



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

섬 발전 촉진법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈섬발전종합정보체계 구축 등〉

■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2206488호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 섬발전종합정보체계 구축 등	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 위성곤의원 등 14인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 13.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

제주도 본도를 포함한 전국 3,400여 개의 섬은 사람의 거주 여부를 중심으로 유인도서와 무인도서로 구분하여 관리 주체 및 근거법령이 다원화되어있음.

이로 인해 섬 관련 정보 및 통계 등이 부처별·지방자치단체별·용도별로 분산되어 체계적으로 관리되지 못하고 있으며, 이는 섬 발전 정책 수립을 위한 객관적 자료 확보 및 통계자료의 표준화를 저해하는 요소로 작용하고 있음.

이에 섬 지역에 대한 정기적 실태조사를 실시하고 섬 관련 정보와 통계를 관리하는 체계 및 데이터베이스를 구축함으로써 내륙지역에 비해 열악한 섬 주민의 정주여건을 개선하고 섬 발전 사업을 체계적으로 추진하려는 것임(안 제16조 및 제17조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 섬발전종합정보체계의 구축 등

개정안은 섬지역에 대한 정기적 실태조사를 실시하고, 섬지역 관련 정보 및 통계를 개발·검증·관리하는 섬발전종합정보체계를 구축하며, 관계기관의 장에게 관련 정보 또는 자료의 제출, 의견 진술 등을 요청할 수 있는 근거를 신설함(안 제16조 및 제17조 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제16조(실태조사 등) ① 행정안전부장관은 섬지역(제주도 포함) 주민의 생활수준 및 복지 향상을 위한 기초 자료의 확보 및 통계의 작성을 위하여 섬지역에 대한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장, 관련 기관·법인·단체의 장 또는 사업자 등에게 필요한 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ 행정안전부장관은 제1항에 따른 실태조사 업무를 한국섬진흥원에 위탁하여 실시할 수 있다. ④ 제1항에 따른 실태조사에 포함되어야 할 사항과 실태조사의 시기, 방법, 절차 및 공표 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

현행	개정안
<u><신설></u>	제17조(섬발전종합정보체계의 구축) ① 행정안전부장관은 섬 발전 활성화를 위하여 관련 정보 및 통계를 개발·검증·관리하는 섬발전종합정보체계(이하 “섬발전종합정보체계”라 한다)를 구축하여야 한다. ② 관계 중앙행정기관의 장은 섬발전종합정보체계가 원활히 운영될 수 있도록 각 부문별 소관 분야의 정보 및 통계를 작성하여 제공하는 등 적극 협력하여야 한다. ③ 행정안전부장관은 섬발전종합정보체계를 구축·관리·운영하는 경우 관련 정보체계와의 연계를 고려하여야 한다. ④ 행정안전부장관은 섬발전종합정보체계를 구축하기 위하여 관계 기관의 장 또는 사업자 등에게 관련 정보 또는 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 기관의 장 또는 사업자 등은 정당한 사유가 없으면 그 요청을 따라야 한다. ⑤ 행정안전부장관은 섬발전종합정보체계의 구축·운영·관리에 관한 업무를 진흥원에 위탁할 수 있다. ⑥ 그 밖에 섬발전종합정보체계의 구축·운영·관리를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

이에 다부처·다기관에서 추진되는 섬 정책 및 사업의 종합적이고 체계적인 관리를 하고자 한국섬진흥원을 설립하여 섬관리·섬정책 수행의 중추적 기관으로서 역할을 수행하고자 했으며,

현행법령은 한국섬진흥원의 주요 사업으로 ‘섬에 관한 종합적이고 체계적인 통계 조사 및 관리’와 ‘섬지역 정보제공을 위한 시스템 구축’ 등을 명시하고 있음.³⁾

개정안은 다음과 같은 점에서 타당한 측면이 있다고 보임.

