

2025년 7월 28일(월)

# 보도자료

이 자료는 7월 29일(화) 조간부터  
취급하여 주십시오. 단, 통신/방송/인터넷  
매체는 7월 28일 배포 시부터 취급 가능

제 목 : 최근 제주지역 저출산 특징, 원인 및 정책적 시사점

“자세한 내용은 (붙임) 참조”

본 보도자료의 연구내용은 집필자 개인의견이며 한국은행의 공식 견해와는 무관합니다. 따라서 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

문의처 : 한국은행 제주본부 경제조사팀 양재운 과장, 김명동 조사역

Tel : (064)720-2514 Fax : (064)720-2510 E-mail : jeju@bok.or.kr

“한국은행 제주본부 보도자료는 인터넷(<http://www.bok.or.kr>에서 지역본부로 접속)에도 수록되어 있습니다.”

『제주사회로부터 신뢰받는 지역 중앙은행』



한국은행 제주본부

(붙임)

# 최근 제주지역 저출산 특징, 원인 및 정책적 시사점

2025. 7.

## 한국은행 제주본부

이 연구내용은 집필자 개인의견이며 한국은행의 공식 견해와는 무관합니다.  
따라서 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시  
명시하여 주시기 바랍니다.

<작성자> 경제조사팀 양재운 과장, 김명동 조사역

<조언자> 경제조사팀 박동준 팀장

# 목 차

## < 요약 >

I. 검토 배경 .....	1
II. 제주지역 저출산 현황 .....	3
1. 출생아 수 증감 현황 .....	3
2. 출산율 증감 현황 .....	5
III. 2015년 이후 제주지역 저출산의 특징 .....	7
1. 인구 유출입에 따른 출산연령대 인구 변동 .....	7
2. 미혼 및 만혼 증가 .....	8
3. 기혼여성의 출산율 하락 .....	10
IV. 최근 제주지역 저출산 원인 .....	13
1. 요인 분석 .....	13
2. 주요 요인별 여건 변화 .....	21
V. 정책적 시사점 .....	38
1. 종합 평가 .....	38
2. 정책 과제 .....	39

## 요약

1. 최근 제주지역은 출생아 수 및 합계출산율 회복세가 타 지역 대비 미미한 가운데, 인구의 자연감소(2021년) 및 인구 순유출(2023년)도 시작되면서 2023년부터 인구감소가 시작되었다.
2. 출생아 수 감소는 제주 및 전국 모두 2016년부터 지속된 가운데, 제주지역 합계출산율은 2015년 이후 감소세가 심화되어 코로나19 이후에는 전국에서 감소폭이 가장 컸다. 다만 출생아 수의 경우 2010~2022년중 주출산 연령대(25~39세) 여성인구 유입 영향으로 감소폭이 타 지역 대비 크지는 않았다.
3. 2015년 이후 제주지역 저출산의 특징을 보면, ① 인구 유출입에 따른 출산 연령대 인구 변동의 영향이 타 지역 대비 크고, ② 미혼 및 만혼이 크게 증가하고, ③ 기혼여성의 출산율 하락이 커진 것으로 요약될 수 있다.
  - ① 제주지역 25~39세 여성인구는 2010~2022년중 인구 순유입 영향으로 감소폭이 전국보다 작았으나 이후에는 커지면서 최근 출생아 수 회복세를 제약하는 요인으로 작용하고 있다.
  - ② 혼인건수는 2017년부터 급감한 가운데 타 지역은 2023년 이후 혼인율이 의미 있는 반등을 보인 반면, 제주지역의 회복세는 더딘 모습을 보이며 25~39세 여성의 미혼율이 크게 증가하였다. 2024년 여성의 평균 초혼연령은 전국에서 세 번째로 높고 연령 상승폭 또한 2010년 대비 전국에서 네 번째로 높은 모습을 보이면서 25~49세 여성의 무자녀 비중도 전국 및 다른 도 지역 대비 높은 모습을 나타냈다.
  - ③ 기혼여성의 출산율은 2015년 이후 20·30대 연령층에서 모두 크게 하락하며 2015년 이후 합계출산율 하락이 심화된 것에 큰 영향을 미쳤는데, 기혼여성의 평균 자녀 수 감소폭은 2015년 대비 전국에서 두 번째로 큰 모습을 보였다. 특히 이러한 기혼여성의 자녀 수 감소는 일하는 기혼여성이 일하지 않는 기혼여성에 비해 큰 특징을 보였다.
4. 최근 사회조사 결과, 제주지역은 결혼에 대한 부정적 인식이 여성 및 대졸 이상 학력층을 중심으로 타 지역 대비 컸고, 저출산 필요 대책으로는 주거·고용이 중요하다고 본 가운데, 일가정 양립을 꼽는 비중은 타 지역 대비 컸다.
5. 최근 제주지역 출산율 하락 요인에 대한 실증분석 결과에서도 주거비 부담이 중요한 하락요인으로 나타났으며, 고용안정 변수는 2019년 이전에는 합계출산율 상승요인이었으나 이후에는 하락요인으로 전환되었다. 또한 인구 천명당 출생아 수인 조출생률의 경우 2019년 이후 청년인구 변동요인으로 인해 크게 하락한 것으로 분석되었다.
6. 출산율 하락의 주요 요인별 여건 변화를 보면, ① 고용·소득 여건은 2018년 이후 타 지역 대비 부진하고, ② 주거비 부담도 최근의 가격하락에도 불구하고 수도권에 버금가는 수준을 나타냈으며, ③ 맞벌이 가구 비중은 전국에서 가장 높은 반면, 일가정 양립의 전반적 여건은 2023년 들어 악화되었으며, ④ 정규교육 전후 초등학생 돌봄 수요는 타 지역 대비 늘고, 사교육 부담도 타 지역과 함께 계속 확대되는 모습을 나타냈다.

- ① 제주지역은 2018년 이후 성장률이 둔화되며 주출산 연령층(25~39세)의 고용상황이 타 지역 대비 크게 악화되었다. 고용의 질적 측면에서도 기업의 영세성이 지속되면서 전국 대비 낮은 임금수준이 지속되고 단시간 근로자 비중이 늘어나는 등 개선이 미흡하였다. 또한 양질의 여성 일자리 부족 등으로 직업 목적의 전출인구 비중도 크게 증가하였다. 이에 따라 신혼부부 소득은 전국에서 가장 낮은 반면, 금융부채는 타 지역 대비 크게 증가하는 모습을 보였다.
- ② 제주지역 주택가격은 코로나19 이후 조정에도 불구하고 가격 상승폭이 타 지역 대비 큰 모습을 보이며, 매매 및 전세가격 모두 수도권에 버금가는 높은 수준을 나타내고 있다. 주택가격 상승에도 불구하고 소득개선은 미흡함에 따라 주거비 부담은 큰 폭으로 상승하면서 2024년에는 전국보다도 큰 모습을 보였다.
- ③ 제주지역은 맞벌이 가구 비중이 전국에서 가장 높은 가운데, 경력단절여성은 꾸준히 감소하고 육아휴직 사용률은 계속 증가하고 있으나, 2023년 이후 일·생활 균형 지수는 크게 하락하면서 일가정 양립 환경의 전반적인 여건은 악화되는 모습을 보였다.
- ④ 제주지역의 높은 맞벌이 가구 비중 등으로 초등학생의 돌봄·교육 수요는 최근 들어 타 지역 대비 크게 느는 모습을 보였으며, 사교육 의존도도 계속 확대되며 자녀 양육 부담이 최근 들어 가중되는 모습을 보였다.

**7. 저출산 심화는 최근 고령층 확대와 맞물려 노년부양비의 가파른 상승세를 가져올 수 있는데, 이에 따라 경제적으로는 고령층 부양 부담이 증가하고 노동공급 및 소비 감소에 따른 성장둔화 등이 우려되며, 사회적으로는 청년층·고령층 간 세대갈등 등도 심화될 수 있기 때문에 저출산 문제를 완화하기 위한 정책적 대응이 필요하다.**

**8. 저출산 해소를 위해서는 단기적으로는 ① 출산·육아지원금 지원을 지속하고, ② 지역 내 청년, 특히 여성 일자리 공백 해소 등을 위해 기업유치 등 양질의 일자리 창출 지원책이 필요하고, ③ 청년·신혼부부 등의 주거비 부담 완화를 위해 금융지원 강화 및 공공임대주택 혜택 확대가 필요하며, ④ 가족친화기업에 대한 인센티브 확대 및 맞춤형 돌봄 서비스 제공 등이 필요하다.**

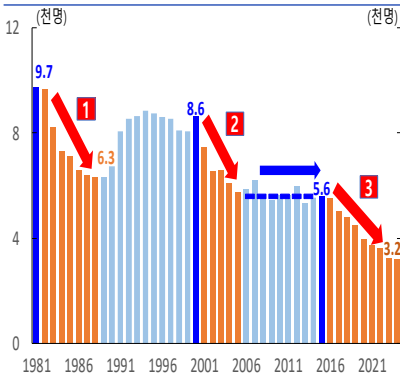
**9. 중장기적으로는 ① 신산업 육성 등을 통한 중소기업의 경쟁력 강화 및 임금 지급여력 확충, 정규직 일자리 확대, ② 안정적이고 일관된 주택공급 정책 추진 및 소득 대비 주택가격의 안정화, ③ 남성의 육아휴직 사용률 제고, 일가정 양립 관련 사각지대에 대한 지원책 모색 및 사교육 부담 완화, ④ 정책의 일관성·지속성 확보가 필요하다.**

# 1. 검토 배경

1. 우리 사회의 초저출산 현상이 심화<sup>1)</sup>되고 있는 가운데 제주지역도 2010년대 중반 이후 출생아 수 및 출산율이 급감하면서 저출산 문제가 부각되고 있다. 제주지역 출생아 수는 과거 2번의 급감기(1983~1988년, 2001~2005년) 이후 2006~2015년중 평균 5,600여 명 수준을 유지했으나 2015년 이후 다시 감소세가 이어지고 있다. 또한 타 지역 대비 높은 수준<sup>2)</sup>을 보였던 합계출산율도 2010년대 중반 이후 하락폭이 타 지역보다 가파른 상황이다. 이에 따라 합계출산율이 2015년(1.48명) 전국에서 다섯 번째 높은 수준에서 2024년(0.83명)에는 여덟 번째 수준으로 낮아져 도 지역 평균(0.89명)을 밑돌았다.

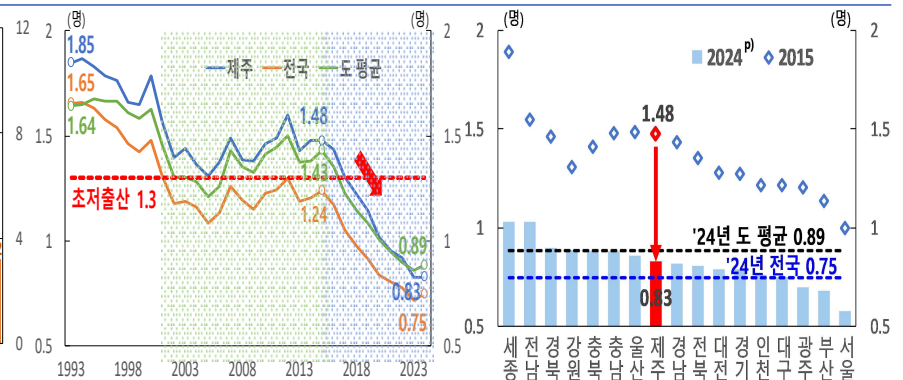
출생아 수는 '80년대 이후 크게 세 차례 감소 흐름을 보인 가운데 '15년 이후 출생아 수 및 합계출산율이 급격히 감소

그림 1. 제주지역 출생아 수 변동 추이



자료: 통계청 인구동향조사

그림 2. 합계출산율 변동 추이



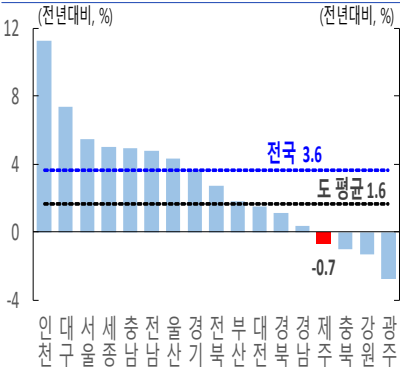
자료: 통계청 인구동향조사

2. 특히 2024년부터 전국적으로 출생아 수 및 합계출산율이 회복세를 나타낸 반면, 제주지역은 반등폭이 미미한 상황이다. 전국 출생아 수는 코로나19 영향 등으로 급감했던 혼인 건수가 2023년부터 증가 전환<sup>3)</sup>한 영향으로 2024년에 반등(+3.6%)하였고, 2025년에도 회복세(1~5월중 전년동기대비 +6.9%)가 이어지고 있다. 반면, 제주지역 출생아 수는 2024년에 감소(-0.7%)하였고, 2025년 소폭 증가(+0.4%)하였으나 증가율은 17개 시도 중 강원, 경북에 이어 세 번째로 낮았다. 합계출산율의 경우도 전국은 2024년에 증가(0.72명 → 0.75명, +4.0%)하였으나 제주지역은 전년과 비슷한 수준(0.827명 → 0.83명, +0.4%)에 그쳤다.

1) 우리나라 합계출산율(가임기(15~49세) 여성의 평균 출생아 수)은 1983년(2.06명)부터 인구 대체 수준인 2.1명을 하회하였고, 2002년(1.18명)부터는 초저출산 수준인 1.3명보다 낮아진 이후 2023년(0.72명)에 최저치를 기록하였다.  
 2) 지역별 합계출산율을 작성·공표하기 시작한 1993년에 제주지역 합계출산율은 1.847명으로 전국에서 경기(1.861명) 다음으로 높은 수준을 보였다.  
 3) 코로나19 이후 전국 혼인 건수: '19년 23.9만 → '20년 21.4만(-10.7%) → '21년 19.3만(-9.8%) → '22년 19.2만(-0.4%) → '23년 19.4만(+1.0%) → '24년 22.2만(+14.8%, 역대 최고 증가율)

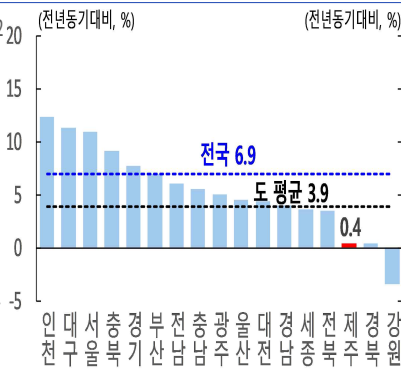
**출생아 수 감소세가 '24년에도 지속 '25년 출생아 수 회복세가 미약 '24년 합계출산율 반등폭이 미미**

**그림 3. '24년(잠정) 시도별 출생아 수 증감률**



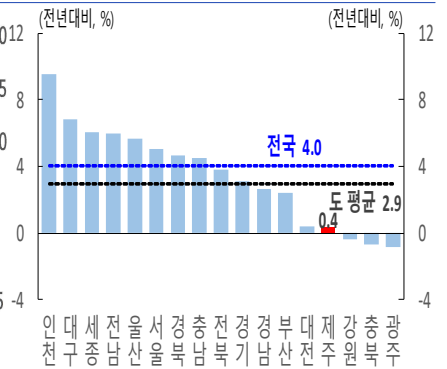
자료: 통계청 인구동향조사

**그림 4. '25년(잠정) 시도별 출생아 수 증감률<sup>1)</sup>**



주: 1) 1~5월 누적  
자료: 통계청 인구동향조사

**그림 5. '24년(잠정) 시도별 합계출산율 증감률**

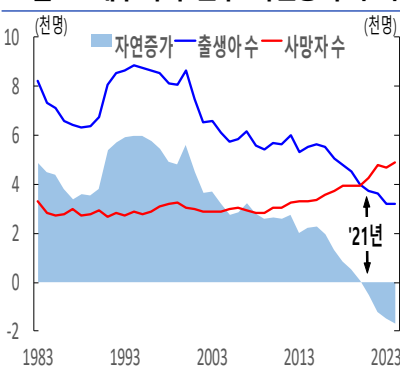


자료: 통계청 인구동향조사

**3. 제주지역 인구도 최근 출생아 수 감소세 심화와 함께 인구유출 영향이 더해지면서 2023년부터 줄기 시작하였고 최근에는 감소폭이 확대되었다.** 이는 2021년부터 사망자 수가 출생아 수를 상회하는 인구 자연감소가 시작된 데다 2010년 이후 지속되던 인구 순유입(2010년~2022년중 연평균 +7.1천명)도 2023년부터 순유출로 전환된 데 기인한다. 급년의 경우도 자연인구 감소가 이어지고 인구순유출 규모가 확대되면서 인구감소세가 심화되고 있다.<sup>4)</sup>

**'21년부터 인구 자연감소 시작**

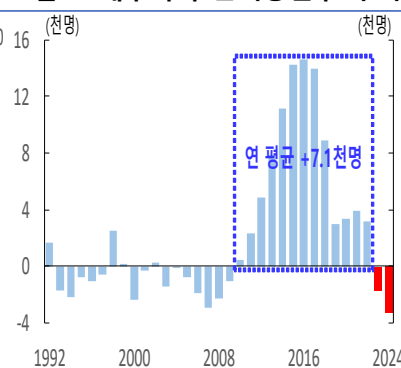
**그림 6. 제주지역 인구 자연증가 추이**



자료: 통계청 인구동향조사

**'23년부터 인구 순유출 시작**

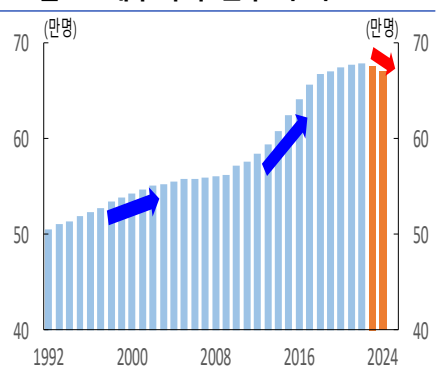
**그림 7. 제주지역 순이동인구 추이**



자료: 통계청 국내인구이동통계

**'23년부터 인구 감소 시작**

**그림 8. 제주지역 인구 추이**



자료: 행정안전부 주민등록인구현황

**4. 최근 심화되고 있는 제주지역의 저출산 문제와 이로 인한 인구감소는 중장기적인 관점에서 향후 지역경제 성장을 저해하는 중요한 요인만큼 그 원인과 대책에 대한 점검이 필요하다.** 이에 본고에서는 제주지역의 출생아 수 감소 및 출산율 하락이 심화된 2015년 이후를 중심으로 저출산 특징과 원인을 분석하고, 저출산 문제를 완화하기 위한 지역 차원에서의 대응과제 등을 모색하고자 한다.

4) 주민등록인구 증감(명) : (23년) -2,907 → (24년) -4,884 → (25.1~6월) -3,884 [24.1~6월 -3,000]  
 자연인구 증감(명) : (23년) -1,455 → (24년) -1,738 → (25.1~5월) -731 [24.1~5월 -647]  
 인구유출입(명) : (23년) -1,687 → (24년) -3,361 → (25.1~6월) -3,026 [24.1~6월 -2,192]

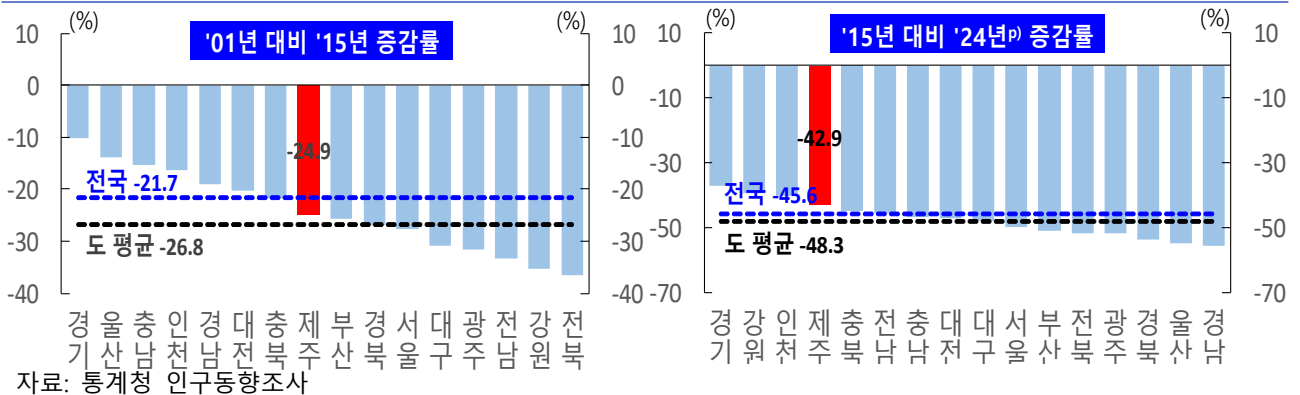
## II. 제주지역 저출산 현황

### 1 출생아 수 증감 현황

1. 제주지역 출생아 수는 2015년 이후 감소세가 심화되었으나, 타 지역과 비교해서 감소폭이 크지는 않았다. 2024년 출생아 수(3,200명)는 2015년(5,600명) 대비 42.9% 감소하여 그 이전 기간(2001년 7,453명 → 2015년 5,600명, -24.9%)보다 감소폭이 확대되었다. 다만, 타 지역(전국 -45.6%, 도 평균 -48.3%) 대비 감소폭은 인구유입 영향 등으로 16개 시도(세종 제외) 중 네 번째로 작았다.

'15년 이후 출생아 수는 이전 기간 대비 크게 감소하였으나, 타 지역 대비 감소폭 자체는 작음

그림 1. 시도별 출생아 수 증감률



2. 2015년 이후 출생아 수를 여성의 연령대별로 보면 연령이 낮을수록 감소폭이 더 컸으며, 이에 따라 주출산 연령대가 상승하였다. 2001~2015년 중 증가율과 비교하면, 30세 미만은 급감 흐름이 지속(-75.3% ~ -48.8%)되었고, 30~34세는 보합 수준에서 큰 폭 감소(-45.3%)로, 35~39세는 큰 폭 증가에서 감소세로 전환(-31.7%)되었으며, 40대는 증가폭이 상당히 축소(20.6%)되었다. 이에 따라 연령대별 출생아 수도 2015년을 기점으로 35~39세가 25~29세를 상회하여, 2023년 기준 30~34세(1.4천명), 35~39세(0.9천명), 25~29세(0.6천명) 순으로 바뀌었다.

