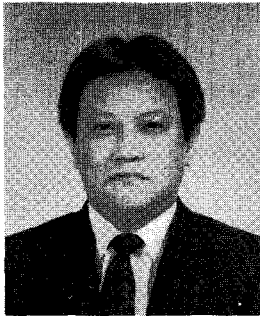


# 257건事業實施

## 生活基盤・福祉시설 97년까지 完備

金 燉 起 <內務部 地域經濟課 島嶼開發係長>



### 도시지역개발의 의의와 필요성

해방직후인 1946년의 우리나라 도시화율은 17%에 머물러 있었고, 1인당 국민소득은 불과 12만6천원이었다.

그러나 1989년 현재의 우리나라 도시화율(시·읍)은 79%에 이르고 1인당 국민소득도 5천불선에 다달았다.

다시 말하여, 30~40년전만 하여도 우리나라는 선진·후진·낙후지역의 구별없이 전국적으로 낙후되어 있었지만, 지난 60~70년대의 고도경제성장 과정에서 개발의 격차가 국토공간상에 현재화(顯在化)하게 되고, 투자의 효율성이 높고 입지여건이 좋은 지역을 중심으로 한 거점개발전략으로 그 격차가 날로 심화되어 왔다.

특히, 도서지역은 수산과 관

광 등 천혜의 자원을 보유하고 있으면서도 지리적, 경제적, 사회·문화적인 면에 있어서 구조적인 취약성을 지니고 있는 관계로 그동안의 경제발전과정에서 성장의 과실을 적정하게 배분받지 못하고 제측면에서 소외되어 오면서 낙후와 후진의 악순환을 거듭하여 왔다.

지역개발정책에서 정책의 목표를 어디에 둘 것인가 하는 문제는 관점에 따라 논란이 많은 문제이다.

오늘날 흔히 논의되고 있는 문제중의 중심이 되는 것은 능력과 평등, 그리고 지역변영과 지역주민변영과 같이 상호 조화하기 어려운 문제들이다.

능률을 우선해야 한다는 입장은 한정된 재원을 투자함에 있어서 투자효과를 기준으로 해야 한다는 경제원칙을 논거로 하고 있고, 이에 반하여 평

등을 주장하는 입장에서는 공공투자는 일정지역에만 집중되어서는 안되고 지역적 안배를 통하여 균형있게 개발하여야 한다는 균형개발론에 입각하고 있다.

이러한 문제들은 도서지역개발에도 그대로 문제가 되고 있다.

한정된 재원을 투자함에 있어 지리적으로 불리한 여건에 있는 도서지역의 개발효과가 여타지역에 비하여 높다고는 할 수 없을 것이다.

따라서 소외되고 낙후한 도서지역을 개발하고자 하는 것은 도서지역이 지닌 잠재력과 예상되는 개발효과보다는 구조적 취약성을 지닌 도서지역에 자립의 기반을 마련해 주고 평등의 원칙에 입각한 지역격차의 해소를 통하여 사회복지의 균점과 균형을 실현한다는 측면에서 그 의의를 찾아야 할 것이다.

이렇게 볼 때 도서지역개발의 필요성은

첫째, 국가적 차원에서 지역격차의 해소가 국가안보와 국민의 공동체적 일체감의 조성이라는 시점에서 바람직하며

둘째, 선·후진지역간의 경제적 불균형은 자유시장체제를 통한 해결이 어렵기 때문에 정부의 정책적 배려가 필요하고

셋째, 한 나라의 국민은 그 영토내의 어디에 살든 국민으로서 누려야 할 평균적 수준의 생활을 영위할 권리가 보장되어야 한다는 당위성에서 결정된다 할 것이다.

뿐만 아니라, 우리나라가 개발의 연대인 지난 60~70년대

의 불균형성장정책을 통하여 생성된 과소·과밀로 인한 지역간 개발격차의 심화로 밀집지역은 지가상승을 비롯하여 교통, 주택, 공해 등 제문제의 해결을 위한 경제적 비용이 대폭 증가한 반면, 산업기반이 취약한 농어촌, 도서 등 과소지역은 인구의 지속적인 감소와 함께 성장발전으로부터의 소외의식이 팽팽해져 오늘날 심각한 사회적 갈등의 한 요인이 되고 있음은 지역의 균형개발이 얼마나 중요한 정책과제를 증명해 주고 있다.

다행히 그동안 정부에서는 이러한 국토개발의 사회·경제적, 공간적 측면에서의 정책과제를 인식하고 낙후지역의 개발촉진을 위하여 여러가지 정책수단을 동원하고 있다.

정부에서는 그 중에서도 특수지역으로 불리우는 산간오지, 도서·낙도, 민통선 북방지역, 광산지역 등에 특별한 관심을 가지고 이들 지역의 인구정착기반의 마련을 위하여 꾸준한 노력을 기울이고 있으며, 도서지역의 경우 1986년에 도서개발촉진법을 제정하고 1988년부터 1997년까지 10개년간 종합개발사업을 추진하고 있어 앞으로 도서지역의 정주여건이 크게 개선될 것으로 기대되고 있다.

