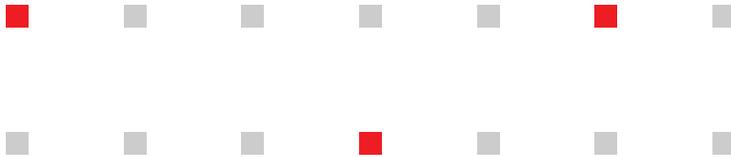




광역권 개발전략을 위한 전라북도 통합문화권 설정



- 1. 문화권 설정과 지역개발
- 2. 전라북도의 문화권 설정논의와 한계
- 3. 전라북도 문화권 설정을 위한 추진전략

연구진 정명희 연구위원 mhjung@jthink.kr
 장세길 부연구위원 zoru21@jthink.kr
 김형오 부연구위원 eventkim2000@jthink.kr



이슈브리핑 Issue Briefing

전북발전연구원 이슈브리핑 2011년 8월 29일 vol.54

발행처 : 전북발전연구원 | 발행인 : 원도연

주소 : 전북 전주시 완산구 전라감영로 57(중앙동 4가 1) TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

C O N T E N T S

광역권 개발전략을 위한 전라북도 통합문화권 설정

- 1. 문화권 설정과 지역개발 4
 - 1) 문화권 설정의 필요성 : 경상북도, 1조원에서 4조원으로..... 4
 - 2) 전라북도, 문화권 설정에서 소외받다 5
- 2. 전라북도의 문화권 설정논의와 한계..... 9
- 3. 전라북도 문화권 설정을 위한 추진전략 13
 - 1) 독자적 통합문화권 설정에 대한 본격적 논의를 시작하자 13
 - 2) 도정방향과 문화권 개발사업을 연계해야 한다 14
 - 3) 정치권, 지자체, 학계의 공동대응이 필요하다 15



●●● 요약

본 글에서는 문화권 설정에 대한 논의동향과 전라북도 과제를 검토하고 광역권 개발전략으로서 전라북도 통합문화권 설정을 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

1. 문화권 설정과 지역개발

- 광역경제권 30대 선도 프로젝트중 대경권의 3대 문화권 사업이 문화관광 사업으로는 유일하게 선정되면서 광역권 개발전략사업으로서 문화권 설정에 대한 관심이 고조되었다.
- 1조원대의 유교문화권 사업이 종료(2010)됨과 동시에 4조원대 광역권 개발전략이 추진되면서 문화권을 통한 지역개발전략의 필요성과 효율성에 대한 정책적 공감대가 형성된 것이다.
- 문화권 설정을 통한 지역개발전략이 광범위하게 추진되었음에도 불구하고, 전라북도는 그동안 국가단위 문화권 계획이나 관광권역에 있어서 독자적 권역을 설정하지 못했다. 독자적 문화권 설정의 실패는 지역의 문화자원을 통한 경쟁력 확보나 광역개발전략 수립의 어려움으로 국가단위계획에서 상대적으로 소외되는 결과를 가져왔다.

2. 전라북도 문화권 설정 논의와 한계

- 전라북도 문화권 설정 논의는 지역개발계획과 연계하여 백제문화권, 해양선사문화권, 지리산문화권, 서해안권 광역관광개발계획 등으로 이어졌다. 또한 지역문화정체성 확립 및 역사·문화자원의 유지·복원의 틀로서 예향문화권, 전라전통문화권 등이 설정되었다.
- 여러 성과에도 불구하고 기존의 문화권 설정논의는 지나치게 역사·문화적 의미부여에 집중되면서 지역정체성 차원으로 국한되는 한계를 보였다. 전라북도 전체를 아우르는 광역개발전략으로 추진되기 위해서는 새로운 방향에서 문화권을 바라봐야 한다.

3. 전라북도 문화권 설정을 위한 추진전략

1) 독자적 통합문화권 설정에 대한 본격적 논의를 시작하자

문화권 설정은 문화유적 정비를 목적으로 국토의 문화거점 중심개발을 위해 시작되었다. 하지만 문화의 개념적 범위가 확대되고, 문화가 지역발전정책에서 차지하는 비중이 갈수록 높아지는 등 문화권을 둘러싼 환경이 변하고 있다. 따라서 문화권 설정은 강력한 지역개발전략이라는 차원에서 새롭게 접근할 필요가 있다.

2) 도정방향과 문화권 개발사업을 연계해야 한다

전라북도 문화권이 전라북도 내에서 뿐만 아니라 국가적인 문화권 설정의 논리적 타당성을 전제로 한다는 측면에서 새로운 문화권 논의는 중앙정부와 지방정부의 정책적 변화와 의지를 반영해야 한다. 특히 지역의 문화권 설정이 종합적·체계적 지역개발과 연계되기 위해서는 최근 지역·지구 통합 구상과 같은 국가적 정책변화와 도정의 목표를 포괄하는 방향에서 문화권을 논의해야 한다.

3) 정치권, 지자체, 학계의 공동대응이 필요하다.

정치권, 지자체, 학계가 힘을 모아야 한다. 문화권 설정은 광역권 개발전략과 맞물려 있다는 측면에서 전라북도의 지역발전 전략으로 중요하다. 따라서 전라북도 독자적 광역권 개발전략의 기초로서 지역개발 차원의 통합문화권 설정에 대한 종합적인 연구용역을 통해 구체적인 안을 수립하고, 이를 2012년 대선과 연계하는 전략이 필요하다.

1. 문화권 설정과 지역개발

1) 문화권 설정의 필요성 : 경상북도, 1조원에서 4조원으로

1990년대 중반 이후로 줄곧 문화는 지역개발전략의 중요한 키워드였다. 문화권 역시 그 가운데 하나다. 특정 문화요소의 동질적 특성이 나타나는 지역을 의미하는 문화권이¹⁾ 중요한 이유는 지역문화에 대한 포괄적인 이해를 통해 지역정체성을 확립한다는 의의뿐만 아니라, 공통된 문화요소를 매개로 여러 지역을 하나로 묶어 종합적으로 개발하는 강력한 광역개발전략이기 때문이다. 1조원대의 유교문화권 개발계획에 이어 다시 4조원대의 3대문화권(유교·신라·가야) 조성사업을 진행하고 있는 경상북도가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

국토종합개발계획에서 문화권이 처음 등장한 것은 제3차 국토종합개발계획으로, 당시 정부는 관광자원을 중심으로 전국을 5대 문화권(백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권, 광주·영산강문화권)으로 설정했다. 경상북도가 신라문화권에 포함돼 있었지만 사실 본격적으로 문화권을 통한 광역개발전략이 추진된 것은 제4차 국토종합개발계획에 경북북부유교문화권이 설정되면서였다.