여성의 연령이 낮을수록 '15년 이후 감소폭이 큼 출산의 핵심 연령대는 20대에서 30대로 변화

그림 2. '15년 전후 출생아 수 증감률 비교

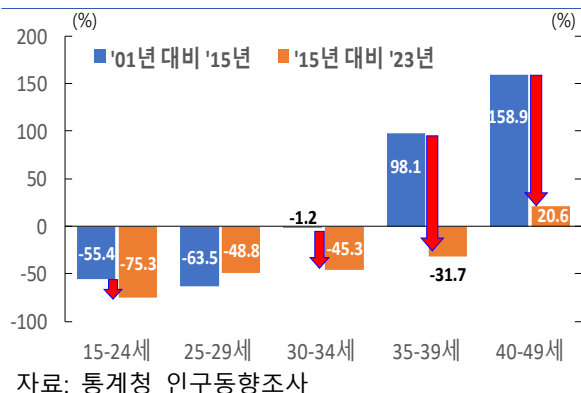
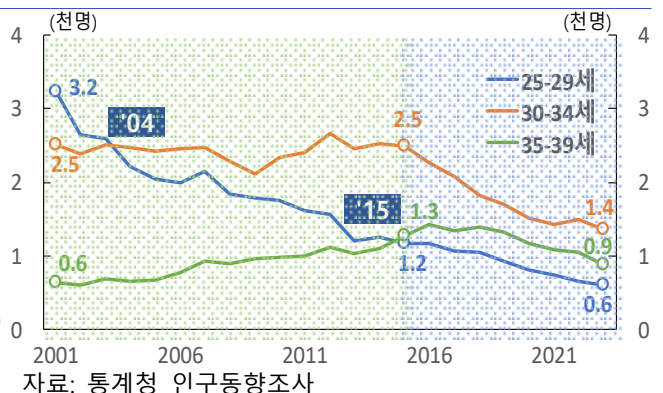


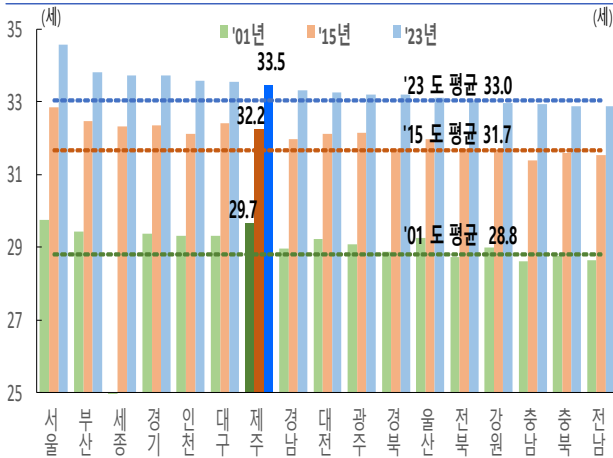
그림 3. 25~39세 여성 출생아 수 변동 추이



**3. 젊은 층의 출생아 수 감소로 인해 평균 출산연령이 상승하고, 연령별 출생아 수 비중도 30대 이상에서 크게 확대되었다.** 제주지역 여성의 평균 출산연령은 2001년 29.7세에서 2015년 32.2세, 2023년 33.5세로 상승하였다. 타 지역과 비교('23년 기준)하면 도 지역(33.0세) 중에서 가장 높았고, 전국(33.6세)과는 비슷한 수준이다. 연령별 출생아 수 비중은 20대 이하는 줄고 30대 이상에서 크게 확대되었다. 25~29세는 2001년 43.4%에서 2023년 18.7%로 급격히 하락한 반면, 30~34세 비중은 같은 기간 33.9%에서 42.2%로, 35~39세는 8.7%에서 27.2%로 늘었고, 40대 비중도 1.2%에서 8.7%로 확대되었다. 타 지역과 비교해서는 고령층 비중이 상대적으로 높아 35~39세 비중(27.2%)이 도 지역 평균(25.7%)보다 크고, 40대 비중(8.7%)은 전국에서 가장 높은 모습을 보였다.

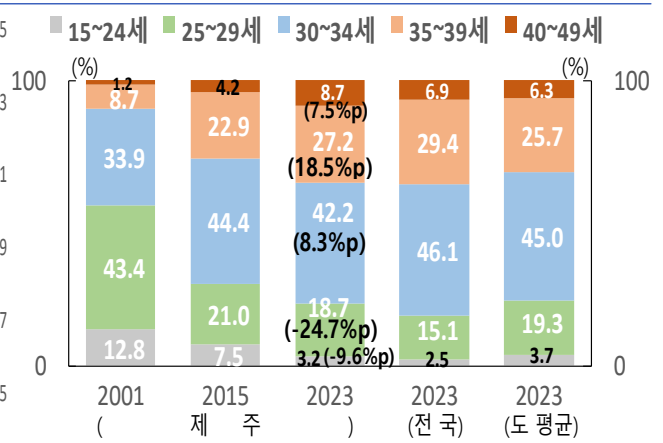
**출산연령이 꾸준히 상승하였고 도 지역에서 가장 높음 30대 이상 출생아 수 비중이 크게 확대**

그림 4. 시도별 여성의 평균 출산연령 변동 추이



자료: 통계청 인구동향조사

그림 5. 여성의 연령별 출생아 수 비중 변동 추이<sup>1)</sup>



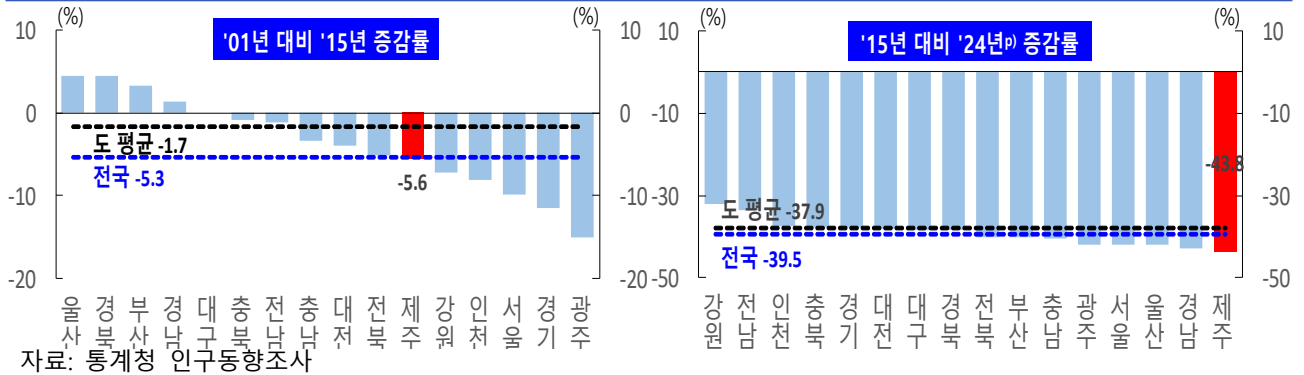
주: 1) ( ) 안은 '01년 대비 '23년 증감폭  
 자료: 통계청 인구동향조사

## 2 출산율 증감 현황

4. 제주지역 합계출산율은 2015년 이후 감소세가 상당히 심화된 가운데, 타 지역과 비교하면 코로나19 이후 감소폭이 전국에서 가장 컸다. 제주지역의 2015년 합계출산율(1.48명)은 2001년(1.56명) 대비 5.6% 하락하여 전국(-5.3%)과 비슷한 감소세를 보였다. 그러나 2024년 합계출산율(0.83명)은 2015년 대비 43.8% 줄어 감소폭이 여덟 배 가까이 확대되었다. 이는 타 지역(전국 -39.5%, 도 평균 -37.9%)과 비교하면 16개 시도(세종 제외) 중 가장 크게 하락<sup>5)</sup>한 것이다. 특히 팬데믹 이전인 2019년까지는 타 지역과 감소세가 비슷('15년 대비 '19년: 제주 -22.5%, 전국 -25.9%, 도 평균 -24.2%)하였으나, 2019년 이후 감소폭은 전국에서 가장 큰 모습('19년 대비 '24년: 제주 -27.5%, 전국 -18.3%, 도 평균 -18.1%)을 나타내었다.

'15년 이후 합계출산율이 이전 대비 크게 감소하고, 감소폭도 타 지역 대비 큰 모습

그림 6. 시도별 합계출산율 증감률



5. 연령별 출산율<sup>6)</sup>을 보면 2001~2015년 중에는 30세 미만에서 급감했으나, 30대 이상에서 증가하면서 합계출산율 하락폭이 제한적이었다. 그러나 2015년 이후에는 30대 출산율도 크게 낮아지면서 합계출산율이 가파르게 하락하였다.

'15년 이후 30대 출산율이 감소세로 전환되면서 합계출산율이 크게 하락

그림 7. '15년 전후 출산율 증감률 비교

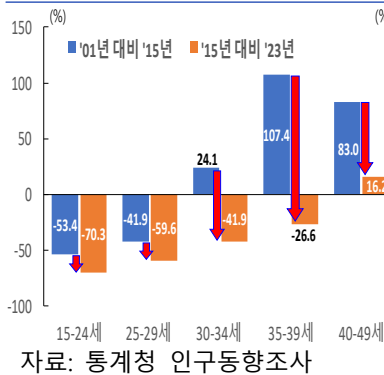


그림 8. 연령별 출산율 및 합계출산율 변동 추이

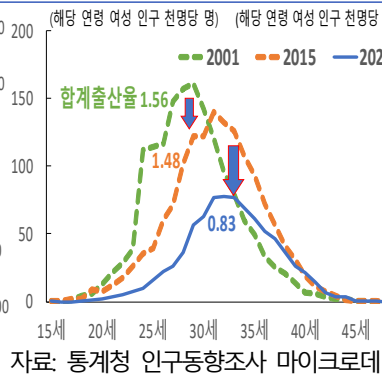
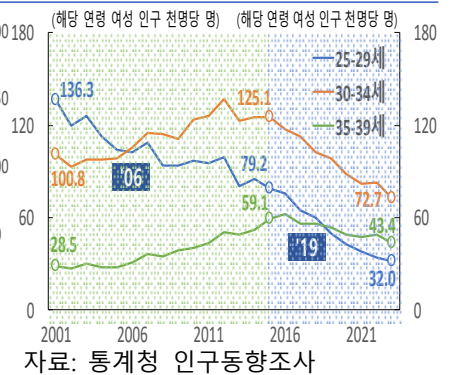


그림 9. 25~39세 연령별 출산율 변동 추이



5) 제주지역 출생아 수 감소폭이 타 지역 대비 상대적으로 작았던 것(네 번째로 작음)과는 대비되는 모습을 보였다.  
6) 연령별 여성인구(주민등록 연앙인구 기준) 천명당 출생아 수를 의미한다.

2001~2015년 중에는 20대 출산율의 큰 폭 하락(25~29세 -41.9%)에도 불구하고 30대 출산율 상승(30~34세 24.1%, 35~39세 107.4%)이 이를 일부 상쇄하여 합계출산율('01년 1.56명 → '15년 1.48명) 하락폭이 크지 않았다. 그러나 2015년 이후에는 30대 출산율도 하락 전환<sup>7)</sup>하면서 합계출산율('15년 1.48명 → '23년 0.83명)이 큰 폭 하락하였다. 한편 연령대 별 출산율 추이를 보면, 2006년을 기점으로 30~34세가 25~29세보다 높아졌고, 2019년부터는 35~39세가 25~29세를 상회하여 출산의 고령화 추세가 심화되었다.

**6. 2015~2023년중 제주지역의 합계출산율 하락(-44.0%)에 대한 연령별 기여도는 30~34세, 25~29세 순으로 높았고, 전국과 비교해서는 35~39세 기여도가 상대적으로 컸다.**

25~34세 출산율 하락 기여도가 가장 큰 가운데 35~39세 출산율 하락 기여도는 전국보다 큰 모습

표 1. '15 ~ '23년중 연령별 출산율의 합계출산율 하락 기여도

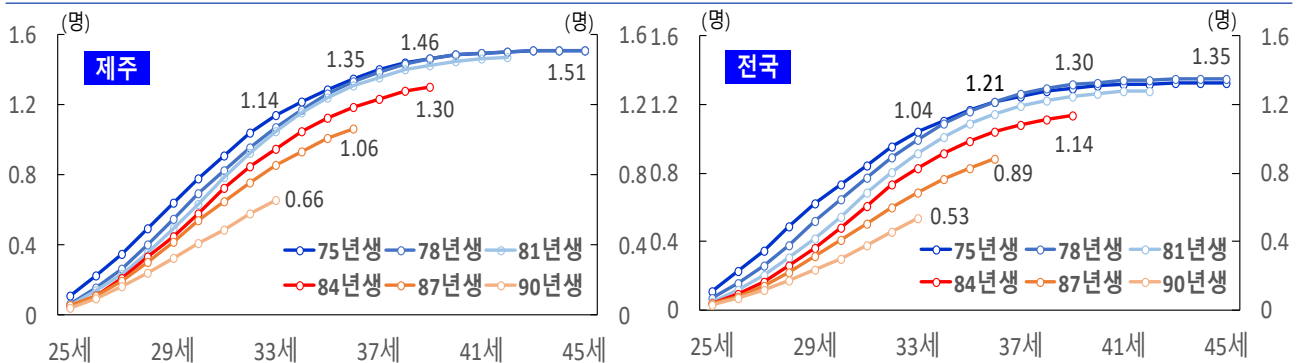
구분		제주	전국
합계출산율 증감률('15년 대비 '23년, %)		-44.0 (100.0)	-41.8 (100.0)
하락 기여도 (%p)	15 ~ 24세	-5.5 ( 12.5)	-4.0 ( 9.5)
	25 ~ 29세	-16.2 ( 36.7)	-16.8 ( 40.3)
	30 ~ 34세	-17.9 ( 40.7)	-20.2 ( 48.4)
	35 ~ 39세	-4.8 ( 11.0)	-1.7 ( 3.9)
	40 ~ 49세	0.4 ( -0.8)	0.9 ( -2.1)

주: 1) ( ) 안은 합계출산율 하락에 대한 기여율(%)

**7. 한편 출생 코호트별로 누적 출산율을 분석<sup>8)</sup>한 결과, 제주지역 및 전국 공통으로 1980년대 중반 전후 출생 여성부터 출산율이 이전 세대보다 크게 하락하였다.** 1985년 전후 출생한 여성의 경우 30대에 진입(2015년 전후)하여 30대 중후반 연령대로 갈수록 이전 세대보다 출산율 감소세가 컸다. 또한 1990년생은 30대에 진입(2020년)하기 전부터 이전 세대에 비해 출산율 감소세가 뚜렷하였다. 이는 2015년 이후 합계출산율 하락세 심화가 25~34세의 출산율 하락에 주로 기인하는 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

'80년대 중후반 이후 출생한 여성부터 누적 출산율이 눈에 띄게 감소

그림 10. 출생 코호트별 누적 출산율



자료: 통계청 인구동향조사 및 인구동향조사 마이크로 데이터

7) 30~34세 출산율은 2012년에 제주지역이 136.5명, 전국이 121.9명으로 정점을 보였으며, 35~39세 출산율은 2016년에 제주지역이 62.4명, 전국이 48.7명으로 정점을 보였다.

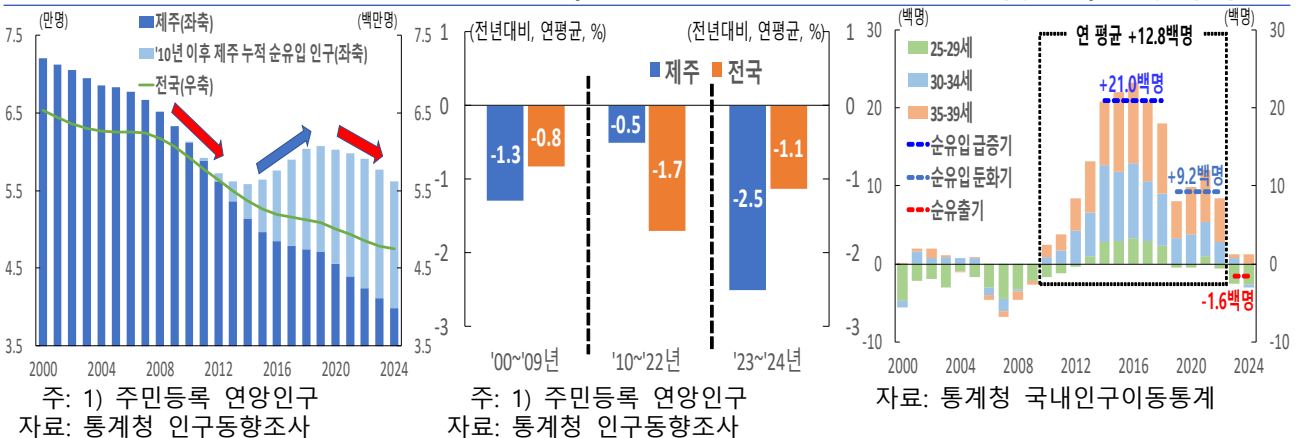
8) 출생 코호트(birth cohort)는 특정 기간에 태어난 집단을, 누적 출산율은 일정 기간 중 출생 코호트별 합계출산율을 의미한다. 이 보고서에서는 25세부터 45세까지의 출산율을 대상으로 분석하였다.

### Ⅲ. 2015년 이후 제주지역 저출산의 특징

#### 1 인구 유출입에 따른 출산연령대 인구 변동

1. 제주지역 주출산 연령대 여성인구가 2015년 이전까지는 하락세를 보였으나 이후 인구유입 영향으로 타 지역과 달리 증가하였고, 최근에는 인구유출에 따라 감소 전환하였다. 출생아 수와 밀접한 주출산 연령대(25~39세) 여성인구는 제주지역과 전국 모두 2000년부터 감소세를 보였으며, 2009년까지는 제주지역이 전국에 비해 감소폭이 더 컸다. 그러나 인구 순유입<sup>9)</sup>을 기록했던 2010~2022년중에는 25~39세 여성 인구의 감소세가 제주지역은 완화된 반면, 전국은 감소폭이 확대<sup>10)</sup>되어 차이(연평균 제주 -0.5%, 전국 -1.7%)를 보였다. 다만, 2023년부터는 인구가동이 순유출로 전환되면서 주출산 연령대 여성인구 감소폭이 전국보다 큰 모습을 보였다.

'15년 이후 25~39세 여성인구가 증가 25~39세 여성인구 순유입 전후로 '10~'22년중 25~39세 여성인구가 순유입  
 그림 1. 25~39세 여성인구<sup>1)</sup> 추이      그림 2. 25~39세 여성인구<sup>1)</sup> 증감 변화      그림 3. 제주지역 25~39세 여성 순이동 인구 변동 추이



2. 25~39세 여성인구 순유입이 출생아 수 감소세를 완화시키는 요인으로 작용하였으나, 최근에는 인구유출로 인해 출생아 수 변동폭이 커졌다. 25~39세 여성인구 중 순유입인구의 누적 비중이 2022년에는 28.2%까지 차지<sup>11)</sup>하면서 타 지역 대비 출생아 수 감소세를 완화시키는 요인으로 작용하였다. 25~39세 여성인구가 순유입됐던 2010~2022년중 제주지역 출생아 수는 연평균 3.0% 줄어 타 지역(전국 -4.2%, 도지역 -4.9%)보다 감소폭이 작았다. 특히 2014~2018년중 순유입 급증기에는 출생아 수 감소폭 차이(제주 -2.0%, 전국 -5.5%, 도 평균 -5.8%)가 더 뚜렷하였다. 이러한 차이는 동기간 중

9) 2010~2022년중 여성 순유입 인구 중 25~39세 여성 비중은 연평균 40.0%를 차지하였다.  
 10) 이는 1982년~1990년까지의 여아 출생아 수 감소('81년 대비 '90년 -28.3%)에 주로 기인한다. 전국적으로 여아 출생아 수는 1차 베이비 붐 세대('55~'63년생)의 누적출산 영향으로 1980년대 초반까지는 증가하였으나, 1982년부터 감소세로 전환되어 1990년까지 뚜렷한 회복세를 나타내지 못했다.  
 11) 2010~2022년 중 25~39세 여성의 순유입 누적인구는 16,651명으로 2022년 25~39세 여성인구 대비 28.2% 수준이다.

순유입된 여성으로 인한 출생아 수 증가 효과를 시산해 본 결과(제주지역 출생아 수의 2.7%)와 비슷한 수준이다. 다만 2019년 이후 인구 순유입이 둔화되면서 제주지역 출생아 수 감소세가 전국과 비슷한 수준을 보였고, 순유출기('23~'24년)에는 연평균 5.6% 줄어 전국(-2.0%)보다 감소폭이 더 컸다.

순유입 급증기에는 출생아 수 감소폭이 작고, 순유출기에는 출생아 수 감소폭이 큼

인구유입으로 인해 출생아 수 감소세가 완화

표 1. 순유입 급증기 및 둔화기 중 25~39세 여성 출생아 수 증감률

표 2. 순유입 급증기 중 25~39세 순유입 여성의 출생아 수 추정<sup>1)</sup>

기간	연평균 순유입	출생아 수 증감률 <sup>1)</sup> (명, %)		
		제주	전국	도 평균
■ 순유입기 ('10년~'22년)	1,281	-3.0	-4.2	-4.9
급증기 ('14~'18년)	2,099	-2.0	-5.5	-5.8
둔화기 ('19~'22년)	924	-6.8	-6.5	-7.8
■ 순유출기 ('23~'24년)	-156	-5.6	-2.0	-1.9

주: 1) 해당 기간 중 전년대비 출생아 수 증감률의 연평균

기간	연평균 출생아 수(A)	순유입 여성 연평균 출생아 수(B)	비중(A/B)
순유입 급증기 ('14~'18년)	5,288	145.6	2.7

주: 1) 각 연도 25~39세 여성 순유입 인구 수에 연령별 출산율(전국)을 적용하여 시산

## 2 미혼 및 만혼 증가

3. 출산율과 밀접한 혼인율이 팬데믹 등으로 하락세가 가팔라지면서 혼인 건수가 크게 감소했으며, 엔데믹 이후 타 지역에 비해 회복세도 더딘 상황이다. 제주지역 혼인 건수는 2010~2018년중에는 연평균 3,600여 건 수준에서 등락을 보였으나, 2019년부터 감소하여 팬데믹 이후인 2021~2024년중에는 연평균 2,700여 건으로 25.6% 감소했다. 이는 동 기간중 인구유입 영향으로 25~39세 여성인구 변동<sup>12)</sup>은 거의 없었으나, 일반혼인율<sup>13)</sup>이 크게 하락('10~'18년중 평균 13.2건 → '21~'24년중 8.4건, -36.7%)한 데 기인한다. 제주지역 일반혼인율 추이를 보면, 2010년 14.0건에서 2018년 11.6건으로 연평균 0.30건 하락하였으나, 2018년부터 2024년(8.3건)까지는 연평균 0.55건 하락하여 감소폭이 커졌다. 이러한 혼인율 하락세 심화는 타 지역도 비슷한 상황이지만 최근 흐름을 보면, 코로나19 영향으로 낮아진 혼인율이 전국적으로 반등('23년 8.5건 → '24년 9.7건)한 것과 달리 제주지역은 소폭 상승(8.1건 → 8.3건)에 그쳤다.

12) 25~39세 여성인구는 2010~2018년중 연평균 58,132명에서 2021~2024년중 58,191명으로 0.1% 증가했다. 전국의 경우는 동 기간 중 544만명에서 483만명으로 11.2% 감소하였다.

13) 1년간 신고된 총 혼인 건수를 해당 연도의 15세 이상 남성 또는 여성 인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것을 의미한다.

그림 4. 제주지역 여성 혼인 건수 변동 추이

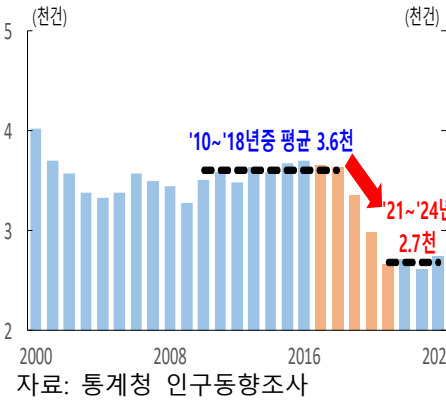
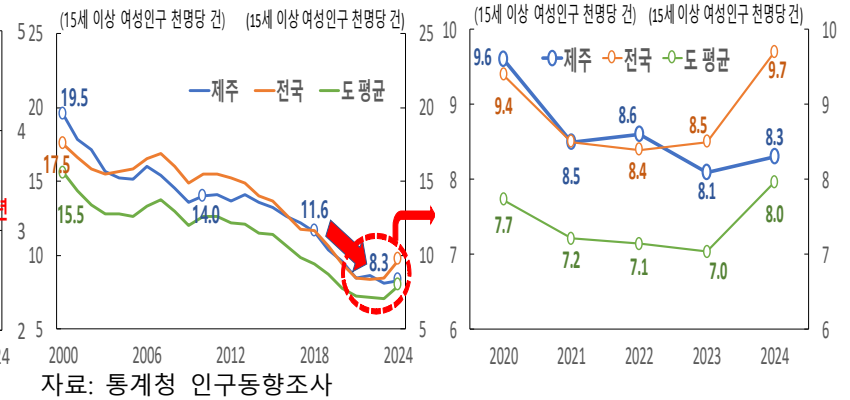


그림 5. 일반혼인을 변동 추이



**4. 혼인 감소로 주출산 연령대 미혼여성 비율이 크게 증가하였다.**<sup>14)</sup> 제주지역 여성(25~49세)의 미혼율은 2020년 기준 29.6%로 도 지역 평균(26.1%)보다는 높고 전국(32.9%)보다는 낮았다. 주요 연령별로는 25~29세는 2000년 40.9%였던 미혼율이 2020년 74.7%까지 증가하였고, 30대는 같은 기간 8.1%에서 30.0%까지 증가하였다. 특히 핵심 출산 연령층인 30대 미혼율의 경우 도 지역 중에서 가장 높아 최근 출산율 하락세 심화에 큰 영향을 미치고 있다.

