Leading Jeju for the Future

JRI 제주연구원 정책이슈브리프

Policy Issue Brief

2023. 4. 25 vol.381

제주지역 인구 현상에 대응한 지역균형발전 전략

제주연구원 제주균형발전 지원센터

JRI 제주연구원 Jeju Research Institute

Leading Jeju for the Future
JRI
제주연구원
정책이슈브리프
Policy Issue Brief

제주연구원 정책이슈브리프 2023. 4. 25 vol.381
발행처 : 제주연구원 발행인 : 양덕순
주소 : 63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253
전화 : 064-729-0500 팩스 : 064-751-2168

제주연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고자 다양한 정책방안을 제시하고 있습니다.
본 연구를 토대로 보다 합리적이고 발전적 대안들이 도출되어 도민의 삶의 질적 향상과 제주발전에 디딤돌이 되기를 바랍니다.

Contents

제주지역 인구 현상에 대응한 지역균형발전 전략

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 제주지역 인구 현황 분석
Ⅲ. 제주지역 인구문제의 정의
Ⅳ. 인구문제에 대응한 제주 지역균형발전 전략
Ⅴ. 참고문헌

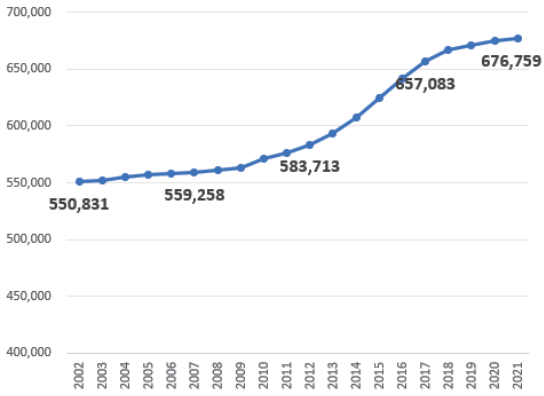
Ⅰ. 들어가며

○ 제주지역 인구는 2010년부터 제주지역으로의 인구 유입 증가 등의 긍정적인 요인으로 인하여 지속적인 양적 성장세를 보이고 있음

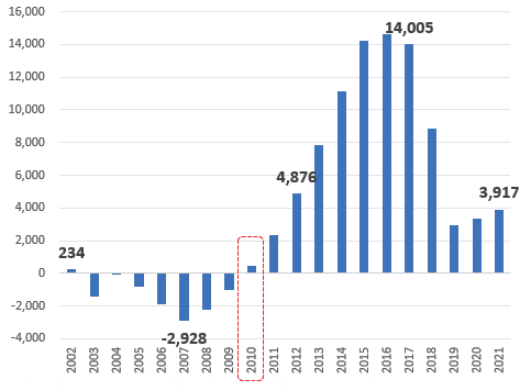
– 2021년 기준 제주지역 총 인구는 676,759명으로, 2002년(550,831명) 대비 연평균 1.1% 증가한 것으로 나타남

– 제주지역으로의 순이동 인구[1]는 2010년을 기점으로 순유입(전입인구 수>전출인구 수)으로 전환된 후 순유입 상태를 지속하고 있음

[그림 1] 제주지역 인구 변화(2002~2021)



2002~2021년 기준 제주지역 총 인구 수 추이

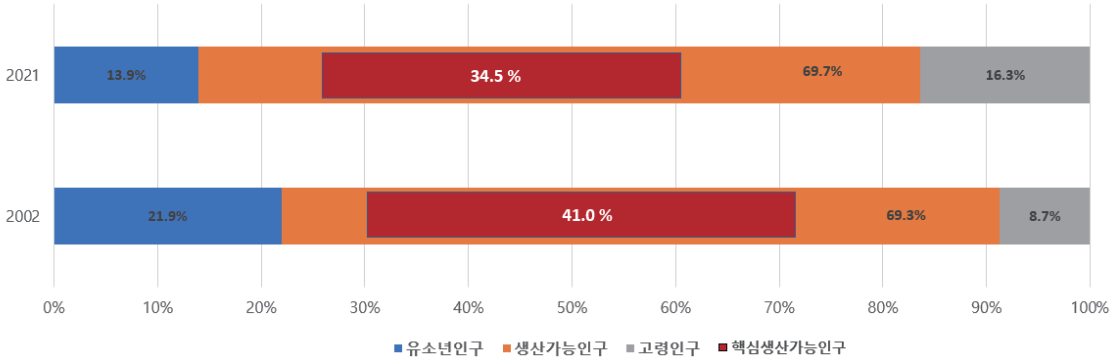


2002~2021년 기준 연도별 순이동 인구 수 추이

1) 순이동 인구는 특정 지역으로의 전입인구에서 동일 지역에서의 전출인구를 뺀 값으로, 양(+)의 값을 가질 경우(전입인구 수 〉 전출인구 수) 순유입으로, 음(–)의 값을 가질 경우(전입인구 수 〈 전출인구 수) 순유출로 표현함

- 그러나 제주지역 인구의 질적인 측면을 살펴보면 저출산·고령화 현상이 지속되고 있으며, 이에 따라 핵심생산가능인구 비중이 감소하는 부정적인 현상이 발생하고 있는 실정임
  - 2021년 기준 제주지역 유소년 인구 비중은 13.9%로 2002년(21.9%) 대비 8.0%p 감소하였으며, 같은 시기 고령인구 비중은 16.3%로 2002년(8.7%) 대비 7.6%p 증가한 것으로 나타남
  - 2021년 기준 제주지역 생산가능인구 비중은 69.7%로 2002년(69.3%) 대비 유사한 수준을 유지하고 있으나, 핵심생산가능인구[2] 비중은 2002년 41.0%에서 2021년 34.5%로 6.5%p 감소한 것으로 나타남

[그림 2] 제주지역 인구구조의 변화(2002-2021)



- 한편, 이러한 인구 현상은 제주지역 내 각 읍면동 지역이 가지고 있는 공간적 특성에 따라 다르게 나타나고 있음
  - 예로 읍면지역 및 구도심 지역의 경우에는 도 전체 인구가 증가하고 있음에도 불구하고, 총 인구 규모 감소와 생산가능인구 비중 감소 등의 현상이 함께 발생하고 있음
  - 반면, 대규모 택지개발지구 및 신규 주택단지 등이 조성된 동지역의 경우에는 총 인구와 생산가능인구 모두 증가하는 현상이 나타남
- 이러한 공간적 특성에 따른 인구 현상 발생의 차이는 지역의 균형 잡힌 발전을 저해하는 요인으로 작용하게 되는 바, 제주에서의 지역균형발전정책 방향은 이러한 지역 간 차이를 완화하기 위해 설정되어야 함
  - 인구는 생산과 소비의 주체로서, 특정 지역의 인구는 해당 지역의 경제 규모와 성장 잠재력을 결정하는 요인으로 작용함 (국회예산정책처, 2021)

2) 핵심생산가능인구는 경제활동이 가능한 인구(생산가능인구) 중 경제활동이 가장 활발한 연령층으로 25~49세에 해당하는 연령층을 의미함

· 특정 지역의 인구구조 또한 경제에 영향을 미치는데, 총인구 중 생산가능인구 비중이 높은 국가는 인구 배당(demographic dividend)[3] 현상이 나타나는 반면, 65세 이상 고령층의 인구비중이 높아지면 부양인구 비중이 증가하여 인구 부담(demographic burden)이 나타남

– 예로 인구 감소에 의한 수요 감소는 기업 등의 서비스 공급을 충분히 유도하지 못해 생활의 편리성을 약화시키며, 이는 지역의 매력을 떨어트리는 요인으로 작용함(원광희 외, 2019)

o 이러한 배경에서 본 연구는 제주지역의 인구 현황에 대한 진단을 토대로, 향후 제주특별자치도 지역균형발전 정책의 전략에 대해 살펴보고자 함

3) 인구 배당 현상은 생산가능인구(15~64세)의 비중이 전체 인구에서 차지하는 비중이 과반수 이상을 차지하고 있는 경우, 인구로 인해 경제성장 잠재력이 높아지는 현상을 의미함

Ⅱ. 제주지역 인구 현황 분석

01 총 인구

- 제주지역 총 인구 규모는 최근 20년 간 연평균 1.1% 지속적으로 성장하여, 2021년 기준 676,759명에 이름
  - 제주지역 총 인구 규모의 증가세는 2002년~2011년 연평균 0.5%에서 2012년~2021년 연평균 1.7%로 점진적으로 커지고 있음
- 제주지역 총 인구 규모 증가를 지역별로 살펴보면 서귀포시 지역에 비해 제주시 지역이, 읍면지역에 비해 동지역에서의 증가세가 상대적으로 크게 나타남
  - 2002년~2021년 기준 지역별 총 인구 규모 증가율을 분석한 결과, 제주시 지역이 연평균 1.2%, 서귀포시 지역이 연평균 0.7% 증가한 것으로 나타남
  - 같은 기간 제주시 읍면지역은 연평균 0.6%, 서귀포시 읍면지역은 연평균 0.3% 증가하였으며, 제주시 동지역은 연평균 1.4%, 서귀포시 동지역은 연평균 1.0% 증가한 것으로 나타남

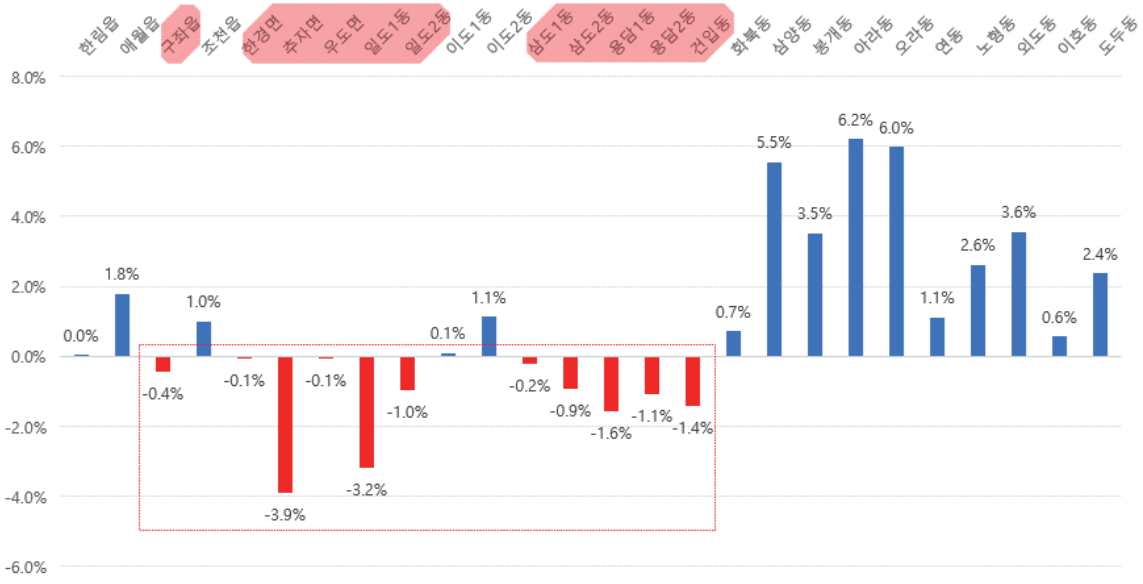
<표 1> 제주지역 총 인구 변화 추이(2002~2021)

