

정책연구2003-14

---

제주지역 균형발전을 위한  
산남지역의 인구유입정책 연구

---

2004. 2

제 주 발 전 연 구 원

본 연구과제는 서귀포시와 남제주군의 예산적 지원을 받고  
수행되었습니다

## 연 구 진

---

연구책임 : 양 영 철 (제주대학교 행정학과 교수)

공동연구 : 정 구 철 (탐라대학교 레저체육학과 교수)  
박 종 필 (제주대학교 교육대학원 교수)  
이 종 열 (경일대학교 행정학과 교수)  
양 덕 순 (제주발전연구원 연구위원)  
정 승 훈 (제주발전연구원 책임연구원)  
고 승 한 (제주발전연구원 연구원)

자문위원 : 김 성 준 (제주대학교 교수)  
강 영 훈 (제주대학교 교수)  
양 진 건 (제주대학교 교수)  
오 재 일 (전남대학교 교수)  
이 기 후 (인하대학교 교수)  
이 창 기 (대전대학교 교수)

연구보조 : 김 경 범 (제주대학교 행정학과 석사 수료)  
박 성 철 (제주발전연구원 연구보조)

---

## 발 간 사

지난 30년 동안 한국사회에서 인구구조의 변동은 서울의 수도권 지역과 지방의 대도시에서 인구집중 현상으로 나타났고, 반면에 지방의 소도시 혹은 읍·면지역들은 상대적으로 급격한 인구감소를 겪어 왔다. 이처럼 인구의 수도권 집중현상은 다양한 분야 (예컨대, 사회적 인프라 시설, 취업기회, 교육, 의료, 문화 등)에서 서울과 지방간 불균형 발전을 가져 왔다.

제주지역에서도 급격한 인구변동을 겪어 오고 있다. 제주시 지역에 비하여 산남지역(서귀포시, 남제주군)의 인구는 최근에 급격한 감소추세를 보이고 있다. 이처럼 제주시의 인구집중과 산남지역의 인구감소 현상은 제주지역 내에서 지역간 불균형 발전을 가져와 산남지역의 공동화(空洞化) 현상을 낳고 있다. 더 나아가 제주지역주민들 사이에 상대적 박탈감과 사회통합의 위기를 가져올 것이다.

이러한 문제의 인식하에 제주발전연구원은 제주지역의 균형발전을 위한 산남지역의 인구유입정책들을 모색하는 연구를 진행하게 되었다. 본 연구는 인구구조변동에 대한 이론적 논의와 산남지역의 전문가 집단들로부터 사회조사자료도 분석하였다. 끝으로 산남지역의 인구유입을 위한 다양한 정책적 방안들을 제언하고 있다. 아무쪼록 이번 연구를 통해서 산남지역에 인구유입을 촉진시키고 제주지역의 균형발전을 가져오는 시금석이 되기를 바라는 바이다.

끝으로 본 과제를 수행해 주신 제주대 양영철 교수님, 박종필 교수님, 탐라대 정구철 교수님, 경일대 이종열 교수님께 고마운 말씀을 드립니다. 그리고 본 연구원의 양덕순 박사, 정승훈 박사, 고승한 박사의 노고도 치하하는 바입니다.

2004년 2월

제주발전연구원장 고 충 석

# 목 차

<b>제1장 문제제기</b> .....	<b>1</b>
1. 연구목적 .....	3
2. 연구방법 및 연구대상 .....	4
3. 연구의 기대효과 .....	4
<b>제2장 인구구조 변동의 다양한 특성: 이론적 논의</b> .....	<b>5</b>
1. 인구구조 변동의 사회·경제적 의미 .....	5
2. 인구변동의 이론적 접근 .....	10
1) 인구학적 접근 .....	10
2) 경제학적 접근 .....	12
3) 사회문화적 접근 .....	14
4) 정책제도적 접근 .....	17
3. 연구분석틀 .....	19
<b>제3장 인구변동과 지역사회의 발전과 저발전</b> .....	<b>21</b>
<b>제1절 서귀포시</b> .....	<b>21</b>
1. 지역사회에서 인구구조의 변동 .....	21
2. 서귀포시 인구구조의 변동 .....	23
1) 인구분포의 변화 .....	23
2) 인구의 자연증감 변화 .....	26
3) 연령별 인구분포의 변화 .....	27
4) 교육별 인구분포의 변화 .....	29
5) 연도별 인구이동 변화 .....	31
3. 서귀포시의 사회·경제적 변화 .....	33
1) 경제적 환경 .....	33
(1) 경제활동인구 현황 .....	33

(2) 산업별 구조현황 .....	34
(3) 농가구조의 변화 .....	38
(4) 관광업 .....	40
(5) 금융기관의 분포변화 .....	41
(6) 재정구조의 상황분포 .....	43
2) 주거환경 .....	46
3) 도시근린 시설환경 .....	48
4) 교육환경 .....	51
5) 사회복지환경 .....	54
<b>제2절 남제주군 .....</b>	<b>59</b>
1. 지역사회에서 인구구조의 변동 .....	59
2. 남제주군 인구구조의 변동 .....	61
1) 인구분포의 변화 .....	61
2) 인구의 자연증감 변화 .....	64
3) 연령별 인구분포의 변화 .....	67
4) 교육별 인구분포의 변화 .....	68
5) 연도별 인구이동 변화 .....	70
3. 남제주군의 사회·경제적 변화 .....	72
1) 경제적 환경 .....	72
(1) 경제활동인구 현황 .....	73
(2) 산업별 구조현황 .....	73
(3) 농가구조의 변화 .....	77
(4) 관광업 .....	79
(5) 금융기관의 분포변화 .....	81
(6) 재정구조의 상황변화 .....	82
2) 주거환경 .....	85
3) 도시근린 시설환경 .....	87
4) 교육환경 .....	91
4) 사회복지환경 .....	93

**제4장 인구증가 및 감소 관련 실증 분석 ..... 99**

**제1절 서귀포시 설문조사 결과 분석 ..... 99**

- 1) 조사의 개요 ..... 99
- 2) 표본설계 ..... 99
- 3) 전출관련 내용 분석 ..... 100
  - (1) 타지역으로 이주하는 동기에 대한 종합 분석 ..... 100
  - (2) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 ..... 101
  - (3) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 ..... 102
  - (4) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면 ..... 103
  - (5) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 ..... 104
  - (6) 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석 ..... 105
  - (7) 이주하고자 하는 지역에 대한 의견 ..... 106
- 4) 전입관련 내용 분석 ..... 107
  - (1) 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합 분석 ..... 107
  - (2) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 ..... 108
  - (3) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 ..... 109
  - (4) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 ..... 110
  - (5) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 ..... 111
  - (6) 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석 ..... 112
- 5) 서귀포시지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 ..... 112
- 6) 설문조사 분석결과의 함의 ..... 114

**제2절 남제주군 설문조사 결과 분석 ..... 118**

- 1) 조사의 개요 ..... 118
- 2) 표본설계 ..... 118
- 3) 전출관련 내용 분석 ..... 120
  - (1) 타지역으로 이주하는 동기에 대한 종합 ..... 120
  - (2) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 ..... 121
  - (3) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 ..... 122
  - (4) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면 ..... 124
  - (5) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 ..... 126
  - (6) 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석 ..... 128
  - (7) 이주하고자 하는 지역에 대한 의견 ..... 129

4) 전입관련 내용 분석 .....	130
(1) 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합 분석 .....	130
(2) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 .....	131
(3) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 .....	133
(4) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 .....	135
(5) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 .....	136
(6) 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석 .....	138
5) 남제주군으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 .....	140
6) 설문조사 분석결과의 함의 .....	141

**제3절 지역지도자 설문조사 결과 분석 ..... 145**

1. 조사의 개요 .....	145
2. 표본설계 .....	145
3. 지역지도자 설문조사 결과 분석 .....	145
1) 현재 산남지역의 발전과 관련한 문제점 내용 분석 .....	145
2) 인구전출관련 내용 분석 .....	146
(1) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 .....	146
(2) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 .....	148
(3) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면 .....	149
(4) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 .....	150
(5) 국가 또는 지방자치단체의 정책요인 분석 .....	151
3) 인구전입관련 내용 분석 .....	153
(1) 산남지역으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 .....	153
(2) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 .....	155
(3) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 .....	156
(4) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 .....	157
(5) 국가 또는 지방자치단체의 정책요인 분석 .....	158
4) 산남지역의 발전을 위한 선행과제 분석 .....	159

**제4절 주민등록상의 인구변동분석 결과 ..... 161**

1) 개요 .....	161
(1) 목적 .....	161
(2) 사용 자료 기간 .....	161
(3) 범위 및 항목 .....	161



2) 서귀포시 .....	162
(1) 전입사유 .....	162
(2) 전출사유 .....	163
(3) 전출입 및 순이동 인구수 .....	164
(4) 요인별 연간 전입인구수 .....	165
(5) 요인별 연간 전출인구수 .....	166
(6) 전입지역 인구수 .....	168
(7) 전출지역 인구수 .....	169
(8) 합의 .....	171
3) 남제주군 .....	172
(1) 전입사유 .....	172
(2) 전출사유 .....	173
(3) 전출입 및 순이동 인구수 .....	174
(4) 요인별 연간 전입인구수 .....	175
(5) 요인별 연간 전출인구수 .....	176
(6) 전입지역 인구수 .....	177
(7) 전출지역 인구수 .....	179
(8) 합의 .....	180

## **제5장 산남지역 인구유입 방안 ..... 181**

1. 지역 활성화를 위한 사회간접자본 구축: 성장거점 핵의 구축 .....	181
1) 서귀포 경비행장 개발계획 .....	182
(1) 사업개요 .....	182
(2) 사업의 주요내용 .....	182
(3) 사업의 필요성과 타당성 .....	183
2) 정석비행장의 활용 .....	184
(1) 정석비행장의 현황 .....	184
(2) 정부의 제주공군기지 건설계획 .....	184
(3) 제주도의 선택 .....	185
3) 하논 생태숲 자원 복원 .....	186
(1) 개발목적 .....	186
(2) 하논규모 .....	187
(3) 기대효과 .....	187
(4) 계획년도 .....	187

(5) 외국의 생태숲 복원사례 .....	187
5) 7대 선도프로젝트의 우선 추진 .....	188
4) 지역혁신 체제의 구축 .....	189
5) 국가기관의 유치 .....	190
2. 제도화와 행태의 변화 .....	191
1) 지역발전을 위한 우선 하여야 할 제도 .....	192
(1) 지역균형발전조례의 제정 .....	192
(2) 지역균형발전 특별회계의 신설 .....	194
(3) 거주자에 대한 차등지원 .....	194
2) 행태의 변화 .....	195
(1) 지역주민들의 지역개발에 대한 인식변화 .....	195
(2) 지역주민들의 가치 및 의식구조 변화 .....	196
(3) 청소년에게 지역사랑에 대한 교육 강화 .....	197
3. 교육 .....	198
1) 좋은 학교가 지역을 살린다 .....	198
2) 구체적인 성공 사례 .....	199
(1) 전북 익산시 익산고등학교 .....	199
(2) 충남 공주시 한일고등학교 .....	199
(3) 경기도 광주시 남한산초등학교 .....	201
(4) 송남초등학교 거산 분교 .....	203
(5) 경기도 여주시 송촌초등학교 .....	204
(6) 경기도 가평 마장초등학교 .....	204
3) 성공적인 학교들의 특징 .....	206
(1) 수요자 만족 추구 .....	206
(2) 교사의 노력 .....	208
(3) 특성화 활동 .....	209
(4) 학부모 및 지역 사회와의 협력 관계 형성 .....	210
4) 시사점 및 실천 방안 .....	212
5) 사업명: 국제 교육 복합 단지 조성 .....	214
(1) 목적 .....	214
(2) 사업의 주요 내용 .....	214
(3) 사업의 필요성과 타당성 .....	215
(4) 다른 지역의 예 .....	216
(5) 효과 .....	216

(6) 소요비용 .....	216
6) 사업명: 인적자원개발지원센터 .....	218
(1) 목적 .....	218
(2) 사업의 주요 내용 .....	218
(3) 사업의 필요성과 타당성 .....	219
(4) 다른 지역의 예 .....	220
(5) 효과 .....	220
(6) 소요비용 .....	221
7) 사업명: 특기·적성교육 활성화 및 특성화 .....	222
(1) 목적 .....	222
(2) 사업의 주요 내용 .....	222
(3) 사업의 필요성과 타당성 .....	223
(4) 다른 지역의 예 .....	223
(5) 효과 .....	224
(6) 소요비용 .....	224
8) 산남지역 고등학교 기숙사 신축 지원 .....	225
9) 인력양성기금의 조성 .....	226
4. 레저문화 : 복지와 스포츠산업 .....	228
1) 제안배경 및 목적 .....	228
2) 사업명 : 서귀포 월드컵 경기장 활용 I (부대시설 및 공간) .....	228
(1) 목적 .....	228
(2) 시설 개요 .....	229
(3) 사업의 주요 내용 .....	230
(4) 사업의 타당성 .....	230
(5) 다른 지역의 예 .....	231
(6) 기대효과 .....	231
(7) 소요 비용 .....	231
2) 서귀포 월드컵 경기장 활용 II (경기장 포함 지원시설) .....	232
(1) 목적 .....	232
(2) 사업의 주요 내용 .....	232
(3) 사업의 타당성 .....	233
(4)소요 비용 .....	233
3) 동계 훈련지의 기능 강화와 각종 스포츠 종목 지도자 아카데미 운영 .....	233
(1) 목적 .....	233

(2) 사업의 주요내용 .....	234
(3) 사업의 타당성 .....	234
(4) 다른 도시의 예 .....	235
4) 남제주군 지역의 인구 유입을 위한 복지 및 스포츠의 이용 .....	236
(1) 배경에 대한 개요 .....	236
(2) 실버산업 .....	237
5) 사업명 : 실버타운 조성을 통한 인구 유입 .....	240
(1) 사업의 주요 내용 .....	240
(2) 사업의 타당성 .....	240
(3) 다른 지역의 예 .....	240
(4) 소요 비용 .....	241
6) 사업명 : 노인체험 연수원, 노인 복지 종사자 교육기관 설립 .....	241
(1) 목적 .....	241
(2) 사업의 주요내용 .....	242
(3) 사업의 타당성 .....	242
(4) 다른 지역의 예 .....	242
(5) 소요 비용 .....	243
7) 사업명 : 골프장 건설지원 및 골프아카데미 유치 및 지원 .....	244
(1) 배경에 대한 개요 .....	244
(2) 사업의 주요내용 : 골프장 건설지원 및 골프아카데미 유치 및 지원 .....	245
(3) 사업의 타당성 .....	245
8) 사업명 : 지역 특성에 맞는 스포츠 교육기관 유치와 설립 .....	246
(1) 사업의 타당성 .....	246
(2) 다른 지역의 예 .....	247
9) 사업명 : 지역별 특성에 맞는 스포츠교육기관 유치 .....	247
10) 사업명: 친환경 전원휴양형 주택단지 조성 .....	249
(1) 목적 .....	249
(2) 사업의 주요 내용 .....	249
(3) 사업의 필요성 및 타당성 .....	249
(4) 효과 .....	249
5. 산남지역 인구유입정책 방안 요약 .....	250
<참고문헌> .....	253

# 표 차례

<표 3-1> 지역별 인구 분포의 변화 (1981-2001년) .....	21
<표 3-2> 서귀포시 인구분포의 변화 (1981-2001년) .....	24
<표 3-3> 서귀포시 연도별 출생·사망 변화 (1981-2001년) .....	26
<표 3-4> 서귀포시 연령별 인구분포의 변화 (1990-2001년) .....	28
<표 3-5> 서귀포시 교육별 인구분포의 변화 (1981-2001년) .....	29
<표 3-6> 제주도내 대학소재 및 학생수 .....	30
<표 3-7> 서귀포시 연도별 인구이동 변화 (1981-2001년) .....	31
<표 3-8> 경제활동인구 .....	33
<표 3-9> 서귀포시 산업별 구조현황 (2001년 현재) .....	35
<표 3-10> 산업별 취업자 .....	36
<표 3-11> 서귀포시 농가구조의 변화 (1990-2001년) .....	39
<표 3-12> 관광관련 업체수 분포 변화 (1995-2001년) .....	40
<표 3-13> 서귀포시 금융기관의 분포변화 (1990-2001년) .....	42
<표 3-14> 서귀포시 재정구조 상황의 변화 (1990-2001년) .....	43
<표 3-15> 서귀포시 주택상황 분포변화 (1990-2000년) .....	47
<표 3-16> 서귀포시 공원 및 주차장 실태 분포 (1995-2001년) .....	49
<표 3-17> 서귀포시 오염물질 배출시설 분포 (1999-2001년) .....	50
<표 3-18> 서귀포시 교육관련 시설물 분포변화 .....	52
<표 3-19> 서귀포·남제주군지역 교직원의 거주지 현황 .....	53
<표 3-20> 서귀포시 사회복지시설 (1990-2001년) .....	55
<표 3-21> 서귀포시 의료 및 연금상황 분포 (1990-2001년) .....	56
<표 3-22> 지역별 인구 분포의 변화 (1981-2001년) .....	59
<표 3-23> 남제주군 인구분포의 변화 (1981-2001년) .....	62
<표 3-24> 남제주군 연도별 출생·사망 변화 (1981-2001년) .....	64
<표 3-25> 전입 사유별 현황 (2003년도) .....	65
<표 3-26> 전출 사유별 현황 2003년도) .....	66
<표 3-27> 인구의 증가와 감소요인 (2003년도) .....	66
<표 3-28> 남제주군 연령별 인구분포의 변화 (1990-2001년) .....	67
<표 3-29> 남제주군 교육별 인구분포의 변화 (1981-2001년) .....	69
<표 3-30> 제주도내 대학소재 및 학생수 .....	70

<표 3-31> 남제주군 연도별 인구이동 변화 (1981-2001년) .....	71
<표 3-32> 경제활동인구 (단위 : 천명, %) .....	73
<표 3-33> 남제주군 산업별 구조현황 (2001년 현재) .....	74
<표 3-34> 산업별 취업자 .....	75
<표 3-35> 남제주군 농가구조의 변화 (1990-2001년) .....	78
<표 3-36> 남제주군 관광관련 업체수 분포 변화 (1995-2001년) .....	80
<표 3-37> 남제주군 금융기관의 분포변화 (1990-2001년) .....	81
<표 3-38> 남제주군 재정구조 상황의 변화 (1990-2001년) .....	82
<표 3-39> 남제주군 주택상황 분포변화 (1990-2000년) .....	86
<표 3-40> 남제주군 공원 및 주차장 실태 분포 (1995-2001년) .....	88
<표 3-41> 남제주군 오염물질 배출시설 분포 (1999-2001년) .....	90
<표 3-42> 남제주군 교육관련 시설물 분포변화 (1990-2001년) .....	92
<표 3-43> 서귀포·남제주군지역 교직원의 거주지 현황 .....	93
<표 3-44> 남제주군 사회복지시설 분포 (1990-2001년) .....	94
<표 3-45> 남제주군 의료 및 연금상황 분포 (1990-2001년) .....	96
<표 4-1> 표본의 내용 .....	99
<표 4-2> 서귀포시에서 다른 지역으로 이주하는 동기 .....	100
<표 4-3> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 .....	101
<표 4-4> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 .....	102
<표 4-5> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인 .....	103
<표 4-6> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 .....	104
<표 4-7> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포 .....	105
<표 4-8> 서귀포시 주민들이 이주를 선호하는 지역 .....	106
<표 4-9> 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합분석 .....	107
<표 4-10> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 분포 .....	108
<표 4-11> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 분포 .....	109
<표 4-12> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 분포 .....	110
<표 4-13> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 분포 .....	111
<표 4-14> 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포 .....	112
<표 4-15> 서귀포시지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 .....	113
<표 4-16> 서귀포시를 중심으로 유출과 유입인구에 대한 계층별 분포 .....	116
<표 4-17> 표본의 내용 .....	119
<표 4-18> 남제주군에서 다른 지역으로 이주하는 동기 .....	120
<표 4-19> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 .....	121

<표 4-20> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인의 읍면별 교차분석	122
<표 4-21> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인	123
<표 4-22> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인의 읍면별 교차분석	124
<표 4-23> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인	124
<표 4-24> 타지역으로 이주 동기와 주거환경적 요인간의 교차분석	126
<표 4-25> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인	126
<표 4-26> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인의 읍면별 교차분석	127
<표 4-27> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포	128
<표 4-28> 계층별 타지역으로 이주 동기에 대한 읍면별 교차분석	129
<표 4-29> 남제주군 주민들이 이주를 선호하는 지역	129
<표 4-30> 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합분석	130
<표 4-31> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인	131
<표 4-32> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인의 교차분석	133
<표 4-33> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인	133
<표 4-34> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인의 교차분석	134
<표 4-35> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인	135
<표 4-36> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인의 교차분석	136
<표 4-37> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인	137
<표 4-38> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인의 교차분석	138
<표 4-39> 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포	138
<표 4-40> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 계층별 교차분석	139
<표 4-41> 남제주군으로 인구유입방안에 대한 의견 분석	140
<표 4-42> 인구유출과 유입에 대한 계층별 비교 분포	144
<표 4-43> 산남지역 발전의 저해요인 분포	146
<표 4-44> 산남지역의 인구유출 관련 경제적 요인분포	147
<표 4-45> 산남지역의 인구유출 관련 교육적 요인 분포	148
<표 4-46> 산남지역의 인구유출 관련 주거환경적 요인 분포	149
<표 4-47> 산남지역의 인구유출 관련 직업적 요인 분포	150
<표 4-48> 산남지역의 인구유출 관련 지방자치단체의 정책요인 분포	151
<표 4-49> 산남지역의 인구유입 관련 경제적 요인 분포	153
<표 4-50> 산남지역의 인구유입 요인 관련 교육적 요인 분포	155
<표 4-51> 산남지역의 인구유입요인 중 주거환경적 요인 분포	156
<표 4-52> 산남지역의 인구유입요인 중 직업적 요인 분포	157
<표 4-53> 산남지역의 인구유입 관련 지방자치단체 정책요인 분포	158

<표 4-54> 산남지역발전의 최우선 과제 분포 .....	159
<표 4-55> 월별 전입사유 분포 .....	162
<표 4-56> 월별 전출사유 분포 .....	163
<표 4-57> 순이동 인구수 .....	164
<표 4-58> 요인별 연간 전입인구수 .....	165
<표 4-59> 요인별 연간 전출인구수 .....	167
<표 4-60> 전입지역 인구수 .....	168
<표 4-61> 전출지역 인구수 .....	169
<표 4-62> 전입사유 .....	172
<표 4-63> 전출사유 .....	173
<표 4-64> 순이동 인구수 .....	174
<표 4-65> 요인별 연간 전입인구수 .....	175
<표 4-66> 요인별 연간 전출인구수 .....	176
<표 4-67> 전입지역 인구수 .....	177
<표 4-68> 전출지역 인구수 .....	179
<표 5-1> 경비행장 개발계획 내용 및 일정 .....	184
<표 5-2> 생태숲 추진일정 .....	187
<표 5-3> 소요 예산 .....	216
<표 5-4> 자원별 계획 .....	217
<표 5-5> 총 투자계획 .....	217
<표 5-6> 자원별 계획 .....	217
<표 5-7> 소요예산 .....	221
<표 5-8> 자원별 계획 .....	221
<표 5-9> 국가별 고령화 속도 .....	236
<표 5-10> 한국인의 평균수명과 고령인구 증가추이 .....	237
<표 5-11> 노인의 라이프 스타일 변화 .....	238
<표 5-12> 실버산업 분야 .....	239
<표 5-13> 산남지역의 인구유입정책 방안의 사업현황과 추진기관 .....	250



# 그림 차례

<그림 2-1> 산남지역 인구유입정책 연구분석틀 .....	20
<그림 3-1> 지역별 인구분포의 변화 .....	22
<그림 3-2> 서귀포시 인구변화 .....	23
<그림 3-3> 서귀포시의 남녀인구분포의 변화 .....	24
<그림 3-4> 서귀포시 연령별 인구분포의 변화 .....	28
<그림 3-5> 서귀포시 산업별 구조현황 .....	35
<그림 3-6> 서귀포시 농가구조의 변화 .....	39
<그림 3-7> 지방세 징수액 .....	44
<그림 3-8> 지방세 1인당 부담액 .....	45
<그림 3-9> 일반회계 세출 .....	45
<그림 3-10> 재정자립도 .....	46
<그림 3-11> 주차면수 .....	49
<그림 3-12> 도시공원면적 .....	50
<그림 3-13> 의료기관수 .....	57
<그림 3-14> 의사수 .....	57
<그림 3-15> 지역별 인구분포의 변화 .....	60
<그림 3-16> 남제주군의 인구변화 .....	62
<그림 3-17> 남제주군 연령별 인구분포의 변화 .....	68
<그림 3-18> 남제주군 산업별 구조현황 .....	76
<그림 3-19> 남제주군 농가구조의 변화 .....	79
<그림 3-20> 지방세 징수액 .....	83
<그림 3-21> 지방세 1인당 부담액 .....	83
<그림 3-22> 일반회계 세출 .....	84
<그림 3-23> 재정자립도 .....	85
<그림 3-24> 도시공원면적 .....	88
<그림 3-25> 주차면수 .....	89
<그림 3-26> 의료기관수 .....	95
<그림 3-27> 의사수 .....	96
<그림 3-28> 국민연금가입자수 .....	97
<그림 4-1> 서귀포시에서 다른 지역으로 이주하는 동기 .....	100

<그림 4-2> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 .....	101
<그림 4-3> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 .....	102
<그림 4-4> 타지역으로 이주 동기중 주거환경적 요인 .....	103
<그림 4-5> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 .....	104
<그림 4-6> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포 .....	105
<그림 4-7> 서귀포시 주민들이 이주를 선호하는 지역 .....	106
<그림 4-8> 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합분석 .....	107
<그림 4-9> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 .....	108
<그림 4-10> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 .....	109
<그림 4-11> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 .....	110
<그림 4-12> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 .....	111
<그림 4-13> 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포 .....	112
<그림 4-14> 서귀포지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 .....	114
<그림 4-15> 응답자의 지역별 분포 .....	119
<그림 4-16> 남제주군에서 다른 지역으로 이주하는 동기 .....	120
<그림 4-17> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 .....	121
<그림 4-18> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 .....	123
<그림 4-19> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인 .....	125
<그림 4-20> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 .....	127
<그림 4-21> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석 .....	128
<그림 4-22> 남제주군 주민들이 이주를 선호하는 지역 .....	130
<그림 4-23> 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합분석 .....	130
<그림 4-24> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 .....	132
<그림 4-25> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 .....	134
<그림 4-26> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 .....	135
<그림 4-27> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 .....	137
<그림 4-28> 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석 .....	139
<그림 4-29> 남제주군으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 .....	141
<그림 4-30> 산남지역발전의 저해요인 분포 .....	146
<그림 4-31> 인구유출의 경제적 요인 분포 .....	147
<그림 4-32> 인구유출의 교육적 요인 분포 .....	148
<그림 4-33> 인구유출의 주거환경적 요인 분포 .....	149
<그림 4-34> 인구유출의 직업적 요인 분포 .....	150
<그림 4-35> 인구유출의 지방자치단체 정책요인 분포 .....	152

<그림 4-36> 인구유입의 경제적 요인 분포 .....	154
<그림 4-37> 인구유입의 교육적 요인 분포 .....	155
<그림 4-38> 인구유입의 주거환경요인 분포 .....	156
<그림 4-39> 인구유입의 직업적 요인 분포 .....	157
<그림 4-40> 인구유입의 국가 혹은 지방자치단체 정책 요인 분포 .....	158
<그림 4-41> 산남지역 발전을 위한 선행과제 분포 .....	159
<그림 4-42> 월별 전입사유 분포 .....	162
<그림 4-43> 월별 전출사유 분포 .....	163
<그림 4-44> 월별 전출입 인구수 .....	164
<그림 4-45> 월별 순이동 인구수 .....	165
<그림 4-46> 연간 전입인구수 .....	166
<그림 4-47> 연간 전출인구수 .....	167
<그림 4-48> 전입지역의 월별 인구수 .....	168
<그림 4-49> 전입지역 현황 .....	169
<그림 4-50> 전출지역의 월별 인구수 .....	170
<그림 4-51> 전출지역 현황 .....	170
<그림 4-52> 월별 전입인구수 .....	172
<그림 4-53> 월별 전출인구수 .....	173
<그림 4-54> 전출입 인구수 .....	174
<그림 4-55> 월별 순이동 인구수 .....	175
<그림 4-56> 연간 전입인구수 .....	176
<그림 4-57> 연간 전출인구수 .....	177
<그림 4-58> 전입지역의 월별 인구수 .....	178
<그림 4-59> 전입지역의 연간 인구수 .....	178
<그림 4-60> 전출지역의 월별 인구수 .....	179
<그림 4-61> 전출지역 연간 인구수 .....	180

## 제1장 문제제기

한국사회는 지난 30년 동안 급격한 산업화와 도시화를 겪어 오는 과정에서 정치적, 경제적, 그리고 사회·문화적 분야에서 다양한 변동들을 겪어왔다. 특히 한국의 인구구조는 괄목한 변동을 보여왔는데 그 결과가 다른 사회·경제적 영역에 새로운 변화(예컨대, 가족구조, 산업인력수급 및 경제활동, 직업구조, 도·농간 지역격차, 주택, 교통, 교육, 사회보장, 자원 및 환경, 인구정책 등)들을 초래하였다. 사실상 그 동안 한국에서 급격한 인구변동 과정에서 인구감소보다는 인구증가 문제가 국가적 과제였다.

우리나라가 근대화와 산업화를 단기간에 달성하는 과정에서 과잉인구는 국가의 사회·경제발전의 저해요인으로 작용하는 것으로 인식되었다. 따라서 인구성장을 억제하는 인구정책이 국가적 주요 과제로 채택되어 정부기관이 인구의 자연증가 억제 및 출산율 감소를 강력히 추진하여 왔다. 이런 목적을 달성하기 위해서 정부가 1962년부터 실시된 인구억제정책의 전형적 사례로서 가족계획사업은 결과적으로 출산율의 지속적 감소를 가져오는데 중요한 역할과 기능을 수행한 것으로 평가받고 있다.

우리나라에서 가족계획사업의 성공적 추진 결과로 말미암아 최근 한국의 인구성장률은 급격히 둔화되었으나 오히려 최근에는 국가적 차원에서 인구부양정책을 추진하여야 할 과제를 안고 있다. 왜냐하면 한국사회에서 지난 40년 동안 (1960년-2000년) 인구의 자연증가율은 절반에 미치지 못하고 있는 실정이고 출산율의 급격한 감소는 심각한 사회·경제적 문제(예컨대, 고령인구 증가의 가속화, 성비 불균형 심화, 여성 경제활동 보편화, 독거가구의 증가 등)로 대두되고 있다.<sup>1)</sup> 더구나 한국사회가 2010년 전후로 하여 고령화 사회로 진입하리라 예상되는 가운데 출산율 감소는 경제활동인구 구조에 근본적 변화를 가져와서 한국사회의 성장과 지속의 잠재력과 동력에 위협적 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 인구감소의 급격한 변화에 따른 사회·경제적 파급효

---

1) 우리나라의 총인구는 1960년에 25,012천명, 1970년 32,241천명, 1980년 38,124천명, 1990년 42,869천명, 2002년 현재 47,693천명으로 증가하였다. 인구의 자연증가율은 1960년에 3.0%, 1970년 2.04%, 1980년 1.67%, 1990년 0.98%, 2002년 0.6%로 나타났다. 특히 합계출산력(우리나라 여성 한 명이 낳는 자녀수)은 1960년에 6.0명, 1970년 4.5명, 1980년 2.7명, 1990년 1.6명, 2002년 1.5명으로 감소하였다. 이처럼 지난 40년 동안 우리나라는 총인구는 거의 두 배로 증가하였지만 자연증가율과 합계출산율의 급격한 감소로 2023년에 가면 인구감소 현상이 나타날 것으로 전망하고 있다 (통계청 1993, 2001; 한국일보 2002년 7월 5일).

과를 고려할 때 정부의 인구정책이 출산장려정책으로 전환하여야한다는 주장들이 제기되고 있다.

더구나 급격한 산업화와 도시화가 대도시 중심으로 광범위하게 전개된 결과로 소도시 그리고/혹은 읍·면 단위의 지역사회에서는 상대적으로 인구의 절대적 감소 현상이 현저히 나타났다. 서울중심의 수도권 지역과 지방의 대도시 (예컨대, 부산, 대구, 광주, 인천 등)에서 급격하게 확산된 과잉도시화는 이농현상을 초래하여 농촌인구를 탈농시켜 결과적으로 소도시 그리고/혹은 농촌지역의 空洞化 현상을 가속화시켜 왔다. 최근 서울의 수도권에 한국의 전체인구 가운데 절반 가까이 집중되어 있다. 인구의 수도권 집중현상은 결과적으로 다양한 부문 (예컨대, 경제활동영역, 인재개발, 교육, 의료, 문화활동, 취업기회 등)에서 서울과 지방간 불균형 발전을 가져와 지방사람들은 상대적 박탈감을 느끼고 있다. 이런 서울-지방간 불균형 격차 문제를 인식한 참여정부는 한국에서 지역간 균형적 발전을 장·단기적으로 달성해 나가고 동시에 수도권 인구집중억제와 지방분권을 효과적이고 근본적으로 변화시키기 위해서 신행정수도 건설 국책사업을 적극적으로 추진하고 있다.

다른 한편으로, 제주지역에서도 인구구조의 급격한 변동을 겪고 있다. 지난 40년간 제주지역의 전체인구는 서울의 수도권 지역 혹은 지방도시의 광역지역에서 경험해 왔던 인구변화와는 현저히 상이한 측면을 내포하고 있다. 다시 말해서, 제주지역의 인구는 대도시 지역에서 일어나는 인구증감의 변화와 비교해서 보다 완만한 증감현상을 보여왔다. 그러나 제주지역내에서는 제주시 지역에 비하여 서귀포시와 남제주군 인구는 최근에 급격히 감소하는 추세이다. 최근에 들어서 산남지역에서 급격히 전개되고 있는 인구감소 현상은 심각한 지역사회문제로 부각되고 있고 더 나아가 제주지역내에서 지역간 불균형 발전을 가져오는 핵심적 저해요인으로 작용하고 있다.

산남지역에서 전개되고 있는 급격한 인구감소는 상대적으로 제주시 지역으로 인구 과밀 및 편중화로 이어져서 결과적으로 제주시의 각종 도시문제 (예컨대, 교통, 주택, 범죄, 교육, 주거환경 등)를 야기시킬 가능성을 증폭시키고 있다. 특히 제주시와 여타 다른 지역사회 (서귀포시, 남제주군, 북제주군)간의 불균형 발전은 지역주민들 사이에 지역적 차별의식과 상대적 박탈감을 부추기는 역기능을 초래할 것이다. 즉, 서귀포시와 남제주군 지역에서 젊은층 인구의 급격한 감소와 고령인구의 증가추세는 향후 지역사회의 인구 空洞化 현상으로 발전할 것이다.

만일 산남지역의 지방자치단체들은 지역주민들이 계속 제주시 (혹은 육지지역)로 이

동해 가는 현상을 방치하거나 혹은 지역내에서 급격한 인구감소의 원인규명과 해결책을 조속히 마련해야 할 전환점에 서있다. 만일 그렇지 않는다면 산남지역은 사회·경제적 존립기반의 붕괴에 직면할 것이고 지역주민들의 삶의 터전은 생동감을 잃어버리는 지역공동체로 전락할 위기에 처하게 될 것이다. 따라서 산남지역은 범지역차원에서 급격한 인구감소 문제해결을 위한 합리적 정책적 방안을 모색해야 한다.

## 1. 연구목적

본 조사연구는 서귀포시와 남제주군 지역사회에서 전개되고 있는 급격한 인구감소와 제주시 지역으로 상대적 인구편중화 현상을 심각한 사회·경제적 문제로 인식하여 앞으로 서귀포시와 남제주군 지역사회의 인구감소의 원인과 해결책을 모색하고자 한다. 이를 바탕으로 본 연구는 산남지역의 인구흡인 요인들에 대한 다각적 논의를 통하여 지역사회 발전을 위한 다양한 정책적 방안을 도출하고자 한다. 본 연구의 구체적 목적들은 다음과 같다.

- 1) 인구변동과 관련된 다양한 접근들을 이론적으로 검토한 후 산남지역의 인구변동을 고찰한다.
- 2) 산남지역에서 실제적으로 인구증감과 관련된 다양한 요인들을 실증적 자료를 바탕으로 분석·고찰한다.
- 3) 인구증가의 흡인요인들을 고찰함으로써 지역사회의 사회·경제적 발전을 가져오는 지역사회 중심의 새로운 인구유입정책의 내용 및 방향을 제시하는 정책적 시사점을 얻고자 한다.

## 2. 연구방법 및 연구대상

본 연구의 목적들을 효과적으로 달성하기 위해서 자료들을 다양한 방법에 의해서 과학적이고 체계적으로 수집할 것이다. 먼저 한국사회와 제주도 (제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군)의 인구변동에 관한 자료는 정부에서 공식적으로 발간된 통계자료를 이용할 것이다.

본 연구는 사회조사(social survey) 방법을 사용하여 지역사회발전에 관심을 갖고 다양한 사회활동에 참여하는 전문가 혹은 여론주도층, 그리고 행정담당자들을 중심으로 구성된 전문가집단 (Task Force)으로부터 자료를 수집하였다.

## 3. 연구의 기대효과

본 연구는 지역사회 수준에서 인구구조의 급격한 변동과 지역발전간의 상호관련성을 실증적으로 조사·연구함으로써 다음과 같은 연구기대 효과를 얻을 것으로 생각한다.

- 1) 지역사회 수준에서 인구구조 및 변동의 주요한 특성 (예컨대, 연령별, 경제활동 인구구성, 인구의 질적 요인, 인구밀도, 인구증가율, 인구전입 및 전출, 인구이동 상황 등)들을 천착하여 지역사회 발전을 위한 기본적 정책입안을 위한 기초자료를 제공한다.
- 2) 실증적 조사자료를 바탕으로 산남지역에서 인구가 급격히 감소하는 근본적 원인과 극복방안을 연구함으로써 지역사회 주민들의 삶의 공동체를 재조직화하는 방향 설정의 실증자료로 활용한다.
- 3) 지방분권화시대에 지역사회내에서 불균형 문제들을 다양한 관점에서 고찰함으로써 지역개발의 올바른 방향설정을 위한 정책적 시사점을 제공한다.
- 4) 산남지역에서 급속히 확산되고 있는 인구감소 문제를 보다 종합적으로 검토함으로써 인구감소를 겪고 있는 다른 지방정부 (혹은 지역사회)들에게 인구감소의 원인과 해결방안의 지표로 활용될 것이다.
- 5) 지역사회내에서 인구변동의 다양한 요인과 지역발전과의 상호관계를 밝힘으로써 인구학적 혹은 지역사회개발학 분야의 학술적 연구에 기여한다.

## 제2장 인구구조 변동의 다양한 특성: 이론적 논의

본 장에서는 지역사회에서 인구변동이 가져오는 사회·경제적 의미를 다각적으로 고찰할 뿐만 아니라 인구의 구조적 변동과 관련된 다양한 차원 (예컨대, 인구학적, 경제학적, 사회문화적, 정책제도적 요인)에서 강조되는 주요한 특성과 그 한계점들이 논의될 것이다.

### 1. 인구구조 변동의 사회·경제적 의미

인구는 사회를 구성하는 기본요소로서 사회생활의 다양한 영역과 밀접한 관계를 맺고 있다. 특정 국가 그리고/혹은 지역사회에서 인구는 물리적 환경의 구조를 특징지을 뿐 만 아니라 사회·경제적 부문 (예컨대, 환경, 교육, 주택, 교통, 산업구조, 빈곤, 식량문제 등)의 근본적 변화에도 영향을 미친다. 동시에 각 사회가 지니는 다양한 기술 및 구조 그리고 문화도 인구변동에 막대한 영향을 주고 있다. 이런 측면에서 특정 국가 그리고/혹은 지역사회가 주민들의 삶의 질적 향상 뿐만 아니라 국가 및 지역사회발전을 위해서도 인구문제의 올바른 이해와 접근은 중요하다고 볼 수 있다.

현대사회에서 인구현상이 세계적 혹은 국가적 문제로 부각되고 모든 사회가 심각히 인식하는 이유는 바로 인구증감으로 사회·경제적 부문에서 초래되는 부정적 영향들 때문이다. 사실상, 현대사회는 산업 및 과학기술혁명의 결과로 인구폭발의 시대를 맞이하여 인류의 재앙으로 치닫는 현상에 직면하고 있다는 논란에 휩싸이고 있다. Hartmann (1998)에 따르면, 지구상의 천연자원 (특히 석유) 에너지 소비량이 지속적으로 증가하고 이에 따른 과학기술의 발달 (특히 농기계와 농작물 생산기술)은 식량생산량을 더욱 증가시켜서 세계인구도 급증하게 되었다는 것이다.<sup>2)</sup> 세계인구는 세계 2차대전 이후 폭증하여 오고 있는 가운데 성장과 시

---

2) 19세기 후반 석유발굴이 본격적으로 시작될 당시에 세계인구는 10억명 정도였으나 1930년대에 들어서 식량생산의 급증으로 20억명으로 두배 증가하였다. 1960년에 세계인구는 30억명, 1974년 40억명, 1987년 50억명, 그리고 2000년에 들어서 60억명이 넘었다. 이처럼 인류 전체역사의 1/1000도 안되는 지난 100년 동안 인간은 지구상의 어떤 단일종 보다 그 개체수를 90% 이상으로 급증시켜 놓았다. 현재의 인구증가율이 지속된다면 2030년에 세계인구는 100억명, 2070년 200억명으로 폭증할 것이라는 통계적 예상이 나오고 있다. 이런 상황에서 지구상의 인간은 생존 불가능하다는 것이다. 왜냐하면 지구는 천문학적 인구를 먹여 살릴 식량을 생산해 낼 수 없기 때문이다. 물론, 현재의 인구증가율이 지속되리라고 예상하는 사람도 없다. 다만 지구가 지탱할



장중심의 개발논리를 전 세계적으로 지배·확산시키는 자본주의 경제체제 발전은 천연자원의 고갈위기, 생태환경의 파괴, 지구 온난화 현상, 제 3세계 국가의 기아와 빈곤 등과 같은 사회·경제적 문제를 야기시켜 오고 있다.

이처럼 인구구조의 변동 (특히 과잉인구)은 특정 지역이나 국가에 한정된 문제가 아니라 세계적 수준에서 논의되고 접근되어야 하는 주요 핵심과제이며 동시에 인류의 생존문제와 깊이 관련되어 있다. 다시 말해서 인구성장은 세계/인류의 미래와 개인적 삶의 구조 및 질적 변화에 상당한 영향을 미치기 때문에 그에 대한 관심이 정치적, 그리고 사회·경제적 관심을 갖게 한다. 물론, 선진국과 제 3세계 국가들 사이에는 인구문제 (특히 과잉인구)에 대한 상이한 인식을 보이는 경향이 있다.

대부분 선진국들에게 인구증가율이 거의 정체된 상태를 보여 인구증가 문제가 커다란 국가적 문제로 부각되고 있지 않은지 오래되었는데 오히려 저출산력에 의한 인구감소 문제가 새로운 사회문제로 대두되고 있다. 더욱이 선진국들은 저출산률의 증가와 급속한 고령화 현상으로 말미암아 사회안전망 구축에 새로운 변화를 촉구하고 있다. 반면에 제 3세계의 다수 국가들에게 아직도 인구급증 현상은 정치, 사회 그리고 국가적으로 부정적 결과 (특히 빈곤, 기아, 질병, 교육, 유아사망, 식량부족, 자원고갈, 범죄, 전쟁 등)들을 초래하여 인구성장 억제문제가 국가의 최우선 정책과제가 되고 있는 실정이다. 만일 과잉인구에 직면한 제 3세계 국가들이 효과적인 인구억제정책을 실행하지 못하면 고출산율, 식량부족, 질병, 기아와 빈곤의 악순환으로 정치·사회적 위기를 맞게 될 것으로 보여진다.

특히 WTO 체제하에서 신자유주의 이데올로기가 새로운 세계경제질서의 지배 원리로 작용하는 상황에서 선진국과 후진국 및 개발도상국들 사이에 경제·사회적 불평등 현상이 증폭되고 있다. 이런 시점에서 급기야 1992년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 지구정상회담 (소위 리우정상회담)이 열리어 인구문제가 세계적 수준에서 자연자원, 환경, 발전문제들과 연계하여 논의되고 해결되어야 한다는 주장들이 제기되었다 (KieSSLing and Landberg, 1994). 다시 말해서, 선진국에서 소비수준의 급격한 상승과 더불어 후진국의 빠른 인구증가는 자연자원의 훼손, 파괴

---

수 있는 인구는 천연자원 (특히 석유와 석탄)이 고갈된다면 식량생산의 위기에 직면하여 결국 세계인구의 1/5은 굶어죽게 된다는 것이다. 여기에 심각한 인류의 잠재적 재앙이 내재되어 있다. 통계적으로, 현재 전세계 석유 매장량은 현재의 소비율을 기준으로 볼 때 인류가 앞으로 약 45년 동안 사용하면 고갈될 것이라는 것이다 (Hartmann, 1998: 48-51). 이처럼 천연자원 에너지 사용량, 식량생산문제 그리고 세계의 과잉인구, 그리고 인류의 생존문제는 상호관계를 맺고 있기 때문에 인구문제는 보다 다차원적 수준에서 논의할 필요성이 제기된다.

및 고갈을 가속화시켜 지구 생태계의 회생력을 제한시키고, 동시에 근본적 사회경제체제의 변화가 효과적이지 못하는 한계적 상황속에서 나라들 사이에, 또는 나라 안에서 사회적 긴장과 갈등을 조성하고 있는 실정이다.

인구구조의 변동은 세계적 수준에서 국가들 사이에 야기되는 사회, 경제, 환경, 빈곤, 그리고 발전문제들과 조응하는 관계를 지니고 있다. 뿐만 아니라 인구는 특정 국가내에서 사회·경제적 부문에서 일어나는 다양한 변화들과 밀접한 상호관계를 갖고 있다. 한국사회에서도 1960년대 이후 인구구조의 변동에 따른 경제, 인력개발 및 교육, 환경, 지역사회개발, 사회조직의 변화, 국민생활, 가족구조, 인구정책의 변화, 통일후 인구문제 등과 같은 분야들이 인구학자, 지리학자, 인류학자, 사회학자들 사이에서 논의되어 왔다 (권태환 외. 1995; 이해영 외. 1978; 이희연, 2003; 조남훈 외. 1998; 홍문식 외. 1991). 한국에서 인구문제와 관련된 이와 같은 여러 연구들은 주로 국가적 수준에서 인구와 여타 사회·경제적 문제들과의 상호관계를 역사적, 통계예측적, 그리고 설명적 (Descriptive) 방법에 바탕을 두어 분석하였다. 그런데 지역사회 단위에서 인구변동 (특히 인구감소)이 지역사회발전과의 상호관련성 문제를 거론하는 논의들은 많이 찾아 볼 수 없다.

먼저 인구구조의 속성과 변동은 다양하고 복잡하게 분화된 현대사회에서 경제활동 영역의 주축을 형성하는 직업구조 뿐 만 아니라 더 나아가 산업구조 변화와도 밀접한 관련성을 갖고 있다. 만일 인구분포에서 젊은층이 확산되어있는가 혹은 여성층이 많은가, 그리고 노령인구가 지배적인가에 따라서 직업구조도 다양하게 나타날 것이다. 또한 산업구조가 경공업 혹은 서비스업 위주일 경우는 여성인구들이 경제활동인구로서 대다수를 차지할 것이고, 반면에 중공업의 경우에는 젊은 남성들이 중심적 역할을 담당할 것이다.

이처럼 직업 및 산업구조의 변화는 산업화와 도시화 과정속에서 급격히 재편되어 왔으며 이에 따라 인구구조도 함께 변화하여 왔음을 알 수 있다. 특히 지난 30여년간 한국에서 이촌향도의 대규모 이농현상과 더불어 농촌 젊은이들이 도시로 떠나서 농촌가구 및 가족구조에 상당한 변화를 일으켜 오늘날 농촌지역에서 노인인구 비대화 현상을 초래하였다. 예컨대, 1965년에 전체인구 가운데 농업인구가 차지하는 비율이 55.1%로 절반 이상을 차지하였으나 2002년 현재 농업인구 비율이 7.5%로 급격히 감소하였음을 알 수 있고, 이와 더불어 농촌의 고령화 지수 (0-14세 인구대비 65세 이상비율)도 92년 76.4였지만 2002년에는 244.8로 3.2배 이상 증가하여 농촌고령화 현상의 심각성을 보여주고 있다 (통계청, 2002). 더 나아가 한국에서 대규모 이농현상에 따른 농촌인구의 고령화 문제와 농촌 젊은층의 도시이주는 가족농의 세대간 계승단절로 이어져 농업의 사회적 재생산을 위협하고 있다 (Koh, 2001).

한국사회에서 인구변동의 뚜렷한 특성 가운데 하나가 바로 이촌/탈농한 농촌주민들 대부분이 대도시(특히 서울-수도권지역)로 집중적으로 이동한 사실이다. 과잉도시화와 더불어 대도시 인구집중은 도시지역의 주택, 교통, 환경, 범죄, 과밀거주, 교육, 실업 등과 같은 사회·경제적 문제들을 꾸준히 야기시켜 오고 있다. 이외에도 생활수준 향상에 따른 국민들의 소비형태, 핵가족화, 결혼양상의 변화, 정부의 정책변화 등과 같은 요인들이 날로 심화되고 있는 도시문제 (특히 환경, 교육, 주택수급, 교통)에 영향을 주는 것으로 지적되고 있다 (조남훈 외, 1995).

수도권 인구집중 현상은 더욱 가속화되어 전체인구 가운데 절반 가까이 서울-수도권에 거주하여 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도로 심각한 양상을 드러내고 있다. 사실상, 수도권을 중심으로 집중된 인구, 경제, 교육, 행정, 문화분야가 지방과의 격차가 더욱 심화되면서 지방의 위기감이 팽배되어 왔다.<sup>3)</sup> 따라서 농촌지역 혹은/그리고 지방은 급격한 인구감소 현상을 겪는 가운데 농촌인구의 고령화 문제들까지 파생되면서 삶의 공간으로서 사회적, 경제적, 문화적 그리고 환경적 기능을 상실하여 空洞化되는 현실이다. 이와 같은 중앙-지방사이에 날로 심각해져 가는 불균형발전을 해소하여 지역경제를 활성화시키고 지역간 균형있는 발전을 촉구하는 사회적 노력들이 강하게 대두되고 있다.<sup>4)</sup>

인구학적 측면에서 인구변동은 저사망율과 출산율 감소현상과 밀접한 관계가 있다. 특히 우리나라에서 사망률과 출산율 감소현상은 생활수준의 상승, 의학기술의 발달, 사회문화적 요인 (특히 남아선호사상, 교육비 부담, 미혼여성들의 결혼

3) 수도권의 면적은 국토의 11.8%에 불과한 반면 전체인구의 46.3% (2000년 기준)가 수도권에 몰려있고, 10대 명문대가 80%, 30대 대기업 본사 88.5%, 외국인 투자기업 72.9%, 벤처기업 (2000년 기준) 77.1%, 은행예금 67.9%, 그리고 국가 공공기관 84.3% 가 수도권에 집중되어 있다 (조선일보 2001년 9월 6일). 이러한 중앙-지방간의 격차는 OECD 국가중 최고 수준을 보이고 있고 수도권 집중현상이 해결의 실마리를 찾지 못하고 더욱 가속화되고 있다.

4) 2001년 9월 3일 각 지방의 학계, 교육계, 문화계, 언론계, 의료계 출신 지식인들이 서울에 모여 “지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언”을 발표하면서 수도권 집중의 정책 중지, 국세의 지방세로의 대폭전환, 행정·재정의 지방결정권 강화, 지방대학육성 등을 촉구하였다. 이런 일련의 행동들은 2002년 11월 7일에 들어서서 지방분권 실현을 위한 전국 시민연대조직이 결성되어서 “지방분권국민운동”을 범 국민차원에서 전개해 나가기로 하였다. 이러한 지방분권운동은 노무현 정부의 참여정부에 들어서 지방분권과 관련된 모든 영역에서 법적 제도적 개선안 (예컨대, 실행정수도건설법, 국가균형발전특별법, 지방분권특별법 제정)을 통하여 지방분권을 실질적으로 구현하려는 방향으로 전개되고 있다. 참여정부는 지방분권과 지방발전의 상징적·실천적 정책실행의 일환으로 “행정수도이전” 국책사업을 구체화시키고 있다.

기피 등)들과 무관하지 않는데 인구규모와 연령구조에 상당한 영향을 미칠 것이다. 먼저 사망률의 감소에 따른 평균수명의 증가는 노령인구의 증대를 가져와 궁극적으로 한국사회가 2019년 무렵에 고령사회로 접어들었을때<sup>5)</sup> 고령인구 부양을 위한 사회보장 및 보건의료 부담이 사회적으로 과중할 것으로 예상되는 가운데 노인복지를 위한 사회안전망 구축이 절실히 요구된다.

아울러 출산수준의 감소는 그 동안 국가의 강력한 출산억제정책의 실효로 나타났으나 여러 부수적 문제점들을 노출시키고 있다. 출생아수의 감소와 평균수명의 증가는 우선 경제활동인구의 감소를 야기시켜 산업인력수급 및 신규노동력의 공급 감소로 귀착될 뿐만 아니라 자녀수의 감소 및 가족주기의 변화로 여성들의 경제활동 참여율이 급격히 증가할 것이다. 더욱이 우리사회에서 아직도 남아선호사상의 잔존과 출생자녀수의 감소는 성비 불균형을 심화시켜 앞으로 사회적 문제로 상당히 부각될 가능성이 높다 (김태현, 1997). 그러므로 인구규모와 성·연령별 인구변화는 경제적 효과뿐만 아니라 사회적 관계 (특히 가족 및 친족관계, 가족내 성역할, 성비 불균형, 여성의 경제활동참여, 노인부부가족의 증가 등) 변화에 중요한 영향을 줄 것이다.

지역사회내에서 출산력의 감소에 따른 자녀수의 감소, 사망률의 감소에 따른 노인인구의 증가, 농촌지역의 젊은 세대 도시전출의 지속적 증가 등과 같은 현상들이 가속화될 경우에 지역사회는 空洞化 현상에 직면할 것이고 궁극적으로 지역사회는 붕괴위기로 치닫게 될 것이다. 김태현 (1997: 37-38)이 지적하고 있듯이 “인구가 감소할 때 1인당 자원소비량의 증가보다는 신규노동력의 공급부족, 노동력의 여성화·노령화에 따른 생산성의 저하 등으로 오히려 경제성장을 둔화시킬 것이다. 그리고 늘어나는 노인인구에 대한 사회적 부양부담의 증가로 낮은 출산력과 절대인구의 감소는 경제사회발전의 저해요인으로 작용할 것이다.” 이런 인구감소의 역기능성들을 감안할 때 그렇다면 적정인구 규모는 어느 정도인지가 지역사회의 존속과 발전에 중요한 관건으로 작용하게 된다.<sup>6)</sup> 그러나 지역사회의 적정인구 규모에 다양한 복합적 요인 (예컨대, 사회경제적 조건과 변화, 인구학적 구조와 변화, 국가의 인구정책 등)들이 고려된 장·단기적 논의들이 필요하다.

결론적으로 인구구조의 변동은 지역사회에 양면성을 내포하고 있다. 과밀인구를

---

5) 일반적으로 노인인구가 전체인구 가운데 7.0%를 차지할 때 고령화 사회, 14.0%는 고령 사회, 그리고 20.0%에 도달하였을 경우를 초고령 사회로 일컬어지고 있다.

6) 특정 국가 혹은 사회가 과잉인구 혹은 인구감소로 인한 사회·경제적 손실을 겪고 있다면 적정규모의 인구를 어떻게 유지시켜 나가느냐는 문제는 국가적 혹은 지역적 주요 관심사이다. 한국사회에서 인구구조 변동과 인구의 적정규모에 관한 문제는 김태현 (1997), 조남훈 외. (1998; 1995)를 참고할 것.

가진 지역사회는 주거환경, 주택수급, 교통, 교육, 범죄 등과 문제에 직면할 것이고, 반면에 급격한 인구감소를 겪는 지역사회에서는 타지역과 비교할 때 상대적으로 지역경제의 침체, 지역간 사회·경제적 격차, 지역공동체의 해체 및 空洞化 등과 같은 더욱 심각한 문제들이 발생할 것이다.

## 2. 인구변동의 이론적 접근

특정 국가 혹은/그리고 지역사회에서 일어나는 인구구조 변동을 이해하고 설명하는 문제는 보다 단일차원이기 보다는 다차원적이다. 왜냐하면 인구변동과 관련하여 어떤 요인들을 강조하느냐에 따라 인구문제와 지역사회발전과의 관계설정도 달리 나타나기 때문이다. 다시 말해서, 인구이동의 원인, 결과 그리고 대책을 어떤 접근방법으로 인식하느냐에 따라서 인구유입과 지역사회발전의 정책적 전략도 강구할 수 있다. 그런 측면에서 본 절에서는 인구이동의 다양한 접근들을 구체적으로 논의하고자 한다.

### 1) 인구학적 접근

현대사회에서의 생태학적 요인들 가운데 인구는 조직, 기술, 환경과 상호 밀접한 관계를 맺어 사회변동의 원인과 결과로 작용하고 있다.<sup>7)</sup> 인구변동을 설명하는데 인구학적 접근은 인구의 다양한 속성을 강조한다. 인구변동에서 인구이동은 각 지역에 내재한 다양한 요인들에 의해서 영향을 받지만 지역 혹은 국가적 수준의 거시적 요인들보다는 인구 자체가 가지는 특성과 직·간접적 관계를 맺고 있다. 그래서 한 지역에서 다른 지역으로의 인구이동은 전출지와 전입지에 거주하는 인구의 성별, 연령별, 성비별, 세대별 특성에 의해서 영향을 받는다.

예컨대, 산업화와 도시화가 급격히 일어나는 시기 혹은 지역에서는 젊은 연령층의 이동비율이 높고, 동시에 전입지역에서는 상대적으로 출생율이 높게 나타나는 경향이 있다 (이희연, 2003). 사실상, 미혼남성/여성들은 일단 전입지의 새로운 생활환경에 어느 정도 적응하게 되면 결혼을 하여 새로운 세대를 구성한다. 또한

---

7) 인간생태학은 사회학의 주요 분야로 발전되어 개인들의 특성을 연구하기보다는 사회의 전반적 문제를 설명하고 분석하는데 초점을 맞추었다. 다시 말해서, 인간생태학이론은 사회를 환경에 적응하는 적응체계로 인식하여 인구, 사회조직, 환경, 기술 등의 요소들 사이에 밀접한 상호의존성에 바탕을 두어 인간사회가 형성·발전해 나간다는 측면을 강조하였다. 인간생태학적 관점에 대한 보다 상세한 논의는 홍동식 (1988: 60-67)을 참고할 것.

젊은 부부층은 이동 후 일정한 기간 후 생활이 안정되면 아이를 갖는 계획을 세우기도 한다. 이처럼 전입지에서 미혼남녀의 결혼과 젊은 부부층의 새로운 출산은 인구증가의 잠재력을 촉발시킨다. 다른 한편으로, 전출지역의 인구구조에서 젊은층은 점점 감소하게 되어 출생율이 낮아지고, 상대적으로 노년층은 많아지므로 사망율은 증가하여 결국 인구수가 감소하게 된다.

인구학적 요인들에 의한 인구이동은 중·노년층보다는 청·장년층에서 가장 활발히 일어나게 된다. 이들 청·장년층과 이들이 동반한 가족인 취학 전 아동 혹은 진학할 계획인 학생들이 가장 이동할 가능성이 높다. 더구나 이들 젊은층의 인구들은 학교를 졸업 후 다른 지역의 상급학교에 진학하거나 직장을 찾기 위해서 이동하는 경우가 많다. 청·장년층 대부분은 미혼이므로 새로운 전입지역에서도 쉽게 적응이 되며 동시에 이동도 용이하다. 따라서 이들 젊은층은 이동도 쉽고 그에 따른 이동비용도 낮을 것으로 생각한다. 그러므로 젊은층은 일반적으로 대도시 지역으로 이동하는 경향이 강하기 때문에 전출지역에서 젊은층 인구의 배출요인을 가능한 억제하거나 혹은 계속 거주할 수 있는 흡인요인을 진작시켜 나가야 할 것이다.<sup>8)</sup>

한국사회에서는 젊은층은 대체로 상급학교 (특히 대학 혹은 대학원)로의 진학 혹은 취업 때문에 도시지역으로 이동해 가는 경향이 강하다. 최근에 대도시 지역 안에서도 학부모와 그들 자녀들인 유·청소년들이 학군이 좋은 특정지역 (예컨대, 서울의 강남지역)으로 이동을 강하게 선호하고 있는 실정이다.

서구사회에서는 젊은 부부들은 성장기 자녀들을 위해서 쾌적한 교육환경과 주거공간이 있는 도심지 밖 교외지역으로 이동하는 경향이 있으며, 또한 노인층들도 퇴직하면 범죄율이 낮고, 기후가 온화하고, 노인들을 위한 사회복지 서비스 및 시설이 잘 갖추어진 지역으로 이동한다. 예컨대, 미국의 플로리다와 캘리포니아 지역도 여기에 속하여 고령층의 노후 휴양도시로 각광을 받으면서 인구유입의 중추적 역할을 선도하고 있다. 우리나라의 경우에 아직까지 퇴직한 노인층을 위한 휴양도시 기능을 담당하는 특정지역은 없다.

성별에 따른 인구이동은 성역할, 산업구조유형, 국가별, 지역별 특성에 따라 달

---

8) 인구이동 모형에서 전출지에서 인구를 외부지역으로 밀어내는 힘을 배출요인이라 하고, 반대로 전입지에서 인구를 끌어당기는 힘을 흡인요인이라 한다. 이 두 요인이 지속적 상호작용의 결과로 상대적으로 강한 힘을 발휘하는 요인이 작용하는 지역으로 인구이동이 일어나게 된다. 모든 전출지역과 전입지역에서는 배출-흡인요인에 긍정적 혹은 부정적 힘이 작용하여 인구증가 혹은 인구감소를 촉진시킨다. 예컨대, 고용기회의 창출, 높은 임금수준, 좋은 교육환경, 청정한 거주환경, 사회복지 및 문화시설의 확충, 등과 같은 요인은 긍정적 흡인요인으로 작용하지만, 반면에 지역경제의 침체, 높은 실업률, 열악한 사회, 교육 및 문화시설, 높은 범죄율, 등은 배출요인으로 작용한다.

리 나타나고 있다 (이희연, 2003). 일반적으로 3차 산업인 서비스업 혹은 경공업 (섬유, 가발, 완구류 등)이 발전되어 취업기회가 높은 도시지역은 여성이 이동해 올 전업지로 변화할 것이고, 반면에 광산업과 중화학공업지역으로는 남성의 이동이 지배적으로 나타난다. 여성의 사회적 역할과 문화가 보수적인 사회에서는 여성보다는 남성이 외부지역으로부터 이동할 가능성이 높을 것이다.

인구변동에 대한 인구학적 접근은 인구이동 현상이 국가 혹은 지역사회의 안정과 균형상태를 유지하는데 중요한 기능적 요소로 작용한다는 사실을 함의하고 있다. 그러나 인구이동은 인구 자체의 속성보다는 거시적 수준에서 발생하는 구조적 변동에 의해 오히려 더 영향을 받을 수 있다는 점을 간과하고 있다. 지난 30년 동안 한국사회 혹은 제 3세계 국가들에서 전개되어 왔던 과잉도시화로 인한 대도시 인구집중은 지역간 불균형 발전과 지역갈등을 야기시킨다는 점을 고려할 때 인구학적 접근의 한계점을 드러내고 있다. 따라서 인구학적 접근은 인구변동을 설명하는데 사회구조, 문화 그리고 국가 및 국제적 수준에서 일어나는 다양한 요인들을 고려할 필요가 있다.

## 2) 경제학적 접근

인구는 경제적 요인과 다양한 경제활동의 성격, 구조 그리고 변화에 직·간접의 영향을 미쳐서 경제의 제반 영역에서 일어나는 변화를 이끌어 가는 능동적 주체로서 인식된다. 아울러 인구는 경제부문의 객체로서도 작용한다. 왜냐하면 인구는 경제부문의 지속적 변화들에 의해서 그 성격 및 구조가 장·단기적으로 변화되기 때문이다. 따라서 인구규모, 구조 및 변동은 경제생활과 불가분의 상호관계를 맺고 있다.

인구문제를 경제적 관점에 바탕을 두어 논의하는 노력들은 역사적으로 많은 경제학자들에 의해서 발전되어 왔다. 인구이동에 대한 대표적인 경제적 접근이 바로 신고전 경제학파로부터 나왔다. 신고전 경제학적 접근의 핵심적 내용은 인구의 지역간 이동은 임금격차로 의해 지배적 영향을 받는다는 것이다. 따라서 지역간 인구이동은 임금이 낮은 지역의 노동자들이 임금이 높은 지역으로 이동해 간다는 입장이다. 다시 말해서, 임금이 높은 지역에서는 노동력의 공급이 증가하고 반면에 임금이 낮은 지역에서는 노동력의 감소현상이 일어난다.

신고전 경제학적 접근에서는 먼저 노동자들이 임금수준, 노동의 동질성, 노동력 이동장애의 부재에 대하여 완전한 정보를 갖고 있다는 것이다. 다시 말해서, 인구이동에 아무런 장애요인이 없고, 장기적으로 지역간 균형상태가 이루어지며, 그리고 이동에 따른 비용도 없다는 점을 가정하고 있다. 그러나 지역간 임금격차와

균형이 더욱 심화되고 노동자들은 질적으로 다른 노동력을 가지고 있으며 동시에 상이한 정보를 가지고 있다는 점에서 신고전모델은 비판받고 있다 (이희연, 2003: 382).

인구이동은 전입지역에 노동력의 증가를 가져와서 노동시장에서 인력공급에 활기를 불어넣는 작용을 하지만, 다른 한편으로 전입지에서는 실업인구가 증가할 뿐만 아니라 신규고용 인력의 임금수준을 하락시킬 가능성도 없지 않다 (이승훈, 1986:85). 물론 인구증가는 노동의 공급 혹은 경제활동인구의 규모에 영향을 주지만 경제활동참가율과 성별/연령별 인구구성에 따라 차이가 날 것이다. 즉 노동시장에서 노동력의 공급은 경제적 요인들과 더불어 인구학적 요인들에 따라 영향을 받을 것이다.

인구증가가 노동공급의 증가를 가져오지만 노동수요의 증대를 감당할 만큼의 산업별, 직업별, 숙련별 수용역량이 마련되어 있지 않으면 오히려 취업률이 낮아지고 해직율이 높아져 실업인구가 증가할 가능성이 높다. 결과적으로 실업인구의 증가는 지역경제의 침체를 가져온다. 다른 한편으로, 토지와 자본이 부족하여 만성적 노동력의 과잉공급현상이 발생할 경우에는 지역간 사회이동이 활발히 일어나는 지역에서는 인구이동은 경제 활성화에 기여할 수 있다. 왜냐하면 만일 질적으로 우수한 젊은 노동력은 전입지의 경제활동의 확대에 도움을 주어 지역경제를 활성화시키는데 핵심적 역할을 수행한다.

특히 한국사회에서 젊은 노동력이 도시지역으로 이동하여 도시인구 과잉을 부추기는 실정이다. 젊은층들은 대도시 (특히 수도권 지역)의 경제적 흡인요인 (예컨대, 취업기회, 기업집중도, 외국기업 투자율, 금융권 집중 및 저축율, 벤처기업수, 경제특구, 국세의 중앙정부 편중 등)들이 동반하는 경제적 이득 (특히 고용기회 및 취업에 의한 소득획득) 때문에 수도권 중심지역으로 이동해 가는 경향이 강하다. 따라서 대도시로의 인구이동은 소득격차, 취업기회, 그리고 실질임금 수준과 같은 경제적 요인들이 크게 작용하는 것으로 알려져 있다 (유경문, 1990). 이와 더불어 주택가격, 소매물가지수, 생계비 등과 같은 요인들도 강조되고 있다 (이희연, 2003).

그러나 흥미로운 사실은 도시지역에서 실업률이 높을지라도 직장을 구할 수 있는 가능성과 지역간 소득격차가 높으면 농촌인구는 도시지역으로 이동해 간다는 것이다 (Todaro, 1989). 그러나 개발도상국들에서 농촌의 고소득자들이 소득수준이 낮은 도시지역으로 왜 이동해 가고 있는지를 설명할 과제를 안고 있다. 이런 측면에서 한국농촌지역에서도 부농 혹은 중농의 대부분 자녀들이 부모로부터 영농활동을 계승하지 않고 혹은 농업생산활동에 종사하기를 포기한다. 그래서 그들은 도시지역에서 취업기회를 얻기 위해서 도시로 진출해 가거나, 또한 대도시 지



역의 상급학교 (특히 대학)에 진학하거나 혹은 졸업 후에는 도시지역에서 거주하는 일이 일반적 현상이다.

다른 한편으로, 취업기회의 부족과 고용창출의 어려움을 겪는 지역으로부터 인구전출 현상은 오히려 전출지역의 경제활동의 활성화에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 특히 농촌-도시전출에 참여하는 농업인구의 수가 증가할수록 농촌지역에 남아있는 사람들은 잉여토지를 값싸게 구입하여 토지생산성이 점차 늘려 나갈 수 있고, 영농규모의 확대를 실현할 수 있고, 동시에 영세농민층에게 농업소득이 증가하여 중농화가 확대될 수 있다는 것이다 (이정환, 1983).

과연 최근의 농촌/농업현실을 고려할 때 중농비대화에 의한 농가경제의 활성화를 언급하는 일은 다분히 한계점을 노출하고 있다. 현실적으로 한국농업/농촌부문에서 농촌인구의 대규모 이농현상으로 농촌지역에서 노동력의 고령화, 여성화 그리고 젊은층의 탈농 및 도시전출, 그리고 여타 다른 경제적 요인 (예컨대, 저농산물 가격구조, 외국산농산물 수입개방, 만성적 농가부채, 대체작물의 부재 등)들에 의해서 농가경제는 거의 파탄에 이르고 있는 실정이다.

인구이동이 농촌-도시지역 혹은 중·소-대도시지역에서 어떤 형태로 일어나던지간에 배출요인과 흡인요인간에 역동적 상호관계로부터 나오는 상대적 도시유인이 강하게 작용하면 인구는 도시지역으로 집중하게 된다. 그렇다면, 인구이동의 상대적 도시유인으로서 경제적 요인이 강하게 작용하면 전출지역에서 다양한 경제적 전략들을 강구하여야 할 것이다. 따라서 지역경제의 활성화가 최우선 과제로 삼아야 할 것이다. 전출지역에 다시 인구를 흡입시키기 위해서 혹은 전출지역의 인구를 외부지역으로의 배출을 억제하기 위해서 지역경제의 재편화를 통해서 고용창출의 증대와 젊은층에게 취업기회를 확대시켜 나갈 필요성이 강조된다. 특히 지역여건과 특성을 충분히 고려한 지역의 중추적 전략산업 혹은 지역특화산업을 확립하는 일이 무엇보다 시급하다.

### 3) 사회문화적 접근

현대사회가 산업화와 도시화의 결과로 직업적 혹은 공간적 분화현상이 더욱 가속화되고 확산되어 가는 과정에서 가족/친족관계는 전통적 유대감을 지속시키기에 힘들게 되었다. 핵가족의 팽배로 말미암아 공동체 문화의 약화는 지역민들간의 강한 연대감을 형성키 어렵게 만들었다.

무엇보다 현대가족에서 핵가족의 팽배는 가족규모와 가족관계의 변화를 촉진시켜왔다. 우선 핵가족 체제하에서 저출산과 자녀수의 감소는 부부중심 혹은 자녀중심의 가족관계가 지배하게 되는 계기가 되었다. 따라서 핵가족 구조속에서 가

족해체, 결손가족, 그리고 가족병리 현상의 증가는 가족성원들의 타지역으로의 인구이동을 촉발시키는 원인을 제공한다.

다른 한편으로, 가족성원 가운데 한 사람이 일단 타지역으로 이동하여 전입지에 정착, 적응 그리고 동화하면 강한 가족관계 혹은 가족연대감이 전출지에서 전입지로 다른 가족성원을 이동하게 하는 흡인요인으로 작용한다(이병기 외, 2003). 이런 현상은 도시화 혹은 산업화가 급격히 진행되는 개발도상국가에서 흔히 엿볼 수 있다. 과거 한국의 산업화 과정의 경험에서도 볼 수 있듯이 농촌지역에 살던 가족 일부가 도시지역으로 일단 이동하여 완전히 적응하여 생활이 안정되면 나머지 가족성원 (특히 젊은층 형제자매 및 친지)이 전입지역으로 이동해 왔음을 알 수 있다.

여성들의 사회적 지위 향상과 경제활동의 참여증대는 여성인구의 이동을 촉진시킨다. 인구학적 접근에서도 언급하였듯이, 젊은층 여성은 도시지역으로 이동률이 높다. 왜냐하면 도시지역 자체가 젊은층 여성에게 흡인요인으로 작용하기 때문이다. 여성들에게 도시지역은 취업기회 뿐 만 아니라 편리한 생활양식을 제공해 주기 때문에 도시지역으로 이동이나 거주를 선호하는 경향이 강하다.

한국에서 농촌지역의 젊은층 여성들은 성장 후 성인이 되면 대부분 대도시 지역으로 이동하는 경향이 있다. 농촌지역에서 노동력의 여성화가 급격히 증대하는 과정에서 미혼의 젊은 여성들은 힘든 농촌현실을 알기 때문에 농촌의 젊은이와 결혼하기를 기피하고 있다. 이와 더불어 도시지역 젊은 여성도 농촌총각과 결혼을 선호하지 않는다. 이런 결과로 농촌총각 결혼문제가 심각한 사회문제이며 미혼의 젊은층 농민들이 결혼하기 위해서도 도시지역으로 이동하고 있다.

특히 한국농촌지역이 당면한 열악한 교육환경 (예컨대, 유능한 교사 및 명문입시학원의 부재, 학생수의 감소, 폐교의 위기, 노후한 학교시설 등), 보건 및 의료시설의 부족, 그리고 문화적 편의시설과 사회복지서비스 시설의 미흡, 불만족한 주거환경 등이 사회적 배출요인으로 작용하여 인구의 도시집중을 가중시키고 있다. 이처럼 비경제적 요인으로 교육환경 (박덕규, 1997), 주거환경 (김익기, 1997; Kiessling, 1994; Weeks, 2002), 그리고 문화적 혜택 등은 우리나라에서 인구이동의 배출-흡인요인으로 핵심적 역할을 한다.

우리나라에서 수도권 인구집중의 가장 중요한 요인이 교육환경으로 인식하고 있다. 전국 대학교들 가운데 41.0% (전체 161개교) 그리고 소위 10대 명문대학의 80%가 서울 수도권에 집중되어 있다. 서울지역 내에서도 강남 8학군과 기타 지역의 명문대학 입학률은 커다란 차이를 보여 사회경제적 지위가 높은 상류층들은 강남지역으로 이주해 가고, 동시에 중상층 사람들도 자녀교육을 위해서 강남으로 이동하는 경향을 엿볼 수 있다.9)

지방에서도 일류대학을 보내기 위해서 입시명문학원이나 신흥명문고등학교 (소위 외국어고등학교, 과학고등학교, 자립형사립고, 영재고등학교 등)들이 밀집되어 있는 도시지역은 주변지역의 유소년층과 청소년층들을 흡입하여 인구증가를 촉진시키는 구심점 역할을 한다. 더구나 주변지역의 부모들은 자녀들의 교육을 위해서 전체가구의 이주가 급격히 증가하고 있다.

일류대 진학 및 입시중심의 학교교육은 유·청소년층의 인구이동을 특정지역으로 과밀시키고, 반대로 주변지역은 인구의 空洞化 현상을 야기시키고 있다. 특정지역에 있어서 교육환경 개선과 교육정책의 대전환은 바로 인구의 증가 혹은 감소와 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문에 근본적 교육개혁이 절실히 필요하다. 우리사회에서 교육불평등 문제가 해결되어야만 지역간 인구이동의 불균형을 시정할 수 있으며 동시에 특정지역의 인구 空洞化현상도 막을 수 있을 것이다.

주거환경이 삶의 질을 평가하는 중요한 지표로 작용한다. 아울러 많은 연구들이 주거환경이 인구이동에 결정적 영향을 준다는 점을 강조하고 있다 (Knapp, et al., 1989; 양정필, 1992; 유경문, 1987; 이병기 외, 2003; 이외희, 2000; 최열, 1999). 모든 사람들은 쾌적한 주거환경에서 일상생활을 영위해 나가기를 원한다. 우리사회에서도 주민들의 소득수준이 향상되어 삶의 질적 개선에 대한 욕구가 강해지면서 쾌적한 주거환경에 보다 지대한 관심을 두고 있다. 그런 측면에서 보다 좋은 주거환경은 교통시설 근접성, 환경오염정도, 교육환경, 보건 및 의료시설 (병원, 약국, 보건소 등), 문화시설, 범죄정도, 각종 생활편의시설 (상하수도, 도로, 교통 등) 등과 같은 요인들에 의해서 영향을 받는다.

이러한 사회적 주거환경과 더불어, 자연적 주거환경 (평균기온, 년강수량, 가뭄, 등)도 인구이동에 중요하다. 최근에 환경오염이 날로 심해지면서 사람들은 각종 알레르기성 피부질환, 호흡기 질환, 정신적 스트레스 등을 예방 및 치유하기 위해서 쾌적하고 조용한 주거환경으로 이동하는 경향이 있다. 특히 일부 중산층 이상의 사람들은 대기오염과 소음공해가 심한 대도시 지역을 피해 교외지역으로 이주하는 현상도 관찰할 수 있다.

그러나 주거환경이 아무리 좋더라도 개인이 거기에 만족을 느끼지 못하며 그 지역을 떠날 의향을 강하게 느낀다. 다시 말해서, 개인이 특정한 주거환경에 대하여 거주지 만족도가 높을수록 개인은 이주의사결정을 억제할 가능성이 높다는 것이다 (Speare, 1974). 개인이 지역간 인구이동은 거주지에 얼마나 만족을 하느냐에 따라서 거주의사가 개인적 수준에서 결정된다는 것이다. 그러나 공동식

---

9) 서울지역 안에서 강남 8학군과 기타지역간에 서울대 입학률은 2배나 차이를 보이고 있고, 2003년도의 강남 8학군 출신 학생들은 전국평균에 비해 3배 가까이 서울대에 높은 입학률을 보였다 (조선일보, 2004년 1월 26일).

(1988)에 의하면, 한국의 농촌지역에서 거주지 만족이 높을지라도 도시지역이 제공하는 경제적, 직업적, 교육적, 문화적 성공기회가 상대적으로 높으면 도시로 이동하게 된다는 점을 강조하였다. 즉 상대적 도시유인이 인구의 대도시 집중에 강력한 결정요인으로 작용하는 것이지 특정 지역의 주거환경에 대한 만족도는 그리 중요하지 않다는 것이다.

#### 4) 정책제도적 접근

인구문제는 국가정책의 중요한 분야들 가운데 하나로 접근되어 왔다. 국가가 어떤 정책수단 혹은 제도를 가지고 인구문제의 다차원적 측면들을 어떻게 다루느냐에 따라서 인구구조의 변동도 올바르게 이해할 수 있다.

일찍이 근대사회에서는 인구증가가 노동생산성을 증가시켜 국가의 부를 축적할 뿐만 아니라 식민지 획득을 위한 강력한 인적자원으로 활용되어 인구증가정책들이 강력히 추진되었다. 그러나 19세기에 접어들어 산업혁명이 본격적으로 전개되면서 농민들이 대량으로 도시지역으로 이주하면서 도시 빈민인구가 팽창하게 되었다. 이런 측면들을 고려한 멜서스의 인구억제정책은 자녀부양이 충분히 가능할 수 있는 경제생활을 영위할 때 까지 결혼을 연기하고, 금욕적 생활로 출산을 자제하고, 동시에 빈곤의 악순환으로부터 탈피할 수 있는 도덕적 억제방법으로 평가받았다 (홍문식 1997).

20세기 들어서 인구정책은 신멜서스주의에 바탕하여 기본적으로 멜서스의 인구억제정책을 지지하였는데 특이한 점은 서구사회는 의학기술발달로 임신억제의 피임방법이 개발되면서 인구조절정책을 위한 가족계획운동을 전개하였다. 1970년 이후 대부분의 선진국가들은 경제생활수준의 상승, 의료기술의 발전, 효과적 가족계획사업의 실시 등으로 인구정체현상 또는 인구감소현상을 보여오고 있다. 최근에 선진국들은 출산력의 급격한 감소를 억제할 뿐만 아니라 고령화 사회에 경제활동인구의 안정적 존속을 위해서 사회복지적 차원 (예컨대, 아동수당제도, 미혼모의 사회적 보호, 고령인구의 직업재교육 등)에서 인구정책을 다루고 있는 추세이다.

우리나라에서는 범국가적 차원에서 전개된 가족계획사업이 인구증가억제의 핵심적 정책수단이 되었다. 개발독재시대에 강력한 권위주의적 리더쉽 체제하에서 인구정책도 경제개발을 효과적으로 달성하기 위한 정책적 수단으로 받아들여 과잉인구의 압력을 제거하는 일이 중요한 국가적 과제였다. 그런 일련의 과정속에서 가족계획사업이 국가의 강력한 주도로 지속적으로 실시되어 성공적 효과를 거두었다.<sup>10)</sup>

그러나 급격한 산업화와 도시화로 결과한 경제발전은 지역간 (도시-농촌, 서울-지방) 인구분포의 불균형을 가져와 수도권 및 대도시 인구집중을 가속화시켰다. 대도시 인구집중은 국가발전의 역기능으로 작용하였기 때문에 1970년대 들어오면서 국가는 인구분산정책을 강력히 추진하게 되었다. 물론 가족계획사업은 인구증가를 억제하는 정책으로 계속 실시되어 오다가 최근에는 중단하기에 이르렀다.

1980년대 이후 인구정책은 수도권 인구집중과 과밀억제에 초점을 맞추어 수행되어 왔으나 아직도 그 효과성에 의문을 던지지 않을 수 없다. 결과적으로 정부의 강력한 적극적 개입에 의한 가족계획사업이 성공적으로 수행되면서 출산력과 인구증가율의 억제는 가능하였다고 높이 평가받고 있다. 그러나 수도권 인구집중은 미해결 상태로 남아 최근에는 정치, 경제, 사회, 문화, 그리고 교육 분야에서 지역간 불균형발전을 더욱 심화시켜 지방의 저발전 혹은 지방위기를 가속화시키고 있다. 이에 대한 지방차원의 강력한 사회적 저항운동이 바로 지방분권운동이며 전국적으로 거세게 확산되고 있다. 그런 맥락에서 참여정부는 국가균형발전의 목적으로 신행정수도건설을 추진하고 있는데 앞으로 신행정수도에는 약 50만명 정도의 인구가 거주하게 된다.

수도권의 인구집중, 그리고 젊은층 도시전출 및 젊은 부부의 저출산 성향은 지방의 인구감소를 촉진시키고 있다. 지역사회 안에서도 인구의 지역간 (농촌-중·소도시, 소도시-중도시) 이동으로 말미암아 주변지역에서는 인구의 空洞化 현상이 자연스레 일어나고 있다.

앞으로 지역사회가 인구이동과 관련된 배출-흡인요인들에 대한 종합적 검토를 거쳐 인구전출억제, 인구의 자연증가 장려, 인구유입 등과 관련된 인구정책들을 마련해 나가야 할 것이다. 물론 중앙정부차원의 효과적 인구의 지방분산화 정책도 중요하지만 이제부터는 지방자치단체가 지역사회의 역사, 문화 그리고 사회경제적 여건들을 충분히 고려하여 인구증가 혹은 인구감소와 관련된 정책수단 혹은 제도적 방안들을 고안해 나가야 한다. 다시 말해서, 지역내에서 인구유입을 위해서 다양한 정책과 제도 (예컨대, 신도시 건설계획, 신공항건설, 각종 관공서 이전, 지역특화산업의 육성, 각종 사회간접자본의 투자계획, 경제특구지정, 공업단지조성, 교육환경개선 및 지원, 외국대학의 설립, 관광특구지정, 출산장려제도, 사회복지서비스 개선 등)들이 장·단기적으로 필요하다.

정치제도적 접근은 정책수단을 통하여 인구전출로 극심한 인구감소를 겪는 지역에 수단과 방법을 총동원하여 인구유입을 달성하려는 강한 의욕에 치우친 나머지 행정편의주의 혹은 하향식 접근방법을 채택할 가능성이 높을 것으로 생각된다.

