

특별연구 2020



섬 관광정책 진단 및 과제

A Study on the Diagnosis and
Tasks of Island Tourism Policy

김향자

Kim Hyang Ja

특별연구 2020

섬 관광정책 진단 및 과제

A Study on the Diagnosis and Tasks of Island Tourism Policy

김향자



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

김향자 한국문화관광연구원 선임연구위원

목차

제1장 연구의 배경 및 목적	1
제1절 연구 배경 및 필요성	3
제2절 연구 목적	5
제3절 연구 방법 및 연구 내용	6
1. 연구 범위	6
2. 연구 내용	6
3. 연구 방법	6
제2장 섬 관광정책 추진 실태	7
제1절 섬의 정의 및 섬 관광 특성	9
1. 섬의 정의	9
2. 섬의 특성	10
3. 섬의 관광 특성	11
제2절 섬 현황 및 섬 관광 현황	13
1. 섬 보유 현황	13
2. 유인도 일반 현황	14
3. 섬 관광 관심 증대 및 섬 관광객 추이	15
제3절 정부의 섬 개발 및 관리 정책	18
1. 우리나라 섬 정책의 변화	18
2. 섬 관련 주요 법률 및 관련계획	20
제3장 섬 관광정책 추진사례 - 중앙정부 및 지방자치단체	25
제1절 정부의 섬 관광 관련 정책	27
제2절 문화체육관광부의 섬 관광 정책	30
1. ‘가고싶은섬 시범사업’ 추진	30

2. '국토끝섬 관광자원화 사업' 추진	32
제3절 행정안전부의 섬 정책	34
1. 도서종합개발계획	34
2. 찾아가고 싶은 섬 사업	37
제4절 충청남도 섬 정책	39
1. 충남 섬 관광정책 경위 및 주요 쟁점	39
2. 충남 섬 관련 사업(관광 포함)의 실태	41
제4장 섬 관광정책 진단	45
제1절 섬 대상 관련 정책 진단	47
1. 섬 지역 대상 정책 지원 및 관광정책 추진 필요성	47
2. 섬 관련 정책 진단	48
제2절 섬 관광 정책 진단	49
1. '가고싶은섬 시범사업'에 대한 긍정적 평가	49
2. '가고싶은섬 시범사업'에 대한 부정적 평가	50
제3절 섬 관광 정책 및 사업 특성	51
1. 부처의 정책 특성에 따라 섬 관광 정책사업 추진	51
2. 섬별 특성을 반영한 사업의 추진 미흡	52
3. 콘텐츠 개발 및 운영관리 등 소프트웨어 사업 미흡	53
4. 주민과 관광객, 정책담당자의 섬 관광 개발에 대한 차이	53
5. 섬 전체에 대한 종합적인 관광발전 계획 부재	54
제5장 섬 관광정책 방향	55
제1절 섬 관광 정책 추진 기본방향	57
1. 섬 지역 발전 정책 추진 방향 (전문가 조사 결과)	57
2. 섬 관광정책 기본 고려사항	60
3. 섬 관광 정책 기본방향	61
제2절 섬 관광정책 과제	65
1. 섬 관광정책 추진시 고려사항(전문가 조사 결과)	65
2. 섬 관광 정책 추진 과제	68
3. 섬 관광정책 지원체계	77

제6장 결론 및 제언	81
-------------------	----

제1절 결론	83
--------	----

제2절 제언	85
--------	----

참고문헌 /	87
--------	----

ABSTRACT /	89
------------	----

부록 /	91
------	----

【부록1】 전문가 설문서 /	93
-----------------	----

표 목차

〈표 2-1〉 섬 특성(장점 및 단점)	10
〈표 2-2〉 지역별 섬 분포(개수)	13
〈표 2-3〉 지역별 섬 분포(개수)	14
〈표 2-4〉 전국의 유인도 현황(2017.12.31. 기준)	14
〈표 2-5〉 시도별 유인도 현황(2017.12.31.기준)	15
〈표 2-6〉 유인도 인구수 기준	15
〈표 2-7〉 유인도 면적 규모별 기준	15
〈표 2-8〉 시대별 국토개발 및 관광개발, 해양 및 섬 지역 개발 변화	19
〈표 2-9〉 섬별 관련 부처 및 법체계	20
〈표 2-10〉 섬별(대상 도서별) 주요 법률 및 관련 계획	21
〈표 2-11〉 부처별 섬 정책 관련 주요 법률 및 계획	23
〈표 3-1〉 정부부처별 섬 지역 대상 정책사업	29
〈표 3-2〉 가고싶은 섬 시범사업 개요	30
〈표 3-3〉 국토끝섬 관광자원화 사업 개요	33
〈표 3-4〉 제1차~4차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 개발전략	35
〈표 3-5〉 찾아가고 싶은 섬 사업 세부 사업내용	38
〈표 3-6〉 관광객 지출액	43
〈표 4-1〉 섬 대상 정부정책 만족도	47
〈표 4-2〉 섬 대상 관광정책의 필요성	47
〈표 4-3〉 섬 발전 정책의 효과성	48
〈표 4-4〉 가고싶은 섬 시범사업의 긍정적 기여도	49
〈표 4-5〉 ‘가고싶은섬 시범사업’의 부정적 기여도	50
〈표 5-1〉 섬 대상 정책사업 추진 고려할 사항	57
〈표 5-2〉 섬 지역 발전을 위한 정부 지원 필요 사업	58
〈표 5-3〉 섬 관광정책의 추구 가치	59
〈표 5-4〉 섬 관광정책 추진시 고려사항	59
〈표 5-5〉 섬지역의 관광정책 및 사업 추진시 항목별 중요도(%)	65
〈표 5-6〉 섬 지역의 정책 및 사업(관광 포함) 추진 방법	66
〈표 5-7〉 섬 정책 추진주체의 개선(안)	67

그림 목차

[그림 2-1] 섬의 관광적 특성	12
[그림 2-2] '섬' 키워드 언급량	15
[그림 2-3] 섬에 관심을 가지는 주된 이유	16
[그림 2-4] 해안가에서 희망하는 여가활동	17
[그림 3-1] 『가고 싶은 섬 시범사업』 대상지별 테마	32
[그림 3-2] 제4차 도서종합개발10개년 계획 중 관광부문 계획	36

섬 관광정책 진단 및 과제

제1장

연구의 배경 및 목적

제1절 연구 배경 및 필요성

- 우리나라는 전국에 3,348개의 유·무인 섬을 보유하고 있으나 섬 정책 부처가 다원화되어 있어 섬에 대한 정책이 종합적으로 이루어지고 있지 못하고 있음
 - 전국에 분포하고 있는 섬 3,348개 중 유인섬은 470개(14%), 무인섬은 2,878개(86%)이며, 섬면적은 3,865km²로 전체 국토면적 100,210km²의 3.8% 임. 특히 섬은 국토 영역의 한계선으로 중요한 입지를 차지하고 있음
- 국민들이 섬에 대한 관심이 높아지면서 섬 관광에 대한 체계적인 정책 필요성이 대두되고 있는 가운데, 해양수산부를 중심으로 하여 범부처 협력으로 정책 추진을 기획하고 있음
 - 문화체육관광부는 2007년부터 2011년까지 ‘가고싶은섬 시범사업’, 2010년부터 ‘국토 끝섬 관광활성화 사업’을 추진한 바 있으나 이후 섬 관광 정책을 추진하지 않음
 - 섬 관광객은 2008년 이후 5백만 명 이상을 유지해 오고 있는데(’08년 521만 명 → ’18년 551만 명), 10년 넘게 큰 변동이 없어 정체상태에 있음
 - 최근 들어 코로나 팬데믹의 영향으로 관광휴양의 대상지로 섬에 대한 관심이 더욱 높아지고 있는 상황에서, 섬에 살고 있는 주민들의 삶과 섬을 방문하는 관광객과의 현명한 공존을 위해서 관광 측면에서 어떻게 정책적 접근을 해나갈 것인가에 대한 고민이 필요한 시점임
- 섬 관광정책 내용은 ‘관광사업’이 주를 이루고 있음에도 불구하고 문화체육관광부의 관여가 적은 실정으로 구체적인 사업을 확보하고 있지 못함
 - 2018년 7월 제2차 국가관광전략회의에서 섬·해안 관광 자원 개발을, 2019년 2월 제3차 국가관광전략회의에서 해양관광거점 조성, 섬 관광활성화를 발표하였지만, 문화체육관광부는 예산을 확보하고 있지는 않음

- 그러나 섬 관광 여건이 개선되고 있으며 여가시간이 증가하면서 향후 섬 관광이 확대될 것으로 예상되는 가운데, 문화체육관광부는 물론 정부 부처에서 섬 관광 정책의 추진시 필요한 사항이 무엇이며, 어떤 방향으로 정책을 추진해 나가야 할지에 대한 방향 모색이 필요함

제2절 연구 목적

- 본 연구는 현재까지 추진된 섬 관광 정책을 진단하고 향후 정부가 추진해야 할 섬 관광 정책과제를 제시하는데 목적을 두고 있음
- 정부 차원에서 추진된 섬 지역 대상의 관광정책을 살펴보고, 전문가조사를 통하여 부처별로 추진된 섬 정책에 대한 진단을 실시함
- 문화체육관광부에서 ‘살고싶은 지역만들기’ 일환으로 추진된 ‘가고싶은섬 시범사업’에 대한 진단 및 충청남도 섬 관광관련 정책을 분석하고 시사점을 도출함
- 섬을 둘러싼 정책환경 변화에 기초하여 정책적으로 추진해야 하는 섬 관광정책 방향 및 섬 관광정책 과제를 제시함

제3절 연구 방법 및 연구 내용

1. 연구 범위

- 정부에서 섬을 대상으로 추진한 정책사업을 포함하여 연구를 수행하되(현황 조사 및 정책진단), 정책방향 및 과제 제시는 관광을 중심으로 제안함

2. 연구 내용

- 섬 현황 및 섬 관련 정책 분석: 섬 개발 및 관리 정책, 섬 관광 정책
- 섬 관광 정책 추진현황 분석
- 우리나라 섬 관광 정책의 진단: 섬 관광 정책의 한계 및 문제점, 섬 관광 정책 특성
- 섬 관광 정책 방향 및 과제 제안

3. 연구 방법

- 기존 섬 관광 관련 이론 및 관련 문헌 자료, 통계 자료 등 2차 자료를 활용하여 연구를 수행함
- 섬 관광정책 추진 우수 사례를 중심으로 현장조사와 인터뷰 등을 진행함
- 해양 및 섬 관광, 관광정책 관련 전문가를 대상으로 한 전문가 간담회 개최와 함께 섬 관광정책 진단 및 정책방향 모색을 위한 전문가 설문조사를 실시함
 - 전문가 설문조사는 2020년 11월에 시행되었으며, 45명의 설문대상 중 36명이 응답함

섬 관광정책 진단 및 과제

제2장

섬 관광정책 추진 실태

제1절 섬의 정의 및 섬 관광 특성

1. 섬의 정의

- ‘섬’의 사전적 정의를 보면, 주위가 수역(水域)으로 완전히 둘러싸인 육지의 일부로 분포 상태에 따라 제도(諸島), 군도(群島), 열도(列島), 고도(孤島)로 나누며, 생겨난 원인에 따라서는 육도(陸島)와 해도(海島)로 구분함(표준국어대사전)
- 유엔해양법조약 제121조에 따르면, 도서는 자연적으로 형성된 육지로서 물로 둘러싸여 있되 만조시 수면 위에 있는 땅 둘레 0.1km 이상의 땅을 의미함
 - 섬의 일정 규모와 관련하여, 그린란드(2,175,600km²) 보다 넓은 면적을 갖고 있는 경우는 대륙으로 간주하고, 그 이하의 크기를 가지면서 수계로 둘러싸인 육지를 도서로 간주하기도 함
- 우리나라에서 법적 정의를 보면,
 - 헌법(제3조)에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서(附屬島嶼)로 한다”고 규정하여 육지부 외의 모든 지역을 섬 지역으로 간주하고 있음
 - 도서개발촉진법 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 도서란 “제주도 본도를 제외한 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역”으로 정의하고 있음
 - ※ 동 법 시행령 제2조 2항에 따라 연육도서의 경우 육지와 연결된 지(해상의 ‘전도서’에 방파제 또는 교량으로 연결되어 육지와 연결된 섬) 10년이 지난 경우에 도서로 간주하지 않고 있음
 - 다만, 연육도서에서 현재 진행 중인 계획과 사업이 있을 경우에는 한시적으로 도서로 포함시킴
 - ※ 도서개발사업을 추진하기 위해 지정되는 개발대상도서에 대해 다음의 지정 기준에 의해 선정될 수 있음(도서개발촉진법 제4조 및 동법 시행령 제3조)

- 10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서
- 10인 미만 인구가 상시 거주하는 도서라도 도서의 특성을 감안하여 개발이 필요한 도서

2. 섬의 특성

- 섬은 근본적으로 4면이 바다로 둘러싸인 환해성, 육지와 떨어져 접근이 불편한 격절성, 내부 면적이 좁은 공간이라는 협소성이라는 독특한 특성을 지니고 있음(문화체육관광부, 2016)으로 육지와는 다른 정책 및 전략을 필요로 함
 - 일반적인 섬의 특성에 대해 아래와 같이 장·단점으로 구분하여 설명하는 논의가 국내외에서 공통적으로 제시되고 있음
 - 사람들이 섬을 동경하고 방문하는 이유는 이러한 장·단점이 복합적으로 작용하기 때문이며, 이런 섬의 특징은 개별 섬의 지리적, 문화적, 경제적 여건에 따라 다양한 형태로 나타나고 있음

〈표 2-1〉 섬 특성(장점 및 단점)

장 점	단 점
독특한 위치(신기성, 이국성)	소규모
자연미	원거리(물리적 거리)
날씨	격리성(심리적)
독특한 문화와 사람들	취약하고 다양하지 못한 경제
상대적으로 안정적인 사회분위기	민감한 생태시스템
효과적인 사회·경제 모니터링	인적자원 및 사회 기반시설 부족

자료: 문화관광부(2006), 가고싶은 섬 시범사업 기본계획 연구

원자료: Kim & Uysal(2002), 「Sustainable Strategies and Prospects for Small Tourist Islands」

- 이와 같이 섬 지역이 갖고 있는 격절성, 협소성 등으로 인해 소수의 섬을 제외하고는 대부분이 개발에 있어서 낙후성과 인구감소 및 인구노령화의 악순환이 발생하고 있음(행정안전부, 2009)
 - 도서인구의 감소는 인구노령화와 함께 경제활동인구의 감소로 이어져 지역 경제 및 자원을 활용할 수 있는 인적자원이 부족한 실정임

- 도서지역의 격절성은 다른 한편으로는 지역의 독특한 문화나 생태계를 보존 및 유지시키는 긍정적인 면도 가지고 있으므로 이를 최대한 활용할 수 있는 방안이 요구됨
- 섬은 국민이 거주하는 삶의 공간이자 영토이며 다양한 사회적 가치와 경제적 가치를 지닌 자원의 보고(寶庫)임
 - 주민의 삶의 공간 측면에서는 육지 지역과 비교하여 상대적으로 열악하여 지역의 균형발전, 주민의 삶의 질 제고라는 측면에서 정책적인 관심이 필요한 지역임
 - 섬의 해양 영토로서의 중요성은 국제적인 측면에서 더욱 중요해지고 있음으로 국토영역으로서 섬에 대한 지속적인 관리가 중요함
 - * 해양영토 관련하여 유엔해양법협약(UNCLOS)은 12해리 영해제도와 200해리 배타적 경제수역(EEZ)제도를 확립하였음. 이에 따라 섬은 200해리에 이르는 EEZ를 가질 수 있으며 이러한 상황으로 인하여 EEZ 분쟁이 발생하고 있음
 - * 국제해협은 어떠한 국가의 영해에 속하는 경우에도 모든 선박과 항공기가 지속적이고 신속한 통과와 목적만을 위해 항행 및 상공비행의 자유를 행사할 수 있는 권리(통과 통항권)를 가짐(해양법에 관한 국제연합협약 37조)

3. 섬의 관광 특성

- 섬은 지리적으로 바다로 둘러싸여 있고 해양경관을 보유하고 있으며, 육지부에는 주로 산과 평지로 구성되어 있어 육지에서 보기 어려운 아름다운 경관을 보유하고 있음
 - 섬은 배로만 접근가능 하는 등 접근이 어렵지만, 오히려 육지와 떨어져 있기 때문에 매력 있는 관광지역으로 인식되기도 함
 - 또한 섬은 상대적으로 좁은 공간으로 아늑한 분위기를 느낄 수 있으며, 주민 생활 및 생산 공간이 곧 관광자원으로 연결됨
- 육지와와의 단절로 해상문화가 남아 있고, 독특한 고유문화가 잘 보존되어 있으며, 생태적인 안정성이 높을 뿐만 아니라 해양자원이 풍부함. 그러나 무분별한

개발로 인하여 이러한 자원적 특성이 훼손되고 있음

- 섬마다 독특한 기후로 인해 특수한 동식물이 서식하고 있고, 환경오염이 적어 원시적인 환경을 유지하고 있어 우수한 관광자원을 많이 보유하고 있음
- 예를 들어, 완도군 청산도의 경우 돌이 많고 흙이 적다보니 이를 역이용하여 구들장 논과 가매장 초분 문화가 발달됨

- 섬 고유 특성으로 섬을 방문함으로 오는 안정성, 휴양성, 개별성 등의 정서적 가치를 부여함으로 섬만이 제공할 수 있는 관광경험이 가능함
- 섬이 지니고 있는 격절성을 최대한 이용, 육지에서 경험하지 못한 섬 지역만의 관광자원을 활용한 관광활동 프로그램이 필요함

[그림 2-1] 섬의 관광적 특성



제2절 섬 현황 및 섬 관광 현황

1. 섬 보유 현황

- 우리나라 전국에 분포하고 있는 섬은 3,348개¹⁾로 유인도 470개(14%), 무인도 2,878개(86%)로 유인도가 전체 섬 개수의 14%에 불과하지만 면적은 전체 섬의 98%를 차지함. 총 도서면적은 3,865km²로 전체 국토 100,210km²의 3.8%를 차지함(해양수산부 내부자료, 2020)
 - 섬은 전라남도(다도해권)와 경상남도(한려수도권)에 집중되어 있으며, 특히 전라남도는 총 2,022개의 섬이 있어 전체의 60.3%를 차지함
 - 유인도서 470개 중 인구수 기준으로는 10인 이상 50인 미만 섬이 136개로 28.9%이며, 면적으로는 1~5km²의 섬이 119개로 25.3%를 차지함

〈표 2-2〉 지역별 섬 분포(개수)

지역	합계	유인도	무인도
경기도	46	5	41
인천광역시	150	39	111
전라북도	105	25	80
충청남도	269	33	236
전라남도	2,022	276	1,746
경상남도	562	78	484
울산광역시	3	-	3
부산광역시	48	3	45
경상북도	43	3	40
강원도	34	-	34
제주특별자치도	66	8	58
합계	3,348	470	2,878

1) 행정안전부 2017년 내부자료에 의하며, 대한민국 섬은 총 3,346개로 이 중 470개(14%)가 유인도이고 2,876개(86%)가 무인도임. 무인도 수에 있어서 차이가 발생함

〈표 2-3〉 지역별 섬 분포(개수)

구분	지역	총 개수	유인도	무인도
수도권	경기도	46	5	41
	인천광역시	150	39	111
서해안권	전라북도	105	25	80
	충청남도	269	33	236
다도해권	전라남도	2,022	276	1,746
한려수도권	경상남도	562	78	484
동남권	울산광역시	3	-	3
	부산광역시	48	3	45
동해안권	경상북도	43	3	40
	강원도	34	-	34
제주권	제주특별자치도	66	8	58
합계		3,348	470	2,878

자료: 해양수산부(2020), 내부자료

2. 유인도 일반 현황

- 유인도의 면적은 총 3,789.6km²이며, 약 85만 명이 거주하고 있으며, 가구 수는 약 38만 세대로 나타남
- 유인도 섬의 개수 470개 중 연륙도는 49개(10.4%), 연륙·연도는 26개(5.5%), 연도는 41개(8.7%), 교량 없는 섬은 354개(75.3%)로 나타남

〈표 2-4〉 전국의 유인도 현황(2017.12.31. 기준)

구분	섬 개수	면적(km ²)	인구(명)	가구(세대)
합계	470(100.0%)	3,789.6(100.0%)	851,172(100.0%)	383,399(100.0%)
연륙	49(10.4%)	2035.4(53.7%)	672,019(79.0%)	291,397(76.0%)
연륙·연도	26(5.5%)	452.8(11.9%)	66,934(7.9%)	31,388(8.2%)
연도	41(8.7%)	529.0(14.0%)	41,957(4.9%)	22,186(5.8%)
교량 없음	354(75.3%)	772.3(20.4%)	70,262(8.3%)	38,331(10.0%)

자료: 행정안전부 내부자료(2017)

〈표 2-5〉 시도별 유인도 현황(2017.12.31.기준)

구분	합계	부산	인천	경기	충남	전북	전남	경북	경남	제주
섬 면적 (km ²)	3,789.6	38.8	707.6	4	156	37	1,855.8	73.3	903	14
섬 수 (개)	470	3	39	5	33	25	276	3	78	8

자료: 행정안전부 내부자료(2017)

- 유인도의 인구수 기준과 면적 규모별 기준으로 보면, 다음과 같음

〈표 2-6〉 유인도 인구수 기준

합계	10인 미만	50인 미만	100인 미만	500인 미만	500인 이상
470	57(12.1)	136(28.9)	69(14.7)	127(27.0)	81(17.2)

