

제 4 부

우리나라 도서(섬) 개발정책의 개선방안에 관한 일고

A Study on Improvement Devices of Island's Development Policy in Korea

정 신 교*·이 창 석**

Jeong, Shin Kyo·Lee, Chang Suck

차 례

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| I. 서 론 | IV. 도서(섬) 개발정책의 개선방안 |
| II. 이론적 고찰과 선행연구의 검토 | 1. 도서(섬) 테마공원화 추진 |
| 1. 도서(섬)의 이론적 고찰 | 2. 해양 도서(섬) 안전망 구축 |
| 2. 선행연구의 검토 | 3. 도서(섬) 지역에 대한 기초연구 확대 |
| III. 우리나라 도서(섬) 개발정책의 주요내용과 문제점 | 4. 도서(섬) 관련 법의 개정 |
| 1. 도서(섬) 정책의 기회 요소 | V. 결론 |
| 2. 우리나라 도서(섬)관리정책 분석 | <abstract> |
| 3. 한국 섬정책연구원 설립의 문제 | <참고문헌> |

국문초록

우리나라의 도서지역은 지역개발의 정책에서 언제나 소외되고 우선순위 에서 항상 밀려나 있는 낙후지역이었다. 이러한 정책적 기초에서 도서지역은 낙후 지역으로 인식되고 그 다원적 기능은 경제성장의 논리에서 항상 배제되는 것을 반복해야 했다. 그러나 21세기는 그야말로 신해양의 시대로 도서지역이 가지고 있는 다원적 기능과 중요성이 부각되고 있다. 앞으로의 도서개발정책은 열악한 기반시설의 확충과 동시에 고부가가치 가능한 소득 창출과 삶의 질 향상을 위한 도서정책이 제시되어야 한다. 먼저, 도서개발 정책을 총괄하는 부서와 그 기능의 정립이 필요하며, 또한 총괄부서로서 관계부처의 다양한 도서정책을 일원화하여 사업이 과소화 또는 중복되는 것을 방지해야 한다. 물론 핵심적인 주체인 지자체지역주민, 전문가의 역할이 상호시너지효과를 가질 수 있도록 인적 네트워크 형성에도 노력을 기울여야 한다. 더불어 도서지역이 가지고 있는 다양한 자원을 조사하고 이를 데이터베이스화함으로써 도서지역 활성화 전략의 수단이 될 수 있도록 해야 한다.

핵심어 : 섬, 섬개발정책, 한국 섬 정책연구원, 해양생태관광, 어촌

* 주저자 : 목포해양대학교 해양경찰학부 교수, 법학박사, jsk732@hanmail.net

** 교신저자 : 한국부동산학회 석좌교수, 학술박사(ph·D), cslee2528@naver.com

I. 서론

우리 헌법 제3조는 “대한민국 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다.”고 규정하여 정부는 한반도 통일과 도서¹⁾의 영토주권 의지를 지향하고 있다.²⁾ 그러나 2020년 5월 기준 총 3,339개(유인도서 463개, 무인도서 2876개)로 전국 58개 기초단체에 분포하고 있다. 섬의 전체면적은 3,802km²로 전 국토의 3.8%를 차지하며, 이중 유인도서가 3,725.8km²로 98.0%를 차지하고 있다. 한국 통계청이 발행하는 한국통계연감에는 3170개(유인도 491, 무인도 2679), 행정안전부는 3339개(유인도 463, 무인도 2876), 해양수산부는 3358개(유인도 482, 무인도 2876), 국토교통부는 3677개(유인도 486, 무인도 3191, 제주도는 제외)로 발표하고 있어서 많게는 3677개에서 적게는 3170개로 무려 507개나 부처 간의 차이가 난다. 이에 따라 섬 주민들에게는 살기 힘든 곳이며 국민은 섬은 가까운 곳이라기보다는 일상과는 거리가 있는 곳으로 인식하고 있다.³⁾ 그러나 세계화의 확장 속에 수많은 관광객의 국경선을 넘나들며 국제관광시장을 형성하고 있는 현실에서 섬개발 정책이 국토개발 중심축으로 실행될 가능성이 높아지고 있다.⁴⁾ 현 정부는 그동안 산업화와 민주화 과정에서 이농(離農)·이도(離島), 공업화·도시화로 인하여 과 소외된 계층들과 지역들에 대한 사회복지차원의 배려와 함께 자급자족·자생능력을 부양해 줄 수 있는 지역 경쟁력을 국제화·세계화 수준으로 추진하기 위해 국토균형발전정책을 추진하고 있다.⁵⁾

최근 도서(섬) 지역의 고령화 및 무인화가 증가하면서 도서(섬) 지역의 자생력은 취약해지고 기본적인 기능을 수행하기 어려운 상황으로 변화하

고 있다. 최근 지속가능한 도서(섬) 발전 도서(섬) 공동체 구축 등의 정책 추진을 통해 섬에 거주하고 있는 주민들의 삶의 질 향상 기본적인 기능 수행 등을 제고하기 위한 방안이 대두되고 있다. 그러나 지역의 여건 주민참여 등이 중심이 된 내용은 제한적이고 도서(섬) 지역의 지속가능성을 확보하기 위한 내용도 제한적으로 이루어지고 있는 상황이다.⁶⁾ 이에 본 연구는 섬 지역의 발전 및 경쟁력 강화가 요구되는 시점에서 실제로 발전이 이루어지기 위해서는 현재 수행 중인 도서(섬) 종합개발계획의 주요 내용을 파악하여 이를 토대로 구체적인 정책대안을 제시하고자 함에 그 목적이 있다.

II. 이론적 고찰과 선행연구의 검토

1. 도서(섬)의 이론적 고찰

2. 선행연구의 검토

1) 도서개발촉진법은 도서를 '섬'으로 변경하여 2021.6.23부터 섬 발전 촉진법으로 개정된다.

2) 김승대, “우리 헌법과 한반도 영토·국경문제”, 법학연구, 제50권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2009, p.117.

3) 김호경·권기석·장덕희, “언론의 해양환경에 대한 의제설정 언어 네트워크 분석”, 한국콘텐츠학회논문지, 제16권 제5호, 한국콘텐츠학회, 2016, p.386.

4) 홍석훈, “문재인 정부의 평화·통일정책: 북핵 문제와 미·중관계를 중심으로”, 평화학연구, 제19권 제1호, 한국평화연구학회, 2018, p.47.

5) 한경원, “한국의 국가균형발전 정책 추진체계와 개선과제”, 한국지역개발학회 학술대회 논문집, 한국지역개발학회, 2018, p.2.

6) 이창석 외, 부동산은 변한다(섬지역 부동산 등), 형설출판사, 2006, p.38.

Ⅲ. 우리나라 도서(섬) 개발정책의 주요내용과 문제점

1. 도서(섬) 정책의 기회 요소

‘도서(섬)’이란 도서개발촉진법상 제주도를 제외한 만조(滿潮)시에 바다로 둘러싸인 지역을 말한다. 3면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 동해안, 남해안, 서해안이 독특하게 형성되어 있고, 평균 파고, 평균 수면 온도, 투명도 등에서 도서(섬) 개발의 좋은 조건을 갖추고 있다.⁷⁾ 그러나 풍부한 어장과 수산양식의 가능성이 높음에도 불구하고 최근에는 지구 온난화 등의 영향으로 비교적 해수면 온도가 높아지고 있고,⁸⁾ 높은 파고와 유속이 빠른 조류 등 해양관광의 불리한 여건을 극복해야 하는 상