경북북부 유교문화권 개발계획(2000~2010)은 경북북부지역을 중부권, 북부권, 남부권, 서부권, 해안권의 5개 권역으로 구분하고, 권역별 숙박휴양거점 개발, 문화관광루트 개발, 관광자원 및 정비, 관광인프라 구축 등 모두 186개 사업이 포함됐다. 투

자예산만 해도 1조5천3백8억2천만 원에 달했다. 그런데 문화권을 통한 경상북도의 광역권 개발전략은 여기에 그치지 않았다. 유교문화권 개발계획이 종료(2010년)되기도 전에 경상북도(대구 포함)는 새로운 문화권 개발전략을 이전보다 더 큰 규모로 추진했다. 3대 문화권 문화생태 관광기반 조성사업(이하 3대문화권사업)이 그것이다.

정부는 2008년 대통령 주재 제2차 국가균형발전위원회에서 기존 시·도 행정구역을 초월하고 인구규모, 인프라 및 산업집적도, 역사·문화적 특성을 고려한 '5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권의 5대 광역경제권과 강원권, 제주권의 특별광역경제권)'을 내놓았다. 대경권(대구, 경북)은 전통문화와 첨단지식산업의 신성장지대로서 환동해권 에너지벨트, 내륙 IT 융·복합 클러스터이자 역사 및 전통문화유산에 기반 한 세계적 수준의 관광벨트라는 발전상을 도출했다.

3대문화권사업은 대경권의 선도프로젝트 중 하나이자, SOC 중심의 광역경제권 30대 선도 프로젝트 중 유일하게 선정된 문화관광 사업이다. 사업기간은 유교문화권 조성사업이 완료되는 2010년부터 2020년까지이며, 예산은 유교문화권보다 3배 늘어난 4조1천7백6십억5천6백만 원이다. 1조원대의 문화권 조성사업이 종료됨과 동시에 4조원대 광역권 개발전략으로 되살아난 것이다.

이와 같이 경상북도 사례는 문화권을 통한 지역개발전략이 얼마나 막강한 가를 보여준다. 경북북

1) 여러 이견에도 불구하고 문화권은 대체로 특정한 문화요소가 공통적으로 나타나는 지역을 의미한다. 권(圈)은 한정된 지역범위나 지역의 한 부분을 뜻하는 용어로 특정 요소가 통일성을 갖는 지역을 뜻한다.

부에 집중되던 유교문화권 개발계획에서 한걸음 더 나아가 3대문화권이라는 이름으로 경북북부(유교)·동남부(신라)·서남부(가야)를 연결시켜 23개 시·군과 1개 광역시 전체를 아우르는 지역 간 균형발전을 꾀하고 있는 것이다.

게다가 지역 내 다양한 사업들이 안고 있는 여러 문제를 한꺼번에 해결해주는 효과도 톡톡히 보고 있다. 예를 들면, 영양군의 음식디미방과 영양읍 삼지리 산촌문화누림터사업은 군 단위 사업임에

도 불구하고 3대문화권사업으로 선정되면서 각각 350억원과 710억원이 투입, 전통음식체험공간, 푸드스쿨, 전통 휴양공간 및 음식디미방 연계탐방로, 녹색농업교육 및 연구센터, 녹색농업 체험마을 조성 및 산림생태마을 등을 조성할 예정이다.²⁾ 지역 내 다양한 사업이 3대문화권사업에 포함됨으로써 예산확보를 비롯한 사업추진에 탄력을 받고 있는 것이다.

〈표 1〉 3대문화권 문화생태 관광기반 조성사업

구분	분야	내용
선도사업 (9개)	유교문화권	세계유교·선비문화공원, 한국문화테마파크
	신라문화권	신화랑풍류체험벨트, 달성·팔공역사공원, 삼국유사 가온누리
	가야문화권	가야국 역사루트 재현과 연계자원 개발
	생태축	낙동강 이야기나라, 녹색문화상생벨트, 황악산 하야로비공원
	기추진사업	국립낙동강생물자원관, 국립백두대간고산수목원, 국립백두대간테라피단지
전략사업 (26개)	3대 문화권의 역사문화 원형 보존	무섬지리 문화경관, 무흘구곡(武屹九曲) 경관가도, 누정휴(休)문화누리
	역사를 담아내는 문화향유 공간 구현	유리 문학유토피아, 태평성대 경성감영, 수토(守土) 문화나라
	현대사회와 공존하는 역사문화 계승	전통 빛타래 길쌈마을, 음식디미방, 선성현 문화단지
	생태문화의 지속가능한 관광활용 제고	금강송 에코리움, 산촌문화누림터, 솔누리 느림보세상
	자연과 문화가 깃든 역사이야기 연계	비봉산 푸른 문화길, 낙동강 역사 너울길, 동해안 연안녹색길

2) 전라북도, 문화권 설정에서 소외받다

국내의 문화권 개발계획은 크게 두 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 국토종합개발계획에서의 문화권 설정이다. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)은 선적·점적인 관광자원 개발로서, 서울~경주~울산~부산~제주, 서울~설악산, 서울~한려해상지구, 서울~부여 등의 관광루트개발과 민족문화의 유산인 경주, 부여 등 고도보전을 중심으로 하는 관광

자원 개발이 중심이었다. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)은 전국에 산재해 있는 문화유산을 정화·관리하고 중요 문화재를 보전하는데 주안점을 뒀다. 문화유산 중심으로 경주 고도문화권, 중서부 고도문화권, 제주문화권, 한강유역 선사문화권, 중원문화권, 가야문화권 등 6대 문화권을 설정하고 역사·문화교육의 중심으로 활용했다. 이렇듯 제2차 계획까지는 기본적으로 고도문화권 설정이 중심이었으며 국토이용 차원에서의 문화자원 활용은

2) 대구경북연구원 지역정책동향(2010.05.11) "영양, 정부 3대문화권 조성사업 선정" 참조

매우 미흡했다.

광역권 개발전략으로서 문화권 개념이 본격적으로 도입된 것은 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)부터다. 정부는 관광자원을 중심으로 전국을 백제문화권, 광주문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권 등 5대 문화권 24개 관광권역으로 설정했다. 하지만 문화권이 행정구역 단위가 아니라 문화유산을 보유하고 있는 도시를 중심으로 설정됨으로써 문화권을 통한 개발전략의 정책 실천에 많은 한계점을 노출했다. 제4차 계획이 합리적이고 효율적인 문화자원 활용이라는 측면에서 문화권이 아닌 관광권역을 설정하게 된 이유가 이 때문이었다.

