

일본의 국경낙도 제도와 대응

: 정부·지자체·민간단체를 중심으로

석주희 _ 대전대학교 조교수

목 차

- I. 서론
- II. 일본의 해양권익과 국경낙도 문제
- III. 국경낙도와 정부·지자체·민간단체의 대응
 - 1. 국경낙도 관리와 법제도 정비
 - 2. 낙도진흥과 지자체 협력
 - 3. 민간단체와 국경낙도정책
- IV. 국경낙도와 정책적 함의
- V. 결론

국문초록

이 글에서는 국경낙도의 중요성을 제시하고 법제도적인 정비와 정부와 민간단체, 지역사회의 대응을 검토한다. 국경낙도는 최근 일본 해양영토와 관련하여 중요한 전략적 지역으로 주목을 받고 있으며 동아시아 역내에서 해양영토와 영해를 둘러싼 갈등의 직접적인 영향을 받는다. 일본 정부에서는 2017년 유인국경낙도법이 시행된 이래 국경낙도에 관한 관리와 대응을 추진하고 있다. 일본에서는 해양권익을 강화하는 방향으로 정책을 추진하고 있

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5C2A03092778).

으며 국경 낙도에 대한 일본 정부의 법제도 정비와 경제적 지원 등은 이 같은 사실을 보여준다. 본문에서는 국경낙도에 대한 정부의 대응으로서 법제도와 특징을 검토하고, 해양정책에 있어 지역사회와 정부의 관계, 민간단체의 정책적 역할을 제시한다. 이에 따르면 일본에서는 유인국경낙도법과 낙도진흥법 등은 국경낙도에 대한 관리를 강화하였으며, 특히 중앙정부와 지자체의 협력을 강조한다. 결론으로 일본의 국경낙도는 해양정책에서 중요한 전략적 지역으로 지역사회에 대한 협력과 지원을 통해 통제와 관리를 강화해 나간다고 제시한다.

키워드

일본의 해양정책, 국경낙도, 유인국경낙도법, 낙도진흥법, 지자체

I. 서론

일본에서는 2017년 4월 1일 ‘유인국경낙도지역의 보전 및 특정유인국경낙도지역과 관련된 지역사회의 유지에 관한 특별조치법(2016년 법률 제33호, 이하 유인국경낙도법이라 한다)’ 이 시행되었다. 유인국경낙도법은 일본 국민이 거주하는 도서 지역과 관련된 영해에서 이루어지는 어업, 해양조사, 영해 경비 등의 활동거점 기능을 추진하기 위한 목적으로 시행되었다. 유인국경낙도법의 시행은 일본에서 국경에 해당하는 도서지역에 대한 본격적인 관리를 의미한다. 동 법에 의해 일본 정부는 국경지역에 위치하는 낙도에 대하여 영해와 배타적 경제수역보호 등 활동거점을 관리하고 유지하게 되었다. 동 법안의 부칙에서 명기하고 있는 ‘특별히 중요한 역할’이란 국경에 접하는 많은 해저자원을 갖는 도서 지역에 대한 지정학적 중요성을 인식하는 것으로

www.kci.go.kr

볼 수 있다. 2021년 6월에는 ‘중요시설, 주변 및 국경낙도 등에서의 토지 등의 이용 상황 조사 및 이용 규제 등에 관한 법률안’이 중의원 본회의에서 가결되었다. 본 법안이 통과되면 일본 정부는 섬을 국유화하고 행정기관 설치, 항만정비, 외국 선박의 불법행위 방지를 규제할 수 있는 법적 기반을 마련하게 된다. 내각총리대신은 중요시설의 부지 주위 1,000미터 또는 국경 낙도에 대해 ‘구역 내 주시구역’이나 ‘특별 주시구역’으로 지정할 수 있다.

이 글에서는 일본의 유인국경낙도법 제정을 둘러싼 배경과 현황을 검토하고 정부와 지자체, 민간의 대응을 제시한다. 일본에서는 해양기본법을 제정한 이래 제도를 내각관방 주도의 종합적인 해양정책을 추진해 왔다. 기존 연구에서는 주로 일본의 해양정책에 대하여 정부 주도로 전략적인 관리와 법제도를 정비해 온 것으로 보았다. 그러나 최근의 흐름에서는 일본의 해양정책은 정부 뿐 아니라 민간단체와 지역사회, 주민의 협의를 중시하는 모습을 보인다. 또한 참여한 갈등을 이끄는 안보와 경비 강화와 함께 자원과 인구, 고용, 지역산업 등 사회적 경제적인 분야에 대해서도 전략적인 접근을 시도하고 있다.

일본의 국경에 위치한 섬 지역에 대한 법제도의 정비는 일본의 영해에서의 주권을 강화하려는 것으로 볼 수 있다. 동시에 국경도서에 대한 거주민의 지속적인 감소와 이에 대한 대책을 마련했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 일본에서는 지속적으로 인구가 감소하고 있으며 고령화 현상이 가속화되고 있다. 이는 국경낙도의 경우 더욱 시급한 문제이다. 예를들어 2005년부터 2010년 사이 전국의 인구증감률이 전국 0.2%였으나 낙도의 경우 -9.1%였다. 고령화 비율은 전국 20%, 낙도지역은 33%로 나타났다.¹⁾ 일본에서 낙

1) 国土交通省, 「離島振興対策実施地域の現況」 (https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuushiki/h25_02yuushiki/pdf/shiryu2.pdf, 검색일: 2021. 1. 12)

도에 거주하는 인구는 1955년 130만명에서 2010년 63만명으로 감소하였으며 무인도가 증가하였다. 이처럼 감소하는 도서 지역의 인구에 대하여 지역 사회 유지는 낙도관리에서 중요한 정책적 과제가 되었다. 일본 정부는 거주민 환경정비가 특별히 필요한 지역에 대해서 ‘특정유인국경낙도지역’으로 정하고 지역사회유지와 관련한 시책을 제시하였다. 이에 따라 총 29지역 148개 섬을 ‘유인국경낙도’로 지정하였으며 배타적 경제수역에 위치한 71개 섬에 대해서는 ‘특정유인국경낙도’로 설정하였다. 일본 정부는 ‘지역사회 유지추진교부금’을 신설하여 특정유인국경 낙도 주민들에게 매년 약 503억 원을 지원하는 등 지역사회에 대한 재정적 지원을 통해 인구감소 문제에 대처하고자 하였다.

이처럼 일본에서는 국경 낙도를 해양정책의 중요한 거점 지역으로 주목하고 관련된 법제도를 정비해 나갔다. 이러한 일본 정부의 대응은 국경낙도에 대한 중요성을 국민들에게 인식시키는 한편, 장기적이고 지속적이며 안정적인 관리를 할 수 있는 법적 기반을 제공한다. 일본에서 국경 낙도는 자국의 해양권익을 추구하는데 전략적으로 매우 중요한 지역이나 인구 고령화와 일자리 부족, 인프라의 노후 등으로 인구감소 위기에 직면해왔다. 이를 해결하기 위해 낙도진흥법을 개정하고 유인국경낙도법 등 법제도 정비를 통해 국경낙도의 지역활성화를 추진했다.

기존연구에서는 일본의 해양정책의 특징과 정부의 대응, 제도적 방안에 주목했다. 아키야마 마사히로(秋山昌廣 2007)와 구리바야시 타다오(栗林忠男 2006)는 1950년대 이후 일본 해양정책의 변화를 고찰하였다. 아키야마 마사히로는 특히 해양기본법 입법과정을 통해 일본 해양정책의 종합적 관리에 대한 변화를 제시하였다. 국내에서도 일본의 해양권의 확대와 해양정책에 관련한 연구가 이루어졌다. 손기섭(2017)은 해양영토분쟁에 대한 일본의 대

응을 분석하였으며, 현대송(2013)은 일본의 태평양 도서국과의 관계를 통해 일본의 해양정책의 추진방향과 전략을 제시하였다. 목진용(2009)은 일본의 도서관리 정책에 대하여 중국과 미국과 비교 검토하였다. 박창건(2019)은 일본의 독도정책 사례를 통해 해양정책이 제도나 법규 뿐만 아니라 정치적 요인에 의해 추진되고 있음을 제시하였다. 김정신·이주하(2008)는 일본의 도서관리 정책에 대하여 제시하였으며 한국에 미치는 영향을 검토하였다.

