

무인도서 해양주권 강화와 이용 활성화를 위한 제도 개선방안

A Study on the Institutional Improvement to Strengthen Maritime
Sovereignty and Promote the Use of Uninhabited Islands

정지호 • 최지현 • 김찬웅 • 이해영

2020. 12.



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	정지호, 최지현, 김찬웅, 이해영
연구진	연구책임자 정지호 한국해양수산개발원 해양연구본부 부연구위원 공동연구원 최지현 한국해양수산개발원 해양연구본부 부연구위원 공동연구원 김찬웅 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 이해영 한국해양수산개발원 해양연구본부 연구원
연구기간	2020. 4. 7. ~ 2020. 10. 6.
보고서 집필 내역	
연구책임자	정지호 연구총괄 제1장, 제3장 제1절 일부 제4절, 제4장 제3절 일부, 제5장 제1절 제2절 일부, 제6장
연구진	최지현 제2장 제3절 일부, 제3장 제3절, 제4장 제2절 일부, 제5장 제2절 일부 김찬웅 제2장 제1절, 제3장 제1절 일부, 제4장 제1절 일부 제2절 일부 제3절 일부, 제5장 제2절 일부 이해영 제2장 제2절 제3절 일부, 제3장 제2절, 제4장 제1절 일부 제3절 일부, 제5장 제2절 일부
산·학·연·정 연구자문위원	김병수 전남 신안군 맛예술평화과 사무관 오강호 전남대학교 사범대학 지구과학교육과 교수 최환용 한국법제연구원 부원장 한정식 해양수산부 해양영토과 사무관

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

멀게만 느껴지던 무인도서가 나만의 숨은 여행지를 찾는 관광 트렌드 변화, 코로나 확산에 따른 자연 공간 선호 등으로 많은 사람들의 관심을 받기 시작했다. 사람의 간섭이 없는 무인도서는 육상 또는 유인도서에서 찾기 힘든 생태·경관 차원의 새로움과 아름다움을 간직하고 있다. 무인도서는 낚시, 캠핑, 스킨스쿠버 등 해양레저의 인기 장소이기도 하다. 과거 유인도서였던 무인도서는 거주하던 사람들의 삶의 흔적이 남아있어 역사·인문적 가치도 높다. 또한 영해기점무인도서를 비롯하여 최외곽 무인도서는 해양영토 기능을 담당하고 있다.

무인도서에는 새로움, 아름다움과 즐거움을 경험할 수 있는 자원과 공간이 많지만 방문하는 사람은 거의 없다. 그 이유는 수시로 변하는 기상조건, 열악한 접근 수단 등 때문이기도 하지만 무인도서 이용을 어렵게 하는 관리제도 때문이기도 하다. 무인도서와 주변해역 관리의 근간이 되는 「무인도서법」은 합리적인 이용을 가로막는 과도한 행위제한, 현실과 부합하지 않는 관리수단 등의 문제가 지적되어 왔다. 우리나라 영해 설정에서 중요한 영해기점무인도서의 관리에 관한 규정도 실효성이 낮다. 다양한 무인도서 가치와 매력을 충분히 활용하고 해양영토 기능을 강화하기 위해서는 「무인도서법」을 비롯한 제도 개선이 필요하다.

이 연구에서는 무인도서 이용 활성화와 해양주권 강화를 위한 제도 개선방안으로 「무인도서법」의 개정(안)을 제시하였다. 그 동안 제기된 무인도서 이용·관리 문제와 현안을 분석하고 무인도서 관리 담당 공무원, 전문가, 지역주민 등의 의견도 충실히 반영하였다. 최종 결과인 「무인도서법」 개정(안)은 ‘관리체제 분야’, ‘행위제한 분야’, ‘해양영토·안보’ 분야로 구분하여 제시하였다. 이 연구에서 제시한 「무인도서법」 개정(안)은 최근 증가하는 무인도서 이용을 합리적으로 수용하고 무인도서의 해양영토 기능을 강화하는데 기여할 것으로 기대한다. 2008년에 「무인도서법」이 제정된 이후 무인도서 이용과 관리여건이 변하였으나 「무인도서법」은 거의 개정되지 않았다. 이 연구에서 제시된 결과를 바탕으로 조속히 「무인도서법」을 개정할 필요가 있다.

끝으로 이 연구 책임을 맡은 해양연구본부 정지호 부연구위원과 연구진으로 참여한 최지현 부연구위원(현 제주대 교수), 김찬웅 전문연구원, 이해영 연구원의 노력에 감사를 표한다. 이 연구에 자문으로 도움을 주신 신안군 김병수 계장, 오강호 전남대학교 교수, 해양수산부 한정식 사무관, 한국법제연구원 최환용 부원장께 깊은 감사를 드린다. 이 보고서의 감리를 맡아 완성도를 높여주신 김종덕 부원장, 남정호 해양연구본부장께도 감사를 드린다. 또한 이 보고서가 출판되기까지 도움을 주신 모든 분들께도 감사드린다.

2020년 12월
한국해양수산개발원
원장 장영태

목차

요 약	i
-----	---

Executive Summary	vii
-------------------	-----

제 1장 서 론	1
----------	---

제1절 연구 배경 및 필요성	1
-----------------	---

제2절 연구 목적	3
-----------	---

제3절 연구 주요 내용 및 방법	4
-------------------	---

1. 연구 주요 내용	4
-------------	---

2. 연구 방법	5
----------	---

제4절 선행연구 검토	8
-------------	---

1. 선행연구 현황	8
------------	---

2. 선행연구와 차별성	11
--------------	----

제 2장 무인도서 분포 및 이용·관리 현황	13
-------------------------	----

제1절 무인도서 분포 현황	14
----------------	----

1. 무인도서 분포	14
------------	----

2. 무인도서 주변해역	16
--------------	----

제2절 무인도서 이용 현황	17
----------------	----

1. 해양 관광	17
----------	----

2. 수산자원	20
---------	----

3. 광물자원	21
---------	----

제3절 우리나라 무인도서 관리 현황	22
---------------------	----

1. 무인도서 공간 관리	22
---------------	----

2. 영해기점 무인도서 관리	32
-----------------	----

제4절 이용 및 관리 현황 종합	34
-------------------	----

제 3장 무인도서 이용·관리 문제와 현안 37

제1절 무인도서 관리체제 분야	38
1. 무인도서 관리 범위	38
2. 무인도서 주변해역 관리	45
3. 무인도서 관리유형 지정	46
4. 무인도서 실태조사	51
제2절 행위제한 등 규제 분야	57
1. 무인도서 출입	57
2. 무인도서 이용	59
3. 주변해역 행위제한	63
제3절 해양영토 및 안보 분야	65
1. 영해기점 무인도서 관리	65
2. 안전·안보 관리 수단	66
제4절 종합 및 무인도서 법령 정비 요인	66

제 4장 국외 사례 분석 71

제1절 무인도서 보전과 지속가능한 이용 사례	72
1. 호주 대보초 해양공원	72
2. 스웨덴 스톡홀름 군도	76
3. 중국의 도서정책	79
제2절 해양주권 및 안보 사례	86
1. 관할해역 측정의 기준	86
2. 해양경계획정의 기점	88
3. 해양안보와 무인도서	89
제3절 시사점	90

제 5장 무인도서 법령 정비 방안 95

제1절 법령 정비 기본 방향	96
제2절 「무인도서법」 개정 방안	100
1. 무인도서 관리 고도화	100

2. 행위제한 등 규제 합리화	107
3. 영토 및 안보 강화	119

제 6장 결론 및 정책 제언 123

제1절 요약 및 결론	123
-------------	-----

제2절 연구 한계 및 향후 연구 방향	125
----------------------	-----

1. 연구 한계	125
----------	-----

2. 향후 연구 방향	126
-------------	-----

제3절 정책 제언	127
-----------	-----

1. 무인도서 이용 활성화를 위한 「무인도서법」 개정 추진	127
----------------------------------	-----

2. 국가 도서관리 방향 설정 및 무인도서·유인도서 통합 관리	128
------------------------------------	-----

3. 해양공간계획과 연동한 주변해역 관리	130
------------------------	-----

참고문헌 133

부 록 141

표목차

〈표 1-1〉 연구 주요 내용	4
〈표 1-2〉 현장 조사 대상 무인도서	6
〈표 1-3〉 주요 선행연구 검토	10
〈표 1-4〉 선행연구와 차별성	12
〈표 2-1〉 우리나라 무인도서 현황(잠정)	14
〈표 2-2〉 면적별 무인도서 분포 현황(잠정)	15
〈표 2-3〉 지역별 무인도서 분포 현황	15
〈표 2-4〉 국내여행 트렌드	18
〈표 2-5〉 시도별 무인도서 주변해역 양식면허구역 설정현황	21
〈표 2-6〉 시도별 무인도서 주변해역 광업권·채굴권 설정현황	21
〈표 2-7〉 도서 관련 법률 및 소관 부처 현황	22
〈표 2-8〉 「무인도서법」에 따른 관리유형 분류	23
〈표 2-9〉 무인도서 관리유형 지정 현황(2020년 7월 기준)	25
〈표 2-10〉 타법에 따른 무인도서 관리 현황	29
〈표 2-11〉 국립공원 특별보호구역 내 무인도서 현황	30
〈표 2-12〉 무인도서 문화재 공개제한 구역 지정 현황	31
〈표 2-13〉 무인도서 이용 및 관리 현황 주요내용	36
〈표 3-1〉 무인도서 관련 기준	41
〈표 3-2〉 시도별 비연륙도서 인구추계 결과(2016~66년)	44
〈표 3-3〉 무인도서 관리유형 개요	47
〈표 3-4〉 무인도서 실태조사 유형 구분(예시)	54
〈표 3-5〉 관련 법률의 출입제한 비교	58
〈표 3-6〉 관련 법률의 허가행위 비교	60
〈표 3-7〉 관련 법률의 동·식물 채취 관련 행위제한 등 비교	62
〈표 3-8〉 절대보전·준보전 및 이용가능무인도서의 행위제한 비교	63
〈표 3-9〉 「무인도서법」 정비 요인 종합	67
〈표 4-1〉 중국의 도서보호 및 이용에 관한 주요 법령	80
〈표 4-2〉 무인도서 사용권 양도가격 최저기준(2018)	82
〈표 4-3〉 유엔해양법협약 규정 (제5조, 제7조, 제57조, 제76조, 제121조)	87
〈표 4-4〉 유엔해양법협약 규정 (제15조, 제74조, 제83조)	88

〈표 4-5〉 국외 사례 종합	92
〈표 5-1〉 「무인도서법」 정비 기본 방향	99
〈표 5-2〉 「무인도서법」 개정(안)_정의 및 관리대상	101
〈표 5-3〉 「무인도서법」 개정(안)_주변해역	102
〈표 5-4〉 무인도서 실태조사의 목적(예시)	103
〈표 5-5〉 「무인도서법」 개정(안)_실태조사 및 정보구축	104
〈표 5-6〉 「무인도서법」 개정(안)_관리유형 지정	106
〈표 5-7〉 「무인도서법」 개정(안)_보전무인도서 행위제한	109
〈표 5-8〉 「무인도서법」 개정(안)_출입제한	112
〈표 5-9〉 「무인도서법」 개정(안)_출입통제구역	113
〈표 5-10〉 「무인도서법」 개정(안)_주변해역 행위제한	116
〈표 5-11〉 「무인도서법」 개정(안)_영해기점 무인도서	120
〈표 6-1〉 「무인도서법」 개정(안) 주요 내용	127

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계	7
〈그림 2-1〉 무인도서 분포 및 이용·관리 현황 연구 구조 및 활용	13
〈그림 2-2〉 무인도서 주변해역 분포	17
〈그림 2-3〉 부산·경남지역 낚시 밀집구역 분포	19
〈그림 2-4〉 무인도서 관리유형 지정을 위한 평가절차	24
〈그림 2-5〉 부산 환경·생태계관리구역 지정 근거	28
〈그림 2-6〉 부산 연구·교육보전구역 지정 근거	28
〈그림 2-7〉 직선기선도	34
〈그림 3-1〉 무인도서 이용·관리 문제 및 현안 연구 구조 및 활용	38
〈그림 3-2〉 무인도서 정의에 해당하는 암석 사례(해안선 자료 기준)	40
〈그림 3-3〉 관리유형이 지정된 소규모 무인도서 사례	48
〈그림 3-4〉 무인도서 관리유형 지정을 위한 평가절차	51
〈그림 4-1〉 국외 사례 연구 구조 및 활용	71
〈그림 4-2〉 호주 대보초 시대	73
〈그림 4-3〉 호주 대보초 해양공원 위트선데이 인근 공간계획 사례	74
〈그림 4-4〉 호주 대보초 해양공원 7개 용도지역별 이용 규제 사항	76
〈그림 4-5〉 스톡홀름 군도	77
〈그림 4-6〉 스톡홀름 군도 재단 운영 프로젝트	79
〈그림 4-7〉 주요 도서 정비복구 사진	85
〈그림 5-1〉 무인도서 법령 정비 방안 연구 구조	95
〈그림 5-2〉 「무인도서법」 정비 기본 방향	98

요약

무인도서 해양주권 강화와 이용 활성화를 위한 제도 개선방안

1. 연구의 목적

- ▶ 국민이 무인도서와 주변해역이 제공하는 다양한 가치를 안전하고 편하게 이용할 수 있고 무인도서의 해양영토 기능을 강화하기 위해 무인도서 관리 제도의 개선방안을 제시하는 것이 목적임
 - 우리나라에서 무인도서 관리는 기본적으로 「무인도서법」에 따르므로 이 연구에서 「무인도서법」 개정(안)을 제시하였음

2. 연구의 방법 및 특징

1) 연구방법

- ▶ 문헌조사, GIS 공간분석, 전문가 및 공무원 자문, 현장 조사(지역주민 의견 청취 포함) 등의 방법을 활용하였음

- GIS 공간분석에서는 QGIS 프로그램을 이용하여 우리나라 무인도서 주변해역 공간범위를 추정하였음
- 현장 조사는 수도권과 가깝고 비교적 많은 사람이 방문하거나 알고 있는 경기만 해역에 분포하는 무인도서 4개소(선미도, 사승봉도, 상공경도, 하공경도)를 대상으로 8월 12일~14일에 실시하였음.¹⁾ 현장 조사 과정에서 현장 조사 대상 무인도서와 주변해역을 이용하는 덕적도 주민의 의견을 청취하였음

2) 연구의 특징

- ▶ 이 연구는 첫째, 제도 개선 목적을 ‘무인도서의 합리적인 이용과 해양영토·안보 기능 강화’로 설정, 둘째, 전반적인 무인도서 관리 체계를 검토, 셋째, 구체적인 「무인도서법」의 개정안을 제시하였음

〈요약 표 1〉 선행연구 차별성

구 분	이 연구의 차별성	기존 연구
연구 목적	• 무인도서법의 개정 방향을 무인도서의 다양한 가치를 활용하기 위한 이용 활성화에 초점을 맞춤 - 현재 무인도서 이용 형태에 기반하여 친환경적 이용이 가능하도록 개선 • 연구 최종 결과는 무인도서 관리의 근간이 되는 무인도서법의 개정(안)을 제시하였음 - 이 연구는 해양수산부의 요청에 따라 수행되었으므로 무인도서법 개정(안) 제시를 통하여 정책 활용성을 높이려고 하였음	• 자연환경분야 연구 다수 • 포괄적인 무인도서 관리 정책방향 제시 • 무인도서법 개정 관련 연구는 중앙정부 차원의 소극적인 제도 문제 해결 차원이었음

1) 사승봉도는 소셜미디어 빅데이터 분석 결과 피드량이 가장 많은 무인도서이며 상공경도, 하공경도는 낚시활동이 밀집되는 무인도서임(해양수산부(2020) ‘무인도서 이용 활성화 기반 조성 연구’ 중간보고 자료, p.13, 25.)

구 분	이 연구의 차별성	기존 연구
연구 대상	• 우리나라 모든 무인도서와 주변해역 • 무인화가 진행되고 있는 소규모 유인도서	• 무인도서 육상 공간이 주요 대상 이었고 주변해역과 무인화가 될 가능성이 큰 유인도서에 대한 연구는 드물었음
연구 내용	• 무인도서법에 제시된 무인도서 관리 관련 수단을 다음과 같이 유형화하여 개선방안과 무인도서법 개정(안) 제시 - 무인도서 관리체제 분야 - 행위제한 등 규제 분야 - 해양영토 및 안보 분야	• 무인도서 관련 연구의 다수를 이루는 자연환경분야에서는 지형, 식생 등 세부 분야의 특징을 분석 • 제도 관련해서는 유인도서와 무인도서를 포괄적으로 다루면서 도서 전체 관리 방향에 대한 내용 다루었음
연구 방법	• 주변해역 면적 추정을 위한 GIS 공간분석 • 무인도서법을 현장에서 운용하는 해수부 및 지자체 공무원 의견 수렴 • 개발이 완료된 무인도서에서 개발 프로그램을 운영하는 현장 전문가 인터뷰 실시 • 무인도서와 주변해역에서 생업을 영위하는 지역 주민 인터뷰 실시	• 문헌조사 및 전문가 의견 중심으로 추진

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- ▶ ‘무인도서 분포 및 이용·관리 현황’, ‘무인도서 이용·관리 문제와 현안에 근거한 「무인도서법」 정비 요인’, ‘국외 사례’ 등을 종합하여 「무인도서법」 개정(안)을 제시하였음
- 「무인도서법」 개정(안)은 ‘관리 고도화’, ‘규제 합리화’, ‘해양영토·안보 강화’로 분야를 구분하여 제시하였음

〈요약 표 2〉 「무인도서법」 개정(안) 주요 내용

항목	개정(안) 주요 내용
무인도서 및 주변해역 정의	• 무인도서 정의에 '사람이 상시 거주하지 아니하는 곳'을 포함 • 주변해역 정의에 주변해역 관리목적으로써 '완충공간' 내용 포함
실태조사	• 해양수산부장관은 무인도서와 그 주변해역에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시할 수 있음 • 무인도서 현황 관리를 위하여 주민등록이 등록되어 있으나 사람이 살지 않는 유인도서에 대하여 실태조사를 실시할 수 있음
관리유형	• 관리 필요성이 있는 무인도서에 대해서만 관리유형을 지정 • 관리유형은 보전무인도서(절대보전무인도서와 준보전무인도서), 이용가능 무인도서, 개발가능무인도서로 조정 • 관리 필요성이 있는 주변해역에 대하여 선택적으로 관리유형 지정
행위제한	• 절대보전무인도서와 준보전무인도서를 보전무인도서로 통합 • 보전무인도서에서는 상시 출입을 제한하는 규정 삭제 • 이용가능무인도서에서 안전·편의시설 설치를 위한 행위제한 완화 • 주변해역에 적용되는 행위제한은 관리유형이 지정되는 공간에서만 적용되며, 관리유형이 지정된 주변해역에서는 낚시를 금지하는 안과 낚시를 허용하되 낚시 허용 관련 규정을 포함하는 안 2개를 제시
출입제한	• 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 기간을 정하여 보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 출입통제구역으로 지정하여 출입을 제한
영해기점 무인도서	• 영해기점 무인도서에 대한 관리 사항은 무인도서 종합관리계획에서 다루도록 하고 특별관리계획 수립에 관한 규정을 삭제 • (장기) 유인도서를 포함한 영해기점 통합관리에 관한 규정을 마련할 경우 영해기점 특별관리계획 수립 의무화 추진

2) 정책대안 제시 내용 및 정책화 활동

- ▶ 무인도서의 합리적인 이용과 해양주권 기능 강화를 위해 「무인도서법」 개정(안)을 제시하였음
- ▶ 「무인도서법」 (개정)안 외에도 정책 제언으로 '국가 도서관리 방향 설정 및 유·무인도서 통합 관리', '해양공간계획과 연동한 주변해역 관리'를 제시하였음

- ▶ 「무인도서법」(개정)안 마련 후 「무인도서법」 담당 부서인 해양수산부 해양영토과 담당자와 협의를 다수 진행하였고 향후 법률 개정 과정에서 지원할 예정임

3) 정책적 기여 등 기대효과

- ▶ 「무인도서법」 개정(안)을 마련하여 「무인도서법」 개정에 기여하고 해수부, 해경, 지자체 등 무인도서 관리기관이 체계적, 효율적으로 무인도서를 관리하는 데 기여
- ▶ 무인도서와 주변해역을 안전하고 편하게 이용할 수 있는 제도적 기반을 구축하여 모든 국민이 무인도서와 주변해역의 자원이 제공하는 서비스를 향유하는 데 기여
- ▶ 영해기점 무인도서 등 해양영토 측면에서 중요한 무인도서와 주변해역에 대한 효과적인 관리를 시행할 수 있는 제도적 기반을 구축하여 우리나라 해양영토 강화에 기여

A Study on the Institutional Improvement to Strengthen Maritime Sovereignty and Promote the Use of Uninhabited Islands

Ji-Ho Jung · Jee-Hyun Choi · Chan-Woong Kim · Hye-Yeong Lee

1. Purpose

- ▶ This study aims to provide improvement measures for the management system of uninhabited island in order to allow the general public to safely and conveniently enjoy the wide array of value that uninhabited islands and surrounding waters offer, as well as to enhance the jurisdictional management for the maritime territory of South Korea.
- Uninhabited islands in South Korea are primarily managed under the ‘Act on Uninhabited Islands’, thereby this study presents ‘the Amendment to the Act on Uninhabited Island’ (draft).

2. Methodology and Feature

1) Methodology

- ▶ This study is based on literature review, GIS spatial analysis,

consultation with experts and public officials, as well as field research (including hearing the opinion of local residents).

- GIS spatial analysis was undertaken to estimate the spatial scope of surrounding waters of uninhabited islands of South Korea by QGIS program.
- Field research was carried out in 4 uninhabited islands (Seonmi-do, Saseungbong-do, Sanggonggyeong-do, Hagonggyeong-do) and 1 inhabited island (Deokjeok-do) of Gyeonggi Bay which is geographically close to a metropolitan area where relatively large numbers of people either having visited or having knowledge of islands reside. Targeting these islands, field research was conducted from the 12th ~ 14th of August. Particularly, in Deokjeok-do, surveys to collect opinions of local residents who are the users of the islands and surrounding waters was taken place.

2) Feature

- ▶ The primary purpose of this study is to improve the institutional system for ‘reasonable use of uninhabited islands and strengthening of the jurisdictional management of maritime territory and security.’ Secondly, this study sought out to review the general management system of uninhabited islands and thirdly, present a draft of Amendment for the Act on Uninhabited Islands.

〈Summary Table 1〉 Differentiation from Preceding Studies

Classification	Differentiation	Existing studies
Purpose	• The proposed Amendment for the Act on Uninhabited Islands aims to ease the use of uninhabited islands and their various values. – To improve the system for eco-friendly use based on the current usage pattern of uninhabited islands • The final result of this study is ‘the Amendment to the Act on Uninhabited Islands (Draft)’ which serve the foundation for management of uninhabited islands – Being carried out upon the request of the MOF, this study intends to increase policy applicability by presenting the Draft Amendment	• Several studies focused on only the natural environment • A comprehensive but vague policy direction was presented for managing uninhabited islands • Studies relevant to the revision of the Act on Uninhabited Islands acted as one means of passive solutions by the central government.
Subject	• Uninhabited islands and surrounding waters in South Korea • Small inhabited islands that is likely to become uninhabited	• Major scope of existing studies focused on land areas of uninhabited islands. Those regarding surrounding waters and inhabited islands becoming uninhabited were limited.
Content	• Improvement measures and the Amendment to the Act on Uninhabited Islands (Draft) were presented by categorizing the means of managing uninhabited islands suggested in the Act on Uninhabited Islands • Management systems of uninhabited islands • Regulation such as limiting activities • Maritime territory and security	• The majority of studies on uninhabited islands cover the field of the natural environment, analyzing specific features of geography and vegetation. • In terms of systems, existing studies comprehensively include both inhabited and uninhabited islands, presenting an overall management direction.



Classification	Differentiation	Existing studies
Method	• GIS analysis for estimating the area of surrounding waters • Opinions of those implementing the Act on Uninhabited Islands were collected including those working in the MOF and local governments • Field experts were interviewed including those operating development programs in uninhabited islands where development has been completed • Interviews were conducted targeting local residents who make their livelihoods in uninhabited islands and surrounding waters	• Studies were carried out based on literature review and expert opinions

3. Results

1) Summary

- This study proposed the Amendment to Act on Uninhabited Islands (draft) after analyzing management problems and pending issues drawing from the 'Present Status of the Distribution, Use and Management of Uninhabited Islands, and foreign case studies.
- The Amendment to Act on Uninhabited Islands (draft) was suggested under the categories of management systems of uninhabited islands, regulation such as limiting activities as well as maritime territory and security.

〈Summary table 2〉 Major content of the Amendment to Act on Uninhabited Islands (draft)

Category	Major content of the Amendment (draft)
Definition of uninhabited islands and surrounding waters	• Definition of uninhabited islands includes naturally formed land 'where people do not live at all times'. • Definition of surrounding waters includes the concept of 'buffer space' for the management of the uninhabited islands.
Status survey	• The Minister of Oceans and Fisheries is able to conduct a comprehensive status survey on uninhabited islands and surrounding waters every 10 years. • In order to manage the uninhabited islands, a Status survey can be conducted where resident registration is recorded but no one lives.
Type of management	• Type of management is set for the uninhabited islands in a substantial need of managing measures. • System for set type of management is simplified by dividing them into uninhabited islands under preservation (currently absolute preservation, semi-preservation), uninhabited islands available for use and those available for development. • Type of management is selectively set for surrounding waters in need of management
Restriction of acts	• Uninhabited islands under absolute preservation and those under semi-preservation are integrated into uninhabited islands under preservation. • The article of limiting the ordinary access should be removed for uninhabited islands under preservation. • Restrictions imposed on Uninhabited islands available for use should be lifted in order to allow installing safety and convenience facilities. • Restrictions on the surrounding waters should be minimized. There are 2 suggestions for fishing activities on the surrounding waters: the one restricting fishing activities and the other one allowing fishing activities but under certain regulations.

Category	Major content of the Amendment (draft)
Access restriction	• When the necessity for imperative measures to protect the natural environment and ecosystem are recognized, it is necessary to take a measure in uninhabited islands by designating a partial or complete access control area for a certain period of time.
Uninhabited islands on the baseline of the territorial sea	• Management measures relevant to uninhabited islands on the baseline of the territorial sea should be elaborated in the Comprehensive Management Plan for Uninhabited Islands and hence remove the article on the Establishment of Special Management Plan. • (Long-term) Establishing the Special Management Plan should be mandated when incorporating management system for both inhabited and uninhabited islands on the baseline of the territorial sea.

2) Policy suggestions and relevant activities

- ▶ This study proposed the Amendment to the Act on Uninhabited Islands (draft) to promote the reasonable use and strengthen the maritime sovereignty over uninhabited islands.
- ▶ Besides the Amendment to the Act on Uninhabited Islands (draft), the study proposed ‘a national policy direction for the management of islands and the integrated management of uninhabited and inhabited islands’ and ‘management of surrounding waters in connection with marine spatial planning’.
- ▶ After the establishment of the Amendment to the Act on Uninhabited Islands (draft), a number of meetings were conducted with the public officials of the marine territory division in the MOF who will provide support during the process of amending the law.

3) Expected benefits including policy contribution

- ▶ The results of this study will take the initiative in amending the Act on uninhabited islands, while contributing to systematic and efficient management by competent institutions such as the MOF, Korea Coast Guard and local governments.
- ▶ This study aims to lay the institutional foundation for the general public, allowing for safe and convenient use of uninhabited islands and surrounding waters. With this as the foundation, all the public will be able to enjoy the services with which uninhabited islands and surrounding waters provide.
- ▶ This study is able to contribute to strengthening the maritime jurisdiction of South Korea by establishing an institutional foundation which allows for the effective management of important uninhabited islands and surrounding waters including uninhabited islands on the baseline of the territorial sea.

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

우리나라 무인도서와 주변해역은 생태·경관, 해양관광, 영토·안보 등의 가치가 높은 공간이다.²⁾ 오랫동안 사람의 간섭이 없었던 무인도서 생태계는 보전 가치가 높고, 무인도서에 분포하는 아름다운 자연경관과 깨끗한 해변은 해양관광 가치가 높다. 우리나라에서 캠핑, 낚시 등을 목적으로 무인도서 여행이 증가하고 있다.³⁾ 무인도서와 주변해역에서 낚시가 매우 활발한데 우리나라 전체 낚시인은 2005년에 573만 명에서 2016년에 767만 명으로 증가한 것으로 추정된다.⁴⁾ 영해기점 무인도서를 비롯한 최외곽 무인도서와 주변해역은 주변국

2) '주변해역'은 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조의2에 따라 "무인도서의 만조수위선(滿潮水位線)으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다 중 「항만법」 제2조 제4호에 따른 항만구역 등 대통령령으로 정하는 바다를 제외한 것"을 말한다.

3) 유튜브, 인스타그램 등 SNS 관련 빅데이터 분석 결과, 무인도서 콘텐츠 관련 멘션량이 2019년 대비 2020년에 크게 증가함(해양수산부(2020), 무인도서 이용 활성화 방안 연구 중간보고 자료, p.27.)

4) 이정삼 외(2019), pp. 11~12.

과 해양경계 협정, 불법어업 등 해양영토·안보 측면에서 중요하다. 우리나라 영해기점 23개 중 13개가 무인도서로 분포하고 영해기점 무인도서 반경 10km 내에 421개 무인도서가 분포한다.⁵⁾

무인도서와 주변해역은 생태·경관가치 보전과 해양관광가치 이용의 균형을 이룬 관리가 필요하다. 그러나 무인도서와 주변해역 관리에 관한 법률인 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」(이하 「무인도서법」)은 모든 무인도서에 대한 획일적 관리, 과도한 규제, 실효성 낮은 관리 수단 등의 한계가 있다. 구체적으로 말하면, 첫째, 개별 무인도서 특성을 고려하지 않은 획일적 관리,⁶⁾ 둘째, 절대보전무인도서에서 실효성 낮은 상시 출입제한, 셋째, 이용가능한 무인도서에서 산책로, 안전시설 등 최소한의 공공시설 설치 제한, 넷째, 관리목적이 불분명한 주변해역 조사와 관리, 다섯째, 영해기점 무인도서 관리 미흡 등이 「무인도서법」의 한계라고 할 수 있다. 더불어 전 해역에 산재한 무인도서 관리 인력·예산 부족도 한계라고 할 수 있다.

위에서 언급한 「무인도서법」의 문제와 한계로 생태·경관가치가 높은 무인도서와 주변해역을 방치하고 최근 증가하는 무인도서 이용도 어렵게 하는 문제가 발생하고 있다.⁷⁾ 즉 현행 「무인도서법」으로는 보전과 이용의 균형을 이룬 관리를 실현하기 어렵다고 할 수 있다. 중국 불법어업, 최외곽 무인도서 외국인 매입 시도 등으로 무인도서와 주변해역의 안보가 불안한 상황이나 「무인도서법」에서 대응할 수

5) 정지호 외(2017), p. 90.

6) 「무인도서법」 제10조에 따라 지정하는 관리유형도 획일적 관리의 사례임. 「무인도서법」에서는 무인도서의 크기, 위치 등에 상관없이 모든 무인도서와 주변해역에 관리유형을 지정하도록 하고 있고 그 결과 사람의 입도도 어려운 암석과 유사한 소형 무인도서에도 관리유형을 지정하고 행위제한이 적용됨.

7) 해양수산부 무인도서 관리 담당 공무원과 협의에서 출입이 제한된 절대보전무인도서로 민간인 출입, 해양쓰레기 방치, 낚시 제한 등 문제를 제시하였음.

단이 미비하다. 또한 유인도서 인구감소와 무인화는 해양영토 관리 위협요인이다. 「도서개발 촉진법」에 따른 지정도서에 해당하지 않은 유인도서(10인 미만)가 2016년 47개였으나 이 중 10개가 무인화되었다(2018년 기준).⁸⁾ 무인도서 중에서 과거 유인도서였던 곳은 해양주권 강화 차원에서 유인도서로 환원하거나 다양한 이용이 가능하도록 기반시설과 프로그램 개발이 필요하다.

무인도서의 다양한 가치를 활용하고 영해기점 무인도서를 비롯한 최외각 무인도서 관리를 강화하기 위해서는 앞서 살펴본 무인도서 관리·이용의 한계와 문제점을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 무인도서 관리의 근간이 되는 「무인도서법」의 정비가 필요하다. 올해 수립된 『제2차 무인도서 종합관리계획』의 목표 중 하나로 ‘무인도서 이용 활성화’이며 추진과제로 「무인도서법」 개정을 포함하고 있다.

제2절 연구 목적

이 연구는 무인도서와 주변해역이 제공하는 다양한 가치를 국민이 안전하고 편하게 이용할 수 있고 무인도서가 갖는 해양영토 기능을 강화하기 위해 무인도서 관리 제도를 개선하는 것이 목적이다. 우리나라에서 무인도서 관리는 기본적으로 「무인도서법」에 따르므로 이 연구에서는 「무인도서법」 개정 방안을 제시하였다.

연구 목적

안전하고 편하게 무인도서와 주변해역을 이용하고
무인도서의 해양영토·안보 기능을 강화하기 위해
무인도서법 개정 방안 제시

8) 해양수산부(2019a), p. 36.

제3절 연구 주요 내용 및 방법

1. 연구 주요 내용

이 연구는 「무인도서법」 개정 방안을 제시하기 위해 <표 1-1>과 같이 4개 부문으로 구성하였다.

<표 1-1> 연구 주요 내용

구분	세부 내용
무인도서 분포 및 관리 현황	• 무인도서와 주변해역 분포 • 무인도서 이용 현황 • 무인도서 관리 현황
무인도서 이용·관리 문제와 현안	• 무인도서 관리 체제 분야 • 행위제한 등 규제 분야 • 해양영토 및 안보 분야
국외 사례 분석	• 관리·이용 분야: 호주, 스웨덴, 중국 • 해양영토·안보 분야: 국제협약(유엔해양법협약) 등
무인도서 법령 정비 방안	• 법령 정비 기본 방향 • 무인도서법 개정 방안 - 무인도서 관리 고도화 - 행위제한 등 규제 합리화 - 해양영토 및 안보 강화

첫째, 무인도서 분포와 관리 현황 부문에서는 우리나라 무인도서와 주변해역 관리 범위를 파악하기 위해 무인도서 개소 수, 주변해역 공간범위 등 기본적인 분포 현황을 살펴보았다. 이용 현황에서는 무인도서와 주변해역에서 이루어지는 낚시 등 해양관광, 수산, 광물 등 현황을 살펴보았다. 관리 현황에서는 「무인도서법」, 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」(이하 「도서생태계법」), 「해양공간 계획 및 관리에 관한 법률」(이하 「해양공간계획법」) 등 무인도서 관

리 관련 국내 제도를 살펴보았다.

둘째, 무인도서 이용·관리 문제와 현안 부문에서는 ‘무인도서 관리 체제 분야’, ‘행위제한 등 규제 분야’, ‘해양주권 및 안보 분야’로 나누어서 살펴보았다.

셋째, 국외 사례에서는 무인도서 관리 측면에서 호주, 스웨덴 등 사례를 분석하였고 해양영토·안보 측면에서는 유엔해양법협약 내용을 분석하였다.

마지막으로 「무인도서법」 정비 방안에서는 「무인도서법」 정비 기본 방향과 「무인도서법」 개정 방안을 제시하였다. 「무인도서법」 개정 방안에서는 앞서 분석한 문제와 현안 부문의 체계와 동일하게 ‘관리 고도화 분야’, ‘규제 합리화 분야’, ‘해양영토 및 안보 강화 분야’로 구분하여 「무인도서법」 개정안을 제시하였다.

2. 연구 방법

이 연구에서는 문헌조사, GIS 공간분석, 전문가 및 공무원 자문, 현장 조사(지역주민 의견 청취 포함) 등의 방법을 활용하였다.

