기본연구 2013_37

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

섬 관광 활성화 방안 연구

김향자

한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임 김 향 자(한국문화관광연구원 선임연구위원)
연구보조 김 성 민(한국문화관광연구원)
이 아 정(한국문화관광연구원)

서 문

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있는 해양국가로서 섬이 3,358개소이며, 이중 사람이 살고 있는 섬이 482개소가 됩니다. 주변국들을 보더라도 국토영역 측면에서 뿐만 아니라 미래 자원 보고로서 해양과 섬에 대한 가치가 재조명되고 있습니다. 2000년대 들어와서는 섬지역에 대한 정책이 생활환경 개선의 수준이 아니라 주민의 여가문화, 그리고 관광 측면에 대해서도 관심을 가지기 시작하였습니다.

최근 들어 관광선호가 다양해지고 육지에서 벗어나 섬을 찾는 사람들이 증가하면서 각 부처는 물론 지방자치단체 차원에서 다양한 정책사업을 추진하고 있습니다. 문화체육관광부도 예외가 아니어서 2007년에서 2012년까지부터 '가고 싶은 섬'시범사업을 실시하였으며 '국토끝섬 관광자원화 사업'을 추진한 바 있습니다. 이와 같이 섬 지역을 대상으로 한 관광정책의 필요성은 높아지고 있으나 전통적으로 섬지역에 대한 정책을 추진하고 있는 안전행정부나 해양수산부 등의 정책만 가지고는 섬이 지닌 국토자원으로서의 매력을 충분히 발휘하지 못하고 있다고 생각됩니다.

이에 본 연구에서는 섬 관광 활성화를 도모하기 위한 정책을 개발하고 문화체육관광부가 어떤 역할을 해야 할 지, 안전행정부, 해양수산부 등 관계부처와 어떻게 협력적으로 정책을 추진하는 것이 가장 효과적일지에 대한 방안을 모색하고자 합니다.

끝으로 본 연구를 수행해 주신 김향자 박사, 문화체육관광부 관계자, 특히 바쁘신 가운데에도 연구에 참여해주신 자문위원에게 깊은 감사를 드립니다.

2013년 12월

한국문화관광연구원

원 장 **박 광 무**

연구개요

1. 연구 목적 및 방법

■ 연구배경 및 목적

○ 70년대 초반부터 시작된 섬 지역에 대한 관심은 산업 및 생활환경 개선 등에 주안점을 두었으나 2000년대 들어와서는 섬지역의 국토영역적 측면, 문화적 측면, 관광적 측면에 대해서 관심이 높아짐

○ 주5일 근무제 정착과 관광행태 변화 등에 따라 섬지역 관광수요가 증가하게 되었으며, 최근에는 섬 휴양지, 크루즈관광은 물론 해양스포츠에 대한 관심이 증가함에 따라 섬이 새롭게 조명을 받게됨

○ 여러 부처에서 섬지역의 관광에 대한 관심을 점차 높여가고 있는 가운데 부처 간 협업과제 추진에 대한 중요성이 커지며 섬 관광에 대한 부처 간 협업과제와 문화체육관광부의 성격에 적합한 섬 관광 정책 개발이 필요함

■ 연구목적

○ 본 연구는 섬 지역을 대상으로 한 관광정책 사업을 발굴하는 연구로서 문화체육관광부의 섬 관광 정책 추진방향을 모색하고 향후 국정과제 협업과제 추진시 활용할 수 있도록 함

○ 이를 위하여 섬 지역의 관광 정책 영역 및 섬 관광 활성화 유형을 도출하고 섬 관광활성화 정책의 체계적 추진 방법을 제시하고 있으며, 문화체육관광부는 물론 해양수산부, 안전행정부 등 정부 부처의 역할 및 협력방안을 제시함

■ 연구 범위 및 방법

○ 본 연구의 공간적 범위는 우리나라 섬을 대상으로 하되, 도서개발촉진법에 의한 도서 정의에 의해 제주도 등을 제외한 섬을 대상으로 설정함

○ 섬 관광 현황 분석을 위해 광범위한 자료 분석 및 설문조사 등이 필요하나 단기과제의 연구제약상 기존의 자료를 토대로 분석을 실시함

2. 섬 관광 의미 및 중요성

■ 섬의 정의 및 특성

○ 도서개발촉진법상의 도서의 범위는 제주특별자치도를 제외한 해상의 모든 섬을 말하며, 도서개발촉진법 시행령에 따라 '해상의 전도서'라 함은 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 뜻함

○ 본 연구의 대상은 도서개발촉진법에 의한 정의를 기초로 하며, 섬의 다양한 유형과 분류, 각각 지닌 다른 특성들을 고려하여 섬의 지속가능한 활용방안을 모색함

○ 섬의 특성을 보면, 근본적으로 4면이 바다로 둘러싸인 환해성, 육지와 떨어져 접근이 불편한 격절성, 내부 면적이 좁은 공간이라는 협소성이라는 특징을 지니고 있음(문화체육관광부, 2007)

〈표 1〉 섬의 기본적 특성

구분	특성
환해성	4면이 바다로 둘러싸임
격절성	육지와 떨어짐
협소성	섬 내부 가용면적 좁음
기후성	기후변화에 예민함
문화성	독특한 고유 문화 보존

자료: 조진상(2009). 관광행태 분석을 통한 지속가능한 섬 관광 발전전략의 모색

■ 섬 정책 추이

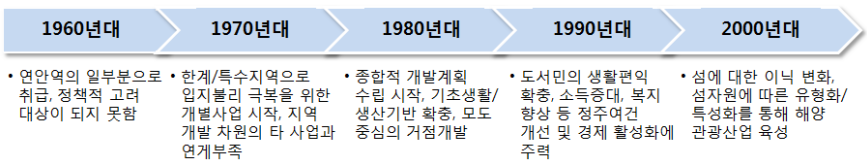
○ 섬 지역은 1970년대 초반까지 국가주도 경제개발 위주의 정책 추진으로 정부정책에서 소외되었다가 1972년 새마을운동과 함께 정부의 관심을 끌기 시작함

○ 1988년 '제1차 도서종합개발 10개년계획(1988~1997)'이 수립되면서 주로 생활 및 생산기반, 문화 및 복지시설 등을 확충하는 사업에 주력하였으며 1, 2차 계획 추진으로 섬지역의 낙후성이 다소 해소되자 어메니티와 삶의 질 향상 및 지속가능한 발전이 중요한 정책과제로 등장함

○ ‘제3차 도서종합개발 10개년계획(2008~2017)’에서는 변화하는 여건과 정책과제에 대응하기 위해 섬이 지닌 자연, 문화, 역사, 자원 등의 분석을 토대로 섬을 유형별로 특성있게 개발하는 방향으로 정책을 전환함

○ 이와 같이 섬 관광 관련 정책은 낙후지역의 국가균형발전과 연계하여 도서의 정주환경을 개선시키고 도서민의 소득여건을 활성화시키는 차원에서 시작되었으며, 21세기에 들어서는 신해양시대의 도래로 섬지역을 자원, 식량, 환경문제 해결, 해양관광산업의 거점, 국토공간체계 상 중요한 부분으로 인식함

○ 섬 지역에 대한 정책 부처는 전통적으로 안전행정부였으나 해양수산부의 등장으로 해양수산부의 역할이 커지고 있으며, 이외에 문화체육관광부, 국토교통부, 농림축산식품부 등에서도 정책사업을 추진해 왔음



[그림 1] 섬 정책 변화추이

■ 섬 관광의 중요성

○ 관광의 행태가 다양화, 전문화되고 직접 체험이 선호됨에 따라 관광의 대상 또한 내륙산악 중심에서 해양으로 다변화되고 있고 바다가 여가 · 관광공간으로서의 중요성이 부각됨

○ 국민 관광활동의 다변화와 더불어 연안지역 접근성 개선으로 도시지역을 방문하는 수요가 지속적으로 증가하고 있으며 관광을 목적으로 하는 섬 방문객 역시 매년 증가추세를 나타냄

○ 보고 감상하는 관광에서 직접 체험하는 관광으로의 변화시대에 해양 레저활동 및 섬 관광의 추진은 시대적 차원에서 매우 중요함

○ 국내 섬 관광은 접근성 개선, 새로운 관광자원 발굴, 관광상품 개발에 따라 범위가 점차 확대되고 있고 이를 통한 새로운 서비스시장 개척과 신규 일자리 창출, 연안지역의 조화로운 발전 도모가 중요함

○ 국내의 섬 지역은 풍부한 섬자원과 더불어 섬지역 내 관광자원을 기반으로 바다낚시, 휴양 등의 관광수요가 증가하고 있으며 각 부처별로 섬지역 관광활성화와 연계된 정책사업을 추진하고 있음

○ 관광측면에서 섬은 격리된 곳으로 교통수단은 배로 한정되어 있고, 해양관련 자원을 경험할 수 있는 장소로 해변활동, 해양레저·스포츠 등이 가능하며 격절성으로 완전한 휴양이 가능하고, 독특한 문화를 보여주는 독특한 관광자원으로서의 매력이 부각되고 있음

■ 본 연구의 섬관광 유형화

○ 현재 섬에 대한 분류는 섬은 입지, 관광 및 휴양형태, 공간적 특징, 접근성 등 다양한 기준에 의해 유형이 구분되어 있음

○ 섬 자원을 바탕으로 한 관광 유형에 대한 선행연구를 살펴보면 크게 관광자원, 환경여건, 콘텐츠 등 3가지 기준에 의해 구분이 가능함

○ 본 연구에서는 섬관광의 유형을 개발유형, 자원유형과 행태유형으로 구분 제시하였음

- 섬개발유형은 자원보전형, 자연활용형, 시설정비형, 시설개발형으로 구분되며 관광기반 시설 점검 또는 기반시설물 도입을 통해 섬 관광의 동기를 부여하는 섬 관광 유형임
- 섬자원유형은 자연자원형, 문화자원형, 농업형, 관광시설형으로 구분할 수 있으며 도서의 자원 중 관광객으로 하여금 관광동기나 관광의욕을 일으키게 하는 문화적 · 환경적 가치를 활용한 섬 관광 유형임
- 관광행태유형은 휴양형, 경관감상형, 레포츠형, 음식형, 체험형으로 구분되며 섬 지역의 자연자원과 문화자원을 활용한 체험 위주의 관광형태로 체험프로그램의 운영이 가능한 섬 관광 유형임

3. 섬 관광 현황 및 국내외 사례

■ 섬 현황

○ 우리나라의 유인도는 482개로 전체 섬의 14.4%에 불과하며 무인도는 2,876개로 85.6%를 차지하고 있어 현재 대부분의 섬이 무인도인 상태임

○ 전국 시·도 중 가장 많은 섬이 분포 하고 있는 지역은 전라남도로서 전체의 60.2%인 2,020개로 이중 유인도 276개, 무인도 1,744개임

■ 섬 방문객 추이(연도별 연안여객선 이용 실적)

○ 현재 섬 방문객을 파악할 수 있는 통계는 연안여객선 이용실적으로 2012년 섬 방문객수는 1,454만 명에 이르고 있음. 이중 일반인이 1,095만 명, 도서민이 359만 명으로 일반인의 비중이 75.3%에 달하고 있으며, 2009년 73.5%보다 약간 증가하였음

○ 섬 방문객중 일반인은 5월과 8월에 많이 방문하는 것으로 나타나고 있으며, 2월과 12월 방문객이 최저로 계절적 요인에 영향을 많이 받고 있음

■ 섬 관광 수요 전망

○ 섬 관광의 수요 예측은 연안여객선 이용객수중 일반인 이용객수의 추이를 기준으로 추세분석 모형을 적용하여 예측하여 봄

○ 2006년부터 2012년도 까지 일반 항로의 경우 연평균 7.71%, 보조항로는 연평균 3.24%의 증감율을 보이고 있으며 이를 바탕으로 2017년 기준 15,823천명이 방문 할 것으로 추정됨

〈표 2〉 섬 관광 수요 전망

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증감율
일반항로	10,771,729	11,601,730	12,495,686	13,458,524	14,495,553	15,612,488	7.71%
보조항로	179,927	185,749	191,760	197,965	204,371	210,984	3.24%
계	10,951,656	11,787,479	12,687,446	13,656,489	14,699,924	15,823,473	7.64%

자료: 연안 여객선 일반인 및 도서민 이용객의 분할되어 표기된 2006년을 기점으로 6개년 이용실적을 통한 수요 전망

■ 섬 관광 정책 추진 현황

○ 섬 정책 관련부처는 각 기관이 지향하는 정책목표에 맞추어 다양한 업무를 수행하고 있음

○ 최근에는 기존의 하드웨어 중심의 인프라 사업에서 벗어나 섬 특성을 고려한 소프트웨어 중심의 사업 중심으로 진행되고 있으며 방문객들의 편의 개선을 위한 사업의 진행을 통한 방문객들의 재방문을 유도하고 있음

○ 지방자치단체의 섬 정책을 보면,
- 전라남도의 경우는 갤럭시 아일랜드 프로젝트(Galaxy Islands Project)와 도서와 내륙간 접근로 확충, 다도해 명소화 사업을 추진
- 인천광역시는 서해5도서 평화관광 자원화 사업 추진
- 부산광역시는 무인도서 활용 및 개발방안 검토 완료
- 경상북도는 문화예술의 섬-울릉도 만들기 프로젝트 주력
- 경상남도는 모자이크 프로젝트 사업 추진 등

○ 사업의 원활한 추진 및 효과적인 재원 조달을 위한 지방자치단체 또는 중앙부처와의 협력을 통한 전담기구 신설이 필요하며 지역주민들의 참여방안 강구를 통해 사업의 지속성을 고려가 필요함

■ 국내외 사례

○ 사업의 주체로 주민들의 역할이 커지며 주민 위주의 사업들이 전개되어 과거에 발생하는 부의 외부 유출과 같은 문제들이 해소 되었으며 사업 추진시 전문가의 컨설팅을 통한 사업의 방향을 조정함

○ 섬이 가진 특성을 고려한 사업의 추진하여 타 관광지와의 차별성을 강조하였으며 주변 관광지와의 연계를 통하여 주변 지역 경제 활성화에 영향을 미치고 있음

○ 일본의 경우 도서 개발의 경우 육지와의 격차를 해소하기 위한 주민들을 위한 기반 인프라 시설 조성과 있어 문화 예술 및 건강과 같은 특정 테마를 소재로 하는 개발이 병행되어 추진함

○ 이탈리아와 그리이스의 경우 섬이 가지고 있는 기본적인 특성인 접근성 문제 해결에 있어 페리 및 정기 여객선의 활성화를 통한 주변 관광자원과의 연계를 강구함

○ 외국의 경우 정책 추진에 있어 보다 효율적인 추진을 위해 전담 기구 또는 특별 기구신설을 통한 관련 업무를 전담하였으나 국내의 경우 각 부처별로 사업이 추진 중에 있어 중복 투자 및 사업 간의 유사성이 문제가 발생함

〈표 3〉 국외 섬 관광 개발 사례 주요 시사점

구분	내용
일본	• 섬의 유형에 따른 차별화된 개발 • 지자체, 기업, 주민들의 협력체계 구축 • 지역 문화를 활용한 지속가능한 개발 추구
그리이스	• 역사자원의 관광 자원화 • 지속적인 투자를 통한 쾌적한 관광 환경의 조성 • 강력한 경관 규제를 통한 어메니티 창출
이탈리아	• 역사자원의 관광 자원화 • 지속적인 투자를 통한 쾌적한 관광 환경의 조성 • 강력한 경관 규제를 통한 어메니티 창출
미국	• 민간과 정부, 기업간의 파트너쉽을 통한 보전 체계 마련 • 관광 자원의 체계적인 관리

4. 정책 추진 방안

가. 정책 기본방향 및 목표

○ 섬은 자연자원이 한번 훼손되면 회복하기 어려운 지역으로 환경훼손에 취약하기 때문에 과도한 관광시설 개발은 섬의 고유성을 파괴할 수 있음

○ 따라서 섬 지역의 관광은 자원의 보전적 활용을 전제로 한 최소한의 시설 개발을 추진하도록 하며, 섬의 환경적, 경관적 여건을 고려하여 설치하도록 하여 관광으로 섬을 바꾸려고 하지 않는 것이 바람직함

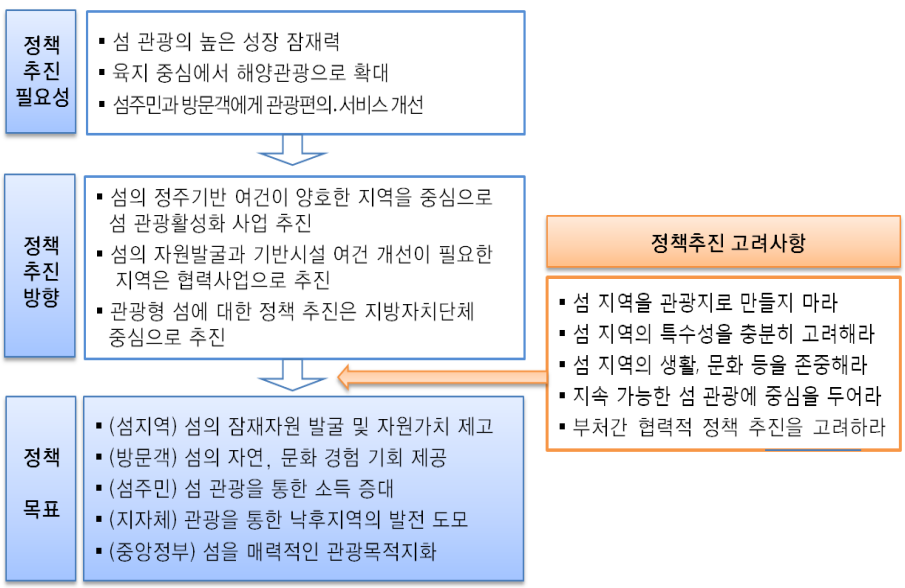
○ 대부분의 섬이 물과 전기가 부족하며, 교육 의료 등 정주기반이 취약하며 고령화 정도가 심하여 정책사업의 추진에 한계가 있음

○ 섬 지역은 그 자체로서 생태적·사회적·경제적 요소의 순환 관계 속에서 균형을 이루는 것이 중요함. 또한 주민들이 섬 관광 정책 추진을 통하여 주민들이 섬을 떠나는 일이 없어야 하며, 이를 위해서는 소득의 연계와 지역주민과 관광객 간의 이해 관계의 균형이 이루어져야 할 것임

○ 섬의 특성상 생활 및 산업기반이 취약하여 정주환경을 정비·개선하는 것에 우선순위를 두다 보니 충분한 정책성과를 내기 어려우며, 이는 안행부나 해수부, 국토부 등에서 전통적으로 추진해 온 정책영역임

○ 문화체육관광부에서 추진하는 섬 관광자원화 사업이 타 부처에서 추진하는 정책과 차별화해나가기 위해서는 자원 잠재력이 높은 섬의 홍보를 비롯하여 방문객들의 관광편의성 제고, 주민의 관광을 통한 소득 증대 등 사업 등에 초점을 두는 것이 필요함

○ 섬이 관광 측면에서 잠재성이 높지만 현재 기반여건 개선이 필요한 지역은 관련 부처와 협력사업을 추진하여 관광매력성과 관광편의성을 높임

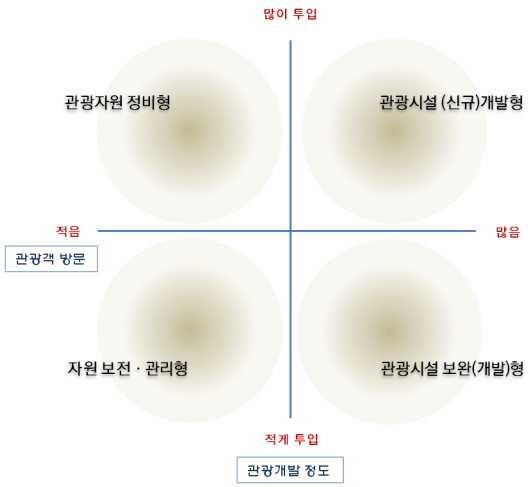


[그림 2] 섬 관광활성화 정책 추진 필요성 및 목표

나. 섬 관광 활성화 정책 유형

○ 섬 관광 활성화 정책유형은 관광개발 정도와 관광객 방문의 기준으로 '자원보전·관리형', '관광자원 정비형', '관광시설 보완(개발)형', '관광시설(신규)개발형' 등으로 구분하였음

○ 이중 섬 관광활성화 정책 사업은 관광측면의 공공 정책이 필요하다고 판단되는 '관광자원 정비형'과 '관광시설 보완(개발)형'을 중심으로 추진하되 나머지 유형은 정책추진 여건의 변화 등에 따라 확대해 나가도록 함



[그림 3] 섬 관광 활성화 정책사업 유형

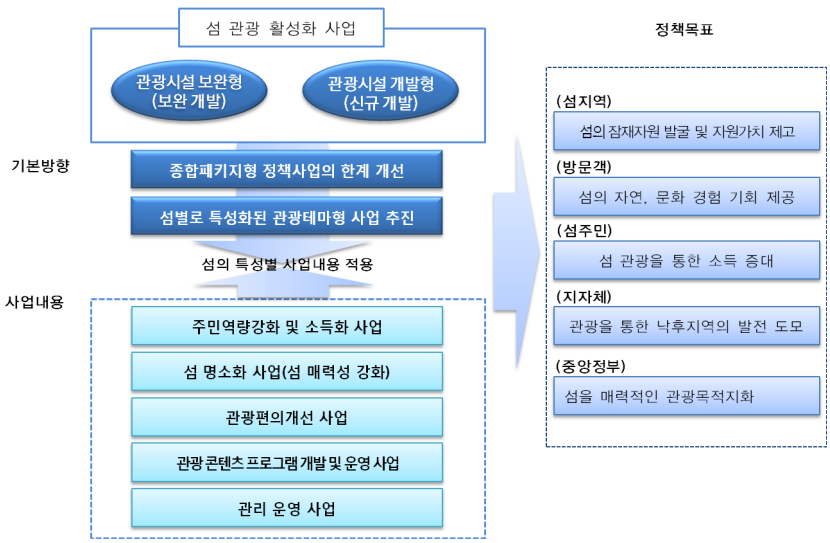
〈표 4〉 섬 관광활성화 정책사업 유형별 사업 내용

정책사업 유형	사업내용	예시
관광시설 (신규)개발형	적극적인 관광시설 투자로 관광지로 조성(민간투자형)	외도, 장사도
관광시설 보완(개발)형	섬을 주요한 관광매력지로 조성하기 위하여 방문객의 편의증진을 한 관광시설을 보완적으로 조성	청산도, 보길도, 홍도 소매물도 등
관광자원 정비형	주민들의 삶의 터전을 기반으로 섬의 보유 자원을 토대로 하여 자원 정비, 시설 개선 등 추진	대매물도, 외연도
자원 보전 · 관리형	섬이 보유한 자연 · 문화자원을 복원, 관리하여 섬의 자원성을 제고	–

다. 섬 관광 활성화 정책 추진방안

1) 기본방향

○ 섬 관광활성화 정책사업이 문화체육관광부의 정책사업으로서의 특성을 가지고 추진하기 위해서는 섬의 시장성과 접근성, 정주여건을 포함한 기반시설 여건, 관광 자원성 등 제반 여건을 고려한 정책추진이 필요함

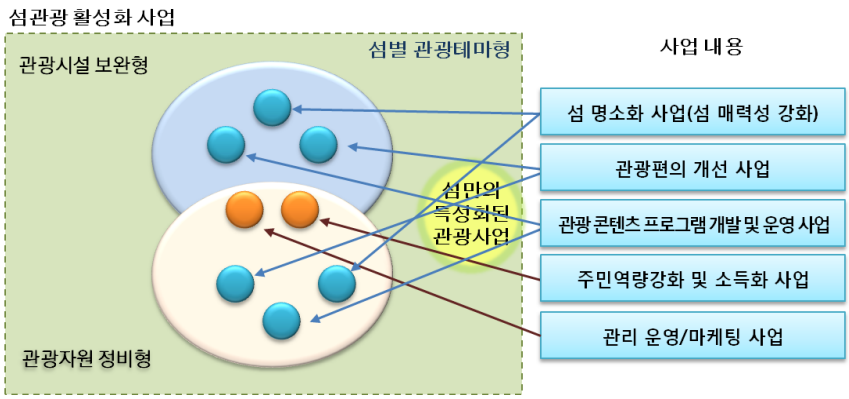


[그림 4] 섬 관광 활성화 정책사업 기본방향 및 사업내용

2) 사업 특성별 사업 내용 적용

○ 섬 관광 활성화 정책사업의 세부 내용은 앞에서 제시된 바와 같이 주민역량 강화, 섬 명소화(매력성 강화), 관광편의 개선, 관광콘텐츠 프로그램 개발 및 운영, 관리운영 사업을 구분됨

○ 각 섬별 어떤 사업내용을 선택하여 사업을 추진하는가는 섬의 관광활성화 테마에 의하여 결정됨으로 이에 대한 심도 깊는 고려가 필요함



[그림 5] 섬별 특성화된 사업 추진방법

3) 사업추진과정

○ 광역자치단체에서 정책사업 대상군을 우선 추천하고 이들 지역을 대상으로 한 제한적 공모를 추진하여 사업을 추진하는 방법이 있음(이 경우는 광역자치단체의 역할도 강화시킬 수 있음)

○ 섬 관광활성화 사업의 평가 선정은 중앙부처(문화체육관광부)에서 구성한 자문위원회의 평가와 심의를 거치도록 함

○ 자문위원회는 사업의 계획단계에서부터 사업추진, 운영관리의 단계에 이르기까지 사업의 효율적 추진과 효과성을 높이기 위해 지속적인 자문 및 컨설팅을 추진하도록 하며, 사업의 추진과정에서는 수시의 모니터링, 종료 이후에는 사업성과에 대한 평가를 수행함

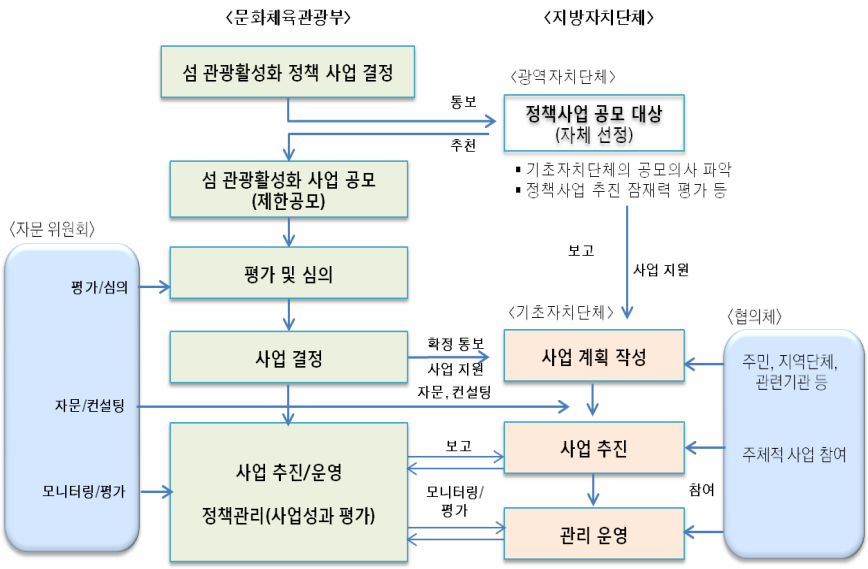
■ 사업 추진 및 운영

○ 섬 관광 활성화 사업의 추진은 우선 공모에 선정된 섬의 관할 자치단체에서 섬의 관광활성화 목표를 설정하고 체계적인 사업계획을 작성하도록 함

○ 사업계획 수립시 지역주민, 전문가, 관련기관 등과의 협력체(거버넌스)를 구성하여 적극적인 참여를 유도하도록 함

■ 사업 추진 성과관리

○ 사업 추진에 따르는 모니터링 및 사업 종료에 따른 사업성과 평가는 초기부터 관리하는 것이 필요하며, 매년 사업평가를 토대로 하여 차기 연도의 사업의 개선 및 유지, 확대 등을 추진하도록 함이 바람직함

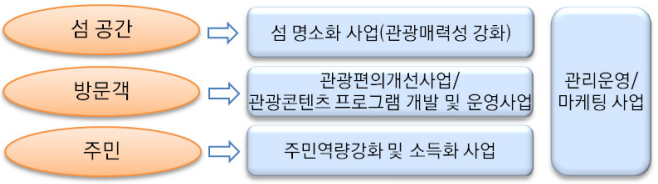


[그림 6] 섬 관광활성화 정책사업 추진과정

4) 추진 가능한 섬 관광 활성화 사업 내용

○ 섬이라는 공간을 대상으로 한 사업내용은 섬 명소화사업이 있으며, 방문객을 대상으로 사업은 관광편의 개선 사업과 관광콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업, 주민을 대상으로 한 사업은 주민역량강화 사업 및 소득화 사업이며, 이외에 관리 운영 사업은 전체와 관련된 사업임

○ 다만 본 연구에서는 기존의 가고 싶은 섬 시범사업, 명품섬 Best-10 사업, 어촌관광개발 사업 등을 토대로 하여 사업 항목별 세부 사업의 내용을 예시적으로 보여줌으로써 세부 사업 도출에 대한 이해를 돕고자 함



〈표 5〉 사업 세부 사업 예시

사업항목	세부 사업 예시
섬 명소화 사업 (섬 관광매력성 강화)	섬 지역의 자원 발굴 및 DB화, 이야기 발굴 및 스토리텔링화, 유휴자원 활용(빈집 등), 걷는 길(숲길, 해안길 등) 조성, 공공미술 공간 조성, 섬, 마을의 어메니티 개선(지붕, 담장 개선, 꽃밭 조성, 문패만들기 등)
관광편의 개선 사업	숙박 시설(민박 등) 및 서비스 개선, 쌈지공원 혹은 휴게공간 조성, 관광안내소 정비 · 개선, 관광안내판(표지판) 등 정비 · 개선, 일출, 낙조 감상 등을 위한 경관정비 사업, 섬생활문화박물관 등 문화시설 조성
관광 콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업	섬생활 체험 프로그램(어촌 어구 체험 등), 섬마을 축제 및 관광이벤트 생태(자연) 체험 프로그램, 섬 역사 · 문화 기행 프로그램, 섬 먹거리(향토음식) 개발 및 판매, 해양레저스포츠 체험 프로그램
주민역량강화 및 소득화 사업	주민 인식 개선 및 교육사업(주민 문화향유 능력 제고 포함), 선진지 견학, 공동체 형성(협의체 및 사회적 기업 육성 등), 섬 관광 전문인력 양성(섬 해설사 등), 지역 장인 활동 지원, 주민소득 사업(6차 산업화 사업 등)
관리 운영/마케팅 사업	관광객 홍보 마케팅, 문화관광 안내 홈페이지 운영, 섬 접근성 제고(선박 운영 지원 등), 시설 운영자 지원(방문자 센타 등), 섬, 마을의 다양한 테마관광지도 제작 · 배포, 생산품의 품질 관리 및 판매 체계 확보

라. 섬 관광활성화 정책 추진 체계

■ 사업 추진 주체 및 관리 조직

○ 정책 추진주체는 정책 주관부처와 지방자치단체와의 관계에서 정책사업이 이루어짐으로 효과적이고 미래 발전적이어야 하며 사업의 운영 및 관리 주체는 실질적으로 현장에서 사업을 추진할 수 있는 주체가 되어야함

○ 정책추진은 중앙정부는 지원하고 지방자치단체가 사업을 주관하여 추진하는 방식으로 하며, 사업의 운영 및 관리주체는 사업 초기부터 중간지원조직으로 하여금 사업을 추진하도록 하는 방식으로 추진함

■ 부처 간 협력 체계 구축

○ 부처 간 협력은 정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 협력 조직으로서 협약을 맺고 '협의체'를 구성하는 방법임

- 부처 간에 협의체를 구성한다는 것은 상호 공동의 정책목적을 가지고 계획에서부터 사업추진에 이르기까지 다양한 사업을 추진할 수 있는 계기를 마련할 수 있음

■ 정책 성과관리(성과지표 관리) 방안

○ 사업 초기단계에서부터 성과 평가기준을 제시하고 양적 지표인 방문객수를 고려하되 이것이 전체 혹은 우선되지 않도록 제시함

○ 사업의 목표를 항상 계량적인 지표로만 제시할 수 없음으로 정성적인 지표를 제시할 경우에는 이에 대한 판단 근거가 될 수 있는 참고자료를 제시할 수 있도록 하여야 함

○ 성과지표는 사업의 추진으로 인한 총괄적인 목표지표를 제시할 수도 있으며, 세부사업의 종류가 다수인 경우는 세부사업별로 제시함

■ 사업관리(모니터링 및 컨설팅) 성과관리 방안

○ 섬 관광활성화 사업의 추진 성과와 지속성을 제고하기 위해서는 사업 초기부터 정기적인 모니터링 및 전문가 컨설팅이 이루어질 수 있는 체계를 갖추도록 함

○ 사업의 추진과정에서 중앙정부와 지방자치단체간의 충분한 협의가 이루어질 수 있는 채널을 구축하도록 함. 특히 각 섬별 관광 활성화 사업 책임자가 정기적(분기별)인 보고를 하는 체계를 갖추도록 하되, 사업의 추진사항, 일부 변경내용(프로그램 내용, 디자인 등), 향후 사업추진내용 등을 보고하도록 명문화 하도록 함

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구 배경 ····· 3
2. 연구 목적 ····· 4

제2절 연구 범위 및 방법 ····· 5
1. 연구 범위 ····· 5
2. 연구 구성 및 방법 ····· 5

제3절 연구의 한계 및 기대효과 ····· 8
1. 연구 한계 ····· 8
2. 연구 기대 효과 ····· 8

제2장 섬 관광 의미 및 중요성 ····· 9

제1절 섬의 특성과 섬 관광 ····· 11

제2절 섬 관광의 중요성 ····· 21
1. 섬의 의미 및 역할 ····· 21
2. 섬 관광의 중요성 ····· 25
3. 섬 방문 동기 ····· 27

제3절 섬 관광 유형화 ····· 30
1. 섬의 유형 ····· 30
2. 섬 관광 유형화 ····· 32
3. 관광의 발전과 섬 관광 ····· 35

제3장 섬 관광 실태 분석 ····· 37

제1절 섬 현황 및 섬 관광 실태 ····· 39
1. 국내 섬 현황 ····· 39
2. 섬 방문객 현황 및 전망 ····· 42
3. 섬 관광 관련 법규 현황 ····· 49

제2절 국내 섬 관광 정책 현황 ····· 55
1. 정부의 섬 관광 정책 추진현황 ····· 55

2. 해양수산부의 어촌관광 정책추진 현황 ·····66
3. 지방자치단체의 섬 관광 정책 추진 현황 ·····78
4. 국내 섬 관광 개발 사례 ·····84
5. 시사점 ·····90

제3절 국외 섬 관광 정책 추진 사례 ·····93
1. 분석 개요 ·····93
2. 국외 섬 관광 관련 정책 추진 현황 ·····95
3. 국외 섬 관광 개발 사례 ·····99
4. 시사점 ·····107

제4장 섬 방문객 및 전문가 설문조사 분석 ·····109

제1절 조사 개요 ·····111
1. 방문객 설문조사 ·····111
2. 전문가 조사 ·····114

제2절 섬 방문객 조사 결과 ·····115
1. 섬 관광 이용 실태 분석: 기존 조사 자료 분석 ·····115
2. 섬 방문객 인터뷰 조사 ·····122

제3절 전문가 조사 결과 ·····125
1. 섬 정책 부처에 대한 인식 ·····125
2. 섬 관광 추진 성과 ·····127
3. 섬 관광 활성화 정책추진방안 ·····131
4. 정책 추진 주체 및 역할 ·····137

제4절 시사점 ·····139

제5장 섬 관광 활성화 정책 추진 방안 ·····143

제1절 정책 기본방향 및 목표 ·····145
1. 섬 관광 정책 필요성 ·····145
2. 섬 관광정책 추진시 고려사항 ·····146
3. 섬 관광 활성화 정책 추진방향 ·····149
4. 정책 목표 ·····151

제2절 섬 관광 정책 영역 설정 ·····153
1. 부처(문화체육관광부) 특성 고려 요인 ·····153
2. 기존 섬 정책사업 내용 분석 ·····154
3. (문화체육관광부) 섬 관광 정책 영역 제시 ·····161
제3절 섬 관광 활성화 정책 유형 ·····163
1. 정책사업 유형화 목적 ·····163
2. 정책사업 유형화 방법 ·····164
3. 섬 관광 활성화 정책사업 유형화 ·····167
제4절 섬 관광 활성화 정책 추진방안 ·····170
1. 사업 추진 기본방향 ·····170
2. 사업 추진방안 ·····172
3. 추진 가능한 섬 관광 활성화 사업 내용 ·····175
제5절 섬 관광활성화 정책 추진 체계 ·····178
1. 사업추진 주체 구성 및 운영방안 ·····178
2. 부처 간 협력 체계 구축 ·····181
3. 사업관리 및 정책성과 제고방안 ·····186

제6장 결론 및 제언 ·····189

제1절 결 론 ·····191
제2절 정책 제언 ·····196

참고문헌 ·····199
ABSTRACT ·····202
부록 ·····205

표 차례

〈표 2-1〉 섬의 정의 ····12
〈표 2-2〉 섬의 기본적 특성 ····13
〈표 2-3〉 섬의 특성 ····14
〈표 2-4〉 섬 특성에 따른 장점과 단점 ····15
〈표 2-5〉 섬의 관광적 특성 ····16
〈표 2-6〉 섬의 관광적 특성 ····17
〈표 2-7〉 섬 관광목적지 속성 ····28
〈표 2-8〉 섬의 유형 ····30
〈표 2-9〉 섬자원 유형에 관한 선행연구 ····32
〈표 2-10〉 섬 관광 유형 ····33
〈표 2-11〉 본 연구에서 섬 관광의 유형 ····34
〈표 3-1〉 국내 섬 현황 ····40
〈표 3-2〉 지역별 섬 특성 ····41
〈표 3-3〉 지방 해양항만청별 연안여객선 연도별 수송실적 ····43
〈표 3-4〉 지방 해양항만청별 연안여객선 연도별 수송실적 ····45
〈표 3-5〉 해양 관광 수요 전망 ····47
〈표 3-6〉 섬 관광 수요 전망 ····48
〈표 3-7〉 섬관련 법규 현황 ····49
〈표 3-8〉 섬 개발 관련 주요 법률 및 계획 ····54
〈표 3-9〉 부처별 섬 정책 관련 계획 및 사업 현황 ····55
〈표 3-10〉 1, 2, 3차 도서종합개발 10개년 계획의 주요 내용 ····56
〈표 3-11〉 서해 5도 종합 발전 계획 ····58
〈표 3-12〉 찾아가고 싶은 섬 사업 ····59
〈표 3-13〉 문화체육관광부의 섬 관광 정책 추진현황 ····63
〈표 3-14〉 어촌종합개발사업 개요 ····68
〈표 3-15〉 어촌체험마을 조성 현황 ····70
〈표 3-16〉 어촌 체험 마을 사업 계획 ····75
〈표 3-17〉 지방자치단체별 섬 관광 정책 ····79
〈표 3-18〉 경남 섬 관광 정책 ····80

〈표 3-19〉 국외 섬 정책 사례 대상 ·····93
〈표 3-20〉 해외정책 사례 분석 내용 ·····94
〈표 3-21〉 국외 섬 관광 개발 사례 주요 시사점 ·····107
〈표 4-1〉 기본 조사 자료의 섬 관광 행태 분석 내용 ·····112
〈표 4-2〉 방문객 조사 내용 ·····113
〈표 4-3〉 전문가 조사 내용 ·····114
〈표 4-4〉 응답자 일반 현황 ·····116
〈표 4-5〉 섬 정책 주관 부처 ·····125
〈표 4-6〉 각 사업별 담당 부처 ·····126
〈표 4-7〉 문화체육관광부의 역할 ·····126
〈표 4-8〉 관광 발전의 긍정적 역할 정도 ·····127
〈표 4-9〉 관광 발전의 부정적 효과 정도 ·····128
〈표 4-10〉 관광 측면에서 사업의 기여도 ·····129
〈표 4-11〉 섬 자원의 가치와 활용 가능성 ·····130
〈표 4-12〉 섬 지역 정책 사업 추진 시 고려사항 ·····131
〈표 4-13〉 관광 활성화 정책의 가치 ·····132
〈표 4-14〉 사업의 우선순위 ·····132
〈표 4-15〉 주민역량강화 및 소득화 사업 중요도와 기여도 ·····133
〈표 4-16〉 섬 명소화 사업 중요도와 기여도 ·····134
〈표 4-17〉 관광편의 개선 사업 중요도와 기여도 ·····134
〈표 4-18〉 관광 콘텐츠 프로그램 중요도와 기여도 ·····136
〈표 4-19〉 관리 운영 사업의 중요도와 기여도 ·····136
〈표 4-20〉 정부의 정책 추진 형태 ·····137
〈표 4-21〉 정책협력 방식 ·····137
〈표 4-22〉 섬 관광활성화 사업관리 형태 ·····138
〈표 5-1〉 예시: 가고 싶은 섬 시범사업 대상지별 사업 내용 ·····156
〈표 5-2〉 주요 섬 정책추진 현황 ·····157
〈표 5-3〉 주요 섬 정책 사업의 사업 내용 분석 ·····159
〈표 5-4〉 섬 관광 정책 영역(안) ·····162
〈표 5-5〉 섬 자원화 유형(가고 싶은 섬 기본계획 내용 중) ·····166
〈표 5-6〉 섬 관광활성화 정책사업 유형별 사업 내용 ·····169
〈표 5-7〉 사업 항목별 추진 주안점 ·····175

〈표 5-8〉 사업 세부 사업 예시 ·····176
〈표 5-9〉 부처간 협력 유형별 특성 ·····183
〈표 5-10〉 섬 관광활성화 사업 성과지표 도입 방향 ·····187

그림 차례

[그림 1-1] 연구과정도 ·····6
[그림 2-1] 섬의 관광적 특성 ·····17
[그림 2-2] 우리나라 섬 실태 ·····18
[그림 2-3] 섬 정책 변화추이 ·····19
[그림 2-4] 섬 정책의 대응 분야 ·····20
[그림 3-1] 국내 섬 지역 인구 현황 ·····40
[그림 3-2] 일반인 및 도서민의 여객선 이용 추이 ·····43
[그림 3-3] 월별 연안 여객선 이용 현황 ·····44
[그림 3-4] 항로별 연안 여객선 이용 추이 ·····45
[그림 3-5] 국내여행 이동 총량 추이 ·····46
[그림 3-6] 계절별 국내여행 이동 총량 ·····47
[그림 3-7] 섬 관광 수요 전망 ·····48
[그림 3-8] 건강 보양 프로그램 목적 ·····101
[그림 4-1] 섬 방문 기간 ·····117
[그림 4-2] 섬 방문시 동반 유형 ·····117
[그림 4-3] 섬 방문 주요 계절 ·····118
[그림 4-4] 섬 방문시 주요 활동-1 ·····118
[그림 4-5] 섬 방문시 주요 활동-2 ·····119
[그림 4-6] 섬 방문시 불편사항-1 ·····119
[그림 4-7] 섬 방문시 불편사항-2 ·····120
[그림 4-8] 섬 자원의 가치와 활용 가능성 ·····130
[그림 4-9] 주민역량강화 및 소득화 사업 중요도와 기여도 ·····133
[그림 4-10] 섬 명소화 사업 중요도와 기여도 ·····134
[그림 4-11] 관광편의 개선 사업 중요도와 기여도 ·····135
[그림 4-12] 관광 콘텐츠 프로그램 중요도와 기여도 ·····135
[그림 4-13] 관리 운영 사업의 중요도와 기여도 ·····136
[그림 4-14] 사업별 중요도와 기여도 ·····140
[그림 4-15] 방문객 및 전문가 조사 시사점 ·····141
[그림 5-1] 섬 관광활성화 정책 목표 ·····152

[그림 5-2] 부처별 섬 관광관련 정책 사업 ·····162
[그림 5-3] 섬 관광활성화 정책 대상 유형 ·····164
[그림 5-4] 섬 자원화 유형: 가고 싶은 섬 ·····166
[그림 5-5] 섬 관광 활성화 정책사업 유형 ·····168
[그림 5-6] 섬 관광 활성화 정책사업 기본방향 및 사업내용 ·····171
[그림 5-7] 섬별 특성화된 사업 추진방법 ·····172
[그림 5-8] 섬 관광활성화 정책사업 추진과정 ·····174
[그림 5-9] 사업의 우선 추진 및 연계 추진 ·····177

제1장

서 론

제1절

연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경

■ 섬 지역에 대한 관심이 관광 측면에까지 확대

○ 70년대 초반에서부터 시작된 섬 지역에 대한 관심은 산업 및 생활환경 개선 등에 주안점을 두었으나 2000년대 들어와서는 섬지역의 국토영역적 측면, 문화적 측면, 관광적 측면에 대해서도 관심을 가지기 시작함

○ 더욱이 주5일 근무제 정착과 가처분 소득의 증가, 관광행태의 변화 등에 따라 섬지역의 관광수요가 증가하게 되었으며, 최근에는 섬 휴양지, 크루즈관광은 물론 해양스포츠에 대한 관심이 증가함에 따라 섬이 새롭게 조명을 받게 됨

■ 해양 및 섬의 중요성 확대됨에 따라 부처별로 정책 추진

○ 산업적 측면에서 중요한 이용공간이었던 해양이 휴식공간이면서 다양한 여가생활을 즐길 수 있는 해양레저공간으로서의 역할이 크게 부각되고 있음(해양수산개발원, 2010)

○ 관광자원개발 정책도 2000년대 중반까지는 주로 내륙을 위주로 하여 추진되어 왔으나 섬 지역에 대한 관광의 증가와 함께 섬 관광의 중요성이 커짐에 따라 문화체육관광부 차원에서는 살고싶은 지역만들기의 일환으로 '가고싶은 섬 시범사업', 국토 위치자원로서의 '국토 끝섬 관광자원화 사업' 등이 추진되었음

○ 안전행정부에서는 명품섬 베스트10사업, 찾아가고 싶은 섬 사업, 해양수산부에서는 무인도서 및 신발전지역사업(성장촉진지역중 70개의 도서 포함) 등을 추진하고 있음

■ 섬 지역을 대상으로 하는 정책에서 문화체육관광부의 역할 미흡

○ 여러 부처에서 섬지역의 관광에 대한 관심을 점차 높여가고 있는 가운데 문화체육관광부의 역할을 찾기가 어려운 실정임

○ 박근혜정부 들어서면서 부처 간 협업과제 추진에 대하여 강조함에 따라 중요성이 커져가고 있는 섬 관광에 대한 부처 간 협업과제와 문화체육관광부의 부처 성격에 적합한 섬 관광 정책을 개발하는 것이 필요함

○ 또한 국민 관광객에 보다 다양한 양질의 섬 관광 시설 및 콘텐츠를 제공할 수 있도록 하고 섬지역(섬마을 등)이 지속가능한 발전을 자생적으로 도모할 수 있도록 하는 것이 필요함

2. 연구 목적

■ 섬 지역을 대상으로 한 관광정책 추진 유형 분석 및 관광정책 추진 대상 도출

○ 본 연구는 섬 지역을 대상으로 한 관광정책 사업을 발굴하는 연구로서 문화체육관광부의 섬 관광 정책 추진방향을 모색하고 향후 국정과제 협업 과제 추진시 활용할 수 있도록 함

○ 이를 위하여 섬 지역의 관광관련 정책 추진 실태 분석 및 문제점 등을 분석하고 섬 관광 정책 추진 유형 등을 설정하도록 함

■ 섬 관광 활성화를 위한 정책추진방안 모색

○ 본 연구에서는 섬지역의 관광활성화를 위한 정책과제를 도출하고 추진방법을 제시하고자 함

○ 또한 도출된 관광분야의 정책과제 추진주체로서 문화체육부는 물론 해양수산부, 안전행정부 등 정부 부처의 역할 및 협력방안을 제시하고자 함

제2절

연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

○ 본 연구의 공간적 범위는 우리나라 섬을 대상으로 하되, 도서개발촉진법에 의한 도서 정의에 의하여 제주도 등을 제외한 섬을 연구 대상으로 함
- 우리나라에서 섬을 지칭할 때 소규모 섬을 지칭하며 연육화되어 육지부와 연결이 되어 있는 도서 지역도 제외함

○ 연구기간은 7월 25일부터 12월 26일까지 5개월 간 수행함

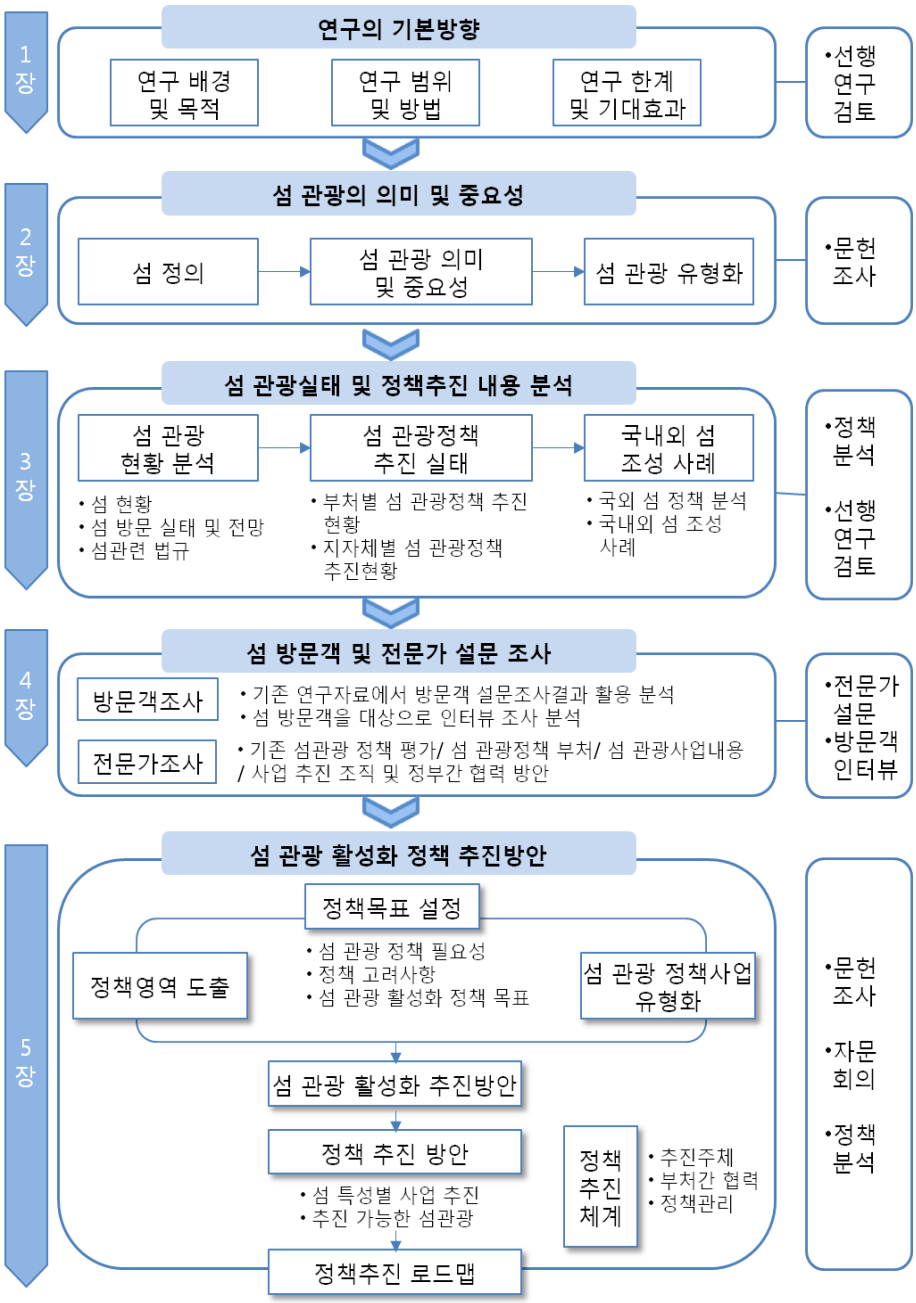
○ 내용적 범위는 다음과 같음
- 섬 관광의 의미 및 중요성
- 섬 관광이용 실태분석(2차 자료 근거 제시)
- 국내외 섬 관광 정책 추진사례
- 관련 부처의 정책 추진현황 및 문제점 분석
- 섬 관광 정책 추진내용 분석
- 섬 관광 활성화 정책추진방안

2. 연구 구성 및 방법

■ 연구 구조 및 연구 과정

○ 본 연구의 구조는 제1장 연구의 기본방향, 제2장 섬 관광의 의미 및 중요성, 제3장 섬 관광 실태 및 정책추진 내용 분석, 제4장 섬 방문객 및 전문가 설문조사, 제5장 섬 관광 활성화 정책추진방안, 재6장 결론 및 제언 등으로 구성됨

○ 연구절차를 도식화하면 다음 [그림 1-1]과 같음



[그림 1-1] 연구과정도

■ 연구 수행 방법

○ 본 연구는 기존의 연구자료, 통계자료 등 2차 자료를 통하여 연구를 수행함
- 기존 섬 관광 관련 이론 및 관련 문헌 자료, 통계 자료 등 기존의 연구된 국내외 연구 보고서 및 논문 자료를 기초로 함

○ 섬 관광 정책 추진방향 설정을 위하여 국내외의 섬 관광 관련 정책 추진 사례 및 개발 사례를 조사·분석함
- 국내 정책 추진 사례는 중앙정부 및 지방자치단체에서 추진 중인 관련 계획 및 사업을 중심으로 분석 함
- 또한 국내 주요 섬 관광 정책 및 개발 사례를 통하여 시사점을 도출함
- 국외 사례는 일본, 그리스, 이탈리아, 미국 등을 대상으로 하여 각국의 섬 관광 관련 정책 및 개발 사례를 조사 분석함

○ 섬 지역 정책사업의 실태분석을 통하여 부처의 정책영역을 분석함
- 섬 지역에 실제 추진된 정책 사업들의 세부 항목 분석을 통해 각 정책 사업이 가지는 특성에 대해 파악함
- 부처별 사업의 특성 파악을 통해 향후 섬 관광 정책에 있어서 문화체육 관광부의 역할 및 정책영역에 대해 제시함

○ 섬 방문객 조사 자료의 분석 및 섬 방문객 인터뷰 조사를 실시함
- 섬 관광 이용 실태 분석을 위하여 기존 선행 연구에서 조사된 섬 방문객 조사자료를 분석하여 섬 방문 특성을 분석함
- 기존 설문조사에서 파악하기 어려운 섬관광에 대한 섬 방문객의 인식, 관광대상으로서 섬 이용방향 등에 대한 조사를 위하여 실제 섬 방문객들을 대상으로 인터뷰 조사를 실시함

○ 섬관광 정책추진 방안 및 부처별 협력 방안 등에 대하여 전문가 자문을 실시하며, 해양 및 섬 관광, 지역개발, 관광정책 관련 전문가를 대상으로 한 전문가 설문조사를 실시함

제3절

연구의 한계 및 기대효과

1. 연구 한계

○ 우리나라의 도서지역에 대한 조사 자료가 제한적인 상황(섬지역의 주요 산업, 소득 등의 자료가 없음)에서 섬 지역에 대한 정확한 현황 분석이 어려운 실정임

○ 이에 따라 섬 지역에 대한 광범위한 자료 분석 및 섬 방문객을 대상으로 한 설문조사 등이 필요하나 단기과제의 연구제약상 기존의 정책자료, 연구 자료 등 2차 자료를 토대로 하여 연구를 수행하여야 함

○ 또한 기존에 안전행정부, 해양수산부, 문화체육관광부 등 각 부처에서 추진 지원해 온 섬관련 사업에 대한 평가가 이루어져야 정책방안 제시에 정확성을 기할 수 있으나 연구 인력과 비용의 한계 상 기존에 이루어진 성과평가 자료를 토대로 함

2. 연구 기대 효과

○ 섬 지역을 대상으로 하는 관광관련 정책사업이 증가하고 있는 상황에서 섬관광 정책의 방향을 제시함으로써 문화체육관광부는 물론 타 부처에서 관련 사업의 추진시 섬 지역의 지속가능한 발전에 기여할 수 있음

○ 문화체육관광부에서 추진 가능한 섬 지역을 대상으로 한 관광정책을 체계화함으로써 기존 관광자원개발 사업과의 차별성을 꾀할 수 있음

○ 또한 안전행정부, 해양수산부 등 타 부처와의 협력적 정책방안을 제안함으로서 국가의 섬 정책추진의 효율성 제고가 가능함

제2장

섬 관광 의미 및 중요성

제1절

섬의 특성과 섬 관광

1. 섬의 정의 및 특성

가. 섬의 정의

■ 사전적 의미로서의 섬

○ 섬이란 주위가 수역으로 완전히 둘러싸인 육지의 일부로 분포 상태에 따라 제도, 군도, 열도, 고도로 나누며, 생겨난 원인에 따라서는 육도와 해도로 구분하고 있음(네이버 사전)

○ 지리학적 의미로는 '대륙보다는 작은, 물로 둘러싸인 육지지역'으로 Islands의 어원인 igland에서 ig는 island를 뜻하고 land는 육지를 뜻하는 것으로 즉, 섬으로 된 육지를 의미함

○ 섬은 대양(大洋)·내해(內海)·호소(湖沼)·대하(大河) 등의 수역(水域)에 완전히 둘러싸인 육지의 일부로 바다뿐만이 아니라 호수와 강에 있는 지역까지 포함함(문화체육관광부, 2008)

■ UN해양법협약에서 섬의 성립요건을 3가지로 제시[1)]

○ 제1차 UN해양법회의 영해 및 접속수역에 관한 협약 제10조 1항은 '섬은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 만조시에도 수면위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역'이라고 정의함

○ UN해양법협약 제121조 1항에 섬에 대한 정의규정에는 섬의 성립요건을 자연적으로 형성된 육지일 것, 바닷물로 둘러싸인 것일 것, 만조시에도 수면 위에 있는 것의 3가지를 제시함

1) 최영진(2012) 국제법상 섬의 해양경계획정에 관한 연구. 강원대학교

■ 도서개발촉진법상에서는 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 의미

○ 도서개발촉진법상의 도서의 범위는 제주특별자치도 본도를 제외한 해상의 모든 섬을 말하며 도서개발촉진법 시행령에 따르면 '해상의 전도서'라 함은 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 말함

○ 이 규정에도 불구하고 방파제 및 교량으로 육지와 연결된 도서로서 육지와 연결된 때부터 10년이 지난 도서는 '해상의 전도서'에서 제외함

- 다만, 방파제 또는 교량으로 육지와 연결될 때부터 10년이 지난 도서라도 개발대상도서로 지정되어 사업계획이 수립되었으나 사업이 완료되지 않은 도서는 동법의 도서로 인정함

〈표 2-1〉 섬의 정의

구분	내용
UN해양법협약	바닷물로 둘러싸여있으며 만조시에도 수면 위에 있는 자연적으로 형성된 육지
도서개발촉진법	만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역
사전적 의미	대양, 내해, 호소, 대하 등의 수역에 완전히 둘러싸인 육지의 일부
	주위가 수역으로 완전히 둘러싸인 육지의 일부
지리학적 의미	섬으로 된 육지

■ 본 연구에서의 섬의 정의

○ 학술적으로 지리학, 인류학, 관광학 등에서 일부 제시하는 정의가 있으며 대다수의 연구는 섬을 관광의 대상으로 다루어 왔으며 관광활성화를 위한 목적으로 보았을 때 도서개발촉진법에 의한 정의가 가장 부합함

○ 본 연구는 섬의 다양한 유형과 분류 그리고 각기 지닌 다른 특성들을 고려하여 섬의 지속가능 활용방안 모색을 목적으로 1차적으로 도서개발촉진법에 의한 정의를 기초로 하여 한정하고, 2차적으로 내륙과 연육 되지 않은 섬을 말함

나. 섬의 특성

■ 기본적 특성

○ 섬은 근본적으로 4면이 바다로 둘러싸인 환해성, 육지와 떨어져 접근이 불편한 격절성, 내부 면적이 좁은 공간이라는 협소성이라는 특징을 지니고 있음(문화체육관광부, 2007)

○ Baum(1997)과 Lockhart 등(1997)은 섬을 고립성, 상이함, 소규모성, 고유문화, 야생생태계, 삶의 여유, 원시적인 환경이 특징이라고 보고 있으며, 이는 지리적 고립성, 독특한 문화, 매력적인 기후, 환경 등을 가지고 있기 때문이라고 봄[2)]

○ 섬은 이와 같은 요인으로 인해 주민들은 생활상에 많은 불편을 초래하고 있지만 방문객들 입장에서는 독특한 매력에 의해 매력적인 관광의 대상이 되고 있음

〈표 2-2〉 섬의 기본적 특성

구분	특성
환해성	4면이 바다로 둘러싸임
격절성	육지와 떨어짐
협소성	섬 내부 가용면적 좁음
기후성	기후변화에 예민함
문화성	독특한 고유문화 보존

자료: 조진상(2009), 관광행태 분석을 통한 지속가능한 섬 관광 발전전략의 모색. 참조 재작성

○ 섬의 기본적인 특성인 환해성에 의해 섬은 단일관광경제구조라고 할 만큼 지나치게 의존성이 높아서 선택의 정도가 부족하고, 환경치유능력이 떨어져서 훼손 시 복원하는데 상당한 기간과 노력이 필요함

○ 섬 지역주민들은 관광객과의 접촉에 그대로 노출되어 사회문화적인 영향을

2) Butler, Richard W(1993). Tourism Development in small islands. In lockhart et al, The Development process in small Island states. Routledge, London. p71.