21세기 문화관광 국가의 기반조성이라는 목표를 설정한 제4차 계획은 문화자원을 활용한 국가·지역 간 문화관광 활성화 기반조성에 중점을 뒀다. 제3차 계획에서 제기됐던 계획수립·집행의 현실적 어려움을 극복하고자 행정권역을 토대로 7대 문화관광권역(수도권, 강원권, 충청권, 호남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 제주권)을 설정한 것도 제4차 계획의 특징 중 하나였다. 제4차 수정계획에서는 문화·관광자원의 특성·분포, 접근교통체계, 행정구역 등을 종합적으로 고려해 8대 광역관광권과 남해안, 서해안, 동해안 및 접경지역의 4대 광역관광벨트를 설정했다. 문화자원 활용전략이 국토개발계획에서 보다 중요해진 것이다.

〈표 2〉 국토종합개발계획상의 문화권 설정(제3차, 제4차 수정계획)

구 분		해당지역	주요내용
3차 계획 (1992 ~2001)	백제문화권	부여·공주·익산	백제문화유적을 발굴, 복원하여 민족문화 기반확충 및 지역경제 활성화 도모
	유교문화권	경북 북부	유교문화자원과 자연자원을 연계 개발하여 관광 및 지역경제 활성화
	내포문화권	충남(서산, 예산, 홍성, 태안군)	산재된 역사, 종교문화 자원을 연계한 복합여가 문화지대로 육성
	영산강유역 고대문화권	영산강 주변	영산강 유역에 산재한 마한 문화유적을 정비하고 관광휴양시설을 확충
	지리산 통합문화권	지리산 국립공원 주변	영호남 교류하여 지리산권의 자연경관과 문화유적 연계한 문화생태·관광지 조성
4차 계획 수정계획 (2000 ~2020)	경북북부 유교문화권	경북 북부	유교문화권 개발사업을 지속적으로 추진하여 세계적인 유교관광 명소로 조성
	지리산권	지리산 국립공원 주변	생태·한방 등 기능성 관광개발을 위한 지리산권 관광개발사업 추진
	백제문화권	부여·공주·익산	백제문화유적을 지역의 자연 및 문화예술자원과 연계하여 종합개발
	내포문화권	충남 서북부	독특한 지역의 역사와 산업 특성, 지역개발과 연계해 시설 확충
	가야문화권	영남 내륙·남부 대가야지역	가야유적을 중심으로 도자기 산업과 청정시설농업 등을 종합 육성·정비
	영산강유역 고대문화권	영산강 주변	영산강 주변 고대국가유적을 지역의 문화자원과 연계하여 종합개발
	중원문화권	충주·제천·단양지역	중원문화의 발굴·보존과 병행하여 충주호~월악산~소백산을 연계 개발
기타	월악·소백산, 덕유산 주변	여러 도에 걸쳐 있는 특성을 연계, 기반시설을 확충하고 종합관광지로 육성	

문화권 설정의 두 번째 유형은 관광분야 최상위계획인 관광개발기본계획에서 설정하는 관광권역이다. 제1차 계획(1992)은 지역 관광자원의 특성에 기초해 전국을 5대권 24개 소권으로 설정했다. 그러나 제1차 계획에서 수립된 권역계획은 관광권역과 행정권역이 일치하지 않아 정책실천에 어려움이 많았다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 제2차 계

획(2002~2011)은 지자체의 자율적인 책임과 역할을 강조하는 차원에서 행정권을 바탕으로 한 16개 관광권역을 설정했다. 또한 문화체육관광부는 문화자원의 효율적 활용과 관광자원화를 통한 부가가치 창출이라는 목적을 위해 광역권³⁾ 관광개발사업을 추진해왔는데, 2010년 말 현재 전국 차원에서 7대 광역관광권 개발사업이 진행되고 있다.

〈표 3〉 관광개발기본계획상의 문화관광권역 변천과정

해 당 계 획	권 역 설 정
제1차 관광개발기본계획(1992~2001)	5대권 24개 관광권역
제2차 관광개발기본계획(2002~2011)	16개 시·도 권역

〈표 4〉 광역권 관광개발사업 현황 (2010년 말 현재)

구분	사업 연도	해당 범위	총 사업비	사업 목적
남해안 관광벨트 개발계획	2000~2009	부산, 경남, 전남 29개 시·군·구	64개 사업 3,625,666백만원	21세기 동북아의 세계적인 해양 복합 리조트 지역 조성
경북북부 유교문화권 개발계획	2000~2010	경북 11개 시·군	186개 사업 1,530,820백만원	경북북부지역 유교문화자원 개발, 국제적 관광명소 조성
서해안권 광역관광 개발계획	2008~2017	경기, 충남, 전북, 전남 20개 시·군	33개 사업 4,096,743백만원	해양관광거점 조성 및 연계 관광지개발 지속가능한 관광개발 추진
지리산권 관광개발계획	2008~2017	전북, 전남, 경남 7개 시·군	26개 사업 286,076백만원	지리산 주변의 자연생태문화자원 활용해 지역균형발전 도모
동해안권 광역관광 개발계획	2009~2018	부산, 울산, 강원, 경북 11개 시·군	25개 사업 472,700백만원	다양한 문화콘텐츠 활용한 관광상품 개발
평화생명지대 광역관광 개발계획	2011~2020	인천, 경기, 강원 10개 시·군	37개 사업 532,120백만원	비무장지대와 접경지역을 평화생명지대로 조성, 청정환경 관광자원화
3대 문화권 문화생태 기반조성사업	2010~2020	대구 및 경북	50개 사업 4,176,056백만원	3대문화권(유교,신라,가야)과 2대 생태축(백두대간,낙동강)을 활용, 자원가치 제고

이와 같이 문화권 설정을 통한 지역개발전략이 광범위하게 추진되었음에도 불구하고, 전라북도는 그동안 국가단위 문화권 계획이나 관광권역에 있어서 독자권 권역을 설정하지 못했다. 제3차 국토종합개

발계획에서는 익산만이 백제문화권에 겨우 포함되었으며, 제4차 국토종합개발계획에서는 호남권에 포함되었지만 거점지역인 광주·목포에 비해 실질적인 사업은 빈약했다. 문화체육관광부의 관광권역

3) 광역관광권이란 인접한 2개 이상의 시·도 관할 구역의 전부 또는 일부가 동일한 특성을 가진 자연·문화·역사자원 등이 있어 연계 개발하고 관리하는 것이 자원의 개발·이용·관리 측면에서 특히 필요하다고 인정되는 지역을 의미한다(김영준 2010: 40).