이 글에서는 기존의 연구와 관련하여 일본의 해양정책에 주목하고 사례로서 국경낙도에 대한 정책과 정부, 지자체와 민간단체의 대응을 제시한다. 국경낙도 지역은 최근 일본 해양영토와 관련하여 중요한 전략적 지역으로 동아시아 해양영토와 영해를 둘러싼 갈등의 직접적인 영향을 받는다. 일본 정부에서는 2017년 유인국경낙도법이 시행된 이래 국경낙도에 관한 관리와 대응을 추진하고 있다. 일본이 해양권익을 강화하는 방향으로 정책을 추진할 경우 국경 낙도에 대한 일본 정부의 관심과 지원이 지속될 것이다. 이 글에서는 국경낙도의 중요성을 제시하고 법제도적인 정비와 정부와 민간단체, 지역사회의 대응을 제시한다. 일본 해양정책과 관련하여 국경낙도 지역에 대한 법제도와 특징을 검토하고 해양정책에 있어 지역사회와 정부의 관계, 민간단체의 역할을 모색한다.

이 글의 주요 내용은 다음과 같다. 2장에서는 일본의 국경낙도를 둘러싼 쟁점과 중요성을 제시한다. 3장에서는 국경낙도를 둘러싼 정부와 지자체, 민간단체의 대응에 대해 각각 검토한다. 일본에서는 정부를 중심으로 유인국경낙도법등 제도적 방안을 구축하였으며 중앙정부와 지자체의 협력을 통해 지역사회를 유지하고자 한다. 지자체는 주로 유인국경낙도 지역을 중심으로 지역협력을 추진하고 있으며 특히 인구감소 문제와 이주민 정착, 관광객 증가 등 지역인프라를 구축하고 관광서비스를 통한 지역활성화에 관심을 두고 있

다. 민간단체의 경우 해양정책연구소(OPRF)와 일본재단(日本財団) 등 전통적으로 일본의 해양정책의 싱크탱크로서 역할해 온 두 기관을 중심으로 국경낙도 관리에 관한 정책 제언을 실시하고 연구회를 통해 각종 보고서를 발표하였다. 4장에서는 국경도서 대한 정책적 함의를 검토한다. 결론으로 일본의 국경낙도 정책은 지역사회와의 연계를 강조하고 주민과 사회에 대한 지원을 강화하는 방향으로 나타난다고 제시한다.

II. 일본의 해양권익과 국경낙도 문제

1. 국경낙도 문제의 부상

일본에서 2013년 제2기 해양기본계획이 발표되면서 일본의 국경에 접해 있는 낙도(이하 국경낙도라고 한다)가 중요한 의제로 부상했다.²⁾ 2016년도에는 ‘해양관리를 위한 낙도의 안전·관리의 방식에 관한 기본방침(海洋管理のための離島の安全・管理のあり方に関する基本方針)’을 발표했으며 2017년 4월 1일 ‘유인국경낙도지역의 보전 및 특정유인국경낙도지역과 관련된 지역사회의 유지에 관한 특별조치법(2016년 법률 제33호, 이하 유인국경낙도법이라 한다)’이 시행되었다. 2018년에는 제3기 해양기본계획을 발표하고 해양상황파악(MDA)을 통해 국경낙도에 대한 적절한 안전과 관리를 강화하도록 하였다. 해양기본계획은 국경낙도에 대한 일본 정부의 인식을 반영한다. 해양기본계획에서는 국경에 인접해 있는 국경낙도의 상황을 파악하고 정보를 수집하며 해상안보에 적극 관여해야 한다고 보았다. 제3기 해양기본계획의 주요 내용은 ① 낙도의 배타적 경제수역 등의 근거가 되는 저조선의 안전, ②

2) 이 글에서 국경낙도는 영해 및 배타적 경제수역 등 국경에 접해 있는 섬을 말한다.

영해를 근거로 하는 낙도에 대한 명칭 부여 실시, ③ 중요한 낙도 및 그 주변 해역에서의 정보수집, 감시, 경계 강화 및 주변 해역의 안전 확보에 관한 체제 정비, ④ 일본의 배타적 경제수역 등의 안전 및 해양자원의 확보와 이용을 도모 하는 것이다. 이 같은 조치로 일본 정부는 국경낙도에 대한 보전과 관리 및 진흥에 관한 특별한 조치를 시행하도록 하였다.

일본 정부의 국경낙도에 대한 인식은 해양안보에서도 구체적으로 드러난다. 2018년도 ‘일본의 해양상황파악(MDA) 능력 강화를 위한 이후의 대응방침(我が国における海洋状況把握(MDA)の能力強化に向けた今後の取組方針)’에서 일본 정부는 “국경 낙도의 상황파악 수단과 과제 및 상황파악의 사고방식”이라는 의제를 통해 국경낙도에 대한 관리를 강화하도록 하였다. 주요 내용은 “국경낙도는 유인도와 무인도로 구별하며 국경 낙도의 기선에 근접한 토지에 주목해야 한다. 국경낙도의 상황을 파악하기 위한 대응책을 논의해야 한다” 등이다. 일본 정부에서는 해양상황표시시스템(海洋状況表示システム)을 이용한 국경낙도 상황파악과 정보의 축적 및 공유하도록 했다.

일본 정부의 낙도에 대한 관심은 일본의 해양권익 확대와도 관련된다. 일본 정부에서는 중국 군함의 적극적 활동과 범위의 확대, 남중국해에 대한 중국의 대규모의 신속한 대응, 북한이 탄도 미사일을 해양안보의 중요한 문제로 보았다. 2018년 3기 해양기본계획에서 ‘종합적인 해양의 안전보장’을 구상하고 탄도 미사일과 같은 군사적 수단을 해양권익에 대한 위협, 해양권익을 지키기 위한 시책을 마련하였다.³⁾ 일본 정부는 이러한 대외적 위협에 대응하기 위해 MDA를 강화했으며 이를 위해 국경낙도의 관리를 강조했다. 2019년 6월 총리대신관저에서 개최한 제18회 종합해양정책본부회에서 아베 전 수상은 “종합적인 해양의 안전보장의 관점에서 해양상황의 가시화를 향한

3) 防衛研究所, 「海洋の安全保障」, 『防衛研究所 NIDS コメンタリー』第81号, 2018.

조직을 강화해야 한다”고 말했으며, MDA 해양상황파악을 위한 새로운 시스템을 운용하도록 했다. 또한 내각부를 중심으로 관계성청이 연대하여 MDA의 능력향상을 위해 체제를 정비하고 국경낙도의 상황을 파악할 수 있도록 요청했다. 동 회의에서는 국경낙도를 포함하는 관할 해역에 대하여 기선 주변구역을 대상으로 위성을 통한 정기적인 관리를 강조했다. 이에 따라 해양상황표시 시스템에서 국경낙도에 관한 데이터를 게재하고 일본 영해에 관한 데이터베이스를 구축하며 관계 기관에 정보를 제공하게 되었다.⁴⁾ 이처럼 일본 정부에서 해양권익의 강화와 동시에 국경 낙도의 정치적·지리적 중요성을 강조하였다.

2. 국경낙도와 제도적 정비

일본에서는 국경낙도에 대한 제도적 정비는 2017년 4월에 성립한 유인국경낙도법을 통해 본격화되었다. 본 법안 제2조에서 유인국경낙도지역을 다음과 같이 정의하였다. “①자연적·경제적·사회적 시점에서 일체가 된다고 인정되는 두 개 이상의 낙도로 구성된 지역(해당 낙도 가운데 영해기선을 갖는 낙도가 있는 것에 한정). 그 중 일본 국민이 거주하는 낙도로 구성된 지역, ② ①이외에 영해기선을 갖는 낙도로 현재 일본 국민이 거주하는 지역으로 정의한다. 유인국경낙도지역 가운데 지속적인 거주가 가능한 환경 정비를 모색하기 위해 특별히 지역사회를 유지해야 한다고 인정하는 것을 특정유인국경낙도지역으로 정의한다(제2조2).” 이에 따르면 일본의 유인국경낙도지역(29지역·148섬)을 포함한 자치체는 13개 도도현 97개 시정촌이다(古川浩司 48). 그 이전까지 일본 정부에서는 영토 주권대책 기획조정실을 설치하고

4) 内閣府, ‘海洋基本計画’ <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html> (검색일: 2021. 3. 23).