첫째, 섬 관련 정보를 수집하기 위하여 실태조사를 실시하고 각종 자료 및 통계를 관리하는 데이터베이스를 구축할 수 있는 법적 기반을 마련함으로써, 분산되어있는 섬 정보를 연계하여 섬지역 통계자료를 표준화하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

3) 「섬 발전 촉진법」

제15조(한국섬진흥원 설립) ①~③ (이하 생략)

④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 섬개발에 필요한 종합적이고 체계적인 조사·연구
2. 제6조에 따른 사업계획 수립을 위한 조사·연구·평가 및 정책수립 지원

3. 섬에 관한 종합적이고 체계적인 통계 조사 및 관리

4. 섬지역 주민 소득 증대 및 복지향상, 섬 관광 활성화, 섬의 생태·문화·역사·자원의 활용과 섬의 가치 증진 등을 위한 중장기적 발전방안 연구
5. 섬지역 진흥을 위한 교육, 컨설팅 및 홍보
6. 관련 국내외 기관과의 교류·협력
7. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 위탁하는 사업
8. 그 밖에 종합적이고 체계적인 섬개발을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

「섬 발전 촉진법 시행령」

제19조(한국섬진흥원의 사업) 법 제15조제4항제8호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 섬지역 정주여건 개선, 섬 인구감소 대책 마련 등 섬지역 활력 제고를 위한 연구
2. 섬지역 활성화를 위하여 국가·지방자치단체·공공기관·민간이 추진하는 학술대회·행사 등 사업 수행

3. 섬지역 정보제공을 위한 시스템 구축

4. 그 밖에 행정안전부장관이 섬 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

현재 섬 관련 정보나 통계자료는 섬의 유형에 따라 부처별로 또는 위치에 따라 개별 지방자치단체별로 수집·관리되어 체계적으로 다루어지지 못하고 있으며, 기초적인 자료에도 혼선이 발생하고 있다는 지적이 있음.⁴⁾ 특히 최근 섬 지역의 인구감소로 유인섬이 무인섬으로 전환되는 사례가 등장⁵⁾함에 따라 중복지정 등 문제가 발생할 가능성이 있어, 관련 대책을 마련하기 위하여는 유인섬과 무인섬의 실태조사 및 통계를 연계할 필요성이 높아지고 있는 상황임.⁶⁾

한국섬진흥원은 지난 3년(2022~2024)간 섬 정보·통계 DB 및 플랫폼 구축 관련 연구(4건)와 사업(7건)을 진행하였으며, 2025년 현재는 통합적 데이터 구축 및 모니터링 체계 관련 연구 2건, 섬 통계DB의 객관성 강화 및 데이터 이용 고도화 체계 구축 관련 사업이 3건 예정 중에 있고, 이를 바탕으로 국내 유인섬 및 무인도서 관련 정보를 포괄하는 섬 종합 정보·통계 플랫폼을 구축할 계획임.

4) 한국섬진흥원, 『거버넌스 구축을 통한 섬 데이터의 안정적 확보 방안 연구』, 2023.

5) 한국섬진흥원에 의하면 국내 유인섬은 2016년 472개에서 2022년 463개로 6년 동안 9개(1.9%) 감소하였으며, 향후 20년간 섬 인구는 약 18% 감소하고, 유인섬 20개가 무인섬화될 것으로 추정됨(한국섬진흥원, 『섬 인구감소 대응방안 연구』, 2022.).

6) 하혜영, 「섬 지역 관리 현황과 향후 과제」, 『NARS 현안분석』, 제292호, 국회입법조사처, 2023.

[섬 종합 정보·통계 플랫폼 구축]

○ (사업 개요)

- (사업목적) 섬 정보·통계 플랫폼 구축을 통한 범부처의 섬 관련 통계 및 정보를 통합 관리하여 대국민에게 제공하는 창구 마련
- (지원근거) 「섬 발전 촉진법」 제15조, 같은법 시행령 제19조
- (주관/시행) 한국섬진흥원(KIDI)
- (사업내용) 섬 통계의 체계적 관리와 데이터 접근 및 활용성이 용이하도록 DB와 정보·통계 플랫폼 환경 조성

○ (필요성)

- 부처별 다원화된 섬 관리체계* 운영으로 사각지대에 방치되는 섬이 없도록 분산된 섬 통계를 데이터베이스화하여 데이터에 기반한 정책 수립의 효율성 및 효과성 제고(*유인섬은 행안부, 무인섬은 해수부 관리)
- 섬 정책 수립 및 연구에 필요한 섬 단위 통계를 제공할 수 있는 국가승인 섬 통계 기준을 마련하여 대한민국 섬 정보 표준 데이터베이스 구축
- 제한적으로 제공된 지자체 및 유관기관의 섬 정보(교통, 시설 등)를 한눈에 파악할 수 있는 종합적·체계적인 통합정보 제공 플랫폼 구축 필요