계획에서도 마찬가지였다. 최초로 수립된 장기종합 개발계획(1989)에서 서남관광권에 포함된 전라북도 는 전주·군산, 변산, 지·덕산악권 등 3개 소권 으로 분류됐지만 단순한 공간분류에 불과했을 뿐 문화적 특성은 반영되지 않았다.

또한 1998년에 수립한 7대 문화관광권 개발(14개 문화관광벨트, 30개 문화관광거점지역, 50개 중점사업, 80개 연계사업)에서 전라북도는 호남권으로 묶여 있기는 했지만 오로지 남원만이 거점지역으로 선

정됐다. 전통문화의 보고라는 전주조차 특화관광사업지역 및 벨트 내 자원성 확보를 위한 연계지역으로 엮여 있을 뿐이었다. 중점사업과 연계사업 역시 겨우 4건에 불과했다. 광주·전남지역은 거점지역 4곳, 중점사업 6개 시·군·구에 6개 사업, 연계사업 7개 시·군·구에 8개 사업이 포함됐다. 내용적인 면에서도 광주·전남지역이 5·18과 왕인, 장보고, 도자 문화, 항공유적 등 지역의 역사와 문화를 충분히 반영하고 있는 반면 전라북도는 소리문화 뿐이었다.

〈표 5〉 7대 문화관광권 문화관광벨트 설정

문화관광권	문화관광벨트	해당지자체
수도권	통일안보	(파주) - 서울 - (철원)
	해양위락	(웅진) - 인천 - 강화
	복합관광	서울 - 수원 - 용인 - 이천 - (여주) - (광주), 서울 - 춘천
강원권	남북교류	(고성) - 속초 - (양양) - 강릉 - (동해)
충청권	백제문화	대전 - 공주 - 부여 - (익산)
	중원문화	(단양) - 제천 - 충주 - (청주)
	온천휴양	(아산) - 대전 - 충주
대구·경북권	유교문화	(영주) - 안동 - 대구 - (합천) - (청도)
	신라문화	경주 - (포항)
부산·경남권	동남해양	울산 - 부산 - (진주) - 통영 - (거제) - 남해
	가야문화	부산 - (김해) - (창녕)
호남권	전통문화	(전주) - 남원 - (담양) - 광주
	서남해양	목포 - 영암 - 진도 - (강진) - (여수)
제주권	섬문화	제주 - (북제주) - 서귀포 - (남제주)

주 : ()는 특화관광사업지역 및 벨트내 자원성 확보를 위한 연계지역임
 자료 : 문화관광부(1999), 『7대 문화관광권 진흥방안』

독자적 문화권 설정의 실패는 지역문화정책뿐만 아니라 지역개발정책을 수립하는데 여러 가지 문제 점을 불러왔다. 일차적으로는 전라북도가 조선문화 의 발원지이면서 백제문화권, 마한문화권, 가야문 화권의 중심에 있었고 우리나라 근대사를 치열하게 겪어내었지만 지역의 문화정체성 확립과 문화정책 의 방향성을 일관되게 수립하기에 난해하다는 문제

점이 지적돼왔다. 역사적인 다양성은 지역의 문화 적 풍토를 풍요롭게 하였으나, 지역의 문화자원을 통한 지역의 경쟁력 확보나 국가단위의 개발계획에 서 상대적으로 소외되는 결과를 가져온 것이다.

그 동안 전라북도에서 통합문화권 설정에 대한 논 의들이 많았지만 대부분 지역정체성 수립이라는 측면에 머물러왔다. 지역개발전략으로서 문화권을

바라보지 못한 것이다. 결국 전라북도의 역사·문화적 특성과 자원에 기초한 통합적 문화권 설정이 필요하다. 전라북도 독자적 통합문화권은 내부적으로 지역역량을 결집시킬 수 있는 일관성 있는 역

사적, 정신적, 문화적 구심점 역할을 할 수 있으며, 현실적으로는 경상북도 3대문화권사업처럼 전라북도 문화관광자원을 바탕으로 한 광역개발전략이 가능하기 때문이다.

〈표 6〉 7대 문화관광권 문화관광거점지역

권역별	시·도	거 점 지 역				
		합계	1단계('99~'01)		2단계('02~'03)	
			개소	지역명	개소	지역명
수도권	서울	4	3	종로구, 중구, 용산구	1	송파구
	인천	2	1	중 구	1	강화군
	경기	3	1	수원시	2	용인시, 이천시
강원권	강원	3	1	속초시	2	춘천시, 강릉시
충청권	대전	1	1	유성구	-	-
	충북	1	-	-	1	충주시
	충남	2	1	공주시	1	부여군
대구·경북권	대구	1	1	중 구	-	-
	경북	2	1	경주시	1	안동시
부산·경남권	부산	2	1	중·동구	1	해운대구
	울산	1	1	남 구	-	-
	경남	1	-	-	1	통영시
호남권	광주	1	1	동 구	-	-
	전북	1	-	-	1	남원시
	전남	3	1	목포시	2	진도군, 영암군
제주권	제주	2	1	제주시	1	서귀포시
합계	16	30	15		15	

2. 전라북도의 문화권 설정논의와 한계

지금껏 전라북도에서 이뤄진 문화권 설정논의는 ▲ 지역개발계획과 연계된 문화권 논의 ▲ 지역문화정체성 확립과 연계된 문화권 논의라는 두 유형으로 분류할 수 있다.

지역개발과 연계한 국가단위의 문화권 설정은 지역개발사업에 국가예산이 수반된다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 지역개발과 관련한 최상위 국가계획인 제4차 국토종합개발계획 수정계획

에서 전라북도는 서해안 관광벨트(경기만~목포)와 지리산권(지리산 국립공원 주변), 백제문화권(부여·공주·익산)의 공간적 범위에 포함됐다. 또한 특정지역으로서 해양선사문화권이 김제, 정읍, 고창, 부안 지역으로 지정됐다.

