

‘국토 셀’ 특집 시리즈 ④

국토 품격 제고의 “국토 셀” 특성화 모델: 신안군 증도 사례

김선희(국토연구원 선임연구위원), 백경진(국토연구원 연구원)

- 국토 셀 특성화 모델은 제각기 다른 속성과 역량의 국토 셀들이 발전하면서 전체적으로 국토 품격이 향상되는 국토발전모형임
 - 국토 셀의 형성을 위해서는 지역 특화자원을 발굴하고, 다양한 소프트 파워를 함양하여 특화자원으로서 부가가치를 창출해야 함
- 신안군 증도는 우리나라 최대의 염전산업지역으로 문화재청 등록문화재로 되어 있고 근대문화유산으로도 지정됨
 - 여기에 갯벌생태와 수려한 자연경관을 배경으로 슬로시티로 지정되고, 다도해 유네스코 생물권 보전구역, 국가습지보호지역, 갯벌 도립공원, 람사르 습지 등록 등으로 국토 셀의 특성이 최대한 발휘되고 있음

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 지역의 고유자원을 특화자원으로 발굴·육성하는 지역비즈니스 전략을 국토 셀 특성화 모델로 검토할 필요가 있음
- 2 느림의 미학을 체험할 수 있는 증도의 자연과 그 속에서 사람들이 생활하며 빚어낸 전통적인 소금문화를 문화적 안목으로 결합하여 새로운 국토 셀로 활용
- 3 중앙정부 및 지방정부는 증도 등의 섬 자원을 포함하여 고유한 국토 셀을 다양하게 발굴·보전하고, 국민들이 국토를 일상적으로 즐겁게 체험하며 살아가도록 국토모자이크를 창출하여 국토 품격을 제고해야 함

I. 국토 품격과 국토 셀 특성화 모델

국토 셀 특성화 모델의 개념

- 국토 셀 특성화 모델은 개별 국토 셀이 지닌 저마다의 속성과 역량을 최대한 활용하여 다양하게 발전시키면서 이러한 국토 셀들이 상호 조화를 이루는 국토발전모형
 - 국토 셀 특성화 모델은 도시 및 SOC 위주로 구축되는 국토 인프라와 병행하여 소프트 파워(soft power)로 지역의 고유성을 구축하는 것으로, 도농 병행적 국토발전을 통해 국토 곳곳을 보석처럼 반짝이게 하여 품격 있는 국토를 만들어가게 함

- 국토 셀 특성화 모델을 통해 소 지역 단위의 국토 품격을 제고 시켜갈 수 있음

- 국토 셀 특성화 모델은 발전 축, 권역, 거점, 등을 중심으로 하는 거시적 국토발전을 보완하여 소지역 단위의 미시적 발전을 추구
- 국토 셀 특성화 모델은 국민들이 일상적으로 생활하며 접촉하는 범위의 국토를 대상으로 하므로 전국 · 지역 · 도시 스케일의 국토발전을 보완하고 인구감소시대의 지역발전 수요에도 대응하는 국토관리에 적용 가능

[그림 1] 국토 셀의 구성요소 및 형성과정



II. 국토 셀의 사례: 신안군 증도

1. 신안군 증도의 새로운 부상

● 신안군 현황

- 신안군은 72개 유인도, 932개 무인도 등 총 1,004개의 섬으로 구성되며, 인구는 4만 5,876명, 면적은 655.27km²로서 서남해안 갯벌면적의 약 16%를 차지하고 있음
 - 갯벌 생태와 수려한 자연경관에 대해 가치를 인정받아 갯벌지역 37km², 육상지역 145km², 해상 391km²를 포함한 420개 부속섬이 신안 다도해 ‘유네스코 생물권보전구역’으로 지정됨

