



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



**저작자표시.** 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



**비영리.** 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



**변경금지.** 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

# 제주도 지역 격차에 대한 연구

-인구와 사업체 수 변화를 중심으로



제주대학교 교육대학원

지리교육전공

박 정 미

2007년 8월

# 제주도 지역 격차에 대한 연구

- 인구와 사업체 수 변화를 중심으로

지도교수 권 상 철

박 정 미

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2007년 7월

박정미의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

제주대학교 교육대학원

2007년 8월

# An Analysis of the Regional Disparity in Jeju

Province: with reference to Population and Business

Establishment Data

Jeong-MI Park

(Supervised by professor Sang-Cheol Kwon)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree  
of Master of Education

2007 . 8.

This thesis has been examined and approved.

Thesis director, Myeong-cheol Son, Prof. of Geography Education  
Sang-Hak Oh, Prof. of Geography Education  
Sang-Cheol Kwon, Prof. of Geography Education

.....  
Date

Department of Geography  
GRADUATE SCHOOL OF EDUCATION  
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

## <국문초록>

### 제주도 지역 격차에 대한 연구 -인구와 사업체 수 변화를 중심으로

박정미

제주대학교 교육대학원 지리교육전공  
지도교수 권상철

본 연구는 제주도 지역 격차에 대한 논의가 빈번함에도 불구하고 제주도 지역 격차에 대한 구체적인 실태 분석이 미흡하게 이루어지고 있어 제주 격차 실태를 구체적으로 검토하고 제주도의 균형발전을 위한 시사점을 얻고자 이루어졌다.

이를 위하여 인구 주택 총조사와 사업체 기초 통계조사보고서의 통계자료를 이용하여 인구 변화와 사업체 수, 종사자 수를 중심으로 격차 실태를 살펴보았다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

제주도의 인구는 제주시로 집중이 가속화되고 있었으며 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 인구는 감소하는 가운데 노령화 현상이 빠르게 일어나고 있었다. 또한 제주도의 주택보급률이 100%가 넘어선 상황에서도 대규모 아파트 신축이 제주시를 중심으로 증가하고 있었으며 새롭게 정비되는 아파트 신축 지역을 중심으로 인구가 밀집되는 현상을 살펴보았다.

사업체와 종사자의 수를 살펴보면 3차 산업의 비중이 제일 높으며 제주시의 사업체 비중과 종사자 비중이 높게 나타났다. 그러나 서귀포시와 북제주군, 남제주군의 사업체 수와 종사자수는 모든 증가하고 있었다. 이는 직장과 주거지가 서로 다르다는 것을 보여주는 것으로서 제주시에서는 인구 집중으로 인한 주택부족과 과밀화 급문제, 환경문제 등이 일어날 수 있으며 인구 감소 지역에서는 노동력 부족, 종사자의 교통부담, 노령인구에 대한 사회적 부양 등의 문제가 발생할 수 있음을 예측할 수 있었다.

제주 지역 격차를 해소하기 위한 정책 대안으로 제주국제자유도시계획안과 2025 제주광역도시계획안을 살펴보았다. 두 계획은 개발의 형평성과 인구와 기능의 배분을 위하여 특화된 기능을 통해 성장 기반을 구축하고 일상생활에 필요한 편의시설을 도시별로 적절히 배치하여 주민 편의를 제고함을 기본 방향으로 하고 있다. 그러나 두 계획 모두 관광을 위주로 한 개발에 편중되어 있으며 지역별 특화된 기능을 설정하기 위한 철저한 분석이 미흡하며 발전 전략이 중복되고 있어 지역별 성장 산업 분석을 통한 특화된 기능 설정과 인구 이동 요인에 대한 철저한 분석을 바탕으로 발전 전략이 구상되어야 필요가 있었다.

제주의 지역 격차가 더욱 확대 심화될 경우 제주도의 성장 동력에도 걸림돌이 될 수 있으므로 제주 지역 격차에 대한 구체적 분석과 진단을 통해 균형 발전의 대안을 모색할 수 있도록 더욱 많은 연구와 노력이 이루어져야 한다.

---

\* 본 논문은 2007년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 의의 및 목적 .....	1
2. 연구 범위 및 방법 .....	2
<b>II. 이론적 배경</b> .....	4
1. 지역 격차에 대한 이론적 고찰 .....	4
2. 우리나라 지역 격차에 대한 선행연구 .....	5
3. 제주지역격차에 대한 선행연구 .....	7
<b>III. 제주 지역 격차 실태</b> .....	9
1. 제주지역의 인구 분포 실태 .....	9
1) 제주의 인구 증가 지역과 감소지역 비교 .....	12
(1) 제주시의 인구 변화 .....	12
(2) 북제주군의 인구 변화 .....	14
(3) 남제주군의 인구 변화 .....	17
(4) 서귀포시의 인구 변화 .....	18
(5) 인구 급증 지역과 급감 지역 표출-변화추세 분석 .....	20
2) 주택 수와 인구 분포의 관계 .....	22

(1) 제주도 세대 수의 변화 .....	22
(2) 제주도 주택 수의 변화 .....	23
2. 제주 지역 사업체 현황 분석 .....	27
1) 제주도 사업체 수 변화 .....	27
2) 제주도 종사자 수 변화 .....	30
3) 시·군별 사업체 수 및 종사자 수 변화 .....	34
<b>IV. 제주 지역 격차에 대한 종합 및 대안 분석 .....</b>	<b>39</b>
1. 제주 지역 격차 종합 분석 .....	39
1) 인구격차 .....	39
2) 인구와 주택 .....	40
3) 인구와 사업체 수, 종사자 수의 변화 .....	41
2. 제주 지역 격차를 위한 정책과 대안 .....	46
<b>V. 결론 및 제언 .....</b>	<b>54</b>
참고문헌 .....	57
<Abstract> .....	59

## 표 목 차

<표 1> 우리나라 총인구와 제주도 총인구, 인구 증가율 .....	9
<표 2> 제주도내 지역별 인구 변화(1970-2005) .....	10
<표 3> 제주시의 동별 인구변화 .....	13
<표 4> 북제주군의 인구 변화 .....	15
<표 5> 남제주군의 인구변화 .....	17
<표 6> 서귀포시의 인구 변화 .....	19
<표 7> 지역별 인구 변화 특징 지역-증감 비율 비교 .....	21
<표 8> 주민등록세대수의 변화 .....	22
<표 9> 주택 수의 변화 .....	24
<표 10> 주택 수 증감률 변화 .....	24
<표 11> 건축년도별의 주택 수의 변화 .....	25
<표 12> 시·군별 사업체수 .....	28
<표 13> 시·군별 사업체 비중 변화 .....	28
<표 14> 산업대분류별 사업체수 .....	29
<표 15> 연도별 사업체수 및 종사자수 현황 .....	30
<표 16> 시·군별 종사자수 .....	31
<표 17> 산업대분류별 종사자수 .....	31
<표 18> 시·군별 종사자수 비중 변화 .....	32
<표 19> 종사자 규모별 사업체수 .....	33
<표 20> 시·군별 사업체수 변화율 비교(1995, 2005) .....	34
<표 21> 시·군별 종사자 변화율 비교(1995,2005) .....	36
<표 22> 제주도 인구 시·군별 비중 변화 .....	39
<표 23> 제주도 인구 시·군별 변화율 .....	40
<표 24> 주택 수의 변화 .....	40
<표 25> 주택 수 비중 변화 .....	41
<표 26> 발전권역별 개발 전략 .....	48
<표 27> 지역별 기능 배분 구상 .....	51

## 그림 목차

<그림 1> 제주도의 인구 변화(1970-2005) .....	11
<그림 2> 제주도내 10세별 인구 변화 .....	12
<그림 3> 제주시 인구의 동별 변화 .....	14
<그림 4> 제주시 10세별 인구 변화(1995, 2005) .....	14
<그림 5> 북제주군의 인구 변화(1980-2005) .....	16
<그림 6> 북제주군 10세별 인구 변화(1995, 2005) .....	16
<그림 7> 남제주군의 인구 변화 .....	18
<그림 8> 남제주군 10세별 인구 변화(1995, 2005) .....	18
<그림 9> 서귀포시의 인구 변화 .....	20
<그림 10> 서귀포시 10세별 인구 변화 .....	20
<그림 11> 시·군별 인구최다증감지역 비교 .....	21
<그림 12> 주택 비중의 변화 .....	24
<그림 13> 제주도 주택 수의 변화 .....	25
<그림 14> 사업체 비중 변화(1995, 2005) .....	28
<그림 15> 종사자 비중 변화(1995, 2005) .....	32
<그림 16> 시·군별 사업체수 변화율 .....	35
<그림 17> 시·군별 종사자 변화율 .....	37
<그림 18> 제주시 인구, 주택, 사업체, 종사자수 비중 변화 .....	42
<그림 19> 서귀포시 인구, 주택, 사업체, 종사자 비중 변화 .....	42
<그림 20> 북제주군 인구, 주택수, 사업체수, 종사자수 비중 변화 .....	43
<그림 21> 남제주군 인구, 주택수, 사업체수, 종사자 수 비중 변화 .....	43
<그림 22> 제주시 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화 .....	44
<그림 23> 서귀포시 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화 .....	45
<그림 24> 북제주군 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화 .....	45
<그림 25> 남제주군 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화 .....	46

# I. 서론

## 1. 연구의 의의 및 목적

우리나라의 지역 불균형 문제는 국토전체를 통해 보았을 때는 수도권과 비수도권간의 불균형 문제가, 지역차원에서는 지방 도시와 농촌간의 불균형 문제가 동시에 나타나는 2중적 구조로 되어 있다.<sup>2)</sup>

우리나라는 1962년부터 경제개발계획을 수립하여 시행한 결과 단기간의 고도 성장을 달성하였다. 이는 60년대 이후부터 농촌 부문에서 도시부문으로 급속한 인구 이동을 초래하였는데, 특히 서울을 비롯한 몇몇 대도시로 인구가 이동하였다. 이러한 인구 이동은 결과적으로 지역간 경제력 불평등 현상을 초래하였고, 이는 다시 지역간 인구 이동을 유발시켜 지역간 불균형적 인구성장을 심화시켰다.<sup>3)</sup>

제주지역경제는 1970년대 이후 관광주도형 지역경제 개발 계획을 추진한 결과 관광산업을 기반산업으로 구축하여 제주 경제성장에 크게 기여하였다. 1980년대에는 제주도 종합개발계획이 관광개발, 교통 및 기반시설, 산업개발, 사회개발 부분 분야에 추진되었다. 그러나 개발로 인한 경제성장의 효과는 제주도 전역에 고른 파급효과를 가져오지 못하고 제주시로 경제력과 인구가 집중하는 결과를 가져왔다.

이러한 지역 불균형 발전은 제주도의 지역 갈등 문제로 나타나고 있다. 제주도민의 절반 이상이 산남·북 및 도·농 지역간 격차 발생과 발전 불균형 심화 등의 ‘지역 갈등’ 문제를 가장 심각한 문제로 인식하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 산남·북과 도·농 지역간 상대적 격차가 심화될 경우 주민 간 상대적 소외감 증대로 지역갈등에 대한 인식은 더욱 많아질 것으로 분석하고 있다.<sup>4)</sup>

지역간의 불균형은 경제적 비효율성을 초래할 뿐만 아니라 정치적·사회적 측

2) 박영춘·임용민, 2003, “지역불균형실태와 그 개선방안, 지역사회발전연구,” 28(2), p.245

3) 김성태·장정호, 1997, “한국 지역간 인구이동의 경제적 결정요인:1970-1991,” 국제경제연구3(2), pp175-176

4) 제주일보, 2006.12.21일자

면에서 소모적 갈등주의를 야기하고 있어 지역간의 균형적 발전을 이루기 위한 각종의 대안 마련 등이 요구되고 있다.

그러나 제주도의 지역 격차에 대한 빈번한 논의들이 있음에도 불구하고 지역 격차란 것이 무엇에 기준하여 정의되며, 격차의 정도에 대한 구체적 논의가 부족하다. 또한 제주도의 지역 격차를 개선하기 위해서는 현재의 발전 상태에 대한 정확한 분석이 전제되어야 하며 현재적 상황에 부합되는 전략 구상이 필요하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 제주도 인구 분포 및 변화, 주택 수의 변화, 사업체 현황 및 변화를 중심으로 제주도내 지역 격차 실태를 살펴보고 지역특성을 파악함으로써 지역간 균형적 발전을 위한 시사점을 얻고자 한다.

## 2. 연구 범위 및 방법

본 연구는 제주 지역의 불균형 발전을 인구 분포와 사업체 분포를 통해 어떠한 양상을 보이는 가 그리고 이에 대한 해결책은 무엇일까를 분석으로 통해 검토해 보았다.

첫째, 제주 지역 격차 실태를 알아보기 위하여 인구 분포 분석은 우리나라가 산업화정책이 본격적으로 이루어진 1970년대 이후의 제주도내 인구를 중심으로 시·군별 인구 증감을 분석하였다. 제주시의 인구 집중을 확인하기 위해서는 서귀포시 승격시점인 1982년 이후의 인구주택 총조사 자료를 이용하였다. 연령별 인구 변화를 비교하기 위해서는 1995년부터 2005년 사이의 10년간의 연령별 인구 변화를 비교하였다. 이와 더불어 주택 수의 변화를 파악하여 시군별 주택 수의 변화가 인구 변화와 관련이 있는 지 파악하였다.

둘째, 제주도내 사업체와 종사자 현황을 시·군 단위로 살펴봄으로써 지역경제의 격차를 분석하였다. 이를 위해서 90년 이후 사업체기초통계조사보고서를 이용하였으며 1995년부터 2005년을 비교하여 사업체와 종사자 수의 변화, 비중의 변화를 파악하였다 .

셋째, 지역균형발전과 인구 배분을 위한 정책과 대안으로 가장 최근의 균형발

전계획인 제주국제자유도시 종합계획과 제주광역도시 수립계획안을 살펴보았다. 본 연구는 이러한 인구분석과 사업체 분석을 통해 제주도 지역의 불균형 양상을 검토해 보고, 이로부터 기존 제주지역개발계획을 검토하며 지역격차를 줄이기 위한 정책과 대안을 살펴봄으로써 제주지역균형발전의 방향을 모색하는데 지역 특성에 맞는 발전전략이 필요함을 제안하고자 한다.



## II. 이론적 배경

### 1. 지역 격차에 대한 이론적 고찰

한국에서 지역불균형발전이나 지역격차에 대해 접근한 방법들로는 지역불균형을 대체로 공간에 따른 산업 배치, 지역 소득, 기타 경제적인 측면으로 접근하는 경제학적 접근과 지역감정이나 지역의식 등에 관련하여 편견이나 고정 관념의 형성 과정에 주목하는 심리학적 접근, 권력배분상의 지역불균형을 통한 지역편중과 지역격차를 강조하는 정치·사회학적 접근 등이 있다. 주로 사회·경제적 변수들을 사용하는 지역격차 관점에서 이루어져 왔다<sup>5)</sup>.

지역불균형에 대한 경제적 측면의 연구는 다음과 같다.

황명찬은 한국에서 지역불균형을 초래한 가장 직접적인 원인으로 국가의 공간 및 비공간 산업정책으로 보고 있다. 70년대까지 국가의 공간 정책은 불균형 거점 개발 방식으로 이 당시의 지역 균형 발전 정책이란 단순히 수도권분산화 정책 수준에 머무르고 있었다고 분석하고 있다.<sup>6)</sup> 성경룡은 강력한 중앙집권하의 한국 정부가 엄청난 권력과 자원을 독점함으로써 짧은 기간내에 급속한 성장을 이루어냈으나 지역간 불균형은 극에 달하게 되었고 이에 따라 수도권/동남권/대도시 지역이 타 지방사회의 인적·물적 자원을 흡인하고 동시에 지방사회를 정치·경제·문화적으로 지배하는 ‘내부 식민주의’현상이 나타나고 있다고 한다.<sup>7)</sup> 허석렬은 지역문제의 본질은 어느 지역이 더 개발되었는가의 문제가 아니라 개발은 자본의 욕구와 의도, 국가정책에 따라 얼마든지 바뀔 수 있다는 전제로 한국 자본주의 발전이 서울 중심으로 발전되어 왔기 때문에 지역 불균등 발전이 이루어졌

5) 강인재·신기현·신호창·최원규·오영수·진수미·이철우, 1996, “지역의 균형적 발전-균형발전도 분석 및 발전지표 구성,” 사회과학연구 21, pp.53-59

6) 황명찬, 1982, “한국의 지역격차와 지역정책,” 국토연구 1, 국토개발연구원, p.9

7) 성경룡, 1984, “지방의 도전:탈중심화 지역발전 모델의 탐색,” 한국사회학회, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』 나남출판, pp.449-488

다고 말한다<sup>8)</sup>.

심리학적 접근은 지역 격차를 지역감정이나 지역의식 등에 관련하여 이해하는 측면이다. 김문조는 지역 격차에 따른 감정이 지역격차의 단순한 반영이 아니라 전통적 지역관, 편파적 엘리트 충원, 경제 격차 및 선거 등의 요인들이 가세된 복합적 상호 작용의 산물로 보고 있다<sup>9)</sup>. 유석춘·심재범은 지역간 경제 격차는 서울·경기 및 경상지역의 상대적 우위와 강원·충청·전라지역의 상대적 열세가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 지역간 경제적 차별의식이 문제가 되고 있는 것으로 보고 있다.<sup>10)</sup>

정치사회학적 접근은 진보적 계급론을 통해 지역 갈등을 일종의 계급 갈등으로 이해하는 측면이 강하다. 송복은 한국 역사에 있어 지역갈등은 지역간의 횡적인 갈등이 아니라 지역 대 중앙 간의 종적인 갈등이며, 이 종적인 갈등은 정치적 차별 및 사회적 차별을 함께 야기시켰다고 말한다.<sup>11)</sup>

지역 격차를 어떻게 보는냐에 따라 그에 대한 정책과 제안이 달라질 수 있다. 기존 연구는 주로 사회경제적 접근에 중점을 두고 있으나 심리학적, 정치사회학적 접근을 통해 지역격차를 살펴봄으로써 지역 감정이나 갈등에 대한 이해를 할 수 있으며 지역 격차를 해소하기 위한 다양하고 종합적 방안을 고려하는 중요한 접근 방법을 제시하는데 도움을 주고 있다.

## 2. 우리나라 지역 격차에 대한 선행연구

우리나라 지역 불균형에 대한 연구는 지역격차의 역사적 배경, 지역격차의 원인 분석 및 측정, 지역개발의 과제, 지역격차에 따른 인구이동 등 다양하게 이루

8) 허석렬, 1988, “지역적 불균등 발전과 도시문제:지역격차의 재해석,” 실천문학9호, pp. 237-257

9) 김문조, “한국 지역주의의 형성과 성격,” 한국사회학회편, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, (서울:나남출판), 1984

10) 유석춘·심재범, “한국사회 변혁운동의 두가지 기반,” 한국사회학회편, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, pp.244

11) 송복, 1990, 지역갈등의 역사적 설명, 한국사회의 갈등구조, 서울:현대문화사,

어지고 있다. 본 연구에서는 지역 격차가 인구 이동을 가속화시키고 이는 다시 지역 격차를 심화시키고 있다는 가정 하에 지역격차를 반영하는 지역간 인구이동 연구를 중심으로 선행연구를 살펴보고자 한다.

우리나라의 지역 불균형 발전은 60년대 이후부터 농촌부문에서 도시부문으로의 급속한 인구이동을 초래하였다. 대도시의 인구집중은 지역간 경제적 불평등을 초래하고, 이는 다시 지역간 인구이동을 유발시켜 지역간 불균형적 인구성장을 심화시켰다고 할 수 있다.