명목상으로는 보면 전라북도는 지리산권, 백제문화권, 서해안관광벨트 등 여러 권역에 포함돼 있다. 하지만 실제 개발계획 내용을 들여다보면 전라

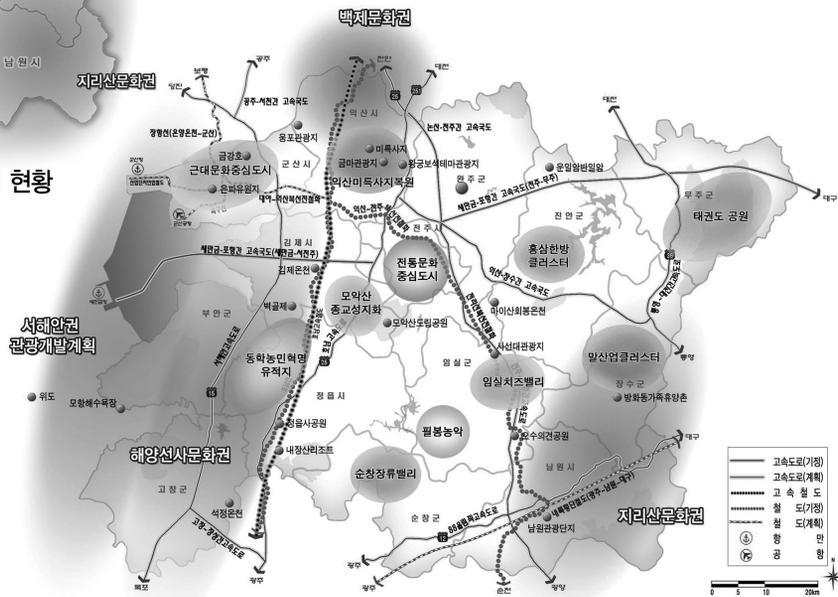
북도가 철저하게 배제되어 있음을 알 수 있다(그림 1 참조). 백제문화권 사업은 충청도 중심으로 추진되고 있으며 전라북도에서는 익산만이 겨우 포함돼 있다. 지리산문화권 역시 장수, 남원 일부에만 해당된다. 경북, 전남이 공동으로 참여하고 있고 동부권 일부지역에 집중돼 있기 때문에 개발효과를 전라북도 전역으로 확대하기에는 지리적 한계가 분명하다. 즉 전라북도는 여러 문화권에 포함돼 있으나 늘 언저리에 걸쳐 있는 것처럼 국가지정 문화권 설정에서 소외되어 왔다.

기존의 전라북도 문화권은 지역개발계획 측면에서 도시·군의 문화관광 발전방향과 거리감이 상당히

다. <그림2>는 전라북도 시·군에서 설정한 문화관광비전 또는 주요 발전방향과 전라북도가 포함돼 있는 국가지정 문화권을 합쳐놓은 것이다. 그림에 볼 수 있듯이, 전주전통문화도시, 완주모악산종교성지화, 진안홍삼한방클러스터, 임실필봉농악과 치즈밸리, 순창장류밸리, 장수말산업클러스터, 무주태권도공원, 군산근대문화중심도시, 정읍동화농민혁명시·군별 주요 관광사업이 국가지정 문화권과 일치하지 않고 있다. 익산미륵사지복원, 고창고인돌유적, 남원연수관광단지 등이 연계돼 있을 뿐, 지역 범위에서부터 핵심주제까지 국가지정 문화권과 시·군별 주요 관광전략이 어긋나 있다.



<그림 1> 전라북도 광역 관광개발계획 현황



<그림 2> 전라북도 시·군 주요 문화관광사업과 국가지정 문화권

전라북도 내 관광권역 역시 상황은 비슷하다. 국가 지정 문화권과 달리 전라북도 관광권역 설정은 지역 내 주요 관광전략을 담고 있다. 하지만 기본적으로 관광권역 역시 행정구역을 기준으로 설정하고 있기 때문에 전라북도 역사·문화자원을 관광자원화 하는 전략에 있어서는 여러 문제점을 보일 수밖에 없다. 제4차 전북권 관광개발계획에

서는 <표7>과 같이 전라북도를 역사문화관광권, 새만금관광권, 해양문화관광권, 전통예술관광권, 산악휴양관광권으로 분류했지만, 지자체별로 내세우는 문화자원 및 관광전략이 다르기 때문에 (표8 참조) 전라북도 전역을 대상으로 하는 광역 개발전략으로서 문화권을 설정하는 데는 한계가 분명하다.

<표 7> 전라북도 관광권역

계 획	권역구분	권역특성
제4차 전북권 관광개발계획 (2007-2011)	역사문화관광권(전주, 익산, 완주) 새만금관광권(군산, 김제) 해양문화관광권(부안, 고창, 정읍) 전통예술관광권(남원, 순창, 임실) 산악휴양관광권(무주, 진안, 장수)	5대 관광권

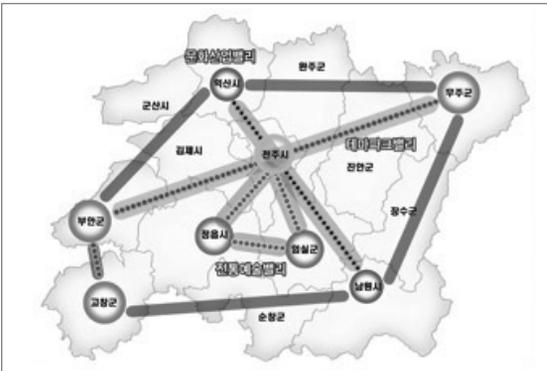
<표 8> 14개 시·군별로 강조하는 문화자원(역사, 유무형 문화자원, 주요 관광지)

구 분	강조하는 시대	대표 문화자원
전주시	조선, 후백제	전통생활문화(한옥마을, 음식), 조선본향유적(경기전, 객사, 풍남문, 오목대, 이목대, 한벽루), 견훤 왕궁터, 종교유적(전동성당, 치명자산, 서문교회, 예수병원), 전주대사습놀이
군산시	근·현대	근대문화유산, 새만금, 채만식문학관, 진포 등 금강하구, 최치원유적, 군산권번
익산시	마한, 백제	백제유적(미륵사지, 제석사지, 왕궁리5층석탑, 무왕릉, 서동요, 입점리고분), 웅포(금강하류), 종교(원불교, 나바위성당, 두동교회, 여산 숲정이 성지), 보석박물관, 익산농악, 향제줄풍류
정읍시	근대	동학유적(만석보유지비, 전봉준장군고택, 황토현 전적지), 태산선비문화(정극인, 태인동헌, 무성서원, 김동수 가옥, 피향정), 정읍시문화관, 호남우도농악, 내장산
남원시	조선	춘향전(광한루), 흥부전, 만인의총, 판소리(동편제), 남원농악, 혼불, 지리산(실상사)
김제시	마한, 후백제	농경문화(지평선축제, 벽골제), 금산사(후백제), 종교유적(금산교회, 증산법종교본부, 금산사, 모악산, 망해사), 들노래
완주군	.	종교유적(천호성지, 도재성당, 초남이성지, 위봉사, 화암사, 모악산), 농촌체험마을, 권삼득, 완주솔테마박물관
진안군	.	마이산(석탑), 흥삼, 귀농마을, 진안농악
무주군	.	무주리조트, 덕유산, 반딧불축제, 태권도공원, 적상산 사고
장수군	.	논개유적(논개마을, 사당), 사과, 말 관련 장소
임실군	.	사선대(사선녀), 오수의견, 필봉농악, 총의시설(이석용의병장, 국립임실호국원)
순창군	근·현대	빨치산(회문산, 남부군), 장류, 장수마을
고창군	선사시대, 근대	고인돌유적, 동학유적(기포지, 전봉준 생가, 무장현 관아, 읍성 등), 판소리(신채호 고택, 진채선, 김소희 생가, 판소리박물관), 미당시문학관, 선운산, 우도농악
부안군	선사시대, 후백제	새만금, 변산반도, 마실길, 개암사 등 후백제 유적, 곰소염전, 죽막동 제사유적