직접 받기 때문에 반응성 정도가 높으며 기후의 변화와 자연재해에 예민하여 상당한 영향을 미침

○ 격절성으로 인해 대다수의 섬을 방문하기 위해서는 비행기나 배를 이용하기 때문에 손쉽게 방문객에 대한 통계자료 수집이 용이하며, 희귀종 또는 멸종위치에 있는 종들이 섬에서 서식하다가 멸종하면 보존이 어려운 문제가 발생함

〈표 2-3〉 섬의 특성

구분	특성
단일관광지	섬 경제는 단일관광경제구조라고 할 만큼 지나치게 의존성이 높아서 선택의 정도가 부족
환경치유능력의 한계	환경치유능력의 한계를 넘어서면 내륙과는 달리 이를 복원하는데 오랜 기간과 많은 노력이 요구
반응성 정도	섬 지역주민들은 관광객과 대면접촉에 그대로 노출되어 사회문화적 영향을 받고 직접 반응
기후조절	기후의 변화와 자연재해는 상당한 영향을 미치는 수준
통계자료 수집 용이성	대다수 비행기나 배로 섬을 방문하기 때문에 손쉽게 방문객에 대한 통계자료 수집 가능
멸종과 보존	내륙에서 멸종되거나 사라진 희귀종 혹은 멸종위기에 있는 중요한 가치가 있는 종들이 섬에서 유지되고 있고 반면 섬에서 서식하다가 멸종할 시 보존이 어려운 문제 발생

자료: Cloin & Baum(1995), Island Tourism; 이진의(2013), IPA기법을 활용한 섬 생태관광지 개발과 관리방안 연구

○ 섬은 육지와 다른 특성을 가지고 있으며 환경과 문화의 변화에 의해 한번 파괴된 섬은 회복하는데 많은 기간과 노력이 소요되므로 자연환경이 잘 보존되는 측면에 반해 외부에서 반입하는 자원에 의해 환경자원의 훼손도 심각함

○ 또한 섬은 자연환경과 육지와 떨어진 독특한 위치 때문에 매력적인 자원으로 인식되고 있지만 규모가 작고 물리적 거리가 멀고 기후변동이 잦기 때문에 방문을 위한 민감한 지역으로 인식됨

○ 일반적인 섬의 특성에 대해 아래와 같이 장·단점으로 구분하여 설명할 수 있으며 사람들이 섬을 동경하고 방문하는 이유는 이러한 장단점이 복합적으로 작용하기 때문으로 볼 수 있음

〈표 2-4〉 섬 특성에 따른 장점과 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: 문화체육관광부(2006), 가고 싶은 섬 기본계획 연구(원저: Kim & Uysal(2002): p.275-276)

■ 관광적 특성

○ 섬 관광의 특성에 대해서 강신겸(2012)은 고유성, 계절성, 접근성, 고비용성, 가변성 등으로 구분함(문화체육관광부 2008: 서용건 · 고광희 · 김민철, 2010: 김영준, 2011)

○ 오상훈 · 고계성(2005)은 기후, 환대적인 지역민, 문화, 여유로움, 경관, 기념품 및 민속촌 등을 섬의 매력요인들로 언급하고 고립성, 상이함, 고유문화, 소규모, 삶의 여유, 원시적인 환경들을 제시함

○ 김준(2008)은 섬 정체성(island identity)의 구성요소인 경관자원과 문화자원이 섬 관광자원이 된다고 하였으며 이러한 섬 관광자원에 따라 섬 관광활동이 결정된다고 봄

○ 섬 관광에 있어서 이러한 특성은 관광객들을 섬 지역으로 유인하는 요소로 작용하고, 공간적으로 내륙으로부터 완전히 벗어난 단절성이 섬 관광의 본연적인 매력으로 작용함(한국관광학회, 2009)

○ 섬 관광은 개발수단으로서 고용과 내수경제 활성화를 위한 방법으로 주목

받고 있으며 생태관광과 문화관광 등 섬의 역사·문화와 지역발전을 연계하고 섬의 정체성을 표현하는 방향으로 변화함

〈표 2-5〉 섬의 관광적 특성

구분	특성
Lockhart(1997) Colin&Baum(1995) 오상훈·고계성(2005)	- 고립성과 소규모성 - 상이함과 고유문화 - 삶의 여유 - 원시적인 환경
강신겸(2012) 김영준(2011) 서용건 외(2010) 문화체육관광부(2008)	- 고유성: 섬만이 지니고 있는 고유한 역사·문화·생태·경관으로 오랜 세월 육지와 격리되어 생겨난 생태적·문화적 차이 - 계절성: 휴양·휴식 등 여름철에 집중되는 활동 - 접근성: 배와 항공편을 이용해야만 닿을 수 있음 - 고비용성: 원거리로 인해 경비와 시간이 많이 소요 - 가변성: 기상여건에 따라 여객선 운항 상태가 변화
홍선기·김재은(2011)	- 고립성: 대륙의 생물이 해양으로 분산되는 교두보 역할 - 소통성: 해양에서 육지로 들어오는 환경변화를 걸러주는 필터
김준(2008)	- 경관자원: 자연경관(바다, 해안선, 파도, 갯벌, 해수욕장, 바위, 생물, 인출·일몰 등)/ 인공경관(어촌, 선박, 등대, 해안도로, 마을 등) - 문화자원: 생활문화(건물, 음식, 고기잡이, 마을의례, 신앙 등)/ 역사문화(해저유물, 산성, 지석묘, 유배지, 건물, 각종 고문서, 전시관 등)

자료: 이진의(2013), IPA기법을 활용한 섬 생태관광지 개발과 관리방안 연구

○ 섬 관광은 섬지역의 자연·지리적 특성과 함께 사회·문화적 특성을 관광의 요소로 삼을 수 있는데, 즉 내륙과 연결되지 않은 환해성, 격절성, 협소성 등 지리적 입지의 특성을 느낄 수 있는 지역임

○ 지리적 입지의 특성으로 인해 아름다운 경관과 해양자원을 가지고 있지만 육지와 단절되어 배나 비행기를 이용해서 접근해야 하기 때문에 방문을 위해 비용이 높게 발생함

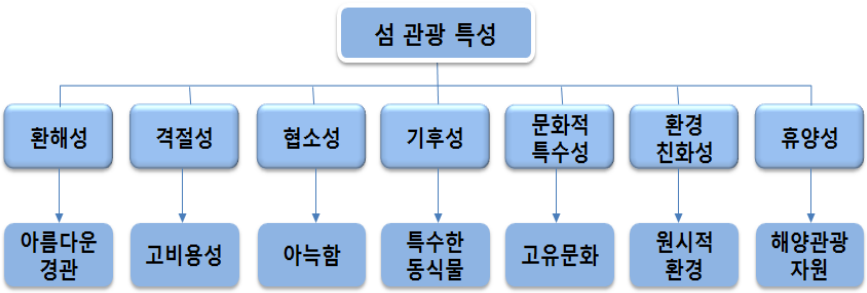
○ 섬지역의 격절성은 사회·문화적으로도 영향을 끼치게 되는데 육지와 단절되어 있기 때문에 독특한 고유문화가 잘 보존되어 있으며 바다로 둘러싸여 있어 해양관광자원이 풍부함

○ 그러므로 섬 관광은 공간적으로는 내륙으로부터 완전히 벗어나 섬만이 지니

고 있는 격절성을 최대한 이용하고, 기존 생활공간이나 방식과는 다른 섬 지역의 자원을 활용해 다양한 체험활동을 통해 관광활동을 충족함

〈표 2-6〉 섬의 관광적 특성

1차적 특성	2차적 특성
환해성	아름다운 경관(바다경관)
격절성	고비용성
협소성	아늑함
기후성	특수한 동식물, 가옥 등
문화적 특수성	독특한 고유문화
환경친화성	원시적인 환경
휴양성	해양관광자원 풍부



[그림 2-1] 섬의 관광적 특성

■ 우리나라 섬 지역 특성

○ 우리나라 섬 지역은 지정학적 특성상 육지와 단절되어 있고 생물 지리적, 민속적인 차별성을 지니고 내부 면적이 좁기 때문에 제한된 토지와 자원으로 교육이나 일자리를 위해 젊은 층의 인구 유출이 심함

○ 섬지역 기후는 여름철은 육지에 비해 시원하고 겨울철은 따뜻한 온난습윤의 해양성 기후이며, 연평균 수온은 14~18℃로 양식업을 하기에 적합한 기후이나 남해상에서 상대적으로 태풍의 영향을 많이 받는 환경임

○ 우리나라 섬 지역은 평균 인구규모가 1,000명이 넘지 않을 정도로 공간과 거주인구 측면에서 열악한 섬이 대부분이며 노령화 지수는 해마다 증가하여 지속적인 무인도화를 초래하고 있음

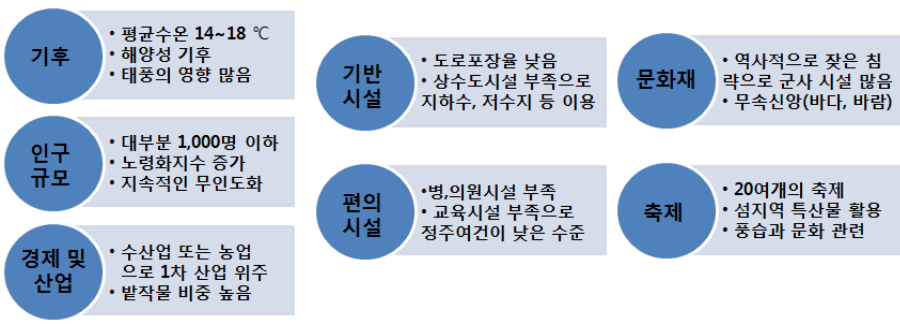
○ 경제 및 산업은 수산업이나 농업 등 부가가치가 상대적으로 낮은 1차 산업 위주의 산업구조를 보이고 있으며, 특히 논보다는 밭작물의 비중이 높고 도서면적이 1㎢ 미만인 경우가 많아 농업경영규모가 영세함

○ 우리나라의 유인도서는 대부분 포장률이 절반 수준으로 전국 도로포장율에 비해 낮은 수준이며 상수도시설을 갖추고 있는 섬도 많지 않아 지하수, 저수지 등으로 연결된 수도관이나 우물 등을 사용하는 형편임

○ 또한 병 · 의원시설이 있는 섬은 전체 유인도 중 5%에 불과하며 교육시설 역시 부족한 실정으로 정주여건이 육지에 비해 낮은 수준임

○ 문화재는 섬지역이 지닌 지정학적 및 지리적 특성에 기인해 역사적으로 외세의 침략을 막기 위한 군사적 시설이 대부분이며, 바다와 바람에 관련된 무속신앙이 많음

○ 우리나라 섬지역에서 개최되는 대표적인 지역축제는 20여개 정도를 꼽을 수 있으며 해당 섬지역 특산품을 이용한 것이 가장 많고 고유하게 전래되는 독특한 풍습이나 문화를 주제로 한 것들이 대부분을 이룸



[그림 2-2] 우리나라 섬 실태

다. 섬 정책 추진 추이

■ 1970년대 새마을운동과 함께 섬지역 관련 정책 실시

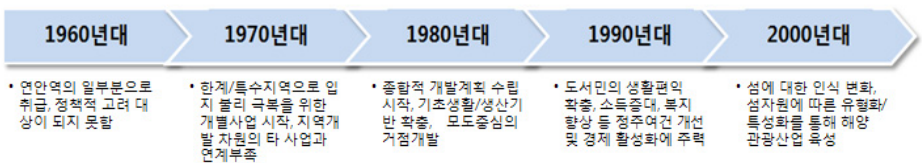
○ 섬 지역은 1970년대 초반까지 국가주도 경제개발 위주의 정책 추진으로 정부정책에서 소외되었다가 1972년 새마을운동과 함께 정부의 관심을 끌기 시작함

○ 초기의 섬 지역 관련 정책은 인구 50인 이상의 도서에 입지적 불리함을 극복하기 위한 사업, 주민복지사업 및 소득증대사업, 주민 소외감을 불식하고 안보의식 제고를 위한 시책위주의 사업을 추진함

■ 낙후성 해소 이후 삶의 질 향상 및 지속가능한 발전을 위한 과제 등장

○ 1988년 '제1차 도서종합개발 10개년계획(1988~1997)'이 수립되면서 주로 생활 및 생산기반, 문화 및 복지시설 등을 확충하는 사업에 주력했고 1, 2차 계획으로 낙후성이 다소 해소되자 어메니티와 삶의 질 향상 및 지속가능한 발전이 중요한 정책과제로 등장함

○ 21세기에 들어서는 신해양시대의 도래로 섬지역을 자원, 식량, 환경문제 해결, 해양관광산업의 거점, 국토공간체계 상 중요한 부분으로 인식함



[그림 2-3] 섬 정책 변화추이

자료: 이순자 장철순 외2(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안 연구, 국토연구원

■ 도서종합개발에 의한 체계적인 개발방향 제시

○ 주5일 근무제의 정착과 관광 및 여가패턴의 변화는 섬지역에 대한 관광수요 증대로 이어졌고 이러한 기회를 토대로 실질적인 소득증대와 삶의 질 향상에 대한 관심이 증대되는 계기로 작용함

○ 이에 '제3차 도서종합개발 10개년계획(2008~2017)'에서는 변화하는 여건과 정책과제에 대응하기 위해 섬이 지닌 자연, 문화, 역사, 자원 등의 분석을 토대로 섬을 유형별로 특성 있게 개발하는 방향으로 정책을 전환함

■ 섬지역에 대한 다양한 정책사업 추진

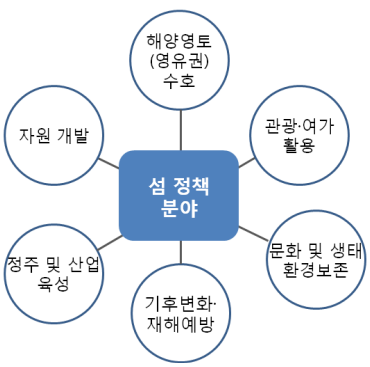
○ 섬 관광 관련 정책은 낙후지역의 국가균형발전과 연계하여 도서의 정주환경을 개선시키고 도서민의 소득여건을 활성화시키는 차원에서 시작되었으며 안전행정부 이외에 문화체육관광부, 국토해양부, 농림수산식품부 등에서 정책사업을 추진함

○ 안전행정부는 도서개발촉진법에 근거하여 낙후지역의 종합적인 발전 및 지역주민의 정주여건 · 소득여건 개선을 목적으로 도서관광 사업을 추진하여 2010년에는 전국 10개 섬을 지정하여 고유한 콘텐츠와 어메니티 자원을 개발하는 찾아가고 싶은 섬(명품 섬 Best-10)사업을 추진함

○ 국토해양부는 섬지역의 해양관광자원을 발굴하여 관광기반시설 정비 및 편의시설 확충을 통한 도서관광 활성화는 도모하고 문화체육관광부는 2006년 '가고 싶은 섬 '시범사업을 실시하며 섬 관광개발사업을 확대함

■ 자원 활용과 정주 · 휴양공간 조성을 위한 연계 수단 미흡

○ 섬 관련 정책들은 전체 국토공간의 관점에서 섬의 자원을 활용하고 정주환경 및 휴양공간을 조성하기 위해 사업 간의 체계성이 결여되어 있다는 지적이 있음



[그림 2-4] 섬 정책의 대응 분야

○ 따라서 낙후지역의 종합적인 발전, 어업인의 정주여건 · 소득수준 개선, 해양관광자원의 개발과 이용촉진 등 개발방향이나 콘텐츠의 차별성을 높여 부처별 상호 연계성 모색이 필요함

제2절

섬 관광의 중요성

1. 섬의 의미 및 역할

가. 국토 공간적 측면

■ 해양영토와 자원의 확보, 해양산업의 보호 등 해양선점의 의미

○ 1994년 영해, 배타적 경제수역, 공해 등으로 구분하여 그에 속하는 자원의 이용, 보전, 개발 등을 규정한 유엔해양법협약(United Nateions Convention on the law of the Sea)이 발효됨

○ 이때부터 세계 주요 해양강국들은 해양영토와 자원의 확보, 해양산업의 보호 및 육성 등을 위한 국가차원의 전략을 수립하고 21세기 해양주도권을 선점하기 위해 경쟁함

■ 해양자원 확보 및 영토를 확정하는 상징적 의미 내포

○ 과학 기술의 발달로 방대한 자원의 활용이 가능해 진 반면, 기후변화로 인한 해수면 상승과 기상재해 증가, 주변국 간 경제적 배타수역 확대와 해양영토 분쟁의 확대 등으로 인해 기회와 위협을 동시에 가져다주는 시대가 도래함

○ 이와 관련하여 섬들은 주변 국가들의 영토 분쟁, 안보적 측면은 물론 수산자원이 풍부한 대륙붕인 점을 고려하면 해양 자원 확보 및 영토를 구분하는 상징적 의미를 가지고 있음

나. 사회문화적 측면

■ 국민의 여가공간으로서의 관광가치 제고

○ 섬의 독특한 위치, 자연경관, 고유한 문화와 사람 등의 장점과 소규모, 원거리, 격리성, 생태계, 인적자원 및 기반시설 등의 약점을 동시에 관광자원으로서의 잠재력을 보유함

○ 육지와는 다른 자연자원과 인문자원이 오히려 육지관광과 차별화를 통해 관광가치를 제고할 수 있게 되어 국민의 여가공간으로서 자연경관 및 환경의 질 제고, 전통 및 민속 등 고유문화의 유지, 지역특성화 자원 발굴이 가능함

■ 특수한 자연환경과 사회 · 문화적 특성 보존

○ 새로운 관광 · 여가지역에 대한 수요가 증가하며 육지와는 다른 독특한 문화와 생태 및 경관자원의 가치 증대 등 섬을 둘러싼 환경이 변화하며 섬이 지닌 자원의 잠재력에 대한 시각이 변하기 시작함

○ 대부분의 섬들 중 관광지로 유명한 곳들은 뛰어난 자연환경과 기후, 예술적 차원 또는 문화유적 등으로 인해 세계적인 관광지가 되어가고 있으며 그 중 자연환경과 기후가 중요한 관광적 요소로 작용함

■ 지속가능한 관광자원

○ 환경적 측면이 상대적으로 취약한 섬 지역에 대한 관광개발은 친환경적 섬 관광에 대한 관심으로 옮겨가고, 이는 생태관광과 문화관광 등 섬의 역사문화 등의 지속가능성에 관심이 높아짐

○ 녹색관광 구현을 위한 다양한 콘텐츠가 발굴되고 있으며 슬로시티 섬인 청산도와 증도 등은 생태자원을 활용한 체험관광 인프라 확충 및 저탄소 녹색관광 실현사업을 효율적으로 수행한 사례임

다. 경제적 측면

■ 자연자원 및 어족 자원으로 경제적 잠재가치 상승

○ 우리나라 섬은 대부분 어족자원이 풍부하고 지하자원이 매장되어 있어 현재 가치보다는 향후 가치가 높으며 배타적 경제수역 협약을 통해 영해기준선으로부터 200해리까지의 거리에 있는 지하까지 포함됨(문화체육관광부, 2009)

○ 특히 독도는 미래의 석탄으로 불리는 천연가스인 '하이드레이트(hydrate)'가 매장되어 있으며 가거도는 크로시아 난류와 한대성 한류가 교차하는 지점으로 자원 가치가 높음

■ 주변 연계 개발을 통한 지역 경제 활성화 가능

○ 대부분의 섬들이 어촌자원을 중심으로 경제활동을 하고 있기 때문에 육지보다는 경제적 자립도가 낮은 편으로 향후 잠재성이 높은 고유자원을 관광자원화하여 지역 산업과의 보안을 통해 발전할 수 있도록 유도하여 지역주민들의 삶의 질을 향상시키는 공간이 될 수 있음

○ 섬지역 개발을 통해 지역 산업의 진흥을 도모하고 섬 지역의 자립적인 경제기반을 형성하며 주변 섬들과 연계한 관광 기반정비 및 시설 도입으로 지역발전과 경제 활성화 유도가 가능함

라. 환경적 측면

■ 환경보존, 자원 잠재력, 해양관광 등의 이유로 섬에 대한 정책적 관심 주목

○ 섬지역 관련정책이 주목받는 이유는 기후변화 및 재해 예방, 해양영토권 보호, 자원의 및 기술의 개발, 해양관광 및 여가를 위한 활용, 문화와 생태 및 환경보존 차원에서 미래가치가 높게 평가받고 있기 때문임

○ 우리나라는 3면이 바다로 둘러싸인 반도국으로 섬을 둘러싼 대내외적 여건변화 속에서 국토공간의 일부로서 섬이 지닌 가치가 자원 잠재력에 대한 정책적 관심이 높아짐

■ 문화와 생태 환경자원의 보존으로 지속가능한 발전을 담보

○ 1960년대 이후 급속한 산업구조 변화로 그동안 선진국 성장에 견인차 역할을 하였던 기존 공업도시들은 환경오염과 공동화로 쇠퇴를 경험하였고 1980년대 들어서면서 세계화 · 지방화와 함께 도시공간, 경제구조 변화에 대응한 새로운 지역발전 패러다임이 요구됨

○ 이러한 배경 하에 육지와는 전혀 다른 섬지역의 독특한 문화와 자연생태 및 환경적인 자원의 가치에 대한 인식이 바뀌게 되었고 독특한 성격이 그대로 보존 또는 유지되는 것을 기반으로 섬들이 지닌 고유한 문화적 자산과 생태 · 환경적 자원의 활용을 통한 소프트적인 발전의 기회로 작용함

■ 해양, 생태계 등 다양한 분야의 활용으로 인지도 제고

○ 희귀 동식물들은 주로 육지와 단절된 섬 지역에서 분포하고 있어 해당 분야 연구는 물론 생태자원으로도 활용가치가 높기 때문에 기후 · 해양 · 생태계 등 다양한 분야의 접근을 통해 인지도가 제고될 것으로 기대함

○ 백령도의 사곶 해안이나 가거거도의 후박나무 군락지 등은 지형적 환경적으로 학술가치가 높은 곳이며 이어도 및 가거도는 기상 및 해양 관측 등으로 활용이 기대되는 섬 지역임

2. 섬 관광의 중요성

■ 국제적인 영토분쟁에서 '관광'이라는 소프트한 정책으로 접근 가능

○ 관광 수요의 증가와 함께 해양관광에 대한 관심도 높아지고 있어 해양관광에 있어서 중요한 정책대상인 섬에 대한 새로운 의미 조명이 필요함

○ 관광의 행태가 다양화, 전문화되고 직접체험이 선호됨에 따라 관광의 대상 또한 내륙 산악 중심에서 해양으로 다변화되고 있고 바다가 여가 · 관광공간으로서의 중요성이 부각됨

■ 국토공간의 효율적 활용 대안

○ 국민 관광활동의 다변화와 더불어 연안지역 접근성 개선으로 도서지역을 방문하는 수요는 지속적으로 증가하고 있으며 관광을 목적으로 하는 섬 방문객 역시 매년 증가추세를 나타냄

- 2009년(10,414,961명), 2010년(11,166,319명), 2011년(10,812,794명)으로 매년 미미하게나마 증가 추세를 나타냄

○ 또한 섬지역에 대한 연육 · 연도교 사업이 지속적으로 확충되어 도서에 대한 접근성이 갈수록 향상되고 있어 도서를 찾는 방문객이 증가하고 있으며 접근성 향상은 관광개발의 가치를 제고함

■ 섬 지역의 발전 대안으로서 관광의 역할

○ 섬 관광은 보고 감상하는 관광에서 직접 체험하는 관광으로 변화하는 행태에 대처하기 위해 해양 레저 활동 및 섬 관광의 추진은 시대적 차원에서 매우 중요함

- 섬 관광은 일상생활에서 벗어나 변화를 추구하되, 공간적으로는 해역과 연안에 접한 단위지역사회에서 일어나는 관광목적의 활동으로서 직 · 간접적으로 해양공간에 의존하거나 연관된 활동으로 정의됨(한국관광공사, 2005)

○ 국내 섬 관광은 접근성 개선, 새로운 관광자원 발굴, 관광 상품 개발에 따라 범위가 점차 확대되고 있고 이를 통한 새로운 서비스시장 개척과 신규 일자리 창출, 연안지역의 조화로운 발전을 도모함

- 해양관광을 매개로하는 정책 사업이 섬지역에 도입되는 배경은 기반시설 정비를 통한 도서지역 발전과 더불어 관광객 유인을 통한 지역경제 활성화에 있으며, 새로운 관광 콘텐츠의 발굴과 관광 상품 개발을 통해 해양관광 시장을 확대시키고자 함

■ 관광의 새로운 대안 목적지로 부각

○ 국내의 도서 지역은 풍부한 도서자원과 더불어 도서지역 내 관광자원을 기반으로 바다낚시, 휴양 등의 관광수요가 증가하고 있으며 각 부처별로 도서지역 관광활성화와 연계된 정책 사업을 추진함

○ 관광측면에서 섬은 격리된 곳으로 교통수단은 배로 한정(특수한 경우 제외)되어 있고, 해양관련 자원을 경험할 수 있는 장소로 해변활동, 해양레저스포츠 등이 가능하며 격절성으로 완전한 휴양이 가능하고, 독특한 문화, 자연의 장소로서 생활풍습을 보여주는 독특한 관광자원으로서의 매력이 부각되고 있음

■ 관광의 행태가 다변화하면서 관광욕구의 충족

○ 섬지역의 수려한 경관은 휴양지로서 관심을 제고하고 청정지역의 해산물과 농산물에 대한 욕구 증대, 도서문화 및 해양문화의 삶에 대한 교육과 체험 활동 수요 증가 등이 섬 관광의 활성화 가능성을 제고함

○ 그러나 섬지역은 시설부족 및 낙후와 관광지 정보 부족이 관광활동 제약요인으로 지적되고 있어서 섬 관광을 위해서는 섬 자체적인 관광매력도 증진과 더불어 접근성 개선, 배후 해안도시의 관광여건 개선도 필요함

3. 섬 방문 동기

■ 일반 관광지 방문 동기

○ McIntosh는 관광지를 방문하려는 동기는 크게 신체적 동기, 문화적 동기, 사회적 동기, 지위 및 자존에 관한 동기 등으로 구분되고 있음[3)]

○ 또한 실제적인 관광행동에 이르기까지 한 가지 동기가 원인이 아닌 복합적으로 타동기와의 결합에 의하여 관광지에 방문하는 것으로 나타나고 있음

○ 이외에도 Mayo & Javis는 관광동기에 대하여 탈일상적 및 쾌락 추구, 유산 및 인종 관련 동기, 교육 및 문화에 대한 동기, 기타 등으로 관광 동기를 설명하고 있음

■ 섬 방문 이유

○ 섬을 찾는 방문객은 섬의 아름답고 신비스러우며 보여지는 풍광이 자신들에게 매력적인 것이라고 생각하고 있음

- 버틀러(Burtler, 1993)는 소규모 섬 지역 관광에 대한 연구에서, 지리적 격리성(separateness), 정치적 독립성, 문화적 고유성, 매력적인 기후와 환경을 섬의 선호 요인으로 강조하였음
- 바움(Baum, 1997)은 원거리에 떨어져 있다는 느낌, 작지만 한계성을 가진 규모, 해양성, 따뜻한 느낌, 느린 삶의 속도와 과거로의 회귀성, 독특한 해양 문화와 언어, 자연 그대로의 야생적 환경 등을 지적함
- 이런 섬의 특징은 섬 관광 홍보를 위한 브로슈어와 광고에서 주로 사용되는 주제들로써 사람들이 섬을 방문하는 근본적인 이유라 할 수 있음

○ 섬의 최고 매력은 무엇보다 바다에 의해 떨어져 있다는 격리성에서 생김. 말레이시아의 페낭(Penang) 섬의 경우 본토의 버터워스 지방과 교량으로 연결되면서 매력성이 오히려 감소하여 관광객이 줄어든 사례가 이를 잘 보여주고 있음(제주발전연구총서14, 2013)

---

3) 신동주·손재영(2008), 어촌관광 방문동기에 관한 연구: 동해안 어촌 체험마을을 중심으로

○ 또한 섬이 소규모 국가로서 정치적으로 독립되어 있는 경우, 외국으로 여행간다는 느낌이 섬의 매력성을 더욱 강화하기도 함. 섬 고유의 생활양식과 잘 보존된 전통문화, 그리고 특유한 언어도 빼놓을 수 없는 매혹의 요소임(Weale, 1991, 1992)

○ 또한 섬의 격리성, 소규모 성에서 오는 정신적 안온함 등이 섬을 방문하는 이유 중의 하나이나 이는 곧 섬 관광의 기회요인과 위협요인이 되고 있음

○ 지난 2000년 '지중해 지역 섬들의 지속가능한 관광과 경쟁력에 관한 국제회의'를 통해 섬 방문 동기가 자연 경관에만 만족 하지 않고 섬 문화의 독특성과 진정성, 섬 주민과의 교류 등 섬의 방문 동기가 다양해지고 있음[4)]

■ 관광객의 동기를 유발하는 섬 관광목적지 속성 구분

○ 관광객이 섬을 방문하는 데는 관광목적지 속성이 영향을 미칠 것이고 관광동시 유발을 위한 자원 및 활동에 대한 측정을 위해 섬 관광목적지 속성을 살펴봄

○ 주로 섬의 자연환경, 사회문화, 관광활동, 기반시설로 구분할 수 있으며 4가지 주요 요인에 대한 변수들은 〈표 2-7〉과 같음

〈표 2-7〉 섬 관광목적지 속성

요인	속성요인
자연	자연경관, 섬의 기후, 해변/객설, 독특한 동 · 식물
사회문화	명성/이미지, 역사 및 문화적 자원, 친절성, 지방관습/전통음식/토산품, 여행지의 물가
관광활동	다양한 관광/체험 프로그램, 주변 관광지에 대한 연계성, 해양스포츠 등 레크리에이션 활동
기반시설	숙박시설/식음료 시설, 관광정보시설, 쇼핑시설, 교통수단의 편리성

자료: 이제후(2005). 국내 섬 관광지 선택속성에 관한 연구

4) 김향자(2006), 문화관광부의 '가고 싶은 섬' 시범사업 추진, 『한국관광정책』 26호, pp 39-47

■ 섬 관광객을 대상으로 한 설문조사에서 나타난 기대 활동

○ 국토연구원(2012)에서 실시한 설문조사에 따르면 활용가치가 높을 것으로 기대되는 섬자원의 유형에 대해 전문가는 64.4%, 섬주민 50.0%가 모두 갯벌, 자연식생, 지형 등 '자연과 경관자원'의 가치를 높게 평가함
- 또한 전문가 13.1%, 섬주민 26.5% 관광레저자원으로 응답하여 섬자원을 활용한 낚시, 스킨스쿠버, 해수욕장 등의 활동에 관심을 두고 있음

○ 행정안전부(2009)의 조사에 의하면 앞으로 섬 지역을 방문할 경우, 하고 싶은 활동에 대해서 '지역(역사/민속) 관련 문화 탐방)이 13.1%로 가장 높게 나타났고 도보산책(11.5%),해수욕장에서의 휴식(10.2%) 순으로 나타남
- 섬 지역 방문시 편의시설(화장실/휴식공간 등) 부족과 교통시설(인도/차도/여객선 등)이 가장 불편한 것으로 조사됨

■ 섬 관광 방문은 독특한 지리적 특성과 자연자원이 가장 큰 동기로 작용

○ 섬을 방문하는 관광객은 섬이 가지고 있는 특수한 지리적 환경과 자연자원을 보고 체험하는 것에 만족을 느끼고 있음

○ 가고 싶은 섬 기본계획에서는 섬이 가지고 있는 자연경관과 체험활동을 강화한 독특한 관광자원을 활용하여 섬의 매력을 강화하고자 함

■ 섬을 관광하는 방문객을 유인할 수 있는 편의시설과 접근성 개선 필요

○ 일반 관광과 다르게 섬 관광에서는 섬이 가지고 있는 자연 지리적 특성과 섬의 지리적 위치 때문에 육지와 다르게 보전되어 있는 사회 문화적 특성이 주요 관광요소가 되고 있음

○ 섬이 육지와 떨어져 있는 격절성으로 인하여 가지게 되는 특성인 협소성, 고립성, 환해성 등의 섬 고유의 매력적 요소[5]외에도 접근의 어려움, 관광자원의 한계, 취약한 인프라 시설 등이 위협적인 요소임

---

5) 손대현·장희정·김민철(2004), 우리나라의 해양관광 활성화를 위한 도서관광개발정책 개선방안, 『관광연구논총』, 16호 p.6.

제3절

섬 관광 유형화

1. 섬의 유형

■ 섬은 다양한 기준에 의하여 분류 가능

○ 섬의 유형은 여러 가지 기준에 의해 분류되고 있는데 일반적으로 생성요인, 입지형태, 거주형태, 기능, 행정구역, 구성지질, 크기 등 7개의 기준에 따라 분류함

〈표 2-8〉 섬의 유형

구 분	유 형	특징	
임지형태	제도(군도)	크고 작은 여러 도서들이 무리를 이루어 입지	
	열도	도서가 일직선 형태로 입지	
	고도	다른 섬들로부터 멀이 떨어져 입지	
생성원인	육도	본래 대륙이었던 것이 해면상승으로 침수되어 남은 부분 또는 대륙붕의 일부가 융기해서 생성	
	양도	대륙과는 관계없이 화산활동이나 산호층 따위의 작용으로 생성	
	육계도	파랑 등 지질작용에 따른 사주형성으로 육지와 연결	
	연육도	교량이나 방조제 등에 의해 육지와 연결	
	연도	도서와 도서가 교량으로 연결	
거주형태	유인도	공무원이 아닌 민간인이 연중 상당기간 생업을 위해 거주	
	무인도	민간인이 거주하지 않는 도서	
	일시 거주 도서	농산물이나 수산물 등을 생산하기 위해 일정기간에 한해 거주	
규모	Island	2,560㎢~2,175.6㎢	예: 그린란드(2,175.6천㎢)
	Isle	2.56㎢~2,560㎢	예: 제주도(1840), 울릉도(73), 청산도(33)
	Islit	1.11256㎢~2.56㎢	예: 불도(0.071), 외도(0.051)
	Rock	1.11256㎢미만	-
구성지질	바위도서	섬 전체가 바위로 구성되어 있는 도서	
	모래도서	도서의 구성지질 이 모래로 구성되어 있는 도서	
기능	모도	주변의 여타 도서에 대해 행정, 생활, 기능적 파급효과를 줄 수 있는 비교적 규모가 큰 도서	
	자도	정기여객선이 취항하지 않거나 운항횟수가 적고 생활편의시설 등을 인근 모도에 크게 의존하는 도서	
행정구역	군도	군청이 있는 도서	
	읍면동도	행정구역이 읍면동에 해당되는 도서	

자료: 행정안전부(2009), 도서지역 활성화 방안 연구 보고서

■ 거주형태에 따라 유인도, 무인도 일시 거주도서 등으로 분류 가능

○ 섬의 거주형태에 따라 유인도, 무인도, 일시 거주도서로 구분되며 민간인이 연중 상당기간 생업을 하며 거주하는 도서를 유인도, 이밖에 민간인이 거주하지 않는 섬을 무인도라 지칭함

– 농산물이나 수산물 등을 생산하기 위해 일정기간에 한해 주민이 거주하는 도서를 일시거주 도서로 분류가 가능함

○ 우리나라 유인도서의 약 50% 이상이 100명 미만이 거주하는 도서로 구성되어 있으며 섬이 지닌 지정학적 및 지리적 취약성은 주민의 삶의 질을 떨어뜨려 2005년 이후 유인도서는 계속해서 감소 추세임

■ 기능에 따라 비교적 생활규모가 큰 모도(母島)와 의존적인 자도(子島)로 구분

○ 섬의 기능에 따라 모도와 자도로 구분되며 모도는 정기항로를 갖고 있으며 정기여객선의 운항횟수가 많고 주민의 기초행정수요 및 생활 편의 수요를 만족시킬 수 있는 최소한의 시설을 갖추고 있음

○ 주변 섬보다 면적이 비교적 큰 모도는 중심도서 역할을 하는데 반해 자도는 부속도서라 불리며 모도에 의존적인 생활환경이 특징임

■ 규모에 따라 4가지 형태로 분류

○ 섬을 규모에 따라 island, isle, islit, rock 등으로 나누고 있으나 우리나라의 섬들은 엄밀한 의미에서 isle 이하의 규모의 섬임

○ 그러다 보니 우리나라에서는 섬을 규모에 의하여 나누는 것은 큰 의미가 없음

■ 행정구역에 따라 군도와 읍면동도 2가지로 구분

○ 행정구역에 따라 관할행정청인 시 · 군 · 구청이 있는 섬을 시 · 군 · 구도(市 · 郡 · 區島), 읍 · 면 · 동사무소가 있는 섬을 읍 · 면 · 동도로 구분함

○ 군도인 울릉도를 제외한 우리나라 대부분의 섬은 대부분 읍 · 면 · 동도로 구분됨

2. 섬 관광 유형화

■ 섬 자원의 성격에 의한 유형 구분

○ 섬 자원은 섬 체계를 구성하는 기본요소 중의 하나로서 유인성을 지닌 유 · 무형의 모든 대상물을 말하거나, 인간을 중심으로 둘러싸고 있는 삼라만상을 총체라고 정의할 수 있음(국토연구원, 2012)

○ 섬 자원은 입지, 관광 및 휴양형태, 공간적 특징, 접근성 등 다양한 기준에 의해 유형이 구분되어 있으며 이러한 자원 유형을 검토하여 섬 관광 유형 구분에 반영함

〈표 2-9〉 섬자원 유형에 관한 선행연구

출처	대상	기준 및 유형		설명
행정안전부 (2009)	도서 유형	입지	육지근접형	해안중심도서로부터 인접한 거리에 위치
			군도형	일정규모(인구 500명) 이상 모도와 자도로 구성
			고립형	육지 또는 인접도서와 상당한 거리에 위치
		관광 및 휴양형태	관광방문형	매력에 의해 2~3일 관광목적을 둔 도서
			정주휴양형	편안함을 주며 일정기간 휴양
			관람경유형	일시적으로 방문하여 관람
		자원	자연자원형	자연경관과 생태자원 보유, 체험프로그램 운영
			인문자원형	문화재, 고유민속, 사적, 문화시설, 건축물, 예술품 등
			산업자원형	농수축산물 및 특산품, 산업자원 채집 · 가공 · 운반시설
김준(2008)	섬 관광 유형	스포츠형		서핑, 윈드서핑, 요트, 보트, 다이빙 등
		휴양체험형		해수욕, 고기 · 조개잡기, 음식, 낚시, 갯벌, 철새보기 등
		유람형		유람선, 크루즈 등
		관람형		지역축제, 전시관, 사적지, 어촌 및 경관, 답사 등
김성귀 외 (2001)	어촌관광 유형	공간	근교형	대도시 인근
			연안형	대도시 인근을 제외한 대부분
			도서형	해상국립공원 등 경관이 우수하거나 특수한 지역

자료: 국토연구원(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬자원 활용방안 연구

■ 섬 관광 활성화 가능성을 평가하기 위해 관광자원, 환경, 콘텐츠 등의 요소에 의해 유형 분류

○ 섬 자원을 바탕으로 한 관광 유형에 대한 선행연구를 살펴보면 크게 관광자원, 환경여건, 콘텐츠 등 3가지 기준에 의해 구분이 가능함

○ 관광자원은 자연자원, 문화자원, 관광시설로 구분이 가능하며 환경여건에 의해서는 레저 · 레크리에이션, 보전관광, 생태보존관광, 영토전방형으로 구분되며 콘텐츠는 정태형과 동태형으로 구분이 가능함

- 콘텐츠는 장소제공형, 기반시설이용형, 관람형의 정태형과 체험형, 스포츠형, 테라피형의 동태형으로 활동성에 따라 재분류가 가능함

○ 이러한 섬 관광 유형에 따라 관광객이 다양한 관광활동을 즐길 수 있으며 다양한 연령층의 방문객이 방문하여 체험할 수 있는 동기를 제공함

〈표 2-10〉 섬 관광 유형

구 분	유 형	특징
관광자원[1]	자연자원형	섬의 자연 속에서 휴양과 체험을 즐길 수 있는 형태
	문화자원형	섬내 어촌 생활문화와 역사문화자원을 중심으로 관광활동
	관광시설형	인위적인 시설물을 도입하여 섬 관광 동기 부여
환경여건[2]	레저 레크리에이션형	친환경적 해양레저, 레크리에이션과 스포츠 활동
	보전관광형	체험어장, 갯벌어장을 자연 · 인문적 개발로 안전하게 보호
	생태보존관광형	공식 보호지로 지정하여 인간의 개발이 없는 보존형
	영토전방형	영해와 경제수역의 설정기준으로 안보관광형 개발
콘텐츠[2]	장소제공형	낚시터, 동굴, 어장 등의 장소제공
	기반시설이용형	식당, 민박, 여관, 유어선 등 관광 기반시설 활용
	관람형	유어선, 유람선 등을 이용하여 자연 경관과 연안 관광
	체험형	잠수 도구를 이용한 각종 해산물 채취와 갯벌체험 등의 먹거리 행사와 문화행사 체험
	스포츠형	수상스키, 스킨스쿠버, 스노쿨링 등 스포츠와 해변 트레킹
	테라피형	해수온천과 같은 테라피, 갯벌 머드팩 등의 휴양과 보양활동

주1) 김영준(2011), 섬 관광의 동향과 지속가능한 발전. 『국토연구』
주2) 손대현(2006), 우리나라 도서관광 개발의 기본전략. 『관광레저연구』

■ 본 연구에서는 섬 관광의 유형을 자원유형, 행태유형과 개발유형으로 구분 제시

○ 선행연구를 통하여 본 연구에서는 섬 관광유형을 섬 관광자원, 섬 관광행태, 섬 관광개발 등 세가지로 구분하여 유형화함

○ 섬 관광자원 유형은 자연자원형, 문화자원형, 농업형, 관광시설형으로 구분할 수 있으며 도서의 자원 중 관광객으로 하여금 관광동기나 관광의욕을 일으키게 하는 목적물인 자연경관 및 각종 자연 · 생태자원을 가지고 있는 도서로서 문화적 · 환경적 가치를 활용한 섬 관광 유형임

○ 섬 관광행태 유형은 휴양형, 경관감상형, 레포츠형, 음식형, 체험 형으로 구분되며 섬 지역의 자연자원과 문화자원을 활용한 체험 위주의 관광형태로 체험프로그램의 운영이 가능한 섬 관광 유형임

○ 섬 관광개발 유형은 자원보전형, 자원활용형, 시설정비형, 시설개발형으로 구분되며 관광기반 시설 점검 또는 기반시설물 도입을 통해 섬 관광의 동기를 부여하는 섬 관광 유형임

〈표 2-11〉 본 연구에서 섬 관광의 유형

구분	유형	특성
섬 관광자원	자연자원형	생태, 조류, 식물 등 자연자원 보유
	문화자원형	특수한 역사성, 문화자원 등 보유
	산업형(농어업)	농업 및 어업을 기반으로 생활, 생산
	관광시설형	인위적인 관광시설물 도입으로 섬 관광동기 부여
섬 관광행태	휴양형	바다, 산 등 자연을 기반으로 한 휴양
	경관감상형	걷기, 일출일몰 감상
	레포츠형	낚시, 해수욕, 스킨스쿠버
	음식형	지역 고유의 특산물 활용
	(자연문화)체험형	휘리체험, 야생초화 체험 등
섬 관광개발	자원보전형	섬의 생태, 문화 등 자연 그대로 보전, 관람
	자원활용형	섬의 자연, 문화 자원의 이용·활용
	시설정비형	기존 시설(민박, 식당, 회관)의 정비·활용
	시설개발형	관광객에게 필요한 관광시설 개발

3. 관광의 발전과 섬 관광

■ 섬문화와 해양관광에 대한 관심 증대

○ 섬지역은 교육이나 경제문제로 떠나는 사람이 많은 반면 길을 찾고, 등산을 하고, 섬문화와 해양레저를 위해 찾는 관광객은 증가하고 있는 추세임

○ 최근 국토 및 지역개발정책은 생태와 치유, 지역문화가 필수적인 고려요소로 섬주민의 삶 · 경제 · 생태적 지속성 등 커뮤니티의 지속성을 중요하게 고려하는 방향으로 진행함

■ 섬지역의 특별한 자연자원과 생태계가 발전가능성이 높은 것으로 평가

○ 국토연구원(2012)의 연구에 의하면 향후 섬지역의 발전방향은 '자연생태계 및 경관보존지역'으로 발전이 가장 높은 응답률을 나타냈고 또한 섬주민들은 '관광 · 해양레저단지'로서의 가능성을 높게 평가함

○ 또한 활용가치가 높을 것으로 기대되는 섬자원의 유형은 갯벌, 자연식생, 지형 등과 같은 자연경관자원으로 나타나 섬지역이 갖고 있는 특수한 자원을 활용한 관광발전에 대한 기대가 높은 것으로 나타남

■ 기후변화 등에 대한 대응으로 생태자원을 활용한 어촌관광 증가 추세

○ 기후변화에 대한 대응으로 생태자원을 활용한 어촌관광이 증가하고 있는 추세로 에너지 기후시대에 대응해 각 부처별 녹색성장정책을 추진 중임

○ 문화체육관광부는 '문화와 자연자원을 활용한 문화전략 구상'을 통해 환경 친화적인 녹색관광개발을 추진하고 있으며 녹색관광기조 대두에 따라 섬지역의 환경과 자원을 체험하는 어촌체험관광이 부각됨

■ 지속가능한 발전을 위한 섬 관광 추진 도모

○ 이제는 섬이 단순히 고립된 정주공간이라는 생각에서 벗어나, 자연경관

과 역사·문화자원 등 그들의 부존자원을 활용해 생산과 여가의 공간을 조성함으로써 불리한 여건을 극복하고 지역경쟁력 강화가 필요함

○ 섬 관광은 기존의 개발방식에서 탈피하여 지역의 관점에서 섬지역의 '지속가능한 발전'을 도모해야 할 것이며 대내외적 환경에 대응하며 기회를 활용한 발전이 필요함

■ 섬 관광은 섬의 특성을 충분히 고려한 미래발전계획 수립 후 추진 필요

○ 섬 관광은 섬 자체가 갖는 물리적 취약성과 섬 관광객의 기대와 편익을 감안하여 발전방향을 세워야 하고 탈일상성과 상징성이라는 섬 관광 동기를 충족시켜야 함

○ 그러므로 섬 관광은 섬 생태와 지역주민, 관광객의 요구가 균형을 이루는 지속가능한 관점에서 발전되어야 하며 접근성과 계절성 등의 특수 환경을 고려한 체계적인 개발이 되지 않을 경우 쇠퇴하는 형태가 될 수 있음

■ 섬 관광은 섬의 자연적 특성을 고려하여 단계적인 계획 수립 필요

○ 섬 관광자원화는 섬이 갖는 자연적·문화적 매력성, 섬의 크기와 여건, 육지로부터 접근성 등에 따라 선택적으로 접근되어야 하며 섬 관광 사업은 지역주민의 이해도와 참여여건이 마련되어야 활성화가 이루어짐

○ 또한 섬은 한번 훼손되면 복구가 어려운 특성을 지니므로 일시에 관광객을 증가시키는 계획보다는 단계적인 관광수요 창출전략이 요구되어 이를 위해 단계별 모델사업이 바람직함

제3장

섬 관광 실태 분석

제1절

섬 현황 및 섬 관광 실태

1. 국내 섬 현황

■ 전국 섬의 개소수

○ 현재 전국 섬은 3,358개소로 면적은 3,757.7㎢이며, 이는 전국 총 면적 99,720㎢의 3.8%를 차지하고 있음

○ 이중 유인도는 482개로 전체 섬의 14.4%에 불과하며 무인도는 2,876개로 85.6%를 차지하고 있어 현재 대부분의 섬이 무인도로 남아 있음

○ 섬의 면적은 유인도가 3,681.25㎢로서 전체 섬 면적의 98.1%이며, 무인도는 76.47㎢로 1.9%에 불과함(무인도 실태조사 과정에서 미등록 도서가 계속 발견되고 있음으로 무인도가 계속 증가하고 있음)

○ 유인도의 개소수는 2005년 483개, 2009년 470개, 2010년 463개로 도서지역의 생활기반의 취약성, 육지부와의 상대적인 삶의 질 하락 등에 따라 지속적인 감소세에 있음

■ 지역별 섬 분포

○ 전국 지역별 섬의 분포 현황을 보면, 전국 시·도 중 가장 많은 섬이 분포하는 곳은 전라남도로서 총 2,020개로 전국 섬의 60.2%가 분포하고 있으며 이중 유인도는 276개, 무인도는 1,744개임

○ 전라남도에 이어 경상남도 565개, 충청남도 270개, 인천광역시 151개 순으로 분포도를 보이고 있음

○ 섬 면적은 전라남도가 1,796.89㎢로 가장 넓게 나타나며 인천광역시는 691.28㎢, 충청남도는 158.53㎢의 순으로 나타나고 있음

〈표 3-1〉 국내 섬 현황

(단위: 개, ㎢)

구분	도서수			도서 면적		
	합계	유인도	무인도	합계	유인도	무인도
부산광역시	48	3	45	39.40	34.69	4.71
인천광역시	151	40	111	691.28	683.99	8.29
울산광역시	3	–	3	0.04	–	0.04
경기도	53	12	41	44.47	43.74	0.73
강원도	34	–	34	0.26	–	0.26
충청남도	270	34	236	158.53	150.04	8.49
전라북도	105	25	80	37.06	34.77	2.29
전라남도	2,020	276	1,744	1,796.89	1,756.44	40.45
경상북도	43	3	40	72.72	72.58	0.14
경상남도	565	81	484	901.43	892.2	9.23
제주도	66	8	58	15.64	13.8	1.84
전국(계)	3,358	482	2,876	3,752.72	3,681.25	76.47

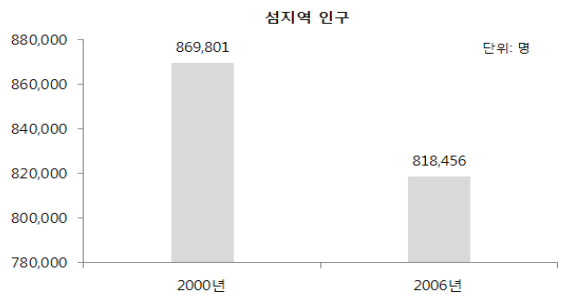
자료: 행정안전부(2008), 제 3차 도서종합개발 10개년 계획, 국토해양부(2010) 무인도서종합관리계획 등
주: 2010년에 수행된 안전행정부의 도서백서에서는 2010년 말 유인도서가 463개로 조사

■ 섬 지역 인구 특성

○ 섬의 인구는 2000년도 말 869,801명, 2006년 말 818,456명, 2011년 374,965명으로 급격히 감소하고 있음[6)]

○ 이는 전체 인구가 약 5,000만 명임을 고려하여 섬 주거 인구는 전체 인구 0.8% 미만에 해당되는 수치로 면적대비 인구수가 작게 나타나고 있음

○ 특히 노령화 지수는 1998년 89.4에서 2006년 231.4로 급격히 증가하고 있어 젊은 층의 인구 유출이 점차 심화되는 것을 알 수 있음



[그림 3-1] 국내 섬 지역 인구 현황

6) 행정안전부(2008), 제 3차 도서종합개발 10개년 계획

■ 지역별 섬 특성

○ 국내 섬들의 경우 전체 섬 중 97% 이상이 서·남해안에 집중되어져 있으며 각 지역별 자연 생태 및 자원간의 차이를 보이고 있음

○ 동해안의 경우 서남해안에 비해 깊은 수심과 단조로운 해안선을 보이고 있으며 섬의 개소 수는 적은 편이나 울릉도와 독도로 대표되는 섬을 보유함
- 주요 섬인 울릉도 및 독도의 경우 인지도가 높은 편이며 울릉도의 경우 제3차 도서종합개발사업을 통해 종합휴양관광단지로 조성 추진 중

○ 서해안은 북한과의 접경지역이라는 특수성과 중국과 수도권이라는 큰 배후 시장을 두고 있으며 조석간만의 차가 타 해안과 비교시 큰 편이며 국내 갯벌의 83% 이상을 차지하고 있음
- 서해 5도 관광자원화 사업이 있으며 이작도, 어청도, 외연도 등의 섬들이 명품섬 Best-10 사업 및 가고 싶은 섬 사업 등에 포함되어 추진 중

○ 남해안은 다도해 해상 국립공원과 한려해상 국립공원을 포함하고 있으며 리아스식 해안과 온난한 기후가 나타나고 있으며 다도해로 일컬어지는 많은 섬을 포함하고 있음
- 남해안 관광 벨트 사업과 남해안 관광 클러스터 사업이 추진 중에 있으며 그 외에도 다도해 명소화 사업, 갤럭시 아일랜드 사업 등이 추진 중

〈표 3-2〉 지역별 섬 특성

구분	해안 특성	섬의 특징	주요 섬
동해안	사빈의 발달과 주변 산악관광자원 청정한 해수, 깊은 수심	동해안 섬의 경우 타 해안지역에 비해 개소 수는 적지만 높은 인지도를 가지고 있음	울릉도, 독도 등
서해안	광할한 갯벌 발달과 얕은 수심 및 완만한 해양 지형, 대규모간척사업 및 해안지역, 주변 다수 산업단지 조성	접경 지역의 특성과 중국과 접경하고 있는 지역으로 수도권 등 높은 배후시장을 가짐	외연도, 백령도, 대부도 등
남해안	복잡한 해안선과 많은 도서 발달 해양 자연경관지 발달 해상관광활동에 양호한 파도, 조류, 수온 기상 등 구비	남해안의 온난한 기후 및 국내 섬 중 80% 이상이 집중 되어져 발전 가능성이 높은 지역임	증도, 오동도, 청산도, 흑산도 등

2. 섬 방문객 현황 및 전망

가. 섬 방문객 현황

■ 섬 방문객 추이(연도별 연안여객선 이용 실적)

○ 섬을 방문하는 사람들에 대한 통계자료는 연안여객선을 이용하는 사람들에 대한 자료가 가장 정확하다고 할 수 있음. 동 통계자료는 도서민과 일반인으로 구분하여 집계되고 있음

– 수송실적에 영향을 미치는 요인으로는 기상 특보 및 안개 등에 따른 결항률, 연육교 개통과 신규항로 개설, 지역 축제 개최 여부 등이 있음

○ 2012년 섬 방문객수는 1,454만 명에 이르고 있으며 이중 일반인이 1,095만 명, 도서민이 359만 명으로 일반인의 비중이 75.3%에 달하고 있어 2009년 73.5%보다 약간 증가한 것을 알 수 있음

– 최근 5년간 섬 방문객 현황을 보면, 2009년을 기점으로 하여 감소 추세에 있었으나 2012년을 기준으로 다시 회복세에 있는 것으로 나타남

○ 2013년 9월 연안여객선을 이용한 승객은 1,272만 7,000여명으로 전년대비 크게 증가하고 있으며 연말까지 1,500여만 명에 이를 것으로 예상되어 역대 최고 방문실적을 기록할 것으로 예상됨

○ 지난 2012년과 달리 여수 세계 해양 박람회와 같은 특수한 상황이 아니었으나 기상으로 인한 운한 통제 횟수의 감소 및 섬 주민을 제외한 순수 관광객 수송실적은 2012년 881만 4,000여명보다 14%늘어난 1,007만 명으로 집계됨

○ 또한 지난 4월 부산–제주간 단절 되었던 항로가 다시 운행을 재개함으로 인하여 방문객이 증가하였으며, 강릉–울릉, 신기–여천(금오도) 항로 등의 방문객도 50%이상 큰 폭으로 증가하였음

○ 2010년 연안여선 이용객수가 급감한 요인으로 침체되었던 경기의 활성화에 따른 해외여행 증가로 국내 여행객의 감소 및 천안함·연평도 사건으로 인한 서해 5도 여행객의 감소, 연육교 개통 등이 원인으로 나타났음

○ 2012년 연안 여객선을 통한 방문객이 증가한 요인으로는 여수 세계 박람회 및 백령도, 울릉도 등에 대형 카페리 도입을 통하여 입도의 원활화에 따른 방문객이 증가한 것으로 나타나고 있음

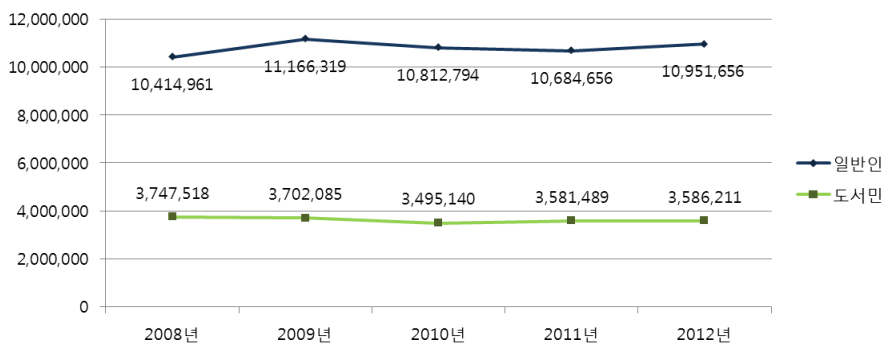
○ 육지 중심의 관광에서 섬 관광에 대한 관심이 증가하고 각 지방자치단체별로 섬 지역에 대한 다양한 사업을 추진함으로 인하여 섬 관광이 활성화되고 있는 것으로 보임

〈표 3-3〉 지방 해양항만청별 연안여객선 연도별 수송실적

(단위: 명)

지방 청별	계			일반항로			보조항로		
	계	일반인	도서민	계	일반인	도서민	계	일반인	도서민
2008년	14,162,479	10,414,961	3,747,518	13,776,066	10,228,035	3,548,031	386,413	186,926	199,487
2009년	14,868,404	11,166,319	3,702,085	14,464,118	10,963,160	3,500,958	404,286	203,159	201,127
2010년	14,308,152	10,812,794	3,495,140	13,941,093	10,635,324	3,305,551	367,059	177,470	189,589
2011년	14,266,145	10,684,656	3,581,489	13,891,383	10,503,081	3,388,302	374,762	181,575	193,187
2012년	14,537,867	10,951,656	3,586,211	14,170,492	10,771,729	3,398,763	367,375	179,927	187,448

자료: 한국해운조합(각 년도), 연안여객선 업체 현황.

