

제주 이주와 지역사회 변화 그리고 대응*

염미경**

국문요약

2000년 이후 제주로의 인구유입을 배경으로 제주사회는 인구변화뿐만 아니라 다양한 지역사회 변화를 겪고 있다. 이 글에서는 제주 이주열풍에 대한 지방자치단체 차원의 지원정책 형성과 변화 그리고 마을 단위의 변화와 대응을 살펴보고자 하였으며, 이 글은 이주민들이 정착하면서 나타난 각 마을 단위의 변화에 대한 심층 분석을 위한 토대적 논의에 해당한다. 2000년 이후 제주로의 이주 열풍은 1990년대 후반부터 농어촌을 중심으로 귀농·귀촌 바람이 불면서 추진해온 정부의 귀농·귀촌지원정책을 배경으로 하며, 제주도 행정당국은 2014년 정착주민 관련 조례를 제정하고 담당 부서를 설치하는가 하면 정착주민지원센터와 정착주민협의회를 구성하는 등 이주자들의 제주 정착 지원을 해왔다. 그러나 이주자들이 정착한 마을에서 사회·경제·문화 갈등이 커지면서 제주도 행정당국은 2017년 7월 20일부터 ‘정착주민의 지역공동체 조성을 위한 조례’로 전면 개정해 이주민과의 상생협력의 지역공동체 조성에 역점을 두는 방향으로 정책을 선회하였다. 다음으로 산업화와 도시화에 따른 농·산·어촌의 인구 감소와 이에 따른 학생 수 감소 등을 배경으로 해

* 이 논문은 “2018년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임”(KRF-2018039431).

** 제주대학교 사회교육과 교수

1980년대 초부터 정부의 소규모학교 통·폐합 정책이 수립되어 추진되어 왔는데, 제주에서는 정부의 소규모학교 통폐합 정책에 반하여 작은 학교를 유지, 발전시키기 위해 학교살리기운동을 전개하는 마을들이 등장하였고, 이러한 상황에서 지방자치단체는 이들 마을에 대해서 공동주택 및 빈집 정비 사업을 통해 지원해왔다. 이러한 지방자치단체와 마을공동체의 대응의 성과에도 불구하고, 최근 들어 이주민의 정착으로 초창기 긍정적 변화가 나타나던 마을들에서조차 갈등이 생기는 상황에서 지방자치단체의 지원 사업 간 유기적 연계와 이주민과 더불어 살아가는 지역공동체 조성에 역점을 둔 정책의 내실화가 필요하다. 이와 함께 마을단위의 사회·경제·문화적 변동에 대한 보다 심층적인 이해 노력과 다문화 시대에 새로운 지역성 찾기를 위한 방안 모색이 필요하다.

주제어 : 인구유입, 이주민, 학교살리기운동, 지역공동체, 제주

I. 서론

인구이동은 두 지역 사이에서 일어나며 단위 지역은 크게 국가와 국가 내 지역의 둘로 나누어볼 수 있다(권태환 외, 2006: 283). 이 글에서는 이주의 관점에서 볼 때 지리적 한계로 인해 인구유입이 쉽지 않을 것으로 보이는 제주에서 신 이주현상으로 불릴 정도로 2000년 이후 불어 닥친 국내 이주열풍과 이로 인한 지역 변화와 대응에 주목하고자 한다.

2006년 제주가 국제자유도시로 지정되면서 지역개발은 가속화되었고, 여기에 한국사회 전체의 탈(脫)도시화 흐름과 맞물리면서 제주의 인구는 2010년을 기점으로 순유입이 순유출을 앞질러 증가세에 돌입하였다. 2013년 8월 인구 60만 명을 돌파한 이후 매년 꾸준히

증가해 2018년 7월 기준 제주 인구는 68만 8,211명에 이른다(제주 특별자치도 자료; 행정안전부 자료).

물론 제주의 인구유입 현상은 2000년 이후 처음 나타난 것은 아니다. 한국전쟁 직후 피난민의 유입과 1960년대 국가 주도의 경제개발정책에 따른 산업화와 감귤산업의 성장 및 관광개발 등으로 인해 제주에는 인구유입을 경험한 바 있다(염미경, 2011; 2015; 2018). 그런데 이때의 인구 현상과 2000년 이후 나타난 현상이 다르다는 점에서 2000년 이후 제주이주와 그에 따른 지역 변화에 주목할 필요가 있다.

특히, 2010년 이후 제주 인구증가 추이에서 특징적인 점은 제주의 도시와 농어촌에 골고루 이주한다는 것, 가족 단위의 이주가 이루어지고 있는 것, 그리고 2010년 이전까지와 달리 그 이후부터는 서귀포시로의 순수입 인구가 두드러지게 증가하여 제주시의 순수입인구와 거의 비슷하거나 상회하였다는 것이다(염미경, 2015: 50). 즉 과거 산업화 시기 제주이주자들 대부분이 경제적 동기로 제주를 이주지로 선택했던 것과 비교해(염미경, 2011; 2015; 2018), 2000년 이후 제주이주는 새로운 삶을 위해 정착하는 귀농·귀촌과 창업 이주, 제도적 지원에 의한 기업이전과 교육 이주, 그리고 문화와 예술을 위한 이주 등 다양한 형태를 띤다. 또한 제도적 지원에 따른 기업이전 정착과 교육 정착을 제외하고는 땅의 가치나 친환경 먹거리 또는 소량생산 등 탈물질주의 가치 추구하고 관계가 있다(김민영·최현, 2015: 39-49).

인구 변화는 단순히 인구수에서의 변화만이 아니라 제주사회 전반의 변화를 추동하고 여러 사회문제를 촉발할 수 있다는 점에서 다양한 변화를 수반하는 사회현상이다. 실제로 2000년 이후 새로운 제주이주 현상과 이를 추동한 이주민의 제주유입을 배경으로 제주사회는 인구변화뿐만 아니라 다양한 지역사회 변화를 겪고 있다. 특히,

2010년을 전후해 제주이주자들의 급격한 증가로 이들의 지역정착 문제, 마을주민과 이주해온 주민들과의 사회경제적 갈등과 생활방식 차이로 인한 문화갈등, 주택을 비롯한 사회기반시설 문제 등 인구구조 변화와 관련된 제반 문제들이 지역사회의 주요 이슈로 등장하게 된다¹⁾).

우려스러운 점은 이주자들이 정착한 마을공동체에서 물리적 공간의 분단뿐 아니라 생활공간의 분단, 나아가서 마을 주민과 새로 이주해온 주민 간 사회경제문화 갈등으로 문제를 겪고 있는 마을들이 생겨나고 있는 것이다. 이주민의 정착으로 초창기에 긍정적인 변화가 나타나던 마을들에서조차 최근에는 갈등이 불거지고 있다.

이처럼 2000년 이후 제주로의 인구유입과 지역정착은 단순한 인구유입과 유출의 문제가 아니며 제주사회 전체에 사회변동을 초래하고 있다. 인구는 일차적으로 특정 지역에 살고 있는 사람의 수를 의미하지만 그 사회의 자연적·문화적·사회적·경제적 제 조건을 반영하는 것으로 사회적 산물이기 때문이다(권태환 외, 2006). 따라서 새로 이주해온 사람들과의 융화와 이를 바탕으로 지역사회의 발전을 촉진하고 지원할 수 있는 정책적 접근이 필요한 시점이다.

그러면, 어떻게 하면 다양한 배경을 가진 주민들이 공존하면서 더불어 살아가는 제주사회를 만들어갈 것인가? 이 질문에 답하기 위해 이 글에서는 2000년 이후 제주 이주현상의 특징과 지방자치단체의 이주민의 정착 지원정책의 형성과 변화 그리고 이주민들이 제주에 정착하면서 다양한 변화를 겪고 있는 마을들이 처한 상황을 살펴봄으로써 그 시사점을 도출해보고자 한다.

1) 지역 곳곳에서 각종 개발에 따른 갈등과 관광소득의 재분배 문제가 주요 이슈로 등장하였고 제주로 이주하는 사람들이 정착하면서 제주의 문화와 사회 등 다방면에 다양성을 가져왔지만 사고방식 등의 차이로 마을주민들 간에 갈등이 유발되었다(한라일보, 「제주 인구증가 축복일까?」, 2018년 3월 19일자).

II. 논의의 배경과 연구 범위

1. 신 이주현상을 둘러싼 연구쟁점

제주의 신 이주현상과 지역사회 변화를 다룬 연구들 중에 주목할 만한 연구가 김민영·최현의 연구(2015)이다. 김민영·최현(2015)은 2010년 이후 제주 이주 유형을 크게 귀농귀촌 정착과 창업 정착과 같은 새로운 삶을 위해 제주에 정착하는 유형, 새로운 문화 및 예술을 위해 정착하는 유형, 기업 이전 정착과 교육 정착 등 제도적 지원에 따른 정착 유형으로 분류하였다.

먼저 귀농귀촌 정착은 농어촌지역에 정착하는 형태이다. 귀농은 농업에 종사하고자 정착한 것인 반면, 귀촌은 농업 이외에 생업을 하면서 농촌에서 거주하는 경우로 조용한 생활을 위해 혹은 건강을 위해 제주에 정착하거나 펜션 등을 운영하는 등 생업을 유지하며 농촌에 거주하는 경우이다.

