

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 439

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김정환 • www.krihs.re.kr

국토의 문화적 품격 제고를 위한 문화권조성사업의 개선과제

채미옥 국토연구원 문화국토연구센터장, 차미숙 연구위원, 문정호 연구위원

요 약

- ① 문화적 가치가 지역 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아, 국토 품격을 높이는 방법의 하나로 문화권조성사업에 대한 관심이 증대하고 있음
- ② 현행 문화권조성사업은 지역의 역사문화자원을 관광자원화하고 지역경제를 활성화하는 데 초점을 맞추고 있으나, 여러 부처가 개별적으로 사업을 추진함에 따라 정책효과 달성이 저조함
 - 문화체육관광부는 주로 관광인프라시설을, 국토교통부는 도로 등의 기반시설을, 문화재청은 역사문화자원의 수리·정비·복원 업무를 각각 추진해옴
 - 문화권 조성이라는 정책목적에 부합하는 효과적 정책수단이 미흡하고, 문화권조성사업을 총괄 및 조정·협약하는 기능이 미비하여 정책목적 실현이 어려움

정책방안

- ① 역사문화유산의 진정성을 기반으로 자연환경 및 주민생활공간의 광역적·역사적 맥락과 연계된 역사문화환경을 조성하여 지역 매력도를 제고하는 방향으로 문화권 조성
- ② 문화재 보전체계와 국토계획, 도시계획 등 공간계획제도를 연계시켜 문화권별 국토 품격 제고 및 역사문화환경 관리의 효율성 도모
- ③ 문화권 내외 문화권 간 역사문화유적과 관광문화시설, 공공시설을 연계하여 시민들의 장소적 체험을 제공하는 광역 역사문화축 조성
- ④ 문화권 내 다양한 개발사업을 사전에 조정·협약하는 체계를 구축하고, 문화권 내외의 난개발 방지대책 수립 필요

1. 문화권조성사업의 개념과 추진체계

- 문화권조성사업은 역사문화자산을 기반으로 지역발전을 촉진하는 정책수단의 하나로서, 국토교통부의 ‘문화권형 특정지역 개발사업’과 문화체육관광부의 ‘문화권조성사업’ 등이 추진되고 있음
 - 국토교통부의 문화권사업은 문화권이라는 권역을 지정하여 추진하는 반면, 문화체육관광부가 추진하는 문화관광권 사업은 권역 지정 없이 사업계획만 수립하여 추진
- 국토교통부에서는 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법」에 근거하여 추진
 - 문화권은 “역사·문화유산의 보전·정비 또는 관광자원의 개발 등을 위하여 기반시설의 설치, 주변지역과의 연계개발 또는 정비가 필요한 지역”으로 규정하고 있음
 - 대표적으로 백제문화권, 내포문화권, 영산강유역 고대문화권, 경북동해안권, 해양농경역사문화권, 중원문화권 등 5개 권역이 지정되어 있음
- 문화체육관광부에서 주관하는 문화관광권사업은 특정 법률에 근거를 두지 않고 「관광진흥법」과 「국가균형발전특별법」에 의거하여 추진
 - 문화관광권은 “동질적 특성을 지닌 문화관광자원을 효율적으로 개발·관리하여 외래 관광객 유치를 증대시키기 위한 광역적 지역”을 말함
 - 경북북부유교문화권이나 3대 문화권 광역관광개발사업 등은 관광개발 및 기반조성이 주목적임
- 문화재청의 7대 문화권 문화유적정비사업은 문화권 내 문화재의 점적 보존 및 관리 위주로 추진됨

2. 문화권조성사업의 추진현황 및 문제점

● 저조한 추진실적

- 문화권조성사업의 최초 추진사례는 백제문화권(2010 종료)으로, 공주·부여를 중심으로 지역의 역사문화브랜드를 확립하는 데 기여한 것으로 평가되고 있음
 - 그러나 2000년대 중반 이후 지정·개발 중인 8개 문화권조성사업의 경우, 사업집행실적(계획대비 투자실적)이 저조하여 계획이 유명무실화될 가능성이 있음¹⁾
- 문화권에 따라 사업유형별 추진실적도 매우 상이하여, 많이 추진된 것은 87%를 상회하나 부진한 부분은 1%에 불과함²⁾

1) 내포문화권은 지정된 지 7년여가 경과했지만 추진실적이 20% 미만, 영산강유역 고대문화권은 6년여가 지났음에도 추진실적이 약 8.5%로 매우 저조