문헌조사에서는 정부 부처 행정문서, 연구기관 등에서 발간한 연구 보고서, 국내·외 연구 논문 등을 분석하였다. 문헌조사를 통해 무인도서 관리 현황, 무인도서 관리 문제점, 무인도서 정비 방향 등을 도출하였다. GIS 공간분석에서는 QGIS 프로그램을 이용하여 우리나라 무인도서 주변해역 공간범위를 추정하였다. 이 연구에서는 관리 대상이 되는 주변해역의 개략적인 면적을 추정하는 것이 목적이므로 「무인도서법 시행령」 제3조에 따른 조건(주변해역에서 제외되는 바

다)을 고려하지 않은 공간범위를 산출하였다.

무인도서와 주변해역 관리 문제와 현안 파악, 「무인도서법」 정비 방향 등을 도출하기 위해서 전문가 및 공무원 자문을 실시하였다. 전문가는 무인도서 등 도서 조사·관리 분야, 생태·경관 보전 분야, 해양관광 등 이용 분야 전문가 등이 참여하였다. 또한 해양수산부 해양영토과, 신안군 등 공무원의 의견을 청취하였다. 전문가 자문에서는 보전 수단으로서 「무인도서법」의 기능 강화와 함께 지속가능한 이용을 위한 규제 완화에 관한 의견도 제시되었다. 무인도서 관리 담당 공무원은 「무인도서법」 운용 과정에서 접수한 민원 등을 근거로 「무인도서법」의 불합리한 규정에 관한 의견을 제시하였다.

현장 조사는 무인도서 이용 관련 현황과 문제점을 도출하기 위한 목적으로 실시하였다. 현장 조사는 수도권과 가깝고 비교적 많은 사람이 방문하거나 알고 있는 경기만 해역에 분포하는 무인도서 4개소(선미도, 사승봉도, 상공경도, 하공경도)를 대상으로 8월 12일~14일에 실시하였다.⁹⁾ 현장 조사 과정에서 현장 조사 대상 무인도서와 주변해역을 이용하는 덕적도 주민의 의견을 청취하였다.

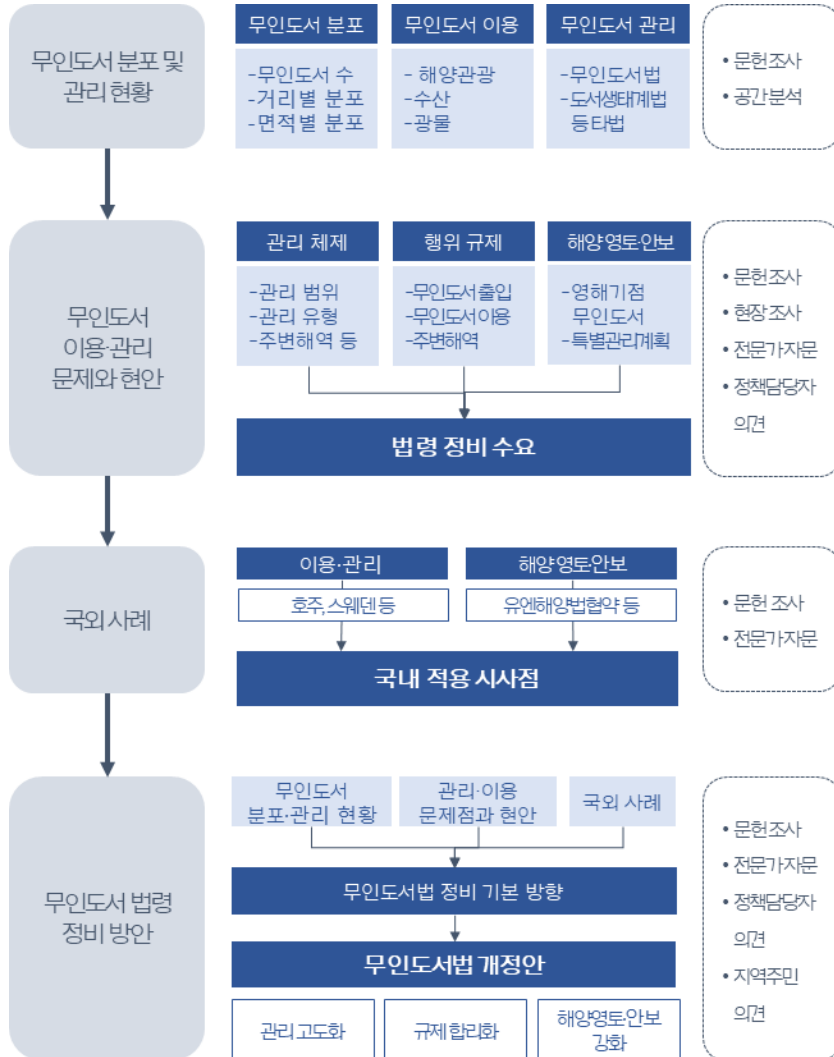
〈표 1-2〉 현장 조사 대상 무인도서

도서 명	위치	관리유형	면적(㎡)	육지와 거리(km)	과거 유인도서 여부
선미도	인천 옹진	개발가능	1,290,114	51.1	×
사승봉도	인천 옹진	개발가능	168,910	46.4	○
상공경도	인천 옹진	개발가능	205,983	45.6	×
하공경도	인천 옹진	이용가능	52,066	46.6	×

자료: 저자 작성

9) 사승봉도는 소셜미디어 빅데이터 분석 결과 피드량이 가장 많은 무인도서이며 상공경도, 하공경도는 낚시활동이 밀집되는 무인도서임(해양수산부(2020) ‘무인도서 이용 활성화 기반 조성 연구’ 중간보고 자료, p.13, 25.)

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계



제4절 선행연구 검토

1. 선행연구 현황

무인도서에 관한 선행연구는 무인도서 자연환경 상태에 관한 연구가 대부분이었고 드물게 무인도서 조사·관리 제도 개선 연구, 무인도서 이용·개발 관련 연구, 무인도서 수용력 평가 등에 관한 연구가 수행되었다. 이 연구와 유사한 목적의 무인도서 이용·관리 관련 제도 개선에 관한 연구는 주로 정부의 연구보고서 방식으로 수행되었다.

■ 무인도서 자연환경 연구

무인도서 관련 연구에서 대부분을 차지하는 자연환경 상태 관련 연구는 주로 해양수산부, 환경부 등에서 실시하는 무인도서 실태조사 결과에 근거하고 있다. 오강호·김혜경, 김하송 외, 이남숙 외 등의 연구에서는 무인도서의 지형, 지질, 지형, 식생, 식물상 등에 관한 연구를 주제로 하고 있다.¹⁰⁾

국외 연구도 자연환경 분야 연구가 활발한데 무인도서보다 유인도서가 대상인 경우가 많았고, 일부 연구에서 무인도서를 포함하였다. Laurence et al. 연구는 호주 대보초 해양공원 관리의 효과를 검증하였는데, No-take zone과 No-entry zone에서 목표 생물의 보호 효과를 검증하였다.¹¹⁾ Francesco et al. 연구는 갈라파고스 섬을 대상으로 시스템 다이내믹스 모델을 활용하여 관광에 따른 섬 자연환경 훼손 원인을 분석하였다.¹²⁾

10) 오강호·김혜경(2020); 김하송 외(2017); 이남숙 외(2016)

11) Laurence et al.(2010)

12) Francesco et al.(2016)

■ 무인도서 제도 개선 연구

무인도서 제도 개선에 관한 연구는 주로 정부(해양수산부)의 용역 보고서, 연구기관의 연구보고서 등을 통해 수행되었다. 해양수산부 용역 보고서에서는 해양수산부 등 정책담당자가 「무인도서법」 시행 과정에서 제기된 문제를 해결하기 위해 「무인도서법」의 개정안을 제시하였다. 해양수산부 연구는 「무인도서법」의 개정안을 제시하였다는 점에서 이 연구 목적과 유사하나 주로 정책담당자 입장에서 효율적인 행정을 위한 소극적인 「무인도서법」 개정에 해당한다.¹³⁾ 이응규·박수옥 연구는 무인도서 개발을 위한 제도 개선에 관한 연구로 무인도서 체험·탐방이 증가하는 추세에 따라 이용·개발을 지원하는 정책 방안을 제시하였다.¹⁴⁾ 정지호 외 연구는 해양주권 강화를 위해 영해기점 무인도서 등 무인도서의 기초 정보 개선을 위해 추진해야 하는 사항을 제시하였다.¹⁵⁾

■ 도서 환경수용력 평가

강대석은 인천군 옹진군에 분포하는 선갑도와 주변해역을 대상으로 에머지 방법론을 이용하여 생태계 가치와 환경수용력을 평가하였고,¹⁶⁾ Nam, Chang and Kang 연구도 전남 신안군 우세도를 대상으로 에머지 방법론을 이용한 생태계 가치와 환경수용력을 평가하였다.¹⁷⁾

13) 해양수산부(2017)

14) 이응규·박수옥(2019)

15) 정지호 외, 앞의 책

16) 강대석(2010)

17) Nam, Chang and Kang(2010)

■ 도서 이용·관리 관련 연구

무인도서를 포함한 도서 이용·관리에 관한 연구로는 최지연 외, 홍장원 외 등이 있다.¹⁸⁾ 최지연 외 연구에서는 무인도서를 포함한 우리나라 해역 관리에 관한 종합적인 정책방향을 제시하였는데 무인도서와 관련해서는 영해기점 무인도서의 정보 구축과 관계기관 협력 관리 등이 포함되었다. 홍장원 외 연구는 도서의 자원과 공간을 활용한 관광상품 발굴과 지속가능한 이용방안을 제시하였는데 소규모 도서 관광 상품의 하나로 무인도서 관광을 포함하였다.

〈표 1-3〉 주요 선행연구 검토

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	• 과제명: 무인도서 합리적 관리를 위한 제도개선 방안 연구 • 연구자(연도): 해양수산부(2017) • 연구목적: 「무인도서법」의 시행과정에서 나타난 문제점 개선	• 문헌조사 • 전문가 세미나	• 무인도서 현황 및 제도 분석 • 무인도서 법령 개선 방안 • 무인도서 합리적 관리를 위한 중장기 정책 방안
2	• 과제명: 해양주권 강화를 위한 무인도서 기초정보 개선 연구 • 연구자(연도): 정치호 외(2017) • 연구목적: 해양주권 강화에 필요한 무인도서 기초정보 실태 파악과 개선방안 제시	• 문헌 조사 • GIS 분석 • 전문가 세미나	• 무인도서 해양영토·안보 기능 • 국내외 무인도서 조사 및 관리사례 • 영해기점 무인도서 정보 구축 실태 및 문제점 • 해양주권 강화를 위한 무인도서 정보 개선방안
3	• 과제명: 무인도서 개발을 위한 법적 근거 및 정책방향 연구 • 연구자(연도): 이응규·박수옥(2019) • 연구목적: 무인도서 개발을 위한 법적 근거 및 정책 분석과 정책 방향 제시	• 문헌 조사	• 무인도서 관련 법적 근거 고찰 • 무인도서 관련 정책 분석 • 무인도서 개발 정책 방향

18) 최지연 외(2017); 홍장원 외(2018)

구 분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
4	• 과제명: Adaptive management of the Great Barrier Reef: A globally significant demonstration of the benefits of networks of marine reserves • 연구자(연도): Laurence J. McCook, et al.(2010) • 연구목적: 호주 대보초지역 통합적, 적응적 관리 수단 효과 검증	• 문헌 조사 • 기존 연구결과 의 메타 분석 • 통계 분석	• No-take zone과 No-entry zone에서 목표 생물의 보호 효과 검증 • 보초가 없는 지역에서 보호가 필요한 서식지나 생물의 보호 효과 검증
5	• 과제명: Scenario planning for tourism management: a participatory and system dynamics model applied to the Galapagos Islands of Ecuador • 연구자(연도): Francesco Pizzitutti, et al.(2016) • 연구목적: 갈라파고스 섬 관광에 따른 생태계 훼손 구조 분석과 정책담당자가 고려할 사항 제시	• 문헌 조사 • 시스템 다이내믹스 모델	• 섬의 생태계를 훼손하는 요인의 분석 • 섬 관리를 위해 이해해야 하는 human-natural 시스템 구조 분석 • 섬 관리 관련 의사결정 책임자가 고려해야 하는 사항 제시

자료 : 저자 작성

2. 선행연구와 차별성

무인도서 관련 선행연구는 자연환경 분야 연구가 대부분이었고 해양수산부 연구와 같은 제도개선 연구에서는 「무인도서법」 개정안을 제시하였으나,¹⁹⁾ 개정안의 내용이 주로 정책담당자가 「무인도서법」을 운용하는 과정에서 드러난 문제점을 해결하는 차원이었다. 또한 이응규·박수옥의 연구와 같이 무인도서 개발 관련 제도 개선 연구에서도 법령 정비보다는 큰 개념의 정책방향을 제시하였다.²⁰⁾ 최지연 외 연구도 정책방향 제시가 목적이었다.²¹⁾

19) 해양수산부(2017)

20) 이응규·박수옥, 앞의 책

이 연구와 선행연구의 차별점은 첫째, 제도 개선 목적을 ‘무인도서의 합리적인 이용과 해양영토·안보 기능 강화’로 설정, 둘째, 전반적인 무인도서 관리 체계를 검토, 셋째, 구체적인 「무인도서법」의 개정안 제시 등이라고 할 수 있다. 구체적인 선행연구와 차별성은 <표 1-4>와 같이 정리하였다.

〈표 1-4〉 선행연구와 차별성

구 분	이 연구의 차별성	기존 연구
연구 목적	- 무인도서법의 개정 방향을 무인도서의 다양한 가치를 활용하기 위한 이용 활성화에 초점을 맞춤 - 현재 무인도서 이용 형태에 기반하여 친환경적 이용이 가능하도록 개선 - 연구 최종 결과는 무인도서 관리의 근간이 되는 무인도서법의 개정(안)을 제시하였음 - 이 연구는 해양수산부의 요청에 따라 수행 되었으므로 무인도서법 개정(안) 제시를 통하여 정책 활용성을 높이려고 하였음	- 자연환경분야 연구 다수 - 포괄적인 무인도서 관리 정책방향 제시 - 무인도서법 개정 관련 연구는 중앙정부 차원의 소극적인 제도 문제 해결 차원이었음
연구 대상	- 우리나라 모든 무인도서와 주변해역 - 무인화가 진행되고 있는 소규모 유인도서	무인도서 육상 공간이 주요 대상 이었고 주변해역과 무인화가 될 가능성이 큰 유인도서에 대한 연구는 드물었음
연구 내용	- 무인도서법에 제시된 무인도서 관리 관련 수단을 다음과 같이 유형화하여 개선방안과 무인도서법 개정(안) 제시 - 무인도서 관리체제 분야 - 행위제한 등 규제 분야 - 해양영토 및 안보 분야	- 무인도서 관련 연구의 다수를 이루는 자연환경분야에서는 지형, 식생 등 세부 분야의 특징을 분석 - 제도 관련해서는 유인도서와 무인도서를 포괄적으로 다루면서 도서 전체 관리 방향에 대한 내용을 다루었음
연구 방법	- 주변해역 면적 추정을 위한 GIS 공간분석 - 무인도서법을 현장에서 운용하는 해수부 및 지자체 공무원 의견 수렴 - 개발이 완료된 무인도서에서 개발 프로그램을 운영하는 현장 전문가 인터뷰 실시 - 무인도서와 주변해역에서 생업을 영위하는 지역 주민 인터뷰 실시	문헌조사 및 전문가 의견 중심으로 추진

자료 : 저자 작성

21) 최지연 외, 앞의 책

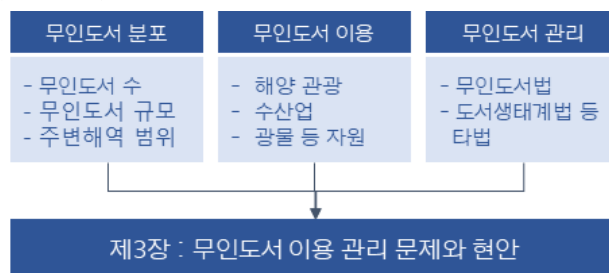
제 2 장

무인도서 분포 및 이용·관리 현황

이 장에서는 이용의 대상이자 관리의 대상인 무인도서와 주변해역에 대한 분포 현황, 이용 현황, 관리 현황에 대해 살펴보았다. 무인도서 분포 현황에서는 무인도서와 주변해역의 공간범위, 규모, 지리적 입지 등을 분석하였다. 무인도서 관리 현황에서는 「무인도서법」과 타법에 따른 관리 현황을 살펴보았다. 마지막으로 무인도서 이용 현황에서는 해양관광, 수산업, 광물 등 분야의 이용 현황을 분석하였다.

제2장에서 분석한 무인도서 분포 및 관리·이용 현황을 제3장 무인도서 이용·관리 문제와 현안을 도출하는 데 기초 자료로 활용하였다.

〈그림 2-1〉 무인도서 분포 및 이용·관리 현황 연구 구조 및 활용



제1절 무인도서 분포 현황

1. 무인도서 분포

1) 전체

제2차 무인도서 종합관리계획(2020~2029)에서 잠정 집계한 우리나라 무인도서는 총 2,918개(잠정)이며,²²⁾ 이 중에서 지적공부에 등록된 무인도서는 2,555개, 미등록된 무인도서는 363개이다. 면적은 해안선 기준으로 83.9km²로, 지번 기준으로 71.3km²이다.²³⁾

〈표 2-1〉 우리나라 무인도서 현황(잠정)²⁴⁾

지적공부	관리유형	도서수(개)	면적(km ²)	
			지번 기준	해안선 기준
전체		2,918	71.3	83.9
등록	소계	2,555	71.3	81.2
	지정	2,151	55.9	63.8
	미지정	404	15.4	17.4
미등록	소계	363	-	2.7
	지정	79	-	0.1
	미지정	284	-	2.6

주: 관리유형은 「무인도서법」 제10조에 따른 무인도서 관리유형을 말함

자료: 해양수산부(2020c), p. 26 참고자료 표 중에서 '전국 무인도서 현황(잠정)'을 가공함

22) 해양수산부는 제2차 무인도서 종합관리계획에서 관리 필요성이 있는 무인도서를 2,918개로 잠정 선정하였으며, 향후 지자체 및 관계기관 협의를 거쳐 최종 통계를 확정할 예정이다.

23) 해양수산부(2020c), p. 26.

24) 무인도서 수 2,918개는 아직 관계부처 및 지자체 협의가 완료되지 않은 현황으로, 잠정통계임

2) 면적별 분포

무인도서 면적(해안선 기준)은 3천㎡ 미만인 40.9%(1,194개)로 가장 많고 1만~5만㎡(24.6%, 719개), 3천~1만㎡(20.7%, 604개) 순으로 분포한다. 면적이 큰 10만㎡ 이상 무인도서도 191개가 존재한다.

〈표 2-2〉 면적별 무인도서 분포 현황(잠정)

구분	전체	3천㎡ 미만	3천~1만㎡	1만~5만㎡	5만~10만㎡	10만㎡ 이상
지적공부 기준	2,555(개)	902	624	692	182	155
해안선 기준	100.0(%)	35.3	24.4	27.1	7.1	6.1
지적공부 기준	2,918(개)	1,194	604	719	210	191
해안선 기준	100.0(%)	40.9	20.7	24.6	7.2	6.5

주: 지적공부 기준 면적에는 지적공부가 없는 363개 무인도서가 제외됨

자료: 해양수산부(2020c), p. 26 참고자료 표 중에서 '해안선 기준' 면적 규모별 무인도서수 현황(잠정)과 '지번 기준' 면적 규모별 무인도서수 현황'을 가공함

3) 지역별 분포 (지적공부 기준)

무인도서는 전남에 가장 많은 1,571개(61.5%)가 분포하고 그 다음으로는 경남 442개(17.3%), 충남 207개(8.1%), 인천 124개(4.9%) 순으로 분포한다. 면적은 도서 수와 달리 전남(36.7km²), 인천(9.7km²), 경남(8.8km²) 순으로 넓다.

〈표 2-3〉 지역별 무인도서 분포 현황

현황	합계	경기	인천	충남	전북	전남	제주	경남	부산	울산	경북	강원
도서 수	2,555(개)	25	124	207	56	1,571	50	442	37	3	13	27
	100.0(%)	1.0	4.9	8.1	2.2	61.5	2.0	17.3	1.4	0.1	0.5	1.1
면적	71.3 (km ²)	0.8	9.7	6.7	2.6	36.7	1.7	8.8	3.9	0.02	0.1	0.2
	100.0(%)	1.1	13.6	9.4	3.6	51.5	2.4	12.4	5.5	0.0	0.2	0.3

주: 지역별 분포는 행정구역이 구분되어 있는 지적공부를 기준으로 함

자료: 해양수산부(2020c), p. 26 참고자료 표 중에서 '시·도별 무인도서 현황'을 가공함

2. 무인도서 주변해역

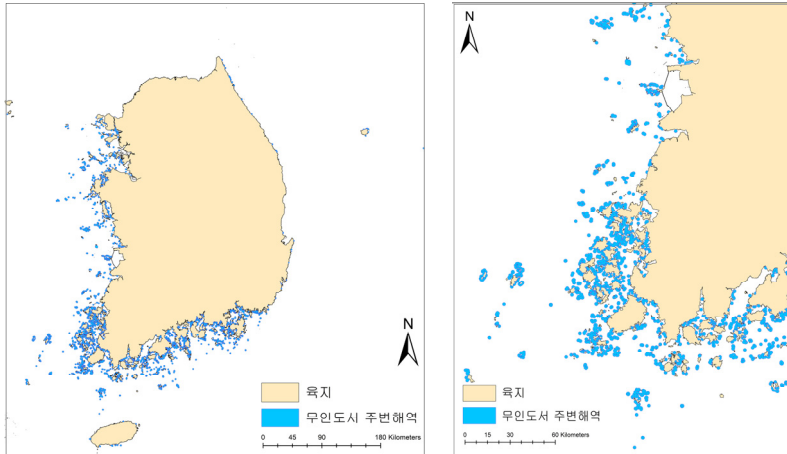
「무인도서법」 제2조(정의)에 따르면 무인도서 주변해역은 무인도서의 만조수위선 기준 거리가 1km인 바다 중 대통령령으로 정하는 일부를 제외한 지역을 말한다. 무인도서 주변해역에는 무인도서 관리유형에 따른 행위제한이 동일하게 적용되며, 이는 무인도서에 미치는 영향을 사전에 방지하는 완충지로 볼 수 있다. 그 중요성과는 별개로, 아직까지 무인도서 주변해역의 정확한 면적에 대해서 파악된 바가 없었다.

무인도서에 대한 위치정보를 바탕으로, 우리나라 무인도서의 주변해역 면적을 산출한 결과 약 5,032km²로 산출되었다.²⁵⁾ 주로 섬이 많은 전라남도과 경상남도 등에 많이 분포하며, 강원도, 경상북도 등은 상대적으로 적게 분포하였다. 무인도서 주변해역에 양식면허구역 1,866개소가 분포함에 비추어보면,²⁶⁾ 무인도서 주변해역의 가치가 높다고 볼 수 있다.

25) 이 연구의 목적은 「무인도서법」의 개정 방안을 제시하는 것으로, 간략한 분석을 통해 주변해역의 면적을 산출함. 실제로 무인도서 주변해역의 정확한 면적 산출에는 많은 어려움이 따르며, 이 연구에서 제시하는 면적은 대통령령으로 제외되는 구역이 고려되지 않았음.

26) 해양수산부(2020c), p. 4.

〈그림 2-2〉 무인도서 주변해역 분포
(좌) 전국, (우) 서남해 일대



자료: 저자 작성

제2절 무인도서 이용 현황

1. 해양 관광

최근 국내 여행 트렌드 중에서 ‘세분화된 나만의 여행 찾기’, ‘꽤적인 숨은 여행지’, ‘영상에서 본 곳으로 떠나는 여행’ 등은 무인도서와 관련이 있다고 할 수 있다. 올해 코로나19의 확산으로 많은 사람이 봄비는 여행지보다 무인도서와 같이 소수가 방문하는 자연공간에 대한 선호도가 증가하고 있다.

〈표 2-4〉 국내여행 트렌드

연도	주요 내용
2020년	■ 2020년 국내여행 트렌드는 'R.E.F.O.R.M.' • Regional Creator: 지역 관광명소 발굴·소개하는 유튜버 크리에이터 성장 • Enjoy & Critique Food: 여행자 모두가 음식 비평가 • Find My Trip: 초개인화 시대, 세분화된 취향에 맞는 나만의 여행 찾기 • Other Destinations: 봄비는 인기 여행지에서 쾌적한 숨은 여행지로 • Redesign With Technology: ICT 진화로 여행의 디지털화 가속 • Make Trips Nearby: 짧게 자주 떠나는 여행의 일상화
2019년	2019 국내여행 트렌드 전망 2019 국내여행 트렌드 키워드 B Break the Generation Gap R Recreational Activities I Influential Contents D Delicious Foods G Go Anytime E East Coast “여행은 언제 어디로든 떠날 수 있도록 나와 연결되어 있는 모든 것!”

자료: 한국관광공사 보도자료(2019. 12. 16, 2018. 12. 17)

1) 낚시

국내 낚시어선은 2018년 기준 4,543척이며, 낚시어선 이용객은 2015년부터 점차 증가하여 2018년 기준 428만 명 상당이다.²⁷⁾ 전국 낚시인(연간 3회 이상 출조)은 767만 명으로 추정되며, 그중 무인도서 주변해역에서 이루어지는 낚시어선 이용인구는 전체의 58% 수준이다.²⁸⁾ 연령대별 낚시 인구는 40대가 188만 명으로 가장 많은 비중을 차지한다. 실제로, 낚시어선의 운항자료에 근거하여 낚시어선의

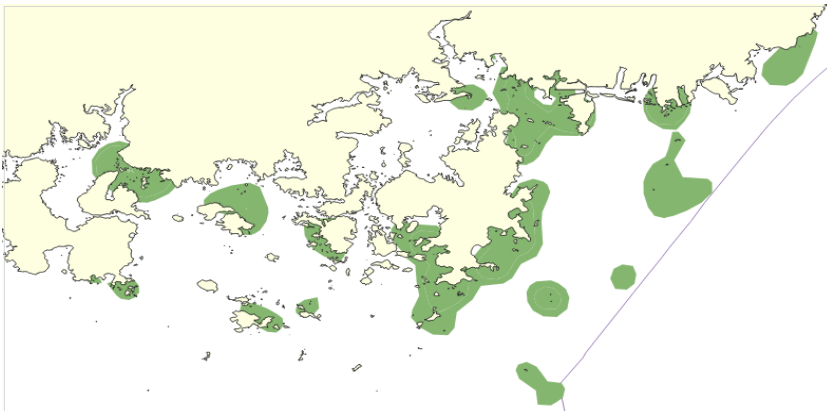
27) 해양수산부(2014), p. 16.

28) 해양수산부(2020b), p. 6.

공간분포를 분석하면, 무인도서 주변해역에서 낚시어선의 공간적 밀도가 높은 것으로 나타난다.

또한 여가시간 확대, 낚시에 대한 국민 관심 증가로 향후 낚시 활동이 증가할 것으로 예상되며, 이에 따라 수산자원 관리 및 환경오염 방지 필요성이 더욱 확대될 것으로 보인다.²⁹⁾

〈그림 2-3〉 부산·경남지역 낚시 밀집구역 분포



주: 2018년 1년간 선박 VPASS(총 1,765척) 자료를 사용하여 작성함

자료: 해양수산부(2019c), p. 27

2) 선박유람

우리나라 연안에서 유선은 2017년 기준 총 402척 운행되고 있다. 그중 무인도서가 관광루트에 포함되는 유람선은 총 37척이며, 평균 톤수는 약 351톤이며, 500톤 이상 유람선은 총 10척이다. 무인도서 경유 유람선의 전체 정원수는 각 14,165명, 평균 정원수는 395명이다.³⁰⁾

29) 해양수산부(2020b), p. 10.

30) 해양수산부(2019c), pp. 27~28.

3) 해양레저

카약 및 카누, 다이빙 등 해양레저 활동을 위하여 무인도서를 이용하는 사람은 개인이나 소규모 모임 형태로 무인도서를 방문하며, 주로 경기도, 인천, 경남 남해와 통영 인근에 위치한 육지 또는 유인도서에서 인접한 무인도서를 이용한다.³¹⁾

4) 야영활동

무인도서 야영활동자들은 개인보다 소규모 동호회 등 집단 형태로 무인도서를 이용하며, 주로 하는 활동은 야영(취사, 음주), 카약·카누 활동, 스노클링, 낚시, 수산물 채취, 트래킹 등이다. 야영을 목적으로 무인도서를 방문하므로 해변이나 공터 등 야영을 할 수 있는 공간이 있는 무인도서를 선호한다.³²⁾

2. 수산자원

무인도서 주변해역에 양식면허구역 1,866개소가 분포하며, 특히 전라남도에 양식면허구역이 가장 많이 지정되어 있다. 전체의 29.5%에 해당하는 550개소가 절대보전 및 준보전무인도서 인근에 분포한다.

31) 해양수산부(2018), p. 19.

32) 위의 책, pp. 20~21.

〈표 2-5〉 시도별 무인도서 주변해역 양식면허구역 설정현황 단위: 개

구 분	부산	울산	인천	경기	강원	경남	경북	전남	전북	충남	제주	계
절대보전	4	-	4	-	-	10	4	34	1	14	0	71
준보전	-	-	23	-	2	91	4	297	7	45	0	479
이용가능	9	6	31	21	21	151	6	633	47	111	42	1,078
개발가능	-	-	7	3	2	61	1	131	7	20	6	238
계	9	6	38	24	23	212	7	764	54	131	48	1,866

주: 국립해양조사원 공유해 양식장 데이터(2017)와 제2차 무인도서 종합관리계획 현황의 기초가 되는 해안선 데이터의 중첩결과임

자료: 해양수산부(2019c), p. 30

3. 광물자원

무인도서와 주변해역에 광업권 또는 채굴권이 설정된 광구가 97개소 분포하며, 특히 전라남도 무인도서 및 주변해역에 광업권 또는 채굴권이 64개로 가장 많이 설정되어 있다. 준보전무인도서 및 주변해역에 광업권 또는 채굴권이 설정된 사례가 인천시, 전남, 충남에 걸쳐 총 21건 있으며, 그 외에는 이용·개발 무인도서 및 주변해역에 설정되어 있다.

〈표 2-6〉 시도별 무인도서 주변해역 광업권·채굴권 설정현황 단위: 개

구 분		부산	울산	인천	경기	경남	전남	전북	충남	계
준보전	도서	-	-	2	-	-	8	-	6	16
	해역	-	-	-	-	-	4	-	1	5
이용가능		1	1	1	-	1	40	5	9	58
개발가능		-	-	-	1	3	12	-	2	18
계		1	1	3	1	4	64	5	18	97

주: 지자체 제공 광업권 데이터(2019)와 제2차 무인도서 종합관리계획 현황의 기초가 되는 해안선 데이터의 중첩결과임

자료: 해양수산부(2019c), p. 32

제3절 우리나라 무인도서 관리 현황

1. 무인도서 공간 관리

우리나라 도서 중 유인도서 관리는 주로 「도서개발 촉진법」이, 무인도서에 대해서는 「무인도서법」이 적용된다. 이때 ‘도서’는 만조 시에 바다로 둘러싸인 지역을 의미하며,³³⁾ 사람이 거주하지 아니하는 곳을 무인도서라 한다.³⁴⁾ 이외에 일부 지정학적, 생태적 특수성을 가진 도서는 「서해5도 지원 특별법」(이하 「서해5도법」)과 「독도의 지속 가능한 이용에 관한 법률」(이하 「독도이용법」), 「도서생태계법」에 따라 관리된다.

이와 같이 도서의 지리적, 생태적, 안보적 특성에 따라 적용되는 법률이 상이하며, 개별법의 소관 부처도 해양수산부, 행정안전부, 환경부로 구분된다.

〈표 2-7〉 도서 관련 법률 및 소관 부처 현황

구분	법률	소관 부처(관리 주체)
일반법	무인도서법	해양수산부(해양영토과)
	도서개발 촉진법	행정안전부(지역발전과)
	독도이용법	해양수산부(해양영토과)
특별법	서해5도법	행정안전부(지역균형발전과)
	도서생태계법	환경부(자연생태정책과)

자료: 저자 작성

33) 「도서개발 촉진법」 제2조, 같은 법 시행령 제2조에 따라 제주특별자치도 본도 및 방파제 또는 교량 등으로 육지와 연결된 때부터 10년이 경과한 도서는 제외

34) 「무인도서법」 제2조

「무인도서법」은 바다로 둘러싸여 있고 만조 시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅으로서 사람이 거주하지 아니하는 지역에 적용되며,³⁵⁾ 해양수산부는 해당 무인도서에 대하여 실태조사 실시하여 관리유형을 지정하고,³⁶⁾ 종합관리계획 수립을 통해 무인도서를 관리한다.³⁷⁾

1) 관리유형 분류

「무인도서법」은 무인도서 및 그 주변해역의 효과적 관리를 위하여 관리유형을 지정·고시하도록 규정하고 있다.³⁸⁾ 관리유형은 무인도서의 지리적·생태적 가치, 이용현황 등을 고려하여 지정하며, 절대보전 무인도서, 준보전 무인도서, 이용가능무인도서, 개발가능무인도서로 구분된다.

〈표 2-8〉 「무인도서법」에 따른 관리유형 분류

관리유형	정의
절대보전 무인도서	• 무인도서의 보전가치가 매우 높거나 영해의 설정과 관련하여 특별히 보전할 필요가 있어 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 상시적인 출입 제한의 조치가 필요한 무인도서
준보전 무인도서	• 무인도서의 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 필요한 경우 일시적인 출입제한의 조치를 할 수 있는 무인도서
이용가능 무인도서	• 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 사람의 출입 및 활동이 허용되는 무인도서
개발가능 무인도서	• 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서

자료: 「무인도서법」 제10조 제1항

35) 「무인도서법」 제2조

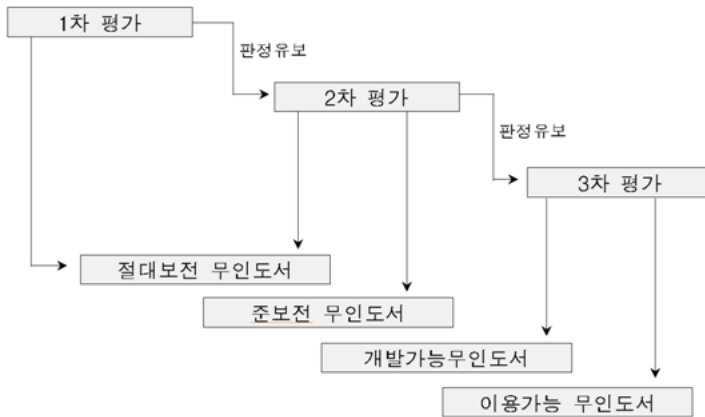
36) 「무인도서법」 제9조, 제10조

37) 「무인도서법」 제6조

38) 「무인도서법」 제10조

무인도서 관리유형은 <그림 2-4>와 같이 3차례 평가를 거쳐 지정하게 되는데 절대보전무인도서-준보전무인도서-개발가능무인도서 순서대로 선정하고 3개 유형에 해당하지 않을 경우 이용가능무인도서로 지정하게 된다.

〈그림 2-4〉 무인도서 관리유형 지정을 위한 평가절차



자료: 국토해양부(2010), p. 4

2015년까지 제1차 무인도서 실태조사 결과에 따라, 무인도서 2,605개에 대해 관리유형을 지정하였다, 2015년 지정완료 이후 이의가 제기된 도서에 대한 관리유형 재지정, 무인도서 제외 여부 등을 검토하였으며, 2020년 7월 기준 무인도서 2,255개에 대하여 관리유형을 지정·관리 중이다. 2,255개 무인도서 중 이용가능무인도서가 1,220개(48.6%, 2개 중복지정)로 가장 많으며, 보전형 무인도서인 절대보전, 준보전무인도서가 683개(27.2%, 2개 중복지정)를 차지한다.

