즉 삶의 총체적인 표현인 동시에 인간의 내적 정신활동의 소산을 의미한다(Talyor, 1871: 120). 유네스코에서는 문화를 “광의의 문화란 어떤 사회나 집단의 성격을 나타내는 독특한 영적, 물질적, 지적, 정서적 특성들의 총체적인 복합체라고 할 수 있으며, 그것은 예술과 문자뿐만 아니라 삶의 양식, 인간의 기본권, 가치체계, 전통, 믿음을 포함한다”라고 정의하고 있다.

이 글의 대상인 ‘문화권’은 문화와 계획권역의 합성어이고, 문화는 엄밀하게 말하면 ‘지역문화’라고 할 수 있다. 지역은 어떤 공통적 또는 상호 보완적 특성을 가졌다거나 혹은 광범위한 지역 활동의 흐름으로 묶인 지리적으로 연속된 공간 범위를 의미하고,<sup>1)</sup> 내부적 결집력(internal cohension)을 갖고 있으며, 고정되는 것

1) 이러한 지역은 규모 면에서 확정적이지 않고, 가치와 제도, 그리고 활동 면에서 동질적이며, 특성상 외부지역과 구별된다(심응섭, 2005: 9).

이 아닌 항상 변화하는 것이다(Cook, 1996). 문화는 역사성과 사회성을 지니고 있기 때문에 지역성을 발현하는 주요한 요인으로 작용한다. 그 지역성을 공통분모로 지니고 있는 계획권역, 즉 동질의 문화를 견지하고 있는 '특정의' 권역을 '문화권'이라 정의한다<sup>2)</sup>(장석흥, 2006).

이러한 지역문화를 활성화하기 위한 목표는 크게 지역공동체 형성 및 활성화, 지역발전을 위한 전략적 수단, 삶의 질 향상, 세계화·정보화 시대의 효율적 대응<sup>3)</sup>으로 크게 나눌 수 있는 바, 지역문화 활성화를 주도적으로 추진하는 지방자치단체 입장에서는 대내외적 경쟁력 제고를 위한 정책적 수단으로 문화권 정책을 추진하고 있다.

우리나라에서 추진되고 있는 문화권 정책은 크게 개별 부처의 정책적 목적에 따라 3대 문화권<sup>4)</sup> 조성사업(문화체육관광부), 특정지역(국토교통부), 고도보존사업(문화재청)을 들 수 있다. 이 글에서는 문화의 시대를 견인하기 위한 문화권 정책의 양상과 흐름을 파악하고, 지역발전을 이루기 위해 필요한 개선과제를 살펴보고자 한다.

## 문화권 정책의 특성

현행 문화권 정책에서 나타나는 공통점과 특성

을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 문화권 정책의 실효성이 높지 않다. 정책목적 측면에서는 문화의 시대에 대응한 역사문화자원 보전·정비·활용을 통해 관광자원화 및 지역경제 활성화를 도모한다는 측면은 공통적이지만, 실제 정책수단의 운용에 있어서 특정 지역은 기반시설 확충, 3대 문화권은 관광개발에 초점이 맞춰지고, 나머지 사업은 소관부처 사업 및 개별 지역개발사업 추진방식을 대체로 채택하고 있어 정책목적에 부합하는 운용이 곤란하다는 현실적인 문제점<sup>5)</sup>이 나타나고 있다(채미옥 외, 2012: 137).

둘째, 대부분의 지역이 저발전지역이다. 각 문화권의 대상지역은 수려한 자연환경과 우수한 역사문화자원을 보유한 지역이지만, 우리나라 전체의 지역발전 수준 측면에서 본다면 상대적인 저발전지역(낙후지역)이다. 지역발전정책<sup>6)</sup>의 목표가 국가경제성장 정책의 효율적 추진, 지역 간 형평성 증진, 지역의 발전 잠재력 확대와 사회경제적 조건의 개선, 지방의 사회적·문화적 정체성 확보(김용웅 외, 2003: 34-37)라는 점에 견주어봤을 때, 세계화 추세 속의 지역주의의 대두와 함께 지역문화의 정체성 확립 및 보전·활용이 강화되고 있는 시점에서 현재의 문화권 조성사업

2) 학계에서는 문화권을 '오랜 역사와 전통 속에서 생활권·학맥·통혼권 등으로 형성된 역사문화공간'으로 정의하고 있으며, 문화권의 요소로 생활권(교통권, 상권, 통혼권), 법맥·학맥(사찰·승려, 서원·유학자), 지방통치·국방(지방제도, 군사제도) 등을 제시하고 있다.

