

외국의 도서개발현장을 보고

정 라 곤 / 행정자치부 지역진흥과 서기관

1. 머리말

지난 여름에 선진 외국의 도서 개발정책과 개발사례 현장을 방문하여 새로운 제도와 개발기법을 우리나라 도서에 접목하기 위하여 필리핀, 호주, 뉴질랜드와 일본을 다녀왔다. 외국의 도서 현장을 보고 우리나라의 도서개발을 위해 도움이 되는 내용을 나름대로 정리해 보았다. 먼저 외국의 제도에 대하여 나라별로 간략하게 소개하고자 한다.

2. 방문도서 현황

가. 마라파스쿠아섬

(Malapascua Island)

마라파스쿠아섬은 필리핀 세부(Sebu)섬 북쪽의 반타이안(Bantayan)섬에서 배로 1시간 거리에 있으며, 섬의 크기는 동서로 이곳에는 약 1km, 남북으로 2.5km로서 면적은 250ha이며 이곳에는 약 3,000명이 거주하고 있다. 마라파스쿠아섬의 어원은 불행한 크리스마스에서 유래되었다고 한다. 이 섬의 특징은 섬 전체

에 대한 계획적인 개발·지원없이 선착장 등의 개발사업은 민간 부담으로 추진되었다는 점이다. 우리 일행이 찾아가는 세부섬 내의 마야(Maya)항은 세부시에서 북쪽으로 180km에 위치하고 있는데, 그곳까지는 차로 4시간이 소요되며 600세대 3,000명이 거주하고 있다.

어항시설은 어선 20척(0.1톤급의 아주 작은 소형 어선임)이 계류할 수 있는 선착장이 있는데 둘로 쌓은 아주 작은 시설(L:40m, B:2m, H:4m)로 정부에서 지원하여 시설한 것이 아니고 약 30여년 전 개인이 가족용으로 자체 시설하였다고 한다. 물양장 등의 기반시설은 없었으며, 도로시설은 세부시에서 마야항까지 버스가 다닐 수 있는 2차로의 도로가 있으며 일부구간이 비포장 상태로 콘크리트로 포장을 하고 있으나 기술력은 아직도 우리나라에 비해 미흡한 수준에 있었다.

나. 라푸-라푸시

(LAPU-LAPU CITY)섬

이 섬은 필리핀 수도 마닐라

로부터 남동쪽으로 500km, 비행기로 1시간 거리에 있으며 라푸-라푸시는 세부섬의 막탄섬에 위치해 있는데 이곳에는 세부 국제공항이 있다.

세부시는 필리핀에서 마닐라, 다바오에 이어 3번째로 큰 도시이며 세부섬과 막탄섬은 2개의 교량으로 연결되어 있다. 막탄섬에 있는 국제공항에서 세부시까지 30~40분이 소요된다. 1521년 마젤란이 세부섬에 상륙하였으나 막탄섬의 추장 라푸라푸에게 패해 목숨을 잃은 곳이기도 하다.

이 섬에는 '막탄 브리지(MACTAN BRIDGE)'라는 신교와 구교가 각각 1개소 있는데, 이 가운데 신교는 일본해의 경제협력기금으로 1988년도에 세워졌으며 길이는 1,010m(교각간 거리 180m)로 이 지역 명물이기도 하다.

도서개발 실태를 보면 세부섬도 필리핀의 여러 섬들과 마찬가지로 도로망은 일부 개설되었으나 급수 및 어항시설 등 기반시설은 매우 미흡하여 개발되지

않았으며, 이 지역에 대한 자연 상태의 해안선을 그대로 갖고 있는 것이 특징이기도 하다.

다. 판라이탄섬(Panlaitan Island)

판라이탄섬은 필리핀의 파라판 지역의 가장 북쪽에 위치한 부수양가섬의 서북쪽에 있으며 코론(CORON)시로부터 모터보트로 약 4시간 거리에 있으며 1,200명이 살고 있다.