다음으로 창업 정착도 제주의 경우 게스트하우스, 카페, 식당 등 다양한 형태의 자영업에 종사하는 생활 유형이다. 제주로 이주해온 사람들이 카페나 게스트하우스를 열어 정착한 구좌읍 월정리 해변의 경우 해변 풍경을 완전히 바꿀 정도로 새로이 카페촌이 구성되었고 구좌읍의 경우 2009년도에 39개소이던 민박업소가 2014년도에는 141개소로 빠른 속도로 증가했다. 이를 두고 김민영·최현(2015)은 제주의 산업구조가 농업과 도소매업 중심의 영세 중소기업 등을 위주로 이루어지며 산업시설 기반이 낮다는 점에서 제주로 이주해온 사람들이 자영업을 생계수단으로 선택했을 가능성이 높고, 제주는 귀농보다 귀촌 가구 수가 많다는 것을 들어, 관광산업을 중시한 자영업 형태의 창업을 주로 제주 정착 후 생계수단으로 선택한 것으로 본다(김민영·최현, 2015: 57).

그리고 문화예술 종사자는 창업 정착과 중복되는 경우가 있는데, 창업을 하지 않고 문화예술업에만 종사하는 경우도 있고 제주 유입 인구의 상당수를 차지한다. 문화예술 종사자들은 ‘벨롱장’ 등의 시골 장을 통해 제주 지역 마을 단위에서 활발한 활동을 하고 ‘서귀포뿔테리충전소’와 같은 복합문화공간을 열어 새로운 지역문화를 만들어 가기도 하며, 카페 및 게스트하우스를 창업하여 수익을 창출하고 있을 뿐 아니라 새로운 여행콘텐츠를 제공하여 관광사업에도 기여하고 있다. ‘벨롱장’ 이외에 월평리의 문화협동조합, 가시리 창작문화지원센터 활동 등과 같이 문화예술인종사자들이 모여 작업하는 공간들이 생기고 일정한 활동을 함으로써 새로운 제주이미지를 생성하고 있다 (김민영·최현, 2015: 49-61).

반면, 국내 이주민의 제주 정착으로 이러한 긍정적인 측면이 있는가 하면, 주민들 간 갈등이 시작되거나 분쟁으로 주민 갈등이 확산되는 양상을 보이는 마을들도 생겨나고 있다²⁾.

이러한 변화 속에서 제주는 전국 최초로 2014년 4월 ‘제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례’를 제정하고 정착주민에 대한 지원 규정을 명시하였으며, 2016년에는 지역발전균형과에서, 2017년부터는 지방자치단체 자치행정국 산하에 지역공동체발전과를 설치하여 제주에 정착한 이주민에 대한 지원 업무를 해오고 있다. 단순히 이주민들의 정착을 지원하는 것을 넘어서 마을공동체의 통합을 목표로 지역공동체 활동을 지원하는 것으로 정책 방향을 틀어 현재에 이른다.

2) 지역 부동산 가격이 급등하면서 불과 몇 년 사이에 땅값이 수십 배 가까이 오른 지역이 있는가 하면 관광객을 맞이하는 카페와 게스트하우스가 대거 늘었다. 주민들은 관광객 때문에 일상이 방해받고 이주민들과의 문화 차이로 갈등을 빚고 있다. 이주민용 공동주택을 지은 애월읍 하가리의 경우 600-700년 된 마을 이름을 이주민이 카페이름으로 상표권을 등록해 주민들과 분쟁을 겪은 바 있다.

한편, 제주 농어촌에서의 인구 증가를 귀농·귀촌의 관점에서 접근하는 연구들도 다수 산출되었다. 강승진·고상환(2011), 고상환·김동현(2011), 부혜진(2015, 2018), 김미량·김민영(2017), 김인성·황경수·오윤정(2017), 안미영·송진현(2017) 등의 연구가 주목할 만하다.

먼저 강승진·고상환(2011)은 제주 지역 귀농·귀촌 실태와 활성화 방안을 제시한 정책보고서이며, 고상환·김동현(2011)은 귀농인들에 대한 만족도 조사 결과를 토대로 귀농인들이 지역에 적응할 수 있도록 하는 귀농교육을 강조한 연구이다. 부혜진(2015)은 촌락성(rurality) 논의를 기반으로 귀농·귀촌인구의 증가는 촌락 지역의 인구와 지역산업 및 공공서비스에 영향을 미칠 뿐 아니라 사회문화적 영향도 동반한다는 것을 지역경제활동 분야와 지역조직의 측면에서 접근하였으며, 문화·예술인의 제주이주가 지역관광에 미치는 영향을 제주로 이주한 문화예술가들과의 심층면접과 참여관찰을 통해 살펴 보았다(부혜진, 2018). 김미량·김민영(2017)은 지방자치단체의 제주 정착주민 정책 현황을 10년간 제주에 정착한 이주민의 정책 이용 사례에 대한 심층면접조사를 병행하여 살펴본 것이며, 김인성·황경수·오윤정(2017)은 제주정착 이주민들의 이주 특성과 이주 적응도가 생활 만족도에 미치는 영향을 설문조사를 통해 살펴보고, 안미영·송진현(2017)은 제주를 독특한 문화적 정체성을 형성하고 있는 지역으로 간주하고 제주에 정착한 이주민들이 정착과정에서 겪는 문화 적응 스트레스와 삶의 질 간 관계가 부적 관계를 갖는다는 것을 설문조사 분석을 통해 보여주었다.

이상에서 살펴본 선행 연구들은 제주 이주가 21세기에 들어서면서 도시를 떠나 농촌으로 향하는 인구가 증가하고 있는 전국적 맥락 하에 있다는 기본 문제의식에서 출발해, 제주 이주민들의 이주 동기, 제주 정착 과정과 만족도 및 지방자치단체의 지원정책 등을 다루고 있다. 이 글도 이러한 선행 연구들이 지닌 문제의식의 연장선상에서

2000년 이후 제주 이주의 특징과 지역 변화와 대응을 살펴보면, 제주 이주열풍에 대한 지방자치단체 차원의 지원정책 형성과 변화 그리고 마을 단위에서의 변화와 대응에 주목한다. 이 글은 이주민들이 제주에 정착하면서 나타난 각 마을 단위의 변화에 대한 심층 분석을 위한 토대적 논의라는 점을 밝혀둔다.

2. 연구의 범위와 방법

제주는 1960년대 이후 산업화와 지역개발 붐 속에서 서울, 부산 등지와 함께 대표적인 이주지였던 관계로 인구구조는 물론 사회·경제·문화적 측면에서 변화를 경험한 지역이면서(염미경, 2011; 2015; 2018, 염미경·한상희, 2014) 2000년 이후 다시 이주열풍이 불면서 산업화시기와 다른 양상의 문제들을 겪고 있다.

1960-1980년대 제주로의 이주가 활발하게 이루어졌던 시기에서도 제주가 인구 순유출지역임을 감안하였을 때 2000년 이후 제주이주 열풍은 주목할 만한 현상이다(염미경, 2015). 앞에서 살펴본 바와 같이, 과거 산업화시기 제주이주자들 대부분이 경제적 동기로 제주를 이주지로 선택했던 것과 비교해 최근의 제주이주는 다양한 형태를 띤다³⁾.

이에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1949년 제주 인구는 25만 4589명, 1955년에는 28만8781명으로 집계되었고, 1965년에는 33만4756명으로 인구 30만 시대가, 1975년에는 41만1992명으로 40만 시대가, 그리고 1987년에는 50만5534명으로 50만 시대가 열렸던 것으로 확인된다(통계청 자료; 염미경, 2015: 50). 이 시기 제주 인구증가를 설명하는 주요 요인들로는 한국전쟁 이후 베이비붐 세대의 증가와 1960-80년대까지의 산업화와 지역개발 붐 및 감귤산업

3) 이에 대한 자세한 논의는 김민영·최현(2015)을 참조 바람.

의 성장을 든다. 이후 제주 인구는 1987년 50만 명을 넘어선 이후 1990년대 이후 지속적으로 감소 추세를 유지하다가 2010년을 전후해 인구유입이 급증하면서 2013년 8월 인구 60만 명을 돌파한 이후 매년 꾸준히 증가해왔다.

지역의 인구 증가는 자연 증감에 의한 것보다 타 지역으로부터의 인구이동에서 비롯되기 때문에 인구현상을 이해하기 위해서는 인구 이동에 대한 분석(최은영·구동화·박영실, 2009; 최은영, 2004: 남영우, 1985)과 인구유입지에 대한 분석이 필요하다. 지역 간 인구이동의 관점에서 볼 때 지리적 특성으로 인해 인구유입이 쉽지 않을 것으로 보이는 2000년대 이후 제주인구의 증가는 국제결혼, 귀농·귀촌 인구 및 거주 희망 은퇴자 증가와 더불어 관광 개발, IT기업의 이전, 국제학교 유치와 투자 유치에 따른 이주 등이 복합적으로 작용해 타 지역에서 제주로의 유입 인구가 꾸준히 늘고 있기 때문으로, 제주이주라는 신조어가 등장하기까지 했다(염미경, 2015: 50).

제주지역 인구는 2010년 순유입 인구가 증가세로 돌아선 이후 2016년 유입인구 증가세가 2015년 대비 약 300명 증가하는 등 다소 주춤한 상태지만 아직 증가세를 유지하고 있다. 2016년을 기준으로 제주이주자의 연령별 분포는 30대가 22.6%, 40대 18.2%, 20대 18.1% 순으로 젊은 층 중심의 이주가 유지되고 있다(이화진, 2017).

2013년부터 제주는 2%대의 인구성장률(2013년 2.1, 2014년 2.8, 2015년 3.2, 2016년 3.1, 2017년 2.7%, 제주특별자치도 자료)을 유지하고 있고 2016년 제주지역으로의 인구유입은 경기도, 세종시에 이어 전국에서 세 번째로 높게 나타났으며 2018년 7월 기준 제주 인구는 688,211명이다(제주특별자치도 자료; 행정안전부 자료). 이 시기 인구증가 추이에서 특징적인 점은 제주의 도시와 농어촌에 골고루 이주한다는 것, 청장년층 인구증가율과 유소년층 인구증가율이

높은 것으로 보아 가족 단위의 이주가 이루어지고 있는 것, 그리고 2010년 이전까지와 달리 그 이후부터는 서귀포시로의 순유입 인구가 두드러지게 증가하여 제주시의 순유입인구와 거의 비슷하거나 상회하였다는 것이다.