〈표 2-9〉 무인도서 관리유형 지정 현황(2020년 7월 기준)

단위: 개

구분	계	절대 보전	준보전	이용 가능	개발· 가능	중복		미지정	무인도서 제외
						준·개발	이용·개발		
강원	33	·	2	20	3	· -	· -	· -	8
경기	38	1	·	24	5	· -	· -	·	8
경남	420	12	104	180	67	· -	· -	24	33
경북	15	5	4	5	1	· -	· -	·	·
부산	45	8	·	23	5	· -	· -	3	6
울산	4	1	1	2	·	· -	· -	·	·
인천	95	9	30	43	10	1	1	· -	1
전남	1,596	88	351	733	157	1	1	35	230
전북	68	4	3	39	7	· -	· -	5	10
제주	57	2	10	37	1	· -	· -	4	3
충청	212	11	35	112	19	· -	· -	6	29
총계	2,583	141	540	1,218	275	2	2	77	328

주: 도서제외는 연륙·매립 등으로 무인도서에서 제외되는 도서를 말함

자료: 해양수산부 무인도서 종합정보제공(검색일: 2020. 7. 1)

2) 행위제한

「무인도서법」은 관리유형별로 무인도서의 출입 및 이용을 제한하고 있다. 절대보전무인도서는 보전가치가 매우 높거나 영해 설정과 관련한 무인도서로서 군사상 목적 등 예외적 경우를 제외하고 원칙적으로 출입이 금지된다.³⁹⁾

한편, 우수한 자연 생태계 및 환경을 보호하기 위한 목적으로 지정하는 특정도서의 경우, 「도서생태계법」에 따라 원칙적으로 출입이 허용되나, 특정도서의 보호 또는 회복을 위하여 예외적으로 특정도서의 전부 또는 일부 지역에 대한 출입을 제한할 수 있다.⁴⁰⁾

39) 「무인도서법」 제13조

40) 「도서생태계법」 제10조

이와 유사하게 역사적·예술적·학술적·경관적 가치에 근거하여 지정하는 문화재의 보호 및 활용에 관하여 규정하는 법률인 「문화재보호법」을 살펴보면, 국가지정문화재는 특별한 사유가 없는 이상 공개하는 것을 원칙으로 하며, 예외적으로 문화재의 보존과 훼손 방지를 위하여 문화재의 전부나 일부에 대하여 공개를 제한할 수 있다.⁴¹⁾

준보전무인도서에 대해서는 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 준보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 출입을 제한하도록 규정하고 있어,⁴²⁾ 특정도서 및 문화재와 유사한 수준의 규제가 적용된다.

이용가능 및 개발가능무인도서에 대해서는 출입제한 조치가 적용되지 않으며, 「무인도서법」에 따라 이용, 개발 행위가 제한된다. 이용가능무인도서는 무인도서의 형상을 훼손하지 않는 범위에서 활동이 허용되며, 허용되는 행위를 법으로 규정하는 포지티브(positive) 규제방식을 채택하고 있다. 이용가능무인도서에서는 해양레저활동, 탐방·생태교육, 여가활동의 일환의 동·식물 포획 및 채취행위와 이를 위한 시설물의 일시적 설치, 공유수면의 일시적 점용·사용, 국가기관 행사 등과 같은 이용이 가능하다.⁴³⁾

한편, 「산림보호법」에 따른 산림보호구역에서는 「무인도서법」과 달리 네거티브(negative) 규제방식이 적용된다. 산림보호구역은 특별히 산림을 보호할 필요가 있을 시 지정하며,⁴⁴⁾ 산림보호구역에서는 일정 행위를 하지 못하도록 규정하고 있다. 예컨대, 벌채 행위, 임산물 채취, 가축의 방목, 토지의 형질을 변경하는 행위 등이 제한되는

41) 「문화재보호법」 제48조

42) 「무인도서법」 제14조

43) 「무인도서법」 제15조 및 같은 법 시행규칙 제10조

44) 「산림보호법」 제7조

행위에 속한다.⁴⁵⁾

무인도서는 「무인도서법」 이외에도 「해양공간계획법」, 「도서생태계법」, 「자연공원법」, 「문화재보호법」, 「습지보전법」, 「야생생물보호법」, 「산지관리법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등에 따라 관리되고 있다.

2018년 4월에 제정된 「해양공간계획법」은 해양용도구역을 지정하고 구역별 관리방향을 제시하는 해양공간 통합관리 제도의 기반으로 무인도서의 주변해역에 대한 정책방향을 제시하고 있다. 해양용도구역은 어업활동보호구역, 해양관광구역, 에너지개발구역, 환경·생태계관리구역, 연구·교육보전구역 등 총 9개로 구성되며, 환경·생태계관리구역을 지정할 때에는 「무인도서법」에 따라 절대보전 또는 준보전무인도서의 주변해역을 고려하도록 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 또한, 연구·교육보전구역 지정 시에는 영해기점무인도서와 그 주변해역의 영토관리 현황 등을 고려한다.⁴⁷⁾

2020년 2월에 수립·고시된 부산 해양공간관리계획에서 진우도, 장자도, 백합등 등과 같은 절대보전무인도서의 주변해역이 환경·생태계관리구역으로 반영되어 있다. 또한, 부산 인근 해역의 영해기점무인도서인 생도의 주변해역은 연구·교육보전구역으로 지정되었다.⁴⁸⁾

45) 「산림보호법」 제9조

46) 「해양공간관리계획의 수립 및 관리 등에 관한 규정」 제21조

47) 「해양공간관리계획의 수립 및 관리 등에 관한 규정」 제22조

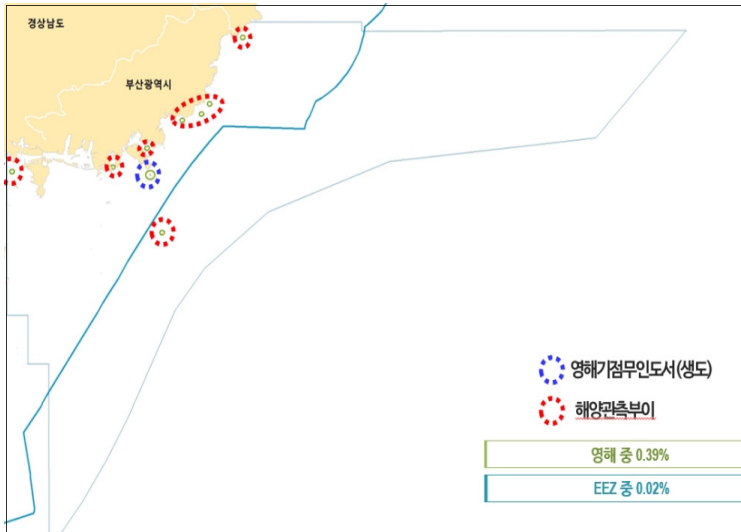
48) 부산시·해양수산부(2020), pp. 98~100.

〈그림 2-5〉 부산 환경·생태계관리구역 지정 근거



자료: 해양수산부(2020a), p. 11

〈그림 2-6〉 부산 연구·교육보전구역 지정 근거



자료: 해양수산부(2020a), p. 13

한편, 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 무인도서는 「도서생태계법」에 따라 특정도서로 지정·관리된다. 제2차 무인도서 종합관리계획에서 제시한 바에 따르면, 특정도서로 지정된 무인도서는 총 256개소이며,⁴⁹⁾ 「자연공원법」에 따라 국립공원 또는 도립공원으로 지정되어 관리되는 무인도서가 총 579개소, 「문화재보호법」에 따라 관리되는 무인도서가 91개소이다. 이외에 「습지보전법」, 「야생생물보호 및 관리에 관한 법률」에 따라 관리되는 무인도서가 각각 6개소, 9개소이다. 「무인도서법」과 전국 산지에 일반적으로 적용되는 「산지관리법」에 따른 관리 지역을 제외하면, 「도서생태계법」과 「자연공원법」에 따라 관리되는 무인도서의 면적이 각각 13.371km², 12.704km² 순으로 가장 넓다.⁵⁰⁾

〈표 2-10〉 타법에 따른 무인도서 관리 현황

법률	지역·지구	도서 수	면적(km ²)
독도등도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	특정도서	256	13.371
문화재보호법	문화재, 국가지정문화재 국가지정문화재구역, 시도지정문화재구역	91	4.961
야생생물보호 및 관리에 관한 법률	야생생물보호구역	9	0.176
자연공원법	공원구역(공원자연보전지구)	579	12.704
습지보전법	습지보호지역	6	2.440
산지관리법	보전산지(임업용산지·공익용산지)·준보전산지·산지전용제한구역	2,460	62.165
군사기지 및 군사시설 보호법	통제보호구역·제한보호구역, 비행안전구역	69	4.256

자료: 해양수산부(2020c), p. 27

49) 해양수산부(2020c), p. 27.

50) 위의 책, p. 27.

타 법률에 따른 출입제한 현황을 살펴보면, 「자연공원법」에 따라 국립공원 특별보호구역으로 지정되어 출입이 제한되는 무인도서가 29개소 상당이다.⁵¹⁾ 또한 여수 하백도, 제주 문섬·범섬 등 문화재보호구역 공개제한구역으로 관리되는 무인도서가 9개 상당이다.⁵²⁾ 타 법률에 따라 출입이 제한되는 무인도서의 관리유형은 대체로 절대보전·준보전무인도서이나 이용가능·개발가능무인도서와 그 주변해역도 일부 포함되어 있다.

〈표 2-11〉 국립공원 특별보호구역 내 무인도서 현황

도서명	소재지	관리유형	면적(㎡)
복생도	전남 완도군 보길면 예송리 산113 (복생도 일대)	절대보전	14,777.00
새통이밖여	전남 여수시 삼산면 거문리 산30 등 일원	절대보전	2,932,662
달해도	전남 완도군 신지면 월양리 산 267, 산267-1, 산 268	준보전	213,025
지초도	전남 완도군 청산면 도청리 산 221외 8필지	준보전	224,971
대형제도	전남 고흥군 도화면 지죽리 산 244	준보전	646,382
형제1도	전남 고흥군 도화면 지죽리 산245	준보전	8,371
대삼부도	전남 여수시 삼산면 동도리 산119-1	준보전	3,894,723
문도	전남 여수시 삼산면 동도리 산127	준보전	1,213,507
소알마도	전남 여수시 남면 연도리 산 604임	준보전	11,106
머구섬	전남 고흥군 도화면 지죽리 산 3, 4	준보전	38,204
독섬	전남 고흥군 도화면 덕중리 산 322	준보전	5,268
소도	전남 완도군 보길면 예송리 산 107	준보전	35,237
칠발도	전남 신안군 비금도 고서리산243 일원	절대보전	1,310,000.00
복도	전남 진도군 조도면 동거차도리 산15-1, 산15-2	절대보전	23,206
길마도	전남 진도군 조도면 창유리 산4-1~2, 산5-6	준보전	67,997
소솔도	전남 진도군 조도면 독거도리 산96	절대보전	10,909

51) 「국립공원공단 공고 제2020-01호」의 특별보호구역 현황과 무인도서 종합정보제공의 관리유형 지정 무인도서 정보의 도서명, 소재지를 비교하여 추정

52) 문화재청 국가문화유산 포털에서 확인 가능한 공개제한구역과 무인도서 종합정보제공의 관리유형 지정 무인도서 정보의 도서명, 소재지를 비교하여 추정(검색일: 2020. 8. 23)

도서명	소재지	관리유형	면적(㎡)
가람도	전라남도 진도군 조도면 독거도리 산104	준보전	1,637.82
정족도2	충남 태안군 근흥면 가의도리 산68	절대보전	15,121.00
정족도1	충남 태안군 근흥면 가의도리 산69	준보전	27,470
단도	충남 태안군 근흥면 가의도리 509	준보전	60,958
홍도	경남 통영시 한산면 매죽리 산54	개발가능	98,380.00
대병대도, 대선병대도2	경남 거제시 남부면 다포리 산43	절대보전	18,843
어유도	경남 통영시 한산면 매죽리 55-1외 16필	준보전	149,881
방화도	경남 거제시 둔덕면 술역리 산124-1외(20)	준보전	38,416
소장두도	경남 통영시 산양읍 연화리 산230	이용가능	3,868
필도	경남 통영시 인평동 산25	준보전	36,415
씨앗섬	경남 사천시 신수동 산4 임	준보전	3,174
장구섬	경남 사천시 신수동 산5 임	이용가능	4,463
아두섬	경남 사천시 신수동 산33-2 임	절대보전	9,025

자료: 「국립공원공단 공고 제2020-01호」 및 해양수산부 무인도서 종합정보제공(검색일: 2020. 8. 23)을 바탕으로 저자 작성

〈표 2-12〉 무인도서 문화재 공개제한 구역 지정 현황

구분	소재지	면적(㎡)	비고
명승 제7호	여수 상백도하백도 일원	622,416	절대보전(육지부) 개발가능(해역부)
천연기념물 제333호	제주 사수도 바닷새류 번식지	138,701	절대보전(육지부) 개발가능(해역부)
천연기념물 제65호	울주 목도 상록수림	15,074	절대보전
천연기념물 제335호	통영 홍도 갯이갈매기 서식지	98,380	개발가능(해역부)
천연기념물 제28호	완도 주도 상록수림	17,355	절대보전
천연기념물 제341호	신안 구굴도 바닷새류	26,380	준보전
천연기념물 제332호	신안 칠발도 바닷새류 번식지	36,993	절대보전
천연기념물 제474호	사천 아두섬 공룡화석 산지	9,025	절대보전
천연기념물 제421호	문섬범섬 천연보호구역	9,196,822	준보전

자료: 문화재청 국가문화유산 포털(검색일: 2020. 8. 23) 및 해양수산부 무인도서 종합정보제공(검색일: 2020. 8. 23)을 바탕으로 저자 작성

2. 영해기점 무인도서 관리

우리나라 해역 최외곽에 다수의 무인도서가 분포(직선기선 영해기점 23개 중 13개가 무인도서)하고 있다. 해양관할권 확정의 기준이 된다는 점에서 무인도서는 상당한 중요성을 가지고 있다. 특히 영해기점 중 직선기선은 그 바깥으로 12해리의 영해가 확정되며, 200해리까지의 배타적 경제수역 및 대륙붕, 경우에 따라서는 200해리 이원 대륙붕 산출의 기준이 된다.

1) 무인도서에 관한 국내법의 규율 일반

해양영토 및 해양안보 측면에서 가장 중요한 것은 영해기점 도서들이다. 현재 우리나라 무인도서 관련법은 영해 기점에 대해서만 규정하고 있다. 그 외 다른 해양영토적 측면의 규율은 유엔해양법협약을 통해서 규율하고 있다. 우리나라의 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등의 해양관할권과 관련하여서 여러 단행법이 존재하고 있으나,⁵³⁾ 그와 관련하여 무인도서 혹은 도서를 중요한 규율 대상으로 보고 있지 않다.

해양안보 혹은 안보에 관한 국내법 중에서 섬에 관한 규율을 하고 있는 법은 없다. 국방 정책 및 그 하부 작전계획에서 무인도서의 활용 및 방어대상으로서의 가치를 평가하고 있을 수는 있으나, 성격상 대외비일 가능성이 있으며, 정책 및 작전계획은 이 보고서의 연구대상도 아니므로 논외로 한다.

53) 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」, 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」, 「해저광물자원 개발법」

2) 영해기점에 관한 국내법

우리나라 영해 및 접속수역에 대해서는 「영해 및 접속수역법」(이하 「영해법」)이 규율하고 있다. 영해기점은 유엔해양법협약 상 영해의 폭을 정하는 기준이지만 동시에 배타적 경제수역 및 대륙붕의 폭을 정하는 기준이라는 점에서 관할해역의 기준을 규율하고 있는 법이라고 할 수 있다. 무인도서에 관한 사항은 직선기선의 기점에 관한 사항에서 규율된다. 우리나라는 통상기선을 사용하지만 대통령령이 정하는 기점을 연결하는 직선을 기선으로 할 수 있다(법 제2조 제2항). 이에 따라서 「영해 및 접속수역법 시행령」은 제2조에서 직선기선에 대해서 규정하고 있다. 이 직선기선은 포항 영일만과, 울산의 간절곶 일부, 이외에는 부산 일대의 해역에서부터 충청남도 일대의 해안까지 설정되어 있다.

「영해법」은 영해기점의 관리에 대해서 규율하고 있지 않다. 영해기점의 관리는 「무인도서법」을 통하여 이루어지고 있다. 해양수산부장관은 10년마다 무인도서 종합관리계획을 세우도록 되어 있다(법 제6조). 이때 영해기점무인도서의 관리 등에 관한 사항은 반드시 종합관리계획에 포함되어야 한다(법 제6조 제2항). 다만 특별하다고 인정하는 경우에는 해양수산부장관이 영해기점무인도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있도록 하였다(법 제7조). 영해기점무인도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립할 경우에는 실태조사를 미리 해야 한다(시행령 제5조 참조). 실태조사를 하는 경우에는 영해기점표의 훼손 및 손실 여부를 점검하도록 되어 있다(시행규칙 제16조 참조).

〈그림 2-7〉 직선기선도



자료: 한국해양조사협회 홈페이지(검색일: 2020. 5. 8)

제4절 이용 및 관리 현황 종합

제2차 무인도서 종합관리계획에서 잠정 선정한 무인도서는 총 2,918개이며 전남에 가장 많이 분포한다. 전체 무인도서 면적은 약 83.9km²(해안선 기준)으로 3천m² 미만 또는 3천~1만m²의 작은 규모의 무인도서가 다수를 이룬다. 한편 무인도서 주변해역의 면적은 5,032 km² 상당으로 육지부에 비하여 해역부가 더 큰 비중을 차지한다.

무인도서 이용현황을 살펴보면, 무인도서 주변해역에 양식어업구역과 광업권·채굴권이 설정되어 있다. 무인도서와 주변해역에 양식면허구역과 광업권·채굴권 설정 구역이 각각 1,866개소, 97개소 존재한다. 낚시, 레저, 야영 등도 무인도서에서 활발한데 전국 낚시인 767만 명 중 58% 상당이 무인도서를 이용하고 있으며, 전국 유선 402척 중 37척이 무인도서를 경유하는 것으로 파악된다. 이외에도 카약, 카누, 다이빙 등 레저활동과 야영활동을 목적으로 무인도서를 이용하기도 한다. 최근 국내 여행 트렌드가 코로나19 확산 등에 따라 소수가 방문하는 자연공간에 대한 선호도가 증가하는 추세인 점을 고려할 때, 향후 무인도서 이용 수요는 점차 확대될 것으로 예상된다.

무인도서와 그 주변해역의 관리에 대해서는 일반적으로 「무인도서법」이 적용된다. 「무인도서법」은 무인도서 및 그 주변해역의 효과적 관리를 위하여 무인도서 실태조사를 실시하여 관리유형(절대보전, 준보전, 이용가능, 개발가능)을 지정하고 무인도서 종합관리계획을 수립하여 관리정책을 시행하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 2020년 7월 기준 무인도서 2,255개에 대하여 관리유형을 지정·관리하고 있으며, 관리유형에 따라 출입, 시설물 설치 등 일정 행위가 제한된다. 영해기점 무인도서의 경우, 영해기점 관리에 관한 사항을 무인도서 종합관리계획에 포함하여 관리방향을 제시하여야 하며, 필요시 특별관리계획을 통해 영해기점 무인도서를 관리할 수 있다.

그러나 우리나라 무인도서는 「무인도서법」 외에 「도서생태계법」, 「자연공원법」, 「문화재보호법」 등의 적용을 받는다. 무인도서 중 특정도서로 지정된 도서는 총 256개소이며, 국립공원 또는 도립공원으로 지정되어 관리되는 무인도서가 총 579개소, 「문화재보호법」에 따

라 관리되는 무인도서가 91개소인 바와 같이 무인도서에 적용되는 법률이 다양하고, 개별법에 따른 관리구조가 복잡하다.

〈표 2-13〉 무인도서 이용 및 관리 현황 주요내용

구 분	주요내용
분포 현황	• 전국 무인도서 개수는 총 2,918개이며 소규모 무인도서가 대다수를 차지 • 무인도서의 면적은 총 83.9km²이며, 주변해역 면적은 5,032km² 상당
이용 현황	• 무인도서 주변해역에 양식어업구역 및 광업권·채굴권 설정 • 낚시활동을 목적으로 무인도서를 이용하는 경우가 많으며, 그 밖에 유람, 해양레저, 야영활동 등을 위해 방문
관리 현황	• 무인도서법에 따라 실태조사, 관리유형 지정('19년 12월 기준 관리유형 지정 무인도서 2,231개소) • 무인도서 종합관리계획을 통해 종합적인 관리 사업 시행 • 그 밖에 도서생태계법, 자연공원법, 문화재보호법 등 타 법률로 관리 • 우리나라영해기점 23개 중, 무인도서에 13개 분포

자료: 저자 작성

제3장

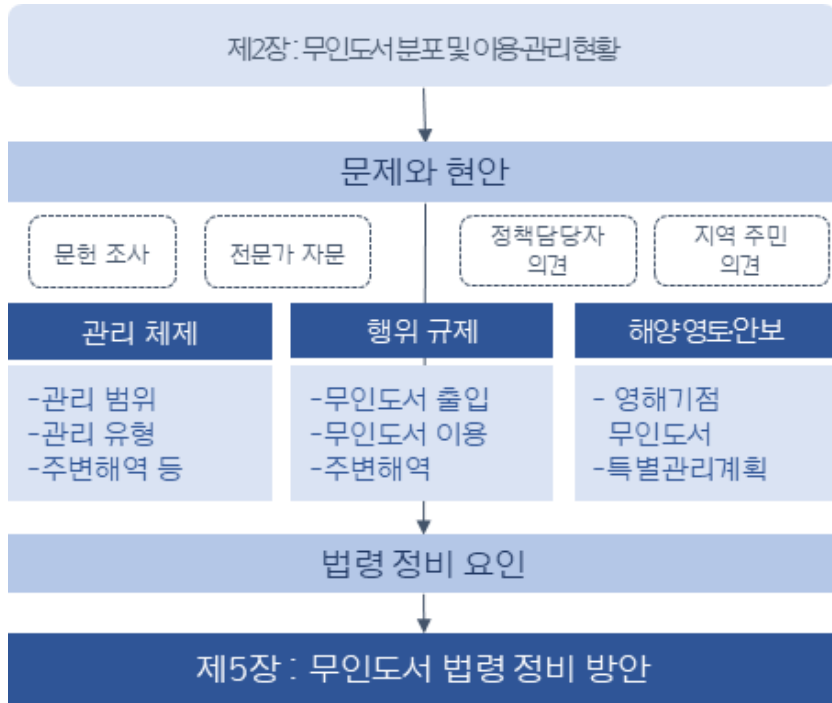
무인도서 이용·관리 문제와 현안

이 장에서는 제2장 무인도서 현황 분석을 기초로 무인도서 이용·관리에 관한 전반적인 문제와 현안을 분석하였다. 문제와 현안은 ‘관리 체계’, ‘행위 규제’, ‘해양영토·안보’ 분야로 구분하여 제시하였다.

무인도서 이용·관리 관련 문제와 현안은 정부 보고서, 연구기관 보고서 연구 논문 등 기존 문헌을 분석하여 문제점을 도출하였다. 도출한 문제점을 해양수산부, 지자체 무인도서 정책담당자 의견 청취와 전문가 자문을 통하여 재정리하였다. 또한 4개 무인도서 현장 조사와 지역 주민의 의견 청취를 통하여 문제와 현안에 대한 현실성을 보완하였다.

제3장에서 무인도서 이용·관리 문제와 현안은 「무인도서법」 법령 정비 요인으로 요약하였고, 이는 제5장 무인도서 법령 개정 방안을 도출하는 데 활용하였다. 제3장에서 구분한 분야를 제5장에서도 동일하게 적용하여 논리적 연결성을 확보하였다.

〈그림 3-1〉 무인도서 이용·관리 문제 및 현안 연구 구조 및 활용



자료 : 저자 작성

제1절 무인도서 관리체제 분야

1. 무인도서 관리 범위

「무인도서법」(제2조 제1항에)에서 무인도서를 “바다로 둘러싸여 있고 만조 시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅으로서 사람이 거주(정착하여 지속적으로 경제활동을 하는 것을 말함)하지 아니하는 곳”으로 정의하고 있다. 다만, 등대관리 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 제한적 지역에만 사람이 거주하는 도서는 무

인도서로 간주한다.

무인도서 관리 범위 문제점과 현안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

■ 「무인도서법」 취지에 부합한 관리대상 무인도서 미설정

「무인도서법」은 무인도서와 주변해역을 체계적으로 관리하는 것이 목적이지만 「무인도서법」에 따른 무인도서 정의는 사전적 정의, 유엔해양법협약의 도서와 유사하여 관리가 필요한 무인도서를 선별하기 어렵다. 다시 말하면 「무인도서법」에 따른 무인도서는 관리가 필요하지 않은 육지 또는 큰 섬에 인접한 암석도 포함하고 있는 실정이다.

「무인도서법」에 따른 무인도서 정의는 사전적 정의에 가까우며,⁵⁴⁾ 유엔해양법협약 제121조에서 정의한 도서(islands)의 조건과 유사하다.⁵⁵⁾ 유엔해양법협약 제121조 제1항에서는 도서가 ‘바다(water)로 둘러싸이고’, ‘만조(high tide) 때에 드러나고’, ‘자연적으로 형성되어야 한다’고 하였고 제3항에서는 ‘인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는’ 경우는 도서가 아닌 암석이라고 하였다.

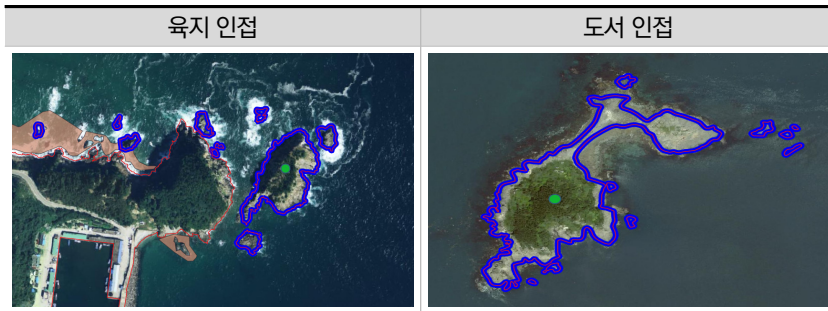
54) 국립국어원 표준국어대사전에서 섬을 ‘주위가 수역으로 완전히 둘러싸인 육지의 일부’로 정의하였고, 도서는 ‘크고 작은 온갖 섬’으로 정의함. 국립국어원 표준국어대사전 홈페이지(검색일: 2020. 8. 26)

55) Article 121 Regime of islands

1. An island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide. (섬이라 함은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다)
2. Except as provided for in paragraph 3, the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of this Convention applicable to other land territory.
3. Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf. (인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다)

무인도서로 판단하기 위한 기본 전제에 해당하는 “바다로 둘러싸여 있고 만조 시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅”을 원칙적으로 해석할 경우 바닷가에 분포하는 많은 암석도 무인도서로 볼 수 있으며 우리나라에는 약 19,000여 개가 분포하는 것으로 추정된다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾ 그러나 암석을 포함한 19,000여 개로 추정되는 무인도서를 「무인도서법」에 따라 동일한 수준으로 관리하는 것은 관리의 실효성 측면에서 타당성이 낮다고 할 수 있다.

〈그림 3-2〉 무인도서 정의에 해당하는 암석 사례(해안선 자료 기준)



자료: 저자 작성

「무인도서법」의 목적인 무인도서와 주변해역의 체계적인 관리를 위해서는 관리가 필요한 무인도서와 주변해역의 범위를 한정할 필요가 있다. 그동안 도서, 무인도서, 미등록도서 등과 관련한 기준이 무인도서 실태조사, 지적등록 과정에서 일부 적용되었다. 예를 들면, 제1차 무인도서실태조사 중 일부에서는 무인도서 제외 기준으로 ‘12㎡ 미만인 경우’, ‘자연지형 상 밀접하게 인접하여 산재한 경우 모(母) 섬외의 무인도서 또는 암석’ 등을 비공시적으로 적용하였다. 정량적

56) 해양수산부(2020c), p. 19.

57) 무인도서 정의에 부합한 도서를 추출하기 위해서는 해안선 자료에 기반하는 것이 현실적이나 해안선 자료도 실제 도서가 있으나 해안선이 없는 경우, 해안선은 있으나 도서가 없는 경우 등의 오류가 있어 추정치로만 나타낼 수 있음.

무인도서 제외 기준으로 사용한 ‘12㎡ 미만’은 주택법에 따른 1인당 최소 주거면적이다.⁵⁸⁾

국토교통부에서 마련한 ‘미등록도서의 조사 및 지적공부등록 운영 매뉴얼’에서는 미등록도서 지적공부 등록기준을 1㎡ 이상으로 규정하였다.⁵⁹⁾ 지적공부 등록기준인 1㎡는 사실상 토지로 등록할 수 있는 최소면적을 제시한 것으로 도서 관리 실효성 측면에서는 기준이 매우 작다고 할 수 있다. 무인도서실태조사에서 적용한 ‘12㎡ 미만’과 지적공부 등록기준인 ‘1㎡ 이상’ 기준 모두 대부분의 암석을 포함하고 있어 관리가 필요한 무인도서를 한정하는 데 참고하기에는 한계가 있다고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 무인도서 관련 기준

구분	세부 내용	출처
무인도서 실태조사에 적용한 무인도서 제외 기준 ¹⁾	• 인공구조물(교량·방파제 등)에 의하여 육지 또는 유인도서와 연결되어 있는 무인도서 • 간조시에 육지 또는 유인도서와 연결되는 무인도서 • 2개 이상 무인도서 또는 암석이 자연지형상 밀접하게 인접(1km 이내)하여 산재한 경우 • 모(母)섬 외의 무인도서 또는 암석 • 간조 시 갯벌 또는 암반으로 상호 연결되는 복수의 무인도서는 하나의 무인도서로 간주 • 면적이 12㎡(최저주거기준) 이하 무인도서	국토해양부 (2009), p. 3.
미등록도서 지적공부 등록 기준	• 미등록도서: 지적공부에 등록되어 있지 않은 도서 • 업무범위: 지적소관청은 대한민국 영해내 지적공부에 미등록된 1제곱미터 이상의 모든 도서(島嶼)를 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다.	국토교통부 (2016), p. 3.
전라남도 섬 현황 분석에	• 교량, 노두, 방파제, 방조제, 제방 등으로 육지나 다른 섬과 연결된 연륙도서 및 연도도서의 경우 도서로 인정함. • 매립으로 육지에 면으로 연결된 섬은 도서로 불인정.	전라남도 (2016), p. 2.

58) 현재는 1인당 최소 주거면적이 14㎡로 상향되었음

59) 국토교통부(2016), p. 3.

구분	세부 내용	출처
적용한 도서 정의	• 도(島), 서(嶼), 여(嶼)까지는 도서로 인정하고, 암초(礁)는 불인정. • 주민등록이 있는 섬은 유인도, 없는 섬은 무인도로 간주함. • 주민등록이 없더라도 생활기반시설이 있고, 생업과 관광 등으로 사람이 상시 거주하는 섬은 유인도로 인정함(예, 여수 시 오동도).	

주: 1) 일부 지역에 대한 무인도서 실태조사 과정에서 적용한 기준임

■ 무인도서와 유인도서 구분 기준의 모호함

「무인도서법」에 따른 무인도서 정의에는 도서에 관한 정의와 함께 유인도서와 무인도서를 구분하는 기준이 포함되어 있다. 무인도서는 도서 중에 사람이 거주하지 아니하는 곳을 말하는데 ‘사람 거주’의 의미를 ‘정착하여 지속적으로 경제활동을 하는 것’으로 규정하고 있다. 「무인도서법 시행령」(제2조)에서는 사람이 거주하지만 정착하여 지속적으로 경제활동을 하지 않는 사례로 ‘항로표지 운영’, ‘항행보조 시설 운영’, ‘어로행위 목적 일시 거주’, ‘군사·치안 목적 주둔’, ‘무인도서 개발 목적 거주’ 등을 규정하고 있다. 시행령에서 무인도서로 간주하는 사람 거주 사례를 제시하고 있으나 여전히 ‘정착’하여 ‘지속적인 경제활동’을 하는 것의 의미가 명확하지 않다.

현재 각종 도서 관련 정책에서는 주민등록을 기준으로 유인도서와 무인도서를 구분하고 있다. 유인도서 통계, 「도서개발 촉진법」에 따른 개발대상 도서 선정 등에서 주민등록을 기준으로 하고 있는데, 다만 주민등록을 기준으로 유인도서와 무인도서를 구분한다는 명시적인 규정은 없는 실정이다. 주민등록 기준은 현실적인 한계가 있다. 주민등록이 있는 도서라도 실제로 사람이 거주하지 않아 무인화된 도서가 존재하기 때문이다. 또한 주민등록이 있는 소수의 사람이 도서에 거주하더라도 「무인도서법」에서 규정한 ‘정착하여 지속적으로

경제활동' 여부와 일치하지 않을 수 있다.

결과적으로 현행 「무인도서법」에 따른 무인도서 정의만으로는 유인도서와 무인도서를 구분하는 데 한계가 있다. 이런 한계는 무인도서 이용 절차와도 연계된다. 무인도서 경우에는 「무인도서법」에 따른 행위제한, 개발사업 승인 등의 규정을 이행해야 한다. 즉 무인도서에서는 유인도서보다 개발에 대한 좀 더 엄격한 절차가 적용되는 것이다.

■ 무인화된 유인도서 관리 부재

유인도서 개발에 관한 법인 「도서개발 촉진법」은 유인도서의 생활환경을 개선함으로써 지역주민의 소득을 증대하고 복지를 향상하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 행정안전부는 개발대상 도서를 지정하고, 개발대상 도서에 대한 사업계획을 수립한다.⁶⁰⁾ 이때 개발대상 도서는 인구 10인 미만 도서, 연륙되어 일정 기간이 지난 도서를 제외한 도서를 의미한다.⁶¹⁾

따라서 인구 10인 미만의 유인도서 중 도서 관련 특별법의 적용을 받지 아니하는 지역에 대해서는 관리 주체가 모호하며, 국가의 관리·지원 정책대상에서도 제외된다. 이와 같이 관리대상에서 제외되는 10인 미만 도서는 2018년 기준 24개소로 추정되며, 이 중 88%가 전라남도에 위치한다.⁶²⁾ 10인 미만 도서에 상시 거주하는 주민은 총 63명이며, 65세 이상이 65.09%로 고령화 비율이 매우 높다.⁶³⁾ 또한, 이와 같은 10인 미만 도서의 생활환경을 살펴보면, 도서에 대한 접근이 어려

60) 「도서개발 촉진법」 제6조

61) 「도서개발 촉진법 시행령」 제2조, 제3조

62) 해양수산부(2019a), p. 34.

63) 위의 책, p. 43.

우며 전기, 수도 시설 등 기초시설도 미흡한 것으로 파악된다.⁶⁴⁾

한국지방행정연구원에 따르면, 독도를 제외한 전국 유인도서 인구는 2066년까지 평균 33.8% 감소할 것으로 추계되며, 65세 이상 인구 비율은 32.5%에 이를 것으로 예상된다.⁶⁵⁾ 비연륙도서의 인구 감소 및 고령화 추세는 연륙도서에 비해 더욱 심화될 것으로 보인다. 우리나라 유인도서 중 비연륙도서는 404개이며, 2066년 해당 도서들의 인구 감소율은 연륙도서에 비해 25.9% 높고, 65세 이상 인구는 36.9%로, 연륙도서에 비해 4.9% 높을 것으로 예상된다.⁶⁶⁾ 다시 말해, 비연륙도서 404개 중 63개의 도서가 50년 뒤 인구소멸에 따라 무인화될 것으로 파악되는 등 비연륙도서의 무인화가 가속화될 것으로 예상된다.⁶⁷⁾

〈표 3-2〉 시도별 비연륙도서 인구추계 결과(2016~66년) 단위: 명, %

구분	2016	2026	2036	2046	2056	2066	인구 감소율	65세 이상 비율
부산	4	4	3	2	1	0	-100	0.0
인천	18,934	17,372	15,177	12,564	10,192	8,424	-55.5	43.3
경기	256	215	165	113	73	52	-79.7	48.1
충남	4,034	3,639	3,102	2,469	1,926	1,591	-60.6	38.2
전북	4,644	4,316	3,814	3,114	2,469	2,039	-56.1	41.8
전남	68,345	60,741	51,397	42,535	35,572	31,119	-54.5	33.6
경북	10,231	9,638	8,577	7,093	5,634	4,545	-55.6	43.6
경남	8,595	7,309	5,785	4,265	3,129	2,526	-70.6	38.6
제주	4,140	3,814	3,369	2,838	2,338	1,975	-52.3	37.3
전국	119,183	107,048	91,389	74,993	61,334	52,271	-56.1	36.9

주: 도서에만 연결된 연도도서가 포함된 추정치이며, 독도는 군사적 특수성으로 제외함

자료: 한국지방행정연구원(2016), p. 68

64) 위의 책, pp. 46~47.