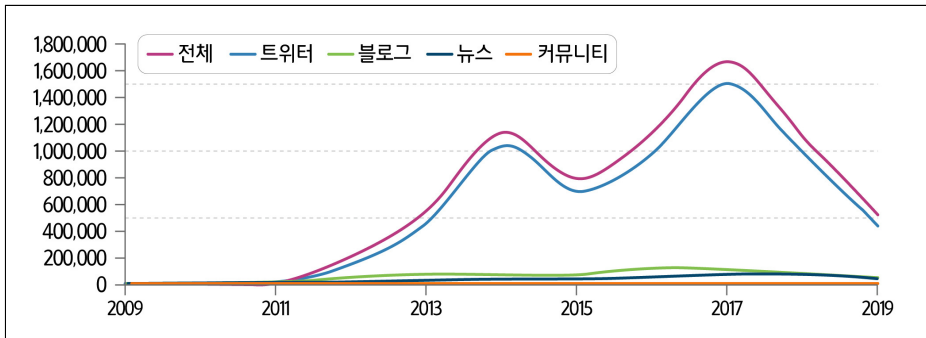
〈표 2-7〉 유인도 면적 규모별 기준

합계	~0.1km ²	~0.3km ²	~0.5km ²	~1km ²	~5km ²	5km ² ~
470	47 (10.0)	90 (19.1)	57 (12.1)	71 (15.1)	119 (25.3)	86 (18.3)

3. 섬 관광 관심 증대 및 섬 관광객 추이

- 섬 여행 및 거주에 관련된 방송 프로그램의 증가 등으로 섬에 대한 국민들의 관심이 증가하면서 SNS상 ‘섬’ 키워드 언급이 증가함

[그림 2-2] ‘섬’ 키워드 언급량



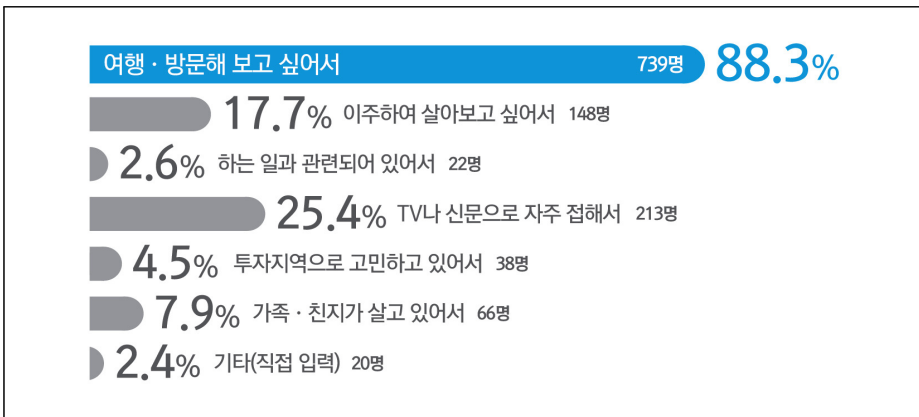
자료: 해양수산부 내부자료(2020)

- 지난 1년간 섬 방문 경험자는 72.4%로 섬 방문에 대한 만족도는 3.57(5점 만점)이고, 재방문의사는 97.3%(19세 이상 1,023명 설문, 한국해양수산개발원, 2019)

* 섬 방문경험이 가장 적은 집단은 20대 대학(원)생으로 섬에 대한 부정적 이미지(위험하고, 멀고, 지저분한 장소)가 강함

- 섬 관광시 만족스러운 부분은 아름다운 풍경(64.3%), 조용한 휴식(13.9%), 신선한 먹거리(8.8%) 순으로 나타남
- 섬에 대해 관심을 가지는 주된 이유는 여행 또는 방문(88.3%), TV·신문으로 자주 접해서(25.4%), 이주(17.7%) 순으로 나타남

[그림 2-3] 섬에 관심을 가지는 주된 이유



- 섬 관광객은 2008년에 521만 명이었으나 2018년에도 551만 명으로 10년이 넘는 기간 동안 큰 변동이 없이 정체상태에 있음
- 2019년 8월부터 10월까지 이용객 통계: 50대(28.3%), 남성(58%), 토요일(21.1%) 이용 비중이 가장 높고, 상대적으로 20대(7%), 주중(월~수, 각 10%) 이용이 낮음

- 바다여행에서 가장 하고 싶은 여가활동으로 2019년도와 마찬가지로 해수욕(15.5%), 해양경관 감상(13.7%)이 1,2위를 차지함
 - 그 다음으로 유람선 크루즈 탑승(13.6%), 해안리조트/호텔체류(10.5%), 해산물 먹거리 관광(10.1%), 낚시(9.7%) 순으로 나타남
 - ‘해양경관 감상’은 50대와 60대 각각 31.1%, 32.6%로 상대적으로 높은 선호도를 보였으며, ‘해수욕’은 20대와 30대에서 각각 26.3%, 25.9%로 나타나 가장 선호하는 여가활동의 하나인 것으로 나타남
 - 2019년에 비해 ‘해산물 먹거리 관광’은 2.0% 소폭 증가함

[그림 2-4] 해안가에서 희망하는 여가활동



자료: 한국해양수산개발원(2020), KMI, 「2020 해양수산 국민인식도」조사 결과 발표

제3절 정부의 섬 개발 및 관리 정책

1. 우리나라 섬 정책의 변화

가. 도서지역 관련 개발계획

- 도서지역 개발은 1967년 「국토건설종합개발계획법」상의 ‘특정지역계획’의 개념을 도입하여 전국계획의 일환으로서 시작되었던 것이 도서개발의 효시라 할 수 있으나²⁾, 섬을 별도의 계획 및 개발대상지로 보기보다는 연안의 일부분으로 보았음(행정안전부, 2009)
 - 개별법 및 행정계획 차원에서의 도서지역 개발계획은 도서종합개발계획(1973~1979년)이 효시라 할 수 있음. 이 계획은 행정주체별 개별사업 위주 추진방식을 지양하고 보다 종합적이고 합리적인 개발을 모색한다는 차원에서 추진되었으며, 5개년 단위 계획으로 내무부 주관 하에 계획임
- 본격적인 섬 관련 정책은 1970년대 입지성의 불리함을 극복하기 위한 개별사업을 시작으로 하여 1980년대 종합적 개발계획을 수립하게 되었음. 1990년대 들어서 섬의 정주여건을 개선하는 사업의 추진이 증가하였으며, 2000년대 들어서 해양관광 육성에 대한 관점으로 섬을 대상으로 하는 사업들이 시작되었음. 이를 기반으로 하여 2010년대에는 섬 지역주민의 실질적인 소득증대와 삶의 질 향상 도모와 함께 섬 유형별로 특성 있게 개발하려는 정책이 추진됨
- 1960년대부터 2010년까지의 연대별 정책을 보면 다음과 같음
 - 1960년 대 정책: 연안역의 일부분으로 취급, 정책적 고려대상이 되지 못함
 - * 『국토건설종합개발계획법』에 특정지역계획 개념이 도입되어 도서개발을 추진함

2) 도서지역의 유형별 발전전략에 관한 연구, 국토개발연구원, 1996, p.97

- 1970년 대 정책: 새마을 운동과 함께 처음으로 정부의 관심을 받음. 한계·특수지역으로 입지불리 극복을 위한 개별사업이 시작됨. 그러나 지역개발 차원의 타 사업과 연계가 부족함
- 1980년 대 정책: 섬을 대상으로 한 종합적 개발계획 수립이 시작됨. 기초 생활·생산기반 확충, 모도 중심의 거점을 개발함. 1986년 도서개발촉진법의 제정으로 제1차 도서종합개발 10개년 계획이 추진됨
- 1990년 대 정책: 도서민의 생활편의 확충, 소득 증대, 복지 향상 등 정주여건 개선 및 경제 활성화에 주력함
- 2000년 대 정책: 섬에 대한 인식 변화, 섬 자원에 따른 유형화·특성화를 통해 해양관광산업 육성을 추진함. 국가에서 실시한 ‘살고싶은 지역만들기’ 차원에서 ‘가고싶은섬 시범사업’이 추진됨. 2007년에 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률이 제정됨

〈표 2-8〉 시대별 국토개발 및 관광개발, 해양 및 섬 지역 개발 변화

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대 이후
국토	경제성장과 산업시설 기반조성	전 국토의 균형개발과 사회기반시설 확충	지역경제권 단위의 균형개발전략	지역격차해소 삶의 질을 강조 시작	세계화/개방화/지방화, 국토환경 보전	창조경제와 지역행복 실현/수도권 불균형 해소
관광	관광정책 기반 구축	외화획득 및 수출산업	관광의 양적 성장 시대	지방자치제에 따른 경쟁적 관광개발	지속가능성 및 콘텐츠형 지역관광 활성화 해양관광 성장 및 섬 관광 관심	융합과 창조에 기반을 둔 관광개발 강화
해양 및 연안	개발위주의 소극적 연안관리	대단위 간척지 개발	보전·정화·개발로 정책 전환	연안지역을 행정적으로 관리	통합관리 및 정비/질적 성장과 관리·예방이 필요한 자원으로 인식/해양관광산업 육성	크루즈관광
섬	연안육지 및 연안역으로 취급/정책적 고려대상이 되지 못함	새마을 운동과 함께 처음으로 관심/타사업과 연계되지 않음	종합적 개발 기본계획 수립/제1차 도서종합 개발사업 추진/도서민의 기본수요 정비 확충/모도중심의 거점개발	도서민의 생활편의·소득 증대·복지 향상 주력/정주 여건 개선 및 경제 활성화 주력	섬에 대한 인식 변화/살고 싶은 지역만들기 사업 일환으로 섬 관광 추진/도서지역의 특성화/유형화	섬 대상 사업 추진/섬의 유형별 특성있는 개발 추진/지자체의 섬 관광 확대/섬의 날 제정 등

자료: 김항자(2016), 지역 관광자원 개발방안 연구 I, 한국문화관광연구원, 이순자·장철순·박경현·장은교(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안, 국토연구원, 제 4차 도서종합개발 10개년 계획 참조 재구성

- 2010년 대 정책: 섬 지역주민의 실질적인 소득증대와 삶의 질 향상을 도모할 수 있도록 체계적이고 종합적인 정책방안을 마련함. 섬이 지닌 자연, 문화, 역사, 자원 등의 분석을 토대로 유형별로 특성 있게 개발하는 것에 주력함

2. 섬 관련 주요 법률 및 관련계획

- 우리나라의 섬을 관리하는 주무부처는 이원화되어 있음. 유인도서 중 개발대상 도서는 행정안전부에서, 무인도서는 해양수산부에서 관리하고 있으며, 특수도서지역은 행정안전부와 해양수산부에서 각각 대상을 정하여 법률로 정하고 있음
 - 무인도서 관리는 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률, 유인도서 관리는 도서개발촉진법에 의해 이루어짐
- 이와 같이 섬 정책 및 관리부처가 나뉘어져 개별적으로 정책을 추진하고 있어 섬 관련 정책이 중복되거나 섬 정책을 체계적으로 추진하는데 한계가 있으며, 효율성이 떨어질 수밖에 없는 구조임

〈표 2-9〉 섬별 관련 부처 및 법체계

	주무부처		관련법률	제정연도	주요 관리수단
유인도 (개발대상도서)	행정안전부	일반법	도서개발 촉진법	1986	개발대상도서 도서종합개발계획에 따른 주거환경·시설, 교통시설 등 개선사업 등
무인도 (영해기점 무인도서 포함)	해양수산부	관련 법률	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	2007	4개 관리유형(절대보전, 준보전, 이용가능, 개발가능)과 무인도서 실태조사 등
특수도서지역	행정안전부	개별법	서해5도 지원 특별법	2010	-
	해양수산부		독도의 지속가능한 이용에 관한 법률	2005	-

자료: 한국해양수산개발원(2019), 섬 정책수요 증가에 대응하기 위한 섬 전담 연구기관 설립 필요, KMI 동향분석 재구성

〈표 2-10〉 섬별(대상 도서별) 주요 법률 및 관련 계획

대상도서	유인도서 중 개발대상 도서 (372개)	신발전지역 중 특수상화지역(도서) (186개)	관리유형으로 지정된 무인도서 (2,710개)	생태적 가치가 높다고 평가된 무인도서 (177개)
관련부처	행정안전부 (문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 산림청)	국토해양부 (행정안전부)	해양수산부	환경부
근거법률	도서개발촉진법	신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법
관리계획 (계획기간)	도서종합개발 10개년계획 (10년 단위)	신발전지역종합계획 (~2020년)	무인도서종합관리계획 (10년 단위)	특정도서보전기본계획 (10년 단위)

자료: 한국해양수산개발원(2019), 섬 정책수요 증가에 대응하기 위한 섬 전담 연구기관 설립 필요, KMI 동향분석
행정안전부 내부자료 등

- 정주기반과 관련된 법으로는 「도서개발촉진법」과 「어촌특화발전지원법」, 지역 경제 측면에서는 「수산업법」과 「어장관리법」, 「염관리법」, 「수산물품질관리법」, 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」 등이 있음
- 문화·체육·관광관련 법은 「도서개발촉진법」, 「해양수산발전기본법」, 「마리나 항만법」, 「관광진흥법」, 「자연공원법」, 「환경법」 등 개발행위에 따라서 다양한 법률의 적용을 받음
- 섬 발전에 관련된 개발행위 규제는 육지와 동일하며, 섬의 특성상 해양, 환경 관련법을 추가적으로 적용받음. 규제사항은 어업행위, 해상 안전, 해양레저, 보전, 시설 개발 등 다양한 분야가 관련됨
- 섬 지역을 대상으로 정책을 추진하기 위하여 각 부처별로 법·제도를 마련하여 추진해 왔음
 - 섬 개발의 근간이 되는 법은 행정안전부의 도서개발촉진법으로 법정 계획인 도서종합개발10개년계획의 수립 근거가 되고, 섬 지역의 발전을 위하여 다양한 사업의 추진 계기가 되었음

- 해양수산부는 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률을 관리하고 있으며, 해양수산발전기본법을 제정하여 이를 근거로 하여 도서 이용 관광활성화 등의 사업을 추진하고 있음

- 2020년 12월 2일 도서개발촉진법 일부 개정하여 “도서” 라는 용어 대신 “섬”이라는 순수 우리말을 사용하는 것으로 함

- 「도서개발촉진법」에서 「섬발전촉진법」으로 명칭 변경을 하는 것으로 하며, 섬을 종합적으로 조사·연구·정책수립·진흥시키기 위한 한국섬진흥원 설립을 신설함

섬발전촉진법(명칭 변경) 신설 조항 제15조(한국섬진흥원 설립)

- ① 섬지역에 대한 종합적이고 체계적인 조사·연구·정책수립·진흥을 위하여 한국섬진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다.
- ② 진흥원은 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다. ③ 진흥원의 설립과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 섬개발에 필요한 종합적이고 체계적인 조사·연구 2. 제6조에 따른 사업계획 수립을 위한 조사·연구 및 평가·정책수립 지원 3. 섬에 관한 종합적이고 체계적인 통계 조사 및 관리 4. 섬지역 주민 소득 증대 및 복지향상, 섬 관광 활성화, 섬의 생태·문화·역사·자원의 활용과 섬의 가치 증진 등을 위한 중장기적 발전방안 연구 5. 섬지역 진흥을 위한 교육, 컨설팅 및 홍보 6. 관련 국내외 기관과의 교류·협력 7. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 위탁하는 사업 8. 그 밖에 종합적이고 체계적인 섬개발을 위하여 대통령령으로 정하는 사항
- ⑤ 진흥원은 정부 출연금과 그 밖의 수입금으로 운영한다.
- ⑥ 정부는 진흥원의 설립, 시설, 운영 및 사업 추진에 드는 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위에서 진흥원에 출연금을 지급할 수 있다.
- ⑦ 행정안전부장관은 진흥원을 지도·감독하며, 필요한 경우에는 진흥원에 대하여 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료 제출 등의 명령을 할 수 있다.
- ⑧ 진흥원에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

〈표 2-11〉 부처별 섬 정책 관련 주요 법률 및 계획

부처	법률	계획	내용
행정안전부	도서개발촉진법	도서종합개발 10개년 계획	유인도서 중 개발대상 도서(372개), 도서지역의 국가 성장동력 및 영토수호의 거점으로 재발견 - 행정안전부는 지자체(시군구)별로 포괄보조 사업으로 재원을 지원하고 지자체에서 도서종합관련 계획을 수행(특수상황지역) - 이종 성장촉진지역은 국토교통부가 동 계획에 의거하여 지자체(시군구)별로 포괄보조사업으로 재원을 지원
	서해5도 지원특별법	서해5도 종합발전계획	백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도와 인근해역, 주민생활안정 및 삶의 질 향상 등
해양수산부	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	무인도서종합관리계획	관리유형으로 지정된 무인도서(2,876개), 보전과 개발의 조화를 통한 해양영토의 부가가치 창출 등 무인도서가 유형별로 관리되고 있는지 점검
	해양수산업발전 기본법	해양수산업발전기본계획	체계적인 해양영토관리 기반 구축
	해양수산업발전 기본법	해양관광진흥기본계획	도서 이용 관광 활성화
	수산업 어촌 발전 기본법	수산업 어촌 발전 기본계획	도서지역 어촌 주민의 삶의 질 향상
	해운법	-	해양 항로관련 내용
국토교통부	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	동서남해안권 발전종합계획	동해안권, 서해안권, 남해안권 지역 발전계획
	국토기본법	국토종합계획 수정계획	도서의 체계적 관리
문화체육관광부	관광진흥법	3차 관광개발기본계획	서남해안 다도해지역
	관광진흥법	권역별 광역관광개발계획	해안 권역별(동해안권은 울릉도 포함)
환경부	독도 등 섬지역의 생태계 보존에 관한 특별법	특정도서 보전기본계획	생태적 가치가 높이 평가된 특정도서(219개)
	자연공원법	자연공원 기본계획	해상 및 해안형 자연공원 내 특정도서 관리 효율화
교육부	도서벽지 교육진흥법 (도서벽지교육법)	-	도서벽지 의무교육 진흥
국토교통부, 해양수산부, 환경부, 농림축산식품부, 해양경찰청	해양환경관리법	해양환경종합계획	무인도서 종합적 관리 등

자료: 이순자·장철순·박경현·장은교(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안, 국토연구원
제4차 도서종합개발 10개년 계획, 서해5도 종합발전계획, 무인도서종합관리계획, 해양수산업발전기본계획, 해양관광진흥기본계획 등 각각의 계획 내용 참조

섬 관광정책 진단 및 과제

제3장

섬 관광정책 추진사례
- 중앙정부 및 지방자치단체

제1절 정부의 섬 관광 관련 정책

- 섬 지역을 대상으로 하는 정책사업의 주체는 행정안전부, 해양수산부, 국토교통부, 문화체육관광부, 환경부 등으로 다원화 되어 있음
 - 행정안전부는 1988년부터 10년 단위로 도서발전10개년계획을 수립하여 섬 관련 사업을 추진해 왔는데, 현재 제4차 도서발전10개년계획(2018~ 2027) 기간임. 이외에 개별 사업으로 ‘유형화사업’, ‘명품섬 베스트10 사업’, ‘명품마을 조성사업’, ‘찾아가고 싶은 섬 사업’ 등을 추진함
 - 해양수산부는 1998년부터 ‘어촌체험마을 사업’을 추진해 왔으며, 2019년부터 ‘어촌뉴딜300사업’을 추진 중에 있음
 - 국토교통부는 ‘어촌지역 소득증대사업’, ‘특수상황지역 개발사업’(개발촉진지구 1개 도서) 등을 추진함
 - 문화체육관광부는 ‘가고싶은섬 시범사업’(4개 섬)과 ‘국토끝섬 관광자원화사업’(3개 섬)을 추진함
 - 환경부는 ‘도서지역식수원개발사업’(50개 섬 지역)을 추진함
- 이중 섬 지역의 자원 개발 등 관광과 관련하여 추진된 사업은 다음과 같음
 - 국토교통부(구 국토해양부)가 2008년부터 2017년까지 진행한 특수상황지역 개발사업은 186개 도서(327개 중 성장촉진지역 해당도서 제외)가 대상이었음. 인천 33개소, 경기 4개소, 충남 24개소, 전북 16개소, 전남 46개소, 경남 56개소, 제주 7개소가 해당됨
 - 행정안전부가 2008년부터 2017년까지 추진한 ‘유형화사업’은 인천 28개소, 충남 1개소, 전북 5개소, 전남 210개소, 경북 1개소, 경남 13개소, 제주 2개소가 해당됨

- 또한 행정안전부가 2011년부터 2014년까지 추진한 ‘명품섬베스트10 사업’의 대상은 강화 교동도, 옹진 이작도, 당진 난지도, 보령 장고도권, 군산 어청도, 여수 개도권, 통영 연대도, 사천 신수도, 거제 내도, 서귀포 가파도권임
 - 이외에 ‘찾아가고 싶은섬 사업’은 2012년부터 2015년까지 행정안전부가 추진하였는데, 대상 섬은 강화 불음도, 옹진 덕적도, 홍성 죽도, 보령 원산도, 군산 비안도, 신안 외달도, 여수 금오도와 안도, 통영 우도, 사천 마도, 제주 우도 등임
 - 문화체육관광부가 2007년부터 2011년까지 ‘살고싶은 지역만들기 일환’으로 추진한 ‘가고싶은 섬 시범사업’은 보령 외연도, 완도 청산도, 통영 매물도, 신안 홍도 등임
 - 문화체육관광부가 추진한 ‘국토끝섬 관광자원화 사업’은 울릉도, 백령도, 가거도 등을 대상으로 추진됨
- 부처별 정책사업에 대해서는 전체 국토 공간의 관점에서 섬의 자원을 활용하고 정부·휴양공간을 조성하기 위한 체계성이 결여되어 있는 것이 현실임 (문화관광부, 2007)
- 또한 해양생활 문화 공간 조성에 대한 정책 지원 부족, 물량위주의 시설물 설치에 사업비가 중점 투자되고 있어 소프트웨어에 대한 투자가 빈약, 정책수행에 있어 주민의 지지와 참여를 유도할 수 있는 지역사회와의 협력적 연계 수단이 미흡함(행정안전부, 2009)