(단위 : 명, %)

구분		2002	2011	2012	2021	연평균 증가율		
						'02~'11	'12~'21	'02~'21
제주특별자치도		550,831	576,156	583,713	676,759	0.5%	1.7%	1.1%
제주시		390,414	422,790	429,656	493,096	0.9%	1.5%	1.2%
	읍면지역	100,540	95,328	95,390	112,288	–0.6%	1.8%	0.6%
	동지역	289,874	327,462	334,266	380,808	1.4%	1.5%	1.4%
서귀포시		160,417	153,366	154,057	183,663	–0.5%	2.0%	0.7%
	읍면지역	75,816	68,961	68,877	80,982	–1.0%	1.8%	0.3%
	동지역	84,601	84,405	85,180	102,681	0.0%	2.1%	1.0%

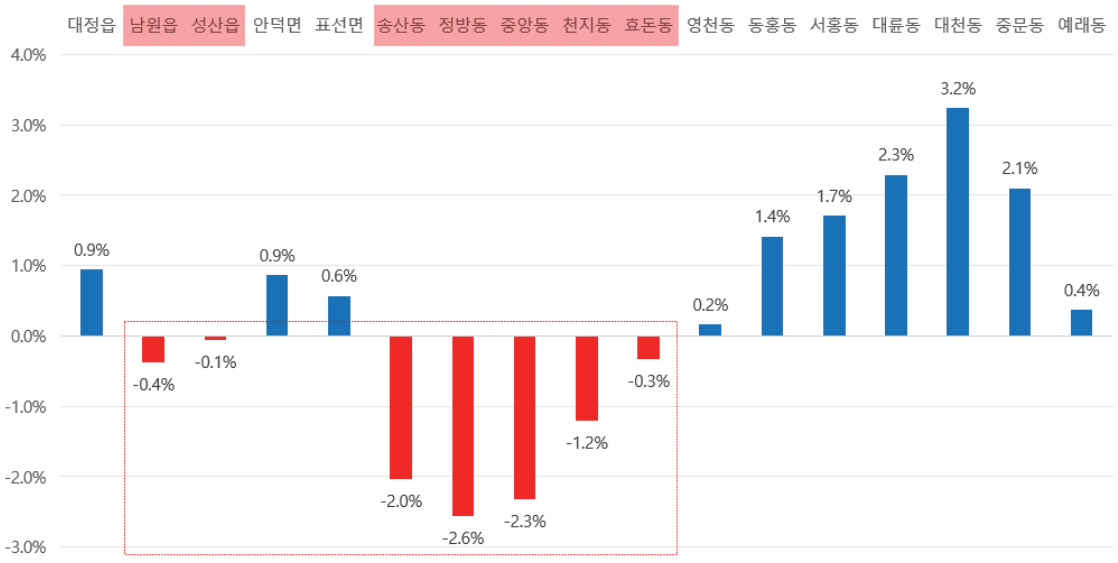
- 제주시 지역의 경우에는 애월읍·조천읍지역과 삼양동·아라동 등 신규 택지개발지역에서 총 인구 규모 증가세가 나타난 반면, 일도동·삼도동·용담동 등 구도심지역에서는 총 인구 규모 감소세가 나타나고 있음
  - 제주시 지역 내 읍면동 중 총 인구 규모 감소세가 나타난 지역은 한경면(–3.9%), 일도2동(–3.2%), 용담1동(–1.6%), 건입동(–1.4%) 등임
  - 총 인구 규모 증가세가 나타난 지역은 아라동(6.2%), 오라동(6.0%), 삼양동(5.5%), 봉개동(3.5%), 외도동(3.6%) 등임

[그림 1] 제주시 지역 읍면동별 총 인구 연평균 증가율(2002~2021)



- 서귀포시 지역의 경우에는 대천동·대륜동 등 신규 택지개발지역에서 총 인구 규모 증가세가 나타난 반면, 정방동·중앙동·송산동 등 구도심 지역에서는 총 인구 규모 감소세가 나타나고 있음
  - 서귀포시 지역 내 읍면동 중 총 인구 규모 증가세가 나타난 지역은 대천동(3.2%), 대륜동(2.3%), 중문동(2.1%), 서홍동(1.7%) 등임
  - 총 인구 규모 감소세가 나타난 지역은 정방동(–2.6%), 중앙동(–2.3%), 송산동(–2.0%), 천지동(–1.2%), 남원읍(–0.4%) 등임

[그림 2] 서귀포시 지역 읍면동별 총 인구 연평균 증가율(2002~2021)



02 인구구조

1) 유소년 인구

- 제주지역 유소년인구 규모는 감소세가 다소 둔화되었으나 지속적인 감소세를 보이고 있으며, 2002년 120,881명에서 2021년 94,338명으로 연평균 -1.3% 감소함
  - 제주지역 유소년인구 규모의 감소세는 2002년~2011년 연평균 -2.0%에서 2012년~2021년 연평균 -0.6%로 감소한 것으로 나타남
- 제주지역 유소년인구 규모 감소를 지역별로 살펴보면 제주시 지역에 비해 서귀포시 지역이, 동지역에 비해 읍면지역에서의 감소세가 상대적으로 크게 나타남
  - 2002년~2021년 기준 지역별 유소년인구 규모 감소율을 분석한 결과, 서귀포시 지역 연평균 증가율은 -1.6%로 제주시 지역 연평균 증가율 -1.2%에 비해 감소세가 높은 것으로 나타남
  - 같은 기간 제주시 읍면지역 연평균 증가율은 -1.6%, 서귀포시 읍면지역 연평균 증가율은 -2.1%로 제주시 동지역 연평균 증가율 -1.1%, 서귀포시 동지역 연평균 증가율 -1.1%에 비해 감소세가 높은 것으로 나타남

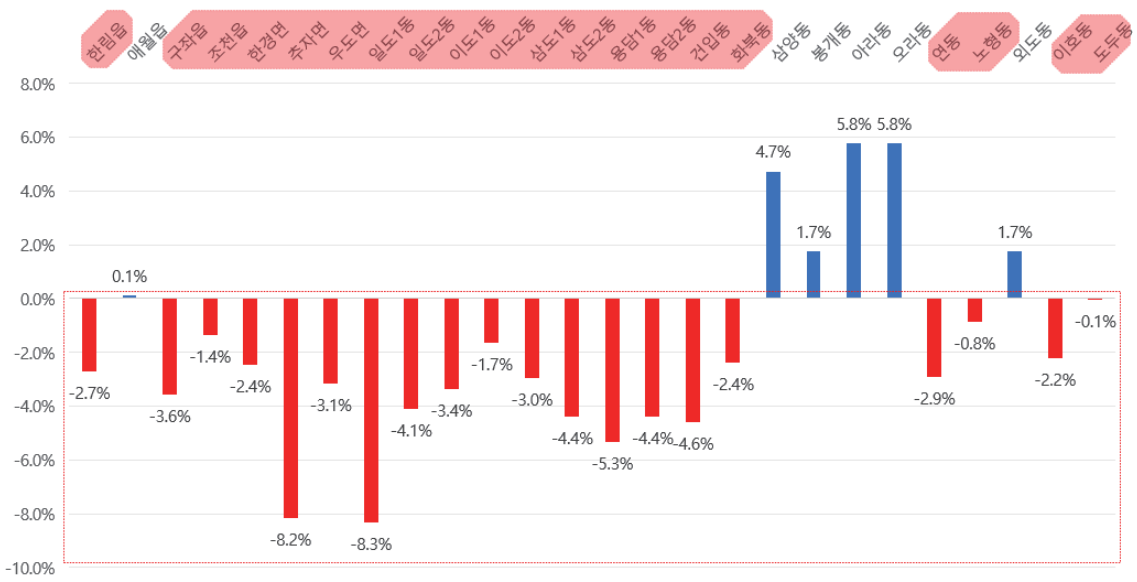
<표 2> 제주지역 유소년인구 변화 추이(2002~2021)

(단위 : 명, %)

구분		2002	2011	2012	2021	연평균 증가율		
						'02~'11	'12~'21	'02~'21
제주특별자치도		120,881	101,220	99,758	94,338	-2.0%	-0.6%	-1.3%
제주시		89,087	77,534	76,897	70,746	-1.5%	-0.9%	-1.2%
	읍면지역	18,707	13,747	13,302	13,755	-3.4%	0.4%	-1.6%
	동지역	70,380	63,787	63,595	56,991	-1.1%	-1.2%	-1.1%
서귀포시		31,794	23,686	22,861	23,592	-3.2%	0.4%	-1.6%
	읍면지역	14,088	9,375	8,878	9,346	-4.4%	0.6%	-2.1%
	동지역	17,706	14,311	13,983	14,246	-2.3%	0.2%	-1.1%