황에 처해 있다. 이에 정부는 제5차 국토종합계획을 통해 지구 온난화에 대응하고 전천후 해양관광 발전을 통해 국토균형발전을 꾀하는 전략적이고 체계적인 정책지원이 필요한 시점이다. 최근 급격하게 이루어지고 있는 지구 온난화 등 이상기후와 해양쓰레기 문제로 인해 도서(섬) 해양은 새로운 위협에 처해 있다. 반면에 여가 시간의 증대와 해양레저기술의 발전으로 해양레저관광객의 급증으로 인해 새로운 해양관광 발전의 기회도 찾아오고 있는 실정이다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 지구온난화로 인한 해수면상승과 대기기온의 상승으로 해양생태계의 교란이 일어나고 있으며 잦은 태풍, 해일 등으로 천재지변이 가중되고 있다. 둘째, 세계 인구의 67%가 해안으로부터 500km 이내에 거주하는 것으로 나타나 연안지역 인구 집중화와 개발 등으로 인한 해양오염 지구 온난화의 주범 이산화탄소의 증가로 인한 산성비와 대기질의 악화 등으로 생명 단축 현상이 전 세계적으로 심화되고 있다. 이에 따라 UN 등 국제사회의 저탄소 녹색성장산업에 대한 장려 및 환경에 대한 규제 및 압력이 강화되고 있는 실정이다. 이미 UN은 2015년 지속가능발전목표 UN SDGs 17개, 세부목표 169개를 선정하여 2016~2030년까지 이행할 것을 촉구하고 있다.⁹⁾ 이 중 G13 기후 변화와 그 영

〈표 1〉 도서 관련 법제도 현황 및 한계

법령	관할부처	대상	목적	한계
도서개발촉진법	행정안전부	유인도	도서지역 주민의 소득 증대와복지	• 인구의 증감에 따라 도서의 개념이 유동적임 -다른 법령과의 저촉 또는 중복적 규율 가능 • 주변 해역에 관한 법적 규율 공백
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	해양수산부	무인도	무인도서와 그 주변 해역의 보전 및관리	• 관리유형별 4가지 제도 마련 관리를 위한 도서 무인도서 구분의 검토 필요 • 무인도서법과 타법의 복잡한 관계에 따른 권한 충돌 또는 관리 공백 • 영해기점 도서의 통합적 관리체계 수립 특별법인 도서생태계법과 타법 간의 계에 따른 권한 충돌 또는 관리 공백
독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	환경부	독도 등 특정도서	특정도서의 자연생태계보전	• 특별법인 도서생태계법과 타법간의 적용관계에 따른 권한 충돌 또는 관리 공백
독도의 지속가능한 이용에 관한법률	해양수산부	독도	독도와 독도주변 해역의 이용과 보전, 관리 및 생태계보호	• 독도 이외의 다른 도서에도 지속가능한 이용제도 마련 필요

자료 : “해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2017 참조.

7) 김봉오, “국토경관의 변화와 한국조경학계의 발전과정, 한국의 조경 1972~2002”, 한국조경학회 창립 30주년 기념집, 한국조경학회, 2002, p.120.

8) 김도희, “지구 온난화에 따른 해양환경 변화와 대책”, 해양환경안전학회지, 제16권 제4호, 해양환경안전학회, 2010, p.421.

9) 김봉오, “호남지회의 나아갈 방향”, 한국조경학회 호남지회 조경 발자취 자료집, 한국조경학회 호남지회, 2016, p.1059.

향을 대처하는 긴급조치 이행, G14 지속가능한 발전을 위한 해양자원보존과 지속가능한 사용 항목 등은 우리나라 도서 해양지역에도 예외 없이 적용될 것이라는 점에서 시급하게 대응 정책을 마련해야 할 시점이다. 셋째, 우리나라는 1인당 국민소득 3만 불 이상 선진화 과정에서 해양관광(Blue Tourism)의 수요가 급증할 것이며, 해상크루즈 등 국제관광시장의 국내유입과 동시에 내국인 요트 등 해양레저 수요가 크게 증대될 것이 예측되고 있다. 또한 지구 온난화의 여파로 봄철에도 해수욕객들이 늘어나고 있는 실정이다. 이는 무더위와 폭염을 피해 전천후 해양관광의 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. 또한 국제화, 세계화, 개방화 조류를 타고 연안지역의 개발 압력이 심화된다는 점에서 이에 대한 대응정책 마련이 중요한 시점이다.¹⁰⁾

2. 우리나라 도서(섬)정책 분석

도시화, 산업화로 인한 국토개발 축에서 소외된 도서지역은 1970년대 새마을 사업수준의 취약사업에서 초가집을 없애고 슬래트 지붕 개량사업이 장려되어 아직도 슬래트 지붕을 도서지역에서는 많이 볼 수 있다. 다행히 1986년 도서개발촉진법이 제정됨으로서 물(상수원), 불(에너지), 발(교

통) 문제를 해소하는 보다 종합적인 접근을 시도함으로써 소외되고 낙후지역을 면치 못하였던 도서섬 지역이 국토종합개발계획의 관심을 끌기 시작하였다. <표 2>와 같이 1988~1997 제1차 도서종합개발 10개년 계획, 1998~2007 제2차 도서종합개발 10개년 계획, 2008~2017 제3차 도서개발종합 10개년 계획에 이르기까지, 지난 30년간 정부는 도서(섬) 지역의 생활 기반시설 확충과 정주여건개선, 소득증대사업 등에 3조 1천억을 투자했고, 2018~2027 제4차 도서개발 10개년 계획에 371개 도서개발대상 도서에 1조 5,312억원을 투자하기로 계획하고 있다¹¹⁾ 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 1차 도서개발종합개발계획 시점인 1995년과 3차 도서개발계획 시점인 2011년 주민의식을 비교연구결과, 생활환경 불편으로 도서섬 지역에 거주하고 싶지 않다는 의견이 제1차(27%), 제2차(30.9%)로 나타나 주민의 삶을 질적으로 개선시킨 측면에서는 큰 효과가 나타나지 않았다고 분석하였다.¹²⁾ 지역경제 활성화 정책으로는 1차에서는 수산업(39.8%), 2차에서는 관광(48.1%)으로 나타나 인구감소와 노령화 등으로 인한 어로활동력의 약화와 아울러 관광객 유입을 통한 신성장 동력을 기대하고 있는 것으로 분석하였다. 한편, 감사원 감사에서 정부의 ‘도서종합개발

<표 2> 도서 종합개발10개년 계획목표와 개발전략

구 분	제1차	제2차	제3차	제4차
계획시기	1988~1997년	1998~2007년	2008~2017년	2018~2027년
지정도서 수	479개	410개	372개	371개
계획목표	<ul style="list-style-type: none"> 생활기반시설 개선 소득기반시설 확충 문화복지수준 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 국토의 균형개발 촉진 해양문화 수산자원의 조화로운 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 매력있고 살기좋은 섬 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 품격 높은 삶의 터전으로서 섬 국가 성장동력으로서 섬 주민이 거주하는 생활영토로서 섬
개발전략	<ul style="list-style-type: none"> 지역단위 종합개발 모도의 중심생활권 형성 도서별 특성개발 자연환경 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 해양종합관광단지로 중점 개발 도서별 입지유형 특성개발 일부지역 민간자본 유치 	<ul style="list-style-type: none"> 협력적 종합계획 도서별 특성을 유형화하여 종합적 계획 주민참여 종합계획 연륙/연도교 사업의 지속적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 함께 잘 살고 활력 넘치는 마을 조성 주민생활안정 및 삶의 질 향상 교통기본권 확보를 위한 해상교통 지속가능한 체류형 관광기반 육성 쾌적하고 안전한 정주여건 창출 중심마을 육성을 통한 주민생활 개선

자료 : 한국지방행정연구원 ; 『제4차 도서종합개발 10개년 계획(2018~2027)』, 행정자치부, 2016 참조.

10) 상계논문 p.1050.

11) 심보균, “섬의 날 국가기념일 제정과 정부의 섬 정책방향”, 목포MBC·목포대도서문화연구원 글로벌 공동토론회, 작은 섬 큰 이야기, 전라남도, 2018, p.3. 이하

12) 신순호·박성현, “도서개발정책에 대한 주민의식구조의 변화 분석: 1995년과 2011년의 주민의식조사 결과를 중심으로”, 도서문화, 44, 목포대학교 도서문화연구원, 2014, p.203.

10개년 계획(2008~2017년)'이 주먹구구식으로 수립된 것으로 드러나 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다. 첫째, 기준에 맞지 않는 도서가 개발 대상으로 지정되는가 하면, 다른 부처의 소관사업이나 불필요한 사업이 대거 포함됐다는 것이다. 안전행정부가 전국 372개 섬을 대상으로 총사업비 2조5000억여원 규모의 이 계획을 짜면서 전문기관의 사업타당성 조사 등을 바탕으로 하지 않고 지방자치단체의 희망사업을 수용하는 식으로 작성했기 때문이다. 둘째, 섬의 과정보도 부실한 것으로 드러났는데, 당시 차관급 등으로 구성된 도서개발심의위원회에 5급 실무자가 대리 참석해 2시간여 만에 심의를 끝낸 것으로 확인됐다. 셋째, 전북 군산시와 전남 여수시, 신안군 등은 개발사업을 추진하면서 공사 수주 비리를 저지른 것으로 나타났다.

