

## 읍면소재지 섬지역의 인구변화

박종호 · 최수명 · 조은정 · 김영택 · 박수영

전남대학교 지역·바이오시스템공학과

## Demographic Transition in Eup/Myon-level Island Areas in Rural Korea

Park, Jong-Ho · Choi, Soo-Myung · Cho, Eun-Jung

Kim, Young-Taek · Park, Su-Young

*Dept. of Rural & Bio-systems Eng., Jeonnam Nat'l Univ.*

**ABSTRACT** : The island areas have disadvantageous conditions compared to inland areas due to the characteristics which are separated, surrounded by seas, isolated. However, as the problems with separation that ultimately caused regional underdevelopment in island areas have been eased by the artificial works linking an island to land and the societal perspective on littoral districts has changed from productive view to consumptive view, the population trend in the island areas has been differentiated according to the regional conditions. But it is the reality that the population trend in the island areas has almost never been analyzed. In this regard, this study tried to analyze the overall demographic transition in eup/myon-level island areas and provide the basic data to establish flexibly and accurately regional development policies for island areas in rural As a result, as the regional conditions of island areas become more various, the potential and conditions of development have been differentiated and these trends will be more intensified. In response, the regional development policies for island areas in rural have to be reorganized actively

**Key words** : demographic transition, island area, depopulated area, population trend

### 1. 서 론

섬지역은 격절성(隔絶性), 환해성(環海性), 고립성(孤立性)으로 인해 다른 육지 지역에 비해 상대적으로 불리한 조건을 갖고 있다고 볼 수 있다. 하지만 섬지역들은 우수한 자연경관자원과 역사·문화자원이 다양하고 풍부해 발전할 수 있는 잠재요인이 높다(박상우, 2009). 이와 함께, 일부 섬지역에서는 해외원료의 반입 및 생산품의 반출 양 측면 모두에서 유리하여 새로운 산업기지로 등장하고 있다. 또한, 국민소득의 대폭적 증가와 주5일 근무제 실시에 따른 여유시간의 확대에 의해 여가수요가 크게 증가하게 되면서 임해지역에 대한 여가·관광수요 역시 크게 확대되었다.

이렇게 섬지역을 둘러싼 여건변화에 능동적으로 대처하기 위하여 정부는 1986년 한시법인 도서개발촉진법을 제정하여 도서종합개발사업을 추진하고 있다. 이 사업은 1988-97년 1차, 1998-07년 2차 도서종합개발 10개년계획을 수립하여 개발사업을 추진하였고, 2007년 제3차 계획(2008-17)이 수립되어 현재 추진 중에 있다(행정자치부, 2008).

제3차 계획은 ‘매력있고 살기 좋은 섬’ 창출을 목표로, 첫째, 도서별 여건과 특성을 고려한 유형화·특성화에 중점을 두고 계획하였고, 둘째, 도서 낙후성의 근본적 원인인 격절성 해소에 가장 효과적 수단이며, 도서주민의 최대 숙원사업인 연륙·연도교 건설사업을 안정적으로 확대·추진하고 있다(행정자치부, 2008).

이에 따라 순수 도서 지자체지역은 울릉군을 제외하고 모두 연륙되었고(강화, 옹진, 신안, 진도, 완도, 남해, 거제), 관할 읍면급 이하 부속도서별로 연륙 또는 연도되었거나 사업이 추진 중에 있다. 전국 도서 수의 62.3%

Corresponding author : Choi, Soo Myung

Tel : 062-530-2154

E-mail : ruralpl@jnu.ac.kr

를 점하고 있는 전남지역의 경우, 2008년말 현재 총 103지구에서 연륙·연도교 건설이 추진되고 있는데 이 중 38지구는 가설이 완료되었고, 25지구는 공사 중에 있으며, 나머지 40지구는 장래 가설이 계획되어 있다.

이렇게 섬지역 낙후성의 근본 원인이었던 격절성이 연륙에 의해 해소되고, 임해지역에 대한 사회적 시각이 생산주의적 관점(Productive View)에서 소비적 관점(Consumptive View)으로 바뀌어감에 따라 섬지역의 인구 추세도 지역여건별로 상당한 분화현상이 감지되고 있다. 지역에 대한 사회적 수요와 주변지역의 개발환경이 달라지면 이에 따라 농촌지역도 변화하는 것은 자명한 이치라 할 수 있다. 이제 섬지역도 전통적인 1차 산업에서 벗어나 2차 산업지역으로 탈바꿈하여 인구가 안정화되거나 증가하는 섬지역도 생겨나고, 핵심지역에의 양호한 접근성, 아름다운 경관과 풍부한 어메니티를 바탕으로 외부 관광객을 대상으로 하는 서비스산업이 크게 확대되는 지역도 있으며, 아직도 1차 산업 위주의 산업구조가 지배적인 지역구조를 보여 빠르게 인구 과소화가 진행되고 있는 지역도 있다. 이러한 섬지역의 특성에 따른 분화추세는 앞으로 더욱 더 가속화 될 것으로 예측되고 있다.

인구는 지역이 갖고 있는 부양능력의 총체적 표현이라 할 수 있다. 산업화 이래 섬지역의 인구도 차별적으로 분화되고 있음에도 불구하고, 우리나라의 섬지역 인구 관련연구들은 개별 또는 사례 도서에 대한 미시적인 인구변화에 대부분 집중되어 있고, 연륙, 공업화, 관광활성화 등의 여건변화를 고려하여 보다 거시적인 수준에서 이루어진 인구변화에 대한 연구 사례는 거의 없다. 이 연구는 이러한 현실 상황에 유의하여 우리나라 섬지역의 인구변화를 총괄적으로 분석하여 섬지역 농어촌지역개발 정책을 유연하고 적실(的實)하게 수립하기 위한 기초자료를 제공하는 것이 기본목적이다.

## II. 연구방법

### 1. 연구대상지역

우리나라 도서개발의 모법(母法)인 도서개발촉진법에서 도서는 제주특별자치도 본도(本島)를 제외한 해상의 모든 섬을 말한다(제2조(도서의 범위)). 동법 제4조(개발대상도서의 지정)에서는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 ‘개발이 필요하다고 인정되는 도서를 개발대상도서(이하 “지정도서”라 한다)로 지정하고, 지정도서는 행정안전부장관이 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청에 의하여

도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 지정한다’라고 규정되어 있다.

도서개발촉진법 시행령 제2조에서는 『“해상의 전 도서”라 함은 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 말하는데 이 규정에도 불구하고 방파제 또는 교량으로 육지와 연결된 도서로서 육지와 연결된 때부터 10년이 지난 도서는 법 제2조의 규정에 의한 “해상의 전 도서”로 보지 아니한다. 다만, 방파제 또는 교량으로 육지와 연결된 때부터 10년이 지난 도서인 경우로서 법 제4조의 규정에 의하여 개발대상도서(이하 “지정도서”라 한다)로 지정되어 법 제6조의 규정에 의하여 수립된 개발사업이 완료되지 아니한 도서인 경우에는 그러하지 아니하다』라고 규정하고 있다.

도서·벽지교육진흥법에서 도서·벽지란 지리적·문화적·사회적 혜택을 받지 못하는 산간지역, 낙도, 수복지구, 집적지구, 광산지구의 지역으로서 교육과학기술부령으로 정하는 지역이라고 규정하고 있다.

