

제3차 도서개발 10개년 계획의 비전과 전략

행정자치부 지역발전정책팀장 | 홍 기 남

1. 21세기 신해양시대의 도서개발의 중요성

세계의 여러 석학들은 20세기까지가 육지의 세기였다면 21세기부터는 신해양의 세기가 될 것이라고 예측하고 있다. 미래 과학자인 앨빈토플러(Alvin Toffler)는 해양 산업을 제3의 물결을 주도할 4대 핵심 산업의 하나라고 말한 바 있다.

이렇듯 21세기에 해양이 중요시 되는 것은 바다는 앞으로 인류가 풀어야 할 숙명적 과제인 식량과 자원 공간, 환경 문제를 해결할 수 있는 마지막 보루이며, 해양관광산업의 중요성, 해양을 어떻게 개발하고 활용하느냐에 따라 국가의 생존과 번영이 결정될 것이므로 지금 세계 선진국들은 앞 다투어 해양 영토 확장과 바다 개척에 심혈을 기울이고 있는 것도 이 때문이다.

도서해양의 중요성을 인식하고 부처에서 도서해양과 관련한 다양한 정책들을 추진하고 있으나, 도서개발촉진법('86년 제정)이라는 단일법률을 근거로 도서지역의 개발을 추진한 것이 행정자치부의 도서종합개발사업이다.

도서종합개발사업은 환해성(環海性)과 격절성(隔絶性)으로 인하여 낙후된 도서지역의 생활 및 생산 소득기반, 복지시설을 정비·확충하여 도서민의 소득증대와 복지증진을 위한 사업으로, 10년 단위 계획을 수립하여 추진하는 사업이다.

신해양시대의 도래로 도서의 중요성이 증대되고 있는 상황에서 '07년도는 매우 중요한 해이다. 무엇보다도 제2차 도서종합개발 10개년 계획('98~'07)이 마무리가 되고, 새롭게 제3차 도서종합개발 10개년 계획('08~'17년)을 수립해야 하는 해이기 때문이다. 종래의 사업방식에 대한 반성과 신해양 시대에 도서개발에 요구하는 시대적 과제들을 계획에 담아야 하는 중요한 시기인 것이다.

여기에서는 도서지역의 특성과 발전잠재력을 분석하고 이를 토대로 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 비전을 제시해보고자 한다.

II. 제2차 도서종합개발 10개년 계획 성과분석

1. 제2차 도서종합개발 10개년 계획의 내용

제2차 도서종합개발 10개년계획

- 사업기간 : '98~2007(10개년)
- 개발대상 : 8개시도, 37개시군구, 410개도서
- 투자계획 : 21,717억원(국비 15,497, 지방비 6,136, 민·용자등 84)
 - 행자부 : 10,717억원(국비 7,472, 지방비 3,207, 민·용자 등 38)
 - 관계부처(7) : 11,000억원(국비 8,025, 지방비 2,929, 민·용자등 46)
- 사업내용 : 4,282건 (행자부 3,963, 타부처 319)
 - 생활기반시설(전기·급수·교통 등) : 1,896건
 - 생산기반시설(어항시설, 농업기반시설, 저장시설 등) : 2,088건
 - 문화복지·환경위생·생활안전시설 등 : 298건

2. 연도별 투자실적(행정자치부 소관)

〈연도별 투자실적(국비기준)〉 (단위 : 억원)

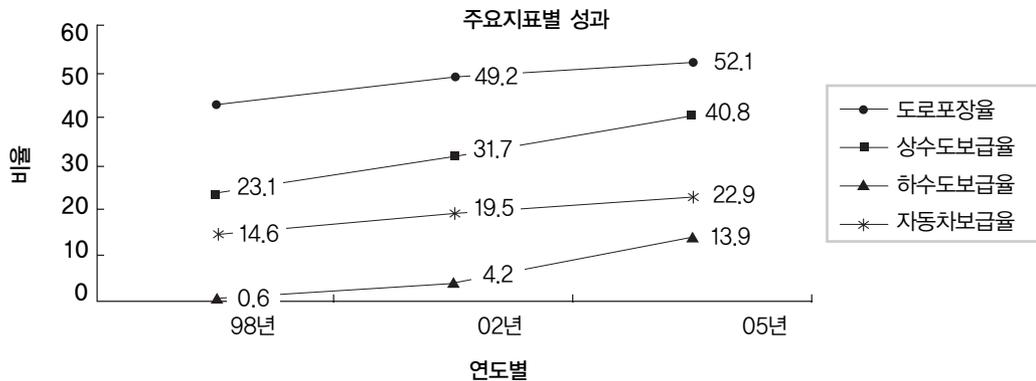
구분	'98	'01	'04	'06	'07
국비	309	584	850	900	1,001

연도별 투자실적을 보면 '98년도에는 309억원으로 출발하였으나 07년도에는 1001억원으로 연도별 투자액이 크게 증가했음을 알 수 있다.

