

생명의 땅

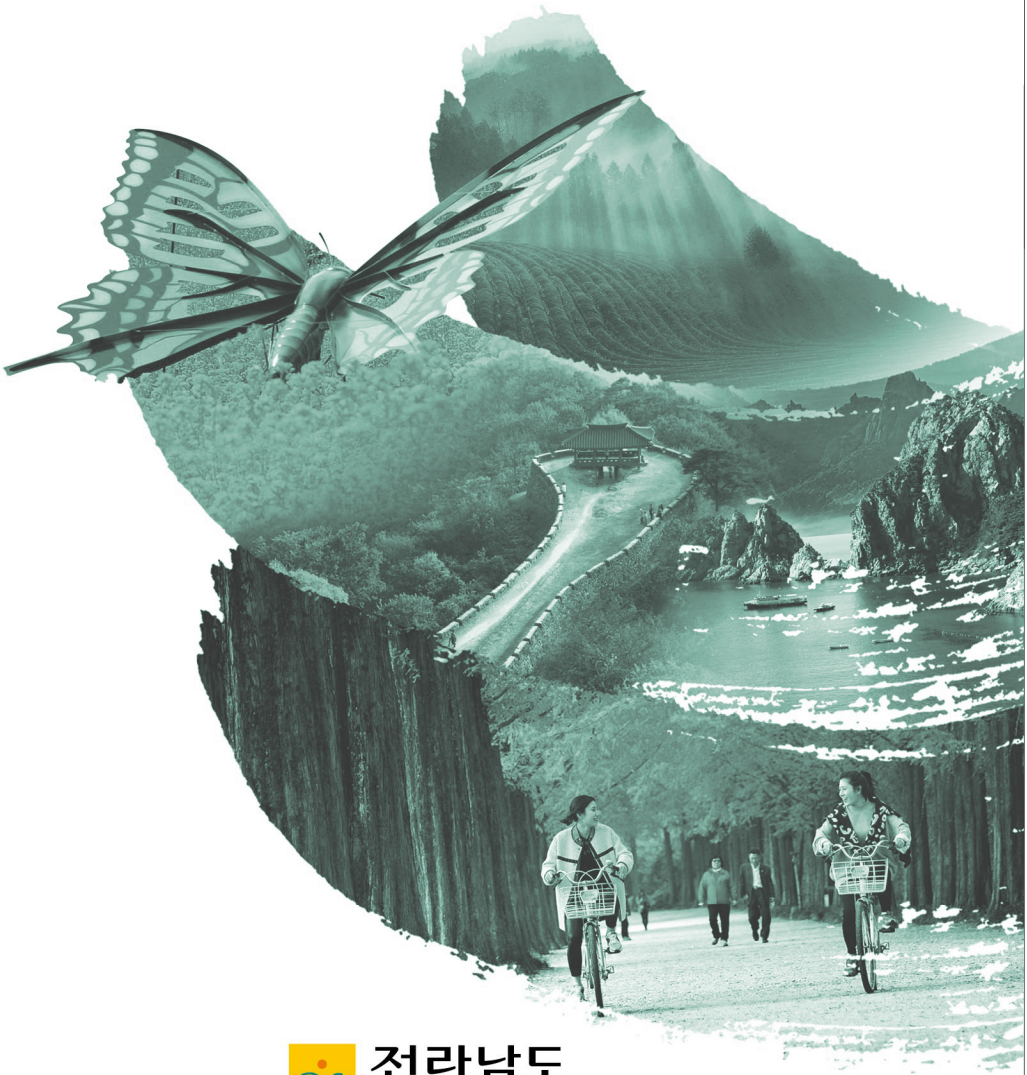
청년이 돌아오는 전남

발간등록번호

78-6460000-000431-01

전남 이야기

생명의 땅
Full of Life, Jeonnam



전라남도
JeollaNamdo



전라남도지사

이 낙 연

발 간 사

‘역사를 잊은 민족에게 미래는 없다’고 합니다.

단재 신채호 선생님의 이 말씀을 빌리지 않더라도 지역의 미래는 지역의 역사를 바로 아는 것이 출발입니다. 이런 생각으로 전라남도의 역사와 산업, 지역개발과 문화관광, 사회복지, 교육 등에 관한 자료를 정리하여 담은 책 「생명의 땅, 전남이야기」를 발간했습니다.

전남의 자연환경은 특별합니다. 서남 두 면이 바다로 둘러싸여 있습니다. 드넓고 비옥한 땅을 보유하고 있습니다. 그래서 국가의 경제와 안보에서 큰 비중을 차지하는 곳입니다. 인문사회적 역량도 탁월합니다. 수많은 학자와 문인, 예술가를 배출했습니다. 나라가 위기에 처했을 때는 구국의 대열에 선봉에 섰고, 불의한 제도와 정권에 대해서는 용수철처럼 저항하여 역사의 흐름을 바로잡는 데에 앞장섰습니다.

그런 전남이 작아지고 있습니다. 경제가 위축되자 마음마저 움츠러든 것은 큰 문제입니다. 젊은 층까지도 먹고 사는 문제에만 매달려 지역의 역사와 인물에 관해 관심을 기울이지 않은 것은 더 큰 문제입니다.

이제는 흐름을 바꿔야 합니다. 그러기 위해서는 우리가 가진 것이 무엇인지 알아야 합니다. 「생명의 땅, 전남이야기」는 전남의 과거와 현재를 이해하고 미래를 전망할 수 있는 내용으로 구성했습니다.

많은 분들께서 이 책을 통해 전남을 바로 알고, 소중한 자원을 공유할 수 있었으면 좋겠습니다. 그래서 ‘생명의 땅, 전남’을 활기와 매력과 온정이 가득한 지역으로 가꾸는 지혜와 힘이 모아지기를 기대합니다.

이 책이 나오기까지 애써 주신 연구진과 자료수집에 협조해주신 도민 여러분께 감사드립니다.

2015년 10월



전라남도의회회장

명 현 관

우리사회는 저출산·고령화, 저성장과 양극화 심화 등 구조적인 도전에 직면하고 있습니다. 그리고 이와 같은 추세는 당분간 지속 될 것으로 전망됩니다.

이러한 문제를 해결하고 지역을 발전시키기 위해서는 우리는 먼저 지역의 과거와 현재의 모습을 살펴보아야 합니다. ‘과거를 알지 못하면 눈먼 채로 미래로 나아가게 된다’라는 독일속담에 비추어 볼 때 지역의 발전을 꾀하고 올바르게 서기 위해서는 과거를 되돌아보는 것이 필요합니다. 지역의 과거와 현실을 직시해야만 다가올 미래사회를 대비할 수 있기 때문입니다.

그 동안 전남의 역사와 각 분야별 사건에 대해 개별적으로 다룬 책들은 많이 출간되었습니다만 종합적으로 기술한 책은 부족한 실정이었습니다. 이러한 시점에 전남 이야기를 집대성한 「생명의 땅, 전남이야기」가 발간된 것은 큰 의미를 갖는다고 할 수 있습니다.

이 책은 전남의 역사와 경제, 문화·관광, 지역개발과 환경, 사회복지 등 다양한 내용을 담고 있어 마한시대부터 현대까지 지역민들의 생활상과 나라가 위기에 처할 때 마다 전남 민중들이 보여 준 의로운 활동상을 살펴 볼 수 있습니다. 또한 산업의 발전과정과 미래산업에 대해서도 폭넓게 이해할 수 있으리라 봅니다.

우리의 선조가 살아왔고, 후손들이 발전시켜나갈 우리 지역에 대해 알아가는 것은 전남을 사랑하는 첫 걸음입니다. 그러한 점에서 이 책은 일반 독자뿐만 아니라 전남도민과 정책을 다루는 관계자들에 게도 유용한 자료가 될 것입니다.

끝으로 「생명의 땅, 전남이야기」가 전남을 이해하고 올바르게 알리는 밑거름이 되기를 희망하면서 전남의 힘찬 비상을 기원합니다.

2015년 10월

목 차

새평명의 땅 전남이야기

제1부 전남의 현황과 여건 1

① 입지여건 및 자연환경 3

1. 동북아의 중심지 3
2. 청정한 자연환경 4

② 인문·사회 환경 8

1. 행정구역 및 행정조직 8
2. 인구 및 토지이용 11
3. 지방 재정 15
4. 전남의 상징물 16

제2부 전남의 역사 19

① 선사시대 21

1. 고인돌과 옹관묘 21

② 삼국시대 26

1. 동아시아 해양시대를 열다 26

③ 고려시대 39

1. 불교의 개혁과 청자문화 39
2. 몽골과 왜구 침략을 막다 49

④ 조선시대 52

1. 학문의 발전과 사림문화 52
2. 임진왜란과 의병활동의 전개 56
3. 풍요로운 경제와 농민항쟁 60



[5] 근현대	69
1. 해방과 민주화·통일운동에 앞장서다	69
제3부 산업 및 기술의 경쟁력 강화	95
[1] 지역을 견인하는 경제·산업 현황과 여건	97
1. 지역경제 일반현황	97
2. 지역산업 현황 및 여건	98
[2] 농수산업의 고부가가치화와 융복합화	101
1. 친환경농업의 중심지	101
2. 동물복지형 녹색축산	108
3. 국민 힐링의 중심지	112
4. 지속가능한 바다경영	117
[3] 지역성장의 동력, 주력산업	128
1. 제조업이 걸어온 발자취	128
2. 주력산업의 현황과 여건	131
3. 주력산업 발전전략	132
[4] 미래 먹을거리 산업	134
1. 미래 먹을거리 산업의 현황과 여건	134
2. 미래 먹을거리 산업 육성 전략	137
제4부 기화와 희망을 제공한 지역개발	139
[1] 지역개발 정책의 전개과정	131

[2] 지역통합성 증진을 위한 지역개발 정책 추진 ..	155
1. 지역개발의 근간이 된 사회간접자본시설 확충	155
2. 제조업의 싹을 틔우는 산업단지 조성	167
[3] 활기 넘치고 매력적인 지역개발 사업	173
1. 활기 넘치는 농어촌지역 정주기반 구축	173
2. 매력 있는 섬개발	190
3. 지역개발 핵심사업	211
제5부 경쟁력 있는 남도 문화관광	229
[1] 관광문화 자원 현황과 여건	231
1. 비교우위 관광자원 현황	231
2. 휴양과 힐링의 거점 관광지	235
3. 관광트렌드 변화와 주변여건	238
4. 관광비전과 권역별 발전방향	240
5. 세계 일류브랜드 전남 관광 명소화	242
6. 지속가능한 관광 활성화	247
[2] 남도의 문화와 예술	251
1. 남종화의 산실, 예향 남도	251
2. 삶의 흔적들 ‘남도문화’	253
3. 남도문화의 도약	257
제6부 온정과 활력 넘치는 사회 복지교육	259
[1] 맞춤형 복지 실천으로 복지전남 구현	261



1. 초고령사회, 깊어가는 전남의 고민	261
2. 사각지대 없는 복지실현 노력	262
② 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스 제공	264
1. 최저생활보장을 위한 공공부조 확대	264
2. 사각지대 해소를 위한 서비스 제공	267
③ 온정 넘치는 사회복지서비스 확충	273
1. 통합형 복지타운·무지개마을 조성	273
2. 노인회관 건립	274
3. 응급의료헬기 도입·운영	275
4. 찾아가는 산부인과 운영	276
5. 공공산후조리원 운영	277
6. 100원 택시 운영	278
④ 전남교육의 과거와 현재	280
1. 전남교육의 발전과정	280
2. 전남교육의 현주소	293
⑤ 미래를 향한 활력있는 교육정책	300
1. 민선교육감 시대의 도래	300
2. 전남교육의 희망을 여는 담대한 전진	304
제7부 쾌적한 환경, 안전한 사회	311
① 생태환경 보전·관리	313
1. 생태·자연 환경	313
2. 자연환경 보전과 지속가능한 활용	316

② 안전한 지역사회 조성을 위한 재해방지	319
1. 수질·대기·해양환경 및 자연재해	319
2. 쾌적하고 안전한 생활환경 조성	323
제8부 국제사회 위상제고를 위한 교류 협력	327
① 국제화를 위한 교류·협력 현황과 여건	329
1. 국제화 바다를 항해하는 전남호	329
2. 국제교류와 전남의 미래	331
② 국제교류의 전개과정과 발전방향	334
1. 국제교류 현주소	334
2. 국제교류의 발전방향	338
③ 국제행사의 전개과정과 발전방향	340
1. 국제행사의 허브, 전남	340
2. 국제행사의 발전방향	344
부록	345
1. 역사적 사실로 보는 전남	347
2. 통계로 보는 전남	358



제 1 부

전남의 현황과 여건

1

입지여건 및 자연환경

전남은 다도해와 쾌적한 자연환경을 보유하고 있다. 또한 남해 안축과 서해안축의 결절지역에 위치하고 있어 국토 개방형 미래 성장의 핵심지역으로 부상하고 있다. 이 장에서는 전남의 입지여건 및 자연환경에 대해 알아보자.

1. 동북아의 중심지

입지여건

전남은 동북아의 중심지로서 동아시아 한반도의 서남부에 위치하고, 양면이 바다에 접해 동해안과 서해안을 이어주는 벨트역할을 수행하고 있다. 동쪽으로는 지리산과 섬진강, 소백산맥 중에서도 가장 높은 봉우리들을 분수령으로 하여 경남과 접하고 있다. 그리고 서쪽은 황해를 건너 중국과 대하며, 남쪽은 제주도와 마주하고, 북쪽은 비교적 낮은 노령산맥의 구릉성 저산지를 경계로 전라북도와 접하고 있다.

이러한 지리적 특성으로 인해 동쪽과는 역사적으로 긴밀한 관계를 유지하기가 어려웠으나, 반면 북쪽인 전북과는 빈번한 접촉과 교류를 통해 호남권이라는 동질문화권 내지 생활권을 형성해 왔다.

이와 같이, 북쪽은 동쪽에 비해 자연적 장애가 적어 한반도의 북부와 밀접한 관계를 맺으면서 이어져 왔기 때문에 자연환경의 유사점과 함께 인문 또는 문화환경의 유사점을 쉽게 찾을 수 있었고, 전북과는 물론 충남과도 역사적으로 긴밀한 관계를 가지고 있다.



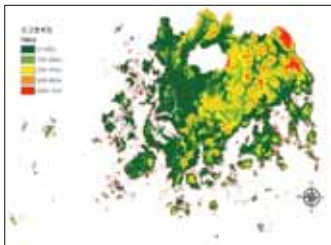
단	지명
동단	여수시 남면 연도리 작도
서단	신안군 흑산면 가거도리
남단	완도군 소안면 장수리
북단	장성군 북하면 신성리

전라남도의 위치

이에 반하여 동쪽으로는 영남지역과 호남지역이 많은 접경 지대를 가지면서도 소백의 거봉들인 민주지산(1,242m), 대덕산(1,290m), 덕유산(1,614m), 백운산(전북소재 1,279m), 지리산일대의 노고단(1,507m), 선약봉(1,751m), 백운산(전남 1,218m) 등의 1,000m 이상의 고봉들이 지역 교류에 자연적 장벽이 되어 왔다. 그러나 육십령(734m), 팔랑봉(580m) 그리고 섬진강 하곡 등의 좁은 통로를 통하여 연결되어 왔다.

2. 청정한 자연환경

지형과 지세



전 국토의 12.3%인 12,303.9km²의 면적을 가진 전남은 그 지형적 특색이 동고서저, 북고남저의 형태로 우리나라 지형의 일반적 특색과 비슷하다. 다만 동쪽이 북쪽에 비해 상대적으로 고산지역인 점에 있어서는 일반적인 특색과 다르다고 볼 수 있다.

전남의 지형

남서해안은 침강량(沈降量)이 많은 해안으로 만과 반도, 좁은 해협, 그리고 무수히 많은 도서가 불규칙하게 분산되어 있어 이른바 한국식 해안이라는 별칭이 있는 리아스(rias)식 해안을 이루고 있다. 특히, 도서는 2,219개(무인도 포함)로 전국의 65%를 차지하여 세계적인 다도해를 형성하고 있다. 이들 도서는 육지의 침강 결과로 생긴 육도로서 대부분이 산지 또는 구릉으로 되어있어 평지는 극히 적은 편이다.

침강(沈降)

주변보다 높아지는 현상인 융기와 반대로 상대적으로 땅덩어리가 주변보다 낮아지는 일을 침강이라고 한다.

이처럼 해안선이 침강에 의해 심한 리아스식 해안을 이루는 전남의 해안은 좁은 해협에 의하여 육지와 연결되는 여수·고흥·장흥·해남 등의 4대 반도가 돌출해 있다. 그 사이에 수심이 얇은 광양·순천·보성·강진 등의 만이 깊숙이만입되어 있으며, 그 외해(外海)에도 많은 도서들이 산재해 있다.

전남 4대 반도

여수반도, 고흥반도, 장흥반도, 해남반도

전남을 흐르는 하천은 크게 3개의 수계로 구분된다. 노령의 줄기에서 발원하는 영산강수계는 서남부 및 서북부의 광대한 평야를 유역에 형성시켜 비옥한 농토를 제공하고 목포연안으로 흘러든다. 담양군 용면 용추산에서 발원한 영산강은 장성에서 흘러온 황룡강과 광주에서 흘러온 극락강, 그리고 화순과 나주에서 흘러온 지석강 등 3개의 지류에 의해 형성되어 있다. 특히, 전남의 대표적인 평야인 나주평야의 젖줄이 되어 자유곡류를 그리며 황해로 흘러든다.

한편, 동부지역을 남북으로 가로지르는 섬진강은 전북에서 발원하여 전남·북의 동부 산악지대를 흘러내리고 있는데, 영산강에 비해 그 흐름이 장년기적 특색을 보이고 있어 경관이 수려하고 사행(蛇行)률이 적으며 경사도가 높아 웅장한 모습을 보이고 있다. 섬진강은 전북에서 흘러온 적성강, 요천강의 지류가 곡성읍 경계에서 합하고 보성강과 압록에서 합류하여 흐르다가, 구례군 간전면 운천리 일대부터 경남과 경계를 이루며 광양만으로 유입한다.

전남에서 영산강 유역과 섬진강 유역을 제외하면 비교적 좁은 남부 중앙부가 남게 되는데 이곳이 탐진강 유역이다. 장흥군 일대와 강진군의 많은 부분이 이 유역에 해당하며, 동서의 영산강과 섬진강 유역에 비하면 규모도 작고 흐름도 짧지만 동서의 점이지대적 성격을 보여 영산강 유역의 특징인 평야도 형성하고 섬진강 유역의 특징인 분지와 산지를 함께 갖고 있다. 이밖에 순천과 해남·무안·영광 등 해안에 위치한 시·군에서는 인근 산지에서 발원한 소하천들이 바다로 흘러 유입한다.

영산강 유역 일대의 전남평야는 일명 나주평야로 불리어지는 평탄평야로서 나주를 중심으로 학교, 함평, 광주, 담양, 능주, 장성의 넓은 지역에 걸쳐 펼쳐져 있으며, 영암·무안 등

사행(蛇行)

강 하류로 갈수록 유속이 느린 강물이 비교적 규칙적인 사인커브 모양의 곡선을 그리며 흐르는 하천 모양.

점이지대(漸移地帶)

한 개의 지리적 특색을 나타내는 지역과 또 다른 지리적 특색을 나타내는 지역의 중간 성격의 지대를 말함.

지의 평야부까지 연장되어 전북의 호남평야와 더불어 우리나라 굴지의 곡창지대를 형성하고 있다. 이 지역은 영산강 유역에 형성된 평야이지만 충적층의 발달이 비교적 적고 대부분이 침식에 의해 형성된 평야로서 전북의 호남평야와 비슷한 구조를 보이고 있다.

서부 해안평야는 영암·함평 일대의 서해안평야로 노령산맥의 여맥들에 의해 영산강유역의 전남평야와 구분된다. 따라서 서부평야는 전북의 호남평야와 서북 해안을 따라 연결되어 있다.

남해안 지역에는 해남·강진·장흥·보성·순천·광양 등지에 비교적 좁은 해안평야가 불규칙적으로 분포되어 무수한 저산성 구릉에 의해 구분되고 있다. 이들 평야 가운데 마치 분지형의 모습을 나타내는 좁은 평야도 나타나는데, 주로 탐진강 유역에 많이 분포되어 있다.

해안 및 도서

전국의 해안선 길이는 14,963km이며, 이 중에서 전남은 총 6,743.3km로 전국의 45%를 차지하고 있다. 신안군이 전남 해안선의 28.6%(1,927.7km)를 점유하며, 다음으로 여수시가 14.9%(1,005.8km)를 차지하고 있다. 섬은 총 2,219개로 전국 3,409개의 65%를 차지하고 있으며, 총 면적은 1,867.71km²이다. 신안군이 총 880개(655.27km²)로 가장 많은 섬을 보유하고 있으며, 다음으로 여수시가 365개(185.28km²)의 섬을 보유하고 있다.

기후

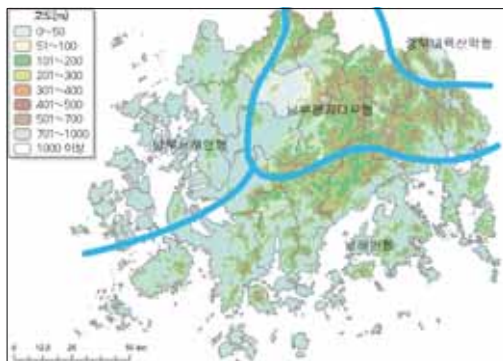
전남의 기후는 온난성 외에도 여름의 고온과 겨울의 저온의 기온차가 큰 대륙성 기후이고, 여름의 우기와 겨울의 건기

신안군의 섬 개수

신안군에서는 '천사의 섬'이라는 브랜드로 섬 개수를 1004개로 홍보하고 있으나, 공식적인 통계자료인 2014년 신안군 통계연보와 2014년 전남통계연보에는 880개로 집계되어 있음.

가 나타나는 계절풍 기후이기도 하다. 전남의 기후는 원칙적으로 한반도의 기후특성을 반영하고 있으나 한반도의 남서쪽에 자리하고 있어 바다에 면한 지역이 넓고 해안선이 길어 해양성 기후의 특징이 보다 강하게 나타난다. 그러나 소백산맥, 노령산맥 등의 산악지대와 이들 산지로부터 발원한 하천들이 형성한 내륙의 분지지역들은 해안 및 도서지방과는 다른 대륙성기후의 특성을 나타내고 있다.

연평균 기온은 남해안 및 서해안 지방이 약 12~15℃이고 연간 강수량은 1,200mm~1,500mm 내외이다. 겨울에는 지형적 요인에 의하여 소백산맥의 서쪽 비탈진 경사면에 눈이 많이 내린다. 남서해안에는 난류인 제주해류가 들어오지만 그 세력이 미약하고 발해방면에서 남하하는 한랭한 연안류가 남쪽의 다도해까지 내려와서 남서해안 일대에 과우현상이나 짙은 안개를 가져오는 경우가 있다.



전남의 기후구분도

과우(過雨)

지나가는 비 또는 잠깐 오는 비

2

인문·사회 환경

전남의 행정구역 변천사, 행정조직, 인구 및 토지이용, 재정 현황 등 인문·사회 환경 현황과 전남을 상징하는 슬로건, 상징물, 캐릭터 등에 대해 알아보자.

1. 행정구역 및 행정조직

행정구역 변천사

전남은 마한 옛터로서 마한국 54개 부족국 중 8개국이 위치하였다. 백제 근초고왕 때 마한과 병합됨으로써 백제에 속하게 되었다. 진성왕 6년(892년)에 견훤이 무진주(현 광주광역시)에 근거를 두고 부군의 주·군(州·郡)을 정복함에 따라 후백제의 통치하에 들어갔다. 고려 성종 14년(995년)에는 전국이 10개 도로 분합되면서 해양도(海陽道)라 칭했으며, 고려 현종 9년(1018년)에는 5도 양계로 행정구역이 개편되면서 강남도(전북)와 합쳐져 전라도라 칭하고 접찰사(接察使)를 전주에 두었다.

조선 고종 32년(1895년)에는 8도제를 23부제로 개편하면서, 4부(전주부, 남원부, 나주부, 제주부)로 구분하여 관찰사를 두었다. 다음해에 23부제가 13도제로 개편되면서 노령 이남을 분할하여 전라남도라 칭하고 광주군에 도청을 두었다. 1897년 좌수영이 여수군에 신설되어 순천군의 읍촌, 여수, 삼일면이 여수에 편입되었다. 또한 전남의 흥덕, 고창, 무장의 3군이 전북으로, 전북의 구례군이 전남으로 편입되었다.

1908년에는 옥과군과 낙안군이 폐지되면서 옥과군은 곡성군으로 명칭이 변경되고 낙안군은 순천군과 보성군으로 분리되었다. 1910년에는 무안부가 목포부로 명칭이 변경되었다.

1935년에는 광주읍이 광주부로 승격되고 광주군을 광산군으로 개칭하였다. 1946년에는 제주군이 도로 승격되어 전남에서 분리되었다. 1949년에는 여수읍, 순천읍이 시로 승격되고, 여수군을 여천군으로 순천군을 승주군으로 개칭하였으며, 광양군 군양면이 읍으로 승격되었다. 또한 광주부와 목포부를 시로 개칭하였다. 이후 여러 차례 행정구역 승격 및 편입·폐지가 이루어 졌는데, 중요한 행정구역 변천을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

1969년에는 무안군이 분군 되어 신안군이 신설되었다. 1981년에는 나주군 나주읍 일원과 영산포읍 일원을 통합하여 금성시를 신설하였다. 1986년에는 여천지구출장소가 여천시로 승격하였으며, 금성시가 나주시로 명칭이 변경되었다. 또한 같은 해 11월 1일 광주시가 직할시 승격하여 전남에서 분리되었으며, 광산군 송정읍이 송정시로 승격하였으나, 1988년 송정시와 광산군 전역이 광주직할시로 편입되었다.

1990년대 중반부터 도농복합형태의 행정구역이 나타나기 시작하면서 1995년 1월 1일 순천시와 승주군 통합, 나주시와 나주군 통합, 동광양시와 광양군이 통합되었다. 1998년 4월 1일에는 여수시·여천시·여천군을 통합하여 여수시가 설치되어 현재의 5시 17군의 행정구역 형태를 갖추게 되었다.

2005년 11월 11일에는 도청 소재지가 광주광역시에서 전남 무안군 삼향면 남악리 1000번지로 이전하였다.

행정구역 면적

전남의 총면적은 12,303.9km²이며, 이중 해남군이 1,013.08km²(8.23%)로 가장 넓은 면적을 차지하고 있으며, 목포시가 50.60km²(0.41%)로 가장 좁은 면적을 차지하고 있다.



전남의 행정구역

전남 행정구역 현황

구분	면적 (km ²)	비중 (%)	시·군			읍·면·동			
			소계	시	군	소계	읍	면	동
전남	12,303.92	100.0	22	5	17	296	33	196	67
목포시	50.59	0.41	1	1	0	23	0	0	23
여수시	504.31	4.09	1	1	0	27	1	6	20
순천시	910.43	7.40	1	1	0	24	1	10	13
나주시	608.54	4.95	1	1	0	19	1	12	6
광양시	460.06	3.74	1	1	0	12	1	6	5
담양군	455.05	3.70	1	0	1	12	1	11	0
곡성군	547.46	4.45	1	0	1	11	1	10	0
구례군	443.24	3.60	1	0	1	8	1	7	0
고흥군	807.33	6.56	1	0	1	16	2	14	0
보성군	663.53	5.39	1	0	1	12	2	10	0
화순군	786.87	6.40	1	0	1	13	1	12	0
장흥군	622.41	5.06	1	0	1	10	3	7	0
강진군	500.96	4.07	1	0	1	11	1	10	0
해남군	1,013.08	8.23	1	0	1	14	1	13	0
영암군	603.49	4.91	1	0	1	11	2	9	0
무안군	448.94	3.65	1	0	1	9	3	6	0
함평군	392.26	3.19	1	0	1	9	1	8	0
영광군	474.95	3.86	1	0	1	11	3	8	0
장성군	518.33	4.21	1	0	1	11	1	10	0
완도군	396.29	3.22	1	0	1	12	3	9	0
진도군	440.13	3.58	1	0	1	7	1	6	0
신안군	655.67	5.33	1	0	1	14	2	12	0

자료 : 전남통계연보, 2014.

행정조직

2015년 10월 현재 전남의 본청과 도의회 조직 구성은 다음과 같다. 전남의 본청에는 도지사 밑에 행정부지사와 정무부지사를 두고 2실, 7국, 1본부로 구성되며, 전남도의회 소속의

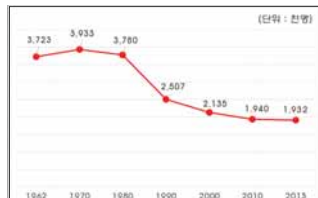
의회사무처가 있다. 의회사무처는 사무처장과 3담당관(총무담당관, 의사담당관, 정책담당관), 10담당, 전문위원으로 구성된다. 직속기관으로 농업기술원, 공무원교육원, 보건환경연구원, 전남도립대학, 소방서(나주 외 12개소)가 있다. 또한 민선6기에 들어서면서 동부지역출장소가 동부지역본부로 격상되어 동부총무과, 환경보전과, 환경관리과로 운영되고 있다. 또한 산림자원연구소, 축산위생사업소, 도로관리사업소, 농업박물관, 서울투자유치사무소, 혁신도시건설지원단, 해양수산과학원, 독립도서관의 8개의 사업소가 운영되고 있다.

또한 전남도의회는 1명의 의장과 2명의 부의장, 상임위원회로 구성되어 있다. 상임위원회는 의회운영위원회, 기획사회위원회, 행정환경위원회, 경제관광문화위원회, 건설소방위원회, 농수산위원회, 교육위원회의 7개가 있으며, 각각의 상임위원회별로 임기 2년의 상임위원장을 두고, 소관에 속하는 조례안, 예산안, 결산, 동의안, 승인안, 청원 등의 심사와 행정가무감사 및 조사 등의 직무를 담당한다. 이외는 별개로 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회 등 여러 개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특별한 사안에 대한 일시적 심사처리 등 필요한 경우 본의회의 의결로 특별위원회를 구성할 수 있다.

2. 인구 및 토지이용

인구변화 추이

전남의 인구는 1962년 3,723천명에서 1970년 3,933천명으로 증가 추세를 보여 왔다. 그러나 1980년대에 들어서면서 감소하고 있다. 1962년 3,723천명에서 2013년 1,932천명으로 1,791천명이 감소하여, 연평균 $\Delta 1.57\%$ 감소되고 있다.



전남의 인구 변화

자료 : 전남통계연보, 각년도

1990년~2013년 사이 연령별 인구구조를 살펴보면 1990년에는 15세 미만인 25.9%, 15~65세 66.5%, 65세 이상이 7.7%로 분포하고 있었으나, 2013년에는 15세 미만 13.7%, 15~65세 66.6%, 65세 이상 19.7%의 비율을 보이고 있다. 연평균 증감률을 살펴보면 15~65세 인구비율은 지난 25년 동안 큰 변화가 없었다. 그러나 저출산 고령화에 따른 사회적인 영향으로 15세 미만 아동인구는 연평균 $\Delta 2.66\%$ 감소한 반면, 65세 이상 고령인구는 연평균 3.85% 증가하였다.

연도별 연령별 인구구조 변화

(단위 : %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2013
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15세 미만	25.9	21.7	19.8	18.7	16.0	13.7
15~65세	66.5	67.6	66.6	63.7	63.6	66.6
65세 이상	7.7	10.7	13.6	17.7	20.4	19.7

주 : 2013년은 행정자치부 주민등록 인구통계 자료를 사용함.

자료 : 전남통계연보, 각 년도

인구이동 추이

2004년~2013년 사이 전남지역 인구의 사회적 이동 경향을 보면 타 지역에서 전남으로 전입한 인구는 2,701,591명, 전남에서 타 지역으로 전출한 인구는 2,838,494명으로 나타났다. 이는 지난 10년간 136,903명이 전남에서 타 지역으로 순수 유출되었다는 것을 의미한다. 특히, 타 지역으로 순수 유출된 인구의 대부분이 수도권과 광주광역시로 집중되는 현상을 보였다. 이러한 지역 간 인구이동 추이를 살펴보면, 전남에서의 전출보다 전남으로의 전입이 상대적으로 적어 지난 10년 간 인구가 지속적으로 감소되고 있는 주요 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

연도별 인구이동

(단위 : 명)

구분	전입	전출	순이동
2004년	276,573	308,825	-32,252
2005년	284,412	304,419	-20,007
2006년	284,276	308,961	-24,685
2007년	287,179	303,752	-16,573
2008년	277,906	291,224	-13,318
2009년	281,051	288,476	-7,425
2010년	265,600	275,661	-10,061
2011년	261,239	266,461	-5,222
2012년	239,026	244,080	-5,054
2013년	244,329	246,635	-2,306
계	2,701,591	2,838,494	-136,903

자료 : 전남통계연보, 각 년도

토지이용 현황

전남의 지목별 토지이용 현황을 살펴보면, 2004년에는 임야가 전체면적의 59.0%, 농업용 토지 27.9%, 기타 7.5%, 도시용 5.6%를 차지하였다. 그리고 2013년에는 임야 57.0%, 농업용 27.3%, 기타 9.2%, 도시용 6.5%를 차지하였다. 지난 10년간 도시용 토지는 0.9% 증가한 반면, 임야와 농업용 토지는 각각 2.0%, 0.6%씩 감소한 것이다. 이러한 원인은 도시화에 의해 임야와 농지가 대지, 학교용지, 도로용지, 공장용지 등의 도시용 토지로 바뀌었음을 의미한다.

또한 2014년 전남의 도시계획구역 면적은 총 1,727.6km²로 전남 전체 행정구역 면적의 약 14%를 차지하고 있다. 도시계획구역내 용도지역은 녹지지역이 68.0%(1,174.5km²)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 주거지역 9.8%(168.8km²), 공업지역 9.5%(163.9km²), 상업지역 1.2%(21.1km²), 미지정 11.5%(199.3km²)로



2002년 토지이용현황



2013년 토지이용현황

분포하고 있다. 과거보다 녹지지역은 잠식되고 용도 지역이 적극적 토지이용으로 변경되고 있어 주거지역의 비중이 다소 증가하고 있는 추세이다.

연도별 토지이용 현황

(단위 : km² (%))

구분	농업용	임야	도시용	기타	합계
2004년	3,362.7 (27.9)	7,111.1 (59.0)	677.7 (5.6)	900.4 (7.5)	12,051.9 (100.0)
2005년	3,367.7 (27.9)	7,103.6 (58.8)	691.0 (5.7)	911.2 (7.5)	12,073.5 (100.0)
2006년	3,360.1 (27.8)	7,098.8 (58.7)	700.9 (5.8)	935.3 (7.7)	12,095.1 (100.0)
2007년	3,359.9 (27.7)	7,092.6 (58.5)	709.1 (5.8)	959.8 (7.9)	12,121.4 (100.0)
2008년	3,362.4 (27.5)	7,085.0 (58.0)	725.6 (5.9)	1,040.3 (8.5)	12,213.3 (100.0)
2009년	3,351.7 (27.4)	7,075.0 (57.8)	737.5 (6.0)	1,068.5 (8.7)	12,232.7 (100.0)
2010년	3,347.9 (27.3)	7,071.0 (57.7)	748.5 (6.1)	1,079.6 (8.8)	12,247.0 (100.0)
2011년	3,361.9 (27.4)	7,037.1 (57.4)	760.7 (6.2)	1,096.9 (8.9)	12,256.6 (100.0)
2012년	3,357.2 (27.4)	7,025.0 (57.3)	783.2 (6.4)	1,104.6 (9.0)	12,270.0 (100.0)
2013년	3,355.1 (27.3)	7,011.4 (57.0)	802.7 (6.5)	1,134.7 (9.2)	12,303.9 (100.0)

주 : 농업용 토지는 전, 답, 과수원, 목장용지의 합계이며, 도시용 토지는 대지, 학교용지, 도로용지, 공장용지의 합계임.

자료 : 전남통계연보, 각 년도

도시계획지정 현황(2014년)

(단위 : km² (%))

구분	도시지역	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정 지역
전남	1,727.6 (100)	168.8 (9.8)	21.1 (1.2)	163.9 (9.5)	1,174.5 (68.0)	199.3 (11.5)

자료 : 통계청, 2014년

3. 지방 재정

예산규모

전남의 세입과 세출은 지속적으로 증가하고 있다. 세입은 1980년 18,667억 원에서 2015년 본예산 기준 62,820억 원으로 연평균 6.76% 증가하였다. 세출도 1980년 17,117억 원에서 2015년 본예산 기준 62,820억 원으로 연평균 6.54% 증가하였다.

2015년 본예산 기준으로 전남도 및 시·군의 예산규모는 15조 5,129억 원(전남도 6조 2,820, 시·군 9조 2,309)이다. 2014년 기준 지방세는 도세 8,849억 원, 시·군세 8,662억 원을 징수하였고, 지방채는 총 10,149억 원(전남도 6,529, 시·군 3,620)으로 전년대비 △12.5% 감소하였다.

재정여건

재정자립도는 '15년 17.8%로 '14년도 17.4% 대비 0.4%p 증가하였고, 재정자주도는 '15년 60.5%로 '14년도 62.4% 대비 △1.9%p 감소하였다. 전남도 본청의 통합재정수지는 '15년 92로 '14년도 362 대비 △270% 감소하였다.

재정자립도

지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 조달하고 있는가를 나타내는 지표이다. 지방세와 세외수입을 재원으로 하는 자체 재원을 일반회계 수입으로 나눈 값이다.

재정자주도

지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 재원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 자체재원으로 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다.

2015년 예산규모 및 재정여건

(단위 : 억 원 %p)

구분		전라남도		
		'15년도(A)	'14년도(B)	증감(C=A-B)
예산규모	세입예산	62,820	58,032	4,788
	세출예산	62,820	58,032	4,788
재정여건	재정자립도	17.8	17.4	0.4%p
	재정자주도	60.5	62.4	△1.9%p
	통합재정수지	92	362	△270

주 : 전남도 본청 및 사군 포함한 자료이나 통합재정수지는 전남도 본청 만 포함됨.
자료 : 2015년 본예산 기준

4. 전남의 상징물

민선6기 슬로건



슬로건



도화(道花) : 동백



도목(道木) : 은행나무



도조(道鳥) : 산비둘기



도어(道漁) : 참돔



전라남도

도기(道旗)

민선 6기 전남의 슬로건인 “생명의 땅 전남”은 전남이 생명의 원천이자 생명을 치유하는 곳이라는 의미가 있다. 나아가 활기, 매력, 온정의 가치를 바탕으로 ‘청년이 돌아오는 전남’을 실현하고자 하는 의지를 담고 있다.

전남의 상징

전남의 도화(道花)인 ‘동백’은 예부터 전남 선비의 벼슬을 의미하며, 국내에서 전남지역(강진 완도, 오동도)에 가장 많은 수림대를 형성하고 있다. 또한 도목(道木)인 ‘은행나무’는 우뚝 서는 기상, 전통의 상징성을 사랑하기 위한 의미를 가지고 있다.

도조(道鳥)인 ‘산비둘기’는 비둘기의 특성을 본받고 자연 사랑을 상징하는 새로 서로 아끼고 보호하는 의미이다. 도어(道漁)인 ‘참돔’은 맑고 깨끗한 이미지, 힘찬 기상, 긴 수명의 의미를 가지고 있다.

도기(道旗)는 전남의 풍요로움과 생명력 그리고 역동성을 상징적으로 표현하고 있다. 사각바탕의 ‘항색’은 전남의 기름진 황금들판과 대지의 풍요로움을 상징하며, 상단의 ‘붉은 원’은 영원한 생명력의 상징인 태양으로 출렁이는 바다 물결과 녹색자연 위로 떠오르는 모습을 역동적이고 희망적으로 표현하였다. 중간의 길게 뻗은 ‘녹색 잎’은 천혜의 자연 보그로서의 아름다운 전남을 나타낸다. 하단의 유연하게 뻗은 ‘파란색’은 바다를 상징하며 해양 지향적 발전과 미래를 향한 도민의 도전정신과 기상을 의미한다. 녹색자연과 푸른 바다의 ‘단아한 곡선’은 전통예술과 예술 속에 살아 숨 쉬는 전남인의 부드럽고 넉넉한 정을 표현한다. 바탕의 ‘흰색’은

도민의 맑고 깨끗한 순수함을 의미한다.

전남의 캐릭터

전남의 캐릭터로 “남도(NAMDO)와 남이(NAMEE)”를 커플로 표현하고 있다. 이는 전남의 유구한 문화와 전통을 계승 발전 시키려는 의지로써 한복을 입고 두 팔을 벌려 누군가를 반기는 듯 한 소년·소녀의 형상으로 친근하게 표현하고 있다.

“남도와 남이”는 심벌의 시각적 이미지를 형상화하였는데 황금색 상의는 풍요로운 황금 들녘을 상징하고, 푸른 녹색의 하의는 순수함을 지니고 있는 전남의 자연과 바다를 상징한다.

또한 “남도”의 이마 부분엔 나뭇잎을 “남이”의 이마 부분에 도화(道花)인 동백꽃을 담고 있어 천혜의 자연 보고로서의 아름다운 전남의 이미지를 담고 있다. 아울러 커플로 표현된 캐릭터는 아름다운 만남과 화합을 의미한다.



남도와 남이

제2부
전남의 역사

1

선사시대

전남의 역사는 여러 가지 유물과 유적으로 볼 때 구석기시대까지 거슬러 올라간다. 이 장에서는 청동기시대의 고인돌과 마안시대의 옹관묘 등 전남지방에 분포하는 선사시대 유물과 유적에 대해 알아보자.

1. 고인돌과 옹관묘

청동기시대 고인돌

전남지방에 처음으로 사람이 살기 시작한 시기는 순천 송광면 신평리 금평유적이나 화순 남면 사수리 대전유적의 편석기 유물들로 볼 때 중기 구석기시대까지 거슬러 올라간다. 신석기시대에는 구석기시대보다 더 넓은 지역에서 보다 많은 사람들이 정착생활을 하였다. 여수 송도의 조개더미에서 출토된 덧무늬토기나 함평 장년리의 빗살무늬 토기는 전남지방 사람들이 채집경제 단계를 벗어나 농경과 목축 생활을 했음을 말해준다.

전남지방이 유물과 유적의 분포양상에 의해 독특한 지역적 특성을 갖게 된 것은 청동기시대 이후이다. 우리나라의 청동기시대는 기원전 10세기경부터 시작하여 기원을 전후한 시기까지 지속되었는데, 이때를 대표하는 문화유산이 고인돌이다. 고인돌은 죽장의 무덤으로 지석묘(支石墓)라고도 불리운다. 아시아의 경우 산동반도, 요동반도와 같은 해안지역과 함경북도를 제외한 한반도 전역, 일본의 북규슈 지역 등에 분포한다. 그런데 그 분포의 밀집도를 보면, 동북아시아에서 우리나라가 가장 높고 우리나라 안에서도 전남지방이 가장 조밀하다. 지

지석묘(支石墓)

청동기시대의 대표적인 무덤으로서, 거대한 바위가 지상에 드러나 있고 그 밑에 고인돌(支石), 무덤방(墓室) 등의 구조를 가지고 있다. 대부분 무덤으로 쓰였으나, 종족이나 집단의 모임 장소나 의식을 행하는 제단(祭壇)으로 사용되었다.

금까지의 조사결과에 따르면 전남지방에는 2천여 곳에 2만여 기 이상의 고인돌이 있다. 그래서 지석리라 하는 마을이 곳곳에 존재한다. 이러한 분포 수는 이 지역이 아시아에서 가장 고인돌이 많은 곳 가운데 하나였음을 말해준다. 이 지방에서 이루어진 고인돌 군집 유적의 존재는 우선 그 분포수에 있어서 세계문화사에 기록될 만한 특이한 양상을 보이고 있는 것이다.



북방식 고인돌
(강화도)



남방식 고인돌
(화순 고인돌공원)

고인돌은 지상(地上)에 책상처럼 세운 탁자모양의 북방식과, 큰 돌을 조그마한 받침돌로 고이거나 석실 위에 판석(板石) 만을 올려놓은 남방식의 두 형식으로 나뉘어진다. 남쪽 지방에도 북방식 고인돌이 없지는 않지만, 대개의 경우 남방식 고인돌이 경기 이남지역에 많다. 자연히 전남 사람들은 고인돌과 친숙한 세월을 보내왔다. 우선 ‘지석리’라는 마을이 도내 곳곳에 존재하는데, 고인돌이 동네 주변에 많아서 그렇게 마을 이름을 지었을 것이다. 고인돌을 공부하는 책상을 닮았다고 하여 ‘책상바위’라고, 힘센 장군이 들어서 던졌다고 ‘장군바위’로 부른 곳도 많았다. 고인돌을 가정에서 장독대로 사용한 곳도 있었다. 그러하다 보니 적지 않은 수가 도로 공사나 경지정리 때에 훼손되거나 사라지고 말았다.

하지만 아직도 전남지역 안에서 700기 이상이 분포되어 있는 고밀집 지역으로는 나주 다시·왕곡일대와 보성강 서안인 장흥 관산·안양일대, 보성강 동안인 고흥 동강일대, 광양만 남안인 여수 삼일·쌍봉일대, 보성 북내·율어일대 등이 알려져 있다. 그리고 화순 고인돌 유적은 100톤 이상의 대형 고인돌이 수십 기 있고, 탁자식·기반식·개석식 등 다양한 형태가 군집되어 있다. 덮개돌을 채석하였던 채석장과 채석하다만 석재 등도 남아 있어 고인돌의 축조에 이르는 일련의 과정을 살펴볼 수 있다는 데에 역사적 의미가 있어 세계유산에 등재되었다(이영문, 「고인돌, 역사가 되다」).

이들 고밀집 지역은 역사적으로 마한사회의 형성을 가능케 한 지역세력의 분포와 관련되는 것으로 보인다. 일반적으로 고인돌 무덤은 족장사회의 성립과 함께 나타났다고 생각되어 왔다. 이러한 이해는 고인돌을 만드는데 드는 경제력과 인력 동원력 때문이었다. 족장사회란 문화진화론상의 일정한 사회 발전단계를 가리키는 용어이다. 그것은 강력한 정치권력을 가진 족장이나 추장이 존재하는 준(準)국가 단계의 사회를 가리킨다.

마한시대 옹관묘

기원전 4세기에 이르면 철기문화가 유입되기 시작하였다. 그와 함께 소국이 곳곳에 들어섰다. 그 소국들은 연맹왕국을 형성하였는데, 지금의 경기·충청·전라도 지역에는 마한(馬韓)이 들어섰다. 마한은 처음에 54개국 정도 되었다. 그 가운데 백제국이 관내 소국을 병합해갔다. 그 결과 기원후 3세기 말에는 영산강 유역의 신미제국(新彌濟國)을 중심으로 하는 20개국 정도만이 마한 소속으로 존재하고 있었다. 바로 이 영산강 유역 마한 사람들은 한반도에서 유일하게 독특한 옹관묘(甕棺墓) 문화를 창조하였다.



옹관묘

옹관묘는 옹형(甕形)의 토기를 이용해 만든 무덤의 한 형태인데 신석기시대 이래 쓰여졌다. 옹관묘는 대개 어린아이의 장례에 사용되어 크기가 작고 이렇다 할 껍묻거리(副葬品)도 없는 단순한 모습이었다. 그런데 이와 같은 옹관묘가 지역에 따라 어른용의 무덤으로 대형화하기도 한다. 영산강유역은 그러한 대형 옹관묘가 집중적으로 모여 있는 곳으로 유명하다. 이에 그치지 않고 삼국시대 안에서 독특한 문화를 이룬 지역이다. 영산강유역 옹관묘는 내부시설로서 옹관을 사용하는 구조가 독특한데다가 무덤의 규모가 삼국시대의 왕릉급에 달하고 있다. 이런 점에서 축조집단의 성격에 대한 많은 연구과제

를 남기고 있다. 옹관묘가 이 지역에 집중적으로 만들어지던 4·5세기 무렵 영산강 유역에 자리 잡고 있던 고대국가의 실체는 사료 부족으로 아직도 잘 알려져 있지 않으나, 옹관묘가 그 빈틈을 다소나마 메워주고 있다. 그런 점에서 나주에 국립 나주박물관이 건립되었던 것이다.

우선 대형고분에서 무덤의 주인공이 묻히는 내부공간을 ‘옹관’으로 만들었다는 것 자체가 주목받을 만한 특징이다. 삼국시대 각국의 중심적인 고분은 대개 돌을 사용한 적석총·석실분·석곽묘이거나 벽돌을 사용한 전축분, 나무를 사용한 목관·목곽묘들이었다. 영산강유역의 옹관묘는 원삼국시대의 옹관묘와 토광묘(土壙墓)로부터 발전했다고 여겨지고 있다. 옹관묘와 토광묘는 3세기를 전후한 시기에 경기·충청·전라도 일대에서 보편적으로 만들어졌던 토착적 성격의 무덤이다. 봉토의 규모가 큰 옹관고분은 전남지방 안에서도 주로 영산강유역과 그 주변지역에 많이 있다.



나주 반남 고분군

특히, 나주 반남면과 영암 시종면 일대를 중핵지대로 하는 영산강 하류지역이 그 중심지이다. 이 두 지역에 현재까지 분구(墳丘)가 남아있는 고분만 해도 130기가 넘고 밀변이 30~40m, 높이 5m 이상 되는 대형고분도 상당수 분포한다. 이 정도의 분구 규모는 공주·부여지역 백제고분의 규모를 능가하는 것이며 신라나 가야지역의 고분규모와도 비교될 만한 것이다. 영산강유역 옹관고분은 분구의 형태가 매우 다양하고 하나의 분구 안에 여러 개의 매장공간을 갖는 다장제(多葬制) 무덤이라는 특징도 갖고 있다. 가족 공동묘로서의 성격을 갖는 것이다. 원래의 지표면에 흙을 쌓고 그 봉토 내부에 매장공간을 만들기 때문에 매장중심부가 지상에 위치하는 구조를 갖는다. 이러한 고분의 특징들은 고구려, 백제, 가야, 신라 등 다른 나라의 고분들과 다른 형태이다. 때문에 이 유적은 백제세력 남하 이전에 이 일대에 자리잡고 있었던 토착세력인 마한의 유

적일 가능성이 높다고 생각되어 왔다.

옹관묘와 토광묘의 부장품(副葬品)은 크게 토기, 철기, 구슬류로 나누어 볼 수 있다. 출토된 토기 중에서 주목되는 것은 굽다리 뚜껑접시나 그릇받침이 거의 보이지 않는다는 것이다. 또 뚜껑접시(蓋杯)는 자주 출토되면서도 뚜껑접시와 비슷한 기능을 가진 세발토기(三足土器)는 전혀 없다. 세발토기는 백제 고유의 토기로 알려져 왔고 백제영역을 벗어난 곳에서는 발견되지 않는 것이기 때문에 백제 고유의 그릇으로 알려져 있다. 특히 삼국지 위지 동이전 한전의 마한에 대한 기록과 관련하여 주목되는 것은 여러 종류의 구슬들을 풍부하게 부장하고 있는 반면 말갖춤인 마구(馬具)가 전혀 발견되지 않고 있는 점이다. 삼국지의 기록에는 “마한 사람들이 우마(牛馬)를 탈줄 몰랐으며 우마는 모두 장례(葬禮)에 사용하였다”고 하였다. 또 “구슬을 금은보다 귀중한 재보(財寶)로 삼았다”고 전하고 있다. 역사서가 희미하게 말하고 있는 것을 옹관묘 부장품은 증명하고 있는 것이다.

영산강 유역 옹관묘는 그 지역이 독자적 마한세력이었다는 점을 알려준다. 그런데 5세기 말에 이르면 서서히 옹관묘도 퇴장하였다. 백제 세력권으로 편입되면서 백제식 석실분이 등장하였기 때문이다.

2

삼국시대

삼국시대에 들어서면서 우리나라의 문화가 일본에 전파되었다. 이 장에서는 백제의 유학과 불교가 일본에 전래된 과정과 동아시아 해양시대를 연 장보고, 새로운 사상으로서의 선종의 전파, 견훤의 후백제 건국에 대해 알아보자.

1. 동아시아 해양시대를 열다

일본에 학문을 전파



칠지도

일본 나라현 덴리시
이소노카미산궁 소재

백제의 유학과 불교가 일본에 전래되어 일본의 고대문화 발달에 크게 기여하였다. 그리고 백제에서 일본에 건축 전문가와 기와 만드는 기술자를 파견하였고 칠지도(七支刀)라는 칼을 만들어 일본에 전했다는 것은 제철·제련 기술을 전래했다고 본다. 또한 방직 기술자가 건너가 직조 기술을 전해주는 등 백제는 각종 기술을 일본에 전파하였다. 그러한 문화전파의 중간 교량 역할을 한 곳이 바로 전남지역인데, 전남이 한반도의 서남방 남단에 위치하는데다 해양술이 발달하여 해로로 중국 및 일본과 활발한 교류를 하였기 때문이다.



왕인박사

백제 때의 학자 왕인(王仁)은 고이왕(234~286) 때에 영암 구림에서 태어났다. 그래서 그곳에는 왕인 관련 설화가 많이 전해오는데, 신빙성에 의문을 제기한 학자도 있다(문안식, 「왕인의 도왜와 상대포의 해양교류사적 위상」). 그는 박사(博士)로써 학문에 정통하였다. 구림 상대포에서 배를 타고 일본에 사신으로 갔다. 당시 상대포는 중국이나 일본으로 나가는 출구 역할을 하던 곳이었다. 먼저 가서 경전을 가르치고 있던 백제사람 아직기의 추천에 의해서 왕인은 제철·양조·직조

기술자를 데리고 함께 일본으로 들어갔다. 「천자문」과 「논어」를 전하고 가르쳐주었다. 일본의 경전과 유학 및 기타 제도가 이로부터 비롯되었고, 다음 왕위를 이을 태자가 왕인을 스승으로 모셨다. 왕인의 활약은 일본의 아스카 문화 발전의 초석이 되었다. 기록으로 남은 이 정도만 놓고 보아도 그의 업적을 가히 짐작하고도 남겠다. 당연히 일본인들의 추앙이 뒤따랐다. 묘가 오사카 인근에 있는데 그 아래에 사당이 건립되었다. 영암에서도 봄철에 ‘왕인 축제’를 열고 있다.

임란 때에 호남 일대의 도공들이 일본으로 끌려가 일본의 도자문화 발달이 크게 기여하였다. 남원 출신의 심수관이 대표적 인물이다. 이때 강항(姜沆, 1567~1618)은 영광 출신의 학자이자 의병장으로 일본에 포로로 끌려가 그곳에 신유학인 주자 성리학을 전수한 인물이다. 그는 유교 경전에 통달하여 일본에 포로로 있을 때 후지와라 세이가(藤原惺窩)에게 성리학을 전함으로써 일본 성리학의 원조(元祖)가 되었다. 당시 일본의 유학 수준은 고작 고전의 주석이나 읽는 정도에 불과하여 주자 성리학을 아는 이가 거의 없었다. 강항을 만난 후지와라는 그를 사부로 대하며 성리학의 이치를 터득하였으며, 주자가 해석한 4서 5경을 간행하여 일본에 성리학을 보급하기 시작하였다. 그리하여 도쿠가와 시대의 대표적인 유학자 대부분은 후지와라의 문인이거나 그의 학설을 따르는 사람들이었다. 현재 일본의 내각문고(內閣文庫)에는 강항이 친히 주석한 4서 5경과 성리학서가 잘 보존되어 있다 한다. 이 사실은 일본에 끼친 강항의 사상사적 영향이 얼마나 지대했는가를 보여줄 것이다.



수은 강항

이렇듯, 전남 영암 출신으로 알려진 왕인 박사가 3세기 말에 일본에 처음으로 유학을 전하였고, 조선시대에 들어와 16세기에 영광 출신의 강항이 주자 성리학을 전수하여 일본의 신유학 연구에 공헌하였다. 일본 유학계에 호남 인물이 새로

운 장을 열어준 것이다.

장보고의 해상왕국 건설



해상왕 장보고

신라는 백제와 고구려를 정복하고서 3국을 통일하였다. 통일신라는 넓은 영토와 많은 인구를 토대로 번영을 누렸다. 자연히 해상무역이 발달하게 되었는데, 그 중심에 바로 장보고(張保皋)가 있었다.

장보고의 이름은 궁복(弓福) 또는 궁파(弓巴)로도 기록되어 있다. 그는 우선 무술에 뛰어났을 것 같다. 성이 없는 것으로 보아 그의 신분이 귀족에 속하지 않고 일반 백성이었을 것이고, 성은 중국에 들어가서 사용하였을 것으로 짐작된다. 장보고의 가문은 잘 알 수 없다. 출신지는 완도나 그 인근 해안지역으로 추정된다.

장보고는 젊어서 중국에 건너가 해안지대에 가까운 서주(徐州)의 무녕군(武寧軍)에서 장교로 근무하였다. 그는 무녕군에서 30세 때에 ‘군중소장’(軍中少將)이 되었으므로 군사 1천명을 거느리는 높은 지위의 지휘관이었다고 이해된다. 그런데 신라 해안에 출몰하여 신라인을 약탈하여 중국 해안지대에서 노예로 팔아넘기는 중국인 노예무역선을 소탕하고, 또한 이러한 해적선의 횡행으로 신라인의 해상무역활동이 지장을 받는 것을 방지하기 위하여 돌연 귀국하였다.



완도 청해진

그는 828년(흥덕왕 3) 4월에 흥덕왕을 알현하고 “중국 도처에는 신라인이 잡혀와서 노비가 되어 있습니다. 만약 청해에 진을 설치한다면 해적들이 사람을 잡아갈 수 없을 것입니다” 라고 요청하였다. 이에 흥덕왕은 그에게 사졸(士卒) 1만 명을 주어 청해진(淸海鎭)을 설치하게 하였다. 그런데 당시 신라 조정의 형편으로 1만 명의 정도의 군사력을 제공한다는 것은 거의 불가능한 일이었다. 그러므로 이 1만 명은 완도를 중

심으로 한 연해안 및 도서의 토착주민 중에서 동원할 수 있는 군정(軍丁)으로 이해하는 것이 타당할 것 같다. 청해진에서 장보고가 사용한 직명은 대사(大使)였다. 변방의 큰 독립 군진 세력이 정도로 이해된다.

청해진이 설치된 이후에 그 동안 한반도 서남해안에 출몰 하던 해적선의 노예무역은 완전히 퇴치되었다. 이는 장보고가 서남해안 일대의 해상권을 장악하여, 해적선을 직접 소탕하였 을 뿐만 아니라 해적선의 노예무역에 연결된 소규모의 여러 해상 세력가들을 철저히 단속하였기 때문에 가능한 일이었다. 장보고의 해상권 장악은 해적선의 소탕에만 그치지 않았다. 그는 신라·당·일본 3국간의 교통과 무역을 독점하여 명실상 부한 동아시아 국제무역의 왕자가 되었다. 장보고는 당과 교역하기 위하여 수시로 대당매물사(大唐賣物使)라는 교역사절 단을 파견하였는데, 그 무역선은 교관선(交關船)이라 일컬어졌 다. 당시 장보고의 중국에서의 교역활동의 거점은 산둥반도의 끝에 위치한 등주(登州) 적산포(赤山浦)였다. 그는 이곳을 거점 으로 하여 그 남쪽지역에서 활동하고 있던 신라의 무역상들을 하나의 교역망 속에 편제하여, 그들을 실질적으로 그의 영향 하에 두었다.

이처럼 장보고가 중국과의 교역활동을 할 수 있었던 원동력은 신라인들이 당에 거주하고 있던 점이었다. 당시 신라인들은 당의 수도 장안(長安)을 비롯하여 중국 전역에 걸쳐서 거주하고 있었는데, 특히 중국의 연안지 대에 집단 분포되어 있었다. 그들은 독자적인 거주지와 자치단체를 구성하여 거의 치외법권적(治外法權)인 특 권을 누리고 있었다. 신라인의 집단거류지는 신라방(新羅坊)이라 불려졌다. 그곳에는 구당신라소(勾當新羅所)라 는 특수한 행정기관이 있었는데 그 책임자에는 신라인 이 임명되었다.



장보고의 해상 무역교통로

장보고는 교역활동의 거점이었던 적산포에 적산법화원(赤山法花院)이라는 사찰을 창건하였다. 법화원에는 1년에 쌀 5백 석을 생산해내는 토지를 가지고 있었다. 이곳에서 법화경(法華經)과 금광명경(金光明經)을 강의하는 법회가 열렸는데, 매일 40명 내외의 신라인 신도들이 모였고, 어떤 날에 200명 이상의 신도들이 모이기도 하였다. 장보고는 당의 물품을 구입하여 일본에 판매하는 중개무역을 본격화하였다. 그가 일본에 보낸 무역사절단은 회역사(廻易使)라 불려졌다. 당시 일본은 중국 물품에 대한 욕구가 매우 컸었는데, 장보고의 중개무역에 의하여 충족되었다. 또한 일본인들은 당나라를 왕래하면서 청해진 배를 이용하였다. 이러한 장보고의 무역활동은 장보고 개인의 세력 확장에 그치지 않고 신라의 국제적 지위를 향상시켰고 동아시아 3국의 경제·문화교류에도 적지 않은 공헌을 하였다. 그래서 사람들은 그를 ‘바다의 왕자’라고도 불렀다.

장보고의 이러한 성공은 그의 중앙정치에의 개입을 초래하였다. 836년 12월에 흥덕왕이 죽은 후, 균정(均貞)과 그의 조카 제룡(濟隆)이 왕위계승 쟁탈전을 벌였다. 여기서 제룡은 김명(金明)의 도움을 받아 승리하여 희강왕(僖康王)으로 즉위하였고, 균정은 죽었다. 균정의 아들 우정(祐徵)은 왕위계승전에서 패배한 후 청해진으로 와서 장보고에게 의지하면서 그의 군사적 지원을 기대하고 있었다. 한편 희강왕을 옹립한 김명은 정치의 실권을 장악하고 있었는데, 838년 1월에 군사를 일으켜 희강왕을 폐박하여 자살하게 한 다음에 민애왕(閔哀王)을 옹립하였다. 이러한 민애왕의 찬탈소식을 들은 우정은 ‘임금과 아버지의 원수’인 민애왕에 복수하는 일을 도와줄 것을 장보고에게 요청하였다. 이 때 우정은 장보고에게 왕위에 오르게 될 경우에 그의 딸을 왕비로 삼겠다고 약속하였다고 한다. 본디 의협심이 남달리 강했던 장보고는 왕위찬탈자

를 응징해야 한다는 대의명분에 끌려 “의로운 일을 보고 가만히 있는 것은 용기가 없는 것이다” 라고 말하면서 우정을 도와주었다. 장보고는 5천명의 군사를 동원하여 민애왕을 축출하고 우장을 신무왕(神武王)으로 옹립하는 데 결정적인 역할을 하였다. 이로써 2년 이상 끌어온 왕위계승 쟁탈전이 끝나게 되었다. 이에 신무왕은 장보고의 공로를 인정하여 그를 감의군사(感義軍使)로 삼고 식읍(食邑) 2천 호를 주었다. 이는 완도를 중심으로 한 주변 지역의 주민에 대한 장보고의 실제적인 지배력을 인정해 준 것으로 볼 수 있다.

이처럼 장보고는 신라 중앙정치에서도 중요한 업적을 남겼다. 신무왕은 즉위 후 6개월 만에 죽고 태자인 경왕(慶賁)이 문성왕(文聖王)으로 즉위하였다. 문성왕은 장보고의 딸을 그의 왕비로 맞으려고 하였다. 이에 조정의 신하들은 장보고의 신분이 미천하다는 이유로 반대하였고, 마침내 문성왕은 장보고의 딸을 왕비로 맞아들이지 않았다. 장보고가 그의 딸을 왕비로 삼으려고 시도한 것은, 골품제도에 기초한 진골 중심의 신라 지배체제에 대한 정면도전을 의미하는 것이었다. 그것은 또한 해상무역으로 인한 경제력과 청해진의 군사력을 바탕으로 한 장보고의 세력이 경주에까지 확대되는 것을 의미하는 것이었다. 이에 신라 조정은 장보고의 그러한 시도를 꺾었는데, 이로써 신무왕과 장보고와의 약속은 깨어지고 말았다. 이에 대하여 장보고는 원망을 품고 있었고, 이러한 장보고의 존재는 신라 조정에 커다란 정치적 부담이 되었다.

이런 사정으로 인하여 신라 조정에서는 841년(문성왕 3)에 염장(閔長)을 보내어 장보고를 암살하였다. 장보고를 암살한 명분은 그가 반란을 도모하였다는 것이었다. 염장은 장보고를 살해한 공으로 제6관등인 아찬에 오르고, 이어 무주의 차관직인 별가(別駕)에 임명되어 청해진을 중심으로 한 해상세력을 통제하였다. 이에 장보고의 부장(副將)이었던 이창진(李昌珍)

등이 엽장의 통제에 저항하여 반란을 일으키려 했으나 엽장에 의하여 진압되었다. 그 후 청해진의 장보고 잔여세력(殘餘勢力)은 엽장의 통제를 피하여 일본에까지 망명하는 자가 많았는데, 엽장은 이전에 장보고의 부하였던 이소정(李少貞) 등을 일본에 파견하여 청해진 주민의 일본 망명을 방지하기 위하여 노력하였다. 그렇지만 장보고계의 해상세력인 청해진 주민은 엽장의 압제에 끊임없이 저항하였고, 이는 당국의 가중된 탄압을 초래하였던 것으로 생각된다. 그리하여 851년(문성왕 13년) 2월에 신라 정부는 청해진을 폐지하고 그곳의 주민들을 내륙의 벽골군(현 김제)으로 집단 이주시켰다. 그리하여 장보고가 암살된 이후에도 10년 동안이나 존속했던 장보고의 잔여세력은 완전히 소멸되었다.

선종, 새로운 사상의 전파

신라말기에 이르면 왕위쟁탈전이 심해지면서 호족세력이 성장하고 있었다. 이러한 변화와 함께 불교계 또한 새로운 변화의 바람이 일고 있었다. 곧 선종(禪宗)의 전래가 그것이다.



도의(道義)

신라에 선사상이 본격적으로 전개된 것은 9세기 전반부터였다. 당나라에서 선종을 공부한 도의(道義)가 821년에 신라에 귀국했는데, 교종으로부터 심한 비판에 직면하여 수도 경주에서 멀리 떨어진 설악산에 은거하였다. 도의보다 5년 뒤에 귀국한 홍척(洪陟)은 중앙의 왕실세력의 후원을 얻어 지리산에 실상사를 창건하고서 선종을 진작시키는 데 성공하였다. 그 이후 선사상은 새로운 세력으로 성장한 호족층의 지원 아래에 신라의 지방사회에 급격하게 전파되어 9세기말~10세기 초반에는 당시 중심 종파인 화엄종을 능가할 만큼 그 세력이 팽창되기에 이르렀다. 거기에는 이유가 있었다. 선종은 “불립문자(不立文字)”와 “견성오도(見性悟道)”를 주장하였다. 이는 교종의 논리를 초월하여 불성을 자기 마음속에서 찾으려는 경향

을 가졌고, 밖으로부터의 모든 인연을 끊고 내재적 불성을 발견하려는 개인주의적 경향을 띠게 되었다. 그것은 중앙정부의 거주장스러운 간섭을 벗어나 지방에서 독자적인 세력을 구축하려는 지방호족의 취향에 자연히 어울리게 되었다.

그런 선종이 가장 먼저 그리고 가장 넓게 퍼진 곳이 바로 전남을 포함한 호남지방이었다. 당시 호남에는 4개 선종산문이 개창되어 있었다. 선종사찰로 남원 실상사, 장흥 보림사, 강진 무위사, 화순 쌍봉사, 곡성 태안사, 광양 옥룡사, 구례 연곡사를 손꼽을 수 있다. 이 가운데 실상사는 실상산문, 보림사·무위사는 가지산문, 태안사·옥룡사는 동리산문, 쌍봉사는 사자산문의 근본도량이었다. 선종 9산문 가운데 4개 산문이 이 지역에 중심도량을 마련한 것은 호남지역이 선종의 요람지였다는 것을 말해준다.

실상산문은 신라에 남종선을 처음으로 전한 도의에 이어 귀국한 홍척에 의해 개산되었다. 도의와는 달리 홍척은 당시 국왕인 흥덕왕의 후원을 바탕으로 실상사에서 실상산문을 열어 9산선문 최초가람이 되어 지리산을 중심으로 선사상을 펼치었다.

가지산문은 장흥 보림사를 중심으로 체징에 의해 개창되었다. 체징은 신라에 남종선을 처음 전한 도의와 그의 제자인 염거의 선풍을 계승하였다. 도의의 선종사상은 초기에 조사선을 성립시키면서 교학불교, 특히 화엄사상을 비판하는 경향을 지녔다. 설악산의 진전사를 중심으로 한 도의의 선풍은 화엄의 논리를 극복하기 위해 의상계 화엄종과의 교섭문제를 생각하였다. 이러한 도의의 선사상을 계승한 체징은 왕의 요청으로 화엄종 사찰이었던 보림사에 주석하게 되면서 선종사찰로 사찰의 면모를 일신하였을 뿐만 아니라, 이를 더욱 확장하여 가지산문을 융성하게 하였다. 가지산문의 후원세력에는 현안왕 같은 중앙세력 외에 고창지역 세력가들도 있었다. 체징의



장흥 보림사



강진 무위사



화순 쌍봉사



곡성 태안사



광양 옥룡사지



구례 연곡사

문하에는 영해, 청환, 의차 등 8백여인이 있었다. 당에 들어가 조동종을 전해 온 형미도 그의 제자였다. 형미는 당에서 귀국할 때 서남해상의 제해권을 장악한 왕건의 도움을 받았다. 그래서 자연스럽게 왕건과 연결되어졌다. 왕건은 무위사에 주석하고 있던 형미를 데리고 태봉의 수도로 돌아갔다. 그런데 형미는 왕건이 즉위하기 직전 궁예에게 피살되고 말았다. 친왕 건적인 형미가 궁예의 무도함을 비난한 것이 원인이 되었지 않았나 싶다. 형미의 피살은 선종산문과 지방호족들에게는 물론 백성들에게까지 큰 충격을 주었다. 이 사건은 결국 궁예로 하여금 민심을 잃게 하여 왕건의 추대를 재촉한 결과가 되었던 것 같다.

동리산문은 개산조 혜철(785-861)이 입당하여 수학한 후 귀국하여 문성왕의 후원아래 개창되었다. 혜철의 문하에는 곡성 태안사에 주석한 윤다, 광양 옥룡사에 주석한 도선과 경보가 있었다. 그 가운데 도선은 속성이 김씨이며 전남 영암지방에서 출생하여, 화엄학을 배운 뒤 선승(禪僧)이 되어 그 생애의 대부분을 전남지방을 무대로 하여 살았다. 광양의 옥룡사는 37세 때부터 입적할 때까지 35년간이나 주석한 곳이다. 그는 이곳에서 새로 옥룡산문을 개창하여 많은 제자들을 양성하였다. 특히 경보는 후백제의 견훤에게 연결되어졌다. 동리산문의 선사상은 두 가지의 특성을 가졌는데, 하나는 유식사상(唯識思想)의 포용이요, 다른 하나는 풍수지리사상의 수용이었다.

유식사상(唯識思想)

마음 외에는 어느 것도 존재할 수 없으며, 마음에 의하여 모든 것이 창조된다는 사상

사자산문은 도당 유학승 도윤(798-868)이 귀국하여 화순 쌍봉사에서 선종을 드날림으로써 비롯되어졌다. 쌍봉사에 세워진 철감선사 도윤의 부도탑은 신라 선종미술의 극치를 이룬 예술 조각품으로 오늘날 많은 사람들의 주목을 받고 있다. 그의 제자 절충은 강원도 영월 사자산에 옮겨가 흥령선원에 주석하면서 사자산문을 개창하였다.

이와 같이 호남지역이 선종 발흥의 요람지가 되었는데, 그

까닭은 주로 남중국에 들어가서 유학하던 선승들이 무주(武州) 일대의 남해안으로 귀국하였기 때문이다. 903년 왕건이 나주를 정벌함으로써 서남해상의 제해권을 장악하게 되자, 선승들은 왕건의 도움 없이는 귀국이 불가능하게 되었다. 대부분의 선승들은 왕건세력의 보호를 받으며 서남해안으로 귀국하게 됨으로써 자연히 왕건과 인연이 맺어지게 되었다. 왕건은 선승들이 호족은 물론 일반 백성들에게 미치는 교화력이 적지 않음을 간파하였던 것 같다. 왕건은 선승과 연결된 호족세력의 호응을 얻음으로써 후삼국의 혼란을 수습하고 고려로의 통일을 도모하였던 것이다.

무주(武州)

통일신라~고려 초기의 지방행정체계인 9주의 하나로 과거 백제 땅으로 무진주라고도 하였으며, 현재의 전남지역에 해당함.

후백제, 새로운 세상을 열다

왕위쟁탈전으로 중앙정치가 혼란해지자 지방에서 호족세력이 성장하고 있었다. 그들은 신라정부에 반기를 들고 독자적으로 지역민을 통치하였다. 이는 마침내 후삼국을 성립하게 하여 결국 새로운 사회를 불러오게 되었다. 여기에 불을 당긴 것이 견훤의 후백제 건국이다.

전남 동부지역의 호족 중에서 순천과 그 인근지역을 지배한 호족은 박영규(朴英規)와 김충(金惣)이었다. 견훤이 방수군으로 근무한 바 있는 서남해는 아마도 여수반도나 그 인근의 해안이었을 것으로 추측된다. 박영규나 김충은, 견훤이 전남 동부지역의 해안에 근무할 때부터 그와 연결을 맺어 호족으로 성장하였을 것으로 생각된다.

박영규는 순천 출신으로 견훤의 사위였다. 그는 견훤의 딸과 혼인하였고, 이어 견훤의 장군이 되었다. 이러한 사실은 그가 순천지역을 정치적·군사적·경제적으로 지배한 유력한 호족이었다는 것을 말해 준다. 견훤이 그와 혼인을 통하여 연합한 것은 전남 동부지역을 후백제의 확고한 영역으로 확보하고자 하였기 때문이었다. 박영규는 견훤의 휘하에서 장군의



견훤(甄萱)



김충(金惣)

지위에 올라 후삼국통일 전쟁에 종사하였다. 신검이 정변을 일으킨 후 견훤은 후백제를 탈출하여 왕건에게 귀부하였다. 박영규도 견훤의 뒤를 이어 왕건에게 귀부하였다. 박영규는 좌승(佐丞)의 관등을 받았으며 세 딸을 각각 왕건의 부인(동산 원부인)과 정종의 왕후(문공왕후, 문성왕후)로 들여보냈다. 이렇게 극진한 대우를 받은 것은, 단지 그가 후백제 멸망에 큰 기여를 하였다는 것만으로는 설명될 수 없고, 그가 전남 동부 지역에 강력한 세력기반을 가지고 있던 호족이었기 때문에 가능했다. 이 세 건의 혼인은 물론 왕건의 의도로 이루어졌다. 이 혼인에는 왕건이 후백제 계열의 호족들을 포섭하여 왕권을 안정시키고자 하는 의도가 반영되어 있다. 이처럼 박영규가 고려초(태조·혜종·정종)에 유력한 정치인으로 활동하였다.

김충은 견훤을 섬겨 인가별감(引駕別監)의 관직을 맡았고 죽은 후에는 순천의 성황신이 된 인물이다. 인가별감은 견훤의 호위부대의 장으로 상당한 군사적 실권을 가진 관직이었다. 그는 견훤의 신임을 받는 측근세력이었다. 김충은 견훤과 함께 서남해에서 동고동락하던 방수군 출신으로 견훤 휘하의 군인이었을 것으로 추측된다. 이런 사정으로 그는 견훤정권이 성립된 후에도 계속 견훤의 측근으로서 견훤을 호위하는 임무를 수행하였다고 이해된다.

후백제의 초기 도읍이었던 광주의 호족으로는 지훤(池萱)이 있다. 그는 광주의 성주였는데, 911년에 왕건이 광주의 경계를 공략할 때 견훤과 함께 성을 굳게 지키고 항복하지 않았다. 이처럼 그는 후백제의 도읍인 광주를 방어하고 관할하는 임무를 맡은 성주였다. 또한 그는 견훤의 사위였다. 지훤은 광주의 성주이고, 견훤의 사위였다는 것은 그가 광주의 유력한 호족이었다는 것을 말하여 준다.

광주의 호족이 견훤과 결합하였다는 것은 이른바 ‘지령이 혼인설화’에서 확인할 수 있다. 그 내용은 지령이로 변한 자

색 옷을 입은 남자와 광주 북촌의 부자의 딸이 혼인하여 견훤을 낳았다는 내용이다. 이 설화에 의하면 견훤은 광주의 부자(富人), 즉 광주지역 호족의 손자였다. 그런데, 이 설화는 견훤의 탄생설화, 즉 견훤 부모의 혼인설화가 아니라 견훤 자신의 혼인설화로 이해되고 있다. 견훤이 광주를 공략하여 정권을 세우고 자립하는 과정에서 광주의 호족과 결합하는 모습을 상징적으로 보여주는 것이 이 설화라는 것이다. 견훤은 광주에서 자신의 세력기반을 강화하기 위하여 광주의 호족들과 정책적으로 혼인을 추구하였을 것이다. 그러한 과정에서 그의 혼인 설화가 생겨났는데, 후대에 이르러 견훤의 출생이 이에 뒤섞여 견훤의 출생 설화로 바뀌게 되었던 것 같다. 이 설화는 견훤의 후백제가 광주를 근거지로 하여 건국되었고 광주지역 호족의 협력으로 성장·발전하였다는 것을 알려 준다.

견훤은 상주 가은현 출신이다. 그의 아버지 아자개는 가난한 농민이 아니라 부유한 농민이었고, 상당한 사회적·경제적 기반을 가진 토착세력가였다. 이런 지위에 있었기에 그는 진성여왕 즉위년(886) 무렵에 장군을 자칭할 정도의 호족으로 성장할 수 있었다. 따라서 견훤은 호족의 아들이므로, 그를 호족 출신이라고 불러도 무방할 것 같다. 견훤은 종군하여 왕경(경주)에 들어가 신라의 중앙군이 되었고, 후에 서남해의 방수군(防戍軍)으로 파견되었다. 용기있게 근무한 공로를 인정받아 비장에 올랐는데, 비장은 독립된 부대의 지휘관이었다. 그는 자기 휘하의 방수군 군인들을 기반으로 하여 자신의 독자적인 군사적 기반을 마련하고, 이어 광주를 거점으로 삼아 독립적인 세력으로 성장하였다. 견훤은 진성여왕 6년(892)에 반란을 일으켜 왕경 서남쪽의 주현들을 공략하였고, 반기를 든지 한 달 사이에 5,000명의 무리를 모아, 광주를 점령하고 정권을 수립하였다. 그는 8년 후(900) 광주를 떠나 완산주(현재 전주)로 천도하고 후백제왕을 자칭하였다. 후백제는 호족과

농민들이 백제를 다시 세운다는 명분으로 세운 것임에 분명하다.

견훤은 연호를 제정하고, 관부를 설립함과 아울러 관직을 분정하고, 오월에 외교사절을 보내는 등 국가체제를 정비하였다. 이런 토대 위에서 궁예·왕건과 더불어 후삼국을 통일하기 위한 쟁패전에 돌입하였다. 901년 대야성(합천)을 공격했으나 함락시키지 못하고, 금성(나주)의 남쪽 부락을 약탈하였다. 이후 나주지역에서 궁예 휘하의 왕건 군대와 여러 차례 전투를 전개하였으나 나주지역을 장악하지 못하였다. 견훤은 920년대 중반에 이르러 왕건과 본격적인 쟁패전을 전개하였다. 당시까지만 해도 고려에 대한 군사적 우위를 확보하고 있었다. 그러나 930년 고창(안동)전투에서 대패한 후로는 대세가 역전되었다. 934년에 운주(홍성)전투에서 크게 패배하자, 후백제에는 내분이 일어났다. 935년에 신검이 정변을 일으켜 금강을 죽이고 견훤을 금산사에 유폐시킨 후 왕위에 올랐다. 견훤은 후백제를 탈출하여 왕건에게 귀부하고, 신검은 왕건과의 전투에 패배함으로써 936년에 후백제는 멸망하고 말았다. 이리하여 새로운 사회 건설을 기치로 건국된 후백제는 36년간 지속되다 역사 속으로 사라지게 되었다.

3

고려시대

불교는 고려시대에 들어와서도 융성하여 내적 발전을 이끌었다. 그런가 하면 왕실 및 문벌귀족과 결탁하여 세속적으로 흐르기도 하였다. 이에 무인 집권 이후 불교의 개혁이 일어났다. 또한 강진을 중심으로 고려문화의 백미인 청자문화가 발달했으며, 몽골과 왜구의 침략을 격퇴하였다.

1. 불교의 개혁과 청자문화

고려의 건국

건원은 후백제 건국 이후 영역확장을 위해 서남해 일대 공략에 나섰다. 901년에 개성에 후고구려를 건국한 궁예는 후백제 배후를 견제하기 위해 나주지역 공략에 나섰다. 왕건은 후고구려 수군을 거느리고 나주를 점령하여 10여 년 이상을 나주 지역에 머물면서 그곳을 자신의 주요한 세력기반으로 삼았다.



궁예(弓裔)

왕건이 나주지역에서 연결을 맺은 호족세력으로는 나주오씨와 영암최씨를 들 수 있다. 나주오씨는 장화왕후 오씨의 가문이다. 장화왕후는 다린군의 딸이었다. 다린군의 가문은 대대로 나주의 목포(현 영산포)에 살았다. 나주오씨의 조상이 중국에서 상인으로 활동하다가 해외 무역상을 따라 신라로 건너왔다는 기록이 있는 것으로 보아, 나주오씨는 서남해안지역에서 해상무역에 종사하여 상당한 부를 축적하였던 해상세력이었음을 알 수 있다. 이러한 부를 바탕으로 하여 나주오씨는 나주지역의 유력한 호족으로 성장하였다. 왕건은 903년에 나주를 처음 공략하였을 때부터 나주오씨와 연결을 맺었을 것이다. 왕건이 장화왕후와 혼인한 것은 혜종이 태어난 해인 911년보다 한두 해 이전일 것이다. 이로써 왕건은 나주지역의 호



왕건(王建)

죽세력과 긴밀한 연결을 맺고 나주를 그의 세력권 아래 두었다. 고려 건국 후 혜종이 왕건의 뒤를 이어 즉위함으로써 나주는 고려시대에 어행(御幸)으로 인식되었다.

영암최씨는 최지몽의 가문이다. 최지몽은 유교경전과 역사를 널리 섭렵하였으며 천문과 점에도 정통하였다. 당시 영암이 중국과의 교통 및 해상무역의 중심지였다는 것으로 미루어, 영암최씨는 해상무역으로 부를 축적하여 영암지역의 유력한 호족으로 성장했을 것으로 생각된다. 이러한 영암최씨는 당시 왕건이 나주지역을 정벌하는 데 협력하면서 왕건과 연결을 맺었을 것으로 여겨진다. 최지몽은 18세인 태조 8년(924)부터 태조의 두터운 신임을 받으면서 태조의 여러 정책에 고문하는 특별한 지위에 있을 수 있었다.

왕건은 918년에 대신들에 의해 왕으로 추대되었다. 왕위에 오른 왕건은 국호를 고려라고 한 후 나주지역을 더욱 중요시하였다. 왕건은 918년에 전시중(前侍中) 구진(具鎭)을 나주도대행대(羅州道大行臺) 시중으로 삼았다. 나주도대행대는 나주지역의 고려 영토에 설치되어 군사·민사행정을 담당한, 중앙의 행정부와는 별개의 행정부였다고 이해된다. 나주도대행대를 설치한 것은 후삼국통일 전쟁이라는 비상시기에 나주지역이 후백제의 영토를 건너 뛰어 멀리 떨어져 있다는 특수한 사정에 기인한 것이지만, 한편으로는 태조가 나주지역을 매우 중요시하였다는 것을 말하여 준다. 왕건 곁에서 활동하였던 장화왕후 오씨 가문을 비롯하여 최지몽·형미·윤다·경보 등이 모두 나주지역 출신 내지 그와 연고를 맺고 활동한 인물들이었던 점도, 그 같은 해석을 뒷받침하는 유력한 근거라 할 수 있다. 거란 침입 때에 현종이 나주로 피란을 왔던 것도 나주와 왕실의 두터운 신임 때문에 가능하였다.

전남을 포함한 호남 출신이 관직에 진출하기 시작한 것은 대략 4대 임금인 광종대 부터였다. 광종은 왕권을 강화하고자

강력한 개혁을 추진했던 왕으로 유명하다. 그는 개국공신을 비롯하여 개혁에 저촉되는 구세력을 과감히 숙청하는 한편 시위군을 강화하고 과거제를 시행하여 신진세력을 발탁하였다. 그 과정에서 중국 귀화인과 함께 후백제계와 발해계의 인물들이 다수 중앙에 진출하였던 것으로 알려져 있다. 말하자면 광종의 개혁정치를 계기로 옛 후백제지역 출신이 관직에 나아가게 되었다고 할 수 있는데, 유방현(전주), 김심언(영광), 장연우(고창), 전공지(영광) 등이 그 대표적인 인물들이었다. 이들은 광종-성종대에 과거급제 등의 경로를 거쳐 중앙에 진출하여 큰 활약을 펼치면서 재상에까지 오르기도 하였다.

태조 왕건이 후삼국을 통합한(936년) 이래 광종 초기까지 대략 30년 동안, 신라계와 나주지역 출신의 활발한 진출에 비해 후백제계는 상대적으로 차별과 냉대에 시달렸을지도 모르겠다. 그렇지만 한 세대가 흘러 적어도 광종의 개혁정치가 시작된(956년) 이후에는, 이들이 중앙에 진출하는 데 별다른 제약은 없었던 것으로 보인다. 차별이 있었다면 상대적으로 더욱 심했을 법한 고려전기에도, 옛 후백제지역을 포함하는 호남지역 출신이 유별나게 정치적으로 소외되었음을 암시하는 증거는 찾아 볼 수 없다. 고려 전기에 전남지역 토성으로서 중앙에 진출하여 명문으로 성장한 문벌귀족가문도 여럿이 나오는데 영광김씨(靈光金氏), 광양김씨(光陽金氏), 그리고 정안임씨(定安任氏) 등이 그러한 예이다.

또한 지역에 따른 과거급제자의 시기별 추이를 보면, 고려 전기에는 경기도 출신이 일방적인 우세를 보인 가운데 경상도와 전라도 출신은 그 다음으로 비슷한 비중을 차지하였다. 그러나 무인정권기에는 경기도세가 많이 약화되고 대신 경상도세와 전라도세가 상대적으로 커졌으며, 몽골 원 간섭기에는 경상도세가 폭발적으로 늘어나 43%를 차지하여 전라도(21%)보다 2배가 넘게 되고 경기도와 충청도는 13~14%만을 차지하

였다. 특히 광종~정종대의 경우 경기도 27%, 경상도 24%, 전라도 23%, 황해도 14%, 충청도 8%인데, 이로 보아 후백제 영토였던 전라도 지역의 인물들이 정치적으로 차별을 받았다는 것을 짐작하기는 힘들어 보인다. 이러한 점으로 보아 이른바 ‘훈요10조’ 가운데 제8조에 있는 금강과 차령 이남 사람들을 등용하지 말라는 말은 타당성이 없는 것임에 분명하다. 그래서 국내외 학자들에 의해 훈요10조에 대한 조작설이 일찍부터 제기되었던 것이다.

고려 문화의 백미 ‘청자’

고려 문화를 대표하는 것이 청자이다. 고려에 사신으로 왔던 송나라 사람 서공(徐兢)은 자신이 쓴 「고려도경(高麗圖經)」에서 청자의 색깔을 ‘비색(翡色)’이라고 하면서 그 아름다움을 칭송하였다. 고려청자는 그윽한 색뿐만 아니라 다양한 형태와 고상한 무늬로 오늘날 세계적 수준의 명품 도자기로 평가받고 있다. 그런 청자가 해남이나 영암에서도 생산되었으나, 주 생산지는 역시 강진이었다.



고려청자

강진군 대구면 사당리와 용운리 등에서는 200여개의 가마터가 조사되었으며 이 가운데 100곳이 사적으로 지정되었을 정도이다. 강진의 가마는 국가에 청자를 납품하는 관요(官窯)로서, 최고급의 청자를 만들어 서·남해안의 해로를 거쳐서 개경으로 공급되었다. 고려청자가 중국을 능가하는 독특한 세련미와 완성도를 갖추게 되는 시기의 청자 가마터는 대부분 강진에 분포하고 있다. 강진지역에 관요가 들어설 수 있었던 까닭은 입지조건이 훌륭하였기 때문이다. 일반적으로 청자생산의 3대요소로 흙·나무(연료)·기술을 들고 있는데, 당시 강진은 3박자를 모두 갖추고 있었던 것이다.



강진 용운리
청자가마터

11세기부터 강진 계율리 일대의 가마에서 세련된 청자가 만들어지기 시작하였다. 생산된 청자는 햇무리 굽을 특징으로

하였는데 청자접시의 경우 굽이 좁아지고, 몸체가 작아지며 구연부가 밖으로 약간 벌어지는 양식을 가지고 있다. 한편 청자 제작 기술이 절정을 이루는 12세기 중엽 이후 강진 일대의 가마터를 조사해보면, 생산품목에서 고려 초기의 주 생산품이었던 다완이나 제기 외에 정병, 향로매병 등 특수 용기와 더불어 기와, 장식 타일 같은 건축용재 및 화장 용구, 문방용품, 약 보관용품에 이르기까지 청자 사용이 생활의 여러 부분으로 확대되고 있다.

12세기 후반에서 13세기 전반에 이르는 시기는 고려시대 도자사에서 비색청자에서 상감청자시대로 넘어가는 시대였다. 강진요에서 상감청자가 생산되기 시작한 것은 12세기 중엽부터였다. 상감기법이란 청동기 제작에 사용하던 은입사수법(銀入絲手法)을 청자에 적용한 것으로서, 그릇 표면을 굽어낸 뒤 자토를 채워 넣는 기법인데, 높은 온도로 굽는 과정에서 성분이 다른 흙이 터지지 않도록 하는 고도의 기술이 필요하였다. 상감기법의 청자적용은 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 우리나라 유일의 장식기법이다. 당시는 고려 내에서 광범위한 청자 소비층이 확보되던 시기로서, 생산지도 용운리 뿐 아니라 사당리와 삼흥리 등 강진 전역으로 퍼져나가고 번조(燔造, 질 그릇·사기그릇을 불로 구워서 만들어냄), 시유(施釉, 도자기 표면에 잿물을 바르는 일)기법도 대량생산을 위한 방식으로 개선되었다.

청자의 운반은 서해안을 따라 항해하여 개경으로 운반하는 해로를 주로 사용하였는데, 이는 당시 세금을 나르던 조운선(漕運船)의 항로와 일치하였다. 조운해로는 우리나라 서해안에서 발점·신고된 234곳의 수증문화재 해로와 대부분 같아서, 서해안의 연안항로를 중심으로 조운과 도자기 운반이 이루어졌음을 알 수 있다. 2008년 태안 앞바다에서 발굴된 고려 청자 운반선인 태안선은 개경으로 청자를 운송하기 위해 별도로 꾸



태안선

목포해양유물전시관에 전시되어 있다. 발굴 당시 청자 3만여점이 꾸러미 상태로 실려있었음.