〈표 3-1〉 정부부처별 섬 지역 대상 정책사업

구분	구분	주요 사업내용
행정안전부	도서발전10개년계획 (1998~현재)	문화복지시설/문화·환경 위생시설 등 정비/생활환경 개선 등
	유형화 사업 (2008~2017)	260건 사업 섬 특성별 유형화 사업(관광자원형, 문화유적형, 농업자원형, 수산자원형, 체험형)
	명품섬 베스트 10 (2011~2014)	10개 도서 섬 특성과 보유자원을 활용한 유형화 및 클러스터 사업(생태자원 체험관/해안데크 및 낚시공원 조성/제주돌담 정비/생태동산로 조성 등)
	명품마을 조성사업 (1998~)	생태관광 프로그램 개발/향토음식 개발/공동 민박집 건립/랜드마크 조성 등
	찾아가고 싶은 섬 사업 (2012~2015)	대상: 10개 도서 섬 특성과 보유자원을 활용한 유형별 특성화 사업
국토교통부	어촌지역 소득증대사업 (1994~2013)	어촌기반확충과 어촌관광 활성화를 위한 사업
	특수상황지역 개발사업 (2008~2017)	186개 도서 생활기반 확충, 소득 증대, 경관 개선사업 등
문화체육 관광부	가고 싶은 섬 시범사업 (2007~2011)	대상: 4개 도서 살기좋은 지역만들기 사업의 일환으로 추진(시설기반 구축/관광프로그램 개발/관광안내개발/주민 교육사업 등)
	국토 끝섬 관광자원화 (2009~2011)	상징공간 조성/지역연계 관광코스개발/친환경 문화관광자원 개발 등
환경부	도서지역식수원개발사업 (1997~2010)	섬 지역에 관정개발, 해수담수화시설, 관로 정비 등을 지원하는 사업
해양수산부	어촌체험마을 사업 (1998~)	4계절 특화체험 프로그램/주민 서비스향상 교육/홍보 등
	어촌뉴딜300사업 (2019~2022)	2019년부터 2023년까지 진행되는 어촌환경 개선 사업으로 어촌·어항 통합개발 추진. 3년간 사업 선정이 이루어지며, 선정된 사업대상지의 사업 기간은 3년임 (섬의 어촌이 대상인 경우가 있음)

제2절 문화체육관광부의 섬 관광 정책

1. ‘가고싶은섬 시범사업’ 추진

- 섬 지역을 대상으로 하는 관광정책의 본격적인 시작은 2017년에 시작된 ‘가고싶은섬 시범사업’이라고 할 수 있음
 - 2007년부터 2011년까지 5개년 동안 추진된 ‘가고싶은섬 시범사업’은 90종 사업 총 450억 원(국비 220억 원 포함)을 도입하여 4개 섬의 기반시설을 정비하고 소프트웨어 사업과 휴먼웨어 사업 등을 추진하였음(2009년 중간평가에서는 174개 사업으로 구분)

〈표 3-2〉 가고싶은 섬 시범사업 개요

구분	가고싶은 섬 시범 사업
추진연도	2007~2011년(1년 연장)
개소수	4개 도서(외연도, 청산도, 홍도, 매물도)
목적	살기 좋은 지역만들기 사업 일환으로 추진
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하드웨어 부문: 관광시설 정비, 명소화 추진, 환경보전 및 관리차원 ○ 소프트웨어 부문: 섬 문화진흥, 홍보 및 마케팅, 안내시스템 정비, 정보화 마련을 위한 콘텐츠 및 프로그램 개발 등 ○ 휴먼웨어 부문: 섬 주민에 의해 자발적으로 추진되고 지속가능한 섬 발전체계를 구축하기 위한 인력 및 조직 개념 방식 등
사업비	456억 원(국비 220억 원)

자료: 김향자(2013), 섬 관광 활성화 방안 연구, 한국문화관광연구원

- ‘가고싶은섬 시범사업’은 다음과 같은 배경으로 추진이 되었음
 - 기존의 섬 개발은 단기적 성과를 목표로 하는 시설 개발 사업 위주였고, 정부의 지원 규모가 작아 개발의 효과 면에서 큰 성과를 보이지 못함
 - ※ 이러한 문제를 고려하여 보다 구체적이며 개발효과가 지역경제 활성화에 기여하도록 종합적인 투자를 하되, 섬의 자연 생태 및 문화 환경의 훼손이 없는 소극적 개발 방침을 유지하도록 함

- 그러나 ‘가고싶은 섬 시범사업’의 궁극적 목표는 섬 지역이 살고 싶은 섬이 되어 역외 인구가 유입되고 이들을 통해 지역이 활성화되는 것이므로, 안정적이고 편안한 정주 및 휴양 여건을 단계적으로 조성하는 방향으로 추진함

■ ‘가고싶은섬 시범사업’의 목표

- 섬의 특성을 고려하여 정주성, 매력성, 접근성, 휴양성, 지속성 이라는 5가지 핵심가치 요소를 도출하였으며, 이를 토대로 시범사업의 목표를 세움
 - 정주성: 주민 생활기반 개선 및 주민 생산 활동 활성화 방안을 강구함
 - 매력성: 섬 고유 매력을 보존하고, 섬 생태환경과 조화를 이루는 범위에서 새로운 매력 요소를 창출함
 - 접근성: 섬 발전을 위한 근본문제와 도시 교통 접근 편의성을 제고함
 - 휴양성: 편안한 휴식과 중장기 휴양이 가능한 섬으로 발전시켜 감
 - 지속성: 장기적 보존과 관리가 가능하도록 하며, 지속 가능한 개발 원칙에 따라 단계별 사업을 추진
- ‘가고싶은 섬 시범사업’의 목표를 ‘안정적이고 편리한 정주 및 휴양이 가능한 섬’, ‘자연 인문자원을 최대한 이용한 매력적인 섬’, ‘인간과 자연이 지속적으로 함께 발전하는 섬’을 만드는 것으로 정함

■ ‘가고싶은섬 시범사업’의 사업추진 유형 및 섬 테마

- 정주휴양형(청산도)과 자연활용형(외연도, 홍도, 매물도)으로 분리·선정하였으며 정주휴양형의 경우는 ‘섬 전체 종합발전계획’과 ‘가고싶은 섬 시범사업 기본계획’을 동시에 수립하도록 함
- ‘가고싶은 섬 시범사업’의 세부사업은 하드웨어/소프트웨어/휴먼웨어 유형으로 구분하여 추진함
 - 하드웨어 사업: 섬 관광시설 정비, 명소화 추진과 환경 보전 및 관리 차원
 - 소프트웨어 사업: 섬 문화 진흥, 홍보 및 마케팅, 안내시스템 정비, 관광콘텐츠 마련을 위한 콘텐츠와 프로그램 개발 등
 - 휴먼웨어 사업: 지역주민에 의한 자발적 추진 및 지속가능한 섬 발전체제로 구축되기 위한 인력 및 조직 신설 등
- 각 섬은 다음과 같은 테마를 정책 목표로 설정하여 기반시설 정비, 관광 콘텐츠 및 프로그램 개발, 주민 역량강화 등의 사업을 추진하였음

[그림 3-1] 『가고 싶은 섬 시범사업』 대상지별 테마



- ‘가고싶은섬 시범사업’의 사업 추진 주체
 - 사업은 중앙정부 주도 하에 지방자치단체, 지역주민 협의체, 중앙자문단, 사업 시행업체 등이 각기 역할을 수행하면서 추진함
 - 중앙정부: ‘가고싶은 섬 시범사업’ 정책 기본계획을 수립, 원활한 사업을 진행을 위한 사업 지원
 - 지방자치단체: 사업실행주체, 정책사업 추진 및 사업의 점검자 역할
 - 지역주민: 사업협력주체로 협의체를 구성하여 사업추진 협력, 사업 완료 이후 사업 운영 주체
 - 중앙자문단: 사업 초기 섬 별 사업 총괄책임자를 두어 사업의 실행 및 기본계획을 직접 주도할 수 있는 책임을 부여함. 그러나 실질적 역할 및 권한 미비로 폐지하고, 중간평가 단계에서 ‘섬 관광자원화 컨설팅단’을 재구성하여 섬별 평가, 섬별 사업 관리 및 방향성 재점검 등을 추진

2. ‘국토끝섬 관광자원화 사업’ 추진

- 문화체육관광부는 2008년 ‘국토끝섬 관광자원화 사업’을 추진하기 위한 계획을 수립함
 - 2008.12~2009.8: 국토끝섬 관광자원화 기본계획 연구 용역 실시
 - 2009.9~2011.3: 섬별 마스터플랜 수립 연구용역
- 문화체육관광부는 2009년 계획을 수립했다가 정책 환경의 변화로 인하여 보류되었다가 ‘국토끝섬 관광자원화 사업’을 2010년부터 재추진하게 됨
 - ‘국토끝섬 관광자원화 사업’은 국토를 사랑하는 분위기를 조성하고자 시도한 사업임

- 2010~2014년까지 약 300억 원 사업비를 투입하는 사업임
- 그러나 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성 문제 등으로 인해 중단되기도 함
- 대부분 대상도서 전체가 천연기념물로 지정되어 있음
- 기존 계획의 하드웨어 중심에서 기반시설 정비, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 홍보 마케팅 등 소프트웨어 부분을 강화해 나감

〈표 3-3〉 국토끝섬 관광자원화 사업 개요

구분	국토끝섬 관광자원화 사업
추진연도	2010, 2013~2018년(재추진)
개소수	3개 도서(독도-울릉도, 백령도, 가거도)
목적	국토 끝 섬 관광자원화 및 이를 통한 영유권 강화
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상 도서 대부분이 천연기념물로 지정되어 있음 ○ 기반시설 정비, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 홍보 마케팅 등 소프트웨어 부분을 강화
사업비	약 300억 원

자료: 김향자(2013), 섬 관광 활성화 방안 연구, 한국문화관광연구원

- 2009년부터 시작된 ‘국토끝섬 관광자원화 사업’은 울릉도(독도), 백령도, 가거도 등 우리 국토의 끝 섬이 지닌 국토영역으로서 위치자원의 가치를 인식시키는 데 큰 기여를 하였으며 각 섬들의 관광을 활성화하는데 기여하였다고 봄(김향자, 2013)
 - 국토 끝섬 별로 기본계획을 수립하는 과정에서 연평도 포격사건 등으로 인하여 끝섬의 관광자원화 사업이 보류된 이후 재추진되었으나 여러 가지 현안 문제로 어려움을 겪음
 - 특히 끝섬은 위치 자원 특성상 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성의 문제 등으로 사업추진에 애로가 많은 실정이나 국토 자원으로서의 가치를 높이기 위한 사업이라고 평가할 수 있음

제3절 행정안전부의 섬 정책

1. 도서종합개발계획

- 섬을 대상으로 하는 계획의 기반은 도서종합개발10개년계획으로, 개발대상도를 지정하여 10개년 계획을 수립하고 이에 따라 사업을 진행하고 있음
 - 지역 간 불균형현상을 해소하기 위하여 지역균형발전이 추진되는 과정에서 「도서개발촉진법」(1986.12.31 제정)에 의거 ‘도서종합개발사업’이 추진됨
 - 도서종합개발계획은 섬의 생산·소득 등 생활기반시설의 정비·확충을 통해 삶의 질을 향상하고, 낙후지역의 장기적·종합적 개발을 통한 국토의 균형발전을 촉진함
 - 개발대상도서의 기준은 「도서개발촉진법」 제4조 및 동법 시행령 제3조에 의거 ‘10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서’와 ‘10인 미만 인구가 상시 거주하는 도서라도 도서의 특성을 감안하여 개발이 필요한 도서’로 정하고, 1차 479지역·2차 410지역·3차 372지역(실제 사업이 투자되지 않는 도서 21개 포함)으로 지정됨
- 도서종합개발계획은 행정안전부가 소관부처가 되어 각 자치단체 시행사업이 진행되는 체제로, 제3차 도서종합개발10개년계획에서부터는 문화관광체육부·농림부·보건복지부·환경부·건설교통부·해양수산부·산림청 등의 사업과 연계하여 계획을 수립함
- 도서종합개발계획은 1988년 제1차 계획 수립을 시작으로 현재 제4차 도서종합개발10개년 계획기간으로 계획기간은 2018년부터 2027년까지임
 - 제1차~제4차까지 계획목표 및 개발전략, 단계별 추진전략은 다음 표와 같음

〈표 3-4〉 제1차~4차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 개발전략

구분		제1차	제2차	제3차	제4차
시기		1988~1997	1998~2007	2008~2017	2018~2027
섬의 수		479개	410개	372개	371개
계획 목표		-생활기반시설 개선 -소득기반시설 확충 -문화복지수준 향상	-국토의 균형개발 촉진 -해양문화 수산자원의 조화로운 개발	-매력있고 살기 좋은 섬 창출	-품격 높은 삶의 터전으로서 섬 -국가성장동력으로서 섬 -주민이 거주하는 생활영토로서 섬
개발 전략		-지역단위 종합개발 -모도의 중심생활권 형성 -도서별 특성개발 -자연환경 보전	-해양종합관광단지 조성 -도서별 입지유형 특성개발 -일부지역 민간자본 유치	-협력적 종합계획 -도서별 특성을 유형화하여 종합적 계획 -주민참여 종합 계획 -연륙/연도교 사업의 지속적 추진	-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 주민생활개선
단계별 추진 전략	1 단계	·생활기반시설 우선 해결	·도서별종합개발계획 수립 ·생활기반시설 우선 확충	·10년 단위로 추진 되는 계획의 한계를 극복하고자, 일정주기로 사업을 평가하고 도서환경변화를 계획에 반영함	·주무부처별 담당하는 사업에 대한 제시
	2 단계	·생활기반시설 및 소득증대사업 추진	·생산기반시설 및 소득 증대 사업 추진	·일정주기의 평가와 그 결과에 따른 인센티브 (또는 역인센티브) 제공	·지자체를 통해 관계부처 사업에 대하여 파악하고, 10년 동안 국토교통부, 산업통상자원부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 해양수산부, 보건복지부, 환경부 등의 협력사업의 투자계획을 수립
	3 단계	·문화복지시설 및 환경개선사업 추진	·문화복지 수준 향상 ·수산 및 해양자원의 개발 ·교역기지화사업 중점 추진	·도서진단을 개발준업체 등을 통하여 도서 개발사업 효율적 추진	

자료: 행정안전부, 제3차, 제4차 도서종합개발계획10개년 계획 등 정리

■ 도서종합개발계획에서 섬 관광 정책

- 제4차 도서종합개발계획의 6대 추진 전략 중 하나로 지속가능한 체류형 관광기반 육성을 4대 과제로 제시하고 있음
- 이의 목적은 섬의 다양한 잠재자원 발굴 및 자원가치 제고, 체류하고 싶은 섬 관광기반 창출로 주민소득 증대에 두고 있음

- 지속가능한 체류형 관광기반 육성 부문에서는 ‘섬의 다양한 잠재자원 발굴 및 자원 가치 제고’, ‘체류하고 싶은 섬 관광 기반 창출’, ‘섬 관광을 통한 주민소득 증대 및 삶의 질 향상’이라는 목표를 설정하고 각각의 추진전략에 의하여 9개의 추진전략을 제시하고 있음
- 관광 활성화부문 사업은 총 238건이며 사업비는 3,033억 원으로 계획하고 있음. 국비가 2,615억 원으로 전체 사업비의 86.2%, 지방비가 417억 원으로 13.8%를 차지함
 - * 세부사업 분야별로 살펴보면, 관광기타 사업이 148건으로 전체 사업건수의 62.2%를 차지하며 사업비도 2,110억 원으로 전체 사업비의 69.6%를 차지하고 있음
 - * 그 다음으로 둘레길 사업이 77건(32.4%), 사업비 839억 원으로 전체 사업비의 27.7%를 차지하고 있으며 관광단지 사업은 13건(5.5%), 83억 원으로 전체의 2.7%를 차지하고 있음

[그림 3-2] 제4차 도서종합개발10개년 계획 중 관광부문 계획



2. 찾아가고 싶은 섬 사업

- 행정안전부의 ‘찾아가고 싶은 섬 사업’은 2010년 4월 ‘명품섬 베스트 10 사업’이란 명칭으로 시작되었으며, 2012년부터 ‘찾아가고 싶은 섬 사업’으로 사업명이 변경되어 추진됨
 - 2012년 최초 추진 당시 찾아가고 싶은 섬 사업’은 도로 선착장 등 기반시설 조성 위주로 추진되었던 기존의 하드웨어 사업과는 다르게 섬이 가지고 있는 콘텐츠와 어메니티 자원을 활용하여 신 해양관광 클러스터를 육성하는데 목표를 두었음
- 사업의 내용은 기초생활기반과 지역소득 증대, 지역경관 개선, 주민역량강화 사업으로 구성되어 있음
 - 찾아가고 싶은 섬 사업의 주요 사업 내용에는 도로와 농업기반, 어항시설 등 열악한 섬지역의 기초생활기반시설 조성사업과 자연경관 및 생태관광을 통한 지역경관개선, 지역 특성을 활용한 체험 공간 조성 및 특산품을 이용하는 마을기업 설립을 통해 주민들의 소득 및 일자리 창출 사업이 포함되어 있음
 - 찾아가고 싶은 섬 사업은 도로와 선착장 등 기존의 하드웨어 사업지원 방식을 탈피해 섬이 가지고 있는 역사문화, 자연과 생태, 건강과 웰빙 등 섬의 테마를 발굴하고 이를 주민소득과 연계할 수 있도록 정책방향을 전환했다는 점에서 정책적 의의가 있음(강신겸, 2012)
- 찾아가고 싶은 섬 사업의 사업비는 선정된 도서별로 25억 원씩이었는데, 이중 20억 원은 국비, 5억은 지방비로 구성되어 있음
 - 사업추진은 계획단계, 집행단계, 관리운영단계로 구분하여 지역주민, 지방자치단체, 행정안전부, 전문가 등 분야별로 역할 분담을 통해 체계적으로 추진될 수 있도록 하였음
 - 2012년부터는 추진실적과 사업성고가 우수한 사업만 계속 지원하는 차등 지원 방식을 도입하였으며, 단계별로 추진상황을 평가하여 다음 단계로 추진하기 위한 예산지원 여부를 판단하였음(행정안전부, 2012)

〈표 3-5〉 찾아가고 싶은 섬 사업 세부 사업내용

구분	사업내용	
기초생활기반	도로시설	교량, 마을 간 연결도로, 도로 확포장, 비포장도로 개설 등
	농업기반시설	용·배수로, 농로포장, 농업용수 개발 등
	어항시설	선착장, 방파제, 물양장, 부잔교 등
	기타 인프라	상·하수도, 체육·문화시설, 복지시설 등
지역소득증대	간접소득	산책로, 지표수 개발, 유적지 개발 등
	소득기반	마을저장고, 가공·포장시설, 도정시설 등
	관광단지(관주도)	숙박, 체험, 휴양지, 쇼핑단지, 먹자골목, 생태관광 등 ※ 전문기관에 위탁(협약) 또는 관에서 직접 운영
	주민참여사업	숙박, 체험(가족, 교육, 계절, 예체능), 판매(음식, 특산물) 등 ※ 운영에서 관리까지 지역주민이 직접 참여
지역경관개선	환경개선	지붕·담장 정비, 조경 등
주민역량강화	홍보·마케팅, 브랜드화 사업, 주민역량강화 교육 등	

자료: 행정안전부(2017), 2018년 특수상황지역 개발사업 추진지침

제4절 충청남도 섬 정책

1. 충남 섬 관광정책 경위 및 주요 쟁점³⁾

- 2000년대 초기까지 충청남도의 섬 관련 정책은 거의 없었다고 볼 수 있었으며, 광역지방자치단체의 역할은 중앙부처 사업을 전달하는 역할에 그쳤음. 주요 사업은 행정안전부(구 안전행정부), 문화체육관광부(구 문화관광부) 중심의 사업을 추진함
 - 행정안전부: 도서종합개발사업, 명품섬 베스트 10사업, 찾아가고 싶은 섬 사업
 - 문화체육관광부: 가고싶은섬 시범사업, 국토 끝섬 관광자원화 사업
- 정부는 제3차 도서종합개발사업에서부터 섬 관광 정책에 관심을 두게 되었으며, 제4차 도서종합개발사업에서는 보다 세분화하여 사업을 추진하고자 하고 있음
 - 제3차 도서종합개발사업: 총 594억 원 투입, 기반부문에 325억 원(54.7%), 관광부문에 160억 원(27.0%)투입. 제3차 도서종합개발사업은 자연생태형, 문화체험형, 산업레저형으로 유형을 구분하고, 콘텐츠를 구성토록 하였으나, 대부분의 사업내용은 섬 관련 시설은 산책로, 낚시잔교 등의 사업을 추진함
 - 제4차 도서종합개발사업: 총 1,019억 원 투입, 기반 부문에 444억 원(43.6%), 관광부문 154억 원(15.1%)를 투입⁴⁾
 - 제도, 부처, 사업의 다원화로 인하여 일단(一團)의 공간인 섬에 대해서는 상호 연계성이 미흡하고, 각 부처별 고유 목적사업에 국한된 기능만을 수행하고 있음. 또한 사업 추진이 중앙부처 사업의 단순 집행에 국한됨에 따라 부처 간 협업, 융복합적 사업 추진, 패키지 지원 등에는 한계가 있음

