

2017 제2회

# 제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

제6회 제주학 국제학술대회

The 6th International Academic  
Symposium on Jeju Studies

## 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

일시 2017. 11. 2.(목) ~ 11. 4.(토)

장소 메종글래드 호텔 2층 크리스탈홀

Date 2 to 4 November 2017

Venue Maison Glad Hotel 2F Crystal Hall

주최 제주특별자치도

주관 제주연구원 제주학연구센터, (사)제주학회



제주학연구센터  
Center for Jeju studies

63196 제주특별자치도 제주시 동광로 51(이도1동 1244-4번지) 3층 \_ 문의 064-726-5623  
51, Dongkwang-ro, Jeju City, Jeju Special Self-Governing Province, 63196, Rep. of Korea



## 개 회 사

청명의 계절에 제주에 모이신 여러분 반갑습니다. 제주특별자치도가 주최하고 제주연구원 제주학연구센터와 사단법인 제주학회가 주관하는 ‘2017 제2회 제주학대회’가 오늘 개회식을 시작으로 11월 26일까지 메종글래드 호텔 및 제주도내 일원에서 열립니다. 오늘 그 개회를 알리고자 합니다.

이번 제2회 제주학대회는 ‘세계의 섬, 해양문화와 미래비전’이라는 주제로 개최됩니다. 이번 대회는 세계적인 섬들의 해양문화를 비롯하여 현재적 문제들과 미래비전을 고찰하는 장으로 구상되었습니다. 이를 통해 제주지역의 해양문화와 미래비전에 대한 논의의 장을 마련하고자 합니다.

이번 대회는 제6회 국제학술대회를 비롯하여 제주학 관련 단체와 함께 학술행사, 공모전, 전시회 등을 마련하여 국내·외 전문가들뿐만 아니라, 제주도민들도 함께 어울릴 수 있는 장을 마련하고자 합니다. 이를 통해 지역연대·시민지향의 제주학을 발전시켜 나가고자 합니다.

오늘 먼 길 마다않고, 제주로 오셔서 기조강연을 맡아주신 북아일랜드 퀸스 대학(Queen's University Belfast)의 세계적인 섬 연구자이신 스티븐 로오일(Stephen A. Royle)교수님께 감사드립니다. 또한 국제학술대회에서 사르데냐 섬의 경험을 이야기해주실 사르데냐 칼리아리 대학(University of Cagliari) 파트리시아 모디카(Patrizia Modica)교수님과 바바라 트렌지(Barbara Terenzi) 여사님께도 감사인사를 드립니다. 대만 및 일본 섬의 경험을 발표해주실 피터 강(Peter Kang)교수님과 타무라 요시히로(Tamura Yoshihiro)교수님께도 감사인사를 전합니다. 또한 이번 대회를 빛내주시는 국내·외 전문가 여러분 및 제주학회 여러분들께 감사 인사를 전합니다.

이 자리는 무엇보다 제주학에 관심을 두고 있는 제주도민 여러분들을 비롯하여 제주특별자치도 원희룡 지사님, 제주특별자치도의회 신관홍 의장님, 그리고 제주특별자치도의회 의원님들의 적극적인 지원과 후원으로 이루어졌습니다. 감사의 말씀을 드립니다. 이 행사를 조직하고 준비하는 과정에서 고생하신 제주학연구센터 박찬식 센터장님과 센터 여러분들의 노고에 감사의 말씀을 전합니다.

오늘의 이 축제가 제주학과 제주사회의 발전에 큰 보탬이 되는 자리가 되길 기원합니다.  
감사합니다.

2017년 11월 2일

제주연구원 원장 **강 기 춘**

## 개 회 사

결실과 수확의 계절입니다. ‘세계 섬, 해양문화와 미래비전’이라는 주제로 오늘부터 열리는 국제학술대회를 시작으로 앞으로 한 달 동안 제2회 제주학대회가 이어집니다. 제주도민 여러분, 그리고 제주섬의 인문, 사회, 자연에 관심을 가진 연구자 여러분, 오늘부터 이어지는 제주학의 향연을 만끽하시기 바랍니다.

우리나라 유행가에 섬사람들의 외로움과 슬픔을 노래한 “바다가 육지라면”이라는 노래가 있습니다. 바다는 외부와 소통을 막는 장벽이 되기도 하지만, 때로는 사방팔방으로 어디든 갈 수 있는 뱃길이 되기도 합니다. 그렇기 때문에 섬은 육지에 비해 닫힌 공간이 되기도 하지만, 경우에 따라서는 육지보다 훨씬 더 열린 장소가 되기도 합니다. 제주섬의 역사는 그것을 잘 보여줍니다. 제주섬은 독립국이던 탐라시대에는 활짝 열린 해양을 무대로 살았습니다. 하지만 조선시대 후반(1629~1823년) 약 200년 동안에는 제주사람들이 육지로 나가는 것을 금지된 적도 있었습니다. 제주섬은 한때 우리나라에서 가장 고립된 지역이었지만, 지금은 일 년에 1500만명 관광객이 찾는 가장 개방된 지역이 되었습니다.

제주섬의 과거는 오늘날 우리에게 많은 교훈을 줍니다. 우리가 사는 지구는 외부세계로부터 고립되어 있고 쓸 수 있는 공간도 자원도 제한되어 있습니다. 그런 점에서 섬과 지구는 유사합니다. 따라서 고립되고 제한된 공간에서 살아야 했던 섬사람들의 지혜는 유한한 지구에서 지속 가능한 삶을 살아가야 할 인류에게 미래 비전을 제시해줍니다. 섬은 인류의 학교이고, 섬사람들은 인류의 교사이며, 섬문화는 인류의 교과서라는 말이 있습니다. 자급자족하면서 살아야 했던 섬들의 전통문화는 인류의 오래된 미래입니다.

이번에 제주학 국제학술대회를 위해 많은 국내외 연구자들이 참가하고 있습니다. 오늘 기조 강연 강연을 해주실 영국의 저명한 섬학자인 Stephen A. Royle 교수님께 감사드립니다. 그리고 내일은 ‘사르데냐와 제주의 비교’, ‘섬의 정체성과 협력’, ‘제주섬의 바다 자원과 문화’라는 주제로 학술대회가 이어집니다. 멀리 이탈리아, 대만, 일본 등지에서 오신 외국학자 여러분 환영합니다. 이 자리에 참석하신 섬과 해양 전문가 여러분, 제주학회 회원 여러분 고맙습니다.

무엇보다도 이번 제주학대회에 많은 성원과 깊은 관심을 보내주시는 도민 여러분, 제주학 발전을 위해 늘 지원을 아끼지 않는 원희룡 도지사님, 이 행사를 준비하느라 애쓰신 박찬식 제주학센터장님과 관계자 여러분께 축하와 더불어 고맙다는 인사드립니다. 감사합니다.

2017년 11월 2일

(사)제주학회 회장 윤 용 택



## 환영사

제2회 제주학대회 개최를 진심으로 축하합니다.

제주에 대한 학문적 탐구와 논의를 위해 지난해 의미 있게 출발한 제주학대회가 올해로 두 번째 장을 열었습니다.

귀한 자리를 마련해주신 강기춘 제주연구원장님, 윤용택 제주학회장님을 비롯한 관계자들과 함께 해주시는 여러분께 감사드립니다.

특히 발제와 토론으로 지혜를 모아주실 국내·외 전문가들께 각별한 감사의 말씀을 드립니다.

이번 제주학대회의 주제는 ‘세계 섬·해양문화와 미래비전’입니다.

섬에는 섬 자체가 빚어내는 고유한 문화적 정체성이 있습니다.

섬 지역의 특수한 지리적 여건과 생태, 환경, 풍부한 자원, 문화적 양식을 바탕으로 독특한 해양문화를 형성합니다.

세계적인 관광지 대부분이 섬이라는 사실도 이런 매력 때문입니다.

제주는 독특한 지형과 지질의 우수성을 인정받아 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 람사르습지까지 품고 있는 자연환경의 보물섬입니다.

향토적 특성이 담긴 제주어뿐 아니라 독특한 문화와 생활양식을 토대로 자연스러운 교류와 융합이 일어나는 문화의 보석창고이기도 합니다.

제주는 세계와 대화하며 새로운 연결을 만들고, 융합과 창조를 이끌어내며 미래로 나아가고 있습니다.

섬은 흐름과 소통이 이루어지는 열린 공간입니다.

해양문화를 꽃피우고, 미래를 열어가기 위해서는 섬의 정체성 확립이 우선되어야 합니다.

이번 대회가 제주의 고유한 해양문화의 의미를 되짚고, 가치를 더 키우는 뜻깊은 자리가 되길 바랍니다.

섬 고유의 정체성을 바탕으로 섬 지역 네트워크를 확대할 때 지구촌 문화의 다양성과 함께 공존의 시대도 열릴 것입니다.

다시 한 번 제2회 제주학대회 개최를 축하드리며, 함께하신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2017년 11월 2일

제주특별자치도지사 

## 축 사

존경하는 제주학 가족 여러분, 반갑습니다.

황금빛 가을이 열린 오늘, 제주의 희망을 찾아 떠나는 두 번째 제주학대회가 막을 올리게 된 것을 축하합니다.

‘세계 섬, 해양문화와 미래비전’을 주제로 세계적인 섬들의 해양문화와 당면 과제, 미래비전을 고찰하는 소중한 자리입니다.

이처럼 제주의 과거와 현재의 조명을 통해 희망찬 내일을 여는 길을 제시하는 뜻깊은 자리를 마련해 주신 강기춘 원장님과 제주연구원 가족 여러분, 참여해 주신 국내외 석학과 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

제주학이 다른 지역과 해외 학자들의 비상한 관심을 받고 있는 것은 주지의 사실입니다.

고유하고 독특한 섬문화와 풍습, 오래된 화산섬 지형, 자연 생태학의 보고, 지정학상 이유 등 국제적 학문으로 나아갈 가능성이 충분하기 때문입니다.

우리가 어떤 노력을 하느냐가 관건입니다.

이런 의미에서 이번 학술대회는 제주학이 세계적인 학문으로 나아가기 위한 발판을 만드는 소중한 대회라고 생각합니다.

오늘은 내일의 거울입니다.

제주학을 통해 미래를 준비하는 여러분의 노력은 분명 제주인의 정체성 확립과 제주의 알찬 성장을 이끄는 견인차 역할을 톡톡히 해낼 것임을 믿습니다.

제주의 미래를 위해 유익한 시간이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2017년 11월 2일

제주특별자치도의회 의장 신 관 홍

시간 Time	프로그램 Program
17:00~21:00	<b>사회</b> Moderator _ 김상윤(KCTV 제주방송) / Sang-Yoon Kim (KCTV Jeju)
	<b>개회사</b> Opening Speech <ul style="list-style-type: none"> <li>· 강기춘(제주연구원장) / Gi-Choon Kang (President of Jeju Research Institute)</li> <li>· 윤용택(사)제주학회(회장) / Yong-Taek Yoon (President of Society for Jeju Studies)</li> </ul>
	<b>환영사/축사</b> Welcoming Speech <ul style="list-style-type: none"> <li>· 원희룡(제주특별자치도지사) / Hee Ryong Won (Governor of Jeju Special Self-Governing Province)</li> <li>· 신민홍(제주특별자치도의회 의장) / Gwan-Heung Sin (Chairman of the Jeju Special Self-Governing Provincial Council)</li> </ul>
	<b>가조강연</b> Keynote Lecture <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>섬에 대한 전망들 - 섬의 이슈들과 섬 연구</b> Perspectives on Islands: Island Issues and Island Studies</li> <li>· Prof. Stephen A. Royle (Queen's University, UK)</li> </ul>
	<b>만찬</b> Dinner Reception

시간 Time	프로그램 Program
09:30~10:00	<b>등록</b> Registration
제1부 : 세계 섬 문화 비교연구 - 제주&사르데냐 1 <sup>st</sup> Session : Comparative Perspectives - Sardinia and Jeju	
10:00~12:00	<b>좌장</b> Session Chair _ 김은실(이화여자대학교 교수) / Prof. Eun-Shil Kim (Ewha Womans University)
	<b>발표</b> Presentation <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>지속가능한 섬 관광 : 사르데냐의 경험</b> Sustainable Island Tourism : the Experience of Sardinia <ul style="list-style-type: none"> <li>· Prof. Patrizia Modica (University of Cagliari, Sardinia)</li> <li>· Dr. Barbara Terenzi (Human Rights Promotion &amp; Protection Committee)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>이탈리아 특별자치주의 법적 지위 및 행정·재정 분권화 - 사르데냐를 중심으로</b> The Legal Status of Special Autonomous Region in Italy and Its Administrative &amp; Financial Decentralization - Focusing on Sardinia <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이향철(광운대학교 교수) / Prof. Hyang-Chul Lee (Kwangwoon University)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>지중해의 통로 사르데냐의 이주 : 역사적 배경과 최근 동향</b> Migration in Sardinia as a Mediterranean Corridor - Historical Background and Recent Trends <ul style="list-style-type: none"> <li>· 장수현(광운대학교 교수) / Prof. Soo Hyun Jang (Kwangwoon University)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>생태유토피아 섬의 다양한 경로들</b> Diverging Paths of the Island of Eco-Utopia <ul style="list-style-type: none"> <li>· 김현미(연세대학교 교수) / Prof. Hyun Mee Kim (Yonsei University)</li> </ul> </li> </ul>
	<b>토론</b> Discussion <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고호성(제주대학교 교수) / Prof. Ho Sung Ko (Jeju National University)</li> </ul>
12:00~13:30	<b>오찬</b> Luncheon

시간 Time	프로그램 Program
제2부 : 섬의 정체성과 협력 2 <sup>nd</sup> Session : Island Identity and Collaboration	
13:30~15:10	<p><b>좌장</b> Session Chair _ 김진영(제주대학교 교수) / Prof. Jin Young Kim (Jeju National University)</p> <p><b>발표</b> Presentation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중국의 도서 변방 : 중국 본토 출신 국가주의자의 타이완 관련 담론에 나타난 자파적 인식 China's Island Frontier : Geographical Ideas on the Continent-based Nationalist Narratives on Taiwan · Prof. Peter Kang (National Dong Hwa University, Taiwan)</li> <li>▶ 일본 도서지역에서의 산업간 연계와 지역 활성화 Local Revitalization and Collaboration Between Agriculture, Commerce and Industry in Remote Islands · Prof. Tamura Yoshihiro (University of Nagasaki, Japan)</li> <li>▶ 제주 섬의 사회변동과 갈등 연구 Jeju's Social Changes and Conflicts · 한혜경(제주학연구센터 전문연구위원) / Dr. Hyekyung Hyun (Center for Jeju Studies)</li> </ul>
	<p><b>토론</b> Discussion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 염미경(제주대학교 교수) / Prof. Migyeong Yeum (Jeju National University)</li> </ul>
15:10~15:30	<b>휴식</b> Coffee Break
제3부 : 제46차 전국학술대회 – 제주섬의 바다자원과 문화 3 <sup>rd</sup> Session : The 46th National Symposium by The Society for Jeju Studies – Sea Resources and Culture of Jeju Island	
15:30~16:40	<p><b>좌장</b> Session Chair _ 윤용택(제주대학교 교수, (사)제주학회장) / Prof. Yong-Taek Yoon (Jeju National University)</p> <p><b>발표</b> Presentation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 탐라의 해양 교류와 이어도 Tamra's Maritime Exchange and leodo · 양정필(제주대학교 교수) / Prof. Jeong-Pil Yang (Jeju National University)</li> <li>▶ 제주 관련 표해록에 나타난 해양인식 Maritime Awareness in the Sea Drift Records Related to Jeju Island · 윤치부(제주대학교 교수) / Prof. Chi-Boo, Yoon (Jeju National University)</li> <li>▶ 조선시대 제주해녀 울산으로 간 까닭 Why did Jeju Haenyeo go to Ulsan during the Joseon Dynasty · 고광민(목포대 도서문화연구원 연구원) / Dr. Kwang-Min Ko (Mokpo National University)</li> </ul>
	<b>휴식</b> Coffee Break
16:50~18:00	<p><b>발표</b> Presentation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 제주 해양생물자원의 특성과 가치 Features and Values of Marine Bioresources of Jeju · 이영돈(제주대학교 해양화학연구소 교수) / Prof. Young-Don Lee (Jeju National University)</li> <li>· 이치훈(제주대학교 해양화학연구소) / Dr. Chi-Hoon Lee (Jeju National University)</li> <li>▶ 종달리 소금의 상품화 방안 A Research on Commercialization of Salt in Jongdali Village · 홍선기(목포대 도서문화연구원 교수) / Prof. Sun-Kee Hong (Mokpo National University)</li> </ul>
	<p><b>토론</b> Discussion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 허남춘(제주대학교 교수) / Prof. Nam-Chun Heo (Jeju National University)</li> <li>· 정광중(제주대학교 교수) / Prof. Kwang-Joong Jeong (Jeju National University)</li> </ul>
18:00~20:00	<b>폐회 및 만찬</b> Congress Dinner

\* 일정은 대회 사정에 따라 변경·조정될 수 있음

11  
04

현지답사 및 중식 \_ Field Trip & Lunch

09:00~13:00

## 목 차

### CONTENTS

#### 기조강연 Keynote Lecture

- 섬에 대한 전망들 - 섬의 이슈들과 섬 연구 13  
Perspectives on Islands: Island Issues and Island Studies

#### 제1부 : 세계 섬 문화 비교연구 - 제주&사르데냐 1<sup>st</sup> Session : Comparative Perspectives - Sardinia and Jeju

- 지속가능한 섬 관광 : 사르데냐의 경험 33  
Sustainable Island Tourism : the Experience of Sardinia
- 이탈리아 특별자치주의 법적 지위 및 행정·재정 분권화 - 사르데냐를 중심으로 43  
The Legal Status of Special Autonomous Region in Italy and Its Administrative & Financial Decentralization - Focusing on Sardinia
- 지중해의 통로 사르데냐의 이주 : 역사적 배경과 최근 동향 75  
Migration in Sardinia as a Mediterranean Corridor - Historical Background and Recent Trends
- 생태유토피아 섬의 다양한 경로들 87  
Diverging Paths of the Island of Eco-Utopia

#### 제2부 : 섬의 정체성과 협력 2<sup>nd</sup> Session : Island Identity and Collaboration

- 중국의 도서 변방 : 중국 본토 출신 국가주의자의 타이완 관련 담론에 나타난 지리적 인식 101  
China's Island Frontier : Geographical Ideas on the Continent-based Nationalist Narratives on Taiwan
- 일본 도서지역에서의 산업간 연계와 지역 활성화 130  
Local Revitalization and Collaboration Between Agriculture, Commerce and Industry in Remote Islands
- 제주 섬의 사회변동과 갈등 연구 173  
Jeju's Social Changes and Conflicts

#### 제3부 : 제46차 전국학술대회 - 제주섬의 바다자원과 문화 3<sup>rd</sup> Session : The 46th National Symposium by The Society for Jeju Studies - Sea Resources and Culture of Jeju Island

- 탐라의 해양 교류와 이어도 189  
Tamra's Maritime Exchange and Jeodo
- 제주 관련 표해록에 나타난 해양인식 201  
Maritime Awareness in the Sea Drift Records Related to Jeju Island
- 조선시대 제주해녀 울산으로 간 까닭 228  
Why did Jeju Haenyeo go to Ulsan during the Joseon Dynasty
- 제주 해양생물자원의 특성과 가치 235  
Features and Values of Marine Bioresources of Jeju
- 종달리 소금의 상품화 방안 244  
A Research on Commercialization of Salt in Jongdali Village



2017 제2회

제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

# 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

기조강연  
Keynote Lecture

섬에 대한 전망들 - 섬의 이슈들과 섬 연구

Perspectives on Islands: Island Issues and Island Studies







## Perspectives on islands; island issues and island studies

Stephen A. Royle  
*Emeritus Professor of Island Studies*  
*Queen's University Belfast*

### Bodies of Land

The UN Convention on the Law of the Sea says 'an island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide,<sup>1</sup> – the 'wave-lined edge of home' as Prince Edward Island poet, Milton Acorn had it.<sup>2</sup> It would be my contention that islands share certain characteristics brought about by their being bodies of land surrounded by water and these provide researchers with opportunities for tackling local and global issues.<sup>3</sup>

A straightforward question is 'how many islands are there?' At the higher end of the continuum there is no problem, for convention dictates that Australia at 7,686,843 sq km is the smallest continent, which makes Greenland at 2,175,600 sq km the largest island. The problem comes at the lower end. Christian Depraetare selected a threshold of 10 ha and calculated that there are 58,913 'pericontinental islands' and 27,819 'open oceanic islands'.<sup>4</sup> If the minimum size threshold for an island were reduced, the number of islands would rise – Depraetare calculated that there must be about 370,000 islets from 1-10 ha and nearly 7 billion 'nano-islets' smaller than one hectare. As to location, whilst islands are to be found throughout the world's oceans and seas (and lakes and rivers, which were not included), the highest island density occurs between from 50-80°N, where there is the least amount of ocean.

What of islands with a bridge, causeway or tunnel connecting them to the mainland? The sea might still surround the island, but functionally fixed links change islands into peninsulas. However, this might not remove insular identity. In eastern Canada, Prince Edward Island (PEI), entered Canadian confederation in 1873 after an assurance that the federal authorities would provide an all-year passenger and mail service across the Northumberland Strait, which separates the island from the mainland. Only in 1997 were boats freed from that duty when the Confederation Bridge connected PEI to New Brunswick (there remains also a summer ferry crossing to Nova Scotia).<sup>5</sup> Given it now has a fixed link, can PEI still be regarded as an island and its people as islanders? The answer is a resounding yes for PEI residents sometimes aggressively maintain their distinctive identity as 'Islanders', always spelt with a capital letter.

### Biogeography

These bodies of land within water share certain characteristics and processes imposed because of their geography. Their isolation can affect species of flora and fauna and, given sufficient time, see them evolve into new forms through allopatric speciation. One of many examples is the habu, a venomous viper endemic to Tokunoshima and Amami-Oshima in Japan's Amami islands. It

has been claimed that the survival of forests on Amami-Oshima is due to people being afraid to enter them because of the habu. Another example from the same islands is the Amami rabbit. It is a 'living fossil' which has remained in a primitive form on these islands because they were separated from other landmasses in ancient times and no other animals compete. It has been said 'the Amami Islands are an "ark" of terrestrial plants and animals from an ancient continent'.<sup>6</sup> Nearby Yakushima, a substantial island of 505km<sup>2</sup> reaching 1935m, provides a wide range of habitats and has four mammalian sub-species. The Yakushima macaque was classified as a rare species in 1991, worsening to 'endangered' in 1998. This led local people to appreciate more the contribution made by macaques to their heritage (and tourism). Culling was replaced by cohabitation, numbers increased and the macaques were removed from official endangered species lists in 2007. Today substantial numbers are to be found in the west of Yakushima, where grooming groups can be observed on the road.

Islands have ecosystems that, having evolved in relative isolation, might be susceptible to danger from introduced species. Ascension Island is a 97 sq km volcanic product of the Mid-Atlantic Ridge with 44 volcanic cones. It dates from about seven million years ago, although much is younger. Upon discovery by the Portuguese in 1501, Ascension's ecology was affected, for goats were introduced as a food supply and black rats escaped from ships. The goats adversely affected the island's many birds through disturbance to nesting sites, whilst rats fed upon eggs and chicks. The British took the uninhabited island in 1815 and in an ill-considered conservation measure released cats to prey upon the rats. However, it was easier for cats to catch birds and the birds retreated to cliffs, inaccessible ledges and an offshore islet, which remained cat free. Only Ascension's sooty terns (*Sterna fuscata*), continued to utilize the lower ground. About 150,000 pairs came to the island each breeding cycle when perhaps 20,000 chicks would be lost to cats, rats and the endemic frigate birds (*Fregata aquila*), which had always preyed upon them. The surviving terns then departed for life aloft for ten months and many cats starved, limiting the number of predators that remained alive to prey on the next set of chicks. From 2002-06, there was a successful programme to eradicate Ascension's feral cats and other bird species have begun to return to the main island, including some lower slopes.<sup>7</sup> Ascension's rats now need to be eradicated, too.

### Vulnerability

Islands are vulnerable to natural disasters: hurricanes, typhoons or cyclones in certain areas; low-lying islands are subject to risks from sea level rise and also tsunamis. The hurricane season of 2017 was particularly severe in its effects on Caribbean islands including the British and US Virgin Islands, Barbuda and Puerto Rico.

Volcanic eruption is another major hazard for islands where there may be no safe areas to seek refuge. Tristan da Cunha in the South Atlantic had to be abandoned for two years in 1961 following an eruption. In Japan's Tokara Islands, an eruption on Suwanosejima in 1813-14 led to depopulation for 70 years and much of the island remains off-limits today. On Kuchinoerabujima in

1933 lava buried a village killing several people; there were eruptions in 1980, 2014 and in May 2015 when the population of 140 had to be evacuated.

The low height of atolls subjects them to particular risk from sea level rise and increased storminess. A 2011 documentary about the Pacific atoll nation of Kiribati vividly illustrates the problems under its telling title: *The Hungry Tide*. At Majuro in the Marshall Islands, mean sea level has been rising at 5mm annually in recent years. Additionally, dredging and beach sand mining have disrupted accretion processes on the shorelines, making the atoll more vulnerable to storm surges and coastal inundation.

### Isolation

These physical characteristics have always impacted island life and have been part of the reasons why their habitation has been challenging. Thus in 1953 in Japan the Remote Islands Development Act was enacted with the mission to ‘eliminate backwardness’ in islands suffering from *shimachabi*, meaning the pains and troubles of remote islands. Islands and their people have often been seen as backward, the very word ‘insular’ has negative connotations. Now there is often a more positive spin, generally policies towards remote islands changed to value, protect and indeed market their differences rather than eliminating them.

Transportation facilities are required to reduce isolation. Often, because of small numbers transport systems have to be subsidised, otherwise they would not be viable. Thus the Caledonian MacBrayne ferry company that operates in the Hebrides off Scotland is a nationalised, not subject to the rigours of a competitive private sector market because of the vital nature of the services it provides. In Sweden ferries are treated as if they were roads and no fares are charged for their use.

Islands may not be cut off from the world, but as places apart, separate identities and cultures can develop related to language, music, cuisine and religious observance. Amami-Oshima’s local musical tradition, *shima uta*, translates as ‘island songs’ or the ‘songs of the community’ and is a living culture, not commodified or fossilized, performed and enjoyed for social and prestige reasons rather than for economic gain.

Isolation might give islands a value, sometimes in strategic terms. Ascension Island has been used as a military base; a relay station for communications from submarine cables to the BBC World Service; it was a strategic airfield in World War II and remains a staging post for movement to the Falkland Islands; it operates as a missile and satellite tracking station, all uses predicated upon its strategic mid-Atlantic location. People at this conference will be aware of the controversy over the Korean navy base on Jeju, which has engendered protests through concerned at the risk to the inhabitants and the environmental damage.

The employment of islands as prisons is another example of the utility of isolation, the natural moat around islands providing an extra layer of security. The most famous must be the 8.9 ha Alcatraz, in San Francisco Bay, which was a federal prison from 1933-63. Alcatraz is now a significant tourist attraction, as is Robben Island off Cape Town scene of the incarceration of Nelson Mandela and other black activists during South Africa’s apartheid era.

Islands have also been favoured as retreats because of their isolation.

Holy Island (Lindisfarne) off northeast England is a periodic island, a geomorphological curiosity that is only one of its attractions. Visitors also come for its Christian heritage; the island had its first monastery in 635 AD, which was where the famous Lindisfarne gospels were created. Another Holy Island in Scotland is off the larger Isle of Arran. Its Christian heritage dates back to the sixth century but since 1992 it has been owned by a Buddhist group.

### Scale

Some islands are large enough, with a suitable range of resources and a climate sufficiently habitable to support sizable populations. These include the major islands of the world's four large insular states: Indonesia, Japan, the Philippines and the UK. Island nations with large populations include Cuba, Sri Lanka, Madagascar and Taiwan. On small islands there might be a scarcity of useable land, which induces perverse effects. Agriculture often is restricted to tiny plots given land subdivision over the generations in a place where there is no additional land to be brought into cultivation. Another scale problem is the provision of public services, since on a per capita basis medicine, justice and education are expensive to provide, as is government itself. For services provided on-island, equipment and staff, from x-ray machines to prison warders, may not be employed at full capacity because of limited demand. Services brought in are expensive because of the need to meet travel and accommodation costs for visiting specialists in addition to their fee. Sending islanders away to avail of services is costly.

To overcome the threshold issue, the state may have to step in to ensure that vital services such as post offices and medical facilities are made available, if at a cost to government coffers. On Nakanoshima in Japan's Tokara Islands there is a two bed 'hospital' which serves the population of about 150. It is staffed by a nurse with two assistants; a doctor visits regularly on the ferry, there being no airport. In an emergency, at least during daylight, patients can be medevaced from the island's helicopter pad or, if necessary, the nurse can be coached from distance to do whatever is needed. Medical equipment in the hospital is not used cost effectively and the cost of care per patient must be high. Whilst medical provision and plans for emergency care for Nakanoshima residents are as good as might be expected, they do not equate to those of urban Japan.

One way in which island groups can deal with the lack of scale is to band together in some way to maximise demand and/or minimise unit costs, such as in the Universities of the West Indies and the South Pacific.

### Powerlessness

All islands have been controlled from outside by regional mainland nations or distant colonial powers, even Japan, which was administered by the USA from 1945-1952 after World War II. Associated with ceding control is the fact that island defenders usually lose battles against invaders. That Malta did not lose in 1565 in the Great Siege when the Ottomans invaded nor in 1942 during the German blockade are exceptions – even for Malta, which was taken by outsiders often enough at other times, including by Napoleon in 1798.

Small islands are usually powerless in political terms. After World War II several groups were not returned to Japanese control from American administration until several years after the rest of the country. Germany's Heligoland was retained by the Allies until 1952 for use as a bombing range. Additionally, there has always been the habit of outsiders denigrating islands and island life without proper regard to the people living there. One popular island book from the 1950s, *A Pattern of Islands* (1952) by Arthur Grimble (1888-1956), was based on his experiences from 1914 of working for the British colonial authorities in the Gilbert and Ellice Islands (now Kiribati and Tuvalu). Grimble was funny, charming and self-deprecating and was a serious scholar of I-Kiribati language and society, but he could not set aside the colonial ethos and the era in which he worked. He certainly mocked it, but that did not gainsay the fact that this was the setting for his Gilbert and Ellice Islands experience, when:

The cult of the great god Jingo was far from dead. Most English households of the day took it for granted that nobody could be always right, or ever quite right, except an Englishman. The Almighty was beyond doubt Anglo-Saxon and the popular conception of Empire resultantly simple. Dominion over palm and pine (or whatever else happened to be noticeably far-flung) was the heaven-conferred privilege of the Bulldog Breed. Kipling had said so. The colonial possessions, as everyone so frankly called them, were properties to be administered first and last for the prestige of the lazy little isle where the trumpet orchids blew [i.e. Great Britain]. Kindly administered naturally – nobody but the most frightful bounder could possibly question our sincerity about that – but firmly, too, my boy, firmly too, lest the schoolchildren of Empire forget who were the prefects and who the fags.<sup>8</sup>

Islands have been annexed, bought and sold, even swapped, usually without regard or reference to their indigenous inhabitants. Port Hamilton (Geomundo) a small archipelago off the southern coast of Korea was considered for annexation by the British in both 1860 and 1875 for use as a naval base. The British did not act only through fear of setting a precedent for other nations to take territory, but this was just a delay. In 1884 it was said of the Port Hamilton islanders that:

There seems much cause to fear that in no very distant future these contented, peaceable people will share the common fate of the weak who have misfortune to hold property, the possession of which is of essential importance to the strong.<sup>9</sup>

And in 1885 Britain did take Port Hamilton if only to stop Russia doing so. There were protests from Korea and nations in the region but not from the islanders themselves who, in a pragmatic fashion, were soon working for the British as the base was developed. Some also benefitted from renting land to their occupiers. Sensibly, the British avoided trouble by keeping troops away from the locals, their barracks being on an otherwise uninhabited island making containment easier. However, had Port Hamilton been developed to

the extent proposed, its islanders would have been deported – just as those living on Diego Garcia were to be in the next century when that Indian Ocean island was taken for military use. As it was, having failed in plans to rent or buy the islands from Korea, after 22 months the British just hauled down their flag and left given the geopolitical difficulties from the regional opposition and the high potential cost of making Port Hamilton secure. A few gravestones are the most lasting reminders of Geomundo's brief existence as a powerless colonial pawn.

Islands that were sold include the Danish West Indies, bought by the USA for \$25m in 1916 and they remain under American control as the US Virgin Islands. Islands swapped include those within the Anglo-German Agreement of 1890, under which Heligoland in the North Sea, an unlikely British colony since 1814, was traded for German non-interference in the islands of Zanzibar off the coast of German East Africa.

### Resources

Islands' limited area might restrict the availability of resources. There are basically two responses for an island dependent upon its own resources (for tourist or military islands obviously economic opportunities will differ). Islanders might specialise, taking full advantage of any comparative advantage; alternatively, they might generalise, seeking any opportunities to produce food or make money.

A generalised island economy operated on the Aran Islands off the west of Ireland in the nineteenth century based on agriculture, fishing and collecting marine resources, especially seaweed from which medicines were produced. Seaweed was also used as a fertilizer for crops of potatoes, rye and oats. Cattle were grazed and the islanders used the dung as fuel. The islands are limestone, much presented as bare limestone pavement. Pressure on land in the past was such that islanders created artificial soil. Cracks in the limestone pavement were filled with stones then sand and seaweed layers were added before the field was topped with soil imported from the mainland. Loose rocks were used to build drystone walls to remove them from the soil, also to protect the laboriously produced artificial soils from wind erosion on the treeless Aran Islands.

An alternative economic strategy is to specialise; some islands have or had a local product upon which their economy could be based, scaling up production to maximise economies of scale. One common focus is fishing. An example comes from Yakushima mackerel processing:

All of the manufacturing waste is used. The liquid in which the mackerel were boiled is boiled down and sold as soup stock. The heads and bones are powdered and used as manure. The ashes of the wood that was burnt to smoke the mackerel are used as wood ash in charcoal braziers. The... residents ... of Yakushima ... waste nothing<sup>10</sup>.

However, fish stocks are often unreliable and islands specialising in fishing may come to regret it. Off northwest Ireland the owner of a group of islands developed an extensive fishing station based on claims in the early 1780s that

the local catch of herring could fill all the boats in England. He built a planned village with quaysides, gutting sheds, saltworks, ropeworks, stores, coopering facilities, lime kilns, a foundry, an inn, post office, customs house and a dockyard. Tradesmen and settlers were attracted, everything required for a major industrial fishing enterprise was provided by 1788. However, by 1793 the fishery had failed almost totally and by the end of the 18<sup>th</sup> century the venture had to be abandoned.<sup>11</sup> More recently, the moratorium imposed in 1992 on cod fishing off Newfoundland to try and protect and restore stocks profoundly altered this island's economy and geography, with impacts being particularly severe on its fishing villages, the outports.

### Population

A common response to the problems associated with island living has been to leave if the island could not provide an acceptable standard of living. Island emigration might lead to abandonment or, at the best, a residue of an ageing population. A spiral of decline can set in, which ultimately leads to the closure of services such as schools. School closure can be pivotal, for any remaining families with children might then emigrate. In archipelagic states such as the Marshall Islands and Kiribati in the Pacific people leave the outer islands causing decline there and crowd into the capital islands of Majuro and South Tarawa respectively, causing population pressure both environmentally and socially, a lose-lose situation.

However, it should be noted that for some islands such as those off Scotland and Ireland, the population total has been rising in recent years after many decades of decline. What has changed is that there are now more people in early middle age with small children. They might be returning islanders or incomers attracted because the islands are seen as a safe and satisfying place to raise children. If a person can just secure fulfilling employment, the positives of island life can be enjoyed. And employment opportunities have been rising as on-line working reduces the tyranny of island isolation. There might be opportunities in developing industries such as tourism, aquaculture and niche production of island-branded products cashing in on the positive take outsiders often display towards islands. Then, as one resident of the Scottish island of Barra put it, one can enjoy: 'A sense of community ... knowing (all) one's neighbours is such a rare thing in the modern, mobile world, it gives one the sense of belonging and home'.<sup>12</sup>

### Island studies

Islands have long fascinated scientists, writers and artist alike. Think of Alfred Russel Wallace (1823-1913) with his *Island life* (1880) or, of course, of Charles Darwin (1809-1882).<sup>13</sup> Or, in anthropology, Margaret Mead and Bronislaw Malinowski.<sup>14</sup> Darwin wrote about the Galapagos archipelago as a 'little world within itself', which captures neatly one of the tropes of island scholarship: the theme (and attraction) of the miniature, bounded world.<sup>15</sup> This brings up the notion of the island as intensifier: understand the miniature world to help gain an understanding of the larger world; perhaps also the island as laboratory idea, a place where one can test on 'the little world' things that might be applied on a larger scale outside.

In recent decades such interest has been coalesced into the development of the discipline of island studies. What was needed for island scholarship to develop satisfactorily was to move away from Arthur Grimble's 'prefects and fags', to cherish the voice of islanders, to understand what has been described as 'islands on their own terms'. In terms of the author's own interests in the small islands off Ireland, it would be a validation of not just island writing by Dublin author John Millington Synge (1871-1909) but also by islander Tomás O'Crohan (1856-1937). Synge was a famous playwright who visited the Aran Islands for several summers around the turn of the nineteenth century to better his Irish language skills and to collect material on Irish rural life. This was used in his plays and other writing including his book *The Aran Islands* (1907).<sup>16</sup> Synge was an outsider, an observer. By contrast Tomás O'Crohan, from Great Blasket Island, was an insider, an actor, an islander as affirmed by the title of his autobiography *The Islandman*. Encouraged by a visitor to do so, O'Crohan wrote about his life on Great Blasket, its joys and its sometimes terrible bleakness, conscious of 'that the like of us will never be again'.<sup>17</sup>

On the front page of islandstudies.ca, home of *Island Studies Journal*, these words appear in bold: '**Island Studies is the global, comparative and inter-disciplinary study of islands on their own terms**'. On the online editorial page of *Shima: The International Journal of Research into Island Cultures*, the founding editor Philip Hayward writes:

of the principle that external researchers should develop their projects in consultation with island communities and should reciprocate such co-operation with appropriate assistance and facilitation of local cultural initiatives.

The journals are associated with conference series. The first 'Islands of the World' conference was held on Vancouver Island in 1986. Islands of the World IX was held on Jeju in 2008 and the sixteenth will be on the Frisian Islands in the Netherlands in 2018. The conferences are run by the International Small Island Studies Association (ISISA), which along with RETI (*Réseaux d'Excellence des Territoires Insulaires*, the network of island universities) has as its house outlet *Island Studies Journal*, which was launched in 2006. The Small Island Cultures Research Initiative (SICRI), which publishes *Shima*, runs the annual 'International Small Islands Cultures' (ISIC) conferences, the 14<sup>th</sup> of which is to be held on a small French island in 2018.

There are a number of island studies institutions such as the Kagoshima University Research Center for the Pacific Islands, publisher of *South Pacific Studies*. This outlet, into Volume 37 now, more than some others publishes studies on Asian islands as does *The Journal of Marine and Island Cultures*, which is now published via Mokpo University's Institute of Island Culture after starting with Elsevier. The University of Prince Edward Island's Institute of Island Studies is re-launching its well-established MA in Island Studies degree.

For the future, the islands on their own terms idea is well established. Island linkages is an interest, stimulated by Hau'ofa's 'sea of islands' concept, including but moving beyond archipelagos.<sup>18</sup> What seems certain is that the fragilities, the vulnerabilities, of the island realm will see more research and



publications. Godfrey Baldacchino edited *Extreme Heritage Management: The Practices and Policies of Densely Populated Islands* (2012) in which this author had the opportunity to consider islands as miners' canaries potentially warning of more general impending doom.<sup>19</sup> At greater length and depth was John Connell's *Islands at Risk* (2013).<sup>20</sup> The impacts of climate change, especially sea level rise, is a massive part of such risk and comes within the purview of island scholars. Another hot topic might be migration, now troubling many islands, such as those on the fringes of Europe. Other established topics will doubtless continue, including island tourism but the once ready word association between 'island' and 'paradise' may be more difficult to sustain in what seems set to be an uncertain future.

<sup>1</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Part VIII Article 121, Regime of Islands, [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/part8](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8).

<sup>2</sup> Acorn, M. (1975) 'The Island', *The Island Means Minago*, Toronto, p.13.

<sup>3</sup> Royle, S.A. (2001) *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, London; Royle, S.A. (2014), *Islands*, London.

<sup>4</sup> Depraetere, C. (2008) 'The Challenge of Nissology: A Global Outlook on the World Archipelago', *Island Studies Journal*, 3.1, pp. 3-16.

<sup>5</sup> Royle, S.A. (1999) 'Bridging the Gap: Prince Edward Island and the Confederation Bridge', *British Journal of Canadian Studies*, 14.2, pp. 242-54.

<sup>6</sup> Okano, T. (2013) 'Biodiversity in the Islands of Kagoshima', in: K. Kawai et al (eds) *The Islands of Kagoshima*, Kagoshima, pp.136-145.

<sup>7</sup> Royle, S.A. (2004) 'Human Interference on Ascension Island', *Environmental Archaeology*, 9.1, pp. 27-34.

<sup>8</sup> Grimble, A. (1952) *A Pattern of Islands*, London.

<sup>9</sup> Royle, S.A. (2017) *Anglo-Korean Relations and the Port Hamilton Affair, 1885-1887*, London.

<sup>10</sup> Okano, T. and Matsuda, H. (2013) 'Biocultural Diversity of Yakushima Island: Mountains, Beaches, and Sea', *Journal of Marine and Island Cultures*, 2, pp. 69-77.

<sup>11</sup> Forsythe, W. (2011) 'Improving Landlords and Planned Settlements in Eighteenth-Century Ireland: William Burton Conyngham and the Fishing Station on Inis Mhic an Doirn, Co. Donegal', *Proceedings of the Royal Irish Academy*, 112C, pp. 1-32.

<sup>12</sup> Personal communication.

<sup>13</sup> Wallace, A. R. (1880) *Island Life*, London.

<sup>14</sup> Mead M. (1928) *Coming of Age in Samoa*, New York; Mead, M. (1930) *Growing Up in New Guinea*, New York; Malinowski, B. (1922) *Argonauts of the Western Pacific*, London, 1922; Malinowski, B. (1929) *The Sexual Life of Savages in North-Western Melanesia*, London.

<sup>15</sup> Darwin, C. (1840) *Journal of Researches into the Geology and Natural History of the Various Countries Visited by H.M.S. Beagle*, London.

<sup>16</sup> Synge, J.M. (1907) *The Aran Islands*, Dublin.

<sup>17</sup> O'Crohan, T. (1929) *The Islandman*, Dublin.

<sup>18</sup> Hau'ofa, E. (1994) 'Our Sea of Islands', *The Contemporary Pacific*, 6.1, pp. 148-161.

<sup>19</sup> Royle, S.A. (2012) 'Lessons from Islands, or Islands as Miners' Canaries?', in G. Baldacchino (ed.) *Extreme Heritage Management: The Practices and Policies of Densely Populated Islands*, Oxford, pp. 246-59.

<sup>20</sup> Connell, J. (2013) *Islands at Risk? Environments, Economies and Contemporary Change*, Cheltenham.

## 섬에 대한 전망들 - 섬의 이슈들과 섬 연구

스티븐 A. 로일  
영국 퀸즈대학교  
섬연구학 명예교수

### 지체(地體)

<유엔해양법협약>에 따르면, “섬이란 자연 형성되어 물로 둘러싸인 땅으로 만조(晩潮) 때 수면보다 높은 지역”<sup>1)</sup>을 말한다. 프린스에드워드 섬에서 나고 자란 시인 밀턴 에이콘(Milton Acorn)은 섬을 가리켜 “물결을 가장자리 삼은 고향”이라고 불렀다.<sup>2)</sup> 필자가 보기에 모든 섬은 물로 둘러싸인 지체(地體)로서 지니는 공통된 특성이 있고, 이는 지역문제와 세계문제를 다루기 위한 연구 기회가 된다.<sup>3)</sup>

단순한 질문으로 “섬은 총 몇 개인가?”를 살펴보기로 하자. 최종지점의 연속체를 크게 볼 때에는 문제가 없는 질문이다. 앞서 언급한 조약은 7,686,843km<sup>2</sup> 너비의 호주를 가장 작은 대륙으로, 2,175,600km<sup>2</sup> 너비의 그린란드를 가장 큰 섬으로 서술하였다. 문제는 최종지점의 연속체를 작게 잡을 때 발생한다. 크리스티안 드프라에테르(Christian Depraetere)라는 학자는 10헥타르(ha) 면적을 기준으로 ‘근해도서(近海島嶼)’가 58,913개, ‘외해도서(外海島嶼)’가 27,819개라고 계산하였다.<sup>4)</sup> 최소 면적 기준을 줄이면 섬의 총 개수가 증가한다. 드프라에테르는 계산 결과 1~10ha 면적을 기준으로 총 37만여 개의 섬이 존재하고 1ha 미만인 ‘극소도서(極小島嶼)’는 총 70억 개에 달하는 것이 분명하다고 주장했다. 위치로 보자면 세계 대양과 바다 곳곳에 섬이 존재하지만 (호수와 강에 위치한 섬은 논외로 한다.), 섬이 가장 밀집한 곳은 북위 50-80도로 해수의 양이 가장 적은 곳이다.

육지와 연결된 다리, 대교, 수로 등을 갖춘 섬은 어떨까? 이 경우에도 여전히 바다가 섬을 둘러싸지만, 기능상 고정시킨 접속시설로 인해 섬은 반도로 변한다. 그렇다고 해서 섬으로서의 정체성이 줄어드는 것은 아니다. 캐나다 동부에 위치한 프린스에드워드 섬은 연방당국이 일 년 내내 노섬벌랜드 해협(본토와 프린스에드워드 섬을 갈라놓는 해협) 너머로 승객과 우편물을 수송하기로 확정된 뒤인 1873년 캐나다연방으로 편입되었다. 1997년에 건설된 컨페더레이션 다리로 프린스에드워드 섬과 뉴브런즈윅이 연결되면서, 선박은 이러한 수송 업무로부터 해방되었다. (노바스코샤로 향해하는 여름 정기선은 여전히 운항 중이다.)<sup>5)</sup> 오늘날 고정 시설로 육지와 연결돼 있는 프린스에드워드를 여전히 섬으로 보고 그 주민을 도민(島民)이라 부를 수 있을까? 답은 ‘전적으로 그렇다.’이다. 그 이유는 프린스에드워드 섬 주민이 어찌 보면 강경할 정도로 ‘섬사람(Islander, 항상 대문자로 표기한다.)’이라는 독특한 정체성을 고수하기 때문이다.

## 생물지리학

이처럼 물 한가운데 자리한 지체(地體)에는 지리상 공통된 특징과 자질이 부여된다. 지리적 고립은 동식물상에 영향을 주고, 생물종은 시간이 충분히 흐르면 이종형성(異種形成)을 통해 다른 형태로 진화한다. 대표적인 예로, 일본 아마미 제도에 위치한 토쿠노시마 섬과 아마미오시마 섬의 고유종인 하브(반시(飯匙)뱀) 독사를 들 수 있다. 아마미오시마 섬에 형성된 산림이 여태 살아남은 이유는 하브 독사가 두려워 사람들이 숲에 들어가지 못하기 때문이라고 한다. 아마미 제도와 관련된 또 다른 예로 아마미검은멧토끼가 있다. 이 멧토끼는 아마미 제도에서 원시 형태를 계속 유지해 온 ‘살아있는 화석’인데, 그 이유는 이 제도가 고대에 다른 육괴로부터 분리된 이후로 경쟁종이 존재하지 않았기 때문이다. 아마미 제도는 ‘고대 대륙에서 기인한 육상 동식물의 방주(方舟)’로 불린다.<sup>6)</sup> 인근의 야쿠시마 섬은 면적이 505km<sup>2</sup>에 길이가 1,935m에 달하는 대규모 섬으로 다양한 서식지를 제공하며 4종의 포유류 아종(亞種)이 존재한다. 1991년 야쿠시마 마카크 원숭이는 희귀종으로 분류되었고, 이후 상황이 악화되면서 1998년에는 멸종위기종으로 지정되었다. 이 과정에서 지역민은 그들의 유산(그리고 관광)에 마카크 원숭이가 기여한 공로를 더욱 감사히 여기게 되었다. 공동서식(公同棲息)이 도태(淘汰)를 대신하자 마카크 원숭이 개체수가 증가하였고, 2007년에 멸종위기종 목록에서 공식 삭제되었다. 현재는 유쿠시마 섬에 많은 수가 서식하며, 무리지어 털을 고르는 장면을 길에서도 관찰할 수 있다.

섬에는 상대적 고립 속에 진화한 생태계가 존재하며, 이러한 생태계는 외래종 유입에 따른 위협에 민감하다. 어센션 섬은 대서양중양해령이 만들어낸 97km<sup>2</sup> 규모의 섬으로 44개의 화구구(火口丘)가 있다. 대부분 생성 시기가 오래 되지 않았지만, 개중에는 7백만 년 전으로 거슬러 올라가는 것도 있다. 1501년 포르투갈 사람들이 이 섬을 발견한 후로, 식량 공급을 위해 들여온 염소와 선박에서 탈출한 곰쥐로 인해 섬의 생태계가 영향을 받았다. 염소는 새 둥지를 망가뜨려 섬에 서식하는 조류에 악영향을 미쳤고, 쥐는 새알과 새끼를 먹어치웠다. 1815년 영국이 무인도였던 이 섬을 점령한 뒤 신중치 못한 보전 조치를 취했다. 고양이를 풀어 쥐를 잡아먹게 한 것이다. 그러나 고양이 입장에서는 새를 잡는 게 더 쉬웠기 때문에, 새는 절벽, 접근하기 힘든 암벽, 인근의 다른 섬 등으로 서식지를 옮겼고, 결국 어센션 섬에서는 고양이가 활개를 쳤다. 조류 중에는 검은등제비갈매기(학명: *Sterna fuscata*)만이 저지대를 무대로 살아남았을 뿐이다. 번식기를 맞아 15만 쌍이 섬으로 올 때마다 새끼 2만 마리가 고양이나 쥐, 그리고 고유종인 군함조(학명: *Fregata aquila*)의 먹이가 되어 사라졌다. 살아남은 새는 생존을 위해 10개월 동안 섬에 내려앉지 않았고, 많은 수의 고양이가 굶어죽으면서 다음 번식기에 새끼 새를 먹이로 살아남는 포식동물의 수가 제한되었다. 2002-2006년에는 어센션 섬에서 야생고양이를 줄이기 위한 프로그램이 성공하여 다른 조류종이 주(主)섬의 환경사 지대 등으로 돌아왔다.<sup>7)</sup> 이제는 쥐를 박멸할 차례다.

## 취약성(脆弱性)

섬은 자연재해에 취약하다. 어떤 지역은 허리케인, 태풍, 사이클론에 취약하고, 지대가 낮은 섬은 해수면 상승과 해일 위기를 겪는다. 2017년 허리케인 시기 동안 영국령 및 미국령 버진 제도, 바부다 섬, 푸에르토리코처럼 카리브 해에 위치한 섬이 특히 심각한 영향을 받았다.

재해를 피할 안전지대가 없다는 섬으로서는 화산분화 역시 큰 위험요소이다. 남대서양에 위치한 트리스탄다쿠냐 섬은 1961년 화산이 폭발한 뒤 2년 동안 버려질 수밖에 없었다. 일본 토카라 제도에 있는 스와노세 섬에서는 1813~1814년에 발생한 화산폭발로 인해 이후 70년간 인구가 감소했고 현재까지도 섬의 상당 부분에 대한 출입이 금지돼 있다. 쿠치노에라부지마 섬에서는 1933년 분화 때 용암이 마을을 덮쳐 사망자가 여럿 나왔고, 이후 1980년, 2014년, 2015년 5월에 발생한 분화로 인해 140명이 대피해야 했다.

환상 산호도(環狀珊瑚島)는 지대가 낮아서 특히 해수면 상승과 폭풍우 증가 위험을 겪는다. 태평양의 산호섬 국가 키리바시에 관한 다큐멘터리 “더 헝그리 타이드(The Hungry Tide, 2011)”는 강렬한 제목 아래 이러한 문제를 생생히 묘사했다. 마셜 제도의 마주로 섬에서는 최근 몇 년간 해마다 평균 해수면이 5mm씩 상승하고 있다. 게다가 준설(浚渫) 및 해변 모래 채광(採鑛)이 해안선 상의 모래퇴적 작용을 방해하면서 산호섬은 폭풍 해일과 연안 침수에 더욱 취약해지고 있다.

## 고립(孤立)

섬이 지닌 물리적 특징은 섬에서의 삶에 언제나 큰 영향을 끼치며 정주(定住)가 힘든 이유로 기능한다. 지난 1953년 일본은 이른바 “시마차비(외딴 섬이 겪는 고통과 문제)”를 겪는 섬의 ‘후진성 근절’을 목표로 『낙도진흥법』을 제정하였다. 섬과 그 주민은 낙후되었다는 인식이 많고, ‘insular’ (‘배타적인, 섬의’를 뜻하는 영어단어)라는 용어 자체도 부정적 함의를 담고 있다. 이제는 좀 더 긍정적인 해석이 나오면서, 외딴 섬에 대한 일반 정책도 육지와의 ‘차이점’을 없애기보다는 이를 귀중히 여기고, 보호하고, 나아가 마케팅까지 하는 방향으로 변화였다.

고립을 줄이기 위해서는 교통시설이 필수이다. 정부보조를 받는 교통시스템의 수가 적어서, 교통시설 확충 없이는 섬의 독자 생존이 불가능할 것이다. 이 때문에, 스코틀랜드 근해의 헤브리디스 제도에서 여객선을 운항하는 칼레도니안맥브레인 사(社)는 중요한 서비스를 담당하는 본질에 따라 국유화되어 민간 부문의 열띤 시장 경쟁을 겪지 않아도 된다. 스웨덴에서는 도로와 마찬가지로 여객선 사용료를 부과하지 않는다.

섬이 세상으로부터 단절될 수는 없을지 몰라도, 장소가 떨어져 있으면 언어, 음악, 음식, 종교 의례와 관련하여 별개의 정체성과 문화가 발달하기 마련이다. 아마미오시마 섬만의 전통 음악인 ‘시마 우타(‘섬 노래’ 혹은 ‘공동체 노래’라는 뜻)’는 경제적 이득이 아닌 사회, 위상 등을 이유로 부르고 즐기는 음악으로, 상품화되거나 화석화되지 않는 ‘살아있는 문화’이다.

때로는 전략적인 차원의 고립이 섬에 가치를 부여하기도 한다. 어센션 섬은 군사기지로 활

용되며, BBC 월드 서비스에 해저케이블 기반 통신을 제공하는 중계국이기도 하다. 2차 대전 당시에는 전략 비행장이었고, 현재까지도 포클랜드 제도로 가는 항공기의 중간 기착지로 사용된다. 또한 미사일 및 위성 관측소로도 운영된다. 이 쓰임새는 모두 대서양 중앙에 위치한 전략적 요충지라는 특성에 기인한다. 이번 회의의 참석자라면 모두 제주도 해군기지 논란에 대해 잘 알고 있을 것이다. 제주도 해군기지는 도민과 환경에 대한 피해를 우려하는 사람들의 반대 속에 부딪혀 왔다.

섬을 수감시설로 사용하는 경우 역시 고립의 유용성을 보여주는 사례이다. 섬을 둘러싼 자연적인 해자(核字)는 보안을 한층 더 강화해 준다. 가장 잘 알려진 것이 8.9ha 너비의 앨커트레즈 섬이다. 샌프란시스코 만 근처에 위치한 이 섬은 1933-1963년에 연방 감옥으로 사용되었다. 남아프리카공화국 아파르트헤이트(인종차별정책) 시기에 활동한 넬슨 만델라 같은 흑인 인권운동가가 투옥되었던 로벤 섬(케이프타운 근해에 위치한 섬)처럼, 앨커트레즈 섬도 지금은 주요 관광지가 되었다.

섬은 고립성 때문에 은둔처로서 각광받기도 한다. 영국 북동부에 위치한 홀리 섬(또는 린디스파른)은 조석간만에 따라 정기적으로 형성되는 섬이다. 이러한 지형적 기이함은 이 섬이 지닌 매력 중 하나이다. 기독교 유산 때문에 이 섬을 방문하는 경우도 있다. 서기 635년 홀리 섬 최초의 수도원이 건립되어 유명한 린디스파른 성가가 탄생했다. 스코틀랜드에도 홀리 섬이 있는데, 규모가 큰 애런 섬 인근에 자리한 소규모 섬이다. 이 섬에 남겨진 기독교 유산은 6세기로 거슬러 올라가지만, 섬은 1992년 한 불교 단체의 소유가 되었다.

## 규모(規模)

어떤 섬은 규모가 커서 상당량의 자원을 가지고 있고, 또한 많은 인구가 충분히 거주할 만큼 좋은 풍토를 형성하기도 한다. 세계 4대 도서국가(島嶼國家)인 인도네시아, 일본, 필리핀, 영국의 주(主)섬이 그 예이다. 섬 국가 중 인구가 많은 곳으로는 쿠바, 스리랑카, 마다가스카르, 타이완을 꼽을 수 있다. 소규모 섬은 가용 토지가 드물기 때문에 잘못된 결과를 초래할 수도 있다. 경작할 토지가 더는 없는데 수세대에 걸쳐 토지 구획이 진행되면서 농경지가 좁아지는 경우가 많다. 규모와 관련된 또 다른 문제로 공공서비스 제공이 있다. 1인당 의료, 사법, 교육 서비스는 정부 서비스와 마찬가지로 비용이 높기 때문이다. 섬의 경우, 엑스레이 기기부터 교도관에 이르는 장비와 인력은 한정된 수요로 인해 제대로 충원하지 못하기도 한다. 또한 객원 전문가의 인건비에 더해 출장 및 체류 비용을 충당해야 하니, 섬으로 들어 온 서비스는 이용료가 높게 책정된다. 서비스를 이용하도록 섬 주민을 멀리 이송하는 데에도 많은 비용이 든다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 국가 개입을 통해 정부 예산을 지출해서라도 우편, 의료 시설 등 주요 서비스의 가용성을 제고해야 한다. 일본 토카라 제도의 나카노시마 섬에는 병상 2개를 갖춘 ‘병원’이 있는데 주민 150명이 이곳을 이용한다. 인력은 간호사 한 명에 조무사 두 명이고, 공항이 없기 때문에 의사가 정기 여객선을 타고 섬을 방문한다. 적어도 낮 시간대에는

헬리콥터 이착륙장을 이용하여 응급환자 이송이 가능하며, 필요한 경우 간호사가 해야 할 일을 원거리에서 지시할 수도 있다. 그러나 병원 의료장비는 비용 효율성이 낮고, 환자 한 명당 간호 비용은 높을 수밖에 없다. 나카노시마 주민이 받는 의료 서비스와 응급 간호 계획은 생각보다 좋은 편이나 일본 도시 수준에는 미치지 못하는 실정이다.

섬이 지니는 규모 상의 단점에 대처하는 방안으로, 서인도제도나 남태평양의 대학들처럼 여러 섬이 어떤 식으로든 연대하여 수요를 최대화하고 단위 비용을 최소화하는 방법이 있다.

## 무력(無力)

섬이라면 어느 곳이나 인근 육지 국가 편입이나 원거리 식민 통치와 같은 외부의 통제를 받아 왔다. 일본조차도 2차 대전이 끝난 후인 1945-1952년에 미국의 통치를 받은 경험이 있다. 통치권 이양과 관련 있는 사실은, 대개 섬 수비대가 침략군에 맞선 전투에서 패한 결과라는 점이다. 예외적으로 몰타 섬은 1565년 오스만 제국 침입 당시 그레이트시지(‘대봉쇄’라는 뜻)에서 패하지 않았고 1942년 독일군 포위도 이겨냈다. 그러나 몰타 섬 역시 1798년 나폴레옹에 점령된 것을 비롯하여 외부세력의 통치를 받은 사례가 적지 않다.

규모가 작은 섬은 정치적인 면에서 무력(無力)한 것이 보통이다. 2차 대전 후 미국 정부가 일본에 반환하지 않은 여러 섬은 일본이 나머지 영토를 돌려받은 뒤 수년이 지나서야 수복되었다. 1952년까지 연합군은 독일령 헬리골란트 섬을 폭격거리 시험장소로 삼았다. 더욱이, 외부인은 언제나 섬 주민에 대한 정당한 평가 없이 섬과 섬 생활을 습관적으로 폄하해 왔다. 섬에 관한 책 중 1950년대에 출간되어 인기를 얻은 작품으로 아서 그림블(Arther Grimble)이 저술한 『섬의 패턴(A Pattern of Islands, 1952)』이 있다. 이 책은 작가가 1914년 길버트 제도와 엘리스 제도(오늘날 키리바시 제도와 투발루 제도)의 영국식민국에서 일한 경험에 기초한다. 그림블은 유쾌하고 매력적이며 자기비판적인 사람으로 키리바시 원주민 언어와 사회를 진지하게 연구한 학자였지만, 자신이 몸담고 있던 식민지 풍조와 시대상을 작품 속에서 배제하지는 못했다. 그림블이 식민주의를 경멸한 것은 분명하나, 아래 글에서처럼 그는 길버트 제도와 엘리스 제도에서의 경험이 그러한 풍조와 시대상을 배경으로 한다는 사실을 부정하지 않았다.

위대한 신 ‘징고’에 대한 숭배는 전혀 끝난 게 아니었다. 당시 영국인 가정은, 언제나 혹은 가끔이나마 옳은 사람이 있다면 그것은 당연히 영국인뿐이라고 생각했다. 전능하신 주님은 앵글로색슨족 출신이라는 점을 추호도 의심하지 않았기 때문에, 일반 대중에 널리 퍼진 ‘제국에 대한 신념’은 그만큼 단순했던 것이다. 팜유든 목재든 (혹은 그 밖의 무엇이 되었든) 그에 대한 지배는 위대한 용사의 후손이 하늘로부터 부여받은 특권이었다. 키퍼링도 이와 비슷한 말을 했다. 누구든 대놓고 식민지라 부르는 이 두 섬은, 난초가 흠날리는 느긋하고 작은 섬(즉, 대영제국)이 지닌 특권을 위해 하나부터 열까지 관리되는 자산이었던 것이다. 친절한 영국민은 이곳을 자연 상태 그대로 관리했지만 (극악무도한 망나니가 아니고서야 이에 대한 우리 영국민의 진심을 의심할 수 없을 것이다.) 제국의 어린이가 위계질서를 잊지 않게끔 때로는 단호한, 그야말로 단호한 태도를 취하기도 했다.<sup>8)</sup>

예로부터 섬은 부속, 매매, 심지어 교환의 대상이 되어 왔고, 이 과정에서 원주민을 배려하거나 고려하지 않는 것이 보통이었다. 포트해밀턴 섬(거문도)은 한반도 남해안에 자리한 작은 섬으로, 영국은 1860년과 1875년에 이 섬을 군사기지로 삼기 위해 합병하고자 했다. 다른 나라들도 자국처럼 영토를 점유하는 선례를 남길까 두려웠던 나머지 실제 행동으로 옮기지는 않았지만, 그래 봤자 시일이 늦춰진 것뿐이었다. 1884년에는 섬의 주민에 대해 다음과 같이 기술 하였던 것이다.

머지않아 이처럼 평화롭고 자급자족하는 섬 주민이 강자에게 있어 본질적으로 중요한 자산으로서 종속되고 마는 약자의 혼한 운명에 처할 것이라 두려워할 만한 근거가 있었다.<sup>9)</sup>

1885년 영국은 오로지 러시아가 섬을 점유하는 사태를 막고자 포트해밀턴 섬을 합병해버렸다. 한국을 비롯하여 역내 다른 국가들이 이에 저항했지만, 머지않아 섬에 기지가 건설되면 영국을 위해 일할 수 있다는 실리에 밝았던 섬 주민은 그렇지 않았다. 일부는 점령국에 토지를 임대하면서 이득을 취하기까지 했다. 분별 있는 영국은 문제를 일으키지 않기 위해 지역민 가까이 군대를 두지 않았고, 좀 더 통제하기 쉽도록 무인도에 병영을 주둔시켰다. 그러나 원래 계획대로 섬을 개발했다면, 군사 목적으로 영국이 점령한 또 다른 섬인 디에고가르시아 섬(인도양)의 주민과 마찬가지로 포트해밀턴 주민 역시 그 다음 세기에는 섬에서 추방당하고 말았을 터였다. 한국으로부터 섬을 빌리거나 사들이겠다는 계획이 수포로 돌아가자 22개월 뒤 영국은 역내 반발로 인한 지정학적 어려움과 섬 내 치안 유지에 드는 높은 비용을 이유로 국기를 내리고 섬을 떠나기에 이르렀다. 아직까지도 무덤 몇 기가 남아 힘없는 식민지로 잠시나마 유린당했던 거문도의 역사를 상기시킨다.

매매 대상이 된 섬의 한 예로 덴마크령 서인도 제도가 있다. 미국은 1916년 2,500만 달러에 이 섬을 사들였으며, 현재는 미국령 버진 제도가 되어 미국의 통치 하에 놓여 있다. 교환 대상이 된 섬으로는 1890년 영국-독일 협정에 포함된 곳들이 있다. 1814년 이후 뜻하지 않게 영국 식민지가 되었던 헬리골란드 섬(북해에 위치)은 1890년 영-독 협정에 따라 독일령 동아프리카 근해의 잔지바르 섬에 대해 독일이 간섭하지 않는 조건으로 양국 간에 맞교환되었다.

## 자원(資源)

섬이 지닌 면적상의 한계는 가용 자원에 제약을 가한다. 자체 자원에 의존하는 섬이 보이는 반응은 기본적으로 두 종류이다. (관광과 군사적 활용이 그것인데, 그에 따른 경제적 기회는 확연히 다르다.) 섬 주민은 어떠한 것이든 비교우위를 최대한 이용하여 특화를 추구하기도 한다. 반대로, 식량을 생산과 소득 창출 기회를 찾아 일반적인 길을 택하는 경우도 있다.

아일랜드 서해에 자리한 애런 제도에서 19세기에 일반화된 섬 경제는 농업, 어업, 의약품 원료인 해조류 등의 해양자원 채집을 토대로 하였다. 해조류는 감자, 호밀, 귀리 같은 작물 재배를 위한 비료로도 쓰였다. 섬 주민은 소를 방목하여 그 퇴비는 연료로 썼다. 섬의 석회질 토

양은 상당 부분 길거리에 그대로 드러나 있었다. 과거에는 토지에 대한 부담 때문에 인공 토양을 만들기도 하였다. 석회암 사이사이를 돌로 메꾸고 나서 모래와 해초 층을 더 만든 뒤 육지로부터 들어온 흙으로 그 위를 덮었다. 험거운 바위는 흙에서 빼내기 위해 돌담을 만드는 데 사용하거나, 애써 만든 인공 흙을 나무가 없는 어린 섬 환경에 따른 풍식으로부터 보호하기 위해 사용했다.

특화를 위한 경제적 대안으로, 섬 경제의 기초가 되는 지역 산물 생산을 늘려 규모의 경제를 극대화하는 경우도 있다. 흔히 어업이 그 중심이 된다. 야쿠시마 섬에서 이루어지는 고등어 작업을 예로 들면 다음과 같다.

제조 작업에서 나온 폐기물은 모두 쓰임새가 있다. 고등어를 삶고 난 액체는 식혀서 생선육수로 판다. 머리와 뼈는 빵아서 거름을 만든다. 고등어를 굽기 위해 태운 장작의 재는 화덕에 넣을 나뭇재로 사용한다. 야쿠시마 섬 ... (중략) ... 주민은 ... (중략) ... 낭비하는 법이 없다.<sup>10)</sup>

그러나 어획량이라는 것은 믿을 만한 게 못 돼서, 어업에 특화한 것을 후회하는 섬도 생긴다. 아일랜드 북서해안에 자리한 여러 섬의 소유주는 1780년대 초 그 일대에서 잡힌 청어로 잉글랜드 배를 모두 채웠다는 주장에 힘입어 광범위한 어항(漁港)을 개발했다. 부둣가, 내장 제 거 작업용 헛간, 염전, 로프 작업장, 상점, 포장 시설, 석회 가마, 주조소(鑄造所), 여관, 우체국, 관세 사무소, 선박 수리장 등을 갖춘 마을을 계획하여 건설했다. 무역업자와 정착민을 유치하고, 수산업 대기업이 필요로 하는 모든 것을 마련한 것이 1788년 즈음이었다. 그러나 1793년 이곳의 수산업은 거의 완전히 실패했고, 18세기 말에는 사업 자체를 접어야 했다.<sup>11)</sup> 그보다 최근에 있었던 사례를 보면, 대구 어종의 활용, 보호, 복원을 위해 1992년 뉴펀들랜드 근해에서 실시한 어업 중단은 외항지인 어촌에 특히 심각한 타격을 주면서 섬의 경제와 지리상을 크게 바꿔 놓았다.

## 인구(人口)

섬 생활과 관련된 어려움에 대한 흔한 반응은 표준적으로 수용 가능한 삶을 영위할 수 없는 경우 섬을 떠나는 것이다. 섬 밖으로의 이주는 버려진 섬을 만들었고, 설혹 주민이 남아 있더라도 노인밖에 없는 곳이 되고 만다. 이로 인해 인구 감소의 악순환이 시작되면서 결국에는 학교 같은 서비스가 종료되기에 이르렀다. 학교 폐쇄가 중요한 이유는 남아 있는 가정 중 아이가 있으면 섬 밖으로 이주할 수도 있어서이다. 태평양의 마셜 제도와 키리바시 같은 섬나라는 이주 때문에 외곽 지역 섬의 인구가 감소했고, 이렇게 떠난 사람들은 각각의 수도인 마주로 섬과 사우스타라와 섬으로 몰려들어 인구증가로 인한 환경·사회적 부담을 초래하면서 모두에게 불리한 (lose-lose) 상황이 되었다.

그러나 스코틀랜드나 아일랜드 근해의 섬 중에 수십 년 동안 감소했던 총 인구가 최근 몇 년간 반등한 곳이 있다는 점에 주목해야 한다. 이에 따라 자녀가 있는 중장년층이 늘어나는 변



화가 생겼다. 이들은 아마도 아이를 키우기에 안전하고 만족스러운 장소라는 인식 때문에 섬으로 역이주하거나 이주해 온 사람들일 것이다. 고용만 안정된다면, 긍정적인 섬 생활을 즐길 수 있다. 온라인을 활용한 재택근무 덕분에 포악스러운 섬 고립화가 줄어감에 따라 고용 기회가 증가하는 상황이다. 개도국의 경우에는 관광업, 양식업을 비롯하여 외부인이 섬에 대해 보이는 긍정적 반응에 따라 소득원이 되는 특산물 생산과 같은 기회가 존재한다. 스코틀랜드 배라 섬에 사는 어떤 이의 말처럼, “이웃을 (모두) 알고 지내는 ... (중략) ... 공동체의식은 ... 오늘날처럼 이동이 쉬운 세계에서는 보기 드문 소속감을 심어주고 고향에 온 듯한 기분을 느끼게 해준다.”<sup>12)</sup>

### 섬 연구학(研究學)

섬은 오랫동안 과학자, 작가, 미술가 모두의 마음을 사로잡았다. 『섬 생물(Island Life, 1880)』을 저술한 앨프레드 러셀 월리스(Alfred Russel Wallace)라든가, 두말할 나위 없는 찰스 다윈(Charles Darwin, 1809-1882)을 생각해 보라.<sup>13)</sup> 아니면 인류학자 마거릿 미드(Margaret Mead)와 브로니슬라브 말리노브스키(Bronislaw Malinowski)도 있다.<sup>14)</sup> 다윈은 갈라파고스 제도를 일컬어 ‘그들만의 작은 세상(little world within itself)’라고 기술했는데, 이는 섬 연구학의 특징, 즉 조그맣고 한계가 있는 세상이라는 주제(이자 매력)를 숨쉴 있게 나타낸 수사(修辭) 표현이다.<sup>15)</sup> 여기에서 섬을 강화제로 보는 관점이 생겨났다. 다시 말하면, 조그만 세상인 섬이 넓은 세상에 대해 잘 이해할 수 있도록 섬을 이해하고, 어쩌면 섬을 연구 대상으로 ‘작은 세상’에 대해 실험하고 보다 큰 외부세계에 이를 적용하기에 이른 것이다.

최근 몇십 년 동안에는 이러한 학문적 관심이 섬 연구학으로 통합·발전되었다. 섬 관련 학문의 만족스러운 발전을 위해서는 아서 그림블이 말한 ‘위계질서’를 벗어나 섬사람의 의견을 귀중히 여기고, ‘그들이 생각하는 섬’이라는 묘사가 무엇을 의미하는지 이해할 필요가 있었다. 아일랜드 근해의 작은 섬에 대한 작가적 관심의 경우, 더블린 출신 존 밀링턴 싱(John Millington Synge, 1871-1909)만이 아니라 섬사람 토마스 오크로한(Tomas O’Crohan, 1856-1937)이 섬에 대해 쓴 글을 통해 확인할 수가 있다. 존 밀링턴 싱은 유명한 극작가로, 19세기에서 다음 세기로 바뀔 무렵 아일랜드어 속달과 아일랜드 농어촌 자료 수집을 목적으로 애런 제도를 여러 차례 방문했다. 이 경험을 활용하여 희곡 외에도 『애런 제도(The Aran Islands, 1970)』 등의 책을 집필했다.<sup>16)</sup> 싱은 외부인이자 관찰자였다. 반면 그레이트블래스킷 섬에서 나고 자란 토마스 오크로한은 내부인이자, 배우이자, 자서전 제목인 『섬사람(The Islandman)』에서 단언하듯 섬사람이었다. 섬 방문객의 권유로, 오크로한은 “우리 같은 사람은 다시는 없을 것”이라는 점을 의식하며, 그레이트블래스킷 섬에서의 삶과 즐거움, 그리고 이따금씩 느껴지는 지독한 적막감에 대해 글로 읊조렸다.<sup>17)</sup>

“섬연구학 학술지(Island Studies Journal)” 홈페이지(<http://islandstudies.ca>) 첫 화면에 굵은 글씨로 다음과 같이 적혀 있다. “섬 연구학이란 섬 스스로 고찰하는 세계적, 비교적, 학제적 연구를 말한다.” 『국제 섬문화 연구학 온라인 학술지 시마(Shima: The International

Journal of Research into Island Cultures)』를 창간한 필립 헤이워드(Philip Hayward) 주필은 편집자란에 다음과 같이 밝히고 있다.

섬 외부의 연구진은 원칙을 가지고 섬 공동체와 협의 하에 프로젝트를 개발해야 하며 지역 문화 이니셔티브로부터 적절한 조력을 받아 그 촉진에 일조하는 협력으로 화답해야 할 것이다.

상기 학술지는 학술대회도 개최한다. 제1차 ‘세계섬학회 총회’는 1986년 밴쿠버에서 열렸다. 제9차 총회는 제주에서 2008년에 개최되었고, 제16차 총회는 2018년 네덜란드 프리지아제도에서 열리게 된다. 이 학술대회는 ‘세계섬학회(ISISA)’가 주관하며, 2008년 ‘섬학회’ 소속지부로 창설된 ‘섬대학네트워크(RETI)’가 함께 한다. 『시마』 학술지를 발행하는 ‘섬문화 연구 이니셔티브(SICR)’는 ‘세계섬문화 연례회의(ISIC)’를 운영하며, 제14차 회의는 2018년 프랑스의 한 섬에서 개최될 예정이다.

세계적으로 다양한 섬 연구소가 활동 중인데, 예를 들어 ‘가고시마대학교 태평양 도서관문화연구센터’는 ‘남태평양 연구학 학술지(South Pacific Studies)’를 발행한다. 이 학술지는 현재 제 37호까지 발행되었으며, 이는 아시아 섬에 관한 다른 어느 학술지보다도 많은 발행 호수로, 엘 세비어 사(社)를 시작으로 이제는 목포대학교 도서관문화연구원을 통해 발행되는 『해양도서관문화저널』도 이와 마찬가지로이다. 프린스에드워드대학교 섬연구소는 섬연구학 석사학위 코스를 개설하여 운영 중이다.

‘섬 스스로 고찰하는 섬’ 역시 미래를 위해 제대로 정립되어 있다. 이러한 노력 중에서도 섬 간의 연계가 흥미로우며, 에펠리 하우오파(Epeli Hau’ofa)가 사용한 ‘섬의 바다(Sea of Islands)’라는 개념으로 이러한 연계가 더욱 활발해지면서 이제는 섬뿐만이 아니라 그보다 넓은 범주를 다루게 되었다.<sup>18)</sup> 분명한 것은 섬 세계가 지니는 연약함, 취약성에 관한 연구와 저술이 더욱 많아질 것이라는 점이다. 고드프리 발다치노(Godfrey Baldacchino)는 『익스트림 헤리티지 매니지먼트 - 인구 밀집 도서지역의 관습과 정책 (2012)』를 통해 ‘광부의 카나리아’처럼 섬도 앞으로 닥칠 일반적인 문제에 대해 경고할 수 있는 잠재력이 있음을 고찰하였다.<sup>19)</sup> 그보다 더 길고 깊이 있는 저술로 존 코넬(John Connell)이 지은 『위기의 섬 (2013)』도 있다.<sup>20)</sup> 그러한 위험 중 막대한 부분을 차지하는 것이 바로 기후변화, 특히 해수면 상승으로 인한 영향이며, 이것은 학자의 연구 범주에 속한다. 또 다른 주제로 현재 유럽 변방의 여러 섬이 겪고 있는 이주 문제가 있다. 이밖에도 섬 관광 등 많은 논제가 계속해서 대두될 것이나, ‘섬’과 ‘낙원’ 사이에 기 완성된 언어 연상은 불확실한 미래에는 지속되기가 점점 더 어려워질 것으로 보인다.

- 1) 유엔해양법협약(United Convention on the Law of the Sea) 제3부 제121조 ‘섬 관련 규정’ 참조. ([www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/part8](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8))
- 2) Acorn, M. (1975) ‘The Island, *The Island Means Minago*, Toronto, p. 13.
- 3) Royle, S.A. (2001) *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, London; Royle, S.A. (2014), *Islands*, London.
- 4) Depraetere, C. (2008) ‘The Challenge of Nissology: A Global Outlook on the World Archipelago’, *Island Studies Journal*, 3.1, pp. 3-16.

- 5) Royle, S.A. (1999) 'Bridging the Gap': Prince Edward Island and the Confederation Bridge', *British Journal of Canadian Studies*, 14.2, pp. 242-54.
- 6) Okano, T. (2013) 'Biodiversity in the Islands of Kagoshima', in: K. Kawai et al (eds) *The Islands of Kagoshima, Kagoshima*, pp. 136-145.
- 7) Royle, S.A. (2004) 'Human Interference on Ascension Island', *Environmental Archeology*, 9.1, pp. 27-34
- 8) Grimble, A. (1952) *A Pattern of Islands*, London.
- 9) Royle, S.A. (2017) *Anglo-Korean Relations and the Port Hamilton Affair, 1885-1887*, London.
- 10) Okando, T. and Matsuda, H. (2013) 'Biocultural Diversity of Yakushima Island: Mountains, Beaches, and Sea', *Journal of Marine and Island Cultures*, 2, pp. 69-77.
- 11) Forsythe, W. (2011) 'Improving Landlords and Planned Settlements in Eighteenth-Century Ireland: William Burton Conyngham and the Fishing Station on Inis Mhic an Doirn, Co. Donegal', *Proceedings of the Royal Irish Academy*, 112C, pp. 1-32.
- 12) 섬 주민과의 사담 인용.
- 13) Wallace, A. R. (1880) *Island Life*, London.
- 14) Mead, M. (1928) *Coming of Age in Samoa*, New York; Mead, M. (1930) *Growing Up in New Guinea*, New York; Malinowski, B. (1922) *Argonauts of the Western Pacific*, London, 1922; Malinowski, B. (1929) *The Sexual Life of Savages in North-Western Melanesia*, London.
- 15) Darwin, C. (1840) *Journal of Researches into the Geology and Natural History of the Various Countries Visited by H.M.S. Beagle*, London.
- 16) Synge, J.M. (1907) *The Aran Islands*, Dublin
- 17) O'Crohan, T. (1929) *The Islandman*, Dublin
- 18) Hau'ofa, E. (1994) 'Our Sea of Islands', *The Contemporary Pacific*, 6.1, pp. 148-161.
- 19) Royle, S.A. (2012) 'Lessons from Islands, or Islands as Miners' Canaries?', in G. Baldacchino (ed.) *Extreme Heritage Management: The Practices and Policies of Densely Populated Islands*, Oxford, pp. 246-59.
- 20) Connell, J. (2013) *Islands at Risk? Environments, Economies and Contemporary Change*, Cheltenham



# 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

2017 제2회

제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

## 제1부 : 세계 섬 문화 비교연구 - 제주&사르데냐 1<sup>st</sup> Session : Comparative Perspectives - Sardinia and Jeju

지속가능한 섬 관광 : 사르데냐의 경험

Sustainable Island Tourism : the Experience of Sardinia

이탈리아 특별자치주의 법적 지위 및 행정 · 재정 분권화 - 사르데냐를 중심으로

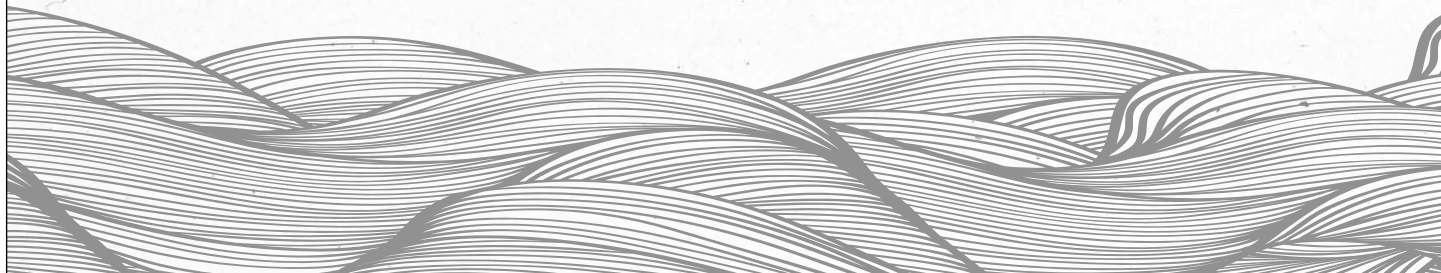
The Legal Status of Special Autonomous Region in Italy and Its Administrative & Financial De-centralization - Focusing on Sardinia

지중해의 통로 사르데냐의 이주 : 역사적 배경과 최근 동향

Migration in Sardinia as a Mediterranean Corridor - Historical Background and Recent Trends

생태유토피아 섬의 다양한 경로들

Diverging Paths of the Island of Eco-Utopia







**Università degli Studi di Cagliari**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI

Rete Regionale dei Laboratori di Ricerca

LABORATORIO DI TURISMO SOSTENIBILE UNICA SOUTH SARDINIA

Responsabile Laboratorio Prof. Patrizia Modica

**6<sup>th</sup> International Academic Symposium for Jeju Studies  
“Islands, Maritime Culture and Future Visions”**

*Island and Sustainable Tourism: the Sardinian case* - Abstract

**Patrizia Modica**

Associate Professor

Department of Economics and Business- Faculty of Economics, Law and Politics

University of Cagliari - Sardinia, Italy

Coordinator of the Master Degree Sustainable Tourism Management and Monitoring (STMM)

**Barbara Terenzi**

Anthropologist

Human Rights Promotion & Protection Committee

Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS) - Rome

Island destinations represent an interesting dimension for reflection about sustainable tourism as they are characterized by specific features linked to their morphological condition: a territory defined and limited by isolation. Such peculiarity, however, has often become an asset as it has contributed frequently in safeguarding and transmitting the cultural heritage and preserving the natural environment, thus, making these destinations unique places (Terenzi, 2016).

Islands, somehow, can be considered as living labs where conservation and development can be observed through the application of analytical tourism theories to determine the level of equilibrium among the components (Butler, 1980). The natural, historical and cultural elements of a destination are the tourist attractors; however, the management of the flows of the arriving guests can determine important effects on the location. Central, hence, is the management of tourism for this to be a spur towards floridity and not a thrust towards degradation (Modica, 2015).

Sustainable tourism management offers tools and good practices which can contribute in building up viable paths for the safeguard of the natural, cultural and historical heritage and offer economic and social benefits for the hosting communities (Miller & Twining-Ward, 2005).

Moreover, the UN World Tourism Organization has contributed significantly in this direction and it is worth here recalling its definition of carrying capacity “*the maximum number of people that may visit a tourist destination at the same time without causing destruction of the physical, economic or socio-cultural environment and an unacceptable decrease in the quality of tourist satisfaction*” (UNWTO, 1992, p. 23)



In addition, the importance of sustainable tourism and islands is strongly highlighted today also by the United Nations, through its 2030 Agenda for Sustainable Development with its 17 Sustainable Development Goals and 169 targets, where clear reference is repeatedly made to both.

However, WTO has played in time and is still playing a central role in the elaboration of a methodology foreseeing the development and application of sustainable indicators to tourism. In 2004 it produced a detailed *Guidebook on Indicators of Sustainable development for Tourism destination*, providing a recommended methodology based on a participatory process producing benefits for destinations and participants.

Besides, the Global Sustainable Tourism Council, an independent body formally constituted in 2010 for establishing and managing standards for sustainable tourism, since 2013 is working on a set of criteria for destinations, providing also a destination assessment and training programme (GSTC, 2013).

At European level, there are a series of different mechanisms among which the European Tourism Indicator System (ETIS), designed by the European Commission as a simple yet comprehensive tool which any destination can pick up and use on voluntary basis, without any specific training (European Commission, 2013). It helps to measure and monitor tourism management performance and enhance sustainability. *Over 100 destinations across Europe have implemented this EU methodology*, during the 2 year pilot phases (2013-2015). While in 2016 a final Toolkit was developed and made available.

Management tool, support for destinations wanting to apply the sustainable approach to destination management, based on 43 core indicators and a set of supplementary indicators, it is also a monitoring system, easy to use for data collection and retrieval of detailed information and for following the own destination performance from one year to another. Finally it is an information tool (not a certification scheme), useful for policy makers, tourism enterprises and other stakeholders, a step by step guide for its implementation.

ETIS implementation seven steps are: raise awareness; create a destination profile; form a Stakeholder Working Group; establish roles and responsibilities; collect and record data; analyse results; enable ongoing development and continuous improvement.

The approach is recognized by destinations as fundamental and integral part of destination management in achieving sustainable tourism targets. However, it needs to be promoted widely with an active role of the National Tourism Organizations, the Destination Management Organizations, key tourism stakeholders, media and public authorities. In addition the significance of the Local Destination Coordinators needs to be fully recognised. In several occasions the Stakeholder Working Group should be formed by main stakeholders only in order to improve operational efficiency and increase their commitment. The involvement of tourist SMEs remains a weak issue. However, the costs of ETIS implementation should not be neglected especially when taking into account full ETIS





implementation, its use for destination management and decision making, international benchmarking and further development.

In 2016 Visit South Sardinia was awarded by the European Commission as top tourism destination for the sustainable management, thanks to its innovative approach combining EU and UN sustainability indicators. The award recognised the outstanding achievements attained in the two-year European Tourism Indicators System (ETIS) pilot project.

Visit South Sardinia is a joint effort built up in the Southern part of the island of Sardinia which has involved the Municipalities of Cagliari, Domus De Maria, Muravera, Pula and Villasimius from 2013 to 2015, and still today carried on. An effort of continuous improvement of the measurement of the impact of tourism activities on environment, on economy and on the community, ended in summer of 2015 with the survey carried out on the territory by students of the Degree in Economics and Management of Tourism Services, of the University of Cagliari, through 1,181 questionnaires administered to tourists and residents. The project was based on the collaboration of a team from the University of Milan Bicocca, Sustainable Travel International, New York, the International evaluator in 2013 for the Global Sustainable Tourism Council and the Tourism Advisor of Oriental Consultants Co. Ltd, Tokyo.

This experience was further integrated with an exercise carried out in the Island of Sant'Antioco. This island represents an interesting case study as it is an island of an island, therefore, a small island. Namely it is an island attached to Sardinia. Here the research focused on a relevant segment of the stakeholders, in particular local entrepreneurs including a small group working within tourism. The output of interviews carried out showed a lack of equilibrium in tourism flows, highlighting the seasonality of tourism flows both in Sardinia and most islands of the Mediterranean. This experience, however, showed how stakeholders meetings, as part of the participatory approach in sustainable development, contribute in the democratic composition of diverse individual interests, favouring the awareness of stakeholders on the resources available. Moreover, it facilitates the capability of stakeholders to become aware and active actors in the planning process with particular focus on matters connected with the sustainable development of their local context and in particular with matters connected with sustainable tourism as a concrete resource and not a disruptive occurrence once tourism flows are left random.

## References

Butler, R. W. (1980). The concept of the tourist area life-cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*, 24 (1), p. 5-12.

European Commission, DG Enterprise and Industry. (2013). *European tourism indicator system for sustainable destinations*. European Union, Brussels.



Global Sustainable Tourism Council. (2013), available at [www.gstcouncil.org](http://www.gstcouncil.org)

Miller, G., & Twining-Ward, L. (2005). *Monitoring for a sustainable tourism transition: the challenge of developing and using indicators*. Wallingford, UK.: CABI Publishing.

Modica, P. (2015) *Sustainable Tourism Management and Monitoring. Destination, Business and Stakeholder Perspectives*. Franco Angeli, Milan.

Terenzi, B. (2016), Foreword, in Modica P. & Uysal M. (Eds), (2016), *Sustainable Island Tourism. Competitiveness and Quality of Life*, Wallingford, UK.: CABI Publishing, p. XI-XIII.

UNWTO (United Nations World Tourism Organization) (1992) *Tourism Carrying Capacity*. Report on the senior-level expert group meeting held in Paris, June 1990. UNWTO, Madrid, p. 23.

UNWTO (United Nations World Tourism Organization) (2004) *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*. UNWTO, Madrid.

## 지속가능한 섬 관광 : 사르데냐의 경험

**파트리치아 모디카**

이탈리아 사르데냐 칼리아리대학교  
경제법률정치학부 경제비즈니스학과 부교수  
지속가능관광 관리 및 모니터링 석사과정 코디네이터

**바르바라 테렌치**

발전을 위한 국제자원봉사협회(로마 소재)  
인권증진보호위원회  
문화인류학자

섬 관광지는 그 형태상의 조건, 즉 ‘고립으로 정의되고 국한되는 영토’와 관련 있는 구체적인 자질로 특징지을 수 있기에 지속가능관광을 고찰할 수 있는 흥미로운 관점을 대변한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 특이점은 많은 경우에 있어 문화유산의 보호 및 전승, 자연환경의 보존에 기여하고 그에 따라 독특한 장소로서의 관광지를 형성하므로 하나의 자산이 되는 경우가 많다 (테렌치, 2016).

어찌 보면 섬이란 구성소 간의 균형 상태를 결정짓기 위해 관광 분석이론을 적용함으로써 그 보전과 발전 양상을 관찰할 수 있다는 점에서 ‘살아있는 실험실’이라고도 할 수 있을 것이다 (버틀러, 1980). 관광지의 자연, 역사, 문화적 요소는 관광객을 유인하는 요소이긴 하지만, 입도객 관리는 해당 목적지에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이를 위한 관광 관리를 ‘황폐화로 가는 추진력’이 아닌 ‘활성화로 가는 원동력’으로 삼는 것이 중요할 것이다 (모디카, 2015).

지속가능한 관광 관리는 자연, 문화, 역사 유산의 보호로 가는 실질적 경로를 구축하는 데 기여하고 관광 서비스를 제공하는 공동체에 경제사회적 혜택을 가져다 줄 수 있는 수단이자 모범관행이 될 수 있다 (밀러, 트위닝워드, 2015).

유럽연합세계관광기구(UNWTO)는 이러한 방향성에 크게 이바지해 왔으며, 따라서 “환경수용력”에 대한 UNWTO의 정의를 다음과 같이 되짚어 볼 만한 가치가 있을 것이다. “물리, 경제, 사회문화적 환경을 파괴하거나 관광만족도를 납득하지 못할 정도로 저해하지 않는 선에서 관광지를 동시에 방문할 수 있는 사람 수의 최대치” (UNWTO, 1992, P. 23)

유엔(UN) 역시 「지속가능발전의제 2030」과 그에 따른 17개 지속가능발전목표 및 169개 세부목표에서 지속가능관광과 섬을 반복하여 명문화함으로써 이 두 사안의 중요성을 매우 강조하는 추세이다.

그러나 UNWTO는 관광의 지속가능지표를 개발 및 적용하기 위한 방법론을 고안하는 데 있어 이미 오래 전부터 중요한 역할을 수행해 왔으며 여전히 그러한 역할을 담당하고 있다. 2004년에는 『관광지 지속가능발전 지표 안내서』를 발간하여 관광지와 관광 참여자 모두에게 득이 되는 참여 과정을 토대로 한 방법론을 권장하기도 하였다.

또한, 지속가능관광 표준 수립과 관리를 위해 지난 2010년 공식 출범한 독립기구인 ‘세계지속가능관광위원회(GSTC)’는 관광지용 기준을 마련하여 관광지에 대한 평가 및 훈련 프로그램을 제공하기 위해 2013년부터 노력을 기울이고 있다. (GSTC, 2013).

유럽 차원에서는 ‘유럽관광지표시스템(ETIS)’ 내에서 다양한 기제를 발견할 수 있다. ETIS는 모든 관광지가 별다른 훈련 없이도 자발적으로 채택하여 활용할 수 있는, 유럽연합(EU) 집행위원회가 고안한 단순하면서도 종합적인 도구(EU집행위원회, 2013)인데, 관광 관리의 성과 측정 및 모니터링과 지속가능성 증진에 도움이 되는 시스템이다. 2년 동안의 시범 운용(2013-2015)을 통해 유럽 내 100여개의 관광지가 EU가 고안한 이 방법론을 이행했다. 2016년에는 최종 툴킷(Toolkit)를 개발하여 상용화했다.

지속가능한 접근을 관광지 관리에 접목하고자 하는 관광지를 지원하기 위한 관리도구이자 43개 핵심지표와 여러 보충지표를 토대로 한 이 ETIS는 데이터 수집과 상세 정보 검색, 연도별 관광지 성과 자체 추적 등을 위해 손쉽게 활용할 수 있는 모니터링 시스템이다. 또한 (인증체제가 아닌,) 정책결정자, 관광기업 및 기타 이해당사자에게 유용한 정보 도구이자 실행을 위한 단계별 지침이기도 하다.

ETIS 이행의 7단계는 다음과 같다.

인지 제고 → 관광지 프로필 형성 → 이해당사자워킹그룹 조직 → 역할 및 책임 설정 → 데이터 수집 및 기록 → 결과 분석 → 발전 촉진 및 지속적 개선

관광지는 지속가능관광의 세부목표를 달성함에 있어 관광지 관리의 근간이자 필수가 되는 요소로서 이러한 접근법을 인지한다. 그러나 국가관광기구, 관광지관리기구, 주요 관광이해당사자, 언론, 공공기관 등이 적극적인 역할을 담당하도록 하여 이를 보다 활성화할 필요가 있다. 또한 지역관광지 코디네이터의 역할을 충분히 인정해야 한다. 많은 경우에 있어 주요 이해당사자는 운영 효율성을 제고하고 이에 좀 더 전념하기 위해 이해당사자워킹그룹을 구성해야 할 것

이다. 관광중소기업의 참여는 여전히 논의가 부족한 상황이다. 그렇지만 특히 ETIS의 완전한 이행, 관광지 관리 및 의사결정, 국제 벤치마킹, 발전 증진 등을 위한 ETIS 활용을 고려할 때, ETIS 이행의 비용 문제를 간과해서는 안 될 것이다.

‘2016 사우스사르데냐 방문의 해’를 진행한 결과, 사우스사르데냐는 EU와 UN의 지속가능성 지표를 통합하는 혁신적인 접근법 덕분에 EU로부터 ‘지속가능 관리 부문 최고 관광지’ 상을 수상했다. 이 상은 ETIS 2개년 시범 프로젝트에서 얻은 뛰어난 성과를 인정받은 데 따른 것이다.

‘사우스사르데냐 방문의 해’는 사르데냐섬 남부의 지자체인 칼리아리, 도무스 데 마리아, 무라베라, 풀라, 빌라시미우스가 2013년부터 2015년까지 공동으로 추진한 결과로, 현재까지도 계속 이어지고 있는 프로젝트이다. 환경, 경제, 공동체에 관광 활동이 미치는 영향을 개선하기 위해 지속적으로 노력한 끝에 지난 2015년 칼리아리대학교 경제관광서비스관리학 전공 학생들이 사우스사르데냐 지역 관광객과 주민을 대상으로 1181개 질문으로 된 설문을 실시하였다. ‘사우스사르데냐 방문의 해’는 밀라노 비코카대학교, 국제지속가능여행기구(Sustainable Travel International) 뉴욕본부 (2013년도 GSTC 지정 국제평가기구), 도쿄 소재 (주)오리엔탈 컨설팅트의 관광자문위원 간에 이루어진 협업에 기초한 프로젝트이다.

이러한 경험은 이어 산탄토니오 섬에서 실시된 시범 프로젝트와 결합되었다. 산탄토니오 섬은 섬 속의 섬, 즉 소규모 섬이기 때문에 흥미로운 사례연구라 할 수 있다. 다시 말하면, 산탄토니오 섬은 사르데냐의 부속섬이다. 이 섬에서의 연구는 관련 이해당사자, 특히 관광 분야에 종사하는 소규모 지역업체에 중점을 두었다. 업체 인터뷰 결과 관광 유입에 있어 균형이 부족하다는 점이 지적되었는데, 이를 통해 사르데냐 등 지중해에 위치한 대부분의 섬에서는 계절별 관광 변동이 뚜렷함을 알 수 있다. 그렇지만, 지속가능발전을 위한 참여 기반 방법론의 일환으로 실시된 이해당사자회의를 통해 이해당사자가 가용자원을 선별적으로 인지하도록 함으로써 이러한 회의가 다양한 개별적 이해관계를 민주적으로 구성하는데 어떻게 기여하는지를 확인할 수 있었다. 또한 이 프로젝트는 이해당사자가 지역적 맥락에서 볼 때 지속가능발전과 관련한 사안, 특히 관광 유입이 고르지 못한 상황 하에서 분열된 존재가 아닌 구체적 자원으로서의 지속가능 관광과 관련한 사안에 역점을 두고 그 계획과정에 대한 이해를 도모하고 또한 주체로서 그 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 역량을 강화해 주었다.

