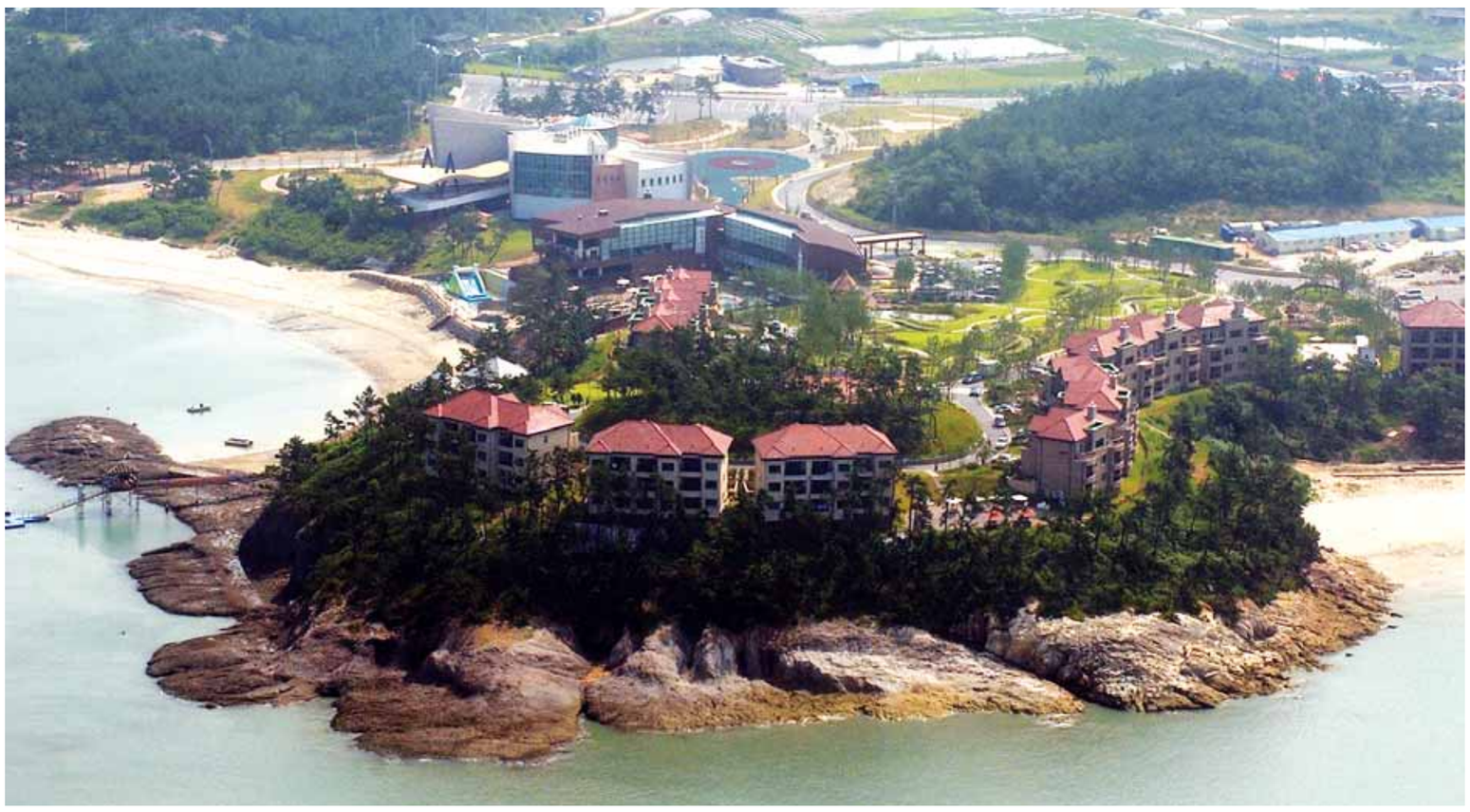