그림 6. 제주지역 여성의 미혼율 추이

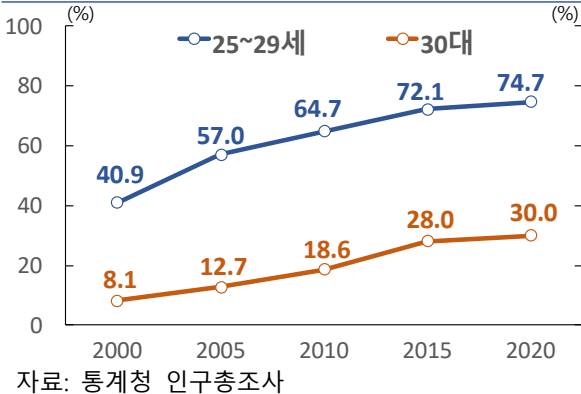
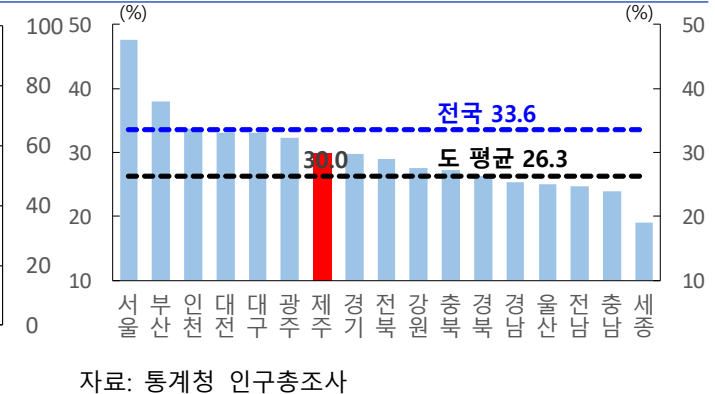


그림 7. 시도별 30대 여성 미혼율(20년)



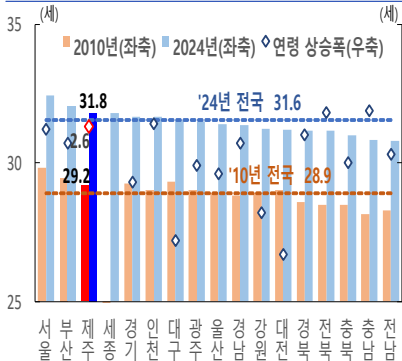
**5. 혼인을 하더라도 늦은 나이에 혼인(만혼)하는 추세가 심화되면서 첫째 자녀 출산연령이 상승(노산)하고, 출산을 하지 못하거나 안 하는 경우(비출산)도 증가하면서 기혼여성의 출산율에 부정적인 영향을 주었다.** 제주지역 여성의 평균 초혼연령은 2024년 31.8세로 전국에서 서울(32.4세), 부산(32.0세) 이어 세 번째로 높은 수준인 가운데, 연령 상승폭은 2010년 대비 2.6세로 전국에서 네 번째로 높은 수준<sup>15)</sup>을 보였다. 초혼연령 상승은 첫째 자녀 출산을 늦추고 자발적·비자발적 비출산 등으로 이어져 기혼여성의 출산율에 부정적인 영향을 주게 된다.<sup>16)</sup> 제주지역은 최근 여성의 초혼연령 상승에 따라 첫째 자

14) 5년 주기로 실시하는 통계청의 '인구총조사'에 따라 2000년부터 2020년까지의 5년 단위 자료를 분석대상으로 하였다.  
15) 충남(2.69세), 전북(2.68세) 및 인천(2.64세)이 제주(2.63세)보다 높은 상승폭을 보였다.

녀 및 전체 자녀의 평균 출산연령이 2011~2023년중 각각 2.7세 및 2.0세 상승하였으며, 기혼여성의 무자녀 비중도 도 지역보다 크게 증가('10년 6.1% → '20년 15.5%)하였다.

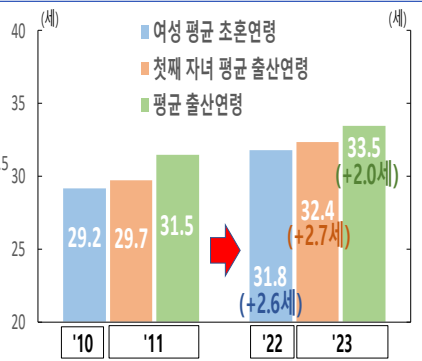
**여성의 초혼연령이 크게 상승**      **초혼연령 상승에 따라 출산연령도 상승**      **기혼여성의 무자녀 비중이 크게 증가**

**그림 8. 시도별 여성의 평균 초혼연령 변동 추이**



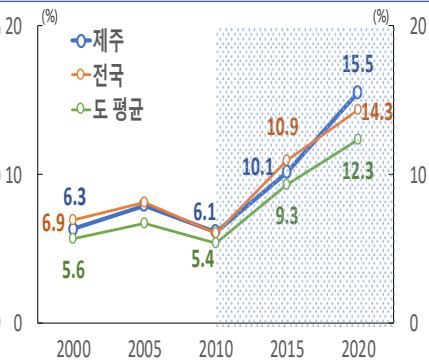
자료: 통계청 인구동향조사

**그림 9. 제주지역 여성의 평균 초혼연령 및 출산연령 변동 추이<sup>1)</sup>**



주: 1) ( ) 안은 전기대비 연령 상승폭      자료: 통계청 인구동향조사

**그림 10. 25~49세 기혼여성의 무자녀 비중 변동 추이**



자료: 통계청 인구총조사

### 3 기혼여성의 출산을 하락

6. 2015년 이후 기혼여성 출산율을 보면 20대가 큰 폭 줄고, 30대는 하락 전환하였다. 이에 따라 2015년 이전에는 기혼여성 비율 감소(미혼율 증가)가 합계출산율 하락에 주로 영향을 미쳤으나, 2015년 이후에는 기혼여성 출산율 하락이 더 크게 작용하였다. 2000~2015년중 제주지역 기혼여성 출산율은 20대는 소폭 하락하고 30대는 출산연령 상승 등으로 크게 증가<sup>17)</sup>('00년 85.9명 → '15년 135.4명)하였으나, 2015년 이후에는 20대가 큰 폭 하락하고 30대도 감소세('15년 135.4명 → '20년 102.5명)로 전환되는 모습을 보였다. 이러한 변화를 고려하여 2015년 전후 제주지역 합계출산율 하락에 대한 기여도를 주요 요인별(기혼여성 비율, 기혼여성 출산율)로 분해하여 보았다.<sup>18)</sup> 분석 결과 2000~2015년 중에는 합계출산율 하락(-0.31명)에 기혼여성 비율 감소(-0.40명)가 크게 작용한 반면, 기혼여성 출산율(+0.13명)이 이를 일부 상쇄한 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 대로 20·30대 미혼율이 증가하면서 동 기간중 기혼여성 비율이 큰 폭 하락한 반면, 기혼여성 출산율은 30대에서 상승<sup>19)</sup>한 데 따른 것이다. 반면, 2015~2020년중 합계출산율 하락(-0.46명)에는 기혼여성 비율 하락 영향(-0.12명)보다 기혼여성 출산율 감소 영향(-0.28명)이 더 크게 작용하였다.

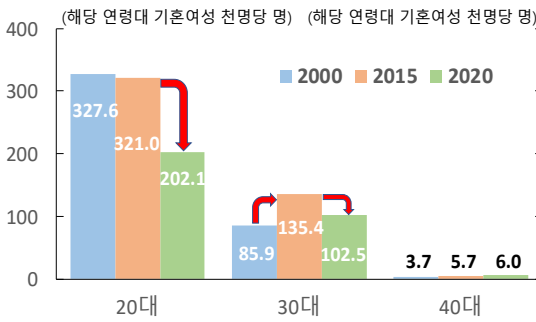
16) 혼인·출산연령이 늦춰지는 경우 난임·불임 등 의학적 요인으로 인해 출산을 못 할 가능성이 커지게 된다. 건강보험심사평가원의 '난임시술 통계 보고서('22년 진료분)'에 따르면 2022년 난임시술 건수(200,007건)는 2019년(146,354건) 대비 26.8% 증가하였는데, 연령별로는 35~39세(34.8%), 40~44세(29.4%), 30~34세(23.9%), 45세 이상(8.9%) 및 25~29세(2.8%) 순으로 난임시술 비중이 높았다.

17) 30대 기혼여성 출산율(기혼여성 출생아 수/기혼여성 수×1,000)은 기혼여성 수는 감소한 반면, 혼인·출산연령 상승에 따른 반사효과로 기혼여성의 출생아 수가 늘면서 상승하였다.

18) 5년 단위로 실시하는 '인구총조사' 통계를 바탕으로 2000년, 2015년 및 2020년을 분석대상으로 하였다. 자세한 분석 방법은 '[참고 1] 합계출산율 변화의 분해 방법'을 참조하기 바란다.

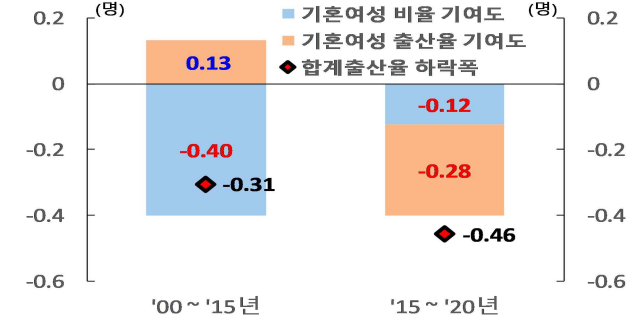
19) 30대의 경우 기혼여성 비율이 높아 기혼여성 출산율 상승시 합계출산율에 미치는 영향이 20대보다 크다.

**'15년 이후 기혼여성 출산율 하락 심화**  
그림 11. 제주지역 기혼여성의 출산율 변화



자료: 통계청 인구총조사 및 인구동향조사 마이크로데이터

**'15년 이후 합계출산율 하락은 기혼여성 출산율 하락이 주도**  
그림 12. 제주지역 합계출산율 하락 관련 요인별 기여도

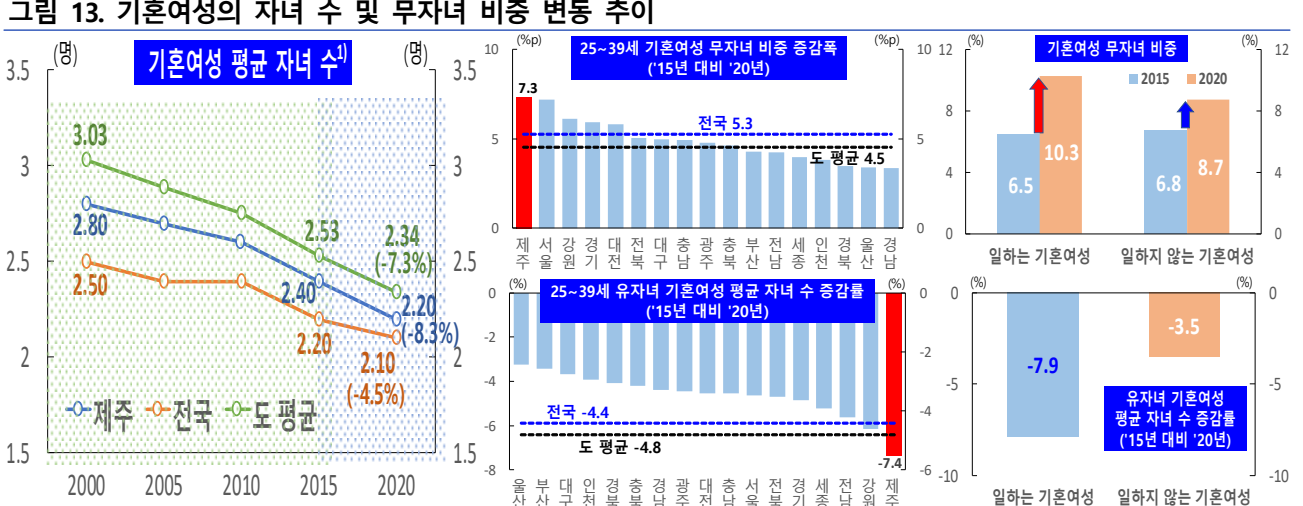


자료: 통계청 인구총조사 및 인구동향조사 마이크로데이터

**7. 최근 제주지역 기혼여성의 출산율 하락은 기혼여성의 평균 자녀 수 감소 추세에서도 확인할 수 있으며, 특히 일하는 여성이 미취업 여성에 비해 자녀 수 감소가 두드러졌다.**

제주지역 기혼여성의 평균 자녀 수는 2000년 2.8명에서 2015년 2.4명, 2020년 2.2명으로 감소하였는데, 최근 기간인 2015년 대비 2020년 감소폭(-8.3%)이 전국(-4.5%)에서 두 번째로 컸다. 이는 동 기간 중 주출산 연령대(25~39세) 기혼여성의 무자녀 비중이 전국에서 가장 크게 증가(제주 +7.3%p, 전국 +5.3%p)하고, 유자녀 기혼여성의 평균자녀수(1.86명 → 1.72명)도 상대적으로 크게 감소(제주 -7.4% 전국 -4.4%)한 데 기인한다.<sup>20</sup> 즉, 결혼을 하더라도 출산을 하지 않거나 첫째 자녀를 출산하더라도 둘째·셋째 자녀는 갖지 않는 성향이 심화된 것이다. 특히 일하는 기혼여성의 경우 무자녀 비중 증가폭(6.5% → 10.3%, +3.8%p)이 미취업 기혼여성(6.8% → 8.7%, +1.9%p)에 비해 크고, 자녀 수 감소폭(2.40명 → 2.21명, -7.9%) 또한 미취업 기혼여성(2.87명 → 2.77명, -3.5%)에 비해 더 크게 나타났다. 이는 맞벌이 부부 비중이 높은 제주지역에서 일과 출산·육아의 양립 문제로 인해 기혼여성의 출산율 하락이 심화되었음을 시사한다.

**'15년 이후 기혼여성의 평균 자녀 수 감소폭이 타 지역 대비 큰 모습**      **기혼여성의 무자녀 비중 증가폭 등이 일하는 기혼여성의 무자녀 비중 증가폭 등이 큼**  
그림 13. 기혼여성의 자녀 수 및 무자녀 비중 변동 추이



20) 다만, 유자녀 기혼여성의 평균 자녀 수('20년 1.72명) 자체는 타 지역(전국 1.62명, 도 평균 1.70명)보다 높은 수준을 유지하고 있다.

## 참고 1 합계출산율 변화의 분해 방법

□ "이철희(2012), '한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과', 「한국인구학」 제3권 제3호"에 따른 합계출산율 변화의 분해 방법을 요약하면 다음과 같음

- 합계출산율은 가임기(15~49세) 여성의 연령별 1인당 출생아 수를 가임기 여성 전체로 합산하여 계산하는데, 연령별 1인당 출생아 수는 유배우 여성의 출생아 수와 무배우 여성의 출생아 수의 가중평균으로 나타낼 수 있으며, 특정 연도(t)의 합계출산율은 다음과 같이 표현할 수 있음

$$(1) TFR_t = \sum_{a=15}^{49} \left\{ \left( \frac{M_t^a}{P_t^a} \right) \left( \frac{B_{Mt}^a}{M_t^a} \right) + \left( 1 - \frac{M_t^a}{P_t^a} \right) \left( \frac{B_{Nt}^a}{P_t^a - M_t^a} \right) \right\} = \sum_{a=15}^{49} (m_t^a f_{m,t}^a + (1 - m_t^a) f_{n,t}^a)$$

(\* t: 연도, a: 연령, TFR: 합계출산율, P: 여성인구, M: 유배우 여성인구, BM: 유배우 여성 출생아 수, BN: 무배우 여성 출생아 수, m: 유배우 여성인구 비율, fm: 유배우 출산율, fn: 무배우 출산율)

- 위의 식에 따르면 합계출산율은 ① 기혼여성인구 비율(m), ② 기혼여성 출산율(fm), ③ 미혼여성 출산율(fn)에 영향을 받는데, 우리나라는 혼외 출산을 금기시하는 경향으로 인해 미혼여성 출산율이 매우 낮은 수준('15년 기준 혼외 출생아 비중은 1.9% 수준)이므로 합계출산율의 변화는 주로 기혼여성인구 비율, 기혼여성 출산율을 중심으로 파악할 수 있음

## IV. 최근 제주지역 저출산 원인

1. 앞에서 살펴본 제주지역 저출산 특징은 결혼·출산에 대한 주관적인 인식 변화와 사회·경제적인 여건 변화에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이하에서는 통계청 '사회조사'21)를 바탕으로 결혼 및 출산 관련 제주도민의 인식 변화를 살펴보고, 정확한 집계출산산율 결정 요인 및 요인별 기여도를 파악하기 위해 실증분석을 수행하였다. 그리고 이러한 실증분석 결과에서 확인된 주요 요인에 대해 최근 여건 변화를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

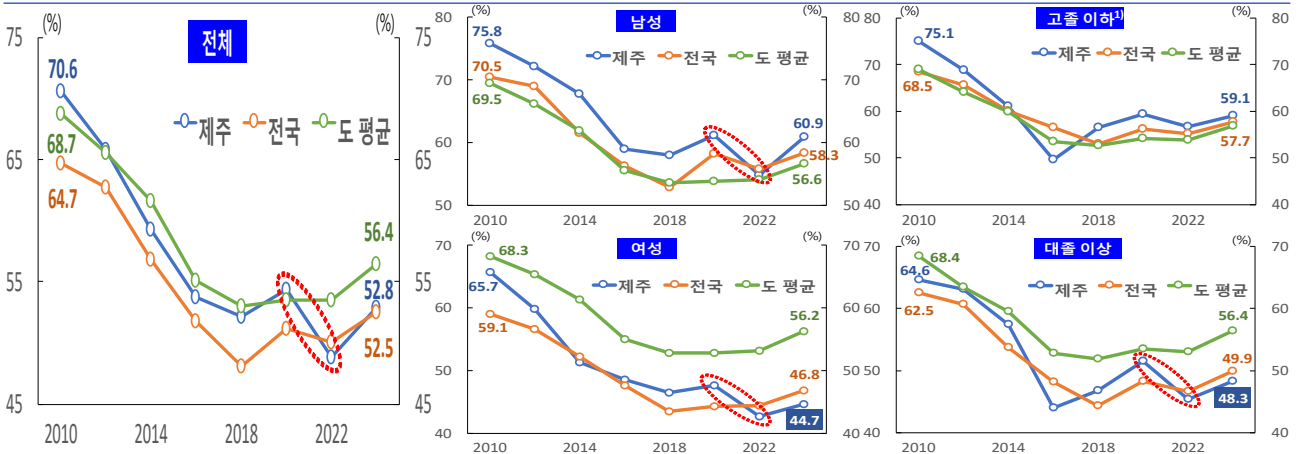
### 1 요인 분석

#### 가. 실태조사 결과

2. (결혼 가치관) 결혼에 대해 긍정적으로 생각하는 비율은 제주 및 타 지역 모두 전반적으로 감소하고 있는 추세로, 특히 제주지역은 팬데믹 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 코로나19를 경험하면서 2020~2022년중 결혼에 대한 부정적 인식이 남녀 및 대졸 이상 학력층을 중심으로 타 지역 대비 크게 확산되었다. 이후 여성 및 대졸 이상 학력층을 중심으로 긍정적 인식 비중이 크게 오르지 않으면서 2023년에는 동 비율이 도 지역(56.4%)보다 낮은 수준(52.8%)을 보이고 있다.

결혼에 대한 긍정적인 인식 비율이 최근 타 지역보다 크게 감소

그림 1. 결혼에 대해 긍정적으로 생각하는 비율



주: 1) 고졸 이하의 초졸 이하, 중졸 및 고졸 응답률의 평균(이하 같음)  
 자료: 통계청 사회조사

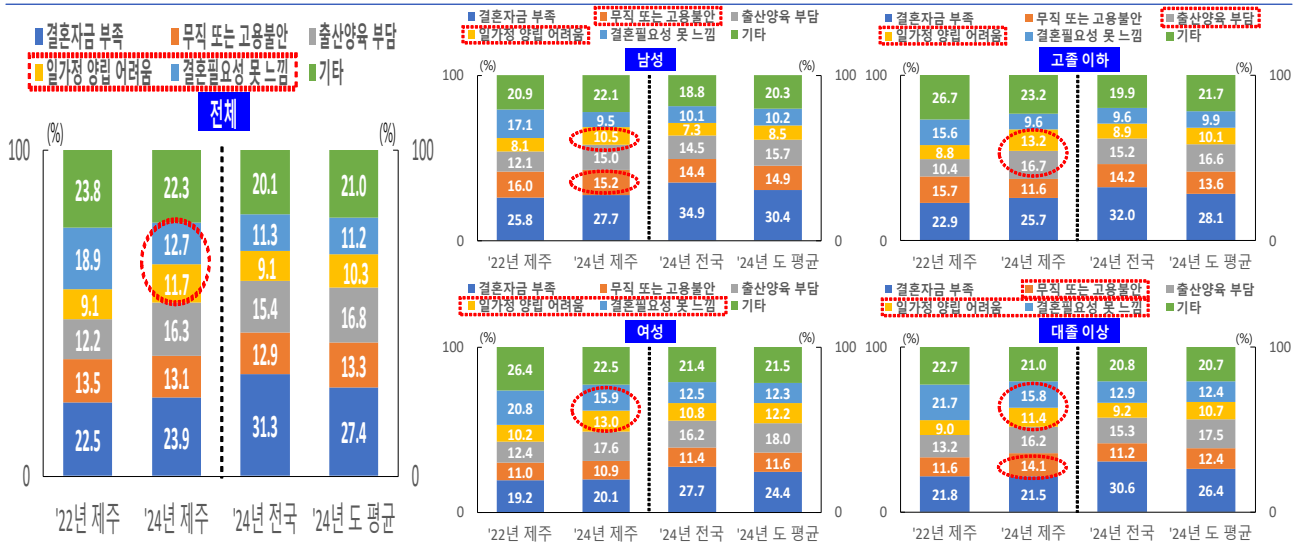
3. (결혼하지 않는 이유) 제주 및 타 지역 모두 '결혼자금 부족', '출산·양육부담', '무직 또는 고용불안' 순22)으로 높은 비중을 보인 가운데, 타 지역과 비교해서는 성별·학력을 불문하고 '일가정 양립 어려움' 비중이 높고, 여성 및 대졸 이상 학력층을 중심으로 '결혼 필요성 못 느낌' 비중도 높았다. 그 밖에 남성 및 대졸 이상 학력층에서는 '무직 또는 고용불안'이, 고졸 이하 학력층에서는 '출산·양육부담' 비중이 타 지역 대비 상대적으로 높았다.

21) '사회조사'는 13세 이상 인구를 대상으로 조사항목별 2년 주기로 조사·공표되는데, 최근의 저출산 심화 현상을 고려하여 2024년부터 '저출산 대책'에 대한 조사항목이 신설되었다. 저출산 관련 필요 대책에 대한 응답결과는 해당 요인이 출산을 결정하는데 중요한 요인으로 작용하는 것을 의미하므로 이를 통해 최근의 저출산 문제 관련 근저에 깔린 도민들의 인식 현황을 파악할 수 있다.

22) '결혼자금 부족'에 이어 '기타' 응답 비중이 두 번째로 높았는데, '결혼하고 싶은 상대를 만나지 못해서', '결혼할 시기를 놓쳐서', '행동과 삶의 자유를 포기할 수 없어서' 등을 '기타' 응답 내용으로 분류하였다.

