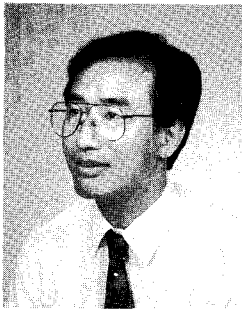


島嶼地域交通體系의 實態와 改善方案



申 順 浩 <木浦大學校 教授>

I. 머리말

동서고금을 막론하고 강성한 국가를 이룩하고 그 이름을 크게 떨친 나라들은 한결같이 원활한 교통체계를 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 이같은 교통의 중요성에 관해서 「스미스」(D. M. Smith)는 “교통은 모든 산업과 생활에 있어 가장 원천적 요소”라고 하였고, 「레에」(Rae)는 “교통은 재화과 용역 뿐만 아니라 사상까지 교류

되는 주춧돌로서 사회성장의 가장 큰 공헌자”라 하고 있다. 나아가 어느 학자는 “한 나라의 부와 빈은 교통체계의 발달과 그 이용도에 따라 판가름난다”고 교통의 중요성을 강조하고 있다.

다시 말해서 교통체계는 크게 보아 인류의 문화발전에 근간이 되며, 어느 특정지역을 개발함에 있어서도 최우선적으로 다루어야 할 요소인 바 이의 개선없는 지역개발의 목표

달성은 생각할 수도 없다.

우리나라에는 1987년 말 기준으로 총 3,201개의 도서가 있는데 이 중 유인도는 517개로 이의 인구는 41만5천명이다. 이들 도서지역은 지금까지 개발정책에서 소위 말하는 개발의 축(development axes)에서 벗어난 결과 한편으로 보면 도서 자체가 갖는 독특한 여건을 충분히 개발시키지 못해 국토공간상 여타지역에 비해 상대적으로 낙후상태를 면치 못하고

있다.

따라서 이 글에서는 도서지역 개발정책에서 채택하고 있는 기본 전략의 내재된 요점과 도서지역의 개발여건을 살펴보고, 이들 개발전략과의 상관관계에서 교통부문이 갖는 비중과 도서지역의 교통체계의 실상을 고찰하며 끝으로 이의 개선방안을 모색하도록 한다.

II. 開發條件과 交通體系의 位置

우리나라에서 시도된 도서지역의 개발정책의 그간의 흐름을 개관하여 보면 해당 도서들과 밀접한 관계를 갖고 있는 해안도시와 중심이 되는 일정 도서를 집중개발하거나 성장점(growth points)을 이룩도록 하여 이를 주변 도서로 파급케 하는 전략을 중심으로 하고 있다.

그러나 이같은 전략이 성공을 거두어 소기의 도서개발정책 목표를 달성하는 데에는 합리적인 접근매체가 관건이 된다. 즉 아무리 높은 중심성을 가진 지역(혹은 시설)을 개발정책에 의해 이룩하였다 할지라도 파급효과가 본래 의도한 도서지역으로 제대로 전달하지 못하거나 도서지역의 산물과 노동력 그리고 이용(수요)력에 대한 통로가 제대로 갖춰있지 못한다면 그러한 중심지역(시설)은 아무런 의미를 갖지 못할 뿐이다. 이러한 역할을 수행하는 매체의 핵심요소가 교통체계이다.

도서지역은 지역단위별 공간면적이 매우 작아 인간정주적 입장에서 협소성을 내포하고 사

면이 바다로 둘러싸여 있어 격절성이 높고 개별적으로는 위치의 분포성이 산재된 고립성을 갖고 있다.

이같은 도서지역은 단위 도서자체내에서 고도의 중심성을 갖는 사실을 내포하기가 어렵다. 설령 내포하더라도 주변 도서주민들을 포함하여 시설이용인구의 임계치(threshold)를 고려하지 않을 수 없다. 이같은 중심지역 및 시설에 이용인구가 접근하는 것은 일정한 수단을 통해서만 가능하다.