3) 심용섭, 2005, pp25-30, 요약.

4) 문화체육관광부의 7대 문화관광권을 지정·개발하였고, 권역 내 동질적인 문화 특성을 고려하여 14개의 문화관광패트를 설정하여 사업을 추진하였다. 3대 문화권 사업은 경북 북부 유교문화권 사업이 2010년 종료되면서 이를 계승·추진된 것으로서 정책적 의미가 크고, 경북 북부 중심의 유교문화권, 경북 동남부 중심의 신라문화권, 경북 서남부 중심의 가야문화권을 통칭하는 말이다.

5) 특정지역의 경우 근거법 제정 및 계획 수립 당시에는 문화제, 관광, 기반 시설 등 지원 분야가 국고보조사업으로 통합적 추진이 가능하였지만, 지방정부에서는 「국가균형발전특별법」의 제정에 따른 회계변화로 사실상 통합적 추진이 어렵다는 점을 가장 큰 이유로 말한다.

6) 지역발전(Regional Development)이란 복수의 공간 단위를 포괄하는 광범위한 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성 및 사회경제적 제반조건의 개선을 추구하는 다양한 활동을 말하고 지역발전을 촉진하기 위한 정부 개입의 방향과 수단을 통칭한다. 지역발전정책은 크게 명목적 관점(nominalistic approach)과 실체적 관점(substantial approach)로 나뉘며, 이 글에서는 명목적 관점의 공간정책을 대상으로 한다.

# 2

대상지역이 그동안 중앙정부 주도의 공간정책에서 소외된 지역임을 감안하면, 새로운 지역정책의 목표에 부응하기 위한 새로운 시각과 방식이 요구된다.

셋째, 내용적·공간적으로 연계·복합·광역화되고 있다. 시기적으로 문화권의 변화양상 측면에서 살펴보면, 경북 북부 유교문화권을 계승하여 3대 문화권으로 조성하고, 백제문화권은 2010년 특정지역에서 제외되었지만 고도보존사업으로 재추진되고, 신라문화권은 3대 문화권 및 고도보존사업에 중복 지정되는 일련의 양상은 기존에 추진하였던 문화권 정책이 실질적인 효과를 거양하지 못하였거나, 새로운 수요에 유연적으로 대응하지 못하였다는 한계점을 반증하는 것이기도 하다. 즉, 문화권 사업은 중첩되고, 문화권의 범위는 내용적·공간적으로 확대되는 추세이며, 광역권과 같은 중앙정부 주도의 지역정책과 연계되는 등 연계·복합·광역화되고 있다.

이러한 경향은 과거부터 이루어진 문화권의 내용 변화와 맥을 같이하는 것으로서 과거 문화권의 주목적이 문화유적의 정비·보완에서 효율적 이용, 문화적 정체성 확립 및 지역역량 강화라는 방향으로 변화되고, 그 요소도 문화재, 문화유적 중심에서 장소성, 지역개발자원의 가치를 포함하는 방향으로 전환(정명희, 2010: 130)되고 있음은 그 정책적 목적 실현과 사업 실현성 제고를 위해서 지속적으로 중첩·확대되는 방향으로 변화하고 있다. 최근, 지방정부 차원에서 역사문화의 학술적 연구가 확대되고 있고, 이를 정책화하려는 문화권 논의가 지속적으로 증가하는 추세다. 또한 문화권의 정책적 효율성을 배가하고, 경쟁력을 보유했기 위한 통합문화권에 대한 논의도 지속적으로 증가하고 있는 추세다.