## 참고문헌

- Butler, R. W. (1980), “관광 분야에서 진화의 생명 주기 개념: 자원관리에 대한 시사점”, *Canadian Geographer* 출판사, 24 (1), p. 5-12
- 유럽연합 집행위원회(EC) 발전목표(DG) 기업 및 산업부 (2013), 『지속가능한 관광지를 위한 유럽 관광 지표 시스템』, 브뤼셀 유럽연합(EU) 본부
- 세계지속가능관광위원회(GSTC) (2013), [www.gstcouncil.org](http://www.gstcouncil.org) 참조.
- G. Miller, L. Twining-Ward (2005), “지속가능관광 전승을 위한 모니터링: 지표 개발 및 활용의 도전과제”, 영국 Wallingford CABI 출판사.
- P. Modica (2015) “지속가능한 관광관리와 모니터링: 관광지, 기업체, 이해당사자의 관점으로”, 밀라노 Franco Angeli 출판사
- B. Terenzi (서문) (2016), P. Modica, M. Uysal (편집) (2016), 『지속가능한 섬 관광: 경쟁력과 삶의 질』, 영국 Wallingford CABI 출판사
- 국제연합 세계관광기구 (UNWTO) (1992), “관광수용력 (1990년 파리 고위급전문가회의 보고서)”, 마드리드 UNWTO 본부, p. 23
- 국제연합 세계관광기구 (UNWTO) (2004), “관광지를 위한 지속가능발전 지표”, 마드리드 UNWTO 본부

## 이탈리아 특별자치주의 법적 지위 및 행정·재정 분권화 - 사르데냐를 중심으로

이향철(광운대학교 국제통상학부 교수)

### 〈목 차〉

- I. 문제의 제기
  - 1) ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’와 지방자치
  - 2) 오랜 분권과 짧은 지방자치의 역사
- II. 이탈리아공화국의 지방행정제도와 특별자치주
  - 1) 이탈리아공화국의 출범과 지방행정제도
  - 2) 특별자치주의 설치 및 ‘1국 2제도’의 적용
- III. 중앙과 지방의 입법권과 역할분담
  - 1) 중앙·지역·지방 관계의 제도적 전개
  - 2) 중앙·지역·지방의 입법권과 행정권
- IV. 중앙과 지역·지방의 재원과 조정
  - 1) 재정 분권화의 법률 및 제도 정비
  - 2) 지역·지방의 재정 수입과 재원 이전
- V. 마무리글

### I. 문제의 제기

#### 1) ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’와 지방자치

1946년 6월에 출범한 이탈리아공화국(Repubblica Italiana)은 이탈리아 반도 외에 사르데냐(Sardegna), 시칠리아(Sicilia)의 비교적 큰 2개의 섬과 엘바(Elba) 섬 등 약 70개의 작은 섬으로 구성된 남북 약 1,300km의 “장화 모양의 긴 반도국(lo Stivale)”이다. 총 국토면적은 30만 1,334km<sup>2</sup>로 한반도의 1.3배 남짓하고, 인구수는 남북한 합한 것보다 1500만 명 정도 적은 약 6,067만 명(2016년 현재)에 달하고 있다. 국민은 고대 로마인을 선조로 하는 이탈리아인이 주류를 이루고 있지만 다른 나라의 지배를 받은 역사적 경위도 있어 북부지역에는 게르만계, 프랑스계, 슬라브계 사람들이 거주하고, 남부지역에는 아랍계, 아프리카계 주민도 보인다.

이탈리아의 국내 정치구조, 특히 지방자치 문제와 직접적인 관계가 있는 언어 문제는 한층 복잡하다. 이탈리아어는 르네상스시대에 단테(Dante Alighieri, 1265-1321), 페트라르카 Francesco Petrarca, 1304-1374), 보카치오(Giovanni Boccaccio, 1313-1375) 등이 라틴어를 가장 충실하게 보존하고 있다는 이유로 토스카나(Toscana) 지방언어로 각각 『신곡(La Divina Commedia)』, 『서정시집(Canzoniere)』, 『데카메론(Decameron)』과 같은 걸작을 집필한 것에서 알 수 있듯이 지식인들 사이에 문학과 학문의 공통어로 보급된 것이지만, 지금도 상당한 종류의 방언(dialecto)과 ‘소수자(alloglotti)’의 언어가 존재하고 실제로 광범하게 사용되고 있다. 북부 국경지역만 보아도, 발레다오스타(Valle d’Aosta) 특별자치주(regione autonoma a statuto speciale)에서는 이탈리아어, 프랑스어 공식적으로 인정되고 있다. 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige) 특별자치주에서는 이탈리아어, 독일어, 라틴어가 사용되고, 특히 볼짜노(Bolzano) 자치현의 경우 이탈리아어 화자는 주민 전체의 4분의 1 정도에 지나지 않을 정도이다. 또한 프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-venezia Giulia) 특별자치주에서는 이탈리아, 프리울리어, 슬로베니아어의 병용이 인정되고 있다. 인접한 베네트(Veneto)는 보통주(regione a statuto ordinario)이지만 이탈리아어, 베네트어, 독일어, 라틴어가 사용되고 있다.

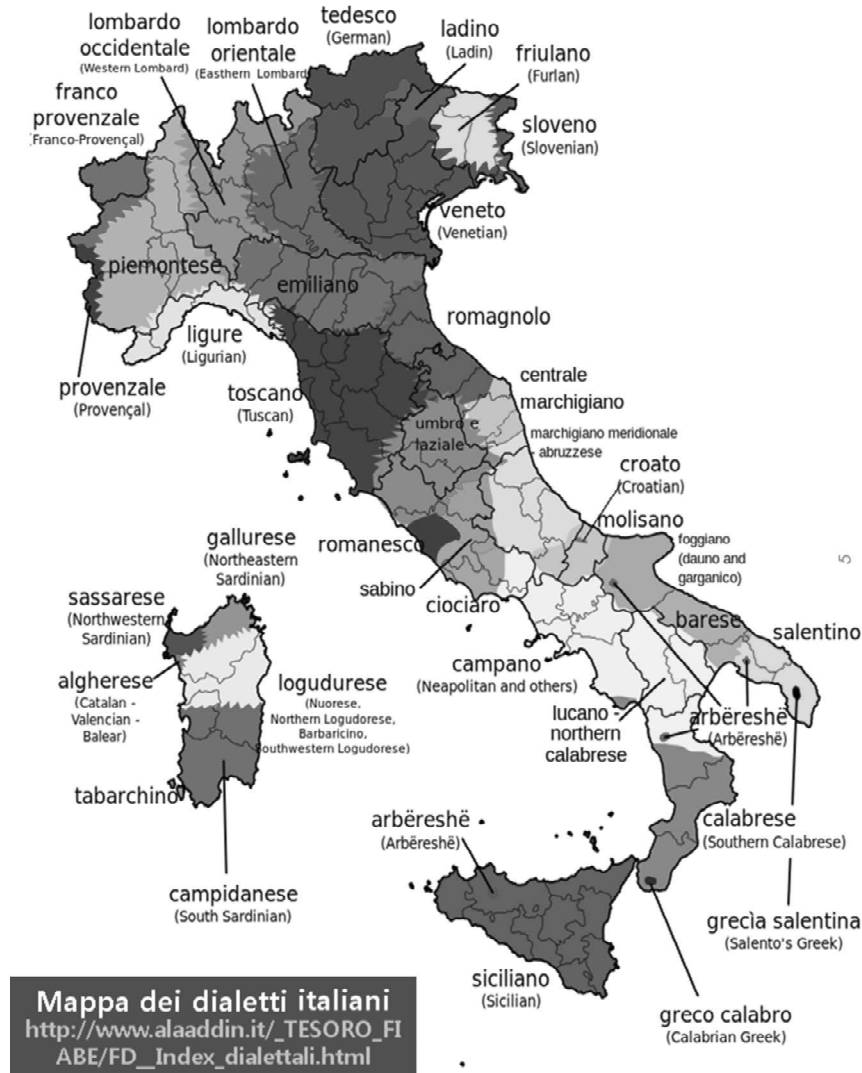
따라서 이탈리아에서 “언어적 소수집단(minoranze linguistiche)”의 보호는 지방자치의 근간과 관련된 문제로 이탈리아공화국 헌법 제정 당초 이를 주(regione)의 자치에 관한 조항에 두려고 하였다<sup>1)</sup>. 그러나 그 후 헌법 제정 의회에서 논의가 진행되면서 언어적 소수자의 보호는 지방자치의 문제를 넘어 인간의 기본권 문제에 해당한다는 인식에 도달하여 헌법의 기본원리의 하나로 격상되어 제6조의 “공화국은 적절한 규범(apposite norme)으로 언어적 소수집단(minoranze linguistiche)을 보호한다”는 표현을 갖게 되었다.

1861년 통일 이탈리아왕국이 성립된 이후 공통어로서 국민통합의 유력한 수단이 되어야 할 ‘이탈리아어’는 국민의 극히 소수만 일상적으로 사용할 뿐 나머지 대부분에게는 외국어에 다른 없는 상태가 계속되었다. 이탈리아 지방언어는 대부분 한국어의 사투리와 달리 토스카나 지방언어의 변종이 아니라 라틴어 구어에서 파생한 로망스어계로 이탈리아어와 평행하게 공존해오다가 토스카나어가 공통어가 되면서 ‘방언(dialecto)’으로 분류된 것이다. 말하자면, 이탈리아어와 지방언어, 또는 지방언어간의 거리는 이탈리아어와 다른 로망스계 외국어(스페인어, 프랑스어, 포르투갈어 등)와의 거리와 동등하거나 그 이상으로 멀다. 이탈리아어가 국민 전체에 보급되어 일상적으로 사용된 것은 20세기도 중반에 들어선 1980년대 이후의 일이었다.

1) “언어적 소수집단”의 보호를 최초로 제안한 트리스타노 코디노라(Tristano Codignola) 헌법안의 주 관련 조항은 “①공화국은, 헌법의 범위 내에서, 국가의 영역 내에 존재하는 민족적, 언어적 소수집단의 충분하고 자유로운 발전을 보장한다. ②주의 자치체는, 어떠한 형식으로도, 헌법에 의해 인정된 시민의 기본적 권리를 제한하고 수정하거나 또는 헌법에 저촉되는 규범을 제정할 수 없다”고 되어 있다.



그림1-1 이탈리아의 소수언어 분포도



이탈리아공화국 출범 이후 헌법 제6조의 규정에도 불구하고 오랫동안 언어적 소수집단의 보호를 위한 국가 차원의 입법은 이루어지지 않았다. 특별자치주를 중심으로 독자적으로 주 자치의 중대문제인 소수언어의 보호를 목적으로 하는 입법을 시도하지만 국가의 법률에 의한 근거가 없다는 정부의 이의신청이나 헌법재판소의 판결에 의해 기각되고 만다. 이러한 가운데 1992년에 프리울리-베네치아 줄리아 특별자치주 행정재판소가 헌법 제6조가 소수언어를 “국가의 법률(*legge*)”이 아니라 “적절한 규범(*norma*)”으로 보호하고 있으므로 국가의 법률적인 근거가 없어도 주의 법률만으로 실시할 수 있다는 획기적인 판결을 내리게 된다<sup>2)</sup>. 이에 1999년 이탈리아정부가 더 이상 이 문제를 방치할 수 없게 되어 반세기에 걸친 공백을 닫고 「역사적 언어적 소수집단 보호법(*Norma in material di tutela delle minoranze linguistiche storiche*)」을 제정하

2) Daniele Bonamore, *Lingue minoritarie, lingue nazionali, lingue ufficiali nella legge 482/1999*, Milano : Francoangeli, 2004, p.29.

게 된다. 그러나 이것은 복잡한 이탈리아의 언어 상황을 극히 부분적으로, 대체로 비교적 상황이 명료한 경우를 대상으로 정리한 것에 지나지 않는다. 공통어인 이탈리아어가 국민 전체에 보급된 지 30여년이 지나고 있지만 ‘방언’이나 소수민족의 언어 등의 지방언어를 어떻게 할지에 대해서는 아직 국민 전체의 합의에는 도달하고 있지 못한 것이 현실이라고 할 것이다<sup>3)</sup>.

이상에서 이탈리아의 ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’를 장황하게 설명한 것은 단순한 다언어·다문화적 사정을 설명하려는 것이 아니라, 19세기 중반에 최초의 통일된 이탈리아왕국이 성립된 이후 국민국가 형성 과정이 사회적·문화적 의미에서의 실질적인 국민통합을 동반하지 않은 채 진행되고 그것이 그대로 지방제도에 투영되어 오늘까지 이어져 내려 오고 있음을 이야기하기 위한 것이다.

## 2) 오랜 분권과 짧은 지방자치의 역사

이탈리아는 476년 서로마제국의 멸망 이후 비잔틴제국의 지배 하에 들어가지만 568년 롱고바르도족(Longgobardo)의 침략과 왕국 건설로 그것도 유명무실해지면서 이탈리아왕국으로 통일되는 19세기 중반까지 1300년간 지역별로 도시가 주변 농촌을 편성하여 자립적인 세계를 형성한 수많은 도시국가(comune)로 분열되어 격렬하게 경쟁하게 된다. “모든 역사는 현대사이다”라는 유명한 말을 남긴 이탈리아 철학자이자 역사가 크로체(Benedetto Croce)가 “이탈리아 전체사는 영역내의 모든 주민을 포함한 통일국가가 형성된 1860년에 시작된 것으로 그 이전은 시칠리아 왕국, 나폴리 왕국, 사르데냐 왕국, 교황국가, 토스카나 대공국 등 개별 도시국가의 역사가 있을 뿐 이탈리아사는 존재하지 않았다”고 주장한 것은 이를 두고 한 말이다. 권력자(Signore)를 중심으로 한 이 도시국가의 지배영역(Signoria)이 커다란 변화 없이 오늘날의 광범한 고유의 자치권을 갖는 “주(Regione)”의 영역과 거의 겹치고 있다는 점에서 이탈리아 지방행정제도의 특징을 엿볼 수 있다<sup>4)</sup>.

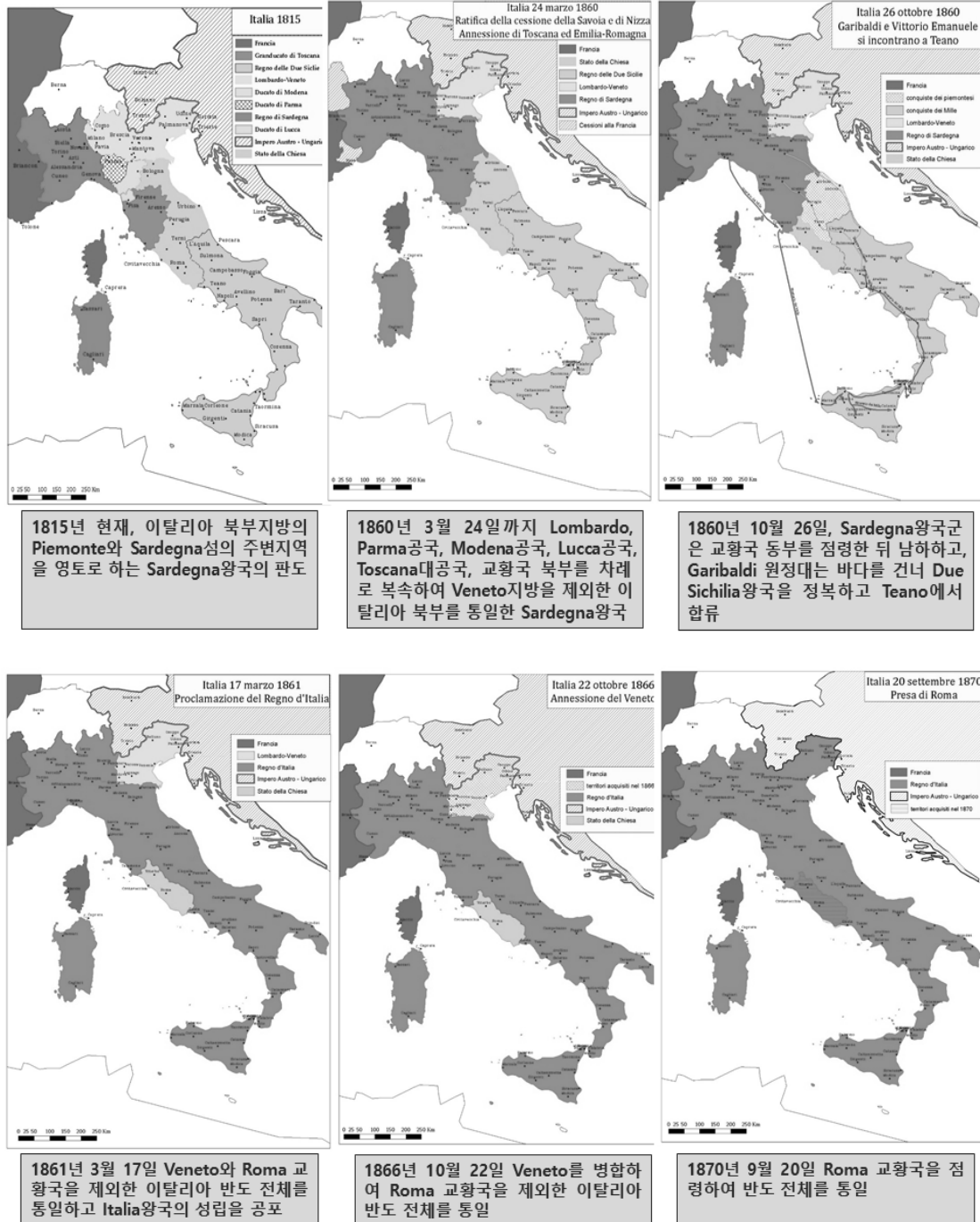
1300년간 분열하여 대립하던 도시국가를 순차적으로 병합하여 이탈리아의 통일을 달성한 것은 이탈리아 대륙부 피에몬테(Piemonte, 당시 주민 3,536인)와 도서부 사르데냐(Sardegna, 동 588인)을 영역으로 하는 사르데냐왕국이었다. 말하자면, 1861년 3월 17일 이탈리아반도 최초의 국민국가로서 입헌군주국 이탈리아왕국이 성립하는 것은, 다른 지방과 달리 도시국가의 경험을 갖지 않고 프랑스의 중앙집권적 지배의 전통을 잇는 주변부 사르데냐 왕국이 주도한 전국 통일의 작업으로 전격적으로 달성된다. 당연히 통일 이후의 국민국가 건설 작업도 사르데냐 왕국이 인사와 제도의 양면에 걸쳐 주도적인 역할을 하는 명실공히 “이탈리아의 사르데냐 왕국

3) 이탈리아의 언어문제에 대해서는, Getano Berruto, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, La Nuova Italia Scientifica, Rome : La Nuova Italia Scientifica, 1989 참고.

4) 이탈리아 도시국가에 대해서는, Nicola Ottokar, *I comuni cittadini del Medio Evo*(Quaderni di critica 5), Nuova Italia, 1936, N. 오토카를(清水廣一郎, 佐藤真典共訳), 『中世の都市コムーネ』 創文社, 1972; Daniel Waley, *The city-republics*, 4th ed. Longman, 2010; 佐藤真典, 『中世イタリア都市国家成立史研究』, ミネルヴァ書房, 2001 참고.

화”의 형태로 전개되었던 것이다<sup>5)</sup>.

그림1-2 이탈리아의 사르데냐 왕국화로서의 통일과정



5) 이탈리아의 국토통일운동(Risorgimento) 및 이탈리아의 사르데냐 왕국화에 대해서는, Lucy Riall, *Risorgimento: the history of Italy from Napoleon to nation-state*, Palgrave Macmillan, 2009; 井口文男, 『イタリア憲法史』 有信堂高文社, 1998, 北原淳編, 『イタリア史』 東京: 山川出版社, 2008) 참고.

통일국가 최초의 의회는 사르데냐왕국의 의회가 연속된 것으로 간주하여 제8기 의회로 명명하고 거기서 만장일치로 사르데냐 국왕 빠티리아 에마누엘레(Vittorio Emanuele) 2세를 이탈리아 왕국의 국왕으로 옹립한다. 그는 초대 이탈리아왕국의 국왕으로 즉위했지만 사르데냐 왕국 시절의 2세라는 칭호에 집착하여 그대로 사용함으로써 몸소 “이탈리아의 사르데냐 왕국화”를 체현했다. 그리고 탁월한 외교정책으로 국토통일운동을 이끈 사르데냐왕국의 수상 카밀로 카부르(Camillo Cavour) 역시 그대로 이탈리아왕국의 초대 수상으로 취임하여 여기에 일조했다.

나아가 헌법 제정을 위한 특별한 논의 없이 사르데냐왕국의 알베르토(Alberto)헌법을 그대로 계승하는 등 사르데냐왕국의 법률, 정치, 행정, 재정, 교육, 군사 등의 제도를 대부분 새로이 출범하는 이탈리아왕국에 적용했다. 의회는 상원과 하원으로 구성된 양원제로 상원 의원은 국왕이 임명하고 하원 의원은 납세액 40리라, 25세 이상의 남성의 직접선거로 선출하여 구성했다. 지방행정제도는 당초 각 지역의 역사와 전통을 배려하여 어느 정도의 지방자치를 인정하는 ‘주(regione)’ 제도의 도입을 검토했으나 사르데냐왕국의 랏타찌법(legge Rattazzi, 1859.10)을 계승한 란자법(Legge Lanza, Legge sull'amministrazione comunale e provinciale, 1865. 3)에 입각하여 ‘주’ 제도의 도입은 봉인되고 지방행정단위로 ‘현(provincia)’과 ‘코무네(comune)’만 두기로 최종 결정되었다.

‘현’의 행정 수장은 중앙정부에서 파견된 관선지사(prefetto)가 맡게 되며, 그 지사가 현 의회를 주재하는 동시에 현 행정의 전반에 걸쳐 강력한 권한을 행사했다 ‘코무네’는 지방행정의 기초단위로 제도상의 구분이 있는 것이 아니라 인구 15만 명의 피렌체(Firenze)든 인구 500명 이하의 산촌 마을이든 일률적으로 ‘코무네’라는 행정단위로 분류되어 그 수는 지금과 별반 차이가 없는 전국 7,721개소에 달했다. ‘코무네’에는 의회가 설치되어 있었는데 선거권 자격은 하원 의원 선거보다 약간 범위를 넓혀 유권자수는 주민의 5% 정도였다. ‘코무네’의 수장은 ‘코무네’ 의회 의원 가운데 지사의 추천을 받아 국왕이 임명하는 체제를 취했는데 이는 지역 선출이라는 지역대표의 성격에 국가공무원으로서의 성격을 부여하기 위한 절차의 성격을 지니고 있었다<sup>6)</sup>. 이러한 지방행정구조는 정치체제의 변혁이나 약간의 제도적 변화는 있었지만 기본적으로 1970년대까지 유지된다. 이탈리아는 오랜 분권과 분열의 역사를 가지고 있지만 그것을 체계화한 제도로서의 지방자치의 역사는 일천하다고 할 수 있다.

## II. 이탈리아공화국의 지방행정제도와 특별자치주

### 1) 이탈리아공화국의 출범과 지방행정제도

추축국의 일원이었던 이탈리아왕국은, 1943년 9월, 전쟁책임을 물어 20년간 수상직에 있던 무솔리니(Benito Mussolini)를 파면·체포하고 단독으로 연합국과 휴전했다. 그 후에는 1945년

6) 北原淳編, 『イタリア史』東京: 山川出版社, 2008).

5월 나치독일이 항복할 때까지 연합국측에 가담하여 독일과 교전상태에 들어가 2차대전 종전 후 다른 추축국처럼 “패전국”의 지위가 아니라 연합국의 “공동참전국”의 지위를 얻게 된다. 연합국의 점령도 전쟁 중의 짧은 기간(1943.8-1945.12)에 그치고 전후개혁도 스스로의 손으로 추진하게 되었다.

그러나 레지스탕스운동을 주도했던 세력을 중심으로 “파시스트정권을 옹호한 것은 국왕”이라는 비난의 소리와 함께 왕정 폐지의 논의가 제기되어 “입헌군주제인가 공화제인가”를 선택하는 국민투표가 실시되고, 그 결과 공화정 지지가 54.3%로 과반수를 넘어 공화제로 전환했다. 1948년 1월부터 시행된 ‘이탈리아공화국 헌법’에서는 민주화의 일환으로 오랜 중앙집권체제 아래 ‘지방자치’가 발달하지 못하고 지방이 중앙의 질곡 하에 고뇌해온 역사적 현실을 타개하기 위해, 헌법 제5조 기본원리(Principi Fondamentali) 조항에 ‘지방자치와 분권의 원칙’을 천명한다<sup>7)</sup>. 나아가 제2부 제5장 제114조에서 제133조에 걸친 20개 조항에서 그 제도 및 운영에 대해 자세하게 규정하게 된다.

그러나 지방행정제도의 구체적인 모습은 시대에 따라 많은 변화를 겪고 있고 현재도 안정적인 상태에 있다고 보기 어렵다. 이탈리아는 행정조직 법정주의를 채택하고 있기 때문에 이를 헌법의 변천에 따라 크게 1948년 헌법, 2001년 개정 헌법(현행 제도), 2014년 헌법개정안(부결, 연방제 도입의 준비)의 단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

1948년에 시행된 최초의 이탈리아공화국 헌법 제114조에 “공화국은 주(regione), 현(provincia) 및 코무네(comune)로 구분된다”고 3층 구조의 지방자치를 규정하고 있다. 주는 정부의 권한을 이양하여 주민에 밀착된 행정서비스를 제공할 목적으로 새로이 규정된 행정조직이었지만 5개의 특별자치주(regione autonoma a statuto speciale)를 제외하면 15개의 보통주(regione a statuto ordinario)는 설치되지 않았다. 이러한 사실상의 위헌 상태가 해소되는 것은 1970년 주(regione)의 설치와 함께 1972년과 1977년 두 차례에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 중앙정부로부터 이양을 받고, 1990년 신지방자치법의 제정을 통해 지방제도를 정비하는 1980-90년대의 과도기를 거쳐 최종적으로 2001년 개정 헌법에 반영됨으로써 마무리된다. 그때까지 헌법의 기본원리를 구현하는 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주를 통해서 이루어졌다. 바꾸어 말하면, 앞에서 언급한 공용어 문제의 사례에서 알 수 있듯이, 중앙정부와 특별자치주와의 갈등 및 대립을 성공적으로 관리해온 오랜 경험의 축적이 지방자치의 전면적 확대가 국가의 통일성 유지에 위협이 되지 않는다는 정치적 판단이 선 뒤에 보통주가 설치·운영되었다고 할 수 있다.

일부 특별자치주를 제외하고 주가 제자리를 잡고 있지 못한 동안 중앙정부의 지방통치기관의 역할을 수행한 것은, 1861년 이탈리아왕국 설립과 함께 내무성 주도로 인위적으로 만들어진 행정단위인 현(provincia)이었고, 거기에 관선지사가 파견되어 지역을 통치했다. 말하자면 주(regione)나 코무네(comune)와 달리 본래 현(provincia)이라는 영역이 먼저 존재했던 것이

7) 헌법 제5조의 내용은 다음과 같다. “하나이자 불가분의 공화국은, 지방자치를 인정하고 이를 촉진한다. 공화국은 국가에 귀속된 업무에서 광범한 행정상의 지방분권을 시행한다. 공화국은 입법의 원칙 및 방법을 자치와 분권의 요청에 맞게 조정한다.”

아니라 관선지사가 파견되어 사무실을 두고 통치한 단위가 현이 된 것이다.

왕정에서 공화정으로의 체제 변화에도 불구하고 100년 넘게 이탈리아왕국의 현 제도가 지금까지 존속하고 유력한 기능을 해오고 있는 것은 이탈리아 지방제도가 안고 있는 난맥상의 하나이다. 지방통치를 위한 행정편의주의에서 출발한 현은 수십 개의 코무네를 포함하는 넓은 지역을 범위로 하고 있을 뿐만 아니라 사회적·문화적 배경이 다른 지역에 걸쳐 있어 분열과 갈등도 끊이지 않는다. 1970년대 이후 보통주가 설치되어 정착되고 특별자치주와 동등한 고도의 자치권을 부여하는 2001년 헌법 개정 이후 ‘현’의 지위와 역할은 제도적으로도 실제적으로 애매모호하게 되고 만다. 현을 폐지하고 연방제로 가기 위한 교두보를 확보하기 위한 2014년 헌법개정안은 부결되고 말았지만 ‘주’ 제도의 정착에 따라 현의 폐지 문제는 중요한 정치과제로 부상하고 있다고 할 수 있다.

## 2) 특별자치주의 설치와 ‘1국 2제도’의 적용

이탈리아공화국 출범 당초 헌법 제116조에서 “시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna), 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige), 프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia) 및 발레다오스타(Valle d’Aosta)에는 헌법적 법률(legge costituzionale)이라는 형식으로 채택되는 각자의 특별헌장(statuti speciali)에 따라 독자적인 자치 형식 및 조건이 부여된다”며 특별자치주의 법적 근거를 명시하고 있다. 현재 5개 특별자치주의 면적은 74,530km<sup>2</sup>으로 이탈리아 전체 면적의 4분의 1, 인구수는 906만 명으로 전체 인구의 15%에 달할 정도로 상당한 비중을 차지하고 있다. 제주도의 면적과 비교해도 가장 규모가 작은 발레다오스타조차 1.8배에 달하고, 도서지역인 사르데냐는 13배, 시칠리아는 14배에 달한다. 유럽에서 국가 전체가 17개 자치주(Comunidad Autónoma) 및 2개의 자치도시(Ciudad Autónoma)로 구성된 스페인 다음으로 지방자치 제도가 잘 정비되어 있는 국가라고 할 것이다(표2-1). 특별자치주의 이름이 헌법 조문에 구체적으로 열거되어 있으므로 어떤 사소한 변경이라도 있을 경우 모두 헌법 개정 사유가 되는 것은 당연하다. 이를테면 이탈리아어만으로 표기하던 트렌티노-알토아디제와 발레다오스타 특별자치주에서 각각 독일어와 프랑스어 명칭을 병기한 Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d’Aosta/Vallée d’Acosta로 변경한 것은 2001년 헌법 개정 사항에 포함되어 있다.

표2-1 주요 유럽 국가의 지방분권과 자치의 현황

국명	자치의 형태	자치주 설치의 경위	주 이하 자치단체의 권한
스페인	* 전국이 17개의 자치주(Comunidad Autónoma)와 2개의 자치도시(Ciudad Autónoma)로 구성  * 자치주에 50개 현(Provincia)과 8,111개	* 1978년 신헌법을 제정하여 지역의 자치권 보장, 관련 현의 발의에 의해 자치헌장을 정하고 국회의 승인을 얻어 자치주의 지위 획득, 이전부터 자치헌장을 채택하고 있던 역사적 3주는 헌법 제정과 함께 자치주가 되고 나머지는 1983년 전국적으로 자	[주의 권한] * 역사적 3주는 신헌법 제정과 함께 고도의 자치권을 갖고, 나머지 자치주는 설치된 지 5년 후에 자치헌장을 개정하여 권한을 확대함 * 헌법의 틀 속에서 주법의 제정권과 정부의 법률 개정 제안권을 가지며 EU 등에 직접 대표를 파견 * 중앙정부 출장기관의 권한과 인원을 통합, 흡수 * 의원내각제

	무니시피오(Municipio)가 존재	<p>치주의 지위를 획득</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 상원(1/5이 자치주 의원으로 구성)에서 자치주 간 협정, 수직적 재정조정, 자치주에 대한 정부의 강제집행을 행하고, 헌법재판소가 위헌입법 심심 및 국가와 자치주간의 분쟁을 처리</li> <li>* 중앙정부의 권한은 헌법에 열거된 사항 및 자치헌장에 열거되지 않은 나머지 사항을 처리하나 자치주의 요청에 따라 권한을 이양할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전속 권한, 주법 제정 권한, 집행 권한이 자치헌장에 열거되어 있고 헌장의 규정에 따라 관련 항목을 선택</li> <li>* 세입은 중앙정부 이양세와 고유세가 1할, 조정세가 8할</li> </ul> <p>[현-무니시피오(Municipio)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Municipio은 법률과 주법의 틀 속에서 조례 제정권을 갖고 현은 국가사업을 행하는 Municipio의 연합체적 성격을 가짐, 국가와 자치주의 공동 관할</li> <li>* 현은 Municipio 의원에서 선임된 의회와 집행위원회 제도, Municipio은 의원내각제</li> <li>* 현에는 고유세가 없으며, Municipio의 조세 수입은 5할이지만 과세자주권은 없음</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전국이 5개 특별자치주를 포함해 20개 주(Regione)로 구성</li> <li>* 20개 주에 109개의 현(Provincia)과 8100개의 코무네(Comune) 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1948년 공화국 헌법에서 20개 주의 설치를 규정하지만 실제로 5개 특별자치주를 제외하고 15개 보통주는 1970년대에 들어 설치되고 1990년의 신지방자치법 제정과 2001년 헌법 개정에 의해 주 제도가 확립됨</li> <li>* 주는 헌법의 틀 속에서 권한과 조직에 관한 헌장을 책정함</li> <li>* 국회에 지역대표 의원은 두지 않으며 국가와 주의 권한 배분에 관한 분쟁이나 위헌 입법 심사는 국회, 대통령, 사법부에서 임명한 헌법재판소가 행함(모든 법률이 사후 심사의 대상)</li> <li>* 개정 헌법에서는 정부의 입법사항을 제한적으로 열거</li> <li>* 본격적인 연방제로의 이행을 시야에 두고 지방자치제도를 개혁 중</li> </ul>	<p>[주의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 특별자치주는 역사적, 민족적·언어적, 지리적 이유로 고도의 자치권 부여</li> <li>* 헌법에 열거된 국가의 전속 사항 이외의 주법 제정권, 양원에 대한 법률 제안권을 가지며 EU 등에 직접 대표를 파견</li> <li>* 의원내각제</li> <li>* 헌법에 명기된 재정연방주의의 실현을 위해 현재에도 대대적인 지방세 재정개혁이 추진되고 있음</li> <li>* 세입의 6할 이상이 주의 생산활동세의 도입을 통해 주세로 전환</li> </ul> <p>[현-코무네(Comune)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 2001년의 헌법 개정에 의해 현-코무네가 처음으로 지방공공단체로 자리매김됨</li> <li>* 현-코무네는 국가의 법률과 주법의 틀 속에서 조례 제정권을 가짐</li> <li>* 현-코무네는 대통령제에 의거하나 집행기관은 합의를제를 기본으로 함</li> <li>* 현의 세입은 2할 정도, 코무네는 6할 정도</li> </ul>
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 연방제국가로 전국이 3개의 주(Région=브뤼셀 수도권 주, 2개의 주)와 3개언어공동체(Communauté)의 중층구조를 형성</li> <li>* 2개의 주에는 10개의 현(Province)이 있고, 기초자치체로 589개의 코뮌(Commune)이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1970년에서 1988년에 걸쳐 3차례 헌법 개정을 실시하고 1993년에 입헌연방군주제를 선언(주와 언어공동체의 설치 1980년)</li> <li>* 주로 경제 분야를 담당하는 주정부와 함께, 문화 분야를 담당하는 3개의 언어권별 공동체 정부가 중층적으로 설치되어 있음(브뤼셀 수도권 이외의 주는 네덜란드어권, 프랑스어권과 거의 일치하고 나머지 극히 일부 지역이 독일어권 공동체)</li> <li>* 상원(약 3분의 1이 공동체 의원)이, 연방과 주-공동체 정부와의 이해 조정을 담당하고 법률을 둘러싼 대립은 양원에서 선임된 중재원이 판단함</li> <li>* 연방과 주-공동체 정부의 권한은 완전히 분리되어 중복되지 않음</li> <li>* 연방정부의 권한은 헌법 등에 규정된 주공동체 정부의 권한의 나머지로 그 권한은 비교적 작음</li> </ul>	<p>[주의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 헌장은 갖지 않으나 조약체결권과 법률 제정권을 갖는 등 연방정부와 대등</li> <li>* 연방제 전환으로 정부 부처의 권한과 인원을 통합흡수</li> <li>* 주-공동체 정부는 대통령제</li> <li>* 주 정부는 지역정비, 도시계획, 경제개발, 고용, 운수, 에너지개발, 주택정비, 환경 등의 업무를 담당하고, 공동체 정부는 방송, 교육, 의료, 상호부조 등이 업무를 맡음</li> <li>* 재원은 주의 과세 권한 외에 연방 부가가치세의 배분과 주의 소득세 추가분이 있음(징수는 연방정부의 책임)</li> <li>* 세입은 공동세 8할, 지방세 1할, 조정금 1할로 구성</li> </ul> <p>[현-코뮌(Commune)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 현과 코뮌은 주-공동체 정부 법률의 틀 속에서 조례 제정권을 가짐</li> <li>* 현과 코뮌은 상위 단체의 후견 및 감독을 받음</li> <li>* 현의 권한은 작고 폐지론도 제기되고 있음</li> <li>* 현은 공선 의회와 관선 지사, 코뮌은 의원내각제</li> <li>* 현은 산업진흥, 문화시설, 공원 등의 업무를 담당하고, 코뮌은 소방, 학교, 복지, 상하수도, 교통인프라, 호적 등의 업무를 담당함</li> <li>* 현-코뮌의 세수는 3할 정도</li> </ul>
	* 광역자치체인 주(Région)가	* 1956년 국가의 광역행정단위로서 주	[주의 권한]

프랑스	<p>유럽 본토에 13개, 해외에 5개, 전체 18개 존재</p> <p>* 101개의 현(Département, 유럽 본토 96개+해외 5개)과 그 밑에 말단자치체인 코뮌(Commune)이 36,569개 존재</p>	<p>설치. 1982년 지방분권법의 제정으로 관선 지사 및 후견 감독을 폐지하고 지방자치단체로 자리매김되며, 2003년의 헌법 개정으로 주가 처음으로 헌법상 지방공공단체로 인정됨(연방제는 헌법에 의해 부정)</p> <p>* 지방자치 관련 안건은 상원(지방의원)에 의한 간접선거에서 우선 논의</p> <p>* 권한배분법에 의해 정부와 주의 권한이 규정되어 있고 정부가 임명한 주 지방장관이 조정 권한을 가짐</p> <p>* 교통통신의 발달에 따라 2016년 유럽 본토의 22개의 주를 13개로 통폐합</p>	<p>* 법률의 범위 내에서 행정집행권만을 가짐</p> <p>* 국가와 다른 주 및 외국과의 협정 체결권을 가짐</p> <p>* 의원내각제(단 수장의 의장 겸임)</p> <p>* 정부로부터 권한을 이양 받아 주 권한을 확대하는 동시에 정부와 주의 공동사업을 통해 주와 정부의 이해를 일치하도록 방향 조정</p> <p>* 개정 헌법에 주의 재정자치권 명기</p> <p>* 세입의 5할 정도가 주가 징수하는 지방세</p> <p style="text-align: center;">[현-코뮌(Commune)의 권한]</p> <p>* 현, 코뮌 모두 법률의 틀 속에서 행정집행권만 가짐</p> <p>* 정부의 후견 감독은 폐지되었지만 정부가 설치한 기관인 현 지방장관의 감독을 받음</p> <p>* 의원내각제(단, 수장은 의장 겸임)</p> <p>* 현, 코뮌 모두 세율 결정권을 가지며 세율은 5할 정도임</p>
-----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

그러나 같은 특별자치주라고는 하나 주마다 설치의 경위나 시기, 자치의 정도에 많은 차이가 존재한다. 북부 국경산악지대에 위치한 발레다오스타, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아줄리아의 3개 주는 민족적·언어적 이유로 특별자치주의 지위를 부여받는다. 발레다오스타는 사르데냐왕국 사보이아 왕가의 오랜 지배영역으로 근대국민국가 이탈리아의 원점이라고 한다면, 나머지는 이른바 ‘미회수지역’을 전쟁 등을 통해 오스트리아, 유고슬라비아 등 인접국가로부터 병합한 지역이다. 따라서 내적인 균질화 형성에 상당한 어려움을 겪고 있으며 고도의 자치권을 보장하여 ‘1국 2제도’로서 이탈리아 영역 내에 묶어둘 필요가 있었다.

지중해에 떠있는 가장 큰 섬인 시칠리아는 이른바 ‘남부문제’로 상징되는 역사적·사회적 특수성을 배려하여 특별자치주의 지위를 부여받게 된다. 남부 지역은 넓은 영역을 일원적으로 지배하는 중앙집권적인 군주제 국가가 왕조의 교체를 거쳐 근대국민국가 형성 때까지 존속하면서 이탈리아의 새로운 내셔널리티의 형성과 국가 통합에 어려움을 가중시켜 왔다는 점에서 도시국가 중심의 다중심적·다극적 북부·중부 지역과 분명히 다른 역사적 전개를 보여 주었다<sup>8)</sup>. 이에 대해 시칠리아에 이어 지중해에서 두 번째로 큰 섬인 사르데냐는 역사적·사회적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성을 이유로 특별자치주의 지위를 부여받았다. 그것도 그럴 것이 사르데냐는 피에몬테와 함께 이탈리아반도를 통일한 사르데냐왕국의 주축을 이루지만 근대국민국가 창출 과정에서 오히려 주변지역으로 전락한 지역이기 때문이다.

8) Jane Schneider, eds., Italy's "Southern Question" : Orientalism in One Century, Oxford/New York : Berg, 1998.



표2-2 이탈리아 특별자치주의 현황

특별자치주	자치단체수		면적 (km <sup>2</sup> )	인구 (만명)	경위
	현급	코무네급			
발레다오스타(Valle d'Aosta)	1	74	3,262	12.83 (38.8인/km <sup>2</sup> )	* 근대 이탈리아왕국의 영역 가운데 가장 오래된 사보이왕가의 지배 지역 * 민족적 언어적 차이로부터 1948년 특별자치주의 지위 부여
트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige)	2	339	13,619	103.7 (70.7인/km <sup>2</sup> )	* 1919년 이탈리아왕국이 '미회수 영역'의 탈환이라는 명분으로 오스트리아로부터 병합 * 1946년 오스트리아와의 협정에 의해 고도의 자치권 보장 * 독일어 공용어 인정 및 독일어 교육을 보장하고 이탈리아 헌법 제정과 함께 특별자치주로서의 법적 지위 명기 * 그러나 독일어계 주민의 불만이 폭발하여 1971년 오스트리아와의 새로운 협약을 통해 한층 고도의 자치권 인정과 오스트리아의 내정불간섭을 합의하면서 긴장 종식
프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia)	4	218	7,856	121.8 (155.0인/km <sup>2</sup> )	* 각각 1866년 보불전쟁으로 베네토 일대가, 1차 세계대전 후 베네치아 줄리아 지역이, 1954년 트리에스테 지역이 차례로 이탈리아왕국/공화국에 편입 * 1963년 민족적 언어적 이유로부터 특별자치주의 지위 부여
시칠리아(Sicilia)	9	390	25,703	500.0 (194.5인/km <sup>2</sup> )	* 1946년 5월 15일, 이탈리아공화국 헌법이 제정되기 이전에, 이탈리아왕국 마지막 국왕 움베르토 3세에 의해 제정된 시칠리아 주 헌장에 의해 공화국 탄생 이전에 이탈리아 최초의 특별자치주로서 탄생 * 지리적·역사적 특수성에 의해 고도의 자치권을 보장한 특별자치주의 지위를 부여
사르데냐(Sardegna)	5	377	24,090	167.5 (69.5인/km <sup>2</sup> )	* 사르데냐왕국의 주축으로 이탈리아 통일을 달성, 1948년 2월 헌법적 법률 제3호에 의해 특별자치주의 지위 부여 * 역사적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성에 근거로 특별자치주의 지위 부여

주 1. 인구수는 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige), 사르데냐(Sardegna) 특별자치주는 2011년 1월 1일 현재, 나머지는 2012년 1월 1일 현재의 기준이다.

자료 : 각 특별자치주의 공식사이트로부터 작성.

그림2-1 이탈리아 특별자치주



그림2-2 민족적·언어적 차이에 의한 특별자치주

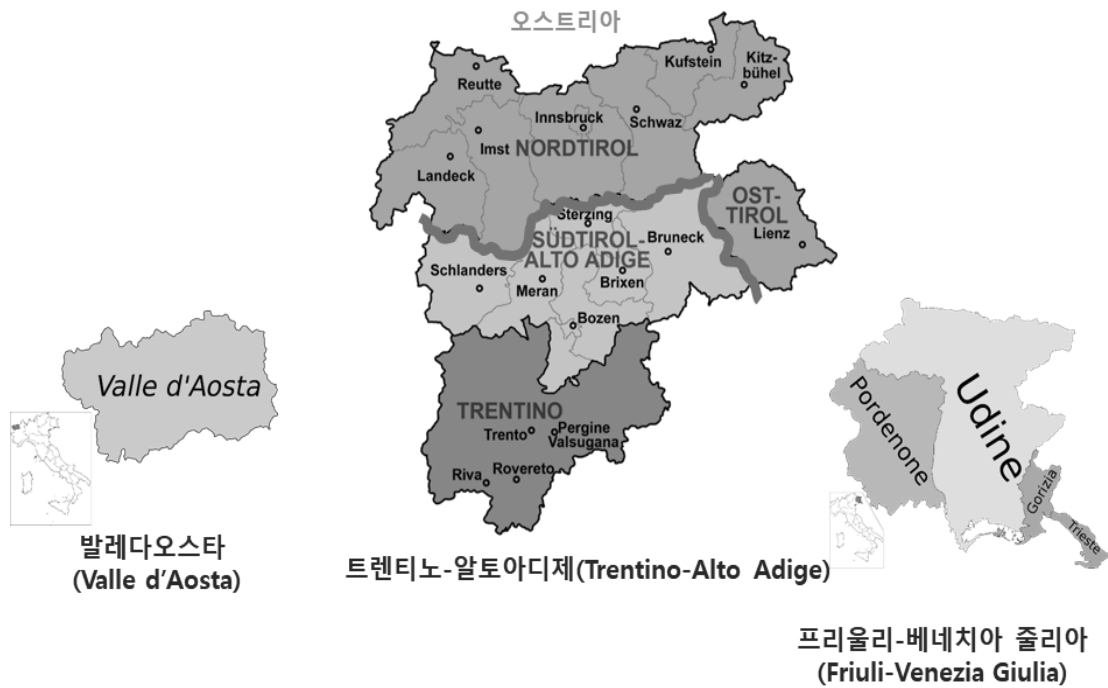
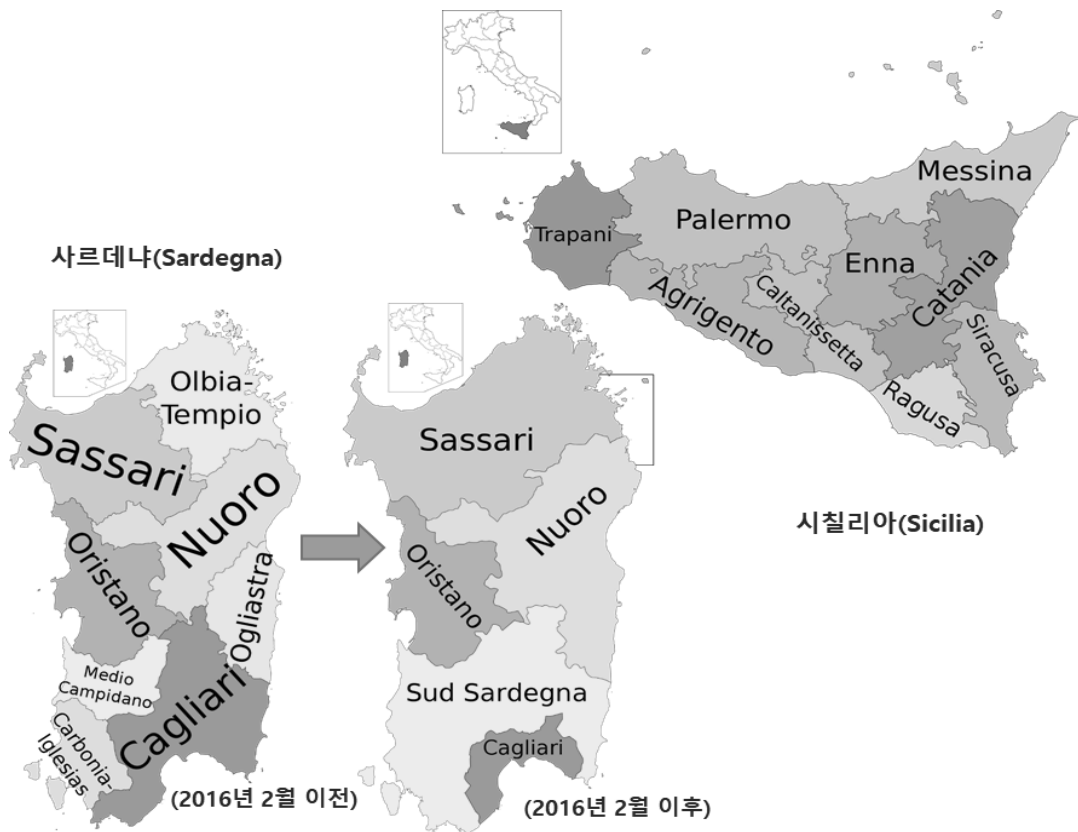


그림2-3 역사적·지리적 특수성에 의한 특별자치주



이러한 특별자치주의 민족적·언어적 차이나 역사적·지리적 특수성과 관련하여 그 성립 시기나 자치 범위에도 상당한 편차가 존재한다. 시칠리아와 트렌티노-알토아디제 2개 주는 이탈리아 공화국 출범 이전에 이미 특별자치주의 지위를 얻고 있었던 반면에, 사르데냐, 발레다오스타, 프리울리-베네치아 줄리아 3개 주는 새로운 헌법 제정과 함께 특별자치주로 인정을 받게 된다. 시칠리아는 이탈리아공화국 출범 이전인 1946년 5월 15일 움베르트 3세에 의해 제정된 시칠리아 주헌장(Statuto)에 의해 이탈리아에서는 맨 처음 주의 지위를 획득했다. 한편 트렌티노-알토아디제는 특별자치주라고는 하지만 정치적으로 행정적으로도 거의 실체가 없고, 사실상 그 지위를 누리는 볼짜노 자치현(Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige)과 트렌토 자치현(Provincia autonoma di Trento)을 합체한 것에 지나지 않는다. 이탈리아 공화국 헌법에 제정되기 이전인 1946년 9월 5일 파리에에서 개최된 이탈리아와 오스트리아 사이의 전후처리를 위한 국제협약 데가페리-그루벨(Accordo Degaperi-Gruber)조약에 의해 국경선이 확정되고 이탈리아왕국의 자치현으로서 그 존재가 국제적으로 인정받게 된다. 2001년 개정 헌법 제116조에 “트렌티노-알토아디제/남티롤 주는 트렌토 및 볼짜노 자치현으로 구성된다”는 조항을 새로이 추가한 것은 이러한 까닭에서였다.

따라서 이탈리아공화국 출범에 앞서 탄생한 특별자치주는 1970년대에 들어 설치되는 보통주는 물론 헌법 제정과 함께 설치되는 다른 특별자치주와는 구별되는 다양한 독자적인 제도 아래 고도의 자치권을 누리고 있다. 예컨대, 특별자치주와 국가의 관계를 보면, 시칠리아의 경우, 중앙정부 행정기관의 대표부로 각 현에 설치되어 있는 ‘현청(Prefettura)’ 및 그 대표자인 ‘지방장관(Prefetto)’ 외에 1947년부터 주도 팔레르모(Palermo)에 ‘국가대표부(Commissariato dello Stato per la Regione Sciliana)’를 두고 주의회에서 성립된 시칠리아 주법과 헌법의 정합성 여부를 심사하고 있다. 물론 시칠리아 영역 내의 9개 현에도 중앙정부의 지역사무소(Ufficio Territoriale del Governo)로서 ‘현청’과 ‘지방장관’이 있지만, ‘지역대표부’가 존재하기 때문에 그 역할과 존재감은 상대적으로 작을 수밖에 없다. 트렌티노-알토아디제의 경우, 볼짜노, 트렌토 양 자치현에 각각 ‘정부대표부(Commissariato di Governo)’가 설치되어 있고 전국 주 대표회의에 참석하는 등 주와 동등한 지위가 부여되어 있다. 특별자치주 권한은 사실상 거의 대부분 자치현에 이양되고, 주의 기능은 양 자치현 사이의 조정이나 국가와의 연락 업무에 한정되어 있는 것이 현실이다.

시칠리아 주헌장은, 보통주는 물론 다른 특별자치주보다 시칠리아주에 많은 권한을 부여해 왔다. 그러나 2001년 헌법 개정으로 보통주에도 거의 동등한 권한을 이양하여 이른바 ‘보통주의 특별자치주화’ 현상이 발생하자 여기에서 더 나아가 구 헌장에서 충분하지 않다고 판단된 많은 조항이 개정되어 문화재, 농업, 어업, 지방자치체, 지역, 관광, 산림, 경찰, 조세, 재정 등의 광범한 분야에 걸쳐 완전한 자치를 확립했다. 특히, 주 영역 내에서 징수되는 국세(부가가치세 제외)에 대해 100%의 배분을 받을 뿐만 아니라, 중앙정부가 타주로부터 징수한 세수의 일부를 보전 받고 있다. 또한 주 헌장의 특수성에 근거한 시칠리아의 고도의 자치권은 그대로 주와 현의 관계, 주와 코무네의 관계, 나아가 주내의 현, 코무네와 국가의 관계에도 투영되고 있다. 이를테면, 문화재, 관광 등의 분야는 국가로부터 완전히 독립되어 있기 때문에 주의 의사결

정이 코무네에 직접적인 영향을 미치고, EU의 구조기금도 주를 통해 교부 받기 때문에 코무네는 국가보다 주와의 협력 관계가 훨씬 중요한 것이다.

이상에서 이탈리아 특별자치주의 설치 경위나 시기, 자치의 정도에 초점을 맞추어 몇 가지 특징을 분석해 보았다. 다음에서는 이를 바탕으로 사르데냐 특별자치주의 ‘1국 2제도’의 역사적 형성과 구조적 특징을 살펴보면서 이 장의 논의를 마무리하도록 하겠다. 시칠리아와 마찬가지로 하나의 섬이 하나의 주를 이루고 있는 사르데냐는 1718년 이래 대륙부의 피에몬테와 함께 사르데냐왕국의 주축을 형성하여 1861년 이탈리아 역사에서 매우 중요한 의미를 갖는 국토통일과 근대국민국가 형성에 결정적인 역할을 수행했다. 오늘날 이탈리아공화국의 국가체제나 제도를 규정한 법체계는 대부분 사르데냐왕국-이탈리아왕국의 그것을 계승하는 형태로 발전되어 왔으며, 특히 지방제도는 1865년 현과 코무네의 설치를 주요 내용으로 하는 란짜법(Legge Lanza)의 기본 틀이 1970년대까지 유지되었음은 이미 언급한 바와 같다.

사르데냐는 1948년 2월 26일 헌법적 법률 제3호에 의해 채택된 주헌장에 의해 특별자치주의 지위를 부여 받고 특별자치주가 되었다. 이탈리아의 국토통일과 국민국가 형성에 매우 중요한 역할을 수행했지만 시칠리아처럼 역사적 특수성에서가 아니라 도서지방으로 지리적·경제적으로 불리한 위치에 있고 자연환경이나 산업구조가 특수하여 보호나 투자가 필요하다는 이유에서 특별자치주의 지위가 부여되었다. 대신에 1948년의 이탈리아공화국 입법의회에서 사르데냐의 역사적·문화적 고유성을 존중하여 그 주민을 이탈리아에서 유일하게 독자적인 ‘사르데냐민족(Popolo Sardo)’임을 확인하는 조치를 취했다.

사르데냐는 다른 특별자치주와 마찬가지로 “헌법적 법률이라는 형식으로 채택되는 특별헌장”(헌법 제116조)의 주의 권한, 재정, 조직, 국가와 주의 관계, 헌장 개정 문제 등에 관한 포괄적인 규정에 따라 “독자적인 자치의 형식과 조건”을 갖고 있다. 그 어느 것이나 “국가의 헌법 및 법질서 원칙에 부합되고, 국제사회의 의무 및 국익, 나아가 국가의 경제사회개혁의 근본 규범을 존중”하는 것이 대전제가 되고 있다. 2001년 헌법 개정까지는 헌법 117조에 열거한 사항에 대해서만 주의 입법권을 허용했으나 그 이후는 국가의 배타적인 입법권과 주와의 협의가 필요한 경합적인 입법권을 열거하고 나머지는 주 이하의 지방자치체에 위임하는 방식으로 바뀐다. 결국 보통주의 설치 및 정착에 발맞추어 주의 권한 및 입법권을 대폭 강화함으로써 사르데냐 등 특별자치주가 ‘특별하지 않게’ 되었지만, 제정만은 여전히 ‘특별한’ 지위를 누리고 있다. 특별자치주에 따라 다르지만, 사르데냐의 경우, 주 영역 내에서 징수되는 부가가치세 90%, 소득세 70%, 상속증여세 50% 등 국세의 배분을 받고 있다.

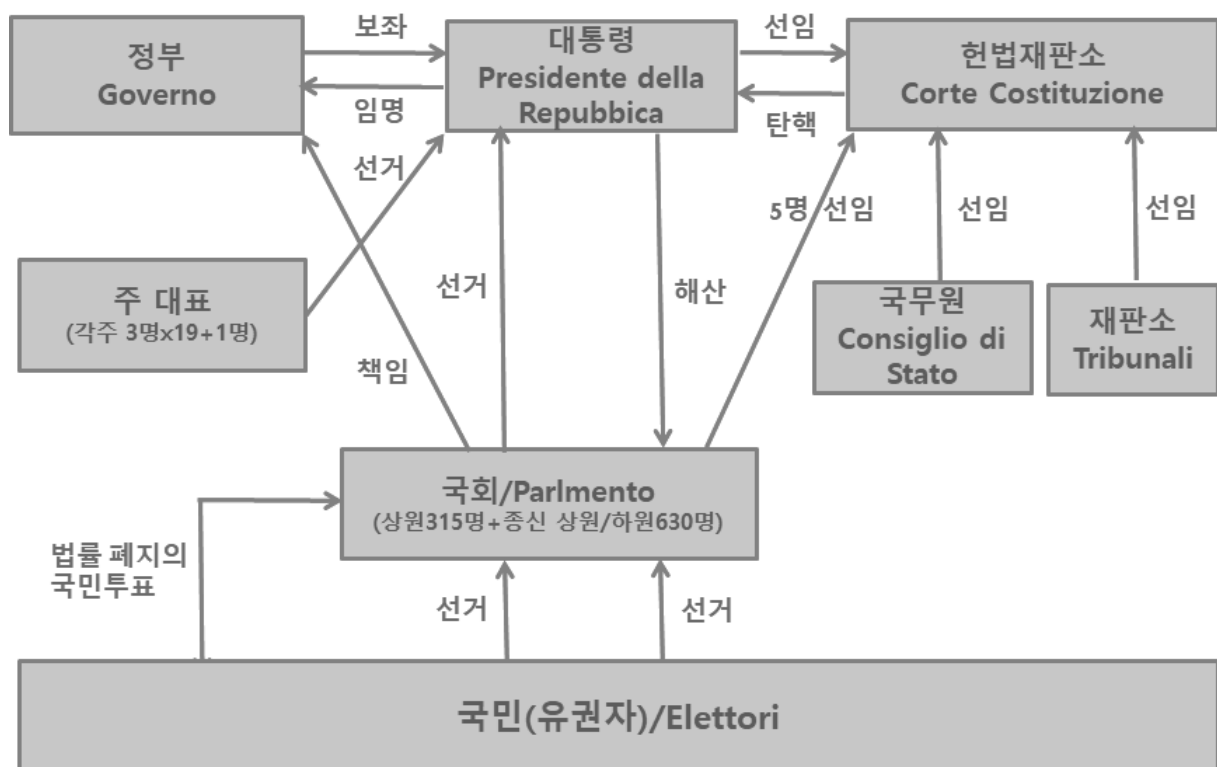
### III. 중앙과 지방의 입법권과 역할분담

#### 1) 중앙·지역·지방 관계의 제도적 전개

냉전의 종언과 더불어 이탈리아에서 크리스토포민주당을 중심으로 하는 중앙집권적인 전후

정치시스템이 붕괴되면서 중앙과 지방의 권력 재배분의 움직임이 표면화된다. 최종적으로 2001년 10월 18일 헌법적 법률(*legge costituzionale*)에 의해 개정된 현행 헌법은 이탈리아의 지방자치 역사에서 획기적인 의미를 갖는다. 1999년 주의 자치권을 강화할 목적으로 추진된 헌법 제2부 제5장 주, 현, 코무네의 121조~123조 및 126조의 4개 조항의 개정, 2000년 ‘주 수장의 직접선거 및 주의 현장 자치의 강화에 관한 규정’의 가결 등이 국민투표의 절차를 통해 마무리된 것이다.

그림3-1 이탈리아공화국의 통치기구



헌법 제정 당시 제114조는 단순히 “공화국은 주, 현, 코무네로 구분된다”로 되어 있던 것이 지방자치의 본의에 맞추어 “공화국은 코무네, 현, 대도시, 주 및 국가로 구성된다”로 바뀌고 “코무네, 현, 대도시 및 주는……고유의 헌장(statuti), 권한(poteri) 및 역할(funzioni)을 가진 자치단체(enti autonomi)이다”고 규정하여 지방행정의 각 주체가 헌법상 동등한 지위를 갖고 다른 단계의 지자체, 주 및 국가와 유기적 관계를 갖게 되었다<sup>9)</sup>. 나아가 주는 입법권(헌법 제117조)과 조직자치권(동 123조)을 가지고 예산에 관한 일정한 자치권을 갖게 되었다(동 119조).

9) 이탈리아의 지방제도는 주, 현, 코무네의 3층 구조로 이루어져 있으나, 법적으로는 1861년 이탈리아 통일국가 형성 이후 존재해 왔던 현, 코무네는 지방자치체(*autonomoie locali*) 또는 지방단체(*enti locali*)와, 1948년 공화국헌법에 의해 새로이 헌법상의 자치권을 갖게 된 주는 지역공공단체(*enti pubblici territoriali*)로 구분한다.

이탈리아공화국 출범을 위한 제헌국회(1946~1947)에서 정치, 경제, 사회, 문화의 다원주의를 실현하기 위해 주를 설치하기로 결정하고, 한정적인 입법권과 폭넓은 행정권을 부여하여 최소한 이론상으로는 주는 고도의 자치권을 갖게 되었다. 그 특징을 보면, “주에 귀속된 행정 부서 및 단체의 조직, 코무네의 구역, 도시 지방경찰 및 촌락 지방경찰, 견본시 및 시장, 공공자산사업, 보건 및 의료 부조, 수공업, 직업 관련 교육 및 교육 부조, 지방단체의 박물관 및 도서관, 도시계획, 관광 및 호텔업, 주의 이익과 관련된 궤도 및 자동차 도로, 주의 이익과 관련된 도로, 수도 및 공공사업, 호수면 항행 및 항구, 광천 및 광산, 광산 및 탄광, 수렵, 내수 어업, 농업 및 임업, 수공업, 헌법적 법률로 정하는 기타 사항”이라고 주의 입법권 대상을 구체적으로 열거하여 거기에 대해서만 입법권을 행사하도록 한정했다. 또한 그것마저도 의회가 법률로서 기본원칙을 정하는 권한을 가지고 있고 해당 주는 그 범위 내에서 그것을 행사하지 않을 수 없었다(제정 당초 헌법 제117조).

이러한 헌법상의 기본 틀은, 중앙과 지역(주=enti pubblici territoriali), 지방(현, 코무네=autonomoie locali, enti locali)의 관계에 있어 중대한 결함을 내포하고 있었다. 즉, ①의회의 상하원 어느 쪽도 지역이나 지방의 이익이나 제도를 대표하고 있지 않았고, ②주는 영역 내의 지방자치체를 통제할 책임과 권한이 없고 현과 코무네는 의회에 직접 통제되고 있었으며, ③중앙정부가 주, 현, 코무네에 대해 일종의 법적 감독권을 가진, 흔히 말하는 “다층적 영역국가”의 모습을 보이고 있었다. 이러한 가운데 1970년까지 15개 보통주는 설치되지 않은 채 방치되며 2001년 개정 헌법 성립까지 지방의 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주에 한정된 문제였다. 2013년 개정되기 이전의 사르데냐의 특별헌장 제3조의 한정적인 입법권 대상 및 의회의 기본원칙에 의한 통제는 제정 당초 헌법 제117조와 거의 일치한다.

이탈리아의 지방제도가 크게 바뀌게 되는 것은 냉전 종언과 더불어 표면화된 전후 정치시스템의 동요와 궤를 같이 한다. 1970년 5월 ‘주 설치법’에 의해 새로이 15개 보통주가 성립되고 1972년과 1977년 두 차례에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 지역정부로 넘길 때까지만 해도 주에 실체를 갖게 하여 사실상 방치되어온 위헌 상태를 극복하는 의미 정도로 받아들여졌다. 특히 1973년 석유위기, 물가상승, 재정적자의 경제불황 가운데 단행된 세제개혁은 지역·지방으로의 권한 이양과 정반대로 효율성 추구를 위해 거의 모든 세금을 중앙정부가 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구하는 것이었다. 그러나 그것은 남북문제라는 이탈리아의 해묵은 지역대립을 촉발하고 자치권의 확대와 조세의 수입과 지출에 대한 통제 강화를 요구하는 반란을 불러일으키는 예기치 않은 결과를 낳게 된다. GDP 대비 정부채무 누적액이 1970년 34%에서 1980년 62% 급증하는 재정위기에 대응하여 납세자에 대한 조세 강화로 대응하자 북부의 선진지역 주민이 자신들이 낸 세금을 남부지역에 대한 보조금 행정으로 낭비하고 있다고 로마를 중심으로 하는 중앙집권적인 전후 정치시스템을 ‘비효율과 부패의 소굴’로 비판하고 나선 것이다<sup>10)</sup>. 이는 1980년대에 베네토, 피에몬테, 롬바르디아 등 북부지역 주민을 중심으로 연방제와 반이주 정책을 표방하는 지역주의 운

10) Silvio Lanaro, *Storia dell'Italia Repubblicana*, Venezia : Marsilio, 1992, Aurelio Lepre, *Storia della Prima Repubblica*, Bologna : il Mulino, 1993.

동으로 발전하고 1991년 2월 다양한 지역별 조직을 통합하여 ‘북부동맹’이라는 정치조직을 결성하여 1992년 4월 실시의 총선거에서 55의석의 세력을 차지하게 된다.

주 자치 및 지방단체 운영 전반에 걸친 근본적인 변혁은, 1992년 이탈리아의 정계·재계·관계의 중심부를 강타한 사상 최대의 정치비리사건의 발각을 계기로 정치개혁의 일환으로 ‘전후 정치시스템의 룰’이었던 비례대표를 폐지하고 소선거구를 도입하여 이른바 제2공화정이 시작하면서 본격화되었다. 1990년 6월 법률 제142호에 의한 “코무네, 현에 대한 고유의 헌장(statuto) 제정권 및 헌장의 실시를 위한 관련 규칙 제정권의 승인”, “주의 지방자치제도 전체의 추진 및 조정의 권한 부여”에 이어, 1993년 3월 법률 제81호에 의한 “코무네 수장, 현 지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거의 도입”, 1995년 2월 법률 제43호에 의한 “주 수장에 대한 주민 직접선거의 허용” 등이 그것이다. 이러한 일련의 개혁조치는 1999년 주의 자치권을 강화하는 헌법 제121조~제123조, 제126조의 6개 조항 개정과, 2001년 지방자치 체 관련 헌법 10개 조항의 개정과 4개 조항의 폐지로 마무리되었다<sup>11)</sup>.

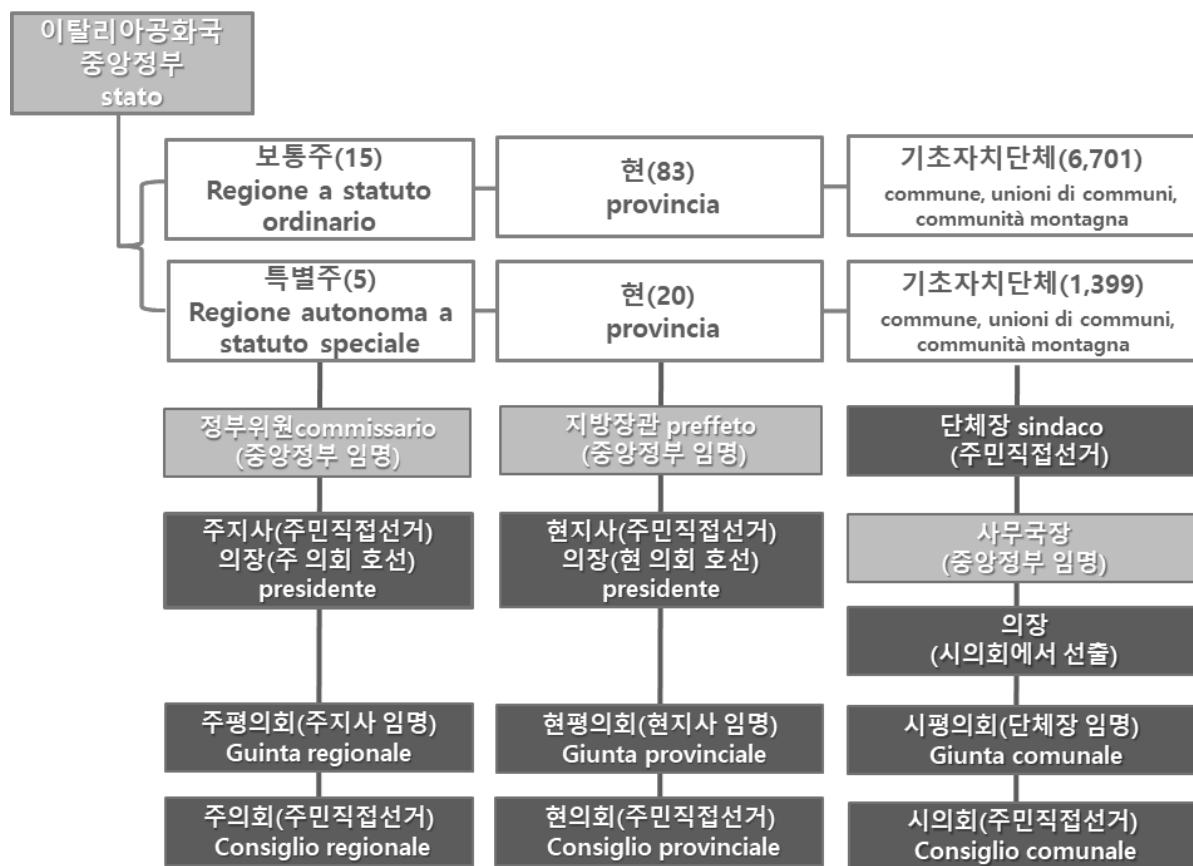
지금까지 논의한 2001년 개정 헌법의 중앙·지역·지방의 관계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 주 수장의 직접선거를 포함하여 스스로의 정치제도를 조직할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 둘째, 중앙정부의 사전 동의 없이 법을 제정하는 권한이 부여되었다. 셋째, 주에 따라 차이는 있지만, 입법권을 “국가의 배타적인 입법권(legislazione esclusiva)”, “국가와 주의 경합적인 입법권(legislazione concorrente)”, “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항에 대한 주의 입법권”으로 나누고 있다. 넷째, 법령의 시행(행정 권한)은 주민의 생활에 밀착된 코무네에 있고, 그 기초자치체가 행정서비스를 제공하는 것이 불가능할 경우 현, 주, 중앙 순으로 관여하는 보완성의 원리를 인정한다. 끝으로, 중앙·지역·지방은 자주재원을 갖고 관할 영역에 교부되는 국세 수입의 할당을 받으며 재정자립도가 낮은 지역에는 균형화자금을 교부하는 등의 재정배분의 원칙을 규정한 것이다.

## 2) 중앙·지역·지방의 입법권과 행정권

2001년 개정 헌법 제114조에는 “공화국은, 코무네, 현, 대도시(città metropolitane), 주 및 국가로 구성된다”고 규정하고 있다. 신지방자치법 제23조 제1항에 의하면, 대도시는 “대도시권 내의 중심도시와 주변 코무네로 구성”되는 것으로 2017년 1월 현재 사르데냐 칼리اري(Cagliari), 시칠리아의 팔레르모(Palermo), 카타니아(Catania), 멧시나(Messina)에 설치되어 있으나 현과 동등한 권한을 가지고 있으므로 중앙정부 아래 3단계의 지역·지방 자치조직을 갖추고 있다고 할 수 있다. 그 외에 산악지대에 위치한 광역기초자치단체로 ‘산악부공동체(comunità montane)’와 복수의 코무네가 사무를 공동으로 처리하는 코무네공동체(unioni di comuni)가 있으나 그 어느 것이나 코무네와 동등한 권한을 갖는다(그림3-2).

11) Ilaria Sangiuliano, *Compendio di Diritto Regionale e degli Enti Locali(12edizione)*, Napoli : Simone, 2003, Augusto Baebera e Carlo Fusaaro, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna : Il Mulino, 2002.

그림3-2 이탈리아 지방행정조직의 유형도



주, 현, 코무네는 “헌법이 정하는 원칙에 입각한 고유의 헌장, 권한 및 역할을 가지고 있다. 그것은 국가와 지역공공단체·지방자치체, 나아가 지역공공단체·지방자치체 사이의 입법권과 행정권에 관한 역할 구분으로 요약된다. 1948년 제정 당초의 헌법에서는 주가 갖는 입법권의 대상을 몇 가지 제시하고 의회가 설정한 기본원칙의 틀 속에서 그것을 행사하도록 제한을 가했다. 그것도 1970년 15개 보통주의 설립 이전은 물론이요 그 설립 이후에도 헌법에 반영되지 않았기 때문에 실체적인 의미를 가질 수 없었다. 결국 2001년까지 5개 특별자치주만이 헌법 제117조에 나열된 입법권과 이를 자신의 주의 현실에 맞춰 조정한 특별헌장의 권한을 행사할 수 있을 뿐이었다.

그러나 2001년 개정 헌법에서는 입법권은 “헌법 및 공동체의 법규, 나아가 국제적 의무에서 발생하는 구속을 준수하여 국가 및 주가 행사하는”(제117조 제1항) 것으로 규정하고 그것을 “국가의 배타적인 입법권(legislazione esclusiva)”, “국가와 주의 경합적인 입법권(legislazione concorrente)”, “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항에 대한 주의 입법권”으로 구분하고 있다. 국가의 배타적인 영역은 제외하고 또한 경합적인 영역은 국가에 기본



원칙의 결정을 유보하는 것 이외에 모든 입법권을 주가 행사하게 그 권한을 크게 확대한 것이다.

헌법 제117조 제2항에 국가만이 행사할 수 있는 배타적인 입법사항을 제시하고 있는데, 이는 대체적으로 국가의 전통적인 의무와 역할을 집약해놓은 것이라고 할 수 있다. 구체적인 항목을 보면 다음과 같다. a) 국가의 외교 및 국제관계; 국가와 유럽연합과의 관계; 유럽연합 일원이 아닌 국가 출신 시민의 비호권 및 법적 지위, b) 이민, c) 공화국과 종교단체와의 관계, d) 국방 및 군대; 국가의 안전보장; 무기, 탄약 및 폭약, e) 통화, 저축의 보호 및 금융시장; 경쟁의 보호; 통화제도; 국가의 조세 및 회계제도; 재정수지의 조정; 재정자원의 균형화, f) 국가기관 및 관련 선거법; 국정 선거; 유럽의회 선거, g) 국가 및 국가 공공단체의 제도 및 행정조직, h) 지방경찰 조직을 제외한 공공의 질서 및 안전, I) 국적, 개인의 신분 및 주민등록, l) 사법 및 그 절차; 민사법, 형사법; 행정재판, m) 전국적으로 보장되어야 할 시민적, 사회적 권리에 관한 급부의 최소불가결한 수준의 결정, n) 교육에 관한 일반 규정, o) 사회보험, p) 코무네, 현 및 대도시의 선거법, 집행기관 및 기본적 기능, q) 관세, 국경 단속 및 국제적 질병 예방, r) 도량, 척도 및 표준시의 결정; 국가-주-지방 행정기관이 보유한 데이터의 통계 및 정보처리기술을 통한 정보의 조정; 지적 재산, s) 환경, 생태계 및 문화재의 보호.

다음으로 헌법 제117조 제3항에 열거하고 있는 국가와 주가 공동으로 갖는 “경합적 입법권 (legislazione concorrente)”의 내용이다. 여기서 “경합적”이란 기본적으로 주에 입법권이 있지만 국가의 “배타적인 입법권”과 겹치는 부분이 있으므로 국가가 법률 등으로 그 기본원칙을 결정하도록 유보한다는 의미이다. 구체적인 항목을 보면 다음과 같다. a) 주의 국제관계 및 주와 유럽연합과의 관계, b) 외국과의 통상, c) 노동의 보호 및 안전, d) 교육(단, 학교시설의 자치 및 직업교육, 직업훈련은 제외), e) 직업, f) 과학기술 연구 및 생산부문 기술혁신의 지원, g) 건강의 보호, h) 식량 공급, i) 스포츠 관련 제도, j) 재해 구조, k) 국토의 관리이용 계획, l) 민간의 항만 및 공항, m) 대규모 수송망 및 항공망, n) 통신제도, o) 에너지의 생산, 수송 및 전국적인 공급, p) 보충적이고 보완적인 사회보험, q) 공공수지의 균형, 공재정 및 조세 제도의 조정, r) 문화재 및 경관의 유효 활용 및 문화 활동의 촉진 및 조직화, s) 저축은행, 농업은행 및 주의 신용 금고, t) 주의 토지농업신용금고.

끝으로, 주의 배타적 입법사항에 대해서는 헌법 제117조 제4항에 “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항”, 즉 “국가의 배타적인 입법권”, “국가와 주의 경합적인 입법권”을 제외한 모든 사항이라고 규정하고 있지만 그것이 무엇인지는 구체적으로 제시하고 있지 않다. 그러나 1948년 제정 당초 헌법의 관련 조항, 특별자치주 헌장의 관련 조항, 2001년 개정 헌법의 논의 과정을 통해 그 대표적이고 중요한 입법사항을 다음과 같이 정리할 수 있을 것 같다. a) 주의 제도 및 조직(주 헌장을 통해 국가의 법률에 구속되지 않은 새로운 조직 모델 도입 가능), b) 농업, 임업, 수렵, 어업(환경 및 생태계 보호와 관련되는 사항은 국가와의 조정 필요), c) 수공업 관련 제품 및 서비스의 생산, 수공업 관련 개인경영 및 협동조합의 보호·발전, d) 상업, e) 공업, f) 관광 및 숙박업, g) 에너지(지역적 이익 및 자체 생산의 측면에 한정), h) 상공회의소, i) 수송 및 도로 정비, j) 광산 및 지열 자원 개발, k) 광천 및 온천, l) 교육지원, m) 오

락, n)사회적 서비스, o)공공주택 건축, p)공공사업, q)주 및 지방 행정경찰.

2001년 개정 헌법에서는 이러한 주의 입법사항을 구체적으로 누가 어떻게 집행하는가라는 행정권의 역할 분담과 관련해서도 중요한 변화가 있었다. 1948년 제정 당초 헌법 118조에서는 입법 권한이 있는 곳에 행정 권한이 있다는 입법권과 행정권의 일치주의(parallelismo delle funzioni)를 표방했다. 주가 입법권을 갖는 사항에 관한 행정 권한은 주에 귀속시키고 예외적으로 전적으로 지방이익에 관련되는 사항의 행정 권한에 한정하여 국가의 법률 규정에 따라 현, 코무네, 기타 지방단체에 위임할 수 있다는 것이다. 그러나 2001년 개정 헌법에서는 행정 권한은 “보완성(sussidiarietà), 차이성(differenziazione) 및 최적성(adeguatezza)의 원리에 입각하여” “코무네에 귀속되고”, “그 통일적 행사를 보장하기 위해” “현, 대도시, 주 및 국가에 부여”할 수 있는 것으로 바뀌었다. 보완성의 원칙에 대해 유럽연합 지방자치헌장에서는 “공적 책무는 일반적으로 시민에 가장 밀착된 행정 주체에 우선적으로 귀속시켜야 한다. 다른 행정 주체에 대한 행정권 배분은 임무의 규모와 특징 및 효과성, 경제성을 고려하여 시행해야 한다”고 그 의미를 설명하고 있다. 즉, 행정 권한은 1차적으로 지역주민의 생활과 생업에 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기초자치체인 코무네에 귀속시키고, 만약 그 기초단체가 감당하기에 사업의 규모가 너무 커서 경제적 효과성을 담보하지 못할 경우 지역 주민과의 거리를 감안하여 현, 주, 국가 순서로 행정 권한을 부여하는 수직적 보완성의 원칙을 채용하고 있는 것이다.

이러한 중앙과 지역공공단체 사이의 입법권 구분과 지역공공단체-지방자치체 사이의 행정 권한에 관한 역할 분담과 병행하여 1993년 지방선거법 개정에 의해 현 수장(presidente della provincia)과 현 의회(consiglio provinciale), 코무네 수장(sindaco)과 코무네 의회(consiglio comunale)의 직선제가 도입되고, 1999년 헌법 개정에 의해 주 의회(consiglio regionale)에 이어 주 수장(presidente regionale)의 직선제가 도입되어 지방정치체제가 정비된다. 주 수장은 해당 분야의 전문가를 주축으로 하는 주 평의회 의원을 임명하여 내각 및 집행 기능을 갖는 주 평의회(giunta regionale)를 구성하여 통상적인 주의 업무를 수행한다. 주 수장의 권한은 대내적으로는 주 평의회 의원의 임면뿐만 아니라 주 의회의 소집, 주 의회 선거나 주 수장 선거의 결정, 주민투표의 실시 등을 결정하고, 대외적으로는 국가 및 전국 주 대표 연석회의, 국가 및 전국 지방자치단체 연석회의에 출석하고, 주와 관내 지방자치단체 연석회의를 소집하는 등 그 권한은 막강하다.

현에는 주민의 직접선거로 선출되는 현 수장과 현 의회와 아울러 중앙정부의 내무성에서 파견된 지방장관(prefetto)이 있다. 지방장관은 주가 설치되지 않았던 이탈리아공화국 수립 이전에는 그야말로 관선지사로서 현의 대표하는 자리에 있었으나 지금은 성격이 크게 바뀌어 공안 질서 유지, 테러 및 재해 대책 등에서 중심적인 역할을 수행한다. 현 수장이 임명하는 평의원원으로 구성된 내각 및 집행 기능을 갖는 현 평의회(giunta provinciale)를 두고 주와 같다. 현의 역할은 관할 영역 내부의 행정사무나 거기에 존재하는 코무네 사이의 업무조정 등을 주요한 내용으로 하고 있지만, 주로의 권한 이양에 따라 정부의 출장기관에 대한 통폐합이 이루어지고 있는 데다 행정개혁의 일환으로 기초자치단체의 통폐합이 이루어지고 있어 그 존재 의미가 약화되고 있다. 비록 다른 사유로 국민투표에서 가까스로 부결되기는 하였지만 2014년 헌법 개정

안의 지방제도 개혁은 연방제로 가기 위한 준비단계로 현을 폐지하는 것이 핵심이었다. 실제로 보통주에 비해 자치도가 높은 사르데냐의 경우, 2012년 5월에 실시한 주민투표의 결과에 따라 2016년 4개의 현을 폐지하여 인접 현에 흡수시키는 조치를 취했다.

기초자치단체인 코무네는 대부분 중세의 도시국가 이래 오랜 역사적 문화적 전통을 계승한 지역공동체로서의 아이덴티티가 매우 강한 곳이다. 코무네의 기관으로는 주민의 직접선거로 선출되는 코무네의 수장(sindaco)과 시의회(consiglio comunale), 그리고 코무네 수장이 임명하는 평의원(assessore)로 구성된 내각 및 집행 기능을 갖는 시평의회(giunta comunale)가 있다. 앞에서 언급한 대로 주의 입법권을 집행하는 행정 권한은 일차적으로 주민의 생활과 경제활동과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 기초자치단체인 코무네에 있고, 통일적인 집행을 확보하기 위해 사안에 따라 현, 주, 국가 순서로 광역단체에 위임하게 되어 있다. 신지방자치법에도 “국가의 법률 또는 주의 법률에 의해 귀속이 명백하게 규정되어 있는 사항을 제외하고 주민서비스, 지역사회, 지역정비 및 토지 이용, 경제활동에 관한 업무는 주로 코무네에 귀속된다”고 확인하고 있다. 보완성의 원칙에 따라 지역주민 및 지역사회 관련 업무 가운데 현, 주, 국가에 대한 귀속이 명문화되어 있지 않은 모든 업무는 코무네에 속한다고 보면 된다.

#### IV. 중앙과 지역·지방의 자원과 조정

##### 1) 재정 분권화의 법률 및 제도 정비

이탈리아에 있어 1990년대는 냉전의 종언과 함께 정계·재계·관계의 유착구조에 뿌리를 내리고 있던 전후 정치시스템이 붕괴되고 유럽연합이라는 새로운 지역경제통합에 대응하여 행정재정의 개혁을 서둘러야 하는 질풍노도의 시절이었다.

앞에서 언급한 바와 같이 이탈리아정부는 1973년 재정적자가 심화되는 가운데 효율성을 명분으로 세제개혁을 단행하여 거의 모든 세금을 중앙정부가 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구했다. 그러나 북부 선진지역 주민을 중심으로 자신들에게 과다하게 세금을 징수하여 남부 후진지역을 지원하는 이익유도정책으로 권력을 유지해온 크리스티고민민주당을 중심으로 하는 중앙집권적 전후 정치시스템을 “비효율과 부패의 소굴”로 공격하고 자치권의 확대와 조세의 수입과 지출에 대한 통제 강화를 요구하는 반란을 불리일으키는 결과를 낳고 말았다. 1992년 4월에 실시된 총선거에서 연방제의 도입과 반이주정책을 내세워 55의석을 차지하여 이탈리아 전후정치의 지각변동을 각인시킨 ‘북부동맹’은 1980년대에 베네토, 피에몬테, 롬바르디아 등지에서 전개된 다양한 지역주의운동을 통합하여 결성된 것이었다.

이와 아울러 1992년 유럽연합 창설을 위한 마스트리히트조약의 체결 과정에서 재정적자(GDP 3% 이내), 물가상승률(가장 낮은 3개국 평균+1.5% 이내), 정부채무 누적액(GDP의 60% 이내)를 최대한 억제하고 이를 위해 강도 높은 재정개혁, 행정·재정시스템의 투명화 및

‘재정연방주의’에 입각한 재정 분권화를 요구받게 되었다. 1990년 6월의 「신지방자치법(Ordinamento della Autonomie Locali)」(법률 제142호)에서 시작하여, 1993년 3월의 「코무네 수장, 현지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거법(Elezione Diretta del Sindaco, delle Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e Provinciale)」(법률 제81호), 1995년 2월의 「보통주 의회 의원의 신선거법(Nuove Norme per la Elezione dei Consigli delle Regione a Statuto Ordinario)」(법률 제43호), 1995년 2월의 「지방자치체의 재정 및 회계 제도(Ordinamento Finanziario e Contabile degli Enti Locali)」(입법명령 제77호)에 이르는 일련의 법령 제정은 행정재정 지방분권화 개혁을 위한 조건을 정비하는 것이었다.

이를 바탕으로 1997년 3월 담당 장관의 이름을 따서 ‘밋사니니법(le legge Bassanini)’으로 통칭되는 「국가행정의 권한과 기능을 주 및 지방자치체에 이양하여 공공행정의 개혁 및 행정 간소화를 추진하기 위한 위임법(Delega al Governo per il Conferimento di Funzioni e Compiti alle Regioni ed Enti Locali, per il Riforma della Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione Amministrativa)」(법률 제59호)과 이를 보완하는 일련의 후속 입법(법률 제127호, 제191호, 제50호) 조치가 이루어졌다. 이어 1999년 5월의 「균등화 및 재정연방주의에 관한 규정(Disposizioni in Materia di Perequazione, Razionalizzazione e Federalismo Fiscale)」(법률 제133호)으로 주의 재정자치를 강화하고, 1999년 11월의 헌법적 법률 제1호 「보통주 주 지사의 직접선거 및 주의 현장자치 강화에 관한 규정(Disposizioni Concernenti l’Elezione Diretta del Presidente della Giunta Regionale e l’Autonomia Statutaria delle Regioni)」과, 2001년 1월의 헌법적 법률 제2호 「특별주 지사의 직접선거 및 트렌토 및 볼짜노 자치현 지사의 직접선거에 관한 규정(Disposizioni Concernenti l’Elezione Diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano)」에 의한 헌법개정으로 주의 정치체도가 정비되었다.

밋사니니(Franco Bassanini) 개혁은 1970년대부터 분출하기 시작한 주민자치의 요구를 바탕으로 국가의 권한과 기능을 주와 지방자치체에 이양하는 행정과 재정의 분권화 개혁을 마무리함으로써 이탈리아헌법의 기본구상인 주를 주축으로 하는 국가를 반세기만에 실현했다. 국가의 지역·지방에 대한 권한 배분이 가히 혁명적이라고 할 정도로 크게 바뀌게 되는 데에는 헌법 제76조에서 규정하는 ‘위임입법(legge di delega)’이라는 법 기술의 적용이 결정적인 역할을 하였다. 말하자면, 종래는 헌법에 주가 행사할 수 있는 입법권의 대상을 몇 가지 못 박아 제시하고 그 밖의 행정권한을 새로이 주에 이양할 경우에는 의회가 따로 정한 법률로 정하는 방식이었다. 그러나 밋사니니 개혁에서는 이를 180도 바꾸어 지역의 이익과 발전에 관련된 모든 행정상의 기능을 주와 지방자치체에 이양하고 국가만이 행사할 수 있는 권한과 기능만을 몇 가지 못 박아 이양의 대상에서 제외한다. 법률 제59호 제1조 제3항에 국가의 권한으로 유보된 사항<sup>12)</sup>은 2001년 개정 헌법 제11조 제2항에서 국가의 “배타적인 입법권(legislazione

12) 법률 제59호(「국가행정의 권한과 기능을 주 및 지방자치체에 이양하여 공공행정의 개혁 및 행정 간소화를 추진하기 위한 위임법」) 제1조 제3항에서 국가의 고유 권한으로 유보되어 이양의 대상에서 배제된 사항은 다음과 같다. ①외교, 대외통상, 국제협력, 대외적인 국가이미지 제고, ②국방, 군대, 무기, 탄약 및 폭약, 국가전략, ③

esclusiva)”이라는 이름 아래 구체적인 표현을 갖게 되었다. 여기서도 보완성(sussidiarietà)의 원리가 적용되어, 법률이 침묵하고 있는 분야는 모두 지역 및 지방 주민의 생활과 밀착된 것으로 보고 주 및 지방자치체의 주민에 귀속시키고, 법률에 국가의 고유 권한으로 명시적으로 규정되어 있는 사항에 대해서만 국가에 유보한다는 것이었다.

## 2) 지역·지방의 재정 수입과 재원 이전

입법권을 주로 이양하고 나아가 그 집행 권한을 주에서 지방자치체로 이양하는 지방행정개혁에 따라 거기에 소요되는 재원을 충당하기 위해 필연적으로 세제의 지방분권화 및 국가·자치단체간 조정도 불가피하게 되었다. 1970년대 조세의 중앙집권화에 따라 지역·지방의 세수가 극단적으로 제한되고 국가의 이전 재원에 의존해오던 조세체계를 개혁하는 것이었다. 그것은 크게 나누어 1)주나 현, 코무네가 각각 독자적인 재원을 조달하도록 지방세를 신설·확충하고, 2)국가와 유럽연합이 재원의 일부를 보조금의 형태로 주에 교부하거나, 국가나 주가 재원의 일부를 현, 코무네에 이전할 수 있도록 제도를 정비하는 2가지 방향으로 이루어진다.

먼저, 코무네의 재정기반은 현, 주와 마찬가지로 국고지출금이 대부분을 차지했으나 1989년 ‘코무네 사업·공예·전문직세(Imposta Comunale per l'Esercizio di Imprese e di Arti e Professioni, ICIAP)’의 도입으로 독자적인 재원을 확보하여 코무네 차원에서 다양한 개혁을 추진하다가, 1993년 ‘코무네 고정재산세(Imposta Comunale sugli Immobili, ICI)’의 도입으로 커다란 전기를 맞이하게 된다. 그 외 코무네의 독자적인 세수로 ‘도시 고형폐기물 처리세(Tassa per la Rimozione e lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani, TARSU)’, ‘코무네 광고세(Imposta Comunale sulla Pubblicità, ICP)’, ‘공공게시사용료(Diritto sulle Pubbliche Affissioni, DPA)’, ‘전력 소비 부가세(Addizionale sul Consumo dell'Energia Elettrica, ACEE)’, ‘공유지 점유사용료(Tassa per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche, TOSAP)’, ‘코무네 개인소득세 부가세(Addizionale Comunale all'IRPEF)’ 등이 있다.

이 가운데 독자 재원의 비율이 극히 낮았던 코무네의 재정구조를 근본적으로 바꾸어 기초자치단체 차원에서 재정연방주의를 실현한 것으로 것으로 평가되는 것이 ‘코무네 고정재산세’이다. 부동산등기대장에 등록된 건조물(fabbricati), 건축용지(aree fabbricabili), 농지(terreni agricole)의 평가액 0.4%~0.7%의 범위 내에서 코무네 의회의 결정에 따라 소유자에게 부과하는 세금으로 코무네 세수의 평균 60% 가까이를 차지하여 국가의 이전 재원을 능가하게 되었다. 2008년 5월 제4차 베르루스코니(S. Berlusconi) 내각 때 일방적으로 그 일부를 폐지하고 2011년 3월 여기에다 쓰레기 처리세, 부가가치세, 등록세, 등기료 등을 통합한 ‘통일기초자치세

---

국가와 종교단체의 관계, ④문화재 및 예술적 가치가 있는 역사유산의 보호, ⑤개인의 신분 및 주민등록에 관한 감시, ⑥국적, 이민, 난민의 정치적 보호 및 범죄자의 인도, ⑦선거, 선거권 및 피선거권, 선거운동, 지방의 주민투표를 제외한 국민투표, ⑧통화, 재정제도, 재원의 조정, ⑨세관, 국경의 경비 및 국제적 예방 조치, ⑩공안 및 보안, ⑪사법행정, ⑫우편 및 통신, ⑬사회보장, 노동 및 협동조합 감시, ⑭학술연구, ⑮대학교육, 학교 커리큘럼, 학교교육의 전반적인 조직, 교직원의 법적 지위.

(Imposta Municipal Unica, IMU)’를 도입하기로 하였다. 그러나 재정연방주의에 역행한다는 비판에 직면하여 2013년 몬티(Mario Monti) 내각 때 ‘코무네 고정재산세’를 부활함으로써 ‘통일 기초자치세’는 당초안과는 다른 형태로 도입할 수밖에 없었다.

현은, 앞에서 살펴본 바와 같이, 권한과 역할이 제한되어 있는데다 지방행정개혁의 진행에 따라 존립기반이 약화되고 있는 만큼 지방재정 가운데 차지하는 비율도 2010년 현재 주 62%, 코무네 34%에 비해 훨씬 낮은 4% 수준에 있다. 전반적인 재정분권화 개혁에 따라 1996년 법률 제662호 제3조에 의해 독자적인 재원을 갖는 등 재정운영에서 약간 자치의 폭이 확대되고 있다. 주요 재원으로서는, ‘현 자동차 등록세(Imposta Provinciale di Trascrizione, IPT)’, ‘현 자동차보험세(Imposta sulle Assicurazioni contro la Responsabilità Civile, IARC)’, ‘환경보호 및 환경위생 행정수행을 위한 현세(Tributo per l'Esercizio delle Funzioni di Tutela, Protezione ed Igiene dell'Ambiente, TEFTPIA)’, ‘공유지 점유사용료 및 지하통로 건설 요금(Tassa per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche ed Eventuali Contributi per la Construzione di Gallerie nel Sottosuolo)’, ‘개인소득세 부가세(Addizionale Provinciale all'IRPEF)’ 등이 있다.

지방자치체 코무네, 현의 재정개혁이 어느 정도 마무리되면서 여기에 보조를 맞추는 형태로 주 차원의 조세개혁이 이루어진다. 주의 독자적인 재원 확보는 1997년 위임입법 제446호에 의한 ‘주 생산활동세(Imposta Regionale sulle Attività Produttive, IRAP)’와 ‘주 개인소득세 부가세(Addizionale Regionale all'IRPEF)’의 도입을 계기로 본격화된다. 특히 ‘주 생산활동세’는 종래의 몇 가지 세금을 폐지하는 대신에 새로이 도입한 것으로 주 영역 내에 사업체를 두고 있는 법인 또는 전문업자가 영업활동을 통해 낳은 부가가치를 과세표준으로 삼고 있으며 주 세수의 60% 가까이를 차지한다. 그 밖의 재원으로 ‘주 자동차세(Tassa Automobilistiche Regionale)’, ‘주 인허가세(Tasse sulle Concessioni Regionali)’, ‘메탄가스 국가소비세에 대한 주 부가세(Addizionale Regionale all'Imposta di Consumo sul Gas Metano)’, ‘고형폐기물 처리료(Tributo Speciale per il Deposito in Discarica dei Rifiuti Solidi)’, ‘자동차 등록세에 대한 주 부가세(Addizionale Regionale all'Imposta sulla Trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico)’, 국가 인허가에 대한 주세(Imposta Regionale sulle con Cessioni Statali), ‘공유지 및 기타 주 자산의 점유사용료(Tassa per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche)’ 등이 있다.