3. 성과분석

1) 도서지역의 낙후성 해소에 기여

도서종합개발사업비의 지속적 확보를 통하여 생활 및 생산기반시설을 정비·확충하여 도서지역의 낙후성을 해소하는데 기여하였다. 아래의 그래프에서 도서지역의 기초생활인프라와 관련된 지표들이 98년도에 비해 '05년도에 상승하였음을 알 수 있다. 도로포장율의 경우 43%에서 52.1%로 상승했고, 상수도보급율도 23.1%에서 40.8%로 크게 상승했다. 하수도 보급률도 증가했으며, 특히 연육연도교 사업을 통하여 자동차 보급률도 14.6%에서 22.9%로 크게 상승했다.



다만, 여전히 전국평균¹⁾에는 못미치는 수준으로 지속적인 지원이 필요하다고 할 수 있다.

2) 성공적 사업추진

제2차 도서개발10개년 계획 추진실적은 10,717억원중 9,793억원을 투자하여 계획대비 91.3%, 사업집행율은 계획대비 100%로 성공적으로 사업을 추진하였다.

1) 전국의 평균 지표 : 상수도 보급률(56.9%), 하수도 보급률(83.5%), 자동차 보급률(31.3%)

4. 제2차 도서개발사업의 문제점 및 개선사항

1) 목표와 비전의 문제

목표와 비전없이 민원해결위주의 단기사업 위주로 사업이 진행되어, 사업간 연계나 체계가 미흡하여 도서를 전략적으로 개발하기 시작하였다. 이에 제3차에서는 도서에 대한 목표와 비전을 설정하고 그에 따라 전략적으로 사업을 선정하여 추진하고자 한다.

2) 도서의 특성반영 문제

도서의 특성을 고려하지 않고 생활 및 생산기반시설위주의 물적기반시설에 중점을 두어 특성화 개발을 하지 못하였다. 이에 제3차 계획에서는 도서의 입지, 문화, 역사, 자원 등을 반영하여 도서특성화 계획을 수립하고 추진하고자 한다.

3) 소규모 분산투자의 문제

소규모 주민숙원사업으로 이루어져 규모의 불경제로 사업 효과성이 떨어졌으나, 제3차 계획에서는 도서를 특성에 따라 유형화하고 선택과 집중을 통하여 사업효과성을 제고하고자 한다.

4) 친환경적 사업추진문제

도서의 고유성을 고려하여 추진하지 못하여 일부 사업의 경우 도서의 경관과 어메니티를 훼손하는 경우가 있으나, 제3차 계획에서는 친환경적 공법을 활용하거나, 도서의 자연경관을 고려하여 사업을 추진하고자 한다.

5) 주민참여의 확대 문제

제3차 계획에서는 주민설명회, 지역개발회의 등을 활용하여 제3차 계획에 대한 주민이해 제고 및 의견수렴으로 주민참여를 강화하고자 한다.

III. 도서의 여건 및 개발잠재력 분석(SWOT 분석)

1. 내적요인 : 지역발전 기반 취약(Weakness)

1) 인구의 지속적 감소

산업기반과 정주환경의 악화로 읍지 및 도시로 인구가 지속적으로 유출되고, 인구의 노령화가 심화되어 젊고 혁신적인 리더가 부재하다.

2) 산업기반의 취약

일부 수산업을 제외하고 영세한 규모의 수산업으로 소득기반이 취약하며, 도서지역의 특성상 경지면적이 좁고, 한계농지가 많아 경작규모가 영세하여 소득기반이 취약하다.

3) 교통 및 접근성 불리

일부 연육도서를 제외한 대부분의 도서는 선박이 중심교통수단으로 일기나 수송수단 및 수송량에 제약이 심하며, 대도시로부터 격절성이 심하여 접근성이 불리하다.