○ (플랫폼 구축 연차별 계획)

- 정보·통계 작성 및 관리 범위를 단계적으로 확대하여 ‘섬 정보 통합 플랫폼 구축’ 계획 추진
- 사업기간 : 사업 시행 후 4년간
- 총사업금액 : 3,985 백만원

1차년도	2차년도	3차년도	4차년도
• (사업범위) 환경조성 - 섬 정보서비스 및 통계분석 플랫폼 구축 - 클라우드 기반 인프라 구축 • (사업비) 1,397백만원	⇒ • (사업범위) 고도화 - 섬 정보통계시스템 고도화 - 정보보안체계 구축 - 클라우드 기반 인프라 서비스 • (사업비) 1,088백만원	⇒ • (사업범위) 체계화 - 데이터 다차원분석 및 시각화시스템 구축 - 클라우드 기반 인프라 서비스 • (사업비) 762백만원	⇒ • (사업범위) 안정화 - 섬 통계 조사시스템 구축 - 망분리체계 구축 - 클라우드 기반 인프라 서비스 • (사업비) 738백만원

※ 자료 : 행정안전부

둘째, 행정안전부 및 한국섬진홍원으로 하여금 지방자치단체나 관계 행정기관 등에게 각종 정보·자료를 제출하도록 요구할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 실태조사와 섬발전종합정보체계 구축에 소요되는 관련 예산을 안정적으로 확보하여, 섬 발전 전략 수립에 필요한 객관적인 데이터를 지속적이고 효율적으로 수집하는데 기여할 수 있을 것임.

현재 행정안전부와 한국섬진홍원은 2023년부터 매년 공동으로 유인 섬 현황 자료를 작성하고 있는데, 법령에 별도의 근거 없이 공문을 통해 지방자치단체에 자료 협조를 요구하고 있는 상황으로, 수집 데이터의 신뢰성이 낮다는 지적이 있음.⁷⁾ 또한 한국섬진홍원은 섬지역 통계플랫폼 구축을 추진하고 있으나, 2024년부터는 별도의 예산 편성이 이루어지고 있지 않아 사업 추진에 어려움을 겪고 있는 상황임.⁸⁾

참고로, 해양수산부는 ‘해양영토관리역량강화’ 사업으로서 2013년부터 ‘무인도서 현황도 제작 및 정보관리시스템 구축’ 사업을 진행하고 있으며, 2017년부터는 ‘무인도서 실태조사’에 대한 예산을 편성하여 집행하고 있음.⁹⁾

7) 한국섬진홍원, 『섬 통계 DB 구축방안』, 2022.

8) 한국섬진홍원 섬 정보·통계 구축 관련 예산액

(단위 : 백만원)

구분	사업명	예산액
2022	섬 정보 구축 및 홍보	300
2023	섬 통계 DB 플랫폼 구축	100
2024	-	-
2025	-	-

다만, 개정안은 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 실태조사의 대상이 되는 섬의 범위에 대한 검토가 필요함.
개정안은 실태조사 대상에 제주특별자치도 본도(本島)를 포함하고 있는데, 「섬 발전 촉진법」 제2조는 ‘제주특별자치도 본도’와 ‘육지와 연결된 지 10년이 지난 섬’을 제외하고 있음.^{10) 11)}

행정안전부는 개정안에 따른 실태조사의 대상에서 제주특별자치도 본도를 제외해야 한다는 입장으로, 현재 행정안전부와 한국섬진흥원은 제주특별자치도 본도를 제외한 모든 유인도(연륙도 포함)에 대하여 실태조사를 실시하고 있음.¹²⁾

둘째, 실태조사 및 통계 작성이 실질적으로 이루어지기 위하여는 실

9) 최근 3개년 간 무인도서 실태조사, 현황도 제작 및 정보관리시스템 구축 관련 예산액
(단위: 백만원)

구분	2023	2024	2025
무인도서 실태조사	1,000	985	985
무인도서 현황도 제작 및 정보관리시스템 구축	435	428	428

10) 「섬 발전 촉진법」

제2조(정의) ① 이 법에서 “섬”이란 만조(滿潮) 시에 바다로 둘러싸인 지역을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 제외한다.