북방영토와 센카쿠(尖閣)열도(중국명 댜오위다오), 독도에 관한 대응을 추진했다. 영토주권대책기획조정실에서는 내각부 북방대책본부, 외무성, 문부과학성, 방위성, 해상보안청, 국토지리원 등 관련 기관과 연계하여 대응하며, 국토지리원은 낙도를 포함하여 일본 영토 전체의 지리를 작성하는 곳으로 영토를 명시한 지도를 국내외에 제공하였다.⁵⁾

일본 정부의 국경낙도에 대한 관심과 제도적 정비는 해양영토와 관련하여 쟁점이 되는 낙도에 대한 정치적 논리와 법적인 근거를 마련하는 것으로 볼 수 있다. 일본 정부에서는 2016년부터 내각총리대신, 외무대신, 재무대신, 국토교통대신, 방위대신 및 내각관방장관으로 구성된 해상보안체제강화에 관한 관계각료회의가 매년 개최하고 있다. 국경낙도에서 지역사회의 협력과 함께 해상보안청의 역할과 안전보장은 매우 중요하다. 기존 연구자들은 낙도를 활용하여 일본의 국방 전략을 수립해야 한다고 보았다(小川和久 2002, 福山陸 2014). 이들은 유인낙도의 무인도화 저지를 위한 전략으로서 진흥책을 제시하고 해상보안청과 자위대의 법체제정비를 통해 방위력을 강화해야 한다고 주장했다. 이들 논의에 따르면 일본은 자국이 영유권을 주장하는 북방영토 및 독도, 센카쿠열도가 일본의 법체계상 무인도로 분류되어 있어 대응하기 어려웠다. 이들은 국경낙도를 유인화하고 자원을 보호하고 안전을 보장함으로써 자국의 국경과 영토를 지켜야 한다고 제시한다.

이처럼 일본에서 국경낙도는 동아시아 해역에서 주변국과의 해양영토를 둘러싼 갈등 가운데 중요성이 부각되고 있다. 동시에 해양기본법을 바탕으로 해양정책대강과 해양기본계획 등에 국경낙도를 포함한 해양정책이 수립되면서 제도적인 정비를 구축해 나갔다. 국경낙도는 낙도진흥법 개정과 유인국경

5) ‘領土・主權対策企画調整室’, <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/torikumi/giaj.html> (검색일: 2021. 1. 20).

낙도법 제정으로 일본 해양정책 가운데 중요한 전략적 지역으로 자리매김을 하게 되었다. 그러나 국경낙도는 지리적, 경제적, 인구적 특성상 한계가 있으며 법제도적인 정비를 포함하여 정부와 민간, 지자체의 협력이 필요하다. 다음 장에서는 국경낙도에 대한 일본 정부와 지자체, 민간의 대응을 검토하고 일본 국경낙도의 지정학적 중요성과 전략적 추진방향을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 국경낙도와 정부·지자체·민간의 대응

일본에서는 국경낙도를 관리하고 해양권익을 강화를 추진하고 있으며 이를 위해 일본 정부는 지자체와 민간단체와 긴밀하게 협력을 모색하였다. 본 장에서는 국경낙도와 관련하여 정부차원에서 관련 법과 제도를 검토하고, 지자체의 역할에 관한 논의와 일본재단과 해양정책연구 등 민간단체의 대응을 밝힌다.

1. 국경낙도 관리와 제도적 정비

2007년 4월 일본에서는 해양기본법을 제정하고 낙도에 대한 정부의 방침을 제시하였다. 동 법안에서 ‘낙도의 보전 등’을 게재하고 이에 기반하여 ‘해양기본계획(2008년 2월 각의결정)’, ‘해양에 관한 시책에 대하여 기본적인 방침’과 ‘해양의 종합적인 관리’를 마련했다. 일본에서 낙도 정책은 지역사회의 지원과 협력의 촉진에 주목했다. 해양에 관한 종합적 접근을 위한 시책에서는 ‘낙도의 보전 등’을 거론하고 ‘낙도의 안전·관리’에 대해서는 해상 안전의 확보, 해양자원의 개발·이용 지원, 주변 해역등의 자연환경 보전, 보전·관리에 관한 방침의 책정을 제시했다. 낙도의 진흥에 대해서는 지역사회 유지를 위한 신규 인구의 도입과 이를 위한 정주 및 고용 촉진 등의 시책을 추

진할 필요가 있다고 보았다.

1) 유인국경낙도법 제정

일본에서는 2016년 4월 29일 유인국경낙도법을 제정하고 2017년 4월 1일부터 시행하였다. 본 법안은 일본 국민의 거주로 영해 등에서 실시하는 어업, 해양조사, 영해 경비 등 활동의 거점기능으로서 유인 국경낙도를 관리하고 유지하기 위한 특별 조치를 명시하였다. 유인국경낙도법의 핵심은 일본의 영해를 수호하고 배타적 경제수역에서의 권익을 확보하기 위해서는 국경 지역에서 낙도의 역할이 중요하다는 것이다.⁶⁾ 일본 정부에서는 유인 국경낙도와 특정 유인 국경낙도 지역을 구분하고 각각에 대한 대응을 제시하였다.⁷⁾ 또한 유인국경낙도지역의 안전등이 적절하게 시행되도록 관계도도현 및 관련 성청이 협력하여 유인국경낙도법 관련 시책을 마련했다.⁸⁾ 동 법에서는 항로와 항공운임의 저렴화, 고용기회의 확충 등 국경낙도지역에 대하여 안보뿐 아니라 주민과 지역사회에 대한 배려와 기대를 포함한다. 기존의 해양정책이 주로 해상경비와 자원 등 안보와 경제를 중시하는 반면 본 법안에서는 지역사회와 주민, 인구의 이동에 중요성을 시사한다. 이른바 시마즈쿠리(島づくり)로 제시되는 낙도지역의 안전 및 지역사회 유지는 국경낙도에서 중요

6) 山田吉彦, 「離島活性化による日本の新たな海洋政策の推進～有人国境離島法の動向」, 『東海大学海洋研究所研究報告』第40号, 2019, p.2.

7) 유인국경낙도는 자연적·경제적·사회적 관점에서 일체를 갖는 2개 이상의 낙도로 구성되어 영해기선을 갖는 낙도가 있으며, 일본 국민이 거주하는 지역을 말한다(13개 도도현, 29개 지역, 총 148개 섬). 특정유인국경낙도지역은 지속적인 거주가 가능하도록 환경정비가 이루어지고 지역사회를 유지하는데 특히 필요하다고 인정되는 지역으로서 법률로 인정하는 지역을 말한다(8개 도도현, 15개 지역, 총 71개 섬). 일본의 국경낙도 수는 전체 484개로 그 가운데 유인국경낙도는 148개이다.

8) 内閣府, 「有人国境離島」, <https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/yuujin.html>(검색일: 2021. 2. 20.)

한 과제이다.

동 법률은 2012년 6월에 개정 연장된 낙도진흥법 부칙 제6조를⁹⁾ 구체화한 것이다. 2012년 11월 ‘특정국경낙도보전 진흥특별조치법안’이 의원입법으로 참의원에 제출되었으나 중의원 해산으로 폐안되었다. 2013년부터 2014년까지 자민당 당내에서 다시금 법안을 검토했으며 2015년 국회에 제출하려는 움직임이 본격화되었다. 2016년 8월 190회 국회에서 초당파 의원입법으로 법안을 제출했다. 낙도진흥법을 개정한 지 약 4년에 걸쳐 새로운 법안을 성립하게 되었다. 법 제정과정에서 전국낙도진흥협의회에서는 낙도 관련 시정촌의 입장을 전달하며 정부와 국회에 대하여 법제정의 조기 실현을 희망하는 요청서 활동을 실시하였다.¹⁰⁾

유인국경낙도법의 목적은 동법 제1조에서 “일본의 영해, 배타적경제수역 등을 적절하게 관리할 필요성이 증대하는 것에 비추어 볼 때, 유인 국경낙도 지역이 갖는 일본의 영해, 배타적 경제수역 등 보전에 관한 활동 거점으로 기능을 유지하기 위해서 유인 국경낙도 지역 보전 및 특정유인낙도지역에 관한 지역사회의 유지에 관한 특별 조치를 강구하고 일본의 영해, 배타적경제수역 등의 보전 등에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 명시하였다. 동법의 기본방침으로는 지역사회 유지 방향으로서 방침책정에서 2027년을 향해 ‘특정유인국경 낙도지역에서 인구의 증가’를 목표로 하고 있다.