넷째, 문화권 경쟁력 제고를 위한 방안으로 관광의 역할이 증대될 것이다. 최근 문화관광에 대한 수요가 점차 증가함에 따라 관광자원으로서의 문화적 가치가 한층 커지고 있고, 문화와 관광의 상호 연계 프로그램에 대한 정책적 수요가 지속적으로 증대되고 있다. 그러나 문화권 정책과 관광정책의 상호 유기적인 접목이 이루어지지 않았고, 관광자원으로서의 가치를 제대로 창출하지 못하고 있는 점은 한계로서 지적받는다(이태중, 2009: 237). 지방정부는 지역문화의 진흥을 위하여 독특한 지방색(local color)을 차별적으로 표출시키는 전략을 구사하고 있으며, 문화적 고유성과 특수성을 바탕으로 지역 스스로의 문화적 정체성을 발전시키고 경쟁우위를 점하고자 끊임없이 노력 중이다.

지방정부에서는 이러한 시대적 당위성을 인식하고 있으나 구체적인 문화역량의 부족으로 아직까지는 지역문화정책이 공급자 위주의 정형화된 문화행사나 축제 중심의 틀 속에 머물고 있어서 지역문화가 경제력 창출에 기여하기에는 한계

〈표 1〉 우리나라 문화권 정책 개요

구분	특정지역(문화관광형)	3대 문화권	고도보존사업
부처	국토교통부	문화체육관광부	문화재청
근거법	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	없음 <sup>1)</sup>	고도보존 및 육성에 관한 특별법
목적	국토의 합리적인 이용·개발·보전을 위하여 지방의 개발 잠재력을 개발하고, 국토의 균형 있는 발전에 이바지	고유문화를 바탕으로 국제적으로 경쟁력 있는 관광상품 개발 및 외국 관광객 유치	고도의 역사문화 환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 고도의 정체성을 회복하고, 주민의 생활을 개선하여 고도를 활력 있는 역사문화도시로 조성
사업 내용	정신문화 창달, 역사문화유적 정비, 관광휴양시설 확충, 기반시설 확충	숙박휴양거점 조성, 문화관광루트 개발, 관광자원 개발 및 정비, 지역축제활성화 및 관광인프라 구축	역사문화환경 보존·육성, 문화예술 진흥 및 문화시설 설치 운영, 관광산업 진흥 및 기반조성, 홍보 및 국제교류
초점	기반시설 확충	관광개발	일정 지구의 집중 육성 <sup>2)</sup>
대상 지역	내포(충남), 영산강 고대(전남), 경북 동해안(경북), 해양농경역사(전북), 중원(충북), 동남내륙(울산, 경남), 가야(대구, 경북, 경남), 설악단오(강원)	경북 (유교, 신라, 가야문화권)	경주, 공주, 부여, 익산 (신라, 백제문화권)

주: 1) 3대 문화권은 법적 근거가 없이 MB정부의 5+2 광역경제권 선도 사업으로 추진되었다.

2) 고도보존사업은 현재 기본계획(변경) 및 시행계획 수립단계로 실질적인 사업비의 투입은 이루어지지 않고 있다. 고도지구는 크게 역사문화환경 보존육성지구, 역사문화환경 특별보존지구로 나뉘는데, 최근 문화재청이 지원예산 확보를 위해 기획재정부와 협의하는 과정에서 원형을 보존하거나 원상회복이 요구되는 특별보존지구 외 지구인 보존육성지구에 대한 사업비 지원에 대해 어려움을 언급하면서 고도사업도 정책목적에 의거한 통합추진에 어려움이 예상된다.

가 있다. 이를 극복하기 위해서 문화와 관광 간의 정책적 연계는 필수적이고, 앞으로도 지속적으로 확대해야 할 것이다.

### 문화권 정책의 개선과제

#### 1. 세계화시대에 대응하는 문화권 정책으로서의 위상 정립

글로벌 금융위기 이후 세계경제는 침체에 접어들면서 OECD(2011)는 효율, 형평, 환경적 지속가능성 등 세 가지 목표에 입각한 새로운 발전 패러다임을 제시하였다. 1980년대 말 이후 지역정책은 지역 간 자원재배분보다는 각 지역의 경쟁력

제고를 통해 국가성장과 균형발전을 동시에 추구하는 방향으로 전환되었고, 정책의 총괄적 프레임은 체계적 지역발전 프로그램을 통한 저이용지역 잠재력의 활용으로 전환되었다. 이를 위해 접근 방법은 장소기반형의 지역 특성별 접근으로, 시간 범위는 장기간으로, 초점은 지역의 내재적 자산과 지식으로, 정책 주체는 층위의 정부와 이해관계자들로 전환되었다(장재홍 외, 2012).