도서지역에 있어서 접근방법은 두가지가 있는데 그 하나는 단위 도서내에서는 내륙지역과 같이 도로나 자동차 등과 같은 육상교통수단이 되는데 이의 핵심은 도로가 되고, 다른 하나는 해상교통수단으로 도서와 외부지역(도서와 도서, 도서와 해안도시)간의 접근에 항공교통수단을 제외하면 유일한 방법으로 이의 핵심은 선박과 항만지역이다.

III. 島嶼施設 交通體系의 實態

도서지역은 여러가지 측면에서 불리한 지역적 특수성을 가지고 있지만 그 중에서도 교통여건이 가장 열악한 상태이다.

먼저 육상 교통에 관해 살펴보면, 우리나라 유인도서는 1987년초 기준 총 517개(제주도 제외)가 있는 바 이 가운데 50㎢이상 면적을 가진 도서는 겨우 0.6%(3개 도)이고 1km²~50km² 도서는 38.5%(199개 도)이며 그 나머진 60.9%(315개 도)가 1km² 미만이다.

이같은 도서들 가운데 최소한 2개 마을 이상으로 구성된 도서에는 일정 폭의 도로가 일정 구간(항만시설에서 마을과 마을을 연결)까지 있어야 하고 면도(면사무소가 존재하는 도서)에는 버스 통행이 가능한 일주도로가 필수적으로 완비되어야 한다.

그러나 아직도 많은 면도에 버스통행이 가능한 도로가 개설되어 있지 않고 있을 뿐만 아니라 설령 시설되어 있다 하더라도 구간이 일부분에 그치고 또 대부분 포장되어 있지 않으며 도로로서 충분한 기능을 하지 못하고 있다.

면도 이하의 비교적 규모가 작은 도서에서는 생업과 관련하여 경운기나 손수레 운행이 가능한 도로가 필수적이거나 이 역시 대부분 도서에서 완비하고 있지 못하다.

다음으로 해상교통에 관해 살펴보면, 전술한 바와 같이 도서지역에서 외부지역, 특히 중심지가 되고 있는 해안도시 지역이나 모도(중심도서)까지의 교통수단은 항공교통이나 해상교통에 의존하여야 하나 현재 우리나라 도서의 자연적 여건이나 경제적·사회적 여건에 비춰볼 때 극히 일부 도서를 제외하고는 항공편에 의한 교통수단은 취항이 불가능하고 거의 모든 도서에서의 교통수단은 유일하게 해상교통에 의존하여야 한다.

그런데 해상교통이 전부인 도서지역의 교통은 내륙지역의 교통여건과 비교하여 몇가지 근본적인 차이가 있는 바, 그 첫째가 선박(특히 정기여객선)

<표 1>

지역별 기상현황

구분 지역	1981년		1984년		1986년			1989년		
	연평균 풍 속 (m/s)	연중폭풍 일수(일) (13.9m/s)	연평균 풍 속	연 중 폭 풍 일 수	연평균 풍 속	연 중 폭 풍 일 수	안 개 일 수	연평균 풍 속	연 중 폭 풍 일 수	안 개 일 수
속 초	3.3	19	3	4	3.1	9	34	29	8	17
춘 천	1.4	-	1.3	-	1.3	0	48	15	0	55
청 주	1.7	-	1.6	-	1.8	1	54	19	1	38
대 전	1.6	-	1.6	-	1.6	0	22	17	0	16
광 주	1.9	1	2.2		2.3	2	12	22	0	20
부 산	3.9	36	3.6	3	3.4	8	12	40	2	5
목 포	4.4	24	4.0	8	4.1	24	40	40	27	22
여 수	3.9	10	3.8	7	3.6	9	36	38	15	11
제 주	3.9	17	4.0	16	3.9	15	20	63	66	22
완 도					3.6	17	41	34	36	15

자료: 중앙기상대, 기상연보, 1981, 1984, 1986, 1989년도 발췌재작성

외에 선택적 교통수단이 없고, 둘째 기상상의 영향을 매우 크게 받으며, 셋째 해상교통의 운항 횟수가 적고, 넷째 교통시간의 과다한 소요와 교통비용의 과중한 부담, 다섯째 수송체계가 여러단계를 거쳐야 하는 점 등을 들 수 있다.

