



제428회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈먼섬 지원 특례 확대〉

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2211007호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 지방교육재정 특별교부금 및 대학 정원외 입학 특례 신설	3
2. 정주생활지원금 지원 신설	16
3. 노후주택 개량 사업 지원 신설	22
4. 선박 운항 지원 신설	25
5. 유류비 과세특례 및 여행객 관세 면제 등 신설	28
6. 불법조업 방지시설 지원 신설	31

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 서삼석의원 등 14인
2. 발의연월일 : 2025. 6. 23.
3. 회부연월일 : 2025. 6. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

국토 외곽 섬들은 영토 최전방 지역의 국가 주권 수호의 실질적 역할을 하고 있지만 지리적 특성으로 인해 교통·교육·문화 등의 분야에서 여타 지역에 비해 열악한 환경에 놓여있음.

현행법은 섬 주민을 위한 정주환경 조성과 생활기반시설의 정비·확충 등 지원 근거를 규정하고 있으나 섬 주민의 유류 및 생활필수품 운반과 교통편의를 제공하는 편의 선박의 운항에 대한 지원 근거가 마련되어 있지 않아 비용 등의 문제로 해상교통 운항 중지 및 항로 단절 등이 빈번히 발생하는 등 섬 주민들이 큰 불편을 겪고 있음.

또한 국토 외곽 섬의 지자체들이 섬 관광을 통한 지역 경제 발전과 소득증대를 추진하고 있으나 섬 관광 촉진에 대한 지원 근거가 마련되어 있지 않아 섬 관광객 유치와 시설 조성에 어려움을 겪는 등 교통·교육·문화 등의 분야에서 섬 지역의 활력을 제고하기 위한 특단의 지원이 시급한 현실임.

이에 국가가 섬의 특수성을 고려하여 실효성 있게 국토 외곽 먼섬

을 지원하도록 섬의 해상교통 및 관광 활성화 등의 지원 근거를 마련함으로써 우리 국토의 외곽에 위치한 국토 외곽 섬들의 공익적 가치를 제고하고 섬 주민의 정주여건을 개선하여 섬 인구소멸 위기 대응에 이바지하려는 것임(안 제9조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방교육재정 특별교부금 및 대학 정원 외 입학 특례 신설

개정안은 교육부장관이 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 특별지원할 수 있도록 하고, 국토외곽 먼섬 주민의 자녀가 대학 등에 입학하는 경우에 정원 외 입학할 수 있는 특례를 신설하려는 것임 (안 제9조제2항 및 제3항 신설).

현행	개정안
제9조(교육비 등의 특별지원) (생략)	제9조(교육비 등의 특별지원) ①
<신설>	(현행 제목 외의 부분과 같음)
「서해 5도 지원 특별법」 제15조(교육지원) ③ 교육부장관은 서해 5도의 교육지원과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지원할 수 있다.	② 교육부장관은 국토외곽 먼섬의 교육지원과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지원할 수 있다.
<신설>	③ 교육부장관은 국토외곽 먼섬 주민의 자녀가 「고등교육법」 제2조의 학교에 입학하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원이 따로 있는 것으로 볼 수 있다.
「서해 5도 지원 특별법」 제5조(노후 주택개량 지원) ④ 교육부장관은 서해 5도 주민의 자녀가 「고등교육법」 제2조의 학교에 입학하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원이 따로 있는 것으로 볼 수 있다.	

1) 지방교육재정 특별교부금 지원 근거 신설

지방교육재정교부금이란 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 지방자치단체가 교육기관이나 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 것으로,¹⁾

각 시도교육청에 총액으로 교부하는 ‘보통교부금’과 특별한 재정수요에 용도를 정하여 교부하는 ‘특별교부금’으로 구분되고, 이 중 특별교부금은 내국세분 교부금의 3.8%를 재원으로 하며 그 목적에 따라 국가시책사업 47.4%, 지역교육현안사업 23.7%, 재해대책사업 7.9%, 디지털교육혁신사업 21.1%의 비율로 배분됨.²⁾³⁾

1) 「지방교육재정교부금법」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

2) 「지방교육재정교부금법」

제3조(교부금의 종류와 재원) ② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079
2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액 및 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액

제5조의3(교부금의 재원 배분 및 특별교부금의 교부에 관한 특례) ① 제3조제3항에도 불구하고 2026년 12월 31일까지는 보통교부금 재원은 같은 조 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 1,000분의 962를 합한 금액으로 하고, **특별교부금 재원**은 같은 호에 따른 금액의 1,000분의 38로 한다.

② 제5조의2제1항에도 불구하고 교육부장관은 제1항에 따라 배분된 특별교부금을 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다.

1. 「지방재정법」 제58조에 따라 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정 지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 380분의 180
2. 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때: 특별교부금 재원의 380분의 90
3. 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 380분의 30

< 지방교육재정교부금 종류별 교부 기준 >

종류와 자원		교부 기준	
보통교부금 (내국세분 96.2% + 교육세 일부)		시·도교육청별로 총액을 교부하고, 각 시·도교육청에서 이를 재원으로 예산을 편성하여 인건비, 시설비 등에 사용하거나 학교회계로 전출하여 집행	
특별교부금 (내국세분 3.8%)	국가시책 (380분의 180)	전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원 계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때	• 지방교육재정교부금위원회의 심의를 거쳐 교육부장관이 결정 • 매년 1월 31일까지 교부(필요시 조정 가능)
	지역교육현안 (380분의 90)	기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때	• 시도교육감의 신청을 받아 교육부장관이 결정(수시)
	재해대책 (380분의 30)	보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때	
	디지털교육혁신 (380분의 30)	교원의 AI 교수학습 역량강화 및 방과후교육 활성화 등을 위한 특별한 재정수요가 있는 때	• 국가시책사업을 준용하여 운용

※ 자료 : 교육부 특별교부금 교부·운용 기준(2025)

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 특별한 재정수요가 있거나 재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 380분의 80
- 가. 「초·중등교육법」 제21조에 따른 교원에 대한 인공지능 기반 교수학습 역량 강화 사업 등 디지털 기반 교육혁신을 위한 특별한 재정수요가 있는 때
- 나. 초등학교·중학교·고등학교 방과후학교 사업 등 방과후 교육의 활성화를 위한 특별한 재정수요가 있는 때
- 다. 가목 또는 나목과 관련하여 디지털 기반 교육혁신 또는 방과후 교육 활성화 성과가 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요한 때
- 3) 본래 특별교부금은 내국세분 교부금의 3.0%를 재원으로 하여 국가시책사업 60%, 지역교육현안 사업 30%, 재해대책사업 10%로 구분하여 교부되나, 「지방교육재정교부금」 제5조의3에 따라 2024년부터 2026년까지 3년간 한시적으로 그 자원 및 목적이 본문과 같이 달리 적용됨.