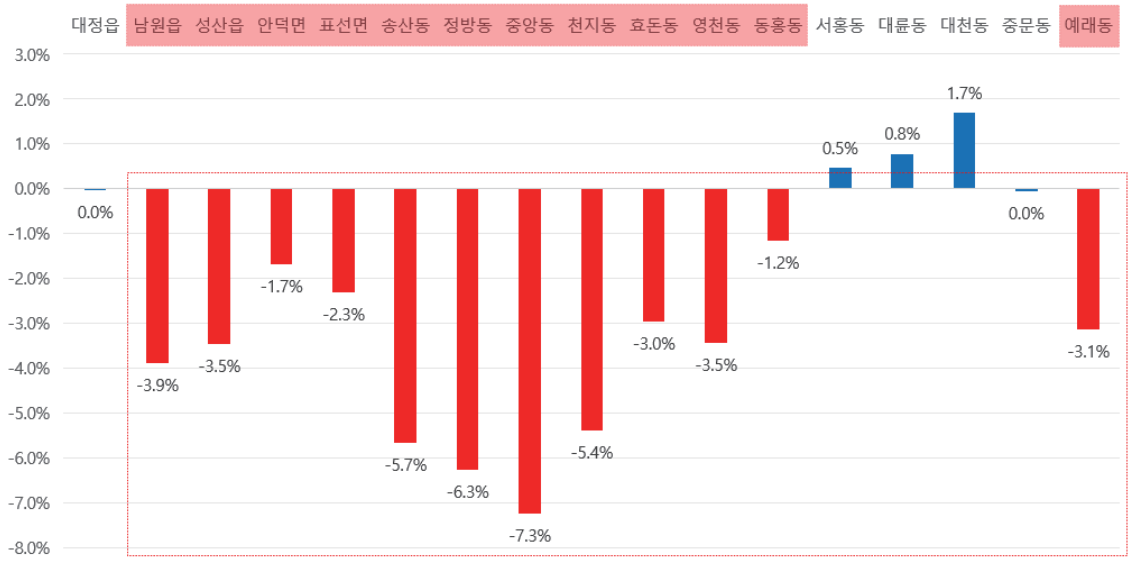
- 제주시 지역의 경우에는 아라동·오라동 등 신규 택지개발지역에서 유소년인구 규모 증가세가 나타난 반면, 한림읍·구좌읍 등 읍면지역과 일도동·삼도동·용담동 등 구도심지역에서는 유소년인구 규모 감소세가 나타나고 있음
  - 제주시 지역 내 읍면동 중 유소년인구 규모 감소세가 나타난 지역은 일도1동(–8.3%), 추자면(–8.2%), 용담1동(–5.3%) 등임
  - 유소년인구 규모 증가세가 나타난 지역은 아라동(5.8%), 오라동(5.8%), 삼양동(4.7%), 봉개동(1.7%), 외도동(1.7%) 등임

[그림 3] 제주시 지역 읍면동별 유소년인구 연평균 증가율(2002~2021)



- 서귀포시 지역의 경우에는 대천동·대륜동 등 신규 택지개발지역에서 유소년인구 규모 증가세가 나타난 반면, 남원읍·성산읍 등의 읍면지역과 정방동·중앙동·송산동 등 구도심 지역에서는 유소년인구 규모 감소세가 나타나고 있음
  - 서귀포시 지역 내 읍면동 중 유소년인구 규모 증가세가 나타난 지역은 대천동(1.7%), 대륜동(0.8%), 서홍동(0.5%) 등임
  - 유소년인구 규모 감소세가 나타난 지역은 중앙동(–7.3%), 정방동(–6.3%), 송산동(–5.7%), 천지동(–5.4%), 남원읍(–3.9%) 등임

[그림 4] 서귀포시 지역 읍면동별 유소년인구 연평균 증가율(2002~2021)



2) 생산가능인구

- 제주지역 생산가능인구 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 2002년 대비 2021년 연평균 1.1% 증가한 471,776명에 이름
  - 제주지역 생산가능인구 규모의 증가세는 2002년~2011년 연평균 0.6%에서 2012년~2021년 연평균 1.6%로 증가한 것으로 나타남
- 제주지역 생산가능인구 규모 증가를 지역별로 살펴보면 서귀포 지역에 비해 제주시 지역이, 읍면지역에 비해 동지역에서의 증가세가 상대적으로 크게 나타남
  - 2002년~2021년 기준 지역별 생산가능인구 규모 증가율을 분석한 결과, 제주시 지역 연평균은 1.3%로 서귀포시 지역 연평균 증가율 0.5%에 비해 증가세가 높은 것으로 나타남
  - 같은 기간 제주시 동지역 연평균 증가율은 1.6%, 서귀포시 동지역 연평균 증가율은 0.9%로 제주시 읍면지역 연평균 증가율 0.5%, 서귀포시 읍면지역 연평균 증가율 0.1%에 비해 증가세가 높은 것으로 나타남

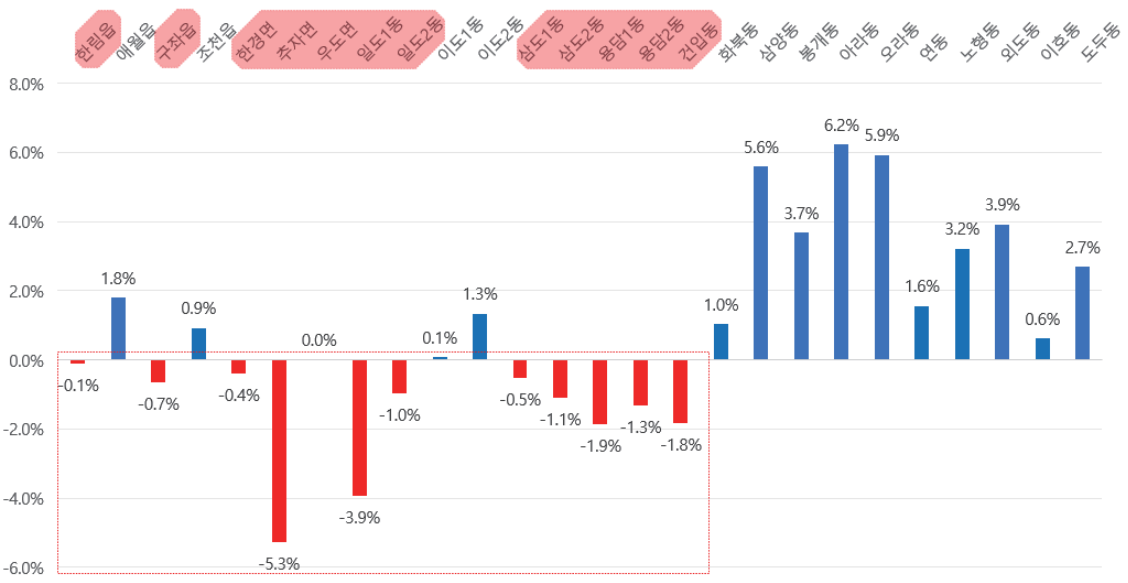
<표 3> 제주지역 생산가능인구 변화 추이(2002~2021)

(단위 : 명, %)

구분		2002	2011	2012	2021	연평균 증가율		
						'02~'11	'12~'21	'02~'21
제주특별자치도		381,898	402,356	408,030	471,776	0.6%	1.6%	1.1%
제주시		270,243	297,515	302,660	348,553	1.1%	1.6%	1.3%
	읍면지역	68,187	63,463	63,471	74,661	-0.8%	1.8%	0.5%
	동지역	202,056	234,052	239,189	273,892	1.6%	1.5%	1.6%
서귀포시		111,655	104,841	105,370	123,223	-0.7%	1.8%	0.5%
	읍면지역	52,092	46,083	46,105	53,119	-1.4%	1.6%	0.1%
	동지역	59,563	58,758	59,265	70,104	-0.2%	1.9%	0.9%

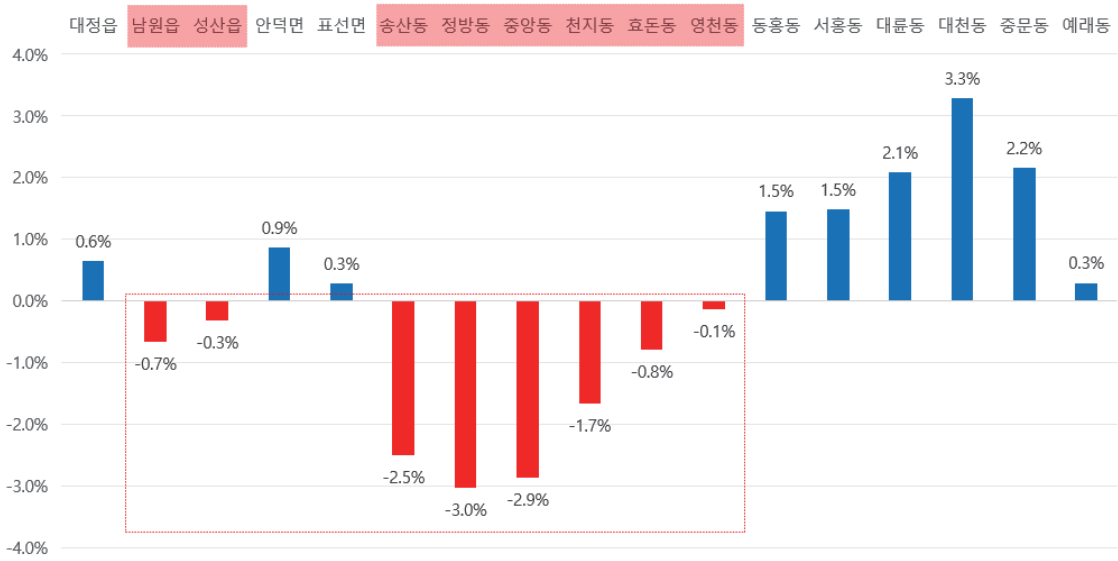
- 제주시 지역의 경우에는 아라동·오라동 등 신규 택지개발지역에서 생산가능인구 증가세가 나타난 반면, 한림읍·구좌읍 등 읍면지역과 일도동·삼도동·용담동 등 구도심지역에서는 생산가능인구 감소세가 나타나고 있음
  - 제주시 지역 내 읍면동 중 생산가능인구 규모 감소세가 나타난 지역은 추자면(-4.3%), 일도1동(-3.9%), 용담1동(-1.9%) 등임
  - 생산가능인구 규모 증가세가 나타난 지역은 아라동(6.2%), 오라동(5.9%), 삼양동(5.6%), 외도동(3.9%), 봉개동(3.7%) 등임

[그림 5] 제주시 지역 읍면동별 생산가능인구 연평균 증가율(2002~2021)



