

# 섬 지역 어촌계 다양성과 섬 정책 변동성 관계 분석: 섬종합발전계획을 중심으로\*

임재훈\*\*

박형근\*\*\*

## 국문요약

본 연구에서는 어촌계의 다양성과 섬 정책의 변동성의 관계를 실증적으로 분석하고, 정책의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 양자의 관계를 분석하기 위해 두 가지 절차를 수행하였다. 첫째, 섬종합발전계획을 담당하는 지방자치단체 공무원 5명을 대상으로 FGI(Focus Group Interview)를 실시하여 어촌계의 다양성이 정책 변동에 미치는 인식적 요인을 파악하였다. 둘째, 질적 분석에서 도출된 결론이 보편적으로 적용될 수 있는지를 검증하기 위해, 전국 유인섬을 대상으로 문턱회귀분석(Threshold Regression)을 진행하였다. 분석 결과, 섬 지역 어촌계의 다양성이 섬종합발전계획의 변동을 야기한다는 질적 정보를 확인하였으며, 실증분석에서도 어촌계의 다양성이 높을수록 정책의 변동이 유의미하게 많이 발생하는 경향을 보였다. 다만 특정 임계점을 초과할 경우 그 관계는 소멸하는 것으로 나타나, 어촌계 간 다양성이 지나치게 낮거나 높을 경우 모두 변동성이 줄어드는 비선형적 관계가 존재함을 확인하였다.

주제어: 섬종합발전계획, 정책 변동, FGI 분석, 문턱회귀분석, 어촌계

## I. 서론

섬은 “만조(晩潮) 시에 바다로 둘러싸인 지역”을 의미한다. 섬은 내륙지역과 달리 바다로 둘러싸여 환해성, 격절성, 협소성을 갖는 한계지역(marginal area)에 해당한다.<sup>1)</sup> 이러한 특성은 내륙지역과는 이질성이 강해 섬은 내륙지역과는 달리 국토개발정책에서 소외되어 왔다(신순호·박성현, 2014). 과거 국토개발정책은 육지 중심적 삶과 사고방식으로 추진되어 ‘국토건설종합개발계획’에서 섬은 연안 육지나 연안역으로 취급되어 연안의 일부분으로 간주되어 제한적인 사업만이 추진

\* 해당 연구는 2022년 한국섬진흥원 기본연구과제(섬종합발전계획 성과분석) 내용을 보완·발전시킨 것임.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

1) 환해성은 육지와 분리된 해양적 입지 특성을 의미하고, 격절성은 내륙 지역과의 접근성 저하 및 단절이 발생하는 성격을 의미한다. 마지막으로 협소성은 면적과 인구 등의 기반이 작고 제한적인 성질을 의미한다.

되었기 때문이다(임재훈·강찬영·안상기, 2022).

과거 내무부(現 행정안전부)는 정책의 사각지대에 놓여있는 섬의 발전을 추진하기 위해 1986년 「도서개발촉진법」(現 「섬발전촉진법」)을 개정하고, 1988년부터 도서종합개발계획(現 섬종합발전계획; 이하 섬종합발전계획)을 추진하였다. 섬종합발전계획은 유인섬 중 개발이 필요하다고 지정된 섬을 대상으로 10년 단위 계획으로 수립되어, 섬 주민의 소득증대, 복지증진 등의 사업을 추진하여 섬의 낙후도 개선, 생활 및 생산·소득 기반시설 정비, 확충하고자 하였다. 섬종합발전계획은 약 35년간 지속되었으며, 현재는 제4차 계획이 추진 중에 있다.

그러나, 지속적인 섬종합발전계획의 추진으로 섬의 낙후도 개선, 섬 주민의 정주여건은 일정부분 개선되기는 하였으나, 여전히 미흡한 상황이다(신순호, 2021; 임재훈·강찬영·안상기, 2022). 이러한 한계점은 섬 지역에 투입되는 예산의 절대적인 규모가 작다는 이유<sup>2)</sup> 외에도 10년 단위로 수립되는 섬종합발전계획의 사업이 근시안적으로 작성된 이유도 있을 것이다.

섬종합발전계획은 주민의 의견을 자율적으로 반영한다는 취지 아래 시·군·구 기초자치단체는 10년 단위 섬발전사업 계획을 수립하고 이를 시·도지사에게 제출한다. 이후, 행정안전부에서 제출된 지자체의 계획을 검토하고, 도서발전심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고한 뒤 확정되는 방식으로 진행된다. 문제는 10년 단위로 수립된 계획이 시간의 흐름에 따라 적실성이 저하되거나, 주민의 수요, 의견이 변경됨에 따라 섬발전사업 계획의 변경이 발생할 소지가 많다는 것이다. 섬 지역의 경우, 어촌계가 섬종합발전계획 외에도 다양한 섬 지역 사업에 많은 관여를 하고 있는데, 섬 지역 내 어촌계의 권력구조가 변경되는 경우 기 수립된 계획도 변동될 가능성이 높기 때문이다(임재훈·강찬영·안상기, 2022). 특히, 섬종합발전계획은 타 기본계획과는 달리 구체적인 사업편성 지침이나 방향성을 제시해주지 않아, 섬 주민의 구성에 따라 섬발전사업 추진 계획이 변경되는 경우, 계획의 단절성, 분절성 등이 발생할 여지가 상대적으로 크다.

그러나, 위와 같은 문제 발생의 가능성에도 불구하고, 현재 어촌계와 섬 정책의 관계를 분석한 연구는 이루어지지 않고 있다는 한계점을 가지고 있다. 이에 본 연구에서는 어촌계의 다양성과 섬종합발전계획의 변동성의 관계를 살펴보고자 하였다. 섬종합발전계획 담당 공무원들과의 FGI 및 심층인터뷰를 통해 질적인 정보를 습득하고, 양자의 관계가 보편적으로 발생하는지를 검토하고자 섬 지역 내 어촌계의 다양성과 섬종합발전계획의 변동성의 관계를 문턱회귀분석을 통해 분석하고자 하였다. 본 연구는 주민의 의견을 중심으로 계획을 수립하는 경우, 그 변동성과 효과는 어떠한지를 질적, 양적으로 검증하였다는 기존의 연구와 차별성이 있다. 나아가 본 연구는 정책 수립과정의 효율성 및 효과성을 담보할 수 있는 제도를 개선하는데 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 그 의의가 있을 것이다.

2) 섬종합발전계획은 지역균형발전특별회계에서 예산을 조달하는데, 그 비중은 특수상황지역에 약 0.67%, 성장촉진지역에 약 0.46%에 불과하다.

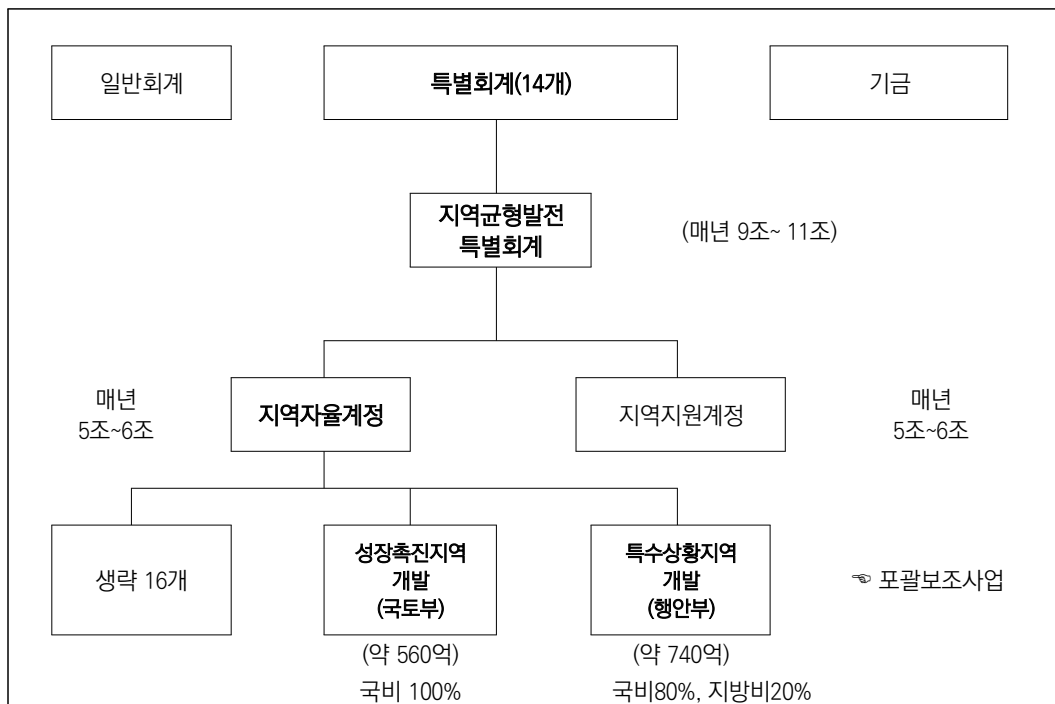
## II. 이론적 배경

### 1. 섬종합발전계획 추진체계 및 운영 현황

본 연구의 목적은 섬 지역 내 어촌계와 섬종합발전계획의 변동성을 분석하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 섬종합발전계획의 추진체제와 더불어 실제 변동성이 존재하는지 여부를 살펴보고자 하였다.