4) 지역중심성과 공간통합성의 결여

중심지 형성이 되지 못해 생활기반서비스를 제공하기 어렵고, 읍지부의 도시로부터 서비스를 제공받기 어려우며, 환해성(環海性)으로 인하여 교류가 쉽지 않아 공간통합력이 결여되어 있다.

5) 정주생활환경 열악

취약한 산업기반, 교통, 중심성 등의 원인으로 서비스, 교육, 문화 등의 생활기반이 취약하며, 주거환경이 열악하고, 생활용수, 전기 등의 기본적인 생활기반시설이 열악하다.

2. 대내외 변화 ; 발전의 기회도래(Opportunity)

1) 해양관광수요의 증대

(1) 대내적 해양관광수요 증가

국민소득의 증가 및 주5일 근무제 등 여가패턴의 변화로 국민의 관광활동이 증가하고 이에 따라 도서에 대한 관광수요도 증가하고 있으며, 70년대는 내륙관광객수가 해양관광객수보다 많았으나, '06년도에는 해양관광객수가 내륙관광객수를 앞섰다.

(2) 대외적 관광수요 증가

중국의 관광객이 기하급수적으로 증가하여 관광대국으로 급부상하였고, 특히 서남해안고속도로 건설, 서남해안의 해양리조트 개발 등으로 서남권이 대중국 관광거점으로 급부상하였다.

2) 연육·연도교 확충으로 접근성 제고

연육·연도교의 지속적 확충으로 도서에 대한 접근성이 향상되었다. 연육연도교사업으로 주변 도서들의 통합력이 제고되어 모도에 중심성이 형성되었다.

3) 환경과 건강, 문화 욕구 증대

도서지역의 수려한 풍광과 자연경관에 대한 휴양지로의 관심이 제고되었고, 청정지역의 해산물과 농산물에 대한 욕구 증대, 도서문화 및 해양문화의 삶에 대한 교육과 체험 활동 수요가 증가하였다.

4) 도서에 대한 투자 가치 향상

육지 개발의 포화상태, 도서관광 증가로 도서에 대한 투가가치가 증대되었다.

3. 내부자원 : 발전잠재력(Strengths)

1) 매력적인 해양 및 도서문화 관광자원 보유

해수욕장, 청정바다, 기암괴석의 절경 등 매력적이며 아름다운 해양의 풍광을 지니고 있어 관광자원으로의 가치가 높으며, 전통문화가 살아있어 도서문화자원의 관광상품 및 문화컨텐츠로 개발욕구가 증대되었다.

2) 청정 농수산물의 생산과 가공식품의 개발가치 증대

청정해산물과 갯벌의 어패류 등 수산자원은 웰빙식품으로 각광받고 있어 산업자원의 가능성이 높으며, 도서의 특성상 육지와 다른 청정농산물을 생산할 수 있어 환경농산물의 브랜드화로 수산물의 경쟁력이 높다.

3) 해양자원을 개발하여 새로운 성장동력 산업 육성

친환경 에너지, 해양생물산업 등 미래의 성장동력 산업을 육성하고, 해양진출의 교두보를 건설하기 위한 항만의 잠재성을 보유하고 있다.

4) 도서의 중요성에 대한 인식 확산

21세기 신해양시대에 수산자원, 해양관광, 국토영역 측면 등 도서의 중요성에 대한 인식이 확산되었고, 중앙과 지방자치단체도 도서의 중요성을 인식하고 지원에 적극적이다.

4. 외부환경 : 발전의 위협요인(Threat)

1) 도서를 한계지역으로 보는 중앙정부의 인식

도서를 인구가 작고 육지에서 떨어진 한계지역으로 인식하여 도서개발 및 관리가 부족하며, 도서를 전담하는 기구가 없고, 관리가 소홀하여 국토공간으로서의 중요성에 대한 인식이 미흡하다

2) 경제적 효율성을 중시한 투자로 개발에서 소외됨

인구가 적은 반면 기반시설에 대한 투자가 많아 경제적 효율성이 떨어진다는 논리와 적은 재원으로 고도성장을 이루어야 하는 개발시대의 불균형 성장논리에 의하여 도서는 개발에서 소외되었다.

3) 도서개발을 보상적인 차원이나 균형개발 차원에서 접근

국토공간상 전략적 가치가 있어 관리를 강화해야 함에도 불구하고 단순히 소수 주민의 보상적 차원의 개발과 낙후지역개발 차원에서 접근하며, 국가 전략상 해양과 도서의 통합성을 통한 국가 발전 전략 이해가 부족하다.