특정 업체의 부탁을 받고 수의계약을 체결하거나 공개입찰에서 1순위 적격 업체를 탈락시키고 4순위 부적격 업체를 낙찰자로 선정했다는 것이다. 특히 신안군은 감사원의 지적을 받고도 수의계약을 강행했는데, 이는 특정업체에 특혜와 부당이득을 제공한 것으로 토착비리의 전형으로 향후 부실한 도서개발사업이 지역주민에게 피해를 줄 수 있다는 차원에서 지자체의 안일한 행정을 세밀하게 관리해야 할 것이다. 행정안전부가 도서종합개발계획을 이토록 형식적으로 허술하게 수립한 것은 정말 이해하기 힘들다. 행정안전부는 크게 반성하고 새로운 각오로 도서 섬 지역주민의 애로사항과 문제점을 해당 지역주민의 입장에서 일하는 정부부처로 거듭나야 할 것이다¹³⁾.

해양관광거점을 구축하기 위한 국가적 시도는 아주 좋았지만 이후 한일 관계의 악화로 기대한 만큼의 일본인 관광객들의 부산-목포 축에 유치하기는 한계가 있었다. 하지만 국가적 해양관광 지원과 KTX 연장 및 남해안 고속도로 연장 및 조기 완공, 광양 여수 간 이순신대교의 조기건설 등으로 2012년 여수EXPO의 성공적인 개최로 여수시는

해양관광거점도시로의 위상을 정확하게 찾아가고 있다.¹⁴⁾ 그러나 아직도 목포시는 서남권 해상관광 거점도시로 부상을 못하고 있고 일본 관광객들이 쉽게 접근하지 못하고 있는 실정이다. 또한, 그동안 추진된 연도화 사업들과 2018년 말 완공된새천년대교(신안군 압해도-압태도)가 개통함으로써 1,000개의 섬을 보유한 신안군의 도서개발가능성은 새로운 기회요소가 되어 목포시 등과 연계한 서남권 해상관광도시 거점도시로서의 역할을 수행할 것으로 기대하고 있다.

현재까지 개통된 10개 다리는 1989년 신안1교(팔금~안좌)를 시작으로 2018년 5월 자라대교(자라~안좌)를 완성, 2018년 말 새천년대교를 포함하고 있다. 앞으로 지도~임자 간, 압태~추포 간 교량을 각각 2019년과 2022년 개통하면 신안군의 경우는 명실상부한 관광지로 거듭날 수 있다는 점에서 향후 이에 대한 연계 관광방안을 마련해야 할 시점이다. 특히, 흑산도공항이 개통되고 사드배치로 냉각된 중국인 관광특수가 다시 살아난다면 신안군의 도서개발 여건은 아주 호전될 것이다. 하지만, 인근 해남화원 국제 해양관광단지, 목포국제여객터미널, 무안국제공항이 있지만 남해안 관광벨트에서 계획한 국제 크루즈항으로써 위상도 미약하고, 부산이나 통영, 여수에 비하여 아직도 서남권 해양관광중심도시로서의 목포의 위상을 못 찾아가고 있다는 점에서 향후 제5차 국토종합계획에서 목포에 대한 개발정책은 시급하다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 이는 제주-완도-목포를 잇는 국제크루즈 관광권역 설정이라는 새로운 정책접근을 통해 서남권 해양관광중심도시로서의 위상을 정립해야 할 것이다.

3. 한국 섬정책연구원 설립의 문제

우리나라는 1960년대 후반 이후 정부부처 산하에 정책연구기관을 설립하여 과학기술과 경제개발계획 등 국가의 주요 정책연구를 수행해 왔다.

13) 상계논문, p.203.

14) 이정록, "남해안 선벨트 구상의 지역정책화 과정과 특징에 관한 시론적 연구", 대한지리학회지, 48(5), 대한지리학회, 2013, p.651.

15) 박성현, "서남권 다도해 해역의 해양레저 기반여건분석", Journal of Korean Navigation and Port Research, 30(3), 한국항해항만학회, 2006, p.253.

이 시기의 연구기관은 정부기관의 형태로 운영되었다. 즉, 정부부처에서 연구기관을 직접 설립함은 물론 조직 운영에 있어서도 직간접적으로 개입하여 독립성이 매우 취약하였다. 현재 정부출연 연구기관은 연구분야의 성격에 따라 크게 경제 인문사회 분야와 과학기술 분야로 나누어져 있는데, 각 연구회의 구조 및 기능은 유사하다. 현대 사회가 복잡다단해지고 다양화되면서 정부출연 연구기관 외에도 여러 형태의 정책연구기관들이 활동하고 있다. 도서지역은 지역의 활성화가 어렵기 때문에 장기적인 관점에서 접근해야 한다. 이를 위해 도서 지역의 활성화를 위한 정책기관의 설립은 매우 필요하다고 본다. 2021년 8월 한국섬정책연구원이 전남목포에 설립된다. 이 연구원은 섬을 둘러싼 마을 공간, 숲 공간, 바다 공간이라는 구성요소에 맞게 관련부처가 협력할 수 있는 정책 방향과 계획을 수립하는 정책플랫폼의 역할을 수행할 예정이다. 현재 섬 정책은 마을은 행정안전부, 해양과 무인도는 해양수산부, 숲은 산림청이 관리하며, 이 외 국토교통부, 문화체육관광부, 교육부 등 부처별로 필요한 공간과 영역에 정책을 추진 중이다. “국립섬진흥원은 바다, 마을, 숲 등 섬 구성요소의 지속성을 목표로 섬 정책 플랫폼을 구축하고, 부처 간 섬 정책을 조율하는 ‘섬관리위원회’와 섬데이터 센터를 구축해야 한다.

IV. 도서(섬)개발 정책의 개선 방안

1. 도서(섬) 테마공원화의 추진

도서(섬) 지역은 산업기반과 정주환경 악화로 인구정착율이 낮고 노령화 되어가고 있으며, 대부분이 1차 산업에 종사하며 영세규모의 농수산업으로 인해 이도(離島)현상이 가속화 되고 있다. 유인도(有人島)에서 무인도화(無人島化) 되어가는 섬이나 2876개에 달하는 무인도에 대한 국가정책은 단순 관리차원을 넘어서서 이제는 대한민국 국민 뿐만 아니라 외래 관광객들도 찾는 매력적인 섬으

로 가꿀 해양도서정책을 추진할 필요가 있다. 2018년 2월 28일 국회는 도서개발촉진법을 일부 수정하여 매년 8월 8일을 국가기념일인 ‘섬의 날’로 지정하였고, 2019년 1월 11일 행정안전부가 ‘제1회 섬의 날 행사’ 개최지를 전남으로 결정을 공표하여 성공적으로 행사를 개최하였다. 전남 목포시와 신안군이 공동개최를 통해 성공적으로 진행한 ‘섬의 날’ 행사로 인해 ‘섬’이 더 이상 섬 주민들만의 섬이 아닌 온 국민의 섬으로 포용되는 환경을 조성하였다. 특히, 국가의 균형발전 차원에서도 落島(Remote island)에서 樂島(Paradise island)로 섬의 가치를 제고하기 위한 해양도서정책이 지속적으로 추진되고 다양한 법과 제도가 뒷받침 되도록 노력해야 할 시점이다.¹⁶⁾ 특히 섬이 가진 자연생태, 역사문화, 경관, 해양관광레저스포츠 등의 무궁무진한 잠재자원의 특성을 잘 살리고 국민들의 ‘섬’에 대한 이상을 충족시켜 줄만한 살기 좋은 섬, 가보고 싶은 섬으로 만들어 가는 전략적인 정책 마련이 필요하다.