3) 제4절 충청남도 섬 정책 사례는 충남연구원 한상욱 연구위원의 자문을 기초로 하여 작성함

4) 제4차 도서종합개발사업은 성장축진지역(국토교통부, 서천군, 태안군) 67억 원, 특수상황지역(행정안전부, 보령시, 서산시, 당진시, 홍성군) 952억 원, 특성화사업을 합한 내역임

- 충청남도는 2013년 해양수산국이 출범하면서 충청남도의 섬 관광을 포함한 섬 정책에 대해 본격적인 정책 추진 계기가 됨
 - 당시 MB정부의 국토해양부 소관업무는 새정부 출범에 따라 해양수산부가 부활하게 되었고, 충청남도는 내포시대의 개막, 환황해권 중심으로 도약하기 위한 해양시대로 나아가기 위한 추진체로서 해양수산국을 신설함
 - 초기 업무는 해양, 항만, 수산에 집합 형태이며, 전문화된 업무 영역 수행은 미흡함⁵⁾
 - 중앙정부 업무의 집행적 수준(운영, 관리 등)의 수준이었으며, 당시의 주요 업무는 허베이 스피리트 유류사고 지원이 주된 업무로, 예산규모는 897억 원으로 충청남도 일반회계의 1.76%⁶⁾ 수준임
- 2014년에는 충청남도 도서발전 종합계획이 수립되었음. 섬의 국가차원의 중요성, 해양관광자원에 대한 수요증가에 대응하기 위한 섬 개발방식의 전환 요구에 의해 또한 통합적 정책 추진을 위해 도서발전 종합계획을 수립함
 - 충청남도 차원의 서해안 비전 선포 등 서해안 발전 중시로 전환됨에 따라 섬 발전 중장기 비전을 마련하고, 통합적·체계적 정책 추진을 도모함
 - 그러나 계획수립은 지속가능발전담당관이 주체가 되어 수행하였고, 해양수산국이 참여하지 않음에 따라 계획 수립에 따른 즉각적인 후속 조치는 미흡함
 - 이후 해양수산국은 해양수산발전계획 등의 종합계획을 마련하였으나, 섬 보다는 항만, 수산, 연안 중심으로 바깥에 따라 섬 관련 정책, 계획은 정책 우선순위에서 밀리게 됨
 - 도서발전 종합계획 수립 후, 관련 조례 제정, 추진체계, 예산 투입 등의 후속 조치가 이루어지지 않아서 선언성 계획에 그침
- 이후 섬 발전 패러다임 변화에 따라 충청남도는 2019년 섬 가꾸기 조례를 제정하고, 종합계획을 수립하고 있음. 전라남도의 섬가꾸기 조례를 벤치마킹하여 조례를 제정하였고, 조례에 의거한 섬 가꾸기 종합계획을 수립 중에 있음 (2020년 12월 완료 예정)

5) 출범 당시 해양수산국은 3과 11담당, 52명으로 해양항만과, 수산과, 서해안 유류사고지원과로 구성되며, 섬 관련 전담 업무 팀은 없었으며, 관광도 해양환경레저 1팀으로 구성됨

6) 충청남도 자체 사업은 해양수산부 출범에 따라서 섬 주민 운임비, 생활물품 서비스에 투자함

2. 충남 섬 관련 사업(관광 포함)의 실태

- 제약적 토지이용: 충청남도 섬의 토지이용은 대부분 임야가 60% 이상을 차지하고, 개인 소유 토지가 38.7%이며, 관내 개인 소유는 18.2%에 불과하여 외지인의 소유가 매우 높고, 특히 수도권 소재 외지인 소유가 매우 높은 실정임
 - 임야 71.4%, 밭 9.3%, 논 7.9%, 대지 2.4%
 - 관내 개인 소유 토지 대지 53.9%, 논밭 50%, 임야 10.1%
- 섬의 인구 감소 위기: 유소년 및 경제활동 인구 비중이 낮고, 고령인구 비중이 전국대비 2배 이상 높음
 - 유소년 5.1%, 경제활동 인구 59.1%, 고령인구 35.7%(집계구 추정치)
 - 2040년 인구 순증가분 예측시 60%로 감소할 것으로 전망
 - 대규모 개발, 수도권 연접 섬은 정주민구는 감소하는 한편, 세대수는 증가하는 기현상 발생(2018년 이후)
- 관광객 수 감소 추세: 연중 관광객수는 15만 명이고, 하절기 집중도는 31%임
 - 연중 관광객수는 183천 명(2015년)에서 147천 명(2019년)으로 감소
 - 관광객의 입도시 차량 이용객수는 2.9명당 1대
- 관광업 소득의 단조로움: 섬 방문객을 대상으로 하는 서비스가 매우 단조롭고, 대부분이 어가가 민박 겸업을 하는 형태임
 - 관광 소득 형태는 숙박, 낚시, 체험관광 등이 대부분
 - 숙박시설은 총 248개소, 민박 159개소로 64.8% 점유
- 섬 주민, 관광객간 인식 차이: 관광객 방문에 대한 긍정적 의사는 83%이지만, 관광 프로그램에 대한 요구도가 대조적임
 - 섬 주민 생각하는 관광객이 느끼는 불편: 편의시설 40%, 운항시간 17%, 관광프로그램 부족 10%, 높은 물가 0%
 - 섬주민이 생각하는 섬에 어울리는 프로그램: 갯벌체험 > 해산물 구입 > 낚시 > 해상공랑 순
 - 관광객이 느끼는 최우선 개선 사항: 놀거리, 물가 수준, 숙박시설, 편의시설

충청남도 도서발전 종합계획의 의의

- 섬 발전 비전 제시
- 섬 관련 실태 조사, 주민, 방문객 의식조사 최초 시행
- 섬별 관광자원, 역사문화자원, 유물유적자원 등 전수 문헌조사
- 관광은 정체성, 콘텐츠, 휴먼웨어 기반 서비스, 섬 간 네트워크 등의 과제 제시
- 섬 유형별 발전전략을 제시하고, 섬에 추진 가능한 사업 제시

비전

“ 맑고 풍요로운 삶터, 충남 도서 ”

목표



추진전략

더불어 번영하는
지역사회 구현

풍요롭고 활기찬
도서경제 육성

미소 지으며
다시 찾는
휴양관광 구축

깨끗하고
아름다운 섬 조성

기반 및 정주환경

산업경제

관광

환경·경관

중점추진과제

쾌적성 제고를 위한 지
속가능한
개발 도모

접근성 제고를
위한 도서 인프라
확충

삶의 질 향상을
위한 의료, 문화,
복지의 확충

지속가능한
농어업 생산성
실현

도서 농수산물
융복합화

도서 농수산물의
판로확보 및
로컬푸드운동
전개

공동체 회복과
함께 잘사는
여촌사업 건설

도서 정체성이
살아있는 관광시설 및
관광지 개발

콘텐츠 관광상품
및 편의시설 제공

도서 휴먼웨어
관광서비스 체계 구축

도서 네트워크를
통한 경쟁력 강화

청정 환경유지를
위한 기초환경시설 지속
확충

생물자원 보전과
생태관광 활성화

도서별 특성에
적합한 경관관리

충청남도 도서발전 종합계획의 의의

도서유형별 발전방향

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 육지근접형 클러스터
(원산도, 효자도, 장고도, 고대도, 삼시도, 호도, 녹도, 소도, 추도, 허육도, 육도, 월도, 빙도)-보령 ② 천수만 다중네트워크형
(죽도)-홍성 ③ 산바들융합형
(고파도, 웅도, 우도, 분점도)-서산 ④ 생태·경관 보전형
(가의도, 외도, 무인도서)-태안 | <ul style="list-style-type: none"> ⑤ 대중해양관광형
(대난지도, 소난지도, 대조도)-당진 ⑥ 국제생태관광형
(유부도)-서천 ⑦ 원격도서 테마형
(외연도)-보령 ⑧ 해양환경연구 및 관광자원개발형
(격렬비열도)-태안 |
|---|--|

- 관광객 지출액 감소 추세: 관광객 1인당 지출액은 -3.9% 감소하였고, 지출 비중이 높은 음식비에서의 감소율이 가장 두드러짐

〈표 3-6〉 관광객 지출액

구분	1인당 지출액	교통비	음식비	숙박비	특산물구입비	기타
2013	193,437	43,572	48,786	40,026	32,883	28,170
2019	153,784	28,947	46,553	35,340	24,139	18,805
증감률	-3.9%	-2.0%	-20.8%	-7.5%	-2.8%	-2.0%

자료: 충남연구원(2020), 충남 섬가꾸기 종합계획 제2차 중간보고자료, 2020.9

- 소셜 데이터로 본 섬 검색량: 섬 검색량은 지속적 감소 추세이며, 대중매체 노출 후 관심도 증가, 시·군 보도자료가 재생산되어 전파되는 형태임
 - 전체 키워드 검색량은 전남 섬 20%, 경남 섬 60% 수준으로 충청남도의 섬은 빈약
 - 숙박시설, 낚시, 인근 섬 등이 주요 키워드이며, 대중매체(KBS, MBC 등) 노출 후 단발성 이슈가 나타난 곳 중심 검색
 - 개인 수집 정보, 관광경험 외에 관공서 공식블로그 등 홍보 형태 증가
- 섬 접근성 개선 전망: 섬 접근성의 걸림돌인 방파제, 선착장 등의 조성 및 정비는 2025년 해소될 것으로 전망됨
 - 기존 방파제의 노선, 연장의 확장성 및 조수간만차 극복을 위한 부유식 계류시설 설치 지속 추진

- 트래킹 코스의 개발: 섬 트래킹 코스는 2시간 내외 완주가 가능한 상태이며, 섬 관광수익의 외부 유출이 시작됨
 - 충남의 둘레길 연장은 총 34.8km, 섬별 5km 내외로 2시간 내 완주 가능
 - 관광객의 형태가 입도(오전) - 트래킹 - 식사 - 출도(오후)로 정형화
 - 섬 내 관광객 소비 형태가 다인 저소비 형태로 변화되고, 카페, 음식점업도 외지인 출퇴근 출현
- 사업 완료 후의 부정적 측면: 사업 추진 후 유지관리 비용의 지속 투입이 미흡하고, 섬 특유의 공동체(1인, 소인 체제)가 훼손되는 현상이 발생함
 - 섬의 경우 풍랑, 태풍 등으로 인한 시설물의 파괴, 훼손이 매년 발생하지만 그 정비는 주민 생활시설에 집중되고, 관광시설에는 제한적(외연도 동일)
 - 관광시설의 경우, 대부분 지속적인 정비 비용을 투입하지 못하고 있으며, 민원 발생시 익년도에 투입하는 형태가 일반적이거나 개발사업 투입시 개보수(어촌뉴딜300사업 등)
 - 가장 큰 문제점은 어업인 중심의 공동체에서 관광으로 인한 외지인(귀향인)의 시설 운영관리로 인하여 신규 계층 간, 연령대 간의 공동체 훼손 발생

섬 관광정책 진단 및 과제

제4장

섬 관광정책 진단

제1절 섬 대상 관련 정책 진단

1. 섬 지역 대상 정책 지원 및 관광정책 추진 필요성

- 섬 관광 관련 전문가 36명을 대상으로 기존 섬 지역을 대상으로 하는 정책에 대한 만족도 및 정책 필요성에 대한 질문을 실시함
- 섬을 대상으로 하는 정부 차원의 정책은 부처별로 다양한 지원 정책이 추진되고 있음. 이들 정책에 대한 전문가들의 만족도를 보면, ‘만족한다’는 16.7%에 불과하고, ‘보통이다’ 44.4%, ‘만족하지 않는다’가 38.9%로 응답함

〈표 4-1〉 섬 대상 정부정책 만족도

전혀 만족하지 않는다	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	매우 만족한다
-	38.9%	44.4%	16.7%	-

- ‘만족하지 않는다’라고 응답한 이유는 부처별 중복사업으로 정책적 한계가 있다는 의견이 가장 많이 나타났고, 일회성 사업으로 사업의 지속성을 보장할 수 없다, 부처별 협업이 부족해서 사업의 정책 목표를 달성하기 어렵다, 섬 특색을 반영하지 못했다는 의견이 많이 나타남

- 섬을 대상으로 하는 정부 차원의 관광정책(사업) 필요성에 대한 질문에서는 ‘필요하지 않다’는 의견은 없었으며, ‘필요하다’가 72.2%, ‘매우 필요하다’가 22.2%, ‘보통이다’가 5.6%로 응답하여, 전문가들의 94.4%가 관광정책(사업)이 필요하다는 의견을 제시함

〈표 4-2〉 섬 대상 관광정책의 필요성

전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	보통이다	필요하다	매우 필요하다
-	-	5.6%	72.2%	22.2%

- 정부 차원의 관광정책(사업)이 필요하다고 제시한 세부 내용을 보면, 맞춤형 관광상품 및 코스 개발, 도서민의 소득증대를 위한 관광정책, 섬의 지속성과 주민생활 지속성 수단으로 활용, 섬 특성에 맞는 사업 집중 투자, 섬 관광정책을 다루는 종합적인 정책 등임

2. 섬 관련 정책 진단

- 섬 관광 관련 전문가 36명이 기존 섬 지역 정책에 대한 진단·평가를 실시함
- 정부 부처별로 부처 특성에 따라 섬 발전 정책을 추진해오고 있음. 섬 관련 정책(계획 및 사업)이 ‘섬의 관광발전 측면에서 기여했느냐와 효과가 있었느냐’라는 측면에서 평가를 실시함
 - 5개 부처의 12개 사업에 대한 효과를 물어본 결과, 문화체육관광부의 ‘가고 싶은 섬 시범사업’에 대하여 가장 긍정적인 응답을 보임(효과가 매우 높다 11.1%, 높다 66.7%)
 - 이어서 행정안전부의 ‘도서발전 10개년 계획’(매우 높다 5.6%, 높다 47.2%), ‘찾아가고 싶은 섬 사업’(높다 50.0%) 순으로 효과성이 높은 것으로 나타남

〈표 4-3〉 섬 발전 정책의 효과성

구분		매우낮다	낮다	보통이다	높다	매우높다
행정 안전부	도서발전 10개년 계획(1998~)	-	16.7	30.6	47.2	5.6
	유형화 사업(2008~2017)	-	36.1	38.9	25.0	-
	명품섬 베스트10(2011~2014)	-	19.4	38.9	38.9	2.8
	명품마을 조성사업(1998~)	-	25.0	47.2	22.2	5.6
	찾아가고 싶은 섬 사업(2012~2015)	-	19.4	30.6	50.0	-
국토 교통부	어촌지역 소득증대사업(1994~2013)	2.8	22.2	50.0	25.0	-
	특수상황지역 개발사업(2008~2017)	-	22.2	47.2	27.8	2.8
문화체육 관광부	가고싶은 섬 시범사업(2007~2011)	-	2.8	19.4	66.7	11.1
	국토 끝섬 관광자원화(2009~2011)	5.6	2.8	50.0	38.9	2.8
환경부	도서지역식수원개발사업(1997~2010)	5.6	13.9	30.6	41.7	8.3
해양 수산부	어촌체험마을 사업(1998~)	2.8	16.7	33.3	41.7	5.6
	어촌뉴딜300사업(2019~2022)	8.3	8.3	41.7	33.3	8.3

제2절 섬 관광 정책 진단

1. ‘가고싶은섬 시범사업’에 대한 긍정적 평가

- 섬 관광 관련 전문가 36명이 문화체육관광부가 2007년부터 2011년까지 추진했던 ‘가고싶은섬 시범사업’에 대한 진단평가를 실시함
- 완도군 청산도, 보령시 외연도, 통영시 매물도, 신안군 홍도 등을 대상으로 한 ‘가고싶은 섬 시범사업’의 긍정적 기여도를 물어본 결과, 응답자의 69.4%가 ‘섬에 대해 홍보할 수 있는 기회’에 대하여 ‘그렇다’라고 응답함
 - ‘섬의 관광(편의) 기반시설이 정비되고 조성’되었다는 것에 66.7%가 응답하였으며, 섬에 대한 홍보를 통한 관광객 증가에 52.8%가 ‘긍정적이다’라고 응답하였으며, 방문객들이 섬에 대해 좋은 이미지를 갖게 된 것, 섬의 문화 및 자연자원 발굴 등으로 관광매력성이 제고된 것, 가고싶은 섬 시범사업을 통해 다른 관광 관련 사업 추진된 것 등에 30% 이상이 ‘그렇다’고 응답함

〈표 4-4〉 가고싶은 섬 시범사업의 긍정적 기여도

구분	응답수(중복응답)	응답비율(%)
섬에 대해 홍보할 수 있는 기회	25	69.4
섬 지역주민들의 인식이 변화하고 공동체 형성되는 계기	8	22.2
섬을 찾는 관광객이 증가	19	52.8
방문객들이 섬에 대해 좋은 이미지를 갖게 됨	13	36.1
섬의 관광(편의) 기반시설이 정비되고 조성	24	66.7
섬의 문화 및 자연자원 발굴 등으로 관광매력성 제고	13	36.1
섬 관광소득 증가, 서비스 등 개선	11	30.6
가고싶은 섬 시범사업을 통해 다른 관광 관련 사업 추진	13	36.1
기타	1	2.8

2. ‘가고싶은섬 시범사업’에 대한 부정적 평가

- 반대로 부정적인 영향에 대해서는 ‘5년 사업으로 종료됨으로 근본적인 변화를 이끌어내기 어려워 예산 낭비’가 있었다는 것에 응답자의 55.6%가 그렇다라고 응답하였으며, 이어서 ‘데크 등 과대한 개발로 인해 섬의 공유성 훼손’에 대하여 50%가 그렇다라고 응답함
- 이외에 ‘가고싶은섬 시범사업’에 대한 부정적 효과에 대한 질문에서 ‘행정기관 주도의 사업으로 섬 주민들의 의견수렴 없음’이 44.4%, ‘사업이 섬이 가진 특성을 제대로 반영 못함’이 41.7%, ‘섬 관광객의 증가 이후에 급격한 감소로 시설 유희화’가 33.3%로 응답하였음

〈표 4-5〉 ‘가고싶은섬 시범사업’의 부정적 기여도

구분	응답수(중복응답)	응답비율(%)
섬 관광개발로 환경훼손 등 발생	10	27.8
데크 등 과다한 개발로 인해 섬의 공유성 훼손	18	50.0
사업이 섬이 가진 특성을 제대로 반영 못함	15	41.7
섬 관광객의 급격한 증가로 인해 섬 혼잡 가중	8	22.2
섬 관광객의 증가 이후에 급격한 감소로 시설 유희화	12	33.3
5년 사업으로 종료됨으로 근본적인 변화를 이끌어내기 어려워 예산 낭비	20	55.6
행정기관 주도의 사업으로 섬 주민들의 의견수렴 없음	16	44.4
주민 간 관광소득 차이가 발생하여 주민 간 갈등 발생	6	16.7
기타	1	2.8

제3절 섬 관광 정책 및 사업 특성

1. 부처의 정책 특성에 따라 섬 관광 정책사업 추진

- 본격적으로 섬 관광 정책사업은 2008년 시작된 문화체육관광부의 ‘가고싶은 섬 시범사업’부터라고 할 수 있음. 그러나 이후 유사한 섬 관광관련 정책이 문화체육관광부를 제외하고 중앙정부는 물론 지방자치단체 차원에서 추진되게 됨
- 행정안전부에서 ‘명품섬 베스트10사업’, ‘찾아가고 싶은 섬 사업’ 등 추진을 통하여 섬의 관광자원을 활용한 섬 관광을 진흥시키는 계기가 되었으나 본래의 사업 목적은 관광활성화라기 보다는 주민의 삶과 지역의 매력성 제고에 있다고 볼 수 있음
- 도서종합개발계획10개년 계획의 내용을 보면, 관광활성화 부문 이외에도 섬 관광과 관련하여 사업이 추진 가능하기 때문에 지방자치단체 입장에서는 예산 지원이 크지 않는 한 문화체육관광부의 섬 관광 정책에 대한 기대가 높지 않은 것이 현실임. 동 계획의 수립방향은 주민의 삶의 질 개선, 교통 개선, 관광활성화 및 규제완화, 주민 기본생활 지원 등을 기본방향으로 두고 있음
- 뿐만 아니라 해양수산부는 섬 지역의 어촌 및 어항 개발을 추진해 왔으며, 국토교통부는 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법에 의거하여 동서남해안권 발전종합계획에서 섬 관련 정책 사업을 추진하고 있음. 이와 같이 각 정부부처별로 섬을 대상으로 한 정책을 추진하고 있음
- 이와 같이 각 부처별로 정책사업을 추진함으로써 섬 지역을 대상으로 하는 정책사업이 다양하게 다수 추진되고 있지만, 정책의 방향성이 개별적으로 다르기 때문에 섬 지역 주민들에게는 혼란이 있을 수 있으며, 섬 지역 발전을 위한 일관성 있고 체계적인 사업 추진이 어려울 수 있음

