

도서종합개발계획의 회복력에 대한 탐색적 고찰

An Exploratory Study on the resilience of Comprehensive Development Plan for Islands

박 성 현 (목포대학교 도서문화연구원 연구위원 - 주저자)
최 조 순 (경기복지재단 연구위원 - 교신저자)

Abstract

Sung-Hyun Park / Jo-Soon Choi

This study examined the possibility that negative effects of policy can be restored to the original state by focusing on the Comprehensive Development Plan for Islands from the viewpoint of 'resilience' in order to induce a goal of sustainable development of islands. In order to examine the Comprehensive Development Plan for Islands, criteria of resilience were set as interdependencies, resource diversity, circumfluent and mutual learning. The above results show that the Comprehensive Development Plan for Islands makes it difficult to secure sustainability and resilience by limiting opportunities to mobilize various types of resources on islands and increasing reliance of resources provided by specific subjects.

Keywords: Comprehensive Development Plan for Islands, Resilience, sustainable development, Island

I. 서론

저출산·고령화 등 인구구조의 변화에 따른 지역단위에서의 새로운 위험에 직면하고 있다. 인구는 지역을 구성하는 가장 기본적인 요소이다. 인구규모는 지역에서 필요로 하는 욕구를 해소하기 위한 사회서비스, 인프라 등의 설치 기준이 되기도 한다. 한국고용정보원(2018)에 의하면, 전라남도 22개 시·군 중 16개가 소멸 고위험 혹은 소멸 위험단계¹⁾에 진입한 것으로 분석되고 있다. 전라남도의 지리적 특성은 타 지역과 달리 많은 섬 지역들로 구성되어 있으며, 공간적 접근성 등의 이유로 인하여 인구를 구성하는 세대 순환이 원활하지 않아, 인구 소멸의 위험도가 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 이러한 섬 지역과 관련된 정책은 1960년대 후반부터 중앙

1) 1.5 이상 소멸 저위험, 1.0 ~ 1.5 미만 정상, 0.5 ~ 1.0미만 소멸주의, 0.5 미만 소멸위험, 0.2미만 소멸 고위험 단계로 분류된다(한국고용정보원, 2018)

부처가 별도 계획 수립 후 추진되어 왔으나 국토부, 문체부, 환경부 등 각 중앙부처별 개별사업 위주로 관련 정책이 추진됨으로써 정책의 실효성 확보가 어려웠다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1980년대 후반 도서종합개발 10개년계획을 수립하고 종합적인 도서종합개발 사업을 추진하였으나 종합관광단지 개발, 시설 위주의 개발 등 개발 중심으로 추진되는 한계를 보였다. 특히, 도서종합개발사업의 주대상이 인구 10만 이상의 개발대상 도서에 국한됨으로써 해당 인구규모가 형성되지 않은 섬 지역에 대해서는 여전히 인프라 및 사회서비스 측면에서 낙후된 양상을 보였다. 2000년대 민선자치의 본격적 시행 이후 섬 지역의 발전을 위한 자체 계획 수립 및 섬 발전을 위한 정책들이 추진되고 있으나, 여전히 과거의 개발 중심의 정책에 집중된 경향을 보였고, 이 과정에서 섬 지역의 자생력은 취약해지는 현상이 발생하게 되었다.

최근에는 지속가능한 섬 발전, 섬 공동체 등의 정책 추진을 통해 섬의 가치를 재조명하고, 지속가능한 섬의 발전 방안을 모색하는 방향으로 전환되고 있다. 그러나 해당 관련 정책에는 여전히 지역주민 등이 중심이 되는 내용은 제한적이고, 이로 인한 섬 공동체 회복이라는 부분은 여전히 소외되고 있다.

본 연구는 섬 공동체의 지속가능한 발전이라는 목표를 유인하기 위하여 도서종합개발계획을 대상으로 사회적 회복력 관점에서 각 구성요소별 기준 충족 여부를 살펴보고자 한다. 이를 통해 보다 긍정적인 섬 공동체의 발전 방향을 모색하고자 한다. 사회적 회복력은 공공정책이 실질적으로 수혜자에게, 특히 지역단위 공동체에 긍정적으로 작용하고, 향후 정책의 부정적 효과 발생 시 원상태로 회복될 수 있는지를 살펴보는 데 유용하다(Olsen, 1990).

II. 이론적 고찰

1. 회복력의 이론적 논의

1) 공공정책과 회복력

공공정책이란 특정한 상황에서 어떠한 목적을 달성할 권한을 가진 행위자들이 그 목적과 목적 실현 수단을 선택하는 일련의 상호의사결정과정이라고 할 수 있다(노화준, 2003; 최조순, 2017). 공공정책을 추진하는 주요 주체는 공공으로 대변될 수 있으나, 공공에서 추진하는 공공정책 모두 정책실패 시 정책을 회복시킬 수 있는 유일한 주체라고 할 수 있는 없다. 일례로 정부가 재난 및 안전과 관련된 대부분의 문제를 해결할 수 있다는 기본적인 가정이 오류였음을 세월호사건, 태안기름 유출사건, 태풍 등 자연재해 등 기존의 재난 및 안전사고에 대한 경험을 통해 우리는 확인할 수 있다.

공공정책이 추구하는 기본적 가치는 정책의 수혜자들에게 필요한 혜택을 제공하여, 궁극적

으로 지향하는 바는 정책수혜자들의 삶을 향상시키는데 있다. 그러나 공공정책은 사회·경제적 환경변화에 따른 다양한 변수의 등장이 반복되고, 이러한 변수들의 등장에 따라 정책진행에 따른 긍정적·부정적 효과가 동시에 수반될 수 있다.²⁾ 또한 공공정책 추진 시 미래에 발생할 수 있는 변인에 대한 예측이 어렵고, 완벽한 대응이 불가능한 위험이 상존하고 있다.

이렇듯 공공정책은 추진과정에서 다양한 위험에 노출되는 빈도가 잦아지고, 다양한 변인에 의해 미래에 대한 불확실성 또한 증가되기 때문에 위험의 상존으로 인한 민감도를 저하시키고, 공공정책 추진과정에서 발생할 수 있는 위험으로부터 빠른 회복을 유인할 수 있는 대응방안이 필요하다. 최근 이러한 공공정책의 위험성 상존과 대응방안으로 회복력(resilience)에 대한 관심이 높아지고 있다. 왜냐하면, 회복력은 공공정책의 위험성을 감소시켜 회복에 소요되는 시간을 줄여 격차를 줄이는 것으로 이해할 수 있으며, 회복력이 높은 정책은 환경변화 또는 외부교란 이후 변화의 과정에서도 여전히 동일한 기능, 구조, 정체성 및 피드백 등을 본질적으로 유지할 수 있는 구성능력을 내재하고 있기 때문이다(서울대학교, 2015). 공공정책이 제도적, 조직적 다양성 및 탈분화 등 복잡한 요인들이 결합된 시스템이라는 관점에서 볼 때, 복잡다기한 문제를 해결하고, 이해관계자들의 요구를 조율하고 상호 간 적절한 조화, 정책 수요자들의 높은 질적 수준에 대한 지속적인 대응이 더욱더 요구되는 시점에서 공공정책에서 요구되는 회복력은 그 비중이 더욱 증가하고 있다(주석정, 2017).

2) 회복력의 개념과 기준

회복역량 혹은 회복력(resilience)은 어떤 시스템에 있어서 외부적인 충격에 대한 내부적인 원상회복 능력을 의미한다(Davoudi, 2012; Klein, Nicholls & Tomalla, 2003; 주석정, 2017). 회복력은 한 시스템이 갖는 그 속성으로서 받아들여지고 있으며, 비교적 안정적 상태를 유지하던 시스템에서 외부교란 등의 충격으로 인해 야기된 시스템 내의 불안정 상태를 스스로 회복시킬 수 있는 역량을 의미한다(김건위·최인수, 2014: 2). 즉, 회복력은 외부 영향력으로부터 원 위치로 되돌아갈 수 있는 정도라고 할 수 있다(권세원 외, 2012; 강상준, 2014; 강현철·이창근, 2017). 최근 정책 측면에서도 리질리언스에 대한 관심이 높아지고 있는데, 그 이유는 학습과 자기조직화를 통한 적응과 변화에 대해 적극적인 대응이 가능하기 때문이다(주석정, 2017). 즉, 진화론적 관점에서 볼 때, 외부 충격 및 교란에 의한 사후적인 대응에 국한되는 것이 아니라 사전적인 대응력 확보를 통해 충격의 범위를 최소화하는 계기가 될 수 있다(Folke, 2006).