김성태·장정호는 한국 지역간 인구 이동의 경제적 결정요인을 실증적으로 분석하였다. 실증분석 결과, 지역간 인구 이동의 요인으로 지역간 기대소득의 차이, 도로나 교육과 같은 공공재 공급 수준의 차이가 지역간 인구이동에 영향을 미치는 것으로 분석하고 지역간 균형개발과 사회 간접 자본의 균형적 확충방안을 적절한 인구분산을 유도하는 정책으로 시사하고 있다.<sup>12)</sup>

김승호는 지역간 격차를 해소하여 인구의 대도시 유입을 줄이기 위해서는 취업기회를 확충시킬 수 있는 공업단지의 조성과 각 지역별 특성을 살리는 농공단지 개발과 자본 및 신기술의 유치, 경쟁력을 갖춘 기업 농업에 대한 정책적 지원과 한계농의 직업적 전환 프로그램 등이 인구의 대도시 유입을 줄일 수 있는 정책적 대안으로 제시하였다.<sup>13)</sup>

최은영은 1990년대 이후 인구 이동은 도-농간 인구 이동에서 도시간 인구 이동으로 변화하고 있으며, 수도권으로의 인구 이동은 연령별로 매우 차별화된 특징을 보이면서 교육기회의 차에 의한 젊은 연령층의 수도권 집중으로 두뇌유출, 지역간 격차의 심화 가능성을 보인다고 분석하고 있다.<sup>14)</sup>

이성우는 지역의 특성이 인구이동의 유형별 이동자들에게 차별적으로 영향을 끼친다고 분석하면서 개인 또는 가구의 이동 결정은 단순한 개인의 인적 자본에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 지역의 경제적·사회적·주거 환경적 여건이 진입, 진출에 다르게 작용한다고 보고 있다. 따라서 개인의 인구 행태에 영향을 주어 적정 인구를 실현하고 이를 유지시키기 위하여 정부는 경제적·사회적·문화

12) 김성태·장정호, “한국 지역간 인구이동의 경제적 결정요인 :1970-1991,” 국제경제연구 3권 2호, p.197

13) 김승호, “한국의 인구이동 결정 요인 분석”, 동국대학교 대학원 석사학위 논문

14) 최은영, 2004. “선택적 인구 이동과 공간적 불평등의 심화,” 한국도시지리학회지 7권 2호, pp.57-69

적 환경을 고려한 인구 정책을 세우고 개별 지방 자치 단체들은 지역의 특성을 고려하여 적정 인구를 유지할 수 있는 대안을 모색해야 함을 시사하고 있다.<sup>15)</sup>

권용우·이자원은 우리나라의 산업구조 변화가 도시화를 가져왔으며 도시화가 극대화된 수도권에 제조업체가 집중되어 수도권의 인구 집중이 이루어졌다고 분석하고 있다. 또한 주택의 수요와 공급은 수도권 인구 이동의 주요한 배경으로서 신도시 개발이 서울 인구를 유입하고, 서울에서 신도시로 이주해 나간 자리에는 수도권 또는 지방으로부터 새로운 인구가 유입되는 주택 여과 과정이 전개되고 있다고 분석하고 2000년 이후의 인구 이동 추세는 현재의 추세와는 달리 전국적으로 고르게 이동의 방향이 분산될 것으로 전망하고 있다.<sup>16)</sup>

지역 격차나 인구 이동에 대한 연구는 수도권과 비수도권간의 인구 이동에 대한 연구가 주를 이루었으나 최근에는 비수도권에서의 지역격차와 인구 이동에 대한 연구들도 활발하게 진행되고 있는 경향이다. 이들 인구 이동에 대한 연구는 지역 격차가 인구 이동을 유발시킨다는 전제하에 인구 흡인요인들을 분석함으로써 지역균형발전을 위한 여러 제안들을 모색하고 제시하고 있다.

### 3. 제주지역격차에 대한 선행연구

제주도는 1973년부터 추진된 제주도관광종합개발계획이 추진되면서 지역경제 성장이 급속하게 이루어졌다. 또한, 1980년대에 추진되었던 제주도 종합개발계획은 관광개발, 교통 및 기반시설, 산업개발, 사회개발 부문의 성장을 가져왔다.

김태보는 제주지역경제를 전체로 볼 때 전국보다 높은 실질성장률을 보였는데 제주시는 전국에 비해 높은 실질성장률을 보인 반면 서귀포시, 남제주군 및 북제주군은 전국에 비하여 낮은 실질성장률을 나타내고 있다고 분석하였다. 이는 주로 관광산업으로 구성되는 도·소매업 및 음식숙박업과 운수창고, 통신업의 성장

15) 이성우, 2001, “지역 특성이 인구이동에 미치는 영향 : 계속이동과 회귀이동,” 한국지역개발학회지, 13(3), pp.19-44

16) 권용우·이자원, 2000, “우리 나라 인구 이동의 공간적 패턴에 관한 연구,” 지리학연구, 34(3), pp.151-165

결과이며 이는 제주시나 서귀포시의 성장을 주도한 반면 농림수산업의 성장에 의존한 남제주군과 북제주군과의 격차를 가져왔다고 분석하고 있다.<sup>17)</sup> 송용관은 1990년대 개방화의 영향으로 농업과 관광산업의 대외 경쟁력이 약화되어 감귤을 주요 작물로 하는 1차 산업과 관광소비성 산업에 치중된 산남지역의 경제가 활력을 잃고 있으며 이에 따라 인구 유출이 발생하고 있다고 설명하고 있다.<sup>18)</sup>

한창후는 1990년대 이후 도로의 개설, 확장, 재정비로 인하여 제주시를 중심으로 한 지역간 이동에 불편함이 해소되면서 제주시 중심의 인구집중화가 가속화되고 있으며 택지개발이 인구 분포에 영향을 끼친다고 분석하고 있다.<sup>19)</sup>

1960년대 이후의 산업화 정책이 전국적인 규모에서 수도권으로의 인구 집중을 가져왔다면 제주 지역 내에서는 제주시로의 인구 집중을 가져왔다. 지역 격차에 따른 인구이동에 대한 연구는 수도권과 비수도권간의 불균형 성장과 인구 이동을 중심으로 다루어져 지역단위에서의 인구이동에 대한 연구는 미흡하게 이루어졌다. 또한 불균형 발전으로 인한 제주시로의 인구와 경제력의 집중은 제주 지역 내 격차를 심화시켜 지역 균형 성장의 걸림돌과 지역간 갈등요소가 되고 있으나 문제에 부합하는 해결방안 모색에 대한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 제주도의 지역 격차를 인구 집중과 사업체 수 변화를 중심으로 살펴 전국 단위의 인구 이동의 주요 요인이 되는 취업기회, 즉 기대소득과 인구 이동의 관련성을 살펴보고자 한다. 또한 최근 제주도가 수립한 2002년에서 2011년까지의 제주국제자유도시 종합개발계획과 2025 제주광역도시계획안을 살펴봄으로써 현재적 상황에 부합되는 균형 발전의 방향을 모색해 보고자 한다.

제주 지역 격차가 지역 균형 성장의 장애가 되고 있는 만큼 제주도의 비약적인 발전과 성장을 가져오기 위해서는 제주지역격차에 대한 분석과 이에 대한 다양한 측면의 연구가 더욱 활발히 이루어져 지역 특성에 맞는 대안제시가 모색되어야 할 것이다.

17) 김태보, 1987, “제주지역 경제의 격차 실태와 균형개발 전략에 대한 연구,” 산경논집, pp.94-95

18) 송용관, 2004, “제주도 산남지역 경제 활성화 방안 연구,” 석사학위논문, 제주대학교 경영대학원, p.51

19) 한창후, 2003, “제주도 인구 분포의 변화와 특성에 관한 연구,” 석사학위논문, 제주대학교 산업대학원, pp.25-38

### Ⅲ. 제주 지역 격차 실태

#### 1. 제주지역의 인구 분포 실태

인구 변동은 출생과 사망에 의한 자연 증감, 인구의 유출·유입에 의한 사회적 증감에 의해 발생한다. 1960년대 이후 우리나라는 산업화 정책으로 수도권 중심의 인구 집중과 지역 단위에서는 지방도시 인구의 급격한 증가가 이루어졌는데, 사회적 증감 즉 농촌에서 도시로의 인구 이동의 결과이다. 이러한 인구 이동은 기대소득의 차이, 교육환경, 문화·복지 수준과 같은 전입지와 전출지의 경제적·사회적·문화적·자연적 조건 등 복합적 요인에 의해서 발생한다.

우리나라의 1970년대 총인구는 인구주택총조사 결과에 의하면 <표 1>과 같은 추세를 보이면서 변화하여 왔다.

<표 1> 우리나라 총인구와 제주도 총인구, 인구 증가율

연도	전국총인구	인구증가율		제주도총인구	인구증가율	
1970	31435252	1969-1970	2.21	365137	1969-1970	2.63
1975	34678972	1974-1975	1.7	411486	1974-1975	2.46
1980	37406815	1979-1980	1.57	462609	1979-1980	1.58
1985	40419652	1984-1985	0.99	488300	1984-1985	0.31
1990	43390374	1989-1990	0.99	514436	1989-1990	0.16
1995	44553710	1994-1995	1.01	505095	1994-1995	0.45
2000	45985289	1999-2000	0.84	512541	1999-2000	0.69
2005	47278951	2004-2005	0.21	530688	2004-2005	0.47

단, 인구성장률은 전년대비 성장률임

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1970-2005

제주도의 경우 1970년대 이후의 인구 변화를 살펴보면 꾸준한 인구 증가를 보이고 있으나 <표 2> 및 <그림1>처럼 지역적 편차를 뚜렷이 보이고 있다.

<표 2> 제주도내 지역별 인구 변화(1970-2005)

지역 연도	제주도	제주시	분담률	서귀포시	분담률	북제주군	분담률	남제주군	분담률
1970	365137	106266	29.1			115157	31.5	143710	39.4
1975	411486	134921	32.8			116661	28.4	159899	38.8
1980	462609	167474	36.2			122361	26.5	172774	37.3
1985	488300	202707	41.5	82268	16.8	114118	23.4	89207	18.3
1990	514436	232553	45.2	88259	17.2	108801	21.1	84823	16.5
1995	505095	258307	51.1	82241	16.3	88726	17.6	75821	15.0
2000	512541	279529	54.5	80734	15.8	87280	17.0	64998	12.7
2005	530688	310713	58.5	78133	14.7	80419	15.2	61421	11.6

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1970-2005  
단, 서귀포시는 서귀포읍에서 시로 승격된 81년 이후의 자료임.

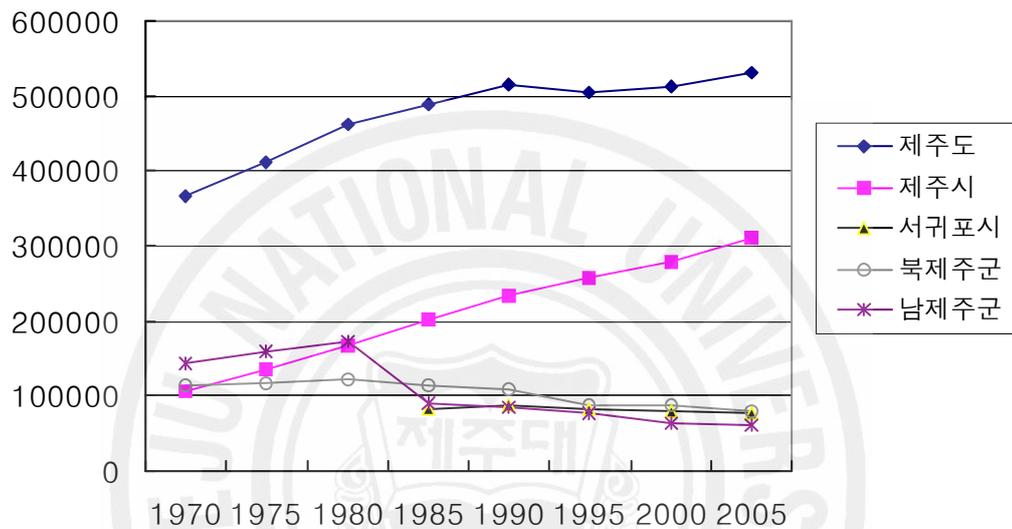
제주시의 경우 1970년 이후의 총인구를 살펴보면 꾸준한 인구 성장을 하고 있는 것을 알 수 있다. 서귀포시의 경우 1981년 서귀포읍에서 서귀포시로 승격되면서 1985년과 1990년 사이 총인구가 증가하고 있으나 1995년 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 북제주군과 남제주군의 경우 1980년까지 증가 추세를 보이다가 1985년 이후 총인구 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 제주도 총인구가 꾸준한 증가추세를 보이는 속에서 오히려 서귀포시와 남제주군, 북제주군의 인구가 감소하고 있다는 것은 제주시로의 인구집중을 입증하고 있다.

2005년도 주민등록통계 보고서에 따르면 인구가 증가한 시·군은 제주시 7,520(2.5%), 남제주군 285명(0.3%)이 증가하였으나, 북제주군은 4,598명(△4.5%), 서귀포시 695명(△0.8%)이 감소했다. 제주시는 지속적으로 인구가 증가하고 있으며 북제주군은 2000년부터 감소추세를 보이다가 2002년부터 인구가 증가하였으나, 2005년도에서 감소현상이 나타나고 있다.

서귀포시와 남제주군은 2000년부터 감소추세를 보이다가 서귀포시는 2004년도에 증가하였으나 2005년도에 감소추세를 보이고 있고, 남제주군은 2004년도 까지 감소하였으나 2005년도에는 증가추세를 보이고 있다.

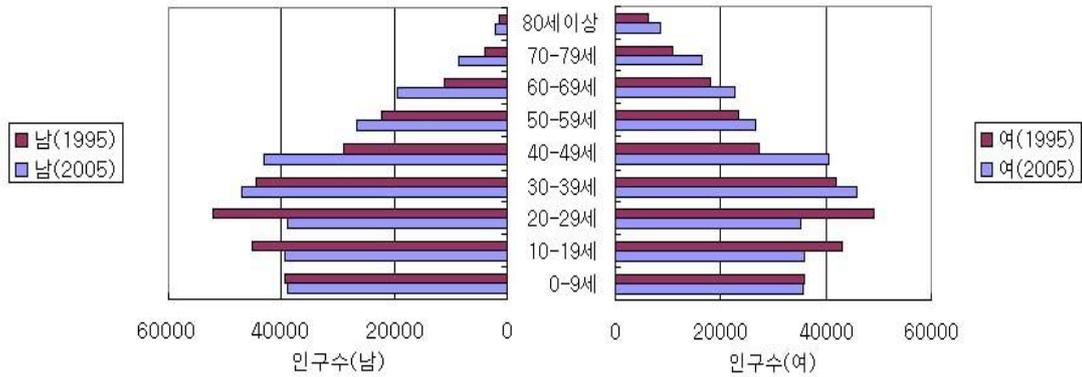
그러나 주민등록통계인구와 총조사 인구를 비교해보면 차이점이 있다. 총조사

인구에서는 제주시가 지속적 증가추세를 보이는 반면 서귀포시, 북제주군, 남제주군은 1990년 이후 계속 감소추세를 보이고 있어 실거주지와 주소지를 중심으로 한 통계의 차이가 발생하고 있다. 그러나 두 통계자료 모두에서 제주시로의 인구 집중 현상을 공통적으로 파악할 수 있다. 특히, 1980년대 이후 제주시로의 인구집중 현상이 두드러지고 있음을 표와 그래프를 통해 파악할 수 있다.



<그림 5> 제주도의 인구 변화(1970-2005)

지난 10년간의 연령별 인구 변화를 살펴보면 <그림 2>와 같다. 청장년 연령층이 두터운 상태에서 유년층(0-10세), 청소년층(10-19세), 청년층(20-29)은 감소추세를 보이고 있으며 40대 이후 장년층과 노년층은 증가추세를 보이고 있다. 특히, 60세 이상 노인 인구는 1995년 27,148명, 2005년 42,815명으로 15,667명이 늘어나 57.7% 증가하였다. 이와 같은 추세가 계속될 경우 제주도의 고령화 추세로 사회·경제적 문제가 발생될 것으로 예상된다.



<그림 2> 제주도 10세별 인구 변화

### 1) 제주의 인구 증가 지역과 감소지역 비교

제주 지역 내 인구 변화를 통해 제주시로의 인구 집중을 파악하기 위해 제주시로의 인구 집중이 뚜렷하게 나타나는 1980년대의 인구 변화를 중심으로 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 지역 내 인구 증감지역을 분석하고자 한다.

#### (1) 제주시의 인구 변화

제주시의 경우 지속적인 인구 성장을 보이고 있다. 지난 10년간의 인구 성장을 살펴보면 1995년 25,8307명, 2005년 311281명으로 52,974명이 늘어나 20.5% 인구 성장을 하였다. 제주시의 제주도 인구 분담률은 1995년은 51.1% 2005년 58.5%로 증가하고 있다. 특히, 제주 지역 내에서도 일도2동, 이도2동, 화북동, 아라동, 연동, 노형동지역을 중심으로 인구가 집중되고 있으며 일도1동, 이도1동, 삼도동, 건입동은 인구가 감소되고 있다.

2005년 주민등록인구통계 보고서에 따르면 제주시에서 가장 인구가 많이 증가한 지역은 노형동, 이도2동, 연동 순이다. 노형동의 경우 1990년까지 점진적 증가세를 보이다 2000년 이후 두 배 이상의 아주 급격한 인구 증가세를 보이고 있음을 <그림 3>를 통해 파악할 수 있다. 이 외 제주시에서 인구 집중을 보여주는 일도 2동, 이도 2동, 연동이 지속적인 인구 증가를 보여주고 있는데 이는 대규모 아파트 단지 개발의 영향을 받은 것으로 파악된다.

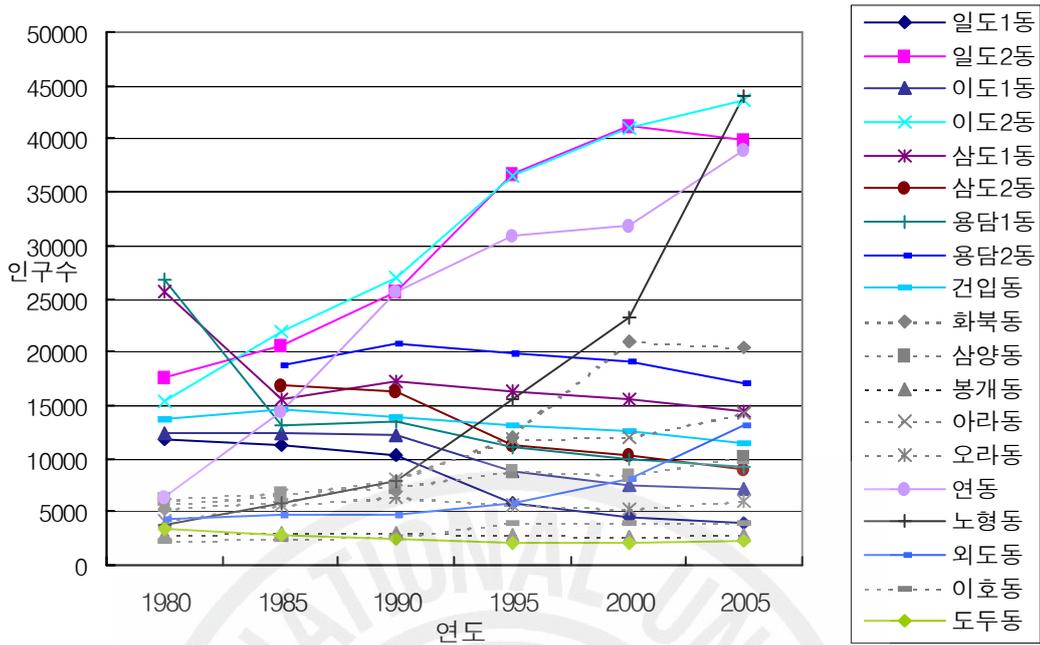
제주시의 인구구조를 보면 30대와 40대가 가장 두터운 인구 분포를 보이면서 전 연령대가 모두 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 연령층과 상관없이 제주시로의 인구 집중이 이루어지고 있음을 말해주고 있으며 그 집중이 대규모 주거단지가 개발되는 지역을 중심으로 이루어지고 있음을 짐작케 한다<그림4>.

제주시 지역 내에서도 인구 감소를 보이는 지역은 상권의 위축, 지가 하락, 교육 환경의 악화 등의 문제가 발생하고 있으며 인구가 계속 증가하는 지역은 과밀·과대학급으로 인한 교육환경 악화, 주택난, 교통난 등의 문제가 발생하고 있어 지역 내 격차를 보이고 있다.

