

제주 정착주민 정책 현황 연구*

김미량**·김민영***

- I. 머리말
- II. 제주 정착주민 조사
- III. 제주 정착주민 정책 현황
- IV. 정책 이용 사례
- V. 시사점 분석
- VI. 맺음말

국문요약

제주 정착은 이제 새로운 현상이 아니다. 21세기에 들어서면서 도시를 떠나 농촌으로 향하는 인구가 증가하고 있으며 이런 이도향촌 흐름 속에서 제주로의 정착이 크게 주목받고 있다. 제주 지역의 인구 변화는 제주 사회에 다양한 사회 변동을 가져왔다. 본 연구에서는 최근 10년간 제주에 정착한 제주 정착주민의 정착 지원 정책 이용 사례를 연구했다. 심층면접은 총 22건으로 30명(집단면접 포함)을 대상으로 했다. 심층면접 결과를 바탕으로 정책 이용 사례를 세부적으로 살펴보았다. 본 연구의 구성은 크게 제주 정착 지원 정책과 정책 이용 사례 분석으로 이루어지며, 이를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 체계적이고 실질적인 농업 및 취업 교육과 통합적 정보 제공이다. 둘째, 사회적 인프라의 확충이

* 본 연구는 제주발전연구원의 제주학연구센터의 지원(제주학연구 32)에 의하여 연구되었음.

** 주저자, 제주대학교 박사과정.

*** 교신저자, 제주대학교 박사과정 수료.

다. 셋째, 사회안전망 구축은 열악한 제주 지역의 노동환경을 보완하려는 것이다. 넷째, 정착주민과 지역주민의 구분 없는 일원화 정책이 정착주민과 지역주민을 융합시킬 수 있을 것이다. 제주 정착주민의 정책 이용 사례를 통해 제주 지역주민이 전반적으로 경험하고 있는 여러 가지 사회문제들을 살펴볼 수 있었다. 또한 제주 정착주민이 사회적 가치에 관심이 많음을 알 수 있었다. 이는 제주 이주가 세계화, 양극화, 개인화와 같은 한국 사회의 변동과 관련되어 있다는 사실을 재확인해 주었다. 앞으로 제주특별자치도의 정책은 대안적 삶과 지속가능한 개발을 목표로 하는 중장기적 계획을 수립하고, 제주 지역의 사회적 인프라를 확충하고 사회적 안전망을 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

주제어 : 제주 정착주민, 귀농귀촌 지원 사업, 제주특별자치도 정착주민 지원업무, 창업 지원 사업, 소규모학교 육성 지원 사업.

I. 머리말

제주 정착은 더 이상 새로운 현상이 아니다. 한국 사회는 1960년대 이후 압축성장하면서 급격한 산업화·도시화 과정을 겪어왔다. 50여 년간 인구는 지속적으로 농촌을 떠나 도시로 향했으나, 21세기에 들어서면서 도농 간의 인구이동 양상이 역전되었다. 이제 도시를 떠나 농촌으로 향하는 인구가 증가하고 있으며, 이런 이도향촌 흐름 속에서 제주로의 이주가 크게 주목받고 있다. 2016년 통계청 자료에 따르면, 2016년 상반기에 제주특별자치도의 순유입 인구수는 8,447명이었고, 제주도의 인구 유입은 경기도, 세종시에 이어 전국에서 세 번째로 높았다. 제주 지역의 인구는 2010년을 기점으로 증가세에 돌입했다. 새로이 정착하는 인구가 급증하면서 제주 사회는 빠른 도시화, 부동산 가격 급등 및 교통량 증가, 쓰레기와 환경파괴 문제, 기존 제주 주민과 정착주민 간의 갈등 등 사회 전반에 걸쳐 변화를 경험하고 있다.

탈(脫)도시화 흐름 속에 제주는 2010년 순유입이 순유출보다 많았고 2013년에는 제주로의 정착이 급증했는데,¹⁾ 이 해는 수도권에 유입자보다 유출자가 많아 40년 만에 처음으로 순유출이 발생했다. 수도권의 인

구 유출에서 특이한 점은 은퇴한 베이비부머 세대보다 30, 40대의 도시 이탈이 더 많다는 것이다. 이는 일자리 부족, 높은 주거비 등에 기인한 것으로 제주 정착이 한국 사회 전체의 변화와 맞물려 일어나고 있다는 사실을 알 수 있다.²⁾ 제주 지역의 인구 변화는 단순한 인구 유입과 유출의 문제가 아니며 제주 사회 전체에 다양한 사회변동을 가져오고 있다. 따라서 현재의 인구 변화는 더 나은 제주의 미래를 준비하기 위한 기회가 될 수 있다.

정착주민 증가를 제주 사회 발전의 단초로 활용하고, 정착주민이 기존 지역주민과 융화되도록 촉진하고 지원할 수 있는 정책적 접근이 필요하다. 현재 제주 정착주민과 관련하여 현황에 대한 포괄적인 연구가 주로 이루어지고 있고, 정책에 관한 심층면접 연구는 부족한 실정이다. 정책 현황 연구는 정착주민의 현실적 욕구를 파악할 수 있으므로, 본 연구는 정착주민이 제주 정착 과정에서 경험하는 현실적 상황을 파악하기 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 본고에서는 제주 사회만이 아니라 한국 사회의 주요한 관심사로 부각되고 있는 제주로의 정착 문제, 특히 정착주민 정책 현황과 이에 따른 시사점을 모색해 보겠다.

II. 제주 정착주민 조사

본 연구에서는 2005년 이후부터 현재까지를 ‘새로운 제주 정착 시기’에 해당한다고 보았다. 세계화 흐름 아래 한국 사회의 변화와 발맞추어 1990년대부터 지속적으로 감소 추세를 보였던 제주 인구는 2010년부터 증가 추세로 돌아섰다. 문순덕·염미경의 「제주 이주민의 지역 정체성 정립에 관한 기초 연구」에서는 1945년 광복 뒤 한국전쟁 전후에 제주에 정착한 이북 출신 주민들과 1960년대 이후 1980년대 말까지 한국 사회

1) 제주특별자치도 순유입 인구수는 2009년에 -1,015명으로 순유출이 많았으나, 2010년 437명, 2011년 2,343명, 2012년 4,876명, 2013년 7,823명, 2014년 11,112명, 2015년 14,257명, 2016년 상반기 8,447명으로 2010년 이후 순유입이 증가하는 추세를 보였다(통계청 자료 참조).

2) 김민영·최현, 「제주특별자치도 이주의 현황과 전망」, 『탐라문화』 50, 2015, 41쪽.

의 산업화 시기에 제주로 정착한 주민들의 경우 1세대 정착주민으로 보았다. 그러나 최근의 정착주민을 2세대 정착주민으로 파악할 수 있는지는 추가적인 연구가 필요할 것이다.³⁾

제주특별자치도 조례에 명시된 제주 정착주민의 개념은 “외국 혹은 타 시·도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)로 정착하여 제주특별자치도에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역 주민으로서 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람”이다. 본 연구에서는 유입 인구가 유출 인구보다 증가한 2010년을 기점으로 ± 5 년, 곧 2005년부터 현재까지 국내에서 제주 지역으로 정착한 사람을 제주 정착주민(internal migrants to Jeju)으로 규정한다. 다만 국외에서 제주로 정착하는 경우와 일시적으로 거주하는 외국인 관광객·노동자의 경우, 또한 결혼 이주의 경우는 제외했다.

제주 정착주민 조사를 뒷받침하는 이론적 배경과 내용을 구성하기 위해 제주 정착 관련 각종 국내의 문헌과 행정기관 자료 및 조례, 통계자료, 신문기사, 인터넷 검색자료 등을 수집·정리해 활용했다. 또한 심층면접 조사를 실시했는데, 이는 사회현상을 설명하는 데에 유용한 접근 방법으로 연구 대상을 집중적으로 조사하여 어떤 현상이 지니고 있는 특성을 묘사함으로써 문제해결에 도움을 주는 사례 연구에 해당한다.

본고에서는 2005년 이후 10년간 제주로 정착한 정착주민 30명(집단면접 포함 22건)을 대상으로 심층면접 조사했다. 면접 대상자 선정은 정착주민이 많이 활동하는 기관의 소개를 통해 1차 선정이 이루어졌으며, 면접 후 새로운 대상자의 소개를 통해 2차 선정이 이루어졌다. 또한 정착 유형, 성별, 연령 등도 대상자 선정에 고려했다. 조사 기간은 2016년 5월부터 8월까지였다. 심층면접은 정착 만족도, 정착주민과 지역주민의 상생방안, 정착 관련 정책 이용 사례와 개선 방안 등에 관한 자유로운 의견을 파악하기 위하여 실시했다. 여기서는 정착주민 정책의 현황과 시

3) 제주 정착은 기존의 국내 정착과는 다른 양상을 띠고 있어 기존 문헌의 고찰이 어려운 실정이라 ‘이주 1세대’의 세대간 특성을 이룬 고찰로 대신하였다. 한편, 정착주민과 지역주민과의 관계는 일반적으로 적응, 융합, 갈등 등의 단계를 거치며 제주 사회에서는 정착 시기, 정착 유형, 개인적 특성에 따라 복합적으로 존재한다. 따라서 이에 대해서는 후속 연구가 필요할 것이다.