신 UN 해양법 협약 제121조(1982)에서는 바다로 둘러싸이고 만조시 수면위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역(a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide)을 섬이라고 정의하고 있다.

우리나라에서 섬은 도서개발촉진법상의 도서를 말하며, 법과 시행령 등을 종합하면 ‘제주특별자치도 본도와 연륙된 지 10년이 지난 도서를 제외한 모든 섬’이 우리나라에서 법률적인 도서에 해당된다. 또한, 연륙된지 10년이 지났으나 개발대상도서로 지정되어 수립된 개발사업이 완료되지 아니한 도서는 해상의 전 도서이다.

이 연구에서는 사회경제적인 여건변화에 의한 섬지역 인구구조 분화가 주된 연구과제이다. 이에 따라 섬지역 발전의 가장 큰 제약요인이었던 격절성 해소, 즉 연륙은 가장 큰 여건변화이기 때문에 10년이 경과하였더라도 연륙도서를 제외하는 것은 연구목적상 타당하지 않다. 이러한 판단에 근거하여 이 연구에서의 섬지역은 ‘제주특별자치도 본도를 제외하고, 연륙 여부에 관계없이 지형적으로 육지부와 격절되어 있는 모든 섬의 농어촌지역’으로 정의한다.

이 연구에서 규정한 섬지역에 대한 조작적 정의에 의해 연구대상지역을 선정하였으며, 또한, 읍면소재지가 섬지역에 포함된 지역을 읍면급 섬지역으로 한정하였다. 그 결과 연구대상지역은 Table 1과 같으며, 6개 시도 14개 시군에 걸쳐 9개 읍, 81개 면으로 총 90개 읍면이며, 이 중 전체 관할 읍면지역이 연구대상지역으로 포함된 시·군은 강화·옹진·신안·완도·진도·울릉·남해군, 거제시이다.

Table 1 연구대상 섬지역 읍·면

시·도	시·군	읍·면
인천(20)	강화(13)	강화(읍), 선원, 불은, 길상, 화도, 양도, 내가, 하점, 양사, 송해, 교동, 삼산, 서도
	옹진(7)	북도, 연평, 백령, 대청, 덕적, 자월, 영흥
전북(1)	부안(1)	위도
전남(41)	여수(4)	돌산(읍), 남면, 화정, 삼산
	고흥(3)	금산, 봉래, 동일
	신안(14)	지도(읍), 중도, 입자, 자은, 비금, 도초, 흑산, 하의, 신의, 장산, 안좌, 팔금, 암태, 압해
	영광(1)	낙월
	완도(12)	완도(읍), 금일, 노화(읍), 군외, 신지, 고금, 약산, 청산, 소안, 금당, 보길, 생일
	진도(7)	진도(읍), 군내, 고군, 의신, 임회, 지산, 조도
경북(3)	울릉(3)	울릉(읍), 서면, 북면
경남(23)	거제(9)	일운, 동부, 남부, 거제, 둔덕, 사등, 연초, 하청, 장목
	남해(10)	남해(읍), 이동, 상주, 삼동, 미조, 남면, 서면, 고현, 설천, 창선
	통영(4)	산양(읍), 옥지, 한산, 사랑
제주(2)	제주(2)	추자, 우도

\*주 : \_은 1970년-2010년 기간 동안 행정구역개편에 의해 새롭게 생겨난 읍·면

## 2. 연구방법

이 연구에서는 연구대상지역 선정에 따라 읍면소재지 섬지역의 인구변화에 초점을 맞춰 연구를 수행하였으며, 분석을 위해 1970년-2010년 기간 동안의 통계청 인구센서스 인구총조사 자료를 이용하였다. 우리나라의 인구자료는 지자체가 조사·관리하는 주민등록상 인구통계(주소지 등록인구 대상)와 통계청의 인구센서스 자료(상주 인구 대상)가 있는데 자료수집 및 대상 범위와 자료의 구득용이성을 고려하여 인구센서스 자료를 사용하였다. 1970년-2010년 기간 동안 ‘인구 및 주택 센서스 자료’(매 5년마다 총 9개년도)로부터 우리나라 섬지역의 인구변화를 분석하고 이를 전국 및 전체 농어촌지역(읍부 및 면부)의 인구변화와 비교분석하였다. 기본적으로 인구분석의 지역단위는 ‘국가통계시스템(KOSIS)’ 포털에서 제공하는 최소 통계단위인 읍·면급 지역을 그대로 사용하였다.

또한, 조사기간 동안 1990년 까지 지속적으로 행정구역개편이 있었다. 행정구역 개편은 인구변화의 추정에 큰 차이를 가져올 수 있으므로, 인구변화 추세를 분석하는 과정에서 반드시 고려되어야 한다. 대체로 행정구역개편은 시 권역을 확대하거나 행정단위를 통합하는 방향으로 이루어지기 때문에 행정구역개편 이전 자료와 현재

행정구역상의 자료와는 차이가 있다. 이에 따라 이 연구에서는 2010년 행정구역을 기준으로 연구대상지역에 포함되는 읍면소재지 섬지역에 대한 자료를 수집하였다. 행정구역개편으로 면에서 읍으로 승격된 경우, 다른 행정구역으로부터 편입된 경우, 다른 행정구역에서 부분 분리되어 통합된 경우, 다른 행정구역으로 부분 분리되어 통합된 경우, 명칭이 변경된 읍면에 대해서는 과거통계자료를 이용하였으며, 대상기간 동안 분리되어 새롭게 생겨난 읍면지역은 그 시점을 기준으로 조사한 통계자료를 이용하였다. 그러나 읍에서 시로 승격된 경우, 면에서 동으로 승격된 경우, 다른 행정구역으로 편입된 경우는 대상지역에서 제외하였다.

인구변화에 대한 분석은 인구변화율을 이용하였다. 인구총조사가 5년 단위로 조사된 점을 감안하여 5년 단위 변화율과 1970년과 2010년의 총 변화율을 전국, 전국의 읍·면부 지역과 섬지역의 읍·면부 지역을 비교분석하였다. 또한, 5년 단위 인구증감율을 변수로 군집분석을 실시하여 군집에 따른 특성을 파악하였다. 군집분석은 SPSS 20.0 프로그램을 이용하였으며, K-평균법을 이용한 비계층적 군집분석방법을 채택하였다.

### III. 결과 및 분석

#### 1. 인구추세분석

##### 가. 읍면소재지 섬지역의 인구 및 인구증감율 변화

우리나라는 산업화 이후 삶의 공간이 도시로 집중되고, 이에 따라 도시의 인구 편중현상이 지속적으로 확대되었다. 최근 우리 사회에서 관찰되는 농촌 문제의 대부분은 이러한 산업화와 분리하여 생각할 수 없는데, 농촌인구의 이출 현상으로 인해 발생한 농촌인구 감소와 인구구조의 불균형이 농촌사회를 크게 변화시킨 것이다. 그 중 농촌지역개발에 있어서 가장 소외되어 온 섬지역의 인구변화 문제는 심각하다고 할 수 있으며, 지역의 특성 변화에 의해 많은 영향을 받고 있는 것도 사실이다. 이에 따라 연구대상지인 읍면소재지 섬지역의 인구변화를 보다 세부적으로 살펴보는 것은 지역문제를 이해

하는데 핵심이 된다.