이들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 도서지역의 경우 대부분 행정적 시설이 집적

되어 있는 중심도서나 해안도에 시에 접근하는 길은 오직 선박이라는 수단에 의지할 수밖에 없다. 이 점이 도로나 자전거, 경운기, 자동차(정기노선 버스가 아닌) 등을 선택적으로 이용할 수 있는 내륙의 여타지역과 비교할 때 불리한 여건이다.

둘째, 해상교통은 기상상의 영향을 매우 크게 받는다. 내륙지역의 경우에도 폭우와 폭설

등으로 인한 육상교통의 두절이 있으나 이러한 경우는 폭풍과 안개 등의 영향으로 인한 해상교통의 두절보다 훨씬 적을뿐 아니라 육상교통에서 받는 그 같은 종류의 재해는 해상교통에서도 영향을 받게 된다는 점에서 도서지역의 교통이 기상조건에 의한 불편을 더욱 크게 받게 된다.

<표 1>에서 보여주는 바와

<표 2>

흑산~가거도간 여객선 결항현황

선 명	취 항 계 획		결 항 (횟수·일수)		결 항 내 용 (횟수)				
	횟 수	일 수	횟 수	일 수	일 기	수 리	검 사	기 타	합 계
총무 1호	730	365	300	150	174	12	114	-	300
새 마을 21호	730	365	138	68	82	-	56	-	138
합 계	1,460	730	438 (30%)	218 (29.9%)	256 (58.5)	12	17 (38.8)	-	438 (100)

자료: 목포지방 해운항만청

같이 내륙지역에 비해 해안지역인 속초나 부산, 목포, 여수, 제주, 완도의 경우 연평균 풍속이 훨씬 강하고 연중폭풍일수와 안개일수가 훨씬 많음을 알 수 있다. 이 같은 점은 해상교통이 육상교통보다도 훨씬 직접적으로 기상 악영향을 크게 받으면서 그 기상조건 자체도 불리한 지역에서 운행되고 있음을 알 수 있다. 실례로 '89년도 흑산 ~ 가거도간을 운항하는 선박의 취항상태에서도 나타나고 있다. 이 구간을 운항하는 「충무 1호」와 「새마을 21호」의 결항현황을 보면 총 취항회수 1,460회와 730일의 계획가운데 결항은 438회와 218일로 나타나 30%의 결항률을 나타내고 있다. 이는 연중 1/3이 결항하고 있음을 보여주고 있고 이 결항 중 58.5%가 일기부순에 의함을 알 수 있다(〈표 2〉참조).

셋째, 운항횟수가 매우 적다는 점이다. 해상교통은 선박이 갖는 특수한 여건 즉, 운항속도, 선박의 크기, 여객수 등으로 인하여 육상교통에 비해 운항회수가 매우 적을 수밖에 없다. 선박(여객선)은 바다 위를 운항한다는 점 때문에 크기가 일정 이상이어야 하는 바 1985년말 기준으로 취항중인 우리나라 정기여객선은 101척으로 총 척수는 32,010척이며 낙도 보조선로에 취항중인 여객선은 39척으로 총 척수는 3,777척이다.

따라서 이들 모든 여객선의 평균 총 톤수는 255.6톤이다. 이같은 크기의 선박은 경제성(여객수 및 화물량)과 속력 등

에 의해 매일 여러회수의 운항을 할 수 없는 실정이다.

이러한 이유로 전 유인도서 가운데 매일 취항하는 도서는 232개 도(44.9%)이고 격일취항하는 도서는 64개 도(12.4%), 3일에 1회 취항하는 도서는 12개 도(1.9%)이며, 여객선이 취항하지 않는 미취항도서가 209개 도(40.4%)나 된다.