개정안은 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)와 유사하게 우리나라의 최외곽에 위치하여 국경수비대의 역할을 하면서도 정주여건이 열악한 울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬에도 「서해 5도 지원 특별법」과 유사하게 지방교육재정 특별교부금 지원에 대한 근거 규정을 마련하려는 것임.⁴⁾

국토외곽 먼섬은 최근 정주인구의 감소와 저출산으로 인하여 먼섬에 소재한 각급 학교는 신입생이 없어 휴교 상태에 놓이거나 폐교되고 있으며, 교육시설이 낙후되고 교사 수급에 어려움을 겪는 등 교육환경이 열악한 상황이라는 점을 고려할 때,

개정안은 지방교육재정 특별교부금 지원을 할 수 있도록 근거 규정을 마련함으로써 다른 지역과의 교육 격차를 줄이고 지역간 균형발전을 도모하는데 기여할 수 있다는 점에서 그 입법 취지는 타당함.

다만, 특별교부금의 교부는 교육부장관이 결정하는 재량사항으로서 특별교부금을 통하여 국토외곽 먼섬의 교육환경 개선을 위한 안정적인 재원을 확보하는 데에는 한계가 있으므로 보통교부금을 통한 교육

4) 「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제15조(교육지원) ③ 교육부장관은 서해 5도의 교육지원과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지원할 수 있다.

「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제10조(지방교육재정교부금 특별지원) 교육부장관은 「지방교육재정교부금법」 제5조 및 제5조의2에 따른 교부대상 외에 인천광역시교육감이 서해 5도에 설치된 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제2조에 따른 각급학교의 교육여건 개선 또는 교육과정의 운영을 위한 특별한 지역현안 수요의 발생으로 특별한 재정수요가 있다고 요청하는 경우에는 법 제15조제3항에 따라 지방교육재정교부금 중 특별교부금을 그 운영재원의 범위에서 심사하여 교부할 수 있다.

재정 지원이 바람직한 측면이 있고,

「지방교육재정교부금법」 시행령⁵⁾ 및 동법 시행규칙⁶⁾ 은 **보통교**

5) 「지방교육재정교부금법 시행령」

<별표1> 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)

측정항목		측정단위	산정기준
3. 교육 행정비	가. 기관운 영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수	1) 교부금산정기준학교의 학교 수 및 학생 수 2) 교부금산정기준학교의 기준 교직원 수
4. 교육복지 지원비	가. 지역 간 균형 교육비	학교 수, 소재 행 정구역 면적 및 도서·벽지 소재 학교의 학생 수	1) 교부금산정기준학교 수 2) 지방자치단체 관할 구역 면적 3) 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지 에 소재한 교부금산정기준학교의 학생 수
7. 늘봄학교 및 방과후학 교 사업비	가. 방과후 학교 사 업지원	학급 수	1) 읍·면 지역 및 도서(島嶼)·벽지(僻地)에 있는 공 립 및 사립의 중학교, 고등학교 및 중학교·고등학 교의 과정을 교육하는 특수학교의 학급 수 2) 대도시 및 시 지역에 있는 공립 및 사립의 중학교, 고등학교 및 중학교·고등학교의 과정을 교육하는 특수학교의 학급 수

비고

8. 측정항목 제3호가목의 산정기준에서 "기준 교직원 수"란 해당 시·도의 학교급별 및 지역별 학
생 수를 전국의 학교급별 및 지역별 교직원 1명당 평균 학생 수로 나누어 산출된 교직원 수의
합을 말하며, 지역은 다음 각 목과 같이 구분한다.

라. 도서·벽지: 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지 중 학생 수 300명 미만의 학교
가 있는 도서·벽지

6) 「지방교육재정교부금법 시행규칙」

<별표2> 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)

측정항목		측정단위	산정기준
3. 교육 행정비	가. 기관 운영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교 직원 수	$[(\text{학교 수} \times \text{학교당 단위비용}) + (\text{학생 수} \times \text{학생당 단위비용}) + (\text{기준 교직원 수} \times \text{기준 교직원 당 단위비용})] \times \text{교육부장관이 정하는 인상률}$
4. 교육복지 지원비	가. 지역 간 균형 교육비	학교 수, 소재 행정구역 면적, 도서·벽 지 소재 학교의 학생 수	$\{(\text{해당 시·도의 행정구역 면적} \div \text{해당 시·도의 학교수}) \div \sum(\text{시·도별 행정구역 면적} \div \text{시·도별 학교수}) \times \text{교육부장관이 정하는 금액}\} + \{(\text{해당 시·도의도서·벽지 소재 학교에 재학 중인 학생 수} \div \sum(\text{시·도별 도서·벽지 소재 학교에 재학 중인 학생 수}) \times$ 교육부장관이 정하는 금액}
7. 늘봄학교 및 방과후학 교 사업비	가. 방과후 학교 사 업지원	학급 수	1) 읍·면 지역 및 도서(島嶼)·벽지(僻地)에 있는 공립 및 사립의 중학교, 고등학교 및 중학교·고등학교의 과정을 교육하는 특수학교의 학급 수 $\times$ 단위비용 2) 대도시 및 시 지역에 있는 공립 및 사립의 중학교, 고 등학교 및 중학교·고등학교의 과정을 교육하는 특수 학교의 학급 수 $\times$ 단위비용

부금 기준재정수요 산정기준으로 ‘도서·벽지 소재 학생’을 포함하고 있으므로 국토외곽 먼섬에 대하여 교육재정교부금 지원 특례가 이미 마련되어 있다는 측면을 함께 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법령에 따른 지방재정 수요 측정 항목에 섬 지역에 대한 가중 지원 요소가 이미 반영되어 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 교육부의 이견이 있어 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

2) 대학 정원 외 입학 특례 신설

「고등교육법」은 고등교육 학교의 종류로 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학 등을 규정하고 있는데,⁷⁾

「서해 5도 지원 특별법」 및 동법 시행령은 서해 5도에서 친권자 또는 후견인과 함께 거주하면서 서해 5도의 중·고등학교 교육과

7) 「고등교육법」

제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

정 6년을 모두 이수하거나, 서해 5도에 거주하면서 초·중·고등학교
교육과정 12년을 모두 이수한 학생에 대해서는 입학정원의 100분의 1
범위 내에서 “대학 정원 외 입학 특례”를 두고 있음.⁸⁾

개정안은 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)와 유사하
게 우리나라의 최외곽에 위치하여 국경수비대의 역할을 하면서도 정주
여건이 열악한 울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬에도 「서해 5도 지
원 특별법」과 유사하게 대학 정원 외 입학 특례에 관한 근거 규정을
마련하려는 것임.