주요기반시설은 매우 열악한 편인데 초등학교가 없어 교육 혜택을 받지 못하며 일부 가정에서 쿠리온(CULLION)이나 코론(CORON)시로 통학을 시키고 있다.

정부에서 지원해주는 도서개발사업을 전무한 형편이고 의료 시설 또한 없는 실정이며 전기시설은 1일 몇 시간 정도 제한 공급되고 있는 자가발전으로 사용하고 있다. 식수는 1일 소요량 50m³의 물을 우물에서 길어서 사용하며 빨래 등 생활용수 공급은 제한되고 있는 실정으로 생활상 매우 어려운 상황이다.

라. 스코틀랜드(Schotland)섬

호주에 있는 이 섬은 시드니 남서쪽 40km에 위치하고 있고 1,200명이 살고 있으며 지역주민 대부분이 예술가 등 예술을 즐기는 자유직업인으로 가구마다 선박이나 요트를 보유하고 있는 등 생활여건은 부유한 편이다.

이 지역에 대한 도서개발의 기본방향은 지역주민 대부분이 자연을 훼손하지 않고, 자연과 더불어 사는 개발보다는 자연 보전적인 측면이 강한데 섬 내의 시설물 또한 풍부한 목재를 이용 선착장, 전신주, 벤치 등 시설 친환경적으로 유도하여 자연경관 보전과 생태계 파괴를 방지하고 있으며, 관광객이 많이 오면 자연이 훼손되므로 개발억제 방향으로 흐르고 있는 것이 특징이라 하겠다.

식수는 가구별로 빗물을 정제하여 사용하고 있고 화장실도 자체 정화시설을 사용하여 해결하고 있다. 음식물 쓰레기는 1m 정도의 박스에 유기농법을 이용 처리하여 정원 거름 등으로 사용하여 환경 친화적으로 운영하고 있으며 일반 쓰레기는 1주일에 2회 외부로 반출하고 소요경비는 마을주민이 가구 당 기준으로 부담하고 있다.

마. 와이헤케섬(Waiheke)

이 섬은 뉴질랜드에 있는 섬으로 오클랜드로부터 19km 떨어져 있으며 인구는 7,500명인데 오클랜드시 주변에는 65개의 섬들이 군집되어 있고 이중 유인도서는 5개 도서로 하우라키만을 형성하고 있다.

도서개발 방향은 와이헤케섬 및 주변 도서를 개발 지원하기 위하여 시의회에 1991년 지원 경영

법을 제정하여 자연과 자원을 지속적으로 경영하며 자연환경에 사람들이 잘 적응해 살아갈 수 있도록 하는데 중점을 두고 있다.

개발과 환경보호 분야를 분류 시행하면서 민간으로 하여금 지역개발을 지속적으로 유치하기 위하여 마티아티아(Matiatia)지역에 민간 투자방식의 관광단지 개발계획이 한창 진행중이다.

와이헤케섬은 전화, 전기 등 기본시설은 완료되어었고 식수는 가구별로 빗물을 정화하여 사용하고 있으며 일반 쓰레기는 자체처리하고 대규모 쓰레기는 외부 및 처리방안을 모색한다고 한다. 그러나 여름 피서철에는 기존 인구의 3배정도인 22,000명이 방문하므로 물과 쓰레기 처리에 많은 애로가 있다고 한다.

섬 주민들의 생활 실태를 보면, 50여전에는 탄광 및 고래잡이로 생활하였으나 고래보호구역으로 지정되어 많은 사람이 도시로 이주하고 일부는 농업 등으로 생활하고 있으며, 여객선 접안시설은 관광객 편익을 위하여 정부의 지원 없이 개인이 목재로 시설하였다고 한다.