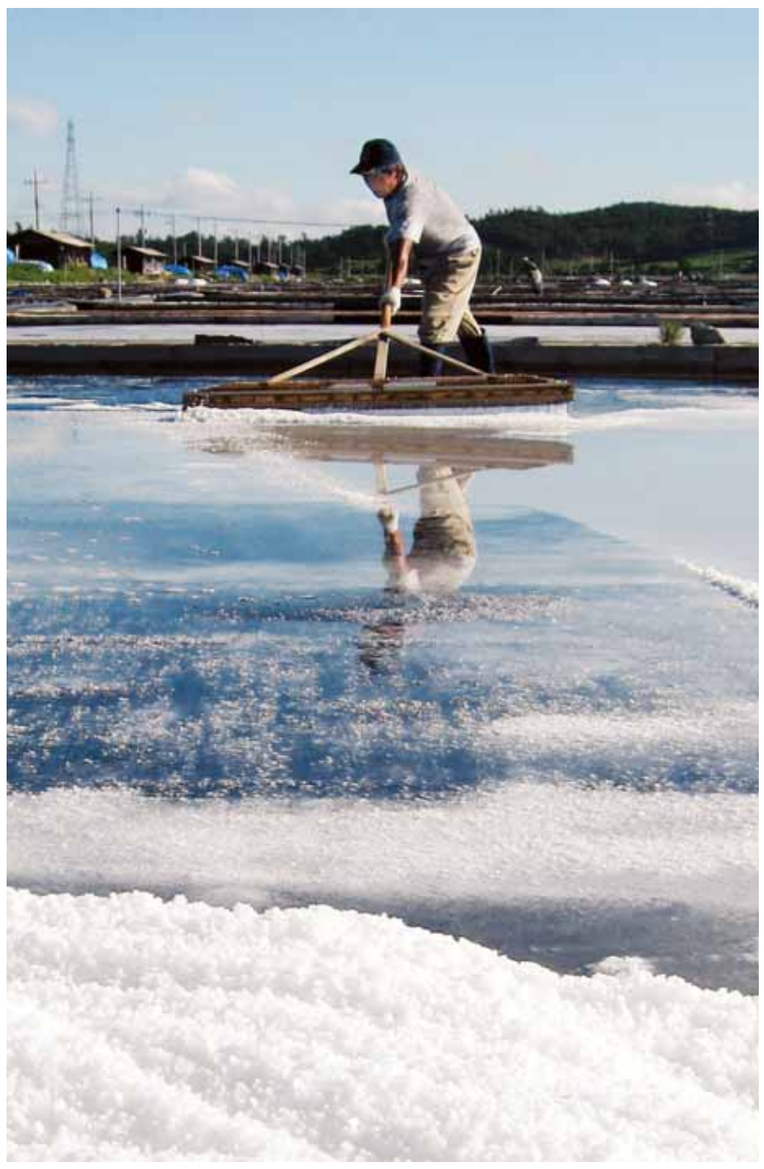
개발하고픈 섬 조화가 필요하다 보전하고픈 섬