유인낙도법에서 지정한 국가의 책무는 유인국경낙도지역의 안전 및 특정 유인국경낙도지역에 관한 지역사회 유지를 위해 필요한 시책을 책정하고

9) 낙도진흥법 부칙제6조(離島振興法 附則第六條)에서는 “국가는 신속히 우리나라의 영역, 배타적경제수역 등의 보전등 우리나라의 안전 및 해양자원의 확보 및 이용을 모색하는 가운데 특히 중요한 낙도에 대해서 보전 및 진흥에 관한 특별 조치에 대해 검토하여 그 결과에 기반하여 필요한 조치를 강구하도록 한다”고 명시하였다.

10) 白川博一, 「特集1 有人国境離島法制定—有人国境離島法への期待」, 季刊『しま』 246号, 2016, p.24.

실시하도록 하며(제3조), 내각총리대신이 유인국경낙도지역의 안전 및 특정 유인국경낙도지역에 관한 지역사회의 유지에 관한 기본적인 방침을 정하도록 하였다(제4조). 유인국경낙도지역의 안전에 관한 시책으로는 ①국가의 행정기관의 시설 설치에 임할 것 ② 국가에 의한 토지 매수에 임할 것 ③항만 등의 정비를 할 것 ④ 외국 선박에 의한 불법입국 등 위법행위를 저지할 것 ⑤ 광역의 견지에서 연대를 도모하도록 배려할 것(제5조~제9조) 등이다.

이에 기반하여 일본 정부는 2017년도 국경경비에 관한 시책(국가의 행정기관 시설 설치·불법 입국등 위법행위의 저지)에서는 해상보안청에 관해서 전략적 해상보안체제의 구축을 수반하는 이시가키(石垣)해상보안부와 오가사와라(小笠原)해상보안처의 거점기능 강화를 들고 있다. 특정유인국경낙도에 관한 시책으로는 ① 국내 일반여행객 정기항로사업에 관한 운임의 저렴화 및 ② 국내정기항공운송사업에 관한 운임의 저렴화에 대한 특별한 배려 ③ 생활 또는 사업활동에 필요한 물자의 비용 부담 경감 ④ 고용기회의 확충 및 ⑤ 안정적인 어업경영의 확보에 대한 적절한 배려를 국가 및 지방공공단체가 실시하도록 하며 국가가 필요한 재정상 조치를 모색하도록 할 것(제11조~제16조) 등이다.

국경낙도법은 다른 지역과 인적교류, 대상이 되는 지역사회의 자본 및 물자의 대류와 지역 내 경제의 확대, 지역의 매력 발굴과 인재육성 등 세 가지 요소를 제시했다. 지역사회의 유지에 관한 시책의 기본적인 사항에 대해서는 항로, 항공로운임의 저렴화와 물자의 비용의 부담 경감, 고용기회의 확충, 안정적인 어업경영의 확보 등 구체적인 추진을 위해 도도부현 단위에서 중요한 업적평가 지표 및 수치에 기반한 성과 목표의 책정을 추진을 제시하였다. 본 법안에서는 지역 브랜드화, 상품의 부가가치 향상, 및 후계자육성에 의한 농림수산업의 재생을 통한 고용촉진 및 지역사회 활성화를 모색했다.

또한 고령자나 경험자를 중시한 인재활용 및 U턴, I턴 등 섬 외부로부터 인재의 흡수에 의한 창업 사업확대 등의 촉진할 것, 지역사회의 특성을 재고한 관광상품의 개발 등에 의한 체재형 관광을 촉진해야 한다 등의 내용을 담고 있다.

2. 낙도진흥과 지자체 협력

1) 국경낙도 지역사회유지와 교부금제도 창설

일본의 국경낙도의 수는 484개로 그 중 사람이 거주하는 유인국경낙도는 148개이다. 아마미제도, 오가사와라제도, 오키나와 섬들은 각각 지역으로 설정된 특별조치법 가운데 유인국경낙도법과 유사한 시책이 포함되어 있기 때문에 교부금 대상에서 제외하였다. 특정유인국경낙도지역은 8도도부현 29시정촌에 분포하고 대상이 되는 섬의 총 인구는 2015년 조사에서 269,307명이다.¹¹⁾ 그 중 77개 섬은 ‘아마미제도(奄美群島)진흥개발특별조치법’, ‘오가사와라제도(小笠原諸島)진흥개발특별조치법’, ‘오키나와진흥특별조치법’의 대상이며 나머지 71개 섬은 유인국경낙도를 15개 지역으로 나누어 특정 유인국경낙도지역으로 지정하고 유인국경낙도법에 기반한 시책을 추진하기 위해 창설된 ‘특정유인국경낙도 지역사회유지 추진교부금(特定有人国境離島地域社会維持推進交付金)’의 교부대상으로 하였다.¹²⁾

2017년에는 유인국경낙도법 시행과 함께 동법에 기반한 관련 시책을 추진하기 위하여 대상이 되는 섬의 지역사회 유지, 진흥을 위한 교부금 제도를 창설했다. 담당국은 내각부 종합해양정책추진사무국으로 해양정책의 일환으

11) 山田吉彦(2019), p.3.

12) 주11)과 같음.

로 도도부현 및 시정촌의 동법 시책을 일원화하는 체제가 되었다. 구체적인 교부금 사업의 구분은 ①운임저염가, ②물자운송 비용부담 경감,¹³⁾ ③ 고용기회의 확충,¹⁴⁾ ④ 체재형 관광 촉진¹⁵⁾ 등 4개 항목이다. 지원자금은 국가에서 교부금 형태로 특정유인국경낙도 관계 지방공공단체에 지급되어 민간사업자에게 전달된다. 특정유인국경낙도지역은 인구감소를 억제하고 신규고용자가 증가하고 관광객등 교류인구를 확대를 위해 교부금을 지원받는다. 이 같은 조치는 낙도지역 주민에게 지역사회의 정착을 위해 필요한 기반을 마련해 준다는 평가를 받는다. 그러나 아직 사업이 정착된 것은 아니며 이를 추진하기 위해서는 지자체와 중앙정부의 긴밀한 협력이 필요하다고 보았다.¹⁶⁾

2) ‘일본의 국경에 가자(日本の国境に行こう)’프로젝트 추진

일본 정부의 특정유인국경낙도 지역활성화 정책으로 낙도 지역의 각 지

-
- 13) 해상 항공운송비용은 최대 80퍼센트 경감할 수 있으며 운송 대상 품목은 본토에 출하하는 농수산물 최대 23개 품목과 출하하는 품목에 대한 원재료 등이다. 이들은 해상운송 또는 항공운송에 관한 경비를 절감할 수 있다.〔特定有人国境離島地域に係る地域社会維持のための装置について〕, 内閣府総合海洋政策推進事務局, 有人国境離島政策推進室, p.5)
- 14) 특정유인국경낙도지역에서 창업과 사업환경이 불리한 점을 인식하고 민간사업자가 고용을 증대하고 창업 또는 사업을 확대하는 경우 설비투자자금이나 인건비, 광고선전비 등 운전자금에 대해 창업지원은 최대 600만 엔, 사업확대지원 자금은 최대 1,600만 엔 까지 5년간 지원한다. (〔特定有人国境離島地域に係る地域社会維持のための装置について〕, 内閣府総合海洋政策推進事務局, 有人国境離島政策推進室, p.6)
- 15) 체재형 관광촉진은 여행자들에게 섬에서 체험하는 여행상품과 관광서비스 육성 등을 지원한다. 여행상품이나 체재유형에 따라 여행상품을 기획, 개발하고 홍보하며 판매를 촉진하는 방안이다. 내각부에서 사업실시주체에 교부세를 조직하고 여행회사, 운송 숙박 서비스, 관광협회, 지방 관광업 종사자들을 대상으로 교부금을 제공한다. (〔特定有人国境離島地域に係る地域社会維持のための装置について〕, 内閣府総合海洋政策推進事務局, 有人国境離島政策推進室, p.8)
- 16) 〔特定有人国境離島地域に係る地域社会維持のための装置について〕, 内閣府総合海洋政策推進事務局, 有人国境離島政策推進室.