4) 개발 및 투자가치의 증대로 난개발 우려

해수욕장, 청정바다, 기암괴석의 절경 등 매력적이고 아름다운 도서가 투자가치가 상승하여 난개발이 우려되며, 난개발을 방지하기 위한 선계획-후개발 등 보다 세부적인 도서관리 방안이 없다

IV. 일본의 도서개발제도

1. 제도의 역사적 전개과정

일본의 도서개발은 1910년 초반부터 진행되었다. 당시 도서지역의 인구가 지속적으로 감소하고 고령화 현상이 심화되었다. 또한 도서지역의 산업은 정체되어 있고 생활환경시설은 낙후되었다. 특히

지역의 활력을 지탱하는 청·장년층의 감소는 심각한 수준으로 도서지역의 커뮤니티가 급속하게 붕괴되어 가고 있는 상황에서, 도서지역의 쇠퇴를 막고 지역의 활력을 되찾기 위하여 일본정부는 국토종합개발계획을 포함하여 다양한 시책을 수립·집행하고 있다.

일본의 도서개발을 시기적으로 3단계로 나누면 다음과 같다.

첫째 단계(1913~1945년)는 특정한 지역을 집중적으로 개발하는 ‘일점집중형 후진지역개발정책’이 주류를 이룬 시기이다. 도서지역 개발을 위한 일본정부의 첫 조치는 북해도 척식계획이라 할 수 있다. 이 계획은 2기에 걸쳐서 계획기간이 연장되어 1946년도까지 지속되어 1950년의 북해도개발법으로 발전하였다.

둘째 단계(1945년~1960년)는 후진지역개발시책이 특정지역을 중심으로 이루어지지 않고 전국적인 일반적 시책으로 전환되어 전국 균형발전시책이 채택되기 시작하는 시기이다. 1952년에 제정된 ‘동북지방개발법’을 본받아 타 후진지역에서도 관련 개발법을 제정하기 시작한 시기이다. 또한 전후 민주화의 영향으로 동경 등 수도권만을 위한 특수시책은 철회되고 각각의 지역의 특성을 살린 지역계획을 전국적으로 추진하는 전국균형발전시스템으로 전환되었다.

셋째 단계(1960년대 이후)는 낙후지역에 대한 특수시책을 강력하게 추진하는 시기이다. 1955년도 이후 동경의 연평균 인구증가율이 40%를 넘게 되자 동경의 과밀화를 방지하기 위한 타지역 개발의 필요성을 처음으로 인식하게 되었다. 이는 동경 등 대도시의 과밀화를 방지하면서 낙도 등의 과소화를 방지하려는 인식에서 출발하였다.

2. 정책목표

일본이 도서개발정책을 추진하면서 세운 목표는 대체로 다음과 같다.

첫째, 섬나라 국가인 일본의 값으로 환산할 수 없는 해양자원과 수려한 자연경관, 역사적 유산 등을 보전한다.

둘째, 도서를 여가나 학습의 장, 교류의 장 등으로 활용한다.

셋째, 지역의 활력소인 청·장년층의 외부이탈을 방지하여 지역의 과소화를 방지한다.

넷째, 지역특성에 맞는 지역산업진흥을 통한 지역경제회생과 고용구조개선 및 도민의 경제적 생활 안정을 도모한다.

다섯째, 도서민의 기본적인 생활환경 개선을 통한 도서민의 복지수준을 향상시킨다.

3. 관련법 및 제도

1) 관련법

일본의 도서지방개발의 기본법은 '이도진흥법'이다. 이도진흥법은 1953년 7월에 제정되었으며 한 시법이었으나 시한을 연장하고 있으며 지금도 추진중에 있다.

2) 이도진흥계획

이도진흥법을 근거로 하여 추진된 이도진흥계획은 10개년 단위의 계획으로 1953년부터 6차례에 걸쳐 추진되고 있다. 제1차 이도진흥계획은 1953년부터 시작하여 1962년에 마무리 되었고, 제2차 이도진흥계획은 1963년부터 시작하여 1972년에 마무리 되었다. 이렇게 10단위로 추진된 계획은 현재 제6차 이도진흥계획이 추진중에 있다. 계획의 목표도 시대환경에 따라 변화하였는바, 1차와 2차 이도진흥계획은 생활환경 및 기반시설에 중점을 두었으며, 3차에서는 도서를 5가지로 유형화하여 유형별로 정책목표를 설정하여 사업을 추진하였다. 제4차부터는 실질적인 소득증대를 통한 복지증진, 관광산업육성 등 2차산업과 3차산업의 진흥에 중점을 두어 도서사업을 추진하였다.

