

觀光開發과 經濟主義 地域開發*

-경주 경마장 건설사례를 중심으로-

盧 勇 錫**

목 차

- | | |
|--------------------|------------------------------|
| I. 머리말 | IV. 불천리 주민들 |
| II. 개발, 보존, 관광 | V. 향후 대책방안의 일제언과
인류학자의 임무 |
| III. 누구를 위한 경마장인가? | |

< 요약 >

대부분의 나라들은 관광개발을 지역개발의 한 수단으로 여겨왔으며, 이때 지역개발은 공업개발의 중심에서 멀리 떨어진 지역의 개발이라는 의미를 가졌다. 한국도 관광개발을 지역개발의 한 수단으로 여기면서 경제개발의 일환으로 삼는데 주력하였다. 그러나 관광에 대한 이러한 관점은 문화정책에 있어서 지나친 상업주의를 가중시켰으며, 그 결과 올바른 문화정책의 성립에 악영향을 미치는 결과를 초래했다. 경주 경마장 건설 사례는 이러한 관광개발의 모순이 외형적으로 드러난 대표적인 사례이다. 경주 경마장 사례에 있어서 가장 중요한 문제는 경마장을 건설하느냐 하지 않느냐의 문제가 아니라, 경주에 경마장이라는 요소가 들어올 수 있었던 문화정책의 문제이다. 정치권은 잘못된 문화정책 규제들(문화재 보호법 등)로 인해 피해를 받고 있는 경주시민들에게 근본적인 문화정책은 치유하지 않은 채 경마장이라는 상업주의적 관광개발을 통해 보상하려 하였으며, 결국 이러한 정책은 문화보존 정책과 대립하는 결과를 낳게 되었다. 특히 경마장 건설 예정부지의 불천리 주민들은 정부의 잘못된 문화정책 때문에 많은 정신적, 육체적 고통을 겪었으며, 경마장 건설계획이 폐기된 이후 아직까지도 문화재 보호법으로 인해 피해를 입고 있다.

경주 경마장 사례는 아직도 관광개발을 단순한 경제주의 지역개발로 치부하고 있는 국가 문화정책의 실수이다. 이의 개선을 위해서, 국가는 근시안적인 문화정책을 폐기하고 종합적이고 근본적인 문화정책을 수립해야 할 것이다. 먼저 경주의 사례에서 볼 때, 경주의 지역개발과 관광개발을 동시에 막고 있는 문화재 보호법을 비롯한 제반 규제들을 수정해야 할 것이다. 그리고 또한 이벤트 위주의 관광정책을 탈피하고, 관광지 원주민들의 입장에서 고려될 수 있는 근본적인 문화정책이 필요할 것으로 보인다.

* 이 논문은 2000-2001년 BK21 사업의 지원에 의해 쓰여졌음

** 영남대학교 강사

I. 머리말

개발도상국이나 선진국 할 것 없이 일반적으로 관광개발을 지역개발의 한 수단으로 여겨왔다. 즉 공업개발의 중심에서 멀리 떨어진 지역의 개발이라는 의미이다(타마키 야스아키, 황달기 역 1997). 특히 한국은 1970년대 이후부터 관광을 ‘굴뚝없는 산업’이라 칭하면서 경제개발의 일환으로 삼는데 주력하였다. 이러한 결과로 이제 관광개발이라는 말은 당연히 경제적인 부가가치를 포함하는 하나의 대명사로 자리잡게 되었다. 그러나 문화재의 유용한 보존과 관광지의 체계적인 발전을 위해서 이러한 관광개발은 필연적인 모순을 겪게 되고, 최악의 경우 관광개발과 지역개발이라는 두 마리의 토끼를 모두 놓치게 되는 결과를 낳는다. 즉 관광대상이 지나치게 지역개발의 측면에서만 개발됨으로써 고도의 자본주의적 상품으로만 존재해야 하는 운명을 지니게 되는 것이다.

한국의 경우에도 많은 문화재나 유적지들이 관광상품으로서의 위용을 갖추기 위해 노력해왔고, 다양한 전통과 문화재들이 재창조되거나 상품화되고 있다(홍스보음 1996). 특히 이전 국가의 중앙집중적 관광정책과는 달리, 지방자치제 실시 이후 각 지방자치단체들은 자기 지역의 고유한 전통과 문화재를 상품화시키고 개발하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 이것은 곧 관광산업을 통한 지역개발이라는 측면을 강하게 부각시키고 있는 점이다.

20세기 후반 들어 이른바 ‘문화답사’(김호진 1999 등)등의 새로운 경향을 통해 관광에 대한 새로운 인식이 등장하였다. 즉 이제까지 경제주의 지역개발의 한 축으로만 여겨지던 관광이 자본주의적 상품 이외의 요소로 새롭게 포장을 하게 된 것이다. 또한 응용인류학 분야에서 관광인류학에 대한 여러 학문적 성과들(전경수 역 1987 등)은 관광을 보고 즐기는 형태의 레저에서 국가와 집단, 개인간의 참여한 이해가 엇갈려 있는 정치적 문제로 대상화하고 있다. 이러한 관광에 대한 새로운 시각은 관광을 좁은 의미에서 경제주의 지역개발의 의미로만 볼 것이 아니라 좀더 넓은 시각에서 볼 것을 요구하고 있다.

하지만 이렇게 바뀌어 가고 있는 관광에 대한 인식이 문화정책에 얼마나 반영되었고, 실제로 국가의 문화정책이 바뀌어가고 있는가에 대해서는 상당한 의문점이 들게 된다. 한 가지 사례로 경주 경마장을 둘러싼 여러 문제들은 단순히 개발과 보존의 대결이 아니라 관광인식의 변화에 기반한 국가의 문화정책이 부재하기 때문에 일어난 것이라 볼 수 있다. 이 글에서는 이러한 경주 경마장의 대립양상과 주민들의 반응을 소개하면서 역사도시 경주를 위한 근본적인 문화정책이 어떠한 방향으로 수립되어야 하는가에 대해 고찰해 보기로 하겠다.