1970년부터 2010년까지 통계청 인구센서스 자료를 바탕으로 읍면소재지 섬지역에 대한 인구현황과 이를 근거로 하여 인구증감율을 조사하였다. 인구현황은 5년 단위로 정리하였으며, 그 결과는 Table 2와 같다.

##### 1) 전국대비 읍면소재지 섬지역의 인구변화 특성

우리나라의 전체 인구는 1970년 30,882천명에서 2010년 48,580천명으로 약 57.3%가 증가하였고, 농촌중심지라고 할 수 있는 읍부 전체의 인구 또한 2,800천명(1970년)에서 4,200천명(2010년)으로 약 50.0%가 증가하였다. 이에 반해 면부의 인구는 15,372천명(1970년)에서 4,558천명(2010년) 약 70.4%가 감소하였다. 이는 산업화 이후 도시지역으로의 지속적인 농촌인구의 이출이 이루어지고 있음을 나타낸다. 특히, 농촌지역에서 읍부 인구는 증가하는 반면, 면부 인구는 급격하게 감소하고 있어, 농촌지역의 인구감소는 주로 면부 지역의 인구이출에 의한 것

Table 2 읍면급 섬지역 인구 및 인구증감율 변화

행정구역	인구(단위 : 천명)										인구증감율(%)									
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	70-75	75-80	80-85	85-90	90-95	95-00	00-05	05-10	70-10		
전국	계	30,882.4	34,706.6	37,436.3	40,448.5	43,410.9	44,608.7	46,136.1	47,279.0	48,580.3	12.4	7.9	8.0	7.3	2.8	3.4	2.5	2.8	57.3	
	읍부	2,800.5	3,723.4	4,539.7	4,817.2	3,603.6	3,484.1	3,755.8	3,943.8	4,200.1	33.0	21.9	6.1	-25.2	-3.3	7.8	5.0	6.5	50.0	
	면부	15,372.4	14,187.0	11,462.5	9,188.3	7,498.3	6,088.1	5,625.2	4,820.4	4,557.6	-7.7	-19.2	-19.8	-18.4	-18.8	-7.6	-14.3	-5.5	-70.4	
강화군	강화군	107.3	103.0	90.8	83.0	71.6	64.7	60.3	57.7	56.6	-4.0	-11.9	-8.6	-13.8	-9.6	-6.8	-4.3	-1.9	-47.2	
	옹진군	34.4	28.4	21.8	18.8	15.2	12.6	13.3	12.3	14.6	-17.4	-23.4	-13.7	-18.9	-17.2	5.4	-7.8	18.7	-57.7	
	부안	전체	157.5	155.8	131.0	114.3	102.8	72.4	64.7	55.3	50.8	-1.1	-15.9	-12.8	-10.0	-29.5	-10.7	-14.5	-8.2	-67.7
영광	전체	144.9	142.6	119.6	114.1	85.5	68.6	65.5	60.5	48.7	-1.6	-16.1	-4.6	-25.1	-19.7	-4.5	-7.7	-19.5	-66.4	
	낙월면	4.1	3.8	3.1	2.5	1.7	0.8	0.6	0.8	0.4	-5.3	-19.7	-19.3	-31.7	-54.4	-27.5	33.6	-50.7	-90.9	
	완도군	145.3	141.1	126.8	111.2	85.8	64.8	61.5	51.2	46.8	-2.9	-10.1	-12.3	-22.9	-24.5	-5.1	-16.7	-8.7	-67.8	
진도군	진도군	105.2	100.4	83.4	72.8	54.6	42.4	38.4	32.0	28.6	-4.6	-16.9	-12.7	-25.0	-22.4	-9.3	-16.6	-10.9	-72.8	
	신안군	166.5	157.5	131.0	115.0	102.4	62.5	46.3	38.4	33.2	-5.4	-16.8	-12.2	-11.0	-39.0	-25.9	-17.0	-13.5	-80.1	
	여수	전체	111.5	130.6	161.0	171.9	173.2	183.6	303.2	278.0	269.9	17.2	23.2	6.8	0.7	6.0	65.2	-8.3	-2.9	142.2
고흥	전체	225.1	217.4	191.6	160.9	134.3	100.9	87.7	72.7	63.4	-3.4	-11.9	-16.1	-16.5	-24.9	-13.0	-17.1	-12.8	-71.8	
	섬지역	42.6	39.9	34.4	28.5	22.5	14.4	11.8	9.6	8.1	-6.3	-13.7	-17.2	-21.1	-35.9	-18.0	-18.7	-15.7	-81.0	
	울릉	울릉군	23.0	29.5	19.0	17.3	15.3	11.3	10.2	8.3	7.8	28.2	-35.7	-8.9	-11.6	-26.0	-10.2	-17.9	-6.8	-66.2
거제	전체	109.8	113.0	109.6	173.7	94.6	147.6	168.0	196.5	231.3	2.9	-3.0	58.4	-45.5	56.0	13.9	16.9	17.7	110.6	
	섬지역	86.0	86.4	74.5	83.6	64.2	49.3	47.4	44.1	47.2	0.4	-13.8	12.3	-23.2	-23.2	-3.9	-6.9	7.0	-45.2	
	남해군	124.7	120.9	103.1	89.9	71.5	60.2	53.1	46.8	43.9	-3.1	-14.7	-12.8	-20.5	-15.8	-11.7	-12.0	-6.1	-64.8	
통영	전체	78.6	77.2	65.6	58.4	46.2	131.7	123.8	121.6	129.4	-1.8	-15.0	-11.0	-20.9	185.2	-6.0	-1.8	6.4	64.5	
	섬지역	48.1	47.9	39.7	33.4	24.9	17.3	14.0	10.9	9.7	-0.6	-17.1	-15.9	-25.2	-30.8	-19.1	-22.2	-10.7	-79.9	
제주	전체	217.1	251.8	290.1	317.1	341.5	347.3	367.4	391.9	401.2	16.0	15.2	9.3	7.7	1.7	5.8	6.7	2.4	84.8	
	섬지역	6.7	6.5	6.3	5.4	8.0	4.4	4.3	3.6	3.7	-3.0	-2.6	-13.7	47.3	-44.5	-2.5	-16.4	2.8	-44.1	
섬지역	총계	962.2	927.9	789.6	709.9	573.7	431.2	385.7	336.5	319.7	-3.6	-14.9	-10.1	-19.2	-24.8	-10.5	-12.8	-5.0	-66.8	
	읍부	198.0	205.9	188.5	177.0	151.6	126.9	118.8	104.4	99.5	4.0	-8.5	-6.1	-14.4	-16.3	-6.4	-12.1	-4.7	-49.8	
	면부	764.2	722.0	601.1	532.9	422.1	304.3	266.9	232.1	220.2	-5.5	-16.8	-11.3	-20.8	-27.9	-12.3	-13.1	-5.1	-71.2	

이며, 면부 인구는 도시지역뿐만 아니라 농촌지역내 읍부 지역으로도 집중되고 있음을 나타낸다.