표4-1 이탈리아 지역·지방 자치단체의 세입·세출 내역

(단위 : 억 유로, %)

구분		총계			주			현			코무네			
		2001	2010	2014	2001	2010	2014	2001	2010	2014	2001	2010	2014	
세입	경상부문 세입	1615.4	2,301.8	2,208.8	1081.6	1,662.5	1,555.1	67.3	94.7	78.7	456.6	544.7	575.1	
	재산수입	26.9	33.5	37.9	5.5	7.7	10.4	1.7	2.4	1.8	19.7	23.5	25.7	
	조세수입	638.1	1,106.2	1,147.8	431.3	853.3	728.8	34.9	46.9	43.1	171.9	206.0	375	
	이전수입	867.3	970.8	901.6	637.5	698.2	777.2	28.8	41.3	29.6	200.9	231.4	94.8	
	기타	83.2	91.6	121.6	7.3	3.4	38.7	1.9	4.4	4.2	74.0	83.8	78.8	
	자본부문 세입	332.0	278.1	186.2	149.8	132.1	88.3	14.0	19.7	11.8	168.3	126.3	86.2	
	이전수입	230.2	227.5	150.9	146.6	119.3	71.8	7.8	14.1	8.3	75.8	94.1	70.8	
	대출금 회수	80.7	26.0	16.0	2.5	4.6	9.2	5.2	4.5	1.8	73.1	16.9	5.0	
	기타	21.1	24.7	13.4	0.7	8.2	1.2	1.0	1.1	1.7	19.3	15.4	10.4	
	기채차입 등	155.7	115.2	255.4	69.7	39.3	145.6	9.3	6.0	5.7	76.8	69.9	104.2	
세입 총계		2103.2	2,595.5	2,644.5	1301.1	1,734.0	1,782.9	90.5	120.7	96.2	711.6	740.8	765.5	
세출	경상부문 세출	1550.8	2,042.5	2,113.6	1069.2	1,444.7	1,483.0	54.1	85.7	73.4	427.5	512.1	557.2	
	인건비	200.5	245.5	221.7	48.3	61.4	57.4	14.8	22.8	19.6	137.4	161.3	144.6	
	재화·서비스 구입비	257.7	346.2	413.6	36.7	55.2	76.7	21.7	39.6	31.9	199.2	251.4	305.0	
	이자납부	46.0	46.1	43.1	15.1	20.1	20.1	3.5	4.3	3.6	27.4	21.7	19.4	
	이전지출	996.7	1,351.1	1,356.1	943.4	1,277.9	1,279.4	12.0	15.7	13.6	41.3	57.5	63.1	
	기타	50.0	53.7	79.1	25.7	30.2	49.4	2.2	3.3	4.6	22.2	20.3	25.1	
	자본부문 세출	449.4	385.7	303.5	194.1	198.7	177.2	26.3	29.4	16.9	229.1	157.6	109.5	
	직접투자	184.9	174.6	122.4	40.9	31.1	21.5	15.9	20.5	12.5	128.2	123.0	88.5	
	이전지출	147.9	155.2	134.7	130.6	139.5	122.8	4.2	4.4	2.6	13.1	11.4	9.4	
	대출금 등	79.6	22.4	14.2	4.5	5.1	7.9	0.5	3.0	1.3	74.6	14.4	5.0	
	기타	37.1	33.4	32.3	18.2	23.0	25.1	5.8	1.5	0.5	13.2	8.9	6.7	
	부채원금 상환 등	89.6	123.7	178.9	31.8	49.7	73.9	3.8	6.6	10.4	54.0	67.4	94.5	
	세출 총계		2089.8	2,551.9	2,595.9	1295.1	1,693.1	1,734.1	84.2	121.6	100.7	710.6	737.2	761.1
		%	100.0%	100.0%	100.0%	62.0%	66.3%	66.8%	4.0%	5.0%	4.0%	34.0%	29.0%	29.0%

주 1. 2014년의 수치는 잠정치이다.

2. 2011년 지방정부 세출 총액은 중앙정부 세출 총액 7,053.9억 유로의 36.8%, 2014년 지방세출 총액은 중앙정부 세출 총액 8,129억 유로의 31.9% 규모이다.

자료 : *Annuario Statistico Italiano 2003*, *Annuario Statistico Italiano 2016*으로부터 작성.

이 밖에 사르데냐와 같은 특별자치주에는 이상에서 설명한 지방세와는 별도로 관할 영역 내에서 징수되는 국세 일부를 일정 비율로 주에 배분하는 제도적 장치가 마련되어 있다. 일종의 지방교부금<sup>13)</sup>의 성격을 갖는 재원이라고 할 수 있다. 특별자치주의 설치 배경과 재정 상황에 따라, 관할 영역 내에서 징수되는 국세의 전액을 교부하거나 일부만을 교부받는 등 각기 다른 기준이 적용되고 있으며 구체적인 내용은 헌장에 규정되어 있다. 사르데냐의 경우, 주의 관할 영역에서 징수되는 개인 및 법인 소득세 수입의 10의 7, 상속세와 증여세의 10분의 5, 제조품세의 10분의 9, 부가가치세(imposta sul valore aggiunto generata)의 10분의 9, 담배 등 전매 관련 국세(imposta erariale) 국고분의 10분의 9 등을 중앙정부로부터 교부받고 있다.

다음으로, 주나 지방자치체의 재원으로 고유의 지방세 외에 행정의 분권화에 따라 이양 받은 권한과 역할을 수행하기 위한 비용으로 국가나 유럽연합 등으로부터 이전되는 수입

13) 이탈리아의 재정에서 이전수입(trasferimenti)은 국가의 권한을 지역·지방으로 이양함에 따라 발생하는 재원의 이동이라고 한다면, 교부금(contributi)은 국가가 지역·지방에 새로운 의무를 부여할 때 발생하는 재원의 지원을 의미한다.

(trasferimenti)도 중요한 역할을 하고 있다. 헌법 제119조 제5항에 “경제발전, 사회적 결속과 연대를 촉진하고, 경제적 사회적 불균형을 제거하며, 인간권리의 실효적인 행사를 조장하고, 혹은 그 권한의 통상적인 행사와는 다른 목적에 대처하기 위해, 국가는 특정의 코무네, 현, 대도시 및 주를 위해, 추가재원을 배당하고 특별한 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 또한 신지방자치법 제149조에 “국가의 이전교부금(trasferimenti erariali)은 인구, 면적, 사회경제상황을 고려한 기준 등에 입각하여 배분한다”고 되어 있다. 전체 지방재정의 경상 세입을 보면 이전수입은 2001년 53.7%에서 2014년 40.8%로 낮아지는 대신에 조세수입이 39.5%에서 51.9%로 높아지고 있지만 여전히 높은 비중을 차지하고 있다(표4-1).

주의 경우, 1999년 법률 제113호에 의해 국세로부터의 자원 이전을 일부 폐지하는 대신에 개인소득세에 대한 주 부가세의 세율을 높이고 부가가치세의 일부를 주의 수입으로 인정하는 조치가 이루어졌다. 전반적으로 이전수입을 줄이는 대신에 조세수입을 늘리는 방향으로 재정조정이 이루어지고 있다. 또한 주는 중앙정부뿐만 아니라 유럽연합으로부터 지역간 격차 시정을 위한 구조기금(Structural Funds)을 제공받고 있다. 이 가운데 저개발지역의 개발과 구조조정을 촉진하는 유럽지역개발기금, 직업훈련이나 고용 창출 정책을 위한 유럽사회기금이 전체의 94%를 차지한다. 1인당 GDP가 역내 평균의 75%를 밑도는 지역이 수급 대상이 되는데, 이탈리아에서는 시칠리아, 사르데냐의 특별자치주 2개주를 포함하여 남부지중해지역의 7개주가 해당된다.

지방자치체는 각각 중앙정부와 주로부터 재원을 지원받고 있다. 중앙정부는 현과 코무네의 고유 업무 및 위임사업의 수행에 필요한 재원으로서 일반교부금(contributo ordinario)과 통합교부금(contributo consolidato)을 제공한다. 그 외 경상부분 이전수입으로 지방재정균형화자금(contributo perequativo per fiscalità), 개인소득세 배분금(compartecipazione IRPEF) 등이, 자본부분 이전소득으로 개발투자교부금(contributo per sviluppo investimenti) 등이 있다. 또한 현, 코무네는 주 경제계획 및 투자계획의 실현을 위해 주로부터 이양 내지 위임받은 업무를 추진하는 데 필요한 재원을 지원받는다. 이 경우 현, 코무네에 귀속되는 이전수입이나 거기에 소요되는 사무경비는 주의 계획에 따라 집행되어야 한다.

## V. 마무리글

이상에서 이탈리아공화국에서 주의 법적 지위 및 국가와 지방정부와의 입법권 및 행정 권한의 역할분담, 재원의 배분과 조정의 역사적 전개과정을 살펴보았다. 부제로 사르데냐에 초점을 맞춘다고 한 것은 현재의 이탈리아공화국 20개 주의 하나인 사르데냐 특별자치주의 제도 분석도 물론 포함하지만, 근대국민국가 형성 이후 이탈리아의 국가건설이 지방제도를 포함하여 기본적으로 사르데냐왕국의 그것을 계승하는 이른바 “이탈리아의 사르데냐화”의 형태로 이루어졌다는 점을 의미한 것이다.

이탈리아반도는 이탈리아왕국이 출범하는 19세기 중반에 이르기까지 1300년간 수많은 도



시국가로 분열되어 경쟁해온 오랜 분권의 역사가 있지만 체계화된 제도로서의 지방자치의 전통은 매우 짧다. 1861년 성립된 이탈리아 최초의 근대국민국가는, 다른 지역과 달리 도시국가의 경험을 갖지 않고 프랑스의 중앙집권적 지배의 전통을 잇는 사보이아(Savoia) 왕가의 사르데냐 왕국이 주도하는 국토통일운동(Risorsimento)으로 전격적으로 달성된 것이다. 사르데냐 왕국의 중앙집권적인 법률, 정치, 행정, 재정, 교육, 군사 제도가 대부분 새로이 출범하는 새로이 출범하는 이탈리아왕국에 적용되었다. ‘주’ 제도의 도입은 보류되고 지방행정단위로서 ‘현’과 ‘코무네’만 설치되었다. 중앙정부는 ‘현’의 수장으로 관선지사를 파견하여 현 의회를 주재하는 동시에 현 행정의 전반에 걸쳐 강력한 권한을 행사했다 ‘코무네’의 수장마저 ‘코무네’ 의회 의원 가운데 지사의 추천을 받아 국왕이 임명하는 체제였다. 이러한 지방정치구조는 제2차대전 종결 때까지 그대로 유지된다.

1948년 출범한 이탈리아공화국은 헌법에서 오랜 중앙집권체제 아래 ‘지방자치’가 발달하지 못하고 지방이 중앙의 질곡 하에 고쳐해온 역사적 현실을 타개하기 위해 ‘지방자치와 분권’을 기본원리로 천명하고 20개 조항에 걸쳐 지방제도 운영에 대해 자세하게 규정한다. 이로써 최소한 이론상으로는 이탈리아는 주, 현, 코무네로 구분된 정연한 3층 구조의 지방자치제도를 갖추게 되었다. 그러나 실제로 5개의 특별자치주를 제외하면 15개의 보통주는 설치되지 않은 채 전문가 집단인 관료의 통치가 계속되었다. 이러한 사실상의 위헌상태가 해소되는 것은 1970년 전국적으로 주를 설치하여 몇 년에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 이양하고, 1990년 신지방자치법을 제정하여 지방제도를 정비하는 1980-90년대의 과도기를 거쳐, 최종적으로 2001년 헌법 개정으로 반영함으로써 마무리된다. 그 때까지 헌법의 기본원리를 구현하는 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주를 통해서 이루어졌다.

새로운 공화국의 헌법 제정을 전후하여 시칠리아, 사르데냐, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아 줄리아 및 발레다오스타는 각각 헌법적 법률이라는 형식으로 채택되는 특별헌장에 따라 자치권을 누리게 되었다. 그러나 같은 특별자치주라고는 하지만 그 설치의 경위나 시기, 자치의 정도에 많은 차이가 존재했다. 북부 국경지대에 위치한 발레다오스타, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아줄리아의 3개 주는 민족적·언어적 이유로 특별자치주의 지위를 부여받는다. 발레다오스타는 사르데냐왕국 사보이아 왕가의 오랜 지배영역으로 근대국민국가 이탈리아의 원점이라고 한다면, 나머지는 이른바 ‘미회수지역’으로 전쟁 등을 통해 인접국가로부터 병합한 지역이다. 시칠리아에는 이른바 ‘남부문제’로 상징되는 역사적·사회적 특수성을 배려하여 특별자치주의 지위를 부여했다. 여기는 넓은 영역을 지배하는 중앙집권적인 군주제가 근대국민국가 형성 때까지 존속하여 도시국가 중심의 북부·중부 지역과 다른 역사적 전개를 보인 곳이다. 이에 대해 지중해에서 시칠리아에 이어 두 번째로 큰 섬인 사르데냐는 역사적·사회적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성을 이유로 특별자치주의 지위를 부여받았다. 피에몬테와 함께 이탈리아반도를 통일한 사르데냐왕국의 주축을 이루었지만 근대국민국가 창출 과정에서 오히려 주변지역으로 전락한 지역이다. 이처럼 특별자치주는 정도의 차이는 있지만 국가통합 및 새로운 내셔널리티 형성에 어려움을 가중시키고 있었던 만큼 고도의 자

치권을 보장하여 ‘1국 2제도’로서 이탈리아 영역 내에 묶어둘 필요가 있었던 것이다.

이탈리아의 지방자치제도에 커다란 지각변동이 발생하는 것은 1990년대에 들어서이다. 1970년대 보통주의 설치와 권한 이양이 이루어질 때까지만 해도 그동안 설치가 보류되어 있던 주에 실체를 갖게 하는 정도의 의미로 받아들여졌다. 오히려 1973년 단행된 세제개혁에서는 지방정부로의 권한 이양과 정반대로 효율성을 내세워 모든 세금을 중앙정부에서 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구한다. 그러나 냉전의 종언과 더불어 국내적으로 경제·재계·관계의 유착구조에 뿌리를 내리고 있던 전후 정치시스템이 붕괴되고, 대외적으로는 유럽연합이라는 새로운 메가-리저널리즘(mega-regionalism)의 지역통합에 대응하여 중앙과 지방의 권력 재배분 및 행정과 재정의 분권화 개혁을 서둘러야 했다. 특히 북부 선진지역의 정치 세력을 통합하여 결성된 “북부동맹”은 자신들에게 과다하게 세금을 징수하여 남부 후진지역을 지원하는 이익유도정책으로 권력을 유지해온 크리스토포민주당을 중심으로 하는 기존의 정치시스템을 “비효율과 부패의 소굴”로 공격하고 자치권 확대와 재정연방주 도입을 주장하고 나섰다. 이와 아울러 1992년 유럽연합 창설을 위한 마스트리히트조약의 체결 과정에서 재정적자(GDP 3% 이내), 물가상승률(가장 낮은 3개국 평균+1.5% 이내), 정부채무 누적액(GDP의 60% 이내)를 최대한 억제하고 이를 위해 강도 높은 행정개혁과 재정 분권화를 요구받았다.

여기에 대응해 1990년 「신지방자치법」, 1993년 「코무네 수장, 현지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거법」, 1995년 「보통주 의회 의원의 선거법」, 1997년 국가행정의 권한과 기능의 위임명령 및 위임입법을 가능하게 한 ‘밋사니니법’ 등 일련의 법령 제정으로 개혁의 장치를 정비한다. 이어 1999년 헌법적 법률 제1호 「보통주 주 지사의 직접선거 및 주의 현장자치 강화에 관한 규정」과, 2001년 헌법적 법률 제2호 「특별주 지사의 직접선거 및 트렌토 및 볼차노 자치현 지사의 직접선거에 관한 규정」에 의한 헌법 개정으로 이탈리아의 지방자치는 새로운 시대를 맞이하게 된다. 이로써 모든 단계의 지역·지방 자치단체의 수장과 의회의원은 직접선거로 선출되어 주민대표성을 갖게 되었다. 또한 지역의 이익과 발전에 관련된 모든 행정상의 기능을 주와 지방자치체에 이양하고 국가만이 행사할 수 있는 권한과 기능만을 “배타적인 입법권”으로 몇 가지 못 박아 이양의 대상에서 제외하였다. 입법사항의 구체적인 시행, 즉 행정 권한은 1차적으로 지역주민의 생활과 생업에 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기초자치체인 코무네에 귀속시키고, 만약 그 기초단체가 감당하기에 사업의 규모가 너무 커서 경제적 효과성을 담보하지 못할 경우 지역 주민과의 거리를 감안하여 현, 주, 국가 순서로 행정 권한을 부여하는 수직적 보완성의 원칙을 채용한다. 여기에 소요되는 재원을 충당하기 위해 당연히 세제의 지방분권화 및 국가자치단체간 조정도 이루어졌다. 주나 현, 코무네가 각각 독자적인 재원을 조달하도록 지방세를 신설·확충하고, 국가와 유럽연합이 재원의 일부를 보조금의 형태로 주에 교부하거나, 국가나 주가 재원의 일부를 현, 코무네에 이전할 수 있도록 제도를 정비한 것이다.

그러나 이러한 법률 정비와 헌법 개정에 의한 지방자치제도의 정비에도 불구하고 아직까지 이탈리아공화국 출범 이후 안고 있던 중앙과 지역·지방의 관계에 존재했던 결함이 완전히 없어진 것이 아니다. 첫째로, 분명히 주를 중심으로 하는 국가체제의 정비로 그동안 주가 관할 영역 내의 지방자치체를 통제할 책임과 권한이 없었던 한계는 극복되었지만, 의회나 헌법재판소 그

어느 쪽에도 지역이나 지방의 이익을 대표하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 여전히 중앙정부가 주, 현, 코무네에 대해 일종의 법적 감독권을 가진 관료통제가 해소되지 않고 있다는 점이다. 둘째로, ‘주’ 제도의 정착에 따라 현의 폐지 문제가 중요한 정치과제로 부상하여 이탈리아 지방제도가 아닌 완전히 정착한 것이 아니라는 점이다. 비록 다른 사유로 국민투표에서 가까스로 부결되기는 하였지만 실제로 2014년 헌법 개정안의 지방제도 개혁은 연방제로 가기 위한 준비단계로 현을 폐지하는 것이 핵심내용이었다. 셋째, 2001년 헌법 개정으로 보통주의 권한과 역할이 크게 확대되어 특별자치주와 거의 동등한 수준이 되었지만, 여전히 북부·중부 선진지역의 보통주로부터 특별자치주에 국세의 일부를 재원으로 쓸 수 있도록 하는 것은 특혜이고 형평성에 어긋난다는 주장이 제기되고 있어 재정연방제의 실시에 따라 그 귀축이 주목되고 있다는 점이다.

■ abstract

The Legal Status of Special Autonomous Region in Italy  
and its Administrative & Financial Decentralization  
- Focusing on Sardinia

Hyang-Chul Lee  
Kwangwoon University

The purpose of this study is to analyze the legal status of the 'regione', role allocations for the legislative and administrative powers of the central and local governments, and the distribution and the coordination of financial resources in Italy. The reason to focus on Sardinia in this study is that establishing Italy since the formation of the modern nation, was basically carried out by the succession to the Kingdom of Sardinia's including the local government system. This study also included in the analysis of the current systems of Sardinia, special autonomous region in Italy.

Although the Italian Peninsula has a long history of having been divided and competing with numerous city communes for 1300 years until the mid-19th century when the Italian Kingdom was established, the history of local government system is very short. The first modern state of Italy, established in 1861 was succeeded to the Kingdom of Sardinia's centralized systems including legal systems, politics, administrations, fiscal systems, educations, and military systems. Those are inherited from France's centralized ruling systems. The introduction of the 'region' system was held off and only 'provincia' and 'comune' were established as local administrative units. The central government dispatched 'prefetto' as head of the prefecture, presiding its parliament and exercising strong powers over the administration in general.

The Italian Constitution established in 1948, declared 'Local Autonomy and Decentralization' as 'Fundamental Principles(Principi Fondamentali)' in order to overcome the historical agony caused by the old centralized administration system. It also stipulated 20 terms in details for the operation of the local systems. At least in theory, Italy has a three-tiered local government systems, comprised of regions, prefectures, and communes. In practice, however, the ruling by the bureaucracy for the ordinary regions had been continued except for five special autonomous states until then. Autonomy and decentralization, which represent the basic principles of the Constitution, were implemented only through five special autonomous regions.

Sicilia, Sardinia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia and Valle d'Aosta, around the enactment of a constitution of new republic, have exerted autonomy under a special charter(statuti speciali), which is

adopted in the form of a constitutional law(*legge costituzionale*). However, there are many differences in the degree of autonomy for the special autonomous regions depending on their status and time of the establishment. The three regions located in the northern border of Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige and Friuli-Venezia Giulia are granted special autonomous status for ethnic and linguistic reasons. Sicily was given the status of a special autonomous region in consideration of the historical and social peculiarities symbolized by the so-called "southern problems". Following Sicily, Sardinia, the second largest island in the Mediterranean, was granted the status of special autonomy due to its geographical and economic disadvantage, based not on its historical and social peculiarities, but on its location of island area. The special autonomous regions need to be tied up within the territory of Italy as 'one nation with two systems', by guaranteeing high autonomy to the regions, which caused difficulties in national integration and the formation of new nationality.

It was in the 1990s that big changes in the local autonomy of Italy occurred. Until the 1970s, the establishment of the ordinary regions and the transfer of powers to them, it represented only the establishment of suspended regions. On the contrary, the reform of the tax system made in 1973, tried to collect all the taxes from the local governments and to centralize the distribution of taxes to local governments in the efficiency aspects. However, it has conflict with the transfer of central government's authority to the local governments.

In addition to the end of the Cold War, the post-war political system, which was rooted in the adhesion structure of politics, business and governments, collapsed internally, and in response to the regional integration of the new mega-regionalism of the European Union, it had to be hurry to reform the central and local powers and reform the administrative and fiscal decentralization. In particular, the "Northern Alliance"(*Lega Nord*), which was formed by the integration of political forces in the northern advanced regions, criticized the existing political systems which is centered on the Christian Democratic Party, as cesspit of "inefficiency and corruption". The existing political systems have maintained their power with the budget-distribution policy which was to collect excessive taxes from the "Northern Alliance and to support the southern undeveloped regions. The "Northern Alliance" insisted on expanding autonomy and introducing the financial federalism. In addition, in the Maastricht Treaty for the creation of the European Union in 1992, the budget deficit (within 3% of GDP), the inflation rate (within the lowest average of three countries + 1.5%), accumulation of government's debts (within GDP's 60%) were required. To this end, it was demanded that strong administrative reform and decentralization be made.

In the 1990s, Italy had the members of the parliament and the heads of regional and local autonomous bodies at all levels who were selected and have residents' representativeness, by the administrative fiscal reform through a 10-year legal amendment and the amendment of the Constitution of 1999 and 2001. In addition, all the administrative functions related to the interests and development of the region were transferred to the regions and local governments, and only the powers and functions exclusively exercised by the central government, "*legislazione esclusiva*" were left out from handover. The

specific implementation of the legislation, namely the administrative authority, is primarily belonged to comune, a primary local authority with the closest relationship to the lives and employment of local residents. If it does not guarantee effectiveness of legislation, it adopts the principle of vertical integration(sussidiarieta) which grants administrative authority in order of prefecture, region, and country in consideration of distance from local residents. In order to fund the financial resources needed for this, the decentralization of taxation system and the coordination between the central and local governments have been made. The local taxes was imposed and expanded in order for region, prefecture, and commune to fund the resources on its own.

## 지중해의 통로 사르데냐의 이주: 역사적 배경과 최근 동향

장수현(광운대학교 국제학부 교수)

### 1. 들어가면서

사르데냐(Sardegna) 섬은 독특한 전통과 뚜렷한 정체성을 가진 이탈리아 자치주의 하나이다. 지정학적으로는, 지중해 해역의 여러 지역을 연결하는 통로(corridor)로서 전략적 요충지에 해당한다. 바로 북쪽에 프랑스 영토인 코르시카(Corsica) 섬이 있고 동쪽으로는 최단 거리로 약 200여 킬로미터 떨어진 곳에 이탈리아 본토가 있다. 남쪽의 북아프리카 해안까지는 불과 184 킬로미터밖에 떨어져 있지 않다. 그래서 이곳은 국경지대(border region)이면서 경유지대(transit region)이라 할 수 있다(Gentileschi 2005).



이 섬은 시칠리에 이어 지중해에서 두 번째로 큰 섬이다. 면적은 24,000km<sup>2</sup>로 제주도의 13배에 해당한다. 하지만 인구는 2016년 현재 165만 명으로 제주도의 2.5배에 불과하여 인구밀도 면에서 제주도의 5분의 1에 불과하다.

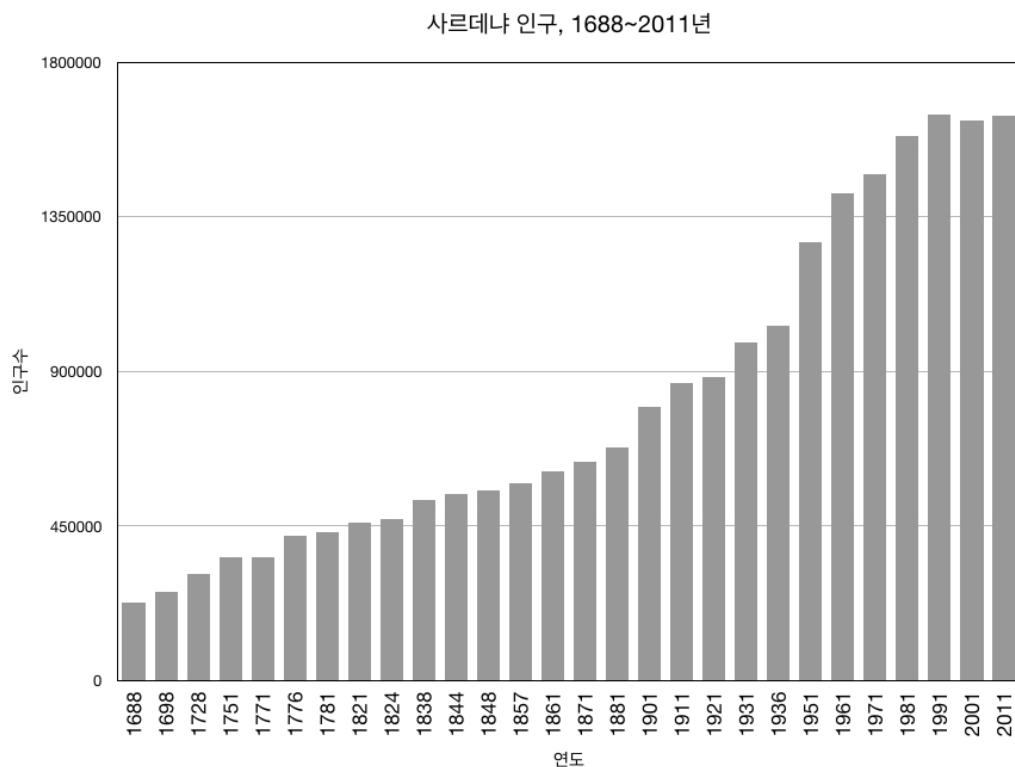
사르데냐의 이주 문제에 관심을 갖게 된 것은 사르데냐 섬의 이 두 가지 대조적인 특징 때문이다. 지중해 해역의 통로라는 중요성에도 불구하고 면적에 비해 인구가 적은 것은 어떤 요

인들 때문인지, 그리고 그것이 이주 패턴과 어떻게 연결되는지를 파악하고 싶었다. 특히 제주도와 여러 가지 면에서 공통적인 부분이 많은 것처럼 보이는 이 섬이 최근 들어 제주도와 비슷한 방식으로 도시 인구를 흡인하는 데 성공하고 있는지가 궁금했다.

이와 같은 문제의식에서 이 글은 우선 사르데냐의 장기적인 인구 변동 추세를 살펴보고 그것이 시기별 이주 패턴과 어떤 식으로 연결되는지를 검토할 것이다. 다음으로, 인구감소와 극심한 고령화를 앓고 있는 이 섬의 미래와 관련하여 일정한 중요성을 갖는 것으로 보이는 이주민 문제를 논의할 것이다. 이어서, 제주도와 사르데냐의 차이점에 주목하면서 사르데냐 사례가 제주도와 관련하여 어떤 시사점을 던지는지를 간략하게 정리하는 것으로 논문을 마무리할 것이다.

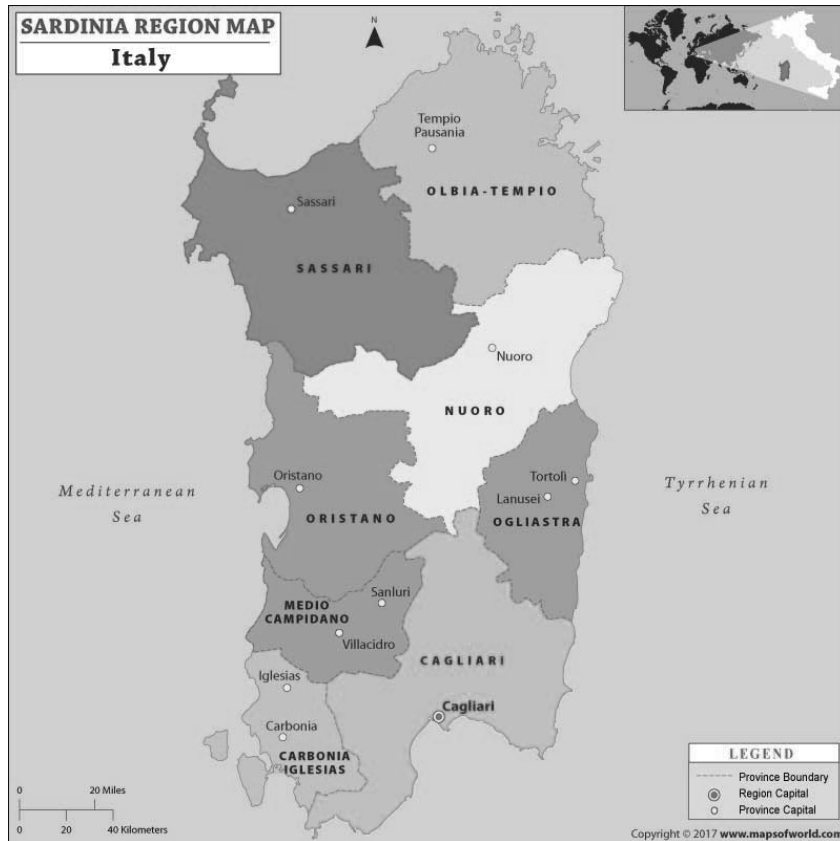
## 2. 장기적 인구 변동

사르데냐는 시실리에 이어 지중해에서 두 번째로 큰 섬이다. 그러나 전체적으로 농경지가 적고 척박한 산이 많은 지형적 특성으로 인해 과거부터 이 섬의 인구 규모는 크지 않았던 것으로 알려져 있다. 17세기까지 섬 인구는 30만 명 선을 넘지 못했는데, 이는 자원의 부족뿐 아니라 특히 북아프리카에 근거지를 둔 해적들의 빈번한 약탈, 해안 습지를 중심으로 만연한 말라리아, 흑사병과 같은 전염병으로 인한 인구 감소 등에 기인한 것이었다(Corsale 2016: 64-66).





섬 인구는 18세기 들어 처음으로 30만 명 선을 초과했다. 이후 시기에 따라 외지로 빠져나간 사람들이 많았음에도 불구하고 인구는 높은 자연증가율에 힘입어 꾸준히 늘어났다. 19세기 중반에 50만 명 선을 넘어선 섬 인구는 1936년 인구조사에서 처음으로 100만 명 선을 돌파했다. 공식 인구센서스 결과를 기준으로 할 때 최고 정점을 찍은 해는 1991년으로 사르데냐 주민으로 등록된 인구는 165만 명에 달했다. 그 뒤로 인구 규모는 큰 등락 없이 160만 중반 선을 유지하고 있다.<sup>1)</sup> 심각하게 낮은 출산율에도 불구하고 전출 인구보다 전입 인구가 많은 덕택에 전체 인구는 안정세를 유지하고 있다.



인구의 지역적 분포를 볼 때 근대 이전까지 사르데냐는 일반적인 경우와 달리 해안보다 내륙에 더 많은 인구가 거주하고 있었다. 이 섬은 고대로부터 많은 외부세력의 침입을 받았다. 페니키아, 카르타고, 로마, 반달족, 비잔틴 제국, 피사와 제노바, 카탈루냐와 스페인, 피드몬트 등이 이 섬을 정복하여 지중해 해역에 대한 영향력을 확장하는 교두보로 삼았다. 높은 산과 깊은 골짜기가 많은 지형적 특성상, 사르데냐 전체를 식민화하는 것은 쉽지 않았다. 토착민 대다수는 약탈과 말라리아를 피해 외부세력의 접근이 쉽지 않은 내륙 고지대에서 목축과 농업에 종사하

1) 이에 대해서는 <https://en.wikipedia.org/wiki/Sardinia>를 참고하라. 2011년 인구는 164만 명으로 10년 전에 비해 약간 감소한 것으로 나타나는데, 최근 몇 년간 미미하긴 하지만 다시 증가세로 돌아섰다. 이탈리아 통계청 자료(ISTAT)에 따르면, 2015년 인구는 1,663,286명을 기록했다.

며 살았다. 로마제국 치하에서조차 내륙의 토착민들에 대한 실효적인 지배는 이뤄지지 않았다.<sup>2)</sup>

로마 멸망 이후에도 수 세기 동안 해적들의 빈번한 약탈과 해안에 만연한 말라리아 탓에 해안보다는 내륙 산악지역에 인구가 집중되어 있었다. 이러한 구도에 큰 변화가 생긴 것은 19세기 때부터였다. 프랑스와 영국의 지배가 강화되면서 지중해 해역에서 해적들이 사라졌고 해안 주민들을 괴롭혔던 말라리아 또한 19세기와 20세기에 걸쳐 점차 퇴치되면서 해안지역으로의 인구 이동이 증가했다.

특히 섬 남부의 항구도시 칼리아리(Cagliari)는 이탈리아 남부에서 가장 역동적인 도시 중 하나로 부상했고 북부 해안에서 가까운 사싸리(Sassari) 등 다른 도시들도 빠르게 성장했다. 칼리아리와 사싸리의 인구는 각각 1861년 37,200명과 25,600명에서 1936년 98,000명과 54,900명으로 늘어났다(Corsale 2016: 66-67).

20세기 후반부에 접어들어 해안을 중심으로 도시화가 빠르게 진행되면서<sup>3)</sup> 인구의 해안 집중 현상은 더욱 더 심화되었다. 많은 젊은이들이 농업과 목축경제에 대한 의존도가 높은 내륙을 떠나 해안 도시들로 이주하면서 내륙지역은 심각한 고령화와 출생률 저하에 따른 인구 감소 문제를 안게 되었다. 1990년대와 2000년대 들어 이 추세가 약간 완화되기는 했지만 칼리아리, 사싸리, 올비아(Olbia), 그리고 북동부와 동부 해안지역의 관광지들을 제외하고는 인구 감소 추세가 멈추지 않고 있으며 일부 내륙 코문들의 경우에는 존립 기반이 흔들릴 정도로 심각하다(Corsale 2016: 68-72).

### 3. 시기별 이주 패턴

이탈리아는 1876-1975년 기간에 전체적으로 2천7백만 명 이상이 해외로 이주했고 1955-70년 기간에만 무려 2천5백만 명이 도농간, 남북부간 이주에 참여했다(Carboni and Fois 2016: 99). 사르데냐의 경우, 고립된 섬이라는 특수성 때문에 이주 시기가 다른 지역들에 비해 조금 늦춰지기는 했지만 경제적으로 낙후한 농업 중심의 다른 남부지역들과 마찬가지로 많은 인구가 국내외 지역으로 빠져나갔다. 사르데냐의 이주는 크게 세 시기로 구분해서 살펴볼 수 있다.

2) “이건 영원히 끝나지 않을 우리 이야기야. 우린 스스로를 지킬거야. 로마인들에 대항해서 그랬던 것처럼 우린 늘 그래. 알다시피, 로마제국조차도 이 산으로는 들어오지 못했지”(Sorge 2015: 4) 이 말에서 느껴지는 것처럼, 내륙 산악지역의 목축민들은 자신들이 로마군의 침략을 버텨낸 것에 대해 강한 자부심을 가지고 있으며 종종 자신들이 진정한 사르데냐인이라고 믿는다.

3) 사르데냐는 시실리 섬에 비해서도 도시 개발이 해안지역에 훨씬 더 집중되는 경향을 보인다. 이것은 이 섬의 내륙이 대부분 산지라는 지형적 특성과 함께 초국적 자본의 대규모 투자가 북동부 해안의 코스타 스메랄다(Costa Smeralda)와 같은 해변 리조트 건설을 중심으로 이뤄진 것과 연관되어 있다(Fiorini 2016).

### 3-1. 19세기 말부터 20세기 초반

사르데냐의 이주 물결은 다른 남부 지역들보다 이삼십년 늦은 1890년대 후반부에 본격적으로 시작되었다.<sup>4)</sup> 1896년과 1897년에 해외로 이주한 사람은 1년당 2천명이 넘었다. 이들은 대부분 장인, 광부, 농업노동자들이었는데, 북아프리카의 튀니지와 알제리로 계절적 일자리를 찾아 떠난 사람이 가장 많았다(King and Strachan 1980: 210). 북아프리카 이외의 지역 중에서는 유럽, 그 중에서도 특히 프랑스가 주된 목적지였으며 아르헨티나 등 미주지역으로 이주한 사람도 적지 않았다.<sup>5)</sup>

이 이주 물결은 주로 북서부의 로구도로(Logudoro)와 보사(Bosa) 지역을 중심으로 일어났다. 1906-14년 사이에 이 지역을 떠난 사람은 12만 명 남짓이었다. 당시 사르데냐는 농목축업 중심의 경제토대가 취약하기도 했지만 무엇보다 이탈리아와 프랑스간의 관세 전쟁으로 인해 치즈, 가죽, 코르크, 광물 등 주요 생산품을 수출할 수 있는 길이 막혀 있어서 생계유지에 어려움을 겪는 사람들이 많았다. 1920년대 중반부터 해외이주가 줄어들기 시작했는데, 이것은 한편으로 이탈리아 파시스트 정부가 자국민의 해외 이주를 엄격하게 통제했기 때문이고 다른 한편으로는 많은 국가가 외국인 이주민에 대한 규제를 강화하는 정책을 채택했기 때문이다(Aru 2016: 87-89).

### 3-2. 전후 시기

1930년대와 40년대에 농업기금이 축소되고 목축에 대한 재정지원이 없어지면서 사르데냐의 농업경제는 큰 타격을 입었다. 1960년대 들어서도 섬 자체의 자원 및 생산구조와 동떨어진 석유화학산업 위주의 발전 전략이 추진되었기 때문에 제조업 부문 또한 성장의 폭이 제한되었다. 결과적으로, 빠른 속도로 줄어든 농업부문 고용을 2차산업 부문이 흡수하는 데는 한계가 있었다. 이와 같은 배경 하에서 1950년대부터 대량의 이주가 발생했다. 전후 시기 전체를 통털어 사르데냐를 빠져나간 사람은 120만 명에서 140만 명 정도로 추정되는데, 1955년부터 1971년까지 16년 동안만 최대 40만 명이 국내외로 이주했다.<sup>6)</sup> 섬 내부적으로는 도시 산업 중심지로의 인구 이동이 활발하게 진행되었다(Aru 2016: 89-91).

전후 사르데냐에서 이주가 하나의 현상으로 부각된 것은 1955년 이후의 일로 남서부에 위치한 술치스-이글레시엔테((Sulcis-Iglesiente) 지역이 그 진원지였다. 석탄, 납, 주석 광산이

4) 해외 이주에 대한 최초의 공식적인 기록은 1843년 알제리로 이주한 사람들에 관한 것이다(Aru 2016:85). 그러나 19세기 말이 되기 전까지는 1년에 100명 이하의 소규모 이주에 불과했다. 이들은 칼리아리 항구를 통해 주로 북아프리카의 튀니스와 알제 등지로 나갔다(King and Strachan 1980: 210).

5) 공식적으로 기록된 남미 지역으로의 첫 번째 이주는 1882년에 있었다. 기록에 따르면 사르데냐 남부 마을의 서른 여섯 가족이 플랜테이션과 철로 건설 분야에서 일하러 남미로 떠났다(Unali and Mulas).

6) 이 수치는 1971년 사르데냐 인구의 27%에 해당하는데 공식적으로 등록되지 않은 이주자까지 포함하면 훨씬 더 많았을 것으로 추정된다(King and Strachan 1980: 212).

밀집해 있던 이 지역에서 1951과 1961년 사이에 고용의 41%에 해당하는 11,600개의 광산 일자리가 사라졌다. 이 기간 동안 이 지역을 구성하는 19개 코뮌의 인구가 25% 줄어들었고, 1961-71년 기간에 다시 22%가 더 감소했다. 이들 중 많은 수는 로렌(Lorraine) 지역의 탄광으로 갔다. 1955-62년에 프랑스로 이주한 사르데냐인은 2만2천명에 달했다. 1960년대로 접어들어 이주 붐이 본격화되었다. 이주의 진원이 광산지대에서 농촌지역으로 확대되어 60년대 초기는 곡물생산 위주의 구릉지대 농민들이 많이 빠져나갔으며 1960년대 후반이 되면 고산지대인 바르바지아(Barbagia)의 목축민들 중에서도 이주 대열에 동참하는 사람들이 많아졌다(King and Strachan 1980: 210-21).

국내 이주와 해외 이주로 나뉘볼 때, 전후 시기는 국내 이주의 비중이 커졌다. 1951-71년 기간 이주자 총 40만 명 중에서 이탈리아 타지역으로 나간 사람은 30만여 명인 데 비해, 해외 이주자는 9만여 명으로 추정된다. 1960년대로 접어들어 공업이 발달한 이탈리아 북부의 고용 기회가 늘어남에 따라 북부 도시들로의 이주가 크게 증가했고, 그만큼 해외로의 이주 흐름은 약화되었다. 사르데냐인 이주민들이 선호한 지역은 사르데냐와 역사적 관련성이 깊은 피드몬트(Piedmont)와 리구리아(Liguria)를 비롯해서 향로가 개설되어 있었던 롬바르디(Lombardy), 투스카니(Tuscany), 라티움(Latium), 캄파니아(Campania) 지역이었다. 농촌지역에 정착한 사람도 일부 있기는 하지만 대부분은 토리노, 제노바, 로마 등 이탈리아 북부 도시들로 이주했다(King and Strachan 1980: 210).

이 시기 해외 이주지로는 북아프리카 대신 유럽이 중심을 차지했다. 전체 해외 이주자 중에서 약 93%가 유럽 다른 나라로 이주한 것으로 나타난다. 사르데냐인들은 유럽 국가 중 프랑스를 가장 선호했지만, 후반으로 갈수록 독일의 중요성이 더 커졌다. 직업적 구성 면에서 볼 때, 초기에는 비숙련 단순노동 종사자가 많았지만 1960년대 이후에는 노동 숙련도가 높은 일에 종사하는 사람들이 점점 더 많아졌다.

섬 내부적으로는 칼리아리, 오리스타노(Oristano), 사싸리, 포르토 토레스(Porto Torres) 등 산업이 발달한 도시지역으로의 인구 이동이 빠르게 진행되었다. 인구 흡인력이 가장 컸던 곳은 수도 칼리아리였다. 칼리아리 인구는 1951년 약 14만 명에서 1961년 약 18만 명, 1971년 약 22만여 명으로 증가했다(King and Strachan 1980: 213).

1970년대로 들어선 이후에는 해외 이주 물결이 상당히 약화되어, 1972년을 기점으로 해외로 나가는 사람보다 귀환하는 사람이 더 많아지는 역전 현상이 나타났다. 이것은 사르데냐 경제상황의 호전 덕택이라기보다는 유럽 경제위기의 여파에 기인했던 것으로 보인다. 해외 취업 기회가 줄어들면서 영구적 이주 대신 일종의 “왕복”(round-trip) 이주, 즉 섬 외부와 내부를 돌아다니며 거주하는 순환적(rotational) 이주 형태가 늘어났다(Aru 2016: 92-93).

### 3-3. 최근 추세

사르데냐 인구는 2002년 1,630,847명에서 2013년 1,663,859명으로 늘어났다. 이 시기 자연증가가 마이너스를 기록했다는 점을 감안할 때 섬을 떠난 인구보다 들어온 인구가 더 많았음

을 알 수 있다. 이전 시기와 마찬가지로 해외보다 국내 이주가 압도적으로 많다. 국내 타지역에서 들어와 거주등록을 한 사람과 사르데냐를 떠나면서 거주등록을 취소한 사람은 각각 376,899명과 372,890명으로 거의 비슷한 수치이다. 이와 달리, 사르데냐와 해외지역 간의 이주는 전입(54,900명)이 전출(19,602명)보다 훨씬 많은 것으로 나타난다(Aru 2016: 94).

그러나, 최근 몇 년간 다시 외부를 향한 이주 흐름이 강화되고 있다. 2013년 SVIMEZ (Association for Southern Italian Development)의 보고서에 따르면, 2010년과 2011년에 섬을 떠난 사람은 약 6천6백 명이다. 이들의 연령대는 18세에서 34세이고 대부분 술치스(Sulcis)와 누오로(Nuoro) 지역 출신이다. 섬 내륙 소도시들의 장기적인 인구감소와 도시 및 해안지대로의 이동이라는 양극화 추세가 계속되고 있음을 알 수 있다. 이들의 목적지는 이탈리아 북부지방, 특히 밀라노가 많았으며 해외로 거주지를 옮긴 사람도 600명 정도 있었다.

해외 이주 역시 전출이 전입보다 많아졌다. 2010년과 2013년을 비교할 때, 해외에서 들어온 사람은 5,945명에서 4,361명으로 감소한 반면, 해외로 나가면서 거주등록을 취소한 숫자는 1,485명에서 2,593명으로 증가했다. 해외 이주는 독일과 프랑스로 나가는 사람이 절반 정도를 차지하며 그 뒤를 벨기에, 스위스, 네덜란드, 영국 등 유럽 국가들이 잇고 있다. 최근 몇 년간은 우루과이, 브라질, 칠레, 아르헨티나 등 남미 국가들로의 이주가 눈에 띄게 늘어났다. 이와 같은 이주 흐름은 단순한 고학력자 “두뇌 유출”(brain drain) 현상이 아니라 3차산업 부문의 위기, 인플레이션, 취업난, 그리고 산업시설 폐쇄에 따른 고용 악화 등과 연계된 것으로 보인다(Aru 2016: 94-95).

또 하나 주목할 만한 현상은 외국인 주민의 증가이다. 과거에는 사르데냐를 최종 목적지로 생각하는 국제적 이주자가 많지 않았다. 사르데냐에 입항한 외국인들은 임시거주증을 받은 다음 다른 지역으로 이동하는 것이 일반적이었다(Gentileschi 2005). 1970년대 후반 무렵부터 특히 모로코인을 비롯한 일부 북아프리카인들의 정착 사례가 나타나기는 하지만 그 규모는 무시할 정도에 지나지 않았다. 그러나, 최근 외국인 주민의 존재가 눈에 띄게 커졌다.

사르데냐 외국인 주민의 절대숫자와 비중은 과거에 비해 크게 증가했다. 2013년 사르데냐의 외국인 주민은 35,600명으로 이는 섬 전체 인구의 2.2%에 해당한다. 외국인 비율이 이탈리아 20개 주 중에서 최하위를 기록하고는 있지만 1991년의 수치가 각각 7,253명과 0.4%에 불과했다는 점을 감안하면 인상적인 증가세라 할 수 있다. 국적별 구성도 과거와 크게 달라졌다. 1990년대만 하더라도 북아프리카 출신이 대다수였지만 그때부터 동유럽 출신이 서서히 늘어나 지금은 루마니아인이 1위를 점하고 있다. 2013년 현재 루마니아인은 총 9,654명으로 전체 외국인 주민의 27%를 차지하고 있으며 그 뒤를 모로코(3,884명), 세네갈(2,793명), 중국(2,699명), 우크라이나(1,681명)가 잇고 있다. 거주지역 분포를 보면, 관광 등 3차산업이 발달한 남부의 칼리아리와 북동부 올비아-템피오(Olbia-Tempio) 지역에 약 60%에 가까운 인구가 집중되어 있다(Carboni and Fois 2016: 101-103).

#### 4. 미래를 위한 고리로서의 이주민

사르데냐가 당면하고 있는 가장 심각한 문제 중의 하나는 인구 감소와 고령화 현상이다. 섬 인구는 당분간 안정세를 유지할 가능성이 크지만 중장기적으로는 인구 감소 속도가 점점 더 빨라질 것으로 예상된다(Corsale 2016: 75). 사르데냐의 출산율(fertility rate)은 2011년 1.11에서 매해 하락세를 나타내고 있다. 2016년 추정치는 1.07로 유럽에서 가장 낮은 수준이다. 그와 함께 고령화가 빠르게 진전되고 있다. 2001년 116.1%이었던 사르데냐 노령화 지수는 2011년 164.1%로 상승하여 전국 평균(148.7%)을 상회하게 되었다(Corsale 2016: 72).<sup>7)</sup> 이 수치는 2013년 169.2%, 2013년 174.4%, 2015년 180.7%, 2016년 187.9%, 2017년 195.5%로 매년 커지고 있다. 이것은 특히 이출 인구가 많은 내륙 마을들에서 더욱 더 심각한 양상으로 나타난다.

사르데냐의 미래가 걸린 이 문제를 해결할 수 있는 방법을 찾기는 쉽지 않다. 무엇보다, 젊은 연령층이 빠져나가는 것을 줄이고 국내외의 젊은 이주민이 더 많이 섬에 정착할 수 있는 조건을 만들어야 하는데, 섬의 각종 지표들을 보면 이것은 지극히 힘든 일이 될 것처럼 보인다. 사르데냐는 2011년을 기준으로 부(wealth)의 수준에서 유럽 272개 지역(region) 중 190위를 기록했다. GDP는 계속 떨어지고 있고 일자리 역시 2007년 61만 개에서 2013년 55만 개로 큰 폭의 하락세를 보였다. 한편, 이 기간 동안 실업률은 7%에서 17.5%로 상승했다(Carboni and Fois 2016: 104).

세계적 관광지로서의 명성 또한 섬의 젊은 연령층을 붙들어두거나 국내 다른 지역에서 젊은 이들을 불러들이는 데 크게 기여하지 못하고 있다. 사르데냐에서는 1960년대에 해외자본에 의해 코스타 스메랄다(Costa Smeralda)에 대단지 리조트가 건설된 이후 이를 본뜬 관광개발 프로젝트들이 여러 지역에서 경쟁적으로 추진되었다. 개발 광풍은 일부 해안지역, 특히 올비아-템피오, 칼리아리, 사싸리 지역의 해변에 집중되어 이곳에 많은 휴양객용 아파트나 주택이 지어졌다(Perelli 2016).<sup>8)</sup>

관광에 대한 의존도가 높은 이 섬의 딜레마는 관광산업이 이 일부 지역의 해변에 집중되어 있다는 점이다. 사르데냐를 찾는 관광객은 2012년의 경우 입도 인원 기준으로 212만 명이었고 숙박일 기준으로는 천만이 넘는다. 내국인과 외국인 비율은 숙박일 기준으로 6대 4 정도이며 외국인 관광객은 유럽 국가들에서 온 사람이 대부분이다. 관광시즌은 6월부터 9월까지 4개월에 집중되어 있다. 전체 관광객의 80% 이상이 이 기간에 주로 해변에서 휴가를 즐긴다(Iorio 2016: 225-226). 이처럼 공간적·시간적 차원에서 일부 장소와 계절에 집중된 관광은 환경훼손 등 여러 가지 피해를 낳을 뿐 아니라, 여름 몇 개월 동안만 관광객이 몰리는 탓에 관광업 종사자들이 안정적인 일자리와 소득을 기대하기 힘든 문제가 있다. 최근 사르데냐 주정부가 “Endless Sardegna”라는 구호를 앞세워 해변 휴양지 이외의 관광자원 개발을 적극적으로 추진

7) 노령화 지수(aging index)는 유소년층 인구(0-14세) 100명에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비를 말한다.

8) 1993년에 처음으로 해안선 300미터 이내에는 건물을 신축하지 못하게 하는 규정을 담은 법안이 통과되어 일정 정도 난개발을 저지할 수 있게 되었다.

하고는 있지만 아직 큰 성과는 없는 것처럼 보인다.<sup>9)</sup> 다양한 자원을 활용한 지속 가능한 관광은 향후 사르데냐가 가장 중점적으로 추진해야 할 목표 중 하나가 될 것 같다.

한 가지 희망적인 요소는 외국인 이주자가 증가하고 있다는 점이다. 몇 가지 점에서 외국인 주민은 사르데냐의 낮은 출산율과 심각한 고령화로 인한 사회문제를 부분적으로 완화시켜준다. 첫째, 이들의 평균 연령이 내국인 평균 연령보다 10세 가까이 낮다. 둘째, 외국인 여성의 출산율이 사르데냐 여성들에 비해 훨씬 높다. 2012년 섬 전체의 출산율은 1.14인데, 외국인 여성과 사르데냐 여성은 각각 2.52와 0.9로 나타난다. 셋째, 심각한 고령화와 인구 감소로 인해 생겨나는 노동시장의 틈새를 채워준다. 예를 들어, 일부 모로코 이주민은 젊은 연령층 인구가 많지 않은 소도시들에서 행상 일을 하는데, 이들은 방문판매에 의존할 수밖에 없는 노인들의 필요를 해결해 주는 역할을 한다.<sup>10)</sup> 외국인 여성들이 노동시장에서 수행하는 역할도 비슷하다. 사르데냐의 경우 여성 외국인 비중이 전국 평균보다 높은 57%이다. 특히 우크라이나, 루마니아, 폴란드 출신 이주민 집단에서 여성 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 이 여성들은 주로 인구 고령화에 따라 노동 수요가 많은 가내 영역에서 일한다. 이들 덕분에 사람들은 낮은 출생률과 고령화, 그리고 미흡한 수준의 공공서비스로 인해 겪어야 하는 고통과 불편을 덜 수 있다(Carboni and Fois 2016).

## 5. 사르데냐와 제주도의 이주: 비교의 시각

제주도는 사르데냐와 비슷하면서 다르다. 전국 평균에 미치지 못하는 낮은 소득 수준, 부족한 양질의 일자리, 관광산업에 대한 높은 의존도 등 경제적인 측면에서 비슷한 부분이지만 인구와 이주 패턴을 보면 주목할 만한 차이점이 있다.

사르데냐와 달리 제주도는 최근 들어 전체 인구나 순유입 인구가 큰 폭으로 증가하고 있다. 제주도 인구는 2005년 55만8천 명에서 2015년 62만4천 명으로 12%의 증가했다. 또, 2010년에 처음으로 전입자가 전출자보다 많아진 이래 순유입이 계속 증가세를 기록 중이다.<sup>11)</sup>

전입자 중에서 대도시 출신과 젊은 연령층이 차지하는 비중이 높은 것도 주목할 필요가 있다. 2016년 전입인구의 이전 거주지 분포를 보면 서울 25.9%, 경기 27.1%, 부산 7.3% 등, 대도시 출신이 많다. 연령은 30대 22.6%, 40대 18.2%, 20대 18.1%로 나타나 젊은 연령층 중심의 이주 현상이 꾸준히 유지되고 있다. 이것은 제주도의 노령화 지수를 일정 정도 낮추는 효과가 있는 것으로 보인다.<sup>12)</sup>

외국인 체류자 또한 빠른 증가세를 보인다. 2015년 현재 제주도의 외국인 체류자는 16,960

9) 여기에는 농촌지역을 대상으로 하는 농업관광과, 바루미니(Barumini)의 누라게(Nuraghe) 유적 등 고고학적 유적지와 각종 박물관을 대상으로 하는 문화관광 등이 포함될 수 있다.

10) 이에 대해서는 Bachis(2016)를 참조하라.

11) 최근 몇 년의 순유입 증가치를 보면 2013년 7,823명, 2014년 11,112명, 2015년 14,257명, 2016년 14,632명이다.

12) 제주도의 노령화 지수는 2016년을 기준으로 89.7%로 이는 사르데냐에 비해 훨씬 낮은 수준이다.

명(제주도 인구의 2.7%)으로 이는 2005년 2,178명(제주도 인구의 0.4%)에 비해 7배가 증가한 수치이다. 제주도는 17개 시도 가운데 외국인 증가율이 가장 높은 곳으로 나타났다.

인구와 이주 패턴에서 이와 같은 차이점이 생기게 된 것은 무엇보다 2007년 올레길 개설을 계기로 제주도가 많은 사람들에게 힐링과 대안적 삶의 장소로 각인된 데 힘입은 바 크다. 1983년 100만 명 수준에 머물렀던 제주도 관광객은 2005년 500만 명을 돌파했고 2016년 1500만 명을 돌파했다. 2016년의 경우 내국인 관광객이 77%로 압도적으로 높은 비율을 차지하며 월별로 보면 최저 1월 6.6%부터 최고 8월 9.8%까지 비교적 고른 분포를 보인다. 사르데냐와는 대조적으로, 이처럼 일년 내내 꾸준하게 많은 관광객이 찾기 때문에 숙소, 카페, 음식점, 수공예 판매 등의 생업을 통해 비교적 안정적인 소득을 올릴 수 있다. 그렇기 때문에 제주도는 대안적 삶을 추구하거나 새로운 생계 기회를 찾고자 하는 젊은 연령층이 선호하는 이주지가 될 수 있는 것이다.

역으로 말하면, 최근 많은 사람이 지적하고 있는 난개발로 인한 환경훼손, 대규모 투자에 의한 과도한 상업화, 특정 지역의 관광객 포화 현상 등이 계속 진행되어 제주도가 갖고 있는 힐링과 대안적 삶의 장소라는 이미지가 무너지면 현재 제주도가 누리고 있는 상대적 우위는 언제든 사라질 수 있다는 것이다. 아마도 이것이 사르데냐 사례가 제주도에 던지는 경고의 메시지일 것이다.

## [참고문헌]

- Silvia Aru, 2016, "Deserting the City and the Countryside": Socioeconomic Restructuring and Migration Process, in *Surrounded by Water: Landscapes, Seascapes and Cityscapes of Sardinia*, edited by Andrea Corsale and Giovanni Sistu, Cambridge Scholars Publishing, pp. 82-98.
- Francesco Bachis, 2016, "Transnational Migrations in Sardinia: Notes about Belongings, Boundaries and Tolerance," in *Intercultural Horizons Volume IV: Identities, Relationship and Languages in Migration*, edited by Eliza J. Nash, Nevin C. Brown and Lavinia Bracci, Cambridge Scholars Publishing, pp. 115-126.
- Michele Carboni and Marisa Fois, 2016, The Foreign Presence in Sardinia, in *Surrounded by Water: Landscapes, Seascapes and Cityscapes of Sardinia*, edited by Andrea Corsale and Giovanni Sistu, Cambridge Scholars Publishing, pp. 99-111.
- Andrea Corsale, 2016, "Demographics of Sardinia: Main Features and Trends," in *Surrounded by Water: Landscapes, Seascapes and Cityscapes of Sardinia*, edited by Andrea Corsale and Giovanni Sistu, Cambridge Scholars Publishing, pp. 64-81.
- L. Fiorini, et al., 2016, Urban development of the Coastal System of the Italian Largest



- Islands: Sicily and Sardinia, *Ocean & Coastal Management*,  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.12.008>
- Nick Gallent, 2015, "Bridging social capital and the resource potential of second homes: The case of Stintino, Sardinia," *Journal of Rural Studies* 38: 99–108.
- Maria Luisa Gentileschi, "The immigration model of Sardinia, an island and a border region", *Belgeo* [Online], 1–2 | 2005, URL : [http:// belgeo.revues.org/12526](http://belgeo.revues.org/12526) ; DOI : 10.4000/belgeo.12526.
- Gert-Jan Hospers, 2003, "Localization in Europe's Periphery: Tourism Development in Sardinia, *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 6, pp. 629–645.
- Monica Iorio, 2016, Tourism in Sardinia: A Potential Yet To Be Achieved, in *Surrounded by Water: Landscapes, Seascapes and Cityscapes of Sardinia*, edited by Andrea Corsale and Giovanni Sistu, Cambridge Scholars Publishing, pp. 220–241.
- Russel King and Alan Strachan, 1980, "Patterns of Sardinian Migration," *Tijdschrijf voor Econonmische en Sociale Geografie*, Vol.71, No.4, pp. 209–222.
- Carlo Perelli, 2016, Coastal Planning and Tourist Development: Reframing Sea Paradise, in *Surrounded by Water: Landscapes, Seascapes and Cityscapes of Sardinia*, edited by Andrea Corsale and Giovanni Sistu, Cambridge Scholars Publishing, pp. 142–154.
- Antonio Sorge. 2015. *Legacies of Violence: History, Society, and the State in Sardinia*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lina Unali and Franco Mulas, "Sardinian Immigration to the Americas since 1900 Projected into the Year 2000"

■ abstract

## Migration in Sardinia as a Mediterranean Corridor: Historical Background and Recent Trends

Soo Hyun Jang  
Kwangwoon University

Sardinia, as a Mediterranean corridor, is located at a strategic position, connecting European countries including Italy to North Africa, and more remotely to Middle East. It is 13 times bigger than Jeju Island, but its population is only 2.5 times larger. What kept this island low in population density and how is it related to its migratory patterns? In what aspects does it differ from Jeju Island in migration patterns? Does it show a similar trend to Jeju Island that has in recent years attracted sizable young immigrants from urban areas? These are the questions I want to answer in examining Sardinia's long-term population changes, notable migratory patterns, and the immigrants issue that can have important bearings on the island's future, as it struggles to cope with the problems caused by its aging and shrinking population.

## 생태유토피아 섬의 다양한 경로들

김현미 (연세대학교 문화인류학과 교수)

### 1. 생태유토피아의 지속(불)가능성.

1921년 소설 <바다와 사르데냐>를 쓴 DH 로렌스는 “이 땅은 어디와도 비교할 수 없다. 사르데냐는 무언가 다르다. 매혹적인 장소들과 여행하기에는 먼 거리. 아직 끝나지 않은, 아직 확고한 것이 없는, 이 땅은 자유 그 자체다”

전에는 이상적인 낙원이었던 곳이 NATO의 군사주의 산업복합체와 그것의 기생물들에 의해 지구상의 지옥으로 변하고 있다.

위의 글은 바네사 빌리(Vanessa Beeley 2016)가 나토(NATO)를 포함한 군사기지과 이에 따른 독성물질 피해가 어떻게 사르데냐를 자유의 땅에서 지구상의 지옥처럼 변질시켰는지를 격하게 표현한 말이다. 그러나 사르데냐는 군사기지의 치명적인 현존보다는 생태유토피아적 섬 문화의 전형을 보여주는 곳으로 유명하다. 사르데냐는 24,000 평방킬로미터의 면적을 가진 지중해 연안에서 두 번째로 큰 섬이며, 이태리 본토의 10분의 1의 크기다. 사르데냐는 세계 최고의 장수지역으로 선발되었을 뿐 아니라, 자연그대로의 오염되지 않은 해변으로도 유명하다. 사르데냐 섬은 “세계에서 유일하게 남녀의 평균수명이 비슷하고” “현재 지구상의 어느 도시와 비교해도 100세 노인의 숫자가 평균 여섯 배 이상 많은” 지역이다(수전 핀커 2015: 25). 100세 이상 장수자의 수가 많아 ‘블루존’에 선정되었다. 사르데냐의 생태 유토피아적 이미지는 관광객의 증가에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 160만 인구인 사르데냐를 방문하는 관광객 수는 1년에 1200만 명이나 된다. 사르데냐 지역정부는 최근 ‘끝이 없는 사르데냐(Endless Sardinia)’라는 구호를 내걸고 복합적 체험을 유도하는 관광을 적극 홍보하고 있다. 사르데냐는 산, 바다, 독특한 토착 문화, 역사, 지역적 다양성 등 끝이 없는 매력을 지니고 있어 다양한 경험이 가능하다는 의미이다. 실제로 사르데냐는 해안지역, 산악지역, 동서남북의 위치에 따라 마을마다, 도시마다 역사와 문화가 독특하고 다르다. 동시에, ‘끝이 없는 사르데냐’는 ‘섬’의 독특함을 의미하기도 한다. 이미 과도한 개발과 정형화된 형태의 근대화를 통해 독특성이나 토착성을 상실한 자본주의적 도시화 과정에서 상대적으로 고립되어있던 섬은 오히려 강한 매력과 흡인력을 지닌 공간이기 때문이다.

섬 또는 섬나라들은 물리적 위치, 기후, 함유하고 있는 천연 또는 문화자원, 파괴되지 않는 독특한 생태계 덕분에 최근 큰 관심을 받고 있다. 대륙에서 떨어진 섬은 과학적 관심을 끌 만큼 생태계가 소우주의 신비를 간직할 뿐 아니라, 종간의 내부 경쟁이 세지 않아 대륙보다 다

양하고 특이한 형태의 동식물군이 생존할 수 있었다. 또한 국가는 세금, 체류 규정, 특별 혜택 등을 통해 경제 활성화와 관광유치를 촉진하고 있다. 그러나 지리적 특성으로 유지되어 온 배타적인 결속 문화는 섬이 본토나 중앙 정부로부터 자치와 자율을 요청해 온 근거이기도 하다. 이 때문에 섬이라는 지역성은 의식주 및 생계양식, 심리적 특질을 포함하여 토착성이 구성되는 곳이고, 생태계의 보고이면서 동시에 언제든지 중앙정부의 정치적 통제와 ‘남용’의 가능성에 노출되어 있었다. 섬지역의 대표적 ‘남용’ 사례는 위험의 외주화(externalization of risks)를 목적으로 한 군사 기지 설립이다. 사르데냐는 이태리 군사기지의 80퍼센트가 집중된 초고도화된 군사복합단지이다. 오랜 기간 ‘비밀주의 원칙’에 의해 알려지지 않았지만 군사시설 및 오염물질의 저장고인 사르데냐의 모습은 생태유토피아 섬의 또 다른 현실이다. 오염되지 않는 생태계의 보고 및 장수지역이라는 이미지와 최근 새롭게 가히 재앙적인 위험성이 폭로되고 있는 군사기지로서의 사르데냐는 섬이라는 지역적 특수성이 본토 혹은 중앙정부와 맺고 있는 모순적 관계를 잘 보여준다. 양립 불가능한 현실과 경험의 공존하는 사르데냐의 사례를 통해 우리는 섬지역의 가능성과 취약성을 동시에 목격할 수 있다. 본 발표문은 섬이라는 지역적 특성이 사르데냐를 어떻게 낙원과 지옥이라는 이중적이고 모순적인 상황에 놓이게 했는지를 분석하는 글이다. 문헌 조사 및 현지조사를 통해 사르데냐의 경험을 외부인의 시선으로, 동시에 전 지구적 시민 사회의 일원으로서 구성해보려는 시도이다. 이를 통해 제주의 개발 및 발전 정책과 그 방향을 위한 비교/참조체계를 제공하고자 한다.

## 2. 생태유토피아의 지속가능성

### 1) 장수 신화: “그 마을에서는 주말마다 함께 빵을 굽는다.”

수전 핀커(2014)는 <빌리지 이펙트>라는 책에서 사르데냐 산악지대 사람들이 어떻게 장수할 수 있었는지를 분석하면서 그 요인을 “그 마을에서는 주말마다 함께 빵을 굽는다.”로 표현한다. 사르데냐 사람들은 주말마다 이웃 친지들과 함께 모여 빵을 굽고, 광장에 모여 수다를 떠다. 양치기와 농사 등 주로 고된 육체노동을 하면서도 의료 혜택을 잘 받지 못하는 산악지대 사람들이 같은 시기에 유럽이나 북아메리카에서 태어난 사람보다 무려 20-30년이나 오래 살고 있다는 것을 어떻게 해석해야하는지 고민하다가 나온 대답이다. 사르데냐인들은 산악지대에서 살면서 지정학적으로 고립되어 있었으므로 풍토병과 외부인의 침략으로부터 상대적으로 자유로웠고, 동시에 배타성을 갖게 되었다. 이 지역인들에게는 ‘바다에서 오는 자는 다 도둑이다’라는 속담이 있는데, 이런 배타성이 부정적 영향만을 끼친 것은 아니다. 고립은 오히려 끈끈한 가정애와 공동체 정신을 만들어냈다. 장수는 양젖, 치즈, 와인을 포함한 지역 음식과 함께 사회적 결속력 덕분에 가능했다. 사르데냐는 토착적인 재료와 스페인, 아랍, 북아프리카 등의 영향을 받아 발전된 독특한 식문화로 2010년 유네스코 무형문화유산으로 지정된 ‘지중해 식문화’의

일부를 구성하고 있다. 토착적 방식으로 재배된 120여종의 포도에서 생산된 와인들, 목축업의 발달로 만들게 된 염소치즈 및 카스 마루주(Casu Marzu)라 불리는 썩혀 만드는 치즈, 다양한 종류의 파스타와 빵 등은 사르데냐의 매력적인 ‘토착’ 혹은 향토 음식이다. 그러나 이런 물리적 요소만큼이나 사회문화적 ‘관계’가 장수에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 사르데냐인들의 사회적 유대관계는 삶에 대한 만족감과 질병에 대한 면역력에까지 영향을 미쳤다. 느슨하고 얇은 관계보다는 자신을 잘 아는 사람, 즉 가족이나 친족이 제공하는 진정한 사회적 지원과 강렬한 소속감이 이러한 유대 관계의 핵심이다. 이는 사르데냐인들이 지위 혹은 거리와 상관없이 나이 든 가족을 찾아가는 일을 도덕적 의무로 여기기 때문에 가능하다. 즉, 산지라는 지형적 특성에서 기인한 지역적 고립과 유전적 고립, 식습관 등이 사르데냐 지방의 놀라운 장수 비결이자 조건이다. 이 때 가장 핵심적인 문화적 요소는 사르데냐 마을의 일상이기도 한 “얼굴을 마주하는 접촉”이다. 얼굴을 마주하고 빵을 나누는 문화는 외부인에 대한 관용과 환대로 확장된다. 이런 사회문화적 속성은 사르데냐 사람들이 단순히 배타적이라기보다 사르데냐인의 정체성과 강한 자부심을 지켜내면서 동시에 관광객이나 타인을 배려하고 환대하는 독특한 섬 정체성, 즉, 인슐라리타를 발전시켜낸 결과다. 이런 관점은 사르데냐의 관광 유치 및 생태계 보전 정책에 잘 반영되어 있다.

## 2) 생태 지향적 관광

7년째 기아지역(Baia Chia) 시장 직을 수행하고 있는 마리아 콘체다스타다씨는 한국에서 온 연구진을 해안이 한눈에 보이는 언덕위로 데려갔다. 그녀는 “지금 보는 대로 바다의 파노라마 뷰를 그대로 유지하는 것이 목표다”라고 말했다. 해수욕을 즐기러 온 관광객을 위해 편의시설로 큰 건물 등을 짓는 것보다는 세대를 거쳐 유지될 수 있는 지역민의 정체성을 성장시키게 중요하다는 의미이다. 이런 지역 개발의 방향은 앞선 경험에서 얻은 교훈 덕분이었다. 이전에 이미 대규모 위락 및 숙박 시설을 지어 관광객을 유치해봤지만, 건물주 외엔 어떤 사람에게도 도움이 되지 않는다는 것을 깨달았다고 한다. 사르데냐 대부분의 해안가에는 그곳으로부터 300미터 이상 떨어진 곳에만 건물을 짓게 하는 규정이 있고, 이는 매우 엄격하게 지켜진다고 한다. 기아지역은 최근에는 500미터로 그 기준을 높이려 한다. 또한 기아지역은 해변까지 나무로 된 보행로를 만들었다. 해변 근처에는 기아지역에서 설립한 샤워시설이 하나 있고, 여기서는 샴푸, 린스 등의 사용을 금지한다. 대부분의 사람들은 자신의 숙소로 돌아가서 씻어야 한다. 쓰레기를 함부로 버리면 그 안에서 버린 사람의 신원이 드러날 만한 영수증 등을 찾아 1000 유로의 벌금을 물린다고 한다. 기아 지역 시장은 “관광의 목표는 주로 7,8월에만 몰리는 해수욕 위주의 관광객을 연중으로 분산시키면서 더 많은 관광객을 유치하는 것이다”고 말한다. 이를 위해 로맨스 보트를 띄우거나 트레킹 코스, 승마코스를 개발하는 등 지역을 방문해 할 수 있는 다양한 활동을 제공하지만, 승마를 해도 말을 타고 해변으로 갈 수는 없다고 말한다. 그녀는 “지속가능한 관광은 관광을 막는 것이 아니다. 관광객의 장기적 체류와 연중 분산을 위해 노력하면서도, 생태 환경을 변화시키지 않는 것이 가장 중요하다”고 주장한다. 사르데냐는 천혜의 오염되지

얇은 해변을 홍보하며 관광객을 유치하고 동시에 해변이 관광 사업에 오염되지 않도록 큰 관심을 기울이고 있다. 사르데냐는 휴가철에 갑작스럽게 몰려드는 외부인들은 장기적 관점으로 섬의 복지와 안녕에 큰 관심을 두지 않기 때문에 섬 자원의 파괴에 둔감하다는 것을 안다. 외부로부터 들어온 동식물 또한 파괴적 영향력을 갖기 쉽다. 이 때문에 동식물의 유출 및 유입도 엄격하게 관리한다.

파트리자 모디카(Patrizia Modica) 교수와 공동 집필진의 저작(2016)에서 보듯, 사르데냐는 해안 생태계를 보호하고 난개발을 막기 위해 매우 엄격한 기준과 목표를 설정하고 있다.

기아지역의 예처럼 사르데냐에서 지역의 정체성, 자연문화 보존과 관광객 유치 사이의 균형을 어떻게 잡을 것인가는 핵심적인 이슈다. 관광 정책의 목표는싼 가격의 대규모 관광을 유치하기보다 사르데냐 역사와 문화를 알려주는 여행으로 유도하는 것이다. 즉, 바다 중심의 관광이 아니라 섬의 역사와 문화가 담긴 질적인 관광을 지향한다.

에너지 대책도 생태계 보존과 밀접한 관련을 맺고 있다. 풍력 발전소는 소음이 크고 자연경관을 해치기 때문에 장려하지 않고, 대신 태양열을 비롯한 대체에너지 발전에 힘을 기울이고 있다. 해수욕을 하기 위해 관광객이 집중되는 1, 2월에는 쓰레기 문제가 심각하다고 한다. 쓰레기를 활용해서 에너지를 만들어 내는 형태로도 문제를 해결해가고 있다.

### 3) 저항의 관광화

현지조사 시 심층면접을 한 교수는 아래와 같이 흥미로운 얘기를 들려주었다.

통계청 설문조사에서 당신은 유럽 사람인가, 이태리 사람인가, 사르데냐 사람인가 라고 물어 문항 분석한 결과 사르데냐 사람들은 사르데냐 사람, 유럽사람, 그리고 마지막으로 이태리사람이라고 말한다. 사르데냐 사람들은 국가의 국민이라는 의식보다 사르데냐 지역공동체 의식이 더 투철하다.

강한 정체성은 유연함을 요청하는 자본주의의 확산을 방해하는 요인으로 지목된다. 즉, 자본이나 국가 통제력의 유입에 저항하는 지역민의 정체성은 항상 후진적이며 낙후된 것으로 평가받는다. 사르데냐에서 가장 야만적이고, 전통적이며, 접근하기 어렵다고 여겨지는 산악마을 중 오르고솔로의 사례는 매우 흥미로운 반전을 제공한다. 연구진이 방문한 젤나루젠투 산맥의 가파른 산비탈에 위치한 마을 중 하나인 오르고솔로는 가는 길이 매우 험난함에도 불구하고 현재는 관광 마을로 부상했다. 오르고솔로는 이태리 정부에 대항한 저항정신이 담겨진 건물 벽화들로 유명할 뿐 아니라 “분리주의 반대파”가 몰려있는 동네로도 유명하다. 오랜 기간 험준한 산악지대에서 목축을 통해 생계를 유지해 온 사람들은 외부인을 경계하여 폭력을 휘두르는 등 ‘악명’이 높았고, 이는 야만적이고 전통적인 것으로 낮게 평가되었다. 그러나 현재 오르고솔로는 전 세계인의 저항성지로 관심을 모으고 있다. 1968년 11월에 발생한 오르고솔로 주민들의 저항은 지역민들이 자기 보호의 권리에 관심을 갖게 만드는 계기가 되었다. 이들은 자신의 지역에 들어설 계획이던 사격장 건설에 반대하며 열렬히 저항했다. 이런 지역 운동은 이태리 정부

와 사르테냐의 사회, 문화, 정치, 경제적 관계에 의문을 표시하는 정치적 논쟁으로 확산되기 시작했다. 오르고솔로의 저항은 소외된 지역사회가 자신의 커뮤니티를 지킬 권리를 주장하는 행위자성이란 개념을 확립시켰고, 프라토벨로 항쟁이라 불리며 군사주의와 군사기지에 반대하는 저항의 포문을 열었다. 이러한 오랜 저항의 역사는 마을 전체를 뒤덮은 벽화를 통해 고스란히 재현되고 있다. 이를 통해 사회적 기억과 감정은 후세대들과 전 세계의 시민들에게 계승되고 있다. 연구진이 방문할 당시 오르고솔로는 많은 관광객들로 붐볐고 지역 민속품이나 벽화를 담은 우편엽서 등을 파는 가게들이 즐비했다. 오르고솔로의 사례는 생태계 및 생계양식이 역사적 경험과 저항 정신에서 분리될 수 없다는 것을 잘 보여준다. 자유를 향한 움직임은 이제 관광객을 불러오는 문화적·역사적 자원이 되고 있다.

### 3. 군사주의적 재앙과 생태유토피아의 불가능성

#### 1) 군사주의를 통한 섬의 남용

사르테냐는 ‘거대한 군사복합지역’(giant military complex)이 되고 있다. 이태리 군을 포함해 나토, 미군기지 등 군사기지의 집중은 사르테냐의 미래를 어둡게 만드는 요소이다. 사르테냐에 어떤 배경과 이유로 군사기지과 실험장이 건설되었는가를 이해하기 위해서는 정치경제학적, 역사적, 문화적 맥락이 고려되어야 한다. 무엇보다 ‘섬’이란 지역적 환경은 본토가 부담하기 어려운 위험을 ‘외주화’하는 기능을 오랜 기간 수행해왔다. 섬의 오용(abuse)이 가속화되면서 섬은 더 이상 안전한 공간이 아니며, 외부의 위협에 면역력을 갖추지도 못한 상태에서 위계적으로 육지에 통합되어 간다. 섬은 생태계적으로 독특하고 동시에 취약하다. 한번 파괴되면 다시 회복하거나 돌이킬 수 없다. 섬은 그야말로 생태계적 소우주이며, 내부 경쟁이 세지 않아 대륙보다 다양하고 특이한 형태의 동식물군이 생존할 수 있다. 스톡홀름 국제평화 연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)의 보고서에 의하면, 섬이 활용돼 온 방식은 크게 민간차원과 군사적 차원으로 나눌 수 있다. 민간차원에서는 이주를 통한 정착이 발생해 섬에서 나오는 다양한 자원을 가져간다. 인간 정착은 영구정착자와 임시체류자로 구분될 수 있고, 토착적 운반능력(indigenous carrying capacity)의 한계를 곧잘 넘기는 수준인 경우가 많다. 실제로 섬을 사용하는 것(use)과 오용하는 것(abuse)사이에 명확한 구분을 짓기는 어렵다. 섬 오용의 가장 심각한 문제는 군사적 목적으로 섬을 사용하는 것이다(134-140). 냉전시대 강대국인 미국의 초국가적 군사주의의 전략지 역할을 하는 곳은 많은 경우 본토보다는 섬이다. 섬은 이런 점에서 대항 혹은 노동중개자의 역할을 맡도록 요구된다. 일련의 법적 장치 혹은 비밀스러운 거래를 통해 군대가 들어오고 다양한 무기 실험이 실행된다. 군대에 필요한 노동력을 제공하는 섬주민이나 근처에서 생계를 이어가는 사람들은 음벰베(Mbembe)가 개념화한 ‘죽음정치적 노동’을 수행하는 것이나 다름없다. 군복무와 군사 노동은 필연적으로 생명

을 위협에 처하게 함으로써만 수행될 수 있는 일이므로 죽음정치적 노동의 일종이다. 즉, 죽음이라는 궁극적 사건 자체보다 죽음의 가능성에 연결되어 전체적 노동 착취의 매개가 되는 것이다.(이진경 2015: 41). 군사적 목적으로 섬이 사용되는 방식은 아래와 같다.

### (1) 군사 실험, 무기 실험장

섬에 군사기지가 들어서게 되는 것은 외부 위협에 대한 방어와 전쟁을 위한 공격을 위해, 또는 섬의 독립 움직임이나 운동을 막기 위한 목적이다. 외부 세력은 자원, 전략적 위치 등 때문에 호시탐탐 수많은 섬들을 점유했다. 섬은 개발무기의 실험지역, 군사훈련지, 그리고 전쟁을 위협하는 수단으로 사용되고 있다. 1967년 미국과 영국이 인도양의 작은 섬 알다브라(Aldabra)에 공군기지 및 통신시설을 세우려했다. 이 섬은 아프리카 해안으로부터 640킬로, 마다가스카르로부터 420킬로 떨어진 작은 섬이었다. 무엇보다 이곳은 거대한 군함새의 번식지였다. 공군 비행기의 안전한 이착륙을 위해 대부분의 새들은 박멸 당했다. 섬에서 번식하는 레이산 알바트로스 새는 멸종됐다. 또한 이곳은 알다브라는 거대 거북이의 마지막 서식지기도 했다. 군사기지 설립은 사람들의 유입뿐만 아니라, 건물, 활주로, 인공 항구, 섬을 연결하는 주교 등을 포함한 도로 시스템의 건설을 수반한다. 이 때문에 생태계의 파괴와 멸종이라는 돌이킬 수 없는 사건이 초래된다. 군사 기지인 푸에토리코의 쿨레브라(Culebra)섬, 하와이 마나나(Manana) 섬의 생태계 역시 철저히 파괴되었고, 위험한 불발탄들이 산재하고 있기 때문에 생태계 회복조차 매우 어려운 지경이다. 1941-42, 2년간 영국의 생화학 무기 시험 기지였던 스코틀랜드의 그레나드(Gruinard) 섬은 1966년까지도 매우 심각한 상태로 오염되어 있었다. 핵무기 실험 시 크레이터의 모든 생명체가 사멸되는 것은 물론 심각한 토양 오염은 수백 년이 지나도 사라지지 않는다. 마셜군도 비키니섬에서 이뤄진 생태계 회복을 위한 조사(Held 1960)에 의하면 유독성 물질들은 이미 영구적인 방식으로 생물지역화학 순환시스템을 형성하고 있었다. 핵실험 기지가 있는 섬들에서 주민의 의료적 피해는 불가피하다. 특히 유아와 청소년들에게 갑상선 암 발병 비율이 매우 높다. 비키니 섬은 이후 지속된 정화 노력에도 불구하고, 식수, 토양, 식물들이 방사능에 오염되어 여전히 살기 어려운 지역으로 남아 있다.

### (2) 전투지역

섬들은 ‘전투지’가 될 가능성이 높다. Cyprus, Rhodes, Malta, Khios 등 지중해의 몇몇 섬들에서는 지속적으로 전쟁이 일어났다. 태평양의 섬들 또한 이차세계대전 중에 폭격지가 되면서 생명체의 손실은 물론 생태계 교란과 사회적, 생태적 격변을 겪었다.

스톡홀름 보고서의 저자들은 설사 의도가 좋다하더라도 어떤 형태의 군사적 사용도 허용되어서는 안 된다고 주장한다. 전쟁 중에는 호전적인 세력의 분노감이 표출되기 쉬운 장소가 바로 섬이기 때문이다. 또한 최근 미사일 시스템이 개발되면서 섬이 핵무기용 해군기지로 개발



되어야 할 근거는 사라지고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 섬이 군사기지화 되는 것은 냉전 체제 종식 이후에도 여전히 군과 관련된 사업이 이윤을 가져오기 때문이다. 탈냉전시대에는 군대의 민간 군사기업화가 촉진되는데, 역설적이게도 민간군사업체가 전 세계적으로 급성장한 것 또한 1990년대 초반이다(켄 실러스타인 2007, 강미연 118쪽에서 재인용). 이는 자본주의와 군사주의가 결합되었음을 의미한다. 탈냉전으로 군사비는 상대적으로 감축된 반면, 신무기를 만들기 위한 연구 개발비 등이 증가함에 따라 정부들은 이 비용 부담을 시장에서 해소하고자 했다(강미연 2011: 122). 안보는 구매하는 것이고, 전쟁 그 자체가 새로운 시장 혹은 자본주의의 확장의 활로가 되고 있는 것이다(나오미 클라인 2008). 재난자본주의복합체라는 말은 전 지구적 불안의 상황, 즉 전쟁, 테러, 자연재해, 경제 위기 등의 ‘재난’이 민영화된 군사복합체에게는 돈을 벌 수 있는 기회이므로, 이들이 ‘쇼크’ 상태를 유지, 활용해 자본 축적을 도모하고 있음을 설명한다.

## 2) 사르데냐의 군사기지 문제와 재앙의 일상성

2차 세계 대전 이후에 미국으로부터 들어온 구제 및 복구 자본의 대부분은 사르데냐의 군사기지화를 위해 사용되었다. 이태리에서 가장 큰 규모의 로켓 발사장이 1956년 사르데냐에 건설되었다. 몇 년간의 확장을 통해 Inter-Service Test and Training Range (PISQ)는 유럽지역에서 가장 중요한 군사적 실험과 훈련센터로 자리 잡게 된다. 이태리 공군에 소속된 PISQ는 사르데냐 동쪽 해안의 올리아스트라(Ogliastro)지역에서 12,000 헥타르의 지역을 차지했다. PISQ에서는 일상적인 군사훈련, 미사일 우주 연구와 신원료 실험, 이후 북대서양 조약기구 나토(NATO)의 전자전쟁 훈련 등이 이뤄졌다. 사르데냐에 군사기지가 설립된 것은 본토와 멀리 떨어져 있던 섬이었기 때문이기도 하고, 당시 이태리에서 가장 가난한 지역이었던 사르데냐의 경제회복을 위해 마샬 플랜의 원조를 받았기 때문이기도 하다. 당시 사르데냐에는 생계형 농업 이외의 별다른 경제 수입 활동이 없었기 때문에 군 기지는 유일한 대안처럼 받아들여졌다. 이러한 경제적 혜택에 대한 믿음은 지난 47년간 군 기지로 인한 건강과 환경 위협에 대해 침묵하게 만들었다. 2000년이 돼서야 군 기지 주변 지역에서 생겨나는 암, 백혈병들의 발병 사례와 기형 동물들의 출현 등을 통해 군 기지 반대 운동이 일어나기 시작했다. 또한 군대의 ‘비밀주의’ 원칙에 입각하여 군대가 만들어내는 환경적 재앙은 조사될 수 없었다. 무엇보다 미디어나 언론이 영향이 컸다.

사르데냐에 군사기지가 들어선 이후 현재까지 군사기지에 대한 사회적 논쟁은 시기별로 변화해왔다. 지역 신문 등 미디어의 기사 내용을 분석한 아이디 에수(Aide Esu)와 시모네 맛다누(Simone Maddanu)는 군사기지의 영향에 대한 지역사회의 관점이 정보의 변화에 따라 어떻게 달라지는지를 잘 보여준다. 사르데냐의 군사기지에 대한 사회적 관심과 의제는 미디어에 의해 일정부분 ‘프레임’되어 왔다. PISQ가 설립된 1956년부터 1968년의 기간 동안 미디어는 군사기지의 설립을 낙후된 전통의 대안 즉, ‘현대화’로 규정했다. 우주, 미사일, 고급기술을 제공하는 군사기지가말로 기술적 혁신과 탁월함으로 사르데냐의 낙후성, 전통, 후진성을 극복 할 수

있는 대안이라는 주장이 우세했다. 또한 1968년부터는 사르데냐를 발전시키기 위한 국가의 개입과 노력을 요청하는 담론이 지배적이었다. 군사기지 PISQ는 이태리, 미국, 북대서양 조약기구의 회원국과의 국내, 국제적 관계를 만들어냄으로써, 사르데냐를 고립에서 벗어나게 하는 성공의 상징으로 재현되었다. 군사기지는 가난과 이주로부터 벗어날 수 있는 근대화적 경제발전의 기회이며 농업-목축업에 고착된 지역경제의 한계를 극복할 수 있는 사회기반투자와 기술적 혁신을 가져다 줄 것이라는 주장이 우세했다. 모든 위험이 집중된 군사기지의 부정적 영향에 주목하기보다는 사르데냐의 고립, 빈곤, 배타주의를 해결하는 새로운 전환점으로 군사기지를 상상하게 만들었다. 1970년대에 들어서면서 군사기지를 반대하는 지역운동이 일어났지만 이런 현실을 소수의 의견으로 수용되었다. 이 기간 동안 군사기지에 연관된 단어는 주로 로켓, 프로젝트, 계약, 선구자, 기회, 발전, 미래, 안전, 현대적이란 단어로 군사기지의 현존을 정당화하고 미화했다.

1969년부터 1980년대까지는 핵무기의 위험성이 알려지고 반전운동이 확산된 시기였기 때문에 사르데냐의 군사기지에 대한 사회적 저항과 평화주의 운동이 일어났다. 당시 저항의 초점은 사르데냐 북부의 라 마다레나(La Maddalena)에 위치한 미국 핵무기 잠수함 부대였다. 오로고솔로 지역의 격렬한 저항 운동 및 군사기지 건설에 반대하는 평화운동에도 불구하고 여전히 미디어와 언론은 군사기지가 시민들에게 일자리를 제공하고 경제적 외연들을 확장한다는 이유로 군사기지를 적극 옹호했다.

1981년부터 2000년 동안 처음으로 군사기지가 지역주민에게 어떤 위험과 재앙을 가져오는지에 대한 논의가 시작되었다. 주요 행위자들은 군사주의를 반대하는 시민들과 단체였다. 이런 논의가 이뤄진 것은 이미 군 기지가 통제 불가능한 상태가 되면서 일으키는 사고와 재앙들이 빈번하게 일어났기 때문이다. 그러나 여전히 언론은 군사기지가 성공적인 국제관계와 경제적 이익을 제공해준다는 이유로 시민사회와 군사기지가 조화로운 관계를 유지해갈 수 있음을 강조함으로써 문제를 회피했다. 체르노빌 이후 핵 관련 사고와 재앙에 대한 성찰이 시작되면서 지역 주민들은 PISQ 인근 지역의 주민 피해 사례를 공론화시켜냈다. 하지만 다른 민간기업과는 달리 군대는 어떤 정보나 설명을 제공할 필요가 없는 비밀주의 원칙에 의해 늘 면제부를 받을 수 있었다. 이 기간 동안 지역 운동은 어떻게 군대가 헌법에서 보장된 지역민의 경제적 발전과 지방자치의 힘을 약화시켜왔는지 말하며 의식화 운동을 전개했다. 군대는 지역민에게 경제적 이익을 주는 것이 아니라 오히려 지역 경제를 위기에 빠뜨리고 지역민의 자치권을 침해한다는 주장이 제기되기 시작했다.

2000년대부터 2013년까지의 기간은 발칸 신드롬(Balkan Syndrome)과 쿠이라 신드롬(Quirra Syndrome)으로 대표되는 군사기지의 직접적 영향에 대한 ‘증거’가 보고되는 시기다. 발칸반도에 배치되었던 나토 군인들의 암과 백혈병 증상을 보고한 발칸 신드롬과, 쿠이라 지역의 환경오염으로 인한 발명이 보고되면서 경제적 이익보다 인간과 동물의 건강 문제가 크게 주목을 받기 시작했다. 군사기지와 건강문제가 본격적으로 제기되었지만, 환경오염에 관한 연구는 이미 피해가 엄청나게 가시화된 2013년에 처음 진행되었다. 마우로 크리스탈디 등은 (Cristaldi et al, 2013) 로켓발사 실험 등의 무기 실험장으로 이용된 남서부 군 기지 지역의 환경오염조

사를 통해 유해 물질이 허용 기준을 초과했다는 점을 체계적으로 밝혀냈다. 동물 기형이 발생했고, 양, 치즈, 꿀 등에서 다양성이 축소되었으며, 밀을 포함한 푸드 체인 깊숙이 오염이 진행되었다. 인간 혈액 림프 종양과 암 발생이 높았지만, 여전히 비밀주의 원칙에 의해 전수조사가 불가능했으며, 해양 오염은 아직 연구조차 되지 않은 상황이었다.

안전, 안보, 일자리 등의 이유로 지지를 받아 온 군사기지의 위험이 알려지면서, 이러한 환경오염 피해자를 구제하여 돈을 버는 재난자본주의복합체까지 등장할 판이다. 군사주의 산업은 무기 거래나 군수 산업에만 국한되지 않고 위기를 관리하고 복구하는 모든 작업에 참여하며 수익을 올리고 있다. 사르테냐에서는 군사기지의 부정적 영향력에 대한 사회적 저항이 커지고 있다. 문제는 그럼에도 여전히 일자리 창출 등의 경제적 효과에 대한 믿음이 매우 강하다는 데에 있다. 연구진이 인터뷰한 공무원과 지식인 등 오피니언 리더들 중에는 “군사기지의 오랜 현존 덕분에 사람의 출입이 통제되어 생태계가 보존될 수 있었다”라는 매우 역설적인 주장을 하는 사람들이 많았다. 그만큼 사르테냐는 생태중심의 관광과 군사기지에 대한 의존이라는 역설적 경로를 모두 포괄하고 있었다.

#### 4. 제주와의 비교 및 참조체계로서의 사르테냐

이미 난개발로 몸살을 겪고 있는 제주는 평화의 섬이라는 핵심가치와 군 기지, 쓰레기 처리, 생태 지향적 정책과 가이드라인 부재 등에서 오는 반-생태적 상황사이에서 새로운 경로를 구축해야만 하는 상황이다. 여기에 최근 강정에 들어선 해군기지까지 문제는 더 복잡해진다. 사르테냐는 제주보다 면적은 13배 크고, 인구는 3배 더 많다. 그렇지만 생태와 토착성의 보존이자 군사적 전략지로서 기능을 동시에 수행해왔다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 토착적 식문화와 천혜의 자연환경덕분에 에코파라다이스로 부상하는 사르테냐와 군 기지의 집중화로 인한 환경오염 및 인간 생명에 대한 위협 사이에서 사르테냐가 취해온 노선을 어떻게 제주의 발전을 위한 참조체계로 구성할 수 있을지 토론과 논의가 필요한 시점이다.

사르테냐가 보여주는 섬으로서의 오용된 경험과 자치를 둘러싼 투쟁의 역사는 제주에서도 반복되고 있다. 인간이 초래한 다양한 ‘위험’들이 전 지구적으로 산재한 상황에서 섬 지역 주민들과 정부가 공동으로 노력하여 문제를 풀어나가야 한다. ‘섬’이란 특수성이 토론과 논의의 방식, 해결책에 있어서 서로 다른 입장과 생각들을 갖게 하기 때문이다. 환경은 단순히 인간 ‘외부’를 의미하지 않는다. 환경은 물리적, 생물학적, 인지적으로 구성된 상호의존적인 개념이며 인간 역사와도 밀접한 관련을 맺는다. 또한 재앙은 자연적이라기보다는 사회적으로 구성되는 것이다. 따라서 생태유토피아를 지향하는 사르테냐와 제주는 상호 참조 체계를 가 될 수 있다. 서로 연결되고 대화하며 접속의 정치를 구성해갈 수 있다. 나아가 이를 시작으로 생태유토피아를 지향하는 전 지구적 섬지역 공동체의 문화적 능력 또한 만들어 나갈 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 수전 핀커. 우진하 역. (2015). 빌리지 이펙트. 21세기 북스.
- 강미연.(2011). “탈냉전 자본주의: 전쟁도 상품이다,” 김현미 외 친밀한 적: 신자유주의는 어떻게 일상이 되었나. 서울: 이후, 105-135
- 나오미 클라인. 김소희 역. (2008). 쇼크 독트린. 서울: 살림.
- 이진경, 나병철 역. (2015). 서비스 이코노미: 한국의 군사주의·성노동·이주노동. 서울: 소명출판.
- Modica, Patrizia and Muzaffer Uysal. (2016). Sustainable Island Tourism: Competitiveness and Quality of Life. CABl.
- Sipri(Stockholm International Peace Research Institute). (1980). Warfare in a Fragile World: Military Impact on the Human Environment. LONDON: Taylo & Francis Ltd.
- Fabrizio Bianchi. (2012). Lessons learned from the 'Quirra syndrome': more epidemiology and prevention. *Epidemiologia e prevenzione* 36(1): 45-48
- Antonio Sorge. (2015). The past sits in places: Locality, violence, and memory in Sardinia. *Critique of Anthropology* 35(3): 263-279,
- Franco Lail. (2013). Nature and the city: the salt-works park in the urban area of Cagliari (Sardinia, Italy). *Journal of political ecology* 20(1): 329-341
- Giuseppe Ioppolo et al. (2013). From coastal management to environmental management: The sustainable eco-tourism program for the mid-western coast of Sardinia (Italy). *Land Use Policy* 31: 460-471
- Eliot A. Cohen. (2000). Reviewed Work(s): The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War by Charles C. Moskos, John Allen Williams and David R. Segal. *Foreign Affairs* 79(3):165
- Massimo Zucchetti. (2005). Environmental Pollution and Health effects in the Quirra Area, Sardinia Island (Italy) and the Depleted Uranium Case. *Journal of Environmental Protection and Ecology* 7: 82-92
- Mauro Cristaldi. et al. (2013). Toxic Emissions from a Military Test Site in the Territory of Sardinia, Italy. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 10: 1631-1646
- Aide Esu. et al. (2017) Military pollution in no war zone: The military representation in the local media. *Journalism* 18(4): 1-19
- Edited by Biagio Guccione et al. (2008). Linking Urban Developments to Green Areas; An Overview of Good Practices In Europe. *Green Links*
- Giulia Lombardo. <Sardinia's future under threat!>. Backhill Online
- Tracy Wilkinson. <Sardinia Says It's Time for the U.S. Navy to Leave Port; The military's

presence impedes the island's growth as a tourist haven, locals say.>. Los Angeles Times, 2005. 7. 17

Sandra Jontz. <U.S. Navy closes base on Sardinia>. Stars and Stripes, 2008. 3. 1

Helen Jaccard. <Sardinia: Militarization, Contamination & Cancer in Paradise> WarIsACrime.org, Scoop Media, 2012. 6. 26

Vanessa Beeley. <NATO's Military Enslavement and Toxic Invasion of Sardinia> 21st Century Wire, 2016. 7. 14

Focolare Movement, <Sardinia: Converting weapons to jobs> 2017. 5. 29

■ abstract

## Diverging Paths of the Island of Eco-Utopia

Hyun Mee Kim

Yonsei University

Villages in Sardinia island "are the only places in the world where men live nearly as long as women" and a home to "six times as many hundred-plus-year-olds as in any modern city"(Pinker, 2014). It is believed the Sardinian longevity is attributed to its indigenous food, working conditions and social cohesion. The area's geographic isolation as an island created its tightly bonded families and communities, and social bonds influenced their sense of satisfaction with life and how resistant they are to diseases (ibid.). Recently, Sardinia is paying attention to sustainable ecotourism to attract tourists with unpolluted, clear waters of its coast, and to keep the waters clean for future tourism.