II. 개발, 보존, 관광

인류학에서 개발의 문제는 한 사회의 발전의 정책과 수용과정의 연구에서 가장 먼저 찾아볼 수 있다(노용석 2000). 여러 가지 경우가 있겠지만 무엇보다도 인류학자들이 전통적으로 연구하던 제3세계의 경제가 이른바 서구 경제로 편입됨에 따라 겪게 되는 여러 갈등과 문화 변동 양상에 대한 연구가 가장 먼저 이 범주에 포함된다. 또한 환경적인 측면에서 한 사회내의 개발이 어떤 영향을 끼칠 수 있는가에 대한 연구도 시도되고 있다. 예를 들어 인류학자들은 시화호라든가 동강개발 문제에 적극적으로 개입하여 국가 정책의 결정에 어느 정도 개입하였다.

이러한 개발의 문제는 필연적으로 보존의 문제와 밀접한 관련을 맺고 있다. 제3세계 전통사회의 체계가 서구 사회에 잠식되지 않고 보존되기를 바라는 마음, 시화호의 환경이 국가 주도의 일방적인 개발에 의해 더욱 나빠지지 않기를 바라는 마음, 이러한 바램들과 희망을 흔히 보존이라고 불러왔다. 그리고 다른 사람들에게 인류학자들은 보존을 대변하는 사람들로 비쳐졌을 것이다. 그러나 따지고 보았을 때 막무가내로 영원히 보존될 수 있는 것이 과연 이 세상에 존재할 수 있을까?

개발과 보존의 문제에 있어서 보존이라고 하는 것은 '그냥 가만히 놔두는' 수동적인 형태의 보존이기보다는 오히려 좀 더 나은 방향으로의 발전, 즉 개선된 '개발'이라고 하는 것이 더욱 옳을 것이다. 제국주의 세력에 의한 무조건적인 식민지 경제 '개발'이기 보다는 자립적 민족 경제를 '개발'하는 사례라면 이것 역시 '보존'의 범주에 들어갈 수 있을 것이다. 시화호 역시 그대로 방치하는 것이 보존이 아니라 주변 생태계와 주민들의 삶을 총체적으로 분석하여 좀더 나은 환경으로의 개발을 '보존'이라고 하는 것이다. 이러한 보존의 개념은 개발과 보존이라는 이분법적 사고를 부정하는 것으로써, 개발적 상황과 보존적 상황을 상호 변증법적으로 이해하기 위한 출발점이다.

관광개발을 이해하는데 있어서 이러한 개발과 보존의 개념이 마찬가지로 적용될 수 있다. 문화재를 미끼로 한 자본주의적 관광개발이 무조건적으로 나쁘다는 이야기를 본고에서 하고자 하는 것은 아니다. 문화재는 훌륭한 상품이 될 수 있고, 이러한 패키지를 중심으로 한 관광산업은 사람들에게 여가선용과 휴식, 볼거리를 제공할 수 있는 충분한 소재가 될 수 있다. 그러나 상품개발로서의 관광개발이라고 할지라도 원칙적이고 철저한 정책의 틀 속에서 생산해야 하며, 그렇게 되었을 때만 고유한 가치를 지닐 수 있는 관광상품이 될 수 있다. 큰 틀의 문

화정책이 부재한 가운데 만들어진 관광개발은 반드시 부작용을 수반하게 되며, 그 부작용은 다름 아닌 자본주의적 모순이 드러나는 것이다.

경주 경마장 계획은 커다란 국가 문화정책이 부재한 가운데 만들어진 관광개발의 한가지 사례이며, 이것으로 인해 피해를 보고 있는 것은 다름 아닌 경주시민, 더욱 좁게는 물천리·손곡동 주민들이다.

우선 경주 경마장 계획은 경주라는 특수한 유적지에 대한 국가의 문화정책이 전혀 부재하다는 것을 만방에 알린 가장 대표적인 사례이다. 경주에는 많은 문화재와 유적, 유물이 존재하고 있고, 이를 체계적으로 관광개발 시킬 수 있는 길이 있다. 그러나 국가는 경주의 체계적인 관광개발을 막아왔으며, 이것의 대안으로 세워진 것이 경마장이었다. 하지만 경마장이 잘못된 국가의 관광개발 문화정책을 효율적으로 대체할 수 있는 개발의 양식으로 자리잡기에는 너무나 많은 문제점이 도사리고 있었다. 왜냐하면 단순히 상업적이고 경제적인 개발이 경주의 대표적 문화정책으로 자리잡기에는 너무나 많은 반대와 문제점이 있기 때문이다.¹⁾ 결국 국가의 문화정책은 또 다시 공전하기 시작했고, 누구도 국가의 행동을 믿지 못하기 시작했다.

결국 이러한 지경의 사태에 이르게 된 것은 경마장 문제가 본격화되기 시작할 때 모든 사람들이 경마장을 지으면 개발론자이고, 경마장을 짓지 않으면 보존론자로 지칭하기 시작하면서 극단적인 이분법적 행동을 취했다는 데 있다. 이로 말미암아 좀더 개선된 방향의 개발이라는 측면이 덮여져 버리고 오로지 양극단의 첨예한 대결만이 남게 되었다. 또한 이렇게 양극단의 대결양상이 벌어지자 경마장 사태의 가장 중요한 지점이 어디에 있는가를 망각하는 사태에 이르게 되었다. 그렇다면 경마장 건설 사례에서 가장 중요한 지점은 어디에 있는 것일까? 그리고 무엇이 문제였던 말인가? 이러한 측면을 경마장 건설 경위과정에서부터 살펴보면서 논지를 이끌어 나가겠다.

Ⅲ. 누구를 위한 경마장인가?

