

제주 인구 증가 추세와 향후 과제

제주발전연구원 연구위원 이 성 용

1. 들어가며

우리들이 살아가는 도시의 4대 구성요소는 인구, 토지, 시설, 활동이며 이 중에서 물리적 계획 기준이 되는 것이 인구이다. 도시계획에 있어서 인구는 중요한 지표이고 인구의 증가가 도시의 성장으로 인식되어 왔다.

제주특별자치도 인구가 지난 8월 12일 60만 명을 넘어섰고, 1987년 50만 명을 돌파한 이후 26년만이며, 외국인도 1만명에 육박하고 있다. 제주특별자치도의 상위계획인 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」에서 계획의 목표연도인 2021년 인구를 70만 명으로 설정하고 있으며, 현재의 추세라면 상주인구 70만 명 돌파도 무난할 것으로 보인다.

따라서 상위계획상에서 제시된 목표인구를 재설정할 필요가 있고 더불어 이러한 인구 성장에 따라 주택계획 및 도시기반시설의 확보를 어떻게 할 것인지 대비해야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 본고에서는 증가하고 있는 인구를 수용하기 위해 대비할 것들은 무엇인지 다루고자 한다.

2. 제주지역 인구현황 및 변화

□ 관련계획상의 인구 예측

현재 제주특별자치도의 상위계획은 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」과 「2025년 제주광역도시계획」이다. 지난 8월 12일 제주지역의 인구가 60만 명을 넘어섰고, 1987년 50만 명을 돌파한 이후 26년만이다. 인구자료를 확인해보니 2012년간 증가율은 1.6% 정도이며, 2013년 6개월간은 2%대로 나타나고 있다. 2013년의 비율대로 증가된다면 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」에서 정하고 있는 2021년의 70만명이 2020년에 달성되는 것으로 분석되었다. 즉 60만 명에서 70만 명 돌파가 7년만에 이루어질 수 있다는 것이다.

관련계획의 미래상과 각종 지표에서 제시하고 있는 목표인구 달성이 계획시기보다 앞당겨지고 있다는 것에 주목해야 한다. 또 왜 이러한 현상이 나타나고 있는지 분석하고 이에 대한 대비가 있어야 할 것이다.

「2025년 제주광역도시계획」에서는 상주인구와 체류인구로 구분하였다. 체류인구는 관광객들을 1일 체류로 가정할 것이다. 2025년 상주인구를 66만 명으로 설정하였다. 그러나 「제2차 국제자유도시 종합계획」에서는 기존 상주인구의 증가추세에 따른 2021년 전망 인구가 60만 명 수준임을 감안할 때, 향후 10년 내 10만 명을 초과할 급격한 외부인력 유입은 여러 사회문제 및 도민의 소외를 초래할 우려가 있다. 따라서 제주의 지속성장을 위한 외부인력은 고부가가치 인력 위주 10만 명 이내가 적절하다고 제시했다. 또한 장기적으로 제주특별자치도 상주인구 100~200만 명 수준을 지향해야 한다고 제시하고 있다.

〈표 1〉 2025년 제주광역도시계획 단계별 계획인구

(단위 : 만명)

구 분	2004년	2010년	2015년	2020년	2025년
합 계	62	66	71	75	80
상주인구	56	58	61	64	66
체류인구	6	8	10	11	14