---

10) 그 동안 우리나라에서 인구정책이 성공을 거두게 된 주요 외적요인들에 대한 보다 구체적인 설명은 홍문식 (1997: 288-291)을 참고할 것.

따라서 인구유입 방안을 강구하는 과정에서 정책해결 중심적 접근은 지역주민들의 진출 및 전입동기를 성찰해야 할 것이다.

### 3. 연구분석틀

본 연구의 궁극적인 목적은 산남지역 (서귀포시, 남제주군)에 인구를 유입하기 위한 방안을 제시하는 것에 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 먼저 인구전·출입에 대한 일반적 이론을 찾아보고, 기존연구를 통해 제주도의 산남지역에 적용할 수 있는 이론을 찾아보았다.

이러한 이론적 연구를 통해서 본 연구에서는 인구학적, 경제학적, 사회문화적, 정책제도적 접근방법이라는 변수를 가지고 주로 분석하기로 했다. 기존연구로부터 얻을 수 있었던 내용으로는 인구변동을 유발하는 요인중 크게 네 가지로 고찰할 수 있다.

첫째, 경제적 요인이다. 이 경제적 요인에는 주택임대가격, 직장과 사업장의 관계, 지역경제활성화 여부, 생활비용, 경제시장의 넓이 등이 포함된다고 할 수 있다.

둘째, 교육적 요인이다. 유치원, 초등학교, 중·고등학교 등이 교육적 요인에 포함되는 것으로 간주했다.

셋째, 주거환경요인이다. 주거환경요인에 포함되는 것으로는 생활편의시설, 교통환경, 안전성, 문화와 복지, 자연경관 등이 포함되는 것으로 간주했다.

넷째, 직업적 요인이다. 이 직업요인에는 구직과 전직, 가족의 직장, 사업장의 창업과 이전, 실직과 폐업 등이 포함된다고 할 수 있다.

이러한 요인을 중심으로 해서 본 연구에서는 설문조사를 실시했다. 그리고 이러한 요인에 포함되는 내용을 중심으로 각종 자료를 분석했다. 이러한 내용의 정리를 통해서 산남지역의 인구 진출입 현황 및 원인분석을 실시했다.

그리고 이러한 내용에 바탕을 두어, 전문가회의, 주민설명회, 지역지도자 설문조사 등을 실시하여 본 연구의 궁극적 목적인 인구유입방안을 제시할 수 있도록 했다. 인구유입방안은 주로 정책제도적 방안, 교육정책 방안, 문화적 방안, 경제적 방안 등으로 나누어 모색하게 될 것이다.

활기찬 산남지역, 균형잡힌 제주지역 개발

↑ 지향

인구유입방안 제시

○ 정책제도적 방안 ○ 교육정책방안 ○ 문화적 방안 ○ 경제적 방안

↑ 전문가 회의

↑ 주민설명회

↑ 지역지도자 의견

남제주군 인구 전출입 현황 및 원인분석

↑ 각종자료분석

↑ 설문조사

- 경제적 요인 - 주택임대가격, 직장/사업장관계, 지역경제 활성화여부, 생활비용, 경제시장의 규모
- 교육적 요인 - 유치원, 초등학교, 중·고등학교, 대학, 자녀통학문제
- 주거환경요인 - 생활편익시설, 교통환경, 안전성, 문화/복지, 자연환경
- 직업요인 - 구직/전직, 가족의 직장, 사업장의 창업/이전, 실직/폐업, 기타

분석요소 추출



인구학적, 경제학적, 사회문화적, 정책제도적 접근방법

지역개발이론과의 접목



인구전출입의 일반적 이론

<그림 2-1> 산남지역 인구유입정책 연구분석틀

### 제3장 인구변동과 지역사회의 발전과 저발전

#### 제1절 서귀포시

지난 20년 동안 서귀포시지역이 보여 온 인구의 구조적 변동을 지역수준에서 수집된 통계자료를 바탕으로 분석하는 일은 인구연구에서 무엇보다 중요하다. 본 장에서는 서귀포시에서 일어난 인구구조의 변동과 관련된 사항 (예컨대, 지역별 인구변동, 인구분포, 인구의 자연증감, 연령별 인구분포, 교육별 인구분포, 인구의 동상향 등)을 고찰하고자 한다. 아울러 서귀포시지역의 인구변동과 관련된 사회·경제적 환경변화도 언급할 것이다.

#### 1. 지역사회에서 인구구조의 변동

지난 20년 동안 우리나라의 인구는 지속적 증가를 보여왔다. 물론 지역사회 수준에서도 인구는 증가현상이 뚜렷이 나타났다. <표 3-1>은 한국에서 전체인구 변화뿐만 아니라 제주지역에서 전개된 인구변동을 보여주고 있다.

<표 3-1> 지역별 인구 분포의 변화 (1981-2001년) (단위: 명)

	1981	1985	1990	1995	2000	2001
서귀포시	77,993	82,667	88,292	85,489	85,739	85,320
남제주군	94,826	89,266	84,824	79,894	78,104	77,339
북제주군	120,062	114,223	108,805	98,409	100,395	100,208
제주시	174,995	203,298	232,687	255,602	279,087	285,097
제주도	467,876	489,464	514,608	519,394	543,323	547,964
전국인구 *	38,732	40,806	42,869	45,093	47,008	47,344
서울특별시	-	-	-	10,596	10,373	10,331
인천광역시	-	-	-	2,362	2,562	2,582

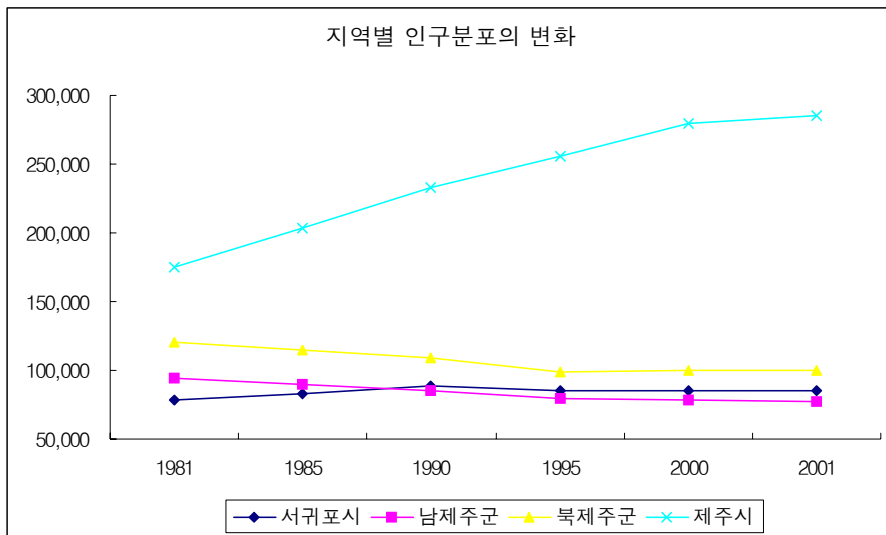
출처 : 서귀포시 「통계연보」 각 연도, 통계청 「시·군·구 100대지표」 2002. 12.

\* 주 : 전국인구, 서울특별시, 인천광역시 인구의 단위는 천명임.



먼저, 우리나라 총인구 가운데 제주도 인구가 차지하는 비율은 2001년 현재 1.2%이다. 이런 비율은 20년전 1981년에도 동일하게 나타났다. 이처럼 제주도의 인구 구성비는 커다란 변화가 없음을 알 수 있다. 비록 지난 20년 동안 한국의 인구성장률은 22.2%에 이르고 있으나 제주도의 인구는 17.1% 정도 성장하였다. 인구성장 측면에서 제주지역은 한국 전체인구의 경우와 비교하여 약간 낮은 성장률을 보이고 있다.

그러나 제주지역내에서 인구변동은 아주 상이한 특성을 보이고 있다. 1981년도에 제주지역의 총인구 가운데 서귀포시가 차지하는 인구구성비율은 16.7%, 남제주군 20.3%, 북제주군 25.6%, 그리고 제주시 37.4% 순으로 나타났다. 반면에 2001년도 서귀포시의 인구구성비율은 15.6%, 남제주군 14.1%, 북제주군 18.3%, 그리고 제주시 52.0%에 이르고 있다. 따라서, 서귀포시, 남제주군, 그리고 북제주군이 인구구성비율이 감소한 반면에 제주시는 급격한 증가를 보인 것으로 나타났다. 특히 지난 20년 동안 남제주군과 북제주군 인구가 급격히 감소하였음을 엿 볼 수 있으며 상대적으로 제주시 인구는 제주도 총인구 구성의 절반을 넘어서고 있다. 이런 추세라면 제주지역의 인구는 앞으로 제주시로 집중하게 되어 지역사회에서도 특정지역에 인구의 과잉집중 현상이 야기될 것으로 예상된다.



<그림 3-1> 지역별 인구분포의 변화

제주도 전체지역에서 지난 20년 동안 (1981-2001년) 지속되어 온 인구성장과 관련하여, 서귀포시는 9.4% 정도 인구성장을 보였다. 그러나, 제주시는 무려 62.9%

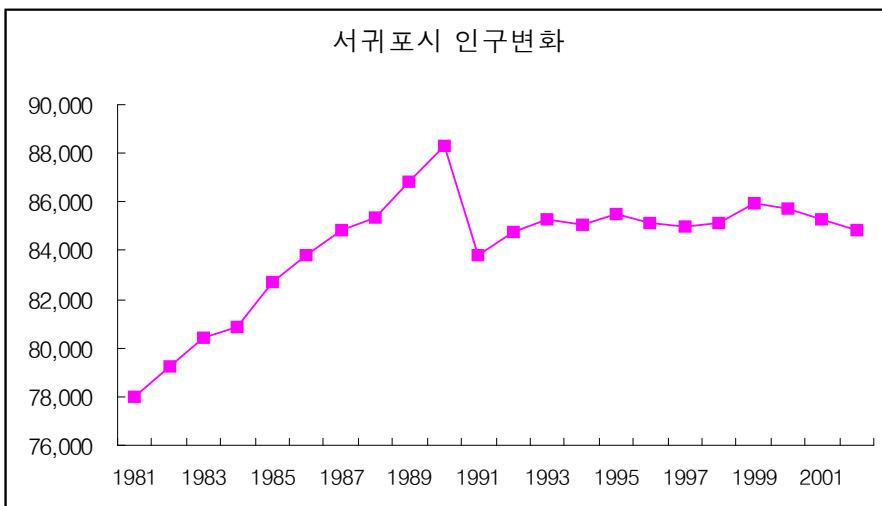
성장을 보여 서귀포시보다 7배 정도의 차이를 보이고 있다. 다른 한편으로, 지난 20년 동안 인구성장의 하락을 보인 지역은 남제주군과 북제주군으로 각각 18.4%, 16.5%의 감소율을 보였다. 이런 측면을 고려해 볼 때 남제주군과 북제주군 지역의 인구들은 대체로 서귀포시 지역보다는 제주시 지역으로 이동해 간 것으로 생각된다.

앞으로 서귀포시, 남제주군 그리고 북제주군의 인구들이 제주시로 지역적 이동을 지속적으로 해 나갈 때 제주시가 인구과잉집중에 대한 대책이 마련되지 않으면 각종 사회·경제적 문제 (예컨대, 주택, 교통, 범죄, 교육, 환경오염, 주거환경 등)에 직면하게 될 것이다. 반면에, 남제주군과 북제주군은 지속적 인구유출에 따른 지역사회의 空洞化 현상을 맞이하여 지역공동체의 지속가능성을 지탱하기 어렵게 된다.

## 2. 서귀포시 인구구조의 변동

### 1) 인구분포의 변화

1981-2001년 사이 서귀포시 인구분포의 변화는 <표 3-2>에 잘 나타나 있다. 지난 20년 동안 서귀포시의 총인구 증가율은 9.4%이다. 구체적으로 보면, 1981년 서귀포시 총인구는 77,993명이었으나 1990년에 88,292명으로 10년 동안 13.2% 증가



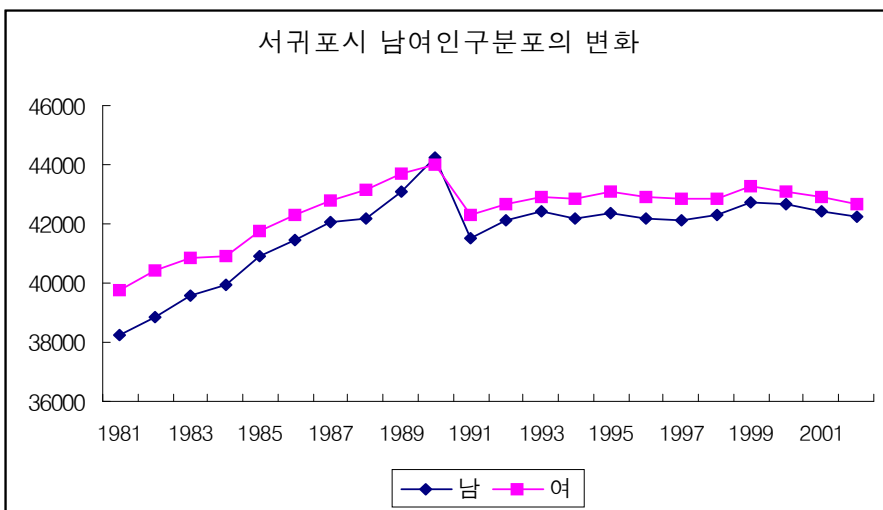
<그림 3-2> 서귀포시 인구변화

<표 3-2> 서귀포시 인구분포의 변화 (1981-2001년) (단위: 명, 세대수)

	총인구수	남	여	인구밀도	세대수	세대당 인구수
1981	77,993	38,223	39,770	295.6	17,526	4.5
1982	79,260	38,862	40,398	300.4	17,930	4.3
1983	80,389	39,566	40,823	304.7	18,504	4.3
1984	80,834	39,915	40,919	306.4	18,727	4.3
1985	82,677	40,915	41,762	313.0	19,634	4.2
1986	83,783	41,458	42,325	317.0	20,364	4.1
1987	84,867	42,068	42,799	322.7	20,783	4.1
1988	85,360	42,180	43,180	325.0	21,200	4.0
1989	86,822	43,104	43,718	330.0	21,840	4.0
1990	88,292	44,267	44,025	336.0	22,097	4.0
1991	83,821	41,515	42,306	319.0	23,567	3.5
1992	84,795	42,147	42,648	322.0	24,242	3.5
1993	85,278	42,398	42,880	324.0	24,809	3.4
1994	85,028	42,196	42,832	323.0	25,091	3.4
1995	85,489	42,386	43,103	355.5	25,555	3.3
1996	85,103	42,166	42,937	334.0	25,810	3.3
1997	84,976	42,142	42,834	333.8	26,353	3.2
1998	85,147	42,316	42,831	344.5	26,813	3.2
1999	85,978	42,699	43,279	337.7	27,348	3.1
2000	85,737	42,652	43,085	336.8	27,787	3.1
2001	85,320	42,438	42,882	335.2	28,344	3.0
2002	84,862	42,214	42,648	333.4	28,813	2.9

출처 : 서귀포시 「통계연보」 각 연도.

제주도 「2002년도 주민등록인구통계보고서」, 2002.12.31 현재.



<그림 3-3> 서귀포시의 남여인구분포의 변화

율을 보였고, 그 후 2001년까지는 1.8% (85,320명) 증가하여 지난 10년 동안 인구 증가의 급격한 둔화 현상을 보여주고 있다. 다시 말해서, 1980년대에는 인구가 지속적으로 증가하였으나 반면에 1990년대 이후 인구성장은 거의 둔화된 상태에 머무르고 있다. 최근 3년 전부터는 마이너스 성장률을 보이고 있어 향후 서귀포시 인구성장의 停滯性을 예측할 수 있다.

서귀포시에서 인구의 남녀간 성비는 대체적으로 균형상태를 보여주고 있다. <표 3-2>에서 볼 수 있듯이, 지난 20년 동안 남성과 여성간에 인구구성비율이 커다란 차이를 볼 수 없다. 1981년에는 성비가 96.0, 1990년 100.5, 그리고 2001년에는 99.0이다. 그러나 남녀간 성비구성은 연령층별로는 약간의 차이가 있으리라 본다. 특히 젊은 연령층에서는 저출산 경향이 강하게 나타나고 있으며, 동시에 우리사회의 문화적 요인으로 남아선호사상이 아직까지 남아 있어서 성비 불균형이 더욱 뚜렷하게 나타날 것으로 생각된다.

서귀포시의 인구밀도는 1981년-1990년 사이에는 지속적인 증가현상을 보였으나 1991년을 전환점으로 감소하는 현상을 보이다가 1995년 이후에는 다시 증가하여 최근에는 또 다시 감소하기 시작하고 있다. 서귀포시의 최근 인구밀도는 1990년의 경우와 비슷하나 전반적으로 볼 때 인구밀도가 예전보다는 증가한 것으로 나타났다. 그러나 우리나라의 인구밀도 (1981년 391.0명, 1990년 431.8명, 2001년 475.6명) 보다는 훨씬 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그런 측면에서, 서귀포시는 아직까지 인구밀도의 측면에서 과밀지역으로 보기는 어려울 것으로 생각된다.

지난 20년 동안 서귀포시의 세대수는 지속적 증가를 보여 온 것으로 나타났다 (표 3-2, 참고). 서귀포시의 세대수는 1981년에 17,526세대, 1990년 22,097세대, 그리고 2001년에 28,344세대로 나타났다. 1981년-1990년 사이에 서귀포시 세대수는 20.7% 증가하였고, 1991년-2001년 동안에는 20.3% 증가하였음을 알 수 있다. 물론 전체적으로 지난 20년 동안에는 무려 61.7%의 세대수 증가율을 보이고 있다.

이처럼 인구수와 세대수와의 증가율이 차이를 보이는 것은 개인주의, 가족구조, 그리고 생활양식 등의 변화에 의해 영향을 받는 것으로 생각된다. 왜냐하면 과거에는 한 가구 (혹은 세대)내에 가족 성원들이 함께 거주하는 경향이 강하였으나 핵가족의 급증과 개인주의적 생활방식이 점차 강하게 나타나게 되어서 독립가구 (혹은 세대) 혹은 分家 가족이 증가하였기 때문인 것으로 생각한다.

서귀포시의 세대당 인구수는 1981년 이후 꾸준히 감소해 오고 있으며 1981년

4.5명, 1990년 4.0명, 그리고 2001년에 3.0명으로 나타났다. 1990년까지 세대당 가구수는 4.0명이었으나 그 후 계속 감소하여 2001년 현재 3.0명으로 줄어들어 조만간 2명대 수준으로 떨어질 것으로 예상된다. 이처럼 세대당 인구수의 감소는 저출산률의 감소와 독립세대의 증가로 나타난 결과로 볼 수 있다.

서귀포시가 지난 20년 (1981-2001년) 동안에 보여왔던 인구학적 특성들을 요약하면, 먼저 총인구는 1990년도까지는 지속적 증가를 보였으나 그 후 계속 감소추세로 전환하여 최근에는 인구증가의 급격한 둔화현상 혹은 停滯현상을 보이고 있다. 남녀의 성비구성은 비교적 균형상태를 유지하고 있으며 인구밀도는 과밀상태에 이르지 않고 있다. 특히 서귀포시의 세대수는 급격한 상승을 보인 것으로 나타났다, 이와 더불어 세대간 인구수는 감소하여 최근에는 3인 가족규모로 축소되었음을 엿 볼 수 있다.

## 2) 인구의 자연증감 변화

<표 3-3>은 서귀포시 인구구조의 출생과 사망 정도를 보여 주고 있다. 1981년 출생률은 6.7%, 1990년, 15.1%, 그리고 2001년은 12.6%를 보여주고 있다. 인구의 자연증가를 촉진시키는 출생은 1980년대에 2배 이상으로 증가하였으나 1990년대 동안은 약간 증가한 것으로 나타났다. 반면에 서귀포시 사망률은 1981년 2.3%, 1990년 5.8%, 그리고 2001년에 5.2%를 보여주고 있는데 지난 20년 동안 두 배 이상으로 증가한 것으로 나타났다. 따라서 서귀포시에서는 출생률이 사망률보다 높게 나타나 인구의 자연증가는 유지되어 온 것으로 나타났다.

<표 3-3> 서귀포시 연도별 출생·사망 변화 (1981-2001년) (단위: 명)

연도	출생	사망
1981	520	178
1985	1,130	427
1990	1,333	515
1995	1,825	511
2000	1,303	456
2001	1,073	446

출처: 서귀포시 「통계연보」 각 연도

1981-2001년 사이 서귀포시 인구의 출생과 사망의 증감과 관련해서, 1981년에서 1990년까지 출생자수는 무려 156.5% 증가하였으나 1991년에서 2001년 사이에는 오히려 출생자수가 19.5%나 감소하였다. 여기서 서귀포시는 지난 20년 전보다는 많이 출생하였으나 1990년을 시점으로 출생이 오히려 감소해 오고 있음을 알 수 있다.

다른 한편으로, 1981-1990년 사이 서귀포시 사망자수는 무려 189.3%로 증가하였으며, 1990년에서 2001년까지 사망자수는 오히려 13.9%로 감소하였다. 1980년대에는 사망자수가 아주 크게 증가하였으나 1990년대 이후에는 감소추세를 보였다.

지난 20년 동안 서귀포시 인구의 출생과 사망은 절대적 의미에서는 증가하였으나 최근에는 그 증감비율이 크게 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 출생률과 사망률은 1981년에 비하여 오늘날 두 배 이상으로 증가하였으나 그 비율은 낮다. 아직까지 출생률이 사망률보다 높게 나타나고 있으나 가임할 수 있는 젊은층이 급격히 감소하게 되면 자연증가가 멈추어서 결국 인구성장이 중단되는 상태에 이르게 된다.

### 3) 연령별 인구분포의 변화

<표 3-4>은 지난 10년 동안 (1990년-2001년) 연령별 인구분포의 변화를 보여주고 있다.<sup>11)</sup> 서귀포시에서 1990년에 유소년기 (0-14세)에 해당하는 인구는 23,062명이었으나 2001년에는 18,008명으로 감소하였는데 무려 21.9% 감소하였다. 청년기 (15-24세)의 인구는 1981년에 19,625명이었으나 2001년에는 13,455명으로 무려 6,000여명이나 줄어들었다. 청년기에 속한 젊은층 인구는 31.4%나 감소하였음을 알 수 있다.

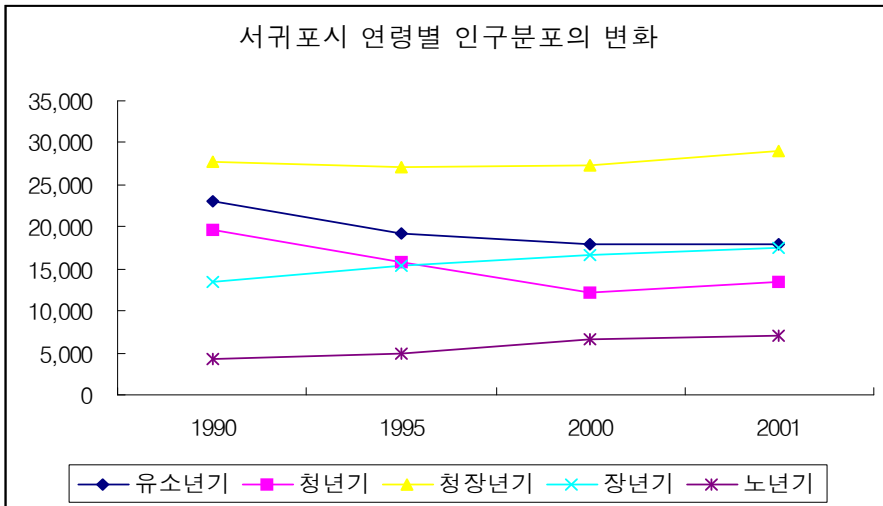
청·장년기 (25-44세)의 인구는 1990년 27,772명이었으나 2001년에 29,124명으로 10년 동안 4.9%의 증가를 보였다. 장년기 (45-64세)의 인구는 1990년에 13,507명에서 2001년 17,592명으로 30.2% 증가하였다. 끝으로, 65세 이상의 노년기에 해당하는 인구는 1990년 4,293명에서 2001년에 6,960명으로 61.9%로 급격히 증가하여 고령화 현상이 뚜렷하게 일어나고 있음을 알 수 있다.

11) 1980년대 서귀포시 통계연보에는 연령별 인구구성이 표시되지 않고 있다. 그러나 1990년 이후에는 연령별 인구구성 통계가 산출되어 1990년-2001년 사이 연령별 인구분포를 알 수 있다.

<표 3-4> 서귀포시 연령별 인구분포의 변화 (1990-2001년) (단위: 명)

	1990	1995	2000	2001
유소년기 (0-14세)	23,062	19,230	18,017	18,008
청년기 (15-24세)	19,625	15,726	12,210	13,455
청장년기 (25-44세)	27,772	27,009	27,287	29,124
장년기 (45-64세)	13,507	15,303	16,593	17,592
노년기 (65세 이상)	4,293	4,973	6,625	6,950

출처: 서귀포시 「통계연보」 각 연도



<그림 3-4> 서귀포시 연령별 인구분포의 변화

지난 10년 동안 서귀포시의 연령별 인구분포는 양극화 현상을 표출시키고 있다. 다시 말해서, 유소년기와 청년기에는 급격한 인구감소 현상이 일어나고 있는 반면에 청장년기, 장년기, 그리고 노년기의 인구는 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 노년기 인구 (65세 이상)는 무려 60% 이상이나 증가하여 인구의 고령화가 서귀포시에도 급격히 확산되고 있음을 알 수 있다. 이런 인구분포의 양극화 현상이 계속 된다면 심각한 사회·경제적 문제 (예컨대, 노동인력, 경제활동인구, 고용구조, 사회적 부양 등)들이 발생할 것이다. 이런 사실은 교육별 인구분포에도 잘 나타나

있다 (표 3-5, 참고).

#### 4) 교육별 인구분포의 변화

서귀포시에서 지난 20년 동안 유소년과 청년기에 해당하는 인구분포의 변화를 교육수준별로 보면 미래 젊은층 인구의 감소현상을 예상할 수 있다. 먼저 1981년도에 취학 대상자 2,037명, 유치원 346명, 초등학교 13,237명, 중학교 6,226명, 고등학교 5,971명으로 나타났다, 반면에 2001년에는 취학 대상자 1,417명, 유치원 846명, 초등학교 7,429명, 중학교 3,309명, 고등학교 4,148명, 대학교 1,428명으로 나타났다.

이처럼 서귀포시에서 지난 20년 동안 (1981년-2001년) 유소년기와 청년기에 속한 인구는 급격한 감소를 보인 것으로 나타났다. 아직 정규학교에는 안 들어간 취학대상자는 30.4%나 줄어들었고, 유치원 어린이의 경우는 1981년-1990년 사이에는 205.5% 까지 폭증하였으나 1990년대 이후 다시 20.0% 급격히 감소하였다. 초등학교와 중학교 학생들은 1981년에 비교하여 2001년 현재 각각 43.9%, 46.9%로 급격히 감소하는 현상을 보이고 있다.

<표 3-5> 서귀포시 교육별 인구분포의 변화 (1981-2001년) (단위: 명)

	취학 대상자	유치원	초등학교	중학교	고등학교	대학교 이상	총인원수
1981	2,037	346	13,237	6,226	5,971	.	27,817
1985	1,798	804	10,427	6,829	6,741	.	26,599
1990	1,397	1,057	9,657	5,177	6,416	.	23,704
1995	1,089	1,105	7,084	5,150	5,432	.	19,860
2000	1,343	857	7,227	3,449	4,644	915	18,435
2001	1,417	846	7,429	3,309	4,148	1,428	18,577

출처: 서귀포시 「통계연보」 각 연도

고등학교의 학생수는 1981년-1990년의 10년 동안은 7.5% 정도 약간 증가하였으나 1990년 이후부터는 계속 감소하여 35.3%나 줄어들었다. 따라서 고등학생들은 지난 20년 동안 30.5%나 감소하였음을 알 수 있다. 대학생은 56.7% 증가하였는데 서귀포시 지역에 하나 뿐인 탐라대학교 (1997년 설립)의 학생들의 재학과 관련되



고 있다. 그러나 탐라대학교 학생수도 1400여명에 지나지 않고 있다. 2004년 입학 정원만 보더라도 제주교육대학 다음으로 적은 실정이다. 한 학년의 학생수가 510명에 그치고 있는 실정이다. 그리고, 탐라대학교에 재학하는 학생들 대다수가 타 도시지역 (제주도가 아닌 육지지역)에서 전입해 온 인구인데 그들은 졸업하면 다시 육지지역으로 이동해 갈 가능성이 높아서 서귀포시 인구구조의 장기적 변화에 커다란 영향이 없을 것으로 생각된다.

<표 3-6> 제주도내 대학소재 및 학생수

(단위: 명)

	주 소	2004년 입학정원	2003년도 총 정원
제주대학교	제주시 아라1동 1번지	3,128	11,491
제주교육대학	제주도 제주시 화북1동 4810번지	224	656
탐라대학교	제주도 서귀포시 하원동 산 70번지	510	1,420
제주산업정보대학	제주시 영평동 2235	1,205	5,000
제주한라대학	제주도 제주시 노형동 1534번지	1,812	4,500
제주관광대학	북제주군 애월읍 광령2리 2535	1,544	2,326

자료 : 각 대학 홈페이지 참고.

서귀포시 지역에서 교육수준별 인구들은 지난 20년 동안 전체적으로 약 30.0% 정도 감소를 보이고 있으며 앞으로 감소율은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 이런 결과는 물론 젊은 부부들의 저출산 경향의 지속 및 확대에서 비롯되고 있으나 서귀포시 지역의 젊은 연령층 인구가 교육환경이 비교적 좋은 다른 시·군지역 (특히 제주시)<sup>12)</sup> 으로 이동해 가서 다시 재전입해 오지 않는 결과로부터 생겼다고 생각된다. 젊은층의 인구이동을 억제하기 위해서는 서귀포시의 교육환경과 더불어

12) 서귀포시 지역에서 재학하는 고등학생 가운데 졸업 후 타시·도지역에 있는 대학에 진학하는 경우가 많다. 특히 제주시 지역에 대학 (제주대학교, 제주관광대학, 한라관광대학, 제주간호대학, 제주산업정보대학)들이 집중되어 젊은 학생들이 제주시에 있는 대학으로 진학하여 졸업 후에도 제주시에 거주할 가능성이 높다. 또한 고등학교 졸업 후에 육지의 타도시의 대학으로 진학한 학생들은 제주지역으로 귀향할 가능성도 낮은 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 서귀포 지역의 젊은층 인구의 감소 뿐 아니라 인재개발 및 확충에도 부정적 영향을 주고 있다.

여타 다른 분야 (예컨대, 고용구조, 직업활동, 관광산업, 문화환경 등)에 대한 장·단기적 대책이 요구된다.

### 5) 연도별 인구이동 변화

<표 3-7>은 1981년-2001년 사이에 서귀포시 인구이동의 전출과 전입 상태를 보여주고 있다. 지난 20년 동안 서귀포시 총이동에서 전입과 전출사이에 커다란 증감변화는 없는 것으로 나타났다. 그러나 분명한 사실은 총이동 인구들 가운데 전입보다 전출한 사람들이 많다는 것이다.<sup>13)</sup>

최근 2-3년 사이에도 전출과 전입 구성비는 과거 20년전과 별반 차이가 없지만 서귀포시는 외부로부터 시지역 안으로 이주해 오는 사람들보다 시지역 밖으로 이동해 가는 경우가 항상 많은 것으로 나타났다. 서귀포시에서 그 동안 전출입 인구가 어떤 연유로 이동하는가에 대한 구체적인 요인들은 상세히 알 수 없으나 다만 자녀교육, 취업, 대학진학 등과 같은 흡인요인들이 작용한 것으로 추론된다.

<표 3-7> 서귀포시 연도별 인구이동 변화 (1981-2001년) (단위: 명, %)

년도	총이동		시도내 이동		시도간 이동	
	전입	전출	전입	전입	전입	전출
1981	4,652 (46.9)	4,678 (50.1)	3,095 (66.5)	3,299 (70.5)	1,557 (33.5)	1,379 (29.5)
1985	11,535 (48.9)	12,066 (51.1)	8,227 (71.3)	8,358 (69.3)	3,308 (28.7)	3,708 (30.7)
1990	12,892 (52.1)	11,816 (47.9)	9,117 (70.7)	8,499 (71.9)	3,775 (29.3)	3,317 (28.1)
1995	13,641 (49.2)	14,106 (50.8)	10,548 (77.3)	10,999 (86.1)	3,093 (22.7)	3,107 (13.9)
2000	12,898 (47.8)	14,103 (52.2)	9,684 (75.1)	10,448 (74.1)	3,214 (24.9)	3,655 (25.9)
2001	12,622 (47.7)	13,819 (52.3)	9,456 (74.9)	10,533 (76.2)	3,166 (25.1)	3,286 (23.8)

출처: 서귀포시 「통계연보」 각 년도

13) 서귀포 시청에서 매년 발간하는 통계연보에 인구의 전출과 전입인구 집계는 1998년 이전에는 서귀포 관내지역과 시도내 지역이 구분없이 조사되어 전체적으로 시도내 이동으로 표시되었다. 1999년 이후 부터는 서귀포시 지역안에서 전출과 전입이 도내의 시군지역이동과 구별되고 있다. 서귀포시 관내 전출과 전입은 다음 각주에서 보다 상세히 설명하고 있다.

서귀포시 인구이동의 시도내 상황을 보면 전입과 전출이 1990년 이전까지는 유사한 분포를 보였는데 1990년도에는 오히려 전입인구가 전출보다 더욱 증가한 것으로 나타났다. 이런 변화는 아마도 1981년 7월 1일 서귀포시가 서귀읍과 중문면을 통합하였을 뿐만 아니라 특히 서귀포시 신시가지가 조성되므로 인해서 전입인구가 늘어난 것으로 생각된다. 그러나 1990년대 후반으로 가면서 최근 5년 동안에는 전출인구는 계속 증가하고 반면에 전입인구는 감소하고 있다. 더구나 지난 20여년 동안 서귀포시 지역의 전출입 인구이동은 거의 70% 이상이 제주도 지역 내에서 일어나고 있음을 알 수 있다.

그러나 2001년 시도내 인구의 이동에서 서귀포시 지역안에서 전입한 인구는 6,906명이다, 제주시, 남제주군 그리고 북제주군 지역으로부터 이주해 온 인구는 2,550명이고, 타도시(육지지역)로부터 3,166명이 전입해 와서 총전입 인구 가운데 거의 절반 (45.3%)이 서귀포시 지역 밖에서 이주해 와서 2000년도의 44.9%보다 약간의 증가를 보였다.<sup>14)</sup> 이처럼 최근에 서귀포시 지역으로 전입해 오는 인구들 가운데 거의 절반 가까이 서귀포시 지역 밖 (제주시, 남제주군, 북제주군, 제주도 외 육지지역)에서 이주해 오고 있다.

다른 한편으로, 2001년에 서귀포시 지역으로부터 제주시/남제주군/북제주군 그리고 제주도 밖으로 전출해 간 인구는 모두 6,913명으로 총전출 인구 (13,819명) 가운데 50.0%에 이르고 있다. 그 가운데 제주시/남제주군/북제주군 지역으로 전출한 비율은 52.5%를 차지하고 있는데 최근 3년간 점차 증가하는 경향이 있으나 타도지역으로 전출해 가는 비율은 오히려 감소하는 추세이다. 아마도 서귀포시 지역의 인구는 육지보다는 제주시, 남제주군, 북제주군 지역으로 이동해 가는 경향이 보다 강하게 나타날 것이며 그 가운데 특히 제주시 지역으로 이동할 가능성이 더욱 클 것으로 예상된다.

---

14) 서귀포시 지역안에서 인구이동의 전입 및 전출은 1999년 8,686명, 2000년 7,111명, 2001년 6,906명으로 나타나 감소하는 경향을 보이고 있다. 제주시/남제주군/북제주군 지역에서 서귀포시 지역으로 전입해 오는 인구는 1999년 2,969명, 2000년 2,573명, 2001년 2,550명으로 점차 감소추세를 보이고 있으나, 반면에 서귀포시 지역으로부터 제주시/남제주군/북제주군 지역으로 전출한 인구는 1999년 3,329명, 2000년 3,337명, 2001년 3,627명으로 증가하는 경향이다. 따라서 서귀포시 지역과 제주시/남제주군/북제주군 지역간의 인구의 전입과 전출을 비교할 때 서귀포시로부터 유입하는 인구보다 이주해 가는 인구가 훨씬 많다는 사실을 알 수 있다.

### 3. 서귀포시의 사회·경제적 변화

지역사회에서 사회·경제적 영역 (예컨대, 산업구조, 취업활동기회, 탈농, 경제 침체, 사회간접자본의 투자, 교육, 문화, 복지 등)의 재편화는 자연스레 인구구조의 변동에 직·간접적 영향을 미친다. 역설적으로, 인구감소가 급격히 일어나는 지역사회는 사회·경제적 분야에서 발전을 촉진시키려는 다양한 대책들을 강구한다. 본 절에서는 서귀포시가 지난 20여년 동안 사회·경제적 영역에서 어떤 변화들이 전개되어 왔는지 살펴보고자 한다.

#### 1) 경제적 환경

서귀포시 지역에서 인구변동과 관련된 사회·경제적 변화들은 농업, 산업구조, 관광, 금융, 재정분야에서 시기별로 상이하게 나타났다. 이런 경제적 부문들은 지역사회의 발전과 변화에 가장 민감하게 영향을 주며, 동시에 인구구조의 변동에도 상당한 관련성이 있을 것으로 생각된다. 서귀포시 지역의 경제적 환경변화를 보다 구체적으로 고찰하고자 한다.

#### (1) 경제활동인구 현황

<표 3-8> 경제활동인구

(단위 : 천명, %)

연 도	구 분	15세 이상인구	경제활동		취 업		실 업	
			인구	참가율	인구	취업율	인구	비율
2001	제주	397	270	68.0	264	97.4	7	2.6
	전국	35,579	22,417	61.3	21,572	96.2	845	3.8
2002	제주	401	277	69.1	271	97.8	6	2.2
	전국	36,963	22,877	61.9	22,169	96.9	708	3.1

자료 : 제주도, 2003 주요행정총람, 통계청 통계DB(KOSIS) 「경제활동인구조사」

주 : 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층별 승수의 적용으로 1991년 1월~2002년 12월까지의 자료가 변경되었음

경제활동참가율은 제주도가 전국 61.9%에 비해 69.1%로서 다소 차이가 있게 높은 편이다. 그리고 취업율은 전국비율과 비슷하여 97.8%임이다. 실업율은 2.2%로 나타났다. 취업율의 변화는 큰 차이가 없다. 실업율은 2001년 대비 조금 줄어든 편이다.

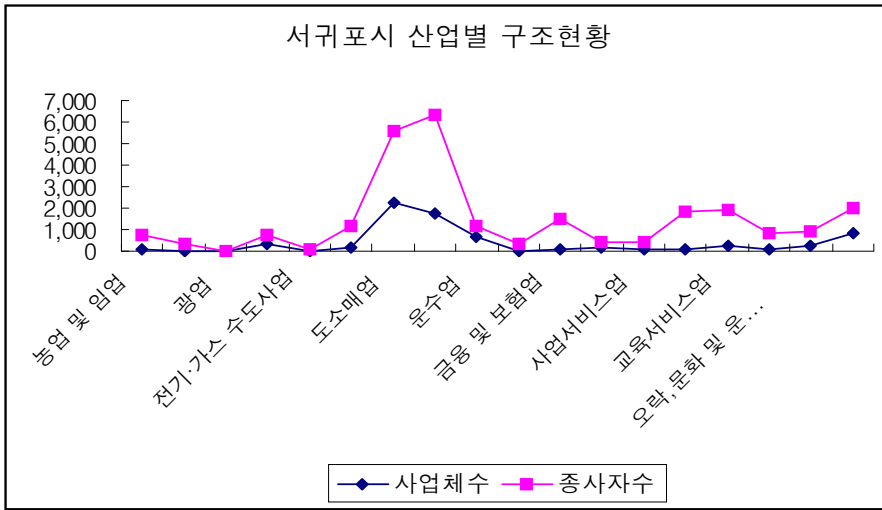
## (2) 산업별 구조현황

산업구조의 변화는 특정 지역사회의 발전에 상당한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 서귀포시 지역에서 산업은 일반적 도시지역과는 다른 특성을 보이고 있다. <표 3-9>는 서귀포시 지역의 2001년도 산업대별로 사업체수, 종사자수 그리고 취업자수를 나타내고 있다.

서귀포시 지역의 총사업체수는 6,903개로서 제주도 전체 사업체수 (40,331개)의 17.1%를 차지하고 있어서 제주시 사업체수 (23,979개)의 구성비 59.5%에 비하여 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 지역사회에서 다양한 산업활동을 주도하는 각종 사업체수가 서귀포시 지역이 제주시보다 훨씬 적은 것은 그 만큼 취업기회의 부족을 반증하여 경제활동 인구들의 이동 및 잠재적 이동을 촉진시킬 것으로 생각된다.

<표 3-9>에서 산업별로 보면, 도·소매 및 소비자용품수리업체 (2,213개)가 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 숙박 및 음식점업 (1,711개)으로 나타나 관광지역의 산업활동 영역을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 다음으로 수리 및 개인서비스업, 운수업, 제조업, 교육서비스업, 오락문화 및 운동 관련업, 건설업, 부동산업 및 임대업, 그리고 금융 및 보험업 등의 순으로 나타났다. 서귀포시의 사업체수 분포는 대개 지역주민들의 일상생활, 관광업, 그리고 다양한 서비스업에 집중적으로 분포하여 지역내 산업생산성을 높이는 고부가가치를 창출하는 사업체는 거의 미미한 수준에 불과하다. 예컨대, 제조업, 건설업, 금융업, 통신업 등과 같은 산업활동 영역들은 상대적으로 많지 않은 것으로 나타나 서귀포시 지역은 고부가가치 생산중심도시 보다는 소비중심지역으로 특징지을 수 있다.<sup>15)</sup>

15) 제주시 지역은 도소매 및 소비자용품수리 (7,240), 운수업 (2,904개), 제조업 (1,037개), 교육서비스업 (866개), 건설업 (665개), 부동산업 및 임대업 (550개), 사업서비스 (548개), 보건 및 사회복지업 (519개), 금융 및 보험업 (351개) 등의 순으로 나타나 서귀포 지역보다 두 세배 이상 많은 것으로 나타났다. 서귀포시 지역은 오직 농업 및 임업 그리고 어업 관련 업체수만이 제주시의 경우보다 약간 많음을 보여주고 있다.



<그림 3-5> 서귀포시 산업별 구조현황

<표 3-9> 서귀포시 산업별 구조현황 (2001년 현재) (단위: 개수, 명)

	사업체수	종사자수	취업자수
1.농업 및 임업	52	729	12,999
2.어업	7	293	1,420
3.광업	·	·	·
4.제조업	299	789	938
5.전기.가스.수도	2	83	228
6.건설업	164	1,207	3,189
7.도소매 및 소비자 용품수리	2,213	5,543	5,058
8.숙박 및 음식점업	1,711	6,343	4,417
9.운수업	632	1,139	1,496
10.통신업	18	334	350
11.금융 및 보험업	109	1,515	1,330
12.부동산업 및 임대업	155	446	261
13.사업서비스업	83	408	448
14.공공행정 및 사회보장	47	1,844	1,744
15.교육서비스업	242	1,909	1,984
16.보건 및 사회복지업	113	874	843
17.오락.문화 및 운동관련업	232	934	855
18.기타공공. 수리 개인서비스	824	2,003	1,339
합계 서귀포시	6,903	26,393	38,994
제주시	23,979	101,156	113,833
제주도	40,331	164,320	232,449

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

다음으로 산업별 취업자를 중심으로 살펴보면 2002년도 전국 1차 산업별 취업자의 비율은 9.3%이다. 그러나 제주도의 1차산업 취업자의 인구비율은 23.0%로 차이가 있다. 2차산업 취업자의 경우는 역으로 제주도에서는 5.0%인데, 전국 비율은 19.2%이며, 3차산업 취업자 인구비율은 제주도는 72.0%이며 전국비율은 71.5%로 다소 비슷하다. 제주도의 경우는 1차산업 취업자는 감소, 2차산업과 3차산업의 취업자는 다소 증가하는 비율을 나타내고 있다 (표 3-10, 참고).

<표 3-10> 산업별 취업자

(단위 : 천명%)

구 분		취업자수	1차산업	2차산업	3차산업	
2001	제주	인원	264	66	12	186
		비율	100.0	25.0	4.5	70.5
	전국	인원	21,572	2,148	4,285	15,139
		비율	100.0	9.9	19.9	70.2
2002	제주	인원	271	62	13	195
		비율	100.0	23.0	5.0	72.0
	전국	인원	22,169	2,069	4,259	15,841
		비율	100.0	9.3	19.2	71.5

자료 : 제주도, 2003 주요행정총람, 통계청 통계DB (KOSIS) 「경제활동인구조사」

주 : 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층 승수의 적용으로 1991년 1월~2002년 12월까지의 자료가 변경되었음

산업별 각종 사업체에 근무하는 종사자수는 사업체수와 상호 관련성을 갖으리라 생각하지만 약간의 차이점을 보이고 있다. 숙박 및 음식점업 종사자 (6,343명)가 가장 많고, 다음으로 도소매 및 소비자용품 (5,543명), 수리개인서비스 (2,003명), 교육서비스업 (1,909명), 공공행정 및 사회보장 (1,844명), 금융 및 보험업 (1,515명), 건설업 (1,207명), 운수업 (1,139명) 등의 순으로 나타났다. 사업체수와는 달리 사업체에 근무하는 종사자는 그 사업체 규모가 어느 정도냐에 따라서 달라질 수 있다. 이런 측면에서 교육서비스업 (학교, 학원 등)와 공공행정 (공무원 등)은 비록 사업체수는 적지만 근무하는 종사자수가 많은 것으로 나타났다. 운수업과 제조업은 비록 사업체수는 많은 것으로 나타나고 있으나 종사자수는 상대적으로 적었다.

서귀포시 지역의 각종 사업체수 일에 참여하는 총종사자수 (26,393명)는 제주도 전체 종사자 (164,320명)의 16.1%를 구성하고 있는데, 반면에 제주시의 총종사자 (101,156명)는 제주도 전체 경우의 61.6%를 차지하고 있다.<sup>16)</sup> 서귀포시 지역이 산업별 사업체수와 종사자수가 제주시와 비교하면 훨씬 낮은 비율을 보이고 있다. 그 만큼 서귀포시 지역은 제주시에 비교하여 경제적 산업발전이 상대적으로 遲滯하고 있음을 반증해 주고 있다. 따라서 서귀포시가 산업활동의 전반에 걸친 구조적 재편화가 일어나 일자리를 창출하지 않으면 인구의 空洞化 현상은 더욱 첨예하게 발현되리라 생각한다.

이런 사실은 산업별 취업자수의 분포에서도 확연히 드러나고 있다. <표 3-10>에서 잘 나타나고 있듯이, 서귀포시 지역은 다양한 산업별 총 취업자수는 38,994명으로 제주도 전체 취업자수 (232,449명) 가운데 16.8%를 차지하고 있다. 이에 제주시는 49.0% (113,833명)를 구성하고 있다. 물론 제주시가 제주도 전체인구의 52.0%를 차지하고 있고 거기에 유사하게 취업자수도 거의 절반을 차지하고 있다. 이와 같은 맥락에서 서귀포시 지역의 인구는 제주도 전체의 15.6%를 구성하고 있고 취업자수도 16.8%를 차지하여 인구구성비 측면에서 볼 때 서귀포 지역의 취업상황은 제주시 지역과 커다란 격차를 보이지는 않고 있다.

취업자수는 단순한 상황만을 함의할 뿐 취업자들이 어떤 분야에 어떤 고용형태로 종사하고 있으며, 취업분야가 안정적 직업활동을 계속 보장해 줄 수 있느냐, 그리고 취업자들에게 어느 정도의 경제적 소득이 보장될 수 있느냐는 문제가 중요하다. 이런 측면에서 서귀포시 지역에서 가장 많은 취업자는 농업 및 임업 (12,999명)에 속해 있으며 전체 취업자의 33.3%를 구성하고 있다. 이처럼 전체 취업자 가운데 1/3 정도 농업에 취업하고 있다는 사실은 서귀포시 지역경제가 영농활동에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.

그렇지만 서귀포 지역의 농가경제가 다양한 요인 (예컨대, 밀감가격의 불안정, 저농산물가격, 대체작물의 부재, 노동력의 고령화, 외국산 농산물 수입개방의 확대

16) 제주시 지역에서도 서귀포시 지역과 마찬가지로 산업별 각종 사업체에 종사하는 종사자들이 가장 많은 업종은 도소매 및 소비자용품수리 (20,945명), 숙박 및 음식점업 (18,678명), 운수업 (8,852명), 건설업 (8,455명), 교육서비스업 (7,201명), 공공행정 (6,411명), 수리개인서비스 (6,334명), 금융 및 보험업 (5,504명), 제조업 (3,927명) 등 순으로 나타났다. 서귀포시의 경우와는 달리 제주시는 특히 운수업과 건설업의 종사자수가 많게 나타났다. 물론 서귀포시와 제주시 지역 모두 도소매 및 소비자 용품수리 그리고 숙박 및 음식점업에서 일하는 종사자가 모두 많았다.



등)들에 의해서 위축 (혹은 침체) 되면 농업취업자들은 탈농 (혹은 이농)하여 이직하거나 혹은 영농활동으로부터 조기은퇴할 가능성을 배제할 수밖에 없다. 그리고 최근 농림부 (2002년)에 따르면, 2002년 농가소득이 도시근로자의 평균소득에 비하여 73.0%대로 급락하고 있다. 이와 같은 맥락에서 서귀포시 지역의 농가경제도 최근 심각한 침체를 벗어나고 있지 못하는 현실을 감안할 때 향후 농업의 재편화 방향이 주목된다.

농업 및 임업분야 다음으로 취업자 비율은 도소매 및 소비자용품수리 (5,058명), 숙박 및 음식점업 (4,417명), 건설업 (3,189명), 교육서비스업 (1,984명), 공공행정 (1,744명), 어업 (1,420명), 금융 및 보험업 (1,330명) 등의 순으로 나타났다. 따라서 서귀포시 지역은 역시 소비 및 관광업 분야에서 대다수 취업자를 고용하고 있으며, 다음으로 건설업과 어업분야가 취업자를 많이 흡수하고 있음을 알 수 있다.<sup>17)</sup> 서귀포 지역이 취업자 구성에 있어서 제주시 지역과 비교하여 상이한 차이점을 보이는 점은 농업 및 임업 분야, 그리고 어업 분야의 취업상황이다. 이처럼 아직까지 서귀포시 지역은 경제활동 영역이 1차 산업에 상당히 의존하고 있음을 알 수 있다.

### (3) 농가구조의 변화

서귀포시 지역에서 대다수 사람들이 전통적으로 영농활동에 종사해 왔으나 1970대 이후 관광산업의 급격한 발전과 외국산 농산물 (밀감, 파인애플, 바나나 등)의 수입증대, 밀감가격의 불안정 등으로 이농 (혹은 탈농)해 가는 현상이 나타났다. <표 3-11>은 서귀포시 지역이 지난 10년 동안 농가수, 농가인원수, 그리고 경지면적 변화를 보여주고 있다. 농가수는 1990년에 7,234개였으나 2001년 6,786개로 점진적 감소를 보여 6.2%나 줄어들었다.

---

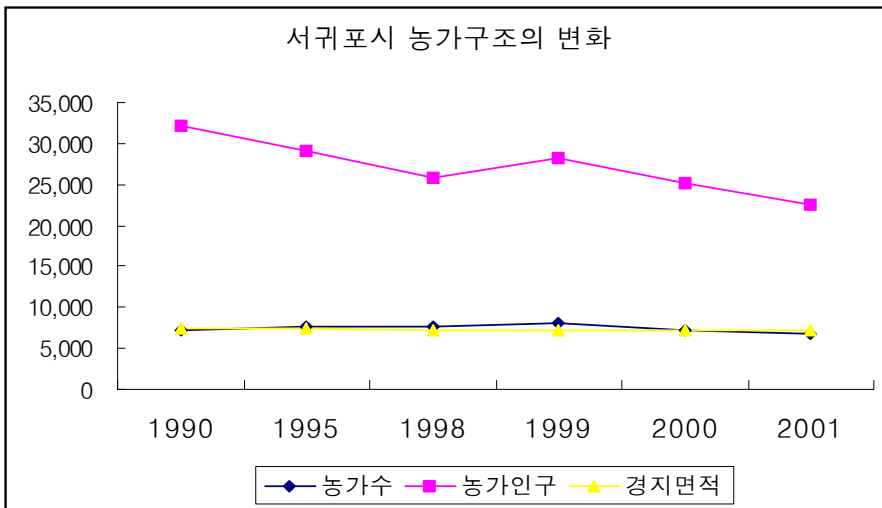
17) 제주시 지역에서 취업자수는 도소매 및 소비자용품수리 (19,889명), 숙박 및 음식점업 (14,412명), 건설업 (11,300명), 교육서비스업 (10,941명), 농업 및 임업 (9,294명), 공공행정 (6,122명), 금융 및 보험업 (5,969명) 등의 순으로 나타났다. 서귀포시 지역과는 달리 제주시 지역에서 농업 및 임업 분야는 취업자수 순위 가운데 다섯 번째를 차지하여 제주시 지역은 주로 관광업, 서비스업, 건설업, 그리고 교육서비스업이 주류를 형성하고 있다.

<표 3-11> 서귀포시 농가구조의 변화 (1990-2001년) (단위: 가구, 명, ha)

	1990	1995	1998	1999	2000	2001
농가수	7,234	7,570	7,742	8,014	7,277	6,786
농가인구	32,104	29,037	25,910	28,233	25,101	22,526
경지면적	7,479	7,367	7,284	7,238	7,254	7,165

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

농가인구는 1990년에 32,104명이었으나 2001년에는 22,526명으로 무려 29.8%로 급격히 감소하였다. 사실상 1990년에 농가인구는 서귀포시 전체인구 88,292명 가운데 36.4%를 차지하였으나 2001년에는 26.4%를 구성하고 있다. 이와 더불어 경지면적은 1990년에 7,479ha에서 2001년에 7,165ha로 약간 감소하여 4.2% 정도 줄어들었다.



<그림 3-6> 서귀포시 농가구조의 변화

지난 10년 동안 농가수는 약간의 감소 (6.2%)를 보였으나 농가인구는 거의 30.0%로 급격히 감소하고 전체인구 구성비에서 차지하는 비율도 10.0% 정도 줄어들었다. 이와 더불어 그런 결과는 농가를 구성하는 구성원들 가운데 일부가 비농업부문의 경제활동에 종사하는 경향이 강하게 나타난 것으로 생각된다. 다시 말해서, 농가는 그 자체가 탈농 (혹은 이농)하지 않으면서 농가의 일부 구성원들이 관광업, 도·소매 판매업, 그리고 서비스업종으로 옮겨간 것으로 추측된다.

경지면적의 축소는 일부 농가가 은퇴 혹은 탈농하므로써 다른 농가에게 소작을 주지 않았다면 휴경지 또는 다른 용도로 변화되었을 가능성이 높다. 밀감을 재배

하는 과수원은 휴경지로 변할 가능성이 적지만 논농사 혹은 특용작물 (약초, 화훼 등)재배지역은 휴경지로 변할 가능성이 높다. 더구나 서귀포지역의 신시가지 조성 과 여타 새로운 주택단지들의 조성 (혹은 확장)되었기 때문에 경작지들이 일부 감소된 것으로 생각된다.

서귀포시 지역에서 농가수와 농가인구의 감소는 농가경제의 지속적 침체, 외국산 농산물 수입개방의 증폭 (특히 오렌지 수입개방), 농가노동력의 감소, 대체작물의 부재, 저농산물 가격구조(특히 밀감가격의 고질적 불안정), 농외소득원의 부재, 농가부채의 악순환 등으로 지속적으로 발생해 온 것으로 생각된다. 이런 경향은 한국농촌·농업부문에서 나타나는 농가경제의 악순환 및 위기와 동일한 맥락에서 특징지어진다.

#### (4) 관광업

서귀포시 지역에서는 1970년대 이후 관광업이 급격히 팽창하여 왔다. 관광업을 발전시키기 위해서 각종 사회간접자본 (도로, 항만, 관광단지 등)이 투자되었다. 아울러 관광관련업 (예컨대, 호텔, 숙박업, 음식점업 등)도 번창해 왔다. 그런데 과연 서귀포시가 관광중심의 도시로서 제 기능을 하고 있는지 의문스럽다. <표 3-12>은 관광업의 발전 정도를 알아 볼 수 있는 간단한 지표로서 여행사업체수와 숙박업체수의 변화를 보여주고 있다.

<표 3-12> 관광관련 업체수 분포 변화 (1995-2001년) (단위: 개수)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>여행사업체수</b>							
서귀포시	6	8	9	8	6	9	12
제주시	189	227	248	206	211	248	293
제주도	197	239	262	220	222	264	321
<b>숙박업체수</b>							
서귀포시	116	120	120	117	116	116	118
제주시	479	471	466	460	458	429	437
제주도	665	661	658	659	658	633	648

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

서귀포시에서 관광업을 주도하는데 중요한 역할을 담당하는 여행사업체수는 1995년에 6개에서 2001년에 12개로 두 배 증가하였으나 2001년 기준으로 볼 때, 제주도 전체 여행사업체 (321개) 가운데 3.7%에 불과하다. 그러나 제주시는 91.3% (293개)를 차지하여 여행사업체의 절대 다수가 제주시 지역에 집중되어 있다. 또한 숙박업체수와 관련하여 서귀포시는 1995년에 116개였으나 2001년에 118개로 늘어나 오로지 2개 증가하였다. 2001년 현재 서귀포시 지역의 숙박업체 구성비율은 제주도 전체 숙박업체 (648개) 가운데 18.2%를 차지하고 있는데 반하여 제주시는 67.4% (437개)를 구성하고 있다.

이처럼 관광업과 관련된 다양한 업체 (예컨대, 여행사업체, 호텔, 숙박업체, 음식점업 등)도 거의 대부분 제주시 지역에 밀집되어 있다. 따라서 서귀포시 지역은 관광자원 및 경관은 많이 소유하고 있음에도 불구하고 관광관련업은 제주시에 비하여 상대적으로 저발전 상태에 머물러 있다. 서귀포시 지역은 풍부한 관광자원 및 경관을 지역경제 발전의 토대를 실제적으로 구축하는데 활용하여야 할 것이다. 그러기 위해서 관광 인프라 구축의 확충과 관광인력개발의 종합적 계획수립이 전제되어야 할 것이다.

##### (5) 금융기관의 분포변화

지역사회에서 금융구조의 변화는 경제적 변화의 핵심적 내용을 구성한다. 금융기관들이 취급하는 예금, 대출 그리고 투자 등을 파악하면 지역경제의 현실과 전망, 더 나아가 지역사회간 격차를 보다 상세히 알 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 통계적 자료의 수집에 한계를 감안하여 연도별 금융기관의 점포수를 단순 비교하고자 한다 (표 3-13 참고).

<표 3-13> 서귀포시 금융기관의 분포변화 (1990-2001년) (단위: 개수)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>은행점포수</b>								
서귀포시	14	15	19	19	19	16	16	16
제주시	40	59	63	70	63	59	56	54
제주도	63	82	89	96	88	80	77	76
<b>새마을 금고</b>								
서귀포시	15	17	18	18	17	17	13	13
제주시	21	24	24	21	19	19	18	18
제주도	59	64	65	61	58	56	48	46

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

서귀포시 지역에서 금융기관수 (시중은행과 지방은행 포함)는 지난 10여년 동안 (1990-2001년) 커다란 증감의 변화가 없는 것으로 나타났다. 물론 1990년에 14개였던 것이 1990년대 중반에 5개 더 늘어났다가 2000년대 들어서면서 현재 16개이다. 그리고 제 2의 금융권으로 분류되는 새마을 금고의 경우에 서귀포시 지역은 1990년 15개였으나 차츰 18개로 증가하였다가 2000년에 들어오면서 오히려 13개로 감소하였다.

제주지역에 있어서 1990-2001년 사이 금융기관들은 소위 외환위기를 전후로 해서 뚜렷한 증감의 변화를 보여주고 있다. 1997년 12월에 시작된 경제외환위기 이후에 금융기관들이 구조조정으로 통폐합되었는데 제주지역에서도 그와 같은 현상들이 일어났으리라 짐작한다. 2001년 현재 제주지역에서 금융기관들은 절반 이상 (59.0%)이 제주시 지역에 집중되어 있고, 서귀포시 지역에는 23.5%, 그리고 남제주군/북제주군 지역에 17.2% 분포하고 있다.

이처럼 금융기관들의 숫적 분포는 달리 경제력 집중도를 나타낼 수 있는 지표로 사용할 수 있기 때문에 제주시 지역은 서귀포시 지역에 비하여 경제적 우위를 점하고 있다고 볼 수 있다. 이런 경제력 집중도는 서귀포시 지역의 인구유출을 촉발시킬 가능성을 증대시키고 있다.

따라서 지역사회내에서도 경제적 격차는 지역간 경제적 불평등 현상을 초래하여 지역민들간에 위화감과 상대적 박탈감을 유발할 것으로 생각된다. 결국 경제적 격차를 실감하는 지역주민들은 거주지 만족을 느끼지 못하여 경제적 이익을 줄 수 있는 지역으로 이주할 것이다.

## (6) 재정구조의 상황변화

한국에서 지방자치제도가 활성화되면서 지방정부의 재정문제는 심각한 현안으로 부각되었다. 지방정부에게 재정구조의 열악성은 결국 중앙정부에 의존하지 않을 수 없게 만들었다. 왜냐하면 지방재정 자립도가 상당히 낮은 상태에서 지방자치의 본연의 목적을 달성하기에 근본적 한계가 있기 때문이다. 지방정부가 충분한 재정을 확충하지 못한 상황하에서는 지역사회의 다양한 지역현안 문제 혹은 장·단기 정책과제들을 순조롭게 추진하는 일이 어렵게 될 것이며 결과적으로 지역사회의 사회·경제적 발전이 遲滯되는 상황에 직면하게 될 것이다.

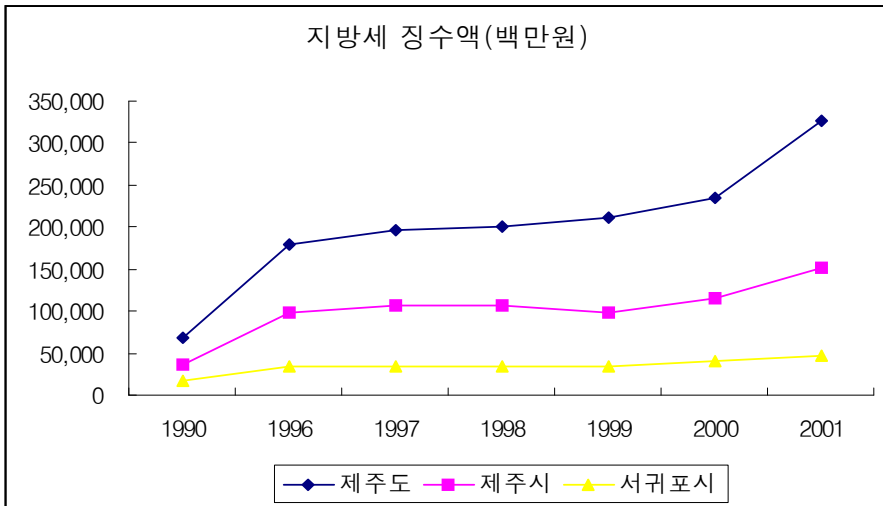
<표 3-14> 서귀포시 재정구조 상황의 변화 (1990-2001년) (단위: 백만원)

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>지방세징수액</b>							
서귀포시	16,270	33,569	34,301	35,037	33,669	40,574	46,370
제주시	36,324	97,821	106,260	105,650	98,473	115,987	151,022
제주도	67,271	179,441	195,674	200,949	211,125	234,896	327,544
<b>지방세 1인당 부담액</b>							
서귀포시	357 <sup>18)</sup>	395	404	412	392	474	545
제주시	364	375	400	391	359	416	531
제주도	327	343	371	376	392	433	599
<b>세출액 (일반회계)</b>							
서귀포시	23,779	86,726	106,903	116,738	140,376	193,750	194,945
제주시	48,161	141,914	195,209	172,460	182,339	207,793	252,277
제주도	88,946	303,576	372,644	464,650	374,579	443,577	577,564
<b>재정자립도</b>							
서귀포시	56.3	43.7	34.2	37.9	34.7	26.9	26.1
제주시	58.5	66.2	57.8	57.8	52.9	52.7	45.3
제주도본청	44.2	33.9	35.8	31.4	29.6	31.2	31.4

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

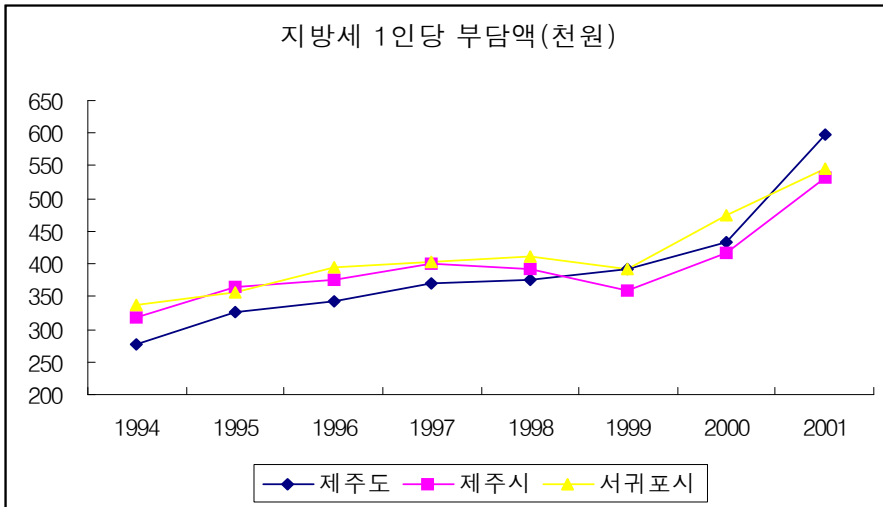
18) 지방세 1인당 부담액은 1995년 이후 기재된 사항이고, 또한 부담액 단위도 천원 (1,000원) 임을 밝혀 둔다.

<표 3-14>는 서귀포시의 재정구조 상황분포를 연도별로 보여주고 있다. 먼저 지역의 재정 건전성의 근간이 되는 서귀포시 지방세 징수액은 1990년에 162억7천만원에서 463억7천만원으로 185.0%까지 증가하였다. 그러나, 제주시의 경우는 315.8% 증가, 그리고 제주도 전체지역의 387.0% 증가에 비교하면 아주 낮은 증가를 보였다. 그리고 서귀포시 지방세 징수액은 1990년에는 제주도 전체 징수액의 24.2%를 구성하였으나 2001년에는 14.2%를 차지하여 10년 전에 비하여 훨씬 감소하였다. 반면에, 제주시의 지방세 징수액은 1990년에 54.0%를 차지하였으나 2001년에 46.1%로 약간 감소하였다.



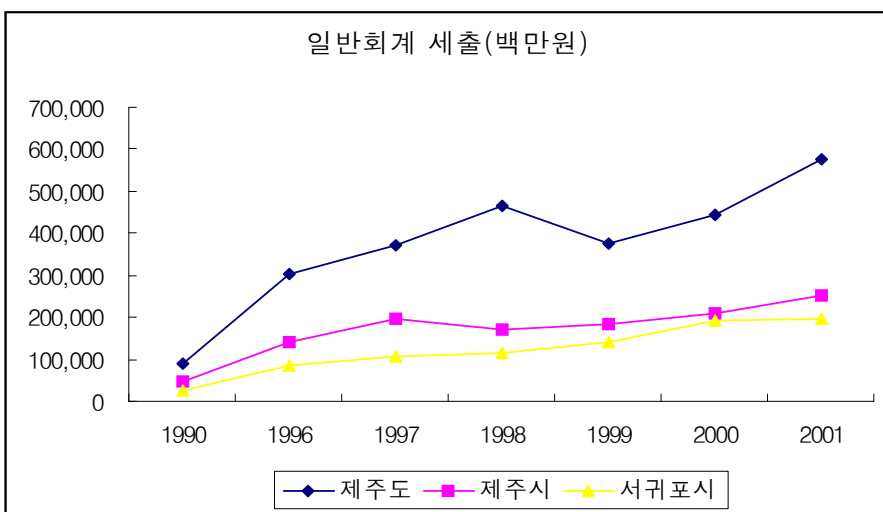
<그림 3-7> 지방세 징수액

반면에 지방세 세원이 이처럼 취약한 반면에 1인당 지방세 부담액은 타지역보다 높다. 예컨대, 1995년에 주민 1인당 지방세 부담액이 35만7천원에서 2001년에 54만5천원으로 52.7% 증가하였다. 제주시 지역의 개별주민은 7년 전 (36만4천원)에 비하여 45.9% 증가한 부담액 (53만1천원)을 내고 있는 실정이다. 제주도 전체적으로 도민 개인당 부담액은 83.2% 증가하였다. 따라서 1995-2001년 사이에 제주도 지역주민들은 지방세 부담액이 상당히 증가하였음을 엿 볼 수 있으며, 특히 서귀포시 주민들은 제주시 지역주민들 보다 더 많은 지방세 부담을 하고 있는 것으로 나타났다.



<그림 3-8> 지방세 1인당 부담액

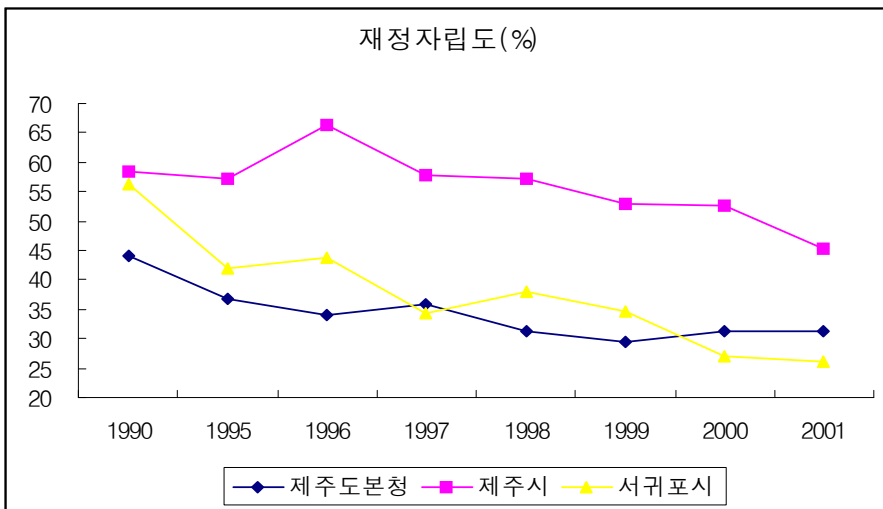
서귀포시 재정지출 정도를 나타내는 세출액은 1995년에 237억7천9백만원에서 2001년에 1천949억4천5백만원으로 719.8% 증가한 것으로 나타났으나, 반면에 제주시 세출액은 10년 전 (481억6천1백만원)에 비하여 423.8% (2천522억7천7백만원) 증가하였다. 제주도 전체지역에서 세출액은 1995-2001년 사이에 549.3% 증가하였다. 따라서 서귀포시는 제주도 전체지역 혹은 제주시 지역에 비하여 가장 많은 세출액 증가현상을 보였다. 이처럼 10년 동안에 세출액은 세입액 (지방세 징수액)에 비하여 대폭 증가하여서 결과적으로 서귀포시는 중앙정부의 예산지원에 더욱 의존하지 않을 수 없는 상황이다.



<그림 3-9> 일반회계 세출



서귀포시를 비롯한 제주시, 그리고 제주도 본청 모두가 지난 10년 동안 (1990-2001년) 재정자립도의 지속적 하락을 겪어 왔는데 그 가운데 서귀포시가 대폭 하락하여 커다란 재정구조의 불안정을 초래할 가능성이 크다. 왜냐하면 서귀포시의 지방세 징수액 비율이 가장 낮고 개인당 세금 부담액은 높고, 반대로 가장 많은 세출액 증가를 보이기 때문이다. 이런 상황은 서귀포시의 재정압박을 계속 가중시킬 가능성이 높다. 이런 맥락에서 서귀포시 지방정부는 지역사회의 각종 정책과제를 효과적으로 실행하는데 재정지원부족을 겪어 앞으로 중앙정부에 재정적 의존이 더욱 심화할 것으로 생각된다.



<그림 3-10> 재정자립도

## 2) 주거환경

인간에게 주거환경은 인간다운 삶을 영위하는데 필수조건이다. 특히 주택은 그 가운데 가장 기본적 요소이지만 모든 세대들이 자신의 소유주택에서 거주한다면 이상적이다. 그러나 현실은 주택공급의 부족 뿐 만 아니라 특히 영세민들은 주택을 마련하지 못하여 전세/월세 혹은 장기 임대주택에 거주하는 경우도 흔히 있다. <표 3-15>은 서귀포시의 주택증감변화와 점유형태를 보여주고 있다.

지난 10년 동안 (1990-2000년)에 서귀포시 지역의 주택수는 37.1%로 증가하였는데 제주도 전체 주택증가율과 비슷한 분포를 보였다. 그러나 제주시는 급격한 도시화로 인하여 74.8%로 증가하여 서귀포 지역의 경우에 비하면 두 배이상의 증가

율을 보였다. 이런 사실은 단적으로 제주시 지역은 그만큼 인구집중이 급격하게 전개되고 있음을 말해 주고 있다.

서귀포시 지역의 주택점유형태 변화를 보면, 지난 5년동안 (1995-2000년)에 자가소유주택은 8.7% 증가하였고, 전세는 17.0% 감소하였다, 월세는 12.7% 증가하였으며, 무상(친인척 주택, 무료임대주택, 폐가 등)은 9.0% 증가하였다.<sup>19)</sup> 서귀포시 통계연보 (2001)에 따르면, 2000년도 현재 서귀포시의 주택보급율은 94.4%에 이르고 있으나 주택의 자기소유율 69.1%로 나타났다. 이런 서귀포시 가구들의 주택소유율은 최근의 전국 (주택보급율 100.6%, 무주택 세대수 50.3%)의 주택 편중화 현상과 비교해 볼 때 양호한 편이다.<sup>20)</sup>

<표 3-15> 서귀포시 주택상황 분포변화 (1990-2000년) (단위: 호, %)

	1990	1995	2000	증감율				
				95/90	00/95	00/90		
<b>총주택수</b>								
서귀포시	14,072	17,205	19,288	22.3	12.1	37.1		
제주시	34,095	50,295	59,609	47.5	18.5	74.8		
제주도	89,835	110,277	122,327	22.8	10.9	36.2		
<b>주택점유형태</b>	<b>자가</b>		<b>전세</b>		<b>월세</b>		<b>무상</b>	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
서귀포시	12,254	13,325	2,611	2,166	5,993	6,755	2,466	2,687
제주시	35,593	39,090	10,764	10,869	23,654	27,786	4,294	5,364
제주도	84,813	87,333	15,460	15,194	34,336	40,841	11,817	14,193

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

19) 제주시 지역에서는 지난 5년 동안 자가소유주택은 9.8% 증가하였고, 전세는 0.1% 월세는 17.5% 증가하였으며, 그리고 무상주택 (친인척 주택, 무료임대주택, 폐가 등)도 24.9% 증가한 것으로 나타났다. 제주시의 주택자가소유율은 65.6%로 나타났다. 제주도 전체의 경우를 보면, 자가소유주택은 3.0% 증가, 전세는 1.0% 증가, 월세는 18.9%로 증가하였다, 그리고 무상주택은 20.1% 증가하였다 또한 제주도 전체의 주택자가소유율은 71.4%로 나타났다. 이처럼 서귀포시, 제주시 그리고 제주도 전역에 걸쳐 주택의 자가소유비율이 높게 나타나서 전국의 주택 편중화 현상과 차이점을 보이고 있다.

20) 한국의 전체 세대수가 1천6백73만세대인데 그 가운데 절반 (8백41만세대, 50.3%)이 무주택 세대가구인데 반하여 17% (2백7십6만세대)는 2채 이상 보유세대이고, 7% (1백17만9천4백98세대)는 3채 이상, 그리고 11채 이상의 주택을 소유한 가구는 3만2천4백31세대에 이르고 있다 (한국일보, 2003년 11월 26일).

### 3) 도시근린 시설환경

지역사회가 편안하고 안락한 생활환경을 조성하는데 필요한 시설들은 여러 종류 (예컨대, 공원, 생활체육, 교통, 환경 등)로 분류할 수 있는데 여기서는 도시공원, 자동차 주차장, 교육관련 시설 등에 대하여 살펴보고자 한다.

지역사회에 산책, 휴식, 그리고 운동을 할 수 있는 공원이 있으면 지역주민들이 거주지 만족도를 높이는데 기능적으로 작용할 것이다. 또한 최근에 자동차의 폭증과 관련해서 주차공간이 잘 확보되어 있으면 지역주민들의 일상생활에 편익을 가져와서 거주지 만족을 느낄 것이다. <표 4-7>은 서귀포시 지역의 도시공원면적과 자동차 주차장 면수 분포를 나타내고 있다.

지난 7년 동안 (1995-2001년) 사이에 서귀포시 공원면적은 6.9% 감소한데 반하여 제주시는 27.3%나 증가하였다, 또한 제주도 전체 공원면적은 동일 기간에 5.7%나 늘어났다. 이처럼 서귀포시 지역은 공원면적이 오히려 축소되어서 지역주민의 근린생활환경을 타지역에 비해 열악해지고 있음을 알 수 있다. 그러나 제주시는 공원면적을 상당히 증가시키는 노력을 보였다.

다른 한편으로, 최근 10년 사이에 제주지역에서도 자동차가 급증하였다. 서귀포시 지역에는 1995년에 18,712대였으나 2001년에 28,251대로 늘어나 51.0%로 증가하였다. 또한 제주도 지역도 1995년에 58,511대에서 2001년에 92,570대로 58.2% 증가하였다. 이처럼 자동차 대수가 절반 이상으로 증가하였는데 주차장 면수는 과연 어떤 변화를 보였는지를 살펴보면, 서귀포시 지역에서는 1995년에 11,992면에서 2001년 23,668면으로 무려 97.4% 증가하였는데 반면에 제주시는 1995년에 39,960면에서 2001년에 71,206면으로 늘어나 78.2% 증가하여 주차난은 제주도보다 양호한 것으로 나타났다.<sup>21)</sup>

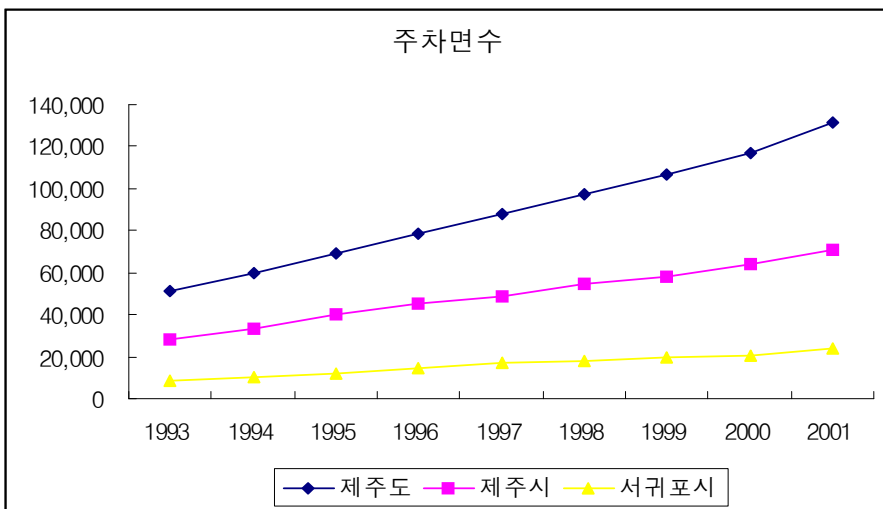
21) 제주도 전지역에서 자동차는 지난 1995-2001년 사이에 60.4% 증가하였고, 아울러 주차장면수는 88.6% 증가하였다. 평균적으로 자동차 한대가 0.75면수를 차지하고 있어서 제주도 전체적으로 볼 때 서귀포시와 제주도 지역에 비하여 주차장 면수가 더욱 부족함을 알 수 있다.

<표 3-16> 서귀포시 공원 및 주차장 실태 분포 (1995-2001년)

(단위: 1,000m<sup>2</sup>, 면수)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>공원면적</b>							
서귀포시	3,918	3,918	3,634	3,634	3,635	3,639	3,646
제주시	7,144	7,183	7,232	7,231	7,144	7,144	9,095
제주도	16,368	16,407	16,171	16,326	15,329	15,336	17,294
<b>주차장 면수</b>							
서귀포시	11,992	14,165	16,739	17,566	19,560	20,178	23,668
제주시	39,960	44,955	48,775	54,619	57,886	63,846	71,206
제주도	69,541	78,432	87,999	97,369	106,470	117,126	131,189

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

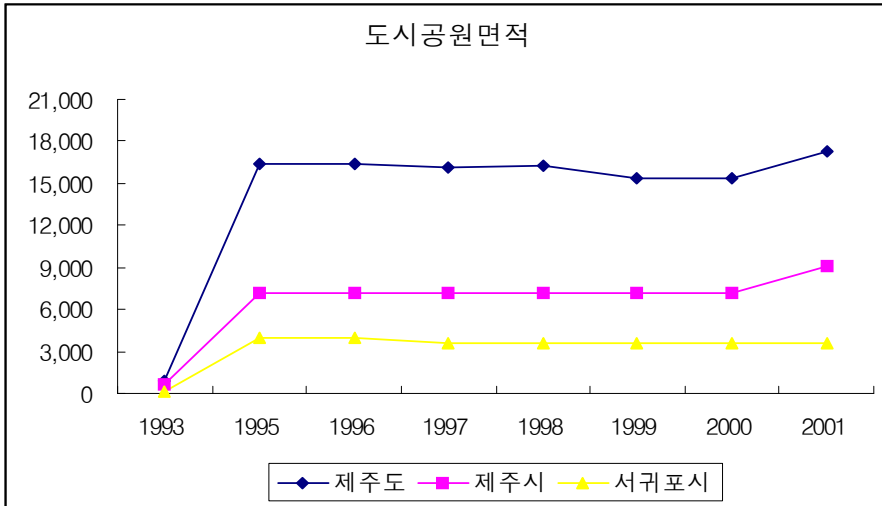


<그림 3-11> 주차면수

자동차의 급증으로 말미암아 주차장 시설의 부족은 도시지역에서 커다란 일상 생활의 문제로 부각된지 오래되었다. 서귀포시 지역이 전체 자동차수에 대비한 주차장면수 비율은 0.88면이고 제주시는 0.82면을 차지하고 있다. 이처럼 서귀포지역이나 제주시 지역 모두가 1대의 자동차가 주차할 수 있는 1면을 확보하고 있지 못함을 알 수 있어 자동차 주차장의 부족현상을 엿 볼 수 있다.

서귀포시 지역은 공원면적은 적은 것으로 나타났으나 주차장은 다른 지역 (제주시와 제주도 전체)에 비하여 상대적으로 나은 것으로 보인다. 특정지역사회에서

공원면적 뿐 만 아니라 주차장 시설들이 잘 갖추어져 있으면 지역주민은 이주를 가능한 하지 않는 의향을 보일 것이며, 반대로 타지역민들을 유입해 올 흡인요인으로 작용할 것으로 생각된다.



<그림 3-12> 도시공원면적

도시근린 시설들 가운데 오염물질을 가능한 방지하려는 시설은 지역주민들의 생활 및 거주지 만족에도 상당한 영향을 미친다. 특히 특정지역에 주거환경을 오염시키거나 혹은 혐오감을 주는 시설물 (예컨대, 장의시설, 분뇨처리장, 화장장, 납골당, 쓰레기매립장 등)의 설치는 지역주민들로부터 강한 저항에 직면하게 된다. 따라서 오염물질의 배출방지를 위한 시설물은 주거환경을 정화시키는 작용을 할 것이다.

