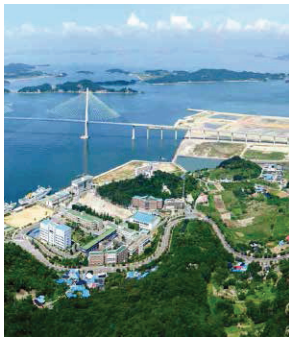
July 2016 | NO.5

지방자치 이슈와 포럼







7월

이달의 이슈와 포럼: 지속가능한 섬

- **특별대담** — 시민과 함께하는 희망찬 새 목포 건설 : 박홍률 목포시장
- **이슈** — 제4차 도서종합 10개년 계획 수립방향
- **논단** — 내부논단 : 도서의 특성을 반영한 차등적인 지원이 필요하다
  외부논단 : 섬의 특성을 바탕으로 한 연구와 정책이 절실하다
- **우수사례** — 보존과 개발 측면의 섬 활용 국내외 사례
- **지방자치단체탐방** — 맛과 멋, 그리고 빛의 도시, 목포

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼 통권 제 5호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 하혜수 / **편집위원장** 서정섭
위원 김성주 박진경 손화정 송지영 윤태섭 윤영근 주재복 최인수 / **담당부서** 교육홍보과
연락처 T 02·3488·7361 F 02·3488·7305 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** (주)대유기획인쇄

- 본 지방자치 이슈와 포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

2016-7월호

CONTENTS

지/방/자/치/이/슈/와/포/럼

이달의 이슈와 포럼: 지속가능한 섬

특별대담	시민과 함께하는 희망찬 새 목포 건설 : 박홍률 목포시장	05
이슈	제 4차 도서종합 10개년 계획 수립방향	14
논단	내부논단 : 도서의 특성을 반영한 차등적인 지원이 필요하다	28
	외부논단 : 섬의 특성을 바탕으로 한 연구와 정책이 절실하다	38
우수사례	보존과 개발 측면의 섬 활용 국내외 사례	43
지방자치단체탐방	맛과 멋, 그리고 빛의 도시, 목포	48
연구원 동정		55

※ 우리 연구원에서 기존의 지방자치 포커스와 지방자치실천포럼을 통합하여 2016년 3월부터 [지방자치 이슈와 포럼]으로 발행하게 되었습니다

이번호는
「지방자치실천포럼」 쉽니다.





[박홍률 목포시장]

시민과 함께하는 희망찬 새 목포 건설

일시 및 장소: 2016. 6월. 목포시장 직무실
인터뷰 대상 : 박홍률 목포시장
인터뷰 진행 : 박진경 한국지방행정연구원 지역계획연구센터 소장

박진경 소장 바쁘신데 시간 내주셔서 대단히 감사드립니다. 민선 6기 목포시장이 되신 후 2년 동안 시정을 이끈 소회를 정리해 주실 수 있으신가요?

박홍률 목포시장 2014년 7월 민선 6기 목포시장으로 취임한 지 어느덧 1년 10개월이 지났다. 시간이 참 빨리 흘러간다는 것을 다시금 느낀다. 목포시장으로서 보낸 지난 시간은 인생에서 가장 바쁘고, 보람 있는 기간이었다. 열악한 재정여건으로 인해 빠듯하게 시 살림살이를 운영했고, 마른 수건을 짜는 심정으로 재정건전화에 뼈를 깎는 노력을 했다.

목포시는 주력 산업인 조선업이 침체를 면하지 못하고, 수산업도 유류비 상승과 어획량 감소 등으로 인해 힘든 상황이다. 침체된 지역경제를 활성화시키기 위해

서는 새로운 성장동력 확보가 절실하고, 이를 위해 해상케이블카 설치와 대양·세라믹산단 분양에 매진했다. 또 남진 야시장을 개장해 재래시장과 관광이 활성화될 수 있는 관광콘텐츠를 확충했다.

도시재생사업, 옥암대학부지 용도변경 등 지역 현안 사업들이 시민을 위한 사업으로 결실을 맺을 수 있도록 의견을 수렴하고, 필요한 절차들을 이행해 갔다. 국비 확보를 위해서도 분주히 뛰었다. 그 결과 2016년도 정부예산에 우리시 국비 예산은 총 49건에 3,067억 원이 반영됐다. 당초 정부 예산안은 49건, 2,297억 원이었으나 국회심의에서 770억 원이 증가됐다. 정부의 신규사업 억제, 유사중복사업 통폐합 방침에도 불구하고 기획재정부 등 정부부처에 사업의 필요성을 적극 설명해 거둔 노력의 성과다.

박진경 소장 올해의 목포시 마스터플랜은 무엇이며 역점시책은 어떤 것들이 있는지요?

박홍률 목포시장 목포의 미래 신성장 동력이 될 씨앗들을 심어왔다. 올해는 희망의 씨앗들이 싹을 틔우고, 잘 자랄 수 있는데 매진하는 한해를 보내고 있다. 역점적으로 추진할 분야를 크게 3가지 꼽는다면 재정건전화, 체류형 관광도시, 경제도시 건설 등이다.

재정건전화는 우리시가 반드시 해결해야 할 숙제이다. 복지비 부담 증가와 부채 등으로 인해 가용 재원이 부족한 상황이다. 그래서 안타깝게도 도시경쟁력 향상을 위한 사업들을 추진하지 못하고 있는 실정이다.

해상케이블카 설치사업이 그 예다. 해상케이블카 설치사업은 타당성 용역에서 비용편익(B/C)가 1.48로 나타나 사업성의 분기점인 1을 넘었음에도 불구하고

열악한 재정여건으로 인해 우리시가 직접 추진하지 못하고 민간자본을 유치해서 추진하는 상황이다.

재정 악화를 초래한 잘못된 요인들을 고치고, 되풀이되지 않도록 살펴나가고 있다. 또 전시성 사업과 불요불급한 사업과 같은 군살을 과감히 빼내 재정의 효율성을 높이고, 마른 수건을 짜는 심정으로 절약하고 있다. 꼭 재정을 건전화시켜 체질을 개선하고, 뼈와 골격을 튼실하게 세우도록 하겠다.

체류형 관광도시 건설에도 역점을 두고 있다. 현재 목포의 관광은 제주도, 홍도, 흑산도 등을 관광하기 위해 들르는 경유지에 머물러 있는 게 사실이다.

현재의 관광 자원도 나름의 매력이 있고, 훌륭하지만 머물러서 즐길 수 있는 체류형 관광과는 거리가 있다. 이런 형태가 고착화되면 목포는 스쳐 지나가는 도시로 전락하고 만다.

체류형 관광도시 건설의 시작은 해상케이블카 설치다. 해상케이블카를 즐기기 위해 수많은 관광객이 찾는다면 음식점·운송업·숙박업 등 지역경제 활성화는 물론 고하도, 북항 등에 민간 투자도 유도할 수 있다. 민간에서 리조트와 같은 대규모 현대식 관광인프라에 투자한다면 목포는 체류형 관광도시로 발돋움 할 수 있다.

경제도시 건설은 대양산단과 세라믹산단 분양으로 요약할 수 있다. 특히 대양산단은 분양이 당면한 과제이기도 하지만, 궁극적으로는 목포의 현재 산업구조인 조선업 일변도를 개편하고 소비도시의 이미지를 탈피해 경제도시로 변모하기 위한 전략 기지라 할 수 있다. 기업을 유치해 일자리를 창출하면 목포의 자생력은 성장한다. 대양산단, 세라믹산단 분양에 혼신을 다해 목포를 건실한 기업들이 있는 도시, 양질의 일자리가 창출되는 도시로 변화시키겠다.

박진경 소장 시장님 말씀을 들으니 민선 6기 목포시 최대 현안사업은 해상케이블카 사업인 것으로 판단됩니다. 자세히 설명해 주시겠습니까?

박홍률 목포시장 해상케이블카 설치 사업 추진을 위해 작년 10월 전국 공모를 실시해 12월 컨소시엄 형태의 2개 대표사를 포함한 총 11개 업체로부터 신청서를 접수했다. 또 공모와 동시에 전국을 대상으로 심사위원을 모집해 9개 분야 전문가 총 112명이 신청서를 제출했고, 추첨으로 심사위원 12명을 확정했다.



목포 해상케이블카



목포 해상케이블카 협약식

이어 민간사업자 선정심의위원회를 개최해 케이비투자증권, 대성건설(주) 등을 포함한 총 7개 업체로 구성된 컨소시엄 대표사인 새천년종합건설(주)를 우선협상대상자로 선정했다.

이어 20명으로 구성된 T/F팀을 비롯해 다양한 분야의 전문가로부터 자문 받아 60여 일 동안 우선협상 대상자와 협상해 지난 3월 설치사업 실시협약을 체결했다. 협약에 따르면 목포시민을 대상으로 모집하는 시민공모주는 총사업비 510억 원의 10% 수준인 50억 원이다. 또 수익성이 우수한 사업임을 감안해 민간사업자가 매년 매출액의 3%를 공익기부금으로 시에 기부한다.

설립되는 법인의 소재지는 목포로 한정했고 직원의 50% 이상을 지역주민으로

우선 채용하도록 했다. 앞으로 해상케이블카 설치사업은 도시관리계획 변경 등 행정절차 이행을 위해 약 1년이 소요된다. 2018년 까지 운행될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다.

목포시는 해상케이블카 설치사업을 연계하여 고하도권, 유달산권, 북항권, 원도심권 등 8개 권역 도시재생사업과 서산온금지구 재개발사업 등 뉴관광 프로젝트 사업도 추진 중이다. 앞으로 민간자본을 적극 유치하여 연차적으로 차질 없이 진행해 나갈 것이다.

박진경 소장 목포시의 최대 난제로 꼽혔던 대양산단이 준공되었습니다. 분양이 관건인데 대응방안은 가지고 계신지 궁금합니다

박홍률 목포시장 현재 대양산단 분양률은 21.5%이다. 현재 40여 개 기업과 분양 상담 중인데 계약까지 성사될 수 있도록 꾸준히 관심을 갖고 접촉하겠다.

작년부터 목포시청 공무원들이 1부서 1기업 유치활동을 펼치고 있는데 올해도 계속 전 공무원이 세일즈 행정을 추진하고 있다. 또 투자자문관을 활용해 대기업 등 잠재적 투자기업을 대상으로 유치활동을 전개하고, 호남 향우기업들을 대상으로 찾아가는 투자 환경설명회를 추진하고 있다.

산정, 삽진, 청계농공단지에 입주한 업체와 인근지역의 개별입지 업체, 이미 분양 계약한 업체의 연관기업을 유치하도록 하겠다. 또 중국 등 외국 자본 유치에도 노력하겠다. 목포는 지리적으로 앞으로 펼쳐질 한중FTA 시대에 대중국 교역의 최적지이다. 도지사 공약사업인 '해양수산 융·복합벨트'추진계획과 연계하여

대양산단 내에 수산가공식품 기업 및 해양수산과학원, 국립 김산업 등 연구소를 유치하고 고차가공 수산식품클러스터를 조성하여 집적화 할 계획이다.



목포대양일반산업단지 준공식

작년 12월 중국 양내문 동강시장, 랴오닝 보화실업그룹 송치 회장 등 방문단에게 '메이드 인 코리아 인 목포'라는 브랜드로 중국 시장을 공략하면 승산이 있을 것이라고 설득했다. 앞으로 외국의 투자가 실현될 수 있도록 노력하겠다.

박진경 소장 이번에 목포시가 행정자치부 주관 도서종합개발사업 우수기관으로 선정되셨습니다. 축하드립니다. 목포시가 우수기관으로 선정된 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

박홍률 목포시장 그동안 목포시에서 섬지역 주민들과 함께 추진해온 사업이 중앙정부로부터 좋은 평가를 받아 국비 예산을 확보해 도서민들의 더 나은 생활에 도움이 될 수 있어 기쁘다. 앞으로도 지역 주민들이 주체가 되고 행정은 이를 지원하는 시스템으로 도서종합개발사업을 지속적으로 추진할 계획이다.

이와 같은 결과로 행정자치부 주관 '14년 도서종합개발사업 평과 결과 우수기관으로 선정되어 행정자치부장관 표창을 받는 등 도서개발분야에 우수한 성과를 거두었으며, 지역개발 우수 인센티브로 8억 4백만 원을 조기 지원받아 관광기반시설 구축 등 도서개발사업에 박차를 가하고 있다.