사점을 중심으로 제주 지역사회 발전을 위한 정책 과제를 살펴보겠다. 또한 정책적 시사점과 정책 방향 설정을 확인하기 위해 전문가의 의견을 수렴하여 반영했다. 제주특별자치도 행정공무원과의 면담을 통해 제주 정착주민의 현황과 정주환경 개선, 정책 방향에 대한 전반적인 의견을 수렴했고, 창업 전문가를 만나 창업 정책과 제주의 창업 현실에 관한 의견을 수렴했다.

본 연구에서 심층면접한 제주 정착주민의 일반적 특성은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 심층면접 제주 정착주민의 일반적 특성

| 사례번호 | 성별 | 연령 | 직업 | 거주기간 | 비고 |
|------|----|-----|----------|-------|----------|
| 1 | 여 | 30대 | 사회적 기업 | 4년 미만 | |
| 2 | 남 | 40대 | 자산관리사 | 5년 미만 | |
| 3 | 남 | 40대 | 사회적 기업 | 4년 미만 | |
| 4 | 여 | 40대 | 미용 | 5년 미만 | |
| 5 | 여 | 40대 | 주부 | 2년 미만 | |
| 6 | 여 | 40대 | 회사원 | 3년 미만 | |
| 7 | 남 | 40대 | 시민사회단체 | 5년 이상 | |
| 8 | 남 | 40대 | 자영업(카페) | 4년 미만 | 부부, 집단면접 |
| | 여 | 40대 | 자영업(카페) | 4년 미만 | 부부, 집단면접 |
| | 남 | 60대 | 자영업(펜션) | 5년 이상 | 집단면접 |
| | 남 | 60대 | 자영업(부동산) | 2년 미만 | 집단면접 |
| 9 | 남 | 50대 | 농업 | 2년 미만 | |
| 10 | 남 | 40대 | 프리랜서 | 5년 미만 | 집단면접 |
| 10 | 여 | 30대 | 프리랜서 | 3년 미만 | 집단면접 |
| 11 | 남 | 40대 | 협동조합 | 5년 이상 | |
| 12 | 남 | 30대 | 자영업(펜션) | 5년 이상 | |
| 13 | 남 | 40대 | 자영업(제과점) | 3년 미만 | |
| 14 | 여 | 30대 | 주부 | 1년 미만 | 집단면접 |
| 14 | 여 | 30대 | 주부 | 3년 미만 | 집단면접 |
| 15 | 남 | 40대 | 시민사회단체 | 5년 이상 | |
| 16 | 남 | 40대 | 요리사 | 5년 이상 | 부부 |
| | 여 | 40대 | 행정 | 2년 미만 | 부부 |
| 17 | 여 | 30대 | 사회적 기업 | 4년 미만 | 부부 |
| | 남 | 30대 | 사회적 기업 | 4년 미만 | 부부 |
| 18 | 남 | 60대 | 자영업 | 5년 이상 | 집단면접 |
| | 남 | 60대 | 자영업 | 2년 미만 | 집단면접 |
| | 남 | 40대 | 자영업(카페) | 4년 미만 | 집단면접 |
| | 여 | 50대 | 자영업 | 2년 미만 | 집단면접 |
| 19 | 남 | 50대 | 시민사회단체 | 2년 미만 | |

| | | | | | |
|----|---|-----|----------|-------|--|
| 20 | 여 | 40대 | 협동조합 | 4년 미만 | |
| 21 | 남 | 40대 | 교수 | 5년 미만 | |
| 22 | 남 | 50대 | 자영업(부동산) | 4년 미만 | |

Ⅲ. 제주 정착 지원 정책

제주 정착 지원 정책은 제주특별자치도 정착주민 지원업무를 제외하고는 사실 정착주민만을 대상으로 하는 정책이 아니며 지역주민과 정착주민 모두가 대상이 된다. 제주 정착 지원 정책의 이용 사례를 조사하기 위해 본 연구에서는 정착주민의 관심과 이용 욕구가 많은 정책을 네 가지로 세분화해서 살펴보았다. 정착 지원 정책은 크게 ① 귀농귀촌 지원 사업, ② 제주특별자치도 정착주민 지원업무, ③ 창업 관련 지원 사업, ④ 소규모학교 육성 지원 사업이었다. 다만 다문화가족 프로그램은 국내 유입 인구에는 적용되지 않는 정책이므로 포함하지 않았다. 2016년 10월 제주신용보증재단에서 ‘제주이주 정착민 특별보증’⁴⁾을 출시했으나 심층면접 조사 이후 나온 정책이라 여기서는 고려하지 않았다.

1. 귀농귀촌 지원 사업

귀농귀촌 지원 사업은 2012년부터 농림축산식품부에서 운영하는 귀농·귀촌종합센터를 통해 관련 정보를 제공하고 있는데, 제주 지역의 귀농귀촌 지원 사업은 큰 틀에서 중앙의 지침을 따르고 있다.

첫째, 제주특별자치도 제주정착정보 포털사이트 “제주살기”(jejulife.jeu.go.kr)에서 제공하고 있는 주요 지원 사업은 ① 농어업 창업 및 주택구입 지원 사업 ② 귀농인의 집 조성사업 ③ 농산업 인턴제 ④ 귀농귀촌인 현장실습 지원 사업 등이 있다. 둘째, 농림축산식품부의 귀농귀촌종합센터 홈페이지(www.returnfarm.com)에서 확인할 수 있는 2016년 귀농귀촌 제주특별자치도 지자체지원 사업은 ① 귀농·귀촌인 농가주택 수리비 지원 ② 귀농인 농업창업 현장실습 지원 ③ 귀농 농업창업 및 주택

4) 제주신용보증재단(www.jejusinbo.co.kr) 홈페이지 참조.

구입 자금 지원 ④ 도시민농촌유치지원 사업이 있다. 셋째, 귀농귀촌교육사업으로 2013년부터 시작되었다. 추진주체는 제주특별자치도 친환경농정과이고, 운영주체는 농업기술원, 서귀포시 자치행정과, 농협중앙회 제주지역본부로 2013년에서 2015년까지 16개 과정을 통해 5,023명이 교육을 이수했다.

2. 제주특별자치도 정착주민 지원업무

제주특별자치도는 전국 최초로 2014년 4월 「제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례」를 제정하고 정착주민에 대한 지원 규정을 명시하고 있다. 조례에 근거하여 2016년 현재 지역발전균형과에서 진행 중인 정착주민 지원업무는 다음과 같다. ① 정착주민 지원센터(읍면동 주민센터) 운영 내실화 ② 정착, 지역민과의 융화·협력(네트워크) 사업 ③ 찾아가는 정착주민 제주 이해하기 프로그램 운영 ④ 제주 정착주민 지역 융화 홍보사업이다. 제주특별자치도에서는 제주 정착과정에서 발생하는 불편사항 및 애로사항을 해소하기 위해 46개소의 도, 행정시, 읍면동 지역에 정착주민지원센터를 설치했다. 이 센터에서는 정보안내, 생활불편 상담해소, 정착주민지원협의회 운영 등을 지원하고 있다.

3. 창업 지원 사업

제주정착정보 포털사이트 “제주살기”에서는 창업과 관련된 정착 지원 웹사이트로 소상공인시장진흥공단 소상공인 지원포털(www.sbiz.or.kr), 중소기업청(www.smba.go.kr), 제주상공회의소(jejucci.korcham.net), 제주대학교 창업지원단(changup.jejunu.ac.kr)을 제시하고 있다. 이 중 소상공인시장진흥공단 소상공인 지원포털에서 확인할 수 있는 제주특별자치도의 2016년 사업은 ① 제주특별자치도 프랜차이즈 창업비용지원 ② 제주특별자치도 중소기업 창업프로그램 운영 ③ 제주특별자치도 소상공인 창업대전 참가지원 ④ 제주특별자치도 소상공인 전문창업 아카데미운영이다.

4. 소규모학교 육성 지원 사업

소규모학교 육성 지원 사업은 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례」 제8조에 의거하여 실시되는 사업으로 학생수 60명 이하인 소규모 학교 소재 통학구역 마을을 대상으로 공동주택건립업과 빈집정비사업을 시행한다.

제주특별자치도는 2011년부터 2015년까지 공동주택 및 빈집정비사업을 통해 40개 마을 198세대에 총 481억 원을 지원했고 그 결과 396명의 학생 수가 증가했다. 공동주택 건립사업은 2015년까지 8개 마을을 대상으로 시행되어 학생수가 282명 증가했고, 빈집정비사업은 32개 마을을 대상으로 시행되어 학생수가 114명 증가했다.⁵⁾ 현재 소규모학교 육성 지원 사업은 2015년까지 도에서 공모·심사·선정하고, 행정시에서 예산편성 및 사업시행하던 이원화된 체계를 사업 전반에 관하여 행정시로 일원화했다.⁶⁾ 2015년 빈집정비사업 지원한도가 가구당 6백만 원에서 10백만 원으로 상향되었으며, 공동주택 지원 사업도 5억에서 6억으로, 보조율도 50퍼센트에서 60퍼센트로 상향 조정되었다.