려진 것으로서 당시 전라도지역에서 청자운반 전용의 큰 배가 출항하였음을 짐작하게 한다. 또한, 청자는 별공(別貢)의 하나로서 국가의 조운선에 실려 유통되어지기도 했는데, 2009년에 발굴된 곡물운반선 마도 1·2호선에 출토된 청자가 바로 그것들이다. 수중 발굴로 얻어진 화물표와 출토품을 통해 정리하면, 이 배는 정묘년(丁卯年; 1207) 10월에서 무진년(戊辰年; 1208) 2월에 전라도 장흥·해남·나주 일대 포구에서 곡물류(벼, 조, 메밀, 콩, 메주)와 젓갈류(고등어, 게, 새우, 멸치), 도자기 등을 싣고 개경으로 항해하던 중 마도 앞의 거친 바다 ‘난행량’에서 침몰한 것이었다. 이들 운반선에서 발굴된 목간을 통해 청자의 구체적인 운송 경로 및 모습을 살펴볼 수 있다. 수중에서 고려 시대 목간이 나온 것은 이번이 처음으로, 목간의 분석 결과 여기서 나온 청자가 대부분 전남 강진에서 제작된 것임을 알게 되었다. ‘탐진(耽津)’이라는 강진의 옛 이름이 새겨진 목간이 몇 개 출토되었기 때문이다.

고려청자는 1231년 몽골의 침략 이후 쇠퇴의 길로 접어들게 되었다. 전쟁을 치룬 이후 청자의 제작이 위축되었고, 전에 비해 비색이라는 좋은 청자색을 찾아보기 어려워졌기 때문이다. 상감 문양은 과거의 양식이 이어졌지만 조잡하고 거칠어졌고, 번조기술력도 떨어졌다. 청자의 질이 이처럼 떨어지게 된 이유로는 우선 그동안 청자제작이 주로 관의 가마에서 이루어져 왔었는데, 몽골의 침입과 원나라의 내정간섭으로 국세가 기울어져 청자제작에 집중할 수 없었던 정치적 현실을 들 수 있다. 또한 주요청자 생산지였던 강진과 부안일대의 많은 가마터가 잦은 왜구 침략으로 폐쇄되었고, 한편으로는 조선사회로 들어가면서 실생활에 필요한 그릇을 만들어 쓰는 사회적 분위기가 조성된 것도 한 몫 하였다.

14세기 고려 말에 접어들면서부터 분청사기(粉靑沙器)라고 하는 분을 바른 회청색의 사기가 등장한다. 공민왕대 이후 서

남해안지역에 위치하였던 청자의 주된 생산지는 창궐하던 왜구 때문에 거의 황폐화될 지경이었다. 때문에 서남해안에 자리잡았던 다수의 청자가마터가 파괴되고 결국 장인들은 내륙으로 작업장을 옮기게 되었지만 새로운 가마터에서 청자 제작에 적합한 흙을 찾는다는 것이 간단한 문제가 아니었다. 장인들은 어쩔 수 없이 거친 흙으로 자기를 생산할 수밖에 없었고, 제품의 표면은 거칠어지게 되었다. 장인들이 마치 화장하듯 그릇의 표면에 백토를 두텁게 발라 새로이 분청사기를 제작하였던 까닭이 여기에 있다. 바로 상감의 아들이 분청자라는 청자 2세대가 시작되었던 것으로, 조선에 이르러 완성된 백자 역시 오랫동안 축적된 고려청자 제작 기술을 토대로 가능하였던 것이다.

광주광역시 무등산 자락 충효동에 위치한 가마터는 15세기에 만들어진 대표적인 분청사기 가마이다. 충효동 가마는 관요로써, 공공기관에 상납할 도자기를 제작하였다. 이곳에서 출토된 도자기에는 다양한 글씨가 쓰여져 있어서 제작자와 제작소, 그리고 제작연대 등을 알려주는 중요한 자료가 되고 있다.



광주 충효동 가마터

불교의 개혁

불교는 고려시대에 들어와서도 융성하여 내적 발전을 이끌었다. 그런가 하면 왕실 및 문벌귀족과 결탁하여 세속적으로 흐르기도 하였다. 이러한 점으로 인해 무인 집권 이후 불교에는 새로운 신앙운동이 나타났다. 그 운동을 폄되던 것이 바로 전남의 순천에서 조직된 수선결사, 강진에서 조직된 백련결사이다.

수선결사의 개창자 지눌(1158~1210)은 지방의 향리지식층으로서 하급관리를 지낸 인물의 자제였다. 승과(僧科)에 합격하였지만 이렇다 할 승직(僧職)도 갖지 못했던 그는 권력과 연결된 부패한 불교를 박차고 개경을 떠나 결사를 실행한 승려였다. 처음 그가 대구 팔공산 거조사에서 정혜결사를 시도



지눌(知訥)

수선결사

고려 무신정권기에
보조국사 지눌이
수선사(修禪社)를
중심으로 전개한 선종
계통의 새로운
신앙운동으로 종래의
불교계가 왕실·귀족과
연계하여 세속화되고
교권 중심·개경(開京)
중심으로 활동한 것에
대한 신앙적 반성에서
출발한 불교 운동



혜심(慧隱)

하면서 세속적으로 변질된 교단의 부패상을 고발하고 승려로서의 빠져린 자기반성을 하였다. 지눌은 ‘선(禪)과 교학(敎學)이 근본에 있어 둘이 아니기 때문에 불교 수행의 핵심적인 두 요소인 선정(禪定, 참선)과 지혜(知慧, 간경)을 함께 닦아야 한다’는 정혜쌍수(定慧雙修)를 바탕으로 철저한 수행을 선도하였다. 아울러 지눌은 내가 곧 부처라는 깨달음을 위한 노력과 함께 꾸준한 수행으로 깨달음의 확인을 강조한 돈오점수(頓悟漸修)를 주장하였다. 정혜결사의 바탕이 되는 이론이 돈오점수인데, 돈오는 인간의 본래 면목은 부처와 조금도 다름이 없기 때문에 돈오라고 하며, 비록 돈오하여도 묵은 습관은 갑자기 없어지는 것이 아니므로 점수라는 종교적 실천이 계속되어야 한다는 것이다. 선종을 중심으로 교종을 포용하여 교와 선의 대립을 극복하고자 한 지눌의 논리는 고려불교가 지향하던 선교일치사상(禪敎一致思想)을 완성한 것으로, 종파 사이의 대립과 명리에 집착한 당시 불교계에 대한 일대 혁신적 불교개혁운동이었다. 지눌은 이러한 기초 위에 지혜의 장애를 완전히 떨쳐 버리기 위해 간화선(看話禪)을 받아들여 화두(話頭)를 참구(參究, 진리를 참선하여 연구함)하게 하였던 것이다. 화두, 즉 무자(無字) 화두를 붙들게 하는 것은 개념적 이해를 거치지 않고 직접 깨달음을 얻는 수행론이다. 쉽게 말해서 손가락을 통해서 달을 보지 않고 직접 달을 보는 것이다. 이와 같이 지눌의 사상은 교선의 절충적 단계를 뛰어넘은 교선일치의 독특한 철학세계를 마련하였다.

지눌을 이은 제2세 사주(社主) 진각국사 혜심은 화순 출신으로 24세(1201)에 과거의 예비시험인 사마시(司馬試)에 합격한 유학자였다. 그는 지눌의 간화선을 적극적으로 고양하여 선(禪) 우위의 새로운 불교로 접어들게 하였고, 유불일치설을 주장하면서 심성의 도야를 강조하여 장차 성리학을 수용할 수 있는 사상적 토대를 마련하기도 하였다. 그리고 최씨 무인정

권의 집정자인 최이와 직접적인 관계를 맺었다. 당시에는 강종을 비롯한 왕실, 최우를 비롯한 무인세력, 최홍운을 비롯한 무인정권에 참여한 문인들이 결사의 도량 수선사에 귀의함으로써 수선사가 중앙의 정치세력과 연결되어 크게 융성하게 되었다. 특히, 최우는 두 아들 만종과 만전(최항)을 혜심에게 출가시켰을 뿐 아니라 막대한 논밭과 염전 등을 시주하여 수선사의 사원경제를 풍족하게 해주었다. 혜심은 최씨 무인정권의 물질적인 지원에 정신적 후원을 아끼지 않았으나, 최우가 강화도로 초청하자 끝까지 거절하여 중앙의 집권세력과 일정한 거리를 유지하려고 했다.

수선사를 후원하는 세력은 시기에 따라 변화였는데, 초기 지눌시기에는 중앙의 무인정권과 직접적인 관련이 없었던 것 같다. 이 무렵 수선사에 참여했던 인물들은 크게 승려와 후원자로 나누어진다. 후원자 중 가장 두드러진 인물은 금성(나주) 안일호장 진직승과 그의 처 진의금 부부였다. 그들은 백금 10근을 시주하여 이를 사찰 조성비용으로 삼게 하였을 뿐 아니라, 지눌의 저술인 「화엄론절요」를 출간할 때도 시주하였다. 인근의 부자들은 재물을, 가난한 자들은 노력을 보태 사찰을 크게 건축하였던 셈이다. 이와 같이 지눌의 수선사 중창은 송광사 부근의 지방사람들, 특히 향리 등의 적극적 지원 아래 가능하였던 것이다.

그렇다면 지방민들은 왜 지눌의 수선사 중창에 발 벗고 나섰다. 지눌의 무신난 이후 고려사회의 급격한 변화속에서 지눌의 참신한 불교사상은 새로운 사회의식에 눈뜬 지방민의 종교적 욕구를 자극하기에 충분하였다. 이들과 지눌은 교감이 없을 수 없었다. 중생의 다양한 능력을 바탕으로 중생을 절대 긍정하여 성불(成佛)의 가능성을 모두에게 개방하고자 한 지눌의 이론은 당시 역사발전에서 역동적으로 분출된 하층민의 신분해방운동의 배경과 결코 무관하지 않을 것이다.

백련결사

고려시대에 중앙 소수의
귀족과 왕족들이 독점한
불교를 지방과 대중들도
함께 공유할 수 있도록
불교계 제반 모순을
비판하고 개혁한
신앙결사 운동



백련결사 운동의
도량이된
강진 백련사

수선사와 일정부분 관련을 가지면서도 서로 다른 성격의 신앙결사로서 요세(1163~1245)가 제창한 백련결사가 있었다. 요세는 속성이 서씨이며, 경상도 합천지방의 토호의 자제로 태어났다. 23세(1185)에 승과에 합격하였지만, 개경의 고봉사 법회에서 크게 실망하여 신앙결사에 뜻을 두고 명산을 유람하였다. 일찍이 지눌의 수선사에 참여했다가 사상적 차이를 느낀 요세는 희종 4년(1208) 영암 월출산 약사암에 있을 때 조계선에서 천태교관으로 되돌아갈 결정적인 자각을 하게 되었다. 그는 탐진현(강진)의 토호 최표·최홍 형제, 이인천 등의 요청으로 만덕산 옛터에 사찰을 크게 중창하고 고종 3년(1216)에 낙성법회를 하였다. 이어 고종 19년(1232)에 ‘보현도량(普賢道場)’을 열어 정토구생(淨土求生)을 닦으며, 자신의 행동을 진정으로 참회하는 법화신앙에 중점을 두었다. 요세는 평소 검약하였으며 세상의 일을 함부로 말하지 않았으며, 개경의 땅도 밟지 않았다. 또한, 시주들이 가져온 제물을 빈궁한 사람들에게 골고루 나누어 주어 수행인으로서의 모범적인 생활태도를 유지했다고 한다. 요세가 참회와 정토를 강조했다면 수선사의 지눌은 지혜와 돈오를 강조하였다. 지눌이 교화의 대상을 “최소한 지혜력 정도를 가진 스스로 깨우칠 수 있는 뛰어난 능력을 지닌 사람”으로 하였던 것에 비해 요세는 ‘죄의 업장(業障, 불도의 수행과 선행을 막는 장애)이 깊고 두터워 자기 힘으로는 도저히 해탈할 수 없는 나약하고 평범한 인간’을 상정하였다. 이 때문에 농민들은 백련사를 더욱 선호하였다고 보여진다. 자신의 행동을 진정으로 참회하는 법화신앙에 실천을 둔 백련결사 역시 지방민들의 적극적인 호응을 얻었고 수선사와 양립하여 고려 후기 불교계를 이끌었다.

백련결사 역시 기존 불교계에 대한 자각과 반성을 촉구하면서 등장한 신앙운동이었다. 백련결사 결성에 경제적으로 지원한 사람들을 보면, 대몽항쟁을 내세워 개창한 보현도량 이

전에는 강진의 지방토호와 지방수령이었다. 그런데 개창 이후에는 최씨 무인집정자와 이들과 밀착된 중앙관직자 및 새로운 지식인층으로 바뀌게 된다. 고종 24년(1237) 여름 국왕이 요세에게 선사의 칭호와 함께 세찬을 내리기도 하였고, 1240년 8월 최이가 계환(戒環)의 「묘법연화경」을 보현도랑에서 조판할 때 그 발문을 작성함으로써 백련사와 최이정권의 밀접한 유대를 과시하였다(무등역사연구회, 「전라도 역사 이야기」).

이처럼 조계종과 천태종에서 각기 전개한 수선사와 백련사의 신앙결사운동은 종지(宗旨)나 수행방법에서 차이를 보이고 있지만, 당시 불교계의 모순에 대한 비판과 자각에서 비롯되었다는 공통점을 지닌다. 또한 그 주도세력은 종래처럼 왕족이나 문벌귀족이 아니라 지눌과 요세처럼 지방의 향리층, 독서층 출신, 일반인 등이었다. 특히, 불교의 중심지가 지방사회로 확산되고 있었던 것 역시 지나칠 수 없는 중요한 사실이다. 그렇지만 이 역시 후대로 갈수록 세속화의 길을 걸어 신진 사대부들에 의해 배척을 당하였던 것이다.

독서충

서적을 중심으로 학문을 연구하는 계층

2. 몽골과 왜구 침략을 막다

몽골의 침략과 삼별초

대륙에서 몽골이 일어나서 대륙의 새로운 지배자로 등장하였다. 그러더니 고려에 과중한 공물을 요구하였다. 이를 거부하자 1231년에 고려를 침략하여 약 30년 간 괴롭혔다. 그때 고려 왕실은 강화도로 천도하였고, 그 사이에 몽골군은 전남 전역에 들어왔다. 심지어 광주 무등산에 진을 치기도 하였다. 이에 전남 사람들은 몽골군과 싸우지 않을 수 없었다. 신안 입해도와 장성 입암산성에서 승리를 거두었다. 특히 입암산성 전투에서는 고려 장수 송군비가 악한 자 몇 사람을 성 밖으로



장성 입암산성

내어 보내자, 몽골군이 성 안의 식량이 다 된 것으로 알고 군사를 거느리고 성 아래에 이르렀다. 이에 송군비가 정예병을 거느리고 들이쳐 이를 격파하니 살상이 매우 많았고 4명을 사로잡았다. 그 외중에 담양에서 이연년 형제에 의해 백제 부흥운동이 일어났으니, 무능한 고려 정부를 향한 백성들의 분노가 매우 높았음을 알 수 있다.



진도 용장성

몽골(원)과 강화가 이루어져 환도하게 되자, 삼별초가 반발하여 항몽정권을 세웠다. 이들은 강화도에서 진도로 천도하였다. 용장성에 궁궐을 짓고 경상도와 전라도 해안지방을 다스리는 해상왕국을 건설하였다. 여원 연합군이 정벌에 나서 많은 사람들이 죽었다. 그래서 ‘떼무덤’이 진도에는 있다. 몽골로 끌려갔는데, 그 가운데 나중에 성인이 되어 돌아온 사람도 있었으며, 깊은 골짜기로 숨어 들어간 사람들도 있었다.

왜구의 침입과 격퇴

몽골에 의한 상처가 채 아물기도 전에 왜구가 침입하였다. 왜구 침입은 고려말기인 충정왕 2년(1350) 무렵부터 본격화되었고 시간이 지날수록 점점 잦아졌다. 그 침입 지역도 함경도로부터 제주에 이르기까지 고려의 전 지역을 망라하고 있었고 특히 해안을 끼고 있는데다가 많은 섬을 거느리고 있는 전남 지역의 경우는 왜구의 침탈이 가장 심했다. 이 지역의 조운선 수백척이 잇달아 피해를 입자 조정에서는 연해창(沿海倉)을 내륙으로 옮기도록 하였고, 특히 서남해의 중심이라 할 수 있는 진도가 세 번씩이나 그 현을 내륙으로 옮긴 것도 이러한 사정을 반영하고 있다.

충정왕대 이후 전남 지역에 왜구가 침입한 횟수를 살펴보면, 충정왕대에 2회, 공민왕대에 5회, 우왕대에 15회, 창왕대에 3회였다. 특히, 우왕대 왜구 침입은 전국에 걸쳐 빈번하게 이루어졌으며, 전남의 경우도 마찬가지였다. 지역별로 살펴보면

면, 순천, 광주, 장흥, 목포지역에 가장 빈번하게 왜구가 침략했던 사실을 확인할 수 있다. 이 지역들 외에는 최소한 1회씩이라도 침략했으므로 전남 지방은 거의 전 지역에 걸쳐 왜구의 약탈지역이었던 셈이다. 전남지역중 광주를 제외하면 대부분이 해안가에 있는 지역들이 잦은 침략을 받았다.

전남 지방을 유린하였던 왜구의 규모는 어느 정도였을까. 이는 지리산 일대에 침략한 아지발도(阿只拔都)가 이끌었던 왜구를 통해 대체적인 규모를 짐작해 볼 수 있다. “사방으로 공격하여 드디어 크게 깨뜨렸다. 넷물이 온통 붉어져 6-7일간이나 빛이 변하지 않아 사람들이 마시지 못하였다.” 라거나, “노획한 말이 1,600여 필이었으며, 무기는 셀 수 없이 많았다. 처음에는 적이 우리의 10배였는데, 겨우 70여 명이 지리산으로 달아났다” 라고 하였다. 이는 우왕 6년(1380) 황산대첩 당시를 묘사한 「고려사」 기록인데, 다소 과장은 있었겠지만 왜구 병력수가 매우 큰 규모였음을 짐작할 수 있다. 전북 남원시 인월면(引月面)에는 당시 이성계의 황산대첩과 관련해 재미있는 지명유래 설화가 전한다. 이 설화에 따르면 이성계는 황산에서 캄캄한 그믐밤에 왜장 아지발도와 싸우게 되었는데, 이성계가 밝은 달이 솟게 해달라고 빌자 보름달이 떴고 이처럼 하늘의 도움을 입어 대승을 거두었다고 한다. 그래서 나중에 이곳을 끌인(引)과 달월(月)을 써서 인월(引月) 즉 달오름마을이라고 불렀다는 이야기가 전해진다.

왜구의 침입에 대하여 고려정부는 왜에 사신을 보내는 등 회유책을 펼쳤다. 그러나 회유책이 실패하자 전함을 건조하여 수군을 강화하였고 화약과 화포를 제조하였다. 최영의 홍산대첩, 이성계의 황산대첩, 정지의 남해대첩은 왜구를 격멸한 대표적인 전투였다. 특히 정지는 나주 출신으로 경남·전북 지역을 비롯하여 주로 전남 지역에 침입한 왜구를 격퇴하는 데 큰 공을 세웠다.

4

조선시대

전남은 지형적으로 서남 양면이 바다로 둘러싸여 있으며, 온난하고 강우량이 많은 기후에 비옥한 평야가 넓은 편이다. 이런 점 때문에 각종 물산이 풍부하여 국가경제에서 차지하는 비중이 높은 곳이었다. 또한 많은 인물을 배출하여 국가와 민족을 위하고 학문과 문화 창달에 이바지하였다.

1. 학문의 발전과 사림문화

학문의 발전

조선은 양반 중심 사회이다. 그들은 유학을 공부하여 과거에 급제한 후 관직에 진출하였다. 관직에 나가서는 문물제도를 정비하는 일도 하였다. 가령 나주 출신 신숙주(申叔舟, 1417~1475)는 어명을 받아 「국조오례」 편찬을 완성하였고, 「해동제국기」를 지어 대일관계 중요 정보를 제공하였다.

그런데 조선 건국과 세조 왕위 찬탈에 저항하여 지방으로 낙향한 양반들이 많았다. 그들은 정권에 참여하는 것이 대의에 어긋난 것으로 보고 은둔하며 학문 연구와 후진 양성에 힘썼다. 하지만 그들도 15세기 후반 성종 때부터 사림파(士林派)라는 이름으로 중앙에 진출하기 시작하였다. 성종은 훈구파를 견제하는 데 사림파의 성리학적 명분론을 활용하고자 이들을 주로 언관직에 등용하였다. 사림파는 언론을 통해 훈구파를 신랄하게 비판하며 힘을 결집시켜 나갔다. 그러나 훈구파는 거세게 반발하며 연산군 때에 두 번의 사회를 일으켜 사림파에게 많은 피해를 입혔다.

사림파의 활동 재개는 중종의 조광조 중용을 계기로 이루

어졌다. 조광조는 정치에 있어서 도학의 실천을 강조하였다. 그렇게 하는 것이 이상 세계를 실현하는 길이라고 믿었다. 국왕의 두터운 신임과 사람들의 전폭적인 지원에 힘입어 현량과를 실시하여 신진 사람을 정계에 발탁하였다. 그러나 위기감을 느낀 중종과 훈구파는 1519년(중종 14)에 기묘사화(己卯士禍)를 일으켜 조광조를 숙청하고, 수많은 신진 사람을 파직·유배·사형시켰다. 그렇지만 이후 조광조의 사상은 후학들에게 계승되었고, 기묘사화로 화를 당한 사람을 기묘명현(己卯名賢)이라고 일컬으며 추앙하기 시작하였다.

당시 조광조는 능성으로 유배 왔다가, 바로 사약을 받고 죽었다. 능성 사람들은 죽수서원을 건립하여 그를 기렸다. 호남 사람도 기묘사화에 이르러서 그 세력이 뚜렷해졌다. 오늘날 전라도 사람들은 자신의 유명 조상을 들라면 대부분 16세기에 사람으로 활약했던 인물을 거론하는데, 그들 대다수는 기묘사화와 직간접으로 연관되어 있다. 대표적인 호남 사람을 알아보자.

박상은 광주 출신으로 담양 부사 재직 중에 중종 비 신씨를 복위시켜야 한다는 상소를 올려서 정계에 파문을 일으킨 바 있다. 일찍이 그의 부친 박지흥도 세조의 왕위 찬탈에 불만을 품고 처가인 광주로 낙향한 인물이다. 박상은 형 박정에게 학문적인 영향을 많이 받았는데, 그는 김종직과 교류하던 사이였다. 따라서 박상의 학문적 맥은 정몽주 - 김종직으로 이어지는 것이었다. 박상의 문하에서는 송순, 임억령 등이 배출되었다. 그 결과 박상의 문인들은 호남 사람의 한 맥을 형성하게 되었다.

최산두는 광양 출신으로 순천으로 유배 온 김광필 문하에서 학문을 배웠다. 문과에 급제하여 관직을 역임하다가 기묘사화에 연루되어 동북에서 유배 생활을 하였다. 현재는 수몰된 명승지 적벽을 세상에 알린 사람으로 유명하다. 그의 문하에서 김인후, 유희춘이 수학하였다. 김종직과 김광필로 이어



조광조 적려유비

화순군 능주면 남정리
소재

기묘명현(己卯名賢)

조선 중종 때 기묘사화로
화를 입은 사람들을
일컬음.



신재서원

최산두를 배향하기 위해
건립한 서원
광양시 소재

지는 도학의 맥이 최산두에게 이어져 호남 사림의 또 다른 맥이 형성되었다.

기묘사회에 연루되지는 않았지만 호남 사림의 형성에 중요한 역할을 한 사람으로 송흙이 있다. 그는 연산군 학정에 반발하여 관직을 버리고 영광에서 후진을 양성하였는데, 양팽손, 송순 등이 배출되었다. 양팽손은 능성 출신으로 기묘명현이다. 이외에 기대승의 아버지 기진이 광주로 낙향한 것도 기묘사회 때문이었다. 고경명의 할아버지 고운 또한 기묘사회 때 파직된 적이 있다. 이와 같이 호남 사림은 기묘사회를 계기로 해서 본격적으로 형성되었다. 호남사림은 16세기에 접어들면서 본격적인 활동을 하며 역사 전면에 등장하게 된다.

정자 문화를 꽃피운 사림

16세기에 접어들어 사림(士林)의 시대가 열리었다. 호남 사림은 자신들의 활동 공간으로 경치 좋으면서 살림집과 가까운 곳에 누정을 지었다. 한창 일할 젊은 나이에 정치적 갈등으로 낙향하여 은거하며 미래를 준비하기 위해, 또는 노년에 일선에서 은퇴하여 한가하게 휴식을 취하며 여생을 보내기 위해서였다. 그래서 그들은 그곳에서 후배·선배들과 어울리며 시를 짓고 학문을 연구하고 시국을 걱정하였다. 이를 위해 꽃과 나무를 심어 조경을 하고, 숙박을 할 수 있도록 방을 두고, 여럿이 회합할 수 있도록 넓은 마루를 두고 누정을 가꾸었다. 큰 것은 여러 채 와가로 구성되어 위용을 자랑하였지만, 작은 것은 초가 한 채로 아담하게 이루어졌다. 맑고 깨끗한 곳에서 수양을 해야만 마음도 그렇게 되기 때문에, 적지 않은 재력을 들여 누정을 지었던 것이다.



소쇄원

누정은 복합 문화공간이었던 셈인데, 당시 전국에서 경상도 다음으로 전라도가 많았다. 전라도 안에서도 광주와 담양에 특히 많았는데, 풍영정(김언거), 환벽당(김윤제), 면앙정(송

순), 송강정(정철), 풍암정(김덕보) 등이 그것이다. 호남 사람 가운데는 가사를 지어 국문학사에 큰 발자취를 남기기도 하였는데, 송순의 면양정가와 정철의 성산별곡이 바로 이 누정에 서 탄생하였다. 양산보는 15세에 조광조 문하에 들어갔다가 이듬해에 기묘사화로 스승이 화를 입자, 고향 창평에 내려와 소쇄원을 조성하고 처사로 일생을 보냈다. 자연과 인공이 조화를 이루며 올곧은 절의가 서려 있는 소쇄원은 당시 호남 사람의 대표적인 회합 장소 역할을 하며 오늘날까지 존재하고 있다. 이런 점 때문에 사람들은 소쇄원을 우리나라 최고의 원림으로 평가하고 있으며, 전국 각지에서 소쇄원을 보기 위해 끊임없이 찾아오고 있다(김덕진, 「소쇄원 사람들」).

광주·전남 지역에서 성리학 보급에 크게 기여한 인물로는 박상, 최산두 등이 있다. 그리고 그 후속 세대인 김인후, 기대승, 유희춘 등도 있는데, 이들은 성리학의 발달에 많은 기여를 하였다. 한 사람씩 살펴보자.

장성 출신인 김인후는 세자의 사부였으나, 을사사화가 일어나자 낙향하여 훈몽재라는 서재를 지어 후학을 양성하고 학문을 연마하는 데 전념하였다. 문하에서 양자징, 기효간, 변성온, 정철 등을 배출하였고, 태극음양설(太極陰陽說)에 대한 수준 높은 학설을 제시하였다. 나중에 문묘에 배향되어 호남을 대표하는 학자로 평가받았다.

광주 출신인 기대승은 이황과 12년간 서신을 주고받으며 기나긴 학술 논쟁을 벌였다. 그를 바탕으로 이황은 자신의 논리를 수정하고 발전시켰으며, 기대승의 높은 학문 수준을 존경하여 연하인데도 동료로 대하였다. 특히 ‘사단칠정(四端七情)’에 대한 논쟁은 한국 유학사에 큰 영향을 끼친 것으로 평가된다. 또한 기대승의 높은 학식은 명종과 선조 두 임금의 경연 교재로 사용되었다. 제자로는 고경명, 최경희 등이 있다.

해남 출신으로 만년에 담양으로 옮겨온 유희춘은 을사사화

을사사화

1545년(명종 즉위)
윤원형(尹元衡) 일파
소윤(小尹)이 윤임(尹任)
일파 대윤(大尹)을
숙청하면서 사림이 크게
화를 입은 사건

사단칠정

사단(四端)은 인간의
본성에서 우러나오는
마음씨 즉 선천적이며
도덕적 능력으로
즉으자심 수오자심
사양자심 사비자심을
말함.
칠정(七情)은 인간의
본성이 사물을 접하면서
표현되는 인간의 자연적인
감정으로 기뻐(喜),
노여움(怒), 슬픔(哀),
두려움(懼), 사랑(愛),
미움(惡), 욕망(慾)을 말함.

로 함경도에서 16년간 유배 생활을 하였다. 유배에서 풀린 후 복직되어 해박한 지식을 토대로 경연관으로 활약하였고, 많은 성리학 연구서를 남겼으나 대부분 유실되었다. 특히 10년간 쓴 「미암일기」(보물 제260호)는 당시의 역사문화를 연구하는 데에 귀중한 자료로 이용되고 있다.

이들은 광주·전남 지역에 학문적으로 지대한 영향을 미쳤다. 지역 출신 학자층을 두텁게 하였고, 성리학의 주요 논점에 접근할 수 있었으며, 다른 지역의 학자와 수준을 같이 할 수 있는 기틀을 마련하였기 때문이다. 이들의 영향을 받아 광주·전남 지역의 사람들은 성리학의 이해 수준을 한층 높일 수 있었다. 그리하여 후배 사람들은 향촌과 가정 및 개인이 실천해야 할 사회적 규범을 성리학을 통해서 마련하였다. 또한 임진왜란 등 외적의 침입에 대항한 의병 활동도 그러한 사림의 이념에서 비롯되었다. 이제 성리학이야말로 조선 시대 사람들의 이념적 지침이자 삶의 철학이었던 것이다.

2. 임진왜란과 의병활동의 전개

임진왜란의 승리

도요토미 히데요시는 백여 년에 걸친 내전을 정리하고서 조선 침략을 준비하였다. 건국 이래 평화를 유지하던 조선 조정은 대비를 소홀히 하였고, 관리들은 당파 간의 정쟁만 일삼은 채 별다른 대책을 내놓지 못하였다. 그러던 1592년(선조 25) 4월, 왜군은 대규모 군대를 거느리고 부산에 도착하여 조선에 침략하는 임진왜란을 일으켰다. 육로를 따라 경상도 전역을 휩쓸고, 조령을 넘어 충주까지 점령하였다. 서울로 곧장 달린 왜군에 의해 조선은 개전 20여 일 만에 서울을 빼앗기고 말았고, 선조는 서울을 뒤로 한 채 평안도 의주로 도망가고

있었다. 그러나 수군 승전, 의병 활약, 그리고 명군 파병으로 전세는 곧 소강상태에 들어가고, 명군과 왜군 사이에 강화 협상이 지루하게 진행되었다. 하지만 협상이 결렬되자 왜군은 1597년에 재차 침입하였다.

이때 전라도는 상상을 초월한 피해를 입고 초토화되었다. 당시 왜군의 침략 목표가 전라도 점령에 있었기 때문이다. 원군이 거느린 수군이 격파 당하고 전라도 진입로인 남원성이 함락된 뒤로, 왜군이 전라도에 몰밀 듯 밀려들었다. 왜군의 50여 부대가 바둑판처럼 주둔하여, 전라도 전역이 왜군의 수중에 들게 되었다. 진원현의 경우 독자 생존할 수 없을 정도로 피해를 입어 장성군에 통합되고 말았는데, 당시 전국에서 유일하게 사라진 고을이다.

그들은 닥치는 대로 사람을 베어 죽였다. 어린 아이가 보는 앞에서 부모를 죽임으로써 서로 울부짖는 모습들, 산더미처럼 쌓인 시체 등 도저히 눈을 뜨고 볼 수 없는 참상이 도처에서 펼쳐졌다. 그리고 약탈을 일삼았다. 후쿠야마 안국사에는 종군 승려 혜경이 담양에서 가지고 온 불화가 소장되어 있다. 또한 가는 곳마다 불을 질러 전라도 땅을 온통 화염에 휩싸이게 하였다. 소쇄원이 이때 불에 탔고, 광주 향교나 도내 많은 사찰도 그러하였다.

왜군의 만행은 여기서 그치지 않았다. 닥치는 대로 코를 베어갔다. 참전 장수들의 전공을 평가하는 근거로 삼고자 함이었다. 이를 본국에 바칠 때는 소금에 절여 통에 담아갔다고 한다. 진원에서 취한 코의 수가 870개, 영광 등지에서 취한 것이 10,040개, 금구와 김제에서 취한 것이 3,369개였다고 하니 그 만행이 주로 전라도에서 집중된 것임을 알 수 있다. 교토에 남아 있는 이총(耳塚)은, 10여 만 명이 넘는 조선인 희생자의 원혼이 서린 역사의 아픔을 지금껏 증언하고 있다. 나주 출신 임환이 남긴 “코 없는 사람 뉘 집 자식인지 / 얼굴 가



교토 이총(耳塚)

리고 앉아 거친 산모퉁이에서 우네”로 시작하는 「코 없는 사람」이라는 시도 마찬가지로 생각을 하게 한다.



간양록



금계일기

또한 왜군은 많은 사람들을 납치해갔다. 영광 출신 강항은 일가족을 거느리고 법성포 앞바다로 탈출하여 이순신 진영에 합류하려다 왜군에게 붙들리고 말았다. 왜군 배 안으로 끌려 들어가자 우리나라 남녀들이 서로 뒤섞여 울며불며 아우성치는 소리가 산을 울리고 바다를 뒤흔들었다. 오사카로 끌려갔는데, 그곳에는 붙들려 온 수가 천명은 훨씬 넘었고 무리를 지어 길거리를 휘젓고 다니면서 울며불며 소리치고 있었다. 몰래 도망가려다 들켜 그만 비참하게 목숨을 잃은 이도 있었다. 3년간 머물다 높은 학식 덕택에 일본의 호의로 돌아와 그 간 생활을 「간양록」이라는 책에 기록했다. 나주 출신의 노인도 남원에서 포로가 되어 일본까지 끌려갔다가, 중국인 몇몇과 배편으로 탈출하여 중국을 거쳐 돌아와 「금계일기」를 남겼다. 이 외에 소쇄원의 엄마, 두 아들, 딸 등 4인 가족 또한 함께 납치되어 20년간 생활하다 통신사를 만나 돌아왔다. 돌아오지 못한 사람들은 그곳에서 정착하거나 노예로 세계 곳곳으로 팔려나갔다.

관군의 패전으로 서울이 함락되고 임금이 파천했다는 소식을 접한 호남의 사람들은 국토 수복의 깃발을 내세우며 스스로 의병을 조직하였다. 호남 의병의 대표적 사례는 광주의 고경명과 나주의 김천일이다.



포충사

충렬공 고경명 장군의 충절을 기리는 사당

고경명(高敬命, 1533~1592)은 6천여 명에 이르는 대규모의 병을 담양에서 모았다. 이는 남원의 양대박과 옥과의 유팽로의 합세에 힘입은 것이었다. 유팽로는 전국에서 가장 먼저 의병을 일으킨 인물로 보인다. 고경명은 격문을 각지에 보내 동참을 호소하면서 북상하였다. 진군 도중 여러 고을의 수령과 백성들로부터 열렬한 호응과 지원을 받았다. 왜군이 금산을 거쳐 전주에 침입하려 한다는 첩보를 들었다. 함경도까지 유

린한 왜군은 군량 확보를 위해 곡창 지대인 전라도에 대한 공략을 서두르고 있었다. 고경명은 “전주는 호남의 근본이기 때문에 금산의 왜적을 먼저 격멸하자” 고 하였다. 관군과 금산을 협공하였으나, 왜군의 집중 공격으로 패퇴하고 말았다. 비록 패전이였지만, 금산 전투는 왜군의 전주 공격을 단념하게 하였다. 이 전투에서 고경명과 그의 차남 고인후, 부장 안영과 유팽로 등이 순국하였다. 김천일(金千鎰, 1537 ~1593)은 나주에서 3백여 의병을 모아 복상하였는데, 진군 과정에서 7백여 명으로 증강되었다. 수원을 거점으로 활동하다 강화도로 옮겨갔다. 조정의 재촉에 다시 물으로 나와 단독 작전 또는 관군과의 연합 작전으로 한강 연안에서 왜적을 소탕하였다. 관군과 명군의 공세로 왜군이 남해안으로 후퇴하자, 김천일의병군도 그 뒤를 쫓아 남하하였다.



정렬사

김천일 장군의 신위를 모시고 있는 사당

고경명과 김천일 이후 호남 의병을 계승한 인물로 전라도 의병을 이끈 화순의 최경희, 전라좌도 의병을 이끈 보성의 임계영 등이 있었다. 남원을 거점으로 활동하던 전라 좌·우 의병군은, 영남 의병장 김면과 경상우도 관찰사 김성일의 원조 요청을 받았다. 호남을 버리고 멀리 경상우도를 응원하는데 대한 반론이 거세었지만, 최경희는 “영남도 우리 국토다. 의병이 어찌 멀고 가까운 것을 따져 구원하지 않을 수 있겠는가” 라고 설득하여 경상도로 넘어갔다. 임계영의 의병도 그 뒤를 이어 경상도로 진출하였다. 그리하여 호남 의병은 영남의 김면·정인홍 의병 부대와 연합하여 성주와 개령을 수복하는 전과를 올리었다.

조·명 연합군이 압박하자 왜군은 1593년 4월 한양에서 철수하여 경상도 지방으로 남하하였다. 제1차 진주성 전투에서 대패했던 왜군은, 대규모 보복전으로 그 치욕을 씻고자 전라도로 진출하고자 하였다. 9만 3천에 이르는 왜군에 맞선 조선 측은 성을 비워 희생을 피하지는 의견과 죽음으로 성을 사수

하지는 의견으로 양분되었다. 그때 김천일은 “지금 호남은 국가의 근본이고 진주와 호남은 입술과 이의 관계인데, 진주를 버리면 그 화가 호남에 미칠 것이다”라는 논리로 성을 사수하자고 역설하였다. 반면에 순찰사 권율, 의병장 곽재우, 그리고 명나라 장수는 성을 지키기를 거부하고서 철수하고 말았다. 고립무원의 상태에서, 1만여 명에 이르는 수성군은 밤낮 9일 간에 걸친 1백 여 차례의 악전고투를 감당하다 모두 순절하였다. 당시 진주성에서 순절한 호남 사람들은 김천일, 양산숙, 최경희, 황진, 장윤 등이었다. 의암에서 왜장을 껴안고 남강에 투신하여 순절한 논개도 호남 사람이다. 그리고 고종후도 종 봉이·귀인과 함께 순절하였다. 봉이와 귀인은 포충사 경내에 있는 충노비(忠奴碑)의 주인공인데, 종을 기리는 비석은 전국에서 유일한 것으로 보인다. 비록 성을 지켜내지는 못했지만, 왜군의 호남 진격을 좌절시키는 데에 성공하였고, 왜군도 막대한 병력 손실을 입고 철수할 수밖에 없었다.

진주성 전투에 이어 전라도 의병을 이끈 마지막 의병장은 광주 출신의 김덕령이었다. 1593년에 의병을 일으킨 김덕령은, 조정으로부터 ‘충용장’의 호를 받고 전국 의병의 총수가 되었다. 그는 남원, 고성 등지에서 활약하고, 영남의 곽재우 등과 연합작전을 전개하였다. 그러나 그의 명성을 시기한 무리들의 음모에 의해서 김덕령은 비참한 최후를 맞이하였다. 이 몽학의 난을 토벌하려다가 오히려 그와 내통했다는 무고로 인하여 옥사를 당했던 것이다. 광주의 중심가인 충장로는, 사후에 명예가 회복되어 추증된 그의 시호에서 따온 이름이다.

3. 풍요로운 경제와 농민항쟁

네덜란드 사람 하멜

우리나라를 서양에 소개한 사람은 네덜란드 출신 하멜이 최초일 것이다. 바로 그 하멜이 강진과 여수에서 살았는데, 그 생활상이 「하멜표류기」에 담겨 있다. 따라서 하멜은 전남을 서양과 인연을 맺게 해준 장본인이다.

하멜은 동인도 회사에 취직하여 네덜란드에서 본사가 있는 인도네시아 자카르타에 왔다. 자카르타에서 상품을 싣고 일본 나가사키로 항해하다 그만 폭풍을 만나 1653년(효종 4)에 하멜 일행 36명이 제주도에 표착했다. 이들은 해남에 도착하여 영암·나주·장성을 거쳐 서울로 이송되었다. 이미 표착해 온 같은 나라 사람 박연의 주선에도 불구하고 서울 생활에 적응을 못하고 탈출을 시도하는 소란을 피우자, 불과 3년 만에 정부는 33명(도중 3명 사망)을 감시가 용이한 전라 병영으로 유배 보냈다. 병영은 전라도 육군 총사령부가 있는 곳이기 때문에 많은 수의 감시가 용이하였기 때문이다.

하멜 일행은 1656년 3월에 강진 병영에 도착했다. 아마 이 마을 저 마을의 군인들 주택에 분산 배치되었을 것 같다. 어떤 병사는 그들에게 호의를 베풀었지만, 어떤 병사는 화살을 쏘거나 잡초를 뽑도록 하는 강제 노역을 시키기도 했다. 그러는 동안 병영 분위기에 익숙해지고 한국말도 능숙해져 생활 자체는 자유로웠다. 돌을 지그재그 방향으로 뉘어 올리는 그들 방식대로 집 담장을 쌓았는데, 박동리 등지에 아직까지 남아 있다(등록문화재 제264호). 허락만 있으면 여행도 가능해 보름 정도 여행을 떠난 적도 있었다. 인근 사찰에 들려 스님으로부터 후한 대접을 받기도 했다. 모험담을 토대로 돈을 받거나 구걸을 통해 돈을 모아 월동 준비를 하거나 잡다한 물건

을 구입하기도 했다. 우리나라 여성과 결혼하여 가정을 이루고 자녀를 둔 사람도 있었다. 벨테브레(박연)에게 박씨 성을 내려주었지만, 하멜 일행에게는 남씨 성을 내려주었다는 말이 전해 온다. 인도네시아 지역을 당시 남만(南蠻)이라고 불렀기 때문에 그런 성을 내렸을 것 같다.



하멜 기념관
강진군 병영면



여수 하멜공원

그러던 가운데 많은 사람들이 굶어죽고 생계형 좁도독이 날뛰는 대기근이 들었다. 당시는 불순한 기후 때문에 연거푸 대기근이 들었던 때이다. 전라 병사는 이 많은 하멜 일행에게 식량을 대줄 수 없다고 중앙에 보고했다. 하는 수 없이 정부는 1662년에 이들을 전라도 안에 분산 수용하도록 명했다. 그리하여 현존하던 22명이 전라 좌수영(현재 전남 여수)에 12명, 순천에 5명, 남원에 5명씩 나뉘어졌다. 하멜은 병사에게 그 동안의 호의에 감사하다는 인사를 하고 7년 동안 살았던 병영을 뒤로 한 채 좌수영으로 떠났다. 하멜은 좌수영에서 3년 동안 살며 돈을 모아 배를 구입한 후 일본 나가사키로 탈출했다. 그곳에서 네덜란드 사람들을 만나 본국으로 돌아갔다. 그리고 여행기를 남겨 병영을 서양에 소개했다. 이를 기념하여 강진에서는 1백여 점의 유물이 소장된 하멜 기념관을 건립하여 관광자원으로 삼고 있다. 이에 뒤질세라 여수도 하멜 공원을 조성하였다.

하멜이 맺은 조선과 네덜란드의 인연은 길었다. 1905년 을사늑약이 체결되자 고종은 네덜란드 헤이그에 특사를 파견하였는데, 이준 열사가 뜻을 이루지 못하자 그곳에서 자결하여 순국하였다. 역시 네덜란드 사람 히딩크가 우리나라 축구 감독으로 와서 월드컵 대회에서 4강에 오르게 한 것도 하멜이 맺어준 인연인가 모르겠다.

풍요로운 경제

조선시대에 지역별 농토 규모 기록은 15세기 건국 직후부터 보이기 시작한다. 그에 의하면, 전라도는 전국 8도 가운데

3위 정도를 보유하고 있었다. 그러나 16세기부터는 상황이 달라지기 시작하였다. 연작법이나 모내기법과 같은 새로운 농사기술이 보급되면서 농지 개간이 활발히 전개되고, 그것을 정부에서 파악하는 양전 사업 또한 활발해졌기 때문이다. 야산과 저습지 및 갯벌이 많고, 농사짓기에 유리한 자연환경을 지닌 전라도는 이때부터 지금에 이르기까지 전국에서 가장 많은 농토를 보유하고 있다. 간척지 개간으로 전라도 농토는 계속 늘어나고 있는 형편이지만, 환경 침해 논란이 일고 있는데다가 갯벌의 중요성이 강조되고 있어 앞으로 어떻게 진행될지는 두고 보아야 할 일이다.

전라도의 농토는 기름지기로도 유명하다. 비옥하니 단위 면적당 생산량이 전국 최고를 자랑할 수밖에 없다. 농토 중에서 경제성이 높은 논이 비율이 가장 높았다. 논이 높은 경제성 때문에 밭을 논으로 개조하는 일이 잦았다. 그것도 천수답은 적고 대부분이 물을 풍부히 끌어 댈 수 있는 무논이었다. 그만큼 강수량이 풍부할 뿐만 아니라, 저수지가 많이 축조되고수로 시설이 발달하여 가능하였다. 그리하여 논농사가 고대 시대부터 발달했던 것은 당연한 결과였다. 논농사가 발달한 관계로 두레라는 농민 단체가 많이 조직되었다. 두레에는 만 14세(15세인 곳도 있음)가 되면 가입할 수 있는데, 가입하기 위해 단오·유두·칠석 등 명절에 ‘진세술’이라고 하여 술 한 말을 낸 곳이 있었고, ‘진세돌(들독)’이라는 무거운 돌을 들어 움직여야 한 곳도 있었다. 두레마다 농기가 있어 농사일을 하러 가거나 마을끼리 행사를 치를 때에 들고 가 게 양했고, 각종 악기를 두고서 농악을 공연하였다. 이런 조직력 때문에 두레는 농민항쟁 때 투쟁조직으로 활용되기도 하였다.

농토가 많고 비옥함에 따라 곡물의 생산이 자연 많을 수밖에 없었다. 농업을 중심으로 여기는 사회에서 곡물 생산이 1등이었다는 것은 전라도 지역의 경제력이 그만큼 월등하였음

양전(量田) 사업

조선 태종 때 실시한 토지 조사 사업. 백성들에게 조세를 징수하여 국가 재정을 확보하기 위해 양전 사업을 20년마다 실시하고 양안(토지 대장)을 작성하였다.

천수답(天水畓)

벼농사에 필요한 물을 빗물에만 의존하는 논



**영산강 유역의 비옥한
평야**

을 알려준다. 곡물 중에서 미곡 생산이 전국에서 단연 으뜸이었다. 이는 논이 가장 많은 결과로서, 쌀을 주식으로 하는 식생활 풍토 속에서 그 가치를 더해주고도 남는다. 여기에 전라도 쌀의 질은 전국에서도 으뜸이었다. 그래서 당시 전국 최대상인 개성상인의 매입장부 물품목록에 미질이 좋은 전라도 쌀이 올라와 있었던 것이다.

곡물 생산이 많음에 따라 인구가 다른 지역에 비해 많을 수밖에 없었다. 조선시대 인구수에 있어서 전국에서 전라도가 경상도 다음으로 많았다. 그러나 인구밀도에 있어서는 경상도를 앞서 단연 전국 최고였다. 또한 전라도에서 나라에 바치는 세금도 전국에서 가장 많았다. 1646년(인조 24)의 경우, 8도 가운데 전라도와 경상도가 가장 많은 토지세를 국가에 납부하였다. 2도에서 전체의 58%를 차지할 정도였는데, 전라도가 더 많았다. 그래서 전라도는 국가 제일의 창고 역할을 하였다. 전라도에 흉년이 들어 작황이 여의치 않으면 온 나라가 흔들릴 지경이었다.

장시(場市)

일반인을 대상으로
상품을 매매하던
조선시대의 정기시장

포구(浦口)

바닷물이나 강물이 드나드는
어귀(浦) 중에서 배가
중에서 입·출항하는 곳

전라도에서 생산되어 소비하고 남은 양은 상당하였다. 그 많은 쌀은 장시(場市)나 포구(浦口)에서 판매되었다. 그래서 우리 역사상 최초로 15세기 후반에 장시가 전라도 서남부 지역에서 발생했던 것이다. 고을별 장시 수도 전국 평균을 상회하였다. 조선후기에 이르면 장시는 도내 곳곳 도회지나 공산벽지를 불문하고 개설되어 5일장 형태로 지역 유통권을 형성하면서 그 자체가 하나의 문화권을 형성하였다. 이는 쌀 뿐만 아니라 각종 해산물과 임산물의 생산이 풍부하고 많은 인구가 거주하고 있어 가능한 일이었다. 여기에 전라도 사람들의 뛰어난 손 솜씨가 만들어낸 수공업품, 가령 종이·부채·빗 등도 한 몫을 하였다. 이 외에 전라도 사람들의 판소리나 놀이와 같은 훌륭한 예능적 재질도 장시에 사람을 불러 모아 상권을 더욱 번창하게 하였다.

시장에서 쌀을 매입한 상인들은 그것을 선박을 통해 최대 소비도시인 서울로 반입하였다. 서울 사람들은 조운선, 지주, 상인들이 반입하는 곡물로 식량을 충당하고 있었다. 따라서 전국 최대 산지인 전라도의 쌀이 제대로 올라오지 않으면 서울의 식량 수급에 차질이 빚어질 형편이었다. 그 때문에 정부 당국에서는 전라도 쌀의 항배에 지대한 관심을 갖지 않을 수 없었다. 그와 관련하여 전세미나 대동미가 화폐경제의 발달로 점차 포목이나 화폐로 대신 납부되었는데, 정부에서는 서울로 올라오는 쌀을 확보하기 위해 전라도의 포납(布納)이나 전납(錢納)에 대해서는 가능하면 막으려 하였다. 세금을 무거운 쌀 대신 가벼운 돈으로 내는 편리함마저 누리지 못하였던 것이다. 또한 상인들에 의해 쌀이 다량 유출되어 쌀값이 폭등하고 쌀이 줄어들고, 그로 인하여 빈궁한 농민들이 더욱 곤궁하게 되면, 수령이 자기 고을의 빈민들을 보호하기 위해 방곡령(防穀令)을 내리어 서울을 긴장시킨 적이 있었다. 당연히 방곡령은 중앙관료들에 의해 철폐를 맞지 않을 수 없었다.

포납(布納)·전납(錢納)

조선시대 국가의 세금을
바로 납부하는 것을 포납.
돈으로 납부하는 것을
전납이라고 함

방곡령(防穀令)

조선 고종 때 식량난을
해소하기 위해 곡물의
수출을 금지한 명령

한편, 농토가 많고 곡물이 풍부함으로써 국가권력이나 권 세층들이 전라도에 대한 관심을 늦추지 않았다. 그 결과 전라도는 수탈에 쉽게 노출되지 않을 수 없었다. 풍부한 물산은 가혹한 수탈을 수반하였던 것이다. 이렇듯, 전라도는 기름진 농토를 전국에서 가장 많이 보유하고 있어 조선의 창고 역할을 하였던 것이다.

수탈에 맞서다

19세기 들어 국왕이 어린 나이에 즉위함으로써 왕권이 약화되자, 외척이 정권을 독단하는 세도정치가 시작되었다. 정치 기강과 조세 행정은 날로 문란해져, 농촌 사회는 더욱 피폐해지고 있었다. 빈번한 자연 재해와 전염병은 농민들의 어려움을 가중시키었다. 전국 곳곳에서 민란이 발생하였다. 1811

년(순조 11)에는 평안도에서 홍경래의 난이 일어나 세도정치 아래에서 신음하던 농민층을 크게 깨우쳤다. 이제 민란은 전국적으로 확대될 수밖에 없었다.

전국적인 농민 항쟁은 1862년(철종 13) 2월 진주 민란을 시발로 전국 70여 고을으로 확산되었다. 이를 ‘1862년 농민항쟁’, ‘임술민란’, ‘임술농민항쟁’이라 한다. 전라도는 전국에서 가장 많은 38개 고을에서 봉기하였다. 그만큼 전라도에 대한 경제 수탈이 심하였고 지역민들의 의식이 고양되어 있었다. 광주·전남 지방에서는 함평에서 처음 발생하여 전 지역으로 확산되었다. 전체 25개 고을 가운데 18개 고을에서 봉기하였고, 7개 고을만이 봉기하지 않았다. 그 중에서 함평 농민 항쟁이 대표적이다.

함평 농민들은 세금의 문제와 관리들의 부정을 관찰사에게 보낼 것을 결정하였다. 그것을 각 면별로 회의를 개최하여 토의하였다. 이어 향교 부근에서 전 면민이 참가하는 회의를 열어 다시 논의하고 마침내 추인 받았다. 그때 우두머리 향리가 수령의 부정을 폭로하였고, 주동자 정한순(鄭翰淳)은 자신들의 행위가 보국안민(輔國安民)에 있음을 밝혔다. 대표자들이 서명한 소장을 감영에 보냈으나, 감영의 조치는 형식적이었을 뿐 더러 서명한 자들을 무고죄로 체포하여 처벌하려 하였다.

이에 함평 농민들은 각 면에 통문을 돌려 4월 16일 읍내 장터에 수천 명이 집결하였다. 이들은 훈장과 면임의 인술 하에 면 이름을 쓴 깃발을 앞세우고 죽창이나 작대기로 무장하였다. 일제히 환호성을 지르며 읍내로 진격하여 조세와 소작료 수탈에 앞장선 향리와 토호의 집을 습격하여 방화하고 그들을 구타하였다. 그리고 동헌을 공격하여 각종 장부를 탈취하고, 향리를 구금하고, 감옥을 열어 죄수를 석방하였고, 현감을 무안 경계로 추방해 버렸다. 읍정(邑政)을 장악한 농민군들은 그날 밤 향교로 돌아왔다. 농민군들은 향교를 자치소로 삼

아 동헌과 각 면을 오가며 순찰 활동을 폈으며, 중앙에서 파견된 조사관을 감시하였을 뿐만 아니라, 잔존 이서들을 지휘하여 조사 활동을 독려하기까지 하였다. 그와 함께 악질 인사들로부터 인수한 곡물과 부민들이 헌납한 곡식을 향교로 운반하여 장기전에 대비하였다. 이 모든 것들이 ‘장군’으로 호칭되는 정한순의 지휘통솔로 이루어지고 있었다.

사태를 조사하기 위해 이정현이 안핵사로 임명되어 함평에 도착하였다. 이정현은 도착하자마자 농민군과 접촉하면서 정부 정책을 홍보하였다. 이러한 상황에서 5월 10일에 수천 명의 농민군들은 밭과 창을 든 채 관청으로 나갔다. 그리고 정한순은 안핵사에게 스스로 자수하며 함평의 비리를 모은 ‘10조양진’ (과다한 결세, 환곡, 군역세, 저채, 잡세의 징수가 수록되었다)을 제시하고 그것을 시정해 주기를 간곡히 부탁하였다. 이렇게 하여 한 달가량 지속된 함평 농민 항쟁은 일단락되었다. 정부에서는 지도부 22명을 체포하여 교수형에 처하거나 투옥하거나 유배형에 처하였다. 반면에 현감과 향리들을 부정이나 직무유기로 처벌하면서, 수탈한 고리대를 환급하도록 지시하기도 하였다. 이듬해인 1863년에 서울에서 장기형이라는 사람이 “호남에서 민요를 일으킨 정한순이 필경 장구대진할 것이다”는 유언비어를 퍼트린 죄로 체포된 일이 있었다. 함평 농민 항쟁과 그것을 주도한 정한순의 위상을 가히 짐작해 볼만하다.

1863년에 철종이 죽고 고종이 즉위하자, 그의 아버지 흥선대원군이 권력을 장악하였다. 그는 여러 분야에 걸쳐 과감한 개혁을 추진하였으나, 조세제도의 문제점과 탐관오리의 부정을 근본적으로 해결하지 못하였다. 더군다나 경복궁 중건비와 양요 대비 군수비를 징수하여 농민층의 생활은 더욱 어려워질 수밖에 없었다. 개항(1876) 이후 일본과 청의 상인들이 영국산 면제품이나 자국산 공산품을 대량 유포시켜 조선의 농촌 수공

명화적(明火賊)

조선 전기부터 나타나며,
조선 후기, 특히 19세기
후반에 집중적으로
발생함.
주로 햇불을 들고 악탈을
자행한 강도집단을 말함.

업을 몰락하게 하였다. 그리고 일본으로 식량이 대거 유출되어 곡가가 폭등하여 도시 빈민층의 생계에 위협을 주기도 하였다.

생활이 어려운 농민들은 산간지역을 떠돌며 명화적(明火賊)이 되기도 하였다. 1880년대에 이르면 전국적으로 명화적이 없는 곳이 없을 정도였다. 30~40명, 또는 수백 명 단위로 출몰하며 지주, 객주, 장사를 습격하거나 운반 중인 세금을 약탈하였다. 광주·전남 지방에서도 명화적 출몰이 빈번하였고, 그 기세가 매우 높았다. 이런 상황에서 1869년 광양, 1883년 완도 가리포, 1889년 광양, 1890년 나주에서 다시 조직적인 농민 항쟁이 일어났다.

5

근·현대

근·현대 시대로 들어서면서 우리나라는 일제강점기, 6·25 사변, 민주화운동 등 혼란의 시대를 겪었다. 이러한 시대적 상황에서 전남의 민중들은 때로는 기존의 정치체제와 정권에 저항하는 항쟁의 불길을 높이 쳐들어 역사의 흐름을 바꾸는 데에 앞장섰다.

1. 해방과 민주화·통일운동에 앞장서다

새 세상을 꿈꾼 동학농민운동

19세기 말 정부의 재정구조는 악화되고 관리들의 탐학은 도를 더해갔다. 당연히 그 최대 피해자는 전라도의 농민들이었다. 농민들은 일본과의 교역과정에서도 심각한 피해를 입었는데 이는 농산물이 헐값으로 유출되었기 때문이다. 그때 최제우가 창시한 동학은 반침략적 민족의식과 반봉건적 평등사상을 표방함으로써 농민들로부터 크게 환영받았다. 그리하여 정부의 탄압에도 불구하고 교세는 경상·충청·강원·전라도 각지로 확산되었다.

이에 힘입어 동학 지도부는 교조신원운동(敎祖伸冤運動)을 전개하였다. 충청도 공주와 전라도 삼례 및 서울 광화문 앞에서 교조의 억울한 누명을 벗겨달라는 집회를 열었다. 이는 동학을 합법화함으로써 동학교도에 집중되는 정부의 탄압을 막으려는 의도였다. 정부 태도에 변화가 없자, 다시 충북 보은과 전북 금구에서 대규모 집회를 개최하였다. 당시 보은 집회에는 충청·전라·경상도 각지에서 약 3만명의 교인과 농민들이 참가했는데, 이들은 교조의 신원을 요구했을 뿐만 아니라 ‘척왜양창의(斥倭洋倡義)’의 깃발을 내걸어 반외세를 표방

교조신원운동

1864년(고종 1) 동학 교조 최제우(崔濟愚)가 흑세무민(惑世誣民)의 죄명으로 처형당한 뒤 동학교도들이 그의 죄명을 벗기고 교조의 원을 풀어 줌으로써 종교상의 자유를 얻기 위해 벌인 운동

하였다. 여기에 전라도의 동학교인과 일반 농민 1만2천여 명이 참여하여 세를 과시하였다. 금구 집회는 전봉준 등의 주도 아래 약 5천명이 모여 부패한 수령과 정부를 비판하였다. 정부의 강력한 위협과 회유에 의해 모두 해산되었으나, 오히려 이때부터 동학교인과 일반 농민들은 정치·사회적인 문제를 더욱 이슈화하였다.



**전봉준장군
동학전쟁기념탑**
장성군 황룡면 소재

군수 조병갑과 이서배들의 갖가지 폭정에 시달려 온 고부의 동학교인과 농민들은 무장 봉기를 일으켰다. 전봉준은 봉기군을 이끌고 부패 관리를 내쫓기 위해 관청을 공격하였다. 이어 무장에서 보국안민(輔國安民)의 기치를 내걸고 포고문을 발표하였다. 1894년 3월, 1만여명의 농민들을 이끌고 백산에 집결하였다. 여기에 전남 전역의 농민들도 가담하였다. “서면 백산(白山) 앉으면 죽산(竹山)”이라고 할 정도로 많은 사람들이 모였다. 백산은 서 있는 산 이름이고 죽산은 옆 면 이름이니, 지명을 이용한 기발한 조어임에 분명하다. 총대장에 추대된 전봉준은 정읍 황토현에서 관군을 물리쳤다. 장성 황룡에서도 농민군은 승리하였다. 여세를 몰아 전라도의 수부 전주성을 점령하였다.

농사철로 접어들자 농민군은 해산령을 내렸다. 고향에 돌아가 집강소를 설치하고서 폐정을 개혁하기 시작하였다. 그런데 위기를 느낀 정부의 요청에 의해 청나라 군대가 들어왔다. 덩달아 일본군도 들어와 급기야 우리 땅 안에서 청일전쟁이 일어나고 말았다. 농민군은 제2차 봉기를 하였다. 남접의 농민군은 삼례역에 집결하였다가 논산에서 복점군과 합세하였다. 2차 봉기에도 전남의 농민군들이 주력군으로 참여하였다. 전봉준은 음력 10월 하순부터 음력 11월 중순까지 공주의 우금치 일대에서 치열한 공방전을 펼쳤으나 끝내 공주를 점령하지 못하고 말았다. 이를 고비로 각지의 농민군 부대는 급속히 무너졌다. 패산한 농민군을 이끈 전봉준은 전북 태인에서 전

열을 정비한 후 관군과 최후의 일전을 펼쳤으나 그마저 실패하고 말았다. 단신으로 노령을 넘어 백양사 아래 청류암에서 1박을 하고서 샘 바위에 ‘남천감로’라는 글을 새겼다고 한다. 순창 피노리 옛 동지 집에서 은거하다 그만 붙잡히고 말았다.

농민군이 후퇴하여 전라남도로 유입되어 잔류한 농민군들과 합세했지만 동요가 적지 않았다. 광주 의 손화중은 나주의 오권선과 힘을 합해 농민군 수천명을 이끌고 나주 수성군과 나주와 광주 사이의 전투에서 패하여 해산하였다. 당시 나주 목사 민종렬은 유림과 이서충의 적극적인 협조를 받아 수성군을 조직하여 농민군을 효과적으로 방어함으로써 농민군의 집강소 설치를 저지하였을 뿐만 아니라 농민군 진압의 근거지 역할을 수행하였다. 무안에서는 배상옥·최장현·김응문 등이 집강소 활동을 펼치다가 해산하였다. 함평에서는 이화진·장옥삼 등이 무안 농민군과 연계하여 활동하다가 처형되었으며, 영광에서는 함평 농민군과 연계하여 활동하다가 서우순·양경수 등이 처형되었다. 해남에서는 김병태가 이끄는 농민군이 진도의 농민군과 연합하여 여러차례 우수영을 공격하다가 수백명이 희생되었다. 당시 관군과 일본군이 전라도의 농민군들을 서남부 해안으로 몰아붙여 섬멸하려는 작전을 전개했으므로 해남으로 밀려난 농민군들의 피해가 매우 컸던 것이다. 진도의 농민군은 수성군과 공방전을 벌이다 농민군 지도자 박중진은 자결했으며, 손행권, 김운선 등은 처형되었는데, 1995년 일본 홋카이도대학에서 진도의 농민군 지도자 유골 6구를 발견한 바 있다.

한편, 장흥에서는 이방언의 어산접과 이사경의 자라변접, 그리고 이인환의 관산접이 강력한 활동을 펼치고 있었다. 장흥의 농민군 지도부는 인근 지역에서 합류한 농민군을 받아들여 약 3만명의 병력을 형성하였다. 이들은 벽사역·장흥부·



장흥 동학농민혁명 기념탑

장흥군 장흥읍 소재

강진현·전라병영 등을 차례로 점령하며 농민군의 마지막 거점을 확보하기 위해 노력하였다. 당시 장흥읍성 전투에서 농민군과 관군은 치열한 공방전을 전개하고 있었다. 이때 홀연히 나타나 전투를 이끈 여성이 있었다.

동학교인(東徒) 중에 여장부가 있었다. 방년 22세로 용모가 성을 무너뜨릴 정도의 미모였다고 한다. 이름은 이조이(李召史)라고 한다. 오래전부터 동학교인으로 활동하며 분주히 말을 타고 다녔으며, 장흥부가 불타고 함락될 때 그녀는 말 위에서 지휘를 하였다고 한다. 일찍이 꿈에 천신이 나타나 그녀에게 오래된 제기(祭器)를 주었다고 한다. 동학교인 모두가 존경하는 신녀(神女)가 되었다(「동도에 여장부 있음」, 「國民新報」, 1895년 3월 5일자).

마치 프랑스의 잔 다르크를 연상케 하는 이조이라는 여성은 장흥읍성 전투를 지휘하며 승리를 이끌었다는 것이다. 그녀는 이 과정에서 ‘신녀’ 혹은 ‘신이부인(神異夫人)’으로 불렸다. 얼마 후 체포된 그녀는 나주로 압송되어 잔혹한 고문을 받아 양쪽 허벅지 살이 너덜거리고 찢어가며 악취를 풍기는 목불인전의 상태였다. 이를 보다 못한 일본군 장교가 그녀를 병원에 입원시켜 치료를 받게 했다고 하나 생사여부는 전해지지 않는다. 이 전투에서 관군측은 장흥부사 박현양을 비롯한 수성장졸 96명이 죽었으며, 부민 4~5백명도 함께 희생되었다. 그러나 얼마 뒤인 음력 12월 15일 전후에 벌어진 석대들 전투는 최후의 항전으로 유명하다. 강진의 윤세현이 이끈 강진 농민군은 장흥의 이인환과 연계하여 활동하다가 해산하였다.

전남의 동부지역인 순천과 광양에는 전주화약 이후 금구출신의 대접주 김인배가 들어와 영호도회소(嶺湖都會所)를 조직하여 활동 중이었다. 영호도회소는 순천읍성에 본부를 두고서 현재의 순천·광양·여수시 등을 관할하며 경상 서부지역으로

의 진출을 모색하였다. 이들은 호남 동부지역과 영남 서부지역을 총괄하는 의미로서 ‘영호(嶺湖)’라는 용어를 사용하였다. 김인배는 음력 9월 초에 1만여 명의 농민군을 동원하여 경상도 서부지역으로 진격하여 하동과 진주까지 진출하였다. 그러나 관군과 일본군의 반격을 받아 섬진강을 사이에 두고 치열한 전투를 벌인 끝에 농민군 수천명이 희생되었다. 이들은 퇴로를 확보하고 지구전을 펼치기 위해 여수의 좌수영을 점령하려 했으나 일본군의 방해로 실패하고 말았다. 순천에서는 영호도집강 정우형 등 400여 명이 희생되었으며, 광양읍성에서도 김인배를 비롯한 약 200명이 죽임을 당하였다. 그밖에 백운산 자락인 옥룡면과 섬거역 부근에서 희생된 농민군은 무려 1,000여 명을 헤아린다.

구례는 전현직 현감 남궁표와 조규하가 친동학적 활동을 전개할 정도로 활발하였다. 구례의 농민군지도자 임정연과 양주신은 남원에서 웅거한 김개남의 지휘를 받아 활동했는데, 수성군에 체포되어 처형되었다. 보성에서는 안규복 등이 장흥의 농민군과 연계하여 주로 웅치와 회천을 무대로 활동했으며, 화순은 나주 공격의 후방기지 역할을 했으나 최경선이 이끄는 농민군이 벽송리 전투에서 패배함으로써 일단락되었다. 고흥의 경우에도 접주 유복만은 농민군을 잘 통제함으로써 주민들의 호응을 얻었다. 유복만은 김개남의 측근으로서 남원과 운봉 공격에 앞장선 인물이다. 그는 전세가 불리해지자 고흥으로 돌아왔으나 오준언 등 20여 명과 같이 처형되었다.

이처럼 각 지역에서 폐정개혁을 추진하던 농민군은 관군과 일본군의 협공을 받아 처참하게 학살되었다. 각 군현마다 적게는 수십명에서 많게는 수천명까지 수많은 희생자가 속출하였으며, 마을 전체가 불에 탄 경우도 적지 않았다. 관군과 일본군의 압도적인 무력 앞에 농민군은 막대한 피해를 입은 것이다. 이로써 1894년 봄에 불붙기 시작한 동학농민전쟁은

1895년 음력 1월경 종식되었다. 하지만 이들의 주장은 갑오개혁에 반영되어 근대화의 밑바탕이 되었다. 그리고 천신만고 끝에 살아남은 농민군은 영학당이나 활빈당 또는 의병으로 전환함으로써 반봉건·반침략운동을 계승하였다.

국토를 피로 물들인 의병

일제는 1894년부터 우리 주권을 침탈하기 시작하였다. 이에 맞서 유생에서 머슴에 이르는 전라도 사람들은 의병 대열에 뛰어들어 1915년 무렵까지 활동하였고, 이는 독립운동의 도화선이 되었다.

1895년에 일본이 불량배들을 동원하여 명성황후를 잔혹하게 살해한 사건(을미사변)을 자행하였다. 우리 국민들에게는 상투를 자르라는 단발령을 내리기도 하였다. 이에 격분한 전라도 사람들은 의병을 일으켜 저항하였다. 최초로 앞장선 인물은 장성 출신의 기우만(奇宇萬)이었다. 그는 기정진(奇正鎭)의 손자이다. 우선 장성 향교를 본거지로 삼아 수백명의 의병을 불러 모았다. 그리고 이듬해에 의병을 이끌고 나주로 출발하였는데, 당시 나주에서는 유생들과 향리들을 중심으로 개화파 관료를 처단하고서 의진 결성에 한창이었다. 이들은 수백명의 군세를 형성하고서 금성산 금성당(錦城堂)에서 창의를 알리는 제사를 올린 후 서울로 올라갈 준비에 분주하였다. 기정진은 다시 광주로 이동하여 호남대의소를 두었는데, 광주가 호남의 중심지로서 각지의 의병들이 집결하는데 편리하기 때문이었다. 나주와 광주에서 각각 전열을 정비하고 있을 때 고종의 해산조칙을 소지한 선유사 신기선(申箕善)이 광주에 파견되어 왔다. 그는 전라도 지역의 의병을 주도하는 의병장 기우만에게 국왕의 명령을 내세워 해산을 종용하였다. 결국, 신기선의 지시에 따라 광산관(光山館)에 집결한 호남의병은 눈물을 머금고 해산할 수밖에 없었다. 나주 의병을 이끌었던 지

도부도 큰 희생을 치렀는데, 해남군수 정석진은 나주로 압송되어 효수되었으며, 김창균·김석현 부자와 영광에서 합류한 정상섭 등도 죽임을 당했다.

1905년 을사조약이 강제로 체결되자, 전라도 사람들은 다시 의병에 투신함으로써 대일항쟁의 확산에 크게 기여하였다. 기삼연은 ‘꿈에서도 왜놈을 토벌하는 시를 짓고, 취한 상태에서 왜적을 토벌하는 격문을 지었는데 권(卷)이 되고 축(軸)이 되었다’ 라고 할 정도로 반일 의식이 강하였다. 최익현은 ‘포고팔도사민(布告八道士民)’이라는 글로써 전라도의 의리정신을 크게 고무시켰다. 그는 일본 제국주의의 침탈을 구체적으로 지적하는 한편, ‘을사오적’의 처단 등을 주장하였다. 다시 말해 그는 성리학적 명분론을 추구하기 보다는 민족적 자각과 국가의 보존을 강조했던 것이다. 하지만 최익현과 임병찬의 주도로 일어난 태인의병은 1천여 명의 군세를 자랑하며 한때 기세를 올렸으나 열흘도 못되어 패진하고 말았다. 최익현과 임병찬은 대마도에 끌려가 감금되었다가 최익현은 그곳에서 순절하고 말았다. 이후 그의 뜻을 이으려는 사람들이 크게 늘어났는데, 백낙구는 앞을 보지 못하는 맹인의 처지였음에도 불구하고 의병에 투신하였다. 1906년 11월, 그는 구례와 광양을 중심으로 3천리 강토와 2천만 동포를 구하기 위해 의병을 일으켰노라고 천명하였다. 비록 눈이 멀어 보지 못할지라도 국가와 민족을 위한 구국의 일념으로 반일투쟁 대열에 뛰어든 것이다. 그리하여 그는 한말의 수많은 의병 가운데 유일한 맹인 의병장으로 활약하다가 순국하였다. 또한 화순 출신의 양희일은 가산을 털어 수백명의 의병을 모아 쌍산 의소를 조직하여 능주·화순·동복 등지를 점령한 후 광주를 공격하다가 의병장 양희일을 비롯한 지도부 일부가 체포됨으로써 해산되고 말았다. 하지만 체포를 모면한 의병들이 다른 의병부대에 합류하거나 새로운 의병부대를 조직하여 항일투쟁

의 전면에 나섬으로써 호남의병의 확산에 크게 기여하였다.

1907년 후반 이후에는 전국 어느 곳이나 의병전쟁의 무대가 아닌 곳이 없었다. 그 중에서도 후기의병의 중심지는 단연 전라도였다. 전라도 의병의 활동에 대해서는 이미 역사가이자 독립운동가인 박은식(朴殷植, 1859~1925)이, “대체로 각 도의 의병을 말한다면 전라도가 가장 많았는데, 아직까지 그 상세한 사실을 얻을 수 없으니 후일을 기약한다” 며 높이 평가하였다. 실제로 전라도 의병활동은 1908년 교전회수와 교전의병수에서 각각 25%와 24.7%, 1909년에는 각각 47.2%와 60%를 차지할 정도로 단연 압도적이었다. 이제 전라도는 의병전쟁의 중심지가 되었다. 기삼연은 1907년 10월에 장성의 수련산에서 호남창의회맹소를 결성하여 후기의병의 활성화에 크게 기여하였다. 고광순은 ‘지리산 근거지론’을 표방하며 지리산을 중심으로 한 장기항전 전략을 수립하였다. 그러나 고광순과 기삼연이 잇달아 순국하자 이들의 의병정신을 본받으려는 새로운 의병장들이 다양한 계층에서 등장하였다. 김준·김을 형제, 양진여·상기 부자, 김동신, 전해산, 심남일, 안규홍, 이석용, 문태서, 임창모, 조정환, 황준성, 이기손 등을 꼽을 수 있다. 이 중에는 지식이 풍부한 유생도 있으며, 중인에 속하는 인물뿐만 아니라 머슴에 이르기까지 다양한 신분이 혼재되어 있다. 김준과 김을·전해산·이석용·심남일 등은 유생, 김동신과 임창모는 중인, 안규홍은 머슴출신이었다.



의병 고광순 순절비

구례군 연곡사 소재

김준은 동생 김을과 함께 호남창의회맹소의 대장 기삼연의 뒤를 이었다. 김준 등이 이끈 의병부대는 결사항전의 의지를 불태우며 나주·함평·광주 등지에서 활발한 유격투쟁을 전개하였다. 전해산은 영광·함평·나주 등 주로 서부지역에서, 심남일은 김을의 순국후 함평과 강진을 축으로 하는 남부지역에서, 안규홍은 보성·순천·광양 등의 동부지역에서, 황준성은 해남·완도 지역에서 각각 눈부신 반일투쟁을 전개하였다.

전남지역의 의병들은 일제의 이른바 ‘남한폭도대토벌작전(南韓暴徒大討伐作戰, 1909. 9.~10.)’ 이 실시될 때까지 불굴의 항전을 계속했다. 이들은 화승총의 개조와 신무기의 확보를 통해 투쟁역량을 강화해갔고, 전술을 정면공격에서 유격전술로 전환하였다. 그리고 의진간의 연합전선을 강화해갔고, 지역 주민과의 유대관계를 강화함과 동시에 장기 항전을 위한 국내의병기지의 건설을 추진하였다.

친일정권과 일제는 강경책과 회유책을 병행·구사하며 의병의 진압에 혈안이 되었다. 이를테면 선유사와 선유위원을 파견하여 의병의 해산과 귀순을 종용하면서 해산하거나 귀순하면 불문에 부치겠노라 공언하였다. 또한 그들은 주막이나 동리에 선유문을 게시하거나 친일단체인 자위단의 창설을 지원하고 의병의 동태를 보고하는 등의 활동을 벌였다. 또한 일제는 군대와 헌병 및 경찰력을 꾸준히 증강·배치하여 적극적인 의병진압정책을 펼쳤다. 군대의 경우 이미 조선에 배치된 2개 사단 외에도 1908년 5월에 2개 연대 총 1,600명을 증파하였으며, 1909년 6월부터 여단 규모의 임시한국파견대가 전라도에 배치되었다. 헌병의 경우에도 1907년 10월 현재 200명의 규모였으나, 다음해 9월 현재 6,500명(헌병보조원 포함)으로 크게 증가했다. 당시 일제는 한국인 부랑자들을 모집하여 헌병보조원으로 채용하였는데, 4,000여 명을 선발하여 의병진압에 투입하였다. 그밖에 일본인 경찰병력만 하더라도 1907년 6월 현재 1,000여 명을 상회하였다. 이와 같이 일제는 군사력과 헌병경찰력을 증강시켜 의병의 진압에 적극 나섰던 것이다. 일제의 야만적인 초토화작전은 섬진강 이서 지역과 남해안의 도서 지역에 집중되었다. 전라도 의병들은 끝까지 저항하였으나 일제의 강력한 군사력을 당해낼 수 없었다. 그 결과 다수의 의병장을 비롯한 500여 명의 의병이 전사하였고, 체포되거나 자수한 의병의 숫자는 무려 3천명이나 되었다. 그 가

운데 이른바 ‘죄질’ 이 비교적 가벼운 훈방자 600여 명을 징발하여 신작로 건설에 투입하였다. 이들은 ‘특수인부’ 라는 이름으로 불리어졌으며, 의병 60명당 순사 3명을 배치시켜 도망하는 경우에는 가차 없이 총살하였다. 일제는 이 도로를 ‘폭도도로’ 라 불렀는데, 현재의 국도 2호선 중에 해남-하동 구간이다(무등역사연구회, 「전라도 역사 이야기」).

이와 같이 강고한 투쟁역량을 자랑하던 호남의병은 처참한 희생을 치르며 종식되었다. 당시 큰 타격을 입은 이들이 독립군으로 전환되지 못한 아쉬움이 없지 않다. 그러나 전라도 의병들은 민족해방운동에 선구적 역할을 다하였으며, 비밀리에 독립의군부와 임자밀맹단, 광복회 등을 결성하여 1910년대 독립운동으로 전환되어갔다.

광주학생항일운동 - 3·1운동 이후 최대 민족운동

일제의 무단통치에 저항하여 우리 민족은 거족적인 3·1운동을 일으켰다. 이후 일제는 문화정치를 표방하였지만 오히려 더 기만적이었다. 이에 저항하여 일어난 광주학생독립운동은 나주역 사건을 계기로 한일 기차통학생들의 충돌사건으로부터 시작되었다. 광주에서 본격화된 학생시위는 국내뿐만 아니라 중국·일본·하와이까지 확산되어 거족적인 민족운동으로 발전하였다.



광주학생항일운동

성진회

1926년 11월
광주고등보통학교 학생
장재성과 왕재일,
광주농업학교 학생
문승수 등이 주축이 된
비밀결사대

먼저 성진회(醒進會)에 대해 살펴볼 필요가 있다. 성진회는 광주고등보통학교[현재 광주제일고등학교] 학생 장재성과 왕재일, 광주농업학교 학생 문승수 등이 주축이 된 비밀결사였다. 이후 성진회는 자진해산을 결의하였고, 이후 성진회의 핵심 인물들은 학교별로 독서회를 조직하였으며, 독서회의 중앙기관으로 독서회중앙본부를 설치하여 광주지역의 학생운동을 이끌어 갔다. 장재성이 주도한 독서회 중앙본부는 광주의 학생 시위를 민족운동으로 발전시키는데 큰 영향을 끼쳤다. 따

라서 광주학생독립운동이 전국적인 항일운동으로 발전할 수 있었던 배경을 성진회에서 찾을 수 있다.

1929년 10월 30일 나주에서 광주로 통학하던 일본인 중학생들이 나주역을 나오다가 광주공립여자고등보통학교에 다니는 조선인 여학생을 희롱하였다. 이를 목격한 광주고등보통학교 학생 박준채(朴準埰) 등이 일인 학생들을 꾸짖으면서 일인 학생과 조선인 학생간의 싸움으로 발전하였다. 이 싸움은 역구내에 있던 순사의 제지로 일시 중단되었으나, 다음 날인 10월 31일과 11월 1일에도 간헐적인 충돌이 계속되었다.



나주 학생운동 기념관

옛나주역 부지에 건립

11월 3일은 음력으로 10월 3일로 우리 민족에게는 개천절이었고, 또 학생들에게는 성진회 창립 3주년 기념일이었다. 일본인에게는 4대 명절의 하나인 명치절(明治節)이자, 일제의 식민지 수탈을 자축하는 ‘전남산 누에고치 6백만석 돌과 경축대회’가 열리기로 한 날이었다. 일요일임에도 명치절 행사에 강제로 참석했던 조선인 학생들은 나주역 사건과 관련하여 일인 학생에게 유리한 보도를 했던 신문사를 습격하였으며, 일인 학생들과 시내 각처에서 충돌하였다. 이 날의 시위에는 학생뿐만 아니라 시민들도 대거 참여하여 시위의 양상이 격렬하고 그 규모가 컸다. 상황이 여기에 이르자 일본측은 11월 9일까지 각급 학교에 휴교조치를 내리고, 경찰력을 총동원하여 비상경계태세에 돌입하였다.

장재성이 이끄는 독서회중앙본부는 광주의 각급 학교에 설치되었던 독서회를 중심으로 학생투쟁지도본부를 결성하였다. 이들은 이 운동을 일본 제국주의에 대한 항일시위로 확대·발전시키고자 하였다. 개학이 되자 학생투쟁지도본부는 제2차 궐기 날짜를 광주 장날인 12일로 정하여 광주고보, 광주농업학교, 광주여자고보, 광주사범학교 학생들을 중심으로 대규모 가두투쟁을 전개하였고, 시민들도 이에 가담하였다. 지도부는 광범위한 대중의 호응과 참여를 유도하기 위해 광주 장날을

택한 것이다. 이러한 제2차 시위계획은 진상조사차 광주에 와 있던 사회운동단체와 긴밀한 협의 하에 이루어졌다. 일제는 각급 학교에 재차 휴교령을 내렸고 언론기관에는 보도금지령을 하달하여 사태의 확산을 막으려 하였다.

광주의 학생 시위는 곧바로 전라도 전역으로 확산되었다. 그 가운데 나주와 목포에서 먼저 광주학생독립운동의 지지시위가 일어났다. 11월 19일, 목포상업학교 학생들이 ‘피압박 민족 해방 만세’, ‘식민지 해방 만세’ 등의 전단 살포와 ‘체포학생 즉시 탈환’, ‘제국주의 전쟁 절대 반대’, ‘치안 유지법 철폐’ 등을 요구하는 시위를 벌였다. 또한 나주지역의 경우 농업보습학교생을 비롯한 학생들이 신간회 나주지부 간부와 나주청년동맹 집행위원 등의 지도아래 나주 장날인 27일날 궐기하였다. 이들도 ‘조선학생 대중 만세’, ‘피압박 민족 해방 만세’를 불렀으며, 아울러 ‘식민지 탄압정치 절대 반대’, ‘언론 집회 출판 결사의 자유 획득’, ‘조선인 본위의 교육 실시’ 등을 주장하였다. 그 밖에도 여수수산학교와 순천농업보습학교 학생들이 맹휴를 단행하였다. 함평농업학교, 강진대구보통학교, 담양보통학교, 목포정명여학교에서도 동맹휴학이나 시위를 계획하였으나 사전에 발각되어 성사되지는 못하였다. 이처럼 목포와 나주뿐만 아니라 전라남도 각지의 학생들이 광주의 11월 투쟁을 적극 지지함과 동시에 민족해방을 지향한 투쟁을 전개한 것이다.

광주학생독립운동의 열기는 전라도를 거쳐 서울 지역으로 확산되었다. 서울 지역의 학생 시위에는 신간회·조선청년총동맹·학생전위동맹 같은 운동조직이 적극 가담하여 광주학생운동을 전국운동으로 발전시켜 나갔다. 서울의 경우 학생시위는 12월 5일 경성제국대학 예과 교실에 ‘광주검속학생을 탈환하자’라는 다수의 전단이 살포되면서 시작되었다. 이후 16일까지 남녀 전문학교와 중등학교를 비롯하여 모두 30개의 학

교에서 1만2천여 명의 학생들이 시위 또는 맹휴투쟁을 전개하였다. 이로 인해 총 1,400명의 학생들이 검거되었다. 서울의 거의 모든 중등학교 학생들이 참여했던 것이다. 서울의 신간회 본부는 광주학생의 시위를 알리려는 보고회와 구금학생 석방 등을 위한 민중운동자대회를 계획하였으나 일본 경찰의 탄압으로 무산되고 말았다. 일제는 13일 조기 방학을 선포함으로써 사태를 진정시키고자 하였다. 그러나 개학직후인 1월 15일을 전후하여 이화여자고보를 비롯한 20여 개교 남녀 학생 7,000여 명이 연합시위운동에 가담하였다. 12월 이후 서울지역 각급 학교의 시위투쟁이 전개될 때 학생들은 ‘구속학생을 석방하라’, ‘광주학생을 따라가자’ 등을 외치며 광주학생독립운동의 계승의지를 천명하였다. 또한 이들은 각종 슬로건을 내세우며 일본 제국주의 타도를 통한 조선독립의 결의를 다졌다.

광주학생독립운동은 해외에까지 전파되어 일본과 만주 각처 그리고 중국 본토와 하와이에서도 학생들이 켜기하였다. 일본에서는 12월 9일 오사카의 전단 살포를 시작으로 도쿄를 비롯한 일본 각처에서 전단 살포와 벽보 부착 및 시위 등의 항쟁이 있었다. 간도지방과 길림·장춘·하얼빈 등의 만주 각처, 북경·천진·상해 등지의 중국 본토는 물론이고 멀리 하와이에서까지 청년단체와 사회운동단체 및 독립운동단체들이 성명서를 발표하거나 시위를 펼치는 등의 항쟁을 전개하였다.

11월 3일 광주에서 시작하여 이듬해 3월까지 5개월 동안 국내에서만 250여 개교 5만4,000여 명 학생들이 참가한 가운데 전개된 광주학생독립운동은 조선인 학생 582명이 퇴학, 2,330명이 무기정학을 처분을 당한 대규모 시위였다. 통학열차에서의 시비로 발생한 조선인 학생과 일본 학생간의 대결이 감정적 차원을 넘어 일본 제국주의 타도라는 민족운동으로 발전할 수 있었던 것은 1920년대 학생운동의 조직적 기반이 있었기 때문에 가능한 일이었다. 이러한 점에서 광주학생독립운

동은 당시 학생운동을 총결산하는 의미를 지니는 것이다. 또한 서울 지역의 항쟁은 여러 운동조직이 참가하여 광주학생독립운동을 전국운동으로 확산시키고, ‘조선인 본위교육’이라는 학생들의 요구에서 한 걸음 나아가 ‘일본 제국주의 타도’라는 독립운동으로 발전시켰던 것이다. 광주학생독립운동은 학생들이 주도하고 사회 각 계층이 적극 호응한 3·1운동 이후 최대의 독립운동이라 할 수 있다.

생존권 보장을 외친 소작쟁의

일제는 국권을 강탈한 후 갖가지 경제침탈을 자행하였다. 그 가운데 토지조사사업(土地調査事業)을 시행했다. 그 결과 일본인 또는 일본 회사(동양척식주식회사 등) 소유의 토지가 급증했고, 우리나라 농민들은 이전보다 더욱 영세화되어 소작농이 더 늘어나게 되었다.

1910년대에 소작농들은 불안정한 소작권과 고율의 소작료 때문에 생계를 꾸리기조차 어려울 정도였다. 더욱이 일본인들의 토지 확대는 민족적 감정과도 맞물려 곳곳에서 충돌을 빚기도 했다. 1910년대 나주군 궁삼면과 무안군(현재 신안군) 하의도에서 농민들이 동양척식주식회사 또는 일본인 지주와 투쟁을 벌인 것이 그 같은 사례가 될 것이다. 그러나 1910년대에는 아직 농민들의 조직적인 운동이 전개되지 못했다. 농민들의 이익을 대변할 만한 농민단체들이 미처 결성되지 못했으며, 대부분 일제나 지주들이 중심이 되어 설립한 단체들이었다. 물론 이 같은 현상은 전남뿐 아니라 전국적인 것이었다.

일제는 1920년대에 산미증식계획(産米増殖計劃)을 시행하여 조선의 경제를 수탈했으며, 일본인 및 조선인 대지주들을 농업의 중심으로 삼는 식민지 지주제가 정착되면서 중소농민과 소작농들은 점차 몰락했다. 이처럼 1910년대에 쌓여온 경제적 수탈에 대한 불만, 그리고 3·1운동을 통해 확인된 민족

적 역량은 1920년대에 주체적인 농민운동이 활발하게 전개하게 되는 요인이 되었다. 그 결과 소작조건을 개선하기 위한 소작쟁의, 불합리한 수리조합·산림조합 조건에 대항하는 반대 투쟁들이 전국적으로 일어났다. 전남도 예외가 아니었다. 전남의 소작쟁의 건수는 1920년에 5건이던 것이 1923년에 24건, 1924년에 59건, 그리고 1925년에 105건 등으로 급증했다. 이 기간 전남에서의 소작쟁의는 전국 건수의 19%에 해당되는데, 1925년의 건수는 절반을 넘는 것이었다.

1920년대 전국 및 전남 소작쟁의 건수

구분	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
전국	15	27	24	176	164	204	198	275	1,590	423
전남	5	4	0	24	59	105	22	41	85	45
비율	33.3%	14.8%	0%	13.6%	36.0%	51.5%	11.1%	14.9%	5.3%	10.6%

자료 : 조선총독부 농림국편, 「조선농지연보」 1, 1940, pp.8~9

이 가운데 주목할 만한 것이 1920년 8월부터 1년 동안 전개된 암태도 소작쟁의이다. 이 지역의 대지주 문재철의 소작료 인상 횡포에 맞서 소작인회에서는 소작료를 8할에서 4할로 인하해줄 것을 요구했다. 그러자 문재철의 요청을 받은 경찰이 투입되어 소작인들과 마찰을 빚었으며 급기야 폭력사태가 발생했다. 이 소작쟁의는 전남뿐 아니라 전국적인 관심사로 떠올랐으며, 「동아일보」를 비롯한 언론에서도 사태의 추이를 주시하며 소작인들을 지원했다. 소작인들은 아사동맹(餓死同盟)까지 결성하며 단식투쟁을 벌였고, 마침내 그들의 요구가 관철되었다. 암태도소작쟁의는 단지 그 성공에만 의미가 있는 것이 아니라 1924년 창립되는 전국적 농민노동자운동조직인 조선농총동맹의 결성에도 큰 자극을 주었다는 점에서 중요하다.



암태도 소작쟁의 기념탑

다음으로 순천의 서면·쌍암면의 농민들은 1922년 소작료 인하와 소작권 안정을 요구하며 지주에 대한 투쟁을 전개했다. 또한 이들은 지속적인 투쟁을 위해 주체적으로 농민단체를 결성해 나갔으며, 이 같은 움직임은 다른 지역으로 퍼져나가 그곳에 소작인 중심의 농민단체가 속속 조직되었다. 그리고 초기에 면리 단위였던 이들 단체들은 점차 군 단위로 범위를 확대시켰으니, 1923년 2월에 결성된 순천농민대회연합회가 그러하다. 또 그리고 2월 말에는 순천·여수·광양·보성의 농민단체들이 연합하여 남선농민연맹회가 창립되기에 이르렀다.