제주에서 실질적인 인구 증가가 본격적으로 나타나기 시작한 2010년도를 기점으로 보면, 그 전후의 인구 증가는 지역별로 큰 차이를 보인다. 2000~2009년까지의 인구 증가는 제주시와 애월읍에서만 나타났는데, 2010년 이후에는 시가지라 할 수 있는 제주시와 서귀포시에서만뿐만 아니라 한림읍, 애월읍, 한경면, 우도면, 대정읍, 안덕면, 표선면과 같은 읍면 지역에서도 나타났다. 물론 제주시와 애월읍은 지속적으로 인구가 증가해온 곳으로 택지개발사업과 대규모 도시개발사업을 배경으로 하며, 이들 지역에 인접한 애월읍의 하귀1, 2리, 광령1리, 고성1리 등과 같은 마을에서도 인구가 증가하였다(부혜진, 2015: 230-231; 제주발전연구원, 2014). 그리고 제주의 인구가 증가하는 만큼 자동차도 증가해 2017년 6월 기준 제주 지역 등록차량은 48만 대를 넘어섰다. 5년 사이 64% 증가하였고, 인구당세대 당 차량보유대수는 전국 1위를 이어가고 있다(한라일보, 2018년 3월 19일자).

2000년 이후 제주에 온 이주민들은 경제활동보다 다양한 가치를 추구하거나 노후 휴양이 주요 목적인 사람들이 다수인 편이다. 지금까지는 제주 지역에서 이루어지지 않았던 다양한 활동들을 추구하는 경향이 있어 무조건적인 경제적 이윤의 추구보다는 다양한 농촌의 가치, 즉 소량생산, 친환경 먹거리, 땅의 가치 등을 추구하는 형태가 두드러지는데, 이는 전국적인 귀농귀촌인의 특징으로 제주 이주 현상도 기본적으로 전국적인 귀농귀촌 흐름과 궤를 같이하는 것으로 볼 수 있다.

이를 배경으로 제주도 당국은 2014년 정착주민 관련 조례를 제정

하고 담당 부서를 설치해 대응책 마련에 고심하는가 하면, 정착주민 지원센터와 정착주민협의회를 구성하는 등 이주자들의 제주 정착을 위한 지원을 하게 된다. 이와 함께 급증하는 제주 이주민들의 실태와 정책 수요를 파악하기 위해 제주여성가족연구원에 위탁하여 2016년 실태조사를 실시하였으며(이화진, 2016), 2014년 4월 귀농귀촌, 다문화, 외국인 등을 포괄하는 ‘제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례’를 제정하게 된다. 이 조례는 2017년 7월 20일부터 ‘정착주민의 지역공동체 조성을 위한 조례’로 전면 개정되어 지원 중심에서 제주로 이주한 주민들이 정착해 함께 살아가는 지역공동체 조성에 역점을 두는 방향으로 정책을 선회하여 현재에 이른다.

이렇게 하여 2018년 1월 제주도 당국은 ‘정착주민 지역공동체 조성을 위한 기본계획’(2018~2021)을 확정하고 2월부터 시행해오고 있다(제주新보, 2018년 1월 14일자).

이에 이 글에서는 2000년 이후 새로운 이주 현상이 제주 사회에 미친 영향과 지역 변화, 그리고 지방자치단체의 정책적 대응을 살펴 보는데, 이 글에서는 소규모학교 육성 지원정책을 지방자치단체의 정책적 대응에 포함시켜 논의한다. 이는 농어촌지역에서의 소규모학교 통·폐합 문제는 학교 문제를 넘어서 마을의 존립 문제와 직결되고, 제주도 행정당국은 소규모학교 통·폐합을 반대하는 마을공동체의 입장에서 마을의 소규모학교 살리기를 지원해왔기 때문이다.

이 글은 주로 문헌연구법에 의해 각종 국내외 문헌과 인터넷검색 자료 등 기본 자료를 수집하고 관련 선행연구들에서 다룬 제주사회 이주민에 대한 논의들을 살펴본 후에 이에 대한 지방자치단체의 정책적 대응으로 관련 법·제도의 형성과 변화를 다루고자 한다. 특히, 지방자치단체 산하 전문 연구기관으로서 제주연구원 제주학연구센터와 제주여성가족연구원의 이주민 관련 조사결과인 이화진(2016)과 이화진 외(2017) 등이 활용되며, 부가적으로 관계자 면접조사 자료

도 사용할 것이다.

제주에 이주한 사람들을 이민자, 이주민, 신이주민, 정착주민, 정착 이주민 등 여러 용어로 지칭하지만 이 글에서는 기본적으로 이주민이라는 용어를 사용하면서 다른 용어들도 맥락에 따라 혼용해 사용하고자 한다. 제주특별자치도 조례에 명시된 제주 정착주민은 “외국 혹은 타 시도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도로 정착하여 제주에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역주민으로 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 자”이며, 이 글에서는 국내 이주민을 논의 대상으로 한다. 이주민과 대비시켜 전부터 마을에 거주하는 주민에 대해서는 행정적으로 혹은 연구자들 사이에 아직 용어 통일이 되지 않은 상태인 관계로 선주민 혹은 원주민 등 여러 용어로 사용되고 있는데(이화진, 2016: 7-8), 이 글에서는 인용문이나 법·제도에서 사용하는 용어는 가급적 그대로 사용하지만 부득이하게 구분해야 하는 경우를 제외하고는 과도하게 구분하지는 않으면서 논의해나갈 것이다.

Ⅲ. 지역 변화와 지방자치단체의 정책적 대응

1. 지방자치단체의 이주민 지원정책 현황

1) 지방자치단체의 이주민 정착 지원 관련 법·제도

2000년 이후 제주로의 이주 열풍은 1990년대 후반부터 농어촌을 중심으로 귀농·귀촌 바람이 불면서 추진해온 정부의 귀농·귀촌지원 정책의 맥락 내에 있는 것은 분명하다. 이러한 이주 열풍에 대해 제주도 행정당국은 2012년 농림축산식품부에서 운영하는 귀농·귀촌중

합센터를 통해 관련 정보를 제공하는 등 정부의 귀농·귀촌 지원정책의 흐름 속에서 제주에 정착하는 이주민에 대한 지원 정책을 전개해 왔다⁴⁾(이화진, 2016: 20-21).

지방자치단체의 이주민 혹은 정착 이주민 지원정책은 주민들 모두를 대상으로 하고 있으며, 크게 귀농귀촌 지원, 일반 정착 이주민 지원, 창업 관련 지원⁵⁾, 소규모학교 육성 지원, 다문화가족 프로그램으로 세분화되어 운영된다. 이 글은 국내 이주와 제주에 정착한 이주민을 대상으로 하기 때문에 다문화가족 프로그램은 논의에서 제외한다. 따라서 이 글에서는 제주도 차원의 이주민 정착 지원 정책 전반을 포함해 마을공동체 단위의 이주민 정착 지원 정책 및 제도와 소규모학교 육성 지원정책을 중심으로 살펴본다.

이 글에서 소규모학교 육성 지원정책을 지방자치단체의 이주민 지원정책에 포함시켜 논의하는 것은, 농어촌지역에서의 소규모학교 통폐합 문제는 학교 문제를 넘어서 마을의 존립 문제가 되기 때문에 제주지역의 경우 소규모 학교살리기는 마을공동체의 활성화에 직결되는 것으로 여겨졌고(김선필·정영신, 2013: 242-253), 제주도 행정당국은 소규모학교 통폐합을 반대하는 마을공동체의 입장에서 마을의 소규모학교 살리기를 지원해왔기 때문이다.

-
- 4) 이와 관련해서는 제주특별자치도 제주정착정보 포털사이트 '제주살기'(jejulife.jeu.go.kr)와 농림축산식품부의 귀농·귀촌종합센터 홈페이지(www.returnfarm.com)에 잘 나타나 있다. 귀농·귀촌교육은 2013년에 시작되었는데 제주도 행정당국 소속은 친환경농정과이고, 운영주체는 농업기술원, 서귀포시 자치행정과, 농협중앙회 지역본부 등이다.
- 5) 창업 지원사업은 소상공인시장진흥공단 소상공인 지원포털(www.sbiz.or.kr), 중소기업청(www.smba.go.kr), 제주상공회의소(jejucci.korcham.net), 제주대학교 창원지원단(changup.jejunu.ac.kr) 등에서 제시하고 있다. 제주도 행정당국의 창업 지원사업은 프랜차이즈 창업비용 지원, 중소기업 창업프로그램 운영, 소상공인 창업대전 참가지원, 소상공인 전문창업 아카데미 운영 등이 포함되어 있다(강봉수 외, 2016: 103-104). 이에 대한 자세한 내용은 강봉수 외(2016)를 참조 바람.