**'일가정 양립 어려움', '결혼 필요성 못 느낌' 비중이 타 지역 대비 상대적으로 높음**

**그림 2. 결혼하지 않는 이유**

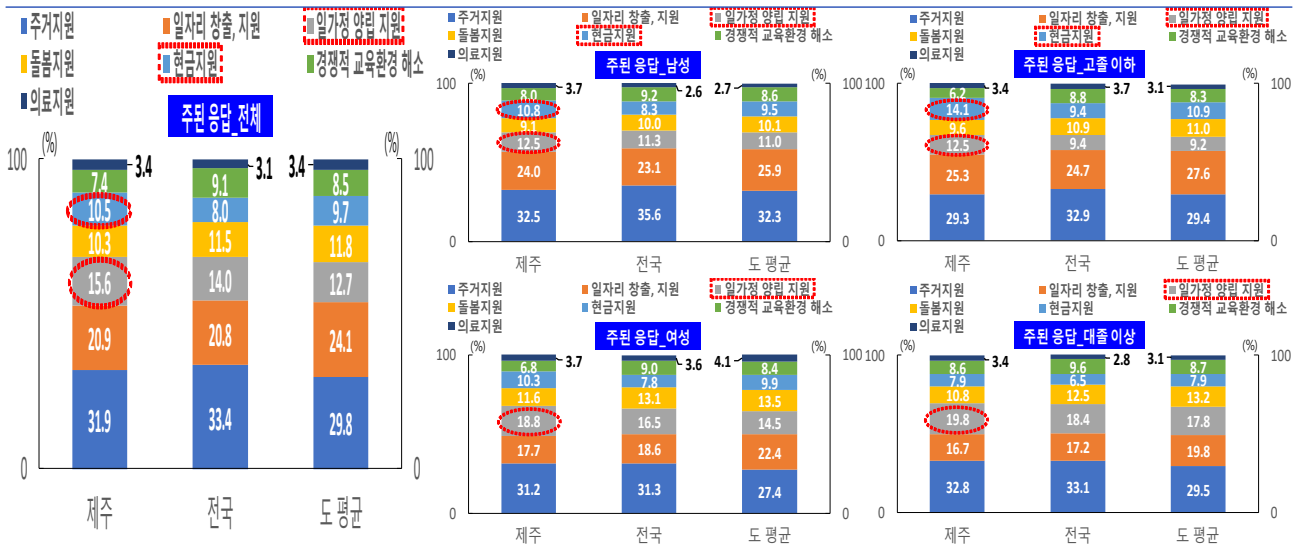


주: 1) 자료: 통계청 사회조사

**4. (저출산 필요 대책) 제주 및 타 지역 모두 '주거 지원', '일자리 창출·지원' 및 '일가정 양립 지원' 순으로 높은 비중을 보인 가운데, 타 지역과 비교해서는 성별·학력을 불문하고 '일가정 양립 지원' 비중이 높고, 남성 및 고졸 이하 학력층에서는 '현금지원' 비중이 상대적으로 높았다.**

**'일가정 양립 지원' 및 '현금지원' 비중이 타 지역 대비 상대적으로 높음**

**그림 3. 저출생 대책으로 필요한 사항('24년 주된 응답)**



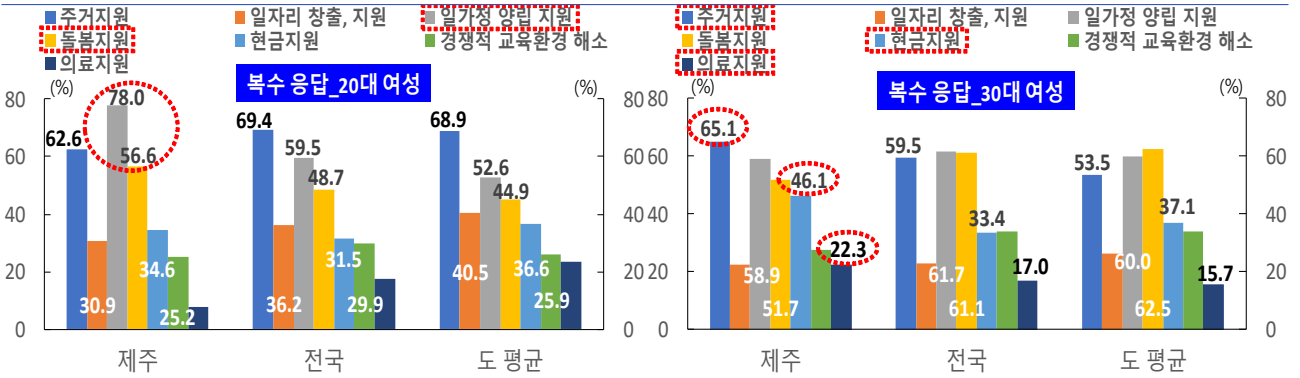
자료: 통계청 사회조사

**5. (연령별 필요 대책) 주출산 연령대 여성의 저출생 대책 관련 복수응답 내용에는 차이가 있었는데, 20대는 '일가정 양립 지원' 및 '돌봄지원'이, 30대는 '주거지원', '현금지원' 및 '의료지원' 비중이 타 지역 대비 상대적으로 높은 모습을 보였다.<sup>23)</sup>**

23) 주된 응답으로는 20-30대 여성층 공통으로 '주거 지원' 및 '일가정 양립 지원'이 타 지역 대비 비중이 높은 가운데, 20대 여성은 '돌봄 지원', 30대 여성은 '현금 지원'도 타 지역 대비 비중이 높았다.

20대 여성층에서는 '일가정 양립 지원', '돌봄지원'이, 30대 여성층에서는 '주거지원', '현금지원' 및 '의료 지원' 비중이 타 지역 대비 상대적으로 높음

그림 4. 저출생 대책으로 필요한 사항(24년 복수응답)



자료: 통계청 사회조사

## 나. 실증분석 결과

### 【모형 및 분석자료】

6. (모형 설정) 지역별 합계출산율에 유의미하게 영향을 끼치는 주요 요인을 파악하기 위해 패널 고정효과 모형을 아래와 같이 설정하고, 추정결과를 바탕으로 제주지역 합계출산율 하락에 대한 요인별 기여도를 분석하였다. 제주지역이 포함된 비수도권의 경우에는 합계출산율 하락 뿐 아니라 청년인구 유출로 인한 출생아 수 감소도 중요한 문제로 부각되고 있어 조출생률(인구 천명당 출생아 수)을 종속변수로 하여 추가 분석을 하였다.

### 참고 2 합계출산율 결정요인 패널모형

□ 시도별 합계출산율 결정 요인을 추정하기 위해 식 (1)과 같은 패널 고정효과 모형\*을 사용하였으며, 분석기간은 '15년부터 '24년\*\*, 분석자료는 세종시를 제외한 전국 16개 시도별 자료를 이용

\* Hausman 검정 결과 확률효과 모형(RE) 보다는 고정효과 모형(FE)이 더 적절하였음

\*\* 종속변수(합계출산율) 기준 범위이며, 설명변수(t-1)는 '14년 ~ '23년 시계열 자료를 사용

$$TFR_{i,t} (CBR_{i,t}) = \alpha + X_{i,t-1}\beta + \theta_i + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

○ 종속변수  $TFR_{i,t}$ ,  $CBR_{i,t}$ 는 지역  $i$ , 시점  $t$ 년도의 합계출산율, 조출생률을 의미하며,  $X_{i,t-1}$ 은 지역  $i$ , 시점  $t-1$ 년도의 설명변수 벡터를 의미

■ 설명변수의 변화가 1년 후에 출산율에 미치는 것으로 가정하였고, 각 설명변수는 계수를 쉽게 비교할 수 있도록 표준화한 변수를 사용\*

\* 원자료 변수를  $x_{i,t}$ 라고 할 때 실제 분석 시에는  $X_{i,t} = \frac{x_{i,t} - \mu_i}{\sigma_i}$ 를 사용

○  $\theta_i$ 는 지역  $i$ 의 지역 고정효과를 의미하는데, 이 보고서에서는 연도 고정효과를 제외한 고정효과 모형을 통해 분석을 진행하였음

■ 연도 고정효과 포함 시 합계출산율 하락의 대부분이 연도 고정효과 차이로 설명되고, 다른 설명변수 계수의 부호와 유의성에도 크게 영향을 미치는 점을 고려

■ Fisher-type 패널 단위근 검정 결과, 잔차항이 정상시계열로 나타나 공적분 관계가 존재 확인

7. (분석자료) 합계출산율에 영향을 미칠 수 있는 설명변수는 실태조사 결과와 선행연구 등을 바탕으로 ① 고용 여건 변수, ② 주거 부담 변수<sup>24)</sup>, ③ 기타 통제 변수로 분류하였으며, 조출생률 추정 시에는 시에는 ④ 청년인구 관련 변수<sup>25)</sup>를 추가로 포함하였다.

표 1. 지역별 합계출산율, 조출생률 패널모형 데이터

변수 구분	변수명	설명	출처
종속변수	합계출산율	한 여성이 평생 낳을 것으로 예상되는 아이의 수	통계청 인구동향조사
	조출생률	인구 천명당 출생아 수	통계청 인구동향조사
고용 여건 관련 변수	전체 고용률	취업자 수 / 생산가능인구	통계청 경제활동인구조사
	비정규직 비중	비정규직 근로자 수 / 임금근로자 수	통계청 경제활동인구조사
	청년실업률	25~39세 대상 실업자 수 / 경제활동인구 수	통계청 경제활동인구조사
	청년 남성 대비 여성 고용률	25~39세 대상 여성 고용률 / 남성 고용률	통계청 경제활동인구조사
주거 부담 관련 변수	아파트 매매 실거래	단위면적당 아파트 매매 실거래가의 중위값 (로그값)	한국부동산원
	아파트 전세 실거래	단위면적당 아파트 전세 실거래가의 중위값 (로그값)	한국부동산원
	주택 구입 부담지수	주택 구입에 필요한 원리금 상환액 / 중위소득 가구의 연간 소득	한국주택금융공사 주택금융통계시스템
기타 통제변수	개인 실질소득 증가율	개인 실질소득 전년 대비 증가율	통계청
	인구밀도	주민등록인구 1인당 주거·상업·공업 지역 면적	통계청, LH 도시계획현황
	유아보육시설	유아(0~5세) 천명당 보육시설 수	보건복지부
	초등학교 학급당 학생 수	초등학교 학급당 학생 수	한국교육개발원
	사교육 참여율	전체 초·중·고등학생 중 사교육비를 지출하는 학생 비율	통계청 초중고 사교육비조사
청년 인구 관련 변수	청년인구 비중	25~39세 대상 청년 인구 수 / 총 인구 수	행정안전부 주민등록 인구현황
	청년인구 순유입률	25~39세 대상 청년 순유입 인구 수 / 총 인구 수	통계청 국내인구 이동통계

24) 실질적인 주거비용 부담을 측정하고, 지역 간 비교를 위해 실거래가 정보를 제공하는 아파트(매매, 전세) 자료를 사용하였다. 제주지역의 경우 월세 비중이 전세 비중보다 크지만, 월세는 실거래가 정보가 없고 전세가격 변동이 전월세 전환율을 통해 월세에 영향을 미치므로 주거비 부담을 대변하는 변수로서 적절하다고 판단하였다.

25) 합계출산율은 출산 성향을 의미하는 통계로 청년층 인구가 타 지역에서 순유입·유출 되더라도 이들이 기존 인구와 유사한 출산성향을 갖는다면 합계출산율에는 영향을 미치지 않는다. 반면 조출생률은 출산성향 변화 뿐 아니라 인구 구성 변동 등의 요인에도 영향을 받을 수 있다.

**[합계출산을 결정요인 추정결과]**

**8. (고용여건 변동) 비정규직 비중, 청년실업률, 청년 남성 대비 여성 고용률이 높을수록 합계출산율이 하락하는 것으로 추정되었다.** 비정규직 비중과 청년실업률 상승은 해당 지역 고용시장의 질적·양적 여건 악화를 의미하고, 이는 결혼 및 출산 결정에 부정적인 영향을 미치기 때문에 합계출산율 하락 요인으로 작용한다. 또한 청년 남성 대비 여성 고용률이 합계출산율에 부정적인 영향을 끼치는 것은 앞에서 기혼여성의 자녀 수가 미취업 여성보다 적은 특징에 부합하는 결과로 볼 수 있다. 여성 취업자 입장에서는 일가정 양립 여건<sup>26)</sup>이 충분하지 않은 경우 출산에 따른 기회비용이 증가하게 되고, 이는 출산을 기피하는 요인으로 작용할 수 있다. 전체 고용률 변수는 통계적으로 유의하지는 않았지만 합계출산율에 양(+)의 효과를 나타냈는데, 지역 전체 고용시장 개선이 합계출산율에 긍정적인 요인으로 작용함을 의미한다.

**9. (고용 변수의 지역별 차이) 수도권, 비수도권 지역을 구분<sup>27)</sup>하여 분석한 결과, 청년 고용 변수들이 지역별로 상이한 영향을 미쳤다.** 수도권 지역과는 달리 비수도권 지역에서는 청년실업률이 유의하게 합계출산율에 부정적인 영향을 미쳤다. 이는 전반적인 청년층 고용 여건이 비수도권 지역에서 출산 결정에 더 밀접하게 작용하고 있음을 의미한다. 비수도권 지역에 전반적인 일자리 수가 부족하고, 특히 청년층이 선호하는 양질의 일자리가 제한적이기 때문에 더욱 민감하게 작용하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 비수도권 지역의 청년 남성 대비 여성 고용률이 높을수록 합계출산율이 하락하는 것으로 추정되었다. 이는 비수도권 지역이 수도권보다 중소기업 비중이 높고 안정적인 일자리가 부족하여 직장내 일가정 양립 여건이 상대적으로 더 취약하기 때문으로 보인다. 여성의 고용이 전체 고용시장보다 호조를 보이더라도 비수도권의 경우 이러한 고용여건의 취약성으로 인해 오히려 혼인 및 출산을 미루는 것으로 해석할 수 있다.

**표 2. 모형 추정결과<sup>28)</sup>: 고용여건 변화시 합계출산율 영향**

변수 구분	변수명	전국	수도권	비수도권
고용 여건 관련 변수	전체 고용률	0.037	-0.037	0.030
	비정규직 비중	<b>-0.034**</b>	<b>-0.085***</b>	<b>-0.032*</b>
	청년실업률	<b>-0.039***</b>	-0.013	<b>-0.041***</b>
	청년 남성 대비 여성 고용률	<b>-0.036**</b>	-0.033	<b>-0.034**</b>

주: 1) \*\*\*, \*\*, \*은 각각 1%, 5%, 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미

**10. (주거비 부담) 아파트 전세 실거래 변수는 수도권과 비수도권 모두 합계출산율에 통계적으로 유의한 부(-)의 효과를 나타냈다.** 전세가격 상승은 청년층과 신혼부부 등 출산 가능 인구의 주거 비용 부담을 직접적으로 증대시키는 요인이기 때문이다. 이는 '주택 마련 비용에 대한 부담'이 결혼·출산 의향을 낮춘다는 선행연구<sup>28)</sup>와 일치하는 결과이

26) 출산과 육아에 대한 사회적 지원, 육아휴직 제도, 경력단절 방지 장치 등을 의미한다.

27) 서울, 경기, 인천을 수도권, 그 외 13개 지역(세종 제외)을 비수도권으로 분류하였다.

28) 황인도 등(2023)에 따르면 설문실험 결과 주거비용을 연상하게 한 후 결혼의향, 희망자녀 수를 조사할 경우 그렇지 않은 그룹보다 유의하게 낮은 것으로 분석되었다.

다. 아파트 매매 실거래 가격은 수도권에서는 합계출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 통계적으로 유의하지 않았다. 한편 주택구입부담지수의 경우 추정 계수가 이론과 부합하지 않았으나 통계적 유의성이 낮았다.

표 3. 모형 추정결과: 주거비용 변화시 합계출산율 영향

변수 구분	변수명	전국	수도권	비수도권
주거 부담 관련 변수	아파트 전세 실거래가	-0.206***	-0.236***	-0.221***
	아파트 매매 실거래가	-0.034	0.058	-0.021
	주택구입부담지수	0.057	0.048	0.060

11. (기타 변수) 자녀 교육비 부담을 나타내는 사교육 참여율이 높을수록 합계출산율이 하락하는 것으로 추정되었다. 반면, 개인소득·인구밀도·육아환경 관련 변수들은 통계적으로 유의하지 않았다.

표 4. 모형 추정결과: 기타 변수 변화 시 합계출산율 영향

변수 구분	변수명	전국	수도권	비수도권
기타 변수	개인실질소득증가율	0.001	-0.015	0.004
	인구밀도	-0.168	0.932	-0.196
	유아보육시설	-0.029	-0.041	-0.020
	초등학교 학급 당 학생 수	-0.036	0.115	-0.059
	사교육 참여율	-0.060***	-0.008	-0.066***

【합계출산율 변동폭 기여도 분석】

12. 추정결과를 바탕으로 분석기간 동안 제주지역 합계출산율 변동폭에 대한 각 요인의 기여도를 시산하였다. 팬데믹 전후로 주요 요인들의 추세 변화가 있어 2019년을 기준으로 구분하여 비교해본 결과 주거비 부담이 중요한 하락요인으로 나타났으며, 고용 변수는 2019년 이전에는 합계출산율 상승요인이었으나 이후에는 하락요인으로 전환되었다.

팬데믹 전후로 제주의 합계출산율 하락에 대한 요인별 기여도가 차이

그림 5. 기간별 합계출산율 변동폭 기여도

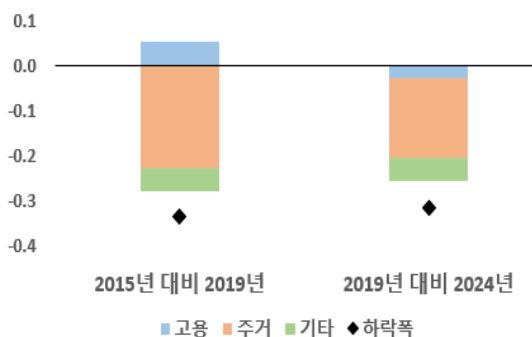


표 5. 요인별 합계출산율 변동폭 기여도<sup>1)</sup>

구분	변동폭	고용	주거	기타
2015년 대비 2019년	-0.33명	0.05명 (-16.1%)	-0.23명 (68.0%)	-0.05명 (15.6%)
2019년 대비 2024년	-0.32명	-0.03명 (8.7%)	-0.17명 (55.3%)	-0.05명 (16.3%)

주: 1) 괄호 안 수치는 요인별 기여율을 의미하며, 모형에서 고려하지 못한 요인과 잔차 등으로 기여율 합계는 100%가 아닐 수 있음

13. ('15~'19년) 제주지역의 합계출산율 하락(-0.33명)은 주거비 상승(기여도 -0.23명)이 주로 영향을 끼쳤고, 고용 변수는 상승요인(+0.05명)으로 작용하였다. 다른 비수도권은 주거 기여도(-0.16명)가 제주보다 낮고, 고용 여건도 하락요인(-0.04명)으로 나타났다. 주거비 상승이 제주지역 합계출산율 하락의 68.0%를 차지하였고, 이는 비수도권 지역 평균(기여율 47.3%)과 비교했을 때 더 높은 수준이었다. 이는 동 기간 제주의 아파트 매매, 전세 상승률은 각각 69.1%, 53.2%로 비수도권 평균은 물론 수도권(30.1%, 43.0%)보다도 높았기 때문이다. 고용의 영향은 전체 고용률이 증가하고, 청년실업률, 비정규직 비중이 감소하는 등 제주의 고용 상황이 개선되면서 출산율 하락을 막는데 기여하였다.

'15년 대비 '19년 합계출산율의 하락은 주거 비용 상승이 주요 요인

그림 6. 합계출산율 변동폭 기여도('15년 대비 '19년)

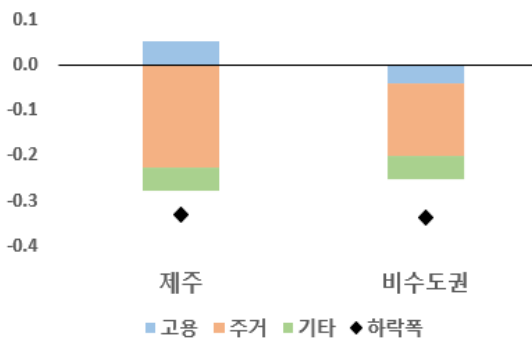


표 6. 요인별 합계출산율 변동폭 기여도

구분	변동폭	고용	주거	기타
제주	-0.33명	0.05명 (-16.1%)	-0.23명 (68.0%)	-0.05명 (15.6%)
비수도권	-0.34명	-0.04명 (12.5%)	-0.16명 (47.3%)	-0.05명 (15.0%)

14. ('19~'24년) 합계출산율 하락폭(-0.32명) 중 주거부담 영향이 다소 축소(기여도 -0.17명)되었으나, 고용 변수도 하락 요인(-0.03명)으로 전환되면서 하락세가 지속되었다. 다른 비수도권 지역은 제주지역과 주거 기여도는 비슷했으나 고용의 하락기여도(-0.01명)가 더 작았다. 동 기간 제주지역은 여전히 주거 변수가 주요 하락요인으로 작용하였지만, 동 기간 제주지역의 아파트 매매, 전세 상승률이 각각 17.0%, 26.6%로 이전 기간보다 크게 둔화되면서 기여율('15~'19년 중 68% → '19~'24년 중 55.3%)이 낮아졌다. 반면 고용여건은 청년 여성 고용률이 상승하고, 비정규직 비중이 늘어나면서 합계출산율에 부정적 영향(기여율 8.7%)을 주었다. 타 지역과 비교하면 제주지역이 주택가격 상승률이 더 낮아 주거 변수의 하락 기여율이 비수도권(85.8%)보다 낮은 반면, 고용 여건의 하락 기여율은 비수도권(4.6%)보다 높았다.

'19년 대비 '24년 합계출산율 하락은 주거비 영향이 축소됐으나 고용 요인이 하락에 기여

그림 7. 합계출산율 변동폭 기여도('19년 대비 '24년)

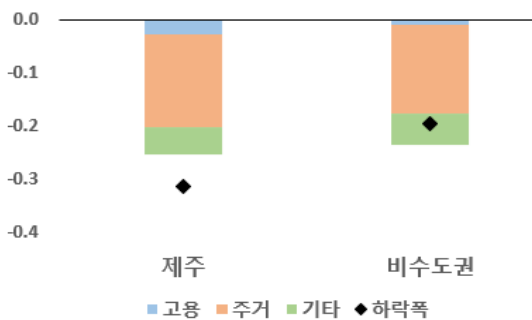


표 7. 요인별 합계출산율 변동폭 기여도

구분	변동폭	고용	주거	기타
제주	-0.32명	-0.03명 (8.7%)	-0.17명 (55.3%)	-0.05명 (16.3%)
비수도권	-0.19명	-0.01명 (4.6%)	-0.17명 (85.8%)	-0.06명 (30.2%)

**【조출생률 결정요인 추정결과 및 변동폭 기여도】**

**15. (조출생률 결정요인) 지역 내 청년인구의 비중이 감소하고, 순유출이 증가할수록 조출생률이 하락하는 것으로 추정되었다.** 모형 추정결과 청년인구 비중과 청년 순유입이 감소하면 조출생률은 하락하는 것으로 나타났다. 그 외 고용, 주거 부담, 기타 통제 변수가 조출생률에 미치는 영향은 종속변수가 합계출산율인 경우와 유사한 결과를 보였다.