자체에서는 2017년 7월부터 ‘일본의 국경에 가자’ 프로젝트를 실시하였다. 이는 국민의 국경에 대한 관심을 높이기 위해 실제 방문하도록 유도하면서 사람이 실제 거주하는 국경의 섬을 활성화하며 국경의 섬을 가치화하는 프로젝트이다. 프로젝트 개시일에는 관계자의 ‘국경의 섬 서밋’이 개최되어 프로젝트 추진의 이념 행동규범을 갖는 ‘국경의 섬 헌장(国境の島憲章)’이 합의되었다. 본토 사람들에게 잘 알려지지 않은 국경낙도의 상품과 매력을 확대하기 위하여 내각부의 상징프로젝트로서 관계지자체, 지역 관계자 등과 연대하여 활용용 트랙에 의한 공동운송체제(활어네트워크)의 구축, 도내 식자재로 메뉴화하여 제공하는 ‘국경낙도 구루메 페어(グルメフェア)’를 개최하거나 낙도 관광 무브먼트를 목적으로 인플루언서 등이 모니터링하여 참가하는 ‘아일랜드 홉핑 투어’ 등을 실시하였다. 특정유인 국경낙도 지역을 구성하는 섬의 매력과 최신정보 등을 제공하기 위하여 ‘일본의 국경에 갑시다!!’웹사이트(日本の国境に行こう!!)를 개설하고 정보를 공유하는 방식으로 정보를 제공하였다.¹⁷⁾ 이를 통해 국경낙도 지역에 대한 관심을 유도하는 한편 관광 서비스 자원을 통한 지역사회 활성화를 모색했다.

3. 국경낙도에 관한 해양정책제언과 연구회

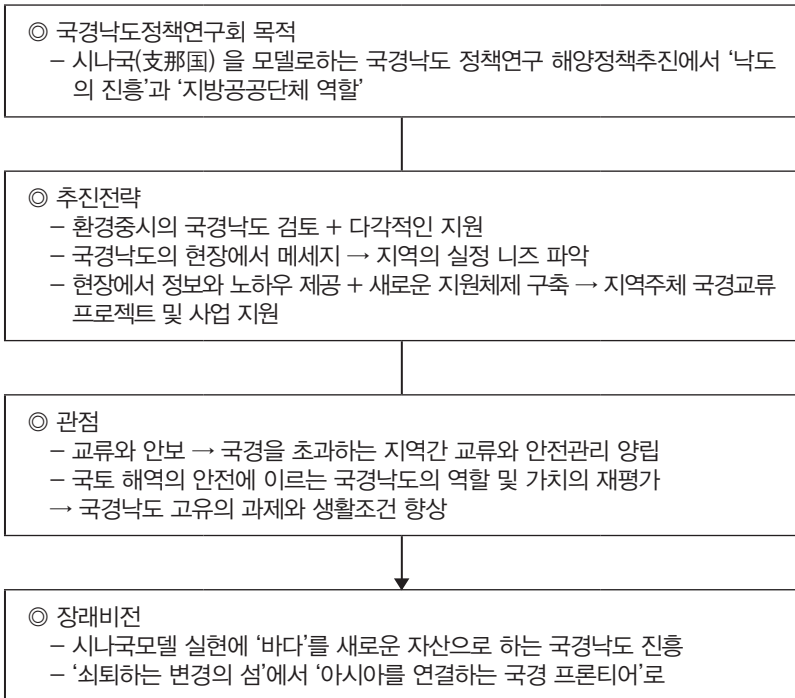
1) 일본재단(日本財団)과 국경낙도정책연구회(国境離島政策研究会)

일본재단은 재단조성사업을 통해 국경낙도정책연구회를 구성하고 해양정책 가운데 국경낙도의 진흥과 지방공공단체의 역할에 대한 정책연구를 실시했다. 2008년에 발표한 ‘국경낙도에 관한 해양정책 제언과 실천 추진(『国

17) ‘일본의 국경에 가자(日本の国境に行こう!!)’ 홈페이지 <https://kokkyo-info.go.jp/kokkyo/>(검색일: 2021. 2. 10)

境離島に関する海洋政策の提言と実践の推進」)은 국경낙도진흥정책에 대한 세부적인 전략과 내용을 제시하고 있다(〈그림 1〉 참고). 이들은 국경낙도진흥정책을 전면 검토하고 현지 지역의 실정과 요구사항을 파악하며 현장 정보를 제공하는 등 정부와 지자체 간 협력을 구축하도록 하였다. 또한 지역이 주체가 되어 낙도 주민 간 교류 프로젝트를 지원하였다. 이러한 프로그램을 통해 지역 사회와 교류, 안보문제를 종합적으로 접근하였다. 특히 지역교류와 주민 안전에 관한 것으로 낙도 지역의 주민들과의 협력이 중요하다.¹⁸⁾

〈그림 1〉 일본재단 조성사업 〈국경낙도에 관한 해양정책 제언과 실천의 추진〉



※출처: 日本財団助成事業「国境離島に関する海洋政策の提言と実践」을 바탕으로 필자작성

18) 財団法人都市経済研究所, 「国境離島に関する海洋政策の提言と実践の推進」

일본재단에서는 2008년부터 해양기본법에 기반한 현지 지역주민의 이해와 협력을 추진하는 ‘해양타운미팅(海洋タウンミーティング)’을 중심으로 활동했다. ‘시나국·섬 해양타운미팅 2008’에서는 해양기본법으로 새로운 국가 만들기과 지역을 국정낙도와 밀접한 관련이 있는 것으로 보고 참가한 지역주민의 이해와 행정을 협력하도록 촉진했다. 일본재단은 민관 협력 체제를 구축하고 낙도지역에 대한 연구와 조사를 토대로 정책제언을 발표하는 등 일본의 국정낙도와 관련한 싱크탱크 및 민간 전문가 그룹으로서 역할을 하였다.¹⁹⁾

국정낙도정책연구회에서는 일본의 영해기선을 형성하므로 유인국정낙도의 진흥이 중요하다고 제시하였다. 해양기본법 제정에 의해 낙도의 안전은 해양정책의 핵심전략이 되었으며 특히 낙도지역의 어려운 생활 조건 아래 지역주민의 생활이나 회사경제활동으로 광대한 해역을 확보하는 것이 중요해졌다. 이에 해양기본법 시책에 기반하여 ‘낙도의 보전(진흥), 해양관련시책추진의 ‘지방공공단체 책무(역할)’을 염두에 두고 연대, 협동에 의한 공동연구회, 현지회의(해양타운미팅)을 개최하고 낙도지자체에 의한 정책 추진하도록 하였다.

2) 해양정책연구소(OPRI)와 국정낙도지역 정책 활동

해양정책연구소는 해양정책연구재단과 사사카와평화재단이 해양정책 연구를 추진하기 위해 합병하여 설립한 민간단체이다. 해양정책연구재단에서는 2000년부터 ‘인류와 해양의 공생’을 내세워 일본의 해양정책 연구, 정책제언, 정보발신 등 싱크탱크로서의 활동을 했으며 2007년 해양기본법을 제정하는 과정에 참여했다.²⁰⁾ 사사카와평화재단해양정책연구소는 현재 일본의

19) 日本財団助成事業, 「国境離島に関する海洋政策の提言と実践」

20) <https://www.spf.org/opri/profile/greeting.html> (검색일: 2021. 1. 15).

해양정책과 관련한 연구 및 제언, 정책 활동을 주도하고 민간 영역에서 협동 연구를 추진하며 일본의 해양정책의 방향과 전략을 모색했다(표 3 참고). 해양정책연구소는 주로 제도정비와 정책에 관심을 두었다. 본 보고서에서는 정책 제언을 통해 일본 해양정책에 필요한 사항을 매년 발표하고 있다. 예를 들어 해양기본법에 대한 기본적인 시책과 각 분야에서의 연구조사를 실시하는데 필요한 사항에 대하여 제언했다. 해양정책연구소의 정책제언은 해양정책과 연안역 관리 등 크게 두 부분으로 나누어진다.