바. 아와지섬(淡路島)

이 섬은 일본 오사카 부근에 있는 섬으로서 일반현황을 살펴보면, 위치는 일본 표준시인 동경 135°를 통과하는 일본의 중앙에

위치하고 있으며 면적은 595km²로 일본국내에서 11번째 큰 섬이다. 인구는 157,022명이며 1인당 주민소득은 2,593천엔으로 다른 지역과 비교하여 낮은 수준에 있다. (전국평균 3,023천엔)

이 섬의 도서개발계획 중 교통시설계획은 생활기반조성과 산업진흥 도모를 위하여는 교통여건개선이 중요하다는 판단하에 1985년 6월 오오나루토(大鳴門)대교를 개통하여 시코쿠(四國)와 연결하였으며, 1998년 4월 아카시(明石)대교가 개통됨에 따라 혼슈(本州)를 연결하는 등 본토와의 육상교통을 완비함으로써 교통시설은 잘 정리된 상태이다.

또한 오사카(大阪)항을 운행하는 쾌속정과 인근의 크고 작은 도서를 운행하는 여객선 등 해상교통도 잘 발달되어 있으며, 특히 섬을 관통하는 고오베(神戸)-아와지간 자동차 전용도로는 이 지역에서 생산되는 농수산물 유통에 큰 역할을 하고 있다.

아와지섬의 산업진흥은 농수산업과 관광산업에 중점을 둔 생산기반시설 확충에 두고 정책적으로 추진하고 있으며 주요사업으로는 수산업 활성화를 위한 어항정비 어족자원보호를 위한 치어방류사업, 어선의 의존도를 낮추기 위한 양식어업으로의 전환사업 등을 펼치고 있다.

도서개발사례를 보면, 아와지섬은 본토와 연결되어 있어 도서의 특징을 찾아보기 힘들지만 본섬 주변의 이도(離島)에 대하여는 이도진흥법에 근거를 둔 이도진흥대책을 수립하여 도서개발정책을 추진하고 있다는 점을 알 수 있다.

각종 보조사업 추진시 이도라는 특성 때문에 국가부담 또는 보조비율의 특례를 적용받아 보조율이 상향조정되고 있다. 도서민의 생활상을 살펴보면, 아와지섬은 면적에 있어서는 효고현의 7%, 인구는 3%를 차지하고 있으나 농림수산업의 생산을 보면 효고현의 25%를 차지하고 있는 것으로 보아 주로 농림수산업에 종사하고 있는 점을 알 수 있다.

3. 도서개발정책에 대한 시사점

가. 필리핀

필리핀은 전체면적이 300,400 km²로서 우리나라 한반도 면적의 1.3배에 해당되며 인구는 7,100만명으로 가구당 보통 10명이 넘는 대가족제도로 운영되고 있다.

국토 전체가 7,107개의 섬으로 구성되어 있고 이 가운데 유인도서는 2,773개이며 우리나라 도서개발촉진법과 같은 도서지원에 관한 단독적인 법·제도는 전무한 상태이다. 따라서 도서지

역에 대한 체계적인 개발·지원이 없어 일부 도서의 주민들의 거주상태는 매우 열악하다.

방문지인 마야(Maya)마을은 인구가 3,000명정도의 어촌형태의 마을로 유선 20척, 도선 30척이 있으나 선착장 시설 등은 열악하여 개인의 필요에 의하여 제조·관리되고 있으며 중앙 및 지방자치단체에서 지원하는 사례는 없다고 한다.

해안가 마을안 시장(市場)은 과일·생선 등 재래적 토산물이 주종을 이루고 있으나 건물 및 시장형태는 매우 열악하여 우리나라 50년대의 풍물거리를 연상시킨다.

마닐라 인근지역인 타가이타이시의 이름난 국민관광지인 피플스 파크(People's Park)에는 입장료를 징수하고 있었으나, 화장실 세면기가 고장나 있고 물도 나오지 않는 등 관리 상태의 열악성을 단적으로 보여주고 있다.

필리핀의 지방에서는 도로건설에 기술적인 노하우의 부족으로 인하여 상당한 시일이 걸리는데 과거 우리나라 기술진에서 도로 건설을 시공한 적이 있어 우리나라 도로건설기술에 대하여는 상당히 인정해 준다고 한다.

나. 호 주

도서에 대한 개발보다는 자연환경 보전적인 측면이 강한 호

주는 유인도서가 2개에 불과하여 도서민 지원을 위한 법·제도는 운영되지 않고 있으며 중앙부처에 도서지역 주민의 생활편익과 복지증진을 위한 담당부서 또한 없다.