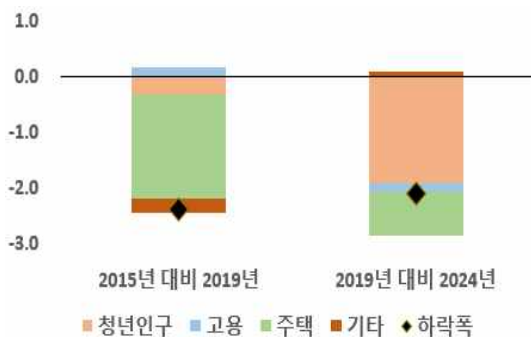
**표 8. 조출생률 결정요인 추정결과**

변수 구분	변수	계수	변수 구분	변수	계수
고용 여건	전체 고용률	0.24	기타 통제	개인 실질소득 증가율	-0.08
	비정규직 비중	0.01		인구밀도	-0.22
	<b>청년실업률</b>	<b>-0.21***</b>		육아보육시설	-0.05
	<b>청년 남성 대비 여성 고용률</b>	<b>-0.27***</b>		<b>초등학교 학급당 학생 수</b>	<b>-0.45*</b>
주거 부담	<b>아파트 매매 실거래</b>	<b>-0.58**</b>	청년 인구	<b>사교육 참여율</b>	<b>-0.25**</b>
	<b>아파트 전세 실거래</b>	<b>-0.82***</b>		<b>청년인구 비중</b>	<b>1.93***</b>
	주택 구입 부담지수	-0.05		<b>청년인구 순유입률</b>	<b>0.25***</b>

**16. (조출생률 하락폭 기여도) 청년인구 변수가 2019년 이전에는 하락기여도(-0.33명)가 크지 않았으나, 청년인구가 순유출로 전환되면서 2019년 이후에는 조출생률 하락에 가장 큰 요인(기여도 -1.92명)으로 작용했다.** 2015년 대비 2019년 조출생률은 2.4명 하락하였는데, 청년인구 요인(기여도 -0.33명)보다는 주거 부담 요인(-1.88명)이 크게 작용하였다. 이는 동 기간 중 제주지역의 청년인구 비중이 전국에서 최저 폭(0.2%) 감소하였기 때문이다. 2019년 대비 2024년에는 조출생률이 2.1명 감소하여 이전 기간의 하락세가 이어졌다. 이는 주거 관련 기여도(-0.80명)의 축소에도 불구하고, 청년인구 순유출로 전환('18년 : 2.6% → '23년 : -0.3%)되고, 청년인구 비중도 1.6% 감소한 데 따른 것이다.

**'19년 이후 제주지역의 청년인구 순유출이 가속화되면서 조출생률 하락에 크게 기여**

**그림 8. 기간별 조출생률 변동 기여도**



**표 9. 기간별 조출생률 변동 기여도**

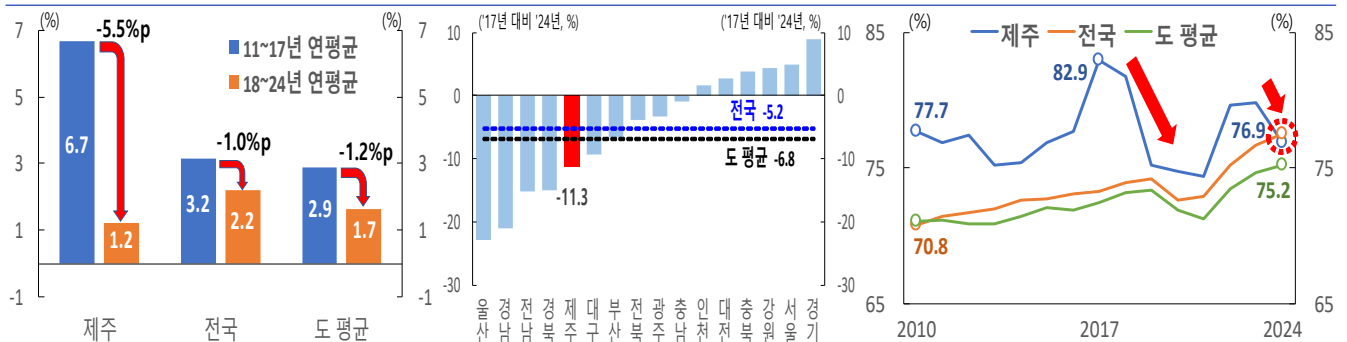
구분	변동폭	청년 인구	고용	주거	기타
2015년 대비 2019년	-2.4명	-0.33명	0.16명	-1.88명	-0.24명
2019년 대비 2024년	-2.1명	-1.92명	-0.15명	-0.80명	0.10명

## 2 주요 요인별 여건 변화

### 가. 고용·소득 여건

**17. (고용 전반) 제주경제 성장률이 낮아진 데다 외부환경에 취약한 산업구조가 지속됨에 따라 팬데믹 이후 주출산 연령층(25~39세)의 고용상황이 타 지역에 비해 악화되었다.** 제주지역 성장률은 2011~2017년중 관광객 증가, 인구유입 등으로 호조를 보이면서 전국에서 가장 높은 6.7%를 기록했으나, 2018년 이후 사드배치 갈등, 코로나19 등을 거치면서 타 지역보다 낮은 수준<sup>29)</sup>을 보였다. 이에 따라 2018~2024년중 주출산 연령층(25~39세) 취업자 증가율이 -11.3%로 전국(-5.2%)보다 크게 부진하였다. 또한 인구증감 영향이 배제된 고용률의 경우도 2018년 이전까지는 전국에서 가장 높은 수준을 보였으나, 최근에는 전국('24년 77.5%)보다 낮은 수준(76.9%)을 나타내고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 고용여건 악화는 코로나19 위기 이후 전국적으로 비대면·디지털 전환 관련 일자리(IT 등 지식집약 서비스)가 청년층을 중심으로 증가<sup>31)</sup>한 반면, 제주지역은 외부환경 변화에 취약한 관광서비스업 중심의 산업구조가 지속되고 있는 데도 기인한다.

2018년 이후 성장률 크게 둔화 주출산연령층 취업자수 크게 감소 청년 고용률도 타 지역보다 크게 하락  
 그림 9. 기간별 성장률<sup>1)</sup> 추이      그림 10. 25~39세 취업자 수 증가율      그림 11. 25~39세 고용률 추이



주: 1) 지역은 GRDP, 전국은 GDP      자료: 통계청 경제활동인구조사      자료: 통계청 경제활동인구조사  
 자료: 한국은행, 통계청

**18. (임금근로자 여건) 고용의 질적 측면에서도 주출산 연령층의 임금이 타 지역 대비 낮은 상황이 지속되고 단시간 근로자 비중이 증가하는 등 개선이 미흡했다.** 제주지역 근로자(25~39세) 임금은 산업구조상 음식·숙박업, 문화서비스 등 저임금 업종 비중이 높아 전국에서 가장 낮은 수준<sup>32)</sup>이며, 코로나19 이후 타 지역과 임금격차가 확대되었다. 임금근로자 중 상용근로자 비중이 과거보다 증가<sup>33)</sup>한 점은 긍정적이나, 전국 대비

29) 2018~24년중 제주지역 성장률(1.2%)은 16개 시도(세종 제외) 중 경북, 경남, 전북 다음으로 낮았다.  
 30) 제주지역은 산업구조상 노동집약적인 관광서비스업, 농림어업 비중이 높아 고용률이 높은 편이다. 그러나 최근 경기부진 영향으로 청년층 고용률 하락폭이 전국에서 가장 큰 모습(25~39세 고용률 : '17년 82.9% → '24년 76.9%, -6.0%p)을 보였다.  
 31) 2020년 대비 2022년 서비스업 임금근로자 증가분 중 정보통신업과 전문·과학기술서비스업 증가분이 차지하는 비중이 전국은 36%인 반면, 제주는 17%에 그쳤다.  
 32) 제주지역 25~39세 연령층의 월평균 임금수준('24년 하반기 지역별 고용조사 기준)은 274만원으로 전국(322만원) 17개 시도 중 가장 낮았다.

낮은 임금수준은 지속('17년 96% → '24년 91%)되고 있다. 임시·일용근로자 임금의 경우도 팬데믹 이전에는 타 지역과 비슷했으나, 최근 일용근로자의 임금격차가 벌어지면서 2024년에는 전국 대비 87%('17년 92% → '24년 87%) 수준에 그쳤다. 한편, 단시간 근로자(주 36시간 미만) 비중도 타 지역보다 크게 증가('17년 9.0% → '24년 13.8%)하여 17개 시도 중 가장 높았는데, 이러한 근로시간 부족 심화는 고용 취약계층의 임금상승을 제약하는 요인으로 작용하였다.

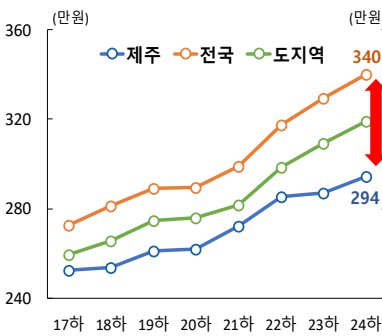
**주출산 연령층 임금이 타 지역보다 낮은 수준 지속**

**단시간 근로자 비중이 확대**

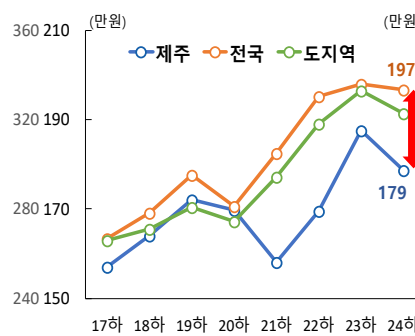
그림 12. 25~39세 상용직 임금

그림 13. 25~39세 임시·일용직 임금

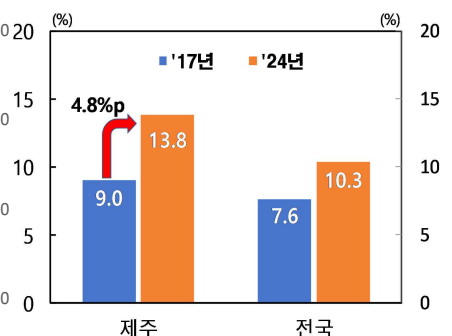
그림 14. 25~39세 임금근로자 중 단시간(36시간 미만) 근로자 비중



자료: 통계청 지역별 고용조사



자료: 통계청 지역별 고용조사



자료: 통계청 지역별 고용조사

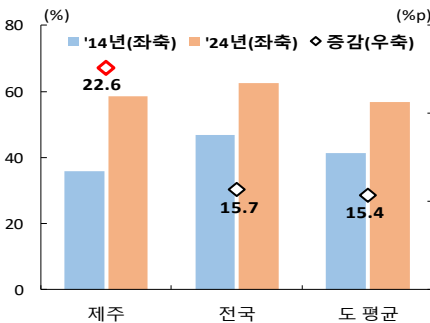
**19. (여성 근로여건) 25~39세 여성 취업자는 학력 상승에도 불구하고 임금 등 근로 여건의 개선이 미흡하며, 이에 따라 직업 목적의 인구유출이 증가하였다.** 여성 취업자(25~39세) 중 대졸 이상 비중은 제주지역이 2014년 35.9%에서 2024년 58.5%로 증가(+22.6%p)하면서 타 지역보다 상승폭이 컸다. 반면, 2017년 이후 임금 상승률은 19.6%로 전국(26.4%) 및 도 지역 평균(25.4%)에 미치지 못했고, 임금수준 자체도 전국 대비 89% 수준에 그쳤다. 이러한 근로여건 격차로 인해 직업 목적의 타 지역 진출이 꾸준히 증가<sup>34)</sup>하면서 전출인구 중 차지하는 비중도 확대되었다.

**대졸 이상 여성 취업자 비중이 큰 폭 상승 여성 대졸 취업자의 임금 상승폭이 작음 직업 목적 타 지역 진출 증가**

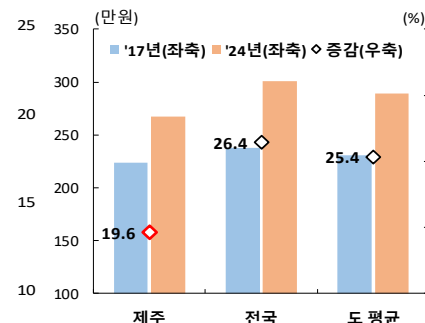
그림 15. 25~39세 대졸 이상 여성 취업자 비중

그림 16. 25~39세 대졸 여성 취업자 평균 임금

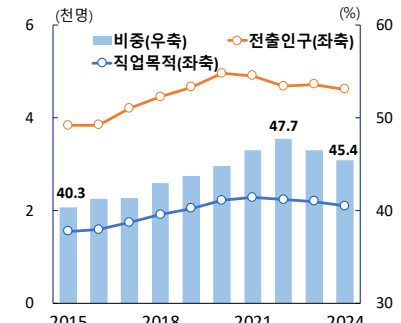
그림 17. 25~39세 여성 직업 목적 진출 추이



자료: 통계청 지역별 고용조사



자료: 통계청 지역별 고용조사



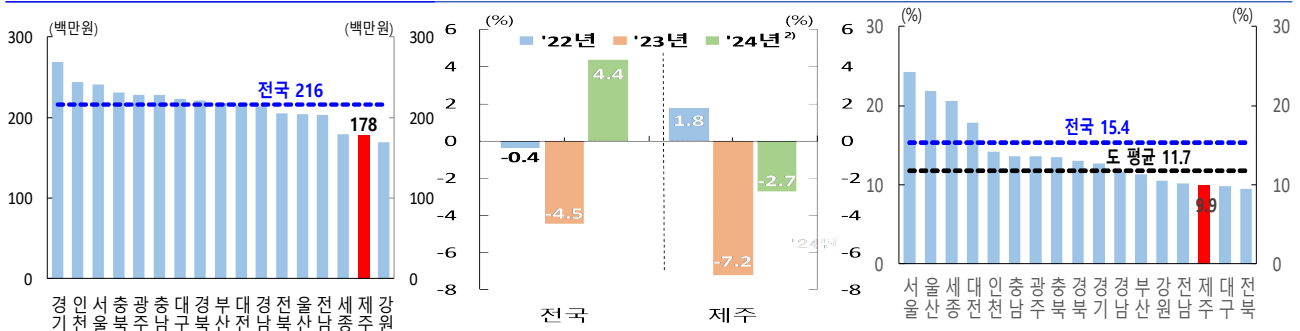
자료: 통계청 국내인구이동통계

33) 제주지역 임금근로자(전 연령층) 중 상용직 비중은 '10년 49.4%에서 '24년 70.5%로 증가하였다.

34) 25~39세 연령층 남성의 경우도 직업 목적의 진출이 증가하고 있으나 여성에 비해 증가율은 낮았다. '15년 대비 '24년 직업 목적의 전출인구 증가율은 남성이 23.4%, 여성은 35.4%로 여성이 더 높은 모습을 보였다.

**20. (기업 경영상황) 지역경제에서 비중이 큰 소상공인 사업체는 최근 업황부진으로 영세성이 심화된 반면, 근로여건이 양호한 대규모 사업체 비중은 낮은 상황이 이어졌다.** 제주지역은 전체 기업 중 소상공인 사업체가 95.5%(전국 95.1%, '22년 기준) 비중을 차지하고 있으나, 소상공인의 평균 매출액은 전국에서 강원 다음으로 낮고 매출액 5,000만원 이하 영세업체 비중(40.1%)도 전국(36.1%)보다 높은 수준이다. 이러한 가운데 최근 제주지역 자영업자 매출 등 경영상황이 악화된 점을 감안하면 기업의 영세한 상황이 더 심화되고 임금 등 근로여건에도 부정적인 영향을 주었을 것으로 판단된다. 반면, 300인 이상 사업체 종사자 수 비중은 9.9%로 전국(15.4%)에서 세 번째로 낮아 양질의 일자리 창출 여건은 열악한 모습을 나타내고 있다.

**소상공인 매출이 적고 영세함      최근 자영업자 경영상황 악화      300인 이상 사업체 종사자 비중이 낮음**  
**그림 18. 소상공인 사업체 평균 매출액('22년)**      **그림 19. 개인사업자<sup>1)</sup> 평균 매출액 증가율**      **그림 20. 300인 이상 사업체 종사자 비중('23년)**



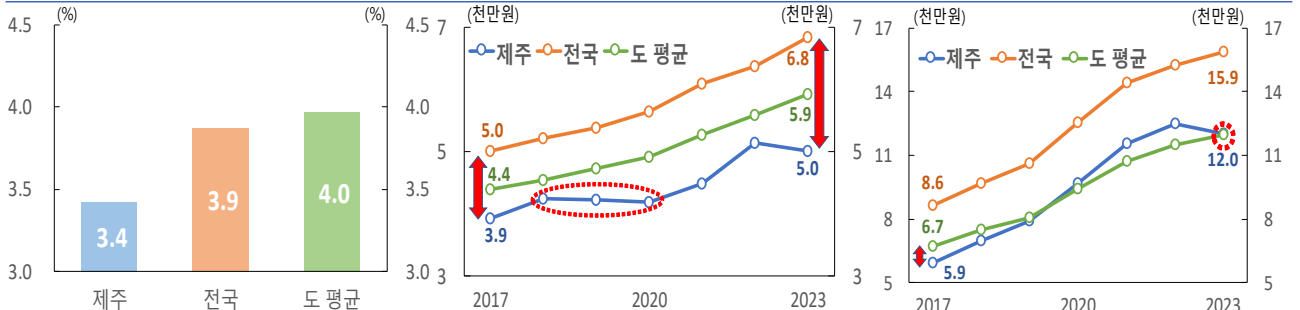
자료: '22년 소상공인 실태조사

주: 1) 부동산임대업 제외  
 2) 신용카드 매출액 증가율로 추정  
 자료: 국세통계

자료: 통계청 전국사업체조사

**21. (신혼부부 소득·부채) 고용·임금 등 소득여건 악화로 신혼부부의 소득증가세가 타 지역보다 부진한 반면, 부채는 빠르게 증가하여 재정 상황이 악화되었다.** 2017~2023년 중 제주지역 가구당 경상소득 증가율은 3.4%로 타 지역(전국 3.9%, 도 평균 4.0%) 대비 낮은 모습을 보였다. 특히 신혼부부의 근로·사업소득은 2019~2020년 중 감소한 이후 회복세가 약해 타 지역과 격차가 확대되면서 2023년에는 전국에서 가장 낮은 수준을 기록하였다. 반면, 타 지역 대비 낮은 수준을 보였던 신혼부부 대출잔액은 2017년 이후 상대적으로 빠르게 증가<sup>35)</sup>하면서 도 지역 평균과 비슷한 수준('23년 1억 2천만원)을 보였다.

**가구당 경상소득, 신혼부부 소득 증가세가 타 지역 대비 부진한 반면, 금융부채는 크게 증가**  
**그림 21. 가구당 경상소득 증가율 ('17~'23년중 연평균)**      **그림 22. 신혼부부<sup>1)</sup> 연간 근로·사업 평균소득**      **그림 23. 신혼부부<sup>1)</sup> 가계·사업자 금융부채 잔액**



주: 1) 혼인 후 5년을 지나지 않은 부부(이하 동일)

자료: 통계청·한국은행·금융감독원 가계금융복지조사, 통계청 신혼부부통계

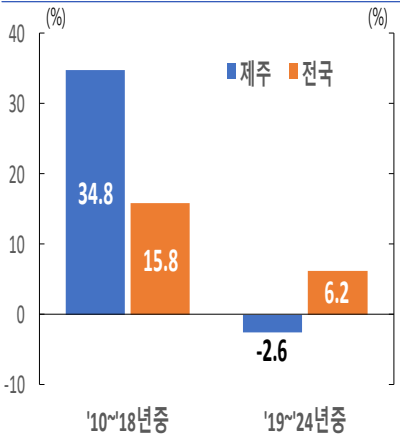
35) 2017년 대비 2023년 신혼부부 대출 잔액 증가율이 제주는 102.1%로 전국(84.0%), 도 지역 평균(78.6%)보다 높았다.

## 나. 주거비용 부담

**22. 제주지역 주택가격은 코로나19 이후 조정에도 불구하고 다른 도 지역에 비해서는 여전히 높은 수준이며, 주택마련 목적 등의 가계대출도 크게 증가하였다.** 제주지역의 주택매매가격지수는 2010~2018년중 인구·자본 유입 등 영향으로 전국에 비해 2배 넘는 상승률을 보인 이후 소폭 하락하였다. 최근의 가격하락에도 불구하고 2024년 아파트 매매 실거래가(443만원/m<sup>2</sup>)가 2014년과 비교하여 서울 다음으로 크게 상승(+101.0%) 하면서 수도권을 제외하고는 부산 다음으로 높았다. 전세 실거래가(356만원/m<sup>2</sup>)도 전국에서 세 번째로 크게 상승(+107.5%)하면서 서울, 경기 다음으로 높은 수준을 보였다. 주택가격 상승에 따라 예금은행 주택담보대출도 2014년 1.2조원에서 2024년 4.5조원으로 3.8배 증가(전국 2.0배)하면서 1인당 가계부채 규모가 도 지역 중에서는 가장 높은 수준을 보였다.<sup>36)</sup>

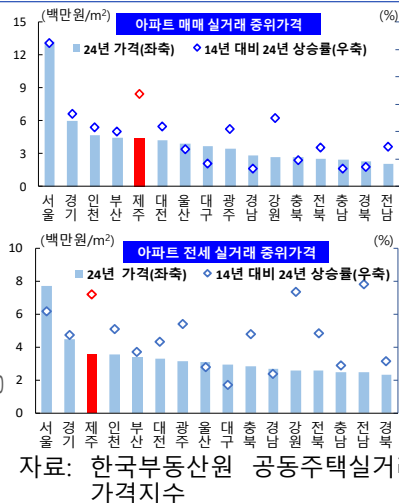
**주택가격이 '10~'18년중 크게 상승 아파트 실거래가가 크게 상승하여 주택담보대출이 전국 대비 크게 수도권 다음으로 높은 수준을 보임 증가**

그림 24. 주택매매가격지수 변동 추이



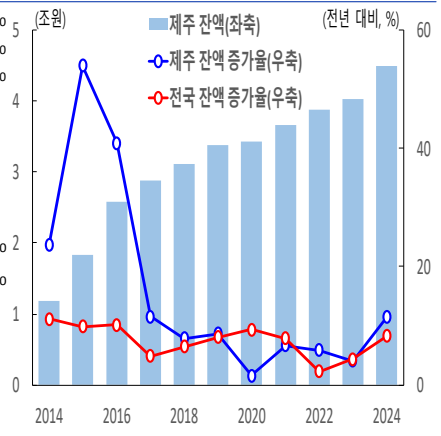
자료: 한국부동산원 전국주택가격동향조사

그림 25. 시도별 아파트 가격



자료: 한국부동산원 공동주택실거래 가격지수

그림 26. 예금은행 주택담보대출



자료: 한국은행 통화금융통계

**23. 주택가격 상승폭에 비해 소득개선은 미흡함에 따라 주거비 부담이 큰 폭 상승하여 다른 지역보다 높은 수준이다.** 소득 대비 주택가격 배수(PIR; Price Income Ratio)가 2014년에는 제주지역이 4.7배로 도 평균(4.3배)과 비슷했으나, 2024년에는 7.0배로 상승하면서 전국 수준(6.7배)을 상회하였다. 대출을 통한 주택구매 시 상환부담을 나타내는 주택구입부담지수<sup>37)</sup>도 2014년에는 16개 시도 중 아홉 번째로 전국 수준에 미치지 못했으나, 이후 타 지역보다 큰 폭 상승<sup>38)</sup>하여 2024년(73.7)에는 서울, 경기 다음으로 높아졌다. 또한 임차가구의 주거비 부담을 나타내는 월소득 대비 월임대료 비율(RIR; Rent Income Ratio)은 2021년 16.7%로 서울, 부산, 세종에 이어 전국에서 네 번째로 높았다.

36) 2024년말 제주지역 차주 1인당 가계부채 규모(한국은행 가계부채DB 기준)는 9,039만원으로 16개 시도 중 일곱 번째(서울, 경기, 인천, 대구, 부산, 울산, 제주 순)이며, 특히 도 지역(7,847만원) 중에서는 가장 높았다. 다만, 주택가격이 하락한 2019년 이후('19년말 대비 24년말 증가율)로는 1인당 가계부채도 6.7% 감소하여 강원 다음으로 하락폭이 컸다.

37) 주택금융공사에서 작성하는 지표로서, 중간소득 가구가 표준대출을 받아 중간가격 주택을 구입하는 경우 원리금 상환부담을 의미하며, '(원리금 상환액 / DTI) / 중간가구 월소득 × 100'(\* 원리금 상환액은 LTV 47.9%, DTI 25.7%, 만기 20년 원리금 균등 상환 대출의 매월 상환액)으로 산정한다. 예컨대 지수가 100인 경우 가구당 적정 부담액이라고 볼 수 있는 월 가구소득의 25.7%가 주택담보대출 원리금 상환에 쓰이는 것을, 50인 경우 가구당 적정 부담액(월 가구소득의 25.7%)의 50% 수준의 금액만 원리금 상환에 쓰이는 것을 의미한다.