자료: 전라북도 14개 시·군의 주요 홍보팸플릿을 토대로 재구성

전라북도 문화권 설정논의의 두 번째 유형은 전라북도 문화적 특성과 지역정체성을 중심으로 한 문화권 설정이다. 전라북도 역사문화자원의 유지·복원의 기본 틀로서 문화권에 대한 논의는 예향문화권과 전라전통문화권이 대표적이다.

예향문화권은 전라북도의 전통문화예술자원과 역사자원의 특화콘텐츠를 활용해 미래가치를 창출해야 한다는 문제의식에서 출발했다. 특히 전라북도가 ▲후백제의 중심지이며 ▲조선시대 전통세시풍속 및 생활사가 비교적 잘 보존되어 있다는 점 ▲대동사상, 동학사상, 원불교, 증산교 등 각종 민족사상 및 종교가 발원한 땅이라는 사실이 주요 근거로 제시됐다. 구체적인 권역으로 전통문화벨리, 문화산업벨리, 테마파크벨리 등이 제안됐다(그림 3 참



〈그림 3〉 전라북도 예향문화권 구상도

조). 하지만 예향문화권은 문화권 설정의 기준과 세부사업의 연계성이 떨어지는 한계를 드러냈다.

전라북도 문화권에 대한 논의는 예향문화권에서 전라전통문화권으로 보다 구체화되었다. 전라북도가 보유하고 있는 문화자원을 함축적으로 표현하면서 자원가치의 시너지효과를 도모하기 위해 전라전통문화로 명명했다. 〈그림4〉에서 볼 수 있듯이, 전

북을 아우를 수 있는 주요테마를 농경과 절의로 보고 고유한 전라북도 문화를 체계적으로 개발함으로써 문화적 자긍심을 회복하자는 데 목적을 뒀다.

지역정체성 측면에서 도민이 가지고 있는 전라북도 연상이미지는 중요하다. 2000년 문화향수실태 조사를 보면, 도민들은 전북하면 가장 먼저 떠오르는 연상이미지를 전통음식(38.1%), 백제문화 중심지(26.6%), 소리문화(20.2%), 관광지(15.1%) 등의 순으로 꼽았다. 2006년에 조사한 결과에서는 전통문화(51.0%), 새만금(23.0%), 소리문화(20.1%) 순이었다.

2000년 조사보다 2006년 조사에서 전통문화에 대한 비중이 높게 나왔다는 사실은 전라전통문화권 설정과 전주전통문화도시에 대한 홍보 및 구체적인

농경문화(物的)			절의문화(思想的)		
전통농경	맛	멋	선비정신	실학사상	대동사상
↓	↓	↓	↓	↓	↓
농경문화의 중심지	전통음식	특산명품	최치원	유형원	동학농민전쟁
동제복합문화	산간지역 토산물	풍류와 가락	정극인	신경준, 이기황윤석	정봉준
불교유산과 연계	평지지역 농산물	藝 鄉 藝 道	이 항	구국의병 (임진, 한말)	민권사상
농경문화는 지치고 좌절된 역사를 담고 일어서고, 고달픈 삶을 달라고 건디어 나가기 위한 한물이의 풍류와 가락, 노래와 음식이 풍요롭고 판소리가 성한 땅			절의문화는 침략과 억압이 정찰된 세월동안 절의와 정의를 위해 분연히 일어난 구국정신 혁명의 땅 (若無湖南是無國家)		

〈그림 4〉 전라전통문화권 개념도

사업추진에서 비롯됐다고 할 수 있다. 또한 2006년에 2위로 새만금이 꼽혔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 새만금은 궁극적으로 미래를 의미한다. 도민이 생각한 전라북도 연상이미지는 여전히 전통문화예술이 높은 비중을 차지하지만 그렇다고 오로지 '전통'으로만 국한돼 있지 않다는 것을 대변하고 있는 것이다.

〈표 9〉 전라북도 연상이미지 변화

2000년 전북지역 연상이미지	2006년	
	지역이미지	문화연상이미지
① 전통음식(38.1%) ② 소리문화(20.2%) ③ 백제문화중심지(26.6%) ④ 관광지(15.1%)	① 전통문화(51.0%) ② 새만금(23.0%) ③ 소리문화(20.1%) ④ 관광지(2.4%)	① 전통문화예술(37.4%) ② 역사, 문화유산(27.3%) ③ 대중문화(20.1%) ④ 현대문화예술(4.1%) ⑤ 생활양식(3.9%)

자료: 전라북도(2000).「전라북도 문화예술 중장기계획」, 전북발전연구원(2007).「전라북도 문화향수실태조사」

기존의 전라북도 문화권 설정논의는 성과가 분명하다. 하지만 여러 성과에도 불구하고 문화권 설정 논의 방향이 지나치게 역사·문화적 의미부여에 집중돼 있었다는 한계 역시 분명하다. 또한 태산선비 문화권(정읍), 고부문화권(정읍), 해양선사문화권(김제·정읍·고창·부안), 전주전통문화도시 등 시·군별 문화권역을 설정하는 움직임이 활발했지만 정작 전라북도 전체를 아우르는 통합문화권 논의는 더 이상 진전이 없다. 여전히 대표주자를

선정하지 못한 채 백가쟁명(百家爭鳴)식 정체성 논쟁만 뜨겁다. 경상북도가 3대문화권을 새로운 문화권으로 설정하면서 지역 간 불균형 발전을 해소하는 광역개발전략으로 발전시킨 것에 비해, 전라북도는 지나치게 문화권 설정논의를 지역정체성 차원으로 국한시키고 있는 듯한 느낌을 받는다. 그러다보니 전라북도의 문화권 설정논의가 지역개발전략과 연계되지 못하고 있다.