먼저 제주의 이주민 정착 지원 관련 법제도로 특징적인 것은 일련의 조례 제정이다. 이주민 관련 조례에는 ‘제주특별자치도 거주외국인 지원조례’(2007년 5월), ‘제주특별자치도 다문화가족 지원조례’(2008년 4월), ‘제주특별자치도 귀농귀촌인 지원조례’(2010년 4월)가 있다. 2014년 제주도 당국은 전국 최초로 ‘제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례’를 제정하고⁶⁾ 제주정착주민 지원 규정을 마련하였다. 이 조례는 제주정착 이주민 지원, 실태조사 실시, 위원회 설치, 정착주민지원센터 운영 등에 관한 규정을 명시하고 있는데, 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

우선 2014년 정착주민 지원위원회 및 정주 환경 개선 실무위원회를 설치·운영하고 정착주민 지원 전담부서인 ‘지역균형발전과’를 신설하여 이주 관련 종합 상담 및 컨트롤 타워 역할을 수행하도록 한 것을 들 수 있다. 둘째, 제주도와 행정 시, 읍면동을 포함한 46개소의 정착주민지원센터를 운영하고, 정착주민지원센터 활성화를 위하여 정착주민협의회를 구성하여 정착주민의 의견을 수렴하고 이를 지역의 발전방안에 반영하는 것이다. 셋째, 정착주민 관련 종합정보 제공을 위해 제주생활 가이드북을 제작하고 배포하여 제주에 관한 이해, 귀농귀촌, 다문화가족, 취업 및 고용지원 등 분야별로 필요한 정보를 안내하는 것이다. 넷째, 주민들 간의 융화와 협력을 위하여 정착주민 지역네트워크를 지원하고 정착주민 지역융화 홍보를 위하여 정착주민과 함께 하는 상생발전 사례 홍보를 지원하는 것이다. 마지막으로, 정착주민에 대해 ‘찾아가는 제주 이해하기 프로그램’을 운영수요자 중심의 맞춤형 제주 알기 강좌 및 문화 체험을 운영하는 것 등

6) 이 조례는 기존의 관련 조례들을 연계한 융복합 조례로서의 성격을 지니는데, 제주정착주민의 안정적 적응을 통해 지역주민과 이주민 간 상생과 협력을 할 수 있도록 이주민의 정주 환경 개선과 지원에 관한 사항을 규정한 조례이다.

을 들 수 있다(이화진, 2016: 19-20).

2017년 7월 20일자 조례 전면 개정 전까지 제주도 당국의 정착 이주민 지원 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 제주도 당국의 제주정착 이주민에 대한 지원

'제주도 정착주민 등 지원에 관한 조례'의 제주정착 이주민 지원 내용	지역균형발전과의 지원 업무
<ul style="list-style-type: none"> - 정착정보 원스톱 서비스 지원 등 정주 관련 각종 정보 제공 - 정착주민에 대한 창업, 취업 등 지원 - 정착주민에 대한 주거, 문화, 교통, 의료, 안전 등 정주 환경 개선 - 마을주민과의 상생 협력 지원 등 지역사회 중심의 정착 지원과 네트워크 강화 - 교육·문화·체육행사 개최 등 정착주민 제주융화 프로그램 운영 - 정착주민의 재능과 기술 및 경력의 활용을 통한 지역사회 발전 참여 촉진 - 정착주민에 대한 제주지역민 환대 제고를 위한 사회 분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정착주민지원센터(읍·면·동 주민센터) 운영 내실화 - 정착 주민과의 융화협력 네트워크 사업 - 찾아가는 정착주민과의 제주 이해하기 프로그램 운영 - 제주 정착주민 지역 융화 홍보사업

자료 : 이화진(2016: 20).

이상에서 살펴본 정착 이주민에 대한 지원 규정을 담은 '제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례'는 증가하는 이주민의 제주 사회 적응과 정착 문제, 정착 이주민과의 생활방식 차이로 인한 문화 갈등, 주택을 비롯한 사회기반시설 문제 등이 부각되면서, 장기적이고 체계적인 정착 이주민 정주 환경 개선과 이주민의 조기 정착을 지원하고 지역사회 구성원의 통합을 위한 기본계획 수립의 필요성이 커지면서 2017년 7월 20일자로 '제주특별자치도 정착 이주민의 지역공동체 조성을 위한 조례'로 전면 개정된다.

개정된 조례에서는 정착 이주민과 함께 하는 상생협력 공동체 조

성을 목표로 하게 되는데, 이는 2010년부터 제주 순유입 인구가 증가해 2017년 8월 기준 6만 4,700여 명에 이르면서 정착 이주민과 지역주민 간 상생협력을 통한 지역공동체 조성이 중요해졌기 때문이다(국민일보, 2017년 7월 31일자).

이에 정착 이주민의 조기 정착과 공동체 조성을 위한 기본계획을 수립하고 각종 정보 종합 및 홍보를 위한 홈페이지를 구축하며, 정착 지원과 공동체 조성을 위한 정착지원센터 위탁 운영 근거 등이 신설되었다. 이를 위해 제주 정착 이주민에 대한 실태조사가 이루어졌고 ‘정착주민의 지역공동체 조성을 위한 기본계획(2018~2021)’이 수립되었으며 이주민 정착 공동체 모범사례 마을 두 곳을 선정해 현황실태·활동사항 등을 분석해 공동체 활성화 방안을 제시하였다.

‘정착주민 지역공동체 조성을 위한 기본계획’은 2021년까지 다양성의 존중 및 인식 개선, 지역사회 네트워크 구축, 상생을 위한 협력 및 지원 강화, 정착주민 정주 환경 개선 등 4개 분야 52개 사업이 추진되며, 구체적으로 정착주민을 위한 지역정보 제공사업, 정착주민과 함께하는 마을 사랑방 조성 운영, 정착주민 인식 개선 교육 프로그램 개발 사업 등이 진행된다. 현재 정착지원 사업에 대한 심의·자문 기능에 그치는 정착지원위원회를 정책 총괄조정 역할을 하는 수준으로 격상시켜나가는 데 역점을 두고 있다(이화진 외, 2017).

이상에서 살펴본 바와 같이, 제주도 당국의 기존 조례가 단순히 정주환경 개선, 취업, 정보제공 등 정착 이주민의 조기정착을 위한 행정적 지원에 관한 내용을 담고 있다면, ‘정착주민의 지역공동체 조성을 위한 기본계획’은 행정적 지원과 더불어 지역주민과의 상생 협력을 통한 지역공동체 활성화에 초점을 맞추는 방향으로 선회한 것으로 평가할 수 있다.

정착 이주민 지원정책은 인구유입을 위해 지역주민을 이외의 정착 이주민만을 대상으로 하는 이원화정책과 지역주민과 정착 이주민 모

두를 대상으로 하는 일원화정책으로 구분할 수 있는데, 제주도 당국의 정책적 지원에서 이주민 정착 지원 정책과 관련해 지역주민과 정착 이주민 간 구분을 바탕으로 지원하는 선별 지원이 주민들 간 갈등을 촉발시킬 수 있음을 인식해(김미량·김민영, 2017: 202-203) 마을공동체에 대해 포괄적으로 지원하는 일원화정책으로 그 지원 내용과 방식을 변화시키고자 한 것으로 볼 수 있다.

2) 소규모학교 육성 지원정책

우리나라의 소규모학교 통폐합 정책은 산업화와 도시화에 따른 농산·어촌의 인구 감소와 이에 따른 학생 수 감소 등을 배경으로 하여 1980년대 초에 수립되어 30여 년 이상 추진되어왔다⁷⁾. 제주 지역의 소규모학교 통폐합 정책은 이러한 정부의 소규모학교 통폐합 정책이 시작된 1980년대 초부터 시작되었다. 제주 지역의 경우 읍면 지역의 인구와 학생 수 감소 및 도시 지역 이주로 인해 농어촌의 소규모학교 수가 지속적으로 증가했는데, 1982년부터 한림읍 비양분교장 개편을 시작으로 소규모학교 통폐합정책을 실시해왔다. 1993년 지역 실정을 고려해 자율적으로 학교 통폐합을 추진하는 방향으로 전환하면서 통폐합 기준은 다소 완화되었으나 당시 제주 지역은 이농으로 농촌 인구 비율이 감소되는 상황에서 소규모학교 통폐합은 계속되었다.

7) 정부가 추진해온 소규모 학교 통·폐합 정책은 교육적으로 복식수업 해소, 교육과정 운영 정상화, 적정규모 학교 조성으로 학업성취에 대한 동기유발, 사회성 강화 등의 성과를 거두었고, 경제적으로도 2006년까지 1.7조 원의 예산을 절감하는 효과를 거두었다고 평가되기도 한다(교육인적자원부, 2006; 교육과학기술부, 2012; 이인회, 2013: 348-349). 그러나 다른 한편으로 이 정책의 실행과정에서 정부가 주도적으로 정책을 추진하면서 교육현장의 반대와 다양한 행위주체들의 비판이 발생하게 되었고, 오히려 작은 학교를 살리기 위한 교육적 시도들이 나타나게 된다(이인회, 2013: 349).

제1기에 해당하는 1982~1993에는 학생 수 180명을 통폐합 기준으로 삼아 19개의 학교가 통폐합되었고, 제2기 1994~2005에는 학생 수 100명으로 23교가 통폐합되었으며, 제3기 2006~2012에는 학생 수 60명 기준이었다. 따라서 2012~2016년까지 통폐합 대상 학교는 본교 22교, 분교장 9교나 되었다. 제주특별자치도교육청(2012)은 자체 기준을 책정하여 학생 수 60명 이하의 본교, 학생 수 20명 이하의 분교장을 대상으로 3년간 유보기간을 경과한 후 교육과정 운영이 어려운 학교를 우선 통폐합하는 정책을 추진하였고, 학생 수 30명 이하의 도서 지역 본교도 분교장으로 개편할 계획을 가졌다⁸⁾.