□ 인구현황

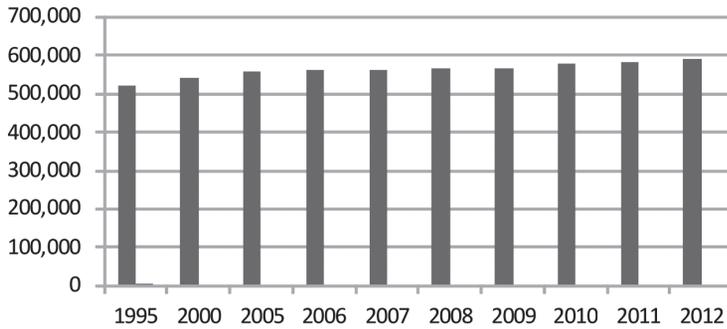
제주지역의 인구는 1995년에 51.9만 명에서 2000년에는 54.3만 명, 2012년말 기준 59.2만 명으로 2010년 이후로는 1% 이상의 증가를 보이고 있다. 출생률과 사망률을 고려한 자연증가분 이외에 사회적 증가로 말미암아 2000년도 이후 점진적으로 증가하고, 특히 2010년 이후 급격히 증가하고 있다. 전국에서도 세종시를 제외하고는 사회적 증가가 많은 곳이 제주지역이며 세종시가 신규로 만들어진 신도시라는 점을 감안하다면 제주가 전국에서 실질적인 증가가 가장 높다.

2010년 이전에는 전입보다 전출이 많았지만, 2010년 이후에는 전입이 많았고, 이것은 타지역에서 제주로의 이주가 늘어난 원인으로 인해 순이동인구가 증가하고 있다. 순인구증가는 2010년에는 437명, 2011년 2,343명, 2012년 4,873명에 달하고 있으며 이러한 증가세는 당분간 유지될 것으로 예상된다. 제주지역의 살기좋은 생활환경, 청정1차산업, 지역의 공간구조상 대도시에 비해 시·공간적 생활여건이 상대적으로 편리하며, 초중고 자녀들의 학군 및 교육여건이 경쟁력을 가진 것으로 판단된다.

〈표 2〉 제주지역 세대 및 인구 현황

(단위 : 호, 인, %)

년도	세대수	인구수	증가율(%)
1995	157,314	519,394	0.96
2000	177,600	543,323	0.70
2005	204,635	559,747	0.45
2006	208,424	561,695	0.34
2007	211,850	563,388	0.30
2008	214,681	565,520	0.38
2009	217,711	567,913	0.42
2010	224,713	577,187	1.63
2011	227,873	583,284	1.06
2012	232,141	592,449	1.57

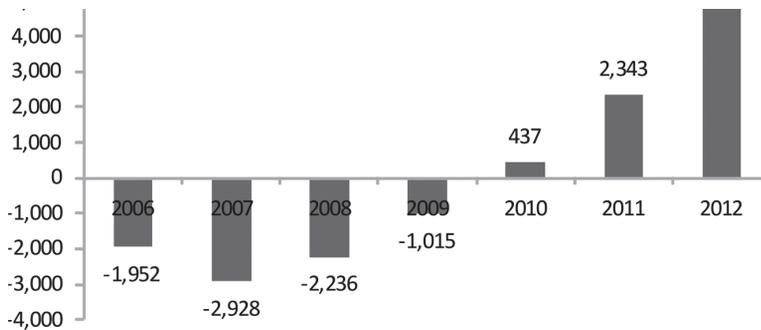


〈그림 1〉 제주지역의 인구증가 현황

또한 제주국제자유도시의 추진 등으로 인해 제주지역이 은퇴 이후 제2의 고향, 귀농·귀촌의 선호지역 등으로 이어지고 있으며 국제자유도시의 추진이 진행될수록 이러한 제주로의 인구이동은 당분간 지속될 것으로 보인다.

〈표 3〉 제주지역 순이동인구 및 이동률 현황

년도	전입		전출		전입-전출	
	전입인구	이동률	전출인구	이동률	순이동인구	이동률
2006	22,160	4.0	24,112	4.3	-1,952	-0.3
2007	21,615	3.9	24,543	4.4	-2,928	-0.5
2008	20,560	3.7	22,796	4.1	-2,236	-0.4
2009	20,902	3.7	21,917	3.9	-1,015	-0.2
2010	21,717	3.8	21,280	3.7	437	0.1
2011	22,862	4.0	20,519	3.6	2,343	0.4
2012	25,245	4.3	20,372	3.5	4,873	0.8