[국토외곽 먼섬(43개) 학교 현황]

(인구 : 2024.12.31. 기준, 학교 현황 : 2025.8.18. 기준)

시도	시군	섬이름	인구(명)	학교 현황 ⁹⁾		
				초등학교	중학교	고등학교
인천광역시 (5개)	옹진군 (5개)	백령도	4,722	2	1	1
		대청도	1,205	1	1	1
		소청도	231	-	-	-
		연평도	1,887	1	1	1
		소연평도	106	-	-	-

8) 「서해 5도 지원 특별법」

제15조(교육지원) ④ 교육부장관은 서해 5도 주민의 자녀가 「고등교육법」 제2조의 학교에 입학
하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원이 따로 있는 것으로 볼 수 있다.

「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제11조(대학 정원 외 입학) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 대학(산업대학·교육대학
·전문대학·기술대학·원격대학 및 각종학교를 포함하되, 대학원 및 대학원대학은 제외한다)에
입학하는 경우에는 법 제15조제4항에 따라 「고등교육법 시행령」 제28조제1항에도 불구하고
그 정원이 따로 있는 것으로 본다. 이 경우 제1호 및 제2호에 해당하는 사람의 학년별 총학생수
는 해당 학년 입학정원의 100분의 1을 초과할 수 없고, 제1호 및 제2호에 해당하는 사람의 모집
단위별 총학생수는 해당 학년 모집단위별 입학정원의 100분의 5를 초과할 수 없다.

1. 서해 5도에서 「민법」 제909조에 따른 친권자 또는 같은 법 제928조에 따른 후견인과 함께
거주하면서 서해 5도에 설립된 중학교 및 고등학교의 모든 교육과정을 이수한 학생
2. 서해 5도에 거주하면서 서해 5도에 설립된 초등학교·중학교 및 고등학교의 모든 교육과정을
이수한 학생

9) 다른 섬에 본교와 분교가 각각 소재한 경우 분교가 위치한 곳에 * 표시하고, 하나의 섬에 본교

시도	시군	섬이름	인구(명)	학교 현황 ⁹⁾		
				초등학교	중학교	고등학교
충청남도 (1개)	보령시	황도	2	-	-	-
전북 특별자치도 (3개)	군산시	어청도	242	-	-	-
	부안군 (2개)	상왕등도	48	-	-	-
		하왕등도	21	-	-	-
전라남도 (20개)	여수시 (3개)	거문도	477	-	-	-
		동도	234	-	-	-
		서도	603	1	1	-
	영광군 (3개)	횡도	3	-	-	-
		안마도	187	-	-	-
		대석만도	12	-	-	-
		죽도	4	-	-	-
	완도군	여서도	97	-	-	-
	진도군 (6개)	동거차도	114	-	-	-
		서거차도	98	1*	-	-
		상하죽도	11	-	-	-
		맹골도	95	-	-	-
		죽도(조도면)	40	-	-	-
		곽도	23	-	-	-
	신안군 (11개)	대흑산도	1,691	1	1	-
		장도	74	1*(휴교)	-	-
		영산도	46	1*(휴교)	-	-
		대둔도	277	1*	-	-
		상태도	77	-	-	-
		중태도	12	-	-	-
		하태도	111	1*(휴교)	-	-
		만재도	69	-	-	-
		다물도	187	1*(휴교)	-	-
		홍도	435	1*	-	-
		가거도 (소흑산도)	353	1	1*	-
경상북도 (3개)	울릉군 (3개)	울릉도	9,058	4	1	1
		죽도	1	-	-	-
		독도	40	-	-	-
제주도 (4개)	제주시 (2개)	비양도	132	1*(휴교)	-	-
		우도	1,572	1	1	-
		상추자도	897	1	-	-
		하추자도	641	1*	-	-
	서귀포시 (2개)	가파도	209	1	-	-
		마라도	84	1*(휴교)	-	-

※ 자료 : 한국섬진흥원 유인도 현황정보, 한국교육학술정보원 학교알리미

와 분교가 모두 위치한 경우 하나의 학교가 있다고 보며, 중학교와 고등학교가 통합된 ‘중고등학교’는 중학교와 고등학교에 각각 표시함.

현재 국토외곽 먼섬 43개 중 초·중·고등학교가 소재한 섬은 서해 5도에 해당되는 백령도, 대청도, 연평도 및 울릉도 등 총 4곳으로,

개정안에 따라 추가로 대학 정원 외 입학 특례의 혜택을 받을 수 있는 섬은 사실상 울릉도 1곳으로 보임.

2025년 현재 울릉군의 총 학교수는 12개(유치원 6개, 초등학교 4개, 중학교 1개, 고등학교 1개)로 모두 울릉도에 소재하고 있는데,

2023년 울릉군 사회조사에 따르면 타 지역 전학(진학) 현황 및 계획이 “있다”고 응답한 울릉군민은 51.5%로, 주된 전학사유는 “대도시 학교에서 경쟁력을 갖추기 위해서(48.6%)”, “대학 진학을 위해(33%)”로 나타났다.¹⁰⁾

또한 2023년 기준 국토외곽 먼섬 내 학생 수는 초등학교(606명)에서 중학교(288명) 진학시 약 52%가 감소하고, 중학교(288명)에서 고등학교(191명) 진학시 약 34%가 감소하는 등 교육 목적으로 학령층 인구가 유출되고 있는 상황임.¹¹⁾

개정안은 교육환경이 열악한 국토외곽 먼섬에서 교육과정을 이수한 학생의 대학 진학 기회를 확대하려는 것으로, 자녀의 교육 목적으로

10) 「2023년 경상북도·울릉군 사회조사 보고서」 p.6

- 조사대상 : 울릉군 360가구
- 응답대상 : 가구 내 만15세 이상 가구원 485명
- 조사기간 : 2023.8.24.~2023.9.8.
- 조사방법 : 타계식 면접조사 원칙(불가피한 경우 조사표를 사전 배분하는 자계식 병행)

11) 국토연구원·한국섬진흥원, 「국토외곽 먼섬 종합발전계획 수립 연구」, 2025.

타지역으로 전학 또는 이주하는 등 국토외곽 먼섬 지역이 공동화되는 것을 방지하며 국토외곽 먼섬의 인재양성과 장기적인 발전에 기여할 수 있다는 점에서 그 입법 취지는 타당함.

다만, 현행 「고등교육법 시행령」은 고등교육을 받을 기회를 균등하게 제공하기 위하여 소득·지역 등의 차이를 고려하여 선발할 필요가 있는 사람으로서 학교의 장이 정하는 농어촌지역 또는 「도서·벽지 교육진흥법」에 따른 도서·벽지의 학생은 정원 외 입학(농어촌학생 특별전형)을 규정하고 있는데,¹²⁾

국토외곽 먼섬은 「도서·벽지 교육진흥법」 및 동법 시행규칙에 따른 도서지역¹³⁾으로서 농어촌학생 특별전형으로 정원 외 입학이 가능하다는 점을 고려할 때 별도의 입법 필요성은 다소 제한적일 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

12) 「고등교육법 시행령」

제29조(입학·편입학 등) ② 다음 각 호의 사람의 입학의 경우에는 제28조제1항에도 불구하고 그 정원이 따로 있는 것으로 본다. 이 경우 제2호·제3호·제8호·제9호·제11호·제12호·제12호의2·제13호 또는 제14호에 해당하는 사람의 총학생수는 별표 1의 기준을 따른다.