- 서귀포시 지역의 경우에는 대천동·대륜동 등 신규 택지개발지역에서 생산가능인구 증가세가 나타난 반면, 남원읍·성산읍 등의 읍면지역과 정방동·중앙동·송산동 등 구도심 지역에서는 생산가능인구 감소세가 나타나고 있음
  - 서귀포시 지역 내 읍면동 중 생산가능인구 규모 증가세가 나타난 지역은 대천동(3.3%), 중문동(2.2%), 대륜동(2.1%) 등임
  - 생산가능인구 규모 감소세가 나타난 지역은 정방동(−3.0%), 중앙동(−2.9%), 송산동(−2.5%), 천지동(−1.7%), 효돈동(−0.8%) 등임

[그림 6] 서귀포시 지역 읍면동별 생산가능인구 연평균 증가율(2002~2021)



3) 핵심생산가능인구

- 제주지역 핵심생산가능인구 규모는 2002년~2011년 간 감소세를 보였으나, 이후 증가세로 전환되어 2021년에는 233,544명인 것으로 나타남
  - 제주지역 핵심생산가능인구 규모의 증가세는 2002년~2011년 연평균 –0.2%에서 2012년~2021년 연평균 0.6%로 감소세에서 증가세로 전환된 것으로 나타남
- 제주지역 핵심생산가능인구 규모 증가를 지역별로 살펴보면 제주시 지역은 증가세를 보인 반면 서귀포시 지역은 감소세를, 읍면지역은 감소세를 보인 반면 동지역은 증가세 또는 유사한 수준을 유지한 것으로 나타남
  - 2002년~2021년 기준 지역별 핵심생산가능인구 규모 증가율을 분석한 결과, 제주시 지역은 연평균 0.4% 증가한 반면, 서귀포시 지역은 -0.4% 감소한 것으로 나타남
  - 같은 기간 제주시 읍면지역은 연평균 –0.4% 서귀포시 읍면지역은 연평균 –1.0% 감소한 것으로 나타났으나, 제주시 동지역은 연평균 0.6% 증가, 서귀포시 동지역은 연평균 0.0%로 유사한 수준을 유지한 것으로 나타남

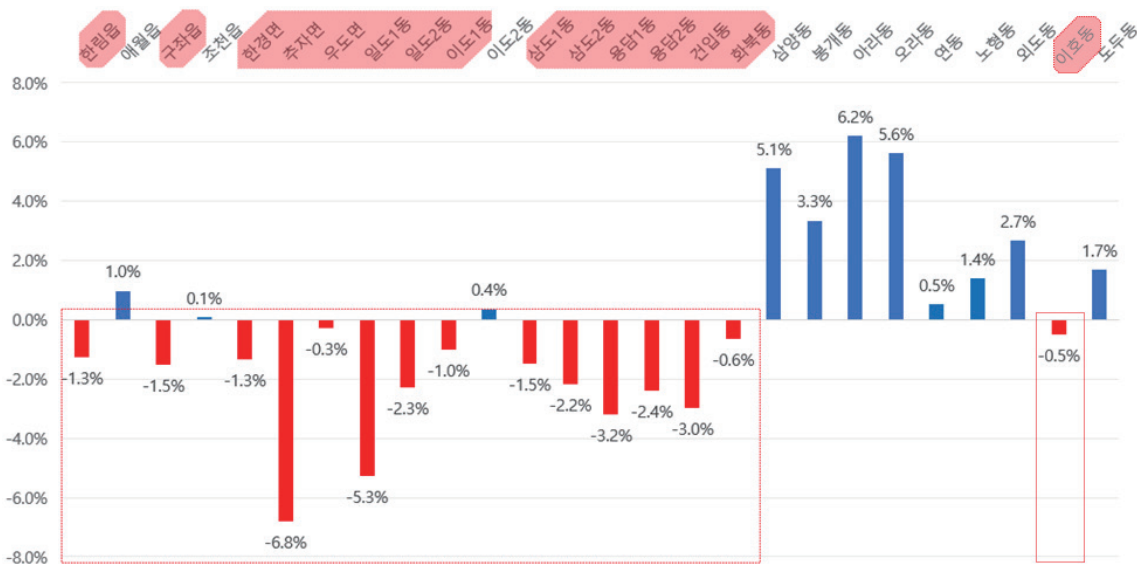
<표 4> 제주지역 핵심생산가능인구 변화 추이(2002~2021)

(단위 : 명, %)

구분		2002	2011	2012	2021	연평균 증가율		
						'02~'11	'12~'21	'02~'21
제주특별자치도		225,907	221,639	220,655	233,544	-0.2%	0.6%	0.2%
제주시		163,031	166,580	166,561	175,242	0.2%	0.6%	0.4%
	읍면지역	38,407	33,983	33,218	35,720	-1.4%	0.8%	-0.4%
	동지역	124,624	132,597	133,343	139,522	0.7%	0.5%	0.6%
서귀포시		62,876	55,059	54,094	58,302	-1.5%	0.8%	-0.4%
	읍면지역	28,537	23,682	23,007	23,652	-2.1%	0.3%	-1.0%
	동지역	34,339	31,377	31,087	34,650	-1.0%	1.2%	0.0%

- 제주시 지역의 경우에는 아라동·오라동 등 신규 택지개발지역에서 핵심생산가능인구 규모 증가세가 나타난 반면, 한림읍·구좌읍 등 읍면지역과 일도동·삼도동·용담동 등 구도심지역에서는 핵심생산가능인구 규모 감소세가 나타나고 있음
  - 제주시 지역 내 읍면동 중 핵심생산가능인구 규모 감소세가 나타난 지역은 추자면(-6.8%), 일도1동(-5.3%), 용담1동(-3.2%) 등임
  - 핵심생산가능인구 규모 증가세가 나타난 지역은 아라동(6.2%), 오라동(5.6%), 삼양동(5.1%), 봉개동(3.3%), 외도동(2.7%) 등임

[그림 7] 제주시 지역 읍면동별 핵심생산가능인구 연평균 증가율(2002~2021)

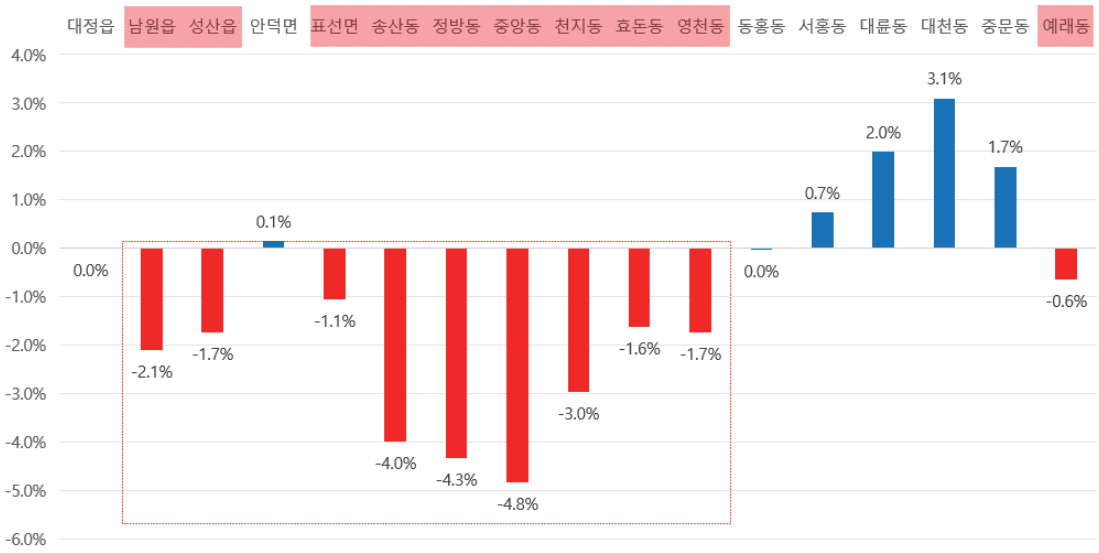


○ 서귀포시 지역의 경우에는 대천동·대륜동 등 신규 택지개발지역에서 핵심생산가능인구 규모 증가세가 나타난 반면, 남원읍·성산읍 등의 읍면지역과 정방동·중앙동·송산동 등 구도심 지역에서는 핵심생산가능인구 규모 감소세가 나타나고 있음

– 서귀포시 지역 내 읍면동 중 핵심생산가능인구 규모 증가세가 나타난 지역은 대천동(3.1%), 대륜동(2.0%), 중문동(1.7%) 등임

– 핵심생산가능인구 규모 감소세가 나타난 지역은 중앙동(–4.8%), 정방동(–4.3%), 송산동(–4.0%), 천지동(–3.0%), 남원읍(–2.1%) 등임

[그림 8] 서귀포시 지역 읍면동별 핵심생산가능인구 연평균 증가율(2002~2021)



4) 고령인구

○ 제주지역 고령인구 규모는 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 2002년 48,052명에서 2021년 110,645명으로 연평균 4.5% 증가한 것으로 나타남

– 제주지역 고령인구 규모의 증가세는 2002년~2011년 연평균 4.7%에서 2012년~2021년 연평균 4.3%로 점진적으로 증가하고 있음

○ 제주지역 고령인구 규모 증가를 지역별로 살펴보면 서귀포 지역에 비해 제주시 지역이, 읍면지역에 비해 동지역에서의 증가세가 상대적으로 크게 나타남

– 2002년~2021년 기준 지역별 고령인구 규모 증가율을 분석한 결과, 제주시 지역 연평균은 4.7%로 서귀포시 지역 연평균 증가율 4.2%에 비해 증가세가 높은 것으로 나타남

– 같은 기간 제주시 동지역 연평균 증가율은 5.7%, 서귀포시 동지역 연평균 증가율은 4.9%로 제주시 읍면지역 연평균 증가율 3.0%, 서귀포시 읍면지역 연평균 증가율 3.5%에 비해 증가세가 높은 것으로 나타남