읍면소재지 섬지역에서의 인구변화는 962천명(1970년)에서 320천명(2010년)으로 약 66.8%가 감소하여 면부 지역의 인구감소율보다 조금 낮은 수준으로 나타났다. 연구대상지역을 읍지역과 면지역으로 분류하여 비교한 결과, 읍지역은 49.8%의 인구 감소율을 보이고 있어 전국 읍지역과 대비되는 과소화 현상을 보이고 있었으며, 면지역의 인구감소율(71.2%)은 전국 면부와 거의 같은 인구감소율을 보이고 있다. 이에 따라 섬지역 농어촌 인구의 감소는 일반 육지지역과 유사한 패턴이지만 읍급 중심지가 제대로 발달하지 못해 인구 과소화를 더욱 악화시키고 있음이 확인되었다.

지역별로 살펴보면, 특히 산업이 발달한 지역, 관광명소가 풍부한 지역, 수도권 인근 지역인 강화, 옹진, 거제, 울릉, 제주에 속한 섬지역의 인구감소율은 전체 평균 감소율보다 낮게 나타났으나, 전통적인 농촌적 특성을 지닌 섬지역은 대부분 인구감소율이 대부분 전체 평균을 상회하였다.

Table 2에서 보는 바와 같이 전체적인 인구변화추세는 1990년대를 기준으로 변화가 있었는데, 전국 인구는 1990년까지 7% 이상의 높은 인구증가율을 보였으나, 이후 3% 대의 증가율로 인구증가 추세가 점차 둔화되고 있다.

읍부의 인구증가율은 1990년대까지 급격한 증가와 감

소추세를 보였지만, 1995년을 기점으로 다시 증가세로 변화됨을 알 수 있다. 이에 반해 면부 인구는 1995년까지 급격하게 줄어드는 추세를 보였으나, 1995년 이후 점차 감소세가 완화되는 경향을 나타내고 있다. 마찬가지로 섬지역의 인구증감을 또한 면부 인구추세와 비슷한 경향을 보이고 있었다. 90년대 초반 섬지역 인구가 약 25%까지 감소하였으나, 90년대 후반 들어 감소율이 절반 이하로 줄어 들었으며, 최근 들어서는 약 5%대의 감소율을 보이는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 현상은 1990년대까지 농촌의 절대적인 인구 감소와 65세 이상 노령인구의 절대적 증가에 기인한 것으로 판단된다.

2) 지역별 읍면소재지 섬지역의 인구변화 특성

1970년(일부 지역은 행정구역 개편으로 이후일 수 있음)에 비해 2010년 인구가 늘어난 경우는 강화 선원면, 거제 연초면 등 2개 지역에 불과하다. 또, 지속적인 과소화를 마감하고 최근에 증가세로 돌아선 경우는 강화군의 불은, 길상, 서도면, 대청면을 제외한 옹진군의 전 지역, 신안군 지도읍, 거제시의 일운, 동부, 하청면, 남해군 남해읍, 제주시의 추자, 우도면 등 16개 읍면지역이다. 지난 40년간 인구가 증가하였거나 최근 증가세로 돌아선 지역이 총 18개 지역으로 전체의 20.0%에 불과하다. 이 중에서도 수도권에 위치한 강화·옹진군과 산업화된 거제시 지역이 80.5%를 점하고 있으며 관광산업 활성화의

Table 3 읍면소재지 섬지역의 1970년-2010년 인구변화 구분

증감율(%)	소계	수도권(19)	전남북권(42)	경남북권/제주(27)
-90≤	1		영광(낙월) 1	
-90~80	25	옹진(덕적) 1	부안(위도), 완도(청산, 금당, 생일), 진도(지산, 조도), 신안(하의, 장산, 팔금, 자은, 도초, 암태, 안좌, 신의, 비금), 여수(남면, 화정, 삼산), 고흥(동일, 금산) 20	통영(육지, 한산), 울릉(서면, 북면) 4
-80~70	24	강화(교동, 삼산, 서도) 3	완도(군외, 금일, 고금, 소안, 약산), 진도(군내, 의신, 임회), 신안(지도, 입자, 흑산, 압해, 중도), 고흥(봉래) 14	남해(남면, 서면, 설천, 창선), 통영(사랑, 산양), 거제(남부) 7
-70~60	18	강화(양도, 내가, 하점, 양사), 옹진(대청, 북도) 6	완도(노화, 신지, 보길), 진도(고군) 4	거제(장목, 동부), 남해(이동, 삼동, 상주, 미조, 고현), 제주(추자) 8
-60~50	7	강화(화도, 송해), 옹진(백령) 3	여수(돌산) 1	울릉(울릉), 거제(둔덕, 하청) 3
-50~40	5	강화(불은, 길상), 옹진(연평, 영흥) 4		거제(거제) 1
-40~30	1			거제(일운) 1
-30~20	3		진도(진도) 1	거제(사동), 남해(남해) 2
-20~10	1		완도(완도) 1	
-10~00	1	강화(강화) 1		
<+00	2	강화(선원) 1		거제(연초) 1

강한 영향 하에 있는 제주시 지역을 제외하면 순수하게 증가세로 반전된 경우는 신안 지도읍과 남해 남해읍 2곳에 불과하며 증가세도 극히 미미하다. 대도시권의 광역적 영향력 확산과 산업화가 도서 농촌지역의 인구유지에 결정적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

40년 동안 가장 인구 감소율이 큰 지역은 전남 영광군 낙월면으로 무려 90.9%에 이르고 있다. 지난 40년 동안 인구가 1/10 이하로 감소하였다는 의미이다. 분석대상 88개 읍면 중, 67.0%에 해당하는 59개 지역이 인구가 2/3 이상 감소하였다. 반대로 1970년에 비해 최소 절반 이상의 인구를 유지하고 있는 경우는 14.8%에 해당되는 13개 지역에 불과하여 섬지역의 과소화, 역시 전반적으로 심각하였음을 보여주고 있다.

그러나, 같은 섬지역에서도 지역적 여건에 따라 인구 감소추세는 상당한 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 원격성과 경제적 낙후가 동반되었던 호남권 섬지역은 전체 42개 읍면지역 중, 83.3%에 해당하는 35개 지역이 2/3 이상(70%, 여기서는 과소화 지역으로 규정) 인구가 감소한 반면, 나름대로 지역경제 여건 변화를 절대적 또는 상대적으로 받아 온 경남북/제주권은 27개 읍면지역 중 40.7%에 해당하는 11개 지역이 해당되어 전남북권의 절반에 불과하다. 수도권의 경우도 수도권 광역화의 파급효과가 역시 작용하여 19개 읍면 중, 2/3 이상 인구가 감소한 지역은 4개 지역으로 21.1%에 불과한 점유율을 보이고 있다. 차후 수도권의 공간적 및 기능적 영향권 확대가 지속될 것이 예상되기 때문에 이러한 인구 잠재력 격차는 더욱 더 확대될 것으로 예상된다.