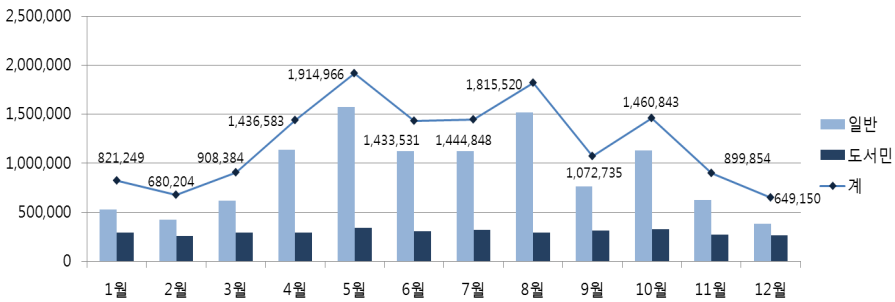


[그림 3-2] 일반인 및 도서민의 여객선 이용 추이

■ 월별 섬 방문객 현황

○ 섬 방문객중 일반은 5월과 8월에 많이 방문하는 것으로 나타나고 있으며 2월과 12월 방문객이 최저로 나타나고 있어 계절적 요인에 영향을 많이 받는 것으로 나타남

○ 반면 도서민은 연중 꾸준한 이용을 나타나고 있음



[그림 3-3] 월별 연안 여객선 이용 현황

나. 지역별 섬 방문객 현황

○ 지역별 섬 방문객은 지방 항만별 연안여객선 수송실적으로 볼 수 있음. 지방 항만별 수송실적에는 연육교 개통, 해상의 기상불량, 해외 관광 활성화, 항로 수의 변화, 고령화 인구의 증가 등이 주요한 원인으로 나타나고 있음

○ 증가율을 보이고 있는 지역이 목포와 제주, 여수, 인천 등지로 나타남

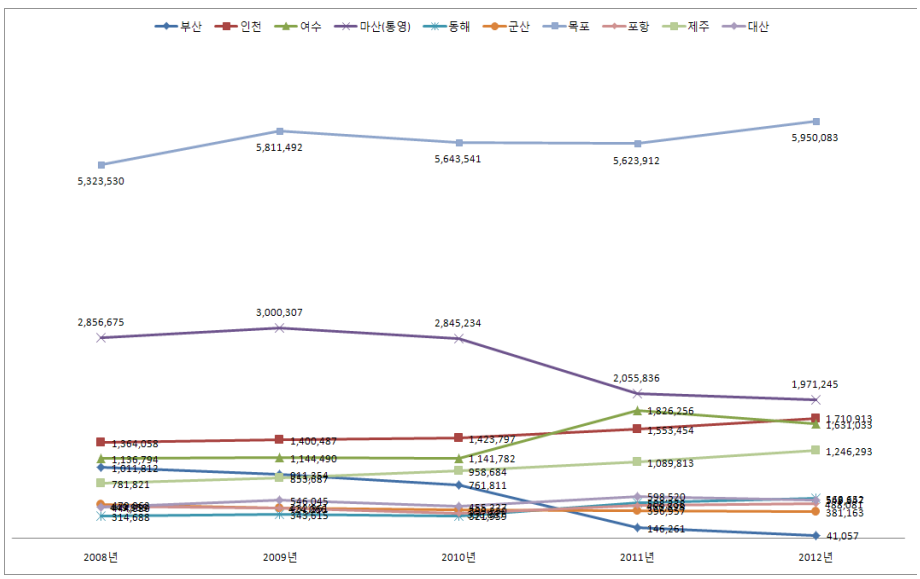
- 제주도의 연안 여객선 수송량은 2008년과 비교하여 464천명이 증가하였으며 제주-완도, 모슬포-마라도 등의 항로에 일반인 방문객이 크게 증가한 것으로 나타남
- 여수는 2012여수세계엑스포 개최에 따른 항로의 증가 및 다양한 행사 개최에 따른 방문객 증가로 일반인 방문객 점유율이 기존 66%에서 77%로 상승하였음
- 인천은 아라뱃길의 개통으로 인한 여객선 이용 증가에 따름

〈표 3-4〉 지방 해양항만청별 연안여객선 연도별 수송실적

(단위: 명)

지방청별	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
부산	1,011,812	911,354	761,811	146,261	41,057
인천 (아라뱃길 포함)	1,364,058	1,400,487	1,423,797	1,553,454	1,710,913
여수	1,136,794	1,144,490	1,141,782	1,826,256	1,631,033
마산(통영)	2,856,675	3,000,307	2,845,234	2,055,836	1,971,245
동해	314,688	343,615	321,959	508,238	568,652
군산	479,062	432,861	399,230	396,957	381,163
목포	5,323,530	5,811,492	5,643,541	5,623,912	5,950,083
포항	449,959	424,066	356,887	466,898	488,081
제주	781,821	853,687	958,684	1,089,813	1,246,293
대산	444,080	546,045	455,227	598,520	549,347
합계	14,162,479	14,868,404	14,308,152	14,266,145	14,537,867

주: 평택항의 경우 2012년을 기준으로 화물운송면허가 없으므로 통계에선 제외하였음
자료: 한국해운조합(각 년도), 연안여객선 업체 현황.



[그림 3-4] 항로별 연안 여객선 이용 추이

○ 가장 큰 감소율을 보이고 있는 지역이 부산과 마산(통영)으로 나타남
- 부산의 경우 기존 부산-거제도간 노선이 2010년 12월 거가대교의 개통 등으로 인하여 일반인 방문객이 줄었음
- 마산(통영)의 경우도 거가대교 개통에 따른 항로 감소에 일반인 관광객이 급감한 것으로 나타남

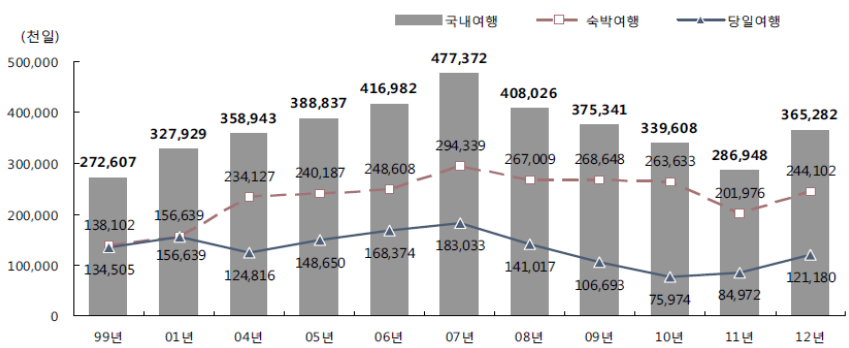
다. 섬 방문객 전망

■ 전국 국민여행 이동총량 추이

○ 국민 국내 관광 총량은 2012년 365,282,249명으로 숙박 관광 총량은 244,102,488명, 당일관광총량은 121,179,761명임

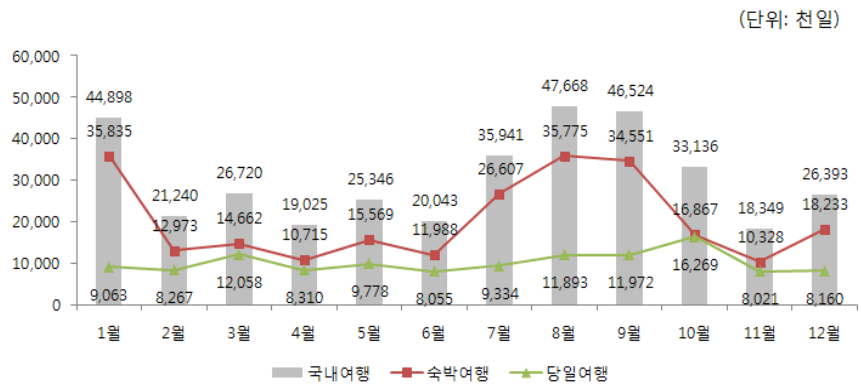
○ 국내여행 총 경험률은 2012년 85.2%를 보이고 있으며 숙박여행 69.8%, 당일여행 66.1%로 숙박여행의 경험률이 다소 높게 나타나고 있음

○ 국내여행을 하지 않는 주요 이유로는 여가시간 및 마음의 여유 부족(50.4%)이 가장 큰 이유로 나타나고 있으며 경제적 여유의 부족(21.8%), 건강상의 이유(16.0%), 선호하는 목적지 및 여행에 관심이 없어서(3.2%) 순으로 나타나고 있음
- 이러한 국내여행 이동총량은 섬 지역을 방문하는 관광객을 포함한 것이나 별도로 섬 지역 방문에 대한 통계가 집계되고 있지 않음



[그림 3-5] 국내여행 이동 총량 추이

○ 월별로 국민 관광 활동 시기를 보면, 8월과 9월, 1월이 각각 13.0%, 12.7%, 12.3%로 여름 성수기와 겨울 성수기에 국내 여행 이동 총량이 집중되고 있는 것으로 나타나고 있음(문화체육관광부, 2013)



[그림 3-6] 계절별 국내여행 이동 총량

자료: 문화체육관광부(2013), 2012 국민 여행실태조사

■ 기존 해양관광 수요 예측 자료

○ 섬 관광 수요에 대한 체계적인 시도는 없었으며, 단지 2006년 해양수산부에서 수행한『해양관광 기반시설 조성 연구용역』에 제시되고 있음

〈표 3-5〉 해양 관광 수요 전망

구분		2001	2005	2010	2012
국민 관광 (A)	관광대상인구(천명)	37,563	39,118	42,496	43,324
	1인당 참가횟수	6.1	6.6	4.0	4.9
	1인당 참가일수	8.7	9.9	8.0	8.4
	관광객(천명)	36,324	36,889	30,917	36,914
	관광총량(천명 · 일)	327,929	388,837	339,608	365,282
해양 관광 (B)	1인당 참가 횟수	2.11	–	–	–
	해양관광참가율(B/A)*	35	37	39**	40**
	해양관광총량(천명 · 일)	114,775	143,869	132,447	146,113

자료: 해양수산부,『해양관광 기반시설 조성 연구용역』, 2006. 참조 재작성

* 1998-1999년도 설문조사에 의한 1인당 참가횟수가 2.11회로 나왔는데, 이는 1997년 1인당 관광 참여횟수의 30%,1999년도 1인당 참여 횟수의 약 40%에 해당하여 평균적으로 35%의 기여를 하는 것으로 판단하여 해양관광 총량을 추정함. 해양관광의 참여율은 소득 증대와 주5일 근무제 실시로 조금씩 상승하는 것으로 가정.

**2010년은 해양관광 참여율 39%, 2012년은 40%로 가정

○ 이를 토대로 하여 국민국내여행 이동총량의 변화 자료를 대입하고 해양관광 참여율을 2010년 39%, 2012년 40%를 적용해 보면, 해양관광을 참여하는 수는 2012년에 1억 4,611천일로 나타나고 있음

- 해양 관광 참가율이 평균 35%일 것을 가정하고 참여율이 지속적으로 증가하여 2012년 전체 국민관광객의 40%가 참가를 하는 것으로 가정함

■ 섬 관광 수요 전망

○ 기존에 섬 관광객의 수요를 예측할 수 있는 기초자료로서 연안여객선 이용실적이 이용 가능함으로 연안여객선 이용객수 중 일반인 이용객수의 추이를 기준으로 추세분석 모형을 적용하여 섬 관광 수요를 예측함

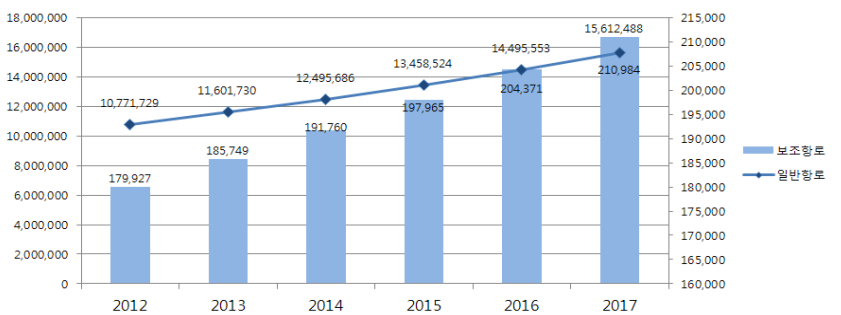
○ 그러나 이는 단지 추이를 보여주는 것으로 정확한 섬 관광수요로 활용하기에는 한계가 있음

- 2006년부터 2012년도 까지 일반 항로의 경우 연평균 7.71%, 보조항로는 연평균 3.24%의 증감률을 보이고 있으며 이를 바탕으로 2017년 기준 15,823천명이 방문 할 것으로 추정됨

〈표 3-6〉 섬 관광 수요 전망

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증감율
일반항로	10,771,729	11,601,730	12,495,686	13,458,524	14,495,553	15,612,488	7.71%
보조항로	179,927	185,749	191,760	197,965	204,371	210,984	3.24%
계	10,951,656	11,787,479	12,687,446	13,656,489	14,699,924	15,823,473	7.64%

주: 연안 여객선 일반인 및 도서민 이용객의 분할되어 표기된 2006년을 기점으로 6개년 이용실적을 통한 수요 전망



[그림 3-7] 섬 관광 수요 전망

3. 섬 관광 관련 법규 현황

가. 섬 지역관련 법규 현황

○ 섬은 국토의 일부로서 섬에 대한 최상위법은 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'이 적용됨

○ 동 법 제40조(수산자원보호구역의 지정)에 따라 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시·군 관리계획으로 결정할 수 있도록 함

- 2008.2.22.일 시행령 별표의 개정을 통해 규제 행위를 완화 하였으나 다시 2008.7.28.일 관련 문항 삭제를 통하여 규제를 강화하고 있음

○ 이외에 섬의 보전, 이용, 개발 등과 관련되어 어업 및 해양 레저, 보전, 시설 개발 등과 관련된 부처별 다양한 법을 적용받도록 하고 있으며, 해양자원 보전 및 해상국립공원 등으로 개발 시 여러 제약이 따르고 있음

〈표 3-7〉 섬관련 법규 현황

구 분		관련 법 규
어업행위		어업허가 및 신고 등에 관한 규칙, 내수면어업법, 어장관리법, 염관리법
해상안전	교통질서	선박안전법, 개항질서법(선박교통의 안전 질서),, 수로 업무법 (해상교통안전)
연안 수역 관련법규	해안선/ 연안 수역	수산업법, 해저광물자원개발법, 골재채취법, 수로업무법, 해양오염방지법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 연안관리법, 항만법(항만개발), 어항법(개발 및 관리), 해양수산발전기본법
해양 레저관련	해양·레저 안전관련	해상교통안전법, 수상레저안전법, 국토건설종합계획법
	해상여객	해운법(해상여객운송사업 등), 수로업무법
	유선도선사업	선박법, 선박안전법, 선원법, 유선및도선사업법
	낚시	낚시어선업법
보존/ 보전관련 법규	환경일반	환경·교통·재해 영향평가 등에 관한 법, 국토계획 및 이용에 관한 법률, 자연환경보호법, 환경정책기본법, 수질환경보전법
	자연·생태계보존	습지보전법, 농지법(농지보전), 산림법(산림보호),조수 보호 및 수렵에 관한법률(야생동·식물보호법), 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법.
	문화환경	자연공원법, 문화재보호법, 전통사찰보존법, 전통건조물보존법.

구 분		관련 법 규
	어업자원 보호	국토의계획및이용에관한법률, 수산업법, 기르는어업육성법, 해양오염방지법, 어업자원보호법, 내수면어업법, 수산자원보호육성법, 수산물품질관리법, 해양수산발전기본법(해양자원보호), 방조제관리법(간척지 보존, 농수산물 재해방지), 수자원보호령
	군사시설 보호	군사시설보호법, 해군기지법, 방어해면법
시설개발	시설일반	국토의계획및이용에관한법률, 상수원관리규칙, 도로법, 하천법, 광업법
	관광시설	관광 진흥법(관광지, 호텔, 펜션(관광객이용시설업 등), 온천법, 지하수법(온천), 체육시설의 설치이용에관한법률(골프장, 스키장), 삭도,궤도법(삭도/궤도)
	공원시설	자연공원법(국/도/군립공원), 국토계획법
	휴양시설	산림법(자연휴양림), 노인복지법(실버타운), 창소년기본법(수련시설)
	문화시설	문화예술진흥법, 박물관및미술관진흥법(공연/문화시설), 과학관육성법(과학관)
	농어촌	농업농촌기본법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌전기공급사업법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농어촌주택개량촉진법, 농업재해대책법, 농어촌주택개량촉진법
	도서개발	도서개발촉진법

나. 섬개발 관련 주요 법규

1) 도서개발촉진법

○ 도서개발촉진법은 도서(島嶼)의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서지역 주민의 소득 증대와 복지 향상을 도모함을 목적으로 하고 있으며 범위는 제주도 본도를 제외한 해상의 모든 섬을 대상으로 하고 있음

○ 동 법 제 3조(다른 계획과의 관계)에 따라 도서개발촉진법은 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제외한 타 법령에 따른 개발계획에 우선하며 타 개발계획과 연계하여 수립하도록 하고 있음

○ 또한 법 제 6조(사업계획의 수립)에 따라 주민소득 증대와 생활수준 향상을 위하여 필요한 주거환경 및 시설의 개선에 관한 사항, 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육·후생·의료·문화 및 전기 시설의 설치·개선에 관한 사항 관련 내용을 포함하고 있음

2) 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률

○ 동 법 제 6조(종합관리계획)에 따라 10년마다 무인도서 종합관리계획을 수립 및 시행하고 있으며 절대보전 무인도서, 준 보전 무인도서, 이용가능 무인도서, 개발가능 무인도서등 4개 유형으로 나누어 관리하고 있음

○ 개발사업계획의 승인을 받은 무인도서에 경우 개발에 필요한 도로 및 항만시설 등 공공시설 설치에 필요한 예산의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있음

○ 2008.8.22. 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령 제 16조 개발사업계획의 승인신청 등 관련 개정을 통하여 개발가능성이 높은 무인도서에 대한 기준 제시 및 효율적인 이용 및 개발을 제시하고 있음

3) 독도 등 섬지역의 생태계 보존에 관한 특별법

○ 독도 등 섬지역의 생태계 보존에 관한 특별법은 특정도서에 대한 보호 및 보전을 하고 있으며 사람이 거주하지 않거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬을 대상으로 하고 있음

○ 동 법 제 5조(특정도서보전 기본계획)에 따라 특정도서의 자연생태계 보전을 위한 특정도서보전기본계획을 10년마다 수립하도록 하고 있음

○ 그러나 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 제 6조(종합관리계획) 또한 10년마다 종합관리계획을 수립 및 시행토록 하고 있어 독도 등 섬지역의 생태계보존에 관한 특별법과 중복 시행되고 있는 문제점이 있음

4) 자연 공원법

○ 자연공원법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모함을 목적으로 하고 있으며, 해상국립공원에 속하고 있는 섬 지역의 경우는 자연공원법의 적용을 받음

○ 자연공원법 시행령 제 14조는 해안 및 섬지역의 범위에 대하여 규정하고 있는데, '1. 해안: 「연안관리법」 제2조제2호에 따른 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 1천 미터까지의 육지지역, 2. 섬: 만조 시 4면이 바다로 둘러싸인 지역. 다만, 방파제 또는 교량으로 육지와 연결된 경우는 제외한다.'라고 되어 있음

○ 국립공원 내 숙박시설 조성의 경우 과거에는 제 14조 3항(자연환경지구에서의 행위기준)에 따라 숙박시설의 설치가 불가하였으나 2010년 10월 1일 개정을 통하여 환경부장관이 시·도지사와 협의하여 고시하는 입지적정성 여부, 시설규모 등에 관한 평가에서 적정 평가를 받은 경우 설치할 수 있도록 하고 있음

○ 또한 건축연면적과 관련하여 기존 100제곱미터의 제한을 200제곱미터 확장하였으며 이러한 개정을 통하여 방문객들을 위한 인프라 조성시 보다 원활하게 사업을 추진할 수 있는 법적 기반을 마련하였음

5) 동·서·남해안발전 특별법

○ 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 제 5조에 따라 발전 종합계획을 수립하고 있으며 동북아 관광휴양 거점 구축에 관한 내용을 포함시키고 있음

○ 또한 동 법 제 28조(해양관광산업의 진흥)를 통하여 해양관광산업의 진흥을 위해 해양관광자원의 보전 및 복원을 위한 조치, 해양환경 보호 및 어업인의 해양관광산업 참여 방안, 대통령령으로 정하는 해양관광자원의 이용 등을 포함하고 있음

○ 동·서·남해안 발전 특별법 시행령 제 33조(투자진흥지구의 지정 등)를 통해 해안권 또는 내륙권 투자진흥지구로 지정하려는 지역에서 시행하는 사업의 총사업비가 미합중국 화폐 5백만 달러 이상 투자를 유도하고 있음

○ 관광투자의 경우는 「관광 진흥법 시행령」 제2조에 따른 관광호텔업·수상관광호텔업·한국전통호텔업·전문휴양업·종합휴양업·관광유람선업·관광공연장업·국제회의시설업 및 종합유원시설업 등을 허용하고 있음

다. 해양 관련 법규

1) 해양수산발전기본법

○ 해양수산발전기본법 제28조(해양관광의 진흥)를 통하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠의 진흥을 위하여 필요한 시책 마련 및 시행을 하도록 함

○ 또한 국민의 건전한 정서함양, 도시·어촌간의 교류확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 어촌을 특성 있는 관광지로 개발하는 어촌특화관광을 위한 시책 마련을 강구하고 있음

○ 그러나 28조 2항에 따라 해중경관지구 지정에 관한 내용이 자연공원법에 따라 지정되도록 하고 있어 두 법률 간의 개념의 구분화가 필요함

○ 2013년 3월 23일 개정을 통하여 기존 문화체육관광부의 해양레저스포츠 기능을 해양수산부로 이관하여 해양 레저 스포츠 진흥 계획을 수립 및 시행하고 있음

2) 해운법

○ 해운법 제 44조(여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 지원)를 통하여 국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있도록 하고 있음

○ 제 44조에 따라 지원 범위가 섬 주민이 아닌 모든 여객선 이용자를 대상으로 하고 있어 성수기 외에 비수기 기간 운임 지원을 통한 항로 유지로 섬 관광을 활성화 시킬 수 있는 기반 마련이 가능함

○ 이밖에도 연육 및 연도교 건설에 따라 보상 관련 사항을 명시하고 있어 연육 및 연도교 건설 사업에 따른 사업자의 손실에 대하여 보상토록 하고 있음

〈표 3-8〉 섬 개발 관련 주요 법률 및 계획

근거법	관련 계획	대 상	관련 부처
도서개발촉진법	도서종합개발 10개년 계획 (10년 단위)	유인도서 중 개발대상 도서 (372개)	안전 행정부
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	무인도서종합관리계획 (10년 단위)	관리유형으로 지정된 무인도서(2,710개)	해양수 산부
독도 등 섬지역의 생태계 보존에 관한 특별법	특정도서 보전기본계획 (10년 단위)	생태적 가치가 높이 평가된 무인도서(177개)	환경부
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	신발전지역 종합계획 (~2020년)	신발전지역 중 특수상황지역(도서) (186개)	국토 교통부
서해5도 지원 특별법	서해5도 종합발전계획	백령도 · 대청도 · 소청도 · 연평도 · 소연평도 및 인근 해역	
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	신발전지역 종합계획 (10년 단위)	신발전지역 중 성장촉진지역(도서)	
동 · 서 · 남해안발전 특별법	동 · 서 · 남해안권 발전종합계획	동해안권, 서해안권, 남해안권지역	

자료: 이순자 장철순 외2(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안 연구, 국토연구원 수정 재작성

라. 문화체육관광부의 관련 법규

○ 관광 부문에서 관련 법규로는 관광진흥법이 있으며, 동 법에 의하여 관광개발기본계획과 권역별 관광개발계획이 수립되고 있음

○ 제 42조에 따라 관광개발 기본계획의 경우 매 10년 마다, 같은 조 2항에 따라 권역별 관광개발계획은 매 5년 마다 수립하도록 하고 있음

- 제3차 관광개발기본계획(2012~2021)에 의거한 정책 추진 이외에 광역 관광권 개발사업이 추진되고 있으며, 이중 남해안 관광벨트 사업의 경우 섬을 주요 테마의 하나로 설정하여 사업을 추진하고 있음
- 제5차 권역별 관광개발계획(2012~2016) 수립을 통하여 권역별 관광자원의 특성을 고려한 개발을 진행하고 있으며, 전라남도의 경우 해양·섬·갯벌을 주요 테마로 한 해양휴양관광지대 조성을 목표로 추진 중에 있음

제2절

국내 섬 관광 정책 현황

1. 정부의 섬 관광 정책 추진현황

○ 섬 지역에 대한 정책은 현재 부처별로 추진되고 있으며, 각 부처별 특성에 맞춰 목표를 수립 후 다양한 사업을 추진하고 있음

〈표 3-9〉 부처별 섬 정책 관련 계획 및 사업 현황

관련부처	정책 내용
안전행정부	도서 종합 개발사업, 연육연도, 서해 5도 종합발전 계획, 찾아가고 싶은 섬 사업(명품섬 베스트 10사업) 등
국토교통부	남해안권 발전 종합계획(선벨트), 제 4차 국토종합계획 수정 계획, 신 발전지역(성장촉진지역 해당도서), 개발촉진지구
해양수산부	무인도서, 연안 · 해양관리, 지방어항, 해양 관광 진흥 기본 계획, 해양 수산발전기본계획, 어촌종합개발사업, 어촌체험마을사업, 어촌관광 활성화 사업, 수산 증양식, 방조제 건설사업 등
문화체육관광부	가고 싶은섬 시범 사업, 국토 끝섬 관광자원화 사업, 3차 관광개발 기본계획, 동해안권 광역관광개발 계획, 서해안권 광역관광개발계획, 남해안 관광 클러스터사업 등
환경부	특정도서 관리, 식수원 개발, 생태자원 보호 유네스코 생물권 보전지역 관리 등
보건복지부	보건진료소 운영 및 개선사업
교육과학기술부	도서벽지 학교 운영
산림청	조림, 숲 가꾸기 등 임야관리
문화재청	문화재, 천연기념물, 명소 등 지정 및 관리
국립공원관리공단	다도해해상국립공원 관리, 명품마을 사업 등
해양환경관리공단	해상오염 방제, 해양보호구역 지정 및 관리

자료: 이순자 장철순 외2(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안 연구, 국토연구원
김준(2012). 우리나라 도서개발 정책의 성찰과 지속가능한 섬 만들기 전략. 도서문화 제 40집

○ 본 연구에서는 섬지역의 관광정책 추진과 관련이 있는 안전행정부, 국토교통부, 해양수산부, 문화체육관광부 등 4개 부처의 사업에 대하여 사업의 내용을 분석함

가. 안전행정부

○ 섬 대상의 정책추진의 기본 내용은 도서종합개발계획에 담겨져 있으나 주로 생활기반, 생산기반에 대한 사항과 함께 연육 및 연도사업, 어촌종합개발사업 및 관광자원화 사업 등을 내용으로 하고 있음

〈표 3-10〉 1, 2, 3차 도서종합개발 10개년 계획의 주요 내용

관련 부처	계획 기간	대상 도서	사업량	예산	주요사업
1차 계획	1988~ 1997	449개	3,016건	9,706억 원	생활기반시설(전기, 급수, 교통 등), 생산기반시설(어항, 농업기반시설, 저장시설 등), 문화 복지, 환경위생, 생활안전시설
2차 계획	1998~ 2007	408개	4,109건	9,793억 원	1차 사업과 동일
3차 계획	2008~ 2017	351개	1,407건	2조 5,208억 원 (계획)	유형화사업, 연육 및 연도, 섬의 관광자원화 사업, 어촌종합개발사업, 기타 생활 및 생산기반시설 등

자료: 이순자 장철순 외2(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬 자원 활용방안 연구, 국토연구원

■ 제1차 도서 종합개발계획

○ 제1차 도서 종합개발계획은 도서를 대상으로 하는 최초의 종합계획으로 육지와의 격차 해소 및 중심섬을 중심으로 하는 생활권 형성으로 주변 섬과의 격절감 해소 및 경제적 자립기반 구축을 통한 정주 여건 구축을 전략으로 삼았음

○ 기초적 생활 수요 및 생활 기반 시설의 우선적 해결을 통하여 도서민들의 소득 향상과 문화 복지시설을 1, 2, 3단계를 통하여 단계적 보장을 목표로 하여 진행되었음

■ 제2차 도서 종합개발계획

○ 제2차 도서 종합개발계획의 경우 3단계로 나누어 1단계(1998~2002) 기

초생활기반시설의 우선적인 해결, 2단계(2003~2005) 생산기반시설 및 소득증대사업 중점적인 추진, 3단계(2006~2007년) 문화 복지사업, 관광 소득기반조성 등으로 나누어 추진하는 것으로 하였음

○ 주요 사업은 1차 계획과 비슷하게 선착장, 물량장, 호안도로 조성과 같은 주민들이 직접적으로 필요로 하는 인프라 시설 위주의 투자가 중심이 되었으며 환경, 문화, 복지 분야의 투자는 상대적으로 빈약하였음

■ 제3차 도서 종합개발계획

○ 제3차 도서 종합개발계획은 각 도서 지역의 특성을 고려하지 않는 소규모의 분산형 투자 사업방식을 지향하며 각각의 도서마다 여건과 특성을 고려하여 특성화 및 유형화 계획을 수립하였음

○ 도서지역의 가장 큰 문제점인 격절성 문제 해결에 가장 직접적인 해결 방법인 연육연도교 사업을 안정적으로 추진하고자 하였음

- 개발대상도서는 총 351개 도서로서 행정자치부 사업 1,787,394백만 원(70.9%), 관계부처 사업 733,387백만 원(29.1%)으로 편성됨

○ 도서 진단 제도를 통하여 각각의 도서가 가지고 있는 특성과 문제의 진단을 통해 도서지역에 적합한 맞춤형 정책을 계획하였으며 개발졸업제의 도입 및 확대를 통하여 사업 효율성을 제고하였음

○ 유형화 계획을 통하여 전체 사업량 260건 가운데 관광자원형이 166건(6,052억 원), 수산자원화 63억 원(1,619억 원)으로 전체 사업의 88%를 차지하고 있어 향후 관광활성화를 통한 도서민들의 소득향상을 기대할 수 있을 것으로 예상됨

■ 서해 5도 종합발전계획

○ 서해 5도 종합발전계획은 2011년~2020년까지 10년간 추진되는 장기 사업으로 총 78개 사업을 포함하는 사업으로 민자를 포함하여 총 9,109억 원 수준으로 사업비를 투입하고자 하고 있음

○ 주민들이 생활함에 있어서 살기 좋은 선진 정주 환경의 조성과 지역 특화 산업과 관광 산업의 활성화를 통한 풍요롭고 평화로운 서해 5도로의 발전을 지향하고 있음

○ 개별 도서 발전계획은 5도 5색 특화 발전 계획을 통하여 연평도(국민 안보 관광 및 꽃게 산업 핵심 거점 추진), 소연평도(해양체험관광 거점), 백령도(서해 5도의 융복합 산업 및 서비스 중심지로의 추진), 대청도(자연체험 관광 및 특화어업 중심거점으로의 성장), 소청도(해양문화관광 거점) 등으로 분류하였음

○ 또한 백령·대청권, 연평도권 등 2개 도서 생활권으로 통합발전을 계획하고 있으며 전체적으로 서해 5도간의 해양관광, 해양생태, 평화지대로의 연계 발전을 목표로 하고 있음

○ 지역 특화 관광개발 및 국제 거점 육성 관련 사업수는 총 20개 사업으로 사업비 총계는 3,550억 원 중 실질 투자액은 2,858억 원임

○ 관광 관련 주요 사업 내용은 해양 복합 관광시설, 갯벌체험공간, 테마형 민박 및 펜션 시설 확충, 경비행장 건설, 자연자원을 활용한 생태관광 개발 등이 있음

〈표 3-11〉 서해 5도 종합 발전 계획

구분	내용	
추진연도	2011~2020년	
개소수	서해 5도 대상	
관광관련 주요사업 내용	연평도, 소연평도	해양레포츠 인프라 정비, 해양갯벌 체험 관광자원 개발, 체류형 숙박시설 확충, 안보 교육장 및 국민안보 관광지 조성
	백령도	백령 테마로드 조성, 체류형 숙박시설 확충, 해양생태관광자원 개발, 경비행장 건설, 국제 평화 거점 육성
	대청도, 소청도	고려 역사 문화자원 복원 및 관광 자원화, 해양 레포츠 인프라 정비, 체류형 숙박시설 확충, 탐조관광교육 및 체험 시설 조성
사업비	78개 사업 총 9,190억 원 건설투자 등 인프라 관련 실질 투자 지출액: 6,265억 원	

■ 찾아가고 싶은 섬 사업(명품섬 베스트 10 사업)

○ 찾아가고 싶은 섬 사업은 기존에 명품섬 베스트 10사업이란 명칭으로 시작되었으나 2012년 사업명이 변경 추진되었음

○ 찾아가고 싶은 섬 사업(명품섬 베스트 10 사업)은 기존의 하드웨어 사업과는 다르게 섬이 가지고 있는 콘텐츠 및 어메니티 자원을 활용하여 '新 해양 관광 클러스터'로 육성하는 것이 목표임

○ 핵심 테마는 역사 및 문화, 자연과 생태, 건강과 웰빙 등 다양한 핵심 테마의 도출을 통한 주변 관광지와의 연계로 지역의 새로운 관광메카로 추진하는 계획임

○ 주요 사업 내용으로는 역사 및 문화, 유적지, 근대 유산 등을 활용하는 콘텐츠 프로그램의 개발, 자연경관 및 생태관광을 통한 지역 어메니티 개발, 지역 특성을 활용한 체험공간 및 친환경 섬 조성, 특산품을 이용하는 마을기업 설립을 통해 주민들의 소득 및 일자리 창출을 하고 있음

○ 계획단계부터 완공단계까지 사업 전 구간에 걸쳐 전문가 맞춤형 컨설팅을 추진하고 사업 종료 시에도 지속적인 성장이 가능한 섬으로 발전시킬 수 있도록 체계적으로 추진하고 있음

○ 주민들이 운영 및 관리가 중요하지만 섬 주민들의 인구학적 특성이 높은 고령화 지수를 감안하여 직접 사업을 추진할 수 있는 중간조직을 적극 활용하여 주민 공동체형 섬 가꾸기를 지향하고 있음

〈표 3-12〉 찾아가고 싶은 섬 사업

구분	내용		
추진연도	2011년~2016년		
개소수	25개 도서		
주요 내용	2011년 추진 (10개섬)	교동도(인천 강화)	근대 문화공간 조성
		이작도(인천 옹진)	바다 생태마을 조성
		난지도(충남 당진)	생태문화 및 해양체험 조성
		어청도(전북 군산)	역사문화자원 복원 및 고래 체험장 조성
		거제도(경남 거제)	사계절 꽃 섬 조성

구분	내용		
		신수도(경남 사천)	바다가 숨 쉬는 해변공원 조성
		장고도권(충남 보령)	자연이 공존하는 신비의 섬(장고도~삽시도~고대도)
		개도권(전남 여수)	전통술 체험과 역사문화공간 (송여자도~적금도~둔병도)
		연대도권(경남 통영)	에코아일랜드(연대도~만지도)
		가파도권(제주 서귀포)	청보리 테마경관(마라도~가파도)
	2012년 추진 (10개 섬)	볼음도(인천 강화)	저어새등 풍부한 생태자원과 다양한 해변을 활용한 생태여행
		덕적도(인천 옹진)	해수욕장, 숲길, 습지, 해별 등 자연자원과 섬둘레길 및 공원 조성
		원산도(충남 보령)	해안 둘레길, 머드(MUD), 천일염, 고구마 재배체험
		죽도(충남 홍성)	대나무 숲길·바다낚시공원·야영장·갯벌체험장 조성 등
		비안도(전북 군산)	해수욕장정비·, 캠핑장·, 해안데크, ·펜션·, 전망대·, 상징물, ·등산로 개설
		외달도(전남 목포)	전복체험장·약초생태숲·수련관·무인도 체험장·물량장등 조성
		금오도(전남 여수)	비렁길 추가 조성산림 및 경관자원 연계 '트레킹 섬' 조성
		우도(경남 통영)	숲(후박나무·생달나무·동백나무 등) 속의 길 · 꽃동산 · 해산물 채취
		마도(경남 사천)	갈방아 문화센터 및 공원 · 죽방렴체험, 풍차언덕 조성
		우도*(제주)	소라축제 및 테마공원, 우도항 정비 명품화 CB센터 · 먹거리개발 · 주민교육·스토리텔링 마케팅 등
	2013년 추진 (5개 섬)	무녀도(전북 군산)	전통 체험장 정비, 꽃동산 및 꽃길 조성, 생태로, 탐방로 조성, 어촌 체험장 조성
		백야도(전남 여수)	전통 손두부 체험 및 판매장 조성, 바지락 체험장 조성
		추도(경남 통영)	물메기 가공 · 판매 · 저장시설 조성, 해산물 채취체험장 조성, 전망대 · 야영장 · 등산로 조성, 산림테라피 센터 조성
		이수도(경남 거제도)	특산물판매 센터 조성, 산림복원, 다랭이 경작, 해안산책로, 생태 체험, 풍력발전시설 및 태양광 조명 가로등 조성
		추자도(제주)	스토리 공공 디자인 사업 실시, 창굴 비나리 체험 휴양랜드 조성, 참굴비 축제 활성화 테마 공간 조성
사업비	625억 원(국비: 500억 원, 지방비, 125억 원) – '11년~12년(' 11~ '15년): 500억 원(국비: 400억 원, 지방비: 100억 원) – '13년(' 13~ '16년): 125억 원(국비: 100억 원, 지방비: 25억 원) *지원기준: 1개 섬당 4년간 국비 20억 원 지원, 추진 성과에 따른 탄력적 지원		

자료: 안정행정부(2013). 지역경제리뷰 제 134호

다. 국토교통부

■ 제4차 국토종합계획 수정계획

○ 국토 종합계획은 국토기본법에 의거하고 있는 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 최상위 계획으로서 군사관련 계획을 제외한 타 계획에 우선하고 있으며 2011년~2020년까지 진행되는 계획임

○ 세부 내용에서는 바다의 고품격 휴식처 개선을 위하여 섬자원의 적극적인 활용을 위한 인프라 개발, 접근성 증대 등을 위한 계획을 수립함

○ 인프라적인 측면에서 접근성 향상을 위한 연안 페리 운영 확대 및 필요한 지역에 한해 연육 연도교 건설 추진을 계획함

○ 또한 한국형 녹색섬 조성을 위해 동·서·남해안의 자연환경 및 섬 자원 활용을 통한 녹색 생활 및 녹색 관광 실현과 녹색인프라 확충 및 연계를 통해 섬의 정체성 및 특성을 살리는 관광자원 발굴을 목표로 하고 있음

■ 남해안권 발전 종합 계획

○ 남해안권 발전 종합 계획은 부산광역시, 전라남도 및 경상남도의 해안선에 인접한 35개 기초 자치단체를 대상으로 하는 2020년을 목표로 하는 중장기 계획임

○ 4대 추진 전략 중 친환경 해양 관광 휴양 단지 조성을 위한 세부 내용으로 해양 관광 클러스터 조성, 판타지 아일랜드 개발, 도심형 해양관광 단지 조성, 남해안 국제 휴양 관광지구 개발, 스페이스 어드벤처 조성, 한려수도 녹색 휴양단지 조성, 남해안 휴양 헬스 케어벨트 조성 등이 있음

○ 이러한 사업들의 추진을 통하여 지역주민들의 수입 창출 및 지역 경제 활성화, 기존 관광개발 사업과의 연계를 통한 시너지 효과 극대화, 연계 테마 관광 활성화 등을 기대하고 있음

라. 해양수산부

■ 해양수산발전 기본계획

○ 제2차 해양수산발전 기본계획은 「해양수산발전기본법」 제6조에 규정에 따른 기본 계획으로서 2011년~2020년까지 시행되는 장기 발전 계획임

○ 해양 관광자원에 대한 보전과 이용을 위하여 해양 관광자원의 활용 기반 구축, 해양생태관광 활성화 추진, 도서관광의 활성화 추진 등이 있음

○ 도서관광 활성화를 위하여 도서별 특성을 고려한 관광개발 실시 및 인근 도서 지역을 연계한 관광코스 개발 및 제도개선, 민자유치전략 마련 등을 통한 유무인 도서를 대상으로 하는 사업을 추진 중임

■ 무인도서 종합 관리 계획

○ 해양수산부에서는 도서에 대한 관리는 주로 무인도서를 대상으로 하여 이루어지고 있으며, 유인도서에 대한 정책은 어항·어촌, 항만 등의 개별적인 시설 및 사업을 중심으로 추진하고 있음

○ 무인도서에 대한 관리는 무인도서 종합관리계획에 의하여 이루어지고 있는데, 동 계획은 무인도서 관리법 제 6조에 따른 법정 계획으로써 2010년~2019년까지 진행되는 장기 계획임

○ 적용 범위는 전국 2,876개의 무인도서와 주변해역에 대해서 적용되며 주요방향으로 무인도서의 현황 파악 및 관리 현황, 용도 구분, 유형별 관리, 무인도서의 보전 및 관리의 기본 정책 방향 수립 등이 포함됨

○ 사업비는 10년간 총 1,471억 원으로 주요 사업 내용으로는 무인도서 관리 기반 구축, 관리유형별 체계적 관리, 영해기점무인도서 특별관리, 교육 및 홍보 강화 등으로 나눠 진행 중에 있음

○ 무인도서 종합관리계획은 관리에 초점이 맞춰진 정책으로서 각 유형별 무인도서에 따른 계획을 수립하였으며 해양 레저 활동 활성화를 위한 이용가능 무인도서 활용확대를 계획하고 있음

마. 문화체육관광부

○ 문화체육관광부의 섬 대상 정책은 2007년부터 5년 사업으로 추진된 가고 싶은 섬 시범사업과 2010년부터 추진된 국토끝섬 관광자원화 사업, 남해안 관광 클러스터 사업 등이 있음

- 가고 싶은 섬 시범사업은 기본계획 수립, 중간평가, 최종 평가 등 일련의 정책과정에서 정책형성, 실시, 평가 및 모니터링 등의 과정을 거침
- 국토 끝섬 관광자원화 사업도 2009년 기본계획 수립하여 추진하려 하였으나 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성 문제 등으로 일시 중단되었다가 다시 추진하기로 함

○ 남해안 관광 클러스터사업은 남해안 관광벨트사업 추진 중 사업성과 및 연계 가능한 테마(섬, 공룡, 크루즈, 이순신, 습지)를 선정하여 진행하고 있으며 현재 중간평가 과정을 거쳐 내년에 사업이 완료 계획임

- 섬 관련 사업은 관광 진흥 사업과 관광개발 사업으로 나누어 진행 중에 있으며 섬 M·P제도 및 대도 관광 자원화 개발, 노도 문학의 섬 개발, 조도 전망의 섬 조성 등을 포함하고 있음

〈표 3-13〉 문화체육관광부의 섬 관광 정책 추진현황

구분	가고 싶은 섬 시범 사업	국토 끝섬 관광자원화 사업
추진연도	2007~2011년(1년 연장)	2013~2018년(재추진)
개소수	4개 도서 (외연도, 청산도, 홍도, 매물도)	3개 도서(독도-울릉도, 백령도, 가거도)
목적	살기 좋은 지역 만들기 사업 일환으로 추진	국토 끝 섬 관광자원화 및 이를 통한 영유권 강화
주요 내용	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: 섬주민에 의해 자발적으로 추진되고 지속가능한 섬 발전체계를 구축하기 이한 인력 및 조직 개념 방식 등	대상 도서 대부분이 천연기념물로 지정되어 있음 기반시설 정비, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 홍보 마케팅 등 소프트에어 부분을 강화할 예정임
사업비	456억 원(국비 220억 원)	약 300억 원

가. 가고싶은 섬 시범사업의 성과와 한계

○ 2008년부터 추진된 가고싶은 시범사업은 2007년 가고싶은 섬 사업 기본계획 수립에 의거하여 추진되었으며, 2009년 중간평가, 2011년 최종평가 등 5년 간 정책사업이 추진되는 동안 중앙에서 정책자문위원회 운영 및 평가가 이루어졌음

○ 동 사업의 성과와 한계는 목표부합성, 추진체계 적정성, 계획수립 적합성, 추진과정 효율성, 예산집행 적절성, 사업추진효과성 등으로 평가함

○ 목표 부합성 측면을 보면, 동 사업은 살고 싶은 지역 만들기 정책의 일환으로 추진된 사업으로 섬의 정주인구, 관광객, 자연이 함께 하는 지속가능한 섬으로의 발전을 도모하는데 기여하였다고 봄. 총사업비의 66%~80%가 하드웨어적 시설에 투자되었으나 기존의 섬 지역에 대한 사업에 비하여 다양한 소프트웨어적인 사업이 진행되었다고 볼 수 있음

- 가고 싶은 섬』 시범사업 대상지들은 관광객 유인력을 제고시키기 위하여 문화자원의 잠재성을 발굴하고 다양한 프로그램을 개발하는 것으로 하였으나 섬 방문객을 수용할 수 있는 기본적인 태세가 미흡한 상황에서 이는 후순위 사업으로 지연될 수밖에 없었음

○ 추진체계 적정성 측면에서 볼 때, 사업추진은 공모로 추진함으로 지자체의 주도적 참여를 유도하는 등 절차적 적합성은 있다고 봄. 섬별 사업비는 약 100억 원 규모로 5년간 투입되어 상당한 많은 예산이 투입된 것에 비하여 섬내 추진조직의 완비는 미흡하였음. 또한 문화체육관광부의 사업이라는 측면에서 정주기반시설 투자에 대한 곱지 않은 시선과 함께 섬 관광의 궁극적 목적이 관광객 유치가 아님에도 불구하고 관광객 유치를 중요한 성공추진의 잣대로 인식하고 있음

○ 계획수립 적합성 측면에서 볼 때, 섬별로 수립된 기본계획은 중앙자문위원회 심의과정을 통하여 차별화된 계획을 수립하여 추진하였으나, 실행

과정에서 계획 내용이 변경되거나 섬별 고유성이 두드러지지 못한 사업이 추진되기도 함. 한편으로는 사업 목표(성과지표)를 초기부터 설정하지 못하여 객관적으로 사업 추진 성과 평가에 한계가 있음

○ 추진과정의 효율성 측면에서는 초기에는 추진 추체 간 이해 상충으로 어려움을 겪었으나 지역주민의 지속적인 교육 등으로 협력적 추진이 이루어졌다고 볼 수 있음. 정부 차원에서 전문가로 구성된 자문위원회를 운영하여 체계적 사업추진을 도모하였으며, 정책 모니터링 실시 및 중간·최종 평가를 통한 사업성과를 제고시키고자 노력하였음

○ 예산집행의 적절성 측면에서는 성과주의식 예산 집행 및 지역주민의 현안 요구사업의 우선적 추진이 한계로 지적되나 중간평가 등을 통하여 사업의 내용 및 사업비 조정이 가능해짐으로 사업의 효율적 집행을 도모함

○ 사업추진 효과성 측면에서 볼 때, 동 사업은 정주환경 개선 및 섬 지역민의 삶의 질 제고, 관광기반 조성 및 새로운 관광자원 창출, 섬의 이미지 제고 및 방문객 증가, 주민의 역량 강화 및 주민경제에의 기여 등이 있음

나. 국토 끝 섬 관광자원화 사업의 성과와 한계

○ 2009년부터 시작된 국토 끝 섬 관광자원화 사업은 독도, 백령도, 가거도 등 우리 국토의 끝 섬이 지닌 국토영역으로서 위치자원의 가치를 인식시키는 데 큰 기여를 하였으며, 울릉도, 백령도, 마라도 등의 섬 관광을 활성화하는데 기여하였다고 봄

○ 국토 끝 섬별로 기본계획을 수립하는 과정에서 연평도 포격사건 등으로 인하여 끝 섬의 관광자원화 사업이 보류된 이후 재추진하려고 하였으나 여러 가지 현안 문제로 현재까지 재추진되지 못하고 있음

○ 특히 끝 섬은 위치자원 특성상 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성의 문제 등으로 사업추진에 애로가 많은 실정이나 국토 자원으로서의 가치를 높이기 위한 사업으로서의 가치가 높음으로 재추진되어야 함

2. 해양수산부의 어촌관광 정책추진 현황[7)]

가. 어촌관광 정책 추진 현황

○ 어촌·어항법 제4조에 의거하여 제1차 어촌·어항 발전 기본계획(2009년부터 2013년까지)을 수립하여 추진함
- 광의의 어촌은 수산물을 생산하는 어장, 어업생산기반시설인 어항, 그리고 어업생산 주체인 어업인이 거주하는 어촌으로 구성됨
- 어촌·어항 발전기본계획은 어촌과 어항을 대상으로 수립되며, 어촌관광은 어장, 어촌과 어항 등의 공간에서 추진되고 있음
- 따라서 어촌관광 정책은 어촌·어항 발전 기본계획에 반영되어 있음

○ 제1차 기본계획의 비전을 '국민과 공존하는 활기차고 풍요로운 어촌·어항 건설'로 설정하고 다음과 같이 목표를 설정한 바 있음
- 어촌지역의 고유한 자원을 활용한 어촌 유형화 개발
- 어촌의 인적자원 개발을 통한 창조적 어촌 실현
- 어업인 소득창출을 위한 어항 기능 다양화
- 국민의 웰빙공간 조성을 통한 삶의 질 향상

○ 제1차 기본계획의 목표를 달성하기 위한 과제는 어촌 분야와 어항 분야로 나누어 각각 '어촌의 부존자원을 활용한 어촌 유형화 개발'과 '수산업과 해양문화가 어우러진 어항조성'으로 제시함

○ 또한 어촌의 부존자원을 활용한 어촌 유형화 개발을 위한 실천과제는 다음 4가지로 설정하였음
- 어촌의 유형화 개발로 소득원 다변화(어촌개발사업)
- 소득과 연계된 어촌관광 인프라 구축(어촌관광모델개발사업)
- 어촌의 어업, 자연, 문화 등과 연계한 체험관광(어촌체험마을조성사업)
- 어촌관광 홍보 및 프로그램 지원 등 어촌관광 활성화