이에 대해 소규모학교 통폐합 대상 학교 지역주민들은, “교육청은 적정규모 육성방안을 추진하면서 통폐합 지원이 아닌 학교 살리기 지원으로 방향을 전환해야 하고, 농어촌지역 교육개선을 위한 지원 방안 및 농어촌 학교 강점을 살릴 수 있는 교육복지 정책을 추진해야 한다.”고 요구하면서 반발하게 된다. 2012년 9월 24일 ‘성산읍 작은학교살리기추진위원회’가 결성되었고 소규모학교 통폐합과 관련된 정보들을 공개 및 공유함으로써 지역주민과 시민단체가 연대하는 모습을 띠게 된다.

이러한 소규모학교 통폐합 반대 입장을 제주도 행정당국이 지지 하면서 통폐합 반대 진영은 세력을 더욱 확장할 수 있었다. 통폐합은 학교 문제를 넘어서 마을의 존립 문제로 자리매김하였고, 이런 이유로 지역주민들은 자체 모금이나 지원으로 학교 살리기 방안을 모색하였으며, 소규모학교 살리기는 마을공동체의 활성화에 직결하는 것으로 인식된다(김선필·정영신, 2013: 242-253).

제주에서는 1982년부터 시작된 정부의 소규모학교 통폐합 정책에

8) 이에 대한 자세한 내용은 제주특별자치도교육청(2012)과 이인회(2013)를 참조 바람.

대한 지역주민의 대응으로 소규모학교 살리기 차원에서 이주민이 유입되어 정착한 지역들이 상당수이다. 학교 살리기 운동은 학생 수라는 특정 조건의 미비로 인해 분교장 격하 혹은 폐교 위기에 처한 상황에서 주로 지역주민들을 중심으로 통·폐합 정책을 따르지 않고 작은 학교를 유지, 발전시키기 위해 전개하는 다양한 형태의 공동체운동을 말한다(오영매·손명철, 2005: 258). 대표적인 곳으로 애월읍 납읍리와 구좌읍 한동리를 들 수 있다.

애월읍 납읍리의 경우 납읍초등학교를 살리기 위해 주민들이 무상 임대 공동주택을 짓고 인구 유입을 도모하여 학교의 통·폐합을 저지하였다. 애월읍 납읍리 이외에, 구좌읍 한동리에서도 학교를 살리기 위해 초등학교 잔입학 가족에게 무료로 주택을 임대해 주었으며 해마다 학교 살리기를 위해 마을발전기금과 자체 예산으로 2천여만 원을 지출하였다(KBS제주 <시사파일>, 2012). 따라서 이 글에서는 애월읍 납읍리를 소규모학교 살리기운동 결과 이주민이 유입된 대표적인 지역 사례에 포함해 다룰 것이다.

소규모학교 육성사업은 1992년 납읍리 주민들이 시작한 ‘빈집 빌려주기 운동’이 그 시초다. 납읍리 주민들이 자발적으로 시작한 학교 살리기 사업은 6년여 동안 10억 원이 넘는 기금을 조성하여 공동주택 3동을 건립, 무상으로 지원하였다(손명철, 2005). 또한 2012년에는 ‘금산학교마을’을 준공하여 공동주택 24세대를 신축, 저렴하게 임대하였다. 1999년에는 봉성리의 어도초등학교에서도 소규모학교 육성 지원사업으로 9세대 주택을 건립하였으나 재정 및 행정 지원의 문제로 인해 지속적인 시행을 하지 못하다가 지난 2011년부터 다시 본격적으로 시작하였다(심재현, 2013: 59).

제주도 당국은 2011년부터 2015년까지 공동주택 및 빈집 정비 사업을 통해 40개 마을 198세대에 총 481억 원을 지원하게 되는데, 그 결과 396명의 학생 수가 증가하였다. 공동주택 건립사업의 경우

2015년까지 사업이 시행된 마을은 8개 마을이며 학생 수는 282명이 증가하였고, 빈집정비사업의 경우 32개 마을을 대상으로 시행되어 증가 학생 수는 114명이다(강봉수 외, 2016: 104)⁹⁾.

<표 2> 제주 소규모학교 공동주택 건설사업 현황

연 도	마 을 명	학 교
2011	하거리	더 력 분 교
2012	남읍리	남 읍 초 등 학 교
	곽지리	곽 금 초 등 학 교
2013	수산 1리(성산)	수 산 초 등 학 교
	송당리	송 당 초 등 학 교
2014	하거리	더 력 분 교
	한동리	한 동 초 등 학 교
	수산1리(성산)	수 산 초 등 학 교
2015	봉성리	어 도 초 등 학 교
	신산리	신 산 초 등 학 교

자료: 제주특별자치도청 홈페이지 및 내부자료; 강봉수 외(2016: 105).

9) 제주 소규모학교 임대용 공동주택건설 지원사업과 소규모학교 빈집 정비 사업의 지원기준 및 조건, 신청자격, 시설활용조건 등에 대해서는 제주특별자치도청 홈페이지와 강봉수 외(2016: 106)를 참조 바람.

<표 3> 제주 소규모학교 빈집 정비 지원사업

연 도	2012	2013	2014	2015	계
지원 대상	2	7	9	14	32

자료 : 제주특별자치도청 홈페이지 및 내부자료; 강봉수 외(2016: 105).

현재 소규모학교 육성 지원은 ‘제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역마을 지원에 관한 조례’ 제8조에 의거하여 실시되는 사업으로 학생 수 60명 이하인 소규모학교 소재 통학구역 마을을 대상으로 공동주택건립업과 빈집 정비 사업을 시행하는 지원사업이다. 소규모학교 육성 지원사업은 2014년도 조례 제정을 통해 정비 및 확대 지원이 이루어졌는데, 소규모학교 조례로는 ‘소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례’(2014. 3.)와 ‘제주특별자치도 소규모학교지원심사위원회 구성·운영에 관한 규칙’(2014. 6.)이 있다.

소규모학교 육성 지원사업은 행정사에서 공모, 심사 및 선정, 예산 편성 및 사업 시행을 하고 있다. 2015년부터 빈집정비사업 지원한도가 가구당 600만 원에서 1,000만 원으로 상향되었고, 공동주택 지원사업도 5억 원에서 6억 원으로 상향되고 보조율도 50%에서 60%로 상향 조정된 상태이다(강봉수 외, 2016: 105).

현재 소규모학교 육성 지원정책에 힘입어 폐교되지 않은 마을들에서 지역의 학생들과 이주민 학생들 사이에 그 양상의 차이가 있지만 서로 생활과 문화 차이로 인해 융화되어 살지 못하거나 마을사업을 둘러싸고 갈등이 생겨나고 있다. 따라서 현재 추진 중인 지방자치단체의 지원정책에 대한 성찰과 재구조화가 필요한 시점이다.

2. 이주민의 정착과 지역 변화 및 대응

1) 귀농·귀촌인의 정착과 변화 및 대응

제주에서 귀농귀촌인의 증가는 마을 단위 경제활동 면에서 다양성을 만들어내고 있는데, 관광농원의 증가는 물론 음식점 및 카페, 펜션, 게스트하우스와 같은 숙박업을 운영하는 인구도 늘어나는 추세이다. 숙박업체의 분포는 지역별 편차가 존재하지만 공통적으로 모든 읍·면 지역에서 증가 추세를 보인다. 마을 단위에서의 비농업 경제활동 종사자의 증가는 직업적 다양성과 함께 경제활동 공간의 다양성을 만들어내고 있다.

읍면지역으로 이주한 귀농귀촌가구의 경우 대다수가 관광서비스업에 종사하고 있는데, 이로 인해 실제로 많은 카페와 레스토랑, 게스트하우스와 펜션시설은 촌락의 민가를 리모델링하거나 건물을 신축하는 형태로 마련되고 있어 읍면지역에서의 토지이용 면에서도 변화를 가져오고 있다. 제주 유입 인구가 늘면서 제주도의 카페 수는 2010년 100여 곳에서 지난해 1천여 곳으로 10배나 증가했고, 같은 기간 게스트하우스도 700여 개에서 1,700여 개로 2배 이상 증가했다(EBS1 TV, 2015; 매일신문, 2015).

이처럼 읍면지역에서의 귀농귀촌 인구의 증가는 읍면지역의 인구, 사회, 경제 등 다양한 측면에 영향을 끼치고 있다. 그러한 영향은 읍면 지역의 사회와 공간 전반에 걸쳐 다양한 변화를 야기하였고, 제주사회 곳곳에서 갈등이 빚어지고 있는 등 여러 가지 문제가 나타나고 있다. 이와 관련해 2000년 이후 지역주민과 이주민 간 갈등 요인에 대해 김주호 외(2016)는 교육환경, 의료 및 복지시설, 쇼핑시설과 여가문화, 지역민과의 정서 차이, 대중교통 및 도로 환경, 창업, 노동력, 판매, 유통 등의 요소들을 제주 이주자들의 지역 정착 갈등 요소로 제시하고, 특히 제주 지역민은 관계 지향적인 데 반해

이주민은 목적 지향적인 가치의 차이, 언어와 억양, 고교 중심의 강한 연대문화, 생활문화권에 깊숙이 자리 잡은 토착신앙 등도 갈등의 요인이 되고 있다고 분석하였다(김주호 외, 2016).

이와 관련해, 김미량·김민영(2017)은 이주민은 제주 이주 초기에 정보의 고립을 경험하고 주거, 교육, 취업, 창업, 귀농, 역사, 문화 등 다양한 분야의 정보를 제공받고자 하는 경향이 있고(김미량·김민영, 2017: 194-196), 특히 귀농의 경우 농사를 처음 짓는 사람이 많아서 체계적인 농업교육 및 구체적인 정보 제공을 원하지만 귀농 귀촌교육이 단순한 정보 안내에 그치는 경우가 많다는 점을 지적 한다¹⁰⁾.