● 증도의 부상

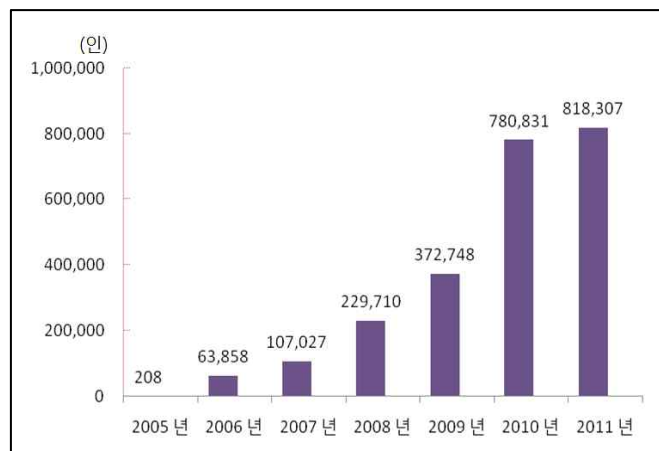
- 증도는 본 섬(증도)과 부속 섬 5개로 구성되며, 인구는 2,179명, 면적은 33.65km²으로, 이 중 염전 및 습지 지역이 전체 면적의 20%를 차지함
 - 2008년 증도의 화도를 중심으로 우리나라 최초의 갯벌도립공원이 폭 4km로 지정되고, 2010년에는 국가습지보호지역으로도 지정됨
 - 2011년 증도 갯벌의 생태적 우수성과 생물다양성이 국제적으로 인정되어 람사르 습지로 지정됨

【그림 2】 신안군 증도 위성영상



- 증도는 2007년 슬로시티 지정, 2010년 증도대교 개통 등의 효과로 2011년에는 방문객이 2006년 대비 약 11배로 증가하였음
 - 2011년 한 해 동안 81만 8천명이 방문했으며, 이는 홍도, 흑산도 등을 포함한 신안군 전체 관광 방문객의 45%를 차지함

【그림 3】 증도 방문객 추이(2005년~2011년)



2. 신안군 증도의 국토셀 특성

첫째, 섬 자원 등 지역의 고유성 및 잠재력 활용

- 증도 갯벌은 다양한 경관 연출과 생태적 가치뿐 아니라, 국내의 최대 천일염 생산지로 근대산업의 본거지가 됨
 - 증도의 태평염전은 1953년 고 손말철 회장이 462만㎡(140만 평)의 부지를 사들여 한국전쟁 당시의 피난민들을 정착시키고 소금생산을 늘리기 위하여 조성
 - 매년 1만 5천 톤의 천일염을 생산하여 태평염전은 국내 최대의 단일염전으로 국내 전체 생산량의 5%를 점유함
 - 현재까지도 전통방식으로 갯벌천일염을 생산하고 있어 2007년 문화재청에 천일염전 등록문화재로 지정되고, 주요 석조소금창고 또한 근대문화유산으로 지정됨
 - 태평염전은 국내 최고의 천일염을 만드는 전통명품 장인을 소금장인으로 초빙·유입하여 소금의 품격을 높이고 있음

[그림 4] 태평염전 전경



- 태평염전은 천일염 생산(1차산업)에서 가공식품 개발 및 생산·유통(2차산업), 나아가서는 염전 활용의 생태문화사업 및 서비스업(3차산업)과 결부시켜 소금산업이 지역의 대표 산업이자 증도의 문화적 자부심이 되도록 하고 있음

- 소금 퍼포먼스, 천일염 그림그리기, 소금판화 체험, 소금인형 만들기, 염전체험 등 천일염문화축제를 개최하여 다양한 소금문화 활동을 전개하고 있으며, 소금박물관, 염생식물원, 솔트레스토랑 등을 건립하여 우리나라의 명실상부한 소금메카로 되고 있음

[그림 5] 태평염전의 소금박물관과 염생식물원



- 10만 그루 해송으로 울창한 우전해수욕장의 한반도 해송숲은 2009년 천년해송숲 지정과 함께 문화체육관광부로부터 ‘이야기가 있는 문화생태탐방로’의 모실길로 지정받아 태평염전 등과 함께 증도의 국토 셀을 특성화하고 있음
 - 신안군은 모실길을 발전시켜 증도를 환형으로 연결하는 5개, 42.7km의 섬 일주 슬로워킹 코스를 지정
 - 이 모실길은 신안군으로 확대되어 4개 권역, 20개 섬에서 77개의 모실길 1,004km가 계획됨. 2020년까지 10년간 사업비 51억 원을 들여 매년 2개 섬, 20km씩 모실길을 만들 계획임