○ 수산업과 해양문화가 어우러진 어항조성을 위한 실천과제는 다음 4가지로 설정함

7) 이승우(한국해양수산개발원)의 자문원고에 기초하여 작성

- 어항시설의 지속적 확충(어항기본사업)
- 국가어항의 노후시설 정비(어항정비사업)
- 어항기능 활성화를 위한 복합적 어항개발(어항환경개선사업)
- 수산·어촌·어장·관광을 아우르는 종합개발(국가어항 기능고도화 사업)

○ 이상에서 본 바와 같이 제1차 기본계획의 실천과제 8개 중 소득과 연계된 어촌관광 인프라 구축, 어촌의 어업, 자연, 문화 등과 연계한 체험관광, 어촌관광 홍보 및 프로그램 지원 등 어촌관광 활성화, 수산어촌의 부존자원을 활용한 어촌·어촌·어장·관광을 아우르는 종합개발 등 5개 실천과제가 어촌관광과 직접 관련이 있음. 그리고 나머지 3개 사업도 어촌관광과 간접적으로 관계가 있음

- 어촌분야의 실천과제인 어촌의 유형화 개발로 소득원 다변화는 어촌의 어업외 소득원 개발로서 어촌관광과 관련이 있음
- 어항분야의 어항시설의 지속적 확충. 국가어항의 노후시설 정비. 어항기능 활성화를 위한 복합적 어항개발 등의 사업도 어항의 친수기능에 대한 사회·경제적 수요에 대응한 어항사업으로서 어촌관광 인프라 구축에 밀접한 관계가 있음

○ 따라서 제1차 어촌·어항발전 기본계획의 추진과제를 살펴봄으로써 어촌관광 정책의 추진현황을 알 수 있음

나. 실천 과제별 추진 내용

1) 어촌의 유형화 개발로 소득원 다변화

■ 추진배경

○ 어촌종합개발사업은 어촌의 소득을 증대시키고, 어촌 정주환경을 개선하기 위하여 1994년부터 2013년까지 2단계로 나누어 추진하고 있음

- 1994년부터 2008년까지 실시한 1단계 사업은 160개 권역을 대상으로 추진·완료함

- 2009년부터 2013년 말까지 실시하고 있는 2단계 사업은 70개 권역을 대상으로 추진하고 있음
- 2단계 사업은 중앙정부 주도의 하양식 사업추진 방식을 지양하고 개발 잠재력이 높은 지역 중심으로 총사업비 범위 내에서 권역별 차등지원 방식 도입함과 동시에 소득원 개발을 위하여 기본 사업에 어촌관광 인프라 구축사업의 비중을 높여 추진하고 있음

■ 추진방향

○ 낙후 어촌의 정주환경개선 등 어촌사회의 균형발전 및 어가 소득 향상과 함께 권역별 고유한 관광 자원을 특화하기 위하여 4개 유형으로 나누어 추진하고 있음

○ 2단계 70개 권역 중 61개 중·대 권역에 대해 어촌관광 레저형, 어촌교류형, 어촌문화 학습형, 수산물유통 판매형 등으로 테마를 설정하고, 나머지, 9개 소권역은 정주환경기반 조성사업을 추진함

■ 사업내용

○ 상향식 사업 추진을 위하여 지방자치단체 주도로 권역별 어촌종합개발사업 기본계획을 수립하고 지역의 특화개발을 위하여 사업비를 차등하여 지원함

〈표 3-14〉 어촌종합개발사업 개요

구분	사업 개요
사업단계	어촌종합개발사업(1단계): 160권역(권역당 35억원) 어촌종합개발사업(2단계): 70권역(권역당 대(50억)·중(40억)·소(30억) 차등
사업기간	1994년~계속
사업내용	소규모항포구 기반시설, 복지회관, 공동작업장, 창고 등
지원조건	국고70%, 지방비30% (자담 5% 포함) ('03년까지: 국고50, 지방비45, 자담5, '08년까지: 국고80, 지방비15, 자담 5

2) 소득과 연계한 어촌관광 인프라 구축

■ 추진배경

○ 국민의 어촌관광에 대한 수요 증가로 수산물 생산의 공간 중심의 수산·어촌정책으로부터 어촌관광의 공간으로 전환의 필요성이 높아짐

○ 수요에 대응한 수산·어촌정책의 일환으로 어촌을 생산·주거·관광이 어우러진 종합공간으로 조성함으로써 어업 외 소득원을 개발하여 어촌소득 향상을 도모함

■ 추진현황

○ 어촌관광개발사업 35개소 중 시범사업 18개소 중 '12년까지 14개소를 완료하고, 나머지 4개소는 개발여건 변경(군부대 기지조성 등)으로 사업계획을 보류함

○ 어촌관광개발 본 사업 17개소는 개발에 착수하여 '12년까지 4개소를 완료하고, 13개소는 개발 중에 있음

■ 사업내용

○ 어촌의 고유한 자원을 활용하고, 주변 자원과 공간을 연계한 새로운 어촌관광 모델개발사업을 발굴함

- 어촌의 인문, 역사, 자연, 문화 등 유형 또는 무형자원을 발굴하여 활용함으로써 지역 특화 관광개발모델을 발굴하여 지자체에서 포괄보조사업(어촌복합산업 자원화 지원)으로 추진할 수 있도록 유도

○ 관광개발사업 지원과 함께 어촌체험 관광 활성화에 필요한 소프트웨어 개발과 인적 자원 육성을 위한 교육을 추진함

3) 어촌의 어업, 자연, 문화 등과 연계한 체험관광

■ 추진 현황

○ 2001년부터 전국 134개 어촌체험마을 조성을 목표로 추진함

○ 2001년부터 2012년까지 718억 원(국비 377억 원)을 투자하여 어촌체험마을 115개소 완공하였으나 어촌체험마을 운영이 부실한 18개소 지정을 해제함

〈표 3-15〉 어촌체험마을 조성 현황

(단위 : 개소)

구 분	계	부산	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2012까지	115	2	5	0	9	10	0	11	7	34	10	18	9
지정해제	-18		-2		-1	-3		-3		-5	-2		-2
소계	97	2	3	0	8	7	0	8	7	29	8	18	7
2013계획	7	1		1		1	1			1		2	
장래계획	30	0	1	0	3	2	1	6	0	8	2	3	4
합 계	134	3	4	1	11	10	2	14	7	38	10	23	11

■ 추진방향

○ 증가하는 도시민의 어촌체험관광 수요에 대응하고, 어촌체험 관광객의 만족도를 높이는데 필요한 어촌체험·관광 인프라를 지속적으로 확충함

○ 아름다운 어촌 가꾸기를 통하여 도시민이 청정 어촌 이미지를 갖게 함과 동시에 어촌정주환경 개선의 간접 효과도 높임

○ 2017년까지 1, 2단계 어촌체험마을조성사업을 추진 완료함

■ 사업내용

○ 어촌체험마을사업의 운영실태 평가를 통하여 성공마을, 발전가능마을, 미흡마을로 분류하여 체계적으로 어촌체험마을 성장을 유도함

- 완공된 어촌체험마을의 운영 실태를 평가하여 부실마을을 퇴출시킴으로써 어촌체험마을의 효율적으로 운영할 수 있는 기틀을 마련하고, 어촌체험마을의 경영성과를 높이고자 함

* 퇴출: ('10) 7개 마을, ('11) 8개 마을 ('12) 3개 마을

○ 어촌체험마을 활성화를 위하여 어촌체험마을 간 교류를 위한 협의체를 구성하고, 어촌체험마을 운영자는 물론이고 사무장의 교류를 활성화함

○ 어촌체험마을의 성공에 중요한 직분인 사무장의 근무지속성을 유도하기 위하여 사무장 인건비 지원기간을 3년 연장하여 8년으로 하고, 4대 보험에 가입시킴과 동시에 우수 사무장에게 30만원의 인센티브를 지급함

4) 어촌 홍보 및 프로그램 지원

■ 현황

○ 어촌홍보 및 프로그램 지원 사업을 추진하여 어촌관광의 수요자인 국민들에게 어촌의 다양한 정보를 제공함

○ 어촌 홈페이지 구축, 이달의 어촌 12선 포스터 제작, 어촌 찾아가기 행사, 도-어 자매결연 체결, 어촌전통문화재현, 농어촌 체험박람회 참가 등임

■ 추진방향

○ 어촌체험마을의 특화 상품을 중심으로 차별화된 다양한 홍보 지원사업을 추진하여 어촌관광의 잠재적 수요를 실제 관광 수요로 실현함

■ 사업내용

○ 어촌체험마을의 홍보와 활성화를 위한 교육 프로그램 및 이벤트를 다음과 같이 실시함

- 어촌체험마을 관계자(공무원, 어촌계장, 사무장, 컨설턴트) 워크숍(5월)
- 우수사례 선정 발표를 위한 어촌체험마을 전진대회 개최(11월)
- 어촌체험마을 10개소 전문가 컨설팅 제공(4~10월)
- 어촌체험마을 사무장 및 어촌관광사업 지도자 교육실시(3월)
- 어촌 및 체험마을 대상 TV 홍보(6~8월)
- “아름다운 어촌(체험마을)” 찾아가기 행사(4~10월)
- 도시-어촌 교류 활성화를 위한 자매결연체결 및 상호 방문행사(연중)
- 어촌 체험관광 홍보책자 제작보급(5~6월)
- “바다여행” 포털사이트 정비 및 온라인 홍보(연중)

5) 어항관광 활성화를 위한 복합 어항 개발

■ 추진배경

○ 최근 사회·경제적 여건변화와 국민의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 증가함에 따라 바다와 어촌의 관광 수요가 증가하고 있음

○ 어업생산기반 시설인 어항은 연안의 교류공간의 중심지 역할을 할 수 있어 과거 어항기능을 수산물 생산중심 기능에 어촌관광, 해양레저, 해상교통 기능 등을 추가한 복합 다기능어항 기능의 수행이 요구됨

○ 따라서 109개 국가어항 중 2004년도에 다기능어항 13개소를 선정하여 2013년까지 완공계획으로 사업 추진 중에 있음

■ 계획목표

○ 현재 추진 중인 다기능어항 13개항을 완료로 어촌환경개선 및 어업 외 소득 증대에 기여함

○ 다기능어항에 대해 사업성과 평가를 2013년 3월까지 시행하고, 사업 개선 및 확대를 추진함

- 2차 다기능어항 계획 시 지역적 특성을 고려한 어항 개발 개념 도입 (낚시공원형, 관광레저형, 체험여가형, 가공유통형, 자원조성형 등)

○ 어항기능시설 지원 확대를 통해 어항환경 및 수질개선, 이용편리성을 제고함

- 부잔교 57개항, 해수소통구 31개항 등 설치 등 항내 수질개선 및 환경개선 시설 확충

■ 실천방안

○ 다기능어항 13개항 중 미완공항 2개항을 2013년까지 완공함

○ 어항의 양적 개발에서 질적 개선으로의 전환을 위한 공공기능 목적의 어항환경개선사업을 도입함

- 어항환경개선시설: 여객대합실, 공동화장실, 주차장, 도로, 해수소통구, 부잔교, 어구창고 등 14개 시설

6) 수산·어촌·어장·관광을 아우르는 종합 개발

■ 추진배경

○ 어항은 수산업 및 어촌지역의 핵심 기반시설로써 지역발전에 중추적 역할을 수행함
- 어선감척, 기후변화, WTO/FTA 등 수산업 여건변화와 소득 증가, 주 5일 근무 시행 등으로 어항의 기능다양화 요구 증대

○ 어항기능 활성화를 위해 다기능어항 개발 사업이 추진되고 있으나 주변사업과 연계가 부족하고 민간투자 저조 등으로 기대효과가 미흡함
- 어항을 중심으로 어촌·어장 및 어항 배후지와 연계된 종합개발로 시너지 효과 창출 필요
- 수산물 가공·유통 시설 등 기능을 확충하여 어촌의 고용창출 및 소득증대 도모 필요

○ 어항관리청(지자체)의 인력 및 관리비 부족에 따른 어항관리 미흡으로 이용불편 및 어항 기능 활성화가 저해됨

■ 계획목표

○ 어항의 이용 고도화(高度化)를 위하여 기존어항 중 4개항을 선정하여 시범 추진함

○ 수산물 생산위주의 어항기능을 수산물 가공·유통, 관광·문화·상업 기능을 겸비한 복합기능 어항으로 개발하고 위생적이고 현대화된 수산물 종합처리시스템을 구축함

○ 개별 어항위주의 개발에서 어장·어촌 및 배후지역 등과 연계한 종합개발로 전환하고 효율적인 어항개발·관리를 위해 지자체, 민간 참여를 적극 유도함

■ 실천방안

○ 시범사업 4개 항을 선정하여 12년 기본계획, 13년 실시설계, 13년 이후 본 사업을 추진함

○ 사업주체는 국가, 지자체, 민간이 분담 시행함
  – 국가: 기반시설, 지자체: 공공시설(기능·복지시설), 민간: 수익시설

○ 주요사업내용
  – 방파제, 물양장, 부지조성, 수산물종합처리장, 마리나, 주차장, 수산체험관, 어업인 회관, 레저 및 판매시설 등 어항시설
  – 타부서, 타 부처 관련 사업을 어항 또는 배후지역에 유치

다. 시사점

○ 어촌체험관광 사업과 어촌관광 관련 친수공간 조성 사업 등 인프라 구축 사업 중심으로 어촌관광이 추진되고 있음
  – 어촌 자연자원, 역사문화 자원 등을 활용한 어촌관광 콘텐츠 개발, 어촌관광 프로그램 개발 등의 소프트웨어 개발을 위한 공공투자 미흡

○ 단위사업을 중심으로 추진하고 있는 어촌관광 정책은 지역발전 및 6차 산업 활성화 등의 시너지 효과 창출이 미흡함

○ 해양관광과 어촌관광이 바다, 어촌, 어항 등의 동일한 공간에서 이루어짐에도 불구하고 해양관광 정책과 어촌관광 정책을 분리하여 수립하고 있음

○ 국토의 가장자리에 위치한 지리적 여건과 어장·어항 등에 대한 어촌주민의 배타적 이용권 혹은 우선적 이용권으로 인하여 어촌관광 프로그램의 개발·운영 및 공간과 시설의 이용이 제한됨

○ 어촌과 바다의 다양한 자연자원, 생태자원, 역사·문화자원 등을 활용한 상품과 프로그램 개발이 미흡하고, 이들을 활용할 수 있는 인적 자원이 부족함

○ 1차 산업인 어업에 종사하는 어업인은 환대정신이 부족하고, 어촌관광 경영 마인드가 부족하여 어촌관광 경영성과 개선에 어려움이 있음

다. 주요 사업별 추진내용

■ 어촌체험마을사업

○ 어촌체험마을 사업은 2001년 시작되어 금년도까지 계속 진행되고 있는 사업으로 총 사업비 973억 원(12년까지 기 투자액: 747억 원)으로 12년까지 97개소 조성, 올해까지 7개소 신설 예정임

○ 주요 사업 내용은 관광안내소 신설, 진입로 개설, 주차장, 샤워장, 화장실 등 기초 관광 인프라 시설 조성 및 주민과 관련된 소프트웨어 사업을 중심으로 진행 중임

○ 사업지원 형태는 지자체 보조의 형태로 국고 보조 50%, 지방비 45%, 자담 5%(지방비 대체가능)로 개소 당 5억 원 내외, 1개년 사업으로 이중 소프트웨어 사업비는 총사업비의 10%범위내로 규정하고 있음

○ 사업 추진 방향으로는 기존의 어업은 FTA 등 외부 환경요인에 따른 한계로 인하여 어업과 관광산업의 결합을 통한 어업이외의 소득 창출을 통한 어촌 경제의 활성화를 도모하고 있음

〈표 3-16〉 어촌 체험 마을 사업 계획

구분	내용	
추진년도	2001년~계속	
개소수	134개소 (’12년까지 97개소 조성, ’13년 7개소 시설)	
유형에 따른 분류	성공마을	우수마을선발 경진대회에서 포상을 수상하고 안정적으로 정착된 마을
	발전가능 마을	운영능력부족으로 어려우나 지원시 성공가능성이 있는 마을 성공마을과 미흡마을의 경계에 있는 마을
	미흡마을	운영중단 상태이거나 운영할 의지가 없는 마을
사업비	973억 원 (’12년까지 기 투자액 : 747억원)	

* 국고보조 50%, 지방비 45%, 자부담 5%(지방비 대체 가능)
* 개소당 5억 원 내외, 1개년사업, 소프트웨어사업은 총사업비의 10% 범위내

○ 또한 공급 측면에서의 확대보다 기 조성된 마을의 질적 향상을 통해 어촌 체험 마을의 활성화를 유도하며 컨설팅 제도 및 사무장 채용 시 지원, 선진지 마을 견학 등 정책관련 지원 사업을 추진 중에 있음

■ 권역별 어촌종합개발사업

○ 권역별 어촌개발사업은 1단계와 2단계로 나누어 진행되었으며 1단계(1994년~2007년)는 160개 권역(권역당 35억 원), 2단계(2008년-2013년)는 70개 권역(권역당 50억 원 이내)로 구분하여 시행중에 있음

○ 주요 사업 내용으로는 지역의 특성에 따라 소득 및 생산 기반 시설 조성, 생활환경 개선, 편익 및 복지, 문화 시설 개발 등으로 총 3단계로 나누어 추진되었음

○ 사업 지원 형태는 국고 보조 80%, 지방비 15%, 자부담 5%로 지원하고 있으며 총 사업비는 8,795억 원에 이르고 있음

○ 2007년 2차 어촌종합개발사업 기본계획을 통하여 기존의 어촌 종합 개발사업과 별도로 어촌복합 생활공간 권역의 설정을 통하여 이원적으로 사업을 추진하고 있음

○ 어촌복합 생활공간 권역은 도시민의 어촌으로의 이주 유도를 통한 어촌 인구 증가를 촉진하는 사업으로 토지 조성후 도시민에게 분양하며 인근 마을과의 연계를 통해 정주여건 개선 등을 통해 시너지 효과를 기대하고 있음

○ 조성되는 마을의 테마는 전통 역사 문화 마을, 해양 예술 마을, 해양 레저 마을, 해양 치료 마을, 애호가들의 마을 등 각 지역별 특성에 따른 차별화에 중점을 두고 진행되고 있음

○ 2011년 해당사업 모니터링 용역[8] 결과 어가 소득 향상 및 사회 문화 환경 개선, 생활 환경 및 경관 개선, 수산업 기반 시설효과 등 주민들의 만족도가 대체적으로 높게 나타나고 있음

8) 황상민 외(2011). 어촌·어항개발사업모니터링 용역

■ 어촌관광개발사업(어촌 관광 활성화 사업)

○ 어촌 관광 활성화 사업은 각 지역 및 해역별 특성을 고려한 어촌 관광 수요의 창출을 통해 어촌 주민들의 소득 증대 및 일자리 창출을 목적으로 추진되었음

○ 어촌 관광 활성화 사업은 크게 어촌어항복합공간(Ⅰ모델), 다기능어항형(Ⅱ모델), 어촌 관광단지(Ⅲ모델)형태로 나눠 각각 진행되었음

○ 어촌 관광 활성화 사업은 2008년 유사 사업인 어촌 체험 마을 조성사업과 통합 추진됨으로서 어촌 관광 활성화사업은 어촌 관광형으로 개칭 되었으며 어촌체험마을 조성사업은 어촌체험마을형으로 각각 개칭되었음

○ 사업은 크게 단기 및 중장기로 나눠져 진행되었으며 단기의 경우 2009년-2013년, 중장기 사업은 2014년-2023년까지 진행되었음

○ 단기 사업은 어촌체험형 마을 사업과 어촌관광형 사업으로 나뉘며 어촌체험마을형 17개소 사업을 추진하여 13년까지 완료하는 것을 목표로 하며 추진되었으며 개소당 5억 원 이상 지원하였음

○ 어촌관광형사업은 15개소 사업지를 대상으로 하여 개소당 50~60억 원 지원을 하는 사업임

○ 중장기 사업은 연안 시·군·구 각 1개 마을을 대상으로 하여 총 76개 마을 단위로 사업을 추진하였으며 총 76개 마을을 추진하였음

- 1개 사업비 규모는 60억 원 내외로 편성 하였으며 총 사업비는 4,560억 원으로 편성되었음

3. 지방자치단체의 섬 관광 정책 추진 현황

가. 부산광역시

○ 부산광역시는 무인도서 유형에 따라 개발 및 활용 방안을 마련할 계획으로 기존에 거북섬, 나무섬, 중죽도 등 3곳을 개발가능 무인도서로 분류하여 개발할 계획이었음

○ 그러나 거북섬을 제외한 나머지 사업은 해양보호구역 지정 및 거가 대교 개통에 따라 실제 사업은 진행 되지 않고 있는 상황으로 해양 관련 법규 및 규제에 사업 진행에 어려움이 발생하고 있음

나. 인천광역시

○ 인천광역시는 섬 관광 관련하여 서해 5도서 평화관광 자원화 사업을 추진하여 백령 구경길 조성, 연평도 조기파시 역사문화 탐방로 조성, 서해 평화 협력지대 투어 추진 등을 통하여 관광객을 유치하고자 하고 있음

○ 백령 구경길은 백령도의 특색 있는 스토리 길 조성을 통하여 평화관광 활성화를 도모토록 하고 있으며 9개 테마코스를 주요 관광거점과 연계 관광자원으로 조성하고 있음

○ 과거 조기잡이로 유명했던 연평도를 대상으로는 역사문화탐방로를 조성하여 관광객 유입을 도모함으로써 연평도 포격 등에 의해 발생한 주민들의 불안심리 해소 및 소득 창출에 기여할 것으로 예상하고 있음

○ 관광투어 프로그램으로 서해 5도서 평화협력지대 조성과 연계한 안보 관광 상품을 운영하고 수학여행 유치 팸투어 및 연평도 도보투어 및 연계프로그램 등을 운영함

〈표 3-17〉 지방자치단체별 섬 관광 정책

구분	사업명	내용
전라남도	갤럭시 아일랜드 프로젝트 (Galaxy Islands Project)	■ 다이아몬드 제도권 개발에 따른 도서별 테마 설정 개발로 해양관광자원 다변화 추구를 통한 관광객 유입 증대 – 위치: 진안 · 영광, 진도 · 해남, 완도, 여수 · 고흥 등 4개 클러스터 – 기간: 2006~2015년 – 사업비: 11,999억 원(국비 1,591 · 도비 791 · 시군비 800 · 민자 8,817) – 사업내용: 4대 섬 관광 클러스터 시범 개발 • 다이아몬드 제도 클러스터(신안, 영광) : 동물의 섬, 휴양의 섬 등 • 조도 클러스터(진도 · 해남) : 명상의 섬, 전망의 섬 등 • 보길도 클러스터(완도) : 건강의 섬 등 • 사도 · 낭도 클러스터(여수 · 고흥) : 가족의 섬, 생태의 섬 등
	도서와 내륙간 접근로 확충	27지구 44.8km
	다도해 명소화 사업	■ 공공기관 및 언론사, 여행사등이 협력을 통하여 섬 알리기 프로그램, 섬여행이야기, 작은 음악회, 장터 운영 등을 통한 관광객 유입 방안 마련 – 위치: 7개시군 9개 섬((신안군 안좌도, 임자도, 여수시 사도, 금오도, 보성군 장도, 목포시 삼학도, 고흥군 시호도, 완도군 청산도, 진도군 조도) – 기간: 2013.3월~10월 – 사업비: 240백만 원
인천광역시	서해5도서 평화관광 자원화	■ 다양한 관광 상품 개발 및 캐릭터 발굴 등을 통한 관광과 평화의 섬 이미지 구축 추진 – 위치: 옹진군 백령도 일원 – 기간: 2012~2014년 – 사업비: 14,000백만 원(국 7,000 · 시 3,500 · 군 3,500) – 사업내용: 관광코스 개발 및 홍보마케팅 전개
부산광역시	무인도서 활용 및 개발방안 검토	■ 부산지역 무인도서(총 39곳)의 유형별 특성에 따라 마리나 시설 등 인근 해양관광 자원과 연계한 세부 활용 · 개발방안 마련 – 개발가능도서(3): 목도, 중죽도, 거북섬 → 해양관광 거점으로 개발 – 이용가능도서(23): 오륙도 등 → 낚시, 해양조망 공간으로 활용 – 절대보전 및 기타도서(13): 진우도 등 → 해양생태 학습공간으로 활용
경상북도	문화예술의 섬-울릉도 만들기 프로젝트	■ 울릉도 · 독도를 주민과 예술인이 참여하여 ‘예술 창작의 섬’으로 조성
경상남도	모자이크 프로젝트 사업	■ 통영 욕지도 고구마 관광자원화 사업, 남해 조도 · 호도의 다이어트 보물섬 사업

자료: 김태영(2012), 경남의 섬 관광 활성화를 위한 정책 제언, 『Gyeonganam Development』 자료보완

다. 경상남도

○ 경남은 창원, 통영, 거제, 남해, 하동을 중심으로 섬을 개발하고 있으며, 현재 추진하고 있는 섬 개발 현황은 다음 〈표 3-18〉과 같음

○ 경남은 상당히 많은 섬을 보유하고 있으나 경남도 차원의 섬관광 마스트 플랜은 수립되지 않은 상태이고, 개별 시군에서 정책적 지원요청에 움직이는 상황임

〈표 3-18〉 경남 섬 관광 정책

구분		사업내용
창원	우도 해수욕장 조성	■주변 바다 경관과 잘 어울러진 1년 내내 이용 가능한 사계절 해수욕장 조성 ■사업기간: 2013~2014 ■사업내용: 해수욕장 개발(14,700㎡), 연륙교(음지도-우도), 야외 해수풀장, 캠핑시설 등 ■사업비: 29억 원
통영	환상의 섬 개발을 위한 DB구축	■통영의 유무인도의 기초조사를 통해 섬 개발 목표 설정 ■사업기간: 2012 ~ 2013
거제	대곡 ~ 황덕간 연결 도로 개설	■칠천도와 황덕도간 연도교 개설 ■사업기간: 2010 ~ 2015 ■사업내용: 도로 L=527m, B=5.5 ~ 7.5m(연도교 L=263m) ■사업비: 106억원
	산달도 연륙교 가설	■산달도 연륙교 가설 ■사업기간: 2012~2017 ■사업내용: 도로 L=1,413m, B=11.0 ~ 15.7m(사장교 L=620m) ■사업비: 487억원
남해	다이어트 보물섬 조성	■심신을 치유하고 자연환경과 어우러진 생태 헬스케어 보물섬 조성 ■사업기간: 2014 ~ 2017 ■사업내용 - 조도: 접안시설, 출렁다리, 경관정비, 산책로, 전망대 - 호도: 접안시설, 짚트랙, 경관정비, 산책로, 전망대 - 미조항: 주차장 정비, 접안시설 ■사업비: 236억원(국비100, 지방비136)
하동	대도 도서특화 시범사업	■관광휴양형 도서 조성 ■사업기간: 2007 ~ 2012 ■사업내용: 농섬연결교량, 조명시설, 상수도시설, 오수시설, 일주도로, 모래사장 도로, 모래사장조성, 물놀이장 등 ■사업비: 478억원

자료: 경남의 각 시군 내부자료

○ 가장 큰 이유는 지자체 도서개발정책은 도서 인프라 조성사업이 대부분고, 섬 관광사업도 경남도에서는 지역균형발전차원에서 추진하기 때문에 도시part에서 업무를 대부분 담당하고 있음

○ 하지만 장기적으로 섬 관광이 활성화 될 것이라는 것에는 공감하고 있으며, 특히 중국인 관광객의 섬관광유치에 대한 관심이 높아지고 있음

○ 남해안 발전 종합 계획의 거점사업으로 남해군에 건강을 주제로 한 자연치유섬 조성사업을 추진하고 있음

- 남해 다이어트 보물섬 조성사업은 자연자원을 그대로 활용을 통한 휴양을 제공토록 하며 친환경적이고 특색있는 테마섬 조성을 통한 전국 대표적인 휴양·헬스 케어 클러스터 확충으로 건강도시의 메카 조성을 목표로 하고 있음

■ 경상남도 통영시 섬관광 정책사업 - 테마별 특색 있는 관광 섬 개발 계획

○ 테마별 특색 있는 관광 섬 사업은 1,2단계 도서 선정을 통한 7개 섬(봉도, 납도, 내초도, 수우도, 용초도 등)을 대상으로 하는 사업으로 사업 기간은 2014년~2018년을 1차 사업 기간으로 계획 하고 있음

○ 주요 사업 내용으로 특산물 체험 시설 조성, 마리나 시설 조성, 식생생태체험 조성, 바다목장화 조성 체험장 조성, 힐링센터, 감귤 농장조성등이 있으며 사업비는 총 40,000백만 원(국비 50%, 도비 15%, 시비 35%)으로 계획하고 있음

○ 본 사업을 통하여 생명, 다이어트, 힐링등 기존과 차별화된 테마 선정 및 유무인 도서의 지속가능한 보전 체계 구축을 위한 청정 생태섬 개발을 통해 지역 관광 활성화 및 향후 발전 전략을 모색 중에 있음

■ 경상남도 통영시 섬 공원 조성 사례 - 장사도 해상공원 조성사업(통영시)

○ 장사도 해상공원 조성사업은 장사도만의 아름다운 자연환경을 적극 활용한 생태공원 조성을 통하여 방문객들에게 관광 및 체험교육으로 활용하는 목적 하에 추진되었음

○ 장사도 자생 꽃섬 조성 사업은 사업기간 2003년~2011년 진행돼 완료된 사업으로 총 사업비 16,646백만 원(국비 1,300백만 원, 도비: 390백만 원, 시비: 1,302백만 원, 공단: 834백만 원, 민자: 12,820백만 원)으로 편성된 사업임

○ 공공사업 부문은 기본 인프라 시설인 진·출입로, 출구선착장, 지하수 개발 등에 한정하고 있으며 민자 유치를 통하여 전망대, 산책로, 중앙광장, 생태전시관등 사업을 추진하였음

○ 현재 총 18척의 유람선이 운행 중에 있으며 방문객은 2012년 기준 426천 명이 방문 하였으며 금년도 754천여 명이 방문하였음

라. 경상북도

○ 경상북도에서는 문화예술의 섬 독도 만들기 프로젝트를 통하여 독도 사랑 콘서트, 강치의 달선포, 어린이 태권도 시연, 애니메이션 5개사 울릉도 퍼포 먼스 등 문화 예술 프로젝트를 진행 중에 있음

○ 모든 사업이 패션쇼, 차전놀이 등 행사 위주의 사업으로 편성되어 있으며 문화를 통한 독도 및 울릉도에 대한 영토 인식 배양을 유도하고 있음

마. 전라남도

■ 전라남도 갤럭시 아일랜드 사업

○ 전라남도가 추진 중인 갤럭시 아일랜드 사업은 섬 관광의 발전과 고부가가치화를 위하여 서남해안의 섬들을 다이아몬드제도(신안군, 영광군), 조도(진도군, 해남군), 보길도(완도군), 사도·낭도(여수시, 고흥군) 등 4개 클러스터로 분할하여 15개의 테마별로 개발하고 있음

○ 갤럭시 아일랜드 사업은 서남해안 관광레저도시 사업과의 연계를 통한 섬 개발 및 서남해안의 세계적 관광 해양 휴양지로 조성하고자 하고 있으며, 또한 지역민의 소득증대를 목표로 추진 중에 있음

○ 사업 내용은 건강, 생태, 웰빙, 체험, 동물 등을 아이템으로 하여 9개 테마 해변, 국제해양환경연구소, 휴양리조트, 야생동물원등 시설 조성과 크루즈 여행 상품 개발과 같은 관광 프로그램 개발 등을 목표로 추진함

■ 전라남도 다도해 명소화 사업

○ 2013년 다도해 명소화 사업은 7개 시군 9개 섬을 선정 하여 언론사 및 학술기관, 공공기관의 협력을 통해 명소화 섬 여행 프로그램 개발, 섬 여행의 SWOT분석, 섬에 대한 체계적 홍보 등을 주요 내용으로 추진하였음

○ 다도해 명소화 사업의 목적은 다도해만이 가지고 있는 독특한 관광자원을 통한 지속 가능한 상품 개발과 지역 주민 일자리 및 소득 창출, 공정 여행 추구 등이 주요 사업 목적임

○ 또한 지속적인 사업의 추진 관리를 위하여 여행참가자들의 설문조사를 통하여 섬 여행을 위한 정책적 대안을 제시하고 있으며 섬 여행의 세계화를 위하여 2014년부터는 외국인까지 범위를 확장시키고 있음

○ 섬 여행의 핵심 프로그램으로는 체험 프로그램, 특별 프로그램, 탐방 프로그램으로 구성되어 있으며 다도해 명소화 사업의 가장 큰 특징으로는 하드웨어 중심의 사업이 아닌 소프트웨어 중심의 지역주민들을 사업의 주체로 포함함으로서 파급효과가 직접적으로 발생토록 유도하고 있음

- 참가자 행태는 남자 109명(24%), 여자 264명(58%)로 나타나고 있으며 연령대는 10대 2명(0.4%), 20대 3명(0.7%), 30대 9명(2.0%), 40대 18명(3.9%), 50대 이상 122명(26.8%), 60대 이상 218명(47.8%), 기타 84명(18.4%)순으로 나타나고 있음
- 참가 횟수는 처음 참가 314명(68.9%), 2회 이상 72명(15.8%), 3회 이상 30명(6.6%), 4회 이상 17명(3.7%), 5회 이상 23명(5.0%) 순으로 나타남
- 참가자들의 거주 지역으로는 서울 140명(30.7%), 경기도 98명(21.5%), 인천 4명(0.9%), 강원도 1명(0.2%), 전북 3명(0.7%), 전남 3명(0.7%), 경남 4명(0.9%), 광주 22명(4.8%), 부산 7명(1.5%), 외국인 3명(0.7%), 기타 171명(37.5%)순으로 나타나고 있음

4. 국내 섬 관광 개발 사례

가. 안전행정부: 찾아가고 싶은 섬 사업 (연대도-에코아일랜드)

■ 기본 현황

○ 통영 연대도는 통영항 남단 18㎞ 해상에 위치하고 있는 섬으로 총 면적은 785,969㎡이며 해안선길이는 4.5㎞에 이르는 섬임

○ 2012년 기준 총 46세대 83명이 거주중이며 주요 산업은 어업(어선수 11척), 소규모 농업이 행해지고 있으며 섬의 위치가 한려해상 국립공원 내에 위치하고 있음

○ 연대도는 통영시 산양 일주도로의 달아 선착장에서 10분 내외로 도착할 수 있는 섬으로 부속 도서로 만지도를 두고 있으며, 섬의 교육 기관인 조양 초등학교는 폐교되었음

○ 처음 섬의 개발주체는 지역 공익민간단체인 푸른 통영21에서 통영의 섬들에 대한 지속가능한 개발을 위한 취지에서 시작하였으며 시민 단체의 주도로 주민 소득 증대사업과 연계하여 시행하였음

○ 연대도-에코아일랜드 사업은 안전행정부 찾아가고 싶은 섬 사업의 일환으로 추진되었으며 총 사업비는 2009년-2014년까지 6년간 6,025백만 원(국비: 3,395백만 원, 도비: 1,250백만 원, 시비: 1,420백만 원)이 투자 중에 있음

친환경 탐방로



태양광 발전소



■ 주요 추진 사업

○ 화석 에너지 사용 제로의 섬으로서 전세대가 태양광을 이용한 햇빛에너지를 사용하고 있으며 33층에 이르는 다랭이 밭에 다양한 꽃을 분재하여 아름다운 경관을 조성하고 있음

○ 기존의 폐교를 이용하여 연대 에코 아일랜드 체험센터로 재생하여 1박2일 캠핑 등 다양한 체험프로그램을 운영 중에 있음

○ 섬 국화차, 민들레차 등 마을 특산물을 콘텐츠로 하는 마을 기업(할매공방)의 설립을 통하여 주민들의 실질적인 소득 증대를 유도하고 있음

○ 또한 에코체험센터 및 비지터 센터, 마을회관, 경로당과 같은 건축물 조성시 패시브 하우스로 조성하여 자연에너지를 사용하는 냉난방시스템을 구축하여 석유화석 연료 사용을 근절하였음

■ 주요 파급 효과

○ 2009년 기준 총 파급 효과는 3,180만 원으로 주민 어선 활용을 이용한 내방객 도선료 수입 창출, 에코 아일랜드 체험센터 운영 수입, 공공 근로 상시고용, 직영 음식점 수입 등 주민들의 소득 및 일자리 창출에 기여하고 있음

○ 주민들이 사업에 직접 참여 하여 사업시 발생되는 부가가치가 외부 유출이 아닌 지역주민들에게 환원되어 사업 만족도를 높이고 있음

다랭이 꽃밭	제로 에너지 비지터 센터
	

나. 문화체육관광부: 가고싶은 섬(청산도)

■ 기본 현황

○ 청산도는 전라남도 완도군에서 남쪽으로 19.2㎞ 지점에 위치한 다도해 최남단 해역에 위치한 섬임

○ 2012년 기준 총 1,367세대 2,589명이 거주 중에 있으며 54개의 숙박 및 음식점 사업체가 있으며 청산군 총 종사자중 25%가 해당되고 있음

○ 청산도 사업은 문화체육관광부의 가고 싶은 섬 사업의 일환으로 추진되었음. 총 사업비 12,502백만 원(국비: 6,200백만 원, 지방비 6,252백만 원, 민자 50백만 원)이 투입 되었으며 이중 하드웨어 10,022백만 원, 소프트웨어 1,380백만 원, 휴먼웨어 300백만 원, 기타 800백만 원으로 구성됨

○ 청산도는 가고 싶은 섬 사업 추진 시 정주 휴양형의 섬으로 분리 선정되었으며 섬 전체 부분에 대한『종합 발전 계획』과『가고 싶은섬 기본계획』을 동시에 수립하여 추진하였음

○ FIVE ZERO(쓰레기, 에너지, 자동차, 전봇대, 아스팔트)의 사용을 가능한 억제토록 하며 중장기적으로 제로화 한다는 목표 하에 각종 전략을 추진 중에 있으며 가고 싶은 섬 사업을 통하여 지역 주민 소득 증대 및 복지 증진, 청산도 섬 발전과 상생을 위하여 주민 참여 등을 강화하고 있음

미항도청 만들기 사업	쌈지공원(고인돌 공원)조성
	

■ 주요 추진 사업

○ 주요 하드웨어 사업으로는 미항 도청 만들기, 가고 싶은 섬 만들기 지원센터 조성 사업, 마을 정비 사업, 공원 조성 정비, 관광기반 시설 구축, 친환경 활용 프로젝트 사업, 경관 포인트 지점 관리 사업 등이 있음

○ 소프트웨어 사업 및 휴먼웨어 사업으로 농어촌 체험관광프로그램 기획 및 운영, 청산도 생태문화콘텐츠 제작 및 보급, 청산도 팸 투어 프로그램, 워크숍 및 사업 모니터링, 브랜드 개발 및 홍보 마케팅, 섬 내 친환경 개선, 주민 역량 강화 사업 등이 있음

○ 관광 기반 사업 위주로 사업이 구성되어 있으며 사업 초기부터 주민들이 협의할 수 있는 환경의 조성을 통해 각 단계별 계획 수립과정에서 의견 수렴 및 사업 연계방안 등에 적극적으로 참여토록 하였음

■ 주요 파급 효과

○ 2007년 이전 10만 명 이하이던 관광객 수는 2012년 40만 명으로 급격히 증가하였으며 관광 관련 서비스업의 증가에 따른 주민들의 새로운 일자리 창출을 통한 지역 경제 활성화를 유도함

○ 또한 관광 산업 외에도 청산도 밴드단, 브랜드 민박서비스 운영, 프로그램 운영등 주민 중심의 조직을 구성하여 운영하였으며 휴먼웨어 사업을 통한 주민의 역량 강화 및 섬에 대한 애향심 등이 향상되었음

지리해수욕장 정비	향토문화역사전시관 조성
	

다. 민간 개발 사례: 외도

■ 기본 현황

○ 외도는 거제도 해금강 남동쪽 4㎞ 부근에 위치하고 있는 개인 소유의 섬으로 소유자와 직원을 포함하여 2세대가 거주하고 있음

○ 총 해안선 길이는 2.3㎞로 평균 해발 80m 이상의 기암절벽에 둘러싸인 섬으로 연평균 기온 13℃로 온난 해양성 기후를 보임으로써 아열대 식물 재배에 유리한 환경임

○ 외도는 위치상 한려해상공원에 속하는 지역으로 과거에는 거제도 해금강이 지역 관광의 중심이었으나 외도 보타니아 섬의 조성으로 해금강과 연계한 관광이 활성화되었음

○ 외도 주변에는 해금강 외에도 몽돌해수욕장, 거제 자연 휴양림, 내금강, 거제 포로수용소, 구조라 해수욕장, 바람의 언덕, 와현해수욕장 등 관광자원이 산재해 있음

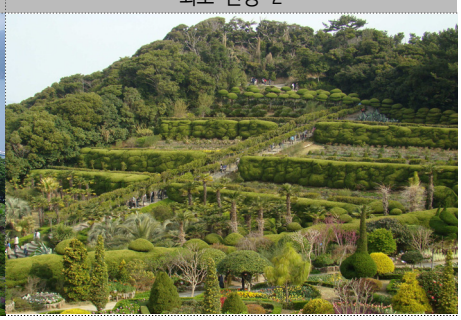
○ 외도 해상농원에는 1만 3천 평의 대지위에 수목원, 조각공원, 전망대, 교회, 드라마 촬영지, 기념품 가게 등이 조성되어 있음

○ 외도는 개인 소유의 섬으로써 기본적으로 관광해상농원을 지향하고 있으나 타 관광산업도 병행하고 있음

외도 전경-1



외도 전경-2



■ 주요 추진 사업

○ 외도는 기존에 무인도이던 섬을 개인이 구매 및 개발 후 1976년 관광농원으로 허가 후 4만 7,000평 개간, 1995년 해양 식물 공원인 외도 해상농원을 개장하였음

○ 외도 개발에 있어 친환경적인 섬의 특성과 자연여건을 고려한 개발을 추구하였으며 개발 후 엄격한 규제를 실시하여 전체 관광객에 대한 출입 통제 및 운항 유람선 수, 음식물 반입 금지 등 다양한 규제 등을 시행하고 있음

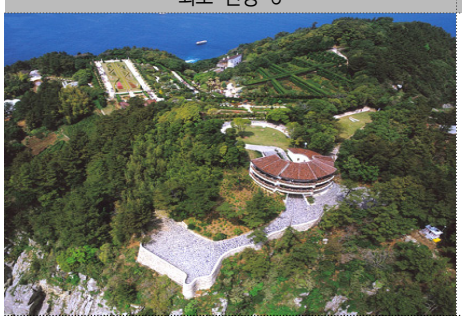
○ 유람선 운행시 거제 해금강, 학동 몽돌밭, 구계 등 주변 관광자원과 연계한 패키지 투어를 운행하고 있음

■ 주요 파급 효과

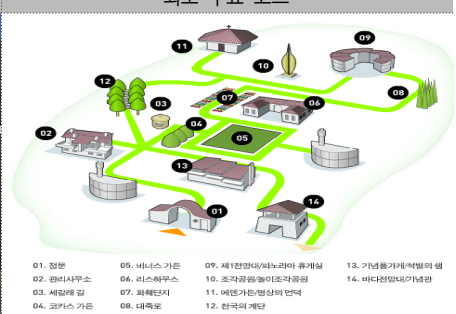
○ 외도 보타니아의 조성을 통하여 기존 해금강으로 대표되던 거제도의 관광경쟁력이 보다 증가하였으며 2012년 기준 방문객이 817천 명에 이르고 있음

○ 외도 보타니아의 관광 활성화에 따라 체류형 관광형태로 변화함으로서 주변 숙박시설 및 식당업의 활성화, 운행 유람선의 증가 등 지역 경제 활성화에 영향을 미치고 있음

외도 전경-3



외도 주요 코스



5. 시사점

가. 중앙정부 차원

■ 여러 기관이 각각 지향하는 정책목표에 맞추어 업무 수행

○ 섬 정책 관련부처는 안전행정부가 유인도서와 서해 5도, 해양수산부가 무인도서와 유인도서 중 일부, 환경부가 무인도서 중 특정도서의 보존과 개발 및 활용에 관한 업무를 담당하고 이밖에 국토교통부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부 등 각각 기관이 지향하는 정책목표와 수단에 맞추어 다양한 업무를 수행함

○ 특히 문화체육관광부는 가고싶은 섬 시범사업, 국토 끝섬 관광자원화 등의 사업을 추진하고 있으며 섬의 연계발전을 도모하고 지역관광개발을 국가차원에서 재조명하는 역할을 수행함

○ 향후 사업 추진에 있어 일회성 사업에서 벗어나 섬의 자원에 대한 파악 후 중·장기적인 발전 방향 제시를 통한 부처 간의 연계 협력 방안이 필요함

■ 주민 생활기반, 생산기반의 사업을 우선 추진

○ 과거 섬 관련 사업들은 주로 주민들의 생활 기반 안정을 위하여 기초 인프라 시설 관련 사업(전기, 급수, 교통, 인프라, 선착장, 물량장, 호안도로 등)들이 주로 시행되었음

○ 또한 연육·연도교 건설 등을 통하여 섬 주민 및 관광객들의 접근성을 높이고자 하였으나 이를 통한 섬 고유의 매력성이 훼손될 우려가 있음

■ 섬 매력성 제고, 섬 방문객의 관광편의 개선 등의 정책이 점차 증가

○ 최근에는 기존의 하드웨어 중심의 인프라 사업에서 벗어나 섬 특성을 고려한 소프트웨어 중심의 사업 중심으로 진행되고 있음

○ 또한 지역주민들의 생활 기반 시설 관련 사업 외에도 방문객들의 편의 개선을 위한 사업이 진행으로 통한 방문객들의 재방문을 유도하고 있음

■ 섬을 종합적으로 보전, 이용, 관리 할 수 있는 제도 필요

○ 현재 섬의 이용, 개발 등에 대한 직접적인 법규는 도서개발촉진법과 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(일명 무인도서관리법)이 있으나 도서개발촉진법은 도서지역 주민의 삶에 초점을 두고 있으며, 무인도서관리법은 무인도서에 대해서만 관심을 두고 있음

○ 이에 따라 섬이 보유한 생태와 문화자원을 보전, 이용할 수 있는 근거법이 없는 실정임. 앞으로 지속적으로 증가할 섬관광의 추진을 위해서는 섬을 어떻게 이용할 것인지, 어디까지 이용해야 하는 지 등에 대한 가이드라인을 만들어나가야 할 필요성이 큼

○ 이에 따라 섬 자원의 보전, 관리, 이용이라는 측면에서 섬관광 활성화를 위한 새로운 법의 제정 추진이 요구됨. 이러한 근거법이 제정되어야만 섬 관광사업의 체계적, 효율적 추진이 가능하고 관련 조직의 운영도 용이해 짐

나. 지자체 차원

■ 도서 특성을 고려한 소프트웨어 중심 사업 진행

○ 지자체의 섬 관광 정책 관련하여 과거에는 일률적인 사업이 추진되었지만 최근에는 섬의 특성과 유형을 고려하여 사업을 추진 중에 있음

○ 기존 하드웨어 중심의 사업에서 소프트웨어 중심의 사업으로 변화하였으며 지역 주민들이 사업에 함께 참여토록 하여 차후 사업이 지속 가능토록 유도하였음

- 전라남도 다도해 명소화 사업의 경우 공공기관, 언론사, 여행사간의 연계를 통해 각 섬의 특성에 맞는 소프트웨어 중심의 사업을 추진하여 지역주민 들에게 직접적인 경제적 파급효과를 유발하였음
- 인천광역시는 서해 5도 평화관광자원화 사업을 통하여 경인 아라 뱃길과 연계하여 휴게 및 편의시설 조성, 공공 예술프로젝트 탐방로 조성,

토요 자연학교, 바다놀이 프로젝트 등 지역사회를 기반으로 하는 관광 활성화를 추진 중에 있음

■ 재원 조달 및 법 규제에 따른 문제점 발생

○ 섬 관련 사업 추진 시 소프트웨어 활성화 사업 외에도 방문객을 위한 숙박시설 및 기반 인프라 시설 조성을 위해 필요한 사업비 조달시 중앙정부 지원 및 민자 유치가 어려워 실제 사업 진행에 문제가 발생함

○ 섬 관련 정책 추진 시 지리적 특성상 해양보호구역에 속하여 실제 개발 시 많은 규제가 따라 사업진행에 어려움이 발생함

○ 사업의 원활한 추진 및 효과적인 재원 조달을 위한 지자체 또는 중앙부처와의 협력을 통한 전담기구 신설이 필요하며 지역주민들의 참여방안 강구를 통해 사업의 지속성을 고려해야 함

다. 주요 국내 섬 관광 개발 사례

■ 주민참여를 바탕으로 한 사업 추진

○ 섬 관광 개발 시 주민들의 참여 및 역량을 강화하기 위한 프로그램들이 추진되고 있으며 시민단체 및 주민들의 역할이 보다 강화되었음

○ 사업의 주체로 주민들의 역할이 커지며 주민 위주의 사업들이 전개되어 과거 에 발생하는 부의 외부 유출과 같은 문제들이 해소 되었으며 사업 추진시 전문가의 컨설팅을 통한 사업의 방향을 조정하였음

■ 타 섬과 차별화된 테마를 바탕으로 하는 개발 추진

○ 연대도, 청산도, 외도의 경우 각각 에코 아일랜드, 슬로우 섬, 이국형 관광지 등 각 섬이 가진 특성화된 테마를 바탕으로 하는 사업들을 추진하였음

○ 섬이 가진 특성을 고려한 사업의 추진하여 타 관광지와의 차별성을 강조하였으며 주변 관광지와의 연계를 통하여 주변 지역 경제 활성화에 영향을 미치고 있음

제3절

국외 섬 관광 정책 추진 사례

1. 분석 개요

■ 분석 목적

○ 국외에서는 섬에 대한 정책은 어디에 주안점을 두고 있는지를 파악하고, 또한 이들 국가들에서 관광측면에서 주목을 받고 있는 섬들에 대한 사례조사를 통하여 섬 관광 정책추진에 방향을 모색하는데 시사점을 도출하고자 함

■ 분석 대상

○ 섬 관광 정책 추진에 대한 국외 사례 조사는 우리나라와 같이 섬을 많이 보유하고 반도 혹은 섬국가인 일본, 그리스, 이탈리아를 사례로 분석하며, 미국은 섬 개발 사례를 분석 제시함

〈표 3-19〉 국외 섬 정책 사례 대상

대상국	내용
일본	• 일본은 사면이 바다로 둘러싸인 섬으로 구성된 국가로서 개발계획이 우리나라와 비슷하며 섬과 관련한 다양한 정책들이 추진 중에 있음 • 일본의 섬관련 대표적인 정책으로는 이도 정책 수립되었음. 이는 안전행정부에서 추진 중인 도서 종합개발 사업과 비슷한 성격의 정책으로 1953년 처음 제정된 이도진흥법을 통하여 근거법률로 삼아 추진하고 있음
그리스	• 그리스는 우리나라와 비슷한 지형을 보유한 반도 국가로서 본토 주변에 3천개가 넘는 섬과 본토로 구성되어져 있음 • 1960~1970년대까지 섬의 중요성이 인식되지 못하였으나 1974년 이후 섬이 중요한 관광자원으로 인식되며 관련 정책 추진에 따른 섬지역의 이미지가 크게 개선되었음
이탈리아	• 이탈리아는 지리적 특성상 3면이 지중해로 둘려 쌓여있으며 이로 인한 해양환경과 뛰어난 경관 갖는 섬을 다수 보유하고 있음 • 해양 경관보존을 위한 경관 규제 등을 강화 하였으며 사유지 개발의 엄격한 규제 및 섬 관광 진흥을 위하여 자금 융자, 세제 우대, 인프라 시설 보조 등 중점 지원함
미국	• 미국의 아카디아 국립공원의 경우 섬 자체의 문화 및 자연환경 보존을 위해 체계적인 관리를 진행 중에 있음 • 민간과 정부, 기업 간의 파트너십을 통한 보전 체계 마련 및 지속가능 한 관광을 추구하고 있으며 이를 통한 재원을 확보하고 있음

■ 분석 내용

○ 섬 관광 정책 추진에 대한 국외 사례 조사는 대상국 선정 후 대상국별 섬 정책 계획 및 정책 사업을 분석함

– 사례지로 선정된 나라 중 섬 관광 정책 추진 관련 세부 관련은 각 국가의 상황에 따라 다르게 진행되고 있으나 주민들의 삶의 질 향상 및 지역 경제 활성화, 관광객 유치 촉진과 같은 기본적인 목적 하에 추진 중에 있음

○ 각 국가별 섬 정책 진흥과 관련하여 추진하고 있는 전담 부서에 대해 파악하고 부서의 주요 사업 내용에 대하여 분석하여 제시함

○ 또한 섬 관광 정책을 성공적으로 시행하여 현재 지역 활성화 및 관광객의 유치에 성공한 개발 사례를 제시하여 그에 따른 시사점을 도출하고자 함

〈표 3-20〉 해외정책 사례 분석 내용

<table>
<tr><th>구분</th><th>분석 내용</th></tr>
<tr><td>기본 현황 분석</td><td>• 해당 국가의 개발 대상이 되는 섬 지역에 대한 기본 적인 현황에 대한 내용을 분석 후 제시
• 주요 사례국가의 섬 정책 관련 현황 파악</td></tr>
<tr><td>정책 추진 동향</td><td>• 주요 사례국가의 정책 중에서 섬 관련 정책 추진 내용 및 동향에 대하여 제시하며 정책의 특징에 대해 분석하여 제시</td></tr>
<tr><td>섬 관광 개발 사례 분석</td><td>• 주요 사례국가의 섬 관광과 관련하여 개발된 사례에 대하여 보다 자세히 내용 분석 후 제시
<table>
<tr><th>국가</th><th>사례지</th></tr>
<tr><td>일본</td><td>나오시마, 건강의 섬</td></tr>
<tr><td>그리스</td><td>산토리니</td></tr>
<tr><td>이탈리아</td><td>카프리</td></tr>
<tr><td>미국</td><td>아카디아 국립공원</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>시사점</td><td>• 국내 섬 관광 활성화를 위하여 필요한 국외 사례의 주요 정책 추진 내용에 대한 내용 파악 후 필요 이유 제시</td></tr>
</table>

2. 국외 섬 관광 관련 정책 추진 현황

가. 일본

■ 기본 현황

○ 일본은 국토 전체가 섬으로 구성되어 있으나 홋카이도, 시코구, 혼슈 등 본토 5개 섬을 제외한 큰 섬을 제외하고 6,847여개 섬으로 구성되어져 있으며 이중 유인 도서는 422개이며 나머지 90% 이상의 섬이 무인도로 구성되어져 있음[9)]

○ 이도진흥법 대상 섬 현황은 법률 적용 대상 이도 중 오가사와라, 오키나와 등 특별법은 적용받는 52개 섬을 제외한 261개 섬으로 일본 전체 면적의 1.39%를 차지하고 있음

■ 주요 정책 특징

○ 일본의 해양 관련 법률은 크게 해양기본계획과 이도진흥법 하에 계획을 수립하고 추진하고 있음

○ 일본의 이도진흥법은 1953년 처음 제정된 이래로 10년 단위로 하여 법의 개정 및 연장을 진행해오고 있으며 현재 제 6차 계획 기간으로 지리적 특성을 살린 지역 창의성 제고 등을 통한 이도 지역의 자립성 유도를 목표로 하고 있음

○ 이도 진흥계획은 5가지의 기본 방침 하에 추진되고 있으며 해양 자원 및 자연 경관의 보전, 여가나 학습, 교류의 장으로 섬 지역의 활용, 섬 특성에 따른 지역 산업경제의 활성화, 도서민의 기본 생활 인프라 시설 개선을 통한 주민 복지 향상 등이 주요 내용임

9) 김경신·이주하(2008), 일본의 도서관리 정책과 우리나라에 미치는 영향, 『해양수산』 288. pp.5~18

○ 이도진흥계획은 총무성, 국토교통성, 농림수산성 등 중앙 정부 부처와 지방 현 등과의 협력 하에 추진 중에 있으며 계획 추진 관련 전담부서인 이도 진흥 센터를 운영 중에 있음

■ 이도 진흥 사업 주요 내용

○ 일본 이도진흥계획은 제 3차 계획부터 도서를 5가지로 유형화하여 유형별로 정책목표를 설정하여 사업을 추진하였음

○ 1953년부터 1982년 1차~3차 계획 기간에는 주로 주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 물리적 기반 확충을 위주로 사업을 진행하였음

○ 제4차부터는 실질적인 소득증대를 통한 복지증진, 관광산업육성 등 2차 산업과 3차 산업의 진흥에 중점을 두어 도서사업을 추진하였음

○ 기존의 물리적 인프라 확충 사업의 영향으로 섬의 고유성 및 장소성 등이 심하게 훼손됨에 따라 지역 공동체의 기반 자체가 위협받는 상황에 따라 지역 자원 활용시설 및 체험 시설 등 지역성을 기본으로 하는 사업들이 주로 진행되었음