2018년 11월 20일에 발행한 보고서에서는 “국경낙도의 안전 관리에 대한 정부의 대응”에 관한 내용을 발표했다. 본 보고서에서는 2017년 4월 1일 시행된 ‘유인 국경낙도지역의 안전 및 특정유인 국경낙도 지역에 관한 지역사회의 유지에 관한 특별조치법’에 대한 방향을 다음과 같이 제시하였다. 우선 유인 국경 낙도지역에 대하여 일본정부가 지방공공단체와 연대를 강조했다. 해양정책연구소에서 발간한 보고서에 따르면 유인 국경 낙도지역에 대해 행정기관 시설을 설치하며 국가가 토지를 매입, 매수하고 항만을 정비하며 외국선박의 불법 입국 등 위법 행위를 방지하도록 해야 한다고 제시하였다. 특정유인 국경낙도지역에 대해서는 지역사회와의 협력과 지원을 강조하였다. 이들은 인구가 감소하는 가운데 본토에서 원거리에 위치한 특정유인 국경낙도 지역에 대한 지역사회 유지를 최우선 과제로 두었다. 이들은 지역사회를 강화하기 위해 특정유인 국경낙도 지역사회유지 추진 교부금 창설을 제시했다. 또한 관계 지방공공단체와 협력하여 필요한 사업의 경비를 보조하도록 하는 등 종합적인 지역사회 지원책을 제시하였다. 이 같은 방향은 국경낙도의 인구감소로 국경낙도에 무인도가 증가하는 것에 대한 우려와 대응책을 나타낸다. 그 외에도 항로운임 저렴화 사업과 운송비용 지원사업을 통한 낙

도주민의 교통편의성 제공을 제시하였다.²¹⁾ 민간 사업자의 고용기회 확대와 설비투자 자금, 인건비, 광고 지원금 제공, 체류형 관광촉진사업을 추진하도록 하였다.

민간부분에서 일본의 해양정책에 관한 연구와 제언을 추진해 온 사사가와평화재단은 2013년 3월 해양과 관련하여 정책제언을 발표하고 2013년 4월 ‘각 지역이 자주적으로 다양한 기획과 연대, 협동을 통해 각 지역의 특성에 따라 해역과 육지를 일체화하는 종합적인 관리를 추진해 해야한다’고 제시했다. 연안역 관리의 경우 지방자치체와의 협력이 필수이며 사사가와평화재단에서는 연안역 종합관리모델 구축을 위해 이와테현 미야코시(岩手県 宮古市) 미에현 시마시(三重県 志摩市), 고치현 스쿠모시(高知県 宿毛市)와 오쓰키마치(大月町), 후쿠이현 오바마시(福井県 小浜市), 후쿠오카현 비젠시(福岡県 備前市)를 대상 지역으로 지정했다.

이들이 제언하는 해양정책의 기본적인 전략은 연안역의 종합적 관리이다. 특히 연안역에 주목하여 아래와 같이 5가지로 나누어 구체적인 전략을 제시했다. ① 대상이 되는 연안역을 설정하고 지역 관계자와 협의하여 연안역에 대한 관리를 추진한다. ② 지역이 주체가 되는 관리로 연안역 종합관리는 지역의 실정에 따라 지역 관계자가 추진한다. ③ 종합적 관리를 위해 지역 관계자들은 기존의 분야를 넘어 연안역 문제에 종합적으로 접근하며 다양한 시책을 폭 넓게 활용하여 지속가능한 연안역 관리를 추진한다. ④ 협의회 등 설치 추진을 해야 한다. 예를들어 관계지방공공단체가 중심이 되어

21) 항로운임 저렴화 사업은 본토와 특정유인국경낙도지역을 연결하는 낙도주민을 향하여 항로운임을 JR운임과 유사한 금액 7,200엔에서 4,500엔으로 하향 조정하는 방안 등이다. (출처: 国境離島WEBページ <https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/kokkyouritou.html>, 검색일: 2021. 1. 12),으로 하기까지 항공로운임을 신칸센운임과 유사한 수준으로 각각 저렴화하기 위한 경비의 일부를 지원하도록 제시하였다.

관계행정기관, 사업자, 주민 시민단체 등 연안역에 관한 다양한 이해관계자 간 대표자로 구성된 협의체를 설치하여 합의를 모색한다. ⑤ 계획적이고 순응적인 관리로서 연안역 종합관리는 지역의 과제를 해결하기 위하여 합의를 통해 종합관리계획을 책정하고 이에 기반하여 계획적인 관리를 추진한다.²²⁾ 이처럼 정책제언에서는 연안역 관리를 위한 주요 조직으로 시정촌 행정기구, 사업자, 주민, 시민단체를 제시하고 이들 간 긴밀한 협력과 연대가 필요하다고 보았다.

해양정책연구소에서는 도서(島嶼)자료센터를 운영하며 관련 자료를 수집하며 『도서연구저널(島嶼研究ジャーナル)』을 발행하고 있다.²³⁾ 저널에서 도서는 독도, 센카쿠열도, 북방영토를 말한다. 이들 섬에 대해 지리적 위치와 법적지위, 역사적 경위에 대하여 리플렛을 제작하여 영어판과 일본어판으로 발행하고 있다. 리플렛을 제작하는 이유에 대해서는 일반 대중과 제 3국으로부터 영유권 주장에 대한 일본 정부의 입장을 알기 쉽고 명확하게 전달하기 위해서라고 밝혔다. 2019년 12월 18일 도쿄 사사가와평화재단에서 제168회 해양포럼을 개최하였다. ‘일본 주변의 도서영토와 해양의 이용-분쟁의 평화적 해결을 향해’라는 주제로 진행되었으며, 해양정책연구소의 현황과 활동보고를 시작으로 해양영토 문제의 쟁점과 국제법상 도서영유의 근거를 주제로 발표했다. 특히 배타적 경제수역과 대륙붕 문제 등 도서영토에 관한 문제와 국제법상 쟁점을 보고했다.

22) 海洋政策研究財団「沿岸域総合管理の推進に関する提言」(平成25年3月). https://www.spf.org/_opri_media/publication/approach/pdf/201303_icm.pdf(검색일: 2021. 2. 20)

23) 2020년 4월호에서는 내각관방에서 3월에 신설한 ‘영토 주권전시관’에 대하여 설명하는 등 해양영토 문제에 대해 적극적으로 알리고 있다. 연간 2회 정도의 횡수로 발행하였다. (출처: <http://www.spf.org/islandstudies/jp/journal/92.html> 검색일: 2021. 1. 15).

IV. 국경낙도와 정책적 함의

국경낙도 관련 법제도는 일본의 정부와 지역사회의 관계가 중요하다. 기존의 해양정책은 주로 해양영토와 주권, 영해, 배타적 경제 수역 등 안보와 경제를 중심으로 추진되었다. 일본의 해양정책은 내각총리대신의 주도아래 추진되고 있으며 관련 성청의 협력으로 포괄적이고 종합적인 접근을 하고 있다. 기존의 해양정책은 주로 경제와 안보의 관점에서 다루어졌으며 해양영토와 배타적경제수역 등 자원 문제에 주목했다. 이를 위해 해양정책본부를 중심으로 관계 성청 간 협력을 통한 포괄적 접근을 중시한다. 반면 국경낙도는 지역사회 유지와 이를 위한 생활밀착형 정책을 제시한다. 유인국경낙도법(2017)과 낙도진흥법 개정은 지역사회 경제와 고용, 간호 등 실제 거주하는 주민을 위한 정책 및 생활지원과 관련한 것이 대부분이다. 이는 기존의 일본 해양정책에서 정부 주도의 종합적 관리가 이루어진다는 논의에 대하여 다른 행위자의 역할을 강조한다는 점에서 차이를 가진다. 지역사회와의 협력은 논의 단계를 넘어 정책적으로 보장하고 있다. 2003년에 개정된 낙도진흥법은 기본적으로 지역사회와의 협력을 중시한다. 1953년에 제정된 낙도진흥법에도 이 같은 내용을 명시했다. 1953년 7월 10일 나가사키현을 시작으로 낙도를 포함한 도쿄, 니가타, 시마네, 나가사키, 가고시마 등 5개의 도현에서 경제와 생활면에서 불리한 조건을 갖는 낙도 지역사회에 대해 진흥을 촉진하기 위한 목적으로 낙도진흥법이 제정되었다. 낙도와 같이 인간이 생존하는데 불리한 지역을 대상으로 하는 입법 조치였다. 동법은 이후 5차례 개정을 통해 점차 개선되었다. 낙도진흥법에 따른 낙도진흥정책은 대상 지역에 따라 시책을 발표하였다.²⁴⁾ 2013년 낙도진흥법 제2조에 의해 국토교통대신, 총무대신,

24) 아미미제도 진흥개발특별조치법(奄美群島振興開発特別装置法) (쇼와 29년 법률 189호), 오가사와라 진흥개발특별조치법(小笠原諸島振興開発特別装置法) (쇼

농림수산대신, 문부과학대신, 후생노동대신, 경제산업대신 및 환경대신과 관련 행정기관의 장이 협의하여 낙도진흥기본방침을 정하였으며 구체적인 내용은 다음과 같다.(표 1 참고).