2) 내포문화권의 경우 정신문화 창달 및 유적전승사업(87.5%), 관광휴양시설사업(8.74%), 문화유적정비사업(20.79%), 기반시설사업(8.74%)으로 나타나며, 영산강유역 고대문화권의 경우에는 관광휴양시설사업(14.59%), 문화유적정비사업(7.33%), 기반

● 사업 총괄 및 조정·협의 기능 미비

- 문화권조성사업은 중앙부처와 지자체(광역시, 기초) 차원에서 다수 관련부처와 실·과에 의해 추진되고 있지만, 총괄 및 조정·협의를 위한 추진체계를 구성하거나 운영한 실적이 전혀 없음
 - 내포문화권은 건설행정과 내에 TF를 명시적으로 두고 있으나 도로사업만을 담당하여, 문화예술과 등에서 개별적으로 추진하여 총괄로서 역할이 미흡
 - 여타 문화권에서는 문화예술과, 관광진흥과, 건설교통과 등에서 주관

● 정책목적에 부합하는 효과적 정책수단 미비

- 지역개발 현안 해소를 위한 잦은 계획 변경으로 문화권조성사업의 정체성(identity)이 흐려지면서 정책목적 달성이 곤란
- 중앙부처의 문화권 지정 및 개발계획에 대한 승인에도 불구하고, 개별 사업별로 소관부처 협의 및 예산지원이 이루어짐에 따라 문화권 지정 및 계획승인의 실효성이 크게 저하됨
 - 문화권조성사업의 유형 가운데, 국토교통부 지원사업은 기반시설(도로)에 집중되어 있으며, 이외 사업은 부처별 별도 예산으로 지원되고 있음
 - 이에 따라 해당 부처의 사업우선 순위에 따라 사업추진 시기가 달라져, 도로만 설치되는 등 기반시설 설치 사업과 기타 사업 간의 연계성이 떨어지는 문제가 발생
 - 정부의 지역개발 예산이 균형발전특별회계에서 광역발전특별회계에 의한 방식으로 변경되면서 지자체의 문화권조성사업에 대한 예산투입이 현저히 축소

● 도시계획, 지역개발·관광개발계획과의 연계성 확보수단 미비

- 문화권조성사업은 문화유산 보존정비, 도시계획, 지역개발계획, 그리고 관광개발계획의 긴밀한 연계체계를 토대로 추진되어야 하나, 현행 문화권조성사업은 개별적인 단위사업을 문화권으로 묶어 놓은 형태에 불과
 - 특히 개별 사업 간의 유기적 연계성이 부족하고, 문화권 내 사업 간 연계성 확보 등 문화권 조성의 정책목적에 부합하도록 하는 실질적인 정책수단이 없음
- 문화권조성사업과 주변지역 토지이용과의 부조화 문제에 대한 정책적 보완 및 해결수단이 미비
 - 주변지역 도시계획과의 정합성 미비 내지 마찰로 토지이용상 부조화 문제 발생
 - 충남 홍성의 홍주성 주변에는 상업지역이 지정되어 있어 고층건물 신축에 대한 민원이 지속

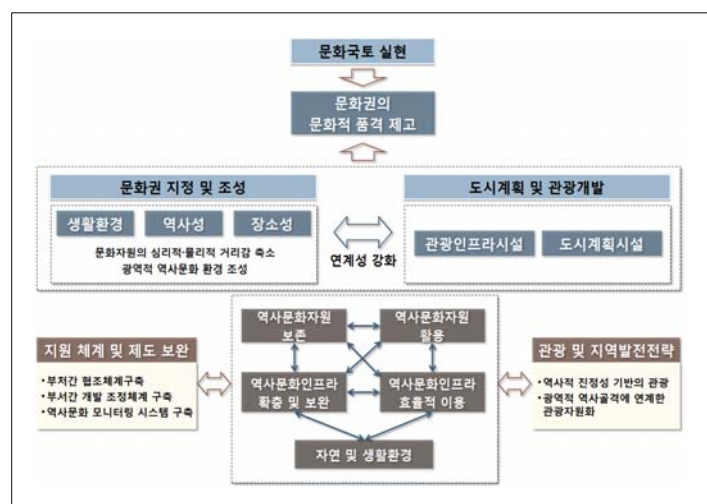
시설사업(7.07%), 정신문화창달 및 유적전승사업(1.42%) 순으로 나타남.