경주 경마장 건설 계획은 노태우 정권때부터 추진되어 오다가, 1992년 대선 당시 여당 후보였던 김영삼 후보가 선거공약으로 내놓으면서 활기를 띠기 시작했다. 김영삼 전대통령은 경주

1) 이러한 경주지역의 문화정책에 대한 문제는 비단 경마장에서만 찾아볼 수 있는 것은 아니다. 불과 몇년전 경주를 통과하는 경부고속철도 건설에 대한 문제도 이와 같은 맥락에서 볼 수 있다.

역 유세에서 경주 경마장 건설을 약속했고, 그 이후부터 국책사업으로 지정되어 사업이 진행되었다. 1995년 한국마사회는 경주시 손곡동 및 북천면 물천리 일대의 29만평 면적에 경마장 부지를 확정하고 지표조사 및 시굴조사, 토지매입 등의 과정을 거쳐나갔다.

그러나 경주경마장 예정 부지 중 문화재 발굴 대상지역 5만3천평 가운데 3만6천평에 대한 발굴조사가 마무리될 예정이었으나, 나머지 물천리 일대 1만7천여평에 대해서는 문화재청으로부터 발굴허가를 받지 못했다. 한국마사회는 1997년부터 3차례에 걸쳐 발굴허가를 요청했으나 1999년 1월 발굴 유보회신을 받았으며, 1999년 5월에도 다시 시도하였으나 역시 허가를 받지 못했다. 상황이 이렇게 되자 경주시 지방자치단체를 비롯한 경주시 상공회의소를 중심으로 경주 경마장 건설 사수추진위원회²⁾가 건설되고, 강력한 대정부 투쟁이 시작되었다. 경주 경마장 건설 사수추진위원회는 경마장의 백지화는 현정권(김대중 정권)이 영남권 죽이기의 일환으로 실시하는 것이라고 말하면서, 경주지역을 살리기 위해서 경마장은 반드시 필요하다고 역설한다.³⁾

개발과 보존의 상반성만을 지루하게 되풀이하던 경주 경마장 문제는 2001년 2월 8일 서울 국립중앙박물관내 국립문화재연구소에서 열린 문화재 정책 심의의결기구인 문화재위원회(위원장 최영희) 제1·3·6분과 합동회의에서 “경주 경마장 건설 예정지 29만평 중 유물과 유적이 확인되지 않은 보문·화산간 지방도(천북로) 서쪽 2만 5천평을 제외한 26만여평에 대해 사적 지정을 의결했다”는 소식이 들리면서 새로운 전환점을 맞게 된다. 최위원장은 비공개 회의

2) 경마장 건설사수 추진위원회는 2000년 1월 7일 창립대회를 거친 후 경주시장 면담, 경북도지사 면담, 대통령, 국무총리, 국회의장, 문화관광부 장관, 문화재청에 경마장 건설 촉구 공문발송 등의 일을 했으며, 대규모 집회를 통해 경주시민에게 경주 경마장 건설의 당위성을 설명했다(노용석 2000 pp20). 경마장 건설사수 추진위원회에 소속된 단체들은 대략 다음과 같다. 범무사회, 제2건국위원회, 경주우체국, 육부회, 상공회의소, 대한노인회, 금야교동, 감포청년회의소, BBS.협회, 음식점지부, 농업경영인, 경주임업협동조합, 경상북도의회, 경주지역경제살리기시민연대, 미용사회, 서라벌대학, 경주시의회, 영신정공, 농협중앙회, 경주중고 등 동창회, 세무사협회, 걸스카우트, 약사회, 외동라이온스 클럽, 도동구획정리조합, 국제Y.S맨회랑클럽, 새마을금고, 경주발전협의회, 세탁소협회, 대구은행, 이주대, 경북관광협회, 경주대학교, 유통협의회, 경주농협

3) 경주경마장건설사수추진위원회는 2000년 7월 20일, 약 1000여명의 시민이 모인 가운데 경주 경마장 건립 사수를 위한 범시민 결의대회를 열었다. 이날 대회에서 연사로 나선 경주시장 및 경주지역 국회의원, 도의회 의원 등은 김대중 정권의 문화정책을 비판하기보다는 오히려 지역 감정적 정책추진을 비판하였다. “더구나 최근 여론의 표적이 된 풍납토성 지역에 대해서는 주민들이 포크레인으로 문화재를 파괴했던만 정부는 수십 개의 경마장을 짓고도 남을 5-6조라는 천문학적 액수의 예산으로 주민 보상을 약속했습니다. 그리하여 ‘풍납토성은 백제문화권이라서 국고로 신속히 보상하고, 경주 경마장은 그 수익으로 방치된 문화재를 보존, 복원, 개발하려는데도 신라문화권이라서 지지부진한 것 아니냐’는 웃지 못할 이야기도 나오고 있습니다”(‘시민들에게 드리는 말씀’, 경주경마장건설사수 범도민추진위원회, 2000년 6월, 노용석 2000 pp22).

후 가진 기자회견에서 “경마장 건설 예정지에서 확인된 신라시대의 산업 생산활동 및 생활사 관련 유구 및 유물들은 역사적, 학술적 가치가 매우 높아 이 지역을 사적으로 지정했다”며 경주 경마장 건립안 무산 배경을 설명했다(매일신문 2001. 2. 9).

이렇게 경마장이 사적지로 결정되었다는 결론에 있어서는 하등의 문제가 없다. 경마장을 만들려고 땅을 파보니 중요한 문화재가 있어서 경마장을 포기한다는 내용이기 때문이다. 그러나 경마장 건설 사수추진위원회를 비롯한 많은 경주 지역의 시민단체와 지방자치 단체는 ‘경주는 죽었다’는 표현을 쓰면서까지 경마장에 집착하고 있다. 그렇다면 이들은 왜 이렇게 집착하는가? 그것은 경마장이 가지는 또 다른 상징성이 있기 때문일 것이다.