광주에서는 1922년 조선소작인상조회 전남지회가 결성되었으며, 이어 영광·함평·나주·장성·구례 등지에 지회가 설치되었다. 그러나 그 임원진을 보면 대부분 대지주이거나 상공인으로서 소작인들의 이익을 제대로 대변하기에는 한계가 있었고, 실제로 별다른 활동을 벌이지도 않았다. 송정리에서 광산소작인조합이 조직되었으나 그 성격도 크게 다르지 않았다. 그러나 광주의 농민운동은 1923년부터 새로운 전기를 맞게 되었으며, 그 중심적 역할을 한 것이 광주노동공제회였다. 이 단체는 소작인들의 자각과 단결을 촉구하면서 소작인회 결성에 주력했다. 그 결과 군 소재 15개 면에 소작인회가 조직되었다. 이어 광주소작인연합회가 창립되었는데, 이는 15개 면 소작인회의 연합체였다. 이 단체는 소작권의 안정과 소작료의 인하를 위한 활동을 벌여 한 달 만에 300여 소작인들의 권리를 찾아주는 성과를 거두기도 했으며, 지주들과의 투쟁을 승리로 이끌기도 했다. 그러자 지주들은 경찰과 끈을 대어 연합회 활동을 방해하고 임원들을 탄압하기 시작했다. 그러다가 급기야 농민들과 경찰 사이에 충돌이 일어났으며, 간부들이 구속되기도 했다.

한편 세계대공황으로 말미암아 일본은 물론 조선의 경제가 큰 타격을 입었으며, 일제의 대륙침략에 따라 농민 수탈도 가

중되었다. 그런 만큼 농민들의 저항도 커져갔으며, 울분을 참지 못한 농민들이 일제와 지주에 맞서 투쟁하는 사례도 증가했다. 그 결과 1930년대 전국 소작쟁의의 약 21%가 전남에서 일어났다. 이때의 소작쟁의는 소작인회나 농민조합의 지도를 받아 벌어지기도 했지만, 지주들의 횡포를 참지 못해 자연발생적으로 일어난 것도 상당수였다.

1930년대 전국 및 전남 소작쟁의 건수

구분	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
전국	726	667	305	1,975	7,544	25,834	29,975	31,799	22,596	16,452
전남	146	140	40	665	2,444	5,565	3,771	3,654	4,373	3,608
비율	20.1%	21.0%	13.1%	33.7%	32.4%	21.5%	12.6%	11.5%	19.4%	21.9%

자료 : 조선총독부 농림국편, 「조선농지연보」 1, 1940, pp.8~9

한편 조선농민총동맹을 비롯한 농민단체들은 일제의 감시와 탄압을 받으면서 합법적 조직마저 점차 와해되기 시작했다. 더욱이 일제가 대대적으로 공산주의자들을 검거할 때 농민단체 간부들의 상당수가 연루되어 농민운동은 지도력을 상실하기에 이르렀다. 이에 따라 1930년대 농민운동은 이전보다 투쟁적이면서도 비밀리에 진행되기 시작했다. 여기에는 공산주의자들의 참여도 중요한 역할을 했다. 공산주의자들은 이전의 공산주의운동이 농민·노동자들과 괴리되어 있었다고 반성하면서 농민·노동운동에 관심을 쏟았다. 이들은 농민들을 의식화·조직화시켰으며, 이전과는 다른 새로운 농민운동의 형태를 만들어냈다. 그것이 바로 혁명적(또는 赤色) 농민조합운동이었다. 이 농민운동의 목적은 농민과 노동자들이 동맹하여 일제를 타도하고 농민노동자들이 중심이 되는 정부수립과 토지혁명을 이루어야 한다는 것이었다. 즉 단순한 농민들의 권익보장 차원을 넘어 일제타도와 토지혁명이라는 ‘혁명적’

목표를 내세우고 있었다. 그 실현을 위해 이들은 농민들에게 항일의식과 계급의식을 고취시키려 노력했으며, 자작농보다는 소작농, 부농·중농보다는 빈농 우선의 농민운동을 전개했다. 그리고 이 과정에서 소작농·빈농들이 농민운동의 새로운 지도자로 떠오르기도 했다.

이 시기 전남에서는 전체 22개 군 가운데 16개 군에 혁명적 농민조합이 조직되었다. 함경남도 다음으로 높은 비율이었다. 그리고 1931년 김호선·김재동 등은 공산주의자들과 협의하여 전남노농협의회를 결성하여 농민·노동운동을 비밀리에 전개했다. 그러나 전남노농협의회는 1년 뒤 일제에 그 조직이 적발되어 김재동 등 26명이 검거되는 등 큰 타격을 입으면서 와해되었다. 그 뒤 김부득·박대규·유치오 등이 전남노농협 의회의 재건을 꾀했으나 실패했다. 그 대신 1933년 결성된 조선공산당재건전남동맹이 그 역할의 일부를 맡았다. 전남동맹에서는 산하에 노동·농민·반제·출판·재정 등 부서를 두고 혁명적 농민조합 및 노동자조합을 조직해 나갔으나, 조직이 적발되면서 이듬해에 와해되고 말았다(무등역사연구회, 「광주·전남의 역사」).

5·18 광주 민주화 운동 - 민주주의 성지

박정희는 5·16 군사 쿠데타로 정권을 잡은 후 경제개발에 주력하면서 3선 개헌과 유신헌법을 통해 장기집권을 도모하였다. 특히, 유신헌법은 민주주의를 압살하는 악법이어서 국민들의 거센 저항이 뒤따랐다. 그런 속에서 10·26사태가 일어나 유신체제는 붕괴되고 말았다. 국민들은 계엄령 철폐 및 민주정부 수립을 요구하였고, 그동안 소외되었던 각계각층의 주장이 분출되었다. 정치권에서는 김대중·김영삼·김종필 등 ‘3김’의 정치활동이 활발해졌다. 이른바 ‘서울의 봄’이 시작되었다.

1980년 초부터 학생들은 신군부 및 최규하 정부를 비판하며, 민주화의 일정을 제시하라고 주장하였다. 이러한 민주주의의 요구는 대학생들이 개강한 3월에 더욱 솟구쳐 올랐다. 3·4월에 각 대학은 총학생회가 새롭게 출범하였고 학내의 민주화투쟁에 그 초점을 맞추었다. 그러나 5월에 이르러 대학생들은 ‘계엄령 해제’, ‘유신잔당 퇴진’, ‘정부 개헌 중단’, ‘노동3권 보장’ 등을 내세우며 정치투쟁에 돌입하였다. 5월 14일 고려대에 모인 서울의 27개 대학 총학생회 대표자 40여 명은 전면적인 가두시위를 전개하기로 결의했다. 15일 서울역에는 10만여 명의 학생이 운집하였고 신군부와 최규하 정부에 대한 성토대회를 벌였다. 이같은 상황은 광주·부산·대구·인천·목포·청주·춘천 등 대학이 있는 도시마다 대체로 마찬가지였다.

전남대학교에서는 개학과 함께 ‘전남대 학원자율화추진위원회’ (이하 학자추 : 위원장 한상석)가 결성되었다. 학자추는 학도호국단을 대신하여 학생들의 대표기관으로 활동했으며 학원자율화 공청회를 열어 학생들의 의견을 수렴하였다. 4월에 실시된 전남대학교 총학생회장선거에서 들불 야학 출신의 박관현이 당선되었다. 들불야학은 1978년 7월 23일 광주의 공단 지역이었던 광천동 성당 교리실에서 창설되었다. 들불야학에 함께 했던 이들로선 박기순, 임낙평, 신영일, 나상진, 김경옥, 윤상원 등 대부분 전남대생이었다. 이 들불야학은 이후 5·18 민주화운동에 적극 참여하여 ‘투사회보’를 제작 배포하였고, 시민결기대회를 조직하였다. 이러한 박관현의 총학생회장 당선은 광주의 사회 운동 진영과 전남대 총학생회가 결합할 수 있는 발판 구실을 하였다. 총학생회 출범과 함께 학내 민주화 투쟁을 주도해 나가다 5월 들어서면서 총학생회의 활동은 민주화를 위한 정치투쟁으로 전환되었다. 5월 학생들은 ‘비상계엄 해제’와 ‘휴교령이 내리면 거부할 것’, ‘양심

있는 교수들은 적극 동참할 것' 등을 주장하였다. 5월 13일 전남대 교수협회의 시국선언이 발표되었고, 일부 고등학생들의 시위도 일어났다. 광주지역 학생들은 14일 오후 도청 앞 광장에서 대규모의 집회를 열었다. 5월 15일 오전 전남대에서 민족민주화대성회를 마친 전남대학생 1만여 명과 조선대·광주 교대 1만여 명, 전남대 교수와 시민 등 수만여 명은 도청 앞 광장에 모였다. 16일에도 도청 앞 광장에는 5만여 명이 모였다. 이로서 자신들의 의사를 내외에 천명하였다고 판단한 시민·학생들은 일단 당국의 반응을 기다리기로 했다.

그러나 12·12쿠데타를 일으켜 군권을 장악한 신군부세력은 무기력한 최규하 정부를 제쳐놓고 불법적인 5·17 계엄확대를 감행하였다. 그리고 김대중을 비롯한 수 많은 민주인사들을 연행하였으며 김영삼·김종필 등 정치인의 활동을 금지시켰다. 아울러 모든 대학에는 무기한 휴교령이 내려지고 계엄군이 교내에 진주하였다. 아울러 모든 대학에는 무기한 휴교령이 내려지고 계엄군이 교내에 진주하였다. 광주에서는 제7공수여단 33대대와 35대대가 '화려한 휴가'라는 작전명령을 받고 전남대와 조선대에 배치되었다. 북한군과의 비정규전을 수행하기 위해 훈련된 공수부대가 민간인들 대상으로 임무를 부여받은 것이다. 이는 5·18민주화운동 과정에서 그토록 많은 희생자들이 발생한 요인이 되었다. 계엄군과 학생들의 첫 충돌은 5월 18일 전남대 정문 앞에서 일어났다. 휴교령에도 불구하고 정문 앞에 학생들이 모이자 계엄군은 학생들을 무차별 구타하며 해산시키려 하였다. 이에 격분한 학생들은 다시 광구역 광장에 모여 대열을 가다듬었고, '비상계엄 해제', '김대중씨 석방', '휴교령 철회', '전두환 퇴진', '계엄군 철수' 등을 외치며 시위를 시작하였다. 그러나 공수부대의 잔인한 살상으로 시내 곳곳에서 시민·학생들의 피해가 속출하였고, 신군부는 시위를 빨리 진압하기 위해 다시

제11공수여단을 광주로 급파하였다.

항쟁의 불길은 이때부터 치솟아 올랐다. 19일 오전 10시, 공포가 광주를 뒤덮은 가운데서도 2,000~3,000여 명의 시민들은 금남로에 모여 계엄군과 대치하였고, 공수부대가 최루탄을 발사하자 이들은 투석으로 대항하였다. 그러나 곧 도착한 제11공수여단이 남녀노소를 가리지 않고 무자비하게 진압하는 만행을 저질렀다. 이 과정에서 쌍방의 감정이 악화되어 사태는 걷잡을 수 없게 되었다. 이는 평화적 시위를 무력으로 제압하려 한 계엄군의 책임이었다. 이 같은 공포분위기 속에서도 20일 오전 시민들은 다시 시내에 모여들었으며, 오후로 접어들면서 수만명의 인파가 금남로를 메웠다. 시민들과 계엄군의 공방전은 밤 늦게까지 계속되었으며, 200여 대의 택시들이 시위행진을 벌이기도 하였다. 이 과정에서 MBC와 KBS 방송국에 화염이 치솟았다. 진실을 제대로 보도하지 않고 ‘타지역 불순분자들과 고정간첩이 선동한다’는 내용의 방송에 시민들이 격분하여 방화하였다고도 하지만 아직 정확한 진상은 밝혀지지 않았다. 계엄군이 쏜 최초의 발포는 밤 11시 광주역과 광주세무서, 조선대 근처 이 세 곳이었다. 그럼에도 불구하고 시위는 이튿날 새벽까지 계속되었다.



5·18 광주민주화운동

금남로 도청 앞에 모인
시민들

21일 오전 10시 금남로는 10만 인파로 뒤덮였다. 같은 시각 계엄사령관 이희성은 TV를 통해 담화문을 발표하고 ‘광주사태’를 ‘불순분자 및 간첩들의 파괴·방화·선동’에 따라 ‘폭도’들이 일으킨 것으로 왜곡하였다. 다른 지역에서는 이 무렵에야 광주에서 그 어떤 사건이 일어나고 있다는 것을 알게 되었다. 도청 앞에 진주해 있던 공수부대원들에게는 이미 실탄이 지급되었으며, 오후 1시 마침내 이들은 시민을 향해 10분 동안 무차별로 발포하였다. 많은 시민들이 초목처럼 쓰러져 죽었음에도 불구하고 이 날의 발포책임자가 누구였는가 하는 점은 아직도 풀리지 않고 있으며, 당시 신군부세력들

은 서로 책임을 떠넘기기에 급급하고 있다. 이에 인근 지역으로 확산되어 화순·나주·함평·영암·강진·무안·해남·목포 등지에서도 시위가 전개되었다. 그리고 스스로 무장할 필요성을 느낀 시민들은 예비군 무기창고, 파출소와 인근 탄광 등에서 소총과 폭약을 확보하고 시민군을 조직하였다. 이들은 광주공원의 시민회관을 본부로 삼았으며, 오후 3시 20분 계엄군에게 응사하였다. 이제 양측의 충돌은 시가총격전 형태로 바뀌었다. 수세에 몰린 계엄군은 오후 5시 30분 퇴각을 결정하고 도청에서 철수하였다. 시민군은 승리를 얻었으나 이미 수많은 희생자를 낸 뒤였다. 병원마다 사상자가 밀려들었으나 의료진과 의약품이 너무 부족하였다. 혈액이 모자라다는 소식이 퍼지자 순식간에 시민들이 몰려와 헌혈하였다.

항쟁은 광주뿐 아니라 인근지역으로도 확산되었다. 21일 도청 앞 발포 이후 화순·나주·함평·영암·강진·무안·해남·목포 등지에서도 시위가 전개되었다. 이에 당황한 계엄군은 도로와 철도를 철저히 봉쇄하여 시위가 북상하는 것을 차단하였다. 그 결과 시위는 광주이남 서남해안 지역에서 전개되었다.

이튿날인 22일, 오후 12시 30분에는 신부·목사·교수·변호사·정치인 등 20여 명으로 5·18수습대책위원회가 결성되었으며, 오후 9시 학생들이 학생수습대책위원회를 조직하였다. 전자는 계엄사측과의 협상을 맡았으며, 후자는 대민활동을 맡았다. 학생수습대책위원회에서는 장례반·홍보반·차량통제반·무기수거반 등을 만들어 질서를 유지하려 하였다. 23일 시민들은 거리를 청소하였고 시장에서는 시민군에게 식사가 제공되었다. 상점도 문을 열기 시작하였으나 사재기를 하는 시민은 없었다. 도청 맞은편 상무관에는 시신을 담은 관들로 가득찼고 분향하려는 시민들의 행렬이 길게 이어졌다. 이같은 시민들의 자발적 노력과 참여로 광주는 점차 질서를 회복해갔다. 이와

같은 상황을 혹자는 ‘해방광주’의 모습이라고 지칭하였다.

그런데 계엄사에서 시민군의 무장 해제 요구에 두 수습위원회는 강경파와 온건파로 나뉘어 갈등을 빚기 시작하였다. 정부의 사과도 없이 무기 반납만큼은 찬성할 수 없다는 주장이 적지 않았다. 온건파는 더 이상의 큰 희생을 막고 평화적으로 사태를 해결해보자는 의도를 갖고 있었다. 그러다 마침내 24일 두 수습위원회에서 온건파는 배제되고 강경파가 두 수습위원회를 장악하였다. 25일 오후 10시 도청에서는 최후까지 투쟁하기 위한 지도부가 결성되었다. 이 무렵 광주 외곽을 완전히 봉쇄한 계엄군은 ‘상무충정작전’이라는 이름으로 27일 오전 1시 30분 조선대 뒷산에 집결한 뒤 시내로 진입하기 시작하였다. 제3공수여단 특공조는 4개조로 나뉘어 도청을 압박해 들어왔고 오전 4시가 지나 총성이 울려댔다. 최정예부대인 공수부대 특공조의 총격에 시민군은 처참히 쓰러져갔고, 오전 5시 10분 도청을 비롯한 인근 주요건물들이 계엄군의 수중에 들어갔다. 이로써 시민군의 최후항전도 끝나고 광주는 다시 계엄군 치하로 바뀌었다. 계엄군의 무력진압 이후 표면적으로 광주는 ‘평온’을 되찾은 듯하였으나 유족과 시민들의 가슴에는 울분과 원한이 응어리져 있었다(광주광역시 5·18 사료편찬위원회, 「5·18광주민중항쟁」).

5·18민주화운동은 신군부의 정권찬탈에 맞서 일어난 당시 유일한 저항이었으며, 공수부대의 야만적 진압에 시민들이 하나 되어 최후까지 투쟁한 의거였다. 또한 희생자들이 흘린 피와 땀은 반독재투쟁의 이념적 토대를 이루어 한국사회의 민주화를 앞당기는 데 큰 영향을 끼쳤다. 그래서 5·18민주화운동은 1980년대 한국사회의 최대현안으로 떠올랐다. 미군이 한국군의 광주 유혈진압을 승인하였다고 하여 반미감정의 한 요인이 되었고, 전두환·노태우 정권의 정통성을 부정하는 가장 중요한 근거가 되기도 하였다. 해마다 5월이면 광주는 물론



국립 5·18 민주묘지
추모탑

전국의 대학가에서는 이를 기리기 위한 집회와 투쟁이 끊이지 않았다. 그리고 희생자들이 묻힌 망월동묘역은 ‘민주화의 성지’로서 자리 잡았다. 최근에는 5·18민주화운동 기록물이 유네스코 세계기록유산으로 등재되어 그것을 전시하는 기록관이 옛 광주가톨릭센터에 건립되었다.

남북통일을 향한 염원

1980년대 이후 우리 국민들은 민주화와 함께 남북통일에 대한 열망으로 들끓었다. 이러한 열망은 1980년 5·18광주민주화운동이 씨앗을 뿌렸고, 1987년 6월 민주항쟁에 의해 분출되기 시작하였다.



6월 민주항쟁

6월 민주항쟁은 전두환정권이 민주화운동을 철저히 봉쇄하였기 때문에 일어난 것이다. 1987년 1월 박종철 고문치사 사건이 발생하였다. 박종철의 죽음에 대한 진상규명 요구는 대규모 집회로 이어졌다. 이전부터 국민들은 민주화와 직선제에 대한 열망이 강하였다. 그런 상황에서 박종철의 죽음은 국민들에게 민주주의의 열망을 표출하는 분수령이 되었다. 5월 ‘민주헌법쟁취국민운동본부’가 발족해 6월 10일 ‘박종철 군 고문살인조작 범국민규탄대회’를 열기로 했다. 이날은 잠실체육관에서 민정당 대통령 지명대회가 열릴 예정이었고, 국민운동본부는 전국에서 국민대회를 개최하였다. 광주에서는 ‘호헌철폐와 민주헌법쟁취 전남본부’의 주도하에 도청 앞에서 개최되었다. 하지만 경찰은 도청 앞에 모인 시민들과 학생들을 최루탄을 쏘아 집회를 저지하려 하였다. 광주 도심 곳곳에서 시위가 있었고, 이 시위는 하루에 끝나는 것이 아니었다. 이는 전국적인 현상이었다. 매일 전국의 대도시에서 시위가 있었다. 그리고 이 시위는 학생들뿐만 아니라 시민들까지 함께 하는 것이었다. 국민들의 민주화에 대한 열망이 분출한 것이다.

6월 20일 광주에서는 20만 명 이상이 참여하는 시위가 전

개되었고, 이는 6월 26일 ‘민주헌법쟁취 국민평화대행진’으로 극대화되었다. 전국 동시다발 최대의 시위가 벌어졌고, 곳곳에서 전투경찰이 시민들에 의해 무장해제를 당하였다. 결국 전두환 정권은 국민들에게 굴복당해 민정당 대통령후보 노태우로 하여금 6월 29일 시국수습방안을 발표하게 했다. 일명 ‘6·29선언’이라고 하는데, 이 내용을 보면 여야 합의에 의한 대통령직선제 개헌 후 대통령 선거 실시, 대통령 선거법 개정, 김대중 사면·복권과 시국사범 대폭 석방, 인권 침해 시정을 위한 제도적 개선, 언론기본법 개폐 등으로 언론 자유 창달, 지방자치제·교육자치제 조속 실시, 정당 활동 보장, 사회정화조치 강구 등 8개 항이었다. ‘6·29선언’은 국민들이 6월항쟁을 통해 쟁취한 것으로써 이후 우리 사회의 민주화와 정권교체를 이룰 수 있었던 디딤돌이 되었다.

1988년 ‘3김 1노’의 주도로 실시된 총선에서 집권당 민정당은 소수여당이 되었다. 그리고 통일민주당과, 평화민주당, 공화당 등 야당이 다수를 차지하였다. 이 총선은 지역주의가 더 심화되었다는 문제점을 드러냈음에도 불구하고, 노태우정권이 일방적으로 정국을 이끌어 갈 수 없는 상황을 만들었다. 여소야대정국이 형성된 것이다. 이 정국에서 휴전협정 체결 이후 최초로 국회가 제 기능을 살려 행정부를 견제하게 됐다. 여러 악법이 개폐되고, 헌법재판소가 문을 열었다. 노태우 정권은 전두환 일가 비리를 수사하고, 일부 5공 실세를 물러나게 했다. 특히 국회 내에 ‘5·18광주민주화운동진상조사특위’, ‘제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리 조사특위’ 등이 설치되어 청문회를 열어 광주사태 진상규명, 정경유착 규명, 일해재단 비리규명, 언론통폐합 등의 진상규명 활동이 전개되었다. 이 청문회는 TV로 생중계되었는데, 이 청문회에서 노무현은 국민적 스타가 되어 훗날 대통령이 되는 발판을 마련하였다(무등역사연구회, 「전라도 역사 이야기」).

우리 사회에서 처음으로 평화적 정권교체가 가능하였던 것은 1997년이었다. 정부수립 이후 여당 출신이 계속 대통령으로 집권하였는데, 야당인 새정치국민회의의 대통령 후보 김대중이 당선되었다. 전라도를 정치적인 지지기반으로 가지고 있었던 김대중은 결코 자력으로 당선되기 어려웠다. 결국 김대중은 김종필과 연합을 하여 대통령에 당선될 수 있었다. 여전히 지역주의가 우리 사회에 큰 영향력을 끼치고 있음을 드러낸 것이다. 김대중은 대통령에 당선된 이후 남북관계의 개선에 관심을 두었다. 김대중 대통령의 대북정책을 ‘햇빛정책’ 이라고 부르는데, 남북의 화해와 협력을 도모하고자 하였다. 이 ‘햇빛정책’ 이 구체화된 것으로 금강산 관광, 개성공단 조성, 그리고 대통령의 평양방문이 있다. 2000년 6월 13일 김대중 대통령이 평양 순안공항에 도착했을 때 북측의 지도자 김정일이 이례적으로 직접 영접을 나왔다. 이 모습은 TV화면을 통해 남쪽에 그대로 보여졌는데, 그동안 반공교육을 받고 자란 남한의 국민들에게는 충격이었다. 두 사람은 장시간 정상회담을 가졌고, 통일문제를 자주적으로 해결하고 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방 제안의 방향에서 통일을 지향한다는 ‘6·15 남북공동선언’ 을 발표하였다. 이로서 통일을 향해 한 발짝 나아가는 계기를 마련하였고, 이러한 노력을 인정받아 김대중 대통령은 노벨평화상을 수상하였다. 이후 남북정상 회담은 노무현 대통령에 의해 이어졌다.



김대중 대통령
평양방문

제3부

산업 및 기술의 경쟁력 강화

1

지역을 견인하는 경제·산업 현황과 여건

전남은 지속적인 인구감소로 경제여건이 매우 취약하다. 또한 중화학공업과 농림어업 중심의 산업구조를 가지고 있다. 이 장에서는 전남 경제·산업의 일반현황에 대해 알아보자.

1. 지역경제 일반 현황

지역내총생산

2013년 전남의 잠정 지역내총생산은 62조 2천9백억 원으로 전국 대비 4.3%를 차지하고 있지만, 성장률($\Delta 0.8\%$)은 제조업, 건설업, 전기·가스·수도업 등의 부진으로 하락세로 전환되고 있다.

전남의 1인당 GRDP는 2010년도에 33,708천 원으로 전국 25,605천 원보다 높은 편이며, 2013년에는 35,368천 원으로 지속적으로 증가하고 있다. 또한 1인당 지역총소득은 2010년에 24,805천 원에서 2013년에는 26,849천 원으로 지속적으로 증가하고 있으나, 전국 평균인 28,683천 원보다는 조금 낮은 수준으로 16개 광역지자체(세종특별시 제외) 중 5위를 차지하고 있다. 그러나 1인당 개인소득은 13,657천원으로 전국 평균인 15,865천 원보다 낮은 전국 최하위 수준인 15위를 차지하고 있다. 한편 1인당 최종 소비지출액은 2010년에 16,727천 원에서 2013년에는 19,611천 원으로 매년 증가하고 있다(국가통계포털).

경제성장률

전남의 실질 경제성장률은 최근 5년 평균 2.3%에 그치고 있는데, 산업별로 보면, 농림어업은 0.7%, 제조업은 3.4%, 건

지역내총생산(GRDP)

시·도단위별 생산액, 물가 등 기초통계를 바탕으로 일정 기간 동안 해당 지역의 총생산액을 추계하는 시·도 단위의 종합경제지표를 말한다.

1인당 GRDP

지역내총생산(GRDP)을 지역내 총 인구수로 환산한 값을 의미한다.

경제성장률

한 나라의 경제발전 동향을 한눈에 보여주는 지표로 국민총생산의 양적인 크기로 파악하면, 국민총생산의 연간신장률을 의미한다.

설업은 0.2%로 특히, 농림어업과 건설업의 부진이 심각하다. 특히, 2013년에는 전남의 경제성장률이 전년 대비 1.6% 감소한 것으로 나타났는데, 건설업과 철강, 조선업종의 부진이 가장 큰 요인으로 작용했다. 전남의 제조업은 2012년 4/4분기부터 감소세로 전환되었는데, 특히 조선업종의 부진이 심각한 상황이다. 따라서 조선업의 새로운 활로를 모색하는 것이 중요한 과제라 할 것이다.

2. 지역산업 현황 및 여건

산업구조

전남은 제조업(중화학공업)과 농림어업 중심의 산업구조를 가지고 있는데, 이를 살펴보면, 타 지역에 비해 상대적으로 농림어업의 비중이 높은 것으로 나타난다. 부가가치 중 농림어업 비중은 6.3%로 전국평균인 2.3%에 비해 높은 수준이며, 취업인구의 27.1%가 농림어업에 종사하고 있는 것으로 나타나, 전남의 농림어업은 지역경제에서 중요한 부분이라 할 수 있다. 한편 제조업 중 철강, 석유화학, 조선 등 중화학 공업의 경우, 부가가치 비중이 높지만 사업체 및 취업자 수의 비중이 낮다. 반면에 서비스업은 부가가치 비중이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮지만 사업체 및 취업자 수의 비중은 매우 높은 것으로 파악된다. 즉, 상대적으로 부가가치 비중이 높은 제조업의 고용창출이 미흡하지만, 상대적으로 부가가치 비중이 낮은 농림어업과 서비스업에 지나치게 많은 인력이 고용된 모습을 보이고 있다.

소재형 장치산업

석유정제업 · 석유화학, 화학공업 · 철강업 · 비철금속공업 이외에 자동차 · 조선 · 시멘트 · 펄프 · 인건 · 합성섬유 등의 산업을 말한다.

전남의 제조업은 석유화학, 철강 등 소재형 장치산업이 주도하고 있는데 부가가치 측면에서 코크스·연탄·석유정제, 화학물질·화학제품, 제1차금속의 3가지 업종이 지역 내 전

제조업에서 차지하는 비중이 81.2%에 달하고 있다. 제조업 중 농·축·수산물 가공 중심의 음·식료품 제조업에 상대적으로 많은 인력이 고용되어 있지만, 이들 업체들은 대부분 단순 1차 가공 위주의 영세한 기업들로서 고부가가치를 획득할 수 있는 첨단업종과는 거리가 있다. 즉, 전남의 중소기업은 지역 내 고용창출에 어느 정도 기여하고는 있으나, 소득증대 효과나 생산성은 낮은 것으로 파악되고 있다.

전남의 산업구조(2013)

(단위 : 조 원 % 천 명)

구 분	전 국		전 남					
	지역내총생산		지역내총생산		사업체 수		취업자 수	
전 산업	1430.3	(100.0)	62.3	(100.0)	136,889	(100.0)	915	(100.0)
농림어업	30.5	(2.1)	4.6	(7.4)	397	(0.3)	248	(27.1)
광업·제조업	396.8	(27.7)	20.5	(32.9)	12,027	(8.8)	77	(8.4)
3차산업	866.5	(60.6)	28.3	(45.4)	124,465	(90.9)	590	(64.5)
(순생산물세)	126.0	(8.8)	8.9	(14.3)	—	—	—	—

자료 : 국가통계포털

지역산업 경쟁력 및 한계점

전남의 지역경제는 지역 내 총수요 규모를 대표하는 인구가 지속적으로 감소하고 있어 자체적인 시장 형성을 기대하기 힘든 상황이다. 일자리 측면에서도 농어업 분야의 일자리 비중이 높고, 중소기업이 영세하여 안정적이고 질 좋은 일자리 창출에 한계를 보이고 있다. 2013년 GRDP 총액 중 농림어업 비중은 7.4%(전국 2.1%)이지만, 취업인구 중 농림어업 종사자 비중은 27.1%(전국 6.1%)에 달하고 있어, 부가가치가 낮은 부문에 너무 많은 지역주민이 종사하고 있는 상황이다.

기업현황은 대기업의 비중이 낮고 중소기업이 비중이 매우 높은 편이다. 사업체 수의 99.8%, 고용의 73.5%, 수출의 30.7%, 매출의 30.5%를 지역 중소기업이 담당하고 있는 것으로 조사

되고 있어 소수의 대기업이 매출의 70%를 가져가는 반면 절대 다수의 중소기업은 매출의 30% 안팎을 가져가는 구조가 고착화되고 있다. 특히, 중소 제조업체의 85.7%가 10인 미만으로 영세하며, 농수축산물을 단순 가공하는 식음료기업 비중이 높아 부가가치 제고를 기대하기 힘든 상황이 지속되어 왔다. 한편 석유화학, 철강, 조선 등 대규모 장치산업의 경우에도 연관단지(협력업체)나 본사가 전남 지역에 입지하지 못하는 상황이다. 그래서 지역 내 생산소득과 소비의 상승적 환류 과정을 기대할 수 없는 구조적 문제점을 보유하고 있다. 게다가 전남 재정자립도는 2015년 현재 17.8%(전국 평균 45.1%)로 전국 최하위를 차지하고 있어 재정적 측면에서도 매우 열악한 상황이다.

그렇지만 전남은 지리적으로 중국과 일본, 동남아시아를 연결하는 결절지역으로서 태평양 진출의 관문이며, 대중국 전초기지로써 잠재력을 보유하고 있다. 가령 우리나라 연안의 풍력발전 부존잠재량이나 가용잠재량은 전남에 집중되어 있어(한국에너지기술연구원 신재생에너지백서, 2012), 국가적으로 해상풍력 거점으로 육성 중이다.

또한 전남에서는 정부의 지역산업지원사업에 따라 생물, 조선해양, 세라믹, 금속, 신재생에너지설비, 고분자소재 등 지역특화산업을 집중 육성해 왔고, 이에 따라 관련 기업이 전남 지역에 집적화되고 있는 중이며, 연구기반도 확대되고 있다(2014, 전남지역 자원연계형 창조경제 기반구축 방안, 전남발전연구원).

2

농수축산업의 고부가가치화와 융복합화

전남은 전국 최대의 친환경농업 지역이며 수산물 생산지역이다. 또한 민선67에 들어서면서 '숲 속의 전남 만들기' 라는 중점 시책을 추진하고 있다. 이 장에서는 전남 농수축산업의 현황과 현재까지의 추진된 주요 시책, 그리고 향후 전남이 나아가야 할 미래발전 전략에 대해 알아보자.

1. 친환경 농업의 중심지

국민 식량공급기지로서의 농업

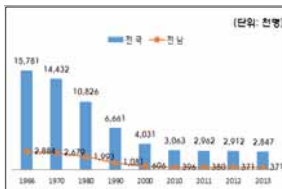
해방 직후 우리나라가 직면한 최우선 과제는 식량부족문제의 해결이었다. 그러나 6.25 전쟁과 거듭된 흉년 등으로 1960년대까지 식량 증산 속도는 더디기만 했다. 그러다가 70년대 통일벼 개발 등 녹색혁명으로 쌀 자급이 가능하게 되었다. 주곡자급이 가능해진 70년대 후반에는 국민들의 식생활 고급화로 과일과 채소, 축산물의 생산이 증가하였고, 90년대 후반부터 과채류 등 시설재배 작물들의 주년 공급·소비가 가능한 백색혁명이 이루어졌다. 또한 2000년대 초반 농산물 시장이 개방되면서 해외의 다양한 농산물 수입이 급증하게 되자 안전·안심 농산물 수요가 급증하게 되었다.

전남농업은 곡창지대인 호남평야를 기반으로 식량작물 생산이 주를 이루었으나, 점차 축산물, 채소, 과일 중심으로 다양화되고 있다. 비록 경제성장에서 농업의 위축은 불가피했으나 빈곤문제 해결, 노동력 공급, 물가안정 등 농업의 성장과 희생이 고도의 산업화와 도시화를 가능케 한 밑거름이 되었다. 전남은 우리나라 제일의 식량공급기지이자 친환경농산물의 메카로서 향후 국민 건강을 책임지는 식량안보의 최후보류로서 그 역할을 수행할 것으로 전망된다.

현황 및 여건

농가인구 및 경지면적

전국 제일의 농도인 전남의 농가호수 및 인구('13년 기준)는 165천 호, 371천 명이다. 이는 도 전체인구(1,907천 명)의 19.5%, 전국 농가인구(2,847천 명)의 13%에 해당한다. 전남은 그동안 향도이촌(向都移村), 농산물 시장 개방 확대에 따른 농가소득 저하 및 농업노동력 고령화 영향으로 65세 이상 농가인구가 전국 평균인 37.3%보다 높은 43.7%를 차지하고 있어 상대적으로 고령화된 농업구조를 가지고 있다. 이에 따라 농가호수는 경북에 이어 전국에서 두 번째로 많고, 농가인구는 경북, 경기도에 이어 전국에서 세 번째로 많다.



전남도 농가인구 현황

전남도 농가인구 현황

(단위 : 천명 %)

구분	1966	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013
전 국(A)	15,781	14,432	10,826	6,661	4,031	3,063	2,962	2,912	2,847
전 남(B)	2,884	2,679	1,993	1,081	606	396	380	371	371
A/B	18.3	18.6	18.4	16.2	15.0	12.9	12.8	12.7	13.0

자료 : 국가통계포털(KOSIS), 전남통계연보, 각년도

경지면적은 308천ha로 전국 1,711천ha의 18.0%를 차지하고 있으며, 이 중 논은 192ha(62.3%), 밭은 116ha(37.7%)이다. 또한 농가당 경지면적은 1.87ha로 전국 평균(1.50ha)보다 높다. 농경지 절대규모의 시·군별 분포를 보면, 해남·영암·고흥·나주·신안 등 영산강수계의 충적지와 구릉성 야산지대 또는 해안저지대 및 간척지에 넓게 분포하고 있다.

한편 2013년 기준 품목별 생산면적은 식량작물이 전체의 73.9%를 차지하고, 다음으로 채소류 16.7%, 과실류 6.6%, 특용작물 2.6% 순이다.

전남도 품목별 농업생산 면적 현황

(단위 : ha)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013
식량작물	585,902 (90.7)	423,563 (82.4)	342,392 (84.4)	272,785 (72.9)	231,178 (72.7)	217,706 (74.6)	214,839 (74.6)	209,990 (73.9)
채소류	30,356 (4.7)	46,118 (9.0)	42,024 (10.4)	72,309 (19.3)	50,469 (15.7)	47,551 (16.3)	46,506 (16.1)	47,695 (16.7)
과실류	3,621 (0.6)	7,741 (1.5)	9,449 (2.3)	16,934 (4.5)	19,529 (6.1)	18,302 (6.3)	18,484 (6.4)	18,896 (6.6)
특용작물	26,024 (4.0)	36,613 (7.1)	12,027 (2.9)	12,371 (3.3)	16,908 (5.3)	8,410 (2.8)	8,204 (2.9)	7,493 (2.6)
합 계	645,903 (100)	514,035 (100)	405,892 (100)	374,399 (100)	318,084 (100.0)	291,969 (100)	288,033 (100)	284,074 (100)

자료 : 전남통계연보, 각년도

농가소득

2013년 기준 전남의 평균 농가소득은 33,858천 원(전국 평균 34,524천 원)으로 전국 평균보다 666천 원 적고, 이는 9개 도 중 6위(최고 : 제주 41,640, 최저 : 경남 29,946)에 해당한다. 농가소득은 농외소득이 13,505천 원(39.9%)으로 가장 큰 비중을 차지하고, 농업소득 10,665천 원(31.5%), 이전수입 5,873천 원(17.3%), 기타 비경상 수입 3,815천 원(11.3%) 순이다. 농림어업 지역내총생산(GRDP)은 전남총액(54.9조 원)의 8.3%인 4.5조 원으로, 전국 농림어업 지역내총생산(30.8조 원)의 14.7%를 차지하고 있다.

한편 전남의 농가부채는 26,571천 원으로 전국 평균(27,363천 원)보다 792천 원 적고, 9개 도 중 5위(최고 : 경기 45,373, 최저 : 충북 14,365)에 해당한다. 농가부채는 농업용 부채가 11,779천 원(44.3%)으로 가장 큰 비중을 차지하고, 가계용 부채가 4,622천 원(17.4%), 겸업용 부채가 2,026천 원(7.6%), 기타 8,144천 원(30.6%)이다.

친환경농산물인증

전남도는 2004년 전국 최초로 친환경농업을 도입한 이후 친환경농산물은 곧 전남이라는 인식이 확산되고 있다. 특히, 국민 먹을거리의 안정적 공급처로서 국민건강은 물론 지역 농가소득 향상 및 농업경쟁력 제고에 크게 기여하고 있다. 20년 동안 지속적인 정책 추진으로 2014년 친환경 인증 농가 수는 30천농가, 인증면적은 41천ha, 출하량은 109천톤에 이르는 등 명실공히 전국대비 49%에 이르는 대한민국 친환경 농업 수도로 부상하고 있다.

전남도 친환경농업 인증 현황

(단위 : 천농가, 천ha, 천톤)

구 분	2004	2009	2010	2013	2014
인증농가(천농가)	1.4	38.4	54.9	56.1	30.2
인증면적(천ha)	1.4	42.8	63.1	67.8	40.7
농산물 출하량(천톤)	24	594	720	400	109
전국 점유율	11%(5위)	51%(1위)	57%(1위)	57%(1위)	49%(1위)

자료 : 국립농산물품질관리원, 전라남도 친환경농업과, 2014

전남 농업의 위상

'70년대와 비교해 국민소득 증가에 따라 소득탄력적인 채소류와 과일류의 생산면적 비중은 증가하고 있다. 그러나 쌀 소비 감소로 식량작물의 재배면적 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 주요 특화작물은 밀(전체 재배면적의 40%), 양파(51%), 마늘(32%), 멜론(29%), 매실(46%), 배(26%), 참다래(46%), 고구마(20%), 콩(17%), 유자(72%), 참깨(33%), 녹차(48%), 무화과(87%), 대과(35%), 배추(28%), 쪽파(33%) 등으로 15개 품목에서 전국 재배면적 1위를 차지하고 있다.

주요 시책

안전·안심 친환경농업육성 및 학교급식 공급

전남은 친환경농산물의 판로확보와 청소년들의 건강한 성장을 위해 2004년 전국 최초로 친환경 학교급식을 도입하였다. 또한 2007년부터 도내 보육시설을 비롯한 유치원, 초·중·고등학교 급식에 친환경농산물을 100% 공급해 오고 있다. 아울러 최대 소비처인 수도권 친환경농산물 학교 및 단체 급식 식자재 시장 선점을 위해서도 많은 노력을 기울였다. 그 결과 전남에서 생산된 친환경농산물의 안정적인 판로를 확보하게 되어 농업인의 소득 증대에도 기여하였다.

전남 친환경농산물의 주요 공급실적을 보면, 2013년도에 서울시에 657억 원 (점유율 : 쌀 48%, 과채류 51%), 경기도에 254억 원 (점유율 : 쌀 15%, 과채류 21%), 광주·영암 등 기타 지역에 170억 원 규모를 공급했고, 향후 이를 더욱 확대할 예정이다.

연도별 친환경 농산물 학교급식 공급(전남)

(단위 : 억 원)

구 분	2011년	2012년	2013년
합 계	881	1,033	1,081
친환경쌀	432	547	757
과 채 류	449	486	324

자료 : 전라남도 식품유통과, 2014

3농 정책 추진

전남은 농산물 시장개방 확대와 농촌의 공동화, 후계인력 부족 등을 개선하기 위한 종합대책으로 농업농촌농민을 종합적으로 아우르는 ‘3농 정책’을 전국 최초로 실시하였다.

이를 통해 유기농 생태전남 실현 및 농산물 생산·가공·유통의 복합산업화를 정착하였으며, 주거문화 수요변화에 대응한 정주

3농 정책

전남도는
2010~2014년까지
5년간 3개 분야, 76개
세부 추진과제에 총
12조 2,870억 원을
투자하여
농업·농촌·농업인을
포괄하는 종합계획을
수립·추진하였다.

여건 조성 and 생태관광 활성화를 선도하였다. 또한 의료복지서비스 등 맞춤형 사회 안전망 확충 및 교육환경을 개선하였다.

농산물 유통시설 확충

전남은 2004년부터 산지유통센터(APC)건설을 시작하였다. 이후 2014년까지 저온저장고 164천㎡, 예냉실 2천㎡, 집하·선별·포장장 114천㎡, 일반창고 40천㎡의 산지유통기반시설을 확충하였다.

이를 통해 농산물의 공동선별을 통한 품질의 균일화, 포장규격화, 상품성 제고 등을 도모할 뿐 아니라 유통정보의 수집과 전파, 공동 계산, 브랜드 개발, 계약 재배, 자조금 조성, 산지 판매, 수출 촉진 등 산지유통주체의 거래 교섭력 확보와 시장경쟁력을 제고하는데 일조하였다.

고소득농업인 육성

개방화 시대 전남 농업의 경쟁력 제고를 위한 친환경농업 확대, 영농의 규모화기업화 및 지속적인 판로 확대 등으로 역대 농가가 매년 급증 하고 있다. 2013년도 기준 전남의 농가소득 1억 원 이상 농가 수는 4,065호로, 2006년 850호 대비 3,215호(약 4배)가 증가하였다.

향후 전남은 고소득 농업인의 지속적인 발굴을 위해 잠재고소득(5천만 원 이상 ~ 1억 원 미만) 농업인에 대한 경영교육 강화, 고소득 농업인 성공사례 발굴·홍보 등 다양한 시책을 추진할 예정이다.

전남도 1억 이상 농가 현황

(단위 : 호)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
농가수	-	-	850	865	990	1,438	2,014	2,753	3,400	4,065

자료 : 전라남도 농업정책과, 2014

농업의 고부가가치화

전남은 연평균 기온 12~15℃의 온화한 기후로 내륙과 다른 차별적 환경여건을 보유하고 있다. 연간 강수량은 1,200mm ~ 1,500mm 내외로 풍부하며, 연간 2,000시간 이상의 일조시수는 주곡인 벼 재배 뿐 아니라 시설원에 및 화훼농업 등 고품질, 고부가가치 농산물 생산을 위한 좋은 여건을 구비하고 있다. 또한 우리 농산물 수출시장으로서의 잠재력과 가능성이 높은 중국 및 일본과 지리적 위치 뿐 아니라 기후조건도 비슷하여 안전·품질 농산물 생산에 유리한 여건을 보유하고 있다. 그리고 남도의 역사·문화·예술자원 등 유·무형을 농촌에 맞게 보전함으로써 국민의 삶터·쉼터로서의 역할을 수행하는 등 식량안보 최후의 보루지역으로 그 역할을 다하고 있다.

그러나 전남도는 농업선진국에 비해 농가 경영규모가 영세하고 생산자의 조직화가 미흡하여 국제 경쟁력 확보에 한계가 있다. 또한 젊은 인력의 이농 심화 및 초고령화 사회 진입으로 생산성이 악화되고 있을 뿐만 아니라, 농산물 원료 생산량에 비해 제2차 가공식품 등이 열악한 식품산업기반으로 부가가치 창출에 한계가 있다. 특히, 대도시 소비지와 원거리에 위치하여 상대적으로 물류비용이 높고, 수출인프라가 부족하다. 즉, 친환경농산물 등의 유통 및 수출촉진 시스템 구축이 미흡하다.

전남은 농산물 시장 개방 확대와 농업노동력의 고령화·부녀화 등 대내·외적 여건변화에 대응해 향후 농업을 경쟁력 있고 소득이 높은 산업으로 집중 육성할 계획이다.

우선 개방화에 대응한 경쟁력 제고를 위해 농축산물 생산비 절감대책을 마련하고, 고소득 품목육성과 안정적 농외소득 발굴로 농가소득을 창출할 계획이다. 이를 위해 농축산물 생산비 절감 20개 작목을 선정하고 선도농가를 집중 육성할 계획이다. 또한 식량작물의 비중을 줄이고 CT기반 시설원에 현

6차 산업화

1차, 2차, 3차 산업의 융복합을 통해 농촌의 부가가치를 높이고 일자리를 창출하는 경제활동을 의미한다. 이를 통해 지역경제 활성화는 물론 농산물 부가가치 증대, 지역 공동체 회복 및 생산적 복지를 도모하고 있다.

生·消 연계형

생산자와 소비자가 연계되는 형태를 의미한다. 일본에서 자산지소 운동과 함께 시작되었으며, 최근 우리나라에서도 농산물 직매장과 연계되어 확산되고 있다.

대화 등 고부가가치 시설원에 및 고소득 특화작목을 확대하며, 품목별 조직화·기업화로 시장교섭력을 강화하고 안정적인 판로를 확보할 계획이다. 아울러 농촌형 일자리 창출사업, 에너지농장조성, 마을반찬사업 등 농외소득원을 발굴해 농업의 6차산업화 등 안정적인 농외소득 창출을 위한 기반을 지속적으로 확충할 계획이다.

또한 전국 최고의 유기농 수도로서 소비자에게 믿음을 주는 유기농 일반지 실현을 위해 친환경 실천의지가 확고한 농가를 대상으로 유기농을 집중 육성할 예정이다. 이를 위해 인증 내실화 및 들녘경영체 육성, 주요곡물 생산기반 조성 등 저비용 공동영농 추진 시스템 구축, 친환경농산물 공동물류시스템, 프랜차이즈점 등으로 제값 받는 유통혁신을 추진 할 계획이다.

아울러 IT기반 융복합으로 유통경로 다양화, 生·消 연계형 쌍방향적 신유통생태계 구축, 6차산업화와 고부가·건강기능식품산업 육성 등 농산물 유통혁신 및 식품산업 경쟁력을 강화할 계획이다. 이를 위해 대도시 중심의 生·消 연계형 로컬푸드 직매장 개설을 통한 활성화, 납도장터, 쇼핑몰 등 ICT 융복합 기술을 접목한 대안 유통경로 확산, 향토산업, 지역전략식품산업, 농공상융합형중소기업 등과 연계 추진, 지역 특화작목 및 향토자원의 부가가치 창출을 위한 6차산업화를 육성 할 계획이다.

2. 동물복지형 녹색 축산

국민 영양공급원으로서 축산업

식량자급이 어려웠던 시절 우리 국민의 주요 영양공급원은 쌀을 비롯한 식량작물이었으나, '70년대 녹색혁명을 거쳐 주곡이 자급됨에 따라 축산물의 생산이 증가되기 시작하였다.

전남의 축산업은 '80년대 가축개량사업의 정착과 더불어 축산농가의 전업화·규모화 진전으로 '90년대 축산계열화업체의 성장으로 이어졌으며, '90년대 말 본격적인 축산물 수입개방에 대응하여 축산발전 기금, 등록제·허가제, 등급제, 원산지표시제, 축산자조금, 이력추적제, HACCP 등을 순차적으로 도입함으로써 축산 자급기반을 유지하는데 주력해 왔다. 또한 축산물 시장개방 확대에 능동적으로 대응하기 위해 동물복지형 녹색축산 기반 조성과 안전·안심 축산물 공급 확대를 위한 친환경 축산물 인증을 확대하고 있다.

현황 및 여건

축산물 생산

주요 가축(소, 돼지, 닭) 사육은 한·육우의 경우 2008년 미국산 쇠고기 수입재개에 따라 광우병 등에 대한 불안심리가 증폭되어 일시적으로 소비는 큰 폭으로 감소하였다. 그러나 사육두수는 2010년 494천두, 2013년 482천두로 감소 추세를 보이고 있다.

젖소는 2003년 하반기에 잉여원유 증가에 따른 생산 쿼터제 시행 이후 2005년 32천두에서 2013년에는 30천두로 사육두수가 지속적으로 감소하였다. 전업농가(소 50두, 돼지 1,000두, 닭 3만수 기준)는 2013년 말 기준 한·육우 2,487호, 젖소 309호, 돼지 322호, 닭 394호로 감소하고 있다.

2013년 기준 전남 주요 축산물의 전국 점유율은 한·육우의 경우 482,149두로 전국의 17%, 젖소는 29,556두로 전국의 7%, 돼지는 994천두로 전국의 10%, 닭은 15,077천수로 전국의 10%를 차지하고 있다.

생산쿼터제

일년에 필요한 생산량을 생산자에게 배분하는 제도이다. 무분별하게 과잉생산되어 값이 급락하는 것을 막을 수 있고 시장컨트롤이 원활해지는 장점이 있다.

친환경 축산물 인증

녹색축산 기반조성을 위해 2008년 전국 최초로 「녹색축산 육성기금 조례」를 제정하였다. 2014년 말까지 646억 원을 조성, 친환경 축산물 인증농가 및 가공, 유통업체 등에 321억 원을 지원하였다. 또한 지속가능한 축산업을 영위하고, 관행 축산의 근본적인 틀을 변화시키기 위해 「동물복지형 친환경 녹색축산 육성조례」를 제정해 녹색축산 제도화 방안을 마련하였다. 그동안의 노력으로 2006년 친환경축산 도입당시 5농가였던 친환경축산물 인증농가가 2014년 말 2,344호에 이르러 전국의 21%(전국 1위)를 점유하고 있다.

전남 친환경 축산물 인증농가 현황

구분	2007	2009	2010	2011	2013	2014
친환경축산물 인증농가(호)	147	1,413	2,012	2,101	3,872	2,344
전국점유율 (전국순위)	-	-	33%(1위)	36%(1위)	36%(1위)	21%(1위)
녹색축산육성기금 지원실적(억원)	-	29	35	33	78	47

자료 : 전라남도 축산과, 2014

주요시책

동물복지형 녹색축산 육성

전남은 2006년부터 가축사육환경 개선을 주요 내용으로 하는 「친환경 축산 5개년 계획」을 수립하여 동물복지형 축산의 토대를 구축하였다. 특히 2011년도에는 전국 최초로 「동물복지형 친환경녹색축산 육성조례」를 제정·공포하고 가축운동장 구입, 마을안·도로변 축사이전, 친환경축산시설 설치, 가공유통망 확충 등을 지원하였다.

또한 「동물복지형 녹색축산 5개년(2011~2015)계획」을 수립하고 18개 사업에 총 7,181억 원을 투입하여 국내 친환경축

산을 선도해 나가고 있다. 그 결과 2013년 전남의 친환경축산물 인증농가는 3,872호로 2010년 2,012호에 비해 92% 증가했으며, 전국대비 36%라는 독보적인 점유율을 확보하고 있다.

친환경축산 전국 1위, 조사료 생산 전초기지 육성

전남은 축산물의 경쟁력 제고와 안전·안심 축산물 공급을 위해 친환경축산물 인증을 확대한 결과 2014년 말 기준 2,344호에 이르는 등 전국 1위(전국의 21%)를 차지해 전국 최고의 안전안심 축산물 공급기지로서의 위상을 확립하였다.

친환경 조사료 재배면적도 2005년 2천ha에서 현재는 65천ha로 전국 재배 면적의 46%를 점유하고 있다. 그리고 생산비 절감을 위해 배합사료 위주의 급여방식을 탈피해 조사료 위주의 급여방식으로 바꾼 결과 소 1두당 267천원의 생산비를 절감하는 효과도 가져왔다. 이러한 조사료의 장점을 극대화하기 위해 대규모 조사료 재배단지 12개소 8,200ha를 조성하였다. 그리고 이의 가공·판매를 위하여 강진, 고흥, 영광에 조사료 유통센터를 설치하였다. 2011년에는 전국적인 조사료 생산기지로 육성하고자 농림축산식품부와 업무협약을 체결하는 등 우리나라 최대 양질의 조사료 생산지로 자리매김 하고 있다.

축산업의 고부가가치화

전남은 국제적 금융위기와 애그플레이션 이후 부각되고 있는 자생적 저비용 축산업과 관련하여 온난한 겨울철을 이용한 유채, 호밀, 이탈리안라이그라스 등의 답리작 사료재배가 용이하여 축산업에 매우 유리한 여건을 보유하고 있다. 그러나 수도권 등 소비지에 도축가공 시설이 집중되어 있고, 생축 반출에 따른 구제역 등 질병확산과 환경오염 우려 및 축산물종합가공·유통센터 부족으로 두당 350천원 추가 손실이 발생하는 등 상대적으로 가격경쟁력에서 비교열위에 있다. 또한 축산물

애그플레이션

농업을 뜻하는 영어 'agriculture'와 'inflation'을 합성한 신조어로 곡물가격이 상승하는 영향으로 일반 물가가 상승하는 현상을 가리킨다.

이탈리안라이그라스

화본과의 월년생 또는 1년생의 목초로서 지중해지역이 원산지이나 지금은 세계에 널리 분포되어 있다. 비옥하고 습윤(濕潤)한 토양에서 잘 자라는 목초로 기호성 및 사료가치가 높다.

FTA

(Free Trade Agreement)

자유무역협정.
국가 간 상품의 자유로운
이동을 위해 모든 무역
장벽을 완화하거나
제거하는 협정

WTO

(World Trade Organization)

세계무역기구, 국제무역
확대와 회원국 간의
통상분쟁 해결, 세계교역
및 새로운 통상 논점에
관한 연구를 위하여
설립된 국제기구이다.

DDA

(Doha Development Agenda)

2001년 11월, 카타르의
도하에서 열린
세계무역기구(WTO)
제4차 각료회의에서
합의되어 시작된 다자간
무역협상

선진국에 비해 밀식사육 등 가축 사육환경 조건의 미흡 등 가축전염병의 반복적 발생에 따른 방역대책이 미흡하다.

전남의 축산업 발전을 위해서는 한·미, 한·EU 등 축산물 강대국과 FTA 발효에 따른 시장개방 압력에 능동적으로 대처하기 위한 지속 가능한 축산업 기반 조성이 필요하다. 또한 소비자의 축산물 안전성 확보 요구 증대에 따른 소비자 신뢰 확보와 축산농가 경영안정 및 안정적인 축산물의 판로 확보를 위한 유통구조의 합리화가 필요하다.

전남 축산업 발전을 위한 주요 시책으로는 우선 동물복지형 녹색축산 실천 확산으로 안전 축산물 생산과 악성 가축전염병을 근절하여 청정전남 이미지를 구현해야 한다. 이를 위해 동물복지형 녹색축산 실천 확산을 위한 현장 중심의 농가 교육 강화와 조사료 전문단지 조성 및 ICT 융복합 시설 보급으로 가축 생산비를 절감하고, 여가·치료목적의 말산업 육성, 곤충의 식품·의약품 활용 등 미래성장 산업을 육성하여야 한다. 또한 직거래 활성화를 통한 복잡한 유통단계의 축소로 안정적 판로를 확보하고, 농장단위 차단방역 및 사육환경개선으로 가축전염병 발생을 최소화해야 할 것이다.

향후 WTO/DDA, FTA 등 축산물 시장개방 확대, 소비자 기호 및 유통변화에 대응한 효율적인 유통기반 구축이 필요하다. 이를 위해 축산물 가공유통망 확충과 산지축산물종합유통센터 등을 건립해야 한다.

3. 국민 힐링의 중심지

국민 힐링자원으로서의 임업

전남의 산림은 크게 난대림, 온대림으로 구분된다. 난대림지대는 연평균 기온이 14℃ 이상으로, 남해안 도서지역을

포함하고 있다. 대표적 수종은 붉가시나무, 구실잣밤나무, 후박나무, 동백나무 등 상록활엽수림이 생육하고 있다. 온대림 지대는 연평균 기온이 6~14℃로 주로 소나무, 참나무류, 느티나무, 대나무 등이 자생하고 있다. 또한 최근 지속적인 조림 사업으로 편백, 삼나무, 리기다소나무, 테다소나무 등 인공조림지가 조성되고 있다.

전남도는 삶의 질 향상, 고령화 진전 등 경제·사회적 변화에 따라 그동안 조성된 산림자원을 기반으로 치유의 숲 조성 등 국민 힐링자원으로서 임업의 가치를 제고하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있다.

현황 및 여건

산림면적(2010년)은 695천ha로서 전국 산림면적의 10.9%를 차지하고 있고, 이는 전남 전체면적의 57%에 이른다. 소유별로는 국유림 83천ha(12%), 공유림 31천ha(4%), 사유림 581천ha(84%)로 사유림이 대부분을 차지하고 있다. 그러나 대부분 10ha미만이 98%를 차지하고 있어 영세할 뿐만 아니라 효율적인 산림경영이 이루어지지 못하고 있다.

일제의 수탈과 6·25전쟁으로 산림이 황폐화되어 1970년 말 ha당 평균입목 축적이 10m³에 불과하였다. 따라서 산림을 조기에 복구하기 위한 제1·2차 치산녹화사업(1970~1988)과 제3차 산지자원화사업(1988~1997), 제4차 산림기본계획(1998~2007) 실시로 인하여 현재는 ha당 입목축적이 98m³까지 증가하였다. 이는 전국 평균 125.6m³보다 낮은 수준이나 남해안 지역에 발생한 숲길질각지벌레 피해로 인한 해송 피해지의 갱신조림에 크게 기여 하였다. 또한, 조림목의 대부분이 30년생 내외의 중장령기 입목이 많아 향후 빠른 입목축적 증가가 예상된다.

전남은 지속적인 나무심기와 숲 가꾸기 사업으로 산림녹

화에 성공하였다. 특히, 산불 등 각종 재해로부터 산림을 보호하고, 산림자원의 경영기반 구축, 경제임업과 환경임업의 균형발전을 도모하기 위해 경제적인 가치증진은 물론 산림환경보전에 기여할 것으로 전망된다.

전남의 임산물 생산(2013년)은 20여개 종의 생산하고 있다. 생산액은 6,960억 원 수준으로 전국 임산물 생산액의 10.3%를 차지하고 있다. 특히 잔디와 대나무, 산수유 등은 전국 생산에서 가장 높은 점유율을 보이고 있다.

주요시책

나무은행 조성

나무은행

개발과정에서 베어질 나무 중 조경적 가치가 있는 나무는 벌채 전에 수목분포조사를 실시해 선목·굴취·이식하고, 나무수요자 정보를 확보해 이식작기에 수요자에게 공급하는 역할을 수행하는 제도이다.

1949년 국민식수에 의한 애림사상을 높이고 산지의 자원화를 위한 목적으로 식목일이 제정되었다. 이후 우리나라의 녹화사업은 계속 이어져 3차에 이르는 치산녹화 10개년 계획, 산림기본계획(1973~1997년) 등에서 30여 년 동안 1백억 그루가 넘는 나무를 심어 국토의 65% 이상을 산림으로 채우는 계획이 수립·운영되었다. 덕분에 전국 어느 곳이나 사시사철 푸르른 나무와 숲을 볼 수 있게 되었다. 그러나 한편으로는 그

전남도 임업 현황

(단위 : ha, m³)

연도	산 림 면 적			임 목 축 적		
	전 국	전 남	비율	전 국	전 남	비율
2010	6,378,843	694,787	10.89	800,025,299	67,955,840	8.49
2000	6,422,128	697,708	10.86	407,575,822	36,846,658	9.04
1990	6,476,030	702,362	10.85	248,426,292	20,340,022	8.19
1980	6,567,772	732,876	11.16	145,694,050	13,477,738	9.25
1970	6,611,474	773,427	11.70	68,772,956	2,051,779	2.98
1966	6,713,436	777,403	11.58	63,746,337	1,590,522	2.50

주 : 2013년 산림기본통계, 산림면적 및 임목축적 통계자료는 5년마다 작성

저 나무는 나무일 뿐 농업인의 소득에는 별 도움이 되지 않다 보니 숲과 자연의 소중함을 크게 여기지 못하였다.

이에 전남은 산림 소득화를 위해 나무은행을 설치운영하여 산림자원의 자원화를 통한 임업농가소득에 많은 기여를 하였다. 나무은행은 무상기증, 각종 개발사업장의 신청을 받아 사업대상지를 확인하고, 조경적가치가 있는 수목을 기증 대상으로 확정하여 공공사업장의 조경목으로 재활용하였다. 그 결과 2007년부터 2013년까지 556억 원의 예산절감 효과를 거양하였다. 전남은 나무은행제도를 시행하는 기간 동안 감사원 모범기관 표창, 제4회 경향 신문 주관 대한민국 녹색대상 수상, 지역발전위원회(행정안전부) 평가 녹색 공간조성분야 S등급 평가, 녹색성장위원회 주관 저탄소 녹색성장 우수사례 선정 등 다양한 기관에서 높은 평가를 받았다.

숲속의 전남 만들기

최근 삶의 질 향상, 고령화 진전 등 경제·사회적 변화에 따라 생활권 주변 녹지공간에 대한 욕구가 증가하고 있다. 특히, 숲이 소통과 문화의 공간으로서 역할이 강화 되는 등 산림 경관자원의 가치를 제고하기 위해 민선6기 도정 역점 브랜드 시책으로서 생명의 힐링기지 실현을 위한 숲속의 전남 프로젝트를 추진하고 있다. 이를 위해 공원처럼 아름다운 숲속의 전남을 비전으로 설정하고, 산림가치 30조원 달성을 목표로 경관 숲(매력 있는 숲), 소득 숲(돈이 되는 숲), 숲의 보전과 활용(문화관광의 숲) 등 2024년 까지 5,300억 원을 투자할 예정이다.

「숲속의 전남 만들기」는 크게 매력 있는 경관 숲과 돈이 되는 소득 숲으로 구분된다. 우선 매력 있는 경관 숲은 생활환경 도시 숲, 재해예방 방풍림 조성, 미래세대 학교 숲, 복지시설 나눔 숲, 아름다운 가로수 조성 등을 추진할 계획이다. 또한 돈이 되는 소득 숲으로는 산업용재 공급 경제 숲 조성, 견과류, 밀원수 숲 조성, 휴양·치유 숲 확대, 역사문화치유 복합

타운조성 등이 추진될 계획이다. 그리고 숲의 보전과 활용은 주변산림 관광 숲 조성, 문화쉼터마을 숲 조성, 공원·가로수 숲 돌보미사업 등을 추진할 예정이다.

임업의 고부가가치화

전남의 산림자원은 우리나라 거점 비축자원으로서 국가가 위기에 처할 때마다 중요한 병참기지로써 역할을 수행해 왔다. 즉, 의식주 생활을 위한 연료공급과 문명발전에 필요한 토목건축재를 공급하여 아름다운 사찰이나 동종, 석탑 등 유산을 남겼으며, 산림생태계 유지 등 다양한 역할을 하고 있다.

그러나 전남의 산림은 소나무와 참나무 등 단순림으로 산림 병해충에 취약하고, 가로수는 꽃피는 나무와 상록수(06년부터)를 식재하였다. 그러나 계절감과 생동감이 저하되어 중장기적으로 효율적인 수종식재·관리가 미흡하였다. 또한 사유림이 대부분을 차지하고 있고, 소유규모의 영세 및 기반시설 미비, 소규모 분산재배, 가공·유통체계 부족으로 임업인의 수익창출 역량이 미흡하였다. 특히, 휴양·치유 등 산림복지 시장이 형성되었으나 소득과 연계 부족으로 산업기반과 임업시장 기능 취약으로 소득안정망 구축이 미흡한 실정이다.

국민경제의 지속적 발전에 따라 국민소득이 증가하면서 산림자원이 미래 성장산업으로 부상하고 있다. 이러한 변화에 부응하기 위해 전남은 산림자원의 산업화 기반 구축과 생명의 힐링기지 「숲속의 전남」 실현을 위해 돈 되는 나무숲, 나무은행, 매력 있는 숲 조성을 적극 추진하고 있다.

먼저 전남 임산물의 경제성 향상과 수익성 제고를 위해 임산물산업화 기반을 구축할 계획이다. 이를 위해 전문임업인 발굴육성을 위한 경영컨설팅과 품목별 재배기술 지도를 확대

하고, 생산시설의 현대화·규모화를 통한 경쟁력 향상으로 임업인 소득향상을 도모하며, 산지 내 가공·유통시설과 저온저장시설 조성 확대로 임산물 수급 안정을 기해야 한다. 그리고 산림자원과 체험·휴양 등 관광 콘텐츠가 결합된 산림복합경영을 활성화하여 산림자원의 6차산업화 기반을 구축하고, 산림조합(21개)을 통한 목재펠릿 공급 확대 및 안정화를 통해 친환경 신재생에너지인 산림바이오매스 활용 촉진과 고부가가치 목재제품 개발·목공예인 양성으로 농산촌 지역 연료 절감과 지역 목재 활용 촉진 등 목재산업을 선도해야 한다.

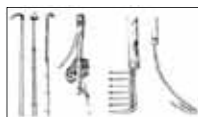
또한 다양하고 차별화된 산림휴양시설 및 복합휴양시설 확충으로 국민건강을 증진하고 지역경제 활성화에 기여하기 위한 치유의 숲, 산림치유센터, 생태공원, 복합휴양단지 등 수요자 중심의 산림복지 서비스를 확대해야 한다.

아울러 지구온난화 영향으로 인한 자연재해에 대비하고, 봄철 건조한 기후와 강풍으로 대형 산불 발생위험 감소를 위해 기능별 숲 가꾸기, 레포츠 등 다기능 임도개설 확대, 다목적 산림재해예방시설 확충, 건강한 숲 조성, 수목원, 자생식물원 등 산림의 다양성 증진기반을 확충해야 한다.

4. 지속가능한 바다경영

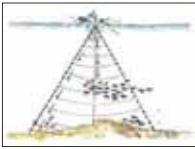
인류의 역사와 함께한 수산업

우리선조들은 오래전부터 바닷가에서 어류, 조개류, 해조류 등을 잡거나 채취하여 먹어 왔다. 석기시대에는 돌, 동물 의 뼈와 뿔 등으로 낚시와 작살 등 어구를 만들어 사용하였다. 이러한 증거들은 패총(조개더미)에서 종종 발견되고 있다. 문명의 발전과 함께 삼이나 무명실로 그물이나 주변에서 쉽게 구할 수 있는 대나무 및 돌무더기나 말뚝 등을 이용한 밧을



옛날의 어로도구
(<http://www.gnedu.net>)

만들어 사용하기도 하였다. 선박과 어업기술의 발전과 더불어 뗏목과 통나무배 등을 만들어 이용하였다. 특히, 어구와 어법 등은 동력선 등장과 함께 눈부신 발전을 하였다.



오늘날의 어로도구

(<http://www.gnedu.net>)

과학문명의 발달과 함께 인류는 어선과 그물을 보다 크고 튼튼하게 만들었고, 육지로부터 보다 멀고 깊은 해역에 서식하는 다양한 해양생물을 식용으로 이용하였다. 특히, 어군탐지기 등 수중 초음파 탐지장치 등의 개발은 어획량 증가에 크게 기여하였다. 과학기술의 발전은 바다에 대한 과학적 지식과 정보 축적과 함께 잡는 어업의 어획량 증가는 물론 각종 어·패류와 해조류를 기르는 양식어업을 통해 대량생산에 크게 기여하게 되었다. 특히, 김과 전복 등의 양식과 천일염 등은 지역 특산물인 동시에 대표적인 수산물로 자리 잡고 있다.

인류의 과학기술문명은 어업과 양식기술 발전 및 어로장비 첨단화 등으로 인해 수산물 생산량을 크게 증가시켰다. 이에 반해 바다의 수산자원과 환경은 자원고갈과 함께 환경악화를 초래하였다. 특히, 바다에 서식하는 다양한 어·패류와 해조류가 식량자원으로 각광받으면서 인류는 보다 많은 어획과 생산을 위해 노력하게 되었고 자원고갈과 환경악화는 더욱 심화되고 있다. 이에 인류는 미래 세대들을 위한 자연유산으로 바다를 대물림하기 위해 지속가능한 이용으로의 인식전환이 필요하다. 특히, 바다의 해양생물은 인류의 식량자원으로서 중요성이 증대되고 있어 수산자원의 지속가능한 이용이 인류의 공동 현안문제로 인식되고 있다.



완도 전복양식

(<http://www.wandostory.net>)



신안 천일염 생산

(<http://article.joins.com>)

현황 및 여건

일반현황

전남과 인접한 서해와 남해는 조류와 해류 및 수온과 염분 등 각각 다른 해양적 특성을 보유하고 있다. 특히, 이들 환경

해황(海況)

해양의 물리적 변동
상황으로 조류, 파랑,
해수의 수온과
염분 등의
분포와 특성

을 토대로 해양생태계는 유지되고, 서식하는 어·패류와 해조류 등 수산자원의 특성과 분포 또한 다르다. 전남의 서·남해 바다면적은 육지의 2.2배인 26,450km²로 우리나라 바다의 37%를 차지하고 있다. 행정구역상으로 22개 시·군중에서 16개 시·군이 바다와 인접하고 있다. 또한 바다에 산재되어 있는 크고 작은 섬들이 2,219개에 달하며, 296개의 섬에는 21만 3천여 명의 사람들이 생활하고 있다. 우리 선조들은 바다와 섬을 삶과 생활의 터전으로서 이용하여 왔다.

육지와 바다가 만나는 해안은 매우 아름다운 리아스식 해안으로 그 길이가 무려 6,475km에 달하여 전국의 46%를 차지하고 있다. 해안선을 따라 형성된 크고 작은 해빈과 포켓해빈, 갯벌, 해안절벽, 기암괴석 등은 아름다운 자연경관을 형성하고 있다. 또한 담수와 해수가 만나는 하구(Estuary)뿐만 아니라 여자만, 득량만, 가막만, 함평만 등 내륙 깊숙이 발달하는 만(Bay) 등은 수산생물의 산란장인 동시에 서식지로 이용되고 있다. 특히, 바닷물이 들어오는 밀물 때에 해수로 가득차지만 바닷물이 빠져 나가는 썰물 때에 대기에 노출되는 갯벌은 1,037km²로 전국의 42%를 차지한다.



신안 증도갯벌



순천만과 갯벌

(<http://www.ktcnews.com>)

갯벌은 연안의 평탄한 지역으로 지구의 오랜 역사(地史)를 거치면서 완만한 경사도, 큰 조차, 풍부한 퇴적물 유입 등의 적정 조건이 갖추어 졌을 때 형성된다. 오늘날 갯벌은 지구의 마지막 빙기이후로 과거 약 1만년 동안 형성되었다. 갯벌은



펼갯벌



모래갯벌



혼합갯벌

해안지형과 조류와 파랑 등 수리적 특성에 의해 퇴적물 조성 이 달라지고, 서식하는 생물과 생태계도 달라진다. 갯벌은 일 반적으로 구성물질의 크기에 따라 펄 갯벌, 모래갯벌과 혼합 갯벌로 분류된다. 펄 갯벌은 상대적으로 니질(점토와 실트)이 많고 사질이 적고, 주로 물의 흐름이 완만한 내만이나 하구에 형성된다. 모래갯벌은 사질(모래)이 상대적으로 많고, 물의 흐 름이 빠른 환경에서 형성된다. 혼합갯벌은 사질과 니질이 비 슷한 비율로 포함되어 있다. 전남 서남해안 갯벌은 세계 5대 갯벌에 포함될 정도로 광활한 면적과 다양한 생태계를 자랑하 고 있다.

넓은 바다와 갯벌을 대상으로 살아가는 전남 어업인구는 현재 2만 2천여 가구에 5만 3천여 명으로 전남 전체인구의 2.7%를 차지하고 있다. 이는 전국 어업인구의 36%에 해당된 다. 현재 전국 어업인구는 1980년 이후 약 80% 감소한 14만 7 천여 명으로 전체 인구의 약 0.3%이다. 전남 어 업인구 비중은 전국대비 1980년 42.1%, 1990년 38.2%, 2000년 31.9%, 2010년 32.1%, 2013년 35.9%로 감소하다 최근 증가하는 추세다. 최근 5년 동안 전남지역 어촌으로 돌아오는 귀어인구 는 지속적으로 증가하고 있다.



준치



포시래기



매생이



진복



달새우



미역



청각



다시마

전남의 어장개발은 6,977건에 163천ha로 전 국의 40%이상을 차지할 정도로 튼튼한 어업기 반자원을 보유하고 있다. 어항은 1,099개소로 전 국의 48%, 어선은 31,824척으로 전국의 42%를 차지한다. 전남의 수산물 생산은 1,220천 톤으로 전국 생산량의 39%를 차지한다. 이에 반해 생산 액은 17,886억 원으로 전국의 25%, 수출액은 156백만 불로 전국의 7%정도에 불과하다. 특히, 전남지역에서만 생산되는 수산물 품목은 준치,

꼬시래기, 매생이 등이며, 전국 생산량의 90% 이상을 차지하는 품목은 닭새우, 전복, 미역, 청각, 다시마 등이 있다.

전남 수산물의 생산, 가공, 유통 등을 담당하는 수산업협동조합과 어촌계는 각각 20개소와 841개소가 있다. 수산업협동조합은 지구별 14개소와 업종별 6개소가 있으며, 어촌계 수는 전국의 42.4%를 차지한다. 또한 전남의 천일염 생산은 전국의 91%정도를 차지할 정도로 우리나라 최대의 천일염 생산지이다. 특히, 전남에서 생산되는 38만2천 톤의 천일염이 러시아와 미국 등 세계로 수출되어 각광받고 있다.

여건 및 전망

기후변화는 해수온도와 해수면 상승 등을 초래하여 해양생태계는 물론 수산자원에 위협적인 요소로 인식되어 국제사회의 핫 이슈로 부상하고 있다. IPCC 5차 평가보고서(2013)는 21세기말 지구 평균기온이 최소 1.0℃에서 최대 3.7℃, 해수면은 최소 47cm에서 최대 63cm까지 상승할 것으로 전망하고 있다. 특히, 해수온도 상승은 자연재해를 심화시키고, 해양산성화, 해양생태계의 변화와 훼손, 해양생물의 다양성 감소 등을 초래하여 수산자원을 위협하고 있다. 오늘날 해양에서는 수산자원 변동과 생태계 변화, 저 수온 현상, 한파, 태풍, 폭염 등의 발생빈도 증가 등 기후변화와 극한기후의 변동성 심화로 전 지구적이나 지역적으로 수산물 생산의 불확실성이 증대되고 있다. 또한 해파리 등 유해 생물종 출현빈도가 증가하거나 대량으로 발생되고 있어 기후변화에 적절한 대응이 요구되고 있다.

바다에 살고 있는 해양 동·식물은 인류의 단백질 공급원으로서 그 중요성이 증대되고 있다. 오늘날 세계 인구는 73억 명이며, 2050년에 97억 명으로 증가하고 2100년에는 112억 명에 달할 것으로 예측하고 있다. 동시에 인간의 평균 수명도 현재 70.5세에서 2100년에는 83.2세로 늘어날 것으로 전망하고 있다(유엔 경제사회국, 2015). 세계의 인구증가에 따라 육

IPCC

기후변화에 관한 정부 간
패널로 지구 기후변화에
관한 종합적 대책마련을
위한 유엔 산하기관

지의 식량자원 확보에 대한 한계성을 극복할 수 있는 대안으로 수산자원의 중요성을 강조하고 있다. 또한 국제적으로 경제성장과 국민들의 소득증가 등에 따라 수산물 수요가 증가하고, 소비시장 또한 확대되고 있다. 특히, 아시아 국가들을 중심으로 양식수산물 생산량이 지속적으로 증가하고 공급시장도 확대되고 있다. 중국의 1인당 수산물 소비는 2010년 32kg에서 2020년 40kg으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 국내·외적으로 수산물의 어획량 및 양식을 통한 수산물 생산량은 증가하고, 수산물의 소비와 공급시장은 지속적으로 확대될 전망이다.

또한 국내·외적으로 양질의 안전한 수산물에 대한 수요가 지속적으로 증대되고 있다. 특히, 웰빙에 대한 욕구 증대와 함께 수산물의 질적 선호도가 크게 증가함에 따라 친환경 안전수산물(식품)에 대한 수요가 크게 증가할 전망이다.

국제사회는 WTO와 FTA 등으로 시장개방이 급속히 확대되고 있다. 이에 따라 저렴한 수입수산물과 국내 수산물과의 경쟁이 심화되고 있다. 우리나라 수산업은 상대적으로 보조금 의존도가 높지만 FTA에 따른 일부 보조금 중단 등으로 경쟁력이 약화될 전망이다. 특히, 한중 FTA는 우리나라 수산업에 상당한 부정적 영향을 초래할 것으로 전망되고 있다.

바다의 지속적인 이용은 어장환경 악화와 생태계 훼손을 초래하여 어족자원이 고갈되어 생산성이 저하되고 있다. 즉, 양식수산물이 지속적으로 폐사하고, 남해안을 중심으로 적조가 발생하는 등 수산업에 큰 피해를 초래하고 있다. 이를 극복하기 위해 연근해어업은 자원남획 형에서 어족자원 조성을 위한 자원관리어업으로, 양식어업은 어장환경개선 등으로 전환해 수산자원의 지속가능한 발전 노력이 필요하다.

또한 국민들의 여가활동은 소득수준의 향상과 여가시간의 증대와 함께 웰빙기반의 문화와 자연을 직접 체험하는 능동적 레저로 변화되고 있다. 특히, 단순 관람보다는 바다와 관련된

어업, 양식, 해양생태와 환경, 문화, 역사 등을 직접 체험하고 배우는 교육형 체험관광에 대한 수요가 증가하고 있다.

주요시책

전남은 국내·외 수산물 수요증가와 함께 식량생산기지로써 경쟁력을 높이기 위해 어장면적 확대, 증양식 기술개발, 양식 섬 등 수출전략 단지 조성 등을 추진하였다. 양식면적은 2003년 85천ha에서 2013년 104천ha로 확대되었으며, 생산량은 478천 톤에서 1,074천 톤으로 증가하였다. 또한 해삼, 낙지, 전복 등 증양식기술개발 및 뱀장어와 참조기 등 연구 인프라 구축과 함께 전복 양식 섬 조성을 추진하였다.

전남은 수산자원 감소, 어업인구 노령화, 노후화된 소형어선 등 어업여건 악화로 어획량이 감소함에 따라 어선의 규모화, 수산자원 보전 및 바다생태계 보호, 불법어업 근절 등 수산자원의 지속가능한 이용을 위해 노력하였다. 즉, 노후화된 소형어선은 2~3척을 1척으로 규모화 하였고, 종묘방류와 인공 어초조성 등은 1988년부터 지속적으로 추진하고 있다. 또한 바다 숲 조성과 바다 목장화 추진과 함께 통발과 복합어업 등 연근해어업의 구조조정을 확대하였다.

수산물의 산지가공시설, 직매장, 유통물류센터 등 가공시설의 확충 및 현대화를 추진하였으며, 최근에는 산지거점유통센터(FPC)를 추진하여 유통단계를 기존 6단계에서 4단계로 축소하였다. 또한 수산물을 생산하는 어업인이 직접 주주로 참여하는 어업인주식회사 설립을 적극 추진하였다. 이와 함께 해양에서 서식하고 있는 동식물의 고부가가치화를 위해 해양생물을 이용한 기능성식품과 화장품소재 등의 개발을 추진하였다.

또한 전남은 정부의 소금수입 개방(1997년)이후로 폐염전



증양식기술 연구개발



수출전략단지 양식섬 조성



바다 숲 조성



바다 목장화



어업인 주식회사



기능성제품



천일염 생산기반구축

지원금을 통해 염전의 폐업(2004년)을 유도하였다. 그러나 천일염이 식품으로 전환(2008년)됨에 따라 식품으로서 안전에 적합한 생산시설과 유통구조를 중점적으로 개선하였다. 특히, 염전 바닥재 개선 등 천일염 생산기반시설을 구축하였고, 천일염 간수배출과 저장가능 시설 등의 조성과 함께 천일염연구센터를 유치하였다.

어촌종합개발사업이 1994년부터 시작되어 어장진입로 개설과 복지회관, 냉동 창고 및 간이위판장 건립 등을 통해 어촌의 소득기반시설 확충과 생활환경을 개선하였다. 2013년까지 76개소가 완료되었고, 2018년까지 88개소가 추진될 계획이다. 또한 어촌의 수산자원을 스스로 조성하고 관리하는 자율관리어업공동체사업을 2002년부터 2013년까지 405개소가 추진되었다.

해안, 바다, 섬 등 지역부존자원의 심미성, 아름다움, 쾌적성 등의 고부가가치화를 위해 접근성 개선 및 마리나와 낚시공원 등 해양관광·레저인프라를 지속적으로 추진하고 있다. 2005년부터 마리나와 낚시공원 등 해양관광기반시설을 지속적으로 확충하고 있다.

수산업의 고부가가치화

양질의 안전한 수산물 생산기지화

전남은 우리나라 최대의 수산물 생산지로서 바다라는 자연 유산을 보유하고 있다. 전남바다는 수산자원과 생태계 및 환경을 보호하고 관리하기 위해 수산자원보호구역, 습지보호지역, 환경보전해역 등으로 지정하여 관리하고 있다. 또한 청정 해역에서 생산된 신선하고 안전한 양질의 수산물은 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 소득이 증대하는 등 사회경제적 여건변화와 함께 많은 사람들의 관심이 증대되고 선호되면서 식량자

원으로서의 중요성이 높아지고 있다. 그러나 전남 수산물은 FTA 등 시장개방이 확대되면서 수입 수산물과 치열한 경쟁이 전망되고 있다.

전남의 수산업 경쟁력을 높이기 위해서는 양질의 안전한 수산물 생산을 통해 부가가치를 높여야 한다. 이를 위해 친환경적인 양식어장과 양식기자재, 수산물 인증, 배합사료 등의 수산 기반을 구축하고, 새로운 양식기술의 개발·보급에 노력해야 한다. 특히, 전남의 주요 수산물을 수출전략품목으로 선정하여 집중적으로 육성하고 수산물 생산의 기업화와 규모화를 통해 양적·질적 경쟁력을 높여 나가야 할 것이다.

수산자원의 지속가능한 이용

바다는 그 동안 어장과 양식장의 집중적인 이용으로 수산자원이 고갈되고 바다환경은 악화되어 수산업의 생산성을 떨어뜨리고 있다. 특히, 양식어장의 밀집과 과도한 어획은 어장환경 악화와 질병을 초래하고 바다생태계를 변화시키고 있다. 또한 기후변화는 해수의 산성화로 백화현상 초래와 수산자원의 분포 변화와 함께 산란시기 등 생리활동을 변화시키고 있다. 그리고 폭염과 한파 및 홍수와 가뭄 등 극한기후의 변동성 증가로 바다생태계의 변화를 가중시키고, 수산물 생산의 불확실성을 증대시키고 있다.

전남 수산자원의 지속적인 이용을 위해서는 청정해역의 유지와 수산자원을 적극적으로 조성해야 한다. 또한 기후변화에 적절한 대응책을 마련해야 한다. 즉, 육지에서 바다로 유입된 각종 오염원과 쓰레기를 사전에 예방하고, 어업활동에서 발생된 해양쓰레기를 효율적으로 수거·처리하며, 육지와 바다를 통합적으로 관리해야 한다. 특히, 수산자원의 보고로 인식되는 수산자원보호지역은 행정구역단위보다는 만단위의 통합관리가 필요하다. 또한 수산자원을 고려한 적정해역 이용과 어

선세력 구조 조정, 인공어초 조성, 수산종묘 방류, 바다 숲 조성 등을 지속적으로 추진해야 한다. 이와 함께 바다생태계와 수산자원에 대한 지속적인 조사와 모니터링을 통해 기후변화에 대한 대응책을 마련하여야 할 것이다.

수산업의 기업화, 규모화 추진

전남 수산물 생산량은 전국대비 47%정도를 차지하지만 가공량은 15%정도이며, 가공시설은 12%에 불과하다. 특히, 단순 가공중심의 영세하고 취약한 기술력은 부가가치가 낮은 고비용 저효율의 생산구조로 고부가가치화 전략이 필요하다.

전남 수산물의 고부가가치를 위해 단순가공에서 벗어나 수산자원을 이용한 건강과 기능성 식품개발, 해양생물의 기능성 소재 산업화, 수산물의 고차가공으로 전환, 우량 수산품종의 보전·생산 공급 등을 추진해야 한다. 또한 수산물 생산에서 가공과 유통까지 아우르는 어업인주식회사를 확대하여 수산업의 기업화·규모화를 촉진해야 한다. 천일염은 생산기반시설의 현대화, 기능성 천일염 생산 및 제품개발 등을 통해 고급화와 명품화를 위해 노력해야 한다.

수산업의 융복합화

전남 수산인구의 지속적인 감소와 고령화로 수산물 생산 인력의 부족과 질적 노동수준이 저하되어 생산성이 낮아지고 있다. 이에 반해 소득수준 향상과 삶의 질에 대한 관심 제고 등 사회·경제적 여건변화로 양질의 안전한 수산물에 대한 국민들의 관심이 높아지고 있다. 특히, 웰빙과 건강 등을 위한 기능성 수산물과 수산식품이 선호되고 있다. 또한 아름다운 해안, 백사장, 갯벌, 문화 등을 직접 체험하고 휴양하는 체험형 해양레저에 대한 관광수요가 증가하고 있다. 따라서 해양관광레저와 수산업의 연계성을 강화하는 융복합화 전략

이 필요하다.

수산업의 융복합화를 위해서는 해안리조트, 휴양타운, 휴양지 개발, 해저전망탑 건설, 마리나시설 조성 등 해양관광기반시설을 지속적으로 확충하고, 연안, 갯벌, 해빈뿐만 아니라 해양생태와 어촌문화 등의 관광자원화가 필요하다. 또한 보우팅, 레저피싱, 스킨스쿠버 등 해역특성에 적합한 해양레포츠를 개발·육성하고 특히 해양관광레저를 수산업과 연계한 다양한 체험프로그램의 개발·운영이 추진되어야 한다.

3

지역성장의 동력, 주력산업

전남 제조업은 철강, 석유화학, 조선이라는 3대 주력산업이 전체의 80%를 넘을 정도로 큰 비중을 차지하고 있다. 성숙기에 접어든 3대 주력산업의 현황과 앞으로의 발전전략을 알아보자.

1. 제조업이 걸어온 발자취

저발전지역으로 성장동력 미흡

1차산품(一次産品)

전혀 가공되지 않은 원료 형태의 생산품을 가리킨다. 일반적으로 철광석, 석탄, 원유, 면화, 양모 등의 원료나 밀, 커피, 쌀 등의 식료품이 1차 산품이다.

전남은 근대화 과정에서 넓은 곡창지역과 풍부한 수산자원을 중심으로 국내 굴지의 식량공급지역으로 자리매김 하였다. 그리고 전남은 전국 3대 항만의 하나인 목포항을 중심으로 1차산품 중심의 물류거점기능을 담당하였다. 이런 전남은 1960년대 이후 경제개발시대가 본격 개막되면서 경부축 중심의 경제발전계획과 수출주도형 공업단지 조성과정에서 소외되어 낙후지역으로 남게 되었다.

중앙정부는 '80년대 후반부터 국토의 균형개발이라는 대명제하에 전남을 중심으로 한 한반도 서남권을 수도권이나 동남권에 대극하는 개발권역으로 육성하기 위한 국토개발정책을 표방해 왔으나 그 효과는 가시화되지 못하고 있는 실정이다.

구체적으로 '서해안시대의 개막' 과 함께 서해안의 집중개발에 국토개발의 우선순위를 부여하여 「서남권종합개발계획」을 별도로 수립할 정도로 중앙정부의 정책의지를 표출했다. 결과적으로 그 실천력이 미흡하여 전남은 아직도 소외지역이자 저발전지역으로 남아 있다.

전남의 제조업은 기초소재형 제조업의 비중이 매우 크다. 그 중에서도 우리나라 최대 규모의 석유화학산업단지가 조성되어 있는 여수의 비중이 절대적으로 크고, 다음으로 광양제철소와 산업단지, 경제자유구역이 입지한 순천·광양의 비중이 크다. 삼호조선소와 대불산업단지가 위치한 영암은 조선산업 부문에서 높은 비중을 차지하고 있다.

석유화학산업의 태동 및 발달

석유화학산업은 1960년 울산에서 시작되었다. 전남의 석유화학산업은 제2차 경제개발 5개년계획의 중화학공업육성정책에 따라 1967년 2월 여천공업단지(현 여수국가산업단지) 조성을 시작으로 1969년 호남정유 여수공장이 준공되었다. 또한 1974년 4월 전남 여천 삼일면과 쌍봉면 일원이 산업기지개발구역으로 지정·고시되었다.

본격적인 입주가 시작된 1973년 제7비료공장(남해화학)이 건설되어 연 260만 톤을 생산하는 세계 최대의 생산시설이 가동되기 시작하였다. 그 외에도 석유화학단지가 조성되어 호남에틸렌을 비롯하여, 호남석유·한양화학·한국다우케미컬 등의 대규모 석유화학공장들이 건설되었다. 2001년 여수국가산업단지로 명칭이 바뀐 이곳은 현재 세계 4위 규모의 석유화학단지로 성장했다.

주요 입주 업종으로는 정유, 석유화학, 비료를 꼽을 수 있다. 정유부문에는 GS 칼텍스가 일일 84만 배럴을 생산하고 있다. 석유화학은 에틸렌기준으로 연간 366만 톤이 생산되고 있는데 이는 국내 총생산능력인 777만 톤의 48%를 차지하는 것이다. 비료 부문에서는 남해화학이 연간 136만 톤을 생산하고 있는데 이는 국내 총생산능력 430만 톤의 32%를 차지하고 있는 것이다.

석유화학산업

석유나 천연가스를 원료로 하여 연료·윤활유 이외의 용도로 사용되는 석유화학제품을 만드는 산업을 의미한다.



여수국가산업단지

철강산업 태동 및 발달

철강산업

철강의 제조와 이를
가공처리하여 각종
철강재를 생산하는
산업을 의미한다.



광양제철소

우리나라의 철강산업은 1973년 포항제철을 시작으로 하여 2013년 기준 약 6,600만 톤 이상을 생산하는 세계 6위 철강 생산국이 되었다.

전남의 철강산업은 1981년 11월 포항제철의 제2종합제철소 입지가 광양으로 확정된후 1982년 4월에는 광양만산업기지가 발구역이 지정되면서 건설부(현 국토교통부)로부터 산업단지 지정을 받아 광양국가산업단지가 9월에 착공되었다.