섬종합발전계획은 「섬 발전 촉진법」과 「자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의거 사업이 편성 집행된다. 섬종합발전계획에 의거한 사업은 지역균형발전특별회계(구 국가균형발전특별회계) 중 지역자율계정 중 일부 재원을 활용하여 시행된다. 특수상황지역에 속하는 섬들은 행정안전부의 관할로 국비 80%와 지방비 20%의 비율로 포괄보조사업이 시행된다. 반면, 성장촉진지역에 속하는 섬들은 국토교통부 관할로 국비 100%의 지원을 받아 섬종합발전계획사업이 시행된다. 섬종합발전계획의 자원 조달 체계를 도식화하면 아래 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 1> 섬종합발전계획의 자원조달<sup>3)</sup>



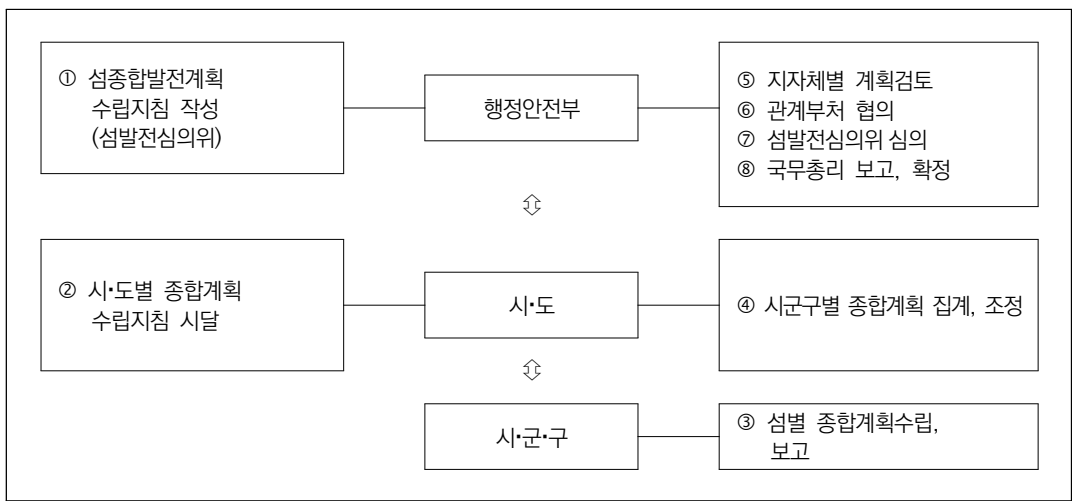
섬종합발전계획 상 포괄보조사업의 대상이 되는 섬은 「섬 발전 촉진법」 제4조에 의거 개발이 필

3) 해당 그림에 표기되어있는 구체적인 수치들은 1년 단위의 평균으로 작성된 것이며, 행정안전부에 정보공개 청구한 내용에 기반하여 작성되었음.

요하다고 인정되는 개발대상섬의 지위를 가져야한다. 제4차 섬종합발전계획에서는 유인도 464개 중 371개가 개발대상섬의 지위를 가지고 있다.<sup>4)</sup>

섬종합발전계획의 세부사업들은 「섬 발전 촉진법」 제6조에 의거 시·도지사가 행정안전부 장관에게 제출하되, 섬종합발전계획 지침에 따라 기초자치단체에서 섬 주민의 의견을 받아 수립한 섬별 종합계획을 집계, 조정한다. 행정안전부는 제출된 지자체의 계획들을 검토하고, 계획에 관여된 관계부처와 협의를 진행한다. 이후, 섬발전심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고한 뒤 확정된다. 섬종합발전계획의 구체적인 수립절차는 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 섬종합발전 10개년계획 수립절차



출처 : 행정안전부(2016) 제4차 도서종합개발 10개년 계획(안) 수정 인용.

한편, 섬종합발전계획에서 정책의 변동성 자체가 존재하는지 여부를 검토하기위해 제4차 섬종합발전계획이 추진된 2018년부터 2022년까지의 사업의 변동성을 검토하였다.<sup>5)</sup> 이 때, 위에서 살펴본 바와 같이 섬종합발전계획이 특수상황지역과 성장촉진지역의 주무부처가 상이함을 고려하여, 양자를 구분하여 사업의 변동성을 검토하였다.

특수상황지역의 경우, 2018년에서 2022년까지 섬종합발전계획에 의거한 사업들을 추진하는 과정에서는 편성된 사업계획과 달리 예산액 뿐만 아니라 사업 자체가 변화하는 경우가 본 계획 대비 약 10%를 차지하는 것으로 집계되었다. 그리고, 사업의 변화가 가장 크게 발생한 사업 분야는 관

4) 개발대상섬 지정은 지정섬은 행정안전부장관이 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청에 의하여 「섬발전촉진법」 제14조에 따른 섬발전심의위원회(이하 “섬발전심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 지정한다.

5) 2023년 이후 자율발굴사업의 정착으로 사업 체계가 달라져, 이전 기간과의 비교 가능성이 낮다고 판단하였다. 예를 들어 일부 섬에서는 예정된 사업이 앞당겨 추진되거나 기존 사업이 신규 사업으로 대체되는 등, 사업명과 추진 내용이 변경되는 사례가 발생하였다. 이러한 사례는 본 연구에서 정의하고자 하는 변동성 기준만으로 식별·분류하기에 한계가 있다고 판단하여 분석 범위에서 제외하였다.

관광활성화 사업 분야로 계획사업수 대비 약 27.8%가 감소하였다. 반면, 계획 대비 증감율이 가장 큰 사업 분야로는 마을패키지 사업 분야로 계획대비 약 39.2%가 감소하였다.

예산액의 경우, 모든 사업 분야에서 감액이 되었는데, 이는 10년 단위 섬종합발전계획안에서 편성하였던 예산과 달리 실제 기초자치단체에 배분될 예산액이 매년 감액된 것에서 기인했다고 판단된다.