김영삼 전대통령이 경주에 경마장을 약속했을 때 내건 구호는 경주의 ‘관광활성화’ 였기 보다는 오히려 ‘경제활성화’ 였다. 경주의 많은 구성원들은 경주지역에 산재해 있는 신라의 문화재들이 경주지역에 도움을 주기보다는 경제적으로 피해를 주고 있다는 생각을 가지고 있다. 그러나 반대로 이러한 문화재를 통해 경제활성화를 이루어야 한다는 공통된 시각도 가지고 있다. 정치권은 이러한 경주 지역민들의 마음을 누구보다 잘 알고 있었다. 또한 누구나 경주 지역의 경제활성화를 위해 관광산업의 부흥은 절실히 필요하다고 생각하고 있었으며, 그 대안으로 제출된 것이 경마장이었다. 경마장 건설사수추진위원회⁴⁾에서 이야기하고 있는 핵심내용도 경마장이 경주 지역의 경제활성화에 도움이 된다는 것이다.

그러나 경마장 = 경제활성화라는 등식은 성립했지만, 경마장 = 경제활성화 = 관광산업 활성화라는 등식까지 가기에는 무엇인가 부족한 부분이 많다. 단순히 사람들이 많이 몰려와서 돈을 흥청망청 쓰고, 유용자금이 많아짐으로써 지역의 분위기가 고조되는 것이 관광산업이 아니라고 보았을 때, 경마장과 관광산업은 부조화스러운 느낌이 많다.

그렇다면 정부는 왜 경주라는 지역의 특성상 매장문화재가 많이 있다는 것을 알면서도 9년 동안 경마장 건설을 무리하게 추진한 것일까?⁵⁾ 이것은 정부가 경주에 대해 일관성 있는 문화정책을 세우지 않은 가운데 단순히 지역 주민의 경제적 요구만을 임기응변식으로 막아세운 결과이다. 즉 정부에서는 과거 통용되던 ‘제4차산업’ 이니 ‘굴뚝없는 산업’ 으로서의 관광산업만을 생각하다보니, 사람이 많이 오는 관광지인 경주에 경마장이 있으면 그것도 하나의 관광산업이 형성될 것이라는 생각을 가진 것이다. 또 다른 경마장 건설의 주요한 목표는 대단히

4) 경마장 건설사수추진위원회의 가입단체(노용석 2000 참조)는 경주 및 경북지역의 여러 단체를 포함하고 있지만, 주로 경주 상공회의소가 주체가 되어 움직이고 있다.

5) 9년동안 정부와 경주시는 국민세금을 포함하여 무려 320억원이 넘는 돈을 경마장 건설에 쏟아 부었으며, 사적으로 결정됨에 따라 복구비용으로 80억원이 더 투입될 것으로 보인다.

정치적인 계산을 깔고 경주지역에 경마장을 설립하려고 했다는 것이다.

이렇게 본다면 경마장 건설 계획은 일관성 없는 정책에서 나온 임시적인 '때우기' 식 사업 일 뿐이며, 경마장 건설계획은 문화재로 인해 피해를 입어온 경주 지역민들에 대한 보상차원에서 계획된 정치권의 선거용 행동으로 밖에 볼 수 없다. 경마장은 관광개발로 이야기할 수조차 없는 정치권의 경주시민에 대한 사기극이다. 또한 이렇게 무대책적으로 세워진 경마장 건설 계획은 '굴뚝없는 산업'인 관광산업의 새로운 모습인 '문화관광' 형태와 정면충돌 할 수 밖에 없었다. 현재 경마장은 '개발'과 '보존'의 문제로 골머리를 앓지만 근본적인 원인은 그 발상에서부터 찾아야 한다. 그 발상의 첫머리에는 경주 경마장 건설계획이 경주의 관광개발과는 하등의 관계가 없었다는 것에서 출발해야 한다. 정부가 진정으로 경주의 관광개발을 걱정했다면 경마장과 같은 문화정책을 수립하지는 않았을 것이다. 오히려 경주시민의 등을 누르고 있는 각종 문화재 관련 규제들이 무엇인가에 대해 더욱 철저한 조사를 하여, 경주시민과 문화재가 공유할 수 있는 다른 정책을 수립했을 것이다.

IV. 물천리 주민들

경마장 건설 예정 부지로 선정되었던 물천리는 행정구역상으로 1리와 2리로 구분되어 있으며, 총 가구수는 물천 1리와 2리를 합해 약 220호이다. 이 마을에 사람이 언제부터 거주했었는가를 정확하게 말할 수 있는 사람은 없었으나 주민들의 의견을 들어보았을 때 마을의 역사는 대략 500-600년 정도로 예상할 수 있다. 주요 경제활동으로는 벼농사가 대부분을 차지하고 있으며, 특수작물 등은 거의 재배하지 않는다.

경주 경마장 건설이 '뜨거운 감자'로 인식되면서 모든 이들은 개발론자이거나 보존론자이기를 강요당했다. 경마장 건설에 찬성하면 개발론자이고, 경마장 건설에 반대하면 보존론자로 낙인찍히는 것이다. 이 상황에서 경마장 예정부지와 불과 500미터도 떨어지지 않은 물천리의 주민들은 가장 강력한 개발론자로 낙인찍혔다. 이들은 간혹 문화재의 중요성을 전혀 인식하지 못하는 폭도로 그려지기도 했다.⁶⁾

하지만 정작 물천리 주민들의 이야기는 알고 있는 사실과 많은 차이점을 보이고 있었다. 경마장 건설계획 초기 단계를 물천리 이장은 다음과 같이 말한다.