<표 3-17> 서귀포시 오염물질 배출시설 분포 (1999-2001년) (단위: 개수)

	서귀포시	제주시	제주도
<b>대기오염</b>			
1999	15	77	215
2000	34	108	266
2001	33	104	280
<b>수질오염</b>			
1999	95	438	777
2000	104	466	807
2001	113	474	850
<b>소음 및 진동</b>			
1999	8	28	202
2000	8	29	195
2001	9	38	199

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

<표 3-17>은 최근년에 서귀포시 (제주시 포함)가 설치한 대기오염, 수질오염, 그리고 소음공해를 억제하기 위한 시설물들의 분포를 보여주고 있다. 서귀포시는 최근 3년 동안 대기오염 방지를 위한 시설은 120.0%로 증가하였으며, 수질오염 방지시설은 18.9% 증가하였으나 소음 및 진동방지 시설은 거의 변화가 없다. 서귀포시 지역은 제주도 전체 오염물질의 방지시설 가운데 차지하는 구성비율은 10.0% 내외로 나타나고 있어서 오염상태가 심각하지 않거나 원천적으로 오염원이 적다는 의미로 받아들일 수 있다. 반대로, 오염상태를 방치하고 있는 경우로도 이해할 수 있다. 물론 제주시 지역이 서귀포시에 비하여 인구가 3배 이상 많지만 오염물질 방지시설이 자연스레 많이 나타나고 있으리라 생각한다.

#### 4) 교육환경

한국사회에서 교육은 사회적 계층이동의 대단히 중요한 매개요인이라는 사실은 부인할 수 없다. 우리나라 학부모 대부분은 자녀가 가능한 대학 이상의 학력을 갖기를 원하는데 이는 일류대학 위주의 취업구조, 학벌에 의한 인맥형성, 학력간 임금격차, 사회적 위신 때문이다. 이런 측면에서 지역사회에서 교육환경이 가장 좋은 여건은 바로 얼마나 많은 학생들이 일류대학에 진학하느냐에 달려있다 해도 과언이 아니다. 최근 우리사회에서 증폭되는 사교육 열풍도 일류대학 진학의 열망이 빚어낸 결과라 볼 수 있다.

사실상, 교육환경은 학교의 교과과정 프로그램, 교사의 질적 수준, 학습시설의 선진화, 인성교육, 청소년의 건전한 문화, 민주적 학교운영, 지역사회연계 프로그램, 학교주변의 학습환경 등과 밀접한 관계를 맺을 것으로 생각한다. 그러나 학교의 교육현실은 대학진학 입시위주 교육이 지배적으로 나타나고 있으며 여기에 학교의 교육목표와 학습환경이 맞추어지는 경향이 강한 것으로 볼 수 있다.

서귀포시 지역에서 교육환경도 한국사회의 입시중심 교육제도와 무관하지 않아서 중학교 성적이 우수한 학생들은 제주시 지역의 우수 고등학교에 진학하는 경향이 높다. 그래서 서귀포 지역의 학부모들은 그들의 자녀 (특히 남학생)가 공부를 잘하면 가능한 제주시 지역의 학교로 진학시킬려고 한다.<sup>22)</sup> 이런 이유로 젊은

22) 서귀포시 지역에서 재학하는 학생과 학부모들을 대상으로 제주시 지역 고등학교 혹은 대학교에 진학할 의향에 관한 실증적 연구 보고서는 아직 없어서 앞으로 연구조사가 필요하다. 또한 서귀포시 지역의 교육환경에 대한 보다 상세한 설명을 위해서 고등학교 학생들의 상위권 대학 진학률, 청소년 비행율, 해외연수 프로그램 참여, 사설학원 수강율, 학교의 학습환경 만족

세대의 인구들이 제주시 지역으로 유출해 가고 있다. 2001년에 서귀포지역에 유치원 19개, 초등학교 17개, 중학교 7개, 고등학교 4개, 대학교 1개 있는데 모두 18,577명 학생이 재학중에 있다. 여기서 이들 학교들의 학습 및 교육환경에 대한 평가를 내리기가 쉽지 않다. 다만 서귀포시 지역에 교육과 관련된 학습시설에 대한 분포를 살펴보기로 하자.

<표 3-18>가 보여주듯이 서귀포시 지역에서 사설학원수 (예컨대, 대입시 준비를 위한 종합학원, 단과학원, 보습학원, 외국어 전문학원 등)는 지난 10년 동안 (1990-2001년) 사이에 127.9% 증가하였다. 특히 1990년대 중반 이후에 급격히 증가하고 있음을 알 수 있으나 학원의 질적 수준 (시설과 강사의 능력)에 대하여서 평가하기는 힘들지만 분명한 사실은 사교육이 서귀포시 지역에서도 증폭되고 있음을 엿 볼 수 있다. 다른 한편으로, 제주시 지역에서는 학원들이 1990년에 191개였으나 2001년 494개로 늘어나 158.6%까지 증가하였으며 제주도 전체 학원수의 68.8%를 구성하고 있다. 제주지역내에서 대부분 학원이 제주시에 집중되어 있음을 엿 볼 수 있다.

**<표 3-18> 서귀포시 교육관련 시설물 분포변화 (1990-2001년) (단위: 개수)**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>사설학원수</b>								
서귀포시	43	83	82	88	97	91	92	98
제주시	191	389	402	422	444	442	462	494
제주도	283	585	608	645	670	659	676	718
<b>공공도서관</b>								
서귀포시	2	3	3	3	3	3	3	3
제주시	3	3	3	3	3	3	4	4
제주도	7	8	9	10	11	12	14	16

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

다른 한편으로, 공공 도서관 시설은 서귀포시 혹은 제주시 지역에서 지난 10년 동안 커다란 변화가 없는 것으로 나타났다. 사실상 서귀포시와 인구구성비율의 측면에서 보면 제주시 지역에는 공공도서관이 10여개 정도가 있어야 하는데 그렇지

도, 학교내 폭력 등과 문제들도 함께 조사할 필요성이 있다.

못하다. 문제는 공공도서관이 몇 개가 있느냐는 것이 중요한게 아니라 도서관 운영의 내용과 프로그램들이 어떠냐가 더욱 중요하리라 생각한다.

서귀포시 지역을 비롯한 다른 군지역에 비하여 제주시 지역에 사설학원들이 대다수 집중되고 있다. 물론 학원수준도 서울의 일류학원에는 못미치더라도 제주지역내에서는 최고이기 때문에 부모님들이 제주시 지역에 가면 자녀들 학습능력이 향상되리라는 기대가 높다. 더구나 제주시 지역에는 전국의 상위권 대학에 진학시키는 고등학교들이 있고 교사들의 실력도 괜찮으리라는 생각을 갖는 경향이 있다. 특히 농어촌 지역으로 인식되는 서귀포시, 남제주군, 북제주군 지역과는 달리 제주시 지역은 교육에 대한 각종 정보교류가 신속하고 또한 학부모들의 교육적 관심도가 높게 나타나는 특성도 지닌다. 이러한 복합적 요인들로 인해서 제주시는 제주도 지역내에서 교육집중화의 중심에 서있으며 동시에 이로 인해서 젊은층 인구를 유입시키는 강한 흡인요인을 갖고 있다.

또 하나 특이한 점은 서귀포와 남제주군 지역의 교육기관과 학교에 근무하는 교직원들의 거주지가 서귀포와 남제주군에 주로 거주하는 것이 아니고, 제주시 의존도가 높다는 것이다.

<표 3-19> 서귀포·남제주군지역 교직원의 거주지 현황 (단위: 명, %)

교육기관	총계		제주시		서귀포시		북제주군		남제주군	
	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)
총계	1,979	100	799	40.6	843	42.8	58	2.9	269	13.7
교육청, 학생문화원	87	100	25	32.5	38	49.4	8	10.4	6	7.8
초등학교	828	100	337	40.7	333	40.2	23	2.8	135	16.3
중학교	455	100	185	40.7	200	44.0	11	2.4	59	13.0
고등학교	538	100	230	42.8	229	42.6	13	2.4	66	12.3
대학교	71	100	22	31.0	43	60.6	3	4.2	3	4.2

자료 : 제주도교원단체총연합회, 「2003 교원수첩」, 2003에서 추계함.

산남지역의 전체 교직원수는 1,979명으로 나왔으며 제주시에 거주하는 비율이 799명으로 전체의 40.4%에 이르고 있음을 알 수 있다.



## 5) 사회복지환경

지역사회에서 주민들이 질적 삶을 영위해 나가고 있느냐는 중요한 지표들 가운데 하나가 사회복지환경이다. 지역주민들이 경제적, 사회적 그리고 제도적으로 차별을 받지 않고 건강하고 행복한 삶을 구성해 나가는 과정에서 지역사회가 그런 목적에 얼마나 부합하고 있느냐는 중요한 과제이다.

만일 지역사회 (혹은 국가차원)가 취약계층 (노인, 여성, 아동, 장애인, 빈곤계층 등)이나 일반주민들에 대한 각종 제도 (연금, 의료 등)와 편의시설을 제공하고 있다면 많은 사람들이 그 지역에서 거주하고자 하는 경향이 강하게 나타날 것이다. 물론 국가가 각종 사회복지제도와 정책 (예컨대, 국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 실업보험)들을 운용하여 국민들로 하여금 삶의 질을 개선 및 향상시켜 나가는데 중요한 기능과 역할을 수행하고 있다.

이와 더불어 지역사회 수준에서 지방정부가 자체적으로 다양한 사회복지프로그램과 재정적 예산확충을 실제적으로 마련하여 지역주민들의 생활환경과 삶의 여건을 개선하려는 실천적 노력들이 필요하다. 이런 실천들이 바로 지역사회복지를 발전시키는 지름길이다.

<표 3-20>은 서귀포시의 사회복지시설 분포를 나타내고 있다. 지난 10년 동안 서귀포시의 사회복지시설은 상당히 열악한 수준에 머물러 있음을 단적으로 알 수 있다.<sup>23)</sup> 서귀포시 지역에는 1990-2001년 사이에 아동복지 시설은 오직 1개만 존재해 오고 있으며, 여성복지시설은 2000년 이후에 1개 생겼고, 노인복지시설은 1998년 이후에 1개 추가로 2개로 나타나고 있다.

23) 2001년도 서귀포시의 보육시설 (국 · 공립, 민간, 직장, 가정보육 포함)은 총 49개, 아동수는 3,295명, 제주시는 시설수 193개, 아동수 8,568명, 그리고 제주도 전체적으로 볼 때 시설수 316개, 아동수 16,535명으로 집계되었다.

<표 3-20> 서귀포시 사회복지시설 (1990-2001년) (단위: 개수, 명)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>아동복지</b>								
서귀포시	1	1	1	1	1	1	1	1
제주시	4	3	3	3	3	3	3	3
제주도	6	5	5	5	5	5	5	5
<b>여성복지</b>								
서귀포시	·	·	·	·	·	·	1	1
제주시	1	1	1	1	·	1	2	2
제주도	1	1	1	1	·	1	3	3
<b>노인복지</b>								
서귀포시	1	1	1	1	2	2	2	2
제주시	1	2	2	2	3	3	3	3
제주도	5	6	6	6	8	8	9	9
<b>보육시설<sup>24)</sup></b>								
	국·공립		민간		직장		가정	
	시설	아동	시설	아동	시설	아동	시설	아동
서귀포시	·	·	43	3,132	1	1,971	5	64
제주시	7	453	156	7,700	1	3,575	29	360
제주도	10	619	261	15,094	4	9,371	41	546

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

그리고 어린이 보육시설과 관련해서는 국가 혹은 지방정부에서 운영하는 시설은 하나도 존재하지 않고, 대신에 민간시설이 43개, 직장보육시설이 1개, 그리고 가정보육시설은 5개에 그치는 실정이다. 특히 국·공립보육시설은 제주도에 10개 있는데 제주시에 7개 집중되어 있고 나머지 3개가 군지역에 있는데 서귀포시 지역에는 전무한 실정이다. 따라서 서귀포시 지역에서 보육시설과 수용 아동수는 제주도 전체 (316개, 16,536명) 가운데 각 각 15.5% (49개)과 19.9% (3,295명)를 차지하고 있다.

이처럼 서귀포시 지역에서 사회복지시설은 질적인 운영에 앞서 양적인 측면에서 아주 열악한 상황임을 알 수 있다. 서귀포시는 재정적 조건의 열악으로 인하여 단순히 시설을 설치하는 정도에 머무르고 있음을 알 수 있다. 사회복지시설의 확

24) 서귀포시 지역의 보육시설 실태는 2001년도 현재 기준에 해당되는 것이며 시설운영형태에 따라 국·공립, 민간, 직장, 그리고 가정보육 등으로 구분되고 있다.

충과 다양한 운영 프로그램들도 내실있게 마련할 필요성이 있다. 특히 노인복지시설은 초고령사회에서 노인인구들의 유입과 실버산업으로 발전에 기틀을 조성하는 출발이기 때문에 지역사회 차원에서 노인복지와 장수산업연계와의 맥락속에서 노인복지의 개선과 향상을 위한 지방정부 차원의 정책적 전환이 획기적으로 필요하다.

지역주민들에게 건강한 삶을 누리도록 하려면 보건의료시설과 노후보장을 위한 연금제도가 잘 갖추어져야 한다. <표 3-21>은 서귀포시 보건의료의 실태와 연금수혜 상황을 보여주고 있다. 서귀포시의 의료기관 (병원, 의원, 보건소)은 1990년에 25개였으나 2001년에는 67개로 증가하였다. 지난 10년 사이에 의료기관수가 168%로 증가하였지만 제주도 전체적으로 볼 때는 15.9%에 불과하다. 서귀포시 지역에서도 4년전부터 의료기관들이 급증하였음을 알 수 있다. 이는 소도시에도 의료기관 (특히 병·의원)이 급격한 증가현상은 의과대학의 증설, 젊은 의료인 증가, 의약분업 그리고 병·의원간의 경쟁 등으로 발생한 것으로 생각된다.

<표 3-21> 서귀포시 의료 및 연금상황 분포 (1990-2001년) (단위: 개수, 명)

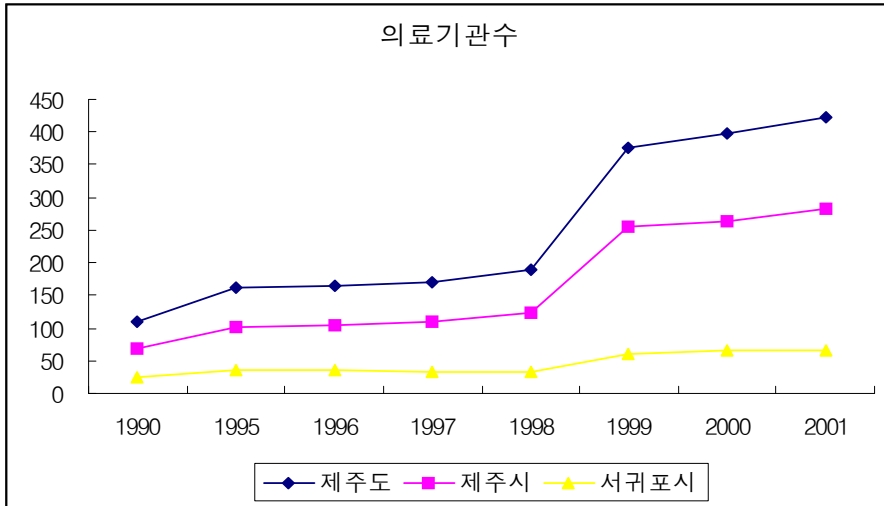
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>의료기관수</b>								
서귀포시	25	35	35	32	34	61	65	67
제주시	69	102	103	110	123	254	264	283
제주도	110	162	165	171	190	376	399	422
<b>의사수</b>								
서귀포시	38	54	54	52	61	62	69	70
제주시	126	202	209	208	244	287	309	331
제주도	206	300	302	309	359	388	421	446
<b>국민연금 가입자수</b>								
서귀포시	4,697 <sup>25)</sup>	9,232	9,278	7,663	29,261	33,679	27,240	
제주시	23,812	28,846	30,100	24,730	91,600	88,681	89,790	
제주도	32,757	81,589	86,396	78,888	171,585	170,008	160,898	

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

서귀포시 지역에 비하여 제주시 지역의 의료기관은 1990년 이후 지속적 증가를 보인 후 2001년 283개로 늘어나 무려 310%까지 증가하였다. 물론 제주시는 인구 집중으로 의료서비스를 받을 대상자도 많아서 병·의원이 많은 것은 이해하지만

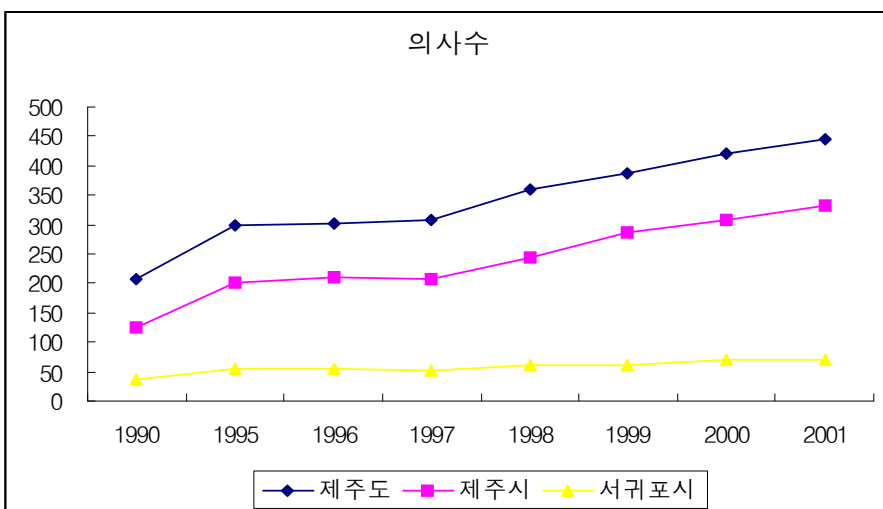
25) 국민연금 가입자수는 1993년의 통계수치를 말함.

문제는 제주도 전체 의료기관 (2001년 현재 422개)의 67.1%가 제주시에 집중되었다는 것이다. 이처럼 제주시에 의료기관들이 집중되므로 인해서 여타 다른 지역민들에게 의료혜택의 불편성과 지역적 소외감을 초래한다.



<그림 3-13> 의료기관수

의료기관수의 변화와 같은 맥락에서 의사수도 서귀포시와 제주시 지역간에 상당한 차이를 나타내고 있다. 1990년 이후 서귀포시 지역에서 의사수는 끊임없이 증가하여 2001년 현재 70명에 이르고 있다. 이는 10년 전에 비하면 상당히 많이 증가 (84.2%)하였으나 제주시에 비하면 아주 낮다. 제주시의 의사수는 2001년 현재 331명으로 서귀포시의 거의 5배에 이르고 있으며 제주도 전체적으로 (446명) 74.2%를 차지하고 있다.



<그림 3-14> 의사수

물론 지역사회에서 보건의료의 질적 수준을 논의하기에 앞서 일단 의료기관 자체의 존재여부가 중요한 사실이다. 왜냐하면 각종 의료기관들이 대도시 중심으로 집중되어 있고 병·의원들이 수익성을 고려하기 때문에 농촌지역 혹은 소도시에 개원을 기피하는 사회적 현상을 무시할 수 없다. 더구나 의사들도 농어촌 지역에서 근무하거나 의료활동에 종사하려고 생각하지 않는 경향이 강하다.

그럼에도 불구하고 서귀포시 지역에 의료기관과 의사수가 점진적으로 증가하고 있다는 사실은 중요하다. 왜냐하면 지역주민들의 의료서비스의 개선과 향상이 있어야 그들의 건강한 삶이 유지될 수 있는 필요조건이 되기 때문이다. 다만 지역사회내에서도 의료복지서비스가 특정지역으로 집중되어 가고 있다는 사실이 우려된다. 사회복지제도의 주요한 정책적 프로그램들 가운데 국민연금은 노후보장을 위해서 아주 중요하다. 서귀포시 지역에서 국민연금 가입자는 1993년에 4,697명이었고 2001년에 27,240명으로 480.0% 증가하였는데 1999년 이후 급증하였다. 사실상, 국민연금이 1995년 7월 이후 농어촌 지역주민에게도 적용되었고, 그리고 1999년 4월 부터는 도시지역 자영업종사자와 5인 미만 사업장 근로자에게도 국민연금 가입의 적용이 이루어졌다, 또한 가장 최근 2002년 7월에는 1인 이상 사업장으로 가입대상을 확대하는 법안이 마련되었다 (박경숙, 2003). 국민연금의 제도적 개혁으로 말미암아 서귀포시 지역에서도 점진적으로 연금가입자가 증가하게 되었는데 특히 1999년 이후 더욱 증폭되었다.

제주시 지역은 제주도의 국민연금 전체 가입자 (160,898명, 2001년 현재) 가운데 55.8% (89,790명)를 차지하여 16.9%의 서귀포시보다 훨씬 높은 비율을 보이고 있다. 그 만큼 제주시 지역주민들이 노후생활의 안정에 커다란 관심을 갖고 있음을 알 수 있다. 다른 측면에서, 제주시 지역주민들은 다양한 형태의 국민연금 (노령연금, 공무원연금, 교원연금, 군인연금 등)에 가입하는 조건을 더 많이 갖고 있다고 볼 수 있다. 반면에 서귀포 지역 혹은 여타 군지역 주민들은 대부분 농업에 종사하여 연금에 대한 인식이 높지 않을 뿐 만 아니라 이미 고령화하여 가입대상자에서 제외되는 경우가 많을 것으로 생각한다.

국민연금 가입자수가 많은 지역사회는 일단 노후보장이 안정화되어 노후에 삶을 안정적으로 영위해 나갈 수 있다. 노인인구를 위한 사회안전망 구축이 잘 마련된 지역사회는 그 만큼 살기 좋은 지역으로 인식되어 인구유입을 촉진시키는 삶

의 공간으로 변화될 것이다.

## 제2절 남제주군

지난 20년 동안 남제주군 지역이 보여 온 인구의 구조적 변동을 지역수준에서 수집된 통계자료를 바탕으로 분석하는 일은 인구연구에서 무엇보다 중요하다. 본 장에서는 남제주군에서 일어난 인구구조의 변동과 관련된 사항 (예컨대, 지역별 인구변동, 인구분포, 인구의 자연증감, 연령별 인구분포, 교육별 인구분포, 인구이동상황 등)을 고찰하고자 한다. 아울러 남제주군 지역의 인구변동과 관련된 사회·경제적 환경변화도 언급할 것이다.

### 1. 지역사회에서 인구구조의 변동

지난 20년 동안 우리나라의 인구는 지속적 증가를 보여왔다. 물론 지역사회 수준에서도 인구는 증가현상이 뚜렷이 나타났다. <표3-22>은 한국에서 전체인구 변화뿐만 아니라 제주지역에서 전개된 인구변동을 보여주고 있다.

<표 3-22> 지역별 인구 분포의 변화 (1981-2001년) (단위: 명)

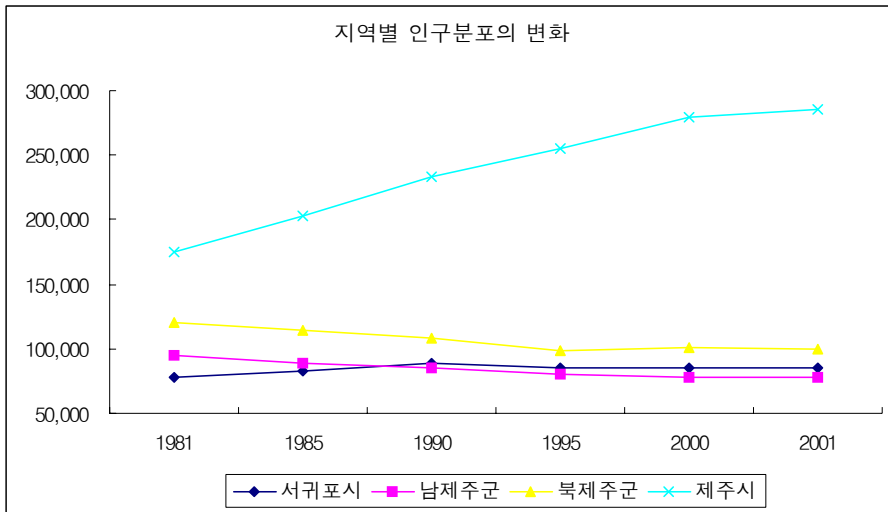
	1981	1985	1990	1995	2000	2001
남제주군	94,826	89,266	84,824	79,894	78,104	77,339
서귀포시	77,993	82,667	88,292	85,489	85,739	85,320
북제주군	120,062	114,223	108,805	98,409	100,395	100,208
제주시	174,995	203,298	232,687	255,602	279,087	285,097
제주도	467,876	489,464	514,608	519,394	543,323	547,964
전국인구 *	38,732	40,806	42,869	45,093	47,008	47,344
서울특별시	-	-	-	10,596	10,373	10,331
인천광역시	-	-	-	2,362	2,562	2,582

출처 : 남제주군 「통계연보」 각 연도, 통계청 「시·군·구 100대지표」 2002. 12

\* 참고 : 전국인구, 서울특별시, 인천광역시 인구의 단위는 천명임.

먼저, 우리나라 총인구 가운데 제주도 인구가 차지하는 비율은 2001년 현재 1.2%이다. 이런 비율은 20년전 1981년에도 동일하게 나타났다. 이처럼 제주도의 인구 구성비는 커다란 변화가 없음을 알 수 있다. 비록 지난 20년 동안 한국의 인구성장률은 22.2%에 이르고 있으나 제주도의 인구는 17.1% 정도 성장하였다. 인구성장 측면에서

제주지역은 한국 전체인구의 경우와 비교하여 약간 낮은 성장율을 보이고 있다.



<그림 3-15> 지역별 인구분포의 변화

그러나 제주지역내에서 인구변동은 아주 상이한 특성을 보이고 있다. 1981년도에 제주지역의 총인구 가운데 서귀포시가 차지하는 인구구성비율은 16.7%, 남제주군 20.3%, 북제주군 25.6%, 그리고 제주시 37.4%순으로 나타났다. 반면에 2001년도 서귀포시의 인구구성비율은 15.6%, 남제주군 14.1%, 북제주군 18.3%, 그리고 제주시 52.0%에 이르고 있다. 따라서, 서귀포시, 남제주군, 그리고 북제주군이 인구구성비율이 감소한 반면에 제주시는 급격한 증가를 보인 것으로 나타났다. 특히 지난 20년 동안 남제주군과 북제주군 인구가 급격히 감소하였음을 엿 볼 수 있으며 상대적으로 제주시 인구는 제주도 총인구 구성의 절반을 넘어서고 있다. 이런 추세라면 제주지역의 인구는 앞으로 제주시로 집중하게 되어 지역사회에서도 특정지역에 인구의 과잉집중 현상이 야기될 것으로 예상된다.

제주도 전체지역에서 지난 20년 동안 (1981-2001년) 지속되어 온 인구성장과 관련하여, 남제주군은 18.4%의 급격한 감소를 보였고, 아울러 북제주군도 16.5%의 감소율을 보였다. 반대로, 서귀포시는 9.4% 정도로 약간의 인구성장을 보였지만 제주시는 무려 62.9% 성장을 보여 다른 지역들과 비교하여 인구의 집중이 발생하였음을 알 수 있다. 이런 측면을 고려해 볼 때 남제주군과 북제주군 지역의 인구들은 대체로 서귀포시 지역보다는 제주시 지역으로 이동해 간 것으로 생각된다.

앞으로 서귀포시, 남제주군 그리고 북제주군의 인구들이 제주시로 지역적 이동을 지속적으로 해 나갈 때 제주시가 인구과잉집중에 대한 대책이 마련되지 않으면 각종 사



회·경제적 문제 (예컨대, 주택, 교통, 범죄, 교육, 환경오염, 주거환경 등)에 직면하게 될 것이다. 반면에, 남제주군과 북제주군은 지속적 인구유출에 따른 지역사회의空洞化 현상을 맞이하여 지역공동체의 지속가능성을 지탱하기 어렵게 된다.

## 2. 남제주군 인구구조의 변동

### 1) 인구분포의 변화

남제주군 지역의 인구변동은 시지역 (서귀포시, 제주시)보다 더욱 급격한 인구감소를 보여주었으며 (제 1절에서 언급) 제주도의 전체인구 구성비율에서도 가장 낮게 나타나고 있다. 사실상, 1981-2001년 사이 남제주군 인구분포의 변화 추세는 <표 3-23>에 잘 나타나 있다.

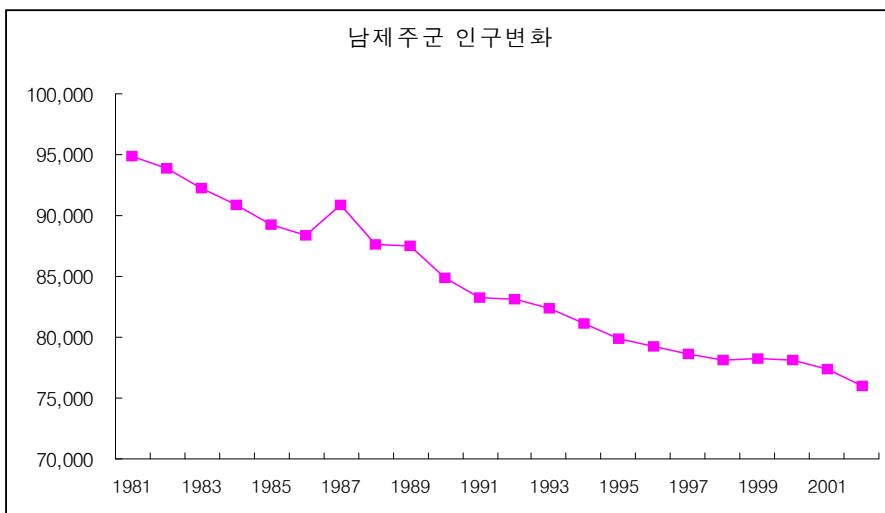
지난 20년 (1981-2001년) 동안 남제주군의 총인구 증가율은 -18.4%였다. 즉 남제주군 인구는 1981년에 94,826명에서 2001년에 77,339명으로 무려 18.4% 감소하였음을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 1981-1990년 사이에는 10.5% 인구가 감소하였으며, 이어서 지난 10년 (1991-2001년) 동안 인구는 7.1% 감소하였다. 물론 남제주군의 인구는 1990년대가 1980년대 보다 인구감소율이 낮게 나타났지만 지난 20년 사이에 지속적으로 인구감소 현상을 보여왔다. 따라서 남제주군은 이런 인구감소를 억제하기 위한 특별한 대책이 강구되지 않는다면 계속 마이너스 인구성장율을 보일 것으로 전망된다. 남제주군 지역에서 인구의 남녀간 성비는 대체적으로 균형상태를 보여주고 있다. <표 3-23>에서 볼 수 있듯이, 지난 20년 (1981-2001년) 동안 남성과 여성간에 인구구성비율이 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 다시 말해서 남제주군의 남녀간 성비는 거의 유사하게 나타나고 있다. 1981년에 남녀간 성비는 94.4였고, 1990년 97.5, 2001년에는 100.0으로 나타났다.

<표 3-23> 남제주군 인구분포의 변화 (1981-2001년)

(단위: 명, 세대수)

	총인구수	남	여	인구밀도	세대수	세대당 인구수
1981	94,826	46,037	48,789	157.4	20,853	4.5
1982	93,865	45,705	48,160	155.8	20,865	4.5
1983	92,300	45,001	47,299	153.3	20,852	4.4
1984	90,850	44,312	46,538	150.9	20,631	4.4
1985	89,266	43,889	45,377	148.2	20,483	4.4
1986	88,335	43,155	45,180	146.7	20,321	4.3
1987	90,906	45,945	44,961	150.9	20,409	4.5
1988	87,649	42,985	44,664	145.4	20,592	4.3
1989	87,467	42,913	44,554	145.1	20,879	4.2
1990	84,836	41,888	42,948	140.7	21,077	4.0
1991	83,269	40,844	42,425	138.1	21,840	3.8
1992	83,153	40,919	42,234	137.9	22,573	3.7
1993	82,394	40,645	41,749	136.6	22,849	3.6
1994	81,132	40,049	41,083	134.5	22,941	3.5
1995	79,894	39,506	40,388	130.0	23,179	3.4
1996	79,208	39,262	39,946	128.8	23,631	3.3
1997	78,651	39,084	39,567	127.9	24,146	3.3
1998	78,186	39,013	39,173	127.1	24,394	3.2
1999	78,205	39,088	39,117	127.2	24,794	3.2
2000	78,104	39,039	39,065	127.0	25,353	3.1
2001	77,339	38,674	38,665	125.7	25,761	3.0
2002	75,960	38,054	37,906	123.5	25,986	2.9

출처: 남제주군 「통계연보」 각 연도, 2002년 자료는 제주도, 「2002년도 주민등록인구통계보고서」 참고하여 산정.



<그림 3-16> 남제주군의 인구변화

따라서 20년 전에 남제주군 지역의 성비는 여성이 남성보다 약간 많은 구성을 보였으나 차츰 구성비율간에 차이가 좁혀지면서 최근에는 거의 동일한 성비를 보이고 있다.

이런 통계적 분포는 남제주군에서 성비 불균형이 전 연령층에는 거의 일어나지 않고 있으리라 생각되지만 보다 젊은층에서는 남성보다 여성이 적을 것으로 생각된다. 왜냐하면 남제주군도 농촌지역이어서 아직까지 남아선호의 성향이 강하게 남아있을 것으로 생각되기 때문이다.

남제주군 지역의 인구밀도는 지난 20년 사이에 계속 감소해 온 것으로 나타나고 있는데 인구밀도가 1981년에 157.4이였으나 2001년에는 125.7로 커다란 감소를 보였다. 가장 최근 남제주군의 인구밀도는 서귀포시 (335.2)와 우리나라 전국 (475.6)에 비교하면 훨씬 낮게 나타나 과밀지역이라 볼 수 없다. 이처럼 인구밀도의 감소도 전반적 인구감소 현상과 밀접한 관련성을 맺고 있는 것이라 볼 수 있다.

그러나 세대수는 오히려 증가현상을 보여서 흥미롭다. 남제주군의 세대수는 1981년에 20,853에서 2001년에는 25,761로 무려 4,908세대가 늘어나 23.5% 증가하였다. 인구는 급격하게 감소하였는데 세대수가 증가하였다는 사실은 가족구조의 분화때문이라고 생각한다. 비록 남제주군도 대부분 농촌지역이지만 가족구조는 전통적 대가족 혹은 직계가족에서 핵가족 형태로 변화하였기 때문에 세대수는 지속적으로 증가한 것으로 보인다. 이와 더불어, 젊은 세대를 중심으로 개인주의적 생활방식이 팽배하게 나타남에 따라 독립세대들이 많이 생겨난 것으로 생각된다. 이러한 사실은 세대당 인구수의 변화에도 잘 반영되어 있다. 남제주군의 세대당 인구수는 1981년에 4.5명, 1990년 4.0명, 그리고 2001년 현재 3.0명으로 33.3% 감소하였다.

남제주군이 지난 20년 (1981-2001년) 동안에 보여왔던 인구변동의 추세를 요약하면, 먼저 총인구는 끊임없이 감소현상을 보였고 장차 더욱 감소추세를 보일 것으로 전망된다. 남녀의 성비구성은 거의 균형상태를 유지하고 있으며 인구밀도도 아주 낮은 것으로 나타났다. 그러나 남제주군 지역의 세대수는 계속 증가해 오고 있어서 주택공급 그리고 상하수도 및 쓰레기 문제가 새로운 문제로 부각될 것으로 생각한다. 이와 더불어 세대당 인구수도 급격히 감소하여 최근에는 3인 가족규모로 축소되었음을 알 수 있다.

## 2) 인구의 자연증감 변화

출생과 사망으로 인한 자연스런 인구증감은 당연한 인구변화이다. 그런데 외부로부터 인구유입이 안되거나 혹은 출생보다는 사망수가 더 큰 폭으로 증가한다면 인구의 마이너스성장을 가져와 지역공동체가 空洞化될 것으로 생각된다. 남제주군 지역이 지난 20년 동안 겪은 인구의 자연증감 변화는 <표 3-24>에 잘 나타나 있다.

<표 3-24>는 남제주군 지역 인구구조의 출생과 사망 증감 정도를 보여 주고 있다. 1981년 출생율은 40.8%, 1990년 17.7%, 그리고 2001년에 11.5%를 보여주고 있는데 지난 20년 동안 급격히 감소해 오고 있음을 알 수 있다. 즉 1981-2001년 사이에 출생율이 무려 71.8%나 감소하였음을 알 수 있다. 이런 결과는 인구의 절대적 감소, 저출산 경향의 사회적 확산 그리고 젊은세대의 인구가동으로 말미암아 나타난 것으로 추정된다. 이처럼 인구의 자연증가를 촉진시키는 요인으로서 출생의 급격한 감소는 향후 인구감소에 중요한 영향을 미칠 것이다.

**<표 3-24> 남제주군 연도별 출생·사망 변화 (1981-2001년)** (단위: 명)

연도	출생	사망
1981	3,870	1,383
1985	1,349	682
1990	1,505	782
1995	1,685	759
2000	1,088	525
2001	887	535

출처: 남제주군 「통계연보」 각 연도

반면에, 남제주군 지역의 사망율은 1981년 14.6%, 1990년 9.2%, 그리고 2001년에 6.9%를 보였다. 물론 지난 20년 동안 사망율도 점차 감소하여 거의 절반 (52.7%) 수준으로 떨어졌다. 이렇게 사망율이 감소하는 현상은 대개 생활수준의 향상, 의학기술의 발달, 그리고 건강유지에 대한 개인적 관심과 노력 등의 결과로 볼 수 있다.

1981-2001년 사이 남제주군 인구의 출생과 사망과 관련해서, 1981년에서 1990년까지 출생자수는 무려 61.1% 감소하였다, 그리고 1990년-2001년 사이에 출생자수는 41.1%로 줄어들었는데, 1990년대 보다 1980년대에 출생자수가 더 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다. 남제주군 출생자수는 지난 20년 동안 무려 77.1%나 감소하였다. 다른 한편으

로, 1981 -1990년에 남제주군의 사망자수는 43.5%로 감소하였으며, 1990-2001년 사이 사망자수는 31.6%로 줄어들었다. 1980년대에 비하여 1990년대에 사망자수가 더 감소하는 경향을 보이고 있다.

그러나 남제주군 지역의 전체적 인구증감 변화와 관련해서 지난 20년 동안 출생률과 사망률 사이의 폭이 점점 줄어들고 있다는 사실이다. 다시 말해서 과거에는 출생자수가 사망자수를 훨씬 앞지르고 있었으나 최근에는 거의 근접하는 경향이 있다는 것이다. 이런 추세라면 장차 출생자수와 사망자수가 동일하게 되어 인구의 자연증가에서 체로성장으로 변화할 것으로 예상할 수 있다. 그 후 남제주군 지역은 체로성장 단계를 거쳐 마이너스 성장으로 접어들면 사회적으로 심각한 문제에 직면하게 될 것이다.

전입 사유별 현황을 2003년도 자료를 중심으로 다음 표와 같이 정리하였다. 전입해 오는 경우 그 사유의 대부분은 가족과 같이 지내고자해서 오는 이유가 가장 많았고, 직업과 주택과 관련하여 전입해 오는 경우의 순으로 나타났다.

**<표 3-25> 전입 사유별 현황 (2003년도)** (단위: 명)

구분	직업	가족	주택	교육	교통	건강	기타	계
1~2월	381	396	389	70	10	15	82	1,343
3월	137	215	176	9	0	5	38	580
4월	144	147	109	18	0	9	20	447
5월	102	120	106	22	1	15	20	386
6월	104	130	112	23	1	5	15	390
7월	141	159	72	2	0	9	20	403
8월	134	165	64	9	5	2	13	392
9월	150	168	91	24	1	5	17	456
10월	225	200	96	15	1	6	36	579
합계	1,518	1,700	1,215	192	19	71	261	4,976

자료 : 남제주군청 내부자료, 2003.

전출사유로는 주민등록상의 조서에서는 주택문제 때문에 다른 지역으로 이주해 가는 경우가 많았다. 그 다음으로 직업, 그리고 가족의 순으로 나타났다.

<표 3-26> 전출 사유별 현황 (2003년도)

(단위 : 명)

구분	직업	가족	주택	교육	교통	건강	기타	계
1~2월	531	431	771	118	27	12	196	2,086
3월	197	268	340	36	2	3	71	917
4월	123	169	304	10	2	1	67	676
5월	145	131	214	34	2	11	55	592
6월	138	113	232	19	1	13	46	562
7월	173	125	171	30	0	6	31	536
8월	164	116	150	41	3	6	30	510
9월	292	137	142	33	2	2	26	634
10월	261	101	118	32	0	2	31	545
합계	2,024	1,591	2,442	353	39	56	553	7,058

자료 : 남제주군청 내부자료, 2003.

인구의 증가요인과 감소요인을 비교해본 결과 최근 2003년 10월에는 36명 정도 증가한 것으로 되어 있으나 2003년 1년 동안 전체의 인구증감에 있어서는 1968명이 감소한 것으로 나타났다.

<표 3-27> 인구의 증가와 감소요인 (2003년도)

(단위 : 명)

구분	증가요인						감소요인						증감
	전입	출생	등록	국외	기타	계	전출	사망	말소	국외	기타	계	
1월	561	56	10	0	0	627	911	60	2	0	1	974	-347
2월	782	57	14	0	0	853	1193	65	11	0	0	1,269	-416
3월	580	62	15	0	0	657	917	52	6	0	2	977	-320
4월	447	58	13	0	0	518	676	30	6	0	0	712	-194
5월	386	61	7	1	0	455	574	34	5	0	4	617	-162
6월	390	57	9	0	0	456	562	41	43	0	0	646	-190
7월	403	50	6	1	3	463	536	44	7	2	0	589	-126
8월	392	53	12	1	2	460	510	39	4	2	0	555	-95
9월	456	55	18	0	0	529	634	37	11	0	1	683	-154
10월	579	72	12	0	3	666	545	42	42	1	0	630	36
합계	4,976	581	116	3	8	5,684	7,058	444	137	5	8	7,652	-1968

자료 : 남제주군청 내부자료, 2003.

### 3) 연령별 인구분포의 변화

연령별 인구분포의 변화를 보면 장래 인구구조의 성격을 파악하는데 중요하다. <표 3-28>은 지난 10년 동안 (1990-2001년) 연령별 인구분포의 변화를 보여주고 있다.<sup>26)</sup> 남제주군 지역에서 1990년에 유소년기 (0-14세)에 해당하는 인구는 19,990명이었으나 2001년에는 14,622명으로 감소하여 지난 10년 동안 26.9% 감소하였다.

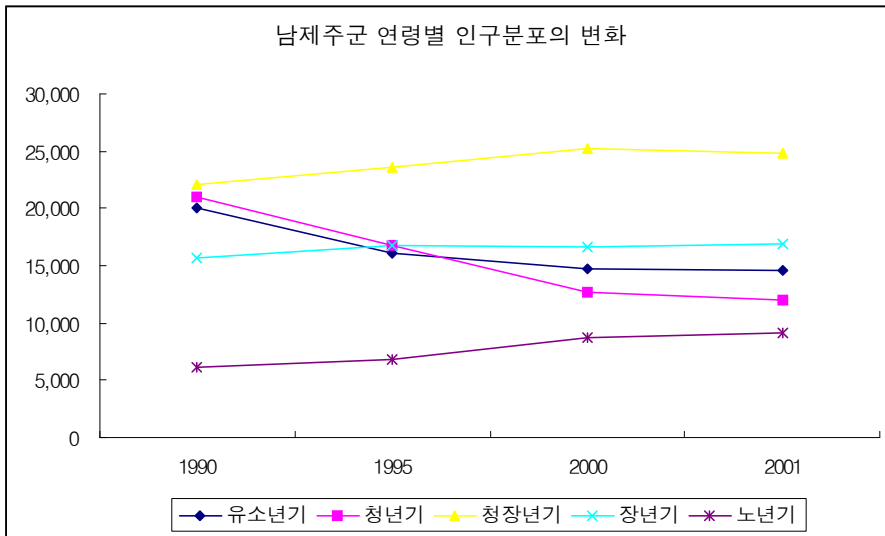
청년기 (15-24세) 인구는 1990년에 21,017명이었으나 2001년에는 무려 9,082명이나 줄어든 11,935명으로 나타나 43.2%나 감소하였다. 따라서 청년기의 연령층에서 심각한 감소현상을 보였다. 그런데 청장년기 (25-44세)의 인구는 1990년에 22,042명이었고, 2001년에 24,752명으로 10년 동안 12.3% 증가하였다. 장년기 (45-64세)의 인구는 1990년에 15,658명이었으나 2001년에는 16,874명으로 늘어나 7.8% 낮은 증가를 보였다. 마지막으로, 노년기 (65세 이상) 인구는 1990년 6,126명이었으나 2001년 9,156명으로 무려 3,030명이나 증가하여 지난 10년 동안 49.5%로 급증하였음을 알 수 있다.

<표 3-28> 남제주군 연령별 인구분포의 변화 (1990-2001년) (단위: 명)

	1990	1995	2000	2001
유소년기 (0-14세)	19,990	16,028	14,771	14,622
청년기 (15-24세)	21,017	16,770	12,725	11,935
청장년기 (25-44세)	22,042	23,534	25,180	24,752
장년기 (45-64세)	15,658	16,765	16,635	16,874
노년기 (65세 이상)	6,126	6,797	8,793	9,156

출처: 남제주군 「통계연보」 각 년도

26) 1980년대에는 남제주군 지역에 대한 연령별 인구분포 상황에 대한 자료조사가 행정기관의 통계연보에 있지 않다. 그러나 1990년 이후 연령별 인구구성 통계가 산출되어 1990-2001년 사이 연령별 인구분포만이 제시되어 있음을 밝혀 둔다.



<그림 3-17> 남제주군 연령별 인구분포의 변화

지난 10년 동안 남제주군 지역의 연령별 인구분포 변화를 요약하면, 우선 가장 두드러진 특징이 연령별 인구구조의 양극화 현상이다. 다시 말해서, 유소년기(0-14세)와 청년기(15-24세)에는 아주 급격한 인구감소 현상이 일어나고 있으나, 반면에 청장년기, 장년기, 그리고 노년기 연령층에서는 점진적 증가현상을 보이고 있다. 가장 급격한 감소를 보인 연령층이 청년기 (43.2%)와 노년기 (49.5%)에서 일어났다는 사실이다. 이런 인구변동의 양극화 현상이 지속된다면 장기적 차원에서 지역공동체의 지속가능성 위기와 인구의 고령화 문제에 직면하게 될 것으로 예상된다.

#### 4) 교육별 인구분포의 변화

앞 절에서 언급하였듯이 남제주군 지역에서 유소년기와 청년기 연령층에서 지난 10년 동안 급격한 감소현상을 보였는데 교육수준별로 살펴보면 더욱 상세한 이해를 얻을 수 있다. <표 3-29>는 남제주군의 교육별 (각년도 현재 재학생 기준) 인구분포 변화를 보여주고 있다. 먼저 1981년에 취학 대상자 2,349명, 유치원 538명, 초등학교 15,098명, 중학교 7,243명, 고등학교 2,693명이었으나, 반면에 2001년에는 취학 대상자 1,057명, 유치원 717명, 중학교 5,787명, 고등학교 2,322명으로 나타났다.



<표 3-29> 남제주군 교육별 인구분포의 변화 (1981-2001년) (단위: 명)

	취학 대상자	유치원	초등학교	중학교	고등학교	대학교 이상	총인원수
1981	2,349	538	15,098	7,243	2,693	·	27,921
1985	1,809	1,161	10,810	6,585	3,437	2,237	23,069
1990	1,194	1,214	8,623	4,430	2,923	1,937	17,913
1995	841	1,228	5,843	3,958	2,465	3,206	15,472
2000	1,096	702	5,636	2,436	1,849	3,150	13,071
2001	1,057	717	5,787	2,322	1,597	·	11,480

출처: 남제주군 「통계연보」 각 년도

이처럼 남제주군 지역에서 지난 20년 동안 (1981-2001년) 유소년기와 청년기의 인구가 급격한 감소현상을 보인 것으로 나타났다. 아직 정규학교에는 입학하지 않았지만 취학대상자는 1981-1990년 사이에 49.2% 감소하였고, 1990-2001년에는 11.5%로 다소 줄어들었다. 취학대상자들은 1980년대 거의 절반이 감소하였으나 1990년대 동안에 감소비율은 10% 상회하였다. 초등학교와 중학교 학생들은 1981년에 비교하여 2001년 현재 각각 61.7%, 67.9%로 급격히 감소하였다. 고등학교 학생들의 경우는 1980년대에는 약간 증가현상을 보였으나 1990년대 이후에는 다시 급격히 감소하였는데 결과적으로 1981-2001년 동안에 사이에 40.7%나 감소하였다.

그러나 위의 <표 3-29>에서 나타난 대학교 학생들은 남제주군 지역에서 고등학교를 졸업하여 타도시에 재학하는 경우를 말한다. 왜냐하면 남제주군 지역에는 어떤 전문대학이나 대학교가 없기 때문이다. 이들 젊은 청년학생들은 타도시에서 대학을 졸업하여 다시 남제주군 지역으로 전입해 올 가능성은 희박하다. 이들 대부분 학생들은 대학 졸업 후 영농활동종사, 집안의 특수한 사정, 직장 근무지 등과 같은 특별한 사유들을 제외하고 타 도시 지역에 체류하거나 여타 다른 지역으로 이동할 가능성이 높다.

<표 3-30> 제주도내 대학소재 및 학생수

(단위: 명)

	주소	2004년 입학정원	2003년도 총 정원
제주대학교	제주시 아라1동 1번지	3,128	11,491
제주교육대학	제주도 제주시 화북1동 4810번지	224	656
탐라대학교	제주도 서귀포시 하원동 산 70번지	510	1,420
제주산업정보대학	제주시 영평동 2235	1,205	5,000
제주한라대학	제주도 제주시 노형동 1534번지	1,812	4,500
제주관광대학	북제주군 애월읍 광령2리 2535	1,544	2,326

자료 : 각 대학 홈페이지 참고

남제주군 지역에서 교육수준별 인구들은 지난 20년 동안 전체적으로 58.9%로 절반 이상이나 감소하여 앞으로 감소율은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 이처럼 남제주군의 유소년과 청소년기 학생들의 급격한 인구감소 현상은 젊은 부부들의 저출산 경향, 젊은 연령층의 타도시 이동 (특히 제주시)의 증가, 젊은이들의 지속적 탈농, 학생들의 타도시 학교 진학의 증가 등과 깊은 관련이 있는 것으로 생각된다.

유소년기와 청년기에 속한 어린이와 젊은 청년학생들의 인구감소를 억제하기 위해서는 질적으로 우수하고 특성화된 학교 (예컨대, 우수한 인문계 고교, 특성화 실업계 고교, 외국고등학교, 특수목적 고등학교, 특성화 전문대학 및 대학)들의 신설 및 유치, 교육환경의 획기적 변화, 고용기회의 확충, 산업활동의 다양화 구축, 관광 및 문화환경의 변화 등이 장·단기적으로 필요하다.

### 5) 연도별 인구이동 변화

인구증감에 커다란 변화를 주는 요인이 인구의 지리적 이동이다. 특정인이 현재 거주하는 지역에서 특정 거주지에서 다른 지역으로 생활공간을 옮김으로써 이전 거주지에는 인구감소를 발생시키고 전입지역에는 인구증가를 가져오는 것이다.

<표 3-31>는 1981-2001년 사이에 남제주군 인구이동의 전출과 전입 상황 (시도내와 시도간 포함)을 보여주고 있다.<sup>27)</sup> 지난 20년 동안 남제주군 지역 총이동에서 전입과

전출 사이에 커다란 증감변화가 없는 것으로 나타났으나 분명한 사실은 전출인구가 항상 전입인구보다 많아 왔다는 것이다.

최근년에도 전입과 전출 구성비는 과거 20년 전과 별반 차이가 없지만 남제주군은 외부로부터 군지역 안으로 이주해 오는 사람들 보다 군지역 밖으로 나가는 경우가 항상 많은 것으로 나타났다. 남제주군 지역에서 그 동안 전출입 인구들이 어떤 이유로 이동하여왔는가에 대한 구체적 요인들은 보다 상세한 분석이 필요하지만 일단 취업기회, 자녀교육, 사업상, 대학진학, 귀농 등과 같은 흡인 및 유출요인들이 작용하였으리라 생각한다.

<표 3-31> 남제주군 연도별 인구이동 변화 (1981-2001년) (단위: 명, %)

년도	총이동		시도내 이동		시도간 이동	
	전입	전출	전입	전입	전입	전출
1981	5,049 (45.2)	6,131 (54.8)	2,758 (54.6)	3,642 (59.4)	2,291 (45.4)	2,486 (40.6)
1985	5,212 (42.4)	7,094 (57.6)	3,064 (58.9)	4,239 (59.8)	2,116 (41.1)	2,854 (40.2)
1990	6,218 (47.0)	7,037 (53.0)	3,320 (53.4)	4,355 (61.9)	2,897 (46.4)	2,678 (38.1)
1995	5,419 (42.5)	7,331 (57.5)	3,281 (60.5)	4,886 (66.6)	2,138 (39.5)	2,445 (33.4)
2000	6,524 (47.5)	7,208 (52.5)	3,396 (52.1)	3,998 (55.5)	2,317 (47.9)	2,399 (44.5)
2001	6,685 (45.9)	7,895 (54.1)	3,498 (52.3)	4,534 (57.4)	2,347 (47.7)	2,521 (42.6)

출처: 남제주군 「통계연보」 각 년도

지난 20년 동안 (1981-2001년) 남제주군의 전출입 상황을 보면 전입은 32.4% 증가하였으며, 반면에 전출은 28.8%로 증가하였다. 그리고 남제주군의 인구 전출입이 시도내 혹은 시도간 이동에 있어서도 20년 동안 커다란 변화는 없지만 점진적 증가현상을 보였다.

특히 2001년도에 남제주군 지역 안에서만 인구의 순이동 (전입과 전출 모두 포함)이

27) 남제주군 군청에서 매년 발간하는 통계연보에 인구전입과 전출 집계는 1995년 이전에는 남제주군 군내지역과 시도내 지역간에 구분없이 조사되어 전체적으로 시도내 이동으로 표시되었다. 1996년 이후에는 남제주군 지역내에서 전입과 전출이 시도내 이동과 구별되어 있다. 남제주군 지역내 전입과 전출은 다음 각주에서 상세히 설명하고 있다.

840명이었다. 제주시/서귀포시/북제주군으로부터 남제주군으로 유입해 온 인구는 3,498명이고, 더구나 타도시(육지지역)로부터 2,347명이 전입해 와서 총전입 인구 가운데 절대 다수(87.4%)가 남제주군 밖에서 이주해 오는 경향을 보여주고 있다.<sup>28)</sup> 이처럼 남제주군 지역으로 유입해 오는 인구는 거의 대다수가 남제주군 밖 (제주시, 서귀포시, 북제주군, 제주도의 육지지역)에서 이주해 오고 있다.

다른 한편으로, 2001년에 남제주군 지역으로부터 제주시/서귀포시/북제주군 그리고 제주도 밖으로 전출해 간 인구는 모두 7,055명으로 총전출 인구 (7,895명) 가운데 89.4%의 절대 다수를 차지하고 있다. 그 가운데 제주시/서귀포시/북제주군 지역으로 전출한 비율은 57.4%를 차지하고 있고, 타도지역(육지)으로 전출비율은 42.6%에 이르고 있다. 물론 남제주군 인구의 도내 혹은 타도지역으로 전출은 점진적으로 증가해 온 경향을 보였다.

### 3. 남제주군의 사회·경제적 변화

지역사회에서 인구감소가 급격히 일어나면 사회·경제적 영역의 발전을 기대하기가 힘들다. 그렇다면 왜 인구감소가 일어나는지는 경제적 환경, 주거환경, 도시근린시설환경, 교육환경, 사회복지환경 요인들과 긴밀한 관계가 있다. 본 절에서는 남제주군 지역이 지난 20여년 동안 사회·경제적 영역에서 어떤 변화들이 전개되어 왔는지 살펴보고자 한다.

#### 1) 경제적 환경

남제주군 지역에서 인구변동과 관련된 사회·경제적 변화들은 농업, 산업구조, 관광,

---

28) 남제주군 지역안에서 인구이동의 전입 및 전출은 1996년 622명, 1997년 625명, 1998년 678명, 1999년 769명, 2000년 811명, 그리고 2001년 840명으로 군내 인구이동이 점진적 증가추세를 보이고 있다. 제주시/서귀포시/북제주군 지역으로부터 남제주군으로 전입해 오는 인구는 1996년 2,767명, 1997년 2,807명, 1998년 3,374명, 1999년 3,807명, 2000년 3,396명, 그리고 2001년 3,498명으로 증가하여 지난 7년 동안 무려 26.4%나 늘어났다. 반면에 남제주군 지역으로부터 제주시/서귀포시/북제주군 지역으로 전출해 간 인구는 1996년 3,932명, 1997년 3,801명, 1998년 4,573명, 1999년 4,438명, 2000년 3,998명, 그리고 2001년에 4,534명으로 지난 7년 동안 15.3% 증가하였다. 따라서 남제주군 지역과 제주시/서귀포시/북제주군 지역간의 인구의 전입과 전출을 비교해 볼 때 남제주군으로 유입해 오는 인구보다 밖으로 이주해 나가는 인구가 훨씬 많은 것으로 나타났다.

금융, 재정분야에서 시기별로 상이하게 나타났다. 이런 경제적 부문들은 인구구조의 변동 뿐 만 아니라 지역사회발전의 전반적 성격을 특징지운다. 남제주군 지역의 경제적 환경이 시기별로 어떤 변화를 겪어 왔는지를 논의하고자 한다.

### (1) 경제활동인구 현황

경제활동참가율은 제주도가 전국 61.9%에 비해 69.1%로서 다소 차이가 있게 높은 편이다. 그리고 취업률은 전국비율과 비슷하여 97.8%임이다. 실업률은 2.2%로 나타났다. 취업률의 변화는 큰 차이 없다. 실업률은 2001년 대비 조금 줄어든 편이다.

<표 3-32> 경제활동인구

(단위 : 천명, %)

연 도	구 분	15세 이상인구	경제활동		취 업		실 업	
			인구	참가율	인구	취업율	인구	비율
2001	제주	397	270	68.0	264	97.4	7	2.6
	전국	35,579	22,417	61.3	21,572	96.2	845	3.8
2002	제주	401	277	69.1	271	97.8	6	2.2
	전국	36,963	22,877	61.9	22,169	96.9	708	3.1

자료 : 제주도, 2003 주요행정총람, 통계청 통계DB(KOSIS) 「경제활동인구조사」

주 : 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층별 승수의 적용으로 1991년 1월~2002년 12월까지의 자료가 변경되었음

### (2) 산업별 구조현황

산업구조의 변화는 특정 지역사회의 발전에 상당한 영향을 미쳐 지역주민들의 삶의 수준과도 무관하지 않다. 그렇기 때문에 지방자치단체들은 지역의 경제발전을 가져오는 산업들을 유치하기 위한 노력들을 활발히 전개하고 있다. 남제주군 지역에서 산업구조는 도시지역과는 다른 특성을 보이고 있다. <표 3-33>는 남제주군 지역의 2001년도 산업대별로 사업체수, 종사자수 그리고 취업자수를 나타내고 있다. 남제주군 지역의 총사업체수는 4,429개로서 제주도 전체 사업체수 (40,331개)의 11.0%를 차지하고 있

어서 제주시 사업체수 (23,979개)의 구성비 59.5%에 비하여 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 지역사회에 다양한 산업활동을 주도하는 각종 사업체수가 남제주군 지역에는 제주시보다 훨씬 적은 것으로 나타났다. 이처럼 남제주군 지역에 각종 사업체수 부족 현상은 고용창출의 제약으로 말미암아 경제활동 인구들이 취업기회가 좋은 제주시 지역으로 이동할 가능성이 높다.

<표 3-33> 남제주군 산업별 구조현황 (2001년 현재) (단위: 개수, 명)

	사업체수	종사자수	취업자수
1.농업 및 임업	162	3,250	19,752
2.어업	45	546	2,818
3.광업	6	76	25
4.제조업	229	1,291	667
5.전기.가스.수도	5	139	38
6.건설업	61	457	1,628
7.도소매 및 소비자 용품수리	1,286	2,537	2,260
8.숙박 및 음식점업	1,102	2,658	2,273
9.운수업	408	866	1,040
10.통신업	18	148	53
11.금융 및 보험업	77	837	941
12.부동산업 및 임대업	41	67	105
13.사업서비스업	20	107	163
14.공공행정 및 사회보장	103	759	720
15.교육서비스업	147	1,204	986
16.보건 및 사회복지업	91	556	162
17.오락.문화 및 운동관련업	141	812	658
18.기타공공. 수리 개인서비스	487	1,017	794
합계 남제주군	4,429	17,327	35,091
제주시	23,979	101,156	113,833
제주도	40,331	164,320	232,449

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

<표 3-33>에서 산업구조의 상황을 보면, 도·소매 및 소비자 용품수리업체 (1,286개)가 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 숙박 및 음식점업 (1,102개)으로 나타났다. 그리고 수리개인 서비스업, 운수업, 제조업, 농업 및 임업, 교육서비스업, 오락문화 및 운동관련업, 공공행정 등의 순으로 나타났다.

남제주군 지역의 사업체수 분포는 대개 지역주민들의 소비중심의 생활용품판매와

음식업에 치중되어 있음을 알 수 있다. 사실상 지역사회의 고부가가치를 높일 수 있는 산업체들은 거의 미미한 수준에 불과하다. 예컨대, 제조업, 건설업, 금융업, 통신업 등과 같은 산업활동 영역들은 상대적으로 많지 않은 것으로 나타났다. 따라서 제주시와 비교할 때 남제주군 지역도 서귀포시 지역과 거의 유사하게 고부가가치 생산중심도시 보다는 소비중심지역으로 특징지을 수 있다.

다음으로 산업별 취업자를 중심으로 살펴보면, 2002년도 전국 1차 산업별 취업자의 비율은 9.3%이다. 그러나 제주도의 1차 산업 취업자의 인구비율은 23.0%로 차이가 있다. 2차 산업 취업자의 경우는 역으로 제주도에서는 5.0%인데, 전국 비율은 19.2%이며, 3차 산업 취업자 인구비율은 제주도는 72.0%이며 전국비율은 71.5%로 다소 비슷하다.

제주도의 경우는 1차 산업 취업자는 감소, 2차 산업과 3차 산업의 취업자는 다소 증가하는 비율을 나타내고 있다.

<표 3-34> 산업별 취업자

(단위 : 천명, %)

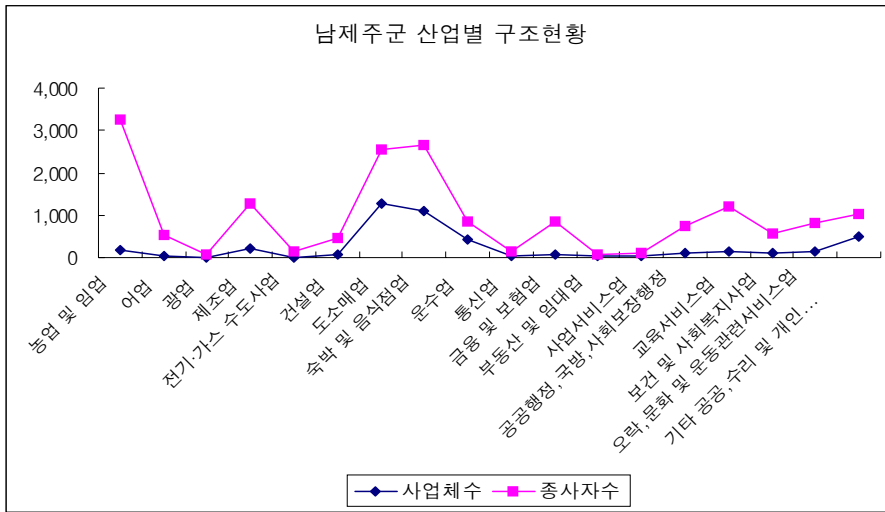
구 분		취업자수	1차산업	2차산업	3차산업	
2001	제주	인원	264	66	12	186
		비율	100.0	25.0	4.5	70.5
	전국	인원	21,572	2,148	4,285	15,139
		비율	100.0	9.9	19.9	70.2
2002	제주	인원	271	62	13	195
		비율	100.0	23.0	5.0	72.0
	전국	인원	22,169	2,069	4,259	15,841
		비율	100.0	9.3	19.2	71.5

자료 : 제주도, 2003 주요행정총람, 통계청 통계DB(KOSIS) 「경제활동인구조사」

주 : 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층 승수의 적용으로 1991년 1월~2002년 12월까지의 자료가 변경되었음

산업별 각종 사업체에 근무하는 종사자들 가운데 농업 및 어업에서 활동하는 사람이 가장 많은 것으로 나타났다 (3,250명). 다음으로, 종사자 크기는 숙박 및 음식점업 종사자 (2,658명)가 가장 많고, 도소매 및 소비자용품 (2,537명), 제조업 (1,291명), 교육서비스업 (1,204명), 수리개인서비스 (1,017명), 운수업 (866명), 오락, 문화 및 운동관련업 등의 순으로 나타났다. 특히 흥미롭게도 운수업의 경우에 사업체수는 적지만 종사자는 많은 것으로 나타났다. 또한 교육서비스업 (학교, 학원 등)에서도 비록 사업체수

는 적지만 근무하는 종사자수가 많은 것으로 나타났다.



<그림 3-18> 남제주군 산업별 구조현황

남제주군 지역의 각종 사업체 업무활동에 참여하는 총종사자수 (17,327명)는 제주도 전체 종사자 (164,320명)의 10.5%를 구성하고 있다. 반면에 제주시의 총종사자 (101,156명)는 제주도 전체 경우의 61.6%를 차지하고 있다.<sup>29)</sup> 남제주군이 산업별 사업체수와 종사자수가 제주시와 비교하면 훨씬 낮은 비율을 보이고 있다. 그 만큼 남제주군 지역은 제주시에 비교하여 경제적 산업발전이 상대적으로 저발전 상태에 있고 대신에 농업 및 임업분야는 상당히 확대된 상태임을 함의하고 있다.

따라서 남제주군 지역이 경제활동 구조의 새로운 구조적 재편이 일어나지 않는다면 소비-중심적 서비스산업만으로는 지역발전을 촉진시키는데 역부족이다. 따라서 농가경제의 침체가 가속화되는 과정에서 새로운 취업기회가 확대되지 않는다면 지역사회의 발전은 遲滯되고 인구의 空洞化 현상은 더욱 첨예하게 표출되리라 생각한다.

이런 사실은 산업별 취업자수의 분포에서도 확연히 드러나고 있다. <표 5-2>에서 잘 나타나고 있듯이, 남제주군 지역은 다양한 산업별 총 취업자수는 35,091명으로 제주도 전체 취업자수 (232,449명) 가운데 15.1%를 차지하고 있는데 반하여 제주시는 49.0% (113,833명)를 구성하고 있다. 물론 제주시가 제주도 전체인구의 52.0%를 차지하고 있고 거기에 유사하게 취업자수도 거의 절반을 차지하고 있다. 이와 같은 맥락에서

29) 제주시 지역에서도 산업별 각종 사업체에 종사하는 종사자들이 가장 많은 업종은 도소매 및 소비자용품수리 (20,945명), 숙박 및 음식점업 (18,678명), 운수업 (8,852명), 건설업 (8,455명), 교육서비스업 (7,201명), 공공행정 (6,411명), 수리개인서비스 (6,334명), 금융 및 보험업 (5,504명), 제조업 (3,927명) 등 순으로 나타났다.



남제주군 인구는 제주도 전체의 14.1%를 구성하고 있고 취업자수도 15.1%를 차지하고 있다.

취업상황은 단순히 취업자수로 파악하는 일은 피상적 이해를 낳기 쉽다. 왜냐하면 취업활동이 고용형태, 직업안정성, 소득보장 등과 같은 요소들이 중요하기 때문이다. 이런 측면에서 남제주군 지역에서 가장 많은 취업자는 농업 및 임업 (19,752명)에 가장 많은 것으로 나타나 전체 취업자의 56.3%를 차지하고 있다. 따라서 남제주군 지역의 전체 취업자들 가운데 절반 이상이 농업활동에 취업하고 있다는 사실은 남제주군 지역경제가 영농활동에 거의 의존하고 있음을 알 수 있다.

그러나 남제주군 지역의 농가경제가 다양한 요인 (예컨대, 밀감가격의 불안정, 저농산물가격, 대체작물의 부재, 노동력의 고령화, 외국산 농산물 수입개방의 확대 등)들에 의해서 위축 (혹은 침체) 되면 농업취업자들은 탈농하거나 혹은 조기에 은퇴할 가능성을 배제할 수 밖에 없다. 앞으로 남제주군 지역의 농가경제도 향후 한국농업과 지역농업의 재편화 방향에 따라서 상당한 변화가 있으리라 예상된다.

농업 및 임업분야 다음으로 취업자 비율은 어업 (2,818명), 숙박 및 음식점업 (2,273명), 도소매 및 소비자용품수리 (2,260명명), 건설업 (1,628명), 운수업 (1,040명), 교육서비스업 (986명), 금융 및 보험업 (941명) 등의 순으로 나타났다. 따라서 남제주군 지역에서 특이하게 취업을 많이 하는 영역은 어업분야이다. 특히 남제주군 지역의 동서해안가 지역에서 많은 어부와 해녀들이 직업으로서 어업활동에 참여하고 있다. 그러나 어업 및 잠녀활동을 직업으로서 갖는 취업자수는 조만간 급격히 감소하리라 생각한다. 왜냐하면 이런 업종은 소위 3D 업종으로 규정되고 있으므로 은퇴자는 늘어도 새로운 신규취업자는 거의 없을 것으로 전망되기 때문이다.

결론적으로 남제주군 지역에서 취업자 구성은 대다수가 농업 및 임업, 그리고 어업 분야에 종사하고 있다. 따라서 남제주군 지역주민들은 경제적 활동이 아직까지 1차 산업에 상당히 의존하고 있음을 알 수 있다.

### (3) 농가구조의 변화

<표 3-35>은 남제주군 지역이 지난 10년 동안 (1990-2001년) 농가수, 농가인구수, 그리고 경지면적 변화를 보여주고 있다. 농가수는 1990년에 12,121가구였으나 2000년 11,393개로 점진적 감소를 보이다가 다시 2001년에는 다시 12,211가구로 증가하였다.

1990-2001년 사이에 남제주군의 농가는 0.7%의 미미한 증가를 보였다. 농가인구는 1990년에 51,412명이었으나 2001년에는 37,375명으로 무려 27.3%로 급격히 감소하였다. 사실상 1990년에 농가인구는 남제주군 전체 인구 84,824명 가운데 60.6%를 차지하였으나 2001년에는 48.6%로 감소하였다. 이와 더불어 경지면적은 1990년에 21,068ha에서 2001년에 21,260ha로 0.9% 증가를 보였다.

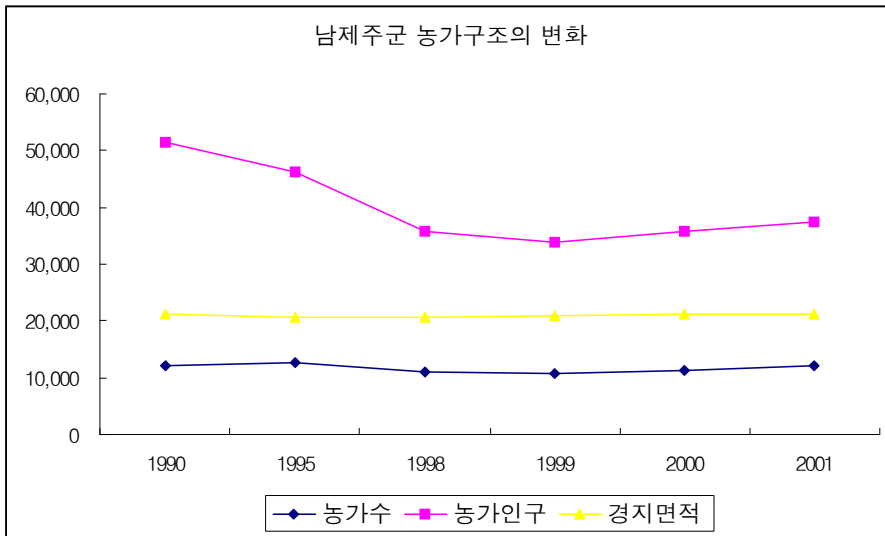
<표 3-35> 남제주군 농가구조의 변화 (1990-2001년) (단위: 가구, 명, ha)

	1990	1995	1998	1999	2000	2001
농가수	12,121	12,540	11,093	10,705	11,393	12,211
농가인구	51,412	46,241	35,911	33,903	35,661	37,375
경지면적	21,068	20,754	20,619	21,050	21,179	21,206

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

남제주군 지역에서 지난 10년 동안 농가수는 미미한 증가 (0.7%)를 보였으나 농가인구는 27.3%로 급격히 감소하고 있으나 농업인구가 남제주군 전체인구 가운데 아직도 거의 절반을 구성하고 있는 실정이다. 그리고 경지면적도 오히려 미미한 증가를 보였다. 이처럼 남제주군 지역에서는 기존의 농가수는 그대로 유지되면서 귀농하거나 새로운 신규농가가 늘어났으리라 생각된다. 그렇지만 농가 구성원들 가운데 일부가 대거 이농 혹은 탈농한 것으로 생각된다. 다시 말해서, 농가는 그 자체가 탈농 (혹은 이농) 하지 않으면서 가족농의 일부 구성원 (특히 젊은층 자녀)들이 관광업, 도·소매 판매업, 그리고 서비스업종 등의 비농업부문으로 이주해 간 것으로 생각한다.

경지면적의 축소는 1995-1999년 사이에 소폭으로 일어났지만 최근에는 오히려 약간의 증가를 보였다. 서귀포시 지역과는 달리 남제주군 지역에서는 환금작물 (특히 밀감 재배)들을 재배하는 농가가 증가한 것으로 생각된다. 즉 남제주군 지역의 일부 농가들은 전통적 작물 (예컨대, 당근, 마늘, 감자 등) 대신에 소득이 많은 밀감작물로 전환하는 과정에서 경작면적이 약간 증가한 것으로 생각된다.



<그림 3-19> 남제주군 농가구조의 변화

서귀포시 지역과 마찬가지로 남제주군 지역에서 농가인구의 감소는 농가경제의 지속적 침체, 외국산 농산물 수입개방의 확대 (특히 밀감수입개방), 농가노동력의 감소, 대체작물의 부재, 저농산물 가격구조(특히 밀감가격의 고질적 불안정), 농외소득원의 부재, 농가부채의 악순환 등과 무관하지 않으리라 생각한다. 그러나 농가수와 경작면적의 소폭 증가현상은 전통적 작물에 비해서 수입이 좋은 작물을 재배 (특히 밀감과 환금작물)하는 농가의 증가로 일어나는 것으로 생각된다. 물론 남제주군 지역의 농민들도 농가소득의 보장에 대한 특별한 대안이 없이 영농활동에 종사하고 있지만 외국산 농산물 개방시대의 도래에 대응한 특별한 조치가 없으면 농가경제 뿐만 아니라 지역공동체가 해체되는 위기로 치닫게 될 것이다.

#### (4) 관광업

제주도에서는 1970년대 이후 관광업이 급격히 팽창되어 왔다. 남제주군도 거기에 부응하여 관광산업을 발전시키는데 나름대로 중요한 기능과 역할을 담당해 왔다. 과연 남제주군에서 관광업이 실제적으로 발전되고 있느냐는 의문이다. 반면에 서귀포시 혹은 제주시에는 관광단지가 조성되거나 특급호텔이 들어서고 각종 관광자원개발을 위한 투자들이 활성화되고 있는 실정이다.

<표 3-36>은 관광업의 발전 정도를 알아 볼 수 있는 간단한 지표로서 남제주군 지역에서 사업활동을 하는 여행사업체수와 숙박업체수의 변화를 보여주고 있다.

<표 3-36> 남제주군 관광관련 업체수 분포 변화 (1995-2001년) (단위: 개수)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>여행사업체수</b>							
남제주군	·	2	2	2	1	1	3
제주시	189	227	248	206	211	248	293
제주도	197	239	262	220	222	264	321
<b>숙박업체수</b>							
남제주군	32	31	31	31	31	33	34
제주시	479	471	466	460	458	429	437
제주도	665	661	658	659	658	633	648

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

남제주군 지역에서는 5년 전까지만 하여도 여행사업체가 전무한 실정이었다. 그러다가 1996년 이후 2개가 생겼으나, 3년 후에 1개만 존재하다가 2001년에 2개가 늘어나 모두 3개에 불과하다. 2001년 현재 제주도 전체 여행사업체 (321개) 가운데 0.9%에 불과하다 (서귀포시의 경우 3.7%). 그러나 제주시는 91.3% (293개)를 차지하여 여행사업체의 절대 다수가 제주시 지역에 집중되어 있다. 또한 숙박업체수와 관련하여 남제주군 지역은 1995년에 32개였으나 2001년에 34로 늘어나 오로지 2개 더 증가하였다. 2001년 현재 남제주군 지역의 숙박업체는 제주도 전체 숙박업체 (648개) 가운데 5.2%를 차지하고 있는데 (서귀포시의 경우 18.2%) 반하여 제주시는 67.4% (437개)를 구성하고 있다.

이처럼 관광산업과 관련된 모든 사업체 (예컨대, 호텔, 여행사, 공항, 기념품점, 숙박업체, 음식점업 등)도 거의 대부분 제주시 지역에 밀집되어 있다. 제주시 지역이 관광산업을 주도하고 독점화해 나가는 현상을 관찰할 수 있다. 이런 경향은 제주시와 남제주군 지역간 경제적 격차 혹은 경제적 의존을 더욱 크게 만들 것이다. 비록 남제주군 지역이 성산포 해양관광단지, 표선민속촌 단지 등 다양한 관광자원들을 소유하고 있음에도 불구하고 관광 관련업은 상대적으로 저발전 상태 (관광지 입장료 수입을 받는 정도)에 머물러 있다. 앞으로 남제주군 지역의 관광산업을 증진시키려면 보다 획기적 방안들이 검토되어야 할 것이다.

### (5) 금융기관의 분포변화

남제주군 지역에서 경제적 활동과 관련된 내용 (예컨대, 소득, 투자, 예금, 소비, 대출 등)들을 간접적으로 알아보기 위해서 금융기관들이 얼마나 밀집되어 있느냐 하는 점에 관심을 두었다. 그러나 현단계 금융상황을 종합적으로 고찰할 수 있는 통계적 자료의 수집에 한계를 감안하여 연도별 금융기관의 점포수 변화를 단순 비교하고자 한다 (표 3-38 참고).

<표 3-37> 남제주군 금융기관의 분포변화 (1990-2001년) (단위: 개수)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>은행점포수</b>								
남제주군	6	5	5	5	5	4	4	4
제주시	40	59	63	70	63	59	56	54
제주도	63	82	89	96	88	80	77	76
<b>새마을 금고</b>								
남제주군	9	9	9	9	9	7	7	6
제주시	21	24	24	21	19	19	18	18
제주도	59	64	65	61	58	56	48	46

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

남제주군 지역에서 금융기관수 (시중은행과 지방은행 포함)는 지난 10여년 동안 (1990-2001년) 커다란 증감의 변화가 없었으나 오히려 줄어들었다. 물론 1990년에 6개였던 것이 2001년 현재 4개뿐이다. 그리고 제 2의 금융권으로 분류되는 새마을 금고의 경우에 남제주군 지역은 1990년에 9개였으나 차츰 감소하여 2001년에 6개에 불과하다.

2001년 현재 제주지역에서 금융기관들은 절반 이상 (59.0%)이 제주시 지역에 집중되어 있고, 서귀포 지역에는 23.5%, 그리고 남제주군 지역에 8.2% 분포하고 있다. 사실상 금융기관들이 제주시에 밀집되어 있다는 사실은 자본이 제주시 지역으로 집중되고 있음을 단적으로 보여주고 있어서 제주시는 서귀포시 지역 혹은 남제주군 지역에 비하여 경제적 집중을 명확히 드러내고 있다. 이처럼 제주시의 자본집중력은 인적자본 (인구)도 남군지역으로 부터 유출시키는 요인이 될 것으로 전망된다. 따라서 지역사회에서 특정지역에 자본집중현상은 지역민들 사이에 경제적 격차를 초래하여 상대적 박탈감을 조성시킨다. 결과적으로 지역주민들은 자본이 더욱 집중되어 가는 지역으로 이

주할 의향을 강하게 표출할 것으로 생각된다.

### (6) 재정구조의 상황분포

지역사회의 재정상태는 다양한 지역현안문제들을 추진하고 해결하는데 아주 중요한 조건이다. 지역발전을 위한 다양한 정책과제들은 늘어나는데 재정보험이 안되면 아무리 좋은 발전계획이어도 소용이 없다. 특히 지방화 시대에 지방정부의 재정보험이 중대한 사안이 되어 각 지방자치단체는 세입증대에 심혈을 기울이고 있는 실정이다.

<표 3-38> 남제주군 재정구조 상황의 변화 (1990-2001년) (단위: 백만원)

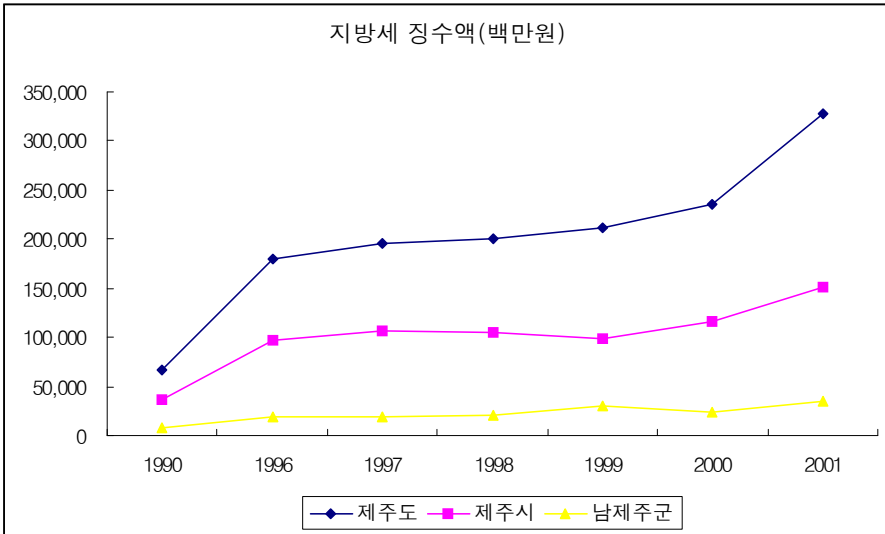
	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>지방세 징수액</b>							
남제주군	7,359	18,555	19,172	20,985	29,958	24,114	35,630
제주시	36,324	97,821	106,260	105,650	98,473	115,987	151,022
제주도	67,271	179,441	195,674	200,949	211,125	234,896	327,544
<b>지방세 1인당 부담액</b>							
남제주군	263 <sup>30)</sup>	234	244	269	383	309	461
제주시	364	375	400	391	359	416	531
제주도	327	343	371	376	392	433	599
<b>세출액 (일반회계)</b>							
남제주군	34,109	106,541	131,356	151,202	124,020	133,388	150,898
제주시	48,161	141,914	195,209	172,460	182,339	207,793	252,277
제주도	88,946	303,576	372,644	464,650	374,579	443,577	577,564
<b>재정자립도</b>							
남제주군	29.6	24.4	20.9	31.5	21.3	22.7	20.1
제주시	58.5	66.2	57.8	57.2	52.9	52.7	45.3
제주도본청	44.2	33.9	35.8	31.4	29.6	31.2	31.4

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

<표 3-38>는 남제주군의 재정구조 상황분포를 연도별로 보여주고 있다.

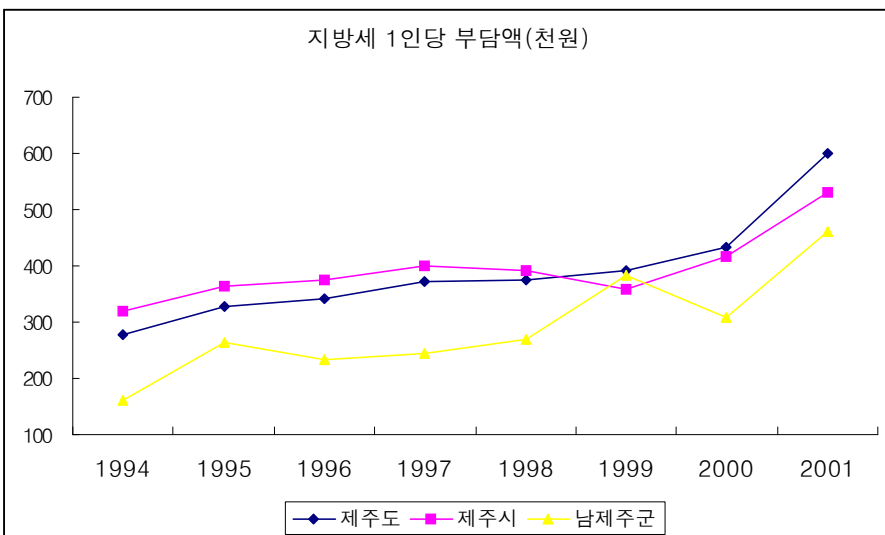
먼저 남제주군 지방세 징수액은 1990년에 73억5천9백만원에서 356억3천만원으로 384.2% 증가하였나 제주시의 315.8% 증가, 그리고 제주도 전체지역의 387.0% 증가에 비교하면 그리 적지 않은 편이다. 그리고 남제주군 지방세 징수액은 1990년에는 제주도 전체 징수액의 10.9%를 구성하였으나 2001년에는 18.9%를 차지하여 10년 전에 비하여 거의 배 가까이 늘었다. 반면에, 제주시의 지방세 징수액은 1990년에 54.0%를 차지하였으나 2001년에 46.1%로 약간 감소하였다.