65) 한국지방행정연구원(2016), p. 51.

66) 위의 책, p. 67.

67) 위의 책, p. 68.

■ 「무인도서법」에 따라 관리가 필요한 도서의 관리 배제

「무인도서법」 제5조에 따라 「도서생태계법」에 따른 특정도서는 「무인도서법」의 적용을 받지 않는다. 2020년 1월 기준으로 257개소의 무인도서가 특정도서로 지정되었다. 그러나 특정도서로 지정된 무인도서 중에는 영해기점 무인도서 2개소가 포함되어 있다.⁶⁸⁾ 특정도서로 지정된 영해기점 무인도서는 「무인도서법」의 적용을 받지 않는데 「무인도서법」 제7조, 제19조에 따른 영해기점 무인도서에 대한 관리 대상에서도 제외되는 것이다. 결국 특정도서로 지정된 영해기점 무인도서는 영해기점 무인도서에 대한 특별관리계획 수립·시행, 무인도서 형상의 관리 등에서 제외되는 것이다.

특정도서로 지정된 무인도서는 「도서생태계법」에 따라 환경부가 시행하는 모니터링, 환경관리 등 사업이 추진될 수는 있으나 영해기점에 대한 통합적 관리에서는 배제되는 모순이 발생하는 것이다. 영해기점 무인도서는 특정도서로 지정되더라도 「무인도서법」에 따른 영해기점 무인도서 관리 대상으로 남아 있을 필요가 있다.

2. 무인도서 주변해역 관리

■ 무인도서 주변해역 관리 목적 불분명

「무인도서법」에서는 무인도서 주변해역을 정의하고 있다. ‘주변해역’이란 무인도서의 만조수위선으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다를 말하며, 대통령령에 따른 항만구역 등은 제외된다.⁶⁹⁾ 「도서생

68) 충남 태안군 서거곶비도, 경남 통영시 홍도

69) 항만구역 외에 무인도서와 육지 또는 유인도서 간의 거리가 2킬로미터 이내인 경우 그 중간수역으로부터 육지 또는 유인도서 쪽으로의 바다(광업권 또는 골재채취권이 설정된 부분은 제외)도 무인도서 주변해역에서 제외됨

태계법」에 따라서도 보전이 필요한 무인도서에 대해 특정도서를 지정하는데 육상만이 대상이다. 「무인도서법」이 「도서생태계법」 등 타 법과 달리 주변해역도 관리 대상으로 포함하고 있는 점은, 해양의 영향을 크게 받는 무인도서의 특성을 적절히 고려했다고 평가할 수 있다. 주변해역과 도서가 생태·경관 차원에서 연계되어 있고 주변해역의 이용이 무인도서에 영향을 미칠 수 있기 때문에 일종의 완충공간을 설정한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 「무인도서법」 등에서 주변해역의 관리 목적을 규정하고 있지 않기 때문에, 무인도서의 거시적 관리 방향 설정이 적절하게 추진되지 못하고 있다.

한편, 「무인도서법」 제5조(다른 법률과의 관계)에서 ‘무인도서 및 주변해역’을 ‘무인도서’로 약칭하고 있기 때문에 육상과 구별되는 주변해역만의 관리를 실행하는 데 걸림돌이 되고 있다. ‘무인도서’로 약칭함으로써, 무인도서와 주변해역에 동일한 관리 수단, 관리유형, 실태조사가 적용되고 있기 때문이다.

■ 주변해역 관리 수단 실효성 미흡

주변해역의 관리 목적이 명확하지 않기 때문에 실태조사, 관리유형 지정 등에서도 주변해역이 모호하게 취급된다. 추후 보다 자세하게 살펴보겠지만 실태조사 대상에 모든 주변해역이 포함되어 있는 점, 육상과 동일한 관리유형을 주변해역에 지정하는 점 등은 주변해역을 적절하게 관리하고 있지 않음을 보여준다.

3. 무인도서 관리유형 지정

모든 무인도서와 주변해역에 대한 관리는 「무인도서법」 제10조에

따라 지정하는 관리유형이 근간을 이룬다. 모든 국토가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정하는 용도지역에 따라 공간관리가 시행되는 것과 동일한 방식으로 모든 무인도서와 주변해역도 관리유형으로 공간관리가 시행되고 있다. 무인도서 관리유형은 보전성격의 절대보전무인도서, 준보전무인도서, 이용성격의 이용가능무인도서, 개발가능무인도서로 구분된다.

〈표 3-3〉 무인도서 관리유형 개요

관리유형	정 의
절대보전 무인도서	• 무인도서의 보전가치가 매우 높거나 영해의 설정과 관련하여 특별히 보전할 필요가 있어 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 상시적인 출입 제한의 조치가 필요한 무인도서
준보전 무인도서	• 무인도서의 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 필요한 경우 일시적인 출입제한의 조치를 할 수 있는 무인도서
이용가능 무인도서	• 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 사람의 출입 및 활동이 허용되는 무인도서
개발가능 무인도서	• 절대보전·준보전·이용가능무인도서에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서

자료: 「무인도서법」 제10조

관리유형 지정에 따른 문제점과 현안은 다음과 같다.

■ 관리 실효성이 낮은 소형 무인도서도 관리유형 지정 대상에 포함

공간관리 방식의 하나인 관리유형(zoning)이 실효성을 갖기 위해서는 관리유형 지정에 따라 적용되는 행위제한이 가능한 수준의 규모가 되어야 한다. 만약 입도조차 거의 불가능한 무인도서라면 이용·개발 행위가 발생할 가능성이 매우 낮아 관리유형 지정의 효과가 매우 낮다고 할 수 있다. 관리유형이 지정된 무인도서 중 소규모인 면적 100㎡ 이하가 89개소에 해당하며,⁷⁰⁾ 〈그림 3-3〉에 제시된 사례

70) 2019년 12월 기준

중 일선암, 범섬, 거북바위가 해당된다. 면적이 매우 작은 무인도서
에 관리유형을 지정할 경우 보전 성격이나 개발성격의 관리유형 모
두 관리유형 지정 효과가 낮다고 할 수 있다.

〈그림 3-3〉 관리유형이 지정된 소규모 무인도서 사례



자료: 해양수산부 무인도서 종합정보제공(모든 자료 검색일: 2020. 9. 1)



자료: 해양수산부 무인도서 종합정보제공(모든 자료 검색일: 2020. 9. 1)

절대보전무인도서로 지정된 일선암은 울릉도 모섬에 인접하여 분
포하고 바위섬의 형태를 보이고 있다. 일선암은 해식애, 해식동, 절
리 등 보전가치가 있는 지형적 요소가 있어 절대보전무인도서로 지
정되었다. 그러나 일선암의 보전 가치와는 별개로 일선암의 규모를
고려할 때 일선암을 훼손할 개발행위가 일어날 가능성은 높은 편이

아니다. 즉 소규모 바위섬의 형태인 일선암에 관리유형을 지정하는 효과가 높지 않다고 볼 수 있다. 물론 규모가 매우 작은 무인도서라도 위치, 주변해역과 관계 등을 고려하여 개발행위 제한이 필요한 경우에는 관리유형을 지정할 필요가 있다. 또한 개발가능무인도서로 지정된 언마2도는 면적이 284m²이나 바닷가에 산재한 암석으로도 볼 수 있는데, 표고가 낮아 무인도서 전체가 파도의 직접 영향을 받는 지역이다. 개발가능무인도서로 지정되었으나 개발의 가능성은 낮아 관리유형 지정의 효과가 높지 않다.

■ 주변해역 관리유형 지정 목적 불명확

「무인도서법」에 따라 무인도서 육상과 함께 주변해역에도 관리유형이 지정된다. 「무인도서법」 제10조는 무인도서에 대한 관리유형 지정이나 「무인도서법」 제5조 제2항에 제시된 약칭의 적용을 받아 주변해역에도 육상과 동일한 관리유형을 지정하고 있다.⁷¹⁾ 그러나 「무인도서법」에 따른 관리유형의 정의는 육상공간을 고려한 것으로 판단된다. 예를 들면 절대보전무인도서 정의에서 ‘영해의 설정과 관련하여 특별히 보전할 필요가 있는 경우’, ‘상시적인 출입제한의 조치가 필요한’, 이용가능무인도서 정의에서 ‘무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위’ 등은 육상에 해당하는 내용이라고 할 수 있다.

더불어 「무인도서법」 제10조 제4항에서는 밀집한 무인도서에 대한 동일한 관리유형 지정, 하나의 무인도서에 2개 이상의 관리유형 지정 등을 가능하도록 규정하고 있는 점은 현행 「무인도서법」에 따른 관리유형이 육상 공간을 대상으로 하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.⁷²⁾ 실재 주변해역에 대해 관리유형을 지정하는 과정도 육상이

71) 무인도서 및 그 주변해역(이하 “무인도서”라 한다)

중심이 된다. 주변해역 관리유형은 주변해역의 특성을 고려하지 않고 육상에 지정된 관리유형을 주변해역도 동일하게 지정한 사례가 대부분이다. 주변해역에 실태조사가 이루어지지 않은 상태에서 육상에 지정된 관리유형이 기계적으로 지정한 것이다.

「무인도서법」 제10조 제3항에서 규정한 관리유형을 지정할 때 고려해야 하는 사항도 대부분 육상에 해당하는 내용이다. 예를 들면, 면적, 육지와 거리, 역사적 가치, 주민거주 여부, 시설물 현황, 토지 소유 등은 주변해역과는 거리가 멀다. 자연환경 및 생태계 실태, 해경경관 등도 포함되어 있으나 이는 육상의 관리유형을 지정하는 데에 고려하기 위한 요소라고 판단된다.

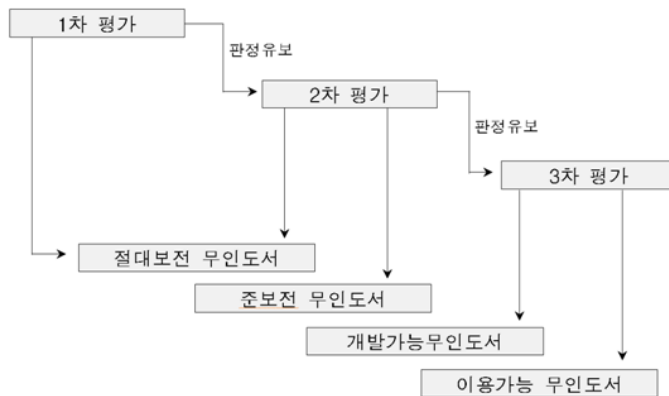
■ 무인도서 관리유형 구분 체계의 실효성 미흡

무인도서 관리유형은 4개로 구분되며 보전 성격의 관리유형은 절대보전무인도서와 준보전무인도서로 구분된다. 그러나 절대보전무인도서와 준보전무인도서 간 차이가 거의 없다. 우선 관리유형의 정의에서는 영해 설정 관련성을 제외하며 차이가 없고, 행위제한에 있어서도 출입제한의 수준(상시 혹은 일시)에서만 차이가 있다. 즉 현재 절대보전무인도서로 지정된 무인도서를 준보전무인도서로 지정하더라도 관리의 수준이 거의 차이가 없다. 절대보전무인도서에 적용되는 상시 출입제한은 과학적 자료에 근거하지 않고 타 법률과 비교할 때 과도한 규제에 해당한다. 이런 문제와 여건을 고려할 때 절대보전무인도서와 준보전무인도서를 별도로 구분하는 것은 관리의 실효성이 낮다고 볼 수 있다.

72) 2개 이상의 무인도서가 밀집되어 있고 그 동질성 등으로 인하여 통일된 관리가 필요하다고 인정되는 때에는 2개 이상의 무인도서에 대하여 제1항에 따른 관리유형을 동일하게 지정할 수 있고, 1개의 무인도서에 대하여 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 해당 무인도서에 대하여 구역을 구분하여 제1항에 따른 관리유형을 별도로 지정할 수 있다.

또한 해양수산부 내부에서 운용 중인 관리유형 분류 지침에 따르면 이용가능무인도서는 절대보전무인도서, 준보전무인도서, 개발가능무인도서로 지정되기 위한 기준에 미달한 무인도서가 대상이다. 즉 관리유형 구분 절차를 고려할 때 보전 또는 개발 가치가 높지 않은 무인도서가 모두 이용가능무인도서로 지정되는 것이다. 관리유형 명칭이 이용가능이긴 하나 이용할 만큼 어떤 가치가 없는 무인도서일 가능성이 있다.

〈그림 3-4〉 무인도서 관리유형 지정을 위한 평가절차



자료: 국토해양부(2010), p. 4

4. 무인도서 실태조사

무인도서 실태조사는 무인도서와 주변해역의 보전·관리 정책을 시행하기 위해 필요한 기초 자료를 생산하는 것이 목적이다. 그러나 구체적인 실태조사 방향과 기준이 미흡하고 실태조사 결과의 일관성과 신뢰성이 부족하여 다음과 같은 문제가 발생한다.⁷³⁾

73) 해양수산부(2019b), p. 126.

■ 실태조사 대상 무인도서 선정 일관성 미흡

「무인도서법」에서는 모든 무인도서에 대해 실태조사를 하도록 규정하고 있다. 그러나 무인도서에 대한 정량적 기준 설정의 한계, 실태조사의 현실적 여건 등을 고려할 때 전수 조사 방법의 현행 「무인도서법」 규정은 한계가 있었다. 이런 한계로 실태조사 과정에서 조사 대상 무인도서 선정 방식의 일관성이 부족하였다. 해양수산부는 무인도서와 그 주변해역을 대상으로 2007년부터 2012년까지 총 6년간 제1차 실태조사를 실시하였다. 2007년부터 2009년까지는 시·군 또는 면단위 조사가 전수조사 방식으로 진행되었으며, 2010년부터 2012년은 대상지정 무인도서 조사 방식으로 진행되었다.

전수조사 방식에서 대상지정 조사방식으로 전환되어 미등록 무인도서에 대한 실태조사가 이루어지지 못하였으며, 관할 지방청의 변경에 따른 조사대상지 선정의 문제도 나타났다.⁷⁴⁾ 특히, 지난 제1차 실태조사에 대한 평가에서 실제 수행 가능한 조사여건이 고려되지 못하고 있음을 언급한 대목에 주목해야 한다. 능숙한 조사를 수행할 수 있는 인력의 한계, 낮은 접근성과 취약한 기상 여건으로 인한 조사 가능 시기의 제한, 과도한 조사로 조사 이후 실내연구 및 정리 시간 부족이 지난 제1차 실태조사 수행의 주된 한계점으로 지적되었다.⁷⁵⁾

이처럼 다양한 요인들로 인해 모든 무인도서를 대상으로 실태조사를 수행하는 것은 현실적 한계가 있다. 따라서, 관리가 필요한 무인도서에 한하여 실태조사를 실시하는 방법을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있으며, 실태조사 대상의 선정은 실태조사의 목적을 구체화

74) 위의 책, p. 35.

75) 위의 책, p. 37.

하는 지침에 함께 포함되는 것이 적절하다.

한편 실태조사 범위를 정책 사각지대인 ‘10인 미만 도서’로 확장하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 도서 관련 법령은 「도서개발 촉진법」과 「무인도서법」이 양립하고 있으며, 소관을 달리하고 있다. 그런데, 「도서개발 촉진법」에서 10인 미만 거주 도서를 다루지 않고 있어 해당 도서들은 정책의 사각지대에 존재한다. 따라서 무인도서가 될 가능성이 있는 10인 미만 거주 도서를 대상으로 실태조사를 실시하고 관리방안을 모색하는 방안도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

■ 도서 특성이 미반영된 획일적 조사

우리나라에 분포하는 무인도서는 크기, 위치 등 기본적 지리 조건, 생태적 특성, 사회경제적 특성 등이 매우 다양하다. 그러나 현행 「무인도서법」에서는 동일한 조사를 하도록 규정하고 있다. 우리나라 무인도서 중에는 사람의 입도도 어려운 수준의 소형인 경우도 많으며 생태적·사회경제적 가치가 현저하게 낮은 경우도 많다. 따라서 관리 필요성이 거의 없는 무인도서에 대해서도 동일한 실태조사를 시행할 필요는 없다. 무인도서 분포 특성, 실태조사 관련 인력과 예산의 한계, 발전하는 원격탐사 기술 등을 고려할 때 무인도서 특성을 반영하여 조사의 유형을 구분할 필요가 있다. 예를 들면, <표 3-4>와 같이 무인도서 특성에 기초하여 실태조사 유형을 구분하여, 관리가 필요한 무인도서에 대해 집중조사 하는 것이 타당할 것이다.

〈표 3-4〉 무인도서 실태조사 유형 구분(예시)

조사 구분		정의	대상 도서
기초 조사	간이 조사	• 위치, 면적 등 지리현황을 단순히 확인하는 조사	• 보전 또는 이용의 필요성이 현저하게 낮은 소규모 도서 - 사람이 거주하여 경제활동을 하기 어려운 규모의 도서 - 자연환경적으로 유의미한 가치를 발견하기 어려운 도서
	일반 조사	• 기초적·개략적 현황을 파악하는 조사	• 간이조사 이외 무인도서 • 소규모 도서 중 해양영토 등 특수 목적 상 필요할 경우 일반조사 실시
정밀 조사		• 적극적인 보전 또는 활용을 목적으로 심층적으로 무인도서의 특성을 파악하는 조사	• 영해기점 무인도서 등 해양영토 가치가 큰 도서 • 해역의 특성을 대표하거나 무인도서만의 고유한 자연환경을 대표하는 도서 • 다양한 이용 자원을 보유한 도서 • 무인도서 관리유형 변경 등 정책적 필요 도서

자료: 해양수산부(2019b), p. 205 〈표 7-6〉

■ 과학적 무인도서 실태조사 방법론 미정립

무인도서 실태조사는 2007년부터 실시되고 있으며, 2010년까지는 별도의 지침 없이 각 분야별 조사를 정성적으로 실시하였다. 2011년 『무인도서 관리유형 분류 지침』에 의해 실태조사 평가의 정량적 기준을 마련하여, 종합 평가를 통해 무인도서 관리유형을 지정하였다. 또한, 2018년부터 시작된 제2차 무인도서 실태조사에 활용하기 위해 해양수산부 내부적으로 무인도서 실태조사 지침을 마련하였다. 그러나 실태조사와 관련된 매뉴얼이 부재하고, 관리유형 지정을 위한 평가항목의 내용만이 포함되어 있으며,⁷⁶⁾ 조사 지침의 법적 근거가 없다는 한계점을 갖는다.

76) 해양수산부(2019b), p. 38.

구체적인 무인도서 실태조사 지침의 부재로 조사지역과 시기, 인력에 따라 조사내용과 방법이 상이하게 나타난다.⁷⁷⁾ 따라서 무인도서 실태조사 지침을 수립·고시하여, 일관성 있고 과학적인 기준을 통해 실태조사를 수행할 필요가 있다. 또한 일관성 있는 기준을 적용하되, 무인도서 특성과 조사의 목적에 따라 다양한 유형의 조사가 다양한 방법을 통해 수행되어야 한다. 이는 주변해역에도 동일하게 적용될 수 있다.

■ 주변해역 실태조사 실효성 미흡

실태조사를 무인도서와 그 주변해역에서 동일하게 수행해야 하는지에 대해서도 숙고가 필요하다. 먼저, 앞서 언급했던 현실적인 실태조사 여건의 제약은 주변해역에서도 발생한다. 특히, 주변해역에 대한 조사는 무인도서에 비해 비용이 높고 기상조건에 더욱 영향을 받을 수 있다. 실제로 다양한 제약으로 인해 지난 제1차 실태조사에서 주변해역은 전체의 20% 미만을 대상으로 수행되었다.⁷⁸⁾

또한, 주변해역의 개념에 대해 숙고할 필요가 있다. 무인도서에 주변해역을 설정하고 일부 관리유형에 대해 출입을 통제하는 것은, 해당 무인도서에 일종의 완충구역을 설정하는 개념이다. 따라서 주변해역의 생태학적, 수산학적, 문화적 가치와 무인도서 관리유형은 큰 관련이 없기 때문에, 무인도서와 그 주변해역의 실태조사는 분리될 필요가 있다. 무인도서와 주변해역을 분리하여 실태조사를 실시할 경우 육상(무인도서)과 해상(주변해역)에 대한 조사 필요성, 조사 영역, 조사 방식 등의 상이함을 적절하게 반영할 수 있을 것이다.

77) 위의 책, p. 126.

78) 위의 책, p. 133.

■ 통합 실태조사 미비

법률이 아닌 시행령 제10조 제3항에서 무인도서의 자연환경 및 생태 실태조사를 환경부장관과 합동으로 시행해야 한다고 규정하고 있으나, 실제로 시행된 적이 없다.⁷⁹⁾ 환경부를 포함한 중앙행정기관이나 지방자치단체와 합동 실태조사 여부에 대해 재검토할 필요가 있다.

■ 종합정보체계의 낮은 활용도

현재 ‘해양수산부 무인도서 종합정보제공’ 웹사이트를 통해 무인도서에 관한 정보를 일부 제공하고 있다.⁸⁰⁾ 그러나 자료 최신화가 거의 이루어지지 않고 있으며, 국민들이 충분히 이용가능한 정도의 체계가 구축되어 있지 않다. 이는 무인도서 관련 정보의 양과 질이 충분치 않음과,⁸¹⁾ 종합정보체계를 전담하는 기관의 부재가 맞물려 발생하는 문제로 판단된다. 따라서 실태조사 체계화와 더불어 종합정보체계를 담당하는 전문기관을 통해 통합적, 실질적인 정보체계를 구축할 필요가 있다.

일례로, 「자연환경보전법」의 제11조(자연환경정보망의 구축·운영 등) 제3항에 따르면 환경부장관은 자연환경정보망의 구축·운영을 전문기관에 위탁할 수 있음을 법령에 명시하고 있다. 무인도서 정보체계는 법령이 아닌 시행규칙 제2조(종합정보체계의 구축 등)에서 관련 사항은 해양수산부장관이 따로 정할 수 있음을 명시하고 있어, 타 법률과 비교 시 위계의 차이가 나타난다.

79) 「무인도서법」 제9조 제3항: 해양수산부장관은 필요하다고 인정되거나 관계 행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간단체 등과 합동으로 실태조사를 실시할 수 있다

80) 해양수산부 무인도서 종합정보제공(검색일: 2020. 9. 28)

81) 현 무인도서 실태조사의 한계로 인한

제2절 행위제한 등 규제 분야

「무인도서법」은 생태·경관·문화 자원의 보전 및 이용을 목적으로 하는 유사제도인 「문화재보호법」, 「해양생태계보전법」, 「자연공원법」, 「도서생태계법」 등에 비하여 강도 높은 행위제한을 부과하고 있다. 절대보전무인도서의 경우, 상시적으로 출입이 제한되며, 행위제한 필요성이 상대적으로 낮은 이용가능무인도서에서도 일부 허용 행위 이외에 기타 행위가 모두 금지되는 등, 관리유형이 지정된 일체의 무인도서에서 강도 높은 규제가 적용된다.

1. 무인도서 출입

■ 상시 출입을 제한하는 과도한 규제

출입제한을 포함한 행위제한은 국민의 기본권을 제한하는 조치로서 권리 제한의 목적과 범위, 그 수단의 적정성이 확보되어야 한다. 그러나 절대보전무인도서의 경우, 절대보전무인도서가 자연공원 또는 문화재 등에 비하여 자연 생태계·환경 또는 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 높기 때문에 「자연공원법」 또는 「문화재보호법」에서 도입하고 있는 관리조치보다 강도 높은 규제를 부과하여야 한다는 정당성과 필요성을 확인하기 어렵다. 또한 상시 출입제한으로 해당 가치를 증진할 수 있을 것이라는 수단의 적정성도 명확하지 않다.

또한, 절대보전무인도서에 대한 엄격한 출입제한으로 타 법률과의 상충이 발생할 수 있다. 「무인도서법」 제12조 제2항에서는 절대보전무인도서라 하더라도 「문화재보호법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관

한 법률, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「습지보전법」 및 「산림 자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 해당하는 보호구역이 있을 경우에는 개별 법률에 따르도록 규정하고 있다. 따라서 절대보전무인도서의 전부 혹은 일부가 문화재보호구역, 자연공원 등으로 지정될 경우 해당 구역에 대해서는 출입이 가능하여 규제가 완화되며, 이용 가능·개발가능무인도서 중 문화재 공개제한구역으로 지정될 경우 출입이 제한되는 등, 무인도서 관리의 일관성이 부족하다.

〈표 3-5〉 관련 법률의 출입제한 비교

구분	출입제한	
절대보전 무인도서	기본	• 출입 불가
	예외	• 군사적 목적 • 무인도서 점검 • 태풍 등 자연재해로 인한 긴급피난 • 주변지역 주민의 농업·어업활동 • 토지 소유자의 토지 관리 • 그밖에 해양수산부장관의 출입허가를 받은 경우
특정도서	기본	• 출입 허용
	예외	• 특정도서의 보호·육성 또는 훼손된 자연생태계등의 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 경우
국가지정문화재	기본	• 공개(출입 허용)
	예외	• 국가지정문화재의 보존과 훼손 방지를 위해 필요한 경우

자료: 저자 작성

예컨대, 제주도의 문섬과 범섬은 모두 준보전무인도서로서 「무인도서법」에 따라 원칙적으로 출입이 가능하지만, 「문화재보호법」에 따라 천연기념물로 지정되어 있어 「문화재보호법」이 우선하여 적용된다. 「문화재보호법」은 일부 문화재에 대하여 공개제한구역을 지정하여 출입은 제한할 수 있도록 규정하고 있으며, 문섬·범섬이 공개제한구역으로 지정된 무인도서의 대표적인 사례이다.

2. 무인도서 이용

■ ‘이용가능무인도서’ 행위제한의 비현실성

한편 이용가능무인도서의 경우, 형상 훼손 금지라는 엄격한 원칙을 바탕으로 일부 행위를 허용하는 관리방식을 채택하고 있다. 이때 토지의 형상을 변경·훼손하는 행위는 절토, 성토 또는 정지 등으로 토지의 지표, 지중의 형상을 외형상 변경하는 행위로 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요한다.⁸²⁾ 이처럼 현행 「무인도서법」에서는 무인도서의 형상 훼손 금지 원칙에 따라 무인도서 이용에 필요한 상시적인 기초시설 및 편의시설의 설치가 불가능하도록 규정하고 있어,⁸³⁾ 이용 활성화를 위한 기반 확보가 어려운 실정이다.

유사하게 「자연공원법」에서도 자연공원의 형상 또는 공원시설을 훼손하는 행위를 금지행위로 규정하고 있으나,⁸⁴⁾ 공원관리청의 허가를 취득하여 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.⁸⁵⁾ 또한, 「도서생태계법」에서도 특정도서의 지질, 지형 또는 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위를 금지행위로 규정하고 있으나,⁸⁶⁾ 정부가 설치하는 등산로, 화장실, 정자 등 편의시설에 대해서는 허가를 취득하도록 규정하여,⁸⁷⁾ 안전하고 쾌적한 이용에 필요한 최소한의 시설 설치를 허용하고 있다.

또한 허용행위를 예외적으로 규정하고 다른 모든 행위를 금지하는 포괄적 행위제한 방식은 절대보전·준보전무인도서와 같은 보전형 무

82) 대법원 2007.2.23. 선고 2006두4875 판결, 대법원 2014.6.26. 선고 2013두25894 판결

83) 「무인도서법」 제15조

84) 「자연공원법」 제27조 제1항 제1호

85) 「자연공원법」 제23조

86) 「도서생태계법」 제8조 제3호

87) 「도서생태계법」 제9조

인도서에 비해 엄격한 규제방식을 채택한 것으로서 관리유형별 보전 가치에 따른 적절한 관리 수단이라고 평가하기 어려울 뿐만 아니라, 자연자원 및 생태자원의 현명하고 지속가능한 이용이라는 국내외 정책기조와 부합하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 3-6〉 관련 법률의 허가행위 비교

구분	허가행위	비고
무인도서법 (이용가능무인 도서)	• 별도 규정 없음	• 허용행위 규정 (무인도서법 제15조)
자연공원법 (자연공원)	• 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위 • 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위 • 개간이나 그 밖의 토지의 형질 변경(지하 굴착 및 해저의 형질 변경을 포함한다)을 하는 행위 • 수면을 매립하거나 간척하는 행위 • 하천 또는 호소(湖沼)의 물높이나 수량(水量)을 늘거나 줄게 하는 행위 • 야생동물[해중동물(海中動物)을 포함한다. 이하 같다]을 잡는 행위 • 나무를 베거나 야생식물(해중식물을 포함한다. 이하 같다)을 채취하는 행위 • 가축을 놓아먹이는 행위 • 물건을 쌓아 두거나 묶어 두는 행위 • 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도 변경과 그 밖의 행위로서 대통령령으로 정하는 행위	• 공원관리청 허가
도서생태계법 (특정도서)	• 국가나 지방자치단체가 등산로, 산책로, 도로, 공중화장실, 정자 등을 설치하는 행위 • 자연생태계등의 연구·조사를 목적으로 하는 행위 • 기존의 건축물·공작물의 보수·개축(改築) • 그 밖에 자연생태계등의 원형을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위에서 환경부장관이 필요하다고 인정하는 행위	• 환경부장관 허가

자료: 저자 작성

따라서 무인도서 이용을 활성화하기 위해서는 이용가능무인도서의 지정기준 및 목적을 재검토하여 적절한 규제 수준 및 방식으로 조정함으로써 합리적, 지속가능한 이용을 지원할 수 있는 기반 구축이 필요하다.

■ 해양레저 활동의 과도한 규제

무인도서와 그 주변해역에서 이루어지는 대표적인 이용행위는 낚시활동이다. 전남 군산 십이동파도, 전남 여수 대삼부도, 제주 엽섬 및 이도 등이 주요 갯바위 낚시 포인트가 있는 무인도서이다.⁸⁸⁾ 그러나 현행 「무인도서법」에서는 절대보전·준보전무인도서와 그 주변해역에서 야생동·식물의 포획 등을 원칙적으로 금지하고 있어 낚시 활동이 불가능하다. 이와 같은 낚시 활동에 대한 제약은 무인도서 이용을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 한편, 강도 높은 낚시활동에 따른 어족자원 감소, 버려지는 낚시 도구로 인한 환경오염 문제는 무인도서와 그 주변해역의 자연환경과 생태계를 위협하는 주요 원인이기도 하다.⁸⁹⁾ 제2차 특성도서기본계획을 살펴보면, 특정도서 훼손의 주요 원인으로 방목(17.7%), 쓰레기 오염(16.9%)과 함께 낚시객 출입(15.8%)을 제시하고 있으며, 특정도서 260개소 중 41개소가 낚시객 출입으로 훼손된 것으로 추정된다.⁹⁰⁾

88) KOMC 국가해양정보마켓센터(검색일: 2020. 5. 8) 갯바위낚시포인트 기준

89) 해양수산부(2002), pp. 47~53.

90) 환경부(2014), p. 25.

〈표 3-7〉 관련 법률의 동·식물 채취 관련 행위제한 등 비교

법률	행위제한 내용	
무인도서법 제12조	금지	• 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다.
습지보전법 제13조	금지	• 동식물을 인위적으로 들여오거나 경작·포획 또는 채취하는 행위 (해당 지역주민이 공동부령으로 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 계속하여 경작·포획하거나 채취한 경우는 제외)
해양생태계법 제27조	금지	• 해양보호구역에서 해양보호생물에 해당하지 아니하는 해양생물 중 해양수산부령으로 정하는 해양생물을 포획·채취·이식·훼손하는 행위 또는 포획하거나 훼손하기 위하여 폭발물·그물·함정어구를 설치하거나 유독물질·전류를 사용하는 행위
자연공원법 제23조	허가	• 야생동물[해중동물 포함]을 잡는 행위

자료: 저자 작성

이와 같이 무인도서의 이용과 보전을 균형적으로 추진할 수 있는 제도적 기반 구축이 시급하다. 관련 법률을 살펴보면, 「습지보전법」, 「자연공원법」의 경우 습지보호지역 및 공원구역에서 동식물의 포획 또는 채취를 원칙적으로 금지하고 있으며, 「해양생태계법」에서는 해양보호생물 외 보호가 필요하다고 인정되는 해양생물에 대하여 예외적으로 포획·채취를 금지하고 있는 등 관련 법률의 적용범위 및 목적, 관리여건에 따라 동식물의 포획·채취에 대한 규정이 상이하다. 「무인도서법」의 경우, 육상과 해역에 모두 적용되므로 일률적으로 동식물의 포획·채취를 금지할 경우 관리상 어려움이 클 수 있으며, 동 행위가 육상과 해역의 자연환경과 생태계에 미치는 영향이 상이할 수 있으므로 이에 대한 균형적 관점이 필요하다.

3. 주변해역 행위제한

■ 행위제한 시 주변해역 특성 고려 미흡

현행 「무인도서법」은 육상 위주의 규제조치를 관리방안으로 채택하고 있다. 토지의 형질변경, 토석의 채취, 벌채, 출입제한 등과 같은 행위가 대표적인 예이며, 이와 같은 규제는 절대보전 또는 준보전무인도서의 주변해역에도 동일하게 적용된다.⁹¹⁾ 그러나 토지의 형질변경, 벌채 등과 같은 사항은 주변해역에서 이루어지기 어려운 활동으로 규제 필요성이 현저하게 낮은 행위이다.

〈표 3-8〉 절대보전·준보전 및 이용가능무인도서의 행위제한 비교

구분	정의
절대보전·준보전 무인도서 (법 제12조)	금지 • 건축물 또는 인공구조물의 신축 및 증·개축 • 토지의 형질변경 • 개간·매립·준설 또는 간척 • 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 • 입목·대나무의 벌채 또는 훼손 • 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 생태계교란 생물을 말한다)을 반입하는 행위 • 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. • 자연적 생성물을 반출하는 행위 • 생활폐기물을 투기하는 행위 • 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적 위하여 일시 거주하는 자의 경우는 제외한다. • 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위 허용 • 금지행위 외

91) 「무인도서법」 제12조, 제13조

구분	정의	
이용가능 무인도서 (법 제15조)	금지	• 허용행위 외
	허용	• 해양레저활동 • 관람을 목적으로 한 탐방행위 또는 자연환경보전을 목적으로 한 생태교육 • 여가활동의 하나로써 야생동·식물을 해양수산부령으로 정하는 방법으로 포획하거나 채취하는 행위 • 공유수면의 일시적인 점용 또는 사용 • 관계 법령에 따라 국가기관이 실시하는 행사 등 • 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정과 유사한 것으로서 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 해양수산부령으로 정하는 행위

자료: 저자 작성

또한 주변해역에 대한 출입제한과 같은 행위제한은 법적 효력이 인정되는 지형도면에 근거하여 공포하는 절차를 통해 실효성을 확보할 수 있다. 특히, 출입 또는 위법행위를 파악하기 어려운 해역에서는 행위제한이 부과되는 공간 및 제한사항을 더욱 구체적으로 제시하여야 체계적인 관리가 가능하다. 현행 「무인도서법」은 절대보전무인도서와 그 주변해역의 출입을 금지하고 있으나, 관리유형의 지정·변경에 관한 사항 및 일부 무인도서 육지부에 대한 지형도면만을 고시하고 있어 주변해역에 대하여 법률에 따른 제한이 부과되는 구역에 대한 구체적인 정보는 전무한 실정이다.