On the other hand, the island is the site of highly advanced military complex where 80 percent of Italy's military bases are concentrated. Post World War II, Italy's largest rocket-launching station was built in Sardinia in 1956. Through several years of expansion, the Inter-Service Test and Training Range (PISQ) will become the most important military experimental weapons testing and training center in Europe. Building military bases on the island aimed at defending against external threats, attacking for war, and preventing independence movement or activism of the island. Under the frame of modernization, technological innovation and job opportunities, the construction was more dominantly understood as the alternative to Sardinia's underdevelopment, convention, poverty and backwardness was prevalent. By such reason, the negative impacts of the military bases over the past 60 years have not received much attention. However, the eastern coast of Sardinia now has high rate of cancer and leukemia caused environmental pollution such as water and soil pollution, and it is becoming a land of 'death' witnessing animals born with deformities. The social resistance to the negative influence of the bases is also on the rise. Nevertheless, there is still strong confidence in the economic effects of the military bases such as job creation. Many among the opinion leaders such as civil servants and intellectuals interviewed by the researchers made a very paradoxical claim that "the presence of military bases enabled the preservation of ecosystems by controlling the access of people."

How can this incompatible reality be possible in Sardinia, an ecological utopia? This paper analyzes Sardinia's situation and conditions behind having an image as a sustainable eco-utopia and becoming the ground for the worst environmental pollution, thereby providing a comparative perspective for Jeju's future development model. By juxtaposing Sardinia, emerging as the eco-paradise of indigenous food culture, social bonds and natural environment, and another Sardinia as the site of the worst pollution from the concentrated military bases, it analyzes what various courses can be taken by the special condition of being an 'island'. It further discusses how Sardinia's case can form a reference for the future development of Jeju as the ecological/peace island.

# 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

2017 제2회

제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

## 제2부 : 섬의 정체성과 협력 2<sup>nd</sup> Session : Island Identity and Collaboration

중국의 도서 변방 : 중국 본토 출신 국가주의자의 타이완 관련 담론에 나타난 지리적 인식  
China' s Island Frontier :

Geographical Ideas on the Continent-based Nationalist Narratives on Taiwan

일본 도서지역에서의 산업간 연계와 지역 활성화  
Local Revitalization and Collaboration Between Agriculture,  
Commerce and Industry in Remote Islands

제주 섬의 사회변동과 갈등 연구  
Jeju' s Social Changes and Conflicts







## **China's Island Frontier: Geographical Ideas on the Continent-based Nationalist Narratives on Taiwan\***

Peter Kang  
Department of Taiwan and Regional Studies  
National Dong-hwa University  
Taiwan  
kang@gms.ndhu.edu.tw

### **Introduction**

It was 30 years ago that geographer Ronald G. Knapp edited a collection on the historical geography of Taiwan entitled—*China's Island Frontier* (Knapp, 1980). Going back to the 1970s, the academic world in general did not hesitate to claim the former status of Taiwan as China's frontier when dealing with historical issues related to the island. Use of the term *frontier* itself is an acceptable common ground for the understanding of the island in relation to China in the period beginning in the late 17<sup>th</sup> century but it remains open to interpretation as to when the island's frontier status really ended. To some extent, the island's frontier status did not actually come to an end when the newly-industrialized Japan took over Taiwan in 1895, since the Qing Empire of China had previously only been able to effectively control the lowland areas of the island. The mountainous region which accounts for more than half of the island, was still outside the pale of Chinese civilization. Nevertheless, in the post-WWII Cold War era, the island was surprisingly being treated as representative of “traditional” China.

In 1994, sociologist Stephen O. Murray and Berkeley-trained chemist Keelung Hong sought to offer a critical review of Cold War-era social science research on Taiwan (Murray and Hong, 1994). Their second book went even further in examining how Taiwanese realities have been represented—and misrepresented—in American social science literature, especially anthropology, in the immediate post-war era. Hong and Murray argued that the mutual interests of the military government of the Republic of China (ROC) and U.S. social scientists were responsible for mischaracterizing Taiwan as being representative of traditional Chinese culture. American anthropologists, eager to study China but denied access by its communist government, turned instead to fieldwork on territory controlled by the ROC, which they incorrectly and disingenuously interpreted to reflect traditional

---

\* The paper is the original draft for the article with the same title published in *Island Studies Journal* 6.1(2011), pp. 29-44.

Chinese society on the mainland, overlooking cultural and historical differences between the island of Taiwan and mainland China (Hong and Murray, 2008).<sup>1</sup>

Hong and Murray's argument critically reflected upon how postwar Taiwan studies were constructed, and suggested new points of departure for reconsidering how the island might be re-configured in the future. Their argument, however, did not evoke significant academic feedback until Paul-François Tremlett wrote the introduction for the inter-disciplinary volume of essays entitled *Re-writing Culture in Taiwan*, a book of reflections on how Taiwan has been studied and represented in its current state (Tremlett, 2009: 4).

The postwar development of social theory on the island of Taiwan, however, goes beyond what Hong and Murray prescribed. On the one hand, U.S.-dominated international academia strategically framed Taiwan as a convenient proxy for China studies in the immediate postwar era, when the Chinese Nationalist government-in-exile re-established itself on the island and received U.S. support following the outbreak of the Korean War in 1950. We can refer to this way of looking at Taiwan as the *China-substitute* approach. This approach basically views Taiwan as representing "traditional" China, in contrast to PRC-ruled mainland China, which was undergoing a fundamental socio-economic transformation at the time. On the other hand, the China-substitute approach, being launched from outside Taiwan, could not acquit itself well without the cooperation and collaboration of the government in Taiwan. After the Chinese Nationalist regime took over the island from the Allied-defeated Japanese Empire, the Nationalists vigorously carried out a (re)-sinicization project on the island.<sup>2</sup> Sinicization had already been an ongoing process in Taiwan *before* the Japanese took the island from the Qing Empire, and it ultimately reached its peak in 1885 when the Empire granted the island provincial status. In terms of (re)-sinicization, in addition to various institutionalized socio-cultural projects, the postwar Nationalist agenda also turned toward emphasizing the connection between the island

<sup>1</sup> The mis-representation of traditional Chinese culture does have its precedent. For instance, the Bai, the descendants of what was a powerful kingdom called Nanzhao in the 8<sup>th</sup> century, and who are now the second largest minority group in the Yunnan province of China, were anthropologically famous for being studied as a community considered to be the ideal representation of Chinese society and culture, from the late 1940s through the early 1970s. See David Wu's discussion on the works by Charles Patrick Fitzgerald and Francis L. K. Hsu (Wu, 1991: 166-71).

<sup>2</sup> I use the term (re)-sinicization rather than re-sinicization or sinicization mainly for the following two reasons: First, use of *re-sinicization* alone implies that the process had been achieved at a certain historical point, and the postwar agenda was primarily aimed at the clearing-up of the "non-Chinese-ness" left behind from the Japanese episode, and the re-introduction of "Chinese-ness." Second, use of *sinicization* alone insinuates that the objective was never achieved in previous stages of history.

and mainland China, to politically create an imagined, idealistically homogeneous national community across the strait.<sup>3</sup> This paper focuses on how geographical concepts and theories are utilized to interpret the relation between an island and its nearby mainland state. For the issue of the island itself, it is critical to understand how continent-based nationalist narratives work to incorporate islands into its framework. I choose the approaches of geobody, geomancy, geochronology, geosymmetrical analogies, and regional demarcation to explore the geographical ideas prevalent in the postwar national imagination, and thus use the title to Knapp's (1980) work as my inspiration.

## From Geobody to Geomancy and Geochronology

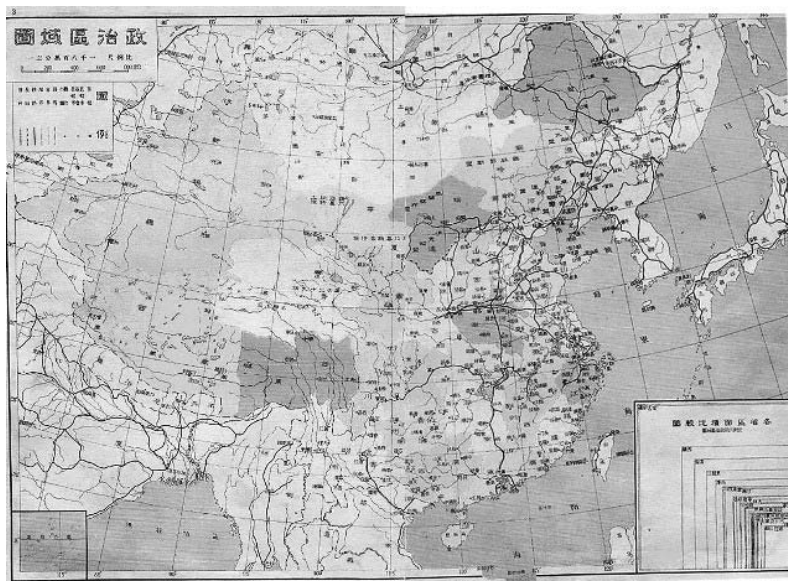
In the immediate postwar era, one of the social theory developments on the island of Taiwan fell into the framework of interpretation of the island's relationship to mainland China. Modern cartography and the mass production of national maps are tools that facilitate the idea of members of an imagined community identifying with its spatial layout (Anderson, 1991: 170-8). Thongchai Winichakul further proposed the term *geobody* by taking the case of Siam, and arguing that the knowledge of nationhood was created by the idea of *nation-on-the-map*, in which the new geography and technology of mapping replaced indigenous territory for an emerging national territory (Winichakul, 1994: 17-8). Once the national territory was determined, a metaphor for the shape of national space was also created to enhance the interpretation of national territory.

Following Winichakul's line of thought, the Nationalist idea of the geobody of the Republican China is commonly interpreted as comparing the whole China as the leaf of *Begonia grandis*; a conceptual abstraction of both a supposedly objective reality and integrity, by virtue of a plant metaphor. Because the naturalness of a leaf is undeniable, the metaphor facilitated the creation of territorial nationhood as an inherent nature. Nonetheless, the metaphor of the leaf of *Begonia grandis* is a continent-based idea, which either leaves no room for or downplays the significance of any islands on the nationalist imagination. The following two maps are the works of modern cartographers done in the Republican era.<sup>4</sup> They both fit in with the

<sup>3</sup> Critical readers might quickly realize the paradox of mutual cooperation between the China-substitute approach and the (re)-sinicization project. The former admits Taiwan as the authentic representation of China while the latter doesn't.

<sup>4</sup> The upper map is taken from the 10<sup>th</sup> edition of *Maps of New Situation of China* (*Zhonghua xinaingshi*

conceptualization of the metaphor of the *Begonia grandis* leaf, with or without the islands situated outside the continent.



In order to overcome the inherent defects, the traditional practice of geomancy (*feng shui*) is desirable to redeem the nationalist narratives. Such redemption was mainly achieved by the discourses on the dragon tendon or dragon vein (*longmai*), an art of interpretation performing on a mountain and

*yilantu*), published in 1926 by the Society of World Geography (*shijie yudi xueshe*) of Shanghai whereas the lower one is from the 4<sup>th</sup> edition of *New Provincial Maps of China* (*Zhongguo fensen xintu*), published in August 1939 by Shanghai News (*Shun Pao* or *Shenbao*). Note the one in 1926 still has the Prime Meridian passing through Beijing.

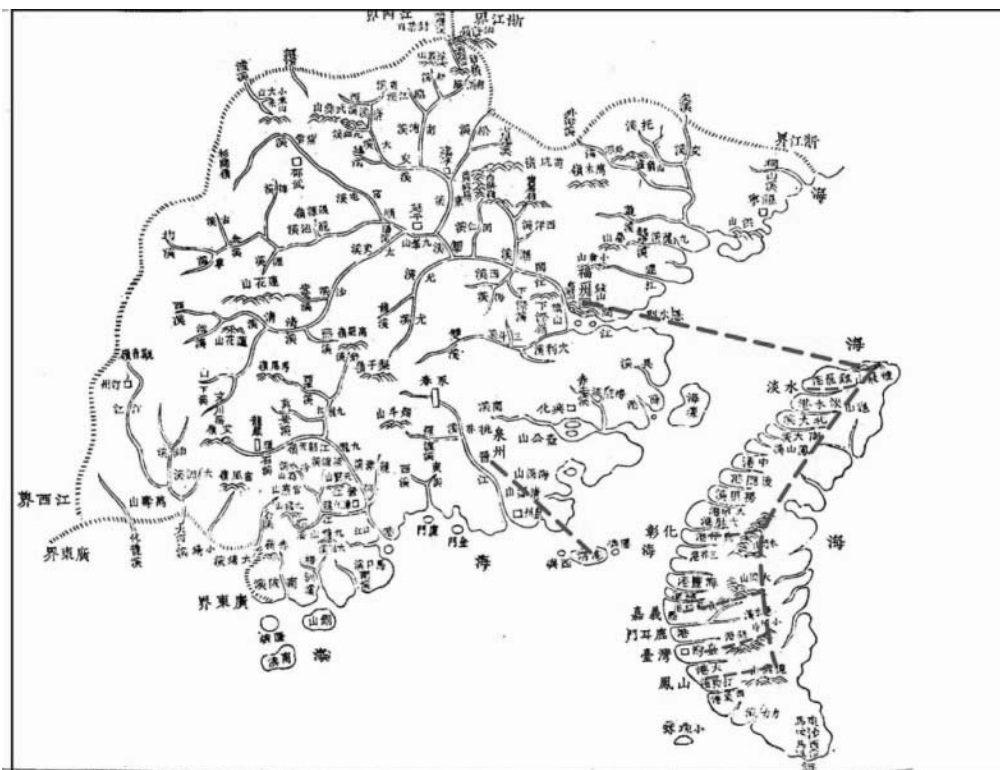
its nearby environments, which also functioned to justify the rightness of both political sovereignty and imperial administration in ancient China (Chou, 2003: 61, 64).

Taoists geomancy utilizes the metaphor of a geo-organism, and treats stones or rocks as bone, rivers or streams as veins, grass and wood as fur, and soil as flesh. The morphology of mountains is thus regarded as the skeletal frame that serves to help interpret the situated place (Chung, 1997: 25). Thus, in terms of geomancy, the interpretation was mainly based on how the topography of a certain place related to the aforementioned dragon tendons. It is believed that there were three major dragon tendons in China proper, all of which originated from the Kunlun Mountains of Eastern Turkistan. Nevertheless, the dragon tendons were also a continent-based idea, so all the dragon tendons were theoretically believed to gradually submerge as they ran toward the continental margins. In this sense, seas and oceans became the natural barriers which separated the narrative systems of individual dragon tendons. In other words, we can suppose that each island, be it large enough, should have its own narrative system of dragon tendons and would not link to any territories beyond its shores.

The dragon tendon narrative on the island of Taiwan, however, took the approach that salvaged the disconnection. It was said that the dragon tendons of Taiwan originated from those in China. One from Fuzhou was said to “sail into the sea” through the Gate of Five Tigers (Wuhumen), passing through Guantong (today’s Nangan and Beigan of the Matsu islands) and Baiquan (today’s Dongju and Xiju of the Matsu islands), “be concealed by waves” and finally reach Fowl Cage Mountain (in what is now Keelung) of the main island of Taiwan (TWFC: Kao, 1960: 8). In contrast, another such dragon tendon stretched from Quanzhou to the Pescadores (P’eng-hu Islands), the off-shore archipelago of Taiwan. The dragon tendons were said to submerge into the sea and then reemerge after reaching the islands.<sup>5</sup> Since one of the functions of dragon tendon narratives in the pre-modern imperial stage was to rationalize political sovereignty and imperial administration, in the modern nationalist epoch it still bore a similar function in shaping a nation-state. The following map illuminates how the dragon tendon narratives connect the islands to the superior mainland itself.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Some scholars argued that the paths of so-called sea-submerged dragon tendons, which served to ideologically link Taiwan and China together, were as a matter of fact the sea routes developed by navigators. Thus, unlike aspects of the physical landscape such as mountains (i.e. the dragon tendons high above the sea level), which are visible and subject to fewer versions of interpretation, the exact paths of dragon tendons beneath the sea did vary and were subject to different interpretations (Chou, 2003: 61).

<sup>6</sup> The base map came from the “Map of Fujian Province” (Fujian sheng quantu) in *Illustrations of Qing*



Although the dragon tendon narratives faded in prominence as the modern age ushered in the introduction of modern geographical knowledge,<sup>7</sup> and we are correct in assuming that the advancement of modern geography set aside the pre-modern way of interpretation of linkage, but even the knowledge of modern geography would not conclusively put an end to the interpretation of the natural landscape concerning the connection between the mainland and island. Moreover, the following case demonstrates that pseudo-scientific explanations could go even further, beyond those relying on the visible mountains.

The knowledge of geochronology, especially the extension of the continental landmass into the sea during the epochs of Pleistocene glaciations, was the key. About 18,000 years ago the Pleistocene land bridges connected Japan, Taiwan, and insular Southeast Asia west of Wallace's line to what is

*Imperial Codes, maps (Qinding da Qing huidiantu, yuditu)*, ca 1818, reprinted in 1992 by Wen-hai publisher in Taipei. The red lines standing for the possible paths of dragon tendons were added later.

<sup>7</sup> For instance, Mount Everest or Qomolangma Peak, is now acknowledged as the highest peak on earth, rather than the Kunlun Mountains, the latter of which were believed in the pre-modern era to be the ancestral origin of all the mountains (*taizhusan*) in the world. For Europe, the dragon tendon narratives treat the Alps as the origin of all mountains (*zhusan*) in Europe, and further divide them into 4 systems: Mont Blanc or Monte Bianco, the Pyrenées, the Keel (Kölen, Kōli or Kjōlen), and the Ural. Attention should be paid to the Scottish highlands, which are said to be connected to the Keel Mountains in the Scandinavian countries (Chung, 1997: 23-25). This interpretation is apparently shaped by the advancement of knowledge on modern marine topography and bathymetry.

today's mainland Asia, and altogether formed a Pleistocene landmass. Submarine topography today, including features such as marine terraces, submarine banks, and submerged valleys (*nigu*) – turned into hard evidence to support a natural connection between the mainland and islands. We may detect a similar approach in a college-level geography textbook written by a locally-trained geographer, Ho Chin-chu.<sup>8</sup>

Ho's book on the geography of Taiwan consists of three parts: Part 1 contains an introduction, Part 2 details the physical geography in general, and Part 3 treats the economic and settlement geography. Part 1 consists of three chapters, the first 2 dealing with the geographical ties and "blood" (*xie yuan*) relationship between mainland (China) and Taiwan, respectively, whereas the last one details the historical development of Taiwan alone. The chapter on the geographical relation between China and Taiwan provides a submarine topographical map, which highlights the submerged river valleys in the Taiwan Strait, an ocean channel with an average width of 200 kms separating the island and the Asian Continent (Ho, 1998: 5-6). Readers can easily recognize Ho's cartographical emphasis on the part where the submerged river valleys connect Taiwan and China together, while ignoring those indicating the island's links to other parts in Southeast Asia.

The maps below illustrate how the knowledge of geochronology was appropriated. The map on the left shows the marine topography surrounding the island of Taiwan.<sup>9</sup> The map in the middle displays the simplified submarine trenches and canyons, based on the map on the left. The map on the right is taken from the Ho's geography textbook, with cartographical emphasis on the linkage between Taiwan and mainland China.

---

<sup>8</sup> Ho Chin-chu holds a Ph.D. in Geography from Chinese Culture University. Ho retired in 1996 from the National Taipei University of Technology of Taiwan and was authors of several college-level geography textbooks (in Chinese), including Human Geography (1987), Geography of China (1989), and General Geography (1989).

<sup>9</sup> The map was done in 1998 by the Institute of Oceanography, National Taiwan University and the Ocean Data Bank, National Center for Ocean Research, Taiwan. Source: <http://odb.oc.ntu.edu.tw/MGG/mgd/jpg/taidpv624.a4.jpg>

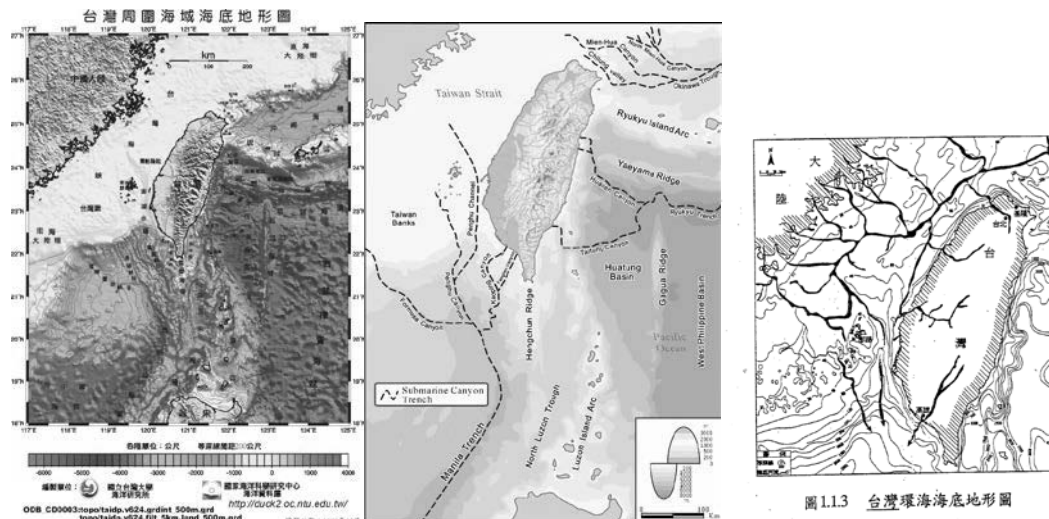


圖 1.1.3 台灣環海海底地形圖

## Geosymmetrical Analogies

To geographers, the approach of geosymmetrical analogies is not new. One popular method is to apply similar climatological conditions prevailing across the same latitude to interpret the relationships between local populations and their environments across similarly situated areas (Markley, 2007: 189-90). This approach later developed into the well-known idea of environmental determinism. Back as early as the late 17<sup>th</sup> and early 18<sup>th</sup> centuries, this approach was also utilized to interpret a certain place by positing its commercial activities within extensive economic cycles of production, trade and consumption.<sup>10</sup> Such an approach facilitated the creation of mental linkage between either far-flung or unrelated areas. In the case of Taiwan, the success of geosymmetrical analogies in interpreting the relation of the island to mainland China relies on the selection and interpretation of other similar cases, that is, of situations involving a continental state and a neighboring island.

In postwar geographer Chen Cheng-siang's 1963 monograph, we may find one such example of geosymmetrical analogies:

"In the crop year of 1960-61 the world output of sugar was approximately 56.4 million m. t., [...], China is only next to Cuba, Brazil and India, and ranks fourth in the world's sugar-producing countries. If Taiwan alone is taken for comparison, it is the 11th sugar-producing area, roughly on a par with the U.S.-controlled Puerto Rico. Of all the

<sup>10</sup> For instance, Surinam was outside of the commercial circle of Peru and China in the 17th century. In order to create a favorable image on the unwholesome tropical area, geosymmetry became the means not only to idealize the climate of Surinam, but also to point towards extensive economic cycles of production, trade, and consumption (Markley, 2007: 208-15).



major sugar-producing areas, Taiwan and Puerto Rico have similar conditions. [...] Most of the sugar-exporting areas each have a fixed market, [...] Very peculiar are the cases of Taiwan and Cuba. As likely as not, *Taiwan will have to export its sugar to the U.S. mainland, while Cuba will have to export its sugar to the China mainland.* This is a most striking example illustrating the impractical arrangements imposed on industries by contemporary politics” (Chen 1963: 339-340).

Chen persuasively argues against the impractical arrangement of market destinations within the postwar political sphere, and further implies a supposedly close relation between the island and the nearby mainland. Hence, the choice of China rather than the U.S. as an export destination for Cuba's sugar was judged as impractical, and, by analogy, the case is made that Taiwan's sugar should be shipped to China rather than the U.S. In making this argument, Chen successfully created an image of linkage between Taiwan and mainland China, through arguing the existence of supposedly close economic ties between the islands and their nearby mainland areas.

The approach of geosymmetrical analogy can bolster premeditated interpretations, but also possesses an inherent potential to backfire. Those with either pro or con agendas for a particular interpretation can easily use this approach to validate their own interpretations. For example, political scientist Wu Chih-chung, the secretary-general of the European Union Study Association-Taiwan, in a 2006 news article, also employed the case of Cuba to argue for Taiwan's alienation from China by examining the international space of Taiwan and Cuba, two islands facing pressure from China and the U.S. respectively.<sup>11</sup>

## Regional Demarcation

The demarcation of a region is a popular method with which many geographers will be familiar. In the case of Taiwan, a well-known example is the historian-dominated interdisciplinary research project sponsored by the National Science Council of Taiwan which ran from 1973 to 1977, known as the “Regional Study on the Modernization in China (*Zhongguo xiandaihua de quyue yanjiu*), 1860-1916.”

The aforementioned research team viewed the modernization of China as a response to encroaching Western powers, and thus employed a temporal

<sup>11</sup> Sourced from Taiwan News-EU PAGE 2006, 2006-08-28, European Union Study Association-Taiwan. [http://www.eusa-taiwan.org/News\\_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp](http://www.eusa-taiwan.org/News_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp)

framework covering late imperial China and the early republican eras.<sup>12</sup> For the spatial framework the team selected 10 regions with distinguishing geographical features for investigation. They were either along the Yangtze River or on the eastern coast of China, since these locations proved to make them easy prey to outside influence. The chosen 10 regions were Zhili, Shandong, Jiangsu, Shanghai, Guangdong, Hubei, Hunan, Sichuan, Manchuria, and *Minzhetai*.



Map of 10 regions in the modernization project

Among the ten regions listed above, Shanghai is a metropolitan-city, and seven out of the remaining nine are actually provinces in each region. There are two exceptions: Manchuria and *Minzhetai*. Manchuria was once under the political sovereignty of an entity called Manchukuo, from 1932 to 1945, but both the Qing Empire and Republican China divided it into several provinces when the area fell under their respective administration. *Minzhetai* is an agglomeration of two immediate coastal provinces and the island of Taiwan, which obtained its provincial status in 1885 after the Sino-Franco war. The term *Minzhetai* itself is the combination of the shorthand for the aforementioned three provinces, in which Min, Zhe, and Tai stand for Fujian, Zhejiang, and Taiwan, respectively.

<sup>12</sup> The institutionalization of the Office in Charge of Affairs of All Nations (*Zongli Geguo Shinu Yamen*) in the Qing Empire after the so-called Arrow War or the Second Opium War in 1860 was regarded as the initiative for modernization. On the other hand, the first president of early Republican era (1912-1916) later proclaimed himself as the Great Emperor of China. Thus, Nationalist historians usually viewed the first 5 years of the Republican era as either an extension of the former Qing Empire or as a transitional stage, and thus interpreted the period as a regression for their illumination of the alleged “rule of historical evolution (*lishi yanjin de fazhi*)” (Li, 1982: 4).



Map of 18 provinces before 1884



Map of 23 provinces in late Qing era

The creation of the *Minzhetai* region, according to the research project, was due to the fact of the spatial governance under one Governor-General, the Viceroy of Minzhe, within the Qing Empire. The research project further justified its argument by emphasizing the launching of a modernization scheme in the 19<sup>th</sup> century as a political and administrative rather than geographical matter (Li, 1982: 4). The demarcation itself alone, however, had to face the following challenges.

First, the criteria for the regional demarcation of *Minzhetai* are not consistent with those used for other cases in the modernization project. The Qing Empire established 18 provinces for China proper in the 17<sup>th</sup> century, and later added 5 more provinces by either subdividing existing ones or expanding its imperial territory. The original 18 provinces in China proper were Zhili, Henan, Shandong, Shanxi, Shaanxi, Gansu, Hubei, Hunan, Guangdong, Guangxi, Sichuan, Yunnan, Guizhou, Jiangsu, Jiangxi, Zhejiang, Fujian, and Anhui. Uyghuristan or East Turkestan was renamed the province of Xinjiang (literally New Frontier) in 1884, Manchuria was subdivided into the provinces of Fengtian, Jilin, and Heilongjiang in 1907, and the island of Taiwan was given its provincial status in 1885. However, in reality the Qing Empire merely had, at most, twenty-two, and not twenty-three provinces under its jurisdiction, because Taiwan was ceded to Japan in 1895. As for Governor-General, the Emperor only appointed eight for China proper in total, and thus each Governor-General typically administered more than one province. For instance, Hubei and Hunan shared one Governor-General, the Viceroy of Huguang, and in similar fashion, the Viceroy of Zhili presided over both Zhili and Shandong. Nevertheless, the research project treated the aforementioned four provinces as four independent regions, rather than two.



Map of administrating territories of 8 Governors-General during the Qing empire

Second, the name of the *Minzhetai* region is a new invention without precedent. The term Minzhe does originate from the title of the Viceroy, but the adding of “Tai” and turning into *Minzhetai* is definitely an innovation.

The creation of the *Minzhetai* region, nevertheless, also failed to reflect the reality of late-19<sup>th</sup>-century Taiwan in terms of its human geography. Apart from the Austronesian population who were historically related to the peoples of Southeast Asia and Oceania, the rest of the population in Taiwan were mostly from either Fujian (*Min*) or Guangdong (*Yue*), and extremely few were from Zhejiang (*Zhe*). Although the research project would like to argue for sinicization through regional integration (Li, 1982: 477, 527-528, 566, 576),<sup>13</sup> in which the premodern socio-cultural indices were keys to demonstrating that the island’s society was transforming itself towards the mainland,<sup>14</sup> the poorly demarcated region *Minzhetai* merely utilized political and administrative criteria rather than social and cultural ones.

<sup>13</sup> The research project employed the term *neidihua*, literally translated as transforming toward the inland or the interior, to imply the concept of sinicization, in which both the Sino-centric and the continent-based ideas were fully expressed.

<sup>14</sup> The socio-cultural indices for modernization include the number of local gentry as social leaders, the percentage of local population passing the Imperial examination, the number of Confucian or Christian educational institutes, and the acceptance of worshipped Gods that were highly popular in China proper etc. (Li, 1982: 527-533, 569-573, 589-592).

## Conclusion

Paul-François Tremlett once cited the example of anthropologists in 1981 and decried the human science writings which consistently represented the island of Taiwan as a simulacrum of an imagined traditional Chinese culture (Tremlett, 2009: 6). The current paper takes the case of Taiwan to illustrate how a continent-based nationalist discourse employed geographical concepts for its own sake. I use the approaches of geobody, geomancy and geochronology, geosymmetrical analogies, and regional demarcation to illustrate my point. The characteristics of the said approaches are listed below (see Table 1).

Table 1:

Approaches	Features
Geobody	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Less easy to incorporate the islands</li> </ul>
Geomancy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unscientific; and therefore less desirable in modern academia but enjoying a certain degree of popularity as folk belief</li> <li>• Involving the modification of the rule of narrative system</li> </ul>
Geochronology	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideologically selective hard evidence for interpretation</li> <li>• Invisible in everyday life, but creating a linkage in the past and the possibility of such linkage in the future</li> </ul>
Geosymmetrical Analogies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideologically selective hard evidence for interpretation</li> <li>• Dexterous arguments needed, but accompanied with the high risk of a possible counterargument on the same case</li> </ul>
Regional Demarcation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depending on the criteria for its successfulness</li> </ul>

The island of Taiwan, being a state that has no pre-established nationality under its various governments and their claims to a distinctive political identity, is constantly maneuvering against the might of an empire-nation that addresses Taiwan as part of its own self-identification (Bartmann, 2008; Feuchtwang, 2009: 200). Ironically, when the island itself advocates its territorial integrity through a quasi-nationalistic narrative, the approach of geobody seems to be a difficult metaphor. Taiwan is mostly conceptualized in the shape of a yam or a swimming whale. In addition to the morphological similarity between the aforementioned two symbols and the said island, interpretation on the metaphors was added. Yam stands for vitality as the early immigrants viewed themselves the successful survivors outside the pale of Chinese civilization. As for the geobody of whale, it becomes more popular in recent years due to its oceanic metaphor in contrast to the continent-based discourses on national identity of China, as well as it also possesses the ontological power in incorporating the native Austronesian cultures.

Nevertheless, the island of Taiwan finds it hard to mentally incorporate its offshore islets and archipelago as its continent-based counterpart does. How, especially, is Taiwan to incorporate its small island territories situated next to mainland China: the Quemoy (Kinmen) and Matsu islands? Therefore, the current study serves not only to improve our understanding of how islands are incorporated into continents in nationalist discourse, but also highlights how a *de facto* island-state attempts to incorporate its own offshore territories as well, perhaps just as clumsily, in the context of a nationalist project.

## References

- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Bartmann, B. (2008) "Between *De Jure* and *De Facto* Statehood: Revisiting the Status Issue for Taiwan", *Island Studies Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 113-128.
- Chen, Cheng-siang (1963) *Taiwan: an economic and social geography vol. I*. Taipei: Fu-min Geographical Institute of Economic Development.
- Chou, Yu-sen (2003) "A Study on the Construction of Taiwan City Walls in Chin(g) Dynasty," M.A. thesis, Department of Architecture, National Cheng-kung University, Taiwan.
- Chung, Yi-ming (1997) *Taiwan dili tuji* (Collection of maps on geography of Taiwan). Taipei: Wu-ling.
- Feuchtwang, S. (2008) "Afterword," in Fang-Long Shih, S. Thompson, and P. Tremlett, eds., *Re-writing Culture in Taiwan*. London, Routledge, pp. 198-209.
- Ho Chin-chu (He Jinzhu) (1998) *Taiwan dizhi* (Topographical gazetteer of Taiwan). Taipei: Longyin.
- Herman, T. (1965) "Reviewed work(s): *Taiwan: An Economic and Social Geography* by Cheng-Siang Chen," *Geographical Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 301-303.
- Hong, K. & Murray, S. O. (2008) *Looking Through Taiwan: American Anthropologists' Collusion with Ethnic Domination*. Lincoln NE, University of Nebraska Press.
- Ivarsson, S. (2008) *Creating Laos: the making of a Lao space between Indochina and Siam, 1860-1945*. NIAS Press.
- Knapp, R. G. ed. (1980) *China's Island Frontier: Studies in the Historical Geography of Taiwan*. Honolulu HI, University of Hawaii Press.
- Li Kuo-chi (1982) *Modernization in China: 1860-1916, a regional study of social, political and economic change in Fukien, Chekiang, and Taiwan* (in Chinese). Nankang: Academia Sinica.
- Markley, R. (2007) "Global Analogies: Cosmology, Geosymmetry, and Skepticism in some Works of Aphra Behn" in J. Cummins & D. Burchell, eds., *Science, Literature and Rhetoric in Early Modern England*. Burlington MA, Ashgate, pp. 189-219.
- Murray, S. O. and Hong, K. (1994) *Taiwan Culture, Taiwanese Society: A Critical Review of Social Science Research Done on Taiwan*. Lanham MD: University Press of America.
- Ng, Yeh Tak (1973) "Social Geography: A Survey of Theories and Methodologies," *United*

*College Journal* Vol. 11, pp. 155-168.

Reid, A. (1988) *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450 – 1680, Volume one: the Lands below the Winds*. New Haven MA, Yale University Press.

Schendel, W. van (2002) "Geographies of Knowing, Geographies of Ignorance: Jumping Scale in Southeast Asia," in P. H. Kratoska, R. Raben & H. S. Nordholt, eds., *Locating Southeast Asia: Geographies of Knowledge and Politics of Space*. Singapore: Singapore University Press, pp. 275-307.

Tremlett, P. (2009) "Introduction: Re-writing Culture on Taiwan," in Fang-Long Shih, S. Thompson, & P. Tremlett (eds.), *Re-writing Culture in Taiwan*. London: Routledge, pp. 1-14.

TWFC: Kao (1960) *Taiwan fuzhi* (Gazetteer of Taiwan prefecture). Kao Kung-ch'ien, ed. 1694.

Winichakul, T. (1994) *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Wu Chih-chung (2006) 'Europe's view of Cuba and Taiwan', *Taiwan News-EU PAGE*, Aug. 28th, [www.eusa-taiwan.org/News\\_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp](http://www.eusa-taiwan.org/News_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp).

Wu, D. Yen-ho (1991) "The Construction of Chinese and non-Chinese Identities," *Daedalus*, Vol. 120, No. 2, pp. 159-179.

## □ABSTRACT

The paper explores how nationalist narratives from Taiwan grappled with incorporating their 'island frontier' into conceptions of a unitary state of China. In the post World War II era, after the Chinese Nationalist government-in-exile re-established itself on the island of Taiwan, US-dominated scholarship strategically framed Taiwan as a convenient substitute for the study of China. This framing went hand in hand with the re-sinicization project on the island vigorously pursued by the Nationalists after they took control over the island after the collapse of the Japanese empire. The Nationalist agenda emphasized the historical connection between the island and mainland China in order to politically create an imagined, and imagining, national community across the Trait. This paper critically investigates how continent-based nationalist narratives have sought to incorporate offshore islands into their unitary framework. It does so by deploying the concepts of geobody, geomancy, geochronology, geosymmetrical analogies, and regional demarcation to explore the geographical ideas on the construction of the postwar national imaginary.

*Keywords:* China, Chinese nationalism, geographical ideas, island identity, Taiwan,



## 중국의 도서 변방 : 중국 본토 출신 국가주의자의 타이완 관련 담론에 나타난 지리적 인식<sup>1)</sup>

피터 강

타이완 국립동화대학교

타이완 지역문화학부 교수

### 서론

30년 전 로널드 G. 내프(Ronald G. Knapp)라는 지리학자가 “중국의 도서 변방 (Knapp, 1980)”이라는 제목으로 타이완의 지리 역사를 총망라하여 편찬한 이래로, 일반 학계는 타이완의 역사 문제를 다루면서 한때 중국의 변방이었던 타이완의 예전 지위를 고수함에 주저함이 없었다. 17세기 말 초엽 중국과 연결 지어 타이완 섬을 이해하는 데 있어 ‘변방(frontier)’이라는 용어 자체는 통상적으로 사용할 근거가 있다 하겠으나, 실제로 이 변방이라는 지위가 끝난 시기와 관련해서는 이 용어를 달리 해석할 수 있는 여지가 존재한다. 새로이 산업화된 일본이 1895년 타이완을 점령했을 당시에 이 변방으로서의 지위는 사실상 어느 정도는 남아있었는데, 그 이유는 중국의 청제국이 그 이전부터 효과적으로 통치하던 곳은 타이완 섬의 저지대에 국한되어 있었기 때문이다. 섬의 절반 이상을 차지하는 산악 지대는 여전히 중국 문명 범위의 밖에 존재했던 것이다.

그런데도 2차 세계대전 종식 후 이어진 냉전 시대에, 타이완이라는 섬은 놀랍게도 “전통” 중국의 표상으로 취급받았다.

1994년 사회학자 스티븐 O. 머레이(Stephen O. Murray)와 버클리 출신 화학자 키룽 홍(Keelung Hong)은 타이완에 관한 냉전 시대 사회과학 연구를 통해 이를 비판적으로 검토하였다 (Murray and Hong, 1994). 두 번째 저서에서 이들은 한 걸음 더 나아가 2차대전 종전 직후 미국의 사회과학 문헌, 특히 문화인류학 문헌에서 타이완의 실상을 어떻게 표현하였는지를 살펴보았다. 두 학자의 주장에 따르면, 타이완을 중국 전통문화의 표상으로 잘못 특징지은 데에는 이해관계를 공유했던 중화민국 군정과 미국 사회과학자들의 책임이 크다. 중국을 연구하고자 하는 열의는 있었으나 공산주의 정부에 대한 접근은 거부했던 문화인류학자들은 중화민국의 통치 하에 있는 영토에 대한 연구로 눈을 돌렸고, 터무니없고 표리부동한 이해를 통해 중국 본토의 전통사회를 반영함으로써 타이완 섬과 중국 본토 사이의 문화, 역사적 차이를 간과했던 것이다 (Hong and Murray, 2008).<sup>2)</sup>

1) 이 논문은 Island Studies Journal 6.1 (2011), pp. 29-44에 동일한 제목으로 수록된 글의 원본임.

2) 중국 전통문화에 대한 곡해와 관련해서는 선례가 존재한다. 예컨대, 8세기 난자오(南詔)라 불리던 강력한 왕국의 후손이자 현재는 중국 윈난성(雲南省)에서 두 번째로 규모가 큰 소수민족인 바이족(白族)은 1940년대 말부터 1970년대 초까지 중국의 사회와 문화를 대변하는 이상적 공동체로서 문화인류학 연구의 대상으로 유명세를

상기 주장을 통해 두 학자는 전후 타이완 연구가 어떻게 형성되었는지를 비판적으로 반성하는 한편, 앞으로 타이완 섬의 환경을 다시 설정할 방안에 대해 고찰할 수 있는 새로운 출발점을 제시하였다. 그러나 이들의 주장은 폴 프랑소와 트렘레트(Paul-François Tremlett)가 “타이완 문화 다시 쓰기”라는 제목의 학제간 논문집에 실은 서문에서 학술적 피드백을 제시하기 전까지는 큰 주목을 받지 못했다. 트렘레트의 논문집은 타이완 관련 연구 및 표현 현황을 검토한 도서이다 (Tremlett, 2009: 4).

그러나 종전 후 타이완 섬 관련 사회이론의 발전은 키롱 홍과 스티븐 O. 머레이의 묘사를 넘어선다. 반면에 미국이 지배하던 국제학계는 타이완에 대해 2차대전 직후의 중국 연구를 위한 편리한 대용품이라는 전략적 틀을 씌웠는데, 당시에는 중국 국가주의 성향의 망명 정부가 타이완 섬에 다시금 자리를 잡고서 1950년 한국전쟁 발발에 뒤이은 미국의 지원을 받는 상황이었다. 타이완을 바라보는 이러한 시각을 일컬어 ‘중국 대체식’ 접근법이라고 할 수 있을 것이다. 기본적으로 이 접근법은 당시 중화인민공화국의 지배 하에서 근본적인 사회경제적 변혁을 겪고 있던 중국 본토와 대비되는 “전통” 중국의 표상으로 타이완을 바라본다. 그러나 타이완 외부에서 시작된 ‘중국 대체식’ 접근법은 타이완 정부의 협조와 협력 없이는 제대로 기능할 수 없었다. 중국 국가주의 성향의 정부가 연합군에 패한 일체로부터 타이완 섬을 인계받은 뒤로, 국가주의자들은 이 섬의 ‘(재)중화((再)中化) 프로젝트’를 강력히 추진했다.<sup>3)</sup> 중화(中化)는 일본이 청제국으로부터 타이완 섬을 넘겨받기 이전부터 타이완 섬에서 이미 진행되고 있던 과정으로, 1885년 일제가 타이완에 행정구역상의 ‘도(道)’ 지위를 부여했을 때에 그 정점을 찍었다. 제도화된 여러 사회경제 프로젝트에 가미된 (재)중화 기제를 살펴보면, 해협 너머 상상 속에 존재하던 이상적 단일민족 국가공동체를 정치적으로 탄생시키기 위해 타이완 섬과 중국 본토 사이의 연계를 강조하는 방향으로 전후 국가주의의 방향이 전환되었음을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 이 논문은 섬과 인근 본토 국가 간의 관계를 이해하기 위해 어떻게 지리적 개념과 이론을 활용하는지를 조명하였다. 타이완 섬의 문제에 대해서는 본토 출신 국가주의자의 담론에서 해당 섬이 어떻게 그 틀 안으로 편입되었는지를 이해하는 것이 중요하다. 필자는 전후 국가주의적 착각에 만연했던 지리적 인식을 탐구하기 위해 지리적 신체, 풍수지리, 지리연대학, 지리 대칭적 비유, 지역 분계라는 접근법을 채택함으로써 로널드 G. 내프의 저서(1980) 제목을 그 영감으로 삼고자 하였다.

언었다. 찰스 피츠제럴드(Charles Fitzgerald)와 프랜시스 L. K. 슈(Francis L. K. Hsu)의 저서에 관해 논한 데이비드 우(David Wu)의 논문을 참조할 것 (Wu, 1991: 166-71).

3) ‘재중화’나 ‘중화’가 아닌 ‘(재)중화’라는 용어를 사용한 주된 이유는 크게 두 가지이다. 첫째로, ‘재중화’만으로는 해당 과정이 역사상 어느 특정 시점에 이미 달성된 것임을 함의하는데, 전후 문제는 일본 관련된 사건 후 남겨진 “비중국성(非中國性)”의 청산과 “중국성(中國性)”의 재도입을 주 지향점으로 삼는다. 둘째로, ‘중화’로만 쓰게 되면 역사상 이전의 어느 시대에도 그 목적을 달성하지 못했음을 암시하게 된다.

4) 비판적인 독자라면 ‘중국 대체식’ 접근법과 ‘(재)중화’ 프로젝트 사이에 이루어진 공조의 역설을 바로 알아차렸을 것이다. 전자는 타이완을 중국의 참된 표상으로 보는 반면 후자는 그렇지 않기 때문이다.

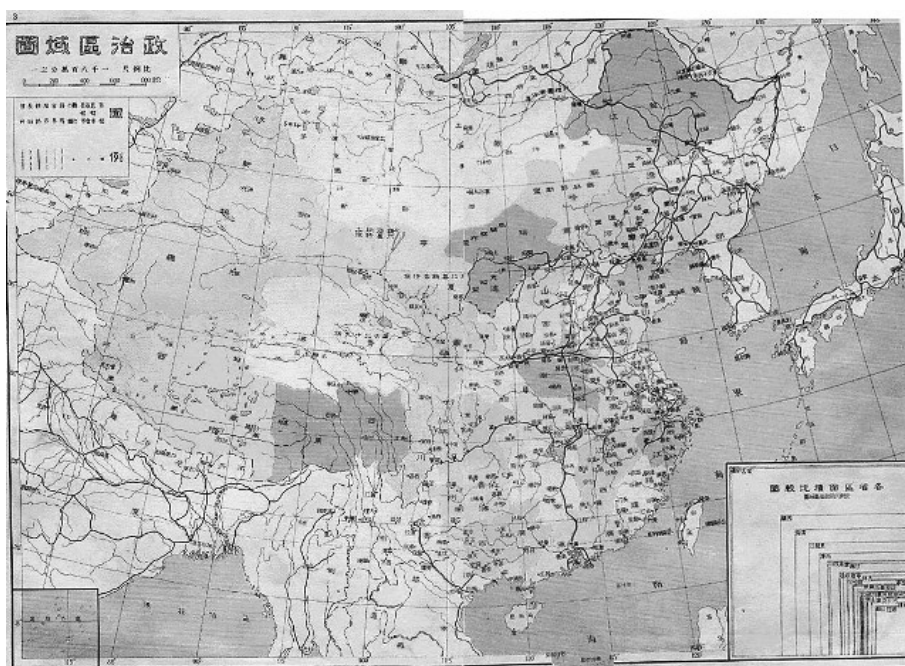
## 지리적 신체에서 풍수지리와 지리연대학까지

2차대전이 끝난 직후, 타이완 섬에서 발전한 사회이론 중 하나가 중국 본토와의 관계에 대한 이해의 틀 속으로 편입되었다. 현대적인 지도제작법과 국가지도의 대량 생산은 공간적 형세와 상상 속 공동체 구성원을 동일시하는 인식을 촉진하는 수단이 된다 (Anderson, 1991: 170-8). 쑹차이 위니차쿨(Thongchai Winichakul)은 여기서 한 걸음 더 나아가 시암(옛 타이 왕국-웁긴이)의 사례를 차용하여 ‘지리적 신체(geobody)’라는 용어를 제시하면서, 국가 전체가 지닌 지식은 새로운 지리학과 지도제작 기술을 통해 본래의 영토를 새로운 영토로 치환한 ‘지도상의 국가’라는 인식에 의해 형성된다고 주장하였다 (Winichakul, 1994: 17-8). 국가의 영토가 정해지고 나면 국가 공간의 형태에 관한 비유(metaphor) 역시 형성되어 영토에 대한 이해를 증진하게 되었다.

위니차쿨의 논점에 따르면, 중화민국의 지리적 신체에 대한 국가주의적 인식은 중국 전체를 베고니아 잎에 비유하여 이해할 수 있다. 이것은 식물을 이용한 비유를 통해 가상의 객관적인 현실과 정통성(integrity)을 모두 아우르는 추상적 개념이다. 나뭇잎의 천성은 부정할 수 없기 때문에, 이와 같은 비유는 내재적 본질로서의 국토 형성을 촉진했다. 그럼에도 불구하고 베고니아 잎을 이용한 비유는 대륙 중심적 사고로서, 국가주의적 착각에 따라 섬의 의의 자체를 허용하지 않거나 그러한 의의를 축소하고 만다. 다음의 두 지도는 중화민국 시기에 현대적 지도제작 기법으로 만든 것이다.<sup>5)</sup> 타이완 섬이 대륙 외부에 있든 그렇지 않든 두 지도 모두 베고니아 잎의 비유에 따른 개념화에 맞추어져 있다.



5) 위쪽의 지도는 1926년 상하이 세계지리학회가 발간한 제10차 『신(新) 중국 상황도』에서 가져온 것이고, 아래 지도는 1939년 8월 상하이신문이 발행한 제4차 『신(新) 중국 지방도』를 차용한 것이다. 1926년의 지도에는 본초자오선이 여전히 베이징을 통과하고 있는 것에 주목할 것.

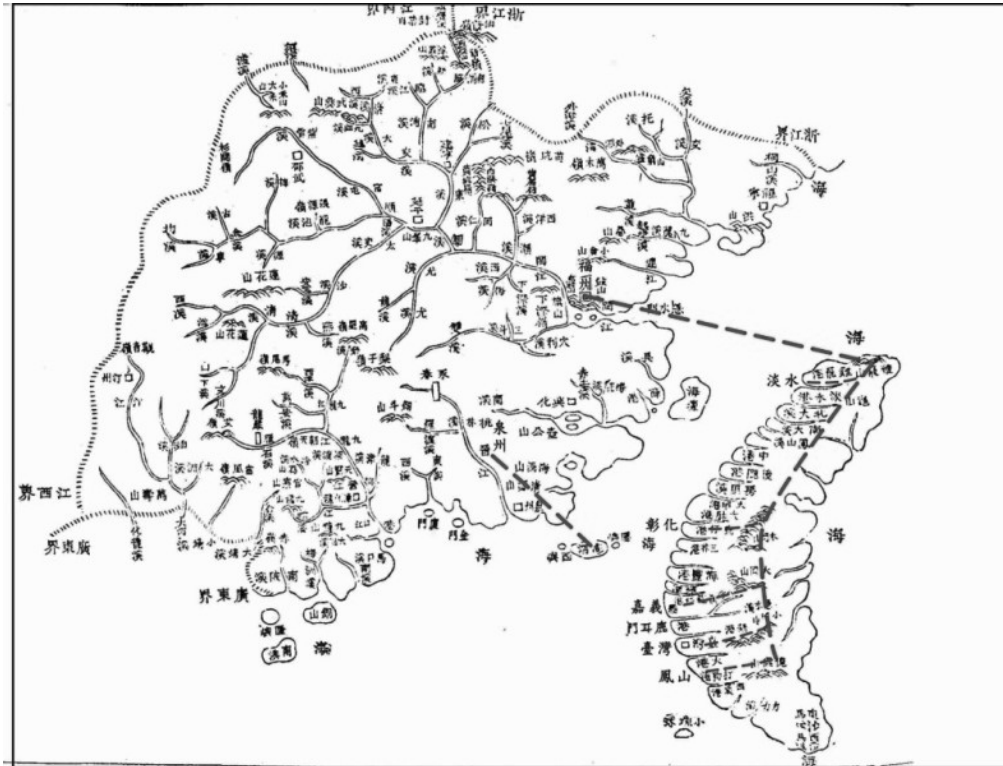


내재적 결함을 극복하기 위해서는 전통적인 풍수지리를 적용하여 국가주의적 담론을 보완하는 것이 바람직하다. 산과 주변 환경의 형성을 이해하는 예술적 방식으로, 고대 중국의 정치적 주권과 제국의 행정에 당위성을 부여하기 위해 기능하기도 했던 용근(龍腱) 혹은 용맥(龍脈)에 대한 담론을 통해 이러한 보완이 대체로 가능할 것이다 (Chou, 2003: 61, 64).

도교의 풍수지리는 ‘지리적 유기체’라는 비유를 활용하여 돌이나 바위를 뼈로, 강이나 하천을 혈관으로, 풀과 숲을 털로, 그리고 흙을 살로 본다. 따라서 산맥의 형태는 그 위치를 이해하는 데 도움이 되는 뼈대로 간주되는 것이다 (Chung, 1997: 25). 그 결과 풍수지리의 경우, 그 해석은 앞서 언급한 용근에 비추어 특정 장소의 지형이 어떠한지에 주로 달려 있었다. 중국 영내에는 크게 세 가지 용근이 있는 것으로 여겨졌는데, 모두 동투르키스탄의 쿤룬산맥(崑崙山脈)에서 발원한 것이다. 그러나 용근은 대륙 중심적 사고이기도 했기에, 모든 용근이 이론적으로는 대륙 가장자리를 향해 뻗어나가며 점차 침강하는 것이라는 믿음이 있었다. 이러한 견지에서, 바다와 대양은 용근을 이용한 여러 담론 시스템을 분리한 자연적 장벽이 되는 셈이다. 다시 말하자면 각각의 섬은 크든 작든 용근을 이용한 자신만의 담론 시스템을 갖추게 되고, 그 연안을 벗어난 다른 어떠한 영토와도 연결되지 않게 된다.

그러나 타이완 섬에 관한 용근 담론은 그러한 분절을 구원하는 방식을 취했다. 타이완의 용근은 중국의 용근에서 기인했다고 설명한 것이다. 푸저우에서 나온 용근이 오룡문(五龍門)을 통해 “바닷속으로 향해”할 때 “파도에 숨겨진 채” 관통(오늘날 마쭈열도(馬祖列島)의 난간(南竿) 현과 베이간(北竿) 현)과 바이취안(拜泉, 오늘날 마쭈열도의 동주(東莒) 현과 서주(西莒) 현)를 통과하고는 마침내 타이완 본섬의 새장산(雞籠山, 오늘날의 지룽(基隆)에 이르렀다 (TWFC: Kao, 1960: 8). 한편 취안저우에서 나온 또 다른 용근은 타이완 근해의 앞바다의 페스카도레스 제도(평후제도(澎湖群島))까지 뻗어나갔다고 한다. 이 용근들은 바닷속으로 침강했

다가 열도에 닿은 뒤 다시 위로 솟은 것으로 설명된다.<sup>6)</sup> 근대 이전 제국 단계의 용근 담론이 담당한 기능 중 하나는 정치적 주권권과 제국의 행정을 합리화하기 위한 것이었으며, 현대 국가주의 시대에도 민족 국가의 형성에 있어 여전히 비슷한 기능을 담당하였다. 다음의 지도는 용근 관련 담론이 어떻게 타이완 섬을 그보다 우월한 본토로 이어주는지를 묘사한 것이다.<sup>7)</sup>



용근 관련 담론은 근래에 와서는 현대적 지리 지식의 도입에 따라 현저히 줄었고,<sup>8)</sup> 현대 지리학의 발전으로 인해 연계성에 대한 전근대적 해석법이 외면 받는다고 추정하는 것이 정확하겠으나, 아무리 현대 지리학의 지식이 있다 하더라도 중국 본토와 타이완 섬의 연결에 관한 자연 경관적 이해에 중지부를 찍지는 못할 것이다. 더욱이 다음의 사례는 의사(擬似) 과학적

6) 일부 학자는 소위 해저로 침강한 용근의 경로(타이완과 중국을 이상적으로 결합하는 기능을 함)가 사실은 항해자들이 발전시킨 항로라고 주장하기도 한다. 이 주장에 따르면, 산맥과 같은 물리적 경관(즉, 해발 고도가 높은 용근)은 가시적이고 또한 해석의 여지가 적은데, 이와 달리 바다 및 용근의 정확한 경로는 다양했고 다양한 해석이 가능하다 (Chou, 2003: 61).

7) 기본도는 1818년 발간된 청제국 지도 칙령 도해에 소개된 “푸젠성 지도”를 1992년 타이페이의 웬하이 출판사가 재인쇄한 것이다. 용근의 추정 경로를 상징하는 붉은 선은 후에 추가된 것이다.

8) 예컨대, 이제는 쿤룬산맥이 아닌 에베레스트산이나 초모랑마산이 지구상에서 가장 높은 봉우리로 알려져 있다. 그러나 근대 이전에는 쿤룬산맥이 이 세상 모든 산의 태초(太初)라는 믿음이 있었다. 유럽에 대한 용근 담론은 알프스산맥을 유럽 내 모든 산의 주산(主山)으로 보고, 나아가 이를 4대 산맥체계, 즉 몽블랑(몬테 비안코), 피레네산맥, 스칸디나비아산맥, 우랄산맥으로 나누었다. 스코틀랜드 고지대가 스칸디나비아 국가들에 걸쳐 있는 스칸디나비아산맥과 연결되어 있다는 이야기에 주목해야 할 것이다 (Chung, 1997: 23-25). 이러한 해석은 현대 해양 지형학과 측심학 관련 지식의 발전에 따라 형성된 것이 분명하다.

설명이 오히려 가시적 산맥에 기반한 설명을 넘어서는 것을 보여준다.

지리연대학적 지식, 특히 홍적세 빙하기 동안 해저로 침강한 육괴(陸塊)의 연장 부분이 그 열쇠이다. 약 18,000년 전 홍적세 육교(陸橋)가 월리스선(Wallace's Line) 서편의 일본, 타이완, 동남아 도서지역과 오늘날의 아시아대륙을 한 덩어리로 이으면서 홍적세 육괴를 형성했다. 해안단구, 해저대륙붕, 해저계곡 등 오늘날의 해저지형은 육지와 섬을 자연적으로 연결해주는 강력한 증거로 탈바꿈했다. 지방에서 훈련을 받은 지리학자인 호친추(Ho Chin-chu)가 저술한 대학 지리 교재에서 이와 유사한 접근법을 찾아볼 수 있다.<sup>9)</sup>

호친추가 타이완에 관해 저술한 지리서는 총 3부로 나뉘어 있다. 제1부에는 서론이 실렸고, 제2부에서는 통상의 물리적 지리학을 상술하였으며, 제3부에서는 경제지리학과 취락지리학을 다루었다. 제1부에는 총 3개의 장(章)이 있는데, 첫 두 장에서는 본토(중국)와 타이완 간의 지리적 유대관계와 “혈연” 관계를 각각 다루며, 마지막 장에서는 타이완의 역사적 발전상만을 기술하였다. 중국과 타이완 간의 지리적 관계에 관한 장에는 해저지형도가 수록되어 있는데, 타이완 해협(타이완 섬과 아시아대륙을 구분 짓는 평균 200km 너비의 해협)에서 해저로 침강한 하곡(河曲)을 강조한 지도이다 (Ho, 1998: 5-6). 이 지도를 보면 해저 하곡이 타이완과 중국을 이어주는 지점은 강조한 반면 타이완 섬과 다른 동남아 지역과의 연계를 시사하는 지점은 무시한 것을 쉽게 확인할 수 있다.

아래 지도는 지리연대학적 지식을 어떻게 전용(轉用)했는지를 보여준다. 원편의 지도에는 타이완 섬을 둘러싸고 있는 해양 지형이 드러나 있다.<sup>10)</sup> 가운데 지도에서는 원편의 지도를 토대로 그린 해구(海溝)와 해저협곡을 단순하게 표현하였다. 오른쪽의 지도는 호친추가 저술한 지리 교재에서 차용한 것으로, 타이완과 중국 본토 간의 연계가 지도학적으로 강조되어 있는 것을 볼 수 있다.

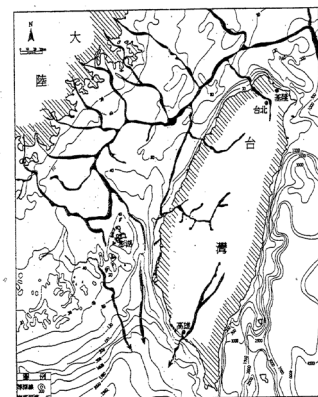
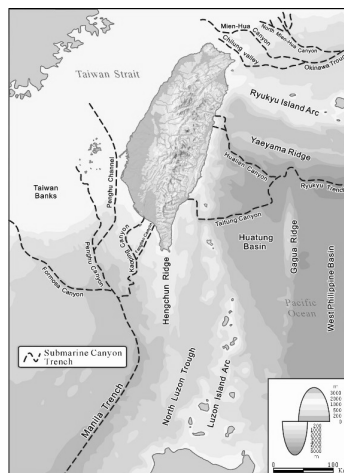
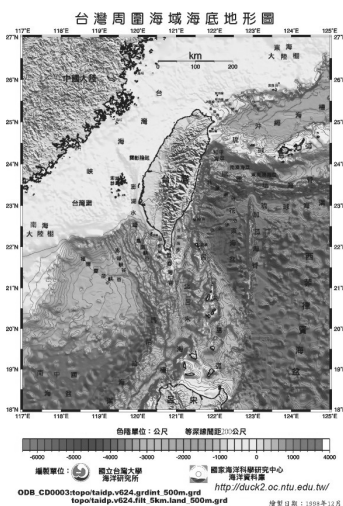


圖1.13 台灣環海海底地形圖

9) 호친추는 타이완 중국문화대학교에서 박사학위를 취득했다. 1996년 국립타이페이과기대를 퇴직하였고, 『인문 지리학(1987)』, 『중국 지리학(1989)』, 『일반 지리학(1989)』 등 대학 교재로 쓰인 여러 지리서(중국어 교재)를 저술하였다.

10) 이 지도는 1998년 국립타이완대학교 해양학연구소와 타이완 국립해양연구센터 해양데이터뱅크가 공동으로 제작하였다. 출처: <http://odb.oc.ntu.edu.tw/MGG/mgd/jpg/taidpv624.a4.jpg>

## 지리 대칭적 비유

지리학자들에게 있어 ‘지리 대칭적 비유’는 새로운 접근법이 아니다. 자주 쓰이는 방법 중 하나는 동위도에 비슷하게 널리 분포하는 기후학적 여건을 적용하여 비슷하게 위치한 지역에 사는 지방민족과 주변 환경 간의 관계를 이해하는 것이다 (Markley, 2007: 189-90). 후에 이러한 방법은 환경결정론이라는 사상으로 발전하여 두루 쓰이게 되었다. 17세기 초와 18세기 초로 거슬러 올라가보면, 생산, 거래, 소비라는 광범위한 경제 주기 내에서 이루어지는 상업적 활동을 가정함으로써 특정 장소를 이해하는 데에도 이 접근법이 사용되었음을 알 수 있다.<sup>11)</sup> 이와 같은 접근법은 방대한 혹은 무관한 영역 간의 정신적 연계를 촉진했다. 타이완의 경우, 타이완 섬과 중국 본토 사이의 관계를 이해하기 위해 사용한 지리 대칭적 비유의 성공 여부는 다른 사례, 즉 대륙의 어느 한 국가와 주변 도서가 관련된 사례의 선별과 이해에 달려 있다.

전후 지리학자인 첸첸시앙(Chen Cheng-siang)이 1963년에 발표한 논문을 보면 이러한 지리 대칭적 비유의 사례를 발견할 수 있다.

“1960-61 수확년도에 세계 설탕 생산량은 약 5,640만 미터톤이었다, [중략], 중국은 쿠바, 브라질, 인도에 뒤이어 세계에서 네 번째로 설탕 생산량이 많은 국가로 이름을 올렸다. 타이완만을 놓고 보면 미국 지배 하의 푸에르토리코와 대동소이하여 세계 11위 설탕 생산국이 된다. 전 세계 설탕 생산국 중에서도 타이완과 푸에르토리코의 상황이 서로 비슷하다. [중략] 설탕 수출국은 대체로 각기 고정 시장을 보유하고 있다, [중략] 타이완과 쿠바의 사례는 매우 특이하다. 십중팔구 타이완은 미국 본토로 설탕을 수출해야 하는 반면 쿠바는 중국 본토로 수출해야 할 것이다. 이것이야말로 현대 정치학이 산업에 가져온 비실용적(非實用的) 세태를 가장 충격적으로 묘사하는 사례이다.” (Chen 1963: 339-340)

첸첸시앙은 전후 정세 내에서 시장의 비실용적 상황에 맞서 설득력 있는 주장을 펼치는 한편, 나아가 섬과 인근 본토 간에 가상의 긴밀한 관계가 있음을 시사하였다. 따라서 쿠바 산(産) 설탕의 수출 대상국으로 미국보다는 중국을 선택하는 것은 비실용적인 것으로 여겨졌고, 이에 대한 비유를 통해 타이완의 설탕이 미국이 아닌 중국으로 수출되어서는 안 된다는 사례가 생겨났다. 이러한 주장을 하면서 첸첸시앙은 섬과 인근 육지 사이에 긴밀한 경제적 유대관계가 존재한다고 추정함으로써 타이완과 중국 본토 간의 연결된 이미지를 성공적으로 만들어냈다.

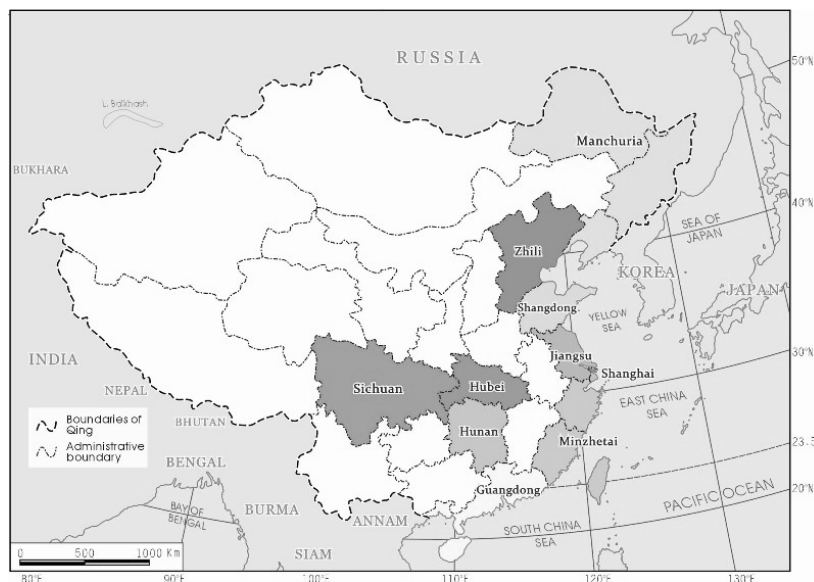
지리 대칭적 비유법은 계획적인 해석에 힘을 실어줄 수 있지만, 반발을 일으킬 수 있는 잠재력을 내포하고 있기도 하다. 특정 해석에 대한 찬반양론 중 어느 것이 되었든 자신의 해석을 입증하기 위해 이 접근법을 손쉽게 활용할 수 있는 것이다. 예를 들어, 정치과학자로 EU 학술 협의회 대만지부의 사무총장인 우치충(Wu Chih-chung) 역시 2006년 신문에 기고한 글에서 타이완과 쿠바의 국제적 공간을 탐구함으로써 중국에서 떨어져 고립된 타이완에 대한 주장을 펼친 바 있는데, 타이완과 쿠바는 각각 중국과 미국의 압박 하에 놓여 있는 섬이다.<sup>12)</sup>

11) 예컨대, 수리남은 17세기 페루와 중국의 상업 주기 외부에 존재했다. 건강에 해로운 열대지역에 관한 우호적인 이미지를 만들어내기 위해, 지리 대칭의 활용은 수리남의 기후를 이상화하는 데 그치지 않고 생산, 거래, 소비라는 광범위한 경제 주기까지 확대되었다 (Markley, 2007: 208-15).

## 지역적 분계

지역상의 분계는 많은 지리학자들에게 친숙하여 널리 쓰이는 방법이다. 이와 관련된 타이완의 사례로 잘 알려진 것은 타이완 국가과학위원회의 후원으로 1973년부터 1977년까지 실시된 “1860-1916년 중국 현대화에 관한 지역 연구”라는 사학계 주도형 학제간 연구 프로젝트이다.

상기 프로젝트를 진행한 연구진은 중국의 현대화를 서구열강의 잠식에 대한 대응으로 보았고, 그에 따라 중국제국 말엽과 공화국시대 초엽을 아우르는 시간적 틀을 설정하였다.<sup>12)</sup> 공간적 틀 설정을 위해 연구진은 조사에 있어 뚜렷하게 유의미한 10개 지역을 선별했다. 이 지역들은 양쯔 강변이나 중국 동해안에 위치해 있는데, 이러한 입지로 인해 외부의 영향에 손쉬운 먹잇감이 되었음을 입증하는 곳들이다. 이렇게 선별된 10개 지역은 즈리(直隸), 산둥(山東), 장쑤(江蘇), 상하이(上海), 광둥(廣東), 후베이(湖北), 후난(湖南), 쓰촨(四川), 만주(滿洲), 민제타이(閩浙台) 지역이다.



현대화 프로젝트 선정 10대 지역

상기 나열한 10개 지역 중 상하이는 거대도시이고 상하이를 제외한 9개 중 7개 지역은 실제로 각 권역의 성(省)과 일치한다. 예외로 삼은 두 지역은 만주와 민제타이 지역이다. 만주는 1932년부터 1945년까지 만주국이라는 독립체의 정치적 주권 하에 놓여 있었지만, 청제국과 중

12) 출처는 타이완신문 EU면 2006, 2006-08-28, EU 학술협의회 타이완지부.

[http://www.eusa-taiwan.org/News\\_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp](http://www.eusa-taiwan.org/News_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp)

13) 청제국에서는 1860년에 있었던 이른바 애로호 사건 혹은 제2차 아편전쟁 이후 총리아문(總理衙門)을 제도화했는데, 이는 현대화 이니셔티브의 일환으로 간주된다. 반면에 공화국 초기(1912-1916)의 초대 총통은 후에 스스로 중국의 황제임을 천명하였다. 따라서 국가주의 사학자들은 보통 공화국 수립 후 첫 5년을 청제국의 연장선상에서 보거나 그 전이 단계로 보는 경향이 있고, 그에 따라 이 시기를 자신들의 주장에 따른 “역사적 진화의 규칙”이 후퇴한 시기로 이해했다 (Li, 1982: 4).



화민국은 이 지역을 각자의 행정구역으로 편입한 후 이곳을 여러 성(省)으로 분할하였다. 민제 타이완 연안에 인접한 두 성(省)과 타이완 섬을 한데 일컫는 복합체로, 청-프랑스 전쟁이 끝난 뒤인 1885년 성(省)의 지위를 얻었다. 민제타이라는 용어 자체는 앞서 언급한 세 행정구역을 합쳐 민(閩), 제(浙), 타이(台)로 약칭한 것인데, 이 세 지역은 각각 푸젠(福建), 저장(浙江), 타이완(臺灣)을 의미한다.



1884년 이전 18개 성(省) 지도



청 말엽 23개 성(省) 지도

연구 프로젝트에 따르면, 민제타이 지역이 탄생한 것은 청제국 내에서 민제 총독 한 명이 해당 지역을 모두 다스리는 공간적 거버넌스 구조에 기인한 것이다. 연구 프로젝트에서는 좀 더 나아가, 19세기 현대화 기조의 형성이 지리적 사안이라기보다는 정치적이고 행정적인 사안이었다고 강조함으로써 이러한 주장을 정당화했다 (Li, 1982: 4). 그러나 분계만으로는 다음과 같은 난제에 직면할 수밖에 없었다.

첫째로, 민제타이의 지역적 분계 기준은 현대화 프로젝트에서 다른 다른 사례의 기준과 일치하지 않는다. 17세기 청제국은 중국 영내에 총 18개 성(省)을 수립하였고, 이후 기존의 성(省)을 세분화하거나 제국 영토를 확장하는 방식으로 5개의 성(省)을 추가로 지정하였다. 중국 영내에 있던 본래의 18개 성(省)은 즈리(直隸), 허난(河南), 산둥(山東), 산시(山西), 산시(陝西), 간쑤(甘肅), 후베이(湖北), 후난(湖南), 광둥(廣東), 광시(廣西), 쓰촨(四川), 윈난(雲南), 구이저우(貴州), 장쑤(江蘇), 장시(江西), 저장(浙江), 푸젠(福建), 안후이(安徽)였다. 동투르키스탄이라고도 불리는 위구르족 거주지는 1884년 신장(新疆, 문자 그대로 ‘새로운 변방’이라는 의미)으로 재명명되었고, 만주는 1907년 펑톈(奉天), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龍江)으로 세분화되었으며, 타이완은 1885년 성(省)의 지위를 얻었다. 그러나 실제로 청제국 관내에는 23개가 아닌 기껏해야 22개밖에 안 되는 성(省)이 존재했는데, 이는 1895년 청제국이 일본에 타이완을 이양했기 때문이다. 총독의 경우, 청 황제는 총 8개 중국 지역에 대해서만 총독을 임명했기에, 각각의 총독은 통상 성(省) 1개 이상을 관할하였다. 예를 들어, 후베이(湖北)와 후난(湖南)의 총독은 후광(湖廣)의 총독과 동일인이었고, 마찬가지로 즈리(直隸) 총독이 즈리(直隸)와 산둥(山東) 역시 관할했다. 그런데도 이 연구 프로젝트는 상기 4개의 성(省)을 2개가 아닌 4개의 독립된 지역으로 다뤘던 것이다.



청제국 시기에 총독 8인이 관할한 지역

둘째로, 민제타이 지역의 이름은 새로이 생겨난 것으로 이전에는 쓰인 적이 없었다. 민제라는 용어는 총독의 직함에서 따온 것이 아니기에, “타이(臺)”를 붙여 민제타이로 바뀌 부른 것은 혁신과도 같은 일임이 자명하다.

그럼에도 불구하고 민제타이 지역 역시 인문 지리학적 측면에서 본 19세기 말 타이완의 현실을 반영하는 데 실패했다. 역사적으로 동남아시아와 오세아니아와 관련이 있었던 오스트로네시아 민족을 제외하면, 타이완 내의 나머지 인구는 대개 푸젠(福建 또는 민(閩))이나 광둥(廣東 또는 유웨이(粵))에서 왔고, 극소수만이 저장(浙江 또는 쟈(浙)) 출신인 것이다. 연구 프로젝트는 지역적인 통합을 통해 중화(中化)를 논하고자 했는데 (LI, 1982: 477, 527–528, 566, 576)<sup>14)</sup>, 이 논지에 따르면 근대 이전 사회문화적 지수(index)야말로 타이완 섬의 사회가 본토를 향해 변화하고 있음을 보여주는 열쇠였다.<sup>15)</sup> 서투게 분계된 지역인 민제타이는 사회문화적 기준보다는 그저 정치행정적 기준만으로 획정되었다는 것이다.

## 결론

1981년 폴 프랑소와 트렘레트는 문화인류학자의 사례 인용을 통해 타이완 섬을 일컬어 상

14) 연구 프로젝트는 ‘내지화(내륙화(內地化))’라는 용어를 채택했는데, 이것을 문자 그대로 번역하면 ‘내륙(內地) 혹은 내부(內部)를 향한 변화가 되고, 이는 중화(中華) 사상과 대륙중심 사상에 충분히 드러나 있는 ‘중화(中化)’라는 개념을 함의한다.

15) 현대화 관련 사회문화적 지수에는 사회적 지도층으로서의 지방 상류층 인구, 과거시험을 통과한 지방민의 비율, 유교나 기독교 교육기관의 수, 중국 영내에서 널리 숭배되는 신들에 대한 수용도 등이 있다 (Li, 1982: 527–533, 569–573, 589–592).

상 속 중국 전통문화의 복제품이라고 일관되게 표현해 온 인문과학 논문을 성토했다 (Tremlett, 2009: 6). 필자의 논문에서는 타이완의 사례를 들어 본토 출신 국가주의자들이 스스로를 위해 어떻게 지리적 개념을 채택하여 담론을 펼치는지를 보이고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 지리적 신체, 풍수지리, 지리연대학, 지리 대칭적 비유, 지역적 분계라는 접근법을 통해 논지를 펼치고 있는데, 이러한 접근법의 특징은 다음의 표로 나타낼 수 있다 (표1 참조).

<표 1>

접근법	특징
지리적 신체	· 여러 섬을 통합하기가 쉽지 않음.
풍수지리	· 비과학적이기 때문에 현대 과학계에서는 바람직하지 않으나 여전히 민간신앙으로서 어느 정도의 인기를 누리고 있음. · 담론 시스템의 규칙 수정을 수반함.
지리연대학	· 해석을 위해 이상적으로 엄선한 강력한 증거. · 일상생활에서는 눈에 띄지 않으나 과거에는 연계성을 형성하였고, 향후 그러한 연계성을 형성할 가능성이 있음.
지리 대칭적 비유	· 해석을 위해 이상적으로 엄선한 강력한 증거. · 빈틈없는 주장이 필요하나, 동일한 사례에 대해 반박을 당할 위험이 높음.
지역적 분계	· 성공 여부를 판가름하는 기준에 따라 달라짐.

타이완 섬은 과거부터 여러 정부의 지배를 받아 왔고 예전부터 자리 잡은 민족이 없는 국가로서 변별적인 정치 정체성을 주장하며, 타이완을 자국의 일부로 규정한 제국주의 국가가 지닌 권세에 지속적으로 맞서 왔다 (Bartman, 2008; feuchtwang, 2009: 200). 역설적이게도, 타이완 섬 스스로 준(準) 국가주의적 담론을 통해 영토의 통합을 주장할 때에는 지리적 신체 접근법을 비유로 활용하는 데 어려움이 있는 듯하다. 타이완은 보통 참마 혹은 헤엄치는 돌고래의 형상으로 개념화된다. 앞서 언급한 두 상징물과 타이완 섬이 지닌 형태적 유사성에 더하여 비유에 대한 해석이 추가되었다. 초기 이주민은 스스로를 중국 문명권 외부의 성공적 생존자로 본다는 점에서 참마는 생명력을 상징한다. 돌고래의 지리적 신체는 중국의 국가정체성에 대한 대륙 기반 담론에 반하여 최근 부상한 해양적 비유로 더욱 회자되고 있으며, 이는 또한 오스트로네시아 원주민 문화를 통합하는 데 있어 존재론적 힘을 지니고 있기도 하다.

그럼에도, 타이완 섬은 중국 본토가 그러하듯이 연안의 소섬과 군도를 정신적으로 통합하는 데 어려움을 겪고 있다. 어떻게 하면 타이완이 특히 중국 본토에 인접한 소규모 섬, 즉 체모이(진먼, 金門)과 마쭈열도를 통합할 수 있을까? 이에, 본 연구는 국가주의적 담론을 통해 어떻게 섬이 대륙으로 편입되는지에 대한 이해를 증진하고자 하는 한편, 사실상의 섬국가가 국가주의 프로젝트의 맥락에서 어떤 식으로 서툴게나마 연안 부속도서를 통합하고자 하는가에도 방점을 두었다.

[참고문헌]

- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. NewYork:Verso.
- Bartmann, B. (2008) "Between *De Jure* and *De Facto* Statehood: Revisiting the Status Issue for Taiwan", *Island Studies Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 113-128.
- Chen, Cheng-siang (1963) *Taiwan: an economic and social geography vol. I*. Taipei: Fu-min Geographical Institute of Economic Development.
- Chou, Yu-sen (2003) "A Study on the Construction of Taiwan City Walls in Chin(g) Dynasty," M.A. thesis, Department of Architecture, National Cheng-kung University, Taiwan.
- Chung, Yi-ming (1997) *Taiwan dili tuji* (Collection of maps on geography of Taiwan). Taipei: Wu-ling.
- Feuchtwang, S. (2008) "Afterword," in *Re-writing Culture in Taiwan*. London, Routledge, pp. 198-209.
- Ho Chin-chu (He Jinzhu) (1998) *Taiwandizhi* (Topographical gazetteer of Taiwan). Taipei: Longyin.
- Herman, T. (1965) "Reviewed work(s): by Cheng-Siang Chen," Vol. 55, No. 2, pp. 301-303.
- Hong, K. & Murray, S. O. (2008) *Looking Through Taiwan: American Anthropologists' Collusion with Ethnic Domination*. Lincoln NE, University of Nebraska Press.
- Ivarsson, S. (2008) *Creating Laos: the making of a Laos space between Indochina and Siam, 1860-1945*. NIAS Press.
- Knapp, R. G. ed. (1980) *China's Island Frontier: Studies in the Historical Geography of Taiwan*. Honolulu HI, University of Hawaii Press.
- Li Kuo-chi (1982) *Modernization in China: 1860-1916, a regional study of social, political and economic change in Fukien, Chekiang, and Taiwan* (in Chinese). Nankang: Academia Sinica.
- Markley, R. (2007) "Global Analogies: Cosmology, Geosymmetry, and Skepticism in some Works of Aphra Behn" in J. Cummins & D. Burchell, eds., *Science, Literature and Rhetoric in Early Modern England*. Burlington MA, Ashgate, pp. 189-219.
- Murray, S. O. and Hong, K. (1994) *Taiwan Culture, Taiwanese Society: A Critical Review of Social Science Research Done on Taiwan*. Lanham MD: University Press of America.
- Ng, Yeh Tak (1973) "Social Geography: A Survey of Theories and Methodologies," *United College Journal* Vol. 11, pp. 155-168.
- Reid, A. (1988) *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450 - 1680, Volume one: the Lands below the Winds*. New Haven MA, Yale University Press.
- Schendel, W. van (2002) "Geographies of Knowing, Geographies of Ignorance: Jumping Scale in Southeast Asia," in P. H. Kratoska, R. Raben & H. S. Nordholt, eds., *Locating Southeast Asia: Geographies of Knowledge and Politics of Space*. Singapore: Singapore University Press, pp. 275-307.
- Tremlett, P. (2009) "Introduction: Re-writing Culture on Taiwan," in & *Re-writing Culture in Taiwan*. London: Routledge, pp. 1-14.

- TWFC: Kao (1960) *Taiwan fuzhi* (Gazetteer of Taiwan prefecture). Kao Kung-ch'ien, ed. 1694.
- Winichakul, T. (1994) *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu:UniversityofHawaiiPress.
- Wu Chih-chung (2006) 'Europe's view of CubaandTaiwan', *Taiwan News-EU PAGE*, Aug. 28th, [www.eusa-taiwan.org/News\\_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp](http://www.eusa-taiwan.org/News_Analysis/Taiwan%20News%20EU%20PAGE/TN%20EU%20PAGE2006.asp).
- Wu, D. Yen-ho (1991) "The Construction of Chinese and non-Chinese Identities," *Daedalus*, Vol. 120, No. 2, pp. 159-179.

### [국문초록]

이 논문에서는 타이완에서 나온 국가주의적 담론이 중국의 단일국가 개념 속에 통합된 '섬 지역' 으로서의 타이완을 어떤 식으로 이해했는지를 탐구하였다. 2차 세계대전이 끝난 뒤 중국 국가주의 성향의 망명 정부가 새로이 타이완이라는 섬에 자리를 잡은 후, 미국이 주도한 장학금 제도는 타이완에 대해 중국 연구를 위한 편리한 대용품이라는 틀을 씌우는 전략으로써 기능하였다. 이러한 틀 씌우기는 일제 패망 후 타이완을 장악한 국가주의자에 의해 강력히 추진된 '타이완 섬 (재)중화 ((再)中化) 프로젝트'와 맥락을 같이 하였다. 국가주의적 의제는 해협 너머 상상 속 존재인 가상의 국가공동체로서의 타이완을 정치적으로 창조하기 위해 타이완 섬과 중국 본토 간의 역사적 연계를 강조하였다. 이 논문에서는 중국 본토 출신 국가주의자의 담론이 어떤 식으로 역외 도서 변방을 자신들이 짜 놓은 단일체제로 편입시키고자 했는지를 비판적으로 고찰하고 있다. 이를 위해 지리적 신체, 풍수지리학, 지리연대학, 지리 대칭적 비유, 지역 분계의 개념을 차용하여 전후 국가주의적 허상의 형성에 드러난 지리적 인식을 탐구하였다.

키워드: 중국, 중국 국가주의, 지리적 인식, 섬 정체성, 타이완

## 離島における農商工連携と地域活性化

長崎県立大学地域創造学部

田村 善弘

### I. 序論

離島は本土とは異なる地理的特性（①狭小性、②隔絶性、③環海性）を持つ。そのため、日本の離島政策においては、離島と本土との格差是正が課題となっていた。これまで、その面から、離島内の港湾施設等のインフラの整備が進められてきた。しかし、近年はこれまで「格差是正」から「自立的発展」へと転換してきている。さらに、近年では「国境離島」<sup>1</sup>の重要性が再認識されている。2016年4月に「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」（以下、「有人国境離島法」）が成立し、2017年4月1日より施行された。このように、日本の離島政策は大きく変化してきている。

これらの背景には、離島が抱える問題がある。すなわち、①急速な人口流出、②基幹産業の衰退、③国家の安全保障<sup>2</sup>である。したがって、これらの点を解決していくことが離島振興において求められている。そのため、各島では人口増加のために移住の促進、観光客増加の取組みを進めているほか、離島の資源を活用した新たな特産品等の開発が積極的に進められている。

本稿は、このような状況を受けて離島の資源を活用した新たな取組みに着目し、これらのどのような課題を抱え、どのような方向に進むのかを明らかにすることを目的とする。

そこで、以下においては、II. で日本の離島関連政策を整理し、第1次産業がどのような位置づけにあるのかを農業を中心に整理する。次に、これらの取組みは単独もあるが、複数の産業が連携していることも多いことから、産業間の連携に関する政策について整理する。

III. では、このうちの農商工連携と6次産業化に焦点を当て、その動向を概観した後、長崎県の離島を対象に、どのような取組みが進められているのかをみていく。そのうえで、取組みにより誕生した商品の流通戦略を検討する。

上記の内容を受けて、IV. では今後の離島における第1次産業を中心とした産業間の連携と地域活性化の方向性について述べる。

<sup>1</sup> 国境離島地域とは、「自然的・経済的・社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成される地域内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域であり、領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域」のことである。（国境離島新法、第2条）。

<sup>2</sup> 今回の報告は離島の産業振興と地域活性化が主題であるので、③の話題については対象から除外している。

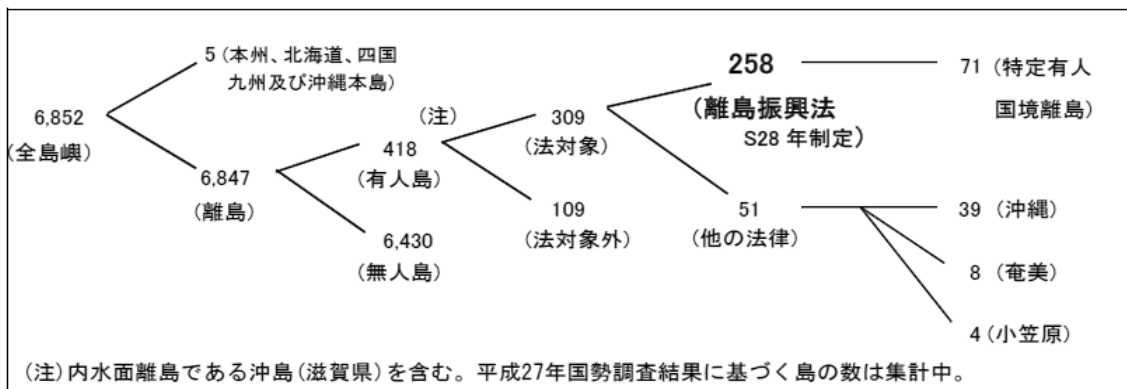
## II. 離島振興と第 1 次産業

### 1. 日本における離島関連政策の変遷

#### (1) 日本の離島の現状

図表 1 の通り、日本は全体で 6,852 の島嶼から構成される。さらに、離島は有人島と無人島に区分され、有人島のうち 309 島は法<sup>3</sup>対象の離島である。このうちの 258 島が離島振興法の対象である。なお、離島振興法対象の 258 島のうちの 71 島は、有人国境離島法の対象にもなっている。

図表 1 日本の島嶼の構成（2017 年 4 月 1 日現在）



資料：国土交通省（2017 年）、2 ページ。

次に、離島の役割をみておこう。離島に関する法律で指摘されているのは、①我が国の領域、排他的経済水域等の保全、②海洋資源の利用、③多様な文化の継承、④自然環境の保全、⑤自然との触れ合いの場及び機会の提供、⑥食料の安定的な供給等我が国及び国民の利益の保護及び増進という点である<sup>4</sup>。このなかでも、国境離島は領海、排他的経済水域等の保全等に関する活動の拠点としての機能を維持するうえで、他の離島にも増して重要な役割を果たしている<sup>5</sup>。

さらに、離島の人口と産業別就業者数の推移についてみておこう。図表 2 をみると、1955

<sup>3</sup> ここでの法とは、離島振興法（1953 年制定）、奄美群島振興開発特別措置法（1954 年制定）、小笠原諸島振興開発特別措置法（1969 年制定）、沖縄振興特別措置法（2002 年制定、旧法 1971 年制定）、有人国境離島法（2016 年制定）である。

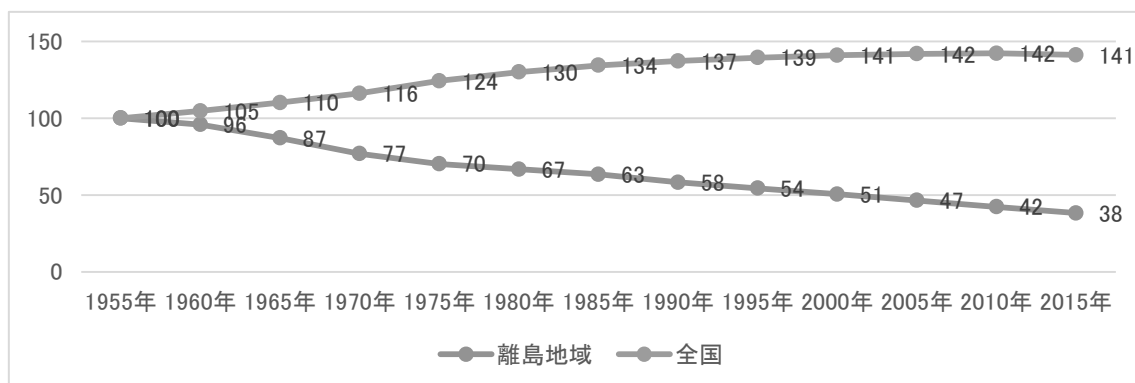
<sup>4</sup> 離島振興法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法では、これらの点が、離島がもつ重要な役割として明記されている。

<sup>5</sup> 官邸ホームページ「国境離島の役割」

（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/yakuwari.html>、2017 年 9 月 25 日アクセス）。

年以降に本土の人口が増加していくなかで、離島の人口が継続的に減少していることが分かる。全国の人口が減少に転じるのは、2015 年になってからであることから、本土を上回る速度で離島の人口が減少していたことがわかる。

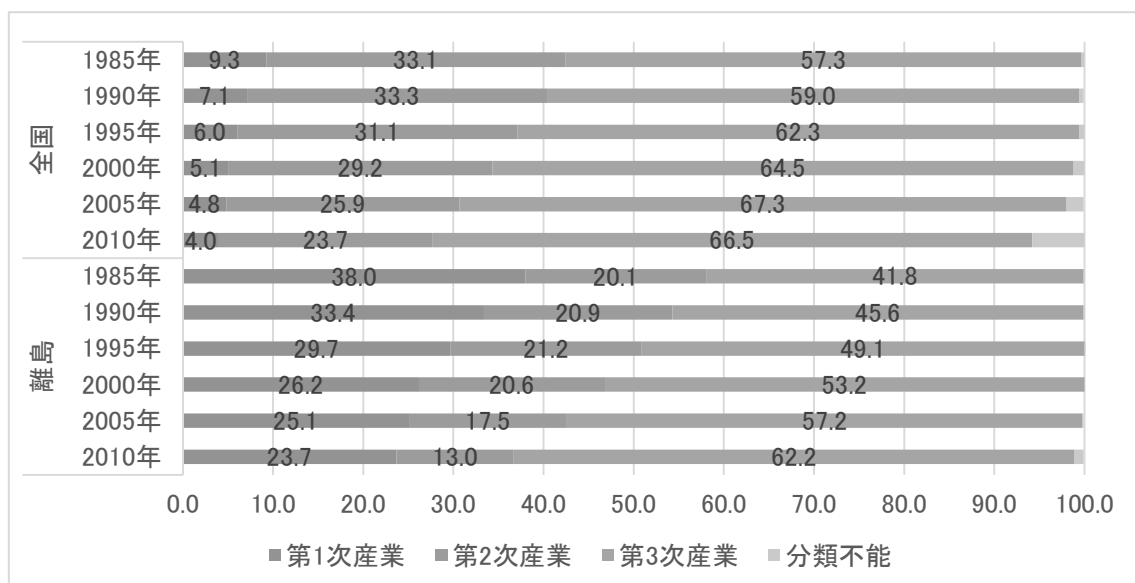
図表 2 離島と全国の人口の推移 (1955 年=100)



資料 : 国土交通省 (2017)、28 頁をもとに作成。

図表 3 をみると、全国、離島ともに第 1 次産業と第 2 次産業の割合の低下と第 3 次産業の割合の上昇がみられる。しかし、全国の第 1 次産業の就業者比率は 1985 年時点から 1 桁であるのに対して、離島は 1985 年時点で 38.0%、2010 年の時点でも 23.7%といまだに高くなっている。ここから、離島では第 1 次産業が重要な就業先であることがわかる。

図表 3 全国と離島の産業分類別就業者比率の推移



資料 : 国土交通省 (2017)、34~35 頁をもとに作成。



## (2) 離島振興と第1次産業

離島振興においては、離島の生活基盤の整備に合わせて、基幹産業の振興が重要となる。ここでは、現行の離島振興に関わる政策において、第1次産業（特に農業）がどのように捉えられているのかを明らかにする。

### 1) 離島振興法<sup>6</sup>

離島振興法では、第1条の目的で離島の様々な役割が述べられている。そのなかには、「食料の安定的な供給」も含まれている。また、第14条は「農林水産業その他の産業の振興」となっており、第1項では「地域の特性に即した農林水産業の振興を図るため、生産基盤の強化、地域特産物の開発並びに流通及び消費の増進並びに観光業との連携の推進について適切な配慮をするものとする」<sup>7</sup>とされている。

さらに、離島振興基本方針には農林水産業の振興に関する項目があるが、ここでは農林水産業の振興を図るために、離島が抱える不利な条件の克服を行うことが重要であるとされているほか、生産基盤の強化や人材の育成・確保が掲げられている<sup>8</sup>。

加えて、離島の農林水産業は消費地から遠く離れているというハンデを抱えている。そのため、流通に関わる費用の低廉化や販路の拡大を図ることの重要性もについても掲げられている。ここでは、新規作物の導入、ブランド化や高付加価値化、地産地消の推進による地場農産物の利用拡大がある<sup>9</sup>。加えて、農林水産業と観光業の一体的な振興を図ることの重要性など、他産業との連携も掲げられている。

### 2) 小笠原諸島

まず、法律では第26条の「農林水産業その他の産業の振興についての配慮」で、生産基盤の強化、地域特産物の開発・流通・消費の促進、観光業との連携推進、人材の確保、産業間の連携の推進などが明記されている。

次に、基本方針では、「農業、漁業については、生産基盤の整備や新規就業者確保等のための環境整備に引き続き取り組むとともに、小笠原諸島特有の農水産資源を観光産業等に活用することにより6次産業化を図り、農作物及び水産物の資源賦存状況を把握しつつブランド化を目指す」<sup>10</sup>と明記されている。つまり、地域の特有の資源を生かした振興の重

<sup>6</sup> 離島振興計画が当該の自治体において策定されているが、内容が多岐にわたるため、ここでは法律と基本方針のみをみておくことにする。

<sup>7</sup> 離島振興法第14条。

<sup>8</sup> 国土交通省『離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針』(<http://www.mlit.go.jp/common/001014062.pdf>)、7頁。

<sup>9</sup> 同、8頁。

<sup>10</sup> 国土交通省『小笠原諸島振興開発基本方針』(<http://www.mlit.go.jp/common/001041209.pdf>、2017年9月25日アクセス)、4頁。

要性が明記されている。

また、基本計画では産業振興の課題として、本土との遠隔性や生産規模がネックになっていることを挙げたうえで、生産基盤の整備や新規就業者の確保、販路確保を挙げている<sup>11</sup>。そのうえで、観光業との連携を強化し、特産品開発を進めることが掲げられている<sup>12</sup>。

以上のことから、地域資源を活用した特産物等の開発、そしてそのための基盤整備と産業間連携が産業振興において重要なことがわかる。つまり、第1次産業と他産業との連携が産業振興において不可欠であることがわかる。

### 3) 奄美群島

まず、法律では第24条の「農林水産業その他の産業の振興」で明記されている。ここでは、先述の小笠原諸島の場合と同様に、生産基盤の強化、地域特産物の開発・流通・消費の促進、観光業との連携推進等が掲げられている。

次に、基本方針で農業は「さとうきびを基幹作物としつつ、島ごとの特性・独自性を活かした高付加価値型農業の進展を図るとともに、地域ブランドの確立や農産物を活かした6次産業化等の戦略的な取組を推進する。」<sup>13</sup>と明記されている。

また、振興計画で農業に関連した内容として、農業の担い手確保・育成、農地利用・基盤整備、付加価値の高い生産・販売・流通、生産性向上、農業災害対策、農業団体、安心・安全な農畜産物の安定供給、食育および地産地消、農村の振興などが掲げられている。先述の小笠原諸島の場合のように、基盤整備や付加価値の高い農産物の生産が盛り込まれているほか、安全・安心や食育・地産地消のように農産物の消費拡大や消費者に働きかける取組みも盛り込まれている。

### 4) 有人国境離島法

有人国境離島法では、第16条の「安定的な漁業経営の確保等」に第1次産業に関する内容がある。すなわち、「安定的な漁業経営の確保を図り、及び特定有人国境離島地域の周辺の海域における我が国の領海、排他的経済水域等の適切な管理に資するため、特定有人国境離島地域の住民であって特定有人国境離島地域の周辺の海域において漁業を営むものが行う漁船の操業に要する費用の負担の軽減について適切な配慮をするもの」<sup>14</sup>とされてい

<sup>11</sup> 東京都『小笠原諸島振興開発計画（2014年度～2018年度）』

(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2014/12/DATA/70ocp101.pdf>、2017年9月25日アクセス)、9頁。

<sup>12</sup> 同上、13頁。観光客の増加は第1次産業と第2次産業、第3次産業の連携を促し、各産業の発展にもつながることから、観光産業を柱とした観光立島が目指されている（同、73頁）。

<sup>13</sup> 国土交通省『奄美群島振興開発基本方針』

(<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/amami-kihonhousin-honbun.pdf>、2017年9月25日)、4頁。

<sup>14</sup> 有人国境離島法、第16条。

る。他の法律では、第1次産業は農業と漁業について言及されていたが、本法では対象地域が漁業中心の地域が多いことから、漁業のみが記載されている。

いずれの場合も、第1次産業は離島の基幹産業であることがわかる。そして、産業振興においては、離島が抱える様々な不利性の克服が重要であることでは共通している。そのための対策として、担い手の確保と育成、付加価値の高い農林水産物の生産、ブランド化、流通の合理化が重要であることでは共通している。したがって、離島の第1次産業の振興においては、不利性の克服、そして第1次産業の付加価値を向上が重要になってくるのである。