둘째, 리더십 · 파트너 · 네트워크

- 고 손말철 (주)태평염전 회장의 리더십으로 증도의 염전과 갯벌의 지역고유성 및 자원 가치가 발굴 · 보존됨
 - 고 손말철 회장은 1953년 당시 황폐화된 갯벌염전을 매입하면서 염전의 가치를 인식하고 증도를 천일염의 유토피아로 만들고자 함

- (주)태평염전의 손일선 대표는 세계적 트렌드를 읽고 천일염에 대한 자부심, 생산기반형 문화사업에 대한 투자와 추진으로 중도를 발전시켜오면서, 이탈리아의 슬로시티 개념도 새롭게 도입
- 민간기업인 한백R&C도 휴양체재형 리조트를 비전으로 한 경영철학으로 신안군과 투자개발 협약을 체결하여 적극적으로 투자
- 주민참여형 슬로시티추진위원회는 젊은 리더십으로 빠른 행정력을 추진하고 실천하여 슬로시티 중도만들기를 구현

■ 중도의 슬로시티 지정, 갯벌휴양타운 조성 등을 위한 민간기업 · 민간단체 · 지방정부 간 협력 네트워크

- 지역에 기반을 둔 (주)태평염전(민간기업), 전라남도과 신안군(지자체), 한국슬로시티 본부(민간단체)의 협조로 2007년에 슬로시티로 지정됨
- 남해안관광벨트사업의 일환으로 ‘중도갯벌휴양타운 민관공동 투자개발 협약’의 민관 공동계획과 452억 원의 한백R&C 민간자본 투자유입을 통해, 2009년 민자사업인 엘도라도 리조트와 공공사업인 갯벌생태전시관으로 구성된 ‘중도 갯벌휴양타운’을 조성
- 신안군은 리조트 조성을 위해 토지매입 후 원가로 매각하고, 전라남도로부터 한계농지정비사업으로 지정받아 세제감면혜택을 부여하며, 각종 인허가 대행, 진입도로 및 상수도 등 인프라 설치, 민원 원스톱 처리 등의 행정지원도 실시함
- 갯벌휴양타운은 현지 주민 28명을 리조트 근무자로 채용하여 지역고용을 창출하고, 리조트 내 연간 9억 원 상당의 지역특산물 판매 매출뿐 아니라, 지방세 납부 등을 통해 지역 경제력 활성화에 기여함

[그림 6] 중도 갯벌휴양타운(좌: 갯벌생태전시관, 우: 엘도라도 리조트)



■ 지방정부 협력하에 다양한 민간단체가 활동

- 2007년 12월 1일 아시아 최초로 슬로시티가 지정되고, 1년 후의 2008년 12월 12일에는 주민참여형 ‘주민추진위원회’를 구성하여 2년 동안 활동
- 주민추진위원회는 면내 5개 이장단으로 구성하며 민간 및 지자체 차원의 생산기반형 프로그램을 다양하게 진행
- 신안군 협력하에 민관 합동의 주민슬로라이프 교육, 소득사업 발굴 지원, 사회적 기업 육성 등으로 주민의 삶의 질 향상과 주민 주도의 슬로시티 관광자원화 사업을 추진 (구체적으로 2008년 자전거 섬 선포, 2009년 별보는 섬 선포 및 국제 Dark Sky 협회 가입, 슬로시티 친환경농업지구 선포, 전 주민 친환경세계 사용, 2009년 한반도 천년해송숲 지정, 2010년 금연의 섬, 2012년 유기농 섬 선포 등을 추진해옴)
- 주민이 직접 운영하는 사회적 기업 여행사인 ‘주민여행사 길벗’을 조직하여, 갯벌생태 여행, 주민과 함께하는 공정여행, 저탄소녹색여행, 친환경 주민 녹색장터 운영 등으로 증도 여행프로그램을 다양하게 발굴하여 운영
- 증도를 유기농 섬으로 조성하기 위해 2011년 농가별 실태조사를 완료하고, 신안군 농업기술센터소장을 팀장으로 40명의 TF팀을 구성하여 마을단위 담당제를 운영하고 있음