본고에서는 오랜 기간 동안 국가의 중점개발대상에서 소외되어 왔던 도서지역의 개발여건을 살펴보고, 그 동안의 도서개발실태를 점검하는 한편, 앞으로의 과제에 대하여 논의해 보고자 한다.

## ■ 도서지역의 개발여건

도서지역은 육지로부터 해상을 격(隔)하여 위치한 지리적 특수요인과 이로 인하여 파생된 사회구조의 전근대성, 정주구조의 폐쇄성, 경제구조의 취약성 등 육지부와 비교하여 일반적인 입지여건이 매우 불리하다고 할 수 있다.

그러나 한편으로는 많은 도서가 연안 일대에 간척에 적합한 넓은 간석지가 발달되어 농경지로 개발이 가능하고, 주변해역은 연근해어업의 보고일 뿐만 아니라 도서지역 특유의 자연풍광과 산재되어 있는 경승지는 관광자원으로서 훌륭한 개발잠재력을 지니고 있다.

앞에서도 언급한 바 있지만 도서지역의 개발은 투자의 효율성 측면이 아닌 국토의 균형개발과 국민의 고른 삶의 질 향상이라는 평등의 시각에서 접근할 때 비로소 개발의 의의를 발견할 수 있다.

따라서, 도서개발은 투자대효율의 비교가 어느 정도 배제된 가운데 불리한 지역여건을 극복하고 보유한 제반 자원의 개발과 이용을 극대화하여 육지의 여타지역과 다를 바 없는 문화생활을 영위할 수 있는 생활공간을 조성함과 아울러 도서지역 특유의 개성있는 도서문화가 정착되도록 장기적인 안목에서 추진되어야 할 것이다.

이러한 뜻에서 도서지역개발의 전제가 되고 기본적인 수요측정의 기준이 되는 도서지역의 입지적인 특성과 여건을 육지부와 비교하여 제약요인의

측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 인간의 생활공간으로서의 도서는 일반적으로 4면이 바다로 둘러싸여 육지로부터 격절되어 있을 뿐만 아니라, 인구와 부의 밀집지역으로부터는 더 멀리 떨어져 있고, 도서자체의 유인력이 별로 없어 개발속도가 매우 늦다는 점이다.

둘째, 단위도서의 면적이 협소하고 절대인구규모가 과소할 뿐만 아니라 인구의 감소가 빠른 속도로 진행되고 있다는 점이다.

일반적으로 도서가 하나의 생활공간으로서 자생하자면 최소한 그 면적이 10km<sup>2</sup>, 인구가 5천명이상이 되어야 한다는 것이 많은 학자들의 연구결과이다.

1986년 현재 우리나라(남한)의 517개 유인도서의 평균면적과 인구는 3.7km<sup>2</sup>에 777명이고, 인구밀도는 전국의 415인/km<sup>2</sup>의 54.4%인 226인/km<sup>2</sup>에 불과할 뿐만 아니라, 지난 73년 이후 전국의 인구는 22.6%가 증가한 반면, 도서지역은 41.6%나 감소하였다.

좀더 구체적으로 살펴보면 면적 1km<sup>2</sup>미만의 도서가 무려 446개(86.3%)에 이르고 있고, 면적 10km<sup>2</sup>이상 인구 5천명 이상의 도서는 겨우 5%인 30여개에 불과하며, 이것도 현재의 인구감소추세로 보아 더욱 줄어들 전망이다.

이와 같은 여건은 도서내의 제반시설 이용률을 저하시켜 규모의 경제달성을 어렵게 하고 대규모의 고용을 흡수할 만한 산업의 유치를 가로막고 있다.

셋째, 불편한 교통사정이 도서와 육지간의 인적·물적 교류를 저해하고 도서민의 개발의욕을 저하시키고 있다.

도서지역이 내륙지역의 교통여건과 비교하여 근본적으로 불리한 점은 ① 여객선 등 선박외에는 선택적 교통수단이 없고 ② 폭풍과 안개 등 기상의 영향을 크게 받으며 ③ 선박이 갖는 특수한 여건 즉, 선박의 크기, 운항속도, 여객수 등에 따라 육상교통에 비하여 운항회수가 매우 적을 뿐만 아니라, 전체 유인도서의 20%에 달하는 100여개 도서가 정기적인 교통편이 없는 실정이며 ④ 같은 교통거리일지라도 대부분의 선박운항속도가 기차, 자동차 등 육상교통수단보다 저속함에 따라 많은 교통시간이 소요되고 교통비용이 높다는 것 등이다.

넷째, 수자원이 부족하다는 점이다.

인간이 생활해 나가는 데 있어 가장 중요한 요소중의 하나인 식수는 84년말 기준으로 해결되었으나 3개월이상의 가뭄이 지속되면 곤란을 받게 되는 도서가 상당수 남아 있다.

또한, 김을 생산하는 도서에서는 생산에 필요한 용수부족으로 애로를 겪고 있으며, 간척 등으로 농지를 확장하여도 농경에 필요한 용수문제가 병행적으로 해결되지 않으면 사업의 실효성을 확보할 수 없다.

그러므로, 도서지역의 식수와 용수문제의 항구적인 해결을 위한 상수도시설, 하수도개발, 저수지시설 등은 시급한

과제라 하겠다.