## 2. 第1次産業の付加価値向上に関する政策

### (1) 産業間の連携に関する政策

ここで第1次産業と他の産業間の連携に関する政策の変遷についてみていくことにする。これには、図表3に示すような政策があるが、これらの施策のうち農商工連携、地域資源活用事業、新連携は経済産業省が主管するものであり、主な対象は中小企業である。一方で、6次産業化は農林水産省が主管するものであり、主な対象は農林水産業者である。目的も、農林水産業や農山漁村の活性化という点で他の事業と大きく異なる。

図表3 産業間の連携に関する政策の比較

政策名	定義	関連法（通称）	法施行年	主管部署
農商工連携	農林漁業者と商工業者等が通常の商取引関係を超えて協力し、お互いの強みを活かして売れる新商品・新サービスの開発、生産等を行い、需要の開拓を行うこと	農商工等連携促進法	2008年	経済産業省
地域資源活用事業	当該地域に特徴的なものとして認識されている地域産業資源を活用して、中小企業者が商品の開発・生産、役務の提供、需要の開拓等の事業を行うこと	地域資源活用促進法	2007年	
新連携	事業の分野を異にする事業者が有機的に連携し、その経営資源を有効に組み合わせて、新事業活動を行うことにより新たな事業分野の開拓を図ること	中小企業新事業活動促進法	2005年	
6次産業化	農山漁村の活性化のため、地域の第1次産業とこれに関連する第2次・第3次産業（加工・販売等）に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を行う取組	六次産業化・地産地消費	2010年（地産地消） 2011年（6次産業化）	農林水産省

資料：中小機構「J-Net21 中小企業ビジネス支援サイト」、農林水産省「農林漁業の6次産業化とは」などをもとに作成。

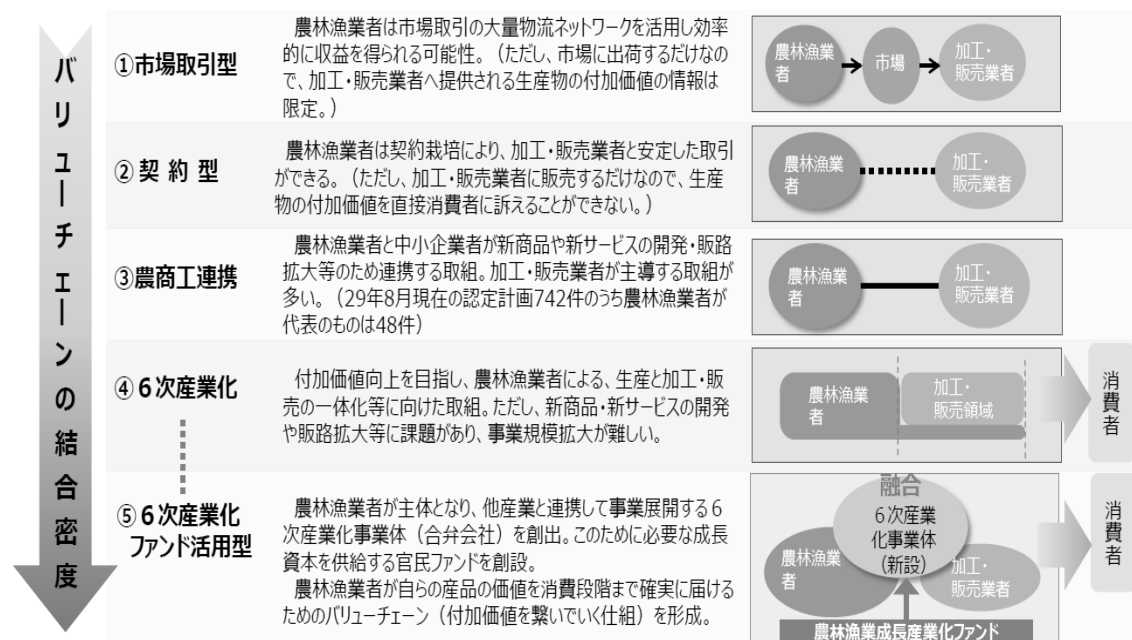
このうち、農商工連携と6次産業化は農林水産業のように第1次産業と他産業が関わるという点では共通している。しかし、両者は「地域」と「主体」という点で異なる。まず、「地域」の面からみると、6次産業化は農山漁村の活性化ということがあり、基本的には地域内の事業者が関わることが多い。しかし、農商工連携の場合は連携により中小企業の

活性化を目指すものであるため、連携主体は必ずしもその地域である必要はない。また、主体の面では 6 次産業化が農林水産業という第 1 次産業を軸として事業を拡大していくのに対して、農商工連携は連携に関与する中小企業（第 1 次産業、第 2 次産業、第 3 次産業のいずれでも可）を軸に事業が拡大されるという特徴がある。

## (2) 第 1 次産業の付加価値向上と農商工連携、6 次産業化

図表 4 はバリューチェーンの深化に伴う付加価値向上の取組みの変化である。みられるように、バリューチェーンにおける結合密度が低い段階では、市場や取引相手に自らの生産物を販売するだけであり、農林漁業者が得られる付加価値の情報は少ない。

図表 4 バリューチェーンにおける付加価値向上



資料：農林水産省食料産業局『農林漁業の 6 次産業化の展開』(平成 29 年 9 月)、3 頁。

しかし、農商工連携や 6 次産業化になってくると、状況は異なる。いずれの場合も農林漁業者が事業に関わることから、生産物の付加価値に関する情報を消費者等へ直接訴えることが容易になる。ただ、農商工連携の場合、現状の取組みで農林漁業者が代表となっているものが少ない<sup>15</sup>ことから、加工・販売業者主導の取組みであるといえる。したがって、農林漁業者が自らの主導で生産物の付加価値の向上を図ることは容易ではないことがわか

<sup>15</sup> 2017 年 6 月時点で。農商工連携の認定件数中、農林漁業業者が代表申請者のものは、全体の 735 件中 48 件 (6.5%) と非常に少ない(農林水産省食料産業局『6 次産業化をめぐる情勢について (2017 年 8 月)』

([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-53.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-53.pdf), 2017 年 9 月 22 日アクセス)、15 頁。)

る。

一方、6次産業化は農林漁業者を中心として、他産業との連携を通して生産から販売を一体的に行い、付加価値の向上を目指す取組みである。したがって、これまでの取組みよりも生産物の付加価値を消費者に訴えやすいというメリットがある。その一方で、他産業が担っていた加工や販売も担うことになり、事業拡大が容易ではないというデメリットもある。そうしたなかで、ファンドを活用する6次産業化ファンド活用型の取組みもある。これらはいずれも付加価値向上のための取組みであるが、バリューチェーンの結合度や地域の実情に応じて、適切な取組みを行うことが必要になる。

### III. 離島における農商工連携、6次産業化

#### 1. 日本における農商工連携、6次産業化の動向

##### (1) 農商工連携の動向

ここでは、これまでの認定事業をもとにその動向を探ることとする。図表5の類型別の認定件数をみると、2017年8月までの間に742件の事業が認定されている。その多くは、④新規用途に開拓による地域農林水産物の需要拡大、ブランド向上で343件と最も多い。次いで、③新たな作目や品種の特徴を生かした需要拡大の174件、①規格外や低未利用品の有効活用の117件となっている。つまり、これまで着目されなかった資源を生かした形での需要の発掘などが中心になっていることがわかる。

図表5 農商工連携の事業計画の類型別の認定件数

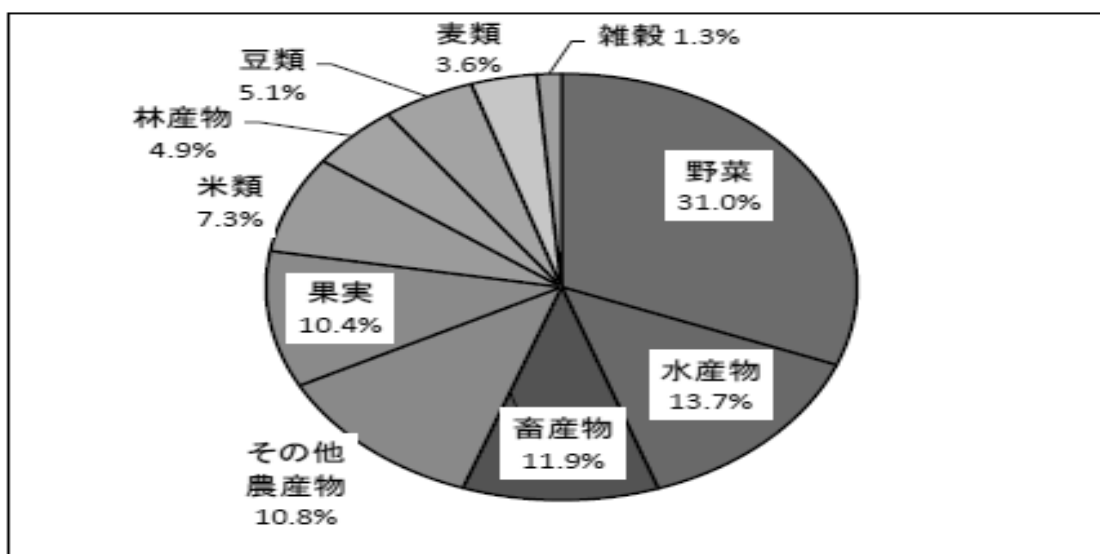
	計
①規格外や低未利用品の有効活用	117
②生産履歴の明確化や減農薬栽培等による付加価値向上	49
③新たな作目や品種の特徴を活かした需要拡大	174
④新規用途開拓による地域農林水産物の需要拡大、ブランド向上	343
⑤ITなどの新技術を活用した生産や販売の実現	35
⑥観光とのタイアップによる販路の拡大	15
⑦海外への輸出による販路の拡大	9
合計	742

資料：農林水産省「農商工等連携促進法に基づく農商工等連携事業計画の概要」（2017年8月10日現在）より。

図表6をもとに、活用される資源をみておこう。内訳では、野菜31.0%、水産物13.7%、畜産物11.9%となり、主として野菜が活用されている。このほか、果実を活用するという

回答もあることから、青果物が中心に活用されている。さらに、地域別には、関東が 149 件と最も多く、次いで中国四国の 114 件、東海地方の 96 件となっている。資源別には、農畜産物が他の資源に比べて圧倒的に多い。農産物では関東の 124 件が最も多く、林産物では中国四国地方の 7 件、水産物は中国四国の 27 件となっている。地域的に農林水産物の産地を抱え、また製造業が盛んな地域での認定件数が多いことがうかがえる。

図表 6 事業計画で活用される農林水産資源



資料 : 図表 5 に同じ。

図表 7 日本における農商工連携の事業計画の認定件数

地域	連携事業計画 の認定件数	うち 農畜産物関係	うち 林産物関係	うち 水産物関係
北海道	75	61	5	9
東北	69	58	1	10
関東	149	124	5	20
北陸	57	44	5	8
東海	96	79	6	11
近畿	85	74	4	7
中国四国	114	80	7	27
九州	76	61	6	9
沖縄	21	14	1	6
合計	742	595	40	107

資料 : 図表 5 に同じ。

## (2) 6 次産業化の動向

図表 8 をもとに、事業類型別の動向をみると、加工・直売が 68.6%、次いで加工の 19.7%

の順になっている。つまり、加工や直売が6次産業化の事業の中心になっている。そのほかに、輸出などがあるが、輸出単独では0.4%と非常に少ない。

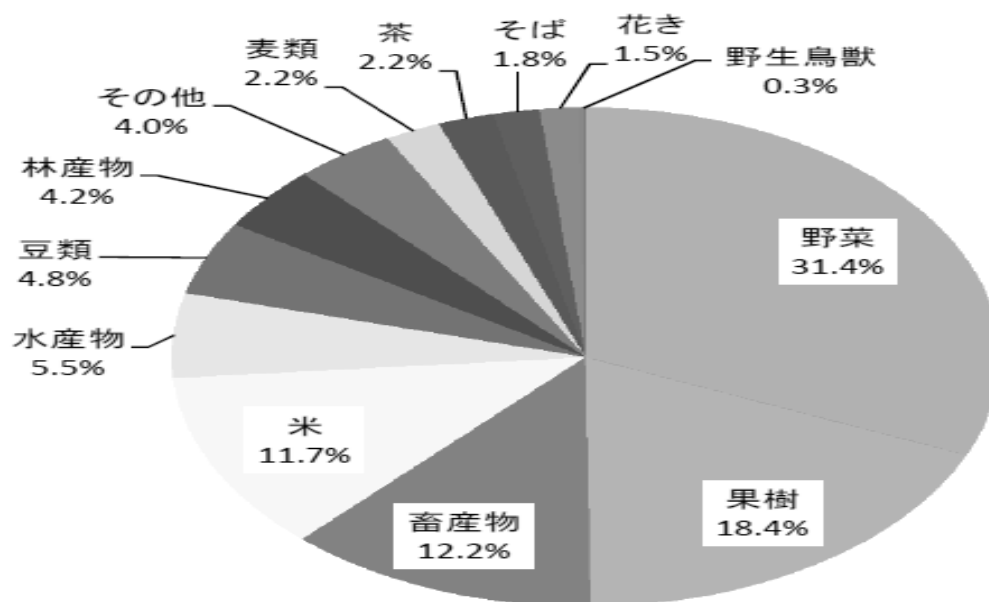
図表 8 6次産業化総合事業計画の類型別の認定件数

	(%)
加工	19.7
直売	2.6
輸出	0.4
レストラン	0.3
加工・直売	68.6
加工・直売・レストラン	6.8
加工・直売・輸出	1.6

資料：農林水産省「六次産業化・地産地消法に基づく事業計画の認定の概要」（2017 年 9 月 13 日現在）より。

図表 9 は事業計画で活用される農林水産資源である。野菜が 31.4%、果樹が 18.4%、畜産物 12.2%、米 11.7%の順に多くなっている。これらの資源が上記の事業を行う際の中心的な資源になっていることがわかる。

図表 9 事業計画で活用される農林水産資源



資料：図表 8 に同じ。

図表 10 をもとに地域別の認定件数をみると、件数全体では九州が 394 件と最も多く、関東の 381 件、近畿の 364 件となっている。活用した資源別にみると、農産物が圧倒的に多

く、次いで水産物となっている。なお、農産物以外の資源は、九州地域の件数が多く、水産物が 41 件、林産物が 27 件となっている。

図表 10 6 次産業化関連の事業計画の認定件数

地域	総合化事業計画 の認定件数	うち農畜産物関係	うち林産物関係	うち水産物関係	研究開発・成果 利用事業計画の 認定件数
北海道	129	122	3	4	1
東北	347	313	12	22	4
関東	381	344	18	19	11
北陸	109	104	1	4	1
東海	205	183	9	13	0
近畿	364	332	11	21	2
中国四国	268	219	11	38	2
九州	394	326	27	41	3
沖縄	55	50	1	4	0
合計	2,252	1,993	93	166	24

資料：図表 8 に同じ。

これまでみてきたように、農商工連携、6 次産業化ともに農産物を資源として活用している。また、事業面では農商工連携の場合は新規需要の開拓での認定件数が多くなっている一方で、6 次産業化では加工・直売の認定件数が多くなっていた。このように、新規需要の開拓、農産物の加工等が事業の中心になっていることがわかる。

## 2. 長崎県の離島における農商工連携、6 次産業化の事例

### (1) 長崎県の離島振興計画における第 1 次産業

まず、長崎県の離島振興計画で農林水産業がどのように位置づけられているのかをみておきたい。離島振興計画では、農林水産業共通の課題として、就業者の高齢化と後継者不足、割高な輸送コスト、生産資材の価格上昇が指摘されている。

そのなかで、農業では耕作放棄地の増加、水産業では水産資源の減少や魚価の低迷が課題となっている<sup>16</sup>。特に、農業については生産基盤の整備に合わせて、6 次産業化等の推進、地産地消の促進に関する対応が進められている（図表 10）。

このように、離島における農林水産業の振興においても 6 次産業化や農商工連携の取組

<sup>16</sup> 長崎県企画振興部『長崎県離島振興計画（2014 年 5 月）』

（[https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito\\_keikaku/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito_keikaku/)、2017 年 9 月 19 日アクセス）、6 頁。



미를進めることが掲げられている。したがって、産業振興においても、これらの取組みを如何に進めるのかが課題となっていることがわかる。

図表 10 長崎県の離島振興計画における第 1 次産業の活性化に関わる重点施策

<p>＜重点施策の例＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・気候や風土を活かした高単価の品目や契約栽培の野菜の振興による新たな産地育成と既存産地の強化</li> <li>・認定農業者や地域営農組織等多様な担い手の確保及び新規就農者確保のための情報発信や必要な知識・技術等の修得の支援</li> <li>・地産地消の推進と食品製造業等の育成など農産物の「6 次産業化」への支援</li> <li>・農商工連携ファンドによる新商品の開発や販路開拓支援</li> <li>・「樁による五島列島活性化特区」による樁を最大限に活用した施策の展開</li> <li>・資源管理による水産資源の維持・回復と栽培漁業の効率的な推進等による水産資源と漁場づくり</li> <li>・新技術の導入等による収益性の高い漁業生産体制の構築と養殖業の育成</li> <li>・離島の多種多様な漁業特性を生かした水産加工業の育成と本県独自の技術等による水産加工品の開発導入、並びに地域の特色ある魚介類のブランド化</li> <li>・漁家子弟や新規参入者の就業の推進と将来を担う人材を地域ぐるみで育て定着させる取組の支援</li> </ul>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

資料：長崎県離島振興計画、11 頁。

## (2) 長崎県の離島における農商工連携、6 次産業化の動向

まず、農商工連携である。農商工連携の事業認定件数をみると 20 件がある。そのうち、離島関連のものは 8 件ある。このうち 7 件が対馬島での事例で、残りの 1 件は壱岐島の事例である。いずれも、水産物を資源として利用したものである。

図表 11 長崎県の農商工連携の認定件数における離島の取組み

認定年	事業数	そのうち、離島関連	
		企業数	事業名
2008年	4	0	
2009年	6	3	国産本まぐろの養殖と商品化・販売事業
			「融通」を用いた相対取引予約サービス（電子商取引）と、それを用いた水産物直販事業
2010年	4	4	「対州黄金（こがね）あなご」加工食品の通年供給の仕組みの構築と販路開拓
2011年	1	0	
2013年	4	1	壱岐で育てたエゾアワビのブランド構築と普及事業
2014年	1	1	対馬のアコヤ真珠を使用した新規格ネックレスの開発販売と真珠養殖振興

資料：中小機構 J-Net21「認定事業計画検索」より作成。

このほかに、2008 年に中小企業基盤整備機構に創設された「農商工連携型地域中小企業

応援ファンド融資事業」を活用して運営される農商工連携ファンド事業がある<sup>17</sup>。本事業は、総額 25 億円のファンドを運用して事業を進めるものである。事業は条件不利地域の地域経済の活性化を図るために、農林水産資源をベースとして新商品やサービスの開発、販路開拓を行うものである。前述の農商工連携と類似しているが、事業助成面で離島地域の助成率を高くしているという特徴がある<sup>18</sup>。

図表 12 は 2009 年度から 2016 年度に採択された件数の推移である。各年度も概ね 10 件以上の事業が採択されている。この中には離島の企業体または個人が参加するものも含まれ、件数は 3~4 件程度で推移している。農産物を活用したものと水産物を活用したものは半々程度の割合になっている。なお、離島の事業で採択されたものの特徴としては、地元の資源を活用した新規の商品開発や販路開拓が多くなっている。

図表 12 長崎県農商工連携ファンドの採択件数の推移（2009~2016 年度）

認定年	事業数		農商工連携事業のうち、離島関連	
	農商工連携	連携支援	企業数	事業名（農産物のみ表示）
2009年	11	1	4	農産：2、水産：2 ニホンミツバチを利用した商品・ブランド開発、焼酎粕堆肥化技術開発・焼酎の販路開拓を通じた離島活性化等
2010年	11	1	2	農産：2 焼酎販路開拓にかかる離島地域活性化及び雇用創出、新開発の地元産米を利用した焼酎開発と販売
2011年	12	1	4	農産：3、水産：1 地元産の牛肉を利用した商品開発と販売展開、地元産原料にこだわった焼酎の開発、柿の葉茶とみかんを利用したリキュール開発
2013年	16	1	4	農産：2、水産：2 余剰鶏殻を利用したブランドバブリカの開発、地元産原料にこだわった焼酎の開発（前年度から継続）
2014年	16	1	4	農産：2、水産：2 生姜の未利用部分・加工用残渣等を利用した健康食品の開発と販路開拓、サツマイモを利用した商品開発と販路開拓
2015年	18	1	3	農産：1、水産：2 希少価値の高いサツマイモ（七福芋）を利用した地域活性化
2016年	22	1	6	農産：3、水産：3 地元産の柚子を活用した新商品開発・既存商品の改良、地元産の古代米を利用した商品開発、地元産柚子を活用した新商品開発

出所：長崎県商工会連合会「長崎県農商工連携ファンド事業支援事例紹介」（<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/>、2017 年 9 月 14 日アクセス）をもとに作成。

次に、6 次産業化の動向である。6 次産業化に関する主な支援策としては、①法律面での

<sup>17</sup> 長崎県では地域の産業支援として、地域産業資源の指定、農商工連携ファンド支援事業、陶磁器産業活性化推進事業、長崎県の伝統的工芸品、抜け駆け商標登録、長崎県ふるさと企業包括支援事業、長崎県食品製造業高付加価値化支援事業、かんころ高付加価値化事業、食の展示会活用セミナー、ふるさと名物応援宣言という 10 の施策が掲げられている（長崎県「ふるさと産業の支援」[https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato\\_sangyo/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato_sangyo/)、2017 年 9 月 19 日アクセス）。

<sup>18</sup> 事業は農商工連携事業と農商工連携支援事業の 2 つがある。このうち、農商工連携事業では助成率が 2/3 以内となっているが、これに離島の農林漁業者が連携体に入る場合は 3/4 以内となっている（長崎県商工会連合会「長崎県農商工連携ファンドの概要」）。

特例措置（野菜生産出荷安定法、農業改良資金金融通法など）、②6次産業化プランナーの派遣、③6次産業化ネットワーク活動交付金、④農林漁業成長産業化ファンドがある。このうち、②に関連しては中央と都道府県に6次産業化サポートセンターが設置されている。ここでは、長崎県の6次産業化サポートセンターの情報をもとにみていくことにする。

図表 13 は、認定件数の推移である。2011 年度から 2015 年度までは離島の認定事例もみられる。農林分野と水産分野の両方があるが、ここに上がっている事業は既存の地域資源を活用した新規事業、未利用品を活用した新規事業とに区分される。基本的には、先述の農商工連携の場合と同様に、地域資源活用の新規事業の実施という面で共通している。

図表 13 長崎県における 6 次産業化認定件数の推移（2011 年度～2016 年度）

年度	認定件数		事業（離島）	
	全体	うち離島	分野	事業名
2011	5	1	水産	地元産養殖アワビを利用した高付加価値商品の加工・販売事業
2012	9	2	農林	米を飼料として飼育した豚肉を使用した商品の加工・販売事業
			水産	健康志向の時代にあった昆布を利用した食品の加工・販売事業
2013	7	3	農林	自社栽培のパプリカを使った、健康と美容のための加工食品の開発及び販売事業
				五島の特産品である椿油を使用した食品、及び化粧品等の加工・販売事業
				自社栽培した葡萄、桃と地元特産の椿を利用した酒類の製造・販売事業
2014	10	2	水産	離島における養殖魚「ブリ・ヒラマサ・クロマグロ」を利用した加工・販売事業
				京鯛頭部、ハマチ頭部およびとらふぐの加工販売事業
2015	3	2	農林	五島つばき茶に香りを付けたフレーバータイプの新商品開発と販売事業
			水産	長崎県五島における、クエ・ホシガレイ養殖及び加工事業
2016	2	0		

資料：長崎県 6 次産業化サポートセンター「6 次産業化認定事業者」  
[http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified\\_trader.html](http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified_trader.html)、2017 年 9 月 21 日アクセス）より作成。

### 3. 農商工連携等による商品の流通戦略

先述のように、離島における取組みの多くは地域資源を活用した新規事業の立ち上げによる商品開発・販売事業であった。商品開発の後には、販売を拡大することが必要になる。しかし、これは事業連携の方式により異なってくる。

たとえば、6 次産業化の場合は、販売事業の経験の有無、販売先の確保等が重要になってくる。したがって、事業開始前に事業計画等を明確し、商品の価値も明確にしたうえで、それを消費者へいかに伝えていくかが重要になる<sup>19</sup>。一方、農商工連携の場合は連携のパ

<sup>19</sup> 6 次産業化に関わる事業展開のポイントは、農林水産省食料産業局『6 次産業化をめぐる情勢について』（平成 29 年 9 月）（[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-58.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-58.pdf)、2017 年 9 月 21 日アクセス）の 8～10 頁において詳述されている。詳細については参照されたい。

ートナーが販路を持っていれば問題は少ないとみられるが、そうではない場合は販路の確保が重要となる。

また、事業類型でみたように、農商工連携では新規需要の開拓や新商品開発、6次産業化においては加工直販事業が多い。つまり、新商品を消費者に販売するケースが多くなるといえる。その際は、消費者の商品の認知度を高めることが重要になる。さらに、商品の性格上、量販店等の大量流通にのらずに、直売所や道の駅など特定の流通経路が商品の販売経路となっている場合は、一般の商品とは異なる販売戦略が求められる<sup>20</sup>。以下においては、長崎県農商工連携ファンドにより開発された新規商品についてみていくことにしたい。

#### 事例 1 : 新規開発の焼酎、新上五島町

そもそも新規で焼酎が生産されることになった背景としては、2008年に国の規制緩和により新規での製造が可能となることがある。加えて、企業が所在する上五島地域は、長崎県内において漁業が盛んな地域であり、農業が盛んな地域ではない。特に、農業については、農業従事者の減少に伴い、耕作放棄地が増加するなどの課題を抱えていた。

また、他の離島と同様に、島内の人口減少や産業の衰退などの問題を抱えていた。そうした中で、地域活性化の手段として、島の特産物であるサツマイモを利用した焼酎を製造することになったのである。原料は、島内の生産者から調達して製造していることから、島内産原料にこだわった焼酎である。焼酎の種類は5種類ある。販路は島内の小売店に加えて、長崎県内のスーパーで販売されているほか、インターネットでの販売も行われている。このなかには、島内限定販売のものもあるなど、希少性を活かした販売戦略がとられている。

#### 事例 2 : 椿を活用した茶の生産、五島市

五島市を含む五島列島には、野生の椿が自生している。これを観光資源として利用した取組みが行われているほか、椿の実から生産される椿油は特産物としての認知度も高かった。そうしたなかで、新たな特産物としてつばき茶が開発されることになったわけであるが、その背景には、先ほどの新上五島町の事例と類似した点がある。つまり、地域の過疎化が進展したということである。過疎化の進行を防ぐために、新たな用途の椿製品が求められていたということがある。

開発においては、自治体、大学、観光協会、振興公社などの産官学連携により開発された。商品の種類は7種類ある。販売はホームページからの通販の他に、県内において販売されている。このつばき茶については、他の事業者との連携により、リキュールや新たな

<sup>20</sup> 타무라 요시히로, “일본 6 차산업화 제품 유통의 과제”, (충남연구원 농어업 6 차산업화센터 주관 심포지엄, “로컬푸드 6 차산업 공동체 연계를 통한 지역 선순환”, 2015년 12월 3일, 공주유스호스텔, 자료집 117-118 쪽).

種類の茶の開発が行われている<sup>21</sup>。

いずれの事例も、地域の衰退する中で地域資源を活用して誕生したものである。販路は長崎県内等が中心で、決して認知度が高いとは言えない。しかし、これは逆に希少性をアピールすることができるともいえる。一般的に、6次産業化や農商工連携により誕生した商品は、大量生産や大量販売の面で、一般的な製品との競争において不利な点を抱えている。特に、離島で生産される商品は、特にそれが当てはまる。したがって、希少性をアピールした島外への販売戦略が重要となる。

一方、島外に比べると限られた市場ではあるが、島内市場へのアピールも重要となる。これは、販売の拡大はいうまでもないが、島内の住民にこうした取組みに関心を持ってもらい、その意義を知ってもらう上で重要なためである。特に、島内の資源を活用した商品の場合は、島内の食文化や資源を知ってもらうという意味で重要なことから、食育の推進においても重要な役割を果たすものになるといえる。

#### IV. 結論

離島地域の産業振興では、1次産業の活性化をいかに図っていくが重要な課題となる。離島関連の政策においてもこれらの点は明記されている。2017年4月より国境離島新法が施行されたが、これらの地域においては今後非常に重要な課題になっていくとみられる。

第1次産業の振興ということで、本稿では農業を中心に捉えてきた。離島では漁業が中心的な産業であると考えられがちであるが、漁業を中心としつつも農業も営まれており、半農半漁という場合も多く。また、第1次産業の活性化では、島内の観光業など第1次産業以外の産業との連携が重要となる。そこで、本稿では農商工連携と6次産業化を取り上げた。

事業類型をみると、農商工連携では新製品開発・未利用品の開発が多くなっていた。一方、6次産業化では加工・販売が多くなっていた。いずれも、既存の資源を活用して新製品を開発するという点では共通していた。これに関連して、長崎県と長崎県の離島の事例を取り上げた。離島の事業者に関しても、農商工連携や6次産業化に取り組む事例がみられたが、いずれの場合も離島地域が活力を失う中で、地域活性化をいかに図るのかということが背景にはあった。取組みにより誕生した商品の販売については離島という特性上、限定的にならざるを得ないが、希少性を生かした形で進められていた。

今後、こうした商品の特性を生かしたうえで事業を進めていくことが重要となる。しか

<sup>21</sup> 長崎県商工会連合会ホームページ「支援事例詳細」

(<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/index.html>) の「五島つばき茶葉と未熟ミカンを用いたリキュールの商品開発(2012年度)」、「生姜の未利用部分および加工品残渣等を利用した健康機能成分含有商品開発と販路開拓(2014年度)」に加えて、「機能性表示食品認定による五島つばき茶リブランディング事業(2017年度)」が実施されている。

し、これについては事業者のみで動くものではない。島外への積極的な働きかけに合わせて、島内の消費者等の理解を得ながら、島内市場への働きかけを積極的に進めていくことが重要となる。これは、島内の食文化などを考えて、島内の活性化を図り、エシカル消費を進めていく上でも重要になっていくものであるといえる。

【参考文献】

1. 鹿児島県『奄美群島振興開発計画（2014年度～2018年度）』  
([http://www.pref.kagoshima.jp/ac07/pr/shima/amami/documents/11849\\_20140516112954-1.pdf](http://www.pref.kagoshima.jp/ac07/pr/shima/amami/documents/11849_20140516112954-1.pdf)、2017年8月31日アクセス)。
2. 官邸ホームページ「国境離島の役割」  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/yakuwari.html>、2017年9月25日アクセス)。
3. 官邸ホームページ「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/houritu.pdf>、2017年9月10日アクセス)。
4. 国土交通省『奄美群島振興開発基本方針』  
(<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/amami-kihonhousin-honbun.pdf>、2017年9月25日アクセス)。
5. 国土交通省『小笠原諸島振興開発基本方針（平成26年5月28日）』  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001041209.pdf>)、2017年9月15日アクセス。
6. 国土交通省『離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針』  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001014062.pdf>、2017年8月31日アクセス)。
7. 国土交通省離島振興対策分科会『平成28年度に離島の振興に関して講じた施策～離島振興対策分科会報告～』  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001190202.pdf>、2017年9月14日アクセス)。
8. 総務省「離島振興法の概要」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000166444.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000166444.pdf)、2017年9月14日アクセス)。
9. 東京都『小笠原諸島振興開発計画（2014年度～2018年度）』  
(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2014/12/DATA/70ocp101.pdf>、2017年9月15日アクセス)。
10. 中小機構「J-Net21 中小企業ビジネス支援サイト」  
(<http://j-net21.smrj.go.jp/index.html>、2017年8月29日アクセス)。
11. 長崎県「ふるさと産業の支援」

- ([https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato\\_sangyo/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato_sangyo/)、2017  
年 9 月 19 日アクセス)。
12. 長崎県企画振興部『長崎県離島振興計画(2014 年 5 月)』  
([https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito\\_keikaku/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito_keikaku/)、2017  
年 9 月 19 日アクセス)。
  13. 長崎県商工会連合会『長崎県農商工連携ファンド事業支援事例紹介』  
(<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/>、2017 年 9 月 14 日アクセス)。
  14. 長崎県 6 次産業化サポートセンター「6 次産業化認定事業者」  
([http://www.nagasaki-chukai.or.jp/nagasaki6sapo/certified\\_trader.html](http://www.nagasaki-chukai.or.jp/nagasaki6sapo/certified_trader.html)、2017 年 9 月 21 日  
アクセス)。
  15. 農林水産省食料産業局『農林漁業の 6 次産業化の展開(平成 29 年 9 月)』  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-56.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-56.pdf)、2017  
年 9 月 18 日アクセス)。
  16. 農林水産省食料産業局『6 次産業化をめぐる情勢について(2017 年 8 月)』  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-53.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-53.pdf)、2017  
年 9 月 22 日アクセス)。
  17. 農林水産省「農商工等連携促進法に基づく農商工等連携事業計画の概要(2017 年 8 月  
10 日現在)」  
(<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/nosyoko/attach/pdf/index-16.pdf>、2017 年 9 月 16  
日アクセス)。
  18. 農林水産省「六次産業化・地産地消法に基づく事業計画の認定の概要(2017 年 9 月 13  
日現在)」  
(<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/nintei/attach/pdf/index-41.pdf>、2017 年 9 月  
21 日アクセス)。
  19. 奄美群島振興開発特別措置法(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO189.html>)。
  20. 小笠原諸島振興開発特別措置法(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S44/S44HO079.html>)。
  21. 地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用  
促進に関する法律(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H22/H22HO067.html>)。
  22. 中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律  
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20HO038.html>)。
  23. 離島振興法(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S28/S28HO072.html>)。
  24. 타무라 요시히로, “일본 6 차산업화 제품 유통의 과제”, (충남연구원 농어업  
6 차산업화센터 주관 심포지엄, “로컬푸드 6 차산업 공동체 연계를 통한 지역  
선순환”, 2015 년 12 월 3 일, 공주유스호스텔, 자료집 117-118 쪽)。

[Summary]

離島は本土とは異なる地理的特性(①狭小性、②隔絶性、③環海性)を持つことから、離島政策では、離島と本土との格差是正が課題となっていた。これまで、離島振興法にもとづき、離島振興政策がすすめられるなかで、離島内のインフラの整備が進められてきた。しかし、2003年度から2012年度を対象とした離島振興法では、目的条項に「自立的発展」の促進が追加されるなど大きな転換があった。さらに、近年では、「国境離島」の重要性が再認識され、2016年4月には「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」(以下、「有人国境離島法」)が成立し、2017年4月1日より施行された。このように、日本の離島政策は大きく変化してきている。

この背景には、離島が抱える問題がある。すなわち、①急速な人口流出、②基幹産業の衰退、③国家の安全保障である。したがって、これらの点を解決していくことが離島振興において求められている。そのため、各島では人口増加のために移住の促進、観光客増加の取組みを進めているほか、離島の資源を活用した新たな特産品等の開発が積極的に進められている。本稿は、このような状況を受けて離島の資源を活用した新たな取組みに着目し、これらのどのような課題を抱え、どのような方向に進むのかを明らかにすることを目的とする。

第1次産業の振興に関しては、第1次産業と他の産業との連携の必要性から、農商工連携と6次産業化を取り上げた。事業類型をみると、農商工連携では新製品開発・未利用品の開発が多くなっていた。一方、6次産業化では加工・販売が多くなっていた。いずれも、既存の資源を活用して新製品を開発するという点では共通していた。

さらに、これに関連して、長崎県と長崎県の離島の事例を取り上げた。離島の事業者に関しても、農商工連携や6次産業化に取り組む事例がみられたが、いずれの場合も離島地域が活力を失う中で、地域活性化をいかに図るのかということが背景にはあった。取組みにより誕生した商品の販売については離島という特性上、限定的にならざるを得ないが、希少性を生かした形で進められていた。

今後、こうした商品の特性を生かしたうえで事業を進めていくことが重要となる。しかし、これについては事業者のみで動くものではない。島外への積極的な働きかけに合わせて、島内の消費者等の理解を得ながら、島内市場への働きかけを積極的に進めていくことが重要となる。これは、島内の食文化などを考えて、島内の活性化を図り、エシカル消費を進めていく上でも重要になっていくものであるといえる。

Keywords:

離島、離島振興法、農商工連携、6次産業化、地域資源、長崎県



## 일본 도서지역에서의 산업간 연계와 지역 활성화

나가사키현립대학 지역창조학부

다무라 요시히로(田村善弘)

### I 서론

낙도는 본토와는 다른 지역적 특성(①협소성, ②격절성, ③환해성)을 갖고 있다. 그렇기 때문에 일본의 낙도정책은 도서와 본토의 빈부격차 시정이 과제가 되고 있다. 지금까지 그 면에서 낙도 내의 항만시설 등의 인프라 정비가 진행되어 왔다. 그러나 최근에는 지금까지의 ‘빈부격차 시정’에서 ‘자립적 발전’으로 정책이 전환되고 있다. 더욱이 최근에는 ‘국경낙도’<sup>1</sup>의 중요성이 재인식되고 있다. 2016년 4월에 ‘유인 국경 낙도지역의 보전 및 특정 유인 낙도지역에 관련된 지역사회 유지에 관한 특별조치법’(이하 ‘유인 국경 낙도법’)이 통과되어 2017년 4월 1일부터 시행되었다. 이처럼 일본의 낙도정책은 크게 변화되고 있다.

낙도정책의 배경에는 낙도가 안고 있는 문제가 있다. 즉 ①급속한 인구유출, ②기간 산업 쇠퇴, ③국가의 안전보장<sup>2</sup>이다. 따라서 낙도진흥을 위해서는 이러한 문제 해결이 요구된다. 그렇게 하기 위해 각 섬에서는 인구증가를 위해 이주를 촉진시키고 관광객을 증가시키기 위한 노력을 하고 있다. 그 밖에 낙도의 자원을 활용한 새로운 특산물 개발 등이 적극적으로 진행되고 있다.

이 글은 이런 상황에서 낙도의 자원을 활용한 새로운 사업에 주목하고, 그 사업들이 어떤 과제를 안고 있으며, 어떤 방향으로 진행되고 있는가를 밝히는 것을 목적으로 한다.

그래서 II에서는 일본의 낙도관련정책을 정리하고, 제 1차 산업이 어떤 위치에 있는가에 대해 농업을 중심으로 정리한다. 다음으로 이 사업들은 단독으로 실시되기도 하지만, 복수의 산업이 연계되어 있는 경우도 많기 때문에 산업간 연계에 관한 정책에 대해 정리한다.

III에서는 이 가운데 농상공연계와 6차 산업화에 초점을 맞춰 동향을 개관한 후에 나가사키현에 있는 낙도를 대상으로 어떤 사업이 진행되고 있는지를 살펴본다. 그리고 사업에 의해 탄생한 상품의 유통전략을 검토한다.

<sup>1</sup> 국경낙도지역이란 ‘자연적·경제적·사회적 관점에서 일체를 이룬다고 인정되는 두 개 이상의 낙도로 구성된 지역 내에 실제로 일본국민이 거주하는 낙도로 구성되는 지역이며, 영해기선을 가지는 낙도로 실제로 일본국민이 거주하는 지역’이다(국경낙도진법, 제 2조).

<sup>2</sup> 이번 발표는 낙도의 산업진흥과 지역활성화가 주제이므로 ③의 화제에 대해서는 대상에서 제외하고 있다.

앞의 내용을 바탕으로 IV에서는 앞으로 낙도의 제 1 차 산업을 중심으로 한 산업간 연계와 지역활성화의 방향성에 대해 서술한다.

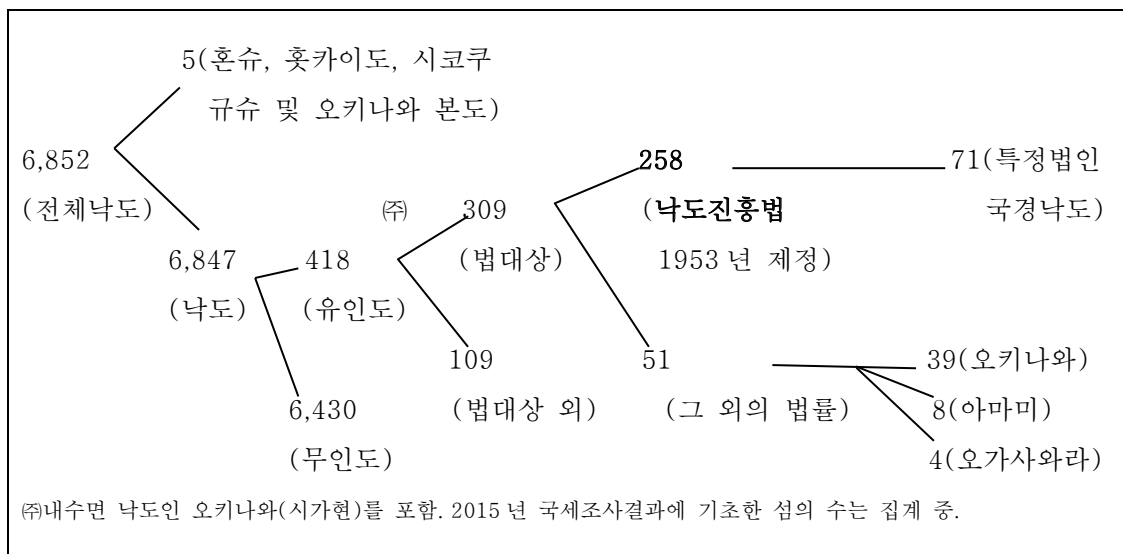
## II 낙도진흥과 제 1 차 산업

### 1. 일본의 낙도관련정책의 변천

#### (1) 현재 일본의 낙도 상황

도표 1 과 같이 일본은 전체 6,852 개의 낙도로 구성되어 있다. 그리고 낙도는 유인도와 무인도로 구분되며, 유인도 중 309 개의 섬은 법<sup>3</sup>대상이 되는 낙도다. 이 중 258 개의 섬이 낙도진흥법의 대상이다. 그리고 낙도진흥법의 대상이 되는 258 개의 섬 중 71 개 섬은 유인국경낙도법의 대상이기도 하다.

도표 1 일본의 낙도 구성(2017 년 4 월 1 일 현재)



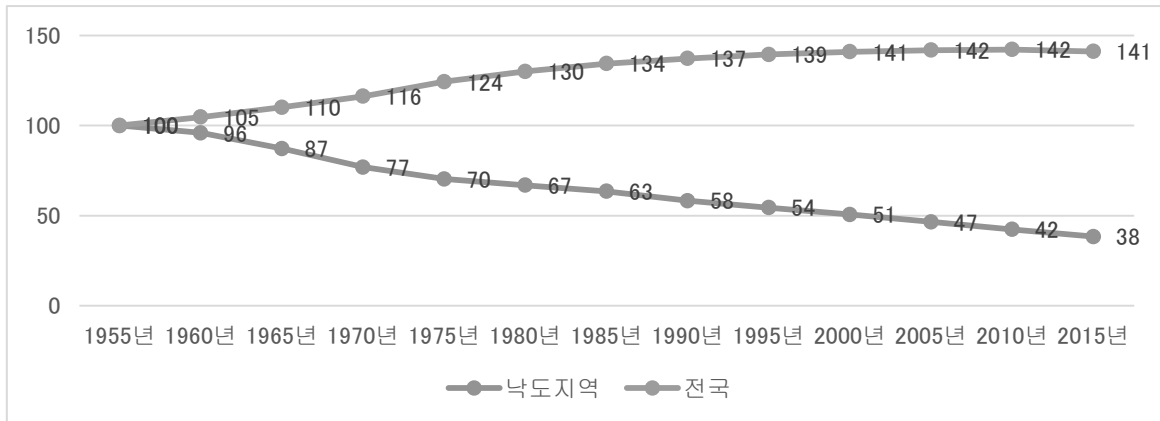
자료: 국토교통성(2017 년), 2 쪽

다음으로 낙도의 역할을 살펴보고자 한다. 낙도에 관한 법률에서는 ①일본의 영역, 배타적 경제수역 등의 보전, ②해양자원 이용, ③다양한 문화의 승계, ④자연환경 보전, ⑤자연과의 만남의 장과 기회를 제공, ⑥식량의 안정적인 공급 등 일본 국민의 이익

<sup>3</sup> 여기서 법이란 낙도진흥법(1953 년 제정), 아마미(奄美)군도 진흥개발특별조치법(1954 년 제정), 오가사와라(小笠原)제도 진흥개발특별조치법(1969 년 제정), 오키나와(沖縄)진흥특별조치법(2002 년 제정, 구법 1971 년 제정), 유인국경낙도법(2016 년 제정)이다.

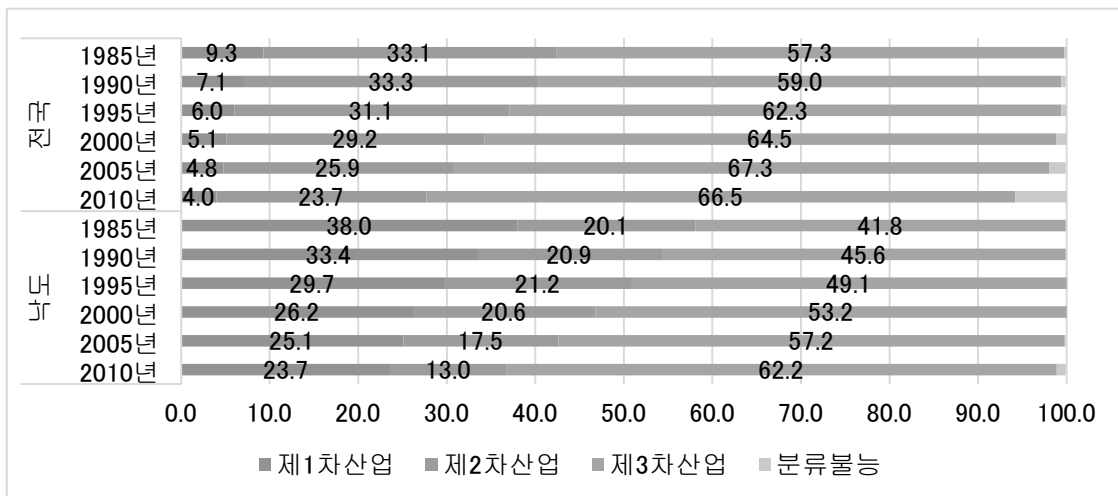
보호 및 증진이 지적되고 있다<sup>4</sup>. 이 중에서도 국경낙도는 영해와 배타적 경제수역 등의 보전 등에 관한 활동 거점으로서의 기능을 유지하며, 다른 낙도보다 중요한 역할을 하고 있다<sup>5</sup>.

도표 2 낙도와 전국의 인구 추이(1955년=100)



자료: 국토교통성(2017), 28 쪽을 근거로 작성.

도표 3 전국과 낙도의 산업 분류별 취업자의 비율 추이



자료: 국토교통성 (2017), 34~35 쪽을 근거로 작성.

그리고 낙도의 인구와 산업별 취업자수의 추이에 대해 살펴보자. 도표 2 를 보면

<sup>4</sup> 낙도진흥법, 아미미군도 진흥개발특별조치법, 오가사와라제도 진흥개발특별조치법에서는 이 점들이 낙도가 가지는 중요한 역할로 명기되어 있다.

<sup>5</sup> 관저 홈페이지 ‘국경낙도의 역할’

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/yakuwari.html>, 2017년 9월 25일 액세스).

1955 년 이후에 일본 본토의 인구가 증가하는 가운데 낙도의 인구가 계속적으로 감소하고 있다는 사실을 알 수 있다. 2015 년이 되어서야 전국의 인구가 감소로 전환하고 있다는 것을 보면 본토를 웃도는 속도로 낙도의 인구가 감소하고 있다는 사실을 알 수 있다.

도표 3 을 보면 전국과 낙도 모두 제 1 차 산업과 제 2 차 산업 비율이 저하되고 제 3 차 산업 비율이 상승하고 있다. 그러나 전국의 제 1 차 산업 취업자 비율은 1985 년 시점부터 한자리 수인데 비해, 낙도는 1985 년 시점에서 38.0%, 2010 년 시점에서도 23.7%로 여전히 높다. 그런 점에서 낙도에서는 제 1 차 산업이 중요한 취업처라는 사실을 알 수 있다.

## (2) 낙도진흥과 제 1 차 산업

낙도진흥에는 낙도의 생활 기반 정비에 맞춰 기간산업의 진흥이 중요하다. 여기서는 현행 낙도진흥에 관한 정책에서 제 1 차 산업(특히 농업)을 어떻게 파악하고 있는가를 밝힌다.

### 1) 낙도진흥법<sup>6</sup>

낙도진흥법 제 1 조의 목적에 낙도의 다양한 역할을 서술하고 있다. 그 중에는 ‘식량의 안정적인 공급’도 포함되어 있다. 그리고 제 14 조에 ‘농림수산업 그 외의 산업 진흥’이라고 명시되어 있다. 제 1 항에는 ‘지역의 특성에 맞는 농림수산업의 진흥을 도모하기 위한 생산기반 강화, 지역특산물의 개발과 유통 및 소비 증진과 관광업과의 연계추진에 대해 적절한 배려를 한다’<sup>7</sup>고 되어 있다.

더욱이 낙도진흥 기본방침에는 농림수산업의 진흥에 관한 항목이 있는데, 여기서는 농림수산업의 진흥을 도모하기 위해 낙도가 안고 있는 불리한 조건을 극복하는 것이 중요하다고 되어 있다. 그 밖에 생산기반 강화와 인재의 육성과 확보를 들고 있다<sup>8</sup>.

덧붙여 낙도의 농림수산업은 소비지에서 멀리 떨어져 있다는 약점을 안고 있다. 그런 이유로 유통 비용 저렴화와 판로 확대 도모에 관한 중요성도 거론하고 있다. 그 예로는 신규작물 도입, 브랜드화와 고부가가치화, 지역에서 생산한 농산물을 지역에서 소비하는 지산지소(地產地消) 추진에 의한 지역 농산물 이용확대가 있다<sup>9</sup>. 그리고 농림수산업과 관광업의 일원적인 진흥을 도모하는 중요성 등 다른 산업과의 연계도 거론되고 있다.

<sup>6</sup> 해당 지자체에서 낙도진흥계획이 책정되고 있는데 내용이 다양하기 때문에 여기서는 법률과 기본방침만을 살펴보기로 한다.

<sup>7</sup> 낙도진흥법 제 14 조

<sup>8</sup> 국토교통성 ‘낙도진흥대책 실시지역의 진흥을 도모하기 위한 기본 방침’ (<http://www.mlit.go.jp/common/001014062.pdf>) , 7 쪽.

<sup>9</sup> 같은 방침, 8 쪽.

## 2) 오가사와라 제도

먼저 법률 제 26 조의 ‘농림수산업 그 외의 산업 진흥에 대한 배려’에 생산 기반 강화, 지역특산물 개발 · 유통 · 소비촉진, 관광업과의 연계추진, 인재확보, 산업간의 연계 추진 등이 명기되어 있다.

다음으로 기본방침에는 ‘농업과 어업에 대해서는 생산기반 정비와 신규취업자 확보 등을 위한 환경정비에 계속 힘쓰고, 오가사와라 제도 특유의 농수산 자원을 관광산업 등으로 활용함으로써 6 차 산업화를 도모하며, 농작물 및 수산물 자원의 부존(賦存) 환경을 파악하면서 브랜드화를 지향한다.’<sup>10</sup>고 명기 되어 있다. 즉 지역 특유의 자원을 살린 진흥의 중요성이 명기되어 있다.

그리고 기본 계획에는 산업진흥 과제로 본토와의 격리성과 생산규모가 약점이 되고 있다는 점을 언급하면서 생산기반 정비 및 신규취업자의 확보와 판로확보를 들고 있다<sup>11</sup>. 그리고 관광업과 연계를 강화하여 특산품개발을 추진한다고 명시하고 있다<sup>12</sup>.

이상과 같이 산업진흥에는 지역자원을 활용한 특산물 등의 개발, 그를 위한 기반 정비와 산업간 연계가 중요하다는 사실을 알 수 있다. 즉 산업진흥을 위해서는 제 1 차 산업과 다른 산업의 연계가 불가피하다는 것을 알 수 있다.

## 3)아마미 군도

먼저 법률 제 24 조의 ‘농림수산업 그 외의 농업 진흥’에 명기되어 있다. 여기서는 앞서 서술한 오가사와라 제도의 경우와 마찬가지로 생산기반 강화, 지역 특산물 개발 · 유통 · 소비의 촉진, 관광업과의 연계추진 등이 게재되어 있다.

이어서 기본방침에 농업은 ‘사탕수수를 기간 작물로 하면서 섬마다의 특성과 독자성을 활용한 고부가가치형 농업 진전을 도모하고 지역브랜드 확립과 농산품을 활용한 6 차 산업화 등의 전략적인 사업을 추진한다.’<sup>13</sup>고 명기하고 있다.

또한 진흥계획에는 농업에 관련된 내용으로 농업 담당자 확보와 육성, 농지이용과 기반정비, 부가가치가 높은 생산 · 판매 · 유통, 생산성향상, 농업재해대책, 농업단체,

<sup>10</sup> 국토교통성 ‘오가사와라제도 진흥개발 기본방침’

(<http://www.mlit.go.jp/common/001041209.pdf>, 2017 년 9 월 25 일 액세스) , 4 쪽.

<sup>11</sup> 도쿄도 ‘오가사와라제도 진흥개발계획 (2014 년도~2018 년도)’

(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2014/12/DATA/70ocp101.pdf>,

2017 년 9 월 25 일 액세스) , 9 쪽.

<sup>12</sup> 위와 같음, 13 쪽. 관광객 증가는 제 1 차 산업과 제 2 차 산업, 제 3 차 산업의 제후를 촉진하고 각 산업 발전에도 연결된다는 점에서 관광산업을 축으로 관광업도(觀光立島)를 지향하고 있다(앞과 같음, 73 쪽).

<sup>13</sup> 국토교통성 ‘아마미군도 진흥개발 기본방침’

(<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/amami-kihonhousin-honbun.pdf>, 2017 년 9 월 25 일) , 4 쪽.

안심할 수 있고 안전한 농축산물의 안정적인 공급, 건전한 식생활을 실천할 수 있는 힘을 기르는 교육 및 지역에서 생산한 농산물을 지역에서 소비하는 지산지소, 농촌진흥 등이 실려있다. 앞서 서술한 오가사와라 제도의 경우처럼 기반정비와 부가가치가 높은 농산물의 생산이 포함되며, 그 밖에 안전 • 안심, 건전한 식생활을 실천할 수 있는 힘을 기르는 교육 • 지역에서 생산한 농산물의 지역 소비와 같이 농산물의 소비확대와 소비자에게 영향을 주는 사업도 포함되어 있다.

#### 4) 유인국경낙도법

유인국경낙도법 제 16 조 ‘안정적인 어업경영 확보 등’에 제 1 차 산업에 관한 내용이 담겨있다. 즉 ‘안정적인 어업경영 확보를 도모하고 특정유인국경낙도지역 주변 해역에서 일본의 영해와 배타적 경제수역 등의 적절한 관리에 기여하기 위해, 특정유인국경낙도지역의 주민으로 특정국경낙도지역 주변 해역에서 어업을 경영하는 자가 행하는 어선 조업에 필요한 비용 경감을 위해 적절한 배려를 하는 것’<sup>14</sup>이라고 되어 있다. 다른 법률에는 제 1 차 산업으로 농업과 어업이 언급되어 있으나, 유인국경낙도법에서는 대상지역이 어업중심 지역이 많기 때문에 어업만 기재되어 있다.

어떤 경우에도 제 1 차 산업은 낙도의 기간산업이라는 사실을 알 수 있다. 그리고 산업진흥을 위해서는 낙도가 안고 있는 여러 가지 불리한 점을 극복하는 것이 중요하다는 공통점이 있다. 그 대책으로는 공통적으로 담당자의 확보와 육성, 부가가치가 높은 농림수산물의 생산, 브랜드화, 유통의 합리화를 중시하고 있다. 따라서 낙도의 제 1 차 산업 진흥을 위해서는 낙도가 안고 있는 불리한 점을 극복하고 제 1 차 산업의 부가가치를 향상시키는 것이 중요하다.

### 2. 제 1 차 산업의 부가가치향상에 관한 정책

#### (1) 산업간 연계에 관한 정책

여기서 제 1 차 산업과 다른 사업간의 연계에 관한 정책의 변천에 대해 살펴보고자 한다. 도표 4 는 산업간 연계 정책을 나타내고 있다. 이 시책들 중 농상공연계, 지역자원활용사업, 새로운 연계는 경제산업성이 주관하는 것으로, 주된 대상은 중소기업이다. 한편 6 차 산업화는 농림수산성이 주관하는 것으로 주된 대상은 농림수산업자이다. 목적도 농림수산업과 농산어촌의 활성화라는 점에서 다른 사업과 크게 다르다.

도표 4 산업간의 연계에 관한 정책 비교

<sup>14</sup> 유인국경낙도법 제 16 조.

정책명	정의	관련법(통칭)	법시행연도	주관부서
농상공연계	농림어업자와 상공업자 등이 통상적인 상거래관계를 뛰어넘어 협력함으로써 서로의 강점을 살려 잘 팔리는 새로운 상품·새로운 서비스를 개발하고 생산하는 등 수요를 개척하는 것	농상공 등 연계촉진법	2008 년	경제 산업성
지역자원 활용사업	해당지역에서 특징적인 것으로 인식되고 있는 지역산업자원을 활용하여 중소기업자가 상품의 개발과 생산, 역무의 제공, 수요 개척 등의 사업을 실시하는 것	지역자원 활용촉진법	2007 년	
새로운 연계	사업분야가 다른 사업자가 유기적으로 연계하여 그 경영자원을 유효하게 조합하여 새로운 사업 활동을 실시함에 따라 새로운 사업분야 개척을 도모하는 것	중소기업 신사업활동 촉진법	2005 년	
6 차 산업화	농산어촌의 활성화를 위해 지역의 제 1 차 산업과 이와 관련된 제 2 차 · 제 3 차 산업(가공·판매 등)에 관한 사업의 융합 등에 의한 지역 비즈니스의 전개와 새로운 영업형태 창출을 실시하는 정책	6 차 산업화· 지산지소법	2010 년 (지산지소) 2011 년 (6 차 산업 화)	농림 수산성

자료: 중소기업 기반정비기구 ‘J-Net21 중소기업 비즈니스 지원사이트’, 농림수산성 ‘농림어업의 6 차 산업화란’ 등을 근거로 작성.

이 중 농상공연계와 6 차 산업화는 농림수산업과 같은 제 1 차 산업과 다른 산업이 연계된다는 공통점이 있다. 그러나 양자는 ‘지역’과 ‘주체’가 다르다. 우선 ‘지역’ 면에서 보면 6 차 산업화는 농산어촌의 활성화이며, 기본적으로 지역내의 사업자가 관련되는 경우가 많다. 그러나 농상공연계는 연계로 인해 중소기업이 활성화되는 것을 목표로 하고 있기 때문에 연계주체가 반드시 그 지역일 필요는 없다. 그리고 ‘주체’ 면에서는 6 차 산업이 농림수산업이라는 제 1 차 산업을 축으로 사업을 확대해가는 것에 비해, 농상공연계는 연계에 관여하는 중소기업(제 1 차 산업, 제 2 차 산업, 제 3 차 산업 모두 가능)을 축으로 사업이 확대된다는 특징이 있다.

(2) 제 1 차 산업의 부가가치향상과 농상공연계, 6 차 산업화

도표 5 는 가치사슬(Value Chain)의 심화에 따른 부가가치향상을 위한 사업의 변화이다. 도표에서 알 수 있듯이 가치사슬의 결합밀도가 낮은 단계에서는 시장과 거래 상대방에게 자신의 생산물을 판매할 뿐이므로 농림어업자가 얻을 수 있는 부가가치 정보는 적다.

도표 5 가치사슬에서의 부가가치향상

가 치 사 슬 의 결 합 밀 도	①시장거래형	농림어업자는 시장거래의 대량 물류 네트워크를 활용하여 효율적으로 수익을 얻을 수 있을 가능성. (다만 시장에 출하하는 것일 뿐이므로 가공 • 판매업자에게 제공되는 생산물의 부가가치 정보는 한정).	농림어업자→시장→ 가공•판매업자	
	②계약형	농림어업자는 계약재배에 의해 가공 • 판매업자와 안정된 거래를 할 수 있다. (다만, 가공 • 판매업자에게 판매만할 뿐이므로 생산물의 부가가치를 직접 소비자에게 호소할 수가 없다.)	농림어 업자.....가공• 판매업자	
	③농상공연계	농림어업자와 중소기업자가 새로운 상품과 새로운 서비스의 개발 • 판로 확대 등을 위해 연계하는 사업. 가공 • 판매업자가 주도하는 사업이 많다. (2017 년 8 월 현재의 인정계획 742 건 중 농림어업자가 대표인 경우는 48 건)	농림어 업자  ————— 가공 • 판매업 자	
	④6 차 산업화	부가가치 향상을 목표로 농림어업자에 의한 생산과 가공 • 판매의 일체화 등을 위한 사업. 다만 새로운 상품 • 새로운 서비스의 개발과 판로확대 등에 과제가 있어 사업규모 확대가 어렵다.	농림어업자 → 가공판매영역	소 비 자



	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul> <p>⑤6 차 산업화 펀드활용형</p>	<p>농림어업자가 주체가 되어 다른 사업과 연계하여 사업을 전개하는 6 차 산업화 사업체(합병회사)를 창출. 이를 위해 필요한 성장자본을 공급하는 민관펀드 창설.</p> <p>농림어업자가 자신의 상품의 가치를 소비단계까지 확실하게 전달하기 위한 가치사슬(부가가치를 연결해가는 구조)을 형성</p>	<p>융합 6 차산업화 사업체(신설) →</p> <p>농림 가공· 어업자 판매업자</p> <p>↑</p> <p>농림어업성장산업화펀드</p>	<p>소 비 자</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------

자료: 농림수산성 식료산업국 ‘농림어업의 6 차 산업화 전개’(2017 년 9 월), 3 쪽

그러나 농상공연계와 6 차 산업화가 되면 상황은 달라진다. 어떤 경우에도 농림어업자가 사업에 관여하게 되므로 생산물의 부가가치에 관한 정보를 소비자 등에게 직접 호소하기 쉽게 된다. 다만 농상공연계의 경우, 현재 사업 상황에서는 농림어업자가 대표가 되는 경우는 드물기<sup>15</sup> 때문에 가공·판매업자주도의 사업이라고 할 수 있다. 따라서 농림어업자가 스스로 주도하여 생산물의 부가가치 향상을 도모하는 것은 쉽지 않다는 사실을 알 수 있다.

한편 6 차 산업화는 농림어업자를 중심으로 다른 산업과의 연계를 통해 생산에서 판매를 일원적으로 실시하여 부가가치 향상을 목표로 하는 사업이다. 따라서 지금까지의 사업보다도 생산물의 부가가치를 소비자에게 호소하기 쉽다는 장점이 있다. 그런 한편, 다른 산업이 담당하고 있었던 가공과 판매도 담당하게 되어 사업확대가 쉽지 않다는 단점도 있다. 그런 가운데 펀드를 활용한 6 차 산업화 펀드 활용형 사업도 있다. 이 모두가 부가가치향상을 위한 사업이지만 가치사슬의 결합도와 지역의 실정에 따라 적절한 사업을 실시해야 할 필요가 있다.

<sup>15</sup> 2017 년 6 월 시점. 농상공연계의 인정 건수 중, 농림어업자가 대표신청자인 경우는 전체 735 건 중 48 건(6.5%)으로 매우 적다(농림수산성 식료산업국 ‘6 차 산업화를 둘러싼 정세에 대해(2017 년 8 월)’  
[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-53.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-53.pdf), 2017 년 9 월 22 일 액세스), 15 쪽).

### III 낙도의 농상공연계, 6 차 산업화

#### 1. 일본의 농상공연계, 6 차 산업화의 동향

##### (1) 농상공연계의 동향

여기서는 지금까지의 인정사업을 바탕으로 농상공연계의 동향을 살펴보도록 한다. 도표 6 의 유형별 인정건수를 보면 2017 년 8 월까지 742 건의 사업이 인정되었다. ④신규용도 개척에 의한 지역농림수산물의 수요확대와 브랜드향상이 343 건으로 가장 많고 이어서 ③새로운 작목과 품종의 특성을 활용한 수요확대가 174 건, ①규격 외 상품이나 이용도가 낮거나 이용되지 않는 상품의 유효활용이 117 건이다. 즉 지금까지 주목하지 않았던 자원을 활용한 형태의 수요 발굴 등이 중심이 되고 있다는 사실을 알 수 있다.

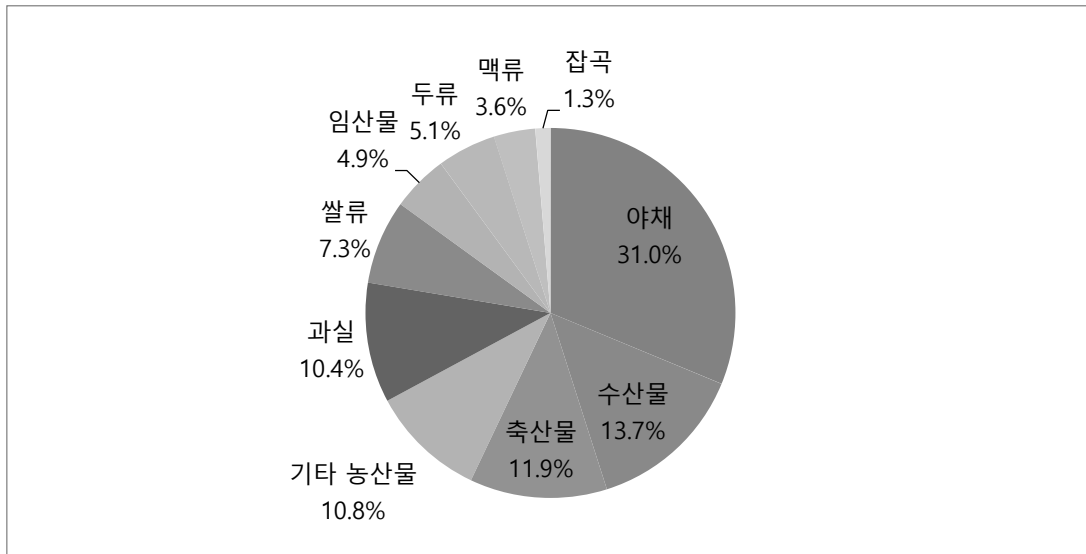
도표 6 농상공연계의 사업계획의 유형별 인정건수

	계
①규격 외 상품이나 이용도가 낮거나 이용되지 않는 상품의 유효활용	117
②생산이력의 명확화와 저농약재배 등에 의한 부가가치향상	49
③새로운 작목과 품종의 특성을 활용한 수요확대.	174
④신규용도 개척에 의한 지역농림수산물의 수요확대, 브랜드향상	343
⑤IT 등의 신기술을 활용한 생산과 판매의 실현	35
⑥관광과의 협력 • 제휴에 의한 판로 확대	15
⑦해외 수출에 의한 판로 확대	9
합계	742

자료: 농림수산성 ‘농상공 등 연계촉진법에 근거한 농상공 등 연계사업계획의 개요’(2017 년 8 월 10 일 현재)에서.

도표 7 을 바탕으로 활용되는 자원을 살펴보자. 야채 31.0%, 수산물 13.7%, 축산물 11.9%로 주로 야채가 활용되고 있다. 그 밖에 과실을 활용한다는 응답도 있다는 점에서 청과물이 주로 활용되고 있다. 더욱이 지역별로는 간토(関東)가 149 건으로 가장 많고, 이어서 추고쿠 • 시코쿠(中国四国)지방이 114 건, 도카이(東海)지방이 96 건이다. 자원별로는 농축산물이 다른 자원에 비해 압도적으로 많다. 농산물은 간토가 124 건으로 가장 많고, 임산물은 추고쿠 • 시코쿠지방이 7 건, 수산물은 추고쿠 • 시코쿠지방이 27 건이다. 지역적으로 농림수산물의 산지가 있고, 제조업이 발달한 지역에서 인정건수가 많다는 사실을 엿볼 수 있다.

도표 7 사업계획에서 활용되는 농림수산자원



자료: 도표 6 과 같음.

도표 8 일본의 농상공연계 사업계획 인정건수

지역	연계사업계획의 인정건수	중 농축산물관계	중 임산물관계	중 수산물관계
홋카이도(北海道)	75	61	5	9
도호쿠(東北)	69	58	1	10
간토(関東)	149	124	5	20
호쿠리쿠(北陸)	57	44	5	8
도카이(東海)	96	79	6	11
간키(近畿)	85	74	4	7
추고쿠시코쿠(中国四国)	114	80	7	27
규슈(九州)	76	61	6	9
오키나와(沖縄)	21	14	1	6
합계	742	595	40	107

자료: 도표 6 과 같음.

## (2) 6 차 산업화의 동향

도표 9 를 바탕으로 사업유형별 동향을 보면 가공 • 직매가 68.6%, 이어서 가공 19.7% 순으로 되어 있다. 즉 가공과 직매가 6 차 산업화 사업의 중심이 되고 있다. 그 외에 수출 등도 있으나 수출단독으로는 0.4%로 매우 적다.

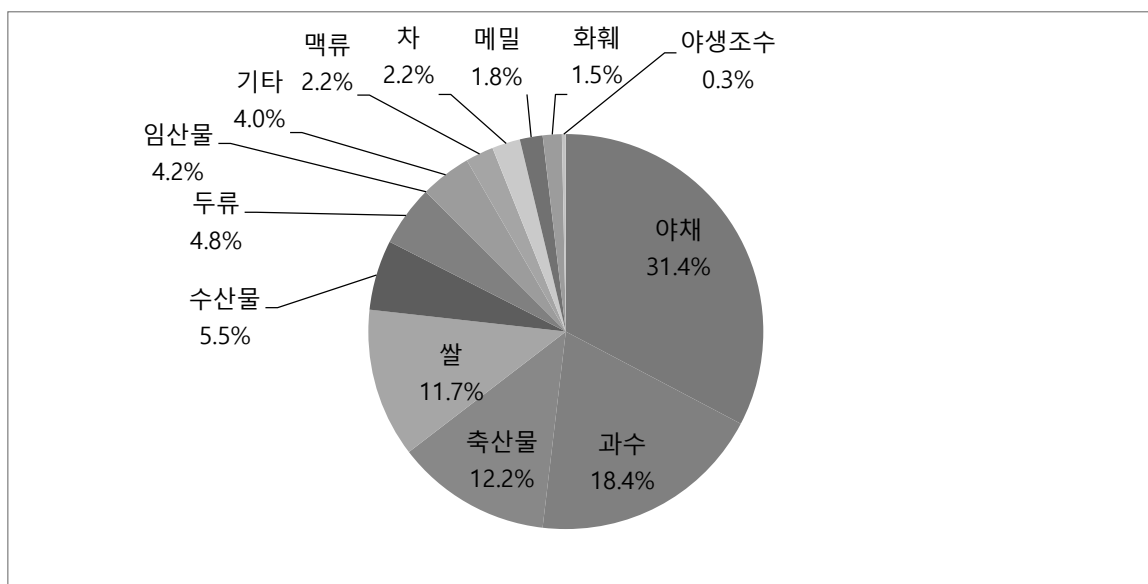
도표 9 6 차 산업화 종합사업계획의 종류별 인정조건(%)

가공	19.7
직매	2.6
수출	0.4
식당	0.3
가공 • 직매	68.6
가공 • 직매 • 식당	6.8
가공 • 직매 • 수출	1.6

자료: 농림수산성 ‘6 차 산업화 • 지역생산지역소비에 근거한 사업계획의 인정 개요’ (2017 년 9 월 13 일 현재) 에서.

도표 10 은 사업계획에서 활용되는 농림수산자원이다. 야채 31.4%, 과수 18.4%, 축산물 12.2%, 쌀 11.7%의 순이다. 이 자원들이 앞서 서술한 사업을 실시할 때 중심적인 자원이 되고 있다는 사실을 알 수 있다.

도표 10 사업계획에서 활용되는 농림수산자원



자료: 도표 9 와 같음.

도표 11 을 바탕으로 지역별 인정 건수를 보면 건수 전체로는 규슈가 394 건으로 가장 많고, 간토 381 건, 긴키(近畿) 364 건이다. 활용 자원별로 보면 농산물이 압도적으로 많고 수산물이 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 농산물 이외의 자원은 규슈 지역의 건수가 많은데, 수산물 41 건, 임산물 27 건이다.

도표 11 6 차 산업화 관련 사업계획의 인정건수

지역	종합화 사업계획 인정건수				연구개발·성과 이용사업계획의 인정건수
		중 농축산물관계	중 임산물관계	중 수산물관계	
홋카이도	129	122	3	4	1
도호쿠	347	313	12	22	4
간토	381	344	18	19	11
호쿠리쿠	109	104	1	4	1
도카이	205	183	9	13	0
긴키	364	332	11	21	2
추고쿠·시코쿠	268	219	11	38	2
규슈	394	326	27	41	3
오키나와	55	50	1	4	0
합계	2,252	1,993	93	166	24

자료: 도표 9 와 같음.

지금까지 살펴본 바와 같이 농상공연계, 6 차 산업화와 함께 농산물을 자원으로 활용하고 있다. 그리고 사업 면에서는 농상공연계의 경우는 신규수요 개척에서 인정건수가 많은 한편, 6 차 산업화에서는 가공 · 직판의 인정건수가 많았다. 이처럼 신규 수요 개척, 농산물 가공 등이 사업의 중심이 되고 있다는 사실을 알 수 있다.

## 2. 나가사키현에 있는 낙도의 농상공연계, 6 차 산업화의 사례

### (1) 나가사키현 낙도진흥계획에서의 제 1 차 산업

우선 나가사키현의 낙도진흥계획에서 농림수산물이 어떤 위치에 있는가를 살펴보고자 한다. 낙도진흥계획에서는 농림수산업의 공통 과제로 취업자의 고령화와 후계자 부족, 비교적 높은 수송비용, 생산자재의 가격 상승이 지적되고 있다.

그 중 농업에서는 경작방치농지의 증가, 수산업에서는 수산자원의 감소와 생선가격 저하가 과제가 되고 있다<sup>16</sup>. 특히 농업은 생산기반 정비에 맞춰 6 차 산업화 등의 추진, 지역에서 생산한 농산물을 지역에서 소비하는 지산지소 촉진에 관한 대응이 진행되고 있다(도표 12).

<sup>16</sup> 나가사키현 기획진흥부 ‘나가사키현 낙도진흥계획(2014 년 5 월)’  
([https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito\\_keikaku/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito_keikaku/),  
2017 년 9 월 19 일 액세스) , 6 쪽

이처럼 낙도의 농림수산업 진흥에도 6 차 산업화와 농상공연계사업 추진이 거론되고 있다. 따라서 산업진흥에서도 이 사업들을 어떻게 추진할 것인가가 과제가 되고 있다는 사실을 알 수 있다.

도표 12 나가사키현의 낙도진흥계획에서 제 1 차 산업 활성화에 관한 중점시책

<중점시책의 예>

- 기후와 풍토를 활용한 높은 단가의 품목과 계약재배 야채의 생산진흥에 의한 새로운 산지육성과 기존산지의 강화
- 인정농업자와 지역영농조직 등 다양한 담당자의 확보 및 신규 농업취업자 확보를 위한 정보 발신과 필요한 지식 · 기술 등의 습득 지원
- 지역에서 생산되는 농산물의 지역소비 추진과 식품제조업자 등의 육성과 농산물의 '6 차 사업화'에 대한 지원
- 농상공연계 펀드에 의한 신상품의 개발과 판로개척지원
- '동백에 의한 고토열도 활성화 특구'에 따른 동백을 최대한으로 활용한 시책전개
- 자원관리에 의한 수산자원의 유지 · 회복과 재배어업의 효율적인 추진 등에 의한 수산자원과 어장 만들기
- 신기술 도입 등에 의한 수익성이 높은 어업생산체제 구축과 양식업 육성
- 낙도의 다종다양한 어업특성을 살린 수산가공업 육성과 나가사키현의 독자 기술 등에 의한 수산가공품의 개발도입 및 지역의 특색 있는 어개류의 브랜드화
- 어업가구 자제와 신규참가자의 취업추진과 미래를 짚어질 인재를 지역에서 육성해 정착시키는 사업 지원

자료: 나가사키현 낙도진흥계획, 11 쪽

(2)나가사키현에 있는 낙도의 농상공연계, 6 차 산업화의 동향

먼저 농상공연계이다. 농상공연계의 사업인정건수를 보면 20 건이 있다. 그 중 낙도 관련 건수는 8 건이다. 이 중 7 건이 쓰시마(対馬)의 사례로 나머지 1 건은 이키노시마(壱岐島)의 사례이다. 모두 수산물을 자원으로 이용한 것이다.

이 밖에 2008 년에 중소기업 기반정비기구에 창설된 '농상공연계형 지역중소기업 응원펀드 융자사업'을 활용하여 운영되는 농상공 연계펀드사업이 있다<sup>17</sup>. 본 사업은

<sup>17</sup> 나가사키현에서는 지역의 산업지원으로 지역산업자원의 지정, 농상공연계펀드 지원 사업, 도자기산업 활성화 추진사업, 나가사키현 전통 공예품, 앞선 상표 등록, 나가사키현 향토기업 포괄지원사업, 나가사키현 식품제조업 고부가가치화 지원사업, 칸코로(반건조 고구마) 고부가가치화사업, 음식 전시회 활용세미나, 향토 명물 응원선언이라는 10 개의 시

총액 25 억 엔의 펀드를 운용해 사업을 진행한다. 사업은 조건이 불리한 지역의 지역경제 활성화를 도모하기 위해 농림수산자원을 기반으로 새로운 상품과 서비스 개발, 판로개척을 실시한다. 앞서 서술한 농상공연계와 유사하지만 사업조성 면에서 낙도지역의 조성률을 높게 잡고 있다는 특성이 있다<sup>18</sup>

도표 13 나가사키현의 농상공연계 인정건수와 관련된 낙도의 사업

인정연도	사업수	그 중 낙도관련	
		기업수	사업명
2008 년	4	0	
2009 년	6	3	국산 참다랑어의 양식과 상품화 • 판매사업
			‘유통’을 이용한 상대거래 예약서비스(전자상거래)와 그를 이용한 수산물직판사업
2010 년	4	4	‘다이슈 황금 봉장어(対州黄金あなご)’ 가공식품의 연중공급 시스템 구축과 판로개척
2011 년	1	0	
2013 년	4	1	이키(壱岐)에서 키운 북방전복의 브랜드구축과 보급사업
2014 년	1	1	쓰시마(対馬)의 아코야 진주를 사용한 새로운 규격의 목걸이 개발 판매와 진주양식 진흥

자료: 중소기업 기반정비기구 J-Net21 ‘인정사업계획검색’에서 작성.

도표 14 는 2009 년도부터 2016 년도에 채택된 건수에 대한 추이이다. 각 년도 별로 대략 10 건 이상의 사업이 채택되고 있다. 이 중에는 낙도의 기업체 또는 개인이 참가하는 사업도 포함되었으며, 그 건수는 3~4 건 정도로 추정된다. 농산물을 활용한 사업과 수산물을 활용한 사업은 반반 정도의 비율로 되어 있다. 그리고 낙도 사업으로 채택된 사업은 지역의 자원을 활용한 신규 상품개발과 판로개척이 많다는 특징이 있다.

책을 들고 있다 (나가사키현, ‘향토산업지원’

[https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato\\_sangyo/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato_sangyo/), 2017 년 9 월 19 일 액세스) .

<sup>18</sup> 사업은 농상공연계사업과 농상공연계지원사업의 두 가지가 있다. 이 중 농상공연계 사업에서는 조성률이 2/3 이내로 되어 있는데, 여기에 낙도의 농림어업자가 연계조직으로 들어가는 경우는 3/4 이내로 되어 있다(나가사키현 상공회연합회 ‘나가사키현 농상공연계 펀드의 개요’).

도표 14 나가사키현 농상공연계펀드의 채택건수 추이(2009~2016 년도)

인정년도	사업수		농상공연계사업 중 낙도 관연	
	농상공 연계	연계 지원	기업수	사업명(농산물만 표시)
2009 년	11	1	4	농산 : 2, 수산 : 2
				일본꿀벌을 이용한 상품·브랜드 개발, 소주 지게미의 퇴비화 기술 개발·소주의 판로 개척을 통한 낙도활성화 등
2010 년	11	1	2	농산 : 2
				소주판로개척에 관계된 낙도지역 활성화 및 고용창출, 새로 개발된 현지에서 생산된 쌀을 이용한 소주개발과 판매
2011 년	12	1	4	농산 : 3, 수산 : 1
				현지에서 생산되는 소고기를 이용한 상품개발과 판매전개, 현지에서 생산되는 원료를 이용한 소주개발, 동백잎 차와 꿀을 이용한 리큐르 개발.
2013 년	16	1	4	농산 : 2, 수산 : 2
				남는 왕겨를 이용한 브랜드 파프리카 개발, 현지산 원료만을 이용한 소주 개발(전년도부터 계속)
2014 년	16	1	4	농산 : 2, 수산 : 2
				생강의 이용하지 않는 부분·가공 후 남은 찌꺼기 등을 이용한 건강식품 개발과 판로개척, 고구마를 이용한 상품개발과 판로개척
2015 년	18	1	3	농산 : 1, 수산 : 2
				희소가치가 있는 고구마 (시치후쿠이모(七福芋))를 이용한 지역 활성화
2016 년	22	1	6	농산 : 3, 수산 : 3
				현지 생산되는 유자를 활용한 신상품개발 · 기존상품 개량, 지역에서 생산되는 고대미(古代米)를 이용한 상품개발, 지역에 생산되는 유자를 활용한 새로운 상품 개발

출처: 나가사키현 상공회연합회 ‘나가사키현 상공연합펀드 사업지원사례 소개’

(<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/>, 2017 년 9 월 14 일 액세스) 를 근거로 작성

다음으로 6 차 산업화의 동향이다. 6 차 산업화에 관한 주된 지원책으로 ①법률 면에서의 특별조치(야채생산 출하안정법, 농업개량자금 금융유통법 등), ②6 차 산업화



플래너 파견, ③6 차 산업화 네트워크 활동교부금, ④농림어업 성장산업화 펀드가 있다. 이 중 ②에 관해서는 중양과 도도부현(都道府県)에 6 차 산업화 서포트 센터가 설치되어 있다. 여기서는 나가사키현의 6 차 산업화 서포트 센터의 정보를 바탕으로 살펴보기로 한다.

도표 15 나가사키현의 6 차 산업화 인정건수에 대한 추이(2011 년도~2016 년도)

년도	인정건수		사업(낙도)	
	전체	중 낙도	분야	사업명
2011	5	1	수산	현지산 양식전복을 이용한 고부가가치화 상품의 가공 · 판매 사업
2012	9	2	농림	쌀을 사료로 사육한 돼지고기를 사용한 상품의 가공 · 판매사업
			수산	건강을 추구하는 시대에 맞는 다시마를 이용한 식품의 가공·판매 사업
2013	7	3	농림	자사재배 파프리카를 이용한 건강과 미용을 위한 가공식품 개발 및 판매사업
				고토의 특산물인 동백기름을 이용한 식품 및 화장품 가공 · 판매 사업
				자사가 재배한 포도, 복숭아와 현지특산인 동백을 이용한 주류제조 · 판매 사업
2014	10	2	수산	낙도의 양식어류 ‘방어 · 부시리 · 참다랑어’를 이용한 가공 · 판매 사업
				참돔 머리, 새끼방어 머리 및 자주복의 가공 · 판매 사업
2015	3	2	농림	고토 동백차에 향을 입힌 플레이버 타입의 신상품 개발과 판매사업
			수산	나가사키현 고토의 다금바리 · 범가자미 양식 및 가공 사업
2016	2	0		

자료: 나가사키현 6 차 산업화 서포트 센터 ‘6 차 산업화 인정사업자’

([http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified\\_trader.html](http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified_trader.html), 2017 년 9 월 21 일 액세스)를 근거로 작성.

도표 15 는 인정건수에 대한 추이이다. 2011 년도부터 2015 년도까지는 낙도의 인정 사례도 보인다. 농림분야와 수산분야가 있으나, 여기에 올라와 있는 사업은 기존

지역자원을 활용한 신규사업, 이용하지 않았던 미이용상품을 활용한 신규사업으로 구분된다. 기본적으로는 앞서 서술한 농상공연계와 마찬가지로 지역자원을 활용한 신규사업 실시라는 면에서 공통되어 있다.

### 3. 농상공연계 등에 의한 상품의 유통전략

앞서 서술한 바와 같이 낙도 사업의 대부분은 지역자원을 활용한 신규사업 시작에 의한 상품개발 · 판매사업이었다. 상품을 개발한 후에는 판매 확대가 필요하게 된다. 그러나 이것은 사업연계 방식에 따라 달라진다.

예를 들어 6 차 산업화의 경우에는 판매사업에 대한 경험 유무, 판매처 확보 등이 중요하게 된다. 따라서 사업개시 전에 사업계획 등을 명확히 하고 상품의 가격도 명확하게 한 후에 그것을 소비자에게 어떻게 전달해 가는가가 중요하게 된다<sup>19</sup>. 한편 농상공연계의 경우, 연계 파트너가 판로를 갖고 있다면 문제가 적지만, 그렇지 않을 경우는 판로확보가 중요하게 된다.

또한 사업유형에서 본 바와 같이 농상공연계에서는 신규수요 개척과 신상품개발이 많고, 6 차 산업화에서는 가공직판사업이 많다. 즉 새로운 상품을 소비자에게 판매하는 경우가 많아진다고 할 수 있다. 그 때는 소비자의 상품에 대한 인지도를 높이는 것이 중요하게 된다. 그리고 상품의 성격상 양관점 등에서 대량으로 유통되지 못하고 직매장이나 역 등의 특정한 유통경로가 상품의 판매 경로가 되는 경우는 일반 상품과는 다른 판매전략이 필요하게 된다<sup>20</sup>. 이하에서는 나가사키현 농상공연계펀드에 의해 개발된 신규 상품에 대해 살펴보고자 한다.

#### 사례 1: 신규로 개발된 소주, 신 가미고토쵸(新上五島町)

신규로 소주가 생산될 수 있었던 배경에는 2008 년에 실시된 정부의 규제 완화가 있다. 이에 따라 신규 제조가 가능하게 되었다. 그리고 기업이 소재하고 있는 가미고토(上五島)지역은 나가사키현 내에서 어업이 발달한 지역으로 농업이 발달한 지역이 아니다. 특히 농업은 농업종사자의 감소에 따라 경작방치농지가 증가하는 등의 과제를 안고 있었다.

<sup>19</sup> 6 차 산업화에 관한 사업전개 포인트는 농림수산성 식료산업국 ‘6 차 산업화를 둘러싼 정세에 대해’(2017 년 9 월)  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-58.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-58.pdf), 2017 년 9 월 21 일 액세스)의 8~10 페이지에 상세히 서술되어 있다. 자세한 것은 참조하기 바란다.

<sup>20</sup> 다무라 요시히로, “일본 6 차 산업화 제품 유통의 과제”, (충남연구원 농어업 6 차 산업화 센터 주관 심포지엄, “로컬 푸드 6 차 산업 공동체 연계를 통한 지역 선순환”, 2015 년 12 월 3 일, 공주유스호스텔, 자료집 117-118 쪽).

또한 다른 낙도와 마찬가지로 도내(島内)의 인구 감소와 산업 쇠퇴 등의 문제를 안고 있다. 그런 가운데 지역활성화 수단으로 섬의 특산물인 고구마를 이용한 소주를 제조하게 되었다. 원료를 도내 생산자로부터 조달 받아 제조하고 있다는 점에서 도내에서 생산되는 원료를 고집하는 소주이다. 5 종류가 있으며, 도내의 소매점과 나가사키현 내의 슈퍼, 인터넷에서도 판매되고 있다. 이 중에는 도내한정판매 제품도 있는 등 희소성을 활용한 판매전략을 취하고 있다.

#### 사례 2: 동백을 활용한 차 생산, 고토시

고토시를 포함한 고토열도에는 야생 동백이 자생하고 있다. 이를 관광자원으로 이용하는 사업이 실시되고 있고, 그 밖에 동백열매에서 생산되는 동백기름은 특산품으로 인지도도 높았다. 그런 가운데 새로운 특산물로 동백차가 개발되게 되었는데, 그 배경에는 앞서 거론한 신 가미고토초의 사례와 유사한 부분이 있다. 즉 지역의 과소화가 진전되었다는 점이다. 과소화의 진전을 막기 위해 새로운 용도의 동백 제품이 요구되고 있었다.

이는 자치체, 대학, 관광협회, 진흥공사 등의 산관학의 연계에 의해 개발되었다. 상품은 7종류로 홈페이지 판매 외에 현내(縣内)에서도 판매되고 있다. 동백차는 다른 사업자와의 연계에 의해 리큐르와 새로운 종류의 차 개발이 이루어지고 있다<sup>21</sup>.

두 가지 사례 모두 지역이 쇠퇴하는 가운데 지역자원을 활용해 탄생했다. 판로는 나가사키현 내 등이 중심으로 결코 인지도가 높다고는 할 수 없다. 그러나 이는 거꾸로 희소성을 부각시킬 수 있다고 할 수 있다. 일반적으로 6 차 산업화와 농상공연계에 의해 탄생한 상품은 대량생산과 대량판매 면에서 일반적인 제품과의 경쟁에서 불리한 면이 있다. 특히 낙도에서 생산되는 상품은 더욱 그렇다. 따라서 희소성을 부각시킨 도외 판매전략이 중요하게 된다.

한편, 도외와 비교하면 한정된 시장이지만 도내시장에 부각시키는 것도 중요하다. 이는 판매 확대는 물론 도내 주민에게 이러한 사업에 관심을 갖게 하고 그 의의를 알린다는 점에서 중요하기 때문이다. 특히 도내 자원을 활용한 상품은 도내의 식문화와 자원을 알린다는 의미에서 중요하기 때문에 건전한 식생활을 실천할 수 있는 교육을 추진하기 위해서도 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

<sup>21</sup> 나가사키현 상공회연합회 홈페이지 ‘지원사례상세’

<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/index.html>의 ‘고토 동백차잎과 미숙 감귤을 이용한 리큐르의 상품개발(2012 년도)’, ‘생강의 이용하지 않던 미이용부분 및 가공품의 자투리 등을 이용한 건강 기능성분 함유 상품개발과 판로개척(2014 년도)’에 더해 ‘기능성 표시 식품인정에 의한 고토 동백차 브랜드개발사업(2017 년도)’이 실시되고 있다.

#### IV 결론

낙도지역의 산업진흥에서는 1 차 산업의 활성화를 어떻게 도모하는지가 중요한 과제가 된다. 낙도관련 정책에서도 이런 점들은 명기되어 있다. 2017 년 4 월부터 국경낙도신법이 실시되었는데, 이 지역들에 있어서 앞으로 매우 중요한 과제가 될 것이다.

이 글에서는 제 1 차 산업진흥이라는 면에서 농업을 중심으로 다루었다. 낙도에서는 어업이 중심적인 산업이라고 생각하기 쉽지만, 어업을 중심으로 하면서 농업도 경영하는 반농반어인 경우가 많다. 그리고 제 1 차 산업의 활성화에서는 도내 관광업 등 제 1 차 산업 이외의 산업과의 연계가 중요해진다. 그런 이유로 이 글에서는 농상공연계와 6 차 산업화를 거론했다.

사업유형을 보면 농상공연계에서는 신제품개발 · 미이용품을 활용한 개발이 많았다. 한편 6 차 산업화에서는 가공 · 판매가 많았다. 모두 기존 자원을 활용해 신제품을 개발한다는 공통점이 있었다. 이와 관련해 나가사키현과 나가사키현에 있는 낙도의 사례를 들었다. 낙도의 사업자에 관해서도 농상공연계와 6 차 산업화에 힘쓰는 사례가 보였으나, 배경에는 모두 낙도지역이 활력을 잃어가는 가운데 지역생활화를 어떻게 도모할 것인가 하는 문제가 있었다. 사업에 의해 탄생한 상품의 판매에 대해서는 낙도라는 특성상 한정적일 수 밖에 없었으나 회소성을 살린 형태로 추진되고 있었다.

앞으로 이런 상품의 특성을 살리면서 사업을 추진하는 것이 중요하다. 그러나 이는 사업자의 노력만으로는 부족하다. 도외로 적극적으로 부각시키고 도내 소비자 등의 이해를 얻으면서 도내시장에 적극적으로 부각시키는 것이 중요하다. 이는 도내의 식문화 등을 고려해 도내 활성화를 도모하고 윤리적 소비를 추진하는데도 중요하다고 할 수 있다.

#### 【참고 문헌】

1. 가고시마현 ‘아마미군도 진흥개발계획(奄美群島振興開発計画) (0214 년도~2018 년도)’[http://www.pref.kagoshima.jp/ac07/pr/shima/amami/documents/11849\\_20140516112954-1.pdf](http://www.pref.kagoshima.jp/ac07/pr/shima/amami/documents/11849_20140516112954-1.pdf), 2017 년 8 월 31 일 액세스) 。
2. 관저홈페이지 ‘국경낙도의 역할(国境離島の役割)’  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/yakuwari.html>, 2017 년 9 월 25 일 액세스)。
3. 관저홈페이지 ‘유인국경낙도지역 보전 및 특정유인국경낙도지역에 관련된 지역사회 유지에 관한 특별조치법 (有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法)’

- (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kokkyouritou/pdf/houritu.pdf>,  
2017 년 9 월 10 일 액세스).
4. 국토교통성 ‘아마미군도 진흥개발기본방침(奄美群島振興開発基本方針)’  
(<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/amami-kihonhousin-honbun.pdf>,  
2017 년 9 월 25 일 액세스).
5. 국토교통성 ‘오가사와라제도 진흥개발기본방침(小笠原諸島振興開発基本方針)  
(2014 년 5 월 28 일)’  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001041209.pdf>) , 2017 년 9 월 15 일 액세스.
6. 국토교통성 ‘낙도진흥대책실시지역의 진흥을 도모하기 위한 기본 방침(離島振興  
対策実施地域の振興を図るための基本方針)’  
<http://www.mlit.go.jp/common/001014062.pdf>, 2017 년 8 월 31 일 액세스) .
7. 국토교통성 낙도진흥대책분과회 ‘2016 년도에 낙도진흥에 관해 강구한 시책~  
낙도진흥대책 분과위원회보고~(平成 28 年度に離島の振興に関して講じた  
施策~離島振興対策分科会報告~)’  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001190202.pdf>, 2017 년 9 월 14 일 액세스) .
8. 총무성 ‘낙도진흥법 개요(離島振興法の概要)’  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000166444.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000166444.pdf), 2017 년 9 월 14 일  
액세스) .
9. 도쿄도 ‘오가사와라제도 진흥개발계획(小笠原諸島振興開発計画)  
(2014 년도~2018 년도)’  
(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2014/12/DATA/70ocp101.pdf>,  
2017 년 9 월 15 일 액세스) .
10. 중소기업기반정비기구 ‘J-Net21 중소기업 비즈니스지원사이트(J-Net21 中小企業  
ビジネス支援サイト)’  
(<http://j-net21.smri.go.jp/index.html>, 2017 년 8 월 29 일 액세스) .
11. 나가사키현 ‘향토산업지원(ふるさと産業の支援)’  
([https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato\\_sangyo/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/sangyoshien/furusato_sangyo/),  
2017 년 9 월 19 일 액세스) .
12. 나가사키현 기획진흥부 ‘나가사키현 낙도진흥계획(長崎県離島振興計画)  
(2014 년 5 월)’ ([https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-p  
roject/rito\\_keikaku/](https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito_keikaku/), 2017 년 9 월 19 일 액세스) .
13. 나가사키현 상공회연합회 ‘나가사키현 농상공연계 펀드 사업 지원사례소개  
(長崎県農商工連携ファンド事業支援事例紹介)’  
(<http://www.shokokai-nagasaki.or.jp/fundjirei/>, 2017 년 9 월 14 일 액세스) .
14. 나가사키현 6 차산업화 서포트센터 ‘6 차 산업화 인정사업자’

- ([http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified\\_trader.html](http://www.nagasaki-chuokai.or.jp/nagasaki6sapo/certified_trader.html), 2017 년 9 월 21 일 액세스) .
15. 농림수산물 식료산업국 ‘농림어업의 6 차 산업화 전개(農林漁業の6次産業化の展開) (2017 년 9 월)’  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-56.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-56.pdf), 2017 년 9 월 18 일 액세스).
16. 농림수산물 식료산업국 ‘6 차 산업화를 둘러싼 정세에 대해(6次産業化をめぐる情勢について) (2017 년 8 월)’  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015\\_6jika\\_jyousei-53.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/attach/pdf/2015_6jika_jyousei-53.pdf), 2017 년 9 월 22 일 액세스) .
17. 농림수산물성 ‘농상공 등 연계촉진법에 기초한 농상공 등 연계사업계획 개요 (農商工等連携促進法に基づく農商工等連携事業計画の概要) (2017 년 8 월 10 일 현재)’ (<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/nosyoko/attach/pdf/index-16.pdf>, 2017 년 9 월 16 일 액세스) .
18. 농림수산물성 ‘6 차 산업화 • 지역생산 지역소비에 기초한 사업계획 인정 개요 (六次産業化・地産地消費に基づく事業計画の認定の概要) (2017 년 9 월 13 일 현재)’  
(<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/nintei/attach/pdf/index-41.pdf>, 2017 년 9 월 21 일 액세스) .
19. 아마미군도진흥개발특별조치법 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO189.html>) .
20. 오가사와라제도 진흥개발특별조치법  
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S44/S44HO079.html>) .
21. 지역자원을 활용한 농림어업 등에 의한 새로운 사업 창출 등 및 지역의 농림수산물 이용촉진에 관한 법률  
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H22/H22HO067.html>) .
22. 중소기업자와 농림어업자의 연계에 의한 사업활동 촉진에 관한 법률  
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20HO038.html>) .
23. 낙도진흥법 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S28/S28HO072.html>) .
24. 다무라 요시히로, “일본 6 차산업화 제품 유통의 과제”, (충남연구원 농어업 6 차 산업화센터 주관 심포지엄, “로컬푸드 6 차 산업 공동체 연계를 통한 지역 선순환”, 2015 년 12 월 3 일, 공주유스호스텔, 자료집 117-118 쪽).