넷째, 많은 교통시간이 소요되고 교통비용이 높다는 점이다. 같은 교통거리일지라도 대부분의 선박항해속도가 육상수단(기차, 자동차)보다 저속이기 때문에 교통시간이 훨씬 많이 소요되고 있다. 실례로, 목포, 완도, 청산도지역의 9개 항로에 있어서 총 항로 거리는 297.2마일인데 평균소요시간의 합계가 35.2시간으로 이들 평균 속력은 8.43노트이다.

근래에 들어서 결속선 취항이 다소 증가되어 교통시간은 상당히 단축되었지만 이 역시 수익이 충분히 보장되는 몇몇 항로에서만 행해지고 있을 뿐 아니라 교통요금이 일반 여객선에 비해 대단히 높다. 따라서 관광객이나 방문객을 제외한 많은 도서주민들은 오히려 일반 여객선을 이용하고 있는 실정이다.

육상교통수단 중 시외버스 요금과 해상교통수단 중 여객선 요금을 비교하여 보면 포장도로에서의 시외버스 요금은 1987년 9월말 현재 10km까지가 기본(최저) 요금 150원이고 그로부터 1km당 16.42원이다. 이에 비해 결속선이 아닌 일반여객선은 약 4.5마일(약 7.2km)

까지 기본(최저) 요금이 200원이고 20마일당 44.37원(km당 약 27.57원), 21~50마일에서는 42.10원, 50~100마일에서는 33.53원으로 시외버스요금보다 여객선요금이 훨씬 비싸다. 쾌속선의 경우에는 등실에 따라 차이가 있지만 1등실의 경우 일반여객선에 비해 약 3배 이상 더 비싸고, 모든 여객선 요금은 항만의 특수성에 따라 할증료(여객요금의 약 10%)와 여객터미널 이용료 혹은 종선이용료 등이 있어 실제요금에 있어서는 더 큰 차이를 나타내게 된다.

다섯째, 수송체계에 있어 복잡한 단계를 거쳐야 되는 점이다.

도서지역에서 생산된 상품을 육지의 소비자에게까지 전달하는 데에는 최소한 6단계를 거쳐야만 가능하다. 즉 생산지 혹은 창고에서 짐을 싣고난 후 연안의 부두에 짐을 내리고 다시 상차한 후 시장에 하차하는 단계를 거친다.

이와같은 여러 운송단계를 거치게 됨에 따라 높은 운송비 부담과 상품의 훼손이 있게 된다. 실제로 전남 신안군 소흑산도의 경우 1987년 9월 기준으로 맥주(3홉)가 850원, 연탄 1장이 300원, 소주(2홉)가 450원에 소매되고 있다.

그러나 위의 경우도 선착장이 완비되어 있는 경우이고, 만약 그러한 시설이 완비되지 않았을 때에는 종선이라는 매우 작은 선박으로 모선과 해안간을 연결하여야 한다. 이로 인해 여객과 화물의 수송에 항상 위험이 따르게 된다.

우리나라 전체 도서 가운데 선착장 시설이 있는 곳은 398개 도(전체도서의 77%)이나, 30톤급 선박이 접안가능한 곳은 285개 도서(전체도서의 55.1%)에 불과하다.

IV. 改善方案 및 맺는 말

지금까지 우리나라 도서지역 개발정책에 내재하고 있는 기본전략과, 이 전략의 성공을 위해서는 무엇보다 가장 핵심적인 부문이 교통체계의 개선에 있음을 살펴보고자 한다.

그러나 전술한 바와 같이 도서지역의 교통체계는 육지부의 그것과는 매우 다른 특수성을 가지고 있고 또 그 자체가 갖고 있는 문제점이 너무 많다. 더구나 이 부문의 개선을 위해서는 집중적인 노력과 함께 엄청난 투자가 소요되는 데도 최근까지 개발정책은 대도시와 몇몇 산업도시 위주의 총량 경제적 측면에서 벗어나지 못한 채 도서지역 개발을 소홀히 다뤄왔던 것이 사실이다.

