KRIHS POLICY BRIEF

국토정책 Brief

제 396 호 2012. 8. 27

'국토 셀' 특집 시리즈 ❹

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 활용함

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

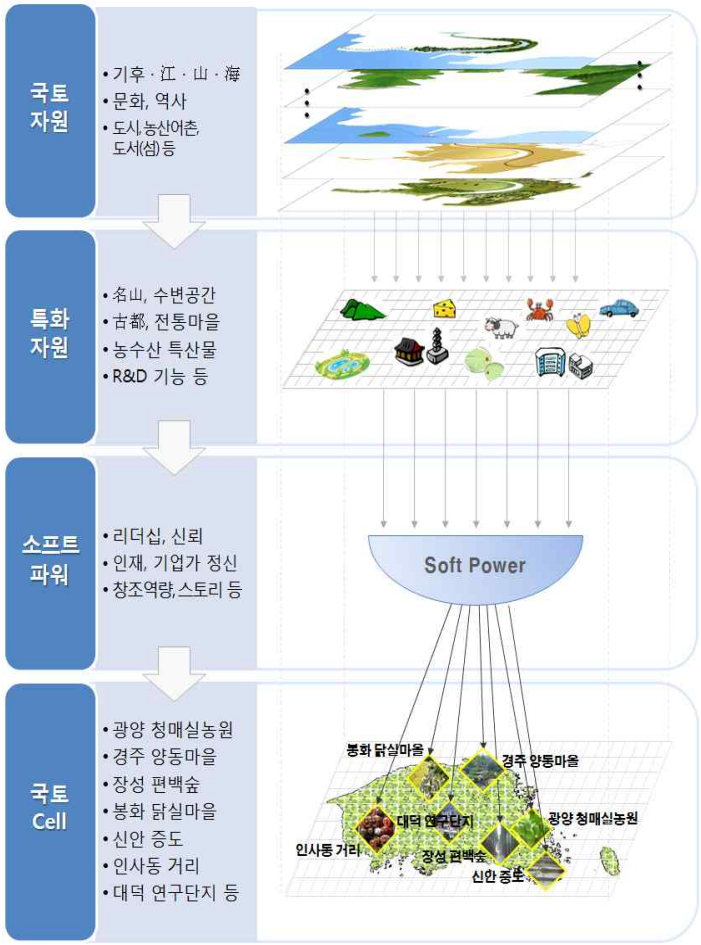
■ 국토 셀 특성화 모델은 개별 국토 셀이 지닌 저마다의 속성과 역량을 최대한 활용하여 다양하게 발전시키면서 이러한 국토 셀들이 상호 조화를 이루는 국토발전모형

- 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 소지역 단위의 국토 품격을 제고시켜갈 수 있음

- 국토 셀 특성화 모델은 발전축, 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

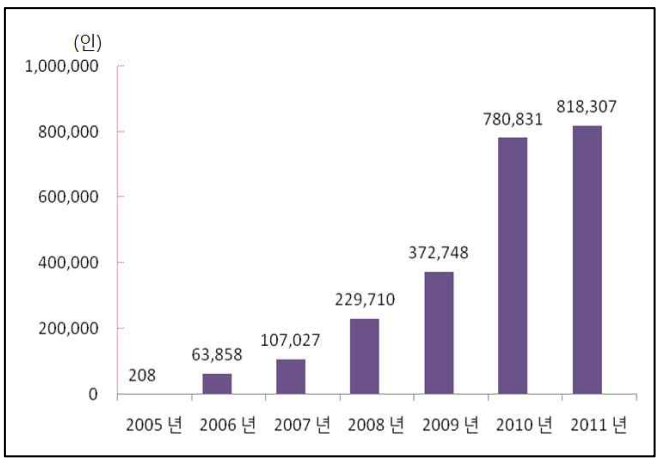
- 신안군은 72개 유인도, 932개 무인도 등 총 1,004개의 섬으로 구성되며, 인구는 4만 5,876명, 면적은 655.27㎢로서 서남해안 갯벌면적의 약 16%를 차지하고 있음
  - 갯벌 생태와 수려한 자연경관에 대해 가치를 인정받아 갯벌지역 37㎢, 육상지역 145㎢, 해상 391㎢를 포함한 420개 부속섬이 신안 다도해 '유네스코 생물권보전구역'으로 지정됨

증도의 부상

[그림 2] 신안군 증도 위성영상

- 증도는 본 섬(증도)과 부속 섬 5개로 구성되며, 인구는 2,179명, 면적은 33.65㎢으로, 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 3] 증도 방문객 추이(2005년~2011년)