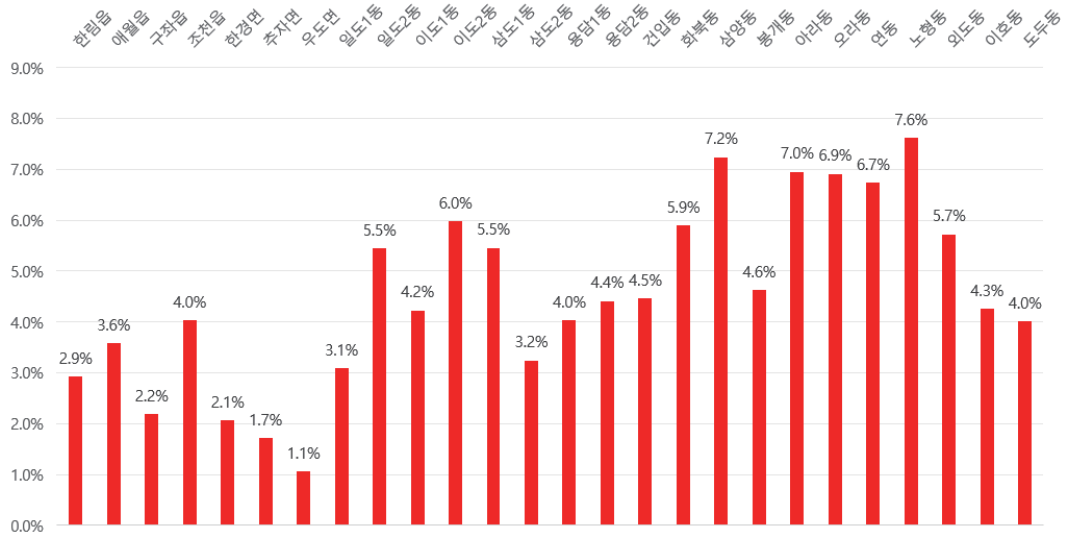
<표 5> 제주지역 고령인구 변화 추이(2002~2021)

(단위 : 명, %)

구분		2002	2011	2012	2021	연평균 증가율		
						'02~'11	'12~'21	'02~'21
제주특별자치도		48,052	72,580	75,925	110,645	4.7%	4.3%	4.5%
제주시		31,084	47,741	50,099	73,797	4.9%	4.4%	4.7%
	읍면지역	13,646	18,118	18,617	23,872	3.2%	2.8%	3.0%
	동지역	17,438	29,623	31,482	49,925	6.1%	5.3%	5.7%
서귀포시		16,968	24,839	25,826	36,848	4.3%	4.0%	4.2%
	읍면지역	9,636	13,503	13,894	18,517	3.8%	3.2%	3.5%
	동지역	7,332	11,336	11,932	18,331	5.0%	4.9%	4.9%

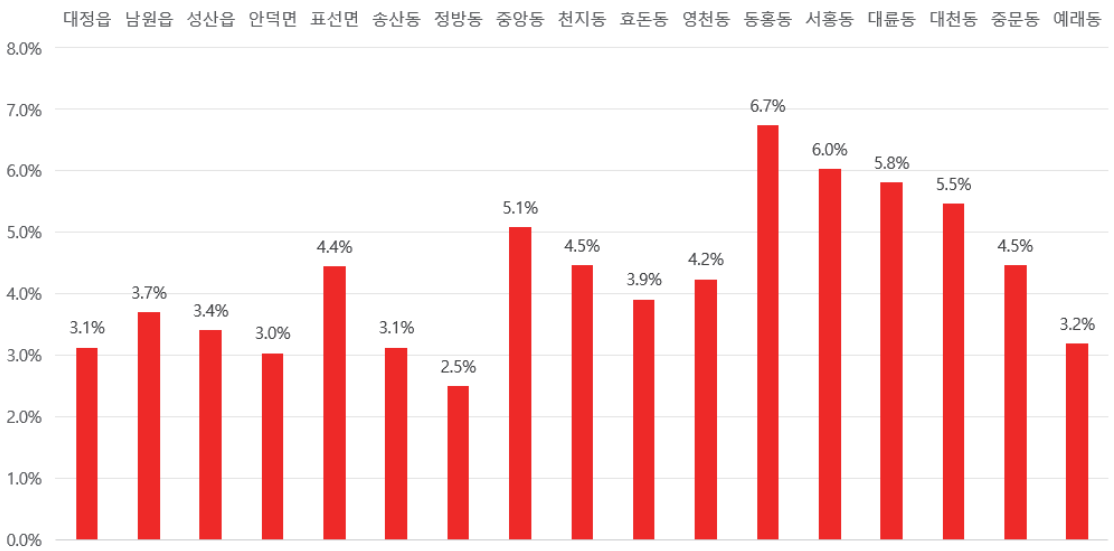
- 제주시 26개 읍면동 모든 지역에서 고령인구 규모 증가세가 나타나고 있으며, 이 중에서 노형동·삼양동·아라동 등 대규모 택지개발지역에서의 고령인구 규모 증가세가 상대적으로 크게 나타남
  - 제주시 지역 내 읍면동 중 고령인구 규모 증가세가 높게 나타난 지역은 노형동(7.6%), 삼양동(7.2%), 아라동(7.0%), 오라동(6.9%), 연동(6.7%) 등임

[그림 9] 제주시 지역 읍면동별 고령인구 연평균 증가율(2002~2021)



- 서귀포시 지역의 경우에도 17개 읍면동 모든 지역에서 고령인구 규모 증가세가 나타나고 있으며, 이 중에서 동홍동·서홍동 등의 인구밀집 지역과 대륜동·대천동 등의 신규 택지개발지역에서의 고령인구 규모 증가세가 상대적으로 크게 나타남
  - 서귀포시 읍면동 중 고령인구 규모 증가세가 높게 나타난 지역은 동홍동(6.7%), 서홍동(6.0%), 대륜동(5.8%), 대천동(5.5%) 등임

[그림 10] 서귀포시 지역 읍면동별 고령인구 연평균 증가율(2002~2021)



5) 연령별 인구구조

- 제주지역의 인구구조를 살펴보면, 유소년 인구 및 핵심생산가능인구의 비중은 감소한 반면에 고령인구 비중은 증가하는 현상이 발생함
  - 제주지역 유소년 인구 비중은 2002년 21.9%에서 2021년 13.9%로 -8.0%p 감소하였으며, 핵심생산가능인구 비중은 2002년 41.0%에서 2021년 34.5%로 -6.5%p 감소한 것으로 나타남
  - 이에 반해 고령인구 비중은 2002년 8.7%에서 2021년 16.3%로 7.6%p 증가한 것으로 나타남
- 지역별로는 제주시 동지역을 제외한 모든 지역에서 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가가 나타남

– 제주시 동지역의 경우 생산가능인구 비중이 2002년 70.0%에서 2021년 70.3%로 0.3%p 증가한 것으로 나타남
– 유소년인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 제주시 동지역(–8.8%p), 핵심생산가능인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 서귀포시 동지역(–8.6%p), 고령인구 비중 증가가 가장 큰 지역은 서귀포시 동지역(11.6%p)임

<표 6> 제주지역 인구구조 변화(2002-2021)

(단위 : %, %p)

구분	2002년				2021년				'02년 대비 '21년 증감			
	유소년 인구	생산가능인구		고령 인구	유소년 인구	생산가능인구		고령 인구	유소년 인구	생산가능인구		고령 인구
		전체	핵심[1]			전체	핵심			전체	핵심	
제주특별자치도	21.9%	69.3%	41.0%	8.7%	13.9%	69.7%	34.5%	16.3%	–8.0%	0.4%	–6.5%	7.6%
제주시	22.8%	69.2%	41.8%	8.0%	14.3%	70.7%	35.5%	15.0%	–8.5%	1.5%	–6.2%	7.0%
읍면지역[2]	17.1%	68.0%	36.8%	14.9%	10.2%	64.5%	29.4%	25.3%	–6.9%	–3.5%	–7.4%	10.3%
동지역	22.4%	70.0%	42.1%	7.6%	13.7%	70.3%	35.0%	16.0%	–8.8%	0.3%	–7.1%	8.5%
서귀포시	19.8%	69.6%	39.2%	10.6%	12.8%	67.1%	31.7%	20.1%	–7.0%	–2.5%	–7.5%	9.5%
읍면지역	18.6%	68.7%	37.7%	12.7%	11.3%	65.8%	29.3%	22.9%	–7.3%	–2.9%	–8.4%	10.2%
동지역	19.9%	70.7%	40.2%	9.4%	11.7%	67.2%	31.6%	21.0%	–8.2%	–3.4%	–8.6%	11.6%

주 1) 핵심생산가능인구는 경제활동을 할 수 있는 연령의 인구(생산가능인구) 중 경제활동이 가장 활발한 25~49세의 인구를 의미함
주 2) 읍면지역 및 동지역은 각 해당 지역의 평균치를 제시함

○ 제주시 지역의 읍면동별로 살펴보면, 신규 택지개발지역에 해당하는 삼양동·봉개동·아라동·오라동 지역에서 타 지역 대비 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가 현상이 적게 나타남

– 유소년인구 비중 감소가 가장 적은 지역은 오라동(–0.8%p), 아라동(–1.5%p), 삼양동(–3.3%p), 애월읍(–5.3%p), 한경면 및 봉개동(–5.4%p) 순으로 나타남
– 핵심생산가능인구 비중 감소가 가장 적은 지역은 아라동(0.0%p), 봉개동 및 우도면(–1.2%p), 오라동(–2.7%p), 삼양동(–3.3%p) 순으로 나타남
– 고령인구 비중 증가가 가장 적은 지역은 아라동(1.2%p), 오라동(1.5%p), 삼양동(2.8%p), 외도동 및 봉개동(3.2%p) 순으로 나타남

○ 이에 반해 구도심지역에 해당하는 일도1동·일도2동·용담1동·건입동 지역에서 타 지역 대비 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가 현상이 크게 나타남

– 유소년인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 노형동(–13.9%p), 연동(–13.7%p), 화북동(–12.7%p), 일도2동(–11.6%p), 일도1동(–10.8%p) 순으로 나타남
– 핵심생산가능인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 추자면(–16.5%p), 일도1동(–13.6%p), 용담1동(–11.1%p), 건입동(–10.7%p) 순으로 나타남

– 고령인구 비중 증가가 가장 큰 지역은 추자면(25.3%p), 일도1동(20.6%p), 건입동(15.0%p), 용담1동(14.2%p), 용담2동(13.3%p) 순으로 나타남

<표 7> 제주시 지역 인구구조 변화(2002-2021)

(단위 : %, %p)