14. 고등교육을 받을 기회를 균등하게 제공하기 위하여 소득·지역 등의 차이를 고려하여 선발할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 목의 사람

가. 학교의 장이 정하는 농어촌지역 또는 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지의 학생

13) 「도서·벽지 교육진흥법」

제2조(정의) 이 법에서 “도서·벽지”란 지리적·경제적·문화적·사회적 혜택을 받지 못하는 다음 각 호의 지역으로서 교육부령으로 정하는 지역을 말한다.

1. 산간지역
2. 낙도(落島)
3. 수복지구(收復地區)
4. 접적지구(接敵地區)
5. 광산지구(鑛山地區)

「도서·벽지 교육진흥법 시행규칙」

제2조 (도서·벽지지역과 등급별 구분) 법 제2조의 규정에 의한 도서·벽지의 지역과 그 등급별 구분은 별표와 같다.

[2027년도 정원외 특별전형 총학생수 기준]

호수	대상자	총학생수 기준			
		연도별 입학정원 대비		모집단위별 입학정원 대비	
1	산업체 위탁학생, 기타 위탁학생	교육부장관이 결정		교육부장관이 결정	
2	재외국민 및 외국인(제6·7호 대상자 제외)	2%		10%	(의대·치대·한의대 5%, 교대·원격대 20%)
4	각종 장애 또는 지체로 인하여 특별한 교육적 요구가 있는 자로서 대학의 장이 정하는 자	입학정원 제한 없음		입학정원 제한 없음	
6	북한이탈주민 및 부모가 모두 외국인인 외국인	입학정원 제한 없음		입학정원 제한 없음	
7	외국에서 우리나라 초·중등교육에 상응하는 교육과정을 전부 이수한 재외국민, 외국인, 귀화허가를 받은 결혼이주민	입학정원 제한 없음		입학정원 제한 없음	
12 의2	대학·산업대학·기술대학(「수도권정비계획법」에 따른 수도권에 소재하는 대학·산업대학·기술대학은 제외한다)에 입학하는 30세 이상인 사람	입학정원 제한 없음		입학정원 제한 없음	
14	농어촌지역 및 도서·벽지의 학생	4%	5.5%	11%	10% (의대·치대·한의대 5%, 교대·원격대 20%)
	특성화고교졸업자	1.5%			10% (의대·치대·한의대 5%, 교대·원격대 20%)
	기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 지원대상자	-			20% (의대·치대·한의대 5%, 교대·원격대 20%)
	특성화고 등을 졸업한 재직자	-			- (의대·치대·한의대 5%, 교대·원격대 20%)

※ 자료 : 교육부, 2025년도 대학입학전형기본사항

특히 교육부의 「2027년도 대학입학전형기본사항」에 따르면, 현재 농어촌학생 특별전형의 모집인원은 총학생수 기준 연도별 입학정원 대비 4% 및 모집단위별 입학정원 대비 10% 이내로 정원 외 입학이 가능하다는 점에서 국토외곽 먼섬 특별전형이 신설될 경우 타 농어촌·벽지 학생과의 대학입학 형평성 문제가 제기될 수 있고,

면섬 43개 중 초등학교가 없거나(23개 섬) 중학교가 없거나(35개 섬) 고등학교가 없는 등(39개 섬) 면섬 대부분은 의무교육 시설이 부족하여 상급학교 진학을 위하여는 학생들이 섬 밖으로 **이주할 수 밖에 없는 상황**이므로 대부분의 면섬 학생은 특별전형의 혜택을 누릴 수 없고,¹⁴⁾ 개정안을 통해 추가적으로 특별전형 혜택을 받을 수 있는 지역은 사실상 울릉도 한 개 섬에 불과하다는 점에서 실질적인 정책 도입의 **효과성**이 크지 않을 수 있다는 점을 검토할 필요가 있음.

이 외에도 서해 5도의 대학 정원 외 입학 특례는 「서해5도 지원 특별법」 제정 당시 **연평도 포격사건** 이후 서해 5도가 공도화 될 가능성을 방지하기 위하여 서해 5도의 정주환경을 개선할 필요가 있다는 논의를 반영하여 도입된 것이라는 점을 함께 고려할 필요가 있음.¹⁵⁾

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 **공감**하나,

현행법 제정시 국토외곽 면섬 주민의 자녀는 농어촌학생 특별전형으로 대학에 진학할 수 있어 정원외 선발 규모 확대는 **신중한 검토**가 필요하다는 **교육부**의 이견이 있었음을 고려할 때 **부처 간 협의**를

14) 농어촌학생 특별전형과 서해 5도 특별전형은 위장전입 등 특별전형의 악용 가능성을 방지하기 위하여 학생과 부모 모두 농어촌지역 또는 서해 5도에 거주하면서 농어촌지역 또는 서해 5도에 소재한 초·중·고등학교 등을 졸업할 것을 요건으로 하고 있는데, 대부분의 면섬은 중·고등학교가 없어 면섬 학생들은 육지에 있는 상급학교에 진학할 수 밖에 없는 상황이므로 면섬 특별전형의 혜택을 사실상 받을 수 없을 것이라 예상됨.

15) 제294회 국회(정기회) 행정안전위원회 제10차 전체회의 회의록(2010.11.30.), 제294회 국회(정기회) 제6차 법안심사소위 회의록(2010.12.3.), 서해5도 지역 지원 특별법안 심사보고서(2010.12.)

통해 반영이 필요하다는 입장임.

한편 울릉군은 울릉군의 학생은 농어촌학생 특별전형의 적용 대상이나, 2025년 기준 학년당 학생수가 평균 26.7명에 불과(1학년 23명, 2학년 28명, 3학년 26명, 특수학급 3명)하여 다른 농어촌지역 소재 고등학교에 비해 내신등급 등이 불리한 상황으로 실질적으로 해당 전형의 혜택을 누리기 어렵고,

2023년 울릉중학교 3학년 진학 희망 조사 결과 울릉고등학교 진학 희망률이 12%로 나타나는 등 고등학교 진학을 목적으로 타시군으로 전학하는 것을 방지하기 위하여는 개정안의 도입이 필요하다는 의견을 제출하였음.