5월 정례조회 우수기관표창

2018년부터 시행되는 제4차 도서종합개발 계획 추진방향으로 “섬의 교통망 개선을 위한 연안여객선 공영제, 섬에서 생산되는 농수산물 명품화, 섬 연구와 정책을 주도할 국립 섬 발전 진흥원 건립” 등을 전라남도와 함께 정부에 제안을 하고 있으며, 인구 10명 미만의 섬과 방파제 또는 교량으로 육지와 연결돼 10년이 지난 섬도 도서개발 대상에 포함해 국비 지원을 받을 수 있도록 관련 법 개정을 건의하는 등 우리시 관내 섬들을 지속성장 가능한 섬으로 만들어, 살고 싶고 가고 싶은 섬이 될 수 있도록 노력하겠다.

또한 달리도 주민 역량강화교육을 실시하여, 도서개발에 대한 주민의식 개선 및 참여의지 제고를 통해 지역 주민들이 주체가 되는 사업이 될 수 있도록 하겠으며, 이를 바탕으로 전남도 브랜드 시책인 "가고 싶은 섬 가꾸기 사업"에 달리도 99배미 복원 등으로 2017년 공모에 참여할 계획이다.



달리도 전경



외달도 전경

박진경 소장 그렇다면 앞으로 목포시가 추진할 특색 있는 도서개발사업을 소개해주시겠습니까?

박홍률 목포시장 유달산과 고하도를 잇는 해상케이블카가 2018년 개통됨에 따라서 연간 100만 명 이상의 관광객이 목포 고하도를 찾을 것으로 예상된다. 고하도는 국내 최초 목화 육지면의 발상지로서 역사적 의미를 가지고 있는 지역이다.

우리시는 육지면의 발상지인 고하도에 친환경 목화단지 및 목화체험관을 조성하여 목화산업을 목포 특화산업으로 육성하고자 한다. 목화의 친환경 고부가가치 산업을 재조명하고 볼거리·체험거리를 제공하여 지역경제활성화의 시너지 효과를 거양시킬 예정이다. 목화산업의 재조명을 통해 지역일자리를 창출하고, 목화상품을 판매하여 중소기업 활로 개척 및 지역주민의 소득증대에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

또한 사랑의 섬 외달도에는 해양리조트 건립 등을 추진하여 도서마다 특색 있는 펜션, 콘도, 호텔 등 숙박시설을 유치할 계획도 가지고 있다. 국도 77호선 연결도로 개설사업 중, 미 착공된 율도-달리도-화원 간 연륙사업이 추진되고, 우리시 역점시책사업인 해상 케이블카 사업이 완공되면 목포시와 섬을 찾는 체류형 관광객이 증대될 것으로 기대된다.



조선육지면발상지지(朝鮮陸地棉發祥之地)


목화밭 만개사진

박진경 소장 마지막으로 시장님의 시정철학 중 도서정책방향은 무엇인가요?

박홍률 목포시장 현대인들이 휴식과 힐링을 위해 섬 여행을 선호하는 등 여행 트렌드의 변화로 섬은 이제 각광받는 땅으로 떠오르고 있다.

목포시는 유달산과 고하도 간 해상케이블카로 수려한 풍광의 다도해를 감상할 수 있으며, 서정적인 원도심의 조화로운 경관을 조망할 수도 있다. 목포시 역점 시책으로 추진하고 있는 3.36km 국내 최장거리의 해상케이블카 및 도서의 고유 자원을 연계·활용하여 동부권 해양관광의 거점지역이 될 수 있도록 노력하겠다.

또한 과거 기반시설 개발 위주의 사업을 탈피, 주민과 함께 섬 고유의 생태자원을 지키고, 섬의 정체성을 유지·보존할 수 있는 지속가능한 섬 가꾸기 사업이 될 수 있도록 추진해 나가겠다.



제 4차 도서종합 10개년 계획 수립방향

이소영
한국지방행정연구원
지역발전연구실장

1. 서론

1980년 당시 내무부가 도서종합개발계획을 추진하면서 본격화된 도서개발사업은 그간 도서지역의 생활환경을 개선하며 주민의 소득증대와 복지 향상에 크게 기여해왔지만, 현재 도서개발촉진법은 1986년 제정된 이래 30년이 경과하여 변화된 지역발전 패러다임을 적극 수용하는데 한계를 내포하고 있다. 그동안 수차례 법률 개정이 있었으나, 관리부처 명칭, 공무원 직제 등을 반영한데 그치고, 제정 당시의 기조를 그대로 유지해오고 있다.

도서개발촉진법에 따른 제 3차 도서종합개발계획이 2017년 완료되고, 2018년부터 10년을 계획기간으로 삼는 제 4차 도서종합개발 10개년 계획을 수립해야할 시점에 도래했다.

따라서 제 4차 도서종합개발 10개년 계획 수립에 앞서, 변화된 환경과 여건에 맞는 계획수립 방향을 짚어볼 필요가 있겠다.

2. 기본전제

■ Post-2015 국제개발협력의 기본이념 반영

2000년 UN 새천년특별총회에서 개최된 밀레니엄정상회의에서 세계 189개국 정상들이 모여 인류의 평화, 안보, 개발, 인권, 기본적 자유를 위해 국제사회가 공동 노력을 기울이자는 뜻에서 '밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)'를 설정하였다. 이후 국제사회는 국가의 국제개발협력 방침과 각국의 개발사업의 추진전략 수립 시 밀레니엄개발목표(MDGs)가 제시하고 있는 개발목표와 전략을 반영해오고 있다. MDGs 체제는 2015년을 기한으로 삼고 있어, 2015년 UN은 창립 70주년을 맞아 지속가능발전 정상회의를 개최하고, '지속가능발전'을 핵심으로 하는 Post-2015 개발의제를 채택하였다.

2000년 합의된 새천년개발목표(MDGs)를 승계하여 향후 국제개발협력의 지침이 될 것으로 보이는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)는 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능개발을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되어 있다. 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십을 핵심주제로 모든 인간이 빈곤, 기아, 폭력으로부터 자유롭고 교육과 보건위생, 안전한 주거와 에너지 접근이 보장되는, 정의롭고 평등한 사회를 비전으로 제시하고 있다. 기존 MDGs가 사회경제적 성장을 강조한 데 비해 SDGs 체제에서는 지속가능발전을 위한 사회, 경제, 환경적 측면을 균형 있게 고려하고 목표간 연계성을 강화하고 있다. 또한 기존 MDGs가 개발도상국과 저개발국의 발전만을 대상으로 삼았던데 반해, SDGs는 선진국도 발전대상에 포함하고 있어, 전 세계 모든 국가를 대상으로 하는 보편적 발전목표라 할 수 있다.

한국의 도서발전정책 또한 국제사회의 개발이념 변화에 적절히 대응하여 지속가능발전목표 체제에 대응하는 도서발전정책을 마련할 필요가 있다. SDGs 체제에서는 기존의 지속가능한 환경보장의 세부목표를 더욱 세분화하여 해양과 해양자

원의 보존 및 지속가능 이용, 기후변화 대응, 지속가능 소비·생산, 물과 위생제공 및 관리, 에너지 보급 등으로 구체화하고 있어 도서발전정책 수립 시에도 고려될 필요가 있다.

<표 1> UN 개발목표 MDGs와 SDGs의 비교

MDGs(2001-2015)	SDGs(2016-2030)
극심한 빈곤 및 기아퇴치	1. 빈곤퇴치
	2. 기아해소, 식량안보 달성 및 지속가능농업발전
유아사망률 감소 모성보건 증진 HIV/AIDS 말라리아 등 질병 퇴치	3. 보건증진
보편적 초등교육 실현	4. 교육보장 및 평생학습 향상
성 평등 및 여성권한 강화	5. 성평등 달성 및 여성역량 강화
지속가능한 환경보장	6. 물과 위생 제공 및 관리
	7. 에너지 보급
-	8. 경제성장과 일자리 증진
-	9. 인프라 구축 및 산업화 확대
-	10. 불평등 해소
지속가능한 환경보장	11. 지속가능도시 구축
	12. 지속가능 소비·생산
	13. 기후변화 대응
	14. 해양과 해양자원의 보존 및 지속가능 이용
	15. 육상 생태계 등의 보호와 지속가능 이용
	16. 평화로운 사회증진 및 제도 구축
개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	17. 이행수단 및 글로벌 파트너십 강화

자료: 유용조(2015)

■ 도서개발사업의 통합성 증진을 위한 파트너십 및 거버넌스체계 강화

지역개발사업은 중앙정부 소관부처 간뿐만 아니라 동일 부처 내 실과에서 추진하는 사업의 조정 및 연계시스템조차 제대로 작동하지 않아 사업효과를 저해하고 있는 경향이 있다. 도서개발사업의 경우에도, 현재 도서개발심의위원회(도서개발촉진법, 제 14조)를 통하여 관계 중앙행정기관과 협력하여 관련 계획의 심의 등 주요 사항을 심의하고 있음에도 불구하고, 통합적 정책 추진에 애로를 겪고 있다. 이러한 양상은 부처 간 업무협의 등의 조정제도 운영에도 불구하고, 중앙정부 부처 간 사업영역 확대를 위해 경쟁적으로 사업을 발굴하는 관행에서 비롯되고 있다.

도서개발사업의 효과성을 높이기 위해 도서 단위에서 중앙정부 지원사업과 지역자체사업과의 연계성을 높일 수 있는 거버넌스체계 구축 및 추진방식의 활용이 긴요하다. 정책 통합(policy integration)은 부문별 정책이나 행동방침을 전체 수준의 목적과 일치시키는 방향으로 움직여나가는 일련의 노력을 지칭한다(차미숙 외, 2009). 정책 통합은 정책 협력(cooperation) 및 조정(coordination)과 혼용되기도 하는데, 정책 협력과 조정은 정책통합을 이끌어내기 위한 주요 수단이지만, 공통목표에 대한 공유없이 부문별 정책의 효율성에 기반하여 정책과정이 진행된다는 점에서 차이가 있다. 정책통합은 협력이나 조정과 달리 상호 시너지효과를 창출하고 공동의 목적달성을 위한 수단이 될 수 있다는 점에서 상위개념이므로 향후 도서발전정책 추진 시 정책 통합성 증진을 위한 제도 개편이 필요하다. 도서지역에서 추진되는 다양한 사업을 공동의 지역발전 목표에 맞춰 사업 간 조정과 연계·협력을 통해 효과를 증진시키기 위한 통합적 도서발전 추진방안이 모색될 필요가 있다.

3. 관련 제도 재편 방안

■ 도서관리의 기본원칙 천명

국제사회의 새로운 개발 패러다임 체제 부응 및 국토 이용 및 관리의 기본원칙 등을 준용하여 향후 도서종합발전계획 수립 시에는 도서관리의 기본원칙에 준용한 목표 및 전략 수립이 필요하다. 도서관리의 기본원칙은 제 4차 도서종합발전계획에 반영되기 이전에 제도 개편을 통해 법제화하여 향후 도서발전정책의 시금석이 되도록 할 필요가 있다. 도서개발촉진법 등 도서 관련법에 도서관리의 기본원칙을 법률 조항으로 삽입하는 방안도 고려할 수 있다. 즉 현재 체계상의 제 1조 목적, 제 2조 정의 다음 조항에 제 3조 도서관리의 기본원칙을 제도화하는 것이

<도서관리의 기본원칙 예시>

도서는 환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다.
1. 도서 주민생활과 경제활동에 필요한 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
3. 교통·수자원·에너지 등 도서 주민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공
4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 도서 주민의 삶의 향상
5. 도서지역의 정체성과 문화유산의 보전
6. 도서간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
7. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 도서 주민의 생명과 재산의 보호

■ 도서종합발전계획의 수립

국제사회의 지속가능발전(SDGs) 시대에 부합하여, 현행 도서종합개발계획도 도서종합발전계획으로 변경될 필요가 있다. 영어의 'Development'는 우리말로 '개발' 또는 '발전'으로 사용되지만, 우리말에서 개발과 발전은 명확히 구분된다. 개발은 주로 물리적 대상의 변화와 연관되는 것이나, 발전은 '더 낫고 좋은 상태나 더 높은 단계로 나아감'이라는 사전적 용어에서도 나타나듯이 물리적 대상의 변화뿐만 아니라 사람의 만족감이라는 극히 주관적인 요소까지 포함하고 있다. 즉 개발은 발전으로 이어질 수도 있지만, 발전으로 이어지지 않고, 오히려 파괴와 퇴보를 가져올 수도 있다(홍성태, 2007)

현행법상 도서발전계획은 개발계획(제 3조) 및 사업계획(제 6조)의 수립으로 명시되어 있으며, 제 3차 도서종합개발 10개년 계획('08~'17) 체계 하에 있다. 2018년에서 향후 10년을 계획기간으로 삼는 제 4차 도서종합 10개년 계획은 제도 개편 등을 통하여 새로운 도서발전 패러다임이 수용되어야 한다. 국토기본법상의 국토종합계획은 제 3차 계획 시까지는 국토종합개발계획으로 수립되다가 환경친화성을 살리려는 의지를 담고 제 4차 계획에서부터 '개발'이라는 용어를 사용하지 않고 '국토종합계획'으로 수립하고 있으며, 국가균형발전특별법 상의 관련 계획들도 지역'발전'계획으로 수립되고 있다.