구분		2002년				2021년				'02년 대비 '21년 증감			
		유소년	생산가능인구		고령	유소년	생산가능인구		고령	유소년	생산가능인구		고령
		인구	전체	핵심[1)]	인구	인구	전체	핵심	인구	인구	전체	핵심	인구
읍면지역	한림읍	19.1%	68.0%	38.8%	12.8%	11.3%	66.5%	30.5%	22.1%	–7.8%	–1.5%	–8.3%	9.3%
	애월읍	19.9%	67.5%	39.7%	12.6%	14.6%	67.8%	34.1%	17.6%	–5.3%	0.4%	–5.6%	5.0%
	구좌읍	16.9%	67.0%	35.9%	16.0%	9.3%	64.4%	29.3%	26.3%	–7.7%	–2.6%	–6.6%	10.3%
	조천읍	20.6%	68.5%	39.3%	10.9%	13.1%	67.7%	33.2%	19.1%	–7.4%	–0.8%	–6.1%	8.2%
	한경면	14.7%	66.8%	35.8%	18.5%	9.3%	62.9%	28.2%	27.7%	–5.4%	–3.9%	–7.6%	9.2%
	추자면	14.1%	72.9%	37.2%	13.1%	5.9%	55.7%	20.7%	38.4%	–8.1%	–17.2%	–16.5%	25.3%
	우도면	14.1%	65.2%	30.9%	20.7%	7.8%	66.5%	29.8%	25.7%	–6.3%	1.3%	–1.2%	5.0%
동지역	일도1동	16.7%	74.4%	40.5%	8.9%	5.9%	64.5%	26.9%	29.5%	–10.8%	–9.8%	–13.6%	20.6%
	일도2동	25.4%	69.6%	42.1%	5.0%	13.8%	69.7%	32.6%	16.5%	–11.6%	0.1%	–9.5%	11.5%
	이도1동	20.7%	70.7%	40.7%	8.6%	10.6%	70.8%	33.0%	18.6%	–10.1%	0.1%	–7.7%	10.0%
	이도2동	24.9%	70.0%	42.8%	5.0%	14.7%	73.0%	37.0%	12.3%	–10.3%	3.0%	–5.7%	7.3%
	삼도1동	21.2%	72.0%	41.0%	6.8%	12.5%	68.0%	32.3%	19.5%	–8.7%	–4.0%	–8.7%	12.7%
	삼도2동	19.1%	71.4%	41.6%	9.4%	9.8%	69.5%	32.8%	20.7%	–9.3%	–2.0%	–8.8%	11.3%
	용담1동	20.2%	72.3%	41.2%	7.5%	9.7%	68.7%	30.1%	21.7%	–10.5%	–3.6%	–11.1%	14.2%
	용담2동	21.6%	71.0%	40.6%	7.4%	11.4%	67.9%	31.7%	20.7%	–10.3%	–3.1%	–8.9%	13.3%
	건입동	20.6%	72.0%	40.9%	7.4%	11.1%	66.5%	30.2%	22.4%	–9.5%	–5.5%	–10.7%	15.0%
	화북동	28.6%	66.2%	43.9%	5.2%	15.9%	70.6%	34.0%	13.5%	–12.7%	4.4%	–9.9%	8.3%
	삼양동	23.9%	68.1%	41.9%	7.9%	20.6%	68.7%	38.6%	10.7%	–3.3%	0.5%	–3.3%	2.8%
	봉개동	19.3%	66.6%	37.9%	14.1%	13.9%	68.8%	36.7%	17.3%	–5.4%	2.2%	–1.2%	3.2%
	아라동	19.3%	72.4%	40.5%	8.3%	17.9%	72.7%	40.5%	9.5%	–1.5%	0.3%	0.0%	1.2%
	오라동	20.1%	71.4%	42.3%	8.6%	19.3%	70.6%	39.5%	10.1%	–0.8%	–0.7%	–2.7%	1.5%
	연동	25.5%	70.4%	45.7%	4.1%	11.8%	76.8%	40.9%	11.4%	–13.7%	6.4%	–4.8%	7.3%
	노형동	29.1%	67.1%	46.4%	3.8%	15.2%	75.3%	37.1%	9.5%	–13.9%	8.2%	–9.3%	5.7%
	외도동	27.0%	66.4%	45.5%	6.6%	19.3%	71.0%	38.5%	9.8%	–7.7%	4.5%	–6.9%	3.2%
	이호동	21.3%	70.7%	43.2%	8.0%	12.5%	71.5%	35.4%	16.0%	–8.8%	0.8%	–7.7%	7.9%
	도두동	21.8%	67.5%	41.5%	10.7%	13.8%	71.7%	36.4%	14.5%	–8.0%	4.2%	–5.1%	3.8%

주 : 유소년인구 · 생산가능인구 · 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가가 가장 적게 나타난 상위 5개 지역은 ■로, 가장 크게 나타난 상위 5개 지역은 ■로 표시함

- 서귀포시 지역의 읍면동별로 살펴보면, 영어교육도시인 안덕면과 서귀포시 신시가지에 해당하는 대륜동·대천동·중문동 지역에서 타 지역 대비 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가 현상이 적게 나타남
  - 유소년인구 비중 감소가 가장 적은 지역은 대정읍(–3.1%p), 서홍동(–4.8%p), 대륜동(–5.0%p), 대천동(–5.5%p), 중문동(–6.7%p) 순으로 나타남
  - 핵심생산가능인구 비중 감소가 가장 적은 지역은 대천동(–1.1%p), 대륜동(–2.2%p), 중문동(–3.0%p), 안덕면(–4.6%p), 대정읍(–6.2%p) 순으로 나타남
  - 고령인구 비중 증가가 가장 적은 지역은 대천동(4.9%p), 중문동(5.9%p), 안덕면(7.0%p), 서홍동 및 대륜동(7.7%p) 순으로 나타남
- 이에 반해 구도심지역에 해당하는 송산동·정방동·중앙동·천지동·영천동 지역에서 타 지역 대비 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가 현상이 크게 나타남
  - 유소년인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 중앙동(–13.0%p), 송산동(–9.7%p), 영천동 및 동홍동(–9.6%p), 천지동(–9.4%p) 순으로 나타남
  - 핵심생산가능인구 비중 감소가 가장 큰 지역은 중앙동(–16.0%p), 송산동(–13.0%p), 정방동(–12.4%p), 천지동 및 영천동(–11.8%p) 순으로 나타남
  - 고령인구 비중 증가가 가장 큰 지역은 중앙동(20.3%p), 천지동(16.0%p), 송산동(15.9%p), 정방동(15.3%p), 효돈동(13.5%p) 순으로 나타남

<표 8> 서귀포시 지역 인구구조 변화(2002-2021)

(단위 : %, %p)

구분		2002년				2021년				'02년 대비 '21년 증감			
		유소년	생산가능인구		고령	유소년	생산가능인구		고령	유소년	생산가능인구		고령
		인구	전체	핵심	인구	인구	전체	핵심	인구		인구	핵심	인구
읍면지역	대정읍	18.2%	68.2%	37.2%	13.6%	15.1%	64.5%	31.0%	20.4%	-3.1%	-3.7%	-6.2%	6.8%
	남원읍	19.2%	69.1%	37.6%	11.7%	9.7%	65.3%	26.9%	25.0%	-9.5%	-3.8%	-10.6%	13.3%
	성산읍	18.0%	68.8%	37.7%	13.1%	9.3%	65.6%	27.4%	25.1%	-8.7%	-3.3%	-10.3%	12.0%
	안덕면	18.2%	67.7%	36.9%	14.0%	11.2%	67.7%	32.3%	21.0%	-7.0%	0.0%	-4.6%	7.0%
	표선면	19.2%	69.6%	39.1%	11.2%	11.0%	65.9%	28.7%	23.0%	-8.1%	-3.7%	-10.4%	11.8%
동지역	송산동	18.9%	71.4%	40.9%	9.7%	9.2%	65.2%	27.9%	25.6%	-9.7%	-6.2%	-13.0%	15.9%
	정방동	16.7%	73.8%	42.1%	9.5%	8.0%	67.3%	29.6%	24.7%	-8.7%	-6.5%	-12.4%	15.3%
	중앙동	20.7%	72.5%	41.1%	6.7%	7.8%	65.2%	25.1%	27.0%	-13.0%	-7.3%	-16.0%	20.3%
	천지동	16.8%	74.8%	40.8%	8.5%	7.4%	68.2%	29.0%	24.5%	-9.4%	-6.6%	-11.8%	16.0%
	효돈동	18.7%	70.1%	37.4%	11.3%	11.2%	64.0%	29.2%	24.8%	-7.4%	-6.1%	-8.2%	13.5%
	영천동	19.1%	69.1%	38.8%	11.8%	9.5%	65.3%	27.0%	25.3%	-9.6%	-3.8%	-11.8%	13.4%
	동홍동	24.8%	69.7%	42.6%	5.5%	15.2%	70.3%	32.4%	14.6%	-9.6%	0.5%	-10.2%	9.1%
	서홍동	23.0%	70.6%	41.8%	6.4%	18.2%	67.6%	34.9%	14.2%	-4.8%	-3.0%	-6.9%	7.7%
	대륜동	20.2%	71.3%	39.7%	8.5%	15.2%	68.6%	37.5%	16.2%	-5.0%	-2.7%	-2.2%	7.7%
	대천동	22.0%	68.3%	39.6%	9.7%	16.5%	68.9%	38.6%	14.6%	-5.5%	0.6%	-1.1%	4.9%
	중문동	20.1%	69.0%	40.1%	10.9%	13.4%	69.7%	37.1%	16.8%	-6.7%	0.8%	-3.0%	5.9%
	예래동	18.0%	67.7%	37.9%	14.2%	9.2%	66.7%	31.3%	24.1%	-8.9%	-1.0%	-6.6%	9.9%

주 : 유소년인구 · 생산가능인구 · 핵심생산가능인구 비중 감소와 고령인구 비중 증가가 가장 적게 나타난 상위 5개 지역은 ■로, 가장 크게 나타난 상위 5개 지역은 ■로 표시함