○ 이도 진흥 사업은 크게 기초 인프라를 신설하는 공공사업과 도서지역 활성화를 위한 비 공공사업으로 나눠 진행하고 있음

○ 비 공공사업의 주요 내용으로는 도시지역과의 교류 기회 확대, 도서 지역 특산품 판매 기회 도모, 이도 체험 체재 교류 촉진, 섬 가꾸기 지방 재생 추진 조사 및 발굴 등이 있음

○ 각 섬의 특성을 살려 개발한 예로는 나오시마 예술프로젝트, 나나우라 어촌 체험사업, 하츠시마 리조트 개발 사업, 건강의 섬 사업 등을 진행하였음

나. 그리스

■ 기본 현황

○ 그리스는 우리나라와 비슷한 지형적 상황을 가지고 있으며 3천여 개의 섬으로 구성되어 있음

○ 1960년~1970년 초까지 지역 관광 개발에서 부각되지 못하였으나 1974년 이후 섬 관련 정책이 적극적으로 추진됨에 따라 섬에 대한 이미지 개선 등을 통한 중심으로 주요관광자원으로 개선되었음

○ 1980대 이후 섬 관광의 활성화에 따른 기존 지속적인 감소세에 있던 인구가 8% 이상 증가세로 나타나고 있으며 수입의 향상 및 주택 보급률도 급격히 증가하였음

■ 주요 정책 특징

○ 그리스는 에게해를 포함하고 있는 자연적 특성 때문에 자연 자원을 활용한 태양, 모래, 바다를 연계하는 패키지 관광을 기본으로 하고 있음

○ 섬 관광 활성화를 위한 법 제정 및 국회 내 별도 조직 구성을 통한 섬 관련 정책이 주요 정책으로 나타나게 되었음

○ 섬 정책은 개발보다 자연환경 및 기존 문화의 보전을 최우선을 두고 추진되고 있으며 기존 4~5층까지 허용되던 건축 허가를 2~3층 이하로 규제하여 주변 경관과의 조화를 추구하였음

○ 대규모 메가 이벤트와의 연계를 통한 이미지 개선 및 기본 인프라 시설의 확충, 홍보효과 등을 통하여 관광객이 급증하였으며 적극적인 투자 유치를 위해 노력함

○ 섬 관광 정책 추진시 단편적인 정책의 추진이 아닌 중장기적인 관점에서 추진하며 섬 고유의 특징과 환경을 고려한 등급 구별 후 지원을 차별화함

다. 이탈리아

■ 기본 현황

○ 이탈리아는 우리나라와 비슷한 환경을 가진 나라로서 3면이 지중해로 둘러 싸여 있으며 지중해 연안의 뛰어난 경관과 해양 관광자원, 섬 등을 보유하고 있음

○ 보유하고 있는 섬들의 보다 체계적인 관리를 통한 섬 관광의 활성화를 유지하기 위하여 1986년 남부지역산업진흥공단을 통해 도서 개발 관련 사업을 진행토록하고 있음

○ 섬 관광 진흥을 위하여 기업 유치를 위해 자금 융자, 설비 투자 지원, 세제 혜택 등을 지원하고 있으며 주민의 삶의 질 향상을 위한 기본 인프라 시설에 대해 국고 보조를 통한 다양한 정책 등을 추진하고 있음

■ 주요 관광 정책 특징

○ 이탈리아의 관광 정책은 섬 관광개발에 있어서 개발보다 보전을 중심으로 하여 인위적인 개발은 최소화하는데 중점을 두고 있으며 기존의 지중해를 바탕으로 하는 자연 경관의 관리 및 보전에 집중하고 있음

○ 육지와 섬을 연결하는 수단으로 페리와 유람선, 크루즈 등 해상 교통수단을 통해 연계하고 있음

○ 또한 그리스와는 달리 섬의 기본적인 색상과 다른 색을 건축할 경우 건축 허가나지 않을 뿐 아니라 불법 건축물에 대한 철거 및 형사 처벌 등 강력한 규제를 하는 부문에서 그리스의 섬 정책과 차별을 두고 있음

3. 국외 섬 관광 개발 사례

가. 일본: 나오시마 섬

■ 나오시마 예술 프로젝트 개요

○ 나오시마 섬은 1917년 중공업 단지가 건설된 후 70여 년간에 걸쳐 그로 인해 유발되는 공해 때문에 섬은 황폐화 되었으며 인구 또한 급감하였음

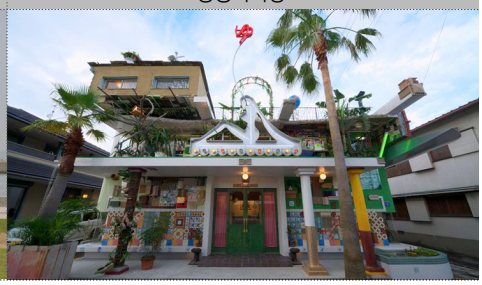
○ 1989년 문화의 섬 프로젝트를 시작하며 일본 최대의 교육기업 베네세 그룹의 전신인 후쿠다케 출판사의 후쿠다케 데쓰히코 대표가 사회 환원 차원에서 어린이 캠프장을 설치하였고 1992년 복합 문화공간인 베네세 하우스 뮤지엄의 개장을 시작으로 건축 및 미술품을 설치하기 시작하였음

○ 그 후 지중미술관(2004년), 이우환미술관(2010년)등이 설립 되었으며, 잭슨플룩, 앤디워홀 등 여러 예술가들의 작품으로 섬이 새롭게 조성되었음

■ 대표 프로젝트 내용

○ 대표적인 프로젝트로는 집 프로젝트, 아이러브유 프로젝트, 새토우치 국제예술제 등이 있음

○ 집 프로젝트는 기존 주민들의 이도현상에 따라 발생한 빈집에 대하여 예술 작품으로 개조하는 프로젝트로 현재도 진행 중이며 지역주민과 예술가등의 협력을 통해 진행되었음

붉은 호박	공중목욕탕
	

○ 아이러브유 프로젝트는 목욕과 관련된 여러 물건을 이용해 목욕탕을 만드는 프로젝트로 일본 고유의 문화요소를 관광자원화에 성공하였음

○ 세토우치 국제 예술제는 나오시마 섬을 비롯하여 인근 7개 섬에서 열리는 국제예술제로 외지인들에게 섬의 매력과 지역민들에게 활력 유발을 목표로 하는 행사로 연방문객이 60만 명에 육박하는 국제예술제임

○ 나오시마섬은 기업과 예술인, 주민이 협력을 하여 지역 중장기 발전 전략을 수립하여 계획을 추진하고 있음

나. 일본: 건강의 섬

■ 건강의 섬 개요

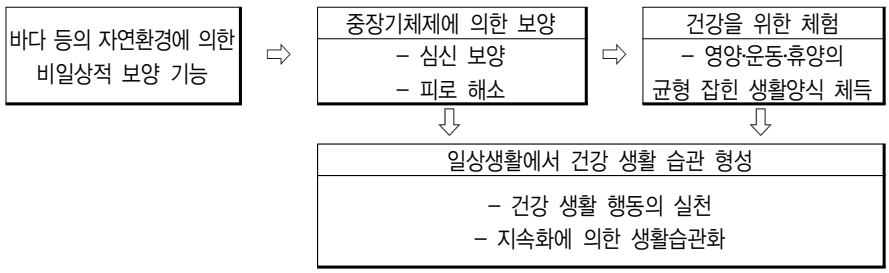
○ 일본 아일랜드 테라피 구성은 섬이 가지고 있는 고유의 자원을 적극적으로 활용하여 당시 유행하고 있던 건강 및 웰빙과의 연계를 통한 섬 활성화를 유도하는 사업임

○ 아일랜드 테라피 사업은 이도 지역의 자립성 확보를 위한 건강 보양을 주요 테마화하여 사회 기반 시설 조성 외에도 소프트사업을 진행하였음

■ 주요 사업 내용

○ 주요 사업 내용으로는 건강 보양 프로그램의 개발 및 평가, 섬 운영관리체계의 구축, 관광 산업 인력의 육성 및 활용, 관련 기반 시설의 정비 및 개선 등의 사업을 추진함

○ 건강 보양 프로그램은 교육적 요소가 강하고 획일적인 이용자의 기호에 맞는 프로그램을 편성하였으며 섬의 각 유형(본토 근접형, 군집형, 고립대형)에 맞는 프로그램을 편성하여 실시하였음



[그림 3-8] 건강 보양 프로그램 목적[1)]

■ 섬의 유형에 따른 차별화된 개발

○ 건강의 섬의 경우 각 섬이 획일화된 계획이 아닌 각 섬의 고유성 조사를 통한 건강이라는 큰 개념 아래 유형별 프로젝트를 구상하였음

○ 나오시마 섬 또한 섬이 가지고 있는 문제점인 고령화 및 환경오염 문제를 문화예술을 통한 도시재생을 시도하였음

■ 지자체, 기업, 주민들의 협력 체계의 구축

○ 나오시마 정장과 베네세 그룹 회장, 타 기관의 장이 정기적으로 협의를 거쳐 섬의 방향을 결정하는 협력 체계를 구축하여 사업의 지속가능성을 높이고 있음

○ 베네세 그룹의 적극적인 투자(6,500억 원)를 바탕으로 하여 지자체와 주민들이 보다 적극적으로 사업에 참여를 유도하였음

■ 지역 문화를 활용한 지속가능한 개발 추구

○ 기존 자연을 훼손치 않는 지속가능한 섬의 개발을 추구하였으며 자연을 최대한 활용하는 개발 방식을 채택하였음

○ 지역이 가지고 있는 문화요소를 활용을 통한 관광 자원화 및 상품화를 통해 지역 활성화를 이루었음

다. 그리이스: 산토리니 섬

■ 산토리니 섬 주요 현황

○ 산토리니 섬은 화산섬으로 이로 인하여 현재도 화산분화구, 온천, 레드 비치 등과 아름다운 풍경을 통해 그리스 섬 관광 거점으로 자리매김하였음

○ 산토리니 섬은 기존의 자연 자원 이외에도 카톨릭 성당, 교회 등 역사 문화 자원 등을 관광 자원화 하였음

○ 또한 지역 특산물인 포도 농사 및 포도주의 브랜드화를 통한 가치를 향상시키고 있으며 타 섬 지역과 다르게 대규모 관광 시설이 입지하여 있지 않지만 세계적 관광지로 발돋움하였음

■ 주요 관광 정책 현황

○ 흰색과 파란색을 주요 색상으로 하여 일 년에 1~2차례 주택을 페인트로 도색하는 등 건축물의 색채 및 높이, 창문의 형태 등에 대한 강력한 규제를 통한 타 지역과 차별화되는 경관 조성을 유도하고 있음

○ 산토리니 섬은 기존의 타 관광지와는 차별화된 인공적인 관광개발을 통한 지역의 활성화가 아닌 지역 고유의 자원과 경관의 체계적인 관리를 통한 그리스의 섬 내에서도 명품화에 성공한 사례임

산토리니 섬 전경-1



산토리니 섬 전경-2



■ 섬 고유문화의 관광 상품화

○ 섬이 가지고 있는 육지와는 차별화된 고유의 문화를 기반으로 관광 상품화를 통한 지역 소득창출에 기여하고 있음

○ 아말피 섬의 세라믹과 같은 과거부터 유지되어오던 산업을 이용한 기념품 및 주방 용품, 예술품 등으로 새롭게 만들어 지역만의 차별화된 특산품으로 판매하고 있음

○ 또한 섬 주민들의 기존에 가지고 있는 삶의 방식 또한 방문객들에게는 다른 감점을 느낄 수 있게 만들어 무조건적인 개발이 아닌 보전을 통한 새로운 관광 상품을 만들고 있음

■ 지역주민과 연계한 관광 개발 방식의 추진

○ 타 지역의 섬 경우 외부자본의 대규모 투입에 따른 기존 주민들은 관광개발 과정에서 배제되어왔음

○ 그러나 그리스의 섬들의 경우 지역 사회기반형 관광개발 방식 추진을 통한 지역민들의 직접적인 소득 창출을 유도하고 있음

■ 접근성 확보를 위한 기반 인프라 조성 필요

○ 그리스의 경우 섬 관광이 활성화 된 배경에는 세계 1위의 해운업이 섬 연계를 위한 기반 구축에 큰 기여를 하는 것으로 나타나고 있음

○ 국내의 섬 경우에는 연육 및 연도교 조성 외에도 정기 여객선의 안정적인 운행을 통한 접근성의 확보가 필요하며 이외에도 항공 교통수단과 같은 다양한 접근수단이 강구되어야 함

라. 이탈리아: 카프리 섬

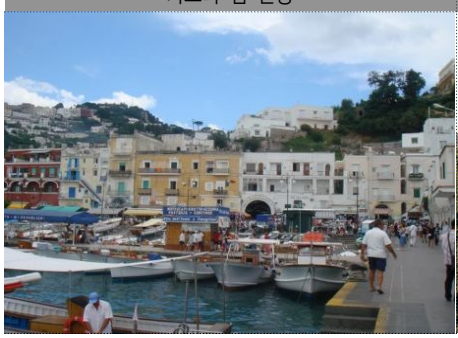
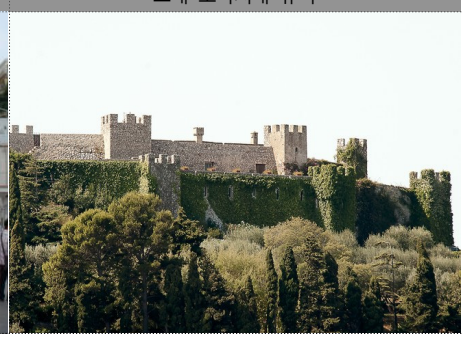
■ 기본현황

○ 카프리섬은 이탈리아 남부지역에 위치하며 캄파니아 주에 속하는 지역으로 면적은 10.36㎢에 이르는 섬임

○ 섬 전체가 용암으로 뒤덮여져 있으며 해양 생태 자원 및 온난한 기후로 인해 대표적인 관광지로 유명해졌음

○ 연간 관광객 수가 약 300만 명에 이르는 이탈리아의 대표적인 섬 관광지로서 이중 약 75%이상의 관광객이 체류 관광객으로 나타나고 있음[10)]

○ 카프리 섬의 주민 1인당 연간 수입은 3만~4만 유로에 이를 만큼 관광활성화로 인해 지역경제가 활성화 되고 있으며 이러한 수치는 이탈리아 본토와 비교시 월등히 높은 편임

카프리 섬 전경	고대 로마시대 유적
	

■ 역사자원의 관광 자원화

○ 카프리 섬은 고대 로마 시대 황제의 별장을 비롯하여 로마 귀족 등의 별장이 현존하고 있어 이를 통해 역사 문화 자원의 관광 자원화를 통해 인지도를 높이게 되었음

10) 차미숙 (2007). 섬 개발정책 사례와 시사점 : 그리스 산토리니섬과 이탈리아 카프리 섬을 중심으로. 국토연구원 Journal 국토(구 국토정보), pp 60-68

○ 또한 주변의 나폴리, 폼페이 등과 연계한 크루즈 및 항공 관광 등을 통해 단순한 섬 관광이 아닌 다양한 패턴의 관광을 방문객에게 제공함으로써 높은 체류기간과 재방문율을 보이고 있음

■ 지속적인 투자를 통한 쾌적한 관광환경 조성

○ 카프리 섬은 30년 전 육지와 연결되는 상하수도의 조성을 통해 섬에서 발생하는 쓰레기 및 오물 등을 처리하고 있음

○ 또한 섬의 지속적인 매력을 유지하기 위하여 쓰레기 처리 비용 등의 지속적인 지원을 통해 섬의 쾌적함을 유지하고 있음

■ 강력한 규제를 통한 어메니티 창출

○ 카프리 섬은 고대 역사 자원의 보존과 자연자원에 대한 엄격한 규제를 통해 새로운 관광 요소를 창출하고 있음

○ 섬의 경관과 관련하여 불법 건축물에 대하여 철거 및 형사 처벌 등 강력한 법 규제를 통해 섬의 경관 자원 보존에 노력하고 있음

■ 다양한 연계 교통 활성화를 통한 접근성의 개선

○ 이탈리아의 카프리 섬은 섬과 육지의 접근성에 대해 해결하고자 다양한 해상 교통수단을 이용하고 있음

○ 그러나 우리나라와는 다르게 연육 및 연도교를 통한 접근성 향상은 섬 자체가 가지고 있는 고유성에 대한 훼손을 유발시키므로 지양하고 있는 추세임

마. 미국: 아카디아 국립공원

■ 기본 현황

○ 아카디아 국립공원은 미국 대서양 연안상의 가장 높은 산인 캐딜락 산을 비롯하여 샌드비치, 절벽 해안, 호수, 숲 등 다양한 자연자원이 산재해 있는 미국의 국립공원임

○ 아카디아 국립공원 내에는 Seawll과 Blackwoods 2개의 캠프장이 조성되어 있으며 기타 숙박시설은 공원 외에 형성되어 있음

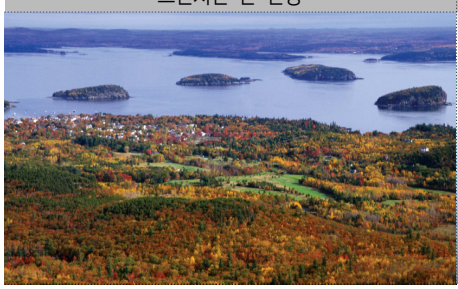
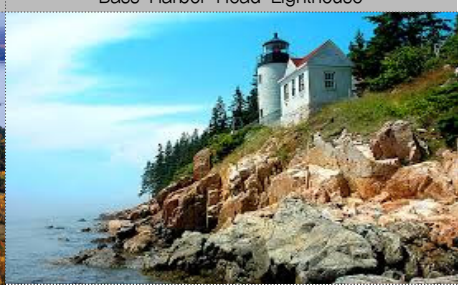
○ 국립공원 내에서 낚시, 하이킹과 같은 체험프로그램을 즐길 수 있으나 자연보호를 최우선으로 하여 수영과 같은 행위가 규제 중에 있으며 겨울철에는 차도가 폐쇄되는 대신 스노우 모빌이나 컨트리 스키 등을 이용할 수 있음

■ 민간과 정부, 기업 간의 파트너십을 통한 보전 체계 마련

○ 미국의 메인 주에 속하는 아카디아는 지리적 특성상 국립공원 지역이지만 계획적 관리를 바탕으로 지속적 발전을 추구하고 있음

○ 아카디아 국립공원은 지역 내의 자원에 대하여 보호 및 보존에 대하여 철저하게 수행하여 방문하는 이로 하여금 매력을 느끼고 재방문을 하도록 유도하고 있음

○ 정부와 주민, 외부 전문가의 연계 협력을 통하여 일회성 프로그램이 아닌 지속적인 관광 프로그램의 개발 및 운영을 하고 있음

프렌치먼 만 전경	Bass Harbor Head Lighthouse
	

4. 시사점

○ 일본의 경우 도서 개발의 경우 육지와의 격차를 해소하기 위하여 주민들을 위한 기반 인프라 시설 조성과 문화 예술 및 건강과 같은 특정 테마를 소재로 하는 개발이 병행되어 추진되었음

- 대표적인 지역 재생 사례인 나오시마 섬의 경우 정부의 정책적 추진과 지역주민, 기업의 협의를 통해 섬의 정책 방향을 정하였으며 민간의 적극적인 투자 유치를 통해 사업의 활성화를 유도하였음

○ 이탈리아와 그리스의 경우 섬이 가지고 있는 기본적인 특성인 접근성 문제 해결에 있어 페리 및 정기 여객선의 활성화를 통한 주변 관광자원과의 연계를 강구하였음

- 국내의 경우 연육·연도교 건설을 통한 접근성 향상 및 주민들의 편의성을 높이려고 하고 있으나 이에 따른 섬이 가진 매력성 반감에 대한 대책 마련이 시급함

○ 외국의 경우 보다 효율적인 정책추진을 위해 전담 기구 또는 특별 기구신설을 통한 관련 업무를 전담하였으나 국내의 경우 각 부처별로 사업이 추진되고 있어 중복 투자 및 사업 간의 유사성이 문제가 발생할 수 있음

〈표 3-21〉 국외 섬 관광 개발 사례 주요 시사점

구분	내용
일본	• 섬의 유형에 따른 차별화된 개발 • 지자체, 기업, 주민들의 협력체계 구축 • 지역 문화를 활용한 지속가능한 개발 추구
그리이스	• 개발보다는 자연환경, 문화 보전을 최우선 • 주변 경관과의 조화 추구 • 중장기 관점에서 추진하며, 등급에 의한 차별화된 지원
이탈리아	• 개발보다는 보전 중심 • 자연경관의 관리 및 보전에 집중 • 불법 건축물에 대한 철거 등 강력 규제를 통한 어메니티 창출
미국	• 민간과 정부, 기업 간의 파트너십을 통한 보전 체계 마련 • 관광 자원의 체계적인 관리

제4장

섬 방문객 및 전문가 설문조사 분석

제1절

조사 개요

1. 방문객 설문조사

가. 기존 방문객 설문조사 자료의 분석(2차 자료 이용)

■ 분석 목적

○ 섬을 대상으로 하는 관광정책을 발굴하기 위해서는 섬 방문객들의 욕구와 행태가 중요함으로 섬 관광객을 대상으로 한 폭넓은 조사가 필요함
- 섬을 방문하는 방문객에 대한 필요한 분석은 실제 방문객들의 특성을 통해 차후 정책적 추진을 위한 제안사항 등을 제시할 수 있음

○ 섬을 방문하는 사람들의 경우 방문 동기에 따라 관광 형태 및 욕구가 다르게 나타남으로 각 방문객에 맞는 섬 관광 프로그램의 필요성이 제기됨

■ 분석 자료

○ 동 연구에서는 연구의 한계상 기존의 섬 관광에 대한 설문조사 자료를 토대로 하여 분석 제시하였음

○ 기존 설문조사 자료는 (a)가고 싶은 섬 시범사업 최종평가(2011), (b)섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발(2006), (c)해양관광 기반시설 조성(2007) 등임

■ 분석 내용

○ 섬 관광 행태분석 내용은 각 조사의 대상이 다르고 조사 지점도 다르기 때문에 분석 내용에 있어서 차이를 보이고 있음
- 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발과 해양관광 기반시

설 조성 연구에서는 일반인들을 대상으로 하여 섬 관광에 대한 인식 등을 조사하였으며, 반면 가고 싶은 섬 최종 평가는 섬 방문객을 대상으로 조사되었음

○ 분석 내용은 조사자에 대한 인구학적 특성 자료로 연령 및 성별 소득 수준 등을 분석하고, 섬 관광 행태 분석은 섬을 방문 하는 목적, 섬 관광 관련 행태 조사(섬 방문 횟수, 섬 방문시 체류 기간, 동반자 유형, 섬을 방문하는 주요 계절, 섬 방문시 이용하는 교통편) 및 섬 관광 소비 지출특성, 섬 관광 만족도 부분 및 불편 사항 등으로 나누어 분석함

〈표 4-1〉 기본 조사 자료의 섬 관광 행태 분석 내용

구분	항목	분석 자료
표본 특성	연령 및 성별, 소득 수준특성	a, b, c
섬 관광행태	섬 방문시 주요 활동	a, b, c
	섬 방문 기간	a, b, c
	동반 유형	a, c
	섬 방문 계절	b, c
섬 관광 만족사항 및 불편사항	만족 부분	a
	방문시 불편사항	a, b, c

나. 섬 방문객 인터뷰 조사

■ 조사 목적

○ 섬 방문객들이 섬에 대하여 어떻게 인식하고 있는지, 섬에서 원하는 활동은 무엇인지, 무엇이 불편한지 등에 대한 것을 파악하고자 함

○ 조사 대상 섬과 인터뷰 대상이 한정되어 있고 겨울철이라는 특성상 인터뷰 조사 내용을 일반화하기는 어려운 것이 한계임

■ 조사 대상

○ 2013년 12월 4~6일 사이 매물도와 장사도 방문객 11명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시함

■ 조사 내용

○ 섬을 방문하는 관광객을 대상으로 방문목적 및 섬의 이미지, 섬에서 하고 싶은 관광활동, 불편사항 등에 대한 조사를 실시하여 방문객들이 섬 관광 시 기대하는 사항들에 대해 파악함

○ 또한 정책추진방안에 대한 의견조사를 통해 정책부서의 역할 및 사업의 방향을 파악하여 향후 섬 관광활성화 정책 방안 수립에 의견을 반영함

○ 방문객 설문조사를 위해 통영시 소매물도와 장사도에서 방문객 11명을 대상으로 인터뷰 조사를 실시하였으며 기간과 장소 때문에 조사의 한계점이 있을 수 있음

〈표 4-2〉 방문객 조사 내용

구분	항목	내용
일반사항	거주 지역	-
	섬 방문 경험	섬 방문 경험, 섬 관광 경험
	방문 목적	-
	기억에 남는 섬	섬과 기억나는 이유
섬 관광 경험	섬 이미지	가장 먼저 떠오르는 이미지
	섬에서 하고 싶은 관광활동	경험 및 기대되는 활동
	섬 방문시 불편사항	-
	섬 관광 개선사항	-
관광 활성화 정책추진방안	현 사업의 기여도	기여사항, 기여하지 못하는 이유
	기대되는 섬자원	정책적으로 활용될 것으로 기대되는 자원
	사업의 주체	관광활성화 사업의 중심 주체

2. 전문가 조사

■ 조사 목적

○ 섬 관광 활성화 정책추진 방안의 정책 마련에 기초 자료로 활용하기 위해 전문가의 의견을 반영하여 향후 섬 관광 활성화를 위한 정책과제를 도출하고 문화체육관광부의 정책영역의 방향을 제시하고자 조사를 실시함

■ 조사 내용 및 방법

○ 섬 관광 활성화를 위한 섬 관광 추진 성과, 현재 시행하고 있는 각 사업 및 정책 부처에 대한 인식, 향후 정책추진 방안과 정책 추진 주체 및 역할 등에 관한 질문으로 구성함

○ 조사대상은 섬 관광 관련 전문가로서 학계 전문가, 연구기관 전문가, 업체 및 지자체의 섬 관광 전문가 등 총 40명을 대상으로 E-mail과 전화를 이용하여 설문지를 회수하는 방법으로 2013년 12월에 실시함

〈표 4-3〉 전문가 조사 내용

구분	항목	문항수
정책 부처에 대한 인식	섬 정책 주관부처	1
	각 사업별 담당 부처	1(7개 사업)
	문화체육관광부의 역할	2
섬 관광 추진 성과	섬 관광 사업의 긍정적 역할	1
	섬 관광 사업의 부정적 효과	2
	관광 측면의 기여도	2
	문제점	1
	섬 자원의 가치와 활용가능성	1
	추천하고 싶은 섬	1
정책 추진 방안	섬 정책 추진시 고려사항	1
	관광활성화 정책의 가치	1
	사업의 유형별 중요도와 기여도	6
추진 주체 및 역할	정부의 정책 추진 형태	1
	정책협력 방식	1
	섬 관광 활성화 사업 관리 형태	1
제언사항		1

제2절

섬 방문객 조사 결과

1. 섬 관광 이용 실태 분석: 기존 조사 자료 분석

가. 조사별 표본 특성

■ 인구학적 특성

○ 조사표본의 성별비율을 보면, a연구의 경우 남성이 55.2%로 높게 나타나고 있지만 b연구 및 b연구의 경우 여성의 비율이 각각 51.6%, 50.3%로 높게 나타나고 있음

- (a)가고 싶은 섬 시범사업 최종평가(2011), (b)섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발(2006), (c)해양관광 기반시설 조성(2007) 등

○ 연령의 경우 실제 섬 방문 관광객(a 연구)은 40대 이상이 76.3%로 나타나고 있지만 일반인 조사의 경우(b, c 연구) 20대와 30대의 비율이 각각 70.7%, 40.9%로 차이가 나타나고 있음

○ 소득의 경우는 대부분 200만 원 이상의 중산층이 다수를 차지하고 있음

○ 거주지의 경우 인구 비율상 서울, 경기, 인천 등 수도권에 거주하는 경우가 높게 나타나고 있으며, a연구의 경우 실제 섬을 방문한 관광객으로 전남과 전북, 충남/충북에 거주하는 비율이 높게 나타나고 있으나 b연구와 c연구의 경우 부산, 경남/경북 지역의 거주자 비율이 높게 나타나고 있음

- 가고 싶은 섬 시범사업 최종평가(a) 연구의 경우는 청산도와 외연도를 실제 방문한 관광객을 대상으로 하고 있음

〈표 4-4〉 응답자 일반 현황

구분	항목	가고싶은섬 최종평가(a)	섬 관광 활성화(b)	해양관광 기반시설 조성 연구(c)
성별	남성	55.2	48.4	49.7
	여성	44.8	51.6	50.3
연령	10대	1.0	5.2	11.3
	20대	9.4	33.0	19.1
	30대	13.4	37.7	21.8
	40대	21.3	19.0	20.4
	50대 이상	55.0	5.5	27.3
월 소득	400만 원 이상	18.5	31.3	13.2
	200만원~ 400만원 미만	61.4	46.5	28.7
	200만 원 이하	20.1	22.2	32.1
거주지	서울, 경기/인천	44.0	57.7	47.6
	전남/전북	20.0	8.3	10.9
	부산, 경남/경북	8.6	24.6	27.1
	충남/충북	22.9	7.1	10.2
	강원, 제주	4.5	2.3	4.1

나. 섬 관광이용 특성

■ 섬 방문 기간

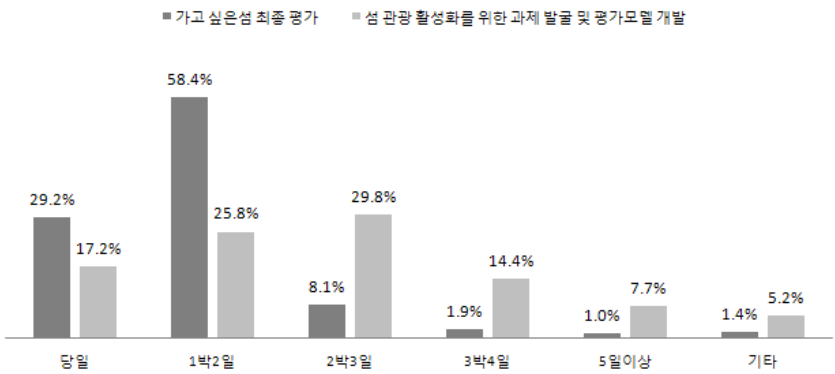
○ 섬 방문 기간에서 a연구의 경우 1박 2일 58.4%, 당일여행 29.2%, 2박 3일 8.1% 순으로 나타나고 있음

○ b연구의 경우 2박3일 29.8%, 1박 2일 25.8%, 당일 여행 17.2% 순으로 나타나고 있음

■ 동반 유형

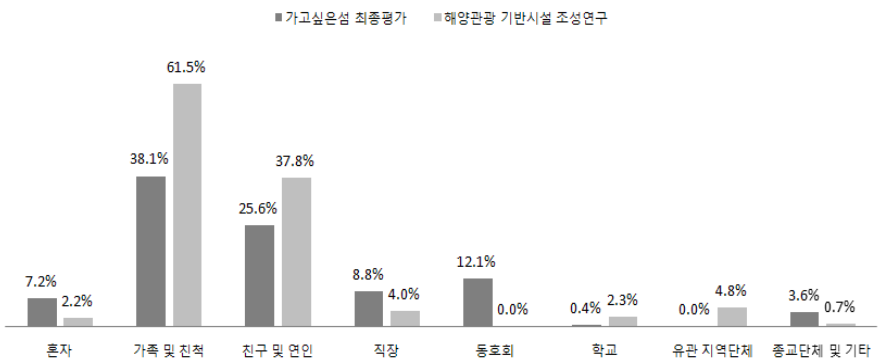
○ 섬 방문시 동반 유형을 보면, a연구는 가족 및 친척 38.1%, 친구 및 연인 25.6%, 동호회 12.1%, 직장 8.8% 순으로 나타나고 있음

○ c연구에서는 가족 및 친척 61.5%, 친구 및 연인 37.8%, 유관 지역 단체 4.8%, 직장 4.0% 순으로 나타났음



자료: 문화체육관광부(2011), 가고 싶은 섬 시범사업 최종 평가
문화체육관광부(2008), 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발

[그림 4-1] 섬 방문 기간



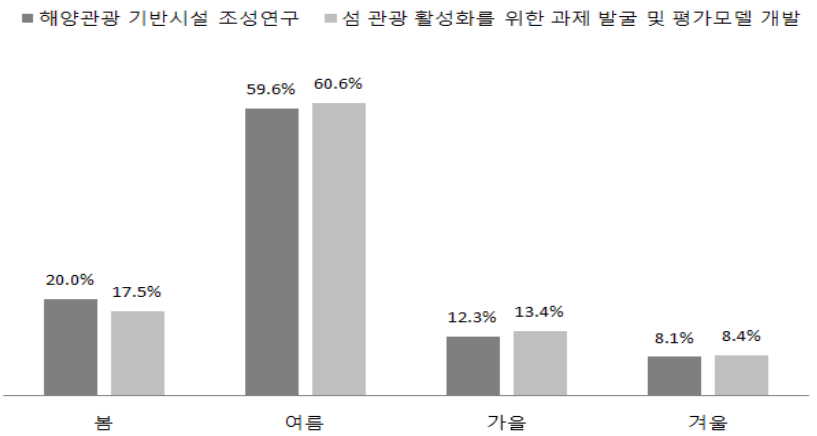
자료: 문화체육관광부(2011), 가고 싶은 섬 시범사업 최종 평가
문화체육관광부(2008), 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발

[그림 4-2] 섬 방문시 동반 유형

■ 섬 방문 계절

○ 섬을 방문하는 주요 계절은 c연구의 경우 봄 20.0%, 여름 59.6%, 가을 12.3%, 겨울 8.1% 순으로 나타나고 있으며, b연구에서는 봄 17.5%, 60.6%, 가을 13.4%, 겨울 8.4% 순으로 나타나고 있음

○ 두 차례 선행연구를 통하여 섬을 방문하는 사람들의 경우 여름 휴가철에 방문객이 집중 되고 있음을 보이고 있음

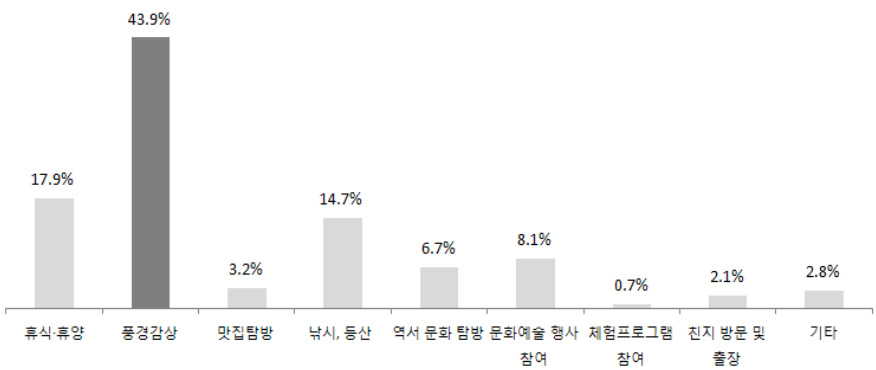


자료: 해양수산부(2006), 해양관광 기반시설 조성연구
문화체육관광부(2008), 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발

[그림 4-3] 섬 방문 주요 계절

■ 섬 방문시 주요 활동

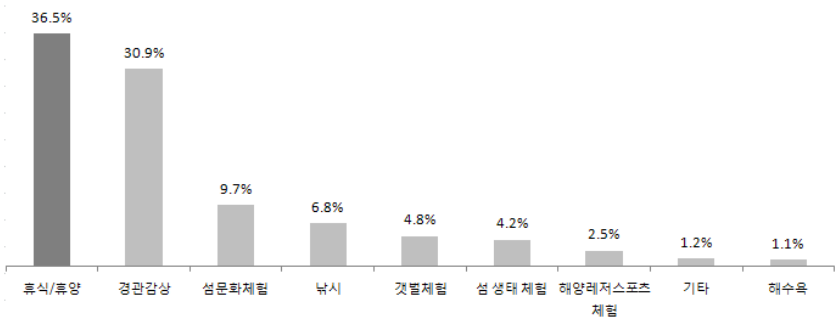
○ a연구에서는 풍경 감상 43.9%, 단순 휴식 및 휴양 17.9%, 낚시, 등산 등 야외 활동 14.7%, 문화 예술 행사(축제포함) 8.1%순으로 방문 목적이 나타나고 있음



자료: 문화체육관광부(2011), 가고싶은섬 시범사업 최종 평가

[그림 4-4] 섬 방문시 주요 활동-1

○ 섬 방문시 주요 활동으로 b연구에서는 휴식/휴양 36.5%, 경관 감상 30.9%, 섬 문화 체험 9.7% 순으로 나타나고 있음



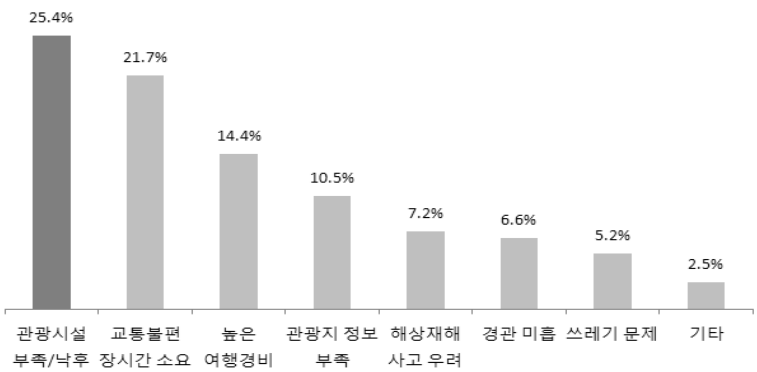
자료: 문화체육관광부(2008). 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발

[그림 4-5] 섬 방문시 주요 활동-2

다. 섬 방문시 불편사항

■ 섬 방문시 불편 사항

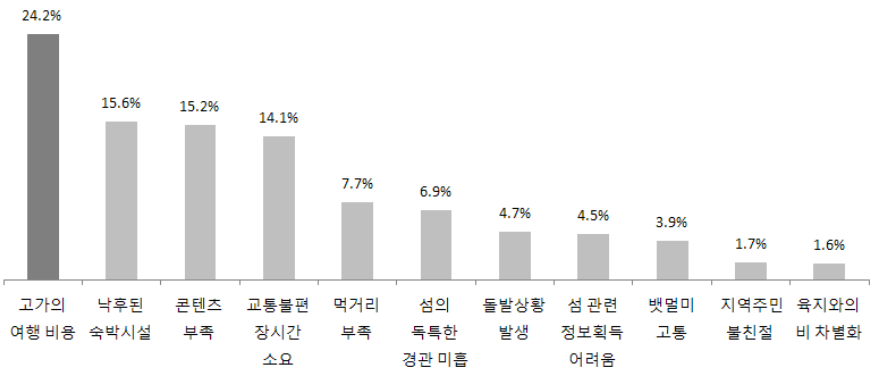
○ 섬 방문시 발생 하는 불편 사항으로 c연구에서는 관광시설 부족 및 낙후 25.4%, 교통 불편 장시간 소요 21.7%, 높은 여행 경비 14.4%, 관광지에 대한 정보 부족 10.5%, 해상재해 사고 우려 7.2% 순으로 나타나고 있음



자료: 해양수산부(2006), 해양관광 기반시설 조성연구

[그림 4-6] 섬 방문시 불편사항-1

○ b연구에서는 고가의 여행비용 24.2%, 낙후된 숙박 시설 15.6%, 콘텐츠의 부족 15.2%, 교통 불편으로 인한 접근성 불편 14.1%, 먹을거리 부족 7.7% 등의 순으로 나타나고 있음



자료: 문화체육관광부(2008), 섬 관광 활성화를 위한 과제 발굴 및 평가모델 개발

[그림 4-7] 섬 방문시 불편사항-2

라. 분석 시사점

■ 성수기의 높은 집중

○ 여름 휴가철 기간에 방문객이 전체 방문객에 60%에 이를 정도로 성수기 집중화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음

○ 이에 따라 봄, 가을, 겨울에도 관광객의 유형에 따른 관광 프로그램 및 콘텐츠 개발을 통한 여름 휴가철에 집중된 관광객의 분산화가 필요함

■ 높은 숙박 관광 형태

○ 섬의 지리적 특성상 기존 육지에서 진행되던 관광과는 달리 숙박 여행의 비율이 a연구의 경우 70.8%, b연구의 경우 82.8%에 이를 정도로 숙박 여행 형태를 선호하고 있음

○ 숙박 여행의 특성상 당일여행에 비해 숙박 장소의 예약 등을 고려하기 때문에 의사 결정시기가 앞섬에 따라 보다 신뢰도 높은 섬 목적지 및 숙박 정보에 대한 제공이 필요함

■ 정적인 활동 위주의 섬 관광

○ 섬을 방문하는 방문객은 섬 고유의 매력인 아름다운 자연 풍경 감상 및 휴양, 휴식 등 주로 정적인 활동을 위주로 이루어지고 있음

○ 섬 관광 개발 시 전면적인 개발보다 섬 고유의 매력을 훼손치 않는 지속가능한 개발이 필요한 것으로 보임

■ 인프라에 대한 낮은 만족도

○ 섬 관광객은 섬의 여건을 반영하듯이 열악한 관광시설·서비스(관광 정보 및 안내시설, 화장실, 식당 등)에 낮은 만족을 나타내고 있으며, 섬 방문 시 70% 이상의 방문객이 숙박을 1박 이상 숙박을 하는 것으로 나타나고 있으나 미흡한 숙박 시설로 인하여 불편 사항이 제기되어 이를 해결하기 위한 대책이 필요함

○ 접근성의 부족으로 인하여 불편을 해소하기 위하여 육지와 섬 연계를 위한 정기 유람선, 페리 등의 해상 교통수단의 증편 방안 등이 필요함이 제기됨

○ 또한 높은 여행비용에 대한 부담이 크게 나타나고 있으며 이를 해결하기 위한 대응책이 필요한 것으로 나타남

○ 숙박 시설의 경우 섬 특성상 대규모 숙박 인프라 조성에는 문제가 발생함에 따라 기존 자원(민박, 펜션 등)을 활용할 수 있는 방안 제시 및 주민들의 기본적인 관광 관련 교육이 필요함

2. 섬 방문객 인터뷰 조사

가. 섬 방문 목적

■ 대부분의 방문객이 관광의 목적으로 섬 지역 방문

○ 섬 방문객 인터뷰 결과 응답자의 대부분은 50대로서 섬 지역 방문과 관광의 목적으로 방문한 횟수가 거의 동일하게 나타나 섬 지역 방문 자체가 관광을 목적으로 하는 것으로 나타남

○ 또한 섬 방문 횟수가 적게는 1년에 5~6회에서 매달 방문하고 있다는 응답률도 높게 나타나 섬 지역의 관광목적지로서 매력적으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있음

■ 육지와 다른 특수한 환경과 자연환경이 가장 큰 매력으로 작용

○ 섬 지역을 방문하게 된 목적은 여객선을 운항하는 지역에 방문하여 추천을 받아 방문하는 경우와 자연환경과 육지와 다른 특수함에 이끌려 방문하게 되는 경우가 많게 나타남

○ 섬 지역이 갖고 있는 특수한 분위기와 일탈성, 격절성 등이 관광동기로 작용하고 있으며 배후시장에서의 섬 관광 홍보도 중요한 것을 알 수 있음

■ 외도와 청산도의 자연환경과 친절함이 기억에 오래 남음

○ 본 조사는 소매물도와 장사도에서 실시되었기 때문에 가장 기억에 남는 섬에 대해서 이 지역이 기억에 남는다는 의견도 있었으며, 그 외에는 청산도와 외도에 대한 응답률이 높게 나타남

○ 기억에 남는 이유는 자연환경이 좋고, 잘 꾸며진 예쁜 섬이라 서는 의견이 많았으며 정적이고 친절한 이미지 때문이라는 의견도 있었음

나. 섬의 이미지 및 섬 관광 경험

■ 섬 자체의 자연자원인 넓은 바다와 고요함, 아늑함에 대한 이미지 강함

○ '섬'에 대해 가장 먼저 떠오르는 이미지는 넓은 바다와 고요함, 아늑함, 맑은 공기 등에 대한 응답률이 높아 섬 자체의 자연자원에 대한 이미지가 강한 것으로 보임

○ 섬 방문시 기억에 남는 점(관광활동) 또는 가장 하고 싶은 활동은 낚시, 걷기, 일출·일몰 감상 등에 대해 다수 응답하여 역시 자연자원에 대한 이미지가 높은 것을 알 수 있음

■ 접근성과 편의시설에 대한 불편사항이 지적

○ 방문시 불편한 점에 대해서는 선박 운항 시간의 불편함과 화장실 등 편의시설, 갑작스런 기상 악화 등 섬 지역의 접근성과 기상변화 등에 대한 불편사항이 많이 지적됨

○ 이에 따라 개선사항에 대해서도 역시 숙박시설 확충, 편의시설 정비, 접근성 개선 등에 대한 의견이 높게 나타났으며 기초 편의시설 이외에는 섬 지역의 고유성을 그대로 보존하길 원하는 관광객이 많았음

다. 섬 관광 활성화 정책추진방안

■ 섬 관련 정책의 기여도에 대해서는 긍정적 응답

○ 현재 정부의 섬자원 활용정책 및 관련 사업이 지역경제 활성화와 도서주민의 삶의 질 개선에 기여하고 있다는 긍정적인 응답이 대부분을 나타냄

○ 가장 큰 기여도에 대한 생각으로는 섬의 브랜드 가치 제고, 관광객 유치, 쾌적한 환경 조성, 트레킹 길 개선, 소득개선 등에 대한 의견이 높게 나타나 관광 이외의 정주환경 개선에 대해서도 긍정적인 것으로 보임

■ 볼거리 부족, 과도한 시설개발 등의 정책 문제점 지적

○ 기여하지 못하는 이유에 대해서는 볼거리 · 체험거리 부족, 과도한 시설개발과 막대한 예산 투입, 주민의견의 반영이 미흡한 사업 추진 등의 정책적 문제점이 지적됨

○ 섬 관광에 있어 관광객들은 시설개발보다는 자연환경 그대로를 활용한 프로그램과 섬의 특성을 제대로 반영한 관광자원 개발에 대한 관심이 높은 것으로 나타남

■ 기대되는 섬 자원은 자연자원과 문화자원 활용이 기대

○ 관광사업을 통하여 섬주민의 삶의 질 제고와 소득 증대를 위해 정책적으로 활용될 것으로 기대되는 섬자원은 지역 먹을거리, 생태자원, 이벤트 등에 대한 의견이 높게 나타남

○ 관광 · 레저자원과 해양 · 레저자원 등 인위적인 자원형태보다 자연경관, 문화자원에 대한 기대가 더 높게 나타나 이러한 자원들을 활용한 관광사업 추진이 필요할 것으로 보임

■ 섬 관광 추진주체는 외부 컨설팅단 운영에 대한 선호가 높게 도출

○ 섬자원 관광활성화 관련 사업을 추진하는데 가장 중심이 되어야 할 주체에 대한 의견으로는 외부 전문가 도입 또는 컨설팅단 운영에 대한 의견이 높게 나타남

○ 정부 주관, 지자체와 주민의 협력, 지역 상인협의회 등의 여러 의견이 있었으며 주민자치단체가 중심이 되면 안된다는 의견도 나타나 전문가와 정부의 협력 형태가 바람직할 것으로 보임

제3절

전문가 조사 결과

1. 섬 정책 부처에 대한 인식

■ 섬 정책의 주관 부처는 해양수산부가 적합하다는 의견이 52.8%로 응답

○ 섬 지역의 특성을 고려할 때 섬 정책의 주관 부처는 어느 곳에서 담당하는 것이 바람직하냐는 질문에 대해 52.8%의 전문가가 해양수산부에서 담당하는 것이 바람직하다고 응답함

○ 그 이유에 대해서는 섬은 바다에 둘러싸인 지역이기 때문에 해양 공간 범주에 포함되며 어촌계가 중심이 되는 지역인 만큼 해양자원의 관리정책과 가장 밀접하기 때문이라고 응답함

- 안전행정부라고 응답한 19.4%는 정책의 연속성과 도서개발촉진법 등 제도적 기반이 마련되어 있기 때문이고, 문화체육관광부라고 응답한 22.2%는 섬 개발의 주된 이유가 관광이라는 의견이 많이 나타남

〈표 4-5〉 섬 정책 주관 부처

항목	비율(%)	항목	비율(%)
해양수산부	**52.8**	안전행정부	19.4
문화체육관광부	**22.2**	환경부	-
농림축산식품부	-	국토교통부	2.8
산림청	-	국립공원관리공단	-
해양환경관리공단	2.8	기타	-

■ 섬 관련 사업에 대해서 안전행정부와 해양수산부의 역할 부각

○ 현재 섬 지역에 대한 정책을 주관하는 부처별 사업에 대해 어느 부처가 담당하는 것이 바람직하냐는 질문에 대해 '섬마을 정비 개선'와 '주민공동체 형성'은 안전행정부, '주민여가문화 확대'와 '관광 활성화'는 문화체육관광부, '도서 관리'는 해양수산부, '환경 및 자원 관리'는 환경부로 나타남

○ 해양수산부는 각 사업별로 모두 빈도가 높게 나타나 섬 지역과 해양수산부의 정책과의 연관성이 높다고 판단하고 있으며, 특히 자원 보전 관리는 환경부뿐만 아니라 문화재청에 대한 역할도 9.3%로 높게 나타남

〈표 4-6〉 각 사업별 담당 부처

(단위: %)

항목	부처	비율	항목	부처	비율
섬마을 정비 개선	안전행정부	43.8	주민여가문화 확대	문화체육관광부	51.2
관광 활성화	**문화체육관광부**	**87.8**	주민공동체 형성	안전행정부	43.5
도서 관리	해양수산부	65.1	환경 관리	환경부	39.6
자원 보전 관리	환경부	34.9			

■ 섬 정책 추진에 있어 문화체육관광부의 역할의 필요성은 5.61점으로 도출

○ 섬 지역을 대상으로 한 정책 추진에 있어서 문화체육관광부의 역할에 대해 7점 척도로 질문한 결과 5.61점으로 나타났으며 바람직한 역할로는 '섬 문화관광 체험 프로그램 개발'이 19.1%로 나타나 관광과 연계된 역할에 대한 필요성이 높은 것으로 나타남

○ '관광안내시스템 및 SNS를 이용한 관광홍보 등'이 17.9%, '섬 문화 관광자원 발굴 및 DB구축'이 15.6%의 순으로 나타나 부처별 사업 담당 결과와 마찬가지로 관광 활성화와 직접 관계된 역할에 대한 기대가 큰 것으로 분석됨

〈표 4-7〉 문화체육관광부의 역할

항목	비율(%)
주민 관광인식 개선 및 서비스 교육	13.3
섬 어메니티(쾌적성) 개선(경관 등)	6.4
섬 문화 관광자원 발굴 및 DB구축	**15.6**
섬 문화관광 체험 프로그램 개발	**19.1**
관광편의 시설 정비	14.5
길·경관 조망대 조성 등 섬 명소화	7.5
유휴시설 리모델링 등(폐교, 폐주거지, 빈집 활용 등)	5.2
관광안내시스템 및 SNS를 이용한 관광홍보 등	**17.9**

2. 섬 관광 추진 성과

■ 섬 관광 정책의 관광 발전의 긍정적 역할은 모두 높게 도출

○ 「가고 싶은 섬 시범사업」 및 「국토 끝섬 관광자원화 사업」 등의 추진을 통해 섬 지역의 사회 문화적, 경제적, 제도적, 관광, 환경적 측면에서의 긍정적 역할을 모두 높게 도출됨

○ 특히 관광 측면에서 '관광 기반 조성', '새로운 관광자원 창출', '방문객 증가'는 80%이상이 긍정적 역할이 높다고 평가하여 지역의 관광 발전에 기여도가 높은 것으로 나타남

〈표 4-8〉 관광 발전의 긍정적 역할 정도

구분	세부 효과	정책의 긍정적 역할		
		낮음(%)	보통(%)	높음(%)
사회 문화적 측면	지역 이미지 제고	2.8	25.0	**72.2**
	정주환경 개선 및 지역민의 삶의 질제고	5.6	19.4	**75.0**
	주민 공동체 형성 및 사회적 기업 활성화	13.9	**44.4**	41.7
경제적 측면	주민 소득 및 고용 증대	13.9	30.6	**55.6**
	지역균형 발전(낙후지역 개발 등)	5.6	27.8	**66.7**
제도적 측면	지역 활성화제도 기반 마련	5.6	30.6	**63.9**
	주민주도 기반 형성(마을자치규약 등)	8.3	27.8	**63.9**
관광 측면	관광(편의)기반 조성	–	8.3	**91.7**
	새로운 관광자원 창출	–	8.3	**91.7**
	방문객 증가	–	16.7	**83.3**
환경적 측면	자연자원의 가치 인식	11.1	27.8	**61.1**
	환경의 이해와 보전의식 증가	13.9	33.3	**52.8**

■ 제도적, 관광 측면의 부정적 효과 높게 부각

○ 섬 관광 활성화 정책의 사회문화적, 경제적, 제도적, 관광, 환경적 등 5개 측면에서 부정적 효과를 질문한 결과 사회문화적 측면과 경제적 측면에서 부정적 효과가 낮고 제도적, 관광, 환경적 측면에서 부정적 효과가 높게 나타남

- 지나친 관주도형 사업과 사업 추진의 지연, 유사한 체험프로그램과 과도한 시설 개발, 관광 수용태세 부족, 중복사업 추진 등에 대한 부정적 효과가 매우 높게 나타났으며 섬 경관 훼손에 대한 우려도 높게 나타남

○ 이에 따라 지역의 정체성을 반영한 관광 프로그램 개발과 숙박 및 음식시설 등의 관광 수용 태세 정비, 섬의 고유성을 고려한 시설개발과 예산 분배로 환경과 어울리는 관광사업의 추진이 필요함

〈표 4-9〉 관광 발전의 부정적 효과 정도

구분	세부 효과	정책의 부정적 효과		
		낮음(%)	보통(%)	높음(%)
사회문화적 측면	지역 정체성 및 고유성 결여	33.3	**38.9**	27.8
	낮은 지역주민의 관심과 참여도	27.8	33.3	**38.9**
경제적 측면	소득 양극화(주민 간, 마을 간)	22.2	**44.4**	33.3
	고유 산업(농업 및 어업 등) 쇠퇴	38.9	**44.4**	16.7
제도적 측면	지나친 관주도형으로 의존도 심화	13.9	8.3	**77.8**
	사업 추진의 지연	19.4	16.7	**63.9**
관광 측면	유사한 체험프로그램 운영	22.2	25.0	**52.8**
	과도한 시설 개발로 섬 고유성 훼손	27.8	25.0	**47.2**
	관광객의 급증으로 수용태세 문제 대두(숙박 및 음식시설 부족, 낮은 서비스 수준 등)	33.3	11.1	**55.6**
	중복사업 추진으로 예산 낭비	30.6	16.7	**52.8**
환경적 측면	자연환경 및 문화자원 훼손	**36.1**	33.3	30.6
	섬 경관의 훼손	30.6	30.6	**38.9**
	지역특성이 배려되지 않은 물리적 환경 변화	30.6	27.8	**41.7**

■ 가고 싶은 섬 시범사업의 기여도가 86.1%로 높게 평가

○ 섬 대상의 주요 정책 사업들의 관광 측면에서 섬지역의 발전에 대한 기여도는 문화체육관광부에서 주관하는 '가고 싶은 섬 시범사업'이 86.1%로 기여도가 매우 높은 것으로 나타남

○ 같은 문화체육관광부에서 주관하는 '국토 끝섬 관광자원화' 사업은 낮음 5.6%, 보통 33.3%, 높음 61.1%의 응답률을 나타내 향후 관광개발사업 추진시 문화 관광자원 개발 사업의 보완이 필요할 것으로 보임

〈표 4-10〉 관광 측면에서 사업의 기여도

항목	낮음(%)	보통(%)	높음(%)
찾아 가고 싶은 섬 사업	8.3	25.0	66.7
가고 싶은 섬 시범사업	-	13.9	**86.1**
국토 끝섬 관광자원화	5.6	33.3	61.1
어촌체험마을 사업	5.6	33.3	61.1
명품마을 조성사업	16.7	22.2	61.1
도서종합개발사업	11.1	27.8	61.1