38) 2014년 대비 2024년 주택구입부담지수 상승폭이 제주는 29.6p로 16개 시도 중 서울(62.7p) 다음으로 높았다.

PIR이 도 평균 및 전국 수준 상회 주택구입부담지수 큰 폭 상승

그림 27. 소득 대비 주택가격(PIR)<sup>1)</sup>

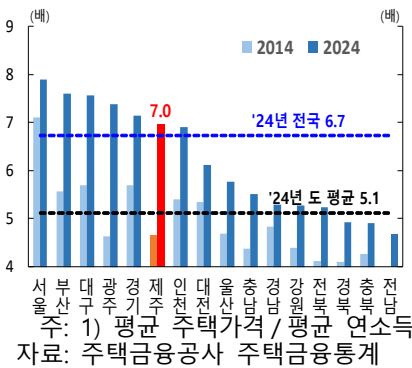
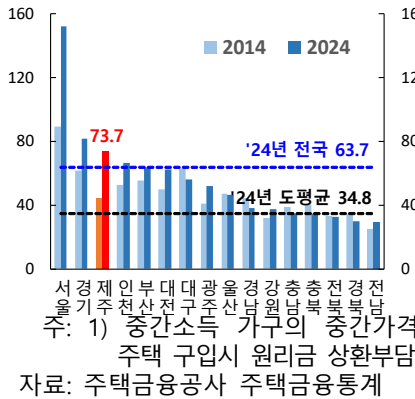
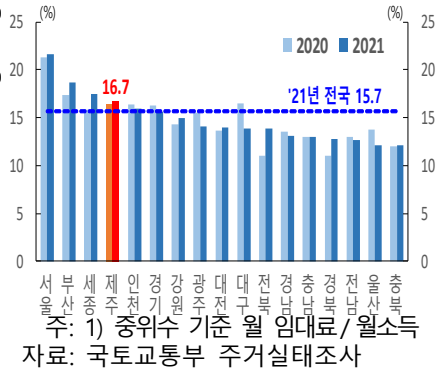


그림 28. 주택구입부담지수<sup>1)</sup>



임대료 부담도 전국 수준 상회

그림 29. 소득 대비 임대료 비율(RIR)<sup>1)</sup>



다. 일가정 양립 여건

**24. (여성 취업 증가) 25~39세 여성의 취업 증가로 맞벌이 부부는 늘고 있는 반면 일하는 기혼여성의 출산율 하락세는 심화되고 있어, 일과 출산·육아를 병행할 수 있는 환경이 개선되지 않을 경우 저출산 현상이 심화될 우려가 있다.** 2000년 이후 제주지역 25~39세 여성의 고용률은 2018~2019년중 큰 하락을 보이기도 했으나 꾸준히 증가하였고, 타 지역('23년 전국 71.8%, 도 평균 67.6%)과 비교해도 높은 수준(74.6%)이다.<sup>39)</sup> 한편, 제주지역은 맞벌이 가구 비중이 60%를 상회하여 전국에서 가장 높고,<sup>40)</sup> 신혼부부의 맞벌이 비중도 2015년 46.9%에서 2023년 57.8%로 증가하였다. 반면, 기혼여성의 평균 출생아 수가 일하는 여성이 일하지 않는 여성보다 2005년 이후 더 크게 하락하고 있어 제주지역 여성 고용이 증가할수록 출산율에는 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 있다.<sup>41)</sup> 여성의 일가정 양립이 가능한 노동시장 환경, 가정 내 가사노동과 자녀양육의 균등한 분배, 출산·육아·보육 서비스 등의 개선 등이 미흡할 경우 주출산 연령대 취업여성의 증가와 이들의 혼인·출산 기피가 맞물려 출생아 수 및 출산율 하락이 심화될 수 있기 때문이다.

여성 취업 증가로 맞벌이 신혼부부가 증가하고 있으나, 일하는 기혼여성의 평균 자녀 수는 하락세가 심화

그림 30. 25~39세 여성 고용률 추이

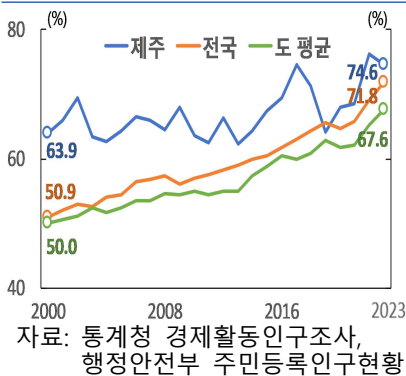


그림 31. 맞벌이 가구 비중

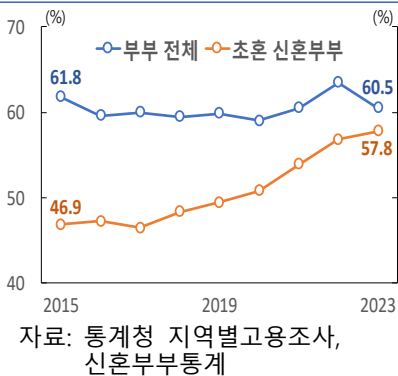
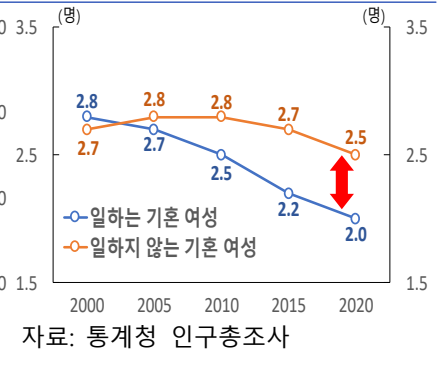


그림 32. 제주지역 기혼여성 평균 자녀 수



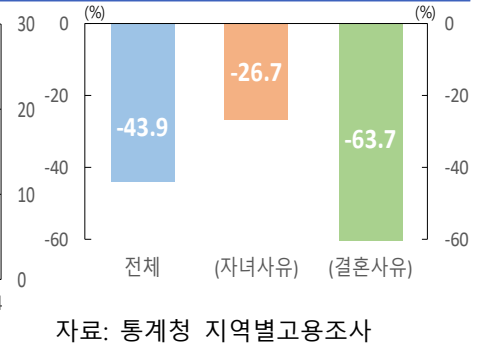
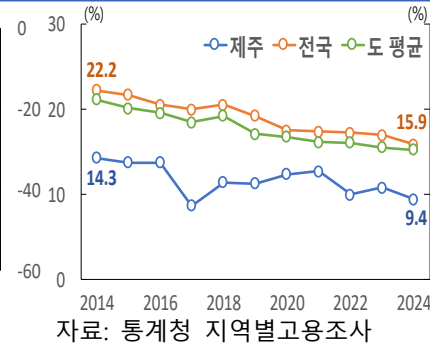
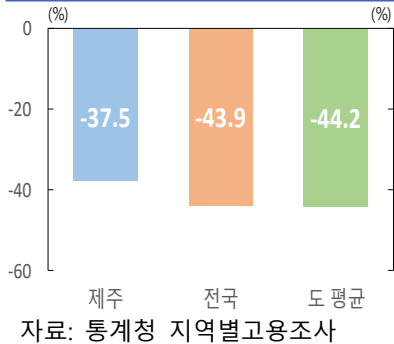
39) 2018년 이전까지 전국에서 가장 높았던 25~39세 여성 고용률은 2019년 전국에서 여덟 번째 수준까지 낮아진 이후 2023년에는 서울(79.7%), 대전(76.8%) 및 충북(74.7%)에 이어 전국에서 네 번째로 높은 수준을 보였다. 반면, 15세 이상 여성 고용률('24년 64.1%)은 꾸준히 전국(54.7%, 도 평균은 56.7%)에서 가장 높은 수준을 나타내고 있다.

40) 전체 혼인 가구 중 맞벌이 가구 비중(2023년 기준)은 제주 60.5%로 전국(48.2%)에서 가장 높은 수준이다.

41) 본고의 저출산 요인 실증분석에서도 25-39세 여성고용률/남성고용률 비율이 상승할수록 합계출산율이 하락하는 것으로 추정되었다.

**25. (여성 경력단절) 경력단절여성<sup>42)</sup> 비율이 감소하고, 타 지역 대비 비중도 낮은 점은 일가정 양립환경 측면에서 긍정적이거나, 유자녀 취업여성의 경력단절 방지를 위한 지원이 강화될 필요가 있다.** 최근 여성의 경제활동 참여와 맞벌이 가구 증가, 직장 내 일가정 양립 제도 확산 및 여성의 경력단절 기피<sup>43)</sup> 등으로 경력단절여성은 전국적으로 감소세를 보이고 있다. 2024년 제주지역 경력단절여성도 2015년 대비 37.5% 감소(전국 -43.9%, 도 평균 -44.2%)<sup>44)</sup>한 가운데, 경력단절여성 비율은 제주지역('24년 9.4%)이 전국(15.9%)에서 가장 낮은 수준이었다. 다만, 전국적으로 기혼여성 중 경력단절 여성 감소(-43.9%)는 자녀 관련 경력단절 감소(-26.7%, 기여율 33%)보다는 결혼으로 인한 경력단절 감소(-63.7%, 기여율 58%)에 상당 부분 기인하였다. 따라서 제주지역의 경우도 유자녀 취업여성의 경력단절을 방지하고 이들의 출산·육아 부담을 완화시킬 수 있는 제도적 지원이 중요하다.

**경력단절여성의 전국적인 감소 추세 속에 제주지역의 경력단절여성 비율은 전국에서 가장 낮은 수준**  
**그림 33. 경력단절여성 증감률 ('14년 대비 '24년)**      **그림 34. 경력단절여성 비율**      **그림 35. 경력단절사유별 증감률 ('14년 대비 '24년, 전국 기준)**



**26. (육아휴직) 육아휴직 사용률<sup>45)</sup>이 전국 공통으로 꾸준히 증가하는 추세인 가운데, 제주지역의 육아휴직 사용률은 타 지역 대비 높은 수준을 보이고 있다.<sup>46)</sup>** 여성은 2022년까지는 타 지역 대비 대체로 높았으나 최근에는 낮은 수준을 보인 반면, 남성은 타 지역 대비 꾸준히 높은 수준<sup>47)</sup>을 나타내고 있다.<sup>48)</sup>

42) 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 제2조에 따르면, '혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 또는 근로조건 등을 이유로 경제활동을 중단한 여성 중에서 취업을 희망하는 여성' 및 '경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성'을 '경력단절여성'으로 정의하고 있다. 반면, 통계청의 '지역별고용조사'에 따르면, 15~54세 기혼여성 가운데 '비취업 여성 중 결혼, 임신출산, 육아, 자녀교육(초등학교), 가족돌봄 때문에 직장을 그만 둔 여성'을 '경력단절여성'으로 정의하고 있는데, 이 보고서는 후자의 기준에 따랐다.

43) 여성의 경력단절 우려에 따른 출산 연기·포기 등이 '13~'19년중 합계출산율 하락에 40% 정도 영향을 미쳤다는 연구결과('조덕상·한정민(2024), '여성의 경력단절 우려와 출산율 감소', KDI FOCUS')가 있다.

44) 경력단절여성은 제주지역이 '14년 1만 6천명에서 '24년 1만명으로, 같은 기간 전국은 216만 4천명에서 121만 5천명으로 줄었다.

45) t년도 출생아 부모 가운데 육아휴직 대상 조건을 충족한 사람 대비 t년도에 육아휴직을 사용한 사람의 비율을 말한다.

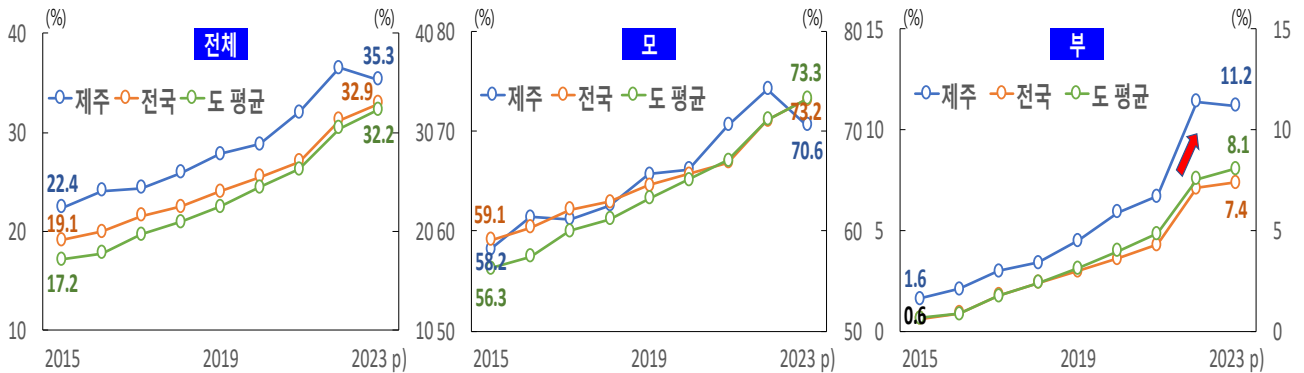
46) 2023년 잠정 육아휴직 사용률을 보면, 제주지역은 세종(37.0%), 강원(36.1%)에 이어 전국에서 세 번째로 높은 수준이다.

47) 2022년부터 민간 부문은 생후 12개월 이내 부모가 모두 육아휴직을 사용할 경우 부모 모두 첫 3개월간 육아휴직급여는 통상임금의 100%(기준 80%, 300만원 상한)를 지급하는 방식으로 변경(3+3 부모육아휴직제 시행)하고, 민간 및 공무원 모두 4개월 이후 육아휴직급여는 통상임금의 80%(기준 50%, 150만원 상한)를 지급하는 방식으로 변경하면서 2022년중 육아휴직 사용률이 크게 상승하였다.

48) 다만, 육아휴직은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」상 계속근로기간이 '6개월 이상인 근로자'를 대상으로 한다. 따라서 자영업자는 사용 대상이 아니고, 임시·일용 근로자도 육아휴직 사용률 산정 대상에 포함되지 않는 경우가 많은 점을 고려할 때 이들 비중이 타 지역보다 높은 제주지역이 육아휴직 사용 여건이 타 지역 대비 상대적으로 양호하다고 단정할 수만은 없다.

제주지역의 육아휴직 사용률은 남성을 중심으로 타 지역 대비 높은 수준

그림 36. 출생아 부모의 육아휴직 사용률<sup>1)</sup>



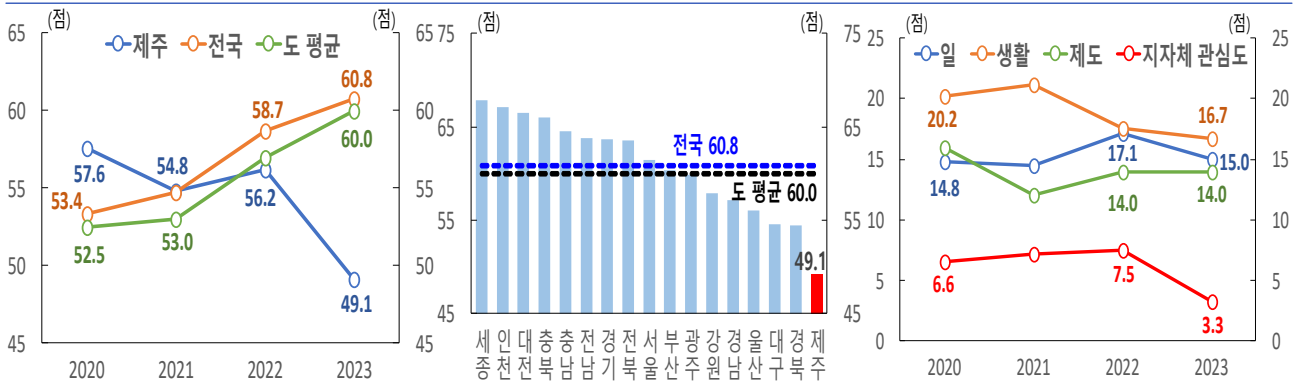
주: 1) (t년도 출생아 부모 중 t년도에 육아휴직을 사용한 사람 / t년도 출생아 부모 중 육아휴직 대상 조건을 충족시키는 사람) × 100

자료: 통계청 육아휴직통계

27. 한편, 종합적인 일가정 양립 여건을 타 지역과 비교할 수 있는 '일·생활 균형 지수'<sup>49)</sup>는 제주지역이 2023년중 크게 하락하여 전국에서 가장 낮았다. 특히 2023년 지수 평가 영역 중 '지자체 관심도' 및 '일' 부문이 크게 하락하여, 지자체의 정책 노력 및 직장 내 일가정 양립 여건 개선의 필요성이 큰 것으로 나타났다.

최근 들어 제주지역 일·생활 균형 지수는 크게 하락하여 전국에서 가장 낮은 수준을 보임

그림 37. 일·생활 균형 지수 추이    그림 38. '23년 시도별 일·생활 균형 지수    그림 39. 지수 영역별 점수 추이



자료: 고용노동부 일·생활 균형 관련 보도자료('23. 1-12월, '24. 12월)

자료: 고용노동부 일·생활 균형 관련 보도자료('24. 12월)

자료: 고용노동부 일·생활 균형 관련 보도자료('24. 12월)

실제 고용노동부의 직장 내 일가정 양립 실태 조사 현황<sup>50)</sup>을 보면, 육아휴직, 출산 관련 휴가, 근로시간 단축, 유연근로제 등 사용 관련 제한, 부담은 제주 및 전국 공통으로 과거에 비해 크게 낮아졌으나, 제주지역은 육아휴직, 출산 관련 휴가, 근로시간 단축 등에 따른 업무공백을 신규인력 채용 대신 기존 인력의 업무분담으로 처리하는 비중이 전국보다 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 기존 인력부담 가중으로 육아휴직 등

49) 고용노동부가 한국여성정책연구원에 위탁하여 일, 생활, 제도 및 지자체 관심도 등 4개 영역의 24개 지표를 통해 각 지역의 일·생활 균형 수준을 측정한 지수이다. 각 영역별 점수를 합산한 총점 100점을 기준으로 점수가 높을수록 일·생활 균형도가 높은 것으로 평가한다. 평가영역 및 세부 지표에 대해서는 [참고 3]을 참조하기 바란다.

50) 종사자 수 5인 이상 사업체 5,000개의 인사 담당자를 대상으로 실시한 일가정양립실태조사에 따른 것으로 세부 조사 결과는 [참고 4]에 기술하였다.

을 사용하지 못하는 비율이 전국보다 높았고, 출산 전 또는 육아휴직 종료 후 복귀 없이 퇴직하는 비중도 전국보다 높은 모습을 보이면서 일가정 양립 관련 직장 내 제도의 실 이용 측면에서 개선이 필요한 것으로 나타났다.

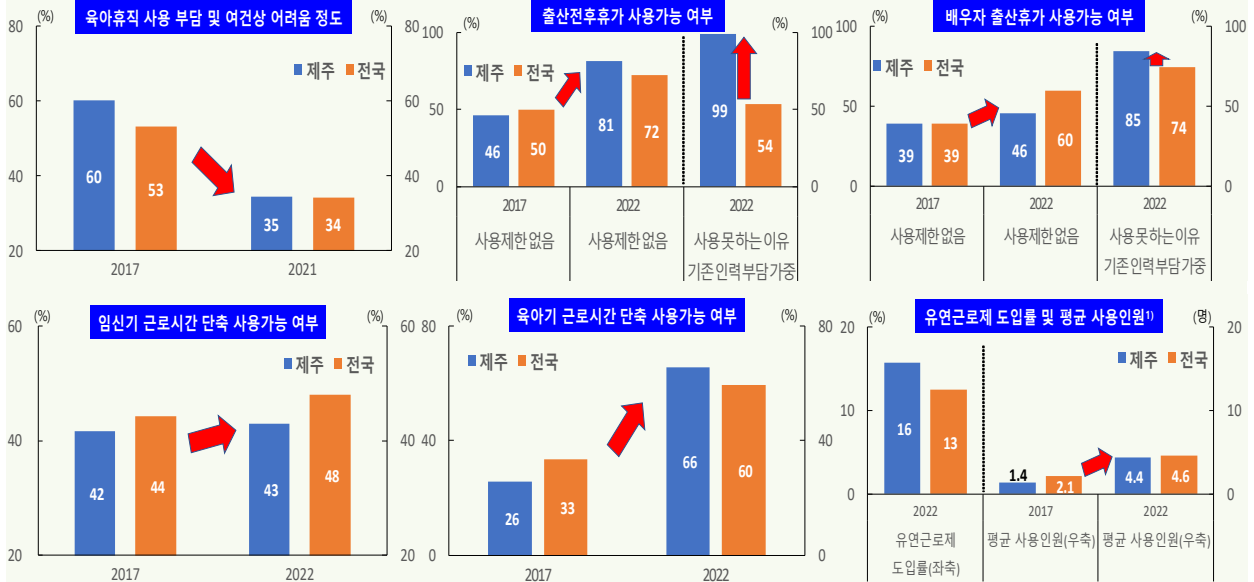
**참고 3 일·생활 균형 지수 평가영역 및 세부 지표**

영역(배점)	세부 지표(24개 지표)
일 (22.1점)	① 총 근로시간, ② 초과 근로시간, ③ 휴가기간, ④ 유연근무제 도입률, ⑤ 유연근무제 이용률
생활 (30.1점)	① 남성 가사노동시간 비중, ② 여성취업에 대한 견해, ③ 가사분담에 대한 견해, ④ 일과 가족생활 우선도, ⑤ 평일 여가시간, ⑥ 평일 여가시간 충분도, ⑦ 일·여가생활 균형 정도
제도 (25.0점)	① 여성육아휴직 사용 사업장, ② 남성 육아휴직 사용 사업장, ③ 육아기 근로시간 단축제도 사용 사업장, ④ 배우자 출산휴가 사용 사업장, ⑤ 국·공립 보육시설 설치율, ⑥ 초등돌봄교실 이용률, ⑦ 일·가정 양립제도 인지도
지자체 관심도 (22.8점)	① 일·생활 균형 조례 유무, ② 일·생활 균형 제도 홍보, ③ 담당조직 유무, ④ 일·생활 균형 관련 교육·컨설팅, ⑤ 가족문화 관련시설 현황
가점(5점)	① 정부인증 가사서비스 활성화

## 참고 4 직장 내 일가정 양립 실태 현황(자료: 고용노동부 일가정양립실태조사)

- 육아휴직, 출산전후휴가, 배우자 출산휴가, 임신기 근로시간 단축, 육아기 근로시간 단축 및 유연근로제 사용 관련 제한, 부담 등은 제주 및 전국 모두 과거에 비해 크게 낮아짐
- 제주지역은 기존 인력의 업무부담 가중으로 출산전후휴가 및 배우자 출산휴가를 사용하지 못하는 비중이 높음