Ⅲ. 제주지역 인구문제의 정의

01 제주지역 인구 현상 분석의 시사점

- **제주지역의 인구는 양적인 측면에서 긍정적인 현상이 나타나고 있음**
  - 제주지역 총 인구는 2002년 550,831명에서 2021년 676,759명으로 연평균 1.1% 성장한 것으로 나타남
- **그러나 질적인 측면에서는 저출산·고령화 현상 등으로 인해 지역 내 유소년 인구 및 핵심생산가능인구 비중이 감소하고, 고령인구의 비중이 증가하는 등 부정적인 현상이 발생하고 있음**
  - 제주지역 유소년인구 규모는 감소세가 다소 둔화(2002년~2011년 -2.0% → 2012년~2021년 -0.6%)되었으나, 지속적인 감소세를 보이고 있으며, 2002년 120,881명에서 2021년 94,338명으로 연평균 -1.3% 감소함
  - 제주지역 핵심생산가능인구 규모는 2002년~2011년 간 감소세(연평균 -0.2%)를 보였으나, 이후 증가세로 전환되어 2021년에는 233,544명인 것으로 나타남(2012년~2021년 연평균 0.6% 증가)
  - 그러나 전체 인구의 연령별 비중을 살펴보면, 제주지역 유소년 인구 비중은 2002년 21.9%에서 2021년 13.9%로 -8.0%p 감소하였으며, 핵심생산가능인구 비중은 2002년 41.0%에서 2021년 34.5%로 -6.5%p 감소한 것으로 나타남
  · 이에 반해 고령인구 비중은 2002년 8.7%에서 2021년 16.3%로 7.6%p 증가한 것으로 나타남
- **특히 이러한 인구 현상이 제주지역 내 공간적 특성에 따라 다르게 나타나고 있으며, 읍면지역과 구도심 지역을 중심으로 부정적 현상이 두드러지게 나타남**
  - 읍면지역 및 구도심 지역에서는 생산가능인구와 핵심생산가능인구 비중 모두가 감소한 것으로 나타나, 향후 총 부양비 부담 증가 등의 문제가 상대적으로 크게 발생할 여지가 있음

02 제주지역 인구문제의 정의

- 제주지역 인구 현황 분석 결과를 살펴볼 때, 제주지역에서 인구와 관련하여 나타나는 문제의 핵심은 [생산가능인구의 감소]로 정의할 수 있음
  - 현재 제주지역에서는 총인구 규모는 증가함에도 불구하고, 유소년인구 및 핵심생산가능인구 비중은 감소하고 고령인구 비중은 증가하는 질적인 측면에서의 부정적 현상이 발생하고 있음
  - 이러한 현상에 따라 인구문제는 일반적으로 저출산·고령화에 따른 것으로 정의되나, 실제 인구문제는 저출산에 따른 장래 생산가능인구의 감소, 고령인구의 증가 및 생산가능인구 감소에 따른 노년부양비 증가라고 할 수 있음(고태호 외, 2019)
    - 유소년인구는 장래 생산가능인구로 전환되므로 저출산 등의 이유로 인하여 유소년인구가 감소하게 되면 향후 해당 지역의 생산가능인구 규모 감소에 영향을 미치게 됨
    - 생산가능인구는 향후 고령인구로 전환되어 인구보너스효과가 인구오너스 효과로 전환될 것이며, 이로 인해 사회보장 비가 가중될 것으로 전망됨(고태호, 2020)
  - 즉 제주지역에서의 인구문제는 저출산·고령화에 따라 지역 내에 생산가능인구의 규모가 감소하는 것으로 정의할 수 있음
- 지역에서 생산가능인구의 규모가 중요한 원인은 생산가능인구는 소비의 핵심 주체이자 노동력 공급의 주체로서, 생산가능인구의 감소는 지역 소비 규모 및 노동시장에 부정적인 영향을 미치게 되기 때문임
  - 한국은행(2012)에 따르면 생산가능인구 비중이 하락하면서 소비증가율이 낮아지는 것으로 분석되었는데, 이는 일인당 소비규모가 작은 노령층의 증가, 중장년층의 부양 부담 확대에 따른 소비여력 축소 등에 기인한 것으로 판단함
  - LG경제연구원(2017)에서는 생산가능인구 감소 초기에는 경제위기 등에 따른 수요위축에 따라 실업률이 높아지는 경향이 나타나나, 노동생산성에 큰 변화가 없다면 장기적으로 고실업보다는 노동부족 및 인력난으로 이어질 가능성이 크다고 판단함
- 또한 생산가능인구의 감소는 노년부양비 증가로 이어지고, 노년부양비의 증가는 다시 지방소멸위험 증가로 이어질 수 있어 주의가 필요함
  - 지역의 인구감소는 상업·의료·문화시설 등 인프라 축소에 따른 '생활 편리성의 저하', 저출산·고령화에 따른 '지역 커뮤니티 약화' 등의 지역 쇠퇴문제로 이어지고 있음(원광희, 2019)
- 이에 제주지역이 가지고 있는 인구문제는 생산가능인구 비중 감소에 따른 노년부양비의 증가와 이로 인한 지방소멸의 위험이 커지는 것이라고 정의할 수 있음

[그림 11] 제주지역 인구현상에 따른 지방소멸위험

구분	내용
인구구조	생산가능인구 비중 ↓, 고령인구 비중 ↑
⇩	
인구 부양비	노년 부양비 ↑, 총 부양비 ↑
⇩	
인구 유출	생산가능인구 ↓
⇩	
결과	지방소멸 위험 ↑

Ⅳ. 인구문제에 대응한 지역균형발전 전략

01 균형발전정책의 패러다임 전환

- 제주지역의 인구문제, 즉 '생산가능인구의 감소' 및 이에 따른 '노년부양비 증가', '총 부양비 증가' 현상, 그리고 '인구소멸위험 증가' 현상은 제주지역 내 공간적 특성에 따라 상이하게 나타나고 있는 실정임
  - 생산가능인구의 비중 감소가 나타나지 않는 대규모 택지개발지구 및 신규 주택단지 조성지역 등은 '생산가능인구 증가 → 노년부양비 감소 → 총 부양비 감소' 및 '인구소멸위험지수 증가' 등의 현상이 나타날 여지가 있음
  - 반면에 읍면지역, 제주시 · 서귀포시 구도심지역, 서귀포시 농촌형 동지역 등은 '생산가능인구 감소 → 노년부양비 증가 → 총 부양비 증가' 및 '인구소멸위험지수 감소' 등의 현상이 나타날 여지가 있음
- 이러한 인구 현상의 지역 간 차이는 제주지역 내 지역간 불균형에서 기인한다고 할 수 있으므로, 제주지역 균형발전정책의 목표는 제주지역 내 인구 현상의 지역 간 차이 해소에 두어야 할 것임
  - 구체적으로 정리하자면, 제주지역 균형발전정책의 목표는 지역(읍면동지역 기준)의 지속가능한 성장을 담보할 수 있는 생산가능인구의 유지라고 할 수 있음
- 기존 제주특별자치도의 균형발전정책은 상대적으로 낙후된 지역의 생활서비스 여건 개선을 통해 해당 지역으로의 인구 유입 및 지역경제 활성화를 유도하는데 그 목적이 있었음
- 1차 및 2차 제주특별자치도 지역균형발전 기본계획에서는 지역격차가 나타나는 현상(인구 감소 또는 경제활력 저하)이 아닌, 이러한 현상을 유발하는 원인에 대한 개선을 통해 지역격차를 해소하고자 정책목표를 설정하고 있음

– 이에 1차 기본계획에서는 “공공투자의 지역적 편중 완화를 통한 지역격차의 완화”를, 2차 기본계획에서는 “지역주민의 삶의질에 영향을 미치는 다양한 서비스 이용 여건의 차이”로 정책목표를 설정하여 제시함

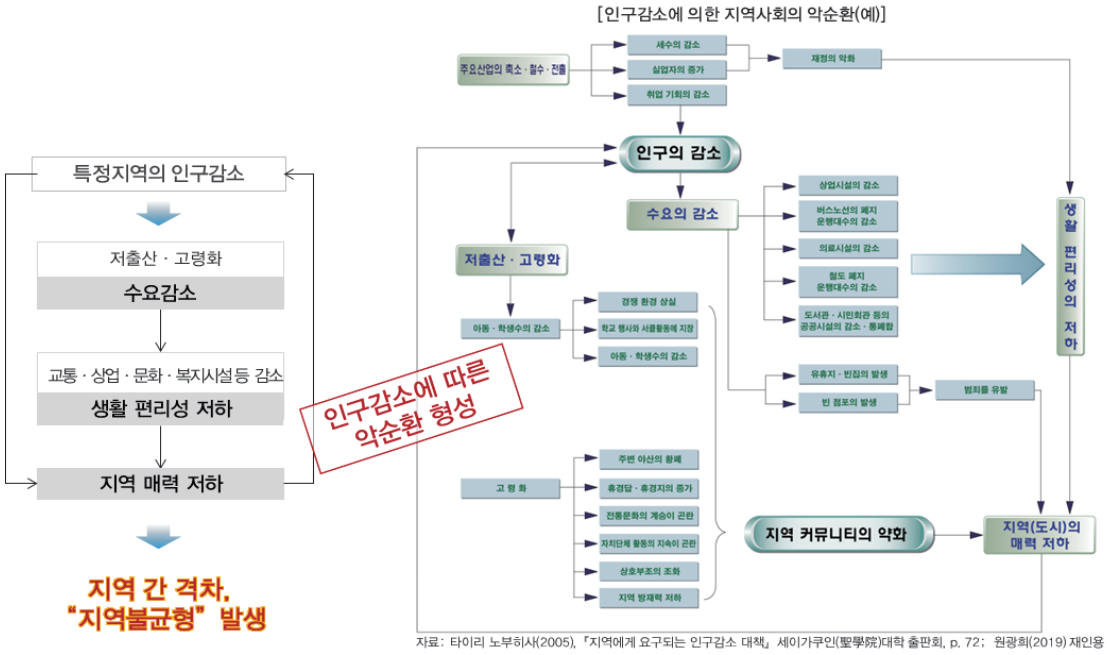
○ 현재 제주지역에서 발생하고 있는 인구 현상을 감안할 때, 원인에 대한 개선을 통해 현상을 개선한다는 기존의 정책 패러다임에서 벗어나, 보다 효과적인 정책 추진을 위한 방안을 모색할 필요가 있음

– 현재 정책목표 하에서는 지역주민의 입장에서 직접 체감할 수 있도록 생활과 관련한 서비스 이용 여건을 개선한다는 점에서 의의가 있으나, 이를 통해 해당 지역에 단기간 내 인구가 유입되거나 경제가 활성화되는데는 일면 한계가 발생할 여지가 있음