따라서 무인도서 이용자와 지방자치단체, 해양경찰 등 관련 기관은 무인도서와 그 주변해역에 대한 행위제한 사항과 관리 필요성을 명확히 인식하지 못하고 있다. 예컨대, 제2차 무인도서 종합관리계획에서 제시한 무인도서 관리현황을 살펴보면, 출입제한이 적용되는 절대보전무인도서의 주변해역에 양식면허가 71건 발급되었으며, 지질·지형 등 형상 훼손 금지되는 준보전무인도서와 그 주변해역에 광

업권이 설정된 광구가 21개소 분포하는 등,⁹²⁾ 현행 「무인도서법」에 따른 제한사항을 고려하지 않고 행정처분이 이루어지는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 이와 같은 문제는 해역의 특성을 고려하지 않은 일률적 규제 부과, 행위제한 절차의 정당성 결여에 따른 것으로 규범성 확보를 위한 합리적·현실적 개선방안이 필요하다.

제3절 해양영토 및 안보 분야

1. 영해기점 무인도서 관리

■ 영해기점 무인도서 관리에서 특정도서 제외

영해기점 무인도서에 대한 중국인 등 외국의 진출 시도가 있었다. 2012년 중국 측 사업가가 서해 최외곽 영해 기점 중 하나인 서격렬비도를 매입하려는 시도가 있었고, 2014년 12월 26일에 서격렬비도를 포함한 8개 무인도서를 외국인 토지거래허가구역으로 지정하였다.

「무인도서법」에서는 영해기점 중에서 무인도서만 관리하도록 되어있고 영해기점 무인도서 현황 파악 및 관리는 서해와 남해의 직선기선 기점 중심으로 한정되어 있다. 영해기점 무인도서 중 서격렬비도는 「도서생태계법」에 따라 특정도서로 지정(2016. 12. 12)되어 있어 「무인도서법」의 적용을 받지 않는다. 즉 영해기점 도서의 통합 관리 필요성을 점검하고 현재 무인도서 위주로 되어 있는 관리 방안의 적합성에 대한 검토가 필요하다.

92) 해양수산부(2020c), p. 4.

■ 영해기점 무인도서 특별관리계획 부재

「무인도서법」 제7조와 대통령령 제5조에 따라 영해기점 특별관리계획을 수립·시행할 수 있으나, 현재는 별도의 특별관리계획을 수립하지 않았고 무인도서 종합관리계획에 일부 내용을 포함하고 있다. 특별관리계획의 시행 여부는 현재 시행 상황을 점검하고 영해기점 관리 고도화를 위한 대체적 관리 수단으로 검토할 필요가 있다.

2. 안전·안보 관리 수단

■ 해양 안전·안보 관리 수단 부재

해상 안전, 해상 안보, 해양생태 관리, 산업 이용, 과학 등 국가 관리가 필요한 무인도서에 대한 특별한 관리 수단이 없다. 항해 안전시설, 해양생태계 보호, 군사이용, 수중케이블 설치, 해상 풍력 등 해상 구조물 인근 무인도서와 주변해역에 대한 중점 관리가 필요하다. 일본은 2014년부터 무인도서 중 특정도서를 지정, 민간이 해양재생 에너지 및 환경보전 관련 기술 개발 등에 필요한 거점 공간으로 활용하고 있다.

제4절 종합 및 무인도서 법령 정비 요인

지금까지 살펴본 무인도서 보전, 이용 및 관리 관련 문제점과 현안을 바탕으로 「무인도서법」 정비 수요를 정리하면 <표 3-9>와 같다.

〈표 3-9〉 「무인도서법」 정비 요인 종합

이슈		문제 및 현안	정비 요인
정의 및 관리범위	정의	• 관리 필요 대상 무인도서에 대한 기준 부재 - 현 무인도서 기준은 규모 등 관계없이 모든 암석 포함, 무인도서 현황 파악 곤란 - 암석 등 관리 실효성 낮은 무인도서도 조사·관리 대상	• 무인도서 정의는 유지하되, 관리가 필요한 무인도서에 대해 조사와 관리유형 지정
	유인도서와 무인도서 구분	• 유인도서와 무인도서 판단 기준 모호 - 사람 거주' 의미를 '정착하여 지속적으로 경제활동을 하는 것'으로 하고 있으나 정착, 지속, 경제활동에 관한 구체적 기준 없음	• '사람 거주' 의미의 현실화 • 주민등록 등 현실적 여건 고려
	주변해역	• 주변해역 관리목적 불분명, 관리 수단 현실과 차이 - 주변해역 공간범위 기준인 '1km' 근거 부족하여 자의적 실태조사 지점 선정, 육상 관리유형의 주변해역 적용 등 문제 발생 - 제5조 제2항에 따라 주변해역도 육상과 동일하게 조사·관리하도록 규정하고 있으나 현실적으로 어려움 • 무인도서에 대한 약칭 사용과 적용 - 무인도서 및 그 주변해역(이하 "무인도서"라 한다)의 보전 및 이용·개발에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.	• 주변해역 관리 목적 정립 • 무인도서법에 따른 관리 목적에 부합한 주변해역 선정과 관리
실태조사 및 정보구축	조사 목적과 대상	• 무인도서 실태조사 목적 한정적, 조사결과 활용도 낮음 - 실태조사의 주요 목적은 관리유형 지정이나 1차 실태조사에 따라 대부분 무인도서에 관리유형이 지정되었음 - 무인도서 보전 관련 정보 대부분, 이용 관련 정보 미흡 • 무인도서 조사여건·역량을 고려하지 않은 조사 범위 - 모든 무인도서와 주변해역이 대상이나 현실적으로 달성하기 어렵고 조사 실익 낮음	• 실태조사 한계 고려, 관리 필요성이 높은 무인도서 대상 실태조사 실시 • 유인도서의 무인화 추세 반영, 무인화 가능성 큰 유인도서 조사 대상 포함

이슈		문제 및 현안	정비 수요
		- 조사 여건·역량에 비해 조사 대상 무인도서가 많아 신뢰성 있는 데이터 생산 한계 • 도서개발 촉진법 상 지정도서에 해당하지 않은 10인 미만 도서에 대한 관리 미흡으로 무인도서가 될 가능성이 높음	•
	주변해역 조사	• 주변해역 조사 목적 불분명, 주변해역 조사 실적 미흡실적은 낮음 - 주변해역 조사의 목적 불분명, 주변해역 관리유형 지정은 육상 관리유형 동일하게 지정 - 주변해역 공간범위가 넓어 조사하는 데 많은 시간과 비용 필요	• 무인도서법에 따른 주변해역 관리 목적에 부합한 주변해역 조사 실시
	조사 방법	• 개별 무인도서 특성을 고려하지 않은 획일적 조사 시행 - 무인도서 규모, 입지, 유인도서 여부 등을 고려하지 않고 동일한 항목에 대한 조사 시행 - 10년에 1번(약 1~2시간), 우연한 시기에 조사 시행으로 자료의 신뢰도 저조 - 국가차원의 정기 실태조사임에도 실태조사에 관한 지침 부재(내부적으로 운용) - 타 기관 협력 규정 미이행	• 무인도서 실태조사 유형 구분
관리유형	관리유형 지정 대상	• 관리 실효성이 낮은 무인도서에 관리유형 지정 - 관리 필요성이 있는 무인도서에 대한 기준이 없어 모든 무인도서에 대해 관리유형 지정	• 관리유형 지정 실효성 낮은 무인도서 관리유형 지정 배제
	주변해역 관리유형	• 주변해역 관리목적 미정립, 모든 주변해역 관리유형 지정 - 주변해역 조사에 근거하지 않고 육상에 지정된 관리유형 동일하게 지정 - 육상 보전·이용과 관련 없는 주변해역 관리유형 지정은 타법에 따른 용도구역과 차별성이 낮음	• 무인도서법에 따른 주변해역 관리 목적에 부합한 주변해역에 선택적 관리유형 지정

이슈		문제 및 현안	정비 수요
관리유형	관리유형 종류	- 구분 실익이 낮은 관리유형 세분 - 절대보전과 준보전은 상시 출입제한을 제외하면 동일한 행위제한 적용 - 이용가능도 개발이 거의 불가능	절대보전무인도서와 준보전무인도서 통합
행위제한	행위제한 수준	- 상시 출입을 제한하는 과도한 규제 - 절대보전무인도서에 대한 상시 출입제한은 타법 행위제한 수준에 비해 과도, 주변해역의 상시 출입제한 파악 곤란	- 상시 출입제한 등 타법 등과 비교하여 과도한 행위제한 완화 - 이용과 조화를 이루는 행위제한 방식 신설(휴식년제 등)
	행위제한 방식	- 관리유형별 행위제한 방식 불합리 - 절대보전·준보전은 금지하는 행위를 열거하는 Negative 방식, 이용가능은 허용행위를 열거하는 Positive 방식으로 차별화 - 이용가능무인도서에 적용되는 Positive 방식의 규정으로 관리유형 취지와 이용을 위한 필수 시설 설치 어려움	타법 행위제한 방식 고려, 행위제한 방식 조정
	주변해역 행위제한	- 주변해역 특성을 고려하지 않은 행위제한 적용 - 대부분 육상에 해당하는 행위제한 방식 규정	주변해역 특성을 고려한 행위제한 규정 신설
	이용 제한	- 현실적으로 이용이 힘든 이용가능무인도서 행위제한 - 이용가능무인도서는 '무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위'에서 이용이 가능하여 레저, 탐방 등을 위한 필수시설 설치도 불가능 ※ '형상을 훼손하지 아니하는 범위'에 관한 구체적인 기준 없음 - 해양레저 활동을 과도하게 규제하는 행위제한 - 절대보전·준보전무인도서에서 보호가치 여부를 떠나 모든 생물 포획, 채취 등 금지	산책, 탐방, 레저 등이 가능하도록 행위제한 완화

이슈		문제 및 현안	정비 수요
영토·안보 관리	영해기점 무인도서	• 영해기점 중 무인도서만 관리 - 영해기점 무인도서만이 특별관리계획 대상이며 영해기점표 설치 대 상에서 유인도서 제외 • 영해기점 무인도서 관리 수단 미흡 - 임의계획인 영해기점무인도서 특별관리계획을 시행하는 경우에만 영 해기점표 설치를 의무화 - 직선기선 기점의 통합관리 방안이 현행법상 존재하지 아니함	• 영해기점 특별관리계획 수립 의무화
기타	종합계획 등	• 제1조에 따른 무인도서법의 제정 목적이 현재 무인도서 관리 목적을 분 명하게 제시하지 못함 • 무인도서 종합관리계획 포함 사항은 무인도서 관리에 필요한 내용을 적 절히 담고 있지 못함	• 무인도서 관리 여건과 방향에 부합한 무인도서법 제정 목적 구성 • 무인도서 관리에 필요한 종합관리계획 내용 개선

자료: 저자 작성

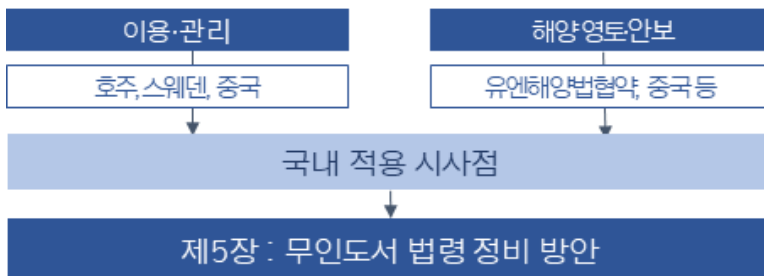
제 4 장

국외 사례 분석

이 장에서는 무인도서 관련 문제와 현안을 해결하는 데 참고하기 위해 국외 도서 관리 사례를 분석하였다. 국외 사례 분석은 이용·관리 차원에서 호주 대보초 해양공원, 스웨덴 스톡홀름 군도, 중국 무인도서 관리 제도를 살펴보았다. 해양영토·안보 차원에서는 중국과 유엔해양법협약 내용을 살펴보았다.

제4장 국외 사례 분석을 통해 도출한 시사점은 제5장 무인도서 법령 정비 방안을 제시하는 데 활용하였다.

〈그림 4-1〉 국외 사례 연구 구조 및 활용



자료 : 저자 작성

제1절 무인도서 보전과 지속가능한 이용 사례

1. 호주 대보초 해양공원

대보초는 호주 북동부 퀸즐랜드 연안에 위치하는 세계 최대의 산호초 지대로서 그 길이와 면적이 각각 2,300km, 348,000km²에 이르며, 3,000종 이상의 산호 군락과 1,050개의 섬 등으로 구성된다.⁹³⁾ 대보초는 호주 해양의 대표적 생태계로서 1981년에 세계문화유산으로 등재되었으며, 세계문화유산 구역 중 12개 항만구역을 제외한 나머지 해역이 해양공원으로 지정·관리되고 있다.⁹⁴⁾

대보초 해양공원의 관리는 「대보초 해양공원법 1975」(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)를 따른다. 「대보초 해양공원법」은 대보초 지대의 환경, 생물다양성, 문화유산적 가치의 보존과 보호, 생태적으로 지속가능한 이용을 목적으로 한다.⁹⁵⁾ 이에 따라 「대보초 해양공원법」은 대보초 해양공원의 지정, 대보초 해양공원청(Great Barrier Reef Marine Park Authority)의 설립, 관리계획(plan of management) 및 공간계획(zoning plan)의 수립, 벌칙규정의 도입 등을 대보초 해양공원의 관리 수단으로 제시하였다. 이와 같은 규정은 대보초 해양공원 구역의 수역, 해저, 하층토와 공역(airspace)에 적용된다.

93) Australian Government and Queensland Government(2018), p. 6.

94) 위의 책, pp. 6-7.

95) Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 2A

〈그림 4-2〉 호주 대보초 지대



자료: Australian Government and Queensland Government(2018) p. 7

대보초 해양공원의 관리는 ‘생태적으로 지속가능한 이용’의 보장을 특징으로 한다. 대보초 해양공원의 이용을 관리하기 위한 대표적인 수단은 공간계획의 수립이며, 대보초 해양공원청은 실행 가능한 최대한 빠른 시점에 해당 공원구역에 대한 공간계획을 수립하여야 한다.⁹⁶⁾ 이때에 공간계획은 대상 해역(zoning plan area)에 대한 환경적, 경제적, 사회적 가치 평가에 기반한 용도지역의 구분, 용도지역별 관리방안 및 IUCN 카테고리 지정에 관한 사항을 포함하여야 한다.⁹⁷⁾

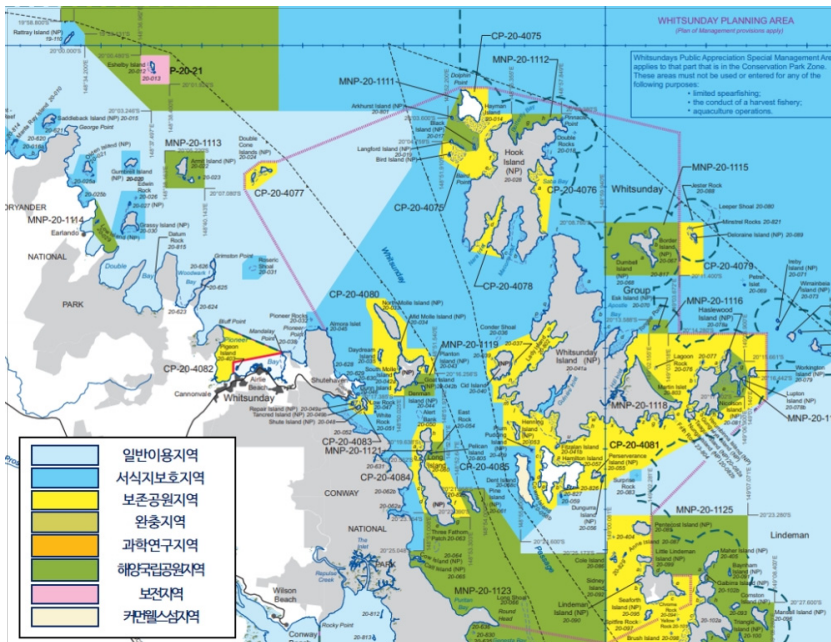
「대보초 해양공원법」에 따라 대보초 해양공원청은 2003년 대보초 해양공원 공간계획(Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan 2003)을 수립하였다. 동 공간계획은 대상 해역의 특성에 따른 8개 용

96) Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 32A

97) Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 35A

도지역으로 해역을 구분하고,⁹⁸⁾ 용도지역별 이용 및 출입 방식, 관리 방안을 제시하였다. 8개 용도지역은 해역의 특성 및 가치에 따라 ① 일반이용지역(General Use Zone), ②서식지보호지역(Habitat Protection Zone), ③보존공원지역(Conservation Park Zone), ④완충지역(Buffer Zone), ⑤과학연구지역(Scientific Research Zone), ⑥해양국립공원 지역(Marine National Park Zone), ⑦보전지역(Preservation Zone), ⑧연방정부섬지역(Commonwealth Islands Zone)으로 구성된다.

〈그림 4-3〉 호주 대보초 해양공원 위트선데이 인근 공간계획 사례



자료: Great Barrier Reef Marine Park Authority(검색일: 2020. 8. 20)

98) Great Barrier Reef Marine Park Authority(2004), p. 15.

연방정부 섬지역 외 7개 용도지역에서는 일반적으로 농업, 낚시, 동·식물의 채취, 연구, 항행, 관광 등의 행위가 이루어지며, 이와 같은 개별 이용 행위는 용도지역별로 허용행위, 금지행위, 허가행위로 구분하여 관리된다. 용도지역별 출입 및 이용에 대한 관리방안을 살펴보면, 대부분의 용도지역에서 연구, 항행, 관광 프로그램 운영에 대한 허가 취득을 의무화하고 있다. 보트, 다이빙, 사진촬영과 같은 이용행위는 보전지역 외 용도지역에서 모두 가능하며, 완충지역, 과학연구지역, 해양국립공원지역, 보전지역에서는 낚시, 채취활동 등 대다수의 이용행위가 제한되며, 채취활동이 허용되는 경우에도 채취 도구나 어종별 채취 가능 마릿수 등이 제한된다. 7개 용도지역 중 이용행위가 가장 크게 제한되는 지역은 보전지역이며, 허가된 연구활동 이외에 모든 행위가 금지된다.⁹⁹⁾

한편, 연방정부섬지역에는 총 70개 연방정부 섬이 분포하며, 이 중 등대가 있는 섬은 21개이다.¹⁰⁰⁾ 연방정부섬지역은 대보초 해양공원 내에서 육상 이용이 가능한 유일한 지역으로 해양생태, 항행뿐만 아니라 관광·레저, 문화·역사, 연구적 가치가 높다. 따라서 연방정부지역에서의 야영활동, 시설 운영, 생태계교란종 포획 등과 같은 이용 또는 활동에 대하여 허가를 취득하도록 하고 있다.¹⁰¹⁾ 또한, 대보초 해양공원청은 기후변화와 수질 저하에 대응하여 연방정부 섬의 이용 시 탄소 배출을 최소화하기 위한 사업을 추진 중으로 재생에너지 기반 확충, 친환경연료 보급 확대 등과 같은 사업이 대표적이다.¹⁰²⁾

99) 위의 책, pp. 19-29.

100) Great Barrier Reef Marine Park Authority(검색일: 2020. 8. 20)

101) Great Barrier Reef Marine Park Authority, 앞의 책, p. 31.

102) Great Barrier Reef Marine Park Authority(검색일: 2020. 8. 20)

〈그림 4-4〉 호주 대보초 해양공원 7개 용도지역별 이용 규제 사항

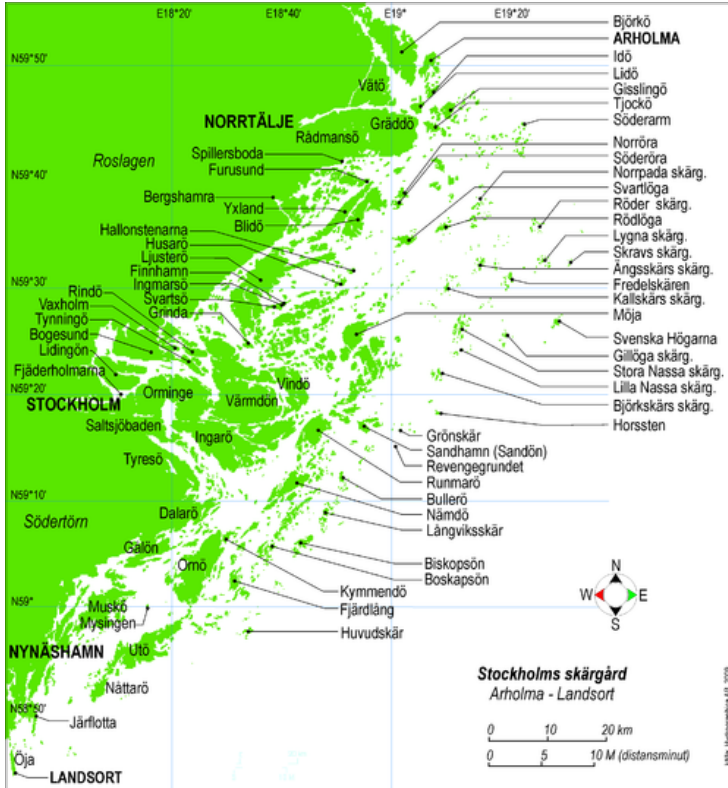
구분	일반 이용	서식지 보호	보존 공원	완충 지역	과학 연구	해양 국립공원	보전
농업	허가	허가	허가 ¹	×	×	×	×
미끼 통발 낚시	✓	✓	✓ ²	×	×	×	×
보트, 다이빙, 사진촬영	✓	✓	✓	✓	✓ ³	✓	×
게 낚시(crabbing)	✓	✓	✓ ⁴	×	×	×	×
수족관 어류, 산호 등 채취	허가	허가	허가 ¹	×	×	×	×
해삼, 고둥, 랍스터 등 채취	허가	허가	×	×	×	×	×
제한적 해양생물 채취	✓ ⁵	✓ ⁵	✓ ⁵	×	×	×	×
제한적 스피어피싱(스노클링 한정)	✓	✓	✓ ¹	×	×	×	×
라인피싱	✓ ⁶	✓ ⁶	✓ ⁷	×	×	×	×
그물 낚시	✓	✓	×	×	×	×	×
연구(제한적 영향의 연구 외)	허가	허가	허가	허가	허가	허가	허가
항해(항행구역 외)	✓	허가	허가	허가	허가	허가	×
관광 프로그램	허가	허가	허가	허가	허가	허가	×
해양자원의 전통적 이용	✓ ⁸	✓ ⁸	✓ ⁸	✓ ⁸	✓ ⁸	✓ ⁸	×
저인망 어업	✓	×	×	×	×	×	×
끝낚시	✓ ⁶	✓ ⁶	✓ ⁶	✓ ^{6,9}	×	×	×

자료: Great Barrier Reef Marine Park Authority(검색일: 2020. 8. 20)

2. 스웨덴 스톡홀름 군도

스톡홀름 군도는 스웨덴에서 가장 큰 군도로, 약 3만 개가 넘는 섬으로 구성되어 있다. 일부는 랍사르 습지와 보호구역으로 지정되어 있으며, 육지와 가까울수록 크기가 크다. 대부분의 섬에는 여름에만 사람이 거주하며 연중 거주하는 섬은 2,700여 개에 불과하다.

〈그림 4-5〉 스톡홀름 군도



자료: Wikipedia(검색일: 2020. 9. 28)

군도에는 5만 개가 넘는 주말 별장들이 존재하며, 섬 사이의 이동은 페리선을 이용한다. 페리 회사 중 가장 점유율이 높은 것은 Waxholmsbolaget사로 스톡홀름 지방 정부에서 운영한다. 군도에는 청어, 대구, 흰돌고래, 오소리, 여우, 엘크, 물개 등 매우 다양한 생물이 서식한다.

스톡홀름 군도 재단(Stockholm Archipelago Foundation)이 스톡홀름 군도의 약 15%를 소유하며 문화와 자연을 보존하고 있다. 스톡홀름 군도 재단은 1959년 설립 이래, 스톡홀름 지방의회/지방정부에

의해 1997년 7월 7일에 제정된 “스톡홀름 카운티의 군도 재단 법 (The Archipelago Foundation in Stockholm County Law)”에 의해 법적 근거를 갖는다.¹⁰³⁾ 재단의 목표는 군도의 특성을 바탕으로 자연 및 경관 가치를 보호하고, 지역주민의 이익을 고려하여 야외 레저 활동, 문화, 관광 등을 촉진하는 것이다. 의사결정은 15명의 위원과 15명의 대리인으로 구성된 이사회가 진행한다. 재단은 군도 출입 정보 제공, 생태계/경관 보존, 역사 기행, 스마트 마리나 등의 다양한 프로젝트를 운영하고 있다.¹⁰⁴⁾

스톡홀름 군도는 원칙적으로 소유권에 관계없이 누구나 방문가능하며, 이는 접근권(Right to Access, Every Man's Right)에 기반한다. 접근권이란 자연이 제공하는 것을 취할 수 있는 권리로, 법 혹은 일반적인 관습의 범위 안에서 허용된다. 북유럽 국가들(스웨덴, 노르웨이, 핀란드)은 일반적으로 경작되지 않는 지역에서 비용 없이 야영 등을 행할 수 있는 권리를 인정한다.¹⁰⁵⁾ 스웨덴의 경우 공공 접근 권리(The Right of Public Access)라고 지칭하며 헌법에 포함되어 있으며, 한 문장으로 요약하면 “방해하지 말고, 파괴하지 말고”라고 볼 수 있다.¹⁰⁶⁾ 스웨덴 관광 정보 공식 웹사이트에 따르면,¹⁰⁷⁾ 토지 접근, 텐트 설치, 꽃 등의 채취, 차량 통과, 수영, 해변 방문, 낚시 등의 행위가 보장되며, 다만 주변(70m 이내)에 주택 및 경작지가 있는 경우 제한된다.

103) The archipelago foundation(검색일: 2020. 9. 28)

104) The archipelago foundation(검색일: 2020. 9. 28)

105) uncultivated lands

106) “do not disturb, do not destroy”

107) Sweden's official website for tourism and travel information(검색일: 2020. 9. 28)

〈그림 4-6〉 스톡홀름 군도 재단 운영 프로젝트



자료: the Archipelago Foundation(검색일: 2020. 9. 28)

따라서 공공 접근 권리에 의해 스톡홀름 군도 또한 원칙적으로 누구나 방문 및 이용 가능하다. 그러나 스톡홀름 군도는 모두 자연 보호지역(Nature Reserves)에 포함되어, 스웨덴 환경법(SFS 1998: 808)에 따라 보호되고 있어,¹⁰⁸⁾ 특별 규정을 준수해야 한다.¹⁰⁹⁾ 모든 지역에서 일반적으로 적용되는 규칙의 예를 들면, 보호생물 채취 및 방해 금지, 자연 경관 보존, 장비(캠핑용 스토브 등) 없는 불 피우기 금지, 2박 이상 캠핑 시 허가 등이 존재한다. 새, 물개, 물고기 등의 보호를 위한 보호구역(Protected Areas)에 해당하는 섬에는 출입이 불가능하며, 위반 시 환경법에 의해 처벌된다.

3. 중국의 도서정책¹¹⁰⁾

중국의 도서는 11,000여 개로, 그중 무인도서가 94%로 대다수를 차지하고 있다. 2017년 말 기준 담수를 확보한 무인도서는 213개, 전력공급이 이루어지는 무인도서는 360개로, 각각 전체 무인도서의 1.9%, 3.2%에 해당한다. 도서 및 주변해역에서 여러 야생보호식물과

108) The archipelago foundation(검색일: 2020. 9. 28)

109) Swedish environmental protection agency(검색일: 2020. 9. 28)

110) 중국 사례는 해양수산부 연구(2019c)의 일환으로 수행한 전문가 자문원고 '중국의 도서정책'의 일부 내용을 요약함

야생보호동물이 관찰되며, 관광자원으로 활용되는 자연경관과 인문경관이 도서에 다수 존재한다. 2018년도 중앙정부 조직개편에 따라, 자연자연부 해역해도관리사에서 도서에 관한 업무를 담당하고 있다.¹¹¹⁾ 개별 지방정부에서는 자연자원청 혹은 해양국에 담당부서를 설립하고 시행업무를 맡고 있다.

중국은 2009년 「해도보호법」 제정 이후, 지속적인 하위법령 제정 추진을 통해 도서 관리의 근거를 마련하고, 관리를 실시하고 있다. 특히, 「해도보호법」이라는 큰 틀 아래에서, 영해 기점 관리, 도서 명칭 관리, 도서 보호 계획 작성, 유상 사용, 개발 이용 방법, 통계 및 모니터링, 법집행 등 다양한 부분의 법령제정이 이루어졌다.

〈표 4-1〉 중국의 도서보호 및 이용에 관한 주요 법령

구분		법령명
하위법령 및 지침	법	해도보호법(2009)
	영해기점	영해기점 보호범위 선정 및 보호방법(2012)
	명칭관리	조어도 및 부속도서 명칭(2012)
		무인도서 명칭관리방법 (2017)
	계획수립	성급(省級)도서보호계획 작성관리 방법(2010)
		현급(縣級)도서보호 이용계획 작성지침(2011)
		성급(省級)도서보호계획 작성 의견(2011)
		무인도서 사용료 징수사용관리방법(2010)
	유상사용	해역 및 무인도서 유상사용 지침 (2018)
		해도 및 해역보호자금 관리방법 (2018)
하위법령 및 지침	개발이용	무인도서 개발이용 심사 허가방법 (2016)
		무인도서 개발이용 세부방안 작성지침 2017)
		무인도서 사용측량 규범 (2017)
		무인도서 개발이용 사업평가 심사지침2017)
		무인도서 개발이용 사업타당성 (논증) 작성지침2017)
		현(縣)급이상 도서모니터링체계 구축에 관한 지도지침(2014)
지침	통계 및 모니터링	도서통계조사제도(2018)
	법집행	도서보호 및 이용 집행업무 시행방법(2010)

자료: 중국 해도조사통계공보 각 호 정리

111) 海島海域管理司

「해도보호법」은 도서 관리에 관한 기본법으로, “유·무인도서의 종합적인 관리, 해양권익의 보호, 도서와 주변해역의 생태계 보전, 도서자원의 합리적 이용·개발, 지속 가능한 사회경제발전 추진 등을 목적”으로 한다. 특히, 무인도서가 국가 소유임을 명시하고, 도서를 임의 훼손할 수 없게 하는 법적 장치를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 법의 특성상 국가해도보호계획의 수립 및 이행에서부터 자연자원 조사, 감시 체계 구축 등 도서에 대한 종합적이고 적극적인 관리 수단을 제시하였다.

영해 기점 관리에 관한 법령으로, 「영해기점 보호범위 선정 및 보호방법」이 2012년 제정되었다. 해당 방법은 영해기점 도서의 관할과 보호범위의 선정,¹¹²⁾ 승인, 보호, 관리 등에 대해 규정하고 있다. 현급 지방정부는 실제 보호 업무를, 성급 지방정부는 세부 보호방안 수립과 공표를, 자연자원부는 보호에 대한 책임과 보호방안의 심사권한을 갖는다.

「해도보호법」에서 ‘승인을 거쳐 무인도서를 개발 이용할 경우 법에 따라 사용료를 납부해야 한다’고 규정하고 있기 때문에, 「해역 및 무인도서 유상사용 지침」에서 무인도서의 생태보호 기준 강화, 유상사용 감독관리 강화 등을 통한 유상사용제도를 제시하고 있다. 구체적으로는 자연해안선 보유율 35% 이상 유지, 입찰 양도방식 확대를 통한 시장화 방식 개선, 사용료 기준 산정, 유상사용에 대한 감독관리 강화 등이 포함되어 있다. 2018년 5월에 마련된 신규 기준에 따르면, 무인도서 사용료는 도서등급(6등급), 용도유형(9종), 이용방식(6종) 등에 따라 다양하게 산정된다.

112) 영해기점 안전 보장을 위해 설정한 특별보호구역

〈표 4-2〉 무인도서 사용권 양도가격 최저기준(2018)

단위: 만 위안/헥타르·연

비율 등급	이용방식 용도	원생 (原生) 이용	경도 (轻度) 이용	중간정도 (中度) 이용	중도 (重度) 이용	극도 (极度) 이용	바다매립
1급	관광오락용	0.95	1.91	5.73	12.41	9.09	2455.00만 위안/헥타르
	교통운송용	1.18	2.36	7.07	15.32	23.56	
	산업창고용	1.37	2.75	8.25	17.87	27.49	
	어업용	0.38	0.75	2.26	4.90	7.54	
	농임목축업용	0.30	0.60	1.81	3.92	6.03	
	재생에너지용	1.04	2.08	6.25	13.54	20.83	
	도농건축용	1.47	2.95	8.84	19.15	29.46	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	
2급	관광오락용	0.77	1.54	4.62	10.00	15.38	1976.00만 위안/헥타르
	교통운송용	0.95	1.90	5.69	12.33	18.97	
	산업창고용	1.11	2.21	6.64	14.38	22.13	
	어업용	0.30	0.61	1.83	3.95	6.08	
	농임목축업용	0.24	0.49	1.46	3.16	4.87	
	재생에너지용	0.84	1.68	5.04	10.91	16.78	
	도농건축용	1.19	2.37	7.11	15.41	23.71	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	
3급	관광오락용	0.68	1.37	4.10	8.88	13.66	1729.00만 위안/헥타르
	교통운송용	0.83	1.66	4.98	0.79	16.60	
	산업창고용	0.97	1.94	5.81	12.59	19.36	
	어업용	0.28	0.55	1.65	3.58	5.50	
	농임목축업용	0.22	0.44	1.32	2.86	4.40	
	재생에너지용	0.75	1.49	4.47	9.69	4.90	
	도농건축용	1.04	2.07	6.22	13.48	20.75	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	
4급	관광오락용	0.49	0.98	2.94	6.36	9.79	1248.00만 위안/헥타르
	교통운송용	0.60	1.20	3.59	7.79	11.98	

비밀 등급	이용방식 용도	원생 (原生) 이용	경도 (轻度) 이용	중간정도 (中度) 이용	중도 (重度) 이용	극도 (极度) 이용	바다매립
5급	산업창고용	0.70	1.40	4.19	9.08	13.98	1056.00만 위안/헥타르
	어업용	0.20	0.39	1.17	2.54	3.91	
	농임목축업용	0.16	0.31	0.94	2.03	3.13	
	재생에너지용	0.53	1.07	3.20	6.94	0.68	
	도농건축용	.75	1.50	4.49	9.73	4.97	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	
	관광오락용	0.42	0.84	2.51	5.45	8.38	
6급	교통운송용	0.51	1.01	3.04	6.59	0.14	927.00만 위안/헥타르
	산업창고용	0.59	1.18	3.55	7.69	11.83	
	어업용	0.17	0.34	1.02	2.21	3.39	
	농임목축업용	0.14	0.27	0.81	1.76	2.71	
	재생에너지용	0.46	0.91	2.74	5.94	9.14	
	도농건축용	0.63	1.27	3.80	8.24	12.68	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	
6급	관광오락용	0.37	0.75	2.24	4.86	7.48	927.00만 위안/헥타르
	교통운송용	0.45	0.89	2.67	5.79	8.90	
	산업창고용	0.52	1.04	3.12	6.75	10.39	
	어업용	0.15	0.31	0.93	2.01	3.09	
	농임목축업용	0.12	0.25	0.74	1.61	2.47	
	재생에너지용	0.41	0.82	2.45	5.30	8.16	
	도농건축용	0.56	1.11	3.34	7.23	11.13	
	공공서비스용	-	-	-	-	-	
	국방용	-	-	-	-	-	

자료: 중국 재정부·국가해양국(2018), pp. 6-7.

무인도서의 경우 개발 이용 시 개발이용심사를 받게 되어 있으며, 따라서 개발하고자 하는 경우 신청서와 무인도서 개발이용 구체방안 및 무인도서 개발이용 사업타당성 보고서를 제출해야 한다. 개발이

용 사업타당성 보고서는 「무인도서 개발이용 세부방안 작성지침」에 근거하여 작성 및 평가된다. 구체적인 내용은 도서 개발이용의 필요성, 세부방안의 타당성, 도서 및 주변해역 생태에 미치는 영향 등이 포함된다.