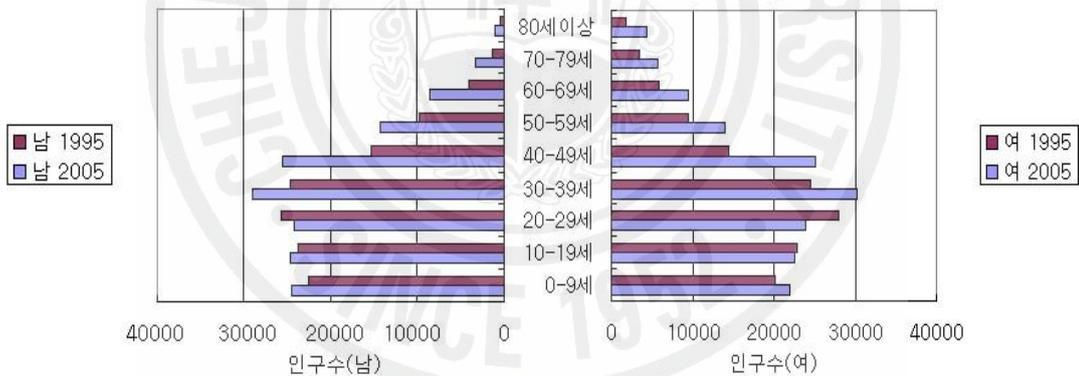
<표 3> 제주시의 동별 인구변화

연도 지역	1980	1985	1990	1995	2000	2005
제주시	167474	202707	232553	258307	279529	311281
일도1동	11760	11168	10264	5738	4450	3954
일도2동	17579	20668	25575	36721	41108	39953
이도1동	12315	12435	12213	8765	7505	7116
이도2동	15409	21831	27035	36454	40936	43639
삼도1동	25700	15632	17243	16229	15465	14407
삼도2동		16799	16250	11328	10293	8908
용담1동	26850	13023	13550	11021	9858	9131
용담2동		18733	20700	19898	19076	16949
건입동	13643	14653	13911	13124	12462	11394
화북동	5320	5927	7798	11930	21038	20409
삼양동	6219	6783	7353	8841	8408	10154
봉개동	2853	2935	3068	2782	2680	2760
아라동	5668	6502	8134	11827	11987	14251
오라동	4095	5554	6309	5573	5214	6005
연동	6454	14353	25693	30917	31903	38901
노형동	3669	5751	7843	15472	23194	43963
외도동	4382	4724	4644	5736	8021	13039
이호동	2241	2381	2613	3867	3917	4021
도두동	3317	2855	2357	2114	2014	2327

자료: 통계청, 인구주택 총조사, 1980-2005



<그림 3> 제주시 인구의 동별 변화



<그림 4> 제주시 10세별 인구 변화(1995, 2005)

(2) 북제주군의 인구 변화

북제주군의 인구 변화는 <표 4>와 같이 계속 감소 추세를 보이고 있다. 이 인구 변화는 자연적 증감에 의한 감소보다 사회적 이동 즉 인구의 유출, 유입의 차에 의한 감소가 더 두드러진 것으로 분석된다. 북제주군의 읍·면별 인구 변화를 살펴보면 한림읍과 구좌읍의 인구 변화가 두드러지게 감소하고 있는 것을 알 수

있다.

북제주군의 최다 인구 지역인 애월읍의 경우 제주시의 근접 배후 지역으로 가장 많은 인구수를 확보하고 있으나, 1995년과 2000년 사이 증가되었던 인구가 2005년 다시 감소추세로 돌아서고 있다.

한림읍의 경우는 예전부터 항만과 도로 발달이 양호하여 오랫동안 북제주군에서 가장 많은 인구수를 확보하고 있었던 곳이다. 그러나 지속적인 감소 추세로 1995년에는 최다 인구수를 애월읍에게 내어 준 이후 최근까지 계속 인구가 감소하고 있다.

조천읍의 경우 제주도 근접 배후지역이지만 지속적인 인구 감소추세를 보이고 있으며 제주도 서쪽 배후지역인 애월읍과는 다른 경향을 보이고 있어 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.

<표 4> 북제주군의 인구 변화

연도 지역	1980	1985	1990	1995	2000	2005
북제주군	122361	114118	108801	88726	87280	80635
한림읍	27088	25468	24635	19320	18246	16579
애월읍	25910	24384	22217	21160	23398	23314
구좌읍	26615	23860	20300	16062	14399	12348
조천읍	20152	19952	19808	18773	18660	18052
한경면	16295	15018	13832	8964	8239	6682
추자면	6301	5436	4901	2986	2999	2419
우도면		3326	3108	1461	1339	1241

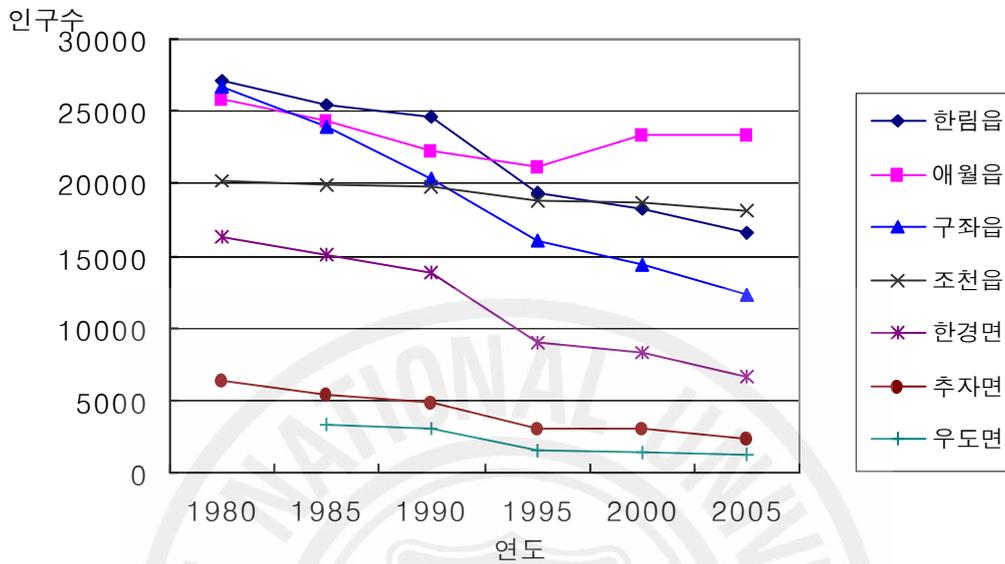
자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1980-2005

단, 1980년 애월읍, 조천읍, 구좌읍은 읍 승격 전 애월면, 조천면, 구좌면 자료임

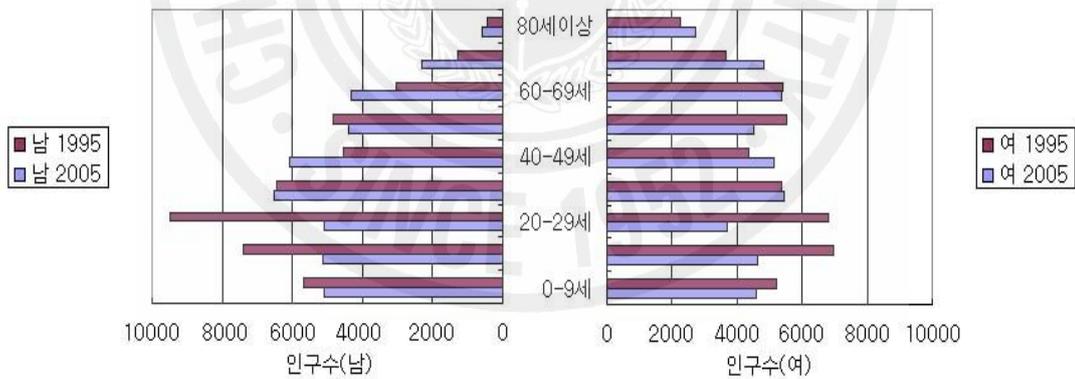
우도면은 1986년 면 승격 후 자료임

또한 애월읍, 조천읍의 경우 총조사 인구와 주민등록통계인구의 증감변화가 다르게 나타나 주의할 필요가 있다. 주민등록인구통계에 따르면 애월읍은 1990년 22,183명, 2000년 25,960명, 2005년 26,341명으로 증가추세를 보이고 있어 주소지를 중심으로 한 인구와 상주인구를 중심으로 한 통계상의 차이가 나타나고 있다.

조사하는 시점에서의 차이가 있을 수 있으나 실제 이유에 대해서는 좀더 자세한 연구가 필요하다.



<그림 5> 북제주군의 인구 변화(1980-2005)



<그림 6> 북제주군 10세별 인구 변화(1995, 2005)

북제주군의 연령별 인구 변화를 살펴보면 1995년과 2005년의 연령별 인구 변화의 뚜렷한 차이를 살펴볼 수 있다. 1995년 20대와 30대 연령층이 가장 두터운 분포를 보이고 있으나 2005년도 인구 분포를 보면 10대와 20대 인구가 현격히 감소하는 모습을 볼 수 있으며 60세 이상의 노년층 인구는 점진적 증가 추세를

보이고 있음을 알 수 있다. 북제주군의 연령별 인구 변화에서 10대와 20대의 급격한 감소 원인이 무엇인지 분석해 볼 필요가 있다<그림 6>.

### (3) 남제주군의 인구 변화

남제주군 지역의 인구 변동은 서귀포시 승격 분리 후 <표 5>, <그림 7>에서와 같이 지속적인 인구감소 현상을 보여주고 있다. 1980년도 제주도 인구의 37.3%를 분담하던 남제주군은 서귀포읍이 1981년 서귀포시로 승격한 후 18.3%를 분담하며 지속적인 인구 감소를 보이고 있다. 2005년을 기준하여 10년간의 인구 변화를 보면 1995년 75,821명, 2005년 61,602명으로 18.8%의 인구 감소를 보이고 있다. 특히, 남제주군 성산읍은 1985년 이후 급격한 인구 감소세를 보이고 있다. 남제주군의 인구는 특단의 인구 유입 정책이나 유입 동기가 발생하지 않는 한 지속적인 인구 감소 현상을 보일 것으로 예상된다.

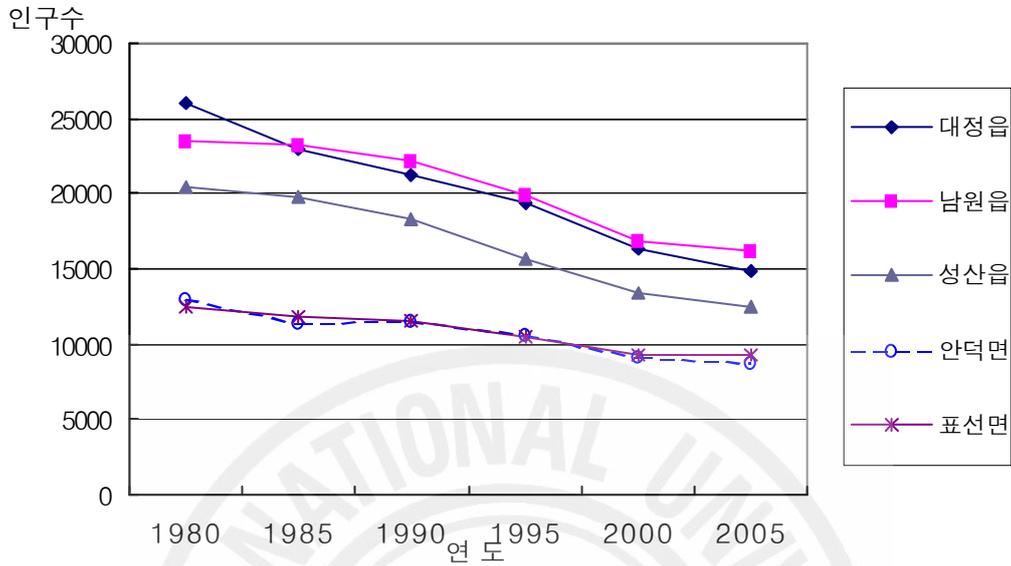
<표 5> 남제주군의 인구변화

연도 지역	1980	1985	1990	1995	2000	2005
남제주군	172774	89207	84823	75821	64998	61602
대정읍	26078	22961	21223	19326	16331	14851
남원읍	23486	23195	22209	19847	16866	16246
성산읍	20404	19829	18374	15639	13387	12476
안덕면	13040	11434	11534	10559	9182	8776
표선면	12519	11788	11483	10540	9232	9253

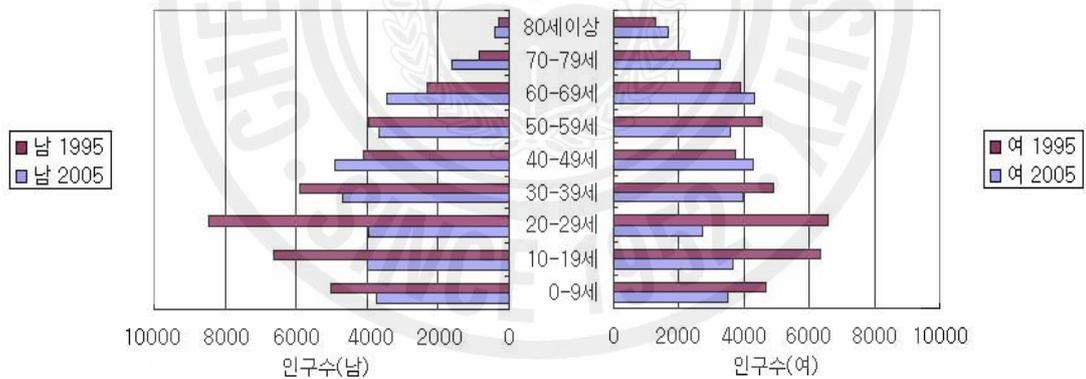
자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1980-2005

지난 10년 동안의 남제주군 연령별 인구 변화를 살펴보면 연령별 인구 구조의 양극화 현상이 뚜렷함을 알 수 있다<그림 8>. 유년기(0-9세), 청소년기(10-19세), 청장년기(20-39세)에는 아주 급격한 인구 감소 현상이 일어나고 있으며 노년기 연령층에서는 증가현상을 보이고 있다. 1995년 60세 이상 노인 인구는 10,925명, 2005년 은 15,574명으로 42.6% 증가하고 있다. 이런 인구 변동의 양극화 현상이 지속된다면 장기적 차원에서 지역공동체의 위기와 인구의 고령화 문제에 직면하

계 될 것으로 예상된다.



<그림 7> 남제주군의 인구 변화



<그림 8> 남제주군 10세별 인구 변화(1995, 2005)

(4) 서귀포시의 인구 변화

1981년 남제주군에서 분리, 승격된 서귀포시는 당시 7만 7993명으로 출발하여 <표 6>, <그림 9>에서처럼 1990년 8만8259명으로 최고치를 기록하였으나 이후 감소추세로 돌아섰다. 그러나 같은 서귀포시내에서도 동홍동은 인구 급증을 보이고 있다. 동홍동 인구는 1995년 12,164명, 2005년 18,035명으로 33.5% 증가하였으

며 서귀포시 인구의 23.3%를 분담하고 있다. 이는 동홍동의 대규모 주거단지 개발에 영향을 받은 것으로 예상된다. 동홍동을 제외한 모든 동지역이 인구 감소 추세인 서귀포시내에서도 인구 격차를 보이고 있다. 서귀포시 중문동은 제주도 관광단지 지역으로 1995년, 2000년 인구가 감소하고 있으나 2005년 다시 증가하고 있어 증가요인에 대해 주의깊게 관찰해 볼 필요가 있는 지역이다.

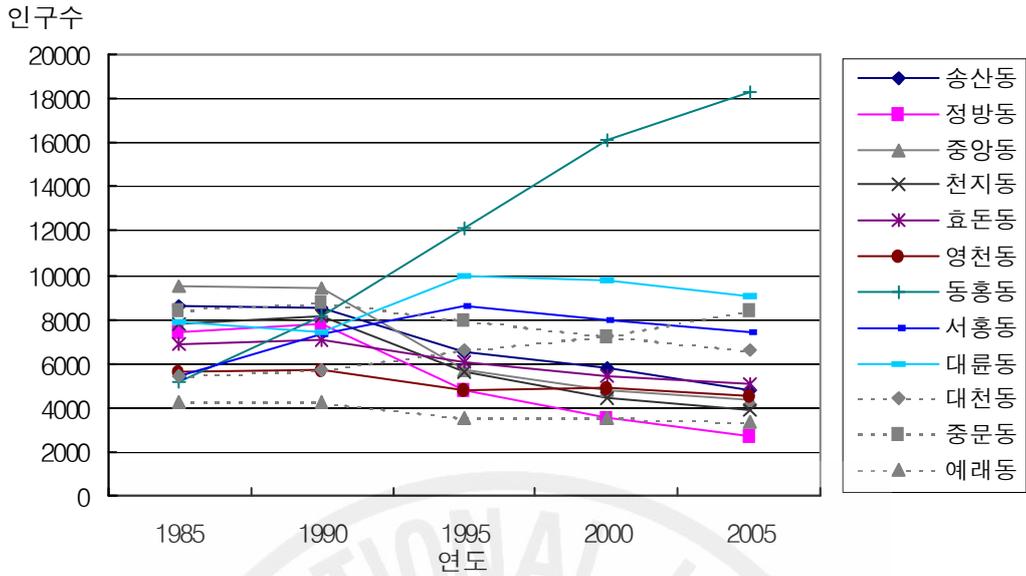
서귀포시의 1995년에서 2005년까지의 연령별 인구 변화를 살펴보면 북제주군, 남제주군과 같이 양극화 현상이 표출되고 있음을 알 수 있다<그림 10>. 유소년기와 청년기의 인구는 지속적인 감소 추세를 보이고 있는 반면 장년기, 노년기의 인구는 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히, 노년기 인구(60세 이상)는 1995년 7,823명, 2005년 인구는 12,611으로 61.2% 증가하였다. 서귀포시의 인구가 1995년 82,241명, 2005년 78,369명으로 4.7% 감소한데 비해 노년층의 인구는 61.2%가 증가하여 인구의 고령화가 서귀포시에도 급격히 확산되고 있음을 알 수 있다. 이런 인구 분포의 양극화는 노동인력 부족, 사회적 부양 부담 등의 사회·경제적 문제를 야기시킬 수 있다.