〈표 1〉 낙도진흥법 개정 핵심 내용

항목	주요 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> ① 낙도의 영역 배타적경제수역등의 보전, 식료의 안정적인 공급 등 국가적 국민적 역할의 명확화 ② 다른 지역과 비교하여 엄격한 자연사회적 조건 아래 낙도의 현상과 배경 명확화 ③ 지역 간 교류의 촉진, 무인낙도의 증가 및 인구의 명백한 감소 방지, 정주의 촉진 등, 낙도진흥의 목적 확대
기본방침	<ul style="list-style-type: none"> ① 소프트시책에 대한 규정 충실 <ul style="list-style-type: none"> · 산부인과의원인 없는 낙도에 사는 임산부 검진 출산에 관한 통원 입원에 대한 지원 · 간호서비스 확충, 간호시설 정비 · 사람의 왕래 및 물자의 유통을 요구하는 비용의 저렴화 · 고교미설치 낙도의 고교생 수학지원, 낙도고교 교직원 확보 · 재생가능한 에너지 활용에 대한 지원, 낙도의 기술력 유통비용 경감 대책 추진 ② 낙도활성화교부금등의 교부 <ul style="list-style-type: none"> · 새로운 조직으로서 낙도활성화 교부금 등 사업계획 창설 · 본 계획에 기반한 교부금 등 교부 ③ 낙도특별구역제도의 정비 <ul style="list-style-type: none"> · 제도창설에 대한 종합적 검토
부칙	<ul style="list-style-type: none"> ① 방재기능 강화를 도모하기 위한 재정 조치 <ul style="list-style-type: none"> · 방재기능의 강화를 도모하기 위한 해안, 도로, 항만, 항구 등의 정비에 관한 사업의 재정 조치 ② 특히 중요한 역할을 담당하는 낙도의 보전·진흥에 관한 조치 <ul style="list-style-type: none"> · 특히 중요한 낙도에 대한 보전·진흥에 관한 특별조치 검토

※출처: 国土交通省「離島振興対策実施地域の現況」p.5 를 바탕으로 필자작성

새로운 낙도진흥기본방침에서는 배타적 경제수역과 낙도활성화 교부금 두 가지 측면이 추가되었다. 즉 영역·배타적 경제수역 등의 안전 등 낙도가

와44년 법률 제79호), 오키나와 진흥특별조치법(沖繩振興特別装置法) (헤이세이 14년 법률 제14호)등이다 오키나와 진흥특별조치법은 오키나와 본섬을 중심으로 한 오키나와현 전역을 대상으로 하며 본 법에 기반하여 ‘오키나와진흥개발계획(2002~2011)’이 책정되어 시행하였다.

담당하는 국가적 국민적 역할을 유지하기 위해 낙도진흥이 필요하도록 지침을 명기하였다는 점과 낙도활성화를 위한 교부금등 사업계획제도 등의 추진에 대해 제시하였다.

국경낙도에서 지역사회의 유지와 관리에 주목하는 이유는 인구감소 문제와 관련한다. 국경낙도의 경우 거주하는 인구가 감소하는 것은 국경영토의 주권과도 관련된다. 따라서 일본 정부의 입장에서 국경낙도의 인구 증감을 관리하는 것은 시급한 문제이다.²⁵⁾ 시정촌 합병으로 2003년 175개 시정촌에서 2007년 4월 시점에서 111개 시정촌으로 감소했다. 낙도의 숫자는 146개에서 178개로 증가하였으나 낙도 내 거주하는 인구 수가 감소했다. 따라서 지역사회에서는 인구를 증가하는 방안에 관심을 두고 있으며 낙도 일부에서는 실제로 정주하는 인구가 증가하였다. 섬으로 이주하는 사람들에게 취업의 기회를 제공하고 소득을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해 각 지자체에서는 낙도진흥계획을 추진하기 위해 다음과 같은 사항을 제시하였다. 국경낙도의 중요성의 명확화와 지원 강화, 낙도에서 생활을 임하는 상에서 낙도향로 유지 및 개선, 정보격차대책, 운송비용 시정 등에 의한 환경정비, 표류 쓰레기 문제에 대한 대응, 의료종사자 확보, 해양형 지진, 대규모 지진 대책 등이다.

25) 낙도진흥대책실시지역 현황은 다음과 같다. 낙도 지역 수는 75개이며 지정유인 섬의 숫자 524개, 면적 5,206km², 인구 수 387,000명 관계 시정촌 수 110개이다. (출처: 国土交通省 「離島振興対策実施地域の現況」, https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuushiki/h25_02yuushiki/pdf/shiryou2.pdf)

〈그림 2〉 낙도활성화 교부금 (2013년도)

- 사업주체 : 도도현, 시정촌, 민간단체
- 대상사업 : 이하의 사업 메뉴에 해당하는 것
- 보조율
 - 도도현, 시정촌, 일부 사무조합 : 예산 범위 내에서 각 사업의 1/2 이내
 - 민간단체 : 예산 범위 내에서 각 사업의 1/3 이내 (국가의 부담액은 지방공공단체의 부담액과 동일한 금액까지 하며 도도현, 시정촌, 일부사무 조합을 통한 간접보조로 함)
 - 사업기간 : 원칙으로 3년간
 - 성과목표 : 사전에 제출하는 사업계획에 대하여 성과목표 설정

[정주촉진] 사업

산업활성화사업

- 고용기회 창출을 위해 전략상품개발
- 전략상품의 출하에 관한 운송비지원

[교류촉진] 사업

- 낙도에 관한 지역정보의 발신
- 교류 확대를 위한 수단 만들기
- 성 이외의 주민과 교류 실시 촉진

정주유인사업

- U·I·J 턴 희망자를 위한 정보제공
- 빈집 개선 등 인력을 위한 시설정비

[안전·안심 향상]사업

- 재해시 독립방지를 위한 방재체제 구축
- 낙도 에너지 자립을 위한 조사, 계획 책정

※출처: 国土交通省「離島振興対策実施地域の現況」p.10 를 바탕으로 필자 작성

이처럼 일본은 국가적 관점에서 해양의 이용과 안전에 관한 적극적으로 추진해야하며 해역보전, 해양개발관련 활동거점의 설치 등 낙도의 역할을 강화해야 한다고 시사하고 있다. 인구 감소와 관련하여 낙도는 일본 전체 사회에서 나타나는 인구 고령화와 저출산 문제로 지역사회를 유지하기 어렵다고 인식하였다. 일본의 중요한 기선의 관리를 담당하는 지역사회로서 낙도를 어떻게 유지해야 하는가는 현재 일본 해양정책을 바라볼 때 최우선 과제로 보았다. 이를 위해 유인국경낙도지역의 사회 환경 안전을 위한 정책이 필요하다는 주장이 제기되었다.²⁶⁾

26) 山田吉彦, 「離島活性化による日本の新たな海洋政策の推進～有人国境離島法の動向」, 『東海大学海洋研究所研究報告』第40号, 2019, p.1~2.

V. 결론

이 글에서는 일본의 국경낙도를 둘러싼 법제도 정비와 쟁점을 제시하고 정부와 지자체, 민간단체의 대응과 활동을 검토했다. 기존의 일본해양 정책에서 안보와 경제, 자원과 해양권의 등 국가 이익의 차원에서 접근하는 것과 달리 국경낙도의 경우 주민과 지자체의 협력이 중요하다. 이는 국경낙도는 유인 즉 사람이 실제로 거주하는 것이 중요한 전제임을 나타낸다. 일본 해양정책이 주로 거시적 관점에서 전략적이고 포괄적으로 접근하는 것과 달리 국경낙도의 경우 지자체의 협력과 주민들의 거주를 확보하는 것이 중요하다. 기존에 국경낙도는 일본 본토로부터 원거리에 위치하며 사회적 관심과 정치적 주목을 받지 못했다. 다만 안보 차원에서 해상경비를 강화하는 가운데 국가 안보의 전략적 기지로서 활용되었다.