이러한 관점에서 섬들의 독특한 특성에 부합한 ‘섬 테마 공원화’ 방안을 고려해 볼 필요성이 있다. 우리나라 섬 중 규모가 큰 섬의 경우 도시화 및 대규모 관광객을 수용할 만한 종합관광휴양지로 개발을 유도하여 장기체류형 숙박관광거점으로 조성할 필요가 있다. 반면 규모가 작고 인구감소 등 무인화가 진행 중인 섬들은 주민정착을 위한 ‘이상적인 섬 만들기’ 및 관광객들을 적극 유치할 수 있는 섬으로 만들어야 할 것이다.

2. 해양 도서(섬) 안전망 구축

한국농촌경제연구원이 실시한 ‘농어업인의 삶의 질 실태와 주민 만족도 분석’ 조사 결과에 따른 전반적인 삶의 만족도와 삶의 질 향상 정책 7대 부문의 세부 항목별 만족도를 살펴보면, 모든 항목에서 도시 주민이 농어촌 주민보다 높은 만족도를 보이는 것으로 조사되었다. 도·농어촌 간 격차가 크게 나타나는 부문으로는 문화·여가 부문 > 보건·

16) 김봉오, “우리나라 도서(島嶼)의 해양생태관광 정책 및 활성화 방안 연구”, 전북대학교 박사학위논문, 2019, p.5.

복지 > 교육 등의 순으로 나타났다. 조사 결과, 만족도가 낮은 항목으로는 농어촌의 경우 문화·여가 부문인 것으로 조사되었다. 다만, 교육 부문이 다른 부문에 비해 낮게 나타난 이유는 상대적으로 어촌지역의 인구 분포가 노년층이 많아 자녀 교육에 관심이 많은 도시지역에 비해 관심도가 적어서 만족도가 다른 분야에 비해 낮게 나타났다는 점을 반영한 인구통계적 특성에 기인한다고 할 수 있다. 특히, 우리나라 어촌의 삶의 질 실태와 개선방안 연구에서 어촌지역의 삶의 질에 대한 부분별 만족도 조사 결과를 발표했는데, 보건복지 부문의 의료 서비스에 대한 만족도가 특히 낮게 나타난 이유는 앞에서 지적한 노년층의 인구가 도시지역에 비해 상대적으로 많다는 점이 반영된 결과이다.¹⁷⁾ 교육 부문에서는 방과 후 교육기회 차이와 보육시설 부족으로 인한 만족도가 낮게 나타났고, 정주생활기반 관련 대중교통 접근성 부족, 경제활동 및 소득 기회 자체가 적다는 점, 문화여가 프로그램의 부족, 에너지 부족, 작업환경의 안정성 등에서 큰 차이가 있는 것으로 조사되었다. 이는 우리나라 농어촌 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 기존 선행연구들이 지적한 도시와 농어촌 간의 격차 해소를 위해 다양한 정책적 지원과 노력이 필요하다고 지적한 것과 동일한 결과이다. 이 중에서도 시급한 항목으로는 첫째, 문화여가 부문의 프로그램 구축, 둘째, 보건복지 부문의 의료서비스 수준, 둘째, 정주생활기반 부문의 대중교통 이용인 것으로 조사되었다. 또한, 농어촌 주민의 만족도가 최저인 항목으로는 첫째, 안전 부문에서 안전한 작업환경, 둘째, 보건복지 부문에서 양육, 보호지원과 다양한 복지서비스 정보 습득, 셋째, 정주생활기반 부문에서 주민의 마을문제 해결 노력, 넷째, 교육 부문에서 어촌들의 평생학습 기회인 것으로 조사되었다. 결국, 농어업인 삶의 질 향상을 위한 정부의 노력에도 불구하고 2016년, 2017년, 2018년 농어촌 지역주민에 대한 만족도 조사에 따르면 농어촌 지역의 공공서비스나 사회서비스 개선 목표가 아직도 충분

히 달성되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 심지어는 농어촌 주민의 삶의 질 및 핵심 서비스는 서서히 개선되고 있지만 일부분은 오히려 악화되고도 있다. 예를 들면, '16년 대비 '17년 목표 달성치를 보면 진료서비스의 경우 2.2% 하락, 초중학교의 경우 1.6% 하락, 대중교통의 경우가 1.8% 하락한 것이 대표적인 결과이다. 삶의 질 관련 핵심서비스 목표 달성이 이루어지지 않은 다양한 원인이 있겠지만, 보건의료, 교육, 대중교통 부문에서 목표가 달성되지 못하고 있는 것이 삶의 질 저하에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서, 차기 정부는 농어촌 지역주민의 삶의 질 향상 및 주민 만족도 관련 7대 부문(보건·복지 부문, 교육 부문, 경제활동·일자리 부문, 문화·여가 부문, 정주생활기반 부문, 환경·경관 부문, 안전 부문) 17개 핵심 항목의 목표를 달성하기 위해서는 그 동안의 조사 결과를 바탕으로 목표달성 가능성이 희박한 분야인 진료서비스, 노인, 영유아, 초중학교, 평생교육, 상수도, 난방, 대중교통, 문화시설 및 프로그램, 방범설비, 소방출동 등에 집중하는 전략적 공약개발이 필요한 시점이다.¹⁸⁾

이에 본 연구는 농어업인의 삶의 질 향상을 위한 공약으로 첫째, 막대한 재정을 투입하는 농어촌 삶의 질 향상 정책은 지속적인 점검과 조정이 필요하다는 점에서 '지속가능한 농어촌 삶의 질 관리 담당관제도의 신설'을 제안한다. 이를 위해 삶의 질 향상을 위한 서비스 기준 목표와 현재 이행수준의 간격이 크다는 점에서 달성 가능성이 희박한 항목들이 있다면 이를 현실적으로 조정하고 달성 가능한 점진적 목표를 설정해서 관리 실태를 매달 점검 조정토록 해야 한다. 둘째, 지역주민 만족도 7대 부문 특정 분야의 서비스 이행 수준이 낮거나 만족도가 낮게 나타나고 있다. 이에 대한 구조적 원인이 농어업의 산업적 차원, 농어촌의 사회·문화적 차원, 농어민의 경제적·보건 복지적 차원에 기인한다는 점을 반영하여 농어업인의 삶의 질 향상을 위한 어떠한 정책이나 제도 개선보다도 근본적인 정

17) 박진규, “우리나라 어촌의 삶의 질 실태와 개선방안”, 2018 균형발전 정책박람회 발표자료집, 대한민국 균형발전 정책박람회, 2018, p.401.

18) 한국해양수산개발원, “해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용 방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2017, p.32.

책관점의 대전환이 필요한 시점이다. 이에 새로운 시대에 걸맞는 행정명칭 변경과 교통과 통신수단의 발달에 따른 지역권역 변경 등 국토균형발전을 넘어선 새로운 ‘국가생태계감수성’을 논의할 ‘한반도 천년 시대위원회’의 설치를 통해 추가 정책논의가 필요하다. 셋째, 농어촌의 삶의 질 향상과 지역주민의 만족도를 극대화시키기 위해 어촌에 대한 다차원의 혁신을 뛰어 넘은 전혀 다른 차원의 패러다임 전환 접근이 이루어져야 한다. 이를 통해 어촌어항 재생 및 어민·어촌어업의 발전을 이끌어야 한다.¹⁹⁾

「수산업·어촌 발전 기본법」(이하 수산업기본법) 제3조제6항에 따르면 “어촌”이란 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다. 가. 읍·면의 전 지역. 나. 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 말한다. 어촌은 공간적으로 바다에서 잡은 수산물을 육지로 끌어올려 경제활동을 하는 공간이기 때문에, 기반시설이 배후지역에 형성된다는 점에서 농촌과 대비된다. 어촌을 공간적으로 나누어 보면 어민들이 거주하는 배후촌락, 어항구역, 어장으로 나눌 수 있다. 예를 들면 전남 신안군의 경우에는 어촌이 주로 섬으로 이루어져 있어 해면 어촌의 입지적 특성을 갖고 있는 반면에 강원 원주시 섬강 지역은 내수면 어촌의 입지적 특성을 가지고 있다.²⁰⁾ 또한, 우리나라의 산업화가 고도화되면서 많은 인구가 도시로 이주했고, 어촌의 고령화는 빠르게 진행되고 있다. 2010년 이전 고도 산업화 시기에는 농어촌에서 도시로의 인구가 유입되었으나, 2010년 이후에는 지역별로 산업이 분산됨에 따라 도시에서 산업 기반이 있는 지역으로 인구가 유입되고 있다. 국가통계포털(2020)의 인구통계에 따르면 1980년 약 70만 명에 달했던 어가 인구가 지속적으로