6) 물천리 주민대표가 문화재청을 방문해 발굴된 문화재 보존가치와 사적지 지정의 당연성에 대하여 주민들이 납득할만한 설명을 왜 하지 않는가를 질문하자, 문화재청의 답변자는 "경주시민들이 문화재위원들에 대하여 신변 위협까지 느낄 공포 분위기를 조성하여, 지정고시 예고된 현단계에서는 설명 간담회를 할 단계가 아니다."고 말하였다.(물천리 김준배 이장 증언).

〈사례1〉

물천리 주민들은 사실 경마장 건설을 반대했다. 약20여년전에 마을 근처에 보문단지가 들어설때에도 우리는 반대했다. 그런 관광시설이 자꾸 들어오게 되면 마을주민들은 위화감을 느낄 수 밖에 없다. 지금도 마을 주변에 있는 컨트리 클럽은 밤새도록 밝은 조명을 밝히면서 영업을 한다. 그런데 우리들은 그 불빛아래 흙구덩이 속에서 농사를 짓다가 초췌한 모습으로 집으로 들어온다. 자식들이 이 광경을 보고 무엇이라 하겠는가? 아버지는 왜 이러냐고 하지 않겠는가? 경마장도 마찬가지로 사행성이 짙은 것이기 때문에 우리는 한사코 반대를 했었다. 그때 경주시장이니 뭐니 하는 사람들이 와서 우리에게 대(大)를 위해 소(小)를 희생해달라고 이야기했다. 그래서 기꺼이 우리는 경마장 예정부지에 속해 있던 땅을 팔았던 것이다. 그런데 지금 와서 한다는 소리는 무엇인가?

〈사례2〉

우리는 경마장이 들어서고 들어서지 않고는 관심이 없다. 왜 가만히 있는 우리 주민들에게 사적지라는 것을 정해 피해를 주는가? 사적지 주변 500미터이내의 모든 건축물에 대해 문화재청장의 제재를 받는다는 조항은 결국 우리보고 죽으라는 소리가 아닌가? 경주를 위해 기꺼이 경마장 부지를 내놓았더니만, 지금은 문화재도 모르는 과립치한 놈들이라 한다. 우리가 언제 문화재를 소중하게 생각하지 않았던 적이 있었나? 한번도 그런 적은 없었다. 오히려 다른 사람보다 우리는 경주를 더 사랑한다. (물천리 이장 김준배⁷⁾ 증언)

현재 물천리 주민들은 경마장 건설이 10년동안 선거때마다 '당근'으로 사용되면서 엄청난 예산집행 후 별 대안 없이 주민의 생존권을 제약하는 사적지로 결정되었다고 본다. 실제 현행 문화재보호법하에서 사적지 결정은 주민들에게 상당한 피해를 주고 있는것이 사실이다. 실제로 경주에는 300만㎡에 달하는 문화재보호구역과 사적보존지구가 있어 건축과 주민생활에 많은 피해를 주고 있다. 특히 경주시 황남동, 사정동, 인왕동 등 천마총을 비롯 고분을 둘러싸고 있는 91만5천㎡는 한옥지구로 묶여 1천600여가구가 비가 새는 등 빈민촌으로 방치돼 낙후성을 면치 못하고 있다.

이를 통해 보았을 때 물천리 주민들은 외부의 사람들이 추측하듯이 경마장 건설을 강력히 촉구하기 보다 문화재 보호법의 개정을 가장 첫 번째 과제로 제기하고 있다.

7) 이 글에서 언급되는 물천리 주민의 이름은 모두 가명임. 그리고 증언내용은 간추려 요약한 것임

〈사례3〉

경주 경마장 백지화 및 사적지 지정에 대한 손곡, 물천 주민들의 주장

1. 현존 문화재 보호법으로는 경주의 매장 문화재를 온전하게 보존할 수 없다. 이제는 문화재가 두렵기조차 하다. 현재의 문화재 보호법이 개정되지 않고서는 경주 시민은 경주에서 살 수 없다.
 - ▶ 문화재 발굴비용 개인부담
 - ▶ 사적지 외곽 500미터 이내에 전시민이 살고 있다
 - ▶ 건축은 물론 모든 행위까지 제약을 받는다
 - ▶ 각종 건설공사 지연
- ※ 일반적인 상식이 무시되는 불합리한 법이며 오히려 문화재 파괴법이다(경주 경마장 백지화 및 사적지 지정에 대한 손곡, 물천 주민들의 주장, 팸플렛 2001).

또한 물천리 주민들은 경마장 예정부지가 사적지로 지정된 이유에 대해 강력히 제기한다. 이 지역이 왕경 구역이 아니라 변두리 지역인데 26만평이라는 굉장히 큰 지역이 한꺼번에 사적지로 지정된 이유에는 정치적인 이유가 있지 않았는가 라는 의심을 하고 있다.

물천리 주민들이 요구하는 사항 중에 또 다른 것은 경주 경마장의 백지화가 보존우위의 문화정책이라고 선전하는 정부의 말에 일관성이 없다는 것이다. 이들은 다른 사례와 경주 경마장의 사례를 비교하면서, 정부가 진실로 문화재 보존 차원에서 경주 경마장에 대한 백지화 결정을 내렸는가에 대해 의심하고 있다.

〈사례4〉

4. 정책당국에 의하면 경주 경마장 건설 백지화는 개발 우위에 대한 종지부를 찍는 획기적인 조치로 자평하고 보존우위의 논리로 전개한다면, 문화재 보고인 경주(문무대 왕릉, 암은사지, 이건대 등)에 월성 원자력 발전소의 폐쇄조치도 같은 맥락으로 병행되어야 함이 당연하다.
 - ▶ 유네스코 세계 10대 유적지 경주에 원자력 발전소가 존재 가동되고 있음은 세계인이 놀랄 일이다.
 - ※ 미사일 운반차량에 화재 발생 → 미사일인지 모르고 소방관이 미사일 위에서의 진화 작업을 하는 것과 무엇이 다른가?
 - ▶ 2001년 3월 7일에도 방사능 유출을 우려할만한 삼중수소가 평시의 300배 이상 누출되는 사고가 발생하여 원자로의 가동이 중단되어 수리중임.
 - ※ 원자력 발전소 건설 당시, 건설 반대에 앞장 섰던 감포, 양남 현지 주민들의 반대 규탄 성토에 강 건너 불 보듯한 점 경주 시민은 가슴 깊이 뉘우쳐야 된다.
 - ▶ 경주를 사랑하는 마음으로 엄청난 파괴력을 지닌 원자력 발전소의 폐쇄 조치는 지극

히 당연지사이다.