〈그림 2〉 제주지역 순이동인구 변화 추이

□ 도내 읍면동별 인구변화 현황

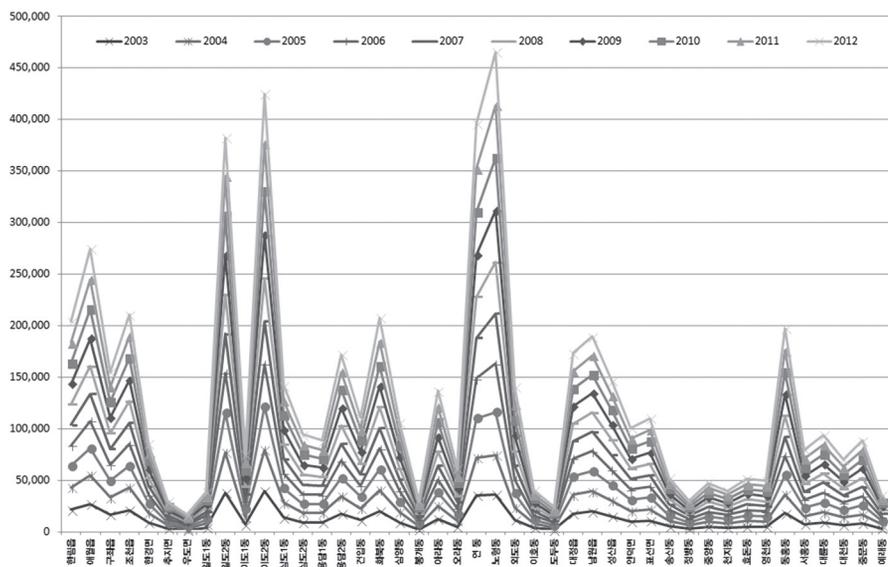
2003년 동지역에서 인구가 가장 많았던 곳은 이도2동, 다음으로는 일도2동, 노형동, 연동의 순으로 나타났다. 그러나 <그림 3>에서 보는 바와 같이 인구증가가 현격한 지역들은 도시개발사업이 이루어졌던 이도2동, 일도2동, 노형동, 연동, 화북동 등으로 확인되었다. 읍면지역의 경우에는 애월읍과 조천읍, 남원읍의 인구증가가 많았다. 급격한 인구증가를 보이는 곳은 애월읍의 하귀휴먼시아의 공급 등과 같은 도시개발사업으로 아파트나 중층이상의 연립주택 등이 공급된 곳으로 분석되었다.