- 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

2. 신안군 증도의 국토셀 특성

첫째, 섬 자원 등 지역의 고유성 및 잠재력 활용

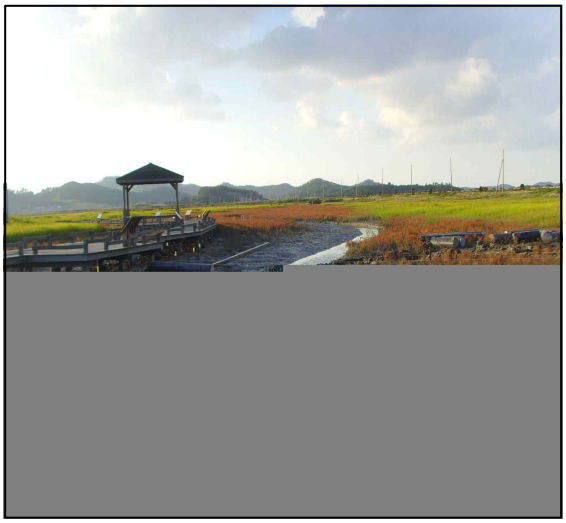
- 증도 갯벌은 다양한 경관 연출과 생태적 가치뿐 아니라, 국내의 최대 천일염 생산지로 근대산업의 본거지가 됨
  - 증도의 태평염전은 1953년 고 손말철 회장이 462만㎡(140만 평)의 부지를 사들여 한국전쟁 당시의 피난민들을 정착시키고 소금생산을 늘리기 위하여 조성
  - 매년 1만 5천 톤의 천일염을 생산하여 태평염전은 국내 최대의 단일염전으로 국내 전체 생산량의 5%를 점유함
  - 현재까지도 전통방식으로 갯벌천일염을 생산하고 있어 2007년 문화재청에 천일염전 등록문화재로 지정되고, 주요 석조소금창고 또한 근대문화유산으로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

• 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 증도를 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 증도만들기를 구현

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

- 지역에 기반을 둔 (주)태평염전(민간기업), 전라남도와 신안군(지자체), 한국슬로시티 본부(민간단체)의 협조로 2007년에 슬로시티로 지정됨
- 남해안관광벨트사업의 일환으로 '증도갯벌휴양타운 민관공동 투자개발 협약'의 민관공동계획과 452억 원의 한백R&C 민간자본 투자유입을 통해, 2009년 민자사업인 엘도라도 리조트와 공공사업인 갯벌생태전시관으로 구성된 '증도 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] 증도 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 친환경세제 사용, 2009년 한반도 천년해송숲 지정, 2010년 금연의 섬, 2012년 유기농 섬 선포 등을 추진해옴)
- 주민이 직접 운영하는 사회적 기업 여행사인 '주민여행사 길벗'을 조직하여, 갯벌생태여행, 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