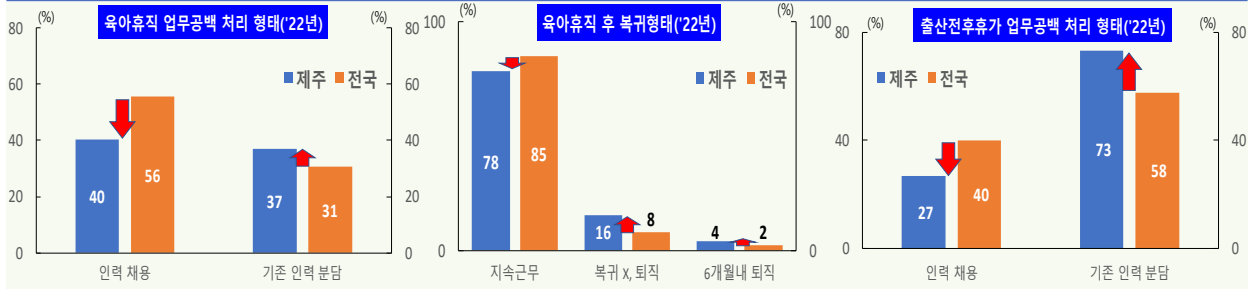
【그림 1】 일가정 양립 제도 사용 여건



주: 1) 시간선택제·시차출퇴근제·선택근무제·재량근무제·원격근무제·재택근무제 각 도입률 및 평균 사용인원의 평균

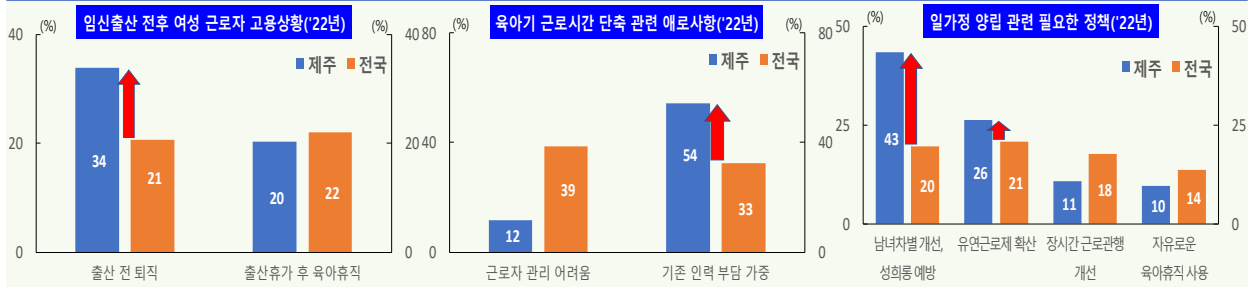
- 제주지역은 육아휴직 및 출산전후휴가 관련 업무공백을 신규 인력채용 대신 기존 인력 분담으로 처리하는 비중과 육아휴직 종료 후 퇴직하는 비중이 전국보다 높음

【그림 2】 제도 사용에 따른 업무공백 및 사후 처리 형태



- 제주지역은 여성의 출산 전 퇴직 비중이 전국보다 높고, 육아기 근로시간 단축 사용 관련 애로사항으로 기존 인력의 업무부담을 끄는 비중이 높음
- 일가정 양립 관련 필요 정책으로 남녀차별 개선 및 성희롱 예방, 유연근로제 확산을 끄는 비중이 전국보다 높음

【그림 3】 임신출산 전후 여성 근로자 고용상황, 육아기 근로시간 단축 애로사항 및 일가정 양립 관련 필요 정책

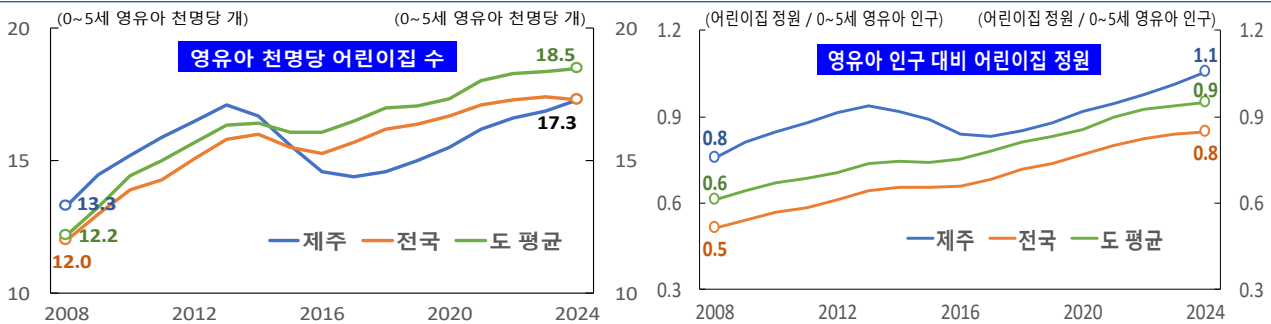


## 라. 양육 및 정주 환경

28. (양육시설) 제주지역의 어린이집, 초등학교 시설 등 기본적인 양육 여건은 과거보다 개선되었으나, 타 지역과 비교하면 최근 들어 영유아 인구 대비 어린이집 수는 상대적으로 적고 교원 1명당 유치원 원아 수 등은 많은 등 다소 미흡한 부분이 있다. 영유아(0~5세)<sup>51)</sup> 인구 대비 어린이집 수는 과거 타 지역 대비 많은 수준이었으나 2015~2017년중 타 지역 대비 높은 폐원율(연평균 제주 4.2%, 전국 2.7%)을 보이며 2024년에는 도 지역 평균(천명당 18.5개)보다는 적고 전국과 동일한 수준(17.3개)을 보이고 있다. 다만, 영유아 인구 대비 어린이집 정원은 타 지역(전국 0.8, 도 평균 0.9) 대비 높은 수준(1.1)을 보여 영유아에 대한 어린이집 수용능력 자체는 상대적으로 양호한 수준을 나타내고 있다.

영유아 인구 대비 어린이집 수는 도 지역 대비 적은 수준 어린이집 수용능력은 타 지역 대비 양호한 수준

그림 40. 어린이집 현황

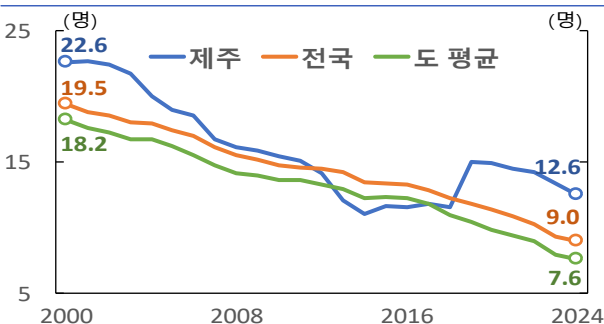


자료: 보건복지부 어린이집 및 이용자통계, 행정안전부 주민등록인구현황

저출산에 따른 영유아 수 등 감소 영향으로 교원 1명당 유치원 원아 수 및 초등학교 학생 수는 전국적으로 감소 추세를 보이고 있다. 교원 1명당 유치원 원아 수는 제주지역이 한때 타 지역에 비해 적은 모습을 보이기도 하였으나 최근 들어 타 지역보다 많은 모습을 보이며<sup>52)</sup> 보육 여건이 타 지역 대비 다소 악화되는 모습을 보였다.<sup>53)</sup> 교원 1명당 초등학교 수도 과거 전국보다는 낮았으나 최근에 들어설수록 전국과 비슷한 수준을 나타내고 있다.

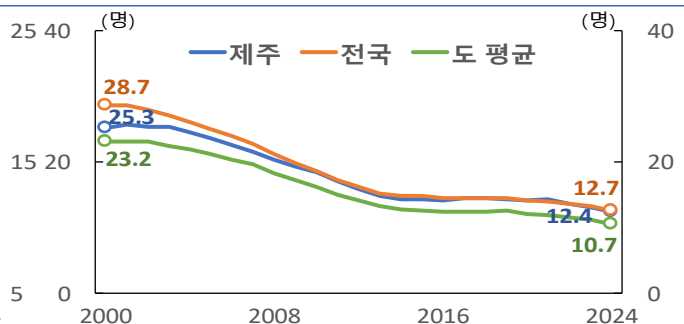
교원 1명당 유치원 원아 수는 타 지역 대비 많은 수준 교원 1명당 초등학교 수는 전국과 비슷한 수준

그림 41. 교원 1명당 유치원 원아 수



자료: 한국교육개발원 교육기본통계

그림 42. 교원 1명당 초등학교 수



자료: 한국교육개발원 교육기본통계

51) 6세 이상이면서 어린이집을 이용하는 경우도 있으나, 그 수는 많지 않아 대상에서 제외하였다.

52) 제주지역의 2019년 원아 수 및 유치원 수는 전년대비 큰 변동이 없는 가운데(각각 1.4% 및 3.4% 증가), 2019년 국립유치원 교원 수가 전년대비 35.7% 감소(전국은 9.2% 증가)한 것에 기인한다.

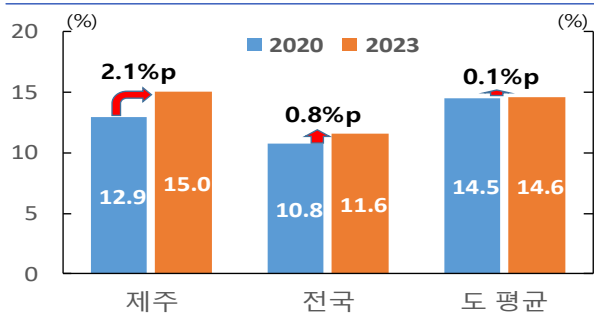
53) 다만, 과거 교원 1명당 원아 또는 학생 수 자체는 흔히 보육 및 교육의 질을 평가하는 요소로 많이 거론돼 왔으나, 최근 저출산 영향에 따른 영유아 및 학생 수 감소 추세 등을 고려할 때 교원 1명당 원아 또는 학생 수가 적은 것 자체만을 긍정적인 측면에서만 보기에겐 점차 한계가 있을 것으로 판단된다.

**29. (보육지원 서비스 및 사교육비) 제주지역은 높은 맞벌이 가구 비중 등으로 인해 정규교육 전후 초등학생의 돌봄·교육 수요가 타 지역 대비 높고, 사교육 의존도도 타 지역과 함께 더욱 확대되며 자녀 양육 부담이 최근 들어 보다 가중되는 모습을 보였다.**

초등학교 저학년 중심의 초등돌봄교실 이용률은 2023년 제주지역이 15.0%로 2020년 대비 2.1%p 증가하며 타 지역 대비 높은 이용률(전국 11.6%, 도 평균 14.6%) 및 증가폭(전국 0.8%p, 도 평균 0.1%p)을 보였다.<sup>54)</sup> 초등학교 방과후 학교 이용률은 2024년 62.3%로 전년 대비 4.7%p 증가하며 역시 타 지역 대비 높은 이용률(전국 52.4%, 도 평균 54.9%) 및 증가폭(전국 2.1%p, 도 평균 1.6%p)을 보여<sup>55)</sup> 제주지역의 정규교육 전후 초등학생의 돌봄 및 교육 수요가 타 지역 대비 높은 것으로 나타났다.

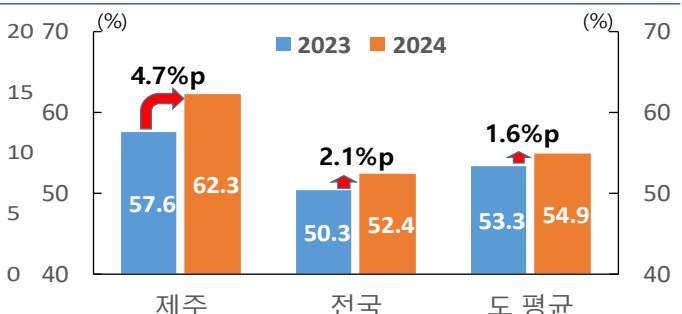
**제주지역 초등학생의 정규교육 전후 돌봄 및 교육 수요는 타 지역보다 높음**

**그림 43. 초등돌봄교실 이용률<sup>1)</sup>**



주: 1) 해당 연도 4월 기준 초등학교 학생 수 대비 초등돌봄교실 이용인원  
자료: 교육부 초등돌봄교실 현황

**그림 44. 초등학교 방과후 학교 이용률<sup>1)</sup>**



주: 1) 해당 연도 4월 기준 초등학교 학생 수 대비 방과후학교 이용인원  
자료: 제주특별자치도 교육청 보도자료

사교육은 제주 및 타 지역 모두 최근 들어 보다 확대되는 모습을 보이고 있다. 사교육 환경을 보면, 인구 천명당 사설학원 수는 제주지역('24년 1.9개)이 타 지역(전국 1.8개, 도 평균 1.7개) 대비 다소 많은 가운데, 가구당 소득 대비 사교육비<sup>56)</sup> 지출 비중('23년 7.2%)과 초·중·고 사교육 참여율('24년 75.0%)은 모두 전국(각각 7.2% 및 80.0%)보다는 낮고 도 지역 평균(각각 5.8% 및 74.0%)에 비해서는 높은 수준을 보이고 있다.<sup>57)</sup>

54) '20년 대비 '23년 이용률 증가폭은 제주지역(2.1%p)이 인천(2.4%p) 다음으로 높고, '23년 이용률은 전국에서 강원(16.9%) 및 전남(16.4%) 다음으로 높았다.

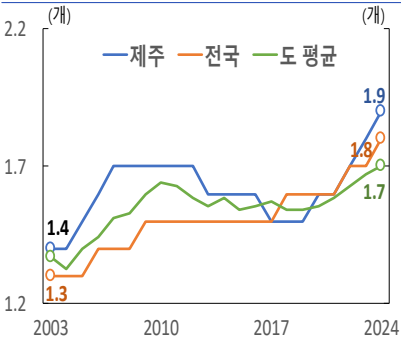
55) 제주지역은 '23년 대비 '24년 이용률 증가폭이 전국에서 가장 높고, '24년 이용률은 전국에서 대구(63.9%) 다음으로 높았다.

56) 참고로 '15 ~ '22년 합계출산율 하락의 26.0%는 사교육비 증가에 기인하는 것으로 분석한 연구결과("유진성(2023), '사교육비가 저출산에 미치는 영향', 한국경제인협회) 및 '07 ~ '23년 자료를 바탕으로 학생 1명당 월평균 실질 사교육비가 1% 증가하면 이듬해 합계출산율이 0.192~0.262% 감소하는 것으로 분석한 연구결과("김태훈(2025), '사교육비 지출 증가가 출산율에 미치는 영향', 서울대학교·보건사회연구원 포럼)가 있다.

57) 참고로 코로나19 사태에 따른 여파로 2020년중 사교육비 지출 비중 및 사교육 참여율이 크게 감소하였다.

제주지역의 사교육비 지출 비중 및 사교육 참여율은 도 지역 평균보다 높은 수준

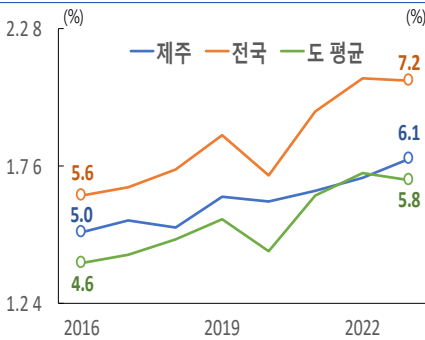
그림 45. 인구 천명당 사설학원<sup>1)</sup> 수



주: 1) 30일 이상 교습·학습을 제공하는 학교교과 교습학원 및 평생직업 교육학원

자료: 한국교육개발원 교육기본통계

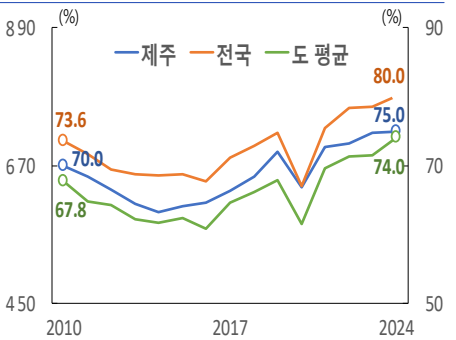
그림 46. 가구당 소득 대비 사교육비 지출 비중<sup>1)</sup>



주: 1) 소득은 월평균 경상소득, 사교육비는 초·중고 1인당 월평균 사교육비

자료: 통계청·교육부 초·중고사교육비 조사, 통계청·한국은행·금융감독원 가계금융복지조사

그림 47. 초·중고 사교육 참여율<sup>1)</sup>



주: 1) 전체 학생 중 사교육비를 지출한 학생 수 비율

자료: 통계청·교육부 초·중고사교육비 조사

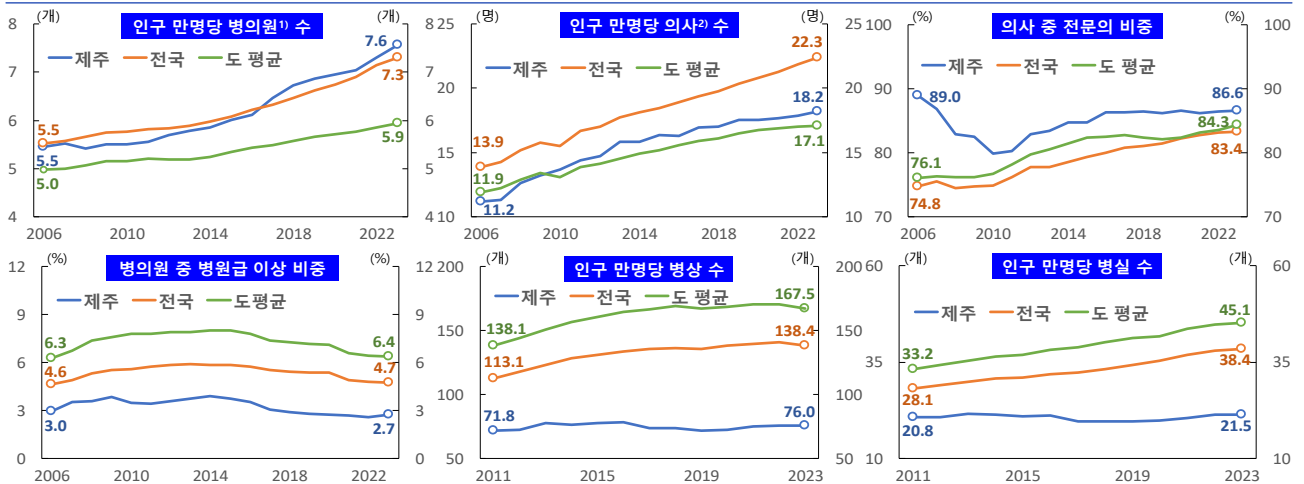
참고 5 영유아·초등학생의 돌봄 및 방과 후 과정 등 개요

- **어린이집**은 「영유아보육법」에 따라 통상 취학 전 7세 이하 영유아(필요에 따라 12세 이하도 이용 가능)를 대상으로 「동법 시행규칙」에 따라 기본적으로 주 6일 및 하루 12시간 이상(기본 보육 7시간 + 연장 보육 시간, 보호자 동의에 따라 조정 가능)의 보육서비스를 제공
- **유치원**은 「유아교육법」에 따라 3세 이상 취학 전 유아를 대상으로 「유치원 교육과정」(교육부 고시)에 따라 하루 4~5시간의 기본 교육과정을 제공하되, 통상 하루 3~4시간 이상의 방과후 교육과정을 제공( 시도별 교육청 기준에 따라 상이)
- **초등학교 저학년**의 경우 영유아에 비해 **하교**(초등학교 1학년 기준 13시) **후 돌봄공백이 상대적으로 큰 편**이며, 이로 인해 돌봄공백을 해소하는 과정에서 **모의 경력단절 또는 사교육비 증가로 연결되는 경향**이 영유아\*에 비해 높음
  - \* 어린이집(3~5세 기준) 및 유치원의 오후 시간 보육·교육 서비스 이용률은 90% 수준임(「2024년 늘봄학교 추진방안(안)」<24. 2월, 교육부>)
- **초등돌봄 및 방과후 학교**는 「초·중등학교 교육과정」(국가교육위원회 고시)에 따라 운영되는데, 초등돌봄교실 등 프로그램의 대략적인 개요를 살펴보면 다음과 같음\*
  - \* '26년부터 초등돌봄과 방과후 학교를 통합한 '늘봄학교' 정책이 전면 시행#
    - # 희망하는 아동 전 학년에 걸쳐 7~9시 아침돌봄, 하교 이후 ~ 17시 오후돌봄, 틈새돌봄 및 방과후 교육, 17~20시 저녁돌봄 등 다양한 돌봄·교육 서비스를 제공하는 정책으로 '23년 시범 운영, '24년 초등학교 1학년, '25년 초등학교 1~2학년(비대상 학년에는 기존 초등돌봄 등 제공) 및 '26년 모든 초등학생 대상 확대 예정
  - **(초등돌봄교실)** 맞벌이·저소득층·한부모·다자녀 가정 등 돌봄이 필요한 학생 중 주로 저학년을 중심으로 학부모 수요 및 학교 여건에 따라 수업 전 아침돌봄, 방과 후 오후돌봄 및 저녁돌봄, 방학 중 돌봄 등 서비스를 제공(지역별·학교별 여건이 상이하며, 실제 저녁돌봄 운영 비율은 약 30% 수준)
    - \* 「교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안)」(23. 1월, 교육부)
  - **(방과후 학교)** 초·중·고 학생을 대상으로 방과 후 학습 및 진로·적성·특기 계발 기회를 제공하는 교육 프로그램으로서 토요일, 휴일 및 방학 중에도 운영이 가능하고 통상 20시 이내에서 운영하되, 학교별 수요 및 여건에 따라 스포츠클럽, 예술동아리 등 다양한 프로그램을 운영
  - (기타 프로그램) 초등학생 돌봄서비스는 교육부에서 운영하는 초등돌봄교실 외에 보건복지부의 '지역아동센터', '다함께돌봄', '학교돌봄터' 및 여성가족부의 '청소년 방과후 아카데미' 등도 있음\*
    - \* 전국의 초등학생 돌봄서비스 이용 비중을 보면, 초등돌봄교실(61.9%), 지역아동센터(31.5%), 다함께돌봄(4.4%), 청소년 방과후 아카데미(1.9%) 및 학교돌봄터(0.3%) 순으로 높음#
    - # 초등돌봄교실은 '21. 4월말 이용 인원, 지역아동센터, 다함께돌봄, 학교돌봄터는 '21년말 이용 정원, 청소년 방과후 아카데미는 '22. 1월말 정원 기준으로 계산

**30. (의료 환경) 기초의료 환경은 양호하나 타 지역 대비 양질의 의료환경이 뒷받침되지 못해 양육에 있어 일정 부분 부담 요인이 되고 있는 것으로 판단된다.** 인구 만명당 병의원 수는 제주지역(23년 7.6개)이 타 지역(전국 7.3개, 도 평균 5.9개)보다 많고, 인구 만명당 의사 수(18.2명)는 도 지역 평균(17.1명, 전국은 22.3명)보다 많은 가운데, 의사 중 전문의 비중(86.6%)도 타 지역(전국 83.4%, 도 평균 84.3%) 대비 높아 기초의료 환경은 양호한 수준이다. 다만, 제주지역은 상급종합병원<sup>58)</sup>이 없고, 병의원 중 병원<sup>59)</sup>급 이상 비중 및 인구 만명당 병상·병실 수 자체는 타 지역보다 적어 중증질환 및 입원환자 치료 등에 있어서는 타 지역 대비 의료 여건이 열악한 수준이다.<sup>60)61)</sup>

**병의원 중 병원급 이상 비중 및 인구 대비 병상·병실 수가 타 지역에 비해 적은 수준**

**그림 48. 의료 환경**



주: 1) 상급종합병원, 종합병원, 병원 및 의원 2) 일반의, 인턴, 레지던트 및 전문의  
 자료: 국민건강보험공단 지역별의료이용통계, 행정안전부 주민등록인구현황

58) 「의료법」 제3조의4에 따른 '중증질환에 대하여 난이도가 높은 의료행위를 전문적으로 하는 종합병원'으로서 종합병원 중 일정 요건을 갖춘 곳을 보건복지부장관이 지정한다. 현재 전국 17개 시도 가운데 세종, 경북 및 제주지역이 상급종합병원이 없다.  
 59) 「의료법」 제3조제2항제3호에 따라 주로 입원환자를 대상으로 의료행위를 하는 곳으로서 「동법」 제3조의2에 따라 30개 이상의 병상을 갖춘 의료기관을 말한다.  
 60) 참고로 '24년 '사회조사'에 따르면 30대 여성층에서 저출산 필요대책(복수응답) 관련 '의료지원'을 꼽는 비중이 제주지역이 22.3%로 타 지역(전국 17.0%, 도 평균 15.7%) 대비 상대적으로 높았다.  
 61) 30~49세 인구 십만명당 난임시술 의료기관 수('24년 3월말 기준)는 제주지역이 2.18개로 타 지역(전국 1.88개, 도 평균 1.99개) 대비 많은 수준이다. 다만, 제주지역은 난임시술 의료기관(4개)이 모두 제주시에 위치하고 있어 서귀포시 주민의 난임시술 의료기관 이용에는 다소 어려움이 있다.