<표 6> 서귀포시의 인구 변화

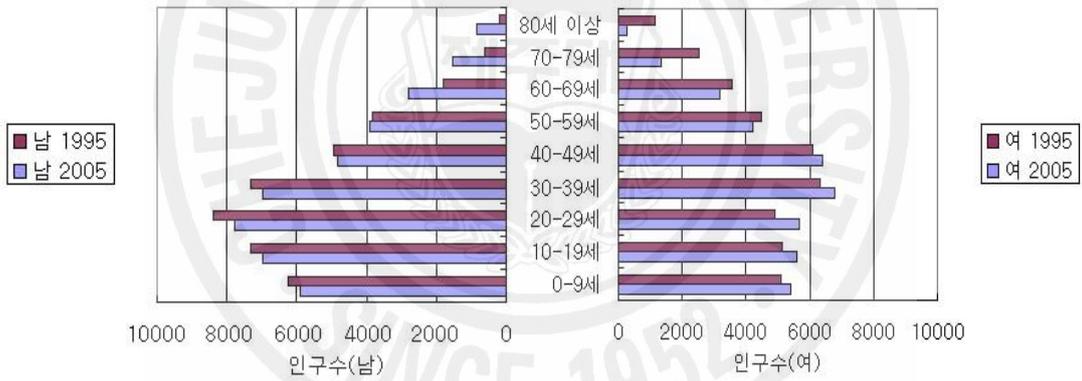
지역 \ 연도	1985	1990	1995	2000	2005
서귀포시	82268	88259	82241	80734	78369
송산동	8555	8504	6491	5784	4816
정방동	7382	7824	4756	3501	2690
중앙동	9533	9416	5667	4790	4303
천지동	7764	8160	5646	4477	3887
효돈동	6855	7037	6079	5445	5032
영천동	5590	5713	4809	4916	4510
동홍동	5191	8141	12164	16085	18305
서홍동	5412	7325	8584	7991	7395
대륜동	7876	7449	9949	9795	9038
대천동	5417	5696	6633	7195	6614
중문동	8425	8784	7963	7242	8386
예래동	4268	4210	3500	3513	3393

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1985-2005

단, 서귀포시는 1981년 서귀읍에서 서귀포시로 승격한 이후의 자료임



<그림 9> 서귀포시의 인구 변화



<그림10> 서귀포시 10세별 인구 변화

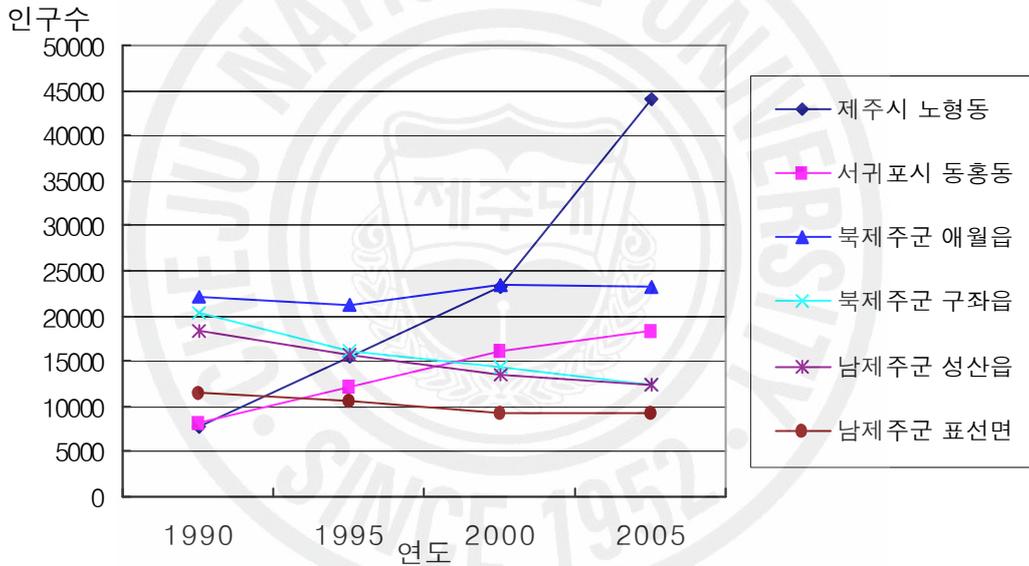
(5) 인구 급증 지역과 급감 지역 표출-변화추세 분석

위에서 제주시, 북제주군, 남제주군, 서귀포시의 인구 변화를 살펴보았다. 그 결과 제주시는 지속적인 인구 증가를 나타내고 북제주군, 남제주군, 서귀포시는 인구 감소 추세를 보였다. 1995년과 2005년 사이 인구 분석 결과를 보면 제주도 전체 인구가 약 5.1%의 인구 증가를 보이는 상황에서 제주시는 20.5%의 인구 증가를 보였으며, 북제주군은 10%의 인구 감소를, 남제주군은 18.8%의 인구 감소,

서귀포시는 4.7%의 인구 감소를 나타냈다. 즉, 제주시로의 인구 집중이 심화되는 상태에서 북제주군, 남제주군, 서귀포시의 인구 감소 추세가 계속적으로 나타날 것으로 예상되고 있다.

<표 7> 지역별 인구 변화 특징 지역 증감 비교

연도 \ 지역	1990	1995	2000	2005
제주시 노형동	7843	15472	23194	43963
서귀포시 동홍동	8141	12164	16085	18305
북제주군 애월읍	22217	21160	23398	23314
북제주군 구좌읍	20300	16062	14399	12348
남제주군 성산읍	18374	15639	13387	12476
남제주군 표선면	11483	10540	9232	9253



<그림 11> 시군별 인구최다증감지역 비교

북제주군의 인구는 전반적인 감소 추세에서 애월읍이 1995년과 2000년 사이 인구 증가를 보이다가 2005년에는 비교적 완만한 정체를 형성하고 있으며 한경면, 구좌읍, 한림읍이 급격한 인구 감소를 보이고 있다.

남제주군의 인구도 전반적인 감소 추세에서 남원읍이 1980년에서 2000년까지 인구 급감을 보이다가 2000년과 2005년 사이 다른 지역에 비해 감소폭이 작아지면서 정체현상을 보이고 있어 주목할 필요가 있다. 표선면 역시 2000년과 2005년

사이 약간의 인구 증가를 보이고 있다. 성산읍은 읍단위 최소 인구 지역으로 계속 인구 급감지역이다.

서귀포시는 1985년과 1990년 사이 급격한 인구 증가를 보였다가 90년 이후 감소를 나타내고 있다. 서귀포시에서 가장 인구가 밀집한 지역은 동홍동으로 서귀포시 인구의 23.3%를 분담하고 있었다.

## 2) 주택 수와 인구 분포의 관계

### (1) 세대 수의 변화

지난 10년간 제주시의 세대수는 1995년 78,489, 2005년 11,0161로 31672세대가 늘어나 40.4% 증가하였다. 인구 증가율이 1995년과 2005년 사이 20.5%인데 비해 세대수는 배 이상의 증가를 나타내고 있다. 세대별 인구수는 1995년 3.3명, 2005년 2.8명으로 감소 경향을 나타내고 있다. 북제주군의 세대수는 1995년 30091, 2005년 36,886으로 6795세대가 늘어나 22.6% 증가하였다. 세대별 인구수는 1995년 2.9명, 2005년 2.2명으로 다른 지역에 비해 감소폭은 작으나 세대별 인구 구성수가 작게 나타나고 있어 가족구조의 분화가 더 심화되었음을 예상할 수 있다.

<표 8> 주민등록세대수의 변화

구분	주민등록세대수			증감률(%)	
	1995	2000	2005	1995-2000	2000-2005
제주도	157314	177600	204635	12.9	15.2
제주시	78489	90562	110161	15.4	21.6
서귀포시	25555	27787	30505	8.7	9.7
북제주군	30091	33898	36886	12.7	8.8
남제주군	23179	25353	27083	9.4	6.8

자료: 제주도, 주민등록인구통계, 1995, 2000, 2005

남제주군의 세대수는 1995년 22,573에서 2005년 27,083으로 3,904세대가 늘어나 16.8% 증가하였으나 세대수 증가분은 점진적 체감을 보이고 있어 인구 감소의 영향을 반영하고 있다. 세대별 인구수는 1990년 4.0명, 2000년 3.1명, 2005년 2.3명으로 감소추세를 보이고 있어 사회 현상 변화에 기인한 것으로 보인다.

서귀포시의 세대수는 1995년 25,555, 2005년 30,505로 4,950세대가 늘어나 19.4% 증가하였다. 세대별 인구수는 1995년 3.2명, 2005년 2.6명으로 감소하고 있다. 북제주군, 남제주군, 서귀포시의 경우 인구는 급격하게 감소하는데 세대수가 증가하고 세대별 인구수가 감소한다는 사실은 가족 구조 분화 때문이라고 여겨진다. 개인주의, 가족구조, 생활양식 등의 변화에 영향을 받는 것으로 생각된다.

제주시의 경우 1995년과 2000년 사이 15.4%의 세대수 증가와 18.5%의 주택 수 증가를 보이며 주택 수가 세대수 증가를 앞지르고 있다. 2000년과 2005년 사이의 증가율 역시 주택수가 세대수 증가를 앞지르고 있다. 서귀포시의 경우 1995년과 2000년 사이 주택 수 증가율이 세대수 증가율을 앞서고 있으나 2000년과 2005년 사이 세대수 증가율이 주택 수 증가율을 앞서고 있다. 북제주군과 남제주군은 세대수 증가율이 주택 수 증가율보다 높은 상태이며 특히, 남제주군은 1995년과 2005년 사이 주택 수는 1.5% 감소하고 있다.

세대수의 분리, 증가는 주택의 추가 공급과 이로 인한 상하수도 문제 등을 발생시킬 수 있다. 이를 살펴보기 위해 주택 수의 변화와 보급률을 통해 주택 공급 현황을 살펴보고자 한다.

## (2) 제주도 주택 수의 변화

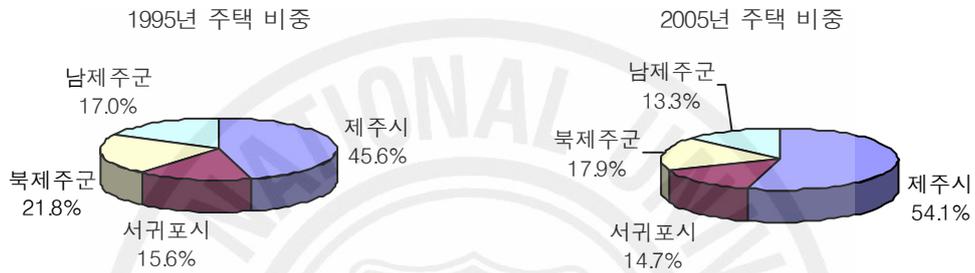
<표 8>에서 제주도의 주택 수 변화를 살펴보면 지속적인 증가추세에 있음을 알 수 있다. 1985년부터 2005년 사이의 주택 증감률을 보면 1990과 1995년 사이의 주택 수 증감률이 22.3%로 가장 급증하고 있다. 특히, 이 시기는 제주시가 47.5%, 서귀포시가 22.3%로 1985년과 2005년 사이 가장 빠른 증가율을 보이고 있다. 이것은 1990년대 이후 추진된 토지구획사업과 택지조성으로 주택수가 급증한 것으로 보인다.

그러나 같은 시기의 북제주군은 2.6% , 남제주군은 2.7%로 미미한 증가세를 보이고 있다. 남제주군의 경우 1995년과 2000년의 증감률을 보면 오히려 1.5%감소하는 경향을 보이고 있다.

## <표 9> 주택수의 변화

연도 \ 지역	1985	1990	1995	2000	2005
제주도	80511	89835	110277	122327	143189
제주시	26717	34095	50295	59609	77417
서귀포시	12477	14072	17205	19288	21031
북제주군	23742	23457	24067	25002	25753
남제주군	17575	18211	18710	18428	18988

자료 : 통계청, 「인구주택총조사」, 1985-2005

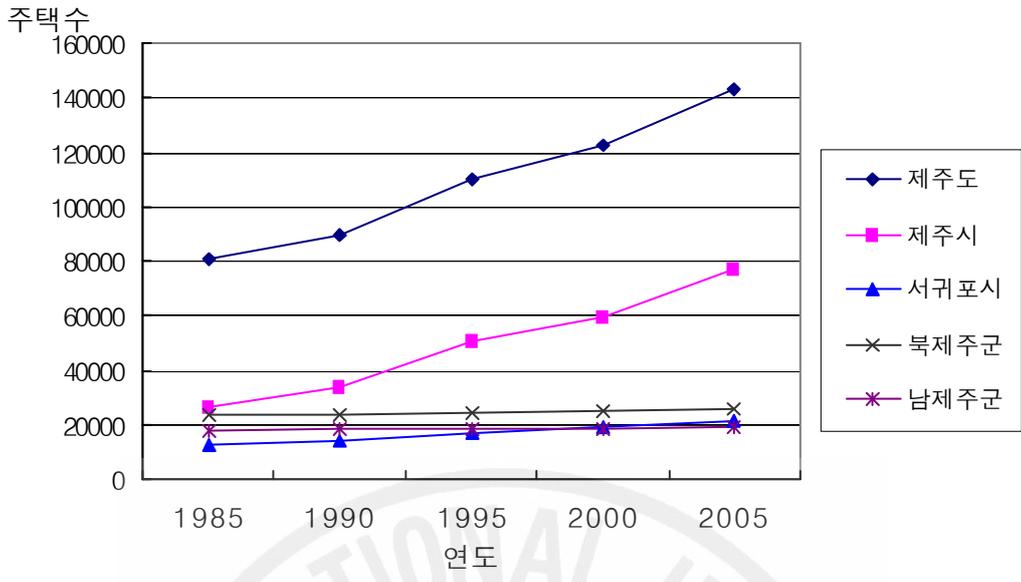


<그림 12> 주택 비중의 변화(1995, 2005)

<표 10> 주택 수 증감률 변화

단위:%

연도 \ 지역	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
제주도	11.6	22.3	10.8	17.1
제주시	27.6	47.5	18.5	29.9
서귀포시	12.8	22.3	12.1	9.0
북제주군	1.2	2.6	3.9	3.0
남제주군	3.6	2.7	-1.5	3.1



<그림 13> 제주도 주택수의 변화

2000년과 2005년 사이 건축년도에 따른 시·군별 주택 수의 증감 추이를 살펴보면 <표 11>과 같다.

<표 11> 건축년도별 주택 수의 변화

구분	주택 (2005현재)	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1995 -1999	1990 -1994	1985 -1989	1985년 이전
제주도	143189	2855	4831	6366	5745	8117	6467	24613	29599	14944	39652
제주시	77417	2226	3641	4647	3853	5891	3579	13734	17457	7898	14491
비율(%)	54.1	77.9	75.4	72.9	67.1	72.6	55.3	55.8	58.9	52.8	36.5
서귀포시	21031	204	494	862	789	593	811	3822	5209	2229	6018
비율(%)	14.7	7.1	10.2	13.5	13.7	7.3	12.5	15.5	17.6	14.9	15.2
북제주군	25753	234	432	472	704	1059	1270	4353	3860	2758	10611
비율(%)	17.9	8.2	8.9	7.4	12.2	13.1	19.6	17.7	13.0	18.5	26.8
남제주군	18988	191	264	385	399	574	807	2704	3073	2059	8532
비율(%)	13.3	6.7	5.5	6.1	6.9	7.1	12.5	10.9	10.4	13.8	21.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, 1985-2005

1990-1994년 사이 신축된 제주도 주택 수는 29599채, 1995-1999년 사이 신축된 주택 수는 24,613채, 2000-2004년 사이 신축된 주택 수는 34380채로 꾸준히 증가하는 추세이다. 그러나 시·군별 건축년도별 신축주택의 추이를 살펴보면 제주시

를 중심으로 집중되고 있음을 알 수 있다. 1985년 이전 제주도 신축 주택 중 제주시의 신축 주택 비중이 36.5%이었으나 1985년 이후 52.8%의 비중 증가를 보이며 2005년에는 77.9%의 비중으로 그 비중이 점점 커지고 있음을 알 수 있다. 반면 서귀포시, 북제주군, 남제주군 지역은 1985년 이후 그 비중이 급격히 감소되고 있음을 살펴볼 수 있다.

2005년 인구주택 총조사에 따르면 제주도 주택보급률은 111.1%로 나타나고 있다. 시군별 주택보급률도 북제주군이 136.8%, 남제주군이 123.3%, 서귀포시 112.2%, 제주시 101.6%로 모두 100%를 넘었다. 주택의 형태는 제주도 전체 주택 중 단독주택은 53.1%, 아파트 24.3%, 연립주택은 7.9%, 다세대 주택은 11.9%이다. 제주시는 아파트 비중이 38.2%로 단독 주택 33.1%보다 높았다. 서귀포시는 아파트는 23.6%, 단독 주택은 52.6%였다. 남제주군과 북제주군은 아파트 비중이 각각 2.9%와 0.5%로 나타났다.

인구 감소를 보이는 북제주군, 서귀포시, 남제주군의 주택 보급률은 제주시를 앞서고 있으나 신축 주택은 제주시에 집중되고 있다. 또한 아파트의 선호도가 증가하는 속에서 제주시의 대규모 택지 개발과 신축 아파트 증가는 인구 흡인 요인이 되어 제주시로의 인구 집중을 가속화시켰으리라고 예상해 볼 수 있다.

제주시는 2000년 주택보급률은 89.37%를 기록했으나 지속적인 택지개발 등으로 지난해를 정점으로 시 주택보급률은 사실상 100%를 넘어섰다. 연동 신시가지 를 비롯해 삼양·지구 등의 도시개발사업으로 주택보급률이 높아진 것이다. 시 주택보급률이 사실상 100%를 넘어선 상황에서도 도시개발사업은 이어지고 있다.<sup>20)</sup> 제주시는 대단위 택지개발사업을 시행하고 있는데 일도지구, 연동지구, 화북 지구, 노형지구가 해당지역에 속하며 시민복지타운 및 이도2지구, 삼화지구가 추진 중에 있으며 아라 지구 및 노형 2지구도 2011년까지 개발을 목표로 추진 중에 있다. 택지 개발이 시행되기 시작한 1980년도 이후 제주시내의 단위행정구역별 인구분포를 살펴보면 주거환경이 양호한 택지개발지역 및 시 외곽지역으로 인구가 이동하면서 일도1동, 이도1동, 삼도1동, 삼도2동, 용담1동, 용담2동, 건입동은 인구 감소를 나타내었으며 일도2동, 이도2동, 화북동, 연동, 노형동은 인구 증가를 나타내었다. 제주시의 급격한 인구 집중 속에서도 노형동, 이도 2동, 연동이

20) 제민일보, 2006. 3. 7일자

가장 급격한 인구 증가를 보이고 있는 것은 이들 지역이 대규모 아파트 단지가 개발된 지역으로 신규 주택단지의 개발이 인구 흡인 요인으로 추측된다.

서귀포시는 시 승격 후 1989년 서호 지구 택지개발사업을 추진하였다. 또한 1993년 동홍지구 토지구획정리사업을 시행하여 택지를 조성하였다. 그러나 택지 개발후의 인구 변화를 보면 1985년 82,268명에서 1990년 88,259명으로 늘어났으나 1995년에는 82,241명, 2005년에는 78,369명으로 다시 감소하여 택지개발로 인한 인구 증가는 이루어지지 않는 것으로 나타났다<표 6>.

서귀포시의 경우 인구의 감소 추세 속에서 동별 인구 변화를 보면 서귀포시 동홍동이 인구 집중을 보이는 반면 다른 동의 인구는 감소하여 동간 심각한 인구 분포의 불균형을 나타내고 있다. 이 역시 대규모 주택단지, 특히 아파트 단지의 건설이 주변 인구를 흡인하는 것으로 보인다.

## 2. 제주 지역 사업체 현황 분석

취업기회와 인구는 서로 밀접히 연관되어 있지만, 종종 다른 요인들에 의해 인구와 취업기회가 불일치하는 경우도 있어 이를 위해 사업체기초통계조사보고서의 사업체수와 종사자수를 분석하였다.<sup>21)</sup>

### 1) 제주도 사업체 수 변화

2005년 기준 전국 사업체 수는 3,204천개소, 종사자수는 15,148천 명이며, 제주도 사업체 수는 43,305개소, 종사자수는 171,844명으로 조사되었다.

제주도의 사업체 산업 구조를 보면 1차 1.2%, 2차 4.7%, 3차 94.1%로 3차 산업이 대부분 차지하고 있다. 사업체 종사자 산업 구조별 구성비를 보면 1차, 2차 산업의 비중보다 3차 산업인 도·소매, 서비스업 숙박 및 음식점업, 운수업 등의

21) 사업체 분석은 사업체 기초통계조사를 사용했는데, 이 자료는 개인이 경영하는 농림·어업 사업체(농장, 목장, 양계장, 양돈장, 양식장 등)는 제외하고 사업체 등록을 한 사업체를 중심으로 사업체 통계 분석함.

사업체에 91.9%가 종사하고 있는 것으로 나타나고 있는데 사업체 구성비보다 다소 떨어지고 있다.