2. 정주생활지원금 지원 신설

개정안은 국토외곽 먼섬에 거주하는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 국토외곽 먼섬에 거주한 주민에게 정주생활지원금을 지원할 수 있는 근거를 두려는 것임(안 제13조 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u> 「서해 5도 지원 특별법」 제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원) ① 국가는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해 5도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다. 1. 「주민등록법」에 따라 서해 5도에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 ② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급 대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제13조(정주생활지원금 지원) ① 국가는 국토외곽 먼섬 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 국토외곽 먼섬에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다. 1. 「주민등록법」에 따라 해당 국토외곽 먼섬에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자 ② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국토외곽 먼섬 중 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)는 「서해 5도 지원 특별법」의 적용 대상으로, 주민의 안정적인 생활을 지원하고 정주여건을 개선하기 위하여 주민들에게 매월 정주생

활지원금을 지원하고 있는데,¹⁶⁾

특수지근무수당을 지급받는 사람을 제외하고 6개월 이상 서해 5도에 주민등록이 되어있고 실거주 기간이 6개월 이상인 자 또는 결혼이민자로서 6개월 이상 체류지가 등록되어 있고 실제 체류한 기간이 6개월 이상인 자에게 지급되며, 2025년에는 거주기간 6개월 이상 10년 미만인 자에게 매월 12만원 및 10년 이상인 자에게는 매월 18만원을 지급하고 있음.¹⁷⁾

16) 「서해 5도 지원 특별법」

제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원) ① 국가는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해 5도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다.

1. 「주민등록법」에 따라 서해 5도에 주소가 등록되어 있는 자
2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자

② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제7조(정주생활지원금의 지급대상 등) ③ 정주생활지원금은 그 지급대상자별로 매월 지급한다. 다만, 정주생활지원금의 지급대상자가 다음 각 호의 구분에 따른 사람에게 정주생활지원금을 지급하여 줄 것을 신청하는 경우에는 그 사람에게 지급할 수 있다.

1. 제1항제1호 또는 제2항의 지급대상자인 경우: 「주민등록법 시행령」 제6조에 따른 세대별 주민등록표에 적힌 세대주
2. 제1항제2호의 지급대상자인 경우: 배우자

17) 「서해 5도 정주생활지원금 지원 지침」 (행정안전부 고시)

제3조(지급대상 및 기준) ① 지원금 지급대상은 영 제7조제1항에 따라 지급일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 다만, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 「지방공무원수당 등에 관한 규정」, 그 밖의 법령에 따라 특수지근무수당을 지급받는 사람은 제외한다.

1. 「주민등록법」에 따라 6개월 이상 서해 5도에 주소가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 거주한 기간이 6개월 이상인 자
2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자는 「출입국관리법」에 따라 6개월 이상 서해 5도에 체류지가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 체류한 기간이 6개월 이상인 자

② 제1항에 해당하는 사람 중 10년 이상 서해 5도에 주소나 체류지가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 거주한 기간이 10년 이상인 사람에게는 지원금을 추가하여 지원할 수 있다.

③ 사망자는 사망한 날이 속하는 달까지 지원금을 지급한다.

제4조(지급액) ① 제3조제1항에 해당하는 사람의 지원금은 1인당 매월 10만원으로 한다.

② 제3조제2항에 해당하는 사람의 지원금은 1인당 매월 16만원으로 한다.

[서해 5도 정주생활지원금 지원액]

구분	2011~2017년	2018~2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
10년미만 거주	월 5만원	월 5만원	월 6만원	월 8만원	월 10만원	월 12만원
10년이상 거주		월 10만원	월 12만원	월 15만원	월 16만원	월 18만원

※ 자료: 행정안전부

개정안은 국토외곽 먼섬이 영토 최전방에 위치하여 국가 주권 수호의 실질적 역할을 하고 있지만 지리적 특성으로 인해 정주여건이 열악하다는 점을 고려하여,

일정한 기간 이상 먼섬에 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급함으로써 국토 최외곽에 위치하여 국경수비대의 역할을 겸하는 국토외곽 먼섬에 주민들이 지속적으로 정착할 수 있는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 그 입법취지는 타당함.

다만, 서해 5도의 정주생활지원금은 「서해5도 지원 특별법」 제정 당시 연평도 포격사건 이후 주민 안전 위협 등으로 서해 5도가 공도화 될 가능성을 방지할 필요가 있다는 논의, 서해 5도는 북한과의 대치로 인하여 군사적 충돌이 빈번하고 군사훈련에 따라 **생업활동**이 저해될 수 있는 가능성이 존재하여 서해 5도에 거주하는 주민의 생활여건을 보장할 필요가 있다는 논의¹⁸⁾ 등을 반영하여 도입된 점,

국토외곽 먼섬 지역 중 “독도”의 경우 「경상북도 독도거주 민간인 지원

18) 제294회 국회(정기회) 행정안전위원회 제10차 전체회의 회의록(2010.11.30.), 제294회 국회(정기회) 제6차 법안심사소위 회의록(2010.12.3.), 서해5도 지역 지원 특별법안 심사보고서(2010.12.)

에 관한 조례」에 따라 울릉군수로부터 독도에 상시 거주 승인을 받은 사람으로서 독도에 주민등록을 두고 있는 민간인에게 생계비를 지급하고 있으며¹⁹⁾ 「강화군 도서 주민 정주생활지원금 지원 조례」와 같이 조례를 제정하여 정주생활지원금을 지급하는 등 지방자치단체 차원에서 조례를 통해 정주를 지원할 수 있다는 점,²⁰⁾

이 외에도 국토외곽 먼섬 외에도 육지와 미연결되어있고 정기선이 운항하지 않는 개발대상섬²¹⁾이 다수 존재하는 등 타 유인도서와의 형

19) 「경상북도 독도거주 민간인 지원에 관한 조례」

제3조(생계비 지원) ① 경상북도지사(이하 "도지사"라 한다)는 민간인의 생계비 지원을 위해 예산의 범위에서 매월 말일에 지급할 수 있다.

② 생계비 지원기준은 세대당 월 100만원으로 하되, 세대구성원이 2명 이상일 경우 1명을 초과하는 때 1명당 50만원을 추가하여 지급할 수 있다.

③ 생계비 지원방법과 절차는 「경상북도 보조금관리 조례」에 따른다.

20) 「강화군 도서 주민 정주생활지원금 지원 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "강화군 도서(이하 "도서"라 한다)"란 강화군에 소속된 도서 중 연육교 또는 연도교가 건설되었거나 사업이 확정되어 추진 중인 도서를 제외한 유인 도서(서검도, 미법도, 주문도, 아차도, 불음도, 말도)를 말한다.

2. "정주생활지원금(이하 "지원금"이라 한다)"이란 정주의식 고취를 위하여 지원요건을 갖춘 도서 주민에게 지급하는 금액을 말한다.

제3조(정주생활지원금 지원) 강화군수는 도서에 거주하는 주민의 정주의식을 고취하기 위하여 예산의 범위에서 지원금을 지원할 수 있다.

제4조(지급대상 등) ① 「주민등록법」에 따라 1년 이상 도서에 주소가 등록되어 있고, 주소를 등록한 날부터 실제 거주한 기간이 1년 이상인 주민으로 한다. 다만, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」, 그 밖의 법령에 따라 특수지근무수당을 지급받는 사람에게서는 지원금을 지급하지 아니한다.