포스코의 광양제철소를 중심으로 전남의 철강업체들은 광양제철산업단지와 연관 산업단지로 이루어진 광양국가산업단지, 울촌산업단지에 주로 입지하고 있다.

1994년 착공한 울촌산업단지는 광양만 일원에 분포하는 대규모 기간산업과 광양항, 철도, 공항, 고속도로 등의 기반시설을 바탕으로 철강과 신소재산업 등과 연계할 수 있도록 여수 울촌면과 순천 해룡면, 광양읍 해면 일원의 임해부를 축으로 조성되었다.

조선산업의 태동 및 발달

조선산업

선박의 건조나 수리에
사용되는 모든 기계와
자재를 생산하는 조선
기자재업을 의미한다.

1970년대 초반 조선산업은 정부의 강력한 중화학공업 육성 정책의 일환으로 적극 장려되었다. 세계 조선 시장에 본격적으로 참여한 지 10여년이 지나지 않아 기존 조선국들을 누르고 일본에 이어 세계 2위의 조선강국의 자리에 올랐다. 2003년 이후에는 수주량, 수주잔량, 건조량 3개 부문 모두 세계 1위의 시장점유율을 기록하게 되었다.

1967년 ‘조선공업진흥법’이 제정되고 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976)에서 수출전략산업으로 지정됨에 따라 조선산업은 급속하게 발전했다. 이전까지는 대한조선공사를 제

외하고는 영세 조선소가 대부분이었으나 현대조선중공업이 울산에 조선소를 건설하면서 세계시장에 뛰어들었다.

영암군 삼호읍에 위치한 대불산단은 1989년 공사를 시작하여 1997년 준공되었다. 그러나 우리나라가 외환위기(IMF)를 맞으면서 국내 경기가 급속하게 침체되어 2004년까지도 분양률이 50%를 밑돌아 애물단지 취급을 받았다. 특히, 한라중공업(현대삼호중공업)이 IMF로 인해 경영위기를 맞게 되었다.



대불국가산업단지

이러한 상황에서 정부는 2003년 7월 조선산업 클러스터 구축 방안을 마련했다. 이에 전라남도도 전남발전 10대 핵심 산업으로 조선업을 육성하였다. 이러한 노력의 결실로 2005년 세계 조선 업계가 호황을 맞으면서 한 해 동안 전체 조선관련 기업 중 20%가 넘는 기업들이 몰려들기 시작하여 불과 2~3년 만에 중소형 조선 산업의 핵심기지로 부상하게 되었다.

2. 주력산업의 현황과 여건

철강·석유화학·조선산업 현황

전남의 주력산업은 철강(1차금속), 석유화학(코크스, 연탄, 화학제품 등), 조선(기타 운송장비)이라 할 수 있다. 이들 산업은 사업체 기준으로는 전남 제조업의 30.2%, 종사자 기준으로는 56.9%, 부가가치 기준으로는 86.9%를 차지하고 있다. 일부 기업들에게 대부분의 경제적 부가가치가 편중되어 있다. 이러한 편중이 시·군별 격차를 유발하고 있다. 따라서 주력산업에서 창출된 부가가치를 중소 기업까지 확산시키고, 시·군간 부가가치가 순환할 수 있는 경제구조를 만들어가는 것이 매우 중요한 과제이다.

전남 주력산업의 현황(2013)

구분	사업체수	종사자수	부가가치
철강	5.4	12.6	17.4
석유화학	7.7	18.3	64.2
조선	17.0	26.0	5.3
계	30.2	56.9	86.9

주 : 전남 제조업 총액 대비 %
자료 : 국가통계포털

철강 · 석유화학 · 조선산업의 여건

전남의 3대 주력산업은 대·내외적인 약점과 위협요인이 상존하고 있어 지속적인 성장을 위해서는 국가적인 지원과 자구노력이 절실한 실정이다. 대내적으로는 주력산업이 위치한 산업단지가 개발된 지 상당기간 지나서 노후화되었다. 산업 또한 성숙기에 접어들어 추가적 성장동력 확보가 미흡한 편이다. 게다가 도시기반시설과 생활여건이 미흡해 지역 내 인구가 지속적으로 감소하고 이에 따라 노동인력 수급이 원활하지 못하다는 약점을 지니고 있다.

대외적으로는 중국의 거센 추격, 국제적인 원자재 가격의 급격한 변화, 2008년 국제금융위기 이후 지속되고 있는 세계적인 경기불안정 등이 위기로인으로 작용하고 있다. 특히, 중국산 철강, 석유화학 제품은 중저가 제품뿐만 아니라 일부 고급 제품까지도 이미 한국 제품을 따라잡고 있다. 이에 많은 전문가들은 한·중 FTA 체결 등 향후의 국제무역질서 재편에 따라 어려움이 한층 가중될 것으로 전망하고 있다.

3. 주력산업 발전전략

지속적 산업육성정책 추진

전라남도에서는 3대 주력산업의 재도약을 위해 다양한 정책과 전략을 마련하고 있다. 우선 주력산업의 지속적 성장을 위한 산업육성정책을 들 수 있다. 국가적인 산업육성정책에 발맞춰 전라남도 자체적으로 혹은 타 자치단체와 연계하여 새로운 영역을 확보하고 경쟁력을 강화하는 계획을 마련하고 있다. 예를 들어 철강산업의 새로운 성장동력 확보를 위해 금속 소재·가공에 초점을 맞춰 R&D 투자를 확대하고, 기업지원도

병행할 계획이다. 또한 석유화학분야에서는 석유화학기반 고분자소재, 바이오활성소재 및 나노융합소재, 기능성 화학소재 등의 첨단산업을 집중 육성할 계획이다. 조선산업의 경우에도 조선해양플랜트, 해양융복합소재 등 벌크선 신조(新造) 일변도를 탈피하기 위해 새로운 분야를 개척해 나가고 있다.

산업인프라의 개선

이와 같은 산업육성정책과 병행하여 산업단지의 구조고도화, 혁신산업단지 조성 등 기반시설의 리모델링도 추진하고 있다. 2014년부터 대불국가산업단지에서는 구조고도화사업이 추진 중에 있다. 이 사업은 인프라 개선, 산학융합지구 조성, 종합 국제 비즈니스센터 건립 등 대불산단을 한 단계 업그레이드해 전남을 조선해양산업 거점으로 도약시키기 위해 2019년까지 진행될 예정이다.

한편, 여수국가산업단지와 광양국가산업단지에서도 유사한 사업이 추진 중에 있다. 여수산단은 2015년 5월 석유화학 융합소재 미니클러스터로 지정되었으며, 산학융합지구 지정·조성도 추진 중에 있다. 이와 함께 포스코-여수산단 간 부생가스 해저교환터널 구축사업과 같이 산업 클러스터 사이에 생산비용 절감을 통한 시너지효과 창출 사업도 추진 중에 있다.

이미 개발된 지 상당한 시일이 지난 국가산단에 이와 같은 사업을 추진함으로써 기업들의 연구개발 확대, 산학연 네트워크 활성화, 종사자들의 근무여건 개선 등 주력산업의 생산성과 효율성을 높여 제2의 도약을 맞이할 수 있을 것으로 기대된다.

고분자소재

탄소가 주 원소인 유기적 화합물로서 그 성질을 이용해 다양하고 새로운 화합물을 생성할 수 있는 소재

벌크선

곡물이나 광석과 같이 포장되지 않은 벌크화물의 운송에 사용되는 선박. 수송하는 화물의 종류에 따라 특정 화물만 운송하는 전용화물선과 다양한 벌크화물을 운송하는 겸용선으로 구분된다.

산학융합지구

산업단지에 대학캠퍼스와 기업연구소 입주시설을 조성하여 교육, 취업 및 R&D가 융합된 산학협력을 통해 현장맞춤형 산업인력을 양성하는 사업지구이다.

4

미래 먹을거리 산업

전남에서는 주력 제조업뿐만 아니라 생물, 우주항공, 신재생에너지산업이라는 미래산업을 집중 육성하고 있다. 지금까지는 주로 인프라 확충에 치중하였다면, 앞으로는 이런 인프라를 충분히 활용해 R&D 확대, 클러스터 조성 등 새로운 도약을 준비하고 있다.

1. 미래 먹을거리 산업의 현황과 여건

생물산업

전남은 주력 제조업 육성과 병행해 농수산업, 임업, 축산업과 연계한 생물산업 고부가가치화를 추진하고 있다. 이를 위해 2000년 4월 「전남생물산업 육성 종합계획」을 수립한 후, 권역별 지역산업 발전계획 타당성 조사를 근거로 2002년 「전라남도생물산업진흥재단」을 설립하였다.

재단설립 이후, 식품산업(나주 식품산업연구센터), 생물의약품(화순 생물의약품연구센터, 곡성 생물방제연구센터), 토종자원의 고부가가치화(장흥 천연자원연구센터·한방산업진흥원, 완도 해양바이오연구센터), 첨단기술의 접목(장성 나노바이오 연구센터) 등 7개 분야에 총 1,824억 원을 투자해 생물산업 육성을 위한 기반을 구축해 왔다. 2014년 현재 121개의 생물산업 관련 기업이 영업 중이며, 총 매출액 1,806억 원, 고용 580명 등 일정한 성과를 이뤘다.

그러나 다양한 분야의 센터가 지역적·기능적으로 분산 운영되면서 생물산업 육성 전반에 대한 총괄 기획·조정 기능이 취약하다는 문제점이 부각되었다. 이에 따라 생물산업진흥원의 경영혁신 방안을 마련함과 동시에 새로운 「전남생물산업

중장기육성계획(2015-2022)」을 새롭게 수립하면서, 생물산업 육성을 위한 제2의 도약기를 준비하고 있다.

우주항공산업

우주항공산업은 첨단산업이자 기술선도 산업으로서 높은 부가가치와 첨단기술이 필요하기 때문에 여러 산업 발전을 견인할 수 있는 핵심 산업이다. 아직까지 전남의 우주항공산업은 전국대비 비중이 낮고 핵심 주도기업이 없다는 취약점이 있다. 하지만 우주분야에서는 나로우주센터에 발사체 관련 기반시설과 시험시설이 설치되어 있다. 항공분야에서는 국가비행종합시험장으로 확장 중인 고흥항공센터를 보유하고 있어 발전가능성이 매우 높다. 이와 더불어 다양한 우주체험시설과 관광상품을 결합함으로써 시너지효과 창출도 기대하고 있다.

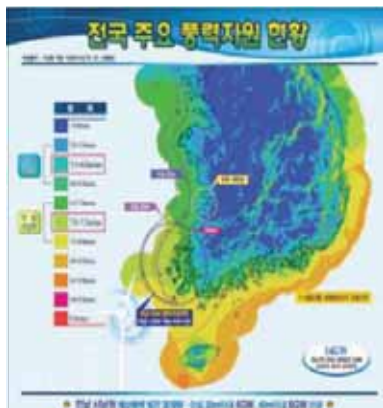


나로호 발사 장면

우주항공산업을 체계적으로 육성하고자 하는 시도는 2009년으로 거슬러 올라간다. 전라남도는 우주항공 기반시설과 천혜의 관광자원을 활용하여 지역특색에 맞는 우주항공산업을 육성하고자 2009년에 「우주항공 클러스터 조성 종합계획」을 수립해 3대 분야(우주, 항공, 문화관광), 18개 사업을 발굴하였다. 현재 3,314억 원이 투입된 우주센터 1단계 사업, 고흥만 간척지에 위치한 항공센터를 비롯하여 우주과학관, 국립청소년체험센터, 우주전망대, 우주천문과학관 등이 완료되었다. 또한 우주센터 2단계 확장사업을 비롯한 5개 사업(6,699억 원)이 추진 중에 있거나 국가사업으로 선정되어 추진될 예정이다.

이 밖에 우주센터 기능강화와 역할 다양화, 발사체 기초기술 확보, 인력양성 목적으로 추진되는 과학로켓센터 구축 사업을 비롯해, 우주항공 관련 체험관광숙박시설 구축 등을 포함한 우주랜드 조성사업이 국가사업으로 선정되어 추진되고 있다.

신재생에너지산업



전남의 해상풍력 여건

전남 서남해안은 평균풍속이 7~7.5m/s로 풍향·풍속이 일정한 편이고 수심이 낮아 해상풍력발전에 유리한 조건을 지니고 있다.

해상풍력발전

연안 수역에 풍력터빈을 설치하여 바람의 운동에너지를 기계에너지로 변환하여 전기를 얻는 발전방식. 풍력터빈 대형화에 따라 육상풍력 설치가 한계점에 도달하고, 소음, 진동, 설치 및 운반문제 등을 야기함에 따라 해상풍력이 부각되고 있다.

전남의 풍부한 바람과 햇빛, 해양자원을 바탕으로 신재생에너지산업 또한 집중 육성하고 있다. 전남은 연평균 7m/s 이상의 풍부한 바람과 약 9.4GW(전국 60%)에 달하는 전국 최대의 풍력발전 잠재량을 보유하고 있다. 또한 2,219개의 섬과 6,743Km 이상의 리아스식 해안선은 5~20m의 얕은 수심을 형성하여, 해상풍력발전기 하부구조 건설비용을 현격히 줄일 수 있다는 장점을 보유하고 있다. 이에 따라 서해안 해상풍력단지(4GW) 조성을 위한 500MW 시범사업이 추진 중에 있다.

해상풍력산업 육성을 위해 2011년 6월 포스코에너지 등 4개 기업을 1차 사업자로 확정

하고, 같은 해 8월에 관련 기업, 전라남도 및 영광, 신안 등 5개 군과 함께 민관합동 ‘전남풍력발전협회’를 설립하여 운영하고 있다. 협회는 풍력터빈 및 부품기업 유치, 육해상 풍력 타당성 조사, 각종 민원, 인허가 지원 등 프로젝트 제반사항을 총괄하여 관리하며, 육상 및 해상 풍력발전 시범사업을 추진하고 있다. 이와 별도로 총 135억 원(국비 82억 원, 도비 20억 원 등)을 투입해 영광 백수읍 일원에 풍력시스템평가센터를 구축하는 국가사업도 추진 중이다.

이러한 대형사업 이외에도 농촌지역의 부존자원인 축사창고 등 농업용 시설을 적극 활용하여 신재생에너지 생산기반시설을 확충하는 에너지농장사업, 「녹색에너지 자립 섬 조성을 위한 기본계획(2012)」과 연계한 212개 녹색에너지 자립 섬 조성사업을 추진하고 있다. 그리고 세계 최대 규모의 진도 울돌목 조류발전소의 ‘능동제어형 조류발전 기술개발’ 사업 등도 추진 중이다.

2. 미래 먹을거리 산업 육성 전략

전남의 미래산업으로서 생물산업, 우주항공산업, 신재생에너지산업은 태동기를 넘어 도약기에 접어들고 있다. 이를 위해 이미 확보한 기반시설들의 활용도를 높이고, R&D 확대는 물론 개발된 기술의 사업화, 새로운 사업영역으로의 진출 등 향후 추진해야 할 많은 과제를 안고 있다.

우선 생물산업과 관련하여 화순지역을 국가 백신산업 집적지로 조성해 나가야 한다. 이를 위해 ‘백신3.0프로젝트’에 비타당성 조사를 경북과 공동으로 대응하고, 광주연구개발특구에 화순지역도 포함해 시너지효과를 창출해야 한다.

2015년 6월 출범한 전남창조경제혁신센터를 통해 농수산 식품벤처의 체계적 육성, 친환경 바이오화학 산업 생태계 구축, 스마트 농수산 생산기술 보급 확산 등을 추진해 나감으로써 생물산업의 영역을 확대해 가는 것도 중요하다.

또한 「친환경 유기농업육성 5개년계획(2015~'19)」, 「전남생물산업 중장기육성계획(2015~'22)」 등 기존에 수립된 생물산업 관련 계획과 유기적으로 연계한 「고소득생명농업육성 계획」을 마련해 생물산업이 제2의 도약기를 맞이할 수 있는 기틀을 마련해 나가야 할 것이다.

우주항공산업과 관련해 이미 가시권에 접어든 ‘국가비행종합시험장’ 건립, 기 구축된 우주센터와 연계한 ‘과학로켓센터’ 건립 등 추진 중인 사업을 조기에 완료해 명실상부한 우주항공의 거점으로 자리 잡고, 연관산업 및 첨단R&D의 집적화를 도모해야 할 것이다.

마지막으로 서해안의 풍력산업과 조류를 포함한 해양에너지산업을 집중적으로 육성해 전남을 에너지산업의 메카로 조성해 나가야 할 것이다. 우선 신재생에너지산업의 선도사업으

로서 서해안 해상풍력단지(4GW) 조성을 위한 500MW 시범사업을 차질 없이 추진해야 한다. 이를 위해서는 빛가람 혁신도시에 자리 잡은 한국전력과 협력의 반드시 필요하다. 즉, 빛가람 혁신도시에 에너지 산업 육성에 필요한 R&D, 인력양성, 실험 및 인증기능, 기업이 집적된 가칭 빛가람 에너지밸리를 조성하고, ‘에너지산업육성 종합계획’을 주도적으로 수립해야 한다. 또한 2020년까지 500개~700개의 에너지 기업을 유치하고 집적화하기 위해 혁신도시 인근에 「에너지기업 전용산단」을 조성하여야 할 것이다. 이와 더불어 혁신도시까지 광주연구개발특구를 확대하는 사업도 추진해 나가야 할 것이다.

제4부

기회와 희망을 제공한 지역개발

1

지역개발 정책의 전개과정

전남은 환경의 중요성 부각, 생명산업의 가치 증대 등 여건변화와 지속적인 지역개발을 통해 개발되지 않은 낙후지역의 이미지를 극복하고 미래를 위해 아껴둔 땅으로써의 가치를 인정받고 있다.

소외지역에서 희망지역으로

전남은 1960년대 이후 산업화와 경제성장에 우선순위를 둔 국가주도의 지역개발 정책 추진과정에서 소외되면서 상대적으로 타 지역보다 개발이 더디게 진행되어져 왔다. 이후 1990년대 지방자치제도 도입, 수도권 집중 억제와 지방도시 육성 정책 등이 추진되면서 지역이 주도하는 지역개발로 지역개발 정책의 흐름이 크게 변화되는 계기를 맞이하였다. 그러나 대규모 집적경제 구축을 위해 지방의 대도시와 일부 거점 도시들로 개발 수요가 집중되면서 상당수의 전남 농어촌 지역은 아직까지 개발의 효과가 가시화되지 못한 채 남아 있다.

그러나 최근 전남은 개발 패러다임의 변화, 환경의 중요성 부각, 생명산업의 가치 증대 등 새로운 여건변화로 인해 그 가치를 재평가 받고 있다. 개발되지 않은 낙후지역이라는 이미지를 극복하고 미래를 위해 아껴둔 땅으로써의 가치를 인정 받고 있다. 이를 계기로 전남 각 지자체는 산업화 과정에서의 소외로 인한 한계를 기회로 인식하는 발상의 전환을 통해 지역을 발전시켜 나가기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. 산업화 과정에서 소외되면서 갖게 된 맑은 물과 깨끗한 공기, 숲, 오염되지 않은 땅 등 지역의 자원을 바탕으로 지역에 적합한 새로운 산업육성과 지역개발 사업을 진행하고 있다.

지역개발이란

지역 경제발전과 주민 삶의 질 향상을 위해 지역의 물리적·사회적 발전 잠재력을 계획적으로 개발·재배치하여 지역을 변화시키는 사업을 말한다.

지역개발의 사업으로는 산업단지 조성, 도로망 확충, 상·하수도 설치, 관광지 개발 등을 예로 들 수 있다.

역대정부의 지역정책

2000년대 이전의 지역발전정책은 정부주도로 제한된 자원을 국가성장의 목표에 따라 특정지역, 특정분야에 집중 투자하는데 초점을 맞춰 진행되었다.

1960~1970년대에는 공업화기반과 수출산업단지 조성 등 국가의 자립경제기반 확충에 역점을 두고 거점지역 개발정책을 추진하였다. 이로 인해 수도권과 동남권중심의 성장거점 개발로 지역 간 불균형 구조가 형성되었다. 1980년대 들어 지역 간 불균형을 개선하고자 수도권 입지규제, 지방의 산업화와 낙후지역 개발을 위한 조치가 취해지기 시작하였으며, 1990년대 들어 지역균형발전에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다. 그러나 이때까지는 정책의 초점이 수도권 규제를 전제로 한 지방의 물리적 투자 중심이었으며 이러한 공간정책은 참여정부 출범시 까지 지속되었다.

참여정부(2003~2008)의 지역개발정책 : 수도권기능의 지방분산을 통한 국가균형발전

우리나라의 지역개발 정책은 2003년 참여정부가 출범하면서 큰 변화를 맞이하게 된다. 참여정부는 지역 간 불균형발전으로 인한 문제를 인식하고 국가균형발전을 국정의 최우선과제로 설정하여 추진하기 시작하였다. 국가균형발전정책을 추진하기 위해 국가균형발전특별법을 제정하고 국가균형발전특별회계를 설치하여 제도적·재정적 기반을 마련하였고, 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 등의 추진 기구를 설치하였다. 또한 국가균형발전 5개년계획과 지역혁신발전 5개년계획을 수립하여 지역혁신을 통한 자립형 지방화를 추진하고자 하였다.

참여정부는 국가균형발전정책으로 행정중심복합도시를 건

설하고, 혁신도시와 기업도시 등 거점도시개발을 통해 정부기능 일부와 공공기관, 민간기업의 지방이전을 추진하였다. 이에 따라 전남은 빛가람혁신도시와 무안기업도시, 영암·해남 기업도시 건설을 추진하게 되었다.

혁신도시와 관련해 전남은 미래의 성장동력을 창출하기 위해 에너지, 농생명, 정보통신, 문화예술 분야의 공공기관을 유치하기 위해 노력하였다. 그 결과 2005년 6월 한국전력공사 등 16개 공공기관 이전이 확정되었고, 2015년 현재 빛가람혁신도시 조성이 완료되어 공공기관과 관련기업들의 이전이 이루어지고 있다.

기업도시는 2005년 무안과 영암·해남이 시범지역으로 지정된 이후 적극적인 투자유치와 개발을 진행하였다. 그러나 무안 기업도시 국내단지(15.25km²)는 국내 투자자가 없어 조기 중단되었고, 중국과 공동 조성하기로 한 한중산업단지(17.7km²)도 2008년 국제금융위기와 경기침체 등으로 인한 중국 측 투자 철회로 '13년 초 사업지구가 해제되어 추진되지 못하였다. 또한, 영암·해남기업도시도 당초 계획한 6개 지구(삼포, 삼호, 구성, 부동, 초송, 송천) 중 3개 지구(부동, 초송, 송천) 사업자가 개발을 포기하여 2015년 현재 3개 지구 33.9km²만 개발이 추진되고 있다.

한편, 참여정부는 거점도시 개발과 병행하여 신활력사업을 추진하여 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 재정이 취약한 낙후지역을 개발시키고자 하였다. 신활력지역으로 선정된 70개 시·군(기초자치단체 중 낙후도가 심한 하위 30%)을 대상으로 낙후정도에 따라 매년 20~30억 원을 차등지원하여 주민 삶의 질 향상과 소득기반 확충을 추진하였다. 전남은 나주, 곡성, 신안, 구례, 보성, 장흥, 강진, 진도, 고흥, 완도, 담양, 해남, 함평, 화순, 무안, 장성, 영암 등 17개 시·군이 신활력지역으로 선정되었고, 70개 분야 총 290개 단위사업이 추진되었다.

이명박정부(2008~2013)의 지역개발정책 : 광역경제권 형성을 통한 지역경쟁력 강화

2008년 출범한 이명박정부는 지역의 경쟁력 강화와 성장에 초점을 맞춰 지역정책을 추진하였다. 이를 위해 선택과 집중, 연계와 협력, 규모의 경제를 위한 지역개발 단위의 광역화, 분권과 자율, 지역특성화와 차별화 정책으로 지역정책의 기본 방향을 전환하였다.

포괄보조금제도

재원의 용도를 포괄적으로 지정하고 자자체별로 부여된 한도 내에서 자체 실정에 맞는 사업을 자율적으로 선정하고 집행하는 보조금제도를 말한다.

지역개발정책을 체계적으로 뒷받침하기 위해 우선 각종 인·허가권 지방 이양을 추진하였다. 또한, 기존의 균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하고 포괄보조금제도를 도입하여 지방재정의 자율성을 강화하였다. 이와 함께 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 개편하고, 지방단위에서는 7개의 광역경제권발전위원회를 설치하는 등 추진 기구를 정비하였다.

이명박정부는 지역개발정책 추진을 위해 행정단위를 초월한 3차원적인 국토개발을 추진하였다. 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권을 세부정책수단으로 설정하고, 3개 정책수단을 상호 보완적으로 활용하여 전 국토의 성장잠재력을 극대화하고자 하였다.

이명박정부의 지역발전 전략체계

차원	공간구조	목적	공간단위
기초생활권	점(點)	국민의 기본수요 충족	163개 시·군
광역경제권	면(面)	지역경쟁력강화	5+2광역경제권
초광역개발권	선(線)	국가경쟁력강화	4+α 벨트

자료 : 지역발전위원회, 「지역발전정책의 성과와 과제」, 2013, p.9 수정.

5+2 광역경제권

지역의 성장잠재력을 극대화시키기 위하여 전국의 16개 시도를 인구, 산업, 인프라, 역사 문화적 동질성 등을 종합적으로 고려해 7개의 경제권으로 설정하였다.

전남은 광주, 전북과 함께 5+2광역경제권 중 호남권에 포함되었고, 신재생에너지와 친환경부품소재산업을 선도사업으로 선정하여 개발을 추진하였다. 또한 광역경제권 30대 SOC 사업으로 여수엑스포, 서남해안연륙교, 호남고속철도, 광주의

곽 순환도로 등의 사업을 추진하였다. 초광역개발권에서는 부산, 경남과 함께 남해안선벨트에 포함되었다. 새로운 경제·물류·휴양허브의 선벨트 조성을 비전으로 ①세계적 해양관광·휴양지대 조성, ②글로벌경제·물류거점 육성, ③통합인프라 및 초국경네트워크 구축, ④동서통합 및 지역발전거점 육성 4개 분야로 구분하여 개발사업을 계획·추진하였다. 기초생활권사업은 각 시·군별로 기초생활권계획을 수립하여 복지시설확충, 문화격차해소, 교육제도 개선 등 기본적인 삶의 질 보장을 위한 맞춤형 특화사업들을 중점 추진하였다.

박근혜정부(2013~2018)의 지역개발정책 : 지역행복생활권 구현을 통한 주민 삶의 질 향상

박근혜정부는 지역발전정책의 기초를 지역주민 삶의 질 향상에 초점을 맞추고 있다. “국민에게 행복을, 지역에 희망을-지역희망(HOPE) 프로젝트”로 발전비전을 제시하고 지역행복생활권 구현, 맞춤형·패키지 지원, 지역주도 및 협력강화를 추진전략으로 제시하였다. 정부는 지역발전 정책을 체계적으로 추진하기 위해 지역발전 5개년계획을 수립하여 HOPE프로젝트의 비전을 중앙부처와 지자체의 실천과제로 구체화하였다. 또한 생활권별로 지역행복생활권 발전계획을 수립하도록 하여 지역 간 연계·협력과 발전을 도모하고 있다.

지역행복생활권

주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로 해당 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시·군·구가 인근 시·군·구와 자율적으로 협의하여 설정한 공간을 말한다.

박근혜정부의 지역발전 정책의 핵심인 지역행복생활권 정책은 실제 주민들의 생활권역에서 지역이 공감하고 주민이 체감할 수 있는 지역정책 추진을 통해 지역주민 삶의 질을 향상시키는데 초점을 맞추고 있다. 지역행복생활권은 지역 간 협의를 통해 자율적으로 총 56개가 구성되었고, 전남은 총 6개 권역으로 구성되어 있다. 생활권사업은 연계·협력을 기반으로 대규모 투자사업 보다 교육·문화·복지 등 주민 삶의 질과 관련된 체감형 서비스에 중점을 두고 있다. 특히, 생활권 사업 중 님비해소, 교육 및 의료질 개선, 주민안전, 일자리 창

출지원, 생활인프라 등 주민복지 증진과 밀접한 사업은 공모를 통해 생활권 선도사업으로 선정하고 있다. 생활권 선도사업으로 선정된 연계·협력사업은 3년 범위 내에서 국비 기준 최대 30억 원(국고보조율 70%)이 지원된다. 전남은 6개 생활권에서 '14년과 '15년 총 11개의 선도사업이 선정되었다.

전남 지역행복생활권 구성 및 선도사업

구분	지역	선도사업
동부권	순천여수광양보성고흥	· 패류 종묘 배양장 공동활용사업 · 명품 생태치유벨트 조성
서남부	목포무안신안해남진도	· 박물관·미술관 협력사업 · 농어촌 취락지 응급협진 네트워크 구축운영
구곡담	담양곡성구례	· 도농협력 일자리 연계사업 · 농촌지역 활성화를 위한 다중기능 교육활동 운영
중부	나주화순	· Dream 일자리 나눔사업
서북부	함평영광장성	· 치매거점병동 운영사업 · 재난재해 공동 시설장비 및 보관창고 지원
중남부	영암강진장흥원도	· 여객선 이용객 편의시설 확충사업 · 농산업 창업육성지원센터 설치 운영

주 : 광주광역시를 중심으로 설정된 빛고을중추도시생활권에 나주, 장성, 화순, 담양, 함평 등 포함

이와 함께 정부는 취약지역 주민들이 체감할 수 있는 삶의 질 개선·안전 등을 포괄하여 지원하기 위해 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)도 추진하고 있다. 새뜰마을사업은 안전·위생 등 긴요한 생활인프라 확충 및 주거환경 개선, 주민역량 강화 등을 추진하기 위한 사업이다. '15년 현재 전국에 총 85개소가 지정되어 있으며, 전남은 총 12개소(도시2, 농어촌 10)가 지정되었다. 지정된 지역은 도시지역은 4년, 농어촌지역은 3년간 취약지역 개선사업을 추진해 나갈 계획이다.

전남 지역개발정책의 전개과정

1970년대 지역개발 : 지역개발의 시작

1971년 “국토건설종합계획법”에 근거한 ‘제1차국토종합

개발계획(1972~1981)'이 수립되면서 전 국토를 대상으로 한 체계화된 지역개발 정책이 추진되기 시작되었다. 이 계획에서 전남은 4대강 유역권의 영산강권, 8중권(中圈)의 광주권에 포함되었다.

광주권(전남) 기본구상은 영산강 유역 및 해안지대 평야를 식량기지로 개발하고 광주~나주~목포를 대상으로 개발하여 지역발전 주축으로 하는 동시에 여수지구를 공업지역으로 개발하는 것이었다.

구체적 개발방향은 크게 6가지로 구분할 수 있다. 첫째, 영산강 유역 및 서남해안 평야를 식량기지로 육성하기 위해 농업용수 개발 및 경지정리, 농로건설 등 농업 생산기반을 확충 정비하고, 영산강 유역 및 진도 등 서해안지역의 간척으로 농경지를 확대하고자 하였다. 둘째, 서남해안 낙도개발을 위해 통신시설을 확충하고 대규모 양식어업개발과 군소어항을 정비하고자 하였으며, 셋째, 여수·광양을 공업지역으로 개발하여 임해중화학 공업지로 발전하도록 유도하고자 했다. 넷째, 광주~순천을 잇는 호남고속도로와 목포~순천 간 및 나주~강진 간 고속도로 건설 및 여수항 및 삼일항, 목포항의 개발로 해운을 강화하고자 하였다. 다섯째, 영산강 유역 종합개발과 용수공급을 위해 영산강 하구언 건설과 장성댐, 담양댐, 대초댐을 건설하고, 섬진강유역의 동북댐 건설을 통해 광주시에 생활용수를 공급하고자 하였다. 또한 하천정비, 조림 및 사방사업을 강화하여 수자원 함양을 추진하는데 역점을 두었다.

1980년대 전남 지역개발 : 거점도시 개발을 통한 개발효과 파급

1980년대 들어 '제2차 국토종합개발계획(1982~1991)'과 전남의 첫번째 종합개발계획인 '전라남도 종합개발계획(1982~1991)'이 수립되었다. '제2차 국토종합개발계획'에서는 지역생활권 조성방식을 채택하였고, 인구의 지방정착 수단으로 생활권 구상과 성장거점도시 개발방안을 제시하였다.

국토종합계획

국토의 개발과 보전·활용에 관한 종합적·장기적인 정책방향을 설정하는 우리나라 국토계획의 최상위 계획을 이야기 한다. 제1차~제3차까지는 '국토종합개발계획'으로 불리다가 제4차 계획부터 '국토종합계획'으로 명칭이 변경되었다.

도 종합계획

도(道)가 보유하고 있는 유형·무형의 자원을 효과적으로 이용·개발·보전·활용하기 위한 장기 정책방향과 지침을 담은 지역차원의 종합계획을 말한다. 도 관할구역 안에서 수립되는 시·군 종합계획의 기본 지침의 성격을 갖고 있다.

국토종합개발계획의 기본방향에 따라 전남은 광주 대도시생활권, 순천 지방도시생활권, 목포 지방도시생활권 그리고 강진 농촌도시생활권 등 4개의 생활권을 구성한 후 중심도시를 중심으로 각 지역의 특성을 반영하여 개발·정비 하고자 하였다.

전남 지역생활권 구성

생활권	중심도시	지역범위
광주 대도시생활권	광주	광주, 금성, 광산, 담양, 곡성, 화순, 나주, 함평, 영광, 장성 (2시, 8군)
순천 지방도시생활권	순천	순천, 여수, 구례, 광양, 여천, 고흥, 보성, 승주, 여축 (2시, 6군, 1출장소)
목포 지방도시생활권	목포	목포, 해남, 영암, 무안, 진도, 신안 (1시, 5군)
강진 농촌도시생활권	강진	강진, 장흥, 완도 (3군)

자료 : 전라남도, 「전라남도 종합개발계획(1982~1991)」, 1982, p.128.

1986년 광주시가 직할시로 승격·분리되기 까지 광주를 포함하여 계획을 수립·추진하였고, 이후 광주와의 협조를 통해 종합적인 개발을 추진하기 위해 노력하였다.

① 광주 대도시생활권 정비방향

생활권 내 금융, 교육, 상업 등 생활편의시설을 확충하고 광주시 주변 인구급증지역의 정비와 함께 광역 교통망, 상·하수도 시설과 환경오염 방지를 추진하였다. 또한 광주를 중심으로 화순, 금성(현재 나주시), 담양은 위성도시로 발전시키고, 광주~목포 공업지대에는 자동차, 일반기계, 전기·전자 등의 공장을 입지시켜 농업과 공업분야 동시 개발을 도모하고자 하였다.

② 지방도시생활권(순천권, 목포권) 정비방향

지방도시생활권은 배후 농촌지역 지원능력 강화와 중심도시에 적합한 산업을 배치를 통한 경제기반을 강화에 초점을 맞춰 정비를 추진하였다.

순천 지방도시생활권은 광양~순천~여수를 잇는 동남해안공

업지대를 개발축으로 광양에는 철도 및 제철관련 공업, 순천에는 플라스틱 제품, 식료품, 의복, 섬유 기계공업, 여수에는 석유화학, 산업용화학, 식료품 등의 집적을 유도하고자 하였다. 또한 중심도시인 순천은 광주권과 부산권을 연결하는 교통 중심기능 및 농수산물 유통기능 강화를 추진하고, 여수는 한려해상국립공원의 관광거점으로 개발하고자 하였다.

목포 지방도시생활권은 도자기, 고무, 식료품, 수송용기계, 어망 등의 공업을 입지케하여 광주~목포 개발축을 형성하고, 해남의 구룡지를 이용한 목축단지 개발, 남해안 일대 양식어업 개발 등을 추진하였다.

③ 강진 농촌도시생활권 정비방향

강진 농촌도시생활권은 강진읍 주변을 목축단지로 개발하여 식량 및 낙농업단지로 개발하고, 완도를 서남부해안의 수산물 유통거점 및 제주도와의 연결거점으로 개발하고자 하였다. 또한 강진읍을 광주, 목포, 순천을 연결하는 교통 요충지이자 농산물 유통거점으로 개발하고 권역 내 천관산 개발을 통해 관광기능을 확충하고자 하였다.

그러나 아쉽게도 전남 발전의 청사진이자 정책수립의 근간이 되어야할 이러한 계획들은 국내 정치적 상황으로 인해 거의 실현되지 못하였고, 1990년대 새로운 계획수립을 통해 재정립되기에 이르렀다.

1990년대 전남 지역개발 : 3핵 3축 개발을 통한 균형발전

1990년대 들어 전남은 지역의 균형발전을 도모하기 위해 3핵 3축의 개발구상을 마련하였다. 전남을 3대 광역도시권 중심으로 개발하되 산업구조의 변화에 적극 대처하고, 산산



3핵 3축 개발구상

제2차 전라남도종합개발계획에서는 중심도시 및 농어촌도시의 균형성장을 도모하기 위해 광주대도시권, 목포권, 광양만권 3핵과 광주-목포축, 광주-광양만축, 목포-광양만축 3개의 축을 지역공간이용의 기본골격으로 하여 개발전략을 수립하였다.

업벨트 조성과 산업의 첨단화를 도모하고자 하였다. 또한 생활 환경분야 투자확대와 SOC의 체계적 확충, 관광·휴양자원 개발을 지역 공간 이용의 기본골격으로 설정하였다.

① 광주대도시권 개발방향

광주의 첨단산업단지 개발을 통해 산업 및 과학기술 기반을 구축하고, 교육, 문화, 예술, 금융 유통 등의 중추기능을 확충하는데 초점을 맞추었다. 이와 함께 지역 내 시·군과 산업경제, 교육, 문화, 통신 등 각 분야의 연계성을 강화하고, 농축수산물의 가공처리 산업을 육성과 유통·보관시설 확충을 추진하였으며, 영산강 수질보전과 방사·순환형 교통망 건설을 추진하였다.

② 광양만권 개발방향

대규모 산업기지와 연계된 부품 및 계열 산업의 육성을 위하여 여천, 광양 주변에 연계 공업단지를 조성하고, 광양컨테이너항의 조기 개발 및 연담도시권 형성을 유도하고자 하였다. 또한 광양만권을 철강, 석유화학, 비료, 시멘트, 조선 등의 생산 및 무역기지로 육성하고, 도시별 기능 배분계획을 수립하여 광양만 주변의 광역화에 대비하고자 하였다.

③ 목포권 개발방향

목포 신외항의 개발과 무안국제공항 건설을 통해 대중국, 대동남아 교역기지를 구축하고 대불공단의 조기 개발을 통해 지역공업 기반을 확충하고자 하였다. 이와 함께 청정해역을 중심으로 수산진흥기반을 구축하고, 도서 및 해안지역을 해상관광단지로 조성하여 지역개발 활성화와 레저수요 증가에 대비하고자 하였다.

④ 전략개발지역 개발방향

3대 도시권 이외에 개발의 사각지대이면서 인구가 지속적

으로 감소하고 있는 장흥, 보성과 전형적인 농업지역인 강진, 해양성을 지닌 고흥군을 전략개발지역으로 설정하여 개발전략을 수립·추진하였다. 교통망 확충과 함께 해상레저관광기반 조성, 지역특산물 가공산업과 산지 종합유통시설 확충을 통해 낙후된 지역을 발전시키고자 하였다. 또한 도시기반시설 정비·확충을 통해 정주생활권 기능을 강화하여 소외지역의 개발을 도모하였다.

2000년 이후 전남 지역개발 : 4대 권역별 특화개발을 통한 전남 전역의 동반발전

2000년 이후의 전남은 기존의 3핵 3축 구조의 문제점을 개선하기 위해 22개 시·군을 경제권, 생활권, 지리적 인접성을 기준으로 4대 권역으로 분류하여 권역별 특성을 살리면서 지역 내 균형발전을 도모하기 위한 지역개발 정책을 추진하고 있다.

전남 4대 권역별 발전 비전

4대 권역	발전비전
광주근교권	대도시권 미래산업 및 전원주거 배후거점
동부권	한태평양 물류·관광·미래산업 거점
서남권	환황해권 해양관광·미래산업 개방거점
중남부권	생명건강·웰빙산업, 해양관광 중심

자료 : 전라남도, 「제3차 전라남도종합계획 수정계획(2012~2020)」, 2012, p.89 재정리.



전남 지역발전 공간구조(4대 권역)

전남 22개 시·군을 광주근교권, 동부권, 서남권, 중남부권으로 구분하여 권역 특성을 살린 지역개발을 추진하고 있다.

① 광주근교권 개발방향 및 주요 프로젝트

광주근교권(나주, 담양, 곡성, 화순, 함평, 영광, 장성)은 대도시권 미래산업 및 주거 배후거점을 비전으로 하고, 광주 대도시와 주변지역이 공동 번영하는 연계발전 강화를 기본 추진 방향으로 설정하였다.

광주광역시와 인접한 지역 여건을 활용하여 광주광역시의 중추 기능과 연계한 첨단 부품산업 육성, 친환경 농업 확대를

통한 고품질 농산물과 기능성식품 등 웰빙산업 육성, 고품격 전원주거 지역 개발, 웰빙 생활환경 조성 등을 주요 추진 전략으로 설정하고 개발사업을 추진하고 있다.

② 동부권 개발방향 및 주요 프로젝트

동부권(여수, 순천, 광양, 구례, 고흥)은 환태평양 물류·관광·미래산업 거점이라는 비전하에 신산업육성과 물류산업 거점 육성, 해양관광 중심지로의 도약을 발전 목표로 설정하였다.

광양항, 광양만권경제자유구역, 여수석유화학산업단지 등을 기반으로 신산업 육성과 물류기능 강화를 위한 기반시설 확충에 주력하고, 쾌적한 정주공간 조성과 관광 인프라를 포함한 종합 휴양기능 강화를 위한 사업을 병행하고 있다.

③ 서남권 개발방향 및 주요 프로젝트

서남권(목포, 해남, 영암, 무안, 진도, 신안)은 중국과의 지리적 접근성, 전남도청 이전의 기회요인 등을 활용하여 대중국 교류·관광 거점 조성을 지역개발의 목표로 설정하였다.

이러한 목표를 달성하기 위해 글로벌 경쟁 인프라 구축과 국제 휴양테저기반 조성, 공항·항만 등의 발전을 통한 복합 물류 수송거점, 조선·해운 등 연관산업 육성을 통한 산업 집적도시 건설 등을 중심으로 지역개발 정책을 추진하고 있다.

④ 중남부권 개발방향 및 주요 프로젝트

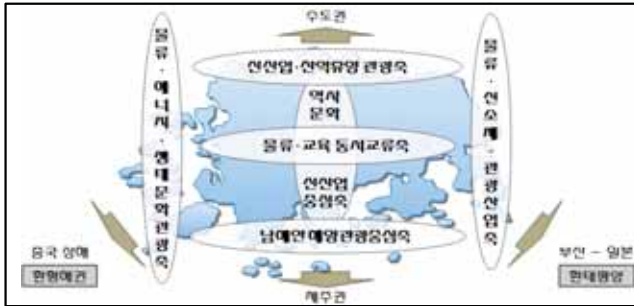
중남부권(보성, 장흥, 강진, 완도)은 기존 계획의 3핵 3축 구조에서 거점도시 발전효과가 파급되지 못한 한계점을 개선하기 위해 특별권역으로 설정하여 생명건강·웰빙산업, 해양관광 거점으로서의 기능을 부여하였다.

친환경농산물, 한방생약초, 해양자원 등을 활용하여 한방산업과 건강·뷰티산업을 육성하고, 중간지역의 이점과 기후·자연 여건을 활용한 웰빙관광 중심지로 조성하기 위한 사업

들을 중심으로 지역개발사업들을 추진하고 있다. 또한, 정주 공간조성, 노인휴양타운, 치유센터 조성 등의 사업을 병행하여 지역주민 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다.

한편, 제3차 전라남도종합계획에서는 권역별 개발과 함께 권역별 개발전략의 특성화 및 상호 연계성 강화를 위해 동서 3축×남북 3축의 6대 지역발전축 설정하여, 농산어촌 및 낙후지역의 특화개발을 추진하여 전남 전역의 종합적 동반 발전을 도모하고 있다.

전남 6대 지역발전축



자료 : 전라남도, 「제3차 전라남도종합계획 수정계획(2012~2020)」, 2012, p.vii.

앞으로의 전남 지역개발 방향

현재까지의 지역개발 정책은 시대에 따라 경제성장을 우선시 하던 개발지향 정책에서 지역균형발전과 자연환경보전, 지역자원의 효율적 활용에 초점을 맞추는 방향으로 변화되어 왔다. 이는 시대상황을 반영하여 지역개발 철학과 이념을 반영하여 성장하고 발전해 온 것이라 할 수 있다.

이제 지역은 과거의 경험을 토대로 지역민의 삶의 질을 향상시키고 미래세대를 위한 새로운 공간 조성 즉, 지역의 지속가능성에 바탕을 둔 지역개발 정책을 추진해야 할 시점이다.

전남 각 지역은 지속적인 인구감소와 고령화로 인한 문제를 공통적으로 겪고 있다. 이는 지역 경쟁력을 악화시키고 지

역을 쇠퇴시키는 불안요인이다. 따라서 인구감소와 고령화에 대응하여 지역의 지속가능성을 확보하는 것이 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다.

향후 전남의 지역개발 정책은 그간의 성장위주의 지역개발 정책에서 벗어나 인구감소, 고령화에 대비한 정책에 초점을 맞춰 나갈 것으로 전망된다. 지역민 삶의 질을 높이고 지역 공동체를 유지·강화하는데 초점을 맞춰 지역개발 정책을 추진할 것으로 예상된다. 또한 성장위주의 외연적 확장에서 기존 지역의 재생과 활성화에 주안점을 두고 정책을 추진해 나갈 것이다. 다른 지역과 비교를 통한 따라 하기식 지역개발에서 탈피하여 지역별로 특색 있는 자원과 경관 등 미활용 자원을 개발·활용하는 방향으로 변화해 나갈 것이다.

또한 앞으로의 전남 지역개발 정책들은 삶의 공간에서 일어나는 지역개발에 대한 요구를 반영하여 지역을 변화 발전시켜 나가는데 중점을 두고 추진될 것이다. 기존의 물리적 개발 중심에서 나아가 지역의 다양한 가치관과 사회·문화적인 부분을 아우르는 종합적인 지역개발 방식으로 변화될 것으로 예상된다. 공공이 주도하여 추진하던 외생적 지역개발에서 벗어나 주민 스스로 지역을 발전시키는 내생적 발전을 지향해 나가게 될 것이다. 이 과정에서 주민은 정책의 소비자 역할에서 벗어나 정책 생산자의 역할을 수행하면서 계획수립과 집행의 모든 과정에 참여하여 지역개발 정책의 핵심 역할을 수행해 나갈 것으로 전망된다.

2

지역통합성 증진을 위한 지역개발 정책 추진

전남의 사회간접자본시설, 정보화추진 사업, 농어촌정비, 도서 개발, 핵심 지역개발정책에 대해 과거부터 현재까지 추진과정을 살펴보고 향후 나아갈 방향에 대해 알아보자.

1. 지역개발의 근간이 된 사회간접자본 시설 확충

근대화의 표상(表象), 도로시설

도로는 지역개발의 표상이자 기반시설이다. 백제시대에는 수도 부여를 중심으로 오방제를 실시하여 전남 장성, 전북 고창, 충남 공주, 충남 해안을 연결하는 도로망을 조성하였다. 통일 신라시대에는 수도 경주로부터 공주, 전주, 광주, 진주 등으로 연결되는 도로를 정비하였다. 고려시대에는 역점제(驛站制)를 정비하여 22역도(驛都)를 설치하였다. 전남지역에는 승주주도(나주~선암~무안~화순~해남~보성~광양~승주)와 남원도(남원~임실~곡성~구례~순천) 등의 도로가 건설되었다. 조선시대 세종 때에는 전국의 도로를 오대로(五大路)로 명명하고 정비하였다. 이중 다섯 번째 대로(大路)가 호남로이고, 서울~수원~천안~공주~익산~정읍~장성~영암~해남~제주도로 연결되는 노선이다.

전남의 근대화된 도로는 대한제국 광무(光武)·융희(隆熙) 시기에 당시 5,500만원(萬圓)을 투입하여 건설한 광주~목포 간 대간선도로(大幹線道路)가 시초이다. 경부선과 경의선이 대륙 침략을 위한 도로였다면 호남지방의 도로는 주로 조선의 수탈이 목적이었다.

호남고속도로는 경인고속도로가 완공된 지 5년이 지난 1973년에 전주~순천 간 나들목이 개통이 되었다. 정부는 공사비 충당을 위해 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development, 국제부흥개발은행)과 차관교섭을 벌이는 한편, 프랑스 Ingeroute社에 타당성조사와 기술검토 용역을 의뢰하였다. 그런데 타당성조사가 예정보다 늦어져 차관도입 일정에 차질이 생기자 정부는 건설 타당성이 높은 대전~전주 구간을 우선 건설하였다. 호남고속도로는 처음 개통당시 전 구간이 2차선이었으나 1996년 11월 고사~순천 구간 확장공사를 마지막으로 전 구간이 4차선이상으로 확장되었다. 개통시기와 확장공사 준공시기가 경부고속도로에 비해 늦어진 이유는 정부의 한정된 예산과 국토발전축이 서울과 부산 중심의 경부축이었기 때문이다.



호남고속도로 기공식

1971년 4월 전주에서 개최된 호남고속도로 기공식 모습
(자료 : e-영상역사관)

남해고속도로는 전남 영암군에서 시작되어 부산광역시까지 총연장 273.1km이다. ‘1차 국토종합개발계획’에 따르면 1972년~1976년에 부산~순천 구간을 개통하고, 1977년~1981년에 목포~순천구간이 개통될 예정이었다. 1973년에 부산~순천 간 고속도로가 개통된 반면, 영암~순천 구간은 당초 계획시점에 비해 무려 30여년이 지난 후에 완공되었다. 영암~순천 간 고속도로는 여수세계박람회 대회를 계기로 준공속도가 빨라졌다. 만약 여수세계박람회와 같은 국제행사가 개최되지 않았더라면 준공시기는 좀 더 늦어졌을 것이다.



남해고속도로 (부산~순천) 기공식

(자료 : e-영상역사관)



무안~광주 고속도로 개통식(2007.11.8.)

무안~나주 구간
(자료 : e-영상역사관)

무안~광주 고속도로는 무안국제공항 개항과 국토 서남권의 물동량 증가에 대응하기 위해 공사가 착공되었다. 무안공항~운수 구간이 2002년에 착공되었고, 2007년부터 단계적으로 개통되었다. 원래는 88올림픽고속도로의 일부였으나 2008년 1월에 분리되었다. 특히, 광주와 무안국제공항이 약 30분 내에 연계됨으로써 무안국제공항 접근성이 개선되었고, 서해안고속도로와의 연계를 통해 목포, 군산으로의 연계성이 높아지는 효과가 발생하였다.

일반국도는 국도 1호선을 포함한 19개 노선으로 총연장 2,043km이다. 전남을 통과하는 국도노선은 총 19개 노선이다 (국지도 포함). 이중 목포에서 시작해서 신의주까지 연결되는 국도 1호선은 대한민국의 첫 번째 국도로 남한 구간은 전남 목포에서 경기도 파주 문산의 판문점까지 약 500km다. 일제강점기가 시작되기 전·후인 1906년부터 1911년까지 경성~신의주 구간이 조선시대 의주로를 따라, 그리고 목포~경성 도로가 조선시대 제5대로를 따라 만들어졌다.



국도 1호선 기점비
전라남도 목포시 소재

현재 전국 고속국도망 중에서 남북 2축이 연결되지 않아 지역 간 균형발전과 물류수송이 원활하지 못한 상태이다. 향후, 광주~완도 간 고속도로가 건설된다면 남북 2축인 문산~서울~천안~논산~광주~완도 간 연결성이 양호해 질 것이다. 또한 전남 중남부지역에 대한 접근성이 높아지고, 지역발전이 한층 더 가속화될 것으로 예상된다. 해안선을 중심으로 국도77호선의 미개통구간이 약 56.1km이다. 섬과 섬을 연계하고 해안선을 따라 국도가 개통된다면 해안지향형 지역개발이 용이해질 것이고, 전남의 해양개발에 중요한 역할을 수행할 것이다.

또한, 전남에서는 도로망을 공급하는 것뿐만 아니라 노후화된 도로시설에 대한 선형개량 및 정비, 위험도로 구조개선, 도로시설 보수 등에 관심을 가지고 도로정책을 추진해야 할 것이다.

대량·고속수송의 발자취, 철도시설

1898년 6월 서울과 목포 간 철도개설이 처음 거론되었다. 이는 목포항이 삼남지역의 요지로서 사람과 물자교류가 활발하였기 때문이다. 그러나 실제 서울과 목포 간 철도는 1914년 1월 개통되었는데, 이는 일제식민지 하에서 원활한 물자수탈이 목적이었다. 익산과 순천을 잇는 전라선은 1936년 12월 완전 개통되었고, 경남 밀양 삼랑진역과 광주송정역을 연결하는 경전선은 1968년 12월 개통되었다.



**호남선 개통
당시(1913년 5월)
목포역 전경**

(자료 : 목포시 홈페이지)

호남선 철도는 1910년 일본이 철도 부설권을 독점하고 1911년부터 호남선 부설공사를 착공하면서 시작되었다. 1911년 7월 대전~연산 간 39.9km를 시작으로 연산~강경(1911년), 강경~익산(1912년), 익산~김제(1912년), 김제~정읍(1912년), 나주~학교(1913년), 학교~목포(1913년), 송정라~나주(1913년), 목 등의 구간이 개통되었다. 광복 이후 물동량과 인구가 급증하면서 1960년대 후반부터 복선화 공사가 시작되어 약 40년 후인 2003년 12월 임성라~목포 간 7.4km 구간이 마지막으로 복선화되었다.

전라선은 우리나라에서 사설 철도로서 오랜 역사를 지니고 있다. 국철에서 1927년에 노선을 매입하였고, 이후 철도 개량 공사를 거쳐 1937년 3월 익산~여수 간 전라선 전 구간이 개통되었다. 2011년 11월에는 약 10년간 1조 8천억 원이 투입된 전라선 익산~순천 간 복선전철화 사업이 준공되었다. 이는 광양항 수송수요에 대처하고 전라선 전철화에 따른 전주와 순천 지역에 고속철도 서비스를 제공하기 위해 추진되었다. 특히, 서울 용산에서 여수EXPO역까지 3시간 이내에 접근이 가능해져 지역의 균형발전을 도모할 수 있는 계기를 마련하였다.

전국을 두 시간 생활대로 연결하는 고속철도는 2004년 1월 경부고속철도 1단계가 개통되었다. 그러나 호남선의 경우, 따로 고속선 건설을 하지 않았기 때문에 서울에서 대전 조차장까지는 경부고속철도의 고속신선을 공동으로 이용하고, 이후 기존의 호남선을 따라 광주역 또는 목포역까지 운행하였다.



**호남고속철도 1단계
개통식**

2015년 4월 개최된 개통식 모습
(<http://www.kocis.go.kr>)

이로부터 11년 후인 2015년 4월 호남고속철도 1단계 공사가 완공되었다. 1단계 호남고속철도는 용산에서 광명을 거쳐 오송까지는 경부선과 동일한 노선으로 운행하고, 고속철도 전용선이 오송에서 분기하여 익산을 거쳐 광주송정역까지 연결되었다. 지역민은 1단계 호남선 고속철도의 노선을 오송보다는 직선인 천안으로 연결을 희망하였으나, 최종적으로 오송으

로 결정되었다. 그리고 2011년 10월 5일 전라선 KTX 복선 전철화가 개통됨에 따라 용산역에서 여수EXPO역 구간에 고속철도가 운행되고 있다.

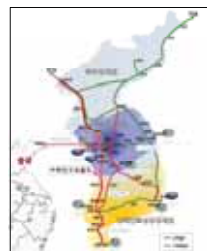
호남고속철도 2단계공사는 현재 추진 중이다. 이를 통해 빛가람공동혁신도시와 무안국제공항을 거쳐 목포까지 연결된다면 전남 서부지역이 고속철도로 인해서 생활과 속도측면에서 획기적인 영향을 받을 것이다.

전남에 철도가 개설된 지 이제 100년이 지났다. 앞으로 호남고속철도 2단계 공사를 통해 광주·전남의 거점지역을 연결하고, 제주까지 철도로 연계하는 밑그림을 그려야 할 것이다. 서울-목포-제주 간 고속철도는 대량교통 수송 측면과 녹색교통, 이동성 측면에서 효율적인 교통수단이므로 이에 대한 적극적인 대응을 통해 지역의 발전가속도를 한층 더 높여야 할 것이다.

또한, 전남과 경남 등 국토 동서축을 고속철도로 연결하여 수도권에 대응하는 남해안시대를 개척해야 할 것이다. 현재 남해안 고속철도는 광양-진주 간 고속화사업을 추진 중에 있다. 이는 남해안의 주요거점을 90분대로 연결함으로써 남해안지역이 동반성장하는 계기가 될 것으로 예상된다. 국토 서남권과 동남권을 연결하는 남해안철도망을 구축하기 위해 현재 철도가 미개설되어 있는 목포~보성~순천 구간 82.5km 건설에 관심과 노력이 필요하다.

특히, 중국의 부상에 따라 향후 우리나라 서해안지역의 발전이 예상되고 있다. 특히 중국의 발전지역인 동부해안지역과 가장 인접해 있는 전남 서해안 지역은 중국 수출의 전초기지이자 산업 개발의 핵심으로 자리 잡을 것으로 전망된다. 이를 위해 서해안 주요 거점인 목포~군산~인천을 연결하는 서해안 고속철도 건설이 필요하다는 지역의견이 나타나고 있다.

이를 통해 서해안의 주요 거점과 목포를 연결하여 산업단



서해안고속철도 노선
구상도

지 간 교류를 원활히 하고 이에 따른 시너지 효과가 극대화될 것이다. 또한 서해안고속철도가 남북한 서해안 전 지역에 연결되면, 중국의 동북내륙지방으로 연결하는 주요 인프라로서의 역할을 수행할 것으로 기대된다. 그러므로 현재 미연결 구간인 군산~목포 141.4km의 연결이 필요하다.

국토 서남부의 게이트, 공항시설

항공운송의 중요한 요소 중 하나인 공항은 현재 전남에 2개가 입지하고 있다. 국토를 삼각축으로 볼 때 왼쪽 꼭짓점에 해당하는 무안국제공항과 전남 동부권의 여수공항이 전남 항공교통의 중요한 역할을 수행하고 있다.

1986년 전남 무안군 망운면 일대에 호남권 신 국제공항 건설 추진계획이 발표되었다. 무안국제공항은 광주공항과 목포공항을 대체하기 위해 국토 서남부에 조성되었다. 이는 1993년 7월 26일 아시아나항공 OZ733편이 목포공항에 착륙을 시도하던 도중 해남군 화원면 마산리 야산에 추락하는 사고가 발생하면서 무안국제공항의 건설이 탄력을 받게 되었다. 이후, 1994년 8월에 기본조사 설계가 완료되었고, 1999년 공사를 시작하여 2007년 개항하였다. 총 공사비는 3,056억 원이 투입되었다.

무안국제공항의 입지는 무안군 망운면 일대로 이 지역은 1940년대 초부터 일제가 중국진출의 전진기지로 군비행장을 건설했던 지역이다. 평산리와 피서리 일대에는 현경~망운 간 우회도로 공사 이전까지 활주로 2개와 비행기 격납고 4동, 통제소 1개 등의 흔적이 남아 있었다. 그러나 현재는 이러한 시설의 흔적을 찾아볼 수 없는 상태이다. 이 지역은 바다에 인접한 해발 10~20m의 평원지대로 비행장 건설이 쉽고 장애물이 없어 항공기 운항의 시계가 넓다. 또한 연중 안개일수가 10일로 거의 안개가 끼지 않으며, 기상이변도 드물어 공항을 입지하는데 천혜의 조건을 갖추고 있다.



일제강점기 군비행기 격납고

무안국제공항 주변
현경면 평산리 소재
(자료 : 무안신문)

공항의 총 부지 면적은 9만692m² 이고, 연간 519만 명(국내선 416만 명, 국제선 103만 명)이 이용 가능한 여객터미널과 2,800m × 45m 길이의 연간 14만회 이·착륙이 가능한 활주로를 보유하고 있다. 이는 전국 주요 공항 중 인천·김포·김해·제주에 이어 5번째의 시설 규모이다. 2015년 6월 현재, 무안국제공항의 항공노선은 국내선 1개, 국제선 11개가 운영되고 있다.

여수공항은 여수 읍촌면에 있는 국내선 공항으로, 1969년에 착공하여 1971년 5월에 활주로 및 계류장이, 같은 해 8월에 여객청사가 완공되었다. 1972년 5월 대한항공이 김포~여수 노선에 취항하면서 운영이 시작되었고, 1977년에 여수~제주 노선이 신설되었다. 1998년부터 2005년까지 활주로를 기존 1,500m에서 2,100m×45m로 확장하고 여객청사 및 관제탑을 신축하였으며, 여객기 계류장과 주차장 등을 확장하는데 2,200억의 예산이 투입되었다.

현재, 전남 다도해의 해상관광을 활성화하기 위해 흑산도에 소형항공기가 운항할 수 있는 공항이 조성 중이다. 흑산도 소형공항은 총 사업비 1,433억 원이 투입되어 흑산면 예리에 활주로 1,200m를 포함한 각종 이·착륙 시설이 조성될 예정이다. 이를 통해, 흑산도를 중심으로 항공여행이 섬관광의 중요한 역할을 수행할 것이고, 수도권과 흑산도와의 접근성이 기존 7시간에서 1시간대로 단축될 전망이다. 그리고 낙도에 비상교통수단이 제공됨에 따라 주민의 안전과 이동성이 개선될 것으로 예상된다.



흑산도 소형공항

전남의 공항시설은 국토 서남권의 발전을 위해 중앙정부 차원의 지원과 관심이 필요하다. 무안공항 개항목적 중의 하나인 국토 삼각 거점공항을 달성하기 위해서 무안공항의 활주로를 3,200m로 400m 연장하고, 광주공항과의 연계·통합을 통해 공항의 운항노선을 확대해야 할 것이다. 또한 호남고속철도와 무안공항을 연결하기 위해 2단계 호남고속철도 노선에

무안공항을 포함시켜야 할 것이다. 육상과 항공의 대량수송체계가 연계된다면 중국관광객 방문기회가 확대되고 무안공항의 국제노선이 증편되는 등 무안공항 활성화에 기폭제가 될 것이다.

남해안 여객·화물운송의 중심, 항만시설

지정항만

국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만

무역항

주로 외항선이 입·출항하는 항만

연안항

주로 국내항을 운항하는 선박이 입·출항하는 항만

전국에서 가장 많은 섬을 보유하고 있는 전남에서는 육상과 해상을 연결하는 교통시설이 중요한 사회간접자본 시설이다. 과거 백제 왕인박사의 영암 상대포, 장보고의 완도 청해진부터 근세 목포항까지 전남은 해상교통·무역에 있어서 지리적 요충지였다. 목포항은 일제의 한반도 침탈을 위한 기지로 1897년 개항되어 전남 서남부, 제주도까지 포괄하는 해상교통과 무역의 중심역할을 수행하였다. 여수항은 1923년 개항되어 전남 동부지역의 해상교통 중심지 기능을 담당하였다.

2013년 말 현재, 전남 지정항만은 무역항이 4개소, 연안항이 11개소이다. 국가관리 무역항은 광양, 여수, 목포항 3개소, 지방관리 무역항은 완도항 1개소이다. 연안항은 전국 29개 가운데 거문도, 나로도, 녹동신항, 대흑산도, 가거항리, 흥도, 진도, 신미, 화홍포, 송공, 갈두항이 도내에 입지하고 있다.



목포항

1897년 개항 무렵
목포항 모습
(자료 : 목포백년사)

목포항은 예로부터 일본을 배로 오가던 개성상인들의 중간기착지로 이용되었다. 특히, 근세에서는 나가사키와 상하이 중간지점에 위치하여 열강들의 관심이 집중됐다. 국권침탈 직전에는 일본산 면화가 목포항을 통해 수입되었다. 일제강점기에는 식물과 곡류의 대량 공출 거점 기지로 전략하였으며, 항구 주변에는 일본인 집단 체류지가 있었다.

여수항은 조선시대 전라좌수영이 입지했던 지역으로 군사기지와 물자수송에 중요한 기능을 담당하였다. 여수항은 전라좌수영의 객사였던 진남관 앞 구항과 외항인 국동항을 비롯하여 여수산업단지 내 항들을 포함한다. 구항은 조선시대 수군

함정을 비롯한 다양한 선박들이 정박한 항구였다. 국동항은 포구지형이 국화꽃을 닮았다 하여 ‘국포(菊浦)’라고 불리다가 국동이 되었다는 설과 갯을 하던 개(海邊)란 뜻으로 ‘갯개’라고 불리다가 한자로 ‘국포’가 되었다는 설이 있다.

녹동신항은 조선시대 수군의 주둔기지로써, 성종 21년 녹도에 축조된 진성에 종4품 만호 휘하에 군선 6척과 수군 483명이 주둔했다고 전해진다. 지금은 국가어항과 연계되어 있고, 제주를 비롯한 전남 동남부 도서를 연결하는 여객선이 입·출항하고 있다. 녹동신항은 1991년 연안항으로 고시되었고, 1994년부터 2011년까지 총 사업비 약 1,234억이 투입되어 물양장, 배후부지, 여객터미널 등의 시설공사가 추진되었다.

대흑산도항은 장보고가 완도에 청해진을 설치하고 흑산도에 성을 쌓으면서 마을이 형성되었다는 설이 있다. 조선 숙종 때는 흑산진이 설치되는 등 역사적으로 서남해안의 국방 기지이자 해상교역의 거점이었다. 2013년 12월 대흑산도항 국가관리 연안항 기본계획을 수립되었다. 이에 따라 총 사업비 1,265억 원을 투자하여 해경부두와 어업지도선부두 360m, 선착장 100m, 방파제 100m를 조성하고, 노후 여객선터미널을 재건축할 계획이다.

전남의 무역항을 살펴보면, 광양항은 1986년 개항과 더불어 무역항으로 지정되었다. 이는 삼일항과 흡수·통합 이후 제품부두 건설, 원료 및 CTS부두 건설, 관리부두, 컨테이너부두 등의 시설을 갖추었다. 2015년까지 5조 8,893억 원을 투입하여, 동북아 물류 중심 항만으로의 성장과 함께 고부가가치 화물을 창출하기 위한 개발이 진행 중이다.

광양항은 1982년 9월부터 1991년 1월까지 3단계에 걸쳐 광양제철소의 조강생산을 지원하기 위해 19선석의 부두로 건설되었다. 1985년 부산항과 광양항의 병행개발 방향이 확정됨에 따라 1986년 12월 광양항이 개항되었다. 1995년 4월에는 광양



여수 구항

1920년대 여수항 모습
(자료 : 여수지방해양수산청)



녹동신항 전경

(자료 : 여수지방해양수산청)



광양항 전경

2000년대 컨테이너
부두 전경
(자료 : 여수지방해양수산청)

항 기본계획이 고시되었고, 이후 1997년 12월에 광양항 1단계 컨테이너부두 4선석, 2007년 9월에 3-1단계 컨테이너부두 4선석이 준공되었다. 광양항 컨테이너부두는 인근 묘도 섬이 자연 방파제 역할을 수행하므로 연중 360일 이상 하역작업이 가능하며, 깊은 수심(16m)을 통해 대형 컨테이너 선박뿐 아니라 최대 30만 톤급 선박의 입·출항이 가능한 국내 유일의 항만이다.



목포신항 전경

(자료 : 목포지방해양수산청)

또한, 목포신항은 1993년부터 2020년까지 총 8조 4천억 원의 사업비를 투자하여 조성 중에 있다. 이를 통해 대불국가산업단지와 삼호지방산업단지 지원항만 및 대중국과 동남아지역과의 대외교역 전진기지로써 기능을 담당하고 있다.

세계 최대의 시장이자 수출기지인 중국의 부상으로, 동북아·중·일 삼국의 물동량은 2010년 기준으로 전 세계 물동량의 약 40%를 기록하는 등 가파른 성장세를 보이고 있다. 동북아 항만간의 경쟁이 본격화되는 상황에서 항만의 기능도 단순 하역 기능 보다는 창고, 복합물류기지, 쇼핑 및 비즈니스센터를 포괄하는 복합물류의 공간으로 항만의 영역이 확대되고 있다.

이에 따라 전남에서도 항만의 활동영역을 화물처리에서 국한하지 않고 다기능, 미래복합공간으로 활용할 수 있도록 개발 방향의 전환이 필요하다. 항만개발 및 관리·운영에 대한 책임이 각 지방자치단체에 귀속되므로 이에 대비한 중·장기 기본계획을 수립할 필요가 있다. 또한 소득증대, 여가시간 확대 등의 일환으로 바다를 이용한 해양활동(해양관광, 레저 등)이 증가하고 있는 추세로 이에 따른 항만의 친환경 정비방안 마련이 시급하다. 그리고 전남 항만의 항만구역 내 친수시설 및 항만시설용 부지의 확보가 무엇보다 중요하다.

정부는 2010년 1월에 제1차 마리나항만 기본계획(2010-2019년)을 확정하고 전국 46개(전남 7) 항만을 지정 고시하였다. 그리고 2011년 12월에는 국내 마리나산업 성장잠재력을 바탕으로

국내수요 창출, 해외 요트유치, 해양레저 스포츠저변확대 등 동북아를 리드하는 마리나 허브국가로 도약한다는 비전을 제시하는 「마리나 산업육성대책」을 발표하였다. 또한, 2013년에는 전국 13개 항만을 국가 재정지원 거점형 마리나로 선정하였다. 이중 여수 엑스포장을 비롯한 6개소는 우선 재정지원 대상 항만으로 정해 방파제 등 기반시설 등 개소당 국비 300억 원을 지원하여 2017년까지 완공할 계획으로 추진 중이다.



**제1차 마리나항만
기본계획 고시항만
46개소**

(자료 : 제1차
마리나항만 기본계획,
국토해양부고시
제2010-41호)

한편, 전남은 마리나 주 수요층인 고소득층이 중국을 중심으로 빠르게 성장하고 한·중·일 마리나 네트워크 연계 시 중간지점인 전남이 경유지로써의 역할이 가능하다고 판단하였다. 이에 요트관광 대중화 촉진과 정부정책에의 선제적 대응을 위해 2011년 9월 전국 최초로 「전남 요트마린 실�크로드」 조성 계획을 수립하였다. 여기에는 아일랜드로드, 장보고로드, 엑스포로드, 영산강로드 등 총 4개 구간 999km의 요트항로가 조성될 계획이다. 이 사업이 완료되면, 유희항만개발을 통한 어업 외 새로운 소득원 발굴로 이어져 낙후된 어촌경제 활성화에 기여할 것이다. 또한 일본, 중국 등 요트항로를 다변화하여 전남이 동북아를 리드하는 요트마리나 허브지역으로의 도약할 수 있을 것으로 기대되고 있다.



전남 요트마린 실�크로드 조성 계획

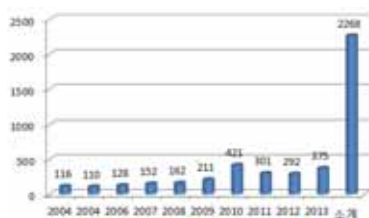
전남 요트마린 실�크로드 단계별 개발계획

개발순위	개발항	아일랜드로드	장보고로드	엑스포로드	영산강로드
계	28	10	10	6	2
단기개발 (2013~2017)	11	목포, 평화광장, 함평, 대흑산도	도청, 완도, 마량, 비봉	소호, 신항(엑스포장)	나불도
중기개발 (2018~2021)	12	계마, 톨머리, 원평, 웅곡	우수영, 진도 이목, 수문	안도, 남열, 웅천	영산포
장기개발 (2022~2025)	5	우전, 가거도	화원, 송군	신양	

정보통신시설의 태동과 미래

정보통신분야는 시대별 변화가 큰 분야 중 하나이다. 과거 수신호, 봉화부터 근세 우편·체신, 현재에는 무선통신, 인터넷, 모바일까지 그 범위 또한 넓다. 전남에서는 1896년 나주 우체사가 개설되어 우편업무를 담당하기 시작했다. 이듬해 10월 서울~무안(목포)간 전선가설과 무안전보사 설치가 공고되었고, 1902년 무안~광주간 전화가 개통되었다. 1948년 정부수립 이후, 대한민국 체신부가 탄생함에 따라 이듬해 8월 광주 전파감시국이 개설되었고 1950년에는 광주체신청이 개청되었다. 2013년 현재 우체국 171개소, 별정우체국 116개소, 군사우체국 1개소, 우편취급소 20개소가 전남에서 운영 중이다.

지역정보화는 1988년 「전산망 보급 확장과 이용촉진에 관한 법률」에 의해 지역정보화 관련 연구와 사업을 추진하며 첫걸음을 떼었다. 이후 1995년 「정보화촉진기본법」이 제정되면서 국가정보화 추진체계가 정립되고 본격적인 지역정보화가 시작되었다. 1996년 10월 본격적인 지역정보화 정책이 전개되면서 1998년 시·군·구 행정정보화 사업과 2001년 시·도 행정정보화 사업 등을 통해 지역의 균형적인 발전을 선도하는 정보화사업들이 구현되었다.



지역정보화사업

2004~2013년 기준 지역정보화사업

(단위 : 건)

전남의 지역정보화 사업은 행정정보화사업을 시작으로 현재는 스마트화로 진화되고 있다. 현재 48개의 정보화마을이 운영 중에 있고, 국가정보화시행계획에 따른 지역정보화 사업은 2004년부터 2013년까지 총 2,268개의 사업이 추진되었다. 제4차 전남 정보화 기본계획에서는 「함께 소통하고 공감하는 “스마트 창조 전남” 구현」이라는 비전과 5개 분야별 29개의 추진사업이 제시되었다.

향후 모바일기기를 통한 상거래, 지역 홍보, 행정수요 대응, 빅데이터 축적 등 다양한 분야에서 활용성이 높기 때문에 전남의 지역정보화 사업은 모바일시대에 대응하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 특히, 정보화부문은 데이터 기반 新(新)비즈니스 창출이 가능하고 ICT기반의 창의적 인재공급이 필요한 분야이므로 전남의 새로운 전략사업으로 발전시킬 필요가 있다.

행정분야 정보화계획은 지역주민을 위한 지능형 맞춤형 행정을 구현하고, ICT분야를 활용하여 주민의 생활문화 환경을 제고하기 위해 디지털 기반의 관광·문화·복지를 실현해야 할 것이다. 그리고 노후화된 SOC분야를 개선하기 위해 첨단 도시환경 및 교통·물류체계를 정보화하고 다양한 지역공간정보를 구축하는 사업을 추진해야 할 것이다.

2. 제조업의 싹을 틔우는 산업단지 조성

국가주도로 산업발전을 꽃피우다

1970년대 들어 울산석유화학단지와 포스코 사업의 성공으로 정부는 자신감을 갖고 중화학산업 정책을 통해 산업고도화 전략을 계획했다. 제3차 경제개발5개년계획에 따라 여수에 석유화학단지 건설계획을 천명하였고, 일본계 기업인 미쓰이, 미쓰비시, Dow가 투자참여 의사를 밝혔다. 1973년 가을, 중동 전쟁으로 제1차 석유파동이 나자 사업추진은 물거품이 된 듯 하였다. 그러나 우리 정부의 노력으로 사업을 재조정하여 일본 미쓰이그룹과 함께 재추진기로 결정하였다.

일본정부는 우리정부의 투자지원을 전부 수용하기는 곤란하다는 입장으로 포철화장공사와 여수석유화학단지 건설 중에서 우선순위를 결정을 요청했다. 이에 한국정부는 석유화학이 우선이라는 공식입장을 전달했고 일본정부는 차관분할공급 계

국가산업단지

「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의해 국토교통부 장관이 지정하는 단지로, 국가기간산업 및 첨단과학기술산업 등을 육성하기 위한 단지

약을 통해 자금을 지원하였다. 여수 중화학단지 조성사업은 이익을 보장하지 않는 첫 번째 사업이었고 외부법인에게는 세제 감면혜택을 제공한 사업이었다.

사업자금 확보를 위해 한국종합화학, 호남석유, 호남에틸렌 사장 등이 일본 도쿄에 반년동안 머물면서 택시 한 대로 일부정부와 일본금융기관을 찾아가 설득한 일은 지금도 회자되고 있다. 특히, 택시 한 대에 별 10개가 움직인다고 화제가 되기도 했다(정범식, 「내가 본 한국석유화학산업 1」).

맨 처음 입주한 호남정유 여수공장은 1967년 2월에 공사를 시작하여 전용부두 설치, 공업용수 확보(1일 2만 5,000톤), 산업도로 건설 등을 준공하였는데, 현재 중화학공업단지의 선도 역할을 수행하고 있다.

광양국가산업단지는 광양제철소 건설을 계획적이고 효율적으로 조성하기 위해 1981년부터 시작되었다. 광양국가산업단지 내 광양제철소는 1992년 4기설비가 준공됨으로써 연간 약 2,100만 톤의 생산능력을 보유하게 되었다. 2014년 말 현재, 광양국가산업단지 내 가동업체는 총 86개로 대부분 포스코 광양제철소와 전·후방 연관업체, 물류·운송업체 등이며 생산액은 15조원, 수출액은 약 70억 달러에 이르고 있다.

바다를 매워 제철소를 건설, 세계를 놀라게 한 포스코 광양제철소는 초기 건립 당시 지금의 광양이 아닌 ‘아산’에 건립될 예정이었다. 1970년대 초반부터 철 수요가 급격히 증가하면서 제2제철소 건설 필요성은 끊임없이 제기되었고, 제철소 유치를 위해 광양과 아산, 낙동강 유역이 후보지로 물밑경쟁을 치열하게 벌였다. 광양은 지반이 약하고 기초 공사비가 많이 든다는 지적이 제기되는 등 재정부담을 이유로 무산되었다가 1977년 민간주도의 제2제철소 건설계획이 제기되면서 다시 후보지로 지정되었다.

제5공화국 시절에 포스코가 주장한 대로 ‘광양’이 최종 후보지로 지정되었는데, 이유인즉 관련 공무원들이 ‘아산’에 토지를 매입한 반면, 광양지역에는 토지를 매입한 사실이 없었기 때문이다. 포스코와 건설부가 논쟁을 진행하는 동안 대통령이 안기부를 통해 해당지역의 토지매매 실태를 조사한 것이다(조경희, 스페셜경제)

대불국가산업단지는 서남권 개발 촉진을 통한 국토의 균형 발전 도모 및 중국·동남아 시장진출을 위한 전진기지 구축을 위해 1997년 산업단지를 준공하였고, 2002년에는 단지확장을 통해 대불외국인 투자지역과 대불자유무역지역을 포함하였다. 준공초기 매각이 잘 이뤄지지 않아 2000년도부터 미분양 0.23㎢가 외국인에 임대되었다. 2001년까지 분양률 30%에 머물자 단지 분양가격을 30% 할인한 가격에 일부 부지를 매각하기도 하였다.

한라중공업을 인수한 현대삼호중공업의 입주로 관련 중소 기업이 유치되면서 지역경제 활성화가 촉진되었다. 특히, 2000년대 중반 세계적인 조선산업의 호황에 힘입어 대불산단 공장 부지는 빠르게 분양되었고, 현재 우리나라 서해안의 최대 조선블럭단지로 재탄생하였다. 특히, 2002년 대불국가산업단지 내 외국인 투자 유치와 무역진흥을 위해 자유무역지역을 지정하였다. 2014년 현재 운송장비 관련 21개 업체를 비롯하여 총 28개 업체가 가동 중이며, 생산액은 8,778억 원, 수출액은 402백만 달러이다.

전남에 입지하거나 조성되고 있는 국가산업단지는 광양, 여수, 대불, 삼일자원비축, 빛그린산업단지이다. 2014년 기준, 전남 국가산업단지의 가동업체수는 623개, 근로자수는 43,733명, 생산액은 115조 1,684억원이다. 전남의 산업단지는 조성된 지 거의 40여년이 지났다 역사가 오래되어 물리적으로 시설이 노후화된 산업단지도 다수 존재하고 있다.

자유무역지역

자유로운 제조, 물류, 유통 및 무역활동 등이 보장되는 지역으로써, 외국인 투자를 통해 무역의 진흥, 고용 창출, 기술의 향상을 기하여 국가 및 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 지정된 지역



대불자유무역지역

2002년
대불자유무역지역 고시
(자료 : 한국산업단지공단)

단지의 기능을 고도화시키기 위해 부지확보가 동반되어야 하나 그렇지 못한 상황도 나타나고 있다. 따라서 그 동안 정부차원의 투입중심 산업단지에서 단지 스스로가 혁신형 산업단지로 변모하기 위한 능력을 배양하고 지원하는 것이 중요한 정책대안이라고 볼 수 있다. 특히, 전남의 일부 중소도시가 산업단지를 중심으로 형성되어 발전해왔기 때문에 지역의 재정정책과 병행하여 산업단지 고도화사업을 추진할 필요가 있다.

내생적 지역발전의 핵심, 일반산업단지

일반산업단지

일반산업단지는 산업의 지방 분산을 촉진하고 지역 경제의 활성화를 위하여 조성되는 산업단지로, 시·도지사 또는 대통령령이 정하는 시장이 지정

전남 市(市)지역에 지정되어 있는 주요 일반산업단지는 목포 삼진일반산업단지, 순천 일반산업단지, 울촌 일반산업단지 등이다.

목포 삼진일반산업단지는 대불국가산업단지와 연계된 중소기업을 유치하기 위해 목포시와 중소기업진흥공단이 184억원을 공동으로 투자하였다. 목포시 연산동 1280번지 일원, 212천㎡ 대장지에 1995년부터 2000년까지 산업단지 조성공사를 추진하였다. 2013년 12월말 기준, 운송장비, 기계 등 제조업분야 3개 업종 34개 업체가 가동중이며, 생산액은 104억원이다.

순천일반산업단지는 순천지역산업의 집적을 통한 지역발전을 목적으로 총 사업비 39억 원이 투입되어 1977년부터 1984년까지 조성되었다. 총면적 582천㎡ 중 산업시설면적이 448천㎡에 달하고 있다. 2013년 12월말 기준, 음식료품, 비금속, 1차 금속, 조립금속 등 제조업분야 9개 업종 37개 업체가 가동 중이며 생산액은 5,365억 원, 수출액은 171백만 불이다.

울촌일반산업단지는 광양항 광역개발계획에 대응하는 신규 공업용지 수요에 대처하기 위해 총 부지면적 9,474천㎡를 대상으로 1994년 12월부터 2013년 12월까지 조성공사가 추진되었다. 1993년 4월 개발기본계획이 고시되었고, 2003년에는 광양

만권 경제자유구역으로 지정고시되었다. 2013년 12월말 기준, 철강, 기계 등 총 7개 분야 68개 업체가 가동 중이며, 생산액은 32,285억 원, 수출액은 868백만 불이다.

울촌 제1일반산업단지 내 지정된 울촌자유무역지역은 2005년 12월 지정고시되었다. 2006년부터 2009년까지 총사업비 569억 원이 투입되어 조성공사를 추진하였고, 2013년 현재 섬유의 복 2개 업체를 비롯하여 총 5개 업체가 가동 중이며, 생산액은 285억 원, 수출액은 28백만 불이다.

일반산업단지의 경우, 산업시설용지 비중이 70%이상을 차지하고 있고 대부분 공장용지를 확보하는데 치중한 반면, 산업기능과 기타 단지를 지원할 기능에 대한 용지배분이 취약하다. 이러한 점은 짧은 근로자의 산단 근무를 기피하는 원인으로 작용되고 있다. 그러므로 향후 일반산업단지의 리모델링 사업을 통해 산업단지를 혁신클러스터로 변화시키는 것이 중요하다.

산업단지 정책은 산업단지 조성·관리에서 공간적 집적이익을 최대한 활용하는 정책으로 전환이 필요하다. 즉, 산업단지 노후화와 더불어 열악한 주변 환경을 개선하는 것이 중요하다. 생산·제조기능의 효율성을 높이기 위해 문화·정주·복지환경을 획기적으로 확충하고, 생산단일 기능에서 탈피하여 복합기능으로 단지 개발방식이 전환될 필요가 있다.

농공단지 복합공간으로 재창조

1984년부터 조성된 전남의 농공단지는 2015년 6월 기준으로 21개 시·군에 68개소 11.5km²가 지정되어 있다. 51개소 농공단지에 입주한 업체 수는 1,130개, 가동업체 수는 942개로 가동률은 83.4%이다. 농공단지의 고용인원은 15,043명이고 생산액은 34,859억 원, 수출액은 1,265백만 불이다.

전남의 주요 농공단지는 장성 동화농공단지와 화순 동면농

농공단지

농어촌 지역 지자체가 스스로 재정을 확보하고 지역 주민의 취업을 유도하여 도시와 농어촌의 격차를 줄임으로써 경제 균형 발전을 이루기 위해 조성한 단지

공단지이다. 장성군 동화면 구림리에 위치한 동화농공단지의 경우, 광주·전남의 산업용지 수요충족에 대응하기 위해 조성되었다. 농공단지 부지면적은 120천㎡이고 현재 25개 업체가 가동 중에 있다. 2014년 말 현재, 단지의 생산액은 2,515억 원, 수출액은 27백만 불이다.

화순군 동면 운농리와 대포리에 입지하고 있는 동면농공단지는 농외소득 증대와 지역경제 활성화를 도모하기 위해 사업이 추진되었다. 총 공사비 100억 원을 투입하여 1992년 9월부터 1994년 1월까지 약 16개월 동안 조성을 하였다. 부지면적 258천㎡에 60개 업체가 가동 중에 있다. 2014년 말 현재, 단지의 생산액은 2,188억 원, 수출액은 43천 불이다.

농공단지는 시설이 노후되고 주변지역과의 연계가 미흡하기 때문에 지역별로 새롭게 지정하는 것 보다는 개·보수 차원에서 시설 개선 및 정비를 통해 단지의 생산성과 기능을 고도화할 필요가 있다.

특히, 민선 6기 전남의 일자리 창출을 위해 농공단지에 대한 개량·정비 정책이 필요한 시점이다. 지역의 특화업종을 중심으로 농공단지를 전문·특화단지로 고도화하는 것이 중요하다.

이를 위해 첫째, 농공단지 브랜드화 사업 추진을 통해 이미지를 개선하고, 생산기능을 초월하여 관광·여가 복합공간으로 재창조되어야 한다. 둘째, 산학협력 체계의 구축을 통해 연구개발 기능을 강화하고, 농공단지협의회 지원조례 제정을 통해 행정지원의 일원화를 도모할 필요가 있다.

3

활기 넘치고 매력적인 지역개발 사업

전남에서 추진된 농어촌 지역의 개발과 활기 넘치는 정주기반 구축, 매력있는 섬개발 사업에 대해 알아보자. 또한, 빛가람혁신도시, 솔라시도 기업도시, 남악신도시, 광양만권경제자유구역, 남해안 개발 등 지역개발 핵심 사업에 대한 추진과정과 성과에 대해 알아보자.

1. 활기 넘치는 농어촌지역 정주기반 구축

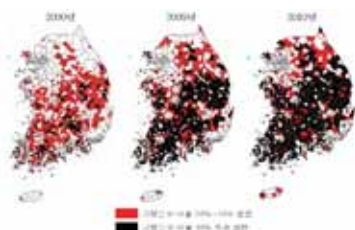
농어촌의 여건 변화 및 관련 정책 전개 과정

농어촌 지역의 여건 변화

한국 사회의 압축적 근대화와 더불어 1970년대부터 계속된 농촌 지역의 인구 감소 추세는 2000년대 이후에도 계속되었다. 인구 감소와 더불어 농촌 지역사회의 지속가능성을 위협하는 또 다른 심각한 문제는 고령화 현상이다.

이러한 농촌 인구 감소와 고령화의 직접적인 결과물 가운데 하나가 농촌마을의 쇠퇴이다. 농

어촌 마을의 인구 감소 추세와는 대조적으로 마을의 세대 수는 큰 변화가 없었는데, 이는 농촌 지역에서 노인 단독세대 또는 독거 가구의 비중이 크게 높아졌음을 의미한다. 65세 이상의 가구주가 혼자 사는 ‘노인 독거 가구’는 도시의 1인 가구의 19.3%인데 비해, 농촌의 1인 가구 가운데 그 비율은 두 배가 넘는 49.1%이다. 읍 지역 1인 가구 중 독거 가구의 비율은 2000년에 36.5%였던 것이 2010년에 34.8%로 소폭 감소하였다. 한편, 면 지역에서는 53.2%에서 58.0%로 증가하였



고령화 읍·면 지역 분포

자료 : 김정섭 등, 2011, 「농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전방향」, 농촌경제연구원 기본연구 보고서, p.12.

인구 과소화 마을

급격한 인구유출로 지역
생산침체, 기능 마비 등
적정도시 기능의 유지가
곤란한 지역

다. 농촌 마을의 인구 감소는 마을 해체 또는 공동체적 생활 단위로서의 기능 상실을 우려해야 할 정도의 상황이 되었다. 2005년에 거주 가구 수가 20호 미만인 ‘인구 과소화 마을’은 2,048개로 전국 3만 6,041개 행정리 가운데 5.7%에 불과하였다. 그러나 2010년에는 8.5%(3,091개)로 증가하였다.

전남은 1970년까지는 촌락인구가 거의 70%에 달하는 전형적인 촌락지역이었다. 그러나 1980년대(122만 4,643명)에 도시인구가 급증하여 전남 인구의 절반을 넘어서고, 1985년(149만 4,769명)에는 도시인구가 정점에 달하게 되었다. 그러나 시급인구도 1990년(76만 7,423명)에 급락한 이후 미약한 증가세를 보이는데, 촌락인구의 지속적인 감소로 시급 인구가 촌락인구를 상회하게 되었다. 읍급 인구는 배후지인 촌락인구의 감소로 1985년 64만 3,934명을 정점으로 1990년 49만 5,691명으로 급락한 이후 계속 감소하고 있다.

도시인구 비중의 증가로 전남 인구의 약 30%가 면급 지역에 거주하고 있다. 산업과 관련해서 살펴보면, 2012년 말 현재 농가수는 약 20%, 농가 인구수는 19.1%에 불과하다. 서·남해가 바다인데도 어가 인구수는 3%에 미치지 못하고 있다. 촌락지역에 거주하지만 실제로 촌락 산업에 종사하는 인구의 비중이 낮다는 의미이다. 지역성장에 원동력이 되는 생산 활동과 관련이 있는 65세 이상의 고령 인구는 우리나라 평균이 12.2%인데 비해 전남은 19%로 초고령사회로 변화되고 있다.

농어촌 정주공간의 역할 변화

‘정주’란 사람들이 터를 잡고 살아가는 것 또는 사람들이 살아가는 장소(터전)를 의미한다. ‘공간’은 말 그대로 ‘비어 있는 공간’을 의미한다. 비어 있는 공간을 채우는 것이 바로 인간의 정주 장소, 즉 마을이라고 할 수 있다.

농어촌에서 마을은 소규모 주거지로 이루어진 자연마을에

서부터 소도읍, 소재재지와 같이 대규모 도시적인 정주가 형성된 곳까지 다양한 범위에 걸쳐 있다.

농어촌에서 전통적인 정주체계는 「마을 → 농촌 중심지 (읍·면 소재지 → 농촌 중심도시(시·읍) → 지역중심도시」 등의 계층을 기본 형태로 이루어지는 것으로 인식되었다. 그러나 마을의 공동화와 기능 쇠퇴 등 여러 요인에 따라 과거 설명했던 전통적 정주체계가 변화되고 있다. 과거 마을 공동체에서 담당했던 공동 농작업 수행 기능이 약화되고, 마을 단위로 유지되던 생활편익적 기능도 쇠퇴하였다. 특히, 개별 주택 단위의 정주 기능이 강화되는 동시에 과거 마을에서 담당했던 공동정주 기능이 시의 중심으로 옮겨가게 되었다. 또한 주민 생활권의 광역화 현상 역시 전통적 농촌 정주체계의 변화를 일으키는 요소가 되고 있다.