민선 6기 전남도가 '가고 싶은 섬' 사업을 브랜드 시책으로 추진하고 있는 가운데 해양수산부와 국토교통부 등 정부도 섬을 대상으로 한 개발 정책을 잇따라 내놓고 있다. 개발 취지나 주체, 수혜자 등에서 다소 '괴리'가 있어 사업 추진 전 조율이 필요하다는 지적이다. 신안군 증도와 엘도라도 리조트 전경. 〈광주일보 자료사진〉



섬 관련 정책 및 사업은 신중하고 장기적인 접근이 전제돼야 한다는 목소리가 높다. 신안군 증도의 태평염전.

'블루오션'
다도해 <4>
1부 다도해는 지금
서남해안의 섬들 ㊦

정부, 무인도·외자·편의·서비스 시설 신설 무게
전남도, 유인도 주민 주체 자연·문화·매력 보존
中 관광객·고소득자 겨냥 고급화·다양성 추가도

섬의 가능성과 잠재력이 주목을 받으면서 민선 6기 이낙연의 전남도에 이어 박근혜 정부가 관련 대책을 잇따라 내놓고 있다. 해양수산부의 무인도서 개발 허가조건 완화 조치에, 국토교통부가 해양관광진흥지구 도입이라는 카드를 내놓았는데, 이는 전남도의 '가고 싶은 섬' 사업과 다소 차이가 있어 보인다. 전남도는 유인도를 대상으로 섬 주민이 주체가 돼 자연·문화·매력 보존 쪽에 포인트를 맞춘 반면 정부는 무인도, 외부 자본, 편의·서비스 시설 신설 쪽에 무게를 두고 있기 때문이다. 정부와 전남에 의한 '섬 개발'이 본격화되고 있는 가운데 무엇보다 난개발을 막고 섬이 가진 가치를 보존·유지해야 한다는 전제 조건이 얼마나 지켜질 수 있을지 귀추가 주목되고 있다.

◇과거 섬 주민의 편의·뭍과의 연결 중시

정부는 지난 1986년 도서개발촉진법을 제정하고 생산·소득 및 기반시설 정비, 토목·건축 위주의 도서종합개발사업을 추진했다. 이 때 들어선 시설물들이 선착장, 연륙연도교, 마을회관, 도로 등이다. 오는 2017년까지 예정된 제3차 도서종합개발사업으로 2013년까지 140개 섬에 5402억원을, 2014년에는 84개 섬에 1078억원을 투입했다.

이 같은 정부 사업과는 별도로 전남도가 관광객 유치에 포인트를 두고 착수한 섬 관련 사업이 테마 섬 개발사업이다. 7개 시·군 40개 섬을 4개 클러스터, 15개 주제로 개발하겠다는 이 사업에는 모두 1조1999억원이 투입될 예정이었으나, 24개 섬에 2250억원을 쓰고 멈춘 상태다. 이 사업 덕분에 여수 금오도, 신안 증도 등이 부각되기는 했지만 산책로 개발이나 데크 설치 등 시·군마다 유사한 사업이 전개되고, 민자유치에 실패하면서 사업이 지지부진해지는 곳도 있었다.

무리한 계획 수립, 지역 실정을 배려하지 못한 획일적인 섬 정책, 주민숙원사업에 의한 섬 경관 훼손, 수요 감안 없는 무리한 개발 등이 기존 섬 관련 정책 및 사업의 공통점이라는 지적도 제기됐다.

◇전남 무인도 1923개 중 1180개 개발 대상으로 급부상

정부가 환경보전과 난개발 방지 등을 위해 관리해온 전국의 무인도를 앞으로 개발가능지역으로 대거 변경하기로 했다. 이는 우리나라 무인도(2922개)의 65.8%에 해당하는 1923개를 차지하고 있는 전남에 상당한 파장을 몰고 올 전망이다.

귀어귀농 등을 촉진하기 위해 최근 '무인도서 보전·관리법'을 개정, '이용가능'과 '준보전' 지역으로 지정된 무인도라도 개발계획 승인을 받으면 '개발가능' 지역으로 관리유형을 변경할 수 있도록 허용한 것이다.

해양수산부에 따르면 정부가 관리중인 전국 무인도서 2421개 가운데 절대보전 지역을 제외한 약 94%에 해당하는 2271개 섬에서 개발계획 허가만 받으면 주택건축, 선착장 건설 등 개발을 할 수 있다.

우리나라 무인도서는 모두 2876개이며, 이 중 2421개가 개발가능(224개), 이용가능(1165개), 준보전(554개), 절대보전(150개) 등 4가지 유형으로 분류돼 있다. 나머지 400여개는 미분류 섬이다. 이에 따라 민간 소유인 1270개 무인도서가 우선 개발될 전망이다. 현재 개발가능한 무인도서는 전남이 1180개로 가장 많고 다음이 경남 359개, 충남 155개, 인천 82개, 제주 48개, 전북 36개 등의 순이다. 무인도서를 개발하는데 필요한 도로와 항만시설 등의 건설에 소요되는 경비를 정부나 지자체에서 지원할 수도록 했다.

◇'해양관광진흥지구', '가고 싶은 섬' 사업과 조화가 관건

앞으로 해양관광진흥지구가 도입돼 지구로 지정된 곳은 숙박시설과 음식점 등 관광 인프라 시설을 설치하는데 규제특례가 적용되고 관광단지 수준의 재정·세제 지원이 이루어진다.