② 제1항의 본문에 따른 주민등록 및 실제 거주기간 요건을 갖춘 주민이 자녀를 출산한 경우 그 자녀에 대해서는 제1항에도 불구하고 「주민등록법」에 따라 도서에 주소를 등록한 달부터 지원금을 지급한다.

③ 지원금은 그 지급대상자별로 매월 지급한다. 다만, 지원금 지급대상자가 「주민등록법 시행령」 제6조에 따른 세대별 주민등록표에 적힌 세대주에게 지원금을 지급하여 줄 것을 신청하는 경우에는 그 세대주에게 지급할 수 있다.

④ 지원금의 신청, 지급절차·방법·시기 등에 관하여는 강화군수가 따로 정한다.

21) 「섬 발전 촉진법」

제4조(개발대상섬의 지정) ① 이 법의 목적을 달성하기 위하여 개발이 필요하다고 인정되는 섬을 개발대상섬(이하 "지정섬"이라 한다)으로 지정한다.

② 지정섬은 행정안전부장관이 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 신청에 의하여 제14조에 따른 섬발전심의위원회(이하 "섬발전심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지정한다. 이를 변경할 때에도 같다.

평성과 정주생활지원금 지급시 필요한 예산 규모 등을 종합적으로 고려하여 지원 여부 및 지원 범위를 입법 정책적으로 결정할 필요가 있음.

한편, 예산정책처의 비용 추계 결과에 따르면, 먼섬 주민에게 정주생활지원금을 지급하는 경우 추가재정소요는 2027년부터 2031년까지 5년 동안 총 1,261억 5,800만원~1,892억 3,700만원(연평균 252억 3,200만원~378억 4,700만원)으로 추계됨.²²⁾

< 추가재정소요 시나리오 (2027~2031년) >

(단위: 백만원)

구 분		2027	2028	2029	2030	2031	합 계	평균
서해5도 기준*	50% 지급	24,242	24,727	25,222	25,726	26,241	126,158	25,232
	75% 지급	36,364	37,091	37,833	38,589	39,361	189,237	37,847

* 2025년도 서해 5도 정주생활지원금 단가 기준
(6개월~10년 미만 거주자 월 12만원, 10년 이상 거주자 월 18만원)

※ 자료: 국회예산정책처

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

참고로, 2024년 12월 31일 기준으로 371개 개발대상섬 중 육지와 미연결되어있으며 정기선이 운항하지 않는 개발대상섬은 충청남도 서천군 유부도 등 39개로 모두 국토외곽 먼섬에 해당하지 않음.

22) 정주생활지원금 지급대상은 국토외곽 먼섬에 6개월 이상 거주한 자로 하고, 국토외곽 먼섬 인구의 90%가 6개월 이상 해당 섬에 거주하였으며, 추계기간 동안 인구가 변화하지 않는 것으로 가정하였고, 6개월 이상 거주자 중 10년 이상 거주자의 비율은 서해 5도 정주생활지원금 사업의 비율(68%)을 준용하여 추계기간 동안 변화하지 않는 것으로 가정하였으며, 정주생활지원금 단가에는 국회예산정책처 전망 소비자물가상승률을 적용한 것임.

현행법 제정시 정주생활지원금은 연평도 포격사건으로 민간인 사상자 등 인명 피해 및 주택 파손 등으로 경제적 피해가 발생한 점과 군사적 위협으로 인한 인적·물적 피해가능성이 계속된 점을 고려하여 서해 5도 지역에만 지급 중이며, 필요한 경우 지방자치단체 조례를 통해 지원할 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 기획재정부의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

3. 노후주택 개량 지원 신설

개정안은 국토외곽 먼섬의 정주여건을 개선하기 위하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 관련 대책을 마련하도록 하고, 국가가 노후 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개·보수에 소요되는 비용을 지원할 수 있는 근거를 두려는 것임(안 제14조 신설).

현행	개정안
<신설> 「서해 5도 지원 특별법」 제11조(노후 주택개량 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 서해 5도에 거주하는 주민의 정주여건 개선을 위한 대책을 마련하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 정주여건을 개선하기 위하여 노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개수·보수 등에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.	제14조(노후주택 개량 지원) ① 국가등은 국토외곽 먼섬에 거주하는 주민의 정주여건 개선을 위한 대책을 마련하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 정주여건을 개선하기 위하여 노후화된 주택의 신축 및 개수·보수 등에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

국토외곽 먼섬은 육지와 거리가 멀어 주택 자재 단가나 운송비, 인건비 부담이 높아 주택보급률이 낮고, 사용승인일 20~30년 미만의 주거용 건축 비율(84.1%)이 전국 평균(15.6%)을 초과하는 등 주거 환경이 열악한 상황임.²³⁾

한편, 국토외곽 먼섬 중 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)는 「서해 5도 지원 특별법」의 적용 대상으로, 서해 5도의 정주

23) 국토연구원·한국섬진흥원, 「국토외곽 먼섬 종합발전계획 수립 연구(2025)」, 2025.

여건을 개선하기 위하여 행정안전부는 노후주택개량사업을 추진하고 있는데,²⁴⁾

해당 사업의 경우 서해 5도에 건축되어 20년 이상 된 주택을 대상으로 동당 최고 4,000만원(국비 2,600만원, 지방비 1,400만원)의 보조금을 지급하며²⁵⁾ 2025년도에는 국비 2억 6,000만원을 투입하여 주택 10개 동을 지원할 계획임.

개정안은 국토외곽 먼섬의 지리적 특성으로 인해 주거 환경이 열악하다는 점을 고려하여, 노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개·보수 대하여 국가 및 지방자치단체가 지원할 수 있도록 하여 국토외곽 먼섬의 정주여건을 개선할 수 있다는 점에서 입법 취지는 타당함.

24) 「서해 5도 지원 특별법」

제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원) ① 국가는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해 5도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다.

1. 「주민등록법」에 따라 서해 5도에 주소가 등록되어 있는 자
2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자

② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제7조(정주생활지원금의 지급대상 등) ③ 정주생활지원금은 그 지급대상자별로 매월 지급한다. 다만, 정주생활지원금의 지급대상자가 다음 각 호의 구분에 따른 사람에게 정주생활지원금을 지급하여 줄 것을 신청하는 경우에는 그 사람에게 지급할 수 있다.

1. 제1항제1호 또는 제2항의 지급대상자인 경우: 「주민등록법 시행령」 제6조에 따른 세대별 주민등록표에 적힌 세대주
2. 제1항제2호의 지급대상자인 경우: 배우자

25) 「서해5도 노후주택 개량사업 지원 지침」(행정안전부 고시)

제3조(지원 대상 및 범위) ① 이 지침은 서해 5도에 건축되어 20년 이상 된 주택의 개·보수에 적용한다. 부속건축물은 지원 대상에서 제외한다.

② 주택의 노후가 심하여 개축이 불가피한 경우, "옹진군 건축위원회"의 심의를 거쳐 개축할 수 있다.