농어업 중심지인 전남에서 지역성장 내지 지속가능성을 위한 최대관심사는 취락으로서의 농어촌과 주민의 삶 그리고 지역산업으로서의 농어업 관련 문제이다. 과거에는 단순히 농어업의 생산 향상을 위한 전략에 집중하여 지역성장을 달성하였고 지역주민도 경제적 성장만으로도 만족하였다. 그러나 최근에는 경제사회의 변화, 특히, 세계화와 함께 주민의 요구수준이 높아지고 다양해졌다. 이러한 주변 여건의 변화와 함께 생산·판매·소비 측면에서 현재와 미래에도 지역성장을 유지할 수 있는 다양한 전략이 필요하게 되었다.

수준 높은 일상적인 삶을 영위하기 위해서는 정주 생활여건, 즉, 자연환경과 함께 의료·교육·복지 부문도 일정 수준으로 유지되어야 한다. 이와 같은 양질의 일상적인 삶을 지속적으로 유지하기 위해서는 경제적 여건 또한 충족되어야 한다.

한편, 최근 전 세계적으로 농어촌지역에서는 인구감소, 산업 및 지역쇠퇴가 진행되고 있다. 전남도 타 농어촌지역과 마찬가지로 인구감소, 고령화를 경험하고 있다. 이와 더불어 일

상적인 삶을 영위하기 위한 정주여건 및 경제상황, 특히, 고부가가치를 실현할 수 있는 여건이 열악하고, 그에 대한 개선에 많은 어려움이 따른다. 제3차 전라남도 종합계획 수정계획에 의하면, 농산어촌 개발 및 정비 목표는 ‘누구나 살고 싶은 행복한 전라남도 농산어촌’을 실현하는 것이다. 이를 위해 지역별 특성을 고려한 차별화된 농산어촌 특화개발과 환경친화적 정비를 통한 매력 있는 농어촌 생활환경 조성을 들고 있다. 농산어촌 복지시설 확충을 통한 살맛나는 농어촌 조성, 거점 읍·면 기초생활 서비스 개선, 농어촌 경제거점 기능 향상, 쾌적한 주거환경 및 생활편의 시설을 갖춘 농산어촌 뉴타운 조성 등이다. 전남은 이러한 계획의 실천을 위해 ‘생명의 땅’이라는 슬로건 하에 다양한 변화를 시도하고 있다.

특히, 촌락지역 관련 전략을 보면, 기본적으로 농촌 중심지 활성화 사업을 통해 교육·문화·복지·경제 등 중심기능 활성화를 꾀하고 있다. 네트워크를 통해 배후지역에 서비스를 제공하는 농촌발전 중심지 육성전략을 추진하는 것이다. 구체적으로는 행복마을사업, 창조적 마을만들기 사업, 지역역량 강화 및 기초생활 인프라 사업을 추진하고 있다. 자립형 복지 증진, 독창적인 교육서비스에 관한 내용도 담고 있다. 이러한 전략의 특징은 지자체의 자율성과 창의성을 확대시키고, 주민의 생활환경 및 기초 생활수준을 향상시키는 것이다.

이와 같이 세계화라는 흐름 속에서 전남에서는 쾌적한 정주여건 조성 및 경제 안정화와 지속가능한 지역성장 등 촌락과 촌락의 경제 활성화를 위한 다양한 전략을 추진하고 있다. 특히, 부자 되는 농업, 살기 좋은 농촌, 행복한 농업이라는 비전을 가지고 ‘3농 정책’을 실천하고 있다. 경쟁력 강화를 위한 녹색성장, 미래 농업인력 양성 등 기반 조성 및 생태 중심의 창의적 전략이 지속적으로 이어진다면, 향후 전남 농어촌 지역은 지속가능한 성장이 가능할 것으로 기대된다.

농어촌 지역개발 정책의 흐름

2000년대는 농촌 지역개발 정책이 큰 폭으로 재편된 시기이다. 특히, 「농업·농촌 기본법」(2000. 1. 1. 현재의 농업·농어촌 및 식품산업 기본법)과 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(2004. 6. 6.), 「국가균형발전 특별법」(2004. 1. 1.)이 제정되면서 농촌 지역개발 정책 사업의 추진 근거를 마련하였다.

이로 인하여 농어촌 발전을 위해 농촌관광 및 지역특화상품 시장 활성화 정책을 추진하였는데, 이들의 중요 내용을 보면 다음과 같다.

① 농촌관광 부문

1980년대에 들어서면서 농촌관광부문이 농외 소득 증대에 기여할 잠재력이 있다고 인식하고 정책 사업을 추진하기 시작했다. 관광농원, 농어촌 휴양단지, 농어촌 민박마을 등의 정책 사업이 그것이다.

관광농원 조성사업은 일찍이 1984년부터 추진되어 2002년에 이르기까지 전국 491개소가 조성되었다. 그러나 약 30%에 가까운 관광농원들이 정상적으로 운영되지 못했다. 또한 경영 활동을 지속적으로 하고 있는 관광농원들도 당초의 정책 취지인 도농교류와 지역 활성화에 대한 기여는 미흡한 실정이다. 농어촌 민박마을 조성사업은 1991년부터 시행되었다. 그러나 정책 사업의 내용이 민박을 목적으로 하는 농어가 주택 개·보수 또는 증·개축에 필요한 자금을 융자하는 것에 불과하여 농촌관광 활성화에 기여한 부분이 제한되는 것으로 평가되었다. 농어촌 휴양단지 조성사업은 1989년부터 시행되었다. 기초 지방자치단체장, 한국농어촌공사, 농협 등이 일정 규모의 휴양단지를 조성하여 분양하거나 임대하는 사업이었으나, 사업 수요가 매우 저조했다. 이렇듯 초창기의 농촌관광 부문의

농외 소득 증대사업은 주목할 만한 성과를 거두지 못하였다.

1990년대 후반에 들어서면서 농촌 지역개발 정책의 관점에서 농촌관광 정책에 대한 요구가 본격적으로 드러나기 시작하였다. 국민소득이 증가하고 노동시간이 단축되면 농촌관광 시장이 크게 성장할 것이라는 전망이 제시되었다. 주로 일본이나 유럽의 사례에 대한 고찰로부터 농촌관광 시장의 성장을 전망하며 지역 활성화의 계기로 삼아야 한다는 주장이 나왔다. 1980년대 말 이후 농외 소득 시책의 일환으로 농가 민박 개발을 위한 정책 사업들이 시작되었으나, 민박 서비스의 품질이 낮다는 비판을 받았다. 이와 함께 지역의 자원을 활용하는 농촌 지역개발이라는 관점에서 체계적인 정책을 펼쳐야 한다는 논의도 있었다.

이러한 흐름에 부응하여 농림부는 2001년 5월 ‘농외 소득 증대 중장기 추진계획’을 수립하여 농촌관광을 향후 농외 소득원 개발을 위한 중요한 정책 수단으로 채택하였다. 그 일환으로 2002년부터 마을단위 농촌관광 개발 정책 사업이 시작되었다. 농림부뿐만 아니라 행정자치부, 해양수산부, 환경부, 농촌진흥청 등 여러 부처들도 2000년대 들어 마을 단위 농촌관광 관련 정책 사업을 추진하기 시작했다. 이후 9년 동안 약 1조 4천억 원의 예산을 투입하여 1,500개가 넘는 농촌관광마을을 조성했다. 이들 ‘농촌체험관광 마을 사업’은 우리나라 농촌관광 시장에서 중요한 상품·서비스 공급자 유형 가운데 하나로서 ‘마을’이 자리매김하고 주민 참여 또는 상향식 접근방법을 확산시키는 데 크게 기여했다.

이처럼 2000년대 들어 ‘농촌관광’이 농촌 지역개발 정책의 한 영역으로 정립되었다. 특히, 2008년 ‘도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률’의 시행으로 농촌관광과 관련된 정책 범위가 구체화되었다. 관련 교육 및 전문인력 양성이나 도농교류 지원기구 지정 등에 관한 세부사항을 담고 있다.

마을 단위 농촌관광 정책 사업 추진 현황

(단위 : 개소, 억 원)

소관 부처	정책 사업	시작연도	실적	투입예산	비고
농림수산식품부	어촌체험마을	2001	102	681	공모제
	녹색농촌체험마을	2002	442	884	공모제
	농촌마을종합개발	2004	176	6,405	공모제
행정안전부	정보화마을사업	2001	370	1,658	공모제
	아름마을	2001	23	435	공모제, 03년 종료
문화관광부	문화역사마을	2004	13	239	공모제, 09년 종료
농촌진흥청	농촌전통테마마을	2002	170	340	공모제, 09년 종료
산림청	산촌생태마을	1995	270	2,944	공모제
합계			1,566	13,586	

자료 : 국무총리실 정책분석평가실, 2009, 김정섭 외, 2011, 「농촌의 여건 변화와 관련 정책의 전개 과정」, 한국농촌경제연구원 기본 연구보고서, p. 31.에서 재인용

② 지역특화산업 부문

1980년대 말부터 시작된 농림부의 농촌가공산업 육성사업과 농촌특산단지 육성사업을 시작으로 지역특화산업을 육성하려는 정부 정책 사업이 시작되었다. 1990년대 중반 지방자치제가 실시되면서 농외 소득 증대를 목적으로 하던 ‘농산물 가공’ 분야 정책 사업들이 ‘농촌지역의 특화상품 생산 및 판촉’ 목적의 정책 사업으로 내용이 전환되기 시작했다. 또한 행정자치부의 ‘1군 1명품 육성사업’과 ‘향토지적재산을 활용한 지역특화상품 개발 시범사업’, 중소기업청의 ‘지역특화산업 육성사업’ 등 신규 정책 사업들도 등장했다.

지역특화산업 육성 정책 사업들은 농촌 지방자치단체들의 지역경제 다각화 노력에 대한 중앙정부의 자연스러운 대응으로 생겨난 것이었다. 1990년대 이후 농림부, 행정자치부, 중소기업청 등이 지역특화산업 관련 정책 사업들을 의욕적으로 추진했다. 그러나 사업의 주된 내용이 지역특화상품을 생산하고 판매하는 업체에 대한 금융 및 세제 지원이었기 때문에 규모가 영세한 업체들에게는 실효성 있는 지원이 되지 못했다.

2003년까지의 지역특화산업 육성 관련 정부 정책 사업

(단위 : 개소, 억 원)

소관 부처	정책 사업	기간	실적	투입예산	비고
농림부	전통식품개발사업	89~03	811	1,118	농촌가공산업 육성사업 (2000년부터 융자사업으로 전환)
	일반산지가공사업	89~03	290	1,793	농촌가공산업 육성사업 (2000년부터 융자사업으로 전환)
	농촌특산단지육성사업	91~03	661	1,888	1,888억 원 가운데 국고보조 124억 원
행정자치부	1군 1명품 육성사업	93~03	362		1996년부터 보조사업이 융자사업으로 전환
	향토지적재산 활용 지역특화상품 개발사업	01~03	56	341	145억 원은 특별교부세
	중소기업청 지역특화산업 육성사업	98~01	18		지방중소기업육성자금 우선 지원
합계			2,198		

자료 : 박석두·김태연, 2011, 「농촌지역산업 활성화 방안」, 농촌경제연구원; 김정섭 외, 2011, 「농촌의 여건 변화와 관련 정책의 전개 과정」, 한국농촌경제연구원 기본 연구보고서, p. 33.에서 재인용

지역특화산업 관련 정책은 2004년 ‘국가균형발전 특별법’ 제정을 계기로 지역혁신체계 구축이 중요한 정책 과제로 대두되었다. 이는 지역 내 주체들의 협력, 학습, 상향식 계획 수립 등을 주된 절차적 요소로 삼는 ‘내생적 발전 전략’이 우리나라 농촌개발 정책에서 핵심과제로 부각되는 계기가 되었다. 그리고 정책 영역으로서의 지역특화산업 또는 향토산업이 더욱 강조되었다.

이 같은 법규의 변화에 수반하여 2004년 이후부터는 농촌 개발 정책 분야에서 새로운 사업들이 추가적으로 기획되고 추진되었다. 신활력사업(행정안전부, 2005년), 향토산업 육성사업(농식품부, 2005년), 지역연고 진흥사업(지식경제부, 2004년), 지역특화발전 특구 지정제도(지식경제부, 2005년) 등의 정책 사업과 제도가 등장함으로써 지역특화산업과 관련된 보조금 정책 사업의 범위가 더욱 확대되었다. 그 가운데 신활력사업

은 특별한 의미를 갖는다. 내용적으로는 지역특화산업이나 농
촌관광 부문에 지원 자금을 투입하는 경향을 보였다. 그보다
더 중요한 것은 당시로서는 파격에 가까운 정도로 지방자치단
체에 사업계획 수립과 실행의 자율권을 부여했다는 점이다.
신활력사업은 이후 더욱 확대된 형태의 지방분권적 정책 추진
체계인 광특회계 지역개발계정의 포괄보조금 제도 도입의 계
기가 되었다.

농어촌 중심지 및 정주체계

1980년대에 들어와 농어촌이 도시와는 또 다른 인간 정주
공간이라는 인식이 확산되었다. 이에 농어촌 중심지는 농어촌
정주체계의 핵심으로서 그 중요성이 크게 부각되었다. 농어촌
은 인간정주의 공간으로서 안정된 일자리와 소득을 유지해야
하고, 농촌에 도시적 편익을 유지할 수 있는 농촌정주생활환
경을 조성해야 한다. 이를 위해 농촌정주생활권 내 농촌중심
지가 그 배후지와 기능적인 상호 연관관계 하에 농촌중심지중
합개발을 추진해야 한다는 주장이 있었다. 그리고 농어촌 중
심지 체계를 합리적으로 육성하기 위해서는 국토 공간 차원에
서 도시와 농어촌 중심도시, 마을 등의 정주체계의 기능 변화
를 분석함으로써 각 체계에서의 차별적 정책을 추진해야 한다
는 주장도 있었다. 또한 향후 농어촌 중심지인 소도시의 중요
성이 크게 부각될 것이라는 인식이 시작되었다. 이러한 변화에
맞는 농어촌 중심지에 대한 대폭적인 개발정책과 커뮤니티 계
획도 제안되었다.

2000년대에 들어와서는 국토 공간구조가 점차 광역화됨에
따라, 농어촌 중소도시의 기능이 점차 약화되고 있다는 진단
이 이루어졌다. 이와 관련하여 상·하위 중심지 간의 정주체
계에 대한 관심이 대두되었다. 이 결과 중심성 지수를 바탕으
로 중심지 계층을 분석하고 광역 단위에서 상위 계층 중심지
의 영향력이 확대되는 경향에 대한 논의가 이루어졌다. 그러

중심지

주변지역에 재화와
서비스를 제공하는
장소(도시 및 상업시설)를
말한다. 또한 중심
기능은
중심지가 재화와
서비스를 주변에
공급하는 기능을 말한다.

나 농어촌 정주체계의 변화를 미시적으로 파악하기에는 한계가 있었으며, 해당 지역에 거주하는 사람들의 생활, 직업, 거주지 분포 등의 변화 모습은 다루지 못했다.

농어촌 정주체계에 초점을 두고 살펴보면, 마을이나 읍·면의 기능이 축소되는 경우도 있지만, 마을 → 읍·면 → 시·군 → 중심도시로 이어지는 단계적인 생활권이 유지되기도 하는 등 농어촌의 정주체계는 다양한 양상을 나타내고 있었다. 배후 마을에 대한 기초서비스 제공 측면에서는 마을 → 읍·면 → 시·군으로 연결되는 중심지 계층이 시·군 유형에 따라 다양하게 나타났다.

이와 같은 농어촌 중심지에 대한 연구들은 대체로 배후 마을 주민들의 서비스 이용 장소로서의 역할에 초점을 두어 중심지 기능을 고찰하였다. 최근에는 귀농·귀촌 활성화 방안이 활발하게 논의됨에 따라 농촌중심지의 주거기능 활성화를 위한 정책 방안들이 제기되고 있다.

생활권 유형별 특징과 농촌 중심지 정책의 주요 대상

(단위 : 개소 명)

유형구분	중심지 체계도식화	특징
계층형(도시형)	마을 → 읍·면 → 시·군	- 시·군 소재지는 도시형 서비스 위주 - 근린 단위 서비스 기능 강화
마을/읍·면중심형	마을 → 읍·면 → 시·군	- 시·군 소재지 중심력 약하며, 생활권 분산 - 고차서비스의 지역 외 이용 - 소규모 마을 분산 분포
계층형(농촌형)	마을 → 읍·면 → 시·군	- 전통적 중심지 구조 유지 - 중심지의 농촌 지원형 서비스 강화
시·군 단일 중심형	마을 → 읍·면 → 시·군	- 시·군 소재지 외 중심지 미약 - 기초서비스 접근성 불리 - 소규모 마을 분산 분포

주 : 점선으로 표시된 지역은 서비스 기능이 약하여 주민들의 이용률이 상대적으로 낮음을 의미하나, 절대적인 기능 정도를 의미하는 것은 아님.

자료 : 상주인 외 2012, 『농어촌 정주공간의 변화와 정책과제』, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서 p 24 재구성

포괄보조금제도 도입 이전의 농촌중심지 정책 추진 과정

① 도읍가꾸기 사업(1972~1976)

도읍가꾸기 사업(1972~1976)은 새마을운동의 일환으로 1972년 당시 내무부에서 추진한 사업이다. 이 사업은 도읍을 농촌생활, 문화의 중심지, 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 중심지, 주변농촌지역의 중심지로서의 면모를 갖추도록 가꾸기 위해 추진되었다. 이 사업은 주요 도로변의 소도시, 읍·면소재지 1,505개를 대상으로 하였다. 397개 도읍에 대해 도읍 당 평균사업비 25,620천원이 지원되었다. 도로, 하천, 불량 건물, 간판, 주차장, 측구, 뒷골목, 전선·전주 정비 등 미관 중심 가꾸기 사업 등의 기초환경정비사업이 추진되었다.

② 소도읍가꾸기 사업(1977~1989)

1977년부터 기존의 도읍가꾸기 사업이 소도읍가꾸기 사업으로 추진되기 시작하였다. 이 사업은 소도읍을 농촌과 도시를 연결하는 지역개발의 거점으로 준도시기능을 담당케 함으로써 도농 간의 지역생활 수준을 평준화시켜 나갈 수 있도록 육성하고자 하였다. 1,458개 도읍(도읍가꾸기와는 달리 소도시가 제외된 읍과 면소재지 지역)을 대상으로 가로정비, 시장정비 등 기초환경정비사업을 시행하였다. 또한 자체생산능력을 가진 지역사회의 경제 거점지역, 주변농촌에 대한 사회, 문화, 행정 등의 종합기능중심지역 개발 등을 추진하였다.

③ 소도읍개발 사업(1990~2001)

1980년대의 소도읍가꾸기 사업은 1990년부터 소도읍개발 사업으로 이름을 바꾸어 추진되었다. 이를 통해 읍면소재지를 배후 농어촌지역의 경제, 문화, 행정 등의 종합중심지로 개발하였다. 또한 지역경제활성화와 지방정주생활기반을 조성하여 복지의 균형을 도모하고 도농 간의 개발격차를 완화하는 것을 기본목표로 하였다. 대상도읍은 자치단체가 자율적으로 선정

하되 개발효과가 크며, 개발 전망이 좋은 성장형 도읍을 우선 하고, 면소재지는 도시계획이 수립된 지역부터 선정하도록 하였다. 도로 확·포장, 하수도시설 등 가로정비사업과 주택개량 등 주거환경정비, 중심상가정비 등 시장유통시설의 정비를 중심으로 사업이 추진되었다.

또한 소도읍을 지역사회의 중심거점지역으로 육성하기 위하여 도로·상하수도 등 도시기반시설을 확충하는 사업으로 확대 발전을 시도하였다. 그러나 정책적인 중요성이 저평가 되어 충분한 재정적인 지원과 행정적인 배려가 없었다.

④ 소도읍육성 사업(2003~2010)

2000년대 들어 군청 및 읍사무소 소재지에 대한 개발에 한 정되기는 하였으나, 공모제, 육성협약제도 등을 도입하여 국·도비를 일괄지원하는 일종의 포괄보조방식을 적용하였다. 또한 농림수산식품부는 2007년부터 면소재지의 기초생활 중심 지기능을 정비하기 위해 지방소도읍육성사업과 유사한 거점면 소재지마을종합개발 사업을 추진하였다.

당초 행정안전부는 전국 194개 읍지역에 대해서 10년 간 (2003년~2012년) 총사업비 12조 원(국비 2조, 지방비 2조, 타 부처 국비·민자 등 8조)을 투입할 계획이었다. 중앙정부는 지자체에 대해 1개 읍당 4년간 100억 원을 지원하고 지자체는 지방비를 50% 부담하도록 하였다. 그러나 안정적인 재원확보가 어려워 '03~'04년은 증액교부금 50억 원과 특별교부세 50억 원, '05년 이후는 균특회계 50억 원과 보통교부세 50억 원을 지원하였다. 그리고 '08년부터 감사원 감사결과에 따라 교부세 50억 원 지원이 불가능하게 되어 1개 읍당 4년간 균특 50억 원(1년차 5억, 2년차 10억, 3년차 15억, 4년차 20억)을 지원하였다. 이 사업은 지정·고시된 194개 소도읍 중에서 2009년 말까지 시지역의 읍 24개, 군지역의 읍 74개 등 총 98개 읍이 선정되어 추진되었다.

포괄보조금제도 도입 이후의 농촌중심지 정책 추진 과정

① 지방소도읍육성 사업(2010~2012)

포괄보조금제도의 도입 이후, 지방소도읍육성사업은 기초생활기반확충 정책분야의 4개 지역 포괄보조사업의 일환으로 추진되었다. 즉, 기초생활권 발전계획에 포함되어 추진되면서, 기존의 사업군 또는 패키지 사업 성격의 ‘종합계획’에서 ‘단위사업’ 수준으로 변화되었다.

지방소도읍육성사업계획은 4년을 계획기간으로 하여 2~4개의 전략사업계획을 응모하여 선정하는 방식으로 추진되었다. 선정된 사업은 국비지원액 50억 원(2007년까지는 100억 원)과 지방비 50억 원(2007년까지는 100억 원)이상을 합한 사업비를 계획에 따라 투자되도록 하는 사실상의 포괄보조 방식이 적용되었다. 이 계획은 다양한 사업내용을 포함하고 있으나, 당시의 제도 하에서는 7개 정책분야 24개 포괄보조사업군 중에서 기초생활기반확충 분야에 속하는 하나의 단위사업이었다.

② 거점면소재지마을종합개발(2007~2012)

거점면소재지마을종합개발사업은 면소재지의 생활편의문·화복지시설 등을 종합적으로 정비·확충함으로써 농어촌 주민들의 정주서비스 기능을 충족하고 농어촌지역의 중심공간육성을 목적으로 하였다. 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 지역 거점공간으로 기능을 수행할 수 있는 면소재지 중심마을을 1개 권역으로 설정하였다. 생활편의, 문화복지, 경관개선, 상권활성화 등 농촌중심지로서 면소재지의 서비스 기능을 강화할 수 있는 시설 위주로 사업계획을 수립하였다. 그러나 가급적 신규시설의 설치보다는 기존시설의 효율적 운영과 리모델링 등을 통한 주민편의 증진에 역점을 두었다.

8개 시범지역에 대한 기본계획을 수립하여, 농식품부가 지

8개 시범지역

여주군 북내면
강릉시 옥계면
괴산군 청천면
서천군 한산면
임실군 관촌면
곡성군 옥과면
영천시 신녕면
하동군 진교면

원하는 보조금으로 투자하는 전략(또는 핵심사업)과 그 외의 재원으로 투자하는 연계사업으로 구분하여 추진하였다. 대부분의 사업이 해당 면소재지 및 배후농촌 주민들의 생활편익이나 사회·복지기능 증진뿐만 아니라 하위 농촌중심지로서 도농교류 기능의 강화를 도모하고 있다. 시설계획은 시설조성·운영의 효율성 제고를 위해 다기능 복합개발을 지향하는 한편, 가급적 신규시설 설치보다는 리모델링을 도모하고 있다. 이 외에도 문화복지 프로그램 개발, 지역상권 활성화 컨설팅, 향토음식 개발 컨설팅, 축제 프로그램 개발 등을 포함하는 지역 컨설팅 강화 사업 계획을 수립하고, 주민교육, 선진지 견학, 지역브랜드 개발, 경영운영화 지원 사업을 포함하는 지역 혁신역량 강화 사업 계획 등을 수립하였다.

③ 읍·면소재지종합정비사업(2012~2013)

읍·면소재지종합정비사업은 농어촌지역의 거점공간인 읍·면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모하기 위해 추진하였다. 즉, 읍·면소재지에 생활편익, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써, 농어촌 주민들의 정주서비스 기능의 충족과 농어촌 지역의 중심거점 공간으로 육성하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여코자 하였다.

지역실정에 따라 기능별 사업을 참고하여 시행이 가능하나, 읍·면소재지 기초서비스 기능향상을 위한 기초생활기반 확충 및 지역경관 개선사업을 중심으로 시행되었다. 사업비의 지원은 지구당 4년간 100억 원 범위에서 지원(국고 70%, 지방비 30%)하였다. 신규시설의 설치보다는 기존시설의 리모델링 등을 통한 주민편익 증진에 역점을 두었다.

2010년부터 포괄보조사업으로 개편된 이후 120개 시·군에 7,098억 원을 투입하여 농산어촌지역의 읍·면소재지 개발을 추진하였다. 농촌중심지 활성화사업은 기능별 사업구분에 따른 기초생활기반사업, 지역소득 증대사업, 지역경관개선사업,

지역 역량강화사업을 동시에 추진하도록 하였다. 그리고 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등의 서비스 기능 확충과 관련된 시설 위주로 계획하도록 하였다.

2013년 까지 농어촌 중심지 개발정책의 변천과정

(단위 : 개소, 억 원)

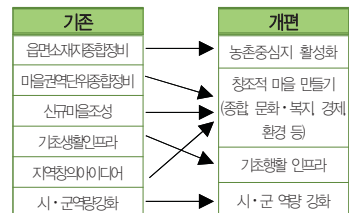
정책명	도읍가꾸기 (1972~1976)	소도읍가꾸기 (1977~1989)	소도읍개발사업 (1990~2001)	소도읍육성사업 (2003~2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007~2012)	읍면소재지종합 정비사업 (2012~2013)
목 표	거점생활권 형성	지역개발의 거점 준도시 기능 향상	행정경제사회문화 등 지역중심기능 강화 지역경제 활성화 주민복지 증대	농어촌지역의 경제사회문화적 거점 육성 특성화전문화 통한 경쟁력 제고와 지역 간 균형발전	거점면소재지의 중심기능 정비와 정주서비스기능 확충	읍면소재지에 교육 문화 복지시설 등을 적정 수준 확충하여 거점 및 기초서비스 기능 강화
대 상	전 대상	1,505개 도읍 (소도시 읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역	거점면소재지 우선 대상
	실적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍	124개 읍(03~11)	8개 면소재지
중점 사업	환경정비사업	·환경정비사업 ·생산업통시설	·도시기본시설 ·생산업통시설 ·환경정비사업	·지역특화산업 ·유통시설 현대화 ·도시인프라 확충 ·관광활성화 사업	·생활편익 ·문화복지 ·경관개선 ·상권활성화 등	·기초생활기반 ·지역소득증대 ·지역경관개선 ·지역역량강화

자료 : 김정연, 2014, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략」, 충남발전연구원

④ 농촌중심지 활성화 사업(2014~)

농촌중심지 활성화 정책은 2015년 일반농산어촌개발사업을 재편하면서 시작되었다. 이는 ‘농촌중심지의 활성화를 통해 농촌 주민 삶의 질 향상 및 지역생활권 구현’을 목표로 하고 있다. 이러한 목표달성을 위해 4가지 전략을 추진하고 있다. 농촌중심지 활성화 사업의 핵심은 ‘농촌중심지에 교육·의료·문화·복지·경제 등 중심기능의 활성화는 물론 네트워크를 통한 배후마을에 서비스를 제공’하는 것이다. 사업대상지역은 도농복합시 48개 및 군의 읍면지

일반농산어촌 개발사업 재편



역 71개, 제주특별자치도의 읍면지역 2개, 세종특별자치시의 읍면지역 1개 등 전국 122개 지역을 대상으로 한다. 선도지구와 일반지구로 유형화되어 각각 80억 원과 60억 원의 예산이 지원된다.

농촌중심지 활성화 사업 유형

세부유형	예산한도	시행기간	총부지구입비/사업비
선도지구	80억 원	5년 이내	35% 이내
일반지구	60억 원	5년 이내	35% 이내

주 : 농촌중심지 활성화 사업 예산은 국비 70%와 지방비 30%로 구성됨

농어촌 정비 방향과 과제

농어촌 지역 활성화를 위한 정책과제

농어촌 지역을 활성화를 위해서는 어떤 전망을 갖고 어떤 정책 과제에 도전해야 하는가를 결정하는 것이 매우 중요하다. 전문가들이 상대적으로 높은 수준에서 동의하는 농촌지역 활성화 정책의 미래 과제는 크게 세 가지 영역으로 분류된다.

첫째, 농촌비즈니스 육성 및 경관 보전 영역에서는 계획적인 농촌경관 관리, 친환경농산물 로컬 푸드 시스템 구축, 전통문화 산업 등 웰빙 관련산업 육성, 친환경농산물 소비시장 확대, 커뮤니티 비즈니스 육성 등의 과제 추진이 필요하다. 둘째, 농촌의 인구사회학적 변화와 관련하여 수행해야 할 사회정책의 성격을 갖는 정책과제로는 농촌 지역의 비즈니스를 이끌어갈 경영조직을 육성하고, 농촌 다문화 가정 지원 정책 추진, 농촌 여성 일자리 창출, 농촌 학교를 활용한 평생교육 프로그램 확대 시행 등의 정책 추진이 필요하다. 셋째, 농촌 주민의 서비스 접근성 및 정주환경 개선과 관련해서는 농촌 지역 의료 관련 재가 서비스 제공, 정보통신 기술을 활용한 의료 서비스 전달, 방문 진료 등 찾아가는 의료 서비스 확대,

농촌지역 학교의 유지 및 활성화, 인구 과소화 마을 문제를 고려한 정주 환경 정비, 읍·면 수준의 사회문화 시설 확보 및 사회문화 프로그램 확충이 필요하다. 근본적으로는 농촌 지역의 고령화와 저출산에 따른 낮은 인구 밀도로 인해 발생하는 문제들을 단기적인 정책 수단으로 해결하는 방안을 찾아 내기는 어렵다. 그러므로 단기적인 정책 수단과 아울러 중장기적인 농어촌 문제 해결을 위한 정책의 추진이 필요하다.

중장기적인 정책 추진을 위해서는 우선 약화되는 마을 기능을 대체할 새로운 공간 단위로서 농어촌 읍·면 중심지 육성 방안을 모색할 필요가 있다. 이때 중요한 것은 중심지 활성화를 위한 소프트웨어 중심의 마을 만들기 등의 활동이 이루어질 수 있도록 유도하는 것이다. 단순히 하드웨어 사업 투자의 공간적 대상이 마을에서 소재지로 바뀌는데 머물러서는 안 되기 때문이다.

다음으로 전통적 마을 공동체의 역할을 대신할 새로운 민간 주도체의 육성 방안을 찾아야 한다. 특히, 만관협력의 가치를 실현할 수 있도록 새로운 주민 자치의 기반을 구축하는 노력이 중요하다. 귀농·귀촌의 증가를 포함한 농어촌의 새로운 구성원들을 포괄하는 거버넌스의 구축이 이루어져야 한다.

또한 농어촌의 마을 기능을 국가적으로 재편하기 위한 정책적 수단으로 계획적 농어촌 정비의 제도화 방안의 도출도 필요하다. 이는 농어촌 활성화의 자원이라 할 수 있는 어메니티의 보전을 위해서도 필수적인 과제이다. 그리고 마을 주변에 분산 개발 방식으로 이루어지는 현행 도시민 주거지 개발에 대한 대안 모색 차원에서도 필요하다. 이와 더불어 농어촌 정주공간의 변화 양상이 지역별로 매우 차별적이고 복합적인 양상으로 진행되고 있기 때문에 지역별로 차별화된 정책 수요를 발굴하고 지원하는 분권적 농어촌 활성화 정책에 대한 추진 체계의 마련도 필요하다.

2. 매력 있는 섬개발

섬지역의 현황

전남의 바다면적은 26,405km²로 전남 육지 면적 12,232km²의 2.2배에 달한다. 해안선은 6,743km로 전국 14,963km의 45%를 점유하고 있다. 그리고 전남지역의 섬은 2005년에 1,965개에서 2013년 말 현재 2,219개로 254개가 증가하였다. 이는 2010년부터 지적공부 등록 사업을 추진하여 지적공부에 등록되지 않은 섬들이 등록되었기 때문이다. 전남지역 2,219개 섬은 전국 3,409개의 65%를 차지하고 있다. 이 가운데 유인도는 296개로 전국 487개의 60.8%이며, 무인도는 1,923개로 전국 2,922개의 65.8%를 차지하고 있다. 특히, 섬을 지니고 있는 전남 15개 시·군별 섬 현황을 보면, 신안군이 880개로 전남 섬의 39.6%를 차지하고 있다. 다음으로 여수시 365개(16.4%), 완도군 265개(11.9%), 진도군 256개(11.5%) 순으로 분포한다.

또한 전남 섬지역의 면적은 2005년 1,755.5km²에서 2013년 말 현재 1,867.7km²로 112.2km²가 증가하였다. 이 가운데 유인도 면적은 약 1,828km²로 섬면적의 98%를 차지하고 있다. 그리고 무인도는 약 40km²를 차지한다. 또한 전남 섬지역은 전체 국토 면적과 전국 섬면적의 각각 1.9%와 48.1%를 차지하고 있다.

전남 섬 면적의 98%를 차지하고 있는 유인도를 면적 규모로 보면, 1km² 미만의 섬이 154개로 54%를 차지하고 있다. 다음으로 1~2km² 미만이 52개(17.6%), 10km² 이상이 32개(10.8%)로 나타났다. 전남 섬 중에서 가장 큰 섬은 여수시 돌산읍 돌산도(70.78km²), 고흥군 금산면 거금도(63.57km²), 신안군 자은면 자은도(52.19km²) 등이다.

전남 섬지역 인구수는 2005년 200,772명에서 2007년에는

189,852명으로 감소하였다. 그리고 2011년에 153,536명으로 최저를 기록하였다. 그러나 2012년 이후 증가세를 나타내 2013년에는 212,584명으로 증가하였다. 2005년부터 2013년까지 연평균 증감률도 0.71%로 소폭 증가하는 경향을 나타내고 있다. 섬지역의 인구감소는 섬지역이 육지에 비해 소득수준이 낮고, 교통여건, 교육환경 및 생활환경시설 부족 등이 주요 원인으로 작용하고 있다. 이처럼 전남 섬지역 인구는 전남 전체인구 1,940천명의 10.0%에 수준에 불과하다. 인구규모별 현황은 500명 미만 거주 섬이 257개소로 전체 섬의 86.8%를 차지하고 있다. 500명 이하의 섬 중에서도 1~25명 미만이 거주하는 섬도 78개소로 전체의 26.4%를 점유하고 있다. 그리고 25~50명 미만의 섬은 46개소(15%), 50~100명 미만 48개소(16.2%), 100~500명 이하 85개소(28.7%)가 분포하고 있다. 이렇듯 100명 이상의 섬은 줄어들고 100명 미만의 섬은 점차 늘어나 인구규모가 소규모화 되고 있다.

전남 섬지역의 노령화 지수는 234.3으로 전국 노령화 지수 67.9보다 약 3.4배 정도 높다. 또한 전국 섬지역 노령화 지수 120.4보다도 약 2배 정도 높게 나타나 심각한 수준이다. 시·군별로는 영광군이 1,190.0으로 가장 높으며, 다음으로 보성군 570.4, 고흥군 498.0, 신안군 366.7의 순이다. 무안군의 경우 14세 이하 인구가 0명으로 노령화 지수 산출이 불가능 하나 실제 노령화 정도는 상당히 높은 것으로 판단된다. 이렇게 섬지역의 노령지수가 높게 나타나는 이유는 섬지역이 다른 육지부에 비해 경제발전수준이 낮고 소득원이 미비하여 젊은층이 육지부로 지속적으로 이동한 결과라 하겠다.

전남 섬지역이 보유한 문화·관광자원은 총 233개로 우리나라 섬지역 문화·관광자원의 46.2%를 보유하고 있다. 구체적으로는 지정문화재는 12개로 전체 섬지역의 27.3%, 천연기념물은 23개로 32.9%, 지역 축제와 특산물도 각각 43.1%와 51.9%로 다른 시·도의 섬지역 보다 많이 보유하고 있다.

노령화 지수

유소년층
인구(0~14세)에 대한
노년층 인구(65세
이상)의 비율

차도선

여객선의 한 종류로, 여객과 동시에 개방된 적재 구역에 차량 등 화물을 수송할 수 있는 선박을 말한다.

지속적인 섬지역 개발정책의 추진으로 인해 우리나라 섬지역의 도로 포장률은 78.3%로 전국 도로 포장률 79.8%와 비슷한 수준을 나타내고 있다. 그러나 전남 섬지역의 도로 포장률은 75.2%로 전국 섬지역 포장률보다 낮은 수준이다.

전남에서는 32개 업체 87척의 여객선이 섬지역으로 운항하고 있다. 지역별로는 목포항이 전국 166척 중 63척을 보유하고 있어 전국의 38%를 점유하고 있다. 그리고 여수항은 10개 업체에서 24척이 운항 중에 있다. 여객선 선종별로는 자가용의 대중화로 차도선이 73.2%를 차지한다. 차도선은 대부분 근거리 섬지역에 운항되고 있다. 초쾌속선은 9척으로 장거리 섬지역인 여수·고흥에서 거문도, 목포에서 흑산도·홍도 간을 운항하고 있다. 여객선 이용객은 2010년 말 현재 전국은 14,308천명이 이용하여 지난 10년간 약 3.96%씩 증가하였다. 이용객별로는 일반인 75.6%, 섬지역민이 24.4%를 차지한다. 전남지역은 6,785.2천명이 이용하여 전국 이용객의 47.4%를 차지하고 있다. 전국에 비해 일반인(64.8%) 보다는 섬지역민(35.2%)이 다소 많이 이용하였다.

낙도보조항로

사업성 부족으로 선사가 여객선 운항을 기피하는 항로를 보조항로로 지정한 항로를 말한다.

여객선이 취항하는 섬지역은 전국적으로 100개 항로에 75개 업체가 166척을 운항하고 있다. 이 가운데 전남지역은 50개 항로에 22개 업체가 87척을 운항하고 있다. 항로별로는 목포항이 34개 항로에 22개 업체가 63척을 운항하고 있다. 여수항은 16개 항로에 10개 업체가 24척을 운항하고 있다. 일반항로가 36개 항로에 72척이 운항하여 전국의 48.6%와 51.4%를 차지하고 있다. 전국에서 가장 많은 배가 가장 많은 항로에서 운항되고 있는 것이다. 낙도보조항로는 14개 항로에 15척이 운항되어 전국의 53.8%를 점유하고 있다. 구체적으로는 목포지역에 14개 항로, 여수지역에 1개 항로의 낙도보조항로가 취항하고 있다.

전남 섬개발의 문제점과 잠재력

전남 섬지역의 문제점

전남 섬지역은 산업기반과 정주환경의 악화로 육지 및 도시로 지속적인 인구 유출 현상이 나타나고 있다. 섬지역의 인구감소는 노동력의 부족은 물론 청소년의 감소와 고령화 심화, 집락(集落)유지기능 및 활력의 저하를 초래하고 있으며, 젊고 혁신적인 리더가 부재한 실정이다. 인구감소의 주된 원인은 격절성(隔絶性), 고립성(孤立性)에 의한 경제기반의 취약성과 생산기반시설의 부족, 교통 불편, 열악한 교육환경, 생활환경시설 부족 등으로 섬지역 주민의 정주意識이 낮아지고 있기 때문이다. 또한 섬지역은 취약한 산업기반을 가지고 있다. 일부 수산업을 제외하고는 영세한 규모로 소득기반이 취약하다. 섬 지역의 특성상 경지면적이 좁고, 한계농지가 많아 경작규모가 영세하여 집락과 주택이 분산되어 있다. 그리고 섬지역은 교통 및 접근성이 불리하다. 일부 연륙섬을 제외한 대부분의 섬은 선박이 중심교통수단으로 날씨에 의한 수송량에 제약이 심하다. 특히, 격절(隔絶)·고립성(孤立性)은 장시간·고비용과 심리적 거리에 대한 부정적 이미지는 물론 생활필수품에 대한 물가가 높아 불리한 시장조건을 형성한다. 또한 섬지역은 환해성(環海性)으로 인해 육지와 같은 중심지가 형성되지 못해 생활기반서비스를 제공하기 어렵다. 아울러 육지의 도시로부터 이러한 서비스를 제공받기도 어렵다. 이렇듯 섬지역은 산업기반, 교통, 중심성이 부족하여 서비스, 교육, 문화 등의 생활기반이 취약하다. 그리고 주거환경, 생활용수, 전기 등의 기본적인 정주생활환경이 열악하다.

한편, 섬지역에 대한 인식 제고로 인한 개발 및 투자 가치가 증대됨에 따라 난개발이 우려되고 있다. 그러나 난개발을 방지하기 위한 선계획-후개발 등 보다 세부적인 섬 관리방안

격절성

지리적인 여건으로 외부와 멀리 떨어져 접근성이 부족한 특성

고립성

외부와 연계되지 않고 홀로 떨어져 있는 특성

환해성

4면이 바다로 둘러싸여 있는 섬지역 고유의 특성

어메니티(Amenity)

환경보전, 쾌적성, 청결, 친근감, 인격성, 좋은 인간관계, 여유, 정감, 평온 등의 다양한 가치개념에서 접근하는 개념으로 '인간이 살아가는데 필요한 종합적인 쾌적함' 이라고 할 수 있다.

은 찾아보기 어렵다. 또한 해양관광·자원개발로 환경오염이 가속화 될 수 있으며, 섬지역의 특성을 살리지 못하고 일반 육지 개발과 동일하게 추진되어 섬 지역의 정체성과 지역사회의 결속력이 약화되고 있다. 또한 관련 법·제도의 미비와 높은 개발비용 등도 개발의 제약요인으로 작용하고 있다. 해양 및 섬에 지정된 수자원보호구역 및 국립공원지역은 과거의 자연·생태환경에 따라 지정된 것으로 현재의 환경 및 여건변화가 반영되지 못한 경우가 많다. 그래서 섬 어메니티 활용에 제약요인으로 작용하고 있다.

전남 섬지역의 잠재력

전남 섬지역은 매력적이고 다양한 생태자원, 해양관광·수산·에너지 자원을 지니고 있다. 전남 섬은 갯벌, 습지, 해수욕장, 청정바다, 기암괴석 등이 매력적이다. 또한 아름다운 해양경관을 지니고 있어 관광자원으로 가치가 높다. 섬 고유의 문화도 보존되어 있어 섬 문화자원의 관광상품 및 문화콘텐츠가 다양하다. 그리고 연간 1,028천 톤 규모(전국 3,126천 톤의 28%)의 수산물을 생산하여 공급하고 있다. 청정해산물과 어패류 등 수산자원은 웰빙식품으로 각광받고 있어 산업자원의 가용성이 높다. 섬 지역의 특성상 육지와 다른 청정농수산물을 생산할 수 있어 환경농수산물 브랜드화로 경쟁력을 확보할 수 있다. 아울러 높은 생산력을 가진 해양생태계와 기술개발에 따라 장래 이용 가능한 풍부한 해양에너지(조류, 해상풍력) 자원을 보유하고 있다.

또한 해양자원의 다양한 가치를 보유하고 있어 해양산업 클러스터 구축이 가능하다. 전남 섬지역은 항만, 수산, 조선 등 해양관련산업의 전반적인 발전에도 불구하고, 해양관광, 해양에너지, 해양생명공학산업 등은 성장의 초기 단계에 있다. 따라서 우수한 IT 기술과 인력을 해양산업에 활용할 경우, 해양관광산업, 해양에너지산업, 해양생명산업, 물류정보산업 등

고부가가치 미래 성장산업의 육성이 가능하다.

삶의 질 향상 욕구에 따른 해양활동 수요 증가로 섬에 대한 중요성이 증대되고 있다. 이에 따라 해안, 섬 등에서의 체험형 해양레저·스포츠의 인기가 상승하고 있다. 아울러 고령 은퇴자의 이주에 따라 해안 휴양도시의 인구가 증가하고 있다. 특히, 전남지역은 중국 관광객이 기하급수적으로 증가하고 있으며, 무안국제공항 개항과 흑산도 경비행장 건설, 서해안고속도로 건설, 호남선 KTX 개통, 해양리조트 개발 등으로 대중국 관광거점으로 급부상하고 있다. 그리고 연륙·연도교의 지속적인 확충으로 섬 지역에 대한 접근성이 향상되고 있다. 이로 인해 주변 섬지역들과 통합력이 제고되어 모도(母島)에 중심성이 형성되고 있다. 특히, 사회적으로 건강중심의 사교방식과 Slow Food를 포함한 친환경 상품 등 웰빙산업의 범위 및 규모가 확대되면서 조용하고 쾌적한 연안지역과 섬에 대한 웰빙차원의 수요가 증대되고 있다. 전남 섬지역은 내륙과 해양의 거점으로서 국제해운, 해양관광, 해양생명, 에너지 등에 대한 잠재력을 보유하고 있다. 또한 마이 요트형 해양관광시대의 도래에 대비하여 목포, 여수, 진도, 고흥 등에 마리나 항만을 적극적으로 추진하고 있다.

섬지역 개발 동향

우리나라 섬정책의 변화 추이

섬지역은 1970년대 초반까지 국가주도 경제개발 위주의 정책 추진으로 정부정책에서 소외되어 왔다. 1972년 전국적인 새마을 운동과 함께 섬지역이 처음으로 한계지역 또는 특수지역의 하나로 취급되어 정부의 관심을 받기 시작했다.

본격적인 섬개발 정책은 1986년 12월 31일 「도서개발촉진법」이 제정된 이후부터 시작되었다. 이후의 섬지역 개발사업

은 중앙정부사업과 연계된 일부 사업을 제외하고는 “도서종합개발계획”에 의해 추진되었다. 1994년 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률」이 제정되고 기존 「특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법」이 폐지됨에 따라 특정지역 개발로 추진되던 섬지역 개발사업은 다른 낙후지역개발사업과 연계되어 사업과 대상지역이 축소되었다.

종합적인 섬지역 개발방향을 모색하기 위해 1986년 「도서개발촉진법」이 제정되어 “도서종합개발계획”의 수립과 개발사업의 추진에 대한 법적 근거가 마련되었다. 이를 근거로 1988년 “제1차 도서종합개발 10개년 계획”이 확정되어 1988년~1997년 동안 추진되었다. “제2차 도서종합개발 10개년 계획(1988~2007)”에서는 1차 계획에 이어 주로 생활 및 생산기반, 문화 및 복지시설 등을 확충하는 사업에 주력하였다. 이렇게 1, 2차 계획으로 섬지역의 낙후성이 어느 정도 해소되자, 섬지역의 어메니티와 주민의 삶의 질 향상 및 지속가능한 발전이 중요한 정책과제로 등장하였다. 또한 21세기에 들어 신해양시대가 도래되면서 섬지역을 자원, 식량 및 환경문제 해결, 해양관광산업의 거점, 국토공간체계 상 중요한 부분으로 인식하기 시작하였다. 그리고 주5일 근무제 정착에 따른 관광 및 여가패턴의 변화에 따라 섬지역에 대한 관광수요와 청정수산물에 대한 관심도 증대되었다.

이러한 섬을 둘러싼 기회요인을 잘 활용해 실질적인 소득증대와 삶의 질 향상을 도모할 수 있도록 체계적이고 종합적인 정책방안의 마련이 중요해졌다. 이에 “제3차 도서종합개발 10개년 계획(2008~2017)”에서는 변화하는 여건과 정책과제에 대응하고자 하였다. 섬이 지닌 자연, 문화, 역사, 자원 등의 분석을 토대로 섬 유형별로 특성 있게 개발하는 쪽으로 섬개발의 정책방향이 전환된 것이다.

섬 개발 관련 사업별 추진현황

① 도서유형화사업

“제1차 도서종합개발계획(1988~1997)”은 총 9,706억 원을 들여 449개 섬을 대상으로 생활기반, 생산기반, 문화복지, 환경위생, 생활안전시설 등 낙후성 해소를 위한 사업을 위주로 실시하였다. “제2차 도서종합개발계획(1998~2007)”은 총 9,793억 원을 들여 408개 섬을 대상으로 제1차 계획과 같은 사업위주로 추진되었다.

이어 8개 시·도, 37개 시·군·구 351개(계획 372개) 섬을 대상으로 총 2조 5,208억 원을 투입하는 “제3차 도서종합개발계획(2008~2017)”에서는 ‘매력 있고 살기 좋은 섬 창출’이라는 목표를 실현하기 위해 중앙 간 및 중앙·지방 간 협력, 주민참여 확대, 섬지역 유형화 및 특성화 전략을 제시하고 있다.

2008년부터 2017년까지 추진되는 제3차 계획의 주요 사업 내용은 행정자치부 1,109건 및 관계부처 298건 등 총 1,407건이다. 이중 유형화사업은 260건에 이른다. 유형화사업을 위해 입지에 따라 육지근접형, 군도형, 고립형으로, 자원에 따라 관광자원(생태관광)형, 문화유적형, 농업자원형, 수산자원형 및 체험형으로 섬지역 유형을 구분하여 계획수립지침을 시달하였다. 이에 각 지자체는 이 지침에 의거해 유형화 계획을 수립하여 공모하였다.

“제3차 도서종합개발사업”은 「국가균형발전 특별법」에 의해 372개 개발대상 섬지역 중에서 186개 섬은 “특수상황지역”, 나머지 186개 섬은 “성장촉진지역”으로 이원화되어 섬지역 개발사업이 추진되고 있다. “성장촉진지역”에 배정된 총 투자액은 1조 40억 원(56.2%)이며, “특수상황지역”에 배정된 총 투자액은 7,834억 원(43.8%)이다. 전남은 “특수상황지역”에 1,911억

특수상황지역

남북 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정 기간 중앙행정 기관에 의해 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역

성장촉진지역

생활환경이 열악하고 개발수준이 저조하여 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 지역 사회기반시설의 구축 등에 국가와 지자체의 특별한 배려가 필요한 지역

원, “성장축진지역”에 8,973억 원 등 “성장축진지역”에 약 82.3%의 투자를 계획하고 있다.

또한 소규모 분산 투자의 문제점과 섬 특성을 고려하지 않는 획일적인 사업추진의 문제점을 해소하기 위해 유형화별 계획을 마련하였다. 연륙·연도교를 제외한 총 사업비 9,456억 원 유형화별 계획을 통하여 추진되는 사업비는 6,069억 원으로 64.2%를 차지하고 있다. 총 260건의 유형화계획 사업 중 관광자원형이 166건(63.8%), 수산자원형 63건(24.2%), 농업자원형과 체험관광형이 각각 14건(5.4%), 문화유적형이 3건(1.2%)을 차지하고 있다. 유형화 계획의 경우 생산기반시설에 대한 투자액이 71.6%로 비유형화 계획의 66.1%에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 또한 관광자원형에 대한 투자액은 67.9%로 유형화 계획을 수립한 대부분의 섬지역은 관광기반시설에 대한 투자를 꺾하고 있다. 전체 유형화 계획 중 전남은 210건(80.7%)으로 유형화 계획을 적극적으로 수립하여 계획에 반영하였다.

또한, “제3차 도서종합개발계획”에서는 섬지역의 격절성 해소를 위해 연륙·연도교 사업을 지속적으로 확대 추진하고 있다. 전문가 및 관계부처 공무원으로 구성된 도서개발사업선정위원회를 구성하여 연륙·연도교의 타당성, 효과성 등을 중심으로 신규사업 8건, 계속사업 2건 등 총 10개의 사업대상지를 선정하였다. 이중 전남은 신규사업 5건에 2,050억 원, 계속사업 2건에 586억 원 등 총 7개 사업 2,636억 원의 연륙·연도교 사업이 선정되었다.

섬지역 특화발전을 위한 유형화사업은 기존의 물적 공급위주였던 도서종합개발계획을 탈피하고자 했다는데 의미가 있다. 다만, 사업을 시행하는 과정에서 특히, 섬자원 특성에 따른 유형화사업이라는 관점에서 차별성과 효율성에 초점을 두었을 때 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 사업계획마다 나름 자신들의 고유자원을 활용한 사업내용을 담고 있으나, 전

반적으로 물적 시설 위주로 이루어지고 있다는 것이다. 사업 내용도 테마공원, 탐방로·산책로·등산로, 전망대 및 관광편의시설, 펜션, 자전거도로 등 섬지역 간 차별성이 부족하다. 둘째, 여러 섬지역을 대상으로 지원공모사업 형태로 추진되고 있어 지자체 관심이나 역량에 따라 사업에 대한 지역편중이 심하다는 것이다. 셋째, 상향식 사업추진방식은 주민공동체 형성을 통한 자발적인 참여가 전제되어야 하는데, 고령화와 공동체 형성이 힘들어 여전히 행정기관에 의존해 계획을 추진하고 있다. 마지막은 사업지원 및 관리에 있어 정책패키지와 컨설팅 지원의 현실적 적합성이 떨어진다는 것이다. 그래서

“제3차 도서종합개발계획” 유형화 계획별 투자계획(행정자치부 소관)

(단위 : 건 백만 원)

	유형별 투자계획												
	계		관광자원형		문화유적형		농업자원형		수산자원형		체험형		
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	
전국	260	계	890,685	166	605,215	3	20,300	14	49,499	63	161,883	14	53,838
		국 비	606,910		407,080		14,210		34,615		113,318		37,687
		지방비	260,104		174,464		6,090		14,834		48,565		16,151
		민용자	23,671		23,671								
전남	210	계	614,844	133	399,933	1	3,700	10	32,425	55	143,585	11	35,201
		국 비	430,392		279,953		2,590		22,698		100,510		24,641
		지방비	184,452		119,980		1,110		9,727		43,075		10,560
		민용자	—		—		—		—		—		—

사업기간 종료 후 지속적인 운영·관리를 위한 대책이 미흡하다.

② 명품섬 베스트10 사업

“명품섬 베스트10 사업”은 도로·선착장 등 하드웨어 중심의 개발에서 섬의 고유한 콘텐츠와 어메니티 자원을 주변 관광지와 연계시켜 ‘신 해양 관광클러스터’로 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 섬지역 개발을 위한 새로운 패러다임을 제시한다는 것이다.

정부는 섬지역의 특성과 자연·생태, 역사·문화, 건강과

명품섬 베스트10 대상 섬

구분	대상도서
유형화 사업 (6개)	인천 강화군 교동도 인천 옹진군 이포도 충남 당진군 난지도 전북 군산시 여창도 경남 가제시 내 도 경남 사천시 신수도
클러스터 사업 (4개)	충남 보령시 장고도권 전남 여주시 개도권 경남 통영시 안대도 제주 서귀포시 가파도권

웰빙 등 핵심테마를 도출하여 주변 관광지와 연계하기 위해 섬이 지닌 특성과 자원에 따라 유형화사업 6개와 클러스터사업 4개로 구분하여 사업대상 섬을 선정하였다.

전남은 맛과 멋이 잘 어우러진 여수시 화정면 개도 등 주변 4개 섬이 사업에 선정되었다. 개도는 조선시대부터 만들어진 ‘개도 막걸리’의 생산과정을 체험할 수 있는 전통술 체험공간과 자연형 펜션 조성을 계획하였다. 또한 개도를 중심으로 둔병도, 적금도, 송여자도를 잇는 클러스터 사업도 추진하였다. 이 사업에 국비 20억 원과 지방비 5억 등 25억 원이 투입되었다. 개도권의 명품섬 베스트 10사업이 완료되어, 섬 지역의 화려한 경관과 역사·문화유적 등 고유자원과 연계한 관광산업 활성화로 지역 주민의 소득창출과 고용효과가 기대되어 지역경제에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

③ 찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업

차별화된 지역자원을 활용해 주민공동체가 주도적으로 사업을 구상하고 추진하는 방식으로 진행되었다. 도로·선착장 등 하드웨어를 강조해 온 기존의 사업방식에서 벗어나 각각의 섬과 접점마을이 지닌 고유한 콘텐츠와 어메니티 자원을 주변 관광지와 연계시키는 것을 목적으로 하고 있다. 주요 개발방향은 지역특성과 자연·생태자원, 역사·문화 등을 활용한 핵심테마

도출, 전문가 맞춤형 컨설팅, 기존 건물 리모델링, 관광객과 주민이 나누고 배우는 여행 프로그램 추진 등이다.

2011년 6월 정부는 2012년도 “찾아가고 싶은 섬” 가꾸기 사업의 지원 대상으로 10곳을 선정하였다. 특히, 이 사업의 최우수사업으로 목포 외달도와 여수 금오도·안도를 선정하여 각각 국비 20억 원과 지방비 5억 원을 지원하였다.

찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업 선정도서(2010년)

사업대상	사업명
강화군 불음도	불음도 저어새 생태마을
웅진군 덕적도	나그네의 섬 덕적도
보령시 원산도	모세의 기적과 황금조개의 섬
홍성군 죽도	아름다운 죽도 이야기
군산시 비안도	물과 돌의 풍요의 섬, 비안도
목포시 외달도	찾아가고 싶은 사랑의 섬, 외달도
여수시 금오도·안도	등산과 휴양의 금오도·안도
통영시 우도	태고의 섬, 우도
사천시 마도	갈방아소리를 찾아 다시 찾는 섬, 마도
제주시 우도	休·食·住는 섬속의 섬, 우도

목포 외달도는 ‘찾아가고 싶은 사랑의 섬, 외달도’를 주제로 무인도 체험장, 약초수목 생태숲, 자연전복 체험장 등이 계획되었다. 또한 여수 금오도·안도는 ‘등산과 휴양의 금오도·안도’를 주제로 지역특산물 시식코너, 쉼터, 민박 리모델링, 발효단지 및 특산물 판매장 등이 계획되었다. 이렇듯 전남의 찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업은 섬지역의 특성과 고유자원을 활용해 주민 소득증대, 일자리 창출 등 지역경제 활성화 등의 성과를 거둘 수 있도록 계획하였다.

또한, 정부는 2012년 6월에도 여수 백야도 등 2013년도 찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업대상지 5곳을 추가로 선정하였다. 새롭게 추가된 백야도는 ‘행복한 가족체험의 섬 가꾸기’를 주제로 바다생태체험시설, 바지락 체험 등 친환경 프로그램과, 손두부 체험시설과, 특산물 판매장 등 섬이 보유한 자원을 최대한 활용하여 특성 있게 구성되어 있다.

전남에서도 사업의 성공적인 추진과 시너지효과 창출을 위해 전남에서 중점적으로 추진하고 있는 섬 관광자원화 사업과 연계하여 지속가능한 사업으로 정착될 수 있도록 “남도 섬 명소화사업”을 지원하고 있다. 2011년에는 목포 외달도 ‘Solo 탈출 어부바 섬 만들기 사업’과 여수 금오도·안도 ‘여수세계박람회 성공 개최 트레킹 사업’을 추진하였다. 이렇게 전남은 각각의 섬이 보유하고 있는 특색이 그 섬의 상표로 정착될 수 있도록 매년 지원하고 있다.

④ 가고싶은 섬 시범사업

“가고싶은 섬 시범사업”은 균형발전에 대한 정책적 관심과 함께, 2007년 지속가능한 관광자원화의 성공모델을 제시하기 위해 문화체육관광부에 의해 추진되었다. 사업 목적은 자연생태 및 문화환경의 훼손 없이 매력적인 섬, 안정적이고 편안한 정주 및 휴양여건, 인간과 자연이 함께 만들어 가는 섬

을 만드는 것이었다. 또한 대규모 개발 및 건립사업을 지양하고 섬지역의 인문·자연환경 보전방안 및 콘텐츠 중심의 사업 추진을 강조하였다. 지역이 주도하고, 민간전문가와 협력을 통한 사업추진의 성공성과 지속가능성을 확보하고자 했다. 또한 기존 하드웨어 중심의 개발전략과 달리 소프트웨어와 휴먼웨어라는 범주가 설정되어 운영되었다. 특히, 하드웨어 경우에도 불도저식 개발이 아닌 기존의 생활공간과 문화를 활용하거나 고려하여 리모델링을 강조했다는 특징이 있다.

“가고싶은 섬 시범사업”의 정책모델은 섬의 규모와 개발 정도에 따라 정주휴양형, 관광방문형, 자연활용형, 관람경유형, 혼합형(클러스터형)으로 구분하였다. 유형별로는 자연자원 보전, 활용, 개발 및 시설 도입에 차등화 시켜 추진되었다. 정부는 예산을 하드웨어 부분, 소프트웨어 부분, 휴먼웨어 부분으로 나누어 지원하였다. 예들 들면, 하드웨어 부분에서는 관광 시설 정비, 명소화 추진, 환경보전 및 관리차원에서 지원하였다. 그리고 소프트웨어 부분에서는 섬 문화진흥, 홍보 및 마케팅, 안내시스템 정비, 정보화 마련을 위한 콘텐츠와 프로그램 개발방식으로 지원하였다. 또한 휴먼웨어 부분으로는 섬주민에 의해 자발적으로 추진되고 지속가능한 섬발전 체계를 구축하기 위한 인력 및 조직 개편방식으로 지원하였다.

정부는 2007년~2011년 동안 4개 도서를 대상으로 시범사업을 추진하였으며, 사업성과에 대한 평가도 실시하였다. 외연도, 홍도, 매물도, 청산도 4곳 모두 하드웨어, 소프트웨어 및 휴먼웨어 사업들의 추진성과가 대체로 양호한 것으로 나타났다.

다만, 사업 추진 과정에서 개선해야 할 문제점들이 나타나기도 하였다. 첫째, 섬자원 특성을 이용한다는 관점에서 여전히 하드웨어 사업에 치중하고 있어 문화관광분야의 사업으로서의 한계를 지니고 있다. 둘째, 섬이 보유한 고유 테마를 강조하기는 내용이 미흡하여 섬별 차별화가 부족하고 유사한 사

업이 많다. 셋째, 홍도, 청산도 등의 섬은 해상국립공원에 위치하고 있어 일부 개·보수 사업에 있어 법적 제한이 발생되어 사업추진 과정에서 지역주민의 협의 지연 등으로 사업비의 집행이 지연되기도 하였다. 그리고 세부사업의 추진과정에서 토지매입 불가, 시설 사용 제한, 법규 제약 등으로 인하여 사업이 취소되거나 사업의 내용이 변경되기도 하였다. 넷째, 초기 시범사업의 효율적 추진을 위해 각 섬별 사업을 책임지고 운영관리 할 수 있는 책임 개발자(MD : Master Developer)를 선정하여 추진하였다. 그러나 MD와 실무자와의 의견 협의의 어려움, MD의 책임 권한 등에 한계가 있었다. 결국, 2009년 중반부터 지역의 자문위원회 체계로 전환되었다. 다섯째, 개별사업 추진과정에서 사업의 내용이 확대되고 추진방식 등이 변하고 있으나, 이에 대한 모니터링이 이루어지지 않았다. 그래서 사업비의 집행 상에 일부 문제가 발생되었다. 여섯째, 주민주도의 프로그램 및 교육사업의 경험이 부족하고 단기간에 효과를 거두려는 강박관념이 있었다. 즉, 사업이 본래의 목적 달성 보다는 사업의 가시적 성과를 제고시키는 부문으로 사업 내용이 변경되는 경우가 발생하였다.

⑤ 국토 끝섬 관광자원화 사업

“국토 끝섬 관광자원화 사업”은 독도, 백령도, 가거도 등 우리 국토의 끝섬의 관광을 활성화하고 국토를 사랑하는 분위기를 조성하고자 시도한 사업이었다. 2010년부터 2014년까지 300억 원의 사업비를 투입하는 사업이었으나, 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성 문제 등으로 잠정 보류되었다.

이러한 상황에서 신안군은 2011년 ‘가거도 관광자원화 마스터플랜’을 수립하였다. 이 계획에는 총사업비 130억 원을 투입하여 29개 사업 44개 세부과제를 제시하고 있다. 이 중 17개 사업은 하드웨어형, 11개 사업 20개 세부사업은 소프트웨어



국토 끝섬 가거도
전경

(자료 : 신남청 홈페이지)

형 사업이다. 정부에서는 이 가운데 실무적 협의가 진행 중인 마을 연결도로 개설과 유람선 운항 문제를 제외하고 대부분 긍정적인 반응을 보였다.

이에 문화체육관광부는 2012년 9월 보류된 국토 끝섬 관광 자원화사업을 2013년부터 본격적으로 다시 추진한다고 밝혔다. 대부분 대상도서 전체가 천연기념물로 지정되어 있다는 점을 감안하여, 기존 계획의 하드웨어 중심에서 기반시설 정비, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 홍보마케팅 등 소프트웨어 부분을 강화하는 내용으로 계획이 수정되었다.

가거도 국토 끝섬 관광자원화 사업은 신안군의 ‘가거도 관광자원화 마스터플랜’의 내용을 토대로 가거도를 자연생태 자원을 활용한 경쟁력 있는 자립형 섬으로 추진될 계획이다.

⑥ 명품마을 조성사업

“명품마을 조성사업”은 국립공원의 아름다움과 가치를 알리는 한편, 우수한 자연생태를 통해 국립공원의 산간오지나 섬 지역 등에 위치한 주민의 소득 증대를 목적으로 하는 사업이다. 사업내용은 주로 참여형 생태관광 프로그램을 개발·운영하고, 향토음식 개발, 공동 민박집 건립, 돌담길과 같은 랜드마크 조성 등을 포함한다. 전남 섬지역에는 2010년 명품마을 1호로 지정된 진도 조도면 관매도를 비롯해 2011년 완도 청산도 상서마을, 2012년 신안군 흑산면 영산도, 2014년 전남 여수 동고지마을이 지정되어 있다.

명품마을 1호인 진도 조도면 관매도 마을은 사계절 체험프로그램을 운영하고, 주민들이 자체적으로 운영위원회를 결성하여, 숙박, 음식, 특산품 등의 요금을 성수기와 비수기에 동일하게 적용하는 등 친절 서비스를 강조하였다. 이 결과 탐방객이 2011년에는 전년도에 비해 10배 이상 늘어나고 주민 소득도 22억 원으로 증가하는 효과를 거두었다.



명품마을 1호
관매도

완도군 청산도 상서마을은 2014년 최고 명품마을로 선정되었다. 상서마을은 세계농업유산인 구들장논, 지방문화재 279호 옛담장길, 멸종위기 야생동물2급 긴꼬리투구새우, 다랭이논 등 보존가치 높은 문화생태자원이 풍부한 곳이다. 또한 지난 2009년 12월에는 환경부 자연생태 우수마을로 지정되기도 하였다. 명품마을 지정 이후 긴꼬리투구새우 전시관 신축을 신축하고, 지붕개량, 담장벽화사업을 실시하여 경관을 개선하였다. 슬로힐링 빌리지, 트래킹코스, 고사리수확 체험장 등을 개발해 생태관광 프로그램도 운영하고 있다. 이를 통해 마을 탐방객수는 지난 2011년 2만 1,345명에서 2013년에는 8만 6,576명으로 306% 증가했다.



청산도 상서마을

신안군 대흑산도 옆에 위치하는 영산도는 주민들의 자발적 참여의지와 사업계획의 충실성, 마을 입지여건 등 선정기준 평가에서 가장 높은 점수를 받아 2012년 명품마을로 선정되었다. 이에 따라 섬마을 색채디자인 사업, 폐가 등 환경정비사업, 특산물 판매시스템 구축, 육상·해상 체험 프로그램 개발·운영, 다기능 안내시설 조성, 영산 10리길 조성 등 5개 분야 19개 과제를 추진한다. 특히, 향토음식을 소재로 한 슬로푸드 샵과 테마형 어가민박, 마을 공동체 농장 등을 조성·운영하여, 탐방객 유치를 위한 탐방기반 기반이 부족한 영산도 마을을 테마형 마을로 변화시켜 가고 있다.



신안군 흑산면
영산마을

여수 안도 동고지마을은 안도의 동쪽에 있는 마을이라고 하여 동고지라 불린다. 국립공원관리공단에서 6억 원, 여수시가 4억 원 등 총 10여억 원의 사업비를 투입해 낙후된 마을환경 개선과 자연자원 보호를 위한 노후 가옥 보수, 석면 조사와 처리, 생태습지 조성 등 다양한 사업을 전개하였다. 또한 어가민박 2채를 신축하고, 기존 마을민박 3채를 증·개축하는 등 마을 소득기반 조성을 위한 기본 시설을 대거 확충하였다. 이와 함께 지난해 하반기부터 지금까지 주민아카데미 시행,



여수 안도
동고지마을

주민 어울림 한마당 행사 운영, 동고지 명품마을 주식회사 법인 설립 등 마을 운영을 위한 제도적인 기반을 구축하였다. 여수시는 동고지 마을을 명품마을로 적극적으로 육성함으로써 낙후된 섬지역의 균형 발전과 더불어 아름다운 자연 자원의 효율적 관리를 위해서도 노력하고 있다.

⑦ 무인도서 유형별 관리사업 및 특정도서 관리사업

무인도서 관리유형은 2008년 2월 4일 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 시행 이후 지정된 것으로 효과적인 관리를 위해 절대보전, 준보전, 이용가능, 개발가능 중 하나를 지정하게 된다. 지정 효과를 보면, 절대보전은 보전가치가 매우 높아 일정한 행위를 제한하거나 상시적인 출입이 제한된다. 준보전은 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한하거나 필요시 일시적인 출입제한 조치를 할 수 있다. 지정된 무인도서는 지방해양항만청 또는 시·군·구의 개발사업계획 승인을 얻어 일정한 개발이 허용되고, 이용가능은 섬의 형상을 훼손하지 않는 범위에서 해양레저나 탐방활동 등이 가능하다.

전남에는 1,001개의 무인도서가 유형별로 관리되고 있다. 절대보전 무인도서는 5개 시·군에 34개로 전남 전체 유형관리지정 무인도서의 3.4%에 해당된다. 또한 준보전 무인도서는 13개 시·군 274개로 관리유형지정 무인도서의 27.4%에 해당된다. 이용가능 무인도서는 12개 시·군 512개로 관리유형 지정 무인도서의 52.1%에 해당된다. 또한 환경부는 자연환경·생태·지형·지질이 우수한 무인도서를 특정도서로 분류·관리하고 있다. 2012년 현재 전남은 81개 무인도서가 특정도서로 지정되어 있어 우리나라 전체 특정도서의 30.7%를 차지하고 있다.

전남의 섬개발 사업 추진 성과

전남지역은 “제3차 도서종합개발사업(2008~2017)”에 217

전남 시·군별 무인도서 관리유형 지정 현황

(단위 : 개소, %)

유형	목포	무안	신안	영광	진도	강진	영암	완도	해남	광양	여수	고흥	보성	장흥	합계
절대보전	도서수	—	—	9	4	8	2	—	11	—	—	—	—	—	34
	비율	—	—	26.5	11.8	23.5	5.9	—	32.4	—	—	—	—	—	100
준보전	도서수	2	2	38	3	40	4	—	41	1	88	1	47	3	274
	비율	0.7	0.7	13.9	1.1	14.6	1.4	—	15.0	0.4	32.1	0.4	17.1	1.1	100
이용가능	도서수	1	18	313	32	40	—	2	56	23	—	11	20	3	521
	비율	0.2	3.5	60.1	6.1	7.6	—	0.4	10.7	4.4	—	2.1	3.8	0.6	100

자료 : 2007~2011년 무인도서 실태조사, 국토해양부

개 섬, “섬관광자원화사업(2005~2016)”에 40개 섬 등 12개 시·군 257개 섬지역을 대상으로 섬개발 사업이 추진되었다. 전남지역에서는 연륙·연도교, 도로확충, 복지회관 건립, 관광 및 소프트웨어시설 확충 등 의 사업이 추진되고 있으며, 섬개발 사업의 총 사업비는 2조 2,828억 원이 투자될 계획이다.

<전남 섬개발 사업 세부 투자계획>

- 종합개발사업 : 1조 829억 원(광특 7,580, 지방비 3,249)
- 테마섬 개발 : 1조 1,999억 원(광특 2,309, 지방비 873, 민자 8,817)
- 주민지원사업 : 206억 원(지방비 206)

연도별 추진실적을 살펴보면, 2006년에는 926억 원, 2007년 1,068억 원, 2008년에는 1,188억 원, 2010년 1,025억 원, 2011년 1,036억 원 2012년 1,003억 원, 2013년 1,056억 원 등 총 8378억 원이 투자되어 총 사업비 대비 36.7%의 집행 실적을 보이고 있다. 2006년~2013년 기간 동안 도서종합개발사업은 7,211억 원, 테마 섬 개발 942억 원, 주민지원사업 218억 원이 투자되었다. 계획대비 투자율은 도서종합개발사업이 66.6%, 테마 섬개발사업이 7.9%, 주민지원사업이 105.8%의 집행 실적률을 보이고 있어 테마 섬개발사업의 추진은 다소 미흡한 실정이다. 또한 콘도, 리조트 등 숙박시설에 4개 기업이

참여해 3,048억 원의 민간자본이 투입되었다.

지속적인 섬 개발에 투자한 결과, 섬지역 관광 기반시설 확충 등 여건개선으로 2012년에 전남 섬지역을 찾은 방문객은 2006년 대비 36.9% 증가하였다. 같은 기간 전남 섬지역 방문객은 연평균 5.24% 증가했으며, 권역별로는 완도군과 장흥군 등 남부권 섬지역이 연평균 8.57%로 가장 높은 증가율을 보였다. 다음으로 동부권(여수시·고흥군) 6.12%, 서부권(목포시, 영광군, 진도군, 신안군) 2.47%의 순으로 나타났다.

2013년 전남 섬 방문객 수

전남도청 내부자료에 의하면, 2013년 전남지역 섬 방문객 수는 8,432천 명으로 집계됨

2012년 기준 전남 시·군별 섬지역 방문객 현황을 보면, 완도군이 2,528천 명으로 가장 많은 관광객이 섬지역을 방문하였다. 다음으로 신안군 2,490천 명, 여수 1,007천 명의 순으로 나타났다. 2006년부터 2012년 기간 동안 전남 시·군별 섬지역의 연평균 방문객 증가율은 여수시가 8.52%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 진도군 6.2%, 완도군 6.1% 순으로 나타났다. 반면 영광군의 경우에는 연평균 10.9% 감소한 것으로 나타났다.

전남의 지속적인 섬개발 사업 추진의 결과, 전국 연안 7개 시·도 186개 섬지역을 대상으로 실시한 2010년도 도서종합개발사업 추진평가에서 도서종합개발 사업 추진의 우수기관으로 선정되었다. 전남에서 섬개발을 위해 섬지역민의 의견을 수렴한 것이 크게 반영되었다. 또한 현장방문 확인을 통해 사업의 중복투자를 사전에 차단하여 예산 집행의 효율성을 높이고, 대상사업 선정 시 우선순위 적용과 연계 강화로 효율적으로 사업을 추진한 점 등이 높게 평가되었다.

2011년에는 19개 섬지역 26개 사업을 대상으로 육지에 비해 상대적으로 낙후된 섬지역의 급수시설, 도로, 소규모 어항 내 선착장, 방파제 등 기반시설 확충에 역점을 두었다. 또한 2012년에는 목포와 여수 12개 섬지역 14개 사업을 대상으로 도로 및 전기, 상수도 등 생활기반시설과 선착장, 방파제 등 소득 증대시설, 관광기반시설 등에 투자하였다. 이렇듯 2008

년부터 2012년 기간에는 섬지역 주민의 정주여건 개선사업과 소득기반시설 지원 사업, 연륙·연도교사업 등에 국비 3,187억 원 등 총 4,526억 원이 투입되었다.

2013년에는 도서종합개발사업에 총 1,165.06억 원을 투자하였다. 즉, 도서종합개발에 1,056.3억 원, 문화관광 자원화, 생태녹색관광자원 개발 등 테마섬 개발사업에 93.66억 원, 부잔교 시범사업 등 주민지원사업에 12억 원, 다도해 정보화사업에 3.1억 원 147건의 세부사업을 추진하였다.

이러한 상황에서 2013년 11월 행정자치부와 국토교통부에서 제3차 도서종합개발 10개년 계획의 수정 계획을 발표하였다. 섬지역의 여건 변화 및 지역 발전정책 전환에 따라 시설물 위주의 하드웨어적 사업에서 지역 공동체를 중심으로 자생적 발전을 위한 사업으로 전환하기 위한 목적이었다. 수정계획에는 계획의 한도 내에서 사업규모의 조정이 가능하고, 당초 계획에 반영되지 않았으나 광특회계로 추진한 신규사업 및 미추진된 사업과 새로운 수요 발생으로 인한 신규 사업 등이 반영하였다. 또한 기존사업의 경우에는 기존 국고보조율 70%를 적용하고, 2015년 이후 시작하는 신규사업은 국고보조율을 80%로 적용하도록 계획이 수정되었다.

가고싶은 섬 가꾸기 사업 추진

전남은 민선6기 역점 시책의 하나로 ‘가고싶은 섬 가꾸기’ 사업을 추진하고 있다. 섬 고유의 생태자원 보존과 회복, 매력적인 섬 문화 관광자원화, 주민과 지자체가 함께하는 섬 가꾸기를 추진전략으로 시·군 공모를 통해 추진하고 있다. 특히, 섬의 독특한 생태, 자연, 문화, 역사 등 자원 보유 여부, 시·군 및 섬 주민의 참여의지, 사업의 적합성, 창의성, 실현 가능성, 지속가능성을 기준으로 24개 섬을 대상으로 추진할 예정이다. 2015년에는 여수 낭도, 고흥 연흥도, 강진 가우도,

완도 소안도, 진도 관매도, 신안 반월·박지도 등 6개 섬을 우선 선정하였다. 그리고 2016년부터 2024년까지 매년 2개씩 공모를 통해 발굴·선정할 계획이다.

1차년도(도입기)에는 주민역량강화 및 섬별 추진계획을 수립한다. 2~4차년도(본격기)에는 섬가꾸기 사업의 본격적인 추진 및 홍보를 위해 섬별 특성에 맞는 꽃과 나무 식재 및 가꾸기, 군락지 정비, 고유 생물종 조사 보존 및 섬 대표 깃대종 선정할 계획이다. 그리고 역사·전설·전통 민속놀이 등 발굴 콘텐츠, 마을기업·사회적 기업과 여행프로그램 발굴 및 운영 등을 추진하고, 5차년도(성숙기)에는 사업 종합 평가 후 주민 주도로 지속적으로 사업이 추진될 수 있도록 유도할 계획이다.

전남은 ‘가고싶은 섬 가꾸기’ 사업을 통해 섬지역의 고유한 생태계, 경관, 문화, 역사를 최대한 보존·활용하면서 “주민과 함께 많은 사람들이 가고 싶어 하는 섬”으로 가꾸어 나갈 계획이다.

전남 섬지역의 발전 전략 및 방향

21세기는 해양시대로 섬지역이 가지고 있는 다원적 기능과 중요성이 부각되고 있다. 이에 따라 섬지역에 대한 체계적이고 종합적인 개발이 필요한 시기이다. 섬지역의 개발방향은 열악한 기반시설 확충과 동시에 고부가가치를 창출하고 삶의 질 향상을 위한 다양한 섬 정책이 제시되어야 한다. 먼저 섬지역의 다양한 자원을 체계적으로 조사하여 데이터베이스화하여 해양산업의 거점지로 육성하여야 할 것이다. 그리고 섬지역을 더 이상 낙후지역으로 보는 시각은 개선되어야 할 것이다. 세계사에서도 증명되듯이 바다를 지배하는 자가 세계를 지배하였다. 해양강국을 추구하는 현 시점에서도 내륙지향적인 시각으로 지역발전 정책을 바라본다면 우리의 미래는 보장받을 수 없을 것이다.

또한 섬지역은 소득 및 여가기간의 증대 등으로 인해 해양 관광 인구가 지속적으로 증가할 전망이다. 즉, 해양생태관광, 해중관광, 섬 관광, 해양테저 및 스포츠 등 다양한 형태의 해양관광 수요의 등장으로 해양관광이 보다 활성화 될 전망이다. 이에 따라 섬지역에 대한 관심도 증대될 것이다. 따라서 앞으로 섬지역은 국가경쟁력을 제고시킬 수 있는 국토공간체계의 중요한 축으로 인정하고 접근해야 할 필요가 있다. 전남 섬지역은 항만, 물류, 조선, 해양관광, 과학기술, 수산, 녹색에너지, 환경 등의 해양산업에 대한 생산성과 성장잠재력을 토대로 해양산업 클러스터를 지정·육성해야 할 것이다. 그리고 해양산업클러스터 간 시너지 효과를 제고하기 위해서는 클러스터 간 네트워킹을 통해 경쟁과 협력체제를 구축하여야 할 것이다.

3. 지역개발 핵심사업

빛가람혁신도시

건설사업 개요

빛가람혁신도시는 나주시 금천면과 산포면 일원 7,334천㎡ 부지에 총사업비 1조 4,175억 원이 투입되어, 인구 5만 명의 자족형 신도시를 건설하는 것이다. 한국토지주택공사, 전남개발공사, 광주도시공사 등 3개 시행사가 2014년 말까지 추진하였다. 빛가람혁신도시 건설 조성공사는 부지조성, 상하수도시설, 도시가스, 통신·전기, 조경공사 등 기반시설 등의 공사가 마무리되어 2013년 12월 31일 1단계 준공을 하였다.

빛가람혁신도시의 건설 과정과 특징

2003년 6월 노무현 정부는 ‘수도권 과밀과 지방의 침체’라는 양극화를 해소하고, 국토의 균형발전을 위해 수도권에 입

혁신도시

이전 공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 따라 개발하는 미래형도시를 의미함.



빛가람혁신도시
조감도



빛가람혁신도시
이전기관

위로부터
한국농어촌공사,
우정사업정보센터,
한국문화예술위원회

지한 공공기관을 지방으로 이전시키는 계획을 발표하였다. 이에 따라 각 시·도에서는 고용 및 지역산업에 대한 파급효과가 큰 공공기관을 유치하기 위해 치열한 유치경쟁을 펼쳤다.

전남은 미래의 성장동력을 창출하기 위해 에너지, 농생명, 정보통신, 문화예술 분야의 공공기관을 유치하는데 공을 들였다. 그러나 수도권과의 접근성, 산업구조의 취약성 때문에 매우 불리한 입장으로 다른 지역이 갖지 못한 차별화된 전략이 필요했다. 수많은 고민과 토론을 거듭한 끝에 전남은 어느 지역도 생각하지 못한 광주시와의 공동혁신도시건설이라는 카드를 제시했다.

그 결과 2005년 6월 정부의 “공공기관 지방이전 계획”에 따라 빛가람혁신도시에는 4개의 기능군 16개의 공공기관의 이전이 확정되었다. 즉, 에너지 분야는 한국전력공사 등 4개 기관, 농생명 분야는 한국농촌공사 등 5개 기관, 정보통신 분야는 우정사업정보센터 등 4개 기관, 문화예술 분야는 한국문화예술위원회 등 3개 기관이 이주하게 되었다. 그리고 여수시로 해양경찰교육원이 개별 이전하는 것으로 확정되었다.

빛가람혁신도시 입주 공공기관 현황

구분	이전 기관명
에너지(4)	한국전력공사, 한전(KPS(주), 한전KND(주), 한국전력거래소
농생명(5)	한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원, 농수산식품연수원, 농림수산식품기술기획평가원
정보통신(4)	우정사업정보센터, 국립전파연구원, 한국인터넷진흥원, 한국방송통신전파진흥원
문화예술(3)	한국콘텐츠진흥원, 한국문화예술위원회, 사립학교교직원연금공단

빛가람혁신도시 건설방침을 확정한 이후 풀어야 할 가장 큰 과제는 ‘빛가람혁신도시의 입지를 어디로 할 것이냐’는 것이었다. 전남과 광주시는 지역이기주의에 편승한 여론이 형성되기 전에 광주시와 인접한 전남지역에 건설한다는 대원칙을 세웠다. 최종 후보지 선정은 ‘광주발전연구원과 전남발전연구원에서 합리적인 기준에 의해 공정하게 선정한다’는 최종 합의를 공동으로 발표하였다. 양 연구원에서는 관련분야 전문가 24명으로 입지선정위원회를 구성하여 발전가능성과 전원형 도시의 가능성, 간선교통망과 생활편의 시설과의 접근성, 개발의 경제성, 장기적인 지역발전 추과의 연계성 등을 종합적으로 검토하였다. 그 결과 나주시 금천·산포·봉황면 일대 약 11.9km²를 빛가람혁신도시 건설후보지로 제안하였다. 2006년 2월 한국토지주택공사, 전남개발공사와 광주도시공사가 사업시행자로 결정되었다. 같은 해 4월에는 빛가람혁신도시의 개발 방향과 개발 수요 등을 정하기 위한 기본구상 용역이 발주되었다.

빛가람혁신도시의 개발 구상은 “빛과 물이 하나 되는 상생의 생명도시 Green-Energypia”로 결정되었다. 이는 전국에서 두 번째로 큰 0.53km² 규모의 중앙호수공원을 조성하여 랜드마크로 활용하기로 하였다. 또한 도시 전체를 생태네트워크화하고 U-City·신재생에너지 도입과 전국 혁신도시 최고의 녹지율(35.3%)을 확보하는 등 친환경 생태도시로 조성하여 지역의 새로운 성장거점으로 개발하기로 하였다. 하지만, 빛가람혁신도시 건설은 이후에도 보상 문제와 세종시 문제 등으로 지연되는 등 술한 우여곡절을 겪어야 했다. 2007년 11월 8일 첫 삽을 뜨는 것을 시작으로 빛가람혁신도시 건설사업이 추진되었다.



공사 중인
빛가람혁신도시

2014년 3월 9일 현재
자료 : NEWSIS
2014년 6월 10일
기사에서 발췌

공공기관 지방이전 및 생활인프라 구축

빛가람혁신도시의 공공기관 지방이전은 2013년 3월 4일 우정사업정보센터가 최초로 입주하였다. 같은 해 12월에는 농식

품공무원교육원이 이전하였다. 2014년 상반기에는 한국방송통신전파진흥원, 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 국립전파연구원 등이 이전하였다. 하반기에는 농수산식품유통공사, 한전KPS, 한국농어촌공사, 한국전력거래소, 한국전력공사, 한전KDN, 사립학교교직원연금관리공단 등 7개 기관이 이전하였다. 나머지 한국농촌경제연구원, 한국인터넷진흥원, 농림수산식품기술기획평가원 등 3개 기관이 2015년까지 순차적으로 이전할 계획이다.

공동주택 입주 및 이전공공기관의 본격적인 이주에 맞춰 행정서비스 업무를 담당하는 빚가람동 주민센터가 2014년 2월 24일부터 업무를 개시하였다. 또한 학교복합단지(School-Complex)에 학생들을 맞이하기 위해 한아름 유치원, 빚가람초·중, 봉황고등학교가 2014년 3월 3일 개교하였다. 그리고 2018년까지 학생수요에 맞춰 9개의 학교를 추가로 개교할 예정이다.

또한 빚가람혁신도시의 공공서비스 제공을 위해 임시적으로 치안, 소방, 우편, 금융업무를 추진하고 있다. 치안을 담당할 빚가람파출소와 소방을 담당할 119안전센터는 2015년에 설립될 예정이다. 2014년 7월에는 우체국이 설립되어 우편·금융업무를 추진하고 있다. 그 외에도 주민 편의시설인 복합문화체육센터 및 도서관 건립과 의료시설 확충에도 최선을 다하고 있다.

빚가람혁신도시가 갖는 중요한 의미는 참여정부 출범 이후 역점적으로 추진해 온 국가균형발전의 꿈이 결실로 맺어지는 출발점이라는데 있다.

빚가람혁신도시는 전남-광주 간 전략적 제휴와 협력을 강화시키는 기폭제 역할은 물론 상대적으로 낙후된 전남지역의 성장거점으로서 역할을 충분히 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 낙후의 땅 전남을 희망의 땅, 기회의 땅으로 바꾸어 낙후의 악순환을 끊고 지역 스스로 자립할 수 있는 호남광역경제권의 새로운 성장거점으로 기대된다.

솔라시도 기업도시

솔라시도 기업도시 구상

솔라시도 건설은 천혜의 자연환경과 입지조건을 활용하여 영암·해남 지역을 동북아시아 관광과 휴양레저의 중심, 세계 수준의 명품 관광레저도시로 개발하여 낙후된 전남 이미지를 바꾸겠다는 야심찬 목표를 가지고 시작되었다.

1960년대부터 시작된 산업화 과정에서 소외된 전남은 전통적인 1차산업 중심의 지역적인 산업구조가 유지되고 있다. 이로 인해 젊은층을 중심으로 취업 등 경제활동을 위한 인구유출이 지속되면서 인구감소와 고령화, 낙후의 대표지역으로 인식되었다. 따라서 전남의 미래를 위해 새로운 산업지형을 조성하고 소득과 일자리가 창출되는 새로운 성장거점 개발에 대한 필요성이 제시되었다.

전남은 미래의 성장거점 개발의 필요성과 실현방법에 대한 다양한 논의가 이루어졌다. 특히, 전남의 지리적 여건과 천혜의 자연여건을 관광자원으로 활용하기 위한 방안을 모색하기 시작하였다. 미국 Jerde사를 통해 마스터플랜을 작성하여 ‘J-Project’ 라는 명칭으로 계획을 구체화하기 시작하였다. 이때 전경련 중심의 기업도시 개발이라는 대정부 정책제안이 받아들여지면서 2004년 12월 「기업도시 개발 특별법」이 제정되었다. 이 법률에 따라 2005년 8월 ‘영암·해남 관광레저형 기업도시’ 라는 명칭으로 시범사업지역에 선정되었다.

2006년 2월부터 문화관광부, 전라남도, 한국관광공사, 전국경제인연합회 기업도시 합동기획단, 전남개발공사, 참여희망기업이 협력관계를 구축하였다. 그리고 개발계획에 착수하여 2007년 3월에는 총 3단계 사업 99백만㎡ 규모의 비전플랜을 수립·제시하였다. 또한 전남은 2006년 1월 「서남해안 관광

기업도시

대기업과 협력업체 등이 특정 산업을 중심으로 자리를 잡고, 주택·교육·의료시설 및 각종 생활 편의시설 등을 갖춘 자급형 도시를 말한다.

레저도시 개발사업 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 기업도시 개발사업의 행·재정적 지원근거를 마련하였다. 영암군과 해남군에서도 2005년 10월 ‘기업도시지원협의회 운영규정’을 제정하였다. 이로 인하여 지역사회와 소통하고 지역주민의 의견을 반영하는 기업도시 개발사업이 전개될 수 있도록 정책적인 지원노력을 적극 추진하였다.

또한 개발사업을 전담하기 위한 시행전담법인(SPC) 설립도 순조롭게 추진되었다. 기업도시 개발사업의 시범사업지역 지정 과정에서 먼저 사업에 참여할 2개의 컨소시엄이 구성되었다. 각각의 컨소시엄은 전경련 컨소시엄(금호산업, 대림건설, 한화국토개발, 롯데건설, 한국관광공사)과 전남개발공사 컨소시엄(전남개발공사, 금광기업, 남양건설, 송촌종합건설, 엠브릿지홀딩스, 한국항공레저개발)이었다. 이후 개발계획 신청과정에 있어서 기업도시 개발사업 지구를 6개로 분할하여 2007년 4·9월 중에 5개 전담법인(SPC)이 설립되었다.