한편, 제주 읍면 지역의 대다수 농가가 전업농가 혹은 반농반어가 들로 수십 년간 농업 및 어업에 종사해왔으나 최근 귀농귀촌인의 증가는 그러한 읍면 지역에서 비농업 부문에서의 경제활동 증가, 특히 관광서비스업의 증가를 초래하면서 경제활동 변화를 가져오고 있으며, 관광서비스업의 증가는 기존 읍면지역에서의 경제활동 공간, 즉 녹지 및 어장과는 다른 서비스공간의 조성으로 그에 따른 토지 이용의 변화를 동반하고 있다. 그러한 서비스공간의 조성으로 토지 이용에서의 지속적인 변화는 읍면 지역 경관의 변화로 이어지고 있다. 이주민이 정착하면서 농어촌 마을에 어떤 변화가 나타났는지를 월정리 사례를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

제주시 구좌읍 지역에 있는 월정리(북제주군에 속했으나 2006년 7월 1일 이후 제주시에 속함)는 행원리, 한동리와 인접해 있으며, 서쪽으로 모래동산, 임야지, 잡종지를 형성하고 있는 지대를 사이에

10) 이와 관련해, 귀농·귀촌교육기관, 주민자치센터를 비롯한 제주의 행정기관들이 지역 정착에 관한 정보를 종합적이고 체계적으로 제공하는 단일화된 공식 창구 역할을 함으로써 정착 관련 정책의 실효성을 제고하고 실질적인 농업 및 취업교육이 될 수 있도록 운영체계가 개선될 필요가 있다.

두고 김녕리와 경계를 이루며, 북쪽은 바다에 연해 있는 해변마을로, 해변과 해수욕장을 끼고 있어 경관이 뛰어난 마을이다.

제주 지역에 이주 열풍이 일기 전 토지 구입이 쉬웠던 시기에 인구 유입이 있었던 월정리의 경우, 2010년 4월 월정리 최초의 카페인 아일랜드 조르바(추후 '고래가 될'로 변경)를 기점으로 카페들이 들어서기 시작해 많은 카페들이 밀집해있다. 2011년도부터 해안도로 주변에 카페가 입지하기 시작하여 현재 해안도로를 따라서 카페 거리가 형성되어 있다.

2000년대까지만 해도 한적한 어촌마을이었던 월정리는 하루 수천 명의 관광객이 몰리는 곳으로 변했고, 해변가에 있던 마을의 옛 주택들은 없어지고 그 자리에 2층, 3층 규모의 건물들이 계속해서 들어섰으며, 주민 7백여 명의 마을은 유명한 관광지가 되었다. 좁은 지역에 개발 수요가 몰리다 보니 땅값은 하늘 높은 줄 모르고 치솟아 2017년 현재 m²당 공시지가는 92만 원으로 3년 전인 2014년 8만 원에 비해 11배가 상승하였으며, 이 마을 해변에 해안도로가 개설된 2000년의 공시지가 4만 5,000원에 비하면 무려 20배가 올랐다. 이것도 공시지가일 뿐 실제 토지는 평당 1,000만 원대에 거래되고 있고, 상가 분양가격은 2,000만 원을 넘어선 지 오래다. 문제는 이런 현상이 월정 해변에서만 나타나는 것이 아니라 제주 전체로 점차 확산되고 있다는 점이다.

2014년 기준 300가구가 채 안 되는 월정리에 일반음식점 12곳, 커피숍을 포함한 휴게음식점 9곳, 게스트하우스를 포함한 민박 19곳이 운영되었으나(한국향토문화전자대전 <http://www.grandculture.net/>) 이후 해변 주변뿐만 아니라 마을 안쪽까지 상가와 다가구 주택, 게스트하우스와 펜션 등 갖가지 공사가 이어지면서 소음과 먼지에 시달리고 있으며, 좁은 도로에 주민과 관광객, 렌터카 차량과 공사 차량이 뒤엉키다 보니 혼잡도 심해졌다. 그 결과 제주 이주민들과 지

역주민들 간 갈등, 환경파괴, 난개발, 천정부지로 치솟은 땅값과 임대료 등의 문제들이 나타나고 있다(KBS1 <시사기획 창>, 2017).

그리고 월정리가 알려지면서 관광객들이 증가하고 그 근처 카페들과 펜션들이 해변에 가까운 지역에 밀집되면서 이들 상업지역과 토착민이 거주하는 생활공간이 분단되는 결과를 가져왔고, 이주민이 정착한 일대와 지역주민이 생활하던 공간이 분리되는 공간의 분단화 양상이 가속화되고 있는 상황이다. 1920년대 제주지역 최초 어업조합인 수산업 협동조합이 만들어졌을 정도로 마을공동어장을 보유하고 있고 우뚝가사리 채취와 물질 등의 어업과 마늘과 양파로 농업소득을 올리던 농어업 중심의 마을은 이주자들의 정착과 자본의 유입으로 농경지는 줄어들고 있고 숙박업, 식당과 카페 등이 증가하면서 관광업이 부상하는 마을로 변화하고 있다.

이러한 문제와 관련해 마을공동체 내에서 주민들 간 소통 강화를 위한 네트워크 구축과 활성화가 필요한데(이화진 외, 2017), 월정리의 경우 이러한 움직임이 거의 없다¹¹⁾.

2) 소규모학교 육성 지원에 의한 정착과 변화 및 대응

소규모학교 살리기 공동주택사업은 저렴한 임대료로 초등학교 재학생 가정을 유치하는 것으로 출발했는데, 2019년 1월 현재 17개 마을에 27개 동·186세대의 소규모학교 육성 지원을 위한 공동주택이 있다(제주특별자치도 자료). 마을공동체의 활성화를 위해 추진된 소규모학교 살리기 운동 사례들 중에서 대표적인 곳이 애월읍 남읍리

11) 제주지역의 경우 이주민이 정착한 마을들을 중심으로 주민들이 서로 융화하고 함께 살아갈 수 있는 지역기반 조성을 위한 다양한 프로그램이 운영되고 있으나 이 마을의 경우 이러한 노력이 상대적으로 미흡한 편이다. 이에 대해서는 앞으로 좀 더 심층적인 연구가 필요하며, 현재 본 연구자는 이 마을을 대상으로 기존 마을공간과 이주자 거주공간의 분단과 존재 양상 등에 관한 연구를 진행하고 있음을 밝혀둔다.

의 납읍초등학교와 하가리 더덕초등학교 사례이다.

먼저 애월읍 납읍리는 제주시 애월읍에 있는 중산간마을로 제주시 내와 가까워 제주 이주자들의 대표적인 정착지이기도 하다. 납읍리에서 특징적인 점은 납읍초등학교의 학생 수가 감소해 통폐합 대상에 오르내리면서 1990년대 후반부터 학교 살리기 운동이 시작되어 1997년 19세대, 2010년 12세대 등 빈집과 공동주택 31세대를 마련해 초등학교가 있는 가정에 무상으로 제공하는 등 주민들이 학교 살리기 운동을 전개해온 마을이라는 점이다.

납읍초등학교는 1946년 9월 1일 마을 향사에 임시 교실을 마련해 개교하였고, 정부 보조금과 마을주민의 모금, 도교와 오사카에 거주하는 이 마을 출신 제주인들이 성금을 모아 교사 신축을 추진하였다. 그러나 제주43사건으로 전소되어 폐교되었다가 1954년 현 위치에 재인가를 받아 개교하였으며 1959년 정규교실과 부속시설이 준공되어 200~300여명의 재학생 수를 유지하였다. 하지만 1990년 2월 제주도교육청으로부터 1991년 분교장 개편 대상학교로 통보받게 된다. 이러한 상황에서 1990년 4월 동창회 중심으로 학교 살리기 운동이 본격적으로 시작되었다. 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

납읍초등학교 통폐합에 대해 납읍리 주민들은 학교 살리기 운동이라는 자발적이고 적극적인 활동을 전개하였는데, 추진위원회를 구성하고 주민들에게 학교 살리기 운동에 동참하도록 호소하였다.

우선 학교가 처한 상황과 주민들의 학교 살리기 의지를 대내외에 알리고 여론을 조성하면서 타 지역에 거주하는 동문들의 자녀들을 전입시켜 학생 수를 확보하였으나 그 성과는 미약하였다. 다음으로 마을의 빈집을 수리하여 무상 임대해줌으로써 타 지역의 취학아동을 전입시키는 활동을 하였고, 이를 통해 학교 통폐합을 면한 후 보다 안정적이고 장기적인 대책이 필요하다는 인식 하에 6년여 동안 10억 원 이상의 기금을 조성하여 전입자용 공동주택 3동을 건립해 무

상으로 임대해 학교 살리기 운동에 일정한 성과를 내게 되었다.

이러한 납읍리 주민들의 활동은 단순히 학교 통폐합을 막아냈다는 의미를 넘어서 마을주민들에게 지역공동체의식을 강화하는 계기가 되었으며, 이후 어도, 저지리, 그리고 청수리에서 납읍리를 모델로 하여 학교 살리기 운동이 전개되기도 하였다(오영매·손명철, 2005). 1990년대 말 학교붕괴현상에 대한 대안을 모색하기 위해 조직된 ‘아름다운 학교 운동본부’가 추진한 ‘제1회 아름다운 학교를 찾습니다.’ 사례 공모전(2000. 11. ~ 2001. 1.)에서 아름다운 학교 대상을 수상하면서 학교 살리기 우수학교로 선정된 바 있다(오영매·손명철, 2005).