이러한 국내의 회복력 관련 연구는 도시와 관련된 연구에서 위험과 대응, 지속가능성과 연계하여 주로 연구들이 진행되어 왔다. 김현주(2012)와 강상준(2014)은 도시의 재난 및 재해방지

2) 실제 2008년 금융위기의 경우, 미국에서 촉발되었으나 실제 효과는 전 세계로 확산되어 여러 국가들의 산업과 제정의 위기를 초래하고 일자리의 위기, 가정의 위기로 이어지는 등 많은 부정적 효과가 수반되었다.

차원에서 회복력의 기준 적용과 진단을 시도했고, 김정곤 외(2016), 강현철·이창근(2017)은 도시재생분야에서의 회복력을 진단하고 정책의 방향을 제시하였다. 정은주 외(2016)의 연구는 도시의 지속가능성과 회복력을 통합해 도시환경변화에 대응하기 위한 도시계획과 정책 수립의 방향을 제시하였다. 주석정(2017)은 정책생태계를 둘러싼 다양한 환경 및 안정성 강화를 위한 시각을 회복력이라는 관점에서 정책추진 시 대안적 시각과 접근 방향을 제시하였다.

<표 1> 회복력 관련 국내 선행연구 정리

연구자	분야	내용
김현주 외(2012)	도시 및 재해방재	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 이전의 상태로 복원보다 더 나은 상태로 개선하는 것을 회복력의 개념으로 정의 • 지속가능하고 회복력 수준이 높은 도시만들기를 통한 안전하고 도시 만들기 개발 및 제안
강상준(2014)		<ul style="list-style-type: none"> • 자연재해로부터 복원되는 역량을 회복력의 개념으로 정의 • 사회적 비용관점에서 회복력 비용 개념 도출
김정곤 외(2016)	도시재생	<ul style="list-style-type: none"> • 도시문제를 해결 및 더 나은 상태로 개성하는 것을 회복력의 개념으로 정의 • 도시계획의 패러다임의 변화 요구
강현철·이창근(2017)		<ul style="list-style-type: none"> • 도시가 비상시에 도시의 기능을 유지하기 위한 최소한의 자생력을 회복력의 개념으로 정의 • 도시재생사업의 회복력 관점에서 비판 및 정책적 개선방향 제시
정은주 외(2016)		<ul style="list-style-type: none"> • 도시를 구성하고 있는 각 요소와 시스템의 자생력을 회복력의 개념으로 정의 • 지속가능성과 회복력을 통합해 도시 시스템의 구성요소를 물리·환경 측면, 경제적 측면, 사회적 측면, 제도·조직적 측면을 분석
주석정(2017)	정책생태계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책생태계에서 문제 발생에 대한 내구성, 시스템 개선, 과정의 진화를 추진할 수 있는 원동력을 회복력의 개념으로 정의 • 정책생태계의 리질리언스 가능성과 한계에 대한 분석을 통해 향후 정책 생태계의 개선방안 제시

자료: 정은주 외(2016), 강현철·이창근(2017), 주석정(2017) 내용을 토대로 정리

회복력을 진단하기 위한 주요 구성요소는 영역 및 연구자에 따라 다소 상이하게 적용되는데, 공통적인 회복력의 구성요소는 가외성(redundancy), 내구성(robustness), 신속성(rapidity), 자원의존성(resourcefulness)로 정리할 수 있다(O'Rourke, 2007, 김진곤, 2016, 전대욱·최인수, 2014, 정은주 외, 2016). 구체적으로 첫째, 가외성(redundancy)은 기능수행을 위한 다양한 인프라와 자원의 확보와 관련성이 높다(전대욱·최인수, 2014). 즉, 시스템 차원에서는 해당 기능을 상실했을 때, 그 기능을 대체할 수 있는 예비 수단 및 자원 등 해결 대안을 보유하고 있는지 여부와 관련성이 있다. 둘째, 내구성(robustness)은 시스템이 외부의 충격에 얼마나 이를 잘 견디어낼 수 있는지, 그 견고함 정도와 관련된 부분으로 직접적 효과뿐만 아니라 간접적으로 충격이 발생할 수 있는 부분까지 포괄하는 개념으로 활용되기도 한다(Lewis & Conaty, 2014; 전대욱·최인수, 2014). 셋째, 신속성(rapidity)으로 시스템에서 기능손실 발생 시 관련 기능 손실

을 최소화하고 시스템 붕괴를 막기 위해 최단시간 안에 대응할 수 있는 역량을 의미하며, 충격으로 인한 기능저하로부터 원산을 회복하는 순간까지 소요되는 관리 역량의 의미를 갖고 있다(전대욱·최인수, 2014). 넷째, 자원의존성(resourcefulness)으로 시스템의 위기나 충격에 대한 진단 시 자원과 정보의 원활한 흐름, 네트워킹을 기반으로 한 대응역량의 자기조직화, 새로운 대안에 대한 창조력 및 위기로 인한 시스템의 상태변화에 대한 적응력을 의미한다(전대욱·최인수, 2014).

<표 2> 회복력의 주요 구성 요소 및 내용

구성 요소	주요 의미
가외성	핵심 기능 상실 시 대체 기능의 존재 여부
내구성	외부 충격에 대한 대응 수준
신속성	기능 상실 시 기능회복을 위한 대응 시간
자원의존성	외부 충격에 대한 원인 및 대응을 위한 자원 확보 능력

자료: 김건위·최인수(2014), 주석정(2017)을 토대로 정리

2. 섬 정책의 이론적 논의

1) 섬의 개념 및 현황

UN해양법협약에 따르면 ‘섬은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때도 수면 위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역’을 의미한다(김준, 2012). 국제적으로 섬에 주목하는 이유는 다양할 수 있으나, 공통적인 부분은 섬 자체보다는 섬 주변 해역에 대해 관심정도가 높다.³⁾ 국내의 섬은 3,358개로 이중 94.1%가 서해와 남해 해안에 집중되어 있고, 지자체별로는 전남에 가장 많은 2,020개(60.2%), 경남에 565개(16.8%), 충남 270개(8.0%) 순으로 분포하고 있다(<표 3> 참조). 이러한 지리적 여건으로 인하여 전남은 섬 지역에 대한 정책적 관심이 높을 수밖에 없다. 특히, 섬 지역은 사회·경제·문화 등 모든 면에서 열악한 환경을 보유하고 있으며, 1차 산업 중심의 산업구조와 불리한 접근성 문제 등으로 인한 SOC와 사회서비스의 공백으로 인하여 이도현상이 가중되고 있다. 또한, 인구 고령화의 급속한 진행으로 섬 지역의 생산성은 지속적으로 감소되는 경향을 보이고 있다.

3) 예를 들면, 독도를 비롯하여 센카쿠 열도, 남쿠릴열도 등 섬을 둘러싸고 국가 간 갈등의 내면에는 국제법상 해당 섬을 중심으로 대륙붕, 심해저, 자원탐사 등 개발을 인정하고 있기 때문이다. 즉, 섬이 가지고 있는 지리적 요건으로 인하여 섬 자체가 아닌 섬을 둘러싸고 있는 주변부에 해당되는 영토와 자원 확보의 범위가 밀접하게 관련되어 있다.

