

韓國 蝟島와 日本 離島의 現況과 比較

鄭 興 基

(群山大學校 海洋科學大學)

I. 序 論

전북 부안군 관내의 격포항과 위도의 파장급항을 운항하는 연안여객선 서해훼리호의 침몰사건은 292명의 귀중한 생명을 앗아간 대형 해난사고로 기록되고 있다. 이 해난사고로 인하여 피해가 가장 많았던 蝟島 주민들은 살던 고향을 버리고 많이 떠난 것으로 보고하고 있다. 평소에도 자녀 教育 문제와 島嶼 생활의 불편 때문에 여건이 주어지면 대 도시로 이주하려는 것은 蝟島 주민들 뿐만 아니고 우리 나라 島嶼 주민의 염원이라면 국토의 균형적인 발전과 어촌 개발에 대한 재고가 필요할 것이다.

현재 韓國 落島의 현황으로 보아 대부분 교통이 불편하고 일상생활의 환경 자체가 열악하므로 설사 都市 勤勞者보다 높은 所得을 보장받는다 해도 정주할 젊은이는 줄어들 것으로 예측하고 있다. 그런데 우리나라는 1996년에 OECD를 가입함으로써 선진국 대열에 접근해 있고, 명실공히 세계 수산 선진국으로 성장했으나, 어촌 개발부분은 뒷전에 밀려 있었다 해도 과언이 아닐 것이다.

현재 정부가 농어촌 특별세를 재원으로 하여 어촌종합개발사업을 대대적으로 추진하고 있으므로 이에 대한 과급효과가 나타나겠지만 여기에 落島 개발의 계획은 반드시 포함되어야 할 것이다. 어촌 개발과 복지 진흥은 다양한 국가적 정책에 따라 적극적인 대책이 요구된다.

본 연구에서는 전라남도 부안군에 소재하고 있는 蝟島를 중심으로 漁村問題의 현황을 파악하기 위하여 日本 鹿兒島大學 經濟學研究室의 자료에 따른 日本 離島의 發達過程과 振興法을 조사 검토하였으며, 아직도 社會的, 經濟的으로 開發이 이루어지지 않고 있는 韓國 落島의 현황을 함께 검토하였다.

II. 韓國 蝟島의 一般概況과 漁業現況

우리 나라 西海岸 남부에 접하고 있는 전북 부안군 蝟島面은 表 1과 같이 有人島 6개, 無人島 24개로 형성되어 있으며, 총 30개의 島嶼面積은 1,409km²이다. 1996년에 家口數는 571세대이고, 人口는 1,579명으로 구성되어 있다. 蝟島 주민의 어업 경영자 수는 表 2와 같다. 1996년에 漁業을 경영하고 있는 가구 수는 459세대주이고 전업 및 겸업은 436세대주로서 總家口數에서 전,겸업 세대수를 제하면 23세대주인데 이는 고용자 세대수로서 5.0%에 해당한다. 대부분 직접적으로 경영에 참여하고 있음을 알 수 있다.

表 1. 蠓島의 島嶼數

년도	도서 수			면적	가구(세대수)	인구(명)
	계	유인도	무인도			
1994	30	6	24	14.09km ²	576	1,737
1995	30	6	24	14.09km ²	559	1,642
1996	30	6	24	14.09km ²	571	1,579

表 2. 蠓島 住民의 어업별 경영자 수

년도	계	가 구 수				
		계	전업	경영자 수		
				소계	제 1 종	제 2 종
1994	459	424	296	128	101	27
1995	459	426	298	128	101	27
1996	459	436	298	138	110	28

蠓島 주민의 漁船保有現況은 표 3과 같다. 1996년에 전체 척수는 163척이고 선박량은 869.16톤으로서, 척당 평균 5.3톤의 소형선으로 구성되어 있다. 톤수별 척수를 보면, 無動力船은 없으며, 1~5톤 미만이 73척으로 가장 많고, 1톤 미만이 47척, 5~10톤 미만이 38척, 20~30톤, 50~100톤이 각각 2隻이다.