이러한 지역주민들의 노력에도 불구하고 2011년 납읍초등학교가 통폐합 대상 학교로 지정되면서 주민들은 공동주택인 ‘금산학교’(4개동, 24세대)를 준공해 초등학생 자녀를 둔 학부모 이주자들을 적극 유치한 결과 2011년 학생 수 60명 이하로 통폐합 대상 학교에서 2012년 107명으로 학생 수가 증가해 통폐합 위기에서 벗어났다¹²⁾. 이처럼 납읍리는 주민들의 자발적 참여에 기반한 학교살리기운동 결과 이주민들이 증가하였고, 이주민들이 함께 하는 공동체 활동이 활발하게 이루어지게 된다.

또 다른 사례로는 애월읍 하가리 소재 더덕초등학교를 들 수 있다. 애월읍 하가리는 제주시 애월읍 26개 리 가운데 하나로, 제주시 서남쪽 19km 지점에 위치한 하가리는 2018년 현재 500여 명의 주민이 모여 살고 있는 전형적인 농촌마을이다. 한때 이농 현상이 두드러져 젊은이는 물론 주민 수가 급격히 줄어 마을에 있는 초등학교가 폐교의 위기에 처했는데, 이에 마을 주민들은 납읍리와 같이 힘을 모아 임대주택을 마련하고 전국을 대상으로 취학아동 가족을 모

12) 이에 대한 자세한 내용은 김미량·김민영(2016)을 참조 바람.

집하는 등 ‘학교 살리기 운동’을 전개해 현재 성공한 사례로 꼽히고 있다¹³⁾.

더덕초등학교는 계속되는 학령인구의 이탈과 지역공동화 문제로 인한 학생 감소로 1996년 ‘애월초등학교 더덕분교장’이 되었고, 1999년에는 졸업생이 1명만 배출되는가 하면 병설유치원이 폐원하고 2009년 전교생 17명으로 폐교 위기에 놓였다가 2018년 3월 전교생 100명이 넘어 ‘더덕초등학교’로 승격했다. 이 사례는 소규모 학교 살리기의 최근 대표적인 성공 사례로 지적되는데 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2012년 당시 ‘더덕분교’였던 이 학교는 삼성전자의 고화질 슈퍼아몰레드 컬러 프로젝트사업에 선정돼 학교 건물이 동심을 그려놓은 듯 알록달록한 무지개색으로 단장되고 이 과정이 TV광고에 소개되면서 관광명소가 되었다. 이에 탄력을 받은 지역주민과 학부모 및 교직원 등으로 구성된 ‘더덕분교발전위원회’가 이주민들을 위한 다세대주택을 조성하는 등 ‘학교 살리기’를 이끌어왔다. 즉 마을주민들이 학교를 살리는 방법으로 모색한 것이 바로 다세대주택을 지어 초등 학교 입학 연령이나 초등학생을 둔 도시민들을 유치하는 일이었다.

마을 주민들은 뜻을 모아 마을 땅을 팔고 모금 활동을 통해 기금을 마련하였고, 2011년에 이어 2014년 2회에 걸쳐 학교 살리기용 공동주택 사업을 실시하였으며 초등학생 자녀를 둔 타 지역 도시민들에게 제공하기 위한 공동주택을 조성한 것이 도시민 유치에 성공

13) 이 마을은 인구 유입정책으로 마을에 정착한 이주민들에게 편의를 제공해오던 중에 마을의 연화못 앞에 위치한 카페 대표가 이 마을 이름인 ‘더덕’과 연못인 ‘연화못’, ‘프롬더덕’, ‘from더덕’ 등 5개를 특허 상표 등록하였고 ‘from더덕 연화못카페’, ‘from더덕연화못분교’, ‘연화못분교 from더덕’, ‘연화못분교’ 등 4개는 특허 공고 중인 상태에서 마을주민들과 갈등이 빚어졌다. 마을주민들의 대응에 카페 대표는 ‘from더덕’ 상표를 제외한 나머지를 모두 마을에 기증하겠다고 밝힌 바 있다(뉴시스, 2015년 4월 16일자).

하게 된다. 즉, 11억 원(제주도 4억 원, 자부담 7억 원)을 들여 2011년 연화주택이라는 다세대 주택 10가구를 완공했다. 100㎡(30평형) 8세대, 85㎡(26평형) 2세대 등 모두 10세대 규모로 지어졌고, 2014년 12월 사업비 12억 원(제주도 5억 원, 자부담 7억 원)을 들여 25평형 다세대 주택 10가구를 추가로 완공해 총 20세대가 살 수 있는 거주공간이 마련되었다. 이로 인해 타 지역의 젊은 가족들이 마을로 들어오면서 폐교 위기에 놓였던 더덕분교는 되살아났고 마을 인구도 증가하고 있다.

폐교를 막기 위해서는 인구 유입이 절실한데 제주 지역은 육지와 달리 섬이기 때문에 제주 지역 내 타 지역 학생을 유치하면 그 학교도 똑같이 폐교 위기를 겪을 수 있어 육지 대도시에서 인구를 유치하는 데 마을주민들이 의견을 모았고, 서울, 경기, 부산 등 대도시권 인구를 유치하는 방법으로 연립주택 임대 등 마을의 계획을 인터넷으로 홍보하기도 하였다. 이렇게 하여 2017년 전교생 97명, 이후 하가리 이장과 청년회원 등 마을주민들의 노력으로 학생 수가 늘어나면서 2018년 신입생 16명이 입학해 2학년 12명, 3학년 17명, 4학년 22명, 5학년 13명, 6학년 20명 등 전교생 100명의 더덕초등학교가 되었다¹⁴⁾

소규모학교 육성 지원정책으로 일찍이 이주민들이 유입된 남읍리와 하가리 등을 포함한 애월읍 지역은 제주시내와 가까워 제주살이 열풍과 맞물려 이주민과 젊은 층이 급격히 유입되었고, 짧은 기간 동안 이주민들이 급속히 유입되면서 지역주민들과의 갈등이 생기고 있다. 학교 살리기 운동 경험을 가진 애월읍의 마을들에서는 최근 학교와 마을을 소비하려고 하는 이주민 학부모와 원래 학교는 우리

14) 학교 현황에 대해서는 2018년 9월 7일, 더덕초등학교와 애월읍 하가리를 방문해 학교 행정 관계자와 더덕초등학교운영위원회 관계자(카페 운영)로부터 정보를 제공받았다.

것인데 학교를 이주민들에게 빼앗겼다고 생각하는 지역주민들 간 갈등이 커지고 있다¹⁵⁾.

2015년까지 제주도의 소규모학교 육성 지원 사업은 제주도에서 공모 심사선정하고, 행정 시에서 예산 편성하여 사업을 시행하던 이원화된 체계였는데, 지금은 행정 시가 사업 전반을 관할하는 것으로 일원화하였다. 2015년 빈집 정비사업 지원 한도가 가구당 600만 원에서 1,000만 원으로 상향되었으며, 공동주택 지원 사업도 5억 원에서 6억 원으로, 보조율도 50퍼센트에서 60퍼센트로 상향 조정되었다. 앞으로도 제주도 당국은 지원 대상 마을을 추가로 선정해 5억 원 한도 내에서 공동주택 건립사업을 추진해나갈 계획이다.

현재 남읍리와 하가리를 포함한 애월읍은 2017년에 정착주민지원을 위한 자체 계획을 수립하고 그동안 활동이 부진했던 ‘애월읍정착주민협의회’를 재구성해 지역주민 간의 소통을 늘려나가고 있다. 애월읍정착주민협의회는 2018년 7월부터 마을과 소통할 수 있는 프로그램을 본격적으로 운영해 제주향토음식을 만들어 지역 어르신들에게 대접하고 어르신들과 같이 수공예품을 만들어 프리마켓을 통해 판매하고 있고, 해안 쓰레기 등을 업사이클링(up-cycling)하는 작업을 진행하고 있다(제주사회적경제지원센터 관계자와의 심층면접 결과, 심층면접일자는 2018년 6월 7일자).

15) 이에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요하다.

IV. 결론

인구변화는 인구수에서의 변화뿐만 아니라 다양한 변화를 수반하는 사회현상이다. 다양한 문화적 기반을 가진 사람들이 함께 공존하는 지역사회에서 주민들은, 사는 장소는 공유하고 있어도 과거에 대한 기억을 공유하고 있지 못할 수 있다. 즉 초국적, 초지역적 이주가 증가하면서 지역민들은 한편으로는 출신지의 다양성 혹은 거주기간의 다양성으로 인해, 또 다른 한편으로는 민족종족이나 국적의 다양성으로 인해 복수의 지역정체성을 갖고 살아가게 되었다. 이제 지역 정체성은 단일한 것이 아니라 다수의 것이 되었고, 상황과 맥락에 따라 주민들이 동원할 수 있는 문화적 기제가 되었다.

더욱이 지역공간은 단순히 비어있는 용기가 아니라 기존의 사회관계를 반영하며 동시에 사회관계에 영향을 미치는 사회적 생산물이다 (Harvey, 1989). 그럼에도 불구하고, 지금까지는 귀농귀촌과 이들의 지역 정착에 주로 관심을 두었고, 이들이 제주에 정착하면서 겪는 지역주민들과의 관계나 생활 그리고 구체적인 마을 단위의 사회·경제·문화적 변동과 지역성(locality)에 대해서는 그다지 관심을 두지 않았던 것이 사실이다. 지역성이란 '일정한 장소에서 시공을 가로질러 출현하는 다양한 사회적 현상과 세계관의 총체'를 의미하며(차철욱, 2009: 197), 특정 지역이라는 단위가 지니고 있는 고유성과 차별성은 시간의 흐름에 영향을 받게 되는데, 새로운 지역성 찾기를 위한 방안 모색이 필요하다. 그래야만 새로운 지역 정체성을 만들어나가는 과정이 드러날 수 있다.