같은 수도권 지역 내에서도 교동, 삼산, 서도면 등 원격지역은 과소화 현상이 상대적으로 심각하였으나 같은 과소화 범주 내에서는 상대적으로 양호한 지역들이고, 또 장래에는 수도권 자체의 시장수요 잠재력에 의해 과소성은 빠른 속도로 개선될 것이 기대된다. 마찬가지로 경남북/제주권의 경우, 조선산업이 빠르게 성장한 거제

시와 제주권 전체의 관광산업 성장 영향하에 있는 제주시 지역은 과소화 범주에 해당하는 지역이 한 곳도 없다. 반면에 산업화의 영향을 받지 못한 통영시 지역은 전부 과소화 범주에 포함되고 있고, 관광산업이 최근 성장하고 있는 남해군의 경우, 8개 읍면 중 절반이 과소화 지역에 포함되어 중간 수준의 인구감소 추세를 보이고 있다.

이에 비해, 지리적 위치 및 산업개발, 양 측면에서도 소외되고 있는 전남북권 섬지역은 군청이 소재한 읍지역(돌산, 완도, 진도)과 매우 제한적이거나 관광 및 양식업 발전(노화, 신지), 그리고 섬지역 특유의 독자적 하위중심지의 위상(진도 고군: 오일시(五日市))을 갖고 있는 6개 지역을 제외하고는 모든 지역이 과소화 범주에 해당된다. 특히 군청 소재지 읍이 없는 신안군 지역은 모든 읍면이 예외없이 과소화 범주에 포함되고 있어, 원격 섬지역의 극도로 열악한 인구잠재력 파괴 현상을 적나라하게 보여 주고 있다.

#### 나. 읍면소재지 섬지역의 기간별 인구변화 특성 분석

1970년-2010년까지 5년 단위로 8개 기간으로 구분하여 인구변화를 파악하고 이를 통해 각 섬지역의 기간별 인구변화추세 특성을 분석하였다. 기간별 인구증감율은 각 읍면급 섬지역 인구증감율에 대한 기술통계량을 SPSS 20.0프로그램을 이용하여 산출하였으며, 분석한 결과는 Table 4와 같다.

연구대상지역인 90개 읍면소재지 섬지역의 인구증감율 통계에 의한 1970년-2010년 동안의 인구증감율은 -67.0%로 인구를 기준으로 하는 1970년-2010년 동안의 인구증감율 수치(-66.8%)와 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 행정구역 개편에 따른 인구자료 누락(자월면, 우도면)이 평균 인구증감율에 영향을 미쳤기 때문인 것으로 판단된다.

1970년부터 2010년까지 40년 동안 섬지역의 평균 인

Table 4 기간별 섬지역의 인구증감율 특성 변화

기 간	읍면수	범위	최소값	최대값	평균	표준편차	분산
1970-1975	88	79.2	-30.0	49.2	-3.9	9.7	94.6
1975-1980	88	51.4	-47.2	4.2	-16.0	7.8	60.6
1980-1985	88	133.0	-35.3	97.6	-10.4	16.2	262.0
1985-1990	89	53.0	-48.8	4.2	-20.3	9.2	84.1
1990-1995	90	54.3	-54.6	-0.3	-26.7	12.6	158.3
1995-2000	90	72.4	-31.7	40.7	-11.5	11.0	121.9
2000-2005	90	91.0	-28.3	62.7	-13.3	12.2	147.6
2005-2010	90	90.7	-50.7	40.1	-6.1	12.5	157.5
1970-2010	88	114.1	-90.9	23.2	-67.0	21.2	450.6

구는 67.0%가 감소하였고, 전체 기간 동안 인구수가 증가한 지역은 2개면(강화군 선원면, 거제시 연초면)뿐이며 그 외 모든 지역에서는 인구수가 감소하였다. 거제시 연초면은 인구수가 가장 많이 증가한 지역(23.2%)이며, 영광군 낙월면은 인구수가 가장 많이 감소한 지역(-90.9%)이다. 인구증감율에 대한 표준편차는 21.1% 지역별로 인구증감율에서 큰 차이를 보이고 있었다.

90개 읍면소재지 섬지역 중 중간년도에 해당하는 1985-95년에 가장 높은 인구감소율을 보인 지역은 78개 지역으로 전체의 86.7%에 해당하였다. 읍면소재지 섬지역의 절대다수가 1980년대 중반-1990년대 중반에 과소화 현상이 가장 심각하였음을 보여 주었으며, 가장 높은 인구감소율을 이 10년 동안 시현하지 않은 12개 지역 중, 웅진군 북도면 외 8개 지역은 1985년 이전에 이를 시현하였고 강화군 강화읍 외 4개 지역은 1995년 이후에 시현되었다. 1985-95년 78개 지역을 다시 1985-1990, 1990-1995년 발생 그룹으로 구분해 보면, 각각 36, 42개 지역으로 1990년 이전과 이후가 거의 절반씩 차지하였다.

1970년-2010년 기간 동안 연륙후 인구증감율이 평균 이상을 보인 지역은 1980년-1985년(50%), 1990년-1995년(78%)을 제외하고 6개 구간에서 40% 미만으로 나타났으며, 대부분 강화군, 거제시, 남해군 일부, 웅진군 지역이 이에 속하였다. 반면, 신안군(지도읍, 압해면, 증도면), 완도군(완도읍, 군외면, 신지면, 고금면), 통영시(산양읍, 여수시(돌산읍), 고흥군(동일면, 봉래면)은 대부분 과소화 지역이거나 과소화에 가까운 지역으로 일부 읍면을 제외하고는 연륙후에도 인구감소율이 높게 나타났다. 이는 연륙만으로 인구가 증가하거나 감소하지 않는다는 것을 의미한다.

그런데 이러한 섬지역의 인구감소 추세 측면에서의 보편적 성향 속에서도 지역유형별로 상당한 차이가 있음이 발견된다. 수도권에 위치한 강화·웅진군의 경우 전체 20개 읍면 중, 길상, 연평면을 제외한 18개 읍면지역이 1990년 이전에 가장 높은 인구감소율을 보인 반면, 전남 신안군은 14개 읍면 전 지역이 1990-95년 사이에 가장 높은 인구감소율을 보이고 있어 대조를 이루고 있다. 감소율을 보면, 수도권의 경우 20%대가 대부분인데 비해, 신안군은 30-40%가 대부분이어서 대조를 이룬다. 수도권의 경우, 인구감소의 상대적 규모도 크지 않을 뿐만 아니라 이러한 인구감소 추세를 빨리 마감하고 최소한 정체상태로 진입한 반면, 신안군으로 대표되는 원격 섬지역은 인구감소의 폭도 크고, 이러한 추세도 계속되어 좀처럼 인구감소를 반전시키지 못한 채, 과소화의 악순환이 계속되고 있는 것으로 판단된다. 이는 수도권의 경우, 인구감소율의 저점을 찍은 후 인구감소율이 크게

낮아지고 있는데 비하여 신안군지역은 저점 이후에도 인구감소율이 크게 낮아지지 않고 있는 데서도 그러한 경향을 확인할 수 있다.

## 2. 인구변화에 대한 군집분석

1970년-2010년 기간 동안 우리나라 읍면소재지 섬지역이 어떠한 형태로 분화되는지 파악하기 위해 군집분석을 실시하였다. 군집분석은 각 기간별 인구증감율 자료를 변수로 지정하여 비계층적 군집화방법을 사용하였다. 또한, K-평균법을 이용하여 군집 수를 변수의 수와 동일하게 8개로 지정하여 각 군집이 각 기간별 특성을 잘 반영하여 지역별로 분화가 이루어지고 있는지에 대해 분석해 보았다.