감소하여 2019년 11만3천8백9십8명에 불과한 상황이다. 특히, 우리나라 인구의 고령화가 급속히 진행됨에 따라 어가 인구 중에서 2015년 기준으로 65세 이상 고령자들이 30.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.²¹⁾ 이러한 추세가 계속되어 우리나라 전국 어가인구 비율이 2019년 기준으로 0.2%에 불과한 수준이다. 전국 어업가구도 2019년 기준으로 50,909 가구에 불과한 수준이어서 이제 어가 인구도 10만 명 선이 붕괴될 것이고, 고령자의 비율 증가로 우리나라 어가 인구 중에서 고령자가 차지하는 비율이 50%를 상회할 것으로 예측되고 있다. 이에 따라 수산 업계 및 어촌 지역의 고령화 현상, 무인도화 및 공동화(空洞化) 현상 등 예상하지 못하는 해양도시의 정치·경제·사회·문화 파괴 현상이 급격하게 진행될 것이라는 점에서 어촌 지역의 인구 소멸 위기에 적극적이고 선제적인 정책이 최우선적으로 추진될 필요가 있다. 통계청 자료에 근거하여 지금의 인구 감소가 계속된다 가정하면, 2065년경에는 약 250개 어촌의 인구가 소멸되어 어촌 지역이 공동화(空洞化)될 것으로 예측되고 있다. 이는 도시의 공동화 현상과는 전혀 다른 국가의 존립 자체가 위협 받는 양상으로 진행될 것이라는 점에서 심각하게 인식하고 본 연구자는 이에 대한 차기정부의 공약으로 농어촌 지역으로의 이주하는 도시민에 대한 특단의 세제혜택 및 생활 지원 정책을 마련하는 측면에서 ‘농어촌지역 공공택지 무상 제공 및 공동 어로사업 무상지원 정책’을 제안한다. 현재 농어촌지역의 인구감소 위기에 더하여 우리나라 어촌과 어업인의 삶의 질은 심각하게 열악해지고 있는 실정이다. 어촌의 빈집과 노후주택이 급증하고 있는데, 농어촌에 50년 이상 된 노후주택은 약 106,105호에 이르는 것으로 보고되고 있다. 특히, 1차 산업에 종사하는 청장년 인구 또한 급감하고 있는데, 통계에 의하면 1차 산업에 종사하는 청장년은 2000년 기준 약 23만 명이었으나, 2015년에는 약 8만 3천명으로 줄어들

19) 박상우, “우리나라 도서개발 정책 방향 모색: 한·일간 도서개발 정책 비교의 관점에서”, 수산정책연구, 2, 한국해양수산개발원, 2009, p.67.

20) 박상우, 위의 논문, p.69.

21) 박상우, 위의 논문, p.70.

어 약 36%가 감소된 것으로 나타났다.²²⁾ 업종 간 소득격차가 심화됨에 따라 소규모 영세 어업인이 증가함에 따라 연소득 2천만 원 미만 영세 어업인이 전체의 27.2%를 차지하고 있는 실정이다. 한편 어업재해율도 5.56%에 달하면서 건설업의 10배 수준에 이르고 있는 실정이다. 2011년~15년 사이에 재해로 인한 어업인력 손실은 835명에 달하고 있어 어업은 이미 오래 전부터 기피 직종이 되었다. 이로 인해 어촌사회의 높은 진입장벽과 폐쇄성, 4D산업이라는 부정적 인식이 깊게 새겨진 어업, 높은 초기자본의 필요성, 높은 경영리스크, 어촌에 관련된 정보의 부족 등이 어촌과 관련된 정책 추진의 어려움을 들 수 있다. 또한 어촌지역에서 빈번하게 발생하는 어장분쟁, 어촌개발, 이권분쟁 등을 둘러싼 갈등 등으로 관련 사업이 부실화되면서 정부 정책으로 투입된 수산어촌개발 인프라가 방치되고 있다는 점도 차기정부가 시급하게 대응해야 할 시점이다.

이에 차기 정부는 귀어정책의 해외 성공사례인 유럽의 스마트 빌리지, 스코틀랜드 에이그섬, 일본의 시마네현 아마초의 사례 등을 적극 반영하여 한국형 ‘생태감수성 창의촌(Eco sensitivity Creative Village)’ 조성을 제안한다. 유럽의 스마트 빌리지 정책은 ICT 기술을 기반으로 하여 공공서비스의 예산 절감과 거점화 등을 통해 지역문제를 해결하고, 저탄소 및 순환경제정책을 실시함으로써 어촌에 돌아오는 인구를 증가시키는 데 성공하였다.²³⁾ 또한, 스코틀랜드의 에이그섬은 46가구, 105명 주민이 주도적으로 유한회사를 설립하여 에너지 자급자족형 마을을 설립하였다. 에이그섬 지방정부는 중앙정부의 출자 지원과 기업체들의 전문기술 지원을 얻어 에너지를 생산하고 이를 지역발전의 원동력으로 만들었다.²⁴⁾ 반면, 일본 지방창생본부는 소거점화 전략을 수립하여 일부 지역을 거점으로 만들고 주변지역에 공공서

비스를 확대하는 정책을 실시하여 성공을 거두었다. 대표적으로 시마네현 아마초는 공무원의 임금을 삭감하여 출산장려 등 인구증가 정책에 지원하고, 지방창생을 위해 3개 전담부서를 신설하는 등의 행정혁신을 하였으며, 도시의 젊은 인력을 유치해서 농축수산 섬 자원을 브랜드화 하는 데 성공함으로써 청장년층 인구가 유입되는 성과를 달성하였다.²⁵⁾ 이와 같이 해외사례 등을 분석하여 한국형 ‘생태감수성 창의촌(Eco-sensitivity Creative Village)’을 조성하자는 의미이다. 특히, 차기 정부는 어촌 재생사업의 정책방향을 현재 해양수산부가 2019년부터 어촌의 산업구조를 해양관광레저 등으로 다변화하고, 주민 역량강화를 통해 지속가능한 성장 토대를 마련하기 위해 실시하고 있는 ‘어촌뉴딜300’ 사업을 뒷받침하기 위한 ‘국제관광무역도시항’ 조성 사업을 적극 추진해야 한다.

‘어촌뉴딜300’에 의해 300여개의 어촌과 어항이 현대화되고 해양관광을 활성화된다고 하더라도 어촌의 혁신성장을 견인하기 위해서는 배후 시장이 1억 명이 넘어야 하는데 턱없이 부족하다는 점이다. 이에 외국인 관광객을 끌어들이기 위한 매력적인 우리나라의 국제적인 무역관광도시항을 조성해야 한다는 의미이다. 이와 같은 관점에서 문재인정부가 2020년 1월 28일에 문화체육관광부를 통해 발표한 지역 관광 혁신을 위한 관광거점도시 사업 대상지, 국제관광도시 부산광역시와 지역관광거점도시 강원 강릉시, 전북 전주시, 전남 목포시, 경북안동시 등 5곳 중에 해양도서와 관련이 있는 3곳을 글로벌하게 연계하여 ‘어촌뉴딜300’ 사업을 집중 지원하기 위한 전략적 선택을 하도록 정책 공약을 제시해야 한다. 즉, ‘국제무역관광도시항’ 조성을 통해 첫째, 어촌 접근성 제고를 위한 해상교통시설 현대화, 둘째, 어촌의 핵심자원을 활용한 해양관광 활성화, 셋째, 어촌지역의 혁신역량

22) 한국농촌경제연구원, “2018 농어촌 주민의 정주 만족도”, 농림축산식품부 : p.29. 이하

23) European Network for Rural Development, “Smart Villages, Revitalising Rural Services”, EURural Review, 26, 2018, pp.3~52.

24) Chmiel, Z., & Bhattacharyya, S. C., 2015, “Analysis of Off-grid Electricity System at Isle of Eigg(Scotland): Lessons for Developing Countries”, Renewable Energy, 81 : pp.578~588.