<표 12> 시·군별 사업체수

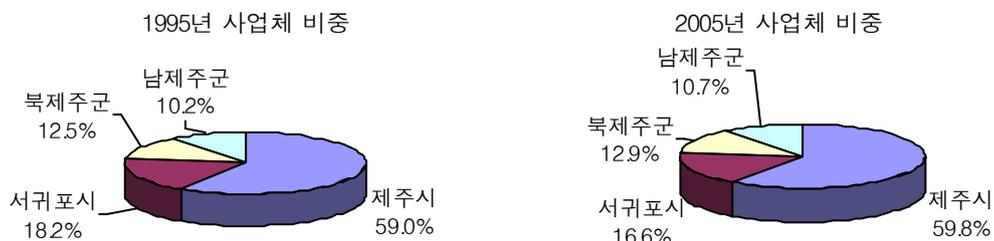
지역\연도	1995	2000	2005	1995-2000	2000-2005	1995-2005
도전산업	33,718	38,847	43,305	15.21	11.48	28.43
제주시	19,896	22,742	25,898	14.30	13.88	30.17
서귀포시	6,143	6,552	7,200	6.66	9.89	17.21
북제주군	4,224	5,267	5,593	24.69	6.19	32.41
남제주군	3,455	4,286	4,614	24.05	7.65	33.55

자료:제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 2000, 2005

2005년 산업별 사업체수는 제주시 25,898개소, 서귀포시 7,200개소, 북제주군 5,593개소, 남제주군 4,614개소로 전체 사업체의 59.8%가 제주시 지역에 분포되어 있으며, 서귀포시는 16.6%, 북제주군은 12.9%, 남제주군은 10.7%의 분포를 보이고 있다. 시·군별 사업체 비중 변화를 살펴보면 제주시, 북제주군, 남제주군의 점진적 증가추세를 보이는 반면 서귀포시는 1995년 18.22%의 분포에서 2005년 16.6%로 분포 비중이 계속 감소하고 있음을 살펴 볼 수 있다.

<표 13> 시·군별 사업체 비중 변화

구분	1995	분담률(%)	2000	분담률(%)	2005	분담률(%)
제주시	19,896	59.0	22,742	58.5	25,898	59.8
서귀포시	6,143	18.2	6,552	16.9	7,200	16.6
북제주군	4,224	12.5	5,267	13.6	5,593	12.9
남제주군	3,455	10.3	4,286	11.0	4,614	10.7
제주도	33,718	100	38,847	100	43,305	100



<그림 14> 사업체 비중 변화(1995-2005)

산업별 사업체 구성비를 보면 도·소매업 11,556개소(26.7%), 숙박 및 음식점업 10,245개소(23.6%)가 전체 사업의 50.3%를 차지하고 있으며 다음으로는 운수업 5,788개소(13.4%), 기타·개인서비스업 4,675개소(10.8%), 제조업 2,016개소(4.6%) 순으로 나타나 이들 5개 업종의 사업체가 전체 산업의 79.1%를 점유하고 있는 것으로 나타났다.

<표 14> 산업대분류별 사업체수

구분	연도	1995	2000	2005	증감률(%)		
					1995 -2000	2000 -2005	1995 -2005
농업·수렵업 및 임업		38	454	389	1,094.7	-14.3	923.7
어업		91	113	121	24.2	7.1	33.0
광업제조업		1,805	1,697	2,031	-6.0	19.7	12.5
전기·가스 및 수도사업		24	24	28	-	16.7	16.7
건설업		868	841	1,154	-3.1	37.2	32.9
도·소매업및소비자용품수리업		12,706	11,795	11,556	-7.2	-2.0	-9.1
숙박 및 음식점업		7,406	9,377	10,245	26.6	9.3	38.3
운수·창고		2,657	4,261	5,788	60.4	35.8	117.8
통신업		89	111	119	24.7	7.2	33.7
금융및보험업		617	578	552	-6.3	-4.5	-10.5
부동산·임대및사회서비스업		818	790	935	-3.4	18.4	14.3
사업서비스업		522	629	792	20.5	25.9	51.7
공공행정·국방및사회보장행정		447	383	381	-14.3	-0.5	-14.8
교육서비스업		1,175	1,314	1,689	11.8	28.5	43.7
보건 및 사회복지사업		508	867	1,084	70.7	25.0	13.4
오락·문화및운동관련산업		1,073	4,286	4,675	299.4	9.1	335.7
기타공공·사회및개인서비스업		3,355	1,327	1,766	-60.4	33.1	-47.4

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995-2005

1995년과 2005년 사이 산업대분류별 사업체 수의 증감률을 보면 도·소매업 및 소비자용품수리업, 금융 및 보험업, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 기타공

공·사회 및 개인서비스업이 계속적으로 감소하고 있으며, 건설업, 숙박 및 음식점업, 운수·창고, 통신업, 사업서비스업, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락·문화 및 운동 관련 산업이 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 특히, 운수·창고, 오락·문화 및 운동 관련 산업이 타 산업에 비해 높은 증가율을 보이고 있는 점이 눈에 띈다. 운수·창고산업은 1995년 2,657개소인데 2005년에는 5,788개소로 3,131개소가 늘어나 117.8%의 성장을 보이고 있다. 오락·문화 및 운동 관련 사업은 1995년 1,073개소에서 2005년 4,675개소로 3,602개소 늘어나 335.7%의 성장을 보이고 있다.

## 2) 제주도 종사자 수 변화

종사자수는 제주시 107,016명, 서귀포시 27,439명, 북제주군 21,224명, 남제주군 16,165명으로 전체 종사자수의 62.3%가 제주시 지역 사업체에 종사하고 있는 것으로 나타났다. 산업별 종사자 구성비를 보면 숙박 및 음식점업 32,520명(18.9%), 도소매업 30,788명(17.9%), 교육 서비스업 14,561명(8.5%), 운수업 12,432명(7.2%), 기타·개인서비스업 10,781명(6.3%), 공공행정 9,477명(5.5%) 순으로 높은 비중을 차지하고 있으며 이들 6개 업종의 종사자가 전 사업체 종사자수의 64.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 15> 연도별 사업체수 및 종사자수 현황

연도\현황	사업체수(개소)	증감률(%)	종사자수	증감률(%)
2000	38847	4.1	154005	4
2001	40285	3.8	162314	6.7
2002	41756	3.7	173809	7.1
2003	42136	0.9	169787	-2.3
2004	42531	0.9	167612	-1.2
2005	43305	1.8	172844	2.5

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 2000-2005

<표 16> 시·군별 종사자수

지역 \ 연도	종사자수			변화율(%)		
	1995	2000	2005	1995-2000	2000-2005	1995-2005
도전산업	141,581	154,005	171,844	8.78	11.58	21.38
제주시	89,551	92,079	107,016	2.82	16.22	19.50
서귀포시	25,240	25,511	27,439	1.07	7.56	8.71
북군	15,282	21,446	21,224	40.34	-1.04	38.88
남군	11,508	14,969	16,165	30.07	7.99	40.47

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 2000, 2005

<표 17> 산업대분류별 종사자수

구분 \ 연도	1995	2000	2005	1995	2000	1995
				-2000	-2005	-2005
농업 및 임업	456	7,555	4,366	1,556.8	-42.2	857.5
어업	627	796	911	27.0	14.4	45.3
광업제조업	8,211	7,58	8,810	-7.6	16.2	7.3
전기, 가스 및 수도사업	901	782	1,038	-13.2	32.7	15.2
건설업	10,340	9,286	9,070	-10.2	-2.3	-12.3
도매 및 소매업	30,113	29,057	30,788	-3.5	6.0	2.2
숙박 및 음식점업	25,255	28,704	32,520	13.7	13.3	28.8
운수업	12,299	11,49	12,432	-6.6	8.2	1.1
통신업	1,717	1,090	1,489	-36.5	36.6	-13.3
금융 및 보험업	11,164	8,791	8,346	-21.3	-5.1	-25.2
부동산업 및 임대업	2,037	2,195	2,828	7.8	28.8	38.8
사업서비스업	3,275	3,280	6,73	0.2	105.5	105.8
공공행정, 국방 및 사회보장행정	10,608	10,737	9,477	1.2	-11.7	-10.7
교육 서비스업	10,077	11,472	14,56	13.8	26.9	44.5
보건 및 사회복지사업	3,376	6,099	9,023	80.7	47.9	167.3
오락, 문화 및 운동관련산업	7,669	5,343	8,665	-30.3	62.2	13.0
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	4,595	9,742	10,781	112.0	10.7	134.6
전산업	141,581	154,005	171,844	8.8	11.6	21.4

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 2000, 2005

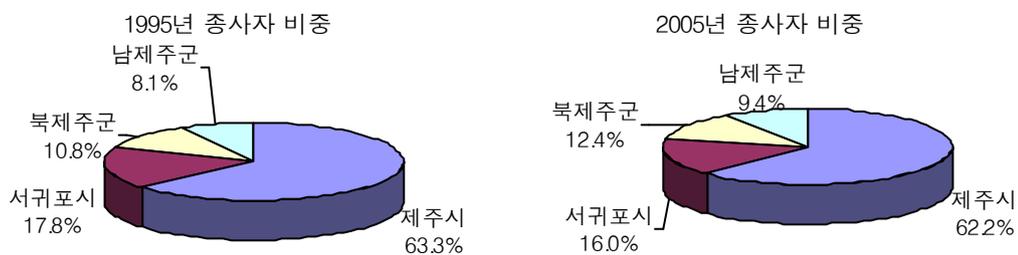
산업대분류별 종사자 수의 변화를 살펴보면 사업체수의 변화에서처럼 건설업, 금융 및 보험업, 공공행정, 국방 및 사회보장행정의 종사자 수가 감소하고 있다. 그러나 사업체수의 증가를 보였던 통신업의 경우는 오히려 종사자 수가 감소하고 있다. 종사자수의 증가를 보이는 산업체는 숙박 및 음식점업, 부동산업 및 임대업, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 기타공공, 수리 및 개인서비스업 분야 종사자의 수가 크게 증가하고 있다. 특히 보건 및 사회복지사업분야의 종사자 수는 1995년과 2005년 사이 증가율이 167.3%를 보이고 있다.

시·군별 종사자수 비중 변화를 보면 제주도 종사자수에서 제주시가 차지하고 있는 비중은 1995년 63.%, 2000년 59.8%, 2005년 62.3%를 차지하고 있다. 서귀포시는 1995년 17.8%, 2000년 16.6%, 2005년 16.0%로 비중이 감소하고 있다. 북제주군은 1995년 10.8%, 2000년 13.9%, 2005년 12.4%로 비중 증가를 보이고 있으며, 남제주군도 1995년 8.1%, 2000년 9.7%, 2005년 9.4%로 점진적 비중 증가를 보이고 있다.

<표 18> 시·군별 종사자수 비중 변화

지역/연도	1995		2000		2005	
	종사자	비중(%)	종사자	비중(%)	종사자	비중(%)
제주시	89,551	63.3	92,079	59.8	107,016	62.2
서귀포시	25,240	17.8	25,511	16.6	27,439	16.0
북제주군	15,282	10.8	21,446	13.9	21,224	12.4
남제주군	11,508	8.1	14,969	9.7	16,165	9.4
제주도	141,581	100	154,005	100	171,844	100

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 2000, 2005



<그림 15> 종사자 비중 변화(1995, 2005)

종사자 규모별 사업체수를 살펴보면 2000년과 2005년 사이 전체 사업체수가 11.5% 증가하는 가운데 5-9명 종사자 규모의 사업체수가 28.5%로 가장 크게 증가하고 있으며 20-49명 종사자 규모의 사업체는 3.2% 감소하고 있다. 100명 이상 종사자 규모의 사업체수는 66개소에서 79개소로 13개소 늘어나 19.6% 증가하고 있으며, 300명 이상 사업체수는 13개소에서 16개소로 늘어나 23.1% 증가하고 있다.

<표 19> 종사자 규모별 사업체수

구분	사업체수(단위:개소)		증감(%)	
	2000	2005	사업체수 증감수	증감률
전체	38847	43305	4458	11.5
1-4명	32997	36217	3220	9.6
5-9명	3463	4448	985	28.4
10-19명	1337	1591	254	18.9
20-49명	773	748	-25	-3.2
50-99명	198	206	8	4
100-299명	66	79	13	19.6
300명 이상	13	16	3	23.1

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 2000, 2005

제주도의 사업체 수와 종사자 수의 시군별 변화를 살펴본 결과 제주시는 물론 제주시의 지역도 사업체수와 종사자수 모두 증가하였다. 즉, 제주도의 지역 격차란 다른 지역의 쇠퇴가 아닌 제주시의 상대적 고성장이라고 말할 수 있다. 제주시가 보이는 상대적 고성장이 여타 지역의 인구 유출, 즉 인력 유출을 발생시키고 제주시의 지역의 성장 잠재력을 감소시킴으로 지역 격차가 이루어졌다고 할 수 있다.

이러한 면에서 지역별 성장 잠재력을 극대화, 즉 지역별 전문화를 도모해 제주시와 여타 지역이 산업별 전문화를 꾀하는 것이 필요한 것으로 보인다. 이는 여러 차례의 제주종합개발계획에서도 지역별 부문별 산업화의 특성화를 유도하고 있으며 특성화부문을 제시하고 있는데, 여기서는 최근의 지역별 성장부문을 검토해 개발계획에서 제시한 것과 비교하여 현실적 성장 잠재력 부문을 제시해 보고자 한다.

### 3) 시·군별 사업체 수 및 종사자 수 변화

2005년 제주도의 산업에서 제주시가 59.8%의 비중을 차지하고 서귀포시가 16.6%, 북제주군이 12.9%, 남제주군이 10.7%를 차지하고 있는 가운데 1995에서 2005년 사이 각 시군별 산업변화율을 살펴보면 <표 20>과 같다.

광업제조업에서는 서귀포시와 남제주군이 감소하고 있고 북제주군이 26.4% 증가하고 있다. 전기, 가스 및 수도 사업에서는 서귀포시가 가장 높은 366% 증가율을 보이고 있다. 도매 및 소매업은 모든 지역이 감소를 보이고 있다. 건설업은 서귀포시와 남제주군이 증가추세를 보이고 있다.

<표 20> 시군별 사업체수 변화율 비교, 1995-2005

단위:%

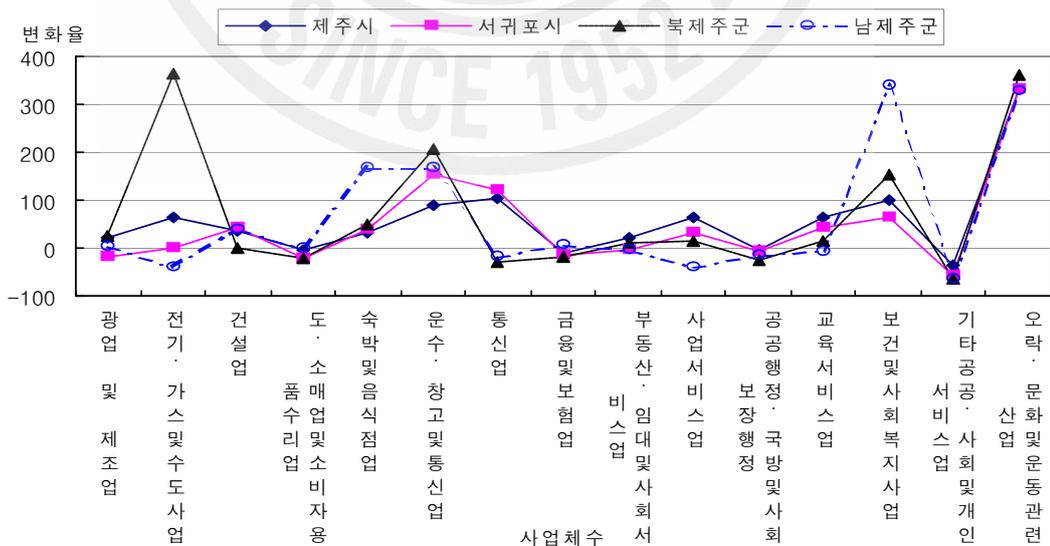
구분	지역	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
광업 및 제조업		22.1	-18.7	26.4	2.8
전기·가스및수도사업		62.5	0	366	-37.5
건설업		35	42.6	1.5	37.7
도·소매업및소비자용품수리업		-4	-20.2	-19.7	-0.6
숙박및음식점업		33.9	38.5	51.3	169.5
운수·창고및통신업		90.9	152.1	207.9	169.5
통신업		103.5	120	-29.6	-17.4
금융및보험업		-10.7	-14.4	-19.5	5.4
부동산·임대및사회서비스업		22.1	-4.8	9.1	-4
사업서비스업		62.5	30.8	12.5	-39.1
공공행정·국방및사회보장행정		-3.8	-6.1	-23.6	-15.1
교육서비스업		64.9	42.3	12.6	-5.5
보건및사회복지사업		100.6	64.6	155.1	338.4
기타공공·사회및개인서비스업		-35.1	-57.1	-62.6	-62.6
오락·문화및운동관련산업		332.9	331.7	362.1	328.8

자료: 제주도, 사업체기초통계조사보고서, 1995-2005

숙박 및 음식점업은 제주도 전체가 증가하고 있으며 특히 북제주군이 169.5%로 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 운수·창고업은 모든 지역이 증가추세를 보

이는 가운데 북제주군이 207.9%의 급속한 변화를 보이고 있다. 통신업은 제주시와 서귀포시를 중심으로 성장하고 있다. 금융 및 보험업은 도전체가 전반적인 감소추세이며 부동산업 및 임대업은 제주시와 북제주군 중심으로 증가하고 있으며 서귀포시와 남제주군이 감소하고 있다. 사업서비스업은 제주시가 62.5%의 증가를 보이고 있으며 남제주군이 유일하게 감소(-39.1)하고 있다. 공공행정, 국방 및 사회보장행정은 제주도 전체가 감소하고 보건 및 사회복지사업은 도전체가 증가하는 속에서 특히 남제주군이 338.4%의 높은 증가율을 보이고 있다. 기타 공공, 수리 및 개인 서비스업은 제주도 전역이 감소하고 있으며 오락, 문화 및 운동 관련 사업은 모든 지역이 급속한 증가추세를 보이고 있다.

이를 다시 시군별로 증감추세를 나타내 보면 <그림 16>와 같다. 제주시는 광업 및 제조업, 통신업, 부동산·임대업, 사업서비스업, 교육서비스업 분야에서 높은 증가추세를 보이고 있다. 서귀포시는 건설업, 통신업, 교육서비스업, 오락·문화 및 운동관련산업 분야에서 높은 증가추세를 보이고 있으나 다른 지역에 비해 절대적 우위를 보이는 사업이 없다. 북제주군은 전기·가스 및 수도사업, 운수·창고업, 오락·문화 및 운동관련사업이 절대적 우위를 차지하고 있으며 보건 및 사회복지사업 분야에서 성장을 하고 있다. 남제주군은 보건 및 사회복지사업에서 급속한 성장을 보이며 다른 시군에 비해 높은 증가율을 보이고 있다.



<그림 16 > 시군별 사업체수 변화율

1995년과 2005년 사이 시·군별 종사자 증감률을 살펴보면 <표 21>과 같다. 광업제조업 부문에서는 제주시와 북제주군이 증가추세에 있으며 서귀포시와 남제주군이 감소하고 있다. 전기, 가스 및 수도 사업 부문에서는 서귀포시가 165.5%로 압도적으로 증가추세에 있으며, 건설업은 제주시, 서귀포시, 북제주군이 감소하는 속에서 남제주군의 건설업 종사자는 53%증가하고 있다. 도매 및 소매업은 서귀포시가 -14.1% 감소하고 남제주군이 25.5%로 가장 증가추세에 있다. 숙박 및 음식점업은 북제주군이 78.4%로 가장 증가하고 있으며, 남제주군이 50.8%로 그 뒤를 잇고 있다. 운수업은 서귀포시만 감소추세에 있으며, 통신업종사자는 제주시만 7.0%의 증가를 보이고 있다. 금융 및 보험업 종사자는 모든 지역이 감소하고 있으며, 부동산업 및 임대업 종사자는 전 지역이 모두 증가하는 가운데 제주시가 45.9로 가장 증가하고 있다.