- 문화권조성사업 주변지역의 난개발과 투기를 방지할 수 있는 정책수단이 미비하여, 관련 지역의 지가가 상승함에 따라 문화권조성사업에 필요한 용지 확보가 어려워지는 문제 발생
- 문화권 내에서 추진되는 개발사업·계획의 사전조율체계가 미비하여 문화권의 정체성 유지 곤란
 - 내포문화권의 경우 충남도청 이전과 내포신도시 건설사업이 추진되고 있으나, 사전 계획조율 및 조정체계가 없어 홍주성의 역사성과 특성에 대한 고려가 미흡한 채 도청 및 신도시 건설계획 추진
 - 홍주읍성 주변정비를 위한 가로경관정비사업, 역사문화자원의 관광자원화 사업 등이 해당 실·과에서 개별적으로 추진되어, 부문별로 많은 예산이 투입되나 효과는 제한적
- 문화권조성사업의 지속을 위한 협의 및 통합적 추진체계 미비로 국토교통부와 문화체육관광부, 문화재청 간에 사업우선순위 및 재원조달 등을 협의하거나 모니터링하는 추진협의체를 구성 또는 운영한 사례가 없음
 - 내포문화권의 경우, 문화체육관광부와 문화재청은 특정지역의 계획내용과 상관없이 해당부처의 예산투자 순위에 따라 사업을 추진
 - 문화권조성사업 추진성과에 대한 모니터링 체계가 미비하여 사업 추진에 따른 성과나 지역효과를 구체적으로 측정하기 곤란

3. 문화권조성사업의 개선방향

- 문화권조성사업의 내실화를 통해 지역 내 관광기반 인프라시설의 활용가치를 높이고, 문화권을 국토의 품격 제고 및 확산의 거점으로 활용
- 문화권조성사업의 정책패러다임을 물리적 시설 설치를 통한 관광자원 개발에서 역사문화역량 회복 및 보존을 통한 관광자원화 사업으로 전환
 - 유적지 주변의 관광지조성사업에서 탈피하여 역사문화환경과 역사적 맥락을 조성하는 개념으로 접근하고, 문화재와 주민생활공간, 자연환경을 아우르는 문화권 전반의 역사문화 가치 제고

그림 1 문화권조성사업의 내실화를 통한 국토의 문화적 품격 제고 방향



자료: 재미옥 외, 2010. 지방대도시권·고유의 역사문화역량 확충방안. 국토해양부. 부분 수정.

- 하드웨어적 관광인프라 구축에서 지역의 역사적 고유성을 보존하고 회복하여, 광역적 역사문화맥락을 조성하는 체계로 문화권조성사업의 정책 패러다임을 전환
- 문화권 내 역사문화자원 분포와 관광문화 인프라시설 배치계획을 연계하여 광역적 활용체계를 구축함으로써 문화권조성사업의 내실화 도모
- 문화재보전체계와 권역 내 도시계획, 토지이용계획 및 지역개발계획과의 연계성을 제고하여 주변지역의 난개발 방지 및 역사유적과 주변지역의 조화 도모
- 문화권과 문화권 간의 유사성과 차별성, 역사적 연대성이나 연속성이 있는 지점 등을 보존·정비하고 교통망으로 연계하여 광역적인 역사문화축 구축

4. 문화권조성사업의 향후 개선과제

● 역사적 진정성을 진화시키는 문화권조성계획 수립

- 관광자원개발 위주의 문화권조성사업에서 탈피하여, 문화권의 역사문화 맥락에 대한 해석과 스토리텔링에 기초해 문화권조성사업 계획을 수립
 - 문화권 내의 많은 문화유적과 자원에 대한 기초자료 조사 및 역사·문화 맥락의 해석을 기초로 스토리보드를 만들어 스토리텔링과 연계하는 작업을 추진한 후 이를 기초로 문화권조성계획 수립
 - 스토리텔링에 기초한 문화권조성계획은 문화권의 지정목적 및 범위, 사업내용을 구체화하고 문화권의 정체성을 명확하게 설정하여 제시 가능
 - 이를 통해 파편화된 문화권조성사업의 문제를 해소하고, 문화권 조성 관련 없는 지역의 숙원사업이 문화권조성계획에 포함되는 것을 걸러내어, 문화권조성사업의 내실화를 도모
- 역사문화 맥락(context)과 주민생활공간을 포괄한 공간계획으로 접근
 - 문화권별 고유한 장소적·역사적 맥락을 보존하고 활용하는 방식으로 접근하여, 문화권의 고유한 역사성을 미래지향적으로 진화시켜가는 공간계획 수립
 - 관광인프라 시설은 주민의 일상생활공간과 연계하여 입지시킴으로써, 문화권의 역사문화적 가치와 관광경쟁력이 지역 활성화와 연계되도록 추진