관련 법률의 제·개정을 통해 현행 도서종합개발계획은 도서종합발전계획으로 재편할 필요가 있다. 현행법상으로 개선안을 도출해본다면, 법 제 3조의 개발계획은 발전계획으로 전환하고, 법 제 6조의 사업계획의 수립은 도서발전계획의 수립으로 전환하는 것이다. 시도별 개별단위사업의 수립이라는 한계를 보이고 있는 현재 사업계획의 수립은 시도별 도서발전계획의 수립으로 전환되어 미래계획 구상이라는 청사진을 제시할 수 있는 종합발전계획(master plan)으로 수립되어야 한다. 이를 위해서 법 제 6조의 도서발전계획의 내용은 도서발전의 목표와 전략에 관한 사항 및 도서별 현황과 여건분석에 관한 사항 등이 추가되어야 한다. 또한 법 제 7조의 사업계획의 확정은 도서종합발전계획의 확정으로, 제 8조

의 연도별 사업계획의 확정은 연도별 시행계획의 확정으로 전환할 필요가 있다. 이상의 제도개편사항에 따라 시행령의 관계 규정 또한 새로운 도서발전 패러다임에 따라 연동하여 개편을 추진하도록 한다.

<표 2> 도서종합발전계획 재편안

구분	현행법	개선안
제3조	제3조(다른 계획과의 관계) ① 이 법에 따른 개발계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 군사(軍事), 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관하여는 그러하지 아니하다. ② 이 법에 따른 개발계획은 다른 법령에 따른 개발계획과 연계하여 수립하여야 한다.	제3조(다른 계획과의 관계) ① 이 법에 따른 도서발전계획은 다른 법령에 따른 발전계획에 우선한다. 다만, 군사(軍事), 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관하여는 그러하지 아니하다. ② 이 법에 따른 도서발전계획은 다른 법령에 따른 발전계획과 연계하여 수립하여야 한다.
제6조	제6조(사업계획의 수립) ① 지정도서를 관할하는 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. ② 행정자치부장관은 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 제1항에 따른 사업계획 작성을 위하여 필요한 지침과 기준을 정할 수 있다. ③ 제1항에 따른 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 주민소득 증대와 생활수준 향상을 위하여 필요한 주거환경 및 시설의 개선에 관한 사항 2. 산업진흥과 자원개발을 위하여 필요한 기반시설 설치에 관한 사항	제6조(도서발전계획의 수립) ① 지정도서를 관할하는 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도서발전계획을 작성하여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. ② 행정자치부장관은 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 제1항에 따른 도서발전계획 작성을 위하여 필요한 지침과 기준을 정할 수 있다. ③ 제1항에 따른 도서발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 도서발전의 목표와 전략에 관한 사항 2. 도서별 현황과 여건분석에 관한 사항 3. 주민소득 증대와 생활수준 향상을 위하여 필요한 주거환경 및 시설의 개선에 관한 사항

제6조	3. 도서지역의 교통·통신의 편익증진을 위하여 필요한 운송 및 교통수단과 통신시설의 개선·확충에 관한 사항 4. 풍수해나 재해 등을 방지하기 위하여 필요한 방파제·방조제 시설과 산림녹화 등 국토 보전에 관한 사항 5. 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육·후생·의료·문화 및 전기 시설의 설치·개선에 관한 사항 6. 도서지역 환경보전에 관한 사항 7. 생활필수품의 원활한 유통·공급을 위한 지원·보조 등에 관한 사항 8. 국가안전보장을 위하여 필요한 시설에 관한 사항 9. 그 밖에 도서개발을 위하여 필요한 사항	4. 산업진흥과 자원개발을 위하여 필요한 기반시설 설치에 관한 사항 5. 도서지역의 교통·통신의 편익증진을 위하여 필요한 운송 및 교통수단과 통신시설의 개선·확충에 관한 사항 6. 풍수해나 재해 등을 방지하기 위하여 필요한 방파제·방조제 시설과 산림녹화 등 국토 보전에 관한 사항 7. 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육·후생·의료·문화 및 전기 시설의 설치·개선에 관한 사항 8. 도서지역 환경보전에 관한 사항 9. 생활필수품의 원활한 유통·공급을 위한 지원·보조 등에 관한 사항 10. 국가안전보장을 위하여 필요한 시설에 관한 사항 11. 그 밖에 도서개발을 위하여 필요한 사항
제7조	제7조(사업계획의 확정) ① 제6조에 따른 사업계획은 행정자치부장관이 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고하고 확정한다. 확정된 사업계획을 변경할 때에도 같다. ② 제1항에 따라 확정된 사업계획 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항은 해당 시 · 도지사가 변경할 수 있다.	제7조(도서종합발전계획의 확정) ① 제6조에 따른 도서발전계획은 행정자치부장관이 도서발전심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고하고 확정한다. 확정된 도서종합발전계획을 변경할 때에도 같다. ② 제1항에 따라 확정된 도서종합발전계획 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항은 해당 시 · 도지사가 변경할 수 있다.
제8조	제8조(연도별 사업계획의 확정) ① 관계 시·도지사는 제7조제1항에 따라 확정된 사업계획에 따라 매년 다음 해 사업계획(이하 "연도별 사업계획"이라 한다)을 작성하여 행정자치부	제8조(연도별 시행계획의 확정) ① 관계 시·도지사는 제7조제1항에 따라 확정된 도서발전계획에 따라 매년 다음 해 시행계획(이하 "연도별 시행계획"이라 한다)을 작성하여 행정자

제8조	장관에게 제출하여야 한다. ② 행정자치부장관은 연도별 사업계획을 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 확정한다.	치부장관에게 제출하여야 한다. ② 행정자치부장관은 연도별 시행계획을 도서발전심의위원회의 심의를 거쳐 확정한다.
제6조	제6조(사업계획의 작성) 시 · 도지사가 법 제6조제1항의 규정에 의하여 사업계획을 작성하는 경우에는 법 제6조제2항의 규정에 의하여 행정자치부장관이 정한 지침 및 기준에 따라야 하고, 그 사업계획에는 법 제6조제3항각호의 사항 및 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 개발목적 2. 개발방향 3. 개발사업의 개요 4. 개발사업이 환경에 미치는 영향 및 대책 5. 사업별 투자계획 가. 재원별 사업비 조달계획 나. 연차별 투자계획 6. 사업시행기간	제6조(도서발전계획의 작성) 시 · 도지사가 법 제6조제1항의 규정에 의하여 도서발전계획을 작성하는 경우에는 법 제6조제2항의 규정에 의하여 행정자치부장관이 정한 지침 및 기준에 따라야 하고, 그 사업계획에는 법 제6조제3항각호의 사항 및 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 사업목적 2. 필요성 및 방향 3. 시업의 개요 4. 사업이 환경에 미치는 영향 및 대책 5. 사업별 투자계획 가. 재원별 사업비 조달계획 나. 연차별 투자계획 6. 사업시행기간

■ 도서발전계획 추진 모니터링 및 평가제도 운용

기존 도서개발사업의 경우 사업계획 추진에 대한 지속적인 모니터링과 평가제도가 마련되어 있지 않아 계획이 제대로 집행되는지, 실효성 있게 추진되고 있는지 적시에 파악되지 못한 한계가 있다. 도서개발사업의 투자가 지역발전특별회계의 생활기반계정 성장촉진지역 및 특수상황지역으로 포괄적으로 지원됨에 따라 주관 부처별로 이원화되어 해당 도서에 관련된 사업예산을 교부하게 되는데, 관련 사업의 평가는 매년 시도 시행계획 등의 추진실적으로 평가하며, 관련 평가 또한 전문평가기관의 지정 및 운영에 의거하여(국가균형발전특별법 제 9조) 도서개발

사업에 대한 평가의 실효성을 담보하고 있지 못한 실정이다. 도서개발사업의 경우, 시도계획(경제발전계정 및 생활기반계정 등)의 추진실적 중 하나의 사업으로 평가되어 도서별 사업추진실적으로 평가되는 것이 아니라 특수상황지역 및 성장촉진지역 포괄사업으로 평가되고 있는 것이다. 즉 개별도서의 사업추진실적 평가는커녕 사업현황조차 파악되지 않는 실정이다.

이러한 제도적 모순 및 한계를 극복하고, 도서발전계획의 효율적 집행 및 관리를 담보하기 위하여 지속적인 모니터링 및 평가제도를 운용할 필요가 있다. 현재 법체계에서 가능한 방안은 첫째, 연도별 시행계획(현 사업계획)의 평가이다. 시도지사에 의해 연도별로 수립되는 계획에 대해 추진실적을 평가하여 관련 사업이 실효성 있게 집행되고 있는지 파악하는 것이다. 단, 시행계획의 추진실적 평가로 계획의 효율적 집행에 기여할 수 있으나, 종합성과를 평가하기 어려운 단점이 있다. 둘째, 도서의 지속가능성을 평가하여 향후 도서발전계획 수립에 반영하는 안이다. 단, 도서의 지속가능성을 평가하여 그 결과를 도서발전계획의 수립 및 집행에 반영하는 안으로 종합성과를 평가할 수 있다는 장점이 있으나, 개별사업의 효과를 측정하기 어려운 단점이 있다.

법률 개정안: 연도별 시행계획의 평가
1. 행정자치부장관은 매년 연도별 시행계획의 추진 실적을 평가하여 도서발전심의위원회에 보고한다.
2. 제1항에 따른 평가의 기준, 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
3. 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 평가 결과를 도서발전계획의 수립 및 집행에 반영하여야 한다.

법률 개정안: 도서의 지속가능성 평가
1. 행정자치부장관은 도서의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 도서의 지속가능성을 평가할 수 있다.
2. 제1항에 따른 도서의 지속가능성을 평가하기 위한 절차 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
3. 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 평가 결과를 도서발전계획의 수립 및 집행에 반영하여야 한다.

4. 제 4차 도서종합 10개년 계획수립 방안

■ 제 4차 도서종합발전 10개년 계획수립 지침안

◇ 체계적인 도서지역 현황 및 여건분석을 통한 전략과제 도출

제 4차 도서종합10개년 계획에서는 시도별 도서발전계획수립 시 지역 내 도서지역 현황 및 여건분석의 체계화를 통해 시도별 비전과 추진전략이 구체적인 사업내용과 연계될 필요가 있다. 체계적인 지역현황 및 여건분석을 통해 지역별 비전 및 전략이 도출되어 단위사업 나열식의 도서발전계획 수립이라는 기존 계획의 한계를 극복해야 한다.

◇ 장소의 번영이 아닌 사람의 번영으로 개발보다는 발전 지향의 사업발굴 독려

지난 1~3차 도서개발사업은 연륙·연도교 건설사업 등 대규모 SOC 사업 위주로 구성되어 지역발전 패러다임 변화에 적기에 대응하기 어려운 구조였다. 전반적으로 물리적 인프라 사업의 집행은 실현가능성이 높았으나, 소프트웨어 사업의 실행력은 저조했다. 따라서 제 4차 도서종합발전계획 수립 시에는 소득증대 및 일자리 창출 등 주민의 삶의 질 제고에 기여할 수 있는 소프트웨어 사업발굴을 독려하고 집행력을 제고할 필요가 있겠다.