25) 高畑幸, 2015, “人口減少時代の日本における「移民受け入れ」とは—政策の変遷と定住外国人の居住分布—”, 国際関係・比較文化研究, 14(1) : pp.141~157.

강화가 추진되어 현재 추진되는 ‘어촌뉴딜300’ 사업의 주요 내용인 해상교통시설 정비, 해양재난사고 대응, 어촌 관광수요 창출, 어촌마을 재생을 통해 소규모 항포구를 재창조한다는 어촌 지역 활성화 사업의 효과를 극대화 하고 지속가능하게 할 것이라는 점이다. 현재의 어촌어항재생 정책이 수산업 쇠퇴, 초저출산, 인구유출에 따른 지방소멸 위기, 취약한 공공서비스 등 낙후되거나 사각지대로 방치된 항포구와 어촌 등을 고려한 통합적인 접근 방식을 취하고 있다는 점에서 차기 정부에서는 이와 같은 어촌 재생 정책 사업이 어촌의 사회, 문화, 경제, 환경 등 여러 분야의 활력을 창출시키는 방향으로 지속가능하게 추진되도록 뒷받침하면서 해양도시 지역 주민의 삶의 질 향상뿐만 아니라 지역 주민의 만족도 향상을 통한 안정화를 위해 사회안전망 구축을 해야 한다. 이를 위해 어촌다움의 매력을 제고하고 어촌을 개방적인 문화와 공간으로 전환하여 언제, 어떤 상황이든지 간에 접근할 수 있고, 관련 문제를 해결할 수 있는 연안, 섬, 강 지역을 네트워크로 묶어서 활성화시키고 안정화시키는 사회안전망 구축과 관련된 전략적인 정책들이 단절성이 없이 지속되고 개발되도록 하는 정책 공약을 더욱 세분화 할 필요가 있다.

3. 도서지역에 대한 기초연구 확대

우리나라는 도서지역의 다원적(多元的) 기능에 대한 인식과 평가가 미흡 하다. 도서지역은 정책결정자와 국민들 의식 속에서 여전히 낙후지역으로 인지되고 있다. 하지만 도서지역은 21세기 해양시대에 있어서 국가 발전 과 해외 진출의 전략적 요충지로서 뉴 프런티어(New Frontier)임을 인지 해야 한다.²⁶⁾ 무엇보다도 도서지역이 갖고 있는 다양한 내재적 자원 즉, 자연, 역사, 문화 등의 부존자원을 통해 웰빙사회의 관광, 정보통신 및 교통 수단의 발전에 따른 도서지역의 입지는 더욱 더 그 가치를 발휘할 것이다. 또한 도서지역의

과소화, 공동화에 따른 도서지역 다원적 기능의 상실로 인해 우리가 지불해야 하는 사회적 비용이 막대함을 인지함으로써 국토정 책에 있어 도서지역의 비중과 정책의 우선순위가 제고되어야 한다. 도서지역에 대한 기초연구는 과거 간헐적으로 이루어져 왔으나 그 실태 와 발전 방향에 대한 종합적인 연구가 이루어지지 못하고 있다. 이를 위해서 우선 도서지역에 대한 기초조사가 체계적으로 이루어져야 함은 당연 할 것이다. 행정안전부에서는 과거 도서백서를 발간하였으나 현재는 중단 된 상태이고 국가 차원에서 통계조사도 이루어지지 않고 있어 정책연구가 거의 불가능한 상황이다. 우선 도서지역의 기초조사가 이루어질 수 있도록 체계를 갖추어야 한다. 이렇게 축적된 통계조사 결과는 향후 도서발전을 위한 다양한 정책 연구의 기초 자료로 활용되어야 할 것이다. 이 밖에도 도서지역이 갖고 있는 지역의 자연, 문화, 역사자원 등을 체계적으로 조사하고 데이터베이스를 구축하여 이를 지도화하여야 한다. 도서지역의 다양한 정책을 발굴하기 위해서는 단편적인 지역계획이 아니라 국가 도서정책을 아우르는 큰 틀에서의 연구가 이루어져 한다. 물론 이 부분은 단순히 행정안전부의 관점뿐만 아니라 농림수산식품부, 국토해양부, 환경부, 문화관광체육부 등 다양한 부처의 정책과 연계될 수 있도록 틀을 구축해야 한다.

4. 도서(섬) 관련 법의 개정

우리나라의 도서 중에는 다양한 생태 자원과 역사자원을 보유하고 있는 것들이 많이 있다. 도서는 인근에 풍부한 어장이 형성되기 때문에 수산업 측면에서도 중요하고, 해안에 접하고 있는 특성상 관광자원으로서의 잠재가치도 높다.²⁷⁾ 예를 들면 신안군 비금·도초도에는 신라 말기 최치원이 남해안 연안항로를 따라 당나라로 가는 길에 남긴 흔적들이 남아 있다. 보길도에는 조선시대에 윤선도가 만든 부용동 정원이 중요한 관광자원으로서 역할

26) 박상우, “우리나라 도서개발 정책 방향모색-한·일간 도서개발 정책비교의 관점에서-” 수산정책연구 2, 2009. 한국해양수산개발원 p.85.

27) 김성귀, 『해양관광론』, 현학사, 2010, p.33.

을 하고 있다. 영해기점 도서는 우리나라의 영해와 배타적 경제수역 등 해양관할권의 범위를 결정하는 기준점이 되기 때문에 국방안보 측면에서도 중요한 가치를 갖는다. 이런 상황에서 우리나라의 도서이용이 매우 저조한 상황에 있는 것으로 나타났다. 앞서서도 지적했지만 도서에 거주하는 인구가 계속 감소하고 있어 유인도의 무인도화가 가속화되고 있다. 또한, 기후변화로 인한 자연재해 위험은 바다에 위치한 섬에 거주하고 있는 주민들에게 직접적인 위협이 되고 있다.²⁸⁾ 특히, 도서지역 삶의 질 만족도 조사에 따르면, 도서지역을 포함한 34개 시군구에서의 전반적인 삶의 질 만족도가 6.52점으로 전국 평균 6.86에 비해 낮게 나타났다.²⁹⁾ 또한, 도서지역의 교통, 교육, 의료, 생활인프라에 대한 삶의 질 만족도가 낮게 나타난 것으로 조사되었다. 해양쓰레기와 해양환경 오염으로 인한 피해는 섬 주민들의 경제활동과 생활환경에 직접적인 영향을 미치는 한편 연도교(連島橋) 등의 건설을 통해 섬의 정체성이 상실되는 경우도 증가하고 있어 이에 대한 차기 정부의 대응이 더욱 중요해진 상황이다. 한편, 우리나라 도서 관련 법과 제도의 문제점에 대해 차기 정부가 시급하게 대응해야 할 시점에 와있다. 일본의 「이도진흥법(離島振興法)」과 「도서개발촉진법」의 제정에 영향을 받은 우리나라의 도서 관련 법령이 가진 문제점을 개선해야 한다는 의미이다. 일본은 1953년 7월 「이도진흥법」을 제정함에 따라 우리나라도 일본의 「이도진흥법」을 모델로 하여 법을 제정했지만 1986년에 이르러서야 「도서개발촉진법」을 제정하였다. 일본의 「이도진흥법」과 우리나라의 「도서개발촉진법」은 그 내용이 대동소이하지만 법령의 집행 효과에서는 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 일본의 경우 435개 유인도서 중 총리부 고시에 의해 이도(離島)로 지정되면 중앙정부가 지방정부에게 만족할 만한 수준의 예산 지원을 하게 된다. 일본 중앙정부의 예산지원으로 낙도개발이 이루어진 36개 이