4. 이도진흥 추진사업의 내용

1) 사업의 추진주체

이도진흥법에 의한 이도진흥추진정책은 기본적으로 공공사업주도형 지역진흥정책에 속하기 때문에 사업의 추진주체가 중앙정부이다. 이에 따라서 중앙정부의 총리대신 직속 국토교통성, 총무성 등을 중심으로 한 각각의 성·청이 사업의 주체가 된다.

2) 사업의 추진체계

이도진흥계획의 수립은 내각총리대신이 국토심의회 의견을 청취하여 도서지역의 전부 또는 일부를 이도진흥대책지역으로 지정하고, 이도진흥대책지역으로 지정된 지역에서는 관계 도도부현지사가 이

도진흥계획을 작성하여 내각 총리대신에게 보고하고 내각총리대신은 국토심의회 의견을 청취하여 이도진흥계획을 확정한다. 내각총리대신은 이도진흥계획의 실시를 위하여 필요한 사업계획을 매년 작성하여 국가의 예산에 계상한다.

3) 추진사업의 주요내용

이도지역진흥을 위한 공공사업은 크게 특별조성사업과 일괄계상사업으로 나눈다. 특별조성사업은 사업의 효율적인 계획수립과 집행을 위하여 대부분은 필요한 경비를 국가가 부담하거나 보조하는 사업을 말한다. 특별조성사업에는 항만, 어항, 도로, 공항 등 인프라의 구축사업과 교육시설, 아동복지시설, 소방시설의 설치를 위한 사업등이 있다. 일괄계상사업은 1957년 각료회의의 양해를 거쳐서 결정된 이도지역의 진흥을 위한 공공사업으로 관련된 각각의 성·청예산을 국토교통성 예산에 일괄계상하여 집행하는 것이다. 이는 각각의 사업의 추진력을 높이려는 것으로 실제로 사업을 집행할 때 필요한 예산을 소관 시행청에 이체 혹은 편입시킨다. 일괄계상사업으로는 항만, 어항, 도로, 공항 등 인프라의 구축사업과 치산·치수사업, 해안정비사업, 하수도정비사업, 도시공원정비사업, 어촌주거환경정비사업, 조림사업, 마을단위의 자연휴게시설, 문화재 보존사업, 지역문화진흥을 위한 문화행사 등이 있다. 중앙정부가 주도하는 공공사업외에 지역에서 추진하는 기타 비공공사업으로는 커뮤니티 아일랜드 추진사업, 이도교류추진사업, 위탁조사사업, 국제교류사업 등이 있다.

5. 도서지역개발을 위한 특별조치

1) 재정조치

국고의 부담 또는 보조비율 특례제도를 가지고 있다. 우리의 경우 부담비율이 획일적인 반면 일본의 경우 보조비율이 사업의 성격에 따라 차등보조율을 적용하고 있다. 항만의 경우 규모에 따라 부담비율이 다르며, 어항의 경우도 1종이나 이종이나에 따라 차등보조율을 적용하고 있다. 또한 사업내용에 따라 차등을 두어 보조율을 적용하고 있다. 예컨대 항만의 보조율은 95%이고, 도로는 75%이며 아동복지시설은 50~66%이며, 소방시설은 66%의 보조율을 적용하고 있다.

또한 도서지역의 경제력 강화를 위하여 지방채와 관련한 특례제도를 가지고 있다. 도서진흥과 관련한 지방채는 일반공공사업채, 주변지역대책사업채, 과소대책사업채 등이 있다.

2) 금융조치

일본개발은행을 통한 지역산업진흥특리제도를 채택하여 낮은 이자로 개발자금융자혜택을 부여하고 있으며, 중소기업금융공고 등을 활용하여 지역산업진흥대부제도를 채택하여 싼 이자로 지역주민에게 용자를 실시하고 있다.

3) 세제조치

이도노선을 취항하는 항공기에 대하여 고정자산세의 과세표준 특례를 적용하여 세금을 감면(과세개시년도로부터 3년간은 1/3, 그후 3년도분은 2/3만 납부하도록 특혜)하고, 지방세의 과세면제 혹은 불균형과세 조치, 특별토지보유세 감면, 공업용 기계 등에 대한 특별상각 등을 통한 과세특례조항을 두고 있다.