IV. 정책 이용 사례

앞에서 살펴보았듯이, 제주 정착 지원 정책을 귀농귀촌 정책, 제주특별자치도 정착주민 지원업무, 창업 관련 지원 사업, 소규모학교 육성 지원 사업으로 세분화해 해당 정책을 이용한 사례를 심층면접을 통해 조사했다.

5) 제주특별자치도청, 보도자료 「도내 읍·면지역 학교 육성사업 성과 돋보여」, 2016년 6월 21일자.

6) 제주특별자치도청, 보도자료 「“소규모학교 육성지원사업” 행정시로 권한 일원화」, 2015년 7월 9일자.

1. 귀농귀촌 지원 사업

심층면접 대상자 중 실제로 농업 창업자금의 지원을 받은 사례는 없었으며 단지 신청하려고 시도했던 사례가 있었다([사례 9]). 농업 창업자금 정책의 평가는 양분되었으나 실효성에 대해서는 조사 대상자 모두가 부정적인 의견을 나타냈다. [사례 8]의 면접 대상자는 귀농귀촌인이 거의 다 소농인데도 불구하고 지원 조건이 까다로워 정책을 이용하기 어렵고 농업인에 대한 혜택이 아니라고 지적했다. 또한 농업 창업자금이 지원금이 아니라 저금리 대출인데, ‘정착자금’이라는 명칭이 정착주민들로부터는 귀농귀촌교육을 이수하면 받을 수 있는 지원금이라는 오해를 사고, 지역주민들로부터는 낙인효과를 가져온다고 했다. 그러나 [사례 9]의 대상자는 농업 창업자금의 저금리 대출이 농업인에게는 좋은 혜택이며, 귀농귀촌인에 대한 무조건적 지원에는 반대했다. 그럼에도 ‘귀농귀촌교육이수 → 농지원부 발급 → 농업경영지 등록 → 계획서 준비’의 농업 창업자금을 신청하는 과정이 복잡하고, 또 불필요한 부분이 있어 현실적으로 창업자금 지원을 받기는 어렵다고 했다. 정착주민의 경우, 자신의 토지가 없다면 농지원부를 만들기가 불가능하다고 보았다.

[사례 9] “토지가 있는 사람은 농지원부 만들기 쉽겠고. 그다음부터 과정이 쉽죠. 토지가 없는 사람은 할 수 없어요. 여기다가 밭을 임대해 해야죠. 임대해 가지고 ‘나 농사를 짓습니다’ 해서 신고를 해서. 임대차 계약서를 쓰고. 근데 그 임대차 계약서가 옛날에는 볼펜으로 다 했다 하대요? 근데 지금은 은행이 따로 있다 하대요? 농지은행이? 거기에 가서 임대차 계약서를 써야 됩니다. 그니까 남의 땅을 빌리든지, 내 땅이 있든지. 근데 이게 오는 사람들이 남의 땅 빌릴 수 있는 아는 사람이 없잖아요, 연고지가.”

[사례 8]의 대상자는 주택 구입 및 신축자금 지원을 알아보았는데, 귀농귀촌교육을 받아야 하고 토지가 있어야 하는 자격 조건을 충족시키기 어렵고 행정절차가 까다로워서 정책을 이용하기 힘들다고 했다.

[사례 8] “저도 땅을 살 때 한번 알아봤어요. 토지 매입은 안 돼요, 지원이. 근데 신축건물 올릴 때는 돼요. 근데 신축건물 올릴 때는 또 귀농귀촌, 그 저기

에서 귀농귀촌 교육을 받았거나 이런 사람들만 되는 거거든요. (...중략...) 40대 중반의 육지에 있던 자산을 처분하고 여기에 내려온다 하더라도. 예전에 여기 땅 사기도 힘들었거든요. 그니까 겨우겨우 땅 알아봐서 사는 것도 힘든데, 거기에다가 지금 정책은 그거인 거죠. 땅은 네가 돈으로 사고, 집을 지을 때는 지원을 해주겠다. 근데 이거 순서가 바뀐 게. 땅을 살 때 지원을 해주고, 뭐 이게 뭐 투기 목적이냐 이것 때문에 그 자금이 흘러 갈 수 있기 때문에 그걸 방지하기 위해서 한다고 하는데 근데 그거는 동전의 양면인 것 같아요. 근데 먼저 땅을 살 때 지원을 해주면, 자기 자산 가지고 집을 지어도 되는 건데. (...중략...) 그 행정절차가 또 너무 복잡하고요. 뭐 상환 계획을 세워라 뭐 어찌고저찌고 하는데 그거하고.”

귀농귀촌교육과 관련해서 [사례 3]의 면접 대상자는 귀농귀촌교육이 정착주민보다는 제주시에서 살다가 시골로 가는 기존의 제주 지역주민을 위한 교육이라고 보았다. 한편 [사례 4]의 대상자처럼 귀농귀촌이 아닌 정착주민들도 이 교육을 이수하는 경향이 있었는데, 이는 정착 과정에서 다양한 교육을 받으면서 새로운 경제활동의 가능성을 탐색하는 활동으로 이루어졌다. 그러나 어느 경우든 귀농귀촌교육이 수박 겉핥기식이라 질적인 면이나 실질적인 도움에 대해서는 부정적인 의견이 많았다.

[사례 13] “처음에 이제 내려와서 아무것도 안하고 놀 때 공짜 교육이라고 하는 교육은 거의 다 찾아다니면서 다 받았거든요. (...중략...) 처음에 귀농귀촌으로 해서 펜션 운영 자금을 좀 대출을 받으려고, 이수시간이 있어요. 100시간을 채워야 돼요. (...중략...) 그걸 받으면 좀 싸게 나오고 하거든요. 물론 담보가 있어야 되지만. 어쨌건 근데 이게 그 너무 수박 겉핥기 형식이라는 거죠. 물론 그, 지금 보니까 이해는 해요. 예를 들어서 귀농귀촌이, 뭐라고 그래야 되나 귀농을 하려면 작목이 수백 가지고 근데 그걸 어떻게 다 교육을 다 시키겠냐마는.”

특히 귀농귀촌교육 과정에서 정착주민이 가장 관심을 가지는 자금 지원 제도에 대한 안내나 설명이 충분하지 못하다는 지적이 여럿이었다. [사례 12]의 경우처럼 제도 시행 초기라 교육 강사가 제대로 준비 못한다는 점도 있었고, 귀농귀촌교육 강사 스스로가 교육의 실효성에 대해서 부정적으로 평가하기도 했다.

[사례 9] “(귀농귀촌)교육받을 때 이것만 끝나면 무조건 주는 줄 알았던 거예요. 그런데 잠시 그 설명하던 강사 분이 이 부분은 언급을 했어요. 언급했는데, 수박 겉핥기였기 때문에 나도 못 알아들었어요.”

[사례 21] “어제 제가 농업기술원에서 야간 귀농귀촌교육을 했었는데 이 분들이 예를 들어 창업에 대해서 3~6시간 듣는다고 해서 그걸로 할 수 있는 건 별로 없습니다. 최소한 두 달 정도 해서 두 달 과정 해서 최소한 40시간 이상을 들어야지 할 수 있어요. 근데 제가 말씀드린 것처럼 제주도에 그냥 귀농귀촌이라든가 인재 개발 하자 하는 교육들의 대부분이 뭐냐면, 제주에서 어떻게 살아야 될 건지를 얘기하는 게 아니라 제주가 어떻다라고만 얘기합니다. 그냥 제주에 있는 농산물이라든가 제주의 오름이 어떻다 그래서 제주의 실질적인 창업의 환경이라든가 경제환경에 대해서는 얘기를 잘 안합니다. 그리고 주로 그런 사례 같은 것도 많이 약하고요.”

2. 제주특별자치도 정착주민 지원업무

현재 진행 중인 제주특별자치도 정착주민 지원업무는 정착주민지원센터, 네트워크 사업, 제주 이해하기 프로그램, 지역 융화 홍보 사업이 있다. 우선, 심층면접 대상자 대부분이 정착주민지원센터를 모른다고 응답했다. [사례 9]의 대상자만이 정착주민지원센터를 이용한 경험이 있었으나, 연구자의 설명을 들은 뒤에야 기억했다. 따라서 본 센터에 대한 정착주민의 인식이 낮은 것으로 보인다. 본 대상자는 정착주민지원센터에서 도움을 받지 못했다고 했다. 이에 [사례 9]에서 이용한 센터의 담당 공무원에게 전화문의한 결과, 주로 단순 정보를 제공하고 있다는 답을 받았다. 제주특별자치도의 정책 전문가인 정착주민 담당 공무원의 설명도 유사했다. 정착주민지원센터는 담당 공무원이 없으며, 해당 읍면동사무소의 공무원이 겸직하는 형태로 운영되고 있다.