1. 제주특별자치도 본도(本島)
2. 방파제 또는 교량 등으로 육지와 연결된 때부터 대통령령으로 정하는 기간이 지난 섬

「섬 발전 촉진법 시행령」

제2조(육지와 연결된 기간) 「섬 발전 촉진법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 10년을 말한다.

11) 「섬 발전 촉진법」의 적용 범위에서 제주도 본도를 제외하는 것은 1986년 「(구)도서개발촉진법」 제정 당시부터 일관되게 규정되어 왔으며, 이는 해당 법의 취지가 육지에 비하여 상대적으로 낙후된 섬 지역을 발전시키기 위하여 각종 지원 정책을 수행하고자 한 것이므로 다른 섬에 비하여 규모가 큰 제주도는 지원 대상에서 배제시키고자 한 취지로 이해됨.

12) 참고로, ‘육지와 연결된 지 10년이 지난 섬’은 법 제2조제1항제2호에 따라 ‘섬’의 정의에서 제외되고 있으나, 실무상 필요에 따라 한국섬진흥원이 실시하고 있는 실태조사의 대상에 포함되고 있음.

태조사의 시행 주기 등을 구체화하여 법률에 규정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

개정안은 행정안전부장관은 실태조사를 실시하고 섬발전종합정보체계를 구축‘해야 한다’고 규정하여 이를 의무화하고 있는데, 그 주체를 행정안전부 또는 한국섬진흥원으로 규정하고 있을 뿐, 실태조사와 섬발전종합정보체계 구축 등에 필요한 제반 사항은 모두 행정안전부령 또는 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

참고로, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」은 해양수산부장관으로 하여금 무인도서에 대한 실태조사를 ‘10년마다’ 실시하도록 규정¹³⁾하고 있으며, 실태조사의 내용, 방법, 절차 등은 대통령령에서 규정¹⁴⁾하고 있음.

13) 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」

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.

14) 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」

제10조(실태조사) ① 해양수산부장관은 법 제9조제1항에 따라 무인도서에 대한 실태조사를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 조사하여야 한다.

1. 법 제10조제3항 각 호의 사항
2. 무인도서가 지적공부에 올라 있는지 여부
3. 무인도서 주변해역의 이용실태
4. 해안 및 바닷속의 동식물 분포 현황
5. 해저지형 및 해중경관
6. 그 밖에 무인도서의 소유현황 등 해양수산부령으로 정하는 사항

② 제1항에 따른 실태조사는 법 제26조제1항에 따른 무인도서조사원에 의한 현지조사의 방법으로 하되, 필요한 경우에는 전문 연구기관 또는 단체에 의뢰하여 하거나 원격탐사, 탐문, 자료·문헌(다른 법령에 따른 조사내용을 포함한다) 조사 등의 방법으로 실시할 수 있다. 다만, 법 제9조제1항 단서에 따른 수시조사의 경우에는 현지조사의 방법으로 하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 무인도서의 자연환경 및 생태계의 실태를 조사할 때에는 환경부장관과 합동으로 하여야 한다.

④ 해양수산부장관은 실태조사 시작일 10일 전까지 다음 각 호의 사항이 포함된 실태조사계획을 수립하여 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