– 이에 지역균형발전정책의 효과를 극대화하여 정책목표를 달성하기 위해서는 지역격차가 발생하는 원인뿐만 아니라 결과, 즉 인구감소에 대한 대응이 필요함

· 특정 지역에서의 인구 감소는 지역 내 수요 감소를 유발하고, 이는 다시 지역에의 투자 감소 및 생활편리성 저하, 지역매력 감소로 연결되어 지역의 인구가 감소하는 악순환의 고리를 형성함[4)]

[그림 12] 지역의 인구 감소에 따른 악순환 형성



자료: 타이리 노부히사(2005), 『지역에게 요구되는 인구감소 대책』 세이가쿠인(聖學院)대학 출판회, p. 72; 원광희(2019) 재인용

○ 구체적으로 지역균형발전정책의 목표를 기존 서비스 이용 여건의 개선과 함께 “인구감소지역에의 인구 유치”를 정책 목표로 설정하여 지역균형발전정책의 필요성 및 효과성을 강조할 필요가 있음

4) ·타히라 노부히사(2005)는 지역(도시)의 매력 저하의 원인을 인구의 감소로 보았으며, 인구의 감소는 저출산·고령화, 수요의 감소, 생활 편리성의 저하에 영향을 미치는 것으로 밝힘

02 인구문제에 대응한 지역균형발전 전략(안)

- 현재 제주지역에서 나타나고 있는 인구문제를 해소하기 위해서는 제주지역 내 인구감소위험이 높은 지역에 생산가능인구를 유입시킬 필요가 있음
  - 저출산 현상으로 인해 기본적으로 자연증가(출산)를 통한 생산가능인구의 증가는 기대하기 어려움
    - 제주지역의 경우 저출산·고령화 현상에 따라 2022년 자연감소 현상이 발생하고 있으며, 그간 제주지역의 인구 성장을 견인해온 사회적 인구 이동 또한 성장폭이 감소하고 있는 추세임
  - 이에 특정 지역의 생산가능인구 증가를 유도하기 위해서는 외부지역으로부터 생산가능인구 유입을 확대할 필요가 있음
- 이의 실현을 위한 지역균형발전 전략으로서, [생활인구 유치]와 [생산가능인구의 정착 지원]을 제시하고자 함
  - '생활인구의 유치'는 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 정주인구 뿐만 아니라 지역 내 인구이동을 고려하여 생활인구를 유치하는 것을 의미함
    - '생활인구'는 지자체 입장에서 정책대상자로서 상주인구, 초단기인구, 단기체류인구, 중장기체류인구 등을 포괄하는 새로운 인구개념임(한국지방행정연구원, 2021)
  - '생산가능인구의 정착 지원'은 지역 내 노동력 부족, 노년부양비 등 사회보장 부담 증가 등의 문제를 해소하기 위하여 생산가능인구의 유입 및 안정적 정착을 지원하는 것을 의미함
    - 특히, 자녀를 동반한 핵심생산인구의 유입은 현재의 인구규모 확대뿐만 아니라 미래의 핵심생산인구를 확보할 수 있다는 점에서 정책적 의미가 있음(고태호, 2019)
- 전략의 실행 방안으로서는 생활인구 유치를 위한 '워케이션 기반 구축', 생산가능인구의 정착 지원을 위한 '「주거+정착」 지원 사업'을 검토할 수 있음
  - '워케이션 기반 구축'은 최근 증가하는 기업수요 등을 고려하여 제주지역 내 워케이션 기반 구축을 통한 생활인구를 유치하는 사업임
  - '「주거+정착」 지원 사업'은 주거 서비스, 관련 정착지원 프로그램 등 생산가능인구의 안정적 정착을 지원하는 사업임

□ 워케이션 기반 구축

○ 제주지역은 국내 워케이션(workation)[5] 성장가능성 유망지 1위 지역으로, 제주지역 내 유동인구 유입 가능성이 증가하고 있음

– 최근 코로나 19로 인한 재택근무 확산으로, 워케이션의 수요가 증가하고 있음

– 이러한 상황에서, 국내 워케이션 성장가능성 유망지 분석 결과, 제주시와 서귀포시가 국내 도시 중 워케이션 성장가능성 유망지로서 1위 및 2위를 차지함(한국관광공사, 2021)[6]

○ 이러한 워케이션은 지역 내 체류인구 증가와 소비 확대에 기여할 수 있다는 점에서, 인구감소·지방소멸 위기에 대응할 수 있는 대안으로 활용이 가능함

– 워케이션에 따른 인구 유입은 지역 내 소득 발생으로, 인구감소에 대응할 수 있음

· 인구 유입(체류)의 증가는 지역 내 소비 규모의 증가로 이어지고, 이는 지역주민 소득 증가로 이어져 지역 주민들의 주거여건이 향상됨

– 이러한 주거여건 향상은 지역 주민들의 주거만족도 증가로 이어지고, 다시 인구 유입의 효과로 이어질 수 있음

○ 제주지역 인구문제를 해소하기 위한 대안으로써 워케이션을 활용하기 위해서는 워케이션 기반 구축이 선행될 필요가 있음

– 현재 제주지역으로의 워케이션 수요와 대비해 지역 내 워케이션 기반(공유 오피스 등)은 상대적으로 미약한 실정으로, 워케이션 활성화를 위해서는 기반 구축이 선행되어야 함

– 아울러, 안정적인 워케이션 운영을 위하여 기업들에게 체류기간 동안의 숙박, 관광(체험) 등 관련 정보를 연계·안내하는 등의 시스템 구축을 통해 기업수요를 충족시키기 위한 워케이션 기반을 구축함

□ 「주거+정착」 지원 사업

○ '인구감소지역으로의 생산가능인구 유입 확대'를 위해서는 생산가능인구의 지역 내 안정적인 정착을 위하여 주거기반과 함께 정주요건을 충족하기 위한 다양한 서비스가 함께 공급되어야 함

– 인구정착을 위해서는 경제활동 기반뿐만 아니라 안정적인 정주환경, 지역사회 관계망 형성을 위한 커뮤니티 활동과 이를 지원하기 위한 공간 및 인프라 지원이 필요함(장민영 외, 2021)

○ 제주지역에서는 지역으로의 인구 유치를 위한 다양한 정책사업이 추진되었지만, 유치된 인구의 지속적인 정착을 지원하기 위한 사업은 상대적으로 부족한 실정임

– 지역으로 유치된 주민이 지속적으로 해당 지역에 거주하기 위해서는 삶의질 확보에 필요한 다양한 서비스를 이용할 수 있어야 하나 읍면지역의 여건 상 이를 충분히 확보하는데 한계가 있는 실정임

5) Work(일)과 Vacation(휴가)의 합성어로, MZ세대 등장, 코로나19 장기화 등에 따라 부상한 일하는 시간과 일상의 시간이 분리되는 것이 아닌 일하면서 휴식을 즐기는 삶의 방식

6) 한국관광공사(2021), 「D&T Vol.6–빅데이터 기반 신규 관광트렌드 및 사업 발굴(워케이션을 중심으로)」

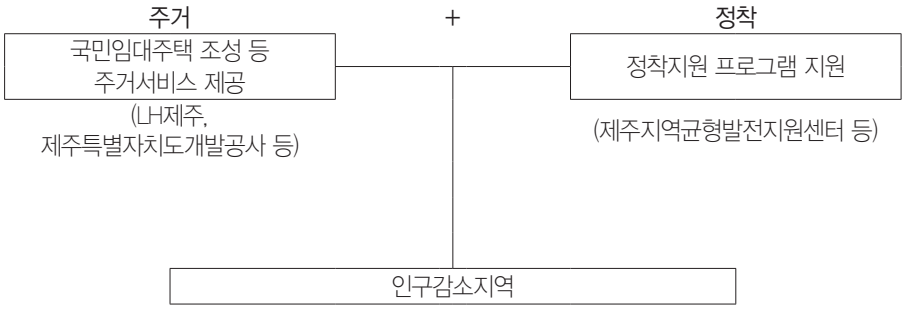
○ 이에 제주지역 인구감소지역 내 생산가능인구 유입·정착을 위한 「주거+정착」 지원 사업'을 검토할 필요가 있음

– 구체적으로, 인구감소지역 내 생활기반 및 지속적인 정착을 지원하기 위한 생활 및 활동 공간 조성과 함께 유치된 인구의 수요를 반영한 다양한 지원 프로그램을 지원할 필요가 있음

– 이는 제주지역 내 인구정착을 위한 유관 기관 간 협업체계 구축을 통해 실현될 수 있음

· 예를 들어, 인구감소지역 내 한국토지주택공사, 제주특별자치도개발공사의 국민임대주택을 조성하여 주거 서비스를 제공하고, 제주지역균형발전지원센터의 읍면동 지역균형발전사업을 연계하여 학부모의 문화·복지 등 커뮤니티 활동, 정착 지원 프로그램 등을 운영함

<그림 5-13>「주거+정착」지원 사업



Ⅴ. 참고문헌

[참고문헌]

고태호·엄상근·안경아(2019), 제주특별자치도 인구정책 기본계획 연구, 제주연구원

고태호(2020), 제주 읍·면·동 지역 인구 분석 및 대응 방안 연구, 제주연구원

원광희(2019), 농촌중심지 활성화 사업의 평가와 과제, 충북연구원

장민영·임보영·송윤정·윤주석(2021), 지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안 연구

한국관광공사(2021), 「D&T Vol.6–빅데이터 기반 신규 관광트렌드 및 사업 발굴(워케이션을 중심으로)」

한국은행(2012), 인구구조 변화와 금융안정간 관계, BOK 경제리뷰

한국지방행정연구원(2021), 행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토

LG경제연구원(2017), 생산가능인구 감소 시대의 경제성장과 노동시장

경상남도(2021.02.27.), “농촌재생 성공 모델, ‘함양 아이토피아 임대주택’ 입주”

한라일보(2022.06.27.), “[진단] 수요도 잡고 지역경제도 살리고… 제주 워케이션 '고심'”

[데이터]

통계청, 주민등록인구 통계

JRI 제주연구원
Jeju Research Institute

63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253
Tel. 064-729-0500 Fax. 064-751-2168
www.jri.re.kr