네트워크 사업, 제주 이해하기 프로그램, 지역 융화홍보 사업과 관련해서는 이용 사례를 찾을 수 없었다. 이에 제주특별자치도의 자료를 2015년 기준으로 살펴보았다. 먼저 정착주민 네트워크 사업은 정착주민 협의회를 결성하여 정기적으로 의견을 수렴하고 있으며 상생발전방안 프로그램을 발굴, 정착주민 재능기부 활동, 정착주민들로 구성된 자원봉

사단체 지원 활동을 하고 있다. 이어 제주 이해하기 프로그램은 정착주민 제주생활 가이드북을 2015년 12월 2천 부를 제작하여 행정시와 읍면동에 배부했다. 가이드북에는 귀농귀촌, 다문화가족, 취업 및 고용지원 등 분야별 정보가 안내되었다. 마지막으로 지역 융화 홍보 서비스로 도정 뉴스 및 소식지를 통한 기사 및 소셜 미디어 활동 등이 이루어지고 있다.

제주특별자치도 정착주민 지원업무는 아니지만 문화 관련 프로그램은 지역주민과 정착주민이 함께할 수 있는 자리를 마련할 수 있다. 그러나 [사례 16]에서 보이듯 실제 마을 단위에서 이루어지는 문화사업은 정착주민 위주여서 아직까지는 정착주민과 지역주민 간의 문화적 차이를 해소하지는 못하고 있는 것으로 보인다.

[사례 16] “하도리에서 보면 세화리 쪽에 문화사업을 하는 것을 보면 그들만의 리그여서 불만이에요. 할망할아빠이 보면 그 사람들이 하는 것 보면 이질적인 거예요. 그분들이 좋아하는 연결해야 하는데 탱고나 요즘 노래를 하는데 그게 지역민을 위한 음악회인가요? 정말 문화사업 프로그래머가 괜찮은 사람이 있다면 포인트를 지역주민에게 맞추고 이주민들이 참가를 하는 형태로 이루어지도록 해야 하는데 항상 상생한다면서 이질적인 것들을 해요.”

3. 창업 지원 사업

심층면접 조사에서 창업 정책의 지원을 받아 창업한 사례는 하나뿐이었다. 그러나 [사례 13]의 대상자는 제주특별자치도에서 지원하는 사업이 아닌, 소상공인 운영자금의 지원을 받았다. 본 연구를 수행하는 현재⁷⁾ 제주특별자치도 프랜차이즈 창업비용 지원을 제외하고는 제주도에서 경제적 지원을 하는 창업 사업은 없는 것으로 조사되었다.⁸⁾ 제주도의 지원으로 창업한 정착주민을 찾을 수 없어서 창업 관련 교육 및 컨설팅을 하고 있는 정착주민 전문가의 의견을 수렴해 창업 관련 지원 사

7) 심층면접 조사가 마무리된 2016년 9월 기준.

8) 이 사업은 제주형 프랜차이즈 육성 및 지원을 통해 제주특산물 내수시장 확대를 목적으로 하고 있다. 제주특별자치도 경제통상진흥원 홈페이지(www.jba.or.kr) 참조.

업에 대해 살펴보았다. [사례 21]의 창업 전문가는 제주 지역의 창업 특성으로 ① 소상공인이 대다수인 점, ② 관광객 대상의 창업이라는 점을 지적했다. 또한 제주 지역의 특성에 맞는 창업을 지원하기 위해서는 전문가의 도움이 필요하나 현실적으로 이런 도움을 얻기 어렵다고 보았다. 특히 창업 전문가가 외부에서 초청될 경우 지역적인 특성이나 특산품에 대해서 모를 수밖에 없다는 것이다.

[사례 21] “제주도가 기업이 대부분 영세하다 보니까 예를 들어 생산이라든가 영업이라든가 각자 한 분야에 대한 건 잘하시지만 실질적으로 고객들한테 제주도에 맞는 시장에 대한 분석은 간과하시거든요. 그래서 문제가 그겁니다. 제대로 그걸 안하고 사업을 하다 보니 뚜껑을 열어도 판매가 잘 안 되고, 내가 목표 하고자 하는 소득도 안 되고 하니까 어떤 일들이 벌어지나면 자꾸 정책자금만 쫓아가는 일이 되는 겁니다. (...중략...) 어떻게 보면 주로 제주도에 창업 교육은 많은데 제주도에 대한 전문가가 없는 거죠.”

또한 창업을 위한 단기 교육이나 일회성의 정책 지원보다는 장기적인 계획과 연속적인 지원이 필요하며, 지역 특성에 맞는 전문화된 창업 프로그램을 제공해야 한다는 의견을 제시했다.

[사례 21] “대부분 제주도에 하는 창업 프로그램들이 이주하는 분들은 대부분 필요한 것들이 보통 소상공인이니까, 예를 들어 식당이든 카페든 이런 쪽이잖아요. 그런 데를 전문화된 창업 프로그램이 많지 않습니다. 대부분 기술적으로 되어 있지 그래서 제가 볼 땐 그런 부분들이 아직은 많이 부족하지 않나. 전문가들도 저도 많이 부족함을 느끼고요. 전문가들도 부족하고 연속적인 프로그램들도 그냥 단기적으로는 1년에 몇 번은 하지만 그거 가지고는 안 되거든요.”

한편, [사례 4]의 대상자는 창업과 관련해 경제적 지원보다는 매칭서비스가 필요하다고 보았다. 정착주민인 경우, 정보 부족으로 인해 원자재 구입이나 사업 준비, 지원 프로그램 등에 접근하기 어렵다는 것이다. 따라서 소규모 창업을 준비하는 주민을 대상으로 제주에 대한 다양한 정보를 제공하는 프로그램이 필요해 보인다.

[사례 4] “내가 처음에 여기 왔을 때 만약 예를 들어 혼자 와서 미용실을 한다고 생각을 했을 때는 미용에 대한 정보가 너무 없더라고요. 제주도에서 얻을 수 있는 약이라든가 기계라든가 여기서 할 수 있는 정보가 너무 없는 거야.”

4. 소규모학교 육성 지원 사업

소규모학교 육성 지원 사업을 이용한 사례로 [사례 3]과 [사례 8]이 있었다. 먼저 [사례 3]의 대상자는 임대용 공동주택건립 사업을 통해 주거지원을 받고 있고 두 아이를 소규모학교에 보내고 있으며 주거비용은 연세로 지불하고 있었다. [사례 3]의 마을에서는 정착주민만이 아니라 해당 마을 출신으로 외부에 나갔다 다시 들어오는 사람들에게도 지원을 했다. [사례 8]의 대상자는 소규모학교 육성 지원 사업에서 빈집정비 사업은 마을에서 지원하는 것이라고 했으나, 현재 제주특별자치도 홈페이지에는 빈집정비 사업의 보조율이 70퍼센트라고 명시되어 있다. 주목할 점은 자금 지원 정책인 경우, 지역주민과 정착주민 간의 갈등이 일어날 수 있다는 것이다. 따라서 소규모학교 육성 지원 사업을 시행할 때, 마을의 실태를 조사해 지원하고 정책 홍보를 충분히 해 갈등의 소지를 줄이고 오해를 막는 노력이 필요해 보인다.

[사례 8] “이런 의견들 되게 많아요. 왜냐하면 그 지원을 백만 원을 해주거든요. 연세 보조를, 연세를 지원을, 연세 지원이. 근데 마을 자산에서 해주요. 마을 재산에서 그걸 빼주니까 그 여기에 자녀가 없거나 자녀가 뭐 졸업을 했거나 하는 분들은 왜 마을 자산을, 아까 말씀하신 것처럼, 몇 년 살다가 떠날 친구들한테 왜 마을 자산을 낭비를 하느냐 이런.”

[사례 8]의 마을에서는 소규모학교 육성 지원 사업을 통해 임대용 공동주택의 건립도 이루어지고 있었다. 그러나 본 대상자는 공동주택의 소유권 문제와 임대료의 부담에 대해 언급했다. 이 정책이야말로 현실과 괴리되는 탁상행정이라는 것이다.

[사례 8] “근데 지원을 해주면 이제 마을자산이 돼버리고. 그죠? 이제 마을자산이 돼버리면, 거기에서 돈을 받아요. 지금 저희 마을 같은 경우는 이번 신축

건물 들어오면 지금 말들 나오는 게. 지금 현재 살고 있는 집이 한 동을 지었어요. 그래서 여섯 가구가 들어가서 살았는데. 거기가 지금 보조해주고 하면서 2백만 원인가를 내요, 1년에. 근데 거기가 건물이 약간 하자가 났던 건물이거든요. (...중략...) 그리고 평수가 15평? 그건데. 근데 여기는 좀 더 크게 지을 거라고. 그럼 벌써 지금 막 5백 얘기 나와요. 그러면 부담이 된다는 거죠.”