1. 실태조사기간 및 대상지역

문 의 처
02)6788-5350

-
- 2. 실태조사의 내용 및 방법
 - 3. 관할 출입제한구역으로의 출입 등 협조사항

참고

2022~2024년 섬 정보통계 관련 연구 및 사업 추진 현황

연도	구분	개수	연구 및 사업명	주요내용
2022	연구	1	(기본연구)섬 통계 DB 구축방안 연구	· 부처·지자체·용도별로 분산된 기존 섬 관련 통계 실태를 파악하고 정책 수립 및 연구자료로 공신력 있는 통계자료 구축방안 마련
	사업	1	한국섬진흥원 정보화전략계획 및 업무재설계(ISP/BPR) 수립 정보화 사업	· 섬 관련 통합 플랫폼(섬 정보·통계 DB 포함) 구축 등을 위한 정보화전략 계획 수립 및 단계별 소요 예산 산출
2023	연구	2	(기본연구)거버넌스 구축을 통한 섬 데이터의 안정적 확보 방안 연구	· 섬 관련 데이터 생산 및 관리 중인 중앙부처, 지자체, 유관기관 등과의 거버넌스 구축을 통한 체계화된 섬 데이터 확보방안 마련 · 섬 데이터의 표준화 및 체계적 관리 방안 마련
			(학술연구)공공빅데이터와 지오코딩을 이용한 섬 지역 공간정보데이터 구축방안 연구	· 섬 데이터 구축을 위한 방법론 마련
	사업	3	섬 정보·통계 플랫폼 로드맵	· 섬 정보통계 플랫폼 구축의 중장기적 로드맵 수립
			섬 통계 DB 구축	· 행정자료 기반 섬 통계DB 구축
			2023년 유인섬 현황조사	· 유인섬 기본정보, 인구, 시설 등 유인섬 현황 기초 자료 조사
2024	연구	1	(수시연구)2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황(Annual Report)	· 유인섬 현황조사 활용도 제고 및 성과공유를 위한 Annual Report
	사업	3	섬 정보·통계 플랫폼 구축 사업 세부계획 수립	· 섬 정보통계 플랫폼 구축 사업 추진을 위한 세부계획 수립
			섬 데이터 구축 및 운영 관리	· 공간정보 기반 섬 통계DB 구축 및 운영관리
			2024년 유인섬 현황조사 및 품질검증	· 유인섬 기본정보, 인구, 시설 등 10개분야 75개 항목 확대 · 품질 검증 프로세스 확립

참고

2025년 섬 정보통계 관련 연구 및 사업 주요 내용

□ 연구

연번	연구명	세부내용
1	드론운용을 통한 섬 환경 데이터 구축 및 모니터링 체계 구축 방안(가제)	· (목 적) 국토이용, 환경, 자연재해 등 다양한 분야에서 관리가 필수적이거나, 접근이 어려운 섬을 위하여 드론을 활용한 모니터링 체계 구축방안 마련 · (주요내용) 고해상도 위성영상 확보 방안 마련, 모니터링 대상 선정 및 영상처리 알고리즘 개발 방안 등 원격탐사 활용 섬 데이터 확보 및 관리 방안 제시 · (향후계획) 수시과제 제안 예정
2	섬 지역 공간정보 구축 관리상의 문제점 및 개선방안(가제)	· (목 적) 공간정보 기반 섬 데이터 구축을 위한 섬 지역 공간정보 구축 및 관리상의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시 · (주요내용) 섬 지역 공간정보의 현황, 구축 및 관리상의 문제점, 정책적 개선방안 제시 등 · (향후계획) 수시과제 제안 예정

□ 사업

연번	연구명	세부내용
1	섬 데이터 구축 및 운영관리 (한국섬진흥원 정보통계팀)	· (필요성) 섬 데이터의 확대 구축 및 효과적 관리, 효율적 운영 방안을 토대로 다양한 데이터 구축 필요 · (목 적) 행정자료 기반 통계 데이터, 공간정보 기반 데이터 베이스 등 데이터의 연계, 융합을 통한 섬 DB의 확대의 지속 추진
2	2024년 유인섬 현황조사 및 품질검증 (행정안전부와 공동 수행)	· (필요성) 정책, 사업, 연구 추진시, 유인섬 현황 파악이 가능한 기초데이터 구축과 더불어 데이터 신뢰성 향상 방안 필요 · (목 적) 유인섬에 대한 효율적인 정책 추진 및 체계적인 조사·관리로 섬 통계 활용도를 제고하고, 품질검증 프로세스 확립을 통해 신뢰성 향상 방안 고도화
3	섬 통계 공유를 위한 홈페이지 개설 (한국섬진흥원 정보통계팀)	· (필요성) 현재 구축된 섬 관련 데이터를 활용 섬 통계 및 정보를 제공할 창구 필요 · (목 적) 유인섬 현황자료 및 기존 섬 통계 DB 구축 자료를 활용한 인포그래픽 제공 및 데이터 공유