(경주 경마장 백지화 및 사적지 지정에 대한 손곡, 물천 주민들의 주장, 팸플렛 2001)

또한 물천리 주민들은 발굴된 문화재(삼국시대 가마터 유적으로 추정)유적지에 대해 강한 불만과 의구심을 가지고 있다. 과연 그것이 보존할 만큼의 가치가 있는 문화재가 맞는가에 대한 의구심들이다.

〈사례5〉

7. 보고서에 의하면 발굴된 문화재의 99% 이상이 원형이 파괴된 채 발굴되었고, 학술적 연구자료로는 활용될 수 있을지 몰라도 방대한 면적에 주민의 생존권마저 무시한 채 사적지로 지정 보존해야될 만큼 가치가 큰 문화재인지 심도 있는 재분석 결과가 나와야 할 것이며 작금의 사태는 정치논리에 의한 처분 결정으로 여겨진다(경주 경마장 백지화 및 사적지 지정에 대한 손곡, 물천 주민들의 주장, 팸플렛 2001).

이 문제의 해결을 위해 문화재청 및 각 기관에 출토된 발굴유물에 대한 주민설명회를 요구하고 있으나 문화재청 당국은 현재 경주지역에 공포분위기가 조성되어 있으므로 내려가기 힘들다는 이야기를 하고 있다(이장 김준배 증언, 문화재청 방문 결과 요지, 물천리). 이러한 정부의 태도는 경마장 건설의 유무가 아니라 출토된 유물에 대한 주민의 강한 불신만을 조장하고 있으며, 앞으로 어느 지역에서라도 발굴된 유물에 대한 주민 설명회의 필요성을 강하게 제기하고 있는 부분이다.

물천리 주민들은 현재 정부가 계획하고 있는 사적지 결정에 강하게 반대하고 있고, 더 나아가 문화재를 파괴하고 주민에게 피해를 주는 문화재보호법의 전면개정을 요구하고 있다. 또한 더 이상 자신들이 문화재도 모르는 패륜아로 낙인찍히는 것에 대해 강한 불만을 가지고 있다.

이 모든 측면을 종합해 보았을 때, 물천리 주민에게 있어서 경마장이 건설되는가 되지 않는가의 문제는 분명 2차적인 문제이다. 처음부터 물천리 주민들이 경마장 건설을 요구한 것도 아니었고, 그렇다고 경마장이 백지화 되면서 경마장에 대한 재건설을 강력하게 주장하는 것도 아니다. 이들이 바라는 것은 사적지 결정에 따른 자신들의 피해를 최소화 시켜 달라는 주장이다. 그렇다면 사적지 결정에 따른 주민들의 피해는 경마장 건설 사례에서 처음 나타난 현상인가? 그 이전의 문화재 개발과 관광개발에서는 이러한 현상이 일어나지 않았던 것일까? 정부는 경주 시민들이 진정으로 원하는 것이 무엇인지에 대해 알고 있었던 것일까?

경마장 건설을 지지하는 대표적인 모임은 앞서 말한 경주 경마장 건설사수추진위원회이다. 물천리 주민의 각종 사회조직(노인회, 부녀회, 청년회 등)도 이 단체에 소속되어 있다. 하지만 경주상공회의소가 중심이 되어 움직이고 있는 경주 경마장 건설사수추진위원회와 물천리 사람들의 사회조직은 분명 틀린 점이 있다. 상공회의소 주도의 경마장 건설지지 운동의 목표는 경주 경제의 활성화이다. 문화재 보호법과 같은 각종 규제로 인해 찌들린 경주의 살림살이를 경마장을 통해 극복해 나가자는 것이다. 즉 여기에는 경제주의 지역개발의 냄새가 더 많이 풍기고 있는 것이 사실이다. 이에 반해 물천리 사람들의 주장은 좀더 포괄적이고 미래정책적이다. 현실적인 경제주의에 얽매이는 것이 아니라 근본적인 문화정책을 고칠 수 있는 대책을 말하고 있다.

〈사례6〉

원칙적으로 말해서 경주시에는 자동차도 다녀서는 안된다. 현재 고층 건물과 자동차 매연으로 죽어가고 있는 경주를 생각하면 경주 토박이로써 마음이 아프다..... 먼 미래를 바라봤을 때 경주시도 문화재 보호구역과 신도시 구역으로 나뉘어져야 한다(물천리 이장 김준배씨 증언).

그렇다고 물천리 주민들의 의견에 경마장 건설 강행의지가 완전히 없는 것은 아니다. 이들도 수익의 세금과 공사비가 들어간 경마장 건설이 중도에 포기되어서는 안된다는 의견을 가지고 있기는 하다. 하지만 이 의견이 전체를 누를 만큼 주도적인 의견이 아닌 것은 확실하다.

〈사례7〉

장관님께서서는 문화재 보존과 개발 병행의 의지는 없으신지요. 사적지 문화의 고유성과 정체성을 살리기 위해 보존, 전시 활용할 수 있도록 하여서 지역 문화와 경제 발전에 도움이 되도록 하겠다고 하신데 대하여서도, 지역 주민들은 10년동안 투자한 예산과 그에 따른 투자 금액, 구체적인 방안 등이 제시되지 않는 현상황에 대해 의구심을 갖고 있습니다. 경마장 개발과 발굴 문화재 효율적 보존과 병행하였을 경우에 미치는 기대효과를 계상해 보셨는지요. 문화재 위원들의 틈새에만 계시지 말고 주민의 소리도 기(귀)를 기울여 주시기 바랍니다. 또한 재임기간중 주장하신 모든 계획이 실행 가능하다고 보시는지요 (‘김한길 문화관광부 장관님 귀하’, 손곡, 물천리 주민일동, 2001. 3).