[사례 8]의 대상자는 소규모학교를 폐교시키지 않을 목적으로 일시적 지원을 할 것이 아니라 정착주민이 마을에 자리 잡을 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다고 지적했다. 본 대상자의 주변에는 아이를 학교에 보내는 6년간 자신들의 터전을 마련한 정착주민은 없었는데, 그 이유로 제주의 낮은 소득을 들었다. 또한 소규모학교 관련 정책으로 인한 지역주민과 정착주민 간의 불화도 언급했다.

[사례 8] “저도 무슨 얘기를 들었냐 하면, 여기 왔을 때 사람들이 3년은 지켜본다 이거예요. (...중략...) 그래서 애는 남을 사람, 애는 떠날 사람을 가르고 난 다음에. 뭐 정을 주든지 도움을 주든지 이런데. 이제 그런 얘기를 하더라고요. 근데 아까 말씀드렸다시피 저 집에 살면 그니까 그런 거예요. 주홍글씨. (...중략...) 그게 뭐냐 하면 ‘아, 애는 돈이 없어서 여기 마을 지원으로 들어온 애들이구나.’ 이 선을 그어버리니까.”

소규모학교 육성 지원 사업에 대해 [사례 8]의 대상자는 결국 정착주민에게도, 소규모학교 육성에도 도움이 되지 않는 반쪽짜리 정책이라고 비판했다. 이런 부정적인 평가는 [사례 3]에도 나타났다.

[사례 3] “학교살리기라는 게 궁극적으로 마을살리기가 돼야 되거든요. 지금 외지 사람들이 많이 들어와서 인원이 늘어나기는 했지만 학교에서 학교살리기로 들어온 사람들이 잘 정착을 할 수 있도록 애들 졸업을 하고 나서도 정착할 수 있는 그런 정책이 필요하다는 거예요.”

현재 소규모학교 육성 지원 사업은 정착주민에 정착 기반을 제공하는 것이 아니라 일시적으로 안정된 생활을 지원할 뿐이다. 개발붐이 일어나 부동산 가격이 상승하고 주택부족과 같은 사회문제가 생기는 최근 제주 사회에서 이는 실질적인 지원이 되지 못한다. 따라서 촌락의 인구 유지

와 주민의 생활안정을 위해서 소규모학교 육성 지원 사업은 장기적인 마을만들기 계획 하에서 시행되어야 할 것이다.

V. 시사점 분석

1. 통합적 정보 제공

[사례 8]의 심층면접 대상자는 정착주민이 아주 적극적이지 않다면 제주 이주 초기에 정보의 고립을 경험한다고 했다. 심층면접 대상자들은 주거, 교육, 취업, 창업, 귀농, 역사, 문화 등 다양한 분야의 정보를 제공 받기를 원했다. 행정기관이나 관의 홈페이지에서 충분한 정보를 얻지 못하기 때문에, 온라인모임에 가입해 도움을 받기도 했다.

[사례 4] “정보 지원 이런 거. 살면서 내가 찾아보니까 너무 무한대로 많은 거야. 정말 여기 뭐, 평생학습센터나 중문동주민자치센터나 너무 무한하게 많은 데. 몰라서 못했던 거지 누가 알려주지 않으면.”

[사례 18-1] “귀농귀촌교육이 있다는 것도 저는 미리 알았더라면 하는 후회를 알 정도였죠. 정보 자체도 접할 기회가 없고. 시청에서 공고를 하면 홈페이지 알림마당에 작게 나가죠. 일반인들은 인터넷에 들어가도 찾기 힘들어요.”

[사례 18-2] “우리가 정보를 들을 기회가 없어요. 마을의 문화나 정서, 이런 것들을 알 만한 곳이 없어요. 마을마다 그 마을의 역사나 문화를 알려주는 것들을, 안내판을 만들면 올레꾼들도 그렇고 우리도 쉽게 접할 수 있을 텐데요.”

특히, 귀농의 경우 농사를 처음 짓는 사람이 많아서 체계적인 농업교육 및 구체적인 정보 제공을 필요로 했다. 지금의 귀농귀촌 정책은 다양한 사람들에게 단시간의 교육을 하기 때문에 단순한 정보 안내밖에 하지 못한다고 비판했다.

[사례 9] “예를 들어 볼게요. 나는 펜션 하는 사람인데 내일 하고 모레 만약

에 일정을 딱 시간표를 보니까. 이때는 원에 한다고 나왔고, 배추 심는다고 나왔고, 밀감 이거 나왔어요. 이거 나 관계없는데. 그면 이거 듣는다고 이 사람이 농업기술 취득하지도 못할 정도의 수박 곁핥기입니다. 안내밖에 안하는 거예요. 그 복잡한 농작물 용어 단위 저 하나도 기억 못합니다. 지금.”

앞서 경제적 지원 정책인 경우, 정확한 정보를 얻기 어렵고 자격조건이 지나치게 까다롭다는 지적이 있었다. 또한 정책이 현실적이지 않아 지원 조건 및 절차를 바꿀 것을 요구하기도 했다. 농업자금인 경우, 사실상 지원받기가 불가능해 귀농귀촌인들의 실태를 파악해 개선할 필요가 있어 보인다.

[사례 9] “가장 기본적인 조건이 여기가 주소지가 있어야 되고, 교육과정 이수를 해야 되고. 거기에 플러스가 아까 말했던 농지원부, 그다음에 농업경영지 등록. 이게 다 필요하고. 그다음에 얘기할라 그러면 사업계획서. (...중략...) 내가 보니까 정책이 좀 잘못됐어요. 그거 솔직히 말 나온 김에 반드시 부동산 매매계약서가 들어와야만이 심사를 해서 대출을 해준다 하거든요? 그럼 그 부동산 매매계약서. 자, 최소 우리가 보면 매매할라하면 10퍼센트 계약금을 줘야 되잖아요. 지금 땅값 올라가지고 평당 30만 원짜리 못합니다. 5백 평 사가지고 농사를 참. 평생 먹고산다. (...중략...) 그런데 그 여유자금이 없는 사람들에게 그렇게 까다로운 서류까지 다 준비하라고, 자격까지 마쳐놓고 나서, 부동산 매매 계약서를 제출하면은 나중에 심사가 나갑니다. 10퍼센트 걸 땅이, 돈이 없으면 어떻게 할 건데.”

[사례 12] “대부분이 했던 이유가 뭐냐면 대출을, 귀농귀촌 대출이라는 제도에 사람들이 그것 때문에 사실 그 교육을 받는 건데. 그 담당자도 이게 어떻게 되는 건지 잘 몰랐었어요. (...중략...) 이게 정확하게 담보대출인 걸 몰랐던 거예요. 근데 그게 무조건 담보만 있으면 되는 게 아니고 사업계획서를 또 써야 되고 내가 뭘 해야 할지에 대해 정확하게 하고 또 평가를 해야 되고 그런 절차들이 많은데. 아마 100명이 교육을 받으면 2명만 시골 어느 조그만 농협에서 받았던 걸로 제가 얘기를 들었거든요.”

위의 사례들을 통해 귀농귀촌교육기관, 주민자치센터를 비롯한 제주의 행정기관들이 지역 및 정착에 관한 정보를 종합적이고 체계적으로 제공하는 단일화된 공식 창구 역할을 하지 못함을 알 수 있다. 또한 심

층면접 대상자들은 정착 관련 정책의 실효성을 제고하라고 요구하고 있다. 특히 귀농귀촌지원 사업의 경우, 자격 조건 및 절차가 복잡해 매우 제한적으로 이용 가능하다. 귀농귀촌교육도 실질적인 농업 및 취업 교육이 아니라 단기성의 개략적인 안내 교육이었다.

2. 사회적 인프라 확충

인구 유입에 따른 개발과 문화 다양성의 확대는 제주 지역에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 단시간의 폭발적인 인구 증가는 급격한 사회 변동을 야기해 여러 방면에서 사회 문제를 낳고 있다. 지역주민, 정착주민 모두가 빠른 속도의 사회 변화에 따른 피로가 누적되고 있다. 특히 부동산 가격의 상승은 정착주민만이 아니라 지역주민에게도 심각한 주거 불안정의 문제를 가져온다. 인간의 생활에서 의식주가 가장 기본인 만큼, 주거 불안정은 전반적인 삶에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 주거 비용의 상승 문제는 열악한 노동환경과 더불어 정착주민의 정착을 어렵게 하고 있다.

[사례 7] “주거환경이 굉장히 열악해요. 제가 년세 5백만 원짜리 아파트를 들어간 적이 있는데 아파트라고 하기에는 거시기하죠. 그 연립이. 한 30년 되다 보니까. 진짜 문짝도 다 안 맞고 진짜 가관이더라고요. 네. 그 거실도 없고 진짜.”

비정상적으로 오른 제주 땅값 문제에 대해 [사례 17]의 대상자는 토지 공개념적 접근을 하자는 의견을 제시했다.