사업 추진과정에서의 애로사항

그러나 개발사업이 당초의 구상 및 제안대로 모두 순조롭게 추진된 것은 아니었다. 전남의 사업신청에 대해 문체부와 농림부는 처음 도입된 사업에 사업규모가 너무 크다는 의견을 제시하였다. 이에 전남은 2005년 5월 시범사업신청 면적 약 33.1km² 향후 개발면적 약 64.2km²의 변경된 시범사업 신청서를 제출하였다.

또한 2006년부터 사업시행자의 개발계획 승인신청에 대해 농림부는 시범지구 외의 사업지구에 대한 전문기관의 사업타당성 재검증을 요구하였다. 특히, 시범지구 내 개발사업을 우선적으로 추진하는 변경요구를 받았다. 이에 전남은 2010년 5월 초송지구와 송천지구 약 35.9km² 규모를 개발사업에서 제외하기로 결정하고, 기업도시 개발사업을 약 49.6km² 규모로 축소 조정하였다.

2012년 1월 정부는 2009년 6월 개발계획을 승인신청한 부동지구의 개발계획에 대해 한국개발연구원(KDI)을 통한 사업성 검토결과 수익성이 낮다는 이유로 반려하였다. 이에 대해 사업 시행자는 2012년 4월 행정심판과 행정소송을 제기하였다. 이후 2013년 3월 행정심판결과는 ‘기각’ 되었으나, 2013년 7월 행정소송결과는 ‘원고승소’ 판결을 받았다. 그러나 개발계획 승인신청 후 장기간이 소요되고, 정부의 개발사업 지원의지가 없다는 판단에 사업시행자가 ‘사업포기’를 결정하였다. 결국 개발사업의 면적은 정부가 시범사업으로 지정했던 약 33.9km² 규모로 축소되었다.

또한, 구성지구와 삼호지구 간척지 양도·양수문제도 사업을 지연시키는 요인이 되었다. 구성지구는 2010년 8월에 농어촌공사와 ‘공유수면 매립 권리·의무 양도·양수 협약’을 체결하고, 같은 해 12월에 감정평가서를 완료하였다. 그러나 농어촌공사에서 평가결과를 수용하지 않고 이의제기 및 감사원 감사청구를 하면서 반려하였다. 이후 한국감정평가협회의 감정평가 타당성조사를 거치고 2011년 7월에는 법원에 민사조정을 신청하였다. 2011년 12월 서울중앙지방법원에서 당초의 평가 결과대로 양도·양수 하라고 조정함으로써 감정평가액을 확정하였다. 따라서 1년 4개월이 소요되어 2012년 11월에 양도·양수를 완료할 수 있었다.

삼호지구는 2010년 7월에 농어촌공사와 ‘공유수면 매립 권리·의무 양도·양수 협약’을 체결하고 감정평가를 개시하였다. 평가기준에 대한 당사자 간 이견으로 기간 내 평가결과를 제출하지 못해 2011년 8월 평가계약 해지와 함께 감정평가가 중단되었다. 이후 농어촌공사와 평가기준에 대한 의견차를 해소하지 못하다가 「기업도시 개발 특별법」 개정을 통해 평가기준을 확정하였다. 이어 2013년 12월에는 감정평가를 재개하여 2014년 3월 양도·양수를 완료하였다.

태양과 바다의 도시 솔라시도

사업지구 조정과 간척지 양도·양수 문제가 해결된 후 솔라시도는 3개 지구를 본격적으로 개발하고 있다. 총사업비 8조 3,057억 원(도시조성비 1조 8,664억 원)을 투자하여 동북아시아의 관광레저산업의 중심이 되고, 나아가 세계인이 즐겨 찾는 월드클래스 명품도시 건설을 목적으로 추진하고 있다. 서남해안기업도시개발(주)에서 추진하고 있는 구성지구는 2013년 12월에 ‘The Refresh Green City’를 목표로 기공식을 하였다. 구성지구는 테마파크, 월드 푸드빌리지, 남도음식문화촌, 박물관, 바이오에너지파크, 시네마타운, 메디컬센터, 골프장 등을 개발할 계획이다. 서남해안레저(주)에서 추진하고 있는 삼호지구는 ‘The First Sun Lake City’를 목표로 추진하고 있다. 사업내용은 허브단지, 마리나 클럽, 승마 클럽, Wellness Resort, 헬스 R&D 단지, 골프장 등을 조성할 계획이다. 또한, KAVOX(주)와 전남개발공사가 공동 추진하는 삼포지구는 F1국제자동차경주장을 포함하는 ‘Dynamic City’를 목표 추진하고 있다. 이는 모터스포츠산업 클러스터와 에너지 시설을 조성할 계획이다.



구성지구 조감도



삼호지구 조감도



삼포지구 조감도

사업추진을 위한 중앙정부의 지원도 긍정적이다. 박근혜 대통령은 2013년 7월 11일 무역투자진흥회의에서 “영암 등 기업도시 추진상황을 전반적으로 점검하고 애로사항을 적극 해소하여 기업도시가 그 지역에 희망이 될 수 있도록 노력” 하라고 지시하는 등 사업 추진에 힘을 실어 주었다. 또한 국무총리도 “정부는 솔라시도 기업도시의 성공을 위해 최선을 다하겠다”고 밝혀 원활한 사업추진이 기대되고 있다.

남악신도시

남악신도시 입지과정

전남에서 광주시가 분리된 이후, 도청이전을 통한 새로운 도정발전 필요성이 대두되었다. 그러나 전남은 도청 이전불가 방침이라는 입장을 취하며, 사태추이를 관망하는 자세를 보여 왔다. 전남의 이러한 방침은 도청이전에 2천억 원 이상의 막대한 재원이 소요될 뿐만 아니라, 광주시에 있는 도 단위 유관기관도 함께 이전되어야 하는 등 정책적으로 검토해야 할 사항이 많았기 때문이다.

전남의 이전불가 방침에도 불구하고, 1991년 7월 8일 개원된 도의회는 도청이전을 지속적으로 거론하였다. 1992년 총선과 대선을 계기로 도청이전은 지역현안사업으로 다시 수면위로 떠오르게 되었다. 지역여론이 보다 강화되자 전남도의회는 1993년 3월 17일 「전남도청이전특별위원회 구성동의안」을 제안하였다. 이 의안은 3월 19일에 도의회에 제출되어 4월 7일에 가결되었다.

이러한 상황에서 1993년 5월 13일 당시 김영삼 대통령은 「5·18 관련 민주화운동과 관련한 특별답화」를 발표했다. 이 답화문에는 전남도청이전에 따른 소요사업비 1천억 원을 전액 정부에서 지원한다는 내용이 포함되어 있었다. 대통령 특별답화를 계기로 전남은 1993년 내에 이전 후보지를 결정하고 설계를 완료하여 1994년부터 이전사업을 본격 추진기로 하였다. 1993년 10월 전남발전연구원에 전남도청 이전에 관한 용역수행을 의뢰했다. 전남발전연구원은 1993년 6월 30일 제1차 자문 및 연구진회의를 개최하여 도청이전사업의 배경과 연구추진계획, 향후일정, 당면과제 등을 논의 하였다.

1993년 8월에는 목포, 순천, 화순, 담양, 영암, 장흥, 강진과 이전계획 발표 전부터 유치활동을 해온 나주 등 10여 곳의 지방의원, 번영회, 주민들이 도청유치추진위원회를 결성하고 활동을 본격화 하였다. 도청이전 후보지가 난립되면서 이전지 선정 후에도 도민 간의 분열을 낳아 지역통합을 방해할 요소

로 남을 가능성이 있다는 우려의 목소리가 있기도 하였다.

도청이전과 관련하여 추진위원회, 실무위원회, 후보지선정
용역소위원회, 도청이전사업본부, 도청이전연구자문위원회, 준
비실무단, 후보지선정연구단 등 각종 위원회와 기구 등이 만
들어져 운영되었다. 이중 핵심적 역할은 도청이전사업본부와
후보지선정연구단이 수행하였다.

전남발전연구원은 1993년 8월 17일부터 8월 25일에 걸쳐 10
개 시·군 16개 유치 희망지역에 대한 순회간담회를 개최하고
후보지에 대한 현장답사를 실시하였다. 이후 1993년 9월 25일
총 15개 항에 걸친 도청이전 적지기준과 2단계의 평가기준 및
방법을 제시하였다. 또한 같은 해 11월 14일 새로운 도청소재
지는 광주시와 적정거리를 유지하되 기존도시보다 신도시를
건설해 입지하는 것이 바람직하다는 평가결과를 발표하였다.

도민들의 도청이전에 대한 염원, 전남의 발전을 위한 시·
군 간의 합의 및 전남의 결단 등을 통해 1993년 12월 24일 도
청이전 최종 후보지가 선정되었다. 전남도청 이전사업은 대통
령 담화 이후 바로 현실화될 것으로 보였다. 그러나 시·군
간 전남도청 유치를 위한 과열경쟁과 갈등, 광주와 전남의 재
통합문제 여론제기로 도청이전 문제 유보론 등 많은 진통과
갈등을 겪었다. 1999년에 들어서야 전남도청이 무안군 삼향면
남악리로 이전하는 것이 최종적으로 결정되었다. 2001년 10월
에는 전남도청의 새 청사가 착공되었고, 2002년 10월부터 택
지지구가 택지조성공사에 착수하였다.

남악신도시 건설과정과 특징

남악신도시는 전남 목포시 옥암동 및 무안군 삼향읍 일원
14.5km²에 3단계로 구분하여 인구 15만 명을 목표로 건설되고
있다. 개발구상은 지역특유의 전통문화를 계승하고, 자연이
어우러진 도시로 건설하기 위해 수(水)공간 및 녹지공간을 연

계하여 30% 이상의 녹지를 확보, 버스전용도로 시스템 도입 등 획기적인 계획개념을 도입하였다. 또한 지구전체에 대한 경관계획 수립으로 도시경관 특화를 통해 미시적인 건축행위들을 관리하여 지구 정체성을 제고하고자 하였다. 그리고 도시 속으로 경관배수로를 조성하여 친수공간을 끌어들이는 특화된 공간구상을 계획하였다.

남악신도시는 2002년 11월 실시계획이 승인되고, 2003년부터 본격적인 도시개발을 시작하였다. 2005년에는 전남도청 이전으로 명실상부한 전남의 신행정·정주도시로 부각될 것으로 기대되었다. 그러나 도청 이전 초기에는 교육·의료·문화·상업 여건 등 정주환경이 전반적으로 취약해 주민들이 이주를 꺼렸다. 특히, 2007년부터 시작된 글로벌 금융위기로 민간의 투자가 지연되면서 계획보다 활성화가 더디게 나타났다.

이에 전남은 교육 및 의료 여건개선, 문화공간 확충 등 남악신도시를 활성화하고, 인구를 유입하기 위한 다양한 정책을 추진하였다. 그 결과 유관기관 및 연계 기업체 이전과 공공기관 종사자 이주 등이 가속화되었다. 2013년 말 현재 46,000여 명의 인구가 새로 유입되었고(계획인구대비 약 80%), 신규 주거지역 조성, 유관기관의 개청·개원으로 인구유입이 지속적으로 증가하고 있다. 현재 남악신도시는 중심상업지구가 활성화되고, 지역의 교육·업무거점으로서의 역할을 수행하고 있어 전남의 신행정·정주도시로의 모습을 갖추가고 있다.

도청이전에 따른 남악신도시로 이전 및 임대 입주 계획을 추진했던 유관기관 및 단체는 신축 26개소와 임대 50개소를 포함해 총 76개소에 달한다. 2014년 말 현재 신축 이전한 기관은 19개소, 임대이전 기관 18개소 등 등 37개소가 남악신도시로 이전하였다. 또한 예산확보 중인 기관 7개소, 임대 입주 예정 기관 8개소이고, 당초 입주하기로 했던 기관 중 12개소는 입주를 포기하였다.



남악신도시

전남도청 이전
직후(2005년 11월)



남악신도시 조감도(상)
및 개발구상도(하)

남악신도시는 낙후된 서남권지역의 신성장거점으로서의 역할을 수행하고 있다. 행정기관 종사자의 이주뿐만 아니라 행정기관과 연계된 각종 사업체의 추가적이 이전으로 인구유입, 세수확보, 상권활성화 효과를 가져와 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다. 또한 전남도청 및 유관기관의 접근성 개선을 위한 관련 SOC가 확충되어 지역 접근성 개선에도 크게 기여하였다.

남악신도시 건설이 갖는 더욱 중요한 의미는 시·군 간 갈등을 극복하고 낙후된 전남지역을 발전시킬 수 있는 최적의 위치에 전남도청이 입지하여 새로운 발전거점을 성공적으로 조성하였다는 것이다. 전남 도민이 힘을 모으면 낙후된 지역을 발전시키고 지역의 경쟁력을 확보하여 지역민이 풍요롭게 살 수 있는 지역을 만들 수 있다는 희망을 보여준 것이다.

남악신도시는 낙후된 땅이라는 이미지를 벗고 도민이 힘을 모아 개발한 희망의 땅, 기회의 땅으로 변해가고 있다. 앞으로는 전남의 미래를 이끌어갈 행정도시, 누구나 마음 놓고 살 수 있는 편리하고 안전한 도시로 변모해 가고 있는 중이다.

광양만권 경제자유구역

광양만권경제자유구역 지정

경제자유구역

해외 투자자본과 기술을 적극적으로 유치하기 위하여 각종 인프라, 세제 및 행정적 인센티브 등을 제공하기 위하여 선정된 경제특구에 속하는 지역

세계경제 블록화가 가속화되면서 국가 간 경쟁이 심화되고 동북아 지역을 중심으로 경제특구 조성을 통한 글로벌 기업 유치경쟁이 심화되고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 정부는 2003년 외국인 투자기업의 경영환경과 정주여건을 개선하여 외국인 투자유치를 촉진하고, 국가경쟁력을 강화할 목적으로 인천, 광양만권, 부산·진해 3개 권역에 대한 경제자유구역 지정을 추진하였다.

광양만권경제자유구역은 중국과 동남아의 관문이라는 지정

학적 장점과 광양제철, 여수국가산단 등 산업벨트, 광양컨테이너부두를 활용하여 세계 최고수준의 산업, 물류 중심도시 육성을 목표로 개발되었다. 2003년 10월 30일 5개 지구 24개 단지 88.9km²를 대상으로 개발이 시작되었다. 개발수요 충족 및 단지별 토지이용계획 변경 등에 맞춰 3차에 걸쳐 개발계획을 변경되었다. 5개 지구 23단지 83.59km²를 대상으로 2020년까지 단계별로 개발 시너지효과를 최대화 할 수 있도록 각 지구별 특화 개발을 추진하고 있다.

현재까지 14개 지구가 개발 완료 및 개발 중에 있다. 이 중에서 읍촌 제1산단(조성률 93%, 95개 기업 입주), 신대배후단지(조성률 99.6%, 분양률 97%)는 마무리 공정 중이다.

지구별 개발 방향

광양항을 기반으로 한 광양지구는 연간 548만 TEU 처리능력을 가진 16선식의 컨테이너부두를 중심으로 동북아 물류거점으로서의 개발을 추진하고 있다. 특히, 동·서측 배후단지 조성으로 연간 50만 TEU 물동량 창출과 포스코터미널 CTS 준공, 황금산업단지 등을 개발 하였다. 또한 완주-순천 간 고속도로, 영암-순천 간 고속도로, 이순신대교 등 광역교통망 구축으로 광양만권경제자유구역의 접근성도 크게 개선되었다.

읍촌일반산업단지를 중심으로 한 읍촌지구는 포스코, 여수국가산단 등과 연계한 석유화학·철강산업 생산을 주요 기능으로 설정하였다. 이를 위해 읍촌 I·II·III 산업단지 조성, 읍촌항만 부두 건설 등 개발을 연차적으로 추진하고 있다.

경제권과 도시생활권을 연계한 성장거점기능을 갖춰가는 신덕지구는 교육, 의료, 주거, 레저 기능을 집적화하고 쾌적한 외국인 정주환경을 위해 조성 중이다. 특히, 광양만권경제자유구역 활성화 지원을 위해 배후기능을 담당할 신대배후단지는 순천시 해룡면 일원에 개발하고 있다. 친환경적인 공원과 전남 최대



광양지구 개발계획



읍촌지구 개발계획



신덕지구 개발계획



화양지구 개발계획



하동지구 개발계획

규모의 극장, 정규 1홀의 골프장, 전남 최초의 외국인 학교인 메이플립교육재단이 개교를 준비하는 등 이미 분양률이 97%를 넘었으며, 6,993세대가 입주해 배후도시로서의 면모를 갖춰가고 있다.

남해안 관광벨트의 거점으로 관광·레저 허브로 성장하고자 하는 화양지구는 총 9.99㎢ 부지에 1조 5천억 원을 투자하여 관광·레저·스포츠·휴양기능을 갖춘 지구로 개발을 추진하고 있으나, 개발사의 투자 지연으로 인해 개발이 지연되고 있다.

하동지구는 광양제철의 생산기능과 연관된 선박관련 산업 기능을 유치를 위한 목적으로 개발되고 있다. 총 12.56㎢ 부지에 1조 2,524억 원을 투자하여 주거, 업무, 레저 등의 배후지원 기능 유치를 위한 지구로 개발을 추진하고 있다. 2015년 까지 2단계 사업인 완료되고, 2016년부터 덕천배후단지, 두우배후단지, 대송산업단지 개발 등 3단계 사업이 추진될 계획이다.

광양만권경제자유구역 지구별 업체수 및 주요 업종 현황

구분	업체수	주요단지	주요업종	비고
광양지구	61(59.8%)	컨테이너부두, 배후지	물류	
울촌지구	29(7.4%)	울촌1산단	철강, 금속	
신덕지구	8(7.9%)	해룡산단	철강, 비금속	
하동지구	3(3.0%)	-	-	2008년 착수
화양지구	1(1.0%)	화양	관광	관광거점단지

지정 성과 및 향후 잠재력

광양만권경제자유구역은 인천과 부산·진해 경제자유구역에 비해 주변 여건과 상황이 현저히 불리함에도 모든 역량을 집중하여 국내·외 투자유치활동을 전개하고 있다. 그 결과 현대하이스코, MPC울촌전력, (주)SNNC, 삼성테스코 등의 국내·외 투자유치를 이끌어 냈다. 지금까지 외국인 직접투자 9억 불을 포함한 146개 업체, 127억 불을 유치해 고용인원 32,000여 명의 일자리를 창출하였다. 특히, 2013년에는 불안정한 국내·외 경제사정에도 불구하고 13개 국내·외 기업을 유치해 6억 9천만 불의 투자를 이끌어 냈다. 현재 투자유치가 진행

중인 MOU 체결기업은 112개 업체 12,208백만 불에 달해 향후 직접적인 투자 가능성을 높여가고 있다.

광양만권경제자유구역은 2020년까지 투자유치 250억불 달성 및 일자리 24만개 창출을 통해 ‘세계 최고 수준의 산업, 물류 중심도시 건설’을 완성할 계획이다. 전남은 기존의 석유화학, 철강, 조선산업을 기반으로 연관 산업을 첨단화하고 고도화하고 미래형 신소재산업 R&D 클러스터를 구축하는 등 광양만권경제자유구역을 전남의 새로운 고부가가치 핵심산업의 거점으로 조성하기 위해 역량을 집중할 계획이다.

남해안권 개발사업

남해안권의 개발 잠재력

남해안권은 환태평양의 관문이며, 동해안과 서해안을 이어주는 벨트 역할을 하고 있다. 이러한 지정학적 위치로 인해 환황해·환동해 경제권이 교차하는 동북아 해상교역의 요충지의 역할을 하고 있다. 중국의 칭다오, 상하이 등이 포함되는 환황해 경제권과 일본 후쿠오카, 오사카, 러시아 블라디보스토크를 포함하는 환동해 경제권으로 진출이 가능한 해양경제권의 중심지역이다. 또한 동북아 해상교역의 요충지역으로 한국의 수도권, 남해안, 중국의 창장(長江)삼각주, 징진지(京津冀), 주강(珠江)삼각주, 동북3성(랴오닝(遼寧)·지린(吉林)·헤이룽장(黑龍江)), 일본의 간토(關東), 킨키(近畿), 주부(中部), 큐슈(九州) 등 동북아 10대 경제권의 중심부에 위치하고 있다. 아울러 남해안권은 대도해 지역의 많은 섬들과 반도 등이 발달해 있다. 이를 기반으로 수산, 양식업이 발달하였고, 관광자원도 풍부하다. 아름다운 해안선과 섬지역 등 훼손되지 않은 자연자원을 활용하여 남해안권을 매력적인 해양관광 명소로 부각이 가능한 지역이다.



남해안권의 위상

남해안권 발전 종합계획

법적계획

법률적 근거에 의해서
추진되는 계획

종합적계획

특정부문에 한정되지
않고 부문별 계획을
포괄하는 계획

“남해안권 발전 종합계획”은 「동서남해안권발전특별법」의 효율적인 추진을 위한 발전 전략 및 실행방안을 마련한 계획이다. 이는 부산·전남·경남 등 남해안 지역을 동북아시아의 새로운 통합해양 경제권 및 국제관광지역으로 발전시키기 위한 법적·종합계획이다.

또한 초광역개발권으로서 남해안 선벨트의 비전과 개발방향을 구체화하기 위해 마련되었다. 특히, 동북아 해양관광물류의 복합경제중심지 건설을 위한 남해안권 발전의 밑그림과 동북아 주변 경제권과의 협력과 상생발전을 위한 글로벌 네트워크 형성 방향을 제시하고 있다. 아울러 초광역개발권으로서 남해안권이 성장하기 위한 새로운 성장동력 확충방안을 제시할 목적으로 수립되었다. 공간적 범위는 남해안에 연접한 35개 시·군·구(부산 9구 1군, 전남 4시 12군, 경남 6시 3군)를 대상으로 하고 있다. 그 외에도 개발사업의 효과 제고를 위해 필요하다고 판단되는 일부 연접지역을 포함하고 있다.



남해안권의 공간적 범위

“남해안권 발전종합계획”의 비전은 “남해안을 새로운 경제·물류·휴양 허브의 선벨트”를 조성하는 것이다. 이를 위해 남해안권의 1인당 GRDP 수준을 현재 동북아 6위권에서 5위권 도약하는 목표를 제시하고 있다. 또한 남해안권을 독자적 경제권으로 육성하고, 수도권과 상호협력·발전체계를 구축하여 다핵적 국토발전을 견인하도록 하고 있다. 그리고 실질적인 통합경제권 형성을 위해 사람과 상품이 2시간 내에 교류·이동할 수 있는 통합생활권 구축을 구상하고 있다.

세계적 해양관광·휴양지대 조성을 위해 섬, 연안, 바다 등 관광·휴양자원을 적극 활용하여 친환경적 글로벌 해양관광휴양벨트를 조성할 계획이다. 특히, 지역자원을 활용한 복

합관광거점 조성 및 자원의 질을 제고할 계획이다. 세부사업으로는 생태자원을 활용한 관광휴양거점 구축과 다도해 글로벌 파라다이스 네트워크 조성, 연안 및 내륙습지를 연계한 생태관광 클러스터를 조성하도록 계획하였다. 그리고 남해안 Heal Care 벨트 조성과 동북아 문화예술지대 조성, 자연환경 및 경관보전을 위한 Green Plan 토대 마련 등의 사업을 구상하였다.



글로벌 해양관광 허브 구축 구상도

다음으로 글로벌 경제·물류거점 육성을 위해 동북아 국제 경제거점 육성 및 인프라를 구축할 계획이다. 세부사업으로는 한·중·일 공동협력사업 추진과 글로벌 비즈니스 항만 개발, 항만시설 등 물류인프라 개선 사업을 제시하였다. 또한 첨단 제조업과 관광산업의 융복합화, 제조업 혁신역량 강화와 신성장동력 창출을 위한 R&D 거점을 육성하도록 하였다. 그 외에도 신재생에너지 산업 육성을 통한 녹색성장 동력 육성, 지역특산 농수산물의 유통개선 및 고급 브랜드 육성, 다기능 종합어항 조성 등의 사업을 구상하였다.



동북아 국제교류거점 구축 및 연계 구상도

통합인프라 및 초국경 네트워크 구축을 위해 동북아 경제

권과의 교류를 위한 국내·외 접근성을 제고토록 하였다. 그리고 동서경제통합을 위한 광역인프라 확충과 초국경·광역경제권간 연계 네트워크 구축 등의 사업을 구상하였다.



동서통합지대 개념도



기술문화 융합 도시
개념도



통합인프라 및 초국경 네트워크 구축 구상도

마지막으로 동서통합 및 지역발전 거점 육성을 위해 동서통합지대의 조성과 첨단 기술·문화 융합도시 조성, 여수세계박람회 개최 지원, 지역별 특화 성장거점 육성 등을 구상하였다.



동서통합 및 지역발전 거점 구상도

전남의 선도사업으로 진도군 임회면 팽목항(진도항) 및 서방향 일원에 진도 아쿠아리움벨리 조성사업이 선정되었다. 1단계 사업은 마리나, 해양체험시설 등 관광레저·휴양시설과 해양박물관, 전시관, 공연장 등 공공·문화시설, 주거, 산업, 물류·유통, 상업 등 항만배후시설 등을 구상하여 추진 중에 있다.



진도항 배후지 개발사업 조감도

제5부

경쟁력 있는 남도 문화 · 관광

1

관광문화 자원 현황과 여건

전남은 섬, 숲, 해양 등 생태자연자원과 슬로시티, 다양한 축제, 관광(단)지 등 다른 지역에서 느낄 수 없는 남도다움이 있다. 이러한 비교우위자원과 관광트렌드 변화에 따른 전남 관광 발전의 지향점을 알아보자.

1. 비교우위 관광자원 현황

자연생태거점 국·도립공원

전남의 국립공원은 내륙의 지리산, 내장산, 월출산, 무등산 4개소가 위치해 있다. 바다에는 다도해해상국립공원과 한려해상 국립공원이 있어 자연생태자원의 거점으로서 역할을 수행하고 있다. 국립공원 면적은 2,513km²로 전국의 37.8%를 점유하여 가장 넓은 면적을 보유하고 있다. 도립공원은 특별시·광역시·도의 자연경관을 대표할 만한 국립공원 이외의 수려한 자연 경관지를 의미한다. 2013년 12월말 현재 전국 30개소의 도립공원이 있으며, 전체면적은 1,138.127km²이며, 전남에는 총 5개소(조계산, 두륜산, 천관산, 무안 갯벌, 신안 갯벌) 249km²가 지정되어 있다.

국립공원

국토의 대표적 경승지를 골라 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여할 목적으로 국가가 지정 관리하는 공원이다.

비교우위 해양생태자원

전남의 해양생태 관광자원은 해안선, 섬, 갯벌, 습지보호구역, 청정구역 등 최대 규모의 해양생태자원을 보유하고 있다 (자세한 내용은 지속가능한 바다경영과 지역생태환경 보전·관리 편 참조).

숲속의 전남 힐링 관광자원

산림욕장은 2012년에 10개소를 신규로 조성한 이후 2015년 현재 전남에는 나주 금성산, 장흥 억불산, 화순 만연산, 목포 양을산 등 31개소가 조성되어 전국대비 17%를 차지하고 있다. 또한 전남의 자연휴양림은 2015년에 화순의 백아산, 안양산, 한천자연휴양림과 광양의 백운산, 장흥의 유치, 보성의 제암산 등 15개소가 조성되었으며, 조성면적은 1,488ha에 이른다.

그리고 치유의 숲도 장흥, 만연산, 백운산에 9개소가 조성 중에 있다. 이외에도 금성산, 지리산, 모후산, 가마골 등 9개소에 생태숲이 조성(6개소) 또는 조성중(3개소)에 있다.

슬로시티

공해 없는 자연 속에서
그 지역에 나는 음식을
먹고, 그 지역의 문화를
공유하며, 자유로운
옛날의 농경시대로
돌아가자는 느낌의 삶을
추구하는 국제운동이다.

고즈넉한 삶, 느낌이 있어 행복한 슬로시티

전남에는 2007년에 담양 창평의 삼지내마을, 신안 증도, 완도 청산도가 전국 최초로 슬로시티로 지정되었다. 슬로시티는 과거와 현대가 조화를 통한 느낌의 철학이 실현되는 지역이다.

전남 슬로시티 지정 현황과 특징

슬로시티	지역	주요특징
담양 창평 산지내 마을	창평면	전통이 살아 숨쉬는 돌담길, 향교, 가사문화, 남도문화, 본향, 죽세공품
신안 증도	증도면	태평염전, 짬뽕어다리, 소금박물관, 해상숲, 1004 길벗 주민여행사(사회적 기업 운영)
완도 청산도	청산면	구들장, 논, 범바위, 지리해변, 상서동촌마을돌담길, 오솔길

급증하는 중국관광객 유인을 위한 역사 문화자원 풍부

중국관광객의 특성은 관시(關係)를 중시하고 있다. 전남에는 주자학, 정율성, 정유재란 등 중국인이 친숙하게 다가갈

수 있는 다양한 역사문화자원들이 있다. 주자학을 집대성한 주희를 모시는 사당인 주자묘와 팔로군행진곡(八路軍行進曲)을 작곡한 중국 3대 작곡가 중 한사람인 정율성 생가터가 화순군 능주면에 위치하고 있다. 또한 해남군 산이면에는 정유재란때 고금도에서 공을 세운 명나라 수군제독 진린(陳璘)장군과 관련된 황조별묘(皇朝別廟)가 있으며, 지금도 황조동에는 현 60여호의 광동진씨 후손이 거주하고 있다. 이외에도 중국 표류기 표해록을 쓴 최부묘(무안군 몽탄면)와 송원대 유물을 싣고 항해중 신안군 증도면 앞바다에서 침몰한 원나라 무역선이 1975년 인양된 장소인 신안해저유물선 발굴지가 있다. 이러한 역사문화자원들은 최근 급증하는 중국 관광객을 전담으로 유인하는 관광자원들이다.

이야기가 있는 문화생태탐방로

문화체육관광부는 '09년부터 '아름다운 자연과 문화·역사자원을 이야기로 엮어 국·내외 탐방객이 느끼고 배우고 체험할 수 있는 걷기중심의 길' 인 「이야기가 있는 문화생태 탐방로」를 조성하여 운영하고 있다. 전남지역은 '09년 '강진 정약용의 남도 유배길'이 선정되었고, 이후 '13년까지 13개소 479.2km를 조성하여 운영 중에 있다.

문화생태탐방로는 정약용의 남도 유배길(다산수련원~천왕사~구림마을), 해남 땅끝길(땅끝마을~이진성자~강진), 슬로길(완도 청산도), 증도 모실길(신안 증도), 풍류락도 영산가람길(나주 일원), 장성 갈재길(백양사~정읍 경계), 곡성 섬진강길(구례~곡성~순창), 담양 수목길(관방제림), 무안 갯벌 낙지길(무안 현경면해안), 보성 태백산맥 문학기행길(보성 벌교읍내), 화순 무돌길(화순·담양·광주), 신안 가거도 셋개제길(가거도 일주노선), 진도 아리랑길(진도읍~가계해수욕장)이 조성 되어있다.

관광객이 즐겨 찾는 최우수 지역축제

2015년에 문화체육관광부에서 대표, 최우수, 우수 문화관광축제로 선정된 축제는 모두 44개이다. 이중 전남에는 강진 청자축제, 진도 신비의 바닷길축제가 최우수축제로, 담양대나무축제가 우수축제로 선정되었다. 그리고 보성다향제, 목포 해양문화축제, 정남진장흥물축제, 영암왕인문화축제 등 5개의 축제가 유망축제로 선정되었다.

4대 국제행사 개최

전남지역은 2015 담양세계대나무박람회가 개최되었으며, 2015 국제농업박람회, 2016 장흥국제통합의학 박람회, 2016 세계친환경디자인박람회 등의 다양한 국제행사가 개최될 예정이다.

2015 담양세계대나무 박람회는 2015년 9월 17일~10월 31일까지 45일간, 담양 죽녹원 일원에서 개최되었다. 주로 국제교류전과 학술회의, 전시 이벤트 등이 이루어졌다. 박람회장은 3개의 주제관으로 주제체험관(오감체험관, 미디어 아트관, 담양대나무관, 문화체험관), 주제전시관 (생태문화관, 미래성장관), 체험교육관(주제영상관, 체험놀이관, 친환경농업관)으로 구성되었다.



2015 담양
세계대나무박람회



2015
국제농업박람회

2015 국제농업박람회는 2015년 10월 15일부터 11월 1일까지 18일간 전라남도 농업기술원에서 개최되었다. 창조농업과 힐링의 세계라는 주제로 (재)전라남도국제농업박람회조직위원회가 주관했다. 참가규모는 20개국 350기관 단체기업이 참가했다. 주요내용은 비즈니스 행사(국제비즈니스데이, 수출상담회, 환영만찬회, 네트워크 파티), 체험행사(농촌휴양마을 체험), 체험학습(토마토 따기, 고구마 캐기, 땅콩 캐기, 단감 따기, 치즈만들기), 학술회의, 해외 유기농산업, 성공 농업인, 청년 창업, 귀농귀촌 성공사례 특별강연 등으로 이루어졌다.

2016 장흥국제통합의학박람회는 2016년 9월 29일부터 10월 31일까지 33일간 장흥군 로하스타운 일원에서 개최된다. 보건 복지부, 전라남도, 장흥군이 주최하고 (재)장흥국제통합의학박람회 조직위원회에서 주관한다. 주제는 ‘통합의학, 사람으로 향하는 새로운 길을 열다’ 이다. 박람회장 구성은 주제존, 전문치료존, 체험존, 교류존, 자연치유존으로 구성되어 있다.



2016 장흥
국제통합의학박람회

2016 세계친환경디자인박람회는 2016년 5월 5일부터 5월 29일까지 25일간 나주시 일원에서 개최된다. 세계최초로 친환경과 디자인을 접목한 박람회로 ‘세상을 바꿀 새로운 삶의 모색’을 주제로 하고 있다. 디자인을 모태로 환경, 경제, 문화 등 사회 모든 분야를 아우르는 라이프스타일 박람회로 지속가능한 인류의 비전을 제시할 예정이다.



2016 세계
친환경디자인박람회

2. 휴양과 힐링의 거점 관광지

관광지와 관광단지

2014년 기준으로 전국에 지정된 관광지는 총 226개소가 지정되어있다. 정부는 관광단지 조성 및 개발 활성화를 위해 관광단지를 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」상 사회간접시설로 규정하여 민간자본을 적극 유치하게 하고 있다. 또한 지역의 특성을 살린 관광지를 촉진하기 위해 관광지 지정 및 조성계획 승인 권한을 2005년 4월 17일자로 시·도지사에 이양 하였으며, 동시에 관광지 지정 등의 실효성을 제고하기 위해 지정 후 2년 이내 조성계획 승인신청이 없거나 승인 후 2년 이내에 사업에 착수하지 않으면 관광지의 지정 또는 조성계획 승인효력이 상실되도록 하였다.

전남의 관광지는 1977년 8월 16일에 나주호 상관지구와 우산지구, 담양호, 장성호가 관광진흥법에 의한 법정관광지로 최초로 지정되었다. 이후 1981년 지석강, 1984년 9월 24일에

화순온천이 지정되었으며, 1986년에는 해남 땅끝 관광지와 영암군 성기동 관광지가 지정되었다. 1990년대에는 곡성 도립사(’90), 신안 대광해수욕장(’90), 고흥 성두도(’91), 강진 대구도요지(’98), 영광 불갑사(’99) 등 총 5개소가 지정되었다. 2000년도에 들어오면서 ’03년도에 한국차소리문화공원과 마한문화공원이 지정되었으며, 이후 2010년까지 총 19개소가 지정되었다. 지금까지 지정된 관광지는 31개소가 지정되었으나 성두도관광지는 1991년에, 지석강관광지는 2007년, 나주호 상판지구 관광지는 2011년 실효되어 전남의 관광지는 17개 시·군에 총 28개소가 지정되어 있다.

관광단지

관광산업의 진흥을 촉진하고 국내외 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점 지역을 의미한다.

2014년 12월 말 현재 전국에 지정된 관광단지는 총 36개소의 관광단지가 지정되어 있다. 전남에는 4개소로, 해남오시아노관광단지, 화양관광단지, 고흥우주해양관광단지, 여수 경도해양관광단지가 지정되어 있다.

해남 오시아노관광단지는 사업 추진을 위해 1992년 10월 관광단지로 지정되었으며, 1994년 6월에 조성계획 승인 및 사업시행 허가를 받았다. 2002년 12월에 기반조성공사 등 착공하였다. 그리고 2009년 8월 골프장 조성이 완료되었고, 동년 9월 25일에는 회원관광단지에서 오시아노 관광단지로 명칭 및 CI가 변경되었다. 현재 오시아노 골프클럽과 파인비치 골프링크스가 운영 중이고, 민자유치를 진행 중에 있다. 오시아노 관광단지는 2015년까지 5,073,425㎡ 부지에 총사업비는 약 1조 1,809억 원이 투입될 예정이다.

여수 화양 관광단지는 2003년 10월 광양만권 경제자유구역으로 지정되면서 사업시행자는 (주)일상해양산업으로 2004년 7월에 지정되었다. 그리고 2006년 5월에는 개발계획 변경 및 실시계획을 승인 받았고 2007년 11월에 환경영향평가 변경협의 등을 받았다. 마침내 2008년 1월 29일에는 착공식을 가지고 해양관광레저단지로서 공사가 착공되었다. 그리고 이후 여러 번

의 개발계획 및 실시계획 변경 승인을 받았다. 여수 화양 관광단지는 2003년부터 2015년까지 총사업비 약 1조 5,000억 원을 투입하여 9.9백만㎡에 골프장, 마리나 시설 등을 조성할 계획이었다. 그러나 2014년 3월 골프장을 조성한 이후에 사업시행자의 사업비 조달의 어려움으로 현재 사업이 중단되어 있는 실정이다.

고흥 우주해양관광단지는 2008년 5월 27일 고흥우주해양리조트특구계획(안)을 마련하여 주민공청회를 개최되었다. 이후 고흥군 지방의회 의견청취와 사업시행자를 지정(2008. 06. 16.)하고, 고흥군 도시계획위원회 심의(2008. 7. 15.)를 거쳐 고흥 우주해양리조트특구지정 신청(지식경제부, 2008. 7. 24)하였다. 관련부처 협의 등 여러 심의를 거쳐 2009년 5월 14일 고흥우주해양리조트특구로 지정되었다. 2010년 5월 19일 우주발사대를 시작으로 착공되었으며, 2008년부터 2015년까지 총사업비 3,239억 원이 투입되어, 총 면적 1,157,970㎡에 우주해양전망대, 우주체험관, 해양수산교육관, 로켓발사 실습장 등 각종 시설을 조성할 계획으로 추진 중에 있다.

경도해양관광단지를 추진하기 위해 2007년 9월 경도를 토지거래허가구역으로 지정하였다. 그리고 전라남도, 여주시, 전남개발공사가 투자협약(2007. 11. 9.)을 체결하였다. 이후 타당성조사(2007. 11. 22.)와 여주시 도시기본계획 변경(2008. 12. 11.), 여수세계박람회지원시설 구역 지정 신청(국토해양부, 2009. 1. 7.), 사전환경성검토 협의를 완료(환경부, 2009. 2. 13.)하였다. 이처럼 많은 심의·협의 과정을 거쳐 마침내 2010년 6월 15일 박람회지원시설(관광단지) 공사가 착공되었다. 그리고 2013년 3월에는 여수세계박람회지원시설(여수 경도 해양관광단지)사업계획(변경)을 승인(전남도 고시 제2013-58호)받았다. 경도해양관광지는 사업기간은 2009년부터 2016년까지 총사업비 4,292억 원이 투입하여, 총 면적은 2,165,944㎡에 다양한 해양관광시설을 조성할 계획으로 추진하고 있다.

관광특구

관광특구

관광특구는 외국인 관광객의 유치촉진을 위하여 관광시설이 밀집된 지역에 대해 야간영업시간 제한을 배제하는 등 관광활동을 촉진하고자 1963년에 도입된 제도이다.

관광특구는 상기숙박공공편의시설, 휴양오락시설 등의 요건을 갖추고 있으면서 해당지역의 외국인 관광객 수가 10만 명(서울특별시 50만 명)이상 이어야 한다. 그리고 임야·농지·공업용지·택지 등 관광활동과 관련이 없는 토지가 관광특구 전체 면적의 10%를 초과하지 않아야 지정될 수 있다. 이러한 관광특구는 2014년 12월 말 기준 1개 시·도에 29곳이 지정되어 있으며, 전남은 목포와 구례 2곳이 지정되어 있다.

전남 관광(단)지 및 특구현황

구분	관광(단)지
지정관광지 (28개소 35,98km ²)	나주호(나주), 담양호(담양), 도림새(곡성), 지리산온천(구례), 화순온천·도곡온천·운주사(화순), 장재-우산도(장흥), 대구도요지(강진), 회산연꽃방죽(무안), 사포(함평), 대평해변(신안), 불갑새(영광), 장성호·홍길동테마파크(장성), 회동녹진아리랑마을(진도), 신지명사십리·해신장보고(완도), 울포해변·한국차소리문화공원(보성), 영산호·성기동·마한문화공원·바둑테마파크(영암), 우수영·땅끝(해남)
관광단지 (4개소 18,37km ²)	해남오시아노관광단지, 여수화양관광단지, 고흥우주해양관광단지, 경도해양관광단지
관광특구 (2개소 84,89km ²)	목포, 구례

3. 관광트렌드 변화와 주변여건

지역별 세계관광시장 점유율 변화

2002년에 유럽 51%, 미주 24%, 아시아·태평양 20%를 점유하였으나, 2012년에는 유럽 42%, 미주 20%, 아시아·태평양 31%로 아시아태평양 지역의 관광시장 점유율이 증가하였다.

세계관광시장 지속 성장세

세계관광기구(UNWTO)에 따르면, 세계 관광시장은 최근 10년간 연평균 4.3%의 성장세를 기록하였다. 2012년 세계 관광객 규모는 10억 명, 시장규모는 1조 2천억 달러로 추산된다. 2011년 대비 2012년 성장률은 3.4%로서 전체적으로 성장률은 다소 둔화 추세를 보였다. 최근 10년간 권역별 관광객 비중은 미국유럽시장은 13%p 감소한 반면, 아시아태평양시장은 11%p 증가하였다.

세계 관광활동인구는 향후 연평균 4%의 성장세가 지속될 것으로 전망되며, '30년에는 '12년 대비 80% 증가한 18억 명으로 증가가 예상된다. 특히, 권역별로는 아시아태평양 및 아프리카의 시장점유율이 1~2% 더 높아질 것으로 전망하고 있다.

중국 방한관광객과 국내관광활동 지속 증가

중국은 우리나라 최대의 인바운드 시장으로 부각되었다. 중국 방한관광객은 2013년에 쇼핑, 개별여행, 크루즈, 인센티브 단체여행 등으로 전년대비 52.5% 증가한 약 432만 명이다. 2014년에는 약 613만 명이 방문하여 단일국가로는 처음으로 600만 명을 돌파하였다. 이처럼 중국시장의 비중은 전체 외래관광객수의 절반에 가까운 43.1%로, 이중 전남을 방문한 중국관광객은 2014년 기준 163천명으로 파악된다.

또한 국내 관광활동은 주5일 근무제와 교통여건 개선 등으로 지속 증가하고 있다. 2014년 국내여행참가자수는 전년대비 0.6% 증가한 약 3,892만7천 명, 국내여행 이동총량은 약 3억9천8백만 일로 전년대비 2.2% 증가하였다. 여가문화 확산에 따라 국민 국내여행이동총량은 '10년에 3억4천 일에서 '23년 약 7억7천 일로 증가할 전망이다.

힐링 및 웰빙관광 수요 증가로 관광 트렌드 변화

건강, 원기회복, 재충전 등을 할 수 있는 힐링 및 웰빙관광 수요가 증가하고 있다. 특히, 요가, 명상, 아웃도어 캠핑 등의 체험 여행과 온천 등 육체 건강을 위한 여행상품을 제공하는 리조트가 증가할 것으로 보인다. 아울러 고령사회 도래로 휴식과 힐링, 건강에 대한 관심이 증대되어 헬스케어 및 힐링프로그램 개발이 강조되는 추세이다. 그리고 기후변화에 대한 관심이 증대하여 녹색성장과 연계한 지속가능한 관광이

강조되고 있다. 환경친화적으로 관광자원 개발사업을 추진하고, 자전거 및 도보 여행 증가, 생태체험 수요 확대가 급격히 확대되고 있다.

모바일 기술은 현재 관광 시장에서 고객서비스 및 고객행동을 크게 변화시킬 것으로 예상된다. 끊임없이 변화하는 관광시장에서 생존하기 위해 관광업계의 모바일을 통한 서비스 제공은 필수가 될 것으로 전망된다.

4. 관광비전과 권역별 발전방향

광주근교권 개발방향



광주근교권(나주, 담양, 곡성, 화순, 함평, 영광, 장성)은 대도시권의 웰빙, 체험, 휴양형 관광지 조성이 바람직하다. 특히, 대도시 주변의 도시민 휴식 및 휴양기능 강화와 도시근교의 전원형 주거와 친환경농업의 관광자원화 개발이 필요하다.

광주광역시와 인접한 지역특성을 감안하고 영산강, 섬진강의 강변문화를 활용한 도시근교 관광 및 체험형 역사문화관광자원 개발이 되어야 할 것이다. 그리고 광주의 무등산권과 지리산권의 연계 강화, 산림 휴양자원의 웰빙형 관광자원 개발, 도시근교형 농업자원을 활용한 고품격 웰빙 휴양지 조성 등을 주요 테마로 개발사업을 추진하여야 할 것이다.

동부권 발전방향



동부권(여수, 순천, 광양, 구례, 고흥)은 국제적 종합 해양관광 거점 조성이 필요하다. 여수세계박람회와 순천만국제정원박람회의 성공적 개최 등의 효과를 지역발전과 지속적으로 연계 시켜 나가야 한다. 여수세계박람회장과 순천만국제정원박람회장을 연계한 관광기반 구축, 남해안관광의 중심거점으

로서 종합휴양관광지대로 자리 잡을 수 있도록 하여야 한다. 그러므로 지리산권역과 순천만권역, 다도해해상국립공원의 문화생태휴양 관광벨트와 연계성을 강화하고, 해양휴양관광거점 및 레저기반 마련, 항공우주산업, 여수올촌산단, 광양제철소, 광양항을 중심으로 한 산업관광기반도 극대화 하여야 할 것이다.

서남권 발전방향

서남권(목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 진도군, 신안군)은 다도해 해양관광 및 대중국 교류 관광거점 조성이 절실하다. 그러므로 환황해경제권을 선도하는 국제교류 중심지, 해양관광자원과 역사문화자원이 어우러진 국제휴양레저지역, 친환경 해양관광기반 구축과 대중국 및 일본 관광교류 기반 거점 조성이 필요하다. 이러한 비전을 토대로 환황해경제권을 선도하는 글로벌 관광경쟁력 기반 구축과 해양역사생활문화가 어우러진 국제휴양관광레저 기반을 마련하여야 할 것이다. 그리고 대중국을 겨냥한 체류형 해양문화 관광 기반구축과 다도해, 갯벌, 해안선 및 비교우위자원을 통한 자연 및 지속가능한 개발을 위해 다양한 사업을 추진하여야 할 것이다.



중남부권 발전방향

중남부권은 보성군, 장흥군, 강진군, 완도군 4개 군이 포함된다. 중남부권은 생명웰빙관광 테마를 통한 남해안의 관광중심지로 개발이 필요하다. 이러한 목표를 위해 청정·농수산물을 활용한 웰빙관광산업 육성과 해양·전통문화 관광 클러스터 구축이 요구된다. 그리고 개발과 보전이 조화된 전원생태형 관광지대 조성과 남도의 기후와 자연환경을 활용한 웰빙형 관광휴양시설을 조성하여야 할 것이다.



이러한 관광개발을 위해 산림 및 한방자원 등을 활용한 지

연산업과 연계하는 생활밀착형 휴양관광지 개발이 필요하다. 그리고 수산물(패류, 해조류 등), 친환경 농산물 등을 활용한 보양과 휴양기능이 중심이 되는 로하스형 관광개발을 추진할 필요가 있다. 또한 슬로시티, 슬로푸드를 중심으로 노후건장을 담보하는 슬로라이프형 건강관광지역 조성 and 남도의 역사 문화(청자문화, 실학, 장보고, 이순신 등) and 문화자원(이청준, 김영랑, 조정래 등)을 통한 역사문화 특화벨트 구축 등을 구상하여 추진하여야 할 것이다.

5. 세계 일류브랜드 전남 관광 명소화

자연명소화

순천만자연생태공원과 순천만정원

순천만은 우리나라 남해안 중서부에 위치한 만으로 행정구역상으로는 순천시와 고흥군, 여수시로 둘러싸여 있다. 순천만자연생태공원은 75km²가 넘는 해수역과 22.6km²의 갯벌, 5.4km²에 달하는 갈대군락으로 구성되어 있다. 공원 시설물로는 자연생태관, 순천만 천문대, 자연의 소리 체험관, 순천문학관, 흑두루미 소망터널 등으로 이루어져 있다. 순천만은 대표 생태관광지로 2003년 12월 31일 습지보호지역으로 지정되었고, 2006년 1월 20일 랍사르협약에 등록되었다. 이를 활용하여 2013순천만국제정원박람회를 성공적으로 개최하였고, 정원박람회장을 중심으로 2014년 4월 순천만정원으로 개장되어 많은 관광객들이 찾고 있는 순천의 대표 관광지이다. 2015년 9월 5일 대한민국 1호 국가정원으로 지정되어, 정원문화산업을 선도할 뿐만 아니라 힐링관광명소로서 역할을 수행하고 있다.



순천만자연생태공원



순천만정원

보성녹차밭

보성녹차밭은 보성군 보성읍과 회천면 일대에 분포하고 있

다. 대표 녹차밭인 대한다원은 수려한 자연경관으로 이루어진 곳으로 약 496만㎡ 규모의 차밭으로 조성되어 있다. 1957년부터 차재배를 시작해 국내에서 가장 오래된 차밭을 배경으로 농원이 조성되어 있다. 보성은 원래부터 한국차의 명산지로 잘 알려져 있는 곳으로 지리적으로 볼 때 한반도 끝자락에 위치해 있어 바다와 가깝고, 기온이 온화하면서 습도와 온도가 차 재배에 아주 적당한 조건을 갖추고 있다. 제주도를 제외하고는 내륙에서 가장 큰 규모이고, 차의 품격도 국내 제일을 자랑한다. 매년 5월 ‘보성다향대축제’, 12월 ‘보성차밭빛축제’ 등 축제가 개최되고 있다.



보성녹차밭



보성차밭빛축제

죽녹원과 메타세쿼이아 길

담양 죽녹원은 2003년 5월에 조성하여 약 31만㎡의 규모로 조성한 테마공원이다. 죽림욕을 즐기는 산책로는 2.4km로 운수대통길, 죽마고우길, 철학자의 길 등 8가지 주제로 구성되어 있다. 담양 메타세쿼이아는 담양 전역에 가로수로 식재되어 있어 국도를 지나다 보면 쉽게 볼 수 있다. 그 중 담양석당간과 오층석탑이 있는 객사리 부근에서 시작되는 옛 국도가 가장 울창하여 지금은 관광지로 조성되어 있다. 매년 5월 ‘담양대나무축제’가 죽녹원 일원에서 개최되고 있다.



죽녹원



메타세쿼이아 길

산수유마을

산동은 산수유가 유명한 곳으로, 1,000년 전 중국 산동성 처녀가 지리산 산골로 시집오면서 가져온 산수유 묘목을 심었다 하여 붙은 이름이다. 산수유는 계천리, 원촌리, 위안리 등지에 자라고 있다. 특히, 만복대(1,433m) 기슭에 위치한 위안리 상위마을은 3만여 그루의 산수유가 빼곡하게 심어져 있어 대표적인 산수유마을이다. 꽃이 피는 봄에는 상위마을에서 하위마을, 반고마을, 대평마을까지 이어지는 2km정도의 마을길은 노란 산수유로 물들어 마을 전체가 한 폭의 수채화처럼 다가온다. 산수유마을은 매년 3월 중 ‘산수유꽃축제’를 개최하고 있다.



산수유마을

문화 · 역사명소화

여수 오동도와 향일암



오동도

오동도는 멀리서 바라보면 오동잎처럼 보이고, 오동나무가 뿔뿔이 들어서 있다하여 오동도라 불리고 있다. 오동도를 가기 위한 방파제 길은 ‘한국의 아름다운 길 100선’에 선정된 바 있을 만큼 운치가 있다. 오동도 안에 자리한 테마공원에는 25m 높이의 등대와 음악 분수공원, 맨발공원으로 구성되어 있다. 또한 2.5km에 이르는 자연 숲 터널식 산책로는 오동도의 자연경관을 감상할 수 있다. 2011년 여수시는 오동도 산책로 콘크리트 구조물을 걷어내고 인공 황톳길로 이루어진 웰빙 트레킹 코스를 조성하여 관광객들에게 더욱 인기가 있다.



향일암

향일암은 우리나라 4대 관음기도 도량으로 돌산도의 끝자락인 금오산의 시암괴석 절벽에 자리하고 있다. 남해의 해돋이가 아름다워 조선 숙종 41년 인목대사가 향일암이라 명명하여 오늘에 이르고 있다. 향일암은 남도에서 해맞이로 유명한 곳으로 일출은 물론 일몰도 볼 수 있는 특별한 곳으로 새로운 해맞이를 위해 관광객들이 많이 방문하고 있다.

소쇄원과 관방제림



소쇄원

소쇄원은 담양군 남면 지곡리에 있는 조선시대의 정원이다. 조선 중종 때의 학자 양산보(梁山甫, 1503~1557)가 기묘사화로 스승인 조광조(趙光祖)가 화를 입자 시골로 은거하러 내려가 지은 별서정원으로, 자연미와 구도면에서 조선시대 정원 중에서도 첫손으로 꼽힌다. 1983년 7월 20일에 사적 제304호로 지정되었고, 2008년 5월 2일에 명승 제40호로 변경되었다.

담양의 관방제림은 담양읍을 지나는 담양천의 북쪽 제방에 있는 방제림이다. 관방제림을 구성하고 있는 나무의 종류는

푸조나무, 팽나무, 뽕나무, 음나무, 개서어나무, 곰의 말채, 갈참나무 등으로 약 420여 그루가 자라고 있다. 현재 천연기념물로 지정된 구역 안에는 185그루의 오래되고 큰 나무가 자라고 있다. 관방제림은 1991년 11월 27일 대한민국의 천연기념물 제66호로 지정되었다.



관방제림

낙안읍성

낙안읍성(樂安邑城)은 순천시 낙안면에 있는 조선시대의 읍성이다. 1983년 6월 14일 대한민국의 사적 제302호로 지정되었다. 1908년까지 존속하였던 낙안군의 중심지였다. 임경업 장군이 쌓았다고 전해지는 성곽과 내부 마을이 원형에 가깝게 보존되어 있어 역사적 가치가 높다. 해마다 5월에는 낙안민속문화축제가 개최된다.



낙안읍성



낙안민속문화축제

휴양 · 힐링 명소

지리산 온천랜드

지리산 온천랜드는 지리산 만복대와 노고단으로 이어지는 산동면 좌사리 관산리 일대 55만평에 자리잡은 국내 최대의 온천랜드로 지하 700m에서 7천톤의 온수를 뽑아 올려 3,000명이 동시에 온천욕을 즐길 수 있다. 특히 화학약품을 전혀 첨가하지 않은 100% 순수 천연 온천수로 저온에 6개월 이상 보관해도 수질의 변화가 없는 지리산온천수는 게르마늄과 탄산나트륨이 다량 함유된 유황천으로 예로부터 피부병과 신경통, 관절염과 당뇨병 부인병에 뛰어난 효능이 있다고 알려졌다. 지리산 온천랜드에는 노천온천 테마파크와 찜질방, 대온천장 및 각종 편의시설이 완비되어 있으며, 노천온천 테마파크에서는 기암괴석 사이로 떨어지는 폭 100m, 높이 8~10m 폭포의 장관을 보시면서 온천욕을 할 수 있다.



지리산 온천랜드

증도엘도라도



증도엘도라도

신안군 증도에 위치한 엘도라도 리조트는 서남해안 섬개발 프로젝트의 선두주자로서 민과 관이 함께 하는 공동프로젝트로 갯벌 생태전시관의 건설과 신규 관광지지정, 그리고 해양수산부에서 어촌관광단지 3모델로 지정되는 등 서해안 다도해의 해양문화 관광의 메카로 발돋움해 나가고 있다.

여수경도리조트



여수경도리조트

여수경도리조트는 아름다운 한려수도와 섬과 갯벌 등 천혜의 관광자원을 자랑하는 여수 앞바다에 경도에 위치하고 있다. 온화한 기후와 일조량과 청정한 남해바다에 국내 최초로 27홀 아일랜드 골프코스과 최고급 빌라 및 해양테마파크 등을 갖추어 섬과 바다에서 여가를 즐길수 있는 복합관광장소이다.

울포관광단지



울포관광단지

울포관광단지는 보성군 회천면 울포리 해수욕장을 중심으로 조성된 관광단지이다. 울포관광단지는 울포솔밭해변은 1991년 국민관광지로 지정되어 각종 편의시설과 해수욕차 휴게센터 등을 갖춘 울포솔밭해변, 3,000평 규모의 울포 해수풀장, 지하 120m의 지하암반 해수를 활용한 울포 해수녹차탕, 등으로 구성되어 있다. 매년 8월 울포솔밭해변 일원에서 보성전 어축제가 열린다.

편백숲 우드랜드



편백숲 우드랜드

정남진 편백숲 우드랜드는 친환경 지역으로 알려진 정남진 장흥군의 억불산 기슭 편백나무 숲 속에 목재문화를 배우고 학습할 수 있는 목재문화 체험관, 자연자원을 활용한 한옥, 황도흙집, 목재주택에서 건강 생활을 체험해 볼 수 있는 생태주택체험관, 편백나무 등을 활용하여 목공예품을 만들고 생태주택 건축기법을 익힐 수 있는 목공건축체험장 그리고 편백나

무에서 내뿜는 피톤치드에 의한 심신안정과 스트레스 해소, 아토피 치유 효과를 체험할 수 있는 숲 치유체험장과 산야초 시험포지 등이 있다.

6. 지속가능한 관광 활성화

지역축제 통폐합 및 주민주도형으로 전환하여 자생력 강화

전남의 지역축제는 88여개 정도의 축제가 개최되고 있는데, 그중에서 67개의 축제가 봄과 가을에 집중되어 있다. 문화체육관광부는 2015년 최우수, 우수, 유망축제 44개를 선정하였는데, 전남지역에 7개의 축제가 선정되었다. 전국에서 개최되는 지역축제의 15%가 전남 지역의 축제인 셈이다.

기존 전남의 지역축제의 문제점으로는 자치단체장의 선심성, 전시성, 부실축제 양산 및 지자체간 경쟁으로 인한 유사축제의 중복 개최등 예산낭비와 더불어 주민축제보다는 관주도형 축제가 다수로 축제의 자생력 강화에 장애가 되고 있다는 것이다. 향후 지역축제의 경쟁력강화를 위해서는 관주도형에서 지역주민, 전문가가 참여하는 민간주도 축제로 운영을 유도하고, 중장기적으로 지역주민이 축제의 기획부터 운영까지 참여하는 시스템을 구축하여 지역축제의 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 또한 전남 지역축제의 성격이나 프로그램 등을 분석하여 유사성, 중복성 등을 감안하여 통폐합 할 필요가 있다. 그리고 1사군 1대표 축제를 지정하여 축제 콘텐츠의 차별성을 강화하고 민간주도의 축제전환으로 자생력을 강화하여야 할 것이다. 전남의 지역축제 활성화를 위해서는 전남의 자연생태자원, 녹색관광자원 및 관광산업과의 연계성을 강화하여 지역축제의 유발효과를 확대하여야 할 것이다.

전남지역 2015년 문화체육관광부 선정 축제

최우수 축제로
강진청자축제와 진도
신비의 바닷길 축제가
선정되었으며,
우수축제로는 담양대나무
축제가, 유망축제로는
목포항구축제,
보성다향대축제, 장흥
정남진물축제,
영암왕인문화축제가
선정되었다.

농어촌 관광자원 활용으로 융복합 관광상품 개발

농촌체험휴양마을 사업은 주 5일 근무제와 수업제 등으로 증대되고 있는 도시민의 농촌관광수요를 농촌으로 유도하여 농외소득 증대 등 농촌활력 증진을 도모하기 위한 목적으로 추진 중에 있다. 전남에서는 2014년 현재까지 111개 농촌체험휴양마을이 지정되어 농촌체험 휴양공간이 농촌체험 관광 및 도농교류의 거점으로 활용되고 있다.

어촌관광자원 개발은 주5일 근무제 실시 등으로 증가하는 관광수요에 대응하고자 도시민들의 어촌과 바다에서 가족단위로 체험과 휴양을 함께 즐길 수 있도록 어촌체험마을 조성사업을 추진하고 있다. 전남에는 29개의 어촌체험마을이 지정되어 전국 106개의 27.4%로 전국에서 가장 많은 분포를 보이고 있다. 어촌체험마을을 통하여 어촌의 생활상과 어촌마을 주변의 해양 휴양자원과의 융복합화로 어촌문화를 실제로 체험할 수 있도록 하여야 한다. 전남의 가고싶은 섬 사업을 통하여 어촌의 고유생태자원의 보존과 회복을 통하여 매력적인 어촌자원으로 가꾸고 육성하여야 한다. 그리고 어촌문화의 콘텐츠로 부가가치를 창출하고 다양한 테마를 활용한 체험과 힐링이 있는 어촌으로 가꾸어 나가야 한다.

전남의 농산어촌마을의 지속가능한 관광개발과 소득창출을 위해서는 지역의 자연이나 경쟁력있는 생태 및 산업 자원을 활용하여 각색하고 연출하는 관광전략이 추진되어야 한다. 즉, 친환경농산물 생산과 고품질 관광, 해양바이오산업과 생태관광, 농외소득원창출과 농산어촌체험관광, 미래 첨단산업(IT·BT·NT·ET) 등이 상호 연계되어 정책적 파급효과를 가져올 수 있도록 농산어촌 자원과의 전략적 통합정책이 마련되어야 한다. 예를 들어 친환경농업, 유기농업의 자립기반이 구축된 지역이 농촌관광으로 성공할 수 있는 선행요건이

될 수 있으며, 토종 약용작물 특화단지나 기능성 농산물 시범 단지는 체험관광자원으로 효율적으로 운영할 수 있을 것이다. 또한 해양관광과 어촌체험마을의 전통자원, 특산물(해조류, 해산물 등)과 연계하여 융복합 농어촌 체험휴양마을을 통한 관광상품으로 개발되어야 할 필요가 있다.

관광산업 연관시설 확충으로 체류형 관광 유도

관광진흥법상 관광산업의 종류는 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업, 관광편의시설업 등이 있다. 전남의 관광산업 현황을 보면, 관광숙박업은 70개소로 전국의 5.4% 수준이며, 관광호텔은 35개 업체 2,502실로 전국대비 4.2%(전국 837개 업체, 92150실) 수준에 불과하다. 2013년 11월에 신설된 의료관광호텔업 및 소형호텔업은 인천, 강원을 제외한 타지역에는 전무한 상태이고, 휴양콘도미니엄은 경쟁지역인 강원, 경북, 경남, 경기도에 비해 열악한 실정이다. 여행업은 일반여행업이 35개소, 국내여행업 261개소, 국외여행업이 220개소로 전체 516개소가 등록되어 전국대비 3.6%(여행업 14,531개소 일반 2,855, 국내 5,147, 국외 6,529)에 불과한 실정이다. 특히, 급증하는 중국관광객 유치를 위해서는 현재 전남에는 한곳도 지정되지 않은 중국인 단체관광객 전담여행사를 실행력과 발전가능성이 있는 업체를 발굴하여 집중육성할 필요가 있다.

전남의 관광산업 활성화를 위해서는 관광서비스 인프라 기반구축이 필요하다. 최근 트렌드와 사회환경 변화에 따라 증가는 개별관광객을 수용하기 위한 숙박시설, 휴양시설, 음식 등 전반적인 관광 서비스 시설 확충이 필요하다. 현재 추진되고 있는 솔라시도 기업도시와 여수 화양관광단지, 해남 오시아노 관광단지, 고흥 해양우주관광단지 등의 사업들이 가

시화 되고 투자유치 활성화를 통한 대단위 관광숙박시설이 완공됨으로서 질적인 휴양을 위한 관광수용태세가 완비될 것이다. 이러한 대규모 리조트나 숙박시설 등은 자연자원의 특성을 반영하면서 자연 및 도시환경을 고려한 지속가능한 관광을 할 수 있도록 하며, 지역의 전략산업과 연계하여 건강과 웰빙 등 휴양을 추구하는 전략이 필요하다. 이러한 자원을 발굴하고 연계하여 관광객들의 행태변화에 부응하는 질적인 휴양으로 전환되어야 할 것이다. 특히, 전남의 청정 공기와 물을 건강과 연계시킬 뿐만 아니라 갯벌, 황토 등을 활용한 다양한 스파시설이나, 친환경농산물을 활용한 청정 먹거리 및 음식의 맛을 통한 웰빙 추구형 휴양시설로 융복합화하는 관광산업화 전략이 필요하다.

2

남도의 문화와 예술

남도를 맞이 있고, 맞이 있고, 의로운 사람들이 사는 땅이라 했다. 남종화, 판소리, 강강술래는 남도사람의 넉넉함과 한이 우러졌고, 김치, 한정식 등 남도음식은 기름진 남도의 너른 땅과 생명으로 넘치는 갯벌과 바다 그리고 햇볕과 어머니의 손맛이 어우러진 음식은 남도의 문화다.

1. 남종화의 산실, 예향 남도

담담한 여백의 미(美) 남종화

전라남도는 ‘예향’이다. 남도는 식당에도, 다방에도 적어도 그림이나 글씨 한 점은 걸려 있다. 근간에 ‘남종화’가 있다. 남종화는 조선후기(약 1700~1850년경) 중국으로부터 본격적으로 유입되어 조선의 진경산수화(眞景山水畵)와 서민의 생활상을 해학적으로 그린 풍속화다.

남종화를 이야기할 때 빼놓을 수 없는 인물이 추사 김정희(1786~1856)이다. 추사의 영향을 받은 남종화가로 조희룡(趙熙龍), 전기(田琦), 허련(許鍊)이 대표적이다. 진도의 소치 허련(許鍊 1808~1892)은 제주도에 유배 온 추사 김정희의 가르침을 받았고, 허련의 문하에서 미산 허형(1862~1938)과 남농 허건(1907~1987)과 의재 허백련(1891~1977)으로 이어졌다.

특히, 소치는 추사 김정희와 초의선사로부터 가르침을 받은 남종화의 마지막 제자로 일찍이 추사는 “암록강 동쪽에는 이만한 그림이 없다(鴨水以東 無此作矣)”고 극찬을 했다. 시 서화에 능했던 소치는 조선 헌종 앞에서 직접 어연에 먹을 찍어 그림을 그려 바칠 정도로 명성을 얻기도 했으며, 1856년 스승인 추사가 세상을 뜨자 고향 진도로 내려와 윤림산방을



추사 김정희



소치 허련



다산 정약용

짓고 그림을 그리고 가르치며 여생을 보냈다.



제주도에서 유배 생활을 하면서 완성했다는 추사의 세한도



소치 허련의
'석모란'

소치, 미산, 남동, 임인 허립, 임전 허문 등 허씨가문 5대 화맥이 이어진 진도의 윤림산방은 명실공히 남종화의 산실이다. 이곳에서는 조선후기 남종화의 화맥을 살펴볼 수 있으며, 매주 토요일에는 진도의 토요민속공연과 전라남도에서 운영하는 토요그림경매도 구경할 수 있다. 그림만 아니라 나주에서는 천연염색, 장흥에서는 목공예 작품이 매주 토요일에 경매되고 있다.



토요 그림경매
(진도 윤림산방)

로맨틱한 다산

강진으로 유배 온 다산이 남긴 시서화의 흔적들도 빼놓을 수 없다.



천연염색 경매(나주)

다산은 강진에서 19년 동안 유배생활을 했다. 특히, 매화와 새를 그린 '매조도'는 1813년 8월 19일 강진 자하산방에서 그린 것으로 유배 중 소실에게 낳은 딸 홍임을 떠올리며 그린 것으로 추정되고 있다. 이보다 한 달 앞서 1813년 7월 14일 결혼을 하는 큰딸을 위해 그린 매조도도 남아 있다.



목공예 경매(장흥)

또 아들에게 보낸 글에는 이렇게 적었다. “여기에는 내 너희에게 물려줄 논떼기 밭떼기 하나 없지만 그보다 더욱 나은 두 글자를 물려주겠다. 그것을 정신적인 부적으로 삼아 가

난에서 벗어날 수 있도록 해라. 한 글자는 근(勤)이요 다른 글자는 검(儉)이다. 좋은 밭이나 기름진 땅보다 나으니 아무리 써도 줄어들지 않고 평생 다 쓰지 못할 것이다.” 모두 아내가 아들 편에 보낸 비단 속치마에 적은 글이다.

다산이 강진의 유배생활을 하면서 실학을 집대성 할 수 있었던 것은 문학, 천문학, 지리학 등에 전문가였던 고산 윤선도(1587~1687)나 제자 이청과 같은 동학들이 있었기 때문이다. 특히, 고산의 증손인 공재 윤두서, 공재의 손자인 윤용으로 이어지는 다산의 외가 쪽 해남윤씨들을 비롯하여 남도의 학문적 토양이 있었기에 꽃피울 수 있었다.

글씨로는 완도에 유배되었던 서예가 원고 이광사(1705~1777)를 빼놓을 수 없다. 소전 손재형(1903~1981)과 장전 하남호를 비롯한 남도의 많은 서예가들에게 큰 영향을 미쳤다.



다산의 '매조도'

목은 가지 다 썩어서
그루터기 되려더니/
푸른 가지 뻗어 나와
꽃을 다 피웠구려/
어디선가 날아온 채색
깃의 작은 새는/
한 마리만 응당 남아
하늘가를 떠도네

2. 삶의 흔적들 '남도문화'

글로벌 '남도문화'

전라남도는 전국의 문화재 11,698개 가운데 전남은 1,194개(전국의 9.6%)로 경북, 경남, 서울에 이어 네 번째로 많은 유산을 보유하고 있다. 구체적으로 전남의 국가지정문화재는 450점, 도지정문화재 744점을 보유하고 있다. 그리고 2015년 현재, 유네스코 세계유산에 우리나라의 문화유산 11건, 자연유산 1건 등 총 12건이 등재되어 있다. 전남은 2000년 화순 고인돌유적(화순 효산리 및 대산리 지석묘군, 사적 제410호)이 문화유산으로 등재되었다. 고인돌유적은 약 10km에 걸쳐 500여 기가 분포한다. 또 잠정목록 전국 14건 중 엽전, 갯벌, 공룡화석지, 서원 등 6건이 등재되어 세계유산 등재 추진 중이다.



화순 고인돌



강진청자



낙안읍성



필암서원

<세계유산 등재 : 1건(화순 고인돌유적)>

- 등재명칭 : 고창, 화순, 강화 고인돌유적
- 등재연도 : 2000. 12. 2.
- 소재지 : 화순군 춘양면 대신리, 도곡면 효산리 일원

<세계유산 잠정목록 등재 : 6건>

- 서남해안 갯벌 : ' 10. 1. 11. 잠정목록
- 강진 고려청자 요지 : ' 94. 9. 1. 잠정목록
- 염전 : ' 10. 1. 11. 잠정목록 등재
- 낙안읍성 : ' 11. 3. 11. 잠정목록 등재
- 한국의 서원(장성 필암서원) : ' 11. 12. 9. 잠정목록 등재
- 남해안일대 공룡화석지 : ' 02. 1. 25. 잠정목록 등재

※ 세계유산 잠정목록 전국 14건 중 전남 6건

우리나라 유네스코 세계유산 등재 현황

구 분	유산명	소재지	등재연도
문화유산	석굴암과 불국사	경북 경주시	1995
	종묘	서울시 종로구	1995
	해인사 장경판전	경남 합천군	1995
	수원 화성	경기도 수원시	1997
	창덕궁	서울시 종로구	1997
	경주역사유적지구	경북 경주시	2000
	고창 · 화순 · 강화 고인돌유적	전북 고창군, 전남 화순군, 인천 강화군	2000
	조선왕릉	서울시, 경기도, 강원도	2009
	안동하회마을 · 월성양동마을	경북 안동시, 경주시	2010
	남한산성	경기도 광주시	2014
자연유산	백제역사 유적지구	충남 공주시, 부여군, 전북 익산시	2015
	제주화산섬 및 용암동굴	제주도	2007

소리와 춤, 남도의 흥



진도 토요민속공연

남도 사람들은 소리와 춤 등 다양한 형태의 무형유산이 전승행되고 있다. 이러한 무형유산은 환경, 자연, 역사의 상호작용에 따라 재창해온 각종 지식과 기술, 공연예술, 문화적 표현이다. 그 중 세계무형문화유산으로 등록된 한국의 인류무형유산(16개) 중 남도와 직접 관련된 유산으로 판소리(2003),

강강술래(2009), 아리랑(2012), 김장문화(2013)가 등재되어 있다. 이외에도 들노래와 뱃노래 등 노동요와 씻김굿, 만가, 다시래기 등 상설문화 등이 있다.

그리고 남도의 무형문화유산은 국립남도국악원, 전남도립국악단, 진도토요민속공연 등에서 이들 무형문화들이 상설공연되고 있어 관광상품으로도 인기가 높다.

남도 상설문화관광 프로그램

주최	프로그램명	운영시기	장소	주요 행사내용
문체부	국립남도국악원	매주 금요일 밤	국립남도국악원	
전남도	전남도립국악단 토요상설공연	1~12월 토요일	목포시민문화 체육센터	남도민요, 전통무용, 창무극, 퓨전국악 등
진도군	토요민속공연	매주 토요일 오후4시	진도 향토문화회관	씻김굿, 들노래, 만가, 다시래기

음식은 밥상, 고향의 맛

음식문화는 문화의 중요한 요소이며, 오래 지속되는 문화자원이자 예술의 한 장르다. 음식의 빈곤함은 그 지역의 생태와 문화의 빈곤함을 의미한다. 최근 슬로푸드, 로컬푸드를 넘어 힐링푸드, 소울푸드라는 말까지 등장하고 있다. 뿐만 아니라 김치, 된장, 젓갈 등 우리나라 전통의 발효음식이 중국이나 일본 등 주변국가의 유사음식과 함께 세계에서 경쟁하고 있다. 심지어 세계무형유산의 등재를 둘러싸고 신경전을 벌이기도 했다.



남도 한정식

음식은 지역성이 가장 강한 문화자원으로 지역이미지와 관광의 매개체이자 자원으로 음식체험이 곧 문화체험이 되기도 한다. 전남은 지난 2000년부터 운영하여 온 남도음식명가, 별미집의 서비스와 품질제고를 위해 그 동안 나타난 문제점을 수정하고, 보완하기 위해 대대적인 정비를 실시하여 전남의 맛을 최고 관광 상품으로 육성해 나가고 있다.

나주 땅 흥년이면, 한양양반 굶어 죽는다

남도는 예향, 의향과 함께 ‘미향’을 꼽아 삼향으로 일컫는다. 어느 식당, 어떤 메뉴를 선택해도 맛이 있다는 외지인들의 이야기를 들어보면 거짓은 아닌 것 같다. 일찍부터 발달한 음식문화를 가질 수 있었던 것은 남도의 넓은 평야와 너른 갯벌에서 얻는 소금과 수산물 덕분이다. 그래서 이중환은택지리에서 ‘전라도는 땅이 기름지고 서남쪽은 바다에 연하여 생선, 소금, 벼, 실, 솜, 모시, 닥, 대나무, 굴, 유자가 생산된다’고 했다. 그래서 예로부터 ‘나주 땅이 흥년이 들면 한양 사람이 굶어 죽는다’고 했다.

특히, 많은 섬과 갯벌, 해안선이 만들어낸 해산물과 영산강, 섬진강, 탐진강이 선물하는 어류들은 남도밥상을 풍요롭게 만들었다. 남도음식은 젓갈과 고추를 많이 사용하며 간간한 맛이 특징이다. 하지만 재료와 양념이 조화롭기에 감칠맛과 깊은 맛이 나며, 숙성을 하면 곱삭은 맛이 나는 것이 특징이다. 이런 맛을 두고 ‘개미’가 있다고 한다. 한정식의 밑반찬도 모두 이렇게 장만해서 차린 것들이다. 대표적으로 김치, 굴비, 홍어, 오리탕, 갈비 등이 있다. 같은 정식이라도 지역에 따라서 강진의 한정식, 보성의 꼬막정식, 목포의 갈치정식, 영광의 굴비정식 등 지역에 따라 밥상에 오르는 주 메뉴도 다르다. 그 맛은 전라도의 땅과 바다, 하늘과 바람이 만들고 어머니 손맛이 배인 고향의 맛이다.

전라남도 지역별 대표음식

지역	대표음식	지역	대표음식	지역	대표음식	지역	대표음식
강진	한정식	순천	짬뽕어탕	장성	평사부사부	보성	꼬막정식
고흥	붕장어구이	신안	홍어삼합	장흥	매생이국	담양	한우떡갈비
곡성	은어구이	여수	서대회	진도	간재미회무침	완도	전복회
광양	통밥정식	나주	곰탕	함평	육회비빔밥	구례	지리산산채정식
목포	갈치찜	영광	굴비정식	해남	표고버섯산채정식	화순	색동두부
무안	짬뽕구이 삼겹살	영암	갈낙탕				

3. 남도문화의 도약

대표 남도문화 브랜드 개발 시급

남도를 일컬어 문화와 예술의 산실이라고 입을 모으지만 정작 남도문화가 응축된 현대화된 대표 브랜드가 없다. 경쟁 우위에 있는 남도소리는 전주에서 ‘소리축제’로 선점을 했고, 부산의 국제영화제, 대관령 음악제 등 연극과 만화에 이르기 까지 다양한 장르를 타 지자체가 선점해 효과를 보고 있다. 따라서 다른 지역이 갖지 못한 비교우위의 자원을 활용한 창작콘텐츠 분야의 대표브랜드 개발이 시급하다.

남도문화 창작지원센터 절실

각 지자체 마다 창작센터 혹은 지원센터를 만들어 지역에 술인은 물론 유명 작가를 유치하기 위해 노력하고 있다. 개인 작업실을 갖추고 있는 작가들마저도 작품의 성격에 따라, 작업의 집중을 위해 섬이나 남도의 한적한 공간을 찾고 있다. 광역지자체 중 창작센터가 없는 지자체는 많지 않다. 최근 광역은 물론 시·군에서도 지역문화관광의 활성을 위한 융합형 레지던스 공간을 설립하거나 계획 중이다. 남도가 가지고 있는 생태문화 공간과 역사문화 자원 그리고 남도의 맛이 결합된 작품이 탄생하기 위해서는 이를 지원할 창작센터는 필요조건이다.

제6부

온정과 활력 넘치는 사회 복지 · 교육

1

맞춤형 복지 실천으로 복지전남 구현

우리나라의 사회복지지는 1980년대 후반 이후 제도적 측면에서 빠른 속도로 발전하기 시작하여 오늘날 사회복지제도로서의 틀을 갖추어 가고 있다. 특히, 1997년 IMF 이후 각종 사회문제가 속출하면서 효과적이고 효율적인 사회복지에 대한 지역민의 욕구와 기대도 높아지고 있다.

1. 초고령사회, 깊어가는 전남의 고민

2014년 전남의 노인인구 비율은 20.3%로 전국 지자체 중 최초로 초고령사회에 진입하였다. 그동안 고흥, 곡성, 구례 등 일부 농촌지역을 중심으로 30%가 넘는 지자체가 있었지만, 도내 전체 평균 노인인구 비율이 20%를 넘어섰다는 것은 전남에 시사하는 바가 크다. 통계청 역시 2040년이면 전남의 인구피라미드가 완전히 역삼각형으로 바뀔 것으로 예측함에 따라 노인을 위한 사회복지 수요 역시 다른 지역보다도 월등히 많아질 것으로 전망된다.

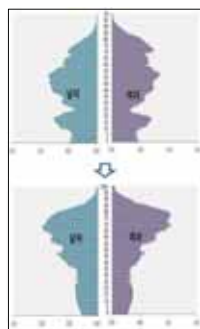
노인인구의 비율이 증가하는 것과 함께 독거노인 수 역시 크게 증가하고 있는 것도 전남의 큰 고민이다. 전남의 65세 이상 노인 중 독거노인의 비율이 30.9%에 달하면서 기본적인 식사, 돌봄에서부터 고독사까지 관련 문제들도 계속적으로 노출되고 있다.

아울러 노인장기요양등급 판정자 역시 매년 증가해 전국 노인장기요양등급 판정자 424,572명의 5.9%인 24,979명에 달한다. 이 중 65세 미만은 1,026명, 65세 이상은 23,953명으로 대부분이 65세 이상의 노인인 것으로 미루어보아, 노인인구의 증가와 밀접한 관련이 있음을 볼 수 있다.

전남의 등록장애인인은 최근 5년 사이에 전체 인구의 5%대를

초고령사회

65세 이상 인구가
총인구 중 차지하는
비율이 20% 이상



전남 인구피라미드
예측 (2014-2040)

고독사

주변 사람과의 연고,
교류가 없이 홀로 살다가
고독하게 죽음을
맞이하게 되는 것

유지하고 있지만, 장애인 중 65세 이상 노인의 비율은 계속적으로 증가해 2015년 기준 전체 장애인의 약 50%에 달한다. 지역별로는 노인인구가 많은 고흥군, 구례군, 곡성군 등 노인인구 비율이 높은 지역일수록 등록장애인의 비율도 높은 것으로 나타나 지역 고령화의 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

이처럼 고령화에 따른 일련의 문제들의 출현 배경에는 출생률 저하를 꼽을 수 있다. 저출산으로 인해 젊은 인구층은 감소하는 반면, 의료기술의 발달로 평균수명은 증가함에 따라 고령자의 인구비율이 높아졌기 때문이다.

저출산·고령화 사회에 있어서 가장 심각한 지역문제는 생산연령 인구의 감소에 의한 경제력의 저하와 이로 인한 사회보장제도의 수요 증대에 따른 예산 증가 등으로 이어진다. 이 때문에 전남은 노인, 장애인, 기초생활수급자 등의 비율이 타 시·도에 비해 월등히 높고, 이들을 보호하고자 하는 복지정책 역시 많다보니 복지 예산 또한 매년 크게 증가하는 추세이다.

2. 사각지대 없는 복지실현 노력

2015년 본예산 기준 전남의 사회복지 예산은 총 2조 789억 원으로 도 전체 예산(6조 2,820억 원)의 33%에 달한다. 이는 지난 2011년 1조 4,913억 원보다도 약 5,876천억 원 증가하였으며, 앞으로도 복지예산은 계속적으로 증가할 전망이다.

복지시설과 복지인력 역시 늘어나는 복지수요에 부응하고자 점차 확대하고는 있지만, 도서지역, 고령화 등의 특성상 많은 취약계층을 보호하는 데 어려움이 있고, 지속적인 복지재정 증가에도 지역민들의 복지체감도가 낮다는 구조적인 문제점을 지니고 있다.

전남은 당면문제인 저출산·고령화 문제의 해결책으로서 복

지사각지대 해소를 위해 독거노인, 기초수급탈락자 등을 위한 맞춤형 복지지원을 확대하고 있다. 그리고 근로능력이 있는 저소득층의 탈수급률 제고를 위해 다양한 자활사업을 지원하며, 저출산 극복을 위해 공공산후조리원, 양육비 지원, 산모·신생아 건강관리, 찾아가는 산부인과 운영 등 다양한 출산장려정책도 함께 추진하고 있다. 또한 도서지역 주민들의 의료편의 지원을 위해 의료헬기, 병원선, 원격의료서비스 등 섬지역 응급의료 확충을 위한 종합적인 노력 역시 경주하고 있다.

이러한 모든 계획들은 지역주민들의 복지 욕구에 기초하고 있다. 「사회복지사업법」에 따라 지난 2007년부터는 매 4년마다 정기적으로 지역주민을 대상으로 복지욕구와 복지지원 등을 조사하고, 이에 근거한 지역사회복지계획을 수립하고 있다. 또한 동법에 근거해 인력·조직 및 재정 등 복지자원의 조달 및 관리에 관한 사항과 전달체계 등에 대한 내용까지 종합적으로 담고 있고 시행계획을 수립하는 등 복지사각지대 해소를 위해 다방면에서의 노력을 기울이고 있다.

2

수요자 중심의 맞춤형 복지 서비스 제공

전남은 지역민 모두의 삶의 질 향상을 위해 다각도의 노력을 기울이고 있다. 이 장에서는 전남의 각 수요자들을 위한 다양한 서비스에 대해 알아보자.

1. 최저생활 보장을 위한 공공부조 확대

우리나라의 사회복지지는 광복 후 1950년대까지는 중요성에 대한 인식이 거의 없던 시기였다. 이후 1960년대에서 1970년대에는 명목상으로만 인식했고, 1980년대 이후에서야 사회복지의 중요성을 인정받았다. 때문에 전남 차원의 사회복지지는 사실상 거의 없는 상황이었고, 지방자치제도가 실시된 이후에야 비로소 지역복지 서비스 제공이 시작되었다고 할 수 있다.

공공부조

국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도(사회보장기본법 제3조)

광복 이후 미 군정 시절의 사회복지지는 공공구호사업을 위한 기본적인 행정각서와 행정지침이 발부되는 정도였고, 외국의 원조가 본격적으로 시작된 것은 한국전쟁 이후라 할 수 있다. 한국전쟁 이후 1950년대 말까지 우리나라의 공공부조는 대부분 전후 고아 및 미망인들의 시설보호와 미국의 원조로 도입된 양곡과 생필품 지급 중심으로 추진되었다. 이 시기에는 요보호자에 대한 단순 시설보호나 물자구호 활동이 대부분 민간 차원의 자선적 활동에 국한되어 있었기 때문에 행정에서는 그 필요성조차도 인식하지 못했던 시기였다(한국사회복지행정학회, 「한국의 사회복지행정」, 한협사, 2003).

이후 1960년대는 한국전쟁의 복구에서 벗어나 경제발전정책을 시행하던 시기로, 정부의 사회복지정책은 대부분 저소득층 중심의 공공부조였다. 1961년 제정된 「생활보호법」을 시작으로

로 사회복지 행정체계가 정비되기 시작하면서 생활보호대상자의 생계보호를 위한 공공부조가 실시되었다. 1960년대 중반부터는 공공부조의 방향이 점차 계획적이고, 체계적인 자활지도로 전환되기 시작하였다. 그러나 공적 사회복지행정조직은 단순한 정책적 계획과 비전문적 활동 위주였을 뿐, 여전히 민간 단체의 원조가 대부분을 차지했다. 또한 이 시기에는 토착적인 민간복지기관은 거의 없는 상태로 해외원조에 의지한 기관이 대부분이었다.

1970년대는 경제발전으로 인한 불평등, 불공평한 분배가 사회문제로 부각되기 시작했지만, 정부의 사회복지에 대한 투자는 여전히 미미한 상태에 머물러 있었다. 이 시기 사회복지의 가장 큰 욕구는 빈곤문제의 해결과 의료 혜택의 평등화였다. 때문에 생활보호대상자를 거택보호자와 자활구호자로 구분해 거택보호자에게는 생계보조비, 중·고생 자녀의 학비 및 의료비 전액을, 자활구호자에게는 중·고교생 자녀의 학비와 의료비 일부를 지원하게 되었다. 그러나 여전히 공적조직에서 수행하는 사회복지 프로그램은 단순한 저소득층 중심과 시설 보호 위주의 구호행정에서 크게 벗어나지 못했고, 토착적인 사회복지기관의 설립 역시 저조했다.

이후 1980년대는 산업화의 급속한 진전과 경제발전 위주의 국가정책 추진으로 인한 다양한 문제가 사회 곳곳에서 나타나기 시작했다. 따라서 이를 해결하기 위한 여러 제도가 수립되기 시작해 아동, 노인, 장애인을 위한 사회복지조직인 보건사회부와 읍·면·동에는 공공부조 업무를 담당하는 사회복지 전담요원이 배치되는 등 지역사회중심의 공공사회복지 전달체계가 확립되기 시작했다.

그리고 1990년대에 들어서면서부터는 사회복지전문요원이 3,000명에 이르렀고, 각 지역의 사회복지관을 중심으로 각종 민간 사회복지조직들도 증가했다. 1997년 이후 IMF 체제의 여

파로 우리나라는 산업화 이후 경험하지 못했던 경제위기와 대량실업, 빈곤의 문제 등에 직면하면서 각종 사회복지대책을 강구하게 되었다. 때문에 이시기에는 민간사회복지조직이 급증하기 시작했고, 더불어 1997년 개정된 「사회복지사업법」에 근거하여 시·도사회복지협의회의 독립법인화가 이루어졌다. 1998년부터는 「사회복지공동모금법」에 의한 공동모금제도의 도입으로 민간사회복지조직과 재정의 자율성이 강화되는 방향으로 발전되었다. 그리고 1999년 「국민기초생활보장법」의 제정으로 현재 국민기초생활보장제도의 기초가 된 기초보장제도가 실시되면서 사회복지정책이 저소득층에 대한 국가의 책임을 강화하는 방향으로 전환되었다. 이에 국가가 최저생계비 이하의 저소득층에 대하여 기초생활의 보장뿐 아니라 근로능력이 있는 저소득층이 자립할 수 있도록 체계적인 자활지원 서비스도 제공하게 되었다.

2000년대는 정부의 전문적인 복지정책이 본격적으로 확대되기 시작한 시기라 볼 수 있다. 저출산·고령화의 심화, 저성장, 소득재분배의 악화, 만성적인 고실업구조의 등장, 빈곤인구의 급속한 증가, 소득계층 간 사회적 양극화와 같은 다양한 사회경제적 환경에 직면하면서 공공부조에 대한 수요는 확대되었다. 이에 대응하여 공공부조 성격의 각종 사회복지제도가 신설되거나 개편되면서 공공부조의 규모도 지속적으로 증가하는 경향을 보여 왔다. 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도는 인구학적 기준 폐지, 최저생계비 기준 대상자 선정, 보충급여 방식의 도입, 주거급여와 임시급여의 신설을 비롯해 고용과 연계된 생계급여의 도입 등 그야말로 복지에 획기적인 변화를 가져왔다. 그러나 노동능력이 있는 수급자의 근로 의욕 상실 등의 부작용도 발생하면서 이들의 근로유인 감소 완화를 위한 자활소득공제(2004), 근로장려세제(EITC), 자산형성프로그램(희망키움통장, 2010) 등도 도입되었다. 또한

노인, 장애인, 아동, 영유아 등을 대상으로 하는 소득보장형 범주별 공공부조가 다양한 형태로 분화되는 동시에 크게 확대되었으며, 의료보장체계 역시 그 골격을 갖추게 되었다. 아울러 저소득계층을 중심으로 형성된 국민연금, 고용보험 등 사회보험제도 사각지대 해소를 위해 보험료지원제도를 도입하는 등의 장치가 마련되었고, 2013년부터는 노인층의 빈곤예방 등을 위해 기초노령연금제도도 도입되었다.