제4조(보조금 지원기준) 보조금 지원한도는 동당 최고 4,000만원으로 1회 한하여 지원하고, 자기 부담금은 총공사비의 20% 이상으로 한다. 다만, 사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 지방비를 추가 지원할 수 있다.

다만, 서해 5도의 노후주택 개량 지원에 관한 규정은 「서해5도 지원 특별법」 제정 당시 연평도 포격사건 이후 서해 5도의 정주환경을 개선하여 서해 5도가 공동화 될 가능성을 방지할 필요가 있다는 논의를 반영하여 도입된 것이라는 점을 함께 고려할 필요가 있으며,²⁶⁾

국토외곽 먼섬 외에도 육지와 미연결되어있고 정기선이 운항하지 않는 개발대상섬²⁷⁾이 다수 존재하는 등 타 유인도서와의 형평성과 노후주택 개량사업 추진시 필요한 예산 규모 등을 종합적으로 고려하여 지원 여부 및 지원 범위를 입법 정책적으로 결정할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법 제정시 기존 법률 및 사업을 통하여 노후 주택 개·보수를 지원할 수 있고, 특별법을 통하여 별도의 지원 근거를 마련하는 경우 다른 지역과의 형평성 문제가 우려된다는 기획재정부의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

26) 제294회 국회(정기회) 행정안전위원회 제10차 전체회의 회의록(2010.11.30.), 제294회 국회(정기회) 제6차 법안심사소위 회의록(2010.12.3.), 서해5도 지역 지원 특별법안 심사보고서(2010.12.)

27) 「섬 발전 촉진법」

제4조(개발대상섬의 지정) ① 이 법의 목적을 달성하기 위하여 개발이 필요하다고 인정되는 섬을 개발대상섬(이하 “지정섬”이라 한다)으로 지정한다.

② 지정섬은 행정안전부장관이 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청에 의하여 제14조에 따른 섬발전심의위원회(이하 “섬발전심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 지정한다. 이를 변경할 때에도 같다.

참고로, 2024년 12월 31일 기준으로, 371개 개발대상섬 중 육지와 미연결되어있으며 정기선이 운항하지 않는 개발대상섬은 충청남도 서천군 유부도 등 39개이고, 모두 국토외곽 먼섬에 해당하지 않음.

4. 선박 운항 지원 신설

개정안은 국토외곽 먼섬의 지리적 특수성을 고려하여 국가 및 지방자치단체가 국토외곽 먼섬으로 유류 및 생활필수품을 운반하는 선박이나 여객선 운항 비용 등을 지원할 수 있는 근거를 두려는 것임(안 제15조 신설).

현행	개정안
<신설>	제15조(선박 운항 지원) ① 국가등은 국토외곽 먼섬으로 유류 및 생활필수품을 운반하는 선박의 운항에 필요한 비용을 지원할 수 있다. ② 국가등은 국토외곽 먼섬 주민의 교통편의를 위하여 운항되는 여객선 등의 운항 및 안전관리 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

국토외곽 먼섬은 육지에서 50km 이상 떨어져 있거나 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬, 정기적으로 운항하는 여객선이 없거나 운항빈도가 낮아 섬 접근성이 낮은 섬 등으로,²⁸⁾

28) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 “국토외곽 먼섬”이란 사람이 정주하는 섬으로서 다음 각 호의 섬을 말한다. 다만, 제주특별자치도 본도(本島)는 제외한다.

1. 육지에서 50km 이상 떨어진 섬
2. 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬
3. 그 밖에 항로거리 등 섬 접근성을 고려하여 대통령령으로 정하는 섬

「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법 시행령」

제2조(국토외곽 먼섬) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 섬”이란 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직

육지에 비해 물류 수송비, 유류비 등 일상생활과 관련된 물류 및 물자 수송비용이 높아 생활비 부담이 높고 가처분소득이 더 낮은 상황이며, 먼섬 이장 등 먼섬 마을리더에 대한 정주여건 만족도 조사 결과 먼섬 생활의 불만스러운 점으로 ‘교통 접근성 및 이동 불편(55.9%)’은 ‘건강·의료시설 부족(70.6%)’ 다음을 차지하고 있는 등 먼섬의 교통편의성을 개선하기 위한 지원의 필요성이 인정됨.²⁹⁾

이에 개정안은 국가 및 지방자치단체가 국토외곽 먼섬으로 유류 및 생활필수품을 운반하는 선박의 운항비용이나 국토외곽 먼섬 주민이 이용하는 여객선 등의 운항·안전관리 비용 등을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 국토외곽 먼섬의 생활비 부담을 줄이고 섬 접근성을 개선하여 주민의 편의 증진에 기여할 수 있다는 점에서 그 입법 취지는 타당함.

다만, 현재 해양수산부는 ‘내항여객선운임보조’ 사업을 통하여 섬 주민이 부담하는 내항여객선 운임(여객운임 및 차량운임)³⁰⁾과 생활물

선 기선까지의 거리가 10킬로미터 이하인 섬으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 섬을 말한다.

1. 육지까지 항로(「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제2조제11호의 항로를 말한다)의 최단거리가 50킬로미터 이상인 섬
2. 정기적으로 운항(일정한 항로와 일정표에 따라 운항하는 것을 말한다. 이하 같다)하는 여객선(「해운법」 제2조제1호의2에 따른 여객선을 말한다. 이하 같다)이 없는 섬
3. 정기적으로 운항하는 여객선의 운항빈도가 낮아서 섬 접근성이 낮다고 행정안전부장관이 인정하여 고시하는 섬

29) 국토연구원·한국섬진흥원, 국토외곽 먼섬 종합발전계획 수립 연구(2025), 2025.

30) 「해운법」

제44조(여객선 이용자 등에 대한 운임과 요금의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있다.

류의 해상운송비용(택배 추가운임)의 일부를 지원하고 있고,

‘도서지역 생활필수품 해상운송비 지원’ 사업을 통하여 비연륙 섬 지역 122개소를 대상으로 섬 지역 주민의 기초 생활에 필요한 생활연료(가스, 유류 등)와 생활건축자재 등 생활필수품의 해상운송비³¹⁾를 지원하고 있으며,

‘국가보조항로 결손보상금’ 사업을 통하여 사업성이 낮은 항로를 보조항로로 지정하여 운항결손액을 지원하고,³²⁾ 여객선·도선 등이 기항하지 않는 소외 도서지역에서 지방자치단체가 항로를 운영하는 경우 그 비용의 일부를 지원하고 있음을 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법 제정시 기존 법률 및 사업을 통하여 주민에 대한 운임, 여객터미널, 도서지역 생활연료 해상운송비 등에 대하여 지원하고 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 기획재정부 및 해양수산부의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

31) 「해운법」

제44조(여객선 이용자 등에 대한 운임과 요금의 지원) ② 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 「도서개발 촉진법」 제2조에 따른 도서의 도서민이 사용할 목적의 유류, 가스, 연탄, 목재펠릿의 해상운송비 중 일부를 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 내항화물운송사업자 등에게 지원할 수 있다.