2018년 자연자원부에서 도입한 새로운 해도통계조사제도는 “도서 생태 보호, 개발 이용 및 도서관리, 각급 해양주무부처의 정책 수립을 위한 근거, 대외 정보서비스 제공을 목적”으로 진행되었다. 조사 내용은 크게 5대 분야로 도서생태 보호, 개발 및 이용, 거주 환경, 특별용도 도서보호, 도서관리가 포함된다.

도서 관련 대표적인 국가 보전사업으로 ‘해역해도연안 정비복구 및 보호 계획’이 존재한다. 먼저, 현(시)급 해양주무부처는 여타 계획을 고려하여,¹¹³⁾ 경영성 활동을 제외한 ‘해역해도연안 정비복구 및 보호 계획안’을 수립해야 한다. 성급 해양주무부처는 5년마다 현급 계획안을 통합한 ‘해역해도연안 정비복구 및 보호 계획’을 수립하고, 성정부의 승인을 거쳐 자연자원부에 보고해야 한다. 또한 계획에 따른 연차 계획을 수립하고 구체적인 사업을 확정 및 추진한다. 도서 관리에 관한 소요예산은 사업을 기획한 곳에서 지출한다. 중앙정부 사업은 중앙정부에서, 지방정부 사업은 지방정부에서 지출하며, 예산은 징수한 해역 및 도서 사용료에서 충당된다.

실제로, 2017년 198개의 도서 정비복구 사업에 총 91억 위안이 투입되었다. 그 결과 식생 70ha, 맹그로브(Mangrove) 3.3ha, 모래사장 74ha, 해안선 39km 등이 복구되었으며, 처리된 연안 쓰레기의 양은 8.5만³m이다.

113) 해양기능구 기획, 해도보호계획, 해양환경보호계획 등

〈그림 4-7〉 주요 도서 정비복구 사진

광둥 난야오 생태도서



복구 전



복구 후

장수 렌원강 친산다오



복구 전



복구 후

저장 저우산 위안산다오



복구 전



복구 후

자료: 중국해도조사통계공언보 각 호

제2절 해양주권 및 안보 사례

해양주권 및 안보 관련 국외 사례는 유엔해양법협약에 제시된 해양경제획정에서 섬 관련 규정, 해양안보에 관한 유엔 문서 등을 분석하였다.

1. 관할해역 측정의 기준

영해, 배타적 경제수역, 대륙붕의 폭을 측정하는 기준은 해안의 저조선이다. 이 저조선은 섬의 저조선도 포함한다. 다만 섬의 경우에는 배타적 경제수역과 대륙붕을 가지기 위해서는 ‘인간의 거주가능성’과 ‘독자적 경제생활’이라는 두 요건을 충족해야 한다(유엔해양법협약 제121조).¹¹⁴⁾ 이 요건을 충족하지 못하는 소위 ‘암석’은 영해 및 접속수역만을 가진다. 관할해역의 폭을 획정하는 기준이 되는 섬은 무인도서의 경우나 유인도서의 경우에 차이가 없다. 그러나 원격지에 떨어져 있는 섬의 경우 대부분 무인도서가 많은 것이 사실이다. 우리나라 23개의 직선기선 기점 대부분도 무인도서이다.

114) 유엔해양법협약 제121조 제3항은 다음과 같다.

“3. Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.

(3. 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다.”

인간의 거주 가능성과 독자적 경제생활 두 요건을 모두 충족해야 하는 것인지 아니면 둘 중의 하나의 요건만 충족해도 되는 것인지에 대해서 협약 제121조 제3항이 제시하는 기준은 명확하지 않다. 왜냐하면 3항은 두 요건을 “혹은(or)”이라고 연결하고 있으며, 두 요건을 충족시킬 수 없으면 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다고 표현하고 있기 때문이다. 이에 대해서 2016년 남중국해 중재판정은 ‘인간의 거주가능성’이나 ‘독자적 경제생활’ 중의 하나를 충족하면 배타적 경제수역 및 대륙붕을 가질 수 있다고 하였다. PCA Case No. 2013-19, South China Arbitration, Award, 2016, para. 504 참조.

우리나라의 서해와 남해에는 직선기선이 설정되어 있다. 따라서 무인도서는 직선기선의 기점으로서도 역할을 하고 있으며, 직선기선의 경우 그 안의 수역은 내수로 인정되므로 사실상 무인도서에 의하여 우리나라 영해의 폭이 상당히 확대된다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 4-3〉 유엔해양법협약 규정 (제5조, 제7조, 제57조, 제76조, 제121조)

제5조 통상기선

영해의 폭을 측정하기 위한 통상기선은 이 협약에 달리 규정된 경우를 제외하고는 연안국이 공인한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선으로 한다.

제7조 직선기선

1. 해안선이 깊게 굴곡이 지거나 잘려들어난 지역, 또는 해안을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역에서는 영해기선을 설정함에 있어서 적절한 지점을 연결하는 직선기선의 방법이 사용될 수 있다.

제57조 배타적경제수역의 폭

배타적경제수역은 영해기선으로부터 200해리를 넘을 수 없다.

제76조 대륙붕의 정의

1. 연안국의 대륙붕은 영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙변계의 바깥끝 까지, 또는 대륙변계의 바깥끝이 200해리에 미치지 아니하는 경우, 영해기선으로부터 200해리까지의 해저지역의 해저와 하층토로 이루어진다.

제121조 섬 제도

1. 섬이라 함은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다.
2. 제3항에 규정된 경우를 제외하고는 섬의 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕은 다른 영토에 적용가능한 이 협약의 규정에 따라 결정한다.
3. 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다.

자료: 외교부 국제법률국 편(2013), pp. 1479, 1519, 1543~1544, 1577

2. 해양경계획정의 기점

도서는 해양경계획정에 있어서 기점으로서의 역할을 한다. 유엔해양법협약은 영해에 있어서는 중간선/특별사정 원칙을 도입하였지만(유엔해양법협약 제15조) 배타적 경제수역 및 대륙붕에 대해서는 형평한 해결을 강조하고 있다(제74조 제83조).

〈표 4-4〉 유엔해양법협약 규정 (제15조, 제74조, 제83조)

제15조 대항국간 또는 인접국간의 영해의 경계 확정

두 국가의 해안이 서로 마주보고 있거나 인접하고 있는 경우, 양국간 달리 합의하지 않는 한 양국의 각각의 영해 기선상의 가장 가까운 점으로부터 같은 거리에 있는 모든 점을 연결한 중간선 밖으로 영해를 확장할 수 없다. 다만, 위의 규정은 역사적 권원이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해의 경계를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용하지 아니한다.

제74조 대항국간 또는 인접국간의 배타적경제수역의 경계 확정

1. 서로 마주보고 있거나 인접한 연안국간의 배타적 경제수역 경계획정은 형평한 해결에 이르기 위하여(to achieve an equitable solution), 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 이루어진다.

제83조 대항국간 또는 인접국간의 대륙붕역의 경계 확정

1. 서로 마주보고 있거나 인접한 연안국간의 대륙붕 경계획정은 형평한 해결에 이르기 위하여(to achieve an equitable solution), 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 이루어진다.

자료: 외교부 국제법률국 편(2013), pp. 1479, 1485, 1541, 1551

해양경계획정에 있어서 섬은 기점으로서의 역할을 한다. 해양경계획정에 있어서 기본적인 출발은 양국 간의 기준이 되는 기점을 선정하는 것이다. 전 세계 대부분의 국가들은 기점 선정에 있어서 최외곽으로 전진되어 있는 섬을 자신의 해양경계획정 기점으로 선정하려고 한다. 기점이 되는 유인도서와 무인도서의 경우 차이가 없으나 대부분의 경우는 최외곽 도서는 무인도서인 경우가 많다.

해양경계획정과 관련하여 유엔해양법협약은 형평한 해결을 강조하고 있지만 방법론에 있어서는 소위 3단계 방법론을 취하고 있는 것이 국제판례의 경향이다. 국제판례에 따르면 해양 경계를 획정하기 위해서는 잠정적 등거리선 - 관련사정의 고려 - 반비례성 테스트를 한다. 이때 섬의 존재는 관련사정으로 고려되는데 섬에 완전한 효과를 주기도 하지만, 반분효과를 주는 경우도 있으며, 왜곡이 심할 경우에는 어떠한 효과를 주지 않는 경우도 있다.

3. 해양안보와 무인도서

해양안보를 보통 군사 공격으로부터 영토를 방어하는 개념으로 정의할 수 있지만, 해양의 경우에는 해양 범죄, 해적, 선박에 대한 무장강도 및 테러 등에 대한 안보로 이해할 수 있다.¹¹⁵⁾

협의를 개념으로 이해하게 되면 해상에서 유입되는 간첩의 주요 경로가 될 수 있으므로 방어진점이라는 의미, 해상 작전에서 섬을 활용하는 경우, 군사기지로써 도서를 활용하는 경우를 생각할 수 있다.¹¹⁶⁾

115) UN, Oceans and the law of the sea Report of the Secretary-General, 10 March 2008, 정지호 외, 앞의 책, p. 17에서 재인용.

There is no universally accepted definition of the term “maritime security”. Much like the concept of “national security”, it may differ in meaning, depending on the context and the users. At its narrowest conception, maritime security involves protection from direct threats to the territorial integrity of a State, such as an armed attack from a military vessel. Most definitions also usually include security from crimes at sea, such as piracy, armed robbery against ships, and terrorist acts.

However, intentional and unlawful damage to the marine environment, including from illegal dumping and the discharge of pollutants from vessels, and depletion of natural resources, such as from IUU fishing, can also threaten the interests of States, particularly coastal States. Various approaches have been taken to maritime security, depending on the State’s perspective of the interests that may be threatened, either directly or indirectly, by activities in the oceans and seas.

116) 정지호 외, 앞의 책, p. 21.

광의의 관점에서는 해양에서 인간에게 가해질 수 있는 여러 종류의 위험으로부터 인간을 보호하는 의미로 생각할 수 있다. 해양생물 자원의 획득으로 인간의 생명을 유지하는 것, 해양생물종이 인간의 생명에 해를 가하는 경우에 이로부터의 보호까지의 의미로 확대될 수 있다. 이때에 섬은 해양에서 유래하는 여러 종류의 안보위험의 거점 혹은 중심지로서 기능할 수 있다.¹¹⁷⁾

제3절 시사점

■ 호주 대보초 해양공원

호주의 대보초 해양공원 관리는 산호초 자원의 보전과 함께 지속 가능한 이용을 위한 관리 수단이 체계적으로 확립되어 있다. 호주 고유한 생태자원으로서 대보초의 중요성에 따라 「대보초 해양공원법」을 제정하여 관리 기반을 구축하고, 대보초 해양공원청을 설립하여 대보초 환경 및 자원의 관리를 전담할 수 있는 조직 체계를 구축하였다. 이와 같은 관리기반에 근거하여 호주는 대보초 해양공원의 수역, 해저, 하층토와 구역까지 그 관리대상을 폭넓게 정하고 있다.

또한, 호주 대보초 해양공원의 관리는 보수적인 관점에서 강도 높은 규제조치를 적용하기보다는 ‘생태적으로 지속가능한 이용’을 도모한다는 측면에서 시사점을 가진다. 특정 해역의 환경적·생태적 가치 및 여건에 근거하여 공간을 배분하고 관리조치를 차별화하는 공간계획 제도에 근간하여 이용을 전제로 하는 보전방안이 구체화된다. 대보초 해양공원 내 해역은 그 특성에 따라 7개 용도지역으로 구

117) 위의 책, p. 22~23 참고.

분되며, 용도지역별로 허용행위, 허가행위, 금지행위를 세분화하여 적용하고, 금지행위를 최소화하되 필요에 따라 허가를 취득하도록 하며, 허용행위에 대해서도 필요에 따라 제한을 부과하는 형태의 단계별 관리체계를 운영함으로써 생태적으로 지속가능한 이용을 도모하고 있다. 또한, 대보초 해양공원 내 연방정부 섬에 대해서는 탄소 배출 최소화 사업 등 친환경·기후변화 적응 정책을 추진하는 등 적극적인 정책을 추진 중이다.

■ 스웨덴 스톡홀름 군도

스웨덴의 스톡홀름 군도 제도의 도서 이용의 특징은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 먼저 하나는 관습에 의한 접근권, 즉 헌법에 명시된 공공접근 권리에 관한 부분으로, 북유럽 국가들의 특수한 문화적 맥락에서 비롯된다. 접근권의 핵심은 소유권에 관계없이 자연이 제공하는 것을 고루 누려야 한다는 것으로, 민간 소유의 도서에서도 아영, 수영, 낚시 등의 행위가 보장된다. 그러나, 접근권에 따른 행위 및 통행의 자유 안에서도 따라야 하는 법과 원칙이 존재하며, 특히, 자연보호지역으로 지정되어 있기 때문에 환경법에 따른 특별규정을 준수해야 한다. 또 다른 특징으로는, 스톡홀름 군도 재단에 법적 지위를 부여하고, 해당 재단에서 군도의 보존, 이용, 개발 등의 관리를 실시한다는 점이다. 재단은 군도 출입 정보 제공, 생태계/경관 보존, 역사 기행, 스마트 마리나 등의 다양한 프로젝트를 운영하고 있다.

■ 중국 도서 관리

중국 도서 관리의 가장 큰 특징은 「해도보호법」 제정 이후, 영해 기점 관리, 도서 명칭 관리, 도서 보호 계획 작성, 유상 사용, 개발 이

용 방법, 통계 및 모니터링, 법집행 등 다양한 부분에서 법령제정이 이루어졌다는 점이다. 특히, 중앙정부, 광역정부, 지방정부가 도서 관리를 위해 해야 하는 일을 구체적으로 규정함으로써, 분명한 역할 분담과 함께 실효성 있는 정책 실현을 위한 바탕이 되고 있다. 또한, 「해도보호법」에서 무인도서가 국가 소유임을 명시하고 있으며, 이에 따라 다양한 산정요인에 근거한 무인도서 유상사용제도를 실시하고 있다. 유상사용제도를 통해 얻어진 해역 및 도서 사용료는 다시 무인도서 보전사업으로 지출되는 선순환 구조를 지닌다.

앞서 살펴본 국외 사례를 요약하면 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 국외 사례 종합

분야	세부 내용
관리체제	<호주> • 대보초 해양공원을 지정하여 유인도서와 무인도서 통합 관리 • 보전과 함께 지속가능한 이용에 관한 관리 수단 마련 • 관리범위에 수역, 해저, 하층토와 공역까지 포함 • 대보호해양공원만을 위한 관리 기구 설립·운영 <스웨덴> • 무인도서 등 도서에 관한 이용에 관한 인식 보편적 • 도서에 관한 공공의 보편적 접근·향후 기회 보장 • 도서 관리를 위한 별도 기구(스톡홀름 군도 재단) 설립·운영 <중국> • 유인도서와 무인도서 통합 관리 법률(해도보호법) 제정·운영 • 모든 무인도서는 국유, 무인도서 사용료 제도 운영 • 무인도서 사용료를 재원으로 무인도서 보전 사업 실시 • 무인도서 개발에 관한 세부적인 지침 다수 제정·운영
행위제한	<호주> • 관리목적이 분명한 7개 용도지역 지정·관리 • 용도지역별 구체적 행위제한 규정 <스웨덴> • 무인도서에 적용되는 별도의 행위제한 없고 보편적 이용권 보장

분야	세부 내용
해양영토 및 안보	〈국제협약〉 • 해양경계획정에서 섬은 기점의 역할 • 최외곽에는 무인도서 주로 분포하여 해양영토 기능 핵심 • 해양안보 개념은 자국의 해양생물자원, 해양광물자원 등에 위협이 되는 행위로부터 보호하는 것도 포함 • 무인도서와 주변해역이 해양생태계, 광물자원, 관광자원이 분포하고 있어 해양안보 차원에서 중요 〈중국〉 • 영해기점 통합 관리를 위한 법적 근거 마련 • 영해기점 관리를 위한 중앙정부와 지방정부 역할 제시

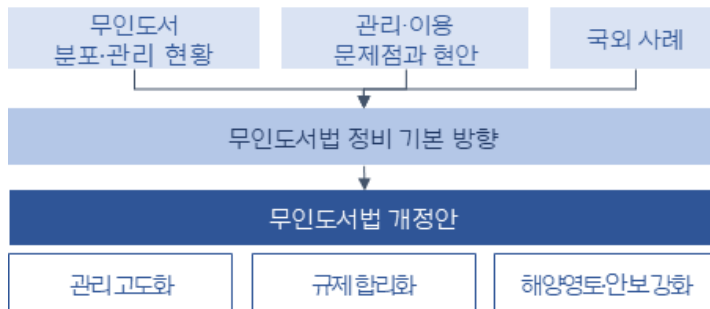
자료: 저자 작성

제 5 장

무인도서 법령 정비 방안

이 장에서는 제2장 무인도서 분포 및 이용·관리 현황, 제3장 무인도서 이용·관리 문제와 현안에 근거한 「무인도서법」 정비 요인, 제4장 국외 사례 분석에 따른 국내 적용 시사점 등을 기초로 무인도서 법령 정비 방안을 제시하였다. 제3장에서 구분한 분야를 이어받아 ‘관리 고도화’, ‘규제 합리화’, ‘해양영토·안보 강화’로 분야를 구분하여 무인도서 법령 개정 방안을 제시하였다.

〈그림 5-1〉 무인도서 법령 정비 방안 연구 구조



자료 : 저자 작성

제1절 법령 정비 기본 방향

2007년에 「무인도서법」이 제정된 이후 현재까지 거의 개정되지 않았다. 타법 개정을 제외하면 총 3차례 일부개정이 있었으나,¹¹⁸⁾ ‘모든 부처에 해당하는 정책의 시행’, ‘개발사업계획 협의기간 명시’, ‘용어 순화’ 등 비교적 단순한 개정이었다. 변하는 무인도서 관리여건을 반영한 「무인도서법」 개정은 추진된 적이 없다고 볼 수 있다. 해양관광 대상지로서 무인도서를 포함한 도서 이용 확대, 무인도서와 주변 해역에서 자원 채취 지속, 중국 등과 해양경계협정 등 무인도서 관련 여건 변화를 고려한 「무인도서법」 정비가 필요하다.

무인도서 이용 현황, 관리 여건, 국외 도서관리 사례, 전문가·공무원 자문의견 등에 기초하여 「무인도서법」 정비를 위해 고려해야 주요 여건은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 해양레저활동을 중심으로 증가하는 무인도서 이용 수요를 반영한 제도 개선이 필요하다. 무인도서와 주변해역에서 낚시에 대한 인기는 여전히 높은 편이고 쾌적한 숨은 여행지, 세분화된 취향에 맞는 여행 등 최근 여행 트렌드에서도 무인도서에 대한 관심이 높아질 가능성이 있다. 무인도서의 접근성 제약, 지리적 특성으로 많은 인원이 방문할 수는 없으나 소수의 방문은 지속되고 있다. 또한 유튜브, 인스타그램 등에서도 무인도서를 대상으로 각종 콘텐츠가 제작되고 있다.

118) 「무인도서법」 일부개정 3건은 다음과 같음

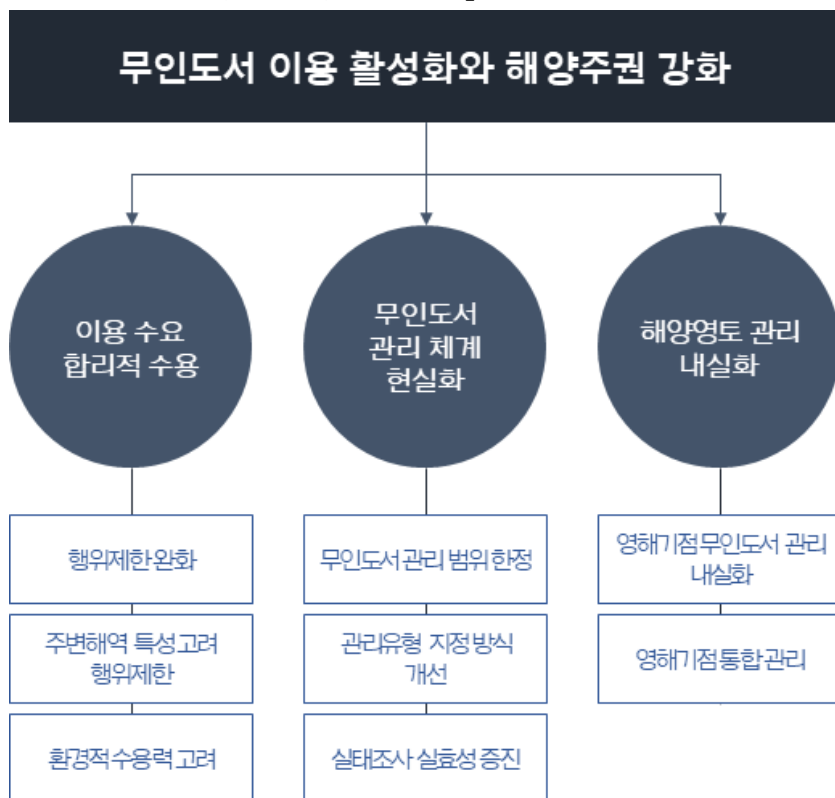
- 정부위원회 정비계획에 따른 무인도서관리위원회 폐지 (2010. 4. 1. 시행)
- 개발가능무인도서 개발사업계획의 승인 또는 변경승인 시 다른 법률에 따른 인·허가의 의제에 관한 협의기간을 20일로 규정 (2013.5.22. 시행)
- 한자어나 일본식 용어 등을 한글화하거나 보다 자연스러운 표현으로 개정 (2020. 2. 18)

둘째, 무인도서 분포 특성을 고려한 관리 수단의 합리적 개선이 필요하다. 무인도서는 우리나라 전 해역에 산재하여 분포하고 있어 관리하는 데 많은 인력, 시간, 예산이 필요하며 「무인도서법」에서 모든 무인도서와 주변해역을 동일한 수준으로 관리하도록 규정하고 있어 관리의 효율성이 낮다고 할 수 있다. 또한 많은 해양쓰레기 방치, 이용·개발 수요를 강하게 규제하는 관리방식, 수산업, 광업권 등 기존 자원 활용과 관리 수단 간 불일치 등 시급하게 해결해야 할 현안이 나타나고 있다.

셋째, 무인도서와 주변해역이 갖는 해양영토 차원의 기능을 강화하기 위한 관리 수단 정비가 필요하다. 「무인도서법」에서 무인도서의 해양영토 기능을 인식하여 영해기점 무인도서에 대한 특별 관리를 위한 수단을 규정하였으나 이행 정도가 높지 않다. 「무인도서법」에 따른 영해기점 무인도서 관리 관련 규정의 실효성을 검토하여 관리 수단을 정비할 필요가 있다.

이상과 같이 무인도서 관리와 관련한 여건을 바탕으로 「무인도서법」 정비 방향을 ‘증가하는 무인도서 이용 수요를 합리적으로 수용하기 위한 제도 개선’, ‘효율적인 무인도서 관리를 위한 관리체계의 현실화’, ‘영해기점 무인도서 관리의 내실화’로 정리하였다.

〈그림 5-2〉 「무인도서법」 정비 기본 방향



자료 : 저자 작성

〈표 5-1〉 「무인도서법」 정비 기본 방향

정비 방향		정비 수요
증가하는 이용 수요의 합리적 수용	합리적 무인도서 이용이 가능하도록 행위제한 완화	• 상시 출입제한 등 과도한 행위제한 완화 • 이용가능무인도서에서 산책, 탐방, 레저 등이 가능하도록 행위제한 완화 • 타법 행위제한 방식 고려, 행위제한 방식 조정
	주변해역 특성을 고려한 행위제한 방식 마련	• 공유수면인 주변해역의 특성과 주변해역 관리 목적에 부합한 행위제한 방식 마련
	무인도서 환경적 수용력 고려	• 이용과 조화를 이루는 행위제한 방식 신설(휴식년제 등) • 주변해역에서 낚시 등을 허용하되 생태적 건강성 유지하기 위한 관리 수단 마련
무인도서 관리체계의 현실화	관리 대상 무인도서와 주변해역 범위 한정	• 관리가 필요한 무인도서에 대해 조사와 관리유형 지정 • 무인도서법에 따른 관리 목적에 부합한 주변해역 선정과 관리
	관리유형 지정 방식 개선	• 관리유형 지정 실효성 낮은 무인도서 관리유형 지정 배제 • 주변해역 관리 목적에 부합한 주변해역에 선택적 관리유형 지정 • 차별성이 크지 않은 관리유형 통합
	무인도서 실태조사 실효성 증진	• 실태조사 한계 고려, 관리 필요성이 높은 무인도서와 주변해역 대상 실태조사 실시 • 유인도서의 무인화 추세 반영, 무인화 가능성 큰 유인도서 조사 대상 포함
해양영토 관리 내실화	영해기점 무인도서 관리 내실화	• 영해기점 특별관리계획 수립 의무화
	영해기점 통합 관리	• 영해기점이 있는 유무인도서에 대한 통합 관리

자료: 저자 작성

제2절 「무인도서법」 개정 방안

1. 무인도서 관리 고도화

1) 무인도서 정의 및 관리 대상

가. 개정 방향

무인도서에 대한 정의는 유엔해양법협약에서 정의한 도서 정의의 맥락을 유지하되 무인도서의 효율적 관리를 위해 실질적으로 관리가 필요한 무인도서를 구분하여 관리를 집중할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

나. 「무인도서법」 개정(안)

무인도서에 대한 원론적 정의는 유지하되 조사·관리가 필요한 무인도서에 대해서는 개별 조항에서 범위를 한정한다. 예를 들면 실태 조사 대상 무인도서(제9조), 관리유형 지정 대상 무인도서(제10조) 관련 조항에서 등에서 관리 범위를 한정할 수 있다.

또한 무인도서 육상과 주변해역을 명확하게 구분하기 위해 기준선을 만조수위선으로 일치시킬 필요가 있다. 유인도서와 무인도서를 구분하는 기준인 ‘사람 거주’는 현행 판단기준인 주민등록 여부로 판단하고 「무인도서법」에서는 ‘상시 거주’로 개정한다. 정확한 무인도서 현황 파악과 관련 부처와 협력을 위해 행정안전부 등 관계 부처와 도서 현황에 협의를 실시할 수 있는 근거 마련이 필요하다.

〈표 5-2〉 「무인도서법」 개정(안)_정의 및 관리대상

현행	개정(안)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “무인도서”란 바다로 둘러싸여 있고 만조 시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅으로서 사람이 거주(정착하여 지속적으로 경제활동을 하는 것을 말한다. 이하 같다)하지 아니하는 곳을 말한다. 다만, 등대관리 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 제한적 지역에만 사람이 거주하는 도서는 무인도서로 본다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “무인도서”란 바다로 둘러싸여 있고 해안선(「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 해안선을 말한다) 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅으로서 사람이 상시 거주하지 아니하는 곳을 말한다. 다만, 등대관리 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 제한적 지역에만 사람이 거주하는 도서는 무인도서로 본다.
제5조(다른 법률과의 관계) ① 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 따라 특정도서로 지정된 도서는 이 법의 적용을 받지 아니한다. ② 무인도서 및 그 주변해역(이하 “무인도서”라 한다)의 보전 및 이용·개발에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.	제5조(다른 법률과의 관계) ① 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 따라 특정도서로 지정된 도서는 이 법의 적용을 받지 아니한다. 다만, 영해기점무인도서는 이 법의 적용을 받는다. ② 무인도서 및 그 주변해역의 보전 및 이용·개발에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.
제29조(무인도서 현황 등의 보고) ① 시장·군수·구청장은 관할 구역 안에 무인도서가 있는 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 전년도 자료를 매년 1월 31일까지 시·도지사에게 제출하여야 한다. 1. 무인도서 증감 현황 2. 다른 법률의 적용을 받는 무인도서 현황 3. 개발사업계획 승인 현황 ② 시·도지사는 제1항에 따라 제출받은 자료를 종합하여 매년 2월 말까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.	제29조(무인도서 현황 등) ① 시·도지사는 관할 구역 안에 무인도서가 있는 경우 다음 각호의 전년도 자료를 매년 2월 말까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다. 1. 무인도서 증감 현황 2. 개발사업계획 승인 현황 ② 해양수산부장관은 관계 행정기관과 협의하여 무인도서의 현황을 관리하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 관계 행정기관의 장에게 제2항에 따른 무인도서 현황의 관리를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 해당 자료를 제출하여야 한다.

자료: 저자 작성

2) 주변해역 관리 목적 및 공간 범위

가. 개정 방향

「무인도서법」에서 주변해역을 관리 대상으로 포함시킨 취지를 명확하게 규정하고 주변해역 관리 목적에 부합한 공간범위를 설정할 필요가 있다.

나. 「무인도서법」 개정(안)

무인도서는 해양의 영향을 직접 받는 공간으로, 육상과 주변해역이 생태·경관 차원에서 연계되어 있다. 육상과 해역의 긴밀한 연계로 주변해역 이용이 무인도서에 영향을 미칠 가능성도 크다. 따라서 무인도서 육상과 해역의 연계성을 고려할 때, 주변해역은 육상을 관리하기 위한 완충공간의 기능을 수행한다고 볼 수 있으며, 이를 명시할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 「무인도서법」 개정(안)_주변해역

현행	개정(안)
2. “주변해역”이란 무인도서의 만조수위선(滿潮水位線)으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다 중 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 등 대통령령으로 정하는 바다를 제외한 것을 말한다.	2. “주변해역”이란 무인도서 관리를 위하여 필요한 완충공간으로서 무인도서의 <u>해안선</u> (「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 <u>해안선</u> 을 말한다)으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다를 말한다. 다만, 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 등 대통령령으로 정하는 바다는 제외한다.

자료: 저자 작성

3) 실태조사 및 정보체계구축

가. 개정 방향

무인도서 실태조사의 목적 구체화, 실태조사 대상 분리 및 한정을 통해 실태조사의 효율성을 높이고, 획득 자료 활용 방안을 마련할 필요가 있다. 실태조사 목적은 해양수산부에서 제시한 바가 있으며,¹¹⁹⁾ 이를 기초로 법령 개정안을 제시할 필요가 있다.

〈표 5-4〉 무인도서 실태조사의 목적(예시)

내용(예시)
① 무인도서의 기초적인 상태를 파악하고 과거 상태와 비교를 통한 변화 확인
② 무인도서 관리유형 지정·변경에 필요한 자료 생산
③ 적극적인 보전 또는 활용이 필요한 무인도서 선정 및 심층 조사
④ 정부 공식기록에 포함되지 않은 무인도서 조사
⑤ 기타 무인도서 가치를 보전·활용하기 위한 기초자료 확보

자료: 해양수산부(2019b), p. 203

나. 개정(안)

실태조사의 목적, 대상, 방법을 지침을 통해 구체적으로 제시할 필요가 있으며, 이를 위한 법적 근거가 마련되어야 한다. 제9조(목적)에서 제시된 “효율적인 보존·관리를 위하여”의 기초를 유지하되 그 목적을 구체적으로 제시할 필요가 있으며, 관리 필요성이 있는 무인도서에 한하여 실태조사를 실시할 수 있도록 해야 한다. 이때 무인도서와 주변해역의 실태조사 목적 및 대상을 구분할 필요가 있다. 또한 지침에서 실태조사의 방법을 무인도서 및 주변해역의 개별 특성을 고려하여 다원화하고, 조사를 통해 획득한 자료를 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

119) 해양수산부(2019b)

실태조사의 범위에 관리의 사각지대에 있는 「도서개발 촉진법」 상 지정도서에 해당하지 않는 10인 미만 도서를 포함시킬 수 있는 방법을 고려할 필요가 있으며, 종합정보체계의 구축·운영을 전문기관에 위탁할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

〈표 5-5〉 「무인도서법」 개정(안)_실태조사 및 정보구축

현행	개정(안)
제9조(실태조사) ① 해양수산부장관은 무인 도서의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인 도서에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시하여야 한다. 다만, 자연재해에 따른 급격한 환경변화 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 때에는 수시로 실태조사를 할 수 있다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장의 의견을 들을 수 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ③ 해양수산부장관은 필요하다고 인정되거나 관계 행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간단체 등과 합동으로 실태조사를 실시할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것(이하 “문화재등”이라 한다)의 지정요건에 해당하는 문화재, 동·식물, 지형, 경관 및 자연적 생성물 등을 발견한 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 1. 「문화재보호법」에 따른 문화재(문화재 보호구역을 포함하며, 이하 같다) 2. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 특별보호구역 3. 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역	제9조(실태조사) ① 해양수산부장관은 무인 도서와 그 주변해역에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시할 수 있다. <u>② 급격한 환경변화 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 때에는 수시로 실태조사를 할 수 있다.</u> ③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장의 의견을 들을 수 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 필요하다고 인정되거나 관계 행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간단체 등과 합동으로 실태조사를 실시할 수 있다. ⑤ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것(이하 “문화재등”이라 한다)의 지정요건에 해당하는 문화재, 동·식물, 지형, 경관 및 자연적 생성물 등을 발견한 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 1. 「문화재보호법」에 따른 문화재(문화재 보호구역을 포함하며, 이하 같다) 2. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 특별보호구역 3. 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 5. 「습지보전법」에 따른 습지보호지역

현행	개정(안)
4. 「자연공원법」에 따른 공원구역 5. 「습지보전법」에 따른 습지보호지역 6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 시험림 및 「산림보호법」에 따른 산림보호구역 ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 실태조사의 대상·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 시험림 및 「산림보호법」에 따른 산림보호구역 7. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따른 해양보호구역 ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 실태조사의 대상·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 무인도서 현황 관리를 위하여 주민등록이 등록되어 있으나 사람이 살지 않는 유인도서에 대하여 실태조사를 실시할 수 있다.
제4조(종합정보체계의 구축 등) ① 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계를 구축·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 구축·운영에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.	제4조(종합정보체계의 구축 등) ① 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계를 구축·운영할 수 있다. ② 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 효율적인 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 종합정보체계의 구축·운영을 전문기관에 위탁할 수 있다. ③ 제1항에 따른 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 구축·운영 및 제3항에 따른 전문기관에의 위탁에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

자료: 저자 작성

4) 관리유형 지정

가. 개정 방향

무인도서는 해역에 산재하여 분포하고 있다. 또한 무인도서의 규모, 위치 등 지리적 여건이 다양하며 무인도서의 보전 또는 이용 가치도 차이가 크다. 이와 같은 무인도서의 보전 및 이용 여건을 고려하여 관리 필요 무인도서에 대해 실질적 관리정책을 추진해야 한다.

나. 「무인도서법」 개정(안)

무인도서 관리유형은 행위제한이 적용되었을 때 실효성이 있는 무인도서에 대해 적용할 필요가 있다. 모든 무인도서에 대해 관리유형을 지정하도록 되어 있는 현행 법률을 암석과 같은 경우는 관리유형을 지정하지 않을 수 있도록 개정할 필요가 있다. 무인도서 관리유형 종류는 현재 4개로 구분되어 있으나 구분의 실효성이 높지 않은 절대보전무인도서와 준보전무인도서를 보전무인도서로 통합할 필요가 있다. 또한 현행 법률에서는 관리유형의 정의 내용이 행위제한 유형과 수준으로 구성되어 있으나 관리유형별 무인도서의 보전 혹은 이용 가치 중심으로 내용을 수정할 필요가 있다.

주변해역에 대한 관리유형 지정은 완충기능이 필요한 주변해역에 대해서만 관리유형을 지정하도록 개정할 필요가 있다. 예를 들면, 육상의 보전이 필요한 경우, 해양영토 측면에서 주변해역 관리도 필요한 경우, 바닷가 등 친환경적 이용이 필요한 경우 등에 대해서 주변해역에 대한 관리유형을 지정한다. 주변해역 관리유형은 주변해역의 특성을 반영한 별도의 주변해역 관리유형을 신설할 필요가 있다.