이 글은 신 이주현상으로 지칭되는 2000년 이후 제주로의 인구유입 전후의 지역 변화와 대응에 대한 기초적인 고찰이며, 마을공동체 단위의 변화와 대응에 대한 심층 분석을 위한 토대적 논의에 해당하는

다. 따라서 이 글은 내재적인 한계를 안고 있다. 즉 이 글은 귀농·귀촌인의 정착과 변화 및 대응의 내용 서술에서 토지 매입과 같은 경제적 요인이 좀 더 강조되었고 마을공동체 내 갈등의 측면이 부각되는 듯한 논리적 문제가 노정되었다. 앞으로 제주 이주민의 정착과 그에 따른 마을공동체의 변화와 대응 양상에 대한 마을 단위의 심층적인 연구가 이루어질 필요가 있다. 이것은 본 연구자의 연구과제가기도 하다.

앞에서 논의한 바와 같이, 제주도 당국은 2018년 2월부터 정착 이주민 지원정책의 목표를 지역주민과 정착 이주민이 서로 융화하는 지역공동체 조성에 두고 있기는 하다. 그러나 귀농·귀촌 지원정책이나 소규모학교 육성 지원정책의 지원을 받는 이주민의 경우, 지역민의 낙인찍기 양상이 존재할 수 있기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다.

다음으로 제주도 당국의 소규모학교 육성 지원사업은 그 성과에도 불구하고 임대용 공동주택의 소유권 문제와 임대료 부담 등으로 갈등이 생기는 경우가 있어 행정당국의 자금지원정책인 경우 마을 실태조사를 토대로 갈등의 소지나 오해를 예방하는 노력이 필요하다. 또한 소규모학교 육성 지원사업은 마을의 인구 유지와 주민의 생활 안정을 위해서 마을 만들기 계획 속에서 이루어져야 지속 가능할 수 있다. 이러한 측면에서 소규모학교 육성 지원과 그 외 여러 지역공동체 지원사업이 서로 유기적으로 연결되어 실시될 필요가 있다. 나아가 자신의 출신지를 떠나 제주에 정착하면서 이들의 출신지 문화가 정착지 문화와 만나는 양상에 대한 보다 심층적인 연구들이 축적될 필요가 있다. 이는 앞으로의 연구과제가 될 것이다.

참고문헌

- 권태환·홍두승·설동훈, 2006, 『사회학의 이해』, 다산출판사.
- 강봉수·김민영·김미량·김동현, 2016, 『제주 정착주민 네트워크 현황 조사를 통한 제주 정착과정 고찰』, 제주연구원 제주학연구센터.
- 강승진·고상환, 2011, 『제주지역 귀농·귀촌 실태와 활성화 방안』, 제주발전연구원.
- 고상환·김동현, 2011, 「제주지역 귀농·귀촌 교육참여자 특성 및 교육 만족도 분석」, 『농촌지도와 개발』 18(4), 983-1010.
- 교육인적자원부, 2006, 『농산어촌 소규모 학교 통·폐합을 통한 적정 규모 학교 육성 계획』.
- 교육과학기술부, 2012, 『초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모 학교 육성 계획』.
- 김미량·김민영, 2017, 「제주정착주민 정책 현황 연구」, 『탐라문화』 54, 179-208.
- 김민영·최현, 2015, 「제주도 이주의 현황과 전망」, 『탐라문화』 50, 40-79.
- 김선필·정영신, 2013, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 229-263.
- 김인성·황경수·오윤정, 2017, 「제주지역 정착이주민의 이주특성 및 이주 적응도가 생활만족도에 미치는 영향」, 『제주도연구』 47, 127-161.
- 김주호·손주영·이은정, 2016, 『뜨는 제주와 제주를 뜨는 지역의 주민들은 행복한가 : 제주 토착민과 이주민의 문화적 융화를 위한 기초조사』, 제주연구원 제주학연구센터.
- 남영우, 1985, 「도시 간 인구이동의 계량적 분석」, 『지리학연구』 10, 91-107.
- 부혜진, 2015, 「귀농·귀촌인구 증가에 따른 제주도 촌락지역의 변화」, 『한

- 국지역지리학회지』 21(2), 226-241.
- _____, 2018, 「창조계층으로서 문화예술인들의 제주이주와 그것이 지역 관광에 미치는 영향」, 『한국지역지리학회지』 24(1), 18-30.
- 손명철, 2005, 「새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시: 형성과정, 공간구조, 관리 및 성장전망에 대한 연구동향」, 『대한지리학회지』 46(2), 181-196.
- 심재현, 2013, 「작은 학교 살리기, 마을을 살리다」, 『지역과 발전』 12, 58-60.
- 안미영·송지현, 2017, 「제주정착주민의 문화적응 스트레스와 삶의 질: 국내 이주 한국여성을 대상으로」, 『여성학연구』 27(2), 43-65
- 염미경, 2011, 「개발과 이주 그리고 주거지 분화」, 『제주도연구』 35, 1-38.
- _____, 2015, 「산업화시기 제주 이주자들의 정착과정과 그 특성: 전라도 출신 이주자들 사례를 중심으로」, 『지역사회학』 16(1), 49-90.
- _____, 2018, 「산업화시기 제주이주민의 지역정착과 사회연결망」, 『제주도연구』 49, 59-83.
- 염미경·한상희, 2014, 「산업화에 따른 인구이동의 특성 분석과 중학교 지역학습 자료의 구성」, 『시민교육연구』 46(2), 155-200.
- 오영매·손명철, 2005, 「소규모 학교 통폐합 정책에 대한 공간의 차별적 대응양상」, 『제주도연구』 27, 253-295.
- 이인희, 2013, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 42, 347-375.
- 이화진, 2016, 『제주정착주민 실태조사 및 지원방안』, 제주여성가족연구원.
- 이화진·김홍석·고승한·이길주·조향웅, 2017, 『제주특별자치도 정착주민의 지역공동체 조성을 위한 실태조사 및 기본계획』, 제주특별자치도·제주여성가족연구원.
- 제주발전연구원, 2014, 『제주지역 인구변화와 도시관리 방안』, 제주발전연구원.
- 제주특별자치도교육청, 2012, 『2012-2016적정규모학교 육성 계획』.
- 차철욱, 2009, 「지방성 연구의 이론적 검토」, 『인문과학연구』 21, 195-222.

- 최은영, 2004, 「지역 간 인구이동의 공간적 특성 분석: 수도권을 중심으로」, 『서울연구』 5(3), 49-66.
- 최은영·구동희·박영실, 2009, 「부산 대도시권의 인구이동(I): 인구구조와 인구이동」, 『한국지역지리학회지』 15(5), 572-589.
- Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell.
- 뉴시스, 「외지인이 제주시 애월읍 '더럭'마을 이름 상표등록해 논란」, 2015년 4월 16일자.
- 매일신문, 「이주러시와 관광개발로 몸살 앓는 제주도」, 2015년 6월 19일자.
- 제주新보, 「道 정착주민 지역공동체 조성 기본계획 시행」, 2018년 4월 2일자.
- 한라일보, 「제주 인구 증가 축복일까?」, 2018년 3월 19일자.
- 한라일보, 「[2018 제주愛빠지다] (1)제주시 애월읍정착주민협의회마을 위한 작은 노력으로 벽 허물어」, 2018년 7월 3일자.
- KBS제주 <시사파일>, 「계속되는 논란 위기 속의 학교」, 2012.11.1 인출.
- EBS1 TV, 「하나뿐인 지구-제주도 바람났네」, 2015.6.19 인출.
- KBS1 <시사기획 창>, 「환상의 섬, 그늘진 민낯 - 성지 된 제주 월정리 해변, 3년 전보다 땅값 11배 상승」, 2017.9.26 인출
- 제주특별자치도마을만들기종합지원센터 홈페이지 (<http://jejumaetul.or.kr>)

Abstract

Regional Migration to Jeju, Community Change and Response

Yeum, Mi-Gyeong*

Since 2000, the Jeju society has been experiencing not only population change but also various community changes with the influx of migrants into Jeju. The purpose of this article is to investigate the formation and change of resettlement policy of immigrants in Jeju immigration hotspots and the changes and responses in villages. Since 2000, the immigration frenzy of Jeju has been implemented since the late 1990s in the backbone of the government's support policies for the farming villages. They have set up a department in charge and have set up a settlement support center and settlement council to support immigrant settlement in Jeju. However, as the social, economic, and cultural conflicts have grown in the villages where immigrants have settled in, the local governments have been fully revised from July 20, 2017 to the "Ordinance for the Establishment of Local Communities of Settled Residents." The policy was turned in the direction of emphasis on composition. Second, in order to reduce the population of industrialized and urbanized fishing villages, and to reduce the

* Jeju National University

number of students, the government has set up a policy to close the small schools in the early 1980s. In order to maintain and develop small schools without following the policy of abandoning schools, there are villages in which schools are revitalizing. In this situation, local governments have supported these villages through the joint housing and vacant house maintenance projects. Despite the achievements of these local governments and local communities in policy making process, even in the villages where the positive changes occurred in the early days due to the settlement of the migrant. In addition to strengthening policies that emphasize the creation of local communities where existing residents are in harmony with each other, it is necessary to deepen understanding of social, economic, and cultural changes in villages and find ways to find new localities in the multicultural era.

Keywords : population influx, immigrants, school revival movement, community, Jeju

교신 : 엄미경 63243 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102,
사범대학 사회교육과
(E-Mail : mgyeum@jejunu.ac.kr)

논문투고일 : 2019. 1. 16

심사완료일 : 2019. 2. 03

게재확정일 : 2019. 2. 04