2018년 ~ 2022년까지의 변경된 예산 내역 결과는 섬종합발전계획에 의거한 사업들이 예산액 기준 약 18.8% 축소 집행되고 있으며, 총 75건의 변동이 있었으며 계획 대비 약 12%의 사업 변동이 존재한다는 것으로 요약할 수 있다. 2018년 ~ 2022년까지 특수상황지역에서 변경된 섬종합발전계획의 사업수와 예산액의 구체적인 내용은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 특수상황지역 계획 변경 예산액 및 변경 사업 수

(단위 : 억원, 건)

구분	계획 예산액	반영 예산액	증감 예산액	계획 사업 수	반영 사업 수	사업 증감수
2018년	922.14	522.7	△399.44	169	116	△53
소득증대	238.54	140.34	△98.20	62	43	△19
복지·의료	43.99	19.82	△24.17	7	3	△4
교통개선	242.73	160.20	△82.53	8	7	△1
관광활성화	198.40	76.78	△121.62	40	23	△17
주민여건	172.00	115.96	△56.04	48	36	△12
마을패키지	26.48	9.60	△16.88	4	4	0
2019년	855.67	737.46	△118.21	146	135	△11
소득증대	184.04	198.46	14.42	51	52	1
복지·의료	19.11	5.48	△13.63	8	5	△3
교통개선	132.80	104.37	△28.43	5	6	1
관광활성화	207.08	166.46	△40.62	38	27	△11
주민여건	279.76	230.69	△49.07	38	41	3
마을패키지	32.88	32.00	△0.88	6	4	△2
2020년	785.85	741.39	△44.46	128	129	1
소득증대	162.04	192.93	30.89	35	44	9
복지·의료	24.84	9.71	△15.13	6	7	1
교통개선	157.16	148.93	△8.23	6	6	0
관광활성화	190.97	151.46	△39.51	36	33	△3
주민여건	206.00	192.47	△13.53	38	35	△3
마을패키지	44.84	45.89	1.05	7	4	△3
2021년	824.07	675.88	△148.19	125	99	△26
소득증대	151.90	96.17	△55.73	29	31	2
복지·의료	35.24	22.15	△13.09	5	4	△1
교통개선	163.80	202.42	38.62	9	7	△2
관광활성화	196.81	160.93	△35.88	43	23	△20

주민여건	244.52	175.54	△68.98	34	32	△2
마을패키지	31.80	18.67	△13.13	5	2	△3
2022년	736.12	669.79	△66.33	122	138	16
소득증대	163.16	140.59	△22.57	36	44	8
복지·의료	16.00	8.72	△7.28	7	7	0
교통개선	180.97	172.49	△8.48	7	8	1
관광활성화	151.02	185.44	34.42	37	34	△3
주민여건	192.57	153.31	△39.26	29	42	13
마을패키지	32.40	9.24	△23.16	6	3	△3

출처 : 행정안전부(2018), 행정안전부(2024)의 내용을 바탕으로 저자 작성

성장촉진지역의 경우, 2018년에서 2022년 섬종합발전계획에 의거한 사업들을 추진하는 과정에서는 편성된 사업계획과 달리 예산액 뿐만 아니라 사업 자체가 변화하는 경우가 본 계획 대비 약 10%를 차지하는 것으로 집계되었다. 그리고, 사업의 변화가 가장 크게 발생한 사업 분야는 소득증대 사업과 주민정주여건 사업으로 각 46건, 41건이 증가하였다. 반면, 계획 대비 증감율이 가장 큰 사업 분야로는 마을패키지 사업 분야와 복지·의료 분야 사업으로 계획 대비 약 87.5%, 약 30%가 감소하였다. 2018년 ~ 2022년까지 성장촉진지역에서 변경된 섬종합발전계획의 사업수와 예산액의 구체적인 내용은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 성장촉진지역 계획 변경 예산액 및 변경 사업 수

(단위 : 억원, 건)

구분	계획 예산액	반영 예산액	증감 예산액	계획 사업 수	반영 사업 수	사업 증감수
2018년	672.26	356.43	△315.83	166	142	△24
소득증대	227.69	105.31	△122.38	73	60	△13
복지·의료	32.50	6.40	△26.10	9	7	△2
교통개선	66.89	86.11	19.22	4	6	2
관광활성화	104.40	39.11	△65.29	19	18	△1
주민여건	228.78	119.50	△109.28	59	51	△8
마을패키지	12.00	0	△12.00	2	0	△2
2019년	717.19	558.44	△158.75	149	161	12
소득증대	302.29	215.43	△86.86	88	82	△6
복지·의료	34.00	35.81	1.81	6	6	0
교통개선	113.21	27.21	△86.00	3	3	0
관광활성화	93.70	100.26	6.56	17	18	1
주민여건	159.99	178.73	18.74	33	51	18
마을패키지	14.00	1.00	△13.00	2	1	△1
2020년	668.57	509.48	△159.09	140	161	21
소득증대	259.45	253.79	△5.66	74	88	14
복지·의료	26.00	9.27	△16.73	6	3	△3
교통개선	109.20	26.60	△82.6	4	3	△1

관광활성화	84.70	60.43	△24.27	15	18	3
주민여건	175.22	159.39	15.83	39	49	10
마을패키지	14.00	0	△14	2	0	△2
2021년	636.7	473.16	△163.54	127	166	39
소득증대	272.58	232.55	△40.03	72	97	25
복지·의료	4.00	0	4.00	1	0	△1
교통개선	100.00	28.69	△71.31	1	1	0
관광활성화	134.70	69.55	△65.15	16	19	3
주민여건	115.42	142.37	26.95	36	49	13
마을패키지	10.00	0	△10.00	1	0	△1
2022년	601.74	503.72	△98.02	129	166	37
소득증대	265.88	245.69	△20.19	74	100	26
복지·의료	4.76	0	△4.76	1	0	△1
교통개선	104.50	30.69	△73.81	3	2	△1
관광활성화	75.60	77.10	1.50	13	19	6
주민여건	147.00	150.24	3.24	37	45	8
마을패키지	4.00	0	△4.00	1	0	△1

출처 : 행정안전부(2018), 행정안전부(2024)의 내용을 바탕으로 저자 작성

## 2. 선행연구 검토

본 연구의 목적은 섬 지역 내 존재하는 어촌계의 다양성과 섬 정책의 변동성의 관계를 분석하고, 이러한 변동성이 어떠한 제도적·사회적 맥락 속에서 발생하는지를 탐색함으로써 정책의 안정성과 적응성을 함께 높일 수 있는 방안을 제시하는 데 있다. 그러나, 정책의 효과성 혹은 정책 변동을 어촌계와 연계하여 수행한 연구는 제한적으로만 이루어져 왔다(이동호, 2025). 이에 본 연구에서는 정책 수립, 추진 내에서 어촌계의 역할과 행태를 분석하거나, 어촌계의 다양성으로 발생하는 어촌계 갈등을 주제로 한 선행연구를 검토하고자 하였다. 본 연구 대상인 어촌계가 정책 소통 창구로서의 역할을 하고 있음을 전제하고 수립하고 있어, 어촌계의 역할과 행태를 검토할 필요가 있다고 판단하였기 때문이다.

이재형 외(2019)는 어촌지역개발사업에서 마을 구성원 간 집단 간 부조화 등이 사업에 직접적인 영향을 미친다는 점을 강조하면서 어촌계장, 어촌계원 등과 정책 집행 행위자와의 관계 등 중심으로 사례분석을 수행하였다. 이재형 외(2019)는 지역개발사업에서 집단, 혹은 개인의 이익형태에 따라서 발생하는 갈등을 ‘주민들의 무관심’, ‘주민들의 비협조와 의도적 방해’, ‘과도한 리더십 의존’, ‘지자체에 대한 불신’으로 유형화하고, 주민들의 인식개선 교육, 주민참여 등의 해결방안이 필요함을 주장하였다. 해당 연구는 효과적인 정책추진을 위해서는 주민 간 협의구조 및 행정의 조정역할이 필요하다는 점을 시사한다.

송선영(2017)은 마을만들기 정책사업 추진과정에서 발생한 어촌계(부안 위도)행태를 분석하였다. 송선영(2017)은 어촌계가 마을만들기 정책의 형성과 운영, 성과에서 어떠한 역할을 수행하였

으며, 정책 이해관계자의 입장에서 어떠한 행태를 보였는지 정성적으로 분석하였다. 그리고 분석 결과 정책사업에 익숙하지 못한 어촌계를 조력하는 지원부서가 부재 등으로 사익추구 등과 같은 근시안적인 목적에 기반한 사업이 추진되는 경향이 있음을 지적하였다. 나아가 정책과정에서 타 어촌계나 단체, 조직과의 협력 등을 조율이 원활하지 않다는 한계점이 제한적인 정책 성과를 야기함을 지적하였다. 이는 본 연구에서 제시하는 어촌계를 포함한 거버넌스의 중요성을 정성적으로 밝혀냈다는 점에서 의의가 있을 것이다.