5. 일본 도서개발제도의 시사점

1) 도서에 대한 국가차원의 접근

1965년도 이전의 전국총합계획에서는 소외되어 있던 도서지방의 개발을 국가적인 종합개발사업의 일환으로 추진하였다. 즉, 지방도시와 연계된 섬 지역의 다면적 역할을 강조하여 소외되어 있던 도서지역이 국가발전의 한 축을 담당할 수 있다는 도서지역의 지위와 역할에 대하여 재평가하고 있다.

2) 낙후지역의 우선개발 논리 실현

대도시권의 정비보다 낙후된 도서지역의 환경정비가 우선하여야 한다는 논리로 지방화시대의 명실상부한 국토계획 수립의 전형으로 평가받고 있다. 도서지역을 해양의 이용·개발의 거점화, 중·양식어업의 진흥과 근해어업의 기지화 등을 위하여 활용하고 있다.

3) 규모와 특성에 맞는 개발사업 추진

이도진흥계획 초기에는 주로 생산기반, 생활기반 등 기반시설 위주로 사업을 진행하였으나, 제3차 계획부터 도서를 특성에 따라 유형화하고 유형화에 맞는 사업들을 개발하여 추진하고 있다.

4) 장기적이고 지속적인 지원

1953년부터 시작된 이도진흥정책은 2003년에 6차 계획을 시작하여 50년이 넘게 사업을 지속적으로 추진하고 있다. 도서지역에 투자된 투자액은 공공사업에 대한 전국 총투자액과 대비해 볼 때, 그 증가율이 전국의 증가율을 매년 상회하고 있어서 지역간 격차를 시정하는데 많은 도움을 주고 있다.

5) 효율적인 추진체계

공공사업비의 경우, 도서개발과 관련된 각 성청의 예산들이 국토청예산에 일괄계상조치되어 개발사업의 효율적인 집행에 도움을 주고 결국 국고보조금의 안정적 확보를 통하여 안정적으로 지방을 지원할 수 있는 체계를 구축하고 있다.

V. 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 전략

1. 목표와 전략의 수립과정

'07년도는 제2차 도서개발 10개년 계획이 마무리 되며, 제3차 도서종합개발 10개년 계획을 수립하는 중요한 해이다. 그간 전문기관의 연구용역, 설문조사, 제2차 도서사업에 대한 평가, 도서개발사업의 여건과 잠재력 분석(SWOT), 그리고 일본의 이도진흥정책들을 통하여 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 전략을 수립하였다.

2. 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표

제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표는 「매력있는 살기좋은 섬」창출이다. 「매력있고」는 주5일 근무제 정착, 여가패턴의 변화에 따라 대내외적으로 급증하고 있는 도서관광수요를 고려한 목표이며, 「살기좋은」은 도서를 지속적인 소득중대가 이루어지고, 문화·복지·교육을 향유할 수 있는 살기좋은 삶터로 만들고자 하는 목표이다. 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 목표와 전략을 도식화하면 아래와 같다.

〈제3차 도서개발계획의 목표와 전략〉



한편 도서개발은 다음을 기본요소로 가지고 있어야 한다. 먼저, 쾌적성(Amenity)과 지속가능성(Sustainability)이 있어야 한다. 도서개발은 도서의 고유한 쾌적성이 유지되도록 환경친화적으로 개발되어 주민이 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 개발이어야 한다.

또한 지역성(Locality)과 다양성(Variety)을 가지고 있어야 한다. 도서가 가지고 있는 문화, 자원, 역사 등 지역의 분석을 토대로 특성있게 개발되고, 섬이 가지고 있는 다양성을 존중하여야 한다.

2. 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 추진전략

1) 협력적 종합계획

(1) 중앙정부간 협력체계 구축

체계적이고 종합적인 도서종합개발계획을 수립하기 위해서는 도서지역 관련사업을 추진하는 관계

부처의 협조가 반드시 필요하다. 이러한 협조체계 구축을 통하여 도서지역에 투자되는 사업간의 연계를 강화하고 유사중복을 피하여 사업추진 체계의 분절로 인한 문제를 극복하고 시너지 효과를 제고할 수 있다. 도서개발촉진법상에도 관계부처가 협조를 전제로 하는 규정이 다수 있다. 예컨대, 시도에서 수립한 도서종합개발계획에 대하여 관계부처 협의과정을 거친다든지, 관계부처 차관급으로 구성된 도서개발심의회에서 계획 수립지침, 10개년 계획 및 연차별 계획 등을 심의한다든지, 도서개발심의회 심의기능을 효율적으로 수행하기 위해서 관계부처 3~4급 공무원으로 구성된 도서개발실무위원회를 둔다든지 하는 것이 그것이다.