[사례 17] “지금 제주도 땅값이 비정상적이라고 생각하고 언젠가는 문제가 생길 거라고 이제 인식이 되는데 장기임대식으로 해서. 어찌됐든 요게 장기적으로 사는 사람이든 뭐든, 그런 것들은 뭐, 사유화에서 다 팔아내면 문제가 있을 거 같고, 장기임대라면 필요한 사람이 집짓고 살아라 30년 동안 보장해줄게. 사용권에 대해서. 그런 식으로 가는 토지 공개념식으로 식으로 가면 좋지 않을까?”

교통문제 역시 주요한 제주 사회문제로 나타났다. 제주 지역의 차량 증가는 정착인구의 증가만이 아니라 관광지라는 특수성으로 인한 유동

인구의 증가로 생겼으며 교통체증과 주차공간 협소 등 교통환경 전반을 악화시키고 있다. 교통문제인 경우, 도로 확장, 주차공간 확보 등 사회적 인프라를 마련해야 개선할 수 있어서 단시간에 해결할 수는 없다. 따라서 임시 미봉책이 아니라 장기적이고 효율적인 정책 마련이 필요하다. 또한 제주의 가장 큰 매력이 자연경관에 있는 만큼, 환경을 훼손하지 않는 선에서 교통문제를 해결하는 복합적인 대안 마련이 중요하다. 제주의 대중교통 인프라에 대해서 정착주민의 평가는 부정적이었다.

[사례 4] “생각했던 것보다 차가 너무 많고요. 뭔가 차가 많은 건 이주민이 많아서 그런지 아니면 대중교통이 뭔가 원활하지 못해서 그런 건지…”

[사례 7] “차도 많고, 차 너무 많고. 그리고 어쨌든 차가 많다는 게 이제 대중교통이 원활하지 않다는 거고. 그 지역적 특성상 차를 일단은 차를 가지게 될 수밖에 없는. 네. 버스가 안 들어가는 곳도 많거든요.”

제주 지역의 운전예절에 대해 비판적인 목소리가 있었는데, 실제 제주의 교통사고가 타도시에 비해 높은 비율로 나타나고 있다.⁹⁾

[사례 10] “일차선을 점거하는 천천히 가는 사람들. 이 차선 개념이 전혀 없고. 그리고 이게 분명히 양해를 구해야 되는 일인데. 손짓으로라도 해야 되는데. 그냥 손드는 사람 딱 한 명 있었어요. (...중략...) 이렇게 갈 때 길이 이렇게 나오면 이쪽을 봐야 되잖아요, 그러면. 안 보고 나오다가 사고 날 뻔 했잖아요. 대형사고 날 뻔한 적이 있어요. 한번. 근데 막 가고 있는 거예요. 그냥. 사고를 날 뻔하게 했으면 멈춰가지고 뭐 이렇게 보고 물어봐야 되는데.”

양질의 문화생활을 누릴 수 있는 문화환경이 부족하다는 의견도 있었다. 제주의 문화환경 인프라는 최근 미술관과 공연장, 작은 도서관 건립 등 다양한 방면에서 성장하고 있으나 [사례 6]의 대상자는 아직도 문화활동의 기회나 정보가 부족하다고 지적했다. 또한 제주특별자치도는 유

9) 2015년 기준 교통사고 통계에서 인구 10만 명당 교통사고는 평균 458.41이나 제주는 791.02로 1위를 차지했다. TAAS교통사고분석시스템 홈페이지(taas.koroad.or.kr) 참조.

네스코가 2002년 생물권 보전지역으로 지정하고 2007년 세계자연유산으로 등재하고 2010년 세계지질공원 인증할 만큼 자연적 가치가 높은 곳이다. 상당수의 면접 대상자가 제주에 정착해서 가장 놀란 점은 지역주민의 환경의식이 부족해 보인다는 것이었다.

[사례 5] “저는 제주는 제주다워야 한다는 생각을 하거든요. 그거는 뭐냐면 아까도 대형마트 탐동 얘기 잠깐 했는데 사람이 가면 쓰레기는 남아요. 그래서 저는 이주민에 대해서도 어느 정도 이제 제한정책을 해야 된다. (...중략...) (거문오름을 올라가니) 완전 천연의 원시림 그 자체더라고요. (...중략...) 제주에서 한 1년 살아보니까 저는 제주가 그렇게 가야 한다고 생각해요. 스틱도 사용하지 말아야 되고 우산도 쓰지 말아야 되고 그니까 어쨌든 제주가 보물섬이라는 얘기를 방송에서 많이 하는데 보물섬의 가치를 일깨워준 건 전 유네스코라는 생각이 들거든요. 생물권보호지역, 세계지질공원 이런 게.”

[사례 6] “사람들이 제주 하면 청정지역을 생각하고 오잖아요. 근데 이제 물론 모든 걸 다 수용할 수 있는 상태는 아닌데 바닷가를 다니거나 거리를 다니다 보면 청정하지는 않아요. 막 쓰레기들이 많고. (...중략...) 또 난개발이 이루어지고 이런 부분들은 대부분의 사람들이 아쉬워하잖아요. 제주도든 더 이상 개발이 안됐으면 좋겠다고 생각하는 부분들 그런 거.”

[사례 1], [사례 8] 등에서도 논밭이나 바닷가에서 쓰레기를 소각하는 지역주민의 쓰레기 처리 방식을 문제 삼았다. 정착주민의 민감한 환경의식은 제주의 환경문제를 개선하는 데에 도움이 될 수 있을 것이다. 마지막으로 지금의 사회문제와 환경문제는 과도한 인구 유입 때문이므로 제주 지역에서 생활의 질을 향상하기 위해서는 더 이상의 입도를 제한하거나 정착을 어렵게 해야 한다는 의견도 있었다. 제주가 제주만의 특성을 잃어가고 있다고 우려하기도 했다.

[사례 3] “궁극적으로 이제 육지에서 유입인구를 받지 말아야 하는 정책으로 우선해야 되지 않겠나 싶어요. 최대한 적게 받아야 된다고 생각을 하고. 개인적으로 신공항이든, 신항만이든 백만, 말도 안 되는 이야기라고 생각을 하는 거예요. 제주도가 좋은 이유가 뭐냐면 때 묻지 않고 깨끗이 보존되어 있었기 때문에 오는 거지, 여기 사람들이 많아 갖고 복잡하면 제주도를 안 옵니다. 저희도 관

광객이 많이 오는데 관광객이 하시는 말씀들이 이제 더 이상 오고 싶지 않다는 말들을 많이 해요.”

[사례 15] “제주도에서 우리나라는 거주지의 자유가 있으니까 아무나 들어와도 사실 상관없는데 진짜 좀 까다롭게 하자 그런 생각도 해봤어요. 좀 뭐라고 해야 되죠? 이주하는 사람한테 명예도민증 주고 하면 좀 다르지 않을까. 그런데 어떻게 보면 재미인데 여기는 딱딱해요. 그런 거 하면 나름대로 좀 노력하지 않을까... 그 정도만 해도 시행착오 많이 줄일 수 있을 거 같아요.”

3. 사회안전망 구축

인간이 살아가는 데에 있어 직업은 단순히 경제적 기반만이 아니라 자신의 가치 실현에서도 아주 중요한 요소다. 제주는 대도시나 다른 지역과는 산업구조가 전혀 다르기 때문에 정착주민은 취업 문제를 경험한다. 창업을 제외하고는 정착 전의 직업을 얻기가 어려운 실정이어서 많은 정착주민이 경력을 단절하고 새로운 일자리를 찾았다. [사례 20]의 심층면접 대상자는 고학력 실업 문제를 언급하기도 했다.

[사례 20] “일자리가 없어서 그렇다고 하는 분들을 많이 보고 특히나 제주에서 제일 많이 봤던 게 박사거든요. 그니까 고학력자는 굉장히 많은데 다들 놀고 있고. 시간강사 나가도 뻘한 거잖아요. 페이 받는 건 뻘한 거고 그니까 다들 어려워하고. 그런 걸 주위에서 많이 보다 보니까 일자리가 너무 없구나.”

[사례 8]과 [사례 9]의 대상자는 제주 지역의 직업교육이 효과적이지 않다고 지적하며 체계적이고 실질적인 직업훈련이 있어야 한다고 했다.

[사례 8] “그래서 지금 젊은층들이 많이 들어오고 있는데, 정책적으로 빨리, 여튼 그 아까도 잠깐 얘기 나왔지만은, 기술사관학교라도 운영을 해서 젊은 층들이 다시 올라가는 일이 없도록, 되돌아가는 일이. 되돌아가면 그 사람들 입에서 제주도라고 평을 좋게 한답니까?”