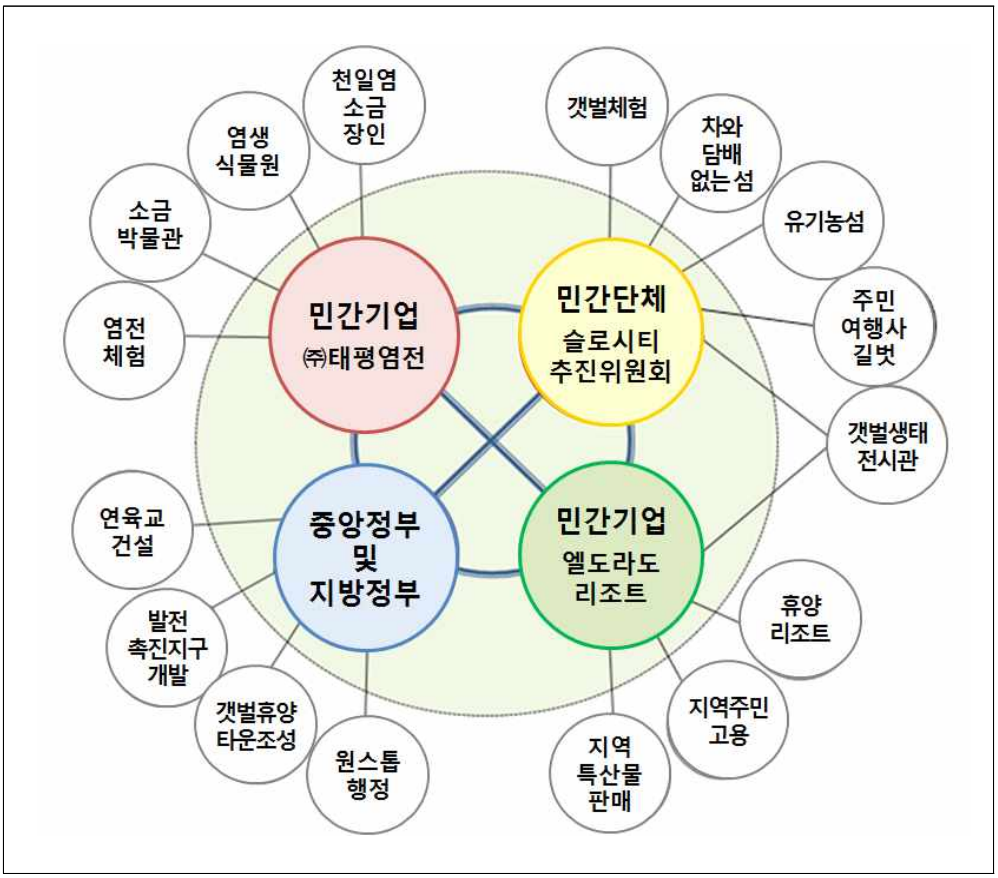
3. 증도의 지속가능한 지역발전을 위한 향후 과제

‘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

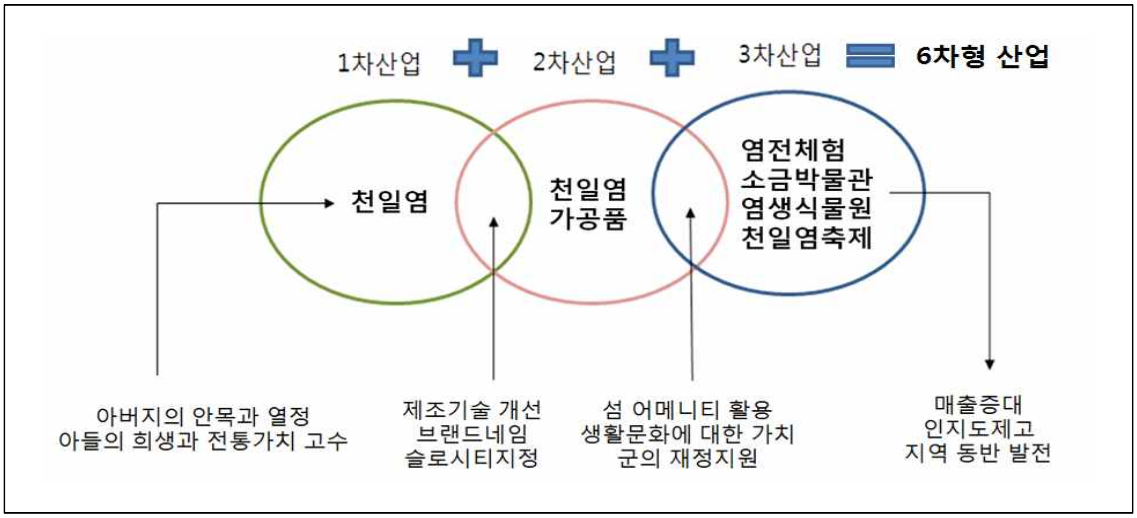
［그림 7］증도의 지역자원 기반형 비즈니스 모델



- 신안군 증도의 천일염이 1차 산업에서 소금가공업의 2차 산업으로 발전하고, 천일염 사업자의 문화적 안목으로 염생식물원, 소금박물관, 염전체험 등 3차 산업으로 발달하였으며, 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 증도 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 경관시설물 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 운용하여 색감, 재료, 포장재 등 경관요소별로 지속성을 유지