<표 3> 시도별 도서현황

구분	계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	3,358	48	151	3	53	34	270	105	2,020	43	565	66
유인도	482	3	40	-	12	-	34	25	276	3	81	8
무인도	2,876	45	111	3	41	34	236	80	1,744	40	484	58

자료: 국토해양부(2010)

2) 도서개발 주요 정책

도서정책은 1960년대 후반부터 관련 중앙부처가 별도계획 수립 후 추진되어 왔다. 1967년 시작된 「국토건설종합계획법」 상 '특정지역계획'이 도서개발정책의 효시라고 할 수 있으며, 이 계획에서는 별도의 대상지로 보았다기보다는 연안육지 및 연안역으로 취급하여 연안의 일부분으로 고려하여 관련 정책이 추진되었다. 1980년대 후반에는 도서종합개발 10개년 계획을 수립하고 종합적인 도서지역 개발을 위한 정책들이 추진되었다. 도서종합개발 10개년 계획의 주요 내용은 첫째, 종합적이고 합리적인 개발을 모색하기 위하여 '80~'84, '85~'89년을 대상으로 세부 5개년계획을 수립·추진하였고, 둘째 1980년대 1차, 2차 도서종합개발계획이 추진되는 과정에서 발생한 문제점들을 해결하기 위하여 1986년 「도서개발촉진법」을 제정하였고, 이후 1988년 제1차 도서종합계획을 수립하고 10년 주기로 관련 계획을 새로 수정·보완하는 법정계획으로 명문화하였다.

2005년 「국가균형발전특별법」에 의거 시·군별로 자율적으로 계획 수립을 위한 포괄보조금 제도를 도입하였고, 도서개발사업은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 이원화하여 추진되었다. 전국의 도서지역의 60% 이상을 차지하고 있는 전남의 시·군 중 3개 시·군은 특수상황지역, 9개 시군은 성장촉진지역으로 분류되면서, 중앙부처가 각각 상이하게 운영되었다.

<표 4> 도서지역의 특수상황지역과 성장촉진지역 해당 지역

구분	특수상황지역(행정안전부 소관)	성장촉진지역(국토교통부 소관)
인천	● 중구, 강화군, 옹진군	-
경기	● 안산시, 화성시	-
충남	● 보령시, 서산시, 홍성군, 당진시	● 서천군, 태안군
전북	● 군산시	● 고창군, 부안군
전남	● 목포시, 여수시, 무안군	● 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
경북		● 울릉군
경남	● 창원시, 통영시, 사천시, 거제시	● 고성군, 남해군, 하동군
제주	● 제주시, 서귀포시	-
전체	19개 시·군	17개 시군

자료: 한국지방행정연구원(2017:49)

최근 중앙정부 차원에서 추진되고 있는 주요 정책들을 살펴보면, 행정안전부는 10개년 계획으로 수립되는 ‘도서종합개발사업’과 ‘찾아가고 싶은 섬 가꾸기’, ‘명품섬’ 사업을 추진해왔다. 도서종합개발사업은 법정계획으로 「도서개발촉진법」에 근거하여 수립되고 있다. 반면 ‘찾아가고 싶은 섬 가꾸기’, ‘명품섬’ 사업은 한시적인 사업으로 운영되었다. 문화체육관광부의 ‘가고 싶은 섬 시범사업’을 비롯해 광역권 관광계획(동해안권 관광개발계획, 남해안 관광클러스터 사업, 3차 관광개발기본계획) 등이 대표적이다. 환경부는 무인도서 실태조사를 통해 개발과 보전 전략을 수립하였으며, 특정 도서지역에 대해서는 생태 모니터링 등을 진행하고 있다.

이상의 내용을 중심으로 도서정책의 주요 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있으며, 초기의 도서정책은 도서지역 내 인프라 구축 등에 방점을 두고 추진된 반면, 2000년대에는 섬의 다양한 자산을 활용한 가치 증대, 해양자원으로써의 활용 등에 방점을 두고 추진되고 있다. 그러나 도서지역에 대한 정책의 기본적인 기조는 ‘개발’이라는 틀에서 벗어나지 못하고 있으며, 해당 지역에 거주하고 있는 거주민의 삶의 질 향상, 공동체의 유지 등의 요소에 대해서는 충분히 고려되지 못하는 한계를 보이고 있다. 즉, 섬 관련 법체계 다원화로 인하여 섬 관리제도, 관리부처, 사업이 다양화되면서 각 사업과 부처별 정책의 방향의 연계성이 미흡하고, 각 부처의 역할 및 정책 목표에 국한된 기능만을 수행함으로써 종합적인 성격의 사업들이 추진되지 못하는 결과를 초래하였다.

3) 도서종합개발계획

도서종합개발계획은 「도서개발촉진법」에 의해 낙후된 섬 지역이 생활 및 생산 소득 기반, 복지시설을 정비·확충을 통해 도서민의 소득과 복지를 증대시키기 위한 목적에서 수립되었다. 제1차 도서종합개발계획(1988~1997)은 총 9,700억원을 투입하여 449개 섬 지역을 대상으로 생활기반, 생산기반, 문화복지, 환경위생, 생활안전 시설 중심으로 사업이 추진되었다. 제2차 도서종합개발계획(1998~2007)은 총 9,793억 원을 투자하여 408개 섬을 대상으로 제1차 도서종합개발사업과 같은 분야 위주로 사업을 추진하였다. 제1·2차 도서종합개발사업 결과 섬 생활 및 생산기반시설을 정비·확충하여 섬 지역의 낙후성을 해소하는데 기여했다. 그러나 섬 고유의 지역적 특성의 미반영과 주민참여 등 지역의 의견을 수렴하지 못한 부분에 대해서는 과제로 제기되었다. 제1·2차 도서종합개발계획의 한계를 보완하기 위해 제3차 도서종합개발계획은 섬 지역의 유형화·특성화를 고려한 종합계획 추진의 방향으로 수립되었다. 그러나 제3차 도서종합개발계획 역시 ‘지속가능 개발’과 ‘도서지역의 삶의 질 향상’이라는 과제를 풀지 못한 채 새로운 도서종합개발계획의 수립 시기를 맞이하게 되었다. 제4차 도서종합개발계획의 기본방향은 지속가능성과 도서민의 삶의 질 향상이라는 기본방향 하에 섬 지역에 대한 부문별·연차별 사업계획을 수립함으로써 관련 사업 추진의 실효성을 강화하고자 하였다.

<표 5> 도서종합개발계획의 추진 현황

구분	기간	해당도서	예산	주요 내용
1차	1988~1997	449개	9,700억	<ul style="list-style-type: none"> 생활 및 생산기반 문화 복지기반시설 조성
2차	1998~2007	408개	9,783억	<ul style="list-style-type: none"> 생활 및 생산기반 문화 복지기반시설 조성
3차	2008~2017	351개	2조 5,208억 (계획)	<ul style="list-style-type: none"> 도서별 유형화 특성화 종합계획 부처 간 협력 계획 도서주민과 함께하는 참여계획
4차	2018~2027	372개	1조 4,971억 (계획)	<ul style="list-style-type: none"> 도서지역의 지속가능한 발전 계획 수립 도서주민의 삶의 질 향상 도서지역의 특성을 고려한 부문별·연차별 계획

자료: 김준(2014: 438), 한국지방행정연구원(2016)을 토대로 일부 수정

제3차 사업(2008~2017)은 쾌적성·다양성·지역성·지속가능성을 기반으로 한 ‘매력있고 살기 좋은 섬 창출’을 목표로 계획을 수립하였다. 특히 도서가 가지고 있는 문화, 자원, 역사 등을 토대로 섬이 가지고 있는 다양성이 존중되는 개발방향을 수립했다. 도서의 고유한 쾌적성이 유지되도록 환경친화적으로 개발하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 개발을 지향하고 있다. 이를 위해 중앙정부간, 중앙·지방간 협력적 종합계획, ‘유형화·특성화’ 종합계획, ‘주민참여’ 종합계획을 기본방향으로 하고 있다. 한편, ‘연육·연도교사업’을 지속적으로 추진하며, ‘개발줄임제’ 도입·확대를 통한 사업효율성 제고하는 등 추진방향을 수립하였다. 하지만 예산 확보 및 안정된 사업추진 장치가 마련되지 않으면 예산수립 자체가 어려워 계획에 그칠 가능성이 크다. 또한 섬 지역개발을 위해서는 행정안전부를 포함한 8개 부처가 해당업무를 공조해야 하기 때문에 행정조율의 어려움도 따른다. 사업초기 예산확보 과정에서 이러한 문제점이 현실로 나타났고, 대형 국책사업이 추진되면서 도서종합개발계획은 우선순위에서 밀려나기도 했다.