방문도서인 스코틀랜드섬은 시드니에서 버스로 40분 거리에 위치하고 있으며, 1,200명이 살고 있는데 섬에는 행정기관이 없고 소방서가 유일하게 있는 기관으로서 지역관리 중 산불방지가 최대의 현안과제임을 엿볼 수 있다. 섬에서 발생하는 쓰레기 등 폐기물은 관할 행정기관에서 주2회 정기적으로 수거해 가며 수거비는 가구당년 25만원을 부담하고 있다.

호주에서 섬을 거주하는 사람들이나 육지에 거주하는 사람들 간의 경제, 문화 등의 생활차이가 없어 보여 별도로 섬에 대한 지원이 없어도 될 것 같았다.

다. 뉴질랜드

중앙정부에서 도서개발을 위한 부처나 예산지원제도가 없으며, 필요한 경우 지방자치단체에서 지원이 가능한 정도인데 중앙정부의 "Department of Conservation"에서 도서내의 환경·관광·농업정책 등을 관장하고 있다. 이 부서에서는 도서에 대한 정책의 기본방향이 호주와 마찬가지로 환경보

전·조류, 동물, 식물 등의 보호가 최우선 과제이며, 도서지역 주민에 대해 편의시설이나 복지증진을 위한 지원 등의 시책은 중앙정부의 몫이 아니다.

도서나 내륙의 연안지역에서는 어업종사자들은 거의 없으며 대부분이 일반서비스업, 관광, 산업 등의 직업에 종사하고 있는 등 비교적 높은 수준의 문화생활을 하고 있다.

▲ 오클랜드시

오클랜드시는 뉴질랜드 최대의 도시로서 뉴질랜드 인구 375만명중 120만명(32%)이 거주하고 있다. 오클랜드시가 관할하는 섬은 65개소이며, 이 가운데 유인도서는 5개 도서이며, 하우라키(Hauraki)만을 중심으로 모여 있다 (와이헤케섬 : 7,500명, 그레이트 배리어 : 1,500명, 스몰 배리어 : 600명).

오클랜드시에서는 많은 도시 사람들이 시와 가까이 위치하면서 아름다운 자연으로 뒤덮인 와이헤케섬과 그레이트 배리어섬 등을 관광할 있도록 주변도서를 개발·지원하기 위하여 시의회에서 1991년 「Resource management Act」를 제정하였는데 이 계획의 목적은 자연과 자원을 지속적으로 경영하는데 있으며, 자연환경에 최소한의 영향을 주면서 이 자연환경에 사람들

이 잘 적응해 살아갈 수 있도록 하는데 중점을 두고 있다.

이 계획에 따라 「오클랜드시의 하우라키만 섬 지구계획」(Auckland city District Plan)이 운영되고 있으나, 이 계획은 과도한 예산관계로 실제 운영에는 한계를 느낀다고 한다.

도서지역의 지원에 대한 시 당국의 기본적인 인식은 도서지역은 시 지역에 비하여 주택가격 등 부대비용이 적게 들어가는 관계로 교통, 물, 전기 등 도서지역의 기반시설이 열악하여도 지역 주민들이 이 문제를 미리 알고 거주하고 있으므로 원칙적으로 지역주민들이 스스로 해결 문제라고 생각하고 있다.

필자는 공직자로서 행정과 관련하여 보건의데 특히 오클랜드시에서는 "Interview fee"라는 제도가 있어 방문자가 시청을 방문하여 자료요구나 설명을 들을 경우에는 안내에 따른 수수료를 징수하고 있는데, 우리 연수단 일행(21명)이 현지 설명(1시간)과 관련하여 지불한 비용은 Standard Visit의 경우 시간당 500\$NJ와 부가가치세(GST) 25%를 포함하여 12.5\$를 지불하였다. 또한 지정된 시간을 지연하면 비용의 25%, 계획을 취소하게 되면 비용의 50%의 위약금을 물게 되는 것은 우리나라의 실정과 비교해 볼 때 이해가 되지 않았다.