2. 섬별 특성을 반영한 사업의 추진 미흡

- 섬 관광 사업의 특성은 일반적으로 다음 세 가지의 특성을 가지고 있으며(심진범·김지선, 2017), 기존에 정부에서 추진한 섬 관광 관련 정책도 이러한 범주 안에서 추진됨
 - 내부자원의 활용: 자연 생태·문화·경관·해양자원이 관광경험의 핵심 대상이 되고 있음. 육지와 차별적인 섬 자원 활용 및 관광자원화를 중시하고자 함
 - 소프트웨어 및 휴먼웨어 중시: 섬 다음의 유지와 소프트웨어 사업이 중요하며, 지역사회 주체 발굴 및 역량 강화가 필요함
 - 지역 활성화 지향: 소득 증대·일자리 창출 등 경제적 활로 회복을 지향하고, 섬 지역의 사회문화적·환경적 가치를 지향함
- 섬마다 입지 특성, 기후 특성, 자원 특성이 다르기 때문에 섬 관광 정책을 추진하고자 할 때는 섬 각각의 고유 특성에 대한 이해가 선행되어야 하며, 섬 지역관광과 관련된 다양한 분야의 전문가의 참여가 필요함
 - 서해안, 남해안, 동해안 등 해역별로도 특성이 다를 뿐만 아니라 섬의 입지에 따라 배후시장의 특성이 다르기 때문에 일률적인 관광사업의 추진은 효과가 크지 않을 수 있음
 - 그러나 중앙부처의 정책사업 추진 시에는 섬별 특성을 충분히 반영하기에는 한계가 있고, 정책방향과 사업의 내용을 공유하다보면 서로 유사한 사업이 추진되는 경우가 많음
- 중앙정부가 추진해 온 사업들은 가능한 섬의 고유 특성을 반영하여 섬의 발전에 적합한 사업을 추진하기 위한 기본계획을 기반으로 하여 사업을 추진하였으나, 사업의 추진내용 측면에서는 섬 별 사업의 특성이 뚜렷하게 구분되지 않음. 이는 사업 종료 후에도 지속적인 사업 관리를 통해 특성을 강화시켜나가지 못한 것에서 기인한 것으로 판단됨
 - ‘가고싶은 섬 시범사업’은 사업기간이 5년으로 기본계획을 수립하여 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어 사업 등으로 구분하여 추진하였음
 - 대상 섬별로 기본계획 수립과 전문가 컨설팅 등을 통하여 섬의 특성을 반영하여 추진하고자 하였음

3. 콘텐츠 개발 및 운영관리 등 소프트웨어 사업 미흡

- ‘가고싶은 섬 시범사업’의 사업내용을 구성할 때부터 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 균형을 맞추고 주민역량강화 사업인 휴먼웨어 사업에도 주안점을 두고 시행하였으나, 실제 사업의 추진과정에서는 예산 규모가 큰 하드웨어 사업 중심의 사업이 추진됨
 - ‘가고싶은 섬 시범사업’ 추진과정에서 지적된 요인 중의 하나가 시설 조성 사업부터 추진함으로 인한 주민과의 협력 부족, 불필요한 사업의 추진 등의 문제였음(문화체육관광부, 2011)
 - 섬의 관광발전을 위해서 우선적으로 추진되어야 하는 사업은 지역주민의 관광의식의 변화와 함께 동 사업 추진을 통하여 어떤 성과를 내야 하는가에 대한 이해를 확대시키는 사업이 중요함
- 제4차 도서종합개발계획에서 제시된 시·도별 지방자치단체 자체사업을 보면, 관광 활성화 관련 사업이 전체 약 32건에서 12건에 달함
 - 사업의 내용을 보면, 섬 가꾸기, 경관 조성, 걷는 길 혹은 자전거길 조성, 콘텐츠 개발 사업 등이 있으나 세부적으로는 하드웨어적인 사업이 다수를 이루는 것을 알 수 있음

4. 주민과 관광객, 정책담당자의 섬 관광 개발에 대한 차이

- 섬 관광에 대한 인식과 개발 필요시설에 대한 요구가 섬 지역주민과 관광객 간의 인식차이가 있을 뿐만 아니라, 섬 지역의 관광계획 및 사업을 주관하는 담당 공무원과 섬 관광 정책을 바라보는 전문가와의 인식에 있어서도 차이가 있음
 - 충청남도의 조사에 의하면(2020), 섬 주민 생각하는 관광객이 느끼는 불편 사항으로는 편의시설, 운항시간, 관광프로그램 부족, 높은 물가로 응답하였으나, 관광객이 느끼는 최우선 개선 사항은 놀거리, 물가 수준, 숙박시설, 편의시설 등으로 응답하여 인식의 차이가 큰 것을 알 수 있음

- 또한 ‘가고싶은 섬 시범사업’ 추진과정에서 담당 공무원은 기존의 주민 숙원사업을 우선시 하거나 기존 시설의 개보수 보다는 신규 조성을 요구하지만, 섬 전문가들은 기존 시설의 활용 및 관광관련 서비스 개선 의견을 제시하는 등 섬 관광 관련 사업 관계자들 사이에서도 서로 다른 의견을 가지고 있는 경우가 발생하기도 함
- 이와 같은 섬 관광 정책 및 사업 관계자들 간의 의견이 다를 수 있으므로 섬 관광 계획과정에서 상호 의견을 충분히 교환하고 의견을 수렴해 가는 과정이 매우 중요함

5. 섬 전체에 대한 종합적인 관광발전 계획 부재

- 섬 지역은 관광기반시설은 물론 관광서비스 관련 시설, 관광프로그램이 부족하여 섬 관광객의 관광편의 개선 및 관광경험 제고를 위한 섬 관광 정책의 지속 추진이 필요함
- 기존의 정책사업이 공모사업 중심으로 추진되고 있어 섬들이 전체적으로 균형 있고 조화로운 발전을 꾀하기에 어려운 실정임. 앞으로 각광받게 될 섬 관광에 대비하여 개별 섬에 대한 종합발전계획이 수립되어야 함과 동시에 국가 차원에서 우리나라 섬 지역의 종합적인 관광발전 계획의 수립이 필요함
 - 2008년에 시작된 ‘가고싶은 섬 시범사업’의 경우에는 정주휴양형(청산도)과 자연활용형(외연도, 홍도, 매물도)으로 분리·선정하였는데, 정주휴양형인 청산도의 경우는 섬 전체에 대한 종합발전계획과 가고싶은 섬 기본계획을 동시에 수립하였음
 - 그러나 섬의 미래 발전 종합계획 하에서 기본계획이 수립되도록 하였으나 1차 년도에 계획이 수립·완료되어야 하는 상황에서 종합계획과 기본계획이 동시에 추진되어 종합계획이 충분한 역할을 하기에는 한계가 있었음

섬 관광정책 진단 및 과제

제5장

섬 관광정책 방향

제1절 섬 관광 정책 추진 기본방향

1. 섬 지역 발전 정책 추진 방향 (전문가 조사 결과)

- 섬 관광 관련 전문가를 대상(36명)으로 하여 섬 지역 발전을 위한 정책추진시 고려되어야 하는 사항, 정책고려사항 등에 대한 질문을 실시함

가. 섬 정책 추진시 고려되어야 하는 사항

- 정부가 섬을 대상으로 하는 사업 추진 시 고려되어야 하는 사항에 대한 질문에서 응답자의 75%가 '섬의 자연 및 문화자원의 보전 및 활용'을 가장 크게 고려되어야 할 사항으로 응답하였음
 - 이어서 '섬의 고유 특성 강화 및 미래 발전 고려'에 응답자의 63.7%가, '주민의 소득 증대 및 일자리 창출'에 50%가 응답하였음
 - '관광 매력성 제고를 통한 방문객 유치'와 '생활환경 개선 및 생산기반 확충'이 고려되어야 한다는 의견도 응답자의 44.4%가 응답하였음

〈표 5-1〉 섬 대상 정책사업 추진 고려할 사항

구분	응답수(중복응답)	응답비율(%)
주민의 소득 증대 및 일자리 창출	18	50.0
생활환경 개선 및 생산기반 확충	16	44.4
섬의 자연 및 문화자원의 보전 및 활용	27	75.0
관광 매력성 제고를 통한 방문객 유치	16	44.4
섬의 고유 특성 강화 및 미래 발전 고려	23	63.9
국토의 영역으로서의 가치	6	16.7
기타	2	5.6

- 섬 지역 발전을 위해 정부 지원 등 예산 지원 확대·사업 개발이 필요한 부분에 대하여 전문가들은 전반적으로 지원 확대가 필요하다고 응답하였음
 - ‘섬 관광 활성화’는 94.4%가 필요하다고 응답함(매우 높다 11.1%, 높다 83.3%)
 - ‘섬 주민생활 편의 개선’, ‘주택·상하수도 등 생활환경 개선’이 각각 80.6%로 나타나 필요성이 높은 것으로 나타남

〈표 5-2〉 섬 지역 발전을 위한 정부 지원 필요 사업

구분	매우낮다	낮다	보통이다	높다	매우높다
항만(어항), 도로 등 기초 인프라 확충 지원	2.8	5.6	27.8	55.6	8.3
섬 주민 소득 증대 및 일자리 창출	-	-	33.3	44.4	22.2
섬 주민생활 편의 개선	-	-	19.4	61.1	19.4
섬 관광 활성화	-	-	5.6	83.3	11.1
섬 복지·문화 시설 및 서비스 확대	-	-	30.6	55.6	13.9
교육시설 및 기회 확대	-	8.3	41.7	38.9	11.1
주택 상하수도 등 생활환경 개선	-	5.6	13.9	69.4	11.1

나. 섬 관광정책 추진 가치 및 정책고려사항

- 섬을 대상으로 하는 관광정책 및 사업의 추구 가치는 ‘섬의 자연, 문화 경험 기회 제공’ 문항에 응답자의 55.6%가 가장 높게 응답함
 - 이어서 ‘섬 관광 인식 제고’와 ‘주민의 공동체 형성’이 각각 52.8%가 응답하였으며, ‘관광을 통한 주민 소득 증대, 경제적 기여’는 응답자의 50%가 필요하다고 응답함. ‘관광 매력성 제고를 통한 방문객 증가’가 47.2%가 필요하다고 응답함
 - 섬의 자연·문화 경험, 주민 공동체, 매력성 제고 등 섬을 삶의 공간으로 인식하고 섬 자체의 가치를 추구하는 관광정책 및 사업이 추진되어야 한다고 평가하고 있는 것으로 나타남

〈표 5-3〉 섬 관광정책의 추구 가치

구분	응답수(중복응답)	응답비율(%)
섬 관광 인식 제고: 국토 영역, 삶의 장소, 관광대상으로서의 섬 등	19	52.8
섬의 자연, 문화 경험 기회 제공	20	55.6
잠재자원 발굴 및 자원가치 상승	16	44.4
관광 매력성 제고를 통한 방문객 증가	17	47.2
관광을 통한 주민 소득 증대, 경제적 기여	18	50.0
지역의 균형 발전 고려	8	22.2
주민의 공동체 형성	19	52.8
섬 관광 정책 및 사업을 통한 섬 홍보(관광객 유치 등)	6	16.7
기타	1	2.8

- 섬이 보유한 자원보전, 섬에 살고 있는 주민의 삶, 미래의 섬의 발전 등을 고려하여 섬을 대상으로 하는 관광정책을 수립할 때 ‘자연생태계와 경관이 잘 보존된 곳으로 조성’해야 한다는 의견이 38.9%로 높게 나타남
 - 다음으로 ‘건강이나 요양, 치유를 위한 곳으로 조성’이 13.9%, ‘휴식과 휴양처로 조성’이 11.1%, ‘1주일 살기, 한 달 살기 등 단기 체류형 장소로 조성’이 11.1%로 나타나 전문가들은 섬의 생태와 고유문화 가치에 주안점을 두고 정책을 추진해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타남

〈표 5-4〉 섬 관광정책 추진시 고려사항

구분	응답수	응답비율(%)
관광이나 해양 레저를 즐길 수 있는 곳으로 개발	3	8.3
자연생태계와 경관이 잘 보존된 곳으로 조성	14	38.9
역사와 문화를 체험하고 교육을 받을 수 있는 곳으로 조성	3	8.3
건강이나 요양, 치유를 위한 곳으로 조성	5	13.9
휴식과 휴양처로 조성	4	11.1
문화예술 활동 등을 위한 곳으로 조성	1	2.8
1주일 살기, 한 달 살기 등 단기 체류형 장소로 조성	4	11.1
기타	2	5.6

2. 섬 관광정책 기본 고려사항

- 섬을 대상으로 하는 관광정책을 추진하고자 할 때, 기본적으로 고려해야 하는 사항을 국가 정책적 측면, 지역 정책적 측면, 여가·관광적 측면, 환경적 측면으로 구분하여 제시하고자 함

가. 국가 정책적 측면

- 섬은 국토영역에 있어서 중요한 위치를 점하고 있으며 내륙에 한정되지 않은 광대한 영역을 보유하고 있다는 측면에서 그 중요성이 더욱 커지고 있음
- 특히 국가 간 수역을 결정하고 해양영토를 결정하기 때문에 섬에 대한 관리가 중요함. 예를 들어, 한일 간 독도의 영유권 분쟁에 있어서 독도가 대한민국 영토라는 것을 국제적으로 인정받는 것이 매우 중요한 것에서 알 수 있음
- 따라서 섬은 단지 존재하는 대상이 아니라 실제로 우리의 국민이 거주하는 장소이며 국토의 한 부분으로서의 관리가 중요하며, 이러한 차원에서 섬 관광은 우리나라 국민들이 국토영역으로서 섬에 대한 인식을 바뀌게 하는 데 중요한 역할을 할 것임

나. 지역 정책적 측면

- 섬은 접근이 불편하고 기상·기후 요인에 취약한 곳이지만, 섬에 살고 있는 사람들에게는 생활의 터전이며, 오래 전부터 지속적으로 살아왔던 지역임
- 섬은 육지에 비하여 정주환경은 물론 사회복지환경이 열악함으로 지역의 균형 발전 차원에서 접근이 이루어져야 할 것임
- 따라서 섬 지역에 대한 관광정책 및 개발사업의 접근은 우선 지역에 살고 있는 주민들의 삶을 존중하는 방향에서 추진되어야 할 것임
- 또한 입지성 혹은 자원성 등이 우수하여 섬 관광에 대한 적극적인 추진이 이루어지는 경우에는 섬 지역의 지속적 발전을 고려해야 함

다. 여가·관광적 측면

- 여가시간의 증가(주5일근무제 등), 워라벨(WLB)에 대한 요구, 개인의 삶 중시 등의 변화로 인하여 내륙지역에 비해 시간이 소요되는 섬 지역의 방문이 증가할 것으로 예측됨
- 관광객이 섬을 방문했을 때 만족도가 높은 것은 섬이 보여주는 아름다운 풍경으로 인한 것으로, 섬의 경관과 자연환경이 내륙지역과는 다른 매력을 주기 때문임
- 섬이 국민의 여가·관광에 있어서 어떠한 역할을 해야 하는 지에 대한 방향 모색이 필요함. 관광객에게 섬에서 어떤 만족과 체험, 경험을 제공할 것인가에 대한 고려가 필요함

라. 환경적 측면

- 섬은 격절성의 특성으로 생태환경이 우수하고 역사문화자원이 잘 남아 있으나 한정된 규모로 인하여 개발 행위에 취약함
- 섬 지역을 대상으로 하는 관광개발 추진시 섬의 환경 보전을 우선으로 두고 추진해야 하며, 기존 시설을 최대한 활용할 수 있는 방향에서 이루어져야 함
- 섬의 지닌 생태적 수용력과 회복력을 고려하고 주민들의 관광 수용력을 고려하여 사업이 추진되어야 함

3. 섬 관광 정책 기본방향

- 섬을 대상으로 정책 추진 시 섬은 공적 자원이라는 인식을 갖고 추진되어야 하며, 섬의 지속가능성이 확보되도록 관광정책이 추진되도록 함
 - 섬이 관광의 대상으로 각광을 받으면서 섬 내(혹은 무인섬) 토지의 매매가 증가하고 있는 실정임. 그러나 섬은 공유자원이라는 인식 하에 공유자산화시킬 수 있는 방법에 대한 강구가 필요한 한편, 지역주민의 섬 내 투자에 대해서는 규제를 완화시킬 수 있는 방안 모색이 필요함(섬은 각종 규제가 많은 지역으로 개발이 어려운 경우가 많음)

* 예: 실미도(무인도)의 경우, 필리핀 자본이 들어오는 계획에 대하여 용도변경을 안 해준 사례가 있음

- 또한 섬의 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 자원의 가치를 보존하면서 가치를 향상시킬 수 있도록 보존과 활용이 조화를 이루는 개발이 이루어지도록 함
- 대부분의 섬은 계절성이 뚜렷하여 관광사업을 안정적으로 운영하기 어려움. 따라서 특정 시기에 집중하는 형태의 관광이 아니라 사계절 균형 있게 방문할 수 있도록 하는 방안 모색이 필요함. 이를 위해서는 지속가능한 체류·체험형 관광기반을 육성하는 것이 필요함
- 섬의 지속가능한 개발이 이루어질 수 있는 제도적 기반이 우선되어야 함
- 섬 지역의 특성에 대한 이해를 기반으로 한 정책 및 사업 추진이 되어야 함
 - 섬 지역의 입지, 기상·기후, 자연 등에 대한 이해 부족으로 인하여 섬 지역에 대한 사업이 내륙지역 및 도시지역과 같은 형태로 추진되는 경우가 발생함
 - 섬의 기본적인 자원 특성(물과 전기 부족 등)을 고려한 관광 개발이 이루어져야 함
 - 특히 각 섬이 지니고 있는 고유자원의 특성 및 잠재력 분석을 통해 자원유형별로 선택과 집중을 통한 차별화된 테마를 설정하여 섬별로 특화된 이미지를 가지고 가야 할 것임
- * 외도의 경우는 많은 사람이 방문하고 있는 매력적인 관광섬으로 성공사례이지만, 정주민이 없는 섬이 관광지화 된 곳으로 섬의 대표적인 관광사례라고 할 수는 없음을 인식해야 함
- 사업의 내용에 있어서는 하드웨어 위주의 개발이 아닌 지역의 고유한 자원을 기반으로 한 소프트웨어적 개발로 지역 여건에 적합한 특성화 개발에 주력해야 함
- 섬 지역의 발전에 대한 고려와 함께 섬에서의 관광 개발의 수준에 대한 방향성 논의가 우선되어야 함
 - 섬이 모두 관광개발의 대상이 될 수는 없으며, 관광정책 사업의 내용을 모두 다 적용하고자 하는 것은 잘못된 것임. 실제로 관광 개발을 통해 성공할 만한 섬은 몇 안 된다는 것을 알아야 하며, 주민이 살고 있는 섬이 더욱 발전된 섬으로 되는 것이 중요하며, 모든 섬이 관광 개발 사업을 추진해

- 야 할 필요는 없다는 것을 인식해야 함
- 따라서 해당 섬에 있어서 관광이 어떤 역할을 할 것인가와 어떤 성격인지에 대한 고려가 우선되어야 하며, 섬의 관광 활성화는 일반 내륙지역의 관광과는 다른 접근이 필요함
- 섬 지역의 중장기적 발전에 대한 고려 없이 섬 관광 개발이 진행된다면, 섬의 정주성과 섬의 관광성 둘 다 망치는 길이 될 수 있음
- 섬의 공간 특성을 분명하게 인지하는 것이 필요함. 주변지역의 연계성을 어떻게 가져갈 것인가가 중요함. 섬 관광은 관광의 시작점인 여객터미널부터 고려해야 하며, 주변 섬들과의 연계 등도 함께 고려되어야 함
- 대부분 섬은 물과 전기의 부족, 접근성의 어려움 등이 항상 존재함으로 이를 고려한 관광 개발이 추진되어야 함
 - 섬 지역을 대상으로 하는 정책사업의 경우, 우선적으로 고려해야 하는 사항은 해당 섬의 상수도와 전기 공급 여건임
 - * 인천 세어도의 경우는 물의 공급이 안 되고 있는 상황에서 하절기 관광객의 과다 방문시 섬 전체가 물 부족 문제가 발생함
 - 따라서 현재 섬 지역의 주민들의 생활기반의 여건이 어떠한 지를 기초로 하여 섬 관광을 어느 수준까지 추진해야할 지 방향을 수립하는 것이 필요함
 - 특히 섬은 섬으로의 접근 용이성(접근 교통)에 대한 우선 고려되어야 하는데, 이는 모항 혹은 모도에서의 접근성을 어떻게 개선할 수 있을까 등을 고려해야 함
 - 이외에 군도의 경우는 섬 간의 연계성을 제고시킬 수 있는 정책방안에 대한 고려가 필요함
- 섬의 정주하고 있는 주민들의 삶의 질 제고에 우선 가치를 두어야 함
 - 섬에 정주하고 있는 주민들이 섬 발전을 위하여 바라는 것이 무엇인지, 섬 관광에 대해서는 어떠한 인식을 가지고 있는지를 명확하게 파악하는 것이 필요하며, 주민의 입장에서 균형적으로 바라보아야 함
 - * 주민들이 섬 관광사업에 참여하게 되는데, 어촌계 혹은 주민위원회 등에서 실제 사업을 주도하는 사람에 따라서 의견이 달라질 수 있음. 정부 사업으로 인하여 주민 간 갈등이 이루어지는 사례가 있으므로 이에 대한 지속적인 관리가 필요함