지역발전정책의 큰 틀 안에서 문화권 정책의 발전방향은 지방정부(거버넌스)가 주도하되, 문화권의 내재적인 자산과 지식을 활용하여 장소기반형의 다부문 간의 통합적 접근으로써 세계화를 도모하는 방향으로 전환되어야 한다. 이를 위해서 각 권역별 역사·문화자원 연계프로그램



〈표 2〉 지역정책의 패러다임 전환

구분	중전 패러다임	새로운 패러다임
문제인식	소득, 인프라스트럭처, 고용의 지역 간 격차	지역경쟁력 취약, 저이용되고 있는 지역 잠재력
정책목표	지역균형개발을 통한 형평성 제고	경쟁력과 형평성
프레임워크	낙후지역의 불리한 입지에 대한 일시적 보상	체계적 지역발전 프로그램을 통한 저이용 지역 잠재력의 활용
정책의 범위	소수 부문에 한정된 부문별 접근	보다 광범위한 정책 영역에 걸친 통합적·포괄적 발전 프로젝트
공간적 지향성	낙후지역	모든 지역 대상
정책개입 단위	행정구역	기능 지역
시간 범위	단기	장기
접근 방법	단일방식 접근	지역특성별 접근(장소기반 접근)
초점	외부 투자와 재원 이전	지역의 내재적 자산과 지식
정책 수단	보조금과 국가재정 지원	소프트 자본 및 하드 자본을 위한 혼합적 투자
정책 주체	중앙정부	상이한 층위의 정부들, 다양한 이해관계자

자료: OECD, 2010, p8-9.

을 개발하고, 음식·숙박·회의시설의 연계 활용방안을 모색하며, 글로벌화를 위한 기반 구축<sup>7)</sup>이 필요하다. 또한 문화권 간의 문화·관광 공동체 구축도 요구된다.

문화권이 문화적으로 지속가능한 발전을 이룩하기 위해서는 미래의 문화 지향 점을 담아 거시적인 발전 틀을 정립하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재의 문화권 계획은 예산집행을 고려한 계획 기간이 정해져 있어서 소정의 목적을 달성하기에 매우 어렵고,<sup>8)</sup> 다부문 간의 종합계획이 아니어서 특정 분야의 사업계획으로 전락하는 한계를 보이고 있다. 일본의 역사도시 교토<sup>9)</sup>는 전통문화보존 중심적인 문화적 보수주의를 극복하고, 천년의 역사를 체감하며 문화창조력이 발휘되고 성장동력이 활성화되는 창조도시로의 변화를 모색하고 있는데, 이 사례는 시사하는 바가 크다.

이러한 비전과 목표체계하에서 역사문화자원 개발의 청사진을 그려나가는 과정이 진행되어야 하고, 비전은 권역 특성, 역사문화자원의 세계화, 문화주권적 중요성 등을 감안하면서 매력적인 문화권으로서의 장소적 이미지가 차별성 있

7) 최근 한류문화의 전 세계적인 확산으로 인하여 외래 관광객은 증가하였으나, 지역적으로 수도권에 집중되었으며 지방은 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 지방은 제조업 성장이 한계에 부딪히면서 관광산업이 지역경제 활성화에 미치는 영향이 커지고 있는 상황이다. 또한, 지방은 새로운 관광객 수요를 찾기 위해 내국인 외에 외국인 수요 발굴을 위해 노력 중이지만, 외국인 수요의 수도권 집중으로 인하여 어려움을 겪고 있다. 이를 위해서는 글로벌 스탠다드를 충족할 수 있는 전방위적인 기반구축 노력이 수반되어야 한다.

8) 우리나라 문화체육 부문의 지출 비중은 연간 기초지자체 전체 예산의 3.8%를 보이고 있으며, 문화계와 관련된 예산은 연간 20억 원 내외로 매우 열악한 수준이다.

9) 일본의 교토는 1996년 예술문화진흥계획을 수립하였으며, 기본방향을 새로운 예술문화 창조의 도시와 세계 예술문화 교류의 거점으로 설정하였다.

게 부각될 수 있도록 설정되어야 한다(이태중, 2009: 251).