이제까지 우리 모두는 경마장 건설 문제에 있어서 경제적인 이득, 손해 효과만을 이야기했을 뿐 경마장과 관련되었던 사람들을 보지 못했다. 물천리 주민의 말이 모두 맞는 것은 아니

며 문화재 보호법 및 각종 규제에 대해 잘못 이해하고 있는 면이 분명히 존재하는 것도 사실이다. 가령 가마터 유적지에 대한 주민들의 반응은 당시 유적에 대한 학술적 가치를 전혀 생각하지 못하고 있는 행동들이며 문화재 보호법의 기본정신 및 취지를 자세히 알지 못하는 것도 사실이다. 그러나 중요한 것은 이러한 류의 갈등을 우리들이 겪어 왔고 현재도 겪고 있다는 것이다.

V. 향후 대책방안의 일제언과 인류학자의 임무

먼저 경마장 건설 사례에 있어서 가장 중요한 점은 항상 경제주의로 동일시 되었던 문화정책(특히 관광정책)을 극복하는 것이라 하겠다. 어느 누구도 신라의 모습을 담고 있는 경주를 원하지, 향락과 자본이 집중된 리조트형 관광단지로서의 경주를 원하지는 않는다. 관광에 있어서 상품적 가치와 부가가치 역시 중요한 요인이겠지만 이것이 우선시되어 관광을 이끌어 가서는 곤란하며 단지 보조적 역할만을 수행해야 하는 것이다. 이러한 원칙하에 개발과 보존에 대한 장기적인 입장을 가져야 할 것이다.

김한길 문화관광부 장관은 '경주 경마장 건설 백지화는 개발 우위에 대해 중지부를 찍는 획기적인 조치로 자평' 하고 있다. 무조건 땅을 보존하고 건물을 짓지 않으면 보존이라 할 수 있는가? 개발은 항상 나쁜 것인가? 거시적이고 안정적인 문화정책이 입안되어 있지 않다면, 개발과 보존이라는 범주는 사람에 따라 그 형태가 바뀔 수도 있다. 일관성 있는 정부의 태도가 가장 먼저 필요하다. 그러기 위해서 정부는 관광을 포함하는 전체적인 문화정책에 대한 새로운 비전과 방안을 설정해야 할 것이다.

두 번째, 현행 문화재보호법을 비롯한 문화재 관련법의 대폭 수정이 불가피하다. 문화재보호법 74조⁸⁾와 같은 조항은 김한길 문화관광부 장관이 개정을 하겠다고 말한 상태지만, 그 이

8) '제74조(건설공사시의 문화재보호) 건설공사로 인하여 문화재가 毀損, 滅失 또는 水沒될 우려가 있거나 기타 문화재 주변의 경관보호를 위하여 필요한 때에는 그 건설공사의 시행자는 문화재청장의 지시에 따라 필요한 措置를 하여야 한다. 이 경우에 그 措置에 필요한 경비는 당해 건설공사의 시공자가 이를 부담한다.'

제74조의 2(문화재 지표조사) ①大統領令이 정하는 건설공사의 시공자는 그 건설공사의 사업계획 수립시 당해 공사지역에 대한 유적의 매장 및 분포여부를 확인하기 위하여 문화재 지표조사(이하 "지표조사")를 실시하여야 한다.

⑦제1항의 규정에 의한 지표조사에 필요한 경비는 당해사업의 시행자가 부담한다.

외의 많은 독소 조항들이 여전히 남아 있으므로 전면적인 수정을 필요로 한다. 무엇보다 문화재 보호법의 개정은 현재 살아있는 사람과 문화재를 위해서 알맞게 개정되어야 할 것이다. 특히 불천리 주민들의 사례에서도 확인했듯이 국민의 사유재산권에 대해 최대한 보호할 수 있는 개정이 필요하다. 현재의 제도는 문화재 보호를 이유로 사유재산권을 무제한적으로 제약할 수 있기 때문에 끊임없는 민원을 야기시키고 있는 실정이다. 바로 이런 이유로~공사 현장에서 매장문화재가 발견되면 보호조치를 취하기보다는 우선 없애고 보는 일이 비일비재한 것이며, 지방의 행정당국이 주민들을 위해 공사 중 매장문화재의 파괴행위를 공공연히 방조하고 있는 것이다(이선복 1996).

경마장과 같은 발상이 경주에 나타나게 된 것도 따지고 보면 문화재 관련 법규 및 제반 제도에 부실한 점이 많아 경주지역의 주민들이 많은 피해를 입고 있었기 때문에 나온 것으로 보아야 한다. 그리고 이러한 경주시민의 불만을 정치권이 이용했던 것이다. 제2의 경주 경마장과 제3의 풍납토성을 막기 위해서는 좀더 근본적이고 합리적인 대책을 강구해야 한다.

세 번째, 문화정책이 이제는 사람에 대한 측면을 고려해야 한다고 본다(smith 1978). 이때 사람에 대한 측면을 고려한다는 것은 원주민과의 대화 속에서 만들어지는 문화정책이 수립되어야 한다는 것을 말한다. 이제까지 어떤 사업이 추진되었던 간에 경마장이나 경마장 예정부지에서 출토되는 유물만을 이야기했을 뿐이지 그 주변에 살고 있는 원주민의 입장에서 문화정책을 생산하려고 한 적은 거의 없다. 즉 옛 사람들이 가졌던 생활양식의 복원(역사의 복원)에만 너무 치중한 결과 현재 거주하는 산 사람에 대한 고려가 부족했었던 것이다. 이러한 부조화는 결국 개발과 보존의 첨예한 대립이라는 상황을 불러오게 되었고, 계속해서 악순환의 고리를 만들고 있다. 이의 보완을 위해 각종 개발사업 및 문화재 보호사업에 앞서 실시하고 있는 지표조사 및 시굴·발굴 조사에서 원주민의 생활양식과 삶을 조사할 수 있는 사회조사의 확산이 반드시 필요하다. 현재 많은 조사사업에서 일부 사회조사가 실시되고 있기는 하지만 더욱 전면적으로 실시될 필요가 있다.