- 섬의 공동체 특성을 고려하여 사업을 추진함으로써 사회적 비용을 줄일 수 있는 방안을 찾아야 함. 이 경우 전문가의 자문의견과 컨설팅을 통하여 문제해결 방안을 모색하는 것이 필요함
- 섬 관광 정책사업 추진 이후 운영관리 등과 같은 사후관리를 추진해야 함
 - 섬 지역의 개발사업 이후 사후관리가 안 되어 시설이 방치되거나 단기사업으로 끝나는 것이 많이 나타나고 있음. 또한 관광 유입으로 인한 환경훼손 및 쓰레기 발생 문제 등이 나타나기도 함
 - 또한 관광사업을 목적으로 한 외부인들이 들어오면서 기존 정주민구들과의 갈등이 발생하기도 하고, 사업 이익의 편차가 발생함으로 인하여 기존의 공동체 문화가 사라져가는 경우도 발생함
 - 따라서 섬 지역을 대상으로 한 사업이 추진될 경우에는 사업이 종료된 이후 운영 및 관리단계에서 어떠한 변화가 생기는 지에 대한 지속적인 관리와 함께 섬 관광의 추진으로 인한 문제가 발생하지 않도록 사후관리를 정책사업 단계에 넣는 것이 필요함
- 중앙정부와 지방자치단체 각각의 권한과 역할에 대한 고려가 있어야 함
 - 섬 관광의 효율적 추진을 위하여 중앙정부에서 정책의 기획단계에서부터 지방자치단체의 의견을 반영하여 계획을 수립하는 것이 필요함
 - 또한 중앙정부는 전체 정책을 기획하되, 실제 지방자치단체의 역할을 강화함으로 지방자치단체의 자율적 추진이 가능하도록 하는 것이 필요함
 - * 정책 실패의 원인 중 하나가 지나치게 중앙집권화되어 있어 기존의 정책사업이 섬 지역 현장과 괴리되어 있다거나 지역특성을 반영하기 어렵기 때문이라는 의견이 있음
 - * 정부주도 사업의 경우 재정지원은 이루어졌으나 지속적인 관심을 가지기 어려워 사업의 성과가 잘 안 나타나는 사례가 있기도 하고, 정부지원이 오히려 지역의 반목을 가져오는 사례가 있음. 자립적으로 발전시켜 나갈 수 있는 토대를 만드는 것이 필요함
 - 중앙정부의 역할은 가능성이 있는 섬을 국제적인 경쟁력이 있는 섬으로 육성하는 것이 중요함으로 이러한 방향에서 정책의 방향을 수립하는 것이 필요함
 - 정부부처와 지방자치단체와의 연계협력을 통한 사업추진 모델이 필요함. 이러한 사례로 인천광역시 도서특성화사업(소이작도)에서 찾아볼 수 있음
 - * 문제는 중앙과 지방이 협력할 수 있는 것은 수도권 정도이라는 전문가 의견이 있음

제2절 섬 관광정책 과제

1. 섬 관광정책 추진시 고려사항(전문가 조사 결과)

가. 섬 관광 정책 추진에 대한 전문가 조사 결과

- 섬 지역에서 관광정책 및 사업 등이 추진된다면, 다음의 주요 정책항목이 섬 발전에 어느 정도 중요할 지에 대하여 36명의 관광관련 전문가를 대상으로 질문함
 - ‘섬 자연 및 생태자원의 발굴 및 보전관리’에 대하여 보통이상이 91.7%로 매우 높게 나타남. ‘섬 쾌적성(어메니티) 개선, 경관개선 등’에 86.1%, ‘섬 관광 공동체 육성’이 80.6%, ‘섬 관광 관련 예산의 확충 및 경상보조의 확대’와 ‘섬 자연 및 문화관광 프로그램 개발’이 80.5%, ‘주민 생활편의 개선 및 생활기반 확충’이 77.8%로 나타남

〈표 5-5〉 섬지역의 관광정책 및 사업 추진시 항목별 중요도(%)

구분	매우낮다	낮다	보통이다	높다	매우높다
섬 문화관광자원 발굴 및 DB구축	2.8	2.8	25.0	58.3	11.1
섬 자연 및 생태자원의 발굴 및 보전관리	-	-	8.3	52.8	38.9
주민 관광인식 개선 및 역량 강화	-	-	13.9	50.0	36.1
주민 생활편의 개선 및 생활기반 확충	-	2.8	19.4	61.1	16.7
섬 쾌적성(어메니티) 개선, 경관개선 등	2.8	-	11.1	58.3	27.8
주요 관광자원 개발 및 관광편의시설 개선	-	8.3	27.8	52.8	11.1
섬 자연 및 문화관광 프로그램 개발	-	2.8	16.7	58.3	22.2
관광서비스 개선 및 서비스 교육	-	8.3	22.2	47.2	22.2
관광시설 및 자원관리	-	8.3	36.1	47.2	8.3
섬 관광 공동체 육성	2.8	8.3	8.3	41.7	38.9
섬 관광홍보 및 마케팅 추진	-	5.6	30.6	41.7	22.2
사업추진 가이드라인 개발, 보급	2.8	2.8	25.0	47.2	22.2
섬 관광 관련 예산의 확충 및 경상보조의 확대	-	2.8	16.7	58.3	22.2
섬 개발 규제의 완화	8.3	16.7	47.2	13.9	13.9

나. 섬 정책 주체와 섬 관광 주체에 대한 의견

- 향후 섬 지역의 정책 및 사업(관광 포함)을 추진하게 될 경우 바람직한 추진조직 형태에 대하여 36명의 관광관련 전문가를 대상으로 질문을 함
 - 전문가들은 '섬을 종합적으로 추진하는 조직을 정부 조직 아래 두어 예산을 관리하고 사업추진·관리하는 방식'에 36.1%, '정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 협력 조직 구성하여 재원을 각각 부담하고 조직에서 책임지고 사업 추진 방식'에 33.3%가 찬성하였음
 - 현재와 같이 '동일 섬 지역에 대해 각 부처별 특성을 반영하여 각각 추진하는 방식'에 대해서는 16.7%만이 응답하였고, '정부 부처 간 공동사업 형태로 추진하는 방식'에 대해서는 13.9%로 가장 낮은 응답률을 보임

〈표 5-6〉 섬 지역의 정책 및 사업(관광 포함) 추진 방법

구분	응답률(%)
정부 부처 간 공동사업 형태로 추진	13.9
동일 섬 지역에 대해 각 부처별 특성을 반영하여 각각 추진	16.7
정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 '협력 조직' 구성하여 재원을 각각 부담하고 조직에서 책임지고 사업 추진	33.3
섬을 종합적으로 추진하는 조직을 정부 조직 아래 두어 예산을 관리하고 사업추진/관리하는 방식	36.1

- 현재 섬을 대상으로 정책 추진주체가 다양한 상황에서 보다 효율적으로 섬 지역의 관광관련 정책을 추진하기 위해 바람직하다고 생각하는 것에 대하여 36명의 관광관련 전문가를 대상으로 질문을 함
 - '섬 정책추진부처가 다원화되어 있으므로 별도의 범부처적인 성격의 기관을 설립하여 추진(국무조정실 산하 청, 공단 등) 하는 것에 대하여 38.9%가 찬성하였으며, 이외에 '섬 관련 정책 주관 부처를 일원화하여 추진하되, 관광 사업은 문화체육관광부의 협력으로 추진'하는 방법에는 25%, '섬 지역의 정책 중 관광정책은 문화체육관광부가 담당하고 행정안전부, 해양수산부 등 섬 지역 정책추진은 타 부처 협력으로 추진'하는 방법에 대해서는 22.2%로 비슷하게 찬성하였음. 그러나 해양수산부나 행정안전부에서 관광정책사업도 담당하는 것에 대해서는 8.3% 만이 찬성하였음

〈표 5-7〉 섬 정책 추진주체의 개선(안)

구분	응답률(%)
해양수산부(무인도), 행정안전부(유인도) 등 기존의 섬을 대상으로 정책을 추진하는 정부부처에서 관광정책사업도 함께 담당	8.3
섬 관련 정책 주관 부처를 일원화하여 추진하되, 관광사업은 문화체육관광부의 협력으로 추진	25.0
기존 섬관련 정책 부처와는 별개로 문화체육관광부 독자적으로 관광관련 정책사업 추진	-
섬 지역의 정책 중 관광정책은 문화체육관광부가 담당하고 행정안전부, 해양수산부 등 섬 지역 정책추진은 타 부처 협력으로 추진	22.2
섬 정책추진부처가 다원화되어 있으므로 별도의 범부처적인 성격의 기관을 설립하여 추진(국무조정실 산하 청, 공단 등)	38.9

다. 자유로운 정책 제안 등

- 기존에 추진되었던 섬 지역의 관광 사업을 포함하여 섬 관련 정책사업 추진의 문제점 및 애로사항에 대하여 관광관련 전문가들은 다음과 같이 응답함
 - 부처별 사업 중복
 - 지역 이해관계자들의 갈등
 - 근거 법률 한계로 사업 추진 지속성 결여
 - 인구소멸과 관련한 섬 관리 정책의 미흡
 - 지속적인 사업 추진 미미(관련 예산투입이 종료되며 사업 전 단계로 회귀하는 경우 발생)
- 이러한 문제점 및 애로사항에 대하여 향후 섬 관련 정책 사업 추진을 위하여 제안한 개선사항은 다음과 같음
 - 섬 통계 데이터베이스(DB) 구축
 - 사업관리시스템 보완
 - 사업추진 부서 및 예산 지원의 일원화
 - 섬 비우기 정책
 - 섬 진단 체계화 추진
 - 부처 통합 종합 마스터플랜 수립
 - 섬 관광의 목적성 제고
 - 섬 특성에 맞는 사업 추진
 - 지역사회에 맞는 사업 발굴 및 추진

- 향후 섬 관광정책 및 관련 사업이 섬의 발전에 긍정적 영향을 미치고 지역관광에도 기여할 수 있는 방안에 대한 의견은 다음과 같음
 - 섬의 특색을 반영한 맞춤형 개발
 - 부처와 민간, 주민과의 소통/협력 활성화
 - 섬 인구 소멸 방지를 위한 교통수단 확보 및 접근성 해소
 - 인접 섬과의 연계/협력 및 공동체 기반의 관광상품 필요
 - 전문적인 추진 조직 필요
 - 섬 관광의 지속가능성의 고려

2. 섬 관광 정책 추진 과제

가. 섬의 체계적인 보전 및 관리, 활용이 기반이 된 섬 관광 추진

- 섬이 보유하고 있는 독특한 자연자원 및 문화자원의 보존을 우선으로 하여 자연과의 조화를 중시하여 개발하도록 하며, 부존자원을 활용하여 개발함으로써 인위적인 개발을 최소화함

파푸아뉴기니 한(Han)도 사례

파푸아뉴기니 한(Han)도에서는 어린아이들에게 벌목을 했을 경우 다른 곳에 더 많은 나무들을 심어야 한다고 교육시키고, 어른들은 물고기들이 자라서 돌아올 수 있도록 암초의 곳곳에서 낚시를 금지하기도 했음. 또한 쓰레기 무단 투기가 존재하지 않고, 하류의 사람들이 상류의 물을 오염시킨 사람에게 벌금을 부과하거나 심한 경우에는 강에서 추방하기도 함. 그러나 해수면 상승으로 인해서 현재 남아 있는 주민들을 다른 섬으로 이주시킬 예정

자료: 행정안전부(2009), 도서지역의 고유자원을 활용한 도서지역 활성화 방안 연구.
(원자료: UNEP TUNZA 한국어판 제20호)

- 섬이 수용 가능한 규모, 즉, 관광수용력에 기초하여 섬에 과다한 시설 개발이 이루어지지 않도록 하며, 기존의 섬의 시설을 최대한 활용할 수 있도록 함
 - 과다한 관광객의 섬 방문으로 인한 자연 훼손을 방지하기 위해 섬 방문 예약제, 섬 정원제, 친환경교통수단 이용 등 적절한 통제방안이 필요함

- 섬을 대상으로 관광사업이 추진되기 전에 섬 전체에 대한 미래 계획이 선행되도록 섬 종합발전계획의 수립이 필요함(특히 정주민이 많은 섬의 경우는 반드시 자연·생태, 역사·문화, 주민 삶 등을 고려한 종합발전계획이 수립되어야 함)
 - 섬을 대상으로 관광사업이 추진되는 경우에 섬에 대한 제대로 된 통합적인 진단에 의한 청사진이 필요함. 대부분의 사업이 단발적이고 부분적 진단만 하고 사업을 추진하고 있는 실정임
 - 섬 관광 개발은 지역사회에 긍정적 영향과 함께 부정적 영향을 미쳐 지역사회의 변화를 초래함. 따라서 섬 관광관련 계획의 수립 및 개발과정, 운영관리과정에서 지역사회의 참여가 반드시 이루어져야 함

나. 섬 지역 주민들의 정주여건 개선을 기반으로 섬 관광객들의 체류여건 개선

- 섬 지역은 대부분 낙후지역이고 생활기반시설이 열악하기 때문에 섬 관광 사업의 추진 이전에 섬 정주여건의 개선에 사업의 우선 추진이 필요함
 - 주민들을 위한 정주여건 개선이란 주민 공동체 생활거점 형성으로 생활 편의 및 복지 서비스를 향상시키는 것임
 - 정주환경개선은 섬 지역민들의 생활여건 개선은 물론이며, 섬 지역을 찾는 관광객들도 함께 고려하여 진행하는 것이 필요함
- 섬 관광의 추진시 섬에 정주하고 있는 주민들의 시각에서 주민의 생활, 생산활동, 여가 및 문화복지 여건 등에 대한 고려를 하되, 이러한 정주환경이 실제 섬 관광의 추진시 체류하는 관광객들에게 중요한 문화시설이 될 수 있음
 - 따라서 섬 관광사업을 통하여 섬 지역주민들의 문화적 소외감 해소, 공동체를 활성화시킬 수 있는 계기가 되도록 하는 것이 필요함

다. 섬으로의 접근성 및 섬 내 접근성 개선

- 섬 지역주민의 생활여건 개선은 물론 섬 관광의 활성화를 위해서는 섬으로의 접근성 개선이 우선 추진되어야 함
 - 섬을 방문하기 위해서는 일반적으로 선박을 이용해야 하는데, 관광객이 많은 섬

- 이외에는 선박의 운항 간격이 있기 때문에 원하는 때에 접근하는 것은 어려움
 - 다양한 교통수단의 도입으로 관광객들의 접근성을 개선하고 섬 관광의 질적 수준 향상 및 고부가가치를 창출시킬 수 있어야 할 것임
 - 또한 지역 접근성 개선을 위한 다양한 해상교통 제공, 운임 부담 경감 및 관광객 여행경비 부담을 완화시킬 수 있는 방안 모색이 필요함
- 선박 운항은 시간이 정해져 있기 때문에 주민들의 비상상황에 대응하기는 어려움. 따라서 주민들의 교통 기본권이라는 측면에서 섬 접근에 대한 고려가 필요함
 - 섬으로의 접근성뿐만 아니라 섬 내부에서의 마을간 접근이 어려운 경우가 많아 섬 지역 내 발전에 불균형이 발생하기도 함. 이 경우에는 섬 내부에서의 교통 개선이 이루어져야 함
 - 전문가들은 섬 관광 개발 시 필요사항으로 경제적 수준이 유지되어야 하고, 연육교·교통시설·의료시설·편의시설 등이 개선되어야 한다고 지적하고 있음

라. 섬의 수용력을 기반으로 정책 설계 및 사업 추진 유도

- 다양한 차원에서 수용력을 기반으로 한 관광정책 설계가 필요하며, 섬 안에서의 관광개발 행위를 관리·유도할 수 있는 가이드라인이 마련되어야 함
 - 섬의 관광수용력에 대한 조사·연구가 필요함. 관광수용력은 숙박, 교통시설, 관광시설, 관광안전 등으로 구분할 수 있으며, 세부 항목에 대한 조사, 평가 등의 시행이 필요함
- 관광패러다임 변화에 따라 해양레포츠 시설에 대한 요구가 증가하고 있음. 이에 대응하여 섬 환경생태 수용력 및 섬 주민의 수용력 등에 대한 종합적인 고려가 필요함
 - 현재 충남 보령시 원산도, 삽시도와 같은 규모가 큰 섬의 경우, 섬의 환경·주민·관광수용력에 대한 검토 없이 무분별한 위락관광시설을 조성하고자 계획 중이지만, 이에 대해 제어할 수 있는 객관적 지표, 자료 등은 전무한 실정임
 - 규모가 큰 섬은 관광객에 대한 갈등보다 섬 내 주민간의 갈등이 심하고, 작은 섬의 경우는 외지인들이 섬에 들어와 숙박시설을 조성하여 경쟁이 심화되다보니 외지인 간의 갈등이 발생하기도 함

- 섬의 규모가 작은 경우나 섬의 자연 및 생태자원의 보존이 필요한 경우 등에 있어서 섬 생태수용력 및 관광수용력을 산정하고, 이에 따라 관광객 수의 제한하는 것을 고려하도록 함
 - 관광객에 의한 자연자원의 훼손을 방지하고 쾌적한 관광환경 조성을 위해 사전예약제 및 정원제, 입장료 인상 등의 관광객 규제방안을 도입하도록 함
 - 각 섬별 또는 관광지별로 관광객수요가 많아 자연훼손이 우려되는 지역은 적정 수준의 관광객 수용력을 산정하고 이를 기준으로 관광객을 초과 수용하지 않도록 입장을 제한함
 - 인터넷 홈페이지 등을 통해 사전에 예약이 가능한 창구 개설 및 홍보의 객관적 측정모델 개발 및 시행제도를 마련함

마. 섬의 자원, 생활과 산업을 기반으로 한 관광 추진(고부가가치화)

- 섬 관광의 활성화를 위해서는 섬이 보유한 부존자원을 활용한 관광 활성화가 최우선적으로 요구되고 있으므로, 이에 따라서 어업과 농업 등과 같은 1차 산업의 6차 산업화가 필요함
 - 대부분의 섬은 어업과 농업이 산업의 주를 이루고 있으므로, 이들 어업과 농업의 부가가치를 관광을 통하여 어떻게 높이느냐가 중요한 관건임
 - * 예를 들어, 섬에서 생산되는 특수작물의 경우는 체험 프로그램과 연계하여 독특한 관광체험이 될 수 있도록 함
 - 어업과 관련해서는 섬에서 생산되는 수산물 등을 가공하거나 관련 체험 프로그램 운영 등을 통하여 유통·판매를 확대시키는 것이 필요함. 또한 낚시로 유명한 섬은 낚시를 가족 휴양과 연계하여 부가가치를 높이는 방안에 대한 모색이 필요함
 - 또한 섬에서는 육지에서 볼 수 없는 독특한 해산물 등이 생산되고 있으며 신선도가 높음으로 이를 활용한 섬 전통음식을 개발하여 이를 관광 자원화하는 것이 필요함
- 섬 가치 제고를 위한 고유자원 발굴·보전·활용하고, 섬의 자원 특성, 입지성 등을 고려하여 해양관광 경쟁력이 있는 섬은 해양레포츠 및 연안크루즈 프로그램 개발 등을 추진함

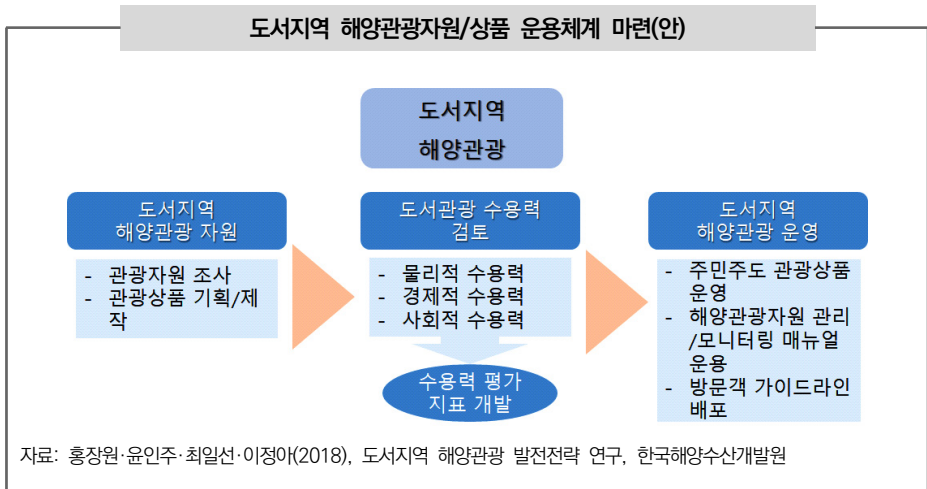
- 특히 해양레저관광 성장 잠재력에 비하여 관련 산업의 활성화가 미발달되어 있기 때문에 이에 대한 다각적인 접근이 필요함. 해양레저관광서비스 산업육성은 창업지원, 자금지원, 판로지원, 경영지원, 인력지원, 연구기술개발 지원 정책 등으로 구분되어 제시될 수 있음(최일선·홍장원·이정아·장정인, 2019)
- 카약, 윈드서핑 등 해양레포츠 인구가 증가함에 따라 섬 지역에서 이러한 활동에 대한 요구가 증가하고 있으므로 섬의 특성을 고려하여 이러한 해양레포츠의 육성이 고려될 수 있음
- 국내의 주요 항구 등을 중심으로 중소형 선박을 이용한 연안크루즈 프로그램 개발이 증가하고 있음. 섬 자원의 새로운 관광자원화 차원에서 모항과 연계하여 섬의 관광하는 섬 관광 크루즈에 대한 검토가 필요함