셋째, 동기 및 외부 지원 요소

- 슬로시티, 슬로푸드와 결합된 휴양관광문화의 트렌드 변화 또한 지역산업 발전에 긍정적으로 기여
 - 관광수준이 높아질수록 문화생태적 가치가 중요시되면서 자연과 조화 속에 사람들이 빚어낸 염전 및 소금 결정이 전통 및 문화 가치와 결합하여 새로운 국토 셀로 특성화됨
- 상위계획인 남해안관광벨트개발계획과 문화체육관광부, 전라남도의 재정지원 등이 시너지 효과를 내어 증도의 지속가능한 발전을 뒷받침
 - 슬로시티 전체 예산 73억 원 중 문화체육관광부가 ‘지역 관광사업 모델’ 육성의 일환으로 36억 5천만 원을 증도에 지원
 - 전라남도는 ‘2010년 슬로시티 관광자원사업계획’을 통해 저탄소 무동력 교통수단 확충 등 12건, 14억 3천만 원을 투입

3. 증도의 지속가능한 지역발전을 위한 향후 과제

● ‘증도형’ 비즈니스 모델 창출 및 산업 육성

- 섬 고유 자원인 갯벌 및 천일염 등 1차 자원을 중심으로 산업과 서비스가 결합하여 보다 다양화된 부가가치산업을 육성할 필요
 - 지역고유 자원이 장인의 손을 거쳐 새롭게 가공되고, 방문객들에게는 체험과 축제의 기회가 보다 확대되도록 함

[그림 7] 증도의 지역자원 기반형 비즈니스 모델



- 신안군 증도의 천일염이 1차 산업에서 소금가공업의 2차 산업으로 발전하고, 천일염 사업자의 문화적 안목으로 염생식물원, 소금박물관, 염전체험 등 3차 산업으로 발달 하였으며, 소금과 연계된 산업이 6차형 부가가치 산업으로 창조되어 지자체 브랜드 가치도 더욱 상승

- 생산기반형 부가가치 산업은 ‘사람’의 안목과 기술에 역사성으로 ‘시간’까지 곁들여 결합하게 되었고, 앞으로 6차형 섬 부가가치 산업을 육성하기 위해서는 지역자원 발굴 과 산업육성을 위한 지도자 양성 및 활성화 프로그램이 필요

[그림 8] 6차형 섬부가가치 산업 육성



● 지역주민이 참여하는 창조 섬 발전프로그램의 발굴

- 지역 및 지역주민을 대상으로 한 취락구조 · 산업구조 · 문화 · 공동체성 등의 다층적 조사를 통해 지역주민을 인적 자원으로 활용하기 위한 지원 및 발굴 작업을 실시하고, 주민참여형 스토리텔링 문화체험 프로그램 개발이 필요
 - 지역주민에 대한 교육과 인재 육성에 참여할 인적 자원은 여러 섬 주민위원회의 대표 등으로 구성
 - 지역주민이 참여하고 진행하는 프로그램은 실제의 생활활동인 어로, 염전체험, 설화 및 신앙 등과 관련되어 있어 전통문화 스토리텔링 등을 활용
 - 소단위 지역 및 관심사를 중심으로 연구회를 조직하여 지역주민이 지역에 대한 자부심과 관심을 가질 수 있도록 동기 부여
- 지역 및 생활밀착형 문화체험 프로그램으로 지역의 고용창출을 도모
 - 휴양 · 관광 등을 포함한 서비스 산업에 투입되어 섬 지역활성화와 지역주민의 삶의 질 제고 가능
 - 또한, 섬 외부로 유출되었던 인적 자원이 역유입되어 인재 부족현상도 극복 가능