다섯째, 도로, 전기 등 사회간접자본에 대한 투자가 미흡하여 산업기반시설의 확충에 애로가 많다는 점이다.

도로의 경우 순환도로가 개발되지 않은 도서가 많으며, 도로가 있다 하더라도 협소하고 포장되어 있지 않아 활용도가 크게 떨어지고 있다.

전기의 경우에도 한전전기공급 도서는 전체도서의 45%에 불과하고 나머지 도서는 자가발전시설에 의존하고 있으며, 그나마 야간에 한하여 제한송전하는 곳이 대부분이다.

특히, 전기의 부족은 각종 가전제품의 사용 등 도서민의 생활과 문화수준의 향상에 걸림돌이 되고, 어업전진기로서 어획물을 가공처리하고자 하는 경우 제빙공장의 건설을 어렵게 하는 등 도서의 입지여건을 살린 산업발전에 커다란 장애요인이 되고 있다.

그러나, 실질적으로 한전전기공급의 확대는 이미 한전전기가 인입되어 있는 도서와 거리상 연락이 불가능한 도서가 대부분일 뿐만 아니라 막대한 가설비용의 소요 등으로 한계가 있고, 자가발전시설도 운영비가 과다하게 소요되어 도서민에게 많은 경제적 부담을 주고 있으므로 증설에 문제점을 안고 있다.

따라서, 앞으로 도서전화(島嶼電化)의 확충을 위하여는 한전전기인입 확대 및 자가발전시설의 증설과 병행하여 풍력이나 파력 또는 조력발전 등 지역부재자원을 활용하는 방안이 연구·개발되어 실용화되도록

록 노력하여야 할 것이다.

여섯째, 육지의 시장으로부터 격리되어 있고 협소한 생활공간, 상대적으로 낮은 소득수준 등은 도서 자체의 시장으로서의 규모와 여건을 갖추는 데 부적합하여 지역산업의 발전은 물론, 기왕에 존재하고 있는 영세한 규모의 산업마저도 쇠퇴해 가고 있는 실정이다.

이러한 도서지역 시장의 격절성과 협소형은 도서지역의 산업화에 가장 큰 장애요인이 있는 바, 이는 비단 도서지역의 자연지리적 조건에 의해서만 규정되는 것이 아니고 시장경제의 원리에 바탕을 둔 자본저축과정에서 빚어진 부산물이라는 데 문제가 있는 것이다.

일곱째, 위와 같은 도서지역의 고절성, 봉쇄성 등은 육지 등 외부로부터의 각종 정보를 차단하여 결과적으로 도서민들에게 소극적·현실안주적·체념적 가치관을 갖게 하여 발전의 잠재력을 자생적으로 현재화하지 못하고 있는 점이다.

이상에서 도서지역의 특성과 여건을 주로 소극적인 인자를 중심으로 살펴보았다.

그러나, 도서지역이라고 해서 개발의 동인(動因)이 되는 적극적인 인자가 없는 것은 아니다.

앞에서도 잠깐 언급하였지만 도서지역은 풍부한 해양·수산 자원과 육지부와는 현격하게 다른 독특한 관광자원을 갖고 있어 국민경제의 성장과 함께 소비가 계속 늘어나고 있는 수산물의 생산·공급기지로서 그

리고 여가선용을 위한 레저공간으로서 개발의 필요성이 크게 증대되고 있다.

그리고 무엇보다도 심각함을 더해 가고 있는 인구와 공해문제, 자원의 고갈에 대처한 불가역(不可逆)적인 악화방지와 균형있는 국토발전 나아가 국민의 사회적 동질의식의 제고 등을 위하여 도서지역 개발은 그 가치와 당위성이 어느 때보다도 높게 인정되고 있다.

### ■ 그동안의 도서개발실태

1986년말 현재 우리나라의 도서수는 3,201개로 이 중 유인도서가 517개, 무인도서가 2,684개이다.

1982년과 대비해 볼 때 연륙 7개도서, 매립 3개도서, 무인도화 17개도서로 도합 27개 유인도서가 감소하였다.

한편, 인구에 있어서는 전국 인구의 약 1%인 40만2천명으로서 82년과 비교하여 15만4천명이 감소하였으나 연륙 등으로 인한 9만명을 제외하면 인구가동에 의한 감소는 6만4천명이며 이러한 도서인구 감소추세는 더욱 가속화되고 있다.

그리고, 우리나라의 도서는 동해 89개, 서해 741개, 남해 2,371개이며, 전남지역에 전체 유인도서의 60%인 310개의 유인도서가 분포되어 있어 도서개발의 주대상지역이 되고 있다.

### 그동안의 도서개발실태 개관

그동안의 도서개발실태를 개관하여 보면, 1973년부터 내무부에서 식수난 해소에 최우선을 두어 도서·낙도개발사업을 부분적으로 추진해 오다가 1983년부터 도서종합개발5개년계획을 수립, 시행함으로써 본격화되었다.