## [국문초록]

섬 지역은 본토와 다른 지리적특성(1.협소성 2.결절성 3.환해성)을 가지고 있어, 섬 정책에서는 섬과 본토의 격차 시정이 과제가 되어 왔다. 지금까지 섬진흥법에 근거하여, 섬진흥정책이 진행되는 가운데, 섬 지역의 인프라 정비도 진행되어 왔다. 그러나, 2003 년부터 2012 년까지의 섬진흥법에는 목적조항에 '자립적발전' 축진이 추가되는 등 큰 전환이 있었다. 최근에는 '국경섬(国境離島)'의 중요성이 재인식되어 2016 년 4 월에는 '유인국경섬지역의 보전 및 특정유인국경섬지역 관련 지역사회 유지에 관한 특별법조치법'(이하, 유인국경섬법)이 성립하고 2017 년 4 월 1 일부터 시행되었다. 이와 같이 일본의 섬정책은 크게 변화하고 있다.

이 배경에는 섬이 안고 있는 문제가 있다. 즉 1. 급속한 인구 유출 2. 기간산업의 쇠퇴 3. 국가의 안전보장이다. 따라서 이러한 점을 해결해 나가는 것이 섬진흥에 있어 필요하다. 그렇기 때문에 각 섬 지역에서는 인구 증가를 위한 이주촉진, 관광객 증대를 위한 노력 외에도, 섬의 자원을 이용한 새로운 특산품 등의 개발이 적극적으로 진행되고 있다. 본고는 이러한 배경에서 섬의 자원을 활용한 새로운 노력에 주목하고, 어떠한 과제를, 어떠한 방향으로 진행할 것인지에 대한 명확한 의견제시를 목적으로 한다.

제 1 차 산업 진흥에 있어서 제 1 차 산업과 다른 산업과의 연계의 필요성에서 농상공 제휴 및 6 차 산업화를 제시했다. 사업 유형을 보면, 농상공 제휴 부문을 보면 신제품 개발 사용되지 않는 제품의 개발이 많아지고 있었다. 한편, 6 차 산업화의 경우는 가공 · 판매 많아지고 있었다. 모두 기존의 자원을 활용하여 신제품을 개발한다는 점에서 공통점이 있다.

또한 이와 관련하여 나가사키현과 인근 섬 지역의 사례를 거론했다. 섬 지역 사업자도 농상공 제휴 및 6 차 산업화에 적극적으로 임하는 사례가 있었지만, 섬 지역이 활력을 잃은 가운데 지역 활성화를 어떻게 도모할 것인가라는 과제가 여전히 남아 있다. 각고의 노력으로 만들어진 제품의 판매에 있어서도 섬이라는 특성상 한정적 일 수밖에 없지만, 희소성을 살린 형태로 진행되고 있다.

향후, 이러한 제품의 특성을 살려 사업을 진행시켜 나가는 것이 중요하다. 그러나 이러한 일들은 사업자의 노력만으로는 부족하다. 섬 외부를 향한 적극적인 노력과 함께 섬 지역 소비자의 이해를 도모하고, 섬 지역 시장의 활동을 적극적으로 추진해

나가는 것이 중요하다. 이것은 섬 지역의 음식 문화 이용, 섬 지역의 활성화 도모, 윤리적 소비를 추구함에 있어서도 매우 중요한 요소가 될 것이라고 할 수 있다.

Keywords:

섬, 섬진홍법, 농상공연계, 6 차산업화, 지역자원, 나가사키현



## 제주 섬의 사회변동과 갈등 연구<sup>1)</sup>

현혜경(제주학연구센터)

### I. 서론

#### 1. 문제인식

현재 제주사회의 인구는 지속적으로 증가 중에 있다. 또한 방문객의 숫자도 급격히 증가 중에 있다. 2012년부터 확연하게 나타나는 인구 변동 및 방문객 수의 증가는 제주사회의 변동을 견인하고 있다. 제주사회의 개발 열풍은 특정 지역의 개발 차원을 넘어 전역으로 확산되고 있다. 도로가 하루가 다르게 달라지고 있으며, 새로운 건축물은 우후죽순으로 땅이 있는 곳이면 어디든 들어서고 있는 실정이다. 사람들의 생활방식이 달라지고 있으며, 모든 것이 변화 중에 있다. 그와 더불어 불만과 갈등도 고조되고 있다. 이대로 간다면 향후 10년 뒤에 제주의 로컬리티(locality)는 어떻게 설명할 수 있는 것인지에 대한 의문이 든다.

제주도 면적은 1,845.88km<sup>2</sup>(558,378,700평), 해안선 길이는 253km된다. 2015년 기준 인구는 62만 4394명이며, 2017년 1개 특별시와 6개 광역시, 1개 특별자치시를 제외하면 인구밀도가 가장 높은 곳이 되었다. 인구 이동 및 방문객의 증가에 따른 사회변동은 제주 섬의 그리드락을 유발하고 있으며, 제주 사회 곳곳에 위험 요소로 잠복되어 있다. 현재 제주지역 사회 안에서 벌어지는 갈등은 그 주체도 다양하고 종류도 다양하며, 중첩되어 있다.

중앙정부, 지방정부, 국내·외기업, 지역주민, 이주주민들이 갈등의 주체로 나타나면서, 얽히고 설켜어 있는데다 갈등의 내용도 다양하고 다층적이다. 어떤 갈등은 구조화되는 양상을 띠고 있다. 제주사회의 갈등에 대한 총체적인 관리가 이루어지지 않는다면, 위기는 지속적으로 반복되어 나타날 것이며, 사회적 비용은 높아만 갈 것이다.

본 글은 시론적인 연구에 해당한다. 중앙정부 중심의 개발에 대한 갈등과 주민운동에 대한 연구는 1980년대부터 있어왔지만, 오늘날처럼 인구이동과 사회변동, 그리드락으로 인한 갈등 연구는 제대로 이루어진 적이 없었다. 이것은 중요한 문제이다. 제주 섬에는 새로운 형태의 건축과 주거문화가 확산되고 있으며, 새로운 차원의 서비스 산업이 등장하여 확산되고 있다. 또한 새로운 차원의 생활방식이 확산되고 있다. 이제껏 제주의 특성이라고 설명하던 것들이 변화하고 있는 것이다. 또한 급격한 변화 속에서 맞이한 그리드락은 사회적 갈등을 다양하게 유발시키고 있으며, 사회적 비용을 점점 증가시키고 있다.

본고는 인구 변동과 그리드락, 그리고 사회적 갈등이 어떻게 나타나는지 보고자 하였으며, 사례로 우도에 대한 조사를 실시하였다. 우도의 사례를 통해 제주섬의 그리드락으로 인한 갈등 문제 일부를 살펴보고자 하였다.

1) 본 연구는 시론적인 연구로 인용을 삼가 하여 주시기 바랍니다.

## 2. 이론적 배경 및 연구방법

갈등은 한 사회 내의 개인이나 집단 사이에 생각이나 태도, 가치관 등이 충돌하는 것을 말한다. 사회변동 과정에서 상호 간의 이해관계나 가치관이 다를 때, 희소한 자원이나 기회에 접근하거나 그것을 통제하기 위해 경쟁할 때 발생한다.

갈등은 분열과 공동체 파괴를 야기해 사회의 안정을 해친다는 인식이 있는 반면, 갈등은 사회의 문제점을 드러내어 개선시킴으로써 사회발전에 기여한다는 인식이 있다. 갈등은 집단 내부의 결속을 강화시키는 측면도 있는 반면, 다른 집단에 대한 배척이 강화되기도 한다.

현대사회에서는 갈등이 다양한 양상으로 나타난다. 산업화에 따른 노사 갈등, 양극화에 따른 계층 갈등, 정보화에 따른 지적 재산권, 정보 격차, 세계화에 따른 국가 간 경제적 갈등, 종교 갈등, 그 외에도 고령화로 인한 세대 갈등 등 수많은 형태의 갈등이 존재한다.

서문기(2004)는 두 가지 측면에서 오늘날 한국사회의 사회 갈등에 대한 탐구가 필요하다고 역설한다. 하나는 최근에 많은 집단 갈등들이 봇물처럼 터지고 개별 갈등 현상에 직접 관련이 없는 다수 사회구성원이 고통을 겪는 갈등효과와 기존의 갈등 연구는 다소 개별적이고 분산적인데, 이를 전체적이고 구조적인 분석틀에서 조망할 필요성이 있다는 것이다. 그러면서 한국사회의 경험을 직접 다루는 작업이 갈등 해결의 단초가 될 것이라고 보았다. 현재의 제주사회를 보았을 때, 이러한 이론적 배경이 큰 틀에서 작용할 필요가 있다고 본다.

한국 사회 갈등 유형 및 원인에 대해서는 대개 계층·계급, 연령, 거주 지역, 직업상의 변인 등을 가지고 갈등의 원인을 연구하는 경향이 주류이지만, 제주사회는 섬과 같은 지역 특수성이 반영될 필요가 있다. 그런 점에서 현재의 제주사회에서 일어나고 있는 갈등의 한 요소로 그리드락의 개념을 이용하고자 한다.

그리드락(gridlock)란 말은 교차점에서 오도가도 못하는 교통 정체 상황을 일컫는 말이다. 누가 만든 말인지는 명확하지 않지만, 이를 처음으로 유행시킨 샘 슈워츠(Sam schwartz)는 1980년대 미국 뉴욕에서 교통 파업이 일어났을 때, 그리드락을 언론에 설명하였다. 곧 이어 뉴욕타임스매거진(New York Times Magazine)이 그리드락을 심층적으로 다루면서 적용범위가 넓어졌다. 방송에서 동시에 발언해서 알아들을 수 없게 된 것을 ‘음성 그리드락(Vocal gridlock)’이라고 하는가 하면, 경제에서 지나치게 많은 소유권이 경제활동을 방해하고 새로운 부의 창출을 가로 막는 자유시장의 역설을 설명하는 방식으로도 적용되었다. 이것은 지적재산권 분야에서 더욱 심하게 일어났다. 특허에 대한 대가 지불 총액이 신제품 예상 이익을 초과해 신제품 개발 업무를 내지 못하게 하는 경우도 그리드락에 해당하였다. 즉 그리드락은 ‘지나침’에서 오는 것이다.

법학자 마이클 헬러(2009)는 재산권(소유의) 차원에서 그리드락을 논의하면서 그리드락으로 잃어버리는 보이지않는 기회들을 포착한다. 그는 피상적인 담론 차원에서의 논의가 아니라, 기업과 정책가들이 기술과학, 생명공학, 음악, 영화, 부동산 등의 영역에서 풀어야 하는 문제들을 ‘그리드락’이라는 프레임으로 새롭게 조망하였다.

제주 섬은 현재 그리드락의 상태로 접어들고 있다. 그러나 그에 대한 조사나 연구는 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 그리드락으로 접어드는 상황에서 일어나는 갈등 연구를 시도해보고자 한다. 본 연구를 위한 연구방법은 문헌조사 및 현지조사 등을 이용하였다.

## II. 제주사회의 인구변동과 그리드락

### 1. 제주사회의 인구변동

인구란 무엇인가? 사전적 정의로는 한 국가나 일정 지역에 사는 사람의 총수라고 정의한다. 인구는 단지 일정 지역에 모여 있는 사람의 총수만이 아닌 한 사회를 구성하는 가장 기본적인 요소이며, 한 사회의 동력이자, 구조이기도 하다. 때문에 인구를 살펴보는 일은 한 사회를 이해하는 가장 기본적인 지표가 된다. 인구의 규모, 인구구성, 인구동태 등과 같은 인구의 특성은 경제성장, 건강, 교육, 가족구조, 범죄유형, 언어와 문화 등 다양한 분야에 영향을 주며, 사회의 거의 모든 측면들이 인구 추세 및 변동과 관련이 되어 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>2)</sup>

제주사회의 인구변동을 확인할 수 있는 1949년부터 살펴보면 254,527명이었던 인구수는 한국전쟁 이후 시기 잠깐을 제외하고는 대체로 꾸준히 증가하는 현상을 보여, 1960년대말 30만 명을 넘어 1970년대 중반에는 40만명을 넘어섰다 1980년대말 50만명을 넘어섰다가 최근 2017년에는 65만의 인구로 증가하였다. 약 70여년만에 40만명이 증가한 셈으로 1년에 5~6천 명씩 증가한 셈이다. 한 달에 4~5백명이 제주로 이주하였다고 볼 수 있다. 제주에 존재하는 마을이 211곳인 점을 감안하면 이주한 사람들이 골고루 제주사회 전역에 퍼진 것은 아니지만 매 달 마을마다 2~3명꼴로 이주하였다고 볼 수 있다.

<표 1> 제주도의 인구 증가

년도	1949	1955	1960	1966	1970
인구(명)	254,527	288,801	281,663	337,052	365,137
년도	1975	1980	1985	1990	1995
인구(명)	411,486	462,609	488,300	514,436	505,095
년도	2000	2005	2010	2015	2016
인구(명)	512,541	530,686	528,411	624,394	

※ KOSIS 이용 재구성함.

제주사회의 인구변동은 해방 후, 한국전쟁 후, 제주도종합개발의 시작 등 몇 단계를 거쳐 중

2) 인구학이 체계적으로 연구되기 시작한 것은 사망률이 통계적인 규칙성을 나타내는 현상으로 인식되기 시작한 18세기부터였다. 인구학은 경제학·사회학·통계학·의학·생물학·인류학·역사학·지리학 등 다른 학문 분야와도 관련이 깊다.

가하는 것을 볼 수 있는데, 인구증가의 비약적인 증가는 2010년 이후 급증하는 것을 볼 수 있다.

<표 2> 단계별 제주도 인구의 증가 폭

구분	시기	내용	증감
1차	해방이후~한국전쟁 (1945~1955)	해방과 귀향 피난민의 내도 등	3~4만의 증가
2차	한국전쟁~제주도개발 (1955~1970)	종전과 귀향 경제난 등	7천~8천명의 감소
3차	제주도개발~이주열풍 (1970~2010)	환금작물재배 제주도종합개발 등	4만~10만 증가
4차	이주열풍~현재 (2010~2017)	이주열풍 부동산열풍 등	10만 이상 증가

2013년 기준 제주도 총 인구는 60만명을 넘어 604,670명이 되었으며, 2012년보다 2.2%증가하였다. 내국인뿐만 아니라 외국인도 1만명을 넘어섰고, 특히 외국인은 2011년 이후 매년 20% 이상 증가를 보이고 있다(이성용, 2014). 제주지역의 인구는 2000-2012년까지 10년간 4만명이 증가하였다. 연평균 증가율은 0.73%로 전국 시도 중 6위에 해당되고, 도 단위에서는 경기, 충남에 이어 세 번째이다 2010년 이후에는 10만 이상으로 인구증가가 크게 증가하였다. 때문에 급속히 인구밀도가 높아지고 있다. 서울특별시와 6개의 광역역시, 1개 특별자치시를 제외하면 현재 인구밀도가 높은 지역에 해당한다.

<표 3> 전국 및 제주의 인구 밀도

행정구역별	2005	2010	2015
전국	474.5	485.6	509.2
서울특별시	16,221.0	16,188.9	16,364.0
부산광역시	4,609.4	4,452.3	4,479.9
대구광역시	2,786.5	2,767.4	2,791.0
인천광역시	2,546.3	2,587.5	2,755.5
광주광역시	2,827.5	2,945.6	2,998.8
대전광역시	2,673.0	2,781.2	2,852.3
울산광역시	992.5	1,022.3	1,099.6
세종특별자치시	-	-	439.0
경기도	1,028.1	1,119.3	1,226.4
강원도	88.2	88.2	90.2
충청북도	196.5	203.4	214.6
충청남도	219.7	235.0	256.6
전라북도	221.5	220.3	227.4
전라남도	150.7	142.2	146.1
경상북도	137.1	136.6	140.8
경상남도	290.5	300.0	316.4
제주도	287.8	287.7	327.5

이런 제주도 인구증가의 요인은 인구이동에 의한 것으로 수도권과의 이동이 강화되고 있는

상황이다. 제주로의 유입만 보자면, 2002년 47.5%, 2007년 53.5%, 2012년 59.2%로 서울, 경기도에 이어 제주지역이 가장 많은 인구이동이 일어나고 있는 지역으로 나타나고 있다.

## 2. 인구이동의 요인과 그리드락

인구이동의 차원에서 보자면 제주로의 이동 이유는 주로 경제적 기회와 주거 등의 도시환경에 따라 이동하는 것으로 볼 수 있다. 이성용(2014)에 따르면 제주로의 인구이동의 주 요인이 주택 요인임을 알 수 있다. 이는 부동산에 대한 열풍과 더불어 생활 공간에 대한 다른 차원의 욕구가 제주로 분출되었기 때문으로 보인다. 2007년만 하더라도 제주로 전입한 사람들의 주된요인은 직업 때문이었다. 그러나 2012년은 주택 때문에 제주로 전입한 사람들이 40.18%나 되었다.

<표 4> 제주지역 인구전입과 전출

구분	2007년			2012년		
	제주지역		전국(%)	제주지역		전국(%)
	전출	전입		전출	전입	
직업	49.56	44.70	59.75	16.88	20.21	17.63
가족	12.13	14.24	7.73	20.98	21.32	19.90
주택	24.55	25.54	21.21	41.47	40.18	36.18
교육	2.41	2.45	1.48	5.40	4.86	3.88
교통	0.24	0.24	0.25	0.75	0.68	0.96
건강	0.60	0.91	0.48	1.28	1.85	1.14
기타	10.51	11.92	9.10	13.24	10.90	20.31

※ 자료: 제주지역의 인구이동과 지역 구조변화 분석, 『국토계획』 204호(이성용, 2014 재인용함)

2010년 이후 뚜렷하게 나타나는 부동산(경제적 기회) 획득 및 주택 등 도시환경에 따라 이동하는 요인은 기본적으로 한 사회의 경제적 가치를 나누는 일이기 때문에 공동체의 갈등을 내포하고 있을 수밖에 없다. 실제 인구 이동 사유의 7가지는 현재 제주사회에서 모두 갈등대상이 되고 있다. 일자리를 둘러싼 갈등, 주택보급 및 땅을 둘러싼 갈등, 교육을 둘러싼 갈등, 교통을 둘러싼 갈등, 쓰레기 및 오수 등을 둘러싼 갈등 등 생활과 관련된 갈등이 심각하게 나타나면서 섬 그리드락으로 인한 갈등이 서서히 드러나고 있다.

이 그리드락의 안개가 제주 섬에 서서히 나타나고 있다. 부동산을 둘러싼 사적 소유권의 확장 과 부동산 그리드락으로 갈등은 팽배해져 가고 있고, 64만 인구에 40만대를 넘어선 차량등록수와 교통 그리드락, 원주민과 이주민들간의 소통 부재로 나타나는 음성 그리드락, 행정과 의회 대결로 부분 업무가 정지되는 정치적 교착 상태 등 다양한 형태의 제주형 그리드락이 나타나면서 섬 공동체의 긴장관계 수치를 높이고 있다. 한때 섬의 이상적 삶을 위하여 수행되어 왔던 많은 개발들이 이제는 오히려 섬 사람들의 삶의 만족도를 낮추는 단계에 이르면서 그리드락

은 제주사회에서 중요한 문제로 부상하고 있다. 더욱이 그리드락의 속도는 무서울 정도이다. 교통량만 놓고 본다면 차량 등록수가 20만대(2004년)에서 30만대(2013)가 되는 기간은 8년이 걸렸지만, 40만대(2015)를 넘어서는 데는 고작 2년이 걸렸다. 이 속도를 어떻게 조절할 것인가? 이 무서운 속도의 그리드락의 확산 만큼 제주사회 갈등은 전 분야에서 확산되고 있으며, 갈등이 구조화되는 양상을 보이고 있다(현혜경, 2016).

### III. 그리드락과 사회 갈등

#### 1. 제주지역의 갈등

서귀포시가 제주 귀농귀족인 설문조사를 한 적이 있는데, 10명 가운데 2명은 지역주민과 갈등을 경험한 적이 있다고 대답하였다. 10가구 중 1가구는 다른 지역이나 도시로 돌아간 것으로 조사되었다. 제주경제정의실천시민연합은 2009년 11월 25일 토론회에서 도내경영자, 공직자, 근로자, 일반도민, 전문가 등 5대 집단 750명을 대상으로 실시한 ‘제주사회 갈등과 소통문제’설문조사 결과를 통해 제주도민 10명 중 7명 정도는 현재 제주사회의 갈등 양상이 심각하다고 판단하고 있는 것으로 발표하였다.

2000년대 이후 제주지역에서는 많은 마을들에서 다양한 형태의 사회적 갈등이 일어나고 있으며, 사회적 비용이 만만치 않게 일어나고 있다. 제주사회의 갈등은 주체별로 보았을 때, 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 이주주민, 국내외기업 등으로 볼 수 있다. 크게는 제주개발을 통해 이익을 추구하고자 하는 중앙정부와 국내외 기업에 대한 지역주민의 반감이 커왔으며, 그 가운데서 지방정부의 적절한 대처가 이루어지지 못한 데서 오는 갈등이 오랫동안 지속되어 왔다. 대개 갈등은 합리적 절차의 부재 및 주역주민과의 소통부재에서 오는 경우가 많았다. 생활공간을 침투당한 지역주민 입장에서는 집단 엘리트주의에 의한 일방적인 정책추진으로 인한 불만이 고조되어 왔다.

<표 5> 2000년대 이후 대표적인 갈등 사례들

갈등 대상	마을	갈등 주체
해군기지를 둘러싼 갈등	서귀포시 강정동 등	중앙정부-지역주민
제2공항을 둘러싼 갈등	성산읍 온평리, 난산리, 수산리, 신산리 등	중앙정부/지방정부-지역주민
경관을 둘러싼 갈등	성산읍 신양리, 구좌읍 월정리 등	기업-지역주민
풍력단지 건설을 둘러싼 갈등	성산읍 난산리, 구좌읍 동북리 등	중앙정부-지역주민
하수 및 쓰레기를 둘러싼 갈등	제주시 도두동 등	지방정부-지역주민 이주민-지역주민
예래휴향형주거단지	서귀포시 예래동 등	지방정부-기업
아라지구도시개발사업	제주시 아라동 등	지방정부-투기세력

2000년대 들어서면서는 탈근대적 삶의 지향과 귀촌, 저가항공의 증편, 올레열풍 등으로 인한 이주주민의 증가로 다른 유형의 갈등들이 일어나고 있는데, 대표적인 것이 그리드락으로 인한 갈등이다. 꼼짝달짝 할 수 없는 상황에서 분노지수가 높아지고 갈등은 증대되고 있는 것을 종종 목도할 수 있다. 이에 대해서는 사회적인 조사가 필요하다. 제주에 살고 있는 사람들의 피로감, 분노지수, 불만지수 등에 대한 사회적인 조사가 필요하다.

그중 그리드락으로 인한 갈등의 대표적인 사례는 토지 사용 문제와 부동산 문제, 건축물 점유와 관련된 문제, 교통문제, 하수 및 생활쓰레기 등과 같은 생활 밀접형 문제들로 나타나고 있다. 그러한 사례를 섬 속의 우도를 통해서 제주의 문제를 들여다 볼 수 있다.

## 2. 우도의 갈등 사례

성산포 앞에 위치하고 있는 우도는 최근 인구 이동으로 인한 사회변동과 주민 사이의 갈등이 극대화된 지역 중의 하나이다. 우도 인구가 최고조였던 시기는 1978년 3,599명 694가구(세대)로 1가구당 인원수가 5.2명이었는데, 1990년대 들어 급격히 감소하여 2011년 최저 인구 인구 1,572명, 737가구수, 세대당 2.1명을 나타냈다. 가구수만 놓고 보면, 최저였던 시기는 1995년과 1997년이다. 2011년까지만 하더라도 인구 및 가구수 변동은 우도 원주민에 의한 것이었다. 그러나 2012년 이후 제주도로 이주해오는 육지부 이주주민들이 증가하면서 2012년과 2015년 사이에 158명, 159가구(세대)가 증가하였다. 현재 우도에는 우도 역사상 가장 많은 가구수가 존재하고 있다. 가구수가 많아졌다는 것은 반드시 그러한 것은 아니지만, 건축물이 많아졌다는 것을 의미하기도 한다. 우도 전체 면적이 6.18km<sup>2</sup>(1,869,450평)인 것을 감안하면, 제한된 섬 공간에서 공간 및 재화를 둘러싼 갈등은 첨예해질 수밖에 없다.

<표 6> 우도의 인구 증가

년도	남자	여자	합계	가구수 (세대수)	성비	가구(세대)당 인원수	연평균 증가율
2011	774	798	1,572	737	103.1	2.1	-0.8
2012	823	794	1,617	778	96.5	2.1	2.9
2013	843	796	1,639	788	94.4	2.1	1.4
2014	837	830	1,667	828	99.2	2.0	1.7
2015	884	846	1,730	896	95.7	1.9	3.8

※ 『우도면역사문화지(2016: 106)』 참조함.

특히 농업과 어업, 목축업에 의존하던 생업 환경이 급속히 관광업, 숙박업, 음식점업 등 3차 산업으로 전환되면서 갈등은 더욱 복잡한 양상을 띤다. 이주 주민의 급증 못지않게 외부 방문객의 급증은 우도 공동체 사회의 여러 변동과 갈등을 낳고 있다. 우도의 연간 방문객수는 2백

만 명이 넘는다. 제주 방문객의 5분의 1은 우도를 방문하는 섬이 된다. 때문에 도항선(유람선), 교통수단, 음식점업, 숙박업, 레저스포츠업 등이 급증하였다.<sup>3)</sup>

<표 7> 우도 방문객수와 입도 차량

년도	방문객수(명)	입도차량수(대)
2008	606,149	62,374
2009	816,139	83,602
2010	887,492	84,027
2011	885,487	83,096
2012	1,027,223	101,749
2013	1,257,098	123,941
2014	1,515,300	138,097
2015	2,057,093	200,400

※ 『우도면역사문화지(2016: 300)』 참조함.

우도로 이주한 주민들은 이들을 상대로 여러 상업 활동 행위를 한다. 숙박업 및 음식점 종사자 수는 2011년 76명에서 2014년 280명이 되었으며, 현재는 300명을 넘어서고 있다.

<표 8> 우도의 음식점업 및 민박업체의 증가

구분	2011	2012	2013	2014
숙박업 및 음식점업(단위 : 개)	76	86	95	98
숙박업 및 음식점 종사자 수(단위 : 명)	76	235	243	280
농어촌민박업체(단위 : 개)	-	32	34	34

※ 『우도면역사문화지(2016: 303)』 재구성)

6.18km<sup>2</sup>의 좁은 섬 안에 연간 2백만명, 1일 평균 5~6천명의 방문객들이 방문한다는 것은 사고를 불러올 수밖에 없고, 갈등으로 이어질 수밖에 없다. 우도에서 나타나고 있는 주민 사이의 갈등은 도항선, 불법 건축물, 도로 및 교통, 쓰레기, 상업행위, 생업활동 등 전방위적으로 나타나고 있다. 갈등은 지역주민 대 지방정부, 지역주민 대 지역주민, 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주주민 등 중첩되어 나타나고 있다.

도항선에 대한 갈등 문제는 2000년대 이전에도 있었지만, 이주주민 및 방문객 증가와 관련하여서는 2013년 6월 (주)우도해운과 (주)우림해운에 주주로 참여하지 못한 우도주민과 우도 출신 인사 239명이 출자하여 도항선사인 (주)우도랜드를 만들면서 다시 나타났다. 우도랜드 1호와 2호의 취향은 법정 소송까지 이어질 정도로 우도 주민 사이의 심한 갈등을 야기시켰다. 제주시의 중재로 통합운영에 합의하여 2015년 8월부터 운항을 시작하였다. 이 일은 사회변동과 경제

3) 물과 교통은 섬의 이동을 자유롭게 해왔다. 우도에서도 2010년 12월부터 해저수도관을 통해 구좌읍 종달리로부터 상수도가 들어오면서 가장 기본적인 물 문제가 용이해졌다.



적 기회 획득을 둘러싼 지역주민 간의 갈등이었다.

불법 건축물만 놓고 본다면 제주로의 인구이동과 우도 방문객의 증가는 그들을 대상으로 하는 펜션과 음식점, 상점 등의 불법 건축물과 시설들을 증가시켜왔다. 2009년부터 4회에 걸쳐 불법 건축물을 증축하였던 대여업체 대표는 행정기관의 자진 철거 명령에 불복, 일부 건물은 철거되었지만, 계속 영업을 하였다.

2014년 우도에서 ATV대여 업체가 난립하면서 사고가 발생하자 우도 주민들은 2014년 11월 ‘도내 도서지역 내 레저자율사업 중지 신청’탄원서를 제출하였다. 우도에 스쿠터나 오토바이, ATV 등의 영업을 금지해달라는 내용이었다. 2014년 제주시는 우도 천진항 일대 ATV대여 업체 건축물을 강제 철거하였다. 이 일로 주민 간 서로 불법건축물을 고발하고 민원을 제기하면서 갈등이 극대화되자, 제주시와 우도면은 전수조사를 벌였다. 2016년 5월26일 제주시와 우도면은 우도에 있는 상업시설을 조사해 불법 건축물 92건을 적발하였는데, 우도 섬 지역 내에 관광객을 대상으로 영업하고 있는 펜션과 음식점, 상점 등의 80~90%가 불법 건축물에 해당하였다.

지역 주민 입장에서 보면 한적한 섬마을에 이주민들이 들어와 급격하게 불법 건축물들이 늘어났기 때문에 자신들의 불법 건축물들도 걸렸다고 생각하였고, 이주민들은 서로가 불법인데, 왜 자신들만 적발하느냐며 반감을 드러냈다. 이 일은 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주주민 간의 갈등을 불러왔다.

도로 및 교통문제는 사유재산과 관련된 문제로, 새마을 사업 시기 마을도로를 만들기 위해 정부에 의해 강제 또는 반 자발적으로 싼 가격에 땅을 제공하였던 주민들은 오랫동안 마을도로를 이용하는데 문제가 없었다. 그러나 이주민들이 증가하고 이런 땅들이 매매되면서 사유지를 구입한 이주민들은 마을길에 대한 재산권을 행사하였고, 지역주민 입장에서서는 오랫동안 통행하였던 마을길을 갑자기 사용할 수 없는 것에 대한 반목이 발생하였다.

또한 우도의 해안도로는 총 12.9km이며, 농어촌도가 7.5km, 마을 안길이 6.9km 등으로 차량이 운행되는 도로는 27.3km이다. 도로 폭은 4-6m로 차량의 교차운행도 어렵고 보도가 설치되지 않아, 우도 주민과 보행자들이 사고위험에 상시 노출되어 있다. 우도에는 2015년 기준 전세버스 25대, 마을버스 2대, 이륜차 405대, 전기삼륜차 460대, 자전거 628대가 운행되고 있으며, 하루 평균 549대의 렌터카 진입으로 1일 운행되는 교통량이 2,888대였다. 차량이 급증하는 7월과 8월에는 하루 605대로 우도 차량 진입을 제한하는 차량총량제를 2008년에 도입하여 추진되었으나, 2015년 이 기간에 진입한 차량은 총 49,488대로 1일 평균 798대가 들어가면서 실효성이 없었다(우도면역사문화지, 2016: 306).

<표 9> 우도 교통사고 증가

년도	2013	2014	2015	3년간 누적합계
교통사고 건수	58건	67건	70건	195건

<표 10> 2015년 우도 교통사고 환자발생 현황

구분	ATV	이륜차	자전거	자동차	기타사고	합계
대물	10명	120명	65명	5명	0명	200명
보행자	10명	127명	65명	6명	8명	216명(내국인 185명/외국인 31명)

\*우도 119지역센터/『우도면역사문화지(2016: 307)』 재구성함.

교통사고 못지않게 우도 방문객의 급격한 증가는 쓰레기 증가 문제를 초래하였다. 생업과 관련하여서도 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주민 간의 갈등들이 산재해 있다. 우도에는 해녀들이 300여명이 생업활동을 하면서 존재하고 있다. 그러나 우도 바다에는 보투두어, 바다 낚시, 잠수함 투어, 스쿠버 다이빙 등 여러 형태의 상업행위들이 이루어지면서, 경쟁과 갈등이 일어나고 있다. 아이스크림 가게 문제로 인한 이주 주민 사이의 갈등은 전국방송에 보도될 정도였고, 지역주민들은 이것에 대한 강한 불쾌감을 드러냈다.

#### IV. 그리드락과 갈등 해결을 위한 탐색

##### 1. 사람의 이동과 행위에 대한 추적과 분석

그리드락은 쪼개면 쪼갤수록(분화하면 분화할수록) 그리고 소유하면 소유할수록, 혹은 많으면 많을수록 맞게 되는 자유시장의 역설을 대변한다. 제주의 규모 경제 인구를 말할 때 100만 인구를 언급하는 경우들이 있다. 100만도 되기 전에 제주지역의 부동산 소유권은 분화될 만큼 분화되어버렸다. 많은 소유권의 분화와 개발 난립이 오히려 삶의 질을 저해하는 상황에 이르고 있다. 더불어 제주도 전역에 갈등 없는 마을이나 공동체가 없을 정도로 갈등은 확산되고 있다. 제주지역민들은 이 새로운 갈등 상황에 노출되어 스트레스를 받고 있다. 그간 한 번도 이런 분화를 통해 치르게 되는 사회적 기회비용에 대한 산출을 시도해본 적이 없다.

2016년 6월 박민수 의원실이 제주특별자치도로부터 제출받은 자료를 보면 제주도내 중국인 토지는 2010년 9만5714㎡(2만8953평)에서 2016년 6월 기준 592만2327㎡(179만 1503평)으로 크게 증가하였다. 여의도 면적(290만㎡)의 2배이자, 우도 면적만한 땅을 소유하고 있는 셈이 된다. 미국인 토지는 381만3060㎡(2010년 기준)에서 370만 6593㎡(2016년 6월 기준)으로 변동하였으며, 일본인 토지는 221만4132㎡(2010년 기준)에서 211만7074㎡(2016년 6월 기준)이 되고 있다. 외국인 토지 매입 취득 추체는 개인이 44명, 법인이 55개 업체이다. 제주도에서 외국인이 차지하는 토지 면적은 2016년 6월 기준 1373만826㎡이 된다. 0.43%에서 0.74%로 증가하였다. 2010년 2월 이후 투자이민제도로 인해 외국인들이 급증하면서 분화는 더욱 증가하였다. 2017년 2월 21일 소비자경제 신문이 KB금융경영연구소 자료를 인용한 보고

에 따르면 제주도 토지의 1.1%가 외국인 소유가 되었다.

내국인 제주토지 소유도 부동산 투자 열기로 지속적으로 증가하고 있다. 이 과정에서 지역 주민들조차 새로운 형태의 부동산 투자 열풍에 합류하면서 제주 땅 전역이 근래 보기 드물게 소유권이 분화되는 과정을 보여주고 있다. 이러한 부동산 매입은 닥치는 대로 매입하는 과정 속에서 부동산 가격 상승으로 이어지고, 그 고통은 고스란히 지역주민의 고통으로 이어지면서 갈등의 원인이 되고 있다. 토지 매입의 분화는 개발과 연결되면서 현재 제주 전역이 도로며, 건축물이며, 관광지며 난개발의 현장이 되고 있다. 그리고 이것은 고스란히 지역경제의 뇌관이 되고 있으며, 경관, 쓰레기, 교통, 교육 등 여러 생활문제들을 일으키면서 사회적 갈등과 비용을 치르고 있다.

사람의 이동이 불러오는 문제에 대해 조금 더 신중할 필요가 있다. 어떤 경로를 통해 제주 사회로 들어오며, 이들의 행위가 어떤 결과를 가져올 것인가에 대한 예측과 관리가 이루어져야 한다. 또한 사람들의 유입으로 인해 치르게 되는 사회적 기회비용을 산출해야 한다. 따라서 인구 이동, 인구 구성 및 특성에 대한 연구와 관리가 필요하다. 특히 섬일수록 제한된 공간에서 더불어 살기 위해서는 더더욱 필요하다.

## 2. 합리적 절차 및 소통 창구 마련

제주사회에서 나타나고 있는 갈등의 핵심은 합리적 절차의 부재와 소통 부재에서 비롯되는 경우들이 많다. 갈등은 지역주민, 이주주민, 국내외기업, 중앙정부, 지방정부 등 중첩되어 있다. 이 얽힌 실타래를 풀지 않으면 위기의 증대와 사회적 기회비용 및 시간이 증대될 수밖에 없다. 지방정부는 중앙정부, 지역주민, 국내외기업 등과 갈등상황에 놓여 있고, 지역주민들은 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 이주주민, 국내외기업 등과 갈등상황에 놓여 있다. 이주주민의 입장에서 보면 지방정부, 지역주민, 이주주민 등과 갈등상황에 놓여 있다. 사안마다 갈등의 양상은 달라 나타나기 때문에 더욱 복잡하다. 합리적 절차의 부재는 불신의 문제와 이어져 갈등을 고착화시키는 경향이 있다. 제한된 자원을 이용하거나 나누는 과정에서 합리적 절차가 무시될 때, 나타나는 갈등의 진폭은 다른 갈등에 비해 크다. 때문에 제주 섬의 특수성이 반영된 합리적 절차가 필요하다. 또한 갈등을 사전에 방지할 수 있는 통합적인 소통창구의 필요성이 대두되고 있다.

## V. 결론

제주 섬의 갈등 관리가 무너지고, 평화롭고 청정하다는 브랜드 가치마저 무너지게 되면 그것을 바탕으로 한 농업, 수산업, 물 산업, 관광업 등이 연쇄적으로 무너질 가능성이 높다. 지금의 갈등이 잠시 동안의 현상인지, 구조화되는 현상인지에 대해서는 연구가 더욱 필요하다. 어떤

문제는 일시적인 갈등이지만, 어떤 문제는 갈등이 구조화되어 지속되어 나타나고 있다. 그럼에도 누구나 느끼고 있는 제주형 그리드락이 주민들을 힘들게 하고, 대상에 대한 분노와 갈등으로 인한 사회적 비용과 손실이 이어지고 있다. 속도와 위기관리를 하지 않는다면, 그리고 이에 대한 포괄적인 연구가 이루어지지 않는다면 제주사회의 위기는 점점 가속화될 것으로 보인다.

### [참고문헌]

- 마이클 헬러(윤미나 역), 2009, 『소유의 역습 그리드락((The)gridlock economy : how too much ownership wrecks markets, stops it』, 웅진지식하우스.
- 서문기, 2004, ‘한국의 사회갈등 구조 연구’, 『한국사회학』 제38집 6호, pp.195~218.
- 소비자 경제 신문(2017년 2월 12일) <http://m.dailycnc.com>
- 유희정, 이숙중, 2016, ‘한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구’, 고려대학교 한국사회연구소, 『한국사회』 제17권 1호. p.39-80
- 이서용, 2014, 『제주지역 인구변화와 도시 관리 방안』, 제주연구원.
- 제주특별자치도, 2016, 외국인 토지 소유 현황
- 제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회, 2016, 『우도면 역사문화지』.
- 현혜경, 2016, ‘섬, 소통, 공존: 제주그리드락’, 『제주투데이(2016.05.07.)』
- KOSIS 국가통계포털 <http://kosis.kr>

## ■ abstract

### Jeju's social changes and conflicts

Hyekyung, Hyun

Center for Jeju Studies

Currently, the population of Jeju is on the rise. The number of visitors is also on the rise. Such increase in population and number of visitors is driving Jeju society, which has become evident since 2012. Real estate boom has been spreading all the areas of Jeju. The roads are changing day by day, and new buildings are coming to wherever there is a land. People's lifestyles are changing, and everything is changing. Together, complaints and conflicts are also rising. It is questionable how Jeju's locality can be defined after the next 10 years.

The area of Jeju Island is 1,845.88km<sup>2</sup> and the coastline length is 253 km. By 2015, the population is 624,494. Jeju is the most densely populated area in Korea, with the exception of Seoul, Sejong and six metropolitan cities in 2017. Social changes caused by population movements and visitor increase are causing the gridlock of Jeju Island, and they are latent threats in many parts of Jeju society. The current conflicts in the Jeju community are diverse, in terms of subject and types.

The central government, local governments, domestic and foreign corporations, local residents, and immigrants are becoming entangled with each other, and the content of the conflict is diverse and multi-layered. Some conflicts are becoming structured. If the overall management of the Jeju society's conflicts is not achieved, the crisis will continue to appear repeatedly, and the social cost will go up.

This study provides the basis of approach such issues. Although there have been studies on the conflict between central government led development and inhabitant citizens' movement since the 1980s, research on conflicts caused by population movement, social change, and gridlock has not been done to date. This is an important issue. A new type of architecture and residential culture is spreading on Jeju Island, a new level of service industry is spreading, and a new dimension of lifestyle is spreading. Things that have been described as characteristics of Jeju have changed. In addition, gridlock in the sudden change induces social conflicts and increase social costs.

This study was conducted to investigate how demographic change, gridlock, and social conflict appeared. Through the case of Udo, some of the conflicts caused by the gridlock of Jeju Island will be examined.



# 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

2017 제2회

제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

## 제3부 : 제46차 전국학술대회 – 제주섬의 바다자원과 문화 3<sup>rd</sup> Session : The 46th National Symposium by The Society for Jeju Studies – Sea Resources and Culture of Jeju Island

탐라의 해양 교류와 이어도

Tamra's Maritime Exchange and leodo

제주 관련 표해록에 나타난 해양인식

Maritime Awareness in the Sea Drift Records Related to Jeju Island

조선시대 제주해녀 울산으로 간 까닭

Why did Jeju Haenyeo go to Ulsan during the Joseon Dynasty

제주 해양생물자원의 특성과 가치

Features and Values of Marine Bioresources of Jeju

종달리 소금의 상품화 방안

A Research on Commercialization of Salt in Jongdali Village





## 탐라의 대외 교류와 이어도

양정필(제주대학교 사학과 교수)

### 1. 머리말

제주 사람들에게 오랜 세월 전설로 전해져 내려온 이어도. 설화와 민요 등으로 구전되어 온 이어도는 제주 사람들에게는 상상 속의 섬이다. 제주 사람들이 ‘사시장춘 봄이며 멀리 세상을 떠난 仙境’<sup>1)</sup>이라고 믿어 온 곳, 이어도. 이어도는 과연 상상 속의 섬일 뿐일까.

모슬포에서 서남쪽으로 약 149km 떨어진 곳에 위치한 수중 암초에 2003년 해양과학기지가 완공되었고, 그 기지의 이름을 ‘이어도 해양과학기지’로 지었다. 명명 당시 그 암초가 제주 사람들이 입에서 입으로 전해온, 상상 속의 그 이어도라고 생각해서 붙인 것인지, 아니면 제주에서 구전되어 온 이어도를 막연하게 취해서 명명한 것인지는 알 수 없다. 그러나 해양과학기지에 이어도란 이름을 사용하게 되면서 이어도에 대한 관심은 크게 환기되었다. 이 수중 암초와 전설 속 이어도는 어떤 관계가 있을까. 궁금한 문제의식이 아닐 수 없다.

한편 해양과학기지 건설로 이 수중 암초는 실질적으로 우리나라에 귀속되어 있다. 그런데 중국에서는 지속적으로 자국의 영해에 속한다고 주장하고 있다. 한국과 중국 간에 그 귀속을 둘러싸고 갈등이 언제든 폭발할 수 있는 그런 곳이 되었다. 그 암초에 대한 귀속권을 주장하기 위해서는 국제법적인, 지리적·지형학적인 분석 등이 요구된다. 뿐만 아니라, 역사 문화적인 차원에서 제주 사람들과 밀접한 관련이 있는 곳이라는 근거가 제시될 필요가 있다. 역사적으로 제주 사람들이 그 암초의 존재를 일찍부터 알고 있었고, 제주 사람들의 삶과 의식 속에서 그 암초가 한 부분을 차지하고 있었음이 검토될 필요가 있다고 생각한다.

본고는 이러한 문제의식에서 제주 사람들이 이 수중 암초의 존재를 알고 있었는지를 역사적인 맥락 속에서 살펴보고자 한다. 이어도 연구는 ‘이어도연구회’가 주도하고 있다. 이어도연구회는 다양한 분야에서 종합적으로 이어도를 검토하고 있다. 그 중에는 역사문화적인 접근도 포함되어 있다. 관련 사료를 적극적으로 발굴 소개하고, 합리적인 추론을 통해서 이어도와 제주인의 관계를 설득력 있게 설명하고 있다.<sup>2)</sup> 다만 이어도 관련 기록이 대개 고려 원간섭기를 시대적 배경으로 하는데, 당시의 상황과 교차하여 검토하려는 노력은 다소 부족했던 것 같다. 이에 본고에서는 원 간섭기 탐라의 상황을 충분히 염두에 두면서 당시 탐라인이 이어도의 존재를 알고 있었는지를 고찰해 보려고 한다.

1) 康奉玉, 「濟州島の民謡 五十首-맷돌가는 女子들의 주고받는 노래-」, 『開闢』 32호, 1923. 2, 40쪽.

2) 최근 이어도 연구성과를 각 분야별로 잘 정리한 책으로는 고충석의 『이어도 깊이 읽기』(인간사랑, 2016)이 있어서 이어도 연구에 좋은 길잡이가 된다.

## 2. 口傳 속 이어도의 위치

어떤 이유에서인지 탐라인은 자신에 대한 기록을 거의 남기지 않은 것 같다. 고려시대까지 탐라인이 남긴 기록을 찾기는 매우 어렵다. 탐라 관련 기록은 대개 중앙의 역사서나 탐라와 관련 맺은 본토인들이 남긴 것들이다. 그조차도 충분하지 않아서 탐라에 대한 연구의 어려움을 가중시키고 있다.<sup>3)</sup> 그렇다고 탐라인이 자신들의 역사를 후대에 전하는 것에 무관심했던 것 같지는 않다. 탐라인들은 문헌 기록 대신 신화나 전설 등을 통해 자신들의 일을 후대로 전승시키려 했다. 역사 연구에서 신화나 전설은 사료로서 가치가 많이 떨어져서 가급적 그것을 사료로 활용하려고 하지 않는다. 그러나 탐라처럼 자신의 역사를 문헌 기록이 아닌 구전으로 남긴 경우에는 그것을 이용하여 당시 상황을 추론하는 작업이 의미 없지는 않을 것이다.

이어도에 대한 연구도 마찬가지라고 생각한다. 이어도 관련 문헌 기록으로 가장 이른 것은 1890년대 후반의 것이다.<sup>4)</sup> 이 기록만 갖고는 그 이전 시기의 이어도를 고찰할 수 없다. 그러나 탐라인은 전설과 민요를 통해 이어도에 대한 기억을 전승시켜 왔다고 생각한다. 따라서 전 근대의 이어도를 연구할 때 이러한 전설과 민요 등을 적극 활용할 필요가 있다.

이어도 관련 전설과 민요들은 이미 잘 정리되어 있다.<sup>5)</sup> 그 가운데 우선 주목되는 것은 1890년대 후반 제주에 유배온 이용호가 쓴 다음과 같은 기록이다.

그것은 이 섬사람들이 부르는 ‘방에질 소리’라는 것입니다. 제주섬은 그 옛날 오랑캐 원나라에 목축한 마소를 바치는 영토였습니다. 그래서 그 役事를 위해 배를 만들어 대해를 횡단하는데, 아득히 넓은 바다를 건너다 종종 상어와 악어에게 잡아먹히어 돌아오는 사람이 열에 서넛밖에 되질 않았습니니다. 그러니 가족들이 (남자들을) ‘離汝島’로 송별하면서 부르는 노래입니다.” 이른바 이어도란 곳이 지금 어디인지는 상세히 알 수 없으나, 토박이 사람들이 그 소리를 거듭 전하게 되면서 그게 바로 오래된 풍속으로 자리 잡았던 것 같다.

위 기록은 이어도 관련 문헌 기록 가운데 가장 이른 것으로 소개되고 있다. 위 기사에서 눈길을 끄는 대목은 ‘제주섬은 원나라에 목축한 마소를 바치는 영토’였고 ‘그역사를 위해 배를 만들어 대해를 횡단하’였다는 것이다. 이용호의 위 기록도 결국 당시까지 구전되던 내용을 듣고 적은 것이다. 이를 통해 원 간섭기 제주 사람들이 제주마를 원에 직접 진상했던 기억을 구전으로 전하고 있었음을 짐작할 수 있다.

위와 비슷한 내용이 일제강점기 일본인에 의해서 채록되었다 아래의 기사는 다카하시 토오루[高橋亨]가 잡지 『朝鮮』에 소개한 「民謡에 나타난 濟州女性-‘이허도(離虛島)’전설」 중의 일부이다.<sup>6)</sup>

3) 최근에는 고고학적인 발굴이 활발히 진행되면서 문헌 사료의 공백을 일정하게 보완하고 있는데 바람직한 일이 아닐 수 없다.

4) 박경훈, 「‘이어도(離汝島)’ 소고」, 『이어도연구』 6, 2015.

5) 고충석의 앞의 책 중 제8장 역사와 문화 속의 이어도 참고.

6) 高橋亨, 「民謡에 나타난 제주여성-‘이허도(離虛島)’전설」, 『朝鮮』212號, 1933.(제주시 우당도서관 편, 『제주도

옛날 고려시대 충렬왕 3년 원의 지배를 받아 목관이 와서 통치하기 시작한 때부터 元末까지 제주에는 매년 공물을 중국에 보내지 않으면 안 되었다. 이 貢船은 북쪽의 山東에 가기 위해 섬의 서북쪽 대정 모슬포에서 준비하여 출발했다. 언제인지 모르나 대정에 姜氏라는 해상운송업의 거간인 長者가 있어서 이 공물선의 근거지를 이루고 그때마다 수 척의 큰 배가 공물을 만재하여 황해를 가로질러 출발했다. 그런데 이들 공물선은 끝내 돌아오지 않았다. 강씨에게는 늙은 부인이 있었다. 그녀는 슬픔은 이기지 못하고 ‘아아, 이허도야 이허도’로 시작하고 끝나는 노래를 짓고 이를 불렀다. 적어도 내 남편이 이허도까지만 가고 왔으면 하는 의미이다. 그 곡조는 처참하도록 슬펐다.

따라서 같은 처지의 대정 과부들이 이것을 듣고 모두 동조했다. 다른 부인네들도 동정하여 동조했다. 이렇게 해서 섬 전체로 퍼져갔다. 중국과의 교류가 끝나도 뱃사람이 많은 섬의 부녀자들은 역시 이 노래에 공명한다. 이렇게 해서 본디 의미는 이미 잊혀져버린 오늘날에 이르기까지 ‘이허도야 이허도’는 그네들 노래의 서두로, 끝맺음으로서 불리고 있다.

위 기록은 모슬포 쪽에서 채록한 구전으로 보인다. 제주 민요의 유명한 후렴구 ‘이허도야’의 기원을 밝히기 위해 서술한 내용이다. 위 글에서 특히 주목되는 것은 원 간섭기 제주에서 매년 정기적으로 원에 공물을 바쳤다는 내용과 그 공물을 실은 배가 모슬포에서 출발했고 그 배를 운행한 이들은 탐라 사람이었다는 내용이다. 모슬포에서 위와 같은 내용이 1930년대까지 전해져 왔던 것이다.

위 두 기록을 전혀 근거 없는 황당무계한 이야기로 단정할 수 있을까. 구전이나 설화도 어떤 계기, 어떤 사건을 배경으로 형성되어 전해져 온다고 봐야 할 것이다. 그렇다면 원 간섭기에 모슬포에서 원나라로 조공을 바치려 가는 배가 출발했다고 볼 수 있지 않을까. 이는 어디까지나 구전에 의한 추정인데, 다음 장에서는 역사적 사료를 근거로 위 내용의 역사적 맥락을 검토해 볼 것이다.

아래의 내용도 이어도 관련 내용으로 주목된다.

離虛島(이허도)러라 이허도러라  
이허, 이허 離虛島러라  
이허도 가면 나 눈물난다  
이허말은 마라서 가라  
울며 가면 남이 나 웃나  
大路 한길 노래로 가라(노래 부르며 가거라는 말)  
갈 때 보니 영화로 가도  
돌아올 땐 花旛(화전)이러라(花旛은 상여를 말함)

이허도(離虛島)는 제주도 사람의 전설에 있는 섬입니다. 제주도를 서남으로 풍선(風船)으로 4,5일 가면 갈 수 있다 합니다. 그러나 누구나 갔다 온 사람은 없습니다. 그 섬은 바다 가운데 수평선과 같은 평토(平土)섬이라 하며, 언제든지 운무(雲霧)로 둘러끼고 사시장춘(四時長春) 봄이라 하며 멀리 세

의 옛 紀錄 -1878~1940년』, 1997, 141-142쪽에서 인용).

상을 떠난 선경(仙境)이라고 제주도 사람들이 동경하는 이상향이올시다.<sup>7)</sup>

위 글은 강봉옥이란 사람이 1923년 잡지 『개벽』에 투고한 제주도의 민요에 관한 글 가운데 일부이다. 강봉옥이 어떤 사람인지는 확인되지 않으며 제주 출신 지식인이었을 가능성이 높은 것 같다. 위 글에서 주목되는 내용은 민요 그 자체보다 그 민요에 대한 강봉옥의 설명 부분이다. 특히 이어도의 위치를 구체적으로 제시하고 있어서 눈에 띈다. 그에 의하면 이어도는 제주도에서 서남쪽으로 風船으로 4,5일 가면 갈 수 있는 곳이다. 그런데 그곳에 갔다 온 사람은 없다. 그 섬은 평토섬이며 언제나 운무가 끼어 있고, 사시장춘 봄이며 현실 세계와 다른 仙境이다. 그래서 제주 사람들이 동경하는 이상향이라고 이어도를 설명하고 있다. 위 설명 가운데 특히 이어도의 위치를 제주도에서 서남쪽으로 4,5일 가면 갈 수 있다고 한 부분을 주목하지 않을 수 없다. 대개 그 위치는 현재 이어도해양과학기지가 건설된 곳과 겹친다고 생각되기 때문이다. 또 다음 글도 주목된다.

이 섬은 공상 속의 섬이며 제주와 중국과의 중간쯤에 있다고 믿어지고 있다. 가는 배이건 오는 배이건 이 섬까지만 오면 우선 안심한다는 곳이다. 그래서 떠나가는 배에 대해서는 이허도까지 무사하라고 비는 것이며 또 가서 돌아오지 않는 배가 있다면 최소한 이허도까지만 돌아오면 이 재난은 면할 수 있을 것을 하고 슬퍼한다.<sup>8)</sup>

위 글에서도 이어도의 위치를 제시하고 있는데, 그것은 제주와 중국 중간쯤으로 되어 있다. 이 역시 지금의 이어도 해양과학기지가 위치와 곳과 비슷한 것으로 추정된다.

이제는 누구나 알고 있듯이 강봉옥이 다카하시가 채록하여 전하는 기록에서 보이는 섬은 그 대양 위에 존재하지 않는다. 다만 수중 암초가 있을 뿐이다. 강봉옥이 말한 그 섬이 실제로는 이 수중 암초일 가능성은 없는 것일까. 이 추정이 성립하려면 오랜 옛날 탐라인들은 이 수중 암초의 존재를 알고 있었음이 밝혀져야 할 것이다. 탐라인들은 과연 이 수중 암초의 존재를 알고 있었을까. 다음 장에서 이 문제를 살펴보고자 한다.

### 3. 원 간섭기 탐라의 對元 교류와 이어도

조금씩 다른 내용이 있기는 하지만, 이어도 전설은 공통적으로 원 간섭기를 시대적 배경으로 하고 있다. 이를 보면 이어도의 존재를 탐라인이 인지하기 시작한 시기로 원 간섭기를 상정해도 크게 틀리지 않을 것이다. 따라서 원 간섭기 탐라의 상황 특히 대외 교류를 중심으로 탐라인들이 이어도의 존재를 알 수 있었는지 여부를 살펴보자.

우선 탐라인은 중국 강남까지 항해할 수 있는 선박을 건조하고 실제로 대양을 항해할 수 있

7) 康奉玉, 「濟州島の 民謠 五十首-뗏돌가는 女子들의 주고받는 노래-」, 『開闢』 32호, 1923. 2, 40쪽)

8) 高橋亨, 앞의 글, 141쪽.

는 해상 능력을 보유하고 있었을까. 이와 관련해서는 아래의 기사를 살펴볼 필요가 있다.

왕이 탐라와 영암에서 목재를 벌채하여 큰 배를 만들어 송 나라와 통하려 하니, 내시문하성이 말하기를, “... 또 탐라는 땅이 메마르고 백성이 가난하여 오직 해산물을 배에 싣고 팔아서 생계를 꾸리는데 작년 가을에도 재목을 벌채하여 바다를 건너오고 새로 절을 창건하느라고 노고가 이미 많았으니 이제 또 거둬서 괴롭게 하면 다른 변이라도 생길까 두렵습니다. 하물며 우리나라는 문물과 예악이 흥행한 지가 이미 오래되었으며 장삿배가 연이어 내왕하여서 값진 보배가 날마다 들어오니, 중국과 통교하여도 실제로 소득이 없을 것입니다. 거란과 영구히 절교하지 않을 터이면 송 나라와 교통함은 마땅하지 않습니다.” 하니 따랐다.<sup>9)</sup>

원 간섭기 이전 기록인데, 위 내용을 보면 탐라에서 큰 배를 만들 수 있는 목재가 생산되고 있었음을 알 수 있다. 다만 위 기록에서는 대형 선박을 개경을 포함한 본토 어디에서 건조한 것으로 보인다. 탐라에서 대형 선박을 직접 만든 것이 아니다. 그럼 탐라인은 큰 배를 만들 수 있는 능력이 없었을까. 이와 관련해서는 아래의 기록이 주목된다.

탐라가 큰 배 두 척을 바쳤다.<sup>10)</sup>

몽고가 명위장군 도통령 탈타아, 무덕장군 통령 왕국창, 무략장군 부통령 유걸 등을 보내어 군사 수효와 전함을 사열하고, 이어서 일본으로 가는 수로인 흑산도를 시찰하며, 또 탐라로 하여금 따로 배 백 척을 만들게 하였다. 왕이 낭장 박신보, 도명마복사 우천석에게 국창 유걸 등을 따라가서 흑산도를 시찰하게 하였다.<sup>11)</sup>

위 두 기록을 보면 11세기 초에 이미 탐라가 고려에 큰 배 두 척을 바친 적이 있다. 이어서 원이 탐라의 존재를 주목하기 시작했을 때 원은 탐라로 하여금 배 백 척을 만들게 하였다고 한다. 백 척의 배가 소규모 선박이 아닌 대형 선박으로 이해할 수 있다. 왜냐하면 당시 원이 탐라를 주목한 이유는 남송과 일본 정벌의 전초기지로서 역할 때문이었다. 이는 탐라에서 직접 건조한 배가 일본이나 남송 정벌에 사용되는 것을 전제로 하는 것이다. 그런 만큼 그 선박은 다수의 병력을 싣고 대양을 항해할 수 있는 대형 선박이 아니면 안 될 것이다. 이를 보면 탐라는 원 간섭기 이전부터 큰 배를 만들 수 있는 재목을 생산하고 있었고, 나아가 이를 활용해서 대형 선박을 만들 수 있는 능력을 갖고 있었음을 알 수 있다.

탐라 선박의 구체적인 모습은 어떠했을까. 간접적이지만 아래의 시에 묘사된 것이 탐라의 배의 모습이 아닐까.

태평성세에 명령 따라 탐라로 향하니  
커다란 다락배는 역마가 달리는 듯(萬斛樓船如駟騎)<sup>12)</sup>

9) 『고려사절요』 제5권, 문종 무술 12년(1058) 8월.

10) 『고려사절요』 제3권, 현종 임자 3년(1012)

11) 『고려사절요』 제18권, 원종 무진 9년(1268)

위 시에는 ‘萬斛樓船’이란 표현이 나온다. 커다란 다락배 정도로 번역될 수 있는데, 누각이 있는 큰 배임을 알 수 있다. 탐라인도 이런 만곡누선을 건조할 수 있는 능력을 갖고 있었다고 생각한다.

그럼 탐라인은 대양을 항해할 수 있는 대형 선박을 건조하고 이를 직접 원과의 교류, 교역에 사용하였는지 여부, 달리 말하면 탐라와 원 사이에 항로가 개설되어 있었는지를 확인해 볼 필요가 있다.

앞 장에서 보았듯이, 전설과 구전은 원 간섭기 탐라인이 원과 직접 통교하였음을 알려준다. 그런데 이는 구전이라는 한계가 있으므로 당시의 기록으로 보완될 필요가 있다. 중국 강남과 한반도의 해상 루트와 관련해서는 남송대의 海道를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 고려를 방문했던 서공은 『고려도경』을 짓고 거기에 자신이 중국 강남을 출발해서 개경으로 온 여정을 기록하고 있다. 그에 의하면 1122년 5월 16일 중국 明州를 출발한 사행선은 순풍을 기다리는 과정을 거치면서 6월 2일이 되어서야 중간 기착지로 유명한 흑산도가 보이기 시작하였다고 한다.<sup>12)</sup> 일반화할 수는 없지만, 서공 일행은 중국 명주를 출발해서 흑산도까지 오는 데 대략 보름 이상이 소요되었음을 알 수 있다. 순풍을 만나면 보다 일찍 도착할 수 있지만, 바람에 의지해 운항해야 하는 당시 상황에서는 부득이한 지연이었다고 하겠다.

중국 명주에서 흑산도로 오는 항로가 일찍이 이용되고 있었던 것이다. 흑산도에서 동남쪽으로 탐라가 위치해 있고, 중국 명주에서 출발한 배의 입장에서 보면 흑산도보다 탐라가 더 가까운 거리에 있다. 흑산도를 중간 기착지로 하는 고려-송 간 직항로가 이용되고 있었으므로, 그 항로의 기착점을 탐라로 하는 것이 어려운 일이 아니었고, 특정한 필요성이 발생하면 언제든 중국 강남-탐라 간 항로가 활성화될 수 있는 여건이 갖추어져 있었음을 알 수 있다.

이러한 필요성이 원 간섭기에 대두되었다고 할 수 있다. 원은 1260년대 이미 탐라의 존재를 주목하고 있었다. 아직 남송을 정벌하지 못한 상태였고, 일본 정벌도 염두에 둔 원은 탐라를 그 전초기지로 주목했던 것이다. 그래서 관리를 파견하여 흑산도와 함께 탐라 및 그 주변 해역을 시찰하고 있었다.

즉 국호가 元으로 개칭된 다음해인 1272년 원 조정은 흑산도와 탐라 등 주변 지역의 해로가 표기된 지도를 보유하고 있었다. 이 지도는 원종 9년 흑산도와 일본 주변의 해로를 살펴보고, 귀환한 몽골 사신이 작성, 제출했던 것으로 보인다. 몽골 사신이 탐라 주변의 해로를 살펴보고 귀국한 지 6개월여가 되지 않은 시점에 원 세조가 다시 탐라 등의 주변 도로를 시찰하는 사신을 보내고, 고려 관리가 호송하여 길을 안내케 하라는 명도 원종에게 내렸다.<sup>13)</sup> 이렇듯 원 세조는 탐라의 이용 가치를 충분히 인지하고 적극적으로 탐라와 교류를 모색하였음을 알 수 있다. 그리고 앞서 보았듯이 이 연장선에서 탐라에 배 1백 척을 건조하라는 명령이 내려지기도 하였다.

12) 『형재시집』 제1권, 칠언고시 16수 탐라 목사로 떠나는 김소를 전송하다

13) 徐兢, 『高麗圖經』 海道 1

14) 김일우, 「고려 후기 제주 法華寺의 重創과 그 位相」, 『한국사연구』 119, 2002, 39쪽.

탐라에 주목한 애초의 목적이었던 전초기지로서 역할은 13세기가 가기 전에 끝났다. 그 역할이 끝났다고 해서 원의 탐라에 대한 관심이 줄어든 것 같지는 않다. 원은 탐라의 자연 조건이 목축에 유리함을 파악하고는 국영 목장을 설치한 사실은 많이 알려져 있다. 국영 목마장을 관리하기 위해 관리도 파견되었다. 원 간섭기 탐라에서 생산된 말들은 어떻게 활용되었을까. 우선 원 조정에 진상되었고, 고려 조정에도 진상되었다고 할 수 있다. 이어서 여분의 말이 있으면 사무역을 통해서도 말이 교역되었을 것이다. 탐라에서 원으로 진상되거나 사무역을 위해 교역된 말들은 어떻게 운송되었을까. 한반도 본토로 배로 운송한 후 육로로 원으로 보내졌을까, 아니면 탐라에서 직접 배편으로 중국 강남 혹은 산둥 반동 등지로 보내졌을까. 2장에서 살펴본 이어도 관련 구전들을 보면 후자의 방법이 이용되었음을 알 수 있다.

역사적 기록을 통해서도 이를 뒷받침할 수 있을까. 이와 관련해서 우선 탐라에서 직접 중국 강남으로 선박이 운항되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 김갑우 사건이 주목된다. 김갑우는 공민왕 21년(1372)에 헌마사로 임명된다. 제주마 50필을 명 조정에 바치는 임무를 지녔던 것이다. 그런데 김갑우가 말 한 필을 사적으로 매매하여 朝明 조정 간에 큰 문제를 야기했던 사건이다. 이 사건에서 주목되는 것은 김갑우가 제주를 출발해서 직접 明州로 간 것으로 보이기 때문이다. 그 기록에 의하면 김갑우는 8월 24일 말을 배에 싣고 제주를 떠나 9월 10일 명의 명주부 定海縣에 도착한 것으로 되어 있다.<sup>15)</sup> 김갑우 일행은 탐라에서 직접 중국 명주로 간 것으로 이해된다. 이를 보면 14세기에 탐라와 원의 강남 사이에 직항로가 운항되고 있었음을 알 수 있다.

그 항로는 김갑우 일행의 목적에서 알 수 있듯이 대개 탐라 말을 포함한 탐라 土産을 진상하기 위한 것으로 보인다. 후대의 기록이지만, 최부의 『표해록』에 보이는 다음과 같은 기록도 이러한 추정을 뒷받침한다고 생각한다.

제주 서남쪽에 白海가 있다는 말도 흥미롭다. 지금 확인할 방법이 있을까? 물결은 용솟음치고 바다 빛은 희다. 예전에 정의 현감 채윤혜가 내게 했던 말이 생각난다. “제주 늙은이들이 말하기를, 말게 갠 날 한라산 꼭대기에 오르면 멀리 서남쪽으로 아득히 떨어진 바다 밖에 백사장 같은 것이 보인답니다.” 지금 보니 한라산에서 보인다면 그것인가 싶은데 이는 백사장이 아니고 白海다. 나는 권산 등에게 말하기를, “고려 때 너희 제주가 원에 조공할 때 명월포에서 순풍을 만나 직항로로 7일만에 백해를 지나 대양을 건넜는데, 지금 우리가 표류하는 길이 직항로인지 옆길인지 알 수가 없다. 다행히 백해 가운데로 들어갈 수 있다면 분명히 중국의 경계에 가까워질 것이다.”라고 했다.<sup>16)</sup>

위 기록을 보면 최부 일행은 조난을 당한 후 대양을 표류하고 있었는데, 白海에 이르러 그에 대해 기록한 것이다. 그런데 위 기록에서 최부는 권신 등에게, 고려 때 제주가 원에 조공할 때 명월포에서 순풍을 만나면 직항로로 7일만에 백해를 지나 대양을 건넜다고 하는 말을 듣고 그것에 대해 묻고 있다. 최부는 15세기 후반을 살았던 사람이므로, 원간섭기로부터 100여 년 정도가 지난 후의 기록이라는 한계가 있지만, 그가 제주사람들에게 들은 이야기를 옮겨 놓은

15) 高昌錫, 「獻馬使臣 金甲雨의 斷罪事件」, 『濟州島史研究』 3, 1994

16) 崔溥, 『漂海錄』

것이므로, 내용 자체는 신빙성이 높다고 생각한다. 그렇다면 원 간섭기와 고려 말에 탐라는 조공 목적으로 중국 강남으로 직접 가는 직항로를 활용하고 있었다고 봐도 무리는 없을 것이다. 그리고 또 한가지 주목할 점은 그 항로가 대개 조공 혹은 진상과 관련하여 언급되고 있다는 것이다. 조공이나 진상은 정기성을 띠는 것이 일반적이므로, 탐라에서 중국 강남으로 가는 배편이 매년 있었거나 그렇지 않더라도 빈번하게 있었을 가능성이 높다고 생각할 수 있다.

최부의 『표해록』 외에도 15세기 후반 기록 중 『동국여지승람』에도 탐라와 원 사이에 직항로가 개설되어 있었음을 보여주는 기록이 있다.

西林浦는 현 서쪽 12리에 있는데 원 나라에 조회할 때에 바람을 기다리던 곳이다.<sup>17)</sup>

홍로천은 현 서쪽 35리에 있다. 세속에 전하기를, “탐라에서 원 나라에 조회할 때 바람을 기다리던 곳이다.”고 한다.<sup>18)</sup>

위 기록을 보면 원 간섭기 탐라에서 원으로 조공을 바치러 떠나던 배의 출항지가 서림포와 홍로천으로 되어 있다. 『동국여지승람』은 1481년에 완성되었으므로 고려 말로부터 100여 년 정도가 지난 시점에서 편찬되었다는 한계가 있지만, 구체적으로 조공선의 출항지를 기록하고 있어서 의미가 있다.<sup>19)</sup>

이상을 종합해 보면, 원 간섭기 탐라와 중국 강남 사이에는 직항로가 개설되어 있었다. 그 항로에는 탐라인들이 만든 큰 배가 사용되었을 것으로 보인다. 탐라에서 원으로 직항로를 이용하여 간 목적은 대개 조공, 진상을 위한 것이었음을 알 수 있다.

그렇다면 원 간섭기에 탐라인이 對元 직항로를 적극 이용하여 중국 강남을 오고 간 역사적 사실이 이어도와는 어떤 관계가 있을까. 그 관계를 알 수 있는 직접적인 자료는 없는 것 같다. 그러나 다음과 같은 추론은 가능하지 않을까. 탐라인이 조공 등을 목적으로 비번하게 제주 서남쪽에서 출발하여 직항로로 중국 강남 지역을 오고 갔다. 그런데 그 중간에 수중 암초가 존재한다. 해면에서 4.6m 밑에 있으므로 파도가 평온한 날에는 배가 그 암초에 걸려 난파될 가능성이 낮다고 할 수 있다. 그런데 혹 파도가 거센 날에는 수중 암초가 수면 위로 모습을 드러낼 수도 있고, 그런 기상 조건 속에서는 배가 난파될 가능성이 매우 높아진다. 즉 뱃사람들이 수중 암초를 본다는 것은 곧 난파될 가능성과 그로 인해 고향으로 돌아올 수 없게 될 가능성이 높게 되는 것이다. 혹 빈번하게 그 항로를 오가던 배들 중에 실제로 난파된 배들이 있었을 것이고, 그 와중에 구사일생으로 목숨을 구해서 탐라로 돌아오게 된 사람도 없지 않았을 것이다. 그는 자신이 겪은 일을 고향 사람들에게 전하면서 수중 암초의 존재를 탐라 사람들에게 전하지 않았을까.<sup>20)</sup>

17) 『동국여지승람』 전라도 대정현

18) 『동국여지승람』 전라도 정의현

19) 이 외에도 여러 구전, 유적 발굴 등을 종합해 볼 때 모슬포, 대포, 강정, 한림 명월포 등지도 중국 강남으로 가는 배편이 출항하던 항구였다.

20) 이어도 전설 가운데, 조천 쪽에서 전하는 고동지 설화는 이런 맥락에서 주목된다. 그 내용을 보면 고동지란 사



그 이후 탐라인은 탐라와 중국 강남 사이를 오가는 직항로 상에 위험한 수중 암초의 존재를 뚜렷이 알게 되었고, 혹 그 항로를 이용하던 고향으로 돌아오지 못하는 사람이 있으면 그 암초에 걸려 난파된 것으로 생각하고, 그 수중 암초를 이어도라고 불렀던 것은 아닐까. 이상은 어디까지나 추론에 그치고 관련 근거를 제시하기는 어렵다. 그렇지만, 당시 탐라의 대외 교류 조건 속에서 그 가능성이 전혀 없지는 않을 것 같아 과감히 이러한 추론을 제시해 본다. 이 수중 암초는 조선이 들어선 이후 해금령으로 인해 또 조선후기에는 출륙금지령으로 인해 수중 암초 해역으로 나아갈 일이 거의 없게 되면서 제주 사람들에게는 구전으로만 그 존재가 전해지게 된 것은 아닐까.

#### 4. 맺음말

제주도 사람들에게 이어도는 매우 친숙한 존재이다. 이어도는 상상 속의 섬이다. 그러나 2003년 이어도 해양과학기지가 건설되면서 수중 암초의 존재가 주목을 받기 시작했다. 혹자는 이어도가 이 수중 암초로 보기도 하지만, 여전히 수중 암초와 이어도를 별개로 보고, 이어도를 상상 속의 섬으로 보는 것이 일반적이다.

본고는 제주 사람들이 구전으로 전승해온 이어도 전설과 그 전설의 배경이 되는 시대인 원 간섭기 탐라의 대외 교류 상황을 종합적으로 검토하여 당시 탐라인들이 이어도의 존재를 알았을 가능성은 없는지를 살펴보았다.

이어도에 대한 전설을 보면 그 시대적 배경이 원 간섭기임을 알 수 있다. 그리고 이어도 민요에 대한 부연 설명을 보면 이어도의 위치를 알 수 있다. 제주 사람들이 전승해온 이어도의 위치는 제주에서 風船을 타고 서남쪽으로 4,5일 정도 가면 닿을 수 있는 곳이다. 이 부연 설명에 의한 이어도의 위치는 현재 이어도 해양과학기지가 위치한 수중 암초와 겹친다고 볼 수 있다. 제주 사람들이 이 수중 암초의 존재를 알고 있었을 가능성이 있는 것이다.

그 가능성을 확인하기 위해서 원 간섭기 탐라의 상황과 대외 교류를 살펴보았다. 당시 탐라는 큰 배를 만들 수 있는 능력을 보유하고 있었다. 그리고 원 간섭기 이전인 남송 시기에 이미 중국 강남과 고려 사이에 직항로가 개설되어 있었다. 개경으로 가는 직항로는 흑산도를 중간 기착지로 하였다. 그런데 그 항로의 기착지를 탐라로 삼을 경우 중국 강남과 탐라 사이에 직항로는 어렵지 않게 운영될 수 있었다.

실제로 원은 탐라의 가치를 이해하고 있었다. 처음에는 군사적 가치에 주목하였다. 즉 남송과 일본을 정벌하는 데 그 전초기지로 탐라를 주목하였던 것이다. 일본 원정이 실패로 돌아간 14세기 이후에도 원은 탐라에 국립 목마장을 설치함으로써 여전히 탐라의 가치를 인정하고 있

---

람이 중국으로 국마 진상을 떠났다가 조난을 당해 동료는 모두 수중 원혼이 되었지만 본인만 살아남아 어떤 섬에 도착했다가 우여곡절 끝에 고향으로 돌아온다는 내용이다. 이 설화에서 보듯이, 당시 직항로를 이용하다 조난당한 사람 가운데 살아 돌아온 사람도 있었을 것이다. 혹 그가 수중 암초에 걸려 조난당했다면 당연히 고향 사람들에게 그 수중 암초의 존재를 전하고 그 곳을 항해할 때 주의할 것을 당부하였을 것이다.

었다. 목마장 설치 이후 탐라 사람들은 주기적으로 탐라 말을 원에 바쳤던 것 같다. 이때 말을 운송하는 항로는 중국 강남으로 직접 가는 직항로였다. 이와 관련해서는 직간접적인 기록이 남아 있어서 충분히 그것을 입증할 수 있다. 요컨대 원간섭기에 탐라는 중국 강남 지역 간에 직항로고 운영되었고, 탐라인을 그 항로를 이용하여 중국 강남을 오고간 사실은 인정된다고 생각한다.

이러한 당시 탐라의 대외 교류 상황은 이어도와 어떤 관계가 있을까. 직항로 이용과 이어도의 관계를 살펴볼 때 중요한 점은 이어도로 불리는 수중 암초가 그 직항로 선상에 위치한다는 사실이다. 직항로를 이용하여 중국 강남을 오가던 탐라인들은 수중 암초에 걸려 난파당하는 일을 겪으면서 이 수중 암초의 존재를 알게 되었을 것으로 추정하였다. 그 암초는 수심 4.6m 아래에 있어서 평온한 기상 조건 속에서는 탈 없이 그 해역을 지날 수 있다. 그러나 파도가 높게 치는 악천후 속에서는 암초의 존재가 수면 위로 보일 수 있고 그런 기상 상황에서는 배들이 난파될 수밖에 없었을 것이다. 그래서 이어도로 불리는 그 수중 암초를 보게 되면 다시는 고향으로 돌아오지 못하게 되는 것이다. 요컨대 당시 직항로를 이용하던 탐라인들은 그 항로 선상에 있는 수중 암초의 존재를 알았을 가능성이 높고, 그것을 이어도 전설로 전승해 왔던 것으로 추정해 보았다.

■ abstract

## Tamra's Maritime Exchange and Ieodo

Jeong-pil Yang

Department of History  
Jeju National University

The indigenous people of Jeju Island find the term “Ieodo” very familiar. Ieodo is an imaginary island. However, an ocean research station named after the fictitious island was opened off the southwestern coast of Jeju in 2003, drawing keen attention to the submerged rock in the area ever since. Some argue that Ieodo refers to the very rock. However, it is still generally accepted that Ieodo and the rock are two separate sites and the former only exists in one's imagination.

This paper conducts a comprehensive examination into the orally-transmitted local legend of Ieodo and the foreign affairs of Tamna (the ancient name of Jeju) during the Mongolian intervention period in an attempt to identify if it was possible that the Tamna people had been aware of the existence of Ieodo.

The legend of Ieodo takes place during the late Goryeo era while the ancient Korean kingdom underwent the Mongolian interference in its domestic affairs. An elucidatory note in a local folk song about Ieodo details the location of the place. The orally-transmitted tune sings that Ieodo can be reached in four to five days' voyage to the southwest of Jeju by wind-powered boat (Pungseon). It can be interpreted that the location of the rock currently called Ieodo (and the Ieodo Oceanic Research Station over it) overlaps with that of Ieodo. A possibility does exist that the ancient people of Jeju knew about the existence of the underwater rock.

To verify the possibility, this paper investigates the situations around Tamna while it was under the Mongolian influence as well as its interaction with the world overseas. By that period of time, Tamna's inhabitants had already become capable of building a large vessel. Furthermore, a direct sea route already existed between Jianan (south of Chian's Yangtze River) and Goryeo during the Southern Song China period, even before the Mongolian Yuan influenced Goryeo's national affairs. The said seaway, when sailing to and from Gaegyeong (the capital of Goryeo), had a stopover at Heuksando Island off the southwestern tip of the Korean Peninsula. If stopping off in Tamna, the direct route between China's Jianan and Tamna could easily be navigated.

In fact, the leaders of the Yuan Dynasty had understood Tamna resident's values. At the beginning of the intervention period, they paid attention to the military value of the island. To put it in other words, Tamna drew attention as a military outpost that could be used to subjugate Southern Song China and

Japan. Even after the empire's failed invasions of Japan in the 14th century, the Mongolian Kingdom established a state-run horse ranch, still recognizing the values of the Tamna people. Presumably, Tamna sent the horses from the ranch as a royal tribute to the Yuan Dynasty. The horses were transported to Jianan through a direct sea route. This can be proved easily because many documents still exist that are directly or indirectly related to this historical fact. In short, it can be inferred that Tamna was directly accessible from China in the Mongolian intervention period while the Tamna people used the route to travel to and from China's Jianan.

How would the foreign affairs of Tamna at the time relate to Jeodo? When examining the correlation between the use of the direct sea route and the issues regarding Jeodo, an importance should be placed on the fact that the submerged rock called "Jeodo" is located along that particular route. This paper deduces that some of those Tamna people who sailed to Jianan learned about the existence of the submerged rock when undergoing an accidental wreck caused by the very rock. As the rock is 4.6m deep underwater, vessels pass over it with no difficulties under calm ocean conditions. However, the rock appears above the sea surface when there are high waves due to adverse weather events, which resulted in inevitable shipwrecks in the past. Therefore, it was said that no one could ever return home after seeing the submerged rock called Jeodo. To sum it up, chances are high that the Tamna people who once used the direct seaway to and from China knew about the existence of the submerged rock along the route, creating the related legend of Jeodo that has been passed on through generations to this day.

## 제주 관련 표해록에 나타난 해양 인식

윤치부(제주대학교 초등교육과 교수)

### 1. 머리말

사마천의 『사기(史記)』의 「봉선서(封禪書)」에는 “제나라 위왕과 선왕, 그리고 연나라 소왕이 사람을 보내어 배를 타고 바다 가운데로 가보게 하였더니 바다 가운데에 봉래산·방장상·영주산 등 삼신산이 있었고, 신인들이 모여 살았는데, 그 속에서 선약을 캐오도록 하였으나 그보다 앞서 이미 먼저 그곳에 왔던 자들이 있다고 하면서, 그곳의 새나 짐승은 모두 흰색이며 금은으로 궁궐을 만들었고, 모두가 발해 가운데 있어, 실제 인간 세상과 먼 곳은 아니라는 것이었다.”고 기술하고 있다.<sup>1)</sup> 여기서 말하는 영주산은 오늘날까지 한라산을 의미하는 것으로 전해져오고 있으며, 바다 가운데의 신선세계로 묘사하고 있다. 물론 이 바다는 제주 바다와 관련이 있음을 유추할 수 있는데, 이처럼 일찍부터 중국 문헌에서도 제주 바다와 관련한 기록이 나타난다.

제주의 <삼성신화>에서는 땅에서 용출한 삼을나(三乙那)가 수렵생활을 하면서 가죽옷을 입고 육식을 하다가 벽랑국(碧浪國)에서 오곡의 종자와 송아지와 망아지를 가지고 바다를 건너온 세 공주와 결혼하여 일도·이도·삼도에서 각각 거쳐하며 오곡의 씨앗을 뿌리고 가축을 기르니 달로 살림이 풍부해졌다고 하였다. 여기서 세 공주는 일본국 왕의 명으로 사자를 따라 바다를 건너와 삼을나의 배필이 되고 있다.<sup>2)</sup> 제주 바다가 농경문화와 목축문화가 도래하는 통로가 되면서 삼을나와 세 공주를 연결하고 있다.

제주의 무속신화 <칠성본풀이>에서는 칠성신에게 치성을 드려 태어난 딸이 부모가 벼슬길에 오르면서 잃어버리게 되는데, 나중에 찾은 딸은 중의 자식을 임신한 채로 돌함에 갇혀 바다에 버려져 제주도에 표착한다. 이 딸은 뱀의 몸으로 변신하여 딸 일곱을 낳았는데, 이들이 곡신과 농경신(1녀), 관청수호신과 관운신(2녀), 형벌과 치병신(3녀), 과원수호신(4녀), 창고수호신(5녀), 수신(6녀), 농경신(7녀) 등이 된다.<sup>3)</sup> 제주 바다가 표류의 바다로 그려지고 있다.

이처럼 제주는 바다와 관련이 깊음을 말해주고 있는데, 이 글에서는 제주 관련 표해록에서 바다에 대한 인식이 어떻게 전개되었는지 개괄적으로 검토하는 것을 목표로 한다. 논의를 진행하는 순서는 먼저 제주 근해에서 표류한 자료를 검토하되, 『고려사』·『조선왕조실록』 등의 역사

1) 司馬遷, 「書, 封禪書」, 『史記』卷二十八 威·宣·燕昭遣人乘舟入海, 有蓬萊·方丈·瀛洲三神山, 神人所集, 欲采仙藥, 蓋言先有至之者. 其鳥獸皆白, 金銀爲宮闕, 悉在渤海中, 去人不遠.(張華, 林東錫 譯註, 2011, 『박물지』, 동서문화사, 90.)

2) <삼성신화>에 대한 기록은 『瀛洲誌』(1450) 나 『高麗史地理志』(1451) 등을 비롯하여 徐居正 등의 『東國通鑑』(1485), 李荇 등의 『新增東國輿地勝覽』(1530), 李元鎮의 『耽羅志』(1653), 李衡祥의 『南宦博物』(1702), 韓致淵의 『海東繹史』(正祖), 金錫翼의 『耽羅紀年』(1918), 金斗奉의 『濟州島實記』(1932) 등에 나타난다.

3) 현용준, 2007, 『제주도무속자료사건』, 각, 356~358.

기록은 물론 개별 작품으로 존재하거나 문집 등에 작품화되어 있는 표해록을 점검하도록 한다. 이어 제주 관련 표해록에 나타난 바다에 대한 인식의 정도를 몇 가지관점으로 나누어 검토하고자 한다.

## 2. 제주 관련 표해 자료 검토

지금까지 제주 사람들의 표류에 대한 기록을 확인할 수 있는 가장 오랜 문헌으로서는 『고려사』나 『고려사절요』 등이다. 고려시대 제주사람들은 일본이나 중국이나 캄보디아 등에 표류했다가 귀환하고 있다. 1029년(현종 20) 정일(貞一) 등 21명이 동남쪽 먼 섬에 표착하여 장대하고 전신에 털이 난 사람들에게 7개월 동안 억류되었다가 몰래 7인이 일본 규수의 나가사키[長崎]에 이르렀다가 돌아오고 있다.<sup>4)</sup> 1078년(문종 32)에는 9월에는 일본이 제주 표류민 고려(高麗) 등 18명을 돌려보내주고 있다.<sup>5)</sup> 1088년(선종 5) 7월에는 송나라에서 제주 표류민 용협(用叶) 등 10명을 보내주고 있다.<sup>6)</sup> 이들은 명주에서 돌아오고 있는데, 이는 우리나라의 예성강과 중국 절강성 영파를 연결하는 남선향로(南船航路)<sup>7)</sup>를 이용한 셈이다. 1097년(숙종 2) 6월에는 송나라에서 자신(子信) 등 3명을 돌려보내주고 있다. 제주 사람 20명이 나국(裸國)<sup>8)</sup>에 표류되었다가 대부분 피살되고 겨우 3명만이 송나라로 탈출했다가 돌아오고 있다.<sup>9)</sup> 1099년(숙종 4) 7월에는 송나라가 배가 파선하여 표류해간 탐라 사람 조섬(趙暹) 등 6명을 돌

4) 『高麗史』 卷五 「顯宗 21年 9月」; 『高麗史節要』 卷之三 「顯宗 21年 9月」; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 己巳 20年」; 張漢喆, 『漂海錄』 「12月 16日」 乙酉, 耽羅民貞一等, 還自日本. 初貞一等二十一人, 泛海漂風, 到東南極遠島, 島人長大, 遍體生毛, 言語殊異, 劫留七月. 貞一等七人, 竊小船, 東北至日本那沙府, 乃得生還.

5) 『高麗史』 卷九 「문종 32년 9월」; 『高麗史節要』 卷之五; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 戊午 32年」 九月 癸酉朔, 日本國, 歸耽羅國飄風民, 高礪等十八人.

6) 『高麗史』 卷十 「宣宗 5年 7月」; 『高麗史節要』 卷之六 「宣宗 5年 7月」; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 戊辰 宣宗 5年」 秋七月, 宋明州, 歸我耽羅飄風人, 用叶等十人.

7) 고려 때 중국과 통하는 항로는 예성강에서 서해를 건너 산둥(山東)반도의 등주(登州: 山東省 蓬萊縣) 또는 밀주(密州: 山東省 諸城縣)에 이르는 북선향로가 있었고, 예성강에서 떠나 한반도 서해안의 자연도(紫燕島: 지금의 인천)·마도(馬島: 지금의 충청남도 서산시 海美 서쪽)·고군산(古群山)·죽도(竹島: 지금의 전라북도 고창군 興德 서쪽)·흑산도(黑山島)를 거쳐 서남쪽으로 바다를 건너 중국 명주(明州: 浙江省 寧波縣)에 이르는 남선향로(南線航路, 明州航路)가 있었다. 고려와 송(宋)과의 왕래는 초기에는 주로 북선향로를 이용하였으나, 요(遼: 契丹)의 눈을 피하기 위하여 문종 때부터는 주로 남선향로를 이용하게 되었다. 북선향로는 우리나라의 웅진반도와 중국의 산둥반도를 연결하는 항로로서 우리나라와 중국 사이의 해로로서는 가장 거리가 짧은 이점이 있었다. 그러므로 고려 때뿐만 아니라 신라 때에도 남양만을 떠나 바다를 건너 산둥반도 등주에 이르는 북선향로와 거의 같은 항로를 활발히 이용하였다.

8) 裸國은 옷을 입지 않고 사는 나라로 보이는데, 어느 나라를 가리키는 것인지는 확실하지 않다. 다만 『梁書』 「諸夷傳, 扶南國」 조항에 “부남국은 본래 나체로 살며 몸에 문신을 새기고 머리를 풀어헤치니, 의복제도가 없다(扶南國俗本裸體, 文身被髮, 不制衣裳.)”라고 한 기록이 있는 점으로 보아, 부남국일 가능성이 있다. 부남국은 고대 중국에서 지금의 캄보디아를 이르던 말이다.

9) 『高麗史』 卷十一 「肅宗 2年 6月」; 『高麗史節要』 卷之六 肅宗 2年 6月; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 肅宗 2年」 宋歸我漂風人子信等三人. 初, 耽羅民二十人乘舟, 漂入裸國, 皆被殺, 唯此三人得脫, 投于宋, 至是乃還.

려보냈다.<sup>10)</sup> 1113년(예종 8) 6월에는 진도 사람 한백(漢白) 등 8명이 장사하러 제주도에 오다가 풍랑을 만나 송나라 명주에 표착하니 명주 태수가 송나라 황제의 명령에 따라 이들에게 각각 비단 20필과 쌀 2석을 주어 돌려보냈다.<sup>11)</sup> 1379년(우왕 5) 6월에는 명나라 황제가 그곳으로 표류해간 탐라사람 홍인룡(洪仁隆) 등 13명을 돌려보냈다.<sup>12)</sup>

조선시대에 이르면 표류인의 기록은 기하급수적으로 늘어나고 있는데, 『조선왕조실록』은 물론 『탐라지』나 『제주계록』, 정운경의 『탐라문견록』, 김석익의 『탐라기년』 등에 두루 전해지고 있다. 뿐만 아니라 장한철의 『표해록』처럼 표류자 자신이 직접 쓴 표해록 작품들이 등장하고 있다.

1456년(세조 2) 1월 25일 나주에 사는 선군(船軍) 양성(梁成)과 금산에 사는 사노비 고석수(高石壽) 등 10명이 제주에서 배를 출발하여 본토로 가다가 바람을 만나서 표류하다가 2월 초2일에 유구국의 북쪽 방면 구미도(仇彌島)에 표착하였다. 그 중에 8명은 일찍이 이미 돌아왔고 나머지 양성과 고석수는 1461년(세조 7) 6월 8일에야 유구국 사신 승려 덕원(德源)이 데리고 왔기에 예빈시(禮賓寺)로 하여금 음식을 대접하게 하고 있다. 이 표류기는 『세조실록』에 기록되었다.<sup>13)</sup>

1479년(성종 10) 5월 16일 유구국의 사신이 상관인(上官人) 신시라(新時羅)와 부관인(副官人) 삼미삼보라(三未三甫羅), 압물(押物) 요시라(要時羅)·야이라(也而羅), 선주(船主) 피고구라(皮古仇羅) 및 반종인(伴從人)·격인(格人) 등 합해서 2백 19명과 제주 표류인 김비의(金非衣)·강무(姜茂)·이정(李正) 등이 3척의 배에 나누어 5월 3일 염포에 도착한 내용과 표류자들의 표류사실을 기록하고 있다. 이 표류기는 『성종실록』에 기록되었다.<sup>14)</sup>

10) 『高麗史』 卷十一 「肅宗 4年 7月」; 『高麗史節要』 卷之六 肅宗 4年 7月; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 肅宗 4年」 宋歸我毛羅失船人, 趙暹等六人.

11) 『高麗史』 卷十三 「睿宗 8年 6月」; 『高麗史節要』 卷之八 「睿宗 8年 6月」; 『東國通鑑』 卷二十 「睿宗 8年 6月」 珍島縣民漢白等八人因賣買, 往毛羅島, 被風漂到宋明州. 奉聖旨, 各賜絹二十四匹米二石, 發還.

12) 『高麗史』 卷一百三十四 「禡王 5年 6月」; 金錫翼, 『耽羅紀年』 卷之一 「耽羅條, 禡王 5年 6月」 帝遣, 還耽羅飄風人洪仁隆等十三人.

13) 『世祖實錄』 卷第二十四 「世祖 7年 6月 8日」 羅州住船軍梁成, 錦山住私奴高石壽等十人丙子正月自濟州行船, 值颶風漂到琉球國, 其中八人曾已還來, 今者琉球國使僧德源帶梁成·高石壽以來, 請令禮賓寺供饋. ; 『世祖實錄』 卷第二十四 「世祖 8年 2月 16日」 初, 丙子年正月二十五日船軍梁成等濟州發船逢風, 二月初二日漂到琉球國北面仇彌島. 島周回可二息, 島內有小石城, 島主獨居之, 村落皆在城外. 島距其國, 順風二日程, 梁成等留島一月, 載貢船到國, 住水邊公館. 館距王都五里餘, 館傍土城有百餘家, 皆我國及中原人居之, 令每家輪日餉成等. 過一月歸王城, 王城凡三重, 外城有倉庫及廐, 中城侍衛軍二百餘居之, 內城有二三層閣. 大概如勤政殿, 其王擇吉日往來居之. 其閣覆以板, 板上以鐵沃之. 上層藏珍寶, 下層置酒食, 王居中層, 侍女百餘人. 其國地勢中央狹小, 或一二息, 南北廣闊不見其際, 大概如長鼓之形. 國無大川, 國都東北距五日程, 有大山, 山無雜獸, 只有猪耳. 島內置郡縣築石城, 有官守者一人, 道路相距, 或一息, 或二息, 或半息. 居民或稠或稀, 每里各有長, 公私家舍無大小, 其制皆如一字無回互, 覆以茅草. 其國常暖無霜雪, 冬寒如四月, 草木不彫落, 衣不綿絮, 喂馬常用青草, 夏日在正北. …… 一, 初到(彌抄槐島) [彌阿槐島], 本島人與隣近屈伊麻島, 日南浦島, 時麻子島, 于甘島五島人民互相往來飲酒, 每相往時, 必請肖得誠等厚慰之.