결론적으로 경주 경마장 사례는 문화재 관련 제규정의 부실로 인한 경주 지역민의 불만을 정치권이 단기간 악이용했다는 결론에 이를 수 있다. 이러한 현상의 재발을 방지하기 위해서는 무엇보다 현행 문화재 관련제도의 모순점을 고치고 좀더 근본적인 문화정책이 입안되어야 한다.

끝으로 이러한 개발과 보존의 현장이나 서로간의 이해가 첨예하게 대립하고 있는 현지에서 인류학자는 과연 무엇을 할 것인가에 대한 문제이다. 소위 '행동인류학자' 들은 이러한 이해의

현장에서 원주민의 권익과 올바른 문화상을 구축하기 위해 얻어진 자료를 통해 분석만을 하는 것이 아니라 좀더 실천적이고 당파적인 활동들을 한다. 또한 근래 문화상대주의에 대한 비판적 시각이 고개를 들기 시작하면서, 과연 인류학자가 타문화에 접근해서 그곳의 문화를 정확하게 기술하기만 하면 임무가 끝나는 것인가에 대한 수많은 질문이 던져지곤 한다.

이 지점에서 원주민을 위해 당파적인 모습을 보이는 인류학자의 모습도 중요하겠지만 그것을 수행하기 위해 갖추어야 할 인류학자의 전문성이 더욱 중요할 수도 있다. 경주 경마장의 경우만 해도 당장 인류학자와 마주쳐야 할 사람들은 문화정책을 입안하는 행정관료들일 것이다. 좀더 정확히 말하면 이러한 행정관료들이 인류학자가 하는 말을 몰라서 실천에 옮기지 않은 것은 아니다. 오히려 더 많은 분석과 연구를 거듭했을 지도 모른다. 여기에서 인류학자가 더 나은 정책과 좀더 바람직한 방향을 제시하기 위해서는 보다 뛰어난 전문성을 가져야 할 것이다. 이러한 전문성은 완전 참여관찰에 의거한 장기간 조사를 통해 어느 정도 획득될 수 있다고 본다.

두 번째로 중요한 것은 원주민과의 끊임없는 대화라고 본다. 원주민이 생각하고 있는 점들이 매우 소극적이고 근시안적인 경우가 있을 수 있다. 이때 인류학자는 그들이 가지고 있는 생각을 열어주고 넓혀주는 임무를 수행해야 한다. 또한 인류학자가 가지는 고정적인 생각은 원주민의 사고와 접함으로써 더욱 구체적이고 현실적인 문제로 외화될 수 있다. 이때 인류학자의 중요한 임무는 원주민에게 더욱 넓은 지평을 열어주게 하고, 자신 또한 원주민의 사고에 더욱 구체적으로 다가갈 수 있게 만드는 것이다.

< 참고문헌 >

- 김효진, 1999, 「문화답사의 의미와 그를 둘러싼 실천양식」, 서울대 석사학위논문
- 노용석, 2000, 「문화재 보존과 지역개발」, 『인류학연구』 제10집, 영남대학교 문화인류학 연구회
- 문옥표, 2000, 「안동하회마을의 보전과 주민생활」, 『제32차 한국문화인류학회 국제학술대회』
자료집
- 야마시타 신지, 황달기 역, 1997, 『관광인류학의 이해』, 일신사, 서울
- 이선복, 1996, 「국토개발과 문화재보호법」, 『국토개발과 문화재보존』, 한국토지공사
- 이장섭, 2000, 「지방문화활성화, 누구를 위한 정책인가?」, 『제32차 한국문화인류학회 국제학술대회』자료집
- 전경수, 1987, 『관광과 문화 : 관광인류학의 이론과 실제』, 까치:서울 홈스보움, 최석영 역,
1996, 『전통의 날조와 창조』, 서경문화사, 서울
- Valene L. Smith, 1978, Host and Guest -The Anthropology of Tourism, Basil Blackwell:Oxford

Tourist Development and Local Development as Economism

-A Case Study of Gyeongju Racecourse Construction-

Noh, Yong-Seok

Most of countries considered a developing tourism as local development, which was far away from the meaning of promoting local manufacturing industry. Korea, too, focused on developing tourism as one of local economic development plans. However this point of view occurred excessive commercialism in cultural policy that had a bad influence upon bringing right cultural policies. The Case of constructing Gyeongju Racecourse is typical case, showing of this tourist development contradiction. The most important thing about Gyeongju racecourse is not whether building the racecourse or not, but the cultural policy which had possibly brought the idea of building a racecourse in Gyeongju. Without reforming fundamental cultural policies, politicians tried to compensate Gyeongju citizen for their troubles with commercial tourist development such as a racecourse construction. After all, this policy resulted in against cultural preservation. After cancellation of building the racecourse in Mulchun-Li by wrong cultural policy, residents of this area had suffered mentally and physically. At the moment they are still suffering from the Cultural Properties Protection Law.

This case is certainly a government's mistake that considered tourist development with an economic point of view. To make this matter better, the government should repeal a short-sighted policy and establish comprehensive and basic cultural policies. First of all, the Cultural Properties Protection Law and various related-restrictions which prevent from developing local economy and tourism should be amended. In addition, the policies focusing on events should be broken and a fundamental cultural policy which reflects residents' opinions should be made.