1985년부터 상주인구 50명 이상의 333개 도서를 대상으로 모도(母島)중심의 권역별 거점개발방식을 통한 제2차 도서종합개발5개년계획을 수립, 추진 하던 중 국가적 차원의 도서개발 필요성의 대두에 따라 1986년말 도서개발촉진법이 의원입법으로 제정되고, 이 법에 의하여 1988년부터 1997년까지의 도서종합개발10개년계획을 수립, 내무부 주관하에 8개관계부처가 공동추진토록 함으로써 비로소 도서의 종합·체계적인

〈표1〉 우리나라 도서현황(1986)

구분	도 서 수			유 인 도 서		
	계	유인도서	무인도서	가 구	인 구	면 적
	도서			천가구	천명	km <sup>2</sup>
'86 말	3,201	517	2,684	92	402	1,915
'82 말	3,279	544	2,735	114	556	2,343
증 감	△ 78	△ 27	△ 51	△ 22	△ 154	△ 428

개발이 이루어지고 있다.

참고로 도서종합개발10개년 계획이 추진되기 전인 1973년부터 1987년까지 내무부가 도서개발에 투자한 재원은 333억 원에 이르고 있다.

한편, 건설부에서도 1972년부터 1981년까지의 제1차 국토종합개발계획을 성공적으로 마무리하였으나, 거점개발방식에 의한 지역간의 개발격차가 심화됨에 따라 국토개발전략을 전국도의 균형개발로 전환하고 개발에서 소외된 특정지역에 대한 투자를 확대하였으며, 동 방침의 일환으로 다도해특정지역(도서개발)계획을 수립, 1991년을 목표년도로 하여 추진하고 있다.

이 계획은 다도해지역을 일상생활에 필수적인 시설의 이용범위를 고려하여 19개 정주생활권으로 획정하고 인구정책의 유도를 최상의 목표로 하여 각 권역내의 중심도서를 선정, 지역산업기반과 주민복지수준의 향상을 위한 전략적 개발사업을 집중적으로 추진하고 있다.

이상에서 정부주관하에 도서개발이 시작된 지난 1973년부터의 도서개발실태를 개관해 보았지만, 본고에서는 도서개발촉진법이 제정되고 범국가적인 차원에서 실질적인 종합개발이 이루어지게 된 도서종합개발10개년계획(1988~1997)을 중심으로 상술하고자 한다.

### 도서종합개발10개년계획

도서종합개발10개년계획은 전국 517개 유인도서 중 인구 10명미만 도서와 제주도 본도 및 연륙된지 10년이상이 되어

기본적 생활기반시설을 이미 갖춘 도서를 제외한 449개 유인도서를 대상으로 1988년부터 1997년까지 10개년간 총 3천 886억원을 투자하여 급수, 전기, 교통 등 생활기반시설의 항구적 해결 및 소득과 문화복지를 향상시킴으로써 육지의 다른 지역과 같은 수준의 문화생활을 영위할 수 있는 터전을 조성해 주는 데 그 목표를 두고 있다.

또한, 개발전략으로 ① 지역단위 종합개발로 지역격차를 해소하고 ② 모도중심의 생활권을 형성하여 자도(子島)의 격질감을 해소하며 ③ 도서별 특성개발로 도서의 자원화를 꾀하는 한편 ④ 자연환경을 보전하여 개발과 보전의 조화를 이루도록 하였다.

### 개발방향

위와 같은 목표와 전략으로 추진되고 있는 도서종합개발10개년계획의 개발방향은 다음과 같다.

첫째, 생활권단위로 3개 계획권을 설정하여 종합개발에 임하고 있다.

즉, 도서군(郡)으로 형성된 지역(270개 도서)은 인구 300명이상으로서 주변도서의 분국이 되는 중심도서(40개 도서)를 모도로 선정, 기반시설과 의료, 교육, 문화 등 각종 복지시설 및 주변도서와의 교통체계를 구축하여 결절(結節)로서의 구심력과 원심력을 제고시키고, 배후지역인 자도(230개 도서)에는 기본적인 생활기반시설의 완비와 함께 모도와 의료교통체계를 갖추도록 하여

자족성을 지닌 하나의 생활권을 형성하도록 하였다.

한편, 도서군이 아닌 연안지역도서(171개 도서)는 필수 기본시설의 완비와 인접 육지와 생활권 형성에 중점을 두어 개발하고, 고립지역도서(8개 도서)는 안보상의 취약요인 해소와 아울러 육지와 의료교통체계를 갖추고 도서자체의 자생적 기반을 조성하는 데 역점을 두고 있다.

둘째, 생활기반, 생산기반, 환경개선, 소득증대 등 분야별로 개발지표를 설정하여 지역적 균형개발이 이루어지도록 하였다.

지금까지 개발의 손길이 미치지 못한 지역을 우선적으로 개발하여 전체 도서의 생활여건을 평준화하고, 궁극적으로 전국 평균수준의 정주기반을 확보토록 함으로써 도서지역이 육지부와 다름없이 불편없는 생활공간으로 기능하도록 하였다.

셋째, 전국민 의료보험 실시에 따른 보건의료수요를 충족시키기 위해 의료기반시설을 확충함으로써 건강권의 형평성이 보장되도록 하였다.

주민 300명이상 상주도서 중 의료기관이나 의료시설이 없는 도서에 보건진료소를 설치하고 이의 이용체계를 확립하는 한편, 기존 보건의료기관의 운영을 활성화하고 응급환자를 위한 후송체계도 함께 갖추도록 하였다.