● 문화권의 광역적 역사문화축 조성의 기반 마련

- 역사문화축 조성을 통한 광역적 활용체계를 구축하여 문화권조성사업의 효율성 제고와 국토 품격 제고 도모

- 광역적으로 국토전반에 대한 역사문화축을 조성해나가는 큰 그림에 의거하여 국토 구석구석이 갖는 역사적 의미와 흔적을 씨줄과 날줄로 엮어서 문화권을 조성하는 사업으로 계획하여 추진
- 문화재, 자연환경, 지형을 포괄하는 문화권별 역사문화환경을 특성화하여 각 지역의 역사문화적 고유성을 보존하고 문화권 간 다양한 조합으로 연계하여 광역적 활용체계 구축 필요
- 시·군 단위의 관광문화 인프라시설 계획에서 탈피하여, 문화권 내 광역 차원의 역사문화 인프라를 조성하여 중심도시를 문화의 확대 재생산 거점으로 활용
 - 문화권별로 거점도시 기능을 하는 곳에 역사유적, 공연장, 무형문화전수관, 박물관, 공원을 집단화하여 광역 문화공간을 조성함으로써 문화시설의 활용도를 높이고 지역 간 문화 연대와 교류체계를 강화
- 도시계획과의 연계성 확보로 문화시설 주변에 광역 역사문화경관을 조성·관리
 - 문화권 내에 있는 유적이거나 주요 문화자원 주변지역에서 이루어지는 주거환경개선 사업, 도심재정비촉진사업 등은 여러 지점에서 당해 문화재나 문화시설에 대한 통경축이 확보되어 역사문화경관을 조화롭게 형성할 수 있도록 건물 높이, 형태, 외관을 관리할 필요

● ‘문화도로’ 계획으로 문화권의 활용가치 제고

- 문화시설의 광역적 배치를 지원하기 위해서는 공원용지와 같은 도시계획시설만이 아니라 광역교통망과 같은 도로시설도 계획적으로 지원함이 중요
- 문화권 내에서 이루어지는 각종 도로망 계획은 문화권의 역사문화환경 관리와 활용 차원에서 ‘문화도로’ 개념으로 개설할 필요³⁾
 - 문화도로란 지역의 역사문화환경을 우선적으로 존중한 도로계획으로 자연지형이나 도시조직을 훼손하지 않고, 도로를 매개로 문화재와 문화재, 문화재와 관광인프라 시설 간 연결성이 완성되는 도로로 정의할 수 있음
 - 기능적 측면에서 특정 지역에 대한 접근성 확보 또는 단일 유적지나 관광시설의 접근도로 개설 차원이 아니라, 문화권의 역사적 맥락을 이어주고 접근성을 개선해주는 스토리텔링의 공간화 차원으로 계획되고 관리되어야 함

3) 문화도로의 개념은 보스턴 프리덤트레일 조성사례에서 찾아볼 수 있음. 보스턴 중심부를 가로지르는 프리덤트레일은 관광객들이 보스턴의 풍부한 역사에 대해 배울 수 있도록 짜놓은 코스임. 프리덤트레일은 주요 유적지를 붉은색 라인으로 연결하고 관광안내판을 눈에 띄게 제작하여 관광객의 이용편의를 돕고 있음. 또한 소규모 휴게공원을 적절히 배치하고, 서적이거나 기념품 등을 구매할 수 있는 쇼핑시설과 음식점도 배치하여, 지역에 관광수입을 가져다주고 있음(자료: 채미옥·차미숙·문정호, 2012, 국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구, p173)

● 문화재 보존체계와 국토관리 체계의 연계성 강화⁴⁾

■ 문화지향적 국토관리 이념 정립과 제도화

- 문화권조성사업의 내실을 높이기 위해서는 문화권 조성의 기반이 되는 국토관리의 기본 패러다임을 문화지향적으로 전환할 필요가 있음
- 국토관리의 기본이 되는 「국토기본법」상의 국토이용 및 관리의 기본원칙에 ‘역사문화보존 원칙’을 천명하여 역사문화자원이 국토관리의 중요한 토대가 되도록 근거를 마련할 필요가 있음

■ 「문화재보호법」과 「국토계획법」 운용기준의 정합성 제고

- 문화권의 역사문화환경을 개선하기 위해서는 문화재 보존체계와 문화재 주변지역을 관리하는 도시계획의 정합성을 높여 역사문화환경이 지속적이고 일관되게 보존될 수 있는 틀 구축 필요
- 도시기본(관리)계획수립 기준 및 지침, 기초조사 항목 등에 역사문화환경 항목을 추가하여 도시계획수립단계에서 문화권 내의 문화재와 역사문화환경에 대해 고려할 수 있도록 제도적 근거를 마련
- 또한 간선도로 등 각종 도시계획시설 설치로 인한 역사문화환경 훼손을 최소화할 수 있도록 도시계획시설 설치 기준에 역사문화환경 보존 사항을 규정하여 문화권 내 역사문화환경에 영향을 미칠 수 있는 시설의 설치를 제한하는 규정 마련