◇ 도서 간 지역 간 연계협력사업 추진으로 상생발전 도모

문화관광자원개발, 유통과 홍보, 도농교류 및 관광객 유치 등은 개별 도서별로 추진되기보다는 도서 간 또는 지역 간 연계협력사업을 추진하는 것이 사업의 효율성 및 효과성을 제고하는 방편이다. 따라서 도서 간 또는 지자체 간 광역적 공동사업의 발굴 등 사업추진 공간범역의 광역화 및 다수의 공간범역을 일체화하여 사업을 추진하는 공간범역의 연성화 전략을 채택하도록 한다.

◇ 도서지역 마을 공동체 참여 제고 등을 통한 사업추진주체의 다변화

주민체감형 도서발전정책 추진을 통해 주민행복증진에 기여할 수 있도록 한다. 기존 계획 사업이 민관 파트너십 구축 등을 통해 기업 등 민간영역의 사업주체의

역할 등을 강조하였다면 제 4차 계획 추진 시에는 주민역량 강화 등을 통해 도서주민의 사업참여방안을 적극 강구하도록 한다.

◇ 시도별 및 시군별 도서DB 구축 제시

제 4차 도서종합발전계획 수립 시 사업계획서뿐만 아니라 지역별 도서DB 제출을 의무화하여 도서DB 구축을 체계화할 필요가 있다. 도서종합발전 10개년 계획수립 가이드라인 등을 통해 시도에 사전적 도서통계지표를 제시하여 시도별 도서발전계획수립 시 지역현황 및 여건분석에 포함시키도록 한다.

■ 제 4차 도서종합 10개년 계획의 목표 및 전략안

향후 보다 면밀한 검토가 수반되어야겠지만, 이상의 분석내용을 토대로 제 4차 도서종합발전 10개년 계획의 비전 및 목표안을 제시해보면 다음과 같다.

◇ 비전 : 지속가능한 우리 국토, 섬

• 국토공간으로서 도서의 전략적 중요성을 표방하고 지속가능한 정주여건 개선을 통해 삶의 터전으로서 섬의 발전 도모

◇ 목표 : 살고 싶은 섬, 가고 싶은 섬, 상생하는 섬

• 살고 싶은 섬 : 쾌적하고 수준 높은 정주환경 조성을 통한 주민의 삶의 질 제고
• 가고 싶은 섬 : 접근성 및 매력도 증진을 통한 관광객 유치로 주민소득창출
• 상생하는 섬 : 국토의 오지가 아닌 육지와 상생하는 섬, 이웃섬과 연계협력하여 상생발전 도모



< 제 4차 도서종합 10개년 계획의 목표 및 전략안 >

◇ 추진전략

• 전략 1 : 도서지역 주민을 위한 보편적 삶의 질 향상

- 국제사회의 새로운 지역발전 패러다임인 SDG체제에서는 보편적 사회개발 강조
- 국토의 오지이기 때문에 버려진 땅이 아니라, 어디에 사는 누구라도 배려 받아야 하는 보편적 사회개발 추구
- 도서지역의 주민생활안정에 기여하는 수준 높은 정주여건 개선사업 추진

• 전략 2 : 지속가능한 삶터를 위한 소득창출기반 강화
- 도서지역 고유의 특화자원을 활용한 고부가가치 산업 육성으로 안정적인 일자리와 높은 소득창출 기여
- 신성장 동력산업을 육성하되, 환경친화적 지속가능한 개발원칙을 지향하여 지속가능한 도서발전 모델 창출

• 전략 3 : 섬 정체성 강화를 통한 지속가능한 관광육성
- 문화적으로 가치있고, 환경적으로 지속가능한 섬다운 정체성 육성을 통해 새로운 관광수요 창출
- 편리한 해상교통 및 인프라 개선을 통한 접근성 제고
- 주민 공동체와 함께 하는 관광 마을 만들기 추진으로 지속가능한 관광시스템 구축

• 전략 4 : 환경변화에 적시에 대응하는 생활안전망 구축
- 기후변화 등으로 야기될 수 있는 각종 재난·재해로부터 안전한 정주환경 조성
- 국경지역에서 상시적으로 발생가능한 위협요소로부터 주민안전 보장
- 선진화된 의료체계 구축 등으로 건강한 섬마을 육성

• 전략 5 : 통합·연계형 도서생활권 구축으로 상생발전 추구
- 도서 간 및 지자체 간 공동사업추진을 통한 도서사업의 효율성 제고
- 상생발전을 위한 사업공간의 광역화 및 연성화 추진

참/고/문/헌

• 오은주 외(2010), 도서지역 개발실태 및 개선방안, 한국지방행정연구원
• 유용조(2015), "유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 주요내용과 한국의 대응과제", 이슈와 논점, 국회입법조사처.
• 조정래·박지윤, "국고보조금이 지방정부 형평성과 정책선호에 미치는 영향에 관한 연구", 지방정부연구, 제19권 제3호.
• 차미숙 외(2009), 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안」, 국토연구원.
• 행정자치부(2015), 도서 미래발전을 위한 효율적 관리방안
• 홍성태(2007), 개발주의를 비판판다, 당대



도서의 특성을 반영한 차등적인 지원이 필요하다

박진경
한국지방행정연구원
지역계획연구센터소장

1. 국토의 중요한 일부, 섬

정부가 섬지역 개발에 최초로 관심을 가지기 시작한 것은 1972년 새마을 운동의 일환으로 취약지 대책사업과 낙도 개발사업을 추진하면서부터다. 이후 1986년 도서개발촉진법을 제정하고, 1988년부터 도서종합개발10개년계획을 추진하면서 균형발전 차원에서 낙후지역 개발사업을 본격적으로 추진해 왔다. 도서종합개발10개년계획은 주민의 삶과 직접적으로 연결되는 교육, 의료, 문화, 복지 등 기본적인 요구와 관련되는 사업을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 섬은 낙후되어 있으며 지역공동체가 와해되는 경우도 발생하고 있다.

섬은 우리 국토의 중요한 일부분이며, 주민들이 삶을 이어가는 정주공간이다. 따라서 국토의 일부로써 정주공간에 살아가는 사람들의 입지적인 불리성, 교통불편성, 수자원 부족성, 배후여건 불편 등 정주환경이 갖는 최소한의 여건은 개선해주어야 한다.

또한 21세기 해양의 시대를 맞아 석유, 천연가스, 해양에너지, 해저광물, 해양관광자원 등 해양자원의 중요도도 증대되고 있다. 섬은 청정 먹거리 생산을 비롯한 생태계의 보고일 뿐만 아니라 해양·해저자원 개발과 어업전진기지 등에 있어서도 중요한 위치를 가지고 있다. 섬은 EEZ의 시발점이 되고 있기 때문에 해양국가안보와 국토의 외연적 확산에서 중요한 위치를 선점하고 있는 것이다. 영해의 지리적 범위를 둘러싼 국가 간 분쟁이 심화되고 있기 때문에 국가안보 및 해양주권수호 측면에서도 섬의 중요성을 잊어서는 안된다.

마지막으로 국민소득 증가와 주5일제 시행에 따라서 여가시간이 증가하여 관광부문의 중요도도 증가하고 있다. 세계적인 관광추세가 내륙관광에서 해양관광으로 이동하는 패턴을 보이고 있으며, 해양스포츠형이 높은 비중을 차지하고 있다. 경유형 대중관광의 수요는 감소하고, 가족중심의 체류형 관광이 증가하고 있어 섬지역의 매력도 증대되고 있다. 섬은 가지고 있는 매력적인 해양문화와 다양한 관광자원 등으로 미래 잠재력을 지닌 미개척지다. 해수욕장, 청정바다, 기암괴석의 절경 등 매력적이며 아름다우나 미개척되어 있는 관광자원이 무궁무진하기 때문에 섬 활성화가 필요한 시점이다.

2. 우리나라 도서발전제도

■ 도서관련법률

우리나라 도서법률은 일반법으로서 유인도서를 관리하는 「도서개발촉진법」과 무인도서를 관리하는 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」(약칭 "무인도서법")이 대표적이다.

도서개발촉진법은 행정자치부 소관의 가장 대표적인 도서제도로 유인도서의 생산·소득 및 생활기반시설을 정비·확충하여 생활환경을 개선함으로써 도서지역 주민의 소득 증대와 복지 향상을 도모할 목적으로 1986년 제정되었다. 해양수산부 소관의 무인도서법은 무인도서와 그 주변 해역의 보전 및 체계적 관리를 통하여 공공복리의 증진에 이바지하기 위하여 2007년 제정되었다. 도서개발촉진법이

유인도서의 개발 및 지원에 초점을 둔 제도라면 무인도서법은 무인도서의 보존·관리를 위한 행위제한에 중점을 둔 제도로서 도서를 제도와 부처가 이원화되어 관리되고 있다. 도서에 관한 일반법 이외에 서해 5도와 독도 등 지정학적으로 특수한 위치에 있는 도서의 관리를 위하여 별도로 2개의 개별법, 즉 「서해 5도 지원 특별법」과 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률(약칭 "독도이용법")」이 각각 2010년과 2005년에 제정되어 있다.

<표 1> 도서관련 법체계

구분		법령명	주무부처
일반법	유인도서법	도서개발촉진법	행정자치부
	무인도서법	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 (약칭 "무인도서법")	해양수산부
개별법	지정학적으로 특수한 도서관리를 위한 별도의 법령	서해 5도 지원 특별법	행정자치부
		독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 (약칭 "독도이용법")	해양수산부

도서개발촉진법은 최근 다른 도서 관련법이 제정되기 이전까지 유일한 도서 관련 기본법으로서의 역할을 수행해왔다. 관련법 중에서 유일하게 도서를 구체적으로 정의하고 있는 점이 특징이며 개발대상도서의 지정, 사업계획 수립, 재정지원 등 도서개발사업의 시행에 필요한 최소한의 내용으로 구성되어 있다.

그러나 도서개발촉진법 상 지원대상이 되는 도서는 개발대상도서[1]로서 10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서이거나 10인 미만 인구가 상시 거주하는 도서라도 도서의 특성을 감안하여 개발이 필요한 도서로 국한되고 있어서 유인도서 중 10인 미만이 거주하는 도서는 사각지대에 놓여 있다. 더욱이 연륙·연도교가 연결된 때로부터 10년이 지난 도서는 개발대상에서 제외된다. 인구감소, 연륙도 증가 등으로 지정도서는 감소하고 있으나, 보통교부세 산정 불이익, 시설 유지관리비 부담 등으로 재정적 어려움은 오히려 가중되고 있는 것이 현실이다.

1) 개발대상도서는 도서개발촉진법 제 4조 및 동법시행령 제 3조의 지정기준에 의거 지정된다.

■ 도서발전정책

우리나라는 국가균형발전특별법에 의거하여 시군별로 자율적으로 계획을 수립하기 위하여 2010년 포괄보조금 제도를 도입하였다. 지역발전특별회계 상 포괄보조금제도 하에서 기초지자체는 도시활력증진지역(국토교통부), 일반농산어촌지역(농림축산식품부), 성장촉진지역(국토교통부), 특수상황지역(행정자치부)의 4개 지역으로 구분되며, 각 지역별로 중앙부처를 정하여 해당 중앙부처가 사업의 예산 집행과 사업관리를 추진하고 있다.

도서개발사업 역시 포괄보조금제도 하에서 성장촉진지역과 특수상황지역으로 이원화되어 추진되고 있으며, 2016년 현재 372개 개발대상도서 중에서 186개 도서는 특수상황지역, 나머지 186개 도서는 성장촉진지역에 해당한다. 같은 시도에 포함되어 있는 도서라도 부처에 따라서 국고 지원율(성장촉진지역 100%, 특수상황지역 80%)이 달라지며, 정책의 일관성을 확보하기 힘든 측면이 발생하고 있다.

<표 2> 시도별 특수상황지역 및 성장촉진지역의 도서현황

시도	특수상황지역 (행정자치부 소관)		성장촉진지역 (국토교통부 소관)	
	시·군 수(개)	도서 수(개)	시·군 수(개)	도서 수(개)
인천	3(인천시 중구, 강화군, 옹진군)	33	-	-
경기	2(안산시, 화성시)	4	-	-
충남	4(보령시, 서산시, 홍성군, 당진시)	22	2(서천군, 태안군)	3
전북	1(군산시)	16	2(고창군, 부안군)	7
전남	3(목포시, 여수시, 무안군)	47	9(고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군)	170
경북	-	-	1(울릉군)	1
경남	4(통합창원시, 통영시, 사천시, 거제시)	56	3(고성군, 남해군, 하동군)	6
제주	2(제주시, 서귀포시)	7	-	
합계		185	17	187

주: 제주시, 서귀포시는 제주도특별법에 따른 행정시이나, 별도로 구분.