넷째, 부존자원개발가능지역에 대해서는 지역여건을 고려한 생산기반시설의 확충으로 소득증대를 도모하기로 하였다.

수산자원의 개발을 위하여

어항의 추가개발, 노후어선의 대체, 어선의 동력화, 양식사업의 확대 등을 추진하고 농업자원의 개발을 위한 방조제시설 보강, 농업용수 개발, 경지정리 등도 지속적으로 실시하기로 하였다.

그리고, 각종 문화재와 천연기념물이 원상대로 잘 보존되도록 관리하고 불량환경을 계속정비·개선해 나가도록 하였다.

**10개년계획의 주요내용과 개발지표**

내무부 주관하에 8개 중앙관계기관 합동으로 1988년부터 1997년까지 추진중에 있는 도서종합개발10개년계획의 총량적 내용은 다음과 같다.

- 재원별 투자계획: 총 3천886억원(국비 2,700, 지방비 1,010, 민·용자 176)
- 부문별 투자계획: 3개부문,

〈표2〉 부처별 투자계획

부처별	사 업 내 역	투 자 계 획			비 고
		계(억원)	지 원	민·용자	
합 계	20개사업	3,886	3,789	97	
내 무 부 (시·도)	8개사업, 3,327건 (급수, 전기, 도로, 도선, 소규모어항, 방조제, 주택개발 등)	2,460	2,434	26	
농림수산부	1개사업, 17개소 (소규모 농업용수개발)	55	55	-	
동력자원부	1개사업, 36개 도서 (한전 전화사업)	26	-	26 (재정용자)	
건설부	2개사업, 7개소 (다도해특정지역개발, 국립공원개발)	303	303	-	
보건사회부	2개사업, 40건 (보건진료소 신축, 쾌속병원선 건조)	28	28	-	
수산청	4개사업, 560건 (2·3종어항개발, 어선 건조, 양식사업)	765	720	45	
해운항만청	1개사업, 4개소 (항만시설보강)	248	248	-	
산림청	1개사업, 4개소 (사방 및 조림사업)	1	1	-	

〈표3〉 부문별 주요 개발지표

부 문 별	단 위	개 발 지 표			비 고	
		기준년도 (1987)	목표년도 (1997)	증 감		
생활기반시설	전기(전화율)	%	94.3	98	5.7	6가구이상 도서 완전해결
	수급(보급율)	%	56.5	80	23.5	전국상수도 보급수준
	도로(포장율)	%	8.1	68	59.9	전국 포장율 수준
	연륙 및 연도	도서수	-	24	24	지역여건상 연륙 또는 연도가 바람직한 도서
	도 선	척	154	228	74	정기여객선이 취항하지 않는 도서간의 정기교통수단 완전확보
	보건진료소	개소	175	211	36	보사부의 도서지역 보건의료 사업계획(300명이상 무의(無醫), 무약(無藥) 도서에 설치)
	쾌속병원선	척	1	5	4	보사부의 도서지역 보건의료 사업계획(응급후송체계 구축)
생산기반시설	어항(소규모2·3종)	개소	1,558	보강 670	-	기존시설중 보강을 요하는 시설 완전정비, 확충
	방 조 제	개소	688	보수 688	-	기존시설중 보수를 요하는 시설 완전정비, 확충
	배 수 갑 문	개소	866	보수 355	-	기존시설중 노후되어 정비가 시급한 지역
	농 업 용 수	개소	99	116	17	농림수산부의 농업용수개발 10개년('88~'97) 계획 의거(依據)개발
환경개선	마 을 회 관	동	67	207	140	지역실정감안, 시·도 자체적으로 추진
	진 개 및 분 노 처 리	도서수	20	223	203	지역실정감안, 시·도 자체적으로 추진
소득증대	어 선	척	(30,551)	대체 447	-	수산청의 노후어선 대체 계획에 의거 추진

20개 사업, 3천886억원

○ 부처별 투자계획:〈표2〉

그리고, 도서종합개발10개년 계획이 목표년도인 1997년까지 지향하는 주요개발지표는 〈표3〉과 같다.

도서종합개발10개년계획에서 제시한 부문별 개발지표가 의미하는 내용은 아래와 같다.

○ 6가구이상 거주하는 모든 도서에는 전기가 공급되도록 한다. 도서의 입지여건상 한전 전기 인입가능도서에는 한전전기를 공급하고, 기타 미전화도서중 마을공동으로 디젤발전기를 운영할 수 있는 도서에는 자가발전시설을 신규로 설치하는 한편, 이미 자가발전기가 설치·운영중에 있으나 시설이 노후된 도서에는 새 자가발전 시설로 교체하기로 하였다.

○ 전국의 상수도보급수준에 상응한 급수시설을 도서지역에 갖추도록 한다. 가끔때마다 급수에 어려움을 겪고 있는 급수난도서에 대하여 수원 발굴에 역점을 두고 수원발굴여부 및 수질, 수량 등에 따라 간이상수도시설 또는 급수탱크, 다목적용수시설 등을 확충하여 급수난을 해결하도록 한다.

○ 도서내의 비법정도로 중주민들의 이용이 많은 도로는 중심도로로 확장하여 주민들이 편리하게 활용할 수 있도록 하고, 비포장 도로와 비법정도로를 전국도로의 평균포장율을 수준으로 포장하여 도로의 효용도를 높인다.