<표 4> 제주 도내 읍면동별 인구변화 현황

(단위 : 인)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한림읍	21,724	21,689	20,615	20,147	19,812	19,910	19,790	19,988	19,994	20,509
애월읍	27,243	27,853	26,341	26,225	26,550	26,629	27,003	28,381	29,061	29,448
구좌읍	16,898	16,696	16,072	15,636	15,359	15,254	14,999	15,071	14,810	14,688
조천읍	21,473	21,834	21,143	20,928	20,808	20,815	20,723	21,255	21,010	20,763
한경면	9,475	9,226	8,884	8,566	8,547	8,293	8,214	8,330	8,220	8,247
추자면	3,561	3,208	2,890	3,023	3,084	3,008	2,832	2,838	2,762	2,674
우도면	1,815	1,836	1,799	1,726	1,632	1,603	1,593	1,585	1,572	1,617
일도1동	4,176	4,114	3,861	3,860	3,802	3,783	3,730	3,882	3,829	3,867
일도2동	38,579	38,808	38,666	38,261	38,119	38,085	38,308	38,534	37,691	37,618
이도1동	7,374	7,454	7,523	7,466	7,411	7,530	7,658	7,799	7,799	7,899
이도2동	40,162	39,923	41,647	41,460	41,572	41,584	41,984	42,656	45,510	48,661
삼도1동	14,170	14,292	14,189	14,100	14,141	14,105	14,120	14,296	14,202	14,530
삼도2동	9,362	9,178	8,937	9,323	9,385	9,495	9,610	9,868	9,811	9,641
용담1동	9,309	9,180	8,998	8,696	8,740	8,732	8,764	8,902	8,792	8,578
용담2동	17,568	17,413	17,294	16,946	16,797	17,172	17,274	17,459	17,176	17,243
건입동	11,527	11,620	11,242	10,915	10,812	10,882	10,850	11,103	10,904	10,887
화북동	20,408	20,339	20,310	20,102	20,134	20,147	19,931	19,989	23,224	23,299
삼양동	9,584	9,822	9,986	10,649	10,825	10,935	10,989	11,212	11,077	11,212
봉개동	2,831	3,058	3,141	3,132	3,145	3,150	3,080	3,092	3,065	3,085
아라동	12,514	12,783	12,948	12,990	13,460	13,561	14,084	14,194	14,614	15,852
오라동	5,436	5,775	6,028	6,012	6,104	6,223	6,304	6,419	6,557	6,972
연동	35,407	36,713	38,261	38,676	39,279	39,910	40,535	41,658	42,124	43,276
노형동	36,499	37,973	41,808	47,283	48,810	49,331	50,223	51,049	51,184	51,738
외도동	11,825	12,277	13,286	13,410	13,691	14,363	14,743	15,209	15,724	16,239
이호동	4,061	4,027	4,080	4,032	4,092	4,082	4,158	4,119	4,109	4,068

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
도 두 동	2,116	2,241	2,305	2,255	2,253	2,333	2,617	2,795	2,772	2,802
대 정 읍	18,154	17,940	17,814	17,378	17,197	17,056	16,800	16,934	16,963	17,198
남 원 읍	20,080	19,505	19,606	19,278	18,927	18,819	18,415	18,353	18,304	18,285
성 산 읍	15,461	15,082	15,056	14,860	14,559	14,511	14,403	14,483	14,427	14,364
안 덕 면	10,344	10,234	10,418	10,317	10,183	10,026	9,787	9,749	9,772	10,007
표 선 면	11,203	11,072	11,224	11,010	10,957	10,920	10,859	11,018	10,932	10,983
송 산 동	5,679	5,425	5,321	5,319	5,313	5,211	5,144	5,184	5,174	5,160
정 방 동	3,290	3,202	3,121	3,120	3,065	2,827	2,880	3,013	2,947	2,900
중 앙 동	4,931	5,035	5,018	4,876	4,857	4,555	4,519	4,637	4,513	4,460
천 지 동	4,274	4,369	4,130	4,039	3,908	3,802	3,759	3,923	3,896	3,973
효 돈 동	5,468	5,483	5,365	5,236	5,159	5,090	5,096	5,028	5,096	5,037
영 천 동	4,979	5,014	4,967	5,014	5,119	5,007	5,009	5,073	5,012	5,016
동 흥 동	18,276	18,535	18,517	18,567	18,781	20,431	20,775	21,149	21,191	21,539
서 흥 동	7,722	7,804	7,837	7,909	7,890	7,642	7,816	8,030	8,562	8,896
대 룬 동	9,654	9,613	9,543	9,544	9,560	9,288	9,164	9,262	9,310	9,344
대 천 동	7,167	7,168	7,107	7,015	6,989	6,978	6,939	6,967	6,949	7,179
중 문 동	8,538	8,734	8,785	8,771	8,882	8,882	8,916	9,078	9,064	9,094
예 래 동	3,547	3,688	3,664	3,623	3,588	3,560	3,516	3,623	3,579	3,601
합 계	553,864	557,235	559,747	561,695	563,298	565,520	567,913	577,187	583,284	592,449



〈그림 3〉 제주 도내 읍면동별 인구변화

□ 도내 읍면동별 1주택당 인구현황

1주택당 인구의 수가 가장 적은 읍면동은 우도면·한경면이 1주택당 3.2인이며, 가장 많은 곳은 서귀포시 중앙동 5.3인, 다음으로 일도1동 4.8인 순으로 많았다. 제주시와 서귀포시 모두 기존 도심인 경우가 1주택당 인구수가 많아 가구당 인구수도 많을 것으로 판단된다. 즉 도심의 경우 집적 개발이 이루어지고 있다는 것을 알 수 있었다.