앞으로 인류가 개척해야 할 새로운 터전이 연근해 지역을 비롯한 해양이고 또 도서만이 갖는 여러가지 훌륭한 자원 개발이라는 측면과 지역적 균형 문제 및 국가적인 동질성 등을 고려할 때 이 지역에 대한 새로운 개발 시각, 특히 교통부문의 획기적인 개선이 무엇보다 시급하다 하지 않을 수 없다.

도서지역의 제반 입지적 특성을 고려하여 교통체계를 개선하는 방안으로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.

첫째, 정기여객선의 미취항 도서의 해소를 위해서는 낙도 보조선로(일명 명령항로)를 넓혀나가야 한다.

둘째, 여객선의 운항속도를 높여 소요시간을 단축시켜야 한다.

패속선을 취항케 할 경우 교통요금의 상승으로 주민들이 이용을 기피하게 되는데 이에 관해서는 비용의 절약대책도 아울러 마련해야 할 것이다.

셋째, 항만시설을 완비하여야 한다.

정기여객선이 직접 접안하여 여객 및 화물이 곧바로 승선 및 하선하도록 하기 위해서는 간조나 만조시에 영향을 받지 않는 선착장이 마련되어야 한다.

이같은 항만시설은 기상재해를 빈번히 받게 되는 도서에서 유사시 대피시설이라는 측면에서 매우 중요하다.

넷째, 운송단계의 개선이다.

여러단계의 운송단계를 거치지 않는 원활한 수송을 위한 하나의 방안으로 鐵浮渡船의 운항을 가능한 한 넓혀 나가도록 해야 할 것이다.

다섯째, 도서지역 내부도로(일주도로)를 완비하여야 한다. 도서지역과 외부와의 연결이 선박에 의존한다면 도서내부에서의 흐름은 도로가 중심이 된다. 그러나 이러한 도로가 전혀 갖춰지지 않는 도서가 많고 갖추어졌다 하더라도 도로로서의 기능을 제대로 발휘 못한 경우가 대다수이다. 따라서 비교적 규모가 큰 도서의 경우에는 모든 마을을 연결하는 일주도로(자동차 통행이 가

능한) 개설이 이뤄져야 하고, 규모가 작은 도서에는 선착장에서 최소한 마을까지라도 경운기의 통행이 가능한 도로가 개설 정비되어야 한다.

지금까지 지역개발측면에서 교통체계의 중요성과 도서지역 교통체계의 실태를 살펴보고 이의 개선방안을 간략히 모색해 보았다. 도서지역 개발을 위해서는 이밖에도 많은 부문에 깊이 있는 연구가 있어야 할 것이나 지금까지 여타분야보다 뒤져있는 것이 사실이다.

한편으로 그간 우여곡절을 거친 끝에 지난 '86년과 '87년에 도서개발촉진법과 그 시행령이 마련되어 지난 '88년부터 도서지역에 대한 개발에 많은 진전을 가져왔으나 도서지역의 교통부문은 아직 많은 문제가 산재되어 있다. 이 부문에 대한 개발 주체가 각기 다르고 관리 또한 체계적이지 못하여 무엇보다 크게 소요되는 재원을 마련하고 있지 못하다. 이의 개선을 위해서는 과학적인 방법의 모색과 함께 행정체계의 개선 그리고 집중적인 투자가 함께 이뤄져야 할 것이다. 무한한 잠재력을 가지고 있으면서도 정책의 소외로 지금껏 낙후되어 있는 도서지역이 주민의 입장에서 보면 좀 더 인간다운 삶의 공간으로 개발되어야 할 것이고 국토자원적 측면에서 보면 새로운 개척의 중심지로 발전시켜가야 할 것이다. 이러한 점을 위해서는 무엇보다도 교통체계의 개선이 최우선적인 요소임을 인식하여야 한다. ㉠