30) 지방세 1인당 부담액은 통계자료에 1995년 이후 기재된 사항이며 단위는 천원 (1,000원)임을 밝혀 둔다.



<그림 3-20> 지방세 징수액

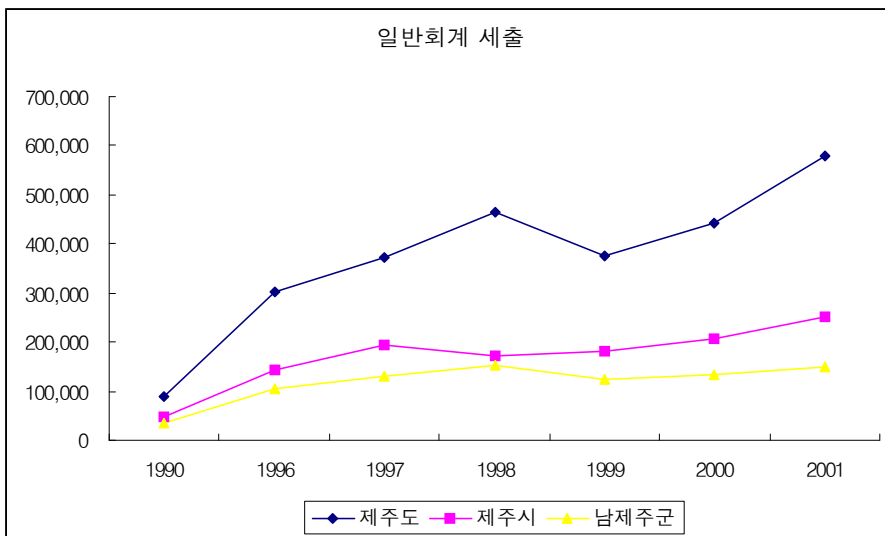
지방세 부담액을 살펴보면, 1995년에 남제주군 주민 1인당 지방세 부담액이 26만 3천원에서 2001년에 46만 1천원으로 75.3% 증가하였다. 제주시 지역의 주민은 7년전 (36만4천원)에 비하여 45.9% 증가한 부담액 (53만1천원)을 내고 있는 실정이다. 제주도 전체적으로 도민 개인당 부담액은 83.2% 증가하였다. 따라서 1995-2001년 사이에 제주도 지역주민들은 지방세 부담액이 상당히 증가하였음을 엿 볼 수 있다.



<그림 3-21> 지방세 1인당 부담액

남제주군 세출액은 1990년에 341억 9백만원에서 2001년에 1천508억 9천8백만원으로 342.4% 증가한 것으로 나타났다. 반면에 제주시 세출액은 10년 전 (481억6천1백만원)

에 비하여 423.8% (2천522억7천7백만원) 증가하였다. 제주도 전체지역에서 세출액은 1995-2001년 사이에 549.3% 증가하였다. 따라서 남제주군은 제주도 혹은 제주시 지역에 비하여 가장 낮은 세출액 증가현상을 보였다. 이처럼 10년 동안 (1990-2001년)에 세출액은 세입액 (지방세 징수액)에 비하여 대폭 증가하여서 결과적으로 남제주군도 다른 지역과 마찬가지로 중앙정부의 예산지원에 더욱 의존하지 않을 수 없는 상황이 되었다.

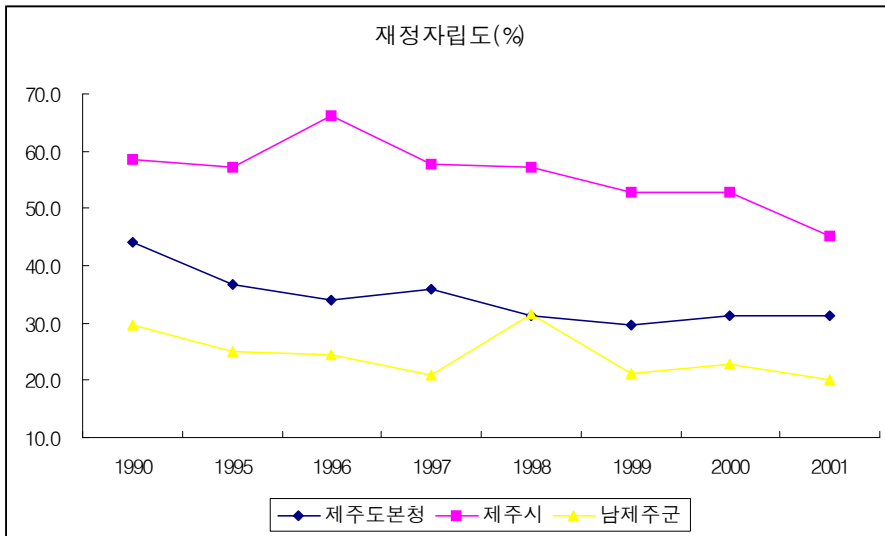


<그림 3-22> 일반회계 세출

지방정부의 재정구조의 건전성을 확실히 알 수 있는 지표가 바로 재정자립도이다. 남제주군 지역의 재정자립도가 1990년에 29.6%였으나 2001년에는 20.1%로 떨어져 10년 동안 무려 32.1%로 감소하였다. 반면에 제주시는 1990년에는 재정자립도가 58.5%였으나 최근에는 45.3%로 떨어졌는데 10년 동안 22.6% 감소하였다. 제주도의 도청에서 집행하는 재정관련 자립도는 1990년에 44.2%였으나 2001년에 31.4%로 감소하였는데 10년 동안 29.0%로 하락하였다.

남제주군을 비롯한 제주시, 그리고 제주도 본청 모두가 지난 10년 동안 (1990-2001년) 재정자립도의 지속적 하락을 겪어 왔는데 2001년 현재 각 지역별로 재정자립도는 상이한 분포를 보여주고 있다. 예컨대, 제주시의 재정자립도는 45.3%, 제주도 본청 31.4%, 서귀포시 26.1%, 북제주군 22.0%, 그리고 남제주군이 20.1%를 차지하고 있다. 따라서 남제주군은 재정자립도가 가장 낮아서 재정구조의 취약점이 높았다.





<그림 3-23> 재정자립도

이런 상황은 남제주군 지방정부의 재정운영을 매우 어렵게 만들 가능성이 높다. 역설적으로, 남제주군은 지역사회의 각종 정책적 과제들을 수행하기 위한 재정책충은 더욱 힘들어 질 것이고, 동시에 향후 중앙정부에 재정적 의존이 더욱 심화할 것으로 생각된다.

## 2) 주거환경

인간에게 주거환경의 핵심적 요소는 자신의 주택에서 이사할 걱정없이 살아가는 일이다. 그러나 인구가 급격한 집중을 보이는 대도시 지역에서 영세민들은 주택을 마련하지 못하여 전세/월세 혹은 장기 임대주택에 거주하는 경우가 많아 주거환경이 심히 열악한 편이다. <표 3-39>은 남제주군 지역의 주택증감변화와 점유형태를 보여주고 있다.

<표 3-39> 남제주군 주택상황 분포변화 (1990-2000년) (단위: 호, %)

	1990	1995	2000	증감율				
				95/90	00/95	00/90		
<b>총주택수</b>								
남제주군	18,211	18,710	18,428	2.7	-1.5	1.2		
제주시	34,095	50,295	59,609	47.5	18.5	74.8		
제주도	89,835	110,277	122,327	22.8	10.9	36.2		
<b>주택점유형태</b>	<b>자가</b>		<b>전세</b>		<b>월세</b>		<b>무상</b>	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
남제주군	16,351	15,183	1,016	767	1,864	2,606	2,402	2,781
제주시	35,593	39,090	10,764	10,869	23,654	27,786	4,294	5,364
제주도	84,813	87,333	15,460	15,194	34,336	40,841	11,817	14,193

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

지난 10년 동안 (1990-2000년)에 남제주군 지역의 주택수는 1.2%로 미미할 정도의 증가를 보여주고 있다. 제주도 전체 주택증가율은 36.2%이고 (서귀포의 경우 37.1%), 제주시는 급격한 도시화로 인하여 74.8%로 증가하였다. 남제주군 지역에서 인구유입보다 전출이 더욱 많아서 오히려 사람들이 떠나가는 주거공간으로 바뀌어 주택상황에도 변화가 일어났다.

남제주군 지역의 주택점유형태 변화를 보면, 지난 5년동안 (1995-2000년)에 자가소유 주택은 7.1% 감소하였고, 전세는 24.5% 감소하였고, 월세는 39.8% 증가하였으며, 무상(친인척 주택, 무료임대주택, 폐가 등)은 15.0% 증가하였다. 따라서 남제주군 지역에는 자가소유와 전세 형태의 주택점유는 감소하였으나 전세와 무상 형태의 주택은 상당히 증가한 것으로 나타났다.

더구나, 남제주군의 통계연보 (2002)에 따르면, 2001년도 현재 남제주군의 주택보급률은 106.7%에 이르고 있으나 주택의 자기소유율 71.2% (2000년)로 나타났다. 남제주군의 자가주택소유율은 제주시 (65.6%)에 비하여 상대적으로 약간 높은 수준이고 제주도 전체 (71.4%)와는 유사한 구성비를 보여주고 있다. 따라서 남제주군지역 가구들과 더불어 제주지역의 주택소유율은 최근의 전국 (주택보급율 100.6%, 무주택 세대수 50.3%)의 주택 편중화 혹은 양극화 현상과 비교해 볼 때 상대적으로 양호한 편이다.

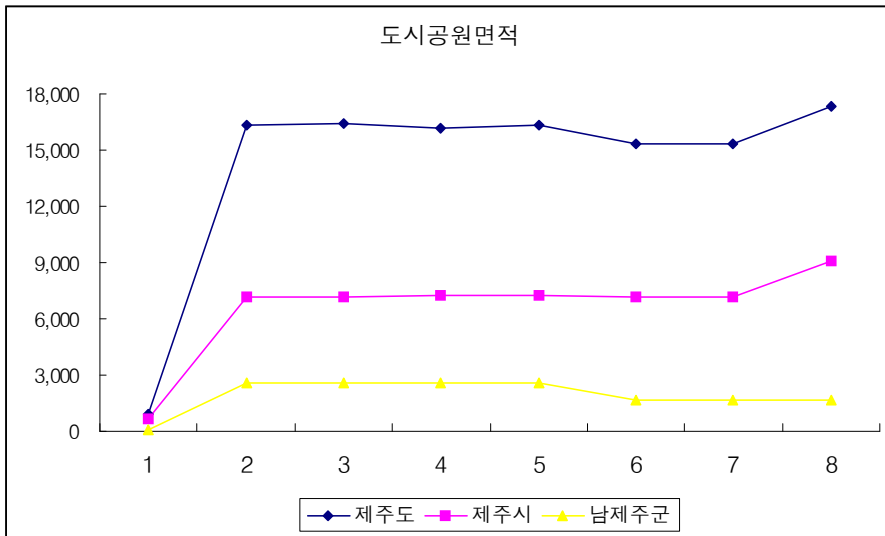
### 3) 도시근린 시설환경

지역사회가 주민들의 일상생활의 편익을 위해서 조성하는 각종 생활근린 시설은 결과적으로 지역주민들이 거주지 만족을 증대시키는 요인으로 작용할 것이다. 특히 도시공원, 체육 및 운동시설, 교통환경 등과 관련된 시설은 지역주민들의 일상생활에 중요한 요소라 생각한다.

특히 지역사회가 간단한 운동, 산책, 휴식, 지역축제 등을 열릴 수 있는 공간을 갖고 있으면 지역주민들에게 좋은 생활환경으로 인식될 것이다. 또한 최근에 자동차 폭증으로 인해서 거주근린지역에 주차공간이 잘 확보되어 있으면 지역민들은 거주지 만족이 높아서 다른 지역으로 이사할 의향을 가질 때 한번 더 고려하게 될 것이다.

<표 3-40>은 남제주군 지역의 도시공원면적과 자동차 주차장 면적 분포를 나타내고 있다. 지난 7년 동안 (1995-2001년) 남제주군 공원면적은 34.7%로 대폭 감소한데 반하여 제주시는 27.3%나 증가하였고, 또한 제주도 전체 공원면적은 동일 기간에 5.7%나 늘어났다. 이처럼 남제주군 지역은 공원면적이 오히려 대폭 축소되어서 지역주민의 근린생활환경을 위축시키고 있다.

그러나 제주시는 공원면적을 지속적으로 상당히 증가시키는 추세를 보였다. 물론 제주시처럼 도시화가 급진전하면서 도시공원을 확장시키는 일은 이해할 수 있다. 또한 남제주군은 지역자체가 농촌지역이기 때문에 제주시나 서귀포시 등 도시지역처럼 공원의 필요성이 절박하지 않다는 점과 지역경제 활성화라는 당면과제로 인하여 공원지정 면적이 축소될 수 있다는 점도 이해가 된다. 그러나 향후 도시화가 진전되면 될수록 공원면적 등 도시근린시설환경의 개선이 중요하기 때문에 장기적인 측면에서 이에 대한 대책이 필요하다고 하겠다.



<그림 3-24> 도시공원면적

<표 3-40> 남제주군 공원 및 주차장 실태 분포 (1995-2001년)

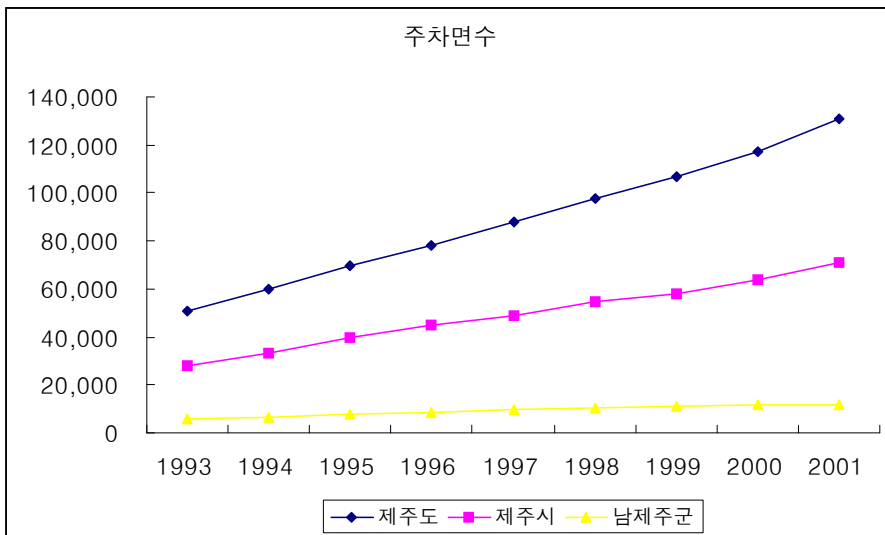
(단위: 1,000m<sup>2</sup>, 면수)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>공원면적</b>							
남제주군	2,612	2,612	2,612	2,612	1,704	1,705	1,705
제주시	7,144	7,183	7,232	7,231	7,144	7,144	9,095
제주도	16,368	16,407	16,171	16,326	15,329	15,336	17,294
<b>주차장 면수</b>							
남제주군	7,709	8,338	9,720	10,233	11,139	11,449	11,655
제주시	39,960	44,955	48,775	54,619	57,886	63,846	71,206
제주도	69,541	78,432	87,999	97,369	106,470	117,126	131,189

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

다른 한편으로, 최근 10년 사이에 제주지역에서도 자동차가 급증하였다. 남제주군 지역에는 1995에 5,187대였으나 2001년에 24,067대로 늘어나 364.0%로 급격히 증가하였다. 또한 제주시 지역도 1995년에 58,511대에서 2001년에 92,570대로 58.2% 증가하였다. 이처럼 자동차 대수가 절반 이상으로 증가하였는데 주차장 면수의 충분한 확보가 이루어지지 않고 있다. 먼저 남제주군 지역에서는 1995년에 7,709면에서 2001년 11,655면으로 51.2% 증가하였는데, 반면에 서귀포시 지역은 97.4% 증가하였고 그리고 제주

시는 1995년에 39,960면에서 2001년에 71,206면으로 늘어나 78.2% 증가하였다. 이처럼 남제주군은 자동차는 3배 이상으로 늘어났으나 자동차 주차면수는 절반 수준에 머물러 있다. 우리나라의 여타 농촌지역에서 볼 수 있는 일반적인 현상이다. 그러나, 자동차의 급증으로 말미암아 주차장 시설의 부족은 도시지역에서 커다란 일상생활의 문제로 부각된지 오래되었다. 남제주군 지역이 전체 자동차수에 대비한 주차장면수 비율은 0.48면이고 제주시는 0.82면을 차지하고 있다. 이처럼 남제주군과 제주시 지역 모두가 1대의 자동차가 주차할 수 있는 1면을 확보하고 있지 못함을 알 수 있어 자동차 주차장의 부족현상을 엿 볼 수 있다.



<그림 3-25> 주차면수

남제주군 지역에서 지난 10동안 공원면적의 축소와 주차장 부족문제 만을 놓고 볼 때 다른 지역 (서귀포시, 제주시와 제주도 전체)에 비하여 상대적으로 생활환경이 덜 좋지 않은 것으로 보인다. 이런 상황은 인구유입의 저해요소로 작용할 수도 있다.

도시근린시설들 가운데 오염물질을 가능한 방지하려는 시설은 지역주민들의 생활 및 거주지 만족에도 상당한 영향을 미친다. 지역사회에 환경을 오염시키고 지역주민들의 건강에 악영향을 미치는 시설물들에 대해서 지역주민들에게 아주 민감한 사안이다.

<표 3-41> 남제주군 오염물질 배출시설 분포 (1999-2001년) (단위: 개수)

	남제주군	제주시	제주도
<b>대기오염</b>			
1999	39	77	215
2000	34	108	266
2001	40	104	280
<b>수질오염</b>			
1999	87	438	777
2000	97	466	807
2001	93	474	850
<b>소음 및 진동</b>			
1999	41	28	202
2000	46	29	195
2001	32	38	199

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

특히 환경오염을 시키거나 혹은 혐오감을 주는 시설물 (예컨대, 장의시설, 분뇨처리장, 화장장, 납골당, 쓰레기 매립장 등)의 설치에 지역주민들로부터 강한 저항에 직면하게 된다. 따라서 오염물질을 배출에 대하여 환경을 보다 덜 오염시키는 시설물 설치에 주거환경을 정화시키는 작용을 할 것으로 생각된다.

<표 3-41>은 1999-2001년 사이 남제주군 (제주시, 제주도 전체 포함)이 설치한 대기오염, 수질오염, 그리고 소음공해를 억제하기 위한 시설물들의 분포를 보여주고 있다. 남제주군 지역은 최근 3년 동안 대기오염 방지를 위한 시설은 2.6%로 증가하였으며, 수질오염 방지시설은 6.9% 증가, 그러나 소음 및 진동방지 시설은 21.9%로 감소하였다. 제주도 전체 오염물질에 대한 방지시설물 가운데 남제주군이 차지하는 구성비율은 10.0-16.1% 내외로 나타나고 있다. 이런 사실은 오염상태가 심각하지 않거나 원천적으로 오염원이 적다는 의미로 받아들일 수 있다. 물론 제주시 지역이 남제주군에 비하여 인구가 4배정도 많아서 오염물질 방지시설이 자연스레 많이 나타나고 있으리라 생각한다.

#### 4) 교육환경

한국사회에서 교육환경이 인구이동에 상당한 영향을 주고 있다는 점은 이미 강조하였다. 원론적으로 교육환경은 학교의 교과과정 내용, 교사의 인성교육, 학습시설의 개선, 청소년의 건전한 문화조성, 지역사회연계 프로그램, 학교주변의 쾌적한 학습환경 등과 밀접한 관계가 있으리라 생각한다. 그러나 오늘날 학교교육의 현실은 대학입시중심교육이 지배적이다. 따라서 교육환경의 평가여부가 일류대학의 진학정도에 의해서 결정되는 경향이 있음을 솔직히 부인하기 힘들다.

남제주군 지역에서 교육환경도 입시중심 교육제도와 무관하지 않다. 우수한 학생들은 제주시 지역의 학교로 진학하는 경향이 높다. 그래서 남제주군의 학부모들은 자녀(특히 남학생)의 성적 성취도에 따라 제주시 지역의 학교로 진학여부를 결정하기도 한다.<sup>31)</sup> 한편으로 자녀가 어릴 때부터 제주시 지역으로 이사하여 교육에 대한 강한 열망을 보이는 학부모들도 많다. 이런 이유로 젊은 세대의 인구들이 제주시 지역으로 유출해 가고 있다. 2001년에 남제주군 지역에 유치원 29개, 초등학교 29개, 중학교 8개, 고등학교 4개 있는데 모두 10,320명 학생이 재학중에 있다. 여기서 이들 학교들의 학습 및 교육환경에 대한 종합적 평가는 내리기가 쉽지 않다. 다만 남제주군 지역에 교육과 관련된 학습시설에 대한 분포를 살펴보기로 하자.

<표 3-43>가 보여주듯이 남제주군 지역에서 사설학원수 (예컨대, 대입시 준비를 위한 종합학원, 단과학원, 보습학원, 외국어 전문학원 등)는 지난 10년 동안 (1990-2001년) 사이에 128.0% 증가하였다. 특히 1990년대 중반 이후에 급격히 증가하고 있음을 알 수 있으나 학원의 질적 수준 (시설과 강사의 능력)에 대하여서 평가하기는 힘들다. 그러나 사교육이 남제주군 지역에서도 증폭되고 있음을 엿 볼 수 있다. 반면에, 제주시 지역에서는 학원들이 1990년에 191개였으나 2001년 494개로 늘어나 158.6%나 증가하였으며 제주도 전체 학원수의 68.8%를 구성하고 있다. 제주지역내에서 대부분 학원이 제주시에 집중되어 있음을 알 수 있다.

31) 남제주군 지역에서 재학하는 학생과 학부모 대상으로 교육열망에 따른 진학대상지역 (제주시 혹은 타도지역)의 선정에 관한 실증적 연구가 없어서 앞으로 연구조사가 필요하다. 또한 남제주군 지역의 교육환경의 질적 수준을 보다 상세한 설명을 위해서 고등학교 학생들의 상위권 대학 진학률, 청소년 비행율, 해외연수 프로그램 참여, 사설학원 수강율, 학교의 학습환경 만족도, 학교내 폭력 등과 문제들도 함께 조사할 필요성이 있다.

<표 3-42> 남제주군 교육관련 시설물 분포변화 (1990-2001년) (단위: 개수)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>사설학원수</b>								
남제주군	25	49	56	63	59	56	55	57
제주시	191	389	402	422	444	442	462	494
제주도	283	585	608	645	670	659	676	718
<b>공공도서관</b>								
남제주군	1	1	1	2	2	3	3	4
제주시	3	3	3	3	3	3	4	4
제주도	7	8	9	10	11	12	14	16

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

다른 한편으로, 공공도서관 시설은 남제주군 지역에서는 지난 10년 동안 3개가 더 늘어났다. 사실상 남제주군과 제주시의 인구구성비율을 고려할 때 제주시 지역에 공공도서관 시설이 훨씬 부족한 실태이다. 문제는 공공도서관이 몇 개가 있느냐는 것이 중요한게 아니라 도서관 운영의 내용과 프로그램들이 어떠냐가 더욱 중요하리라 생각한다.

남제주군 지역에는 사설학원도 서귀포시와 제주시 지역에 비교하여 상대적으로 적지만 더 중요한 사실은 사설학원의 교육수준 문제이다. 즉 사설학원이 얼마나 좋은 시설과 실력있는 강사를 갖추어 교육시키고 있는가하는 문제이다. 학부모들은 제주시 지역에 사설학원들이 대다수 집중되어 있고 아울러 보다 좋은 시설과 강사진이 마련되어 있으리라 생각하여 자녀들을 제주시 지역의 학원 혹은 학교에 가서 학습시킬려는 강한 교육적 욕구를 지니고 있으리라 생각한다.

특히 농어촌 지역으로 인식되는 남제주군 지역에서는 각종 교육정보가 늦고, 그리고 학부모들의 자녀학습의 향상을 위한 실천적 노력도 낮으리라 생각한다. 제주지역에서 대부분 학부모들이 제주시 지역에 가면 자녀들 학습능력이 향상되리라는 기대가 높다. 더구나 제주시 지역에는 전국의 상위권 대학에 진학시키는 고등학교들이 있어서 제주지역 학부모들이 제주시 지역으로 이주하려는 기대가 높으리라 생각한다. 따라서 남제주군 지역의 젊은 학부모들도 교육집중화 지역으로 제주시로 이주할 의향이 강할 것으로 판단된다.

또 하나 특이한 점은 서귀포와 남제주군 지역의 교육기관과 학교에 근무하는 교직



원들의 거주지가 남제주군과 서귀포에 주로 거주하는 것이 아니고, 제주시 의존도가 높다는 것이다 (표 3-43. 참고).

<표 3-43> 서귀포·남제주군지역 교직원의 거주지 현황 (단위 : 명, %)

교육기관	총계		제주시		서귀포시		북제주군		남제주군	
	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)	교직원수	비율 (%)
총계	1,979	100	799	40.6	843	42.8	58	2.9	269	13.7
교육청, 학생문화원	87	100	25	32.5	38	49.4	8	10.4	6	7.8
초등학교	828	100	337	40.7	333	40.2	23	2.8	135	16.3
중학교	455	100	185	40.7	200	44.0	11	2.4	59	13.0
고등학교	538	100	230	42.8	229	42.6	13	2.4	66	12.3
대학교	71	100	22	31.0	43	60.6	3	4.2	3	4.2

자료 : 제주도교원단체총연합회, 「2003 교원수첩」, 2003에서 추계함.

산남지역의 전체 교직원수는 1,979명으로 나왔으며 제주시에 거주하는 비율이 799명으로 전체의 40.4%에 이르고 있음을 알 수 있다. 반면에 남제주군에 거주하는 교원비율은 13.7%로 매우 낮은 수준이다.

#### 4) 사회복지환경

지역사회 수준에서 지방정부가 자체적으로 다양한 사회복지프로그램과 재정적 예산확충을 실제적으로 마련하여 지역주민들의 생활환경과 삶의 여건을 개선하려는 실천적 노력들은 중요하다. 국가적 차원에서 실행되는 각종 사회복지제도 (예컨대, 4대 사회보험)가 주요한 기능과 역할을 하지만 지방정부 자체적으로 주민복지를 위한 다양한 시설과 프로그램을 운영하면 지역차원에서 복지구현을 달성해 나가는 초석이 될 것이다.

<표 3-44>은 남제주군 사회복지시설 분포를 나타내고 있다. 지난 10년 동안 남제주군의 사회복지시설은 상당히 열악한 수준에 머물러 있음을 단적으로 알 수 있다.<sup>32)</sup> 남

32) 2001년도 남제주군의 보육시설 (국 · 공립, 민간, 직장, 가정보육 포함)은 총 32개, 아동수는 2,513명, 제주시는 시설수 193개, 아동수 8,568명, 그리고 제주도 전체적으로 볼 때 시설수 316

제주군 지역에는 1990-2001년 사이에 아동복지 시설은 오직 1개만 존재해 오고 있으며, 여성복지시설은 전혀 존재하고 있지 않고, 노인복지시설은 1개만 존재해 오고 있다. 그리고 어린이 보육시설과 관련하여 국가 혹은 지방정부에서 운영하는 시설은 하나도 존재하지 않고 있고, 대신에 민간시설이 43개, 직장보육시설이 1개, 그리고 가정보육시설은 5개에 그치는 실정이다.

특히 국·공립보육시설은 제주도에 10개 있는데 제주시에 7개 집중되어 있고, 나머지 3개가 모두 남제주군 지역에 있는데 서귀포시 지역에는 전무한 실정이다. 따라서 남제주군 지역에서 보육시설과 수용 아동수는 제주도 전체 (316개, 16,536명) 가운데 각 각 10.1% (32개)과 15.2% (2,513명)를 차지하고 있다.

이처럼 남제주군 지역에서 사회복지시설은 양적인 측면에서 절대적으로 부족하여 아주 열악한 상태임을 확인할 수 있다. 남제주군 지역의 사회복지시설은 단순히 형식

<표 3-44> 남제주군 사회복지시설 분포 (1990-2001년) (단위: 개수, 명)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>아동복지</b>								
남제주군	1	1	1	1	1	1	1	1
제주시	4	3	3	3	3	3	3	3
제주도	6	5	5	5	5	5	5	5
<b>여성복지</b>								
남제주군	·	·	·	·	·	·	·	·
제주시	1	1	1	1	·	1	2	2
제주도	1	1	1	1	·	1	3	3
<b>노인복지</b>								
남제주군	1	1	1	1	1	1	1	1
제주시	1	2	2	2	3	3	3	3
제주도	5	6	6	6	8	8	9	9
<b>보육시설<sup>33)</sup></b>	<b>국·공립</b>		<b>민간</b>		<b>직장</b>		<b>가정</b>	
	<b>시설</b>	<b>아동</b>	<b>시설</b>	<b>아동</b>	<b>시설</b>	<b>아동</b>	<b>시설</b>	<b>아동</b>
남제주군	3	166	28	2,241	1	2,040	·	·
제주시	7	453	156	7,700	1	3,575	29	360
제주도	10	619	261	15,094	4	9,371	41	546

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

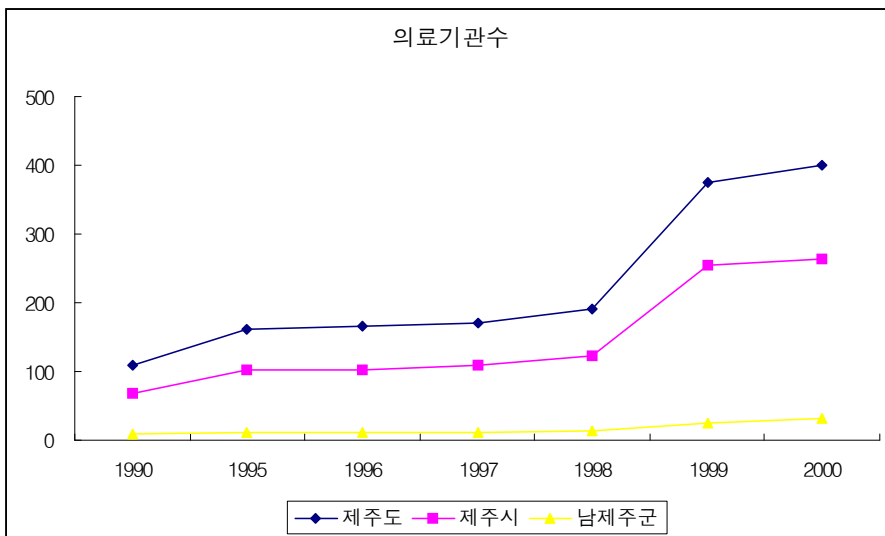
개, 아동수 16,535명으로 집계되었다.

33) 남제주군 지역의 보육시설 실태는 2001년도 현재 기준에 해당되는 것이며 시설운영형태에 따라 국·공립, 민간, 직장, 그리고 가정보육 등으로 구분되고 있다.

적으로 설치하는 정도에 머무르고 있고 특히 여성복지시설은 전무하다. 여성복지의 개선과 실현을 위해서 시설조차도 없으니 앞으로 심히 우려되는 부분이다.

남제주군 지방정부는 사회복지시설의 확충과 다양한 운영 프로그램들을 우선적으로 도입할 필요성이 강하게 요구된다. 특히 고령화 사회와 여성시대의 도래를 눈앞에 두고 여성과 노인복지를 위한 기본시설조차 마련되어 있지 않는 상황은 심히 우려할 만하다.

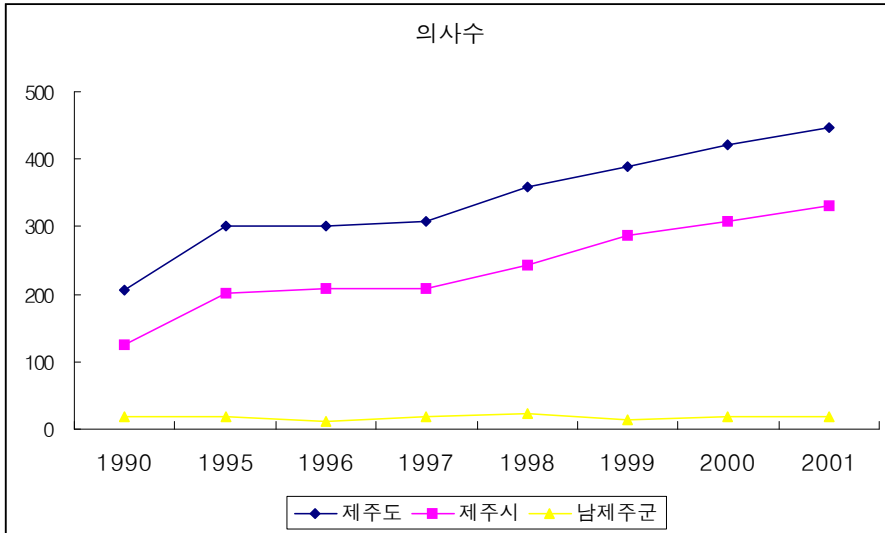
<표 3-45>은 남제주군 보건의료의 실태와 연금수혜 상황을 보여주고 있다. 남제주군의 의료기관 (병원, 의원, 보건소)은 1990년에 8개였으나 2001년에는 32개로 증가하였다. 지난 10년 사이에 의료기관수가 300%로 급증하였지만 제주도 전체적으로 볼 때는 7.6%에 불과하다. 남제주군 지역에서 4년 전부터 의료기관들이 급증하였음을 알 수 있다. 이처럼 농어촌 및 소도시에도 의료기관 (특히 병·의원)이 급증하는 현상은 제주도에 의과대학의 증설, 젊은 의료인 증가, 의약분업, 병·의원의 수익증대 그리고 병·의원간의 경쟁 등으로 발생한 것으로 생각된다.



<그림 3-26> 의료기관수

제주시 지역의 의료기관은 1990년 이후 지속적 증가를 보인 후 2001년 283개로 늘어나 무려 310%까지 증가하여 남제주군 지역의 경우가 증가율에 별로 차이가 없다. 더욱 중요한 사실은 제주도 전체 의료기관 (2001년 현재 422개)의 67.1%가 제주시에 집중되었으며, 더 나아가 의료의 질적 서비스가 훨씬 좋으리라 생각된다. 이처럼 제주시 지역에 의료기관들의 집중현상은 여타 다른 지역민들에게 의료서비스의 질적수준

의 저하와 접근의 불편성으로 말미암아 의료복지수혜의 격차를 증폭시키고 있다.



<그림 3-27> 의사수

의료기관수의 변화와 같은 맥락에서 의사수도 남제주군과 제주시 지역간에 상당한 차이를 나타내고 있다. 1990년 이후 남제주군 지역에서 의사수는 거의 증가하지 않고 1명 정도 추가되어 2001년 현재 19명에 불과하다. 남제주군 지역 의사수의 분포는 제주시에 비하면 아주 낮다. 제주도 전체 (446명) 가운데 4.3%에 불과한데, 반면에 제주

<표 3-45> 남제주군 의료 및 연금상황 분포 (1990-2001년) (단위: 개수, 명)

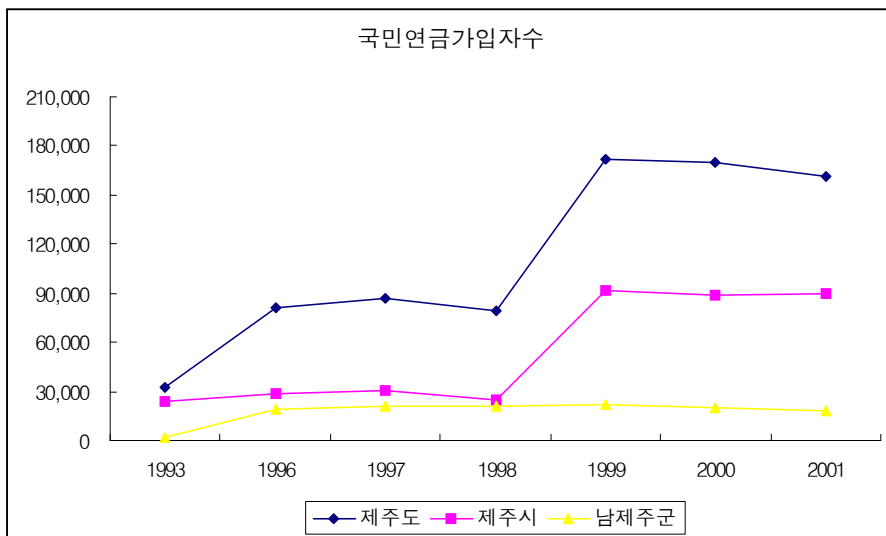
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>의료기관수</b>								
남제주군	8	11	11	11	13	25	32	32
제주시	69	102	103	110	123	254	264	283
제주도	110	162	165	171	190	376	399	422
<b>의사수</b>								
남제주군	18	18	11	19	22	15	19	19
제주시	126	202	209	208	244	287	309	331
제주도	206	300	302	309	359	388	421	446
<b>국민연금 가입자수</b>								
남제주군	1,723 <sup>34)</sup>	19,548	20,772	20,572	22,129	20,135	18,534	
제주시	23,812	28,846	30,100	24,730	91,600	88,681	89,790	
제주도	32,757	81,589	86,396	78,888	171,585	170,008	160,898	

출처: 통계청 「시·군·구 100대 지표」 2002. 12.

34) 국민연금 가입자수는 1993년 이후의 통계수치를 말함.

시의 의사수는 2001년 현재 331명으로 남제주군의 경우보다 거의 17배 이상으로 나타나 전체 의사수 가운데 74.2%를 차지하고 있다. 제주도 의사들은 대다수가 제주시에서 의료활동을 하고 있음을 알 수 있다.

지역주민들의 의료서비스의 개선과 향상이 있어야 그들의 건강한 삶이 유지될 수 있다. 이런 차원에서 남제주군 지역은 기본적으로 의료복지시설이 기본적으로 부족한데, 대신에 의료복지시설 및 서비스가 제주시 지역으로 집중되어 있다. 따라서 남제주군과 제주시와는 의료시설 및 서비스에 있어서 지역적 격차를 보이고 있다.



<그림 3-28> 국민연금 가입자수

다른 한편으로 남제주군 지역에서 국민연금 가입자는 1993년에 1,723명이었고, 2001년에 18,534명으로 거의 10배 증가하였는데 1995년 이후 급증하였다. 사실상, 국민연금이 1995년 7월 이후 농어촌 지역주민에게도 적용된 결과라 볼 수 있다. 제주시 지역은 제주도의 국민연금 전체가입자 (160,898명, 2001년 현재) 가운데 55.8% (89,790명)를 차지하여 11.5%의 남제주군 보다 훨씬 높은 비율을 보이고 있다. 그 만큼 제주시 지역주민들이 노후생활의 안정이 클 것으로 기대된다. 왜냐하면 제주시 지역주민들은 다양한 형태의 국민연금 (노령연금, 공무원연금, 교원연금, 군인연금 등)에 가입하는 다양한 조건 (예컨대, 직장생활, 자영업, 사회보장의 정보와 의식수준 등)들을 더 많이 갖고 있다고 판단되기 때문이다. 반면에 남제주군 지역은 서귀포시와 북제주군과 마찬가지로 지역주민들 대부분 농업에 종사하여 국민연금에 대한 인식이 높지 않고, 공식부문의 취업자수가 적고, 고령화 단계에 접어 든 노인 혹은 은퇴농민이 많아서 가입대상

자격에서 제외된 경우가 많으리라 생각된다.

국민연금 가입자수가 많은 지역사회는 일단 노후보장의 기틀이 잘 마련되어서 노후의 삶이 안정적으로 영위해 나갈 수 있다. 따라서 지역사회 차원에서 사회복지 조건(예컨대, 연금, 고용, 의료, 실업보험 등)이 잘 갖추어지면 그 만큼 살기 좋은 지역으로 인식되어 외부지역으로부터 인구가 유입되어 올 가능성이 높다.

## 제4장 인구증가 및 감소 관련 실증 분석

### 제1절 서귀포시 설문조사 결과 분석

#### 1) 조사의 개요

본 조사는 서귀포시의 인구유입과 유출의 경향을 파악하여 서귀포시로의 인구유입을 위한 방안을 모색하기 위해 서귀포시에 일정기간 거주했으며, 서귀포시의 인구이동에 대한 업무와 관련되어 있거나 평소에 관심을 가지고 있는 지역주민을 대상으로 조사하였다. 이를 위하여 공무원의 경우는 산남지역에 10년 이상 거주한 본청 공무원과 동사무소 공무원을 대상으로 했다. 그리고 지역주민은 지역내 인구변동의 현상을 가장 잘 체험하고 있다고 판단되는 각 마을 회장 및 통장을 대상으로 하여 조사하였다.

#### 2) 표본설계

본 조사의 표본설계시의 표본할당량은 총188명이었다. 서귀포시 본청 공무원은 25명이었으며, 동사무소 공무원이 24명, 각 마을 회장 및 통장은 전수조사로 하여 서귀포 시내 전 마을회장 및 통장 139명을 대상으로 하였다.

회수된 부수는 총 173부였다. 서귀포시 본청 공무원은 25부가 회수되었고, 동사무소 공무원 23부, 각 마을 회장 및 통장은 125명이 회수되었다. 총 183부 배부에 173부가 회수되어 회수율은 92%에 달했다.

<표 4-1> 표본의 내용

지역	대상	배포부수	회수부수
서귀포시	마을회장 통장 및 행정동	139	125
	본청 공무원	20	25
	동사무소 공무원	24	23
	계	183	173

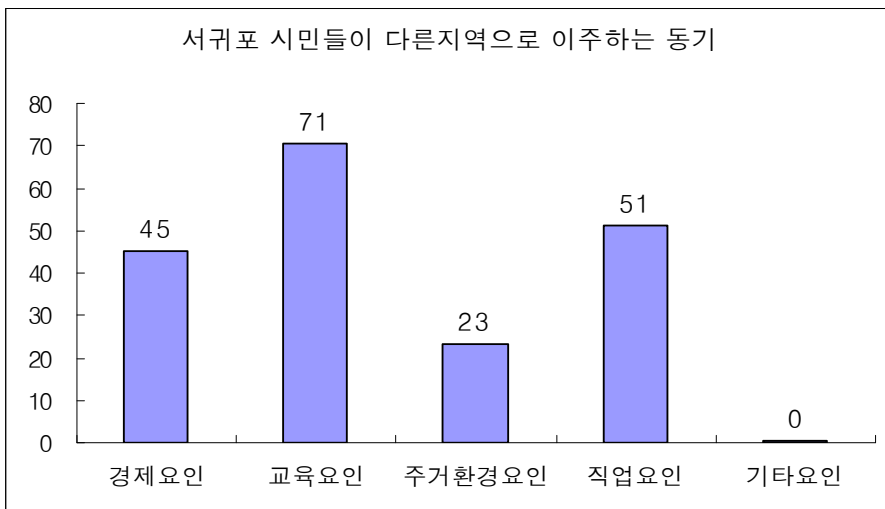
### 3) 전출관련 내용 분석

#### (1) 타지역으로 이주하는 동기에 대한 종합 분석

서귀포시에서 타 지역으로 이주하는 동기에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 교육 요인을 71점으로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로 직업요인을 51점으로 높게 지적하였다. 경제요인을 45점, 주거환경요인을 23점으로 평가하여, 서귀포시 지역주민이 이주를 줄이기 위하여 교육문제와 직업문제에 주력해야 할 것이라는 것을 알 수 있다.

<표 4-2> 서귀포시에서 다른 지역으로 이주하는 동기 (단위 : 명, 점수)

문항	주민들이 서귀포시에서 제주도내 다른 지역으로 이주하는 가장 큰 동기는 무엇이라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
전출 요인	경제요인	교육요인	주거환경요인	직업요인	기타요인
0점 빈도	50	21	102	34	171
1점 빈도	51	19	34	52	2
2점 빈도	33	51	25	48	0
3점 빈도	39	82	12	39	0
유효표본수	173	173	173	173	173
결측표본수	0	0	0	0	0
획득점수	234	367	120	265	2
획득 가능점수	519	519	519	519	519
100점 환산점수	45	71	23	51	0



<그림 4-1> 서귀포시에서 다른 지역으로 이주하는 동기

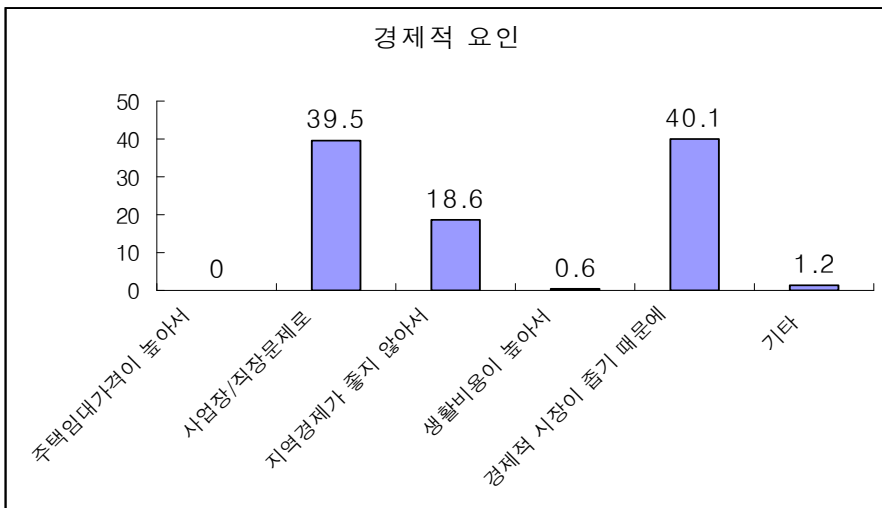


## (2) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인

경제적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “경제적 시장규모가 좁아서”가 69명으로 전체의 40.1%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “사업장/직장문제로”가 68명으로 39.5%, “지역경제가 좋지 않아서”가 32명으로 18.6%를 나타내고 있다. 서귀포시의 경제적 시장규모의 문제해결과 사업장/직장관련 문제가 경제적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-3> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 (단위 : 명, %)

문항	경제적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
경제적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
주택임대가격이 높아서	0	0	0
사업장/직장문제로	68	39.5	39.5
지역경제가 좋지 않아서	32	18.6	58.1
생활비용이 높아서	1	0.6	58.7
경제적 시장규모가 좁아서	69	40.1	98.8
기타	2	1.2	100.0
<b>합 계</b>	172	100.0	



<그림 4-2> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인

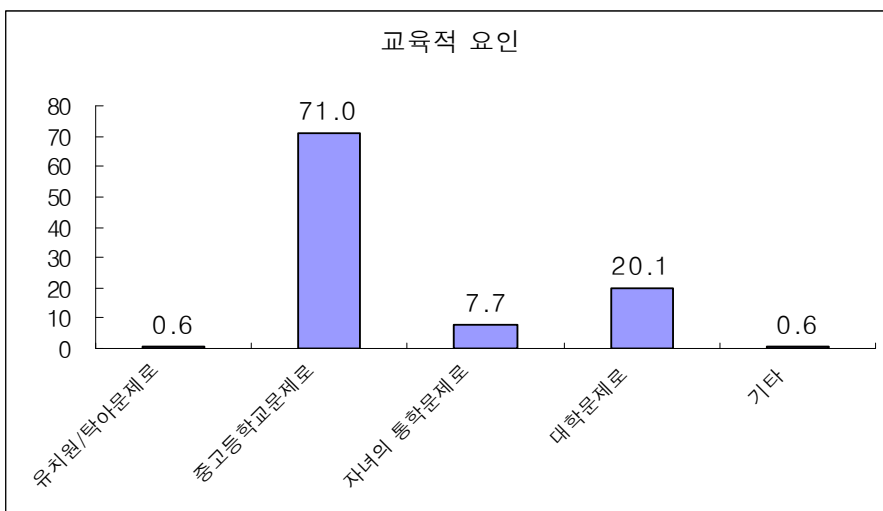
### (3) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인

교육적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “중·고등학교문제”가 120명으로 전체의 71.0%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “대학문제”가 34명으로 20.1%, “자녀의 통학문제”가 13명으로 7.7%로 나타나고 있다. 따라서 서귀포시 인구이동에 결정적 영향을 주고 있는 교육문제는 바로 서귀포시의 중·고등학교 문제라고 해도 과언이 아니다.

최근에 유아교육과 영재교육 등 조기교육의 활성화로 유아시기부터 좋은 시설과 교육기관에서 교육을 받아야 한다는 논의들이 있지만 서귀포시 지역에 이주동기로까지 영향을 미칠 정도로 심각한 상황은 아니라는 것을 알 수 있다.

<표 4-4> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 (단위 : 명, %)

문항	교육적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
교육적요인	빈도	백분율	누적 백분율
유치원/탁아문제로	1	0.6	0.6
중고등학교 문제로	120	71.0	71.6
자녀의 통학문제로	13	7.7	79.3
대학문제로	34	20.1	99.4
기타	1	0.6	100.0
<b>합계</b>	169	100.0	



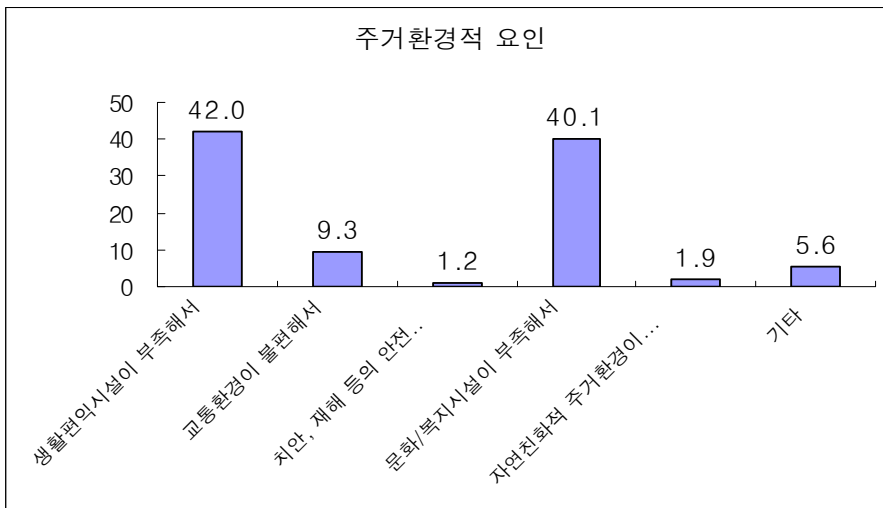
<그림 4-3> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인

#### (4) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면

주거환경적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “생활편의시설이 부족해서”가 68명으로 전체의 42.0%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “문화/복지시설이 부족해서”가 65명으로 40.1%, “교통환경이 불편해서”가 15명으로 9.3%를 나타내고 있다. 서귀포시 주민의 생활편의시설과 문화/복지시설 확충 및 개선에 주력해야 할 것으로 나타나고 있다.

<표 4-5> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인 (단위 : 명, %)

문항	주거환경 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
주거환경적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
생활편의시설이 부족해서	68	42.0	42.0
교통환경이 불편해서	15	9.3	51.2
치안, 재해 등의 안전성이 확보되지 않아서	2	1.2	52.5
문화/복지시설이 부족해서	65	40.1	92.6
자연친화적 주거환경이 조성되지 못해서	3	1.9	94.4
기타	9	5.6	100.0
<b>합계</b>	<b>162</b>	<b>100.0</b>	



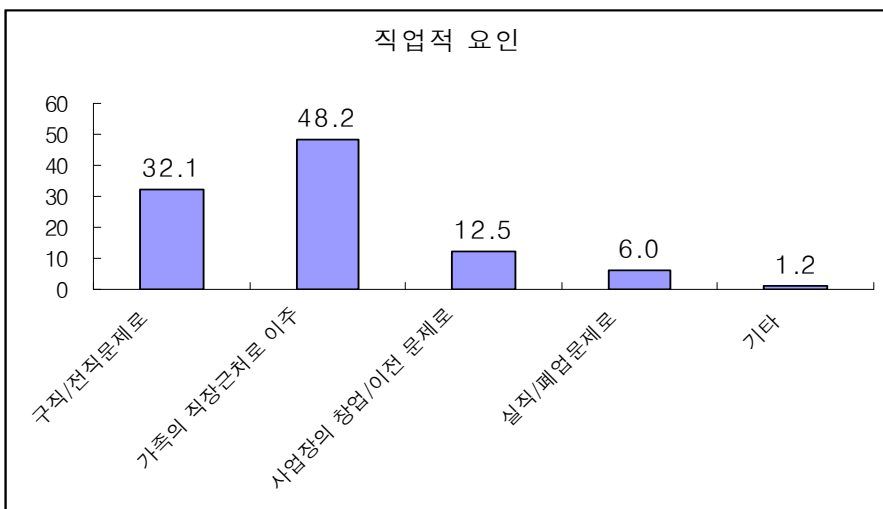
<그림 4-4> 타지역으로 이주 동기중 주거환경적 요인

(5) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인

직업적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “가족의 직장근처로 이주하기 위하여”가 81명으로 전체의 48.2%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “구직/전직문제로”가 54명으로 32.1%를, “사업장의 창업/이전문제로”가 21명으로 12.5%를 나타내고 있다. 이러한 응답결과를 중심으로 살펴볼 때 구직이나 전직을 위해서 타지역으로 이주하려고 하기도 하지만 전보발령 등에 의해서 직장이 옮겨졌을 때 이주해 가는 경향이 많았다는 것을 알 수 있다. 과제로는 서귀포지역에 일자리를 창출하는 것이 가장 급선무라고 하겠지만 설령 가족 중의 일부가 타지역에서 직장을 가지고 있더라도 서귀포지역에서 출퇴근 할 수 있는 편의제공 등 서귀포지역만이 매력을 창출하려는 노력이 필요하다 하겠다.

<표 4-6> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 (단위 : 명, %)

문항	직업적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
직업적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
구직/전직문제로	54	32.1	32.1
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	81	48.2	80.4
사업장의 창업/이전문제로	21	12.5	92.9
실직/폐업문제로	10	6.0	98.8
기타	2	1.2	100.0
합계	168	100.0	



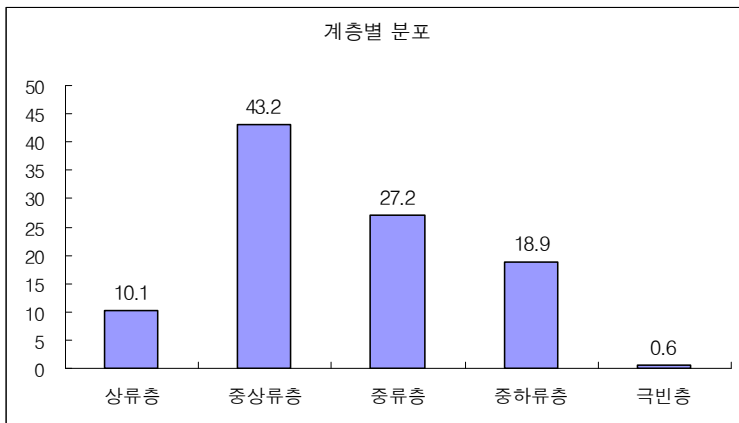
<그림 4-5> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인

(6) 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석

계층별로 서귀포시에서 다른 지역으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “중·상류층” 이라고 응답한 사람이 73명으로 전체의 43.2%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “중류층” 이라고 대답한 응답자가 46명으로 27.2%를, “중·하류층” 이라고 응답한 응답자가 32명으로 18.9%를 나타내었다. 누적 비율로 보면 “중류층” 이상이라고 대답한 비율이 무려 80.5%라고 대답하고 있다. 따라서 서귀포시 지역에서 다른 지역으로 이주하는 계층은 중·상류층과 중류층으로 서귀포 지역의 미래에 커다란 암운을 드리내고 있는 것으로서 이들에 대한 이주 방지대책을 마련해야 할 것이다.

<표 4-7> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포 (단위 : 명, %)

문항	다른 시/군으로 이사(전출)하는 전출자들의 계층별 특성은?		
계층구분	빈도	백분율	누적 백분율
상류층	17	10.1	10.1
중·상류층	73	43.2	53.3
중류층	46	27.2	80.5
중·하류층	32	18.9	99.4
극빈층	1	.6	100.0
합계	169	100.0	



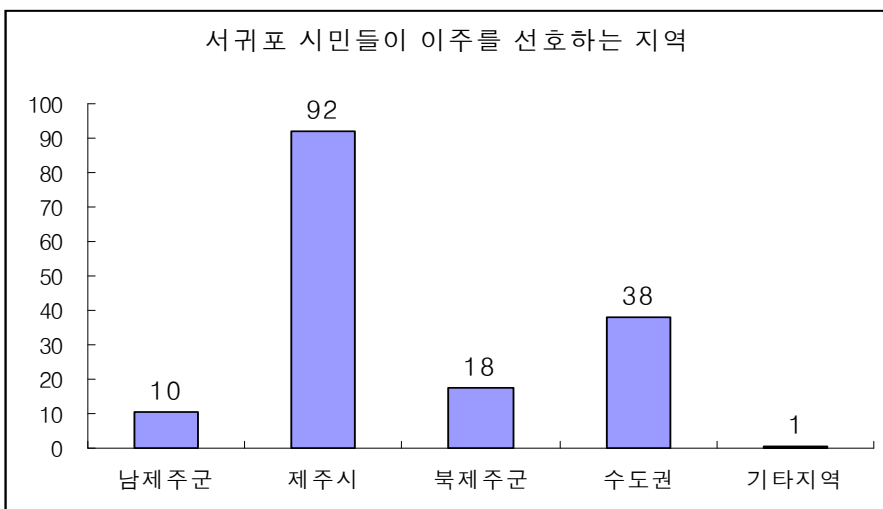
<그림 4-6> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포

**(7) 이주하고자 하는 지역에 대한 의견**

서귀포시 지역주민이 이주하고 싶어하는 지역에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 제주시를 92점으로 압도적으로 높게 평가하였다. 그 다음 지역으로 수도권을 38점으로 높게 평가하였으며, 북제주군 지역을 18점, 남제주군 지역을 10점으로 평가하여, 서귀포시 지역주민이 이주하고자 가장 선호하는 지역은 제주시로 나타나고 있다. 이는 위의 이주요인과도 무관하지 않은 것이며, 교육과 직업적 환경여건이 보다 나은 제주도 지역을 선호하는 것이라고 할 수 있다

**<표 4-8> 서귀포시 주민들이 이주를 선호하는 지역 (단위 : 명, 점수)**

문항	주민들이 가장 이주하고 싶어하는 지역은 어디라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
	남제주군	제주시	북제주군	수도권	기타지역
0점	132	6	114	75	170
1점	30	0	26	22	3
2점	9	23	33	53	0
3점	2	144	0	23	0
유효표본수	173	173	173	173	173
결측표본수	0	0	0	0	0
획득점수	54	478	92	197	3
획득 가능점수	519	519	519	519	519
100점 환산점수	10	92	18	38	1



**<그림 4-7> 서귀포시 주민들이 이주를 선호하는 지역**

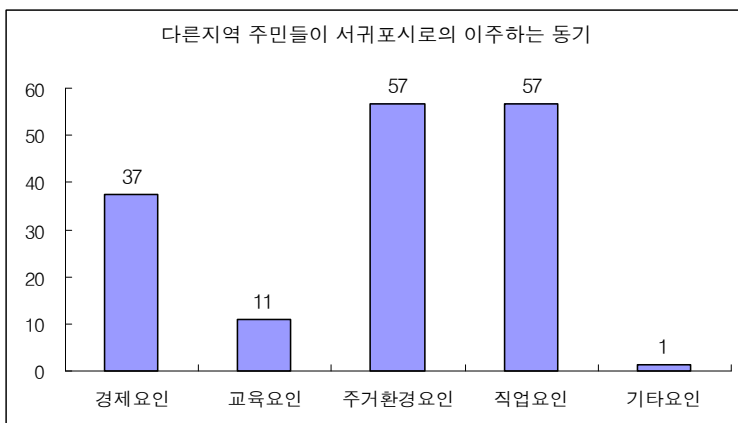
#### 4) 전입관련 내용 분석

##### (1) 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합 분석

다른 지역으로부터 서귀포시로 이주하는 동기에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 직업요인과 주거환경요인이 57점으로 가장 높게 평가하고 있다. 그리고 그 다음 요인으로 경제요인을 37점으로 높게 평가하였으며, 교육요인을 11점, 기타 요인을 1점으로 평가하고 있어 서귀포시의 교육에 대한 만족도가 매우 낮음을 알 수 있다.

<표 4-9> 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합분석 (단위 : 명, 점수)

문항	다른 곳에서 살고 있던 주민들이 서귀포시로 이주하는 가장 중요한 동기는 무엇이라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
	경제요인	교육요인	주거환경요인	직업요인	기타요인
0점	66	134	49	48	170
1점	45	26	20	21	1
2점	37	9	38	38	0
3점	25	4	66	66	3
유효표본수	173	173	173	173	173
결측표본수	0	0	0	0	0
획득점수	194	56	294	295	7
획득 가능점수	519	519	519	519	519
100점 환산점수	37	11	57	57	1



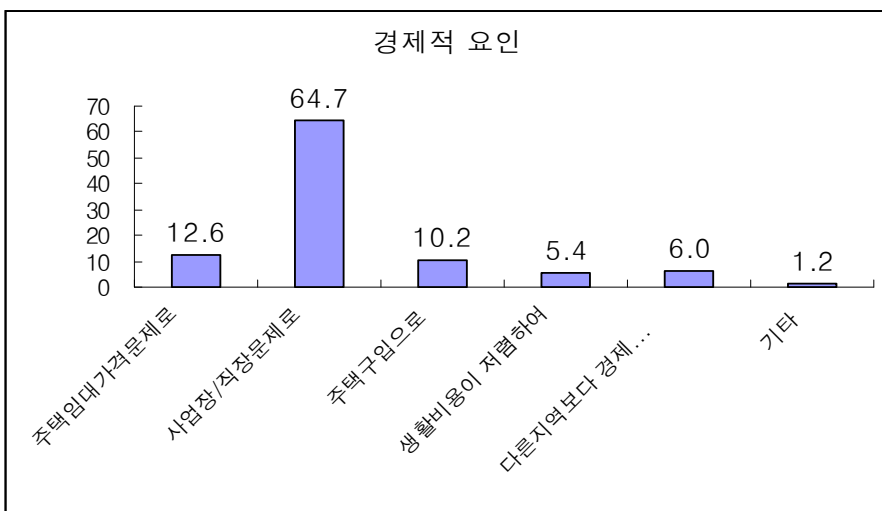
<그림 4-8> 서귀포시로 이주해 오는 동기 종합분석

## (2) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인

경제적 측면에서 서귀포시로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “사업장/직장문제”가 108명으로 전체의 64.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “주택임대가격문제”가 21명으로 12.6%, “주택구입으로”가 17명으로 10.29%, “다른 지역보다 경제적 사정이 좋아서”가 10명으로 6.0%를 나타내고 있다. 따라서 서귀포시로 이주하는 사람들은 “사업장/직장문제”와 “주택임대가격문제”가 경제적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 생각하고 있다.

<표 4-10> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 분포 (단위 : 명, %)

문항	경제적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
	빈도	백분율	누적 백분율
경제적 요인			
주택임대가격문제	21	12.6	12.6
사업장/직장문제	108	64.7	77.2
주택구입으로	17	10.2	87.4
생활비용이 저렴해서	9	5.4	92.8
다른 지역보다 경제적 사정이 좋아서	10	6.0	98.8
기타	2	1.2	100.0
합계	167	100.0	



<그림 4-9> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인

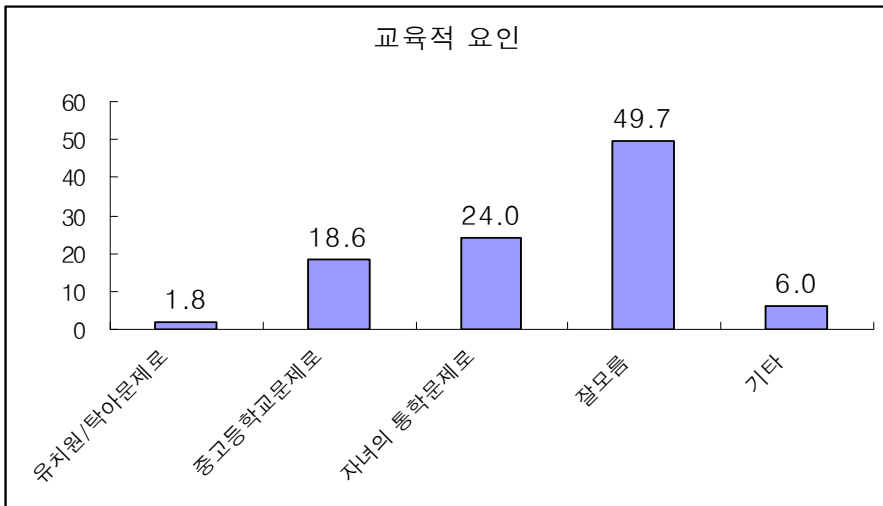


### (3) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인

교육적 측면에서 서귀포시로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “잘 모름”이 83명으로 전체의 49.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “자녀의 통학문제”가 40명으로 24.0%, “더 좋은 고등학교를 찾아서”가 31명으로 18.6%, “기타”가 10명으로 6.0%를 나타내고 있으며, 서귀포시로 이주는 “자녀의 통학문제”와 “더 좋은 중·고등학교를 찾아서”가 교육적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-11> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 분포 (단위 : 명, %)

문항	교육적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
교육적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
유치원/탁아문제로	3	1.8	1.8
더 좋은 중·고등학교를 찾아서	31	18.6	20.4
자녀의 통학문제로	40	24.0	44.3
잘 모름	83	49.7	94.0
기타	10	6.0	100.0
합계	167	100.0	



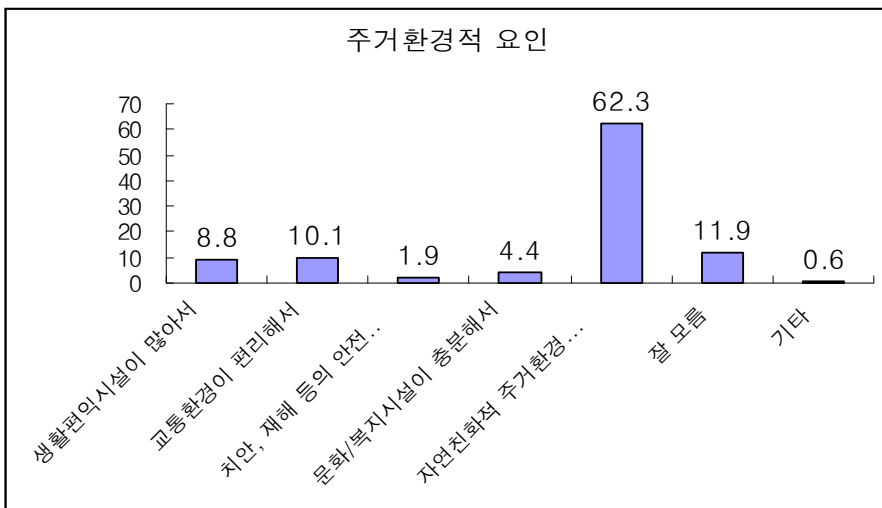
<그림 4-10> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인

#### (4) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인

주거환경적 측면에서 서귀포시로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “자연친화적 주거환경이 조성되어”가 전체응답자 중 99명으로 전체의 62.3%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “잘 모름”이 19명으로 11.9%, “교통환경이 편리하여”가 16명으로 10.1%, “생활편의시설이 많아서”가 14명으로 8.8%를 나타내고 있다. 따라서 서귀포시로 인구유입 매력 중 하나는 “자연친화적 주거환경”이기 때문에 지금 서귀포시가 추진하고 있는 친환경적 정책들은 더욱 강화되어야 할 것이다.

<표 4-12> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 분포 (단위 : 명, %)

문항	주거환경적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
주거환경적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
생활편의시설이 많아서	14	8.8	8.8
교통환경이 편리하여	16	10.1	18.9
치안, 재해 등의 안전성이 확보되어	3	1.9	20.8
문화/복지시설이 충분해서	7	4.4	25.2
자연친화적 주거환경이 조성되어	99	62.3	87.4
잘 모름	19	11.9	99.4
기타	1	.6	100.0
합계	159	100.0	



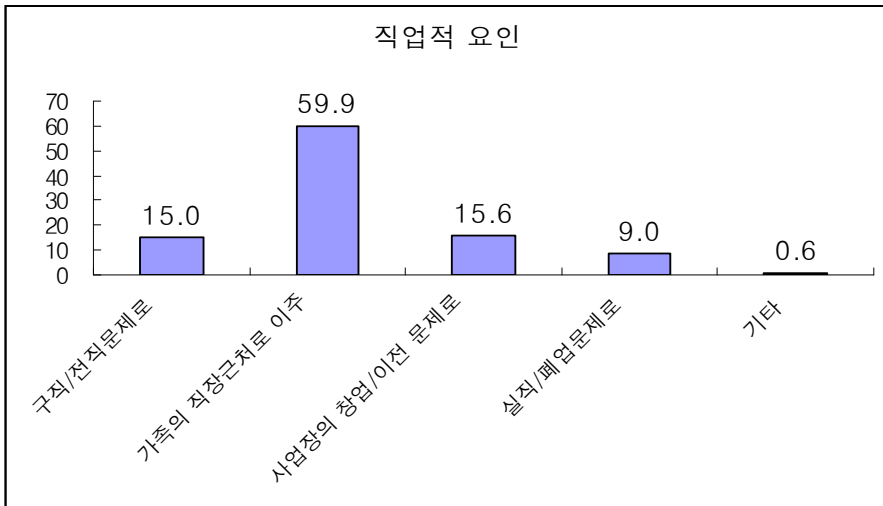
<그림 4-11> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인

(5) 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인

직업적 측면에서 서귀포시로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “가족의 직장근처로 이주하기 위하여”가 전체 응답자 중에서 100명으로 전체의 59.9%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “사업장의 창업/이전문제”가 26명으로 15.6%, “구직/전직문제”가 25명으로 15.0%, “실직/폐업으로”가 15명으로 9.0%를 나타내고 있다. 서귀포시로 이주는 “가족의 직장근처로 이주하기 위하여”와 “사업장의 창업/이전문제”가 직업적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-13> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 분포 (단위 : 명, %)

문항	직업적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
	빈도	백분율	누적백분율
<b>직업적 요인</b>			
구직/전직문제	25	15.0	15.0
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	100	59.9	74.9
사업장의 창업/이전문제	26	15.6	90.4
실직/폐업으로	15	9.0	99.4
기타	1	.6	100.0
<b>합계</b>	167	100.0	



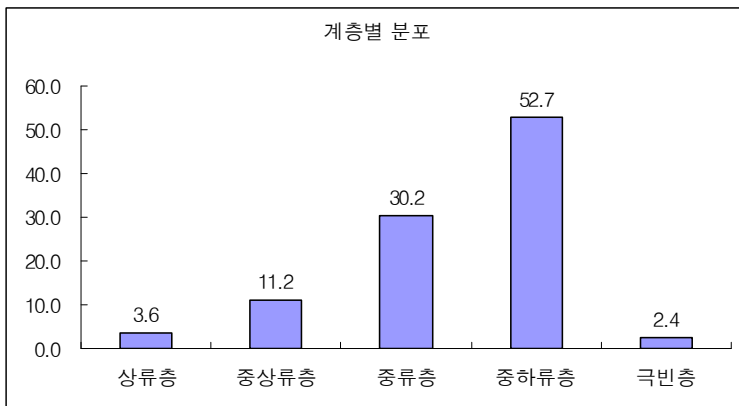
<그림 4-12> 서귀포시로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인

**(6) 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석**

계층별로 서귀포시 지역으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “중·하류층”이 전체 응답자중에서 89명이 응답하여 전체의 52.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “중류층”이 51명으로 30.2%, “중·상류층”이 19명으로 11.2%를 나타내고 있다. 서귀포시 지역으로 이주하는 계층은 중·하류층과 중류층으로 나타나고 있다. 따라서 서귀포시의 인구 전출입 현상을 재산상의 관점에서 보면, 잘사는 사람은 나가고, 중·하류층은 들어오는 불균형 현상을 보이고 있다.

**<표 4-14> 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포** (단위 : 명, %)

문항	다른 시/군에서 이사오는 전입자들의 계층별 특성은?		
	빈도	백분율	누적 백분율
계층구분			
상류층	6	3.6	3.6
중·상류층	19	11.2	14.8
중류층	51	30.2	45.0
중·하류층	89	52.7	97.6
극빈층	4	2.4	100.0
합계	169	100.0	



**<그림 4-13> 서귀포시로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포**

**5) 서귀포시지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석**

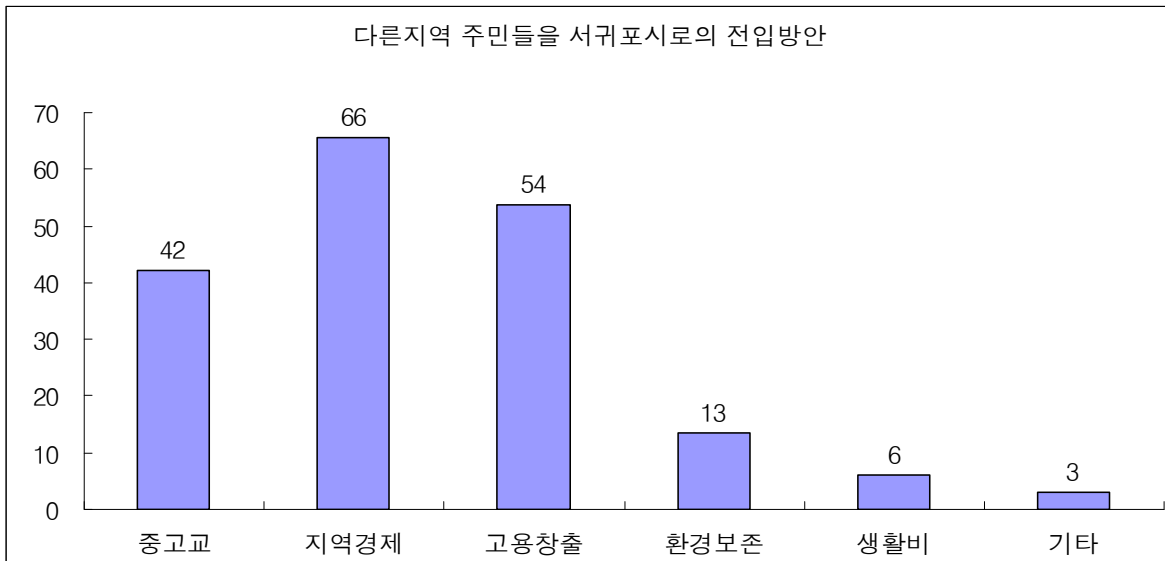
다른 지역주민들을 서귀포시로 이주시키기 위한 방안에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 “지역경제 활성화”가 66점으로 가장 높게 평가하였으며, 그 다음 요인으로

“일자리 창출”이 54점, “더 좋은 중·고교 설립”을 42점, “환경보존을 통한 쾌적한 지역건설”을 13점, “생활비가 적게 들어야 한다”가 6점, 기타가 3점 순으로 나타나고 있다. 서귀포시로 전입을 늘이기 위해서는 지역경제활성화, 일자리 창출, 그리고 좋은 중·고등학교 설립에 주력해야 할 것으로 응답하였다.

설문조사 1부에서는 서귀포에서 다른 지역으로의 유출원인으로 교육문제를 가장 많이 지적했으나, 유입방안으로는 교육문제를 개선하는 것도 중요하지만 우선은 지역경제 활성화가 우선적이라는 대답을 하고 있다.

**<표 4-15> 서귀포시지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석 (단위 : 명, 점수)**

문항	◇ 다른 지역 주민들을 서귀포시로 이주하여 살게 하는 방안 중 가장 시급한 것은 무엇입니까? (1순위 : ) (2순위 : ) (3순위 : )					
	① 타 지역보다 더 좋은 중·고등학교를 만들어야 한다 ② 지역경제가 활성화되어야 한다 ③ 일자리를 많이 만들어야 한다 ④ 환경을 잘 보존하여 쾌적한 지역으로 만들어야 한다 ⑤ 생활비가 적게 들어야 한다 ⑥ 기타 (적어주세요 : )					
	중·고교	지역경제	일자리	환경보존	생활비	기타
0점	66	30	31	126	150	167
1점	37	23	43	30	16	0
2점	28	42	61	11	5	2
3점	42	78	38	6	2	4
유효 표본수	173	173	173	173	173	173
결측 표본수	0	0	0	0	0	0
획득점수	219	341	279	70	32	16
획득 가능점수	519	519	519	519	519	519
<b>100점 환산점수</b>	42	66	54	13	6	3



<그림 4-14> 서귀포지역으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석

#### 6) 설문조사 분석결과의 함의

서귀포시 지역의 공무원과 마을회장 혹은 통장, 그리고 사회단체장을 대상으로 하여 조사한 설문조사결과에서 유추할 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 서귀포시 지역에서 다른 지역으로 이주해 가는 원인에 대한 분석결과이다.

첫째, 타지역으로 이주하는 동기를 전체적으로 물었을 때 가장 큰 원인으로서는 교육요인이었다. 100점으로 환산했을 경우 71점에 달했다. 그 다음으로는 직업요인을 들고 있다. 따라서 유출요인으로는 교육문제가 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

둘째, 경제적 요인 중에 이주에 영향을 미치는 요인은 무엇인가라는 질문에는 경제적 시장규모가 좁다는 의견과 사업장 및 직장문제로 이주하는 경향을 보이고 있다는 대답이 비슷하게 40.1%, 39.5%로 나타났다.

셋째, 교육요인 중에 어떠한 문제가 큰 영향을 미치는가라는 질문에는 중·고등학교 문제가 71%로 가장 높게 지적되고 있다. 서귀포시 지역에 어떻게 하면 더 좋은 중·고등학교서비스를 제공하느냐하는 것이 과제라 할 수 있다.

넷째, 타지역으로 이주하는 동기 중 주거환경적 측면의 요인으로는 생활편익시설이 부족하다 (42.0%)는 의견과 문화 및 복지시설이 부족하다 (40.1%)는 의견이 주를 이루었다.

다섯째, 직업적 요인으로는 가족의 직장근처로 이주하기 위하여 이주해간다는 의견

을 해준 응답자가 81명으로 48.2%로 나타났다. 이러한 조사결과를 통해서 얻는 교훈은 설령 직장이 서귀포지역에서 다른 지역으로 옮겨가게 되더라도 서귀포에서 출퇴근할 수 있는 여건이 되도록 서귀포지역 거주를 통해서 얻는 매력을 배가할 수 있는 프로그램과 시설들을 제공해야 하겠다는 것이다.

여섯째, 타지역으로 이주해 가는 사람들에 대한 계층별 분석 결과를 보면, 중류층 이상이 절대 대다수를 차지하고 있다는 것이다. 계층단위로 보아도 중·상류층이 73명으로 43.2%를 차지한다고 하고 있으며, 누적비율을 통해서 보더라도 80.5%가 중류층 이상으로 나타나고 있다.

다음으로는 서귀포지역으로 전입해오는 사람들의 이주동기에 대한 요인을 분석했다.

첫째, 종합적으로 분석할 때 서귀포시로 이주해오는 사람들의 가장 큰 동기는 주거환경요인과 직업요인으로 나타났다. 100점 환산점수로 산정했을 때 57점씩이었다. 따라서 서귀포시에 인구를 유입하고자 할 경우 유출요인 중 가장 큰 요인은 교육이었지만 우선적으로는 직업을 창출하고, 주거환경요인을 개선하거나 저렴하면서도 친환경적 주거환경을 조성하여 제공하는 프로그램을 활성화시켜야 할 것으로 생각된다.

둘째, 경제적 요인 중에는 사업장과 직장문제가 108명으로 64.7%로 가장 많이 나타났다. 그 다음이 주택임대가격, 주택구입 등으로 나타났으며, 경제적 사정이 좋다거나 생활비용이 저렴하다는 의견은 아주 미흡했다는 점을 제기하고 있다. 이는 종합적 요인에서는 주거환경요인을 최고로 삼고 있다. 주거환경요인이라고 하는 것은 단지 생활비용의 경제적인 측면 뿐 만 아니라 서귀포시의 경관, 청정 등의 친환경적 매력적 요소를 잘 살리는 주거환경을 조성할 필요가 있겠다.

셋째, 교육적 요인으로는 잘 모른다고 대답한 사람이 거의 50%나 되고 있다. 이는 교육적 요인으로 인해 서귀포시로 이주해오는 경우는 많지 않음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 그 중에도 자녀의 통학문제에 대한 대답이 조금 많았고, 더 좋은 고등학교를 찾아서라는 대답은 18.6%로 상대적으로 작게 나타났다. 앞서서도 설명했지만 교육요인이 이주의 주요 요인은 되고 있지 않지만 유출의 주요 요인이 되고 있다는 것을 고려하여, 고등학교 교육의 질을 제고하는 방안이 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 주거환경적 요인으로는 자연친화적 주거환경이 조성되어 이주해 온다는 대답이 62.3%로 절대적 다수였다. 그 다음으로는 모른다고 대답한 사람이 대부분이었는데 자연친화적 주거환경 때문에 이주해오기는 해도 서귀포시가 생활편익이 많아서라거나

문화 및 복지시설이 좋아서라는 이유 때문에 오는 것은 아니라고 할 수 있다. 따라서 서귀포지역의 경우 자연친화적 주거환경이 될 수 있도록 전체적인 도시계획이 바람직하게 이루어져야한다. 다만 개발이라는 미명아래, 그리고 경제적인 상황논리로 인해 자연환경을 훼손하는 일은 최소화해야 할 것이라는 교훈을 얻을 수 있다.

다섯째, 직업적 요인으로는 서귀포시 지역에서 직장을 구하기 위해서 이주해 오는 경우는 미흡하고 주로 가족 중의 일부가 서귀포시에 직장이 있으므로 해서 이주해오는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이러한 조사결과 얻을 수 있는 시사점으로는 서귀포에 직장을 가지고 있는 사람들에게 가족들이 이전해올 수 있도록 인센티브를 제공할 수 있는 시스템이 필요하다는 것을 유추할 수 있다. 그리고 직장 등을 구하기 위해서 오는 비율이 적다고 해서 직업을 창출하는 노력을 게을리 하면 안된다고 본다. 직장을 구하기 위해서 오는 비율이 적다고 하는 것은 직장이 있지만 오는 비율이 적다는 것이 아니고 직장이 없어서 직장 때문에 이주해오는 비율이 작다라고 해석하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 직업을 창출하는 노력을 많이 기울여 서귀포시로의 이주해오는 경향이 직장을 찾아서 오는 패턴으로 바뀔 수 있도록 해야 할 것이다.

여섯째, 서귀포시로 이주해 오는 사람들의 재산상의 특성을 분석해 본 결과를 보면 주로 중·하류층이었다는 것을 알 수 있다.

**<표 4-16> 서귀포시를 중심으로 유출과 유입인구에 대한 계층별 분포**

(단위 : 명, %)

계층적 특성	유출에 대한 의견 빈도	백분율(%)	유입에 대한 의견 빈도	백분율(%)
상류층	17	10.1	6	3.6
중·상류층	73	43.2	19	11.2
중류층	46	27.2	51	30.2
중·하류층	32	18.9	89	52.7
극빈층	1	0.6	4	2.4
합계	169	100.0	169	100.0

유출하는 인구는 주로 중류층 이상인 반면 유입하는 인구는 주로 중·하류층이라는 것을 알 수 있다. 따라서 서귀포시가 인구유입정책을 펼 때 단순히 숫자만을 늘리는 것보다는 경제적으로도 어렵지 않은 인구나 가구를 유입하는 전략 수립이 중요하다



할 수 있다.

마지막으로 서귀포시로 인구를 유입하는 방안에 대한 의견분석에서는 지역경제활성화, 그 다음 일자리 창출, 중·고교 설립 순으로 나타나고 있다. 이는 서귀포시에 사람들이 들어오게 하려면 우선은 지역경제활성화를 시켜야 한다는 것을 강조하고 있는 것이다. 따라서 서귀포시 지역의 유출요인에 대한 분석에 집착하여 교육문제에만 급급하기보다는 우선은 지역경제 활성화에 전력 투구하는 것이 바람직하고, 그 다음으로 학교문제를 해결하도록 노력하는 것이 바람직하다는 시사점을 찾을 수 있다. 물론 동시에 병행되어 지역경제도 활성화되고 교육여건도 개선되는 일이 시급하다.