〈표 5〉 제주지역 읍면동별 주택현황

(인, 호)

	2010(인구수)	2010(주택수)	1주택당 인구
한림읍	19,988	5,423	3.7
애월읍	28,381	7,340	3.9
구좌읍	15,071	4,234	3.6
조천읍	21,255	5,396	3.9
한경면	8,330	2,582	3.2
추자면	2,838	788	3.6
우도면	1,585	501	3.2
일도1동	3,882	803	4.8
일도2동	38,534	9,516	4.0
이도1동	7,799	1,748	4.5
이도2동	42,656	11,428	3.7
삼도1동	14,296	3,193	4.5
삼도2동	9,868	2,245	4.4
용담1동	8,902	2,014	4.4
용담2동	17,459	4,027	4.3
건입동	11,103	2,937	3.8
화북동	19,989	5,396	3.7
삼양동	11,212	3,099	3.6
봉개동	3,092	745	4.2
아라동	14,194	3,864	3.7
오라동	6,419	1,428	4.5
연동	41,658	11,331	3.7
노형동	51,049	13,753	3.7
외도동	15,209	4,356	3.5
이호동	4,119	1,089	3.8
도두동	2,795	620	4.5
대정읍	16,934	4,845	3.5
남원읍	18,353	4,674	3.9
성산읍	14,483	4,057	3.6
안덕면	9,749	2,722	3.6

	2010(인구수)	2010(주택수)	1주택당 인구
표 선 면	11,018	2,781	4.0
송 산 동	5,184	1,258	4.1
정 방 동	3,013	661	4.6
중 앙 동	4,637	878	5.3
천 지 동	3,923	898	4.4
효 돈 동	5,028	1,301	3.9
영 천 동	5,073	1,281	4.0
동 흥 동	21,149	6,460	3.3
서 흥 동	8,030	2,044	3.9
대 료 동	9,262	2,365	3.9
대 천 동	6,967	1,843	3.8
중 문 동	9,078	2,505	3.6
예 래 동	3,623	918	3.9
합 계	577,187	151,347	

□ 제주지역 귀농귀촌 현황

통계청의 귀농데이터에 의하면 2010년부터 2012년까지 귀농인구가 증가하고 있다. 2010년 5,405명에서 2012년에는 11,220명으로 증가하였고, 제주지역은 2010년에 127가구, 2012년에는 258가구로 증가하였다.

〈표 6〉 전국의 귀농 현황

(단위 : 가구수)

	2010	2011	2012
전 국	5,405	10,075	11,220
읍 부	1,127	2,218	2,302
면 부	4,278	7,857	8,918
부 산	19	33	29
대 구	22	60	80
인 천	86	79	89
울 산	47	74	55
세 종	-	-	93
경 기	588	1,105	1,027
강 원	480	807	972
충 북	415	745	918
충 남	489	1,110	1,214
전 북	631	1,078	1,238
전 남	768	1,600	1,733
경 북	1,052	1,840	2,080
경 남	681	1,291	1,434
제 주	127	253	258