김진백(2021)은 어촌계에서 정책 의사결정 과정의 불투명한 참여, 이익의 불균형 등이 갈등의 요인임을 실증적으로 밝혔다. 김진백(2021)은 연구결과를 바탕으로 어촌계의 민주적 의사결정 구조가 확보되지 않을 경우, 정책 참여과정에서 대표성의 문제가 발생할 수 있음을 지적하였다. 김진백(2021)의 연구결과는 정책의 소통창구 역할을 하는 어촌계의 의견이 권력구조에 따라서 다양하게 표출될 수 있음을 의미한다. 이는 정책수립, 추진 등 정책과정에서 마을 내 어촌계에 대한 이해가 필요함을 시사한다.

상기의 선행연구를 종합하면, 어촌계는 섬 지역, 어촌지역 등 마을단위 정책 사업에서 정책 소통창구를 하고 있으며, 소통창구의 역할이 어촌계 내외부 갈등 혹은 거버넌스 체계에 영향을 받을 수 있다는 것이다. 나아가 다양한 집단에서 정책으로 발생하는 경제적 이익 등의 구조가 이루어지지 않는 경우, 사업의 지연, 포기, 변동 등의 사건이 발생할 가능성이 높음을 시사한다.

### 3. 본 연구의 차별성

정책의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 정책의 대상자와 집행자 등 다양한 행위자 간 상호작용을 종합적으로 분석할 필요가 있다. 섬 정책의 경우, 어촌계가 주민과 행정 간의 소통 창구이자 정책 집행의 매개로서 중요한 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 체계적인 분석은 미비한 실정이다. 지금까지 수행된 어촌계 관련 연구는 주로 어촌계의 조직 행태나 내부 갈등 요인을 다룬 사례 중심의 탐색적 연구가 대부분이었으며, 어촌계의 특성과 정책 변동성 간의 구조적 관계를 실증적으로 규명한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 또한 기존 연구들은 특정 지역에 한정된 설문조사나 사례연구에 기반하여, 연구 결과의 보편적 적용에도 한계가 존재한다.

본 연구는 위와 같은 선행연구의 한계점을 보완하고자 2가지 차별성을 고안하고자 하였다.

첫째, 특정 섬 지역에 국한하지 않고 전국의 유인섬 전체를 분석대상으로 확장함으로써, 어촌계의 다양성이 정책 변동성에 미치는 영향을 보다 일반화된 수준에서 검증하였다. 이를 통해 섬 정책 전반에 적용 가능한 함의를 도출하고자 하였다.

둘째, 본 연구는 질적인 분석과 양적인 분석을 결합함으로써, 어촌계와 정책결과 변수 간의 인과적 관계를 실증적으로 분석하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 해당 연구는 섬 정책의 효율적인 사업 추진과 주민참여형 정책설계의 방향성을 모색하는데 실질적인 함의 제공이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구방법

##### 1) 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview; 이하 FGI)

본 연구는 섬종합발전계획의 추진 과정에서 나타난 문제점과 개선방안을 파악하고, 현장의 인식 속에서 정책 변동의 요인을 탐색하기 위해 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview; FGI)를 실시하였다.

인터뷰는 섬 정책의 수립·집행·평가에 참여한 지방자치단체 공무원 5명(기초 4명, 광역 1명)을 대상으로 반구조화(semi-structured) 방식으로 진행하였으며, 약 2시간 동안 이루어졌다.

주요 논의 주제는 사업 추진상의 장애 요인, 주민 참여, 행정 절차의 문제점 및 개선 방향 등으로 구성되었고, 전 과정은 녹취 후 전사하여 분석 자료로 활용하였다.

참여자 는 섬의 지역적 특성이 권역별로 상이하다는 점을 고려하여, 서남해권·남해권·동해권을 대표하는 전남권 2명, 경남권 2명(기초1, 광역1), 충청권 1명으로 구성하였다. 광역단위 공무원은 기초지자체 계획의 취합과 조정에 관여하기 때문에, 섬종합발전계획의 다층적 행정 구조를 반영하는 대표성 확보를 위해 포함하였다.

〈표 3〉 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 설계 개요

구분	내용
인터뷰 목적	섬종합발전계획 추진 과정에서 나타난 문제점과 개선방안을 파악하고, 정책 변동의 원인과 양상을 탐색
인터뷰 내용	① 사업 추진상의 장애 요인 ② 주민 참여 과정, 주민 의견 결정 과정, 주민 참여 및 의견 조정 과정에서의 정책 변동 요인 ③ 행정 절차의 문제점 및 개선 방향
인터뷰 방식	반구조화(semi-structured) 포커스 그룹 인터뷰(FGI)
인터뷰 대상 선정 기준	권역별 섬 정책 실무 담당자 및 제4차 섬종합발전계획 수립·집행 경험 보유자
인터뷰 대상	지방자치단체 공무원 5명 (기초 4명, 광역 1명) -전남권 2명(서남해권), 경남권 2명(남해권, 기초 1·광역 1), 충청권 1명(기초 1)
진행방식 및 시간	약 2시간 / 대면 인터뷰, 녹취 및 전사 후 분석 자료로 활용

##### 2) 문턱회귀모형(Threshold Regression)

본 연구에서는 섬종합발전계획 담당자와의 FGI 분석을 통해 도출된 사항들이 보편적으로 적용될 수 있는지를 실증적으로 검증하고자 하였다. FGI 분석결과에 따르면, 섬 지역 내 어촌계의 다양성은 섬종합발전계획의 변동성과 밀접한 관련이 있을 것으로 기대할 수 있다. 섬종합발전계획은 시·군·구 자율편성사업으로 진행되는데, 이러한 사업편성의 방식이 섬주민들의 목소리를 종합하는 어촌계에 큰 영향을 받고 있다는 점에서 변동이 발생할 가능성이 높다고 예측할 수 있다. 권력

이 집중된 의사결정체제 하에서는 권력의 변화에 따라 의사결정도 변화할 가능성이 크기 때문이다. 그러나, FGI 분석결과와 내용이 섬 지역 내에서 보편적으로 발생하고 있는지는 다른 문제인 바, 해당 내용의 보편성을 검증하고자 회귀분석을 추가적으로 진행하고자 하였다.

FGI에서 획득한 정보의 가설은 첫째, "섬에 존재하는 어촌계의 다양성에 따라 섬 발전 사업의 변동이 크다"라는 것과 둘째, "어촌계의 다양성의 영향력이 비선형(nonlinear)일 것이다"라는 것으로 요약할 수 있다. 더욱이 일반적으로 질적으로 확보한 자료들을 특수성 혹은 특정사례에 대한 연구방법의 한 종류로써, 이러한 정보들이 보편적으로 발생하는지 검증하기 위해서는 양적인 분석을 추가적으로 진행할 필요가 있다. 특히, FGI 분석에서 도출된 어촌계의 다양성이 사업의 변동성에 미치는 영향력이 보편적으로 발생하는 것이 검증되는 경우, 시·군·구 자율편성 사업이라는 방향성을 새로 검토할 필요가 있을 것이라는 점에서 양적인 분석을 병행해서 진행하는 것이 바람직할 것이다.

FGI 조사를 바탕으로 설정한 가설을 검증하기 위해 본 연구에서는 문턱회귀모형을 활용하였다. 독립변수의 비선형성을 검증하는 방법으로는 OLS 회귀모형에 특정 수준을 기점으로 더미변수를 선정하고 더미변수와 상호작용을 사용하는 방법 혹은 제곱항을 추가하여 검증하는 방법 등이 존재한다. 그러나, 이러한 방법들은 연구자의 자의성을 배제하지 못한다는 단점과, 다양성의 구체적인 영향력을 구별해내기 어렵다는 한계점을 가지고 있다.

위와 같은 한계점을 해결하기 위해 본 연구에서는 문턱회귀모형을 활용하고자 하였다. 문턱회귀 모형은 시계열 자료를 분석하는 대표적인 방법론이기는 하지만 시계열에 국한되지 않고 횡단면 분석에도 활용될 수 있다(Hansen, 2000; Chiu & Yeh, 2017; 정의영·백철우, 2015). 문턱회귀모형에서는 회귀방정식의 추정회귀계수가 표본 내의 모든 관측치에 대해 동일하지 않을 때, 몇 개의 그룹으로 구분하는 것이 통계적으로 적절한지를 검증하는데 유용한 방법론이라는 점에서(임재훈·문광민, 2021), 연구자의 자의성을 배제하는 동시에, 다양성 정도에 따른 영향력을 통계적으로 구분할 수 있다는 점에서 적절한 모형이다.