〈표 5-6〉 「무인도서법」 개정(안)_관리유형 지정

현행	개정(안)
제10조(무인도서의 관리유형의 지정 등) ① 해양수산부장관은 무인도서의 효과적인 관리를 위하여 무인도서를 다음 각 호의 구분에 따른 관리유형별로 지정하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.> 1. 절대보전무인도서: 무인도서의 보전 가치가 매우 높거나 영해의 설정과 관련하여 특별히 보전할 필요가 있어 일정한 행	제10조(무인도서의 관리유형의 지정 등) ① 해양수산부장관은 무인도서의 효과적인 관리를 위하여 무인도서를 다음 각 호의 구분에 따라 관리유형을 지정할 수 있다. 다만 대통령령으로 정하는 무인도서에 대해서는 관리유형을 지정하지 않을 수 있다. 1. 보전 무인도서: 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 무인도서

현행	개정(안)
위를 제한하는 조치를 하거나 상시적인 출입제한의 조치가 필요한 무인도서 2. 준보전무인도서: 무인도서의 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 필요한 경우 일시적인 출입제한의 조치를 할 수 있는 무인도서 3. 이용가능무인도서: 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 사람의 출입 및 활동이 허용되는 무인도서 4. 개발가능무인도서: 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서	가. 생물다양성이 특히 풍부한 무인도서 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 무인도서 다. 보호 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 무인도서 라. 지형·지질 및 경관이 특히 아름다운 무인도서 마. 영해 설정과 관련하여 특별한 보전이 필요한 무인도서 바. 가목부터 마목까지의 무인도서에 준하는 보전 가치가 있는 무인도서로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 무인도서 2. 이용가능무인도서: 무인도서 공간과 자원을 이용하여 레저활동, 생태교육 등이 가능한 무인도서 3. 개발가능무인도서: 제1호와 제2호의 규정에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서 ② 해양수산부장관은 무인도서를 효과적으로 보전하기 위하여 필요할 경우에는 무인도서의 주변해역에 대하여 주변관리해역(또는 완충해역)을 지정할 수 있다.

자료: 저자 작성

2. 행위제한 등 규제 합리화

보전을 목적으로 상시 출입제한, 강도 높은 행위제한을 부과하는 현행 「무인도서법」에 따른 규제를 정비하여 관리유형별 보전 목적과 무인도서 자원의 보호가치에 부합하는 관리방안을 제시함으로써 법률의 규범성을 확보할 수 있다.

1) 관리유형별 행위제한

가. 개정 방향

앞서 제안한 새로운 관리유형 구분 방식에 적합한 행위제한 방식을 적용할 필요가 있다. 절대보전무인도서와 준보전무인도서의 통합, 합리적 이용이 가능한 이용가능무인도서 등을 고려하여 현행 행위제한 방식과 수준을 개선할 필요가 있다. 또한 이용가능무인도서와 그 주변해역에서 이용 활동을 보장하고 적절한 관리가 가능하도록 규제방식의 합리성을 검토함으로써 기존 보전 중심에서 지속가능한 이용으로 무인도서 관리체계의 전환이 필요하다.

나. 개정(안)

현행 「무인도서법」의 규제방식을 살펴보면, 보전형 무인도서에 대해서는 법률로서 금지하는 행위 이외에 기타 행위를 허용하는 방식의 네거티브(negative) 규제를 적용하고, 지속가능한 ‘이용’이 강조되는 이용가능무인도서에 대해서는 법률로 규정한 일부 행위만을 허용하고 그 외의 행위를 금지하는 포지티브(positive) 규제를 적용하고 있다. 그러나 보전 또는 보호가 중심이 되는 보전형 무인도서보다 이용가능무인도서에서 행위를 보다 광범위하게 제한하는 현행 규제방식은 목적 달성을 위한 수단의 합리성 및 적정성이 미흡한 것으로 평가된다. 따라서 이용가능무인도서의 지속가능하고 합리적인 이용을 최대한 보장하기 위하여 금지행위를 제한적으로 열거하는 방식의 규제방식으로 전환하고, 무인도서 이용객의 안전과 편의를 위한 시설을 설치하는 등 공익을 목적으로 하는 행위를 예외적으로 허용하는 관리체계가 필요하다.

〈표 5-7〉 「무인도서법」 개정(안)_보전무인도서 행위제한

현행	개정(안)
제12조(행위제한) ① 누구든지 절대보전무인도서 및 준보전무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 「재난 및 안전 관리기본법」 제37조제1항 각 호에 따른 응급조치가 필요한 경우 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시한 사항에 해당되는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 건축물 또는 인공구조물의 신축 및 증·개축 2. 토지의 형질변경 3. 개간·매립·준설 또는 간척 4. 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 5. 입목·대나무의 벌채 또는 훼손 6. 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 생태계교란 생물을 말한다)을 반입하는 행위 7. 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 8. 자연적 생성물을 반출하는 행위 9. 생활폐기물을 투기하는 행위 10. 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적을 위하여 일시 거주하는 자의 경우는 제외한다. 11. 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위	제12조(행위제한) ① 누구든지 보전무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다 1. 건축물 또는 인공구조물의 신축 및 증·개축 2. 토지의 형질변경 3. 개간·매립·준설 또는 간척 4. 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 5. 입목·대나무의 벌채 또는 훼손 6. 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 생태계교란 생물을 말한다)을 반입하는 행위 7. 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 8. 자연적 생성물을 반출하는 행위 9. 생활폐기물을 투기하는 행위 10. 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적을 위하여 일시 거주하는 자의 경우는 제외한다. 11. 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위 ②누구든지 이용가능무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만 탐방객에게 안전과 편의를 제공하기 위하여 대통령령으로 정하는 시설을 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 야생동·식물을 포획·채취·이식(移植)·훼손하거나 고사(枯死)시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약

현행	개정(안)
② 제1항에도 불구하고 절대보전무인도서 및 준보전무인도서 안에 있는 문화재등에 대한 각종 행위제한에 관하여는 각각 「문화재보호법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」·「자연환경보전법」·「자연공원법」·「습지보전법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.	류·덧·울무·그물·함정 등을 설치하거나 유독물·농약 등을 살포·주입(注入)하는 행위 2. 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경 3. 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 토석의 채취 5. 그 밖에 자연환경보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ③ 해양수산부장관은 제10조 제2항에 따라 지정·고시된 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서 제1항 각 호의 행위가 무인도서에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 행위를 제한할 수 있다. ④ 「재난 및 안전 관리기본법」 제37조제1항 각 호에 따른 응급조치가 필요한 경우 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시한 사항에 해당되는 경우에는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.
제15조(이용가능무인도서에서의 행위) ① 이용가능무인도서에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 있다. 1. 해양레저활동 2. 관광을 목적으로 한 탐방행위 또는 자연환경보전을 목적으로 한 생태교육 3. 여가활동의 하나로서 야생동·식물을 해양수산부령으로 정하는 방법으로 포획하거나 채취하는 행위 4. 공유수면의 일시적인 점용 또는 사용 5. 관계 법령에 따라 국가기관이 실시하는 행사 등	삭제

현행	개정(안)
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정과 유사한 것으로서 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 해양수산부령으로 정하는 행위 ② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 관계 법령에 따른 허가·승인·인가 등이 필요한 경우에는 그 허가·승인·인가 등을 받은 후에 하여야 한다.	

자료: 저자 작성

2) 출입 제한

가. 개정 방향

상시적 출입제한 및 행위제한이 적용되는 절대보전 및 준보전 관리유형과 같은 보전형 무인도서의 경우, 「문화재보호법」, 「해양생태계법」, 「도서생태계법」, 해외 입법례 등 자연환경과 생태자원의 보호를 위한 국내외 법률을 검토하여 무인도서와 그 주변해역 자원의 가치와 보호 목적에 부합하는 합리적이고 현실적인 규제방안을 제시하여야 한다.

나. 개정(안)

절대보전무인도서와 그 주변해역에 대한 상시적 출입제한은 국민의 권리를 과도하게 제한하고, 그 권리를 제한함으로써 보호할 수 있는 공익이 분명하지 않으므로 기존의 관리유형에 근거한 출입제한 규정을 삭제하는 것이 타당하다.

〈표 5-8〉 「무인도서법」 개정(안)_출입제한

현행	개정(안)
제13조(절대보전무인도서의 출입제한) ① 누구든지 절대보전무인도서에 출입할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재해의 예방, 응급대책 및 복구 등을 위한 활동 또는 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 2. 군사상의 목적을 위하여 출입하는 경우 3. 제21조에 따른 무인도서의 점검을 위하여 출입하는 경우 4. 태풍 등 자연재해로 인한 긴급피난을 위하여 출입하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 농업·어업 등의 활동을 위하여 출입하는 경우 6. 무인도서 안에 토지를 소유한 자가 토지의 관리 등을 위하여 출입하는 경우 7. 그 밖에 제10조제1항제1호에 따른 절대보전무인도서의 지정목적의 범위 안에서 필요하다고 인정되어 해양수산부장관의 출입허가를 받은 경우 ② 제1항제7호에 따른 출입허가의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. ③ 제1항에도 불구하고 절대보전무인도서 안에 있는 문화재등에 대한 출입제한에 관하여는 각각 「문화재보호법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」·「자연환경보전법」·「자연공원법」·「습지보전법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.	삭제

자료: 저자 작성

다만, 절대보전 및 준보전무인도서와 같이 자연환경과 생태계의 유지·보전이 필요한 무인도서의 경우, 현행 법률에서 규정하는 바와 같이 일정 행위를 기본적으로 금지하되 환경이나 여건 변화에 따라 추가적 보호·관리조치가 필요한 경우에 한하여 추가로 출입을 제한할 수 있도록 하는 것이 보전형 무인도서의 보호·보전 목적에 부합하

는 적절한 관리 수단일 것으로 판단된다.

자연환경과 생태계 변화에 따라 긴급한 대응이 필요한 때, 또는 무인도서의 이용 등으로 자연환경과 생태계가 심각하게 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 경우 해당 무인도서의 보전 및 보호를 위한 관리 조치가 필요하다. 예컨대, 산림휴양자원의 보전, 이용, 관리에 관하여 규정하는 「산림문화·휴양에 관한 법률」에서는 산림휴양림의 보호를 위한 휴식년제를 도입·운영하고 있으며,¹²⁰⁾ 유사하게 「산림보호법」에서도 국립공원 내 입산통제구역 지정하여 산림자원을 관리하도록 하고 있다.¹²¹⁾

이와 같이 필요적 사유에 따라 적정 기간 동안 일정 구역에 대하여 일반인의 출입을 제한하는 조치는 목적 달성을 위한 규제의 범위가 과도하지 않으며, 그 제한의 필요성이 인정되므로 무인도서의 자연환경 및 생태자원을 보호하기 위하여 필요적 제한사유에 따라 무인도서 출입통제구역 제도의 도입·운영을 통한 관리체계 개선이 필요하다. 다만, 이와 같은 출입통제 조치는 국민의 권리를 제한하는 규제이므로 조치의 목적을 달성하거나 조치의 필요성이 현저히 낮아진 경우에는 즉시 규제조치를 해제하여야 한다.

〈표 5-9〉 「무인도서법」 개정(안)_출입통제구역

현행	개정(안)
제14조(준보전무인도서의 일시적 출입제한) ① 해양수산부장관은 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 준보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 일정한	제14조(출입통제구역 지정) ① 해양수산부장관은 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 기간을 정하여 보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 출

120) 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제18조

121) 「산림보호법 시행규칙」 제6조의2

현행	개정(안)
기간을 정하여 출입을 제한할 수 있다. 다만, 제13조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 출입을 제한하는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 출입제한이 필요없다고 인정되는 경우에는 즉시 출입제한을 해제하고 이를 공고하여야 한다.	입통제구역으로 지정하여 출입을 제한할 수 있다. ② 출입통제구역에 들어가려는 자는 해양수산부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가 없이 들어갈 수 있다. 1. 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재해의 예방, 응급대책 및 복구 등을 위한 활동 또는 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 2. 군사상의 목적을 위하여 출입하는 경우 3. 제21조에 따른 무인도서의 점검을 위하여 출입하는 경우 4. 태풍 등 자연재해로 인한 긴급피난을 위하여 출입하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 농업·어업 등의 활동을 위하여 출입하는 경우 6. 무인도서 안에 토지를 소유한 자가 토지의 관리 등을 위하여 출입하는 경우 ③ 해양수산부장관은 심각하게 훼손되었거나 훼손 우려가 큰 무인도서를 보호하기 위하여 일정 기간 동안 일반인의 출입을 금지하는 휴식년제를 실시할 수 있다. 휴식년제가 필요한 무인도서에 관한 사항은 해양수산부령으로 정한다. ④ 해양수산부장관은 제1항에 따라 출입통제구역을 지정하는 경우에는 그 사실, 대상 지역 및 출입제한기간 등에 관하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. ⑤ 해양수산부장관은 출입통제구역의 지정 목적이 달성되었거나 지정 목적이 상실된 경우에는 지체 없이 그 지정을 해제하고 그 사실을 고시하여야 한다.

자료: 저자 작성

3) 주변해역 행위제한

가. 개정 방향

동 연구에서 제시한 바와 같이 「무인도서법」 개정을 통해 무인도서와 주변해역을 구분하여 필요에 따라 관리유형을 지정(개정안 제 10조 제2항)할 수 있도록 규정하는 경우, 육상과는 상이한 해역의 특성과 주요 해양활동을 고려한 관리방안이 필요하다.

나. 개정(안)

주변해역의 보전을 위한 관리에 대해서는 「해양생태계보전법」과 같이 해양환경 및 해양활동의 특성을 고려한 규정과 같이 해양동·식물의 보호, 공유수면의 관리 등 해양 활동에 관한 관리조치를 행위제한 규정에 포함할 수 있다. 그러나 무인도서의 주변해역에서 이루어지는 활동을 제한할 때에는 신중한 접근이 필요하다. 개정안에서 절대보전무인도서와 그 주변해역의 출입제한을 폐지함으로써 무인도서 이용 기반을 확대하고자 하고 있으나, 무분별한 이용 행위는 주변해역 및 주변해역과 하나의 생태계를 이루는 무인도서의 환경과 생태계를 크게 훼손할 수 있으므로 관리가 필요하다.

이와 같이 무인도서와 주변해역의 고유한 생태계를 유지하기 위해 일정 행위를 금지 또는 제한할 수 있으나 무인도서 주변해역에서는 양식, 광물자원 채취, 낚시 등 다양한 활동이 이루어지고 있다. 특히, 무인도서의 주변해역에서 동·식물을 포획·채취하는 행위를 제재할 때에는 규제의 필요성 및 관리의 실현 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

〈표 5-10〉 「무인도서법」 개정(안)_주변해역 행위제한

현행	개정(안)
신설	제1안: 육상부분 행위제한 규정에 포함 ③ 해양수산부장관은 제10조 제2항에 따라 지정·고시된 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서 제1항 각 호의 행위가 무인도서에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 행위를 제한할 수 있다. 제2안: 별도 규정으로 신설 ● 2-1 안: 낚시 금지 (낚시 금지 등 행위제한 수준은 현행 법과 유사하나 관리유형이 지정되는 주변해역 대상이 축소되므로 전체적으로는 규제 완화 효과가 있음) 제16조(주변관리해역에서의 행위제한) ① 누구든지 법 제10조 제2항에 따른 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서는 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1. 동식물의 포획·채취·이식·훼손하는 행위 또는 포획하거나 훼손하기 위하여 폭발물·그물·함정어구를 설치하거나 유독물질·전류를 사용하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 2. 건축물 그 밖에 인공구조물의 신축·증축행위(보전무인도서 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한정한다) 3. 공유수면의 구조를 변경하거나 해수의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 공유수면 또는 토지의 형질변경행위 5. 공유수면에서의 바다모래·규사 및 토석의 채취행위

현행	개정(안)
	6. 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특수수질유해물질, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 또는 유독물질을 버리는 행위 7. 그 밖에 주변관리해역 보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다. 1. 군사목적에 위하여 필요한 경우 2. 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령으로 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우 ③ 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위 또는 관련 시설로서 해양수산부장관이 해당 보전무인도서의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가한 경우 ④ 다른 법령에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 개발행위등을 하거나 관계행정기관의 장의 인·허가등을 받은 경우. 이 경우 관계 행정기관의 장은 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. ⑤ 해양수산부장관이 보전무인도서를 보호·관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 행위를 하거나 필요한 시설을 설치하는 경우 ● 2-2 안: 낚시 허용 (낚시를 허용하지만 동식물 포획·채취 기준을 정하는 규정을 포함) 제15조(주변관리해역에서의 행위제한) ① 누구든지 법 제10조 제2항에 따른 주변관리해역(또는 완충해역)에서는 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 「해양생태계법」 제27조제1항제1호에 따라 해양수산부령으로 정하는 해양생물을

현행	개정(안)
	포획·채취·이식·훼손하는 행위 또는 포획하거나 훼손하기 위하여 폭발물·그물·함정어구를 설치하거나 유독물질·전류를 사용하는 행위 2. 건축물 그 밖에 인공구조물의 신축·증축행위(보전무인도서 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한정한다) 3. 공유수면의 구조를 변경하거나 해수의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 공유수면 또는 토지의 형질변경행위 5. 공유수면에서의 바다모래·규사 및 토석의 채취행위 6. 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 또는 유독물질을 버리는 행위 7. 그 밖에 주변관리해역의 보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② <u>해양수산부장관은 무인도서 주변관리해역(또는 완충해역)의 보전 및 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 동식물의 포획·채취기준을 정할 수 있다.</u> ③ 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다. 1. 군사목적을 위하여 필요한 경우 2. 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령으로 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우 3. 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위 또는 관련 시설로서 해양수산부장관이 해당 보전무인도서의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가한 경우 4. 다른 법령에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 개발행위등을 하거나 관계행정기관의 장의 인·허가등을 받은 경우. 이

현행	개정(안)
	경우 관계 행정기관의 장은 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. 5. 해양수산부장관이 보전무인도서를 보호·관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 행위를 하거나 필요한 시설을 설치하는 경우

자료: 저자 작성

3. 영토 및 안보 강화

가. 개정 방향

우리나라 해역의 최외곽에 분포하는 무인도서에는 직선기선의 일부가 분포하여 주변국과의 해양경계획정에서 중요한 지리적 위치를 차지한다. 무인도서가 갖는 해양영토 차원의 중요성을 바탕으로 「무인도서법」에서 영해기점 무인도서에 대한 특별 관리에 관한 사항을 규정하였다. 영해기점 무인도서에 대한 효율적 관리를 위해 「무인도서법」에서 규정한 영해기점 무인도서에 관한 정책과 사업의 이행 방안을 보완할 필요가 있다.

나. 개정(안)

우선 영해기점 무인도서에 대한 특별관리계획 수립을 의무화할 필요가 있다. 그러나 무인도서 종합관리계획에서도 영해기점 무인도서에 관리에 관한 사항을 담고 있어 특별관리계획만의 차별성이 낮을 경우 특별관리계획 수립에 관한 규정을 삭제하는 것도 고려할 수 있다.

장기적으로는 영해기점 무인도서를 포함한 모든 도서에 분포하는

영해기점을 통합 관리할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 만약 「무인도서법」에서 영해기점 도서에 대한 통합관리를 규정할 경우 영해기점 무인도서에 대한 특별관리계획도 영해기점 도서 전체에 대한 특별관리계획을 수립할 필요가 있다. 전체 영해기점에 도서에 대한 특별관리계획을 수립한다면 무인도서 종합관리계획에서 영해기점 무인도서에 관한 사항을 규정하는 것과 차별화가 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-11〉 「무인도서법」 개정(안)_영해기점 무인도서

현행	개정(안)
4. “영해기점무인도서”란 「영해 및 접속수역법」 제2조제1항 및 제2항에 따라 통상의 기선(基線) 또는 직선의 기선으로 인정되는 무인도서와 국제법에 따라 영해의 폭을 측정하는 기선으로 인정되는 간조노출지를 말한다.	4. “영해기점도서”란 「영해 및 접속수역법」 제2조제1항 및 제2항에 따라 통상의 기선(基線) 또는 직선의 기선으로 인정되는 무인도서와 국제법에 따라 영해의 폭을 측정하는 기선으로 인정되는 간조노출지를 말한다.
제7조(특별관리계획) ① 해양수산부장관은 영해기점무인도서의 보전·관리를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 영해기점무인도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다. ② 특별관리계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제1안) 삭제 제2안) 영해기점 도서 특별관리계획 수립 제7조(특별관리계획) ① 해양수산부장관은 영해기점도서의 보전·관리를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 영해기점도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다. ② 특별관리계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제19조(영해기점무인도서의 관리) ① 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 영해기점무인도서의 보호를 위하여 제7조에 따른 특별관리계획의 시행에 필요한 조치를 실시하여야 한다. ② 해양수산부장관은 영해기점무인도서의 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 경우를 대비하여 대통령령으로 정하는	제19조(영해기점도서의 관리) ① 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 영해기점도서의 보호를 위하여 제7조에 따른 특별관리계획의 시행에 필요한 조치를 실시하여야 한다. ② 해양수산부장관은 영해기점도서의 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 경우를 대비하여 대통령령으로 정하는 바에

현행	개정(안)
바에 따라 상시적인 보고 및 관리 체계를 마련하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 영해기점무인도서에 대하여는 예산의 범위 안에서 추가적인 훼손을 방지하기 위한 조치를 하여야 한다.	따라 상시적인 보고 및 관리 체계를 마련하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 영해기점도서에 대하여는 예산의 범위 안에서 추가적인 훼손을 방지하기 위한 조치를 하여야 한다.

자료: 저자 작성

제 6 장

결론 및 정책 제언

제1절 요약 및 결론

우리나라 무인도서는 해역 곳곳에 분포하여 다양한 기능을 수행하는 소중한 자원이자 공간이다. 최근에는 해양레저활동을 중심으로 무인도서와 주변해역에 대한 관심이 증가하고 있어 무인도서의 건강한 자연환경을 유지하면서도 이용 수요를 합리적으로 수용할 필요가 있다. 그러나 무인도서는 접근성 제약, 지리적 특성으로 관리하는 데 현실적인 제약이 많아 무인도서 관리의 실효성을 증진할 수 있는 방안의 마련도 필요하다. 더구나 「무인도서법」 제정 이후 무인도서 여건을 고려한 본격적인 개정이 이루어지지 않아 「무인도서법」 개정의 필요성이 높다고 할 수 있다.

이와 같은 「무인도서법」 개정 필요성을 배경으로 하여 이 연구를 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 제2장에서는 무인도서 분포와 관리 현황 부문에서는 우리나라 무인도서와 주변해역 관리 범위를 파악하기 위해 무인도서 개소 수, 주변해역 공간범위 등 기본적인 분포

현황을 살펴보았다. 관리 현황에서는 「무인도서법」, 「도서생태계법」, 「해양공간계획법」 등 무인도서 관리 관련 국내 제도를 살펴보았다. 이용 현황에서는 무인도서와 주변해역에서 이루어지는 낚시 등 해양 관광, 수산, 광물 등 현황을 살펴보았다.

제3장에서는 무인도서 이용·관리 문제와 현안 부문에서는 ‘무인도서 관리 체제 분야’, ‘행위제한 등 규제 분야’, ‘해양주권 및 안보 분야’로 나누어서 살펴보았다. 무인도서 이용·관리 관련 문제와 현안은 정부 보고서, 연구기관 보고서 연구 논문 등 기존 문헌을 분석하여 문제점을 도출하였다. 도출한 문제점은 해양수산부, 지자체 무인도서 정책담당자 의견 청취와 전문가 자문을 통하여 재정리하였다. 또한 4개 무인도서 현장 조사와 지역 주민의 의견 청취를 통하여 문제와 현안에 대한 현실성을 보완하였다.

제4장에서는 국외 사례를 분석하였다. 무인도서 관리 측면에서 호주, 스웨덴, 중국 사례를 분석하였고 해양영토·안보 측면에서는 유엔 해양법협약, 중국 사례를 분석하였다. 최종 시사점은 무인도서 관리 체제, 행위제한, 해양영토와 안보로 구분하여 정리하였다.

마지막으로 「무인도서법」 정비 방안에서는 「무인도서법」 정비 기본 방향과 「무인도서법」 개정 방안을 제시하였다. 「무인도서법」 개정 방안에서는 앞서 분석한 문제와 현안 부문의 체계와 동일하게 ‘관리 고도화 분야’, ‘규제 합리화 분야’, ‘해양영토 및 안보 강화 분야’로 구분하여 「무인도서법」 개정안을 제시하였다.

이 연구의 최종 결론은 「무인도서법」의 개정(안)을 제시하는 것이다. 제5장에서 크게 3개 분야로 구분하여 「무인도서법」의 개정(안)을 제시하였고 이를 통합한 전체 「무인도서법」 개정(안)은 부록에 첨부하였다.

제2절 연구 한계 및 향후 연구 방향

1. 연구 한계

이 연구의 「무인도서법」에 근거한 무인도서 관리에 관한 전반적인 문제점을 파악하고 「무인도서법」의 개정안을 제시하였으나 다음과 같은 한계가 있었다.

첫째, 실제로 관리가 필요한 무인도서에 관한 구체적인 기준을 제시하지 못하였다. 우리나라 도서 관련 법률, 기준 등에서는 암석과 도서를 구분하는 정략적 기준을 제시하지 않고 있어, 현행 「무인도서법」에 따른 무인도서 정의에 따를 경우 바닷가에 산재한 암석도 무인도법의 적용을 받는 무인도서에 포함될 수 있다. 이 연구에서도 관리가 필요한 무인도서를 선정하여 관리 역량을 집중할 것을 제안하고 있으나 관리가 필요한 무인도서에 관한 구체적인 기준을 제시하지 못하였다.

둘째, 무인도서 주변해역에 대한 구체적인 현황 분석이 미흡하였다. 「무인도서법」에 따라 무인도서 주변해역도 관리 대상이나 주변해역에 대한 실태조사 추진이 미흡하여 관리유형 지정 과정에서 주변해역의 특성이 고려되지 못하였다. 이 연구에서 주변해역에 대한 실태조사와 관리유형 지정 대상을 축소할 것을 제안하였으나 무인도서와 주변해역의 관계를 과학적으로 규명할 수 있는 현황 분석에 근거하고 있지는 못하다.

셋째, 무인도서와 유인도서 관계를 고려하지 못하였다. 다수 무인도서의 이용과 관리는 유인도서와 지리적·지형적 조건의 영향을 크게 받기 때문에 주변 유인도서와 관계를 파악할 필요가 있으나 이 연

구에서는 주변 유인도서와의 관계를 고려하지 못하였다. 유인도서와 무인도서를 구분하여 관리하고 있는 우리나라 정책 여건 때문이기도 하다. 「무인도서법」에 따라 관리가 필요한 무인도서를 선정하기 위해서라도 유인도서와 자연환경적 연관성이 크고 유인도서에 거주하는 사람들의 사회경제적 활동의 범위에 포함되는 무인도서를 별도로 구분할 필요가 있다.

2. 향후 연구 방향

연구 한계를 보완하여 체계적인 무인도서 관리를 위해서는 향후 다음과 같은 연구가 필요하다.

첫째, 우리나라의 자연환경적, 사회경제적, 정책적 여건을 고려한 무인도서 선정 기준을 마련할 필요가 있다. 무인도서 선정 기준은 결국 암석과 도서를 구분하는 기준을 마련하는 것이다. 이미 국제수로 기구에서 정의한 도서, 소도, 암석의 기준, 국내 지적 등록을 위한 기준 등이 있으나 관리가 필요한 무인도서 선정을 위한 기준으로 사용하기에는 적절하지 않다. 무인도서 선정 기준을 마련하기 위해서는 우리나라 자연환경적 여건을 고려한 과학적 연구가 선행되어야 하며 이를 바탕으로 해양영토적, 사회경제적 측면을 고려한 정책적 판단이 필요하다.

둘째, 무인도서 주변해역의 기능을 정립해야 한다. 국내 도서 관련 법률 중에서 「무인도서법」은 유일하게 주변해역까지 포함하고 있다. 즉 도서의 육상과 이어지는 해역의 연결성을 고려한 것인데 육상과의 연결되는 해역의 특성에 관한 연구가 거의 이루어지지 않았다. 「무인도서법」에 따라 주변해역을 효과적으로 관리하기 위해서는 무

인도서 주변해역이 갖는 기능을 분석하고 이에 따라 주변해역에 대한 관리범위를 설정할 필요가 있다.

셋째, 무인도서가 갖는 공간적 위상을 분석할 필요가 있다. 개별 무인도서만으로 이용 혹은 보전의 필요성이 있을 수 있으나 많은 무인도서는 육상 또는 유인도서와 관계에서 무인도서 기능 정립이 필요하다. 넓게는 우리나라 해양공간에서 지역별 특성을 고려할 필요가 있고 좁게는 주변 육상 또는 유인도서와 관계를 분석할 필요가 있다. 이를 바탕으로 유인도서와 무인도서 관리 관련 법률의 개정이 필요할 것이다.

제3절 정책 제언

1. 무인도서 이용 활성화를 위한 「무인도서법」 개정 추진

무인도서의 합리적 이용과 무인도서의 해양영토 기능을 강화하기 위해서는 제5장에서 제시한 「무인도서법」 개정(안)을 바탕으로 「무인도서법」의 개정이 필요하다.

〈표 6-1〉 「무인도서법」 개정(안) 주요 내용

항목	개정(안) 주요 내용
무인도서 및 주변해역 정의	• 무인도서 정의에 '사람이 상시 거주하지 아니하는 곳'을 포함 • 주변해역 정의에 주변해역 관리목적으로써 '완충공간' 내용 포함
타법과 관계	• 특정도서로 지정된 영해기점 무인도서도 무인도서법 적용
실태조사	• 해양수산부장관은 무인도서와 그 주변해역에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시할 수 있다. • 무인도서 현황 관리를 위하여 주민등록이 등록되어 있으나 사람이 살지 않는 유인도서에 대하여 실태조사를 실시할 수 있다.

항목	개정(안) 주요 내용
관리유형	• 관리 필요성이 있는 무인도서에 대해서만 관리유형을 지정 • 관리유형은 보전무인도서(절대보전무인도서와 준보전무인도서), 이용가능무인도서, 개발가능무인도서로 조정 • 관리 필요성이 있는 주변해역에 대하여 선택적으로 관리유형 지정
행위제한	• 절대보전무인도서와 준보전무인도서를 보전무인도서로 통합 • 보전무인도서에서는 상시 출입을 제한하는 규정 삭제 • 이용가능무인도서에서 안전·편의시설 설치를 위한 행위제한 완화 • 관리유형이 지정된 주변해역만 행위제한 적용, 낚시를 금지하는 안과 낚시를 허용하되 낚시 허용 관련 규정을 포함하는 안 2개를 제시
출입제한	• 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 기간을 정하여 보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 출입통제구역으로 지정하여 출입을 제한
영해기점 무인도서	• 영해기점 무인도서에 대한 관리 사항은 무인도서 종합관리계획에서 다루도록 하고 특별관리계획 수립에 관한 규정을 삭제 • (장기) 유인도서를 포함한 영해기점 통합관리에 관한 규정을 마련할 경우 영해기점 특별관리계획 수립 의무화 추진

자료: 저자 작성

2. 국가 도서관리 방향 설정 및 무인도서·유인도서 통합 관리

우리나라 도서는 「무인도서법」, 「도서개발 촉진법」, 「도서생태계법」, 「자연공원법」 등에 따라 관리되고 있다. 그러나 도서 관리에 관한 국가 차원의 정책방향이 설정되어 있지 않아 도서 관리 방향의 상충, 관리 사각지대 발생, 비효율적 도서 관리 등의 문제가 발생하고 있다. 주변국인 중국과 일본 모두 유인도서와 무인도서를 통합 관리하며 특별 관리가 필요한 중요 도서에 대한 집중 관리를 실시하고 있다.

첫째, 국가차원의 도서 관리 방향 설정이 필요하다. 해양수산분야 최상위 계획인 제2차 해양수산발전기본계획에서는 도서 관련하여 ‘도서의 효율적 관리 방안 마련’이란 추진과제를 제시하면서 ‘독도의

지속가능한 이용을 위한 중장기 방안 마련', '영해기점 무인도서 체계적 관리 사업', '무인도서 통합관리 추진', '최신 원격탐사기술을 이용한 도서지역 정밀조사'를 포함하였다. 그러나 우리나라 관할 해역, 유인도서, 무인도서 포괄한 도서관리 방향은 제시되어 있지 않다. 도서 관리 방향에 관한 국가차원의 방향은 해양수산발전기본계획 또는 타 부처가 참여하는 별도의 계획 등을 통해 제시할 필요가 있다.

둘째, 도서 관리에 관한 통일된 정책방향에 따라 무인도서와 유인도서를 통합하여 관리할 수 있는 제도 개선이 필요하다. 우리나라 도서 관리는 도서가 분포하는 주변 해양공간의 가치와 기능에 기반해야 한다. 개별 무인도서 관리의 한계를 극복할 뿐만 아니라 주변 유인도서와 해양공간의 가치와 기능까지 고려할 필요가 있다. 해양공간의 가치와 기능을 고려한 유인도서와 무인도서의 통합 관리를 위해서는 무인도서를 다루는 「무인도서법」과 유인도서를 다루는 「도서개발 촉진법」의 통합을 추진할 필요가 있다. 장기적으로는 특정도서 지정 근거법인 「도서생태계법」, 해양국립공원 지정 근거법인 「자연공원법」까지 연계할 수 있는 제도 개선이 필요하다.

셋째, 유인도서의 무인화 추세를 고려한 도서관리가 필요하다. 우리나라 유인도서 중에선 10인 미만의 유인도서 중에는 사람이 거주하지 않아 무인화된 경우가 있다. 유인도서의 무인화는 앞으로도 지속될 것으로 예상되므로 무인화 가능성이 큰 유인도서에 대한 관리가 필요하다. 유인도서는 「도서개발 촉진법」에 따라 관리·개발되고 있으나 10인 미만 유인도서는 개발대상 도서에서 제외되어 있다. 또한 실질적인 무인도서가 되었으나 「무인도서법」에 근거한 관리도 이루어지지 않는 사례가 있다. 무인화된 유인도서는 무인도서로 관리할 도서가 있는 반면에 다시 사람이 거주할 필요가 있는 도서가 있을

수 있다. 무인화된 유인도서의 두 가지 유형에 따라 차별화된 관리가 필요하다. 이를 위해서는 유인도서의 무인화에 관한 실태조사가 선행되어야 한다.

3. 해양공간계획과 연동한 주변해역 관리

우리나라 해양공간은 「해양공간계획법」에 따라 지정하는 해양용도구역에 따라 공간관리가 이루어지고 있다.¹²²⁾ 해양용도구역 지정 대상이 되는 해양공간에 무인도서 주변해역도 포함된다.¹²³⁾ 「해양공간계획법」에 따른 해양용도구역은 우리나라 해양공간을 계획적·통합적으로 관리하기 위한 수단이므로 무인도서 주변해역도 해양용도구역과 연계될 필요가 있다.

현행 「무인도서법」에 따르면 모든 무인도서 주변해역에 대해 관리유형을 지정하도록 하였으나 주변해역의 관리목적이 불분명한 문제가 있다. 또한 주변해역에 대한 실태조사가 육상과 주변해역 간의 관계를 과학적으로 분석할 수 있을 만큼 이루어지기 어려운 현실적 한계도 있다. 이런 이유로 이 연구에서 제안한 「무인도서법」 개정(안)에선 무인도서 주변해역에 대한 조사와 관리유형 지정 범위를 모든 주변해역에서 무인도서 육상 관리에 필수적인 주변해역으로 한정하도록 하였다. 즉 「무인도서법」에 따라서는 무인도서 육상 관리에 필요한 일부 주변해역에 대해서만 관리유형을 지정하고 나머지 주변해

122) 해양용도구역은 해양공간관리계획을 수립하면서 지정되는데 2020년 10월 말 기준, 부산지역 해양공간관리계획만 수립·고시되었고 다른 지역 해양공간관리계획은 수립 중임.

123) 「해양공간계획법」 제2조에서 “해양공간”을 「영해법」에 따른 내수·영해, 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에 따른 배타적 경제수역·대륙붕 및 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 포함한 것으로 정의함.

역은 해양공간계획에 따른 해양용도구역 지정을 통해 관리될 필요가 있다.