도(離島)는 전체 유인도의 82.76%에 이르고 있다. 이에 반해 우리나라에서는 일본처럼 도서 개발이 적극적으로 이루어진 사례를 찾아보기가 어렵다.³⁰⁾ 또한 <표 2>에서 보는 바와 같이 도서(島嶼)에 관한 법령의 관할부서가 각기 달라 통합적인 도서 정책의 집행이 어렵다는 문제가 있다. 도서 관련 법령에는 유인도서를 대상으로 하는 「도서개발촉진법」과 무인도서를 대상으로 하는 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」이 있다. 또한 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」과 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」이 독도 및 특정 도서의 보전 및 관리를 위한 특별법으로서의 지위를 누리고 있다. 다만, <표 2>에서 보는 바와 같이 각 법률의 소관 부서가 행정안전부, 해양수산부, 환경부로 나누어져 있어 통합적인 도서 개발 및 관리에 한계가 있다는 문제점이 있다. 한편, 우리나라는 「도서개발촉진법」을 제정하면서, 제주도를 광역시도로 승격시켜 제주도를 제외한 해상의 전 도서를 도서로 정의하고 유인도와 무인도로 분류하였다. 우리나라의 경우 개발도서의 대상은 10인이상이 거주하는 도서로 정해져 있으나, 도서개발 정책의 시행은 광역시도지사의 신청에 의한 복잡한 절차를 거쳐 도서지역 주민들의 숙원사업을 선별적으로 해결해 주는 낙도개발 차원에 머무르고 있다. 예를 들면 전라남도의 경우 읍면 규모의 유인도가 아닌 중소규모의 유인도는 1970년 새마을 운동을 통한 생활환경 개선사업 시행 이후 그대로 방치되고 있는 상황이다. 지방정부 차원에서 도서 주민들의 운항요금 할인과 같은 수혜적인 조치를 일부 실시하였지만, 어촌마을에 지속 가능한 인구 유입을 위한 어항 정비나 선착장 현대화 등 인프라 구축이 되지 않아 도서에서 유출되는 인구가 늘고 결국 무인도화 되는 악순환이 계속되고 있다. 이에 본 연구는 우리나라의 도서이용과 관련하여 다음과 같은 정책을 제시한다. 첫째, 우리나라의 도서 관련 법령의 집행이 정책 공급자 중심으로 이루어

28) 남정호, “연안지역에서 기후변화 현명한 적응과 레질리언스 강화, 한국연안통합관리 핵심의제로서 제도적 역량강화” 제5차 AVE 총회 국제심포지엄 자료집 : 2012, p.201. 이하

29) 한국지방행정연구원, “2015년 지역생활권 지표 구축 및 주민행복도 조사”, 지역발전위원회, 2015, p.15. 이하

30) 신순호·박성현, “도서개발정책에 대한 주민의식구조의 변화분석-1995년과 2011년의 주민의식조사 결과를 중심으로” 『도서문화』, p.44, 국립목포대학교 도서문화연구원, 2014, p.203. 이하

지다보니 낙도개발 차원에서 발전되지 못하고, 전라남도 도서지역과 같이 중소규모의 도서가 군집한 지역의 문제는 전혀 개선이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 낙도개발 접근방식을 수요자 중심으로, 본토에서 멀리 떨어진 중소 규모 도서의 근본문제를 해결할 수 있는 방식으로 개선해야 한다. 둘째, 중소규모 도서의 근본문제는 해상교통 접근성을 최우선 과제로 선정하고, 일본의 낙도개발진흥방식에서 취하고 있는 여러 가지 정책수단들을 검토하여 우리의 실정에 맞게 도입해야 한다.³¹⁾ 즉, 도서 거주민의 정주여건 개선과 도서 관광 활성화를 위해서는 해상교통 접근성이 최우선적으로 확보되어야 한다는 의미이다. 셋째, 중소규모 도서 어촌문제를 해결하는 최우선 과제로서 우선 해당 도서지역 주민이 주로 이용하는 소규모어항(시장·군수 관리 어항)을 국가가 지정·관리하는 중소도서 지역 어촌의 기본어항으로 도입하는 제도 개선이 필요하다. 중소규모 도서어촌의 소규모어항은 시장·군수가 지정 관리하고 있어 도서 주민들이 충분한 소득을 올리고 정주할 수 있는 여건을 갖추지 못한 경우가 많다. 하지만 소규모 어항에도 도서 어촌가가 어선을 보유하면서 생업에 종사할 수 있도록 어항시설이 설치되고, 전천후 여객선이 기항할 수 있는 교통시설이 확충되는 등의 정주여건 개선이 이루어지면 도서 어업인의 삶의 질 향상과 인구 유입에 큰 기여를 할 것이다. 이와 같이 해양 도서 개발 관련 법과 제도 개선을 위해서는 우리나라 헌법을 개정해야 한다. 현행 헌법은 제3조에 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'는 영토조항을 두고 있다. 최근 다양한 개헌논의가 논의되고 있는데, 개헌논의에서 영토조항에 대한 언급이 부족하기 때문이다. 이에 해양영토와 관련된 국제적인 관심이 많은 국제관계 변화에 맞추어 활발한 논의가 필요한 시점이다. 특히, 현행 헌법에는 해양을 직접 언급하거나 해양영토, 해양산업 등 해양수산 일반에 관한 규정이 없기 때문이기도

하다. 수산자원, 어업, 어촌, 어민 등의 규정만 일부 있을 뿐이다. 따라서 헌법에 '해양' 문구를 반드시 명문화해야 할 것이다. 이는 해양을 통한 국가 발전전략과 미래 비전을 세우기 위해서는 우리 헌법에 해양을 명문화하는 것이 중요하기 때문이다. 특히, 우리나라는 삼면이 바다라는 점을 인식하여 향후 해양영토 개척뿐만 아니라 일본의 독도영유권 분쟁에 확실하게 대응하기 위해 헌법을 개정해야 한다. 이를 통해 우리나라 해양도서정책의 관련 법과 제도에 대한 근본적인 뒷받침을 해야 한다. 세계 190개국의 헌법을 조사한 결과³²⁾ 약 130개국이 해양수산 관련 내용을 헌법에 반영하고 있으며, 유엔해양법협약이 발효된 1990년대 이후 개정된 헌법에 해양수산 관련 조항이 포함되는 것은 국제사회에서 뚜렷한 현상이다. 따라서 글로벌 해양강국의 비전과 가치의 반영을 전제로, 해양수산 발전을 위한 헌법 개정 방향과 주요 조문별 개정안을 살펴보면 우선 헌법 전문은 해석·재판 기준으로서 규범력을 가지므로, 헌법전문에 해양과 관련한 구체적 헌법 조문을 명문화해야 한다는 의미이다. 위에서도 지적했듯이 헌법 제3조와 제6조에서 해양영토 주권과 해양경제관할권의 강화를 반드시 명문화해야 한다. 특히 현행 헌법 제6조에서 배타적 경제수역과 대륙붕의 어업자원, 광물자원, 에너지 개발 등 경제적 개발·탐사와 인공 구조물의 설치, 해양과학조사, 해양환경 등에 대한 배타적 권리 및 의무행사를 보호·촉진·규제할 필요가 있다. 현행 헌법 제35조에서는 국민의 환경권에 관해 규정하고 있으나 해양환경은 육상 환경과 그 특성이 달라 차별화된 관리·보전 정책이 필요하다는 점을 헌법 규정으로 확인할 필요가 있다. 헌법 제120조와 제122조에서 해양수산 자원의 지속 가능한 개발·이용이 명시되어야 한다. 현재 '수산'자원 외에도 다양한 '해양'자원이 이용·개발되고 있다. 해양수산 자원은 원칙적으로 공유재로서 경제적 이용행위에 제한을 뒤야 무분별한 이용으로 인한 해양생태계

31) 박진경, "주민의 삶의 질 개선을 위한 도서개발정책추진 방안-한국과 일본의 법제도 비교를 중심으로", 도서문화, 50, 국립포대대학교 도서문화연구원, 2017, p.129.

32) 고문현·김종덕·현대승·한성일·박광서·김민수·김연수, "새 헌법에 해양수산의 가치 반영되어야", KMI 동향분석, 58, 한국해양수산개발원, 2017, p.15.

훼손과 갈등을 방지할 수 있기 때문이다. 결국 이러한 헌법개정이 우리나라 해양도서 개발 관련 법과 제도를 뒷받침 하는 지름길이라는 점을 차기 정부는 반드시 명심해야 한다.