▲ 와이헤케섬

오클랜드로부터 19km 떨어져 있으며 면적은 울릉도 1.5배인 93km²이며 인구는 7,500명 정도이다. 와이헤케섬의 마티아티아 지역에 대해서 민간투자방식의 관광단지 개발계획(Mati-atia Development Plan)이 진행되고 있다고 한다.

여객선 접안시설은 관광객편익을 위하여 정부의 지원없이 개인이 목재로 시설하는 예가 많다고 한다.

라. 일 본

일본의 도서지역에 대해서는 정부 및 지방자치단체에서 이도진흥법 제정 이후 50년간 지원해 온 관계로 도서지역의 방파제, 선착장 등 기반시설이 비교적 잘 정비되어 있었으며, 도서주민들도 어업 등 1차산업 보다는 관광·휴양업·상업 등에 치중하고 있다.

우리 일행이 방문한 도서인 효고현 이와지섬은 본토와 연결되어 있으며, 인구가 15만 명으로 일본에서 11번째로 큰 섬이다. 섬 전역에 세계 꽃 박람회개최, 세계최대의 현수교인 아카시해협대교(연장 2km) 등 관광자원이 풍부하고 주민들의 생활수준은 대단히 높은 편이고 선착장 등 기반시설 정비가 잘되어있다. 이와지섬은

자연과 잘 조화된 섬으로 자연환경보존을 위하여 정책의 최우선 과제로 삼고 있는데 “사랑과 자연의 풍요로운 조화를 지향하는 환경입섬, 공원섬 이와지”를 목표로 2001년 이와지지역 비전을 책정하여 2030년 목표로 추진중이라고 한다.

4. 종합 의견

가. 이번 연수대상국의 사례중 필리핀에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 재정 형편상 내륙어촌 및 도서지역에 대한 지원책이 거의 없는 실정으로 도서민의 생활상태는 후진성을 면하지 못하고 있다.

호주·뉴질랜드에서는 중앙부처에서는 지원하지 않고 지방자치단체에서 필요에 의하여 지원하고 있으나 도서정책에 관한 기본인식이 도서거주 주민들은 도서내의 토지 가격, 주택 가격, 세금, 생활비 등이 도시지역이나 정비가 잘된 지역보다 싸기 때문에 도서내의 물, 전기, 쓰레기 처리 등은 주민 스스로가 해결해야 한다는 입장이며, 도서에 대한 지원은 막대한 재정이 투입되어야 하므로 기본적인 지원이 미흡한 상태이다.

또한 일본에서는 이도진흥법 제정후 제1차 이도진흥 10개

년 계획(53~62)을 시작으로 현재 제5차계획(93~2002) 추진중에 있으며 지난 50년간 도서지역에 대하여 지원한 관계로 비교적 방파제, 선착장 등 기반시설이 잘 정비되어 있으며, 도서주민들도 어업 등 1차산업 보다는 관광·휴양업·상업 등에 치중하고 있었다. 우리나라의 향후 도서개발정책도 이러한 방향이 되었으면 소득도 좋을 것이라는 생각이다.

나. 향후 우리나라의 도서개발 정책에 있어서

· 도서지역 중 개발대상 지역의 축소 조정(현 10인이상 도서 410개)

· 사업효과 거양을 위한 일정 인구 이상을 대상으로(예 : 500명정도)거점지역 선정후 집중지원 방식으로 전환이 필요

· 지원사업은 도서민의 생활편익시설보다는 꼭 필요한 기반시설을 위주로 하되, 환경친화적인 개발사업을 시행하며, 또한 주민생활에 불편한 기초수요를 충족하되, 도서별 특성을 살린 미래성 개발방식을 채택하여야 한다는 점이다. 향후 이번 선진 외국의 도서정책연수는 여러가지 측면에서 의미가 매우 크다고 할 것이며, 도서개발사업에 대한 정책지원의 기폭제가 될 것으로 믿는다.㉠