도서개발촉진법상 중앙부처 협조체계

- 법 제6조 제3항 : 사업계획의 내용이 관계부처의 다양한 사업을 포함하고 있음
- 법 제7조 : 행정자치부 장관은 시도가 수립한 계획을 관계부처에 협의하도록 함
- 법 제14조 : 도서개발심위원회의 당연직 위원으로 관계부처 차관또는 2급 상당공무원을 참여 시킴
- 시행령 제14조 : 관계 중앙행정기관의 장과 행정자치부 장관이 사업의 성격에 따라 기획예산처에 예산요구하도록 규정함
- 시행령제16조 : 관계부처 3~4급 공무원으로 도서개발실무위원회를 구성하도록 함

(2) 중앙-지방간 협력체계 구축

도서종합개발사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 재원을 지원하는 중앙부처와 실제로 계획을 수립하고 사업을 집행하는 지방정부의 협조가 중요하다. 도서지역의 실정을 잘 아는 지방정부가 계획을 수립하고, 중앙에서 안정적으로 재원을 지원해야 도서개발사업이 성공적으로 추진될 수 있다.

도서개발촉진법상 중앙과 지방의 역할

- 시도지사의 역할
 - 개발대상도서를 지정하기 위하여 행정자치부 장관에 신청(법제4조 2항)
 - 지침에 따라 도서개발사업 10개년 계획 및 연도별 사업계획의 수립
 - 도서개발사업의 시행자 지정
 - 예산관련한 중앙부처와 협조

• 중앙부처의 역할

- 개발대상도서를 도서개발심의위원회를 거쳐 지정(행정자치부)
- 개발대상도서의 고시(행정자치부)
- 도서개발계획 수립 지침 및 기준을 도서개발심의위원회를 거쳐 마련·시달(행정자치부)
- 시도지사가 수립한 계획을 도서개발심의위원회와 국무총리를 거쳐 확정(행정자치부)
- 시도에서 수립한 계획에 대한 협의(관계부처)

2) 「유형화·특성화」종합계획

(1) 의의

유형화·특성화 종합계획이란 도서의 입지나 도서의 자원, 주변도서와 유기적 관계 등 도서의 특성을 고려, 도서를 유형화하고 계획을 수립하는 계획방식으로, 도서가 가지고 있는 문화, 역사, 자연 등을 토대로 섬에 대한 그랜드 디자인(Grand design)을 수립하고 구체화하여 계획을 수립하는 것을 말한다.

(2) 필요성

중앙정부 주도의 계획으로 추진되던 방식을 지양하고, 도서의 실정을 고려한 지방의 창발적 아이디어로 사업을 추진하여 사업의 효과를 제고할 수 있다.

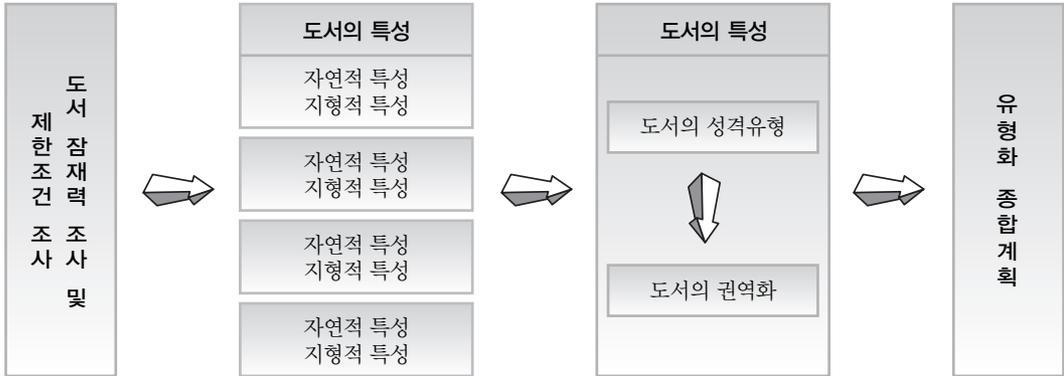
또한 도서를 유형화하여 그 유형화에 따라 소규모 분산투자가 아닌 선택과 집중을 하면 규모의 경제로 사업효과성이 제고될 수 있다. 유형화계획에 따라 도서의 비전과 목표를 설정하고 그에 맞는 세부사업들을 정하여 종합적·체계적으로 사업을 추진하고자 유형화·특성화 계획을 추진하는 것이다. 유형화·특성화 계획은 특성화 개발로 소득증대에 기여할 수 있다. 소득증대관련 산업, 관광기반시설 등의 효율적 추진으로 도서주민의 소득증대와 삶의질 향상에 기여할 수 있다.