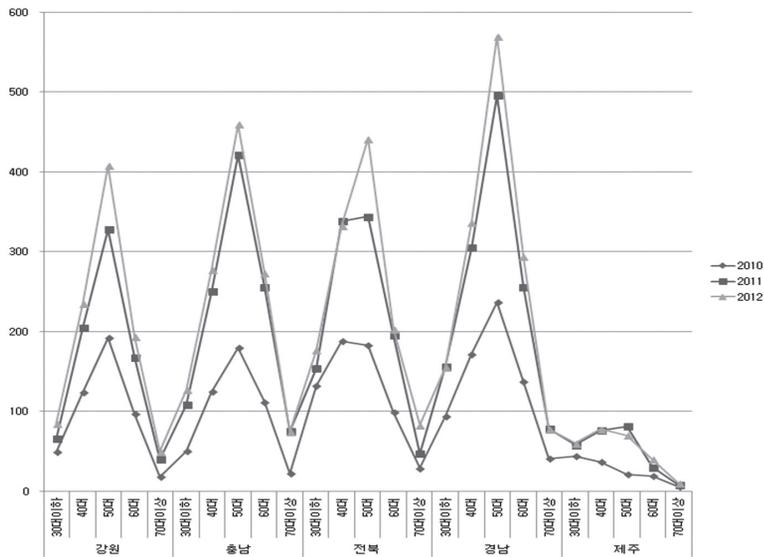
귀농가구의 연령별 현황을 살펴보면 2010년 전국 연령별 현황에서 34.3%로 50대의 비율이 가장 높았고, 2012년 38.3%로 증가하였다. 30대 이하의 경우는 14.1%에서 11.5%로 감소하였다. 그러나 타지역들이 전국과 유사한 연령비율을 보이는 것과는 달리 제주지역은 2010년에 30대가 34.6%로 비율이 가장 높았고, 2012년에는 40대의 비율이 30.2%로 나타난다. 이는 30~40대의 비율이 50% 이상으로, 청장년층의 비율이 높아 타지역과는 다른 형태를 보이고 있다.

〈표 7〉 귀농가구의 연령별 현황

(단위 : 명, (%))

	연령별	2010	2011	2012
전 국	합 계	5,405	10,075	11,220
	30대 이하	761(14.1)	1,202(11.9)	1,292(11.5)
	40대	1,481(27.4)	2,555(25.4)	2,766(24.7)
	50대	1,854(34.3)	3,764(37.4)	4,298(38.3)
	60대	1,054(19.5)	2,007(19.9)	2,195(19.6)
	70대 이상	255(4.7)	547(5.4)	669(6.0)
강 원	합 계	480	807	972
	30대 이하	49	66	85
	40대	124	205	235
	50대	192	328	408
	60대	97	168	194
	70대 이상	18	40	50
충 남	합 계	489	1,110	1,214
	30대 이하	50	108	127
	40대	125	250	278
	50대	180	421	460
	60대	112	256	274
	70대 이상	22	75	75
전 북	합 계	631	1,078	1,238
	30대 이하	132	154	177
	40대	188	338	333
	50대	183	344	442
	60대	99	195	203
	70대 이상	29	47	83
경 남	합 계	681	1,291	1,434
	30대 이하	94	156	155
	40대	172	305	337
	50대	237	496	570
	60대	137	256	294
	70대 이상	41	78	78

	연령별	2010	2011	2012
제 주	합 계	127	253	258
	30대 이하	44(34.6)	58(22.9)	60(23.3)
	40대	37(29.1)	76(30.0)	78(30.2)
	50대	21(16.5)	81(32.0)	70(27.1)
	60대	19(15.0)	30(11.9)	40(15.5)
	70대 이상	6(4.7)	8(3.2)	10(3.9)



〈그림 4〉 제주지역 및 타지역의 귀농 인구 연령별 현황

제주지역의 인구증가가 도내의 자연증가에만 기인한 것이 아니라 귀농 등의 사회적 증가로 인해 나타나는 현상이다. 이러한 측면에서 제주도내 인구 60만 명에 한정될 것이 아니라 이제는 좀 더 큰 그림을 그려야 할 것이다.