○ 아울러, 현재 연륙 및 연도사업을 추진중에 있거나, 지역여건상 연륙 및 연도가 바람

직한 도서는 육지 또는 도서간을 연결하며,

○ 많은 소규모 도서에 정기여객선이 취항하지 않아 생활에 불편을 겪고 있는 점을 감안하여 중심도서인 모도에 도선(渡船)을 보유케 하여 주변 도서인 자도간을 정기적으로 운항케 함으로써 도서민의 교통편의를 도모하는 한편,

○ 전 유인도서의 4/5가 무의·무약도서이며, 낙도민들이 외지의 의료시설을 이용하고자 하여도 교통수단이 적당하지 못한 점을 고려하여 상주인구 300명 이상의 도서에는 모두 보건진료소를 설치하는 한편, 쾌속후송선을 운영토록 하여 응급후송체제를 갖추도록 한다.

○ 어항시설을 대폭 정비·보강해 나가되, 법정어항(2·3종어항)은 수산청의 계획에 따라 단계적으로 추진하고, 비법정어항인 소규모어항은 내무부 계획으로 지역입지에 따라 선착장, 방파제, 물양장, 호안시설의 확충과 아울러 기존 노후·부실시설물의 완전 보수·정비를 병행한다.

○ 또한, 기존 방조제시설을 보강하고, 농업용수도 농림수산부의 계획에 의거 개발해 나갈과 동시에 노후된 배수갑문도 정비해 나가는 등 생산·소득기반을 확충하여 도서민들의 경제적 자립기반이 구축되도록 하고

○ 지방자치단체별로 진개 및 분뇨처리시설, 하수도시설, 하천정비 등 환경개선사업을 추진하여 도서지역의 문화생활여건을 보강한다.

○ 상기 사업들과 병행하여 도서민들의 소득증대를 위하여 수산청계획에 의한 노후어선대체사업을 추진하고 지역여건에 따라 수산물 양식사업 및 공동창고, 건조장시설 등도 적극 확충해 나가기로 하였다.

'90까지 사업추진실적과

'91 계획

위와 같은 발전전략과 방향에 따라 시행되고 있는 도서종합개발10개년계획은 지난 3년 동안 우선 도서의 기초적인 생활수요와 기본시설의 확충에 중점을 두어 추진하였다.

도서종합개발10개년계획이 시작된 1988년부터 금년도까지의 추진상황을 살펴보면 그동안 총 1천341억원의 재원을 투자하여 급수·전기·교통·의료 등 생활기반시설 611건과 어항시설·방조제·배수갑문·공동창고 등 생산기반시설 597건, 진개처리 및 하수도시설 등 환경개선사업 72건 등 모두 1,260건의 사업을 추진완료하였고, 1997년도까지의 전체 계획대비 종합진도는 35%이다.

사업별 추진내역과 부처별 투자내역은 〈표4〉와 〈표5〉와 같다.

지난 3년동안의 추진성과는 도서지역의 생활여건 조성과 생산활동 및 문화복지수준 향상에 직결되는 주민들의 오랜 숙원사업을 어느 정도 해결함으로써 도서지역 주민들의 정주욕과 지역발전에 대한 참여욕구가 크게 높아진 점이라 할 수 있다.

이와 같은 성과에 따라 내년도에는 사업추진에 더욱 박차를 가하여 아직도 일부 미진한

〈표4〉 사업별 추진내역

사업별	구분	종합계획('88~'97)		투자실적('88~90)		종합진도
		사업량	사업비	계		
				사업량	사업비	
합 계		3,997건	3,886억원	1,260	1,341	35%
소 계		1,334	2,126	611	591	28
생활 기반 시설	급수시설	284	204	164	58	28
	전기도통시설	169	137	98	49	36
	교통신시설	837	1,757	340	467	26
	기타시설(의료시설 등)	44	29	9	17	59
	소 계	2,124	1,581	577	733	46
생산 기반 시설	어항시설(소규모, 2·3종)	996	1,290	533	710	55
	방조제	255	123	29	17	14
	배수갑문	335	41	8	3.6	9
	기타시설(공동창고 등)	538	126	7	2.1	2
	소 계	539	179	72	17	9
환경 개선	진개처리시설	202	47	8	2.1	4
	하수도시설	61	17	6	2.7	16
	기타시설(하천정비 등)	276	115	58	12	10