■ 지역의 특성을 무시한 관광사업 추진과 주민참여 부족이 큰 문제로 지적

○ 섬 관련 정책을 관광측면에서 볼 때 관광기반조성사업, 지역개발사업, 관광개발사업이 중복되다보니 구체적인 사업 효과가 부족하고 주민들의 의식을 변화시키기 위한 컨설팅 사업이나 역량교육 등이 필요함

○ 또한 섬의 환경을 무시한 개발추진과 지역주민들과의 협의가 부족한 점이 문제로 지적되었으며, 접근성이 어렵다는 인식이 강하기 때문에 이를 해결하기 위한 사업 고려가 필요할 것으로 분석됨

- 국토교통부에서 섬과의 접근성 제고를 위해 연육교 사업을 중점사업으로 추진한 결과, 관광객들의 방문은 증가하였으나 숙박으로 연계되지 않아 소득 증진에 부정적 영향과 함께 환경오염 문제가 증가함

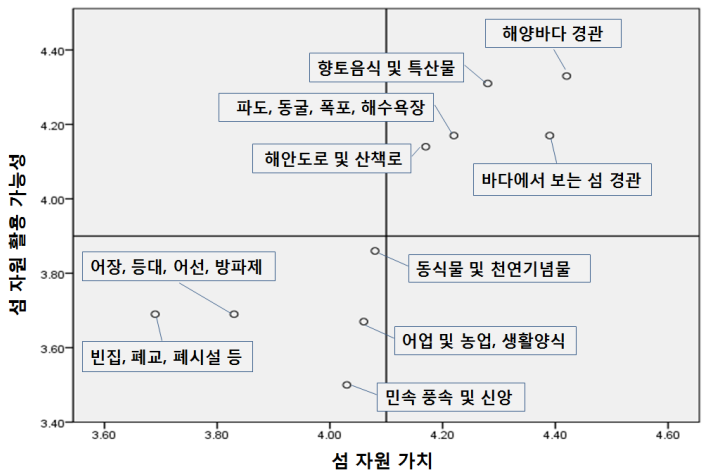
■ 바다에서 보는 섬 및 해양 경관이 자원의 가치와 활용도가 가장 높게 평가

○ 관광목적지로서 섬이 보유한 10개의 자원이 지닌 가치와 활용 가능성에 대해 '바다에서 보는 섬 경관(섬 원경, 절경 등)'이 가치가 가장 높고 '해양바다 경관(일몰, 일출 등)이 활용도가 가장 높게 평가됨

○ 비교적 10개의 자원에 대해 가치와 활용도가 모두 높게 평가되었으며 특히 '해양 바다 경관', '바다에서 보는 섬 경관', '향토음식 및 특산물', '파도, 동굴, 폭포, 해수욕장 등'의 활용 가능성이 높게 나타나 향후 관광자원을 활용한 프로그램 개발 시 고려가 필요함

〈표 4-11〉 섬 자원의 가치와 활용 가능성

자원	가치	가능성	자원	가치	가능성
민속 풍속 및 신앙	4.03	3.50	향토음식 및 특산물	4.28	4.31
해양바다 경관	4.42	4.33	바다에서 보는 섬 경관	4.39	4.17
어장, 등대, 어선, 방파제	3.83	3.69	어업 및 농업, 생활양식	4.06	3.67
빈집, 폐교, 폐시설 등	3.69	3.69	파도, 동굴, 폭포, 해수욕장	4.22	4.17
동식물 및 천연기념물	4.08	3.86	해안도로 및 산책로	4.17	4.14



[그림 4-8] 섬 자원의 가치와 활용 가능성

■ 관광 활성화가 잘 되어 있는 섬으로 청산도를 가장 많이 추천

○ 현재 섬 관광이 활발히 이루어지고 있는 지역 중에서 관광 활성화가 가장 잘 되어 있고 추천하고 싶은 섬에 대해 '청산도'를 가장 많이 추천하였고, 증도, 매물도의 빈도도 높게 나타남

○ 청산도의 추천이유는 자연경관과 조화가 이루어져 있고, 고유문화를 잘 활용한 사업 및 프로그램, 일관성 있는 사업 추진으로 타사업과 연계가 잘 이루어져 있는 점을 꼽음

- 증도는 염전과 관광의 복융합화가 잘 되어 있고, 매물도는 탐방로와 경관이 우수하며 바다 갈리짐 길과 특산물 등이 특색 있는 점을 이유로 꼽아 지역이 갖고 있는 정체성을 활용한 사업이 중요함을 알 수 있음

3. 섬 관광 활성화 정책추진방안

■ 정책 사업 추진시 섬 지역의 역사 · 문화 자원의 가치가 가장 중요

○ 섬 지역에 대한 정책 사업을 추진할 때 가장 중요하게 고려해야 하는 요인에 대해 중복 응답한 결과 '섬 지역의 역사 · 문화 자원의 가치'를 가장 중요하게 평가하였고 '섬 생태자원의 희소성, 훼손 가능성'이 16.7%로 나타나 섬 지역의 자원을 가장 중요하게 고려하는 것으로 나타남

○ '운송수단 확보'와 '섬 지역의 기반시설 취약도'가 각각 13.0%, 12.0%로 나타나 섬 지역이 가지고 있는 특수한 환경여건과 접근성에 대해서도 중요하게 고려해야 할 것으로 나타남

〈표 4-12〉 섬 지역 정책 사업 추진 시 고려사항

항목	비율(%)
모항으로부터의 거리	7.4
정책대상 섬과 모항의 규모(크기와 인구 규모, 시장여건 등)	10.2
운송수단(선박) 확보	**13.0**
기상기후에의 의존성	1.9
섬 지역내 인구 구조(고령화 심화, 과소화 등)	9.3
섬 지역의 기반시설 취약도(도로, 전기, 상하수도 등)	**12.0**
섬 생태자원의 희소성, 훼손 가능성	**16.7**
섬 지역의 역사 · 문화 자원의 가치	**22.2**
섬 지역 내 정주시설의 취약성(교육 및 의료, 문화시설 등)	6.5

■ 관광 활성화는 관광을 통한 주민 소득 증대와 경제적 기여에 목표 중점

○ 섬 지역을 대상으로 한 관광 활성화 정책의 가치(목표)에 대한 중복 응답 결과 '관광을 통한 주민 소득 증대와 경제적 기여'가 25.0%로 관광을 통한 섬 지역 경제발전에 대해 중요하게 고려해야 할 것으로 나타남

○ 다음으로 '섬의 자연, 문화 경험 기회 제공'이 17.6%, '잠재자원 발굴 및 자원가치 상승'과 '주민의 공동체 형성'이 15.7%의 순으로 나타나 경제적 기여와 더불어 자원의 가치를 제고할 수 있는 활성화 정책이 중요한 것으로 나타남

〈표 4-13〉 관광 활성화 정책의 가치

항목	비율(%)
섬에 대한 인식 제고	10.2
섬의 자연, 문화 경험 기회 제공	**17.6**
잠재자원 발굴 및 자원가치 상승(역사문화자원 및 자연자원 등)	15.7
관광 매력성 제고를 통한 방문객 증가	8.3
관광을 통한 주민 소득 증대, 경제적 기여	**25.0**
지역의 균형 발전 고려	7.4
주민의 공동체 형성	15.7

■ 주민역량강화 및 소득화 사업이 가장 중요하고 시급하다고 판단

○ 섬 지역을 대상으로 한 관광 활성화 사업을 5가지로 유형화하였을 때 '주민역량강화 및 소득화 사업'이 중요성과 시급성에서 1위로 나타나 사회문화적, 경제적으로 취약한 섬 지역의 발전 문제가 시급한 것으로 나타남

○ '섬 명소화 사업', '관광편의개선 사업', '관광프로그램 개발 및 운영 사업', '관리 운영 사업'의 순으로 중요성과 시급성이 같은 순위를 보이며 섬 이미지 제고와 수용태세 정비, 프로그램 개발 고려가 필요할 것으로 보임

〈표 4-14〉 사업의 우선순위

항목	중요성 순위	시급성 순위
주민역량강화 및 소득화 사업	1	1
섬 명소화 사업	2	2
관광편의개선 사업	3	3
관광프로그램 개발 및 운영 사업	4	4
관리 운영 사업	5	5

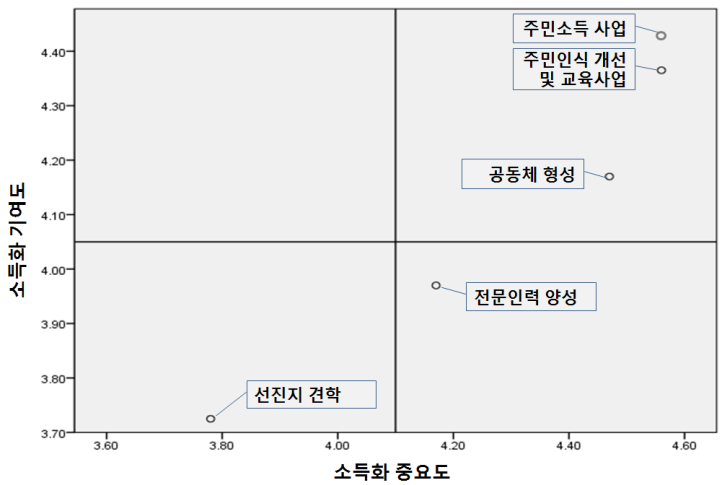
■ 주민인식 개선 및 교육사업, 주민소득 사업 중요

○ 주민역량강화 및 소득화 사업의 세부 내용에 대해 중요도와 기여도를 분석한 결과 '주민 인식 개선 및 교육사업', '주민소득사업'이 중요도와 기여도가 가장 높은 것으로 나타남

○ 또한 '공동체 형성'은 중요도에 비해 기여도가 낮게 나타나 이에 대한 개선방안이 필요하며, '섬 관광 전문 인력 양성' 역시 주민역량강화를 위해 필요한 사항으로 판단됨

〈표 4-15〉 주민역량강화 및 소득화 사업 중요도와 기여도

자원	중요도	기여도	자원	중요도	기여도
주민인식 개선	4.56	4.31	선진지 견학	3.78	3.81
공동체 형성	4.47	4.17	전문인력 양성	4.17	3.97
지역 장인 활동 지원	3.78	3.64	주민소득 사업	4.56	4.42



[그림 4-9] 주민역량강화 및 소득화 사업 중요도와 기여도

■ 섬 지역의 자원 발굴 및 DB화 중요

○ 섬 명소화 사업에서는 '섬 지역의 자원 발굴 및 DB화'와 '이야기 발굴 및 스토리텔링화'는 중요도에 비해 기여도가 낮게 나타나 섬의 관광매력성을 강화시키기 위해 이에 대한 보완이 필요할 것으로 분석됨

○ 반면 '섬 마을의 어메니티 개선'과 '걷는 길 조성'은 중요도에 비해 기여도가 높게 나타나 각 부처 및 지자체에서 이레 대한 지원을 강화하여 매력성을 강화하는 전략이 필요함

〈표 4-16〉 섬 명소화 사업 중요도와 기여도

자원	중요도	기여도	자원	중요도	기여도
자원 발굴 및 DB화	4.42	4.11	이야기 발굴 및 스토리텔링화	4.33	4.11
유휴자원 활용	3.81	3.86	걷는 길 조성	4.19	4.22
공공미술 공간 조성	3.50	3.58	섬, 마을의 어메니티 개선	4.14	4.22



[그림 4-10] 섬 명소화 사업 중요도와 기여도

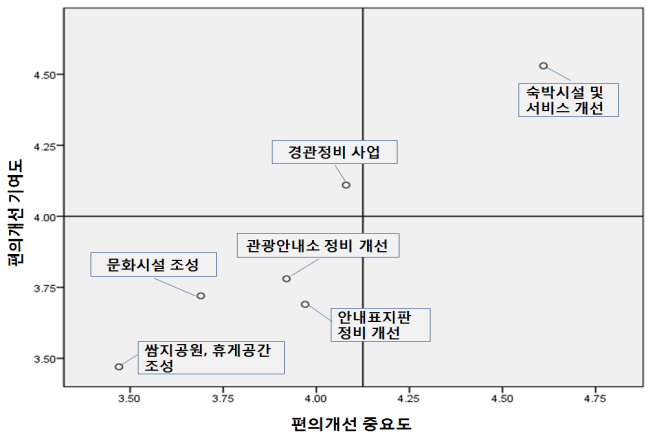
■ 숙박 시설 및 서비스 개선 중요

○ 관광편의 개선 사업에 대해서는 '숙박 시설 및 서비스 개선' 부문이 중요성과 기여도에서 높게 나타나 관광활동의 접점에 있는 서비스 부문에 있어 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타남

○ '섬생활문화박물관 등 문화시설 조성'과 '쌈지공원 혹은 휴게공간 조성' 항목은 중요성도 기여도 모두 보통 수준으로 나타나 다른 항목에 대한 개선이 우선되어야 할 것으로 보임

〈표 4-17〉 관광편의 개선 사업 중요도와 기여도

자원	중요도	기여도	자원	중요도	기여도
숙박시설 및 서비스 개선	4.61	4.53	쌈지공원, 휴게공간 조성	3.47	3.47
관광안내소 정비 · 개선	3.92	3.78	안내표지판 정비 · 개선	3.97	3.69
경관정비 사업	4.08	4.11	문화시설 조성	3.69	3.72

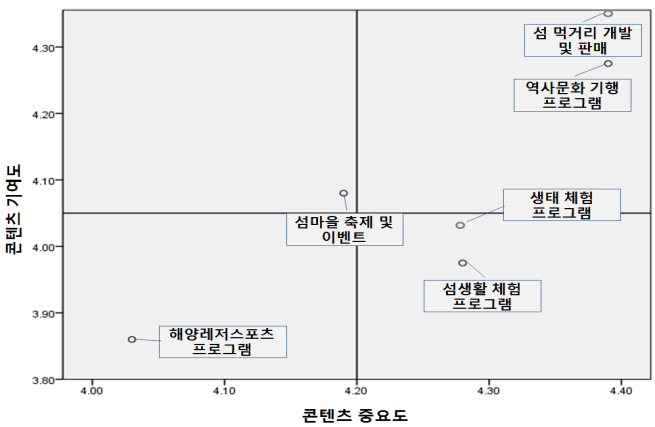


[그림 4-11] 관광편의 개선 사업 중요도와 기여도

■ 섬 지역 먹거리 개발 및 판매 중요

○ 관광 콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업의 세부 항목은 '섬 먹거리 개발 및 판매'와 '역사문화 기행 프로그램'이 중요성과 기여도 측면에서 모두 높게 나타나 지역의 고유문화에 대한 관심이 높은 것으로 나타남

○ '섬 생활 체험 프로그램'과 '생태 체험 프로그램'은 중요도에 비해 기여도가 낮게 평가되어 다양한 활동을 할 수 있도록 이에 대한 프로그램 개발 및 지원이 필요할 것으로 보임



[그림 4-12] 관광 콘텐츠 프로그램 중요도와 기여도

〈표 4-18〉 관광 콘텐츠 프로그램 중요도와 기여도

자원	중요도	기여도	자원	중요도	기여도
섬생활 체험 프로그램	4.28	3.92	섬마을 축제 및 이벤트	4.19	4.08
생태 체험 프로그램	4.28	4.03	섬 역사 · 문화 기행 프로그램	4.39	4.11
섬 먹거리 개발 및 판매	4.39	4.44	해양레저스포츠 프로그램	4.03	3.86

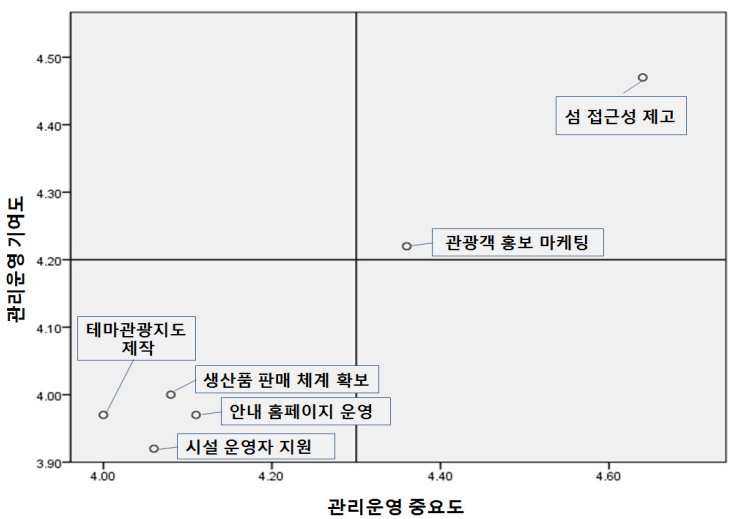
■ 섬 지역 접근성 제고 중요

○ 관리 운영 사업은 '섬 접근성 제고'가 확연이 높은 중요도와 기여도는 나타내고 있으며 '관광객 홍보 마케팅'이 다음 순으로 나타남

○ 섬 지역의 독특한 자원이 매력적인 요소임에도 불구하고 지리적 · 물리적으로 접근성이 어려운 점이 가장 큰 고려요소가 되고 있으므로 이에 대한 개선 및 지속적인 관리가 필요할 것으로 보임

〈표 4-19〉 관리 운영 사업의 중요도와 기여도

자원	중요도	기여도	자원	중요도	기여도
관광객 홍보 마케팅	4.36	4.22	안내 홈페이지 운영	4.11	3.97
섬 접근성 제고	4.64	4.47	시설 운영자 지원	4.06	3.92
테마관광지도 제작	4.00	3.97	생산품 판매 체계 확보	4.08	4.00



[그림 4-13] 관리 운영 사업의 중요도와 기여도

4. 정책 추진 주체 및 역할

■ 섬 관광 정책 추진 형태는 지자체가 중심이 되고 부처는 지원형태 구성

○ 섬 지역을 대상으로 한 관광 활성화 정책을 추진하는데 있어서 정부의 정책 추진 형태는 '지방자치단체가 중심이 되고 각 부처는 지원 · 협력하는 형태'가 40.0%로 매우 높게 나타남

○ '섬 지역을 관할하는 하나의 부서에서 종합적으로 추진'하는 형태는 20.0%로 나타났으며 중앙부처와 지자체의 협력형태는 낮은 수준으로 나타나 섬 관할 지자체가 중심이 되는 형태가 바람직한 것으로 나타남

〈표 4-20〉 정부의 정책 추진 형태

항목	비율(%)
섬 지역을 관할하는 하나의 부서에서 종합적으로 추진	20.0
중앙정부의 관련 부처와의 협력	10.0
중앙정부와 지방자치단체의 협력	**15.0**
지방자치단체가 중심이 되고 각 부처는 지원 · 협력하는 형태	**40.0**
섬이 주체가 되고 지방자치단체와 중앙정부 부처는 지원하는 형태	**15.0**

■ 협력 방식은 부처 공동사업과 각 부처별 특성을 반영한 사업 추진이 바람직

○ 정부 부처 간에 협력을 통하여 섬 지역의 관광 활성화 사업을 추진하게 될 경우 '정부 부처 간 공동사업 형태'와 '동일 섬 지역에 대해 각 부처별 특성을 반영하여 각각 정책사업 추진'이 각각 35.5%로 나타남

○ 현 사업 추진방식과 비슷하게 추진하되 사업내용과 특성이 비슷한 대상에 대해서 공동사업 또는 부처별 역할을 분담해서 추진하는 형태로 바람직할 것으로 보임

〈표 4-21〉 정책협력 방식

항목	비율(%)
정부 부처 간에 공동사업 형태로 추진	**35.0**
동일한 섬 지역에 대하여 각 부처별 특성을 반영하여 각각 정책사업 추진	**35.0**
정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 '협력 조직' 구성	30.0

■ 섬 관광 활성화의 사업 관리는 별도의 조직 운영이 바람직한 것으로 분석

○ 섬 관광 활성화 사업이 추진되는 경우 정책 사업의 관리 형태는 '중앙 정부 차원에서 섬 관광 활성화 정책 사업을 추진하는 별도의 조직 운영'이 45.0%로 과반수 가까운 응답률을 나타냄

○ 예를 들어 마을미술 프로젝트 추진 조직과 같은 별도의 섬 관광 활성화 사업추진단을 운영하여 전문성과 신뢰성을 확보하고 자문단 운영과 지자체의 관리를 강화하는 것이 바람직한 것으로 분석됨

〈표 4-22〉 섬 관광활성화 사업관리 형태

항목	비율(%)
중앙 정부 차원에서 섬 관광 활성화 정책 사업을 추진하는 별도의 조직 운영	**45.0**
중앙 정부 차원에서 자문단 운영을 통한 지속적인 평가 및 관리	**15.0**
지방자치단체를 중심으로 한 정책 추진 및 관리	**15.0**
기존의 지역공동체를 기반으로한 자체적인 사업 관리	10.0
별도의 섬 관광 활성화 조직을 해당 섬 지역 내에 구성하여 운영 관리 책임	5.0
자문단 운영과 지역공동체의 자체적인 사업 관리	10.0

■ 섬 관광 활성화 정책 추진을 위한 제언

○ 섬은 지리적, 심리적 접근성이 먼 지역으로 이에 대한 문제 해결이 시급하고, 대규모 투자보다는 섬 지역에 관광편의시설을 확충하고 관광프로그램을 도입하는 것이 관광 활성화를 위해 중요함

○ 섬 지역의 주민역량 강화사업을 통해 섬 지역 관광활성화를 위한 주민의 자발적 참여를 유도하는 정책이 필요하며 관광을 연계한 사업의 수익모델과 운영주체, 운영방법 등을 고려해야 지속가능한 운영이 가능함

○ 또한 중앙정부차원에서 무분별한 섬 관광개발을 억제시키고, 섬의 가치를 더욱 증진시킬 수 있는 정책을 우선적으로 추진하며 계획 수립 및 기획 단계에서 전문가의 검증이 필요함

- 관광 개발 시 지자체와 주민 사이에서 기획, 마케팅, 컨설팅을 지원한 지원조직 육성도 중요함

제4절

시사점

■ 섬 지역의 기후적 특성으로 인해 여름에 방문객이 집중

○ 섬을 방문하는 주요 계절은 여름이 눈에 띄게 높게 나타났으며 그 다음 봄, 가을, 겨울 순으로 나타나 섬을 방문하는 사람들의 경우 여름 휴가철에 방문객이 집중되는 것으로 나타남

○ 또한 섬 지역을 방문할 경우 접근성의 이유로 시간소요가 많고 기후적 특성으로 인해 접근제약 요소가 많기 때문에 특정 계절에 집중되고 있는 것으로 나타나 관광객의 접근을 용이하게 할 조치가 필요함

■ 섬의 뛰어난 자연환경을 감상하는 방문객이 대부분 차지

○ 섬 방문시 주요 활동에 대해 풍경 감상, 단순 휴식 및 휴양, 낚시 등의 야외활동 순으로 방문 목적이 나타나 대부분의 방문객이 섬 지역의 자연 그대로를 감상하며 휴식하기 위해 방문하는 것으로 나타남

○ 섬 방문객은 섬 고유의 매력인 아름다운 자연 풍경 감상, 휴양, 휴식 등 주로 정적인 활동을 위주로 이루어지고 있어 섬 관광 개발 시 섬 고유의 매력을 훼손치 않는 개발이 필요함

■ 접근성과 편의시설에 대한 개선 필요

○ 접근성의 부족으로 인해 육지와 섬 연계를 위한 정기 유람선, 페리 등의 해상 교통수단의 증편 및 운항 정보 등에 대한 개선이 우선 요구됨

○ 섬의 지리적 특성상 숙박 여행에 대한 선호가 높게 나타나지만 숙박 시설 및 편의시설에 대한 불편함과 정보의 부족으로 방문객의 불만이 높기 때문에 섬 지역 및 숙박정보 제공이 필요함

■ 지역의 고유 특성을 보존하는 관광사업 추진과 주민참여 필요

○ 섬 관련 정책을 관광측면에서 볼 때 관광기반조성사업, 지역개발사업, 관광개발사업 등이 중복되어 구체적인 사업 효과가 부족하고 주민들의 의식을 변화시키기 위한 컨설팅 사업이나 역량교육 등이 부족함

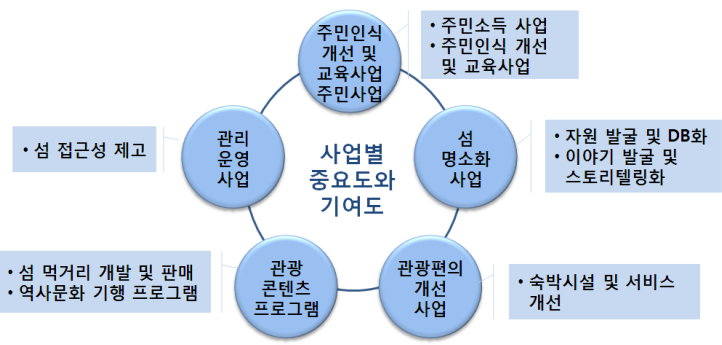
○ 지나친 관주도형 사업과 지연, 유사한 체험프로그램과 과도한 시설 개발 등에 대한 부정적 효과도 매우 높게 나타나 지역의 정체성을 반영한 관광프로그램 개발과 섬의 고유성을 고려한 관광사업의 추진이 필요함

■ 섬 관광 활성화 정책은 역사·문화 가치를 부각하여 지역 경제 발전 기여

○ 섬 지역에 대한 정책 사업을 추진할 때 '섬 지역의 역사·문화 자원의 가치'를 가장 중요하게 평가하여 지역의 고유 자원을 가장 중요하게 고려하여 정책을 추진할 필요가 있는 것으로 나타남

○ 또한 섬 지역의 관광 활성화 정책의 목표는 '관광을 통한 주민 소득 증대와 경제적 기여'가 가장 높게 나타나 지역 경제 발전을 위한 정책 목표 설정이 중요하며 이를 위해 '주민역량강화 및 소득화 사업'의 중요성과 시급성을 인식하고 우선 추진되어야 할 것으로 보임

○ '주민역량강화 및 소득화', '섬 명소화', '관광편의 개선', '관광프로그램 개발 및 운영', '관리 운영' 등 5개 영역에 대한 세부사업의 중요도와 기여도를 평가한 결과는 다음과 같음



[그림 4-14] 사업별 중요도와 기여도

■ 섬 관광 활성화의 사업 관리는 별도의 조직 운영 형태 검토 필요

○ 전문가 조사 결과 섬 관광 활성화 사업이 추진될 경우 정책 사업의 관리 형태는 '중앙 정부 차원에서 섬 관광 활성화 정책 사업을 추진하는 별도의 조직 운영'이 바람직할 것으로 분석됨

○ 정부 부처 간 협력 형태는 '정부 부처 간 공동사업 형태'와 '동일한 섬 지역에 대해 각 부처별 특성을 반영한 정책사업 추진'이 바람직하다는 의견이 높게 나타나 사업내용과 특성이 비슷한 대상에 대해서 공동사업 또는 부처별 역할 분담을 통한 사업추진이 바람직 할 것으로 보임



[그림 4-15] 방문객 및 전문가 조사 시사점

제5장

섬 관광 활성화 정책 추진 방안

제1절

정책 기본방향 및 목표

1. 섬 관광 정책 필요성

■ 섬이 새로운 관광대상지로 주목받고 있으며 높은 성장 잠재력

○ 여가시간의 확대로 상대적으로 장시간이 소요되는 섬지역의 방문이 증가하고 있으며, 섬 관광에 대한 욕구도 전반적으로 상승하고 있음

○ 이에 따라 바다와 연해 있는 지자체에서는 해양관광과 함께 섬 관광에 대한 다양한 정책을 추진하고 있음

○ 관광행태의 다변화와 새로운 관광에 대한 욕구 증대와 함께 육지와는 다른 감흥을 주는 섬 관광의 매력에 대한 인식이 높아지고 있으므로 섬 지역의 관광에 대한 체계적인 정책적 접근이 필요함

■ 섬의 관광잠재력을 발굴하여 육지 중심의 관광에서 해양관광으로 확대 가능

○ 한려해상국립공원에 위치해 있는 거제 외도 보타니아는 해상식물원을 테마로 하여 40여 년 동안 개인이 조성해온 곳으로, 불과 43,868평 면적의 섬에 연간 100만 명 이상이 방문하고 있음

○ 이러한 성공에 힘입어 통영의 장사도가 2012년 1월 해양문화공원으로 조성되어 새로운 섬 관광지로서 각광을 받고 있음

○ 최근 신안 증도, 완도 청산도 등이 관광목적지로서 각광을 받고 있는데 이들은 다양한 정책 사업을 통하여 매력적인 장소로 변하고 있지 때문임

- 섬 관광 투어 상품으로 구성하고 있는 섬으로 관광객이 선호하는 곳은 외도 매물도, 마라도, 우도, 장사도, 지심도, 홍도, 흑산도, 도초도, 비금도, 거문도, 백도, 울릉도 등으로 점차 대상 섬들이 많아지고 있음(다음에서 '섬관광 투어 상품' 등 관련 용어로 분석)

○ 유람선을 이용한 섬 관광뿐만 아니라 급격한 증가는 아니지만 연안여객선을 이용하는 일반인이 늘어나고 있는 것을 고려할 때 섬이 관광의 대상지로서 점차 그 영역이 확대되는 것은 분명하며, 이는 육지 중심의 관광에서 해양, 섬 지역까지 확대 가능하며 새로운 경험의 제공이 가능함

■ 섬 지역민은 물론 섬 방문객을 위한 관광편의·서비스 개선 정책 추진

○ 섬 방문객들이 증가하고 있으나 선박을 이용해야 하기 때문에 비용이 많이 들 뿐만 아니라 대부분의 섬 지역은 관광객을 맞이할 수 있는 기반이 취약한 실정으로 최소한의 방문편의 개선을 위한 정책 추진이 필요함

○ 또한 섬 지역은 방문객들이 와도 해산물을 판매하거나 민박을 하는 것 이외에는 소득을 창출할 수 있는 것이 없는 상황으로 섬의 지속가능한 발전을 위해서는 섬 주민들의 소득을 창출할 수 있는 방안 모색이 필요함

2. 섬 관광정책 추진시 고려사항

■ 섬 지역을 적극적인 관광지로 만들려고 해서는 안 됨

○ 무인 도서를 제외하고 대부분의 유인도서에는 어업 및 농업을 중심으로 하여 주민들이 삶의 영위하는 주민들이 거주하고 있는 곳으로 주민들의 기존 삶의 터전을 보다 발전시키는 것이 우선적인 정책이 되어야 함

○ 더욱이 섬은 자연자원이 한번 훼손되면 회복하기 어려운 지역으로 환경훼손에 취약하며, 거주민이 적어 문화자원의 관리 또한 용이하지 않은 곳으로 지나친 관광시설 개발은 오히려 섬의 고유성을 파괴할 수 있음

○ 따라서 섬 지역의 관광은 자원의 보전적 활용을 전제로 한 최소한의 시설개발을 추진하도록 하며, 섬의 환경적, 경관적 여건을 고려하여 설치하도록 하여 관광으로 섬을 바꾸려고 하지 않는 것이 바람직함

○ 단 외도와 장사도와 같이 무인도 혹은 유인도이지만 사람이 거주하지 않은 섬은 제한적으로 매력적인 섬 관광 목적지로서 조성해나갈 수 있음

■ 섬 지역이 지닌 특수성을 충분히 고려하여야 함

○ 섬은 기본적으로 격절성, 환해성의 특성을 지니고 있으므로 선박으로만 이동이 가능하며(큰 규모의 경우는 항공 등 가능), 풍랑주의보에도 선박 운항에 영향을 받는 등 기후적 여건에 매우 의존적임

○ 또한 대부분의 섬이 물과 전기가 부족하며, 교육 의료 등 정주기반이 취약하여 대부분이 낙후지역일 뿐만 아니라 육지부에 비하여 고령화 정도가 심하여 정책사업의 추진에 한계가 있음

○ 섬 지역이 지닌 특수한 여건을 고려하여 섬 방문객에게 섬은 어떤 면에서는 불편하지만 인공적이지 않고 모험적인 것으로 인식하게 하는 것이 필요함. 방문객에게 사전에 섬의 불편과 어려움을 인식시킨다면 불만을 최소화할 수 있고 약간의 시설만으로도 만족할 수 있음

■ 섬 지역의 생활, 문화 등을 존중하도록 함

○ 섬 지역은 기본적으로 고립된 특성 때문에 육지와는 다르게 전통 생활 및 문화가 보전되어 있음

○ 이에 따라 섬 관광 개발 시 외부의 생활 및 문화를 섬에 강제적으로 주입시키는 것은 섬 개발에 대한 거부감 및 배타성을 야기 할 수 있으므로 섬 개발시 섬 지역의 특성을 충분히 고려한 개발이 진행 되도록 해야 함

○ 대규모 외부 자본이 투입되어 섬을 전면적으로 관광지로 개발하는 방식은 기존의 섬 문화 및 생활 양식을 파괴할 수 있으므로 개발방식에 대한 충분한 고려가 동반되어야 함

○ 또한 섬 지역의 독특한 문화 및 생활 자체가 외지인이 느끼기에 차별성과 특별성을 내포 하고 있으므로 섬 지역 주민과의 협의를 통한 관광 프로그램에 적용 시킬 수 있도록 함

■ 섬 관광 발전 전략은 지속가능성이라는 원칙이 중심이 되어야 함

○ 섬 지역은 그 자체로서 생태적·사회적·경제적 요소의 순환 관계 속에서 균형을 이루는 것이 중요함. 특히 섬은 생태자원, 문화자원 등이 방문자에 의하여 훼손가능성이 높은 곳으로 이들 자원이 훼손되면 섬으로서의 매력을 잃게 됨으로 환경적 지속가능성 측면에서 우선적으로 고려되어야 함

○ 또한 섬지역의 주민들이 거주하지 않으면 섬이 보여줄 수 있는 고유성이 사라지게 됨. 따라서 주민들이 섬 관광 정책 추진을 통하여 주민들이 섬을 떠나는 일이 없어야 하며, 이를 위해서는 소득의 연계와 지역주민과 관광객간의 이해관계의 균형이 이루어져야 할 것임

– 사람이 없는 무인도를 관광 섬으로 조성하는 것은 진정한 의미에서 섬 관광이라고 할 수 없음

○ 따라서 섬 관광 추진에 있어서 환경적 사회적 경제적 지속가능성은 기본적인 원칙이 되어야 하며, 빠르게 정책추진을 통한 급격한 변화보다는 여유와 느림의 속도가 섬지역의 변화를 주도하도록 하여야 함

■ 섬 지역의 특성상 여러 부처에서의 협력적 정책 추진 필요

○ 섬지역의 정책 사업은 전 부처에 걸쳐 추진되고 있으나 육지와는 다른 섬의 특성을 고려한 타 부처와의 연계·협력을 통한 시너지 효과를 유도할 수 있도록 함

○ 섬에 대한 지속적인 관심은 필요하나 유사한 정책 사업을 비체계적으로 추진하는 것은 중복 투자를 야기 할 수 있으며 결과적으로 섬 지역에 긍정적인 파급효과를 기대하기 어려움

○ 섬에 대한 다양한 정책들이 추진되고 있지만 기존의 사업들은 각 부처의 고유 영역을 명확히 하지 않아 타 부처에의 정책에 대한 개입이 우려되며 정책 협력을 위한 추진 체계가 필요함

○ 섬 정책 추진시 관광 측면에서의 고려를 통하여 섬의 자원성 보전 등이 이루어질 수 있도록 해야 함

3. 섬 관광 활성화 정책 추진방향

■ 섬의 정주기반 여건이 양호한 지역을 중심으로 섬 관광 활성화 사업 추진

○ 섬의 특성상 생활 및 산업기반이 취약하여 정주환경을 정비·개선하는 것에 우선순위를 두다 보니 충분한 정책성과를 내기 어려울 뿐만 아니라 이는 안전행정부나 해양수산부, 국토교통부 등에서 전통적으로 추진해 온 정책영역으로 볼 수 있음

- 가고 싶은 섬 시범사업은 「살고 싶은 지역만들기」 사업의 일환으로 추진된 것으로 매력적인 섬, 정주 및 휴양이 편리한 섬, 인간과 자연이 함께 발전하는 섬을 조성하는 것에 정책방향을 추어 추진해 왔음

○ 따라서 문화체육관광부에서 추진하는 섬 관광 활성화 사업이 해양수산부, 안전행정부 등에서 추진하는 정책과 차별화해나가기 위해서는 자원 잠재력이 높은 섬의 홍보를 비롯하여 방문객들의 관광편의성 제고, 주민의 관광을 통한 소득 증대 등 사업 등에 초점을 두는 것이 필요함

○ 그러나 섬의 정주기반 여건이 양호하다는 것은 기반시설이 완비되어 있다는 의미가 아니라 섬 관광활성화 사업의 우선순위가 정주기반시설을 조성하는 것이 아니라 기존의 정주기반을 토대로 하여 관광의 매력 성을 높여나간다는 의미임

■ 섬의 자원발굴과 기반시설 여건 개선이 필요한 지역은 협력 사업으로 추진

○ 자원성 및 입지성, 시장성 등 섬이 관광 측면에서 잠재성이 높지만 현재 기반여건 개선이 필요한 지역은 관련 부처와 협력 사업을 추진하여 관광매력성과 관광편의성을 높이도록 함

○ 섬 지역은 선착장, 물과 전기, 섬내 도로 등의 정비가 필요한 상황이며, 복지시설은 물론 문화시설 등이 부족한 실정으로 어느 하나의 정책 사업으로 이를 개선해 나가기에는 역부족임

○ 따라서 섬지역의 생산 환경 및 정주환경 개선과 함께 주민들의 삶의 질 제고, 그리고 섬의 방문객을 고려한 정책 사업의 효과적이고 체계적인 추진을 위해서는 지방자치단체가 중심이 되어 각 정책 부처에서 추진하는 정책 사업을 종합적으로 추진하는 방향 모색이 필요함

■ 관광형 섬에 대한 정책 추진은 지방자치단체 중심으로 추진

○ 섬 지역의 관광객 유치에 대한 관심이 증가하면서 각 지방자치단체별로 섬 관광 정책을 추진하고 있음

○ 특히 외도의 성공이후 각 지방자치단체들은 섬을 특정 테마로 개발해나가고자 하고 있음. 최근에는 장사도가 해양문화공원으로 조성되어 새롭게 방문객을 유치하고 있음

○ 그러나 이러한 섬의 경우는 주민들이 살고 있지 않은 형태로 섬 자체를 관광지로 조성하는 것으로 섬 관광의 주요한 형태이나 중앙정부 차원에서 보다 지방자치단체를 중심으로 추진해나가는 것이 바람직함

- 정책의 수혜 대상이 섬을 개발하는 주체가 될 수 있으며 이러한 섬은 입장료를 징수하는 방식으로 수익을 만들어나가기 때문에 공공의 예산을 투입하는 것은 형평성에 어긋남
- 그러나 민간자본의 유치 등을 위해서 공공차원에서 관광시설 기반이라고 할 수 있는 선착장, 안전시설 등을 지원하는 것은 정책적으로 필요한 것으로 판단됨

4. 정책 목표

■ (섬지역) 섬의 잠재자원 발굴 및 자원가치 제고

○ 섬은 그 수가 많은 것처럼 섬마다 다른 특성을 지니고 있을 뿐만 아니라 기후변화로 인하여 섬지역의 환경도 변화하고 있음

○ 섬 관광활성화 사업이 단지 섬에 관광시설을 개발하고 프로그램을 운영하는 것이 아니라 '섬'이 지닌 자원가치를 상승시키도록 하는 것임

■ (관광객) 섬의 자연, 문화 경험 기회 제공

○ 관광객들은 섬에서는 육지와는 다른 경험을 원하고 있음. 격절성이라는 섬의 고유 특성을 토대로 하여 각 섬이 지닌 자연 생태적 경험, 자연풍광 체험, 역사문화에 대한 새로운 경험을 제공할 수 있도록 함

○ 섬 관광활성화 사업을 통하여 새로운 관광목적지로서 관광객에게 섬만이 줄 수 있는 것을 제공할 수 있도록 함

■ (섬 주민) 섬 관광을 통한 소득 증대

○ 섬은 고립성, 협소성 등의 특성으로 접할 수 있는 사람은 주민이외에는 없는 상황에서 주민의 '환대성'이 섬방문객에게는 중요하게 작용함

○ 섬 관광활성화 사업이 주민들과 괴리되어 있는 것이 아니라 주민의 이해와 인식 속에서 주민이 관광서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 필요함

○ 이러한 환경이 바탕이 되어야 관광을 통한 주민 소득이 지속성을 지니고 창출가능하다고 봄

■ (지자체) 관광을 통한 낙후지역의 발전 도모

○ 섬은 육지와 멀리 떨어져 있기 때문에 도로, 전기, 물과 같은 기본적인 정주기반을 갖추고 있지 않은 경우가 많음

○ 대부분의 섬이 교육 및 의료 등 사회기반시설이 미흡한 상황 처해 있어 사람들이 섬을 떠나고 있어 섬의 낙후를 더욱 가속화시키게 됨

○ 섬 관광활성화 사업은 외부에서 방문객들이 들어옴에 따라 이러한 섬 지역에 새로운 활력을 불어넣음으로써 낙후지역의 변화를 가져오게 함

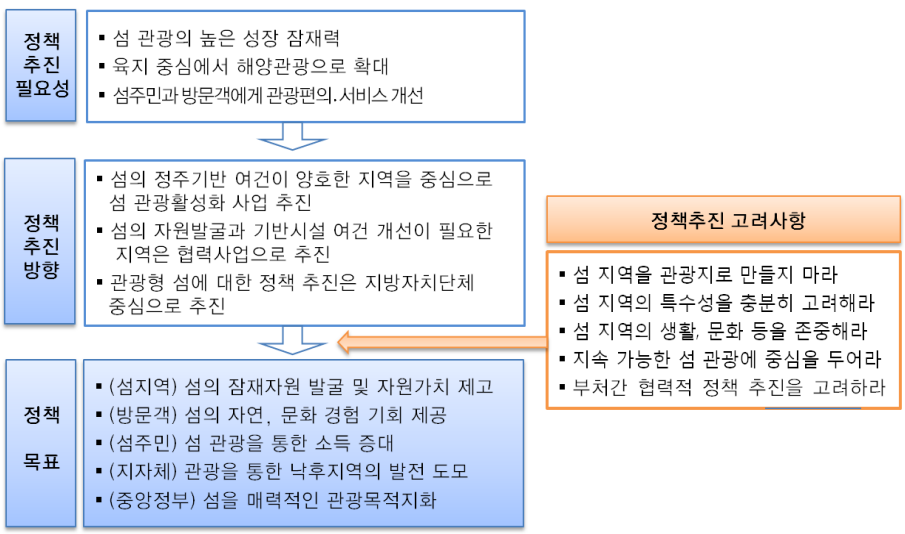
○ 또한 섬 관광활성화 사업을 통하여 섬의 변화가 주목받게 함으로써 타 부처의 지원을 촉발하게 되는 계기로 삼음

■ (중앙정부) 섬을 매력적인 관광목적지화

○ 섬 관광활성화 사업을 통하여 국내외 관광객들에게 다양하고 다이내믹한 관광목적지를 제공할 수 있게 됨

○ 동 사업은 섬에서 수요자에 맞는 독특한 방문, 체험, 휴양, 레포츠 등 다양한 관광기회를 제공을 통하여 육지보다 매력적인 관광목적지로 만들어 나가는 것임

○ 정부의 정책 사업을 통하여 섬 방문객의 증가와 소비 증가로 인하여 섬 지역 내 새로운 관광사업이 발굴, 증가됨으로 인하여 관광관련 인력의 고용이 확대될 것으로 예상됨



[그림 5-1] 섬 관광활성화 정책 목표

제2절

섬 관광 정책 영역 설정

1. 부처(문화체육관광부) 특성 고려 요인

○ 섬(도서지역)은 오랫동안 행정구역을 담당하는 안전행정부의 고유 영역으로 섬 지역의 주민생활기반 구축을 비롯하여 주민복지 정책, 섬 지역의 산업으로서 농어업의 지원에 대한 정책 등이 이루어져 왔음

○ 또한 바다로 둘러싸여 있기 때문에 항구, 어항 등에 대한 정책 영역도 중요하게 다루어져 왔으며, 국토영역의 경계로서 어업권은 물론 국가방위 차원에서 방공식별구역[11]의 지점으로 중요한 역할을 함

○ 섬을 찾는 사람들이 많아지고 섬 자체의 특수성(지리적, 자원적, 문화적)으로 인한 섬에 대한 관심이 높아지고 섬 지역도 육지와 균형 있는 문화적 혜택이 이루어져야 한다는 측면에서 정책 영역이 점차 확대되고 있음

○ 이와 같이 정책 확대의 한 축에 관광 정책도 역할을 담당하고 있음. 문화체육관광부는 기존에 「가고 싶은 섬 시범사업」이나 「끝 섬 관광자원화 사업」 등을 통해서 일정 이상의 정책성과를 보여주었음
  - 가고 싶은 섬 시범사업은 5년 동안의 사업추진과정에서 중간평가, 최종평가를 실시함으로써 정책사업의 추진성과와 애로사항 등을 도출함
  - 추진성과는 목표 부합성, 추진체계 적합성, 계획 수립 적합성, 추진과정 효율성, 예산집행 적절성, 사업추진 효과성이라는 6가지 항목으로 분석함

○ 문화체육관광부의 관광국의 업무를 보면, 6개과(관광정책과, 국제관광과,

11) 방공식별구역(Air Defense Identification Zone, **ADIZ**)은 영공의 방위를 위해 영공 외곽 공해 상공에 설정되는 공중구역임. 자국 공군이 국가 안보를 위해 일방적으로 설정하여 선포함. 한국방공식별구역(KADIZ)은 1951년 3월 미 태평양공군이 중공군의 공습을 저지하기 위해 설정한 이후 62년 만에 재설정됨. 새로운 한국방공식별구역은 기존 한국방공식별구역의 남쪽 구역(북위 34도 17분 이남)을 국제적으로 통용되고 인접국과 중첩되지 않는 **인천 비행정보구역**(FIR)과 일치되도록 조정함. 이 조정 구역에는 **마라도**와 **홍도** 남쪽의 대한민국 영공과 **이어도** 수역 상공이 모두 포함되어 있음.

관광산업과, 관광개발기획과, 관광개발지원과, 관광레저과)에서 각기 섬 지역에 적용 가능한 정책을 추진하고 있으며, 섬 관광 활성화 관련 업무는 관광레저기획관실의 관광레저과에서 담당하고 있음

- 관광산업과의 관련 업무는 관광편의시설업에 관한 사항, 관광안내체계의 개선 및 편의 증진에 관한 사항, 관광기념품 등 관광 상품의 개발·육성 및 유통에 관한 사항, 전통음식의 관광상품 개발에 관한 사항, 문화관광자원의 안내 및 해설 전문인력의 양성에 관한 사항 등이 있음
- 관광개발기획과의 관련 업무는 관광두레 조성, 농어촌 체험관광 활성화, 지역별 특화된 관광자원 개발 지원, 걷는 길 관리 등 도보여행 활성화 등이 있음
- 관광개발지원과의 관련 업무는 생태녹색관광자원개발, 한국형 생태관광 10대 모델사업, 슬로시티 관광자원 활성화 사업, 문화 관광자원 개발, 사진찍기 좋은 녹색명소 조성 사업, 유휴자원(폐선로, 간이역) 관광자원화 사업, 생태공원 등 생태경관 조성 사업 등이 있음

2. 기존 섬 정책사업 내용 분석

■ 분석 목적

○ 섬 지역에 추진된 정책사업의 내용을 세부 항목별로 어떤 내용으로 추진되었는지 분석해 봄으로써 각 정책 사업별 특성을 파악해 보고자 함

○ 이와 같이 최근 섬 지역에 추진된 정책사업의 세부내용과 유형을 분석해 봄으로써 각 부처별 사업의 주안점을 파악하고 이를 기초로 하여 문화체육관광부의 역할을 분석하고자 함

■ 분석 방법

○ 최근에 섬 지역을 중심으로 추진되었던 사업 중 섬(어촌)의 지역개발사업과 관련된 사업을 분석함

- 문화체육관광부는 가고 싶은 섬 시범사업, 국토해양부는 해안경관마을

조성 사업, 안전행정부는 찾아가고 싶은 섬 사업, 해양수산부는 어촌관광 활성화 사업을 분석함

○ 분석 방법은 각 정책 사업별로 예산이 투입된 세부 사업으로 구분하여 각 사업이 어느 사업이 중점적으로 추진되었는지 분석함
- 단 실제 투입된 예산의 규모로 분석하는 것보다는 사업의 내용으로 구분하여 분석함(사업의 내용은 유사 사업은 하나의 사업으로 구분)

○ 기존에 추진된 사업의 내용을 다음과 같이 구분하여 분석함
- 주거기반: 섬 주민들의 주거, 생활 등과 관련된 기반시설 등
- 산업육성: 어업, 농업 등 섬의 산업 육성과 관련된 사항
  (물양장, 어촌의 어시장 등 포함)
- 커뮤니티: 주민 공동체, 커뮤니티 비즈니스와 관련 시설 및 사업
- 환경정비: 섬 환경의 정비, 주거환경, 생활환경 정비도 포함
- 여가·문화: 주민 및 방문객의 여가 문화 시설 서비스
- 휴양·관광: 휴양 및 관광과 관련된 사업

■ 사례: 가고 싶은 섬 시범사업 사업 내용 분석

○ 가고 싶은 섬 시범사업에서의 사업 대상 섬별로 추진된 사업의 내용을 하드웨어 사업, 소프트웨어사업, 휴먼웨어 사업을 구분하여 추진하였음
- 세부 사업은 각 섬별 특성을 반영하여 추진되었으며 공통사업으로는 가고 싶은 섬 CI 개발, 숙박침구지원, 경관 포인트 지점관리 등이 추진됨

○ 각 부문별 주요 추진 사업을 보면 다음과 같음
- 하드웨어 사업 중 각 섬별로 중점적으로 추진된 사업은 길(마을길, 산책길 등) 정비 개설 및 정비사업, 방문자 센타 조성 혹은 정비사업, 공원조성 혹은 경관정비 사업 등임
- 소프트웨어 사업 중 중점적으로 추진된 사업은 안내체계사업, 홍보체계사업, 콘텐츠 및 프로그램 개발 사업 등임
- 휴먼웨어 사업 중 중점적으로 추진된 사업은 주민역량강화사업(교육, 선진지 견학), 해설사 양성 등임

〈표 5-1〉 예시: 가고 싶은 섬 시범사업 대상지별 사업 내용

구분	하드웨어사업	소프트웨어사업	휴먼웨어 사업
홍도	홍도1구, 홍도2구 미항 만들기 홍도건축물 정비 홍도1구 생활로 정비 홍도표지판 정비 자생식물육묘장 홍도 자연사 공원 아름다운 풍경 사업 섬 내부 해상교통 개선 경관 포인트 지점 관리	관광객총량제도입 타당성 검토 온라인통합홍보체계구축 식생 · 생태체험 기념품 개발 CI개발, 안내표지판, 팸투어 섬 영상 콘텐츠화, 섬포털 개발 주말상설 섬 영상 콘텐츠화, 섬포털 개발 홍도생태전시관 전시시설 숙박침구지원 가고 싶은 섬 CI 개발 생태 및 해양관광 프로그램	서비스교육 모니터링 문화 · 생태 · 관광해설사 양성 규약 만들기 외부전문기관의 마을경영교육 마을지도자선진지 벤치마킹 마을축제 및 이벤트 개발
매물도	급수계획 하수 및 오수처리계획 폐기물 관리계획 마을길 정비 및 조경관리 자연경관의 보전 및 회복 공공시설물 활용 선착장 주변 경관화 육로관광프로그램 개발 경관 포인트 지점관리	매물도 고유음식 메뉴 개발 사업 매물도내 새로운 관광명소 만들기 통합 브랜드 창출 및 관광안내체계 구축 온라인 통합관광 안내체계 구축 매물도 팸투어 프로그램 섬 영상 콘텐츠화 사업 매물도 섬 문화자원 콘텐츠화 프로그램 매물도 페스티벌(가칭) 개최 매물도 희망사업 커뮤니티 비즈니스 해상관광 프로그램 개발 매물도 예술 섬 프로젝트 숙박침구지원사업	지역 핵심역량 및 공동체성 강화 지역주민 참여 및 주민소득 창출 어촌형 민가 가꾸기 프로젝트
외연도	바다체험공간 테마공원 방문자센터 조성 외연도 동선정비 공동체 생활개선 경관개선사업 수용력 개선시설 확충 경관 포인트 지점관리	외연도 홍보마케팅 관광안내체계개선 콘텐츠 및 프로그램 섬 영상 콘텐츠화 숙박침구지원사업 가고 싶은 섬 CI 개발 외연열도 및 바다체험관련 사업 어시장활성화 프로그램	주민역량강화사업 주민참여경관개선
청산도	미항도청 만들기 가고 싶은 섬 만들기 지원센터 마을정비사업 친환경에너지 활용 프로젝트 산책 등산로 정비 공원조성 정비 야생화 천국 섬 만들기 관광기반 구축 경관 포인트 지점 관리	농어촌 체험관광프로그램 기획 및 운영 콘텐츠 제작 및 보급 전시 및 공연 프로그램 브랜드개발 및 홍보 마케팅 청산도 팸투어 프로그램 섬 영상 콘텐츠화 섬 내 친환경개선 사업	주민역량강화 사업

주: 기타 사업으로는 마스터플랜수립, 실시설계 등, 국립공원 변경 및 자연환경영향평가 등이 추진됨

■ 주요 정책사업 별 내용 비교 분석

○ 분석 대상은 문화체육관광부의 가고 싶은 섬 시범사업, 국토교통부(전 국토해양부)의 해안경관마을 조성 사업, 안전행정부의 찾아가고 싶은 섬 사업, 해양수산부의 어촌관광 개발 사업으로 함

〈표 5-2〉 주요 섬 정책추진 현황

구분	가고 싶은 섬 시범 사업 (문화체육관광부)	해안마을 경관형성 시범 사업 (국토교통부)	찾아가고 싶은 섬 사업 (안전행정부)	어촌관광 개발 사업 (해양수산부)
정책목표	• 안정적이고 편리한 정주 및 휴양이 가능한 섬 • 자연 인문자원을 최대한 이용한 매력적인 섬 • 인간과 자연의 지속적으로 함께 발전하는 섬	• 해안마을 경관자원의 잠재력 극대화 • 지속적 경관형성 및 관리 도모 • 해안권별 지역경쟁력 향상 유도	• 주변 관광지와 연계한 새로운 관광메카 조성 • 주민참여 지역 공동체 사업 확산으로 직·간접적 주민소득 증대 • 기획에서 완공까지 맞춤형 컨설팅을 통한 지속성장 가능한 섬으로 개발 • 섬 지역만의 독특한 문화, 환경의 보존과 개발에 기여	• 기존 소규모로 이루어진 시설 위주의 개발방식에서 탈피 • 사업 지역에 대한 대단위 집중투자로 고품격 어촌 관광 단지 개발 목적으로 추진
정책대상	• 가고싶은섬 시범사업지 4곳– 보령시 외연도, 완도군 청산도, 신안군 홍도, 통영시 매물도	• 2010년 5개 내외 시범마을 선정	• 10개 도서 지역 • 유형화사업– 6개 섬, 클러스터사업– 4개 섬	• 18개소 • Ⅰ형(복합공간)– 7개소, Ⅱ형(어촌관광단지)– 11개소
정책기간 (사업기간)	• 2007년~2011년	• 2010~2013년	• 2011~2014년(4개년)	• 2005년~2013년
사업비 (1개소, 전체)	• 총사업비 45,192백만 원 (국비: 22,200백만 원, 지방비: 22,942백만 원, 민자: 50 백만원) 청산도 : 12,502백만 원, 외연도: 12,500백만 원, 홍도: 9,900백만원, 매물도: 10,090백만 원	• 총사업비: 3,500~5,000백만 원내 • 1개 마을당 800~1,200 백만 원 (국비 400~600백만) • 매칭 펀드 방식 (국토부 50%, 지자체 50%)	• 총 사업: 25,000백만 원 • (국비 20,000백만 원, 지방비 5,000백만 원) • 각 도서당 2,500백만 원씩 4년간 분할투자	• 1,791억 원(개소당 60~150억 원) • Ⅰ형– 개소당 150억 원 • Ⅱ형– 개소당 60억 원 • 매칭 펀드 방식(국고 50%, 보조지방비: 50%)