Ⅲ. 도서종합개발계획의 회복력 진단

1. 분석틀 설정

본 연구는 회복력(resilience) 관점에서 ‘제3차 도서종합개발계획’의 진단을 통해 정책적 함의를 도출하고자 한다. 전술한 바와 같이 회복력은 일반적으로 도시 및 재난·재해 분야에 특화되어 가외성(redundancy), 내구성(robustness), 신속성(rapidity), 자원의존성(resourcefulness) 등으로 구성되어 있다. 그러나 도서종합개발계획의 경우, 종합계획 혹은 정책에 대한 이해가 요구되기 때문에 종합적인 접근이 가능한 회복력 구성요소가 필요하다. 이에 기존의 회복력 구성

요소를 정책을 판단할 수 있는 구성요소로 수정·보완하여 활용하고자 한다.

본 연구는 중앙정부에서 추진하고 있는 '도서종합개발계획'을 대상으로 공공정책의 회복력을 살펴보고자 한다. 그러나 일반적인 회복력의 개념을 도서종합개발계획에 투영하는 것은 명확하게 진단하기 어렵기 때문에 공공정책의 구조에 맞게 회복력의 진단 기준을 재구조화하여 활용하였다.

계획을 포괄한 정책은 단편적인 선택보다는 일련의 과정을 통해 문제를 진단하고, 관련 대안을 찾는 과정이라고 할 수 있다. 정책은 보는 관점에 따라 선택적 관점과 과정적 관점으로 구분할 수 있는데, 정책은 정부가 하기로 선택하였거나 혹은 하지 않기로 선택한 모든 것이라고 보는 선택적 관점(Dye, 1978)과 특정한 상황에서 어떤 목적을 달성할 권한을 가진 행위자들이 목적과 이를 실현할 수 있는 수단을 선택하는 상호의사결정과정이라고 보는 과정적 관점(Jenkins, 1978)이 있는데(주석정, 2017; 158), 공통적으로 정책은 문제를 해결하기 위한 합리적인 대안을 찾는 과정으로 정리할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 정책은 다음과 같은 특성이 있다. 첫째, 정책은 주체들 간 상호의존적이다. 정책은 문제를 진단하고 해결하는 과정에서 진단의 주체와 대상, 정책의 추진 주체와 대상 등 항상 제공자와 수요자가 항상 상존하는 형태를 갖고 있다. 정책의 이해관계자들은 복수의 존재들이 존재하며, 서로 영향을 주고받는 이해관계를 형성하기 때문에 상호의존적이다(유영만, 2009; 주석정, 2017). 둘째, 정책은 순환을 통해 진화의 과정을 거친다. 정책은 정(正)-반(反)-합(合)의 과정을 통해 오류를 수정·보완하고 진화하는 단계를 거친다. 셋째, 정책의 오류 수정·보완과 진화를 촉진하기 위해서는 다양한 주체들의 참여와 역할 수행이 중요하다. 넷째, 다양한 이해관계자의 참여와 정책의 오류 수정·보완과정에서 집단지성과 합리적 선택이 발생한다(김기형, 2009, 주석정, 2017).

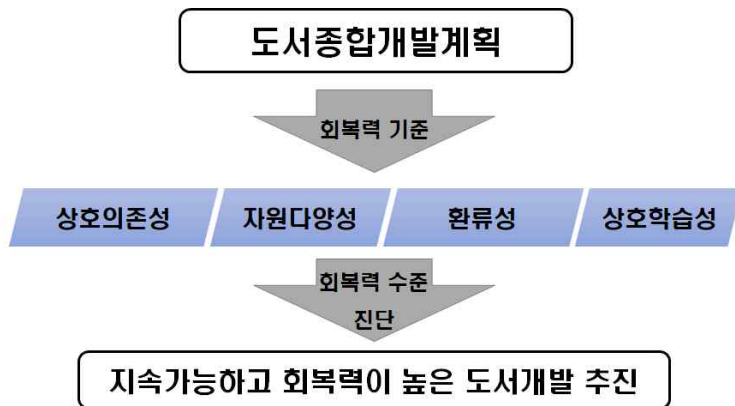
이러한 정책의 특성을 고려할 때, 회복력을 진단하기 위한 기준은 이에 맞게 수정·보완될 필요가 있다. 첫째, 도서종합개발계획은 특성상 다양한 이해관계자들이 협력과 갈등이 발생할 수 있는 사업이다. 그러므로 무엇보다 효율적인 계획 추진을 위해서는 다양한 이해관계자들 간의 관계 형성이 무엇보다 중요하다. 이러한 측면에서 볼 때, 사업과정 상 나타나는 이해관계자 간 참여, 연계 구조가 도서종합개발계획의 회복력 진단에 있어 중요한 근거가 된다. 또한, 계획의 수립단계부터 실질적인 정책의 대상이 되는 도서주민 및 주요 주체들의 참여가 이루어졌는지도 중요한 요소이다. 둘째, 도서종합개발계획의 실질적인 수행공간은 해당 섬 지역이다. 이러한 측면에서 볼 때, 섬 지역 내 자원이 실제 얼마나 결합되는지, 중앙정부 외 섬 지역의 자원들이 연계되고 있는지를 살펴보는 것이 중요하다. 지역자원의 활용은 다양한 환경변화나 특정 자원에 대한 집중정도를 완화하고, 문제발생 시 대응할 수 있는 가능성과도 관련성이 있다. 셋째, 도서종합개발계획은 수립단계부터 모든 여건을 진단하고, 발생가능한 문제점에 대한 검토는 현실적으로 어렵다. 그렇기 때문에 계획의 추진과정에서 다양한 문제점과 정책오류가 발생할 수 있는데, 이러한 문제점과 오류가 즉각적으로 수정·보완되고, 더 나은 계획으로 진행될 수

있는지에 대한 환류과정이 필요하다. 이러한 환류과정은 사업진행에 대한 중간평가 및 모니터링을 통해 가능하다. 마지막으로 상호학습의 기회의 제공이다. 회복력은 변화에 대처하고 대응과 적응하여 정책을 수정·보완하는 것이다. 이러한 학습의 기회를 통해 더 발전적인 계획을 추진할 수 있다. 즉, 다양한 주체들 간의 상호학습의 기회가 제공되고, 기회를 보장하고 있는지가 회복력 수준을 향상시킬 수 있다.

본 논문에서 도서종합개발계획에 적용하기 위한 회복력의 진단 기준과 관련 내용은 다음의 <표 6>과 같이 정리할 수 있다. 이를 기준으로 한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<표 6> 본 분석에서의 회복력 진단 기준

회복력 구성 요소	진단 기준
상호의존성	•도서종합개발계획 추진 과정에서의 다양한 주체들의 참여기회 및 협력체계 등을 갖추고 있지 않을 경우 회복력 수준이 낮음
자원다양성	•중앙정부 외 지역자원의 연계, 공공 외 민간자원의 연계를 갖추고 있지 않을 경우, 회복력 수준이 낮음
환류성	•도서종합개발계획 추진과정에 대한 모니터링 및 평가, 내용 및 절차에 대한 수정·보완 체계 등을 갖추고 있지 않을 경우, 회복력 수준이 낮음
상호학습성	•도서종합개발계획에 참여하는 주체들의 상호 학습 기회 및 지원 등을 갖추고 있지 않을 경우 회복력 수준이 낮음



<그림 1> 회복력 진단 기준을 적용한 도서종합개발계획의 분석 틀

2. 회복력의 진단

1) 상호의존성

공공에서 수립되는 종합계획 등 정책은 추진과정에서 발생할 수 있는 긍정적·부정적 효과,

정책 수혜대상에 대한 적정성 등을 고려하면, 계획단계부터 실행단계에 이르기까지 관련 주체들 간 합리적이고 개방적인 참여를 통해 각 이해관계자들의 적극적으로 활용할 필요가 있다.