3. 지속가능한 섬, 지원과제

섬나라 일본은 이도진흥에 관한 4개 법률, 즉 이도진흥 4법을 가지고 있다. 이도진흥 4법은 1953년에 제정된 「이도 진흥법」과 아마미·오가사와라·오키나와의 지역진흥을 위한 근거가 되는 특별법을 말한다. 각각 전후 일본에서의 행정분리 및 순차복귀·반환이라는 역사적 배경을 바탕으로 제정되었다.

이도진흥법은 섬의 취약성을 해소하는 법률의 이념이나 목적을 경제사회 상황에 따라 시대별로 유연하게 변화시키며 발전하고 있다. 1993년에는 '해양자원의 이용'을, 2003년에는 '국가의 영역보전'을 이도의 중요한 역할로 규정하였으며, 2013년에는 이도진흥에 대한 국가의 책무와 주무부처를 명확하게 규정하여 기존의 물리적 시설정비 외에 각종 소프트웨어 지원 시책을 대폭 확충하였다. 최근 6차 개정된 이도진흥법은 이도의 실정과 주민의 소리를 감안한 획기적인 개정법으로 평가받고 있다.

현재 일본은 이도진흥계획에 기초하여 도서사업에 대한 국고보조금 비율을 지역별로 세분화하여 차등지급하고 있다. 즉 도로·항만·공항 정비, 농업농촌 정비, 수산기반 정비 등 세부사업별로 국고보조율을 차등화하여 배분한다. 이도와 내지의 구분 이외 아마미·오가사와라, 오키나와 등과도 차등한 국고보조금이 배분된다. 특히, 2013년 개정된 이도진흥법에서는 이도의 지역활성화를 추진하고 정착의 촉진을 도모하기 위한 예산 조치, 즉 "이도활성화 교부금 제도"를 신설하였으며, 이도에 사업하는 사업자에서 소득세액 · 법인세액을 절감해주는 "이도세제 특례"를 마련하였다.

<표 3> 일본 도서별 차등적 국고보조율

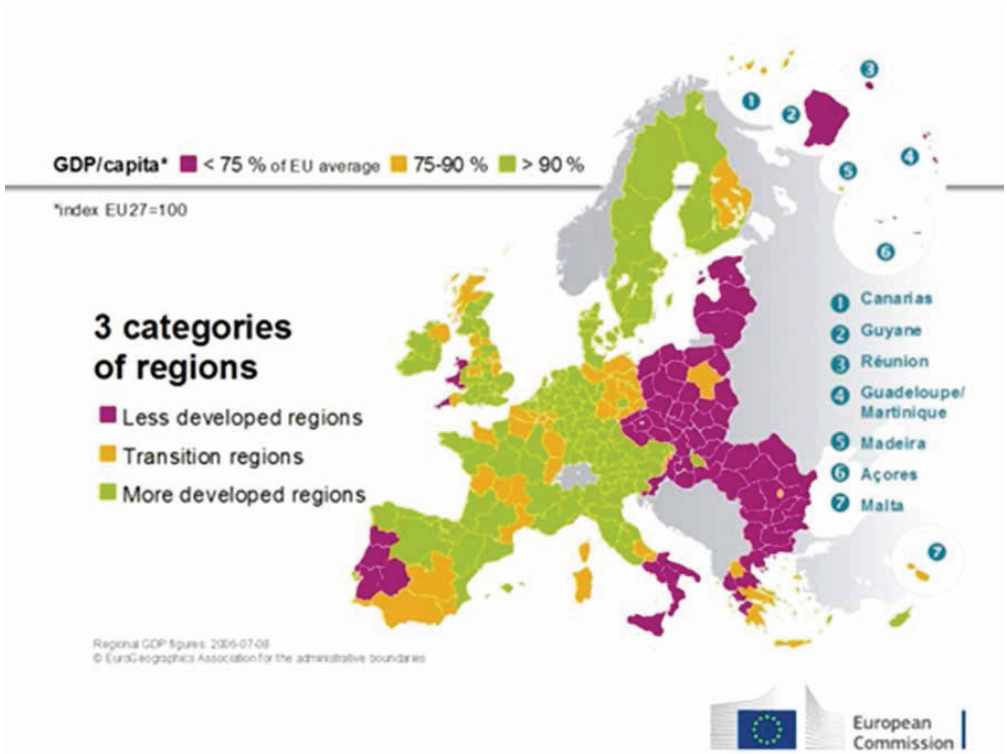
사업명	사업주체	국고보조율			
		아마미 오가사와라	오키나와	이도지역	일반
치수: 기간하천 (2급하천) 개수	현	6/10	9/10	1/2	1/2
치산: 통상의 산지 치산	현	2/3	9/10	1/2	1/2
해안: 높은 파도 대책	현·시정촌	2/3	9/10	5.5/10	1/2
도로: 일반국도 개축 (현도 개축)	현	8/10(7/10)	9/10(9/10)	2/3(5.5/10)	5.5/10(1/2)
항만: 주요 항만 외곽·수역시설	현	9/10	9/10	8/10	5/10 등
농업대책: 국영관개 배수	국가	9/10	9/10	8.5/10	7/10
공항: 지방관리공항 (2종 공항)	국가	9/10	9/10	8.5/10	7/10
농촌정비: 중산간지역 종합정비	현·단체	7/10	7.5/10	6/10	5.5/10

출처: 鹿兒島縣(2009),『奄美群島振興開発特別措置法関係資料』.

유럽에서도 내륙도시와 대비되게 상대적으로 고립성과 낙후성을 가지고 있는 도서를 관리하고 지원하기 위한 방안을 활발하게 모색하고 있다. 유럽은 특히, 결속정책(Cohesion Policy) 하에서 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF)을 통해서 도서와 같은 저개발지역의 투자지원을 증대시키고 있다.

유럽연합의 도서개발사업은 결속정책 취지에 걸맞은 통합성과 개별지역의 특성을 최대한 반영한 차별성이 정책 추진의 핵심이다. 영국 셰틀랜드(Shetland)의 경우 매우 작은 인구규모임에도 불구하고 광역과 기초 서비스를 모두 제공하는 단층자치단체로서의 지위특례[2]를 인정하고 있으며, 그리스의 경우에는 지방활성화조치법에 따라 3천 여 개가 넘는 섬을 체계적으로 개발하기 위해 마스터플랜을 수립하고 전체 섬을 4개 등급(A,B,C,D)으로 유형화하여 국비보조를 차등지원하고 있다.

2) 이밖에 권한특례로서 여객선과 단과대학 직영에 관한 권한을 부여받고 있고, 재정특례로서 교부세 산정에 있어 우대를 해준다.



< 유럽연합의 결속정책 하 지역별 차등적 기금지원 >

일본이나 유럽연합 등에서는 도서지역에 대한 역할과 잠재성에 대한 인식이 확대되면서 내륙에 비해 상대적으로 중요성을 인정받지 못한 도서지역에 대한 지역정책적 관심 및 지원이 증대되고 있다. 우리나라도 전체 국토의 관점에서 도서지역에 대한 통합적인 구상은 물론 개별 도서의 여건이나 특수성을 고려한 방안이 마련되어야 할 시점이다.

특히, 일본의 경우 도서관리법안을 지속적으로 제·개정하는 과정을 통하여 국가관리를 강화시켜 나가고 있다. 2007년「해양기본법」제정을 계기로「이도진흥법」과 기타 특별법의 적용이 제외되는 유인도서와 무인도서에 대한 해양의 종합적 관리를 추진하고 있으며, 이도의 인구유출을 막는 정책을 시행하고 있다. 도

서라는 지리적·지정학적 특성과 중요성을 인식하고, 국가안보 및 해양주권수호 측면에서 도서관련법률을 개정할 필요도 있다.

또한 우리나라도 도서 특성을 최대한 고려하여 지역(도서)별·사업별로 상당히 차등적이고 세분화된 재정지원이 필요하다. 단순히 도서의 특성을 고려하지 않고 소관부처에 따라서 지역구분을 하고, 국고보조율을 달리할 것이 아니라 도서라는 지역이 가진 특수한 여건이나 행정수요 등을 반영하여 내용상의 실질적인 지원이 구체적으로 필요하다고 하겠다. 영국 셰틀랜드의 경우, 작은 인구 규모에도 불구하고 지위특례, 권한특례, 재정특례 모두를 인정하고 있어 부처별로, 부처에 속한 도서별로 국고보조율을 달리하고 있는 우리나라와는 상당히 대비된다.

마지막으로 우리나라도 도서정책을 하나의 부처에서 종합관리하는 체제로 일원화된 정책을 구현할 필요도 있다. 유인도서법이라 할 수 있는 도서개발촉진법을 관장하는 부처에서 심의회 개최 및 관련 기관단체와의 유기적 협조체계를 마련하여 능동적이고 유연적인 정책 대응을 해나가야 한다. 정책의 집행력 약화, 행정기능과 프로그램의 중복, 협력체계의 미비 등의 정책체제 이원화로 인한 문제점을 해결하고 국가의 도서관리정책 전반의 효율성을 제고할 필요가 있다.



섬의 특성을 바탕으로 한 연구와 정책이 절실하다

신순호
목포대학교
지적학과 교수

독특한 특성의 섬

우리나라는 섬이 많은 나라이다.

섬하면 두 가지 면이 떠오르게 된다.

기암괴석과 짙게 우거진 자연림, 해안의 절경, 끝없는 수평선, 하얀 포말을 일으키는 파도, 드넓은 백사장, 싱그러운 갯바람과 푸른 바다가 있는 곳 ...

또 하나는 거센 비바람과 파도, 해상 교통이 갖는 접근성의 높은 한계, 보건 의료시설의 취약, 교육·문화시설의 부재로 불편한 삶을 영위하는 불편한 삶의 공간...

앞부분은 가고 싶은 매력을 간직한 측면【가고 싶은 섬】이고 뒷부분은 살고 있는 주민이 겪고 있는 삶의 측면【살고 싶은 섬】이다.

흔히 이름난 관광 휴양지로서 유명한 섬을 다녀온 사람들은 우리나라의 많은 섬

을 외국의 그 같은 모습으로 가꾸어 나가기를 희구한다. 여기에는 천연의 자연조건이 구비되어 있는 곳에 좋은 생태계를 조성해 가는 노력이 장기적으로 꾸준히 전개와 함께 사람들이 찾을 수 있는 시설들을 특색있고 편리하게 조성해 가야 한다.

우리나라의 3,300여 개의 섬 가운데에서 사람이 살 수 있는 조건을 가진 비교적 규모가 있는 거의 대부분의 섬들은 사람이 거주하고 있다. 그것도 꽤 오래전부터 조상대대로 살아오고 있는 삶의 터전인 바, 이러한 섬들은 주민들의 삶의 공간으로서 어떻게 함이 바람직한가가 핵심이 되어야 한다. 다시 말해 사람이 사는 섬에 무엇을 할 것인가이다. 여기에는 섬에 살고 있는 주민들이 무엇을 바라는가가 중심이 되어야 함은 더 말할 나위가 없다.

주민이 바라는 연구방향과 정책

그러나 상당수 전문가들은 이 부분에 생각이 다르고 전문가들의 고집은 때론 집요하기까지 하다.

15년 전 무렵, 섬 분야의 인문학적 연구를 하는 연구자들이 중심이 되어 서남권 섬주민을 주 대상으로 토론회를 개최하였던 때의 일이다. 일부 연구자들은 낙후지역으로서 섬은 도서성(insularity)과 전통문화의 보존소로서 가치가 있기에 개발은 하지 않아야 한다고 하며 심지어 개발은 파괴와의 동의어라고 주장을 했다. 여기에는 섬의 일주도로와 선착장 건설 등을 거론하며 이들이 건설됨으로 생태계의 파괴와 아주 오래전부터 살아온 삶의 형태가 크게 변모한다는 점을 강조하며 참석 주민들을 설복하려 하였다.

그러나 긴 토론회가 끝날 무렵에 청중석에 앉아있던 주민 한 사람이 '그러나 우리에게 각종 도로와 선착장 건설은 너무나 절실하다'고 얘기하자 참석한 섬 주민들은 모두 박수와 함께 함성을 질렀다.