본 연구에서 설정하고 있는 회귀모형(식1)에 문턱효과를 반영한 문턱회귀 모형은 다음 식1와 같이 나타낼 수 있다. 이 때, 독립변수들은  $x_i$  벡터로 표기하였다.

$$\text{식1} : E = \beta_0 + \beta_1' x_i \cdot I(q_i \leq \gamma) + \beta_2' x_i \cdot I(q_i > \gamma) + \varepsilon_i$$

## 2. 분석대상 및 분석자료

본 연구의 목적은 어촌계의 다양성과 섬종합발전계획의 변동성 관계를 분석하는 것이다. 연구 목적을 달성하기 위해 섬종합발전계획의 대상이 되는 개발대상섬 371개 중, 어촌계와 어촌계원 수 관련 데이터가 구축된 223개 섬을 분석 대상으로 설정하였다.

FGI를 통해 도출된 "어촌계의 구성과 의사결정 구조가 정책 변동에 영향을 미친다"는 가설을 실증적으로 검증하기 위해 총 6개의 변수를 선정하였다.

본 연구에서 정책의 변동성은 결정된 정책에 대하여 원래의 정책목표에 상응하는 집행이 이루어지지 않고 포기, 중단, 지연, 변질되는 현상을 의미한다. 그리고 이러한 정의에 대한 측정방법은 ‘변동 사업수’로 선정하였다.<sup>6)</sup> 변동된 예산의 경우, 전체 예산이 삭감되었다는 점을 고려하여 사업의 비연속성을 의미하는 변동의 대리지표(proxy variable)로 적절하지 않다고 판단하였다. 그리고 사업의 변동이 사업수의 증가 뿐만아니라 감소도 포함하고 있다는 점을 고려하여, 사업의 변동 수는 절대값으로 변환하였다.

문턱변수에 해당하는 ‘섬’별 어촌계의 다양성은 허핀달 지수를 활용하여 측정하였다. 허핀달 지수는 기업의 점유율을 계산할 때 활용되는 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index)를 차용한 지수로 정치권력 배분의 지표로 다양하게 활용되고 있는 지수이다(Beck et al., 2001; 이재현, 2020). 섬 별 존재하는 각 어촌계의 의견이 정책에 반영된다는 점을 고려할 때, 섬 별 어촌계의 다양성은 정치권력의 성격을 가질 수 있다는 점을 고려하여 허핀달 지수를 섬 별 어촌계의 다양성 지수로 활용하였다. 이 때, 어촌계원 수는 수산경제연구원 자료<sup>7)</sup>를 재가공하여 구축하였다.

그리고, 어촌계의 다양성이 특점 임계점에 따라 다른 영향을 주고 있다는 FGI의 조사 내용을 반영하기 위해 어촌계의 다양성을 독립변수로도 활용하여, 어촌계의 다양성의 비선형성을 검증하고자 하였다. 특히, 다양성을 연구한 선행연구에서도 다양성의 영향은 다양성이 아주 낮은 집단과 아주 높은 집단에서 비선형적인 영향을 미친다는 결과를 발표하고 있는 바(Brodeck, 2003; Richard et al., 2004; Van Knippenberg & Schippers, 2007), 선형 모형보다는 비선형 모형을 활용하는 것이 적합할 것이다.

한편, 인과관계의 조건 중 허위상관을 통제하기 위해 4가지 변수를 통제변수로 설정하였다.

첫째, 사업의 총 계획수를 통제하고자 하였다. 사업의 수가 많을수록 절대적으로 변동하는 사업의 수가 많을 가능성이 높다고 판단하였다. 둘째, 섬 담당 공무원수를 통제변수로 설정하였다. 사업을 추진하는 담당 공무원의 수에 따라 환경 변화 및 돌발변수에 대처할 수 있는 능력이 달라질 수 있기 때문이다. 셋째, 특수상황지역과 성장촉진지역의 사업변경 절차가 다르다는 점을 고려해 더미변수를 생성하여 섬이 특수상황인지 성장촉진지역인지를 구분하였다. 특수상황지역과 성장촉진지역을 관할하는 주무부처가 상이하여, 양자를 구분할 필요가 있기 때문이다. 특히, 2021년 전까지는 「섬 발전 촉진법」에 변경 규정이 없어 보조금 관련 법을 근거로 사업을 관리하는 소관 중앙부처에서 변경토록 하였으나, 2021년에 국토부는 「섬 발전 촉진법」의 연도별 계획을 변경 승인 권한이 없어 성장촉진지역에 대한 변경 절차를 수행할 수 없다는 의견이 존재하여 변경 절차에 개정이 발

6) 변동사업수는 2018년 ~ 2022년을 대상으로 진행하였다. 제4차 섬종합발전계획 상 섬발전사업은 최초 2027년까지 연도별로 지정된 사업을 추진하는 방식으로 운영되었다. 그러나, 2021년에 기존에 수립한 10년치 사업 내역을 추진하는 방식에서 연도별로 사업을 신청·심사하여 추진하는 구조로 변경되었다. 제도 운영의 변경으로, 연도별 사업이 반영되기 시작한 2023년 이후의 사업은 변동 기준을 정의하는 것이 제한된다고 판단하여, 분석 기간에서 제외하였다.

7) 수산경제연구원에서 생산하는 자료는 기초자치단체에 정식으로 신고한 어촌계만을 대상으로 하고 있다. 기초자치단체에 신고하지 않은 비공식적인 어촌계까지 고려하는 경우, 본 연구에서 제시하는 어촌계의 다양성이 더욱 강화될 것이다.

생한 바(행정안전부, 2021), 양자의 사업절차에서 상이함이 존재할 가능성을 통제하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 마지막으로 섬이 가지고 있는 고유한 특성을 고려하고자 섬 면적을 통제변수로 설정하였다. 본 연구에서 활용한 변수 및 구체적인 측정 방법은 아래 <표 3>과 같다.

〈표 4〉 문턱회귀모형 검정을 위한 변수 설정

변수		측정
종속변수	변동 사업 수	제4차 섬종합발전계획에서 수립된 사업 기준 증감된 사업 총수
문턱변수	허핀달 지수	$\Sigma(\text{특정 섬에 존재하는 각 어촌계원 수}/\text{특정 섬에 있는 전체 어촌계원 수})^2$
독립변수	허핀달 지수	$\Sigma(\text{특정 섬에 존재하는 각 어촌계원 수}/\text{특정 섬에 있는 전체 어촌계원 수})^2$
	섬 주민수	섬 주민등록 인구 수
	총 계획 사업 수	2018~2022년까지 계획된 총 사업 수
	섬 담당 공무원수	섬종합발전계획을 담당하는 공무원 수
	섬 유형	특수상황지역 =1, 성장촉진지역 =0
	섬 특성	섬 면적

## IV. 분석결과

### 1. FGI 분석 결과

본 연구에서는 섬종합발전계획의 변동성이 발생하는 원인과 그 맥락을 파악하기 위해, 섬종합발전계획을 직접 수립·집행한 지방자치단체 공무원 5명(기초 4, 광역 1)을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하였다. 인터뷰는 약 2시간 동안 진행되었으며, 주요 논의는 사업 변동의 원인, 주민참여, 행정집행의 한계 및 제도적 대응에 초점을 두었다. 그 결과, 정책 변동성은 행정적 비용을 유발하는 동시에, 변화하는 환경과 수요에 대한 적응의 기제로도 작용하고 있음을 확인할 수 있었다.

먼저, 참가자 중 일부는 변동성이 현장의 행정 부담을 가중시키고 계획의 일관성을 저해하는 요인으로 작용한다고 지적하였다. 특히 어촌계 간 이해관계와 리더십의 교체가 사업의 지속성을 위협하는 대표적 요인으로 언급되었다.