32) 「해운법」

제15조(보조항로의 지정과 운영) ① 해양수산부장관은 도서주민의 해상 교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로를 지정하여 내항여객운송 사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자를 선정하여 운영하게 할 수 있다.

5. 유류비 과세특례 및 여행객 관세 면제 등 신설

개정안은 국토외곽 먼섬의 정주여건 개선을 위하여 국토외곽 먼섬 주민이 구입하는 유류비에 대하여 세제상의 지원을 할 수 있도록 하고, 국토외곽 먼섬의 관광 활성화를 위하여 국토외곽 먼섬 여행객에 대하여 관세 등을 면제·환급할 수 있는 근거를 두려는 것임(안 제16조 및 제17조 신설).

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	제16조(유류비 과세특례) 국가등은 국토외곽 먼섬 주민의 정주여건 개선을 통한 섬지역 소멸위기 극복 을 위하여 주민이 구입하는 유 류비에 대하여 조세 관계 법령으 로 정하는 바에 따라 세제상의 지 원을 할 수 있다.
<u><신 설></u>	제17조(국토외곽 먼섬 여행객에 대 한 관세 등의 면제 또는 환급) ① 국토외곽 먼섬의 관광객 증가를 통한 지역경제 활성화 및 정주여 건 향상을 위하여 국토외곽 먼섬 여행객이 지정면세점에서 물품을 구입하여 대한민국의 다른 지역으 로 반출하는 경우에는 「조세특례 제한법」, 「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 관세· 부가가치세·개별소비세·주세· 교육세·농어촌특별세·담배소비

현행	개정안
	<u>세 및 지방교육세를 면제하거나 환급할 수 있다.</u> ② <u>국토외곽 먼섬 여행객이 해당 섬에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역은 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.</u>

국토외곽 먼섬은 육지에 비해 물류 수송비, 유틸비 등 일상생활과 관련된 물류 및 물자 수송비용이 높아 생활비 부담은 높고 가처분소득은 낮으며, 먼섬지역의 인구감소문제에 대응하기 위하여는 관광객 유치를 통한 생활인구 확대의 필요성이 있음.³³⁾

이에 개정안은 국토외곽 먼섬 주민이 구입하는 **유틸비**에 대하여 세제상의 지원을 할 수 있도록 하여 먼섬 주민의 생활비 부담을 경감시키고, 국토외곽 먼섬 여행객에 대하여 관세 등을 면제·환급할 수 있도록 하여 먼섬 지역으로의 관광을 활성화시켜 생활인구를 유입하고 지역경제를 활성화하려는 것으로 그 입법취지는 타당함.

다만, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」은 해당 법률이나 「소득세법」, 「법인세법」 등 개별 세법에 따르지 아니하고는 국세 및 지방세 특례를 정할 수 없도록 하고 있으므로,³⁴⁾

33) 국토연구원·한국섬진흥원, 국토외곽 먼섬 종합발전계획 수립 연구(2025), 2025.

개별법에 조세 감면 근거가 있더라도 그 자체만으로는 직접 조세 감면의 효과가 없으며 오히려 납세자의 불필요한 기대 및 오해를 초래할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화할 수 있다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법 제정시 면세나 부가가치세 환급에 관한 사항은 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 등 개정을 통하여 규정이 필요한 사항이므로 신중한 검토가 필요하다는 기획재정부의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

34) 「조세특례제한법」

제3조(조세특례의 제한) ① 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다.

1. ~ 25. (생략)

「지방세특례제한법」

제3조(지방세 특례의 제한) ① 이 법, 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」, 「조세특례제한법」 및 조약에 따르지 아니하고는 「지방세법」에서 정한 일반과세에 대한 지방세 특례를 정할 수 없다.

② 관계 행정기관의 장은 이 법에 따라 지방세 특례를 받고 있는 법인 등에 대한 특례 범위를 변경하려고 법률을 개정하려면 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

6. 불법조업 방지시설 지원 신설

개정안은 국가 및 지방자치단체로 하여금 국토외곽 먼섬 인근에서 조업하는 어민의 안전조업을 보장하고 불법조업으로 인한 피해를 방지하기 위한 시설물 설치에 필요한 사업을 지원할 수 있는 법적 근거를 두려는 것임(안 제18조 신설).

현행	개정안
<신설> 「서해 5도 지원 특별법」 제19조(불법조업 방지시설) 국가는 서해 5도에서 조업하는 어민의 안전조업과 불법조업으로 인한 피해 방지를 위하여 시설물 설치에 필요한 사업을 지원할 수 있다.	제18조(불법조업 방지시설 지원 등) 국가등은 국토외곽 먼섬 인근에서 조업하는 어민의 안전조업을 보장하고 불법조업으로 인한 피해를 방지하기 위한 시설물 설치 등 대통령령으로 정하는 사업을 지원할 수 있다.

국토외곽 먼섬은 북한과의 접경지역인 서해 5도를 비롯하여 중국, 일본 등 주변국과 인접하여 우리나라의 해양영토 수비의 전초기지 역할을 수행하고 있으며, 북방한계선(NLL)이나 한-중 잠정조치수역, 한-일중간수역 등 인근 해역에서 안전한 어업활동을 할 수 있도록 불법조업을 예방·단속하기 위한 조치가 요구됨.

현행법은 국가 및 지방자치단체는 국토외곽 먼섬 인근에서 조업하는 어민의 안전조업을 보장하고 불법조업으로 인한 피해를 방지하기 위하여 관련 지원을 하도록 규정하고 있는데,³⁵⁾

국토외곽 먼섬 중 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)에 대하여는 「서해 5도 지원 특별법」은 불법조업 방지시설 설치에 필요한 사업을 지원할 수 있도록 규정하고 있음.

이에 개정안은 서해 5도와 유사하게 국토 최외곽에 위치하고 있는 먼섬 주민들의 안전한 조업활동을 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 불법조업 방지시설 설치를 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 불법조업으로 인한 먼섬 어업인의 피해를 방지하고 수산자원을 보호하는데 기여할 수 있다는 점에서 그 입법취지는 타당함.

다만, 현행법은 ‘불법조업 방지 지원’에 관한 규정을 두고 있으므로 ‘불법조업 방지시설 지원’은 **현행 규정** 하에서도 이루어질 수 있다는 점과 불법조업 방지시설 설치에 관하여 직접 법률에 명시하고자 하는 경우에는 기존 규정과의 연계성을 고려하여 **제11조**를 개정하는 것이 적절한 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 영토 최전방 지역의 실질적인 영토 지배력을 강화하려는 개정안의 취지에 **공감**한다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5350

35) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법」

제11조(불법조업 방지 지원) 국가등은 국토외곽 먼섬 인근에서 조업하는 어민의 안전조업을 보장하고 불법조업으로 인한 피해를 방지하기 위한 조치를 취하여야 한다.