개발 가치가 있는 섬이나 해안을 해양관광진흥지구로 지정해 투자 활성화를 도모하는데 주안점을 두고 있는 것이다. 그동안 자연공원, 수산자원보호구역 등 중첩된 규제로 인해 개발이 제한돼 왔으며, 해양관광 인프라 투자에 대한 유인책이 없어 투자가 부진했다는 것이 정부의 판단이다.

우선 해양관광진흥지구 내에서는 수산자원보호구역에서의 행위제한 등 개별법에 의한 규제를 원칙적으로 배제해 실질적인 규제완화 효과를 보장받게 된다. 건축물을 높게 지을 수 있도록 용적률 특례도 준다. 다만 난개발 방지를 위해 국토정책위원회 심의를 거쳐 지구를 지정하는 '마지노선'을 설정했으나 어느 정도 기능할 수 있을 지는 미지수다.

또 해양관광진흥지구로 지정되면 취득세 50% 감면, 개발부담금 면제 등 관광단지 수준의 재정 및 세제 부문에서도 혜택을 줄 예정이다. 국토부는 올 상반기 내에 현장 실태조사, 지자체 수요조사 및 전문가·지자체 의견수렴을 거쳐 지정 요건, 인센티브 수준 등에 대한 세부 방안을 마련하고, 올해 말까지 '동서남해안 및 내륙권 발전 특별법'을 개정할 방침이다.

문제는 이러한 국토부의 계획과 전남의 '가고 싶은 섬' 사업을 시기·취지·내용 등에서 얼마나 조화롭게 조정하느냐에 달려 있다. 정부의 예산과 혜택을 적극적으로 받아들이면서 주민·외지인 만족도 향상, 섬 자연·문화·매력 보존·유지 등 '가고 싶은 섬' 사업의 취지를 살려나가야 하기 때문이다.

◇10년 동안 24개의 '가고 싶은 섬' 만들기

민선 6기 전남도의 '가고 싶은 섬' 사업은 공모제를 통해 사업 대상지를 선정하고, 주민들이 주체가 섬 가꾸기에 나서는 등 관이 주도하는 '하향식' 섬 개발과는 성격과 방식 모두 달리한 것이 특징이다.

19일 전남도에 따르면 '가고 싶은 섬' 사업은 10년 동안 풍광과 생태·역사·문화 자원이 풍부하고, 시·군과 주민 동참 의지가 강한 24개 섬에 모두 2633억원을 투입해 주민 주도의 세부 사업을 추진하는 것을 골자로 하고 있다. 올해는 6개 섬, 이후 매년 2개 섬을 추가해나갈 방침이다. 국비 1064억원, 도비 564억원, 시군비 1005억원 등이 배정되는 이 사업을 통해 600만명인 섬 여행자가 10년 후 1200만명으로 증가하고 사업대상 섬 가구당 평균소득을 현재 3900만원 수준에서 5900만원으로 늘어날 것으로 전남도는 기대하고 있다.

24개 섬은 각각 5개년 계획을 수립하고, 1차년도에 주민 역량강화, 2~4차년도에는 섬별 특성에 맞는 정비, 고유 생물종 조사 및 보존, 섬 대표 깃대종 선정, 역사·전설 등 콘텐츠화, 마을기업 및 사회적 기업 운영 등에 나선다. 마지막 5차년도에는 사업을 평가하고 주민이 주도해 지속적으로 사업을 전개할 수 있도록 하겠다는 것이다.

다만 일각에서는 이 사업에 '다양성'을 추가할 필요가 있다는 지적도 일고 있다. 앞서 정부의 정책 및 사업을 감안해 고소득자, 중국 관광객, 일반 관광객 등 다양한 수요층이 연륙·연도교, 선박, 경비행기, 헬기 등의 모든 교통수단을 통해 섬의 자연자원, 문화, 역사, 고립감, 뭍과 같은 편리함, 고급 서비스 등을 즐길 수 있는 방안을 마련해야 한다는 것이다.

/윤현석기자 chadol@kwangju.co.kr