〈표5〉 부처별 투자내역

구분 부처별	사업명	종합계획		투자실적(88~90)						종합진도
		사업량	사업비	계		'88실적		'89실적		
				사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	
합 계		3,997건	3,886억원	1,260	1,341	413	427	504	412	35%
소 계		3,327	2,494	992	531	337	179	406	169	21
내무부	급수시설	284	204	177	64	25	12	124	32	31
	전도통신시설	133	111	93	47	39	21	40	11	23
	도로선조	758	1,182	242	198	94	79	76	52	17
	소규모어항시설	66	23	10	4	4	2	1	0.5	17
	방조제	883	614	357	181	130	56	134	66	29
	배수갑문	255	123	29	17	4	2	12	4	14
	기타, 지방자치단체사업(진개처리 및 하수도시설 등)	335	41	8	3	2	1	6	2	7
농림수산부	소규모농업용수	613	194	76	17	39	6	13	2	9
동력자원부	한전전화사업	17개소	55	-	-	-	-	-	-	-
건설부	소 계	36도서	26	5	2	-	-	-	-	8
	다도해특정지역개발	9개소	303	62	178	8	59	43	62	59
	해상국립공원개발	2	246	7	93	2	35	3	35	38
보사부	해상국립공원개발	7	57	55	85	6	24	40	27	149
	소 계	40	28	9	17	2	10	1	5	61
산림청	보건진료소신축	36	8	6	2	-	-	-	-	25
	쾌속병원	4척	20	3	15	2	10	1	5	75
수산청	사방및조립사업	4개소	1	4	1	4	1	-	-	100
	소 계	560개소	731	168	502	54	140	46	134	59
	3종어항개발	19개소	543	39	380	19	119	8	105	70
	2종어항개발	94개소	131	129	122	35	21	38	29	93
해운항만청	노후어선대체	447척	57	-	-	-	-	-	-	-
항만시설보강	4개항만	248	20	108	8	38	8	41	43	



생활기반시설에 대한 중점적인 투자와 함께 생산기반시설과 환경개선사업을 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

'91년도에 내무부소관사업은 총 128개 도서에 22억원을 투자하여 257건의 사업을 시행할 계획이며, 타부처소관 사업은 당해 부처별로 현재 구체적인 사업계획을 수립중에 있다.

내년도에 내무부소관으로 추진할 사업내용은 <표6>과 같다.

### ■ 앞으로의 과제

도서지역은 일종의 한계지역(Marginal area)으로 그 자체에

대한 투자효과가 집적(集積)의 이익이 존재하는 지역에 미치지 못한다.

이에 따라 우리나라의 국토 및 지역개발은 한정된 투자재원과 빈약한 부존자원 등으로 인하여 도로, 항만, 용수 등 기반시설이 상대적으로 양호하고 또한 기존의 집적이익(集積利益)을 최대한 이용하기 위하여 주로 수도권과 동남해안 공업지역중심의 개발정책이 추진되어 왔으며, 제6공화국에 들어와서는 서남해안지역의 개발이 집중적으로 추진되고 있다.

지금까지의 이러한 국토개발 정책은 점점 과밀화되어 가는

수도권의 집중억제를 주요 정책과제로 대두시켰으며, 이에 따라 정부에서는 경제성장과정에서 소외된 지역의 정주여건 조성을 위하여 여러가지 노력을 기울여 왔지만 지리적으로 특수한 여건에 있는 도서지역은 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하였던 것이 사실이다.

이런 점에서 1986년말에 도서개발촉진법이 제정·공포되고, 1987년 8월에 그 시행령이 마련되어 정부의 여러 관계부처가 공동으로 참여한 도서종합개발10개년계획이 오차없이 추진되고 있음은 매우 다행하고 고무적인 일이 아닐 수 없다.

그러나, 아무리 도서종합개발 계획이 훌륭하고 계획대로 오차없이 추진된다 하더라도 도서개발의 최종적인 목표가 도서지역이 정주권으로서 인구가 정착하여 불편없이 살 수 있는 생활공간을 조성하는 데 있고, 이것은 결국 소득기반의 확충과 교육, 의료 등 문화복지여건의 향상이라는 불가능하다 할 것이다.

이러한 시점에서 앞으로 도서개발의 장기적인 정책과제로서 몇가지를 언급하고자 한다.

첫째, 도서민의 소득향상을 위한 노력의 강화이다.

도서민의 대부분은 1차산업에 종사하고 있으므로 이들의 소득향상을 위해서는 기후, 토질, 연근해여건의 여건 등에 따라 소득원을 특화시켜야 할 것이다.

예를 들면, 지역의 자연조건에 따라 기존의 주업외에 특수작물을 집중 재배하고, 수산물의 양식사업을 확대해 나가는 한편, 새로운 기술의 개발과 보급에 힘써 나가야 할 것이다.

<표6> '91내무부소관 사업계획

- 대상도서: 128개도서 (8개시도, 35개 시·군·구)
- 대상사업: 급수, 전기, 도로, 소규모어항 등 생활 및 생산기반 시설 중점
- 투자계획: 257건, 224억9천1백만원 (국비 15,820, 지방비 6,672)

<사업별>

사업별	구분	단 위	사업량	투자계획(백만원)			비 고
				계	국 비	지방비	
합	계	건	257	22,491	15,820	6,672	
생활기 반시설	소	계	"	233	21,345	9,594	5,526
	급수	시설	개소	36	2,719	2,026	693
	전기	시설	"	5	110	79	31
	도로	시설	개소km	98/86.55	9,740	7,278	2,462
생산기 반시설	도로	건설	척/톤	3/100	301	211	90
	소	계	건	93	8,510	6,226	2,284
	소	규모어항	개소	83	8,058	5,922	2,136
	방조	체문	"	5	267	194	73
환경개 선사업	배수	갑문	"	3	150	110	40
	공동	창고	동	2	35	35	35
	소	계	건	23	1,111		1,111
환경개 선사업	복지	회관	동	5	104		104
	진개	처리시설	개소	6	212		212
	하수	도시	개소m	7/3300	310		310
	하천	정비	"	4/2070	485		485

또한, 수산물 양식의 생산과정의 과학화와 생산물의 가공시설을 갖추고 특산물에 대한 다양한 용도개발과 판매확대 등을 통하여 가격안정을 도모해야 할 것이다.