V. 결론

우리나라의 도서지역은 지역개발의 정책에서 언제나 소외되고 우선순위 에서 항상 밀려나 있는 낙후지역이었다. 과거 30년간 압축성장을 추구해 온 우리의 현실에서 도서지역은 한정된 예산으로 분산식 투자가 최선의 정책적 대안이였을지도 모르겠다. 이러한 정책적 기초에서 도서지역은 낙후 지역으로 인식되고 그 다원적 기능은 경제성장의 논리에서 항상 배제되는 것을 반복해야 했다. 그러나 21세기는 그야말로 신해양의 시대로 도서지역

이 가지고 있는 다원적 기능과 중요성이 부각되고 있다. 앞으로의 도서개발정책은 열악한 기반시설의 확충과 동시에 고부가가 가능한 소득 창출과 삶의 질 향상을 위한 도서정책이 제시되어야 한다. 먼저, 도서개발 정책을 총괄하는 부서와 그 기능의 정립이 필요하며, 또한 총괄부서로서 관계부처의 다양한 도서 정책을 일원화하여 사업이 과소화 또는 중복되는 것을 방지해야 한다. 물론 핵심적인 주체인 지자체 지역주민, 전문가의 역할이 상호 시너지 효과를 가질 수 있도록 인적 네트워크 형성에도 노력을 기울여야 한다. 더불어 도서 지역이 가지고 있는 다양한 자원을 조사하고 이를 데이터베이스화함으로써 도서 지역 활성화 전략의 수단이 될 수 있도록 해야 한다. 동시에 국가통계로서 도서 지역의 다양한 기초조사가 이루어져야 정책연구의 밑바탕이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김성귀, 해양관광론, 현학사, 2010.
- 이창석 외, 부동산은 변한다(섬지역 부동산 등), 형설출판사, 2006.
- 고문현·김종덕·현대송·한성일·박광서·김민수·김연수, 새 헌법에 해양수산의 가치 반영되어야, KMI 동향분석, 58, 한국해양수산개발원, 2017.
- 김 준, 도서정책의 성찰과 지속가능한 섬 만들기를 위한 시론, 경남발전, 121, 경남 발전 연구원, 2012.
- 김농오, 국토경관의 변화와 한국조경학계의 발전과정, 한국의 조경 1972~2002, 한국조경학회 창립 30주년 기념집, 한국조경학회, 2002.
- 김농오, 호남지회의 나아갈 방향, 한국조경학회 호남지회 조경 발자취 자료집, 한국조경학회호남지회, 2016.
- 김농오, 우리나라 도서(島嶼)의 해양생태관광 정책 및 활성화 방안 연구, 전북대학교 박사학위논문, 2019.
- 김도희, 지구 온난화에 따른 해양환경 변화와 대책, 해양환경안전학회지, 제16권 제4호, 해양환경안전학회, 2010.
- 김승대, 우리 헌법과 한반도 영토·국경문제, 법학연구, 제50권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2009.
- 김호경·권기석·장덕희, 언론의 해양환경에 대한 의제설정 언어 네트워크 분석, 한국콘텐츠학회논문지, 제16권 제5호, 한국콘텐츠학회, 2016.
- 남정호, 연안지역에서 기후변화 현명한 적응과 레질리언스 강화, 한국연안통합관리 핵심의제로서 제도적 역량강화, 제5차 AVE 총회 국제심포지엄 자료집 : 2012.
- 박상우, 우리나라 도서개발 정책 방향 모색: 한·일간 도서개발 정책 비교의 관점에서, 수산정책연구, 2, 한국해양수산개발원, 2009.
- 박성현, 서남권 다도해 해역의 해양레저 기반여건분석, Journal of Korean Navigation and Port Research, 30(3), 한국항해항만학회, 2006.
- 박진경, 주민의 삶의 질 개선을 위한 도서개발정책추진 방안 - 한국과 일본의 법제도 비교를 중심으로, 도서문화, 50, 국립목포대학교 도서문화연구원, 2017.
- 박진규, 우리나라 어촌의 삶의 질 실태와 개선방안, 2018 균형발전 정책박람회 발표자료집, 대한민국 균형발전 정책박람회, 2018.
- 신순호·박성현, 도서개발정책에 대한 주민의식구조의 변화 분석 : 1995년과 2011년의 주민의식조사 결과를 중심으로, 도서문화, 44, 목포대학교 도서문화연구원, 2014.
- 심보균, 섬의 날 국가기념일 제정과 정부의 섬 정책방향, 목포MBC·목포대도서문화연구원 글로벌 공동토론회, 작은 섬 큰 이야기, 전라남도, 2018.
- 이정록, 남해안 선벨트 구상의 지역정책화 과정과 특징에 관한 시론적 연구, 대한지리학회지, 48(5), 대한지리학회, 2013.
- 이창석·정신교, 부동산 관련 시민단체 활동에 관한 일고, 부동산학보, 제37집, 한국부동산학회, 2009.
- 이창석·정신교·정중근, 부동산범죄의 유형과 법·제도적 대응방안, 부동산학보, 제36집, 한국부동산학회, 2009.
- 이창석·정신교·정중근, 부동산범죄의 실증적 연구, 부동산학보, 제46집, 한국부동산학회, 2011.
- 한경원, 한국의 국가균형발전 정책 추진체계와 개선과제, 한국지역개발학회 학술대회 논문집, 한국지역개발학회, 2018.
- 홍석훈, 문재인 정부의 평화·통일정책: 북핵 문제와 미·중관계를 중심으로, 평화학연구, 제19권 제1호, 한국평화연구학회, 2018.
- 한국농촌경제연구원, 2018 농어촌 주민의 정주 만족도, 농림축산식품부, 2018
- 한국지방행정연구원, 제4차 도서종합개발 10개년 계획(2018-2027), 행정자치부, 2016
- 한국지방행정연구원, 2015년 지역생활권 지표 구축 및 주민행복도 조사, 지역발전위원회, 2015.
- 한국해양수산개발원, 해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용방안 연구, 한국해양수산개발원, 2017
- 高畑幸, “人口減少時代の日本における「移民受け入れ」とは一政策の変遷と定住外国人の居住分布—”, 国際関係・比較文化研究, 14(1), 2015.
- Chmiel, Z., & Bhattacharyya, S. C., 2015, “Analysis of Off-grid Electricity System at Isle of Eigg(Scotland) : Lessons for Developing Countries”, Renewable Energy, 81.
- European Network for Rural Development, “Smart Villages, Revitalising Rural Services”, EURural Review, .26, 2018.

훼손과 갈등을 방지할 수 있기 때문이다. 결국 이러한 헌법개정이 우리나라 해양도서 개발 관련 법과 제도를 뒷받침 하는 지름길이라는 점을 차기 정부는 반드시 명심해야 한다.

V. 결론

우리나라의 도서지역은 지역개발의 정책에서 언제나 소외되고 우선순위 에서 항상 밀려나 있는 낙후지역이었다. 과거 30년간 압축성장을 추구해 온 우리의 현실에서 도서지역은 한정된 예산으로 분산식 투자가 최선의 정책적 대안이였을지도 모르겠다. 이러한 정책적 기초에서 도서지역은 낙후 지역으로 인식되고 그 다원적 기능은 경제성장의 논리에서 항상 배제되는 것을 반복해야 했다. 그러나 21세기는 그야말로 신해양의 시대로 도서지역

이 가지고 있는 다원적 기능과 중요성이 부각되고 있다. 앞으로의 도서개발정책은 열악한 기반시설의 확충과 동시에 고부가가 가능한 소득 창출과 삶의 질 향상을 위한 도서정책이 제시되어야 한다. 먼저, 도서개발 정책을 총괄하는 부서와 그 기능의 정립이 필요하며, 또한 총괄부서로서 관계부처의 다양한 도서 정책을 일원화하여 사업이 과소화 또는 중복되는 것을 방지해야 한다. 물론 핵심적인 주체인 지자체 지역주민, 전문가의 역할이 상호 시너지 효과를 가질 수 있도록 인적 네트워크 형성에도 노력을 기울여야 한다. 더불어 도서 지역이 가지고 있는 다양한 자원을 조사하고 이를 데이터베이스화함으로써 도서 지역 활성화 전략의 수단이 될 수 있도록 해야 한다. 동시에 국가통계로서 도서 지역의 다양한 기초조사가 이루어져야 정책연구의 밑바탕이 될 수 있을 것이다.