“섬종합발전계획이 전형적인 Bottom-up 방식으로 사업이 수립되는데, 이러한 방식이 오히려 ‘섬 발전’이라는 측면에서는 부정적으로 작용하는 경우도 존재해요. 섬에 다양한 어촌계가 존재하는데, 절대적으로 규모가 큰 어촌계가 존재하는 경우에는 비교적 사업의 변동이 적는데 비슷한 규모의 어촌계가 존재하면 사업이 계획과 달리 아예 새로운 사업이 집행되거나 일관성이 좀 떨어지는 사업으로 변경되는 경우가 많아요. 사업의 일관성이 떨어지게 되면 섬에 대한 투자도 분산되게 되니까 효과성도 아무래도 조금 떨어질 수밖에 없구요.”

-지자체 공무원 '가' 인터뷰 내용 中-

“섬종합발전계획이 주민들의 목소리가 너무 많이 반영되다보니까, 어촌계의 영향을 진짜 많이 받아요. 어촌계장이 바뀌는 경우에도 계획이 변경되는 경우도 존재하고, 섬 내에 어촌계의 결탁 구조가 변경되거나 어촌계원 수가 변경되는 사건들이 발생하면 계획 변동이 왕왕 발생해요. 섬 발전을 위해서 섬에 사는 주민들의 이야기를 듣지만 섬 주민의 발전과 섬 발전은 완벽하게 동일한 것으로 보기는 어렵다는 점에서 이런점은 좀 교정될 필요가 있다고 생각해요.”

-지자체 공무원 '나' 인터뷰 내용 중-

한편 일부 공무원은 이러한 변동성이 반드시 부정적인 현상으로만 해석될 수는 없다고 지적하였다. 특히 10년 단위로 수립되는 계획의 경직성이 오히려 현실의 변화 속도를 따라가지 못한다는 점에서, 변동은 수요 변화에 반응하기 위해 나타나는 불가피한 현상으로 이해될 수 있다고 진술하였다.

“섬의 특성이 시간의 흐름에 따라 급격하게 변화하는 경우가 많아요. 우선 인구가 빠르게 줄어 들고 있고, 인구 변화에 따라 주력 산업군 자체가 변화하는 경우도 많거든요. 반면, 섬 종합발전 계획은 10년치를 한꺼번에 수립한 상태에서 추진이 되다 보니까 연차가 지나게 되면 사업의 실효성이 떨어지는 경우도 있고, 주민이나 어촌계에서 요구하는 수요 자체가 변화해서 사업이 변동하는 경우가 많아요.”

-지자체 공무원 '다' 인터뷰 내용 중-

한편, 섬 정책의 변동성에 미치는 기타 요인들을 파악하고자, 추가적인 인터뷰를 진행하였다. 구체적으로 2021년 섬종합발전계획에 처음으로 도입된 ‘자율발굴사업’<sup>8)</sup>이 섬 정책의 변동성에 영향을 미쳤는지, 그 외에 섬 정책의 일관성에 미치는 요인은 무엇이 있는지 FGI를 진행하였다.

우선, 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview) 결과, 자율발굴사업 도입은 계획의 변동성에 영향을 미칠 가능성이 적은 것으로 분석되었다. 제4차 섬종합발전계획 수립 당시 제출하였던 10년 단위 사업리스트를 그대로 활용하는 경우가 많아 자율발굴사업의 탈동조화(Decoupling) 현상이 발생하였기 때문이다. 그리고 자율발굴사업의 탈동조화 현상의 원인은 크게 두 가지가 존재하는 것으로 나타났다.

첫째, 주민들이 10년 단위 계획을 모두 숙지하고 있어, 계획변경에 대한 임의변경이 제한된다는 것이다. 한정된 예산 하에서 새로운 사업의 발굴은 기존 사업의 규모 축소, 혹은 중단으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 주민들의 반발이 높다는 것이다.

“2021년부터 자율발굴사업 지침이 내려오기는 했는데, 실제로 사업을 발굴해서 계획을 수립하기에는 제한점이 많아요. 주민들이 이미 10년치 사업 계획을 모두 알고 있어서 이걸 임의로 다시 사업을 발굴해서 수립한다고 하면 섬 주민들 반발이 상당히 심해서 오히려 사업추진이 어려

8) 자율발굴사업은 연도별 사업신청을 의미한다. 섬종합발전계획은 기술회한 바와 같이 10년 단위 계획을 수립하고, 해당 계획에 따라 나열식 사업으로 추진되었다. 그러나, 자율발굴사업 도입 이후, 10년 단위 계획에 의해 수립된 사업과 관련 없이 연도별로 편성할 수 있게 되었다.

위요. 제4차 섬종합발전계획 수립 당시부터 사업을 자율적으로 발굴했으면 모를까 현재는 자율적인 사업 발굴이 상당히 힘들어요.”

-지자체 공무원 '가' 인터뷰 내용 중-

둘째, 10년 단위의 계획은 이미 수립과정에서 주민들의 합의가 이루어졌다는 점에서 갈등관리의 도구로 활용되고 있어, 사업을 발굴할 동기보다 발굴하지 않을 유인이 더 많다는 점이 지적되었다.

“10년 단위 사업계획 리스트를 활용해야지 주민 갈등을 관리하기에도 훨씬 용이해서 저희 같은 경우에는 사업계획 리스트를 그대로 활용해서 사업을 추진하고 있어요. 수립 단계에서는 매년 사업을 발굴하면, 전체 기간으로 봤을 때, 특정 섬에 집중적으로 예산이 투입될 가능성이 있고, 시행 단계에서는 이미 수립된 사항들을 바탕으로 사업이 추진되어서 민원이나 갈등의 소지도 현저하게 줄어들거든요.”

-지자체 공무원 '나' 인터뷰 내용 중-

한편, 변동성의 또 다른 원인으로 행정역량의 제약이 지적되었다. 섬 발전 사업의 특성상 담당 공무원이 여러 부문의 사업을 동시에 추진해야 하므로, 인허가 절차나 부처 간 협의 과정에서 계획 변경이 잦다는 것이다.

“타 사업의 경우, 사업의 종류에 따라서 담당 공무원들이 지정되어있어서 사업 추진과정에 대한 전문성이 높지만, 섬 발전 사업은 섬 담당 공무원이 모두 추진하다 보니까 모든 종류의 사업에 대한 인허가를 처리하는데 애로사항이 많아요. 모든 분야의 사업을 추진하는 과정에서 인허가에 대한 문제가 생겨서 사업이 변동하는 경우가 왕왕 발생해요.”

-지자체 공무원 '라' 인터뷰 내용 중-

종합하면, FGI 결과는 정책 변동성이 행정 측면에서는 추진의 불안정성과 비용 증가라는 부정적 결과를 초래하지만, 동시에 변화하는 환경과 주민 수요에 대응하기 위한 적응적 기능을 함께 가진다는 점을 보여준다. 따라서 정책 변동성을 단순히 '정책의 변질'로 해석하기보다는, '조정 가능한 일관성(managed consistency)'의 관점에서 접근할 필요가 있음을 시사한다. 이는 곧 변동성을 최소화하기보다, 행정적 대응역량과 조정 메커니즘을 강화하여 변동을 관리 가능한 수준에서 제도화하는 것이 바람직함을 의미한다.

## 2. 문턱회귀모형 분석 결과

본 장에서는 앞서 수행한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)에서 확인된 논의가 실제 섬 지역 전반에서도 보편적으로 나타나는지를 검증하기 위해 실증분석을 수행하였다. 구체적으로, 섬에 존재하는 어촌계의 다양성이 섬종합발전계획의 변동성에 어떠한 영향을 미치는지를 문턱회귀모형(threshold

regression model)을 통해 분석하였다. 이를 통해 FGI에서 제시된 질적 관찰, 즉 어촌계의 구성과 다양성이 계획의 변동성에 일정한 영향을 미친다는 인식이 통계적으로도 유의하게 나타나는지를 확인하고자 하였다.