<표 21> 시·군별 종사자 변화율 비교(1995-2005)

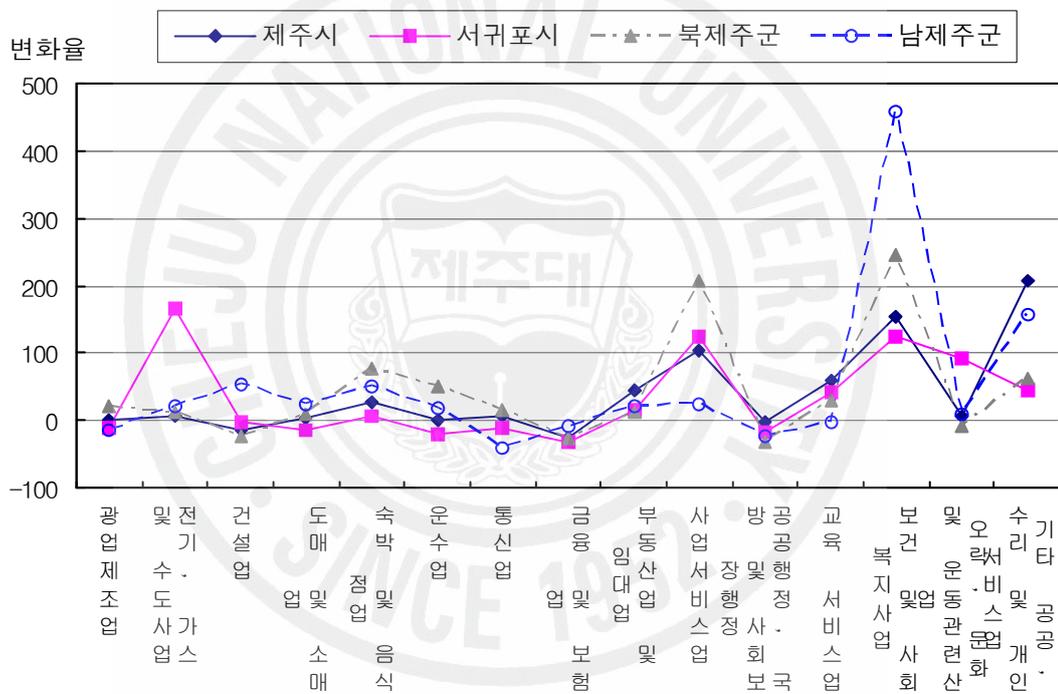
단위(%)

구분	지역	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
광업제조업		1.5	-10.4	22.1	-14.3
전기, 가스 및 수도사업		5	165.6	12.3	22.4
건설업		-15.5	-1.2	-22.1	52.9
도매 및 소매업		4.1	-14.1	9.9	25.5
숙박 및 음식점업		27.8	5.1	78.3	50.7
운수업		0.21	-18.8	50.7	18.6
통신업		7	-10.5	16.3	-41.5
금융 및 보험업		-25.9	-30.7	-25.6	-7.6
부동산업 및 임대업		45.8	14.8	11.5	20.3
사업서비스업		104.4	123.2	207.8	24.2
공공행정, 국방 및 사회보장행정		-2.3	-17.4	-32.7	-24.4
교육 서비스업		59.7	41.8	30.8	-1.6
보건 및 사회복지사업		153	123.6	247	457.7
오락, 문화 및 운동관련산업		6.3	92.3	-8.6	9.3
기타 공공, 수리 및 개인서비스업		207.7	43.6	61.4	157.1

사업서비스업 종사자는 모든 지역이 증가하고 있으며 북제주군이 207.8%로 가장 증가하고 있다. 공공행정, 국방 및 사회보장행정 종사자는 모든 지역이 계속

감소추세이다. 교육 서비스업은 남·북제주군이 감소하고 있으며 제주시는 59.7%의 높은 증가율을 보이고 있다. 보건 및 사회복지사업은 서귀포시와 남제주군이 높은 증가율을 보이고 있으며 특히 남제주군은 457.7%의 아주 높은 종사자 증가를 보이고 있다. 오락, 문화 및 운동관련사업 종사자는 서귀포시가 92.3%의 증가를 보이고 있으며, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 종사자는 모두 증가하는 추세 속에서 제주시가 207.8%의 높은 증가율을 보이고 있다.

각 시군별 종사자를 <그림 17>를 통해서 살펴보면 가장 종사자 증가변화가 높으며 다른 지역에 비해 우위에 있는 산업을 찾아낼 수 있다.



<그림 17 >시군별 종사자 변화율

제주시는 부동산업 및 임대업과 교육 서비스업 종사자가 다른 산업에 비해 높은 종사자 비율을 나타내고 있다. 서귀포시는 전기, 가스 및 수도 산업 종사자가 가장 높게 나타나고 있으며, 사업서비스업과 보건 및 사회복지사업이 높은 비율로 증가하고 있음을 알 수 있다. 북제주군은 사업서비스업이 다른 지역보다 우위의 종사자 비율을 나타내고 있으며 보건 및 사회복지사업 종사자가 가장 많이

증가하였다. 남제주군은 보건 및 사회복지사업이 다른 지역과 다른 산업에 비해 압도적으로 높은 증가율을 보이고 있다.



## IV. 제주 지역 격차에 대한 종합 및 대안 분석

### 1. 제주 지역 격차 종합 분석

#### 1) 인구격차

앞에서 제주도 인구 변화 및 지역별 변화, 주택수의 변화, 산업구조의 변화를 통해 제주지역 격차를 파악해 보았다.

제주도 인구는 계속 점진적 증가 추세이지만 증가율은 체감하고 있다. 이 속에서 제주시의 인구 집중이 가속화되고 있음을 살펴보았다.

제주도 인구의 시·군별 비중 변화를 살펴보면 제주시의 인구 비중이 계속 증가하고 있음을 <표 22>를 통해 살펴볼 수 있다.

<표 22> 제주도 인구 시·군별 비중 변화

지역 \ 연도	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	시군별 인구비중변화(%)				
						1985	1990	1995	2000	2005
제주도	488300	514436	505095	512541	530688					
제주시	202707	232553	258307	279529	310713	41.5	45.2	51.1	54.5	58.5
서귀포시	82268	88259	82241	80734	78133	16.8	17.1	16.3	15.7	14.7
북제주군	114118	108801	88726	87280	80419	23.4	21.2	17.6	17	15.2
남제주군	89207	84823	75821	64998	61421	18.3	16.5	15	12.7	11.6

제주시는 1985년 41.5%의 인구 비중에서 1995년 51.1%로 9.6%의 비중 변화를 나타내고 있으며 1995년과 2005년 사이는 7.4%의 비중 증가를 보이고 있다. 서귀포시는 1985년과 1990년 사이 비중 증가를 보이고 있으나 1995년부터 비중 감소를 보인다. 북제주군과 남제주군은 지속적인 감소 추세를 나타내는데, 북제주군은 1985년 23.4%의 인구비중을 차지하고 있었으나 1995년에는 17.6%, 2005년에는 15.2%로 비중 감소가 나타나고 있다. 남제주군도 1985년 18.3%에서 1995년

15%, 2005년에는 11.6%의 인구 비중 감소를 나타내고 있다. 특히, 남제주군은 가장 낮은 인구 비중을 나타내고 있으며 계속 인구 비중이 감소하고 있어 지역 발전의 저해 요인이 되고 있다.

시군별 인구 변화율도 제주시가 지속적인 증가추세이며, 특히 제주도 전체 인구가 감소하는 1990년과 1995년 사이 제주시는 인구가 증가하고 있어 제주시로의 인구 집중이 심화되고 있음을 알 수 있다.

<표 23> 제주도 인구 시·군별 변화율

지역	연도	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	인구변화율(%)			
							1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
							제주도	488300	514436	505095
제주시	202707	232553	258307	279529	310713	14.7	11.1	8.2	11.2	
서귀포시	82268	88259	82241	80734	78133	7.3	-6.8	-1.8	-3.2	
북제주군	114118	108801	88726	87280	80419	-4.7	-18.5	-1.6	-7.9	
남제주군	89207	84823	75821	64998	61421	-4.9	-10.6	-14.3	-5.5	

## 2) 인구와 주택

제주시로의 인구 집중이 이루어지는 가운데 주택 수, 신축주택의 수 변화 역시 제주시 중심으로 크게 증가하고 있었다. 1985년에서 2005년 사이 주택 수의 변화를 보면 제주시의 증가율이 다른 지역에 비해 높게 나타나고 있으며 주택 수의 비중을 살펴보면 제주시 주택 수의 비중이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 24> 주택수의 변화

구분	연도별 주택 수					주택 수 변화(%)			
	1985	1990	1995	2000	2005	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
제주도	80511	89835	110277	122327	143189	11.6	22.3	10.8	17.1
제주시	26717	34095	50295	59609	77417	27.6	47.5	18.5	29.9
서귀포시	12477	14072	17205	19288	21031	12.8	22.3	12.1	9
북제주군	23742	23457	24067	25002	25753	1.2	2.6	3.9	3
남제주군	17575	18211	18710	18428	18988	3.6	2.7	-1.5	3.1

자료: 통계청, 인구주택총조사, 1985-2005

<표 25> 주택 수 비중 변화

	1985	1990	1995	2000	2005	주택 수 비중 변화(%)				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
제주도	80511	89835	110277	122327	143189	33.1	37.9	45.6	48.7	54.1
제주시	26717	34095	50295	59609	77417	15.5	15.7	15.6	15.8	14.7
서귀포시	12477	14072	17205	19288	21031	29.5	26.1	21.8	20.4	18
북제주군	23742	23457	24067	25002	25753	21.8	20.3	17	15.1	13.2
남제주군	17575	18211	18710	18428	18988					

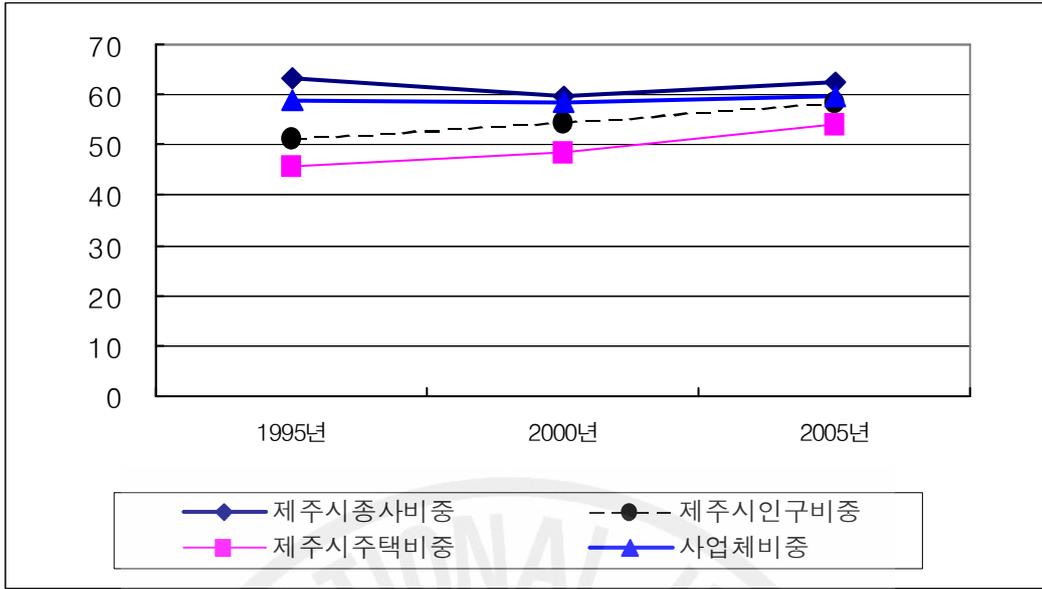
자료: 통계청, 인주주택총조사, 1985-2005

제주도 인구 변화율에서 보면 1990년과 1995년 사이 제주도 인구가 감소하는 상황에서 제주시 인구만 증가추세를 보이는데, 이를 주택수의 변화 시기와 관련하여 살펴보면 1990년과 1995년 사이 주택수가 1985년과 1990년 사이 변화율에 비해 2배에 가까운 증가를 보이고 있다. 1990년과 1995년 사이는 제주시와 서귀포시에 대규모 택지개발과 아파트 단지가 신축되던 시기로 제주시의 인구 집중이 신축주택과 상관이 있음을 짐작할 수 있다. 그러나 서귀포시에도 동홍동의 대규모 택지개발과 아파트 단지 신축이 이루어졌음에도 오히려 인구가 감소하고 제주시의 인구만 증가하고 있어 제주시의 인구 흡인 요인에 대해서 더욱 심층적인 연구가 필요하다.

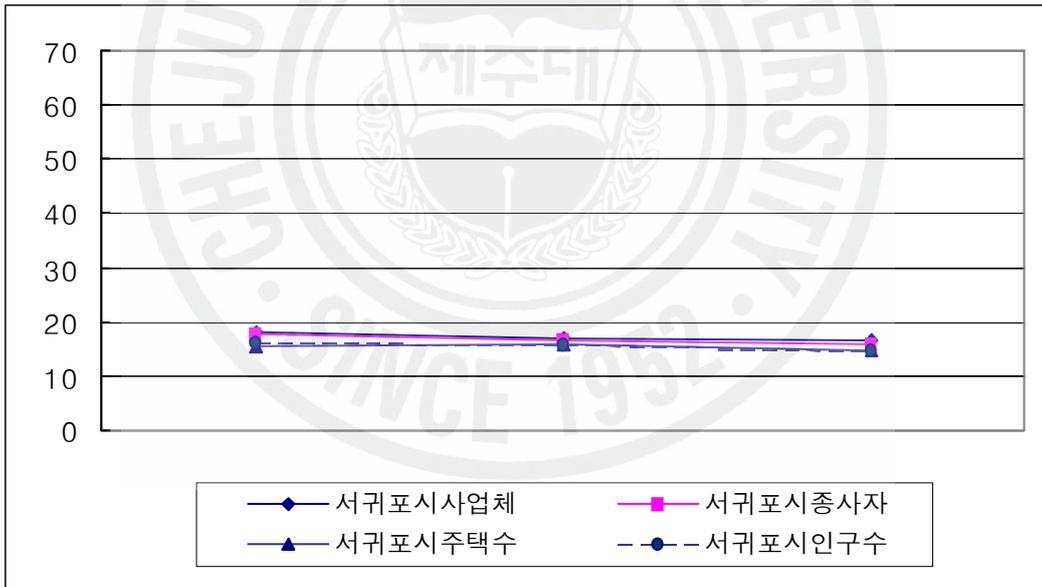
### 3) 인구와 사업체 수, 종사자 수의 변화

인구이동의 원인 중 중요한 요소 중 하나인 기대소득에 의한 이동을 사업체와 종사자 현황을 통해 살펴보았다.

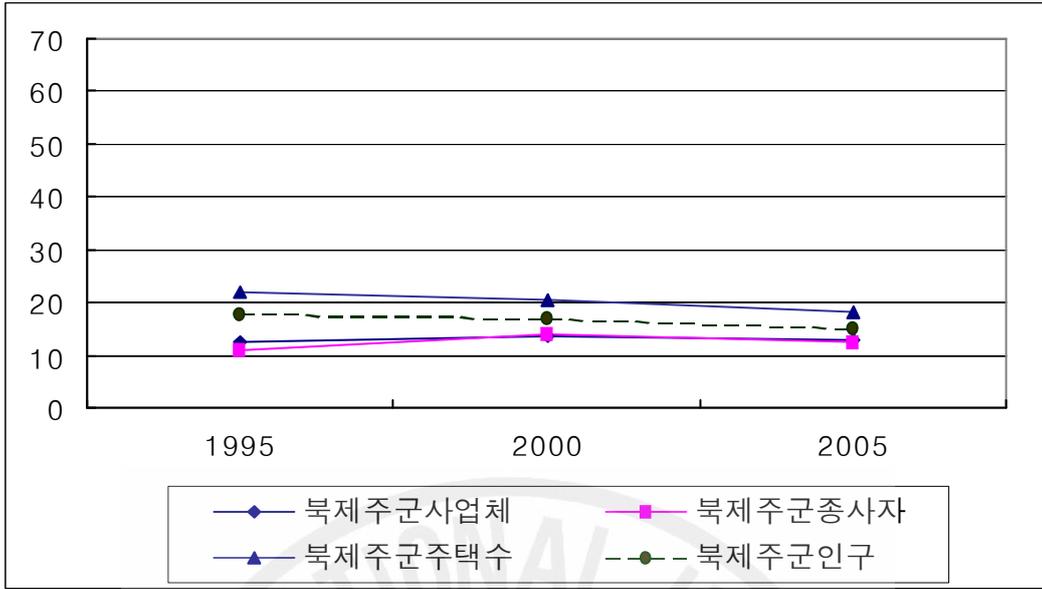
시군별 비중 변화를 살펴보면 제주시의 비중이 높아지고 다른 지역들은 비중이 낮아지는 제주시 집중이 나타나고 있다. 특히, 인구와 주택의 비중 변화가 사업체와 종사자 비중변화보다 더 높은 변화율을 보이고 있다. 제주시외 지역의 사업체와 종사자수의 비중은 1995년과 2005년을 비교해 보면 약간의 상승세를 보이고 있다.



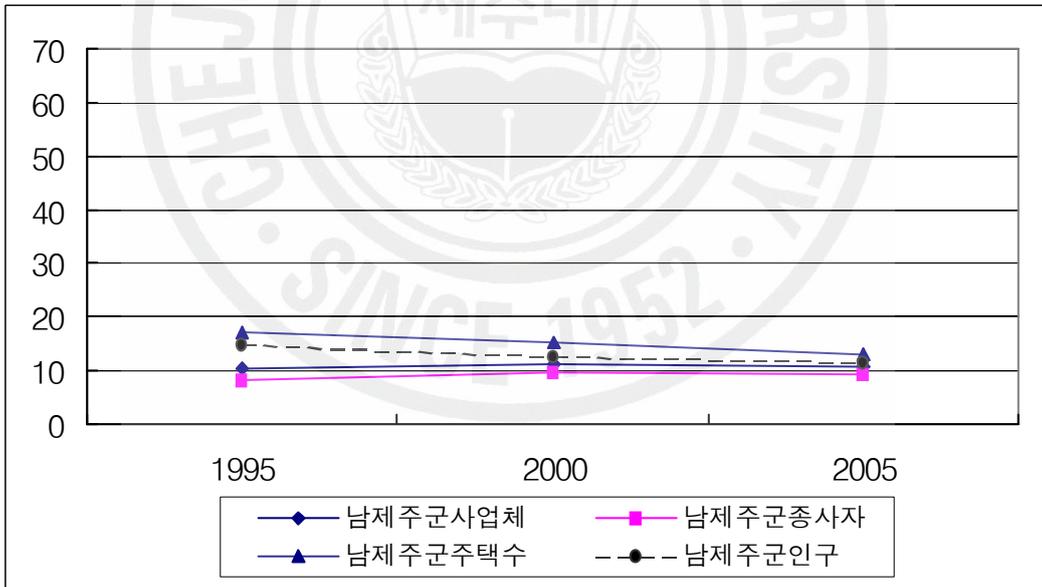
<그림 18> 제주시 인구, 주택, 사업체, 종사자 비중 변화



<그림 19> 서귀포시 인구, 주택, 사업체, 종사자 비중 변화



<그림 20> 북제주군 인구, 주택, 사업체, 종사자 비중 변화



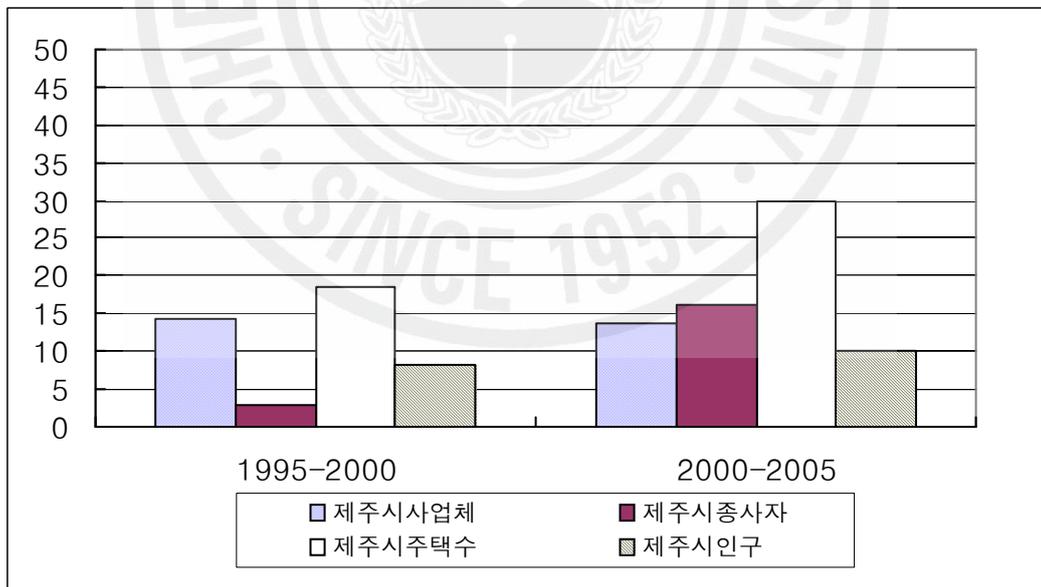
<그림 21> 남제주군 인구, 주택, 사업체, 종사자수 비중 변화

사업체 증감 변화를 보면 인구와 달리 모든 지역의 사업체가 증가하고 있는 것을 볼 수 있으며, 증감비율은 서귀포시가 17.21%로 가장 낮았으며 제주시, 북