## 2. 경쟁력 증진에 중점을 둔 관련 시책의 장기간 통합 추진

특정지역의 근거법인 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에서 알 수 있듯이 이 법안은 큰 틀에서 국가균형발전을 위해 지방을 대상으로 하는 낙후지역 지원정책이다. 중앙정부의 낙후지역정책은 정책적 측면에서 낙후지역에 대한 특별지원을 통해서 국가통합에 기여, 투자자원을 보충, 포괄보조 도입으로 투자효율성을 향상했다는 점에서는 긍정적이지만, 개별 부처 등 중앙정부 주도의 획일적 추진, 지역 차원에서 사업체계가 복잡·다양해서 지방정부에서 민첩하게 대응하기 어렵고 개별 부처별로 소규모 분산투자가 이루어져서 그 효과가 광역화되지 못한다는 한계가 있다.

이러한 점에서 국가 주도의 정책 추진은 지역 특수적인 여건에 대한 고려가 부족하여 전국에 일률적인 인프라 위주의 시책을 추진하고 시책 지원의 효과가 떨어지는 문제<sup>10)</sup>를 노출하고 있다(김현호, 2012). 이는 1990년대 이후 지역 간 격차해소를 위한 교통시설 등 인프라 투자의 효과가 크지 않다는 실증분석 결과들이 나오면서 효율성 논거에 대한 문제가 제기되었다.

무한 경쟁의 세계화시대에는 지역 간 형평성의 증진보다는 개별 지역의 경쟁력 증진이 중요하며, 국가 내부 지역 간 자원 재분배의 수단으로는 상대적 쇠퇴지역의 발전을 촉진하는 데 한계가 있다. 그러면 전통적인 지역균형발전의 개념은 더 이상 유효하지 않으며, 정책 채택의 정당성을 상실했다고 할 수 있는가?

그러나 선진국의 경우에도 경제적 침체와 쇠퇴로 주민의 소득과 고용, 삶의 질이 크게 낮은 낙후지역을 지원하는 정책을 포기하지 않고 있어 세계화시대에도 지역균형발전정책의 당위성이 인정된다. 만약, 지역균형발전을 시대적으로 뒤떨어진 비효율적인 정책이라는 이유로 포기한다면 이는 헌법이 명시한 국가적 책무<sup>11)</sup>를 저버리는 행위가 된다(한상욱, 2011: 24).

지역 간 형평성보다는 개별 지역의 경쟁력 증진이 더욱 중시되는 여건 속에서 문화권 정책의 대상지역이 안고 있는 인구 감소, 고령화 심화, 재정자립도 악화, 산업기반 열악 등의 문제를 해결하기 위한 하나의 지역균형발전정책으로서 문화권 정책이 주목받을 가능성이 높다.

이를 위해서는 시설 또는 하드웨어 중심의 사업 추진에서 벗어나 소프트웨어사업에 대한 보다 높은 이해와 적용이 이루어져야 한다. 소프트웨어사업은 관리·운영상의 문제점을 해결할 수 있고, 지역경제와 긴밀하게 연계되어 지역의 소득과 부가가치를 창출하는 방향으로 전환되어야

10) 일례로 특정지역의 경우, 개발 사업은 대부분 시·군의 계획(안)을 도에서 검토하고, 중앙정부에 제안하는 형태로 이루어지며, 중앙정부는 사업의 지역발전 기여, 실현 가능성에 대한 면밀한 지침과 검토가 사실상 이루어지지 않아 사업 선정에 따른 실효성이 낮게 나타나고 있다. 근본적인 원인은 사업 내용이 현안사업 위주로 수립되어 지역발전을 견인하기에 부족하다는 점을 꼽을 수 있다.

11) 헌법 전문에서는 "... 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘케 하며..." "안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기한다"로 명시하고 있고, 헌법 제123조의 ② "국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다"라고 명시, 지역균형발전이 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.



# 2

한다. 그러나 소프트웨어사업은 가시적 면에서 인프라 사업에 비해 성과 창출이 명확하지 않고 더 많은 시간이 소요되며, 사업을 추진하기에도 애로가 있다. 뿐만 아니라 사업 추진에 대한 책임감도 크기 때문에 지자체들이 기피하는 경향이 있으나, 반드시 극복해야 할 문제다(김현호, 2007: 200-235).