제3차 도서종합개발계획은 섬의 특성과 여건에 따라 수립된 유형화 종합계획방식으로 관련 계획과 사업을 추진하였으나, 섬 주민의 정주여건 개선 및 복지사업 확대, SOC 등 기반시설 구축 등 사업의 성격 자체가 민간주도로 추진하기에도 어렵고, 재정자립도가 낮은 지자체에서 단독으로 수행하기도 어려운 사업들로 구성되어 있다. 이와 같은 사업의 성격은 도서종합개발 사업이 수직적인 추진체제로 고착화하는데 기여하였으며, 사업의 계획과 재정력이 풍부한 중앙정부 주도의 사업 추진계로 인하여 실질적으로 섬 지역 내 주요 이해관계자들이 참여하기 어려워 주체들 간의 상호의존성을 형성하기 어려운 체계를 갖추고 있는 것으로 분석되었다.

제3차 도서종합개발 10개년 계획의 주요 사업을 살펴보면, 자연·생태계형의 경우, 해안생태공원, 탐조시설, 전망대, 일주도로, 야영장, 오토캠핑장, 자연친화형 휴양단지 등의 사업들로 구성되어 있고, 문화·체험형의 경우, 문화축제 및 상설 문화공연, 음식관광상품, 전통문화형 숙박시설 등의 사업으로 구성되어 있다. 산업·레저형의 경우 복합어항, 크루즈, 인공수초, 종합리조트 단지 등의 사업으로 구성되어 있다.

<표 7> 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 유형별 주요 사업

구분	자연·생태형	문화·체험형	산업·레저형
개발방향	● 자연·생태·경관 보존 및 관리 집중	● 전통풍습 보존 및 계승	● 적극적인 관광·스포츠 단지 개발
주요 대상	● 자연·해양생태 경관을 보유하고 있는 도서	● 특이한 풍습, 역사, 문화를 보유하고 있는 도서	● 보유자원조건이 다른 도서에 비해 떨어져 새로운 개념으로 자원 개발이 필요한 도서
주요 콘텐츠	● 자연생태 ● 자연경관 ● 도서지리 및 지형	● 어촌민속 및 풍습 ● 생활양식 ● 건축양식	● 해양레저스포츠 ● 육상레저스포츠 ● 농수산 자원
주요 사업	● 해양생태공원 ● 탐조시설, 전망대 조성 ● 일주도로(해안, 육지) ● 자연친화형 단지조성	● 도서문화콘텐츠 발굴 ● 어촌문화체험 프로그램 ● 문화축제 및 상설 문화공연 ● 전통문화형 숙박시설	● 복합어항 ● 레저스포츠 아카데미 ● 크루즈 ● 인공수초 ● 종합리조트 단지 조성

자료: 안전행정부(2010), 한국지방행정연구원(2014)

제3차 도서종합개발계획 10년간 추진되는 사업의 수는 약 351건으로 2조 5천억원의 재원이 소요되는 것으로 집계되고 있으며, 이 중 국비의 비중은 1조 8천억원으로 전체 재원의 70% 이상을 차지하고 있어, 중앙정부에 대한 재원 집중정도가 높다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 정책 추진의 가장 핵심이 되는 재원이 중앙정부에 집중되는 경향이 나타나고 있다. 특히, 행정안전부에서 추진하고 있는 도서종합개발사업은 약 1조 8천억원으로 국비 1조 2천억원 지방비 5천

3백억원, 민·용자 236억원 수준으로 나타나고 있다. 또한 일부 광역자치단체의 경우 지방비에 대한 재원비중이 현저하게 낮아 정책추진과정에서 행정안전부의 입장을 적극적으로 고려할 수 밖에 없는 제도 운영의 구조적인 한계가 있다.⁴⁾

<표 8> 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 시도별 사업건수와 사업비
(단위: 건, 백만 원)

구분	사업건수	사업비			
		합계	국비	지방비	민·용자
합계	1,109	1,787,395	1,234,606	529,118	23,671
인천시	153	223,563	156,494	67,069	0
경기도	10	9,220	6,454	2,766	0
충청남도	95	59,417	41,592	17,825	0
전라북도	68	60,040	41,328	17,712	1,000
전라남도	576	1,082,882	758,017	324,865	0
경상북도	38	49,526	34,668	14,858	0
경상남도	136	268,197	171,868	73,658	22,671
제주도	33	34,550	24,185	10,365	0

자료: 오은주 외(2010), 박진경 외(2013), 한국지방행정연구원(2014) 재인용

제3차 도서종합개발계획이 기존 계획과의 차별성은 주민참여의 강화를 통해 지역실정에 맞는 실질적인 계획을 수립하고 집행함으로써 주민의 책임감을 강화하겠다는 계획의 방향성이다. 도서종합개발계획의 추진과정에서 강화군, 신안군, 완도군 등 일부 지역에서 계획 수립과정에서 주민설명회를 개최하여 주민의 이해도를 높이고, 주민의 숙원사업을 조사하는 등 주민의 의견수렴을 거친바 있다. 또한, 지역주민 대표, 지방의원, 시·군 담당 공무원 등이 참여하는 ‘도서개발사업 추진협의체’가 운영되어 계획의 방향과 사업의 우선순위를 선정한 바 있다(행정자치부, 2008; 서순탁 외, 2009). 그러나 이러한 추진협의체 구성 이후 지속적인 활동과 협의체의 성과에 대한 내용은 중간평가 등의 문헌을 통해 파악하기 어렵다.

또한, 사업의 성격 및 재정 부담 구성 비율, 다양한 주체의 참여 등을 종합하여 볼 때, 중앙-지방, 중앙-민간, 지방-민간의 각 주체별 상호의존성을 확보하지 못하여 중앙정부 주도의 계획 추진 방식에 의한 획일적·단편적 추진 방식을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 내용을 토대로 볼 때, 도서종합개발계획의 상호의존성 측면에서 볼 때, 충분한 회복력 수준을 확보하고 있지 못하고 있다.

4) 포괄보조금제도에 따라 특수상황지역은 국비 80%로, 성장촉진지역은 국비 100%로 보조비의 설계가 되어 있다.

2) 자원다양성

정책은 달성하려고 하는 특정의 목표가 내재되어 있고, 정책의 목표를 달성하기 위한 중요한 수단 중 하나가 자원이라고 할 수 있다(권기현, 2010). 정책목표를 달성하기 위한 자원은 특정 주체에 집중되는 경우, 재원을 조달하는 과정에서 지속성과 책임감이 담보되지 않으면 정책추진의 위험부담이 커질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 볼 때, 자원다양성은 정책에 소요되는 재원을 참여주체별로 동원되고 부담되고 있는지를 통해 살펴볼 수 있다. 즉, 정책의 지속가능성을 담보하기 위해서는 특정 주체에 의한 재원의존도를 낮추고, 지역단위, 공동체 단위에서 자원을 동원할 수 있는 체계 구축을 통해 정책을 추진할 수 있는 역량을 보유하고 있는지를 통해 확인할 수 있다.

정책추진에 소요되는 자원은 공공에 의한 재원뿐만 아니라 지역단위의 다양한 주체들에 의해 동원될 수 있는 공식적·비공식적, 유·무형의 자원 등 다양할 수 있다. 특히, 도서종합개발계획의 경우 공공뿐만 아니라 민간영역에서 필요한 자원을 발굴하고, 확보할 수 있는 기회를 만드는 과정을 통해 자원을 확보하는 것 또한 중요한 의미를 갖는다. 즉, 지역단위에서 필요로 하는 아동 및 노인 돌봄, 지역의 사회복지 문제해결 등 섬 지역의 주민들의 삶, 사회보장과 관련성이 있는 영역에서는 지역단위의 자원 연계가 무엇보다 중요하다(Woolock, 1998).

<표 9> 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 분야별 사업건수 (단위: 건)

분야	대표 사업	사업건 수
계		1,109
생활기반시설	도로, 급수, 도선건조, 자가발전시설 등	349
생산기반시설	연도·연도교, 방파제, 방조제, 배수갑문 등	597
문화복지시설	다목적회관, 대합실, 의료시설 등	54
환경위생시설	하수도, 오수처리시설, 소각처리시설 등	85
생활안정시설	하천정비 등	24

자료: 안전행정부(2008), 한국지방행정연구원(2014) 재인용

제3차 도서종합개발계획의 분야별 사업 내용을 살펴보면, 대부분 SOC 및 생활 인프라 구축 등 물리적 요인에 집중되어 있어 실제 지역의 자원의 결합될 수 있는 가능성이 낮다. 즉, 도서종합개발계획을 통해 추진되는 주요 사업들의 성격과 재원 투입수준을 고려할 때, 섬 지역단위의 민간재원이 결합될 수 있는 여지가 상당히 적고, 지방정부의 사업추진과정에서의 매칭 비율이 낮은 구조를 갖고 있기 때문에 실제 지역단위의 다양한 주체들이 보유한 자원이 결합될 가능성이 낮은 편이라고 할 수 있다.