1994년부터 1996년 사이 蠓島 주민의 인구 이동에 대한 현황은 표 4와 같다. 1994년부터 1996년 사이에 전입은 늘어나고 전출이 줄어드는 추세이나, 전출하는 인구가 많기 때문에 의미가 없으며, 따라서 蠓島 전체 인구의 감소와 비교하면 소수에 불과하다. 주택 현황을 보면 표 5와 같이, 주택 총수는 850채이나 빈집이 199세대로서 23.4%가 비워 있는 상태이다. 이와 같이 매년 빈집이 늘어나는 이유는 蠓島에 거주하고 있던 주민이 많이 떠나기 때문이다. 蠓島 주민의 연령별 인구수 분포를 표 6에 나타내었다.

1996년에 蠓島 주민의 총인구 586명중에서 연령별 구성을 보면, 50~60세 이상이 225명이고, 20~50세가 219명이다. 또한 20세 미만은 142명이다. 이러한 추세로 가면 蠓島의 漁業 종사자는 40~60세로 高齡化 될 것으로 예상된다.

表 3. 蠓島 住民의 漁船保有 現況

년도	총 계				1톤 미만	1~5 톤미만	5~10 톤미만	10~20 톤미만	20~30 톤미만	50~100 톤미만
	동 력		무 동 력							
	척수	톤수	척수	톤수						
1994	162	1027.61	-	-	46	74	37	1	1	3
1995	164	857.61	-	-	47	74	38	1	1	3
1996	163	869.16	-	-	47	73	38	1	2	2

表 4. 蠓島 住民의 人口移動

년도	전 입			전 출		
	계	남	여	계	남	여
1994	151	86	65	322	158	164
1995	174	92	82	262	131	131
1996	189	98	91	255	139	116

嶼島의 수산물 생산량을 1994년부터 1996년에 걸쳐 나타내면 표 7과 같다. 嶼島의 어민이 주로 사용하는 어구는 낭장망이며, 주 대상어종은 멸치류와 새우류이다. 嶼島에서 생산되는 수산물 중에서 수입원으로서 가장 중요한 대상은 당해년의 생산량과 가격에 따라 변동이 있으나 실치, 멸치, 물김, 건새우가 주종으로 되어 있다. 어획에 주로 사용하는 낭장망의 操業時期는 3월에 시작해서 10月末에 철망을 하므로 년중 8개월에 걸쳐 조업이 이루어지고 있으며, 하루 중 양망은 2회이고 漁獲物處理 과정상 한밤중에 1회의 揚網이 이루어지기도 한다. 또한 海苔의 생산은 11월부터 시작해 全年 2월까지 작업이 이루어지고 있다. 그 외 遊船業이 4월에서 11월까지 이루어지고 있으며, 時期에 따라서는 수산물 생산을 위한 조업과 遊船業이 複合的으로 이루어지는 경우도 있다. 또한 漁業許可가 單位漁業으로 되어 있기 때문에 해양수산부에서 규제하고 있는 실정이다. 遊船業은 앞으로 유망 사업으로서 선박의 안전과 환경 개선 등 이에 따른 제반 사항에 대해 재고 되어야 할 것이다. 이 遊船業의 활성화를 위해서는 魚礁를 많이 투입하여 수산자원의 회복과 관리가 우선적으로 되어야 하므로 嶼島 住民들은 해양수산부가 이에 대한 대책을 강구해 줄 것을 기대하고 있다. 그리고 지역 수산고등학교에서 전문인력을 배출하거나 수산 기술 전문직을 배치하여 嶼島의 특수성에 따라 중핵 수산 분야를 집중적으로 활성화하는 방안과 嶼島의 어항 기능의 확대 등 해결해야 할 현안이 아직 많이 있다.