### 3. 문화재 정비 · 활용방향 설정 및 실현가능성 제고(예산지원 근거 확보)

문화권 계획은 지역의 특수성 및 상징성 구현을 위하여 지역에 분포하고 있는 역사문화자원의 발굴 · 복원 · 정비가 문화권계획에 전제된다고 볼 수 있으나, 이와 관련된 예산 지원이 일관성을 갖지 못하는 데에 한계가 있다. 또한 문화재의 단순 정비에서 벗어나 활용적 측면의 종합적이고 체계적인 관리가 요구되고 있으며, 한정된 자원 내에서 효율적인 추진대안 마련이 요구된다.

자원 매력성이나 관광 흡인력이 높은 소수 지정문화재 중심의 점 단위 역사문화자원 개발의 방법과 내용을 수정하여 유적지 주변경관의 적극적이고 종합적인 정비와 보존을 통해 역사적 · 문화적 이미지와 특성을 최대한 살리면서 선적인 연계성을 지닌 창조적인 소규모의 분산된 개발을 지향해야 한다(이태중, 2009: 252).

이와 관련하여 「문화재보호법」<sup>12)</sup>에 근거한 문화재기본계획<sup>13)</sup>에 문화권의 사업을 포함토록 하여야 한다. 이로써 국가지정문화재의 복원 · 정비, 문화재 활용, 주변 일체 정비와 관련된 예산지원 근거를 마련할 수 있다. 시 · 도 지정문화재의 경우도 「시 · 도 지정문화재 보호 조례」<sup>14)</sup>가 대부분 제정하여 운영하고 있으므로 이에 대한 적극적인 활용을 고려하여야 한다.

### 4. 자원성뿐만 아니라 시장성과 수용 능력을 고려한 문화관광의 추진

문화재를 활용한 관광개발은 막대한 기대나 한정된 의지만으로는 한계에 봉착할 수 있다. 문화관광적 측면에서도 추구하는 이념과 목적, 과제와 목표 등을 기초로

12) 문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획의 법적 근거는 1999년 「문화재보호법」 제13조 2에 의거하여 2002~2011년을 계획기간으로 2002년에 수립되었으며, 이후 「문화재보호법」의 전면 개정에 따라 근거법이 제 15조(2007), 제6조(2010)로 변경되었다. 법 개정에 따라 계획의 명칭은 '문화재기본계획'으로 변경되었고, 조항의 강제성도 임의조항에서 강제조항으로 변경되었다.

13) 문화재기본계획의 주요 내용은 문화재의 개념과 보존관리, 문화재 보존관리 현황 및 문제점, 기본계획의 정책 목표, 정책과제별 추진방향 · 추진내용(원형보존, 체계적 관리, 효율적 활용)이며, 중점관리 대상의 국가지정문화재와 재정계획을 담고 있다. 활용적 측면의 역사문화유적 관광자원화, 고궁의 역사교육 및 문화관광 명소화, 관광상품 개발, 지역문화축제 관광자원화가 주요 내용이고, 문화재 향유기회 확대에는 자연문화재 체험관찰시설 설치, 문화재 전시 · 교육 기능이 주요 내용이다.

기본방침을 설정하고, 개발내용과 방법, 추진주체와 순서 등이 결정되는 일련의 과정을 거쳐야 한다(장인식, 2013: 101).

문화재의 활용적인 측면은 다양화·복합화하는 추세로 무형자산(정신문화)에 대한 가치인식 제고, 자연자원과의 연계·복합화, 상품가치로서의 콘텐츠화, 지역 음식문화와의 접목, 장소마케팅과의 접목 등 관련 분야의 종합적인 고려가 필요하다. 이를 위해서는 상생 전략과 차별화 전략이 전제되어야 한다.

상생 전략은 역내 관광 활성화와 문화관광 여건의 국제화로 크게 구분이 가능하고, 문화권에서 수용 가능한 중앙정부가 계획하고 지원하는 정책<sup>15)</sup>들을 접목시키기 위한 방안을 심도 있게 검토하고, 통합적으로 추진하여야 한다.