[사례 9] “우리 육지 가면은, 직업훈련소라고 있지 않습니까? 그거 보통 6주 완성, 7주 완성, 8주 완성 그래요. 최소 어떤 일을 배우는 데 2개월, 3개월도 안

배우고 어떻게 남의 일을 합니까. 그렇잖아요. 그럼 최소 못해도 12주 정도. 해 봐야 너 달입니다. 12주 정도 하게 되면 어떤 기술도 바보천치가 아닌 이상은 썰고 박을 줄 알고 원리 터득을 합니다. 그럼 어디 가서 내가 남한테 도움을 줄 수 있는 실력은 된다는 거죠. 그 정도 각 분야에. 여기 필요한 게 제가 딱 보니까 그래요. 목공부분, 목공. 미장. 이런 기술직들 있죠? 전기, 도배 같은 거. 이런 기술직에 대해서 집중적으로 양산할 수 있는 직업훈련소. (...중략...) 또 여자분들이 또 독립적으로 해서 가정 꾸릴 수 있는 어떤 직업 전선이라든가 그런 부분을 좀 다양하게 딱 설치해 해놓고. 대신 이걸 시설, 아니 저 프로그램화 해놓는 건 중요한 게 아니고. 이 기간이 완성이 되고 이수가 됐으면, 그다음에 심화과정 들어간다.”

[사례 9]의 대상자는 직업교육을 받은 사람들에게 현장에서 일할 수 있는 기회를 제공하는 일자리 매칭서비스를 제안했다. 새로운 기술을 습득했다 하더라도 전문적인 기술자가 되기 위해서는 현장에서 적응하고 경험을 쌓는 직업훈련이 필요하다. 그래야만 제주 지역에서 필요로 하는 전문 기술자들을 기를 수 있고, 기술직 일손 부족 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 한편 제주에서 기존의 일을 하더라도 낮은 급여와 열악한 노동조건이 문제가 되기도 한다. [사례 2]의 경우에는 임금이 너무 낮고 근로 체계가 제대로 되어 있지 않아 정착 전에 종사하던 요식업이 아닌 다른 직업을 찾을 수밖에 없었다. [사례 5]와 [사례 16]의 경우에는 특히 심각한 여성의 노동 여건을 비판했으며, [사례 4]의 경우에는 낮은 임금 때문에 제주 정착을 포기한 사람들을 언급했다.

[사례 4] “나같이 제주를 즐기러 오는 사람은 돈은 큰 의미가 없는데 내가 여기서 살 수 있다는 자체만으로 너무 좋았던 거니까. 만족하면서 살 수 있는 부분이 있는데 그렇지 않은 젊은 디자이너들은 이런 사람들은 와서 거의 다 지금은 월급이 먼저 우선인데.”

[사례 5] “그니까 일은 되게 많이 하시는데 안정적인 일자리라기보다는 계약직이라든지 비정규직계열 좀 이렇게 불안정한 게 되게 많구요. 저희 이제 한천 초등학교 어머니들 보면 대부분 다 일을 하시거든요. 근데 전문직이라기보다는 계약직 위주의 것들을 많이 하시는 것 같아요. 그래서 여성들이 되게 쎈 거는 알겠는데 좀 안정적인 일자리 문제가 자꾸 고민이 되서 한 거구요.”

[사례 16] “저는 여기서 직업을 구하는 게 되게 힘들어요. 지금 세상에 이렇게 힘든가? 그리고 급여가 서울과 차이가 너무 나요. 그리고 여기서 제일 놀랐던 게 환경미화원이 아주머니인 게 정말 놀라웠어요. 정말 힘든 일인데.”

[사례 10]의 경우에는 제주에서 정착 전과 동일한 분야에서 근무했으나, 낮은 급여와 열악한 노동조건 외에도 지역주민과의 급여 차별이 문제가 되었다. 그러나 열악한 노동환경은 정착주민만의 문제가 아니며 제주 사회 전체의 문제다. 그리고 이것은 구의역 계약직 청년의 사고에서 보듯이 한국 사회 전체의 구조적 노동문제이기도 하다.

[사례 11] “예를 들면 구의역에서 돌아간, 죽은 청년이 받는 급여가 다 공개가 됐잖아요. 제주도에 비춰 봤을 때 크게 다른 문제가 아니라는 거죠. 낮은 급여나 그런 게, 똑같은 문제인 거죠. 제주도가 급여라든가 낮은 거고 육체노동이 아닌 정신노동, 일반적인 사무직 안에서의 급여가 육체노동에 비해서도 훨씬 낮은 그런 문제는 분명히 개선되어야 하는 필요성이 있는 건데 그걸 제주도의 문제로 바라보는 것은 아니라는 거죠. 어느 사회나 마찬가지죠.”

[사례 22] “먹고살면 되는 거지. 내 돈 안 까먹으면 되는 거지. 내 나이 되면 어디가도 못 벌어. 어디가도. 젊었으면 서울 같은 데 벌이가 많은데 지금 내가 서울에 있어도 아파트 경비, 유치원, 택시운전 여기밖에 써주는 데가 없거든.”

비정규직 문제, 청년 실업률, 고학력 실업자, 고령노동자, 여성노동자의 하층 집중과 같은 제주 지역의 열악한 노동문제를 해결하려면, 중장기적인 계획을 통해 사회 전반적으로 이루어져야만 그 실효성이 높아질 것이다. 따라서 우선은 제주특별자치도 차원에서 불안정하고 취약한 노동환경을 보완할 수 있는 사회안전망에 대해 검토할 필요가 있다.

4. 정착주민과 지역주민의 사회통합

정착 지원 정책의 필요성에 대해 정착주민의 반응은 두 가지로 나뉘었다. 먼저 정책의 자격조건을 완화하여 혜택을 확대해야 한다는 지적이 있었다. 이 경우, 정책 조건 완화가 정착주민뿐 아니라 지역주민에게도

도움이 된다고 보았다. 농업 창업자금이나 주택자금 지원 정책인 경우, 대출이 아닌 지원 정책으로의 전환을 요구하기도 했다. 타 지역의 인구 유입 정책 사례를 들면서 원활한 정착을 위해 경제적 지원을 해야 한다는 것이다. 그러나 도에서 유치하는 것이 아닌, 자발적인 정착주민에 대한 경제적 지원을 우려하는 시각도 있었다.

[사례 12] “자기가 좋아서 내려왔는데 그 사람들이 뭘 언제 주라고 하는 건 그 자체로 반대예요. 예를 들어서 경북 성주나 어디 외딴 곳, 강원도 어디쯤 마을이 없어지는데, 인구수가 줄어드는 학교가 폐교가 되고 그런 곳들은 마을을 유지하기 위해서 귀농귀촌 정책을 해서 예산을 들여서 이 사람들이 어 여기로 갈까 하 이렇게 되는 건 맞죠. 여기가 투자해야 되는데. 제주도는 돈 많은 사람들이 내려오면서 섬인데도 불구하고 많은 사람들이 내려오고. 게다가 돈이 있는, 경제적으로 여유 있는 사람들이 내려오는데 이 사람들에 뭘 자꾸 얹혀준다? 자꾸 도민들은 역차별을 받는다? 그런 건 필요 없죠.”

앞서 귀농귀촌 정책이나 소규모학교 정책의 지원을 받는 정착주민의 경우, 지역주민의 낙인찍기가 나타났다. 그러므로 정착주민에게 주홍글씨를 붙이는 선별적 지원이 아니라 제주 주민에 대한 포괄적 지원이 이루어져야 한다는 의견도 있었다. 정착 실패 사례에 주목하기보다는 정착주민이든 지역주민이든 현재 제주 지역주민을 위한 정책 고민을 해야 한다는 지적도 있었다.

[사례 7] “저는 국가는 점점 작아져야 된다고 생각하는데. 그 방향성이 그계 관료들에 의해서 그렇게 안 움직이잖아요. 커지면 커졌지 줄어들지 않잖아요. 그게 문제긴 해요. 자기 밥그릇 챙기려고 자꾸 그러다 보니까. 그래서 복지도 복지라는 측면도 우리나라는 자꾸 선별적인 복지를 하잖아요. 뭐 차상위 계층, 그다음 무슨 뭐. 자꾸 무슨 계층 정하고 이렇게 사람들 뭐 소득이 얼마니, 재산이 얼마니 하면서 분리해서 그거 작업하는 게 너무 힘들잖아요. 그렇게 하지 말고 그냥 그 줘, 모든 사람한테 일정액을 주는 보편적 복지로 가야되는데. 그게 이제 기본소득이잖아요.”

[사례 11] “적응을 못했다면 이렇게 적응하고 행복하고 만족하게 사는 사람이 많은데 적응을 못했다는 것은 자기 문제인 거고 그리고 그게 경제적 이유건

문화적 이유건 어떤 이유에서건 자기 문제라고 보고 그 사람을 떠나지 못하게 하는, 더 많은 사람을 제주에 머무르게 하는 제도와 정책 따위는 필요가 없다. 떠나가는 사람을 더 붙들려고 하는 게 아니라 여기 살려고 하는 사람을 마을사람들과 이웃한, 어떻게 더 잘 살 건가 우리가 더 집중해야 할 고민이지. 떠나가는 사람에 대해 무슨 고민을 하겠어요.”