## 제2절 남제주군 설문조사 결과 분석

### 1) 조사의 개요

본 조사는 남제주군의 인구유입과 유출의 경향을 파악하여 남제주군으로 인구유입을 위한 방안을 모색하기 위해 남제주군에 일정기간 거주했으며, 남제주군의 인구이동과 관련하여 관련되어 있거나 평소에 관심을 가지고 있는 지역주민을 대상으로 조사한 것이다. 공무원의 경우는 산남지역에 10년 이상 거주한 공무원을 대상으로 했다. 그리고 해당 지역의 인구변동을 직접 체험하고 있는 주민이 각 마을 회장과 사회단체장이라 생각하여 이 분들을 전수 조사하였다.

### 2) 표본설계

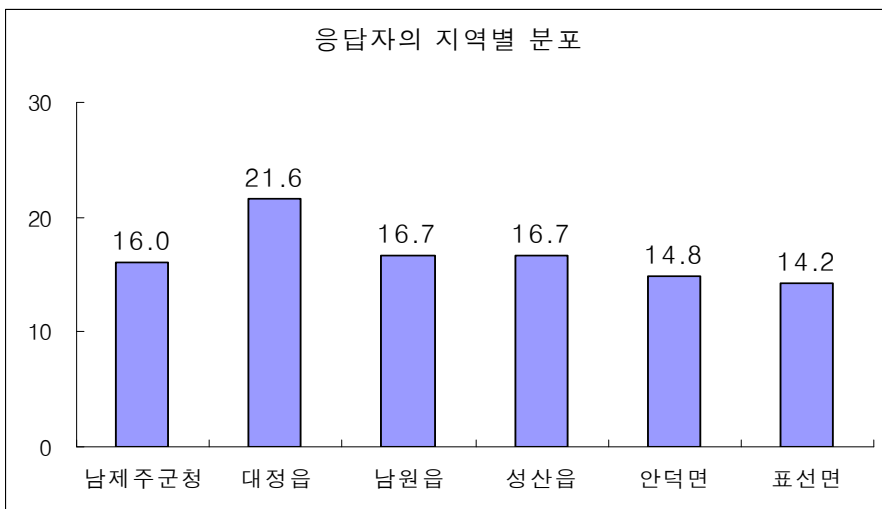
본 조사의 표본설계시의 읍면별 표본할당량은 총162명이었다. 남제주군 본청 공무원은 26명이었으며, 대정읍은 본청공무원 3명, 마을리장 23명, 사회단체 10명으로 총 36명을 대상으로 했다. 남원읍의 경우는 본청공무원 3명, 마을리장 17명, 사회단체 10명 등 총 30명을 대상으로 하였다. 성산읍의 경우는 본청공무원 3명, 마을리장 14명, 사회단체 10명으로 총 27명을 대상으로 하였으며, 안덕면은 본청공무원 3명, 마을리장 12명, 사회단체 10명 등 25명을 대상으로 하였다. 표선면은 본청공무원 3명, 마을리장 10명, 사회단체 10명으로 23명을 대상으로 하였다.

회수된 부수는 총 162부였다. 남제주군 본청은 100%회수되었고, 대정읍은 35부, 남원읍은 27명, 성산읍은 27명, 안덕면 24명, 표선면 23명이었다. 총 167부 배부에 162부가 회수되어 회수율은 97%에 달했다.

<표 4-17> 표본의 내용

(단위 : 부수)

지역	대상	배포부수	회수부수
남제주군	본청 공무원	26	26
	소계	26	
대정읍	본청공무원	3	35
	마을리장	23	
	사회단체	10	
	소계	36	
남원읍	본청공무원	3	27
	마을리장	17	
	사회단체	10	
	소계	30	
성산읍	본청공무원	3	27
	마을리장	14	
	사회단체	10	
	소계	27	
안덕면	본청공무원	3	24
	마을리장	12	
	사회단체	10	
	소계	25	
표선면	본청공무원	3	23
	마을리장	10	
	사회단체	10	
	소계	23	
총 계		167	162



<그림 4-15> 응답자의 지역별 분포

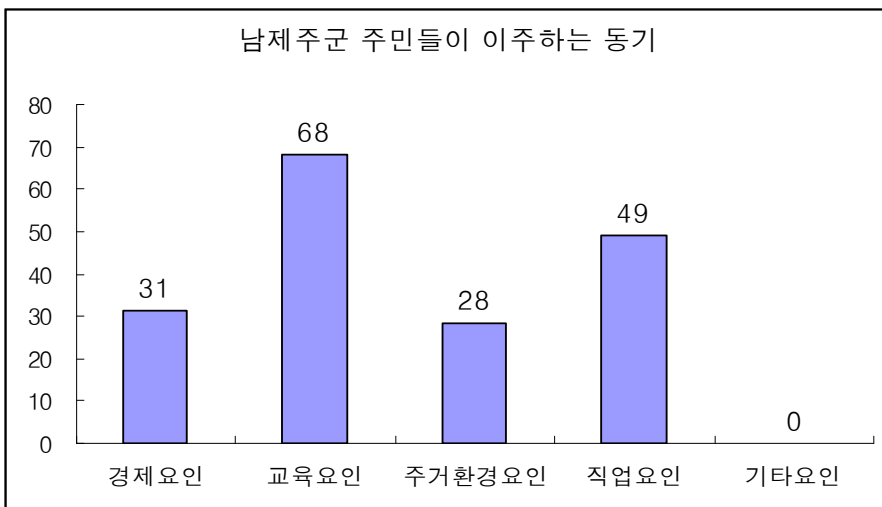
### 3) 전출관련 내용 분석

#### (1) 타지역으로 이주하는 동기에 대한 종합

남제주군에서 타 지역으로 이주하는 동기에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 교육요인을 68점으로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로 직업요인을 49점으로 높게 지적하였다. 경제요인을 31점, 주거환경요인을 28점으로 평가하여, 남제주군 지역주민이 이주를 줄이기 위하여 교육문제와 직업문제에 주력해야 할 것이라는 것을 알 수 있다.

<표 4-18> 남제주군에서 다른 지역으로 이주하는 동기 (단위 : 명, 점수)

문항	주민들이 남제주군에서 제주도내 다른 지역으로 이주하는 가장 중요한 동기는 무엇이라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
	경제요인	교육요인	주거환경요인	직업요인	기타요인
전출 요인					
0점 빈도	71	28	83	52	162
1점 빈도	49	14	34	28	0
2점 빈도	22	42	31	36	0
3점 빈도	20	78	14	46	0
유효표본수	162	162	162	162	162
결측표본수	0	0	0	0	0
획득점수	153	332	138	238	0
획득 가능점수	486	486	486	486	486
100점 환산점수	31	68	28	49	0



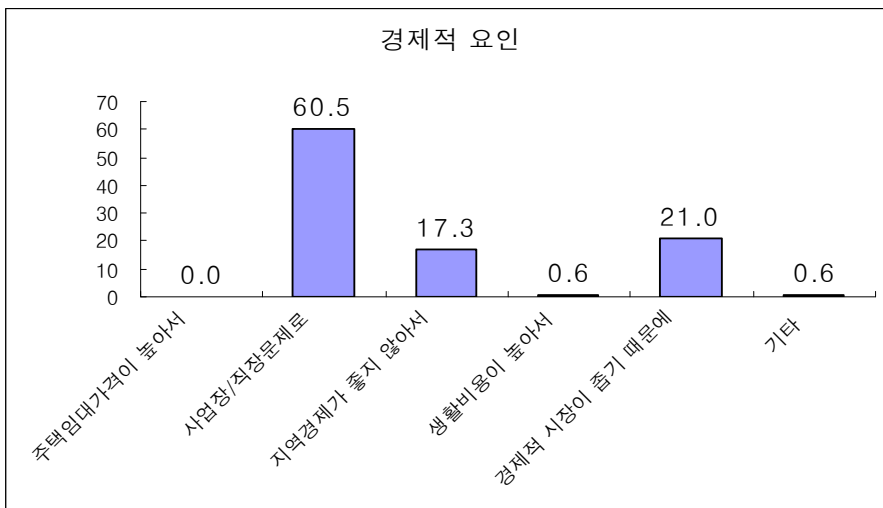
<그림 4-16> 남제주군에서 다른 지역으로 이주하는 동기

## (2) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인

경제적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “사업장/직장문제”가 98명으로 전체의 60.5%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “경제적 시장규모가 좁아서”가 34명으로 21%를, “지역경제가 좋지 않아서”가 28명으로 17.3%를 나타내고 있다. 남제주군의 사업장/직장관련 문제와 경제적 시장 문제 해결이 경제적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-19> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인 (단위 : 명, %)

문항	경제적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
경제적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
주택임대가격이 높아서	0	0	0
사업장/직장문제로	98	60.5	60.5
지역경제가 좋지 않아서	28	17.3	77.8
생활비용이 높아서	1	.6	78.4
경제적 시장규모가 좁아서	34	21.0	99.4
기타	1	.6	100.0
<b>합 계</b>	<b>162</b>	<b>100.0</b>	



<그림 4-17> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인

타지역으로 이주하는 동기 중 경제적 요인이 미치는 영향을 읍·면별로 분석한 결

과를 보면 대부분의 읍·면지역에서 주로 “사업장과 직장문제로” 이주해간다고 대답했다. 이러한 의사가 강한 읍·면은 대정읍과 표선면이다. 모두 사업장과 직장문제로 이주한다는 대답이 80%를 상회하고 있다. 반면 남원읍과 안덕면은 “지역경제가 좋지 않아서” 이주해간다는 대답이 많이 나왔다. 남원읍의 경우 48.1%, 대정읍의 경우 29.2%로 나타났다. “주택임대가격이 높아서” 라고 대답한 응답자는 한 명도 없었다. 남제주군 지역에 주택임대가격 때문에 유출인구가 나타나는 면은 아직 없다고 해석할 수 있다.

그리고 성산읍주민과 남제주군청 공무원들은 남제주군의 “경제적 시장규모가 좁아서” 라고 대답한 비율이 각각 29.6%, 26.9%로 높게 나타나고 있다. 이렇게 대답한 이면에는 남제주군 전체적으로 인구가 작고 시장이 활성화되지 못해 인근 지역주민들을 시장경제 속에 편입시키지 못하기 때문에 경제 전체적인 문제가 야기되었고, 그로 인해 인구 유출현상이 일어나고 있다는 해석을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4-20> 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인의 읍면별 교차분석

경제적 요인		남제주군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
주택임대가격 이 높아서	빈도(명)	-	-	-	-	-	-
	백분율(%)	-	-	-	-	-	-
사업장/직장문 제로	빈도(명)	13	29	9	16	12	19
	백분율(%)	50.0	82.9	33.3	59.3	50.0	82.6
지역경제가 좋지 않아서	빈도(명)	5	-	13	2	7	1
	백분율(%)	19.2	-	48.1	7.4	29.2	4.3
생활비용이 높아서	빈도(명)	-	-	-	1	-	-
	백분율(%)	-	-	-	3.7	-	-
경제적 시장규모가 좁아서	빈도(명)	7	6	5	8	5	3
	백분율(%)	26.9	17.1	18.5	29.6	20.8	13.0
기타	빈도(명)	1	-	-	-	-	-
	백분율(%)	3.8	-	-	-	-	-
전체	빈도(명)	26	35	27	27	24	23
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

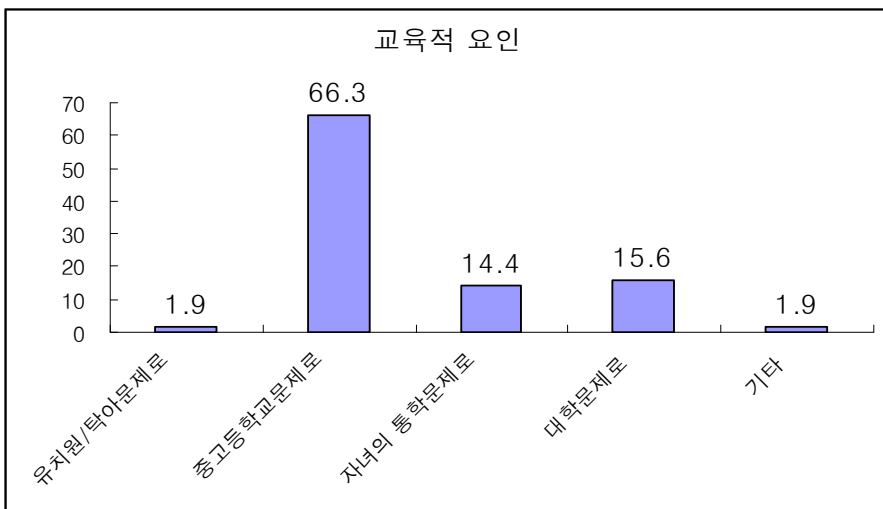
### (3) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인

교육적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “중·고등학교문제”가 106명으로 전체의 66.3%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “대학문제”가

25명으로 15.6%를, “자녀의 통학문제”가 23명으로 14.4%를 나타내고 있으며, 남제주군의 중·고등학교 문제와 대학 문제 해결이 교육적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-21> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인 (단위 : 명, %)

문항	교육적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
교육적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
유치원/탁아문제로	3	1.9	1.9
중고등학교 문제로	106	66.3	68.1
자녀의 통학문제로	23	14.4	82.5
대학문제로	25	15.6	98.1
기타	3	1.9	100.0
<b>합계</b>	<b>160</b>	<b>100.0</b>	



<그림 4-18> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인

교육적인 문제로 이주하는 경우에는 주로 “중고등학교 문제로” 이주한다는 의견이 많았고 이를 읍·면별로 교차분석해서 본 결과에 따르면 표선면의 경우가 총 22명 응답자 중 20명을 차지하여 90.9%로 나타났다. 대부분지역이 이러한 경향을 보였으며 “자녀의 통학문제로” 이주한다는 의견은 남원읍에 29.6%로 많았고, “대학문제로” 이주해 간다는 대답은 대정읍과 안덕면의 경우에 많이 나타났다. 이를 통해서 추론할 수 있는 것은 남제주군의 서부지역주민들이 대학의 교육서비스에 대한 부족함을 느끼

고 있고, 대학까지의 접근에 대해서 불편함을 느끼고 있으며, 이로 인해 이주해 나가는 경향이 있다는 것이다.

<표 4-22> 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인의 읍면별 교차분석

교육적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
유치원/탁아문제로	빈도(명)	-	-	3	-	-	-
	백분율(%)	-	-	11.1	-	-	-
중고등학교 문제로	빈도(명)	20	18	14	19	15	20
	백분율(%)	76.9	51.4	51.9	73.1	62.5	90.9
자녀의 통학문제로	빈도(명)	3	5	8	3	3	1
	백분율(%)	11.5	14.3	29.6	11.5	12.5	4.5
대학문제로	빈도(명)	3	10	2	4	5	1
	백분율(%)	11.5	28.6	7.4	15.4	20.8	4.5
기타	빈도(명)	-	2	-	-	1	-
	백분율(%)	-	5.7	-	-	4.2	-
전체	빈도(명)	26	35	27	26	24	22
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

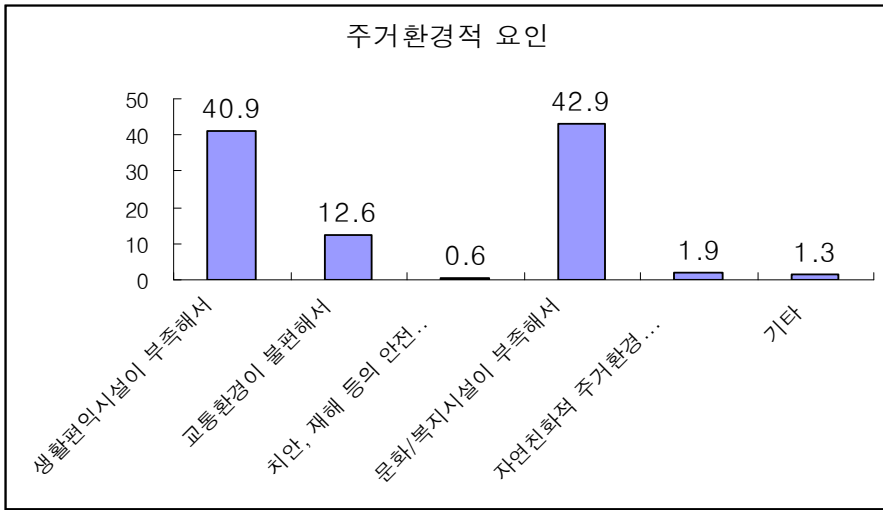
#### (4) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면

주거환경적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “문화/복지시설이 부족해서”가 68명으로 전체의 42.8%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “생활편의시설이 부족해서”가 65명으로 40.9%, “교통환경이 불편해서”가 20명으로 12.6%를 나타내고 있다. 남제주군 주민의 문화/복지시설과 생활편의시설 확충 및 개선에 주력할 필요성이 있다.

<표 4-23> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인 (단위: 명, %)

문항	주거환경 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
주거환경적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
생활편의시설이 부족해서	65	40.9	40.9
교통환경이 불편해서	20	12.6	53.5
치안, 재해 등의 안전성이 확보되지 않아서	1	.6	54.1
문화/복지시설이 부족해서	68	42.8	96.9
자연친화적 주거환경이 조성되지 못해서	3	1.9	98.7
기타	2	1.3	100.0
합계	159	100.0	





<그림 4-19> 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 요인

주거환경적 요인에 의해서 이주해나가는 현상을 읍·면별로 분석해본 결과 서로 다른 의견을 제시하는 경향으로 나타났다. 남원읍과 남제주군 본청 공무원들은 타지역이 “생활편의시설이 부족해서” 라고 대답한 경우가 각각 66.7%와 50.0%로 많았다. 반면 표선면과 대정읍주민들은 “문화/복지시설이 부족해서” 이주해간다고 응답한 비율이 68.2%, 54.3%로 높게 나타났다. “교통이 불편해서” 이주해간다는 질문에 대해서 남제주군 본청 공무원들은 응답자가 없고, 대정읍과 안덕면의 경우가 다소 많이 나타났다. 이는 본청 공무원들은 남제주군이 교통 때문에 지역주민들이 이주해간다는 의견에는 동의하지 않는 경향이라는 것을 알 수 있다. 그러나 대정읍과 안덕면 지역주민의 경우는 교통불편이 이주해 나가는 요인 중의 하나가 된다고 느끼는 경향이 있음을 알 수 있다.

<표 4-24> 타지역으로 이주 동기와 주거환경적 요인간의 교차분석

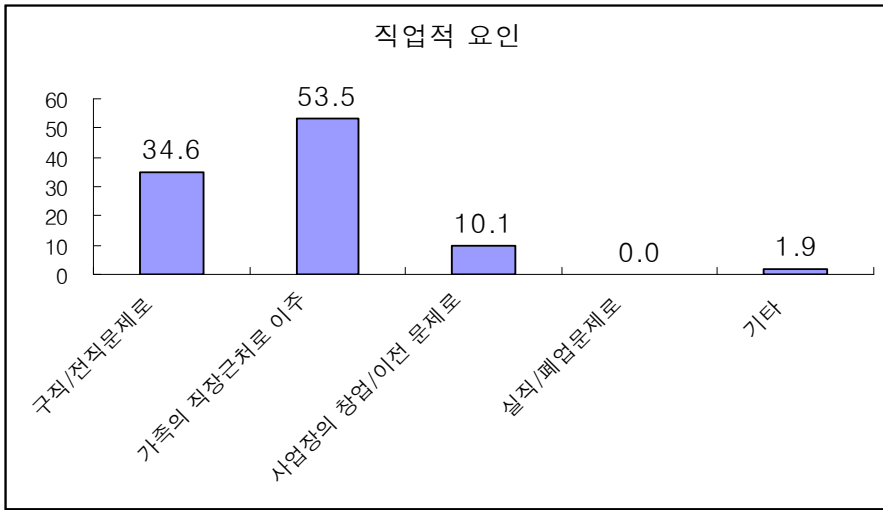
주거환경적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
생활편의시설이 부족해서	빈도(명)	13	9	18	10	10	5
	백분율(%)	50.0	25.7	66.7	40.0	41.7	22.7
교통환경이 불편해서	빈도(명)	-	6	3	4	5	2
	백분율(%)	-	17.1	11.1	16.0	20.8	9.1
치안, 재해 등의 안전성이 확보되지 않아서	빈도(명)	-	-	1	-	-	-
	백분율(%)	-	-	3.7	-	-	-
문화/복지시설이 부족해서	빈도(명)	12	19	3	10	9	15
	백분율(%)	46.2	54.3	11.1	40.0	37.5	68.2
자연친화적 주거환경이 조성되지 못해서	빈도(명)	-	-	2	1	-	-
	백분율(%)	-	-	7.4	4.0	-	-
잘 모름	빈도(명)	1	1	-	-	-	-
	백분율(%)	3.8	2.9	-	-	-	-
기타	빈도(명)	26	35	27	25	24	22
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(5) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인

직업적 측면에서 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “가족의 직장근처로 이주하기 위하여”가 85명으로 전체의 53.5%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “구직/전직문제로”가 55명으로 34.6%, “사업장의 창업/이전문제로”가 16명으로 10.1%를 나타내고 있다. 따라서 남제주군 지역에 일자리를 제공하는 사업장 유치가 시급한 과제라고 할 수 있다.

<표 4-25> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인 (단위: 명, %)

문항	직업적 측면에서 가장 중요한 이사(전출) 요인은 무엇입니까?		
직업적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
구직/전직문제로	55	34.6	34.6
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	85	53.5	88.1
사업장의 창업/이전문제로	16	10.1	98.1
실직/폐업문제로	0	0	98.1
기타	3	1.9	100.0
합계	159	100.0	



<그림 4-20> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인

타지역으로 이주하는 동기 중 직업적 요인을 중심으로 읍·면별 교차분석을 실시했다. 지역별로 다소 의견이 다르게 나오고 있다. “구직과 전직문제로” 이주해 나간다는 의견에 대해서는 남원읍 주민들이 50.0%로 높게 생각하고 있는 반면, 다른 지역의 응답자들은 그다지 높지 않은 의견을 보이고 있다. 반면 남원읍 지역주민을 제외하고는 대부분 지역주민들이 “가족의 직장근처로 이주하기 위하여” 이주해나간다는 의견을 보이고 있다. “사업장의 창업/이전문제로” 이주해나간다는 의견은 남원읍의 경우가 15.4%로 다른 지역에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 본 문항의 분석에서는 주로 구직을 위해서 집을 옮긴다고 보기보다는 직장이 옮겨지거나 새로운 곳으로 전근이 이루어진 이후에 그 곳으로 여러 가지 불편함을 해소하기 위해서 이주해 가는 경향을 보이고 있다는 것을 추론해 볼 수 있다.

<표 4-26> 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인의 읍면별 교차분석

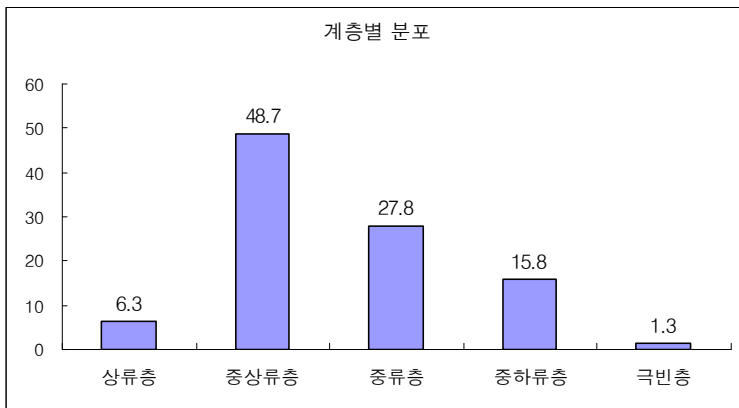
직업적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
구직/전직문제로	빈도(명)	7	12	13	9	6	8
	백분율(%)	26.9	35.3	50.0	33.3	26.1	34.8
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	빈도(명)	15	17	9	15	15	14
	백분율(%)	57.7	50.0	34.6	55.6	65.2	60.9
사업장의 창업/이전문제로	빈도(명)	3	4	4	2	2	1
	백분율(%)	11.5	11.8	15.4	7.4	8.7	4.3
기타	빈도(명)	1	1		1		
	백분율(%)	3.8	2.9		3.7		
전체	빈도(명)	26	34	26	27	23	23
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(6) 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석

계층별로 남제주군에서 다른 지역으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “중·상류층”이 77명이 응답하여 전체의 48.7%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “중류층”이 44명으로 27.8%, “중·하류층”이 25명으로 15.8%를 나타내고 있다. 따라서 남제주군 지역에서 다른 지역으로 이주하는 계층은 중·상류층과 중류층으로 이들에 대한 이주 방지대책을 마련해야 할 것이다.

<표 4-27> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분포 (단위: 명, %)

문항	다른 시/군으로 이사(전출)하는 전출자들의 계층별 특징은?		
계층구분	빈도	유효 백분율	누적 백분율
상류층	10	6.3	6.3
중·상류층	77	48.7	55.1
중류층	44	27.8	82.9
중·하류층	25	15.8	98.7
극빈층	2	1.3	100.0
합계	158	100.0	



<그림 4-21> 타지역으로 이주하는 사람들에 대한 계층별 분석

타지역으로 이주하는 사람들의 계층별로 물어본 결과 지역마다 다소 다른 의견을 보이고 있다. 남원읍과 본청 공무원들은 중·상류층 주민들이 주로 이주해나간다는 의견에 각각 63.0%, 61.5%를 대답하고 있다. 반면 대정읍과 표선면은 주로 중류층 주민들이 이주해 가는 경향이 많다고 대답하고 있다. 설문결과를 보면 주로 중·상류층과 중류층 주민들이 이주해 가는 경향이 많은 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-28> 계층별 타지역으로 이주 동기에 대한 읍면별 교차분석

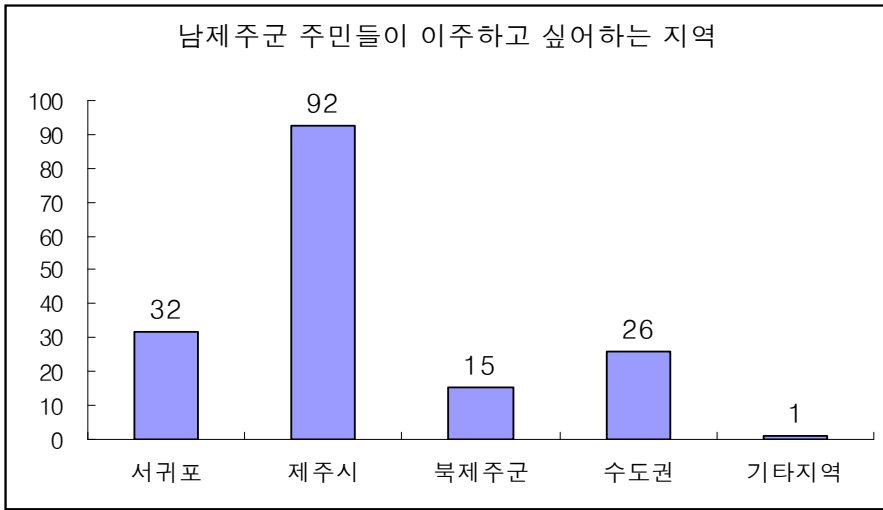
계층분류		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
상류층	빈도(명)	1	1	1	2	4	1
	백분율(%)	3.8	3.0	3.7	7.7	16.7	4.5
중·상류층	빈도(명)	16	10	17	13	11	10
	백분율(%)	61.5	30.3	63.0	50.0	45.8	45.5
중류층	빈도(명)	4	15	6	3	6	10
	백분율(%)	15.4	45.5	22.2	11.5	25.0	45.5
중·하류층	빈도(명)	5	7	3	7	2	1
	백분율(%)	19.2	21.2	11.1	26.9	8.3	4.5
극빈층	빈도(명)	-	-	-	1	1	-
	백분율(%)	-	-	-	3.8	4.2	-
전체	빈도(명)	26	33	27	26	24	22
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(7) 이주하고자 하는 지역에 대한 의견

남제주군 지역주민이 이주하고 싶어하는 지역에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 제주시를 92점으로 가장 높게 평가하였으며, 그 다음 지역으로 서귀포를 32점으로 높게 평가하였으며, 수도권 지역을 26점, 북제주군 지역을 15점으로 평가하여, 남제주군 지역주민이 가장 선호하는 이주지역은 제주시 지역인 것으로 나타나고 있다. 이는 위의 이주요인과도 무관하지 않은 것이며, 교육과 직업적 측면에서 환경이 보다 나은 제주시 지역을 선호하는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-29> 남제주군 주민들이 이주를 선호하는 지역 (단위: 명, 점수)

문항	주민들이 가장 이사가고 싶어하는 지역은 어디라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
	서귀포시	제주시	북제주군	수도권	기타지역
0점	73	8	110	93	159
1점	27	0	34	31	1
2점	58	13	13	27	2
3점	4	141	5	11	0
유효표본수	162	162	162	162	162
결측표본수	0	0	0	0	0
획득점수	155	449	75	127	5
획득 가능점수	486	486	486	486	486
100점 환산점수	32	92	15	26	1



<그림 4-22> 남제주군 주민들이 이주를 선호하는 지역

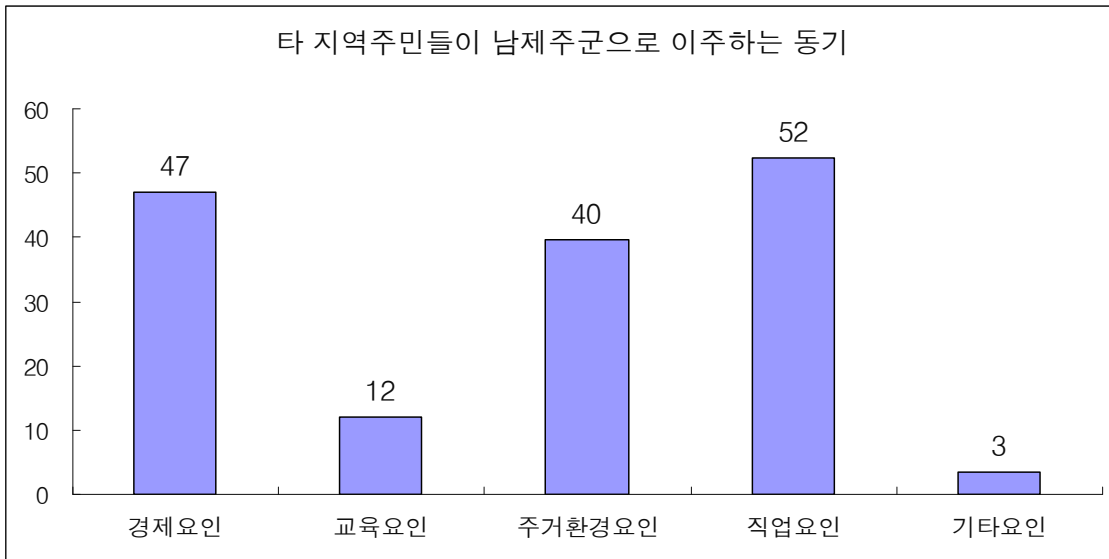
#### 4) 전입관련 내용 분석

##### (1) 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합 분석

다른 지역으로부터 남제주군으로 이주하는 동기에 대해서 물어본 결과, 100점 만점에 직업요인을 52점으로 가장 높게 평가하였으며, 그 다음 요인으로 경제요인을 47점으로 높게 평가하였으며, 주거환경요인을 40점, 교육요인을 12점, 기타 요인을 3점으로 평가하고 있다.

<표 4-30> 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합분석 (단위: 명, 점수)

문항	다른 곳에서 살고 있던 주민들이 남제주군으로 이주하는 가장 큰 동기는 무엇이라고 생각하십니까? (3순위까지 표시)				
	경제요인	교육요인	주거환경요인	직업요인	기타요인
0점	49	134	70	53	156
1점	35	9	27	23	1
2점	40	7	30	27	1
3점	38	12	35	59	4
유효표본수	162	162	162	162	162
결측표본수	0	0	0	0	1
획득점수	229	59	192	255	17
획득 가능점수	486	486	486	486	486
100점 환산점수	47	12	40	52	3



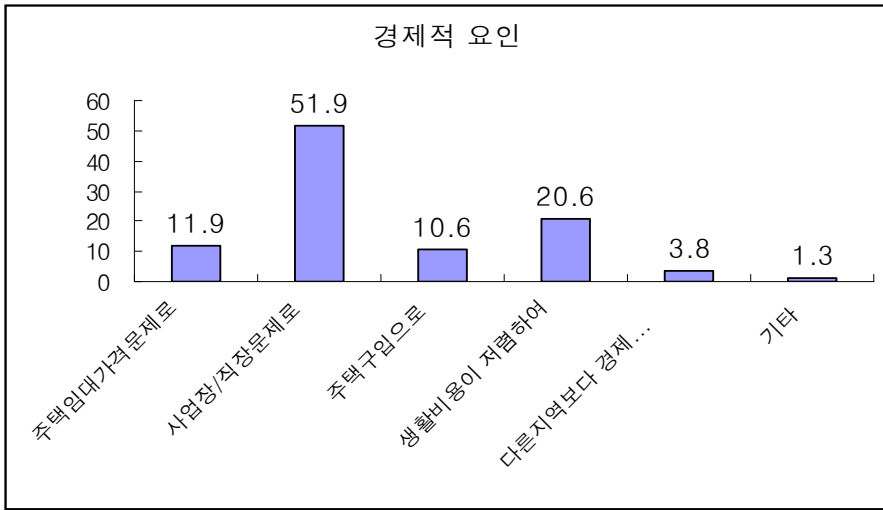
<그림 4-23> 남제주군으로 이주해 오는 동기 종합분석

## (2) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인

경제적 측면에서 남제주군으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “사업장/직장문제”가 83명으로 전체의 51.9%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “생활비용이 저렴해서”가 33명으로 20.6%, “주택임대가격문제로”가 19명으로 11.9%, “주택구입으로”가 10.6%를 나타내고 있으며, 남제주군으로 이주는 “사업장/직장문제”와 “생활비용이 저렴해서”가 경제적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-31> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인 (단위: 명, %)

문항	경제적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
	빈도	백분율	누적 백분율
경제적 요인			
주택임대가격문제로	19	11.9	11.9
사업장/직장문제로	83	51.9	63.8
주택구입으로	17	10.6	74.4
생활비용이 저렴해서	33	20.6	95.0
다른 지역보다 경제적 사정이 좋아서	6	3.8	98.8
기타	2	1.3	100.0
합계	160	100.0	



<그림 4-24> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인

남제주군지역에 이주해 오는 동기에 대해서 물어본 결과는 “다른 지역보다 경제적 사정이 좋아서” 이주해 오기보다는 “사업장이나 직장문제로” 유입해 온다는 의견이 많았고, 그 다음 의견으로는 남제주군지역에 거주할 경우 생활비용이나 주거비용이 적어서 이주해 오는 것으로 인식하는 경향이 많음을 알 수 있었다. 이러한 경향을 지역 별로 보면 대정읍의 경우 사업장과 직장문제로 이주해온다기 보다는 생활비용이나 주거비용이 작아서 이주해 오고 있다고 해석할 수 있다. 왜냐하면 “사업장과 직장문제” 로 이주해 온다고 대답한 비율은 41.2%인 반면, 생활비용이나 주거비용이 적어서 이주해온다고 대답한 비율이 총합 52.9%에 이르고 있기 때문이다. 성산읍 지역주민들은 남제주군으로 인구이동이 주요한 요인을 “사업장과 직장문제” 때문이라고 보는 경향이 강했다. 이는 성산읍지역에 관광지와 성산항 등이 있어서 직업문제와 관련한 유동인구가 많아서 이러한 의견을 보이는 것이 아닌가하는 생각을 할 수 있다.



<표 4-32> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인의 교차분석

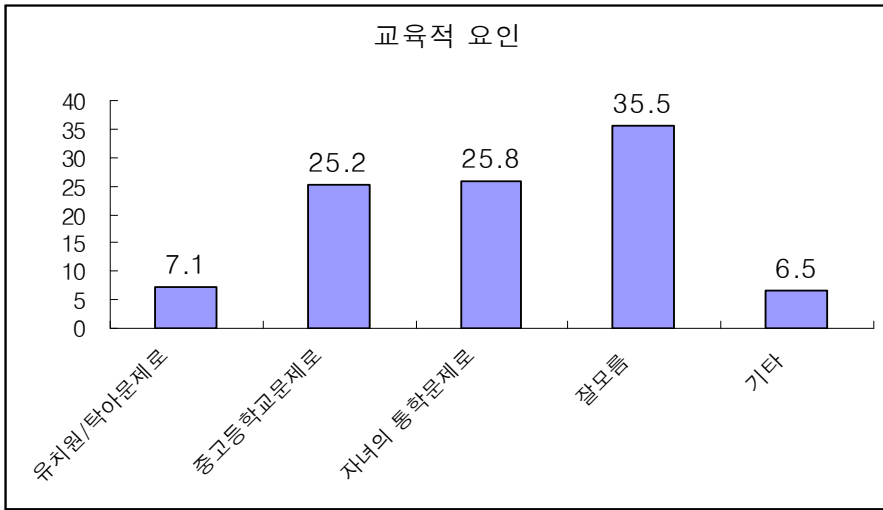
경제적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
주택임대가격문제 로	빈도(명)	3	7	4	2	1	2
	백분율(%)	11.5	20.6	14.8	7.7	4.2	8.7
사업장/직장문제로	빈도(명)	12	14	13	16	11	17
	백분율(%)	46.2	41.2	48.1	61.5	45.8	73.9
주택구입으로	빈도(명)	2	3	3	1	6	2
	백분율(%)	7.7	8.8	11.1	3.8	25.0	8.7
생활비용이 저렴해서	빈도(명)	9	8	4	5	5	2
	백분율(%)	34.6	23.5	14.8	19.2	20.8	8.7
다른 지역보다 경제적 사정이 좋아서	빈도(명)	-	-	3	2	1	-
	백분율(%)	-	-	11.1	7.7	4.2	-
기타	빈도(명)	-	2	-	-	-	-
	백분율(%)	-	5.9	-	-	-	-
전체	빈도(명)	26	34	27	26	24	23
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(3) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인

교육적 측면에서 남제주군으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “잘 모름” 이 55명으로 전체의 35.5%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “자녀의 통학 문제” 가 40명으로 25.8%, “더 좋은 고등학교를 찾아서” 가 39명으로 25.2%, “유치원/탁아문제로” 가 11명으로 7.1%를 나타내고 있다. 이처럼 남제주군으로 이주는 “자녀의 통학문제” 와 “더 좋은 중·고등학교를 찾아서” 가 교육적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-33> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인 (단위: 명, %)

문항	교육적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
교육적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
유치원/탁아문제로	11	7.1	7.1
더 좋은 중·고등학교를 찾아서	39	25.2	32.3
자녀의 통학문제로	40	25.8	58.1
잘 모름	55	35.5	93.5
기타	10	6.5	100.0
합계	155	100.0	



<그림 4-25> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인

남제주군지역으로 이주해 오는 동기 중에 교육적 요인에 의해서 이주해 온다는 의견에 대해서 잘 모른다고 응답한 비율과 기타라고 대답한 비율이 많은 것으로 나타났다. “더 좋은 고등학교를 찾아서” 온다는 의견과 “자녀의 통학문제로” 이주해 온다는 의견이 있는데 이는 남제주군지역에 있는 인문계고등학교를 활용해서 다시 전학가는 과정에서 일어나는 일시적인 현상이라고 해석할 수 있다. 여기서 유추할 수 있는 시사점은 인문계 고등학교에 대한 지원을 통해서 제주시지역의 인문계 고등학교에 못지 않은 고등학교로 양성하는 정책을 모색할 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4-34> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인의 교차분석

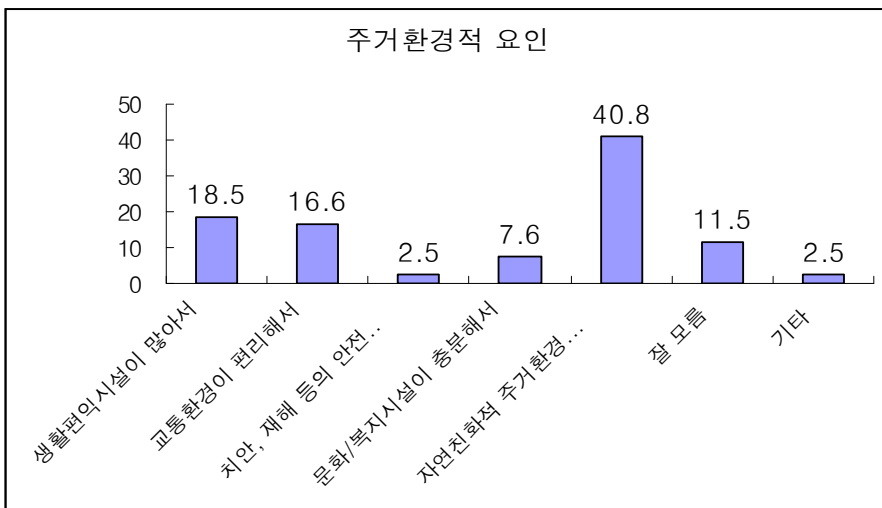
교육적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
유치원/탁아문제로	빈도(명)	1	4	4	1	-	1
	백분율(%)	4.2	11.8	14.8	3.7	-	4.5
더 좋은 중·고등학교를 찾아서	빈도(명)	4	3	8	5	12	7
	백분율(%)	16.7	8.8	29.6	18.5	57.1	31.8
자녀의 통학문제로	빈도(명)	5	8	9	10	6	2
	백분율(%)	20.8	23.5	33.3	37.0	28.6	9.1
잘 모름	빈도(명)	9	16	5	11	3	11
	백분율(%)	37.5	47.1	18.5	40.7	14.3	50.0
기타	빈도(명)	5	3	1	-	-	1
	백분율(%)	20.8	8.8	3.7	-	-	4.5
전체	빈도(명)	24	34	27	27	21	22
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

#### (4) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인

주거환경적 측면에서 남제주군으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “자연친화적 주거환경이 조성되어”가 전체응답자 중 64명으로 전체의 40.8%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “생활편의시설이 많아서”가 29명으로 18.5%, “교통환경이 편리하여”가 26명으로 16.6%, “치안, 재해 등의 안전성이 확보되어”가 4명으로 2.5%를 나타내고 있다. 이처럼 남제주군으로 이주는 “자연친화적 주거환경이 조성되어”와 “생활편의시설이 많아서”가 주거환경적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-35> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인 (단위: 명, %)

문항	주거환경적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
주거환경적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
생활편의시설이 많아서	29	18.5	18.5
교통환경이 편리하여	26	16.6	35.0
치안, 재해 등의 안전성이 확보되어	4	2.5	37.6
문화/복지시설이 충분해서	12	7.6	45.2
자연친화적 주거환경이 조성되어	64	40.8	86.0
잘 모름	18	11.5	97.5
기타	4	2.5	100.0
합계	157	100.0	



<그림 4-26> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인

남제주군지역으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인에 대한 읍·면별 응답자들의 의견은 다양하게 나타나고 있지만 남제주군 본청 공무원들은 절대적으로 “자연친화적 주거환경이 조성되어” 그러한 요인 때문에 온다는 의견을 보였다(64.0%). 특이한 것은 남원읍 지역주민들은 59.3%가 생활편익시설이 많아서 남제주군지역으로 이주해 온다는 의견을 많이 보이고 있다. 이 문항에서 유추할 수 있는 점은 남제주군이 인구를 유입하기 위해서는 기존 마을이나 택지를 자연친화적 주거환경으로 조성하는 것이 바람직할 것이라는 점과 이를 남제주군지역의 차별화 정책으로 추진하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

<표 4-36> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인의 교차분석

주거환경적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
생활편익시설이 많아서	빈도(명)	2	3	16	3	3	2
	백분율(%)	8.0	8.8	59.3	12.0	13.0	8.7
교통환경이 편리하여	빈도(명)	2	6	1	5	5	7
	백분율(%)	8.0	17.6	3.7	20.0	21.7	30.4
치안, 재해 등의 안전성이 확보되어	빈도(명)	1	2	-	1	-	-
	백분율(%)	4.0	5.9	-	4.0	-	-
문화/복지시설이 충분해서	빈도(명)	2	2	3	-	4	1
	백분율(%)	8.0	5.9	11.1	-	17.4	4.3
자연친화적 주거환경이 조성되어	빈도(명)	16	13	7	11	9	8
	백분율(%)	64.0	38.2	25.9	44.0	39.1	34.8
잘 모름	빈도(명)	1	6	-	4	2	5
	백분율(%)	4.0	17.6	-	16.0	8.7	21.7
기타	빈도(명)	1	2	-	1	-	-
	백분율(%)	4.0%	5.9%	-	4.0%	-	-
전체	빈도(명)	25	34	27	25	23	23
	백분율(%)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

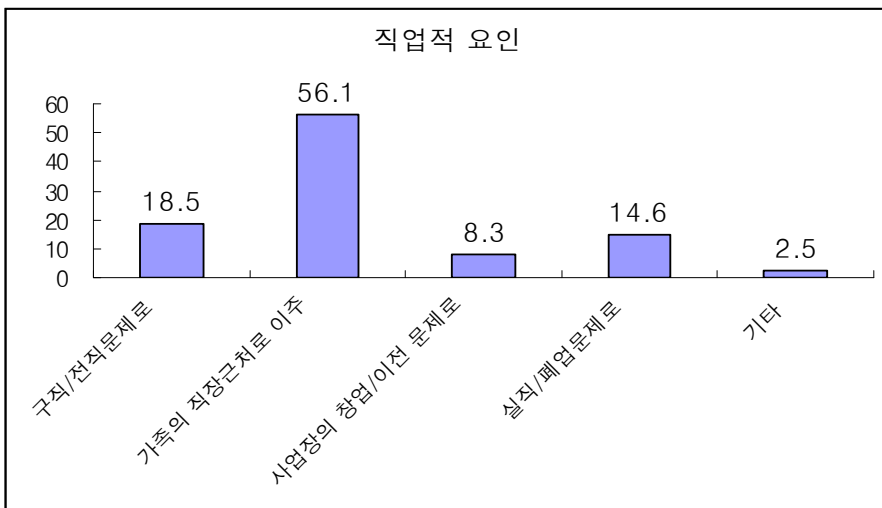
#### (5) 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인

직업적 측면에서 남제주군으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “가족의 직장 근처로 이주하기 위하여”가 전체 응답자 중에서 88명으로 전체의 56.1%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 “구직/전직문제로”가 29명으로 18.5%를, “실직/폐업

으로”가 23명으로 14.6%를, “사업장의 창업/이전문제로”가 13명으로 8.3%를 나타내고 있으며, 남제주군으로 이주는 “가족의 직장근처로 이주하기 위하여”와 “구직/전직문제로”가 직업적 요인 중에서는 가장 중요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-37> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인 (단위: 명, %)

문항	직업적 측면에서 가장 중요한 전입요인은 무엇입니까?		
직업적 요인	빈도	백분율	누적 백분율
구직/전직문제로	29	18.5	18.5
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	88	56.1	74.5
사업장의 창업/이전문제로	13	8.3	82.8
실직/폐업으로	23	14.6	97.5
기타	4	2.5	100.0
합계	157	100.0	



<그림 4-27> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인

남제주군지역으로 이주해 오는 이주민들의 이주 동기에 대한 읍·면별 지역주민들의 의견에 대해서 물어본 결과 이주해 가는 동기에서의 의견과 비슷하게 주로 가족의 직장근처로 이주하기 위하여 이주해 온다는 의견을 보이고 있다. 특이한 것은 “실직/폐업으로” 이주해 온다는 의견이 대정읍과 성산읍의 경우 다소 많이 나타나고 있어서 응답자 20%가 이러한 대답을 하고 있다. 그리고 “가족의 직장근처로 이주하기 위하여” 온다는 의견은 지역별로 골고루 나타나고 있지만 남원읍의 경우는 “구직/전직문제로” 이주해 온다는 의견을 보이는 경향이 37%로서 다른 지역보다 많게 나타났다.

<표 4-38> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인의 교차분석

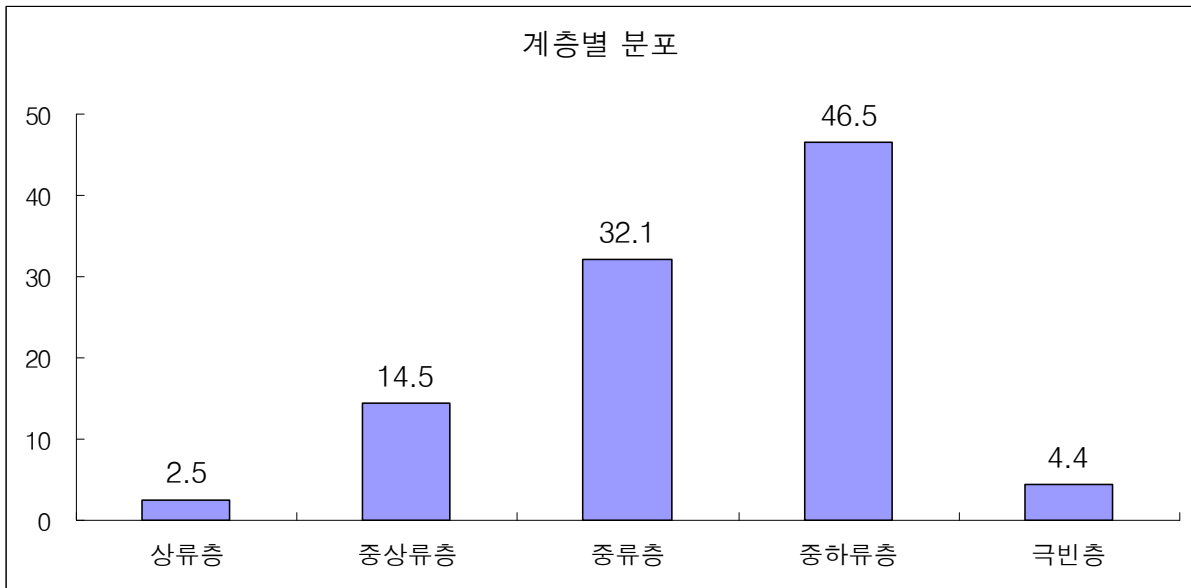
직업적 요인		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면
구직/전직문제로	빈도(명)	5	2	10	4	4	4
	백분율(%)	19.2	5.7	37.0	16.0	19.0	17.4
가족의 직장근처로 이주하기 위하여	빈도(명)	15	22	11	14	11	15
	백분율(%)	57.7	62.9	40.7	56.0	52.4	65.2
사업장의 창업/이전문제로	빈도(명)	1	2	3	2	3	2
	백분율(%)	3.8	5.7	11.1	8.0	14.3	8.7
실직/폐업으로	빈도(명)	4	7	2	5	3	2
	백분율(%)	15.4	20.0	7.4	20.0	14.3	8.7
기타	빈도(명)	1	2	1	-	-	-
	백분율(%)	3.8	5.7	3.7	-	-	-
전체	빈도(명)	26	35	27	25	21	23
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(6) 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석

계층별로 남제주군 지역으로 이주하는 요인에 대해서 물어본 결과, “극·하류층” 이 전체 응답자중에서 74명이 응답하여 전체의 46.5%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 “중류층” 이 51명으로 32.1%, “중·상류층” 이 23명으로 14.5%를 나타내고 있다. 이처럼 남제주군 지역으로 이주하는 계층은 극·하류층과 중류층으로 나타나고 있다.

<표 4-39> 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분포 (단위: 명, %)

문항	다른 시/군에서 이사오는 전입자들에 대한 계층별 특성은?		
계층구분	빈도	백분율	누적 백분율
상류층	4	2.5	2.5
중·상류층	23	14.5	17.0
중류층	51	32.1	49.1
중·하류층	74	46.5	95.6
극빈층	7	4.4	100.0
합계	159	100.0	



<그림 4-28> 남제주군으로 이주해 오는 전입자들에 대한 계층별 분석

남제주군 지역으로 이주해오는 사람들에 대하여 계층별로 분석한 결과, 첫째로 이주해 가는 사람들은 주로 중·상류층이거나 중류층이었는데 반해서 이주해 오는 사람들은 주로 중·하류층이라는 의견이 46.5%로 절대적으로 많다는 것이다. 둘째는 남원지역의 경

<표 4-40> 남제주군으로 이주해 오는 동기 중 계층별 교차분석

계층구분		남제주 군청	대정읍	남원읍	성산읍	안덕면	표선면	전체
상류층	빈도(명)	-	-	1	1	2	-	4
	백분율(%)	-	-	3.7	3.8	8.7	-	2.5
중·상류층	빈도(명)	-	-	13	3	5	2	23
	백분율(%)	-	-	48.1	11.5	21.7	8.7	14.5
중류층	빈도(명)	8	13	7	8	10	5	51
	백분율(%)	30.8	38.2	25.9	30.8	43.5	21.7	32.1
중·하류층	빈도(명)	17	19	4	13	5	16	74
	백분율(%)	65.4	55.9	14.8	50.0	21.7	69.6	46.5
극빈층	빈도(명)	1	2	2	1	1	-	7
	백분율(%)	3.8	5.9	7.4	3.8	4.3	-	4.4
전체	빈도(명)	26	34	27	26	23	23	159
	백분율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

우는 그래도 중·상류층 사람들이 이주해 온다는 의견이 48.1%나 되는 것으로 보아 다른 지역과는 달리 남원지역의 인구유입은 경제적으로 큰 문제가 없는 사람들이 이주해 온다

는 것을 추론할 수 있다. 셋째, 남제주군 본청 공무원들과 표선면 주민들은 중·하류층이 남제주군 지역으로 이주해 온다고 생각하는 경우가 절대적으로 많다는 것이다.

따라서 남제주군의 인구유입정책에 있어서도 지금과 같은 패턴으로 중·하류층의 인구를 유입하는 경향으로 갈 것인가 아니면 중·상류층, 혹은 상류층의 인구를 유입하는 정책으로 갈 것인가에 대한 고려와 대책이 있어야 할 것이다.

### 5) 남제주군으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석

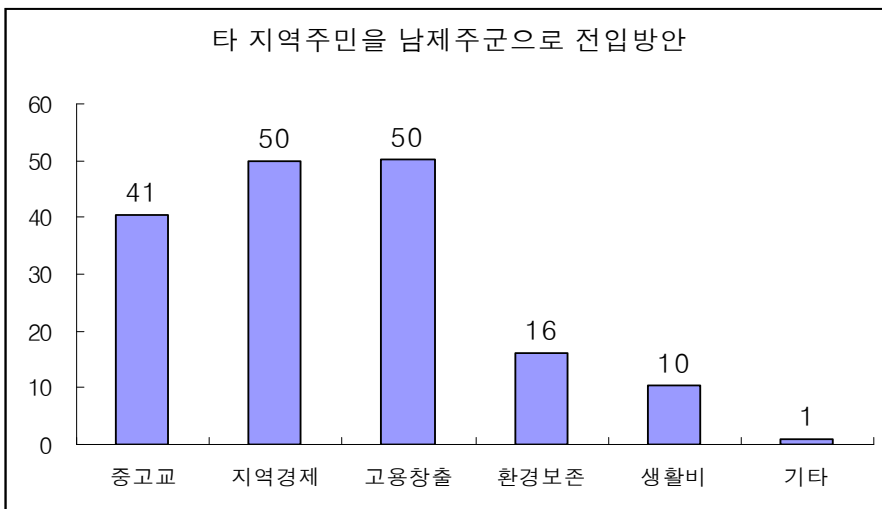
다른 지역주민들을 남제주군으로 이주시키기 위한 방안에 대해서 물어본 결과는 위

**<표 4-41> 남제주군으로 인구유입방안에 대한 의견 분석 (단위 : 명, 점수)**

문항	◇ 다른 지역 주민들을 남제주군으로 이주하여 살게 하는 방안 중 가장 시급한 것은 무엇입니까? (1순위 : ) (2순위 : ) (3순위 : )					
	중·고교	지역경제	일자리	환경보존	생활비	기타
① 타지역보다 더 좋은 중·고등학교를 만들어야 한다						
② 지역경제가 활성화되어야 한다						
③ 일자리를 많이 만들어야 한다						
④ 환경을 잘 보존하여 쾌적한 지역으로 만들어야 한다						
⑤ 생활비가 적게 들어야 한다						
⑥ 기타 (적어주세요 : )						
0점	75	57	51	107	136	160
1점	20	22	24	35	11	0
2점	24	28	41	16	6	1
3점	43	55	46	4	9	1
유효 표본수	162	162	162	162	162	162
결측 표본수	0	0	0	0	0	0
획득점수	197	243	244	79	50	5
획득 가능점수	486	486	486	486	486	486
100점 환산점수	41	50	50	16	10	1



의 <표 4-41>에 잘 나타나 있다. 먼저, 100점 만점에 “지역경제 활성화와 일자리 창출”을 50점으로 가장 높게 평가하였으며, 그 다음 요인으로 “더 좋은 중·고교 설립”을 41점으로 높게 평가하였으며, “환경보존을 통한 쾌적한 지역건설”을 16점, “생활비가 적게 들어야 한다”가 10점, 기타가 1점으로 나타나고 있다. 남제주군으로 이주를 늘리기 위해서는 지역경제활성화와 일자리 창출에 주력을 해야 할 것으로 선정되었다.



<그림 4-29> 남제주군으로 인구 유입방안에 대한 의견 분석

## 6) 설문조사 분석결과의 함의

마을리장과 공무원, 사회단체장 등을 대상으로 하여 조사한 설문조사결과 다양한 의견이 제시되었지만 결과분석을 통해 얻은 시사점을 정리하면 다음과 같다. 우선 인구 유출과 관련된 내용을 먼저 정리하였다.

첫째, 남제주군에서 타 지역으로 이주하는 동기에 대해서 물어본 결과 가장 중요한 원인이 교육요인으로 100점 만점에 68점이었고, 그 다음이 직업요인 49점, 경제요인 31점, 그리고 주거환경요인은 28점이다. 따라서 유출의 문제를 해결하려면 우선적으로는 교육부문에 대한 대책이 필요하다는 것을 알 수 있다.

둘째, 인구유출원인 중 경제적 요인에 대한 분석에서는 “사업장/직장문제”로 인해 이주한다는 입장이 절대적이었다. 반면 “주택임대가격이 높아서” 이주한다는 의견은 없었다. 이는 “사업장/직장문제”를 해결해주는 정책이 필요하며, 주택임대가격 등에

대한 고려는 우선 과제는 아니다라는 것이다.

셋째, 유출원인 중 교육적 요인에서는 “중·고등학교문제”가 전체의 66.3%를 차지하고 있어서 절대적이었다. 따라서 남제주군 지역의 중·고등학교 입학유인책 등을 어떻게 고려할 것인가가 가장 중요한 과제라 할 수 있다.

넷째, 인구유출원인 중 주거환경적 요인에서는 “문화/복지시설이 부족해서”라는 의견과 “생활편익시설이 부족해서”라는 의견이 두 의견 모두 40%이상 나타나고 있었다. 따라서 지금까지는 크게 의지를 가지고 유치하지 못했던 문화/복지시설과 생활편익시설들이 중요한 요인이라는 것을 알 수 있었다.

다섯째, 인구유출 원인 중 직업적 요인을 분석한 결과는 “구직/전직문제로” 우선 이주해 가는 경우(34.6%) 보다는 가족의 직장이 이미 다른 지역에서 있어서 그 근처로 이주해 가는 경우(53.5%)가 더 중요한 요인으로 나타났다.

여섯째, 이주해 나가는 사람들에 대한 계층별 분포 상황을 보면, 중·상류층과 중류층이 대부분을 차지하고 있다. 즉 남제주군지역에서 그래도 잘 사는 사람들이 이주해 간다는 것을 의미하기 때문에 앞으로 지역사회발전에 새로운 문제로 부각될 것이다.

일곱째, 이주하기를 원하는 질문에는 제주시를 100점 만점에 92점으로 많이 주고 있으며, 그 다음이 서귀포지역으로 32점을 주고 있다. 이러한 분석에서 유추할 수 있는 시사점은 남제주군지역을 떠나서 다른 지역으로 이주하더라도 서귀포지역 즉 산남지역이 아니고 거의 대부분이 제주지역으로 옮겨가고자 한다는 것이 문제라는 것이다. 따라서 남제주군만이 문제가 아니라 산남지역이라는 측면에서 볼 때는 서귀포시를 발전시켜서 남제주군 지역에서 유출된 인구가 제주시로 향하기 보다는 산남지역에 머무르게 할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다는 것이다.

다음으로는 인구유입 관련 내용을 분석한 결과에서 몇 가지 시사점을 정리하였다.

첫째, 남제주군으로 유입해오는 이유를 분석한 결과 전체적으로 볼 때 문항별로 큰 차이를 보이고 있지 않아서 유의미하지는 않을 수 있지만 그래도 직업요인이 100점 만점에 52점, 경제요인이 47점, 주거환경요인이 40점, 교육요인이 12점을 보이고 있다. 특이한 것은 주거환경요인이 40점으로 남제주군지역의 주거환경요인에 대한 정책을 잘 활용하면 인구유입에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 이주해 오는 동기 중 경제적 요인을 분석한 결과는 “사업장이나 직장문제로” 이주해 온다는 의견이 51.9%로 다소 많았으나 남제주군으로 이주할 경우 생활비용이나 주거비용이 작아서 이주해온다는 의견이 43.1%로 나타나고 있어서 생활하기에 경

제적 부담이 적은 지역으로 이주해 온다는 의견이 많았다. 이는 남제주군지역이 경제적 잇점을 주고 있는 흡인(pull)요인에 의해서 이주해 오는 것이 아니라 다른 지역에 살다가 어려워졌기 때문에 그 지역을 피해서 오는 경우이다. 다시 말해서, 기존에 살던 지역의 유출(push)요인 때문에 남제주군으로 이전해 오는 경향이 부분적으로 많이 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 교육적 요인 때문에 이주해 온다는 의견은 다소 작았지만 고등학교를 찾아서 자녀의 통학문제로 인해 남제주군지역에 이주해 오는 경향이 있다는 의견이 있으며, 이는 남제주군지역에 있는 인문계고등학교를 활용해서 다시 전학가는 과정에서 일어나는 일시적인 현상이라고 해석할 수도 있다. 이러한 내용을 통해서 유추할 수 있는 시사점은 인문계 고등학교에 대한 지원을 통해서 제주시지역의 인문계 고등학교에 못지 않은 고등학교로 양성하는 정책을 모색할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 이주해 오는 요인 중 주거환경요인에서 특이한 점은 “자연친화적 주거환경이 조성되어” 이주해 온다는 의견이 많다는 점이다(40.8%). 토지는 한번 개발하면 다시 원상복구가 어렵다는 ‘불가역성’이라는 특징이 있어서 택지개발을 한다는 것은 바람직하지 않을 수 있지만 기존 마을이나 읍·면별 시가지 지역의 재개발이나 리모델링을 통해서 자연친화적 주거환경을 제공하는 것은 남제주군에 인구를 유입하는 바람직한 정책 중의 하나라고 할 수 있다.

다섯째, 이주해오는 요인 중 직업적 요인을 중심으로 살펴보면 “사업장의 창업/이전문제”로 인해 이주해오는 요인(8.3%)보다는 “실직/폐업으로” 이전해오는 인구가 14.6%로 많다는 의견을 보이는 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다. 앞의 경제적 요인에서 나타난 의견과 비슷하게 남제주군이 직업적 요소에서 주는 매력 때문에 이전해오기 보다는 제주시나 다른 도시에서의 실직으로 피신해오는 경향이 있음을 짐작할 수 있게 하는 요소라 할 수 있다. 잠시 재충전의 기회를 고향에서 갖는다는 측면에서는 의미가 있을지 모르지만 남제주군 전체의 발전 측면에서는 경제적 매력요인을 만들고 그 매력요인 때문에 직업기회를 획득하기 위해서 이주해오도록 하는 전략수립이 필요하다고 할 수 있다.

여섯째, 남제주군으로 이주해 오는 전입자를 계층별로 보면, 중류층과 중·하류층이 많다는 것이다. 중·하류층이 46.5%이고 중류층이 32.1%라는 의견이다. 이를 이주해가는 전출자의 특성과 비교하면 뚜렷한 대조를 보이고 있다 (표 4-42, 참고).

<표 4-42> 인구유출과 유입에 대한 계층별 비교 분포

계층분류	유출에 대한 의견 빈도	비율(%)	유입에 대한 의견 빈도	비율(%)
상류층	10	6.3	4	2.5
중·상류층	77	48.7	23	14.5
중류층	44	27.8	51	32.1
중·하류층	25	15.8	74	46.5
극빈층	2	1.3	7	4.4
합계	158	100.0	159	100.0

즉 유출해 나가는 사람들 가운데 중·상류층이 48.7%로 가장 많았다는 의견에 비하여, 유입해 오는 사람들 중에 중·하류층이 46.5%로 많이 나타나고 있다는 점이다. 따라서 남제주군이 인구유입정책을 펴서 인구를 증가시키더라도 그 유입인구의 경제적 생활정도를 고려해야 한다는 것을 느낄 수 있을 것이다.

마지막으로 인구유입방안에 대한 설문에서는 지역경제 활성화와 일자리창출을 가장 많이 제안했다. 100점으로 환산했을 경우 지역경제와 일자리창출에 대한 의견이 각각 50점씩이었다. 타지역보다 더 좋은 중·고교를 만들어야 한다는 의견이 41점을 들고 있다. 여기에서 추론할 수 있는 것은 교육문제 때문에 이주해서 나가는 경우가 많지만 그러나 인구를 유입하려면 경제가 활성화되고 일자리창출이 있어야 한다는 의견을 제시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

조사결과로부터 얻을 수 있는 시사점은 먼저 경제활성화와 일자리창출에 적극 노력해야 하며, 남제주군에서 타지역으로 향하는 유출요인인 교육문제를 해결할 수 있는 방안을 장기적으로 마련해야 하며, 흡인요인인 자연친화적 주거환경 여건을 지속화하고, 다양한 문화 및 사회복지시설의 확충 등과 연계시킬 수 있는 정책이 필요하다는 것이라 할 수 있다.

## 제3절 지역지도자 설문조사 결과 분석

### 1. 조사의 개요

본 조사는 산남지역(서귀포시, 남제주군)의 인구유입과 유출의 경향을 파악하여 산남지역으로 인구유입 방안을 모색하기 위해 지역지도자를 대상으로 분석과 관련된 내용이다. 지역지도자를 대상으로 한 이유는 이들이 지역의 제반 현안문제에 대한 여론형성에 영향을 미치는 여론주도층 (Opinion leaders)라는 점과 지역의 정책결정 과정에 직·간접으로 관여하고 있기 때문이다.

원래 계획은 델파이(Delphi) 방법에 의한 조사였으나, 주제가 뚜렷하기 때문에 델파이 방법이 적합하지 않다고 판단하여 지역지도자들을 대상으로 하는 조사방법으로 전환하였다. 조사 설문지는 앞에서 이미 기술한 지역 공무원, 통·리장에 대한 내용과 거의 비슷하게 하여 비교가 용이하게 하였다.

### 2. 표본설계

본 연구의 응답자는 산남지역에 거주하거나 직장이 있는 학계, 언론계, 전·현직 정책결정자, 사업가, 사회단체장, 그리고 농수산 관련 책임자 등으로 구성되었으며, 인원은 40명이다.

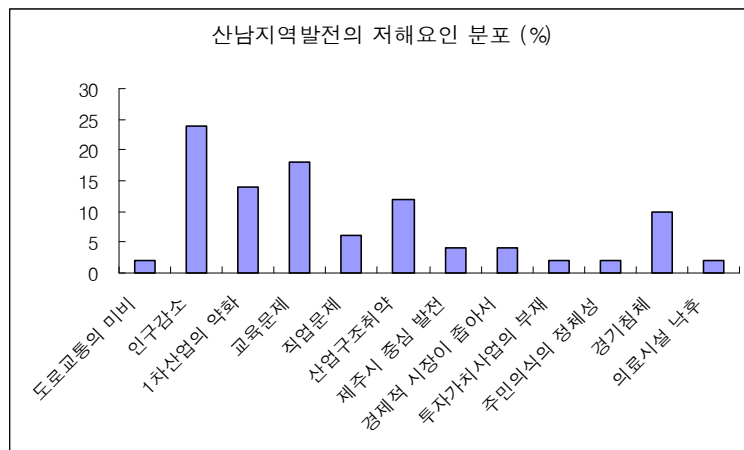
### 3. 지역지도자 설문조사 결과 분석

#### 1) 현재 산남지역의 발전과 관련한 문제점 내용 분석

현재 산남지역 발전에 장애가 되는 가장 큰 문제점에 대해 물어본 결과, “인구감소” 문제가 전체의 24%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “교육문제”가 전체의 18%로 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 감귤산업을 포함한 “1차 산업의 약화”가 전체의 14%로 나타나고 있으며, “산업구조의 취약”이 전체의 12%를 차지하고 있다. 산남지역의 발전에 장애가 되는 문제점은 인구감소, 교육문제 등의 해결에 주력해야 할 것으로 나타나고 있다.

<표 4-43> 산남지역 발전의 저해요인 분포 (단위 : %)

질문 : 현재 산남지역 발전에 장애가 되는 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?	
응답 항목	백분율
도로교통의 미비	2.0
인구감소	24.0
1차산업의 약화	14.0
교육문제	18.0
직업문제	6.0
산업구조의 취약	12.0
제주시 중심으로 발전	4.0
경제적 시장의 좁아서	4.0
투자 가치있는 사업의 부재	2.0
주민의식의 정체성	2.0
경기침체	10.0
의료시설의 낙후	2.0



<그림 4-30> 산남지역발전의 저해요인 분포

## 2) 인구전출관련 내용 분석

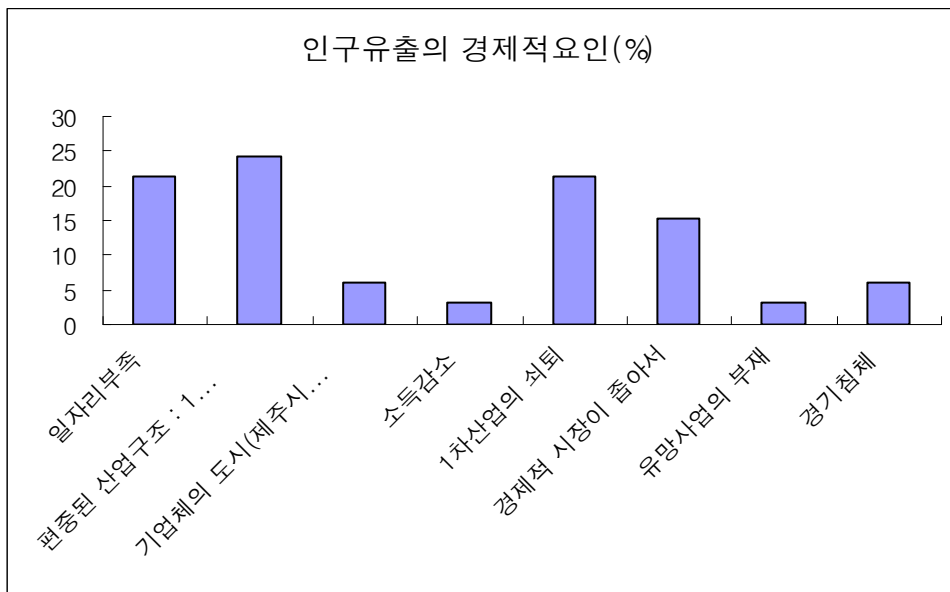
### (1) 타지역으로 이주 동기 중 경제적 요인

인구유출과 관련하여 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 동기 중에서 경제적 요인에 대해 물어본 결과, “1차산업 중심의 편중된 산업구조” 라는 문제가 전체의 24%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “일자리 부족” 과 “1차산업의 쇠퇴” 를 전체의 21%로 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 “경제적 시장이 좁아서” 가 전체의

15%로 나타나고 있다. 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 경제적 요인은 1차산업 중심의 편중된 산업구조와 1차산업의 쇠퇴, 그리고 일자리 부족으로 나타나고 있다.

**<표 4-44> 산남지역의 인구유출 관련 경제적 요인분포 (단위 : %)**

질문: 산남지역의 인구유출 원인 가운데 어떤 경제적 요인들이 있습니까?	
응답항목	백분율
일자리 부족	21.0
1차산업 중심의 편중된 산업구조	24.0
기업체가 제주시에 집중되어 있어서	6.0
소득감소	3.0
1차산업의 쇠퇴	21.0
경제적 시장이 좁아서	15.0
유망사업의 부재	3.0
경기침체	6.0



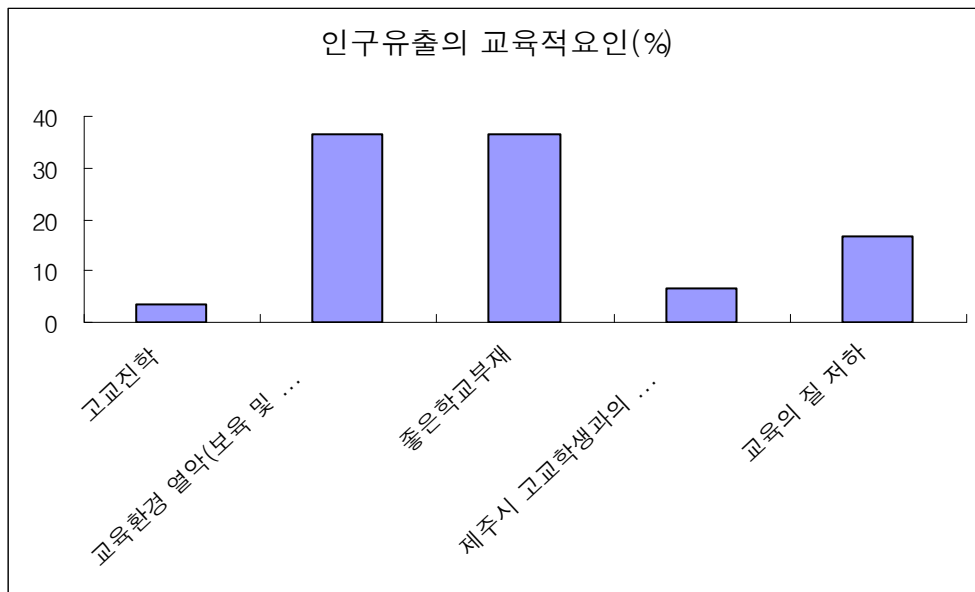
**<그림 4-31> 인구유출의 경제적 요인 분포**

## (2) 타지역으로 이주 동기 중 교육적 요인

인구유출과 관련하여 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 동기 중에서 교육적 요인에 대해 물어본 결과, “교육환경 열악” 과 “좋은 학교의 부재” 문제가 전체의 37%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “교육의 질이 떨어져서”가 전체의 17%로 나타나고 있다. 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 교육적 요인은 교육환경 열악과 좋은 학교의 부재, 그리고 교육의 질이 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

**<표 4-45> 산남지역의 인구유출 관련 교육적 요인 분포 (단위 : %)**

질문 : 산남지역의 인구유출 원인 가운데 어떤 교육적 요인들이 있습니까?	
응답항목	백분율
고교진학을 위하여	3.0
교육환경이 열악하여(보육 및 교육시설, 정보부족)	37.0
좋은 학교의 부재	37.0
타 지역 고교생과 실력차이	7.0
교육의 질이 떨어져서	17.0



**<그림 4-32> 인구유출의 교육적 요인 분포**

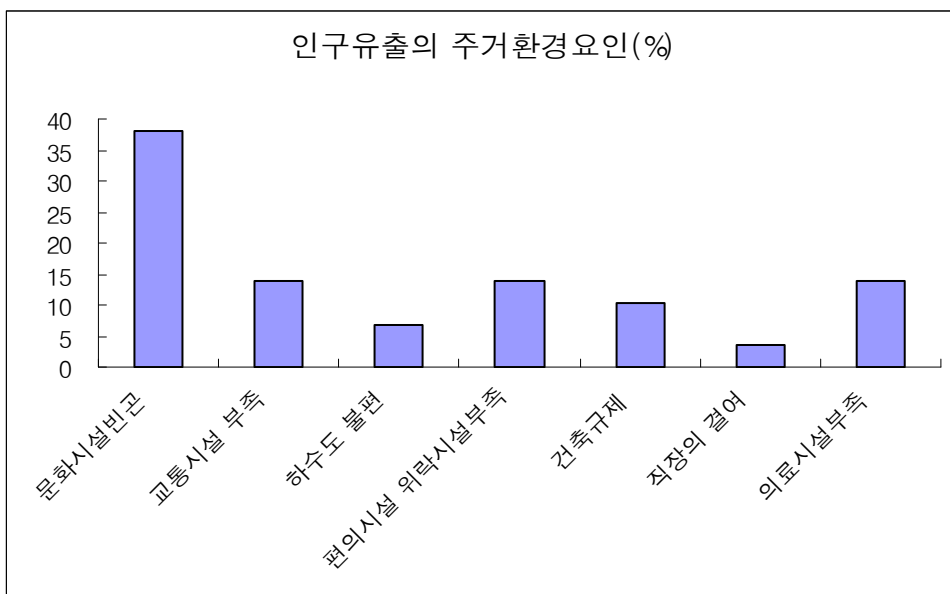


### (3) 타지역으로 이주 동기 중 주거환경적 측면

인구유출과 관련하여 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 동기 중에서 주거환경적 요인에 대해 물어본 결과, “문화시설의 부족” 문제가 전체의 38%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “교통시설의 부족” 과 “편의 및 위락시설의 부족”, 그리고 “의료시설의 부족” 문제를 각각 전체의 4%씩을 나타나고 있다. 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 주거환경적 요인은 문화시설, 편의 및 위락시설, 의료시설, 교통시설의 부족으로 나타나고 있다.

<표 4-46> 산남지역의 인구유출 관련 주거환경적 요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유출 요인중 어떤 주거환경적 요인이 있습니까?	
응답항목	백분율
문화시설의 부족	38.0
교통시설의 부족	14.0
하수도 시설의 불편	7.0
편의시설 및 위락시설 부족	14.0
건축규제	10.0
직장의 결여	3.0
의료시설의 부족	14.0



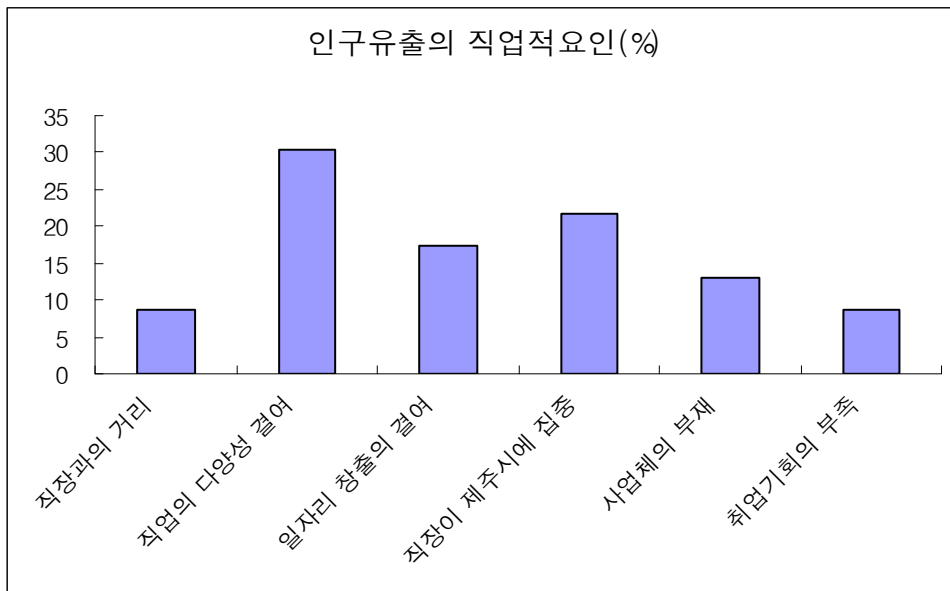
<그림 4-33> 인구유출의 주거환경적 요인 분포

#### (4) 타지역으로 이주 동기 중 직업적 요인

인구유출과 관련하여 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 동기 중에서 직업적 요인에 대해 물어본 결과, “직업의 다양성의 결여” 문제가 전체의 30%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “직장이 제주시에 집중되어서”가 전체의 22%를 나타내고 있다. 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 직업적 요인은 직장을 찾아서 이주하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-47> 산남지역의 인구유출 관련 직업적 요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유출 요인 중 어떤 직업적 요인이 무엇입니까?	
응답항목	백분율
직장과의 거리	9.0
직업의 다양성 결여	30.0
일자리 창출의 결여	17.0
직장이 제주시에 집중되어서	22.0
사업체의 부재	13.0
취업기회의 부족	9.0



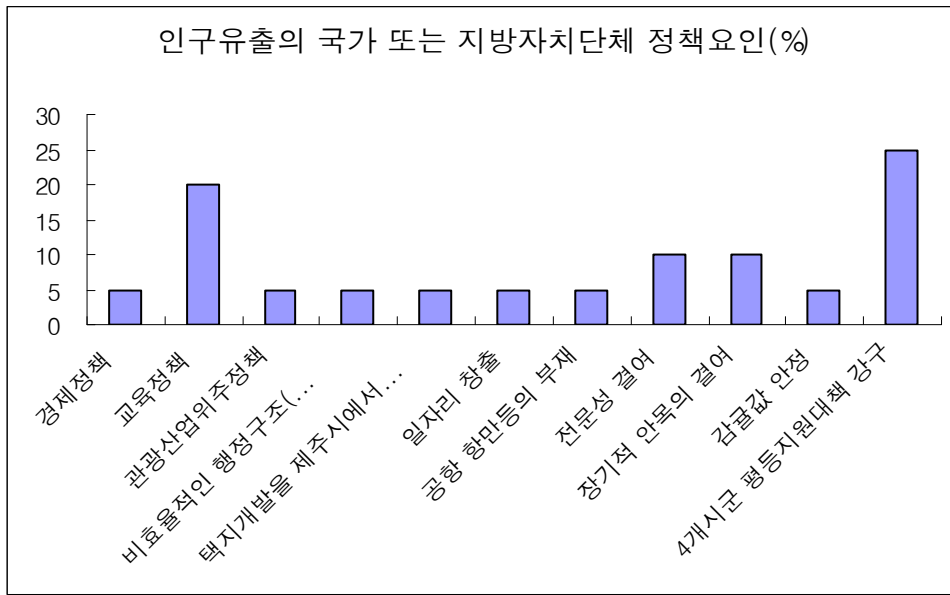
<그림 4-34> 인구유출의 직업적 요인 분포

**(5) 국가 또는 지방자치단체의 정책요인 분석**

인구유출과 관련하여 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 동기 중에서 국가 또는 지방자치단체의 정책 요인에 대해 물어본 결과, “4개 시군 평등지원대책강구” 문제가 전체의 25%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “교육정책” 문제를 전체의 20%를 나타내고 있다. 산남지역에서 다른 지역으로 이주하는 국가 또는 지방자치단체의 정책요인은 4개 시군 평등지원대책 강구 문제와 교육정책문제로 나타나고 있다.

**<표 4-48> 산남지역의 인구유출 관련 지방자치단체의 정책요인 분포 (단위 : %)**

문제 : 산남지역의 인구유출 요인 중 국가 또는 지방자치단체의 정책요인은 무엇입니까?	
응답항목	백분율
경제정책	5.0
교육정책	20.0
관광산업위주정책	5.0
비효율적인 행정구조	5.0
택지개발을 제주시에서만 진행	5.0
일자리창출	5.0
공항, 항만 등의 부재	5.0
전문성의 결여	10.0
장기적 안목의 결여	10.0
감귤가격 안정	5.0
4개시군 평등지원대책 강구	25.0



<그림 4-35> 인구유출의 지방자치단체 정책요인 분포

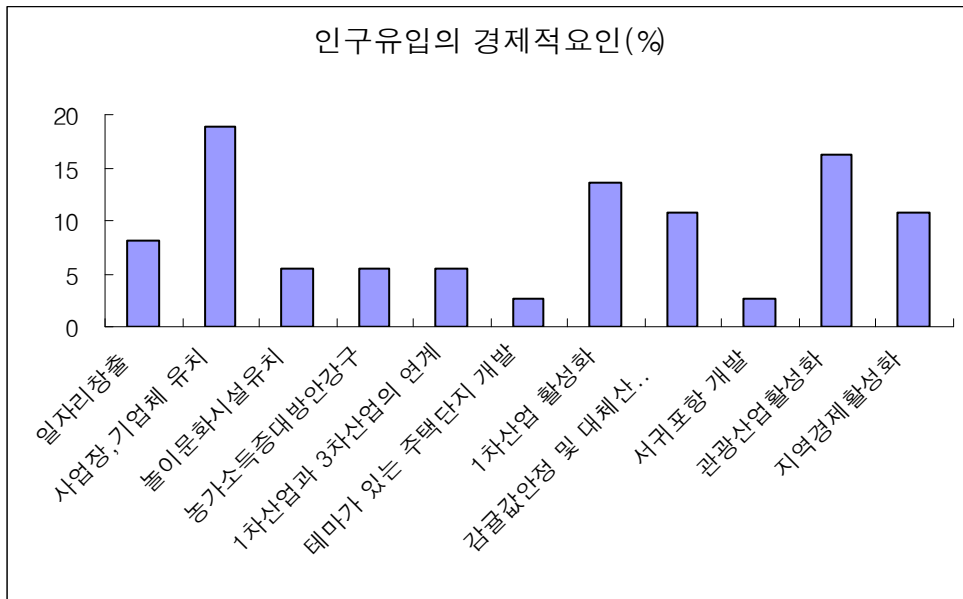
### 3) 인구전입관련 내용 분석

#### (1) 산남지역으로 이주해 오는 동기 중 경제적 요인

인구유입과 관련하여 다른 지역에서 산남지역으로 이주하는 동기 중에서 경제적 요인에 대해 물어본 결과, “사업장, 기업체 유치 문제”가 전체의 19%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “관광산업 활성화” 문제를 전체의 16%를 나타내고 있으며, “1차산업 활성화”가 전체의 14%를 나타내고 있다. 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 경제적 요인은 “사업장, 기업체 유치,” “관광산업 및 1차산업의 활성화” 문제로 나타나고 있다.