### 가. 군집의 특성

8개의 군집수를 지정하여 군집분석을 실시한 결과는 Table 5와 같았으며, 총 90개의 섬지역중에서 유효한 값을 갖는 지역은 88개(97.8%) 지역으로 1985년, 1990년까지 인구자료가 없는 강화군 자월면과 제주시 우도면은 분석대상에서 결측된 것으로 나타났다. 총 88개 유효 분석대상중 군집 6(34.4%), 군집 7(36.7%), 군집 8(17.8%)이 88.9%를 차지하는 것으로 나타나 대부분의 섬지역이 3개의 군집에 포함되었으며, 군집 1-군집 5는 해당 읍면수가 1-2개 지역으로 인구증감율이 다른 읍면지역과 확연하게 차이가 나타나고 있었다.

Table 5 각 군집의 케이스 수

	군집번호	읍면수	비율
군집	1	2	2.2%
	2	1	1.1%
	3	2	2.2%
	4	1	1.1%
	5	2	2.2%
	6	31	34.4%
	7	33	36.7%
	8	16	17.8%
	유효	88	97.8%
	결측	2	2.2%

군집분석에 의해 도출된 8개의 군집은 Table 6의 최종 군집중심값을 통해 군집특성을 파악할 수 있다.

31개의 읍면소재지 섬지역이 포함된 군집 6은 1970년 대부터 지속적으로 인구가 감소하여 1990년 가장 높은 인구 감소율을 보였으며, 현재까지도 10% 이상의 인구감소율을 보이고 있는 섬지역이다.

군집 7은 가장 많은 33개 섬지역이 포함된 지역으로

Table 6 최종 군집중심

기간(변수)	군집							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1970-1975	41.3	-5.6	-17.0	-5.3	-3.1	-2.9	-5.8	-5.5
1975-1980	-21.0	-11.3	-34.2	-19.7	-15.2	-16.1	-17.4	-10.2
1980-1985	-0.1	-2.1	-34.4	-19.3	76.0	-14.5	-14.9	-2.2
1985-1990	-12.6	-13.0	-24.7	-31.7	-41.0	-17.3	-24.9	-13.4
1990-1995	-16.1	-1.2	-16.6	-54.4	-16.9	-39.3	-21.2	-16.1
1995-2000	-8.4	-9.0	24.4	-27.5	-0.3	-18.9	-11.2	-3.8
2000-2005	-11.6	62.7	-7.8	33.6	8.0	-19.3	-16.2	-8.6
2005-2010	-7.3	2.1	26.8	-50.7	25.3	-12.1	-8.8	3.2

군집 6과 유사하게 1970년 이후 지속적으로 인구가 감소하여 1985년 가장 높은 인구감소율을 보이고 있는 섬지역이다. 군집 6에 비해 인구감소율이 비교적 작았으며, 인구감소율의 최고점이 더 빨리 나타난 섬지역이라고 할 수 있다.

군집 8은 1985년-1995년 사이 10% 이상의 인구감소율을 보였지만, 전체적으로 10% 미만 인구감소율을 보이고 있었으며, 2010년 현재 인구가 증가추세로 변화하기

시작한 지역으로 다른 섬지역에 비해 인구가 안정화되고 있음을 알 수 있다.

군집 1-5는 기타 군집으로 대부분의 섬지역이 포함된 군집 6-8과 달리 인구증감율이 기간별로 큰 변화가 있는 것으로 나타났다.

**나. 군집특성에 따른 읍면소재지 섬지역 분류**

군집특성에 의해 90개 섬지역을 8개의 군집으로 분류한 결과는 Table 7과 같다.

군집 6과 7은 90개 섬지역중 64개로 약 71.1%를 차지하고 있었으며, 군집 특성에서와 같이 1970년 이후 지속적으로 인구가 감소하고 있는 일반적 과소화 섬지역이라 할 수 있다. 그러나 Table 7에서와 같이 군집 6은 부안·위도면, 완도군 금일·생일면, 진도군 조도면, 신안군, 여수 남면, 고흥군 금산면과 같이 연륙되지 않은 원격 섬지역이 많이 포함되어 있었으며, 군집 7은 강화군 양도·내가·하점면, 진도군 군내·고군·의신면, 거제시 장목면, 남해군 등과 같이 연륙된 근거리 섬지역이 많이 포함된 것으로 나타났다. 이에 따라 군집 6과 7은 일반적인 과소화 섬지역이라 볼 수 있지만, 육지와와의 접근성에서 차이가 나고 있었으며, 이러한 차이는 군집특성에서도 군집 7의 인구감소율 최고점보다 군집 6의 인구감소율 최고점이 시차를 두고 나타나는 것에서도 알 수 있다.

Table 7 군집분석 결과

군집	해당 읍면			군집 특성
	수도권	전남북권	경남북/제주권	
1		진도(진도)_1	울릉(울릉)_1	원격 군청소재지
2	강화(선원)_1			대도시 영향권 섬지역
3	웅진(덕적, 영흥)_2			대도시 영향권 섬지역
4		영광(낙월)_1		원격 섬지역
5			거제(일운, 연초)_2	산업발달 섬지역
6		부안(위도), 완도(금일, 신지, 금당, 생일), 진도(조도), 신안(지도, 증도, 자은, 비금, 도초, 흑산, 하의, 신의, 장산, 안좌, 팔금, 압태, 압해), 여수(남, 화정), 고흥(금산, 봉래, 동일)_24	울릉(서), 거제(동부, 남부), 통영(육지, 한산, 사랑), 제주(추자)_7	일반적 과소화(원격) 섬지역
7	강화(양도, 내가, 하점, 양사, 교동, 삼산, 서도)_7	완도(노화, 군외, 고금, 약산, 청산, 소안, 보길), 진도(군내, 고군, 의신, 임회, 지산), 신안(임자), 여수(삼산)_14	울릉(북면), 거제(장목), 남해(이동, 상주, 삼동, 미조, 남, 서, 고현, 설천, 창선), 통영(산양)_12	일반적 과소화(근거리) 섬지역
8	강화(강화, 불은, 길상, 화도, 송해), 웅진(북도, 연평, 백령, 대청)_9	완도(완도), 여수(돌산)_2	거제(거제, 둔덕, 사등, 하청), 남해(남해)_4	인구 안정화 섬지역

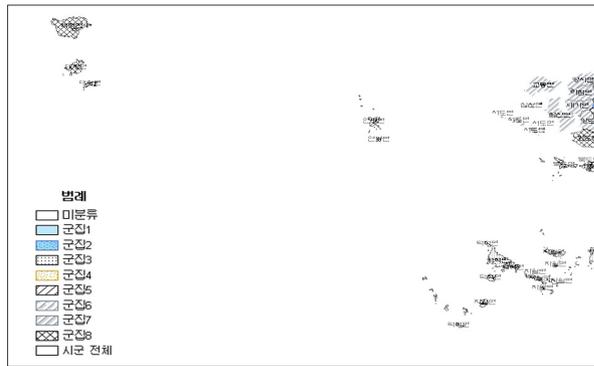


Figure 1 수도권지역 군집분포 현황도.