최근 일본에서는 해양주권을 확보하기 위해서는 실제로 생활하는 거주자와 이들을 장기적으로 거주하게 하기 위한 지역사회의 역할과 기능이 중요하다는 점을 인식하였다. 2017년에 시행된 유인국경낙도법은 대외적으로는 일본의 해양권익을 강화하는 움직임으로 보이는 반면 대내적으로는 국경 낙도에 거주하는 주민들을 위한 제도적 지원의 성격이 강하다. 따라서 기존 해양정책과 달리 지자체와 주민들의 협력이 필요하며 이를 위해 정부 뿐 아니라 민간단체의 지원과 연계가 중요하게 나타났다. 민간단체의 경우 일본재단과 해양정책연구회를 중심으로 해양정책에 관한 연구활동과 제언이 지속적으로 추진되었다. 해양정책연구회는 사사가와평화재단 해양정책연구소의 전신단체로서 일본의 해양기본법 제정 과정에 참여한 민간단체로 이들은 일본의 해양정책은 기존의 자유로운 공해에서 종합적 관리로 전환하는데 연구 및 정책제언, 자료, 보고서를 발표했다. 또한 지난 수 십년 간 연구회를 통해 일

본재단과 해양정책연구회, 지역협력단체와 네트워크를 구축하였다. 이들은 해양정책 제언을 통해 연안역과 낙도에 대한 지역주민의 역할과 지역사회의 협력, 시정촌의 통합적 대응을 요구했다. 연안역 관리를 위한 비용과 발생하는 행정문제에 대응하기 위해 체계적인 법제도를 성립할 것을 촉구했다.

2000년대 이후 일본 해양정책의 기본적인 방향은 ‘새로운 해양입국에 도전’이며 열리고 안정된 해양으로 지키는 국가와 국민을 내세우고 풍부한 바다자원의 활용을 강조하고 있다. 일본은 종합적인 해양의 안전보장과 관리를 목표로 종합해양정책본부를 중심으로 정부 조직의 연대를 추구하고 있다. 국외로는 인접하는 국가와의 연대 협력을 하면서 ‘자유롭고 열린 인도 태평양전략’을 내세우고 있다. 그러나 다른 한편으로는 방위 해상안보체제를 강화하면서 동시에 MDA체제의 확립하고 국경 낙도의 안전, 관리를 중점과 제로 두고 있다. 배타적 경제수역 등에서 해역관리 방식에 대해서는 법체계를 정비해 나가고 있다. 이러한 흐름을 볼 때 일본의 해양정책은 배타적 경제수역, 해상안보 등 전통적인 분야에서 종합적인 관리를 추진해 나가는 한편, 국경낙도의 경우 지역사회와 주민, 지자체의 연계를 강조해 나갈 것으로 보인다. 日本空間

논문 투고일 : 2021년 5월 15일

논문 심사일 : 2021년 6월 11일

게재 확정일 : 2021년 6월 18일

참고문헌

- 김경신·이주하, 「일본의 도서관리 정책과 우리나라에 미치는 영향」, 『해양수산』 9월호, 2008.
- 목진용, 「주요국의 해양정책(1): 일본의 도서 관리정책」, 『해양국토21』 1권, 2009.
- 박성욱·양희철, 「일본의 해양기본법 제정과 우리의 대응방안 연구」, 『Ocean and Polar Research』 Vol.30 No.1, 2008.
- 박창건, 「한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제: 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 향하여」, 『현대정치연구』 12(2), 2019.
- 박창건, 「일본 독도정책의 특징과 딜레마-시마네현을 중심으로」, 『독도연구』 27, 2019.
- 손기섭, 「북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성」, 『일본문화연구』 제27권, 2008.
- _____, 「일본의 중국과 러시아에 대한 해양영토분쟁의 사례연구」, 『국제정치연구』 20(2), 2017.
- 이경호 외, 『바다와 국가의 정책』, 학현사, 2001.
- 이창위, 「일본의 도서와 해양경제문제」, 『국제법학회논총』, 제54권 제2호, 2009.
- _____, 「일본의 해양관할권 주장과 해양경계획정」, 『일본연구』 제32권, 2012.
- 최은봉·석주희, 「일본의 해양기본법(2007) 성립의 배경과 동인: 해양권의 확대와 쟁점 관리 네트워크」, 『일본연구』 44: 51-69, 2010.
- 최재선·이주하, 「일본의 해양주도권 강화전략과 시사점」, 『KMI 해양수산 현안 분석』 2008-01, 2008.

최수정·홍성걸, 「동중국해 한·중·일 자원개발경쟁」, 『KMI 해양수산 현안 분석』 2008-14, 2008.

현대송, 「일본의 해양정책: 태평양 도서국과의 관계를 중심으로」, 『Ocean and Polar Research』 35(4), 2013.

小川和久, 「日本は国境を守れるか」, 青春出版社, 2002.

秋山昌廣, 「海洋利用と海洋空間の管理」, 『国際安全保障』 第35卷 第1, 2007.

高坂政堯, 『海洋国家日本の構想』, 都市出版, 2000.

村田良平, 『海洋めぐる世界と日本』, 成山堂, 2001.

太平洋学会, 「海洋国家日本の進路」, 『太平洋学会誌』 第30卷 第11号, 2008.

白川博一, 「特集 1 有人国境離島法制定—有人国境離島法への期待」, 季刊『しま』 246号, 2016.

山内康英, 「海洋レジームの現状と日本の対応」, 『国際問題』 9月号 No.438, 1999.

山田吉彦, 「離島活性化による日本の新たな海洋政策の推進~有人国境離島島法の動向」, 『東海大学海洋研究所研究報告』 第40号, 2019.

山口広文, 「離島振興の現況と課題」, 『調査と情報』 第635号, 2009.

‘排他的經濟水域及び大陸棚に関する法律(1996)’ 法律 第74号.

‘内閣府設置法(1999)’ 法律 第89号

‘海洋基本法(2007)’ 法律 第33号.

‘海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律(2007)’ 法律 第34号.

‘海洋基本計画(2008/2013/2018)’

<인터넷 자료>

日本外務省 ‘海洋政策大綱’

http://www.sof.or.jp/jp/topics/pdf/070105_01_pdf# (검색일: 2021.01.15)

総合海洋政策本部

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/index.html> (검색일: 2021.02.13)

内閣府, ‘海洋基本計画’

<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html> (검색일: 2021.04.13)

防衛研究所, 2018, “海洋の安全保障” 防衛研究所 NIDS コメンタリー』第81号

<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary081.pdf> (검색일: 2021. 2. 25).

内閣府, ‘海洋基本計画’

<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html> (검색일: 2021. 3. 23).

‘領土・主権対策企画調整室’

<http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/torikumi/giaj.html> (검색일: 2021. 1. 20).

内閣府, ‘有人国境離島’

<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/yuujin.html> (검색일: 2021. 2. 20.)

「特定有人国境離島地域に係る地域社会維持のための装置について」内閣府総合海洋政策推進事務局、有人国境離島政策推進室

国境離島WEBページ. <https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/kokkyouritou.html> (검색일: 2021. 1. 12).

国土交通省 「離島振興対策実施地域の現況」, <https://www8.cao.go.jp/>

www.kci.go.kr

ocean/kokk

-youritou/youshiki/h25_02youshiki/pdf/shiryou2.pdf) (검색일:
2021.1.12)

‘日本の国境に行こう!!’ <https://kokkyo-info.go.jp/kokkyo/> (검색일:
2021. 2. 10)

Abstract

Japan's Border Island Policy and Management : Focusing on the role of the Government, Local Community, and the Private Sector

Ju-hee, Suk

This study attempts to show that the response of the government, local community, and private organizations regarding the management of isolated islands, which has recently been drawing attention to its ocean strategies of the Japanese government. According to the existing research, Japan's ocean policy was mainly carried out through the government-led strategies and the legal systems. This paper suggest that the roles of various actors such as private organizations and local communities. While the remote border Island has been described as strategic area to ocean policy, they are facing a population decline due to aging population, lack of employment, and poor infrastructure. In order to solve this problem, the Japanese government revised the laws. This study examines cooperations between local governments and private sectors based on Japanese ocean policy. This paper conclude that the Japanese ocean policy is promote with comprehensive management, the government, the private sector and local governments are strengthening

www.kci.go.kr

cooperation in remote islands.

Key words

Japanese Ocean Policy, Remote Border Island, Act On Special Measures for the Protection of Inhabited Frontier Island Areas and the Maintenance of Communities in Specific Ones, Remote Islands Development Act, Local Government