4. 국토셀 보전과 활용을 위한 시사점

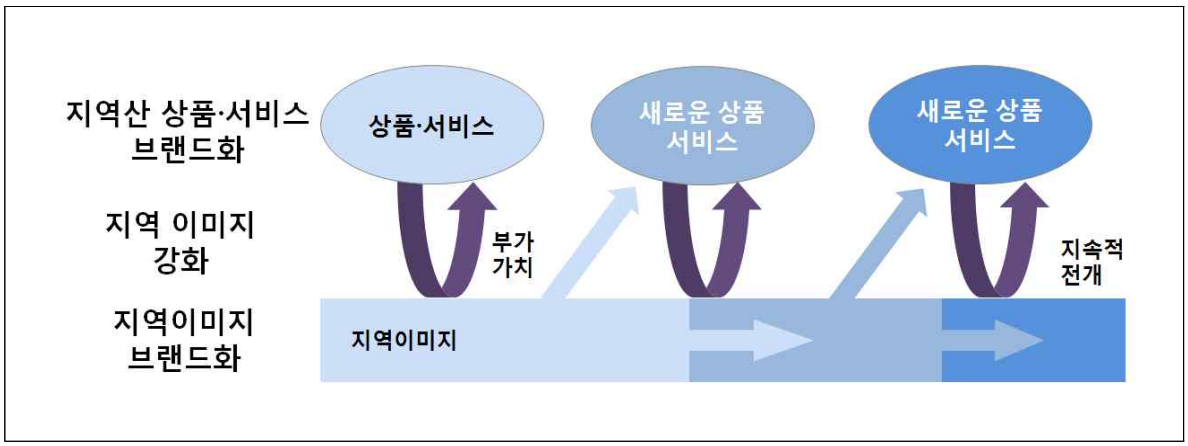
지역브랜드 창출을 통한 지역 활성화 전략

■ 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

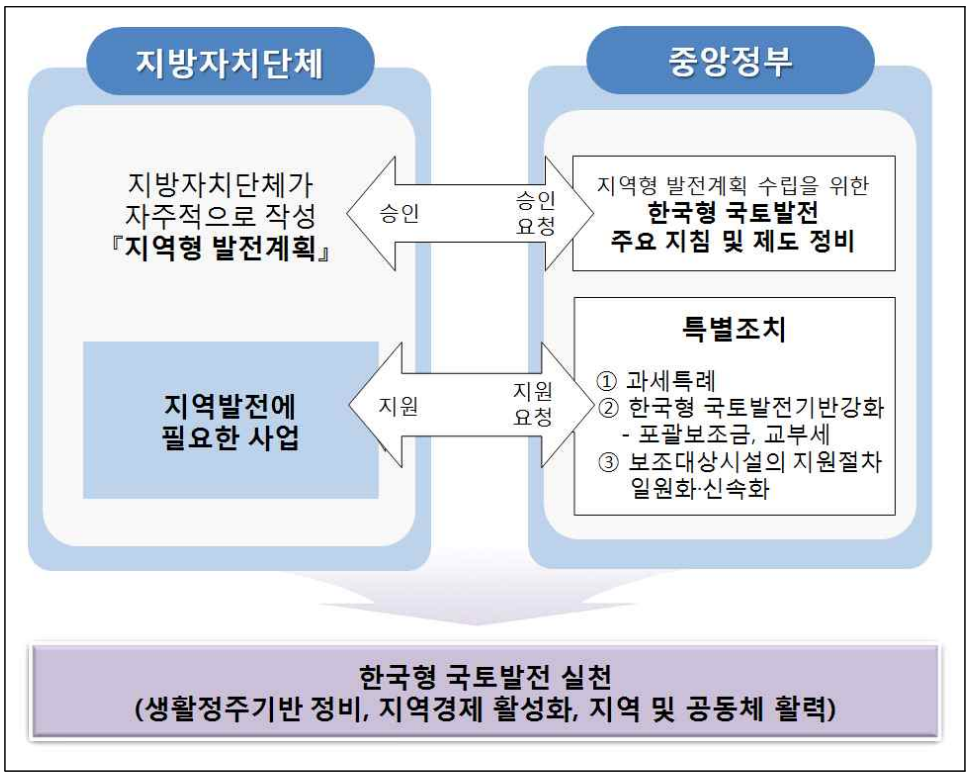
■ 지역이미지가 브랜드로 형성되면 그 지역을 찾는 사람들이 많아지고, 지역의 상품과 지역 브랜드에 대한 새로운 부가가치 창출로 지역경제가 활성화되면서 지역 주민들의 자긍심도 높아짐

- 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

지역 활성화를 위한 중앙 및 지방정부의 역할

- 지역의 브랜드 가치를 중심으로 경쟁력을 확보하게 하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립이 필요
- 중앙정부는 지방정부가 자주적인 통합행정을 통해 지역 활성화를 추진할 수 있도록 인센티브 등을 통합한 다양한 지침 및 제도를 마련하여 지원
- 지방정부는 지역특성과 역량에 맞는 실천성 있는 지역발전계획을 수립하여 지역발전사업을 추진
  - 지역발전사업 지원을 위한 과세특례 및 포괄보조금, 사업 지원 절차 일원화 등의 특별조치를 강구

［그림 10］중앙정부 · 지방정부 역할 정립



국토연구원 국토환경 · 수자원연구본부 김선희 선임연구위원(shkim@krihs.re.kr, 031-380-0280)

국토연구원 국토환경 · 수자원연구본부 백경진 연구원(kjpaek@krihs.re.kr, 031-380-0193)