이후에도 이러한 모습은 계속되고 있다. 정체된 섬지역일수록 전통문화의 보존

적 가치가 더 높고 그러한 요소들을 많이 간직하고 있기에 개발은 하지 말아야 한다는 주장을 하고 있다.

이러한 주장은 누구를 위한 주장인가? 문화란 도대체 무엇인가?

문화는 자연에 인공을 가하여 만들어 낸 생활양식이며 생활 그 자체이다. 이것은 본래적으로 변화의 운명을 지닌 것이다.

내적으로는 보다 편리한 삶을 위한 발견과 발명을 통해 문화(생활)는 변화하고, 외적으로는 외부문화와의 접촉과 수용으로 변화한다. 이 변화는 과거에도 끊임없이 계속되어 왔고 또 계속될 것이다. 오늘날 보여주는 섬지역의 문화 역시 변화가 거듭해오고 거듭해가는 한 시점의 현상에 불과한 것이다. 다만 어느 시점의 문화 곧 생활양식을 원상으로 보며, 그것이 어떤 가치를 가졌기에 어떻게 존속 유지시켜나가는 것이냐 하는 방법을 모색할 필요가 있다.

문화는 구조적 본질을 항상 유지·조정하면서 보다 높은 단계로 변화해가기 때문에 어느 시점의 생활문화를 꼭 얽매어두고 존속시키는 보존은 생각할 수 없다.

이와 관련된 사례로 어떤 학자는 '섬에서는 한 밤중에 급한 일이 생길 때에도 선박이 있으니 일주도로와 같은 건설사업은 없어야 된다'는 주장을 펴기도 한다.

이 주장은 「작은 선박이 해상에서 얼마나 위험하고 더구나 칠흑 같은 한 밤에 비바람이라도 휘몰아 칠 때 급한 병이라도 발생한다면 어떻게 할 것인가. 또 이러한 환경 속에서 이루어지는 일상의 삶, 어린 자녀들의 등하교, 시장보기, 행정업무, 생산품 판매 등은 얼마나 불편한 것인가」를 간과하고 있는 것이다. 무엇보다 왜 이들 주민들은 누구를 위해 전근대적인 불편한 삶에 속박되어야 하는가.

다른 한편으로 왜 그 같은 주장을 하는 전문가라는 사람들은 대도시의 가장 편리한 곳을 찾아다니며 가장 현대적인 삶의 공간에서 살고 있는가?

섬의 본질적 특성

섬지역이 육지부와 본질적으로 무엇보다 다른 입지여건은 바다로 둘러 싸여 있다는 점이다. 그러기에 접근성이 가장 취약하다. 이점으로 인해 이용 상의 한계가 높아 비록 단순히 거리가 가깝다하더라도 인접한 다른 섬이나 해안 중심지에 있는 여러 도시기능을 이용하기에 높은 한계를 가질 수밖에 없다. 이는 소위 W. Christaller의 중심지 이론에서 핵심요소라 할 수 있는 소비자의 최소거리(distance minimization)원리가 적용될 수 없는 섬의 공간적 특성 때문이다. 실제로 섬에서는 비단 2-3km 정도의 인접한 해안도시나 큰 섬에 학교가 있더라도 매일 통학하는 것이 쉽지 않다.

이러한 점에서 입지 여건상 건설이 가능한 섬 주민들은 연륙교를 원하고 또 연륙교 건설이 어려운 섬 주민들은 보다 개선된 교통수단을 원하게 됨은 당연한 일이다.

그러나 일부 전문가 중에서는 설문조사와 토론장의 참석자들의 주장을 들어 연륙교 건설에 대한 주민들의 의견이 그리 높지 않다는 얘기를 하는 경우가 있다. 섬이라고 하더라도 그 속에는 참으로 다양한 입지적 특징을 가지고 있음을 이해하지 못한데서 오는 주장이다.

우선 섬이라고는 하지만 이미 연륙된 섬이 우리나라에 얼마나 많은가? 제주도를 제외하고 본다면 연륙되지 않은 도서의 인구는 연륙되었거나 연륙교가 건설 중인 섬 인구의 몇 십분의 일도 안된다. 또한 상대적으로 규모가 매우 큰 섬 주민들은 상대적으로 내부에 편리한 생활 기능을 소규모 섬 보다 많이 갖추고 있다. 이러한 연유로 도서개발촉진법에 따라 대상 도서일지라도 이미 연륙되었거나 연륙건설(확정) 중인 섬 주민과 전혀 입지여건 상 연륙이 불가능한 섬 주민이 포함된 설문 결과를 가지고 연륙과 교통부문개선이 실제로 절실한 섬에서의 결과로 해석하는 오류를 범해서는 안된다.

함축하여 섬에 대한 개발정책을 수행하는 데에는 육지부와 달리 개별 섬의 특성

에 맞는 정책이 참으로 필요하다. 이러한 의미에서 유형화에 따른 정책수립의 필요성이 제기된다. 필자 역시 섬이 갖는 특성과 관련하여 오래전부터 섬의 유형에 따른 정책수행을 강조하고 실천적 내용을 제시하였으나 당시의 유형화 정책의 수립과정에서 당국의 이해 부족으로 큰 효과를 보지 못했다고 판단된다.

이 같은 시각은 지금까지 연장되어 섬의 인구규모, 입지형태(인접 섬 존재여부, 육지중심지와의 거리) 등에 따라 어떤 시설이 배치되어야 하는가를 결정하여야 함에도 여기에 대한 깊은 정책적 사려가 보이지 않는다. 더구나 지난 2010년에 도입된 포괄보조금제도가 시행 후에는 상대적으로 소규모 섬일수록 적절한 사업이 이뤄지지 않고 있다. 이는 규모가 큰 섬일수록 투자대비 이용자가 많다는 경제적 논리와 함께 지방 대표자를 선출하는 유권자로서의 집단이 적다는 점도 내재하고 있음이다.

섬지역의 교육실상

섬지역에서의 교육문제는 참 중요하다.

완도의 어느 섬지역에서는 유치원과 초·중학교 취학연령 대상 아이들이 11명이 있다. 이미 초등학교가 폐지 된지 15년 이상 되었던 곳이라 이 아이들은 자기가 살고 있는 섬에서 학교를 다닐 수가 없다. 초등학생 2명과 중학생 4명은 약 20분이 소요되는 여객선편으로 인접 큰 섬으로 아침과 오후로 통학을 하고 또 다른 초등학생과 유치원생은 여객선으로 70분 정도 소요되는 해안 중심지에서 엄마와 함께 생활하거나 도시의 친척 집에 위탁되어 학교를 다니고 있다.

해상교통은 참 기상의 영향을 많이 받고 위험성이 높으며 가까운 거리라고 하더라도 운항시간이 많이 소요된다. 특히 극히 일부를 제외하고는 야간운항도 없으며 육상 교통인 버스 등에 비해 운항 횟수도 적고 대중 교통수단인 여객선 외에 대체 운송 수단도 극히 제한되며 교통사고 측면에도 취약하다.

따라서 취학대상 아이들이 살고 있는 섬에 교육시설이 없으면 유치원 때부터서

부모와 떨어져 살아야 되거나 가족이 분산하여 살아야 하는 운명일 수밖에 없다.

아무리 지역균형발전을 위해 소득을 창출하고 젊은이들을 귀촌·귀도(歸島)를 장려한다 해도 이러한 인간으로서 가장 기본 문제인 교육문제가 개선되지 않는다면 젊은이들이 어떻게 섬으로 돌아오겠는가?

섬의 중요성

섬지역은 여타 육지부의 농촌이나 어촌과 다른 격절성(隔絶性)이라는 높은 한계적 특성을 갖고 있다. 이러한 독특한 특성을 바탕으로 한 정책이 마련되어야 함에도 정책 수행 과정에서나 이를 뒷받침해야 할 관련 연구분야에서조차도 이해가 충분하게 이루어지지 않고 있다.

일본에서는 이미 1950년 초에 이도진흥법(離島振興法)을 마련하고 현재까지 7차에 걸친 이도진흥10개년계획을 수행해오고 있으며 이외에도 입지적 특성에 따라 별도의 특별법도 3개를 시행하고 있다.

작년에 개정된 이도진흥법에서는 「국가의 영토, 배타적경제수역 등의 보전, 해양자원의 이용, 다양한 문화의 보전, 자연과의 어우러진 장소와 기회 제공, 식량의 안정적 공급 국가와 국민의 이익 보호 및 증진에 (외딴) 섬은 중요한 역할을 담당하고 있어..., 도서(島嶼)진흥을 기본이념으로 정하고 국가의 책무임」을 밝히고 있으며, 2007년에 제정된 일본 해양기본법에서는 목적에서 이 같은 내용을 목적으로 규정하였던 바 있다.

이러한 섬에 대한 일본의 국가적 관심은 배타적경제수역을 육지부의 약 12배에 달하는 447만 ㎢를 주장하는 가운데 근래 들어 또 다시 74만 ㎢를 유엔대륙붕한계위원회에 신청해두고 있는 근저로 삼고 있는데서도 보여주고 있다.

그러나 우리에게는 섬이 몇 개인지 그 통계적 수치마저도 혼선이 많다. 국제적으로 법제나 학술적으로는 섬에 대한 정의가 있지만 각국에서는 다른 기준을 적

용하고 있는 경우가 대부분이다. 많은 국가들은 그러한 기준에 따라 섬에 대한 조사와 통계를 일관되게 제시하고 있지만 우리나라에서는 국가기관과 지방자치단체의 통계가 다르고, 어떤 것을 섬이라 할 것인가와 물리적 변형이 있었을 경우 어떤 것을 섬이라 할 수 없을 것인가 등의 기준이 없어 혼선이 가중되고 있다.

독특한 특성을 가진 섬은 어느 곳보다 귀중한 국가 영토이며 자산이다. 단순히 수면 위로 들어나 있는 작은 규모의 땅덩어리로서만이 아니라 국가영토의 초석, 배타적경제수역의 기점, 해양자원의 이용, 자연과의 공생의 장, 식량의 안정적 공급기지로서의 역할 등등으로 섬은 가치가 대단하며 또 시대적 요청에 따라 그 가치는 점증되어 가고 있다.

그러나 섬에 대한 연구와 정책적 노력은 상당히 만족스럽지 못한 상태이다. 섬이 갖는 독특한 특성을 깊이 있게 파악하는 연구와 함께 적절한 정책을 수립하여 섬을 가꾸어 나가는 노력이 참으로 긴요한 때이다.



박승규
한국지방행정연구원
지역경제분석센터소장

보존과 개발 측면의 섬 활용 국내외 사례

섬(도서)에 대한 고려는 관점의 차이에 따라 다양한 효과를 견인할 수 있다. 더불어 소득의 증가로 인한 레저에 대한 개념은 과거보다 더욱 중요한 영향을 끼치고 있다. 더불어 기존 섬에 대한 개념이 변하지 않는 영토로의 인식으로부터 활용을 위한 자원의 개념으로 전환되고 있어 섬에 대한 개발은 더더욱 중요한 역할을 하고 있다. 특히, 최근의 섬에 대한 관광수요의 변화를 통한 중요도 증대는 관광개발 정책의 시행과 더불어 병행되고 있으며, 생태와 경관, 문화, 유무형의 가치에 대한 활용을 통해 주민의 소득을 증대시키는 역할을 하며, 수요자에게는 더더욱 가고 싶은 섬으로의 인식을 제고시키는 역할을 하고 있다.