한편, 도서가 보유하고 있는 자연경관이나 해수욕장, 바다 낚시장소 등 천혜의 조건을 관광지나 레저공간으로 적절히 개발하여야 할 것이다.

이 경우 특히 고려해야 할 것은 도서가 단순한 장소제공의 역할만 하고 실제 수익이 소수의 투자자들에게만 돌아가게 되는 문제를 미리 생각하여 해당 도서 주민들의 소득이 실질적으로 향상되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 교육, 의료 등 도서주민들의 기본적인 생활수요를 충족시켜 줄 수 있는 획기적인 방안의 강구이다.

도서지역의 특성중에서 대표적인 것 중의 하나가 중·고등학교의 진학율이 낮다는 것이다.

이것은 도서지역의 상대적인 저소득에서 기인되기도 하지만 다른 한편으로는 이들 학교가 도서내에 위치하지 않는 것이 더 큰 요인이 되고 있다.

학교가 소재하는 모도나 해안지역과 근접되어 있는 도서들은 통학선을 이용하지만 기상여건에 따른 위험이 상존하고, 이마저 불가능한 고립도서에서는 해안도시나 모도에 유학해야 하는 경제적 부담이 진학을 가로막는 요인이 되고 있다.

이와 같은 여러가지 요인에 따른 도서주민들의 저학력은 도서지역에 대한 삶의 기피와 생산의욕 저해, 쇠진적 생산수단 개발 및 사회적응능력의 상실을 가져오고 있으므로 이에

대한 전향적인 대책마련이 절실히 요망되고 있다. 이를 위하여 몇가지 생각해 볼 수 있는 것은 도서규모상 학교의 신규설립이 어려운 지역에 중학교는 국민학교와 병설하도록 하고, 고등학교는 중학교와 병설운영하는 방안을 확대하는 한편, 도서자체에서 교육실시가 어려운 경우에는 기존에 좋은 교육여건을 갖추고 있는 모도나 해안도시의 학교에 적극적으로 기숙사를 설립하여 무교도서(無校島嶼)의 학생들을 수용하도록 해야 할 것이다.

다음으로 도서지역의 교통여건과 관련하여 의료문제도 시급히 해결해야 할 과제이다.

지금까지 “무의촌”이라는 보사정책의 개념이 보건소 및 보건지소의 설치지역 즉, 읍면지역을 기준으로 하고 있는바, 도서지역에서는 이러한 개념을 벗어나 기초지역권까지 확대하여야 할 것이다

하나의 방안으로 기초지역에까지 공중보건의를 파견·근무케 함으로써 긴급환자 발생에 충분히 대비할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

이와 아울러 소도서지역에 대한 순회진료의 강화와 유사시에 신속히 대응할 수 있는 통신체계 및 긴급교통체제를 갖추는데 힘써 나가야 할 것이다.

## ■ 맺는 말

우리의 토지에 대한 관념이 과거에는 토양의 질이나 토지의 위치가 중시되었지만, 앞으로의 탈공업화사회에 있어서는 토지부족난에 의하여 개발토지

의 양이 중시될 것이므로 아직까지 개발이 뒤떨어진 도서 등 특수지역개발에의 기대와 전망은 밝다할 것이다.

특히 2000년대에는 9.94만km<sup>2</sup>의 좁은 국토에 5천만명의 인구가 살아야 하는 만큼 도서·낙도 등 낙후지역 개발을 통한 과소지역의 해소로 인구의 지방정착을 유도하여 국토를 균형있는 정주공간으로 조성하여야 할 것이다.

이러한 뜻에서 정부에서 늦게나마 도서종합개발10개년계획을 수립하고, 강력한 의지를 가지고 추진하고 있음은 적절한 정책방향이라고 볼 수 있다.

그러나, 여기에서 우리가 유념해야 할 것은 과거 여러차례에 걸쳐 부분적으로 도서·낙도 개발사업을 추진해 왔지만 애써 마련한 정책이 수행과정에서 어려움을 겪게 되고 그 효과는 의도했던 방향과 다르게 나타나는 경우가 많았다는 점이다.

이것은, 여러가지 원인이 있지만 무엇보다도 도서지역의 여건을 종합적으로 파악하지 못하고 통일되고 일관성있는 개발전략 없이 소관부처별 사업위주의 단편적인 시각에서 개발에 임해왔고, 또 정부재원의 한계 등으로 완성위주의 집중투자는 물론, 단위사업에 대한 기능발휘가 가능할 때까지의 지속적인 지원과 관리가 뒤따르지 못했던 데 기인하는 바 크다.

따라서, 지난 1988년부터 모처럼 범정부적인 차원에서 추진되고 있는 도서종합개발10개년계획은 과거의 문제점에 대한 철저한 성찰의 바탕 위에서 추진되어야 할 것이다. ㉞