이처럼 공공부조 성격의 주요 사회복지제도가 전보다 훨씬 확대되면서 공공부조의 예산규모도 크게 확대되었고, 전체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중 역시 커짐에 따라 지자체의 어려움 또한 가중되고 있다.

2. 사각지대 해소를 위한 서비스 제공

노년의 행복 보장

전남은 현재 전국 최고의 고령지역이다. 때문에 노인복지에 대한 수요 역시 급증하고 있다. 앞서 전남은 2005년 ‘전라남도 노인복지 5개년계획’을 수립한 바 있다. 이후 2007년부터는 4년마다 ‘지역사회복지계획’ 내에 전남 노인복지서비스에 관한 노인복지서비스 계획을 수립하여 연차적으로 사업을 시행하고 있다.

노인복지시설은 크게 노인생활시설과 노인이용시설로 구분된다. 노인생활시설에는 양로시설 등 주거복지시설과 요양시설 등 의료복지시설 등이 속한다. 그리고 노인이용시설인 재가복지시설, 복지관, 경로당 등 여가복지시설과 시니어클럽 등을 포함해 총 9,918개소가 운영되고 있다. 특히, 전남은 2004년부터 늘어나는 독거노인의 외로움, 고독사 등을 예방하고자 독거노인 공동생활 공간을 마련하고, 그 운영비 지원을

역점적으로 추진하고 있다. 독거노인 공동생활 가정은 기존의 마을회관이나 경로당 등 기존의 마을 내 시설을 개·보수하여 독거노인들이 함께 생활하고, 공동작업 등을 통해 소일거리도 할 수 있어 외로움과 불안감 감소 등 정서적 측면 뿐 아니라 경제, 안전, 위생 등의 측면에서도 시설을 이용하는 노인의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 전남이 주도적으로 꾸준히 추진해온 독거노인 공동생활의 집 설치사업이 성공적으로 추진되면서 국가(농림축산식품부)에서도 2014년 국정과제로 선정해 전국으로 확산시키고 있다.

이 외에도 전남은 저소득층 노인을 위한 다양한 정책도 동시에 시행하고 있다. 2008년부터는 경제적으로 어려운 저소득 노인의 빈곤을 완화하고 안정적 생활 유지를 위해 만 65세 이상 노인에게 매월 기초노령연금을 지급하고 있다. 2014년 7월부터는 소득하위 70% 노인에게 국민연금 가입기간과 연계하여 최대 20만원까지 지급되는 기초연금도 시행하고 있다. 또한 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간 참여 도모를 위해 일하기를 희망하는 65세 이상 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하여 소득보충과 건강증진의 기회로 활용하고 있고, 독거노인, 농한기 등 식사가 어려운 노인을 위해 마을회관 등에서 경로식당을 운영하여 점심 식사를 무료로 제공하는 등 세심한 부분까지도 물심양면 애쓰고 있다. 2014년 말 기준 8,755개소의 경로당에서 점심 식사를 무료로 제공하고 있다. 아울러 2011년 7월 제정된 「노인에 대한 성인용보행기 지원조례」에 근거해 기초생활수급자 및 차상위계층 중 장기요양등급 등급 외 노인에게 성인용보행기를 지급하는 등 지역 내 노인을 위한 복지서비스의 영역을 점차 확대해 나가고 있다.

저출산 극복을 위한 보육서비스 질 개선

1970년대까지의 아동복지서비스는 주로 고아나 기아를 보

호·수용하는 차원에서 시행되었다. 이후 1981년부터는 「아동복지법」에 근거해 아동복지의 대상이 요보호아동에서 전체 아동으로 확대되었다. 1991년부터는 「영유아보육법」의 제정으로 영유아를 사회복지적인 차원에서 보호·교육하고 있다.

전남의 아동복지시설은 아동생활시설과 아동이용시설 등 총 444개소가 운영 중이다. 아동생활시설은 전후 전쟁고아들을 수용하기 위해 설치된 양육시설을 비롯해 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하는 공동생활가정을 운영하고 있다. 대표적인 아동이용시설인 지역아동센터는 지역사회 아동의 보호·교육, 아동의 건전육성 및 종합적 아동복지서비스를 제공하고 있다.

특히, 전남이 직면한 저출산고령화 문제 극복을 위해 아동 보육시설의 확충과 시설 개선 등 인프라 확충 및 보육서비스 질적 향상을 도모하고 있다. 이를 위해 국공립 어린이집을 2018년까지 102개소까지 확충하려는 목표를 세워 추진 중이다. 아울러 전라남도 인증 어린이집 지정·운영을 통해 정부의 미지원 민간·가정 어린이집을 우수어린이집으로 육성하고자 인증지표, 멘토링제 등도 함께 추진함으로써 도내 어린이집의 보육기반 개선과 전남만의 특성 있는 어린이집을 육성해 나가고 있다.



초창기 공생원 아동과 설립자 윤치호 전도사

(자료 : 목포 공생원 홈페이지)

<전남 아동생활시설 사례 - 목포 공생원>

1928년 윤치호 전도사가 7명의 고아들과 생활하게 된 것이 공생원의 시작이 되었다. 1932년 12월에 정식으로 공생원 설립인가를 받았고, 이후 1937년 현재의 위치(목포시 죽교동 473번지)에 자리를 잡게 되었다. 이듬해인 1938년 정명여학교 음악교사로 근무하던 일본인 여성 윤학자(다우치지즈코)여사와 결혼하여 아이들을 함께 돌봤다. 1951년 6.25전쟁 당시 500명이 넘는 아이들의 식량구호 요청을 위해 광주의 도청에 갔던 윤치호 전도사가 행방불명되었다. 그러나 홀로 남은 윤학자 여사는 일본으로 돌아가지 않고 원아들을 헌신적으로 돌보았고, 그 공로를 인정받아 1962년 문화훈장, 1965년 제1회 목포시민상을 수여받았다.

그리고 1966년 윤학자 여사가 사망하자 장례를 목포역 광장에서 세 회 목포시민장으로 치러질 만큼 지역민의 존경과 애정을 받았고, 윤학자 여사의 선행이 일본까지 알려지면서 수많은 일본인들이 다녀가는 등 한·일관계의 가교 역할도 하고 있다. 특히 공생원은 당시에는 거의 없던 자생적이고 토착적인 사회복지기관이었다는 점에서도 큰 의미를 갖는다.

현재까지 3,700여명의 아이들이 공생원에서 자라 사회의 일원이 되었으며, 지금은 67명의 아동과 22명의 직원이 함께 생활하면서 꿈을 키우고 있다.

여성의 일·가정 양립 지원

전남의 여성복지시설은 성매매피해자보호시설, 성폭력피해자보호시설, 가정폭력피해자보호시설 등 생활시설과 성매매자활지원센터, 성매매피해상담소, 성폭력피해상담소, 가정폭력상담소 등 이용시설 총 39개소가 운영 중이다.

전남 여성 취·창업 지원실적

(단위 : 개소, 명)

구분	개소수	구직희망 등록여성	취·창업자수
2009	3	5,554	3,284
2010	4	8,458	4,859
2011	5	9,342	6,887
2012	6	8,905	6,581
2013	7	7,823	5,262
2014	7	9,854	6,715
2015.8	9	7,452	4,409

자료 : 여성새로일하기센터 e-세밀시스템

최근 전남 여성복지의 화두는 일·가정양립, 출산장려를 위한 육육환경 개선, 경력단절 여성의 취업 등으로 볼 수 있다. 특히, 여성의 취업을 지원하기 위해 여성새로일하기센터와 여성일자리박람회 등을 운영하고 있다. 여성새로일하기센터는 2009년부터 임신, 출산, 육아와 가족구성원 돌봄 등으로 인해 경력이 단절된 여성 중 구직을 희망하는 여성들에게 직업교육훈련을 통해 능력을 계발하고 적성에 맞는 일자리를 발굴해 연계하는 맞춤형 취·창업지원서비스를 제공하고 있다. 매년 1개소씩 신설해 현재는 총 9개소(광역본부 1개소, 시군 8개소)를 운영하고 있다. 2015년에는 59명의 취업설계사가 활동하여 8월말 현재 7,452명의 구직 희망여성 중 4,409명의 여성이 취업 및 창업에 성공하는 성과도 거두었다.

또한 경력이 단절된 여성이 자신의 커리어와 현실에 맞는 취업 기회를 찾는 것이 한계가 있을 뿐 아니라 도내 영세 기업은 높은 실업률에도 기업 홍보와 취업자들의 인식 부족으로 인력난을 겪는 어려움을 개선하기 위해 2007년 처음으로 여성일자 리박람회를 개최하였다. 매년 꾸준히 개최한 결과, 도내 2,000여개 구인기업과 구직여성 6,700여명의 DB를 구축하여 취업률을 제고를 위한 다양한 사업을 진행하고 있다.

전남 여성 일자리 박람회 채용 실적

(단위 : 개소, 명)

구 분	참여업체	구인	채용
2007	824	3,848	1,042
2008	819	2,450	973
2009	931	2,289	903
2010	370	914	321
2011	615	1,965	354
2012	855	2,189	684
2013	835	2,256	714
2014	901	2,099	722

자료 : 여성새로일하기센터

장애인의 자립지원 강화

장애인복지서비스는 1970년대까지만 하더라도 「생활보호 법」에 의하여 저소득장애인 중에서 생활능력이 없는 자에게 생계비의 일부를 현물 또는 현금으로 지원하는 수준에 불과했 다. 그러나 1981년 「심신장애자복지법」의 시행으로 지원이 확대되었고, 2000년대에 와서는 「국민기초생활보장법」에 따 라 기본적인 생활을 보장하고 있다.

이를 근거로 경제적으로 어려운 장애인에게 장애수당 및 장애아동 부양수당을 지급하고 있다. 그리고 장애인세대의 자 녀에게는 교육비를, 장애인 본인에게는 의료비를 지원하고 있 다. 또한 중증장애인 세대에는 주택자금 및 전세보증금을 융 자해주고, 중증장애인의 사고에 대비한 보험가입비도 지원하 고 있다. 아울러 장애인의 교육기회 확대 및 재활여건 조성을 위해 장애아동의 조기교육 및 통합교육을 강화하고 있다. 그 리고 장애인 기능훈련과 사회적응훈련을 실시하여 취업을 촉 진하고, 기관별 장애인의무고용 비율도 준수토록 하고 있다.

특히, 전남이 장애인복지에서 가장 힘쓰고 있는 분야는 장 애인의 삶의 질 개선이다. 이를 위해 단순한 경제적 지원보다

는 사회적 자립과 자아실현을 위해 자활센터 운영, 맞춤형 일자리 지원 등 경제활동을 통한 사회적 자립을 지원하고 있다. 아울러 자체예산을 편성해 장애인의 일상생활 편의증진을 위해 욕창방지용 매트와 휴대용 무선신호기 등 재활보조기구를 교부하고, 농협중앙회 지부를 통한 장애인의 자립 자금 대여, 장애인단체 운영비 지원 등 장애로 인해 생활이 어려운 중증 장애인의 생활안정지원과 사회통합을 도모하고 있다.

3

온정 넘치는 사회복지서비스 확충

전라남도는 지역주민의 복지욕구를 충족시키기 위해 다양한 지역사회복지서비스를 제공하고 있다. 지역주민의 복지 욕구는 4년마다 정기적으로 수립되는 지역사회복지계획의 근거 마련을 위한 설문조사 외에도 장애인실태조사, 고령자통계 등을 통해 직·간접적으로 파악하고 이를 정책에 반영하고 있다.

1. 통합형 복지타운 ‘무지개마을’ 조성

보건복지부가 5년마다 정기적으로 실시하는 ‘장애인실태조사(2005)’ 결과에 의하면, 장애인이 가장 우선적으로 요구하는 사항은 ‘소득보장’ 이었다.

이에 전남은 일시적인 금전적 지원보다는 장애인에게 적합한 양질의 일자리를 만들어 자립할 수 있는 안정적 삶의 터전을 마련해 주고 있다. 즉, 장애인의 생업용 일자리 창출을 위해 대기업 사회공헌팀과 연계하여 장애인용 근로작업시설 등 대단위 ‘무지개마을’ 조성 사업을 전국 최초로 국가사업으로 수립하여 추진하고 있다.

무지개마을은 2007년부터 함평군 월산리 일원 240천㎡ 부지에 835억 원을 투자해 조성하고 있다. 무지개마을이 다른 장애인 시설과 다른 점은 장애인만을 특정 지역에 격리수용하는 형태가 아니라는 것이다. 다시 말해 무지개마을은 대기업(사회사형 표준사업장)과 연계하여 장애인과 비장애인이 함께 일하고, 쉬고, 즐길 수 있는 기능을 모두 갖춘 맞춤형 선진복지, 자립형 모델이다. 즉, 무지개마을은 장애인과 비장애인이 함께하는 공간으로 계획된 전국 최초의 신개념 통합형 복지타운이다.

1단계로 장애인 근로작업시설 2개소를 확충하였다. 2단계로 IT와 수공업, 공예, 시설원예 등 장애인 비교우위 사업장과



함평 무지개 마을

사회사형 표준사업장 제도

기업의 장애인 고용 확대를 위해 2008년 1월부터 시행한 제도로 출자지분이 50%를 넘고 직원의 30%(중증장애인 50%) 이상을 장애인으로 고용하는 사회사를 운영하면 고용장애인을 모회사에서 고용한 것으로 간주하는 제도를 말한다.

전자제품 조립공장 등 생업용 기업체를 유치할 계획이다. 또한 3단계로 복지, 체육, 교육시설을 조성해 나갈 계획으로 추진되고 있다.

2. 노인회관 건립

(사)대한노인회 정관

제3조

각 급회 사무소는 해당지역 행정기관의 소재지에 두는 것을 원칙으로 한다고 규정

2005년 전남도청이 남악으로 이전하면서 (사)대한노인회 정관에 따라 대한노인회 전라남도연합회가 도내로 이전해야 했다. 그러나 사정이 여의치 않아 별도의 노인회관을 건축하지 못하였고, 이는 대한노인회 전라남도연합회의 가장 중요한 현안사업으로 대두되었다.

전남은 노인회의 도내 이전과 독자적 사무실 확보를 위해 2011년 4월 전남 노인회관을 목포시 옥암동 일원에 건립하기 위한 세부계획을 수립하였다. 그리고 국비 확보를 위해 여러 차례 중앙을 찾아 설득한 결과 당시 행정안전부에서 ‘특별교부세 지원을 위해서는 지방비로 부지를 우선 확보하고 설계를 선행한 이후 검토하겠다’ 는 최종 의견을 전달받았다.



전라남도 노인회관

(자료 : 전남도정 10년백서)

이후 2011년 5월에는 전남 무안군 남악 일원에 노인회관 건립 부지를 최종 선정하였다. 2012년 9월에는 도 노인회관 기본 및 실시 설계 용역 계약을 체결함으로써 같은 해 11월 15억 원의 특별교부세를 확보하게 되었다. 그리고 자체적으로 마련한 10억 원 등 총 25억 원의 사업비로 2014년 2월 지상 4층의 노인회관이 완공되었다. 현재 이 건물에는 경로당광역지원센터, 대한노인회 전라남도연합회, 전남 서부노인보호전문기관 등이 입주해 있다.

비록 웅장한 규모는 아니지만, 전국 최초의 초고령화사회 진입을 목전에 두고 있는 전라남도의 현실에서 노인회관을 중심으로 어르신들의 경륜과 지혜를 모아 우리 사회가 건강하고 아름다운 사회로 발돋움하는 든든한 토대가 될 것으로 기대된다.

3. 응급의료헬기 도입·운영

전남의 296개 유인도서 중 134개 섬은 의료인이 전혀 없는 의료취약지역이다. 때문에 섬 지역 응급환자 발생 시 신속한 이송을 위한 응급헬기는 절실하기만 하였다. 이에 2011년 초 보건복지부가 응급환자 이송 취약지 중 도서지역을 포함한 6개 시·도 의료기관을 대상으로 실시한 ‘응급의료 전용헬기(닥터헬기)’ 운영사업에 공모했다. 그 결과 전남의 목포한국병원과 인천광역시 가천의대 길병원이 최종 선정되어 전국 최초로 응급의료 헬기를 운영하게 되었다.



닥터헬기

현재까지 거점병원인 권역외상센터(목포한국병원)를 기준으로 반경 100km 이내 15개 사군에 217개소의 착륙장을 갖추고 100만여 주민의 응급상황에 대처하고 있다.

그리고 응급의료 헬기는 항공 이송 중 응급환자를 치료할 수 있는 인공호흡기, 심장제세동기, 이동형 초음파기, 환자 감시 모니터 등 각종 응급장비와 응급 의약품을 탑재하고 있다. 그리고 현장처치 능력을 갖춘 응급의학전문의와 구조사, 간호사가 탑승하여 30분 이내 현장 도착하는 것을 목표로 하고 있다. 응급환자를 사고현장에서부터 전문적인 응급치료를 하면서 의료기관까지 신속히 이송하는 ‘하늘을 나는 응급실’의 역할을 톡톡히 하고 있다.

실제로 닥터헬기는 지난 2011년 도입 이후 2015년 1월 중순까지 중증외상 141회, 급성뇌졸중 110회, 급성심장질환 46회, 기타(의식저하, 뇌진탕, 절단, 익수, 약물, 폐혈증, 위장관 출혈 등) 379회 등 총 676회에 걸쳐 응급환자를 이송하였다. 지역별로는 신안이 426건으로 가장 많았고, 다음으로 진도 116건, 완도 111건 등으로 도서지역 주민들의 이송과 치료에 큰 도움을 주었다.

앞으로도 전남은 운항범위 이외 지역까지도 헬기를 이용해 응급환자를 이송, 응급환자의 사망과 장애 감소를 위해 소방, 해경, 산림청 헬기와 연계하는 등 계속 확대해나갈 계획이다. 따라서 섬 지역 주민들의 의료편의가 한층 높아질 것으로 기대된다.

4. 찾아가는 산부인과 운영

전남의 주요 현안은 저출산·고령화의 극복이라 할 수 있다. 그러나 지역의 여건상 임신을 하더라도 산전 진찰 등을 받을 수 있는 병원이 없다보니 많은 시간을 들여 인근도시로 원정 진찰을 다녀야 하는 불편함을 감수해야 했다. 결혼이주 여성의 경우는 언어문제로 인해 배우자와 함께 많은 시간을 소비하면서 이동해야 했다.



찾아가는 산부인과

(자료 : 전남도정
10년백서)

전남에는 담양, 곡성, 구례, 보성, 영암, 함평, 진도, 신안 등 8개 지자체에 산부인과 의료기관이 없다. 이 지역은 가임 여성이 적다는 이유로 산부인과 병원이 개원하지 않았다. 그러다보니 지역 여성이 외부로 원정 진찰을 나가게 되는 악순환을 겪고 있다. 이에 전남도는 찾아가는 산부인과를 운영하고자 2008년 8월 보건복지부 공모에 응했다. 그러나 무료 순회 진료사업이 지자체 공익사업이라는 이유로 의료계와의 갈등이 야기되었다. 또한 환자 유인 행위를 금지한 의료법, 개원의에 미치는 악영향, 사업대상 제외지역(17개 시·군) 임산부의 형평성 문제 등이 제기되었다.

전남은 우선적으로 의료계와의 갈등 해소를 위해 산부인과 의사 단체 등을 방문하여 사업의 취지를 충분히 설명하고, 협조를 요청하는 등 갖은 노력을 하였다. 이런 노력의 결과 2008년 12월 보건복지부로부터 총 460백만 원을 지원받아 검진차량을 비롯한 각종 진료 장비 등을 구비하게 되었다.

그 결과 2009년 7월부터 보성군, 영암군, 함평군, 진도군, 신안군 등 5개 지역의 임산부 약 1,200명을 대상으로 월 2회 방문하여 산전 진찰 및 초음파검사, 혈액검사, 요검사 등 찾아가는 산부인과 이동검진을 시작하여 2013년 12월까지 총 5,430명의 여성들에게 진료를 실시하였다.

특히 결혼이주여성의 이용이 전체의 20~30%에 달하고 있어 언어소통이 상대적으로 불편하고 농촌에 거주하고 있는 결혼이주여성의 산부인과 이용 뿐 아니라, 이들의 커뮤니티 공간으로도 활용되고 있어 앞으로도 그 역할이 커질 것으로 기대된다.

5. 공공산후조리원 운영

공공산후조리원은 민선 6기 이낙연 지사의 공약사업으로 시작되었다. 추진과정에 있어 중앙정부와의 협의, 법률적 절차 문제 등 다양한 어려움이 산재해 있었지만 2015년 10월부터 본격적으로 시작하게 되었다.

지금까지 전남지역 산후조리원 공급은 민간에만 맡겨져 있다 보니 현실적으로 목포, 여수, 순천, 광양 등 도시지역에만 7개소가 운영 중이었다. 때문에 군 지역의 산모들은 산후조리 비용이 과다함에도 불구하고 도시로의 원정출산을 선택할 수밖에 없었다. 게다가 산모·신생아 건강관리사 지원기관 역시 22개 사군 중 8개 사군에만 설치되어 있어 산모신생아 건강관리사 파견 서비스 역시 한계가 있었다. 이에 전남도는 지역 맞춤형 출산장려정책을 통해 지역의 저출산을 극복하고, 농어촌 지역 산모들의 소외감을 해소하고자 공공산후조리원을 적극 추진하게 되었다.

전남 공공산후조리원 운영은 민간위탁방식으로 운영되고 있



전남 공공산후조리원

1호점

(자료 :
전남공공산후조리원
홈페이지)

차상위계층

정부로부터 지정된
기초생활보장수급대상
바로 위의 계층으로
잠재적 빈곤계층을 의미

다. 제1호점은 도비 5억 원과 자부담 4억 원을 투입해 해남병원 건물 4층에 약 500㎡(150평) 규모로 증축하였고, 친환경 자재를 사용하여 10개의 산모실, 신생아실, 좌욕실, 피부관리실, 황도방 시설 등을 설치하였다.

특징적인 것은 신생아 감염 관리, 엄마와 아기의 유대감과 정서안정 등을 위한 전실 모자동실 형태로 운영된다는 것이다. 그리고 모자동실이 불가능한 산모의 경우는 도움을 줄 수 있는 시스템 운영으로 퇴실 후 모유수유 교육과 훈련으로 공공성을 확대하고 있다. 또한 신생아 집단관리로 인한 감염과 질병 우려 해소를 위해 병원 내 소아 청소년과 및 산부인과 전문의와 연계해 소아과전문의는 1일 1회, 산부인과 전문의는 주 2회 회진 하고 있다. 이용료는 2주에 154만원으로 민간조리원보다 저렴하다. 또한 기초생활수급자, 차상위계층, 셋째 자녀 이상 출산가정, 다문화가정, 중증장애인 산모 등은 이용료 중 70%(107만 8천원)을 감면받을 수 있어 저소득층 산모에게 희소식이 아닐 수 없다.

전라남도도는 8년 연속 합계출산율 전국 1위를 유지하고 있으며, 다양한 맞춤형 출산 친화정책 추진 공로로 대통령 표창도 받았다. 앞으로도 사회 전반의 시스템과 시민들의 인식 개선까지 이루어진다면 인구 200만 돌파도 조마간 가능할 것으로 기대된다.

6. 100원 택시 운영

전남도 6,650개 마을 중 버스가 다니지 않는 농어촌 교통오지 마을은 316곳이나 된다. 그리고 그곳에 거주하는 주민은 대부분이 노인들이다. 때문에 이 지역 주민들은 몸이 아파도 병원 한번 가기도 부담스러운 수밖에 없다.

그런 교통오지 마을의 주민들을 위해 전라남도도는 100원 택

시를 도입했다. 100원 택시는 버스가 닿지 않는 마을의 주민이 택시를 부르면 가장 가까운 버스정류장까지 100원의 요금만 받고 모셔다 드리는 시스템이다. 요금의 차액은 도비와 사군비로 택시회사에 보전해 준다.

2014년 보성군과 화순군에서 시범 운영을 실시한 데 이어 2015년부터는 나주시 등 11개 사군 284개 마을에서 시행되고 있다. 2015년 9월말까지 24만8천여 명이 100원 택시를 이용했고 이 중 70% 이상이 병원이나 시장을 갈 때 이용한 것으로 나타났다. 자치단체가 택시회사에 보전한 예산은 2015년 기준 18억6천만원이었다.

전라남도도 100원 택시의 인기가 좋아 추가로 도입을 희망하는 순천시 등 3개 시·군 78개 마을에도 '15년 하반기부터 100원 택시를 운행토록 할 예정이다. 덕분에 도내 대부분의 주민들은 요금 부담 없이 편리하게 이용할 수 있어 전남이 교통오지라는 오명에서 벗어날 수 있을 것으로 기대된다.



자료 : 전남도청 홈페이지
전남의 100원 택시 제도

4

전남교육의 과거와 현재

우리나라에서 교육은 산업화와 민주화를 동시에 완성시킨 원동력이었다. 일제강점기, 남북 전쟁, 산업화의 어려운 시대를 거친 민중들에게 교육은 불확실한 미래에 대한 희망의 투자였다. 전남의 학교는 학생과 부모에게 꿈을 실현하는 배움터이자 농어촌에서는 지역공동체의 중심이었으며 문화와 역사의 장이 되어왔다.

1. 전남교육의 발전과정

근대교육의 태동과 전남교육

우리나라의 근대교육은 1895년 2월 2일 고종이 교육에 의한 입국 의지를 표명한 교육특별조서에서 비롯되었다. 이 조서에 의하면, 교육은 국가보존의 근본이며, 신교육은 과학적 지식과 신학문의 실용을 추구하였으며, 교육의 3대강령으로서 지육·덕육·체육을 제시하였다. 교육입국의 정신에 기반 하여 학교를 많이 설립하고 인재를 길러내는 것이 곧 국가중흥과 국가보전에 직결되는 사실임을 밝히고 있다. 이후 교육을 통한 국가중흥의 이상을 실현하기 위해서 1895년 4월에 교사양성을 목적으로 한 「한성사범학교관제」를 공포하였으며, 그 외에도 「외국어학교관제」, 「소학교령」 등 학교법제와 법칙을 제정하였다.

전남지역 최초의 근대학교는 1895년 5월 소학교령에 의하여 1896년에 설립된 광주공립심상소학교였다. 이듬해 무안과 나주에 공립심상소학교가 각각 개교된 것을 필두로 전남의 여러 지역으로 확대되었다. 소학교는 수업연한 3년의 국민교육의 기초교육기관임을 표방하고 덕성의 함양과 인도주의의 실천을 교육목표로 삼았다. 이를 위해 수신, 독서, 작문, 습자,

산술, 체조 등 6개 교과목을 편성하여 학생을 교육하였다. 체조대신에 여학생의 경우 재봉을 추가할 수 있었다.

한편, 전남지역 사립학교는 대체로 1900년 이후에 문을 열었고 1910년까지 총 89개의 학교가 설립되었다. 1901년 담양은 학교설립을 위해 군수 주도하에 유림들이 운영비를 분담하여 전남에서 가장 먼저 사립근대학교를 설립하였다. 1897년에 개학된 목포에서는 일신학교, 영진학교 등이 1901년에 설립된 것으로 추정되며 진도, 무안(지도), 영광, 여수(거문도) 등 목포 인근지역과 해안가를 중심으로 사립학교가 설립되었다. 진도는 여러 지역에서 유배된 지식인과 지역민들이 함께 광신학교를 설립하였고 1885년 영국에게 불법점령을 당했던 해상 전략적 요충지로서 외국문물을 일찍 접할 수 있었던 여수거문도의 낙영학교는 여수지역의 첫 근대교육기관이 되었다.

일제 강점기, 폭발하는 민중의 교육열과 전남학생들의 저항

1905년 을사조약에 따라 외교권이 박탈당하자 조약의 무효를 요구하는 유생들의 상소투쟁과 조국수호를 위해 나선 지식인들의 죽음과 저항이 이어졌다. 뜻있는 지식인들은 신교육을 통해 독립과 근대화를 이룰 수 있다고 생각하여 학교설립을 주도하였다. 이에 따라 교육구국운동의 일환으로 전국 각지에서 근대 학교의 설립이 민간주도로 확산되었다. 그러나 1908년에 들어서자 일제는 본격적으로 지역사회 공동체가 중심이 되어 설립한 사립학교들을 통제하기 시작하자 학교들은 문을 닫거나 서당, 강습소 형태로 그 명맥을 유지하였다.

이 시기 전남은 서당의 수가 전국 평균보다 많았고 지역공동체에 기반을 둔 자율적인 교육이 활발히 이루어졌으며, 이러한 추세는 공립보통학교들이 확대되는 시기까지 지속되었

다. 이후 1면 1학교 원칙이 제시되어 1939년까지 사립 14개를 포함하여 300개가 넘는 공립보통학교가 전남지역에 설립되어 교육이 이루어졌다. 학교설립과 운영에 필요한 현금을 많이 확보한 지역에 우선적으로 학교설립을 허가했기 때문에 해당지역의 주민들은 현금을 분담하거나 학교 부지, 건물 등 기부가 이어졌다. 그도 저도 없는 지역민은 곡식을 내놓거나 학교건축 공사에 노동력을 제공하기도 하였다. 폭발하는 민중들의 교육열을 일제는 감당할 수 없어 학교를 새로 짓기보다는 학급당 학생 수를 늘리는 방향으로 정책이 이루어졌다. 학생 수가 급격히 증가하면서 여학생의 경우 광주, 목포, 여수 등 도시권을 중심으로 취학이 증가하였으나 전남 전체적으로는 3분의 1에 미치지 못하였다. 중등학교의 경우, 1919년까지 전남과 제주의 간이 농업학교와 광주의 숭일학교, 수피아여학교, 목포의 영흥학교와 정명여학교, 순천의 매산학교와 매산여학교 등 기독교 계열의 사립학교들이 설립되었다. 그러나 대부분의 학교는 학력을 인정받지 못하는 각종학교에 해당하였고 학생 수도 적었다.

이후 민중들의 교육열에 의해 설립된 사립학교들이 일제가 직접 통제하는 공립학교로 바뀌면서 광주(여자)고등보통학교, 광주농업학교, 전남도립사범학교, 여수수산학교, 제주농업학교, 목포상업학교 등 관립학교들이 설립되었다. 그리고 영산포 공립실과여학교 같은 실업여학교도 설립되었으며, 3·1 운동 이후에는 항일 학생운동과 민족교육운동이 본격적으로 진행되기 시작하였다. 그 당시 도시에 있는 중등학교에 자식을 유학 보낸다는 것은 부유한 계층의 연소득 3분의 1에 해당하는 돈을 투자해야 가능한 일이었다. 경제적 이유 때문에 1940년대 초반까지 전남 중학생수는 1,600여명에 불과하였다.

1차 세계대전 이후 전승국 식민지에서 최초로 일어난 대규모 독립운동인 1919년 3월 1일 독립만세 운동은 우리 국민들의 열망과 높은 정치적 수준으로 이뤄낸 자랑스러운 항거이

다. 3·1독립만세운동 이후 항일 학생운동과 민족교육운동이 본격적으로 진행되기 시작했다.

먼저 광주에서 3월 10일 송일학교, 수피아여학교, 광주농업학교 학생들과 시민들이 광주 시내를 누비면서 만세시위를 전개하였고 영암, 장성, 담양, 완도, 영광, 나주 등지에서 학생들 또는 교사들이 주도하여 학생만세운동이 전개되고 주동자가 구속되거나 사전에 발각되어 체포 되는 일이 계속되었다. 수피아 여학교는 전교생이 참여하여 교사 2명과 학생 21명이 투옥되었고 목포에서는 4월 8일 정명여학교와 영흥학교 전교생과 목포상업학교 학생, 기독교인들이 태극기와 현수막을 들고 만세시위를 벌였으며 80여명이 구속되었다. 진도, 해남, 완도 등지에서는 그 다음해에 학생들과 청년, 지역민들의 만세시위가 일어났고 1929년 광주학생운동으로 이어지는 밑바탕이 되었다.



목포정명여고
4·8만세운동
재현행사

광주학생운동의 직접적인 발단은 10월 30일 나주역에서 일어난 박준채 한국학생과 후쿠다 일본학생 사이의 개인적 충돌이 발단이 되었다. 11월 1일부터 광주고보의 조선인 학생들과 광주 중학교의 일본인 학생들이 집단적으로 충돌하다가 11월 3일 두 학교는 대격투를 벌였고 독서회 회원들이 주축이 되어 광주농업학교 학생까지 참여한 대규모 시위를 벌였다. 이후 여러 학교로 확대되면서 학교는 휴교되었다. 광주 학생운동을 주도했던 독서회 회원 절반이상이 전남 여러 곳에서 광주로 유학하여 하숙, 자취, 친지 집에서 다녔던 학생이었다. 오늘날 학생의 날을 11월 3일로 제정한 것도 광주학생독립운동의 역사적 의미를 기리고 그 정신을 계승하기 위함이다.

그 이듬해 1월 휴교가 끝나고 개학할 때까지도 200여명의 학생이 구속 상태에 있었고 일제경찰은 배후세력과 주동자를 찾아내기 위해 학생들에게 고문을 자행하였다. 이런 일들이 알려지면서 전남의 여타지역과 전국의 학생들에게 “광주 구속 학생 석방”이라는 공동의 투쟁 목표가 제시되었고 학생시위와

동맹휴학은 광주로부터 전남 여러 지역과 전국으로 확산되었다.

목포에서는 1928년 11월 19일 목포상업학교 학생들을 중심으로 피착취 민중들이 일제히 가두시위를 하며 동맹파업을 단행하고 깃발을 앞세워 목포역으로 행진하면서 시민들에게 전단을 배포했다. 이들이 작성한 전단은 광주에서 배포된 것보다 더 강력한 호응을 일으키며, 폭압을 거부하고 직접 투쟁에 나설 것을 요구하고 있다.

「이천만 피압박 민중 여러분」이라는 제목의 전단은 “우리들의 조국을 사랑한 광주학생 남녀 수십 명은 거의 죽을 지경의 중상을 입고 철창에서 신음하고 있다. 청년 학생 200명은 불법하게 검속되었다. 그들은 정의를 위해 길거리에서 시위운동을 하였으나 지배계급 광견들의 독아에 걸려들었다. 우리들은 광주 형제의 석방을 요구하며 견디기 힘든 피와 눈물의 시위 행렬을 하는 것이다” 라고 밝히면서 피감금 학생 탈환, 총독폭압정치 절대 반대, 교육에 경찰 간섭 반대, 치안유지법 철폐, 언론결사집회의 자유 전취, 제국주의 전쟁 절대 반대, 식민지 해방 만세, 무산계급 해방만세 등을 주장했다.

나주에서는 11월 27일 나주농업보습학교와 나주보통학교 학생들이 교문 밖으로 진출하여 읍내를 행진하면서 전단을 나눠주고 시위를 전개했고 주동자 16명이 구속되었다. 나주 학생들은 「대중이여 학생 제군이여 아는가, 우리들이 얼마나 강압과 폭압을 받고 있는가」라는 격문을 배포했다. 이 격문에서 “우리들의 무기는 단결” 이고 “힘으로써 우리 학생들의 석방을 요구함과 동시에 시위로써 대중의 각성을 촉진” 한다고 밝히면서 식민지 탄압정치 절대 반대, 언론 집회 출판 결사의 자유 획득, 관료적 교관의 배격, 조선인 본위의 교육제도 실시, 치안유지법에 절대 반항 등을 주장했다. 또 나주의 시위는 광주나 목포와 달리 보통학교 학생들이 대규모 참여했으며 이후 전국에서 일어난 많은 보통학교 학생들의 연대 투쟁의 선구가 되었다.

함평에서도 함평농잠보습학교 학생들이 중심이 되어 태극

기와 격문을 만들고, 함평보통학교 학생들과 연합하여 12월 12일 함평장날 대규모 시위를 준비하였으나 사전에 계획이 누설되어 시위는 성사되지 못했다. 그러나 학생들은 구속자 석방을 요구하며, 12일부터 동맹휴학에 들어갔고 학생 6명은 무기정학 처분을 받았다. 강진군에서는 대구공립보통학교 학생들이 “우리들 조선민족은 군국주의 자본주의 침략주의인 일본국에게 총체적 자유를 빼앗긴지 20년”이며, “동포 학생이 옥중에 있는 것을 목격하고 이를 위안하는 의미에서 동맹휴학을 한다” 고 선언하고 1월 18일 동맹휴학에 돌입했다.

여수 지역에서도 광주학생운동에 호응하여 학생들의 투쟁이 전개되었다. 여수 서정향교에서 「친애하는 학생 재군이여 광주 사건에 동정하라」는 제목의 격문을 몰래 만들어 1930년 1월 25일 여수공립보통학교 교정에 살포했다. 곡성 옥과면의 옥과보통학교 학생들이 장날 시위를 추진하려다 발각되었고, 담양군 창평보통학교에서도 6학년 학생들이 광주 학생 시위에 대한 격문을 뿌리며 만세 시위를 시도했다.

목포의 정명여학교에서도 1930년 2월 광주 학생들에 대한 동조 투쟁을 시도했다. 이들은 등사판을 구하지 못해 수백 장의 격문을 일일이 써서 준비하고 시위를 벌이려 했는데 사전에 이를 탐지한 미국인 교장이 목포경찰서에 신고하여 주모자들이 구속되었다.



목포정명여중 독립운동 관련 문서

1983년 2월 14일, 목포정명여중 천정 보수 작업을 하던 중 기미독립선언서와 2·8독립선언서, 비밀지하신문, 격문, 독립가 등이 발견되었다.

12월부터 시위는 서울로 확산되었으며, 12월 2일부터 격문이 각 학교에 배포되고 5일부터 동맹휴학이 진행되었다. 12월 9일부터는 학생들이 시내로 쏟아져 나와 연합시위를 벌였으며, 12월 5일부터 16일까지 30개 학교에서 1만 2천여 명의 학생이 동맹휴학과 시위를 벌였고, 1,400여명이 검거되었다. 1930년 1월에는 서울에서 2차 시위가 발생하였으며 전국 각지로 동맹휴학과 시위가 확산되었다. 그리하여 전국에서 251개교, 해외까지 포함하면 281개교가 광주학생운동에 참가했다.

광주학생운동은 지역에서 시작된 운동을 전국으로 확산시킴으로써 민족 문제를 쟁점화 시키는 정치적 능력을 보여준 운동이며, 또한 전남 지역에서도 광주, 나주, 목포, 여수 등 주요 도시는 물론 보성, 강진, 곡성, 함평 등의 보통학교 학생들까지 민족적 투쟁에 동참하였다. 3·1 운동 이후 10년 만에 일어난 이 대규모의 학생 투쟁은 민족문제에 대한 학생들의 잠재적인 능력을 강하게 보여준 사건이고 이것을 경험한 학생들은 30년대 활발한 사회운동과 민족운동을 전개하는 밑거름이 되었다.

그 후로도 여수 출신 주재연(朱在年, 1929~1944)열사는 1943년 9월 23일 14세 때 전남 여수에서 ‘일본이 패망할 것’이라는 말을 전파하다 일본경찰에 체포돼 징역 8개월, 집행유예 4년을 선고 받았다. 복역 중 일제 경찰이 ‘어린 나이에 단독으로 범행했을 리가 없다’며 배후를 추궁하면서 고문을 가해 이듬해 1월 석방된 뒤 한 달여 만에 숨졌다. 당시 재판기록(1944년, 현 광주지법 순천지원)에 의하면 주 열사는 초등학교를 졸업한 뒤 농사를 돕던 중 ‘조선독립의 실현이 가까워지고 있다’는 말을 수시로 하고 다닌 것으로 나타났다.



주재연 열사

2006년에야 재판기록이 확인되면서 최연소 항일지사로 평가받고 있다. 전남도청은 이에 따라 여수시와 협의해 가칭 ‘소년지사 주재연 현장사업추진위원회’를 구성하고 구체적인 사업 방향을 결정해 나갈 계획이었다. 전남의 이름을 빛낸

주재연 열사의 최연소 항일운동에 대한 정확한 사실과 역사적 평가작업을 통해 유관순 열사와 버금가는 현창(顯彰)사업을 벌이기로 했으나 아직 결실을 얻지 못하고 있다.

미 군정기의 전남교육

해방이후 미 군정청은 교육의 현안문제와 인사 등에 대해 심의·결정하는 조선교육위원회를 조직하였다. 11월에는 교육계 및 학계 인사 100명으로 구성된 조선교육심의회를 출범시키며 우리의 교육이념을 「홍익인간」으로 채택하였다. 수업연한은 초등학교 6년, 중등과 3년, 고등과 3년, 사범학교는 중등과 졸업 후 3년, 대학은 고등과 졸업 후 4년으로 하여 1946년부터 적용하였다. 또한 종래의 3학기제를 2학기제로 운영하고 의무교육을 전면 실현하기 위해 1948년 국민학교의 수업료를 폐지하였다. 해방 후, 취학열기가 고조되어 국민학교의 학생입학이 급증하였고, 학급당 학생 수를 60명으로 하였음에도 수용이 어려워 오전·오후 2부제 수업이 진행되었다. 해방이 되면서 일본교원들이 물러나고 그동안 교과목에 없었던 국어, 국사담당 교사 자체가 없었던 상황에서 발생한 교원부족사태는 심각하였다. 그러나 다양한 방식으로 단기간에 교사를 양성하고 임용체제를 갖추어 해방시기에 2만 명이 채 안된 교원 수는 3년 만에 4만 명을 넘어섰다. 전남도 전국적 상황과 크게 다르지 않았지만 전남의 교육행정은 내무국 산하의 학무과에서 담당하였다. 전남 초대 학무과장은 유찬식이었고 9월 중으로 도내 전 국민학교를 개교할 것을 시·군 학무과에 시달하였다.

미 군정기 때 전남에서 추진되었던 주요 교육 사업을 보면, 1945년 해방된 해에는 일제잔재 청산과 대한민국 국민으로서 자주화와 건국이념의 함양이 이뤄졌다. 1946년에는 학교 운영과 교과지도 등 행정과 제도의 측면이 중점적으로 진행되었고 1947년에는 학교학급경영과 보통교육의 강화 등 학교교

육의 내실화를 위한 교육지표가 설정되었다.

1945년 해방 당시 전남의 국민학교는 공립 588개교, 사립 12개교로 600개교였으며, 학생 27만명에 교원이 3,500여명에 이르러 지금보다 학생 수가 더 많았다. 교사 1인당 학생 수는 전국 평균 70여명이었지만 전남은 77명에 육박했다. 사립학교는 교원부족이 더욱 심각해 교사 1인당 175여명을 가르쳤다. 학교의 신설도 섬이 많은 여수시, 신안군, 진도군에서 급증하였다. 신안군의 경우 3년 동안 13개의 학교가 새로 설립되었다. 전남 중등의 경우, 1946년 41개교에 14,500여명의 학생이었으나 1950년에는 54개교에 44,000여명에 이르렀다. 국어, 국사교사의 부족 등으로 절대 교사 수가 부족해 섬과 산간벽지에는 교원배치가 불가능할 지경이었다. 참고로 신입생 정원이 가장 많은 학교는 완도초급중학교로 360명이었으며, 해남초급중학교가 310명으로 그 뒤를 이었다.

60~70년대 전남교육의 양적 팽창

1950년 6월25일에 발발해 1953년 7월 27일 휴전협정이 이루어지기까지 3년 1개월 동안 진행된 한국전쟁은 대한민국의 전반에 엄청난 손실과 폐해를 가져왔다. 사망, 부상, 이산가족의 발생 등 인적 손실 못지않게 학교·교회·사찰·병원 및 민가를 비롯한 공장·도로·교량 등이 무수히 파괴되었다. 인적 및 물적 손해도 손해지만 민족 내부의 불신과 적대감이 높아져 중도적인 이념을 추구하는 세력이 성장하기 어려웠다. 경직된 사고와 이념대립으로 인해 타협과 대화를 통한 평화통일의 분위기가 오랫동안 가로막혀 왔다. 이러한 사회분위기는 교육에도 심대한 변화를 가져왔다.

전쟁의 위험 속에서 살아남은 국민들은 본능적으로 많은 자식을 생산하여 세칭 베이비 붐 세대가 태동되었다. 그 중에서도 1958년생은 우리 역사 이래 가장 많은 100만 명에 육박

하는 인원이 출생하여 ‘58년 개띠’라는 상징어가 태동하였다. 많은 출생과 함께 교육에 대한 욕구도 강하게 나타나 1959년에 이미 100명중 96명이 초등학교에 입학하였다. 전남의 학교 수도 1968년을 기점으로 1,000개가 넘어섰다. 전남의 학급당 학생 수가 평균적으로는 58명이었고, 도시지역은 한 학급에 70여명 내외의 학생이 수업을 받았다. 상당수 도시나 읍지역의 학교에서 2부제 수업을 운영하였고 여학생의 취학율도 늘어났으나 1980년에야 남녀의 성비균형이 이루어졌다.

의무교육을 추진하면서 1960년대 국민학교 졸업생이 증가하면서 중학교 진학희망이 급증하였으나 학교의 여건은 희망 학생 수를 감당하기 어려워 중학교 입학경쟁이 치열해졌다. 1960년대 초반에 118여개에 불과하던 중학교 수는 10년 만에 238여개로 2배 증가하였다. 1960년대 후반은 중학교에서 고등학교로 이어지는 지역 유명학교가 광주, 목포, 순천, 여수 등을 중심으로 형성되었고 학벌이 출세 도구로 인식되면서 입시경쟁이 최고조에 달하게 되었다.

이에 따라 정부는 입시경쟁을 완화하기 위해 중학교 입시를 폐지하고, 학생 수용을 확대하기 위해 공립학교 중심으로 학교신설을 가속화시켰다. 전남의 경우 신설된 중학교 대부분이 농산어촌 지역의 면단위 중심이었고, 도시나 읍지역은 남·여중학교가 따로 있었으나 면지역은 대부분 남녀공학이었다. 1960년대 초 전남의 중학생 수가 7만 명이 되지 않았으나 1969년 10만, 1973년 20만, 1980년에는 30만 명을 넘어서 학생 수가 폭발적으로 증가하였다. 결국 1980년에 남녀 모두 90% 이상이 중학교에 진학하게 되었다. 전남 22개 시·군에서 17개 시·군이 바다와 섬을 갖고 있는 독특한 환경 속에서도 많은 진학이 이뤄진 것은 적어도 중학교는 마쳐야 한다는 보편적 공감대가 형성되었기 때문이었다.

고등학교는 1963년 61개교에 불과하였으나 1980년에는 149개교로 확대되었다. 중학교에서 고등학교로 진학하는 학생도



1970년대
해남현산초등학교
모습

80%에 육박하였고 여학생의 고등학교 진학률도 70%를 넘어섰다. 고등학교 수와 학생이 증가하면서 중학교에 이어 고등학교에도 평준화정책이 서울과 부산에 이어 광주에서도 1975년에 시행되었다. 평준화가 진행되고 대학진학이 신분상승의 도구로 여겨지면서 1960년대 산업화와 근대화 초기에 급증했던 실업계 고등학교가 일반계로 전환하는 계기가 되었다.

산업화과정에서의 농어촌 학교의 위기

1960년대부터 시작되어 1970년대에 본격화된 우리나라의 공업화와 산업화 정책으로 농어촌지역에서 도시로 향하는 이농이 급증하였다. 진학과 취업을 위한 청소년과 청년들의 도시로 향한 대이동, 생계를 위한 청장년층의 이동은 농촌지역의 학생 수 감소를 필연적으로 가져왔다. 인구의 도시집중이 가속화되면서 교육기회 및 교육여건의 균등화를 전제로 하는 의무교육에서 도시와 농촌의 교육격차 문제가 제기되었다. 특히, 1970년대 국민학교 학생 수 감소가 면단위 지역에서 시작되어 학교 영세화 문제에 직면하게 된 반면에, 도시지역은 학교의 거대화, 학급당 학생 수의 과밀, 증가하는 학생문제 때문에 학교신설과 학교시설 문제가 제기되었다.



섬의 아이들

1970년대 초반에서 1980년대 초까지 불과 10여 년 동안에 전남 농촌지역 국민학교의 학생 수가 40%가 넘게 감소하였다. 중·고등학교의 경우는 국민학교와 달리 소위 베이비붐세대의 높은 중·고등학교 진학률로 인해 계속 증가하였다. 그러나 1980년대를 넘어서면서 학급 수와 학급당 학생 수가 도시에 비해 훨씬 감소하기 시작하였다. 농어촌이 많은 전남은 산업화시기 발전전략에서 소외되었고, 다른 시도에 비해 불리하였다. 이농으로 인한 인구수 감소는 학생 수 감소로 이어졌고, 상대적으로 불리한 교육환경 때문에 학력격차가 심화되는 결과를 가져왔다.

또한 전남은 도서가 많고 해안선이 길어 어업 종사인구가

많아 섬 학교가 어느 지역보다 많고, 그에 따른 교육적 문제도 많을 수밖에 없었다. 그 대표적인 경우가 신안군이다. 1964년에 기존의 무안군에서 육지지역은 무안군으로, 섬 지역은 신안군으로 나뉘면서 전국에서 유일하게 섬 만으로만 이루어진 군이 되었고 교육청도 나뉘어졌다. 이후 신안군에서는 섬 별로 중학교가 끊임없이 개교되었다. 학교가 없어 목포를 포함한 도시나 타 지역으로 진학했던 소수의 학생들에서 자기 섬으로 진학하게 되어 중학교에 진학하는 학생이 급증하였다. 고등학교의 경우 1975년에 안좌종합고등학교가 신안에서는 처음으로 개교하였다. 신안을 포함한 섬 지역은 염분 등에 의해 빨리 훼손된 학교환경, 부족한 교실, 관사환경을 포함한 교원의 열악한 근무여건, 학생 등교의 어려움, 부정기적인 배의 출항에 따른 여러 문제들로 인해 수업이나 정상적인 학사운영에 차질을 빚어왔다. 게다가 섬 지역이나 벽지오지로 발령이 난 교사의 경우 교직을 그만두거나 휴직을 하는 경우가 많아 교사의 부족이 심각하였다. 국민학교에는 학급담당이 없는 경우가 있어 2개 반 이상을 겸임하는 경우도 있었고 중·고등학교의 경우 전공교사가 없어 임시로 비사범계나 양성소 등의 출신으로 채워졌다. 그 교사 수가 섬지역의 경우에 절반에 육박하여 섬 교육의 질적 저하를 초래하였다.

광주·전남 분리 이후의 전남교육

1986년 전남에서 광주광역시와 분리됨에 따라 교육행정도 분리되었다. 이 시기에 도시지역은 학생 수가 증가하고 농촌지역은 중학교까지 학생 수가 감소하기 시작하였다. 면지역까지 중학교를 설립한다는 정책목표가 있었기 때문에 학교 수는 증가하였으나 학생 수는 오히려 감소하였다. 반면, 고등학교와 학생 수는 끊임없이 증가하였다. 대학진학과 학력사회의 진전에 대한 사회적 인식변화, 경제성장, 남녀평등의식 확대 등은 대학에 대한 수요를 증가시켰고 일반계 고등학교의 확대 요인이 되었다.

이 시기부터 2000년대까지 정부는 소규모학교 통·폐합 및 내실화정책을 추진하였다. 1950년대 이후로 도서벽지까지 설립했던 농촌학교에 대하여 학생 수 감소에 따른 교육재정의 효율성이라는 명목으로 인위적인 학교 통·폐합이 시작되었고 이는 1990년대 들어 더욱 가속화되었다. 1990년대 초기까지는 본교를 분교로 하여 학교를 지역에 유지하였으나 이후에는 폐교하는 학교가 많아져, 2000년에는 전남 중학생 수가 12년 전보다 절반이하로 감소하고, 고등학생도 15만여 명에서 10만 명 이하로 줄었다. 현재까지 20여 년 동안 전국적으로는 3,500여개의 학교가 폐교되었고 전남, 경북, 경남, 강원도 순이었다. 전남에서만 760여개의 학교가 폐교되었고, 이는 전국의 5분의 1에 해당하는 엄청난 수이지만 농어촌 인구감소로 폐교는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 상대적으로 광역시는 폐교가 극히 적으며, 도(道) 지역에서도 도시는 구도심 일부에서만 폐교가 이뤄졌다.

면단위에서의 학교는 단순히 교육기관으로만 판단되지 않는다. 지역사회의 문화와 지역공동체의 구심점이 되는 게 학교라 할 수 있다. 경제적 이유뿐만 아니라 교육 때문에 도시로 이동하는 사례가 증가하면서 학교폐교가 오히려 지역사회를 황폐화시킨다는 비판이 일기 시작하였다. 학교는 그 지역의 공간·문화적 특성을 그대로 계승하고 있으며, 지역공동체의 역사와 추억을 간직한 특별한 공간이라는 인식하에 지역민을 위한 폐교활용의 필요성이 증가하였다. 전남 대부분의 지역이 농어촌으로 주로 농·수산업 위주의 1차 산업에 편중되어 주민소득이 낮고, 지방자치단체의 재정자립도는 전국 최저 수준이다. 이농(離農), 이어(離魚) 현상으로 인하여 인구수 및 학생 수가 급감함에 따라 소규모학교가 매년 증가하여 학교 통·폐합이 계속되는 악순환이 되풀이 되고 있을 뿐만 아니라 저출산으로 취학 대상자가 없는 지역이 생겨나는 등 도·농간 학생 수용의 불균형 현상이 심화되고 있다.

2. 전남교육의 현주소

전남의 초중등 학교와 학생들

2015년 현재 전남지역의 학교 수는 1,381개교(77개 분교장 제외)로 국립 1개교, 공립 1,175개교, 사립 206개교이다. 이 중에서 유치원은 552개원이며, 초등학교는 426개교(67개 분교장 불포함), 중학교는 250개교(11개 분교장 불포함), 고등학교는 145개교, 특수학교는 8개교이다. 이 중 시 지역에 위치한 학교는 전체의 1/4 수준이며, 면소재지 이하에 65%의 학교가 배치되어 있다.

1982년부터 정부정책에 의해 30여 년 동안 782개교가 통·폐합 되었다. 이 중 본교 245개교(사립 6개교 포함), 분교장 537개교가 폐교되었으며, 분교장 개편이 403개교이다. 전남 22개 시·군 중 고흥군·완도군·신안군 등 3개 군이 본교와 분교장을 포함하여 가장 많은 73개교씩 폐지되었으며, 가장 적은 곳은 목포시(4개교)로 나타났다.

최근 10년 동안에는 183개교가 폐교 되었으며, 신안군(22), 여수시(17), 진도군(15), 해남군(14), 완도군(13), 곡성군(13), 나주시(13) 순으로 폐교수가 많았다. 특히, 도서지역이 대다수였으나 내륙지역으로는 해남군, 곡성군이 포함되었다. 이는 적정규모 학교 육성사업의 추진 영향 때문이다.

초·중학교는 의무교육이고, 학교의 교육과정이 거의 비슷하나 고등학교는 학교의 설립주체나 교육과정에 따라 다양하다. 먼저, 공립일반계가 58개교와 사립일반계고 35개교가 있으며, 이 중에서 일반계고가 93개교이고, 공립특성화고가 41개교, 사립특성화고가 11개교로 특성화고가 46개교로 전체적으로 145개교이다. 여기에는 전남외국어고, 전남과학고, 전남국악고 등의 특수목적고와 자립형 사립고인 광양제철고, 목포고, 해남고를 비롯한 공립형 자율학교 등이 일반계고로 포함되어 있다.

학교 수는 2005년 852개교에서 2010년 834개교, 2013년 826개교, 2017년 807개교로 지속적인 감소가 예상된다. 특히, 고등학교수는 2013년을 기점으로 감소가 두드러진다. 이는 고등학교 교육력 제고와 지역발전 전략으로 추진된 거점고등학교 육성에 따른 학교 수 감소 때문이다. 그동안 도교육청은 학교 수 감소와 작은 학교의 증가에 따른 전남교육의 위기에 대응하기 위해서 무지개학교 교육지구 사업, 작은 학교 지원 조례 제정, 방과 후 학교 위탁운영 등 작은 학교 살리기 정책을 통해 전남지역의 작은 학교에 대한 인적·물적 인프라 구축으로 교육력 제고 노력을 지속적으로 추진하였다. 학생 수는 초등학교 94,000여명, 중학교 59,000여명, 고등학교 69,000여명, 특수학교 1,000여명으로 전체 23만 명에 육박한 학생이 전남에서 배움과 성장을 하고 있다.

전년대비 유·초·중등 전체 학생 중 1만 명에 이르는 학생이 저출산에 따른 취학 적령인구 감소의 영향 등으로 줄었다. 2010년 이후 꾸준한 증가 추세인 유치원 원이는 2013년 18,895명으로 전년대비 376명 증가하였다. 이는 누리과정 도입·확대 등 유아교육 지원 강화의 영향으로 보인다. 장애학생의 통합교육을 위해 일반학교에 설치된 특수학급은 2013년도 기준 461개교로 전년대비 24학급 증가하였으며, 특수교육대상학생은 2,198명으로 전년대비 26명 증가하였다. 이는 장애학생 무상·의무교육확대, 통합교육지원 등 특수교육지원 강화의 영향이다.

지난 10년간 전남지역의 학생 수 감소율을 감안하면 오는 2020년에는 학생 수가 현재의 약 50%수준까지 감소될 것으로 전망된다. 학령인구의 도시 전출과 출생률이 낮아지면서 취학 아동 인구수 감소가 겹쳐 농촌지역 학생 수 감소는 당분간 지속될 것으로 예상된다. 1면 1중학교의 유지는 물론이고 1면 1학교의 유지가 어려울 것으로 예상되며, 기존의 면소재지 중심의 교육과 생활권이 읍 중심으로 재편될 것으로 예상된다.

향후 저출산·고령화 대책 및 농어촌 교육발전 기본계획을 연계하여 획기적으로 교육환경을 개선하고, 질 높은 방과 후 학교 프로그램을 운영하여 도시 전학을 최대한 억제하는 한편, 농어촌 교육의 질을 제고시켜 도농 간의 교육격차를 해소해야 하는 과제를 안고 있다.

전남지역 교사의 경우도 현재 17,000여명에서 2020년에 15,000명으로 2,000명에 육박한 교사의 감축이 예상된다. 교원 1인당 학생 수는 전반적으로 감소 추세이나 고졸취업을 장려하는 사회적 분위기와 특성화고 취업률 제고의 영향으로 특성화고등학교는 늘어나고 있다. 학생 수의 지나친 감소는 교육과정 정상 운영에 부정적 영향을 미치게 되므로 교원 1인당 학생수 감소에 따른 문제점을 분석하여 합리적인 대책을 마련해야 할 것으로 보인다. 농어촌 소규모학교의 정상적인 교육과정 운영과 도·농간 교육격차 해소를 위하여 교육부의 정원배정 기준에 대한 특별 대책이 절실한 실정이다.

교원의 전문성과 관련된 석·박사학위 소지 교원 수는 매년 비슷한 수준을 유지하고 있으며, 전체교원의 1/4에 해당하는 5,275명이 석·박사학위를 소지하고 있으며, 박사학위자는 유·초 교원 30명, 중학교 교원 37명, 고등학교 교원 77명으로 총 144명에 이른다.

초·중등 교육기관들의 교육지원활동

전남의 행정구역은 5개 시와 17개 군으로 구성되어 있어 교육기관 또한 전남도청 옆에 소재한 전라남도교육청과 22개 지역에 22개 시·군 교육지원청이 있다. 22개 교육지원청중 목포, 순천, 여수, 광양 4개 시지역만 교육지원, 행정지원, 재정지원 3개과가 있고, 나주시와 군지역은 교육지원, 행정지원 2개과만 설치되어 있다.

지역에서 학교교육을 지원하는 교육지원청 외에 분야별로 교사, 학생, 학교를 지원하는 13개의 직속기관이 그 역할에 맞는 활동을 하고 있다. 전라남도교육연구정보원(무안)은 교육 정책입안과 중장기 교육정책을 연구하고 학교평가와 정보학교육 및 연수 등을 담당하고 있는 직속기관이다. 그리고 교장·교감을 포함한 교원들과 교육공무원들의 연수와 교육훈련을 담당하는 전남교육연수원(담양)이 있다. 학생리더십교육과 도움이 필요한 학생들의 돌봄을 지원하는 전남학생교육원(해남), 과학교육과 과학체험을 지원하는 전남과학교육원(나주), 도서·벽지지역 학생의 체험활동을 지원하는 전남학생교육문화회관(여수)이 있으며, 유치원생의 체험과 유치원교육지원을 담당하고 있는 전남유아교육진흥원(순천), 학생들의 자연생태체험을 위한 전남탐구수련원(장성), 전남의 모든 교육기관과 학교의 시설 감리를 시행하고 있는 전남교육시설감리단(나주)이 있다.



순천영재교육원
과학재능 기부활동

또한, 학생과 지역민의 독서력 신장과 독서 교육지원을 하고 있는 목포, 나주, 장성의 공공도서관과 지역민의 평생학습과 학생들의 특기신장을 지원하는 고흥, 광양평생교육관이 있다. 그 밖에도 영암에 월출학생수련장, 목포에 유달학생수련장, 광양에 백운학생수련장, 해남에 송호학생수련장, 고흥에 나로도 학생수련장, 구례에 지리산학생수련장 등 6개의 학생야영과 수련활동지원을 하는 기관들이 있다.

전남지역 대학의 발전과정과 현황

전남에는 4년제 대학이 11개, 2·3년제 전문대학이 11개 등 총 22개의 대학이 있다. 4년제 국립대는 목포대학교, 순천대학교, 전남대학교 여수캠퍼스, 목포해양대학교이며 사립대는 나주소재 동신대학교, 광주가톨릭대학교, 목포가톨릭대학교, 영암소재 세한대학교, 무안소재 초당대학교, 여수소재 한려대학교, 영광소재 영산선학대학교가 있다. 2·3년제 전문대

학은 담양소재 전남도립대학교, 국책특수대학교인 한국폴리텍 대학 목포캠퍼스, 순천캠퍼스, 영암소재 동아인재대, 곡성소재 전남과학대, 순천소재 청암대, 나주소재 고구려대, 광양소재 광양보건대, 목포소재 목포과학대, 순천소재 순천제일대, 여수소재 한영대 등이 있다.

우선 4년제 국립대학들의 발자취를 살펴보면, 전남대학교 여수캠퍼스는 1917년 우리나라 최초의 수산교육기관인 여수공업간이수산학교로 설립되었으며 이후 여수수산고등학교, 여수수산전문학교, 여수수산전문대학, 4년제 여수수산대학교에 이어 1998년에 여수대학교로 교명을 변경한 후 2006년에 전남대학교와 통합되어 전남대학교로 출범하였다.

국립순천대학교는 1935년 순천공립농업학교로 개교하여 순천농림중학교, 순천농림고등학교를 거쳐 1979년 2년제 순천농업전문대학으로 승격되었다. 이후 1982년 4년제 순천대학으로 개편하였고, 1991년에 종합대학인 순천대학교로 개편 인가되어 현재에 이르고 있다. 목포대학교는 1946년 목포사범학교로 출발하여 목포교육대학, 목포초급대학을 거쳐 1979년에 4년제 목포대학으로 승격 후 1996년에 종합대학인 목포대학교로 개편되었다. 목포해양대학교는 1950년에 목포 수산상선고등학교로 개교하여 목포해양고등학교를 거쳐 2년제 목포해양전문대학으로 승격된 후 1994년 4년제 국립목포해양대학교로 개편되었다.

다음으로 전남지역 7개의 4년제 사립 대학교중 제일 먼저 설립된 영산선학대학교부터 살펴보면, 1927년 원불교의 전신인 불법연구회 영산학원으로 설립되어 2년제 영산선원, 4년제로 개편된 영산선원불교학교를 거쳐 영산선원불교대학교, 2005년 영산선원대학교로 교명을 변경하여 지금에 이른다. 광주가톨릭대학은 1962년 천주교 광주교구에서 대진신학교로 설립하여 대진신학대학, 광주가톨릭대학, 광주가톨릭대학교로 명칭을 변경하여 1998년 나주시로 이전하였다. 목포가톨릭대학은

1967년 골롬반 간호학교로 개교하여 골롬반 간호전문학교, 성신간호전문대학, 4년제 성신간호대학을 거쳐 1999년 목포가톨릭대학교로 개편되어 운영되고 있다. 동신대학교는 1987년 동신공과대학으로 개교하여 동신대학을 거쳐 1992년 종합대학인 동신대학교로 승격되었다. 세한대학교는 1994년 대불공과대학으로 개교하여 1996년 종합대학으로 승격 후 2012년 세한대학교로 교명을 변경하였다. 초당대학교는 1994년 초당산업대학교로 개교하여 1998년 초당대학교로 개편 후 2011년 산업대학에서 일반대학으로 변경인가를 받았다. 한려대학교는 1995년에 산업대학교 성격인 지금의 명칭으로 개교하여 2009년에 일반대학으로 설립인가를 받았다.

4년제 국립대학교의 경우는 수산, 해양, 농업분야에서 지금의 고등학교, 전문대를 거쳐 종합대로 변화해왔고 목포대학교만 교시양성을 목표로 출발하였다. 사립대학의 경우는 1990년대 초 중반 비슷한 시기에 나주 동신대, 무안 초당대, 영암 세한대, 여수 한려대가 설립되었고, 종교재단인 목포가톨릭대학, 영산선학대학, 광주가톨릭대학은 그 성격에 따라 설립시기가 달랐다.

전남지역에 소재한 11개의 2·3년제 전문대학의 경우 1963년 최초로 순천에 도립 순천간호고등기술학교로 인가를 받아 오늘의 청암대학교(사립)로 변경되었고, 1976년에는 목포실업대학으로 시작하여 지금의 목포과학대학교로, 1979년 순천공업전문대에서 순천제일대학교로, 1993년 동아전문대에서 동아인재대학교로, 1991년 정선실업대학에서 전남과학대학교로, 1995년 금성환경전문대학에서 고구려대학교로, 1993년 광양전문대학에서 광양보건대학교로, 1992년 한영공업전문대학에서 한영대학교로, 1995년 목포기능대학, 1994년 순천직업전문대학이 2006년 한국 폴리텍V목포대학, 한국폴리텍V순천대학으로 각각 개편되어왔다.

또한 전남에서 설립한 1995년 도립담양공업전문대학, 1998

년 전남도립장흥대학교가 각각 설립되어 운영되다가 2004년 통합과정을 거쳐 지금의 유일한 도립대학인 전남도립대학교로 운영되고 있다. 전남지역 전문대학의 경우, 순천청암대가 1960년대, 목포과학대, 순천제일대, 한국폴리텍순천캠퍼스가 1970년대, 동아인재대, 전남과학대, 고구려대, 광양보건대, 한영대, 한국폴리텍목포캠퍼스가 1990년대에 설립되어 지금에 이르고 있다.

그간의 과정에서 2년제에서 4년제로 바뀌어 운영되던 승주 지역의 명신대학교, 2년제 강진의 성화대학교는 학교 비리와 분규, 재정상의 이유로 폐교되었다. 최근 학령인구 급감에 선제적으로 대비하고 대학교육의 질을 제고하기 위한 정부의 대학구조개혁 추진계획에 따라 또 다시 전남지역의 몇 개 대학은 존폐의 기로에 서 있다. 전남지역의 대학은 시대의 변화에 조우할 자체적인 개혁과 지역사회의 필요에 부응해야할 요구에 직면해있다. 지역의 경제·사회적 환경을 고려하고 지역의 제 기관·단체와 함께 전남지역 학생 수의 변화추이 등을 고려하여 종합적이고 총체적인 향후 방향을 모색하여 전문화되고 미래사회에 대비할 수 있는 시스템을 정비하여야 할 것이다.

5

미래를 향한 활력있는 교육정책

중앙정부에서 시도교육청으로, 시도교육청에서 개별 학교로, 학교에서 교사, 학생, 학부모들에게 이어지는 자치의 연쇄와 자율의 공간이 확대되는 과정 속에서 민주주의는 성숙된다. 주민직선 전남 교육감 시대를 맞이하여 더불어 배우며, 행복한 인간을 육성하기 위한 전남 교육의 희망찬 미래를 알아보자.

1. 민선교육감 시대의 도래

주민직선 교육감의 출범

2010년 6월 2일은 대한민국 교육자치 역사에 가장 큰 변화가 이뤄진 날이다. 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되어 주민직선으로 교육감을 선출하게 되었다. 주민직선제는 종전의 교육감 선출방식이 주민대표성을 확보하는 데 있어 근본적인 결함을 지닌다는 비판 속에서 도입되었다. 지방교육에 주민참여를 극대화하고 주민 전체의 교육적 수요를 반영할 수 있도록 학교운영위원회 선거인단의 간선제에서 교육감과 교육위원을 주민직선제로 개선해야 한다는 주장이 받아들여진 결과이다. 교육감을 주민이 직접 선출하게 됨으로써 교육정책 선택권을 과거와 달리 학부모와 지역주민이 가지게 되는 진정한 교육자치의 시대에 접어들게 되었다. 또한, 직접선거로 인해 교육 수혜자의 참여가 확대됨으로써 교육감은 지역적 관심 속에서 교육정책을 강력하게 추진할 수 있게 되었다.

그 동안 시·도 교육감은 해방 후 대통령이 임용하던 방식에서, 1991년 지방자치의 시행과 함께 교육위원회의 간선방식을 거쳐, 학교운영위원회에 의한 간선제로 선출되었다. 그러나 간선제는 주민대표성을 확보하는데 근본적인 결함을 지닌 선

출방식이라는 비판을 받아왔다. 또한 간선제로 선출된 교육감은 지역 실정에 맞는 정책을 입안하고 집행하는 것이 아니라 중앙정부에 의해 결정된 교육정책을 지역에서 단순히 집행하는 행정을 수행하여 지방분권의 원리에도 맞지 않는 것이었다.

6·2 지방선거에서 주민직선으로 선출된 교육감들은 중앙정부에 의해 결정된 교육정책을 취사선택하여 집행하고, 중앙의 의지외는 별도로 지역 수준에서 나름의 자율적인 교육정책을 추진할 수 있었다. 즉, 교육감 자문기구를 내실화하여 지역 사회의 필요와 여론에 귀를 기울이는 교육행정을 운영하게 되었다. 지방교육자치제도는 교육행정 제도상 교육의 자주성을 보장하기 위하여 지방분권과 민중통제의 원리에 입각하고 전문성을 확립하기 위하여 일반 행정으로부터의 분리 독립과 전문적 관리에 입각한 제도이며, 이른바 지방분권, 주민참여의 원리, 일반 행정으로부터의 독립, 전문적 관리라는 4대 원리로 정착되었다. 특히, 주민직선에 의한 교육감 선출은 지방교육 자치에 있어서 주민참여를 실질적으로 확대할 수 있다는 데 의의가 있다. 그리고 교육행정은 주민의 적극적인 참여와 더불어 지역 실정에 따라 그 지역주민들의 공정한 통제에 따라야 한다는 지방분권의 원리와 교육정책을 주민의 의견에 따라 결정하고 운영해야 한다는 지방자치의 원리를 좀 더 현실적으로 실천할 수 있는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다.

교육감 직선제 시대의 전남교육감은 한편으로 자신의 선거 공약(예를 들어 전남형 혁신학교인 무지개학교 및 무상 급식 등)을 실현하기 위하여, 다른 한편으로는 중앙정부가 내려 보내는 정책(예를 들어 교원능력개발평가정책 등)에 대응하기 위하여 지역 차원에서 여러 분야의 관계자들과 네트워크를 형성하고 정책을 추진하고 있다. 교육감은 주민과 소통하고 도지사와의 의회, 시(군)청 및 시(군)의회 등 여타 지방자치기관과는 법·제도적 관계를 통하여, 그리고 교육시민사회단체와

는 자율적인 협조와 갈등의 관계를 맺게 되었으며, 이런 관계는 지역에 따라, 그리고 추진 주체의 특성에 따라 다양한 모습으로 형성되고 있다.

전남 초대 민선교육감 시기의 교육



장만채
초대민선교육감
취임식

이러한 토대 위에서 초대 민선교육감으로 취임한 장만채 전남교육감은 공교육의 신뢰 회복, 보편적 교육복지 실현, 열악한 교육환경 개선을 전남교육의 해법으로 제시하였다. 그리고 이러한 의지는 40개의 공약사업 추진으로 더욱 구체화되었다.

교육감은 취임사에서 세 가지 영역의 메시지를 통해 교육 철학을 밝혔다. 첫째, “신뢰받는 전남교육”이다. 교육은 아이들의 미래를 책임지는 일이기에 교육자들에게는 그 무엇보다도 높은 도덕성과 윤리 의식이 필요하며, 이를 통해 신뢰받는 전남교육이 가능함을 강조하였다. 둘째, “모두가 존중받을 수 있는 차별없는 교육복지 실현”이다. 어떤 학생도 차별받지 않고 평등하게 교육을 받을 수 있도록 친환경 무상급식을 넘어 모두가 교육의 혜택을 누릴 수 있는 실질적인 무상의무교육을 주장하였다. 셋째, “질 높은 공교육 실현”이다. 공교육 체제 전반을 수정·보완하여 사교육 수요를 줄이고, 새로운 공교육 정상화 모형을 도입함으로써 농어촌교육을 활성화시키고 올바른 품성과 실력을 갖춘 미래인재 육성을 강조하고 있다.

교육선진국들은 최근 들어 교육을 국가의 핵심정책으로 삼아 국제경쟁력을 향상하는 데 관심을 기울이고 있다. 아울러 교육이 지역주민의 최대 관심사인 가운데 ‘지역교육 활성화가 지방자치의 성공’이라는 인식이 확산되어, 2010년 6·2 지방선거 이후 시·도지사들이 무상급식 확대, 방과후학교 지원, 영어교육 활성화 그리고 지역 우수학교 설립·육성 등에 대한 교육관련 공약과 사업을 대거 제시하였다. 이러한 변화는 주민직선제에 의한 교육감 선출제의 도입과 맞물려 지방자

치단체장과 동시에 선출되어 양 기관장의 임기가 동일하게 됨으로써 교육 자치와 일반자치 단체 간에 상호협력의 기반이 마련되었기 때문으로 볼 수 있다.

전남 민선초대 교육감은 ‘더불어 배우며, 미래를 일구는 인간육성’을 교육비전으로 하고 ‘소통과 협력으로 함께하는 전남교육’을 교육지표로 제시하였다. 주요시책으로는 학생중심 학교운영 실현, 수업혁신 기본학력 정착, 소통하는 학교문화 조성, 차별 없는 교육복지 확대, 지원중심 교육행정 구현 등 5개 영역이다. 취임초기에는 전남형 혁신학교인 무지개학교운영, 친환경 무상급식 실시, 장만채 신문고 운영, 농산어촌 방과후 학교 강사 지원, 학교공문 절반으로 줄이기 등을 역점사업으로 추진하였고, 점차 농어촌학교 지원 확대, 독서·토론수업 활성화, 고등학교 교육력 제고 등을 확대 추진하였다.

이외에도 주요 추진사업을 보면, 실질적 무상교육 실현을 위한 체험학습비, 수학여행비, 학습준비물구입비, 학교운영비, 수련회비 등 각종 행·재정적 지원이 이뤄졌다. 그리고 전국 최초로 학교비정규직 처우개선 및 노동조합을 설립하였다. 또한 교육자치 실현을 위한 주민추천 교육장 공모제 추진, 청렴한 공직사회를 위한 개방형 감사관 임명, 주민참여 예산제 실시, 공립형 대안학교 설립, 대학입시제도개혁을 위한 대사회적 요구 및 국회토론회 주최, 민관 거버넌스 형태의 전남교육미래위원회 및 지역교육청 교육미래위원회 구성·운영, 농어촌 교육발전 특별법 제정 추진단을 구성·운영하였다.

아울러 교육개혁을 위한 사업으로 인사혁신 추진, 교원행정부무 경감과 교원정원감축 저지, 도교육청주관 일제고사 폐지, 각종 관행폐지 및 개혁, 농어촌교육발전특별법제정 적극 노력, 6개 TF팀(학교혁신, 수업혁신, 인사혁신, 행정·제도 혁신, 교육복지혁신)운영으로 도교육청 정책전반에 걸친 대안 제시, 전남 교육 혁신을 위한 교육정책연구소 설립·운영 등을 추진하였다.

이러한 노력을 통해서 전남교육을 위한 변화와 혁신의 실마리를 열었으며, 전남교육의 체질 개선과 체결 강화의 기틀을 마련하는 데 총력을 기울였다.

민선 2기에 들어서는 교육지표를 ‘꿈을 키우는 교실, 행복한 전남교육’으로 삼고 “배움이 즐거운 학생, 열정으로 가르치는 교원, 학생을 우선하는 교육행정, 함께하는 교육공동체, 모두가 행복한 학교”의 5대 시책을 설정하였다. 민선 1기의 성과에 이어서 새로운 사업을 추진하는 것보다는 기존사업의 내실화를 우선하면서 무지개학교 확산, 독서·토론수업 활성화, 고등학교 교육력 제고를 역점사업으로 설정하고 추진 중이다.

2. 전남교육의 희망을 여는 담대한 전진

전남교육 발전을 위한 중단 없는 개혁 추진

전남교육 발전의 기저에는 항상 ‘교육의 중심은 학생’이라는 인식, 그리고 ‘학생이 행복해야 교육이 바로 설 수 있다’는 신념이 깔려 있다. 전라남도교육청은 “학생 중심의 교육, 현장 위주의 행정을 정착” 시키기 위하여 전남교육을 총체적으로 진단하고 방향을 제시하는 데 모든 노력을 집중해 왔다. 조직과 제도의 개편, 인식과 관행의 개선을 통하여 신뢰받는 전남교육, 함께하는 전남교육의 토대를 다졌다.

이제 전남교육은 지금까지의 성과를 동력으로 삼아 중단 없는 개혁 추진으로 발전적인 변화를 이뤄내야 한다. 이를 위해 “거점고의 정착, 방과 후 학교 운영 혁신 및 지원, 고교 교육력 제고, 교원행정업무 경감, 신뢰받는 교직원 인사정책”을 안착시켜야 한다. 또한 “무지개학교의 성공적 안착, 학생의 미래핵심역량 발휘를 돕는 독서·토론수업 강화, 농어

“초교육발전특별법 제정 공동 추진” 등을 통해 학생 중심의 미래지향 교육으로 전남의 교육경쟁력을 높여야 한다.

아울러 “무상의무교육 실현과 친환경 무상급식 안착”을 통해 나눔과 배려를 실천하여 모두가 행복한 전남 교육복지를 이뤄내야 한다. 그리고 ‘더불어 배우며 미래를 일구는 인간 육성’이라는 교육비전을 실현할 수 있도록 끊임없이 변화를 도모해야 한다.

미래를 지향하는 학생중심의 전남교육 강화

미래사회는 사람들이 빠르게 변화하는 사회에 적응할 뿐만 아니라 그 적응을 넘어 새로움을 창조할 수 있는 지식창조능력 및 직관과 통찰의 사고력을 요구받고 있다. 지식창조사회에서는 변화의 흐름을 읽고 지적으로 소유하고 예술적인 아름다움을 창조하고 훌륭한 이야기를 만들어내고, 관계없어 보이는 아이디어를 연결하여 새로운 것을 창조하는 능력이 필요하다.

즉, 지식을 암기하고 정답을 찾는 것은 의미가 없어지고 문제를 찾고 해결하는 것이 중요해진다. 삶 속에서 의미 있는 문제를 찾고 삶과 지식을 넘나들고 연결하며, 삶에서 직면하는 사태를 비판·성찰적으로 사고하고 직관과 통찰력을 키우는 것이 무엇보다 중요하다.

교육활동의 중심에는 학생이 있다. 교육은 학생들에게 더 많은 지식을 주입하는 게 아니라 학생 스스로 가치를 발견하고 자신의 삶을 결정할 수 있도록 도와주는 역할을 해야 한다. 학생 중심, 배움 중심의 교실에서 학생들은 자치능력을 키워나가고 자신들의 문화를 생산하면서 타인과 함께 행복하게 살아가는 방법을 배워야 한다.

하지만 현재의 학교교육은 단순한 지식중심의 주입식 교육을 목표로 하고 있다. 학교교육의 실제 운영과 평가는 미래사

회가 필요로 하는 핵심역량보다는 교과 지식, 단편적 지식에 치우쳐 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 전남의 학교교육은 정보통신기술을 활용하여 언제나 확인할 수 있는 교과지식과 함께 사회생활과 직업생활을 영위하는 데 필요한 핵심역량 즉, 학교나 일상생활에서 획득한 여러 형태의 학습을 적절히 활용할 수 있는 능력 함양에 초점을 맞추어 교육이 이뤄져야 할 것이다. 이를 통해 과잉학습, 경쟁교육, 입시교육의 고통에서 벗어나 학생들이 행복을 느낄 수 있는 전남교육이 되어야 한다.



학생 체험활동

이를 위해서는 무지개학교의 성공적인 안착으로 학교 혁신, 학생 미래핵심역량 발휘를 돕는 독서·토론수업 정착, 창의·인성교육 강화, 고교 교육력 제고, 위기학생지원센터 운영 등을 통해 학생교육 및 프로젝트 수업중심으로 집중 지원해 전남의 교육력을 높여야 할 것이다.

나눔과 배려를 실천하는 교육복지 실현

모든 인간은 균등하게 교육받을 기본적인 권리를 갖고 있다. 교육기본권의 실현은 차별 없는 교육복지를 기반으로 하며, 교육복지는 완전한 무상교육을 통해서 개인이 처한 환경의 한계를 극복하는 것을 기본 목표로 하고 있다. 전남교육은 경제력, 거주지, 성별, 인종, 개인의 신념에 따른 교육기회의 차별을 없애고, 농산어촌 지역과 소외계층의 교육권 보장을 위해 적극 나서야 할 것이다. 전남 내에서도 도·농간 교육격차는 큰 편이다. 이러한 도·농간의 교육격차 더욱 심화될 가능성이 있다. 도서벽지와 농어촌지역이 많은 전남의 경우에는 갈수록 소규모학교는 증가할 것이며, 학교의 물적 환경은 물론 지역의 학습인프라 격차, 그리고 지역민들의 학교 참여도, 교육복지 수준 등 다양한 변수에 의한 교육격차가 심화될 개연성이 매우 높은 편이다.



전남 선상무지개학교

따라서 나눔과 배려를 실천하는 보편적 교육복지의 실현을

위해서 지방자치단체와 긴밀한 협조체제를 구축하고, 친환경 무상급식을 지속적으로 추진해나가야 할 것이다. 이와 함께 무상의무교육에 대한 책무성도 갈수록 강조되고 있다. 무상의무교육은 초·중학교에 필요한 모든 교육경비까지 그 개념에 포함한다고 볼 수 있다. 즉, 체험학습비, 수련회비, 수학여행 경비 지원과 중학교 학교운영지원비 지원을 통한 학부모의 경제적 부담 완화, 학습준비물 구입비 확대 지원을 통해 학생들의 학습권을 보장하고 학부모의 교육비 부담을 줄이는 데도 일조할 수 있다. 아울러 정규 교육과정을 보완하는 다양한 교육 경험의 제공을 위한 방과후학교 운영에 있어 소인수 학생에 따른 강좌개설 및 수강료와 우수강사 확보에 큰 어려움을 안고 있으므로 2013년도 장흥·신안지역 방과후학교 위탁시범 사업에 대한 면밀한 검토를 통해 위탁운영에 대한 확대 방안도 모색하여야 할 것이다.

학생 수 감소에 따른 학교 소규모화로 농어촌지역 6학급 이하 고등학교가 32.7%를 차지하고 있다. 그동안 농어촌고교 육성을 위해 다양한 교육정책을 수립하여 재정지원 및 프로그램 운영해 왔지만 환경과 지역적 요건 등 여러 가지 한계점이 있어 교육경쟁력 향상이 기대에 미치지 못하고 있다. 이에 따라 적정규모의 거점고등학교를 육성하여 교육 경쟁력을 확보하고자 추진한 사업이 거점고등학교 육성사업이다. 이는 농어촌고등학교의 교육경쟁력을 높이고, 지역발전과 나아가 국가 교육발전의 토대를 마련한다는 점에서 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.



작은 학교 아이들

지방자치와 교육자치의 연계 · 협력 강화

주민직선 교육감 시대를 맞아 교육감과 지방자치단체장은 「지방교육자치에 관한 법률」 제 41조에 규정되어 있는 지방교육행정협의회를 활성화하여 갈등을 해결할 필요성이 강조되



전남교육 희망 선언

고 있다. 전국 시도교육감 또한 법률 제 42조에 규정되어 있는 교육감협의체를 상설화하여 지방 교육자치가 발전할 수 있도록 상호 협력해야 할 것이다.

초·중등교육 행정이 국가중심에서 지역 시·도교육청으로 이관됨에 따라 지방자치단체와 교육청은 지역교육의 지속적인 발전에 역점을 두고 상호 연계·협력 체제를 구축해 나가야 한다. 지자체의 교육지원 기능이 강화됨에 따라 지방의 재정과 여건이 열악한 지역에서는 타 지역과의 경쟁에서 뒤쳐져 오히려 지역 간 교육격차가 더욱 심화될 여지가 있다. 또한 지자체와의 연계·협력을 통해 교육기관에 대한 개방과 융·복합이 이뤄져야 할 것이다. 이러한 연계·협력관계를 바탕으로 시설 활용도를 높이고 중복투자를 방지해야 하며, 안정적인 교육환경개선 지원을 위한 조례의 개·제정도 추진되어야 한다.

전남의 활발한 교육지원과 농어촌교육살리기

전남의 발전전략은 교육발전과 선순환적 관계에 있다는 점에서 매우 중요하다. 현 민선6기 이낙연 지사의 취임이후 남도청 차원의 발전전략과 주요계획은 전남교육 발전에도 밀접한 관계가 있음을 인지하고 이에 대한 다양한 노력을 전개하고 있다. 또한 교육관련 업무를 담당해왔던 부서를 과로 승격시키고 인재양성, 교육지원, 평생교육을 체계적으로 추진하고 있다. 주요사업들을 살펴보면 먼저, 지역의 인재들이 경제적 어려움 속에서도 꿈과 의지를 포기하지 않도록 인재육성 장학사업과 학자금 대출이자지원, 청소년 국제교류 지원 등을 확대하여 추진하고 있으며 서울지역에서 공부하는 지역 출신 대학생들의 면학지원을 위해 제2남도학숙 건립을 추진하고 있

다. 둘째, 지역 특성에 맞는 다양한 공교육 지원을 강화해도·농간 교육격차해소 및 안심하고 공부할 수 있는 교육여건 조성을 위한 사업으로 농어촌지역 중심고 육성, 특성화고 글로벌 현장지원, 중국어 및 영어체험캠프운영과 해외어학연수, 농어촌학교 원어민보조교사 배치와 초등학교 영어체험교실 설치 등을 지원하고 있다.

셋째, 지역에서 생산되는 우수 식재료를 활용한 무상급식 지원으로 균형 잡힌 식단을 제공해 성장기 학생들의 건강한 신체발달을 도모하고 있다. 무상급식비는 전남도청, 전라남도 교육청, 전남 22개 시·군지자체가 분담하여 지원하고 있다.

넷째, 100세 시대 다양한 학습수요에 부응할 수 있도록 평생학습 인프라 확충 및 생애 단계·계층별 맞춤형 평생학습 지원과 도시지역의 농산어촌 유학생을 적극 유치하고 양질의 유학기반을 마련하여 농촌지역 학교활성화를 꾀하고 있다.

마지막으로, 학교와 학생의 안전을 위한 CCTV통합관제센터 운영, 수학여행 전담지도사 배치 등 사업과 학교숲조성사업, 학교·마을 도서관조성사업, 운동장 생활체육시설지원 등 다양한 분야에 사업들을 전개하고 있다.

이를 위해 전남에서 약 2천 50억, 시·군 지자체에서 약 1천 3백억 원 등 총 3천 4백억에 이르는 예산을 투입하고 있다.

이 밖에도 현 이낙연 도지사가 국회의원 신분이었던 2012년 12월에 대표 발의한 농어촌교육발전특별법 법안이 제정되도록 노력을 하고 있다. 이러한 지자체의 노력에도 불구하고 당해 연도 지방세와 세외수입으로 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 시·군 지자체의 경우 교육지원사업을 제한하도록 하는 정부의 요구에 의해 장학사업, 방과 후 활동, 체험활동 등 다양한 형태의 교육지원이 축소되거나 중단되어 가는 지자체가 15개에 이르고 있다. 또한, 교육부의 지방교육재정

효율화 방안의 일환으로 교육교부금 배분기준을 수요자 중심으로 개선하여 학생 수 비중으로 확대하고 학급 수, 학교 수 비중 축소, 소규모 학교 통폐합 유도, 학생 수 감소를 반영하여 교원증원 축소 등을 추진하고 있다. 학생 수는 적고 학급 수, 학교 수는 많은 전남의 입장에서는 교육 재정의 큰 손실을 가져오는 계산법이다. 이로 인해 지역특성과 주민의 요구에 따른 지자체의 다양한 교육 사업 추진이 어려워지고, 학교가 없어지는 상황이 가속화되는 위기는 전남 도민과 지자체, 도교육청이 공동의 노력을 기해야 할 지점이다.

제 7 부

쾌적한 환경, 안전한 사회

1

생태환경 보전·관리

전남은 천혜의 자연환경을 보유한 청정지역이다. 이 장에서는 자연환경 보전을 위한 전남의 우수 생태계의 체계적인 보전·관리, 하천·호소의 수환경 보전·복원 등에 관한 노력과 관리 방안 등에 대해 알아보자.

1. 생태·자연환경

환경 일반

전남은 1960년대부터 진행된 수도권과 경부축 중심의 국토 개발에서 소외되어 타 지역에 비해 비교적 청정한 환경을 유지해 왔다. 그러나 1970년대 이후에 급격하게 진행된 도시화와 산업화로 여러 가지 환경변화를 겪게 되었다. 목포, 여수, 순천 등지는 인구가 증가하여 도시의 외연 팽창이 이루어지고, 자동차의 급격한 증가에 따라 간선도로망이 크게 확충되었다. 이 과정에서 도시 외곽의 녹지가 잠식되고, 냇강과 주요 하천, 상수원 수질이 오염되기 시작했다. 여수산업단지와 광양제철 및 연관단지가 들어선 광양만권은 산업시설에서 배출되는 오염물질에 의해서 대기오염이 심화되었다.

농어촌지역도 이촌향도 현상으로 인구가 지속적으로 줄어들어 생활기반이 무너지고, 생활양식이 도시적으로 바뀌면서 생활오폐수 발생량이 증가하였다. 농약과 비료 사용량이 늘어나 토양오염이 발생하고, 산간계곡, 해안, 하천연안 등지까지 축사, 산업시설 등이 무분별하게 들어서면서 환경문제가 도내 전역으로 확산되었다.

생태환경



산지체계도

유네스코 생물권 보전지역

생물다양성을 보전하고
지역사회의 발전을
도모하며 문화가치를
유지하기 위하여
유네스코(UNESCO)가
지정하는 지역

세계자연보존연맹 (IUCN)

전세계 자원 및
자연보호를 위하여
국제연합(UN)의 지원을
받아 1948년 설립된
국제기구

전남은 백두대간에서 뻗어온 호남정맥과 그 지맥들이 서남해까지 이어져 리아스식해안과 다도해를 이루며, 연안에는 광활한 갯벌이 분포되어 있다. 섬진강, 영산강, 탐진강 등의 3대 하천과 외탄천, 이사천, 광양 서천·동천 등의 유역에는 크고 작은 평야가 발달해 있다. 기후는 남해안 일원의 난온대 해양성기후에서 내륙 고산지대의 냉대기후까지 나타나 다양한 생태환경의 기반을 이루고 있다. 도서지역은 온난다습한 해양성기후를 보여 동백나무, 후박나무, 황칠나무 등 난대림이 분포하며, 고립적인 특성상 고유의 생태환경을 보유하고 있다. 지리산, 백운산, 무등산 등 해발고도 1,000m 이상의 고산지대에는 기온의 수직적 분포에 따라 냉대림이 분포한다. 이처럼 전남은 북방계와 남방계 생물이 공존하는 점 외에도 육상과 해상이 조화된 생태환경을 보유하고 있다.