따라서 섬에 대한 이용도를 활성화시키고 섬의 가치를 보다 증대시키기 위하여 국내외 선진사례를 검토함으로써 향후 섬 활용을 위해 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

1. 외도 보타니아

경남 거제도에서 4㎞가량 떨어져 있는 외도는 해안선 길이 2.3㎞, 수심은 30~50m, 해발 80m 이상의 기암절벽에 둘러싸여 있으며, 온난한 해양성 기후를 보이고 있어 아열대 식물의 성장에 유리한 조건을 가지고 있다. 외도 보타니아는 1995년 순수 민간자본에 의해 개발되었으며, 전망대, 조각공원, 야외음악당, 휴게시설 등이 갖추어져 있고, 경상남도 지방문화재로 지정된 공룡굴, 공룡바위 등과 섬 주위로 전천후 낚시터가 있다. 국립공원 시설 중 '문화시설지구'로 지정되어 있으며, 도서의 여건상 물의 수급에 제약이 있어 시설물 중심의 개발이 어려운 지역이다. 또한, 추가적인 물 소비로 인하여 물이 소요되는 시설의 설치는 제약됨으로써 숙박시설은 구비되지 못하였으며, 외도 보타니아의 접근 수단은 선박에 의한 것으로 기상과 선착장의 접안 용량관계상 관광객 증가에 한계가 있다. 반면, 외도 보타니아를 방문하는 방문객 수를 살펴보면 매년 90만 명 내·외의 관광객이 외도 선착장을 통해 방문하고 있다. 이로 인해 과거 해금강 유람선이 거제도 동부관광의 중심이었으나 외도 보타니아가 조성됨으로써 거제지역 관광 경쟁력이 크게 증가하였으며, 기상악화나 우천 등 해상의 악화로 외도 관광이 어려운 경우 거제포로수용소로 관광목적지 변경도 가능하여 거제도 자체 내의 시설 간 보완성이 크게 높아졌다. 외도 보타니아 개발 후 섬, 해수욕장, 포로수용소 등 거제지역 연계관광이 활성화되면서 체류형 관광이 늘어나고, 이에 따라 식당, 숙박 시설의 증가 등 지역경제 활성화에 기여하였다. 또한 외도 보타니아 건설 후 도장포 지역의 유람선운항도 개시되었고, 장승포항의 경우 외도 개발 이전에는 해금강지역만을 운항하는 유람선이 개발 이후, 증가함으로써 이에 따른 지역경제 파급효과가 높다. 반면, 접안시설 등에 대한 기반시설의 전비와 체류 시간 연장을 통한 경쟁력 강화는 향후 보완해야할 사항으로 남아있다. 외도 보타니아는 국립공원 지역으로 시설 개발에 어려움이 있음에도 법적으로 문제가 없는 시설을 최소한으로 건립하고, 기존의 분교, 밭 등을 활용하여 이전에 있던 자연을 그대로 살리면서 개발함으로써 자연에 대한 훼손은 최소한으로 줄인 점과 국립공원지역 주변의 수려한 경관을 잘 활용하였고, 특히 해금강과 직선거리로 5km 정도밖에 떨어지지 않아 해금강, 내도 지구, 동도 지구 등의 경관이 빼어난 곳을 고도 80m이상의 전망대, 명상의 집 등에서 내려다 볼 수 있게 처리하여 조

망이 뛰어나도록 설계하는 등 조망효과를 최대화한 점 등 지역적 특성과 조화를 통한 개발이 장점으로 제시되고 있다. 더불어 기존의 크루즈 관광이 성행하던 해금강 지역과 연계하여 개발함으로써 기존 거제 관광을 보다 활성화 시킨 점과 내륙지역의 거제포로수용소, 조선소 등 산업관광과의 연계 등 거제 관광의 다양성을 증가시킨 점 등 주변 자원과의 연계를 통한 매력도 증대가 사업의 기여점으로 제시되었다.

2. 나오시마 섬

나오시마섬은 일본의 지중해라고 일컬어지는 세토내해(瀬戸内海) 동부에 위치한 섬으로서 나오시마정(나오시마제도) 관할의 세토내해 국립공원 내 소재한 27개 섬 중 나오시마정을 대표하는 지역이다. 일본의 본토라 할 수 있는 혼슈섬의 주코쿠(中国)지방 오카야마현 타마노시(玉野) 코지마반도 남단에 위치한 우노항에서 남쪽으로 3km, 시코쿠(시코쿠섬)지방 가가와현 다카마쓰항에서는 북쪽으로 13km 지점에 위치해 있으며 행정구역상으로는 가가와현에 위치한다. 섬 둘레의 길이는 16km, 면적 8.14㎢로 서울 여의도(8.48㎢) 보다는 조금 작고 제주의 우도(6.18㎢, 둘레 17km) 보다는 넓다. 주요 산업으로는 금속제련, 해운업, 어업, 관광업이 있으며, 섬 북부에는 동양 최대 금 생산소인 미쓰비시 매터리얼 나오사마 제련소가 있으며 중부지역에는 각종 교육시설이, 남부지역에는 미술관, 캠프장이 있는 '베넷세 아일랜드 나오시마 문화촌'이 입지해 있다. 나오시마섬 지역은 당초 에도시대에는 해운업이 번성한 대표적인 어촌지역이었고, 1917년에는 제련소가 설치되어 중화학공업이 발달하면서 환경오염이 가속화되었으며, 구리 제련소 공장 가동 기간에는 온갖 유독가스와 폐기물들을 배출하면서 나오시마 섬을 비롯한 인근 지역은 주변 환경 파괴와 함께 폐쇄된 공장으로 인해 섬 미관을 저해할 뿐만 아니라 각종 쓰레기와 불법 폐기물 투기로 더욱 황폐화되었다. 베네세그룹(Benesse Group Corporation)은 1985년 황폐화되어 방치되고 있었던 나오시마섬을 어린이를 위한 지상낙원으로 조성해 본다는 취지로 어린이 국제 캠핑장을 조성할 계획을 세웠으며, 안도다다오와 사업 추진, 1989년 어린이 국제 캠핑장 조성하였다. 1992년에는 미술관 내부에 레스토랑, 호텔을 갖춘 베네세하우스 뮤지엄을 완성하였으며, 1997년 이에프로젝트

의 시작. 나오시마에서 가장 오래된 마을인 혼무라 지구의 민가를 개조해 현대미술 작품으로 탈바꿈하였다. 2004년 안도 타다오 설계의 지추미술관 개관. 클로드 모네, 월터 드 마리아, 제임스 터렐의 작품전시, 2009년 오오타케 신로의 작품인 나오시마 목욕탕 아이러브유 오픈. 나오시마 관광협회 위탁, 현지 주민 운영, 2010년 이우환 미술관 개관, 세토우치 국제예술제를 통해 이에프로젝트 공개하였다. 특히, 섬주민들은 지속적으로 작품을 만들어내고 있으며, 이런 상호작용이 생활거주지로서 국한되지 않은 관광지로서의 섬을 만들어내고 있다. 또한, 1997년 혼무라 지구의 어떤 주민이 나오시마초 주민센터에 가옥 기증 의사를 전해오면서 시작된 빈집을 활용한 “이에(家) 프로젝트”는 마치나미(일본 전통 가옥 밀집지)의 보존에서 벗어나 제작과정을 공개하였다.

3. 그리스 산토리니 섬

그리스 정식명칭은 티라(Tira)로서, 키클라데스제도 중 가장 남쪽에 있는 화산섬인 산토리니 섬은 BC 1500년 대규모 화산 분화로 인한 화산섬으로 현재도 화산분화구, 온천, 레드 비치 등과 아름다운 풍경을 통해 그리스 섬 관광 거점으로 인지되고 있다. 또한, 산토리니 섬은 기존의 자연 자원 이외에도 가톨릭 성당, 교회 등 역사 문화자원 등을 관광자원화 하였다. 지역 특산물인 포도 농사 및 포도주의 브랜드화를 통한 가치를 향상시키고 있으며 타 섬 지역과 다르게 대규모 관광 시설이 입지하여 있지 않지만 세계적 관광지로 발돋움 하였다. 흰색과 파란색을 주요 색상으로 하여 일 년에 1~2차례 주택을 페인트로 도색하는 등 건축물의 색채 및 높이, 창문의 형태 등에 대한 강력한 규제를 통한 타 지역과 차별화되는 경관 조성을 유도하고 있다. 산토리니 섬은 기존의 타 관광지와는 차별화된 인공적인 관광개발을 통한 지역의 활성화가 아닌 지역 고유의 자원과 경관의 체계적인 관리를 통한 그리스 섬 내에서도 명품화에 성공하였다. 이를 위해 그리스는 관광산업 진흥을 위한 법적 기반을 정비하고 투자 유치를 저해하는 관료적 경직성을 완화하였으며, 새로운 투자 유치법을 제정하고(‘04년), 인근도시 간 인접성을 활용, 도시 및 지역 간 경계를 허물고 종합적 관광을 장려하였다. 또한, 할리우드 영화의 그리스 촬영을 장려하여 그리스 관광산업 진흥과 관광객 유치에 기여하였다. 산토리니 섬은 섬 지역의 자연경관 자원뿐만 아니라, 쾌적한 이미지

만들기, 섬 관광을 위한 새로운 콘셉트의 도입, 섬 관광을 포함하는 연계 관광상품의 개발 등에 대한 전략적·포괄적 접근이 이루어졌으며, 관광 관련 제도 및 법규의 정비를 통한 투자 활성화, 국내외 관광객의 유치를 위한 기반 시설 및 관광 인프라 확충이 이루어졌다.

일반적으로, 섬 지역은 내륙으로부터 떨어져 있고, 생활 여건과 산업기반이 취약하기 때문에, 섬을 활용한 사업은 안정된 해상 교통의 확보 및 정주여건 개선을 위한 인프라 확충사업의 토대 위에서 추진되어야 한다. 특히, 기존의 '도서개발사업'의 중복 및 나눠먹기를 지양하여 효율화하고, 관광 인프라 확충을 위한 정부의 투자 및 민간 투자를 활용하는 방안이 검토된다. 또한, 우리의 섬 특유의 정체성과 환경적 특성의 바탕 위에서 관광 자원의 발굴·보전작업을 중장기적 관점에서 추진하여 지속적인 섬의 가치를 향상시키는 방안이 요구되며, 섬의 유형화, 맞춤형 관광전략의 수립, 해양환경 및 자원의 보전에 추가적으로 주민들의 참여를 통한 사업 추진 및 관리가 필요하다.



맛과 멋, 그리고 빛의 도시, 목포

목포는 도심 어디에서나 산과 바다를 접할 수 있는 관광도시이자 문화와 예술의 향기가 가득한 예향의 고장이다. 이난영의 '목포의 눈물'이 흘러나오는 유달산에 올라 시원하고 아름다운 다도해의 풍경을 담고, 둘레길을 걸으며 붉은 노을과 그 사이를 오고가는 선박들의 모습을 감상할 수 있는 대한민국 항구 일번지 목포를 구석구석 탐방해보자.

유달산

남쪽바다를 건너온 봄꽃소식이 육지에 처음 와 닿는 곳, 봄이 오면 유달산에는

노란 개나리와 화사한 벚꽃이 어우러진 꽃동산이 되어 관광객들의 발걸음을 재촉한다.

노령산맥의 마지막 봉우리인 유달산은 해발 228m, 그리 높지 않지만 기암절벽에서 온갖 조형미가 묻어나고 문향 가득한 눈요깃거리가 많다. 유달산 정문 쪽의 큰 바위 노적봉은 목포사람들에게 마르지 않은 '지혜의 섬'으로 통한다. 임진왜란 때 이순신 장군이 봉우리에 이엉을 덮고 군량미로 위장해 놓은 것을 왜군이 대군(大君)이 진주하고 있는 것으로 알고 줄행랑을 쳤다는 이야기가 전해진다. 대학루, 달선각, 유선각, 관운각, 소요정 등 5개의 정각은 고즈넉한 목포항의 풍경과 아름다운 다도해의 절경을 한눈에 바라볼 수 있다.

또한 매주 주말이면 새천년 시민의 종 타종 체험과 천자총통 발포 체험을 즐길 수 있어 유달산의 아름다운 풍경과 함께 다양한 추억을 만들 수 있는 체험거리도 풍부하다.



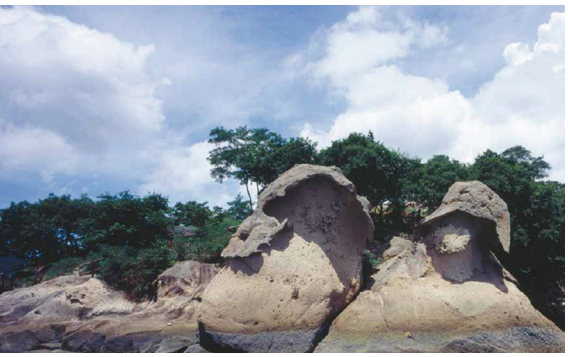
유달산 풍경

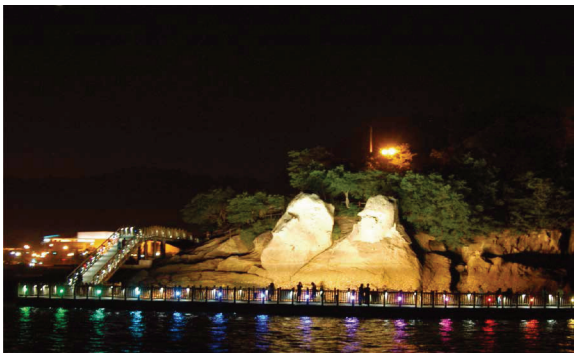
갓바위

갓바위는 저녁노을에 물든 바다와 입암산의 절벽에 반사되는 노을빛이 아름다운 곳으로 예로부터 입암반조(笠岩返照)라 한다. 파도·해류 등에 의해 바위가 침식되는 과정을 잘 보여주어 자연학습장으로 활용되며 자연적, 문화적 가치를 인정받아 국가지정문화재 천연기념물 500호로 지정되었다.