또한, 도서종합개발계획에서 추진되는 대부분의 사업들은 지방정부의 민원해결 차원에서 사업을 중앙정부로 올리는 구조이고, 중앙부처단위에서 필요한 지역에 관련 예산을 배분하는 역

할을 총괄적으로 수행하는 구조이므로, 중앙정부에서 설정한 정책목표대로 유도될 수밖에 없는 구조적인 한계가 있는 것도 사실이다. 중앙부처의 자원 독점성은 사업 추진과정에서 단기적 성과를 도출하기에는 용이하나, 장기적인 측면에서 지역단위에서 사업을 주도하고, 수정·발전시키는 과정에서의 아이템 발굴 및 자원 동원 등에 대한 경험과 학습 부족으로 인하여 운영상 어려움이 제약이 발생할 가능성이 크다. 이러한 측면에서 볼 때, 도서종합개발계획의 자원 다양성은 중앙부처 외 지역단위에서 자원을 동원 및 연계할 수 있는 구조가 취약하기 때문에 회복력 수준이 높다고 보기 어렵다.

3) 환류성

환류성(feedback)은 정책의 추진과정에서 수정·보완이 필요한 경우, 해당 필요성이 정책에 반영될 수 있는 구조를 채택하고 있으며, 이를 통해 더 긍정적인 정책으로 발전할 수 있다. 섬을 유형화할 때, 지역적·산업구조적 특성 외에도 각 섬의 인구구조 및 사회적 특성을 적극적으로 반영하여야 하며(서순탁 외, 2009), 이를 통해 섬 지역에 필요한 사업과 정책을 추진할 수 있다. 이런 과정은 단순히 섬 지역에 생활인프라 뿐만 아니라 섬 주민까지 포괄하는 보다 포괄적이고 균형 잡힌 정책을 추진하는 일련의 과정이라고 할 수 있다. 특히, 섬 지역의 노령층의 급격한 증가로 인한 지원정책, 인구소멸에 대비한 정책 등 지역이 직면한 사항들이 계획 수정·보완 등으로 환류됨으로써 지역의 회복력을 담보할 수 있는 일련의 과정들이 구축될 필요가 있다.

한국고용정보원(2018)에서 발표한 2013년~2018년 한국의 지방소멸 변화 추이 분석을 살펴보면, 상대적으로 섬 지역이 많은 전라남도의 소멸지수는 0.47로 전국 최저수준으로 나타났으며(한국고용정보원, 2018), 전남 섬 지역의 경우 인구소멸고위험지역(인구소멸지수 0.2미만)으로 분류되는 지역도 고흥군, 신안군, 보성군 등 3개 지역으로 나타났고, 인구소멸위험진입단계 지역(인구소멸지수 0.2~0.5미만) 지역도 진도군, 장흥군 등 6개 지역으로 나타났다. 전남 섬 지역의 인구소멸위험성이 위험 수준임에도 불구하고, 제3차 도서종합개발계획의 내용 중에는 섬 지역을 유지하기 위한 인구 지원 및 고령자 지원과 관련된 내용은 제한적으로 제시되고 있고, 제3차 도서종합개발계획 변경(안)의 내용에도 관련 내용은 제한적으로 제시되는 등 지역의 실정이 중앙정부차원에서 수립되는 계획의 내용에 반영되는 등 환류성을 찾아보기는 어려운 것으로 나타났다.

<표 10> 전남 도서지역의 인구소멸 지수

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
고흥군	0.201	0.192	0.182	0.177	0.167	0.161
신안군	0.234	0.227	0.217	0.214	0.203	0.198
보성군	0.250	0.238	0.224	0.219	0.207	0.200
함평군	0.243	0.237	0.232	0.226	0.220	0.210
진도군	0.271	0.262	0.249	0.243	0.231	0.223
곡성군	0.269	0.253	0.241	0.238	0.230	0.229
구례군	0.279	0.268	0.262	0.259	0.248	0.237
장흥군	0.272	0.263	0.258	0.254	0.242	0.242
강진군	0.319	0.312	0.294	0.278	0.257	0.247
완도군	0.300	0.286	0.280	0.272	0.261	0.253
해남군	0.332	0.327	0.314	0.304	0.286	0.271
담양군	0.355	0.338	0.319	0.319	0.313	0.303
장성군	0.354	0.344	0.337	0.335	0.324	0.314
영광군	0.380	0.363	0.352	0.346	0.329	0.321
영암군	0.457	0.441	0.419	0.396	0.366	0.346
화순군	0.469	0.444	0.415	0.411	0.395	0.382
무안군	0.558	0.569	0.571	0.560	0.542	0.526
나주시	0.388	0.390	0.441	0.481	0.529	0.538
여수시	0.853	0.799	0.754	0.722	0.675	0.643
목포시	1.132	1.039	0.980	0.934	0.866	0.819
순천시	1.023	0.986	0.943	0.917	0.880	0.851
광양시	1.290	1.232	1.180	1.128	1.075	1.044

주) 인구소멸 = 20-39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수
 1.5이상 소멸위험 매우 낮음, 1.0~1.5미만 소멸위험 보통, 0.5~1.0미만 주의단계
 0.2~0.5 미만 소멸위험진입단계, 0.2미만 소멸고위험단계
 자료: 한국고용정보원(2018)

이러한 인구구조 변화 등 섬 지역의 여건 변화에도 불구하고, 제3차 도서종합개발계획 변경(안)에서도 기존의 수립된 사업체계를 유지하는 것으로 나타났고, 특히 인구구조 변화에 따른 주민복지와 관련된 부분은 서비스 제공 및 지원 등 사업의 내용의 보완이 이루어져야 함에도 불구하고, 문화회관 등 문화시설 확충, 마을회관 및 복지회관 등 복지시설 확충 등 물적 인프라 중심으로 사업들이 구성된 것으로 나타났다. 즉, 섬 지역의 인구구조 및 인구 노령화 등 복지수요가 증가하였음에도 불구하고, 도서종합개발계획의 경우에는 기존의 사업에서 세분화 되는 수준에서 변경이 이루어지는 경로의존성을 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 측면에서 볼 때, 제3차 도서종합개발계획의 한류성은 향후 외부 요인으로 인한 문제 발생 시 원상태로 회복할 수 있는 역량이 상대적으로 취약한 것으로 볼 수 있다.

<표 11> 제3차 도서종합개발 10개년 계획 주민복지 관련 사업의 변경 전·후 비교

구분	주요 사업(변경 전)	주요 사업(변경 후)
주민문화 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> • 체육시설, 공원조상 박물관 등 문화시설 조성 • 마을회관, 복지관 등 복지시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 소공원, 마을공원 조성 • 문화회관, 박물관, 전시관 등 문화시설 확충 • 체육관, 전천후게이트볼링장 등 체육시설 확충 • 마을회관, 복지회관 등 복지시설 확충
주민편의 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도, 도로 개설 • 공중 화장실 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 선착장 정비, 인도교 설치 등 시설 확충 • 공중화장실 설치 • 도로 확·포장 공사 및 마을안길 정비 등

자료: 안전행정부(2008), 한국지방행정연구원(2014)

4) 상호학습성

상호학습성은 다양한 주체들 간의 교류 및 협력을 통해 정책 추진과정에서 발생한 문제를 상호학습 혹은 집단지성을 통해 해결함으로써 지역의 위기를 극복하거나 위기극복의 대안을 찾을 수 있다. 상호학습성의 기본적인 전제는 지역주민 등 지역의 주체들의 참여기회 제공을 통해 공동체를 활성화하고, 지역 내 주체들 간의 협의체를 구성하는 등의 과정을 통해 상호학습이 촉발된다.