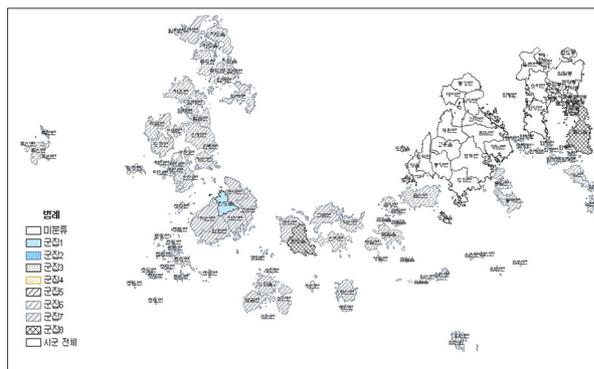


Figure 2 전남지역 군집분포 현황도.

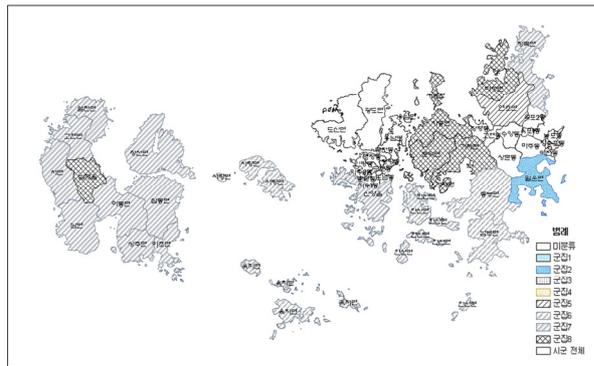


Figure 3 경남지역 군집분포 현황도.

군집 8은 전체 섬지역의 17.8%인 15개 지역 포함되었으며, 1995년까지 지속적으로 인구감소율이 증가하다 이후 점차 둔화되어 현재는 증가하는 추세에 있는 그룹이다. 이에 포함되는 지역으로 강화군 강화·불은·길상·화도·송해면, 옹진군 연평·백령·대청면, 완도읍, 돌산읍, 거제시 거제·둔덕·사동면, 남해군 남해읍이 포함되었으며, 대부분 읍소재지와 관광/산업/대도시 영향권에

속하는 지역으로 인구 성장동력을 보유하여 점차 인구가 안정화되고 있는 지역이라고 할 수 있다.

인구증감율에서 다른 섬지역과 달리 확연한 차이를 보이고 있는 군집으로는 군집 1과 같이 1970년대 인구가 증가하고 최근 인구감소율이 10% 미만을 보이는 원격 군정소재지인 진도·울릉읍이 있었으며, 대도시영향권에 속하여 최근 인구가 급격하게 증가하고 있는 강화군 선원면과 같은 군집 2, 산업발달로 2000년 이후 높은 인구증가를 보이는 거제시 일운·연초면의 군집 5가 있었다. 이에 반해, 원격도서로서 40년 동안 인구감소율이 가장 높게 나타난 낙월면(군집 4)과 1990년까지 급격한 인구감소가 있었으나 대도시 영향권역 속하여 최근 인구가 증가추세로 돌아서고 있는 영흥·덕적면과 같은 군집 3이 기타 군집으로 분류되었다.

#### 다. 군집분석 종합고찰

군집분석 결과는 인구추세분석 결과와 유사하였다. 일반적 과소화 섬지역으로 구분할 수 있는 군집 7은 60% 이상의 인구감소율을 보이고 있는 섬지역이라고 할 수 있다. 지역으로 수도권 7개, 전남북권 14개, 경남북/제주권 12개로 지역적으로 고르게 분포하고 있었으나, 대부분 70% 이상의 인구감소율을 보인 군집 6에서는 전남북권이 77.4%인 24개로 대부분을 차지하고 있었다. 특히, 인구가 안정화된 군집 8에서는 전남북권 지역이 2개인 반면, 대부분 대도시영향권에 속한 수도권 지역과 산업 및 관광이 발달한 경남북권에서 13개 지역이 나타나 지역적으로 큰 대조를 이루어 있었다.

또한, Table 7에서와 같이 90개의 읍면소재지 섬지역은 같은 시군단위에서도 여러 군집으로 나누어지는 분화 현상을 보이고 있었다. 대표적으로 강화군은 크게 일반적 과소화 지역과 안정화지역으로, 거제시는 산업발달 지역과 인구 안정화 지역으로 나누어졌다. 지역적으로 수도권은 대도시 영향에 의해 과소화 섬지역은 줄어들고 인구 안정화 지역이 증가할 것으로 예상할 수 있으며, 경남북/제주권은 관광/산업발달로 인해 과소화 지역이 줄어들 수 있는 잠재력이 있는 반면, 전남북권은 군집분석에서와 같이 성장동력이 부족하여 점차 과소화 섬지역이 증가할 것으로 판단된다.

## IV. 요약 및 결론

섬지역은 격절성(隔絶性), 환해성(環海性), 고립성(孤立性)으로 인해 다른 육지 지역에 비해 상대적으로 불리한 조건을 갖고 있다고 볼 수 있다. 하지만 섬지역들은

우수한 자연·역사·문화자원 등이 다양하고 풍부하고, 국민소득의 대폭적 증가와 주 5일 근무제 실시에 따른 여유시간의 확대에 의해 여가수요가 크게 증가하게 되면서 발전 잠재요인이 높다.

이러한 섬지역을 둘러싼 여건변화에 능동적으로 대처하기 위하여 정부는 1986년 한시법인 도서개발촉진법을 제정하여 도서종합개발사업을 추진하여 도서별 여건과 특성을 고려한 유형화·특성화에 중점을 두고 계획하였고, 도서 낙후성의 근본적 원인인 격절성 해소에 가장 효과적 수단이며, 도서주민의 최대 숙원사업인 연륙·연도교 건설사업을 안정적으로 확대·추진하고 있다.

이렇게 섬지역 낙후성의 근본 원인이었던 격절성이 연륙에 의해 해소되고, 임해지역에 대한 사회적 시각이 생산주의적 관점(Productive View)에서 소비적 관점(Consumptive View)으로 바뀌어감에 따라 섬지역의 인구추세도 지역여건별로 상당한 분화현상이 감지되고 있다.

하지만, 산업화 이래 섬지역의 인구가 차별적으로 분화되고 있음에도 불구하고, 섬지역의 인구추세에 대한 체계적인 분석연구가 거의 없는 것이 현실이다.

이에 따라 이 논문은 연구대상지역으로 선정된 90개 읍면소재지 섬지역에 대해 1970년부터 2010년까지 인구, 인구증감을 변화를 총체적으로 분석하였다. 인구변화를 분석하기 위해 1970-2010년 기간 동안의 통계청 인구센서스 인구총조사 자료를 이용하였으며, SPSS 20.0프로그램을 이용하여 기간별 기술통계와 군집분석을 실시하였다. 이러한 분석을 바탕으로 이 논문은 섬지역 농어촌지역개발정책을 유연하고 적실하게 수립하기 위한 기초자료를 제공하고자 하였다.

이상의 연구과정을 통해 얻어진 결과를 요약하면 다음과 같다.