<표 4-49> 산남지역의 인구유입 관련 경제적 요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유입 요인 중 어떤 경제적 요인이 있습니까?	
응답항목	백분율
일자리창출	8.0
사업장, 기업체 유치	19.0
놀이문화시설 유치	5.0
농가소득증대방안 강구	5.0
1차산업과 3차산업의 연계	5.0
테마가 있는 주택단지 개발	3.0
1차산업의 활성화	14.0
감귤값 안정 및 대체산업이 필요	11.0
서귀포항 개발	3.0
관광산업 활성화	16.0
지역경제 활성화	11.0



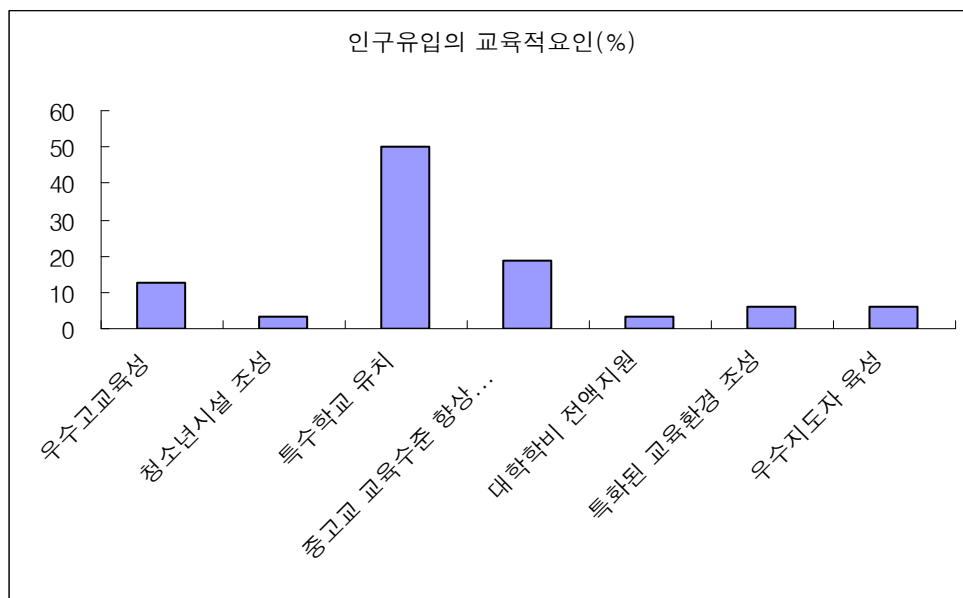
<그림 4-36> 인구유입의 경제적 요인 분포

## (2) 산남지역으로 이주해 오는 동기 중 교육적 요인

인구유입과 관련하여 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 동기 중에서 교육적 요인에 대해 물어본 결과, “특수학교의 유치” 문제가 전체의 50%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “중학교 교육수준 향상” 문제를 전체의 19%를 나타내고 있다. 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 교육적 요인은 “특수학교의 유치”와 “중학교 교육수준 향상”이 필요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-50> 산남지역의 인구유입 요인 관련 교육적 요인 분포 (단위 : %)

산남질문 : 산남지역의 인구유입 요인 가운데 교육적 요인은 무엇입니까?	
응답항목	백분율
우수고교 육성	13.0
청소년 시설 조성	3.0
특수학교 유치	50.0
중고교 교육수준 향상	19.0
대학학비 전액 지원	3.0
특화된 교육환경 조성	6.0
우수지도자 육성	6.0



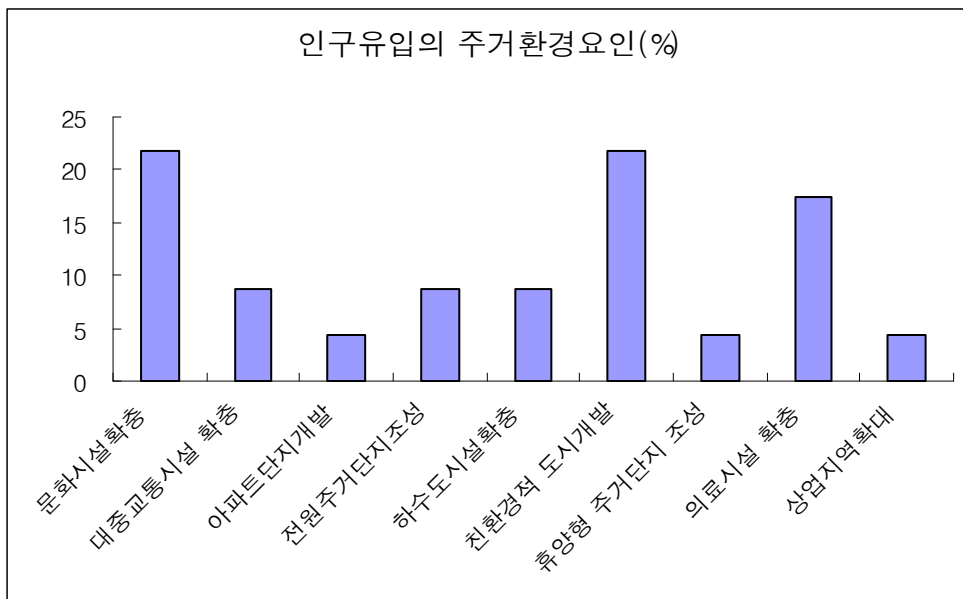
<그림 4-37> 인구유입의 교육적 요인 분포

### (3) 산남지역으로 이주해 오는 동기 중 주거환경적 요인

인구유입과 관련하여 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 동기 중에서 주거환경적 요인에 대해 물어본 결과, “문화시설의 확충” 문제와 “친환경적 도시개발” 문제가 전체의 22%씩으로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “의료시설확충” 문제를 전체의 17%를 나타내고 있다. 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 주거환경적 요인은 “문화 및 의료시설 확충” 과 “친환경적 도시개발” 이 필요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-51> 산남지역의 인구유입요인 중 주거환경적 요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유입 중 주거환경적 요인은 무엇입니까?	
응답내용	백분율
문화시설 확충	22.0
대중교통시설 확충	9.0
아파트단지 개발	4.0
전원주거단지 조성	9.0
하수도 시설 확충	9.0
친환경적 도시개발	22.0
휴양형 주거단지 조성	4.0
의료시설 확충	17.0
상업지역 확대	4.0



<그림 4-38> 인구유입의 주거환경요인 분포

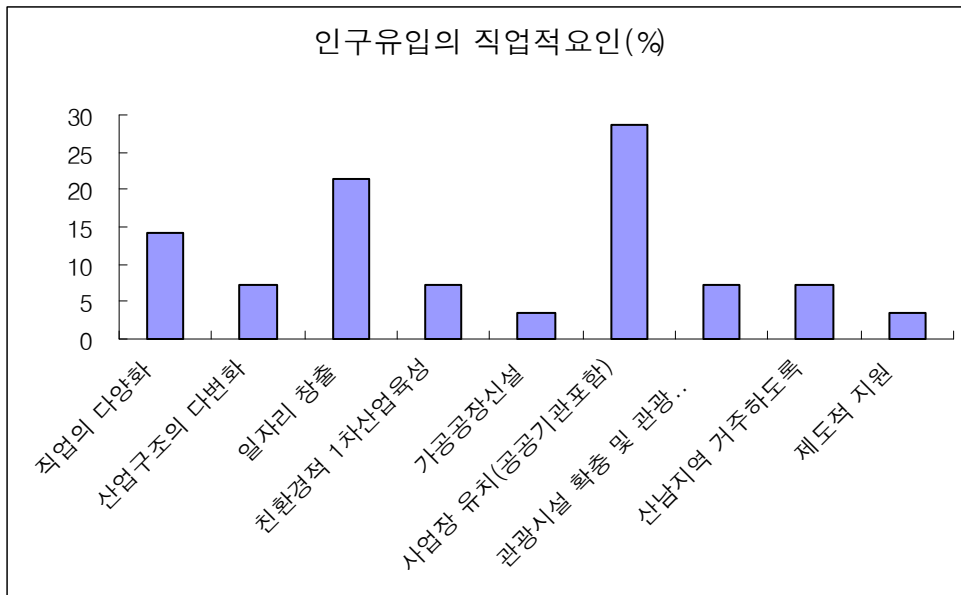


#### (4) 산남지역으로 이주해 오는 동기 중 직업적 요인

인구유입과 관련하여 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 동기 중에서 직업적 요인에 대해 물어본 결과, “사업장 유치” 문제가 전체의 29%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “일자리 창출” 문제를 전체의 21%를 나타내고 있다. 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 직업적 요인은 “사업장 유치와 일자리 창출”이 필요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-52> 산남지역의 인구유입요인 중 직업적 요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유입 중 직업적 요인은 무엇입니까?	
응답항목	백분율
직업의 다양화	14.0
산업구조의 다변화	7.0
일자리 창출	21.0
친환경적 1차산업 육성	7.0
가공공장 신설	4.0
사업장 유치(공공기관 포함)	29.0
관광시설 확충 및 관광요원 육성	7.0
산남지역에 거주하도록	7.0
제도적 지원	4.0



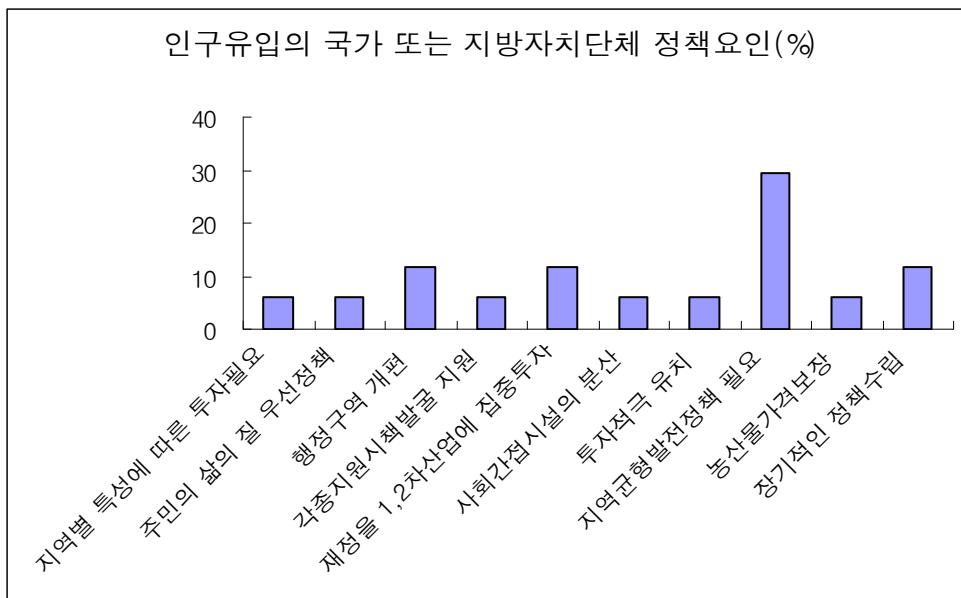
<그림 4-39> 인구유입의 직업적 요인 분포

(5) 국가 또는 지방자치단체의 정책요인 분석

인구유입과 관련하여 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 동기 중에서 국가 또는 지방자치단체의 정책 요인에 대해 물어본 결과, “지역균형발전정책이 필요”가 전체의 29%로 가장 높게 지적하고 있다. 다른 지역에서 산남지역으로 이주해 오는 국가 또는 지방자치단체의 정책 요인은 “지역균형발전정책”을 마련하는 것이 필요한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-53> 산남지역의 인구유입 관련 지방자치단체 정책요인 분포 (단위 : %)

질문 : 산남지역의 인구유입 중 국가 혹은 지방자치단체 정책요인은 무엇입니까?	
응답항목	백분율
지역별 특성에 따른 투자가 필요	6.0
주민의 삶의 질 우선 정책	6.0
행정구역 개편	12.0
각종지원 시책발굴 지원	6.0
재정을 1, 2차 산업에 집중투자	12.0
사회간접시설의 분산	6.0
투자적극 유치	6.0
지역균형발전정책 필요	29.0
농산물가격보장	6.0
장기적인 정책수립	12.0



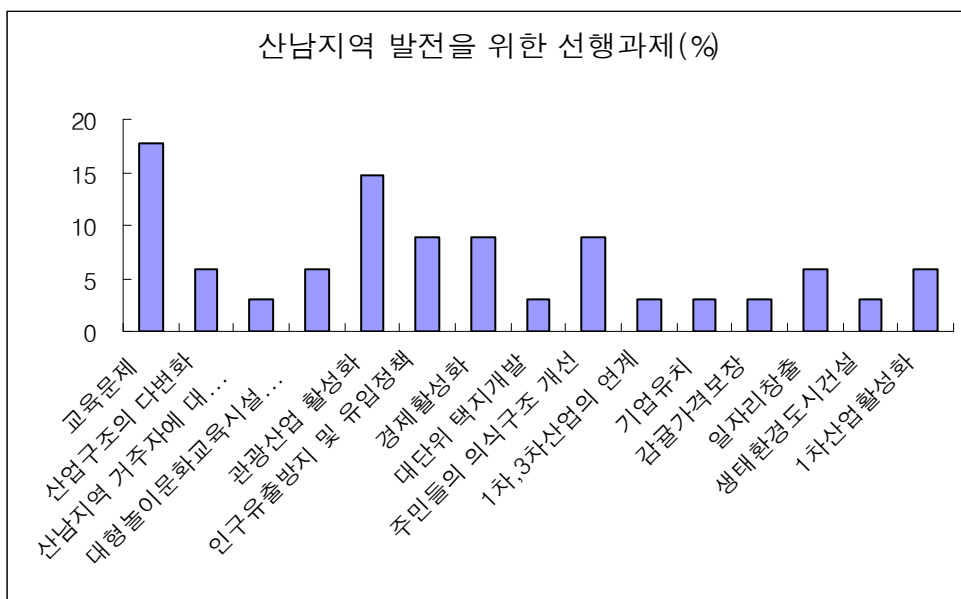
<그림 4-40> 인구유입의 국가 혹은 지방자치단체 정책 요인 분포

#### 4) 산남지역의 발전을 위한 선행과제 분석

현재 산남지역의 발전을 위한 선행과제에 대해 물어본 결과, “교육문제”가 전체의 18%로 가장 높게 지적하였으며, 그 다음 요인으로는 “관광산업 활성화” 문제가 전

**<표 4-54> 산남지역발전의 최우선 과제 분포** (단위 : %)

질문 : 산남지역발전을 위한 최우선 선행과제는 무엇입니까?	
응답내용	백분율
교육문제	18.0
산업구조의 다변화	6.0
산남지역 거주자에 대한 인센티브 제공	3.0
놀이, 문화, 교육시설등 투자유치	6.0
관광산업 활성화	15.0
인구유출방지 및 유입정책	9.0
경제활성화	9.0
대단위 택지개발	3.0
주민들의 의식구조 개선	9.0
1차, 3차산업의 연계	3.0
기업유치	3.0
감골가격보장	3.0
일자리 창출	6.0
생태환경도시 건설	3.0
1차산업 활성화	6.0



**<그림 4-41> 산남지역 발전을 위한 선행과제 분포**

체의 15%로 높게 나타나고 있다. 산남지역의 발전을 위한 선행과제는 “교육문제” 해결과 “관광산업 활성화” 방안에 주력해야 할 것으로 나타나고 있다.

## 제4절 주민등록상의 인구변동분석 결과

### 1) 개요

#### (1) 목적

- 요인별 인구의 변동사항, 인구이동의 변화를 파악하여 인구유입방안의 자료를 제공한다
- 인구 전·출입에 대한 기초자료 제공한다.

#### (2) 사용 자료 기간

- 2002년 1월 ~ 12월 (12개월간)

#### (3) 범위 및 항목

- 서귀포시 및 남제주군의 인구 전·출입 요인 및 전·출입 지역

## 2) 서귀포시

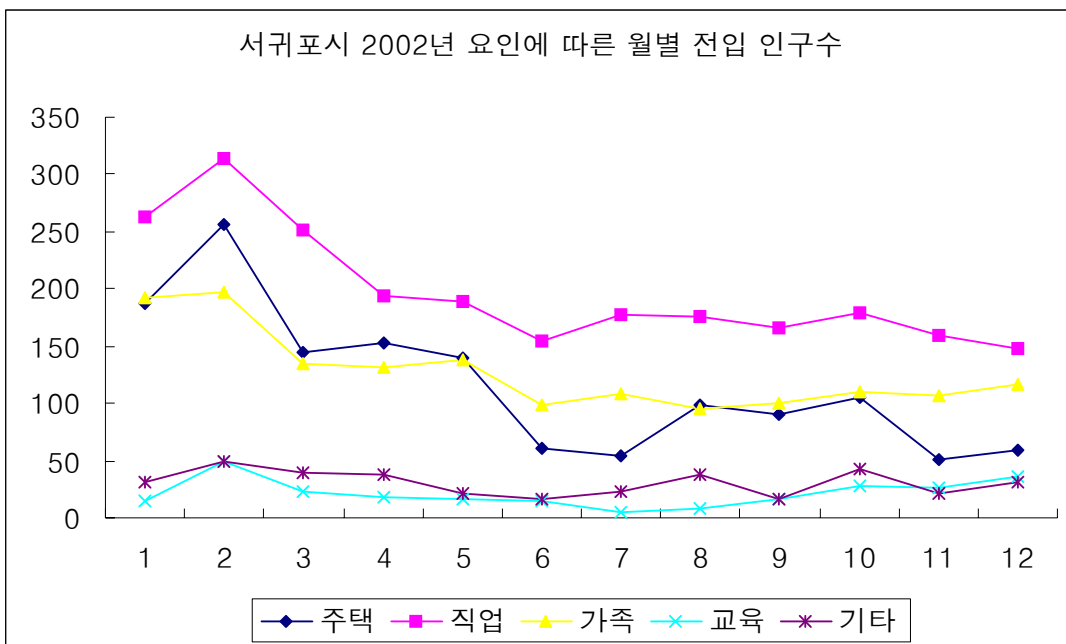
### (1) 전입사유

2002년 요인에 따른 월별 전입인구수는 2월이 전입인구수가 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음이 1월로 나타나고 있다. 이는 제주 특유의 신구간 때문이라 사료된다. 요인별로는 직업 요인이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 가족과 주택 요인이며, 교육 요인이 가장 낮은 것으로 나타나고 있어 앞에서 설문내용과 일치함을 알 수 있다.

<표 4-55> 월별 전입사유 분포

(단위 : 명)

월	전입사유					계
	주택	직업	가족	교육	기타	
1	188	263	193	15	32	691
2	256	314	197	49	50	866
3	145	251	134	23	39	592
4	152	194	131	18	38	533
5	139	189	138	17	21	504
6	60	154	99	14	17	344
7	55	178	109	5	23	370
8	98	176	95	9	37	415
9	90	166	101	17	16	390
10	105	179	110	28	42	464
11	51	160	106	27	22	366
12	59	148	116	36	31	390
계	1398	2372	1529	258	368	5925



<그림 4-42> 월별 전입사유 분포

## (2) 전출사유

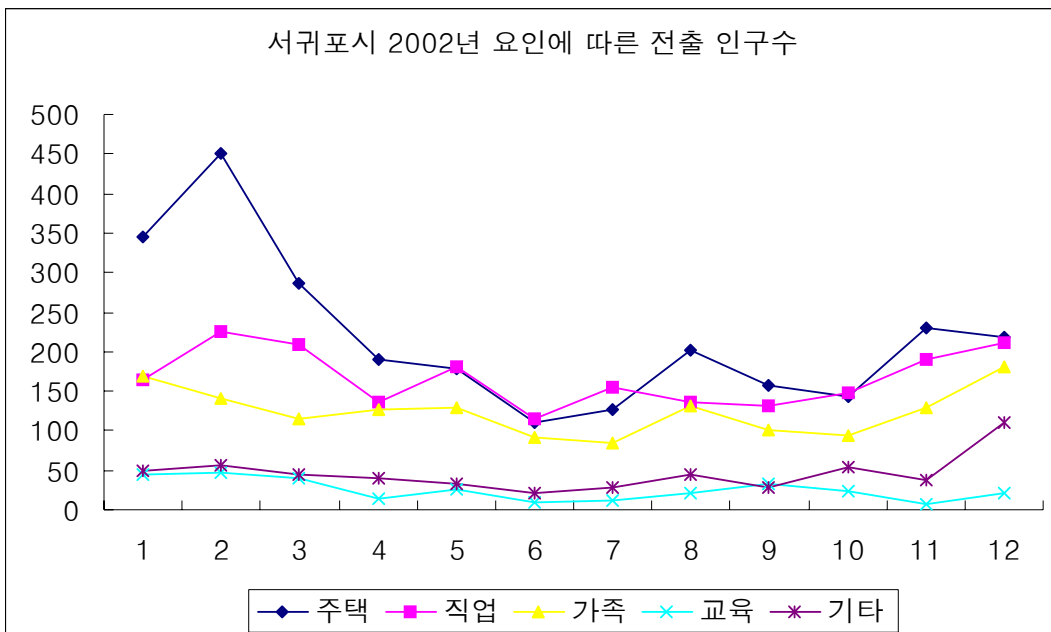
2002년 요인에 따른 월별 전출인구수는 2월이 전출인구수가 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음이 1월로 나타나고 있다. 이 또한 신구간 영향 때문이라 사료된다. 요인별로는 주택 요인이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 직업과 가족 요인이며, 교육 요인이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다.

이는 앞의 조사내용이 교육 때문에 전출한다는 비율이 가장 높다는 설문조사의 결과와는 배치된다. 아마 이것은 전출 사유를 불분명하게 기입하거나 전출 이유가 복합적인 점에서 기인한다고 볼 수 있다.

<표 4-56> 월별 전출사유 분포

(단위 : 명)

월	전출사유					계
	주택	직업	가족	교육	기타	
1	346	164	169	44	50	773
2	450	225	141	46	57	919
3	287	210	116	40	45	698
4	191	135	126	14	41	507
5	178	180	128	26	34	546
6	111	114	91	10	20	346
7	127	156	84	11	29	407
8	201	137	132	20	44	534
9	158	132	102	34	29	455
10	144	148	95	23	55	465
11	231	191	128	7	38	595
12	218	211	180	21	111	741
계	2642	2003	1492	296	553	6986



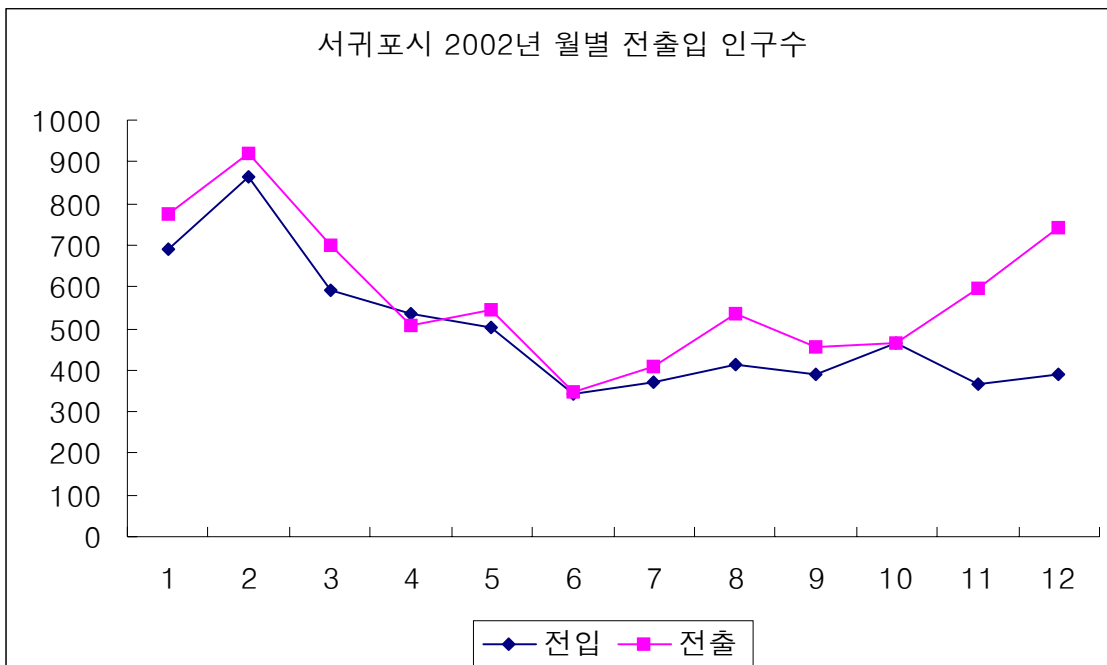
<그림 4-43> 월별 전출사유 분포

### (3) 전출입 및 순이동 인구수

2002년 월별 전출입 인구수는 2월이 전출입인구수가 가장 높게 나타나고 있고, 4월을 제외한 모든 달이 전입인구보다 전출인구가 많은 것으로 나타나고 있다. 월별 순이동 인구수는 12월이 가장 높게 나타나고 있고, 4월에는 전입인구가 전출인구보다 26명이 많았던 것을 제외하고는 모든 달이 전입인구보다 전출인구가 많은 것으로 나타나고 있다.

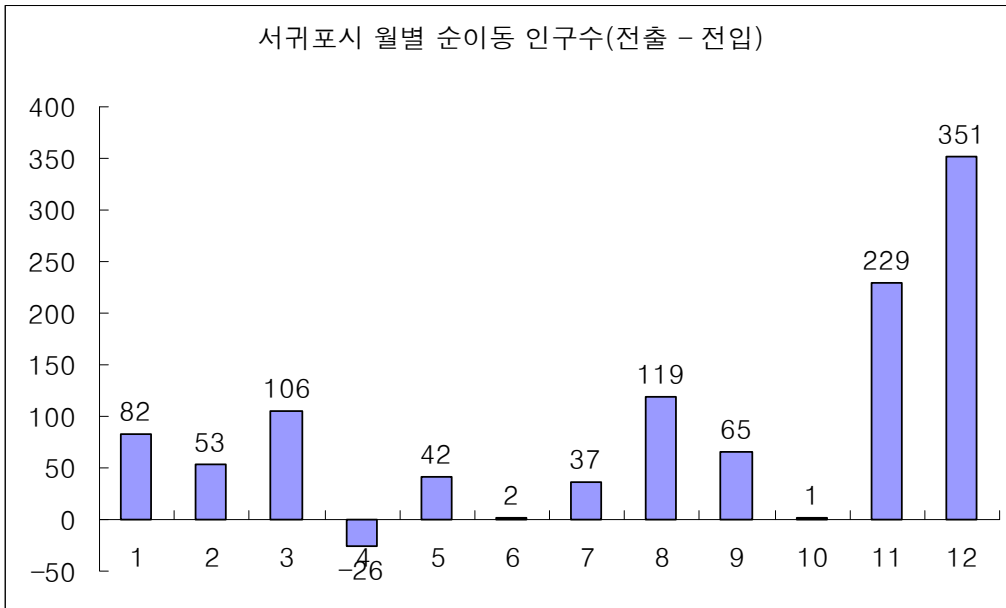
<표 4-57> 순이동 인구수 (단위 : 명)

월	전입인구(A)	전출인구(B)	순이동(B-A)
1	691	773	82
2	866	919	53
3	592	698	106
4	533	507	-26
5	504	546	42
6	344	346	2
7	370	407	37
8	415	534	119
9	390	455	65
10	464	465	1
11	366	595	229
12	390	741	351
계	5925	6986	1061



<그림 4-44> 월별 전출입 인구수





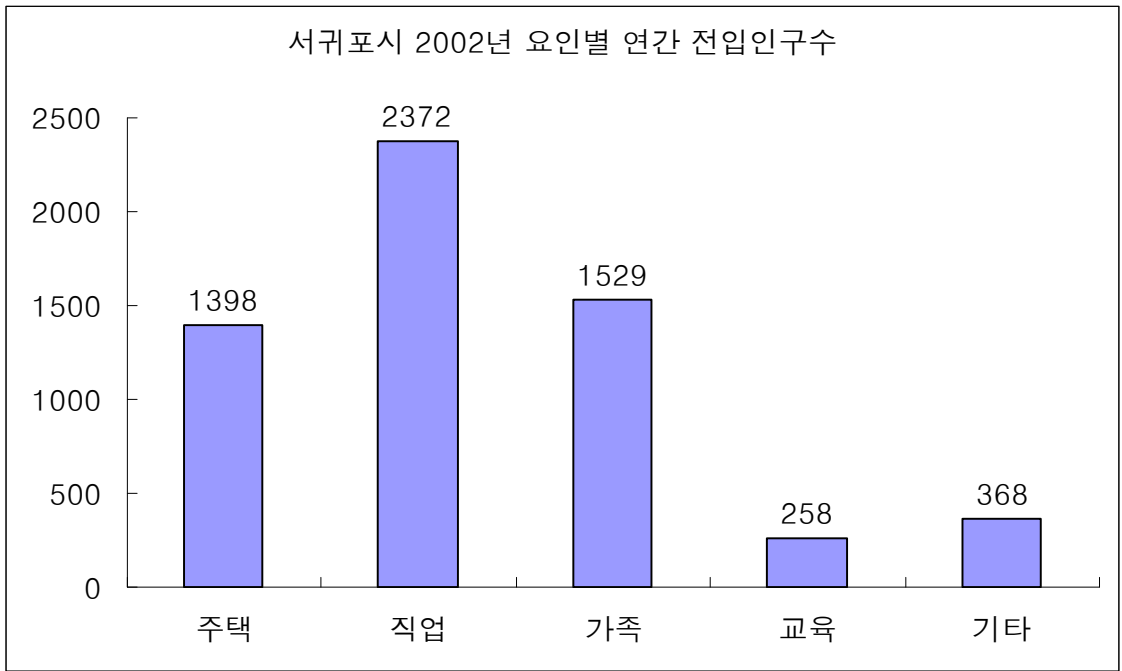
<그림 4-45> 월별 순이동 인구수

(4) 요인별 연간 전입인구수

2002년 월별 전입 인구수는 2월이 866명으로 연간 전입인구의 14.6%로 가장 높게 나타나고 있다. 6월이 344명으로 5.8%를 차지하여 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 요인별 전입인구수는 직업 요인이 2372명으로 전체의 40%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 가족 요인이 1529명으로 25.8%를 차지하고 있다. 그 다음으로 주택요인이 1398명으로 23.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 앞으로 지역경제활성화 여부가 인구유입에 있어서 매우 중요한 요인이라는 것을 밝혀주고 있다.

<표 4-58> 요인별 연간 전입인구수 (단위 : 명)

월	전입인구					계	비율(%)
	주택	직업	가족	교육	기타		
1	188	263	193	15	32	691	11.7
2	256	314	197	49	50	866	14.6
3	145	251	134	23	39	592	10.0
4	152	194	131	18	38	533	9.0
5	139	189	138	17	21	504	8.5
6	60	154	99	14	17	344	5.8
7	55	178	109	5	23	370	6.2
8	98	176	95	9	37	415	7.0
9	90	166	101	17	16	390	6.6
10	105	179	110	28	42	464	7.8
11	51	160	106	27	22	366	6.2
12	59	148	116	36	31	390	6.6
계	1398	2372	1529	258	368	5925	100.0
비율(%)	23.6	40.0	25.8	4.4	6.2	100.0	



<그림 4-46> 연간 전입인구수

**(5) 요인별 연간 전출인구수**

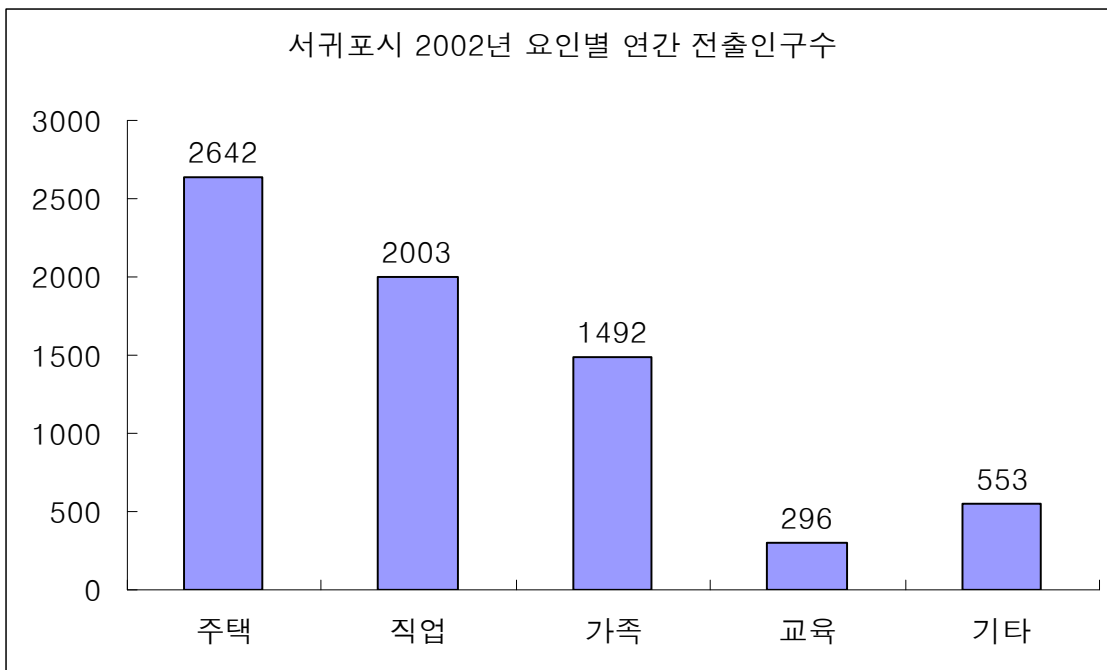
2002년 월별 전출 인구수는 2월이 919명으로 연간 전출인구의 13.2%로 가장 높게 나타나고 있으며, 6월이 346명으로 5.0%를 차지하여 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 요인별 전출인구수는 주택 요인이 2642명으로 전체의 37.8%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 직업 요인이 2003명으로 28.7%를 차지하고 있다. 그 다음으로 가족요인이 1492명으로 21.4%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

설문조사에서 알 수 있는 것처럼 전출하는 사람들의 대부분이 중류층 이상이다. 이들의 대부분 젊은 사람들 이었다. 이들이 교육 때문에 자녀들과 이주하면서 자녀교육 때문이라 하기에는 명분이 없기 때문에 주택문제라고 기입하고 있다는 것이 담당 공무원의 이야기였다.

<표 4-59> 요인별 연간 전출인구수

(단위 : 명)

월	전출인구					계	비율(%)
	주택	직업	가족	교육	기타		
1	346	164	169	44	50	773	11.1
2	450	225	141	46	57	919	13.2
3	287	210	116	40	45	698	10.0
4	191	135	126	14	41	507	7.3
5	178	180	128	26	34	546	7.8
6	111	114	91	10	20	346	5.0
7	127	156	84	11	29	407	5.8
8	201	137	132	20	44	534	7.6
9	158	132	102	34	29	455	6.5
10	144	148	95	23	55	465	6.7
11	231	191	128	7	38	595	8.5
12	218	211	180	21	111	741	10.6
계	2642	2003	1492	296	553	6986	100.0
비율(%)	37.8	28.7	21.4	4.2	7.9	100.0	



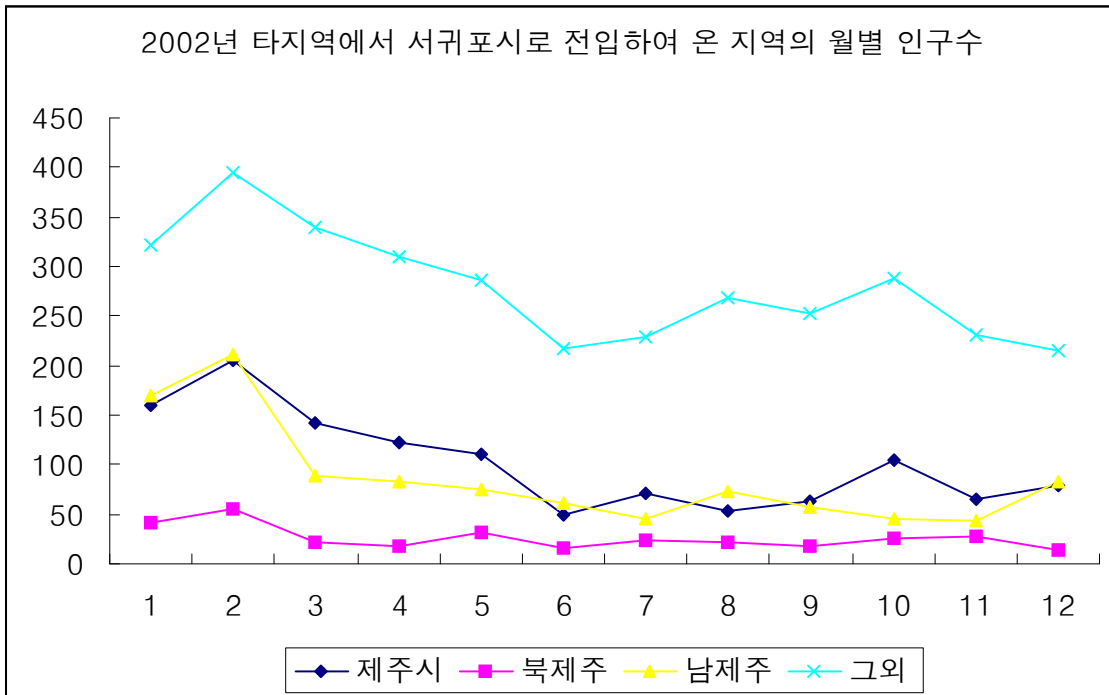
<그림 4-47> 연간 전출인구수

**(6) 전입지역 인구수**

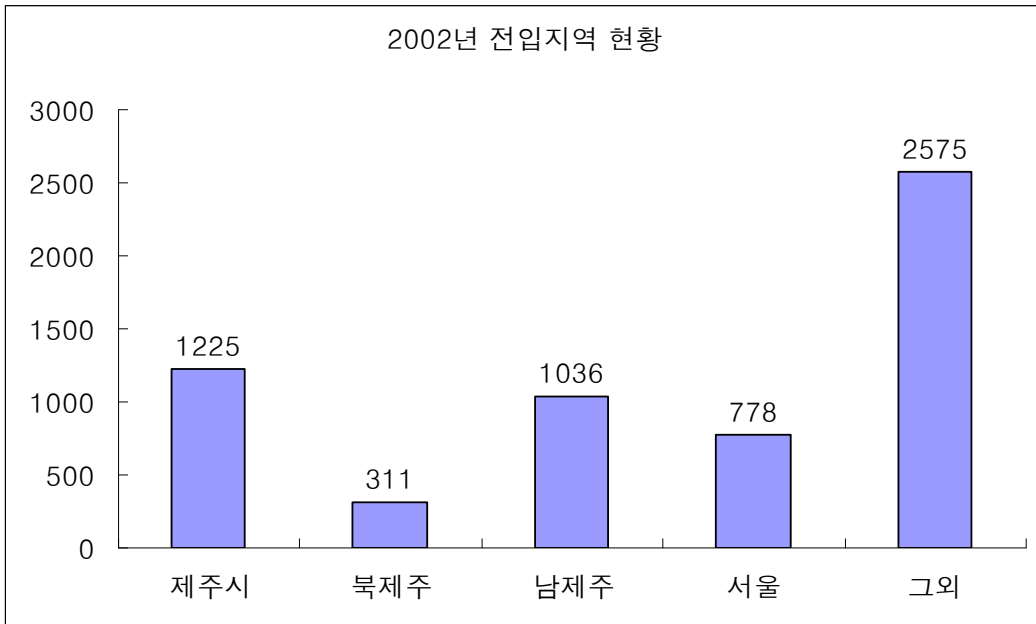
2002년 전입지역에 따른 연간 전입인구수는 제주도와 서울을 제외한 지역이 2575명으로 43.5%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로 제주시가 1225명으로 20.7%를 나타내고 있으며, 남제주군이 1036명으로 17.5%를, 서울이 778명으로 13.1%를, 북제주군이 311명으로 5.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

**<표 4-60> 전입지역 인구수 (단위 : 명, %)**

월	전입					계	비율(%)
	제주시	북제주	남제주	서울	그외		
1	160	41	169	73	248	691	11.7
2	205	55	212	82	312	866	14.6
3	142	21	89	86	254	592	10.0
4	122	18	83	74	236	533	9.0
5	110	32	75	65	222	504	8.5
6	50	16	61	50	167	344	5.8
7	71	24	46	63	166	370	6.2
8	53	21	73	69	199	415	7.0
9	63	17	57	73	180	390	6.6
10	105	25	46	61	227	464	7.8
11	65	27	43	37	194	366	6.2
12	79	14	82	45	170	390	6.6
계	1225	311	1036	778	2575	5925	100.0
비율(%)	20.7	5.2	17.5	13.1	43.5	100.0	



**<그림 4-48> 전입지역의 월별 인구수**



<그림 4-49> 전입지역 현황

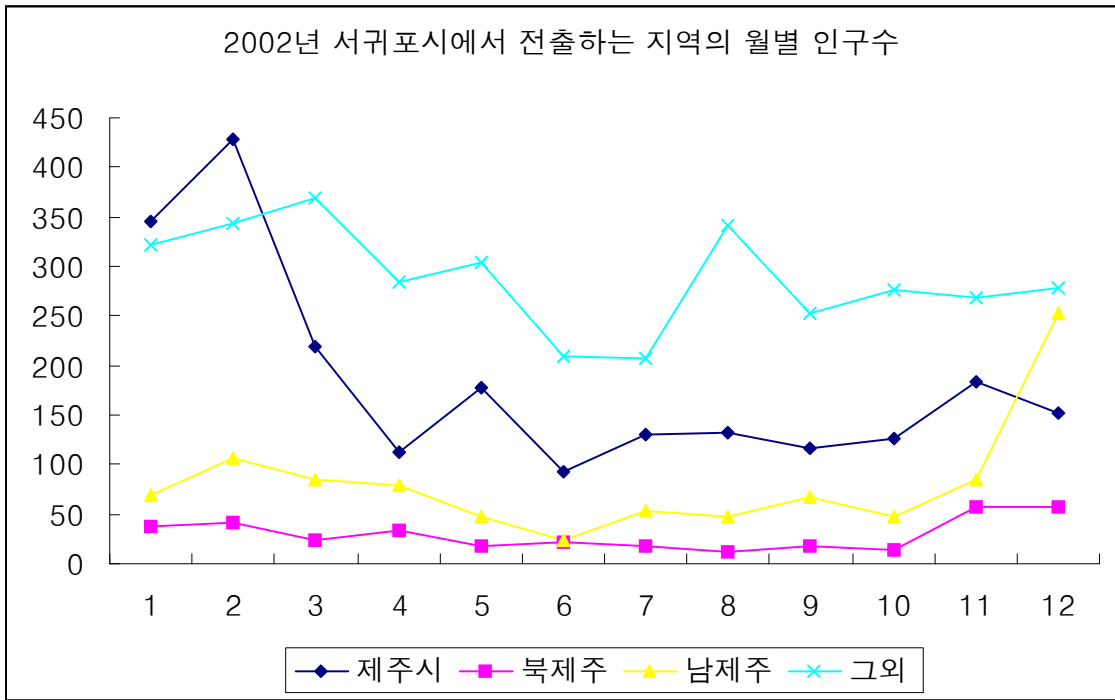
### (7) 전출지역 인구수

2002년 전출지역에 따른 연간 전출인구수는 제주도와 서울을 제외한 지역이 2485명으로 35.6%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로 제주시가 2217명으로 31.7%를 나타내고 있으며, 서울이 970명으로 13.0%를, 남제주군이 962명으로 13.8%를, 북제주군이 352명으로 5.0%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이것을 보면, 제주시로의 인구집중현상이 항상 내재되어 있어 이에 대한 대책마련이 시급하다 하겠다.

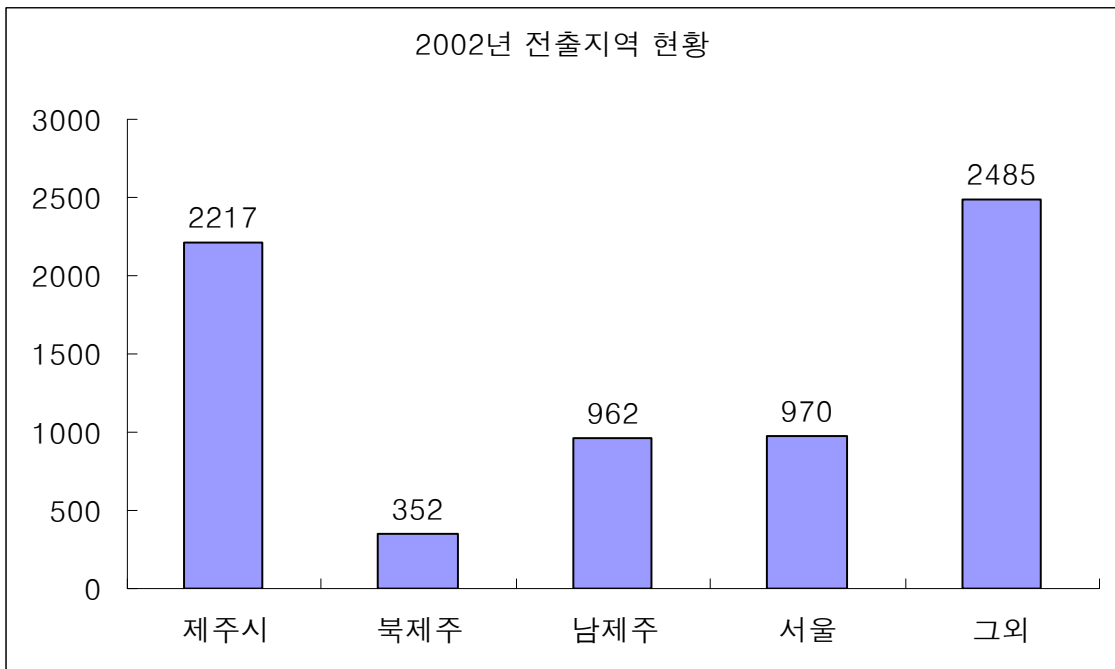
<표 4-61> 전출지역 인구수

(단위 : 명, %)

월	전출지역					계	비율(%)
	제주시	북제주	남제주	서울	그외		
1	345	37	70	92	229	773	11.1
2	428	42	106	82	261	919	13.2
3	220	24	85	111	258	698	10.0
4	112	33	78	99	185	507	7.3
5	177	18	47	103	201	546	7.8
6	92	22	23	57	152	346	5.0
7	130	17	53	62	145	407	5.8
8	133	12	48	95	246	534	7.6
9	117	18	68	69	183	455	6.5
10	127	14	47	55	222	465	6.7
11	184	57	85	67	202	595	8.5
12	152	58	252	78	201	741	10.6
계	2217	352	962	970	2485	6986	100.0
비율	31.7	5.0	13.8	13.9	35.6	100.0	



<그림 4-50> 전출지역의 월별 인구수



<그림 4-51> 전출지역 현황

## (8) 합의

인구 전출은 1월과 2월에 걸쳐 대대적으로 이루어지고 있다. 이는 신구간 (제주도의 전통적 풍습으로 일년 중 가장 많은 이사가 이루어지는 기간)이라는 특징과 함께 학생들의 전학시기와 밀접하게 관련이 있다. 따라서 전출 이유는 결국 교육적 요인과 경제적 요인이 가장 크며, 이에 대한 대책이 시급함을 사실적 통계에서 극명하게 말해 주고 있음을 주목해야 할 것이다.

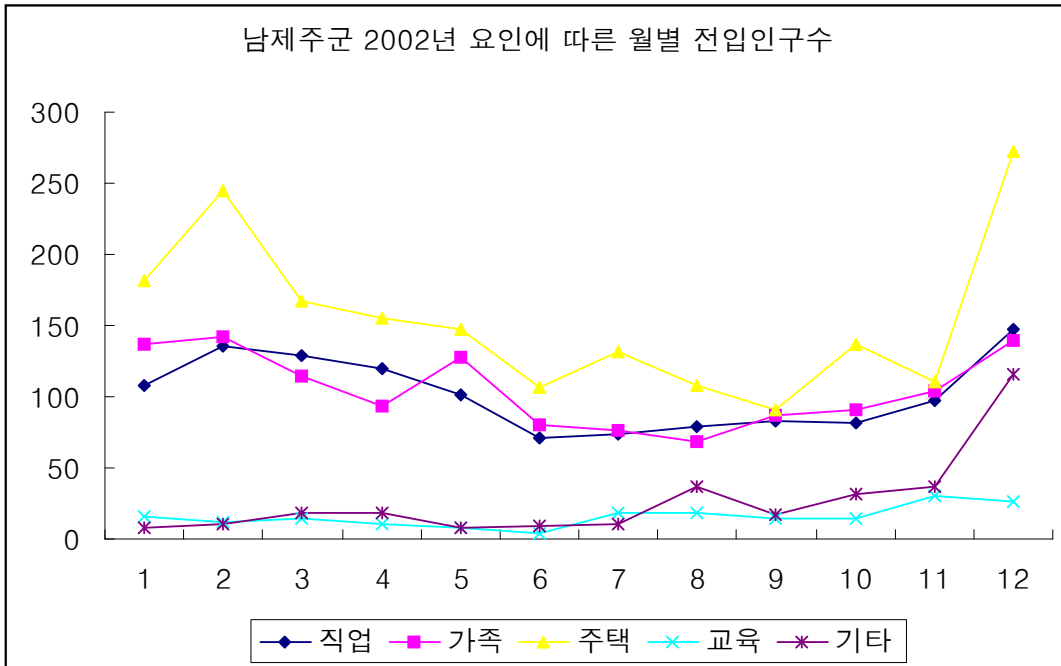
### 3) 남제주군

#### (1) 전입사유

2002년 요인에 따른 월별 전입인구수는 12월이 전입인구수가 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음이 2월로 나타나고 있다. 요인별로는 주택요인이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 가족과 직업요인이며, 교육요인과 기타 요인이 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-62> 전입사유 (단위 : 명)

월	전입사유					계
	직업	가족	주택	교육	기타	
1	108	137	181	16	8	450
2	136	142	245	12	10	545
3	129	115	167	15	18	444
4	120	94	155	11	19	399
5	101	128	147	8	8	392
6	71	80	107	4	9	271
7	74	76	131	18	10	308
8	79	68	108	19	37	311
9	83	87	91	15	17	293
10	81	91	137	15	32	356
11	97	104	111	30	37	379
12	147	139	273	26	116	701
계	1226	1261	1853	189	321	4849



<그림 4-52> 월별 전입인구수



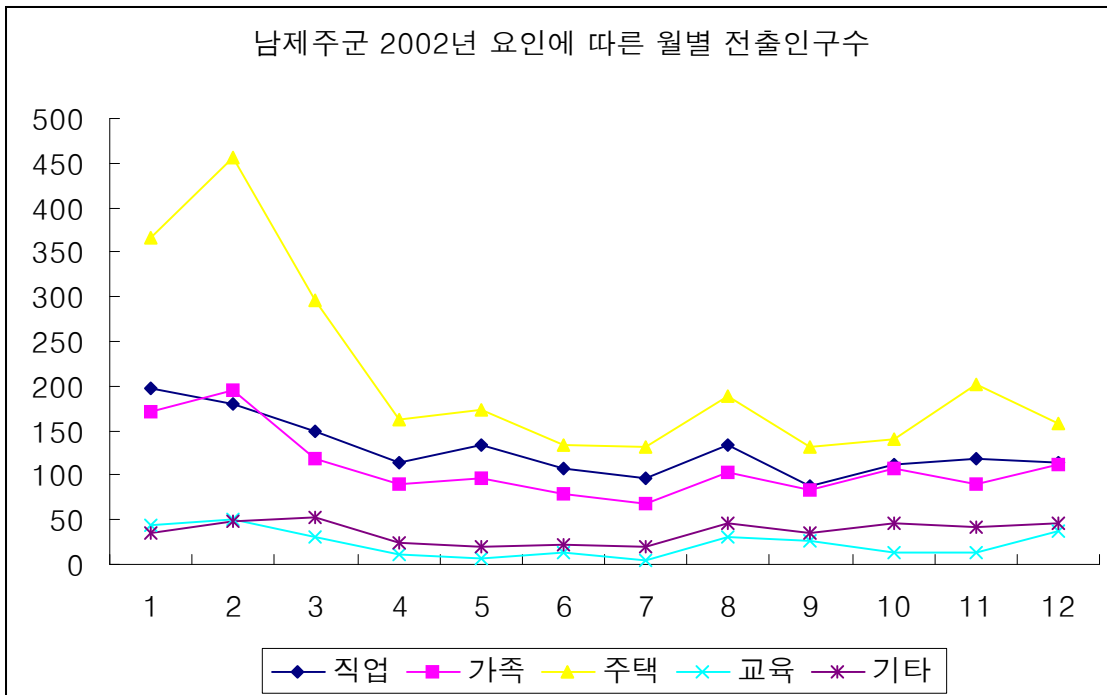
## (2) 전출사유

2002년 요인에 따른 월별 전출인구수는 2월이 전출인구수가 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음이 1월로 나타나고 있어 신구간의 영향을 크게 받고 있음을 알 수 있다. 요인별로는 주택요인이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 직업과 가족요인이며, 교육요인과 기타 요인이 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-63> 전출사유

(단위 : 명)

월	전출사유					계
	직업	가족	주택	교육	기타	
1	197	172	367	44	36	816
2	179	196	457	51	48	931
3	149	119	297	30	53	648
4	113	90	163	12	24	402
5	134	97	173	7	20	431
6	107	80	134	13	22	356
7	97	69	131	4	20	321
8	134	104	189	30	47	504
9	87	83	131	27	36	364
10	111	108	140	14	47	420
11	118	90	201	13	41	463
12	114	111	158	38	47	468
계	1540	1319	2541	283	441	6124



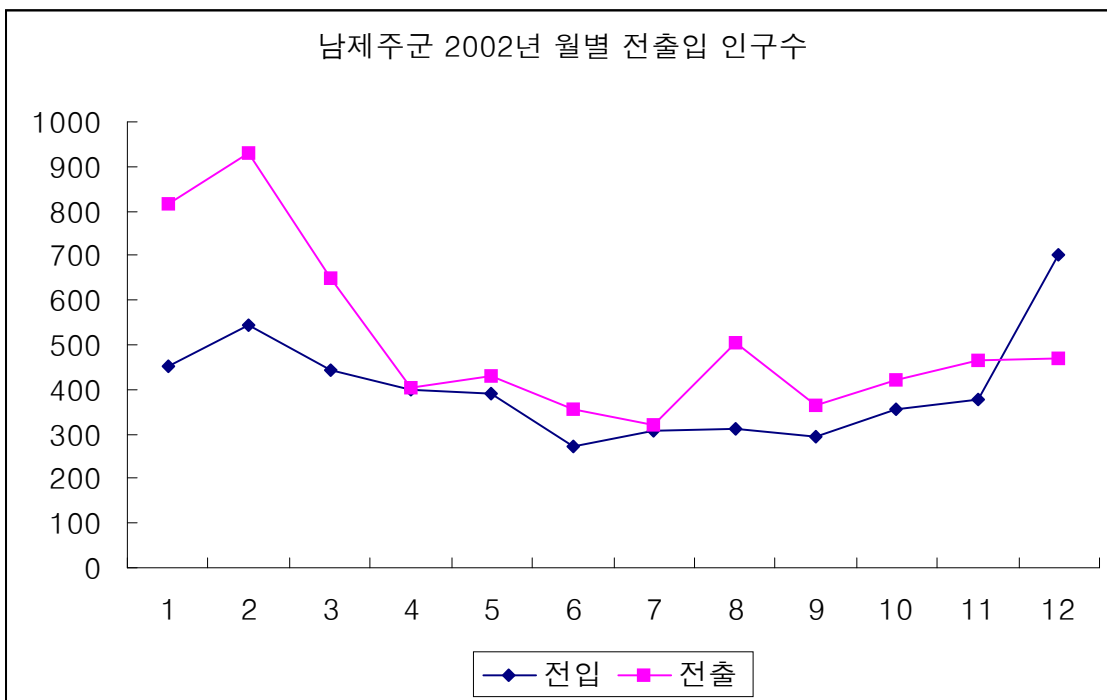
<그림 4-53> 월별 전출인구수

### (3) 전출입 및 순이동 인구수

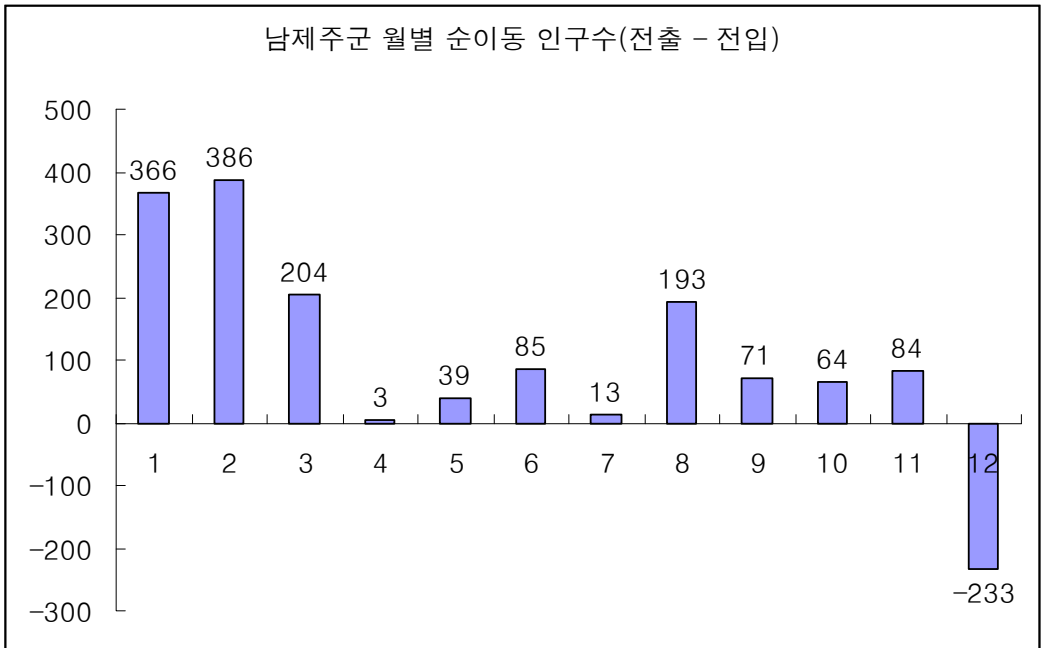
2002년 월별 전출입 인구수는 2월이 전출입 인구수가 가장 높게 나타나고 있고, 12월을 제외한 모든 달이 전입인구보다 전출인구가 많은 것으로 나타나고 있다. 2002년 월별 순이동 인구수는 12월이 가장 높게 나타나고 있고, 4월에는 전입인구가 전출인구보다 26명이 많았던 것을 제외하고는 모든 달이 전입인구보다 전출인구가 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-64> 순이동 인구수 (단위 : 명)

월	전입인구	전출인구	순이동
1	450	816	366
2	545	931	386
3	444	648	204
4	399	402	3
5	392	431	39
6	271	356	85
7	308	321	13
8	311	504	193
9	293	364	71
10	356	420	64
11	379	463	84
12	701	468	-233
계	4849	6124	1275



<그림 4-54> 전출입 인구수



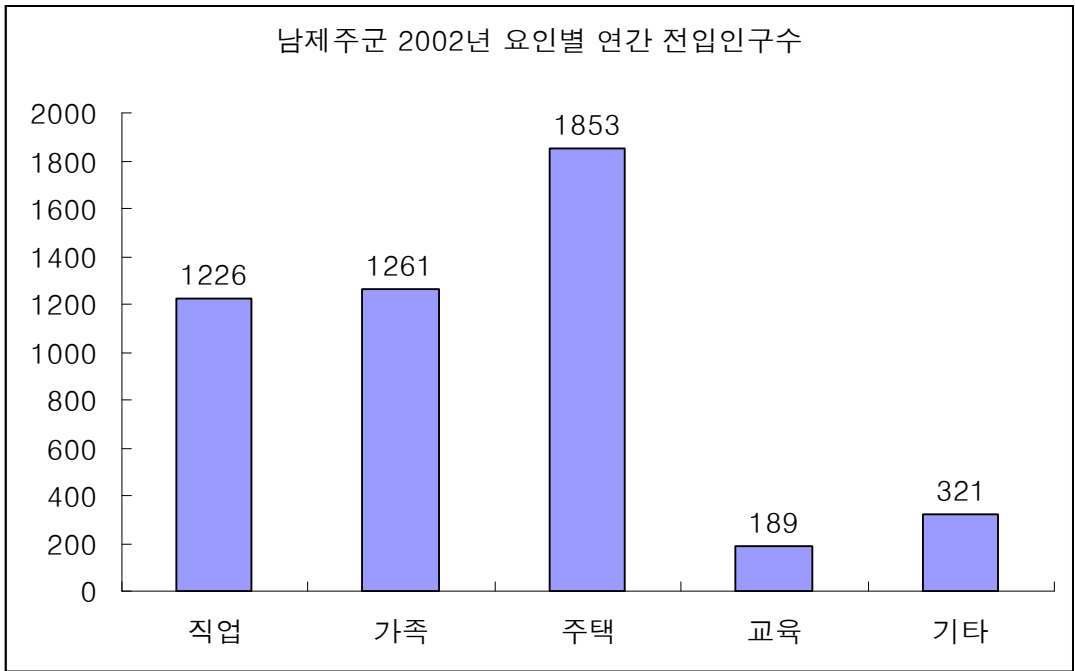
<그림 4-55> 월별 순이동 인구수

**(4) 요인별 연간 전입인구수**

2002년 월별 전입 인구수는 12월이 701명으로 연간 전입인구의 14.5%로 가장 높게 나타나고 있다. 6월이 344명으로 5.6%를 차지하여 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 요인별 전입인구수는 주택요인이 1853명으로 전체의 38.2%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 가족 요인이 1261명으로 26.0%를 차지하고 있다. 그 다음으로 직업요인이 1226명으로 25.3%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 교육요인이 189명으로 3.9%를 나타내고 있다.

<표 4-65> 요인별 연간 전입인구수 (단위 : 명)

월	전입사유별					계	비율(%)
	직업	가족	주택	교육	기타		
1	108	137	181	16	8	450	9.3
2	136	142	245	12	10	545	11.2
3	129	115	167	15	18	444	9.2
4	120	94	155	11	19	399	8.2
5	101	128	147	8	8	392	8.1
6	71	80	107	4	9	271	5.6
7	74	76	131	18	10	308	6.4
8	79	68	108	19	37	311	6.4
9	83	87	91	15	17	293	6.0
10	81	91	137	15	32	356	7.3
11	97	104	111	30	37	379	7.8
12	147	139	273	26	116	701	14.5
계	1226	1261	1853	189	321	4849	100.0
비율(%)	25.3	26.0	38.2	3.9	6.6	100.0	



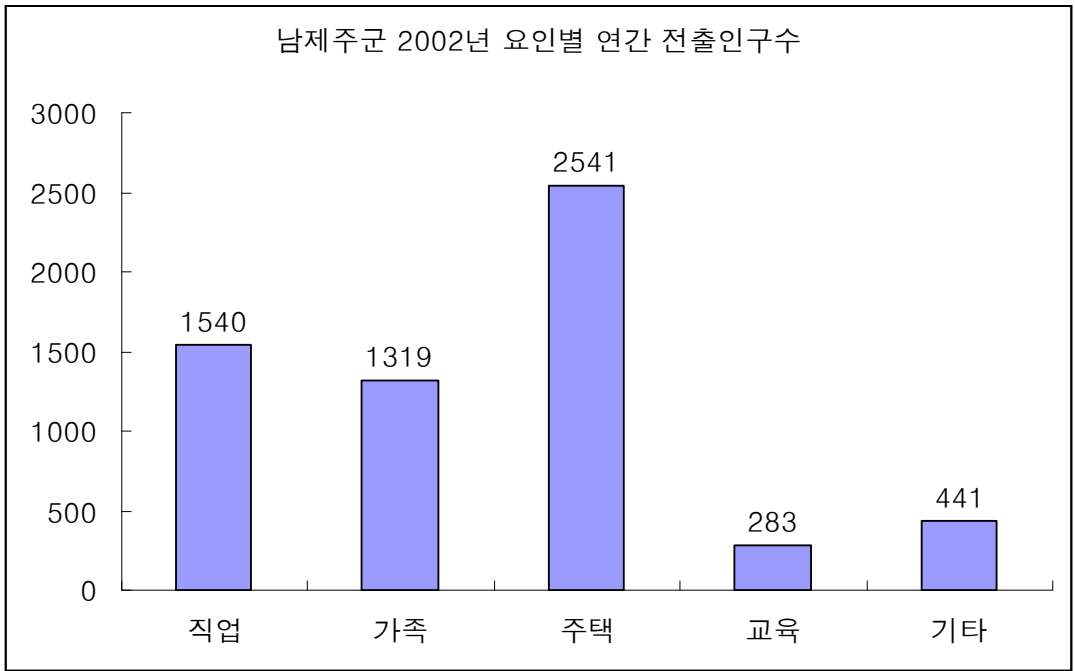
<그림 4-56> 연간 전입인구수

**(5) 요인별 연간 전출인구수**

2002년 월별 전출 인구수는 2월이 931명으로 연간 전출인구의 15.2%로 가장 높게 나타났으며, 7월이 321명으로 5.2%를 차지하여 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 요인별 전출인구수는 주택 요인이 2541명으로 전체의 41.5%를 차지하고 있다. 그 다음으로 직업 요인이 1540명으로 25.1%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 가족요인이 1319명으로 21.5%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-66> 요인별 연간 전출인구수 (단위 : 명, %)

월	전출사유					계	비율(%)
	직업	가족	주택	교육	기타		
1	197	172	367	44	36	816	13.3
2	179	196	457	51	48	931	15.2
3	149	119	297	30	53	648	10.6
4	113	90	163	12	24	402	6.6
5	134	97	173	7	20	431	7.0
6	107	80	134	13	22	356	5.8
7	97	69	131	4	20	321	5.2
8	134	104	189	30	47	504	8.2
9	87	83	131	27	36	364	5.9
10	111	108	140	14	47	420	6.9
11	118	90	201	13	41	463	7.6
12	114	111	158	38	47	468	7.6
계	1540	1319	2541	283	441	6124	100.0
비율(%)	25.1	21.5	41.5	4.6	7.2	100.0	



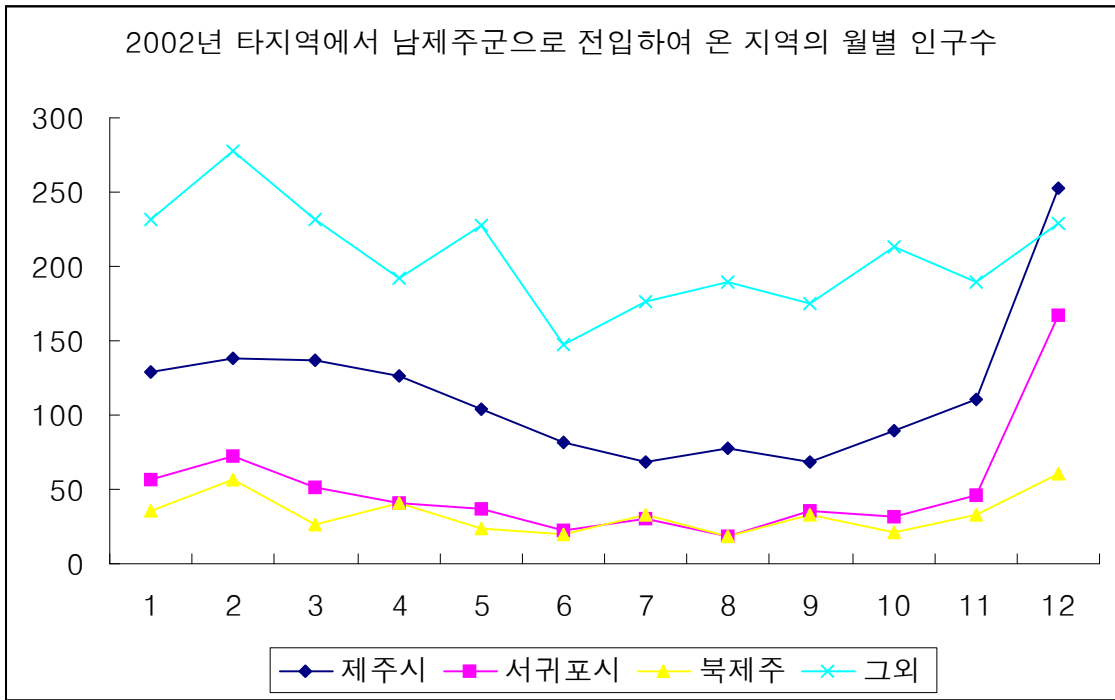
<그림 4-57> 연간 전출인구수

(6) 전입지역 인구수

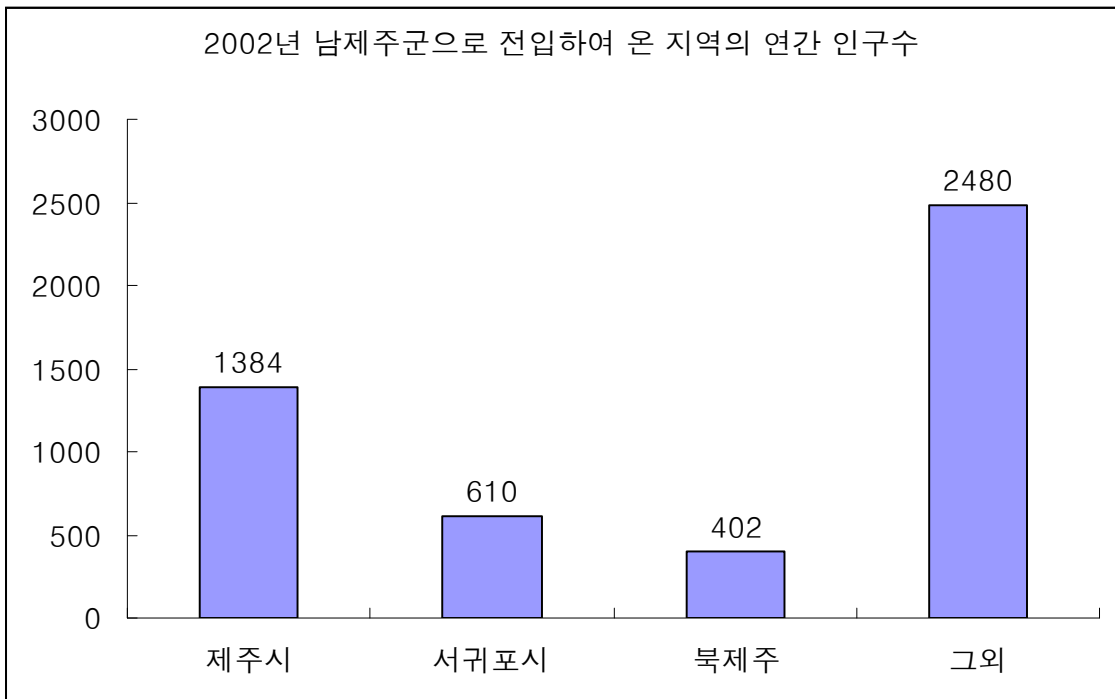
2002년 전입지역에 따른 연간 전입인구수는 제주도를 제외한 지역이 2480명으로 50.9%로 가장 높게 나타나고 있어 타도 사람들에게 남제주군 지역에 대한 홍보가 잘 되어 있다는 것을 보여주고 있다. 그 다음으로 제주시가 1384명으로 28.4%를 나타내고 있으며, 서귀포시가 610명으로 12.5%를, 북제주군이 402명으로 8.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-67> 전입지역 인구수 (단위 : 명, %)

월	전입지별				계	비율(%)
	제주시	서귀포시	북제주	그외		
1	129	56	36	232	453	9.3
2	138	73	57	278	546	11.2
3	137	51	26	231	445	9.1
4	126	41	41	192	400	8.2
5	104	37	24	228	392	8.0
6	82	22	20	148	272	5.6
7	69	30	33	176	308	6.3
8	78	19	18	189	304	6.2
9	69	36	33	175	313	6.4
10	90	32	21	213	356	7.3
11	110	46	33	189	378	7.8
12	252	167	60	229	708	14.5
계	1384	610	402	2480	4875	100.0
비율(%)	28.4	12.5	8.2	50.9	100.0	2.1



<그림 4-58> 전입지역의 월별 인구수



<그림 4-59> 전입지역의 연간 인구수

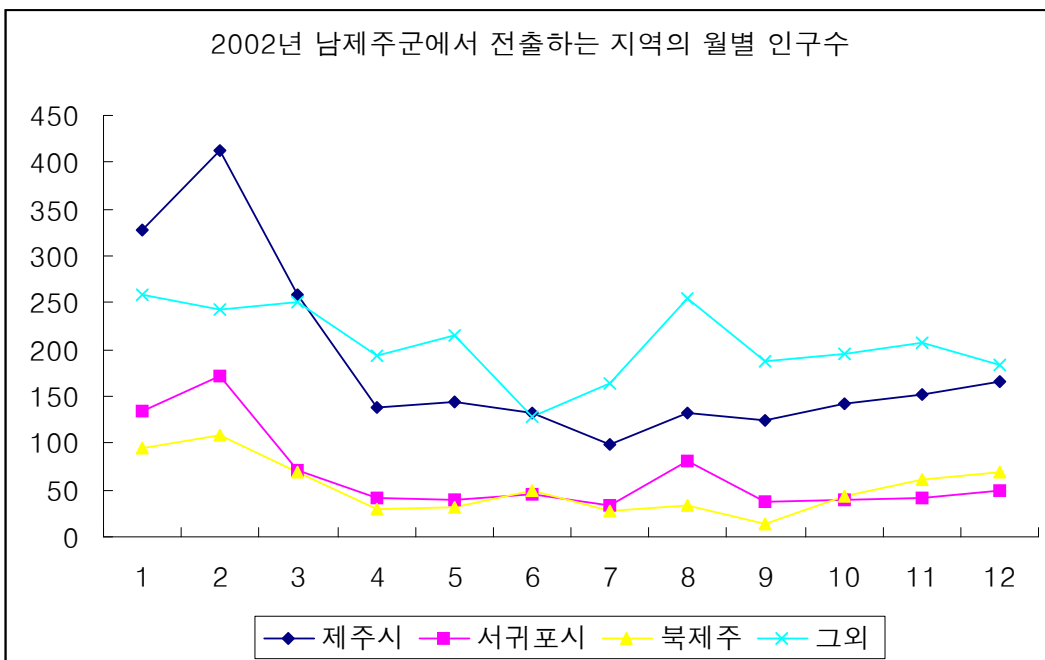
**(7) 전출지역 인구수**

2002년 전출지역에 따른 연간 전출인구수는 제주도를 제외한 지역이 2479명으로 40.5%로 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 제주시가 2231명으로 36.4%를 나타내고 있다. 서귀포시가 787명으로 12.8%를, 북제주군이 631명으로 10.3%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

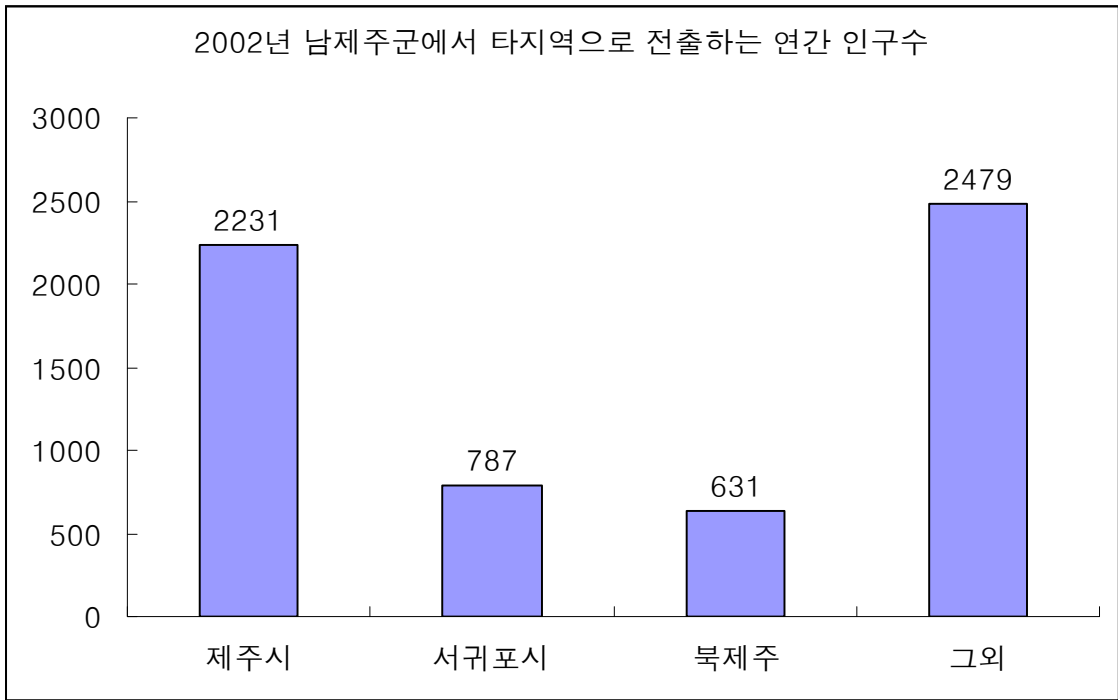
이것을 보면, 남제주군이 인구이동도 서귀포시와 마찬가지로 제주시로 집중되고 있음을 알 수 있다.

**<표 4-68> 전출지역 인구수** (단위 : 명, %)

월	전출지별				계	비율(%)
	제주시	서귀포시	북제주	그외		
1	328	135	94	259	816	13.3
2	412	171	108	242	933	15.2
3	258	71	69	251	649	10.6
4	139	41	29	194	402	6.6
5	145	39	32	215	431	7.0
6	133	46	49	128	356	5.8
7	98	34	28	163	323	5.3
8	133	81	34	255	503	8.2
9	124	37	14	187	362	5.9
10	143	40	43	195	421	6.9
11	152	42	62	207	463	7.6
12	166	50	69	183	468	7.6
계	2231	787	631	2479	6127	100.0
비율(%)	36.4	12.8	10.3	40.5	100.0	



**<그림 4-60> 전출지역의 월별 인구수**



<그림 4-61> 전출지역 연간 인구수

**(8) 합의**

인구유입의 시기는 12월에 집중되어 있으며 요인도 주택요인이 가장 많은 것으로 나타나 서귀포시와는 대조를 이루고 있다. 반면에, 전출인구는 2월이 많고 사유도 주택이 가장 높은 것으로 나타나 있다. 이를 요약해 보면, 남제주군의 인구 유입과 유출사유는 명백하지 않아 인구 전출입 신고할 때 분명하게 파악하려는 노력이 필요하다고 하겠다.



## 제5장 산남지역 인구유입 방안

### 1. 지역 활성화를 위한 사회간접자본 구축: 성장거점 핵의 구축

본 연구는 산남지역 인구유입정책에 관한 연구이다. 인구유입정책에 대한 연구는 인식에 따라서는 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회전반에 걸쳐 방안을 제시해야 한다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구는 이러한 관점을 넓이는 있으나 깊이가 없는 방안을 치우칠 가능성이 높다고 보며, 또한 또 다른 차원에서의 종합개발계획을 작성하는 불필요한 과정이라고 생각하였다. 그래서 본 연구진은 인구유입정책을 분석들에 범위 내에서 충실하게 제시할 것이다. 특히, 본 연구진은 지나치게 나열하는 것 보다 가장 핵심적인 것을 중심으로 방안을 제시하고자 한다.

가장 핵심적인 것이란 산남지역에 인구의 유출을 방지하고 인구유입을 촉진시킬 수 있는 근본적인 대책은 우선 지역 경제 활성화라고 할 수 있다. 이러한 지역 경제 활성화를 위해 가장 먼저 해야 할 정책은 사회간접자본 구축이다. 사회간접자본은 유형에 따라서 수많은 것을 제시할 수 있지만 여기에서는 현실적으로 가장 실현가능성이 있고 조속하게 할 수 있는 정책을 중심으로 제시하고자 한다.

산남지역은 산북지역에 비해 개발자원이 우수하다고 볼 수 있다. 자연자원의 풍부함과 동시에 제주지역개발자체가 성장거점식 관광개발을 진행해 왔기 때문에 관광개발정책도 산남지역에 집중되어 왔다. 사실상, 3개 관광단지가 모두 산남에 있으며 지구개발지역도 대부분 산남지역에 집중되어 오고 있다. 또한 최근에는 컨벤션 센터, 월드컵 운동장 등 매우 중요한 시설도 건설이 되었다. 그럼에도 불구하고 산남지역이 현재 산북지역에 비해 후진성을 면치 못하는 원인은 무엇일까.

감귤을 비롯한 1차 산업의 침체도 그 원인이 될 수 있지만 본 연구진은 성장거점전략을 뒷받침해 주는 가장 중요한 인프라인 공항과 항만이 산북지역에 비해 부재 내지 절대 열세 때문이라고 보았다. 특히, 산남지역의 공항부재는 관광객의 첫 접점지역이 공항이기 때문에 이로 인한 불리함이 지역개발의 후진성을 가속화시키고 있다고 판단하였다.

이러한 인식하에 본 연구진에서는 성장거점의 핵을 구축하는 것이 인구유입에 있어서 절대적으로 중요하다고 판단하여 공항·항만 등 다음과 같은 인프라 구축에 대한 방안을 제시하였다.

## 1)서귀포 경비행장 개발계획

서귀포시의 지역경제 활성화를 위해서는 관광객의 접근을 용이하게 하여야 한다. 관광객 접근을 쉽게 하기 위해서는 공항과 항만이 잘 정비되어야 한다. 항만은 국제자유도시 7대 선도 프로젝트에 의해서 국제적 수준의 미항으로 개발될 예정이다. 문제는 공항이다. 공항은 본 연구진이 제시하는 정석비행장을 이용하는 것이 가장 바람직하다고 생각된다. 다만, 정석비행장이 본 연구진이 제안한대로 되지 않거나 지연이 되었을 경우 현재 서귀포시에서 추진하고 있는 경비행장 개발계획을 추진해야 한다.

아울러 정석비행장이 본 연구진이 계획대로 진행이 된다면이라도 현재 레저스포츠가 경비행기에 의한 고공낙하 등이 크게 인기가 있기 때문에 레저스포츠와 고급 관광객의 이동을 위해서 경비행장 추진은 바람직하다 하겠다. 서귀포시에서 제시한 경비행장 개발계획은 다음과 같다.

### (1) 사업개요

- ① 사업명 : 서귀포경비행장개발사업
- ② 추진주체 : 서귀포시, 민간
- ③ 운영주체 : 서귀포시, 민간
- ④ 위치 : 서귀포시 예래동
- ⑤ 규모 : 부지면적 349,150㎡, 활주로 36,000㎡, 부대시설 1,500㎡

- 활주로 1,200m×30m, 유도로 200m×15m
- 계류장 C급 항공기 4대 주기
- 여객터미널, 관제탑, 장비고, 동력동, 소방대
- 항행무선 및 항공등화 시설, 기타 부대시설

### (2) 사업의 주요내용

- ① 제주국제자유도시개발과 관련 JLL의 제주도국제자유도시개발타당성조사및 기본계획 및 제주국제자유도시종합계획, 서귀포도시기본계획, 서귀포장기발전계획에 반영되어 있다.
- ② 희망찬 미래도시 기반구축과 종합관광·휴양·침단·물류산업 중심의 도시로의 발전을 위하여 서귀포 지역에 관광·레저 항공시설인 경비행장을 건설할 필요사 있다.
- ③ 국내외 고급관광객 수요 충족 및 관광휴양도시의 지속가능한 발전 기반을 구축하여 산업발전 도모할 수 있을 뿐만 아니라 지역경제의 활성화를 극대

화 할 수 있다.