차별화 전략은 일반적으로 지역관광정책의 문제점으로 제기되고 있는 하드웨어 중심의 개발, 민간 참여의 저조, 원조 고집 내지는 모방과 복제 낱말, 추진 주체의 불분명, 관광정보 제공의 한계, 정책적 일관성 부족, 지자체장의 한정된 경험(구문모 외, 2013: 175-177) 등을 극복하기 위한 방안이며, 주민과 함께하는 문화관광 및 신산업으로의 문화관광을 육성하고자 하는 내생적 발전(endogenous development)을 중심으로 독창적인 방안을 모색하는 방안이다. 이를 위해서 다양한 콘텐츠를 만들어나가는 명소마케팅과 지

속적인 수요환기형 축제·이벤트를 적절히 조화시켜야 하고, 정책개발 측면에서는 추진 주체 구성의 시작을 지역주민과 해당분야 전문가가 참여하는 접근체계로 전환해야 한다(장인식, 2013: 105).

#### 참고문헌

- 구문모 외, 2013. 1. 30. "감성시대의 지역 문화관광자원 활용과 지역상생 발전방안". 지역발전위원회. 지역상생포럼. 서울 : 대한상공회의소.
- 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 2003. 지역발전론. 서울 : 한울아카데미.
- 김현호, 2007. "자립적 균형발전을 위한 균형정책". 국가균형발전위원회 편. 국가균형발전정책의 이론과 실천. 서울 : 국가균형발전위원회.
- \_\_\_\_\_, 2012. 지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 심응섭, 2005. "한국의 지역문화 활성화 방안에 관한 연구". 건국대학교 박사학위 논문.
- 이태종, 2009. "문화경쟁력 제고를 위한 역사문화자원 개발 정책방안". 한국정책과학학회보 제13권 제1호. pp235-261.
- 장석홍, 2006. 우리나라 역사문화의 갈래를 찾아서-10대문화권. 특정지역제도 개선방안 연구 중간보고회 발표자료.
- 장인식, 2013. "충청기호유교 문화권의 관광개발 접근 방안". 한국지역경제연구 제11권 제1호. pp91-109.
- 정재홍 외, 2012. 한국 지역정책의 새로운 도전. 서울 : 산업연구원.
- 채미옥 외, 2012. 국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 한상욱, 2011. 충청남도 지역균형발전 정책의 평가 및 개선방안 연구. 충남 : 충남발전연구원.
- Cook, P. 1996. "Regional Innovation System : Concepts, Analysis, and Typology". *The Working Papers of RESTPOR '96 : Global Comparison of Regional RTD and Innovation Strategies for Development and Cohension*. The European Commission in Brussels.
- OECD, 2010. *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris : OECD.
- Taylor, E. B. 1871. *Primitive Culture : Researches into the Development of Mythology Philosophy, Religion, Art and Custom*. London : Routledge.
- 국가법령정보센터 홈페이지 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr).

14) 「문화재보호법」의 위임조례로서 대부분의 내용이 도 지정문화재의 관리 및 보호, 문화재위원회의 운영과 관련된 사항으로 구성되어 있다. 그러나 대부분의 조례는 문화재의 보존·관리 및 활용계획의 수립과 관련된 내용이 임의조항으로 규정되어 강제성을 갖지 못하는 한계가 있다.

15) 중앙정부의 정책 및 시책은 기본적으로 융복합 신관광사업 발굴 및 육성시스템 구축, 음식관광 상품개발 지원, 가족관광을 위한 교육여건 개선, 민관공동투자사업 발굴, 관광명장제도, 지역관광산업 및 지역산업 육성, 지역관광 모니터링 사업 추진, 한국 역사문화 관광자원화 사업 등이 있으며, 문화권에 접목 가능한 사업으로는 문화관광 축제양성, 문화체험 상품화, 공연관광 상품 활성화 지원, 생활문화의 특화관광 상품화, 지역관광 매력자원 확충, 관광명품사업 지원확대, 지자체 공동마케팅 확대, 지역관광 수용태세 정비 지원, 지역음식과 쇼핑환경 개선, 지역테마 관광상품 개발, 지자체 관광문화 국제교류 지원, 통합적 관광안내체계 정비, 관광자원 다국어 콘텐츠 개발 지원, 지역역사문화 스토리텔링 방식 제공, 관광 서포터즈 육성 등이 있다.