表 5. 嶼島 住民의 住宅 現況

계	단독주택	연립(다세대)주택	빈집
850	644	9	197

表 6. 嶼島 住民의 年齡別 人口數

년도	총계			14세미만			14~20세미만			20~50세			50~60세			60세이상		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
1994	656	339	317	106	54	52	88	46	42	237	140	97	99	47	52	126	52	74
1995	656	341	315	101	50	51	77	39	38	224	137	87	123	60	63	131	55	76
1996	586	275	311	53	25	28	89	46	43	219	116	103	97	42	55	128	46	82

자료 : 부안군청 통계

表 7. 嶼島의 주요 수산물 생산량

년 도	1994		1995		1996	
	수량(M/T)	금액(원)	수량(M/T)	금액(원)	수량(M/T)	금액(원)
멸치	100	1,136,052	76	1,877,166	104	1,504,690
건새우	49	841,574	72	1,167,770	82	1,304,562
물김	1,302	1,054,940	1,111	866,714	1,420	937,293
실치	398	1,027,421	931	2,457,062	991	2,809,251
계	1,840	4,059,982	2,190	6,369,313	2,597	6,555,795

자료: 격포수협

Ⅲ. 日本 落島의 開發過程과 離島의 振興法

우리 나라의 해양경제 활동권은 관할 가능 해역이 국토 면적의 4.5배이고, 해안선 길이가 약 17,000km 으로서 자연의 조건을 제대로 갖추고 있으며, 동해, 남해 및 서해의 島嶼는 3418개로서 그 중 831개 섬은 사람이 살고 있는 有人島이다. 이웃한 日本의 島嶼는 總務廳統計局集計에서 3,922개 이며, 그 중 사람이 살고 있는 섬은 453개로 보고하고 있다. 그런데 日本 離島센타에서는 島嶼가 4,917개 또는 6,900개로 集計하기도 한다. 日本은 1953년에 離島 振興法으로서 落島 振興特別法을 제정해 289개 섬의 開發을 착수하여 有人島 453개 섬 가운데 80%가 特別法에 따라 開發되었으며, 離島振興法을 10年 時限法으로 제정했으나, 10여차례 改正을 거듭해 30년간 政府 주도로 投資를 계속하였다. 우리 나라는 1986년에 落島 開發促進法을 제정하여 1988년부터 開發對象島嶼를 지정하고 開發計劃을 세웠다. 日本 보다 30년 넘게 뒤에 落島開發에 대한 政策이 이루어진 셈이다. 日本의 開發對象法으로 指定된 有人島의 전체 人口는 716,000명으로 全日本 人口의 0.61%에 불과하지만, 1953년 이후 1985년까지 政府가 투자한 금액은 1조3천8백22억엔으로 보고되고 있다. 이 중에서 6천4백55억엔이 産業基盤施設에 사용되었으며, 5천2억엔이 港灣 또는 漁港·空港등 交通基盤 시설에 쓰였으므로 政府가 落島開發과 住民所得 增大에 심혈을 기울였던 면을 짐작할 수 있다.

落島 振興特別法에 앞서 1952년에 離島 航路整備法을 제정하여 命命航路를 개설해 缺損額의 75%를 國庫에서 보조해 주었으며, 船舶整備工團을 설립해 落島를 運航하는 선박의 건조나 개조사업에 특혜를 주었다. 島嶼 開發施策을 강조하고 있는 사람들은 섬을 生態學的으로나 文化的 측면에서 그 가치를 인정하고 있으며, 섬이 지닌 독특한 자원의 유지와 유용성 확보를 위해 政策立案者들이 관심 가지도록 그 특성을 강조하고 있다. 그 외 다른 나라의 예에서도 찾아 볼 수 있다. 文化 및 生態學的 特別조치가 내려진 호주의 섬이나 뉴질랜드의 자연보호 지역, 또는 서독의 落島에 대한 세계상의 혜택 등을 들 수 있다. 이와 같이 島嶼의 중요성은 1994년 유엔해양법협약의 발효에 따라 영토 주권적 측면과 군사기지 활용 등 관심이 점점 높아지고 있다.