[사례 10]과 [사례 16]의 대상자는 제주 농어촌 지역의 조손가정을 언급하면서 복지사각지대에 놓인 고령자와 청소년들에 대한 지원이 필요하다고 보았다. [사례 5]의 경우, 제주 지역 아동의 비만율을 들면서 맞벌이부부, 저소득층, 차상위계층, 조손가정의 문제를 지적했다. 제주 사회 전반적으로 근로생활의 질이나 삶의 만족도가 낮은 상황에서, 정착주민에 대한 지원이 잘못되었다고 하는 지역주민의 의견을 그저 지역이 기주의로 보는 것은 최근 제주 이주됨에 따른 사회변동을 이해하고, 미래를 전망하는 데에 별 도움이 되지 않을 것이다.

정착 지원 정책은 크게 지역주민과 정착주민 모두를 대상으로 하는 일원화 정책과 정착주민만을 대상으로 하는 이원화 정책으로 나눌 수 있다. 이원화 정책은 선별적 지원이므로 결국 주민들 간의 갈등을 내포할 수밖에 없다. 부동산, 노동, 환경 등 제주 사회의 구조적 문제가 심화되고 있는 현실에서, 단순한 정착 지원 정책만을 고민하기보다 제주 지역의 사회적 안전망을 구축하는 방향으로 제주특별자치도의 정책 목표가 수립되어야 할 것이다.

요약하면 지원 정책은 ① 체계적이고 실질적인 농업 및 취업 교육과 제주 역사와 문화에서부터 주거, 의료, 교육, 소비, 복지까지 통합적 정보 제공, ② 주거, 교통, 환경, 문화 등 사회적 인프라의 확충, ③ 열악한 노동환경을 보완할 사회적 안전망의 구축 ④ 정착주민과 지역주민의 융합 등을 포함할 것이다. 정착 과정에서 생기는 생활의 불안정을 빠르게 해소함으로써 정착주민의 자생력을 강화시키는 것은 근본적으로 제주 사회의 문제를 해결함으로써만 가능할 것이다. 최근의 제주 이주가 한국 사회의 변동과 맞물려 있듯이, 제주 사회의 문제는 제주만이 아닌 한국 사회의 문제이기도 하다. 따라서 제주 이주 문제에 대해 보다 구조적이고 장기적인 접근이 필요할 것이다.

VI. 맺음말

본 연구에서는 최근 10년간 제주 정착주민의 정착 지원 정책의 이용 사례를 연구했다. 사례 발굴을 위해 무작위 추출인 아닌 제주 정착주민이 활동하는 온라인모임, 시민사회단체, 협의회, 협동조합 등을 방문해 정착주민을 소개받았다. 이에 본 연구의 정착주민 일반현황은 다른 무작위 추출 연구와는 다소 차이가 있을 수 있다. 본 연구 결과를 제주 정착주민의 일반현황으로 확대시켜 해석하는 데는 검토가 필요하다.

심층면접은 총 22건으로 30명(집단면접 포함)을 대상으로 했고, 새로운 심층면접 대상자는 기존 면접 대상자의 추천으로 선정되었다. 심층면접 결과를 바탕으로 정책 현황을 세부적으로 살펴보았다. 본 연구의 구성은 크게 제주 정착 지원 정책과 정책 이용 사례 분석으로 이루어진다. 먼저 현재 제주 정착 지원 정책을 알아보았고, 다음으로 정착주민이 실제로 정책을 이용하고 있는지, 또 현실적으로 필요로 하는 것은 무엇인지 살펴보았다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 현재 제주 정착 관련 연구는 활발하게 이루어지고 있으나 실태조사 중심이어서 제주 정착주민 연구는 아직까지 시작단계에 있다. 제주 정착주민은 연령, 성별, 정착 동기 및 유형 등에서 다양하기 때문에 일반화된 특성을 유추하기에는 기존 연구나 본 연구의 분석 자료로는 부족하다. 제주 정착은 지역만의 문제가 아니라 한국 사회의 변동에 따른 다원성이 반영된 결과라 할 수 있다. 앞으로 제주 정착과 관련된 다양한 연구가 필요해 보인다. 이어 지원 정책에 따른 구체적인 분석을 하지 못한 것은 심층면접자들의 개인적 특성, 생활 여건, 정보의 부재, 다른 정책의 이용 가능성 등 변수가 많기 때문이다. 따라서 본 연구는 주요 정책을 중심으로 일차적 분석에 그칠 수밖에 없었고 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 또한 본 연구는 정착주민의 정책 이용 사례 연구로 정착주민에 관한 통합적인 분석을 하지 못한 한계가 있다.

본 연구에서 살펴본 제주 정착주민 정책 현황을 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 체계적이고 실질적인 농업 및 취업 교육과 통합적인 정보 제공이다. 전문적인 농업 교육과 취업과 연계되는 직업교육을 시행하

고, 제주 역사와 문화에서부터 주거, 의료, 교육, 복지, 소비까지 생활 전반에 관한 다면적 정보 제공을 확대할 필요가 있다. 둘째, 사회적 인프라의 확충이다. 본 연구에서는 제주 지역의 사회적 인프라를 크게 주거, 교통, 환경, 문화적 환경으로 나눠 살펴보았다. 셋째, 사회안전망 구축은 일자리 부족, 낮은 급여, 여성노동자의 열악한 지위 등 매우 심각한 제주 지역의 노동환경을 보완하려는 것이다. 넷째, 정착주민과 지역주민의 구분 없는 일원화 정책은 정착주민에 대한 오해와 낙인을 제거하고 정착주민과 지역주민을 융합시킬 수 있을 것이다.

제주 정착주민의 정책 이용 사례를 통해 단순히 정착주민의 정주환경 개선 문제만이 아니라 제주 지역주민이 전반적으로 경험하고 있는 사회 문제들, 곧 열악한 노동환경, 주거환경, 교통환경, 문화환경 및 아동비만율, 환경파괴 등의 문제를 살펴볼 수 있었다. 또한 제주 정착주민은 사회 문제와 자연환경에 관심이 많았다. 이것은 제주로의 이주가 세계화, 양극화, 개인화와 같은 한국 사회의 변동과 관련되어 있다는 사실을 재확인시켜 주었다. 따라서 앞으로 제주특별자치도의 정책은 급속한 인구 변동에 따른 단기적 정책에 초점을 두기보다는 대안적 삶과 지속가능한 개발을 목표로 하는 중장기적 계획을 수립하고 제주 지역의 사회적 인프라를 확충하고 사회적 안전망을 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

참고문헌

1. 연구논문

김민영·최현, 「제주특별자치도 이주의 현황과 전망」, 『탐라문화』 50, 2015.

2. 연구보고서

강봉수·김민영·김미량·김동현, 「제주 정착주민 네트워크 현황 조사를 통한 제주 정착 과정 고찰」, 제주발전연구원, 2016.

문순덕·염미경, 「제주 이주민의 지역 정체성 정립에 관한 기초 연구」, 제주발전연구원, 2014.

3. 보도자료

제주특별자치도청, 보도자료 「도내 읍·면지역 학교 육성사업 성과 돋보여」, 2016년 6월 21일자.

제주특별자치도청, 보도자료 「“소규모학교 육성지원사업” 행정시로 권한 일원화」, 2015년 7월 9일자.

4. URL

소상공인시장진흥공단 소상공인 지원포털(www.sbiz.or.kr).

제주특별자치도 경제통상진흥원(www.jba.or.kr).

제주특별자치도 제주정착정보 포털사이트 “제주살기”(jejulife.jeu.go.kr).

제주특별자치도청 홈페이지(www.jeu.go.kr).

통계청 홈페이지(www.kostat.go.kr).

TAAS교통사고분석시스템 홈페이지(taas.koroad.or.kr).

Abstract

Case Study of Policies on Internal Migrants to Jeju

Kim, Mi-Ryang*·Kim, Min-Young**

This case study analysis policies on internal migrants to Jeju after 2005. The analysis aims to increase understanding of how policies support the settlement, adaptation of internal migrants into Jeju society.

For the research methodology, this study collected the opinions through in-depth interviews, and found how the Jeju migrants use settlement policies.

With regard to settlement policies, there are four types of interventions that aim at improving the economic and social outcomes of migrants: a) urban-to-rural migration policy, b) Jeju's settlement service for internal migrant, c) entrepreneurial support policy, and d) policy for small rural schools.

A result of the analysis suggests that settlement policies aim to provide information on housing, health, employment, education, community services, Jeju's history and unique culture, and to improve living conditions and community welfare. Also, to set up a social safety net, and to strengthen social integration.

* Lead Author, Ph.D. Candidate. Department of Sociology, Jeju National University.

** Corresponding Author, Ph.D. Candidate. Department of Sociology, Jeju National University.

Key Words : internal migrants to Jeju, urban-to-rural migration policy, Jeju's settlement service for internal migrant, entrepreneurial support policy, policy for small rural schools.

교신 : 김민영 63210 제주시 연삼로 399
4층 제주대안연구공동체
(E-mail : carax02@hanmail.net)

논문투고일 2017. 01. 15.

심사완료일 2017. 02. 06.

게재확정일 2017. 02. 07.