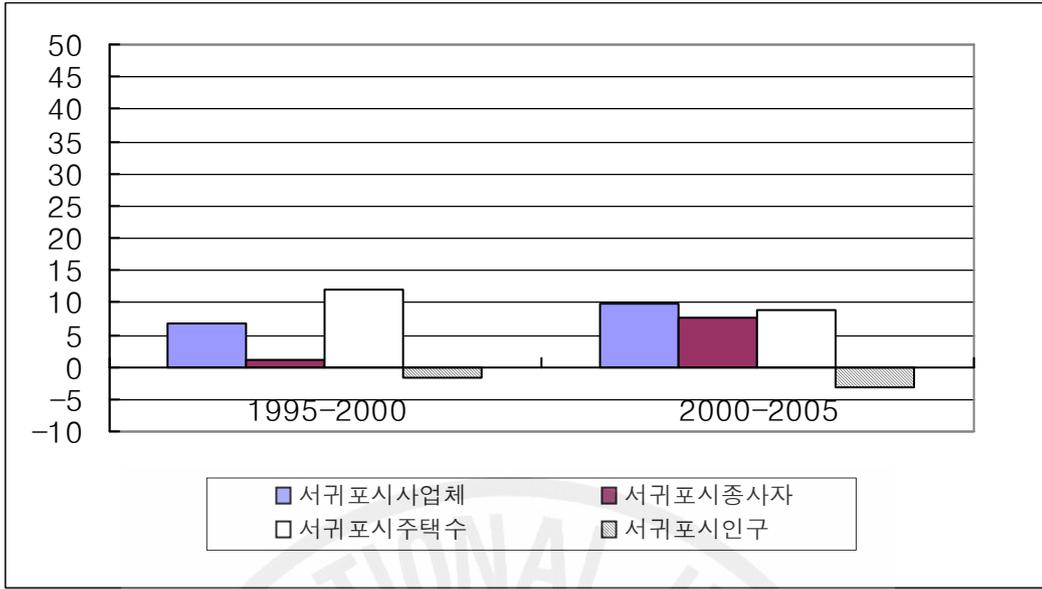
제주군, 남제주군은 30%이상의 증가율을 보이고 있었다. 물론, 사업체 비중은 제주시가 압도적으로 높게 나타나고 있으나 제주시외의 지역에 사업체가 꾸준히 증가하고 있었다.

1995년과 2005년 사이 종사자 증감 변화를 보면 종사자의 비중은 제주시가 높게 나타나고 있으나 북제주군과 남제주군의 종사자 수가 크게 증가하고 있음을 알 수 있었다. 제주시가 19.50%의 종사자 증가를 보이는 반면 북제주군은 39.88%, 남제주군은 40.47%로 제주시보다 높은 종사자 증가율을 보이고 있다.

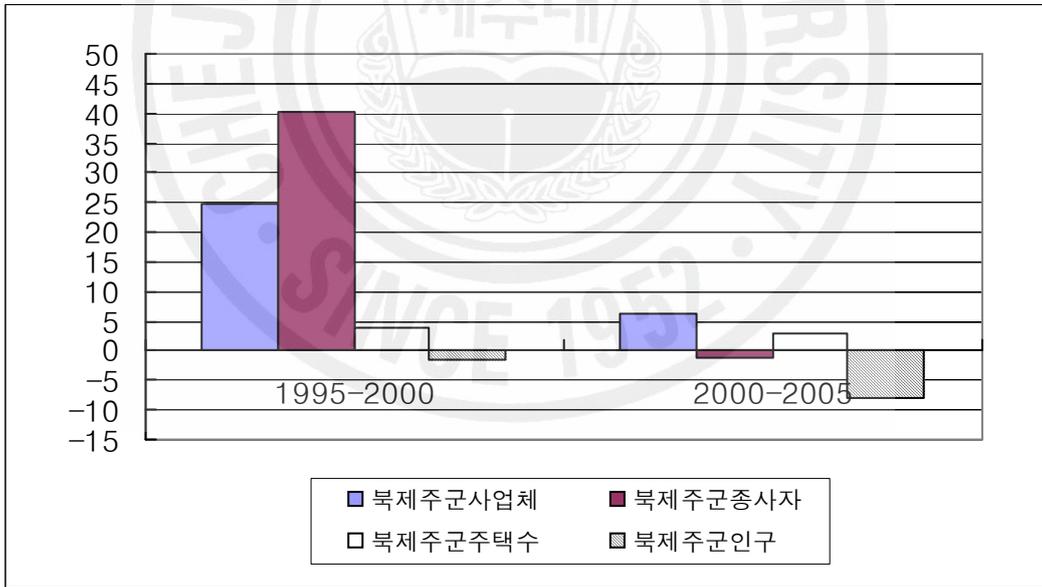
그러나 사업체 수와 종사자 수의 증가에도 불구하고 제주시 이외 지역의 인구는 계속 감소하고 있어 그 사업체 수의 증가가 인구를 끌어들이는 요인이 되지 못하고 있음을 말하고 있다. 이는 제주도의 인구 이동이 취업기회에 따른 인구 이동이 아님을 말해 주는 것이다. 제주도는 도로 교통의 발달로 제주도 전 지역이 1시간 생활권으로 되면서 상대적으로 신축 주택 공급이 원활하고 생활편익시설, 교육 시설, 문화·복지 시설 등이 집중된 제주시로 인구가 집중하고 여타지역으로 통근하는 상황이라고 볼 수 있다.



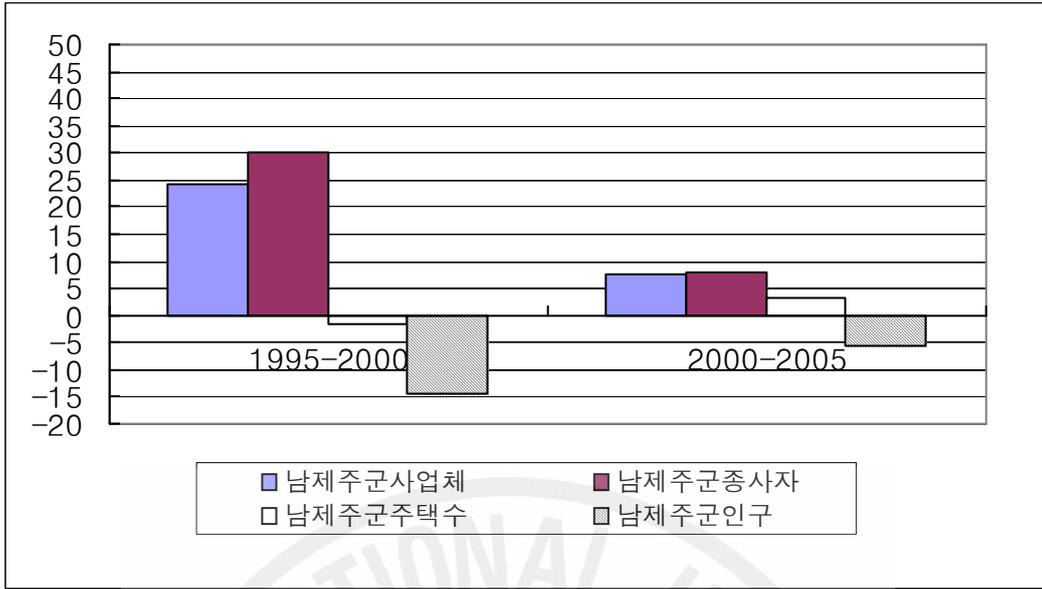
<그림 22> 제주시 인구, 주택, 사업체, 종사자 증감 변화



<그림 23> 서귀포시 인구, 주택수, 사업체수, 종사자 수 변화율



<그림 24> 북제주군 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화



<그림 25> 남제주군 인구, 주택수, 사업체, 종사자 수 증감 변화

요약하면, 제주시의 다른 지역들의 인구는 감소추세를 보이지만 다른 지표들은 성장을 보이고 있다. 제주의 지역 격차는 인구에서 더욱 심각한 양상을 보이고 있으며, 이는 제주시의 지역의 노동력 부족 등의 어려움이 일어나고 있음을 예측할 수 있다. 또한, 제주시의 지역의 사업체수와 종사자 수가 증가하고 있음에도 북제주군, 남제주군의 인구가 감소하고 있다는 것은 종사자가 북제주군, 남제주군에 거주하지 않고 제주시에서 통근하고 있음을 알려주는 것이다. 따라서 제주도의 지역 격차를 검토하고 대안을 모색하기 위해서는 제주시의 인구 흡인 요인에 대한 더욱 구체적인 연구가 필요하다.

## 2. 제주 지역 격차를 위한 정책과 대안

제주도의 지역 격차를 보여주는 지표 중 하나인 인구변화를 통해 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 격차를 살펴본 결과 제주시로의 인구 집중이 계속 증가하고 있었다. 인구이동의 요인으로 기대소득의 차이, 공공재 공급 수준의 차

이 등을 중요한 요인으로 보고 있지만 제주도의 경우 기대소득의 차이가 인구 이동의 중요한 요인으로 작용하는지에 대해서는 좀더 연구해 볼 필요가 있다.

제주도의 사업체와 종사자의 변화를 보면 인구가 감소하고 있는 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 사업체와 종사자가 계속 증가추세에 있다. 사업체가 기대소득을 제공해주는 것이라고 볼 때 제주도의 경우 기대소득이 인구를 유인하지 못하고 있음을 말해주는 것이다. 이는 직장이 제주시 이외 지역에 있다하더라도 거주지를 제주시에 두는 인구가 점점 증가하고 있음을 말해주는 것이다.

제주발전연구원의 제주지역 균형발전을 위한 산남지역의 인구 유입 정책 연구에 따르면 서귀포시나 남제주군에서 타 지역으로 이주하는 동기로 교육요인, 직업요인, 경제요인, 주거환경요인 순위로 나타나고 있다. 교육요인에서는 중·고등학교 진학 문제가 가장 중요한 요인으로 나타나고, 직업요인에서는 가족의 직장근처로 이주하기 위하여, 경제요인에서는 사업장·직장문제로 나타나고 있다. 주거환경요인 중에서는 생활편익시설의 부족과 문화·복지시설의 부족이 이주 요인으로 나타나고 있다. 이주 요인 분석은 인구가 감소하고 있는 지역의 인구 유입 정책과 대안을 제시하는 중요한 지표가 된다.<sup>22)</sup>

또한, 제주지방자치학회가 실시한 도민의식 조사에 참여한 제주도민들의 64.8%가 제주시와 여타 시·군간 불균형 문제의 심각성에 동의하는 것으로 나타났다. 무엇 때문에 불균형이 심화됐냐는 질문에는 제주도의 정책부재(37.4%)가 가장 큰 원인으로 지목됐다. 지역별 자원차이(34.5%), 시·군별 정책차이(23.5%), 주민의 노력차이(4.5%) 등도 지역불균형 문제를 키운 요인이라고 지적됐다.<sup>23)</sup> 이에 따라 이를 해결하기 위한 합리적 정책적 방안이 적극적으로 모색돼야 한다는 데는 의견이 일치하고 있다. 인구감소 요인과 처방책도 다양하게 제시되고 있다.

제주발전연구원은 산남지역(서귀포시, 남제주군)의 인구 유입 방안으로 공항·항만 등의 인프라 구축, 산남지역의 생태계 복원 벨트 형성을 통한 관광자원 활용, 국제자유도시 선도프로젝트의 조기 착수로 지역간 불균형 개발 시정과 제주시로의 인구 집중 현상 방지, 국가행정기관의 산남지역 유치를 통한 지역 균형발전, 산남지역에 고등교육 및 직업교육 육성의 적극적 지원 강화, 복지과 스포

22) 제주발전연구원, 산남지역의 인구 유입방안, 2004.

23) 제민일보, 2005.9.5일자

츠 산업의 육성, 친환경 전원 휴양형 주택단지 조성 등을 통한 인구유입정책을 제안한다.<sup>24)</sup>

2005년 제주특별자치도로 출범하면서 제주시, 서귀포시 등 전 행정구역이 단일 생활권으로 묶였지만 도시의 규모와 기능이 상호 불균형적으로 성장·배분되어 인구와 산업의 지역 간 편중이 야기되고 있다. 따라서 도시와 비도시지역, 구도시와 신시가지, 동지역과 읍면지역 등의 격차를 해소하여 지역균형발전을 위한 기반을 구축하여야 한다. 본 연구에서는 제주특별자치도 출범이전의 행정구역으로 지역차를 연구하였지만 정책과 대안은 제주특별자치도 출범 이후의 제안들을 중심으로 다루고자 한다.

제주특별자치도 출범이후의 지역균형발전을 위한 가장 최근의 계획으로 2025 제주광역도시계획안과 국제자유도시계획안을 대표적 정책으로 들 수 있다.

21세기 도민생활의 안정성, 쾌적성, 균형성을 제고시키겠다는 국제자유도시계획은 2002년부터 2011년까지 10년을 계획기간으로 설정하고 있다. 제한된 지역자원 활용을 극대화하고 유사자원과 기능을 보유·수행하고 있는 지역들을 하나의 권역으로 설정하고, 특화된 기능을 부여하여 집중 투자함으로써 지역간 균형 발전을 도모하기 위하여 제주시발전권역, 서귀포 발전권역, 성산발전권역, 한림발전권역, 한림발전권역, 구좌발전권역, 대정발전권역 6개의 발전 축을 설정하고 있다<표26>.

<표 26> 발전권역별 개발 전략<sup>25)</sup>

그러나 특화된 기능에 집중투자하기 위하여 제시된 개발전략을 살펴보면 관광을 중심으로 특화 기능이 중복되고 있음을 살펴볼 수 있으며 기존에 제시되었던 개발정책의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 관광이나 농공단지의 조성이 과연 각 지역에서 공통적으로 성장을 하고 있으며, 일자리 창출과 인구 유입에 얼마나 효과를 거둘 수 있는지에 대한 산업 분석이 미흡하다.

주택 공급은 시 지역은 아파트가 1990년과 1995년 사이 급속히 증가하여 공동

24) 제주발전연구원, 산남지역의 인구 유입방안, 2004,

25) 제주도, 제주국제자유도시종합계획, 2002, p.66

발전권역	주요기능	개발 전략
제주시발전권역: 제주시를 중심으로 조천읍, 애월읍 포함	중추기능	업무중심 도시 물류중심기지 조성 첨단과학연구단지 조성 국제금융 및 비즈니스 센터 건설 도시 위락센터 설치 해안위락시설 설치 쾌적한 주거환경 조성
서귀포 발전권역: 서귀포시를 중심으로 남원읍 포함	관광	관광 이벤트 중심 도시 컨벤션 중심 기능 수행 호텔·숙박 시설 유치 주제형 쇼핑 시설 설치 전략적 감귤산업기지 조성
성산발전권역: 성산읍, 표선면 포함	해양 관광 및 수산업	성산포 해양 관광단지 조기 개발 어촌 체험 관광 마을 조성 수산물 가공단지 조성 첨단 어업 및 양식업 육성 성읍, 표선 민속촌을 활용한 문화관광 육성
한림발전권역: 한림읍, 한경면 포함	중추관리 및 물류중심	서북부지역의 중추관리기능 및 물류중심지 육성 소규모 택지개발, 금능 농공단지 활성화 청정 축산물 단지화 협재·금능·한림의 임해관광단지 조성
구좌발전권역	농업 및 관광	구좌농공단지 발전적 육성 풍력발전 시범단지 활성화 송당·비자림·하도리 연계 친환경적 체험관광지 조성 세화항의 물류 기능 확충
대정발전 권역	역사유적도시 및 관광	전원도시 육성 화순항의 유통·저장 기능 강화 송악산·용머리·군사시설·마라도 연계 관광상품 개발

주택(아파트, 연립, 다세대)이 차지하는 비율이 점점 높아지는 상황에서 읍면지역은 시지역보다 단독주택 비율이 높으며 공동주택 비율은 미약하다. 도시 주변 읍·면 지역에서의 주택 공급은 소규모 단지형의 저층·중저밀도 주택 공급을 추진하여 쾌적한 거주환경을 조성하고 도시적인 생활 기반 시설 특히 군지역의 이주 사유인 교육시설과 문화·복지시설을 확충하여 자족성을 확보함으로써 도시로부터의 인구를 유인하거나 도시로의 인구 유출을 억제할 것을 제안하고 있다.

2025 제주광역도시계획안에 따르면 균형발전과 관련한 주민조사에서 ‘개발의 형평성’을 가장 시급히 시정해야할 사항으로 응답했는데, 제주시 동지역, 서귀포시 동지역보다 제주시 읍면지역, 서귀포시 읍면지역이 더 많은 응답을 하는 것으로 나타났다. 지역현안사업으로는 제주시 동지역은 경제·고용문제해결, 교통인데 반해 서귀포시 동지역은 문화시설, 교육의료시설, 경제·고용문제해결 순으로 조사되었다. 제주시 읍면지역은 교통, 경제·고용문제해결 순이며, 서귀포시 읍면지역은 의료시설, 경제·고용문제해결 등의 순으로 나타나 지역별로 시급히 해결해야 할 분야가 다소 차이를 보이고 있다.

종합해보면 동지역 주민보다 읍면지역의 주민들이 개발의 불균등을 느끼고 있으며, 그 분야는 기대소득보다 공공재 공급 수준의 차이에서 불균형을 느끼고 있다고 볼 수 있다. 즉 공공재 공급의 차이가 제주시 동지역으로의 인구 집중을 유발시키고 있다고 할 수 있다. 공공재 공급 수준의 차이를 보면 제주시의 주택이 차지하는 비중이 54%이며 특히 아파트의 선호도가 점점 증가하는 실정에서 제주시의 대규모 주거단지 개발과 아파트 건축은 인구를 계속 흡인하는 요인이라고 할 수 있다. 공공행정시설의 비중은 49개 기관 중 제주시에 42개 입지하여 85.7%, 의료·보건시설은 일반병원 이상인 병원 수가 제주시에 7개 위치하여 70%의 비중을 차지하고 있으며 중·대규모 상업시설, 언론사 등도 제주시에 집중하고 있다. 즉 생활편의시설이 제주시에 편중 심화되고 있다.

공공재 공급 차이 다음으로 모든 지역에서 현안으로 높게 지적하고 있는 것은 경제·고용문제해결이다. 제주도의 산업구조는 3차 산업의 비중이 94.1%로 가장 높게 나타나고 2차 산업이 4.7%, 1차 산업이 1.2%가 나타나고 있음을 앞에서 살펴보았다. 제주시가 차지하는 제조업관련 2차 산업의 비중이 55.4%, 건설업(68.1%)과 공공행정(76.6%), 기타 서비스업(60.9%)관련 3차 산업이 제주시에 가장 많이 입지하고 있다.