제3차 도서종합개발계획의 경우, 상호학습성의 전제가 되는 주민참여에 대한 예산은 605억 원으로 전체 예산의 3.4%에 불과한 것으로 나타났다. 최초 계획 수립 이후 공동체 활성화, 주민 참여 등 주민중심으로의 이슈가 등장하면서 2014년 제3차 도서종합개발계획(변경 안)에서는 주민참여 예산이 614억 원으로 9억 원이 증가하였으나 전체 사업비에서 차지하는 비중은 3.28%로 감소하였다(한국지방행정연구원, 2014: 79-80). 특히 주민참여의 형태가 설명회, 공청회 등 제한적인 주민참여의 형태로 진행되면서, 실질적인 주민참여는 제한적으로 진행되었고, 이로 인하여 지역주민 등 지역의 주요 이해관계자, 정부 등의 상호학습의 기회는 현실적으로 작동하기 어려웠다고 볼 수 있다.

<표 12> 기존 및 변경(안)사업의 주민참여 사업비 비중 (단위: 십억 원, %)

구분		기존사업 사업비				변경(안) 사업 사업비			
		2013년 이전	2014-2015	2016-2017	합계	2013년 이전	2014-2015	2016-2017	합계
주민 참여	사업비	37.6	11.6	11.4	60.5	40.9	10.3	10.2	61.4
	비율	3.9	2.98	2.61	3.39	4.42	2.29	20.5	3.28
비주민 참여	사업비	926.2	377.1	423.6	1,726.9	884.4	441.3	487.6	1,813.2
	비율	96.1	97.02	97.39	96.61	95.58	97.71	97.95	96.72

자료: 한국지방행정연구원(2014:80) 재인용

5) 연구결과 요약

앞서 회복력의 개념을 토대로 섬 발전정책을 살펴본 내용을 정리하면 다음과 같다. 도서종합개발계획은 상대적으로 낙후된 섬 지역의 생활 및 생산소득기반, 복지시설을 정비·확충하여 섬 주민의 소득증대와 복지증진을 위하여 수립된 계획이다. 해당 사업 추진과정에서 섬 지역의 생활기반시설, 생산기반시설, 문화복지시설 등 섬 지역에 필요한 기반을 구축함으로써 해당 지역의 삶을 개선하였다는 부분은 긍정적이라고 할 수 있다. 정책은 해당 기간에 추진된 후 정책의 생을 마감하는 것이지만, 정책의 혜택을 받는 지역은 정책으로 인한 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과를 감내해야 하기 때문에 회복력 진단을 통해 살펴보는 것이 필요하다.

먼저, 상호의존성은 사업의 성격 및 재정 부담 구성 비율, 다양한 주체의 참여 등을 종합하여 볼 때, 중앙-지방, 중앙-민간, 지방-민간의 각 주체별 상호의존성을 확보하기보다는 중앙정부 주도의 계획 추진 방식에 의한 획일적·단편적 추진 방식을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 내용을 토대로 볼 때, 도서종합개발계획의 상호의존성 측면에서 충분한 회복력 수준을 확보하고 있지 못하고 있다.

둘째, 자원다양성은 도서종합개발계획에서 추진되는 대부분의 사업들이 중앙부처단위에서 획일적으로 필요한 사업을 선정하고, 필요한 지역에 관련 예산을 배분하는 역할을 총괄적으로 수행하는 구조로 중앙정부에서 설정한 정책목표대로 유도될 수밖에 없는 구조적인 한계가 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 볼 때, 도서종합개발계획의 자원다양성은 중앙부처의 지역단위에서 자원을 동원 및 연계할 수 있는 구조가 취약하기 때문에 회복력 수준이 높다고 보기 어렵다.

셋째, 한류성은 섬 지역의 인구구조변화 등 지역여건 변화가 역동적임에도 불구하고, 기존에 수립된 사업들이 변경된 계획 내에서도 동일하게 추진되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 섬 지역의 인구구조 및 인구 노령화 등 복지수요가 증가하였음에도 불구하고, 도서종합개발계획의 경우에는 기존의 사업에서 세분화 되는 수준에서 변경이 이루어지는 경로의존성을 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 볼 때, 제3차 도서종합개발계획의 한류성은 향후 외부 요인으로 인한 문제발생 시 원상태로 회복할 수 있는 역량이 상대적으로 취약한 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 상호학습성은 특히 주민참여의 형태가 설명회, 공청회 등 제한적인 주민참여의 형태로 진행되면서, 실질적인 주민참여는 제한적으로 진행되었고, 이로 인하여 지역주민 등 지역의 주요 이해관계자, 정부 등의 상호학습의 기회는 현실적으로 작동하기 어려웠다고 볼 수 있다.

IV. 결 론

본 연구는 제3차 도서종합개발계획을 대상으로 지역 실정에 맞도록 사업이 추진하였는데, 공공재원의 투입 결과 도서지역에서 추진된 사업이 지역의 회복력에 기여하였는가? 라는 의문에서 출발하였다. 이러한 연구 질문에 대한 답을 구하기 위한 분석틀로 Olsen(1990), 최인수·전대욱(2015) 등이 제시한 회복력 모델을 활용하였으며, 도서개발종합계획의 특성을 반영하여 수정·보완된 회복력 진단기준을 활용하여 살펴보았다.

먼저 상호의존성 측면에서 살펴보면, 제3차 도서종합개발계획이 기존 계획과의 차별성은 주민참여의 강화를 통해 지역실정에 맞는 실질적인 계획을 수립하고, 집행함으로써 주민의 책임감을 강화하겠다는 계획의 방향성이다. 도서종합개발계획의 추진과정에서 강화군, 신안군, 완도군 등 일부 지역에서 계획 수립과정에서 주민설명회를 개최하여 주민의 이해도를 높이고, 주민의 숙원사업을 조사하는 등 주민의 의견수렴을 거친바 있다. 또한, 지역주민 대표, 지방의원, 시·군 담당 공무원 등이 참여하는 ‘도서개발사업 추진협의체’가 운영되어 계획의 방향과 사업의 우선순위를 선정한 바 있으나(행정자치부, 2008; 서순탁 외, 2009), 이러한 추진협의체 구성 이후 지속적인 활동과 협의체의 성과에 대한 내용은 중간평가 등의 문헌을 통해 파악하기 어렵기 때문에 실제 주민 등 주요 주체들의 참여가 활발하게 진행되었다고 보기 어렵다. 또한, 사업의 성격 및 재정부담 구성비율, 다양한 주체의 참여 등을 종합하여 볼 때, 중앙-지방, 중앙-민간, 지방-민간의 각 주체별 상호의존성을 확보하기보다는 중앙정부 주도의 계획 추진방식에 의한 획일적·단편적 추진방식을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 내용을 토대로 볼 때, 도서종합개발계획의 상호의존성 측면에서 충분한 회복력 수준을 확보하고 있지 못하고 있다.

둘째, 자원다양성 측면에서 살펴보면, 정책추진에 소요되는 자원은 공공에 의한 재원뿐만 아니라 지역단위의 다양한 주체들에 의해 동원될 수 있는 공식적·비공식적, 유·무형의 자원 등 다양한 자원의 확보를 통해 활용하는 것이 중요하다. 특히, 도서종합개발계획과 같은 종합적이고 장기적인 계획의 경우 공공뿐만 아니라 민간영역에서 필요한 자원을 발굴하고, 확보할 수 있는 기회를 만드는 과정을 통해 자원을 확보하는 것 또한 중요한 의미를 갖는다. 그러나 제3차 도서종합개발계획의 분야별 사업 내용을 살펴보면, 대부분 SOC 및 생활인프라 구축 등 물리적 요인에 집중되어 있어, 실제 지역의 자원의 결합될 수 있는 가능성이 낮다. 즉, 도서종합개발계획을 통해 추진되는 주요 사업들의 성격과 재원 투입수준을 고려할 때, 섬 지역단위의 민간재원이 결합될 수 있는 여지가 상당히 적고, 지방정부의 사업추진과정에서의 매칭 비율이 상대적으로 취약한 구조를 갖고 있기 때문에 실제 지역단위의 다양한 주체들이 보유한 자원이 결합될 가능성이 낮은 편이라고 할 수 있다.