14) 『成宗實錄』 卷第四百 「成宗 10年 5月 16日」 宣慰使李則馳啓云: “今來琉球國使臣, 上官人新時羅, 副官人三未三甫羅, 押物要時羅·也而羅, 船主皮古仇羅及伴從人·格人等, 合二百十九人, 濟州漂流人金非乙介·姜茂·李正等, 分騎三船, 今五月初三日, 到鹽浦.” 上官人言: “俺本博多人, 去丁酉年十月, 與副官人, 因興販往適貴國, 漂流人到泊, 國王授書

## 1483년(성종 13) 봄에 정의현감 이섬(李暹)과 훈도(訓導) 김효반(金孝胖) 등 47명이 표

契, 使俺等押來, 戊戌七月二十八日, 發船出來. 本年九月, 大內殿, 與小二殿相戰, 大內殿戰勝取筑前州, 豐前州, 遣代官守之, 小二殿戰敗, 遁在肥前州等處.” 金非乙介·姜茂·李正言: ‘我等濟州人, 去丁酉年二月初一日, 受進上柑子, 與州人玄世守·李青密·金得山·梁成石伊·曹恠奉, 騎鼻居刀船, 到楸子島, 遭風西向漂流, 第七[日], 南向漂流, 第十一日, 金得山飢病死, 第十四日朝, 將泊一島船敗, 玄世守·梁成石伊·李青密·曹恠奉等溺死, 我等緣崖不死. 遇漁船二隻, 載歸水上幕, 炊粥饋之, 第六日, 率歸其家, 輪次饋餉. 島名稱允伊, 居人長大美鬚髯, 女立則髮至地, 男人坐則鬚至, 言語·衣服不類倭人. 我等, 書朝鮮國三字于草葉示之, 不解見. 留六朔, 島人十三名, 率我等騎小船, 向東行二日一夜, 泊所乃島. 留五朔, 島人五名, 率我等, 騎小船向東行一日, 泊悖突麻島. 留一朔, 島人五名, 率我等, 騎小船向東行, 泊勃乃伊島. 留一朔, 島人五名, 率我等, 騎小船, 向東行一日, 泊后伊是麻島. 留一朔, 島人十名, 率我等, 騎中船, 向東行一日一夜, 泊脫羅麻島. 留一朔, 島人八名, 率我等, 騎小船, 向東行一日, 泊伊羅波島, 上項各島居人, 言語·衣服, 與允伊島相似. 留一朔, 島人六名, 率我等騎小船, 向東行一日, 泊悖羅彌古島, 居人衣服同前島, 言語小異. 留一朔, 島人十名, 率我等騎中船, 向東行三日二夜, 到琉球國海邊, 第三日, 引至官府, 館待甚厚. 一日, 國王乘黃金飾大輦, 前後軍衛儀仗甚盛, 又十餘歲男子, 騎馬隨行, 兵衛亦盛. 來至官府, 我等拜哭道傍, 發哀乞之聲, 國王駐輦問之, 令人饋酒, 俄而還去. 日本通事解我國言者, 來在其處, 言曰: ‘國王薨逝, 女主治國, 乘輦者, 是女主也, 騎馬小兒, 即國王子也.’ 留三朔, 各給綿布二匹, 青布一匹, 都給錢一萬五千文, 胡椒一百五十斤, 糙米五百六十斤, 及魚肉·醬付. 今來博多倭人新時羅等, 出送, 四日四夜, 到薩摩州, 留一朔, 發船行二日二夜, 至冰骨, 陸行二日, 至博多. 聞大內殿, 與小二殿相戰, 小二殿戰敗遁去, 大內殿軍士, 散住諸家, 一日見江上懸人首四, 又一日梟首二, 問之則曰: ‘彼梟首者, 乃小二殿人也.’ 留五朔. 發船行一日, 至一岐島留三日, 至對馬島留二朔, 今年四月初九日, 發船, 今五月初三日, 到鹽浦.” ; 『成宗實錄』卷百五「成宗 10年 6月 10日」乙未·濟州漂流人金非衣·姜茂·李正等三人, 還自琉球國, 言所歷諸島風俗, 甚奇異. 上令弘文館, 書其言以啓. 其言曰: “俺等, 丁酉二月初一日, 與玄世修·金得山·李清敏·梁成突·曹貴奉, 陪受進上柑子, 同騎一船, 開洋向楸子島, 忽值東風大起, 西向漂流. 自初發至第六日, 海水澄碧, 自第七日至八日, 行一晝夜, 渾濁如泔, 第九日, 又遭西風, 向南漂流, 海水澄碧. 第十四日, 望一小島, 未及泊岸, 舵折船毀, 餘人皆溺死, 裝載盤纏, 亦皆湮失, 俺等三人, 騎坐一板. 漂蕩間, 適有漁舟二隻, 各有四人騎坐, 見我輩, 收載而去, 到島岸. 島名閩伊是鷹. 其俗, 謂島爲是鷹. 人家, 環島而居, 周回可二日程, 島人男女百餘名, 刈草結廬於海濱, 將俺等住止. 俺等自發濟州, 大風激浪過額, 水滿舟中, 舷不浸者數板. 金非衣·李正, 操瓠挹水去之, 姜茂執櫓, 餘皆眩暈而臥, 不能炊爨, 勺飲不入口者, 凡十四日, 至是島人, 將稻米粥及蒜末來饋. 自其夕, 始饋稻米飯及濁酒, 乾海魚, 魚名皆不知. 留七日, 移置人家, 輪次饋餉, 一里饋訖, 輒遞送次里. 一月後, 分置俺等於三里, 亦輪次饋餉, 凡饋酒食, 一日三時, 一島人容貌, 與我國同一. 其俗穿耳, 貫以青小珠, 垂二三寸許, 又貫珠繞項三四匝, 垂一尺許, 男女同, 老者否. ……俺等凡留三朔, 語通事請還本國. 通事達國王, 國王答曰: ‘日本人性惡, 不可保, 欲遣爾江南.’ 俺等前此問於通事, 知日本近, 江南遠, 故請往日本國. 適有日本 霸家臺人新伊四郎等, 以商販來到, 請于國王曰: ‘我國與朝鮮通好, 願率此人, 保護還歸.’ 國王許之, 且曰: ‘在途備加撫恤, 領回.’ 仍賜俺等錢一萬五千文, 胡椒一百五十斤, 青染布唐絁布各三匹, 又賜三朔糧米五百六十斤, 鹽醬·魚醢·莞席·漆木器·食案等物件. 八月初一日, 新伊四郎等百餘人, 將俺等, 同駕一大船, 行四晝夜, 至日本薩摩州. 登岸波濤甚惡, 僅得而濟海, 勢與濟州同. 金非衣, 自捕刺伊島, 患頭痛沈綿未瘳, 至琉球國轉謁, 國王知之, 賜南蠻國藥酒. 新伊四郎等見之, 又以艾灸之, 曲加救療, 在舟中大小便時, 四郎每使其從者扶執, 恐其墜落船頭也. 及到薩摩州, 病乃愈. 新伊四郎等, 將俺等, 投舊主人家住接, 饋酒飯. 自翌日, 四郎等, 以琉球國所贈糧饌, 供饋俺等日三時, 州太守, 再邀俺等及新伊四郎於其家, 饋酒飯及餅肴, 皆海魚. 其家板屋甚壯麗, 常在家行公事, 財產豐富, 有駿馬數匹, 持弓矢荷長劔者二十餘人, 常在門下. 留一朔, 至九月, 候南風, 新伊四郎等, 買別船, 將俺等, 同騎沿岸而行, 凡三晝夜, 至打家西浦, 登岸. 四郎騎馬, 率俺等, 由陸路金非衣病起, 氣力未充, 亦覓馬使騎, 餘二人徒步, 行二日, 山谷甚險. 至霸家臺, 副官人左未時等, 押盤纏, 由海路已先到矣. 人家稠密, 如我國都城, 中有市, 亦如我國. 四郎等, 率俺等, 投其家, 饋酒飯餼饌甚豐, 上官、副官二人, 輪次供饋日三時. 大內殿所送主將, 再邀俺等及四郎, 饋酒餼, 所居瓦屋甚壯麗, 庭下侍立者三十餘人, 皆佩刀, 門外軍士屯廬者, 不知其數. 俺等, 見主將, 往攻小二殿, 擁兵而出, 軍士持槍·劔·小旗者, 三四萬人. 凡四日, 戰勝而還, 斬六級, 梟首於竿, 或有人柱其齒, 以驗其人之貴賤, 蓋有爵者, 染齒故也. 新伊四郎等, 以兵亂未息, 恐有逃竄者, 潛居海島, 出而剽掠. 以故, 留六朔, 待兵亂平定, 至今年二月, 將俺



류하여 해상에서 밤낮 열흘을 떠다니다가 양주(楊州) 지방에 이르렀을 때에 굶어죽은 사람이 14명이었고, 이섬과 김효반 등 33명이 북경에 도착하였는데, 천추사(千秋使) 박건(朴健)이 데리고 돌아온다.<sup>15)</sup> 이에 따라 홍문관 직제학 김종직(金宗直)이 이섬의 행록을 따라 표류기를 적어 아뢰고 있다. 이 표류기는 『성종실록』에 수록되었다.<sup>16)</sup>

1487년(성종 18) 1월 최부(崔溥)는 추쇄경차관(推刷敬差官)으로 제주에 왔으나 부친상으로 인해 일행 42명과 함께 배를 탔다가 풍랑으로 중국 절강성 영파부에 표착하고, 반년 만에 한양에 돌아와 성종의 명령을 받고 『금남표해록』을 찬술하여 바친다. 최부의 표류 기록은 『성종실록』·『패관잡기』·『해동잡록』·『소문쇄록』 등에도 그 내용이 전해진다.<sup>17)</sup>

等, 登舟行十五里許, 至小島, 名軾駕. 留泊經夜, 翌日早朝, 開洋, 初昏至一岐島登岸, 人家甚衆. 四郎等, 將俺等投宿主人家, 用所齎糧饌, 供饋俺等. 留三日, 又開洋, 行一晝及暮, 至對馬島草那浦登岸. 四郎等, 將俺等投其舊主人家, 其主乃四郎叔父, 用所齎糧饌供饋, 主人亦饋酒. 其地磽瘠無田, 民皆艱食, 非如所經諸島. 以島主留難行狀, 風亦不便, 故留連二朔, 至四月不記日, 候東風, 沿岸而行, 至沙浦投泊. 留二日風順, 又沿岸而行, 泊都伊沙只浦, 留三日, 候東風, 早朝開洋, 行一晝及暮, 到泊鹽浦. 蔚山郡守, 見俺等, 着甘套, 各給笠子, 布一匹, 俺等製衣穿着, 上來. 右閩伊島以下, 凡物產, 俺等所見, 止此.”

15) 『成宗實錄』卷第一百五十七 「成宗 14年 8月 14日」 去春漂流旌義縣監李暹與訓導金孝胖等四十七人, 浮海上十晝夜, 到中原楊州地面, 餓死者十四人, 暹及孝胖等三十三人, 到北京, 朝廷令臣帶還.

16) 『成宗實錄』卷第一百五十七 「成宗 14年 8月 22日」 暹等初泊長沙鎮, 海邊有千戶桑鎧者, 領卒押暹等, 反接而行. 初宿長沙鎮, 巡檢官聶搃謂: “暹爲犯邊到此, 悉問本末, 暹以實書對, 約二更, 將卒著甲, 鳴鼓而進, 其意欲殺之也, 賴巡檢高聲却之得免. 行二日, 到掘港指揮所, 桑鎧等持供狀, 示暹曰: “成化十九年三月日, 供狀人李暹, 年係成化十九年三月初九日, 乘雙桅大船, 弓箭腰刀, 侵往上國境界, 是供的實.” 暹扣頭書進曰: “暹以朝鮮國旌義縣監, 遞任還京, 海中遭風, 得至上國, 萬萬天幸, 安有侵往境界乎? 非徒口不忍言耳, 不忍聞. 暹雖死白刃, 不可誣供.” 吏卒瞋目叱之, 執衣領, 強之. 暹扣頭俯伏, 終不署名. 摠兵官郭銑, 自蘇州到掘港, 書以問暹曰: “毋隱爾係, 自罹典刑, 明的寫.” 暹書答曰: “暹以朝鮮旌義縣監, 遞任還京, 遭海風漂流, 二十日夜, 幸至上國境土, 至今連命, 安敢有隱? 請陳朝鮮國可信之事. 成化十五年閏十月, 我國承上國之詔, 北伐女眞, 暹亦預軍官, 十二月深入賊境, 斬級而還, 獻俘于上國. 十六年庚子, 十七年辛丑, 天使連到本國, 本國請世子誥命, 使臣亦赴上國.” 摠兵官書示曰: “爾邦敬奉朝廷, 備盡臣職, 待爾優禮, 若是他國之人, 定殺戮也.” 令人解暹等項鎖手縛, 暹等再拜, 摠兵官亦答拜. 又行二日, 到楊州, 指揮僉事劉胤等, 書以問暹曰: “汝主以何事爲政, 何物養民? 爲官者, 行何事? 朝士服工商服儒者冠服僧人道士之服, 明的寫.” 暹書啓曰: “我殿下以仁義爲政, 以農桑養民. 爲官者, 省刑罰, 遵上法, 薄賦斂, 以厚民生, 事君以忠, 事親以孝, 事兄長以敬, 接朋友以信. 朝服工商之服制, 同上國, 儒者冠服僧人之服, 亦不異上國, 但道士本國無有矣.” 又書問曰: “爾國文武卓異幾人, 如爾之輩, 幾人” 暹書答曰: “文、武卓異, 見在朝廷者, 不下千人. 如暹之輩, 不可勝紀云云.” 舟發楊州, 有稱謝士元者, 同時發船, 求詩於暹, 暹書以與之曰: “江南勝地是楊州, 青雀黃龍戴書樓. 叩柁張帆浮碧水, 暮天涼月逐人流.” 士元次之曰: “天風吹送到中州, 快觀龍顏五鳳樓. 千載遠封箕子國, 至今人物重儒流.” 到淮陰縣, 有一人書問曰: “天順年間, 陳鑑到爾國, 與鄭麟趾、朴元亨唱和, 知否?” 暹書答曰: “作詩事然矣. 我武臣, 不記之.” 其人又書曰: “爾國賢王, 以其詩, 作皇華集, 然乎?” 暹問: “爾是何人?” 其人曰: “陳鑑, 我嶽父也, 已歿了.” 暹曰: “朴元亨我族叔也, 亦已歿了.” 其人嗟嘆而去. 六月初十日, 到北京, 兵部郎官名崔瀆語之曰: “聞李暹等, 路上作詩, 可將來書?” 送五六首. 初暹發船翌日, 風浪甚鑿, 乃斫中桅去之, 櫓皆折盡, 水滿舟中, 舟人爭縊于蓬屋, 上同行旌義訓導金孝胖亦然. 暹曰: “若去水理舟, 則猶有生理, 否則必死. 爾等不解縊救船, 則吾且死矣”, 乃縊于蓬下, 暹妾順非, 亦抱二兒自經. 邑吏韓進跪請於暹曰: “舟中水非由底漏入, 乃自外盪入者也, 若盡人事, 則可救矣. 願官毋死.” 首解暹, 次孝胖, 次順非, 諸人亦皆解縊, 遂與同力去水, 水始盡, 以木爲櫓行舟, 舟乃定暹與衆謀曰: “嘗聞正西則中國, 南則海水無涯, 每行船, 常使日月, 在右手外, 則可達中國也.” 衆飢甚, 鑽木出火, 以海水作飯, 鹹苦不可食, 食者渴飲海水, 渴益甚. 發船第六日, 許生等六人久飢, 卒飽食遂死. 第九日, 姜山等七人死. 第十日, 夫繼義等四人死.

17) ① 『成宗實錄』卷第二百六十一 「成宗 23年 1月 14日」 上御宣政殿. 引見崔溥問漂流時事. 溥對曰: “臣於戊申正月

## 1501년(연산군 7)에는 예조에서 제주의 내섬시(內贍寺)의 중 장회이(張迴伊)가 일본에 표

在濟州，聞父喪，遑遽渡海，夜泊草蘭島，北風忽起，隨濤上下，漂至中國 寧波府界，遇船二艘。臣等渴甚，以手指口，船人解臣意，遺水二桶。夜二鼓，其船二十餘人，持槍刀突入臣船，刦奪衣糧，又奪釘櫓投海中，拿臣船放之大洋。凡五日浮海上，適遇東風，漂到牛頭外洋，忽見有六船，共圍臣船，一船問：‘爾從何方來?’臣答曰：‘我是朝鮮國人，奉王事巡海島，遇風漂來，不知是何國地界也。’曰：‘然則爾等可隨我行。’臣辭以飢渴太甚，欲做飯。其人等適遇雨，皆入船窓，臣等舍舟登岸，冒雨通過二嶺投一里社，男女聚觀，或以米漿茶酒饋者，其里人多帶劒擊錚鼓，叫號噪突，擁驅遞送，每里如是。行五十餘里，有官人許清者，來問曰：‘爾是何國人?何以到此乎?’臣曰：‘我乃朝鮮國人，遇風漂到。’清饋臣等酒飯，令軍吏疾驅。臣等過二嶺，有佛宇，日將暮，清欲留臣等宿，里人皆以爲不可。清謂臣曰：‘汝若文士，可製詩以示之?’臣即書絕句以示，亦不許宿。又驅過一大嶺，夜二更至一川上，困莫能行，從者亦皆顛仆欲死，清執臣手以起，臣足繭，寸步不能致。復有一官人，領兵而至，軍威甚盛，驅臣等可三四里，有城。城中有寺曰安性，止臣等宿。臣問官人則曰：‘桃渚所千戶也。’聞倭人犯境，領兵而來，因許清之報，往驅爾輩而來，然未知真偽，明當到桃渚所訊問之矣。翌日，驅臣等行二十餘里，至一城許宿焉。有一人謂臣曰：‘爾初到泊處，是轄獅子寨之地，守寨官誣汝爲倭，欲獻馘圖功，故詐報倭船十四隻犯邊，將領兵捕斬，爾輩舍舟投入里中，故不得逞其謀。今把總官將訊爾輩，其知之。’辭有錯誤，事在不測，俄而千戶等七八員鞠臣曰：‘爾倭船十四艘犯邊，今只有一船，其餘十三艘在何地?’臣答曰：‘我朝鮮人也，與倭語音有異，衣服殊制，以此可辨。’又問：‘倭之善爲盜者，往往有爲朝鮮人服者，安知爾之非倭乎?’臣出示印信馬牌，其馬牌有中朝年號，故始信之。臣自此乘輜行，過十日餘程，始乘船，遂至帝都。帝賜衣一襲，竝給衣袴。還到廣寧，大人贈衣一襲曰：‘爲殿下與之。’上又問民居城郭，男女衣服。溥曰：‘大江以南，蘇杭之間，巨家大屋，連牆櫺比；大江以北至帝都，人烟不甚繁盛，間有草廬，官府之城，亦皆高築，城門之樓，或有二層三層者。門外皆有擁城，擁城之外，又有粉牆几三重，男女衣服，江南人皆穿寬大黑襦袴，女皆左衽。寧波府以南，婦人首飾圓而長；寧波府以北，圓而銳。’命賜溥襦衣及靴曰：‘溥跋涉死地，亦能華國，故賜之。’

② 魚叔權, 『稗官雜記』二, 『大東野乘』卷之四 成化丁未, 校理崔溥以濟州敬差官, 奔父喪而來, 遭風漂海, 泊于台州, 備倭指揮等官轉送杭州。差官伴送到京, 禮部奏准解送。其後濟州之民, 漂到寧波府, 轉解完聚者, 至六七起, 本國輒遣使謝恩。嘉靖丁未, 余隨奏聞使赴燕, 有濟州人金萬賢等六十四人, 到館, 蓋亦漂海到寧波府者也, 其中遭風再到者五六人, 伴來指揮楊受曰: ‘自杭州抵京師, 水行一萬餘里, 沿途驛站, 多是彫殘, 余以微官帶六十四人, 船隻口糧, 不能齊一, 或留一二日, 金萬賢等羣聚奮杖, 辱打驛官, 驛中管事之人, 恐懼逃竄。余雖勸止, 終不聽許, 首尾兩箇月餘, 到處皆然, 不意禮義之邦之民, 生梗至此也。’初聞楊指揮之言, 未之皆信, 及至回程觀其沿路所爲, 果如楊言。夫濟州在極海之南, 未聞漂海生還, 若近世之數也。爲牧使者, 容易給引, 其乘船者幸其漂到中國, 不候順風, 此所以漂海之多於古也。然杭州一帶, 既受其弊, 安知邊將不指爲賊倭而斬馘之。又安知驅而逐之, 任其從海道復還乎。金萬賢等曰: ‘若有三五斗之米, 數甕之水, 雖值颶風, 不數日便達于寧波府, 何患之有, 漂海之弊, 將不止。’ (민족문화추진회, 1985, 『패관잡기』 4, 『국역 대동야승』 I, 민족문화문고간행회, 751~752.)

③ 權鼈, 『海東雜錄』一, 『大東野乘』卷之八 漂海泊于浙江地方, 有人在湖岸, 運水車以灌水田, 用力少而上水多, 可爲當旱農稼之助。語于千戶溥榮, 願學其制, 榮畧言機形之制, 溥曰: ‘我所見轉之以足, 此則運之以手何也?’ 榮曰: ‘爾所見必是踏車, 不若此制最便, 止用一人, 可以運之, 松木輕不可造也, 其機通上下用杉木, 其腸骨用榆木, 其板用樟木, 其車腸用竹片, 約之前後, 四柱腰大, 中柱若少, 其車輪腹板長短廣狹如之, 如不得杉榆, 須用木理堅韌者, 方可。’ 江以南人人死, 巨家大族或立廟旌門, 常人則畧用棺不埋, 委之於水旁, 至於城邊白骨成堆。江以北雖白髮, 皆垂耳環。還到北京, 寓玉河館, 琉球國人陳善, 將餅饌來饋, 感其恩, 即減糧以與之, 善揮手却之, 乃曰: ‘我國王二十年前, 差我父送貴國, 大爲人人見愛, 常想恩情, 今又得與公相見, 得非幸乎?’ 時琉球國使正議大夫程鵬等, 以進貢來寓後館, 善其從者也。還至凌河驛, 凌河東岸六七里間, 有白沙場, 沙窩鋪其中, 白沙隨風簸揚, 填塞鋪城, 城之不沒於沙, 僅一二尺。玉河館, 一夕有一人驅群羊過門去, 其中二羊毛長垂地。還到山海關, 關內十里置烟臺, 以備烽燧, 過關後, 間五里置小墩, 立標以記里。奉使濟州將還, 以其舟甚大無載物, 故輸若干石塊于舟中, 使不搖動, 及漂在大洋中, 以索纏石爲假碇, 本錄濟州之海, 色深青, 性暴急, 雖少風, 濤上駕濤, 激洑濤潤, 無甚於此, 黑山島之西, 亦猶然。濟州在大海中, 波濤凶暴, 人多漂沒, 故閭閻間, 女三倍於男, 爲父母者, 生女則必曰孝我, 生男則皆曰非我兒也, 鯨鯢之食也。漂入大洋中也, 舟中人皆曰: ‘嘗聞海龍甚貧, 請投行李有物以禳之。’ 爭檢衣服錢糧等物, 投諸海。大洋中, 怒濤如山, 高若出

류하고 격은 일을 보고하고 있다. 장희이가 1499년(연산군 5) 정월에 표류해서 일본 해안에 표착하였는데, 이라다라(伊羅多羅)를 따라 며도(玆島)에 도착한 후 도주인 아라다라의 아버지 평순치(平順治)의 환대를 받는다. 1년이 지나 아라다라로 하여금 장희이의 귀환에 동행하게 하여 1500년(연산군) 7월 30일에 제포에 도착하고 있다. 이 표류기는 『연산군일기』에 기록되었다.<sup>18)</sup>

青天, 下若入深淵, 轟衝擊躍, 聲裂天地, 忽遇大風雨, 掀天鼓海, 帆席盡破, 舟以二檣高大, 尤易傾撓, 勢將覆壓, 命舟人操斧去之, 得免沈沒, 至以衣漬雨汁, 咋以沃焦. 海中水色, 或青白, 或赤黑, 隨處各異, 自白還青以後, 風力雖勁, 濤不甚高. 十二日而泊于一巨島, 有二船來到, 舟中人皆穿黑襦袴, 著竹葉笠, 皮蓑, 喧呼應噪, 渾是漢語, 乃是浙江寧波府地方也. 天晴之日, 登漢望山絕頂, 遙望西北絕域, 則海外若有白沙汀一帶者, 以今觀之, 非白沙, 乃白海也, 大洋洪濤間有物, 不知其大, 其見於水上者, 如長屋廊, 漬沫射天, 波翻浪駭, 梢工相戒曰, 彼乃鯨也, 大則吞航, 小則覆舟, 過淮安府, 有龜山臨淮河, 人言此山足有神物, 狀如獼猴, 縮鼻高額, 青軀白首, 目光如電, 謠傳大禹治水時, 以大索鎖此物, 命住于此, 俾淮水安流, 今人有圖此物之形者, 以免風濤之患. 泊于寧波府, 行到蘇州, 泊舟姑蘇城下, 乘月過閶門外, 有通波亭, 舊名高麗亭, 宋元豐間所築, 以待高麗朝使者. 在大洋第九日, 有海鷗群飛而過, 舟人喜曰, 嘗聞水鳥晝飛海上, 夜宿島渚, 今見此鳥, 洲渚必不遠也, 十二日得泊于寧波府. 泊于台州, 乃古東甌之地, 風氣溫暖, 恒雨少日, 實炎荒瘴癘之方, 當正月而氣候與三四月同, 桃杏滿開, 牟麥欲穗, 竹芽方盛, 別一區天地. 江南俗, 婦女皆不出門庭, 或登朱樓捲珠簾以觀望, 無行役服役於外, 好冶容, 男女皆帶鏡奩, 市店皆建帘標. 舟至東昌府, 人家掛雕籠畜一鳥, 其形如鳩, 其喙赤而長, 其吻微黃而鉤, 其尾長八九寸, 眼黃背青, 頭與胸水墨色, 其性曉解人意, 其音清和圓轉, 人或言, 皆應之, 問曰: “此鳥能言, 無乃鸚鵡乎?” 此則隴西鳥, 我則東海人, 隴西海東, 相去數萬餘里, 我與此鳥, 客他鄉同也, 思故鄉同也, 形容憔悴亦同也, 觀此鳥, 彌增悲歎, 有人答曰, 此鳥長在籠中, 終死他鄉, 今足下好還貴國, 胡可謂之同也. 還到永平府, 閭閻間皆尚道佛, 不尚儒業, 商賈不業農, 衣服短窄, 男女同制, 飲食腥穢, 尊卑同器, 胡風未殄, 是可恨也. 濟州邈在大海中, 水路九百餘里, 波濤視諸海尤爲洶湧, 貢船商舶, 絡繹不絕, 漂沒沈溺, 十居五六, 不死於前, 必死於後, 故男最少. 浙江福建以南漕運, 或鑿運河, 或築堤置閘以通漕, 又決黃河注于淮, 通于白河, 大加修築, 水渴則置堰壩以防之, 水漲則置隄塘以捍之, 水淺則置閘以貯之, 水急則置洪以逆之, 水會則置嘴以分之, 壩閘洪嘴, 其制不同, 而皆築石爲之. 在水大洋中, 舟中無水渴甚, 或細嚼乾味, 掬其澆溺以飲之. 大洋中得一大島, 緣島岸繫舟, 舟人闌下, 覓飲溪流, 欲炊飯, 以爲飢餓之極, 五臟塗附, 若驟得食飽, 則必死, 乃煎粥而啜. 滄波雖若一海, 水性水色, 隨處有異, 海州之海色深青, 行過四晝夜, 愈白或還青還白, 又三晝夜, 赤而濁, 又一晝夜, 亦黑中全濁, 其色非一. 舡中無一器甘水, 盡搜行裝, 得黃柑五十餘枚, 視人唇焦口爛者, 均分食之, 令沃舌以救舟中一刻之渴. 漂至寧波府桃渚所, 有一官人, 來指所着喪笠曰: “此何帽?” 曰: “國俗廬墓三年, 不幸有遠行則, 不敢仰見天日, 以堅泣血之心, 所以有此深笠也.” 行到杭州, 杭爲東南一大都會, 連莊成帷, 市積金銀, 人擁錦繡, 酒帘歌樓, 咫尺相望. (민족문화추진회, 1985, 「해동잡록 1, 최부」, 『국역 대동야승』 V, 민족문화추진회, 13~14.)

④ 曹伸, 「謏聞瑣錄」, 『大東野乘』卷之三 成化丁未冬, 校理崔溥承差往濟州, 明年正月聞父喪, 閏月初三日發船, 遇風飄流, 在船四十三人, 飢渴待死, 十一日泊一島, 始得水而飲. 十三日到中國寧波府界下山之地, 遇賊盡被劫奪, 而截斷碇檣, 牽船放于海中而去, 又飄流東西十六日, 乃泊于台州臨海縣界牛頭外洋之地, 又爲漁船所圍, 指爲倭賊. 十七日冒雨暫躲, 出投于村舍, 里人相遞驅率, 或被亂打. 十八日至浦蓬里, 遇守塘頭寨千戶許清來邀, 詰問驅去. 跋行困頓, 辛苦萬狀至桃渚所. 二十一日松門備倭指揮劉澤來取供招, 使千戶霍勇護送. 二月初四日, 到紹興府, 備倭署都指揮及布政司官等, 引溥質問本國事, 以辨非倭. 初六日到杭州遣指揮楊旺押赴起行, 歷嘉興·蘇州·常州·楊子江·揚州·高郵州·淮安府·邳州·徐州·沛縣·濟寧州·東昌府·德州·滄州·靜海縣·天津·衛津縣·張家灣, 三月二十八日至北京, 四月發, 六月初四日入本國, 十四日到青坡驛, 命修漂流日記以入. (민족문화추진회, 1985, 「소문쇄록」, 『국역 대동야승』 I, 민족문화추진회, 720.)

- 18) 『燕山君日記』卷第四十「燕山 7年 1月 30日」己卯, 禮曹啓: “頃者平順治使送而羅多羅率來漂流人濟州居內瞻寺奴根迴伊云: ‘去己未正月, 漂流到日本海邊. 有倭人十一, 騎小船而來, 又倭船三十餘隻來圍. 有而羅多羅稱名倭人以吾所騎之船, 懸結其船之尾, 東行至一息許彌島邊, 有倭家三十餘戶. 率至其家, 留十日, 常饋酒飯. 十日之後, 東距一日

1534년(중종 29) 2월 20일 제주에서 김기손(金紀孫)과 만주(萬珠) 등 12명이 노비가 신역(身役)을 대신해서 바치는 공물을 싣고 떠나 추자도 근해에 닿았을 때 폭풍을 만나 표류되어 윤2월 1일에 중국 남경 회안위(淮安衛) 지방에 표착했다가 절강을 지나 통주강에 도착하여 사신 오준(吳竣)을 알현하고 다음날 북경에 도착했다가 귀환하고 있다. 이 표류기는 『증속실록』에 기록되었다.<sup>19)</sup>

1542년(중종 37) 제주 사람 박손(朴孫) 등 12명이 유구국에 표착하여 4년을 머무르다가 중국으로 보내져서 돌아오고 있다. 특히 박손 등은 복건성에서 본 수차(水車)를 보고 그 제도를 상세히 익혀가지고 돌아와서 장인들에게 가르쳐 제작하니 그 용도가 농작에 매우 이로웠다고 기록하고 있다. 이 표류기는 『명종실록』과 어숙권의 『패관잡기』 등에 기록되었다.<sup>20)</sup>

程山底，有烏叱浦里，卽而羅多羅所居。是夕到島主平順治之家，亦許留。造給綃襦衣二，布袂衣二，單衣三，裏衣二，經一年。平順治謂我曰：‘汝欲居此，則當娶妻，造家而居，若欲還本土，當出送。’答以思戀父母，欲還本土。平順治成書契，授其子而羅多羅，給路糧十碩。前年正月十二日出送，自其家東向一日程，到丐奇島留三日。其處倭戶二十，船隻十餘浮泊，皆釣魚船。又東向懸帆，二晝一夜而到化可大島，十七日留連。指西行船一日，到壹歧島留四日。又東向行船一日，到對馬島，島主不卽出送，留至六朔。前年七月受行狀，是月三十日到齊浦。其處風土，則島主平順治每出獵時，騎馬佩環刀與箭，腰間內外佩小刀，而弓子則令步行人齎持，盡會居處軍士，打驅獐鹿猪雉水獺等獸。獵得獐鹿，則剥皮而棄其肉，猪雉水獺等肉，則烹熟，終夜飲酒而散，明日亦如是。每飲酒時，招我饋之曰：‘酒肉汝當飽食。’水獺則海邊居倭等，以古道魚·烏賊魚·魴魚·都音魚·大口魚·青魚·魷魚·生鮑·海參·洪魚·石首魚·秀魚，隨節漁取，獻島主之家。耕水田以牛，稻種沈水發苗後，四月播種，立苗成長後，五月移秧，不除草，七月收穫，其穀草長二把。又其根立苗至熟，九月收穫；又其根立苗不熟，則人不食之，刈取之以養牛馬。田穀則五月之間，麩麥·豆太·粟稷一時落種，用牛反耕。立苗後二除草收穫，更不耕種。島主平順治家三十餘間，皆蓋瓦，以木板爲壁。其餘麾下人，則長行廊草家，各間入接，如本國市中左右行廊。男女婚姻，則女之父母以斑衣裹其女之頭，乘馬先行，父母奴婢隨之。夫家交婚之後，過夜行酒禮，翌日朝，父母奴婢還家。行路人，常佩環刀與小刀，若遇尊長，脫鞋過行。雖不曾相知者，若不脫鞋過行，則發怒追捕斬頭，又私相發怒相鬪者，以環刀相毆斬頭，島主雖知，專不檢察。”

19) 『中宗實錄』卷第七十八 「中宗 29年 11月 24日」濟州漂流人，萬珠等也：“二月二十日，自濟州載身貢發船，至楸子島，遭風漂流，閏二月初一日，止泊于南京地淮安衛地界。有漁船五隻適至，見吾輩不知爲何許人，搖船馳去。吾輩追往，以瓢汲海，爲俯飲之狀。其人知其索水，卽以炊飯水與之，向我言說。雖未能解聞，若問其汝爲何國人，俺等應曰：‘我是高麗人。’其人卽報里長，里長卽來視之，引船而往，報于上司。號爲官員，如我國萬戶者，步出視之，只率崔萬同一人，往告于淮安府。相其衣服之制，認是朝鮮人。其官員還至本處，盡率俺等十二人，往付淮安衛。當吾輩下船之日，觀者成羣，十里不絕。其間小僮，或有踐傷者。淮安衛中有六司，六司巡視俺等訖，留置于司倉，供饋三時不輟。一時每一人，用二升米，猪肉一斤，醬醋薑蒜皆在焉。在此觀者，亦日集滿庭。軍士把門而禁，則賂銀而開視者，亦有焉。七司官員，各有一人，皆着紗帽，段服胸襟，皆畫金龍。帶則淮安府用玉帶，六司皆着玳瑁帶。其下胥吏，着幘頭，又有着紗帽者。不知何如人也，有似衙前焉。軍士着無角幘頭，羅將着甘吐，有罪者，以大竹剖作四片，用一片而刑之。又以圓木，列柑于五指間，縛其兩頭，絞而鑽之，人之痛楚，莫甚於此。女則花冠盛粧，列坐于交倚，男則常着黑衣，備飯羞供饋而已。城中大伽藍，罔知其數，而皆爲巋塔。官府皆壯麗，階庭承步者，盡是輶也。市衢道路，亦皆鋪巋。名爲刑曹官員者，時時來見，檢其供事，護之甚勤。又不令守禁，任其出入，使之遊賞，無山川可觀，只有夫江橫前。六月十三日，刑曹官，將甘吐一事，單衣一件，裙一件，布帶一事，行膝與襪相連者一件，與之。十四日，官員一人，千戶一人，軍士八，領俺等泝江而往。傍有彩船，無數奇花好樹，雜植舟中。四面窓戶，粧金施彩，乘簾金色，眩亂左右。歌管爭鬧，簫螺竝吹。所掛大帆，長可二十餘把，廣可八把許。俺等所乘，乃中船也。七月二十六日午時，止泊通州江。卸船登岸，憩食于館。我國使臣吳準，已先到矣。俺等十三人，齊進謁見。吳使臣·蘇侍顏至，使臣行次，卽時發去。俺等留宿。翌日各乘驢，直入北京，去通州館約六十里。”

20) ① 『明宗實錄』卷第三 「明宗 1年 2月 1日」戊子朔/傳于政院曰：“見冬至使聞見事件，則本國朴孫等 濟州人，凡十

1679년(숙종 5) 10월 관노 우빈(友彬)이 관가의 무역 일로 배를 띄웠다가 사소도(蛇所島)를 지날 무렵 북풍을 만나 표류하여 일본의 취방도(翠芳島)에 표착하였다가 이듬해 장기도와 대마도를 거쳐 7월에 동래로 돌아와 10월에 제주로 돌아왔다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>21)</sup>

二人. 漂到琉球國, 國王至誠款待, 又於闕庭饋享. 交隣厚意, 不可不謝, 但無路可通. 本國使臣, 若於中朝, 見琉球國使臣, 則宜以此致謝.” 朴孫見福建道水車, 詳習其制, 還本國, 教匠人造作, 其用甚利於農作. 注書尹潔, 因朴孫等之言, 記琉球國風俗, 其略曰: 其俗男無貴賤, 皆結髻於頭左角, 大如拳, 髮多則剃減之, 用帛裹繞. 或青、或黑、或紅, 其貴者用黃. 不着靴鞋, 騎步皆赤足. 衣制如我國縞徒之衫, 唯於朝衙, 着紗帽金銀玉帶, 一如上國制度. 女無貴賤, 不穿裙, 圍裳數重, 亦未嘗露其肌體, 結髻於頭後, 而無戴飾, 唯貴者插花簪於結處. 行常隱其面於衣領中, 但出兩目而已. 衣制亦如僧衫, 其地常暖不沍, 男女肌膚鮮潤, 女多異色, 不施脂粉. 且女有官職, 凡女政皆決於女官, 朝衙不於國王, 而獨於王妃也. 女官之行也, 騎不跨鞍, 踞于鞍上, 兩足一蹬, 如據胡床. 然馬首行辟與僕從, 皆用女人. 擇卿相子弟年少者, 多齎銀兩, 渡海入南京, 遊學兼習南北兩京語音, 力俟其學就, 遣船率還, 試其所學, 能者授之以職, 否者徵還銀兩. 以故子弟之入南京遊學者, 自知其學不就, 則不敢還也. 國俗寬厚正直, 無狡詐欺罔之習. 公私竝不用刑杖, 閭里不相詆詬, 不相鬪鬪. 有罪過有司記之, 至三犯然後放之絕島, 終身不得出. 爲市者列貨實於肆, 或以事出去不守, 而無或竊取. 爲農自正月種苗, 五月而穫, 六月而種, 十月而穫, 十月而後藝芋於其田, 歲終而採, 芋如我國所種, 味香厚, 雖不烹熟, 亦不刺喉. 田穀亦一年兩穫. 十一月如我國三月四月, 本無冰雪. 居人或衣段子, 或衣紗綾, 隨所備而用, 無貴賤等級. 人死則三年蒙白, 弔喪等事, 略如我國, 而初喪不廢食肉. 其葬也斷削巖, 作爲宮屋形, 鑿其內空曠, 以木板爲戶, 置柩於其中, 凡一家之死者, 皆入其中. 祭則開戶, 祭訖即鎖. 力不能者, 求得巖穴如屋者置柩焉, 不用埋瘞. 貨幣用銅錢, 錢一百, 當米二升. 其婚娶也, 夫家先輸錢婦家, 宴飲凡禮, 皆自婦家設之, 夫家一無所措. 期至, 夫盛衣服上馬, 諸族擁後而行. 用二銀轎, 盛以幣物, 植以花萼, 當馬首前導云. 且其俗盛事僧佛, 私居及官府, 皆列佛像. 山川奇峻, 土地肥厚, 有鹿獐無豺虎, 且無雉焉. 有木其葉如傘, 蓋甚柔韌, 婦人之貴者, 以其葉爲冠而行, 葉垂於腰, 欲人不見其面也. 且凡包裹, 皆用此葉, 農人耕耘者, 亦以此爲笠. 有草如芭蕉大者, 如棟柱, 刈之去外皮, 取內皮爲三等布, 以皮之, 內外而布之, 麤細異焉. 其最內者, 極爲細潤, 色潔如雪, 妍密無比. 女服之好者, 以此爲最云. 國王所御之殿, 高五層, 以板覆之, 王具紅錦衣, 戴平天冠, 與一僧對坐, 行望闕禮. 事大明, 故爲此禮云. 百官以職次, 分班拜於庭下, 立朴孫等於百官班後, 令一時拜曰: “爾國亦爲大明臣, 不可不拜.” 云.

② 魚叔權, 『稗官雜記』四, 『大東野乘』嘉靖壬寅, 濟州人朴孫等, 漂到琉球國. 留四年, 轉解中國, 因得回還. 柳大容採其語, 作琉球風土記. 略曰: “國都中有中山, 王宮構其上, 故稱琉球國中山王. 山頂平衍, 其樹多松杉. 每正月種水田, 四月收穫, 五月又種, 八月收穫. 日氣常暄暖, 冬月極寒之候, 如本國八月. 牛馬常食青草, 凡樹木舊葉未落, 新葉已生. 無霜雹冰雪, 人居皆用板爲樓, 不設炕房, 冬衣皆袂, 無襦襖之制, 夏製蕉布或苧布爲衣. 蕉布者蓋以苞蕉縷爲織者也. 男女之冠, 皆編椰葉爲之, 男冠如本國僧笠. 或以帕抹首, 或露髻而行. 女冠如本國圓筐子, 人不得見其面, 唯命婦戴之, 其餘用所著衣蔽面而行. 男有袴子, 女只以單裙圍之二重, 貴賤皆然, 男女皆椎髻, 男則於右, 女則於後. 唯貴者着草履, 餘皆跣足. 大抵男多長鬚, 女多艷色. 其俗無車轎之屬, 家不畜犬, 野無虎狼狐狸雉鴟鴞, 味多海錯, 菜無水芹, 釀濁酒不用麴, 只嚼米和涎, 盛器經宿, 其甘如蜜. 凡交易皆用銅錢. 土產多金銀, 而拘於神忌不得行, 若產於日本者則許用. 不立學舍, 童稚就寺僧學番文, 其學經書者, 皆入學於福州. 每歲元日及八月十五日, 祭其先, 自正月初八日至十五日, 達夜燃燈, 男女游玩, 道路填塞. 三月三日土庶相聚宴飲, 五月五日, 造船象龍形, 選童男船各二十人, 插金銀綵花, 執棹爲戲. 七月十五日, 家家燃燈, 男則服女服, 女則服男服, 來往爲戲. 冬至日作豆粥以食. 又人死則無貴賤, 富者鑿石藏棺, 貧者藏於石穴, 並無碑碣之類.”云矣.(민족문화추진회, 1985, 『패관잡기』4, 『국역 대동야승』I, 민족문화문고 간행회, 779.)

21) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』己未十月, 官奴友彬, 以官貿易發船. 戌時過蛇所島, 遇北風. 波濤湧立, 須臾之間, 舵折檣倒. 船板憂憂生縛. 於是以前碇索代舵, 隨風所之. 翌日暮出東洋, 風勢雖殘歇. 而船中器械皆折傷, 故惟隨風東西, 泛泛在洋中. 至五六日, 漢孖見於西方, 如一點. 過五日, 不可復見. 六日遙見東方, 數島如螺髻. 翌日平明, 船已抵島入港口. ……五月十九日, 到長碇. 有官長點數我人, 接人一館. 所留此一月, 有唐船到泊. 倭人羣聚交易. 蓋爲商賈而來者也.

1687년(숙종 13) 9월 3일 제주진무(濟州鎭撫) 김대항(金大瓚)과 해남 대둔사로 가서 그곳 승려에게 그를 배우려던 신촌에 사는 17세의 고상영(高尚英) 등 제주의 아전과 백성 24명이 진상하는 말 세 필을 싣고 화북포에서 배를 타고 가다가 추자도 근해에서 풍랑을 만나 31일 만에 안남국 회안(會安) 지방에 표착한다. 1년 여 동안 생활하다가 안남 측의 협조하에 마련된 배편으로 1688년 8월 7일 회안을 떠나 중국 영파를 거쳐 12월 16일 대정현에 돌아온다. 이 표류사실은 『숙종실록』은 물론 정동유의 『주영편』, 정운경의 『탐라문견록』, 이익태의 『지영록』 등에도 기록되었다.<sup>22)</sup>

六月發船到對馬島，接待賜餽，自有節次。七月還到東萊。十月入濟州。家屬尙着衰服焉。(정운경, 정민 옮김, 2008, 『탐라문견록 : 바다 밖의 넓은 세상』, 휴머니스트, 238~239.)

22) ① 『肅宗實錄』卷第二十「肅宗 15年 2月 13日」濟州人金泰璜，於丁卯九月，領牧使李尙所進馬，行船至楸子島前，爲風所漂，三十一日方到安南國會安地，安南國王假公廨而待之，賜錢米以餬口，適遇浙江商船，以戊辰七月載歸本州。

② 鄭東愈，『晝永編』一 肅宗丁卯，本州吏民二十四人，來船到楸子島近洋，爲大風所漂流。凡行十二日，風始少息，而船十無甘水，惟啖生米，以療飢。如是，在洋中六日，又過東北風，行十七日，至一島。見聚船來，截四面，劍戟森列。蓋其島巡邏船也。乃以手示酌水渴飲之狀，其人解意，送一船，給以一瓶水。我船中三人在船邊者受，而盡飲之，即皆暈倒不省人事。其人又汲水送之，故餘人則煎作熱水，徐徐飲之，精神始清爽。於是，出紙筆書問：“何地方？”其人書答：“此地號安南國。爾等在何邦，緣何到此？”……十二月十三日，遇西南風，向我濟州而發船，行三日，而到大靜縣。(鄭東愈，南晚星 譯，1971, 『晝永編』(影印)(上), 乙酉文化社, 238~241.)

③ 鄭運經，『耽羅聞見錄』 丁卯九月初三日，朝天館新邨居民高尚英，年十七，將往海南大菴寺，學文于巨僧，乘進上船。夕時行近楸子島二里許，忽大風自西北起，雨如注下。船蕩漾不定，幾覆者數矣。急斫倒梶竿。於是船往如飛，須臾出大洋，雲垂如墨，波立如山。凡卜物盡棄洋中。不分晝夜，行十二日，風勢小殘。而船中甘水已盡，惟啖生穀療飢而已。忽有鳥狀如燕，來集船樑。以一撮米散置，則啄食之。人又近之而不避。一船之人，以爲天所遣護我輩生活，皆膜拜求生。於是撤船梁，立爲桅竿，掛臥席，整頓舵楫。其鳥在船凡三日，飛向東北而去。又東北風大作，船不得制，隨風所之。又行十七日，遙見雲霧中有島，渺如一拳。漸近而忽見宛然一大島，而水底石角巉嶮，不得泊船。躊躇之間，見一船自島後櫓來。船上約有七八人，聲音服色，頗詭異。駐船數十步地，以手加額，仔細望察，回船却走。於是人相議曰：“此必流球國也。若直說在濟州，則死不免矣。莫若以全羅道興德縣居民自稱，以求生也。”約才定，見二十五隻小船，如飛而來。四面截住，劍戟森列。一船之人，皆惶恟，欲走無路。語且不通。但以手爲酌水飲之之狀。彼人解其意，使小船，傳給一瓶水。我船中三人，在船頭盡飲之。皆如酒醉昏倒，不省人事。蓋饑腸飲水太多故也。餘人盡不得飲。又示欲飲之狀，即汲水以送。時金太黃，以進上色吏在船中，急止之曰：“前三人累日飢腸，飲冷水太多，故有此醉傷之患。若煎而小飲，則必不傷矣。”從之果如其言，而稍覺精神清爽。於是太黃以書問曰：“此地何邦，貴國何號耶？”授汲水人傳示，則亦以書答曰：“此地號爲安南國也。爾等在何方而緣何到此？”……戊辰八月初七日，舉帆向北，而行凡九日，到廣東省，留三日，沿海至福建省，留二十日。又沿海至永福，留月餘，又到浙江省，留若干日。到湖州府，留多日貿販。又至金華府寧波府，至普陀山，留七日。凡五閱月。再整船具，十二月十三日，遇西南風，向濟州發船，行三日，泊大靜縣硯川。(정운경, 정민 옮김, 앞의 책, 231~234.)

④ 李益泰，「金大瓚漂海日錄」，『知瀛錄』(影印) 丁卯年八月之晦，濟州鎭撫金大瓚，舵工李德仁等，從人及格軍并二十四人，同乘一船，載適任進上馬三四，候風于禾北鎭港口矣。至九月初三日，風勢似好，點檢人馬，開船出海，日已晚。纔到楸子島前洋，風變東北，挾雨大作，波濤接天，咫尺不辨。欲向北陸，則風逆難制。欲還濟州，則船漸西漂，俱不得自由。罔知攸爲之間，櫓傾舵折，覆沒之勢，決在呼吸。而惟舵工李德仁，終始勤力，結束草茭，繫連船尾，船載卜物，盡爲投海。而進上馬則，與人同死生之物，故更爲牢縛。隨風漂流，以待天命……大抵金大瓚等，丁卯年九月初三日，出海漂三十一日，到安南國會安府地方，戊辰七月，逢閩船，同月二十八日，自會安港口開船，由廣西廣東福建浙江四城沿海，行四箇月，得至於寧波府界定海縣普陀山港口，自普陀山港口開船，沉海十日，到泊于西歸浦，時十二月十七日也，漂流十六朔，乃還故土。(李益泰，金益洙 譯，1997, 『知瀛錄』(影印), 濟州文化院, 161~176. ; 김봉옥·김지홍 뒤집,

1698년(숙종 24) 11월 29일 성 안에 사는 사람 강두추(姜斗樞)와 고수경(高守慶)이 진상선을 타고서 추자도를 지나다가 악풍을 만나 표류하여 일본의 옥구도(屋鳩島)에 표착하였다가 살마주·장기도·일기도·대마도를 거쳐 동래로 돌아오고 있다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>23)</sup>

1701년(숙종 27) 12월 26일 대정현 관리가 북풍을 만나 표류하여 이듬해 정월 초4일에 옥구도(屋鳩島)에 표착하였다가 산천포와 장기도로부터 대마도에 다다라 돌아왔다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>24)</sup>

1704년(숙종 30) 정월 초10일 관노 산해(山海)가 표류하여 일본의 양구도(梁九島)에 표착하였다가 장기도로부터 대마도를 거쳐 7월에 동래에 도착하였다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>25)</sup>

1720년(숙종 46) 11월 14일 대정현 백성 원구혁(元九赫)이 표류해서 축전주(筑前州) 신공포(神功浦)에 표착하였다가 장기도를 거쳐 3월 그믐에 부산으로 다시 건너왔다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>26)</sup>

1723년(경종 3) 4월 초8일 조천관에 사는 백성 이기득(李己得)이 배를 띄웠다가 풍랑을 만나 표류하여 일본의 오도(五島)에 표착하였다가 대마도를 거쳐 거제도(巨濟島)로 돌아왔다. 이 표류기

2001, 『옛 제주인의 표해록』, 전국문화원연합 제주도지회, 347~350.)

23) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 戊寅十一月十九日, 城內居民姜斗樞高守慶, 乘進上船, 過楸子島. 猝遇惡風漂流. 十二月初八日, 海中有石山如丁字, 立石壁層疊撐空, 其高到天. 無點土, 艸木不生, 船不可泊. 遂透東而行數日, 有一島如覆甌. 上有孤松如蓋. 四壁皆石, 高可千仞. 船于不可泊. 惟隨風向東. 行一日有大島當前. 至五更船抵岸. 遂汲水環坐, 至平明見, 不遠地多有漁船. 乃以赫蹠書曰: “我等朝鮮人也. 漂流到此, 幸望救濟人命.” 遂舉手呼之. 有髡首黑衣者一人, 趨至, 可知其倭也. 指書踰山而去, 須臾小船六七, 其來如飛. 近我船, 其中五人, 上我船, 授點卜物行裝. 因向天吹口氣, 爲風起狀, 欲而船回泊. 於是舉碇施櫓, 齊唱悼歌, 音簇瀏亮. 倭皆平生始聞之, 拍役夫背甚喜. 行泊一浦, 左右閭閻, 撲地橘柚離離. 有官倭來, 施揖分坐, 以文字酬酢. 其地方日本所屬屋鳩島也. ……居長碇四十餘日, 又發船過平湖一歧島, 到對馬島, 時值端陽, 家家門外豎彩旗轟檠戟, 其數之多少不齊. 問之則曰: “有一男子者, 旗轟檠戟皆一, 有數三子者, 數亦如之. 以祈其福壽.” 當日男女衣上皆畫彩花, 遊街市, 甚都洽. 始用雨傘, 無雨陽, 皆手擎不廢, 十六日發船, 抵東萊.(정운경, 정민 옮김, 앞의 책, 239~241.)

24) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 辛卯臘月念六日, 大靜官吏, 遇北風漂流. 一日波濤相搏, 崩壓魚鼈. 入舟人益大恐. 至明李正月初四日, 遙見, 一島上白雲如綿, 矗矗撐天. 已而船近島, 左右小船, 錯置如棊布. 遂下陸, 黑衣人數百聚會, 書問曰: “爾等何國人乎?” 以朝鮮人答之, 又問曰: “向者南蠻人, 以詭計毒藥殺島人班飛中石等, 竊財貨而逃. 此後禁令至嚴, 爾等知否?” 曰: “他國人何能知之?” 又盤詰船人姓名及所持貨物甚祥. 又曰: “朝鮮與日本, 和親否?” 蓋懲南蠻事, 恐我人之有詐, 多端以問之也. 其地乃屋鳩島也. 自山川浦長崎島, 抵對馬還歸.(정운경, 정민 옮김, 앞의 책, 248~249.)

25) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 甲申正月初十日, 官奴山海漂流, 十二日. 抵一島下船, 依岸環坐, 隔林聞人語微微. 已而黑衣數百, 佩長短二刀, 一齊來會, 我人等恐恟. 皆攢手號哭之. 彼人書示曰: “此地是日本南界, 亦梁九島也. 前此朝鮮人之漂到, 俺等盡心救護, 好好還去. 且國法無人命殺害事, 勿怖勿怖.” ……一日見擔竹筐賣綿花者, 相交易而綿不稱, 錢不數. 門諸通事, 則曰: “有定價, 不相欺故耳.” 自長崎歷對馬, 七月抵東萊.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 248)

26) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 庚子十一月十四日, 大靜居民元九赫, 漂到日本筑前主神功浦. 倭人護行, 十六日抵長崎. 接人館所. 一日問通事曰: “日本隣接凡幾國?” 曰: “漂人何用之? 爲琉球國甚近, 昔者興兵討之. 人其界, 焚船傳檄曰: ‘日本地狹, 而生齒日蕃. 願借貴國容接焉.’ 琉球人相議曰: ‘彼焚船決死, 兵鋒不可當.’ 遂乞降, 至今和親云.” ……於是書‘日月照乾坤’五大字餘之, 大喜稱謝. 粘其書於壁, 設高卓單置一器餅中插青竹葉冬栢花, 至望日始撤之. 二月發長崎, 三月晦日還渡釜山.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 249~250.)

는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>27)</sup>

1724년(경종 4) 2월 14일 도근천(都近川)에 사는 백성 이진춘(李建春)이 추자도를 지나다가 서풍을 만나 동쪽 바다로 표류하여 9일 만에 대마도에 표착하였다가 동래를 통해 귀환하였다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>28)</sup>

1726년(영조 2) 2월 초9일 김일남(金日南)과 부차웅(夫次雄)이 물건을 팔려고 일행 9명과 함께 배를 탔다가 추자도 근해에서 동북풍이 크게 일어 표류하여 유구국에 표류하였다가 이듬해 북경을 거쳐 동지사 일행과 우리나라로 돌아오고, 4월 18일에 제주로 돌아왔다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>29)</sup>

1729년(영조 5) 8월 18일 신촌 사람 윤도성(尹道成)은 물건을 팔러 일행 30명과 함께 배를 띄워 육지로 향했다가 화탈도를 지나자 비바람이 크게 일어 표류하여 22일 만에 대만에 표착한다. 북경을 거쳐 이듬해 5월 20일 압록강을 건너 귀환하였다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>30)</sup>

27) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 癸卯季四月初八日, 朝天館居民李己得, 發船至中洋, 遙見西海, 浪花接天, 昏昏沈沈. 有一道烟霧氣, 蜂擁而來. 人皆知其爲風. 相議回船之際, 風勢已迫. 而波濤接天. 舵折檣摧, 爲風所驅. 出東洋, 行七日, 遙見天際, 有雲一點. 人爭言海島之上, 雲必浮焉. 彼非島而何? 翌日見之, 淡雲一屯, 如蹲狗, 而左右細縷亘海, 人甚怪之. 夕時漸近, 則雲聚一高山, 而東西一帶平地. 乃是如縷者也. 夜半抵岸, 下船尋泉, 見麥苗已黃. ……見其船, 制樣比汲水船差小. 內外着漆可鑑. 輕快滑澤, 出沒波間, 來往如飛. 自其島過一日海, 抵對馬島. 九月十三日, 發對馬, 中路遇風, 僅泊巨濟.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 241~243.)

28) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 甲辰二月十四日, 都近川居民李建春, 過楸子導遇西風, 漂流東洋. 凡九日抵對馬島西邊. 有倭百餘人來浦邊. 其中官倭指揮之, 以小船纜引我船, 循島隅而行. 行一日入浦口. 通事來問居住, 答曰: “羅州人也. 乘船過珍島, 以西風漂流耳.” 曰: “珍島南有楸子甫吉諸島, 何不依泊?” 答曰: “夜黑風緊, 不能制船, 到貴界耳.” 曰: “若.” 其島幅員大小, 比濟州不加大, 亂石錯峙, 地形崎嶇. 石間時見麥田而甚稀貴. 蓋石多土薄, 不堪田地. 我國釜山等地, 陂田中木麥花歷歷可卞. 海路遠近可知耳. 東南風發船, 一日泊東萊.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 241.)

29) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 丙午二月初九日, 北浦民金日南夫次雄, 以質販發船, 同行凡九人. 過楸子, 東北風大作, 桅檣俱折. 船已出珍島西洋. 翌日海霧罩罩如織. 咫尺難卞. 惟隨風去, 至望日, 見漢拏微微在東北方. 翌日不可見. 其後三十餘日, 四望無一點島嶼. 惟泛泛大洋中. 不知以某風, 流在河樣海, 但占日出入, 辨東西而已. 其間巨浪掀搏, 惡魚出沒. 船之危急者數矣. 三月望間, 極南見一島, 飄飄波間, 船亦向之. 行一二日, 風又轉, 失島之所在. 如此數一, 值北風. 五日緊吹, 船直向其島. 漸漸近之, 而凡舵檣之屬, 或折傷, 不堪用. ……過蘇州常州, 至南京, 渡長江. 從石頭城下, 乘船候風而渡. 江之廣, 幾二千里. 自楊州過山東. 二月初九日, 至北京, 朝鮮通事來曰: “爾等持戶籍戶牌及爾國錢乎?” 對曰: “漂流時皆棄之洋中耳.” 曰: “此於大國爲禁法. 爾等之棄之善矣.” 適值我國冬至使行次, 隨還本國. 四月二十八日, 還渡濟州. 凡離家三閱歲矣.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 244~248.)

30) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 己酉八月十八日, 新邨人尹道成, 以商販發船向陸, 同船凡三十人. 莖過火脫一島名, 日勢已暮. 東北風和雨大作, 夜黑如漆, 不辨方所而往. 翌朝回顧, 則楸子珍島, 已在東矣. 午間有一島, 隱隱當前, 艱辛回舵, 昏後抵島. 而不知船泊處, 下碇海中, 眺望則水邊漁火數三, 把羅列, 遙呼救人, 而竟無答之者. 已而碇索不勝風力中斷, 船又向西. 人皆大恐. 翌朝見東南, 有島雲霧之中, 似是漢拏, 而風逆不得向島. 翌日風勢尤惡, 桅竿及舵尾皆折. 惟隨風飄蕩, 晝夜在洋中. 五六日甘水已盡, 煮海水, 取其凝露, 僅僅沃喉而已. 九月初八日, 有大舶二隻. 張帆掠我船而過. 我人等齊呼救命, 而略不省答. 見其服色, 則唐船也. 初十日有鳥色青狀如鵲, 坐船樑, 移時飛去. 夕時西方微有山形. 翌日其山宛然當船. 風勢又順, 惟向山而行. 十二日丑時, 量船已抵岸. 而波濤洶湧, 且無船梯, 人皆躍下沙渚. 時月已平西, 曉潮方生, 未知高阜可以避潮處. 羣行數里, 忽見橘皮一個, 落在沙中. 皆以爲此必人所行住處, 遂環坐待曉. 平明東見十里許, 帆檣簇立. 西則葭葦, 一望無際. 於是相議曰: “此處必異域也. 而有帆檣處, 不可往也. 行船之人, 人心例多難測. 若疑我輩之挾寶貨, 則見害易矣. 莫如向西, 覓邨家耳.” 於是行蘆葦中, 數里得一細路, 沿路而行, 朝晡時見



1729년(영조 5) 9월 그믐날 도근천에 사는 주민 고완(高完)이 배를 타고 가다가 고래에 부딪혀 배가 가라앉으면서 표류하여 10월 초3일에 일본 오도(五島)에 표착하였다가 장기도와 대마도를 거쳐 우리나라로 돌아왔다. 이 표류기는 정운경의 『탐라문견록』에 수록되었다.<sup>31)</sup>

1770년(영조 46) 12월 25일 장한철(張漢喆)과 김서일(金瑞一) 등은 과거를 보러 서울로 가다가 노어도 근해에서 풍랑을 만나 표류하여 유구제도의 호산도(虎山島)에 표착하였다. 왜구의 습격을 받기도 하고 안남 상선에 구조되었으나 장한철 등이 제주 사람임을 알고 지난날 안남태자가 제주에서 죽임을 당하였다는 이유로 작은 배로 옮겨 뒀으나 다시 청산도에 표착하였다가 서울에 도착하여 과거에 낙방하고 고향에 돌아온다. 고향에 돌아온 장한철은 이 표류사실을 『표해록』으로 남기고 있다.<sup>32)</sup> 장한철의 『표해록』은 『청구야담』의 「부남성장생표대양(赴南省張生漂大洋)」<sup>33)</sup>과 『동야회집』의 「표만리십인전환(漂萬里十人全還)」<sup>34)</sup>으로도 전해지고 있다.

1771년(영조 47) 11월 23일 장사하러 본토로 가려고 33명이 한 배를 탔다가 역풍을 만나

一人坐車上，駕以犀牛，牛大兼常牛三倍。角長四五尺，而色如漆。車中以布傘蔽陽，我人等皆當車拜伏，而言語不通。惟指口扣腹，爲求食之狀。其人自腰間，解布袋出銅錢，人給十數箇。因舉手南指，我人等乃南向而行。不十里有邨家。於是入邨中，一邨男女，聚觀喧譁。而聲音啞嘶，莫解一語也。尹道成以木梢畫地書字曰：“是何邦何地？”有一人就而觀之。亦畫地曰：“大清國臺灣府連界彰化縣大突頭社番通事館也。爾等是何國人物，緣何到此？”尹道成又書答曰：“我等乃朝鮮國人。因公事渡海，遭惡風漂到，而飢餒已甚。願以粥飲相分。”其人曰：“此非餽待之所，他處自有救爾之人矣。”俄有一人携手往一處，有家舍如公廨，鋪席坐之。各啜粥少許。……在館所時，隔壁乃暹羅國使臣所住處。持一鳥而來，頭如鷄冠，其冠赤，脩項長脛，身大如豬。毛羽斑斕可愛。食以生肉。及進貢日，人以錦巾，拭其毛而去塵。而但不知其名，可恨。自北京至蘇杭州，漕河多填淤。發軍開濬，束蘆築堤。一役所必有數萬人。如此者，處處有之。五月二十日，還渡鴨綠江。(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 235~237.)

31) 鄭運經, 『耽羅聞見錄』 乙酉九月晦日, 都近川居民高完, 發船之中洋, 忽有鯨負舟. 舟內欹側甚危. 已而舵端觸其身, 魚遂驚以其尾擊浪, 潛身而去. 波濤洄渦, 四面崩頽, 船暫旋, 小言而止. 人皆憂懼. 須臾西北風大起, 驅船漂東洋, 十月初三日夜半, 抵日本肥前州所屬五島.……蓋倭歷與我國有差也. 此島左右, 有小島某布. 通名五島者甚多. 以水路三日, 抵姜崎. 力對馬還本國. 大抵日本濱海地, 皆水泡石, 黑墳壤. 樸木長青, 大類濟州.(정운경, 정민 옮김, 위의 책, 249.)

32) 장한철, 정병욱 역, 1979, 『표해록』, 범우사, 1~128.; 장한철, 김지홍 옮김, 2009, 『표해록』, 지식을 만드는 사람, 1~284.

33) 金敬鎮, 「赴南省張生漂大洋」, 『靑邱野談』 卷之五 濟州人張漢哲以鄉貢, 赴禮部會闈, 與友人生金及舟者二十四人登船, 風順海濶, 其疾如飛. 忽看西天, 赤日乍透, 一抹烟雲之氣, 起自波間, 雲影日彩, 明滅相盪, 俄而雲成五彩, 半浮半空, 雲下若有物突兀, 而高起依稀, 若層樓高閣, 而遠不可辨矣, 良久日隱重雲, 樓閣之形, 變成萬堞, 層城極目, 橫亘於銀波之上, 逾時而廊開無所睹, 此乃蜃樓也. 篙師驚曰: “是爲風雨之微 慎勿放心也.”……翌日舟子告順風, 可以利涉, 張生乃登舟趨程, 二日到康津, 轉入都下, 戰藝南省, 飲墨後還鄉, 以時年仲冬乘船, 於翌年五月始還, 漂流得還者七人, 四人已死, 一人病臥云. 伊後幾年張生登科, 至高城郡守云.(金敬鎮, 金東旭·鄭明基 共譯, 1996, 「赴南省張生漂大洋」, 『靑邱野談』上, 敎文社, 421~443.)

34) 李源明, 「漂萬里十人全還」, 『東野彙集』 卷七 張漢哲濟州人也. 以鄉貢, 赴南宮會闈, 與友人生金及梢工商人等二十四人登船, 順風, 其行如飛. 忽看西天, 一抹烟氣起自波間, 雲影日光, 明滅相盪, 俄而雲成五彩, 平浮半空, 雲下若有物突兀, 而高起依稀, 若層樓畫閣, 而遠不可辨, 良久日隱霞映, 樓閣之形, 變成萬雉城堞, 橫亘於銀波之上, 逾時而廊開, 此乃蜃樓也. 篙師驚曰: “是爲風雨之微. 慎勿放心也.”……翌日舟子告以順風, 可以利涉, 張生乃登舟趨程, 二日到康津, 轉入京中, 戰藝墨, 而歸挈. 妻趙女作妾, 後幾年登科, 至高城郡守.(東國大學校 漢文學研究所 編, 1991, 『韓國文獻說話全集』4, 太學社, 398~414.

유구국 이강도(伊江島)에 표착하였다가 중국 황성을 거쳐 귀환하였다. 이 표류사실은 동지사 겸 사은사 서경보(徐鼎輔)의 서장관으로 다녀온 김정선(金景善)의 사행기록인 『연원직지』 중의 『유관록』에 수록되었다.<sup>35)</sup>

1796년(정조 20) 9월 21일 이방익(李邦翼)은 서울에 있는 아버지를 뵈 양으로 배를 탔다가 큰 바람을 만나 표류하여 10월 6일 팽호도(澎湖島)에 표착하였다가 이듬해 6월에 귀환한다. 이 표류사실은 박지원의 『연암집』<sup>36)</sup>, 유득공의 『고운당필기』<sup>37)</sup> 등에도 전해지고 있다. 또한 이방익 자신이 직접 지은 것으로 보이는 가사 작품인 <표해가>도 전해진다.<sup>38)</sup>

1818년(순조 18) 4월 10일 최두찬(崔斗燦) 등 50명은 제주 별도포를 출발하였다가 대풍을 만나 16일 만에 중국 정해현(定海縣)에 표착하였다가 중국의 여러 관리와 문사들과 필담하거나 수창하며 6개월 동안 지내다가 귀환한다. 최두찬은 『강해승사록』을 남기고 있다.<sup>39)</sup>

1828년(순조 28) 9월 7일 김광현(金光顯) 7명은 추자도로 고기를 잡으러 발선했다가 큰

35) 金景善, 「留官錄 上, 濟州漂人問答記」, 『燕輶直指』卷之三 夜, 招漂人於炕前問: “爾等自本州, 何年何月日, 以何事, 將向何地發船, 幾日遇何風, 又幾日泊於琉球國何地方, 留此幾月發行, 又幾月到北京, 所過山川風俗, 能有領畧者乎?” 漂人答曰, 去年辛卯十一月二十三日戌時量, 以商賈次, 將向內地, 三十三人, 同載一船, 候風而發. 其翌日午時, 逆風忽起, 海波掀蕩, 船去如飛, 隨波出沒, 諸人皆暈倒失色, 不分東西, 任其所之. 但時時有大島小嶼, 隱見於風波盪漾之外, 或有林木之蒼蔚者, 或有石壁之巉巖者, 雖欲攀登, 舟不可泊, 及夫精神愈迷, 兼以不炊者數日, 人皆昏絕. 自此以後, 都不省何如. 忽一日畧有精神, 開眼視之, 則所處非船而屋, 所見都是生面, 而猶不能出語問之. 又過幾日, 漸次收拾精神, 起坐相視, 則只有二十六人, 僅保一縷, 又有二人, 在傍救護. 故問: “此是何國何地耶?” 其人答: “本係琉球國伊江島.”……凡陸行六千三百餘里, 十二月二十三日, 始到皇城云. 蓋其所經, 路由閩·廣·吳·楚, 則信矣, 而海外漂民之附行外藩使行者, 未必許其極意縱觀. 且其所言, 多與史牒所記差爽, 必是得於傳聞者多, 而未免浮夸而然耳. 曾聞南中諸島間, 多故漂到他國, 供給之厚云. 今見此人, 形貌言辭, 狡猾瀾利, 全無誠樸之意, 安知不亦故漂者流歟. (김경선, 1989, 「연원직지 3, 유관록 상, 제주표인문답기」, 『국역연행록선집』(영인) X, 민족문화문고간행회, 111~115.)

36) 朴趾源, 「別集, 書李邦翼事」, 『燕巖集』卷六 上之二十年, 九月二十一日, 濟州人前忠壯將李邦翼, 將觀其父於京師, 舟遇大風, 至十月初六日, 泊於澎湖. 官給衣食, 留十餘日, 護送至臺灣抵廈門. 歷福建, 浙江·江南·山東諸省, 達於北京, 由遼陽, 明年丁巳閏六月還國, 水陸萬有餘里,……臺灣至廈門, 水路十日. 廈門至福建省城一千六百里, 福州至燕京, 六千八百里. 燕京至我境義州, 二千七十里. 義州至王京, 一千三十里. 王京至康津, 九百里. 耽羅北抵康津南距臺灣, 水路不論, 合一萬二千四百里. (박지원, 신호열·김명호 옮김, 2007, 『연암집』하, 돌베개, 385~394.)

37) 柳得恭, 1986, 「恩暉堂筆記 卷之六, 李邦翼漂海日記」, 『古芸堂筆記』卷六(影印), 亞細亞文化社, 197~199.

濟州人, 前忠壯將李邦翼, 爲觀其父於京師, 丙辰九月二十日, 與五人同舟渡海, 遇西北風大作漂去. 四日望見大島, 意謂日本境, 待泊之際, 又爲東北風所, 驅向西南方, 十月初六日, 泊於中國福建省之澎湖界, 官司問情, 轉送臺灣府, 又送廈門, 至福建省城, 歷浙江·江南·山東界, 至北京, 丁巳閏六月初四日, 渡島滌江. 二十日, 入京, 師與父相見.……李邦翼父, 前五衛將光彬, 曾赴武科, 渡海漂, 至日本長崎島. 自是番舶所湊處, 市里繁華. 有醫士, 延光彬, 至其家, 歡待勸留. 光彬堅請歸國, 醫士引入內堂, 出妖嬌小我, 使拜. 光彬曰: “吾家累千金, 無一箇男. 只有此女. 煩君爲吾女婿, 吾老且死, 千金之財君所有也.” 睇其女齒白如霜, 未鹽鐵汁果是室女也. 光彬大言曰: “棄其父母之邦, 耽慕財色, 投屬異國, 犬彘之不若也. 且吾歸國登科, 富貴可得, 何必君之財與君之女哉.” 醫士知其無可奈何, 而送之. 鄭檢書樞與光彬親熟說此事, 光彬雖是島中武弁, 毅然有守, 可尚也. 彼長崎醫士, 亦知兩國和好已久, 約條甚嚴, 而敢誘上國之人, 極爲妖惡.

38) 李邦翼, 1914, 「표해가」, 『青春』第1號, 新文館, 144~152. ; 李邦翼, 1982, 「표해가」 『校合 歌集』二(影印), 太學社, 298~321. ; 李邦翼, 1982, 「표해가」, 『校合 樂府』上(影印), 太學社, 224~232. ; 李邦翼, 1982, 「표해가」, 『校合 雅樂部歌集』(影印), 太學社, 87~102.

39) 최두찬, 박동욱 역, 2011, 『승사록, 조선 선비의 강남 표류기』, 휴머니스트, 1~542.

바람을 만나 9일 동안 표류하다 중국 보타산(普陀山)에 표착하고, 이듬해 정월 7일에 황성에 도착하였다가 귀환한다. 이 표류사실은 박사호(朴思浩)의 『심전고』에 「탐라표해록」으로 전해진다.<sup>40)</sup>

### 3. 해양 인식의 층위

제주의 선조들은 바다에서 중요한 볼거리를 찾기도 했으니 영주십경(瀛洲十景) 중 성산일출(城山日出)·사봉낙조(沙峰落照)·산포조어(山浦釣魚)가 바로 그것이다. 이처럼 제주 사람들은 바다에서 아름다운 정취를 느끼고 있는데, 이는 곧 바다가 제주 사람들에게 중요한 삶의 공간으로 작용하고 있는 셈이다. 반면에 바다는 제주 사람들에게 극복해야 할 대상이기도 했다. 적어도 다른 지역과의 왕래를 위해서는 제주가 위치한 지리적 특성으로 인하여 모험과 고난의 바다이기도 했다.

제주 바다에 대한 인식은 시대에 따라 변화할 수밖에 없었을 것이다, 왜냐하면 제주 사람들의 생활방식이 달라지면서 바다에 대응하는 방식이 달라지기 때문이다. 배를 운용하는 방식이나 해상 무역 환경 등은 바다에 대한 인식을 크게 지배하였으리라고 생각된다. 특히 돛과 노에만 의지해 제주 바다를 넘나드는 일은 목숨까지 담보하는 중대사였기에 풍랑이라는 악재와 고군분투할 수밖에 없었다. 제주 관련 표해록에 나타난 바다는 바로 모험과 고난의 현장이었기에 이에 대한 인식의 양상을 일별하는 일은 간단하지 않지만 바다의 크기에 대한 생각, 제주 바다의 풍랑에 대한 생각, 제주 바다에서 표류한 사람들에 대한 생각, 해양지리에 대한 생각, 용신에 대한 생각, 고래에 대한 생각, 바다에서의 금기에 대한 생각 등에서 그 인식의 양상을 살펴 보려고 한다.

40) 朴思浩, 1989, 「心田稿, 留館雜錄, 耽羅漂海錄」, 『燕行錄選集』 耽羅人出身金光顯等七人, 戊子九月初七日, 捉魚次, 乘船向楸子島. 初十日, 遇大風簸揚出沒於海濤中, 備嘗危苦凡九日. 始泊南海普陀山, 留定海縣八日, 復乘船. 歷鎮海·寧波·慈谿·餘姚·上虞·山陰·蕭山, 到錢塘, 留四十七日. 復乘船, 歷石門·嘉興·吳江·吳縣·無錫·常州·丹陽·丹徒·楊州·高郵·寶應·淮安·清江, 十二月十六日下陸, 凡水路二千九百七十里. 十七日, 復陸行, 歷山東·桃源·洪花·蘭山·李家庄·板城·蒙陰·新泰·泰安·齊河·禹城·平原·德州·景州·交河·河間·新雄·涿州·良縣. 正月初七日, 到皇城, 凡陸路二千里. 漂人之言曰, “九日海中, 出沒風濤, 不知其幾千里, 而長鯨巨魚, 幾不免吞舟之患者屢矣. 水陸行合五千里之間, 山川樓臺, 人物謠俗, 無文可記, 是所欠也, 第撮其大者而言之. 普陀山, 海中名山, 寺刹精麗, 花卉繁華, 可謂仙境, 而錢塘形勝, 天下所無, 今見北京, 大不如錢塘矣. 湖水如鏡, 二十四橋, 各設虹霓, 錦帆畫舫, 出入於其中. 彩閣丹樓, 一層二層三層四層, 至于五層, 聯絡湖上. 冬暖如春, 花樹交映, 居人皆飯稻羹魚, 錦衣珠珮. 聞東國漂人, 皆競引還家, 各設酒饌, 慰問勞苦, 贖行頗厚, 或醉於笙歌之樓, 或遊於珠璣之市, 如是者四十七日, 而烟柳畫橋, 風簾翠幕, 不知其幾萬家. 其衣食之足, 風俗之厚, 景物之美, 天下之樂地云.” 余於旅燈之下, 問其所經歷, 掇其言, 作漂海錄.(박사호, 1989, 「심전고2, 유관잡록, 탐라표해록」, 『국역연행록선집』(영인)IX, 민족문화문고간행회, 62~63.)

## 1) 바다의 크기에 대한 인식

다음은 장한철이 바다에서 표류하면서 바다의 크기에 대한 인식하고 있는 대목이다. 특히 눈길을 끄는 것은 지구의 남쪽과 북쪽 끝을 ‘주애천허’로 보고 있으며, 동쪽과 서쪽 끝을 ‘석목유사’로 보아 지구를 평평한 것으로 인식하고 있다. 뿐만 아니라 한 무제(漢武帝) 때 장건(張騫)이 사명을 받들고 서역에 나갔던 길에 뗏목을 타고 황하의 근원을 한없이 거슬러 올라가다가 은하수에 거슬러 올라가 견우와 직녀를 만나고 지기석(支機石)을 가지고 돌아온다는 고사를 인용한 대목에서도 이러한 인식을 엿볼 수 있다.

바다란 것은 그 크기가 길이 없을 정도여서 하늘과 땅을 삼키듯 싸고 안고, 해와 달을 거꾸로 세우며 주애천허(朱崖天墟: 중국의 남쪽 끝에 있는 해남도의 동반부의 이름)로써 남북의 애안(崖岸)으로 삼고, 석목(析木: 석목은 성차(星次)의 이름. 여기서는 동쪽을 의미함)·유사(流沙: 중국의 서쪽에 있는 큰 사막. 곧 고비사막)로써 동서의 주저(洲渚)로 삼고 있다. 나로 하여금 만약 장건(張騫)의 뗏목만 얻게 한다면, 그것으로 가히 강의 근원으로 거슬러 올라가 은하(銀河)에 도달할 수 있겠고, 만약 산옹(山翁)의 잎을 얻어 탄다면 가히 만 리를 눈 깜짝할 새 달려 고향에 닿을 수 있겠으나 어찌 그런 이치가 있으리요. 어찌 그런 술책이 있으리요. 오직 꼼짝하지 못하고 죽음을 기다릴 뿐이다.<sup>41)</sup>

## 2) 제주 바다의 풍랑에 대한 인식

지금도 제주에서는 영등할망은 음력 2월 초하룻날 한림읍 귀덕리에 있는 ‘복덕개’라는 포구로 들어온 다음 먼저 한라산에 올라가 오백장군에게 문안을 드리고, 어승생 단골머리부터 시작하여 제주 곳곳을 돌며 봉숭화꽃·동백꽃 구경을 하고, 세경 너른 땅에는 열두 시만국 씨를 뿌려 주고, 갯가 연변에는 우뭇가사리·소라·전복·미역 등을 많이 자라게 씨를 뿌린 후 2월 15일경 우도를 거쳐 자신이 사는 곳으로 돌아간다고 생각한다. 이 때문에 제주 지역에서는 2월을 ‘영등달’이라고 부르며 영등굿을 벌여 영등할망을 대접하는데, 초하룻날은 영등할망을 맞는 영등환영제를 하며 12일에서 15일 사이에는 영등할망을 보내는 영등송별제를 연다. 이처럼 옛 제주 사람들은 매서운 바람이 부는 정월이 지나 2월에는 비록 바람이 잦아들어도 영등달이므로 바다를 건너는 것을 삼갔다. 장마가 지나고 음력 5월에 배를 빨리 달리게 하는 부드럽고 맑은 바람인 박초풍(舶艖風)이 불 때라야 비로소 바다를 건너고 있을 뿐만 아니라 정월은 매서운 바람이 거세게 불고 큰 물결이 진동하는 풍랑의 바다로 인식하고 있다.

무릇 매년 정월은 바로 한창 추울 때로서 매서운 바람이 거세게 불고 큰 물결이 진동하여 부딪치게 되니, 배를 타는 사람들이 꺼리는 때입니다. 2월에 가서야 점차로 바람이 잦아들지만, 제주 풍속은 오히려 연등절(燃燈節)이라 하여 바다를 건너지 못하게 합니다. 또 강남의 조주(潮州) 사람들도 정월에

41) 장한철, 정병옥 옮김, 1993, 『표해록』, 범우사, 38. (張漢喆, 『漂海錄』 「十二月二十六日」 海之爲物, 其鉅無外, 吞包天地, 轉倒日月, 以朱崖天墟, 爲南北之涯岸, 析木流沙, 爲東西之洲渚. 使我而若得張騫之槎, 則可以泝河源而達天漢, 若泛山翁之葉, 則可以瞬萬里, 而到家山矣. 豈有是理? 豈有是術? 惟當束手待死而已.)

는 바다에 나가지 않습니다. 4월에 이르러 매우(梅雨)가 지나가고 난 뒤 시원한 청풍(淸風)이 불면 바다를 다니는 큰 배들이 돌아오니, 이를 ‘박초풍(舶趙風)’이라 부릅니다.<sup>42)</sup>

제주 바다가 파도가 험한 이유는 바로 우리나라의 산천과 연결된 수많은 산봉우리와 산골짜기가 제주 바다 밑에 형성되어 있어 수세의 충격 때문으로 생각하고 있다.

사공이 나에게 묻기를, “탐라의 바다는 바람만 불면 물결이 날뛰며 배도 간혹 가라앉으니 이는 파도가 몹시 험악한 때문이지요. 이제 한라산 이남을 지나가니 바람은 비록 맹렬하니 물결이 험악하지 않으며, 물결은 비록 높으나 배가 위태롭지 않으니 이는 무슨 이치입니까?”한다. 나는 이에, “천하의 지형을 말하자면, 중국은 평원과 광야(曠野)가 많고, 그 변두리는 높은 산과 큰 못이 많지. 그 중에서도 우리나라 산천은 흐르고 솟음이 몹시 급하고, 5리에 산이 하나, 10리에 강이 하나씩 있을 정도로 그 수가 많지. 지맥(地脈)은 백두산에서부터 흘러내려 조선의 땅을 형성했는데, 조선의 여맥(餘脈)이 남으로 내려와 소안(所安)·추자(楸子)·탐라(耽羅) 등이 되고, 동남의한 갈래가 대마(對馬)·살마(薩摩)·대판(大阪) 등 일본 땅이 되었다. 동래(東萊)로부터 일본에, 그리고 해남(海南)으로부터 탐라(耽羅)에 이르기까지 그 사이에는 비록 수천 리나 되는 큰 바다로 막혀 있지만 바다 밑은 천봉만학(千峯萬壑)이지. 이는 조선과 아주 밀접한 산천이다. 그러므로 바다 위에 풍파가 일어나면 배타기가 극히 위험하게 되는 것은 수세(水勢)의 충격으로 바다 밑에 있는 봉우리와 골짜기에 진동되어 부딪히기 때문이다. 그러나 대저 한라산 이남인즉 바다 밑이 평평하게 넓어서 높은 산과 깊은 골짜기에 의해서 격렬한 물결을 일으키는 일이 없지. 그러므로 수세(水勢)가 그리 위험하지 않지.”<sup>43)</sup>

### 3) 제주 바다에서 표류한 사람들에 대한 인식

예로부터 제주에는 돌·바람·여자가 많은 삼다의 섬으로 일컬어져왔다. 이 가운데서도 여자가 많은 섬이라는 이유는 제주의 남자들이 바다에서 조난을 많이 당하였기 때문으로 생각하였다. 성종의 찬진명령으로 귀환하자마자 상복을 입은 채로 청과역(靑坡驛)에 머물면서 찬술한 최부의 『표해록』에서 언급하는 다음의 대목은 이러한 사실을 뒷받침한다. 제주 바다에서 표류하였다가 살아온 사람은 백 명 중에 한두 명에 불과할 정도라고 언급하고 있다. 그 이유는 태국이나 베트남 등과 같이 먼 곳으로 표류하면 돌아오기가 힘들었고, 이들보다 비교적 가까운 중국에 표류하더라도 왜적으로 무고함을 당하여 죽임을 당하기 때문이라는 것이다. 특히 중국에서 왜적으로 무고함을 당하는 일은 최부가 직접 경험한 사실이었기에 더욱 설득력 있게 느껴진다.

42) 崔溥, 朴元燾 譯, 『漂海錄 譯註』, 고려대학교 출판부, 65~66.(崔溥, 『漂海錄』卷之一 「十六日」大抵每歲正月, 正當隆寒之極, 颶風怒號, 巨濤震激, 乘船者所忌. 至二月漸得風和, 濟州俗猶號爲燃燈節, 禁不渡海. 且江南潮人, 亦不於正月浮海. 至四月梅雨既過, 颶然淸風, 海舶初回, 謂之舶趙風.)

43) 장한철, 정병옥 옮김, 앞의 책, 54~55.(張漢喆, 『漂海錄』「十二月三十日」沙工問余曰: “耽羅之海, 則風起浪湧, 舟或淪溺者, 以其波濤之極險也. 今行過漢拏, 以南, 則風雖猛, 而浪不險, 浪雖高, 而舟不危者, 是何理也?” 余曰: “天下之地形, 中土則多平原曠野, 四裔則多高山大澤, 而其中我國, 山川流時促急, 五里一山, 十里一水. 地脈, 來自白頭山, 而闢爲朝鮮之地, 朝鮮之餘脈南下, 而爲所安·楸子·耽羅等諸島, 東南一派, 爲對馬·薩摩·大阪等, 日本之地. 自東萊而距日本, 自海南而距耽羅, 其間雖隔之以數千里大海, 海底之千峰萬壑. 自是朝鮮促密之山川, 故海上風波, 極其危險者, 以其水勢之衝擊, 震博於海底之峰壑也, 若夫漢拏以南, 則海底平行, 無高山深壑之激波揚濤. 故水勢不甚危險也.”)

우리나라 사람으로서, 공무로든 사무로든 제주도에 왕래하다가 바람을 만나서 행방불명된 자가 일일이 셀 수도 없지만 마침내 살아서 돌아온 사람은 열 명, 백 명 가운데 겨우 1-2명에 불과 합니다, 이들이 어찌 모두 바다에 빠진 것이겠습니까? 그중에 표류해서 도이(島夷)들이 사는 섬라(暹羅), 점성(占城)국과 같은 나라로 들어간 사람은 다시 돌아오기를 바랄 수도 없었고, 혹시 표류해서 중국 땅에 이르게 된 사람도 국경시대 사람들이 잘못 왜적으로 무고하고 목을 베어 상을 받는다고 해도 누가 그 실정을 가려낼 수 있었습니까?<sup>44)</sup>

#### 4) 해양지리에 대한 인식

다음은 최부 일행이 바다에서 표류하기 시작하여 6일째 되는 날 동남쪽을 향하여 밤새도록 배가 나아갈 때 최부가 사공들에게 이야기하는 장면이다. 대부분의 설명이 현시점에서도 해양 지리적으로 다름이 없다. 이 중에서도 외국 여러 나라의 위치에 대한 설명이 눈길을 끄는데, 명주는 지금의 영파부로서 양자강 이남에 있다거나 서남쪽에 태국과 베트남과 말레이 반도 서남쪽의 말라카가 위치하고, 정남쪽에 오키나와가 있으며, 정동쪽에 대마도가 있다 함으로써 최부의 해양지리적 식견을 살필 수 있다. 특히 관심을 끄는 대목은 정남쪽으로 가다가 다시 정동쪽으로 가면 여인국이 있다고 하고 있는데, 옛날 선박이 표류하여 여인국에 도착하면 많은 여인들이 남자들을 데리고 갔으나 모두 죽는다는 여자들만이 산다는 곳이다.

신은 권산·고면·이복 등에게 말하기를, “너희들은 키를 잡아 배를 바로잡고 있으니 방향을 몰라서는 안 된다. 내가 일찍이 지도를 훑어보니 우리나라 흑산도에서 동북쪽으로 향해 가면 곧 우리 충청도와 황해도의 경계이며, 정북방은 곧 평안도와 중국의 요동(遼東) 등지요, 서북방은 곧 <우공(禹貢)>에 나오는 청주(靑州)와 연주(兗州) 지역이며, 정서방은 서주(徐州)와 양주(揚州) 지역이다. 송(宋)나라 때 고려와 교통할 적에 명주(明州)에서 바다를 건너왔으니, 명주는 곧 대강(大江) 이남의 땅이며, 그 서남방은 곧 옛날의 민(閩) 지방으로서 지금의 복건로(福建路)요, 서남방을 향하여 조금 남쪽으로 가다가 서쪽으로 가면 곧 섬라(暹羅)·점성(占城)·만랄가(滿刺加) 등의 나라요, 정남방은 곧 대유구국(大流球國), 소유구국(小流球國)이요, 정남방으로 가다가 동쪽으로 가면 곧 여인국(女人國)과 일기도(日岐島)요, 정동방은 곧 일본국과 대마주(對馬州)다. 지금 배가 풍랑에 표류된 지 닷새 동안 밤낮으로 서쪽을 향하여 갔는데, 거의 중국 땅에 닿았을 것으로 생각된다. 불행하게도 또 이 서북풍을 만나서 동남방으로 거슬러 가게 되니, 만약 유구국과 여인국에 이르지 않는다면 반드시 천해(天海) 밖으로 흘러 나가서, 위로 은하수에 닿게 되어 가이없는 곳에 도달하게 될 것이니, 어찌 할 것인가? 너희들은 내 말을 기억하고서 키를 바로잡고 가야만 한다.”라고 하였습니다.<sup>45)</sup>

44) 崔溥, 朴元燾 譯, 앞의 책, 83.(崔溥, 『漂海錄』卷之一 「十九日」我國人爲公爲私往來濟州, 或遭風無去處者, 不可枚悉, 終能生還者, 十百僅一二. 是豈盡沈於海波乎? 其漂人島夷若暹羅·占城之國者, 無復望還, 雖或漂至中國之界, 亦爲邊人所誤, 誣以倭賊, 折馘受賞, 則誰能辨其情乎?)

45) 崔溥, 朴元燾 譯, 2006, 위의 책, 45~46.(崔溥, 『漂海錄』卷之一 「初八日」漂大洋中, 是日陰, 過午, 西北風又作, 舟復退流, 向東南徹夜而行. 臣謂權山·高面·以福等曰: “汝等執舵正船, 向方不可不知. 我嘗閱地圖, 自我國黑山島, 向東北行, 卽我忠清·黃海道界也, 正北卽平安·遼東等處也, 西北卽古禹貢靑州·兗州之境也, 正西卽徐州·揚州之域. 宋

앞서 최부의 이러한 인식은 장한철의 『표해록』에서도 고스란히 나타난다. 대부분의 내용이 비슷하지만 단지 다른 점은 여인국에 대한 이야기 대신 벽랑국과 거인도에 대한 이야기가 새롭게 진술되고 있다. 벽랑국은 이미 <삼성신화>에서도 등장하고 있는바 문헌에 따라 일본국과 혼재되어 나타난다. 그러나 장한철은 벽랑국은 일본의 동쪽에 있다고 함으로써 이들과 다른 인식을 보여주고 있다. 또한 거인도는 곧 전설상의 거인국으로서 『열자(列子)』 「탕문(湯問)」에 의하면, 발해(渤海)의 동쪽에 대여(岱輿)·원교(圓嶠)·방호(方壺)·영주(瀛洲)·봉래(蓬萊)의 다섯 선산(仙山)이 있었는데, 용백국(龍伯國)의 거인이 와서 이 산들을 떠받치고 있던 자라 가운데 여섯 마리를 낚시로 낚아 가버리자 대여와 원교 두 산이 바다 밑으로 가라앉았다고 하는 그 용백국이다. 즉 전설상의 벽랑국이나 거인국에 대해서도 장한철은 사실처럼 인식하고 있음을 알 수 있다.

나는 일찍이 남쪽 바다에 깔려 있는 여러 나라의 지도에 대해서 쓴 많은 책을 열심히 훑어본 적이 있다. 무릇 탐라의 한라산은 큰 바다 가운데 있어서 오직 북으로 조선과 통할 뿐인데, 그 수로(水路)는 980리 남짓하다. 동·서·남의 삼면은 바다가 있을 뿐 땅이 없는데, 넓고 또 넓어 끝이 없다. 일본의 대마도는 한라산의 동북에 있고, 일기도(一歧島)는 정동(正東)에 있으며, 여인국(女人國)은 동남에 있다. 한라산의 정남(正南)에는 곧 크고 작은 유구의 섬들이 있으며 서남에는 안남(安南)·섬라(暹羅)·점성(占城)·만랄가(滿刺加) 등의 나라가 있다. 정서(正西)는 곧 옛날의 민중(閩中), 지금의 복건로(福建路)다. 복건의 북은 서주(徐州)·양주(楊州)의 지역이다. 옛날 송(宋)이 고려와 교통할 때에는 명주(明州)에서 배를 떠나 바다를 건넌다. 명주는 양자강의 남쪽에 있는 지방이다. 청주(靑州)·연주(兗州)는 한라산의 서북에 있는데, 이상 여러 나라는 모두 탐라와는 바다로 막혀서 몹시 먼데 그 거리가 몇 천만 리가 되는지도 모른다. 그 중에서도 가장 먼 곳에 있는 것은 동해에 있는 벽랑국(碧浪國)으로서 일본의 동쪽에 있다. 거인도(巨人島)는 일기도의 동남에 있는데, 인적이 두절되고 백성들에게는 정교(政敎)가 미치지 못해서 이 세상과는 완전히 판판인 곳이다.<sup>46)</sup>

## 5) 용신에 대한 인식

다음에 인용된 지문은 장한철 일행이 호산도에 표착하여 설날 그믐날 비가 오는 날 아침에

時, 交通高麗, 自明州浮海, 明州即大江以南之地也, 西南即古閩地, 今之福建路也, 向西南, 稍南而西, 即暹羅·占城·滿刺加等國也, 正南即大小琉球國也, 正南而東, 即女人國也, 一歧島也, 正東即日本國也, 對馬州也. 今漂風五晝夜, 西向而來, 意謂幾至中國之地. 平幸又遭此西北風, 逆向東南, 若不至琉球國·女人國, 則必流出天海之外, 上達雲漢, 無有涯涘, 云如之何? 汝等其記我言, 正舵而去.”)

- 46) 장한철, 정병옥 옮김, 앞의 책, 36~37. (張漢喆, 『漂海錄』 「十二月二十六日」 余嘗博攷群書, 著南海諸國圖矣. 盖耽羅漢拏山, 在大海中, 惟北通朝鮮, 而水路爲九百八十餘里. 東西南三面, 則有海無地, 浩茫無邊. 日本之對馬島, 在漢拏之東北, 一歧島在正東, 女人國在東南. 漢拏之正南, 即大小琉球也, 西南即安南·暹羅·占城·滿刺加等國也. 正西即古閩中, 今之福建路也. 福建之北, 即徐·楊州之域也. 昔宋之交通高麗也, 自明州發船浮海. 明州即大江以南之地也. 靑州·兗州, 在漢拏之西北, 以上諸國, 皆與耽羅, 隔解絕遠, 不知其相距, 爲幾千萬里. 而其最遠者, 東海之碧浪國, 在日本之東. 巨人島在一歧之東南, 人跡不通, 政敎不及, 自是隔世之別界也.)

보았던 장면을 묘사한 대목이다. 비바람의 천둥을 용신(龍神)이 승천하는 것으로 인식하여, 일행이 바윗머리에 엎드리고 용왕님께 살려달라고 축원하고 있다.

천둥소리와 번개가 검은 구름 가운데서 우르르하고 번쩍번쩍 빛난다. 고래·자라·거북 등이 물결 사이로 뛰어오르며, 달려가 부딪치기도 한다. 참으로 사람이 사는 세상에선 볼 수 없는 장관(壯觀)이다. 모두들, “이것은 곧 용(龍)이 하늘에 오르는 것입니다. 풍우(風雨)의 천둥은 모두 그 신의 변화입니다.”라고 한다. 이윽고 검은 구름이 하늘과 바다 사이를 떠받치며 찢르고 하다가, 크게 한 번 굼틀하더니 바다 위에서 뿌리를 끊고 거뒤틀려 돌돌 뭉치며 높은 하늘을 향해 올라간다. 뇌성은 점점 멀어지면서 서북쪽 하늘에서 울려오고 있다. 얼마 뒤 구름이 걷히고 비가 개니 바다와 하늘은 열리듯 밝아진다. 바로 그때에 양윤하가 나와 땅에 엎드려서는 용을 향해 축원한다. “용왕님, 이제 승천하셨으니 삼가 용왕님 앞에 비나이다. 특별히 호생지덕(好生之德)을 내리셔서 우리들 목숨을 살려주소서.” 또한 그는 막 속에 있는 사람들을 돌아보고, 손을 저어 부르고는 목소리를 같이하여 축원케 하려 한다. 사람들이 모두 나와 바윗머리에 엎드리고서는 윤하가 한 대로 빈다.<sup>47)</sup>

다음에 인용된 지문은 최두찬이 표류하면서 글을 지어 해왕과 선왕께 고하는 대목으로 지극히 신령한 신이므로 표류하는 최부 일행을 육지로 인도하는 도움을 달라고 간구하고 있다. 이러한 모습은 바로 바다에서의 해왕이나 선왕은 뱃길을 인도할 수 있는 수호신으로 인식하기 때문에 나타나는 행동이다.

또 글을 지어서 해왕(海王)과 선왕(船王)의 신(神)에 고하였다. 그 글에 이르기를 “하늘이 쓰기를 용(龍)으로써 하였으나 그 이로움이 만물을 윤택하게 하는 데 있었고, 현원씨(軒轅氏)가 그 배를 만들었으니 백성들이 물을 건너는 것을 병으로 여기지 않게 되었습니다. 지금 우리 뱃사람들은 그 숫자가 50명입니다. 바다 한가운데를 표류하게 되어 뒤집혀서 가라앉을 지경입니다. 배는 어찌 도움이 없으며, 바다는 어찌서 불쌍히 여기지 않습니까. 지극하게 신령한 자는 신이니 자기 직책이 있을 것입니다. 빨리 남모르는 도움을 주셔서 우리를 큰 육지로 인도해주소서.”라고 하였다.<sup>48)</sup>

## 6) 고래에 대한 인식

다음은 장한철 일행이 추자도를 한참 지나서 고래를 목격하고 보여주는 행동들이다. 고래

47) 장한철, 정병옥 옮김, 위의 책, 52~53.(張漢喆, 『漂海錄』 「十二月三十日」 雷聲電影, 轟燁于黑雲之中. 鯨鯢鼃鼉之族, 踴躍奔突於波間. 誠人世間, 所未見之壯觀也. 衆皆曰: “此乃龍升天也, 風雲雷霆, 皆其神變化也.” 良久, 黑雲撐插, 天海之間, 而動搖扶輿, 斷根於海上, 收斂融結, 升向層空. 雷聲漸遠, 響自西北之天矣. 而雲收雨霽, 水天開朗矣. 方其社也, 梁允夏出而伏地, 向龍而祝曰: “龍王之行今升天, 伏乞仰奏香案之前. 特垂好生之德, 以爲拯活我衆命之地也.” 又目幕中諸人, 揮手招招, 欲使齊聲虔祝, 諸人皆出, 伏岩頭祝之, 如允夏之爲矣.)

48) 최두찬, 박동욱 옮김, 앞의 책, 87.(崔斗燦, 『乘槎錄』 「四月十八日」 又爲文, 告于海王船王之神, 其文曰: “天用以龍, 利在澤物. 軒造其舟, 民不病涉. 今我舟人, 厥數半百. 漂蕩中洋, 幾於覆沒. 船何無助, 海何不恤. 至靈者神, 各有職責. 亟賜陰鷲, 導我大陸.”



는 지금도 그렇지만 예전에도 제주도 근해에서 쉽게 볼 수 있었던 모양이다. 그런데 지금과 달리 돛배를 타고가는 옛 사람들에게는 고래가 공포의 대상이었던 듯하다. 고래가 뱃가를 지나가는 모습에 뱃사람들이 흠뻑에 되어 뱃바닥에 엎드리어 관음보살을 암송하며 공포에 떨고 있다. 즉 당대의 고래에 대한 관습적 인식을 드러내고 있는 셈이다.

“저, 저, 저 동쪽 물결 속에 말입쥌. 무엇이 우뚝 솟아 떠 있는덟쇼. 그, 그게 무얼갑쇼.”하고 일러준다. 그 말에 따라 가만히 내다보니 과연 무슨 동물인지, 머리와 꼬리는 물속에 처박은 채 등마루만 반쯤 내어놓고 물위에 떠 있는데, 길이가 족히 서른 발은 넘어 보인다. 사공이 갑자기 손을 휘저으며 보더니 뱃사람들로 하여금 떠들지 못하게 하고는, “저게 바로 고래구나. 고래, 큰 놈은 배를 삼키고, 작다 해도 능히 배를 뒤엎을 텐데……. 저놈하고 부딪히는 날이면 불장 다 보겠네. 다 봐. 아이구, 이를 어찌노.”하며 안절부절못하여 말도 제대로 맺지 못하는데, 그 큰 고래는 아랑곳없다는 듯이 몸을 뒤척이니 물결이 치솟으며 내뿜는 물은 비처럼 쏟아져 내린다. 한번 훌쩍 몸을 날리더니 서쪽을 향해 뱃가를 스치듯 지나가니 물결은 덩달아 길길이 일어나고, 돛대는 꼭 자빠지는 것 같다. 뱃사람들은 모두들 흠뻑이 되어 뱃바닥에 꿇어 엎드리고서는 관음보살만 부지런히 외우기를 그치지 않는다. 이윽고 고래는 멀리 사라져버린다. 물결은 다시 잠들듯 고요해지고 배도 더 흔들리지 않고 잠잠하다. 나는 뱃사람들을 돌아보고, “숨소리를 죽여서 그 고래가 배 있는 줄을 모르게 하는 것이 옳지, 관음보살이란 염불 소리는 무엇 때문에 내는고. 고래가 도를 닦는 중도 아닌데, 어찌 관음보살을 존중할 줄 알까보냐. 설사 관음보살의 혼령이 남아 있다손 치더라도 어찌 능히 그 고래를 막아내고 이 배를 옹호할 수 있겠느냐. 너희는 도대체 관음보살에게 무얼 축원했다는 거냐?”<sup>49)</sup>

## 7) 바다에서의 금기에 대한 인식

옛날의 뱃길은 목숨을 위협할 수 있는 힘든 노정이었기에 지금보다 더욱 매사를 조심하고 신중하여 행할 수밖에 없었을 것이다. 특히 망망대해에서 순항을 방해할 수 있다고 생각하는 언행은 ‘부정탄다’는 관습적 인식과 맞물리면서 금기시됨이 자연스러운 민속신앙처럼 자리잡았다. 다음은 장한철 일행이 12월 25일 제주를 출발하고 얼마 없어 화탈도를 지나면서 표류하기 이전에 일어나고 있는 상황이다. 서울로 과거를 보기 위해 승선했던 27세의 장한철은 자연스럽게 화탈도의 위치가 궁금했을 것으로 보인다. 손으로 화탈도를 가리키면서 제주까지의 거리와 육지까지의 거리를 묻고 있는데, 뱃사람들에게는 금기시되는 사항으로 사공들에게 외면당하는 행위였다.