島嶼를 대상으로 특별법을 만들어 특수 정책을 펴고 있는 日本은 1953년에 離島振興法을 제정하였다. 그 외에도 1981년에 핀란드의 群島開發促進法과 1983년에는 덴마크에서 落島振興法을 제정하여 시행하였다. 우리 나라는 1988년에 島嶼開發促進法을 시행하게 되었다. 위와 같은 島嶼의 새로운 인식에 따라 많은 국가들은 섬의 보존, 즉 영토의 균형적 발전을 위해 섬이 無人化하지 않도록 政府나 地方自治團體가 여러 정책을 펴고 있다. 이를테면 交通問題 해결을 위해 落島 交通事業補助를 실시하고 있으며, 심지어는 섬에 호텔을 지은 사업자에게 겨울철 運營補助金を 지급토록 하고 있다. 그 예를 구체적으로 들어보면 노르웨이 경우는 地域開發基金(RDF)을 活用해 각종 特惠를 베풀고, 섬에다 새로운 企業을 創業할 때는 企業이 正常化 될 때까지 개인 生活費의 일부를 보조하기도 하며, 落島 輸送貨物에 대해서는 그 運送費를 補助하기도 한다. Denmark에서는 10년간 無利子 融資를 실시하고 있으며, 이탈리아에서는 南部産業振興工團이란 특수법인을 만들어 섬에 투자하는 中小企業에 대해 設備補助 40%, 대부 40% 등을

실시하여 金利를 낮게함은 물론이고, 그 融資期間도 10~15년의 中장기 대부분을 하고 있다. 그 의도 그리스는 開發對象地를 4等級으로 나누어 각종 稅金 減免 惠澤을 주고 있는 등 여러 국가들은 특혜를 주면서 落島 개발 정책을 펴고 있다.

日本の 落島 개발운동은 섬이 가장 많은 九州의 長崎縣에서 시작되었으며, 현의 落島 開發指定島嶼의 현황을 보면, 長崎縣이 60개 섬으로 가장 많고, 그 다음이 愛媛縣으로서 35개 섬이다. 廣島縣은 24개 섬이며 山口縣이 23개 섬이다. 특히 賴戶內海는 離島振興法이 제정된 해보다 20년 전에 日本의 3大 國立公園의 하나로 지정하여 開發과 保護를 동시에 이행하였기 때문에 다른 해역의 섬들 보다 먼저 開發되었다고 볼 수 있다. 또한 섬과 섬을 연결한 日本의 賴戶內海大橋는 엄청난 경비가 소요됨에도 불구하고 국토활용면과 또한 落島의 개발이란 명제아래 대역사를 진행하였다고 볼 수 있다. 日本의 開發對象指定 落島 287개 섬중 절반가량이 觀光産業을 대상으로 하여 변화시키고 있는 점은 정부 주도에 의한 開發政策의 덕택이라 할 수 있다.