만약 실증 결과에서도 FGI 분석에서 제기된 경향이 확인된다면, 이는 어촌계의 다양성이 단순한 사회적 특성이 아니라 정책 변동성을 설명하는 구조적 요인임을 의미한다. 이러한 결과는 향후 자율편성사업의 운영 방향을 재검토할 근거로 활용될 수 있을 것이다. 다만 본 연구는 변동성을 부정적 결과로 단정하기보다는, 변화하는 수요와 행정조정 과정 속에서 정책이 어떻게 유연하게 조정되고 있는지를 파악하기 위한 탐색적 접근에 초점을 두었다. 따라서 분석 결과는 ‘정책의 비일관성’을 비판하기보다, 정책 변동의 합리적 관리와 제도적 대응 가능성을 확인하는 데에 연구의 의의를 두고자 한다.

FGI의 내용을 바탕으로 실증분석을 수행한 결과, 어촌계의 다양성이 섬종합발전계획의 변동성에 비선형적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석 결과 1개의 문턱(threshold)이 존재하였으며, 허핀달 지수 0.3448을 기준으로 하위 레짐(regime)과 상위 레짐으로 구분되었다. 이는 어촌계의 다양성이 일정 수준을 경계로 정책 변동성에 미치는 영향의 방향과 강도가 달라진다는 점을 의미한다. 회귀모형의 구체적인 분석결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 5> 문턱회귀분석 결과

구분	regime 1( $\gamma < 0.344873$ )	regime 1( $\gamma > 0.344873$ )
허핀달지수	8.358278** (3.878753)	-0.1713275 (0.7920214)
섬 주민수	0.0019147*** (0.0004582)	-0.0010799* (0.0005838)
총 계획사업 수	-0.0098337 (0.1108315)	0.5170326*** (0.0961997)
섬 담당 공무원 수	0.5153641** (0.2522926)	0.0023552 (0.0889509)
섬 면적	-2.01e-08 (5.35e-08)	2.18e-07 (4.39e-08)
섬 유형 (특수=1, 성촌=0)	-2.06924** (0.982506)	-0.7152533** (0.3166255)
상수항 <sup>9)</sup>	1.219308 (0.8681572)	

\*괄호안의 값은 Standard Error를 의미함.

\*\*  $p < 0.1$ , \*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ 을 의미함.

허핀달 지수가 0.344873 이하인 하위 레짐에서는 어촌계의 다양성이 높아질수록 변동되는 사업

9) 허핀달 지수를 기준으로 분류한 레짐에서 기타요인에 의해 사업의 변동량이 변화할 수 있다는 이론적 근거가 없다는 점에서 양 레짐은 공통의 상수항을 갖는 것으로 가정하고 분석을 진행하였다.

수가 증가하는 것으로 분석되었다. 반면, 허핀달 지수가 0.344873 이상인 상위 레짐에서는 다양성이 가지며 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 즉, 다양성이 높은 구간에서는 변동성이 낮고, 다양성이 중간 수준으로 낮아질 때 변동성이 증가하고, 일정 수준으로 다양성이 완전히 낮은 구간이 되면 다시 변동성이 소멸하는 비선형적 관계가 존재하였다. 이러한 결과는 FGI에서 제시된 “비슷한 규모의 어촌계가 다수 공존할수록 사업 변동이 잦다”는 진술과 일맥상통한다.

섬 간의 구조적 이질성을 완화하기 위해 포함한 추가 변수들도 레짐별로 상이한 영향을 보였다. 다양성이 높은 레짐에서는 총 계획사업 수가 변동성에 유의한 영향을 미치지 않았으나, 다양성이 낮은 레짐에서는 계획사업 수가 많을수록 변동 사업 수가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 다양성이 낮은 섬의 경우 인허가나 절차적 제약 등 행정적 요인에 의해 변동이 발생하는 반면, 다양성이 높은 섬에서는 어촌계 간 이해관계 조정이 주요한 변동 요인으로 작용함을 시사한다.

공무원 수도 양 레짐에서 다른 영향을 미치는 것으로 분석되었는데, 다양성이 높은 레짐에서는 공무원이 어촌계의 다양성으로 발생하는 변화를 수용할 수 있는 역할을 할 수 있는 반면, 다양성이 낮은 레짐에서는 어촌계의 다양성으로 발생하는 사업의 변동이 적어 공무원의 영향력이 낮기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 다양성이 높은 레짐을 구분하여 변동하는 사업의 평균을 분석한 결과 다양성이 높은 레짐의 평균 변동 사업수는 7.782건인 반면, 다양성이 적은 레짐의 평균 변동 사업수는 2.06건이었기 때문이다.

한편, 특수상황지역 및 성장촉진지역 여부(dummy 변수)는 두 레짐 모두에서 유의한 영향을 보였다. 다만, 다양성이 높은 레짐에서는 특수상황지역의 변동성이 평균 2건가량 적었고, 다양성이 낮은 레짐에서는 약 0.7건 적은 것으로 나타났다. 이는 지역 유형에 따른 제도적 절차와 예산 구조의 차이가 정책 변동성에 일정한 제약 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다.

본 연구의 결과는 다양성이 낮은 지역에서는 행정적 절차 개선이, 다양성이 높은 지역에서는 어촌계 간 협의·조정 메커니즘의 강화가 변동성과 밀접한 관련이 있는 것으로 이해할 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서 말하는 정책의 변동성은 결정된 정책이 원래의 목표에 따라 지속적으로 집행되지 못하고, 포기·중단·지연·변질되는 현상을 의미한다. 섬종합발전계획의 경우, 이러한 변동성이 다른 지역 개발정책에 비해 상대적으로 빈번하게 발생하고 있다. 본 연구는 이와 같은 섬발전사업의 잦은 변동이 어떠한 요인에서 비롯되는지, 그리고 어떤 제도적 맥락 속에서 나타나는지를 탐색적으로 규명함으로써, 섬종합발전계획의 지속성과 효과성을 강화할 수 있는 개선방안을 도출하고자 하였다.

본 연구에서는 연구목적 달성을 위해 2가지 분석을 진행하였다.

첫째, 섬종합발전계획을 담당하는 기초자치단체 공무원 4명, 광역자치단체 공무원 1명을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview; FGI)를 실시하여, 섬발전사업 변동의 원인과 행

정적·사회적 요인을 질적으로 탐색하였다.

둘째, FGI 에서 도출된 결론이 보편적으로 적용하는지를 검증하고자 어촌계의 다양성과 섬종합발전계획의 변동 사업수의 관계를 문턱회귀모형을 활용하여 실증분석하였다.

섬종합발전계획을 담당하는 공무원들을 대상으로 한 FGI 분석 결과, 사업계획의 변동은 어촌계의 다양성이 높을수록 발생 가능성이 큰 것으로 나타났다. 특히 비슷한 규모의 어촌계가 다수 존재하는 경우, 이해관계의 충돌이나 리더십 교체로 인해 사업이 수정·변경되는 사례가 빈번하다는 점이 지적되었다. 다만, 사업 변동은 어촌계의 요인만이 아니라 인허가 절차, 행정역량, 또는 시간의 흐름에 따른 수요 변화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과임도 확인되었다.

이러한 질적 분석 결과를 보편적으로 검증하기 위해, 본 연구에서는 어촌계의 다양성과 섬정책 변동성 간의 관계를 실증적으로 분석하였다. 어촌계의 다양성은 수산경제연구원에서 공개한 어촌계원 자료를 기반으로 허핀달 지수(Herfindahl Index)를 산출하여 측정하였다.

분석 결과, 어촌계의 다양성이 섬정책의 변동성에 비선형적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 다양성이 높은 구간에서는 변동성이 낮고, 다양성이 중간 수준으로 낮아질 때 변동성이 증가하다가, 특정 집단의 집중도가 높아지면 다시 변동성이 감소하는 비선형적 관계가 존재하였다. 이러한 결과는 FGI에서 제시된 “비슷한 규모의 어촌계가 다수 공존할수록 사업 변동이 잦다”는 진술과 맥락을 같이한다.