셋째, 환류성의 측면에서 보면, 인구구조 변화 등 섬 지역의 여건 변화에도 불구하고, 제3차 도서종합개발계획 변경(안)에서도 기존의 수립된 사업체계를 유지하는 것으로 나타났고, 특히

인구구조 변화에 따른 주민복지와 관련된 부분은 서비스 제공 및 지원 등 사업의 내용의 보완이 이루어져야 함에도 불구하고, 문화회관 등 문화시설 확충, 마을회관 및 복지회관 등 복지시설 확충 등 물적 인프라 중심으로 사업들이 구성된 것으로 나타났다. 즉, 섬 지역의 인구구조 및 인구 노령화 등 복지수요가 증가하였음에도 불구하고, 도서종합개발계획의 경우에는 기존의 사업에서 세분화 되는 수준에서 변경이 이루어지는 경로의존성을 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 볼 때, 제3차 도서종합개발계획의 한류성은 향후 외부 요인으로 인한 문제 발생 시 원상태로 회복할 수 있는 역량이 상대적으로 취약한 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 상호학습성의 측면에서 보면, 상호학습은 다양한 주체들 간의 교류 및 협력을 통해 정책 추진과정에서 발생한 문제를 상호 학습 혹은 집단지성을 통해 해결함으로써 지역의 위기를 극복하거나 위기극복의 대안을 찾을 수 있다. 상호학습성의 기본적인 전제는 지역주민 등 지역의 주체들의 참여기회 제공을 통해 공동체를 활성화하고, 지역 내 주체들 간의 협의체를 구성하는 등의 과정을 통해 상호학습이 촉발된다. 그러나 제3차 도서종합개발계획의 경우, 상호학습성의 전제가 되는 주민참여에 대한 예산은 전체 예산의 5%미만으로 수립되는 등 실질적인 주민참여에 대한 지원이 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 특히 주민참여의 형태가 설명회, 공청회 등 제한적인 주민참여의 형태로 진행되면서, 실질적인 주민참여는 제한적으로 진행되었고, 이로 인하여 지역주민 등 지역의 주요 이해관계자, 정부 등의 상호학습의 기회는 현실적으로 작동하지 못하였다고 볼 수 있다.

본 연구는 도서지역의 지속가능한 발전 측면에서 추진되는 ‘제3차 도서종합개발계획’을 중심으로 ‘회복력’이라는 진단 기준을 통해 탐색적으로 살펴보았다. 이론적 근거와 기준을 통해 종합계획이라는 큰 프레임을 통해 추진되는 결과에 대해 예측적으로 분석하였다는 데 의의가 있다. 그럼에도 불구하고, 이론적 근거 및 기준에 의해 분석된 내용이기 때문에 통계분석 등 객관적인 분석이 수반되지 못하였다는 한계가 있다. 이에 대해서는 향후 연구과제로 삼기로 한다.

<참고문헌>

- 과학기술정책연구원. (2014). 「회복력 향상을 위한 정책방향과 이슈」, 과학기술정책연구원.
- 국토교통부. (2010). 「제2차 해양수산발전 기본계획(2011-2020)」, 국토교통부
- 권기헌. (2010). 「정책학」, 박영사.
- 강상준. (2014). 사회적 비용을 고려한 자연재해로부터 커뮤니티 회복탄력성 개념의 재정립. 「GRI 연구논총」, 16(1): 321-341.
- 강현철·이창근. (2017). 도시재생사업의 도시리질리언스적 진단과 정책적 함의. 「GRI연구논총」, 19(1): 359-386.

- 김기형. (2009). 정책연구에서 복잡성 이론의 유용성 및 적용가능성에 관한 연구. 「행정논총」, 47(2), 281-312.
- 김정곤 외. (2016). 「리질리언스 도시재생 모델에 관한 연구」, LH 토지주택연구원.
- 김준. (2012). 우리나라 도서개발정책의 성찰과 지속가능한 섬 만들기 전략. 「도서문화」, 40: 427-456.
- 김현주 외. (2012). 「지역사회 방재 리질리언스 프레임워크 개발」, 국립방재연구원.
- 노화준. (2003). 「정책학원론」, 박영사.
- 박진경 외. (2013). 「도서지역 교통여건 개선 및 개발활성화 방안 연구」, 대한민국 아름다운 섬 발전협의회.
- 서순탁 외. (2009). 「도서종합개발계획의 효과성 측정에 관한 연구」, 국회예산정책처
- 서울대학교 사회발전연구소. (2015). 「세월호가 우리에게 묻다」, 서울: 한울 아카데미.
- 안전행정부. (2008). 「제3차 도서종합개발계획 10개년 계획」, 안전행정부.
- 오은주 외. (2010). 「도서지역 개발실태 및 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 전대욱·김건위·최인수. (2014). 도시회복력의 관점에서 본 서울특별시 관련 조례의 개선 방안. 「입법정책」, 8: 90-109.
- 정은주·정봉현·나주몽. (2016). 도시의 지속가능성과 리질리언스에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 28(4): 87-108.
- 주선욱. (2017). 정책생태계 리질리언스를 위한 탐색적 연구. 「한국지역정보학회지」, 20(1): 153-182.
- 최인수·전대욱(2014). 「지역공동체 활성화를 위한 선진형 행·재정적 지원체계 연구」, 한국지방행정연구원.
- 최조순. (2017). 공공가치실패모델 관점에서 본 경기도 복지공동체 사업. 「GRI연구논총」, 경기연구원.
- 한국고용정보원. (2018). 「고용통합 브리프」, 2018. 07호. 한국고용정보원.
- 한국지방행정연구원. (2014) 「제3차 도서종합개발계획 10개년 계획 변경(안) 타당성 검토」, 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2016). 「삶의 질 향상을 위한 섬발전 전략의 모색」, 세미나 자료집. 한국지방행정연구원.
- Davoudi, S. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End. *Planning Theory & Practice*, 13: 299-307.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological system analyses. *Global Environmental Change*, 16(3).
- Klein, R. J. T., Nicholls, R. J., & Thomalla, F. (2003). Resilience to natural hazards: How useful is this concept?. *Environmental Hazards*, 5(1-2): 35-45.

O'Rourke, T. D. (2007). Critical Infrastructure, Interdependencies, and Resilience, *Bridge-Washington-national Academy of Engineering*, 37(1).

Lewis, Michael & Pat Conaty. (2012). *The Resilience Imperative: Cooperative Transitions to a Steady-State Economy*, Gabriola Island. BC: New Society Publishers.

접수일(2018년 11월 04일)

수정일(2018년 12월 05일)

게재확정일(2018년 12월 15일)

<국문초록>

도서종합계획의 회복력에 대한 탐색적 고찰

본 연구는 섬 지역의 지속가능한 발전이라는 목표를 유인하기 위하여 '회복력'이라는 관점에서 도서종합개발계획을 중심으로 정책의 부정적 효과 발생 시 원상태로 회복될 수 있는 가능성에 대해 살펴보았다. 도서종합개발계획을 살펴보기 위한 회복성의 기준으로 상호의존성, 자원 다양성, 환류성, 상호학습성의 기준을 설정하였다. 분석결과, 첫째, 도서종합개발계획은 특정 부처 중심으로 사업이 운영되는 구조와 체계로 인하여 지역주민 및 지역의 다양한 이해관계자의 참여를 유인할 수 있는 체계가 정립되어 있음에도 불구하고, 실질적으로 작동하지 못하는 것으로 나타났다. 둘째, 도서종합개발계획은 중앙부처에 대한 자원 집중성으로 인하여 지역단위의 가외 재원이 동원될 수 있는 구조를 형성하고 있지 못하는 것으로 나타났다. 셋째, 의사결정권과 예산배정권을 가진 주체는 중앙부처에 집중된 구조로 지역의 다양한 주체들의 참여와 학습의 기회가 제한되는 것으로 나타났다. 마지막으로 도서종합개발계획은 민간과 지역이 감당할 수 없는 수준의 자원 투입이 소요되는 사업들이 상당부분 추진되면서, 지역단위의 다양한 주체들이 보유한 자원을 동원할 수 있는 장벽으로 작용하고 있다.

주제어: 도서종합개발계획, 회복성, 지속가능한 발전, 섬