● 자연환경의 체계적인 보전과 경관관리를 위한 가이드라인 마련

■ 방문객 증가에 따른 개발 및 생태계 훼손 압력 증대에 대책이 필요

- 방문객 증가로 불법주차, 쓰레기 투기 등의 문제가 발생되고 있으며, 생태계 훼손 압력 증대로 입장료 징수, 쓰레기환수제도, 자전거 도입 등 슬로시티 유지를 위한 대책 마련이 필요
- 읍면동 단위로 수립하는 최초의 경관기본계획으로 2011년 11월 ‘슬로시티 중도 경관기본계획’이 마련된 바, 후속적으로 경관자원에 대한 유형별 경관가이드라인을 만들어 체계적으로 보전하고 관리하여 고유의 농어촌 경관을 유지할 필요가 있음
- 섬 매력도 제고 및 자연생태자원의 보전과 보호를 위해 디자인 요소를 포함한 건축물 조성·유지·관리 방안에 대한 가이드라인을 마련할 필요가 있음

■ 난개발이 우려되는 해안도로변, 방문객이 주로 밀집하는 지역의 경관보호

- 주요 시설물 등의 입지에 대해 경관보호를 위한 조례를 제정하며, 기존의 조성 및 관리 지침을 강화
- 경관 및 건축 디자인은 기존 시설물 정비, 정주환경 관련 인프라 구축, 새로운 경관 시설물 및 건축물의 도입 등으로 단계별로 적용을 확대하며, 기존 시설물 정비는 복원·리뉴얼을 통해 장소를 재창조하는 것으로 어촌계 마을의 재정비, 민박시설 정비, 선착장 정비 등으로 추진
- 섬의 고유성 보전과 이질적인 개발에 대해 지역주민이 상시적으로 검토하며 완충 작용을 하는 주민공청회를 운영하여 색감, 재료, 포장재 등 경관요소별로 지속성을 유지

4. 국토셀 보전과 활용을 위한 시사점

● 지역브랜드 창출을 통한 지역 활성화 전략

- 지역의 고유성과 전통을 토대로 새로운 테마와 브랜드를 창출하고 이를 마케팅과 연결하여 다른 지역과 차별화함으로써 경쟁력을 발휘하게 함
 - 이를 위해서는 개별적으로 분산된 자원을 융복합하여 하나의 브랜드를 갖는 체계로 종합화

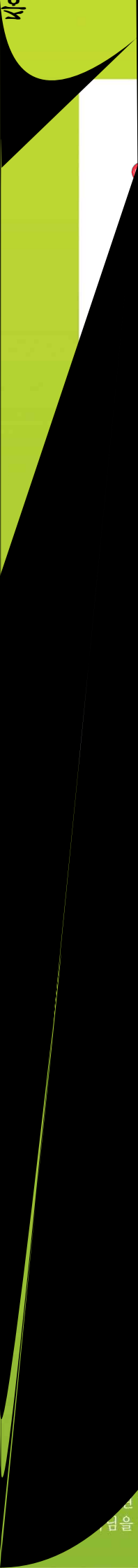
- 지역상품 및 서비스 또한 지역이미지의 브랜드화와 연관시켜 지속적으로 관리될 수 있도록 하는 자원관리시스템을 구축
- 지역 고유 상품과 서비스로 얻은 지역이미지를 토대로 1차, 2차, 3차 산업을 결합하여 고부가가치의 새로운 상품과 브랜드를 만들어가는 노력 및 체제가 필요

[그림 9] 지역브랜드 창출 개념도



● 공익적 활용을 확대시켜가는 지역비즈니스 전략

- 지역 고유성이 경쟁력으로 되면서 고유한 지역자원을 발굴하고 이를 지역 특화자원으로 육성해가는 비즈니스 전략이 필요
- 지역이미지가 브랜드로 형성되면 그 지역을 찾는 사람들이 많아지고, 지역의 상품과 지역 브랜드에 대한 새로운 부가가치 창출로 지역경제가 활성화되면서 지역 주민들의 자긍심도 높아짐
 - 지역 브랜드를 지역주민들과 함께 발굴해 내고, 이를 지역산업의 생산·가공·지역축제·서비스 등과 연계시켜 공익적으로 활용하는 커뮤니티 비즈니스 발전 전략이 필요
 - 지역 곳곳에 숨어 있는 고유한 지역 자원을 찾아내어 지역 자체를 열린 생태박물관으로 만들고, 이를 산업화함으로써 지역이 활성화되고 일자리 창출 효과도 크게 기대됨



국토연구원 발행인 박양호 주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

본 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가
표현된 바를 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원