3. 전라북도 문화권 설정을 위한 추진전략

1) 독자적 통합문화권 설정에 대한 본격적 논의를 시작하자

정부가 문화권을 설정하는 현황을 보면 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 1단계는 신라문화권, 백제 문화권처럼 특정시대의 문화유적을 중심으로 설정한다. 사업도 하드웨어 정비에 집중돼 있다. 2단계의 시작은 중원문화권이 등장하면서다. 백제, 신라, 가야와 같은 한 시대의 문화유적을 근거로 해서 문화권을 설정하던 방식에서 탈피, 역사적 유적이 아닌 장소성이 문화권 설정의 중요한 요소로 부

각된 것이다. 문화, 역사, 환경, 생활양식을 공유하는 지역을 문화권으로 묶어 국토 계획적, 지역 정책적 차원에서 권역개발을 시도하려는 경향이 나타난 것도 이 무렵이다. 3단계는 문화의 범위를 생활문화와 대중문화까지 포괄하면서 과거, 유형문화에 집착하지 않고 현재, 무형문화에도 주목하기 시작한다. 7대 문화권의 유교문화권 사업이 유교 관련 유적을 정비하는 일에 집중했다면 3대문화권은 정비된 하드웨어를 활용하는 소프트웨어에 집중한다는 점이 이러한 흐름을 보여주는 대표사례

라고 할 수 있다.

이처럼 최근 국가지정 문화권은 지역문화와 지역 개발을 접목하려는 시도로 이어지면서 문화권에 대한 논의 역시 문화요소의 특성을 규명하는 것보다 지역 내에서의 연계성을 강화하고 지역의 에너지를 결합시키는 방향으로 전환되고 있다. 전라북도의 문화권 논의 또한 이러한 관점에서 다시 시작해야 한다. <그림5>에서 볼 수 있듯이, 문화권에서 논의되는 문화자원이 더 이상 과거에 집착하거나 유형의 문화재에 한정되지 않고 생활문화, 무형문화로 확장되면서 문화권 설정 역시 한 축으로는 지역의 문화적 정체성을 강화하면서 다른 한편으로는 지역역량을 강화하는 공간의 생산과 재생산에 초점이 맞추어지고 있기 때문이다.

단계	1단계	2단계	3단계
권역	신라권, 백제권	5대문화권7대문화권	광역문화벨트, 3대문화권 등
주목적	문화유적 정비 보완	문화자원의 효율적 이용	지역의 문화적 정체성 확립 및 지역역량 강화
주문화요소	문화재문화유적	장소성 포함	지역개발자원 가치 포함
공간	공간적지배	공간적활용	공간의 생성 재생산
특징	<ul style="list-style-type: none"> 하드웨어 정비위주 문화가점중심개발 유형문화에 관심 	<ul style="list-style-type: none"> 문화권 설정 기준이 혼재되어 나타남 지역발주에 맞게 문화권명 설정 무형문화에 관심 	<ul style="list-style-type: none"> 생활문화 등 지역의 문화적 특성 부각에 집중 공간의 상품화

<그림 5> 문화권 설정의 변천과정과 특징

이러한 맥락에서 전라북도의 문화권 설정 논의를 지역사회의 문화적 합의를 이끌어 낼 수 있는 새로운 문화권 설정 논의로 확장할 필요가 있다. 새로운 문화권 설정은 역사적, 유형적 문화자산을 근거로 단순히 문화적 우월성을 강조하거나 차별성만을 강조하는 차원에서 지역의 미래가치로서 어떠한 문화를 지향할 것인가 하는 차원으로 전환되어야 한다. 예를 들어 전라북도의 대표이미지인 전통문화를 어떻게 현대적으로 해석해야 하는지, 그리고

지역발전에 어떻게 기여할 수 있는지 · 최근 급성장하고 있는 문화산업을 새로운 문화권 안에서 포함시키는 방안은 무엇이 있는지 · 등에 대한 논의가 이뤄져야 한다.

2) 도정방향과 문화권 개발사업을 연계해야 한다

문화권 설정은 결국 두 가지 방향에서 논의되어야 한다. 첫째, 전북도민의 자긍심과 정체성을 확립하기 위한 문화적 특성 연구를 지속해야 한다. 물질적인 성장이 아무리 중요하다고 하더라도 정신적 구심점으로서 문화적 정체성에 대한 연구의 필요성은 여전히 유효하기 때문이다. 둘째, 전라북도 독자적 통합문화권 설정이 지역개발의 연계 측면에서 논의될 필요가 있다. 이는 지역개발과 관련한 법률을 개정하려는 최근의 움직임과 관련돼 있다.

국토해양부는 국토개발에 있어서 계획권역 간 중복, 유사 · 중복적 사업의 조정 문제 등을 해결하기 위해 종합적 · 체계적 지역개발을 추진하기 위한 '지역개발의 종합지원에 관한 법률'을 입법예고했다. <그림6·7>과 같이 기존 법률에 따른 지역 · 지구지정의 문제점을 보완하고 해결함으로써 지역의 성장잠재력을 개발하고 지역개발사업을 효율적으로 지원하겠다는 취지다.

전라북도의 독자적 통합문화권은 이러한 정책적 변화를 포괄하면서 지역발전 방향을 선도하는 방향으로 논의되어야 한다. 1980년대 문화재 정비를 목적으로 처음 도입된 문화권 논의부터 지금까지 국가지정 문화권 설정은 '예산이 만들어 지는' 의미에서 구성됐기 때문이다. 즉 문화권 설정은 예산이 적은 문화관광 부문에서 예산의 확보와 집행이 용이하다는 점에서 추진됐으며, 특히 재정자립도가



〈그림 6〉 각종 지역계획 통합 구상도



〈그림 7〉 각종 지역·지구 통합 구상도

자료: 국토해양부 2011.3.24 보도자료 인용

낮은 지역의 효율적인 지역개발 수단으로서 의미를 가진다. 또한 지역개발제도 통합·지원법 시행은 문화권 설정에 따른 예산근거를 어디에 둘 것인가 하는 측면에서 매우 중요한 변수라 할 수 있다. 예를 들어, 현재 문화권의 법률적인 근거를 보면 특정 지역이나 광역개발권의 경우 국토해양부 관계법에 근거하고 있는 반면, 3대문화권사업은 문화체육관광부 관계법에 근거해 예산을 수립하고 있다.