바. 섬에서의 체험 가능한 관광 프로그램의 개발 및 운영

- 섬은 바다로 둘러싸여 있으면서 산 지형인 경우가 많고 어업과 농업, 임업 등이 동시에 이루어지고 있기 때문에 섬에서는 다양한 체험이 가능함. 또한 군도나 열도 등의 경우 주변 섬과의 관광 프로그램 연계가 가능함
 - 우리나라 대부분의 섬 지역은 많은 관광객이 방문함에도 성수기 중심으로 방문하거나 낚시객과 등산객이 주를 이루고 있어 관광으로 인한 지역경제 파급효과가 미흡한 실정임
 - 섬이 보유한 다양한 자원을 기반으로 섬 내에서 다양한 경험 및 체험이 가능하도록 관광프로그램을 개발 운영하고 주변 섬지역과의 연계 개발로 상호보완관계를 갖는 방안을 모색하는 것이 필요함. 이를 통해 계절성을 극복하고 사계절 관광지로 개발될 수 있는 방안이 검토되어야 함
 - 관광산업뿐만 아니라 지역산업과의 연계사업 추진으로 관광의 혜택이 지역 주민에게도 골고루 분배되도록 함
- 섬은 접근이 용이하지 않다는 특성을 활용하여 섬 안에서의 체류시간을 늘릴 수 있는 프로그램을 다양화하여 섬의 활성화를 도모함
 - 섬 내 체류시간 확대를 위해 섬에서만 경험가능한 축제의 발굴, 숙박+조

식+석식 결합 상품 등의 프로그램을 개발하고, 일주일, 보름 살아보기, 1달 살아보기 등을 통하여 섬에서의 체류인구를 늘리고 귀도(歸島) 관심을 제고시키는 계기로 만듦

- 여객선 운항, 차도선 보급으로 인하여 트레킹족(동호회 중심)은 단시간 체류하고 돌아가는 상황임으로 체류시간 확대할 수 있는 프로그램이 필요함
- 캠핑족의 경우, 차량에 식자재를 싣고 섬을 방문하는 형태가 보편화됨에 따라 섬 내부 숙박업체, 판매업체의 수익성 담보 상태의 해결방안을 모색할 필요가 있음
- 비대면 시대에 필수적인 와이파이 등의 시설 설치, 섬 자원 활용형 교육·연구수프로그램, 군집된 섬을 장기간 둘러볼 수 있는 숙박·숙식 지원 프로그램 등을 지원하는 것이 필요함



사. 섬 관광 정책 및 사업 추진 전 단계에서 주민의 참여를 확대

- 섬 지역의 정책은 공동체 기반의 관광사업 추진을 보편적인 방식으로 만들어 가도록 함
 - 섬 지역민들이 주체가 되어 관광프로그램을 시행하는 방안을 모색하도록 함(먼저 시설·프로그램을 추진하고 주민 공동체 조직을 구성하는 방식에서 먼저 주민 공동체 조직의 운영 하에 프로그램·시설이 추진되는 방식으로 추

진되도록 함: 예) 전남 가고싶은 섬 정책

- 외지인 중심, 공급자 중심의 관광개발 형태로는 섬 주민에게 관광수익이 돌아가지 않고 외부유출이 심화될 수 밖에 없음으로, 주민 공동체 기반의 관광 조직 육성, 섬 자산형 프로그램 등의 개발이 필요함
- 외부의 시설 및 외부인력 투입이 필요한 해양레포츠 관련 프로그램의 경우, 운영과 수익 배당이 주민에게 돌아갈 수 있도록 하는 마을 주식회사형태를 고려하는 것이 필요함

※ 현재까지의 섬 관광개발의 대부분은 섬 자산 활용, 스토리텔링, 프로그램 육성 등을 추진하였고, 외지인 주도의 관광정책이 대부분이었음. 섬 주민이 참여한다더라도 소수의 참여로 인하여 사업 완료시 지속가능성을 담보하지 못하는 한계가 있는 경우가 많이 발생함

- 급변하는 사회변화와 트렌드 변화에 대응하기 위한 젊은 층의 눈높이에 맞는 콘텐츠, 상품 개발이 필요함

충남 섬 관광객 중 젊은 층의 인터뷰 주요 내용

- * 불편한 사항은 숙박시설 청결성 외에 획일적 음식 등을 주로 언급하였으며, 애완동물 동시 거주를 위한 시설마련을 요구함
- * 관광객 유도 사인 등 관광시설물의 질적 수준에 대해서 공무원, 수준 낮은 전문가의 참여의 배제를 요구하며, 예술성 있는 높은 수준을 요구함
- * 한편, 유튜브들의 낚시 방송에 대해서 주민들은 배타시하지만, 젊은 층은 그들을 활용한 상품 개발·홍보를 요구함(관주도의 서포터즈 운영은 신뢰하지 않음)

- 규모가 있는 섬을 중심으로 공공의 청년창업 프로그램을 활용하되, 다양한 분야의 청년에게는 활동가로서의 자질, 자격 교육을 선행하도록 함
- 청년이 주체가 되어 섬 자산 조사, 자산 활용 주민 동아리 육성 등을 시행하고, 청년 입장에서 소규모 관광상품, 홍보상품, 음식 메뉴 개발, 섬 관광 코스 개발 등을 적용함
- 섬 개발로 인한 상품은 지적재산권을 부여하고, 섬 주민이 활용하는 선순환 시스템을 정착하도록 함

아. 섬 인지도 제고 및 브랜드 구축

- 섬의 자원특성과 고유성에 대한 이해도를 높이고 섬에 대한 올바른 이해를 갖도록 함
 - 일반 국민들은 섬에 대한 환상을 가지고 있어 아름다운 해변에서 휴양을 기대하거나 혹은 섬은 지저분하다는 등의 이미지를 가지고 있어서 섬 방문을 꺼려하는 경우가 있음
 - 무인섬 외에 섬에는 오랫동안 살아온 주민들이 있으며, 섬은 이들의 생업과 생활이 이루어지는 장소라는 것에 대한 인식을 바탕으로 정책 및 사업이 추진되어야 함
- 다양한 매체를 통하여 적극적인 홍보·마케팅 추진을 고려하며, 섬에 대한 홍보 및 이미지 제고 사업 등을 통하여 섬에 관심을 제고시키는 것이 필요함
 - 우리나라에 유인섬이 470개소로 알려진 몇몇 섬을 제외하고는 일반인은 대부분의 섬이 어떤 특화자원을 보유하고 있는지 잘 모르고 있음
 - 따라서 섬 지역 고유의 문화, 환경, 역사적 사건 등 지역의 이미지를 제고시킬 수 있는 자원을 발굴하여 다양한 매체를 통한 적극적인 홍보가 필요함
 - * 국내외 많은 섬들이 영화·드라마 마케팅과 특산품의 축제화를 통해 지역이미지 제고와 함께 수익창출의 수단으로 활용하고 있음
 - 섬에 조성되는 시설 및 건축물은 지역의 전통성과 경관성을 고려하여 추진하며, 섬 지역의 정체성을 확립해 나갈 수 있도록 시설 조성이 이루어지도록 함

자. 섬 관광 전문인력 육성 및 섬 관광사업 추진 매뉴얼 개발

- 섬 지역의 발전과 관광 활성화가 동시에 이루어지고 지속가능성을 확보하기 위해서는 섬을 이해하고 섬 관광을 올바르게 이끌 수 있는 전문인력의 확보가 무엇보다도 필요함
 - 섬 관광은 내륙의 관광 접근과는 달리 해양 환경 및 생태에 대한 깊은 이해와 함께 역사·문화적인 측면에서 인문학적 접근이 필요함. 따라서 이러한 지식과 관광에 대한 실무적 경험이 있는 사람을 중심으로 섬 관광 전문인력으로 육성해야 함

- 섬 관광 개발 및 진흥 사업의 체계적인 기획과 집행을 지원하기 위해서 섬 지역의 관광 사업에 대한 추진매뉴얼을 개발하여 보급함
 - 섬 지역을 대상으로 하는 정책과 사업은 섬이 지닌 고유 특성과 섬의 지속 가능한 발전을 고려하여 계획되어야 함
 - 그러나 그동안 섬 관광사업의 추진에 있어서 섬의 자원특성을 고려하지 않고, 도시에서 볼 수 있는 사업이 추진되는 등 섬에 대한 이해가 부족한 경우가 많았음
 - 따라서 섬에 대한 이해를 토대로 한 합목적적이고 효과적인 사업 발굴 및 기획, 집행이 이루어질 수 있도록 하기 위한 지침과 매뉴얼이 필요함
- 섬 지역을 대상으로 한 섬 관광 정책사업이 추진되는 경우에 개별 사업의 추진 이전에 섬 전체를 대상으로 한 섬 종합발전계획의 수립을 추진하도록 함
 - 섬에 대한 관광사업을 개별적으로 추진하기 이전에 섬 전체에 대한 종합발전계획의 수립 이후에 추진이 되도록 함
 - 이러한 섬 종합발전계획에는 섬의 역사문화자원의 보전 및 활용계획, 생태 자연자원의 보전계획, 섬 정주민의 삶의 질 제고 계획, 섬 지역경제 육성계획 등과 함께 섬 경관보전계획, 섬 건축디자인 기본지침, 섬 관광객의 수용능력 분석 및 발전 기본방향 등을 담아내도록 함

차. 지역 내 갈등 관리를 기본적인 사항으로 두고 추진

- 섬은 격절성과 폐쇄성 등으로 인하여 주민 간 갈등 관계에 쉽게 노출될 수 있으므로 이에 대한 관리가 우선시 되어야 함
 - 섬에 정부 지원사업이 들어오는 경우, 섬 내부의 주민들 간의 의견이 다른 사업에 대한 이해관계로 인하여 갈등이 발생하게 됨
 - 섬이 군도로 있는 경우, 섬 간의 정부 지원사업의 유무에 따라 섬 간의 갈등이 발생하는 경우가 있으며, 또한 섬 내에서도 항구가 두 개 이상의 경우 어느 쪽에 사업이 들어가느냐에 따라 주민들의 경제적인 생활여건도 차이가 발생하며, 이로 말미암은 섬 내 갈등이 발생함

- 섬의 규모와 상관없이 섬 안에는 갈등구조가 존재하고 있으므로 섬 안에서
의 갈등 관리를 해결해 나가면서 사업 추진이 이루어져야 할 것임
- * 육지도의 경우, 관광관련 사업이 추진되기 이전보다 어촌계와 관광사업자 간의 갈등
심화되고 있음(육지도의 여러 가지 관광개발 사업이 들어오고 관광객이 늘어날 것에
대한 기대가 생기면서 주민 간의 갈등이 심화되고 있음
- 섬 관광정책 및 사업 추진시 우선적으로 섬 지역의 갈등관리를 위한 전문가의
참여와 갈등관리 프로그램에 의한 주민교육이 추진되어야 함
- 주민들은 섬 자원 활용 관련사업 추진 시 가장 큰 애로사항으로 ‘주변 자연
환경 및 생태계 보존지역 존재’에 대하여 30.4%가, ‘토지보상 등 사업추진
갈등’에 대해서는 26.1%가 그렇다고 응답하였음(이순자·장철순·박경현·장
은교, 2012)

3. 섬 관광정책 지원체계

가. 섬의 통합적 관리 및 섬 관광 관련사업의 전담화 추진

- 현재 유인도와 무인도로 이원화되어 있는 관리는 정부 차원에서 통합적 관리
체제로 전환하는 것이 필요함
- 섬이 유인섬과 무인섬 정책을 개별적으로 수행하고 있는 현 체제는 섬의
개발 및 관리는 물론 섬 관광의 추진에 있어서도 효율적이지 못함. 따라서
이는 정부 차원에 통합적인 관리체제를 구축하는 것이 필요함
- 현재 행정안전부와 해양수산부로 이원화되어 있는 섬 관리부처의 일원화를
추진하던지, 아니면 국무총리실과 같은 정책총괄부처의 산하에 (가칭)섬관
리청을 신설하는 것도 대안이 될 수 있음
- 섬 관광 사업의 추진에 있어서는 행정안전부, 해양수산부, 문화체육관광부는
물론 국토교통부, 환경부 등 다부처가 관련되어 있으므로 추진주체 간 협력적
네트워크 구축이 매우 중요함

나. 섬 지역의 발전 및 관광관련 중장기 계획의 수립 추진 및 예산의 확대

- 섬 지역의 자원을 활용한 우리나라 섬 관광발전 중장기 계획이 범부처 차원에서 수립되어야 함
 - 현재까지 섬 관광관련 사업은 개별 부처별로 정책의 목적에 맞는 사업을 추진해 왔음. 그러나 지역 차원에서는 섬을 대상으로 하는 정책부처가 어디 인가는 중요하지 않으며, 지역 내 섬의 관광활성화가 이루어지면 되는 것임
 - 현재 도서발전종합계획에서 섬 관광과 관련한 사업들이 추진되고 있으나 부처 간 협력과 함께 보다 중장기적인 차원에서 계획이 수립되어야 함. 따라서 지역의 정책요구와 관광행태 변화를 담아낼 수 있는 국가 차원의 섬 관광발전 계획이 수립되어야 할 것임
- 섬 관광관련 예산의 확대와 함께 보조금 중심에서 민간자본을 활용할 수 있도록 하는 방안 모색이 필요함
 - 중앙정부 보조금의 한계에서 벗어나, 지역개발 기부금을 활성화시킨다거나 하는 등의 예산 확보가 가능한 다양한 경로를 만들어내는 것이 필요함
 - 현재 섬 지역 개발은 물론 섬 관광에 있어서 재정의 역할만 강조하는 것은 문제라는 전문가 지적이 있음. 따라서 민간의 투자를 활성화 시킬 수 있는 방안 모색이 함께 고려되어야 할 것임
 - 또한 섬을 대상으로 한 관광예산이 단지 관광만을 위한 것이 아니라 정주환경 개선, 생활SOC시설 조성, 어항정비 사업 등과 함께 예산을 패키지화하여 추진할 수 있는 체계를 만드는 것이 필요함
- 섬 관광 예산의 확대와 함께 섬 관광관련 R&D 사업을 개발하여 해양 및 섬 관광에 필요한 기술개발 및 관련사업을 추진할 수 있는 토대를 마련하는 것이 필요함
 - 특히 산·학·연의 실질적인 협력체계를 구축하여 섬 지역의 생태환경과 문화 관광관련 기술의 개발과 혁신을 추진할 수 있도록 함

다. 체계적인 섬 자원 실태조사, DB화 및 활용기반 구축

- 섬 관광정책 설계를 위해서 필요한 섬 지역 통계자료와 섬 관광객수에 대한 조사·분석이 필요함
 - 섬에 관한 기본적인 현황, 실태에 대한 자료가 필요하나, 자료마다 통계가 달라 사용하는데 불편한 상황임
 - 또한 관광객수와 관련하여 현재 구득 가능한 자료는 여객선사를 통하여야 하며, 섬 내 관광객 이용형태, 노선, 거점, 체류시간 등에 대한 기초 자료는 거의 없는 실정임
- * 이러한 섬 관광 통계자료 확보를 위하여 충청남도의 경우는 지능형 CCTV를 설치하고자 계획 중임. 이 경우에도 이동통신사와의 협조 체제 마련이 필요한 실정임

라. 사전·사후 사업 컨설팅 추진, 모니터링 및 평가의 효과성 제고

- 섬 관광의 효과성 제고 및 지속가능성을 확보하기 위하여 사전, 사후 컨설팅을 추진함
 - 섬 관광사업의 계획 및 실행과정에서는 정부(지방자치단체 포함) 차원에서 자문 및 컨설팅이 이루어지고 있으나 사업이 종료된 이후에는 지역주민 협의체 등에 위임하고 있음
 - 그러나 관광의 경우는 공공재원 투입 완료 후 운영관리 원활화 및 프로그램의 지속 운영이 중요하므로 일정 기간 동안 자문 및 컨설팅을 지속 시행하는 것이 필요함
- 사업추진과정에서의 모니터링 및 사업 완료 후 성과 평가 기능 등을 활성화함으로 섬 관광 발전 및 지역사회 활성화 효과를 관리하도록 함
 - 사업 추진 효율성과 정책 효과 제고를 위해서는 사업단계별로 모니터링을 활성화하고 섬 관광 사업에 대한 정책 관리 기능을 강화하도록 함
 - * 지방자치단체 내에 섬 관광 담당부서를 운영하고 사업 모니터링 체계를 갖추도록 함
 - * 완료 후 3~5년까지는 시설, 프로그램에 대한 사후 영향평가 제도를 시행하여 후속 자원 투입에 반영하는 제도 마련이 필요함
 - 전문가 및 시민단체 등이 참여하는 섬 정책 모니터링 및 멘토링단의 운영이 정부 차원은 물론 지방자치단체 차원에서 이원화하여 운영하는 것이 필요함

섬 관광정책 진단 및 과제

제6장

결론 및 제언

제1절 결론

- 본 연구는 기존의 섬 관광관련 정책의 추진 현황에 대한 분석을 통하여 향후 섬 관광 정책의 추진시 고려할 수 있는 정책과제를 제시하고자 하였음
 - 특히 정부 차원에서 추진된 섬 지역 대상의 관광정책을 포함하여 부처별로 추진된 다양한 정책에 대한 진단과 함께 전문가 조사를 통한 평가를 실시함
 - 섬 관광 정책과제는 정책환경 변화에 기초하여 정책적으로 추진해야 하는 정책방향 및 정책과제를 제시하고자 하였음
- 연구내용은 섬 현황에 대한 분석과 함께 섬 관광 관련 계획 및 제도를 살펴보고 있으며, 정부의 섬 관련 정책 및 섬 관광 정책 추진에 대한 조사와 광역지방자치단체(충청남도)의 섬 관광 정책을 분석하여 기존 섬 관광관련 정책의 실태와 한계점을 분석하였음. 이를 토대로 하여 섬 관광 정책기본방향과 함께 섬 관광 정책과제를 제시하고자 하였음. 이 과정에서 36명의 섬 관광관련 전문가의 설문 의견을 분석하여 함께 제시하였음
- 섬 관광 정책 추진을 위한 기본방향으로는 다음과 같이 제시하였음
 - 섬은 공적 자원이라는 인식을 갖고 추진되어야 하며, 지속가능한 관광이 추진되도록 함
 - 섬 지역의 특성에 대한 이해를 기반으로 한 정책 및 사업 추진이 되어야 함
 - 섬 지역의 발전에 대한 고려와 함께 섬에서의 관광의 수준에 대한 방향성 논의가 우선되어야 함
 - 섬은 물과 전기의 부족, 접근성의 어려움 등이 있으므로 이를 고려한 관광이 추진되어야 함
 - 섬의 정주하고 있는 주민들의 삶의 질 제고에 우선 가치를 두어야 함
 - 섬 관광 정책사업 추진 이후 사후관리를 추진해야 함
 - 중앙정부와 지방자치단체의 권한과 역할에 대한 고려가 있어야 함

- 이러한 기본방향 하에 섬 관광 정책 추진과제는 10개를 제안하였음
 - 섬의 체계적인 보전 및 관리, 활용이 기반이 된 섬 관광 추진
 - 섬 지역 주민들의 정주여건 개선을 기반으로 섬 관광객들의 체류여건 개선
 - 섬으로의 접근성 및 섬 내 접근성 개선
 - 섬의 수용력을 기반으로 정책 설계 및 사업 추진 유도
 - 섬의 자원, 생활과 산업을 기반으로 한 관광 추진(고부가가치화)
 - 섬에서의 체험 가능한 관광 프로그램의 개발 및 운영
 - 섬 관광 정책 및 사업 추진 전 단계에서 주민의 참여를 확대
 - 섬에 대한 인지도 제고 및 브랜드 구축
 - 섬지역의 관광사업 관련 추진 매뉴얼 개발
 - 지역 내 갈등 관리를 기본적인 사항으로 두고 추진
- 이와 함께 섬 관광지원체계에 대하여 제시하였음
 - 섬의 통합적 관리 및 섬 관광 관련사업의 전담화 추진
 - 섬 지역의 발전 및 관광관련 중장기 계획의 수립 추진 및 예산의 확대
 - 체계적인 섬 자원 실태조사, DB화 및 활용기반 구축
 - 사전·사후 사업 컨설팅 추진, 모니터링 및 평가의 효과성 제고

제2절 제언

- 섬 관광에 참여하는 관광객의 추이 및 행태 등에 대한 조사·분석이 선행되어야 함으로 정책 계획을 위한 기초자료 조사를 추진하여 이를 기초로 하여 정책을 수립하는 것이 요구됨
 - 본 연구는 2차 자료를 활용하여 섬 관광 현황 및 정책추진 현황 분석을 토대로 하여 섬 관광 정책 방향과 과제를 제안한 것으로 직접 최근 1차 자료를 수집하여 분석하지 못한 것이 한계임
- 섬 관광 정책의 계획 및 사업의 추진을 범부처적으로 추진하되, 각 부처의 특성에 맞는 사업을 추진하는 방법을 강구하는 것이 필요함
 - 섬 지역에 대한 정책의 추진이 행정안전부와 해양수산부를 중심으로 추진되고 있는 현실에서 문화체육관광부의 단독적인 섬 관광 정책을 추진하는 것은 쉽지 않음
 - 그러나 섬 관광관련 정책의 추진이 문화정책과 관광 정책을 관장하는 문화체육관광부를 배제하고 추진하는 것은 여러 가지 시행착오를 더 많이 가져올 수 있음
 - * 현재 추진되고 있는 어촌뉴딜사업은 어촌의 생활 및 생산환경 개선에 일차적인 목적을 두고 추진되고 있으나 다수의 지역에서 소득연계, 자원 활용 등의 방법으로 관광 사업을 계획하고 있음. 그러나 체계적인 관광계획이 이루어지고 있지 않아 환경훼손이 우려되고 효과가 크지 않을 수 있음
- 섬 관광 정책 추진은 문화체육관광부가 주도적으로 추진하는 것이 필요하다는 전문가 의견이 높음으로 섬의 특성을 반영하고 한국 관광의 경쟁력을 높일 수 있도록 섬 관광 종합계획과 함께 섬 관광 정책 사업의 개발이 추진하는 것이 추진되어야 할 것임

참고문헌

- 강신겸(2012), 커뮤니티 중심의 섬 관광 개발. 경남발전 121, 24-34.
- 강신겸·이진형(2018), 지역사회기반 섬 관광정책의 성과와 과제-행정안전부 ‘찾아가고 싶은 섬 사업’을 중심으로-, 동북아관광연구, 40. 39-56.
- 김향자(2013), 섬 관광 활성화방안 연구. 한국문화관광연구원.
- 김향자(2016), 지역 관광자원 개발방안 연구 I. 한국문화관광연구원.
- 심진범·김지선(2017), 인천시 섬 관광 활성화 여건 진단 지표 개발, IDI 도시연구 (12), 141-172.
- 이순자·장철순·박경현·장은교(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용 방안 연구, 국토연구원.
- 문화관광부(2006), 가고싶은섬 시범 사업 기본계획(안) 연구.
- 문화체육관광부(2012), 가고 싶은 섬 시범사업 최종 평가.
- 최일선·홍장원·이정아·장정인(2019), 해양레저관광서비스 산업 육성방안 연구, 한국해양수산개발연구원.
- 하나금융그룹(2020), 코로나19의 세계적 유행에 따른 산업별 영향 분석.
- 한국지방행정연구원(2010), 도서지역 개발 실태 및 개선방안.
- 한국해양수산개발원(2019), KMI, 「2020 해양수산 국민인식도」 조사 결과 발표.
- 한국해양수산개발원(2020), 섬 정책수요 증가에 대응하기 위한 섬 전담 연구기관 설립 필요, KMI 동향분석.
- 행정안전부(2009), 도서지역의 고유자원을 활용한 도서지역 활성화 방안 연구.
- 행정안전부(2012), 2012년 찾아가고 싶은 섬 가꾸기사업 선정지침.
- 행정자치부(2016), 제4차 도서종합개발계획10개년 계획(안).
- 행정안전부(2017), 2018년 특수상황지역 개발사업 추진지침.
- 행정안전부(2019), 한국 섬 발전 연구원 설립·유치를 위한 연구용역 최종보고서.
- 홍장원·윤인주·최일선·이정아(2018), 도서지역 해양관광 발전전략 연구, 한국해양수산개발원.
- IMF(2020), The great lockdown, IMF World Economic Outlook.
- Mary Meeker(2020), Our New World 2020, Bond.