구분		가고 싶은 섬 시범 사업	해안마을 경관형성 시범 사업	찾아가고 싶은 섬 사업	어촌관광 개발 사업
사업 주체		• 중앙정부: 기본계획 수립 및 원활한 사업 진행을 위한 사업 지원 • 지역자치단체: 사업 실행 주체, 정책사업 추진 및 사업의 점검자 역할 • 지역주민: 사업 협력 주체로 협의체 구성하여 사업 추진 협력, 사업완료 후 운영 주체자 • 중앙자문단: 섬별 평가 및 사업관리 방향성 점검	• 관련부서 공무원: 사업기획, 행정지원, 업무협의 • 주민대표: 의견수렴, 사업전반 의견제시 • 지역전문가: 주민의견청취, 프로그램개발, 계획방향 장문 • 관련분야 전문가: 관련분야 실무계획가로 사업계획 수립에 대한 제반사항 자문	• 단계별 추진 체계를 계획단계, 집행단계, 관리 · 운영단계로 구분하였으며 지역주민, 자치단체 , 행정안전부, 전문가 등 분야별로 역할분담을 통하여 체계적으로 추진될 수 있도록 하였음	• 정부 주도의 시범사업으로 추진하였음 • 그에 따라 지역 공무원 및 주민들의 역할이 미비하였음
사업 내용	주거기반	마을정비(문화 쉼터 조성, 노거수 쉼터, 돌담 쌓기, 우물 조성 등), 어촌형 민가 가꾸기 프로젝트, 급수 및 하수, 오수 처리 계획, 폐기물 관리,	안길, 지붕개량 및 도색, 담장정비, 시범주택 신축, 각종 공원 및 조경 정비, 공유지 주차장 설치,	–	어촌마을정비, 주차장
	산업육성	어시장 활성화 프로그램, 희망사업–커뮤니티 비즈니스	물양장 정비, 어판장 정비	지역 특산물과 연계한 소득사업 추진,	–
	커뮤니티 (의료, 교육 등)	공동체 생활 개선, 전문 인력 양성 프로그램, 주민역량강화 사업 지역주민 관광 서비스 교육	–	다목적 커뮤니티 공간 조성, 친환경마을회관 건립	–
	환경정비	미항 만들기, 경관개선사업, 섬 내 친환경 개선, 산책 등산로 꽃길 조성, 친환경 에너지 활용 프로젝트, 자생식물 육묘장, 공공 시설물 활용, 자연경관 보전 및 회복, 바다체험공간 조성, 바다체험 관련 사업 진행, 경관조망시설	전선 지중화 등 인프라 정비 사업, 생태학습 체험장 시설 조성 해안산책로, 전망대	생태계 보전 및 환경해설센터 건립, 에코체험센터 건립, 갯벌 생태교육장 및 체험장 조성, 바다학습공원 조성, 생태 탐방로 조성	경관전망대, 해안산책로, 해안자전거 도로
	여가문화	전시 및 공연 프로그램, 페스티벌 개최	풍어제, 당제 등 경관자원을 위한 물리적 자원, 성황당 주변 정비	재래시장 리모델링 통한 문화공간 조성	–
	관광 휴양	방문자센터 조성, 관광안내체계 개선, 민박 운영 프로그램, 숙박 참구 자원 사업, 테마공원 조성, 농어촌 체험관광프로그램 기획 및 운영 섬 영상물 제작	해수욕장 부대시설 등 관광편의시설 조성	펜션단지 조성, 야영장 조성, 해수욕장 정비	관광안내센터, 민박시설 조성, 청소년 야영장, 생태체험장(갯벌, 어업, 조류등), 낚시터(잔교), 해수욕장정비, 조형물설치

〈표 5-3〉 주요 섬 정책 사업의 사업 내용 분석

구분		가고 싶은 섬 시범사업	해안마을 경관형성사업	찾아가고 싶은 섬 사업	어촌관광 개발 사업
주거 기반	마을 정비	○	○	○	○
	주거 개선(지붕개량, 도색)	○	○	X	X
	전기 및 급수	X	○	X	X
	시범주택 신축	X	○	X	X
	공원, 조경 정비	○	○	○	○
	공유지 주차장 정비	○	○	X	○
	오수처리, 폐기물 관리 등	X	X	X	X
산업 육성	커뮤니티 비즈니스사업	○	X	○	X
	지역소득 사업(특산물 연계)	○	X	○	X
	물양장, 어판장 (어시장) 정비	○	X	○	X
커뮤 니티	공동체 생활 개선	○	○	○	X
	주민역량강화 강화사업	○	○	○	X
	지역주민 관광 서비스 교육	○	○	△	X
	전문 인력 양성 프로그램	○	○	○	X
	마을회관 건립 혹은 다목적 커뮤니티 공간 조성	△	○	○	X
환경 정비	미항 만들기	○	X	○	X
	경관개선 사업	○	○	○	○
	섬내 친환경 개선, 친환경 에너지 활용 등	○	X	○	X
	전선지중화 등 인프라 환경정비	X	○	○	X
	식물 육묘장	○	X	X	X
	탐방로 조성	○	△	○	○
	경관조망시설 조성	○	○	○	○
	생태계, 자연경관 보전 및 회복	X	△	○	X
	환경해설센타 조성: 교육, 체험장	○	X	○	X
	바다학습공원 조성	X	X	○	○
여가 · 문화	문화재 정비(성황당 등)	○	○	○	X
	풍어제, 당제 등 운영	○	○	○	X
	전시 및 공연	○	X	X	○
	마을 축제, 페스티벌 개최	○	X	○	X
	시장(파시 등) 활성화	○	X	○	X
	문화공간 조성(유휴시설 활용 등)	○	○	○	X
휴양 · 관광	방문자 센터	○	X	○	○
	관광안내 정보 확충	○	○	○	○
	민박 운영 지원	○	○	○	○
	야영장 조성 정비	X	X	X	○
	해수욕장 등 관광공간 정비	○	○	○	○
	체험 관광프로그램	○	X	○	X
	해상 프로그램	○	X	X	X
	홍보 마케팅	○	○	○	X

주: ○ 사업내용 포함, △ 유사사업 포함, × 사업 비포함

■ 정책내용 분석 결과

○ 국토교통부나 해양수산부의 사업들의 경우 사업 목표가 주로 하드웨어에 한정되어 있어 콘텐츠 관련 사업은 적은 편임

- 해안 마을 경관 형성 사업의 경우 해안 마을 지역의 경관 관련 사업들이 주로 포함되어 있으며 체험프로그램, 축제, 마을브랜드, 특산물 판매 프로그램 등은 사업의 목표와 부합되지 않아 제외하고 있음
- 어촌관광 개발 사업의 경우 하드웨어 중심의 사업(관광안내센터, 숙박시설 조성, 주차장 건설, 해수욕장 정비, 산책로 조성)이 중심이 되어 진행되었으며 소프트웨어 사업들은 거의 없음

○ 부처별 추진 중인 사업들의 비슷한 유형의 사업 추진으로 인해 각 부처별 고유 정책 특성이 반영되지 않고 있으며 기존 타 부처 사업에서 추진 중인 사업과 차별성을 보이지 않고 있음

- 찾아가고 싶은 섬 사업은 방파제 건설 등 주민 숙원 사업방식이 아닌 지역 고유의 자원을 활용해 지역 경제 활성화 등을 위해 사업을 추진하였으나 구체적인 사업 내용은 문화체육관광부의 추진 사업과 차별성이 나타나지 않고 있음

○ 어촌 관광 개발 사업의 경우 사업 추진 주체가 중앙 정부의 시범사업으로 추진되어 사업 지역의 지방 공무원이나 지역주민들의 참여 및 역할이 미흡하게 나타남

- 섬 관광 정책 추진 시 전 과정에서 공무원 외에도 지역 주민이나 전문가들의 역할을 강화하고 참여기회를 확대하여 사업의 전문성 및 지속 가능성을 재고토록 해야 함

○ 또한 사업 추진 시 부처 간의 연계가 이루어지지 않고 있어 사업 추진시 시너지 효과를 기대하기 어려운 상황임

○ 향후 섬 지역에 대한 문화체육관광부의 정책사업 개발을 위해서는 정책부서의 고유 업무를 파악하고 정책특성을 고려하는 것이 필요함

3. (문화체육관광부) 섬 관광 정책 영역 제시

○ 섬 활성화 정책 추진의 목표는 정책추진의 주요 잣대가 되는 것으로 문화체육관광부의 관광담당 부서에서 섬 관광 활성화 정책 추진의 하기 위한 정책 영역 설정 기준으로는 다음과 같음

- 섬 관광 정책추진을 통하여 섬의 발전에 기여할 수 있는지
- 섬 지역민의 문화역량 제고에 기여할 수 있는지(문화부 내의 업무 협력)
- 섬 방문객에게 관광편의 및 특성화된 관광콘텐츠를 제공하는 데 기여할 수 있는지 등

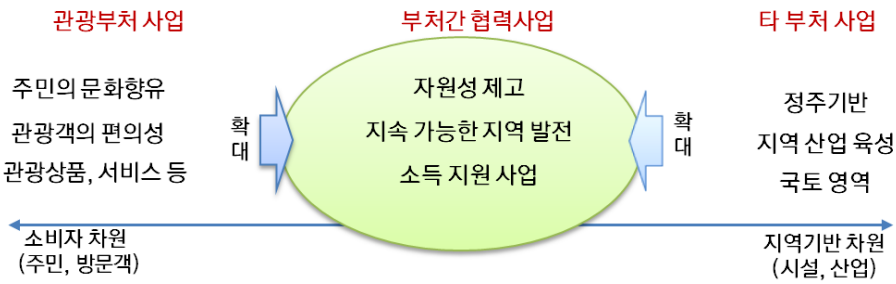
○ 관광담당 부서에서는 그동안 농어촌지역을 대상으로 한 관광정책, 생태지역의 보전·관리·이용 측면의 정책, 문화이모작 등을 통한 지역민의 문화역량 제고 등에 성과를 보여 왔으므로 섬 관광의 추진에 있어서도 탁월한 업무 성과를 보일 수 있을 것으로 판단됨

○ 문화체육관광부 관광국의 업무 특성을 고려할 때 관광객과 섬지역과의 관계에서 형성되는 사업들은 부처 사업으로 추진하는 것이 필요함

○ 또한 타 부처의 협력이 필요한 정책 영역은 각 부처의 고유한 영역의 사업에서 문화와 관광을 통한 지역 만들기 사업인 경우에는 협력적으로 추진하는 것이 필요함

- 특히 섬지역내 주민 공동체 형성 및 협동조합 구성을 통하여 문화관광 관련 사업의 운영이 이루어지는 경우와 대부분의 많은 사업에서 추진되는 섬 지역민 역량 강화사업에 섬문화에 대한 이해라든지, 관광서비스 태도라든지 등에 대한 교육 사업이 이루어질 수 있음
- 또한 섬 경관 개선과 환경 디자인 사업은 문화·관광에서 뿐만 아니라 농어촌 어메티니 개선 사업으로도 많이 이루어지고 있는 사업으로 문화체육관광부와의 협력이 이루어지는 경우 시너지 효과를 제고시킬 수 있을 것임
- 이외에도 선박 운항, 열도(섬의 군집) 연계 등의 사업은 해양수산부나

국토교통부, 안전행정부 등의 고유영역이나 선박에 섬문화를 알릴 수 있는 스토리 제공사업, 관광홍보 사업 등은 협력하여 추진하는 것이 효과적일 것으로 판단됨



[그림 5-2] 부처별 섬 관광관련 정책 사업

○ 상기의 내용을 토대로 하여 문화체육관광부의 섬 관광 활성화 정책 영역에서 주력하여 추진 가능한 사업의 내용을 보면 다음과 같음

〈표 5-4〉 섬 관광 정책 영역(안)

부문	문화체육관광부 고유 영역	부처간 협력 정책협력 영역	타 부처 고유영역
	강←————————	————————	————————→강
주거기반		선박 운항, 열도(섬의 군집) 연계 등의 사업 전문 인력을 육성하고 훈련, 운영 문화관광을 통한 주민소득 연계 문화관광 주민협력컨설팅	항만, 어항 정비 사업 주민 소득 지원 사업 상수도(식수) 지원
산업육성		여객선의 관광편의서비스 제고	선박 운영 여객선 운임 보조
커뮤니티	주민 관광인식 개선, 서비스 교육	어촌관광 활성화 주민 공동체 형성 및 협동조합 구성 문화 활동, 축제 등과 같은 이벤트	어촌 정비
환경정비	관광편의시설 및 관광기반시설 조성	섬 경관 어메니티 개선 환경디자인 사업 섬 명소화 유휴시설 리모델링	지역기반시설 사업
여가문화	섬 주민의 문화향유 능력 제고 섬 문화관광 체험 프로그램 개발	체험 프로그램 개발운영, 공동목욕탕 지원 등	
휴양·관광	섬의 역사문화 자원의 발굴, 보전 관리 섬 관광 콘텐츠화 및 스토리텔링 사업 방문객 편의 서비스 개선 (안내 숙박 서비스 등) 섬 관광브랜드 홍보 사업	관광어메니티 개선	

제3절

섬 관광 활성화 정책 유형

1. 정책사업 유형화 목적

■ 정책 대상 섬이 다수임으로 효과적인 추진을 유도

○ 우리나라의 섬은 유무인도를 합해 총 3,358개소로서 집계되고 있으며, 섬의 관광활성화를 위한 정책 추진대상이 다수임

○ 이중 유인도는 482개로 전체 섬의 14.4%에 불과하며 무인도는 2,876개로 85.6%를 차지하고 있어 현재 대부분의 섬이 무인도인 상태임

○ 이에 따라 섬 관광활성화의 정책 추진목표에 의하여 정책 사업이 필요한 섬부터 효과적으로 추진할 수 있도록 섬 관광활성화 정책 사업을 유형화하여 추진하도록 함

■ 입지 자연 문화 산업 등 섬별 특성에 적합한 형태로 사업 추진

○ 또한 섬은 입지적 여건, 섬이 보유한 생태·자연, 역사·문화, 산업 등은 물론 섬의 규모, 섬의 정주인구 등에 의하여 섬의 개발 정도가 상이함

○ 이와 같이 섬이 처해진 상황이 다르기 때문에 섬에 필요한 사업도 달라질 수 있음으로 섬의 특성을 고려하여 관광활성화 정책이 추진될 수 있도록 함

■ 섬 관광 정책의 영역을 확실히 하기 위함(문화체육관광부의 역할 고민)

○ 섬 지역의 정책 사업에 있어서 관광적 접근은 타 부처에서도 추진되고 있으며(예: 어촌관광활성화 사업) 방문객의 증대가 중요한 정책성과일 수밖에 없음으로 관광관련 사업들이 다수 진행되고 있음

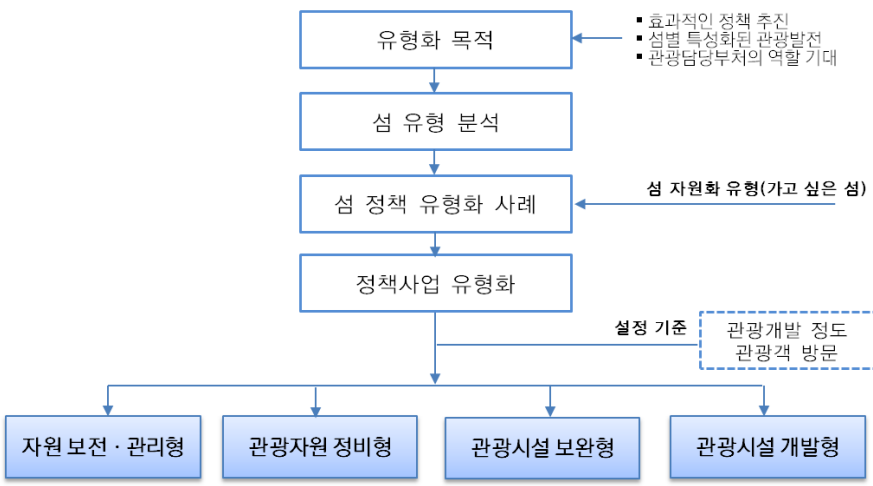
○ 이러한 상황에서 문화체육관광부가 추진하는 섬 관광 활성화 정책 사업을 보다 명확하게 하기 위해서는 정책사업을 유형화하여 추진하는 것이 필요함

2. 정책사업 유형화 방법

■ 섬 관광 정책 유형화 도출 과정

○ 섬 관광 활성화 정책 유형은 다음과 같은 과정에 의하여 도출됨
- 정책 사업을 유형화하는 목적을 분명이 하고 이에 따라서 기존 섬의 유형에 대한 분석을 실시함(섬의 유형에 대한 분석은 2장에서 실시함)
- 이를 토대로 하여 정책 사업을 유형화하기 위한 기준을 도출하되 이를 위하여 기존에 정책 유형화 사례를 분석함
- 섬 관광 정책사업 유형화 사례는 가고 싶은 섬 시범사업 추진과정에서 도출된 가고 싶은 섬 자원화 유형 도출과정을 분석함

○ 섬 관광활성화 정책 유형화를 위하여 설정기준은 '관광개발 정도'와 '관광객 방문'의 두 개의 축으로 분석하여 4개의 유형으로 제시함
- '관광개발 정도'란 섬 관광 활성화 사업을 통하여 관광시설이 개발되는 정도로서 시설개발 예산 투입의 정도를 고려함
- '관광객 방문'이란 섬 관광 활성화 사업을 통하여 섬을 방문하는 관광객이 정주인구 대비 적을지 많을지 정도로 고려함



[그림 5-3] 섬 관광활성화 정책 대상 유형

■ 가고 싶은 섬 유형(사례) 분석

○ 가고 싶은 섬은 섬 자원화를 추진하는데 기본적 기준 요인이라 할 수 있는 섬의 규모와 자원화 정도, 그리고 클러스터 여부에 의하여 유형을 구분하여 섬 자원화 유형 분류를 추진함

- 섬의 규모에 의하여 대규모 섬, 중규모 섬, 소규모 섬 등으로 구분
- 섬의 자원화 정도에 의하여 자연환경보전형 섬, 시설설치형 섬 등으로 구분
- 섬의 자원화 특성에 의하여 시설보완형 섬, 콘텐츠형 섬 등 두 가지로 구분
- 섬의 구성 여부에 의하여 독자 섬, 클러스터 섬 등으로 구분

○ 상기의 기준으로 가고실은 섬 유형은 관광방문형, 정주휴양형, 자연활용형, 관람형 등 4가지 유형에 단독형, 클러스터 형으로 구분하여 총 8가지로 설정함. 그 외 기타유형으로 창의적인 콘텐츠 내지 섬의 독창적인 테마를 중심으로 새로운 섬의 유형을 창출하여 제안할 수 있다고 함

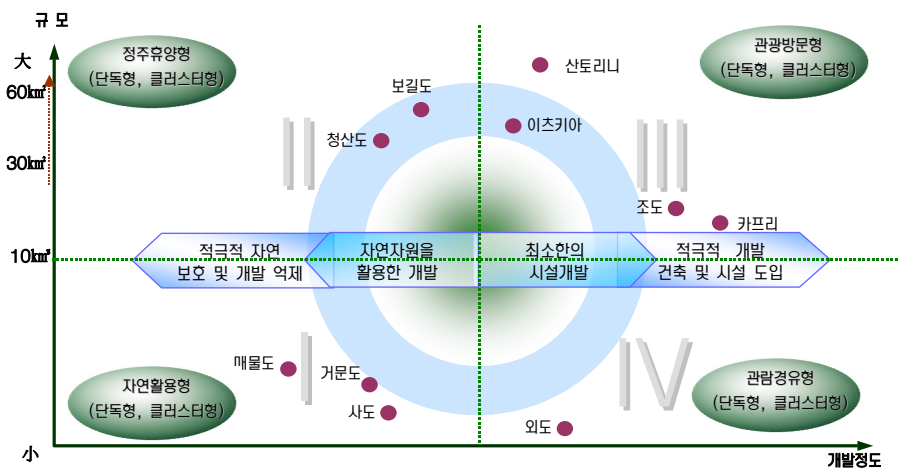
- 유형1: 자연 그대로의 매력 요소를 활용한 '자연활용형' 섬
- 유형2: 쾌적한 정주여건이 조성된 '정주휴양형' 섬
- 유형3: 관광시설 확충에 주안점을 둔 '관광방문형' 섬
- 유형4: 관광방문형

○ 이들 관광방문형, 정주휴양형, 자연활용형, 관람경유형이 각각 단독형 혹은 클러스터 형으로 다시 구분되어져 8개 형태를 보일 수 있음. 또한 이들 8개의 유형은 시설보완형이냐 콘텐츠 형이냐에 따라서 16개의 자원화 유형으로 구분되어 질 수 있음

- 콘텐츠형의 경우는 섬을 단순한 휴양경관 대상에서 벗어난 개념으로 체험활동의 목적을 유발할 수 있는 환경을 제공할 수 있음. 섬이 가지고 있는 빼어난 해안절경 이외에도 '민속놀이', '전해 내려오는 풍습', '전설', '축제' 등의 콘텐츠를 발굴함

〈표 5-5〉 섬 자원화 유형(가고 싶은 섬 기본계획 내용 중)

유형	규모	자원성	활용 가능성	예시
자연활용형	10㎢ 미만 비교적 작은 섬	독특한 자원	• 소규모이지만 고급스러운 경관 연출로 관광명소화 가능 • 섬이 보유한 메인 특징을 발굴하여 자연 및 인문자원의 매력화 • 자연체험 프로그램 등의 도입으로 즐길 거리 만듦	매물도 사도 거문도
관람경유형		독특한자원에 기초하여 인공적인 환경 조성	• 친환경적인 관광시설 개발을 통해 섬 생태 환경과 조화된 자연친화적인 관광명소로 개발이 가능한 곳으로서 단기간의 관람, 체험 등이 가능한 섬 • 섬의 명소화를 통해 그 섬의 방문객 유치를 목적	외도 장사도
정주휴양형	중규모 이상(10㎢ 이상)	주민들이 거주 가능한 기초 생활시설, 산업기반시설 등을 보유한 지역	• 안정적이고 편리한 정주 및 휴양 여건의 조성이 가능한 섬 • 섬의 고유한 자원의 독특성을 유지하고 보존함으로써 자연 친화적인 곳으로 체류·휴양이 가능한 섬 • 보유자원을 최대한 활용하여 자립기반을 마련하여 발전 가능 ※클러스터 형으로 발전할 경우 주변 섬들과의 인적·물적 교류를 통하여 상생의 효과	낭도 청산도 한산도 (보길도)
관광방문형		다양한 자원 보유 거주기반 일부 구비	• 다양한 활동이 가능한 섬으로 건축 및 시설 도입을 통하여 대량관광이 가능 • 섬의 자연, 문화자원을 적극적으로 활용하여 방문하고 싶은 섬이 되도록 관광편의시설에 주안점을 두고 개발한 섬	노화도 울릉도 등



[그림 5-4] 섬 자원화 유형: 가고 싶은 섬

3. 섬 관광 활성화 정책사업 유형화

■ 섬 관광활성화 정책사업 유형 분류를 위한 기준

○ 섬 관광활성화 정책사업 유형을 분류하고자 하는 목적에서 제시하였듯이 관광정책 사업의 투입을 통하여 어떠한 변화와 발전을 가져오기 위한 것이냐가 중요하기 때문에 이를 고려한 기준 설정 및 유형화를 추진함

○ 이런 측면에서 섬 관광정책 사업의 유형분류를 위한 기준은 '관광개발 정도'와 '관광객 방문'으로 설정하였음

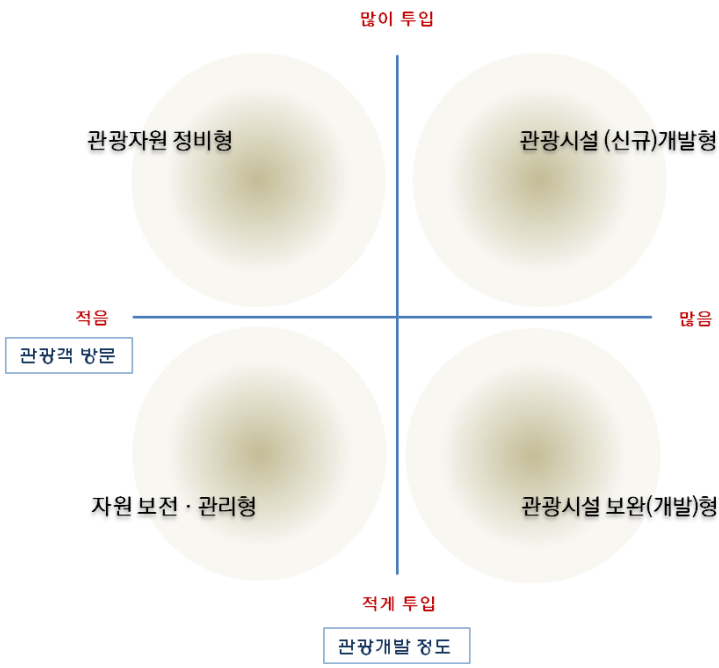
- 일반적으로 섬 대상으로 한 정책 추진에 있어서는 섬의 위치, 섬의 규모(이는 섬의 정주인구와 밀접한 연계), 섬의 기반시설 구비 정도 등이 중요하게 볼 수 있으나 본 연구에서는 관광정책 추진 목적에 주안점을 둠
- '관광개발 정도' 란 섬 관광 활성화 사업을 통하여 섬 지역 내에 관광시설이 개발되는 정도를 고려한 것으로 시설개발은 최소화하여 보전관리, 정비해 나가는 적극적인 시설개발이라는 차원에서 보완 개발 및 신규 개발을 해 나가는 형태로 구분함
- '관광객 방문' 이란 섬 관광 활성화 사업을 통하여 섬을 방문하는 관광객 수의 변화 정도를 고려한 것으로 거주민의 생활을 기반으로 하여 섬을 방문한 관광객을 고려한 관광정책사업을 추진하는 것과 섬 관광 정책을 통하여 관광객이 섬을 적극적으로 방문하게 하는 형태로 구분함

■ 정책사업 유형화

○ 상기와 같은 기준으로 섬 관광활성화 정책 사업을 유형화하면, '자원보전·관리형', '관광자원 정비형', '관광시설 보완(개발)형', '관광시설 (신규)개발형'으로 구분함

- 유형1: '자원보전·관리형'은 기존의 자연, 문화자원을 최대한 보전·관리하면서 관광콘텐츠 및 프로그램 개발을 통하여 관광적 활용을 추진하는 형태로 설정(우선 가치를 자원보전에 둠)

- 유형2: '관광자원 정비형'은 섬에서 보유하고 있는 관련 자원 및 시설을 정비하여 관광자원으로 활용해 나가는 형태로 설정
- 유형3: '관광시설 보완(개발)형'은 섬 내에 있는 기존 관광시설을 보완하고 관광객의 방문에 따라 필요시설을 일부 조성해 나가는 형태
- 유형4: '관광시설 (신규) 개발형: 섬 내에 관광시설이 다수 개발되어 적극적인 관광 섬으로서 개발되는 형태
- 이외에 콘텐츠 및 프로그램 형을 설정할 수 있으나 앞의 4개 유형 어떤 경우에도 적용 가능함으로 정책사업 유형으로 구분하지 않음



[그림 5-5] 섬 관광 활성화 정책사업 유형

■ 정책사업 유형별 사업 추진

○ 섬 관광 활성화 정책사업의 유형을 4가지로 구분하였으나 정책 추진이 필요한 섬의 다수임으로 4가지 유형을 모두 추진하는 것 보다는 한 두가지의 유형을 중심으로 정책을 추진하는 것이 필요함

○ 따라서 섬 관광활성화 정책 사업은 '관광자원 정비형'과 '관광시설 보완(개발)형'을 중심으로 추진하되 나머지 유형은 정책추진 여건의 변화 등에 따라 확대해 나가도록 함

- '관광시설 (신규)개발형'은 외도와 장사도와 같이 적극적인 관광시설 투자로 관광객 유치를 주 목적으로 추진하는 섬 관광사업으로 중앙정부의 정책 역할보다는 지방자치단체의 역할이 중요함
- '자원 보전·관리형'은 섬의 보유 자원을 기반으로 해서 섬이 관광할 만한 매력적인 섬으로 만들어나가는 사업이나 정책추진의 효과를 바로 기대하기 어려움으로 정부(문화체육관광부) 사업에서는 후순위임

○ '관광시설 보완(개발)형'은 청산도, 보길도, 홍도 등과 같이 거주민들의 생활기반이 어느 정도 갖추어져 있고 관광객을 위한 시설도 다수 개발되어 있는 곳으로 섬의 관광매력성을 보완해 나가기 위하여 편의시설 및 서비스를 개선해 나가도록 함

○ '관광자원 정비형'은 대매물도와 같이 기반시설이 잘 갖추어져 있지는 않지만 방문객에게 최소한의 관광편의 제공을 위해 기존 자원의 정비, 시설 개선을 추진해나가도록 함

〈표 5-6〉 섬 관광활성화 정책사업 유형별 사업 내용

정책사업 유형	사업내용	예시
관광시설 (신규)개발형	적극적인 관광시설 투자로 관광지로 조성(민간투자형)	외도, 장사도
관광시설 보완(개발)형	섬을 주요한 관광매력지로 조성하기 위하여 방문객의 편의증진을 한 관광시설을 보완적으로 조성	청산도, 보길도, 홍도 소매물도 등
관광자원 정비형	주민들의 삶의 터전을 기반으로 섬의 보유 자원을 토대로 하여 자원 정비, 시설 개선 등 추진	대매물도, 외연도
자원 보전 · 관리형	섬이 보유한 자연 · 문화자원을 복원, 관리하여 섬의 자원성을 제고	사도

제4절

섬 관광 활성화 정책 추진방안

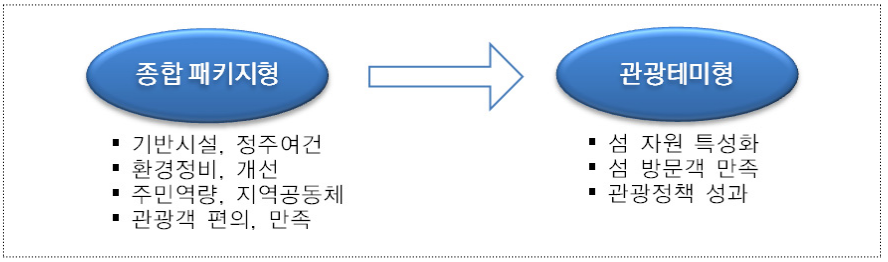
1. 사업 추진 기본방향

■ 종합패키지형 추진의 정책한계를 개선하는 새로운 방법 모색

○ 기존의 「가고 싶은 섬」 시범사업은 「살고 싶은 지역 만들기」 의 일환으로 추진된 사업이기 때문에 섬의 전반적인 정주환경 개선을 포함하여 관광자원 조성, 관광프로그램에 이르기까지 종합패키지형 사업으로 추진됨

○ 이러한 사업은 섬의 관광기반 확충과 정주환경 개선에 기여한 것으로 나타나나 사업의 범위가 광범위하고 예산이 기반시설 개선부문에 치우치게 되어 관광 진흥 효과가 제대로 나타나지 않는 한계도 발생하였음

○ 또한 시범사업과 같은 사업 내용으로 섬 관광활성화 사업을 추진하게 될 경우, 타 부처 사업과의 차별성 확보가 어려울 뿐만 아니라 예산투입의 효과가 늦게 나타나 정책 추진의 동력을 잃을 수가 있으므로 관광정책사업의 특성과 효과를 나타낼 수 있는 새로운 방법 모색이 필요함



■ 섬별로 특성화된 발전을 꾀할 수 있는 섬 관광테마형(스토리형) 사업 추진

○ 섬은 육지와 떨어져 있으며 선박으로만 접근 가능하다는 점에 있어서는 공통적이지만 섬의 입지여건, 자연환경, 인문환경, 생활환경은 각기 다르기 때문에 동일한 형식의 사업으로는 섬의 관광발전을 꾀하기 어려움

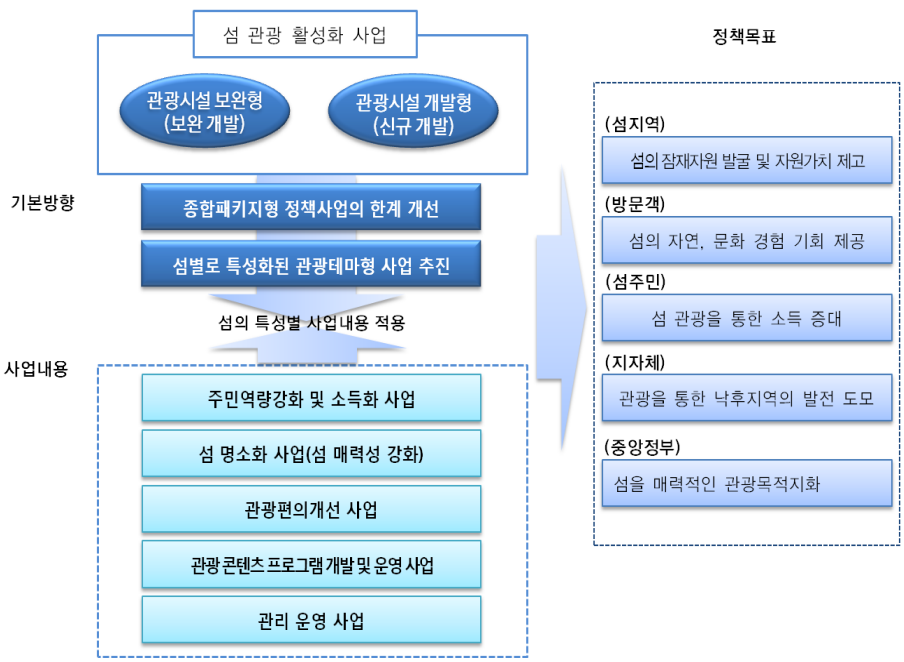
○ 따라서 섬 관광활성화 정책 사업이 문화체육관광부의 정책 사업으로서의 특성을 가지고 추진하기 위해서는 섬의 시장성과 접근성, 정주여건을 포함한 기반시설 여건, 관광 자원성 등 제반 여건을 고려한 정책추진이 필요함

○ 이를 위하여 섬 지역 전체를 대상으로 하는 사업 추진보다는 섬내 발전 잠재력이 높은 자원을 발굴하여 이를 관광테마화하여 섬의 관광브랜드를 높일 수 있는 사업을 중심으로 추진하도록 함

■ 섬의 자원특성, 방문특성 등을 고려하여 각 섬별 발전에 적합한 사업 적용

○ 섬 관광활성화 정책 사업을 관광자원 정비형, 관광시설 보완형으로 구분하여 추진하지만 두 가지 유형의 사업의 차이가 나는 것은 정책대상 섬의 규모와 사업내용의 적용 정도에 따라서 달라질 것임

○ 이에 따라 각 섬의 관광활성화 목표를 설정하고 설정에 따라 사업내용을 적용하여 추진하도록 함



[그림 5-6] 섬 관광 활성화 정책사업 기본방향 및 사업내용

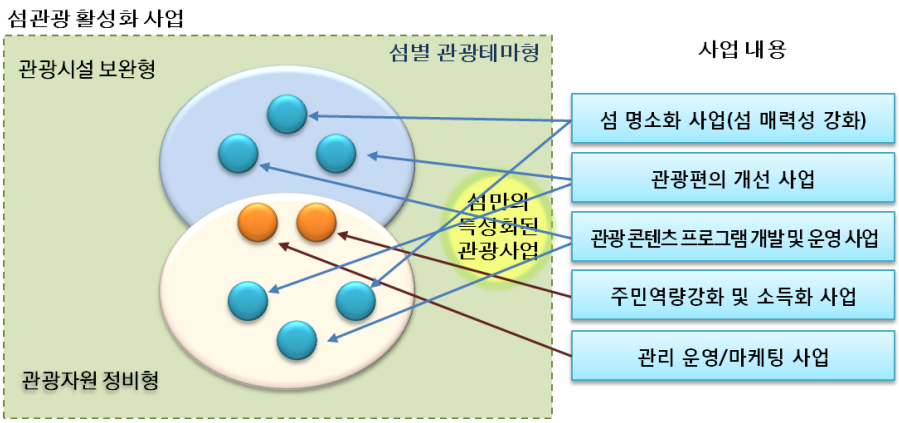
2. 사업 추진방안

가. 사업 특성별 사업 내용 적용

○ 섬 관광 활성화 정책사업의 세부 내용은 앞에서 제시된 바와 같이 주민역량 강화, 섬 명소화(매력성 강화), 관광편의 개선, 관광콘텐츠 프로그램 개발 및 운영, 관리운영 사업으로 구분됨

- 이러한 세부 사업은 각 섬의 특성과 목표에 의하여 선택적으로 추진되도록 하며, 사업의 내용의 중요도와 적용방법이 달라질 수 있음
- 예를 들어, 관광자원 정비형 섬의 경우 생태자원을 테마로 섬 관광활성화 사업을 목표를 설정한 경우에 생태자원을 발굴하여 이를 관광프로그램으로 만들어내는데 주안점을 둘 수 있음
- 또한 관광시설 보완형 섬에 있어서 해양음식을 테마로 한 섬 관광 활성화 사업을 목표로 설정한 경우에 해양음식의 채집, 만들기, 시식 등의 체험프로그램을 운영하기 위해서 기존의 마을회관을 리모델링하여 이러한 장소로 활용하는데 주안점을 둘 수 있음

○ 이와 같이 각 섬별 어떤 사업내용을 선택하여 사업을 추진하는가는 섬의 관광활성화 테마에 의하여 결정됨으로 이에 대한 심도 있는 고려가 필요함



[그림 5-7] 섬별 특성화된 사업 추진방법

나. 사업 추진과정

■ 섬 관광활성화 정책사업 대상 선정(제한적 공모 추진)

○ 광특회계에 의한 사업이외의 사업들은 대부분 공모에 의하여 추진되고 있음. 공모방식은 지방자치단체의 의지와 기획력, 사업의 공론화 등에 있어서 유리하나 공모과정에서 사업선정 과열 등이 발생할 수 있는 등 문제점도 발생하고 있음

○ 이러한 문제를 최소화하기 위해서 정책사업의 적용이 필요한 곳을 우선 다각적으로 조사하여 사전평가를 통하여 사업 대상 섬을 선정하는 방식이 있을 수 있음. 그러나 전국 섬에 대한 통계자료가 완벽하지 않고 지자체마다 각기 다른 정책들을 추진하는 상황에서 용이하지 않음

○ 이를 개선하는 방법으로는 광역자치단체에서 정책사업 대상군을 우선 추천하고 이들 지역을 대상으로 한 제한적 공모를 추진하여 사업을 추진하는 방법이 있음(이 경우는 광역자치단체의 역할도 강화시킬 수 있음)

■ 평가 심의 및 선정(중앙 자문위원회 운영)

○ 섬 관광활성화 사업의 평가 선정은 중앙부처(문화체육관광부)에서 구성한 자문위원회의 평가와 심의를 거치도록 함

○ 이 과정에서 서류와 현장 평가를 실시함으로써 정책적으로 필요한 섬이 사업 대상이 되도록 함

○ 자문위원회는 사업의 계획단계에서부터 사업추진, 운영관리의 단계에 이르기 까지 사업의 효율적 추진과 효과성을 높이기 위해 지속적인 자문 및 컨설팅을 추진하도록 하며, 사업의 추진과정에서는 수시의 모니터링, 종료 이후에는 사업성과에 대한 평가를 수행함

○ 자문위원회는 중앙부처 차원에서 구성·운영하되 자치단체가 자체적으로 필요로 하는 경우 자치단체에 별도로 지역 자문위원회를 두도록 함

■ 사업 추진 및 운영

○ 섬 관광 활성화 사업의 추진은 우선 공모에 선정된 섬의 관할 자치단체에서 섬의 관광활성화 목표를 설정하고 체계적인 사업계획을 작성하도록 함

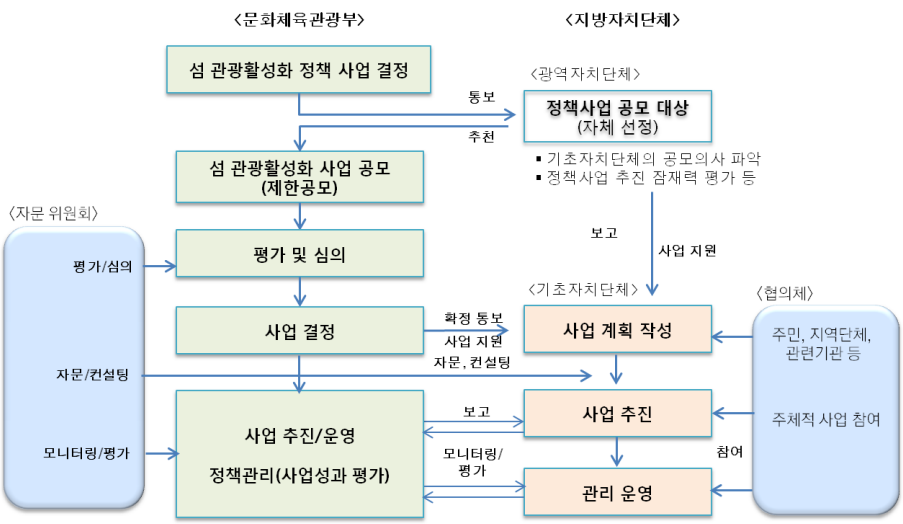
– 특히 지방자치단체는 섬의 지속가능한 발전을 고려하여 섬 관광활성화 사업 계획을 수립하되 문화체육관광부의 사업이외에 관련 부처의 사업과의 연계를 충분히 고려하도록 함

○ 사업계획 수립시 지역주민, 전문가, 관련기관 등과의 협력체(거버넌스)를 구성하여 적극적인 참여를 유도하도록 함

○ 이 단계에서 자치단체에서는 사전 계획된 내용에 따라 사업 추진하되, 사업 추진과정에서 중앙 자문위원회의 자문 및 컨설팅을 적극히 활용하도록 함

■ 사업 추진 성과관리

○ 사업 추진에 따르는 모니터링 및 사업 종료에 따른 사업성과 평가는 초기부터 관리하는 것이 필요하며, 매년 사업평가를 토대로 하여 차기 연도의 사업의 개선 및 유지, 확대 등을 추진하도록 함이 바람직함



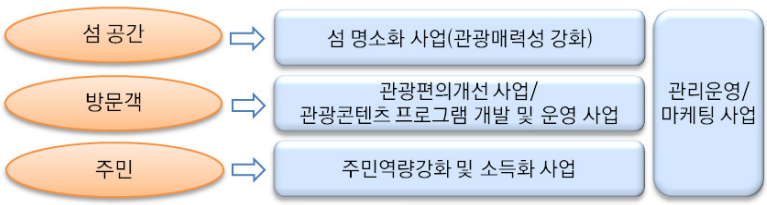
[그림 5-8] 섬 관광활성화 정책사업 추진과정

3. 추진 가능한 섬 관광 활성화 사업 내용

가. 사업의 내용

○ 사업의 내용은 목표에서 제시되었듯이 섬이라는 공간과 섬을 방문하는 방문객 그리고 거주하는 주민의 관계 속에서 구성됨

○ 먼저 섬이라는 공간을 대상으로 한 사업내용은 섬 명소화 사업이 있으며, 방문객을 대상으로 사업은 관광편의 개선 사업과 관광콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업, 주민을 대상으로 한 사업은 주민역량강화 사업 및 소득화 사업이며, 이외에 관리 운영 사업은 전체와 관련된 사업임



〈표 5-7〉 사업 항목별 추진 주안점

사업 항목	추진 주안점
섬 명소화 사업 (섬 관광매력성 강화)	'섬 다움' 이 남아 있도록 섬의 특성을 나타내고 보여주어야 함 경관이 어우러져 있는 조화성이 중요함 사업을 통하여 섬의 매력이 강화되도록 함
관광편의 개선 사업	편의 개선을 통하여 주민과 관광객의 공유 공간으로서 가능하도록 함 신규 시설 조성은 최소화하고 정비하는 방법으로 전환함 매력성을 높이는 데 걸림돌이 되지 않을 정도의 편리성 제고를 추진함
관광 콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업	일회적인 행사성 예산은 지양하도록 함 섬주민과 관광객이 함께 하는 프로그램(주민 혹은 학생들과 함께 하는 프로그램)이 중요함
주민역량강화 및 소득화 사업	관광인식 개선과 같은 마인드 제고에 주안점 섬 지역에 적합한 관광소득 발굴과 운영이 가능하도록 함 자립성과 지속가능성을 보유하고 있어여 함
관리 운영/마케팅 사업	체계적 안내 홍보 및 효율적 사업관리가 이루어지도록 함

○ 사업 항목별 세부 사업은 섬의 특성 및 발전 방향 등에 따라 창의적으로 도출되고 추진되도록 함

○ 다만 본 연구에서는 기존의 가고 싶은 섬 시범사업, 찾아가고 싶은 섬 사업, 어촌관광개발 사업 등을 토대로 하여 사업 항목별 세부 사업의 내용을 예시적으로 보여줌으로써 세부 사업 도출에 대한 이해를 돕고자 함

〈표 5-8〉 사업 세부 사업 예시

사업항목	세부 사업 예시
섬 명소화 사업 (섬 관광매력성 강화)	섬 지역의 자원 발굴 및 DB화
	이야기 발굴 및 스토리텔링화
	유휴자원 활용(빈집 등)
	걷는 길(숲길, 해안길 등) 조성
	공공미술 공간 조성
	섬, 마을의 어메니티 개선(지붕, 담장 개선, 꽃밭 조성, 문패 만들기 등)
관광편의 개선 사업	숙박 시설(민박 등) 및 서비스 개선
	쌈지공원 혹은 휴게공간 조성
	관광안내소 정비 · 개선
	관광안내판(표지판) 등 정비 · 개선
	일출, 낙조 감상 등을 위한 경관정비 사업
	섬생활문화박물관 등 문화시설 조성
관광 콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업	섬생활 체험 프로그램(어촌 어구 체험 등)
	섬마을 축제 및 관광이벤트
	생태(자연) 체험 프로그램
	섬 역사 · 문화 기행 프로그램
	섬 먹거리(향토음식) 개발 및 판매
	해양레저스포츠 체험 프로그램
주민역량강화 및 소득화 사업	주민 인식 개선 및 교육사업(주민 문화향유 능력 제고 포함)
	선진지 견학
	공동체 형성(협의체 및 사회적 기업 육성 등)
	섬 관광 전문 인력 양성(섬 해설사 등)
	지역장인 활동 지원
	주민소득 사업(6차 산업화 사업 등)
관리 운영/마케팅 사업	관광객 홍보 마케팅
	문화관광 안내 홈페이지 운영
	섬 접근성 제고(선박 운영 지원 등)
	시설 운영자 지원(방문자 센터 등)
	섬, 마을의 다양한 테마관광지도 제작 · 배포
	생산품의 품질 관리 및 판매 체계 확보

나. 우선 추진 사업

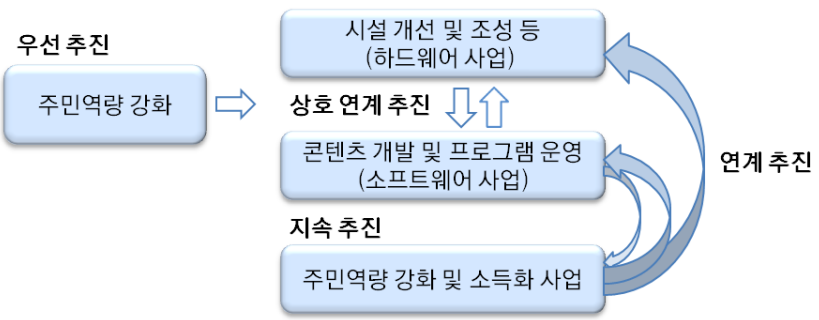
○ 섬 관광 활성화 사업이 추진되게 되면 우선적으로 기본적으로 섬의 발전 방향에 대한 계획을 수립하게 되고 이에 따라서 사업이 진행되게 됨

○ 이에 따라서 사업 항목 및 세부사업의 추진은 섬 지역 및 지자체의 역량에 의하여 이루어지게 됨

○ 그러나 그동안 추진되어왔던 각종 사업을 추진해 온 결과, 관련 전문가들은 사업의 추진의 속도를 천천히 하자는 것과 사업의 추진에 있어서 우선적으로 추진해야 하는 것이 있다는 의견을 제시함

○ 본 연구에서는 섬 관광활성화 사업의 효율적 추진과 효과성 제고를 위해서 다음과 같은 전제를 가지고 우선 추진 사업을 예시함

- 정책지원 사업이 종료되더라도 지속성을 유지하기 위해서는 우선 추진주체의 역량을 강화하는 사업이 우선되어야 함
  - 이런 측면에서 최근의 사업은 주민 교육 및 역량강화 사업이 우선적으로 추진되기도 함
- 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 상호 연계적 추진
  - 시설 개선 및 조성 사업은 콘텐츠개발 및 프로그램 운영 등의 사업보다는 추진이 용이하여 우선적으로 추진되는 경우가 많음. 그러다 보니 시설 개선 및 조성 이후에 무엇에 활용할 것인가를 고민하는 일이 발생함



[그림 5-9] 사업의 우선 추진 및 연계 추진

제5절

섬 관광활성화 정책 추진 체계

1. 사업추진 주체 구성 및 운영방안

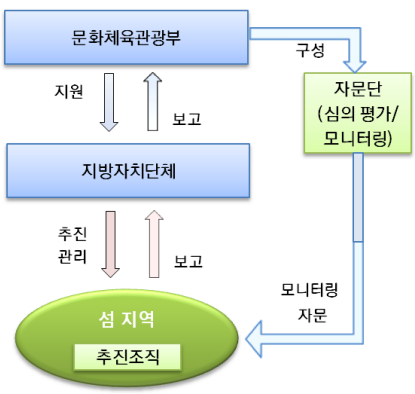
가 사업 추진 조직 구성

■ 사업 추진 주체 안

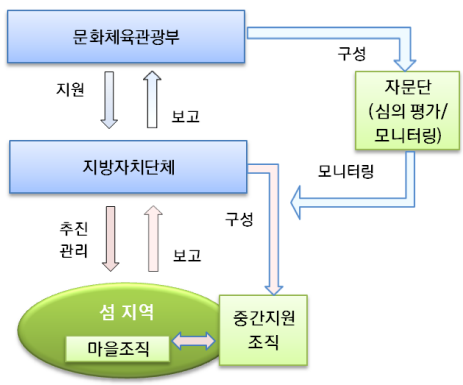
○ 섬 관광활성화 사업은 중앙정부가 지원하는 정책 사업이지만 사업의 효율적 추진 및 추진 효과를 제고시키기 위해서는 정책주체 이외에 동 사업을 책임지고 추진하고 관리하는 조직이 필요함

– 정책 추진주체는 정책 주관부처와 지방자치단체와의 관계에서 정책 사업이 이루어짐으로 효과적이면서 미래 발전적이어야 함

– 사업의 운영 및 관리 주체는 실질적으로 섬 관광활성화 사업을 현장에서 추진해야 하는 주체이어야 함



사업 추진 조직 (주민조직 운영안)



사업 추진 조직 (중간지원조직 운영안)

○ 정책사업의 규모(예산 등), 사업의 내용, 지속성 여부 등에 따라서 사업을 추진하는 조직의 형태도 달라질 수 있음

○ 정책추진주체는 다음과 같이 두 가지 안으로 구성가능하나 행정을 직접 담당하는 지방자치단체가 중심이 되어 운영하는 방식이 섬 지역의 발전을 위하여 보다 바람직함

- (대안1) 정부가 직접 추진하면서 정부차원에서 별도의 사업관리 조직을 두어 운영하는 형태: 예) 마을미술프로젝트(마을미술프로젝트 추진위원회와 사무국), 관광두레 사업(한국문화관광연구원)
  (※ 대안1의 경우에 시범적인 사업의 경우에 한해서 바람직하다고 판단되며, 지방자치단체 차원에서 중간지원조직을 활용할 수 있기 때문에 2안이 보다 적절하다고 봄)
- (대안2) 현재와 같이 중앙정부는 지원하고 지방자치단체가 사업을 주관하여 추진하는 방식
- 두 가지 대안 중에서는 대안2가 장기적으로 지방자치단체의 역할을 강화해나갈 수 있는 방식으로 바람직함

■ 전문가 조사 결과

정부의 정책 추진 형태

항목	비율(%)
섬 지역을 관할하는 하나의 부서에서 종합적으로 추진	20.0
중앙정부의 관련 부처와의 협력	10.0
중앙정부와 지방자치단체의 협력	15.0
지방자치단체가 중심이 되고 각 부처는 지원 · 협력하는 형태	**40.0**
섬이 주체가 되고 지방자치단체와 중앙정부 부처는 지원하는 형태	15.0

■ 지방자치단체의 사업 운영관리 조직 안

○ 사업의 운영·관리주체는 두 가지 안으로 구성 가능하나 사업을 진행하는 지방자치단체에서 어떤 방법으로 섬별 사업을 추진할 것인가는 선택할 수 있는 사항으로 봄(사업을 담당하는 실질적인 조직이 주민협의체일수

도 있고 중간지원조직이 될 수도 있음. 중앙정부에서 이를 하나의 방식으로 결정하여 추진할 때 현실에 맞지 않을 수가 있기 때문임)

- (대안1) 섬 지역 내의 주민협의체 혹은 기존의 각종 위원회 등을 중심으로 한 추진 조직 등을 만들어 가는 방식
- (대안2) 사업 초기부터 중간지원 조직으로 하여금 사업을 추진하도록 하는 방식
  - 예: 전남대학교 생태관광연구센터(섬 마을기업육성사업 컨설팅), 푸른통영21(통영 에코아일랜드 연대도 사업 추진) 등 대학과 시민단체가 중간지원조직의 역할을 담당하는 경우 참조 가능

(※ 중간지원조직의 전문성이 높아 성과도 높으나 주민들의 참여를 지속적으로 독려해 나가야 하는 문제가 남아 있음)

- 중간지원 조직은 관광활성화 사업 추진시 지방자치단체와 주민들 사이에서 사업기획, 주민역량강화 및 참여, 홍보마케팅, 컨설팅, 네트워킹 등 지원 가능함

■ 전문가 조사 결과

섬 관광활성화 사업관리 형태

항목	비율(%)
중앙 정부 차원에서 섬 관광 활성화 정책 사업을 추진하는 별도의 조직 운영	**45.0**
중앙 정부 차원에서 자문단 운영을 통한 지속적인 평가 및 관리	15.0
지방자치단체를 중심으로 한 정책 추진 및 관리	15.0
기존의 지역공동체를 기반으로한 자체적인 사업 관리	10.0
해당 섬 지역 내에 별도의 조직을 구성하여 운영 관리	5.0
자문단 운영과 지역공동체의 자체적인 사업 관리	10.0

○ 섬 관광 활성화 사업은 직접적으로 주민들의 생활과 관련되는 사항에서부터 국가영토적인 측면까지 고려해야 하는 사항이 많음으로 사업과 관련된 이해관계자들의 유기적 협력 체계 구축이 필요함

○ 사업추진과정에서는 물론 계획수립 과정에서부터 지역 내의 주민, 단체, 전문가 및 유관기관과의 유기적 협력이 필요함

2. 부처 간 협력 체계 구축

■ 부처간 협력 필요성

○ 섬자원 활용과 관련한 부처는 안전행정부, 해양수산부, 국토교통부, 환경부, 문화체육관광부 등으로 사업명만 달리할 뿐 기반시설 정비, 관광콘텐츠 및 프로그램 개발, 해안산책로 및 탐방로 조성, 안내센터 설치, 숙박시설 개보수 등 사업내용 등에 있어서 큰 차별성이 없는 실정임

○ 이와 같이 섬 지역의 개발에 관련 있는 중앙부처가 여러 곳이다 보니 지방자치단체 역시 건설, 도시, 지역개발, 관광, 환경 담당부서가 여러 곳일 수밖에 없으며, 따라서 주도적으로 섬 개발에 관여하기 보다는 사안에 대해서 참여하는 형태가 대부분임

○ 섬 관광 사업은 섬 지역을 창조적으로 변화·발전시켜 나갈 수 있는 수단 중의 하나임. 그러나 섬 지역은 작은 지역이지만 해양, 어업, 농업, 생태, 문화, 주민생활, 경제, 복지, 국방 등 다양한 정책이 실시되는 공간으로 중복, 소외 혹은 효과성 제고 등을 위해서 범부처적인 협력이 필요함

- 부처 간 칸막이 없는 섬관광 정책을 추진함으로써 국토의 잠재적 가치를 창출하여 섬 지역의 부가가치를 창출함과 동시에 국민에게 매력적인 관광지로서 만들어나갈 필요가 있음

○ 섬 지역의 발전은 물론 섬 관광의 활성화를 위해서는 관련 부처의 협력하여 상호 정책가치와 정책영역을 공유하고 확대해 나가는 것이 필요함

- 섬 지역은 대부분 낙후되어 있어 기반시설 부족과 어업기반 약화 등으로 섬을 떠나는 사람이 많은 현실에서 섬 지역의 문제해결과정으로 섬 관광의 활성화는 지역발전의 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있음

○ 그러나 섬에 대한 정책 추진이 오랫동안 각 부처의 정책특성별로 추진해 왔고 또한 중요성에 비하여 재정투입이 낮은 것을 고려할 때 어느 한 부처에서 담당하는 것 보다는 각 부처에서 독자적인 영역을 가지고 협력해 나갈 수 있는 체계를 만들어나가는 것이 필요함