3. 향후 과제

제주지역으로 인구가 유입되는 것은 이주자들이 고려하는 이주요인을 많이 가졌기 때문이라고 판단된다. 그러나 이러한 요인들은 상대적이기 때문에 유입인구들이 제대로 정착하고 삶터로 제주에 영구히 자리잡을 수 있도록 환경을 조성해 줄 필요가 있다. 우선 귀농인들을 비롯하여 이주자들을 위한 노력과 준비가 담보되어야 할 것이며, 이러한 측면에서 검토와 방향제시가 필요하다고 생각된다. 따라서 다음과 같이 세 가지 측면에서 인구 100만 시대를 대비한 방안을 제시한다.

첫째, 상위계획 및 관련계획의 재검토 및 수정이 필요하다. 제주특별자치도의 최상위계획인 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」에서는 2021년 제주특별자치도 상주인구를 70만 명으로 설정하였고, 장기적으로 제주특별자치도 상주인구 100~200만 명을 제시하고 있다. 또한 「2025년 제주광역도시계획」에서는 2025년의 상주인구를 66만 명으로 설정하고 있다. 통계청은 2010 인구주택총조사를 기준하여 장래인구추계를 하였고, 제주의 경우 2030년 57만 명을 정점으로 감소할 것으로 추정하고 있다. 그러나 이러한 상위계획상의 인구추정 등은 수정될 필요가 있고, 인구추정 뿐만 아니라 기반시설 계획 자체를 현재의 60만 명을 기준으로 할 것이 아니라 재산정하여 100만 시대에 대비하여야 한다.

둘째, 귀농, 귀촌인들을 위한 지원 및 지속적인 정착을 유도해야 한다. 제주지역으로 유입되는 귀농현황에서 살펴본 바와 같이 타지역은 50대의 비율이 가장 많은데, 제주는 30~40대의 비율이 높다. 이러한 현상에 대비하고 이들을 문화적·정책적으로 동화시키고 제2의 고향으로 삼아 살아가는 데 불편이 없도록 정책적으로 지원해야 할 것이다. 귀농 및 귀촌으로 증가하는 인구를 수용하기 위해 많은 노력과 대비가 있어야 한다. 이주민들의 나이, 기존의 삶의 방식, 이주 목적 등에 따라 다양한 수용방안이 마련되어야 할 것으로 생각된다. 또한 가장 중요한 것은 제주로 오는 사람들을 특별한 대우를 한다는 차원이 아니라 우리의 이웃으로 자연스럽게 융화되게 해주는 것이 가장 좋을 것 같다.

셋째, 균형발전을 위한 전략 및 정책이 마련되어야 한다. 현재 마련된 균형발전정책도 있고 시행 중인 사업이나 정책도 있다. 그러나 현재 제주지역의 중심이 어디이고 제주지역내에서 어떤 지역이 중심성을 가졌는지 등에 대한 분석이 없이 기존의 행정구역이나 정확한 원칙 없이 권역이 설정되는 경우도 있다. 따라서 이러한 분석

을 전제로 하여 도내 도농지역간, 제주시와 서귀포시간 균형전략을 마련해야만 도민 100만 시대 전략 수립이 더욱 더 타당성을 가질 것이다.

제주국제자유도시의 목표는 제주지역을 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 곳으로 만드는 것이다. 도민들과 관광객들이 증가하는 것을 보면 국제자유도시의 가시적인 효과가 나타나고 있다고 생각된다. 제주지역은 사회적 인구 증가의 지속성 확보뿐만 아니라, 상품과 자본의 이동과 활력이 넘치는 지역으로 거듭나야 할 것이다. 제주지역 이주민들의 정주환경 개선 뿐만 아니라 사람들이 살기 좋은 정주환경을 유지하고 관리해 나가는 것이 제주국제자유도시 완성의 기본틀이 될 것이다. 『유엔미래보고서 2030』에 의하면 미래에 살기 좋은 지역은 물과 공기가 좋은 곳이 선호될 것이라고 한다. 바로 제주가 생각나는 것은 필자만은 아닐 것이다. 