큰 갓의 형태를 하고 있는 입암산 바위에 석양의 마지막 빛을 바위에 쏟는 정경으로 슬픈 전설의 중바위와 그 뒤를 포근히 감싸고 있는 입암산 그리고 영산강의 풍경이 한데 어우러져 아름다운 노을빛을 연출한다.

갓바위는 인위적인 요인이 배제된 자연이 만들어낸 조각품으로 전에는 배를 타고 나가야만 볼 수 있었던 갓바위를 2008년 해상에서 직접 조망할 수 있는 보행교를 바다위에 설치하였다. 물 위에 떠있는 보행교는 밀물 땐 약 1m 정도 올라왔다가 썰물 때는 바닷물을 따라 내려간다. 또한 보행교에 야간경관조명이 설치되어 로맨틱한 분위기를 연출한다.





춤추는 바다분수

한국관광기네스에 등재된 세계최초 초대형 부유식 음악분수로서 물과 빛, 음악의 하모니를 통한 아름다운 장관을 연출한다. 수반길이 150m, 높이 13.5m, 최대 분사높이 70m인 춤추는 바다분수는 도심 속 해변공원 평화광장 잔잔한 바다 위, 워터스크린에 펼쳐진 아름다운 사연이 감미로운 선율과 화려한 빛, 거대한 물줄기 춤에 맞춰 스토리가 있는 레이저쇼와 함께 매일 밤 웅장하고 환상적인 공연이 펼쳐지고 관람객과 함께 하는 사연소개, 프러포즈 등 다양한 프로그램(무료)으로 관광객들에게 소중한 추억을 선사한다.



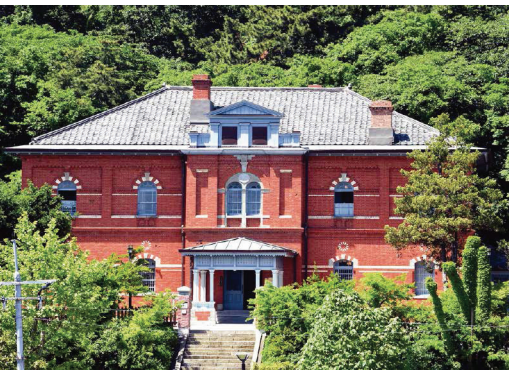


○ 공연시간

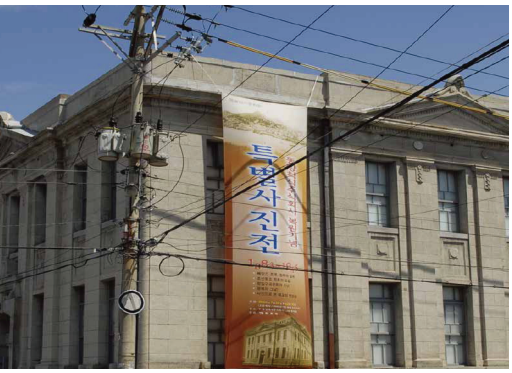
구분	월	운영시간			공연시간
		회수	요일	시간	
봄	4-5	2	화~목, 금	20:00, 20:30	1회당 20분
가을	9-11	3	금, 토	20:00, 20:30, 21:00	
여름	6-8	2	화~목, 일	21:00, 21:30	
		3	금, 토	21:00, 21:30, 22:00	

근대역사관(구 일본영사관, 동양척식주식회사)

현 목포문화원 건물은 1897년 목포 개항이후 일본의 영사업무를 위해 1900년 12월에 완공된 건물이다. 목포이사청, 목포부청사 등으로 사용되었으며, 광복이후에는 목포시청, 목포시립도서관 등으로 사용되다가 1990년부터 목포문화원으로 사용되고 있다.



구 일본영사관



구 동양척식회사

근대 건축물 가운데 목포에서 가장 오래되고, 규모가 큰 대표적인 유적으로 건립 당시의 외형을 거의 그대로 유지하고 있어 역사적으로나 건축사적으로 이 지역 최고의 근대건축으로 평가받고 있다. 1981년에 문화재적 가치를 인정받아 국가사적 289호로 지정되었다. 건물의 내부구조는 상당히 변형되어 천정의 문양이나 띠둘림 등이 남아있을 뿐이지만 외형은 백여 년의 세월이 지났음에도 불구하고 무척이나 견고한 모습 그대로를 유지하고 있다.

또 다른 근대역사관 건물인 옛 동양척식주식회사 목포지점 건물은 일제강점기 식민정책을 위한 대표적인 기관으로 일본이 우리나라를 교묘한 방법으로 수탈했었다는 사실을 상징적으로 보여주는 유물이라고 할 수가 있고, 광복이후 1980년 5월 민주화 운동 당시 목포 시민군이 끌려가서 핍박을 받았던 장소였다는 점 등에서 많은 역사적 의미를 지니고 있다.

1999년 11월 20일자로 전라남도 기념물 174호 문화재로 지정된 후 리모델링을 거쳐 2006년 목포근대역사관으로 변모하였으며, 현재 일제강점기 목포 도시사회사를 살펴볼 수 있는 사진자료들이 전시되어 있다.

축제(꽃피는 유달산 축제, 목포항구 축제)

개나리, 벚꽃, 목련 등 다채로운 봄꽃들이 만개하는 유달산은 먼발치에서의 유달산은 가히 노란 비단수를 놓은 듯하며 벚나무의 분홍빛 꽃비와 함께 숨 막힐 듯한 화려한 경관을 연출한다. 올 4월 21회를 맞이한 꽃피는 유달산 축제는 봄꽃의 화려함과 남도의 명산 유달산을 배경으로 전국의 수많은 상춘객들을 불러들여 자연스럽게 신명이 넘쳐흐르는 축제의 장이 되었으며, 국토의 시발점이자 종착지인 목포에서 남녘의 화신(花信)이 유달산에 이르는 시기에 가장 먼저 봄꽃 소식을 전국에 알리는 동시에 자연과 사람, 예술이 하나 되는 축제로 거듭나고 있다(매년 4월 초 유달산 일원).

올해로 11회를 맞이하는 목포항구축제는 해양문화역사를 바탕으로 잊혀져 가는 우리 고유의 해양문화를 보존함은 물론 전국에 널리 알리고 더 나아가 축제를 통해 모두가 함께 즐기고 흥의 정취를 나누는 취지로 시작되어 어선 퍼레이드, 풍어제, 도깨비 장터, 통발 그물낚시, 뱃사공 노젓기, 요트 승선 등 다양한 체험 행사를 준비하고 있다(매년 7월말~8월초, 삼학도 일원).



꽃피는 유달산 축제



목포항구 축제

목포 5味



세발낙지



꽃게무침



홍탁삼합



갈치조림



민어회

정리: 한국지방행정연구원 이제연 수석연구원

2016년도 서산시 정책개발 역량강화 워크숍 개최

- 2016년 5월 26일~27일
- 장소 : 경기도 기흥 골드휘미리콘도 세미나장
- 주최 : 한국지방행정연구원, 서산시

한국지방행정연구원은 2016년 5월 26일부터 27일까지 1박 2일동안 경기도 기흥에 위치한 콘도 세미나장에서 서산시의 실(과), 읍·면·동의 공무원들을 대상으로 '2016년도 서산시 정책개발을 위한 워크숍'을 개최하였다.



시 · 도 정책연구과제 보고회 개최

- 일시 : 2016년 5월 30일~6월 2일
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 5월 30일 월요일부터 4일간 연구원 5층 세미나실에서 '제 11차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수·중간·최종보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



시 · 도 정책연구과제 중간보고회 개최

- 일시 : 2016년 6월 7일 14:00~14:40
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 6월 7일 화요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 12차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



'Rainy day fund와 재정안정화기금의 도입' 워크숍 개최

- 일시 : 2016년 6월 9일 10:00~11:00
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 6월 9일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 9차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 이희재 한국지방행정연구원 수석연구원이 'Rainy day fund와 재정안정화기금의 도입'을 주제로 발표하였다.



「지역발전 및 지역관광 활성화 전략」한·일 지역정책연구회 개최

- 일시 : 2016년 6월 13일 14:00~18:00
- 장소 : 울산가족문화센터 소회의실
- 주최 : 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학, 울산광역시

한국지방행정연구원(KRILA)은 일본정책연구대학원대학(GRIPS), 울산광역시와 공동으로 2016년 6월 13일 월요일, 울산가족문화센터 소회의실에서 '2016 한·일 지역정책연구회'를 개최하였다.

GRIPS와의 지역정책연구회는 2009년을 시작으로 한국과 일본을 오가며 올해 13회째를 맞고 있으며, 이날 열린 연구회는 『지역발전 및 지역관광 활성화 전략』을 주제로 한국지방행정연구원 이소영 지역발전연구실장과 GRIPS 나카무라 사토시 교수, 그리고 울산발전연구원의 유영준 전문위원이 각각 발표하였다.



시 · 도 정책연구과제 착수보고회 개최

- 일시 : 2016년 6월 16일 10:00~10:40
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 6월 16일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 13차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.



한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 전한규 / 02-3488-7386]

- 7월 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
2016년 제3기 주민자치회 역량강화 과정	3일(비합숙) (21시간)	7. 6(수) ~ 7. 8(금)
2016년 제4기 주민행복 마을만들기 과정	3일(비합숙) (21시간)	7. 13(수) ~ 7. 15(금)

경제혁신 3개년 계획
경제의 틀을 바꾸면 미래가 달라집니다

행복한 대한민국을 여는 정부3.0
[개방 · 공유 · 소통 · 협력]

젊음특권 행복주택

2016년 1만호의 **행복주택**을 전국 곳곳에서 누려라!



젊음특권 행복주택, 전국 23곳에서 1만호가 공급됩니다!

서울지역 1,198호	가좌역 / 상계장암 / 마천3 / 가양 / 신내3 / 천왕2	**경기지역** 4,212호	성남단대 / 고양삼송 / 화성동탄 / 안양관양 / 파주운정 / 의정부민락2 / 의정부호원 / 포천신읍
인천지역 820호	주안역 /서창2	**충청지역** 478호	대전도안 / 충주첨단
영남지역 2,602호	대구혁신도시 / 대구테크노 / 김해진영	**호남지역** 1,514호	광주효천2 / 익산인화

행복주택이란? **대학생·사회초년생·신혼부부** 등 젊은층의 주거안정을 위하여 교통이 편리하거나 직장이 가까운 곳에 **저렴하게 공급하는 새로운 공공임대주택**입니다. (블로그 주소 http://blog.naver.com/happyhouse2u)

문의처 1600-1004 (LH 콜센터)

국토교통부

LH 한국토지주택공사



생활을 편리하게	민원24, 편리한 연말정산, 안심상속 서비스 등
정부를 유능하게	고용복지+센터 등 협업조직, 스마트 오피스 등
창 업 을 쉽 게	데이터활용 청년창업, 워크넷 고용정보 시스템 등
국민에게 믿음을	선제적 정보공개, 열린재정시스템 등

국민을 향한 즐거운 변화

정부 3.0

국민 생활 맞춤서비스 정부3.0으로 국민 행복을 키워갑니다

공공정보를 적극 공개·개방하고 **(투명한 정부)**

부처간 칸막이를 없애 소통·협력하여 **(유능한 정부)**

국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공합니다 **(서비스 정부)**

행정자치부
MINISTRY OF THE INTERIOR

6월

지난호 포럼주제
: 4·13 총선과 지방자치

특/별/대/담

- 21C 新해양실크로드 건설로
  신안의 꿈! 반드시 이루어 낼 것 : 고길호 신안군수

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6 (서초동)
TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309
http://www.krila.re.kr