- 섬 지역에 대한 정책은 고전적으로 안전행정부, 국토교통부의 영역이었으며, 해양수산부가 신설되면서 해양수산부의 정책영역이 점차 확대되고 있음

■ 부처간 협력 유형

○ 섬 지역을 관할하는 하나의 부서에서 종합적으로 추진하는 것은 예산 측면에서나 정책의 효과적 추진이라는 측면에서 바람직하지 않으며, 당연히 중앙정부의 관련 부처와의 협력이 이루어져야 함

○ 문화체육관광부는 공간적 영역(종적인 정책영역)을 다룬 다기 보다는 문화, 관광이라는 내용적 영역(횡적인 정책영역)을 다루고 있기 때문에 어떤 지역이든 문화와 관광이라는 영역이 정책적으로 가능함
- 문화체육관광부는 섬 지역에 있어서 전통적인 정책부서도 아니고 법적 권한은 없으나 최근의 트렌드가 지역민의 문화향유 기회 확대, 지역민의 소득증대 등이 중요해 지고 있어 관광이 대두되고 있으므로 섬 지역의 새로운 정책주체로서 대두되고 있음

○ 섬 지역을 대상으로 한 관광 활성화 사업의 추진을 위한 부처 간 협력의 형태는 세 가지 형태가 있을 수 있음
- 1유형으로는 느슨한 형태의 협력으로서 동일한 섬 지역에 대하여 각 부처별 특성을 반영하여 각각 정책 사업을 추진하는 형태로서 섬을 관할하는 지방자치단체에서 주도적 역할을 하여야 함(계획 수립에서부터 사업 추진까지)
- 2유형은 정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 협력 조직으로서 협약을 맺고 '협의체'를 구성하는 방법임
- 3유형은 협의체 구성 여부에 관계없이 부처 간 협력을 통하여 공동사업을 추진하는 방법임

〈표 5-9〉 부처간 협력 유형별 특성

구분	1유형 (업무 협력형)	2유형 (협력 조직형)	3유형 (공동 사업형)
형태	동일 섬에 대하여 각 부처별 특성 있는 사업 추진	부처 간에 협력 조직 구성: 협의체 운영	공동 사업 추진 (동시에 부처 사업 실시)
장점	• 현재의 조직체계, 부처체계안에서 협력의 의지만 가지고 있으면 가능함 • 부처별로 사업이 추진되나 경쟁적으로 추진함으로 이를 통한 성과가 기대됨	• 섬관광 관련해서 부처별로 이루어진 정책을 통합적으로 추진함으로 사업의 효과성, 효율성이 기대됨 • 부처에서 주관해서 별도의 신규 조직을 구성하는 것을 꺼리기 때문에 쉽지 않음	• 부처 간에 공동으로 기획하여 공동사업을 추진하는 형태로서 언제든지 이해관계가 맞으면 가능함 • 부처별로 보유한 예산, 인력, 정책경험 등을 효과적으로 투입 가능함
단점	• 현재 추진하고 있는 정책사업에서 크게 벗어나지 않은 형태임 • 긴밀한 협력이 이루어지기 위해서는 수시 업무협력이 뒷받침되어야 하며, 담당자의 이동 등으로 혼란이 있을 수있음 • 협력의 효과가 그리 크게 나타나지 않음	• 정부조직 안에 신규 조직을 구성한다는 것은 절차가 까다롭고 용이하지 않음 • 협력을 담당하는 TF나 위원회 같은 형태의 조직이 구성되어야 하나 정규 조직이 아닌 경우 큰 효과를 기대하기 어려움	• 부처 간에 공동으로 기획하여 공동으로 추진한다는 것은 기본적으로 긴밀한 협력체계가 이루어진 다음의 일임 • 상호 이익이 전제되고 있기 때문에 정책적인 손해가 발생할 수 있는 사업에는 관심이 없게 됨
비고	• 기본적으로 업무협약 혹은 업무협력 매뉴얼 등이 있어야 어떤 환경변화에도 협력이 지속될 수 있음	• 부처 간에 협의체를 구성하는 이유는 상호 공동의 정책목적을 달성하기 위함 • 계획에서부터 사업추진에 이르기까지 다양한 사업을 추진할 수 있는 계기를 마련할 수 있음	• 부처 간 공동사업의 추진을 위해서는 업무협약은 기본적으로 이루어져야 함 • 섬 지역발전 사업에 대한 공동사업의 추진을 기획하는 것이 필요함

■ **전문가 조사 결과**

정책협력 방식

항목	비율(%)
동일한 섬 지역에 대하여 각 부처별 특성을 반영하여 각각 정책사업 추진	**35.0**
정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 '협력 조직' 구성	30.0
정부 부처 간에 공동사업 형태로 추진	**35.0**

〈문화체육관광부의 업무 협력 사례〉

■ (생태관광 분야) 문화체육관광부와 환경부의 MOU

- 문화체육관광부와 환경부는 2009년 2월 생태환경의 보전과 질 높은 여행경험을 제공하고 나아가 지역 경제활성화에 기여하는 생태관광 육성을 위하여 상호 업무 협력을 체결함
- 협력 사업으로 한국형 생태관광 세계화 10대 모델사업, 백두대간 · DMZ 생태관광 활성화, 생태관광 인프라 확충, 생태관광 인증제 도입 및 매뉴얼 보급 등 기반 조성과 더불어 콘텐츠 개발과 홍보 강화 등을 추진함
- 양 부처는 체계적 사업 추진기반 마련을 위해 유관기관 간 정책협의체를 구성해 생태관광 활성화 세부실행계획, 생태관광 사업의 연계 지원과 통합지침 등을 마련하였으며. 생태관광 활성화를 위한 민관협력 사업들을 발굴하기 위해 관계전문가로 구성된 생태관광활성화 포럼을 운영함

■ (한옥활성화 분야) 문화체육관광부와 국토교통부의 MOU

- 2012년 7월 한옥활성화 및 한국적 공간의 확산을 위한 MOU 체결
- 양 부처는 국장급 협의체를 구성함. 중장기 전략 및 세부 추진과제의 공동 수립, 예산·인력 등을 공동 활용한 정책 연계, 관련 정보 및 자료의 공유 등을 추진하여 양 부처가 지닌 장점을 융합하여 보다 적실성 있고 수준 높은 정책을 수립할 수 있는 기반 마련, 문화체육관광부는 한옥 기술 개발 연구 성과를 적용하는 시범 마을 조성 등 신규 한옥 마을 조성시 콘텐츠 제공, 한국적 문양·디자인을 적용하는 방안 연구, 한옥 체험 프로그램 자료 지원 협력 등

■ 협력 추진방안

○ 제1유형과 같은 업무 협력형은 기존의 부처체계에서 언제든지 가능한 일임으로 우선적으로 업무협력(MOU) 등을 통하여 추진하도록 하며, 궁극적으로는 제2유형인 협력 조직형과 같이 부처 간에 섬관광을 전담하는 '섬관광 전담조직'을 구성하여 운영하도록 하는 것이 필요함. 이러한 전담조직의 형태로 갈 때 지방자치단체의 적극적 참여가 활성화될 것임

○ 문화체육관광부는 우선적으로 섬관광과 관련이 있는 행정부처의 업무 담당자와 전문가의 의견을 교환할 수 있는 '포럼'을 설립 운영하여 행정부처간 섬관광 활성화를 위한 협력을 추진하도록 함

○ 또한 포괄보조금 예산체제에서 지방자치단체장이 상향식 섬관광 기본계획을 수립할 수 있도록 섬관광 정책을 추진하도록 하며, 중앙 행정부처간 협력 작업을 통하여 '한국의 섬관광 정책 추진계획'을 수립하도록 함

- 지방자치단체장은 어촌관광과 관련이 있는 업무 부서가 참여하는 태스

크 포스팀을 조직하여 중앙 행정부처가 협력의 토대를 마련할 수 있는 통합적 어촌관광계획 수립

- 또한 연안 지방자치단체장은 문화관광 업무를 담당하는 부서가 수립하는 문화관광 기본계획의 수립 시에 섬관광 관련 계획을 포함하여 수립

○ 지방자치단체장이 수립한 섬관광계획의 추진예산 중 국비 배정권을 갖는 기획재정부는 각 행정부처의 업무의 통합 여부를 평가요소에 포함시켜 통합적 섬관광계획 수립을 유도함

■ 부처간 협력이 필요한 분야(예시)

○ 문화, 관광, 체육 등의 정책을 수립하는 문화체육관광부와 안전행정부, 해양수산부, 국토교통부 등에서 섬관광 활성화를 위하여 부처 간 협력이 필요한 분야를 제시하면 다음과 같음

- 섬 관광활성화 기초환경 조성
  - 섬 지역의 전통문화 등 자원의 조사·연구와 관광 상품화
  - 섬 자연자원과 인문자원 조사를 통한 섬관광 콘텐츠 개발
  - (외래관광객, 국민관광객)관광객의 섬관광 잠재적 수요 창출 및 연계
  - 다양한 분야의 해설사 양성(관광 가이드 육성)
  - 주민들의 역량 강화 및 교육(문화향유역량, 서비스마인드 등)
- 섬관광 프로그램 개발·운영 및 소득화 주민연계
  - 수산물 축제 등을 포함한 섬지역의 어촌 축제 특화 및 홍보
  - 섬 지역내 어항부지를 활용한 주말 문화관광 상품 및 프로그램 개발
  - 전통 어구·어법 복원 및 관광 상품화
  - 사회적 기업 등 주민공동체 형성과 비즈니스 활성화 등
  - 문화관광을 통한 주민소득 연계
- 섬 관광환경 개선
  - 섬마을 복원 사업 추진(전통문화 보전 육성)
  - 여객선의 관광편의서비스 제고

- 선박 운항, 열도(섬의 군집) 연계 등의 사업
- 섬 경관 어메니티 개선(생태, 인공건축물 등)
- 유휴시설 리모델링 및 환경디자인 사업

3. 사업관리 및 정책성과 제고방안

가. 정책 성과관리(성과지표 관리)

■ 필요성

○ 초기부터 성과관리를 위한 성과지표를 제시함으로써 목적성이 있는 사업이 되도록 하며, 효율적 사업관리가 가능함

○ 사업추진에 따른 성과를 보다 명확하게 제시할 수 있음으로 사업추진에 따른 성과와 효과를 객관적으로 제시하는 것이 용이함

■ 애로사항

○ 문제는 각 사업의 성과를 명확히 제시하는 것이 어려움(기본적으로 데이터 수집이 어렵고 계량적으로 제시하는 것만이 정책성과를 대변하기 어려움)

○ 양적 지표를 성과지표로 설정하여야 하나 확보할 수 있는 통계 자료의 한계가 있음. 이에 따라 정량적 지표를 중심으로 전환될 수밖에 없으며, 이 때는 전문가에 의한 평가가 중요하게 됨

■ 성과지표 제시방안

○ 사업 초기단계에서 부터 성과평가기준 제시
  - 공모사업의 추진 시부터 사업추진에 대한 성과지표를 제시하도록 함으로써 각 지방자치단체, 섬 사업 추진협의체 등에서 초기부터 성과평가에 대한 심층적인 고려가 이루어지도록 함

○ 양적 지표인 방문객수를 고려하되 이것이 전체 혹은 우선되지 않도록 함

- 방문객수는 가장 측정이 쉽고 또한 정책 투입에 의한 결과를 빨리 얻을 수 있는 지표이지만 섬 관광의 목적이 관광객을 더 많이 섬으로 유치하는 것을 목적으로 두고 있지 않기 때문에 이 지표를 전적으로 활용하기에는 한계가 있음

○ 성과지표 제시방안

- 사업의 목표가 추상적으로 제시되면 사업 추진을 통한 목표 달성 여부를 측정 혹은 판단하기 어려움
- 그러나 사업의 목표를 항상 계량적인 지표로만 제시할 수 없음으로 정성적인 지표를 제시할 경우에는 이에 대한 판단 근거가 될 수 있는 참고자료를 제시할 수 있도록 하여야 함
  - 정량적 지표의 예: 섬 지역의 방문객(방문객수 혹은 증가율 등)
  - 정성적 지표의 예: 섬 방문객의 만족도 제고(이러한 지표의 경우에는 섬 방문객에 대한 정기적인 조사가 필요)
- 성과지표는 사업의 추진으로 인한 총괄적인 목표지표를 제시할 수도 있으며, 세부사업의 종류가 다수인 경우는 세부사업별로 제시함

〈표 5-10〉 섬 관광활성화 사업 성과지표 도입 방향

정책목표	지표 특성
(섬지역) 섬 잠재자원 발굴 및 자원 가치 제고	• 관광자원 및 시설의 증가(과정지표)
(관광객) 섬의 자연, 문화경험 기회 제공	• 해당 프로그램의 참여자수(산출지표)
(섬주민) 섬 관광을 통한 소득 증대	• 민박가구 수의 증대(수입증대)(산출지표) • 섬 관광소비 증가율(결과지표)
(지자체) 관광을 통한 낙후지역의 개발 도모	• 주민의 만족도(결과지표) • 거주민의 증가(결과지표)
(중앙정부) 섬을 매력적인 관광목적지화	• 사업 추진을 통한 섬 관광객 증가(결과지표)

나. 사업 관리: 모니터링 및 컨설팅

■ 필요성

○ 정부에서 추진하는 정책 사업이 지방자치단체를 거쳐 지역(섬)에서 사업을 추진하다보면 사업의 목적과 방향은 적합하나 사업의 세부내용과 실제 적용에 있어서 사업 목적과 안 맞는 경우가 빈번히 발생함

○ 이러한 오류를 최소화하기 위하여 사업 추진협의체의 적극적 노력, 중간지원조직과 자문단의 역할이 필요하지만 정기적인 모니터링(점검)이 있어야만 문제를 최소화하고 효과를 극대화해나갈 수 있음

■ 문제 발생의 저감

○ 『가고 싶은 섬』 시범사업의 경우에는 추진과정에서 중간평가 및 전문가 모니터링 및 컨설팅이 이루어졌으나 정기적과 지속성이 부족하여 충분한 성과를 내지 못하였음

○ 또한 사업을 담당하는 행정인력의 빈번한 자리이동, 사업 추진대행 업체의 일회적 사업 추진 등은 사업의 연속성을 갖지 못하여 충분한 사업 효과를 내지 못하는 경우가 발생하기도 함

■ 모니터링 추진 방안

○ 섬 관광활성화 사업의 추진 성과와 지속성을 제고하기 위해서는 사업 초기부터 정기적인 모니터링 및 전문가 컨설팅이 이루어질 수 있는 체계를 갖추도록 함

○ 사업의 추진과정에서 중앙정부와 지방자치단체간의 충분한 협의가 이루어질 수 있는 채널을 구축하도록 함. 특히 각 섬별 관광 활성화 사업 책임자가 정기적(분기별)인 보고를 하는 체계를 갖추도록 하되, 사업의 추진사항, 일부 변경내용(프로그램 내용, 디자인 등), 향후 사업추진내용 등을 보고하도록 명문화 하도록 함

제6장

결론 및 제언

제1절

결 론

■ 섬이 지니고 있는 고유 특성이 섬 방문의 제한적 혹은 매력적 요인이 됨

○ 우리나라에서 섬이란 도서개발촉진법상에 규정하고 있는 바와 같이 제주특별자치도 본도를 제외한 해상의 모든 섬을 말하며, '해상의 전도서'라 함은 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 말함

○ 섬은 근본적으로 4면이 바다로 둘러싸인 환해성, 육지와 떨어져 접근이 불편한 격절성, 내부 면적이 좁은 공간이라는 협소성이라는 특징을 지니고 있으나(문화체육관광부, 2007), 이로 인하여 오히려 관광객에게 호기심과 방문 동기를 가지게 하기도 함

■ 섬에 대한 정책적 관심이 증대하면서 여러 부처에서 섬 정책 추진

○ 섬 지역은 1970년대 초반까지 국가주도 경제개발 위주의 정책 추진으로 정부정책에서 소외되었다가 1972년 새마을운동과 함께 정부의 관심을 끌기 시작함

○ 21세기에 들어서는 신해양시대의 도래로 섬지역을 자원, 식량, 환경문제 해결, 해양관광산업의 거점, 국토공간체계 상 중요한 부분으로 인식함

○ 섬 관광 관련 정책은 전통적으로 도서의 정주환경을 개선 및 도서민의 소득여건 활성화라는 측면에서 안전행정부에서 담당하고 있으며, 국토교통부, 농림수산식품부 등이 관련이 되며, 해양수산부의 출범에 따라 해양수산부의 역할에 대한 기대가 커짐

○ 문화체육관광부는 살고 싶은 지역 만들기의 일환으로 추진된 '가고 싶은 섬 시범사업'을 통해 섬에 대한 정책 사업을 실시하게 되었으며, '국토 끝 섬 관광자원화 사업' 등을 통해 해양 및 섬 지역이 중요한 문화 관광 정책 영역임을 인식하게 됨

■ 섬 지역에 대한 관광정책 추진을 위해서는 다각적인 측면에서의 검토 필요

○ 관광 수요의 증가와 함께 해양관광에 대한 관심도 높아지고 있어 해양관광에 있어서 중요한 정책대상인 섬에 대한 새로운 의미 조명이 필요함

○ 관광의 행태가 다양화, 전문화되고 직접체험이 선호됨에 따라 관광의 대상 또한 내륙 산악 중심에서 해양으로 다변화되고 있고 바다를 여가 · 관광공간으로서의 중요성이 부각됨

■ 섬 관광 활성화 정책이 갖는 의의 및 고려사항

○ 관광행태의 다변화와 새로운 관광에 대한 욕구 증대와 함께 육지와는 다른 감흥을 주는 섬 관광의 매력에 대한 인식이 높아지고 있으므로 섬 지역의 관광에 대한 체계적인 정책적 접근이 필요함

○ 섬 지역의 관광은 자원의 보전적 활용을 전제로 한 최소한의 시설 개발을 추진하도록 하며, 섬의 환경적, 경관적 여건을 고려하여 설치하도록 하여 관광으로 섬을 바꾸려고 하지 않는 것이 바람직함

○ 대부분의 섬이 물과 전기가 부족하며, 교육 의료 등 정주기반이 취약하여 대부분이 낙후지역일 뿐만 아니라 육지부에 비하여 고령화 정도가 심한 실정임으로 관광정책 추진시 이에 대한 고려가 필요함

■ 섬 관광활성화 정책의 추진 목표

○ 섬 관광활성화 사업이 단지 섬에 관광시설을 개발하고 프로그램을 운영하는 것이 아니라 '섬'이 지닌 자원가치를 상승시키도록 하는 것임

○ 관광객들은 섬에서는 육지와는 다른 경험을 원하고 있으므로 섬 관광활성화 사업을 통하여 새로운 관광목적지로서 관광객에게 섬만이 줄 수 있는 것을 제공할 수 있도록 함

○ 섬 관광 활성화 사업은 주민의 이해와 인식 속에서 주민이 관광서비스를 제공할 수 있도록 하며, 방문객들이 들어옴에 따라 이러한 섬 지역에 새로운 활력을 불어넣을 수 있고 정책적 지원을 촉발하게 되는 계기로 삼음

■ 섬 관광 활성화 정책사업의 유형화와 사업 추진

○ 섬의 개소수가 많은 현실에서 정책이 필요한 섬 지역을 중심으로 사업이 추진될 수 있도록 섬 관광활성화 정책 사업을 유형화하여 추진하도록 함

○ 섬 관광 활성화 정책사업의 유형을 4가지로 구분하였으나 정책 추진이 필요한 섬의 다수임으로 4가지 유형을 모두 추진하는 것 보다는 한 두가지의 유형을 중심으로 정책을 추진하는 것이 필요함

- 유형화를 위하여 설정기준은 '관광개발 정도'와 '관광객 방문'의 두 개의 축으로 분석하여 4개의 유형으로 제시함
- 섬 관광활성화 정책사업 유형은 '자원보전·관리형', '관광자원 정비형', '관광시설 보완(개발)형', '관광시설 (신규)개발형'으로 구분함

○ 관광활성화 정책 사업은 '관광자원 정비형'과 '관광시설 보완(개발)형'을 중심으로 추진하되 나머지 유형은 정책추진 여건의 변화 등에 따라 확대해 나가도록 함

■ 섬의 관광테마를 발굴하여 섬의 관광브랜드를 높이는 정책 추진

○ 기존의 「가고 싶은 섬」 시범사업과 같은 종합패키지형 추진이 갖는 정책 한계를 개선하는 새로운 방법으로 추진함

- 종합패키지형 사업이란 섬의 전반적인 정주환경 개선을 포함하여 관광자원 조성, 프로그램에 이르기까지 전 영역에 걸쳐 정책을 추진하는 것
- 종합패키지형은 섬의 관광기반 확충과 정주환경 개선에 기여한 것으로 나타나나 사업의 범위가 광범위하고 예산이 기반시설 개선부문에 치우치게 되어 관광 진흥 효과가 제대로 나타나지 않는 한계도 발생하였음

○ 섬 지역 전체를 대상으로 하는 사업 추진보다는 섬내 발전 잠재력이 높은 자원을 발굴하여 이를 관광테마화하여 섬의 관광브랜드를 높일 수 있는 사업을 중심으로 추진하도록 함

○ 이는 타 부처 사업과의 차별성을 확보하고 예산투입의 효과를 가시화시킴으로써 정책 추진 동력을 만들어내기 위함

■ 사업 특성별 세부 사업의 추진

○ 섬 관광 활성화 정책사업의 세부 내용은 앞에서 제시된 바와 같이 주민역량 강화, 섬 명소화(매력성 강화), 관광편의 개선, 관광콘텐츠 프로그램 개발 및 운영, 관리운영 사업을 구분됨

- 이러한 세부 사업은 각 섬의 특성과 목표에 의하여 선택적으로 추진되도록 하며, 사업의 내용의 중요도와 적용방법이 달라질 수 있음
- 예를 들어, 관광자원 정비형 섬의 경우 생태자원을 테마로 섬 관광활성화 사업을 목표를 설정한 경우에 생태자원을 발굴하여 이를 관광프로그램으로 만들어내는데 주안점을 둘 수 있음
- 또한 관광시설 보완형 섬의 경우 해양음식을 테마로 한 섬 관광 활성화 사업을 목표로 설정한 경우에 해양음식의 채집, 만들기, 시식 등의 체험프로그램을 운영하기 위해서 기존의 마을회관을 리모델링하여 이러한 장소로 활용하는데 주안점을 둘 수 있음

○ 사업의 내용은 목표에서 제시되었듯이 섬이라는 공간과 섬을 방문하는 방문객 그리고 거주하는 주민의 관계 속에서 구성됨

■ 사업의 체계적 추진

○ 광역자치단체에서 정책사업 대상군을 우선 추전하고 이들 지역을 대상으로 한 제한적 공모를 추진하여 사업을 추진하도록 함으로써 광역자치단체의 역할도 강화시키도록 함

○ 섬 관광활성화 사업의 심의 및 선정, 평가를 위하여 중앙부처(문화체육관광부)에서 자문위원회를 구성하여 운영하도록 함

○ 사업 추진에 따르는 모니터링 및 사업 종료에 따른 사업성과 평가는 초기부터 관리하는 것이 필요하며, 매년 사업평가를 토대로 하여 차기 연도의 사업의 개선 및 유지, 확대 등을 추진하도록 함이 바람직함

○ 섬 관광활성화 사업에 대한 정책지원 사업이 종료되더라도 지속성을 유지하기 위해서는 우선 추진주체의 역량을 강화하는 사업이 우선되어야 함

■ 사업추진 주체 구성 및 운영방안

○ 섬 관광활성화 사업은 중앙정부가 지원하는 정책 사업이지만 사업의 효율적 추진 및 추진 효과를 제고시키기 위해서는 정책주체 이외에 동 사업을 책임지고 추진하고 관리하는 조직이 필요함

○ 정책추진주체는 행정을 직접 담당하는 지방자치단체가 중심이 되어 운영하는 방식이 섬 지역의 발전을 위하여 보다 바람직함

○ 사업의 운영·관리주체는 사업을 진행하는 지방자치단체에서 어떤 방법으로 섬별 사업을 추진할 것인가는 선택할 수 있는 사항으로 봄
  - 사업을 담당하는 실질적인 조직이 주민협의체일수도 있고 중간지원조직이 될 수도 있음. 중앙정부에서 이를 하나의 방식으로 결정하여 추진할 때 현실에 맞지 않을 수가 있기 때문임

○ 섬에 대한 정책 추진이 오랫동안 각 부처의 정책특성별로 추진해 왔고 또한 중요성에 비하여 재정투입이 낮은 것을 고려할 때 어느 한 부처에서 담당하는 것 보다는 각 부처에서 독자적인 영역을 가지고 협력해 나갈 수 있는 체계를 만들어나가는 것이 필요함

■ 부처간 협력 체계 구축방안

○ 정부 부처 간에 섬 관광 활성화 사업을 추진할 수 있는 협력 조직으로서 협약을 맺고 '협의체'를 구성하는 방법으로 추진하는 것이 바람직함
  - 부처 간에 협의체를 구성한다는 것은 상호 공동의 정책목적을 가지고 계획에서부터 사업추진에 이르기까지 다양한 사업을 추진할 수 있는 계기를 마련할 수 있음

○ 업무 협력형은 기존의 부처체계에서 언제든지 가능한 일임으로 우선적으로 업무협력(MOU) 등을 통하여 추진하도록 하며, 궁극적으로는 협력 조직형과 같이 부처 간에 섬관광을 전담하는 '섬관광 전담조직'을 구성하여 운영하도록 하는 것이 필요함. 이러한 전담조직의 형태로 갈 때 지방자치단체의 적극적 참여가 활성화될 것임

제2절

정책 제언

■ 섬 관광 정책 추진을 위해서 섬 자원 및 섬 방문객에 대한 조사 추진

○ 섬에는 역사와 문화재, 구전설화, 생활문화의 흔적, 해안 및 섬 내륙 경관 등 섬마다 독특하고 다양한 자원을 보유하고 있으나 자원의 가치가 잘 파악되지 않을 뿐만 아니라 이를 아는 고령층이 점차 줄어들고 있어 사라질 수도 있는 상황에 있음

○ 섬의 관광자원화 및 관광을 촉진하기 위해서는 섬이 보유한 특성 있는 자원을 구체적으로 파악, 이를 축적하여 자료화하고 정보화하는 것이 필요함

○ 또한 최근 들어 섬 방문객이 증가하고 있으나 여객운송실적 이외에는 섬 방문객에 대한 자료가 없고 어떤 사람들이 왜 방문하는 지에 대한 조사 자료가 미흡한 실정으로 관련 정책 수립에 한계가 있음

○ 따라서 섬 지역개발은 물론 섬 관광의 추진을 위한 기초적인 통계자료 수립 섬별로 특성화 자원을 DB화하는 작업이 추진되도록 하여야 함

■ 가고 싶은 섬 시범사업의 경험을 토대로 한 본 사업 추진 중요

○ 섬의 방문 요구가 점차 많아지고 만족도도 높아지고 있는 현실에서 방문객에게 적합한 관광시설 및 서비스, 상품의 제공이 가능한 관광정책 부서에서 섬 관광정책을 추진함으로써 정책추진의 실효성을 높이도록 함

○ '가고 싶은 섬'이라는 브랜드는 섬에 대한 의미를 반영하고 있을 뿐만 아니라 문화체육관광부에서 섬에 대한 정책추진이 필요하다고 인식하고 있음 (해운조합에서는 '가보고 싶은 섬'이라는 사이트를 운영하기도 하고 있음)

○ 또한 그동안 계획수립 및 사업추진에 걸친 7여 년 동안의 정책추진경험과 문제점 등에 대한 인식 등을 토대로 하여 보다 발전된 관광정책사업의 추진을 하는 것이 바람직함

■ 매력적인 섬, 섬 관광 알리기 등과 같은 다양한 관광 정책적 접근 필요

○ 섬의 매력성 홍보를 통해 섬의 관광인지도를 제고시키는 사업 추진 필요
- 섬 지역은 각 섬마다 독특한 경관성, 자원성을 보유하고 있기 때문에 시설을 조성하는 것보다 중요한 것은 섬을 어떻게 알릴 수 있는냐임
- 섬의 방문을 유도하기 위해서 기존의 가고 싶은 섬 사업과 같이 시설 및 프로그램 사업 지원의 형태가 아닌 매년 혹은 격년으로 아름다운 관광 섬(가칭 관광 어메니티섬)을 선정하여 언론매체를 통하여 홍보하는 사업 추진이 효과적일 것임

○ 도서 연계형 사업으로 섬 투어 지원과 같은 사업 추진 필요
- 섬지역이 일반 육지와 가장 큰 차이는 선박으로만 이동할 수 있다는 것임(대규모 섬의 경우는 항공으로도 가능). 그러다 보니, 여객선 혹은 유람선의 노선의 결정, 운항회수 등에 영향을 많이 받게 됨
- 섬들의 상호 연계발전을 위해서 선결되어야 하는 것이 섬과 섬을 연결할 수 있는 교통수단으로 섬을 관광할 수 있는 투어지원 사업 등을 추진

■ 일정 규모 이상의 섬을 대상으로 한 용도지구의 지정 검토

○ 섬 지역은 대부분 환경의 변화에 민감하고 자칫 잘 못하면 개발로 인하여 환경적으로 환원이 되기 어려운 경우도 발생할 수 있으므로 일정 규모 이상의 섬 지역은 섬의 특성에 적합한 용도지구를 정함으로써 보존과 이용이 조화롭게 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다고 봄

○ 미국의 산호안 카운티(San Juan County)에서는 중심구역(활동센터), 농어촌지역, 자원생산지역으로 용도를 구분지역하고 있음. 해안선이 있는 곳은 해안선 환경을 위해 도시환경, 농촌환경, 농촌주거환경, 농촌농림환경, 보존환경, 자연환경, 수역환경, 해양서식지관리환경 등으로 구분하고 각 지구의 특성에 따라 장려와 규제를 정해 놓고 있음[12)]

12) 「San Juan County Comprehensive Plan(1995-2015)」.

○ 해상 또는 해안지역의 보전시스템이 가장 발달되어 있는 호주의 경우에 지역에 따라 다소의 차이를 보이지만, 대부분의 경우 몇 개의 용도지구로 구분하여 보전을 합리적으로 하고 있음. 뉴사우스웨일즈(NSW)의 경우에는 해양생태보전지구, 해양공원지구, 자연보호구 및 국립공원의 해양보전지구로 구분하여 지정하고 있고, 북동부지역의 퀸슬랜드(Queensland)주의 케언스 지구의 경우에는 절대보전지구, 국립공원지구, 완충지구, 보전공원지구, 염하구보존지구, 서식처보호지구, 서식처보호지구, 일반이용지구로 지정하여 용도지구는 지구별 특성에 알맞게 관리하고 있음[13].

■ 섬의 지속 가능한 관광발전을 위한 방안 마련

○ 섬 관광활성화 사업의 주요 성패요인은 지역주민들의 자발적 참여와 역량강화를 통해 주민들이 관광 주체의식을 높이는 것에 있음

○ 실질적 주민역량강화를 위한 사업이 단기간에 이루어지는 것이 아니라 사업이 진행되는 기간 내내 사업에 대한 인식 제고는 물론 주민 역량을 강화시킬 수 있는 사업이 추진되어야 함

○ 지역주민이 주인으로서 섬의 발전을 위하여 자립적으로 사업을 운영, 추진해 나갈 수 있는 기반을 마련해 주는 것이 필요할 뿐만 아니라 보다 많은 지역주민들의 참여가 요구됨

○ 따라서 지방자치단체는 물론 중앙정부 차원에서도 환경적, 경제적 측면은 물론 사회적 측면에서도 섬의 지속가능한 발전을 위한 방안을 모색함

13) 최종관, "오스트레일리아 해상지역의 자원보전과 지속가능한 이용시스템", 「아름다운 국립공원」 2005. 겨울호(통권44호), pp.19-20.

참고 문헌

강신겸(2012). 커뮤니티 중심의 섬 관광 개발.『경남발전지』121. 24-34
국토연구원(2012) 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬자원 활용방안 연구
국토해양부(2010). 무인도서종합관리계획
국토해양부(2011). 해안마을 관광 자원화를 위한 경관형성 방안 연구
국토해양부, 연안해운 통계연보
김경신·이주하(2008). 일본의 도서관리 정책과 우리나라에 미치는 영향.『해양수산』288. 5-18
김영준(2011). 섬 관광의 동향과 지속가능한 발전.『국토연구』, 358. 34-39
김준(2008). 섬 관광 실태와 활성화 방안 연구: 전남 도서 · 연안지역을 중심으로.『도서문화』제32집 pp.3-40
김준(2012). 우리나라 도서개발 정책의 성찰과 지속가능한 섬 만들기 전략.『도서문화』제40집 pp427-456
김향자(2006). 문화관광부의 '가고 싶은 섬' 시범사업 추진.『한국관광정책』제26호 pp39-47
농림수산식품부(2011), 어촌·어항개발사업모니터링 용역
문화체육관광부(2006), 가고 싶은 섬 기본계획 연구
문화체육관광부(2008). 섬 관광 활성화를 위한 과제발굴 및 평가모델 개발
문화체육관광부(2011). 가고 싶은 섬 시범사업 최종 평가
문화체육관광부(2013). 2012 국민 여행실태조사
서용건 · 고광희 · 김민철(2010). 섬 관광목적지 경쟁력지표 개발에 관한 연구.『관광 · 레저연구』22(1): 167-187
손대현(2006). 우리나라 도서관광 개발의 기본전략.『관광레저연구』18(1): 280.
손대현·장희정·김민철(2004). 우리나라의 해양관광 활성화를 위한 도서관광개발 정책 개선방안,『관광연구논총』16. 6
신동주·손재영(2008), 어촌관광 방문동기에 관한 연구: 동해안 어촌 체험마을을

중심으로. 『관광학연구』 32(3): 255-273
안정행정부(2013). 지역경제리뷰 제 134호
오상훈 · 고계성(2005). IPA를 이용한 섬 관광지 매력성 평가: 제주섬의 사례. 『관광연구』 19(3): 45-58
이순자외 3명(2012), 국토품격과 삶의 질 제고를 위한 섬자원 활용방안 연구. 국토연구원
이제후(2005), 국내 섬 관광지 선택속성에 관한 연구. 『여행학연구』 23. 115-134
이진의(2013). IPA기법을 활용한 섬 생태관광지 개발과 관리방안 연구. 석사학위 청구 논문. 전남대학교
제주발전연구원(2013), 섬 관광의 현재와 미래발전전략, 제주발전연구총서14
조진상(2009), 관광행태 분석을 통한 지속가능한 섬 관광 발전전략의 모색: 완도군 청산도 방문객 설문조사를 중심으로. 『한국지역개발학회지』 21(4): 151-176
차미숙 (2007), 섬 개발정책 사례와 시사점 : 그리스 산토리니 섬과 이탈리아 카프리 섬을 중심으로.『국토연구』 311. 60-68
최영진(2012). 국제법상 섬의 해양경계획정에 관한 연구. 박사학위 청구 논문. 강원대학교
황상민 외(2011), 어촌·어항개발사업모니터링 용역
한국 해운조합 연안여객선 운영실적통계(2008~2012)
한국관광공사(2005), 보존형 섬 관광개발방안
한국관광학회(2009), 관광학총론, 백산출판사
해양수산부(2006), 해양관광 기반시설 조성연구
해양수산부(2013), 2013 주요 업무 추진계획
행정안전부(2008), 제 3차 도서종합개발 10개년 계획
행정안전부(2009), 도서지역 활성화 방안 연구 보고서
행정안전부(2011), 서해 5도 종합발전계획 수립 연구
홍선기 · 김재은(2011), 서남해 도서자연자원의 생태적 가치와 지속가능한 활용. 『도서문화』 제38집 331-358

관광지식정보시스템 웹사이트(www.tour.go.kr)

법제처(www.moleg.go.kr)

Colin. M.V & Baum. Y(1995). Island Tourism: an Instruction. Chichester: Jhon Wiley&Sons.

Baum, T.(1997). The fascination of islands: a tourist perspective. Lockhart and Drakakis-Smith(eds.) Island Tourism: Trends and Prospects. London: Pinter.

Butler, Richard W(1993). Tourism Development in small islands. In lockhart et al, The Development process in small Island states. Routledge, London. p71.

Lockhart.D.G(1997) Islands and tourism: An overview. In D. G Lockhart and D. Drakakis-Smith(eds) Island Tourism-Trends and Prospects(pp.3-21). London:Pinter.

Weale, D.(1991), Islandness. Island Journal, 8, 81-2.

Weale, D.(1992), Them Times. Charlottetown, Prince Edward Islands: Institute of Island Studies.

ABSTRACT

Effective Policy Measures for Revitalization of Island Tourism

There are 3,358 islands in Korea and 482 of them are inhabited. Not only in territorial perspective but also as a repository of natural resources, the importance of island policy came to the fore again. As touristic preference has been diversified and population for island tourism has been increased, local governments are promoting various tourism policies. Accordingly, this study analyzes the types of tourism policy, targeting island region, and further suggests the method of policy promotion based on its appropriateness and feature analysis.

Island Tourism aims for a minimum development premised on conservative utilization of resources, while taking environmental and landscape value in consideration in order to prevent the island from unnecessary modification. Tourism on Island does not stop at developing tourism facilities and managing the program, however, it further seeks for appreciation in its value as an Island. For tourists who look for touristic experience different from the other, the revitalization of island tourism provides unique experience as a tourism destination.

Moreover, Island tourism does not exclude residents but rather encourages residents to provide tourism service with their understanding and awareness of the project. Thus as the visitors from outside flows in, the project vitalizes the area and triggers the further policy support.

The Revitalization of Island Tourism complements the existing full-package-type project like 〈My Best Island〉 and its limits. Rather than targeting the region as a whole like previous projects, the project focuses on a region that has high-potential as a tourism resource and branding islands as tourism destination. Likely, the project differentiates itself from other projects and visualizes the result of investment thus creates policy support effect at the end.

In order to build a systematic way for project promotion, firstly recommend policy project group and proceed with restrictive participation of targeting groups thus allowing the local government to strengthen their role in the project. There needs to be a management program from the initial stage for monitoring the project and evaluating the project once it is completed. Based on such evaluation, it needs to carry forward the measures for project's improvement, maintenance and expansion.

For the sake of development of the region, it is preferable to work with local government as the central administrative agent while regional consultative group or intermediate supporting organizations managing the project. Considering advocacy on the island had been promoted according to departmental characteristics of government and also considering lower financial commitment for its importance, it is necessary for each department to build their own tourism domain and seek for cooperation rather than putting one department to be in charge.

부록

부 록

ID			

본 조사표에 기재하신 내용은 통계법 제33조에 의해 비밀이 보장되며 연구목적으로만 이용 됩니다.

「섬 관광 활성화 정책추진 방안」 연구 관련
전문가 조사

안녕하십니까?

문화체육관광부 산하 국책연구기관인 한국문화관광연구원(KCTI)은 현재 「**섬 관광 활성화 정책추진 방안**」 연구를 수행하고 있습니다.

이와 관련하여 본 조사는 관광 및 해양, 섬분야 전문가를 대상으로 섬의 관광 활성화를 위한 정책과제를 도출하고 문화체육관광부의 정책영역을 도출하기 위한 것이며, 본 설문에 대한 응답 자료는 **섬 관광 활성화를 위한 정책 마련**에 소중한 기초 자료로 활용될 것입니다.

본 조사 결과는 통계 목적 이외에는 절대 사용되지 않음을 밝혀드리며, 연구의 객관성과 정확성을 위하여 모든 문항에 빠짐없이 답변해주시면 감사하겠습니다.

2013. 11.

♣ 연구 담당자: 관광산업연구실 김향자 선임연구위원
♣ 설문 담당자: 관광산업연구실 이아정 연구원(jilihan@naver.com)
Tel) 02-2669-9886 Fax) 02-2669-8420

KCTI
Korea Culture & Tourism Institute

I. 섬 정책 부처에 대한 인식

1. 귀하께서는 **섬 지역의 특성을 고려할 때 섬 정책의 주관 부처**는 어느 곳에서 담당하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까? 그리고 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

① 해양수산부 ② 안전행정부 ③ 문화체육관광부 ④ 환경 ⑤ 농림축산식품부
⑥ 국토교통부 ⑦ 산림청 ⑧ 국립공원관리공단 ⑨ 해양환경관리공단 ⑩기타(_____)

선택 이유:

2. 현재 섬 지역에 대한 정책은 정부 부처별로 각기 다른 사업을 추진하고 있습니다. 각 사업별로 어떤 부처가 담당하는 것이 바람직하다고 보십니까? (번호를 기입해 주십시오, 혹시 협력적 추진이 필요하다고 판단하시는 경우 중복적으로 선택하여 주십시오.)

구분	관련 사업	담당 부처 선택
섬마을 정비·개선	섬마을 명소화 사업/어항관리 등	
주민여가문화 확대	주민의 문화적 혜택 제고, 섬주민 여가생활 개선 등	
관광 활성화	자원 발굴 및 콘텐츠화/방문편의시설 및 서비스 개선	
주민공동체 형성	주민교육 및 주민공동체 형성, 주민소득 증대 사업 등	
도서 관리	연안해양 관리/무인도서 사업/선박운항 지원 등	
환경 관리	해양보호구역 지정/임야관리/생태자원 보호 등	
자원 보전·관리	천연보호구역/문화재 관리	

보기

① 해양수산부 ② 안전행정부 ③ 문화체육관광부 ④ 환경부 ⑤ 농림축산식품부
⑥ 국토교통부 ⑦ 산림청 ⑧ 국립공원관리공단 ⑨ 해양환경관리공단 ⑩기타(_____)

3. **섬 지역을 대상으로 한 정책 추진에 있어서 문화체육관광부의 역할**이 필요하다고 보십니까?

① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

전혀 필요 없다 그저 그렇다 꼭 필요하다

3-1. 필요하다고 보신다면 문화체육관광부의 역할로서 바람직한 것은 무엇이라고 생각하십니까? (필요한 역할은 모두 선택하여 ✔표 하여 주십시오.)

① 주민 관광인식 개선 및 서비스 교육
② 섬 어메니티(쾌적성) 개선(경관 등)
③ 섬 문화관광자원 발굴 및 DB구축
④ 섬 문화관광 체험 프로그램 개발
⑤ 관광편의 시설 정비
⑥ 길·경관 조망대 조성 등 섬 명소화
⑦ 유휴시설 리모델링 등(폐교, 폐주거지, 빈집 활용 등)
⑧ 관광안내시스템 및 SNS를 이용한 관광홍보 등
⑨ 기타(☞_____)

Ⅱ. 섬 관광 추진 성과

※ 그동안 문화체육관광부는 다음과 같이 「가고 싶은 섬 시범사업」, 「국토 끝 섬 관광자원화 사업」 등 섬 지역을 대상으로 한 관광정책을 추진해왔습니다.
다음을 읽고 질문에 응답하여 주십시오.

- 문화체육관광부의 섬 대상 정책은 2007년부터 5년 사업으로 추진된 「가고 싶은 섬 시범사업」과 2010년에 시작되었으나 중지되었다가 재추진 예정인 「국토 끝섬 관광자원화 사업」이 있음
- 가고 싶은 섬 시범사업은 기본계획 수립, 중간평가, 최종 평가 등 일련의 정책과정에서 정책형성, 실시, 평가 및 모니터링 등의 과정을 거침

〈표 1〉 가고 싶은 섬 시범사업 개요

구분	가고 싶은 섬 시범 사업
추진연도	2007~2011년(1년 연장)
개소수	4개 도서(외연도, 청산도, 홍도, 매물도)
목적	살기 좋은 지역만들기 사업 일환으로 추진
주요 내용	○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: 섬주민에 의해 자발적으로 추진되고 지속가능한 섬 발전 체계를 구축하기 이한 인력 및 조직 개념 방식 등
사업비	456억 원(국비 220억 원)

- 국토 끝섬 관광자원화 사업도 2009년 기본계획 수립하여 추진하려 하였으나 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성 문제 등으로 일시 중단되었다가 다시 추진하기로 함

〈표 2〉 국토 끝섬 관광자원화 사업 개요

구분	국토 끝섬 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	○대상 도서 대부분이 천연기념물로 지정되어 있음 ○기반시설 정비, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 홍보 마케팅 등 소프트에어 부분을 강화
사업비	약 300억 원

4. 「가고 싶은 섬 시범사업」, 「국토 끝섬 관광자원화 사업」 등의 추진을 통하여 섬 지역의 **관광 발전**에 긍정적 역할을 했다고 평가되고 있습니다. **각각의 긍정적 역할이 어느 정도**라고 생각하시는지에 ✔표 하여 주십시오.

구분	세부 효과	정책의 긍정적 역할				
		매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
1. 사회문화적 측면	지역 이미지 제고	①	②	③	④	⑤
	정주환경 개선 및 지역민의 삶의 질 제고	①	②	③	④	⑤
	주민 공동체 형성 및 사회적 기업 활성화	①	②	③	④	⑤
2. 경제적 측면	주민 소득 및 고용 증대	①	②	③	④	⑤
	지역균형 발전(낙후지역 개발 등)	①	②	③	④	⑤
3. 제도적 측면	지역 활성화 제도 기반 마련	①	②	③	④	⑤
	주민주도 기반 형성(마을자치규약 등)	①	②	③	④	⑤
4. 관광 측면	관광(편의)기반 조성	①	②	③	④	⑤
	새로운 관광자원 창출	①	②	③	④	⑤
	방문객 증가	①	②	③	④	⑤
5. 환경적 측면	자연자원의 가치 인식	①	②	③	④	⑤
	환경의 이해와 보전의식 증가	①	②	③	④	⑤

5. 또한 섬 관광 활성화 정책은 긍정적 효과 이외에 부정적 효과도 가져왔다고 평가됩니다. 각각의 부정적 효과가 어느 정도라고 생각하시는지에 ✔표 하여 주십시오.

구분	세부 효과	정책의 부정적 역할				
		매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
1. 사회문화적 측면	지역 정체성 및 고유성 결여	①	②	③	④	⑤
	낮은 지역주민의 관심과 참여도	①	②	③	④	⑤
2. 경제적 측면	소득 양극화(주민 간, 마을 간)	①	②	③	④	⑤
	고유 산업(농업 및 어업 등) 쇠퇴	①	②	③	④	⑤
3. 제도적 측면	지나친 관주도형으로 의존도 심화	①	②	③	④	⑤
	사업 추진의 지연	①	②	③	④	⑤
4. 관광 측면	유사한 체험프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
	과도한 시설 개발로 섬 고유성 훼손	①	②	③	④	⑤
	관광객의 급증으로 수용태세 문제 대두(숙박 및 음식시설 부족, 낮은 서비스 수준 등)	①	②	③	④	⑤
	중복사업 추진으로 예산 낭비	①	②	③	④	⑤
5. 환경적 측면	자연환경 및 문화자원 훼손	①	②	③	④	⑤
	섬 경관의 훼손	①	②	③	④	⑤
	지역특성이 배려되지 않은 물리적 환경 변화	①	②	③	④	⑤

6. 다음은 섬 대상의 주요 정책 사업들이 **관광 측면에서 섬지역(또는 마을)의 발전에 어느 정도 기여**를 하였다고 생각하십니까? 해당하는 곳에 ✔표 하여 주십시오.

구분	주요 사업내용	관광발전 기여도				
		매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
명품섬 베스트 10	생태자원 체험관/해안데크 및 낚시공원 조성/제주돌담 정비/생태등산로 조성 등	①	②	③	④	⑤
가고 싶은 섬 시범사업	시설기반 구축/관광프로그램 개발/관광안내개발/주민 교육사업 등	①	②	③	④	⑤
국토 끝섬 관광자원화	상징공간 조성/지역연계 관광코스개발/친환경 문화관광자원 개발 등	①	②	③	④	⑤
어촌체험마을 사업	4계절 특화체험 프로그램/주민 서비스향상 교육/홍보 등	①	②	③	④	⑤
명품마을 조성사업	생태관광 프로그램 개발/향토음식 개발/공동 민박집 건립/랜드마크 조성 등	①	②	③	④	⑤
도서종합개발사업	문화복지시설/문화·환경 위생시설 등 정비/생활환경 개선 등	①	②	③	④	⑤

7. 상기 **섬 관련 정책을 관광측면에서 볼 때 어떠한 문제점**이 있다고 생각하십니까? 전반적인 문제점 혹은 특정사업의 문제점을 적어 주십시오.

8. 관광목적지로서, 관광자원으로서의 섬이 보유한 각각의 자원이 지닌 가치와 활용 가능성은 어느 정도라고 보십니까? 양쪽의 항목에 ✔표 하여 주십시오.

자원의 가치					세부 내용	활용 가능성				
매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통 이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	민속·풍속 의례(갯제, 당산제 등) 및 신앙	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	향토음식 및 특산물	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	해양·바다 경관(일몰·일출 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	바다에서 보는 섬 경관(섬 원경, 절경)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	어장·등대·어선·방파제 등	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	어업 및 농업,섬(어촌)생활양식	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬내 빈집, 폐교, 폐시설 등	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	파도·동굴·폭포·해안·해수욕장 등	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	동·식물(갈매기, 철새, 고래 등) 및 천연기념물	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	해안도로 및 산책로·등산로	①	②	③	④	⑤

9. 현재 섬 관광이 활발히 이루어지고 있는 지역 중에서 귀하께서는 **관광 활성화가 가장 잘 되어있고 추천하고 싶은 지역(섬)**은 어디입니까? 또한 이유가 있다면 기입하여 주십시오.

지역	
추천 이유	

Ⅲ. 섬 관광 활성화 정책추진방안

10. 귀하께서는 **섬 지역에 대한 정책 사업을 추진할 때 가장 중요하게 고려해야 하는 요인**이 무엇이라고 생각하십니까? (중요한 세 가지만 선택하여 주십시오) (_____,_____,_____)

① 모항으로부터의 거리
② 정책대상 섬과 모항의 규모(크기와 인구 규모, 시장여건 등)
③ 운송수단(선박) 확보
④ 기상기후에의 의존성
⑤ 섬 지역내 인구 구조(고령화 심화, 과소화 등)
⑥ 섬 지역의 기반시설 취약도(도로, 전기, 상하수도 등)
⑦ 섬 생태자원의 희소성, 훼손 가능성
⑧ 섬 지역의 역사·문화 자원의 가치
⑨ 섬 지역내 정주시설의 취약성(교육 및 의료, 문화시설 등)
⑩ 기타(_____)

11. **섬 지역을** 대상으로 한 **관광 활성화 정책의 가치(목표)**는 어디에 두어야 한다고 생각하십니까? 우선순위를 적어 주십시오. 중요한 세 가지만 선택하여 주십시오.(_____)

① 섬에 대한 인식 제고
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 기타(☞_____)

12. 섬 지역을 대상으로 한 **관광 활성화 사업을 다음과 같이 5가지로 유형화하였을 때 각 사업의 중요도와 관광활성화 기여도를 어떻게 보십니까? 각 유형별 사업의 시기별로 단계별로 우선순위를 적어주십시오.**

	유형	사업 우선순위	
		중요성	시급성
섬 관광 활성화 사업	주민역량강화 및 소득화 사업		
	섬 명소화 사업(섬 관광매력성 제고)		
	관광편의개선 사업		
	관광프로그램 개발 및 운영 사업		
	관리 운영 사업		

※ 각 사업 유형별의 세부사업별로 **섬 관광 활성화 사업에 있어서의 중요도 및 섬 관광 활성화에의 기여도**의 정도에 ✔표하여 주십시오.

12-1. 주민역량강화 및 소득화 사업

중요도					세부 내용	기여도				
매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	주민 인식 개선 및 교육사업 (주민 문화향유 능력 제고 포함)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	선진지 견학	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	공동체 형성(협의체 및 사회적기업 육성 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬 관광 전문인력 양성(섬 해설사 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지역 장인 활동 지원	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	주민소득 사업(6차 산업화 사업 등)	①	②	③	④	⑤

12-2. 섬 명소화 사업 (섬 관광매력성 강화)

중요도					세부 내용	기여도				
매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	섬 지역의 자원 발굴 및 DB화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	이야기 발굴 및 스토리텔링화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	유휴자원 활용(빈집 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	걷는 길(숲길, 해안길 등) 조성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	공공미술 공간 조성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬, 마을의 어메니티 개선 (지붕, 담장 개선, 꽃밭 조성, 문패만들기 등)	①	②	③	④	⑤

12-3. 관광편의 개선 사업

중요도					세부 내용	기여도				
매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	숙박 시설(민박 등) 및 서비스 개선	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	쌈지공원 혹은 휴게공간 조성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	관광안내소 정비·개선	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	관광안내판(표지판) 등 정비·개선	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	일출, 낙조 감상 등을 위한 경관정비 사업	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬생활문화박물관 등 문화시설 조성	①	②	③	④	⑤

12-4. 관광 콘텐츠 프로그램 개발 및 운영 사업

중요도					세부 내용	기여도				
매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	섬생활 체험 프로그램 (어촌 어구 체험 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬마을 축제 및 관광이벤트	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	생태(자연) 체험 프로그램	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬 역사·문화 기행 프로그램	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬 먹거리(향토음식) 개발 및 판매	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	해양레저스포츠 체험 프로그램	①	②	③	④	⑤

12-5. 관리 운영 사업

중요도					세부 내용	기여도				
매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다		매우 낮다	←	보통이다	→	매우 높다
①	②	③	④	⑤	관광객 홍보 마케팅	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	문화관광 안내 홈페이지 운영	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬 접근성 제고(선박 운영 지원 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	시설 운영자 지원(방문자 센타 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	섬, 마을의 다양한 테마관광지도 제작·배포	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	생산품의 품질 관리 및 판매 체계 확보	①	②	③	④	⑤

IV. 정책 추진 주체 및 역할

14. 귀하께서는 **섬 지역을 대상으로 한 관광 활성화 정책**을 추진하는데 있어서 정부의 정책 **추진 형태는 어떻게** 되어야 한다고 보십니까? 한 가지만 선택하여 주십시오.(_____)

① 섬 지역을 관할하는 하나의 부서에서 종합적으로 추진(주민생활, 지역기반, 문화, 관광 등)
② 중앙정부의 관련 부처와의 협력(해양수산부, 안전행정부, 국토교통부 등)
③ 중앙정부(예: 문화체육관광부)와 지방자치단체의 협력
④ 지방자치단체가 중심이 되고 각 부처는 지원, 협력하는 형태
⑤ 섬이 주체가 되고 지방자치단체와 중앙정부 부처는 지원하는 형태
⑥ 기타(☞_____)

15. 정부 부처 간에 협력을 통하여 섬 지역의 관광 활성화 사업을 추진하게 될 경우 어떠한 방법으로 정책협력을 추진하는 것이 바람직하다고 보십니까? 선택하여 주십시오.(_____)

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 기타(☞_____)

16. 섬 관광 활성화 사업이 추진되는 경우 중요한 것은 정책 사업을 어떻게 관리하느냐가 중요합니다. 귀하께서는 **섬 관광 활성화 정책사업의 관리는 어떠한 형태**로 이루어져야 한다고 보십니까?

① 중앙 정부 차원에서 섬 관광 활성화 정책사업을 추진하는 별도의 조직 운영
(예: 마을미술 프로젝트 추진 조직과 같은 별도의 사업추진단 운영)
② 중앙 정부 차원에서 자문단(모니터링단) 운영을 통한 지속적인 평가 및 관리
③ 지방자체단체를 중심으로 한 정책 추진 및 관리
④ 기존의 지역공동체를 기반으로 한 자체적인 사업 관리(협동조합 혹은 사회적 기업 등)
⑤ 별도의 섬 관광 활성화 조직을 해당 섬 지역 내에 구성하여 운영 관리 책임
⑥ 기타(☞_____)

17. 끝으로 **섬 관광 활성화 정책 추진을 위해 제언**해 주실 사항이 있으면 기입하여 주십시오.

◇ 감사합니다. ◇

☞ 본 설문에 응해주신 분들께 소정의 상품을 발송하고자 하오니 설문응답자에 관한 사항을 작성하여 주시기 바랍니다.

① 성 함		② 소속기관	
③ 성 별	남 · 여	④ 해당분야 종사기간	( )년
⑤ 우편주소			

참여 연구진

연구책임자

김 향 자(한국문화관광연구원 선임연구위원)

연구보조

김 성 민(한국문화관광연구원)

이 아 정(한국문화관광연구원)

연구자문

김　　준(전남발전연구원 책임연구위원)

김 태 영(경남발전연구원 부연구위원)

이 승 우(해양수산개발원 연구위원)

홍 장 원(해양수산개발원 연구위원)

섬 관광 활성화 방안 연구

발 행 인　박 광 무

발 행 처　한국문화관광연구원
서울시 강서구 금낭화로 154
전화 02-2669-9800　팩스 02-2669-9880
http://www.kcti.re.kr

인 쇄 일　2013년 12월

발 행 일　2013년 12월

인 쇄 인　크리홍보(주)

ISBN : 978-89-6035-440-1　93300