### (3) 사업의 필요성과 타당성

#### ① 필요성

첫째, 경비행장 건설로 국내외 고급 전세 항공기의 관광, 업무관련 방문과 가까운 외국 및 이격된 국내지역에서의 단기여행 용이하다.

둘째, 일반 대형 항공기처럼 제한이 까다롭지 않고 변동이 심한 관광수요에 신속한 대처로 사계절 관광 수요 공급체계 구축이 요구된다.

셋째, 기존 도심지 및 중문관광단지, 예래휴양형주거단지, 제주국제컨벤션센터 및 골프장 등 주요관광, 휴양, 레포츠, 회의시설과 뛰어난 접근성으로 기존 비행장 이용한계를 극복할 수 있다.

넷째, 천혜의 자연환경과 어우러진 레저항공 수요 유치로 레포츠 산업과 연계한 관광휴양도시로의 지속가능한 발전의 토대를 구축할 필요가 있다.

다섯째, 항공시설 및 관련산업 유치로 관광휴양중심의 도시에 첨단산업 발전 기반 조성이 요구된다.

#### ② 타당성

첫째, 제주를 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역으로의 국제자유도시특별법 제정 및 종합계획 수립 시행이 완료되었다.

둘째, 국토의 최남단에 위치한 환태평양 거점 지역으로 일본, 중국 등 대규모 관광시장 인접이 가능하다.

셋째, 국내외 고급 관광객 특수 유발 및 수요 충족을 통하여 국내외 관광 수입 증대로 지역 자치기반 구축을 통한 지방화 시대를 선도하고 있다.

넷째, 항공산업의 내수기반 제공 및 항공종사자 공급의 기초부문 담당을 통하여 항공관련 첨단산업 유발로 국가 산업의 균형 분산 및 국토의 균형발전 도모할 수 있다.

다섯째, 국내 부정기 항공산업의 활성화를 위한 시발점 구축이 필요하다.

<표 5-1> 경비행장 개발계획 내용 및 일정

구분	2003년 이전	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
사업내용	사업계획입안 정부계획반영	기본계획	기본설계관 련 용역시행	실시설계 민자유치	인허가 건설공사	건설공사
사업주체	서귀포시	서귀포시	서귀포시	서귀포시 민간	서귀포시 민간	민간
운영주체						
관련계획	제2차중장기 공항개발기본 계획 “경비행 장개발타당성 연구용역” 건 교부 공항계획과 교통개발연구 원		제2차중장기 공항개발기 본계획 “경 비행장개발 계획” 건교 부 공항계획과			
비고						

## 2) 정석비행장의 활용

### (1) 정석비행장의 현황

현재 정석비행장은 제주도 남제주군 표선면 가시리에 있는 제동목장내에 있다. 제동목장은 총면적이 430만평이며 현재 정석비행장 면적은 49만평에 이르고 있다.

시설규모로는 활주로 2본, 유도로 1본, 관제탑, 주기장 3.5만평, 기타 격납고, 정밀계기착륙시설, 관리동이 있다. 현재 정석비행장은 상업용으로 활용되지 않고 단지 비행훈련장소로만 이용되고 있다.

### (2) 정부의 제주공군기지 건설계획

공군은 경제교역의 확대에 따른 해상 교통로 중요성 확대, 대륙붕, 어족자원 등 해양관할권 관련 한·중·일 3국의 이해관계 대립 가능성 상조, 공중작전 영역의 확대 등 국가안보와 작전 등을 위하여 제주도에 공군기지 건설이 반드시 필요하다

고 역설하고 있다. 이 주장은 1972년부터 검토하여 온 계획으로 우여곡절을 겪으면서 계속 표류하고 있다. 최근에 다시 공군에서 강력하게 추진하고 있다.

공군은 최근 공군기지 위치 판단 고려 요소들은 다음과 같다.

- ① 제주도 지역 입지 조건을 고려하여 국토이용 효율성
- ② 기존 비행장과의 관계
- ③ 기지건설 부지 확보 가능성

이와 같은 요소를 고려하여 공군은 국토의 효율적 이용을 고려하여, 정석비행장을 민·관·군 공동으로 사용하는 방안이 바람직할 것으로 판단하고 있다.

그러나 정석비행장 소유자인 한진 그룹이 이에 대하여 매우 소극적인 자세를 보여 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 공군은 한진 그룹이 모슬포에 있는 국방부 소유 61만평을 교환 또는 개발을 원한다면 제공할 수도 있다는 적극성을 보이고 있다.

### (3) 제주도의 선택

제주도는 도민 정서상 군비행장 설치에 대하여 매우 신중한 자세다. 특히, 제주도민들은 정석비행장을 전투기 배치 등 완전히 군사기지화 하는 것은 결코 허용을 하지 않을 것이다. 본 연구진들도 제주도를 세계적인 관광지와 평화의 섬으로의 도약을 바라기 때문에 정석비행장의 완전 군사기지화는 결코 반대다. 다만, 산남지역은 지역개발의 핵심 비행장을 만들어야 한다는 절대 필요성에 비추어 볼 때 이를 기회로 삼을 필요가 있다. 이를 기회라고 생각하면, 다음과 같이 정석비행장의 용도를 제시할 수 있다.

- ① 서성로(공사 중)를 정석비행장까지 연장하여 산남지역에 대한 동선을 확보한다. 또한, 정석비행장과 서귀포시내는 20분 이내, 성산포 10분정도에 도착할 수 있도록 도로체계를 갖춘다.
- ② 정석비행장은 일단계로서는 국제선 전용, 전세기 전용, 제주와 인천공항 운항 전용, 경비행기 전용으로 하다가 나중에는 제2제주공항으로 확대 개편한다.
- ③ 한진 그룹은 모슬포 국방부 용지에 대단위 관광단지를 조성한다.

이렇게 된다면 산남지역의 숙원인 공항건설과 운영이 이루어지고 산남 서부지역에 대한 관광개발이 이루어져서 산남지역개발에 새로운 이정표가 될 가능성이 높다 하겠다. 그러나 이러한 정책도 다음과 같은 문제들이 선행되어야 한다.

- ① 정석비행장에 대한 공군의 사용범위와 유형에 대하여 도민들과 합의를 하여야 한다. 공군은 현재 정석비행장을 주로 조기 경보기 운항기지로 이용하겠다고

하고 있으나 조기 경보기를 운항했을 때의 문제점을 비롯한 미래의 공군기지 이용 범위에 대해서도 도민들의 합의가 선행되어야 할 것이다.

- ② 현재 모슬포에 있는 국방부 소유 땅에서 경작하고 있는 농민들에 대한 보상처리가 반드시 이루어져야 한다.
- ③ 정석비행장이 산남지역의 발전에 크게 효과가 발생할 일정기간 동안은 정석비행장과 제주시 사이 이동거리를 확대하여 제주시로의 인적 물적 이동을 용이하게 해서는 안 된다.

### 3) 하논 생태숲 자원 복원

산남지역은 자연환경이 좋기로 세계적으로 높은 평가를 받는 실정이다. 특히 서귀포 지역의 해안지역은 유엔의 유네스코로부터 보존지역으로 지정받기도 했다. 본 조사에서도 산남지역의 매력으로 자연환경을 손꼽고 있다. 그럼에도 불구하고 자연환경을 이용하여 산남지역을 전세계로 알리는데 상당히 미흡하다.

이제 산남지역도 자연환경을 이용한 지역경제 활성화에 나서야 한다. 친환경적 개발이 이제 세계적 발전 패러다임 방향으로 나아가고 있음을 주목하여 환경을 철저히 이용하는 사업이 나와야 한다. 이러한 의미에서 현재 서귀포시가 산림청과 연계하여 추진하고 있는 세계적으로 환경보호가치가 있는 서귀포시 소재 하논 생태숲 자원복원은 커다란 의미가 있다고 볼 수 있다.

이 사업이 성공이 된다면 산남지역은 개발을 위한 개발이 아니라 환경 보호적 측면에서 개발을 하는 지역으로 이미지를 심어 나간다면 다른 지역과는 완전하게 특화할 수 있을 것이다. 이에 대한 추진을 하루 빨리 이루어 나가야 할 것이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

#### (1) 개발목적

첫째, 국내 최대의 마르형 분화구를 원형복원코자 한다.

둘째, 분화구 내 화구원의 이탄습지 보전 및 훼손된 자연식생을 복원한다.

셋째, 화구원의 퇴적된 수만 년 동안의 생명정보를 규명한다.

넷째, 제주의 고유한 자연자원을 이용한 친환경적 관광자원으로 활용한다.

#### (2) 하논규모

하논규모는 제주도(1997)가 보고한 하논규모의 내용은 다음과 같다.

- 소재지 : 서귀포시 호근동 149번지 일대
- 둘레 : 3,774m

- 표고 : 143.4m
- 비고 : 88m
- 면적 : 1,266,825m<sup>2</sup>
- 저경 : 1,513m

### (3) 기대효과

- ① 자연과학의 지질 및 생물학 연구의 장(場)을 제공한다.
  - 화산분출물 연구 등을 통한 하논 분화구 및 제주도 분화구 활동사 연구
  - 이탄조사, 화분 분석 등을 통한 제주를 비롯한 한반도 일대의 고식생, 고
- ② 기후 연구를 촉발시킨다.
  - 관광자원으로의 활용 : 제주의 고유한 자연생태계를 이용한 생태공원 조성을 통해 주변의 천지연, 걸매생태공원 등과 연결되는 생태계복원벨트를 형성 미래의 관광자원으로 활용

### (4) 계획년도

아래 표에 요약된 하논생태숲 자원복원 계획일정은 확실히 결정된 사항은 아니지만 개략적 일정을 제시한 것이다.

<표 5-2> 생태숲 추진일정

구분	면적	주요내용	추진기간
1차계획	약 605,000m <sup>2</sup>	이탄습원, 습지림, 난대림 복원 등	2003년~2008년
		전시원 조성 등	
		편의시설 및 관리사무소 건축 등	
2차계획	약 211,000m <sup>2</sup>	난대림 복원 등	2008년~2013년

### (5) 외국의 생태숲 복원사례

- ① 독일 Eifel지역의 마르분화구 복원사례
  - Eifel은 마르분화구가 많은 지역
  - 지방자치단체의 주도하에 마르분화구를 복원한 사례
  - 마르박물관을 설립하여 마르의 형성 및 발달과정 등을 비롯한 다양한 자료들을 전시
  - 화석, 지층, 습지퇴적물 등의 연구를 통한 자연학습장으로서의 역할을 충실히 수행하면서, 관광자원으로 활용되고 있는 사례
- ② 일본 하코네습생화원

- 가나가와현(神奈川縣)에 위치, 1976년 개원
- 선석원습원의 보호를 위해 조성된 식물원으로 선석원습원 주변의 방치된 논을 이용하여 선석원 습원의 식물을 비롯한 1,700여종의 식물을 수집하여 전시
- 현재까지 연평균 32만5천명의 관광객이 방문
- 보전과 복원이라는 원칙과 관광지로서의 활용이라는 실용적인 면이 조화롭게 성공을 이룬 사례로 하논모델 (소위 Hanon Ecopark Model)이 되는 식물원

#### 5) 7대 선도프로젝트의 우선 추진

현재 구상중이거나 추진하려고 하는 국제자유도시 선도프로젝트 중 산남지역에 지정된 프로젝트는 다음과 같이 4개이다.

- ① 신화역사공원 : 남제주군 대정읍 일원 (약 1백 74만평)
- ② 서귀포 관광미항 개발: 서귀포시 송산동 서귀포항 일대 (1만7천 평)
- ③ 예래 휴양형 주거단지 : 서귀포시 예래동 (22만평)
- ④ 중문관광단지 확충 : 서귀포시 중문동 (3만3천평)

선도프로젝트는 그 자체가 성장거점전략이기 때문에 이로 인한 파급효과는 매우 크다고 볼 수 있다. 일자리 창출에서부터 시작하여 산업구조의 개편, 외국관광객의 증가, 주거환경의 고급화, 재개발로 인한 쾌적한 환경조성 등 매우 다양한 효과를 기대할 수 있다. 이는 산남지역으로 보면 인구유입에 있어서 매우 유용한 정책이 될 것이다.

선도프로젝트가 조기에 착수됨으로서 지역간 불균형 개발을 시정함과 동시에 제주시로의 인구 집중현상을 줄여 갈 수 있을 것이다. 이 내용도 지역균형발전조례에 지역개발 대형프로젝트의 우선배정원칙 조항을 신설하여 그 근거를 만들도록 하여야 한다.

#### 4) 지역혁신 체제의 구축

현재 국가는 지역 내의 혁신집단을 구성하여 지역 스스로 산업구조의 재편화를 통한 지역혁신을 달성하도록 유도하고 있다. 이에 대한 참여정부는 재정적 지원을



대폭 확대하겠다는 방침도 발표하였다. 그러나 현재 제주도에서 이루어지는 지역 혁신 체제는 제주시를 중심으로 이루어지고 있어서 향후 지역간 불균형 발전이 오히려 더욱 심화될 가능성을 내비치고 있다.

산남지역에 공과대학이 없다는 이유 때문이다. 이러한 구조적 여건은 젊은이들로 하여금 새로운 고용기회의 절대 부족현상을 야기시켜 산남지역의 젊은 청년들을 제주시로 진출시키는 역효과를 가져 올 것이다. 따라서 산남지역 내 지역혁신 체제를 구성하여 지역 내 청년들의 일자리 창출은 물론이거니와 새로운 산업구조의 도입을 통하여 1차 산업에서 2차, 3차 산업으로 연착륙하도록 하여야 할 것이다.

이를 위해서는 탐라대학교와 제주대학교와의 연계를 비롯하여 도외 및 해외대학과의 연계를 통한 혁신체제를 구축하는 방안을 고려해 보아야 한다. 국가가 요구하는 혁신정도가 글로벌 스탠더드 (Global Standard; 세계적 수준)이기 때문에 다른 지역의 대학과의 연계가 절실히 필요하다. 특히 외국대학과의 도내 대학과의 연계는 지역혁신체제 구축을 촉진할 것으로 생각된다. 지역혁신 역량강화 사업은 참여정부에 의해 강력히 추진되는 국가의 중요정책이 되버렸다. 따라서 지역의 활성화 여부는 지역혁신체제가 얼마나 잘 이루어지느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

산남지역에는 지역 내 기업이나 대학이 매우 부족하기 때문에 지역혁신 체계를 주도할 주체가 지방자치단체일 수밖에 없다. 산남지역의 자치단체인 서귀포시와 남제주군은 지역혁신체제의 구축을 지역사회 안에서 새로운 발전 방향을 재편화하는데 가장 필요한 대안이라는 것을 인식하여 이에 대한 대책을 강구하여야 한다. 이렇게 될 때 산남지역 젊은이들이 지역에 잔류하고, 타 지역에 나가 있던 고향 젊은이들이 돌아오는 지역으로 탈바꿈하게 될 것이다.

## 5) 국가기관의 유치

정부가 지난해 연말 국가균형발전특별법의 국회통과에 따라 각 지방의 공개경쟁을 통해 수도권 소재 245개 공공기관과 연구기관 등의 지방이전을 본격 추진하고 있다. 주지하다 시외 공공기관의 존재 유무는 인구유입과 밀접한 관계가 있다. 우선 공공기관에는 상주하는 직원들이 많기 때문에 정주인구가 많을 수밖에 없다. 그리고 특히 지방의 공공기관에 근무하는 직원들은 학력이나 경제사정이 다른 직장단체 보다 대체로 높을 것으로 생각된다.

그래서 이들 공직자들의 소비형태가 다양하고, 소비규모도 크며, 그리고 자녀들의 교육에 대한 관심 및 배려가 크기 때문에 지역교육과 문화발전에 커다란 영향을 미친다. 또한 국가기관이 가지고 있는 예산 때문에 지역경제에 미치는 영향은 매우 크다 하겠다. 또한 민원인들이 국가기관을 방문하게 되어 자연스레 지역경제 활성화 문제에도 관심을 갖게 된다. 따라서 국가기관의 유치는 다양한 채널에 의한 홍보로 말미암아 그 파급효과가 대단히 클 것으로 본다. 이런 문제와 관련하여 부산의 예는 다음과 같다 (뉴시스, 2004.2.6.)

“부산시는 지방이전이 가능한 공공기관과 연구기관 중 타 지역과 분명한 차별성을 지닌 55개 기관을 부산에 유치하기로 하고 추진 중이라는 것이다.”

“이에 따라 시는 지난해 12월 22일 국가균형발전위원회에 이들 기관의 부산 이전을 건의한데 이어 오는 2월 지역혁신협의회를 통해 부산유치 대상기관을 공식적으로 선정된 뒤 민관합동으로 ‘공공기관유치협의회’ 구성 등 본격적인 유치 활동을 펼치기로 했다.”

“부산 유치 대상 기관은 (1)자동차, 조선, 기계, 차세대 신소재, 연구개발(R&D) 등 동남권 주력산업을 지원할 연구개발 등 관련기관 (2)항만물류, 유통, 해양바이오 등 해양도시의 특성을 살린 생산자 서비스 지원기관 (3)전시컨벤션, 금융, 문화·관광, 영화·영상, 신발산업 등 동남권 인적자원 및 지역혁신, 비교우위 관련기관 등이다.”

부산 유치 추진 대상기관은 다음과 같다.

### ① 우선 유치대상 (41개 기관)

- 해양·항만, 물류분야 : 항만연수원, 해양수산물개발원, 해양연구원, 해양오염방제조합, 해사위험물검사소, 한국고속철도공단
  - R&D, 중추기능수행분야 : 정보통신기술협회, 인터넷정보센터, 과학기술원, 생산기술연구원, 기초과학지원연구원, 생명공학연구원, 원자력의학원, 원자력연구소, 원자력기술원, 산업기술시험원, 기상연구소, 철도기술연구원, 고등과학원, 산업기술평가원
  - 비교우위 및 전략산업분야 : 한국수출입은행, 기업은행, 예금보험공사, 신용보증기금, 한국수출보험공사, 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 영화진흥위원회, 방송영상산업진흥원, 한국표준협회, 한국가스공사, 보건산업진흥원, 학술진흥재단, 문화관광정책연구원, 문화예술진흥원, 영상자료원, 대한지적공사, 지방자치단체국제화재단, 한국관광공사, 영상물등급위원회, 국민건강보험공단
- ② 2단계 유치대상(14개기관)=한국전산원, 한국건설기술연구원, 한국기술거래소, 한국지질자원연구원, 한국해운조합, 한국문화컨텐츠진흥원, 한국국제교류재단, 한국직업능력개발원, 국립영상간행물제작소, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 수협중앙회, 대한주택공사, 한국토지공사.

현재 제주도에 4개의 국가기관 유치 신청을 제출한 상태이다. 이것이 유치된다면 제주시가 아니라 산남지역에 신설되어야 함은 당연하다. 올해도 제주시에 국가의 일선행정기관 복합단지가 착공되고 있다. 부익부 빈익빈 현상의 대표적 사례이다. 앞으로 국가기관 뿐만 아니라 제주도가 추진하고 있는 기관이나 조직들은 일정기간 동안 제주도 신축금지를 규정하여 북제주군이나 산남지역에 신축 또는 이전하여 지역균형발전을 위한 선도적 역할을 다 할 수 있도록 하여야 한다.

현재 제주도가 추진 중인 국제자유도시 제주개발센터, 종합관광정보센터, 국제교육복합단지 등에 대한 유치를 강화하여야 한다.

## 2. 제도화와 행태의 변화

아무리 옳은 정책을 제시한다고 해도 이를 실행할 수 있는 제도화가 선행되어야 한다. 지역균형발전을 위한 각종 정책의 제도화 없이는 경쟁의 논리, 수(數)의 정치가 지배가 되어 결국 인구가 많은 지역 중심으로 자원을 집중시킬 수밖에 없다. 사실상 지금까지 지역정책은 이러한 흐름이 지속되어 왔다. 그 결과 지역발전

의 부익부, 빈익빈 현상이 초래되어 불균형 발전에 직면하게 되었다. 이러한 현상의 단절이 절실히 필요한데 정부가 개입하지 않고서는 불가능한 것이다. 정부의 개입은 결국 제도화를 말한다. 소득 재분배 정책과 마찬가지로 잘사는 지역의 자원을 못사는 지역으로 이동시키거나 아니면 못사는 지역을 차등적으로 지원하는 것을 말한다.

그러나 제도를 운영하는 것은 사람이다. 따라서 지역이 변화하기 위해서는 제도를 운영하는 인적구성 변화가 수반되어야 한다. 다시 말하면, 현재 살고 있는 지역주민, 그리고 미래의 지역 주인공인 청소년, 그리고 지역지도자들의 행태변화가 반드시 필요하다. 이에 대한 구체적 내용들은 다음 절에서 상세히 설명하였다.

## 1) 지역발전을 위한 우선 하여야 할 제도

### (1) 지역균형발전조례의 제정

현재 참여정부는 한국의 병폐 중에 가장 심각한 지역간 불균형 발전을 시정하기 위하여 국가균형발전 특별법이 2003년 12월 29일에 국회에서 통과되었다. 이 법은 낙후지역에 성장기회를 우선적으로 부여하여 낙후지역의 구조적 문제를 근본적으로 해결하기 위한 것을 그 목적으로 하고 있다. 이 법에 의하여 연간 무려 7조5천억에 달하는 국가균형발전특별회계 예산을 마련하여 수도권 이외의 지역에 투자할 예정이다. 이와 같은 막대한 예산이 지역에 투자함으로써 지역발전에 커다란 이정표를 마련되리라 생각된다.

이 법에 의하면 국가는 전국을 해당 지역의 여건·특성·발전 잠재력·개발수준에 따라 수 개의 지역으로 구분하고, 지역실정과 사업유형에 부합하는 국가균형발전사업을 중점지원 하도록 하되, 그 기준은 낙후도 평가를 근거로 하여 이루어지도록 하고 있다(제3조). 또한 이 법은 특별회계의 세출은 국가와 시·도의 계획계약의 내용에 따라 통합하여 시·도별로 총액을 지원토록 하고 있어 광역자치단체의 역할을 강조하고 있다(제19조와 21조).

이 내용을 보았을 때 이 법이 처음 상정되었을 때는 수도권과 비수도권으로 구분하였던 것을 국회논의과정에서 낙후지역을 기준으로 하였다는 점에서 지역간 낙후지역에 대한 집중적 지원이 이루어질 예정이기 때문에 제주도내 낙후지역인 산남지역은 이번 기회를 결코 놓쳐서는 안 될 것이다. 특히, 이번에 제정된 국가균형발전특별법은 광역자치단체인 도가 중심역할을 하도록 하기 때문에 제주도가 지역간 균형발전을 위하여 최대한 노력을 다하여야 한다.

이러한 지원체계를 제도화하기 위하여 제주도에서도 지역균형발전조례를 제정

하여야 한다. 산남지역의 도의원과 시 및 군 의원, 자치단체장을 중심으로 지역균형발전조례제정의 필요성을 홍보하여 나가야 선점효과를 올려할 것이다. 이 조례에는 다음과 같은 사항이 반드시 들어가야 한다.

- ① 도보조금 등 각종 지원금의 차등지원
- ② 제주도의 블랙홀인 제주시에 토지이용도를 제한하여 건폐율, 용적률을 대폭 상향 조정, 토지용도변경의 제한을 두어 성장 관리하도록 하되, 반면에 저개발지역인 북제주군(제주시 인접지역은 제외)과 산남지역에는 이를 완화
- ③ 제주시와 인접지역에 고등학교 및 대학교 신설 제한 및 그 외 지역, 특히 산남지역에 고등학교 및 대학교 신설 및 육성의 적극적 지원 강화
- ④ 제주시에 국가행정기관의 신설 금지와 산남지역 우선 배정의 원칙
- ⑤ 제주도가 신축하는 공공시설은 제주시와 인접지역에 신설금지
- ⑥ 제주시 및 인접지역의 기업에 대한 허가 및 용자 등 행정지원에 대한 차등지원하고 제주시 및 인근지역을 제외한 지역에 거주하는 교사와 공무원의 거주수당지원, 승진 가사점수 부여
- ⑦ 지역균형발전 지원금의 차등지원

이에 대한 제주시의 반발이 극심할 수 있다. 또한 조례제정권이 제주시 출신 지방의원이 다수인 도의회에서 제정하기 때문에 제정 가능성이 매우 적을 수도 있다. 그러나 이것은 대승적으로 처리해야만 한다. 제주시 자체가 단기간에 급속한 성장으로 몸살을 앓고 있다. 제주시가 세계적인 도시가 되기 위해서는 친환경적인 분위기가 조성되어야 함에도 불구하고 그 동안 반친환경적 개발만 가속화되어 왔다.

더구나 제주시는 최근에는 그린벨트의 해제로 난개발에 가까운 형태로 개발이 되어 도심지 교통 체증 심각, 환경훼손 등 이대로 간다면 제주시는 조만간 심각한 문제들이 양산되는 도시가 될 가능성이 농후하다. 지금 늦었지만 성장을 관리할 때다. 즉 성장을 억제하고 도시를 재정비해 나갈 시점이다.

이에 대한 가장 큰 해법은 다른 지역으로 인구를 분산시키는 방법이다. 인구분산 접근은 지역개발에 있어서 가장 보편적인 대안이다. 제주시가 좋은 도시로 성장하기 위하여 다른 지역에 대한 차등적 지원을 수용하는 인식이 확실히 필요하시점이다. 최근 신행정수도 건설 혹은 수도권 지원억제, 그리고 비수도권의 지원강화를 골자로 하는 국가균형발전법의 제정에 수도권 국회의원들이 찬성을 하였다. 왜냐하면 바로 수도권의 문제해결은 비수도권으로 인구유입밖에 없다는 대승

적 견지에서 이루어진 것임을 상기할 필요가 있다.

## (2) 지역균형발전 특별회계의 신설

산남지역 등 도내 낙후지역을 특별지원하기 위한 회계를 신설토록 한다. 이 회계는 국가균형특별회계의 지원금, 복권수입일부, 일반회계의 일정비율, 기타 등으로 구성하도록 하여 운영한다. 현재 국가균형발전특별회계는 법인세, 소득세, 부가가치세의 1,000분의 30, 주세의 1,000분의 141, 전입금, 복권관리기금, 회계귀속분 등으로 구성되도록 되어 있다(제20조).

이를 2002년 세입기준으로 보면 7조471억여 원이 된다. 지원대상은 낙후지역의 인프라시설, 교육, 문화시설, 1차 산업 등으로 낙후지역의 인구유입에 가장 필요한 대상을 주요 투자대상으로 하고 있다. 따라서 국가균형특별회계의 지원금이 어느 보조금보다도 크다는 것을 확인할 수 있으며, 그리고 지원대상이 산남지역의 숙원사업과 일치된다는 것도 알 수 있다. 이 지원금에다가 로또복권수입의 일부분, 기타 전입금을 합하여 제주도내의 지역균형발전특별회계를 신설해야 한다.

기금은 연간 2천억 내외 규모로 조성하는 것이 바람직하다. 이 기금은 성장거점사업에 집중지원토록 함으로서 낙후지역의 후진성을 탈피하고 새로운 도약의 기회를 제공하는 목적사업에 집중 투자하도록 하여야 한다. 예를 들면, 산남지역의 교육시설에 대한 투자와 유치에 필요한 예산, 청년실업해결을 위한 벤처사업이나 첨단산업에 대한 지원과 교육, 문화와 레저시설에 대한 지원 등을 들 수 있다.

이 기금은 계속성에 대한 탄력성만 강화할 뿐 일반회계와 마찬가지로 단년주의를 준수함으로써 매년도 상시적으로 기금을 조성하고 투자하도록 함으로써 그 효과를 지속시켜 나가는 방향으로 운영하여야 할 것이다.

## (3) 거주자에 대한 차등지원

산남지역에 거주하는 사람은 여러모로 불리한 점이 매우 많음을 우리는 쉽게 알 수 있었다. 다시 말해서, 지역경제의 불황으로 인한 소득감소와 실업난, 교육시설의 절대 부족, 의료시설의 취약, 공공시설의 편중으로 인한 불편함 등 여러 가지다. 이러한 불편함을 해결하는 길은 지금까지 제시해 왔던 장기적이고 근본적인 대책도 필요하지만 단기적인 대책도 병행해 나가야 한다.

직장의 통근자와 학교의 통학 자에 대한 지원, 거주 공무원과 교사에 대한 수당 지원, 자동차세 등 각종 세금의 차등화 등도 고려해 볼만 한다. 이에 대한 예산은 자치단체의 예산과 앞에서 제시한 지역균형특별회계를 통하여 이루어져야 할 것이다.

## 2) 행태의 변화

### (1) 지역주민들의 지역개발에 대한 인식변화

지역개발은 결국 그 지역에 살고 있는 지역주민들이 하는 것이다. 그렇기 때문에 지역개발의 성과는 지역주민들의 의지와 관계없이 지역주민들에게 큰 영향을 미치는 것이다. 현재 산남지역에서 인구전출 과다현상의 원인은 교육문제와 지역경제의 악화 때문임을 본 연구진 조사에서 알 수 있었다. 이렇게 지역경제가 악화 된 것은 산업구조의 변화에 적응하지 못한 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 즉 1차 산업에서 3차 산업으로 전환하는 과정에서 연착륙을 하지 못한 것 때문에 지역경제의 후진성이 가속적으로 나타나는 것이다.

이러한 지역경제의 장기간 후진성은 지역주민들로부터 지역개발에 대한 인식을 양극화하고 있는 것이다. 현재 대부분의 50대와 60대는 지역개발 정책의 중심은 1차 산업을 살리는 것이라는 주장을 버리지 않고 있다. 1차 산업, 즉 감귤산업만이 지역경제를 살리는 유일한 대안이라는 것이다. 그럼에도 불구하고 다른 지역으로 이주하는 주요 세대인 30대와 40대는 1차 산업은 사양산업이기 때문에 점진적으로 정리하고 2차 산업 혹은/그리고 3차 산업으로 전환해야 한다는 주장이다.

이러한 세대간의 인식의 차는 지방자치단체의 정책에 커다란 영향을 미치는 것이다. 지방자치단체는 2-3차 산업 육성방향으로 산업전환이 이루어져야 한다고 이미 결심이 서 있는데도 불구하고 현재 기존세력의 정치적 영향력 때문에 쉽게 방향을 전환하지 못하고 있다. 현재 산남지역, 특히 남제주군 재정현황을 보면 1차 산업에 대한 투자가 단연 앞서가는 이유도 바로 이러한 현상에서 오는 것이다. 교육 뿐 만 아니라 새로운 산업인 첨단산업에 대한 투자는 말도 붙이지 못하는 실정이다. 이러한 관행적 사고방식의 악순환은 효과적 투자를 억제하여 경쟁력을 상실하게 만들고 있고, 동시에 정치적 영향으로부터 벗어나지 못하기 때문에 젊은 세대에게는 희망을 주지 못하고 있는 것이다.

그래서 젊은 사람들이 제일 먼저 떠나는 것이다. 산남지역에 그 많은 국책시설이 논의조차 못하고 거부됨으로서 지역경제의 활성화 기회를 놓쳐 버린 예를 우리는 생생하게 기억하고 있는 것이다. 지금 뼈저리게 후회하고 있는 것 중 대표적인 것이 인공위성발사기지 건설 반대이다. 산남지역 일부 주민들이 끝까지 반대로 현재 전라남도 고흥군 나르도로 갔다. 전남발전연구원에 따르면 이 위성발사기지 유치로 인하여 1만3천명이 취업할 수 있게 되었다고 한다. 부가가치는 수십조에 달한다.

이 시설은 제주도 발전에 획기적 전환점을 가져 올 기회였다. 물론 모든 국가 시설의 지역유치가 모두 좋은 것은 아니다. 부안의 핵폐기장 시설이나 일부 군사

시설 등은 지역개발에 장애요인이 된다는 것은 누구도 다 잘 아는 사항이다. 따라서 이에 대한 반대는 타당하다 하겠다. 그러나 여타의 시설들에 대하여 합리적이면서 냉정하게 심사숙고사하여 찬·반을 결정해야 한다.

제주도는 국가에 가장 필요한 시설은 모두 거부하는 지역, 그러면서 특별하게 대접해 달라고만 하는 지역으로 인식되기 보다는 합리적인 대안으로 찬·반을 논의하여 사회적 합의에 도달하는 지역으로 인식되어야 한다. 이제 지역개발의 접근과 실천에 대한 인식변화 그리고 후세대에 대한 배려가 없이는 현재 세대 중심으로 모든 정책이 이루어진다면 산남지역의 후진성은 회복 불가능 수준으로 급속히 확산될 것이다. 현재 살아가는 사람들에게 후세를 생각하여 현재의 고통을 감내할 수 있는 지혜가 산남지역의 발전을 위해서 절대 필요하다.

## (2) 지역주민들의 가치 및 의식구조 변화

산남지역 주민들의 의식 개혁 대상들 가운데 가장 시급하게 개선되어야 할 것은 경조사(慶弔事)문화이다. 경조사문화는 인류의 역사상 가장 오래된 문화적 산물들 가운데 하나이다. 그렇기 때문에 우리가 지켜야 할 소중한 문화 가운데 하나임에 틀림없다. 그러나 경조사문화도 다른 문화적 유형들과 마찬가지로 시대변화의 흐름과 맥을 함께 해야 한다. 사실상, 시대변화에 따른 생활양식에 조응하지 못하는 문화적 산물의 소멸을 수없이 보아 왔다.

현재 산남지역의 경조사문화가 바로 그러한 시대적 흐름과 연결이 되지 않는 문화라는 비판을 받고 있다. 예컨대, 불필요한 음식, 많은 시간과 비용의 과다소요, 과소비적 소비형태 등으로 특징지워지는 산남지역의 경조사문화는 개선되어야 한다. 한 주민의 말을 인용하면 “부조가 무서워서 떠나야 하겠다” 하는 사람이 많을 정도로 경조사에 대한 비용부담이 어느 지역보다 큰 곳이 산남지역이라고 할 수 있다. 특히, 겹겹으로 하는 이중 부조는 경제적 능력에 관계없이 전통으로 남아 있어서 가정경제를 압박하는 요인으로 강하게 남아 있다.

전통적 문화양식으로 경조사문화는 현대생활에 맞게 재편화되어야 하며 그런 의식개혁은 산남지역 공동체에서 문화운동 차원에서 전개되어야 한다. 그런 맥락에서 근검 절약정신에 입각한 경조사, 하루에 끝내는 결혼식문화, 가족대표로 부조금을 내는 경조사문화가 정착되어야 한다. 이러한 변화들이 전제될 때 산남지역 경조사문화는 가계경제의 압박을 완화시킬 수 있을 뿐 만 아니라 새로운 시대의 문화적 의례로 자리매김 될 수 있다. 이처럼 산남지역 공동체의 문화적 의식 및 의례개혁이 지역주민들의 올바른 자기결정과 판단에 의해서 추진되어 나갈



때 지역혁신 역량을 강화시켜 나갈 수 있다.

### (3) 청소년에게 지역사랑에 대한 교육 강화

지역에 대한 애착심은 곧 지역정착을 결정하는데 결정적인 역할을 한다. 이러한 요인 때문에 외국에서는 자라나는 청소년부터 지역에 대한 관심, 이해 그리고 자긍심을 증진시키는 일을 꾸준하게 한다. 지역사회의 청소년들에게 만화, 소책자, 견학, 수업 등의 여러 가지 방법을 통하여 지역의 장점 과 우수성을 숙지하게 한다. 또한 행정기관의 정책과정을 이해하게 함으로서 지역지도자에 대한 존경심을 가지도록 하는 것은 본인이 자라나서 지역지도자가 되겠다는 목표설정을 도와주는데 중요한 역할을 한다.

이렇게 지역지도자에 대한 존경과 지원이 커질 때 결국 지역지도자의 길이 전국지도자로 가는 길로 확립되는 분위기가 정착될 것이다. 이는 곧 지역 청소년에게 지역에 대한 자부심과 정체성 확립이라는 커다란 효과를 발휘하게 될 것이다.

### 3. 교육

#### 1) 좋은 학교가 지역을 살린다<sup>35)</sup>

도시의 운명과 학교는 불가분의 관계에 있다. 오늘날과 같이 지역간의 경쟁이 심화되고 있는 무한경쟁 사회에서는 좋은 학교를 가지고 있는 지역이 경쟁에서 이길 수밖에 없는 유리한 상황에 있다. 좋은 학교는 학생들을 끌어 들이게 되고, 이는 지역의 유인가(attractiveness)를 높이게 된다. 또한 학교는 지역의 인적 자원(human capital) 및 지역 사회를 개발·발전시키고, 경제발전에도 크게 기여하며, 지역의 여러 구성원들 간의 응집력 강화 및 관계를 긍정적으로 유지하도록 만드는 기관으로서의 역할도 수행한다. 즉, 학교는 막대한 예산 지원을 필요로 하는 기관이 아니라 현대 도시의 형성자(builder)로서의 역할을 하고 있는 것이다(Kerchner, 1997).

따라서 학교를 포함한 제반 교육환경은 지역의 경제발전 및 지역 인구구조의 변화에 큰 영향을 미칠 수 있다(박덕규, 1997). 즉, 교육 환경 및 여건에 따라서 특정 지역은 인구 유입으로 인한 과밀화로 사회적 부작용이 나타나기도 하며, 다른 지역은 급속한 인구 유출로 인한 지역사회의 공동화 현상이 나타날 수도 있다. 이렇게 교육환경 및 여건은 지역의 인구증가 혹은 감소와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 근본적인 교육환경 및 여건의 변화를 통해 지역의 저발전과 인구 空洞化 현상도 막을 수 있다.

이처럼 학교의 중요성을 인식하여, 최근 국내에서 ‘폐교 위기의 학교 살리기’ 또는 ‘공교육의 희망’으로 불리며 학생 유입에 성공을 거두며 세간의 큰 관심의 대상이 되고 있는 몇몇 학교들에 대한 사례 분석을 통해 산남 지역의 학교들에 대한 시사점을 탐색하고, 교육과 관련된 측면에서 인구 유출 방지 및 유입을 위한 방안들을 모색하고자 한다.

---

35) 좋은 학교가 있으면 학생이 찾아오고 전체 인구가 늘고, 지역 경제가 살아나게 된다.

## 2) 구체적인 성공 사례

### (1) 전북 익산시 익산고등학교

- ① 전북 익산시 금마면에 위치한 전교생 532명(일반계 269명, 실업계 263명)의 종합고등학교로 1999년 이전에는 후기고등학교로 분류되며 개교 이래 수도권 대학으로의 진학생이 거의 없었던 소위 ‘꼴찌 학교’로 신입생 정원 채우기도 힘들었던 학교였다.
- ② 1999년부터 수업료 및 기숙사비 등 일체의 공납금과 매년 외국 어학 연수를 무상으로 실시하는 영재학급을 편성·운영하여 2004년도 대학수학능력시험에서 전라북도 인문·자연·예체능계 수석을 동시에 배출하며 전국적인 관심의 대상이 되고 있으며, 이 학교에 진학하기 위해 주소지를 익산으로 옮기는 학생들도 늘어나고 있다.
- ③ 영재학생들을 대상으로 1대1 지도와 방과 후 교과관련 특기 적성 교육 실시 - 일반 학생들이 우수 학생들의 수업 방식을 따라가면서 자연스럽게 면학분위기가 좋아져서 전체적으로 학력 상승효과를 가져왔다.
- ④ 학습 방법 선택에 최대한 자율권을 학생들에게 부여하며 1~7교시의 정상 수업, 0교시와 8~9교시의 심화학습 및 자율학습, 그리고 새벽 1시까지 기숙사에서 자율학습 실시하고 있다.
- ⑤ 학교 교육프로그램 및 수업의 질이 높아 겨울 방학 동안 학원 수강을 위한 학원비를 지원해도 학원에 다니는 학생이 별로 없다.
- ⑥ 학교 교육프로그램에 따라 스스로 공부 방법을 터득하게 하고 정규 수업 시간 외에 외국인 영어 회화, 방과후 특별 수업, 토익·토플·텬스 수업, 논술 특강, 외부 강사 초빙 강연 및 교육 방송 시청 등 다양한 특별 활동 프로그램을 운영하고 있다.

### (2) 충남 공주시 한일고등학교

- ① 충청남도 공주시 정산면에 위치한 전교생 516명(학년당 170여명)의 농어촌 지역 고등학교로 매년 정원의 40~50%의 학생들이 서울대 및 연·고대에 진학하고 있는 전국 최상위권의 고등학교 (2004학년도 졸업생 약 180명중 서울대에만 24명의 학생들이 합격함)이다.
- ② 인문계 고등학교로서 국내 최초(1987년 3월1일 개교)로 전교생이 기숙사

생활을 하는 이른바 전일제 학교로 다른 사람에 대한 이해와 배려를 배우고 학습과 생활의 관리를 통해 삶에 대한 관리능력을 배양시키고자 노력하고 있다 (학생의 50%정도가 서울 및 경기지역 출신자임).

- ③ 지식교육의 차별화 못지않게 충무공 전첩지 순례, 동강 탐사 및 래프팅(Rafting)과 수차례의 명사 특강 등 40여 가지의 크고 작은 인성 교육 프로그램(소위 ‘화랑 교육’ 이라 함)으로 전인교육을 꾀하여 한일 고교 학생들의 덕성을 키우고 아울러 실천하는데 노력을 기울이고 있다. 예를 들어, 졸업 전까지 거의 모든 학생들이 태권도 2단에 이르고 있다.
- ④ 2002년 3월 전국 최초로 자율학교<sup>36)</sup>로 지정되어 개성과 특성화된 교육과정 운영하도 있다. 주말을 이용하여 학생들의 수준에 맞는 맞춤형 수업이 이루어지고 있다. 또한 자율학습을 통해 스스로 공부하는 방법을 터득하게 하고 있다.
- ⑤ 그 외 공주 한일고등학교의 특징은 다음과 같다.

첫째, 전교생 기숙사 생활로 공공의 생활태도를 배양하는 학교이다.

둘째, 사제동행이 실현되는 학교 - 아침 기상 후 이루어지는 조깅 등 건강 활동에 교사들도 참여하고 이다.

셋째, 최상의 환경과 교육시설을 갖춘 학교로서 10만평 규모의 부지 위에 89년 대한민국 건축 대전의 ‘우수 건축물상’에 빛나는 각종 시설들이 배치되어 있으며, 냉·난방을 완비한 다양한 학습실과 실험 실습실, 전용 씨클룸, 기숙사 등 학습이 이루어질 수 있도록 최고의 환경과

---

36) 자율학교는 자율적인 학교운영을 통해 학교교육을 변화시키고, 새로운 학교운영 모형을 만들고, 학생들의 요구와 필요에 대응할 수 있는 교육을 실현한다는 목적에서 학교 운영이 차별화 되고, 교육과정을 특성 있게 운영해 왔던 특정 사립학교와 국립대학 부설 고등학교, 외국어고, 예술고등학교 등에 학교의 설립 목적이나 특성을 확대해 갈 수 있도록 학교 또는 학교장 재량에 따라 교육과정의 자율성, 교사 임용의 자율성, 특정 지역이나 일정에 제한 받지 않고 학생을 선발할 수 있는 자율성 등을 부여한 학교를 말한다.

학교에 대한 규정은 초·중등교육법과 초·중등교육법시행령에 근거하고 있는데, 자율학교는 교장이나 교감의 자격이 없는 사람을 학교의 운영자로 둘 수 있으며, 현행 학년도 개시나 학년별 진급, 수업 연한 등에 구애 받지 않고 학사 운영을 할 수 있고, 보통의 학교에서 사용하는 교과서 대신 다른 교재를 만들거나 구입하여 사용할 수 있는 학교이다(이종태 외, 2000). 자율학교는 단위학교가 학교장선발, 학생선발, 교육과정운영, 교과서 선택, 학사운영 등에 법률조항을 한시적으로 규정받지 않는 학교이다. 이 학교모델은 기존의 학교들보다 학교운영에 대한 중앙의 통제로부터 벗어나서 단위학교가 주체가 되어 학교를 운영하는 형태이며, 시·도교육감(공·사립) 및 교육부장관(국립)의 지정을 받아 운영된다. 그 운영시한은 3년 이내이며, 교육부장관이 정하는 바에 따라 연장 운영할 수도 있다(김민조, 2003).

시설을 제공하고 있다.

넷째, 영재교육을 지향하는 학교이다.

다섯째, 인성교육과 학력이 조화되는 학교이다.

### (3) 경기도 광주시 남한산초등학교

① 2000년 3월, 전교생 27명, 3개 학급(복식학급)으로 구성된 폐교 직전의 상황에서 2003년 3월 현재 전교생 129명, 6학급으로 약 5배 증가하였다.

첫째, 2000년 9월, 전·입학추진위원회를 결성하여 2001년 3월까지 20여회 회의를 통해 새로운 학교 만들기의 온 과정을 토론하고 협의 및 결정하고 있다.

둘째, 인근 대도시 지역 학부모를 대상으로 한 학교 설명회를 개최하고 유능한 교사 초빙을 위해 노력하고 있다.

셋째, 새로운 학교를 만들기 위한 교사와 학부모 공동 연수 등을 실시하고 있다.

② 수업 활동 개선·학생들의 신체와 학습리듬, 놀이욕구와 프로젝트수행 학습

첫째, 원활함을 고려한 일일 시정표 운영 - 40분 단위의 분절식 수업 대신 80분 공부하고 30분 쉬는 수업 진행 방식을 채택하고 있다.

둘째, 토요일체험학습, 여름·가을 계절학교(총 15일 이내), 모든 학생·학부모·교사가 참여하는 숲속의 학교 운영 (2일 이내) 및 다양한 특기 적성 프로그램 실행하고 있다.

셋째, 학교 축제 및 전교생 공동체험 작업기간 운영(대형 페인트벽화 그리기 등) 하고 있다.

넷째, 작은 학급의 특성을 활용한 개인별·수준별 맞춤 수업 및 실질적인 수행평가 방식 개발 운영하고 있다.

다섯째, 교과통합, 학년통합, 영역통합을 중심으로 통합학습 프로젝트 수업 도입하고 있다.

③ 학교 환경 개선

첫째, 학교 뒤의 2만여 평의 느티나무 숲에 교사들이 직접 산책로를 조성하고, 운동장에는 철제 체육 시설대신 목재로 된 복합놀이시설과 벤치

마련하였다.

둘째, 주차장으로 방치된 땅을 일구어 학부모들에게 주말 농장으로 분양하고 있다.

#### ④ 학교 자치 및 협동 강화

첫째, 학교자치, 교직원자치

- 학교운영위원회의 모범적 운영으로 실질적인 학교자치 실현
- 주1회 교직원 주례회의 운영 (학교운영의 주요한 사안에 대하여 구성원의 민주적 합의를 중시하는 공식회의시간. 안내, 광고, 전달 사항은 매일의 중간놀이시간 활용)
- 매주 금요일 일과 후, 전 교사 자체 연수동아리 모임 운영
- 연 2회, 학부모 교사 공동연수활동 및 수시로 공개 교육 강좌 운영

둘째, 학부모자치

- 마을(학급)학부모 전체가 참석, 운영하는 학부모회 조직 운영(월별모임, 마을학부모소식지 발간, 자체 세미나 활동, 체험학습 두레활동, 자원활동조직)
- 학교교육 참관활동 (학교교육 전반에 대한 전일제 참관활동 후 토론. 협의. 건의하기)
- 각종 소위원회 및 자체 동아리 활동 (자원활동위원회, 행사위원회 등)
- 학교교육 자원봉사 지원활동 (계절학교, 숲속학교, 바자회, 봉사체험, 공동체험활동, 토요 체험활동, 학교시설정비 및 운영 등에 다양하고 실질적인 자원봉사활동 참여)
- 학교축제 시 학부모 공연활동

#### ⑤ 새로운 학교문화 만들기

첫째, 교육본질을 벗어난 전시적이고 관행적인 학교문화의 과감한 배제하고 있다.

- 책가방(개인별 책꽂이와 사물함으로 대체), 신발주머니(중앙 현관에 전 교생 신발장 배치), 각종 준비물(일체의 학습준비물을 학교가 준비하여 제공)이 없는 등하교 실현 (자기 필요에 의한 작은 손가방 지참)
- 전체운동장조회(애국, 반성조회), 주번제도(어린이, 교사) 등 획일과 통제적 질서로 일체화된 행사 관행의 탈피. 작은 학교의 장점을 살려 따

- 뜻한 사람끼리의 만남을 느끼는 프로그램 개발 운영
- 경쟁중심, 선발중심의 각종 대회와 시상제도를 폐지하고 개성의 발현과 자기계발의 과정을 상호 격려하는 대회와 시상제도 운영
  - 단순계몽, 행사협조 중심의 각종 행사를 폐지하고 계기교육을 학교교육 프로그램으로 접근
  - 반복훈련형 단순지식중심의 학교 숙제 부과 자제
  - 남한산 교육가족의 원활한 정보소통과 교육을 위한 남한산교육통신 주 1회 발간
  - 컴퓨터실, 도서실, 운동장 등 학교시설을 수업에 지장을 초래하지 않는 범위에서 어린이와 학부모, 지역사회에 전일 개방
  - 전시적 학교환경구성을 배제하고 어린이의 정서와 교육적 타당성을 고려한 학교환경 구성
  - 형식적, 과시적 실적생산 중심의 교사 잡무 과감한 척결

#### (4) 송남초등학교 거산 분교

① 충남 아산시 송악면 송학리에 위치한 송남초등학교의 분교로써 전교생 34명으로 한 때 폐교 직전에 처해있었으나 ‘전원형 작은 학교<sup>37)</sup>’를 표방한 이래 현재 유치원생을 21명을 포함해 전교생이 140명에 이르고 있다.

② 다양한 체험학습 위주로 교육프로그램 진행 - 공립학교이지만 교사, 학부모 및 지역 사회가 하나가 되어 대안학교 부럽지 않은 살아 있는 교육을 실행하는 의미 있는 실험을 진행하고 있다.

첫째, 활동 위주의 수업을 하고 있다.

둘째, 년별로 들꽃과 농작물, 동물들을 직접 기르면서, 자라는 과정을 관찰하는 환경체험학습이 1년 내내 이루어지고 있다.

셋째, 학교 앞 논두렁에서 쭉 뜯어 쭉떡 해먹기, 인근 농장에서 밤 줍기, 사과 따기, 버섯농장 견학 등 학교 주변 산과 들을 교실삼아 공부하는 교과체험학습도 수시로 이루어지고 있다.

37) 전원형 작은 학교란 도심 외곽 반경 10km 안팎에 위치한 농어촌 학교로, 해당 지역뿐만 아니라 인근 도심에 거주하는 학생들이 통학버스를 이용해 다니는 형태의 학교를 말한다. 그러나 이들 학교에 재학하고 있는 자녀들을 위해 상당수의 학부모들이 학교 인근 지역으로 이주해오고 있다.

네째, 일회성 행사가 아니라 교육과정과 연계된 일상적인 교육활동으로 각종 체험활동이 이루어지고 있다.

### ③ 민주적인 학교 운영

첫째, 교사와 학부모들간의 협동관계 형성 및 학부모들의 의견을 반영한 학교 운영을 하고 있다.

둘째, 중요한 학교 행사는 학부모 대표들과 교사들이 협의해 결정하고 있다.

세째, 연간 교육과정도 교사들이 기본계획을 세운 뒤, 학부모들의 의견을 반영해 최종 결정하고 있다.

네째, 매주 한 차례씩 특별활동 시간을 활용해, 전교생이 한자리에 모여 공동의 관심사와 규칙 등에 대해 의견을 나누는 다모임 학습 진행하고 있다.

## (5) 경기도 여주시 송촌초등학교

- ① 경기도 여주군 대신면에 위치한 전교생 64명의 농촌학교이다.
- ② 학교와 총동문회가 힘을 합쳐 ‘떠나는 농촌 학교에서 찾아오는 농촌 학교’ 라는 슬로건을 내걸고 명문 학교 만들기에 노력하고 있다.
- ③ 교사 1인당 평균 학생수 9명이라는 여건을 최대한 활용한 일대일 대면식 (Face-to-Face) 학습 진행
- ④ 도시 학생들에게 떨어지기 쉬운 과목인 영어, 컴퓨터 및 과학 등은 전문반 운영을 통해, 그리고 물놀이, 풍물놀이 및 인라인스케이트와 같은 특별 활동을 통해 농촌 학교의 약점을 보완하려고 노력하고 있다. 그 결과 경기도 내 각종 대회에서 우수한 성적을 거두고 있다.
- ⑤ 총동창회에서는 전·입학생에게 50만원의 장려금을 지원하고 있으며, 1학년 및 2학년 전원에게는 급식비 전액을 지원하고 있다.

## (6) 경기도 가평 마장초등학교

- ① 경기도 가평군 마장읍 마장리에 위치한 학교로 2000년 당시 학생수 32명 (신입생은 2명)으로 폐교 직전의 상황에서 현재 학생수 146명, 6학급으로 학생수가 약 4.5배 증가하였다.
- ② 1999년 3월, 현재의 학교장 취임 후 학교의 폐교를 막기 위해 수업 환경



개선 및 다양한 특기 적성 활동을 통해 학생 유입에 성공하였다.

③ 수업 환경 개선 사업

‘시골 학교는 낙후됐다.’는 편견을 없애기 위해 모든 학생들의 책상을 컴퓨터용 책상으로 교체하고 학생 1명당 컴퓨터 1대씩 지급하고 있음. 현재에도 전학 오는 학생들에게는 150여만원 상당의 컴퓨터와 책상을 지급하고 있다.

④ 다양한 특기 적성 교육 실시.

첫째, 학생의 소질·적성 계발 및 취미, 특기 등의 교육기회를 제공하고 학부모들의 사교육비 부담을 경감하기 위해, 그리고 학교의 시설 및 지역사회 인적 자원 활용을 극대화하기 위해 다양한 특기 적성 교육 활동 실시하고 있다.

둘째, 2000년 7월부터 원어민 강사를 초빙하여 일주일에 2시간씩 방과 후 학생들을 지도하고 있다.

셋째, 미술·음악·종이 공예반은 주당 2시간씩, 중국어는 조선족 출신의 현지 교사를 초빙해 주당 6시간(주민들을 대상으로 하는 중국어 무료 강습도 진행중), 컴퓨터는 주당 1시간씩 특기 적성 교육이 이루어지고 있다.

넷째, 2001년부터 전교생을 대상으로 수영 강습도 실시하고 있으며, 전국 단위의 대회에서 입상하기도 하였다.

⑤ 현재 경기도는 가평 마장초등학교를 포함한 6학급 이하의 소규모 학교 25곳에 교당 6억 7000만원의 교육여건 개선비를 지원할 계획을 가지고 있다.

⑥ 이외에도 경기도 광주 번천초등학교의 경우 동문들이 약 10억원의 장학기금을 마련해 통학 버스를 운영하고 고등학교와 대학 진학을 할 때 학비를 대주는 등 지역사회 전체가 학교 살리기에 나선 곳도 있음. 또한 경기도 양평의 단월초등학교의 경우 학생 1인당 6~7가지의 특별 활동 프로그램에 참여하며, 골프 꿈나무 육성으로 인해 상당한 반응을 얻고 있으며, 폐교 위기를 넘기고 서울 등 각지에서 전학생들이 증가하고 있다.

⑦ 전라남도 장성군에 위치한 장성고등학교의 경우 10타석 규모의 실내 골프 연습장과 검도수련관을 마련하였고, 빈교실과 기숙사에 기원(棋院) 포켓볼장 사물놀이 연습장을 갖추고, 만화그리기반, 종이접기반, 신문제작반, 고

전기타반, 향토문화반, 길거리농구반, 홈페이지 제작반, 토익·토플반 및 영화연구 등 다양한 특기 적성 교육 프로그램을 운영하고 있다. 또한 재학 중 45권의 책을 읽고 독후감을 써야 졸업을 할 수 있음. 전교생의 73%(2004년 4월말에는 90%)가 기숙사에서 생활을 하고 있다. 1998년부터 2004년까지 졸업생 전원이 4년제 대학에 진학하였으며, 현재 재학생의 약 50%정도가 관외 및 타시·도에서 진학하고 있다. 흡연, 휴대전화, 학교폭력, 중도탈락이 없는 4무(四無) 학교이다.

### 3) 성공적인 학교들의 특징

이상의 사례에서 확인할 수 있는 것은 각 학교들이 다양하면서도 각 학교의 실정에 맞는 특색 활동 및 교육프로그램을 운영하고 있으며, 이를 통한 소비자, 즉 학생 및 학부모들의 요구를 충족시켜주고 있다는 것이다. 또한 학부모와 지역사회의 협조 속에 이러한 프로그램을 운영하기 위해 우수한 교사들을 확보하고, 이들의 헌신적인 노력을 이끌어 내고 있다는 것을 알 수 있다. 위에 제시된 여러 학교의 성공 사례에서 확인할 수 있는 사항들을 보다 자세하게 제시하면 다음과 같다.

#### (1) 수요자 만족 추구<sup>38)</sup>

오늘날 세계 선진 각국에서 이루어지고 있는 교육 개혁의 주된 방안 중의 하나는 학부모와 학생의 학교 선택권을 통한 교육의 질 개선 방법이다. 이는 곧 학부모와 학생, 즉 교육 수요자들의 만족을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 지금까지 우리나라의 교육은 학부모 및 학생들의 요구는 무시된 상태에서 공급자, 즉 교육부, 교육청과 학교 및 교사들 중심으로 운영되어 왔다.

이러한 기존의 교육 운영에 변화를 추구하고자 1995년 5월 31일, 대통령자문교

38) 단순히 수요자의 욕구만 충족시켜주는 교육은 자칫하면 올바른 교육의 방향을 상실할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 따라서 진정한 수요자 중심의 교육은 수요자의 욕구에 부응하되 국가와 사회 그리고 학교의 교육철학을 훼손시키지 않는 범위에서 조화로운 교육방법을 추구하는 것을 의미한다. 또한 ① 공급자 중심의 교육에서 수요자 중심의 교육으로, ② 획일적인 교육에서 다양하고 특성화된 교육으로, ③ 규제와 통제 중심의 교육에서 자율적인 교육으로, ④ 전체 성적중심의 교육에서 여러 측면의 가능성을 중시하는 교육으로, ⑤ 주입식, 전통적 방법의 교육에서 정보화를 통한 열린 교육으로, ⑥ 질 낮은 교육에서 평가를 통한 질 높은 교육으로의 변화를 의미한다고 할 수 있다.

육개혁위원회에서는 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안」을 발표했지만, 현실에 있어서는 눈에 띄는 변화를 가져오지 못했다는 평가가 우세하다. 따라서 진정한 수요자 중심 교육이 의미하는 학생의 흥미와 욕구에 부응하는 교육 및 학부모, 기업, 사회의 요구에 부응하는 교육이 아니라 공급자 중심의 교육 활동이 여전히 보편적인 형태라고 할 수 있다.

그러나 위에 제시된 학교들은 기존의 학교들과는 다른 모습들을 많이 보여주고 있다. 현재 우리나라의 대다수 학부모들은 사교육이 꼭 필요한 것이 아님에도 불구하고, ‘학교 교육 활동만으로는 부족하다.’는 생각과 ‘다른 학생들이 다 하고 있기 때문에 하지 않으면 우리 애만 손해를 보는 것이 아닌가.’라는 생각을 가지고 있으며, 상당한 재정적인 부담을 느끼면서도 자녀들을 사교육 기관에 보내고 있다<sup>39)</sup>.

따라서 대도시에서는 이러한 교육 기회를 충분히 누릴 수 있으나 농어촌 및 소규모 도시의 경우에는 상대적인 박탈감 등으로 인해 자녀들을 대도시로 유학을 보내거나 보다 나은 교육 여건을 갖추고 있는 곳으로 이주하고 있는 것이다. 우리나라의 일반적인 학교들과는 달리 일단 위 학교들은 다양한 활동들을 통해 현재 학부모들이 상당히 재정적인 부담을 안고 있는 사교육 활동에 대한 요구를 해소시켜주고 있다.

대표적으로 경기도 가평 마장초등학교와 같이, 위에 제시된 학교들은 대도시 지역에 비해 농촌 또는 소도시 지역의 학생들이 경험하게 되는 상대적으로 불평등한 여건을 해소하기 위해 대도시에서 경험할 수 있는 것보다 더 우수한 교육프로그램을 무료로 제공 및 운영하고 있다. 농촌 및 소규모 학교가 가지고 있는 여러 가지 장점과 함께 대도시에서 경험할 수 있는 것 이상의 교육프로그램을 무료로 제공함으로써 학생들을 끌어들이고 있는 것이다.

또한 누라 뭐래도 우리나라 학부모들의 가장 큰 관심사는 대학 진학이며, 각 고등학교 학생들의 대학 진학 결과가 학부모들의 학교 선택에 상당한 영향을 주고 있다. 일반적으로 학부모들은 소규모 고등학교보다는 많은 학생과 학교가 있는 도시 지역에서 여러 학생들과의 경쟁을 통해 성적 향상과 좋은 대학으로 진학할 수 있는 가능성이 크다는 생각을 가지고 있다. 따라서 서귀포 및 남제주군에서 제주

39) 한국교육개발원(2003)의 발표에 따르면, 지난 해 총사교육비는 13조 6천억원으로 지난해 국내 총생산(GDP)의 2.3%, 교육부 예산의 절반 이상을 차지하는 규모이다. 초·중고 학생들의 73%가 사교육에 참여하고 있고, 4가구 당 1가구 꼴로 총수입의 30% 이상을 사교육비로 지출하고 있다.

시로 진학하는 것도 결국은 이러한 측면이 상당히 영향을 미치고 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 위에 제시된 고등학교들은 독특한 교육프로그램 운영을 통해 이러한 학부모들의 요구와 기대를 충족시켜주고 있다. 위에 제시된 익산의 익산고등학교와 공주의 한일고등학교는 영재 교육을 표방하며, 기숙사 생활을 통해 학생들의 학력 향상에 상당한 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력은 대학 진학률로 이어져 상당수의 학생들이 서울의 명문 대학들로 진학을 하고 있으며, 관외 및 타시·도의 학생들까지 끌어들이고 있다.

## (2) 교사의 노력

‘교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다.’는 말은 교육 담론에서 평범한 진리로 여겨지고 있다. 그 만큼 교사는 교육의 성패를 좌우할 핵심적인 존재인 것이다. 이를 좀 더 축소시켜 학교 단위로 적용시킨다면, 학생들과 학부모들이 선호하고 좋은 결과를 낳는 ‘명문학교는 교사가 만든다.’는 주장도 이끌어 낼 수 있다. 즉, 학교의 성공 비결중의 하나가 노력하고 헌신하는 교사들이라고 할 수 있는 것이다. 이러한 생각은 위의 학교들에서도 찾아볼 수 있다.

농촌지역 소규모 학교 살리기의 가장 대표적인 경우인 경기도 광주 남한산초등학교의 경우에도 ‘작은 학교 살리기 및 새 학교 만들기 추진위원회’에서 가장 먼저 시작했던 활동 중의 하나가 교사 초빙 활동이었다. 공립학교의 특성상, 3~5년마다 학교를 이동하게 되는 학교 순환제에 따라 교사들은 학교를 이동하게 된다. 따라서 잠시 머물다 가는 곳 또는 점수 따기 위해 오는 곳이 아니라 자신의 열정을 다할 의사가 있고 학교가 추구하는 철학에 맞는 교사들이 필요했던 것이다. 학교가 추구하는 철학을 위해 애정과 책임감을 가지고 각종 교육 프로그램을 개발하고 적용하며, 헌신적으로 교육 활동에 임하는 교사들을 충원함으로써 오늘날 전국에서 가장 유명한 학교들 중의 하나가 될 수 있었다.

아침에 기상한 후 교사와 학생들이 함께 아침 운동을 하는 등 사제동행을 실현하고 있는 공주 한일고등학교, 산책로를 조성하고 학생 개개인의 수준에 맞춘 맞춤형 수업을 진행하는 광주 남한산초등학교 등에서는 교사의 노력 및 헌신 없이는 이루어질 수 없는 활동들이다. 이러한 현상은 익산시의 익산고등학교에서도 찾아볼 수 있다. 이 학교에서도 성공의 가장 큰 비결을 ‘교사들의 헌신’으로 꼽고 있

다(신동아, 2003: 260). 이 학교의 교사도 모든 프로그램을 스스로 개발하고, 재단의 지원 하에 자율성을 가지고 주도적으로 교육 활동에 참여하고 있다고 평가를 받고 있다. 교사들은 애정과 책임감을 가지고 학생들을 위해 헌신하고 있는 것이다. 따라서 노력하고 헌신하는 우수한 교사의 확보 여부가 우수한 학교를 만드는데 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

### (3) 특성화 활동

수요자의 만족 추구 및 교사의 노력과 함께, 위에 제시된 학교들이 공통적으로 가지고 있는 것은 독특한 교육프로그램을 운영하고 있다는 것이다. 사실, 기존의 우리 교육은 경직된 규제에 묶여 획일적으로 운영되어 왔다. 학교의 자율성은 극도로 제한되어 있었고 교육 공급자 편의 중심의 경직된 교육만이 이루어져 왔으며, 이에 따라 다양한 교육 프로그램을 학생들에게 제공하지 못했고, 학생들의 다양한 자질과 창의성이 제대로 배양될 수 있는 여건이 마련되지 못했다. 따라서 전국의 어느 곳에 있든 대부분의 학교들은 대동소이(大同小異)한 형태로 운영되었으며, 교육프로그램도 예외는 아니라고 할 수 있다.

그러나 위에 제시된 학교들은 일반 학교들과는 차별화를 시도하고 있으며, 학교마다 다양하고 독특한 교육프로그램을 운영하고 있다. 익산 익산고등학교의 경우 기숙사 생활을 하며 스파르타식으로 공부를 시킬 것이라는 일반적인 생각과는 달리 영재반을 운영하며 학생들이 자율적으로 공부할 수 있는 분위기를 만들고 있다. 또한 학원 수강을 위한 학원비를 지원하기도 하며, 정규 수업 시간 외에 외국인 영어 회화, 방과 후 특별 수업, 토익·토플·텝스 수업, 논술 특강, 외부 강사 초빙 강연 및 교육 방송 시청 등 다양한 특별 활동 프로그램을 운영하고 있다.

공주 한일고등학교의 경우에도 이와 비슷한 현상을 찾아볼 수 있다. 기숙사 학교로서 영재교육을 추구하면서도 통칭 ‘화랑 교육’으로 지칭되는 다양한 특별 활동 및 인성 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 토요일과 일요일을 이용하여 학생들의 수준에 맞는 맞춤형 수업을 진행하고 있다.

또한 실내 골프연습장과 검도수련관을 비롯하여, 빈교실과 기숙사에 기원(棋院), 포켓볼장, 사물놀이 연습장을 갖추고, 만화그리기반, 종이접기반, 신문제작반, 고전기타반, 향토문화반, 길거리농구반, 홈페이지제작반, 토익·토플반 및 영화연구반 등을 운영하고 있는 장성의 장성고등학교, 전원형 작은 학교를 표방하며 공교육

속에서의 대안 학교를 표방하며 다양한 체험활동 위주로 교육 프로그램을 진행하는 아산 송남초등학교 거산 분교, 자연친화적인 환경 속에서 (2만여 평의 느티나무 숲 등) 블록식 수업(80분 단위 수업) 방식을 도입하여 학생들의 놀이 욕구와 프로젝트 수행 학습이 원활하게 이루어지도록 하고 다양한 축제 및 공동체험 학습, 개인별·수준별 맞춤 수업을 진행하는 광주 남한산초등학교와 각종 수업 환경을 개선하고 원어민 강사 초빙을 통한 영어 및 중국어 강좌, 컴퓨터, 수영 등 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있는 가평 마장초등학교 등에서도 이러한 특성화 활동의 예를 찾아볼 수 있다. 결국 이러한 특성화 활동은 수요자의 요구를 충족시키면서 학교를 성공으로 이끌어 가는 수단이 되고 있다.

#### (4) 학부모 및 지역 사회와의 협력 관계 형성

현재 우리나라에서는 공교육의 위기 상황을 해결하기 위해, 즉 공교육의 내실화를 위해 ‘학교공동체,’ ‘교육공동체’ 라는 표현을 사용하는 여러 가지 조치들이 취해지고 있으나, 공동체 구성원들 간의 갈등 및 긴장 관계는 여전히 계속되고 있다. 학부모와 학생들은 ‘인성 교육은커녕 지식 교육조차도 제대로 하지 못한다.’고 학교를 불신하고 학교의 의사결정 과정에 대한 참여에 무관심한 태도를 보이고, 전문성이 결여된 무능하고 촌지만 밝히거나 체벌만 하는 존재로 교사들을 비판하고 있다(한국일보, 2000.10.26).

교사들은 「내가 뭘 어떻게 하겠어」라고 체념하며 허탈감과 무기력감을 느끼거나, 학부모를 문제의 원인이자 적으로 생각하는 경우도 많이 있다(Springate & Stegelin, 1999). 이런 상황 속에서 학원과 사교육은 더욱 번창하고, 공동체 구성원들 간에는 갈등의 골만 깊어지고 있다.

그러나 학생의 교육에 대해 가정, 학교와 지역 사회는 동일한, 공통의 목표를 가지고 있다. 즉, 구체적인 세부사항에 대해서는 조금씩의 차이는 있을 수 있지만, 전체적으로 볼 때 이들 각각은 학생들을 올바르게 지도하고 인도하여 건전한 성인으로 성장하도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이러한 사회화의 과정은 사회 전체와의 상호작용을 통해 이루어지지만, 가정, 학교와 지역 사회는 이러한 과정과 직접적인 관련을 맺으며 일차적인 책임을 맡고 있다(Sergiovanni, 1994). 즉, 가정, 학교와 지역 사회는 학생들의 가치관 형성과 인격 형성에 영향을 주는 모델로서 역할을 하는 것이다(Springate & Stegelin, 1999).

예를 들어, 학부모들은 학생들의 삶에 가장 큰 영향을 미치는 존재이자 학생들의 교육을 위한 핵심적인 동반자이다. 이들은 학생들에 대한 중요한 정보원(information)이 되고 가정에서 학교의 프로그램 강화하는 역할을 할 수 있다. 또한 학부모들은 보조 교사, 도우미로서의 역할 등을 통해 학교 교육에 필요한 자원(resource)이 되며, 학부모들 중의 인적 자원을 활용할 경우 학교 발전에 긍정적인 기여를 할 수도 있다. 이와 함께 학생과 가정이 생활에 필요한 요소들을 충당하고 삶을 영위하기 위해서는 지역 사회와의 협력과 적절한 관계 형성이 중요하게 된다(Springate & Stegelin, 1999). 즉, 가정, 학교와 지역 사회 사이에는 경쟁적 및 갈등적 관계가 아니라 공통의 목표 달성을 위한 노력을 필요로 하는 동반자 관계가 강조되고 있는 것이다. 학교 교육의 성공을 위해서는 학부모와 지역 사회의 참여와 협조는 필수 불가결한 것이다.

학부모와 지역사회의 진정한 참여와 협조를 찾아보기 힘든 일반 학교와는 달리, 위에 제시된 학교들에서는 학교와 학부모 및 지역사회간의 참여 및 협력 활동을 쉽게 찾아볼 수 있다. 아산 송남초등학교 거산 분교의 경우 폐교직전 지역주민과 인근 아산, 천안 시민들의 지원 속에 ‘전원형 작은 학교’를 추구하고 있으며, 교사, 학부모 및 지역 주민이 하나가 되어 협동 관계 속에서 학교를 운영해 나가고 있다.

또한 광주 남한산초등학교의 경우에도 마을 주민 대표, 인근 성남지역의 학부모, 학교장 및 교육계 인사들이 모여 학교를 살리기 위해 ‘추진위원회’를 결성하고, 이들 간의 공동의 노력을 통해 (추진위에서 학교를 홍보를 위한 각종 설명회를 개최하고, 교사 초빙안을 마련하고 초빙, ‘새학교 만들기’를 위한 유관 기관의 협조 요청 등) 현재와 같은 성공적인 모습을 가지게 되었다. 지금도 이 학교에서는 학부모와 지역사회가 참여하는 각종 활동들이 진행되고 있으며, 교사와 학부모 및 지역사회의 협력을 통해 성공적인 프로그램을 진행해나가고 있다. 이와 함께 총동창회 등에서 전·입학에 따른 장려금 및 급식비를 지원하고 있는 경기도 여주의 송촌초등학교도 이러한 형태의 협력 관계를 찾아볼 수 있다.

#### 4) 시사점 및 실천 방안

위에 제시된 바와 같이 ‘폐교 위기의 학교 살리기’ 또는 ‘공교육의 희망’ 으로 불리며 학생 유입에 성공한 학교들의 공통점은 수요자들의 만족을 추구하고 이들의 요구를 충족시켜줄 수 있는 다양한 교육프로그램을 운영하고 노력하고 헌신하는 교사들을 확보하고 있으며, 학교와 관련된 모든 이해 관계자들이 학교의 성공 및 발전을 위해 협력하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 공통점들이 시사하는 점은 다음과 같다.

첫째, 학부모들이 만족할 수 있는 다양한 교육프로그램을 운영하는 것이다. 학교에서 학부모들이 원하는 교육프로그램을 운영하고, 이러한 교육프로그램의 질이 사교육 기관과 비교해 볼 때 학교가 충분한 경쟁력을 가지고 있다면, 이를 위해 큰 도시로 이주하는 현상은 많이 줄어들게 될 것이다. 이러한 사실은 위에 제시된 모든 학교에서 찾아볼 수 있다.

이들 학교에서는 일반 수업 활동 및 다양한 특기 적성 활동 등을 통해 인성 교육을 포함한 높은 진학률 등 큰 효과를 거두고 있으며, 타 지역의 학생들까지 끌어들이는데 성공하고 있다. 따라서 학생과 학부모들의 선호도 조사를 통한 다양하고 질적으로 우수한 교육프로그램들을 운영함으로써 학생 및 학부모들의 만족을 높이고, 이를 통해 자녀의 교육과 관련된 이유로 보다 큰 도시로 이주하는 현상을 막을 수 있을 것이다.

둘째, 이러한 프로그램을 운영하기 위해서는 양질의 교사들을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 영어 및 중국어 수업을 위해 자격을 갖춘 원어민 교사들을 초빙하고 있는 경기도 가평의 마장초등학교의 경우에서처럼, 학생 및 학부모들이 선호하는 다양한 교육 프로그램을 운영하기 위해서는 우수한 교사들이 필요한 것이다. 또한 일반 수업 및 그 외의 특별 활동 프로그램을 성공적으로 운영하기 위해서도 애정과 책임을 가지고 학생들을 위해 헌신하는 교사들이 필요하다.

따라서 교사 충원 방법을 다양화하는 방법에 대한 모색이 필요하다. 예를 들어, 지금은 거의 유명무실하게 되어 있는 교장 및 교사 초빙제를 적극 활용하고, 잠시 머물다 가는 곳 또는 점수 따기 위해 오는 곳이 아니라 자신의 열정을 다할 의사 있는 교사들은 순환근무제도에서 제외하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다.

사명감을 가진 교장이나 교사 한 두 사람만 있어도 학교는 많이 달라진다. 학부



모, 지역사회 및 학교의 공동의 노력을 통해 유능한 교장이나 교사를 초빙하고 초빙된 교원들이 자율성과 주도성을 갖고 교육에 임할 수 있도록 하기 위한 인사제도상의 변화 또는 특례조치가 필요하다.

셋째, 학교의 특성화이다. 다른 학교와 똑같이 해서는 학생들을 끌어들이고 만족시킬 수가 없다. 다양한 교육프로그램을 운영하면서도 영재학급을 운영하는 익산의 익산고등학교, 자율학교로 지정되어 전학생이 기숙사 생활을 하며 교육 활동에 참여하는 공주의 한일고등학교 및 골프 꿈나무를 양성하는 양평의 단월초등학교 등이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 따라서 지역 여건과 실정에 맞는 다양한 특성화 전략을 수립하여 일선 학교를 특성화 할 필요가 있다.

넷째, 학부모, 지역사회 및 각종 유관 기관들의 협조 및 공동의 노력이 필요하다. 성공적인 학교를 만들기 위해서는 학부모 및 지역사회의 인적·물적 지원이 필수 불가결하다. 위에 언급한 바와 같이 학부모나 지역사회는 학교 교육에 도움을 줄 수 있는 인적 자원의 풀(pool)이 되기도 하며, 여주의 송촌초등학교나 광주의 번천초등학교의 경우와 같이 물적·재정적 지원을 제공하는 역할을 할 수도 있다. 이러한 지역사회의 재정적 지원을 통해 이들 학교는 상당한 성공을 거두고 있다. 또한 위에 제시된 방안들이 성공적으로 실행되기 위해서는 지역내 균형 발전을 위한 제주도 차원의 정책적 배려가 필요하다.

특정 지역으로 인구가 밀집되고 이로 인해 다른 지역의 인구 공동화 현상이 나타난다면 이는 제주도 전체로 보나 제주도의 교육이라는 측면에서 보나 결코 바람직한 모습은 아니다. 따라서 제주도와 도교육청 차원의 정책적인 배려를 통한 각종 사업 지원이 이루어져야 한다. 예를 들어, 각종 예산 지원 혜택, 교원 인사 제도의 특례 마련, 도시에서 농촌으로 전학하는 경우는 학군 제한을 두지 않는 등 교육 당국의 융통성 발휘 및 지역간의 안배도 필요하다.

이와 함께, 여기서는 일선 초·중·고등학교를 중심으로 여러 가지 방안들을 기술하고 있지만, 고등교육 및 직업 교육에 관해서도 제주도 차원의 배려 및 지역 자치단체들의 노력이 필요하다. 예를 들어, 현재 추진되거나 계획되고 있는 국제교육단지 유치 및 (국외 및 국내의) 각종 전문 교육 기관을 유치할 때 산남지역을 우선 고려 대상으로 하고, 지역인적자원개발(RHRD) 프로그램 추진시 서귀포 월드컵 경기장의 통신 관련 시설 등 유휴 시설의 활용을 가능하게 하는 인적자원개발 센터 등이 이들 지역에 유치될 수 있도록 각종 활동을 지원하는 체제가 마련

되어야 할 것이다. 이러한 교육 지원 활동들을 통해 지역 살리기에 성공을 거둘 수가 있을 것이다. 좋은 학교가 있으면 학생이 찾아오고 전체 인구가 늘고, 지역 경제가 살아나게 되기 때문이다.

## 5) 사업명: 국제 교육 복합 단지 조성

### (1) 목적

- ① 국제적인 감각과 소양, 외국어 능력 등을 갖춘 비전이 있는 관광 관련 분야 등의 전문인력 양성 및 이를 통한 지역 경제 활성화한다.
- ② 동북아 지역의 지식자본 육성 및 교류 허브로서의 경쟁력 창출과 대외적인 차별성 확보 및 지역의 경쟁력을 강화한다.
- ③ 교육의 국제화 및 국제경쟁력 확보를 위하여 세계기준(Global Standard)에 의한 교육 프로그램 개발, 외국어 교육, 외국교육기관 시설, 국제적인 교육 교류의 장을 구축한다.
- ④ 조기 유학 인력 유입 및 교육 단지 조성을 통한 지역 경제 발전 및 지역 교육의 경쟁력을 강화시키고 동시에 효율성을 확보한다.
- ⑤ 교육의 명문도시로 국제자유도시에 걸맞은 지식기반사회 토대 마련과 글로벌 마인드 및 에티켓을 함양한다.

### (2) 사업의 주요 내용

- ① 외국어 학교 및 외국인 학교 설립
  - 개교 예정인 외국어 고등학교와의 운영을 차별화하고, 외국어 중학교 및 제주 국제 중·고등학교 설립
  - 기숙형 학교 운영으로 영어 생활화 및 학교 입학에 따른 거주지역 제한 방안 폐지로 육지 지역 학생 유인
  - 외국인 교원 임용 확대 및 계약에 의해 신분안정을 보장
  - 외국어 학교의 경우 국어 교과를 제외한 모든 수업을 외국어로 진행
- ② 유명 외국 대학 및 대학원 분교 유치
  - 외국의 유명 대학 및 전문대학원 분교 유치를 위한 관련 제도 개선(전략적인 FDI 유치와 같은 인센티브 제공) 및 설립 지원 one-stop service 체계

구축

- 국내·외 기업의 중요 간부 및 사회 주도 인사들을 대상으로 한 최고 경영자 과정(CEO program)
- 교육의 질이 상대적으로 높으면서도 미국, 일본 등에 비해 학비 등 체류비용이 저렴하다는 이점을 적극 활용하여 중국, 동남아 등 주변국 학생들을 적극 유치

③ 다양한 전문학교 유치

- 컨벤션, 관광 및 스포츠 산업 등과 연계
- 예술과 디자인, 호텔 경영, 요리, 스포츠 등 외국의 유명 전문 학교 유치를 통한 전문 기술자 양성

**(3) 사업의 필요성과 타당성**

- ① 산남지역의 자연 환경 보존에 부정적인 영향을 주지 않으면서도 아름다운 자연 환경 등 자연친화적 학습 분위기를 충분히 활용할 수 있다.
- ② 평생학습도시 지정과 함께 교육도시로서의 위상 강화 및 교육 명문도시로 육성한다.
- ③ 교육산업은 높은 수익을 가져올 수 있는 고부가가치 산업이며, 국제자유도시로서의 경쟁력 강화를 위해 육성이 필요한 산업이다.
- ④ 국가 전체 차원에서 보면, 해외유학 학생 흡수를 통한 외화 유출 방지, 고급인력 양성, 국내 교육의 국제화를 위한 세계 유수의 교육 기관유치, 다국적기업도 기업입지 선정의 요건으로 국제화된 인력의 확보 가능성 및 자녀들의 교육 환경을 최우선시하여, 국내기업의 국제화된 고급 인력에 대한 수요 증가 등에 기인하여 육성함이 타당하다.
- ⑤ 산남 지역 차원에서 보면, 교육 단지 조성 및 학생 인구 유입으로 인한 지역 인구 유입 증대 및 지역 경제의 활성화를 가져올 수 있다. 특히 외국인 학생의 유치는 지역 경제 발전 및 학교의 생존을 위한 사업이다.
- ⑥ 관광 관련 전문 학교 유치를 통한 지역의 관광 산업 발전 및 인력을 양성한다.

**(4) 다른 지역의 예**

- ① 가장 대표적인 국가는 싱가포르이며, 싱가포르는 해외유학생 유치산업을 미래전략산업으로 설정하고 현재 5만명 수준의 유학생을 2013년까지 15만명 수준으로 증가시키기 위해 외국의 명문 사립대학 및 전문 기관들을 유치하기 위해 노력중이다.
- ② 이미 중국의 홍콩 및 싱가포르 등 동아시아 국가들은 유사한 계발 계획을 가지고 있으며, 교육 개방 및 해외 유명 교육 기관의 유치에 성공한 곳도 있다.
- ③ 경제자유구역내 교육시장 전면 개방으로 인해 다른 지방자치 단체(인천, 부산 및 광양 등)들도 관심을 가지고 사업을 추진한다.
- ④ 경기도의 경우 안산, 파주 지역 등지에 이어 의정부에도 ‘영어마을’ 을 조성하고 ‘영어캠프’ 조성 및 운영 계획한다.

**(5) 효과**

- ① 특구지정에 따른 규제 완화 및 외국인들이 자유롭게 사업과 투자를 할 수 있는 여건 조성으로 관련 산업을 활성화한다.
- ② 체계적인 외국어 교육 인프라를 구축한다.
- ③ 인구유입에 따른 지역경제를 활성화한다.
- ④ 교육 단지 조성에 따른 고용을 창출한다.