■ 문화권 내 개발사업과의 연계성 확보를 통해 문화지향적 도시계획체계 및 국토관리체계를 구축하는 선도적 제도 기반을 마련

- 문화권 내에서 택지개발촉진지구, 재정비촉진지구 등을 지정할 경우 문화체육관광부와 문화재청과의 사전협의의 강화를 통해 문화권의 역사문화환경에 미치는 영향이 최소화되도록 협의·조정하는 체계 구축이 필요

■ 문화권 지정 시 해당 지자체로 하여금 난개발 방지대책을 시행하도록 하여, 문화권조성사업의 원활한 시행을 지원

- 문화권 내 중요 유산 및 시설 주변의 고밀 개발과 부조화 용도를 제한하고, 문화권조성사업이 어느 정도 추진될 때까지 개발행위제한구역을 지정하거나, 토지거래허가구역을 지정하여 투기적인 거래와 난개발 수요를 차단

● 문화권조성사업에 대한 모니터링 추진과 지표 개발·운영

■ 문화권조성사업에 대한 주기적인 모니터링 추진과 (가칭)역사문화역량지표를 개발하여 문화권조성사업의 내실화를 도모

4) 채미옥, 2009, “문화국토 조성을 위한 고도육성방안”, 문화국토세미나, 국토연구원, p25; 채미옥·이진희·황병춘, 2012, 역사문화환경보존지역의 체계적 관리방안, 문화재청, pp90-101.

- 문화권조성사업에 대한 실시간 통합정보공유시스템 구축 및 운영을 통해 문화권조성사업의 연계 협력·가능성을 높이고 사업 추진과정의 투명성 확보

● 문화권 내 개발계획의 통합적 추진체계 운영

- 문화권 내 다양한 개발계획을 사전 조율하는 체계를 구축하여 문화권 내에서 추진되는 다양한 개발사업의 적정성 여부를 검토하고 조정할 수 있는 제도적 근거를 마련
 - 개별 행정 목적으로 추진되는 개발사업으로 인해 문화권조성사업의 효과가 저감되는 문제 해소
- 문화권조성사업의 협력적 추진을 위한 부처 간 협의체를 상시적으로 운영
 - 국토교통부가 승인·주관하는 문화권조성사업의 경우 도로 등 인프라에 대한 지원은 비교적 원활하게 이루어지는 반면, 문화권의 핵심자원이라고 할 수 있는 역사문화자원에 대한 지원은 해당 부처와 사업 간의 상호 조율 및 연계가 이루어지지 못하는 경우가 발생
 - 국토교통부, 문화체육관광부, 문화재청 등 중앙부처의 협력적 사업지원체계 구축과 사업 간 연계·조정을 포함한 추진체계 구축·운영이 필요
 - 문화권조성사업 등 특정사안에 대한 부처 간 조정·협의를 위해서는 ‘(가칭)문화권 조성 추진을 위한 부처 간 조정·추진협의체’를 구성하여, 주기적으로 사업을 조정·연계하도록 하여 내실화할 필요가 있음
- 지역단위의 통합적 문화권조성사업 추진전담 조직 운영
 - 문화권조성사업은 지자체 차원에서라도 건설정책과를 비롯해 문화재과, 관광진흥과, 문화예술과 등 여러 부서들이 문화권조성사업 내 각 단위사업을 집행하면서, 그 시행에 급급하여 문화권 조성의 전체적인 정책목적 및 효과 도출이 곤란
 - 지역단위에서 문화권조성사업을 통합적으로 기획, 조정, 집행할 수 있는 추진전담 조직을 운영
- 문화권은 대체로 복수의 지자체에 걸쳐 지정되므로, 문화권조성사업을 추진하는 이들 지자체 간의 주기적인 협의와 사업집행 추진을 위한 협력적 추진체계를 운영
 - 문화권조성사업 추진을 위한 협의체 또는 지자체 간 조합 등을 구성하여 사업추진의 내실화 도모

채미옥 국토연구원 문화국토연구센터장 (mochaek@krihs.re.kr, 031-380-0270)

차미숙 국토연구원 지역연구본부 연구위원 (mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)

문정호 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (jhmoon@krihs.re.kr, 031-380-0216)