ABSTRACT

A Study on the Diagnosis and Tasks of Island Tourism Policy

Korea has 3,348 inhabited and uninhabited islands across the country. However, the island policy is not being comprehensively implemented because the island's policy departments are divided into several places. Recently, due to the influence of Corona Pandemics, interest in the island as a destination for tourism has been increasing. In this situation, it is time to think about how to take a policy approach in terms of tourism for the lives of residents living on the island and the wise coexistence of tourists visiting the island.

As such, the growing interest in the island has led to the need for a systematic policy on island tourism. As conditions for island tourism are gradually improving and leisure time is increasing, island tourism is expected to expand in the future. Accordingly, the Ministry of Culture, Sports and Tourism, as well as government ministries, needs to find out what is necessary to implement the island tourism policy and in what direction it should be pursued.

As a result, this study is aimed at diagnosing the island tourism policies that have been implemented so far and presenting the island tourism policy tasks that the government should pursue in the future. Accordingly, I present island policy directions and island policy tasks that should be carried out in a policy based on changes in the policy environment surrounding the island.

The 10 island tourism policies proposed in this study are as follows. The first policy task is to systematically preserve and manage the island and promote island tourism based on utilization. The second policy task is to improve the

conditions of the island's tourists based on the improvement of the settlement conditions of the island's residents. The third policy task is to improve accessibility to the island and accessibility within-island accessibility. The fourth policy task is to induce policy plan and project implementation based on the island's capacity. The fifth policy task is to promote tourism based on the island's resources, life, and industry. The sixth policy task is to develop and operate a tourism program that can be experienced on the island. The seventh policy task is to expand the participation of residents in the entire phase of the island tourism policy and project implementation. The eighth policy task is to raise awareness of the island and build a brand. The ninth policy task is to develop a guideline for tourism projects in the island area. The tenth policy task is to promote conflict management in the region as a basic matter.

Keywords

Islands, Comprehensive Policy, Island Tourism Policies

섬 관광정책 진단 및 과제



부록

【부록1】 전문가 설문서

ID				
----	--	--	--	--

섬 관광정책 진단 및 정책 추진 방향 모색을 위한 전문가 의견조사

안녕하십니까? 먼저 바쁘신 중에도 본 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

한국문화관광연구원에서는 그동안 섬을 대상으로 한 관광정책에 대한 진단과 함께 섬을 대상으로 한 관광정책 개발을 위하여『**섬 관광정책 진단 및 과제**』라는 소규모 연구(특별연구)를 수행하고 있습니다. 본 설문조사는 섬 지역에 대한 관광정책의 필요성에서부터 그동안 추진되어온 관광사업의 문제점 등을 파악하여 향후 섬 관광정책 개발을 위해 고려되어야 하는 사항 등에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고자 실시하고 있습니다.

귀하께서 응답하신 의견은 향후 지역 관광자원 개발정책 수립에 있어 매우 귀중하게 활용될 것입니다. 질문에 대한 답이 하나라도 빠지면 연구 자료로 활용될 수 없사오니, 한 문항도 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다. 다시 한 번 귀하의 도움에 깊은 감사를 드립니다.

2020. 11.

한국문화관광연구원 지역관광연구실 김 향 자 선임연구위원

※ 응답이 완료된 설문지는 11월 12일(목)까지 아래의 주소로 회신 부탁드립니다.

☐ 보내실 곳 : 김향자 선임연구위원 (02-2669-6920/ hikim@kcti.re.kr)

성 함			연락처	
소 속			직 책	
기관구분	① 정부기간(공무원 등) ② 공공기관 ③ 학계 및 연구기관 ④ 비영리민간단체 및 활동가 ⑤ 기업 (엔지니어링 등) ⑥ 기타 ()			
직문분야	① 지역개발 ② 관광 ③ 문화 ④ 기타		근무 연수	_____ 년
수령 전화번호	※ 온라인 답례를 할 예정입니다. 핸드폰 번호를 정확하게 기입하여 주십시오.			

섬 지역 대상 정책 지원 및 관광정책 추진 필요성

질문1. 섬을 대상으로 하는 정부 차원의 정책은 질문4에서 보시는 바와 같이, 행정안전부, 해양수산부, 국토교통부, 환경부, 문화체육관광부 등 정부 부처별로 다양한 지원 정책이 추진되어 왔습니다. 섬을 대상으로 하는 이들 정부 지원 정책에 대하여 만족하십니까?

구분	전혀 만족하지 않다.	만족하지 않다	보통이다	만족하다	매우 만족하다
섬 대상의 정부 지원 정책	①	②	③	④	⑤

질문1-1. 상기와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

질문2. 섬을 대상으로 하는 정부 차원의 정책은 섬 정주기반 확충, 선착장 등 어항 시설 정비, 생태 및 자연환경보전, 문화·관광 활성화 등 다양한 사업이 부처별로 추진되어 왔습니다. 이중 섬을 대상으로 하는 관광정책(사업)의 필요성에 대한 의견은 어떠하십니까?

구분	전혀 필요하지 않다.	필요하지 않다	보통이다	필요하다	매우 필요하다
섬 관광정책(사업) 추진 필요성	①	②	③	④	⑤

질문2-1. 상기와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

질문3. 정부(중앙정부 및 지방자치단체)가 섬을 대상으로 하는 사업의 추진시 고려되어야 하는 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(3가지 선택하여 주십시오)

$$\left(\begin{array}{ccc} & & \\ & & \\ & & \end{array} \right)$$

- ① 주민의 소득 증대 및 일자리 창출
- ② 생활환경 개선 및 생산기반 확충
- ③ 섬의 자연 및 문화자원의 보전 및 활용
- ④ 관광 매력성 제고를 통한 방문객 유치(지역 활성화)
- ⑤ 섬의 고유 특성 강화 및 미래 발전 고려
- ⑥ 국토의 영역으로서의 가치
- ⑦ 기타()

섬 관광관련 정책 진단

질문4. 그동안 섬을 대상으로 정부 부처별로 부처의 특성에 따라 섬 발전 정책을 추진해 왔습니다. 다음과 같은 섬 관련 정책(계획 및 사업)이 섬의 관광발전 측면에서는 어느 정도 기여를 하였다고 생각하십니까?(정책의 목적을 고려하지 마시고 기여 및 효과적인 측면에서 평가하여 주십시오)

구분	구분	주요 사업내용	관광발전 기여도				
			매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
행정 안전부	도서발전10개년계획 (1998~현재)	문화복지시설/문화환경 위생시설 등 정비/ 생활환경 개선 등	①	②	③	④	⑤
	유형화 사업 (2008~2017)	260건 사업 섬 특성별 유형화 사업(관광자원형, 문화유적형, 농업자원형, 수산자원형, 체험형)	①	②	③	④	⑤
	명품섬 베스트 10 (2011~2014)	10개 도서 섬 특성과 보유자원을 활용한 유형화 및 클러스터 사업(생태자원 체험관/해안데크 및 낚시공원 조성/제주돌담 정비/생태등산로 조성 등)	①	②	③	④	⑤
	명품마을 조성사업 (1998~)	생태관광 프로그램 개발/향토음식 개발/공동 민박집 건립/랜드마크 조성 등	①	②	③	④	⑤
	찾아가고 싶은 섬 사업 (2012~2015)	대상: 10개 도서 섬 특성과 보유자원을 활용한 유형별 특성화 사업	①	②	③	④	⑤
국토 교통부	어촌지역 소득증대사업 (1994~2013)	어촌기반확충과 어촌관광 활성화를 위한 사업	①	②	③	④	⑤
	특수상황지역 개발사업 (2008~2017)	186개 도서 생활기반 확충, 소득 증대, 경관 개선사업 등	①	②	③	④	⑤
문화체육 관광부	가고 싶은 섬 시범사업 (2007~2011)	대상: 4개 도서 살기좋은 지역만들기 사업의 일환으로 추진(시설기반 구축/관광프로그램 개발/관광안내개발/ 주민 교육사업 등)	①	②	③	④	⑤
	국토 끝섬 관광자원화 (2009~2011)	상징공간 조성/지역연계 관광코스개발/ 친환경 문화관광자원 개발 등	①	②	③	④	⑤
환경부	도서지역식수원개발사업 (1997~2010)	섬 지역에 관정개발, 해수담수화시설, 관로 정비 등을 지원하는 사업	①	②	③	④	⑤
해양 수산부	어촌체험마을 사업 (1998~)	4계절 특화체험 프로그램/주민 서비스향상 교육/홍보 등	①	②	③	④	⑤
	어촌뉴딜300사업 (2019~2022)	2019년부터 2022년까지 3년간 진행되는 어촌환경 개선 사업으로 어촌-어항 통합개발 추진 (섬의 어촌이 대상인 경우가 있음)	①	②	③	④	⑤

질문5. (「가고싶은 섬 시범사업」의 섬 관광발전에 긍정적 기여) 2007년부터 2011년까지 문화체육관광부가 추진했던 「가고싶은 섬 시범사업」이 완도군 청산도, 보령시 외연도, 통영시 매물도, 신안군 홍도 등을 대상으로 이루어졌습니다. 이 사업이 해당 섬의 관광 발전 측면에서 어떤 긍정적 기여가 있었다고 보십니까? 해당하는 사항을 모두 선택하여 주십시오.

(, , , , , , , , ,)

- ① 섬에 대하여 홍보할 수 있는 기회가 되었음
- ② 섬 지역주민들의 인식이 변화하고 공동체 형성이 되는 계기가 됨
- ③ 섬을 찾는 관광객이 증가함
- ④ 방문객들이 섬에 대하여 좋은 이미지를 가지게 되었음
- ⑤ 섬의 관광(편의)기반시설이 정비되고 조성됨
- ⑥ 섬의 문화 및 자연자원 발굴 등으로 관광매력성이 제고됨
- ⑦ 섬의 관광소득이 증가하고 서비스 등이 개선됨(숙박 및 음식점들의 변화가 생김)
- ⑧ 가고싶은 섬 시범사업을 통해 다른 관광관련 사업이 추진되게 됨
- ⑨ 기타()

질문6. (「가고싶은 섬 시범사업」의 섬 관광발전에 부정적 기여) 2007년부터 2011년까지 문화체육관광부가 추진했던 「가고싶은 섬 시범사업」이 완도군 청산도, 보령시 외연도, 통영시 매물도, 신안군 홍도 등을 대상으로 이루어졌습니다. 이 사업이 해당 섬의 관광 발전 측면에서 어떤 부정적 기여가 있었다고 보십니까? 해당하는 사항을 모두 선택하여 주십시오.

(, , , , , , , , ,)

- ① 섬 관광개발로 환경훼손 등이 이루어짐
- ② 데크 등 과도한 개발로 인하여 섬의 고유성이 훼손됨
- ③ 사업이 섬이 가진 특성을 제대로 반영하지 못하였음
- ④ 섬 관광객의 급격한 증가로 인하여 섬의 혼잡이 가중됨
- ⑤ 섬 관광객의 증가 이후에 급격한 감소로 인하여 시설이 유향화됨
- ⑥ 5년 사업으로 종료됨으로 근본적인 변화를 이끌어내기 어려워 예산 낭비가 발생함
- ⑦ 행정기관 주도의 사업으로 섬 주민들의 의견수렴이 거의 없었음
- ⑧ 주민 간 관광소득의 차이가 발생하여 주민 간의 갈등이 생김
- ⑨ 기타()

섬 지역 발전을 위한 관광 정책 추진

질문7. 섬 지역에서 발전을 위하여 정부 지원 등 예산 지원 확대 및 사업의 개발이 필요한 부분을 예시로 제시하였습니다. 각각에 대한 지원 확대 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까? 체크하여 주시기 바랍니다.

구분(예시)	섬 발전을 위하여 지원 확대 필요성				
	매우 낮다	← 보통 이다	→ 매우 높다		
항만(어항), 도로 등 기초 인프라 확충 및 지원	①	②	③	④	⑤
섬 주민 소득 증대 및 일자리 창출	①	②	③	④	⑤
섬 주민생활 편의 개선(거주환경 개선 등)	①	②	③	④	⑤
섬 관광 활성화	①	②	③	④	⑤
섬 복지·문화 시설 및 서비스 확대	①	②	③	④	⑤
교육 시설 및 기회 확대	①	②	③	④	⑤
주택·상하수도 등 생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
기타1()	①	②	③	④	⑤
기타2()	①	②	③	④	⑤

질문8. 섬을 대상으로 하는 관광정책 및 사업이 어떤 것에 관점(추구 가치)을 두고 추진되어야 하는지 선생님께서 생각하시는 사항을 모두 선택하여 주십시오.
(, , , , , , , ,)

- ① 섬에 대한 인식 제고: 국토 영역으로서 섬, 삶의 장소로서의 섬, 관광대상으로 섬 등
- ② 섬의 자연, 문화 경험 기회 제공
- ③ 잠재자원 발굴 및 자원가치 상승(역사문화자원 및 자연자원 등)
- ④ 관광 매력성 제고를 통한 방문객 증가
- ⑤ 관광을 통한 주민 소득 증대, 경제적 기여
- ⑥ 지역의 균형 발전 고려
- ⑦ 주민의 공동체 형성
- ⑧ 섬 관광 정책 및 사업을 통한 섬 홍보(관광객 유치 등)
- ⑨ 기타()

질문9. 앞으로 섬이 보유한 자원 보전, 섬에 살고 있는 주민의 삶, 미래의 섬의 발전 등을 고려하여 섬을 대상으로 하는 관광정책을 수립할 때 어떤 것에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

- ① 관광이나 해양 레저를 즐길 수 있는 곳으로 개발
- ② 자연생태계와 경관이 잘 보존된 곳으로 조성
- ③ 역사와 문화를 체험하고 교육을 받을 수 있는 곳으로 조성
- ④ 건강이나 요양, 치유를 위한 곳으로 조성
- ⑤ 휴식과 휴양처로 조성
- ⑥ 문화예술 활동 등을 위한 곳으로 조성
- ⑦ 1주일 살기, 한달 살기 등 단기 체류형 장소로 조성
- ⑧ 기타()

질문10. 섬 지역에서 관광정책 및 사업 등이 추진된다면, 다음의 주요 정책항목이 섬 발전에 있어서 어느 정도 중요할 지 응답하여 주십시오(해당 번호에 V 하여 주십시오).

정책 항목	섬 관광발전 중요성				
	매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
섬 문화관광자원 발굴 및 DB 구축	①	②	③	④	⑤
섬 자연 및 생태자원의 발굴 및 보전관리	①	②	③	④	⑤
주민 관광인식 개선 및 역량 강화	①	②	③	④	⑤
주민 생활편의 개선 및 생활기반 확충	①	②	③	④	⑤
섬 쾌적성(어메니티) 개선, 경관개선 등	①	②	③	④	⑤
주요 관광자원(아트랙션) 개발 및 관광편의시설 개선	①	②	③	④	⑤
섬 자연 및 문화 관광 프로그램 개발	①	②	③	④	⑤
관광서비스 개선 및 서비스 교육	①	②	③	④	⑤
관광시설 및 자원 관리	①	②	③	④	⑤
섬 관광 공동체 육성(사회적 관광기업 육성 등)	①	②	③	④	⑤
섬 관광홍보 및 마케팅 추진	①	②	③	④	⑤
사업추진 가이드라인 개발·보급 (예: 지속가능한 섬 관광발전, 섬 관광 서비스 제공, 시설사업 체크리스트 등)	①	②	③	④	⑤
섬 관광 관련 예산의 확충 및 경상보조의 확대	①	②	③	④	⑤
섬 개발 규제의 완화	①	②	③	④	⑤

섬 정책 주체와 섬 관광 주체에 대한 의견

질문11. 정부 부처별로 섬을 대상으로 하는 정책 및 사업들이 개별적으로 이루어지고 있습니다. 앞으로 섬 지역의 정책 및 사업(관광을 포함)을 추진하게 될 경우 어떠한 방법으로 추진하는 것이 바람직하다고 보십니까? ()

- ① 정부 부처 간에 공동사업 형태로 추진(하나의 정책사업 명칭으로 역할을 구분하여 추진)
- ② 동일한 섬 지역에 대하여 각 부처별 특성을 반영하여 각각 정책사업 추진
(이 경우는 협력은 하되, 개별적으로 정책사업을 진행하는 방식으로서 예를 들어, 안전행정부에서 지붕개량 사업, 해양수산부에서 어촌지역 어항정비사업, 문화체육관광부에는 섬 민박 관광서비스 사업 등을 추진하는 경우)
- ③ 정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 ‘협력 조직’을 구성하여 재원을 각기 부담하되 조직에서 책임을 지고 사업을 추진하는 방식
- ④ 섬을 종합적으로 관장하는 조직(예: 관리청 혹은 관리단 등)을 정부 조직 아래(국무총리실 산하 등) 두어 섬 정책을 책임지고 예산을 관리하고 사업추진 및 관리하는 방식
- ⑤ 기타()

질문12. 그렇다면, 현재 섬을 대상으로 정책 추진주체가 다양한 상황에서 보다 효율적으로 섬 지역의 관광관련 정책을 추진하기 위해서는 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

관련 정책주체: 행정안전부, 해양수산부, 문화체육관광부, 환경부, 농림축산식품부, 국토교통부, 산림청, 국립공원관리공단, 해양환경관리공단 등

- ① 해양수산부(무인도), 행정안전부(유인도) 등 기존의 섬을 대상으로 정책을 추진하는 정부부처에서 관광정책사업도 함께 담당
- ② 섬 관련 정책 주관 부처를 일원화하여 추진하되, 관광사업은 문화체육관광부의 협력으로 추진
- ③ 기존에 섬 관련 정책 부처와는 별개로 문화체육관광부 독자적으로 관광관련 정책사업 추진
- ④ 섬 지역의 정책중 관광정책은 문화체육관광부가 담당하되 행정안전부, 해양수산부 등 섬 지역 정책추진 타 부처의 협력으로 추진
- ⑤ 섬 정책추진부처가 다원화 되어 있으므로 별도의 범부처적인 성격의 기관을 설립하여 추진(국무조정실 산하의 청, 공단 등)
- ⑥ 기타 ()

자유로운 정책 제안 등

질문13. 기존에 추진되었던 섬 지역의 관광사업을 포함하여 섬 관련 정책사업 추진의 문제점 및 애로사항, 혹은 개선사항 등에 대하여 자유롭게 의견을 주시기 바랍니다.

문제점 및 애로사항	
개선사항	

질문14. 향후 섬 관광정책 및 관련 사업이 섬의 발전에 긍정적 영향을 미치고 지역 관광에도 기여할 수 있는 방안은 무엇인지 자유롭게 의견을 주시기 바랍니다.

▣ 바쁘신 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다. ▣

집필내역

연구책임

김향자 한국문화관광연구원 선임연구위원: 제1장~제6장

섬 관광정책 진단 및 과제

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2020년 12월 31일

발행일 2020년 12월 31일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-855-3 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e49>



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e49>

www.kcti.re.kr