(3) 도서유형화 과정

도서지역의 특성을 파악하고 이를 바탕으로 도서의 공간적 분포, 도서의 중심성과 생활권체계를 고

려하여 유형화하고, 유형에 맞는 종합적 발전계획을 수립하는 과정을 거친다.

〈도서유형화 과정〉



3) 「주민참여」 종합계획

(1) 의의

도서개발촉진법 제1조에 따르면, ‘도서종합개발사업은 도서주민의 소득증대와 복지증진을 위하여 추진되는 사업’으로 계획의 직접적 수혜자인 도서주민이 계획수립과정에 주도적으로 참여하여 계획의 실효성과 추진의 책임성을 제고하고자 하는 것이다.

(2) 필요성

먼저, 도서개발사업의 원활한 추진을 위해서 필요하다. 제3차 계획은 유형화·특성화 계획방식으로 추진됨에 따라 계획수립 과정에서 주민의 이해와 협조가 있어야 사업추진이 원활할 수 있다.

또한 도서수혜도가 높은 사업을 추진하기 위해서도 주민참여가 필요하다. 정부에서 일방적으로 사업을 선정하기보다는 주민의 입장에서 주민이 필요한 사업을 추진함에 따라 주민수혜도가 높기 때문이다.

VI. 대한민국의 섬들이 활짝 웃는 날을 기대하며

도서지역은 그간 정부의 개발에서 소외되어 낙후지역화 되었다. 60~70년대 한정된 재원으로 개발의 효과를 제고하기 위해서는 정부는 육지부에 관심을 가질 수 밖에 없었고 이로 인해 도서는 낙후지역으로 전락하게 된 것이다.

그러나 21세기 신해양시대의 도래로 도서해양지역의 중요성이 부각되면서 도서에 대한 체계적이고 종합적인 개발에 대한 목소리가 높다. 이러한 시대적 상황에서 행자부가 '86년부터 추진한 도서종합개발사업은 새로운 변화를 시도하고 있는 것이다.

제1차, 제2차 도서종합개발사업으로 도서의 생활 및 생산기반시설 확충 등 지속적 소득증대와 주민의 복지증진을 위한 기초를 어느 정도는 마련하였다고 할 수 있다. 제3차 도서종합개발사업은 제1차와 2차 개발의 토대위에 그간의 문제점으로 지적된 사항들을 개선하고 도서를 보다 체계적이고 종합적으로 개발할 계획이다.

먼저, 도서종합개발사업의 총괄서무부서로서 관계부처간의 협력을 유도하여 사업간 연계를 강화하고, 중복을 회피하여 사업의 효과를 제고하고자 노력할 것이다. 도서개발심의위원회와 도서개발실무위원회를 적극적으로 활용하고, 평가와 점검 등을 부처협력으로 진행할 계획이다.

또한 도서의 자원, 자연, 문화, 역사 등 도서의 특성을 반영한 유형화·특성화 종합계획으로 지역의 실정을 가장 잘 아는 자치단체의 창의적인 기획역량을 강화하고, 도서관광수요 창출, 주민의 실질적이고 지속적인 소득증대방안 등을 마련할 계획이다.

마지막으로 도서종합개발계획의 직접적인 수혜자인 주민의 계획의 수립과정에 직접적이고 적극적으로 참여하여 주민의 수요와 의견이 계획에 반영되도록 할 계획이다.

이제 도서는 국가경쟁력을 제고할 수 있는 국토공간체계의 당당한 한 축이다. 더 이상 소외되고 낙후된 지역이 아니다. 제3차 도서종합개발계획의 성공적 수립과 추진으로 대한민국의 도서가 웃는 날을 기대해본다. 