일본 山口縣의 통계에 따르면 1960년 山口縣내의 23개 섬의 전체 인구는 21,852명이었는데, 25년 뒤인 1985년말 전체 인구는 10,450명으로 줄어들어 반수 이상이 섬을 떠난 것으로 보고하고 있다. 섬 인구의 감소 현상이 가장 심하게 나타난 예를 보면, 1965년 86명이 살던 賴戶內海 立佐島의 경우에 1985년말 32명으로 인구가 줄어들었는데, 그 중 59.2% 해당하는 19명이 65세 이상의 노인으로서 사실상 居宅養老島라고 표현하는 것이 옳을 정도로 젊은 사람들이 섬을 떠나버렸다. 이러한 일련의 현황에 대해 縣廳은 落島에 인정 넘치는 사람 만들기 운동을 전개하면서 섬 定着 後繼者 확보를 주요 현황 과제로 삼았다. 특히 젊은이들이 섬을 떠나게 되는 큰 원인중의 하나는 韓國이 겪고 있는 問題點과 마찬가지로 젊은이들의 결혼 대상자가 없다는 점이다. 이러한 현안은 범국가적으로 취급해야 과제이다. 섬 振興政策에서 韓國과 日本이 크게 다른 점을 보면, 日本에서는 民營旅客運送業者들에게 命令航路 運航制度를 도입하여 經營赤字를 메워주는 것 이외에 직접 地方自治團體가 導船을 운영하고 있다. 오늘날 우리 나라 해양 수산부에서 입안된 落島와 離島를 順航할 수 있도록 새마을호를 투입한 제도와 유사하다고 말할 수 있다. 우리 나라 섬의 형편으로 보아 몇 년 이내에 道路鋪裝의 진척이 어느 정도 이루어질지 의문이지만 日本의 경우에는 육지의 道路鋪裝率이 86.8%인데 비해, 섬 鋪裝率이 86.1%로서 도시개발의 일면을 보여주고 있다. 山口縣廳은 우리 나라의 마을회관과 같은 역할을 하고 있는 角島開發綜合센터를 건립해서 醫務室, 里事務室, 조리실습실, 목욕탕, 讀書室 등을 갖추어 주민의 복지시설로 이용하고 있으며, 특히 醫務室 운영은 一週日에 한번씩 醫師가 진료차 방문하여 주민의 건강을 점검하고 있다. 島嶼 주민들은 고소득 및 愛鄉運動의 일환으로 地域特性을 살리는데 一村一品運動을 전개하고 있으며, 町.村(우리 나라 행정조직으로 읍,면)마다 特産品 갖기운동에 심혈을 기울이고 있다. 각 縣마다 縣農産物 加工指導所를 개설하고, 獨自의 特産品 研究事業을 진행시키고 있다.

IV. 韓國 蝟島의 改善해야 할 問題點

우리 나라의 蝟島는 社會的, 經濟的인 면에서 問題點이 무엇인가를 捕捉하고 합리적인 改善方案을 제시하는 것이 蝟島 개발을 위한 第一 課題라 할 수 있을 것이다. 이러한 觀點에서 經濟, 教育, 生活, 環境, 厚生, 健康, 定住性 등의 見解를 앞에서 언급한 바 있으나, 蝟島 주민이 안고 있는 최대의 문제점은 주민이 蝟島를 떠나는 것이다. 島嶼의 住民이 떠나면 水産物의 전체 生産量이 떨어지고 산업간의 균형이 이루어지지 않을 것이다. 그러므로 수산 선진국으로서 先進漁村의 問題點을 간파하여 具體的인 방안을 모색해야 할 것이다. 다시 말해서 農漁村構造改善事業을 시행하기 위해 漁村과 漁民問題를 위한 실제적 政策을 입안하여야 할 것이다. 또한 落島와 僻地 漁村의 道路 포장이 되어야 할 것이며, 일상 생활을 영위하는데 불편이 없도록 교통 등 다양한 복지 정책이 선행되어야 할 것이다. 交通문제가 해결되면 도시와 漁村間的 所得隔差가 적어질 것이고 定着生活의 環境이 바뀌어 질 것으로 믿어진다. 섬주민의 健康을 위하여 每週에 한번씩 醫師가 와서 診斷할 수 있는 醫療施設이 갖추어져야 하며, 급속도로 高齡化가 되고 있는 추세에 따라 老人에 대한 福地政策이 강구되어야 할 것이다. 海洋水産部로부터 규제받고 있는 遊船業 許可를 현실에 맞게 보완하여 漁村 住民의 所得을 올릴 수 있도록 해야 할 것이며, 많은 량의 魚礁를 투입하여 연안의 자원관리는 물론이고 遊船業의 운영이 잘되므로써 도시인에게 휴식공간의 제공과 친수에 의한 삶의 질의 보장 등 많은 잇점이 있을 것으로 생각된다.