이 외에도 자연경관이 수려하고 생물다양성이 풍부한 신안군 흑산도, 홍도, 비금도, 도초도, 증도 일원은 신안 다도해 UNESCO 생물권보전지역으로 지정되었다. 순천만, 고천암간척지, 영산호, 영암호, 금호호, 강진만 등지는 희귀 철새도래지로 유명하다. 특히, 한반도 최서남단에 위치한 흑산도와 홍도는 시베리아에서 중국, 인도네시아, 호주 등지로 이어지는 철새의 이동경로에 위치하여 세계자연보존연맹(IUCN) 및 환경부가 지정한 멸종위기종이 관찰되고 있다.

이와 같이 전남은 타 지역에 비해서 다양한 생태환경을 가지고 있지만, 도로건설, 산업단지 및 신도시 조성 등 각종 개발사업으로 산림, 농경지, 연안 갯벌 등 자연지역의 면적이 지속적으로 감소하고 있다. 특히, 자연생태계가 훼손되거나 생태계의 연속성 및 이동통로가 차단되어 생태적 고립지역이 증가하고 있다.

수자원

영산강, 섬진강, 탐진강 등 3대 하천이 전남의 수자원 및 수환경의 근간을 이룬다. 영산강은 우리나라 4대강의 하나로 전남 담양군 용면에서 발원하여 광주천, 황룡강, 지석천, 고막원천, 함평천 등의 지류를 합하여 서해로 흐르는 유역면적 3,371.4km² 유로연장 136.0km의 국가하천이다.

영산강유역은 홍수와 가뭄이 빈번하게 발생하여 일제강점기부터 하천정비사업이 시작되었다. 1972년부터는 4대강유역 종합개발사업이 추진되어 1976년에 광주댐, 장성댐, 담양댐, 나주댐이 건설되었고, 1982년에는 영산강하구둑이, 2005년에는 영암방조제와 금호방조제가 각각 축조되었다. 영산강유역 종합개발사업은 당초 V단계사업까지 계획되어 있었으나, 간석지 매립에 대한 반대와 경제·사회 여건의 변화 등에 따라 국민의 정부 때 IV~V 단계사업은 철회되었다.

섬진강은 전북 진안군에서 발원해 전남과 경남의 경계를 이루면서 광양만으로 흘러들어가며, 유로연장이 224km, 유역면적이 4,912km²로서 국내에서 네 번째로 큰 강이다. 그러나 영산강에 비해 인구가 적고 농업의 비중이 작은 탓에 전국 4대강의 범주에서 밀려나 관리되고 있다. 섬진강은 수자원이 풍부해 일제강점기부터 수자원 개발이 추진되어 섬진강댐, 보성강댐, 동북댐, 주암댐 등이 건설되었다. 광주, 목포, 나주 등 영산강유역과 순천, 여수, 광양 등 섬진강 및 남해안권 자치단체가 섬진강유역의 수자원에 의존하고 있다. 광양만 주변의 광양제철소, 여수산업단지 등의 산업시설도 섬진강유역에서 공급되는 풍부한 수자원에 기반을 두고 있다. 섬진강댐과 보성강댐은 유역변경식 수력발전으로 전력을 생산하고, 서해안과 남해안의 간척지에 농업용수를 공급하고 있다.



영산강유역도



섬진강유역도



탐진강

탐진강은 영암군 금정면에서 발원하여 장흥댐의 수원을 이루고, 장흥군과 강진군을 관류해 강진만으로 유입된다. 장흥댐은 중규모 다목적댐 건설 계획에 따라 탐진강 홍수조절 및 전남 서남권 용수공급을 위해 건설되었다.

광주대도시권, 목포권, 광양만권은 도시인구 집중과 산업화의 영향으로 수자원 수요는 지속적으로 증가할 전망이다. 그러나 수자원 분포와 이용지역이 편재되어 유역 또는 자치단체 간 물 분쟁이 발생하기도 한다. 영산강에서는 광역자치단체가 서로 상이하고 유역면적이 넓어서 수자원개발, 이용, 보전에 따른 분쟁과 갈등이 적지 않게 발생되고 있다.

2. 자연환경 보전과 지속가능한 활용

우수 생태계의 체계적인 보전·관리

지질공원(Geopark)

지구과학적으로 중요하고
경관이 우수한 지역을
보전하고
교육·관광사업 등에
활용을 위해 인증.
제주도, 울릉도·독도,
부산, 강원평화지역,
청송, 무등산권 등 6개의
지질공원 인증

생태경관보전지역

자연상태의 원시성
생물다양성, 지형·지질
경관의 특이성 등이
있는 지역으로
자연상태·자연경관을
특별히 보전할 필요가
있는 지역

전남은 우수한 자연자원의 보전과 지속가능한 활용을 위해 국립공원, 도립공원, 생태·경관보전지역, 습지보호지역 등의 지정을 적극적으로 추진하고 있다. 지리산은 1967년 우리나라에 국립공원 제도가 도입된 이후 최초로 지정된 국립공원으로 2017년이면 지정 50주년을 맞이한다. 반면, 무등산은 가장 최근인 2013년에 국립공원으로 지정되었다. 광주광역시, 화순·담양군이 포함된 무등산권 일원은 2014년 국가지질공원으로 인증을 받았다. 도립공원은 조계산, 두륜산, 천관산, 무안갯벌, 신안갯벌 등 5개소가 지정되었다. 전남은 최근 보성별곡갯벌 도립공원 지정과 무안·신안갯벌 도립공원의 국립공원 지정을 추진하고 있다.

생태·경관보전지역은 지리산, 섬진강 수달서식지, 고산봉 붉은박쥐서식지, 거금도 적대봉 등 환경부 지정 4개소와 광양 백운산 등 도 지정 1개소 등 총 5개소가 지정되어 있다. 습지

보호지역은 내륙습지 2개소, 연안습지 5개소가 지정되어 있는데, 이 가운데 신안 장도산지습지, 무안갯벌, 순천만갯벌, 보성·별교갯벌, 증도갯벌 등 5개소가 란사르습지로 등록되어 있다. 이러한 습지의 체계적 보전과 지속가능한 이용을 도모하기 위해 자연생태계 보전·이용시설을 설치하고, 각종 탐방 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 신안 장도산지습지는 주민 스스로가 생활 용수원을 지키기 위해 보전지역 지정에 앞장서고, 이를 생태관광자원으로 활용해 주민의 소득증대에도 기여하고 있다. 신안 다도해 UNESCO 생물권보전지역은 자연경관이 수려하고, 생물다양성이 풍부해 지정된 곳이다. 전남과 신안군은 최근 생물권보전지역을 신안군 14개 읍면 전역으로 확대할 계획이다.

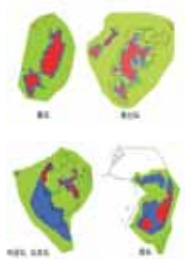
전남은 우수한 생태계를 체계적으로 보전·관리하고, 환경교육의 장으로 활용하기 위해 자연환경 보전·이용시설을 조성하고 있다. 1998년부터 2014년까지 목포 특정자연생식물원, 함평 곤충생태관 및 붉은박쥐생태관, 순천만 생태탐방로 등 25개소가 조성되었고, 보성 주암호생태관, 구례 섬진강수달생태공원 등 19개소는 조성중이다. 다양한 생물자원을 조사·연구하고 보전하기 위한 생물자원 보전·연구기관도 설립·운영 중이다. 국립공원공단이 운영하는 종복원기술원은 멸종위기종인 반달가슴곰을 비롯한 동·식물의 복원 프로젝트를 주로 추진하고 있다. 국립공원연구원 철새연구센터는 동북아시아를 이동하는 철새들의 이동경로를 파악하고 서식실태를 모니터링하기 위해 설립된 곳이다. 전남 및 시·군도 완도난대수목원, 목포자연사박물관, 해남공룡박물관, 순천만자연생태관, 함평자연생태공원 등과 같은 생물자원의 조사·연구 및 보전을 위한 전문기관을 설립·운영하고 있다.

하천·호소의 수환경 보전 및 복원

전남은 3대강 수질개선을 위해 환경기초시설 확충, 비점오

습지보호지역

자연생태 원시성, 생물다양성, 특이한 경관·지형·지질 가치를 지닌 지역. 내륙습지는 환경부가 연안습지는 해양수산부가 지정·관리함.



신안 다도해 UNESCO 생물권보전지역

(자료 : 생물권보전지역 홍보물)



순천만 생태탐방로

염 저감사업, 생태하천복원사업 등을 추진해 왔다. 그러나 지자체 차원의 대책만으로는 수질개선에 한계가 있어 중앙정부의 지원을 요구해 왔다. 특히, 영산호 수생태 복원을 위해서 퇴적오니 관리, 해수의 부분유통, 영산강하구관리위원회 구성 등을 중앙정부에 건의했지만 아직 반영되지 않고 있다. 섬진강 염수피해 조사 및 방지대책과 탐진강 환경영향조사 등의 추진도 미진한 상황이다.

이명박정부가 4대강사업을 추진했으나, 아직 영산강의 수질은 획기적으로 개선되지 않고 있다. 특히, 중하류에서는 녹조 및 큰빛이끼벌레 등의 발생과 같은 생태환경의 변화가 나타나고 있다. 중장기적인 관점에서 영산강 수생태 보전 및 복원 방향을 설정하고, 수생태 개선 및 복원, 수변의 지속가능한 활용 등을 도모할 필요가 있다. 섬진강은 하구의 염해 방지와 수자원의 합리적인 배분 등을 추진할 필요가 있다. 또한 전남·전북·경남의 3개 도 및 섬진강환경행정협의회와 협력 체계를 구축하여 지속가능한 물환경을 조성해야 한다.



영산강의 녹조

2

안전한 지역사회 조성을 위한 재해방지

전남 도민 모두는 깨끗하고 쾌적하고 안전한 생활환경을 누려야 한다. 이 장에서는 도·농간 환경서비스 격차 해소를 통한 쾌적한 생활환경 조성 및 유해화학물질 재해 저감, 온실가스 감축, 자연재해 방지 등 안전한 지역사회 조성을 위한 전남의 사회자연 재해방지 방안에 대해 알아보자.

1. 수질·대기·해양환경 및 자연재해

수질환경

하천과 호소의 수질은 전남에서 가장 중요한 환경문제의 하나이다. 이중에서도 영산강의 수질이 가장 큰 관심사이다. 영산강은 한강, 낙동강, 금강 등 타 수계에 비해 유로연장이 짧고 유역면적이 좁은 반면, 오염원이 중·상류에 밀집해 수질관리에 불리한 여건을 보인다. 담양댐, 장성댐, 광주댐, 나주댐 등이 있으나, 이들은 농업용수 전용댐으로 홍수조절이나 하천유지용수 공급 기능은 약한 편이다. 영산강의 수질은 수질환경기준 Ⅲ(보통)등급으로 점차 개선되고 있으나, 아직까지 4대강 가운데 수질이 가장 나쁜 상태이다.

영산강 4대호의 수질은 담양호가 Ⅰ(좋음)등급으로 가장 양호한 상태이고, 장성호와 광주호는 Ⅱ(약간 좋음)등급, 나주호는 Ⅲ(보통)등급 상태를 보인다. 영산호는 Ⅲ(보통)등급에서 Ⅳ(약간 나쁨)등급의 수질 상태를 보인다. 유역의 최하단에 위치하는 지역적 특성과 함께 하구둑 축조 이후에 물 흐름이 단절된 상태로 30여년 이상이 경과해 많은 토사와 오니들이 퇴적되고, 여기에 폐어망, 홍수 부유쓰레기 등이 침적되어 수질 오염이 심화되고 있는 것이다. 영산호는 영암호 및 금호호와



영산호

수로로 연결되어 영암호와 금호호 수질에 직접적인 영향을 미친다. 이들 호수 주변에 남악신도시, 서남해안관광레저도시 등이 위치해 있어 레저용수로 이용 가능한 II등급 수준의 수질이 요구되고 있다. 그러나 현재는 III등급 이하의 수준을 면치 못해 풍부한 수자원을 충분히 활용하지 못하고 있는 실정이다.



섬진강

광주·전남의 광역상수원인 주암호 수질은 II등급(좋음), 섬진강과 탐진강은 I 등급(매우 좋음) 내지 II등급(좋음)의 수질 상태를 보인다. 섬진강에서는 중·상류에서의 과도한 수자원개발에 따른 유지수량 부족 등의 영향으로 하구부에서 해수 역류로 인한 염수피해가 나타나고 있다. 탐진강 하류에서도 하천 유량의 감소에 따라 강진만 연안의 생태환경이 변화하여 어민들의 민원이 제기되고 있다.

대기환경

전남의 대기환경은 산업시설이 밀집된 광양만권을 제외하고는 대체적으로 양호한 수준이다. 아황산가스(SO_2), 미세먼지(PM_{10}), 이산화질소(NO_2), 일산화탄소(CO) 등의 측정항목별로 환경기준을 만족하고 있다. 연도별로는 아황산가스, 미세먼지, 일산화탄소 등의 대기오염농도는 크게 감소하는 추세이다. 그러나 자동차 배출가스의 영향이 큰 이산화질소와 오존(O_3) 농도는 증가하는 경향을 보이고 있다.

오존주의보

대기 중 오존농도가 기준치보다 높게 나타날 경우 주민건강이나 생활상 피해를 주지 않도록 경보를 발령하고 단계별로 대응토록 하는 제도,
주의보 0.12ppm/h 이상,
경보 0.3ppm/h 이상,
중대경보 0.5ppm/h 이상

오존 농도는 조선산업이 집중된 목포시와 석유화학 및 철강산업이 집중된 광양만권에서 높은 농도로 관측되고 있다. 특히, 광양만권은 오존 발생의 원인되는 휘발성유기오염물질(VOC) 배출량이 전국에서 가장 많다. 한 때 2,000만 명 이상의 인구가 집중된 수도권보다 오존주의보가 더 빈번하게 발령되어 국내에서 광화학오염이 매우 심각한 지역이다.

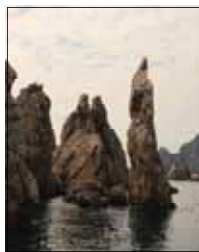
광양만권은 광양제철, 여수산업단지, 화력발전소 등 각종 오염물질을 다량으로 배출하는 사업장이 집중되어 대기환경을 비롯하여 환경오염의 우려가 높은 곳이다. 환경부는 광양만권의 대기환경을 개선하기 위해 1996년 대기보전특별대책지역으로, 1999년에는 대기환경규제지역으로 각각 지정하여 대기환경을 관리하고 있다. 앞으로도 광양만권에는 경제자유구역 개발과 화력발전소 건설 등 대규모 개발사업 추진으로 대기오염원이 더욱 집중될 것으로 전망된다.

해양환경

전남은 전국 최대의 해양·도서자원을 보유하고 있다. 22개 시·군중에서 16개 시·군이 해안과 접해 있고, 해양의 면적이 전남 전체 면적의 2.21배에 달할 정도로 해양의 비중이 크다. 특히, 전남 해안은 리아스식 해안과 다도해로 이루어져 있으며, 연안에는 광활한 갯벌이 발달해 수산업의 기반을 이룰 뿐만 아니라, 자연생태계의 보고로 알려져 있다.

그러나 간척사업, 도시 및 산단 조성, 연륙·연도교 건설, 방파제 및 방파제 축조, 유류오염사고 및 적조 발생 등으로 해양생태환경이 크게 악화되고 있다. 해안에서의 무분별한 개발사업으로 전체 해안선 중에서 인공해안선의 비율이 29.1%로 증가하였다. 특히 순천, 광양, 영암 등 육지부의 인공해안선 비율은 49.0%에 달하여 자연해안선이 크게 훼손되었다.

전남 주요 연안해역의 수질을 보면, 반폐쇄성 수역인 광양만, 가막만, 여주만 등이 오염도가 높게 나타나고 있다. 고흥연안, 완도연안, 진도연안, 도암만 등지는 비교적 양호한 수질 상태를 보이고 있다. 그러나 여수연안, 고흥연안, 완도연안 등지에서는 매년 여름철에 적조가 나타나 수산양식업에 막대한 피해가 발생하고 있다. 또한 여수연안과 광양만에서는 크고



신안 홍도

자연해안

인위적으로 조성된 시설, 도로 등의 구조물이 없이 자연상태의 해안선이 유지되고 있는 해안

인공해안

방파제, 방조제, 호안, 해안도로, 항만시설, 여항시설 등 각종 인공구조물이 설치된 해안

작은 해양오염사고가 발생하여 해양생태계, 수산양식업, 관광 산업 등에 직·간접적인 영향을 미치고 있다. 해양수산부는 수산자원의 보호·육성을 위해 해양환경이 양호한 해역을 지속적으로 보전할 필요가 있는 가막만, 득량만, 완도·도암만, 함평만 일원을 환경보전해역으로, 도시 및 산업시설이 집중되어 해양환경기준의 유지가 곤란한 광양만을 특별관리해역으로 각각 지정·관리하고 있다.

서남해안의 해안침식도 해양환경 변화에 따라 발생하고 있는 중대한 환경재앙의 하나이다. 해남, 진도, 신안 연안에서는 대규모 해상공굴채 채취에 의해서 인근 해안의 침식현상이 심화되고 있다.

자연재해

자연재해

태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대 발생, 조수, 화산활동, 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 재해

사회재해

화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 감염병 등에 의해 발생하는 재해

재해는 자연재해와 사회재해로 구분할 수 있는데, 전남의 자연재해는 기상재해가 거의 대부분을 차지하고 있다. 강수량의 2/3 이상이 여름철에 집중해 홍수와 가뭄이 빈번히 발생하고 있다. 서남해안은 태풍의 주요 진로에 노출되어 강풍, 해일 등의 피해가 적지 않으며, 최근에는 기후변화의 영향으로 폭설 피해도 빈번히 발생하고 있다. 최근 10년(2005~2014년)간 전남의 자연재해 피해액은 총 1조 737억 원에 달했는데, 발생 원인별로는 태풍으로 인한 피해액이 가장 많았고, 다음은 폭설, 호우 등의 순으로 나타났다.

전남은 기상재해에 취약한 해안 및 도서지역의 비중이 크며, 자치단체가 관할하고 있는 지방하천, 저수지, 방파제 등의 시설이 많아 재해에 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 전남에는 국가하천, 지방하천, 소하천 등 561개소의 하천이 있으며, 하천개수율은 국가하천이 64.2%, 지방하천이 68.0%로서 자연재해를 방지하기 위해서는 하천정비가 시급한 과제이다. 저수지는 3,216개소가 있으며, 이중에서 전남(시·군) 관할 저수지

가 2,223개소로 69.1%, 한국농어촌공사 관할 저수지가 993개소로 30.9%이다. 저수지 중에서 1945년 이전에 축조한 저수지가 1,271개소로 전체의 39.5%를 차지하고 있어 저수지의 노후화에 의한 제방붕괴와 토사퇴적에 의한 저수량 감소 등의 원인이 되고 있다. 댐은 274개소가 있으나, 관개용수댐이 252개소로 거의 대부분이고 홍수와 가뭄 조절이 가능한 다목적댐은 3개소에 불과하다.

전남은 한반도 서남단에 위치하여 기후변화에 의한 평균기온 상승, 해수면 상승과 해수온도 상승 등에 가장 취약한 곳이다. 장래에도 이와 같은 기후변화 추세가 지속되어 태풍, 집중호우, 폭설, 폭염, 열대야 등 기상재해의 발생 가능성이 증가할 것으로 전망된다. 현재 목포, 여수, 고흥, 완도, 진도, 신안 등 6개 시·군은 아열대기후 양상을 보이고 있다. 기상청의 기후변화 시나리오(RCP4.5)에 의하면, 2030년대까지 무안, 광양, 해남, 영광 등지를 포함한 남해안권이 모두 아열대기후로 변화될 것으로 예측되었다.

기후변화 시나리오

국제사회의 온실가스 감축 노력에 따라 분류
RCP2.6(적극 감축)
RCP4.5(상당부분 감축)
RCP6.0(어느정도 감축),
RCP8.5(감축 없음)

2. 쾌적하고 안전한 생활환경 조성

도·농 간 환경서비스 격차 해소

전남의 상수도 및 하수도 보급률은 크게 개선되었으나, 전국 16개 시·도중 15위로 여전히 최하위 수준에 머물러 있다. 농어촌이 많고, 전남 및 시·군의 재정 여건이 열악하여 상·하수도 확충사업 투자가 제 때에 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 도시와 농어촌 간 상수도 및 하수도 보급률의 격차도 상당히 큰 상태이다. 여수, 순천, 나주, 광양 등 도·농통합시도 면 지역의 상수도 보급률이 낮고 미급수인구가 많아 도·농 간 상수도 보급 격차의 해소도 시급하다. 도·농간 환경서

석면

자연계에서 산출되는 섬유상 규산염광물. 석면폐증, 폐암을 유발하여 발암물질 1급으로 분류. 슬레이트는 석면 함유량이 10~15%에 달하며, 노후화 및 부식이 진행될수록 석면 비산가능성이 증가함.

비스 격차가 커진 원인은 도심지와 읍면 소재지 등 인구밀집 지역 중심으로 상·하수도를 확충하고, 시·군 재정이 열악해 농어촌까지 시설을 확충하는데 여력이 없었기 때문이다. 앞으로는 농어촌의 환경기초시설을 우선 설치해 도민 모두가 깨끗하고 쾌적한 환경을 누릴 수 있도록 해야 한다.

석면질환의 원인이 되는 슬레이트 사용 건축물은 19만여 동이 분포하며, 이중 73.3%가 농어촌에 분포하고 있다. 농어촌의 슬레이트 건축물중 비어 있는 집, 사용하지 않는 창고, 축사 등이 많으며, 태풍, 비바람 등에 건축물이 파괴되어 석면의 비산을 방지하고 있는 곳이 많다. 석면의 비산에 의한 건강피해를 최소화하기 위해서 주거복지 측면에서 농어촌주택 개량사업, 빈집 정비사업, 희망근로 프로젝트, 사회취약계층 주택개보수사업 등을 연계 추진할 필요가 있다.

유해화학물질 재해 저감

전남은 여수산단을 비롯한 대규모 화학공장 및 화학물질 취급 사업장이 집중되어 화학사고 발생 가능성이 높은 지역이다. 특히 여수산단은 전국 산단 중에서 화학물질 취급량이 가장 많으며, 발암물질 취급량도 전국의 36.2%를 점유하고 있다. 이처럼 여수산단의 유해화학물질 취급량 증가로 주민들의 건강 피해 및 환경위해성이 증가하고 있다. 1967년에 산업단지를 조성해 노후 산업시설이 많은 것도 사고의 위험 가능성이 높은 원인이다. 그동안 여수산단에서는 럭키화학 폭발사고('89), 호성케멕스 폭발사고('00), 호남석유화학 폭발사고('03), 대림산업 폭발사고('13) 등 크고 작은 화학사고가 발생했다. 유해화학물질로부터 환경과 주민을 보호하기 위해 상시 안전 점검체계 구축, 화학안전협의체 운영, 화학물질 관련 정보의 공개, 노후산단의 리모델링 추진, 화학사고 대응 합동모의훈련 실시, 산단 주변 완충녹지대 조성 등이 필요하다.

온실가스 감축

2012년 전남의 최종에너지 소비량은 전국 최종에너지 소비량의 18.7%를 차지했다. 부문별로는 산업부문이 92.3%로 거의 대부분을 점유하고 있다. 전남 제조업 부문의 CO₂ 배출량도 전국 제조업 CO₂ 배출량의 24.1%를 차지하고 있다. 전남의 산업기반이 취약함에도 불구하고 최종에너지 소비량과 온실가스 배출량이 많은 이유는 철강, 석유화학, 화력발전 등 에너지 다소비업종의 비중이 높기 때문이다.

2015년부터 온실가스 배출권 거래제도가 본격 시행되고 있어 에너지 절감과 온실가스 감축도 시급하다. 전남의 주력산업이자 에너지 다소비 업종인 철강, 석유화학산업 등의 분야는 청정연료 사용 확대와 에너지 고효율화, 온실가스 저감설비 확충, 신재생에너지 개발 등을 시급하게 추진해야 한다. 온실가스 감축 기술개발을 통해서 기업의 새로운 성장모델을 창출하는 전략도 중요하다. 광양제철과 여수산단을 연결하는 부생가스 교환망 구축과 여수산단 녹색고도화 등이 포함된 생태산업단지(EIP : Eco-Industrial Park)를 구축하고, 광양만권 인근 산단 및 목포권 산단 등지로 확산시켜야 한다. 나아가 산업체간의 공생관계 넘어서 산업단지와 지역사회의 자원순환 네트워크를 구축해 상생을 추구하는 생태산업개발(EID : Eco-Industrial Development)의 단계로 발전되어야 한다.

자연재해 방지

전남은 재해의 사전예방에 정책의 주안점을 두고, 재해위험지구, 서민밀집위험지역, 급경사지 붕괴위험지구, 재해위험저수지, 지방하천 및 소하천, 노후 배수시설 등의 정비사업을 집중 추진해 왔다. 홍수 시 하천과 갯강의 통수단면을 확대하

온실가스배출권거래제

온실가스배출권 감축 목표를 설정하고, 허용량보다 적게 배출한 기업은 남은 배출권을 판매하고, 허용량보다 많이 배출한 업체는 초과 배출량을 구매하는 메카니즘을 활용해 감축의무를 달성하는 제도

생태산업단지(EIP)

산업단지 내 개별 기업의 부산물과 폐기물을 다른 기업의 원료로 재이용해 에너지와 물질의 효율을 향상시키면서 환경영향은 감소시키는 산업단지

생태산업개발(EID) 산업공생을 확장해 지역사회와 연계·협력하는 새로운 모델로서 생태산업단지 보다 광의의 개념임

기 위해 2006년부터 퇴적토 준설사업을 실시하고 있다. 그리고 도시 및 농촌의 저지대 상습침수지역에 빗물저류시설 설치 사업도 추진하고 있다.

기후변화에 따라 태풍 발생지역이 점차 중위도 지역으로 확대되면서 태풍의 강도와 규모가 커지고 대응 시간이 점차 짧아짐에 따라서 태풍에 의한 재해가 더욱 커질 것이라는 전망이 우세하다. 지구온난화가 현재와 같은 수준으로 계속될 경우 해수면 상승으로 전남 서남해안 지역이 가장 큰 영향을 받게 될 것이라는 예측도 있다.



담양홍수조절지

장래 이러한 자연재해로부터 인명과 재산을 보호하기 위해서는 구조적인 대책과 비구조적인 대책이 병행·추진되어야 한다. 구조적인 대책으로는 하천정비와 노후 저수지 및 방조제·방파제 등의 개·보수, 재해위험지구 정비 등이 필요하다. 비구조적인 대책으로는 연안 및 하천 저지대의 토지이용 규제와 각종 시설물의 시설기준 강화, 홍수·산사태·해일 등의 위험지도 제작 및 활용, 재해경보시스템 구축, 재해보험제도 도입 등이 필요하다.

제8부

국제사회 위상제고를 위한 교류·협력

1

국제화를 위한 교류·협력 현황과 여건

전남의 국제교류·협력 현황 진단과 여건에 대한 이해를 바탕으로, 세계 속 전남의 위상을 구상해 본다.

1. 국제화 바다를 향해하는 전남호

국제화는 지방자치단체의 시대적 과제이다. 특히, 1990년대 이후 국제화는 지방화와 더불어 지방자치단체의 주요 화두가 되었다. 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 1960년대 처음 시작되어 증가하다가 1990년대 지방자치의 부활로 크게 활성화되었다. 현재 지방자치단체의 국제교류는 외국 지방자치단체와의 자매결연을 넘어서 국제행사 유치로 영역이 확대되고 있다.

다양한 유형의 국제교류

지방자치단체의 국제교류의 유형은 매우 다양하지만 가장 일반적인 지방자치단체의 국제교류 형태는 교류영역에 따른 것이다. 국제교류는 경제(통상)교류, 문화관광교류, 인적교류, 자매결연 등으로 나눌 수 있다. 경제(통상)교류는 해외시장개척단 파견, 상설전시장 개설, 국제전시회 및 박람회 참가, 외국인 투자유치 등을 포함한다. 문화·관광교류는 지역 내 민간단체를 중심으로 국제행사, 세미나, 미술전, 연극, 국제경기 등 친선행사를 비롯해 전통예술, 학술연구, 상징물 설치사업 등 매우 다양하다. 인적교류는 국제교류의 가장 기본적인 것으로, 국제화를 추진할 수 있는 인재양성 및 지역주민의 국제

화 인식을 증진시키는 방법 중 하나다. 자매결연은 전통적인 국제교류 형태로 지역 간, 지방자치단체 간 인적·물적 교류로 발전하고 있다. 특히, 자매결연은 지방자치단체 간 국제교류의 중요한 수단이 되고 있으며, 심지어 국제교류의 척도로 인식되고 있다.

국제교류의 형태

형태별	내 용
경제(통상) 교류	- 경제교류협정 체결, 지역기업 진출 및 합작투자사업 - 전용공단 조성, 무역센터 건립 - 상품전시관 및 특산품 상설 전시관 개관 등
문화·관광 교류	- 민속축제 참가, 합창단, 시·도립 가무단 및 민속무용단 공연 - 사진전 개최, 서적기증, 바둑 및 서예 교류전 - 국악연수, 민속춤 전시회 등
인적 교류	- 시찰 및 조사단 파견 - 학생교류(수업참관) - 교환·파견 근무 등
체육 교류	스포츠 교류단 상호파견, 경기팀 간 상호교류, 각종 친선경기 등
상징 사업	- 공원조성(상호), 거리 명명식, 자매도시 전시관 개관 - 명예 시민증 수여 등
기타 교류	- 의료봉사활동(초청진료, 무료진료 등) - 상징물, 동식물 교환 - 명예박사학위 수여, 재난 시 상호원조 등

자료 : 이장훈(2010)

전남의 국제교류 추진과정

지방자치단체국제연합 (IULA)

지방자치단체의 대민서비스 향상 및 지역개발을 지원하고 정보·기술의 교환을 통한 지방자치의 진흥을 도모하기 위해 1913년 설립된 국제기구

우리나라 지방자치단체의 국제교류는 1913년 지방자치단체 국제연합(The International Union of Local Authorities ; IULA)의 설립에서 비롯되었다. 1961년 1월 경남 진주시와 미국 오레곤주 유진시(Eugene)가 최초로 자매결연을 체결하면서 출발했다고 할 수 있다. 2015년 7월말 기준 전국 244개 지방자치단체(광역시 17, 기초 227)는 세계 각국의 도시와 1,394건의 자

매결연 또는 우호협력 관계를 맺고 있다. 이러한 국제교류 추진은 1980년대 광역자치단체의 경우, 20여건에 불과했다는 점을 고려하면 폭발적으로 증가한 셈이다.

전남4의 국제교류는 매우 다양한 형태로 진행되고 있다. 전남의 국제교류는 미국, 중국, 일본 등을 포함한 외국 지방자치단체와의 교류 약정 체결, 우호교류, 그리고 국제행사 발굴 및 유치, 국제기구 참가 등이 중심을 이루고 있다.

요컨대, 전남은 지난 1986년 미국 미주리州와의 자매결연을 시작으로, 2014년까지 13개국, 32개 자치단체(자매결연 4, 우호약정 28)와 우호협약을 체결하였으며, 투자 및 관광객 유치 등 지역 발전 분야로 교류 영역을 확대해 나가고 있다.

전남의 국제교류 추진 현황(2014년 말 기준)

구 분	계		자매결연		우호교류	
	국가수	지역수	국가수	지역수	국가수	지역수
전 남	13	32	2	4	13	28

2. 국제교류와 전남의 미래

국제정세와 전남의 역할

전남은 한반도의 국제관계에서 중요한 역할을 차지해왔다. 고대시대에는 왕인박사와 장보고라는 국제적 인물이 일본과 중국의 문화 및 국제무역을 주도했다. 왕인박사는 일본의 아스카 문화의 발판을 놓았고, 해상왕 장보고는 청해진을 당-신라-일본을 연결하는 국제 무역의 거점으로 만들었다. 또한 전남은 대몽 항쟁의 중심지였다. 삼별초는 고려가 몽고에 항복

한 후, 진도 용장성에 근거지를 마련했다. 진도는 물산이 풍부하고 조운로 확보가 용이하며, 몽골이 꺼렸던 일본, 중국의 남송과 교류하는데 유리했다. 특히, 중국에서 천하의 명품으로 추앙받은 강진 대구면 일대의 고려청자는 중국과의 교역에서 중요한 역할을 차지했다.

뿐만 아니라 전남은 국제적 정세에 민감했던 지역이었다. 임진왜란 당시 불멸의 이순신 장군은 전라도를 거점으로 왜병을 물리쳤다. 전남은 일제에 대항하는 의병의 집결지이자 광주학생독립운동 등 구국 항쟁의 중심지였다.

세계의 중심지 환황해 · 환남해

전남의 국제교류의 여건은 지리적 특징에 있다. 전남은 2면이 바다로 둘러싸여 있고, 중국, 일본 등 강대국에 근접해 있다. 전남은 서쪽으로 중국과 마주하고, 동남쪽으로는 일본이 자리하는 등 동북아시아의 중심이자 유라시아 대륙의 기점이며, 태평양으로 진출하는 관문이다. 전남은 목포~군산~인천을 잇는 환황해축과 부산~광양~목포~제주로 이어지는 환남해축에 속한다. 이러한 지리적 이점은 동북아를 겨냥한 국제적 생산교류 기반을 구축하는데 유리하다고 할 수 있다. 특히, G2로서 급성장하고 있는 중국의 교류전진기지로서 적지인 셈이다. 중국 관광객과 30억 명의 동아시아권 해양문화 관광객 유치에 적합한 지역인 것이다.

G2

Group of 2의 약자로
경제적, 정치적으로 세계
2대 강국인 미국과
중국을 말한다.



전남의 국제교류 여건

육·해·공 국제교류의 교두보 확보

전남은 그동안 사회기반시설 확충으로 국제교류 활성화를 위한 내부기반을 다져왔다. 호남고속철도, 무안국제공항, 광양 컨테이너부두, 목포신항, 광주~완도 고속도로, 광주~무안공항 고속도로, 서남해안 일주도로, 광주권 외곽순환고속도로, 전주~광양~여수 고속도로, 목포~광양 고속도로 등 대규모 교통망 건설사업이 차질 없이 추진되고 있다. 이는 전남의 대·내외적 접근성과 산업·도시발전 여건이 호전되고 있다는 것을 뜻한다.

국제교류의 꽃, 대형 국제행사의 유치

전남의 사회기반시설 확충은 각종 대형 국제행사 및 대형 지역발전 프로젝트를 추진하는데 큰 밑거름이 되고 있다. 전남은 이러한 광역교통망을 토대로 그동안 J프로젝트 선도사업인 F1코리아그랑프리를 포함해 2012여수세계박람회, 2012년 및 2015년국제농업박람회, 2013순천국제정원박람회 등 국제행사를 유치해 성공적으로 마쳤다. 이러한 국제행사는 빛가람혁신도시, 서남해안관광레저도시(영암·해남 기업도시) 등 대규모 국가적 프로젝트 추진을 가속화시켜 전남을 동북아의 물류·관광·미래산업의 중심으로 부상시키고 있다.

2

국제교류의 전개과정과 발전 방향

전남과 미국, 중국, 일본 등 국가별 국제교류 추진과정을 살펴 보고 향후 발전방향을 모색해 본다.

1. 국제교류 현주소

국제교류의 큰 그림

우호교류

자매결연 전 단계로 양 지역 간 친선을 전제로 상호교류 협력이다.

자매결연

우호교류를 바탕으로 신뢰관계가 형성된 후 보다 높은 차원의 상호우호교류 협력이 추진되며 도의회의 동의를 필요로 한다.

동북아시아지역자치단체연합(NEAR)

6개국 73개 단체 (한국 16 중국 7, 북한 2, 일본 10, 몽골 22, 러시아 16)로 구성되어 있으며, 2005년 경북예상설사무국이 설치되었다.

전남의 국제교류 형태는 자매결연, 우호교류(행정약정)를 비롯해, 포럼, 지사회의, 청소년 교류, 공무원 교류, 동북아시아지역자치단체연합(NEAR) 참여, 해외투자유치사무소 운영 등 다양하다. 대표적인 국제교류 형태인 자매결연의 경우, 미국 미주리주, 오리건주, 중국 저장성, 강서성 등 2개국 4개 지방정부와 체결한 상태다. 우호교류는 13개국 28개 지방정부와 체결했으며, 미국 애리조나주, 메릴랜드주, 중국 상하이시, 장쑤성, 산둥성, 후난성, 쓰촨성, 푸젠성, 산시성, 충칭시, 일본 후쿠오카, 사가, 나가사키, 야마구치, 고치현과 그리고 독일 브레멘주 등 10개국 13개 지역을 포함한다.

미국, 중국, 일본과의 교류

전남은 1986년 미주리주, 1996년 오리건주와의 자매결연을 체결하였다. 또한 전남은 2010년 애리조나주, 2013년 메릴랜드주와 우호약정을 체결해 영어체험 캠프 운영, 청소년 교류 등 교류사업을 전개하고 있다. 2007년부터 매년 7~8월 4주간 도내 초·중등생을 위해 개설한 영어체험캠프에는 포틀랜드주

립대, 미주리주립대, 애리조나주립대 출신 등 자매결연을 맺은 주의 원어민 강사 600여명이 참여했다.

또한 전남은 도내 청소년들에게 해외 문화체험을 통한 꿈과 희망을 심어주기 위해 2001년 LA호남향우회의 도내 모범학생 해외 초청행사를 개최했다. 이후 이 초청행사는 2005년 멕시코 향우회, 2006년 독일 향우회까지 확대되어 2013년까지 78명의 도내 소년·소녀가장과 모범학생들에게 선진문화 체험의 기회를 제공했다. 이밖에도 전남은 미국 플로리다주 한인회 연합회와 업무협약을 체결해 2013년 1월 도내 중학생 10명에게 15박 16일 동안 어학연수와 문화체험의 기회를 제공했다.

전남과 중국 지방정부와의 교류는 매우 활성화되고 있다. 전남도는 1993년 저장성(浙江省)과 우호교류협약 체결을 시작으로, 상하이시(上海市), 장쑤성(江蘇省), 산둥성(山東省)을 비롯한 10개의 중국 연해 및 내륙 지역과 다양한 분야에 걸쳐 활발한 교류 활동을 전개하고 있다. 특히, 전남은 저장성과 1999년부터 운번제로 문화, 경제, 농업, 환경 등 공동 현안문제에 대한 협력을 강화하고, 공동 번영 방안을 모색하기 위해 한·중 포럼을 개최하고 있다. 한중포럼은 1998년 5월 저장성과 자매결연시 학술포럼 개최를 합의한데 따른 것으로, 매년 2박 3일간의 일정으로 양 지역 간 공동현안을 주제로 선정한 교류·협력하고 있다.

또한 전남은 저장성과 공무원 교류를 통한 국제협력 인적 네트워크를 형성하고 있다. 또한, 2013대한민국통합의학박람회 중국 의료진 파견 참가 등 한중 전통의학 교류, 고교 청소년 교류 등을 추진하고 있다. 한편, 강서성과는 청소년교류약정을 통한 정기 상호교류와 2014대한민국통합의학박람회에 장시성 의료진의 참여 등을 추진했다.

그 결과 전남은 중국인민대외우호협회와 중국국제우호도시 연합회 주관으로 2014년 11월 광둥성 광저우시에서 개최된 제

4회 국제우호도시대회에서 ‘중국 자매도시 교류협력상’을 받았다. 중국 자매도시 교류 협력상은 중국의 각 광역 및 기초자치단체와 교류중인 해외 지방정부 중 교류협력 추진실적이 활발한 지역에 수여하고 있다. 이 상은 장시성 정부 추천, 중국인민 대외 우호협회 추천, 중국인민 대외 우호협회 및 중국국제우호도시 연합회 심의·선정으로 결정된다.

전남과 일본 지방자치단체의 교류는 ‘한일해협연안 시도현교류 지사회의’와 청소년교류로 압축할 수 있다. 1992년 출범한 한일해협연안 시도현교류 지사회의는 1991년 한일 외무장관 회담시 ‘한일자치단체간 교류촉진회의’ 개최 합의를 바탕으로 추진하고 있다. ‘시도현교류 지사회의’는 국제화, 정보화, 세계화에 대비한 경쟁력을 갖추기 위해 지방차원에서 도 국제적 협력이 불가피하다는 공감대 속에서 2014년까지 23회를 개최했다. 특히, 한일해협연안 시도현교류 지사회의는 관광, 문화, 환경 등 다양한 공동교류 사업을 통해 한일해협연안 8개 시도현(전라남도, 부산광역시, 경상남도, 제주도, 후쿠오카현, 사가현, 나이사키현, 야마구치현)의 공동 번영을 모색한다는 의미에서 지방자치단체 다자간 국제교류사업의 모범 사례로 제시되고 있다. 한일해협연안 8개 시도현 지사회의의 제는 해양 쓰레기 일제 청소, 크루즈관광 활성화, 청소년 교류사업 등으로 공동 협력의 중요성을 일깨워주고 있다. 전남은 1998년(7회)과 2006년(15회), 2014년(23회) 등 세 번에 걸쳐 한일해협연안 시도현교류 지사회의를 주관했다.

전남도청 주관 한일해협연안 지사회의 현황

회수	기 간	개 최 지	주요 의제 및 신규사업 제안
7	'98. 9. 2~9. 4	전남	주민에게 열린 지사회의 기본이념 확정
15	'06. 9. 7~9. 9	전남	여수엑스포 유치지원, 젊은이 문화교류사업
23	'14.11.21~11.22	전남	2016세계친환경디자인박람회 적극 참가 (공통주제 : 아름다운 경관만들기)

한편, 전남과 일본 사가현, 고치현과의 청소년 교류사업도 활성화되고 있다. 전남-일본 사가현간 초등학교 축구교류는 2013년 11월 양 지사회의시 양 지역 간 청소년교류의 정례화를 합의한데서 시작되었다. 양 지사는 2년 주기로 교류 주제를 협의해 선정하되 2014·2015년은 초등학교 축구교류를 추진기로 결정했다. 이에 따라 2014년에는 사가현이 전남에, 2015년도에서는 전남에서 사가현을 방문해 축구 경기를 가졌다. 양 지방자치단체는 2016년 이후에는 2년 주기로 문화, 예술, 스포츠 분야 등 별도의 주제를 협의해 선정할 계획이다.

또한 전남과 고치현과의 청소년 교류사업은 2013년 5월 우호교류 10주년을 계기로 신규교류사업의 발판을 합의한데서 시작되었다. 전남 고교생들은 2014년부터 매년 일본 고치현에서 열리는 고치현만화 컨테스트(만화고시엔)에 참가해 만화관련 기관 시찰과 교류행사를 개최하고 있다. 전남은 앞으로 도내 외국어, 예술제, 스포츠 행사에 고치현 고교생을 초청해 양 지역 간 미래 지향적인 파트너십 구축에 나설 계획이다.

만화고시엔(甲子園)

저명한 만화가를 다수 배출하고 있는 고치현에서 매년 고등학교를 대상으로 개최하고 있다. 이 행사에는 전국 고등학교에서 작품을 모집해 예선심사에서 선발된 30개교를 8월 고치현에서 개최되는 본선대회에 초청해 제1차 경쟁, 패자부활전, 결승전을 실시하여 최우수 고교를 결정한다.

국제교류 활성화의 산파들

전남은 미국, 중국, 일본 등 자매·우호지역과의 교류 이외에도 국제교류 활성화를 위해 전국시도지사협의회 국제화분담금 납부와 해외투자유치사무소 운영, 동북아시아지역자치단체연합(NEAR) 실무위원회 참가 등을 추진해 왔다. 지방자치단체 국제화지원사업은 전국 시도지사협의회 주관으로 지방자치단체 국제교류협력 및 해외활동 지원·알선, 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 유능한 인재육성, 국제화 정보 DB구축, 번역서비스 지원 등을 추진하였다. 전남은 1995년부터 2014년까지 39억 원을 지원해 글로벌 인재육성을 추진하고 있다. 특히, 전남도청 직원의 해외공관 파견(미국 2명, 프랑스 2명, 중국 1명, 일본 5명, 호주 1명 등 11명)과 독일어, 몽골어, 러시아어

등 다양한 언어의 무료 번역 서비스를 실시하고 있다. 또한 한중 일 지방정부회의 개최에 따른 지방자치단체 정보 제공과 국제교류 담당 공무원의 국제화 역량을 위한 해외연수를 추진하고 있다.

한편 전남은 해외투자유치사무소를 운영 중이다. 전남은 자매결연, 우호교류 외에도 미국 뉴욕, 일본 오사카, 중국 상하이, 독일 프랑크푸르트에 투자유치사무소를 설치해 투자유치, 수출상담, 문화관광 홍보 등 종합 마케팅 지원활동을 활발히 전개하고 있다. 동시에 전남은 동북아 자치단체 간 교류와 협력 네트워크 형성을 통해 공동발전을 모색하기 위해 1996년 경북 경주에서 창립한 ‘동북아시아지역자치단체연합(NEAR)’에 참여하고 있다. 동북아시아지역자치단체연합은 앞으로 동북아시아 지방자치단체 지사·시장의 전남 방문을 통한 지역홍보 및 국제교류 기회 확대 제공, 국제회의 유치 및 개최를 통한 국제적 역량 강화, 동북아시아의 공동 관심사항에 대한 회원국 정보공유에 기여할 전망이다.

2. 국제교류의 발전방향

국제교류의 성공을 위해서는 국제화시대에 부합한 개방적인 사고와 국제화 능력을 키워야 한다. 예컨대, 해외유학이나 파견의 기회를 활용하고, 해외 장기유학 또는 파견근무를 했던 공무원에 대한 인센티브 제공 및 관련 업무 투입 등이 필요하다. 동시에 지역민들의 개방성과 포용성 증대를 목표로 초청연설회, 지역 내 청소년수련원 등 청소년센터를 활용해 청소년 대상 국제대학강좌를 개설하여야 한다. 그리고 교사와 학생들의 해외 교환 교류 및 홈스테이 체험 등을 정례화하고, 미술전, 콘서트, 연극회 등 다양한 형태의 문화·예술행사와 국제 심포지엄, 세미나 등을 개최하는 것도 주민의 국제화 의식 제고에 기여할 것이다.

또한 전남은 효과적인 국제교류 추진을 위해 관련제도 등 인프라 정비에 나서야 한다. 그리고 국제교류의 전반적 기획과 홍보 및 집행 기능은 통합적으로 운영되어야 한다. 국제교류 예산의 확보는 선결과제이다. 국제교류 예산은 국제화시대를 대비한 투자의 개념을 통해 장기적 관점에서 총예산액 대비 일정 부분을 증액할 필요가 있다. 다만, 전남의 재정여건이 열악하다는 점을 감안해 중앙정부의 보조금이나 중앙정부가 출연한 기금의 신설을 협의하고, 나아가 국제기구의 지원을 받을 수 있는 방안도 검토해야 할 것이다. 또한 전남도와 각 시·군이 유기적으로 연결되어 시·군에서는 인력과 재정 및 정보를 요청하고, 전남도는 요구에 대한 실질효과 분석 및 검토를 통해 지원하는 방안을 모색해야 한다. 전남 각 시·군 단위의 지방자치단체가 권역별로 ‘전남 동부권 국제교류협의회’(가칭), ‘전남 서부권 국제교류조합’(가칭)을 결성하고 국제교류를 추진하는 방안을 검토해볼만 하다.

아울러 전남의 국제교류는 미국, 일본, 중국에 편중되어 있으며, 국제통상, 투자유치영역에 집중되어 있다. 따라서 앞으로 교류지역을 선택과 집중 전략을 통해 선정하고, 그 대상과 영역을 장기적으로 확대하는 것이 필요하다. 동시에 전남 경제 활성화에 도움이 될 수 있는 지역과의 교류를 추진하여야 한다. 즉, 중국 상해권의 절강성과 강소성과의 교류를 집중시키고, 중·장기적으로 유럽 등을 대상으로 문화, 예술, 체육 등 다양한 국제교류를 추진할 수 있는 전략을 구상해야 한다. 예컨대, 대규모 중국관광객을 효율적으로 유치하기 위해 중국 동해연안 가운데 전남과 가장 가까운 상해권을 주 타깃 지역으로 선정하는 것도 효과적일 것이다.

3

국제행사의 전개과정과 발전 방향

전남이 발굴·유치한 국제행사의 추진현황 및 발전과제에 대해 살펴보고, 향후 발전방향을 모색한다.

1. 국제행사의 허브, 전남

국제교류의 결실인 국제행사

최근 전남은 F1코리아그랑프리, 2012여수세계박람회, 2013 순천만국제정원박람회, 2014완도국제해조류박람회 등 굵직한 국제행사를 발굴·유치했다. 국제행사의 유치는 SOC 투자나 고용 창출, 관광객 유인 등을 통해 침체된 경제를 활성화시키고, 지역의 브랜드 가치를 제고하는 등 경제적 파급효과가 매우 크다. 이에 따라 전남을 비롯해 전국 지방자치단체는 국제행사 유치를 위한 전략적 기획이 매우 중요해졌다.

현재 전남은 국제행사 유치를 위한 추진체계를 구축하고, 국제행사(회의/대회) 컨트롤타워 기능을 정비하고 있다. 특히, 국제행사 유치 전략기획팀을 16명으로 구성해 국제행사(회의/대회/기구) 유치를 위한 홍보 활동을 추진하고 있다. 예컨대, 국제행사(회의/대회) 발굴·유치 업무조정과 지원, 반기별로 국제행사 실·국 유치추진 상황과약 및 실적 보고회를 개최하고 있다.

국제행사 발굴 및 유치

전남은 2015년 현재 국제행사 발굴 및 유치노력을 통해 19

국제행사

5개국 이상의 국가에서
외국인이 참여하고,
외국인 참여비율이 15%
이상(총 참여자가 200만
명 이상은 3% 이상)인
국제회의, 체육행사,
박람회, 문화행사,
관광행사 등을 지칭한다.

개 국제행사의 유치를 확정하는 한편, 18개 국제행사 유치를 추진하고 있다. 무엇보다도 국제행사의 유치를 위해 전방위 노력을 경주하고 있다. 국제행사 전략기획팀을 적극 활용하여 연중 행사 발굴, 중점 유치 국제행사(회의/기구)를 중앙부처와 공동으로 유치활동을 전개하고 있다. 2015년 전남에서 개최되는 국제행사는 12개에 달한다.

또한 2016년에는 2016세계친환경디자인박람회(5월), 2016장흥국제통합의학박람회(9~10월), 여수국제해양포럼(10월), 국제철인3종경기대회(2일간), 2016국제파워보트대회 등 5개 국제행사가 개최된다. 2017년에는 국제철인3종경기대회와 2017완도국제해조류박람회 등 2개 국제행사가 전남에서 열린다.

최근 개최된 국제행사

F1대회는 매년 전 세계 18~20개 국가를 순회하며 개최되는 자동차경주대회로 184개국 6억 명이 시청하는 세계 최대 규모의 스포츠 이벤트이다. F1코리아그랑프리 는 전남 개도 이래 처음으로 개최되는 국제행사로서 2010년 첫 대회이후 2013년까지 4회 개최되었으며 대회마다 평균 16만 명이 영암 F1경주장을 방문했다.



2013 F1국제자동차경주대회

전남은 서남해안 관광레저도시를 동북아의 핵심 문화·관광·스포츠 중심 도시로 발전시키고자 F1코리아그랑프리를 선도사업으로 추진하였다. 지난 4번의 대회를 통해 국가브랜드를 상승시키고 지역발전에 큰 전기를 마련하였으며, 세계 5대 자동차 생산국으로 부상한 우리나라의 자동차 산업의 발전과 질적 성장에 기여할 것으로 기대된다. 현재 영암 F1경주장은 각종 모터스포츠대회 및 자동차 연관기업의 주행테스트로 연중 270일 이상 활용되고 있다.



2012여수세계박람회

2012여수세계박람회는 2010년 행사 유치 도전에 실패한 후 재도전 끝에 유치가 확정되었다. 정부에서는 국무조정실을 중심으로 종합적인 지원체계를 구축했다. 또한 해양수산부 인사, 여수 인근 지역 국회의원, 지역 주요인사와 전남도청 관계자, 외교계 인사, 기업·민간단체 대표 등 다양한 인사들로 유치위원회(98명)를 민관 합동으로 구성해 기관 간 역할분담과 조정하는 가교역할을 수행하게 했다. 이와 같은 정부와 전남의 노력의 결과로 여수는 2007년 11월 27일 제142차 BIE총회에서 박람회를 유치하는데 성공했다. 2012여수세계박람회는 ‘살아있는 바다, 숨쉬는 연안’을 주제로 2015년 5월 12일부터 8월 1일까지 3개월간 열렸다. 이 기간에 약 100개국, 5개 국제기구, 10개 기업 및 NGO, 16개 지방자치단체 등 약 820만 명이 다녀가는 등 성공적이었다는 평가다.



2012국제농업박람회

2002년부터 개최된 대한민국농업박람회는 해를 거듭하면서 한국 농업을 대표하는 행사로 자리매김하고 있다. 특히, 2012국제농업박람회는 2012년 10월5일부터 29일까지 25일간 ‘녹색미래를 여는 생명의 세계’를 주제로 전라남도 농업기술원 일원에서 개최되었다. 이는 전남 농업의 발전 성과와 미래상을 제시하여 농업·농촌이 지닌 공익적 가치를 지역민들에게 알리고, 한국농업을 세계 속의 농업으로 키워 나가기 위해 대한민국농업박람회를 국제농업박람회로 발전시킨 것이다. 2012국제농업박람회는 국내·외 24개국 420개 기업이 참가(해외 23개국 103개, 국내 317개)하여 당시 목표로 설정한 20개국 250개 기업에 비해 약 1.7배를 초과했다. 그 결과, 농산물 구매약정 및 농기자재 판매 수익은 해외 수출계약 255억 원, 국내 구매약정 1,586

억 원, 현장판매액 39억 원 등 1,880억 원에 이르러 목표대비 3배를 초과 달성하였다. 관람객 유치면에서도 115만 명(유료 35만, 무료 80만) 관람객이 다녀갔으며, 목표대비 10%를 초과 달성하였고 학생, 단체관람, 가족단위 교육·체험학습장으로 이미지를 구축하였다. 특히, 유치원, 초중고 학생 관람객이 30만 명에 이르러 전체의 26%를 차지하였다.

‘지구의 정원, 순천만’을 주제로 2013년 4월 19일부터 10월 20일까지 184일간 개최된 「2013순천만국제정원박람회」는 자연과 생태를 주제로 우리나라에서 처음으로 개최된 A1급 국제행사다. 순천정원박람회의 관람객 수는 목표관람객 400만 명 대비 110%를 초과(전체관람객 중 4%대 외국인 입장)하였고, 23개국 참여에 61개국이 관람하는 등 국제대회로서 위상도 확립했다. 또한 일관성 있는 입장권 정책으로 90%에 육박하는 유료입장과 ‘보통 이상 86%’라는 높은 만족도, 5무(無) 등 차질 없는 행사준비로 매우 성공적인 박람회로 평가받았다.

해조류 산업 활성화를 위한 2014완도국제해조류박람회는 2014년 4월 11일부터 5월 11일 까지 한 달간 개최되었다. 여기에는 국비 55억 원과 지방비 129억 원 등 총 184억 원이 소요되었다. 행사장은 주제관 1개동, 전시관 3개동, 국내·외 기업관, 해조류 체험장 등의 시설로 행사장이 구성되어 다채로운 행사들이 진행되었다. 2014완도국제해조류박람회는 세계 최초로 해조류를 중심으로 「바다 속 인류의 미래, 해조류를 만나다」라는 주제로 박람회를 개최했다는 데 큰 의미가 있다. 2014완도국제해조류박람회를 계기로 네트워킹에 취약했던 해조류 제품업체들 간의 역량을 집약시키는 기회 등 단순가공 제품생산의 한계를 넘어 해조류 산업으로 도약하는 계기를 마련하였다.

A1급 국제행사

국제원에생산자협회(AIPH)의 정원박람회 등급으로 박람회 기간은 최소 3개월에서 최대 6개월까지 개최가 가능하며, 최소 10개국 참가, 최소면적 50ha, 건물부지 10% 이내, 5%이상의 국제참가자 공간을 마련해야 한다.

5(무)無

순천만국제정원박람회 기간 동안 시민참여로 전개된 운동으로 안전사고無, 교통체증無, 바가지요금無, 식중독無, 잡상인無를 의미한다.



2013 순천만국제정원박람회



2014 완도국제해조류박람회

2. 국제행사의 발전방향

지방자치단체는 국제행사 개최 관련, 10억 원 국비를 지원 받기 위해서는 기획재정부 소속 국제행사심사위원회의 승인 심사를 받아야 한다. 천문학적인 예산이 투입되는 대규모 국제행사의 발굴 및 유치를 위해서는 도민들의 공감대 형성 및 추진동력 확보가 필요하다. 실제로 지방자치단체에서 추진한 많은 국제행사는 예산 마련이나 사후 관리방안 등에 대한 철저한 검토 없이 추진한 결과, 지방자치단체 재정여건을 악화시키는 등 인팍으로부터 비판받고 있는 상황이다. 따라서 앞으로 전남이 유치를 추진 중인 국제행사는 투명성, 개방성, 그리고 도민의 참여 등을 바탕으로, 지역민들의 공감대 형성이 일차적 과제이다.

우리나라 지방자치단체는 1988년 올림픽 개최 이후, 국제행사를 지방자치단체의 사회기반시설 등 인프라를 확충하는 정책수단으로 활용하고 있다. 이른바 국제행사 중에서도 메이저 행사 유치를 통해 지역발전의 전환점을 마련하고자 시도하였다. 그러나 최근 지방자치단체의 국제행사는 수입금의 저조, 외국인 참여 저조, 국내행사와의 차별성 미흡, 사후관리 부실 등의 문제를 안고 있다. 지방자치단체의 국제행사 유치에 따른 기대효과는 예전만큼 크지 않다는 것이다.

따라서 전남은 국제행사 발굴 및 유치에서 작지만 실속 있는 국제행사로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 전남의 자연 및 인문학적 자원과 무관한 새로운 국제행사보다는 전남의 자원을 적절히 활용하고, 극대화할 수 있는 국제행사 유치로 전환해야 한다. 예컨대, 생명산업, 수산업, 해양관광, 신재생에너지 등을 테마로, 지리적으로 인접한 중국, 일본 등 동북아, 동남아 국가들이 적극 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 나아가 청년 문화 등 소프트웨어적인 국제행사 유치로 역동적인 지역의 이미지를 재창출하여야 할 것이다.

부 록

부록 1. 역사적 사실로 보는 전라남도

부록 2. 통계로 보는 전라남도

부록 1. 역사적 사실로 보는 전라남도

연도	전남의 주요 내용	한국사 주요 내용
46억 년 전		지구의 탄생
250만 년 전		지구상에 인간 등장
70만 년 전	전남지방 구석기 문화 시작 (순천 송광면 신평리 금평유적, 화순 남면 사수리 대전유적 펜석기 유물)	한반도에 인간 출현 구석기 문화 시작
1만 년 전	전남 신석기 문화 시작 (여수 송도 덧무늬토기, 함평 장년리 빛살무늬 토기 등)	신석기 문화 시작
B.C.3 500		인류 최초의 청동기 문명 시작
B.C.2 333		단군 왕검, 고조선 건국
B.C.2 000 ~150 0	전남지방 청동기 문화 시작 (나주 다시·왕곡일대, 보성강 서안인 장흥 관산·안양일대, 보성강 동안인 고흥 동강일대, 광양만 남안인 여수 삼일 ·쌍봉일대, 보성 복내·울어일대 등 고 인돌 밀집지역 분포)	한반도에 청동기 문화 시작
B.C.4 00년 경	지금의 경기·충청·전라도 지역에 마한 54국 시대 시작	철기의 보급
B.C.3 00년 경	영산강 유역 신미제국 중심 웅관묘 문화 창조	
2C		고구려, 태조왕 때 중양 집권 국가로 발전
3C	234년 왕인 박사 출생 (일본에 학문 전파)	백제, 고이왕 때 중양 집권 국가로 성장
4C		백제, 근초고왕 때 중국의 요서, 산둥 지방과 일본에 세력권 형성 신라, 내물 마립간에 의해 중양 집권 국가로 변신
598		고구려, 침입해온 수 문제의 30 만 대군을 물리침



660			백제, 나당 연합군에 의해 멸망	
668			고구려, 나당 연합군에 의해 멸망	
676			신라, 삼국 통일	
698			발해 건국(대조영)	
828	4월, 장보고 청해진 설치			
891	견훤이 무진주(현재의 광주)에 자리잡고 백제의 옛 땅을 회수하면서 도성을 완주(현재의 전주)에 옮기고 독자적인 정권 수립			
900	견훤, 국호를 후백제라 칭함		견훤, 후백제 건국	
901			궁예, 후고구려 건국	
903	왕건 나주 정벌, 서남해상 제해권 장악			
918	구진을 나주도대해대 시중으로 삼음		왕건, 고려 건국	
926			거란에 의해 발해 멸망	
935	견훤 고려에 투항		신라가 고려에 병합	
936	고려 태조 왕건이 후백제를 멸망시키고 후삼국 통일			
995	9월에 전국을 10개도로 행정구역 개편에 따라 해양도라 칭함. 나주광주정주(현재의 영광), 남주(현재의 영암)의 각 군 및 모든 현을 관할			
1010			거란 2차 침입	
1018	강남도(현재의 전북)와 합하여 전라도라 개칭하고, 전주를 소재지로 함(조선시대까지 전라도라 칭함)		거란 3차 침입	
1019			강감찬, 거란을 물리침(귀주 대첩)	
1196			최충현 집권(이후 60여 년간 최씨 집권 계속됨)	
1231			몽고의 침입으로 이후 40년간 전쟁을 치름	
1232	신안 압해도 송공산성, 몽골군 전투 승리			
1236	이연년 형제가 담양 금성산성에서 백제 부흥 운동을 거병(1236-1237)			
1256	몽골 2차 침입, 장성 입암산성의 전투에서 승리			
1270	삼별초가 진도에 용장산성을 축조하고 대몽항쟁의 근거지로 삼음(1270-1273)		무신 정권 붕괴되며 몽고에 항복(이후 80년간 원의 속국으로 살아감)	
1350	1350년 이후 전남지역 왜구침입 본격화(충정왕대 2회, 공민왕대 5회, 우왕대 15회, 창왕대 3회)			

1392			고려 멸망, 조선 건국	
1413	태종 13, 전라도 1부 2목 4도호부 12군 36현으로 행정구역 개편			
1417	태종 17, 전라병영성 축조			
1446			세종, 훈민정음 반포	
1453			계유정난	
1465	전라우수영 설치			
1497	전라좌수영 설치			
1498			무오사화	
1504			갑자사화	
1506			중종 반정	
1519	정암 조광조, 능성(화순군 능주면) 유배 12월 20일 사약을 받음 최산두, 기묘사화에 연루되어 동북으로 유배		기묘사화	
1545			을사사화	
1567	강항 출생(일본에 성리학 전수)			
1592	유팽로, 김천일, 고경명 등이 전라도 지역에서 의병 봉기		임진왜란	
1593	김덕령이 광주에서 의병 봉기 이순신 좌라좌수영을 한산도로 옮김		수세에 몰린 일본이 명에 휴전 제의	
1597	이순신 함대 목포 고하도를 본영으로 삼음 9월 16일, 명량대첩 승전		정유재란	
1598			왜군의 철수로 왜란 종결	
1623			인조반정	
1627			정묘호란	
1636			병자호란	
1645	행정구역 명칭을 전라도에서 전라도로 변경			
1653	10월 하멜 일행 36명, 제주도에 표착			
1656	3월, 하멜 일행 강진 병영으로 유배, 이후 1662년 전라도 각지에 분산 수용			
1666	하멜 일행 일본으로 탈출			
1708			대동법 시행	
1724	전라도를 좌우로 분할			
1725			탕평책 실시	
1735	전라도를 전광도로, 나주목을 금성현으로 변경			

1738	전광도를 전라도로 환원			
1750			균역법 실시	
1801	다산 정약용 강진 유배 정약전 후산도 유배		천주교 탄압(신유박해)	
1860			최제우, 동학 창시	
1862	4월 16일, 함평을 시작으로 장흥 등 18개 고을에서 농민항쟁 발생		임술농민항쟁 발생	
1863			홍선 대원군의 집권 시작	
1866			제너럴 셔먼 호 사건, 프랑스와의 전쟁(병인양요)	
1869	1차 광양 농민 항쟁 발생			
1871			미국과의 전쟁(신미양요) 척화비 건립	
1876	면암 최익현 후산도 유배		일본과 강화도 조약 체결 1차 수신사 파견	
1882			조미 수호 통상 조약 체결 임오군란	
1883	완도 가리포 농민항쟁 발생		한성 순보 발간, 기기창, 박문국, 전환국 설립	
1884			우정국 설치, 갑신정변, 한성 조약, 텐진 조약 체결	
1885	거문도사건 발발		배재 학당 설립, 광혜원(서양식 병원) 설립 영국, 거문도 불법 점령	
1886	전주부·남원부·나주부·제주부를 두고 관찰사 배치		육영 공원, 이화 학당 설립	
1889	2차 광양 농민항쟁 발생		함경도, 곡식의 수출 금지(방곡 령 선포)	
1890	나주 농민 항쟁 발생			
1892	동학교도, 교조신원운동(~1893) 전개			
1894	동학 농민군, 장성군 황룡면 전투 승리, 전주성 점령, 장흥읍성 전투, ·석대들 전투		동학 농민 운동 창일 전쟁 갑오개혁 추진	
1895	동학농민운동 종결 장성에서 기우만 호남의병 봉기		을미사변, 을미의병, 을미개혁	
1896	23부를 13도로 개편하면서 노령 이남을 전라남도라 개칭하고 도청을 광주에 둠 2월, 나주우체사 개국		아관파천 독립 신문 발간, 독립 협회 설립	

1897	좌수영이 여수군에 신설되어 순천군의 울촌, 여수, 삼일면이 여수에 편입되었다. 또한 전남의 흥덕, 고창, 무장의 3군이 전북으로, 전북의 구례군이 전남으로 편입 광주~목포간 대간선도로 조성 추진 목포항 개항		대한 제국 수립, 광무 개혁 추진	
1898			만민 공동회 개최 독립 협회 해체	
1899			최초의 철도(경인선) 개통 경북 궁에 전등 설치	
1901	광주부 무안전보사 지사 설치			
1902	무안항(목포)~광주 간 전화통신 개통			
1904			라일 전쟁 발발 한일 협약 체결	
1905			경부선 개통 을사조약, 을사의병	
1906	구례와 광양을 중심으로 백낙구, 화순을 중심으로 양회일 등 호남의병 봉기			
1907	장성 수련산에서 기삼연이 호남창의회맹소 결성하여 후기 의병 활성화에 기여 다양한 계층의 의병장 봉기		헤이그 특사 파견 고종 황제 퇴위	
1908	옥과군과 낙안군이 폐지되면서 옥과군은 곡성군으로 명칭이 변경되고 낙안군은 순천군과 보성군으로 분리			
1909			안중근 의사, 이토 히로부미 사살 일본군, 남한 대토벌 작전	
1910	무안부가 목포부로 명칭이 변경		한일 병합	
1911	국도1호선 준공(서울-목포) 호남선 철도 착공			
1913	10월 1일, 호남선 철도 목포-송정리 구간 개통			
1914	1월 11일, 송정리~정읍 간 철도개통으로 목포~대전 간 호남선 철도 완공		대한 광복군 정부 수립	
1915	제주군을 제주도로 개칭하고 도사를 두어 관할			
1919			31 운동, 대한 민국 임시 정부 수립, 의열단 조직	
1920			봉오동과 청산리에서 일본군 격파 조선 일보등이 일보 창간	

1922	순천 서면쌍암면 소작쟁의 9월, 광주~송정리 간 철도 개통		민립 대학 설립 운동 추진	
1923	8월, 압태도 농민 항쟁(~1924) 여수항 개항			
1925	나주 공삼면 동척소작인 소작쟁의 도초도 소작쟁의, 지도 소작쟁의			
1926	광주고등보통학교(현재 광주제일고등학교) 학생을 주축으로 한 항일운동 비밀 결사대인 성진회 결성, 자은도 소작쟁의		610 만세 운동	
1928	순천, 담양, 송정, 영광에 신간회 지회 창립			
1929	10월 30일, 광주 학생 항일 운동, 11월 19일, 목포상업학교 학생 항일 시위 11월 27일, 나주 학생 항일 시위			
1930	12월, 송정리~여수 간 철도 개통			
1935	광주읍이 광주부로 승격되고 광주군을 광산군으로 개칭 순천대학교 개교			
1936	12월, 곡성~순천 간 철도 개통			
1937	3월, 전라선 익산~여수 구간 개통		중일 전쟁 발발 신사 참배 강요	
1940			한국 광복군 창설 창씨 개명 실시 조선동아 일보 폐간	
1945			815 광복	
1946	제주군이 도로 승격되어 전남에서 분리 목포대학교 개교			
1948	10월 19일, 여순사건 발발		제주 43 항쟁 유엔 감시하에 남한 총선거 실시 대한민국 정부 수립 조선 민주주의 인민 공화국 수립	
1949	부를 시로 개칭하고 여수읍과 순천읍을 시로 승격시키는 한편 여수군을 여천군 순천군을 승주군으로 개칭			
1950			625 전쟁 발발 중공군, 한국전 개입	
1952	6월 9일, 전남대학교 개교		휴전 협정 조인	
1955	6월 12일, 영광면과 해남면이 읍으로 승격			
1956	제1회 호남예술제 개최 (2015년 현재 제60회 호남예술제 개최)			

1960			419 혁명 발발, 장면 내각 성립	
1961	6월 23일, 서울~여수, 서울~순천 간 직통전화 개통		516 군사 정변	
1963			박정희 정부 성립	
1965			한일 협정 조인	
1967	지리산국립공원 지정 여천공업단지(현 여수국가산업단지) 조성 시작 2월 9일, 경전선 순천~광주 간 첫 운행			
1968	2월 7일, 경전선 진주~순천(80.5km) 개통 한려해상국립공원 지정 12월 26일, 광주~목포 간 도로 기공식			
1969	무안군을 신안(도서 11개면)·무안(육지 8개면)의 2개군으로 분리			
1970	4월 15일, 호남고속도로 기공			
1971	내장산국립공원 지정 5월, 여수공항 활주로 및 계류장 완공 및 8월, 여객청사 완공 3월 22일, 광주~목포 간 도로 포장 완공 4월 9일, 영산강 종합개발공사 기공		제1차 국토종합개발계획 (1972~1981) 수립	
1972	11월, 호남고속도로 전주~순천 나들목 개통		74 남북 공동 성명 남북 적십자 회담 10월 유신 헌법 확정	
1973	제 7 비료공장(남해화학) 건설		623 평화 통일 선언	
1974	4월, 여천공업기지개발구역 지정고시			
1976	여천군 삼일면에 도직할 여천지구 출장소 설치 10월 14일, 영산강유역개발 1단계사업 완공 11월 10일, 여천 석유화학공장 합동기공식			
1977	나주호 상판지구, 담양호, 장성호가 관광 진흥법에 의한 전남 최초의 관광지로 지정 8월 4일, 남해화학 준공			
1979	여수국가산업단지 완공		박정희 대통령 피격 사망 (1026 사태)	
1980	광주 518 민주화운동 여천군 삼일면을 비롯한 9개 면이 읍으로 승격 남도예술회관 광주에 개관 진도 셋감굿 중요무형문화제 제72호 지정		전두환 정부 수립	
1981	나주읍과 영산포읍이 통합, 금성시로 승격 다도해해상국립공원 지정		제2차 국토종합개발계획 (1982~1991) 수립	
1982	전라남도종합개발계획(1982~1991) 수립 광양만산업기지개발구역 지정 광양국가산업단지 착공			

1984	5월 10일, 호남고속도로 4차선 확장공사 착공(논산-광주 간) 6월 22일, 88올림픽고속도로 준공 11월, 순천 일반산업단지 준공 진도대교와 돌산대교 완공			
1986	여천지구출장소가 여천시로 승격되고, 금성시가 나주시로 명칭 변경 광주시가 직할시가 되면서 전라남도과 분리 전남도립국악단 창단 9월 11일, 호남고속도로 4차선 개통 호남권 신 국제공항(무안 땅은 일대) 건설 추진계획 발표 전남도-미국 미주리주 자매결연 체결 12월, 광양항 개항		도서개발촉진법 제정	
1987	5월 7일, 광양제철소 준공		6월 민주항쟁 6·29 민주화 선언	
1988	송정시와 광산군 전역이 광주직할시로 편입 2월, 장성 동화농공단지 준공 월출산국립공원 지정 종묘방류-인공어로 조성 사업 추진 9월 6일, 호남선 이리(익산)-송정 간 복선 개통		노태우 정부 수립 1차 도서종합개발 10개년 계획 (1988-1997) 수립	
1991	(제)전남발전연구원 개원		유엔 총회, 남북한 유엔 가입안 만장일치 통과 제3차 국토종합개발계획(1992-2001) 수립	
1992	10월, 광양제철소 4기 종합준공 주암댐 완공 해남화원관광단지가 관광단지로 지정 한일 시도현교류 지사회의 출범		중국어 국교 수립 김영삼 정부 출범	
1993	제2차 전라남도종합개발계획(1992-2001) 수립 전남도-중국 저장성 우호교류협약 체결 (현재 상하이시, 강소성, 산둥성 등 10개 지역과 교류활동 전개)		5·18 관련 민주화운동과 관련한 특별담화 발표	
1994	1월, 화순 동면 농공단지 준공 어촌종합개발사업 시작		지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률 제정	
1995	순천시와 승주군을 통합하여 순천시 나주시와 나주군을 통합하여 나주시 동광양시와 광양군을 통합하여 광양시라 함 전국 최초 친환경농업 도입 전남도-중국 저장성 자매결연 체결			
1996	11월, 호남고속도로 전 구간 4차선 확장 전남도-미국 오리건주 자매결연 체결			

1997	김대중 대통령 당선 대불국가산업단지 준공 광양 컨테이너부두 준공 목포(9.27), 구례(1.18)가 관광특구로 지정		IMF 사태 발생	
1998	여수시·여천시·여천군을 통합하여 여수시가 설치되어 현재의 5시 17군의 행정구역 형태를 갖추		김대중 정부 출범, 2차 도서종합개발 10개년 계획 (1998~2007) 수립	
1999	7월, 목포 삼진일반산업단지 준공 전남도-중국 저장성 한중포럼 개최 (현재 윤번제로 개최중)		1차 연평해전	
2000	「전남생물산업 육성 종합계획」 수립· 발표로 생물산업 전진기지 구축 시동 화순 고인돌유적 유네스코 세계유산 등재		남북 정상 회담 615 남북 공동 선언 발표 제4차국토종합계획(2000~2020) 수립	
2001	제3차전라남도종합계획(2001~2020) 수립 서해안고속도로 완공 10월, 전남도청 납약청사 착공			
2002	(제)전라남도생물산업진흥재단 설립 10월, 납약지구 택지조성공사 착공 11월, 대불자유무역지역 지정		2002 한일 월드컵대회 개최 2차 연평해전	
2003	정부 조선 산업 클러스터 구축 방안 발표에 맞춰 조선산업 육성 추진 (제)전남테크노파크 설립 10월, 광양만권 경제자유구역 지정·고시		노무현 정부 출범, 6월, 공공기관 지방 이전 계획 발표	
2004	박준영 지사 취임(34~36대 전남지사) 7월, 여수화양지구가 관광단지로 지정 전국 최초 친환경 학교급식 도입 산지유통센터(APC)건립 시작 독거노인 공동생활 공간 마련 및 제공		기업도시 개발 특별법 제정	
2005	전남도청 소재지 무안군 삼향면 납약리 이전 광주전남공동혁신도시 한전 등 16개 공공기관 이전확정 무안, 영암·해남기업도시 시범지역 지정 전남도립어린이국악단 창단 12월, 울춘자유무역지역 지정	  		
2006	장흥댐 완공 서남해안 관광레저도시 개발사업 지원 등에 관한 조례 제정			
2007	보육시설 및 학교 급식에 친환경농산물 100% 공급 제1회 전남 여성 취창업박람회 개최 함평 무지개마을 조성 사업 시작 담양 창평면, 신안중도, 완도 청산도, 장흥 유치면이 아시아 최초 슬로시티 지정 남도예술은행 전국최초 토요일경영에 시작		경의선과 동해선 연결 노무현 대통령 평양 방문 동서남해안권 발전 특별법 제정	

2007	11월, 광주전남공동혁신도시 착공 11월, 무안~광주 고속도로 개통 11월, 무안국제공항 개항			
2008	고려청자 운반선 태안선 발굴 전국 최초 「녹색축산 육성기금 조례」 제정		이명박 정부 출범, 3차 도서종합개발 10개년 계획 (2008-2017) 수립, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 시행,	
2009	나로우주센터 준공 「우주항공 클러스터 조성 종합계획」 수립 및 우주항공산업 육성 추진 시동 남해안권 발전 종합계획 수립 여수 경도 해양관광단지 지정 전남문화예술재단 설립			
2010	F1 코리아 그랑프리 개최(2010년-2013년) 전국 최초 '3농 정책' 실시 전남도-미국 애리조나주 우호협정 체결			
2011	전국 최초 「동물복지형 친환경 녹색축 산 육성조례」 제정 녹동신항 완공 「노인에 대한 성인용보행기 지원조 례」 제정 민관합동 '전남풍력발전협회' 설립 및 풍력산업 육성 본격화 목포시 외달도, 여수시 금오도안마도 찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업 선정		제4차 국토종합계획수정계획 (2011-2020) 수립	
2012	4월, 남해고속도로 순천~영암구간 개통 여수세계박람회 개최 국제농업박람회 개최 제3차 전라남도 종합계획수정계획 (2012-2020) 수립 무등산국립공원 지정			
2013	순천만국제정원박람회 개최 나로호 발사 성공 (사)전남문화예술협회 설립 전남도-미국 메릴랜드주 우호협정 체결 빛가람혁신도시 내 우정사업정보센터 최초 입주 여수 백야도 '찾아가고 싶은 섬 가꾸기 사업' 추가 선정		박근혜 정부 출범	
2014	민선6기 이낙연 지사 취임 완도국제해조류 박람회 개최 전라남도 노인회관 개관 100원택시 도입운영 '숲속의 전남 만들기', '가고 싶은 섬 가꾸기'프로젝트 추진		세월호 침몰사고 발생	

2015	4월, 호남고속철도 1단계 공사 완공 여수산단 석유화학 융합소재 미니클러스터 지정		
	전남창조경제혁신센터 개소		
	10월, 전남 공공산후조리원 1호점 개원		
	10월, 담양세계대나무박람회 개최		
	10월, 국제농업박람회 개최		
2016	남도소리울림터 개관		
	전라남도립미술관 광양에 건립 확정		
	5월, 2016세계친환경디자인박람회		
	9월, 2016장흥국제통합의학박람회		
2017	10월, 여수국제해양포럼		
	2016국제파워보트대회		
	국제철인3종경기대회		
2017	국제철인3종경기대회		
	2017완도국제해조류박람회		

부록 2. 통계로 보는 전라남도

행정구역(2013년 기준)

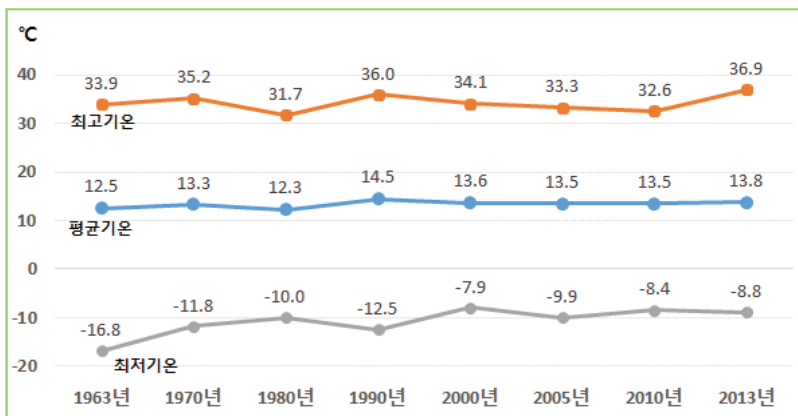
(단위 : km², 개소)

면적 (km ²)	도		시·군							출장소		
	시	군	읍	면	동		통리		반	도	시·군	읍·면
					행정	법정						
12,303.9	5	17	33	196	67	191	1,622	6,745	23,907	1	1	24

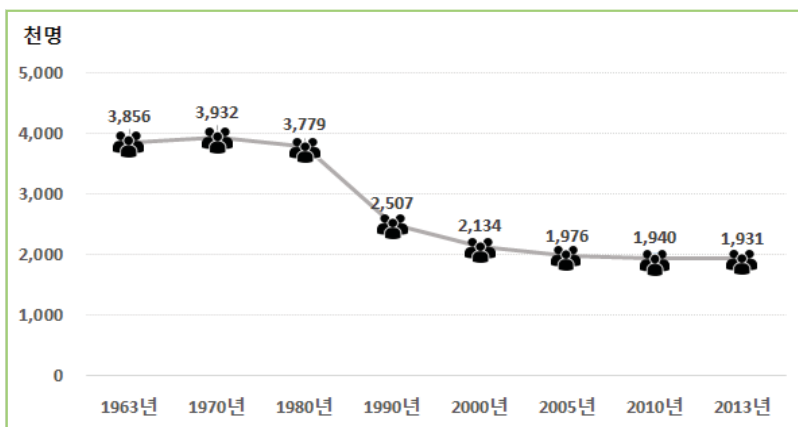
시·군별 행정구역 면적



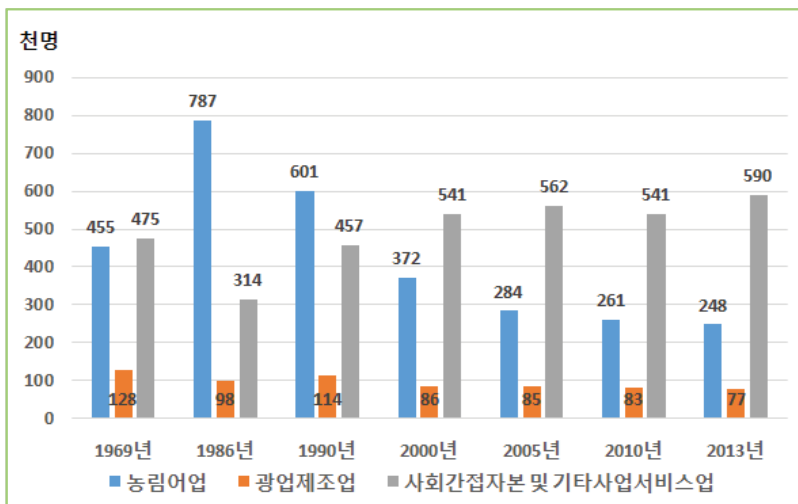
연도별 기온(목포지방기상대 기준)



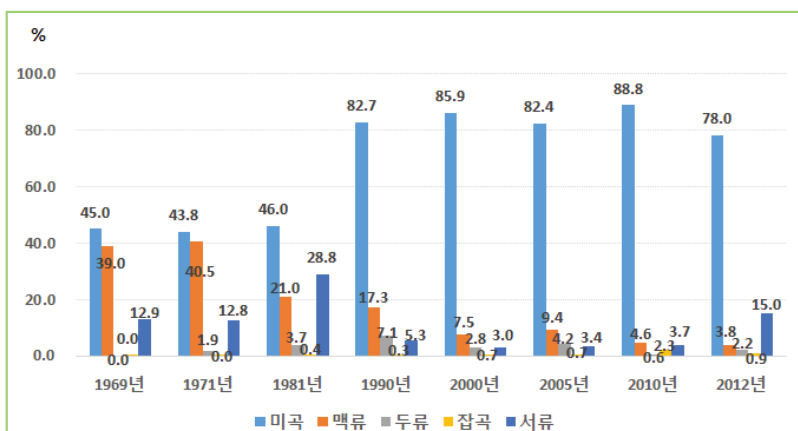
연도별 인구변화



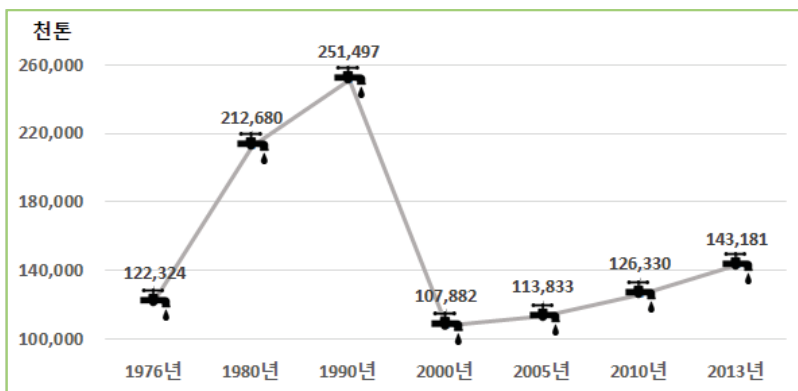
산업별취업자수



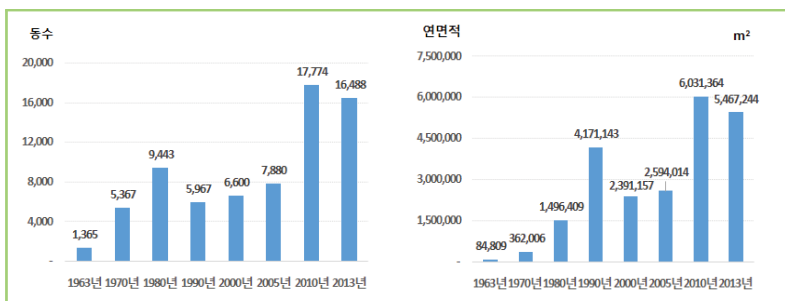
식량작물 생산량



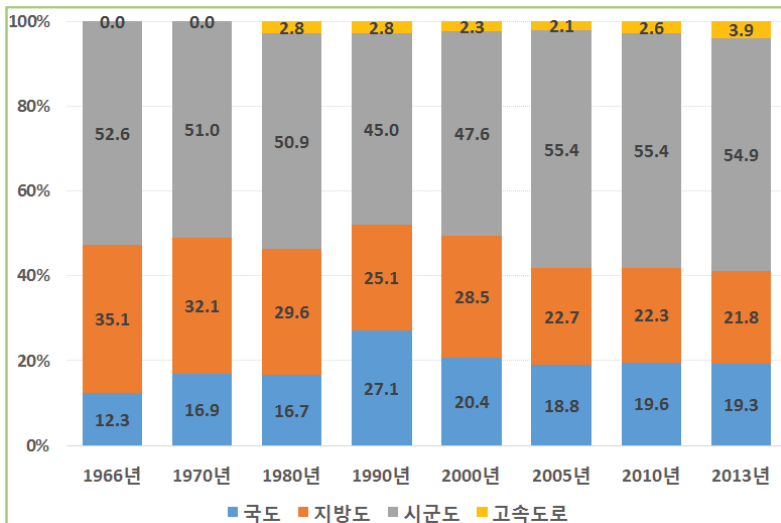
상수도 사용량



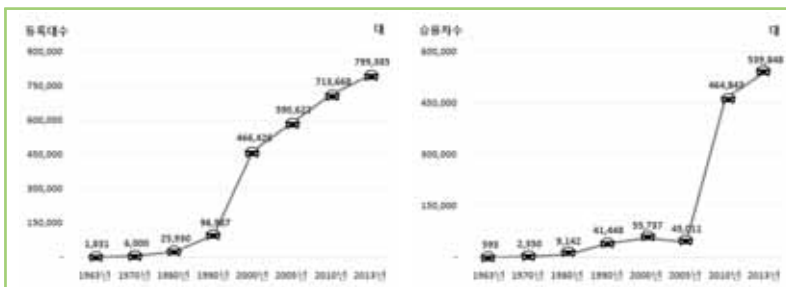
건축허가(연도별 동수 · 연면적)



도로 시설 현황



자동차 등록대수 및 승용차수



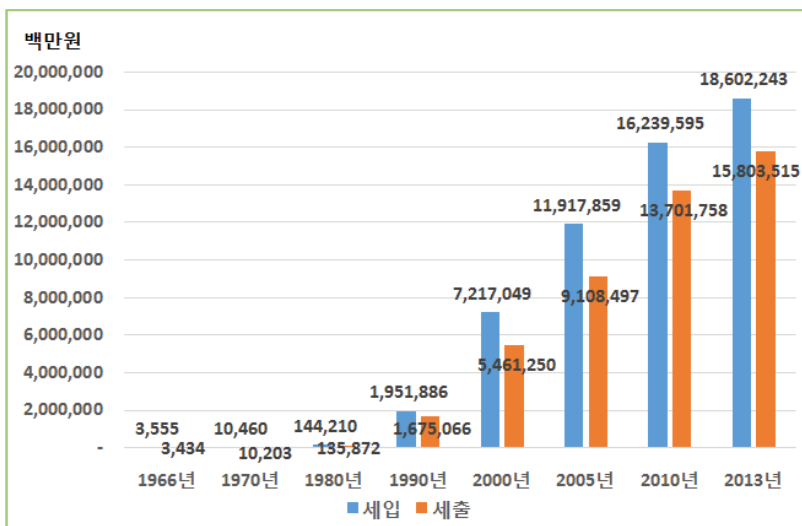
의료현황



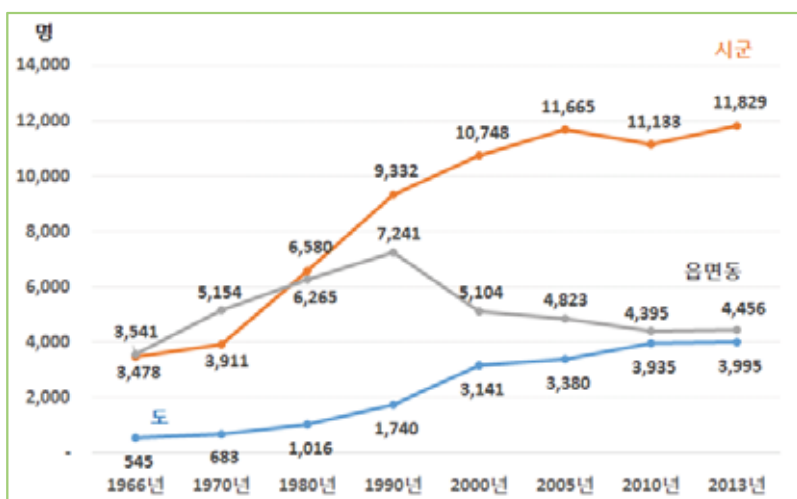
교육현황



재정현황



공무원 현황



■ 참여연구진

• 광주전남연구원

조상필 (선임연구위원)	김종일 (선임연구위원)
곽행구 (선임연구위원)	김동주 (선임연구위원)
조창완 (선임연구위원)	김 준 (책임연구위원)
김대성 (책임연구위원)	오병기 (책임연구위원)
정 철 (책임연구위원)	나강열 (책임연구위원)
신동훈 (책임연구위원)	김진이 (책임연구위원)
심미경 (연구위원)	김주희 (연구위원)
오재윤 (연구위원)	

• 외부연구진

김덕진 (광주교육대학교 사회교육학과 교수)
구신서 (전남교육정책연구소 소장)

• 감 수

이상석 (순천대학교 사범대학 사회교육과 교수)
이석진 (전라남도교육연수원 교수)

전남
이야기

발행일	2015년 10월
발행처	전라남도 정책기획관실