전라북도의 문화권 설정이 중앙정부의 정책적 변화를 수용한다는 것은 다른 측면에서 보면 전라북도의 문화권이 전라북도 내에서 뿐만 아니라 국가적인 문화권 설정의 논리적 타당성이 필요함을 의미한다. 국가적 예산이 수반되는 문화권의 설정은 지역문화의 중요성뿐만 아니라 국가적 문화권 설정의 정당성이 검증될 때 가능하기 때문이다. 따라서 문화권 설정논의는 문화를 연구하는 학자들이나 연구자만의 몫이 아니다. 지자체가 맨 앞에서

논의를 이끌어가야 한다. 요컨대 문화권 설정논의는 지자체에서 지역개발을 포함한 도정의 목표를 어디에 둘 것인가 하는 측면에서 지역개발사업을 포괄하는 방향으로 이뤄져야 한다.

3) 정치권, 지자체, 학계의 공동대응이 필요하다

전라북도의 문화권 제안이 단 한 번도 국가지정 문화권에 포함되지 못했던 이유를 되돌아보고 정치권, 지자체, 학계가 힘을 모아 공동대응에 나서야 한다. 경상북도 사례가 이를 잘 보여준다. 유교 문화가 경북북부지역에만 있었던 것도 아니고, 신라·가야만이 우리나라 역사를 대표하는 왕조도 아니다. 심지어 유교, 신라, 가야문화에서 공통점을 찾기도 어렵다. 그럼에도 3대문화권이라는 난해한 키워드로 묶어 4조원대 사업을 추진할 수 있었던 것은 경상북도 정치권의 보이지 않는 노력이 있었기에 가능했을 것이다. 한나라당 전통문화발전특별위원회(이하 특위)의 전통문화재 종합지원대책만 보더라도 경상북도가 지역개발전략을 어떻게 실현시키는지 알 수 있다.

한나라당은 7월 14일 기획재정부 등과 당정협의를 갖고 전통문화재 관련 예산을 대폭 증액해 달라고 요구했다. 당은 이날 협의에서 △전통문화유산 방재시스템 통합·확대 △전통문화유산 상시관리 활동 지원 △전통문화유산 체험 및 문화관광 기반조성 지원 등 3개 분야 21개 사업에 2,200억원의 예산을 내년 예산에 반영해 달라고 요청했다. 지난해 관련 예산의 규모가 950억원인 점을 감안할 때 132% 급증한 규모다. ... 회의에는 이주영 당 정책위의장과 전제희 전통문화특위 위원장, 장윤성 예산결산위원회 간사, 이춘식 김광립 조윤선 의원 등 당측 인사와 정병국 문화체육관광부 장관, 류성걸 기재부 2차

관, 최광식 문화재청장 등 정부측 인사가 참여했다.
(2011.7.15. 내일신문)

특위 발표에 대해 언론에서는 “내년 총선과 대선을 앞두고 불교계 표심을 잡기 위한” 것으로 해석한다. 전통문화의 80%가 불교계에 있다는 점에서 그러하다. 그럼에도 이번 대책으로 가장 큰 수혜를 받는 지역이 어디인가에 주목해야 한다. 이와 관련해 대구신문(2011.5.2) 보도를 살펴보자. “특위활동 결과 상대적으로 목조문화재가 많은 안동을 비롯한 경북북부지역이 최대의 수혜지역이 될 전망이다.”⁴⁾ 전통문화재 지원대책이 불교계 문화재를 중심에 두고 있는 것은 사실이지만, 경북북부지역에 집중돼 있는 문화재를 염두에 뒀다는 의심을 살 수도 있는 대목이다.⁵⁾ 위원장인 전재희의원의 고향이 경북영천이며, 핵심인사인 김광림의원은 안동, 이춘식의원은 포항 출신이라는 사실이 이러한 의구심에 힘을 실어준다.

2012년 대통령선거와 전라북도 문화권 설정을 연계할 필요가 있다. 대통령선거는 대형국책사업이 구체화되는 장이다. 누차 강조했듯이 문화권 설정은 국가차원의 광역권 개발전략과 맞물려 있다. 막대한 예산이 투입되기 때문에 정부의 강력한 지원의지가 뒷받침돼야 한다. 내년 대통령선거를 놓칠 경우 전라북도 문화권 설정이 어려워질 수밖에 없다. 2012년 상반기까지 독자적 통합문화권에 대한 구체적 안이 수립돼야 하는 이유가 여기에 있다.

따라서 전라북도의 독자적 문화권 설정을 위한 종합적인 연구용역이 곧바로 진행돼야 한다. 전라북도만의 문화권이 아니라 국가 차원에서 필요성을 공감하는 전라북도 주도의 통합문화권을 발굴하고, 이와 관련한 전라북도의 광역권 개발전략을 수립해야 한다. 한 가지 분명하게 짚고 넘어가야 할 점은 앞으로 진행할 문화권 설정연구는 철저하게 전라북도 전체를 아우르는 지역개발 차원에서 구상되어야 한다는 사실이다. 

참고문헌

- 김영준(2010). 「광역권 관광개발사업 평가 기초 연구」. 한국문화관광연구원.
- 이창현(2011). 「지역개발계획 및 사업 통합시대 이렇게 준비하자」. 전북발전연구원
- 정명희(2009). 「전라북도 통합문화권 설정에 따른 관광개발계획 수립방안 연구」. 전북발전연구원
- 대한민국정부(1971). 「제1차 국토종합개발계획」
- 대한민국정부(1982). 「제2차 국토종합개발계획」
- 대한민국정부(1992). 「제3차 국토종합개발계획」
- 대한민국정부(1999). 「제4차 국토종합개발계획」
- 대한민국정부(2005). 「제4차 국토종합개발계획 수정계획」
- 문화관광부(1997). 「7대 문화관광권 진흥방안」
- 문화관광부(2000). 「경북북부 유교문화권 관광개발계획」
- 문화관광부(2010). 「3대문화권 문화생태관광기반 조성계획」
- 전라북도(2000). 「전라북도 문화예술발전 중장기 계획」

4) 전통문화발전특위의 1차 활동결과 발표(2011.5.2.)에 대한 대구신문의 보도내용.

5) 경상북도는 문화재지정 한옥 296호(전국의 40%), 한옥집단마을 231개소(1,491호) 등 전국에서 고택과 종택을 비롯한 가장 많은 전통한옥을 보유하고 있다.