V. 結 論

우리 나라 漁村開發의 과제는 漁村의 社會的, 文化的, 經濟的 側面에서 살기 좋고 풍요로운 삶의 터전을 실현 시키므로써 漁村을 떠나지 않도록 하는 것이다. 그러나 우리 나라는 1992년부터 農漁村構造改善施策事業이 추진되고 있으나 島嶼地域, 漁村問題를 해결하는데는 별로 도움이 되지 않는 것으로 보인다. 조속히 漁村構造를 개선시켜 활력이 넘치는 漁村을 개발하기 위해서는 日本이 1953년에 離島振興法인 落島振興特別法을 제정하여 10여차례 改正해 가면서 30년간 政府가 많은 예산을 투자한 예를 참고로 할 필요가 있다. 우리 나라도 島嶼開發促進法을 제정하여 시행하고 있으므로 投資效率性を 높일 수 있는 제도 개선, 즉 漁港의 개발이 절대 필요하므로 漁港制度改選이 요구된다. 또한 落島와 僻地 漁村의 道路의 확대와 포장이 되므로써 陸地와의 交通을 편리하게 할 뿐만 아니라 都市와 漁村간의 소득 격차를 줄일 수 있을 것이다. 최근에는 점점 漁村의 住民이 高齡化되어 가고 있으므로 노인에 대한 福地政策이 동시에 이루어져야 하며, 최신 醫療施設을 갖추어 1주일에 한번씩 醫師가 와서 診斷할 수 있는 制度가 정착되어야 할 것이다. 아울러 海洋水産部는 漁村 주민의 소득을 높이기 위해 遊船業의 허가 제도를 개선하고 많은 량의 魚礁를 投入함으로써 연안의 자원 회복과 관리가 가능할 것이다. 이에 따라 균형있는 국토의 이용은 도시민에게 친수공간의 제공과 遊船業의 정착이 가능할 것이며, 어촌 주민의 소득증대는 선진 수산국으로서 복지어촌 건설을 앞당길 것이다.

參考文獻

- 崔正鈞 외 2인, 漁村開發을 위한 社會 經濟的 研究, 韓國水產經營學會, 1984.
崔正鈞, 漁村의 經濟的 條件에 관한 調查 研究, 海洋文化研究 第 1卷 別刷, 1985.
고남표 · 강훈이, 巨金島의 水産業 現況과 改善方策, 韓國島嶼研究會報, 제 4집, 1994.
金昇, 島嶼地域 漁村社會의 問題點과 制度 改善에 관한 研究, 春溪 朴光淳博士 華甲論文集, 1993.
長期振興計劃, 日本 鹿兒島縣, 1987.
離島振興計劃, 日本 國土廳, 1993 - 2002.
屋久島地域 振興計劃, 日本 鹿兒島縣, 1989.
業務報告(第 29, 30, 31), 日本 屋久島漁業協同組合, 1989.

The Status of and Comparision between Ui – do Island of Korea and Ri – do Island of Japan

Heung – Ki Chung

(National university of Kunsan)

Summery

It is the developing policy of fishing village of korea that the fishermen are not to leave their fishing village by the construction of abundant and rich fishing village in the social, cultural and economic side of view.

The government has promoted the project to improve the fishing and agrarian village from 1992 year, but it is not so helpful to solve the problem of the island and fishing village.

Therefore, it has to improve the structure of fishing village and to develop the vital and lively fishing village, Japan had enacted the special law for the promotion of out-island which was called the law for the promotion of Ri-do isalnd, and commenced to develop the Ri-do island. The law for the promotion of Ri-do island is limited to 10 years, but it was amended 10 times and Japanese government has invested as many as budget to Ri-do isalnd during 30 years. Korean government also had enacted and enforced the special law for the promotion of out-isalnd developement referring to Japanese system.

However, it is necessary at first to improve the system that the fishing village is able to

develop the fishing port in order to make higher the efficiency of investment.

Moverover, the earning differentials bewteen the city and the fishing village has to decrease by the developement of transport convenience and pavement of the road of the out-isalnd and remote fishing village.

Otherwise, it is requested rapidly to set up the welfare policy for the aged people because the inhabitants of fishing village become to great age, and inhabitants could be at least diagnose one time every week in the good medical facilities.

The ministry of marine and fisheries has to permit the sports fishing business by the small fishing vessel in order to increase the income of inhabitants of fishing village and put a lot of the fishing reefs which are constructed to 2-3 story into the sea. And then the sports fishing business will be flourish by the small fishing vessel.