물론 현재 수립·고시된 부산권 해양공간관리계획에서 무인도서 주변해역에 지정된 관리유형 중 절대보전무인도서와 준보전무인도서의 일부를 환경·생태관리구역으로 지정한 사례가 있다. 현재의 제도로도 일부 연계가 된 사례로 볼 수 있다. 현재의 연계 사례는 「무인도서법」에 따라 지정한 관리유형을 사후적으로 적용한 소극적인 연계라고 볼 수 있으므로, 이 연구에서 제안한 주변해역 관리유형 지정 범위 축소와 연계하여 「해양공간계획법」에 따른 해양용도구역 지정을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 해양용도구역을 지정하기 위해 「해양공간계획법」에 따라 실시하는 해양공간특성평가에 무인도서 관련 요인을 포함할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

강대석, 「무인도서 선갑도의 에머지 환경수용력 평가」, 『한국해양환경·에너지학회지』, 제13권 제1호, 2010.

국토교통부, 『미등록도서의 조사 및 지적공부등록 운영 매뉴얼』, 2016.

국토해양부, 『2009 인천 옹진군 무인도서 실태조사 및 관리유형 지정방안 마련 연구』, 2009.

_____, 『무인도서 관리유형 분류 지침』, 2010.

김하송·조영준·송형철·송도진·이지희, 「무인도의 염소방목지역 식물상과 식생변화-전라남도 진도군 명도를 중심으로-」, 『韓國島嶼研究』, 제29권 제3호, 2017.

부산시·해양수산부, 『부산 해양공간관리계획』, 2020.

외교부 국제법률국 편, 『동북아 해양법령과 유엔해양법협약집』, 일조각, 2013.

오강호·김혜경, 「신안군 하태도 일대의 지형 및 지질경관 특성」, 『韓國島嶼研究』, 제32권 제1호, 2020.

이남숙·김창환·이희철·최영은·장수림, 「전라북도 부안군·고창군 무인도서 식생에 관한 연구」, 『韓國島嶼研究』, 제28권 제2호, 2016.

이응규·박수옥, 「무인도서 개발을 위한 법적 근거 및 정책방향 연구」, 『韓國島嶼研究』 31.2 (2019): 19-43.

이정삼·류정곤·엄선희·고동훈·이동립·황규환, 『낚시관리 실행력 제고 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2019.

전라남도, 『전남의 섬』, 2016.

정지호·전현주·윤성순·최지현, 『해양주권 강화를 위한 무인도서 기초정보 개선 연구』, 한국해양수산개발원, 2017.

최지연·김경신·윤인주·김원희·전현주·강창우·정지호, 『해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2017.

한국지방행정연구원, 『섬의 인구변화 분석 및 발전 방안 연구』, 2016.

- 해양수산부, 『10인 미만 도서 정주여건 개선모델 개발연구』, 2019a.
- _____, 『남시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구』, 2002.
- _____, 『남시자원의 합리적 이용방안』, 2014.
- _____, 『무인도서 실태조사 기본계획 수립 및 시범조사』, 2019b.
- _____, 『무인도서 이용가이드라인 마련 연구』, 2018.
- _____, ‘무인도서 이용 활성화 기반 조성 연구’ 중간보고 자료, 2020.
- _____, 『무인도서 합리적 관리를 위한 제도개선 방안 연구』, 2017.
- _____, 『부산 해양공간관리계획 브리핑 자료』, 2020a.
- _____, 『제2차 남시진흥 기본계획』, 2020b.
- _____, 『제2차 무인도서 종합관리계획 수립 연구』, 2019c.
- _____, 『제2차 무인도서 종합관리계획』, 2020c.
- 홍장원·윤인주·최일선·이정아, 『도서지역 해양관광 발전전략 연구: 관광행태 분석을 통한 수요 대응을 중심으로』, 한국해양수산개발원, 2018.
- 환경부, 『제2차 특성도서기본계획(2015-2024)』, 2014.

〈국외 문헌〉

- Australian Government and Queensland Government, *Reef 2050 Long Term Sustainability Plan*, 2018.
- Great Barrier Reef Marine Park Authority, *Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan 2003*, 2004.
- McCook, Laurence J. et al., “Adaptive management of the Great Barrier Reef: A globally significant demonstration of the benefits of networks of marine reserves,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(43), 2010. (DOI: 10.1073/pnas.0909335107)

Nam, Jung-ho, Chang Wonkeun, and Kang Daeseok, "Carrying capacity of an uninhabited island off the southwestern coast of Korea," *Ecological Modelling*, 221(17), 2010. (DOI: 10.1016/j.ecolmodel.2010.05.016)

Pizzitutti, Francesco, Stephen J. Walsh, Ronald R. Rindfuss, Reck Gunter, Diego Quiroga, Rebecca Tippet and Carlos F. Mena, "Scenario planning for tourism management: a participatory and system dynamics model applied to the Galapagos Islands of Ecuador," *Journal of Sustainable Tourism*, 25(8), 2016. (DOI: 10.1080/09669582.2016.1257011)

중국 재정부·국가해양국, 「关于印发《调整海域无居民海岛使用金征收标准》的通知 附件2」, 2018

중국 자연자원부, 중국 해도조사통계공보

〈인터넷 자료〉

국립국어원 표준국어대사전 홈페이지, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>, (검색일: 2020. 8. 26)

문화재청 국가문화유산포털, <http://www.heritage.go.kr/heri/idx/index.do> (검색일: 2020. 8. 23)

해양수산부 무인도서 종합정보제공, <http://uii.mof.go.kr/UII/INTRO/index.html> (검색일: 2020. 9. 1, 2020 9. 28); 무인도서 정보조회, http://uii.mof.go.kr/UII/mn/mng_card/user.do (검색일: 2020. 9. 1)

한국해양조사협회 홈페이지, <https://www.khra.kr/lay1/S1T45C163/contents.do> (검색일: 2020. 5. 8)

KOMC 국가해양정보마켓센터, 갯바위낚시포인트, <http://www.khoa.go.kr/komc/> (검색일: 2020. 10. 10)

_____, 국립해양조사원 공유해 양식장 데이터, <http://www.khoa.go.kr/komc/> (검색일: 2020. 8. 1)

Great Barrier Reef Marine Park Authority, Maps, <http://www.gbrmpa.gov.au/acc>

ess-and-use/zoning/zoning-maps ; 'Managing Commonwealth Islands', <http://www.gbrmpa.gov.au/our-work/Managing-multiple-uses/managing-commonwealth-islands> ; 'Commonwealth Islands resilience projects', <http://www.gbrmpa.gov.au/our-work/Managing-multiple-uses/managing-commonwealth-islands/commonwealth-islands-resilience-projects> (모든 자료 검색일: 2020. 8. 20)

Stockholm archipelago, About, <https://www.stockholmarchipelago.se/en/about/> (검색일: 2020. 9. 28)

Sweden's official website for tourism and travel information, About the right to access Swedish nature, <https://visitsweden.com/what-to-do/nature-outdoors/nature/sustainable-and-rural-tourism/about-the-right-of-public-access/> (검색일: 2020. 9. 28)

Swedish environmental projection agency, The Right of Public Access in protected areas, <http://www.swedishepa.se/Enjoying-nature/The-Right-of-Public-Access/Det-har-galler/Protected-areas/> (검색일: 2020. 9. 28)

The archipelago foundation, Nature Reserves, <https://archipelagofoundation.se/visiting-protected-natural-environments/nature-reserves/> (검색일: 2020. 9. 28)

_____, Projects, <https://archipelagofoundation.se/about-the-archipelago-foundation/projects/richer-archipelago-landscape/> (검색일: 2020. 9. 28)

_____, Projects, <https://archipelagofoundation.se/about-the-archipelago-foundation/projects/smartports/> (검색일: 2020. 9. 28)

_____, Statutes, <https://archipelagofoundation.se/about-the-archipelago-foundation/statutes/> (검색일: 2020. 9. 28)

Wikipedia, Stockholm archipelago map, https://en.wikipedia.org/wiki/Stockholm_Archipelago#/media/File:Stockholms_sk%C3%A4rg%C3%A5rd.png (검색일: 2020. 9. 28)

〈보도 자료〉

한국관광공사 보도자료, “2020년 국내여행 트렌드는 ‘R.E.F.O.R.M.’”(2019. 12. 16)
_____, “소셜 빅데이터로 살펴본 2019 국내여행 트렌드는 B.R.I.D.G.E.”(2018. 12. 17)

〈법령 등〉

「국립공원 특별보호구역 현황」(2020. 1. 15. 국립공원공단 공고 제2020-01호).
「군사기지 및 군사시설 보호법(약칭: 군사기지법)」(2018. 12. 24, 법률 제16030호).
「도서개발 촉진법」(2017. 7. 26, 법률 제14839호).
「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법(약칭: 도서생태계법)」(2020. 5. 26, 법률 제17326호).
「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(약칭: 「무인도서법」)」(2020. 1. 29, 법률 제16902호).
「문화재보호법」(2020. 6. 9, 법률 제17409호).
「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(약칭: 배타적경제수역법)」(2017. 3. 21, 법률 제14605호).
「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(약칭: 경제수역어업주권법)」(2019. 8. 27, 법률 제16568호).
「산림문화·휴양에 관한 법률(약칭: 산림휴양법)」(2020. 2. 18, 법률 제17013호).
「산림보호법」(2020. 3. 24, 법률 제17094호).
「산지관리법」(2020. 3. 31, 법률 제17170호).
「서해5도 지원 특별법(약칭: 서해5도법)」(2018. 6. 12, 법률 제15630호).
「습지보전법」(2019. 8. 27, 법률 제16568호).

「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률(약칭: 야생생물법)」(2020. 8. 11, 법률 제17472호).

「영해 및 접속수역법(약칭: 영해법)」(2018. 3. 13, 법률 제15429호).

유엔해양법협약).

「자연공원법」(2019. 11. 26, 법률 제16596호).

「자연환경보전법」(2019. 12. 10, 법률 제16806호).

「항만법」(2019. 8. 27, 법률 제16568호).

「해양공간계획 및 관리에 관한 법률(약칭: 해양공간계획법)」(2018. 4. 17, 법률 제15607호).

「해양공간관리계획의 수립 및 관리 등에 관한 규정」(2019. 6. 12, 해양수산부고시 제2019-73호).

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(약칭: 해양생태계법)」(2019. 8. 27, 법률 제16568호).

「해저광물자원 개발법(약칭: 해저광물자원법)」(2017. 3. 21, 법률 제14679호).

Great Barrier Reef Marine Park Act 1975

대법원 2007.2. 23. 2006두4875

대법원 2014. 6. 26. 2013두25894

부록

■ 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 개정(안)

현행	개정(안)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “무인도서”란 바다로 둘러싸여 있고 만조 시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅으로서 사람이 거주(정착하여 지속적으로 경제활동을 하는 것을 말한다. 이하 같다)하지 아니하는 곳을 말한다. 다만, 등대관리 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 제한적 지역에만 사람이 거주하는 도서는 무인도서로 본다. 2. “주변해역”이란 무인도서의 만조수위선(滿潮水位線)으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다 중 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 등 대통령령으로 정하는 바다를 제외한 것을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “무인도서”란 바다로 둘러싸여 있고 <u>해안선(「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 해안선)을 말한다)</u> 위로 드러나는 땅으로서 사람이 상시 거주하지 아니하는 곳을 말한다. 다만, 등대관리 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 제한적 지역에만 사람이 거주하는 도서는 무인도서로 본다. 2. “주변해역”이란 <u>무인도서 관리를 위하여 필요한 완충공간으로서 무인도서의 해안선(「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 해안선)을 말한다)</u> 으로부터 거리가 1킬로미터 이내의 바다를 말한다. 다만, 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 등 대통령령으로 정하는 바는 제외한다.
제4조(종합정보체계의 구축 등) ① 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계를 구축·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 구축·운영에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.	제4조(종합정보체계의 구축 등) ① 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계를 구축·운영할 수 있다. ② 해양수산부장관은 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 효율적인 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 종합정보체계의 구축·운영을 전문기관에 위탁할 수 있다. ③ 제1항에 따른 무인도서 및 그 주변해역에 대한 종합정보체계의 구축·운영 및 제3항에 따른 전문기관에의 위탁에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

현행	개정(안)
제5조(다른 법률과의 관계) ① 「독도 등 도서 지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 따라 특정도서로 지정된 도서는 이 법의 적용을 받지 아니한다. ② 무인도서 및 그 주변해역(이하 “무인도서”라 한다)의 보전 및 이용·개발에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.	제5조(다른 법률과의 관계) ① 「독도 등 도서 지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 따라 특정도서로 지정된 도서는 이 법의 적용을 받지 아니한다. 다만, 영해기점무인도서는 이 법의 적용을 받는다. ② 무인도서 및 그 주변해역의 보전 및 이용·개발에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.
제9조(실태조사) ① 해양수산부장관은 무인도서의 효율적인 보존·관리를 위하여 무인도서에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시하여야 한다. 다만, 자연재해에 따른 급격한 환경변화 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 때에는 수시로 실태조사를 할 수 있다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장의 의견을 들을 수 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ③ 해양수산부장관은 필요하다고 인정되거나 관계 행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간단체 등과 합동으로 실태조사를 실시할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것(이하 “문화재등”이라 한다)의 지정요건에 해당하는 문화재, 동·식물, 지형, 경관 및 자연적 생성물 등을 발견한 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 1. 「문화재보호법」에 따른 문화재(문화재 보호구역)를 포함하며, 이하 같다) 2. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」	제9조(실태조사) ① 해양수산부장관은 무인도서와 그 주변해역에 대한 종합적인 실태조사를 10년마다 실시할 수 있다. ② <u>급격한 환경변화 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 때에는 수시로 실태조사를 할 수 있다.</u> ③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장의 의견을 들을 수 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 필요하다고 인정되거나 관계 행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간단체 등과 합동으로 실태조사를 실시할 수 있다. ⑤ 해양수산부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것(이하 “문화재등”이라 한다)의 지정요건에 해당하는 문화재, 동·식물, 지형, 경관 및 자연적 생성물 등을 발견한 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 1. 「문화재보호법」에 따른 문화재(문화재 보호구역)를 포함하며, 이하 같다) 2. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 특별보호구역

현행	개정(안)
에 따른 야생생물 특별보호구역 3. 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 4. 「자연공원법」에 따른 공원구역 5. 「습지보전법」에 따른 습지보호지역 6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 시험림 및 「산림보호법」에 따른 산림보호구역 ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 실태조사의 대상·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	3. 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 5. 「습지보전법」에 따른 습지보호지역 6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 시험림 및 「산림보호법」에 따른 산림보호구역 7. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따른 해양보호구역 ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 실태조사의 대상·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 무인도서 현황 관리를 위하여 주민등록이 등록되어 있으나 사람이 살지 않는 무인도에 대하여 실태조사를 실시할 수 있다.
제10조(무인도서의 관리유형의 지정 등) ① 해양수산부장관은 무인도서의 효과적인 관리를 위하여 무인도서를 다음 각 호의 구분에 따른 관리유형별로 지정하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.> 1. 절대보전무인도서: 무인도서의 보전가치가 매우 높거나 영해의 설정과 관련하여 특별히 보전할 필요가 있어 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 상시적인 출입제한의 조치가 필요한 무인도서 2. 준보전무인도서: 무인도서의 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한하는 조치를 하거나 필요한 경우 일시적인 출입제한의 조치를 할 수 있는 무인도서 3. 이용가능무인도서: 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 사람의 출입 및 활동이 허용되는 무인도서 4. 개발가능무인도서: 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서	제10조(무인도서의 관리유형의 지정 등) ① 해양수산부장관은 무인도서의 효과적인 관리를 위하여 무인도서를 다음 각 호의 구분에 따라 관리유형을 지정할 수 있다. 다만 대통령령으로 정하는 무인도서에 대해서는 관리유형을 지정하지 않을 수 있다. 1. <u>보전 무인도서: 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 무인도서</u> 가. 생물다양성이 특히 풍부한 무인도서 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 무인도서 다. 보호 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 무인도서 라. 지형·지질 및 경관이 특히 아름다운 무인도서 마. 영해 설정과 관련하여 특별한 보전이 필요한 무인도서 바. 가목부터 마목까지의 무인도서에 준하는 보전 가치가 있는 무인도서로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 무인도서 2. <u>이용가능무인도서: 무인도서 공간과 자원을 이용하여 레저활동, 생태교육 등이</u>

현행	개정(안)
	<u>가능한 무인도서</u> 3. 개발가능무인도서: 제1호와 제2호의 규정에 해당되지 아니하는 것으로서 일정한 개발이 허용되는 무인도서 ② 해양수산부장관은 무인도서를 효과적으로 보전하기 위하여 필요할 경우에는 무인도서의 주변해역에 대하여 주변관리해역(또는 완충해역)을 지정할 수 있다.
제12조(행위제한) ① 누구든지 절대보전무인도서 및 준보전무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 「재난 및 안전 관리기본법」 제37조제1항 각 호에 따른 응급조치가 필요한 경우 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시한 사항에 해당되는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 건축물 또는 인공구조물의 신축 및 증·개축 2. 토지의 형질변경 3. 개간·매립·준설 또는 간척 4. 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 5. 임목·대나무의 벌채 또는 훼손 6. 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 생태계교란 생물을 말한다)을 반입하는 행위 7. 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 8. 자연적 생성물을 반출하는 행위 9. 생활폐기물을 투기하는 행위	제12조(행위제한) ① 누구든지 보전무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다 1. 건축물 또는 인공구조물의 신축 및 증·개축 2. 토지의 형질변경 3. 개간·매립·준설 또는 간척 4. 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 5. 임목·대나무의 벌채 또는 훼손 6. 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 생태계교란 생물을 말한다)을 반입하는 행위 7. 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 8. 자연적 생성물을 반출하는 행위 9. 생활폐기물을 투기하는 행위 10. 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적을 위하여 일시 거주하는 자의 경우는 제외한다. 11. 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위 ② 누구든지 이용가능무인도서에서 다음

현행	개정(안)
10. 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적을 위하여 일시 거주하는 자의 경우는 제외한다. 11. 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위 ② 제1항에도 불구하고 절대보전무인도서 및 준보전무인도서 안에 있는 문화재 등에 대한 각종 행위제한에 관하여는 각각 「문화재보호법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」·「자연환경보전법」·「자연공원법」·「습지보전법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.	각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만 탐방객에게 안전과 편의를 제공하기 위하여 대통령령으로 정하는 시설을 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 야생동·식물을 포획·채취·이식(移植)·훼손하거나 고사(枯死)시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류·덫·울무·그물·함정 등을 설치하거나 유독물·농약 등을 살포·주입(注入)하는 행위 2. 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경 3. 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 토석의 채취 5. 그 밖에 자연환경보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ③ 해양수산부장관은 제10조 제2항에 따라 지정·고시된 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서 제1항 각 호의 행위가 무인도서에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 행위를 제한할 수 있다. ④ 「재난 및 안전 관리기본법」 제37조제1항 각 호에 따른 응급조치가 필요한 경우 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시한 사항에 해당되는 경우에는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.
제15조(이용가능무인도서에서의 행위) ① 이용가능무인도서에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 있다. 1. 해양레저활동	삭제

현행	개정(안)
2. 관광을 목적으로 한 탐방행위 또는 자연환경보전을 목적으로 한 생태교육 3. 여가활동의 하나로써 야생동·식물을 해양수산부령으로 정하는 방법으로 포획하거나 채취하는 행위 4. 공유수면의 일시적인 점용 또는 사용 5. 관계 법령에 따라 국가기관이 실시하는 행사 등 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정과 유사한 것으로서 무인도서의 형상을 훼손하지 아니하는 범위 안에서 해양수산부령으로 정하는 행위 ② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 관계 법령에 따른 허가·승인·인가 등이 필요한 경우에는 그 허가·승인·인가 등을 받은 후에 하여야 한다.	
제13조(절대보전무인도서의 출입제한) ① 누구든지 절대보전무인도서에 출입할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재해의 예방, 응급대책 및 복구 등을 위한 활동 또는 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 2. 군사상의 목적을 위하여 출입하는 경우 3. 제21조에 따른 무인도서의 점검을 위하여 출입하는 경우 4. 태풍 등 자연재해로 인한 긴급피난을 위하여 출입하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 농업·어업 등의 활동을 위하여 출입하는 경우 6. 무인도서 안에 토지를 소유한 자가 토지의 관리 등을 위하여 출입하는 경우 7. 그 밖에 제10조제1항제1호에 따른 절대보전무인도서의 지정목적의 범위 안에서 필요하다고 인정되어 해양수산부	삭제

현행	개정(안)
장관의 출입허가를 받은 경우 ② 제1항제7호에 따른 출입허가의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. ③ 제1항에도 불구하고 절대보전무인도서 안에 있는 문화재등에 대한 출입제한에 관하여는 각각 「문화재보호법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」·「자연환경보전법」·「자연공원법」·「습지보전법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.	
제14조(준보전무인도서의 일시적 출입제한) ① 해양수산부장관은 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 준보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 출입을 제한할 수 있다. 다만, 제13조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 출입을 제한하는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 출입제한이 필요없다고 인정되는 경우에는 즉시 출입제한을 해제하고 이를 공고하여야 한다.	제14조(출입통제구역 지정) ① 해양수산부장관은 자연환경 또는 생태계의 보호를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 기간을 정하여 보전무인도서의 전부 또는 일부에 대하여 출입통제구역으로 지정하여 출입을 제한할 수 있다. ② 출입통제구역에 들어가려는 자는 해양수산부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가 없이 들어갈 수 있다. 1. 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재해의 예방, 응급대책 및 복구 등을 위한 활동 또는 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 2. 군사상의 목적을 위하여 출입하는 경우 3. 제21조에 따른 무인도서의 점검을 위하여 출입하는 경우 4. 태풍 등 자연재해로 인한 긴급피난을 위하여 출입하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 농업·어업 등의 활동을 위하여 출입하는 경우 6. 무인도서 안에 토지를 소유한 자가 토지의 관리 등을 위하여 출입하는 경우 ② 해양수산부장관은 심각하게 훼손되었거나 훼손 우려가 큰 무인도서를 보호하기

현행	개정(안)
	위하여 일정 기간 동안 일반인의 출입을 금지하는 휴식년제를 실시할 수 있다. 휴식년제가 필요한 무인도서에 관한 사항은 해양수산부령으로 정한다. ③ 해양수산부장은 제1항에 따라 출입통제구역을 지정하는 경우에는 그 사실, 대상 지역 및 출입제한기간 등에 관하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. ④ 해양수산부장은 출입통제구역의 지정 목적이 달성되었거나 지정 목적이 상실된 경우에는 지체 없이 그 지정을 해제하고 그 사실을 고시하여야 한다.
〈신설〉	제1안: 육상부분 행위제한 규정에 포함 제12조(행위제한) ③ 해양수산부장은 제10조 제2항에 따라 지정·고시된 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서 제1항 각 호의 행위가 무인도서에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 행위를 제한할 수 있다. 제2안: 별도 규정으로 신설 ● 2-1 안: 낚시 금지 (낚시 금지 등 행위제한 수준은 현행 법과 유사하나 관리유형이 지정되는 주변해역 대상이 축소되므로 전체적으로는 규제 완화 효과가 있음) 제16조(주변관리해역에서의 행위제한) ① 누구든지 법 제10조 제2항에 따른 주변관리해역(또는 완충해역)주변해역)에서는 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1. 동식물의 포획·채취·이식·훼손하는 행위 또는 포획하거나 훼손하기 위하여 폭발물·그물·함정어구를 설치하거나 유

현행	개정(안)
	독물질·전류를 사용하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우는 제외한다. 2. 건축물 그 밖에 인공구조물의 신축·증축행위(보전무인도서 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한정한다) 3. 공유수면의 구조를 변경하거나 해수의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 공유수면 또는 토지의 형질변경행위 5. 공유수면에서의 바다모래·규사 및 토석의 채취행위 6. 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 또는 유독물질을 버리는 행위 7. 그 밖에 주변관리해역 보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다. 1. 군사목적을 위하여 필요한 경우 2. 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령으로 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우 4. 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위 또는 관련 시설로서 해양수산부장관이 해당 보전무인도서의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가한 경우 5. 다른 법령에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 개발행위등을 하거나 관계행정기관의 장의 인·허가등을 받은 경우. 이 경우 관계 행정기관의 장은 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. 6. 해양수산부장관이 보전무인도서를 보호·관리하기 위하여 대통령령으로 정하

현행	개정(안)
	는 행위를 하거나 필요한 시설을 설치하는 경우 ● 2-2 안: 낚시 허용 (낚시를 허용하지만 동식물 포획·채취 기준을 정하는 규정을 포함) 제15조(주변관리해역에서의 행위제한) ① 누구든지 법 제10조 제2항에 따른 주변관리해역(또는 완충해역)에서는 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 「해양생태계법」 제27조제1항제1호에 따라 해양수산부령으로 정하는 해양생물을 포획·채취·이식·훼손하는 행위 또는 포획하거나 훼손하기 위하여 폭발물·그물·함정어구를 설치하거나 유독물질·전류를 사용하는 행위 1. 건축물 그 밖에 인공구조물의 신축·증축행위(보전무인도서 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한정한다) 2. 공유수면의 구조를 변경하거나 해수의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 3. 공유수면 또는 토지의 형질변경행위 4. 공유수면에서의 바다모래·규사 및 토석의 채취행위 5. 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 또는 유독물질을 버리는 행위 6. 그 밖에 주변관리해역의 보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② 해양수산부장관은 무인도서 주변관리해역(또는 완충해역)의 보전 및 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 동식물의 포획·채취기준을 정할 수 있다.

현행	개정(안)
	③ 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다. 1. 군사목적을 위하여 필요한 경우 2. 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령으로 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우 4. 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위 또는 관련 시설로서 해양수산부장관이 해당 보전무인도서의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가한 경우 5. 다른 법령에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 개발행위등을 하거나 관계행정기관의 장의 인·허가등을 받은 경우. 이 경우 관계 행정기관의 장은 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. 6. 해양수산부장관이 보전무인도서를 보호·관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 행위를 하거나 필요한 시설을 설치하는 경우
4. “영해기점무인도서”란 「영해 및 접속수역법」 제2조제1항 및 제2항에 따라 통상의 기선(基線) 또는 직선의 기선으로 인정되는 무인도서와 국제법에 따라 영해의 폭을 측정하는 기선으로 인정되는 간조노출지를 말한다.	4. “영해기점도서”란 「영해 및 접속수역법」 제2조제1항 및 제2항에 따라 통상의 기선(基線) 또는 직선의 기선으로 인정되는 무인도서와 국제법에 따라 영해의 폭을 측정하는 기선으로 인정되는 간조노출지를 말한다.
제7조(특별관리계획) ① 해양수산부장관은 영해기점무인도서의 보전·관리를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 영해기점무인도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다. ② 특별관리계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	1안) 삭제 2안) 영해기점 도서 특별관리계획 수립 제7조(특별관리계획) ① 해양수산부장관은 영해기점도서의 보전·관리를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 영해기점도서에 대한 특별관리계획(이하 “특별관리계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다. ② 특별관리계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제19조(영해기점무인도서의 관리) ① 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 영해기점무인도서의 보호를 위	제19조(영해기점도서의 관리) ① 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 영해기점도서의 보호를 위하여 제7

현행	개정(안)
하여 제7조에 따른 특별관리계획의 시행에 필요한 조치를 실시하여야 한다. ② 해양수산부장관은 영해기점무인도서의 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 경우를 대비하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 상시적인 보고 및 관리 체계를 마련하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 영해기점무인도서에 대하여는 예산의 범위 안에서 추가적인 훼손을 방지하기 위한 조치를 하여야 한다.	조에 따른 특별관리계획의 시행에 필요한 조치를 실시하여야 한다. ② 해양수산부장관은 영해기점도서의 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 경우를 대비하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 상시적인 보고 및 관리 체계를 마련하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 형상이 훼손되었거나 훼손될 우려가 있는 영해기점도서에 대하여는 예산의 범위 안에서 추가적인 훼손을 방지하기 위한 조치를 하여야 한다.
제29조(무인도서 현황 등의 보고) ① 시장·군수·구청장은 관할 구역 안에 무인도서가 있는 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 전년도 자료를 매년 1월 31일까지 시·도지사에게 제출하여야 한다. 1. 무인도서 증감 현황 2. 다른 법률의 적용을 받는 무인도서 현황 3. 개발사업계획 승인 현황 ② 시·도지사는 제1항에 따라 제출받은 자료를 종합하여 매년 2월 말까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.	제29조(무인도서 현황 등) ① 시·도지사는 관할 구역 안에 무인도서가 있는 경우 다음 각호의 전년도 자료를 매년 2월 말까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다. 1. 무인도서 증감 현황 2. 개발사업계획 승인 현황 ② 해양수산부 장관은 관계 행정기관과 협의하여 무인도서의 현황을 관리하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 관계 행정기관의 장에게 제2항에 따른 무인도서 현황의 관리를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 해당 자료를 제출하여야 한다.

기본연구보고서 발간목록

2020년

01	해양수산업의 지역 간 연관구조 분석	장정인
02	해양수산 분야 기술 대외의존도 분석연구 - 스마트항만을 중심으로 -	전형모
03	지역 해양수산 오픈 플랫폼 구축방안 연구	최지연
04	갯벌 거버넌스 개선방안에 관한 연구	육근형
05	해양환경정책의 능동적 추진을 위한 자원체계 개선 방안 연구	박수진
06	항만 대기환경 관리 표준 및 평가모형 연구	안용성
07	해양수산분야 사회문제해결형 R&D 기반 구축 연구	좌미라
08	해양 유입 하천쓰레기 관리체계 개선방안	이윤정
09	수산물 품질·안전관리 제도 개선방안 연구	이현동
10	국제법 변화에 대응한 어선원 안전 및 권리 제고방안 연구	한덕훈
11	스마트 양식 클러스터 추진 방안 수립 연구	이상철
12	해양포유류 보호에 관한 수산업 대응 방안 연구	정명화
13	수산물 수급통계 개선 방안 연구	김수현
14	IMO 온실가스 규제 대응 정책방향 연구	박한선
15	퇴직전문가 활용을 통한 해운업 경쟁력 강화방안 연구	안영균
16	글로벌 선사들의 물류통합화 전략에 대한 국적선사의 대응방안	전형진
17	내항여객운송항로 정책 발전방안 연구	김태일
18	블록체인 기술기반 식품콜드체인 체계 구축 연구	조지성
19	항만자동화 도입 관련 노무 갈등 해소 방안 연구	김찬호
20	스마트항만과 스마트도시 연계 발전 방안 연구	이연경
21	항만의 회복탄력성 측정 모형 구축에 관한 연구	김성기
22	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 -新해사산업의경제적파급효과분석연구(4차년도)-	박한선
23	국내 항만연계 산업의 가치사슬 및 공급사슬 연계성 강화방안 - 자동차 산업을 중심으로	신수용

2019년

01	한반도 평화 체제 수립 대비 접경수역 연구	최지현
02	수산부문 전망모형 「KMI-FOSiM」 구축 연구(2차년도)	이현동
03	4차 산업혁명 시대의 스마트 어촌 구축방안 연구	박상우
04	해양수산분야 예견적 위험분석 기반구축 연구	최석우
05	재해대응 및 환경보전을 위한 연안토지 매수 이행방안 연구	윤성순
06	선박 대기오염물질 배출저감 기술의 평가·인증체계 구축 및 활용방안 연구	안용성
07	해양레저관광서비스 산업 육성방안 연구	최일선
08	주요국의 나고야의정서 이행체계 강화에 대응한 해양유전자원정책 개선 연구	박수진
09	하천·해양 수질의 연계·통합 관리 체계 연구	장원근
10	총허용어획량(TAC) 기반 수산자원관리 강화 방안 연구	이정삼
11	우리나라 수산업·어촌의 공익적 기능에 관한 연구	류정곤
12	우리나라 원양산업의 사회적 책임 실천 강화를 위한 정책연구	정명화
13	수산업 노동시장 구조 분석과 노동정책 변화에 따른 대응 연구	한광석
14	우리나라 정기선 해운정책 개선 방안 연구	김태일
15	국내외 해운금융 비교를 통한 국내 해운금융 역량강화 방안 연구	전형진
16	해상 사이버 보안체계 강화방안 연구	박한선
17	해운 기업 비즈니스 모델과 경쟁우위 분석 연구	윤희성
18	국내 항만산업이 지역경제에 미치는 영향 분석	하태영
19	동북아 공동배출규제해역 지정 필요성 및 추진방안 연구	이기열
20	수출기업의 글로벌 공급사슬협력 수준 분석과 물류정책 방안 연구 - 화주~물류기업 협력을 중심으로 -	김은수
21	신선식품 수출입 증대를 위한 우리나라 항만물류 개선 방안	신수용
22	환동해권 물류 및 지역개발 비즈니스 모델 제안과 협력방안	박한선
23	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 - 우리나라 新해사산업의 경쟁력 분석에 관한 연구 -	최나영환

수시연구보고서 발간목록

2020년

01	포스트 코로나 19 해양수산 분야 정책방안	박광서
02	생분해성 어구 사용 활성화 방안 연구	심성현
03	해양법 전문인력 양성 방안 연구	박영길
04	무인도서 해양주권 강화와 이용 활성화를 위한 제도 개선방안	정지호
05	지역 해양수산 재정분권 대응방향	황재희
06	데이터 3법 개정에 따른 항만·물류 데이터 활용도 제고 방안	이기열
07	양식 활어 유통 효율화 방안 연구	마창모
08	해양레저관광사업 추진을 위한 제도정비 방안	홍장원
09	해양바이오기업의 규제 정비 방안 연구	최석문
10	비상체제 시 선원의 안전을 위한 선박-항만-항공 이동경로 구축방안	이혜진

2019년

01	일본의 수산물 수입 구조 분석과 對일본 수출 전략 연구	임경희
02	선박부착생물에 대한 선제적 대응을 위한 정책방향 연구	박수진
03	수산물 위생안전을 위한 저온유통체계 구축방안 연구	장홍석
04	전국 사업체조사 마이크로데이터를 활용한 어촌지역 고용통계 (2016, 2017)	한광석

일반연구보고서 발간목록

2020년

01	지역 해양관광 경쟁력 지수 체계화 연구	최일선
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구	강무홍
03	김 중기 수급전망모형 「Gim-MFoS」 구축 연구	허수진

04	중앙 북극 공해 비규제어업방지협정 이행방안 연구	김민수
05	동해 평화관광자유구역 조성 방안 연구	윤인주
06	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(II) - 일반 수출입 컨테이너 정보교환방식 중심 -	이연경
07	스트레스 테스트를 통한 우리나라 해운·조선 기업의 안정성 분석	박성화
08	인공지능기반 해상운임예측 연구	황수진
09	국제물류주산업 실태분석 및 경쟁력 제고 방향 연구	최나영환
10	디지털화에 따른 개별 직업의 대체 가능성 추정 연구	박희대
11	시계열 분석을 통한 해운시장 분석 및 예측 연구	고병욱
12	해양수산업자 글로벌 경제효과 분석모형(KMI-GEM) 시범 구축 연구	임병호
13	해운항만물류 인력양성사업 관리운영 제도 개선 방안 연구	이자연

2019년

01	양식수산물의 경영비 조사체계 구축에 관한 연구	백은영
02	딥러닝 기반의 건화물선 시황예측 연구	윤희성
03	해운-조선산업 관계분석 연구 - 컨테이너 신조발주량 예측 -	최건우
04	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(I) - 디지털 공급사슬 생태계 정보통합지도 구축 중심 -	최상희
05	시민 건강증진을 위한 해안관리 방향	정지호
06	우리나라 주요 국제여객항 운영체계 개선방안 연구 : 운영, 시설, 제도를 중심으로	이경한
07	북한 서해 해양관광 활성화 방안	윤인주
08	EU의 수산물 소비 특성 및 수출 전략(프랑스, 스페인을 중심으로)	김지연
09	해양수산 위성계정 기초연구(I)	장정인
10	우리나라 해운·물류기업의 중국 자유무역시범구 활용방안 연구	김형근
11	지역 해양수산 혁신성장체계 구축 연구	최지연
12	도미니카공화국 뱀장어 양식사업 타당성 조사	마창모
13	강원도 어촌 신활력 제고방안(2차년도) - 어촌 활성화 거버넌스 구축과 신활력 사업구상 -	박상우

수시연구 2020-04

무인도서 해양주권 강화와 이용 활성화를 위한 제도 개선방안

2020년 12월 29일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발 행 인 | 장 영 태

발 행 처 | 한국해양수산개발원

49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연 락 처 | 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등 록 | 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 | 영진피앤피 (02-734-3713)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337

정가 15,000원