**(6) 소요비용**

① 소요예산

**<표 5-3> 소요 예산**

(단위: 백만원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	계
외국어학교설립	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000
외국인학교설립	1,500	1,500	1,000	1,000	1,000	6,000
외국대학(원) 유치	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000
전문학교 유치	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000

참고: 제주발전연구원 (2004). 제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획 (안)

② 재원별 계획

<표 5-4> 재원별 계획

(단위: 백만원)

구 분	국비	지자체	민자 등	계
외국어학교설립	4,000	3,000	3,000	10,000
외국인학교설립	2,000	2,000	2,000	6,000
외국대학(원) 유치	3,000	3,000	4,000	10,000
전문학교 유치	3,000	3,000	4,000	10,000

참고: 제주발전연구원 (2004). 제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획 (안)

③ 총 투자계획

<표 5-5> 총 투자계획

(단위 : 백만원)

구 분	계	'04	'05	'06	'07이후	비고
계	16,648	4,160	4,160	4,160	4,168	
외국어학교설립	10,000	2,500	2,500	2,500	2,500	
외국인학교설립	5,000	1,248	1,248	1,248	1,256	
영어마을조성	1,648	412	412	412	412	

참고: 제주발전연구원 (2004). 제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획 (안)

④ 재원별 계획

<표 5-5> 재원별 계획

(단위 : 백만원)

구 분	계	국비	도비	시비	민자 등	비고
계	16,648	4,160	4,160	4,160	4,168	
외국어학교설립	10,000	2,500	2,500	2,500	2,500	
외국인학교설립	5,000	1,248	1,248	1,248	1,256	
영어마을조성	1,648	412	412	412	412	

참고: 제주발전연구원 (2004). 제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획 (안)

## 6) 사업명: 인적자원개발지원센터

### (1) 목적

- ① 지역주민 개인적 측면에서는 지식기반사회에 부응하는 평생교육 기회의 향유, 예측 가능한 진로설계 등 삶의 만족도 및 질을 제고한다.
- ② 사회적 측면에서는 지식의 창출·축적, 노동생산성 증대, 사회통합력 제고, 능력사회 구현을 촉진한다.
- ③ 산업적 측면에서는 지역 경쟁력 강화를 위한 각종 특성화 산업에 필요한 인적자원을 양성 및 개발한다.
- ④ 제주도(산남지역) 측면에서는 인적자원개발을 통한 지역경쟁력 제고 및 이를 통한 태평양시대 및 동북아시아 경제공동체를 주도하는 제주국제자유도시로 도약한다.

### (2) 사업의 주요 내용

#### ① 인적자원개발센터

첫째, 도내·외 사회교육, 산업교육, 특성화 교육 등 국제자유도시와 관련된 여러 프로그램을 운영한다.

둘째, 산업체 인력개발 연수와 같은 시설을 구성하여 도내외의 사회교육, 산업교육 프로그램을 위탁받아 운영한다.

셋째, IT 관련 프로그램을 운영한다.

- ② Research-Tel: 하드웨어와 소프트웨어를 운영·임대, 관광·레저와 연계, 국제 교육 복합 단지의 대학원 이상 과정과 연계가 가능하다.
- ③ 교수학습지원센터: 도내·외 현직 교수 및 교사 그리고 교사지망생들을 위한 교육 및 연수, 교수법교정 등이다.
- ④ 평생직업교육센터: 여성, 재취업 희망자, 고령자, 장애인 등에 대한 인적자원을 개발 및 활용한다.
- ⑤ 대안교육센터: 청소년 직업체험 프로그램, 방과 후 프로그램, 계절형 프로그램, 공동육아 프로그램 등이 있다.

### (3) 사업의 필요성과 타당성

① 21세기 지역 발전의 핵심 전략은 인적자원개발

첫째, 21세기 지식기반사회에서 지역경쟁력은 인적자원의 수준에 좌우됨에 따라 전담 관리 체제 구축이 필요하다.

둘째, 천혜의 관광지이고 전통적으로 교육중시문화를 가진 제주도(산남지역)로서는 지식산업을 통한 절호의 도약 기회이다.

② 제주국제자유도시 추진 및 지역혁신발전방안 실행에 따른 전문 인력 양성의 필요성이 제기된다.

첫째, 제주국제자유도시가 표방하는 국제교류·문화관광·지식기반·복지중심도시를 추진하는데 다양한 인적자원의 개발이 필요하다.

둘째, 지역혁신발전방안 추진을 뒷받침하기 위해 다양한 인적자원 교육 및 연수가 필요하다.

③ 제주도는 인적자원개발을 위한 지역수준의 총체적 대응 미흡하다.

첫째, 교육청 수준에서 학교교육 위주의 단기적이고 양적인 인력수급계획에만 전념한다.

둘째, 삶의 질 향상, 일·학습·여가의 조화 등에 대한 지역적 관심과 요구에 자치단체의 정책은 따라가지 못하는 실정이다.

④ 세계 선진 각국들은 지역인적자원개발을 위한 노력을 가속화한다.

첫째, 세계 선진 각국들은 부처간 통합 등 지역인적자원개발 정책 추진 전담부처를 설치한다.

둘째, 싱가포르나 영국 등은 1998년에 지역인적자원정책 비전 및 종합 계획을 발표한다.

⑤ 지역인적자원개발센터의 설립이 필요하다.

첫째, 체계적 인적자원개발을 위한 지역 수준의 대응이 절실하다.

둘째, 학교교육에만 초점을 맞춘 현재까지의 교육정책 패러다임으로는 지식기반사회 지역 전체 차원의 인적자원 개발 총괄·조정을 위한 정책 추진이 불가능하다.

셋째, 제주도내 6개 대학을 포함하여 지방자치단체, 교육단체 및 NGO 등이 컨소시엄을 형성을 통한 광범위한 지역인적자원개발을 위한 구심체가 필요하다.

넷째, 지역인적자원개발센터는 획일적인 틀에서 벗어나 다양화된 교육제도 및 교육프로그램을 토대로 민간 HRD, 과학기술, 문화 등을 포괄하면서 지역인적자원개발과 활용의 효율화를 추구한다.

#### (4) 다른 지역의 예

- ① 인적자원개발의 가장 기본적인 인프라로서 「인적자원개발기본법」(2002. 8. 26)과 동법시행령(2003. 2. 24)이 제정·공포됨.
- ② 국가 인적자원개발지원센터 설립(2003. 6. 3)
- ③ 정부의 지역혁신체계 구축 및 지방대학의 혁신 강조
- ④ 교육인적자원부의 「지역인재 육성 프로젝트」 사업 계획 실시
- ⑤ 부산의 경우 동북아 경제중심도시, 지연(地緣)전략산업의 고부가가치화를 위한 전문 인적자원 개발을 목표로 지역인적자원개발 시범지역으로 운영.
- ⑥ 기타 지역들도 지역인적자원개발 사업을 위한 프로젝트에 착수(대전충남, 대구경북, 충북, 광주전남 등).

#### (5) 효과

- ① 산업인력 수급정책 강화
  - ② 지식기반 경제체제로의 전환에 따른 산업인력의 양성
  - ③ 노동시장과 교육시장의 연계강화
  - ④ 여성·고령자 등 잠재인력 수요의 개발과 적극적 노동시장정책의 수행
  - ⑤ 경쟁력 있는 직업능력개발체제 구축
- 첫째, 직업교육훈련의 혁신적 연계체제의 수립
- 둘째, 직업훈련기관의 경쟁력 강화
- 셋째, 정규(대)학교 교육과정과 직업훈련의 산업적 수요에 탄력적 대응
- 넷째, 직업훈련과 직업안정과의 연계체계 강화



(6) 소요비용

① 소요예산

<표 5-7> 소요예산

(단위: 백만원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	계
시 설 비	2,000	2,000	2,000	•	•	6,000
장비구입비	100	100	100	100	100	500
교 육 비	500	500	500	500	500	2,500
인 건 비	200	200	200	200	200	1,000

② 재원별 계획

<표 5-8> 재원별 계획

(단위: 백만원)

구 분	국비	지자체	민자 등	계
인적자원개발지원센터	4,000	3,000	3,000	10,000

## 7) 사업명: 특기·적성교육 활성화 및 특성화<sup>40)</sup>

### (1) 목적

- ① 특기·적성 교육을 포함한 다양한 교육 프로그램 운영을 통한 학부모 및 학생의 요구를 충족한다.
- ② 사교육 기관을 능가하는 양질의 교육 프로그램 운영을 통한 공교육의 경쟁력을 확보한다.
- ③ 교육 여건 개선을 통한 학부모 및 학생들의 만족도를 향상한다.
- ④ 이를 통한 다양한 학부모 및 학생들의 요구를 충족한다.
- ⑤ 특성화 학교 운영을 통한 학생 인구를 유인한다.
- ⑥ 학부모 및 지역 사회 주민들의 학교 활동 참여 확대를 통한 교육 공동체를 형성한다.

### (2) 사업의 주요 내용

- ① 지역 학부모들의 요구 조사를 통한 경쟁력을 갖춘 다양한 특기·적성 교육 프로그램을 개발 및 운영한다.
- ② 양질의 외부 강사(예를 들어, 원어민 강사 등) 및 교원을 확보(초빙교장 및 교사제 확대 실시, 근무지 순환제의 탄력적 적용 등도 포함)한다.
- ③ 컴퓨터 교체 등 예산 지원을 통한 학교 수업 환경의 개선사업을 실시한다.
- ④ 다양한 교육프로그램(체험학습, 골프 학교 등) 운영을 통한 초등학교 및 중학교를 특성화한다.
- ⑤ 인문계 1~2개교를 지정하여 전일제 형태로 운영 및 자율학교로 지정한다.
- ⑥ 학부모 및 지역 사회 주민들의 학교 활동의 참여를 확대한다.

---

40) 여기서는 초등학교와 고등학교에만 초점을 두고 기술한다. 현재 서귀포시 교육청의 관할 하에 있는 학교는 초등학교 45개교(492학급, 학생수 13,417명, 교원수 615명), 중학교 15개교(공립 14, 사립 1개교, 학급수 183, 학생수 5,535명, 교원수 360명) 및 고등학교 10개교(인문계 6개교, 실업계 4개교) 이다.

### (3) 사업의 필요성과 타당성

- ① 인구 유출의 가장 큰 원인 중의 한 가지가 자녀들의 교육 문제에서 비롯되고 있다.
- ② 사교육이 강조되고 있는 현실에서 사교육의 혜택 및 보다 나은 환경 및 여건을 가지고 있는 공교육 기관을 선호하고 있음. 또한 고등학교의 경우 대학 진학률 등이 크게 영향을 미치고 있다.
- ③ 인구 유출을 막고 유입을 이끌어 내기 위해서는 추가적인 비용 부담이 적은 가운데 이러한 학부모들의 교육 관련 요구를 충족시킬 필요가 있다.
- ④ 다양한 교육 프로그램 운영 및 학교의 특성화 통한 학부모 및 학생들의 요구 충족 및 만족이 필요하다.

### (4) 다른 지역의 예

- ① 전북 익산고등학교의 경우 영재학급 운영 및 다양한 방과 후 특기·적성 교육프로그램 운영을 통해 높은 대학 진학률을 달성하고 있다.
- ② 충남 공주 한일고등학교의 경우 전일제 학교 운영, 다양한 인성 교육 및 맞춤형 교육을 통해 전국 최상위권의 성적을 거두고 있으며, 정원의 약 50% 정도가 서울·경기 지역 학생이다.
- ③ 충남 아산 송남초등학교 거산분교의 경우 다양한 체험학습 위주의 교육 과정 운영 및 학부모들과의 공동 노력을 통해 전교생이 34명에서 140여 명으로 증가하였다.
- ④ 경기도 광주 남한산초등학교의 경우 차별화된 수업 프로그램 운영, 학교 환경 개선 및 학부모·지역사회의 노력을 통해 3년 만에 학생수가 약 5배 증가하였다.
- ⑤ 경기도 여주 송촌초등학교의 경우 학교와 총동창회 등을 중심으로 각종 장학금 지원 및 경쟁력을 갖춘 다양한 교육 프로그램 운영을 통해 성공을 거두고 있다.
- ⑥ 경기도 가평 마장초등학교의 경우 수업 환경 개선 및 양질의 특기·적성 교육 프로그램 운영을 통해 3년 만에 약 4.5배 학생수가 증가하였다.
- ⑦ 경기도 광주 번천초등학교의 경우 지역 사회에서 장학금을 마련하고 지원하고 있다.

- ⑧ 이 외에도 골프 프로그램을 운영하는 경기도 양평 단월초등학교와 다양한 특기·적성 교육프로그램을 운영하고 있는 전남 장성고등학교 등도 있다.
- ⑨ 경기도의 경우 소규모 학교 25곳에 교당 6억 7,000만원의 교육여건 개선비 지원을 통해 농어촌 학교의 육성 방안을 모색하고 있다.

**(5) 효과**

- ① 교육 환경 개선을 통한 학부모 및 학생들의 만족도를 향상시킨다.
- ② 양질의 다양한 교육 프로그램 운영을 통한 학부모 및 학생들의 요구를 충족한다.
- ③ 전일제 운영 등 학교의 특성화를 통한 학부모 및 학생의 만족도 향상 및 대학 진학률을 제고한다.
- ⑤ 이를 통한 지역의 교육 경쟁력 강화 및 인구 유출의 역제가 가능하다.

**(6) 소요비용**

- ① 외국어(영어) 프로그램 운영
  - 30명(초등은 3개 교당 1명, 고등학교는 2개 교당 1명) × 4,000만원 = 1,200,000,000원
- ② 교육 환경 개선 사업(컴퓨터 교체 및 환경 개선)
  - 컴퓨터 교체 및 보급 - 2,500대 × 1,300,000만원 = 3,250,000,000원
  - 교육 환경 개선 - 1 교당 150,000,000원 × 55개교 = 8,250,000,000원
- ③ 전일제 학교 운영(기숙형 고등학교 2~3개교 운영)
  - 기숙사 건축 - 5,000,000,000원 (50억원)
- ④ 그 외 특성화 및 특기·적성 교육 프로그램 운영에 따른 인건비 등이 필요함.

## 8) 산남지역 고등학교 기숙사 신축 지원

산남지역의 교육문제는 결국 인구유출에 결정적인 영향을 기치고 있음을 알 수 있다. 자녀의 교육문제 때문에 전출가는 경우 다음과 같은 특징을 지니고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 과거와 달리 초등학교부터 이사 가는 부모가 많아졌다는 것이다. 과거는 좋은 대학에 진학하고 좋은 동문을 갖기 위해서는 제주시로 가야 한다는 것이 대세였다. 그래서 경제적 여유가 많은 사람들이거나 성적이 우수한 학생들은 되도록이면 제주시에서 공부를 하기를 원했다.

그러나 그 당시는 대개 학생 혼자서 하숙을 하거나 아니면 부모가 임시로 주소를 옮기는 정도였다. 그러나 현재는 전혀 다르다. 산남지역에서 고등학교를 다녀서는 좋은 대학을 들어갈 수 없기 때문에 아예 초등학교 때부터 제주시에 가야 한다는 생각을 하는 부모가 많다는 것이다. 이러한 경우 부모들은 산남지역에 직장을 가지고 있더라도 영원히 제주시로 이사 가는 소위 직주 분리현상이 나타나 는 것이 산남지역의 인구유출이 장기화 될 가능성이 높다는 것이다.

둘째는 교육으로 이사 가는 부모들은 경제적으로 매우 높은 수준에 있다는 점도 지역경제에 미치는 영향이 크다는 것이다. 인구전출에서 보면 가장 먼저 전출하는 사람들은 자유직업인과 경제적으로 여유있는 사람들인 것으로 나타났다. 본 조사에서도 이와 같은 사실이 증명되었다. 이는 사교육비의 증가로 인하여 교육시설이 산남지역보다 월등하게 좋은 제주시로 갈 수 있는 사람은 경제적으로 여유 있는 사람일 수밖에 없다. 교육 때문에 사회적 자본(social capital) 뿐만 아니라 경제적 자본까지 유출되는 도미노 현상이 나타나고 있다.

셋째, 성적이 좋거나 경제적으로 여유있는 학생들이 유출은 남아 있는 학생들에게 위화감을 준다는 점이다. 제주시에서 공부하는 학생은 우수한 학생, 산남지역에 공부하는 학생은 우수하지 못한 학생으로 구분되어 가는 일이 제주사회에 일반적 사실로 급격히 확산되어 가고 있다. 특히, 제주시가 고등학교 입학을 연합고사로 대체하였기 때문에 연합고사에 실패하거나 혹은 실패할 가능성이 많은 학생들이 제주시를 떠나 북제주군이나 산남지역에 원정통학을 하고 있기 때문에 학생들 사이의 양극화 현상 (우수/비우수 학생)은 고착화 될 가능성이 많다고 할 수 있다.

이처럼 교육의 불균형은 지역경제 뿐만 아니라 지역사회에 미치는 영향이 너무나 크다. 따라서 교육환경의 균형을 위한 노력이 최우선 이루어 져야 할 것이다. 교육환경의 균형을 위한 노력 중 가장 단기적인 효과를 낼 수 있는 것이 산남지역 고등학교에 기숙사 신축을 지원하는 것이다.

앞 절에서 이야기하였듯이, 기숙사를 신설하여 교육효과를 최대화하는 학교들이 매우 많다. 예컨대, 충남 공주시에 있는 한일고등학교는 전원이 기숙사 생활을 하게 하여 올해만 해도 고3 180명중 24명이 서울대를 진학하는 등 50%에 가까운 학생들이 소위 명문대를 입학하고 있는 실정이다. 이 곳이 서귀포시보다 규모가 크지 않은 지역임을 감안해 볼 때 기숙사의 효용성은 인구유입에 큰 효과를 보고 있다. 현재 제주도에는 오현고등학교가 소규모 기숙사를 운영하여 많은 효과를 보고 있다. 이제 산남지역에 있는 고등학교에 단계적으로 기숙사 시설을 할 수 있도록 도·시차원에서 지원해야 한다.

현재 서귀포시가 남주고등학교에 기숙사 신축을 지원하고 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 지원대상 : 남주고등학교
- 구조 : 철근 콘크리트
- 규모 : 생활관 1 동
- 연면적 : 429평
- 건물 : 지하 1층 지상 3층
- 수용인원 : 100명
- 수용시설: 4인 1실
- 총예산 : 12억원

앞으로 서귀포시에는 시내 있는 고등학교 기숙사를 단계적으로 지원할 예정이다. 그러나 서귀포시가 재정적 어려움 때문에 지원에 한계가 있다. 남제주군도 이에 대한 어려움은 마찬가지 일 것이다. 따라서 제주도 차원에서 지역균형발전 정책일환으로 이에 대한 지원을 강화해야 할 것이다. 로또 복권의 수입으로 지원하는 방안이 가장 바람직한 방안이라고 할 수 있다.

## 9) 인력양성기금의 조성

현재 청년실업 문제가 전국적으로 커다란 문제로 대두되었다. 제주지역도 마찬가지다. 특히, 산남지역의 인구 구성비율을 보면 청장년 인구비율이 매우 저조하다. 이에 대한 커다란 이유는 취업, 지역경제의 침체 등 경제적 문제가 단연 높는데 있다. 취업기회가 적을 뿐만 아니라 일자리 창출이 안된다는 것은 전국적 상황과 유사하다.

그럼에도 불구하고 취업의 기회가 주어졌을 때 이에 대한 지역청년들이 취업을

용이하게 할 수 있도록 대비를 하여야 한다. 지금까지는 지역의 기업에 대하여 지역 사람들을 우선 채용해 줄 것을 건의하거나 아니면 법과 조례 등에 규정하였다. 그러나 이러한 방법은 매우 소극적이다. 좀더 적극적인 방법, 즉 수요자인 구인자 입장에서 생각하는 정책이 필요하다.

수요자가 필요할 때 이에 맞는 인력을 공급할 수 있어야 한다. 예를 들면, 산남 지역에 외국회사가 호텔을 운영하려 할 때 지방정부는 세제 공제, 상하수도 지원, 도로지원 등 많은 부분에 대하여 지원한다. 그러나 정작 인력에 대한 지원은 생각을 하지 않는다. 사실상, 호텔에 필요한 사람유형, 필요한 자격조건 및 자질, 그리고 직업수행능력 등을 호텔측과 협의하여 인력계획을 세운 후에 자치단체가 인력을 사전에 뽑아서 1-2년간 직접 교육을 시키거나 아니면 이 교육비를 교육을 담당하는 호텔에 지원하는 방식이다.

예컨대, 삼성이 잉글랜드에 전자공장을 건립할 때 잉글랜드 정부는 토지무상제공 뿐만 아니라 채용할 인력을 교육시키는 비용을 삼성에 전액 부담을 하여 주었다. 이러한 예는 숏하게 많다. 우리도 인력양성기금을 조성하여 장기적인 측면에서 인력양성 체계를 갖추고 항상 수요자가 당장에 활용할 수 있는 인력을 우리 지역 청장년을 뽑아 양성할 때 다른 지역보다 우월한 인력정책이 될 것이며, 상황이 꼭 같다면 산남지역으로 청년들이 거주하려 할 것이라 생각된다.

## 4. 레저문화 : 복지와 스포츠산업

### 1) 제안배경 및 목적

현대사회에서 스포츠는 우리가 이미 잘 알고 있는 전통적인 기능에서 지속적인 발전을 거듭해 나가며 다양한 사회적 기능을 감당하고 있다. 특히 21세기의 선진 산업사회에서 가장 큰 사회적 관심은 삶의 질, 즉 복지에 대한 관심이 가장 크다고 할 수 있다. 이러한 사회적 관심을 충족시키기 위한 가장 바람직한 방안은 스포츠의 사회적 기능을 증폭시키는 일이라고 할 수 있다. 특히 스포츠산업은 종합 산업으로서 사회의 발전을 위한 새로운 분야로서 관심이 높아지고 있는 추세이다.

스포츠의 사회적 기능들을 살펴보면, 삶의 질을 향상시키고 생활에 활력을 주는 기능/ 사회 통합 기능/ 세대간, 계층간, 인종간에 상호 이해할 수 있게 하는 사교적 기능 / 건전한 여가문화 창출기능 등이 있고, 특히 지역을 연고로 하는 스포츠팀(이 경우 프로팀을 의미)을 확보하고 있을 때 지역주민들에게 여가 충족 기능(Recreation for the residents)을 제공하고, 경제적 이익(Economic benefits)을 발생시키며, 지역홍보 기능(Regional prestige)과 지역사회 정체성(Community identity)을 증대시키며, 지역민으로서의 자부심(Civic pride)을 갖게 할 뿐 아니라 우리가 가장 관심을 갖고 있는 인구를 유인하는 기능(Attraction of nonresidents to the community)등을 기대할 수 있다고 한다 (Johnson, 1990).

선진 산업 국가와 사회들은 스포츠가 갖고 있는 이러한 사회적 기능들을 지역 사회발전을 위한 중요한 매체로 이용하고 있다. 따라서 본 장에서는 스포츠와 문화를 통하여 지역 내 인구유입을 위한 제안을 하고자 하는 것이다.

### 2) 사업명 : 서귀포 월드컵 경기장 활용 I (부대시설 및 공간)

#### (1) 목적

- ① 2002년 한국에서 열린 월드컵 경기개최 이후 거의 사용되지 않고 있는 경기장 내부의 부대시설을 포함한 공간을 지역 경제 활성화와 인구 유입 또한 지역주민들의 삶의 질 향상을 위해 활용한다.
- ② 시민들과 동계훈련을 위해 찾는 엘리트 선수들의 훈련장소로 이용한다.



- ③ 당뇨, 비만, 척추교정, 고혈압 등과 같은 성인병의 운동요법과 재활 프로그램을 통한 건강증진을 위한 시설을 유치한다.
- ④ 운동처방을 위한 이용자들은 최소한 10일 이상 체류해야 효과가 있기 때문에 지역내 단기 체류 효과의 기대가 가능하다.
- ⑤ 서귀포시의 경우 동계훈련을 위해 많은 수의 관계자들이 방문하고 있으나 결정적으로 결여되어 있는 시설분야가 체력훈련장과 목욕시설 및 수영장이 절대 부족을 들 수 있다. 지속적으로 동계훈련을 위한 적임지로 발전하기 위해서 반드시 보완해야할 시설들인 것이다. 아울러 이런 시설들은 또한 지역 주민들의 삶의 질 향상에도 결정적인 역할을 하게 되는 것이다.

## (2) 시설 개요

서귀포 월드컵 경기장의 시설들은 크게 부대시설과 지원시설이 있다. 지원시설은 경기장을 활용하기 위해 반드시 존속시키고 기능을 지속할 수 있게 해야 하기 때문에 어떠한 경우에도 기능을 축소시키거나 변형시켜서는 안된다. 그러나 부대시설로 사용되었던 시설공간들은 다른 용도로 변형시킬 수 있으며, 활용여부에 따라 지역발전에 크게 이용될 수 있다.

서귀포 월드컵 경기장 사후활용방안에 대한 계획(2002 월드컵 축구대회 조직위원회, 2000)을 보면, 경기장 구역내 외부 시설로서 자동차 캠프장으로 약 13,223㎡, 야외공연장으로 약 2,217㎡과 경기장 시설내부에 대한 시설로서 5,603㎡를 수영장 과 사우나를 갖춘 Water park을 시설하려는 계획이 있었다. 또한 판매시설(일반 판매, 기념품, 음식점, 소공연장, 테마레스토랑, 노래방, 락카페 등)을 위해 총 9,577㎡, 지상 1층 부분을 숙박시설인 유스호스텔(선수전용숙소 26평형 4실, 13평형 32실)을 위해 4,151㎡, 전시설로서 904㎡을 배정했다.

위와 같은 원래의 계획은 대규모로 재조정되어야 한다. 특히 유스호스텔이나 음식점, 기념품점등은 지역 상권을 크게 위축시킬 수 있는 요인이 될 소지가 있기 때문이다. 선수들을 수용하기 위한 숙소로는 현재 난립되고 있는 지역 내 민박업소를 활용할 필요가 있다. 따라서 여기서는 지역 내 인구 유입 효과와 경제적 수익을 위한 용도로 대폭 변경을 제안한다.

### (3) 사업의 주요 내용

#### ① 헬스 케어 센터(Health care-center=HCC)

HCC의 개념은 “다양한 현대인들의 질병군 (당뇨, 고혈압, 비만, 재활, 척추교정 등)들을 치료 또는 예방하기 위해 적절한 정도와 종류의 운동처방을 통하여 건강을 증진시킬 수 있는 기능을 감당하는 곳” (Rittner, 1998:194) 으로 이해하면 될 것이다. 선진 산업사회의 경우 의료 및 생명보험 회사들은 가입자들이 건강에 이상이 있을 때는 물론이며, 평소에 건강을 철저히 관리하여 건강한 상태를 유지시켜 준다

따라서 보험가입자들이 건강하기 때문에 병으로 인한 치료비 보조와 지출을 절감시킬 수 있어 엄청난 이익을 남기고 있다. 우리도 이제는 선진국형 관리 체제를 지향해야 할 필요가 있다. 국가적 시책으로 시범운영을 하거나 또는 굴지의 보험사의 자본을 유치하는 방안이 가능할 것이다.

#### ② 주요시설

- 의료시설 : 각종 첨단 의료장비를 구비하고, 원격 검진 시스템을 이용하여 환자 또는 관리자의 현재 상태를 전문의가 직접 원격 검진할 수 있도록 한다. 왜냐하면 현재 월드컵 경기장에는 광케이블이 가설되어 있기 때문에 이를 시설하는데 기술적인 문제는 없다.
- 운동시설 : 대, 소형 풀장과 온수풀장, 사우나실, 아로마 처치실을 포함하여 헬스장, 조깅코스, 에어로빅을 포함한 리듬체조실, 소규모 스포츠활동 공간(라켓볼 또는 스쿼시장 등)
- 휴양, 취미 및 편의시설 : 각종 마사지실, 수면실, 음악감상실, 영화 감상실, 간이식당, 카페테리아, 각종 공예를 위한 공간, 독서실 등

### (4) 사업의 타당성

- ① 국내 최고의 관광휴양지로서의 조건을 갖춘 서귀포시는 고령사회로 진입하는 우리나라의 현실을 감안할 때 소위 실버산업의 최적지로 발전이 가능하며, 이들을 집단적으로 유치하게 된다면 지역 내 인구 증가에 바람직한 기능을 할 수 있다.
- ② 우리 사회에서 노인은 압축경제성장 과정에서 많은 것을 성취했던 고생한 세대로서 이제는 삶을 마음껏 즐기며 마음껏 쓰면서 즐겁게 살고자 하는 노인

이 증가하고 있으며 이러한 노인층의 욕구에 부응하여 다양한 실버비즈니스를 창출해 낼 수 있다.

- ③ 우리나라 최고의 관광지이며 온화한 기후를 갖고 있는 서귀포시가 고령사회에 본격적으로 대처해 나간다면 노인복지를 추구하는 시대적 변화에 맞는 국내 최대 최고의 실버산업시장 형성이 가능하다. 외국의 경우 건강프로그램 한 과정을 위해 보통 15일에서 한 달 이상을 한곳에 머무르게 된다. 노년에 이른 가입자들의 경우는 주변도시에서 장기체류를 하는 경우가 대부분이다.
- ④ 동계훈련과 보강 훈련을 위해 일정기간 또는 연중 거주하게 되는 엘리트 선수들을 보다 많이 유치 할 수 있을 것이다.

### **(5) 다른 지역의 예**

- ① 유럽내의 선진 산업 국가들에서는 이런 개념의 휴양센터를 위해 많은 공을 들이고 있다. 대표적인 예로서, 독일의 온천 휴양도시 바덴바덴, 프랑스의 엘사스 지방, 스위스의 알프스지방, 네델란드의 덴하 (우리에게는 헤이그로 알려진 도시임) 등이 대표적인 도시들이다.
- ② 일본의 요코하마 경기장을 비롯하여 유럽의 유명 관광휴양지들에 있는 호텔 등은 거의 이런 구조로 운영되고 있다. 대부분의 유럽 유명 관광휴양지들의 경우 노인들을 소비자로 하는 소위 실버산업이 잘 발달되어 있다.

### **(6) 기대효과**

- ① 관련 산업을 통해 지역경제에 큰 도움을 줄 것이다.
- ② 고용창출이 이루어져 인구 유입 효과가 있을 것이다.

### **(7) 소요 비용**

소요예산은 민자 또는 외자 유치를 통하여 일시에 추진도 가능 하나, 단계별로 추진할 수 있다. 국내 굴지의 보험회사 또는 의료기관들로부터 투자를 유치 할 수 있다.

- 의료시설 : 우선적으로 원격진료시설을 도입하고, 점차적으로 첨단의료장비를 보완할 수 있을 것이다.
- 운동시설 : 각종 풀장 즉 아쿠아 시설을 위해 약 300억원 정도와 동시에 약

50명 정도가 헬스를 위한 시설 등에 약 250억 정도 소요될 것이다.

- 휴양, 취미 및 편의시설 : 공간을 배정하면 민자 유치가 가능할 것이다.

## 2) 서귀포 월드컵 경기장 활용 II (경기장 포함 지원시설)

### (1) 목적

월드컵 경기장의 바람직한 활용을 통하여 지역경제에 유익을 주며, 인구 유입을 위한 중요한 기능을 하게 한다.

### (2) 사업의 주요 내용

- ① 서귀포 월드컵 경기장은 세계에서 가장 아름다운 축구전용경기장이라는 평가를 받은바 있다. 경기장으로서 본래의 기능을 발휘하기 위한 방안으로서는 프로축구팀의 연고구장으로 사용되거나 경기장 규모에 걸 맞는 다양한 축구경기를 비롯한 스포츠 또는 문화 관련 이벤트 유치가 요구된다.
- ② 국내 또는 외국 프로구단의 제2 연고구장으로 사용을 유도한다.
- ③ 현재의 서귀포 월드컵 경기장은 잔디 보호를 위해 년 중 약 50여 회 정도 사용이 가능하다. 경기장 및 지원 시설 부분만을 관련단체(축구협회 또는 대한체육회, 프로구단 등)에 사용권을 임대한다.
- ④ 세계적 스포츠 마케팅 회사에 장기 임대한다 (예, 말레이시아 쿠알라룸푸르 경기장은 세계적 스포츠 마케팅 회사였던 ISL에 의한 관리되는 경우).
- ⑤ FIFA 또는 아시아축구연맹 등에 경기장을 임대하거나 공인 코치 아카데미 또는 공인 심판양성을 위한 교육 장소로 장기 임대한다 (예, 독일 쾰른 소재 축구전용경기장 및 교육시설).
- ⑥ 현재 우리나라 프로축구팀은 12개 팀으로 지역연고제로 운영된다. 팀 당 4경기 4라운드 풀-리그 방식(Home & Away)으로 총 264경기가 열리고 있는데, 정규 리그 경기 중 몇 게임을 유치하는 방안 (현재 프로팀 운영에 어려움이 있는 팀을 공동 운영할 수도 있는데, 이 경우에는 서귀포시가 직접 투자하는 방안과 외부 스폰서를 찾아내어 조건부 투자를 제안하는 방안이 가능함)이 검토되어야 한다.
- ⑦ 다른 방안으로서 정규시즌 이외의 기간에 경기를 유치하는 방안이 있다. 동북

아 프로리그가 그것이다. 한국의 K-리그와 일본의 J-리그, 그리고 중국의 C-리그가 한·중·일 3개국 프로 리그의 경기력 향상과 새로운 축구 문화 형성, 그리고 아시아 축구의 발전을 꾀하고자 극동아시아 프로 축구 교류의 일환으로 올해로 3회 째를 맞고 있는데 A3 Championship Cup 은 제1회 대회가 2003년 일본에서 성공적으로 개최된 바 있고, 제 2회 대회가 중국의 상해에서 2월 22일부터 28일까지 개최될 예정이며, 제 3회 대회는 2005년 한국에서 개최기로 예정되어 있다. 이 경기는 동북아 최정상급의 클럽 팀을 가리는 경기로서 세계적인 자동차 메이커인 NISSAN의 후원을 받고 있다. 특히 이 대회 상금규모는 우승팀은 미화 40만\$이며, 준우승 20만\$, 3위 15만\$, 4위 10만\$로 책정되어 있다.

- ⑧ 또 다른 방안으로 국내외의 유력 스폰서를 찾아내어 독자적인 경기를 개최할 수도 있을 것이다. 이 경우에도 마케팅 상품을 본격적으로 개발한다면 지역경제에 크게 이익을 줄 수 있다.

### **(3) 사업의 타당성**

- ① 서귀포 지역의 온화한 겨울철 날씨로 인하여 국내에서 거의 유일하게 겨울철 경기가 가능한 곳이라는 장점이 있다.
- ② 대한민국 최고의 관광지로서 다양한 볼거리를 제공할 수 있다.
- ③ 접근성이 용이하고 장기간 체류하며 훈련을 할 수 있는 조건을 잘 갖추어 있다.

### **(4)소요 비용**

홍보와 적극적인 마케팅을 위한 경비 이외의 경비가 들지 않는다.

## **3) 동계 훈련지의 기능 강화와 각종 스포츠 종목 지도자 아카데미 운영**

### **(1) 목적**

- ① 각종 스포츠종목들의 동계 훈련을 위한 최적지가 될 수 있게 하여 선수 및 가족들이 일정기간 이상을 체류하게 한다, 또한 학생 선수들의 경우 미래 제

주관광을 위한 중요한 자원이 될 수 있다.

- ② 경기 단체별 심판 강습회를 비롯한 각종 회의와 세미나를 적극 유치한다.
- ③ 각종 문화예술 단체의 코스(일정기간 동안 합숙하며, 연습을 강화하는 프로그램)를 유치하여 단기 체류를 유도한다.

## (2) 사업의 주요내용

- ① 현재 서귀포시 관내 스포츠시설 (학교시설포함)들을 통합관리하여 동계훈련을 위하여 방문하는 팀들에게 유·무상으로 제공한다.
- ② 다양한 스포츠 종목들의 동계훈련 유치를 위해 훈련지를 충분히 확보하거나 시설한다. (예, 다목적 경기장의 경우 경기장 형태 보다는 대형잔디장을 조성하여 형편에 맞게 사용할 수 있게 하는 것이 바람직함- 들과 다목적 실내 체육관을 조성하고 건축한다.
- ③ 방문하는 팀들의 각종 편이를 행정적으로 지원한다 (예, 시내교통비 면제, 목욕비 감면, 관광지 무료입장, 의료시설 이용시 보조, 지역내 민박업소들을 합숙소로 사용할 수 있도록 연계시스템구축 등).

## (3) 사업의 타당성

- ① 서귀포시 관내 민박업소의 난립은 또 다른 사회 문제로 대두되게 되었다. 관광의 비수기에 이들 민박 업소들을 동계훈련을 위한 합숙소로 저렴하게 이용할 수 있다.
- ② 서귀포 시내를 운행하고 있는 대중교통 수단인 시내버스들의 경우 적자에 시달리고 있다. 이들 업체들을 지원하는 효과와 더불어 서귀포시에 대한 호의적 인식을 갖게 한다.
- ③ 스포츠 종목별로 동계훈련 결과를 평가할 수 있도록 전국 또는 국제 수준의 경기를 개최한다면 보다 많은 팀들이 이 지역에서 동계훈련을 하게 되어 장기간 체류하는 원인이 될 수 있다. 이때 서귀포시는 프로모터의 역할만 하면 소비비용으로 큰 결과를 기대할 수 있다.
- ④ 위와 같은 대회가 열리게 되어 지역 홍보효과가 증대될 것이다.

#### (4) 다른 도시의 예

① 독일의 경우 쾰른(Koeln)의 경우

실내체육관(147개), 육상경기가 가능한 다목적 운동장(167개), 실내 수영장(11개), 야외 수영장(20개), 테니스장(334개), 실내 사격장(279개), 실외 사격장(2개), 양궁장(1개), 종합운동장 (2개), 실내 육상경기장 (12개), 테니스 코트 (139개), 라켓볼 및 스쿼시 장 (65개), 승마장(16개), 국제규격의 조정경기장(1개), 보트 계류장 (2개), 조정 실내 동계훈련장(1개), 하키장(1개), 조깅코스(4개), 골프장 (18홀 4개) 등을 갖추고 있다.

② 서귀포시는 미국의 플로리다주의 올랜도 등의 도시나 하와이를 벤치마킹 할 수 있다. 플로리다의 경우 겨울 스포츠를 제외한 거의 모든 스포츠 종목의 동계훈련지로서 각광을 받고 있는데, 매력적인 훈련시설과 더불어 다양한 수준의 경기가 기획되어 있어서 전체 미국을 비롯한 유럽 등지에서까지 프로팀과 학교스포츠 팀들이 대거 몰려든다.

#### 4) 남제주군 지역의 인구 유입을 위한 복지 및 스포츠의 이용

##### (1) 배경에 대한 개요

우리나라 인구의 고령화는 그 진행속도가 빠른 것이 특징이다. 우리나라는 노인 인구의 비율이 7%인 고령화 사회에서 14%인 고령사회로 진입하기까지의 기간이 어떤 나라보다도 짧아 우리나라의 고령화가 매우 급속히 이루어 질 것을 예측할 수 있다 (표 5-9. 참조).

한국인의 평균수명도 지난 30년 동안 거의 20년 정도가 증가하였다. 특히 여성이 남성보다 평균적으로 약 8년 더 사는 것으로 나타났다. 고령인구가 급격히 증가함에 따라서 부양비도 더불어 늘어나고 있음을 알 수 있다 (표 5-10. 참조).

남제주군은 이미 고령사회로 진입하고 있고 앞으로 고령사회를 대비한 다양한 복지정책들이 장·단기적 안목에서 강구되어야 할 것이다. 지역사회 차원에서 노인복지대책들이 잘 마련된다면 새로운 인구 (특히 은퇴 노인)들이 이동해 오게 된다.

인구유입과 관련하여, 남제주군의 지역적 특성을 고려하여 크게 두 가지 분야에서 제안하고자 한다. 첫째는 고령화 사회를 대비한 실버산업(Silver Industry)을 지원하여 진정한 의미의 노인 복지 천국으로 변화시키는 것이다. 즉 실버산업을 통한 지역경제의 활성화를 달성하는 일이다. 둘째로 스포츠산업 중 골프산업을 비롯한 스포츠산업지원을 통하여 인구유입 효과와 지역경제 발전을 기한다는 측면이다.

<표 5-9> 국가별 고령화 속도

국가	7% 도달 연도	14% 도달 연도	소요년수
한국	2001년	2023년	22년 (예측)
일본	1970년	1994년	24년
미국	1945년	2010년	65년 소요 (예측)
영국	1930년	1975년	45년 소요
스웨덴	1890년	1975년	85년 소요
프랑스	1965년	1980년	115년 소요

자료: 일본 후생성 인구문제연구소 「인구통계자료집」 1995.



<표 5-10> 한국인의 평균수명과 고령인구 증가추이 (단위 : 세, 천명, %)

연도	평균수명			고령인구(60세 이상)			고령인구 (65세 이상)		
	평균	남	여	수	비율	부양비	수	비율	부양비
1960	55.3	53.0	57.8	1,383	5.5	10.1	823	3.3	6.1
1970	63.2	59.3	66.7	1,705	5.4	10.3	1,089	3.3	6.1
1980	65.8	62.7	69.1	2,268	6.2	10.1	1,456	3.8	6.2
1990	71.3	67.4	75.4	3,300	7.7	11.6	2,144	5.0	7.2
1995	72.9	69.5	76.7	4,037	9.0	13.3	2,543	5.7	8.0
2000	74.3	71.3	77.4	4,984	10.7	15.6	3,168	6.8	9.4
2010	76.1	73.3	78.6	6,826	13.7	20.5	4,668	9.4	13.5
2021	77.0	74.3	79.1	9,268	17.7	27.3	6,635	13.1	18.4

자료 : 통계청 각 연도 장래인구추계 (1990-2021)

## (2) 실버산업

우리나라도 앞으로 10년 내에 고령사회로 진입할 것으로 예고되고 있다. 이들은 전통적인 생활 방식에서 상당히 발전되고 선진국형의 생활 방식을 선호하는 경향으로 변화하고 있다 (표 5-11. 참조).

앞으로 우리나라에서도 노인들은 인생에서 많은 것을 이룩한 여유로운 세대로서, 건강, 경제력, 교육수준 등의 점차 향상될 것이며, 상당한 자산을 축적한 유력한 구매계층이다. 이제는 여유로운 삶을 마음껏 즐기며 마음껏 쓰면서 즐겁게 살고자 하는 노인이 증가하고 있으며 이러한 노인층의 욕구에 부응하여 다양한 실버산업을 구상해 볼 수 있다.

경제적으로 여유로운 이들에 의해서 이루어지는 산업 즉 실버산업은 새로운 산업으로서 크게 부각되고 있다. 실버산업의 분야를 보면 매우 다양하며 이미 산업 분야로서 대단한 경쟁력을 갖고 있음을 알 수 있게 된다. 그런 의미에서 실버산업은 21세기에 절대 필요하고 유망한 친환경적 산업이다.

실버산업의 유형에는, ① 홈케어 서비스(home care service)사업, ② 중간보호시설 및 1일 탁노소사업, ③ 유료의 양로 및 요양시설, ④ 노인전용의 의료서비스산업, ⑤ 케어하우징(care housing)의 절차 운영사업, ⑥ 노인을 대상으로 하는 관광

<표 5-11> 노인의 라이프 스타일 변화

분야	과거의 노인층	새로운 노인층
심신상태	병약, 어두고, 고집 센	건강, 밝고, 유연함
생활의식	보수적, 비관적인 인생관	합리적, 미래지향적 인생관
노년기의 인식	인생의 종말기	자기실현의 기회, 제 3의 인생
삶의 태도	검약, 소박, 무 취미	여유, 즐길, 개성있는 다양한 취미
독립성	자녀의 의지, 독립성 약함	배우자/사회시스템의 의지, 독립성 강함
노후설계	자녀세대에 의존	계획적인 노후설계, 독립세대 유지
가치관	노인은 노인답게	나이와 젊음은 별개
레저생활	여가는 수단	여가자체의 가치부여
자산처분	자손에게 상속	자기를 위해 사용
여행형태	친목단체등 단체여행	여유있는 부부여행
취미생활	게이트볼 등 노인끼리 교류	취미의 다양화, 다른세대와 교류
생활스타일	한국전통식 생활	타문화 교류적 생활
유행감각	둔함, 후기 추종자	예민, 초기 수용자

자료 : Weber, W. (1995). Die Wirtschaftliche Bedeutung des Sports, Schorndorf 24-25.

취미 오락프로그램을 제공하는 사업, ⑦ 노인식품, 노인의복, 노인용 생활용품의 제조 판매사업이 있다. 실버산업의 다양한 내용들은 <표 5-4>에 제시되어 있다.

선진산업국가들에서는 고령인구의 급증 및 연금제도의 확충으로 말미암아 고령자 경제력을 지닌 고령자 인구비율의 증가, 고령자 간호 등 유료서비스 이용인구 증가, 공공 기관들의 고령자 대책 서비스분야를 실버산업으로 인정하면서 그 수요가 급증하고 있다.

남제주군 지역에서도 노인인구가 급증함에 따라 앞으로 역시 이미 고령화 단계에 접어들어 고령노인들을 위한 정책을 간과 할 수 없게 되는 것이다. 이들의 복지를 개선시켜 줄 때 오히려 타 지역으로 인구 유입효과와 관련된 산업으로서 실버산업이 새롭게 지역경제에 유익을 주는 분야로 발전할 수 있을 것이다. 지역의

노인들을 일정 장소로 이동하여 거주케 하는 일은 거의 불가능할 것이다.

따라서 노인 복지시설을 강화하여 다양한 특전들을 부과하면 국내 최대 관광지로 변할 수 있다. 특히 온화한 날씨와 뛰어난 자연 환경을 부각시켜 본격적으로 실버타운을 조성하여 수백 혹은 수천명 노인들을 거주할 수 있도록 대규모로 만드는 것이 바람직할 것이다. 노인복지 업무도 주거, 의료, 여가활동 등이 종합적으로 서비스 받을 수 있는 운용 시스템을 마련해야 할 것이다.

**<표 5-12 > 실버산업 분야**

분 야	내 용
주거관련	유료양로원, 3세대 주택, 노인전용아파트
유료 복지서비스	가정봉사요원 파견사업, 주간보호시설, 단기보호시설, 급식배급
가사대행 서비스	집안의 각종 행사 대행
유료양로시설	일반요양시설, 치매 등 중증 노인대상 요양시설
의료치료분야	노인전문병원, 의료기기, 노인건강관련시설
금융분야	연금, 보험, 신탁, 자산관리
여가활동	스포츠, 취미, 여행, 오락, 노인대학
직업관련	직업알선, 직업교육, 정보제공, 컴퓨터 및 실버넷
생활관련	실버패션, 건강기능성 식품, 일상 실버용품

자료 : Rittner, V (1998). Sport - ein vernachlaessichtigtes Medium in der Public - Health Diskussion in *Sport und Public Health*. Stuttgart 259-271.

특별한 목적으로 조성한 실버타운으로 유입해 오는 새로운 인구들에게는 정책적인 지원이 필요하다. 남제주군 지역으로 이주해오는 노인들이 연령적 특성을 고려하여 남성용, 여성용, 독신용, 부부용, 고령용, 초고령용 등으로 가급적 노인의 세부적인 신체적 특성과 개성 그리고 경제적 능력에 맞추어 차등화 시키는 전략이 필요하다. 정책적인 고려로서 노인주거시설에 적용되는 양로보험제도 개설, 국민연금의 노인주거시설 입주비용 대납방식 도입, 소비 성향을 고려한 상품제공, 각종 공과금에 대한 면제 또는 할인 혜택, 건강관리를 위한 시설제공 등이 고려되어야 한다.

## 5) 사업명 : 실버타운 조성을 통한 인구 유입

### (1) 사업의 주요 내용

노인복지의 전 분야의 지원정책을 통한 유입인구 증가

### (2) 사업의 타당성

- ① 일본은 현재 60세 이상의 고령 인구를 4명당 1명으로 추정하고 있다. 이들 노인을 대상으로 하는 실버산업의 규모도 현재의 68조엔에서 백조 엔(Yen)을 넘어설 것으로 추측하고 있다. 따라서 우리나라도 실버산업의 규모는 매우 빠르게 성장할 것이다. 남제주군 지역에서 대단위 실버타운을 조성하여 내국인 및 외국인(해외교포 포함)을 본격적으로 유치하여 관련 산업을 먼저 장악한다면 높은 경쟁력을 선점할 수 있다.
- ② 현재 남제주군에서 시행하고 있는 인구유인책의 하나로 오는 2008년까지 1백 20억 원을 들여 자연 친화적 별장지로서 안덕면 서광리 33만㎡(10만평)를 택지로 개발하고 있으나, 고용창출이 동시에 이루어지지 않을 때 젊은층의 유입을 기대하기는 힘들다. 따라서 이 지역을 노인계층을 위한 실버타운으로 조성함이 효과적일 것이다.
- ③ 노인복지 정책이 효과를 얻기 위해서는 대규모로 개발되어 조성된 실버타운을 파격적인 분양방법을 통하여 분양에 성공해야 하는데 가급적 경제력 있는 투자기관 (국가 혹은 민간부문)이 유치할 때 부가적인 유익을 기대하게 된다. 또한, 가급적 많은 일자리를 만들어 가급적 생산능력이 큰 젊은 세대들을 유치해 올 수 있어야 할 것이다. 택지개발은 2단계로 나뉘 추진되며 개발면적은 1단계 9만9천㎡(3만평), 2단계 23만1천 평방미터 7만평)이다. 택지개발이 정상적으로 추진되면 3백~3백50가구가 들어서면서 1천 4백여명의 인구유입 효과(400세대)를 가져올 수 있을 것으로 예상하고 있다.

### (3) 다른 지역의 예

- ① 미국은 홈 케어 대행업소가 대단히 호황을 누리고 있으나, 수익자부담이며, 고령 후기의 노인을 대상으로 일상생활을 도와주는 노인생활조력센터가 지역단위로 있다. 또한 우리 제주도의 전통적인 생활 방법과 매우 유사한 시스템으로

자녀의 주택 바로 옆에 조립식 집을 지어 자녀와 별거하면서도 동거하는 것과 같이 보살핌을 받을 수 있는 시스템인 ECHO (elder cottage housing opportunity)가 있다.

- ② 성공한 일본의 실버산업으로서 ‘안전센타’를 운영하는 회사가 있다. 고령화 사회에서 가장 우려되는 현상은 독거노인들에게 갑작스럽게 어떤 일이 발생하여 위급에 처할 경우이다. 갑작스런 도움이 필요할 때 이용할 수 있는 시스템이 ‘안전센타’이다. 이 회사에서는 손목시계 발신기, 안테나 수신기, 통보용 전화기 3개를 설치해서 서비스에 임하고 있다. 회원은 급할 때 어디서든 통보기의 버튼을 누르면 이 회사의 수신센타 컴퓨터에 연결이 되고 컴퓨터에 발신자의 신원이 표시되기 때문에 센터에서는 구급차를 호출하는 등의 빠른 조치를 취할 수가 있다.

#### (4) 소요 비용

- ① 남제주군은 택지개발 이외에도 중장기 인구유입 시책으로 출생아에 대한 수당 지급과 자연 친화적 별장지 조성 등을 추진하고 있다.
- ② 출생아에 대한 수당은 1인당 30만원으로 되어 있다. 그러나 이런 정도의 지원으로 정책의 효과가 있을 것 같지는 않다. 큰 효과를 기대하기는 어렵다. 그러나 앞으로 다양한 정책들이 제안될 수 있지만 무엇보다 중·장기적으로 과감한 투자가 절실히 필요하다. 특히 젊은 세대들에게 우리 지역이 정책적으로 요람에서 무덤까지를 확실하게 보장해 줄 수 있다는 기대를 충족시킬 수 있을 때 소기의 목적을 거두게 될 것이다.

### 6) 사업명 : 노인체험 연수원, 노인 복지 종사자 교육기관 설립

#### (1) 목적

세계적인 장수촌을 지향하며 실버타운을 효과적으로 지원하며 지역내 고용창출을 유도하기 위하여 노인복지 종사자 교육기관을 설립하여 지속적이고 새로운 기술을 체험한 종사자를 배출한다. 또한 지역민을 비롯한 방문객들에게 노인 체험 기회를 가질 수 있는 “노인체험 연수원”을 운영하는 것도 바람직하다.

## (2) 사업의 주요내용

- ① 노인의 생활양식과 특성을 충분히 이해할 수 있는 취지로 “노인체험”을 해 볼 수 있게 하여 노인을 존경하는 마음을 갖게 해 주기 위해서 교육기관이나 수학여행 학생 등에게 노인체험기회를 하게 한다.
- ② 노인 복지 관련 종사자 교육을 통하여 노인을 위한 종합적인 서비스 전문가를 양성한다.
- ③ 세계적 장수촌을 지향한 관련 인프라 구축, 장수 연구소 건립, 자연 요법을 위한 복지 프로그램, 환경 친화적인 먹거리 제공 등을 위한 종합시스템을 구축한다.
- ④ 관광 휴양도시를 위한 완벽한 인프라와 시설을 지원하려면 관련된 인력 양성이 필요하다. 따라서 이와 관련된 특성화 교육기관의 유치도 필요하다.

## (3) 사업의 타당성

전통적으로 우리 사회의 미덕인 경로사상과 전통사회의 숭조(崇祖)사상을 지속적으로 발전시키는데 유익하다.

## (4) 다른 지역의 예

- ① 일본의 건축회사 미쓰이(三井)홈은 전 직원에게 가와사키(川崎)시에 있는 모델 주택에서 “노인 체험”을 위한 생활연수를 받도록 하고 있다. 이곳에서 젊은 이들은 80세 노인의 신체조건을 직접 체험한다. 약한 시력과 청력은 물론 백내장도 경험할 수 있다. 시야를 좁히는 안경도 착용해 보기도 한다. 이 집에서 하루만 살아보면 노인들의 심정을 깨우치게 된다고 한다. 노인을 위해 계단 손잡이는 낮게 달려있어야 하고, 변기 옆에도 몸을 지탱할 수 있는 손잡이가 필요하다는 사실을 실감하게 된다. 이러한 의미에서 고령자에 대한 정신적, 신체적인 이해가 선행될 필요가 있다.
- ② 최근에 유당 마을, 삼성생명 공익재단의 삼성 노인촌 등 경기도와 강원도지역을 중심으로 실버타운 및 요양원시설이 생겨나고 있다. 이에 따라 이 지역 지자체 및 대학도 실버산업 연구에 앞서가고 있는 경향이다.

##### (5) 소요 비용

- ① 노인복지 종사자 양성을 위한 교육기관은 6개월 과정으로 하여 설립한다. 소요 경비는 약 30억 규모면 될 것 같다.
- ② 노인체험 연수원은 단기 연수원으로서 약 3일 정도 머무르면서 체험하게 하는 기관으로서 이 또한 소요경비로 약 30억 정도면 될 것 같다.
- ③ 세계적 장수촌을 지향하며 장수연구소 설립을 위하여 약 780억 규모의 자금이 필요하며, 발전 가능성이 높은 실버산업의 특성을 잘 이해하며 이 분야에 투자를 하고자 하는 기업이 투자를 유도 할 수 있을 것 같다.

## 7) 사업명 : 골프장 건설지원 및 골프아카데미 유치 및 지원

### (1) 배경에 대한 개요

문화관광부의 “골프장 입지기준 및 환경보전” 등에 관한 규정을 보면 “골프장은 지자체의 총 임야 면적 5% 범위 내에서 조성이 가능하다”고 되어있다. 이 규정에 따르면, 제주도의 총 임야 면적 925.59km<sup>2</sup>중에 개발가능 범위는 46.28km<sup>2</sup>이 골프장으로 개발이 가능하며, 이미 이중 현재 조성되었거나 건설 중에 있는 골프장 면적 32.96km<sup>2</sup>를 제외하면 18홀 기준으로 12개의 골프장 건설이 가능하다는 계산이 나온다.

그러나 어떤 통계에 따르면 제주도 적정 골프장의 수효를 34개소 정도로 추산하고 있는데 올바른 계산이 마련되어야 할 것이다. 18홀짜리 회원제 골프장을 건설할 경우 직접적 경제과급효과는 1천1백94억 원, 신규 고용창출효과는 2천4백83명에 달해 회원제 골프장의 건설 운영이 지역경제 활성화에 기여하는 것으로 나타났다 (한국경제신문, 2002. 11. 4).

여기에 등록세 취득세 등 골프장 개장시 내는 모든 세금(50억~90억 원)을 포함할 경우 경제적 과급효과는 최소 1천1백94억 원에 달하고 신규 고용창출 효과도 연인원2천4백83명에 이르는 것으로 추산됐다. 이는 18홀 회원제골프장의 총 투자비는 약 5백억 원이지만 토지 구입비를 제외한 건설공사비는 4백억 원이라는 가정 아래 산출된 것이다.

회원제골프장 건설에 따른 간접효과도 적지 않은 것으로 조사됐다. 골프장이 건설되면 그 지역 골퍼들의 타 지역 유출을 억제하는 동시에 외지 골퍼유입으로 인근 숙박시설 주유소 식당 특산물판매소를 중심으로 지역경제 활성화효과가 있다.

서천범 (1997)에 따르면, 9홀의 퍼블릭 골프장 건설에 따른 직접적인 경제 과급효과는 생산효과 141억원, 부가가치효과 77억원, 소득효과 34억원, 순간접세효과 5억원 등 257억원에 달하고, 신규 고용창출효과도 559명에 달하는 것으로 추산했다. 9홀 퍼블릭 골프장의 총 투자비는 약 140억 원에 달하지만 토지 구입비를 제외한 건설공사비 90억 원을 갖고 계산했다.

퍼블릭 골프장 운영에 따른 간접효과도 적지 않다. 우선 지역주민들은 퍼블릭 골프장이 건설되면서 골프회원권이 없이도 싼값으로 즐기면서 지역주민들의 레저욕구를 충족시켜줄 수 있고 삶의 질을 향상시켜 줄 수 있다. 다음으로, 퍼블릭 골



프장이 운영되면 지역골퍼들의 타 지역 유출을 억제하는 동시에, 외지 골퍼의 유입 등으로 지역내의 숙박시설, 주유소, 식당, 특산물 판매 등으로 지역경제를 활성화시킬 수 있다. 끝으로, 유희임지와 쓰레기 매립장 등에 퍼블릭 골프장이 건설·운영되면, 주변환경이 개선되는 동시에 수목, 잔디 등 식재 등으로 자연보호의 기능이 더 강화될 수 있다.

예컨대 퍼블릭 골프장이 생길 경우에는 구체적 파급효과들은 다음과 같다.

첫째, 생산파급효과는 최종수요가 1단위 증가했을 때, 이를 충족시키기 위해 각 산업부문에 유발되는 직·간접적인 생산파급효과를 의미하는데, 9홀 퍼블릭 골프장 건설 시 생산파급효과는 141억 원에 달한다. 소득효과는 투자에 따라 개인의 근로소득이 얼마인가를 뜻하는데, 퍼블릭 골프장의 소득효과는 34억 원에 달한다.

둘째, 부가가치효과는 투자에 따라 레저산업에 파급된 직·간접적인 부가가치(개인의 근로소득, 영업이익, 고정자본 소모, 간접세 등) 창출효과를 의미하는데, 퍼블릭 골프장의 소득효과는 77억 원에 달한다.

셋째, 순 간접세효과는 투자에 따라 이를 충족시키기 위한 생산활동으로 파급되는 직·간접 조세유발효과를 의미하는데, 퍼블릭 골프장의 순 간접세 효과는 5억 원에 달한다.

특히 퍼블릭 골프장 건설에 따른 신규고용창출효과도 559명에 달한다. 레저산업의 고용승수는 전체 산업 평균을 크게 상회하고 있는데, 이는 레저산업이 노동집약적인 산업인 동시에, 신규고용창출에 매우 유리한 산업이라는 것을 의미한다.

## (2) 사업의 주요내용 : 골프장 건설지원 및 골프아카데미 유치 및 지원

### (3) 사업의 타당성

- ① 전국의 약 160여 개의 골프장을 찾았던 수는 18홀 환산하여 1,400만 명, 이수는 매일 226명이 내방한 셈이다. 이는 18홀 코스의 경우 휴장없이 매일 4인 1조로 환산하면 56팀이 라운딩했다는 수치다. 특히 여름철에는 하루에 80팀까지 경기가 가능하며, 겨울철에는 하루 40-50팀 정도가 라운딩할 수 있다.
- ② 골프산업 95년도에는 9,015억 원에서 2001년에는 2조 4천 890억원 규모로 엄청난 성장을 했다. 한국골프협회에 따르면 2003년도에 국내의 117개 골프장을 찾은 이용객의 수는 1천 26만 2천 439명으로 나타났다. 이것은 2000년 976만

명에 비해 5.14% 증가한 수이며, 국민 19.6명당 1명 꼴로 골프를 즐기고 있다는 수치이다. 2010년에는 59%정도가 향상된 381만 명으로 증가할 것으로 추정된다. 지난 90년도의 골프인구는 88만 7천명 정도였다.

- ③ 한국인 해외 골프여행객들이 2001년에 골프를 치기 위해 해외로 나갔던 사람들의 수는 9만 1천 170여명 이상으로 나타났다. 이것은 하루 평균 250명이 외국으로 골프를 치기 위해 여행을 했다는 의미이다. 이는 2000년의 5만 명과 비교해보면 약 70%가 증가한 수치이다. 물론 현지에서 골프 장비를 대여하여 골프를 하는 사람을 포함하면 훨씬 많을 것이다. 서천범 ( )은 “골프는 다른 운동과 달리 노년에도 즐길 수 있는 운동이기 때문에 골프인구는 지속적으로 늘어나면서 적어도 2000년대 말까지는 호황국면을 이어갈 것”으로 보고 있다.
- ④ 2002년에는 약 20만 명이 해외로 골프를 치러 나간 것으로 추측되고 있다.
- ⑤ 제주도내에 현재 8개의 골프장이 성업 중이다. 20여 개의 골프장이 추가로 건설하고 있거나 건설을 계획하고 있다. 10년 내 약 30여 개의 골프장이 건설될 예정이다. 왜냐하면 18홀의 회원제골프장 건설에 따른 경제적 효과는 생산효과 6백28억 원, 부가가치효과 3백42억 원, 소득 효과 1백52억 원, 순 간접세 효과 22억 원을 기대할 수 있다는 것이다 (서천범, 1997).
- ⑥ 서천범 (1997)에 따르면 “골프장사업이 초호황을 누리면서 골프장사업에 진출하려는 기업이나 지자체들이 크게 늘어나고 있다” 그리고 “골프장사업에 진출하려는 지방자치단체에서는 지방자치단체가 땅을 투자하고 민간기업에서 자금을 투자하는 제3섹터 방식으로 진출하는 것이 바람직하다”는 것이다.
- ⑦ 우리 제주도를 찾고 있는 골프관광객들의 수는 현재 20만 명 규모에서 연간 60-70-만 명에 이를 것으로 추정되며, 수익 또한 2011년경에는 지금의 1700억 원 규모에서 5,100억 원 규모로 성장하게 된다.

## 8) 사업명 : 지역 특성에 맞는 스포츠 교육기관 유치와 설립

### (1) 사업의 타당성

- ① 매년 해외 동계훈련을 위해 약 2500여명의 학생선수들이 주로 동남아를 포함하여 미국, 호주, 뉴질랜드로 동계훈련을 떠난다. 이들이 사용경비를 한달 약 500만원으로 추정한다면 약 4개월간의 훈련기간을 통하여 국가 전체적으로는

약 500억 원이라는 엄청난 돈이 외국으로 유출되고 있다.

- ② 유명한 골프지도자들에 의해서 교육되는 골프아카데미를 지역 내에 유치해 온다면 수강생들이 최소한 지역 내에 장기간 체류하는 효과를 기대할 수 있고, 그들로 인하여 발생하는 경제범위는 결코 무시할 수 없는 규모이다. 단, 이 경우 지자체에서는 관내 골프장과의 협조를 통하여 저렴한 비용으로 골프라운딩 기회를 제공해 줄 수 있어야 한다.
- ③ 남제주군 지역 특성에 맞는 스포츠 종목들에 대한 상설 교육기관을 유치한다면 교육기간 중 체류를 기대 할 수 있게 될 것이다.

## (2) 다른 지역의 예

- ① 미국의 라스베가스시 관내에만 36개의 골프장이 조성되어 있다 (김재성, 1997).
- ② 세계적인 골프지도자들에 의해서 설립된 골프 아카데미가 라스베가스에만 6개 (겔러웨이 골프센터, 사막의 소나무 골프센터, 라스베가스 국제 골프센터, 아놀드파머 골프아카데미, 캠퍼스스포츠 골프 아카데미, 데이브 리드베터골프 아카데미)를 확보하여, 지역 주민을 비롯한 라스베가스를 방문하는 사람들의 여가 욕구를 충족 시켜 주고 있다. 특히 골프아카데미들에는 아시아를 비롯한 전세계 어린 골프선수 지망생들이 몰려와 상당수가 이 도시에 장기간 체류하면서 골프지도를 받고 있다.

## 9) 사업명 : 지역별 특성에 맞는 스포츠교육기관 유치

남원읍의 경우 겨울철 기온이 서귀포시 못지 않게 온화한 특성이 있어서 서귀포시와 같은 방법으로 동계훈련을 위한 스포츠팀들을 유치한다면 보다 좋은 결과를 얻게 될 것이다. 동계훈련을 위한 전지훈련지로서의 기능을 강화하기 위한 방안은 다음과 같다.

- ① 스포츠 꿈나무 육성을 위한 훈련원을 유치한다.
- ② 동계훈련팀 지원방안, 민박과 펜션들과의 연대를 결성시켜 비수기 경제수익에 도움을 주어야 한다. 또한 한남리에 유치한 스위스호텔학교와 골프장을 연결하여 골프고등학교 또는 골프관리자 아카데미를 운영하게 한다면 호텔학교의

효과를 더욱 극대화시킬 수 있을 것이다. 또한 무공해 산업으로 분류할 수 있는 디자인산업을 육성하여 관련 산업체를 유치한다면 정주 또는 유입인구 증가를 기대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 규모있는 전시회를 개최할 수 있는 전시공간이 필요하며, 상설 전시를 위한 아이템개발이 필요하다.

성산읍의 경우는 해양스포츠를 위한 시설들을 확보한다면 지역 특성에 알맞고, 소기의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 신양해수욕장을 중심으로 세일링 (Sailing) 과 써핑(Surfing)을 위한 시설들을 확보하여 상설강습회와 경기를 유치한다면 상당한 수의 사람들이 머무르게 되는 효과를 기대할 수 있다.

안덕면 덕수리는 민속마을이다. 민속관련 교육기관을 설립하여 전시회, 강습회 등을 통하여 취미활동에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 기능을 발휘할 수 있도록 지원한다. 또한 화순 앞 바다는 세일링(Sailing)하기에 아주 최적지이어서 요트를 위한 천혜의 조건을 갖춘 지역이다. 요트 계류장을 신설하여 거주민들에게 저렴하게 공급한다면 주변 다른 스포츠시설들과 연계하여 이상적인 스포츠네트를 형성할 수 있다.

그리고 표선의 경우는 표선 백사장을 이용한 다양한 레저스포츠종목들을 위한 시설을 할 수 있다. 케이블 스키, 샌드스키, 승마 등의 스포츠를 상설로 즐길 수 있는 장소가 될 수 있으며, 정석 비행장을 이용하여 조종사 자격증 갱신과 연기를 위한 비행시간을 충족 시켜 줄 수 있는 비행학교 상설운영, 경비행기 교육 및 경비행기 조종과 정비 등을 비롯한 항공 스포츠 교육시설을 유치하는 것이 필요하다.

대정읍의 경우는 바다 낚시와 소위 알뜨르 비행장 부지에서 바람을 이용한 모터 페러 클라이딩, 승마, 경비행장 등을 조성하여 비행교육과 경비행기 관광 등이 가능할 수 있도록 지원한다. 허브단지를 조성하여 허브관련 산업과 관련한 교육과정(아로마 치료사 자격과정, 명상지도사, 전통도예 기능사 등)을 개설한다. 자연신화 공원예정 부지와 연결하여 제주 민속 학교, 세계 전통민속 상설 공연장, 외국의 유명 대학과 연계된 예술전문학교 유치 등이 바람직하다.

## 10) 사업명: 친환경 전원휴양형 주택단지 조성

### (1) 목적

- ① 청정환경을 최대한 이용한 환경친화적인 전원휴양형 택지를 조성하여 새로운 관광산업의 일환으로 발전시킨다.
- ② 산남지역의 특성을 살려 아름답고 특색있는 택지를 조성하여 고급 휴양주거를 선호하는 관광객을 유치하여 지역경제의 활성화에 기여한다.
- ③ 제주지역의 지역간 균형발전 및 인구유입 방안의 사업으로 활용할 수 있다.
- ④ 향후 실버산업의 육성 및 발전시키는 촉매제 역할을 수행한다

### (2) 사업의 주요 내용

- ① 자연생태, 경관 등의 보전을 고려한 대규모 친환경 전원휴양 주택단지 조성
- ② 전원휴양 주택단지 내에 종합의료센터, 교육기관, 종합복지센터, 어린이 및 근린공원, 문화적 편의시설, 각종 상업시설 조성 및 확충
- ③ 관광객을 위한 일시 체류형 전원주택단지도 함께 조성

### (3) 사업의 필요성 및 타당성

- ① 국제자유도시 선도프로젝트 사업의 일환으로 서귀포시 예레동에 이미 22만평 규모의 “예레 휴양형 주거단지” 조성될 예정이지만 산남지역의 인구유입 및 지역경제의 활성화를 위해서 남제주군 지역에도 친환경적 전원휴양형 주택단지 조성이 필요하다.
- ② 전원휴양형 주택단지 조성사업은 지역경제의 고용효과를 창출할 뿐만 아니라 제주국제자유도시 추진과정에서 관광산업의 새로운 활성화를 위해서 육성함이 타당하다.
- ③ 제주지역의 불균형 발전을 타개하기 위해서라도 남제주군 지역에 인구유출을 근본적으로 막을 수 있고 역으로 인구유입을 촉진시킬 수 있는 적절한 사업으로 평가할 수 있다. 동시에 지역사회의 공동화 현상을 막을 뿐만 아니라 지역공동체 의식을 강화할 수 있는 계기로 작용할 것이다.

### (4) 효과

- ① 인구유입에 따른 지역경제의 활성화가 기대된다.
- ② 관광산업 및 실버산업의 활성화가 기대되어 지역주민들이 지역에 대한 연대감을 갖게 되어 지역공동체의 지속가능성이 강화될 것이다.

- ③ 전원형 휴양주택 단지조성 사업에 투자가 활발히 이루어지면 이로 인해 관련 산업들이 활성화 될 수 있다.

## 5. 산남지역 인구유입정책 방안 요약

지금까지 산남지역의 균형발전을 위한 다양한 정책 방안들에 대한 구체적인 사업들을 살펴보았다. 다시 말해서, 산남지역의 지역경제 활성화를 위한 사회간접자본의 구축사업, 각종 제도도입 및 개혁, 교육제도의 혁신, 그리고 문화 및 복지분야에 대한 다양한 정책방안들과 관련된 사업과 추진기관들을 간략히 요약하면 <표 5-13>과 같다.

<표 5-13> 산남지역의 인구유입정책 방안의 사업현황과 추진기관

사업명	내 용	관련부서	추진부서
경비행장 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 고급관광객 유치</li> <li>• 지속가능한 휴양관광도시 발전</li> <li>• 고급 항공레포츠 활용</li> </ul>	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시 민간사업자</li> </ul>
정석비행장 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산남지역의 동선확보</li> <li>• 향후 제2제주공항으로 확대 개편</li> <li>• 민·관·군 공동이용</li> </ul>	건설교통부 국방부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도</li> <li>• 남제주군 공군 한진그룹</li> </ul>
하논마르생태공원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마르형 분화구의 원형복원</li> <li>• 식생물자원의 복원</li> <li>• 관광자원화</li> </ul>	산림청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> </ul>
신화역사공원 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제자유도시 선도프로젝트</li> <li>• 세계적 수준의 테마파크 조성</li> <li>• 국제문화시설</li> </ul>	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 남제주군</li> <li>• 제주개발센터</li> </ul>

주 : 추진기관에서 •표시는 추진주체를 의미함.

<표 계속>

사업명	내 용	관련부서	추진부서
서귀포 관광미항 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제자유도시 선도프로젝트</li> <li>• 국제적 해양관광거점 조성</li> <li>• 해양관광의 종합시설</li> </ul>	건설교통부 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 서귀포시</li> <li>• 제주개발센터</li> </ul>
예대 휴양형 주거단지 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 휴양형 주거단지개발</li> <li>• 고부가가치형 관광산업</li> <li>• 국제자유도시 선도프로젝트</li> </ul>	건설교통부 문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 서귀포시</li> <li>• 제주개발센터</li> </ul>
중문관광단지 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제자유도시 선도프로젝트</li> <li>• 고품격 관광거점지역 조성</li> <li>• 상업 및 해양공원시설</li> </ul>	건설교통부 문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 서귀포시</li> <li>• 제주개발센터</li> </ul>
국가행정기관 유치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여정부의 지역균형발전 차원에서 중앙행정기관 지방이전</li> <li>• 한국관광공사, 농촌진흥원, 축산진흥원, 보건진흥원, 제주개발센터, 국제자유도시 제주개발센터, 국제교육복합단지, 한국한의학 연구원 제주분원 등의 유치</li> </ul>	행정자치부 보건복지부 문화관광부 등 관련 중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 서귀포시 남제주군</li> </ul>
지역균형발전 특별회계 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전조례의 제정을 통한 지원</li> <li>• 로또복권 수입의 일부 충당</li> <li>• 성장거점 사업에 집중 지원</li> </ul>	재정경제부 행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도 서귀포시 남제주군</li> </ul>
거주자에 대한 차등지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통근자와 통학자에 대한 지원</li> <li>• 거주 공무원과 교사에 대한 수당지원</li> <li>• 각종 세금의 차등화</li> </ul>	교육부 행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도</li> <li>• 제주교육청 서귀포시 남제주군</li> </ul>
전원휴양형 주택단지 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전원휴양형 주택단지조성</li> </ul>	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남제주군</li> </ul>

<표 계속>

사업명	내용	관련부서	추진기관
국제교육복합단지 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 지역의 지식산업 육성 및 국제교류거점지역</li> <li>• 국제적 교육기관 유치 (외국학교 및 연구기관 등)</li> <li>• 조기유학인력유입</li> <li>• 교육의 명문도시 육성</li> </ul>	교육인적자원부 건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도</li> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
인력자원개발지원센터 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육 및 직업훈련프로그램개발</li> <li>• 지역의 전략 및 지연산업에 필요한 우수 인력양성 및 공급</li> </ul>	교육인적자원부 행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도</li> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
인력양성기금 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력수급의 인센티브제공</li> <li>• 교육 및 훈련기회 확충</li> </ul>	서귀포시 남제주군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
특기·적성 및 특성화 교육프로그램 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특기 적성교육 프로그램 개발에 의한 학생 및 학부모 수요육구 충족</li> <li>• 특성화 학교 운영</li> <li>• 사교육 의존도 탈피</li> <li>• 새로운 교육인프라 구축 (시설, 운영시스템, 프로그램 내용 등)</li> </ul>	교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
산남지역의 고등학교 생활관 (기숙사) 신축사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수학생의 유치</li> <li>• 효과적인 학습환경 제공</li> <li>• 청장년층 인구유치</li> </ul>	교육인적자원부 제주도 제주교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
서귀포 월드컵 경기장 활용 I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기장 부대시설 및 공간이용 (종합건강관리센터 운영)</li> </ul>	문화관광부 건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> </ul>
서귀포 월드컵 경기장 활용 II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기장 이용 및 지원 시설 (국내 및 외국프로구단의 제 2 연고구장, 각종 스포츠· 문화행사 유치 등)</li> </ul>	문화관광부 건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> </ul>
동계 훈련지 캠프 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 스포츠 종목들의 동계훈련 유치</li> </ul>	문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>



<표 계속>

사 업 명	내 용	관련부서	추진기관
스포츠종목 지도자 아카데미 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 경기단체별 지도자 육성 (코치·감독)</li> <li>• 국내외 각종 스포츠 회의 및 세미나 개최</li> <li>• 스포츠 마케팅 경영인 교육 및 육성</li> </ul>	문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
실버타운 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령사회 도래와 더불어 실버산업의 육성 및 발전</li> <li>• 노인주거단지 조성</li> <li>• 각종 서비스 제공 (의료, 복지, 행정, 여가, 직업 등)</li> </ul>	보건복지부	제주도 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남제주군</li> </ul>
노인체험 연수원 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년들에게 어른에 대한 공경심 배양 체험</li> </ul>	보건복지부 교육인적자원부	제주도 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>
노인복지 종사자 교육기관 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인복지 관련 전문인 양성 및 교육훈련</li> <li>• 노인복지 연구기관 유치</li> </ul>	보건복지부 교육인적자원부	제주도 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남제주군</li> </ul>
골프장 건설 및 골프아카데미 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법의 허용기준 안에서 회원제 골프장 신설</li> <li>• 퍼블릭 골프장의 추가 건설</li> <li>• 골프전문교육 및 훈련 기관 유치</li> </ul>	문화관광부	제주도 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서귀포시</li> <li>• 남제주군</li> </ul>

## 참고문헌

- 국가균형발전위원회 (2003a). 「국가균형발전의 비전과 과제」 서울: 국가균형발전위원회.
- 권태환. 김태현 외. (1995). 「한국의 인구와 가족」 일신사.
- 김민조 (2003). “교육통치구조 개혁방안으로서의 학교단위책임경영제와 현장학교 분석.” 「교육행정학연구」 21(3): 1-27.
- 김익기 (1997). “인구변동과 환경변화.” pp.253-280 「인구변화와 삶의 질」 한국인구학회 편. 일신사.
- 김재성 (1997). 「도시경영전략」 한국지방자치연구원.
- 김태현 (1997). “인구규모와 구조의 변화: 사회적 영향과 적정인구의 논의.” pp.11-42. 「인구변화와 삶의 질」. 한국인구학회 편. 일신사.
- 김태현. 홍문식 외. (1993). 「지역간 인구 불균형 분포의 원인과 결과」 통계청.
- 김형국 (1997). 「한국공간구조론」 서울대학교 출판부. pp.72-77.
- 남제주군 (2002). 「통계연보」  
\_\_\_\_\_ 각 년도 「통계연보」  
\_\_\_\_\_ 「2002년도 주민등록인구통계보고서」  
\_\_\_\_\_ 「내부자료」
- 농림부 (2002). 「농림통계연보」
- 뉴시스. 2004년 2월 6일
- 박덕규 (1997). “인구변동과 교육환경.” pp. 195-213. 「인구변화와 삶의 질」 한국인구학회 편. 일신사.
- 박경숙 (2003). 「고령화 사회: 이미 진행된 미래」 의암출판.
- 서귀포시 (2002) 「통계연보」  
\_\_\_\_\_ 각 연도 「통계연보」

- 서천범 (1997). “퍼블릭 골프장의 경제적 파급효과” pp. 13-15 「21세기 레저산업」 기아  
경제연구소.
- 신동아. 2004년 2월호.
- 양정필 (1992). 「서울시 전출가구의 이동패턴과 특성에 관한 연구」 고려대 석사  
학위논문.
- 유경문 (1990). 「한국의 인구이동 결정요인에 관한 연구」 연세대학교 박사학위  
논문.
- 월드컵 축구대회 조직위원회 (2000). 「2002년 월드컵 경기장 수익시설 유치안  
내」 81-88.
- 이남철 (2003). “지역 인적자원개발을 위한 네트워크 구축 방안.” 「제8회 교육개  
발연계체제 세미나 자료집」
- 이병기 (2003). 「인천광역시 인구이동특성에 관한 연구」 인천발전연구원.
- 이승훈 (1986). “경제인구학의 모형.” pp.41-47. 「경제인구학」 한상복 외. 서울대  
학교 출판부.
- 이외희 (1999). 「수도권 인구이동 특성에 관한 연구」 서울대 박사학위논문.
- 이정환 (1983). “중소농의 상대적 증가원인과 농지유동화 전략” 「농촌경제」  
6(3): 1-11.
- 이종태 외. (2002). 「자율학교 운영 모델 개발 연구」 수탁 2000-38. 서울: 한국교  
육개발원.
- 이해영·권태환 외. (1978). 「한국사회 -인구와 발전」 서울대학교 사회과학대학. 인  
구 및 발전문제 연구소
- 이희연 (2003). 「인구학 -인구의 지리학적 이해. 법문사.
- 일본 후생성 인구문제연구소 (1995). 「인구통계자료집」 1995.
- 조선일보. 2001년 9월 6일.  
\_\_\_\_\_ 2004년 1월 26일.
- 제주도 (1997). 「제주의 오름」
- 제주도 (2003). 「주요행정총람」
- 제주도교원단체총연합회 (2003). 「2003년 교원수첩」
- 제주발전연구원 (2004). 제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획 (안)
- 조남훈, 문현상 외. (1998). 「최근의 인구동향과 대응전략」 한국보건사회연구원.
- 조남훈, 홍문식 외. (1995) 「인구규모 및 구조변동에 따른 정책과제와 대응방안」 한

국보건사회연구원.

최선화, 박광준 외 (1999). 「사회문제와 사회복지」 양서원.

최열 (1999). “넬비(NIMBY)시설이 주변 거주지역 지가에 미치는 영향.” 「국토 계획」 35(1): 151-163.

통계청 (2002). 「시·군·구 100대 지표」

\_\_\_\_\_ 「경제활동인구조사」

\_\_\_\_\_ 각 년도.

한국경제신문. 2002년. 11월. 4일

한국일보. 2000년 10월 26일

\_\_\_\_\_ 2002년 7월 5일

\_\_\_\_\_ 2003년 11월 26일

홍동식 (1988). 「농촌사회학의 일해」 법문사.

홍문식 (1997). “인구정책의 방향.” pp.281-312 「인구변화와 삶의 질」 한국인구학회  
편. 일신사.

홍문식 외. (1991). 「2000년대를 향한 인구정책구상」 한국보건사회연구원.

경기도 양평 단월초등학교 홈페이지 <http://danwol.es.kr/>

경기도 광주 번천초등학교 홈페이지 <http://www.bunchun.es.kr/default.asp>

경기도 광주 남한산초등학교 홈페이지 <http://edu7979.com/>

경기도 여주 송촌초등학교 홈페이지 <http://song.es.kr/>

경기도 가평 마장초등학교 홈페이지 <http://www.kpmajang.es.kr/main.htm>

공주 한일고등학교 홈페이지 <http://hanilgo.net/main.php>

국가균형발전위원회 홈페이지 <http://www.pcbnd.go.kr>

전남 장성 장성고등학교 홈페이지 <http://www.jangseong.hs.kr/>

전북 익산 익산고등학교 홈페이지 <http://www.iksan.hs.kr/>

충남 아산 송남초등학교 홈페이지 <http://211.252.95.129/p.htm>

Abler, Ronald, J. Adams and P. Gould (1971). *Spatial Organization*, Englewood Cliffs  
: Prentice-Hall,

Barringer, H (1974). “Rural-Urban Migration and Social Mobility : Studies of Three  
Korean Cities,” paper prepared for the ILCORK Conference on *Population*

- Growth and Its Societal Impacts*, Pusan, Korea, pp.21-24.
- Duncan, Otis (1959). "Human ecology and population studies." pp.678-716, In Phillip M. Hauser and Otis Duncan (eds.), *The Study of Population*, Chicago : The University of Chicago Press.
- Friedmann, John and Clyde Weaver (1979). *Territory and Function-The Evolution fo Regional Planning*, Berkeley and Los Angeles : Univ. of California Press.
- Hartmann, Thom(1998), 김옥수 옮김(1999). 「우리 문명의 마지막 시간들」아름드리미디어.
- Johnson, B. (1990). Professional Baseball at the Minor League Level: Considerations for Cities. *Government Review* 22(2) 90-96.
- Kerchner, C. T. (1997). "Education as a city's basic industry." *Education and urban society*, 29(4). 424-441.
- Kiessling L. K. and Hans Landberg (1994), 박영환 외. 옮김 (2000). 「인구, 경제발전, 환경」 한울아카데미.
- Knapp, B., Ross, S. and McCrae, D. 1989. *Challenge of the Human Environment*, London: Longman.
- Koh, Seung-Hahn (2001). The Social Reproduction of Farm Succession in South Korea: A Riverside Village Case Study. *Journal of Rural Development* 24: 31-63.
- Lazlo, Ervin (1997), 홍성민 옮김 (2002). 「인간의 미래는 행복한가」 울력.
- Lindahl-Kiessling, K. and Hans Landberg (1994), 박영환 외. 옮김(2000). 「인구, 경제발전, 환경」 한울아카데미.
- Micklin, Michael(1973), *Population, Environment, and Social Organization: Current Issues in Human Ecology*, Hinsdale: The Dryden Press.
- Rittner, V (1998). "Sport - ein vernachlaessichtigtes Medium in der public - Health Diskussion" in *Sport und Public Health*. Stuttgart 259-271.
- \_\_\_\_\_ *Sport in der Erlegnisgesellschaft*, St. Autustin 38-40.
- Sergiovanni, Thomas J.(1994). *Building Community in Schools*. San Francisco: Jossey-bass Publisher.
- Springate, K. W., & Stegelin, D. A. (1999). *Building School and Community*

*Partnerships Through Parent Involvement*. Upper Saddle River, NJ:  
Prentice-Hall, Inc.

Speare, Alden Jr. (1974). "Residential satisfaction as an intervening variables in residential mobility." *Demography* 11: 173-188.

Thompson, W (1972). "The National System of Cities as an Object of Public Policy." *Urban Studies*, Vol.9, No.1. pp.107-108.

Todaro, Michael P. (1989). *Economic Developmet in the Third World*. New York:  
Longman.

Weber, W. (1995). "Die Wirtschaftliche Bedeutung des Sports." *Schorndorf* 24-25.

Weeks, John R. (1992). *Population -An Introduction to Concepts and Issues*. California:  
Wadsworth Publishing Co.