산업과 인구의 제주시 집중을 분산시키고 균형발전을 이루기 위하여 2025제주광역도시계획은 지역별 기능 배분과 인구 배분을 정책으로 제안하고 있다. 지역별 기능 배분을 위하여 도시위계를 광역거점2개소(제주, 서귀포), 지역거점 3개소(한림, 대정, 성산), 읍·중심으로 지구거점 9개소, 초등학교를 중심으로 생활거점 107개소를 지정하였다. 제주시의 성장은 관리하고 서귀포시는 상대적으로 성

장을 촉진하고 낙후된 서부와 동부지역의 기능 강화를 위하여 한림, 대정, 성산을 지역거점으로 하여 행정, 유통 등의 거점 기능 수행 및 규모의 경제성이 요구되는 복지, 구매 서비스를 제공하도록 하고 있다. 지구거점은 기초행정, 1차 산업 생산지원, 관광지원 기능을 보유하면서 주변 생활의 거점 역할을 수행하고 생활 거점은 일상생활에 필요한 각종 생활 편의 시설 이용 중심지 기능을 하도록 하고 있다. 이는 도시 잠재력과 특성을 고려한 기능을 적정 배치하여 자생적 성장 기반을 구축하고, 일상생활에 필요한 편의시설을 도시별로 적절히 배치하여 주민 편의를 제고함을 기본 방향으로 하고 있다.

광역거점인 제주, 서귀포, 지역거점인 한림, 대정, 성산을 중심으로 지역별 기능 배분 구상을 간단히 살펴보면 <표 27>과 같다.

<표 27> 지역별 기능 배분 구상<sup>26)</sup>

그러나 최종안은 2004년 55만5000명에서 2025년 66만명으로 증가한 상주인구 11만5000명의 증가분을 제주·서귀포 2개 광역거점에 집중 배분, 나머지 읍·면지역을 낙후시키고 있다는 지적을 받고 있다. 도시계획의 가장 기본이 되는 인구성장을 제주·서귀포에 집중하고, 나머지는 현상유지를 강조함으로써 2025년에도 지역균형발전 해소가 요원할 것이라는 지적이다. 특히 66만 명의 인구증가 전망을 객관적으로 설명하기 위한 도시기능 재분배·산업구조 재편 등 유입책도 불명확하게 제시하고 있으며, 읍·면별 발전전략도 대동소이, 종전 4개 시·군별로 제각각 추진된 성장위주의 도시계획에 따라 발생한 중복투자 및 예산의 효율성 저하도 우려된다는 지적이다. 대부분의 읍면별 특성화 전략인 정주환경개선계획은 전원 휴양형과 해양레저·농축수산물 가공처리 유통 기능으로 유사하게 제시, 시·군에서 발생했던 중복투자 문제가 광역도시계획으로 옷만 바뀌 입은 채 계속될 것으로 분석되고 있다고 문제를 지적하고 있다.<sup>27)</sup>

제주도의 균형발전을 위한 정책과 제안을 살펴보면 제주시로의 산업과 인구의 집중을 지적하고 있으며 이를 분산·균형발전하기 위하여 공공재 공급을 제주시

26) 제주도, 2025제주광역도시계획안, pp60-63

27) 제민일보, 2007.2.13일자

지역		지역별 기능 배분 구상
광역거점	제주	제주특별자치도의 중추관리기능 강화 국제자유도시에 알맞은 국제교류기능 정비 R&D 및 교육 기능 확충 '4+1'핵심산업 지원기능 육성
	서귀포	서귀포지역의 중추관리기능 확대 수려한 해안을 활용한 해양 관광 기능의 육성 및 관광지원 기능 확충 컨벤션센터와 연계한 국제회의기능 육성 혁신도시조성과 연계한 국제교류교육기능확대 월드컵경기장 등을 활용한 스포츠타레이닝기능 육성
지역거점	한림	서부지역의 중추관리기능 강화 협재해수욕장, 비양도를 활용한 해양레저기능 강화 한림항의 주요 화물인 건자재를 활용한 건설산업 클러스터 기능 육성 전원 휴양형 주거기능 육성
	대정	보성목장 일대의 유효 활용을 위해 국제교육기능의 도입 송악산 일원 일본군 군사시설 등을 활용한 역사관광기능 육성 대정 농공단지를 활용한 농·수·축산물 가공·처리·유통 기능 강화
	성산	동부 지역의 중추관리기능 육성 성산포 관광단지를 활용한 해양 종합 관광기능 구축 오조리의 연안습지 등을 활용한 교육·체험관광기능 강화 성산항과 지역 수산물을 활용한 가공·처리·유통 기능 육 성

이외의 지역으로 늘리고 지역의 특성에 맞는 관광산업 육성과 농어촌 지역의 농  
공단지 조성을 통해 지역 균형 발전을 도모하고 있음을 알 수 있다.

즉 제주도 주민 의식 조사에 나타난 인구 이동 요인으로 가장 높은 비율을 차  
지했던 교육, 주거환경, 문화·복지와 같은 공공재 공급을 늘리는 것이 인구의  
제주시 집중을 막고 분산시킬 수 있는 방법임을 공통적으로 제안하고 있다.

지역균형발전을 위한 육성산업은 모든 지역이 3차 산업인 관광산업에 역점을  
두고 있다. 제주도는 3차 산업 비중이 2005년 현재 94.1%를 차지하고, 2차 산업  
이 4.7%, 1차 산업이 1.2%라는 산업 불균형이 심각한 상태이다. 고른 산업 성장  
을 통한 자생력있는 제주경제를 위한 산업발전 정책이 미흡하다고 여겨진다. 물

론 농공단지 조성이 일부지역에 조성될 계획이 수립되어 있지만 생명산업인 1차 산업의 지속적 발전과 일자리 창출을 위한 제조업 등 2차 산업의 육성에 대해서도 고려해야 한다.

위 사업체 성장 분석을 살펴보면 지역별로 우위에 있는 산업부문을 파악할 수 있었다. 물론 제주시가 모든 산업 부문의 비중은 높게 나타나지만 제주시외지역에서 특히 빠른 성장을 보이고 있는 산업들이 있었다. 다른 지역에 비해 빠른 성장을 보이는 산업이 왜 그 지역에서 빠른 성장을 보이는지 입지조건을 분석하여 각 지역별 산업을 전문화, 특화시켜나가는 것도 균형발전을 위한 하나의 제안으로 고려해 볼 수 있다.

지역별 특화 산업을 성장시키면서 동시에 인력을 충분히 공급받을 수 있는 조건을 마련해 주어야 한다. 제주시의 인구 집중으로 여타지역에서 발생할 수 있는 인력공급문제, 역통근으로 인한 교통문제를 해결하기 위해 거주지와 직장이 일치될 수 있는 주거환경을 조성해 주어야 한다. 관광관련 산업 육성과 더불어 각 지역별 산업 성장을 분석하여 각 지역별로 성장하고 있는 산업에 대한 지원과 육성으로 일자리를 창출하고 주택과 교육시설, 문화·복지시설 등을 갖추어 직장거주지가 일치할 수 있는 개발을 고려하는 균형발전을 도모해야 한다.

## V. 결론 및 제언

제주도는 1980년대 제주도 종합개발계획으로 관광개발, 교통 및 기반시설, 산업개발, 사회개발이 추진되었으나 개발의 효과는 제주도 전역에 고른 파급효과를 가져오지 못하고 제주시로의 인구 집중과 경제력 집중을 가져왔다.

이러한 지역격차는 지역 간 갈등을 발생시키는 문제가 되고 있으며 제주도민들도 제주도가 가장 시급히 해결해야 할 과제로 지역 개발의 형평성을 지적하고 있다. 그러나 지역 격차와 대안 마련에 대한 빈번한 논의가 있지만 지역 격차 정도에 대한 구체적 논의와 이에 따른 대안 모색과 연구는 미흡한 실정이다.

본 연구는 제주 지역 격차에 대한 구체적 논의를 위하여 인구분포와 사업체 수의 변화를 중심으로 지역 격차 정도를 분석하였다.

제주도의 인구 분포를 살펴본 결과 제주도의 인구는 제주시로 집중하였으며 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 노령화 현상이 빠르게 일어나고 있었다. 세대당 가구원 수도 점점 줄어들어 핵가족화가 빠른 속도로 진행되고 있어 인구 감소 지역의 노동인력 부족, 사회적 부양 부담 등의 사회·경제적 문제를 야기시킬 수 있다.

주택 수의 변화와 비중을 살펴본 결과 2005년 제주도 전 지역의 주택 보급률이 100%를 넘은 가운데 제주시의 신축 주택 공급이 다른 지역에 비해 빠른 증가율을 보였다. 특히 아파트와 같은 공공주택이 읍면지역에 비해 빠르게 증가하였다. 인구의 이동 역시 대규모 주거단지 조성 및 아파트 건축이 이루어진 1990년과 1995년 사이 대규모 아파트 단지가 조성된 지역을 중심으로 인구가 집중되고 있었다.

기대소득과 관련된 사업체와 종사자의 수를 살펴보면 3차 산업의 비중이 제일 높으며 제주시의 사업체 비중과 종사자 비중이 높게 나타났다. 서귀포시와 북제주군, 남제주군의 사업체 수와 종사자수는 모든 증가하고 있었으나 인구는 제주시를 제외하고 모두 감소하고 있었다. 이는 직장과 주거지가 서로 다르다는 것을 보여주는 것이며 기대소득 외에 제주시로 인구를 흡인하는 요인이 있음을 추측

할 수 있었다.

제주도 지역 격차는 특히 인구분포에서 제주시로의 집중이 두드러졌으며 기대 소득보다 교육·주거환경 등을 더 중요한 요인으로 인식하고 있는 만큼 그 요인에 대한 대안 모색이 필요하다.

제주시로의 인구 집중과 경제력 집중을 해소하기 위한 정책으로 제주광역도시 계획과 제주국제자유도시종합계획을 살펴보았다. 두 정책 모두 지역균형발전을 위한 정책과 대안으로 기능배분과 인구배분을 지역 균형발전의 방법으로 제시하고 있다.

인구 배분을 위한 방법으로 거주지와 직장을 일치시킬 수 있는 읍면지역의 공동주택과 다양한 유형의 주택 개발, 생활편의시설 개발을 제안하고 있다. 기능 배분을 위하여서는 발전권역을 나누어 지역에 맞는 개발 내용을 제시하고 있으며 공통적으로 지역개발과 성장을 위한 산업으로 관광산업을 중요하게 보고 있다.

그러나 두 계획 모두 관광을 위주로 한 개발에 편중되어 있으며 지역별 특화된 기능을 설정하기 위한 분석이 미흡하고 발전 전략이 중복되고 있어 지역별 성장 산업 분석을 통한 특화된 기능 설정과 인구 이동 요인에 대한 철저한 분석을 바탕으로 발전 전략이 구상되어야 필요성이 제기되었다.

제주도가 비록 관광지로서의 위상과 특징이 강하다고 하나 지나친 관광위주의 개발은 자칫 산업불균형으로 제주 경제의 자생력을 약하게 만들 수 있으므로 산업부문별 분석을 통하여 성장세를 보이는 산업의 입지 특성을 분석하고 지원하여 고른 산업발전을 도모하여야 한다. 사업체 수와 종사자 수의 변화를 살펴본 결과 인구의 제주시 집중 원인이 단순히 취업기회가 아님을 알 수 있었다. 사업체 수가 증가하고 있음에도 인구 감소를 보이는 지역은 인구의 감소로 노동력 부족, 거주지와 직장 불일치로 인한 교통문제와 비용문제 등이 발생할 수 있으므로 주택, 교육, 문화 복지 등 공공재 공급을 통한 인구 배분이 이루어 질 수 있는 주거환경개발과 지원정책이 필요하다.

제주도는 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 출범하며 행정구조가 개편되는 과정에서 산남과 산북지역의 갈등을 겪었다. 이제 발전을 위한 새로운 도약을 준비하는 시점에서 제주시로의 인구와 경제력 집중으로 인한 지역 격차가 더욱 확대

심화될 경우 제주도의 성장 동력에도 걸림돌이 될 수 있다. 제주의 지역 격차와 이로 인한 갈등을 해소하기 위해서 제주 지역 격차의 원인과 실태에 대한 구체적인 분석과 진단을 통해 균형 발전의 대안을 모색할 수 있도록 더욱 많은 연구와 노력이 이루어져야 할 것이다.



## 참고문헌

- 강인재 · 신기현 · 신호창 · 최원규 · 오영수 · 진수미 · 이철우, 1996, 지역의 불균형 발전, 사회과학연구.
- 권용우 · 이자원, 2000, “우리나라 인구 이동의 공간적 패턴에 관한 연구,” 지리학 연구 34(3).
- 김문조, 1984, “한국 지역주의의 형성과 성격,” 한국사회학회편, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, 나남출판.
- 김성태 · 장정호, 1997, “한국 지역간 인구이동의 경제적 결정 요인: 1970-1991, 한국국제경제학회, 제3권.
- 김승호, 1991, “한국의 인구이동 결정 요인 분석,” 동국대학교 석사학위 논문.
- 김태보, 1989, “제주지역 경제의 격차실태와 균형발전,” 산경논집”.
- 김태일, 2004, “제주지역의 주거이동 특징에 관한 연구.” 대한건축학회논문집 20(6).
- 박영춘 · 임용민, 2003, “지역불균형 실태와 개선방안,” 한국지역사회발전학회, 28(2).
- 성경룡, 1984, “지방의 도전:탈중심화 지역발전 모델의 탐색,” 한국사회학회, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』 나남출판.
- 송복, 1990, 지역갈등의 역사적 설명, 서울:현대문화사.
- 송용관, 2004, 제주도 산남지역 경제 활성화 방안 연구, 제주대학교석사학위논문
- 유석춘 · 심재범, 한국사회 변혁운동의 두 가지 기반, 한국사회학회.
- 이성우, 2001, “지역특성이 인구 이동에 미치는 영향:계속이동과 회귀이동,” 한국 지역개발학회지 13(3)
- 전경수 · 한상복, 제주도 농어촌의 사회 · 경제적 변화에 관한 조사 연구.
- 제주발전연구원, 2004, 제주지역 균형발전을 위한 산남지역의 인구유입정책 연구.
- 최은영, 2004, “선택적 인구이동과 공간적 불평등의 심화,” 한국도시지리학회지 7(2).

- 한창후, 2003, 제주도 인구 분포의 변화와 특성에 관한 연구, 제주대학교 석사학위 논문.
- 허석렬, 1988, "지역적 불균등 발전과 도시 문제:지역격차의 재해석," 실천문학9호.
- 황명찬, 1982, "한국의 지역격차의 지역정책," 국토연구 1, 국토개발연구원.
- 제주도, 2005, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 2000.
- 제주도, 2003, 제주국제자유도시계획 2002-2011.
- 제주도, 2007, 2025 제주광역도시계획.
- 통계청, KOSIS통계정보시스템DB (1980-2005), (<http://kosis.nso.go.kr>).
- 제민일보, 2005. 9. 5일자
- 제민일보, 2006. 3. 7일자
- 제주일보, 2006.12.21일자
- 제민일보, 2007. 2.13일자

<Abstract>

**An Analysis of the Regional Disparity in Jeju Province : with  
reference to Population and Business Establishment Data**

Park Jeong-mi

Geography Education Major

Graduate School of Education, Cheju National University

Supervised by professor Sang-Cheol Kwon

The purpose of this study was to examine the reality of regional gap between Jeju Island and the other regions and to suggest how to facilitate the balanced development of that island, since there just had been a frequent discussion on that issue without being followed by plenty of research efforts.

The statistical data of a census and corporations were utilized to check into what changes there were in the population and the number of businesses and employees in order to get an accurate grasp of the regional gap between that and the other areas. The major findings of the study were as below:

The population on Jeju Island was rapidly converging into the city of Jeju, and the population in the city of Seoguipo, Bukjeju-gun and Namjeju-gun was on the decrease. And aging phenomena were accelerated. Even though the housing penetration rate was above 100 percent, new large apartment complexes were increasingly being constructed mostly in the city of Jeju, and the places where new apartment complexes were built were densely populated.

In terms of the number of businesses and employees, the tertiary industry ranked first, and there were more corporations and workers in the city of Jeju. At the same time, however, the number of businesses and working people were on the rise in the city of Seoguipo, Bukjeju-gun and Namjeju-gun as well. It

indicated that their workplaces and residences weren't located in the same area. In the city of Jeju, the large population might give rise to different problems such as a shortage of housing, oversized class and environmental problems. Likewise, the sparsely populated areas were also likely to face another problems like a shortage of workforce, traffic inconvenience for working people and caring responsibility for the elderly.

Two different projects were reviewed to find a solution to get rid of the regional gap of Jeju Island. One project was to establish a free international city on that island, and the other was to build a metropolitan city by 2025. The two projects were in pursuit of the equity of development and even population distribution, and basically aimed to lay the solid groundwork for the growth of the region by highlighting each area's distinctive local color and function, to install a proper amount of amenities for daily life in every urban community, and ultimately to help boost the convenience of locals. However, both projects focused on local development primarily to attract more tourists, and didn't make a thorough analysis of each area's unique functions, which resulted in yielding overlapping strategies. More intensive attempts to analyze the growth industry of individual areas to determine their unique function should be made, and what triggered the movement of population should be grasped as well so that more successful development strategies could be mapped out.

As a wider regional gap between Jeju Island and the other regions is likely to be a drag on the growth of it, extensive efforts should be directed into grasping the regional gap precisely to find successful countermeasures to ensure the balanced development of the island.

## 감사의 글

대학원 입학 안내 책자를 받고 망설이다 받을 들여 놓은 게 엇그제 같은데 벌써 5학기를 마무리하는 시간이 되었습니다. 학교업무를 끝내고 어스름한 저녁, 대학원을 향하면서 피곤함 때문에 후회도 하고 포기할 핑계도 생각해보곤 했습니다. 지금 여기까지 어찌 왔는지 생각해보니 참 많은 분들이 도움이 있었습니다.

멀게만 느껴지던 논문이 코앞에 닥치니 무엇을 해야 할지, 어디서부터 시작해야 할지 막막하기만 하였습니다. 어디서 실마리를 풀어야 할지 짚어주시고 손수 여러 자료를 챙겨주시며, 하찮아 보이는 자료에도 의미를 부여해 주시고 격려해주신 권상철 교수님의 관심과 지도로 이만큼 오게 되었습니다. 부족한 저를 이끌기 위해 애써주신 권상철 교수님께 감사의 마음을 전합니다.

또한 지리교육에 받을 답글 수 있도록 이끌어주시고 격려해 주신 송성대 교수님, 여러 가지 자료와 세밀한 강의로 지리교수학습방법에 대한 안목을 갖게 해주신 손명철 교수님, 제주도의 자연에 대한 지리학적 소양과 애정을 갖도록 해주신 김태호 교수님, 제주도 역사를 지리적 안목으로 바라보고 부족한 소양을 채울 수 있도록 해주신 오상학 교수님께 감사드립니다. 다섯 학기 동안 여러 교수님들의 격려와 배려 속에 부족한 소양을 채우고 안목을 넓힐 수 있었습니다.

힘들 때마다 서로 격려하며 걱정해주던 동기생들, 바쁜 시간을 쪼개며 필요한 도움을 주신 주변 여러 선생님들, 아내의 논문을 위해 혼자서 아이들을 챙겨 많은 시간을 밖에서 보낸 남편, 좋아하는 컴퓨터를 엄마를 위해 양보하고 엄마가 책을 만든다며 기대하고 기다려주는 아이들, 뒤늦은 공부를 하는 딸을 위해 살림을 거들어주신 친정어머니, 부족한 며느리를 위해 계속 격려해 주신 시부모님. 바쁜 한숨을 고르고 나니 이제야 감사의 마음을 전합니다.

가끔 가족과 시골에서 생활하는 꿈을 꾸니다. 그러나 선뜻 실행하기가 어려워 나중에 '나이가 들면'하고 아쉬움으로 남겨버립니다. 왜 그럴까? 하고 생각해 보면 도시 생활이 주는 혜택을 포기하지 못해서이지 싶습니다. 이 논문을 쓰면서 이 작은 섬에서도 도시, 시골 가리는 게 참 많다는 생각이 들었습니다. 지역격차가 완전히 사라질 수는 없겠지만 고향을 지키고 싶은 이들에게 희망을 주는 정책과 배려가 있었으면 좋겠다는 생각을 해 보았습니다.

여기까지 이끌어주신 많은 분들의 도움에 다시 한 번 감사드립니다. 제 삶을 돌아보고 발전시키는 좋은 시간들이었습니다.

2007. 7

박 정 미