49) 장한철, 정병옥 옮김, 앞의 책, 22.(張漢喆, 『漂海錄』「十二月二十五日」“彼東之波間, 隆然以浮者. 是何物也?” 余見之, 果有物, 沒其頭, 尾半露, 腴背而浮者, 長可三十餘丈. 沙土忽揮手目之, 使舟人不得譁語曰: “彼乃鯨也. 大可吞舟, 小能覆船. 若與彼物相值, 則難活, 奈何奈何?” 言未已, 長鯨, 翻身起浪, 噴沫作雨. 踊躍向西, 掠過舟邊, 層浪自關, 危檣欲倒. 舟人皆失色, 俯伏於船中, 欲其不相見, 猶誦觀音菩薩之聲, 不絕于口. 頃之鯨去已遠, 波靜舟平. 余責舟人曰: “屏息聲氣, 使彼物不知有舟船, 則可也, 而觀音之聲, 何爲而發也, 彼物非修道之僧, 豈知尊觀音之佛. 觀音之殘魂餘靈, 亦豈能轡羈彼物, 擁護此船耶? 你於觀音, 抑何所祝?”

멀리 점점이 보이는 섬들, 어떻게 보면 붓끝 같고, 다시 보면 아물거리는 돛대처럼 보이는 것이 화탈섬(火脫島)들이 분명하다. 그래서 손으로 그 섬들을 가리키면서, “저 화탈섬엔 사람들이 사나, 살지 않나? 제주에서 여기까진 몇 리나 되나? 그리고 화탈섬에서 육지까진 또 몇 리나 되나?”하고 몇 가지 물어보았으나, 사공은 나만 쳐다볼 뿐 대답이 없다. 그 태도를 보아선 말하고 싶은 것이 있는 모양이지만 말하지 않은 것 같다. 마침 고득성이가 내 옆에 있다가 몰래 나에게 말하기를, “배에서는 본래 손을 들어 섬을 가리켜서는 안 되는 것이지요. 그리고 해상에선 갈 길이 머냐, 가까우냐고 묻지 않는 게 낫습죠. 보통 그것을 꺼리니까요, 해해.”<sup>50)</sup>

#### 4. 맺음말

지금까지 제주 관련 표해록에 나타난 해양 인식을 개괄적으로 검토하였다.

제주 바다에서 표류한 기록은 최부나 장한철이나 최두찬의 <표해록>처럼 개별 작품은 물론 『고려사』나 『조선왕조실록』 같은 사서, 정운경의 『탐라문견록』이나 이익태의 『지영록』 등 여러 개별 작품집 등에서도 폭넓게 전해지고 있다. 표류 시기도 고려시대부터 간헐적으로 나타나기 시작하여 조선시대에 들어오면서 기하급수적으로 늘어나고 있다. 또한 표류 지역도 중국이나 일본은 물론 대만·오끼나와·베트남·캄보디아까지 광범위하다.

따라서 제주 관련 표류 사실을 검토하면서 섬이라는 지리적 위치에서 이른 시기부터 본토와 왕래하면서 제주 바다가 표류의 현장으로서 중요하게 인식될 수밖에 없었던 것으로 이해할 수 있다.

바다에 대한 인식은 바다의 크기, 제주 바다에서의 풍랑, 제주 바다에서 표류한 사람들, 해양지리, 용신, 고래, 바다에서의 금기에 대한 인식 등으로 나누어 검토하였다.

바다의 크기에 대한 인식은 바다란 그 크기가 겹을 없을 정도로 지구의 남쪽과 북쪽 끝을 ‘주애천허’로 보고 있고, 동쪽과 서쪽 끝을 ‘석목유사’로 보고 있다. 또한 한 무제 때 장건이 사명을 받들고 서역에 나갔던 길에 뗏목을 타고 황하의 근원을 한없이 거슬러 올라가다가 은하수에 거슬러 올라가 견우와 직녀를 만나고 지기석을 가지고 돌아온다는 고사를 인용함으로써 지구를 평평한 것으로 인식하고 있다.

제주 바다의 풍랑에 대한 인식은 정월에는 풍랑이 심하여 영등달이 지나고 장마가 끝난 후 음력 5월에 박초풍이 불 때라야 비로소 바다를 건너기 좋다고 생각하고 있으며, 제주 바다가 파도가 험한 이유는 바로 우리나라의 산천과 연결된 수많은 산봉우리와 산골짜기가 제주 바다 밑에 형성되어 있어 수세의 충격 때문으로 인식하고 있다.

제주 바다에서 표류한 사람들에 대한 인식은 표류하였다가 살아온 사람은 백 명 중에 한두 명에 불과할 정도라고 생각하고 있는데, 그 이유는 태국이나 베트남 등과 같이 먼 곳으로 표류

50) 장한철, 정병옥 옮김, 위의 책, 19~20. (張漢喆, 『漂海錄』 「十二月二十五日」 而數點遠嶼之或如筆端, 或如遠帆者, 乃大小火脫之島也. 余以手指點曰: “彼火脫島有居民, 否? 自濟州距此, 爲幾里? 自火脫距北陸, 又幾里也?” 沙工目余而不答. 如有所欲言而不發. 高得成在傍, 密謂余曰: “舟中本不舉手指點. 海上之不問前路遠近者, 俗忌. 卽然不可不知也已.”)

하면 돌아오기가 힘들었고, 이들보다 비교적 가까운 중국에 표류하더라도 왜적으로 무고함을 당하여 죽임을 당하기 때문이라고 인식하고 있다.

해양지리에 대한 인식은 영과부는 양자강 이남에 있고, 서남쪽에 태국과 베트남과 말레이 반도 서남쪽의 말라카가 위치하고, 정남쪽에 유구국이 있고, 정동쪽에 대마도가 있고, 정남쪽으로 가다가 다시 정동쪽으로 가면 여인국이 있고, 벽랑국은 일본의 동쪽에 있고, 거인도는 일기도의 동남에 있다고 인식하여 실제와 전설상의 기술을 혼동하고 있다. 용신에 대한 인식은 비바람의 천둥을 용신이 승천하는 것으로 생각하거나 해왕이나 선왕은 뱃길을 인도할 수 있는 수호신으로 인식하고 있다.

고래에 대한 인식은 고래를 공포의 대상으로 생각하여 당대의 고래에 대한 관습적 인식을 드러내고 있다.

바다에서의 금기에 대한 인식은 손으로 섬을 가리키면서 제주나 육지와와의 거리를 묻는 것을 금기시함에서 느낄 수 있듯이 바다에서의 항해를 내심 두려워하는 심리적 의식이 자리잡고 있음을 엿볼 수 있다.

## [참고문헌]

- 高柄翊, 1988, 『東亞交渉史의 研究』, 서울大學校 出版部.
- 고창석·김상옥 역, 2012, 『濟州啓錄』, 제주발전연구원.
- 金敬鎭 編著, 金東旭·鄭明基 共譯, 1996, 『靑邱野談』上, 敎文社.
- 金東旭·林基中 共編, 1982, 『校合 歌集』二(影印), 太學社.
- 金東旭·林基中 共編, 1982, 『校合 雅樂部歌集』(影印), 太學社.
- 金東旭·林基中 共編, 1982, 『校合 樂府』上(影印), 太學社.
- 김봉옥·김지홍 뒤집, 2001, 『옛 제주인의 표해록』, 전국문화원연합 제주도지회.
- 金錫翼, 洪琦杓·白圭尙·金새미오·孫基範 譯註, 2015, 『耽羅紀年』, 濟州文化院.
- 東國大學校 漢文學研究所 編, 1991, 『韓國文獻說話全集』4, 太學社.
- 東亞大學校古典研究室 編, 1965, 『譯註高麗史』, 東亞大學校出版社.
- 柳得恭, 1986, 『古芸堂筆記』卷六(影印), 亞細亞文化社.
- 李益泰, 金益洙 譯, 1997, 『知瀛錄』(影印), 濟州文化院.
- 민족문화추진회, 1985, 『국역 대동야승』, 민족문화문고간행회.
- 민족문화추진회, 1989, 『국역고려사절요』, 민족문화문고간행회.
- 민족문화추진회, 1989, 『국역연행록선집』, 민족문화문고간행회.
- 朴趾源, 1989, 『燕巖集』(影印), 景仁文化社.
- 박지원, 신호열·김명호 옮김, 2007, 『연암집』하, 돌베개.
- 소재영·김태준 편, 1985, 『旅行과 體驗의 文學 : 일본편』, 민족문화문고간행회.
- 소재영·김태준 편, 1985, 『旅行과 體驗의 文學 : 중국편』, 민족문화문고간행회.
- 소재영·김태준 편, 1987, 『旅行과 體驗의 文學』, 민족문화문고간행회.
- 尹致富, 1994, 『韓國海洋文學研究』, 學文社.
- 이혜순, 1996, 『조선 통신사의 문학』, 이화여자대학교 출판부.
- 張 華, 林東錫 譯註, 2011, 『박물지』, 동서문화사.
- 장한철, 『漂海錄』(筆寫本)
- 장한철, 정병욱 옮김, 1993, 『표해록』, 범우사.
- 장한철, 김지홍 옮김, 2009, 『표해록』, 지식을 만드는 사람.
- 鄭東愈, 南晩星 譯, 1971, 『晝永編』(影印)(上), 乙酉文化社.
- 정운경, 정민 옮김, 2008, 『탐라문견록 : 바다 밖의 넓은 세상』, 휴머니스트.
- 조규익·최영호 엮음, 1994, 『해양문학을 찾아서』, 집문당.
- 조용호·최재남 외, 2015, 『고전문학과 바다』, 민속원.
- 崔 溥, 『崔錦南漂海錄』(國史編纂委員會所藏本)
- 최 부, 윤치부 주해, 1998, 『註解 표해록』, 박이정.
- 崔 溥, 朴元焄 譯, 2006, 『漂海錄 譯註』, 고려대학교 출판부.
- 崔康賢, 1982, 『韓國紀行文學研究』, 一志社.

崔斗燦, 『乘槎錄』(奎章閣本)

최두찬, 박동욱 역, 2011, 『승사록, 조선 선비의 강남 표류기』, 휴머니스트.

현용준, 2007, 『제주도무속자료사전』, 각.

『朝鮮王朝實錄』(한국고전종합DB)

■ abstract

## Maritime Awareness in the Sea Drift Records Related to Jeju Island

Chi-Boo Yoon

Department of Elementary Education  
for Korean Education Major  
Teachers College  
Jeju National University

Ancient records on wreckage that took place in the seas off the coast of Jeju (the largest island off the southern coast of the Korean Peninsula) are found in many different publications. These books include individual essays (or *The Pyohaerok* in the collective term) by Choi Bu, Jang Han-cheol and Choi Du-chan, and history books such as *The Goryeosa* (also known as *The Annals of the Goryeo Dynasty*, a history book of Goryeo, a Korean medieval kingdom established in A.D. 918) and *The Joseon Wangjo Sillok* (also known as *The Annals of the Joseon Dynasty* or *The True Record of the Joseon Dynasty*, a history book of Joseon, a Korean dynastic kingdom established in A.D. 1392), as well as collections of journals, including *The Tamna Mungyeonnok* by Jeong Un-gyeong (a travel journal from the Joseon era) and *The Jiyeongnok* by Yi Ik-tae (an official journal by Yi Ik-tae, former Jeju Governor from the Joseon era). Unlike the sporadic comments on wreckage-related events in the Goryeo era, descriptions on similar occasions were more frequently recorded in the documents from the Joseon dynasty. The spatial background ranged from China and Japan to farther places such as Taiwan, Okinawa, Vietnam, and Cambodia.

Reviewing the above-mentioned historic cases will lead to the understanding that people had inevitably recognized the seas of Jeju for their significance as sites where wreckage occurred since ancient times. Evidently, wreckage was closely related to the increased sea travel between Jeju (with its distinctive feature of geographic isolation) and the mainland.

To comprehend how people viewed the sea in the ancient times, this paper explores their viewpoints from seven different perspectives: the conceptual size of the sea; the winds and waves of Jeju's seas; the people that went adrift in the seas of Jeju; maritime knowledge in ancient times; belief in Yongshin (an imaginary sea creature resembling a dragon that was traditionally worshiped as a god); ideas about whales; and taboos related to sailing.

Some of the records connoted the immeasurable size of the sea in general, describing its vertical length from the north to the south as *Juae Cheonheo* and the horizontal one from the east to the west as *Seongmok Yusa*. On the other hand, another record mentioned Zhang Jian's Journey from the Han dynasty of China, which assumed flatness of the earth. The folktale describes Zhang's journey in which he allegedly traveled to some of the countries located far west of China by the order of Emperor Wu of

Han. According to the story, he sailed a raft for a seemingly endless voyage to the uppermost stream of the Yellow River (or Huang He). Finally reaching the Milky Way, he met Gyeonu (Niu Lang in Chinese) and Jingnyeo (Zhi Nu in Chinese). Gyeonu and Jingnyeo are the couple from the Northeast Asian folktale titled The Cowherd and the Weaver Girl. Zhang Jian's Journey says that he returned with Jigiseok (Zhi Ji Shi in Chinese, referring to the stone known to be used by Zhi Nu to fix her loom) from the Milky Way.

When it comes to the winds and waves of Jeju's seas, the lunar equivalent to January brought heavy winds and high waves as recorded in the afore-mentioned books from the Goryeo and Joseon eras. It was suggested that the lunar equivalent to May, with its cool breeze called Bakchopung, was the best time for sailing because it had no strong winds, unlike those that blew in the lunar equivalent to February by the power of Yeongdeung (the shamanistic goddess of wind), nor the subsequent period of Jangma (the seasonal torrential rain).

It was also stated that the winds and waves were extreme in the seas near Jeju due to the energy of the water, resulting from the local submarine topography of Jeju. According to the afore-mentioned records, Jeju's waters contained peaks and valleys that stemmed from mountain ranges and rivers on Korea's mainland.

Looking with a focus on people, only one or two out of 100 people survived from maritime accidents that took place near Jeju. One of the reasons lies in the improbability of return trips from far regions such as Thailand and Vietnam. Another reason is that even if one went adrift near China (relatively close to the Korean Peninsula), he or she would end up being executed for the false accusation that branded seafarers as raiders.

Exploration into the ancient maritime knowledge found that China's Ningbo was recognized as a region located south of the Yangtze River, while the southwestern part of the river was considered home to Thailand, Vietnam, and Malacca (the southwestern part of the Malay Peninsula). The descriptions continued to describe the Ryukyu Kingdom as the nation due south of the said river, while Tsushima an island due east. Traveling further toward the due south and then to the due east, one would reach Yeoguk (or Yeoringuk, referring to the nation consisting solely of women). The country called Byeongnangguk was located east of Japan, whereas Geoindo (the island of giants) was southeast of Ilgido (the ancient Korean term for Ikishima, or the ancient Japanese state of Ikikoku). As illustrated in these examples, those that wrote the legendary narratives lacked a clear understanding of their whereabouts and the surrounding lands.

It can be inferred by reading the tales of Yongshin that rainstorms were believed to symbolize the dragon-shaped god ascending to heaven while Haewang (the shamanistic god of the sea) and Seonwang (the shamanistic god of the ship) were considered divine patrons that guided the sea routes.

Comments on whales imply that the sea creature was perceived to arouse fear, well-presenting the customary recognition of whales at the time.

Sea-related taboos included a ban on pointing a finger to an island to ask how far it was from Jeju or Korea's mainland. This taboo connoted people's hidden fear of sailing in the sea.

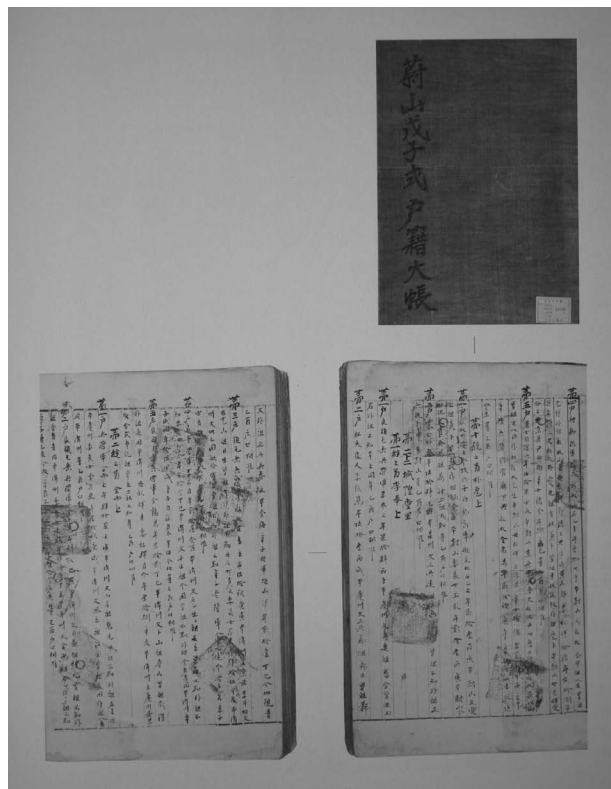
## 조선시대 제주 해녀 울산으로 간 까닭

고광민(목포대학교 도서관문화연구원 연구원)

『울산 역사 속의 제주민 —두모악·해녀 울산에 오다—』

2016년 울산대곡박물관 특별전 도록의 이름이다. 특별전 도록의 핵심 내용은 다음과 같다.

조선시대 울산지역에는 제주도 사람들이 거주했다. 이들은 왜 울산에 왔던 것일까? 울산의 여러 자료에 이들의 존재가 기록되어 있어 매우 흥미롭다. 두모악<sup>51)</sup>은 조선시대 제주도를 떠나 육지로 와서 살았던 사람들을 일컬었다. 『경상도 울산부 호적대장』 가운데 두모악이 등장하고 있어 주목된다. 두모악은 1609년(광해군 1), 1672년(현종 13), 1684년(숙종 31), 1708년(숙종 34) 호적대장에 기록되어 있다. 1609년 기유식(己酉式) 호적대장은 두모악이 11호 정도 확인된다. 남면(南面) 대대여리(大代如里) 2호, 남면 온양리(溫陽里) 9호였다. 1672년 호적대장에는 부내면 제10 백련암리(白蓮巖里)에 187호가 거주하고 있는 것으로 나온다. 백련암리는 현재 울산 북구 연암동 일원에 해당된다. 1684년에는 부내면 제21 성황당리(城隍堂里)에 197호가 거주하고 있었다. 성황당리는 현재 울산 중구 반구동 일원에 해당된다. 1705년에는 부내면 제23 성황리(城隍里)에 192호가 거주하고 있었다. 1708년 호적대장에는 부내면 제22 성황당리(城隍堂里)에 185호가 거주하고 있는 것으로 나온다(사진1).



[사진1] 울산 무자식(戊子式) 호적대장, 서울대학교 규장각 한국학연구원(규14985).  
1708년, 울산 부내면 제22 성황당리에 두모악(제주도) 185호가 거주하는 것으로 나온다

51) 두모악(頭毛岳)은 달리 두무악(頭無岳)이라고도 한다. 이는 한라산의 이칭으로 울산 등지 해변에서 잠수하며 살아가는 제주인을 지칭한다(필자 고광민의 주).



울산부 호적대장을 통해 두모악은 18세기까지 육지인과 격리된 가운데 그들 나름의 특수 부락을 이루어 생활해 왔다는 사실을 알 수 있다. 두모악은 대체로 천인(賤人)으로 대우를 받았다. 이들은 그 나름의 부락을 형성하고 그들 사이에 혼인을 했다. 두모악은 육지인이 꺼리는 존재였고, 관청으로부터 특정한 역을 부과 받았고, 그 주거와 출입도 통제되었다.

조선시대, 제주도 사람 ‘두모악’들은 왜 울산으로 갔을까. 친한 대접을 받으면서 왜 울산에서 살았을까. 울산과 그 주변 지역 어촌마을 사람들의 미역발 생태와 제주 해녀들의 관계에서 그 생태적 배경을 추적하여 보고자 한다.

#### [사례1] 경북 경주시 감포읍 오류4리 조성근씨(1937년생, 남)

이 마을 사람들은 미역발을 ‘미역돌’이라고 한다. 이 마을 미역돌은 개인 소유다. 한 가호에서 3, 4개의 미역돌을 소유하는 경우도 있다. 조씨는 6남 중 3남으로 태어났다. 미역돌을 물려받지 못했다. 30세 때 우씨 소유의 미역돌을 샀다. 미역돌 이름은 ‘아랫거랑밑’이었다.

음력 10월 중에 미역돌의 잡초를 땀다. 조간대 잡초는 여자들이 호맹이로 땀고 수심 2m까지의 잡초는 남자들이 썰게로 땀다(사진2). 수심 2m 이하의 미역돌은 제주도 출신 해녀들이 잠수하여 호맹이로 땀다(사진3).



[사진2] 썰게와 돌매기(2016년 10월 17일, 경북 울진군 매화면 오산2리) 촬영 이해연  
이 마을 박선동씨(1935년생, 남)가 ‘썰게’로 돌매기를 하고 있다



[사진3] 기세호맹이(길이 25.2cm, 날 길이 5.8cm, 날 폭 6.4cm)

부산광역시 기장군 일광면 칠암리에서 제주도 출신 해녀 고씨(1942년생, 여)가 쓰던 것이다

음력 2월에 미역을 땀다. 조간대 미역은 여자들이 낮으로 땀고, 수심 2m까지의 미역은 남자들이 설낮으로 땀다. 수심 2m 이하의 미역은 제주도 출신 해녀들이 잠수하여 낮으로 땀다.

조간대에서 수심 2m까지의 미역들을 ‘썰게자리’라고 하는데, 썰게자리 미역은 일조량이 풍부하니 미역이 꼬들꼬들하고 폭이 좁았다. 썰게자리 미역은 비쌌다. 수심 2m 이하의 미역들을 ‘호맹이자리’라고 하는데, 호맹이자리 미역은 일조량이 부족하니 미역이 무르고 폭이 넓다. 호맹이자리 미역은 값이 낮다.

#### [사례2] 울산광역시 동구 주전동 장만조씨(1939년생, 남)

이 마을 소유 미역밭은 남쪽 ‘보밀’부터 북쪽 ‘선굴’까지 9개(지경, 돛방, 물목, 엉근돌, 생이돌, 큰불, 끝돌, 선돌, 노랑돌)로 나누어져 있었다.

미역돌마다 괄주들을 배정시켰다. 이를 ‘돌제비’라고 하였다. 미역돌 돌제비를 끝내고 나서 다시 돌제비로 하나의 미역돌을 가호의 숫자만큼 나누었다. 그러니 미역돌마다 으뜸을 따로 둘 필요가 없었다.

음력 9월부터 10월 사이, 주로 남정네들이 배를 타고 ‘썰게’라는 도구로 수심 2m까지 미역돌의 잡초를 제거하였다. 이를 ‘돌 맨다’고 하였다. 그리고 수심 3~4m의 미역돌 잡초는 제주도 출신 해녀들을 고용하여 땀다. 해녀들의 제초도구는 ‘기세호맹이’였다(도3). 현재 해녀들의 하루 돌매기 품삯은 15만원이다.

음력 2월 중에 미역을 땀다. 미역돌 꼭대기의 것은 여자들이 낮으로 땀고, 수심 2m까지는

남자들이 설날으로 땀다. 수심 2m 이하 미역은 제주도 출신 해녀들이 잠수하여 낚으로 땀다. 해녀는 그날 따낸 미역 중에서 10분의 1을 품삯으로 받았다. 미역은 수심이 깊어갈수록 가치가 떨어졌다.

### [사례3] 울산광역시 울주군 서생면 나사리 최정숙씨(1947년생, 여)

이 마을 소유 미역밭은 남쪽 ‘안섬밭’부터 북쪽 ‘납닥돌’까지 5개(앞바당, 대장밭, 여담네밭 밑에, 술안, 독바우)로 나누어져 있었다.

이 마을 사람들은 음력 8월 중에 미역돌을 배정하였다. 이를 ‘제비 뽑는다’고 하였다. 스스로 “곽주(藋主)”라고 하였다. 곽주는 대부분 여성들이었다. 곽주들은 사공 한 사람을 선임하였다. 사공은 배를 소유하고 있는 남자였다. 곽주들은 사공의 배를 타고 다니면서 잡초도 제거하고 미역도 땀다.

음력 9, 10월 중에 미역돌에 붙은 잡초를 제거하였다. 이를 ‘몰일’이라고 하였다. ‘몰’은 모자 반과의 해조류를 말한다. 몰일은 물을 제거하는 일이라는 말이다. 여성 곽주들이 ‘씨레’라는 도구로 잡초를 제거하였다. 잡초를 제거한 미역돌에는 미역이 그만큼 많이 붙어 자랐다.

정월과 음력 2월에 미역을 땀다. 보통 곽주들은 낚으로 미역을 땀고, ‘설날꾼’들은 물속의 미역을 땀다. 미역을 배에 신고 와서 여러 개의 미역더미를 만들어놓고 분배하였다. 이를 ‘짓가리’라고 하였다. 사공은 곽주마다 신발 한 짝씩 모아 바구니에 담았다. 미역더미마다 신발을 올려 놓았다. 자기 신발이 있는 미역더미를 신발 주인이 차지하였다. 이를 ‘원짓’이라고 하였다. 사공과 배의 몫으로 미역 한 더미를 차지하였다. 이를 ‘사공짓’이라고 하였다. 설날꾼 3명의 몫으로 미역더미 하나를 받았다. 이를 ‘설날꾼짓’이라고 하였다. 설날꾼이 되는 것은 쉽지 않았다. 이 마을 전체 여성 노동자 중에서 10분의 1 정도가 설날 기능을 보유했다.

설날꾼이 따내지 못하는 물속의 미역은 제주도 해녀들이 따냈다. 곽주들과 해녀들은 서로 6 : 4 비율로 나누었다. 곽주들은 6등분의 미역을 가지고 서로 나누었고, 해녀들은 4등분을 가지고 서로 나누었다.

### [사례4] 부산광역시 기장군 일광면 이천리 이동마을 방현호씨(1936년생, 남)

이 마을 소유 미역밭은 남쪽 ‘줄바위’에서 북쪽 ‘양물채’까지 4개(검등돌, 방돌, 악진바위, 양물채)로 나누어져 있었다. 이 마을 사람들은 미역밭을 ‘미역돌’이라고 하였고 음력 10월 중에 미역돌을 분배하였다. 이를 ‘미역돌 가르다’고 했다. 1970년대 무렵, 이 마을은 50여 가호로 구성되었다. 종이쪽지에 미역돌 이름을 적어 마당에 펼쳐 놓고 가호마다 한 사람씩 종이쪽지 한 장씩 잡으면 정해진 미역돌의 1년간 ‘곽주(藋主)’가 되었다. 곽주들은 미역돌마다 대표 한 사람을 선임하였다. 이를 ‘모개비’라고 하였다. 모개비는 으뜸에 해당되는 말이었다. 곽주들은 모개비의 지시에 따랐다.

동지(양력 12월 22일경) 무렵, 미역돌에 붙은 잡초를 제거하였다. 이를 ‘썰게질한다’고 하였다. 모개비가 “썰게질 하러 나오세요!”라고 소리를 질렀다. 곽주마다 ‘썰게’를 들고 나왔다. 썰

게는 팽이를 편 모양의 쇠붙이를 자루에 박아 만든 것이다.

미역돌 잡초는 수심이 깊은 곳보다 얕은 곳에 많았다. 잡초의 종류는 대왕물, 무가사리[石草], 우무가사리, 진도바리, 도박 등이었다. 양손으로 썰게를 잡고 미역돌에 붙은 잡초를 제거하였다. 썰게질은 남녀가 같이 했다. 잡초를 제거한 미역돌에는 그만큼 미역이 많이 붙어 자랐다.

미역은 수심에 따라 ‘돌미역’과 ‘물미역’으로 분류했다. 수심 1m까지의 미역을 돌미역, 그 이하의 미역을 물미역이라고 하였다. 음력 2월부터 돌미역은 곽주들이 모두 출어(出漁)하여 낮이나 설날으로 땀다. 모개비는 미역더미(‘패기’라고 함)를 띄엄띄엄 만들어놓았다. 가호마다 각각 1깃씩 차지하였다. 이를 ‘원짓’이라고 하였다. 그리고 모개비는 구성원 몫의 1깃과 함께 모개비 몫으로도 1깃을 더 차지하였다. 이를 ‘모개비짓’이라고 하였다. 이렇게 미역 깃을 나누는 것을 ‘짓가리’라고 하였다.

이어서 물미역을 땀다. 채취 대상의 물미역은 수심 2m 정도까지였다. 미역돌마다 사공 한 사람이 배를 가지고 나왔다. 배에 몇 사람의 아낙네를 태웠다. 이때의 아낙네를 ‘설날꾼’이라고 하였다. 설날꾼은 물미역을 따는 여성 기능인이었다. 설날을 물속에 드리우고 한쪽 발로 설날을 걸어 휘돌리며 물미역을 땀다. 따낸 물미역을 여러 개를 묶어서 배 가까운 곳으로 던졌다. 사공은 갈퀴 따위로 물미역 더미를 건져 올렸다. 그리고 미역을 나누었다. 가호마다 1깃, 사공 한 사람과 배 1척 몫으로 1깃, 그리고 설날꾼 3명 몫으로 1깃을 차지하였다. 설날꾼들끼리 각각 배당의 깃을 서로 나누었다.

수심 2m 이하의 물미역은 제주도 출신 해녀들이 물속으로 들어가 따냈다. 곽주와 해녀들은 6 : 4의 비율로 나누었다. 곽주들은 6등분의 미역을 가지고 서로 나누었고, 해녀들은 4등분의 미역을 가지고 서로 나누었다. 그리고 제주도 해녀들은 이 마을 갯밭에 있는 성게, 해삼, 전복, 소라, 우무가사리 따위는 자유롭게 땀다.

#### [사례5] 부산광역시 기장군 일광면 칠암리 고씨(1942년생, 여)

고씨는 제주도 출신 해녀다. 29세가 되는 해에 이 마을로 와서 해녀작업으로 생계를 꾸렸다. 31세가 되는 해에 이 마을 남자와 혼인(婚姻)하였다. 이 마을 미역들은 여러 곽주들이 1년 주기로 소유했다. 미역돌에 붙은 수심 2m까지 미역을 ‘설날미역’, 그 이하의 미역을 ‘물미역’이라고 하였다. 고씨는 해마다 음력 10월 중에 미역돌 물미역 밭의 잡초를 땀고, 그 값으로 품삯을 받았다. 잡초를 매는 일을 ‘돌맨다’, 그리고 그 값을 ‘돌맨값’이라고 하였다. 돌맨값은 그때그때 달랐다.

정월 보름 이전, 고씨는 미역돌 주변에 자라는 참몰을 따고 고씨가 딴 참몰의 3분의 1 정도를 품삯으로 받았다. 음력 2월, 설날미역은 곽주들 중에서 여성 설날꾼들이 땀고, 물미역은 제주도 출신 해녀들이 땀다. 이때마다 고씨가 딴 물미역 중의 3분의 1 정도를 품삯으로 받았다.

미역돌 곽주들은 미역과 참몰만 소유하였고, 그 이외 해산물을 제주도 출신 해녀들이 자유롭게 딸 수 있었다. 음력 5월부터 8월까지의 우무가사리를 땀다. 음력 9월부터 10월까지의 양장구와 성게, 그리고 도박을 땀다. 동짓달과 섣달에는 해삼을 잡았다. 해삼 중에는 더러 흥해삼

도 있었다.

울산과 그 주변 갯마을 사람들은 미역돌을 공동 또는 집단으로 소유하였다. 사례1의 마을 사람들은 개별적으로, 사례2, 3, 4의 마을 사람들은 공동으로 소유했다. 미역돌 수심 2m까지, 소위 ‘설낫미역밭’은 스스로 잡초도 뺐고 미역도 뺐다.

울산의 사례에서 사례2 태화강 북쪽 마을의 설낫꾼은 남자였고, 사례3 태화강 남쪽 마을의 설낫꾼은 여자였다.

미역돌 수심 2m 이하, 소위 ‘물미역밭’의 잡초 매기와 미역 따기는 제주도 출신 해녀들의 몫이었다. 제주도 출신 해녀들은 그 값으로 일정한 품삯을 받았다. 참물 이외의 해산물은 제주도 해녀들이 자유롭게 따면서 생계를 꾸릴 수 있었다. 조선시대, 제주 해녀들이 울산과 그 주변 갯마을로 삶터를 옮겨갔던 배경도 바로 이 때문이었다.



[사진4] 제주도 출신 해녀들의 물질(2016년 10월 14일, 경북 경주시 감포읍 오류4리)

이 마을에 거주하고 있는 제주도 출신 해녀들이 물질을 하고 있다.

■ abstract

## Why did Jeju Haenyeo go to Ulsan during the Joseon Dynasty

Kwang-Min Ko

Institution for Marine & Island Cultures

Mokpo National University

During the Joseon era, Ulsan (a city located on the southeastern tip of the Korean peninsula) became home to a large population from Jeju (the largest island off the southern tip of the Korean peninsula). What could be the push factors of their migration? Interestingly, many historic documents found in the city of Ulsan provide records on the existence of migrants from Jeju. The term *Dumoak* from the Joseon period referred to those Jeju natives that left the island of Jeju and settled on Korea's mainland. Being a nickname for Hallasan (the mountain located in the central part of Jeju Island), *Dumoak* was used to refer to the native people of Jeju residing in such places as Ulsan that made their living by diving in the coastal seas. Notably, *The Census Register for the Ulsan Region, Gyeongsang Province* (from the Joseon dynasty), jotted down the details of *Dumoak*. The state-recorded family register implies that the people called *Dumoak* had been isolated from the original settlers in the mainland area by the 18th century, creating a unique village of their own. In general, *Dumoak* were classified as Cheonin (the term that referred to lower class people in the Joseon era). As earlier mentioned, they resided in the villages they had created for themselves and married within their community. They were shunned by the original settlers on the mainland, took the responsibility of providing specialized labor for the nation, and further, had restricted options for residence in and entrance to towns other than their own. Why did *Dumoak* have to move to Ulsan and be treated as people of lower class in the Joseon period? The answers may lie in both the ecology related to the so-called 'field of sea mustard' in Ulsan and the neighboring fishing villages, as well as the relationship between the people of those villages and the haenyeo who migrated from Jeju. In detail, Jeju haenyeo were responsible for removing weeds and collecting sea mustard in the sea mustard fields in the near waters. The women divers from Jeju were paid for the afore-mentioned labor. Additionally, they were allowed to collect as much seafood as they wanted, to earn a living for themselves. This ecological background offers explanation into the reasons why Jeju haenyeo relocated their livelihood to Ulsan and the neighboring coastal villages in the Joseon era.

## 제주 해양생물자원의 특성과 가치

### -자리돔, 놀래기류, 바리과어류, 양식광어의 번식특성과 이용을 중심으로-

이영돈·이치훈(제주대학교 해양과학연구소)

바다와 강 등 수권(水圈)이 지구 면적의 70% 정도를 차지한다. 수권의 생물생태 특성은 육상의 생물생태 못지않은 다양성을 가지고 있으나 특성 탐색과 구명범위는 미약한 실정이다.

제주바다의 생물자원은 미생물, 플랑크톤, 해조류, 무척추동물, 척추동물 등으로 구성하고 있다. 이 연구는 제주연안에 서식하는 어류와 양식어종인 광어와 붕마리 중심으로 번식생리 생태 연구결과들과 적용사례를 논하고자 한다. 우리나라 한반도와 제주바다 연안에 분포하는 어종은 1,000여종이며 이중 제주연안에 서식하는 어종은 700 여종으로 우리나라 바다에 서식하는 어류의 70%를 차지한다(김 등 2005). 이러한 어류의 종 다양성은 다양한 해류 - 난류성 쿠로시오해류의 영향과 겨울철 한류성이 강한 황해 저층수의 유입, 여름철 양자강물의 유입, 계절풍에 의한 해황변동, 제주연안 용천수자원 등 - 구성과 먹이사슬 생태의 안정적 조성에 기인하는 것으로 사료된다.

제주 한라산이 봄, 여름, 가을, 겨울 뚜렷한 계절을 가지는 것처럼 제주바다도 사계절이 뚜렷하다. 제주의 육상 숲은 5월에서 10월까지 울창하고 11월에 낙엽이 지는데, 바다 해조숲은 12월에서 5월까지 울창하고 수온이 상승하는 여름철에는 해조 엽이 쇠퇴한다.

제주 연안에 서식하는 자리돔, 놀래기류, 바리과 어류(붕마리, 다금바리(자바리), 능성어(구문쟁이)) 그리고 광어의 계절에 따른 번식생리 생태 특성과 적용사례를 중심으로 논하고자 한다.

### 조사방법

자리돔은 주로 제주 서귀포시 보목동 연안에서 채집하였고 산란시기 비교를 위하여 성산과 모슬포 연안에서 월별로 채집하였다. 자리돔은 잡이는 썰물과 밀물이 교차하는 정조(물 흐름이 약한 때)시기에 자리 그물을 펼쳐서 자리돔을 거린다. 채집한 자리돔은 연구실로 옮겨 체장과 체중을 계측한 후 해부하여 뇌(뇌하수체포함), 생식소(정소, 난소), 간을 관찰 후 절취하여 고정액에 고정 보관한다. 기관의 조직과 세포상태를 현미경으로 관찰하기 위해 파라핀 절편방법 절차를 거쳐 호산성색소 eosin과 염기성 색소 haematoxylin를 비교 염색하였다. 생식소 발달상태를 탐색하기 위해 생식소중량지수(gonadosomatic index, 생식소중량/체중×100)를 조사하였다.

놀래기류는 제주시 함덕 연안에서 제주대학교 해양과학연구소 연구조사선을 이용하여 낚시 채집을 하였다. 채집한 놀래기류는 황놀래기, 어렁놀래기, 용치놀래기, 놀래기 4종이다. 놀래기

류의 생식소발달과 성전환 특성을 분석하기 위한 조직학적 방법은 자리돔의 조직 조사방법과 동일하다.

바리와 어류인 자바리(제주명 다금바리), 능성어(제주명 구문쟁이), 붉바리는 수산물 유통업자를 통하여 구입하였다. 구입한 바리와 어류는 제주대학교 해양과학연구소 사육수조에 적응시키면서 사육하였다. 바리와 어류의 건강한 수정란 확보를 위하여 광주기와 수온에 적응하는 생리특성을 탐색하였다. 광주기와 수온에 적응하는 생리특성을 이용하여 년중 상시에 수정란 생산하는 시스템을 운영하였다. 환경에 적응하는 생리적 인자들은 탐색하기 위해 kisspeptin, 생식소자극호르몬 관련인자들을 분자생물학적인 방법(RT-PCR)을 이용하여 분석하였다. 바리와 어류 난의 난문과 정자의 미세구조는 전자현미경적인 방법으로 관찰하였다.

양식광어의 사육환경 적응특성을 이용한 체성장 향상 연구는 광어양어장 사육수조에 광주기 조절시스템을 설치하여 사육하면서 생식소발달과 체성장 등을 조사하였다.

## 결과 및 고찰

### 1. 자리돔

자리돔은 제주를 대표하는 바다 물고기중 하나이다. 자리돔은 척박한 시대에 제주도민에게 주된 단백질원 공급역할을 담당하였다. 제주 연안 자리돔은 낮 길이가 길어지고 수온 상승하는 5월부터 생식소가 발달하기 시작하여 7월에 주 산란을 하는 하계산란 어종이다 (그림 1, 이와이, 1987). 자리돔 난은 부착란

으로 수컷이 산란장을 만들어 정돈하면 암컷이 산란장 암반, 자갈 등에 방란하여 부착시킨다. 수컷이 부착란에 정자를 방정하면 수정된다. 수컷이 수정란에서 자어가 부화되어 나올 때 까지 산란장을 지킨다. 제주에서는 보리가 익어서 수확할 때 자리젓갈을 담근다. 이시기에 자리돔의 생식소는 적당하게 발달한 상태다. 자리돔의 영양 상태가 양호

하여 핏감으로 식감이 가장 좋은 시기이다. 잘 익은 자리젓갈은 밥도둑이다. 그리고 11월에 접어들면 (지금은 출 베는 시기가 사라졌지만) 자리돔 복부는 지방으로 가득 찬다. 이시기 자리돔 간은 지방간 상태이다. 지방간 상태는 겨울을 나기위해 동물성 플랑크톤 먹이가 풍부한

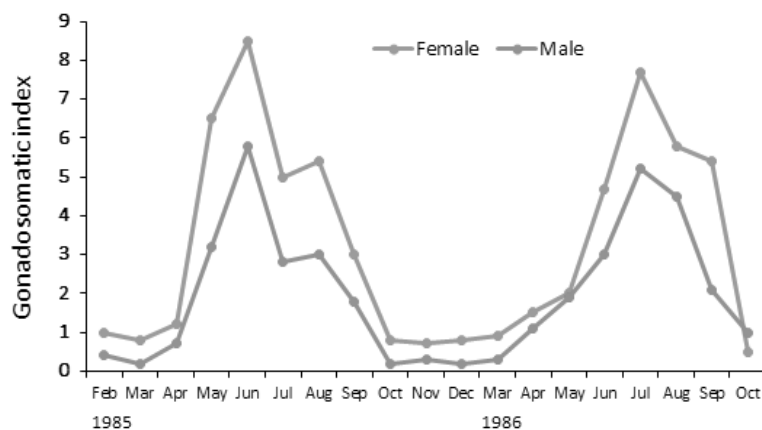


그림 1. 자리돔의 생식소중량지수 월별 변화



시기에 영양을 저장한다. 자리돔의 복부지방과 지방간은 환경에 적응하는 생존전략의 방편이다. 자리잡이 하시는 어부들이 “자리돔은 일년에 두 번 알을 가진다”라고 하시는 말씀에 수궁이 간다. 왜 자리돔이라고 부릅니까? 질문에 고민 고민 하다가 자리를 지키는 습성을 가져서, 제주 연안 가까이에 서식하는 자리돔은 곳 자리, 섬 주변에 서식하는 자리돔은 섬 자리 그래서 자리돔이라고 부르지 않을까? 라고 했는데 정답처럼 되어 간다. 이웃 일본에서는 자리돔이 물속에서 유영하는 모습이 참새들이 떼를 지어 날아다니는 모습과 비슷하다하여 참새돔(스즈메다이)이라고 부른다. 제주사람들은 자기 동네 자리돔 맛이 제일 좋다고 자랑한다. 자리돔은 지역마다 해류 흐름 세기의 차이와 먹이생물 조성의 차이에 따라 유의성이 없는 약간의 차이는 나겠지만 아마도 어린 시절부터 입맛에 길들여진 맛 때문이 아닐까 싶다. 제주 연안의 자리돔자원이 급격히 감소하는 추세에 제주도와 어민간의 합리적인 자원관리방안이 필요한 시점이다.

## 2. 놀래기류

제주연안 서식하는 어령놀래기, 용치놀래기, 놀래기의 산란시기는 자리돔 처럼 여름철에 산란하는 하계산란형 이다. 황놀래기는 10월~11월에 산란하는 추계산란형 이다. 놀래기류의 특성은 암컷으로 성장하여 성숙 후에 수컷으로 성전환하는 자성선숙형 자웅동체이다. 놀래기, 용치놀래기, 황놀래기의 수컷은 처음부터 수컷이 개체(1차 수컷)와 암컷이 수컷으로 성전환 개체(2차 수컷)이 공존한다 (그림 2, 이등 1993).

놀래기의 산란시기 산란행동을 보면 1차 수컷은 암컷 5~10여 마리와 짝짓기 행동을 하는 반면에 2차 수컷은 암컷 한 마리와 짝짓기를 한다. 성숙시기 1차 수컷의 정소 무게가 2차 수컷의 정소 무게 보다 2~3배 된다. 놀래기 수컷의 정자 생산량 능력에 따라 짝짓기 행동생태가 다르다. 여름철에 산란하는 놀래기의 산란시시간은 만조에서 간조에 접어들 때 산란하여 간조에 접어드는 물흐름으로 수정란이 연안 외해로 이동하도록 한다.

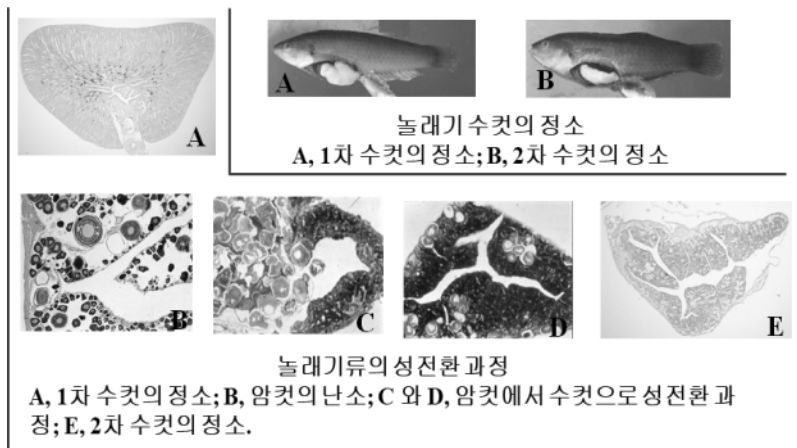


그림 2. 놀래기류의 성전환과정의 생식소 조직변화

## 3. 바리과 어류

해산 바리과 어류는 전 세계적으로 159종이 분포하고 있다(FAO, 1993). 바리과 어류는 세

계적으로 수요 증가로 시장 가격 형성이 높기 때문에 지나친 남획으로 연안 자원이 급격하게 감소하는 어종이다. 제주연안에 서식하는 바리와 어류는 자바리, 능성어, 불바리, 홍바리 등 12종이 분포한다 (김 등 2005). 이들 바리와 어류는 놀래기류와 같이 자성선속형 자웅동체이고 여름철에 산란하는 하계산란형이다. 자연에서 바리와 어류의 수컷은 대부분 암컷에서 성전환 개체이다.

자연에서 바리와 어류의 성숙년령은 빠른 개체는 3살 이상, 늦게 성숙하는 어종은 5~7년 이상 소요된다, 바리와 어류 어미자원이 남획되면 자원 복원이 어려운 번식 특성을 가지고 있다. 바리와 어류가 서식하는 연안 국가들은 바리와 어류 양식연구 개발과 양식상용화에 많은 투자를 하고 있다. 제주연안에 서식하는 바리와 어류 중 시장 기호도가 높아서 양식상용화 가능성이 높은 불바리, 자바리, 능성어를 대상으로 번식특성과 사육환경에 적응하는 생리적 특성을 탐색하였다. 불바리, 자

바리, 능성어 성숙난의 동물극에 하나의 난문이 위치한다. 이들 난문경 각각  $5.91 \pm 0.57 \mu\text{m}$ ,  $7.23 \pm 1.63 \mu\text{m}$ ,  $6.22 \pm 0.69 \mu\text{m}$  전후로 유사하다 (그림 3, 김 등, 2011, Kim et al., 2013).

난자는 난문을 통하여 정자를 받아들이고 수정돌기를 형성하여 다른 정자가 들어오는 것을 방어한다 (그림 4).

불바리의 상시 수정란 생산은 장주기 조건의 광주기와 사육수온  $20^\circ\text{C}$  전후에 적응하는 생리적 특성을 이용하였다 (Oh et al., 2016), 이러한 사육환경 조건은 불바리 비 산란시기인 10월부터 처리하여 불바리의 생식소 발달과 번식생리 관련 인자(FSH $\beta$ 와 LH $\beta$  mRNA)의 발현양상을 조사한 결과, 생식소중량지수는

$3.3 \pm 0.2$ 로 증가하였고, 난소내에는 난경  $400 \mu\text{m}$  이상의 난황구기 난모세포가 대부분을 차지하는 성숙단계로 발달하였으며, 번식생리 관련 인자인 FSH $\beta$ 와 LH $\beta$  mRNA 발현량이 급격하게

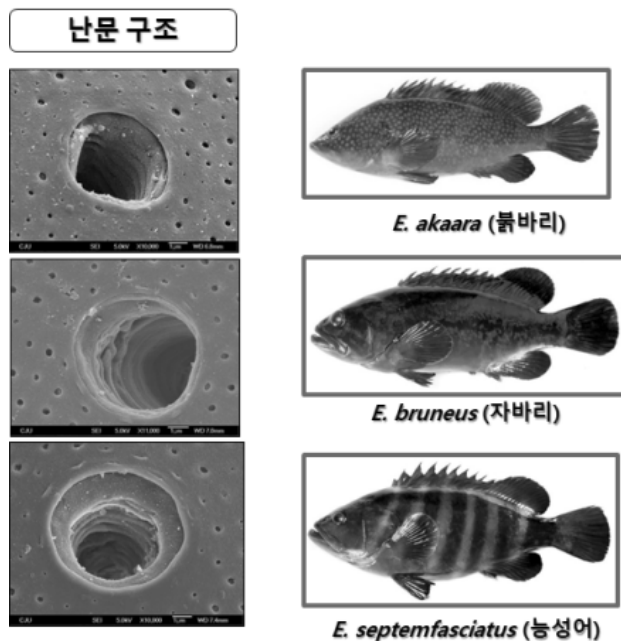
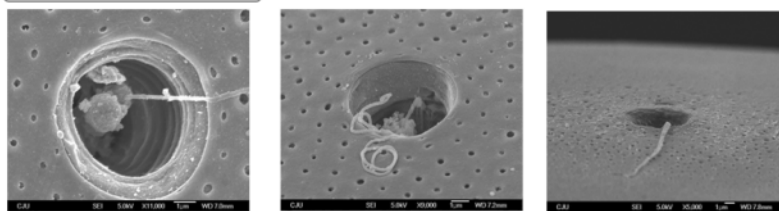


그림 3. 바리와 어류의 난문 구조와 형태

수정(정자의 난문 진입)



수정 후 난문의 봉쇄(수정돌기)

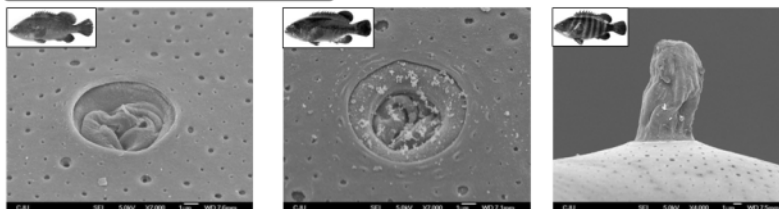


그림 4. 바리와 어류의 수정과 수정돌기 형성과정

증가하였다 (그림 5).

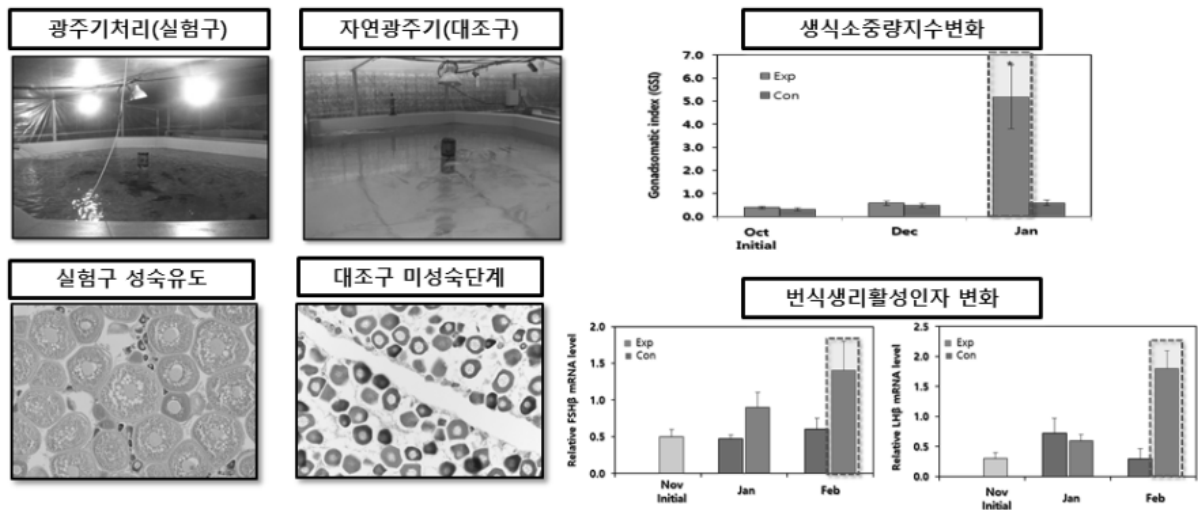


그림 5. 붉바리 상시 성숙유도시스템운영과 성숙 관련인자 활성변화

성숙이 유도된 붉바리에서 수정란 생산과정은 그림 6과 같다. 수정란은 분리부성란이며 크기는 700  $\mu\text{m}$  정도이다. 붉바리 종자는 부화일수에 따른 로티퍼, 알테미아 등 동물성 플랑크톤과 배합사료의 먹이 공급과 수온조절로 생산하였다 (그림 7). 2017년 붉바리 종자 4만5천 마리를 말레이시아 수출하였다.

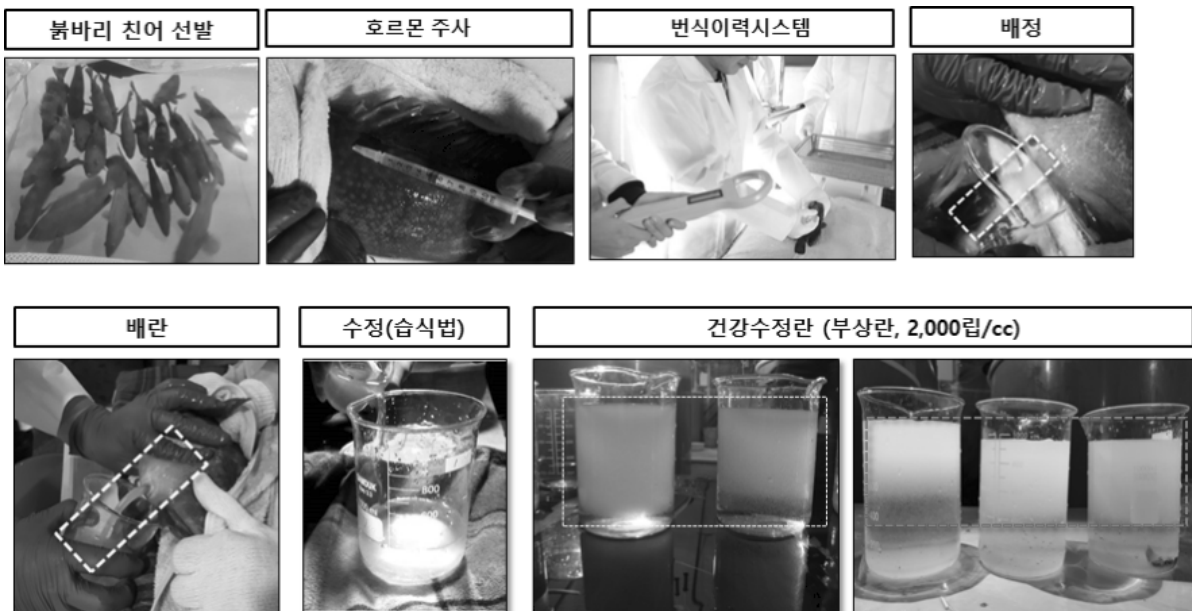


그림 6. 붉바리의 최종 성숙유도와 수정란 생산 과정

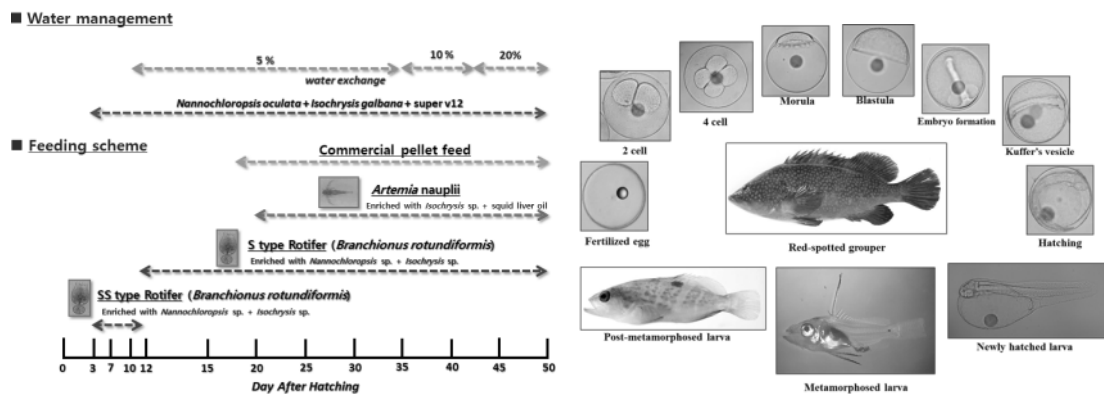


그림 7. 붉바리 종자 생산 먹이 계열 및 붉바리 수정란 발생과 자치어 성장

## 4. 양식광어

제주양식광어는 제주에서 생산하는 농수산물 중에서 유일하게 세계일류상품으로 선정되었다. 우리나라 양식광어 연간 생산량 5만톤 중에 2만5천 톤 전후를 차지하고 일본과 미국 그리고 동남아시아 등 대외 수출은 10% 차지한다. 현재 제주양식광어는 세계 최고 수준을 가지게 된 것 중에 하나가 제주의 자연환경 조건이다. 제주에는 용암해수(염지하수)를 가지고 있다. 용암해수의 청정성과 수온 16 ~18℃를 유지하는 향상성을 가진다. 광어 어미관리 사육 적수온이 18 ~20℃이다. 1989년~1991년에 광어 수정란 생산이 용암해수와 광주기를 조절 통하여 년중 가능하게 되어 세계 경쟁력을 가지는 원동력이 되었다. 최근 대광어(체중 2Kg)를 생산하는 과정에서 광어가 성숙란을 포란하는(알배기과정) 산란시기를 대부분 거치게 되어 산란시기 후 면역력 저하와 체중 감소로 폐사율 증가와 상품성이 떨어지는 애로사항을 겪고 있다. 이를 해소하기 위해 광어의 생식소 휴지기 상태를 지속적으로 유지하는 광주기 조건에 적응시켜 알배기 과정 없이 건강한 광어를 생산하였다 (그림 8, 김 등 2013).

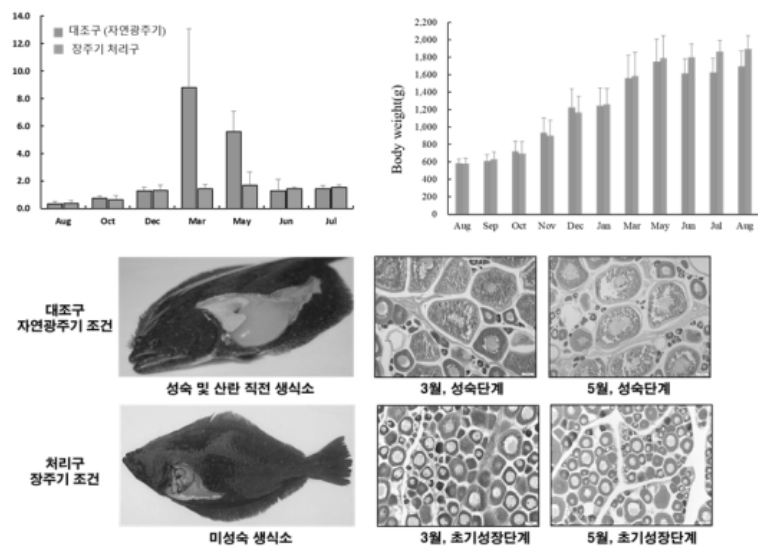


그림 8. 장주기에 적응하는 양식광어의 생식소발달

## 5. 참고문헌

- 김익수, 최윤, 이충렬, 이용주, 김병직, 김지현. 2005. 한국어류대도감. (주) 교학사.
- 김성훈, 이치훈, 김형배, 이영돈. 2011. 바리과 어류의 수정 전·후 난문과 정자의 형태학적 연구. 수산공동학술대회 발표요약집, 부산, 2011.5. pp. 252.
- 이영돈, 이택열. 1987. 자리돔의 생식주기에 관한 연구. 한국수산과학회지. 20: 509-519.
- 이영돈, 고환봉, 김형배, 박인석, 이정재. 1993. 자성선숙어(protogynous fish)의 성전환. 제주대학교 해양연보. 17: 115-127.
- FAO. 1993. FAO Species Catalogue Vol. 16. Groupers of the World. PP. 1-10. FAO Rome.
- Kim BH, Lee CH, Hur SW, Hunr SP, Kim DW, Suh HL, Kim SY, Lee YD. 2013. Long photoperiod affects gonadal development in olive flounder, *Paralichthys olivaceus*. Dev. Rerpord. 17: 241-246.
- Kim SH, Lee CH, Song YB, Hur SW, Kim BH, Lee YD. 2013. Ultrastructure of late spermatids and spermatozoa during spermiogenesis in longtooth grouper *Epinephelus bruneus* from Jeju, Korea. Tissue & Cell. 45: 261-268.
- Oh SB, Lee CH, Kim BH, Hur SP, Boo MS, Baek HJ, Kim HB, Soyano K, Lee YD. 2016. Early onset of puberty at elevated rearing water temperature in red spotted grouper, *Epinephelus akaara*. In: Proc. 8<sup>th</sup> International Symposium on Fish Endocrinology. Sweden, 28 Jun ~ 2 Jul, 2016, pp 94.

■ abstract

## Features and Values of Marine Bioresources of Jeju:

Reproductive features and use of damselfish, wrasses, groupers, and olive founder

Young-Don Lee

Chi-Hoon LEE

Marine Science Institute

Jeju National University

This study examines the application of data on the ecological features of the reproduction of damselfish (*Chromis notata*), wrasses, groupers including red spotted grouper (*Epinephelus akaara*), Dageumari (*Nippon spinosus* Cuvier (i.e. longtooth grouper (*E. bruneus*)), Gumunjaengi (i.e. seven-band grouper (*E. septemfasciatus*)), and cultured olive founder (*Paralichthys olivaeus*), all of which inhabit coastal areas of Jeju (the island off the southern tip of the Korean Peninsula).

Damselfish caught in the seas off the coast of Jeju are classified as a summer-spawning species that begin to develop their gonads in May (with lengthening daytime hours and rising water temperatures) and mostly spawn in July. After the male creates the spawning ground, the female lay eggs in rocky or pebbled areas in order for the eggs to remain stationary. The male then releases its sperm over the immobile eggs for fertilization. The reproductive ecology of damselfish is remarkable in that the male guards the spawning ground until the fry finally hatch.

Wrasses such as *Pteragogus flagellifer*, *Halichoeres poecilopterus*, and *Halichoeres tenuispinis* feature reproduction that takes place in the summer months much like that of damselfish. Another wrasse called *Pseudolabrus sieboldi* is an autumn-spawning species that breeds from October to November. Wrasses are known for their sexual characteristic of being protogynous hermaphrodites, which grows as females until their genital organs change into that of a male. Notably, the *Pseudolabrus sieboldi* has two different types of male: the initial phase male (originally born as male) and the terminal phase male (born as female and later changing into a male).

Groupers are found in many areas across the globe, and feature 159 species in total. Of them, 12 species inhabit the Jeju Seas, including the longtooth grouper (*E. bruneus*), seven-band grouper (*E. septemfasciatus*), red spotted grouper (*E. akaara*), and blacktip grouper (*E. fasciatus*). Like wrasses, groupers are also protogynous hermaphrodites and spawn in the summer. In terms of maturation, after hatching they can become adults in three years at the earliest or in five to seven years at the latest. Naturally, mostly males experience sex reversal from being females. The adaptive features of maturation apply to the aquaculture of red spotted grouper, resulting in the all-year-round production of fertilized

eggs and healthier fry that are exported to other countries.

Cultured olive flounder (*Paralichthys olivaeus*) is one of the Jeju's agri-fishery products that boasts world-class quality, taking up 50% of the national total yield. Jeju has seen a steady growth in the export of cultured olive flounder to Japan, the US, and many Southeast Asian countries. The recent production trend represents the preference of large-sized olive flounder weighing 2kg. During production, however, most fish undergo the breeding period when they brood (or incubate) matured roe. Fish with decreased immunity and weight loss after brooding result in such problems as an increased mortality rate or diminished commercial value. Since olive flounder's ecological feature is such that they can easily adapt to new aquaculture conditions, this offers a solution to the afore-mentioned problems. A photoperiodic adjustment is adopted to create a time of diapause of developing gonads, which leads to no roe incubation and helps culture healthier fish.

## 종달리 소금의 상품화 방안<sup>1)</sup>

홍선기(목포대학교 도서관문화연구원 교수)

### 1. 소금의 필요성

소금(salt, NaCl)은 현대사회에서 우리에게 매우 익숙하고 필수적인 화학물이다. 과거 인류 문명과 소금에 대한 역사적 중요성에 비하여 최근 소금에 대한 이용성은 매우 낮아졌는데, 그것은 아마도 소금의 가격과 밀접한 관계가 있을 것이다. 역사적으로 소금은 인류 사회에 중요한 구성요소로 작용해 왔고, 특히 소금자원을 쟁취하기 위한 전쟁은 많이 알려지고 있는 사실이다. 소금은 인간의 생명 유지, 특히 산소와 영양분의 운반과 공급에 필수적인 요소로서 신체 대사활동을 균형 있게 유지하는데 중요하게 사용된다. 소금의 화학적 특성은 인간의 촉각, 후각, 그리고 입맛을 조절하며, 뇌로부터 신경자극 전달을 가능하게 할 뿐 아니라 체질(산성, 염기성)을 유지하는데 작용한다. 소금의 과다섭취가 고혈압이나 각종 인체 질병에 원인이 된다는 학설이 많지만, 소금의 중요성에 대한 논의는 그러한 문제를 뛰어넘는 인류사적인 차원에서 다뤄지고 있다고 본다.



- |                                                                                                                                      |                                                                                                                     |                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 태평양 키리파스의 크리스마스섬</li> <li>• UN의 개발원조로 조성된 염전</li> <li>• 천일염</li> <li>• 일본 회사의 소유</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국 티벳자치구 히말라야산맥 해발5000미터에서 채굴</li> <li>• 암염</li> <li>• 항산화력이 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 오키나와</li> <li>• 천일염</li> <li>• 홍조류 폴리페놀 함유</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|

그림. 1. 세계의 소금 (Greece, China, Okinawa)

1) 본 원고는 2016. 8. 19일 목포대 목포캠퍼스에서 개최된 <2016 섬의 인문학 학술대회>의 자료집의 원고를 받쳐, 재정리한 것임.



소금의 주요 생산방법은 채굴과 추출의 두 가지이다. 특히 바닷가 근처에 형성된 연안사회에서는 해수나 염생식물을 열이나 햇빛에 노출시켜서 소금을 추출하기도 하였다. 한편 내륙사회에서는 암염의 위치를 찾기 위하여 노력하였고, 또한 발견한 암염지대를 지키기 위해 싸웠다. 연안과 내륙사회는 서로 무역망을 가지고 있었으며, 때로는 서로의 소금 자원을 약탈하거나 지배하였다. 해수를 이용하여 소금을 추출하는 기술을 언제부터 터득하였는지는 정확하게 알 수 없지만, 아마도 도자기가 발명된 시기(~15,000년전) 보다는 앞서지 않았을 것으로 추정된다. 소금 추출방법이나 과정이 표준화 된 시기는 정확하지가 않다. 소금물을 모아 세라믹 용기에 넣고, 그것을 불에 놓고 물을 끓였다. 소금물이 끓으면서 부드러운 반죽 형태가 되면 그것을 모아서 작은 용기에 넣고 냉각시킨다. 일단 소금 결정화 과정이 시작되면 작은 용기는 쪼개지게 되고, 이후 단단하면서도 쉽게 운반할 수 있는 케이크 형태의 소금이 떨어져 나온다.

소금 생산을 위해서는 다양한 도구가 필요하다. 세라믹 용기(혹은 토기)가 소금을 생산하는데 사용된 것은 자염과 같은 제염방식을 활용한 지역에서는 매우 유사한 사례이다. 해안가에서의 소금 생산과정은 필요한 시기에 자신이 만든 소금을 내다 팔 수 있거나 수요를 맞출 수 있도록 저장하는 특별한 장치가 있어야 했다. 전형적인 가정용 소금 생산자는 피지의 시카토카(Sigatoka) 사구에서 발견되었고<sup>1)</sup>, 보다 더 정교하고 복잡한 소금 생산 활동을 나타내는 용기는 스페인의 신석기 시대인 Molino Sanchón II의 지역에서 발견된다<sup>2)</sup>.

## 2. 다차원 산업의 가능성

6차산업<sup>3)</sup>은 1차 농림수산업, 2차 산업의 제조, 가공업, 3차 서비스 유통업의 절차를 복합하여 효율성을 높이는 산업이다. 이미 일본에서는 2000년대 초부터 지역활성화 차원에서 다양한 해산물을 활용한 6차 산업 상품을 생산해 오고 있으며, 소상품, 다품목, 지역성을 가미한 지역 토착산업과 연계하여 부가가치를 증대시키고 있다. 특히 소금과 소금을 활용한 생물산업은 섬 국가인 일본이 가지고 있는 산지 특성을 살려서 고품격으로 활성화 할 수 있는 6차 산업으로 육성되고 있다. 일본 자체적으로 생산하는 천일염(우리나라 갯벌염전 같은 형태)는 사라졌지만, 기타 다양한 방법으로 소금을 생산, 시판하고 있다. 일본은 2002년부터 소금 판매 자유화, 수입자유화에 의하여 해외 산지의 소금이 자유롭게 유통하게 되었다. 특히 자연식의 유행하면서 해외 소금에 대한 지명도가 높아지는 상황에서 소금의 안정성과 품질의 측면에서 소비자의 안

1) Burley DV, Tache K, Purser M, and Balenaivalu RJ. 2011. An archaeology of salt production in Fiji. *Antiquity* 85(327):187-200.

2) Guerra-Doce E, Delibes de Castro G, Abarquero-Moras FJ, del Val-Recio JM, and Palomino-Lázaro ÁL. 2011. The Beaker salt production centre of Molino Sanchón II, Zamora, Spain. *Antiquity* 85(329):805-818.

3) 6차산업의 개념: 6차 산업이란 농촌에 존재하는 모든 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품, 특산품 제조가공 및 유통판매, 문화, 체험, 관광, 서비스 등을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창조하는 활동을 의미함.

전을 위한 행정지도가 필요하게 되어「식품표시에 관한 공정경쟁규약」을 기초한 인정 마크를 받는 소금이 판매되도록 하였다.

현재 일본에서 시판, 생산되고 있는 소금은 암염, 해수염(湖鹽), 기타 해외 특수염을 포함하여 150여 종이 된다<sup>4)</sup>. 대만에 경우에도 마찬가지이다. 이전에 일본에 의하여 전수받은 천일염전이 폐쇄된 이후, 현재는 관광체험의 공간으로 활용되고 있을 뿐 아니라, 새로운 공법으로 해염(sea salt)을 생산하여 판매하고 있다.



그림 2. 다차산업으로서의 소금의 재생(왼쪽: 베트남 견저 유네스코생물권보전지역 천일염전과 염부, 가운데: 대만의 소금 전통 천일염은 현재 존재하지 않지만, 과거 생산하였던 주요 염전에서 관광상품으로 소규모 만들고 있다, 오른쪽: 일본의 소금 소금의 소상품, 다품목을 통하여 소비자의 선택의 폭을 넓히고, 시장에서의 경쟁력을 확보해야 소금의 질도 향상된다.)

### 3. 섬 소금의 변화와 미래 적응

섬의 육지에서는 논밭농사, 바다에서는 바다농사(어업과 양식), 갯벌에서는 해조류 양식, 낙지채취, 그리고 염전에서는 소금경작이 있다. 이러한 4종류의 1차 산업이 한 섬에서 계절별로, 지역별로, 지형별로 이뤄가고 있는 곳은 한국의 신안군 다도해가 유일하다고 본다. 유사한 일본에서는 갯벌 염전의 활동은 전무하다. 엄밀하게 말하자면, 소금밭은 이미 6차산업의 특성을 가진 공간이라고 본다. 1차 생산(물채우기, 건조), 2차 가공(간수빼기), 3차 유통의 선순환적인 프로그램에 의하여 소금밭에서 소금은 생산된다. 따라서, 이곳에서 소금의 생태, 문화가 형성되는 것이라 볼 수 있고, 그것을 활용한 체험도 종합적으로 이뤄진다.

우리나라의 갯벌염전이 남아 있는 것은 어쩌면 매우 행운이라고 본다. 산업과 인프라, 심지어 생활의 모든 것이 선진국형으로 급속하게 바뀌었고, 과거 염전이었던 곳 (특히 인천 주안, 소래 주변 염전)은 흔적을 찾을 수 없지만, 신안군의 다도해는 아직도 원형(아주 가까운)을 갖추고 있다. 과연 소금 만들기에서 제주는 어떻게 하여야 할 것인가.

4) 青山志穂. 2010. 塩図鑑. 東京書籍

#### 4. 제주 종달리 소금의 복원 의의

‘소금하면 종달, 종달하면 소금’이라는 말에서부터 종달리 주민을 「소금바치(소금밭+이 : 소금 밭 사람)」라 불리기도 했다.『韓國水産誌』제3집 (1910)에 의하면 이조 중엽 1573년 제주목사 강여(姜侶)가 본리(종달리)해안 모래판을 염전 적지로 지목하고, 본리의 유지를 육지에 파견, 제염술을 전승하여 제염을 장려했다고 한다. 1900년대엔 종달리 353호 가구 중에서 제염에 종사하는 사람이 160여명에 달했고, 소금 굽는 가마가 46개나 있었다고 전해지고 있다. 제주도는 관광의 섬이고 세계자연유산으로서 다양한 문화상품을 개발할 수 있는 여지가 있다. 비록 과거의 역사에 남아 있는 종달리 소금이지만, 제염방법을 복원하여 제주 최고의 소금을 다시 생산할 수 있다면, 전라남도 갯벌천일염과는 다른 섬 소금을 생산할 수 있지 않을까 생각된다. 대규모 소금생산 보다는 소규모 고품질의 “품격있는 소금”을 생산하여 제주도 종달리의 명성을 알리는 것도 지역활성화의 한 방법이라고 본다.

#### 5. 제주도 전통소금의 생산

종달리의 제염은 천일염이 아니고, 모래에 바닷물을 뿌려 <간>이 핀 것을 녹여 솥에다 넣고 불을 때어 만드는 방법이다<sup>5)</sup>. <표 1>은 北濟州郡舊左邑終達里에서 발간한 마을지에 기술된 제염방법이다. 다양한 제염기구를 활용하여 소금을 생산, 운반하는 과정이 자세히 기술되어 있다.

<표 1> 北濟州郡舊左邑終達里에서 발간한『地尾의 脈－終達里誌』에 기술된 종달리 제염과정

1. 모래를 <산태>로 운반하여 모래밭에 골고루 뿌린다.
2. <나무삽>으로 이를 넣어 놓는다.
3. <나무부지댕이>로 덩어리진 모래들을 풀어낸다.
4. 바닷물을 <물지게>로 길어다가 <바가지>로 모래 위에 골고루 뿌린다.
5. 다음날 햇빛을 받으면 모래 위에 뿌린 바닷물이 하얗게 <근>이 핀다.
6. <근>이 핀 모래를 <서래>로 갈아(가로 세로 열십자로 간다) 덩어리를 풀어 바닷물을 다시 뿌려 햇볕을 쬐인다.
7. 이렇게 반복하여 3일째 되는 날 오후에 <서래>로 갈고 <군대>로 한 <산태>씩 모아

5) 北濟州郡舊左邑終達里 : 地尾의 脈－終達里誌

놓은 다음 2인1조가 되어 <산태>로 <모살놀터: 모래를 쌓아 놓는 독>에 옮긴 다음 <느릅지>로 덮어 보관한다.

8. 쌓아 놓은 모래를 사리 때 <서슬 : 모래에 묻은 곤을 녹이는 곳>에 넣어 바닷물을 붓고 모래에 묻은 <곤>을 녹여 모래와 <곤물>로 구분을 하고 <물자자리>로 <곤물>의 염도를 측정하여 <물지계>로 운반 <가망터집>의 나무통에 가득 채워 놓는다. 이때에 처음 녹인 물을 <곤물>, 두 번째 녹인 물을 <모듬물>이라 하여 따로 보관한다.

9. 나무통에 놓은 <곤물>과 <모듬물>이 잘 가라앉은 다음 <모듬물>을 가마솥에 넣어 불을 때고 끓인다. 이 때에 수증기가 증발하여 소금이 가마솥에 생기기 시작하면 <곤물>을 3~4회 정도 부어 계속 끓이는데, 가마솥에 소금이 가득하면 이를 중단한다. 이렇게 끓인 소금은 <중덩이>위에 <구덕>을 놓고 소금을 삽으로 떠서 넣는다. 이는 소금에 물을 빼기 위한 것이며 이 <중덩이>에 떨어진 물을 <춘물>이라 하는데, 이 물은 두부공장에 팔았다. 이 과정은 대략 10~12시간 걸리며, 이용되는 땀감(지들거)은 주로 지미봉, <개남밭> 등지의 <설피: 잡목>를 채취하여 묶음을 만들고 등짐이나 소에 실어 나르는데, 소금을 한 번 굽는 데는 약 30짜 정도 소비되었다.

10. 이와 같이 만들어진 소금은 육지부에까지 판매했고, 주로 제주도 일원의 마을이나 오일장에서 메밀, <산딕>, 피 등의 곡식이나 나막신, <솔박>, <구덕> 등의 생활용품과 교환하였다고 한다. 또한 현금으로 받은 경우, 식량구입이나 학자금, 생활비에 사용되었다. 소금 운반에는 소나 말, 돛단배 등을 이용하였다.

11. 생산과 판매는, 주로 3~4월에 생산하고 5~6월에 판매, 7~8월에 생산하고, 9~10월에 판매, 11~12월에 생산하고, 1~2월에 판매하는 1년 3주기의 생산판매를 하였으며 판매는 보통 10~15일 일정이었다. 그리고, 선박 또는 육상으로 판매를 나갈 적에는 7~8필의 말들이 <맥: 착부지>에 넣어 10 <착부지> 정도 갖고 출발하였다.

참고로, <표 2>는 제주 소금에 대하여 이전 모 방송매체에서 제주시 애월읍 구엄리의 송영민씨가 전하는 구엄리 천연소금을 만드는 과정을 정리하였다. 두 가지 방법이 유사하면서도 사용하는 용어에서 차이가 난다.

<표 2> 송영민씨(제주시 애월읍 구엄리)씨가 전하는 구엄리 천연소금을 만드는 과정.

(출처: [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001145942](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001145942))

<한국수산지>에 이 마을에 887평의 소금밭이 있고, 1년에 2만8800근의 소금이 나온다고 했다. 염전은 한 가구당 20~30평 내외로 소유하였고 큰 딸에게만 상속해 주는 풍속도 생겨났다.

- ① '소금빌레'는 거북등처럼 생겼다. 등 모양 따라 찰흙으로 독을 쌓는다. 독의 폭과 높이는 약 15센티미터 안팎이다. 그 독을 '두렁'이라 하고, 이 일을 두고 '두렁막음'이라 한다.
- ② '곤물'을 만드는 통을 '물아찌는돌'(또는 호갱이) 이라 하고, 바로 그 자리에서 완전한 소금을 만드는 곳을 '소금돌'이라 한다. 보통 여섯 개의 '호갱이'중 '곤물'을 만드는 '호갱이'통이 넷이면 소금을 만드는 '소금돌' 통은 둘이다. '호갱이'에서 '곤물'을 만드는 일(소금기를 농축시키는 일)을 두고 '조춘다'라고 한다.
- ③ 허벅(된장통, 다른 용기도 이용)으로 지어올린(등짐으로 옮김) 바닷물을 '호갱이' 안에 부어 넣고 햇볕에 졸인다. 소금기의 질기에 따라 '호갱이'를 바꿔나간다. '곤물'의 농도는 달걀로 확인했는데 질기가 얇으면 가라앉고 '곤물'에서는 뜬다.
- ④ '소금돌'에서 바로 소금을 만들기도 한다. 이를 '돌소금'이라 한다.
- ⑤ 햇볕이 부족하다든지 장마철에는 '곤물'은 일정한 장소에 보관해야 했다. '곤물'을 보관하는 고정된 시설물을 '혹'(물혹 또는 촌물혹)이라 한다. '소금빌레' 가까운 곳에 찰흙으로 빚어 만들어 놓은 고정된 항아리다. '혹'의 규모는 사람이 안에 서면 목이 찰 높이에 양팔을 벌려도 충분한 정도의 폭으로 둥그렇게 만든다. 그 위에 빗물이 들어가지 못하게 '노람지'(이엉)를 덮는다.
- ⑥ 소금 만들기는 두 가지 방법이 있다. 방법에 따라 완성된 소금의 이름도 다르다. '호갱이'에서 햇볕으로만 만든 소금을 '돌소금'이라 하고 '돌소금' 생산은 보통 4월에 시작하는데 생산기간은 2개월 정도 소요되어 6월이면 출하가 가능했다. '돌소금'은 넓적하게 굵을 뿐만 아니라 품질도 뛰어나 '돌소금' 1되와 보리 1되를 물물교환했다. '혹'에 담아 두었던 '곤물'을 솥에서 달여 만든 소금을 '삶은소금'이라 한다. '삶은소금'은 주로 겨울철이나 장마철에 만들어졌는데 '혹'에 담가뒀던 '곤물'을 달여 만든 소금이다.

현재 제주에서 소금을 만드는 과정을 자세히 설명한 내용은 애월읍 구엄리와 구좌읍 종달리 뿐이다. 이 두 지역의 제염 방식을 비교하여 소금제염에 필요한 정보를 정리할 필요가 있다. 또한 전통방식을 복원하여 사용한다고 하더라도 과거의 마을환경과 현재가 많이 달라졌기 때문에 단순히 과거 방법을 재생하여 활용할 경우 발생할 문제점도 간과해서는 안될 것이다.

## 6. 일본의 제염방식

근대에 우리나라에 도입된 제염방법과 염전에 필요한 정보를 위하여 일본 전통제염 방식을 소개한다. 성립에 제품으로서 소금의 원료, 해수와 간수<sup>6)</sup>의 농축법, 염결정을 추출하는 정석법(晶析法) 등 여러 가지 방법에 의하여 소금 제조법이 구분된다(표 3).

<표 3> 다양한 소금 제조법<sup>7)</sup>

原料	处理	간수精製	濃縮法	晶析法	製塩法名称
海水	—	—	天日濃縮	塩田自然晶析	天日塩田製塩法
海水	—	—	天日濃縮	平釜	入浜式塩田製塩法
海水	—	—	天日濃縮	平釜	揚浜式塩田製塩法
海水	—	—	天日濃縮	真空蒸発	流下式塩田製塩法
海水	—	—	이온交換膜透析	真空蒸発	이온交換膜製塩法
海水	—	—	逆浸透膜	平釜	特殊製塩法
海水	—	—	逆浸透膜	瞬間蒸発	特殊製塩法
海水	—	—	真空蒸発	真空蒸発	海水直煮製塩法
天日塩	溶解	Ca, Mg除去	—	真空蒸発	溶解再製製塩法
天日塩	粉碎・洗浄・篩別	—	—	—	加工製塩法
岩塩	溶解	Ca, Mg除去	—	真空・加圧蒸発	溶解再製製塩法
岩塩	粉碎・篩別	—	—	—	加工製塩法
塩	圧縮成型	—	—	—	加工製塩法
岩塩	—	—	—	—	乾式採鉱法
岩塩	—	—	—	—	溶解採鉱法

## 7. 종달리 소금생산을 위한 제염방식의 선택

소금의 중요성 때문에 국가가 관리하는 곳이 많다. 일본에서도 전매방식을 도입해서 소금

6) bittern, Bitterlauge: 해수로부터 식염을 제조하는 데 있어 식염을 정출(晶出)시킨 후의 액을 말한다. 즉 제염의 부산물로서 얻어지는 것. 함수(바닷물) 1kl당 간수 0.08kl가 생산된다. 또한 조제 식염을 저장할 때 조해 작용에 의해 간수가 생기는 경우가 있다.

7) 출처: [http://www.geocities.jp/t\\_hashimotodawara/salt2/salt2.html](http://www.geocities.jp/t_hashimotodawara/salt2/salt2.html)

생산을 관리해왔지만, 근대화에 접어들면서 여러 차례에 걸쳐서 제염업에 대한 정비를 해 나가고 있다. 제염업의 정비에 따라서 과거에 전통적으로 활용되어 온 소금 생산 방식도 변하고 있다. 유럽이나 북미와 다르게 암염 생산이 없는 일본의 경우, 바닷물을 이용하여 제염해야 하는 방식을 사용할 수밖에 없기 때문에 지리적 환경이 유사한 대만, 중국(칭다오), 인도네시아 등지의 해안가에서 집중적으로 소금을 수입하였다. 1972년 염전의 완전한 폐지와 함께 화공학적인 제염방식인 이온교환막식제염법이 일반화될 수 있었던 것은 해외 소금을 자유롭게 수입할 수 있게 된 일본내 제염업자들의 정부에 대한 대응이었다고 한다. 일본의 고도경제성장기였던 1970년대의 소금의 소비는 급성장하였고, 외식산업, 식품가공산업이 발달하면서 국내용 소금 생산으로는 불가능했던 것이었다. 현재는 멕시코와 호주에서 염전을 개발하여 천일염을 수입하여 가공한다. 대부분이 공업용으로 수입되는데, 이것을 이온교환막제염법을 이용하여 식품용으로 가공화시킨다. 일종의 화학소금인 것이다.

70~80년대 고도경제에 수반되는 다양한 환경문제가 대두되면서 1990년대부터 전통 요식업과 시민들 사회에서는 화학소금이 인체에 미치는 영향에 대하여 의문을 제기하고 있다. 시민들은 자체적으로 실험도 수행하면서 다양한 무기물이 함유된 천일염과 99.9%순도의 화학소금에 대한 비교를 수행해 왔다. 특히 화학소금이 일본 전통음식의 맛을 변화시킨다는 요식업계의 주장에 따라서 최근 소금에 대한 다양한 논의와 함께 옛날 방식으로 간수를 끓여서 제염하는 소금을 생산하게 되었다. 일본 시코쿠(四國)의 하카다지마(伯方島)의 하카다시오(伯方の塩)와 오키나와의 일부 소금회사에서는 자연에 가까운 소금을 생산하려고 노력하고 있다. 일본에서는 전매법으로 자국내 해수를 사용할 수 없기 때문에 수입 천일염에 간수를 섞고, 담수로 녹여서 평부에 굽는 제염법을 채택하고 있다.

일본 최대 염전지역이었던 세토내해의 다도해 지역이 70년대 임해지역 개발이 시작되면서 갯벌염전이 매립되었고, 이후 갯벌 소금 생산이 폐지되면서 전통적인 방법의 천일염은 사라지게 되었다. 그러나 최근 일본에서는 전통생태지식의 하나로써 과거 방식의 소금생산을 복원하여 생산하려고 노력하고 있다. 그 중 하나가 일본의 이시카와현 能登半島(노토반도)의 스즈시(珠洲市)에서 생산하는 전통소금이다. 일본정부는 1958년 소금수요와 노동력에 대한 비효율을 내세워 일본내 전통방식의 소금생산을 전면 금지시켰지만, 이곳 스즈지역에서는 지속적으로 전승되어 왔다. 최근 관광산업이 발전하면서 전통산업이 새로운 기회를 맞이하고 있다. 스즈시의 전통제염 방법은 양병식제염법(揚げ浜式製塩法)으로서 해변의 모래를 이용하여 농축된 염수를 평부(平釜)에 넣어 끓여서 만드는 고전적인 방법이다(표 3 참조). 특히 이곳은 제염작업을 하면서 노동자들이 부른 노래(砂取節)가 전승되어 있어서 전통문화로 인정받고 있다. 이러한 고전적인 전통제염방식과 전통문화가 인정되어 2011년 이시카와현에 있는 4市4町(七尾市、輪島市、珠洲市、羽咋市、志賀町、中能都町、穴水町、能都町)의「能登の里山里海」가 일본 최초로 세계農業遺産(GIAHS)에 지정되었다. 이후 전통적인 방식의 소금 생산을 지속적으로 하고 있다<sup>8)</sup>.

8) 소금 100g당 열량: 0kal, 단백질·지질·탄수화물: 0g, 나트륨: 37g, 칼륨 84mg, 칼슘 170mg, 마그네슘 210mg (2012년 5월 기준)

몇 가지 해외사례, 특히 일본 노토반도의 사례를 보면서 제주 종달리 제염방식과 유사한 점이 많다고 본다. 모래를 이용하는 점, 농축된 염수를 끓이는 것 등은 매우 유사하다. 이러한 유사점을 잘 비교하여 종달리만의 제염방법을 재생한다면, 제주도에 새로운 전통상품으로서 각광 받을 수 있고, 그것을 통하여 종달리의 지역활성화에도 도움이 될 것이다.

## 8. 마치며 : 생태문화가 함께 하는 소금

이전 세토내해 소금에 대한 조사를 수행하였다. 세토내해에는 염전이 사라진지 오래되었기 때문에 섬의 고령자들도 기억은 할 수 없었지만, 자신들의 섬에서 소금이 생산되고 있다는 사실에는 매우 자부심을 가지고 있었다. 자신들의 섬 소금, 이웃 섬의 소금, 그리고 수입산이 함께 진열대에 놓여 있는 모습은 다양한 품목의 소금을 맛볼 수 있는 기회를 줄 수 있다는 점에서 바람직하게 보인다. 건강한 소금, 맛있는 소금, 유기농 소금이 미래 우리가 추구해야 할 “품격있는 소금”의 개념이라고 본다. 소금제품의 소규모, 다품목을 생각할 필요가 있다. 공업용과 식품용을 생산과정에서부터 확실하게 구분하여 생산하고, 가공단계에서는 다품목, 다용도로 분화시켜 소비자들이 선택할 수 있는 폭을 넓힐 필요가 있다. 사실 국내 염전은 일부 대형 염전을 제외하고는 거의 소규모 염전을 가지고 있다. 소규모 염전을 보호하면서도 품질을 향상시킬 수 있는 방법도 고민할 필요가 있다.

이시카와현 能登半島(노토반도)의 스즈시(珠洲市)에서 생산하는 전통소금

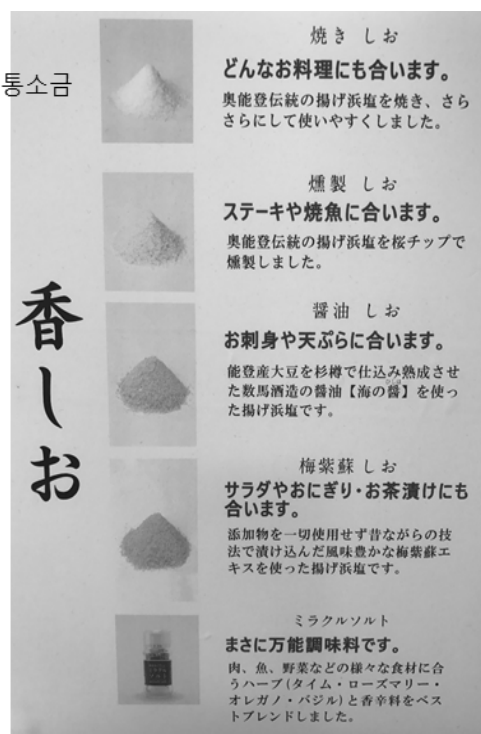


그림 3. 이시카와현 能登半島(노토반도) 스즈시(珠洲市)의 양병식제염법(揚げ浜式製塩法)과 생산품



건강한 소금, 맛있는 소금, 유기농 소금 등 일본인의 소금에 대한 다양한 패턴이 증폭되는 것에 비하여 일본 정부는 소금에 대하여 고정적인 입장을 표시하고 있다. 즉 유기농 소금(여기에서는 일부 천일염방식으로 제염된 소금)에 대하여 자연해염(natural sea salt)이라는 명칭을 금지하고 있다. 이미 영국을 비롯하여 유럽, 북미 선진국에서 사용하고 있는 해염(sea salt)이라는 개념을 공식적으로 사용을 못하게 하고 있다는 것이다<sup>9)</sup>. 슬로푸드의 하나로서 소금의 위치를 고려해야 하는 상황에서 일본정부의 소금에 대한 개념은 아직도 화학제염에 대한 기준에 머물러 있다는 것이다. 이런 것을 생각할 때, 우리나라 다도해의 천일염의 제염방식, 성분의 중요성은 매우 높게 평가될 수 있다고 판단된다. 특히 제주도 전통의 제염방식은 다도해가 갖지 못하는 특징을 가지고 있다.

우리나라의 소금 생산을 지구적 규모로 생각한다면, 쿠로시오(黒潮)해류의 문화권에서 전파되어 발전된 방법 중 하나로 인식해야 할 것이다. 대륙으로는 중국, 동남아시아를 비롯하여 바다로는 필리핀, 일본, 류큐의 문화권이 얹혀있는 쿠로시오해류 문화권의 접점에서 한반도의 소금 제염 방법이 전승되었음을 이해하는 것이 필요하며, 도서해양문화의 중요한 루트로서 “소금길”과 소금길 속의 (지역에서 생산되는) 생물문화를 함께 탐구할 필요가 있다<sup>10)</sup>. 앞서 논의에서 설명하였지만, 중국대륙을 통하여 동서간의 소금과 차 문화는 이미 고대로부터 진행되었고, 이러한 소금 교류가 이뤄지는 과정에서 자연스럽게 류큐, 베트남, 인도네시아 발리, 해남도 등에 제염방법이 확산되었다고 본다. 류큐는 중국과 일본, 한반도를 잇는 국제무역의 거점이었고, 쿠로시오해류와 계절풍에 의하여 고대로부터 중국, 동아시아인들의 교류 접점이었다. 13세기 이후부터 일본에서 대마도는 제염기술이 발전하였음을 나타내는 사료에 근거한다면<sup>11)</sup>, 당시 중국, 조선과의 교류를 고려할 때, 제염방식은 중요한 산업기술이자 첨단과학기술이었을 것으로 생각된다.

9) 2008년 4월에 시행된 「食用鹽公正競争規約」의 자율규칙에 의거, 「自然海鹽」이라는 표시의 사용은 금지됨

10) 『塩の道』宮本常一著. 講談社学術文庫

11) 『海東諸國紀』(1471)에 의하면 대마도는 “사면이 모두 돌로 뒤덮인 산으로, 땅은 메마르고 民은 가난하다. 소금·어업·장사로 연명한다”고 기재되어 있다(아키미치 토모야 著, 홍선기 譯, 『海人の世界』 중에서). 실제 대마도 중세문서에서는 塩屋、塩釜 등 제염 관련 어구가 많이 나타나는 것으로 봐서 제염이 상당히 이뤄졌다고 볼 수 있다.

■ abstract

## A Research on the Commercialization of Salt in Jongdal-ri Village

Sun-Kee Hong

Institute of Island Culture  
Mokpo National University

The so-called senary industry (or the sixth-level industry) refers to the industrial consolidation for increased efficiency that takes place between selected areas from the primary sector (including agriculture, forestry, and fisheries), the secondary sector (including the manufacture of goods and processing of raw materials) and the tertiary sector (including the provision of services and distribution of goods). Japan has already utilized its various seafood to produce a range of senary products since the early 2000s as a measure of regional revitalization. It works to create added value by focusing on the production of small commodities and multiple items and by adding local specialty associated with regional indigenous industries to the products.

In particular, Japan has nurtured its senary sector with a focus on raw materials such as salt and salt-based items as a way of highlighting the local specialty of the production sites and promoting the products as premium. Although the method of producing sun-dried salt (as it is dried in the mud flats in Korea) disappeared, Japan still produces and sells salt in other various ways. Since 2002, salt has been traded and imported without any restrictions, leading to free distribution of salt from overseas production sites. The growing popularity of natural food and the increased recognition of imported salt required administrative guidance on the safety and quality of the products for the protection of consumers. In this sense, Japan legislated the ‘Fair Competition Act on Display of Edible Salt’ and mandated the sales of salt with the related accreditation labeled. Salt products currently manufactured and sold in Japan are grouped and categorized based on type, such as rock-salt, sea salt, special salt from overseas, and more, featuring some 150 different items.

Vol. 3 of the Chronicle of Korean Fisheries (1910) documented the record from 1573 (mid-Joseon era) where then-Jeju Governor Kang Yeo designated the mud flat of the village of Jongdal-ri as a suitable salt field. He then sent a community leader to the Korean mainland who later returned with knowledge on how to produce salt and shared it with the villagers. Later historic records show that 353 households in the 1900s included nearly 160 residents involved in salt production, with 46 kilns used to boil brine. Instead of sun-drying the salt, the villagers poured seawater onto the sand to melt the bittern and boiled the brackish water in the traditional caldron.

Jeju is a tourist destination and has the potential to develop a range of cultural products using its

UNESCO Natural Heritage title. Although there is no longer salt production in Jongdal-ri, this could change. If Jeju succeeds in restoring production techniques and reviving the artisan high-quality salt industry, it can presumably produce an island-specific salt that is different from the mudflat-based ones of Jeollanamdo (a province in the southwest of Korea). It may be a good strategy for regional revitalization to bring recognition to Jongdal-ri of Jeju by producing artisan, high-quality salt in small yield rather than in abundance.

제6회 제주학 국제학술대회

The 6th International Academic  
Symposium on Jeju Studies

2017 제2회

제주학대회

The 2nd Congress on Jeju Studies

---

# 세계 섬, 해양문화와 미래비전

Islands,  
Maritime Culture and  
Future Visions

---

인쇄일 2017년 11월

발행일 2017년 11월

주 최 제주특별자치도

주 관 제주연구원 제주학연구센터, (사)제주학회

편 집 제주연구원 제주학연구센터

63196 제주특별자치도 제주시 동광로 51

TEL. 064-726-5623

출판처 ㈜디자인누리

제주특별자치도 박성내동길 55

TEL. 064-702-3572

---

비매품



9 788960 105614

ISBN 978-89-6010-561-4