본 연구에서 수행한 FGI 분석과 회귀분석의 결과를 종합하면, 섬종합발전계획의 변동은 어촌계 간 이해관계의 충돌, 행정적 제약, 그리고 시간의 흐름에 따른 주민 수요 변화 등 복합적인 요인에 의해 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 이 가운데 비슷한 규모의 어촌계가 다수 공존하는 경우, 주민 갈등이나 이해관계 충돌로 인해 사업 변동이 진정한 주민 수요의 반영이 아니라 특정 세력의 의견 중심으로 이루어질 가능성이 존재한다는 점을 FGI와 통계분석을 통해 확인할 수 있었다. 이러한 왜곡된 변동을 방지하고 실제 주민 수요를 정책에 균형 있게 반영하기 위해서는, 갈등을 조정하고 이해관계를 관리할 수 있는 제도적 기반이 마련될 필요가 있다. 현재는 어촌계 간 이해관계를 중재하거나 새로운 주민 수요를 체계적으로 수렴·반영할 수 있는 공식적인 절차나 기구가 부재하기 때문이다. 향후에는 어촌계 등 마을 조직 간의 이해관계를 조정하고 협력을 촉진할 수 있도록, 중간지원조직이나 협의체의 구성을 제도화하고, 정책 수립 과정 전반에서 공무원·어촌계·주민이 함께 참여하는 거버넌스 네트워크를 구축할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김지혜·이수영. (2017), 인적 다양성과 조직성과의 선형 및 비선형 관계에 대한 연구: 공기업을 중심으로, 『한국행정학회』, 51(4):121-147.
- 김진백. (2021). 어촌계 내부 갈등에 관한 연구, 『수산해양교육연구』, 33(1):218-233.
- 서순탁. (2009). 도서종합개발사업의 효과성 측정에 관한 연구. 서울: 국회예산정책처.

- 송선영. (2017). 지방자치단체 마을 만들기에서 어업 공동체의 의미: 부안군 위도 지도 어촌계를 중심으로, 「지방정부연구」: 21(1):369-394.
- 신순호. (2008). 도서진단제도 및 평가시스템 구축을 통한 도서개발사업 효율화 방안연구. 세종: 행정안전부.
- 신순호. (2021). 섬 정책의 현재와 미래, 서울: 박영사.
- 신순호·박성현. (2014). 도서개발정책에 대한 주민의식구조의 변화 분석. 「도서문화」, 44, 203-235.
- 이동호. (2025). 사회네트워크분석을 이용한 어촌계 관련 연구의 특징 분석. 「해양정책연구」, 40(1):69-93.
- 이재형·김지선·김남규. (2019). 어촌지역개발사업 과정 중 나타나는 갈등양상과 해결방안 -어촌 뉴딜300사업을 중심으로, 「해양정책연구」, 34(2):113-138.
- 이재현. (2020). 지방의회 권력구조와 지역 주민의 정치참여: 패널회귀분석을 중심으로, NGO연구, 15(1):175-197.
- 임재훈·강찬영·안상기 (2022). 섬종합발전계획 성과분석. 목포: 한국섬진흥원.
- 임재훈·문광민 (2021). 세수추계의 오차와 국고보조사업 반환금 규모의 관계 분석: '시'와 '구'를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 32(1):97-127.
- 정민석. (2014). '농어촌 작은학교' 정책의 비일관성에 따른 원인 분석, 「한국갈등관리연구」, 1(1):183-199.
- 정의영·백철우. (2015). 문턱회귀모형(threshold regression)을 활용한 중소기업의 적정 R&D 투자수준 분석, 기술혁신연구, 23(1):87-105.
- 행정안전부. (2008). 제3차 도서종합개발 10개년('08~'17) 계획.
- 행정안전부. (2024). 제4차섬종합발전계획 연도별 추진실적, 미간행 내부자료.
- 행정안전부. (2021). 제4차 도서종합개발계획 변경계획.
- 행정안전부. (2018). 제4차('18~'27) 도서종합개발계획 총괄표 및 세부사업목록, 미간행 내부자료
- 행정자치부. (2007). 제3차 도서종합개발 10개년 계획 수립지침(안),
- 행정자치부. (2016). 제4차 도서종합개발 10개년 계획(안).
- Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*(2nd ed.), New York Holt, Rinehart and Winston,
- Beck, T. G. Clarke, A. Groff, P. Keefer, & P. Walsh. (2001). New tools in comparative political economy: The database of political institutions. *The World Bank Economic Review*, 15(1), 165-176.
- Brodbeck, F. (2003). "Contradiction as an inhibitor and facilitator of group performance.", Presented at European Congression of Work organizational Psychology.
- Chiu, Y-B., & Yeh, L-T. (2017). The threshold effects of tourism-led growth hypothesis: Evidence from a cross-sectional model. *Journal of Travel Research*, 56(5), 625-637.
- Dhal, Robert A. (1961) "Who Participates in Local Politics and Why: The better-off citizen is more active, but so is the citizen who encounters social and economic barriers.:",

- Science, 134(3487, 1340~1348.
- Hansen, B. E. (2000). Sample splitting and threshold estimation. *Econometrica*, 68(3), 575-603.
- Richard, Orlando. C., Tim Barnett, Sean Dwyer & Ken Chadwick. (2004). "Cultural Diversity in Management, Firm Performance, and the Moderating Role of Entrepreneurial Orientation Dimensions.", *Academy of Management Journal*, 47, 255-266.
- Rossi, P. H., Lipsey, J. W., & Freeman, H. E. (2004). "Evaluation: A Systematic Approach(7th ed.)". Thousand Oaks. CA: Sage
- Stewart, D.W., & Shamdasani, P.N. (2015). Focus Groups: Theory and Practice (Applied Social Research Methods) 3rd Edition, 20, .Los Angeles, Calif: SAGE.
- Van Knippenberg, D. & Schippers, M.C. (2007) "Work group diversity.", *Annual Review of Psychology*, 58, 515-541.
- Yi-Bin Chiu & Lung-Tai Yeh, "The Threshold Effects of Tourism-Led Growth Hypothesis: Evidence from a Cross-sectional Model.", *Journal of Travel Research*, 56(5), 2017, 625-637.

---

임재훈(林載勳): 충남대학교에서 2022년 행정학 박사학위를 취득하였다(지방정부의 순세계잉여금이 지방재정 효율성에 미치는 영향), 현재 한국섬진흥원 정책연구실 부연구위원으로 재직 중에 있다. 주요 논문으로는 "정부 지원이 공기업 부채에 미치는 영향: 지원금과 출연금을 중심으로", "중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석: 자치시를 중심으로" 등이 존재한다. 주요 관심분야는 지역균형발전, 포괄보조금, 지방재정 등이다. (keroro\_s@naver.com)

박형근(朴亨根): 서울시립대학교 일반대학원 도시행정학과 박사. 현재 서울공간개발 이사로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 민간 중심의 지역개발, 지방자치 및 지방재정 등이다. 논문으로는 "재정부문에서의 기초지방자치단체 간 야드스틱 경쟁에 관한 실증분석", "지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구"가 있다. (phkgood@hotmail.com)

## Abstract

### Exploring the Relationship Between Fishing Community Diversity and Policy Volatility in Island Development Planning

Lim, Jae-Hoon & Park, Hyung-Keun

To promote balanced regional development, Korea has implemented the Comprehensive Island Development Plan, a 10-year initiative that has been in place since 1988. However, despite more than three decades of implementation, the plan has shown only limited effectiveness.

Among the various factors that may explain this limitation, this study focuses on the diversity of fishing communities as a potential driver of policy volatility in island areas. Accordingly, two analyses were conducted to examine how community diversity influences the consistency of island development policies.

First, a Focus Group Interview (FGI) was conducted with five local public officials in charge of the island development plan to explore how the diversity of fishing communities affects policy implementation. Second, a threshold regression analysis was performed to empirically test whether community diversity exerts a nonlinear effect on policy volatility.

The FGI results revealed that greater diversity within fishing communities tends to increase policy changes by amplifying conflicts among local groups. The regression analysis further confirmed a threshold effect, indicating that when diversity exceeds a certain level, the frequency of policy changes rises significantly. These findings suggest that policy volatility in island development arises not only from administrative constraints but also from structural heterogeneity within local fishing communities.

Key Words: Korea's comprehensive island development plan, islands policy, fishing villages, threshold regression, focus group interview