우리나라 섬지역은 거의 전 지역(강화 선원, 거제 연초면 제외)이 지속적으로 인구감소를 겪고 있고, 미약하나마 인구 증가로 반전된 곳은 16개 읍면에 불과하다. 전체 읍면소재지 섬지역 중, 뿌리 깊은 과소화의 늪에서 벗어났거나 가능성이 보이는 곳은 전체의 20%(18개 읍면)에 불과하여 아직 선진국에서 회자되고 있는 역도시화 현상을 섬지역에서 거론하기에는 시기상조인 것으로 생각된다.

전반적인 인구감소 추세 속에서도 지역적 여건에 따라 과소화의 질적 유형은 상당히 분화되고 있음이 확인되었다. 수도권 광역화의 영향하에 있는 강화·옹진군 지역과 조선산업이 활성화 되어 있는 거제시 지역, 그리고 관광산업이 활성화된 제주도 지역은 이 연구에서 조작적으로 정의한 과소화 우심지역(1970년-2010년 인구감소율 70% 이상)에 한 곳도 포함되지 않았으며, 최근 관

광산업이 활성화 되고 있는 남해군의 경우는 절반이 해당되어 군청 소재 읍지역 등 극히 일부 이외에는 전 지역이 과소화 우심지역에 포함된 전남북 지역들과 크게 대비된다.

1990년을 기준으로 전후 인구감소율을 분석해 보면, 이러한 분화 추세가 앞으로 더욱 심화될 것이 예측된다. 수도권 전 지역과 거제시 및 남해군 지역의 과반 이상의 지역들이 1990년 이전에 비해 이후 인구감소율이 훨씬 낮아 반전의 가능성이 잠재되어 있는 반면, 신안군 전 지역을 비롯한 전남북권의 읍면소재지 섬지역들은 전반부에 비해 후반부의 인구감소율이 크게 증가하여 과소화가 지속됨은 물론 경우에 따라서는 가속화 되는 최악의 상황에 이르고 있음을 알 수 있다.

88개의 읍면소재지 섬지역을 8개의 군집으로 분류한 결과 64개 지역이 일반적인 과소화 지역으로 분류할 수 있었으며, 전남북권 지역이 38개로 59%이상을 차지하고 있었다. 그에 반해 대도시영향권에 속한 수도권과 산업이 발달된 경남북권 섬지역은 일반적인 과소화 지역비율이 현저히 낮았으며, 인구가 증가하고 있는 지역도 나타나고 있어 인구감소율의 반전 가능성 및 인구증가 성장동력을 잠재하고 있는 것으로 판단된다.

이제 원격 과소화의 상징이었던 섬지역도 지역발전 여건이 다양화 함에 따라 개발잠재력과 여건이 분화되고 있고, 앞으로 이런 추세는 더욱 심화될 것이다. 이에 따라 도서개발정책도 이에 대응하여 적극적으로 개편되어야 함을 시사하고 있다. 광역대도시권에 속하거나 특화된 지역경제구조가 정착된 지역은 민간의 자율에 맡기고 공공부문의 가용자원은 개발에서 소외된 원격 섬지역에 집중되어야 하여야 한다. 연륙 등 물리적 접근성 향상 노력과 함께, 특히 육지화 한 섬지역의 산업발전 잠재력을 새로운 국가전략 차원에서 재평가하여 적극적 개발노력을 기울여야만 만성적인 과소화의 늪에서 헤어나올 수 있음이 확인되었다.

결론적으로 연륙만이 능사가 아님을 강조하고 싶다. 연륙이 일단 섬주민의 접근성에 대한 뿌리 깊은 열등감을 근원적으로 해소하여 지역발전의 인프라를 근원적으로 구축한 성과는 재론할 여지가 없다. 그러나 연륙 이후 새롭게 열린 지역발전의 가능성을 구체적으로 실현할 콘텐츠들이 제대로 구상되고 가시화 되지 않는다면 모처럼 일고 있는 섬주민들의 지역개발 의욕과 열정은 더 큰 열등감(劣敗感)으로 전락할 것이 우려된다. 이제 섬지역은 변방이 아닌 국토의 중심으로 재 탄생되어야 한다.

끝으로 이 연구에서는 인구변화에 초점을 맞추어 결과를 도출하였고, 사회·경제·환경 변화에 대해서는 일반적으로 가지고 있는 지역특성에 따라 추론하였다.

이러한 한계는 인구변화 이외의 다양한 변화요인을 반영하여 보다 다각적인 분석이 이루어질 수 있도록 향후 연구과제로 남겨둔다.

이 논문은 전남대학교 2011년도 하반기 학술연구(과제번호:2011-2627) 지원에 의해 이루어진 것임

### 참고문헌

1. 국회도서발전연구회, 1995, 도서지역의 현황과 발전방향 -전국 도서의 실태조사를 중심으로-, 대한민국 국회.
2. 김선명·정순관·이수창, 2008, 도서개발 효율화를 위한 도서유형 개발에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 20(3), 5-21.
3. 김영성, 2004, 도서지역의 인구변동, 지리학연구, 38(3), 227-240.
4. 대한민국정부, 도서개발촉진법, 시행령.
5. 박성우, 2009, 우리나라 도서개발 정책방향 모색-한·일간 도서개발 정책비교의 관점에서-, 수산정책연구, 한국해양수산개발원.
6. 손형섭, 2007, 암태도의 농가노동력 변화에 관한 조사연구 -1982년부터 24년 동안의 변화를 중심으로-, 사회과학연구 강릉대학교 6(2), 127-144.
7. 신순호, 1987-1997, 도서지역의 사회·공간구조(지도, 흑산, 신안, 보길, 청산, 금일, 소안, 약산, 고금, 신지, 노화), 도서문화, 목포대학교 도서문화연구소.
8. \_\_\_\_\_, 2000-2003, 도서지역의 인구구조(압해, 자은, 생일), 도서문화, 목포대학교 도서문화연구소 18, 113-130.
9. 엄기철·황성수·이범수, 1996, 도서지역의 유형별 개발전략에 관한 연구, 국토개발연구원.
10. 오은주, 2010, 특화형 도서개발사업의 추진방향, 한국지방행정연구원.
11. 장정인, 2011, 유럽연합 도서정책의 동향과 시사점, 해양수산/동향 해양수산연구원.
12. 조상필·나강열·정철, 2009, 전남 도서지역 연륙·연도교 건설 추진방안, 리전인포(전남발전연구원) 162, 1-28.
13. 타무라 요시히로·키무라 츠토무·이병오, 2009, 일본 도서지역 산업진흥정책의 현황과 과제 -나가사키현의 사례를 중심으로-, 농업경영·정책연구 36(4), 1022-1044.
14. 행정자치부, 2008, 매력있고 살기 좋은 섬 창출을 위한 10개년 계획 시동-제3차 도서종합개발 10개년 계획(351개 도서, 2조 5,208억원)확정, 행정자치부 보도자료.
15. 국토해양부, 2011, 국토해양통계누리.
16. 한국지방행정연구원, 2008, 도서(섬)지역 통계(DB) 구축.

접 수 일: (2013년 1월 14일)

수 정 일: (1차: 2013년 1월 22일, 2차: 2월 5일  
3차: 2월 18일)

게재확정일: (2013년 2월 18일)

■ 3인 익명 심사필