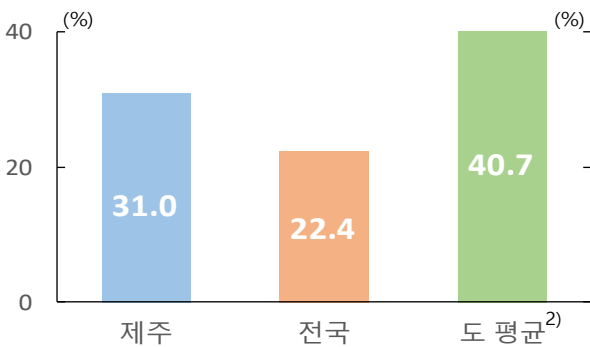
## 마. 저출산 정책

**31. (출산지원 예산<sup>62</sup>) 지자체 전반적으로 꾸준히 증가하는 가운데, 인구 대비 예산 규모는 최근 들어 제주지역이 타 지역 대비 높은 증가세를 보이고 있다.** 제주지역의 출산지원 예산은 2021~2024년중 연평균<sup>63</sup> 31.0% 증가하여 전국(22.4%)보다는 높고 도 지역 평균(40.7%)<sup>64</sup>보다는 낮은 수준을 보였으며, 인구 천명당 예산은 2023년 이후 크게 증가<sup>65</sup>하며 2024년(3,100만원)에는 전국(1,560만원)에서 네 번째로 높은 수준을 보였다.<sup>66</sup>

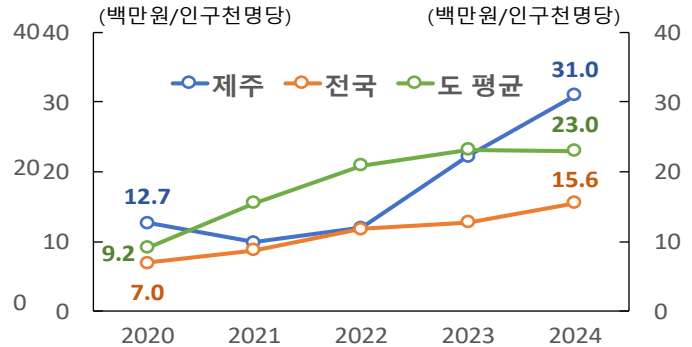
출산지원 예산은 지자체 전반적으로 증가

제주지역의 인구 대비 출산지원 예산 규모는 최근 들어 타 지역 대비 높은 모습

그림 49. 출산지원 관련 연평균(21~24년중) 예산 증가율<sup>1)</sup> 그림 50. 인구 천명당 출산지원 관련 예산<sup>1)</sup> 증감 추이



주: 1) '21년은 '20년 결산 대비 예산 증가율  
2) 충북 및 경북 제외  
자료: 보건복지부 출산지원정책 사례집



주: 1) '20년은 결산액 기준  
자료: 보건복지부 출산지원정책 사례집

**32. (출산·육아지원금) 제주지역은 출산율 회복을 위해 출산·육아지원금 지원 정책을 타 지역 및 과거에 비해 보다 적극적으로 추진하고 있다.** 2024년 광역 지자체 중 출산·육아지원금을 지원하고 있는 곳은 제주지역을 포함하여 부산·대구·세종 등 네 곳이며, 지원 기초 지자체 비중은 2021년 98.2%에서 2024년 87.6%로 감소하였다. 이러한 가운데 제주지역은 둘째 자녀 이상 출산에 대한 지원액(1,000만원)이 타 지역(100~200만원 수준) 대비 높고, 2025년부터는 첫째 자녀 출산 관련 지원액을 큰 폭으로 인상(50만원 → 500만원) 하였다.

62) 출산지원 관련 정책·예산은 사업분류 기준, 예산의 재원 등에 따라 지자체별로 상이한 점을 감안하여 보건복지부의 '출산지원정책 사례집'을 바탕으로 분석하였다. 동 사례집에서는 광역 및 기초 지자체 예산을 2021년도부터 구분하여 공표하고 있고, 제주지역은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 별도의 기초 지자체가 설치되어 있지 않은 점을 고려하여 광역 지자체 예산만을 기준으로 작성하였다.

63) '21년은 '20년 결산 대비 예산 증가율을 말한다.

64) 충북은 출산지원 관련 예산이 '23년 전년대비 17,013% 증가('23년 출산지원금 예산 245.0억원 신규편성에 따른 증가)하였고, 경북은 '21~'24년중 예산이 전년대비 계속 감소(연평균 -42.9%)한 점을 고려하여 제외하였다.

65) '23년 및 '24년 예산 증가율은 전년대비 각각 85.4% 및 38.4%이며, 여기에 '23년부터 진행된 인구 순유출 등에 따른 인구감소(같은 기간 전년대비 각각 0.1% 및 0.6% 감소) 영향이 더해졌다.

66) '24년 인구 천명당 출산지원 관련 예산은 강원(121.8백만원), 세종(106.6백만원) 및 대전(40.9백만원)이 제주지역보다 높은 수준을 보였다.

출산·육아지원금 지원 지자체 수는 최근 줄어드는 추세인 가운데, 제주지역은 동 정책을 지속적·적극적으로 추진

표 10. 광역 지자체 출산·육아지원금 지원 현황

지역	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	○	○	○	○	○	○	○	○
대구	○	○	○	○	○	○	○	○
인천	-	○	○	○	○	○	-	-
광주	○	○	○	○	○	○	-	-
대전	○	○	○	○	○	○	-	-
울산	○	○	○	○	○	○	-	-
세종	○	○	○	○	○	○	○	○
경기	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	-	-	○	○	○	○	○	-
충북	○	○	○	○	○	-	○	-
충남	-	-	○	○	○	○	○	-
전북	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	○	○	○	○	○	-	-	-
경북	○	○	○	○	○	-	-	-
경남	○	○	○	○	○	-	-	-
제주	○	○	○	○	○	○	○	○
계	11	12	14	14	14	10	7	4

그림 51. 출산·육아지원금 지원 기초 지자체 비중

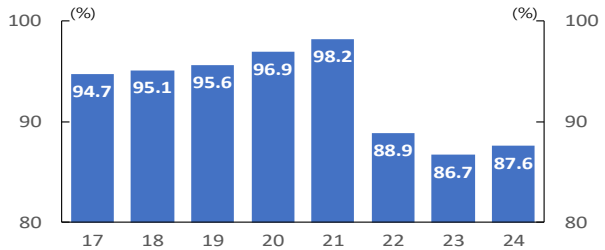


표 11. '24년 광역 지자체 출산·육아지원금 지원 정책

지역	사업명	지급 방법	출산순위별 1인당 지원액(만원)				
			첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째 이상
부산	출산 지원금	일시금	-	100	좌동	좌동	좌동
대구	"	"	-	100	200	좌동	좌동
세종	"	"	120	좌동	좌동	좌동	좌동
제주	육아 지원금	일시금 분할금	50 <sup>1)</sup>	1,000 (200×5년)	좌동	좌동	좌동

주: 1) '25년부터 500만원(5년 분할지급)으로 인상

자료: 보건복지부 출산지원정책 사례집, 제주특별자치도 '제주도, 첫아이 육아지원금 500만원으로 대폭 확대' 보도자료('25. 1.)

**33. (인구정책 평가) 제주특별자치도의 최근 저출산 대응 정책 추진에 대한 자체 평가결과는 대체로 양호한 수준이다.** 제주특별자치도의 저출산 대책 수립·추진과 관련하여 제주특별자치도의 '제1차 인구정책 종합계획('20~'24년)<sup>67)</sup> 이행실적에 대한 자체 평가 결과, 우수(68.3%) 및 양호(21.1%) 비중이 89.4%로 나타나 대체로 긍정적인 것으로 판단된다. 다만, 도민들의 인구정책에 대한 평가결과<sup>68)</sup>를 보면, 제주지역은 양질의 일자리 부족이 가장 큰 문제인 가운데, 높은 주거비용이 정착의 큰 걸림돌로 작용하고 있으며, 신혼부부를 위한 지원 정책도 크게 부족하고 체감하기 어려우며, 방과 후 돌봄 서비스도 부족하다는 지적이 있었다.

'20년 이후 저출산 대응 관련 제주특별자치도 정책에 대한 자체 평가결과는 대체로 양호한 수준

표 12. '20~'23년 제주특별자치도 제1차 인구정책 종합계획 이행실적 자체 평가<sup>1)</sup> 결과

연도	평가등급 비중(%)			
	우수	양호	보통	미흡
'20	90	4.3	2.4	3.3
'21	54	31	14	0
'22	59	29	10	1
'23	70	20	4	5
평균	68.3	21.1	7.6	2.3

주: 1) 연도별 평가방법은 상이하며, '23년의 경우 정량평가(70%) 및 외부전문가 정성평가(30%) 등에 따라 평가  
자료: 제주특별자치도 '제주특별자치도 인구정책 종합계획 수립 연구용역'

67) 제주특별자치도는 2020년부터 5년마다 저출산 대응을 포함한 '인구정책 종합계획'을 수립하고 있다. 관련 내용에 대해서는 [참고 6]을 참조하기 바란다.

68) 제2차 인구정책 종합계획 수립 용역과 관련하여 청년·신혼부부·어르신·정착주민·일자리그룹 등 5개 그룹을 대상으로 실시한 인구정책 평가결과이다(자세한 내용은 제주특별자치도의 '제주특별자치도 인구정책 종합계획 수립 연구용역' 참조).

## 참고 6 제주특별자치도의 저출산 대응 정책 개요

- 제주특별자치도는 2020년 5월 「제주특별자치도 인구정책 기본 조례」를 제정하고, 이에 따라 2020년 '제1차 인구정책 종합계획(20~'24년)'을 수립(조례에 따라 5년마다 수립)하며 저출산·고령화 등 인구 종합적 측면에서 저출산 대응을 본격적으로 시작
- 1차 인구정책 종합계획(20~'24년)은 '제3차 저출산·고령사회 기본계획\*' 기초를 고려하여 '삶의 질' 개선을 정책방향으로 삼았으며, 이후 2차(25~'29년)에서는 일자리 기반, 생활인구 선순환 체계 및 정주인구 지원체제 구축 등 보다 구체적·직접적인 전략 수립을 바탕으로 출산율(1.09명) 등에 대한 정량적 목표도 함께 제시
  - \* 「저출산·고령사회 기본법」에 따라 정부에서 5년마다 수립하고 있으며, 1차 계획('06~'10년) 이후 현재 4차 계획('21~'25년)이 수립되어 있음
- 올해 1월에는 인구정책 전담조직으로 '인구정책담당관'을 행정부지사 산하 기획조정실에 설치하여 정책 대응을 한층 강화

제1차 인구정책 종합계획(20년 ~ '24년)					
비전	사람과 사람이 공존하는 지속가능한 제주 (향후 10년! 인구문제 해결 골든타임)				
4대 전략	생산연령 인구확충	저출산 대응	고령화 대응	인구정책 기반구축	+1 (전략적 홍보)
	전략 1 : 생산연령 인구 확충 "성장에서 행복으로, 행복한 일상이 중요" (지금까지는)성장의 경제 → (앞으로는) 행복의 경제	전략 2 : 저출산 대응 "아이와 아이를 키우는 부모의 삶의 질 개선" (지금까지는) 출산율 → (앞으로는) 2040 삶의 질			
	전략 3 : 고령화 대응 "단순 수혜 대상이 아닌 사회의 중심 주체로" (지금까지는)수동적 주체 → (앞으로는) 능동적 주체	전략 4 : 인구정책 기반 구축 "종합적, 근원적, 장기적인 인구정책 추진" (지금까지는) 개별적 → (앞으로는) 종합적			
제2차 인구정책 종합계획(25년 ~ '29년)					
비전	"담대한 혁신, 품격있는 포용, 지속가능한 제주를 위한 대전환"				
3대 목표	청년혁신경제 전환, 포용적 지역사회 건설, 지속가능 정주환경 구축				
전략	1. 친환경 신산업 일자리 기반 구축	2. 재주형 생활인구 선순환 생태계 구축	3. 수요탄력적 정주인구 지원체제 구축		
핵심 과제	① 제주형 산업생태계 전환 ② 탄소중립적 친환경 산업 육성 ③ 청년이 원하는 일자리 지원 ④ 미래신산업 핵심인재 양성	① 매력있는 로컬관광 확산 ② 글로벌 인재유치 강화 ③ 외국인 정착 지원 ④ 외국인주민 지원 강화	① 편안하고 안정적 주거환경 ② 건강하고 행복한 임신 출산 ③ 함께 키우는 돌봄문화 ④ 건강한 삶, 안정적 노후 ⑤ 누구나 원하는 일가정 양립 ⑥ 어디서나 동등한 삶의 기회		
일반 과제	① 지역 기업 성장 지원 ② 청년 혁신창업 육성 및 성장 지원 ③ 양성평등 일자리 환경 지원 ④ 혁신인재 역량 강화 지원	① 체류형 관광 활성화 지원 ② 지역 공간과 자원 상품화 지원 ③ 외국인 체류 지원 ④ 외국인주민 정착 지원	① 신혼부부 주거 지원 ② 출산·육아 가구 지원 ③ 돌봄 사각지대 해소 지원 ④ 어르신 여가 및 안전 지원 ⑤ 가족 친화 일자리 환경 지원 ⑥ 제주형 마을공동체 활성화 지원		
결과 (정량 목표)	항공우주산업 일자리 1,450개 에너지 전환 일자리 52,000개	생활인구 85만명 청년인구 16만명 출산율 1.09	신규 공공임대주택 1만호 가족친화인증기업 180개소 원격협진서비스 48개소		

자료: 제주특별자치도 '제주특별자치도 인구정책 종합계획 수립 연구용역' 및 '인구행복도시 실현 열쇠는 도만...제주 도민실천단 출범' 보도자료('25. 2.)

- 2024년 제주지역 저출산 대응 정책 현황\*을 보면, 예산(국비·지방비 등 포함 전체 예산) 비중은 출산·양육 지원(45.2%), 주거 지원(29.7%), 고용·창업 지원(24.0%) 및 일가정 양립 등 지원(1.1%) 순으로 높았고, 사업 수(전체 46개) 기준으로는 고용·창업 지원(32.6%), 출산·양육 지원(30.4%), 일가정 양립 등 지원(19.6%), 주거 지원(17.4%) 순으로 비중이 높았음

\* 제주특별자치도의 '2024년 제주특별자치도 인구정책 시행계획'(‘24.3.)에 따른 것으로, 동 계획에는 '저출산 대응' 사업을 출산·육아, 돌봄·일 생활의 조화, 성평등 문화 등 세 가지 유형으로 분류하여 22개 사업을 명시하고 있고, 청년고용 및 주거 지원 등은 '경제활동인구 확충', '맞춤형 주거 생활기반 조성' 등 다른 사업유형으로 분류하고 있으나, 이러한 사업들도 저출산 관련 정책으로 보고 동 계획의 세부사업을 보다 폭넓게 재분류·재구성하여 분석

### '24년 제주특별자치도 저출산 정책 현황

분류	저출산 대응 세부사업 <sup>1)</sup>	예산 비중	사업 수 비중
고용·창업 지원 [15개 사업]	상장기업 육성 유치(21,173), 지역산업 맞춤형 일자리 창출지원(1,778), 청년 중장년 취업지원 희망프로젝트 사업(4,504), 제주청년 희망사다리 재형저축 사업(856), 국민취업지원제도(8,955), 국민내일배움카드(-), 여성창업 인규베이팅 지원사업(100), 지역주도형 청년일자리 사업(3,520), 청년보장제 추진 핵심지원기관(제주청년센터) 운영(300), 청년 창업 스케일업 지원(250), 청년이어드림 지원금 지원사업(450), 신성장산업 청년인재 플러스 사업(800), 청년 창업농 영농정착 지원(4,202), 귀농귀촌민 교육프로그램 운영(20), 결혼이민자 맞춤형 취업지원(50),	24.0%	32.6%
주거 지원 [8개 사업]	둘째아 출산가정 주거임차비 지원(6,700), 신혼부부 등 주택전세 및 연월세자금 대출이자 지원(1,300), 청년(19~34세) 월세 한시 특별지원(420), 다가구 등 기존주택 매입임대사업(15,612), 세대, 계층별 맞춤형 공공임대주택 사업(32,470), 일하는 청년 중장년 보금자리 지원(1,380), 청년 전세반환보증 보증료 지원(100), 청년 및 주거취약계층 주택중개보수 지원(100)	29.7%	17.4%
일가정 양립, 성평등 지원 [9개 사업]	가족친화 인증기업 확대(48), 유연근무제 활성화(-), 출산육아기 고용안정 장려금 지원(-), 경력단절여성 등 재취업 지원(1,381), 민간형 위케이션 활성화 지원사업(200), 제주양성평등교육센터 활성화(392), 설문대 여성마을학교 운영(20), 여성친화(성평등) 마을 조성 컨설팅(30), 공공 민간부문 여성 대표성 제고(-)	1.1%	19.6%
출산·양육 지원 [14개 사업]	난임 시술비 지원(2,167), 부모 급여 지원(57,554), 해피아이정책-둘째아 이상 육아지원금(9,760), 출산 농어가 도우미 지원(187), 제주영유아 발달지원센터 운영(451), 어린이집 입학준비금 지원(285), 어린이병원 운영 지원(400), 돌봄 공동체 발굴 육성 지원(160), 지역연계 아동돌봄센터 운영(1,512), 늘봄학교 운영(5,020), 아동건강체험 활동비 지원(5,636), 도서관 밖 책읽기 학교 운영(4.5), 읍면지역 학생 통학비 지원(3,562), 생활안전 사각지대 개선(1,590)	45.2%	30.4%
<b>전체 46개 사업, 총 예산 1,954억원</b>		100%	100%

주: 1) ( ) 안은 국비·지방비 등을 포함한 예산(백만원)

자료: 「제주특별자치도 '2024년 제주특별자치도 인구정책 시행계획'(‘24.3.)」 재분류 및 재구성

# V. 정책적 시사점

## 1 종합 평가

1. 최근 우리나라 및 제주지역의 저출산 문제는 구조적인 측면에서 청년층의 고용·주거 불안과 양육비 부담이 가중되고, 일가정 양립환경 개선이 미흡한 데 기인한다. 특히 제주지역의 경우 산업구조의 편중 및 고용구조의 취약성 등 구조적 문제점이 지속되는 가운데, 팬데믹 이후 경기악화와 인구유출 문제가 가중되면서 저출산 연령층(25~39세)의 결혼·출산·양육 여건이 악화되었다. 이에 따라 제주지역에서는 인구동태적인 변화(출산 연령대 인구변동, 미혼·만혼 증가 및 기혼여성 출산율 하락)와 함께 합계출산율 하락세가 심화되었고, 엔데믹 이후 회복세도 타 지역보다 미약하였다.

2. 저출산 문제는 인구감소에 영향을 미치는 것 외에 생산연령인구(15~64세 인구) 감소 및 인구 고령화와 맞물려 사회경제적으로 또 다른 악영향을 미치는 잠재요인으로 작용한다. 제주지역 전체 인구에서 생산연령인구가 차지하는 비중은 2019년을 기점으로 하락하기 시작했는데, 이에 더해 최근에는 1차 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 65세 이상 고령층 진입과 맞물려 노년부양비<sup>70)</sup>의 가파른 상승세도 예상<sup>71)</sup>되는 상황이다. 이에 따라 경제적으로는 고령층 부양 부담이 증가하고 노동공급 및 소비 감소에 따른 성장둔화 등이 우려되며, 사회적으로는 청년층·고령층 간 세대갈등 등도 심화될 수 있기 때문에 저출산 문제를 완화하기 위한 정책적 대응이 긴요한 상황이다.

### 최근 사회경제적 요인 악화에 따라 제주지역 저출산이 심화 저출산 심화 시 경제성장 둔화, 세대갈등 심화 등 우려

그림 1. 최근 제주지역 저출산 심화 요인



그림 2. 저출산 심화에 따른 영향



69) 주민등록 연앙인구를 기준으로 전국은 2013년부터 하락하기 시작했다.

70) 65세 이상 고령인구를 15~64세 생산연령인구로 나누어 100을 곱한 인구지표로서 생산연령인구 100명당 부양해야 할 고령인구 비중을 말한다.

71) 통계청의 장래인구추계(22년 중위추계)에 따르면, 제주지역의 노년부양비는 '25년 34.9% 수준에서 '40년에는 74.7%, '50년에는 109.8% 수준까지 상승할 것으로 예상된다.

## 가. 단기 대응 과제

3. 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산 상황이 20년 넘게 지속되고, 최근 들어 심화되고 있다. 이에 따라 초혼연령을 낮추고 첫째 자녀 출산시기도 앞당겨 출산율<sup>72)</sup> 회복·반등의 여지를 확대하는 것을 단기적 목표로 삼고 정책적 총력을 기울일 필요가 있다. 이를 위해 출산·육아지원금 지원 정책을 현재와 같이 계속 추진하고 혼인·출산에 주요 요인으로 작용하고 있는 고용·주거 관련 여건을 개선하는 한편, 일하는 여성의 출산·육아 부담을 완화할 수 있도록 일가정 양립 관련 지원책의 확대가 필요하다.

**3-1. (출산·육아지원금)** 제주특별자치도가 첫째 자녀 출산 육아지원금을 2025년부터 크게 인상(50만원 → 500만원)한 것은 최근 지역경제의 성장세 둔화, 근로·소득 여건 악화, 2015년 이후 타 지역 대비 심화된 출산율 감소세 및 도민 인식<sup>73)</sup> 등을 종합적으로 고려할 때 첫째 자녀 출산 장려를 통해 출산율 회복의 단기적 동력을 확보한다는 측면에서 현 시점에서 필요한 정책으로 판단된다.<sup>74)</sup> 제주지역은 또한 둘째 자녀 이상 출산에 대한 육아지원금 지원규모(1,000만원)가 타 지역(100~200만원 수준) 대비 상당히 큰데, 2015년 이후 타 지역 대비 제주지역 35~39세 여성의 출산율 하락폭은 상당히 크고 40대 여성의 출산율 상승폭은 상당히 작은 점<sup>75)</sup>, 이들 연령층의 주출산 자녀가 둘째 이상 자녀인 점<sup>76)</sup> 등을 고려할 때 이들의 둘째 자녀 출산 장려를 통해 출산율을 제고한다는 측면에서 동 정책도 현 시점에서는 단기적으로 필요한 것으로 판단된다.

**3-2. (고용)** 최근 25~39세 고용상황이 악화된 점을 고려하여 청년 채용 및 창업 관련 지원<sup>77)</sup>을 보다 강화할 필요가 있다. 또한 대졸 이상 취업자 비중이 계속 증가하는 추세 및 이들의 일자리 눈높이를 고려할 때 청년층이 일자리 문제로 타 지역으로 유출<sup>78)</sup>되고 이로 인해 도내 저출산 현상이 심화되지 않도록 기업 유치 및 현지 직

72) 현 시점에서는 인구 대비 출생아 수인 출산율의 반등이 중요할 것으로 판단된다. 출생아 수의 경우에는 우리나라 여아 출생아 수가 1982~1990년까지 감소세를 나타낸 이후 1991~2000년중 반등·회복세를 나타냈기 때문에 1991~2000년 시기에 출생한 여성이 주출산 연령대에 진입하는 2025년 전후 일정 기간 동안은 현재보다 큰 폭의 출산율 하락이 없다면 출생아 수가 이전 기간 대비 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

73) '24년 '사회조사'에 따르면 저출산 필요 대책으로 '현금 지원'을 꼽는 비중이 제주지역이 10.5%로 타 지역(전국 8.0%, 도 평균 9.7%) 대비 상대적으로 높았다.

74) 출산·육아지원금이 출산율 제고에 미치는 영향과 관련하여 국내외 선행연구는 출산지원금이 출산율 제고에 대체로 긍정적으로 작용한다고 보는 한편, 최근 지자체 사례에서는 출산지원금 제도를 시행한 연도에는 출생아 수가 증가하거나 출산율이 상승하였으나 이듬해 다시 감소 또는 하락하면서 정책효과가 단기간에 그친다고 분석한 연구결과가 있다(자세한 내용은 "김광민 등(2024), '충북지역 출생아 수 증가 전환의 배경 및 시사점', 한국은행 충북본부" 참조).

75) 35~39세 출산율은 '15년 대비 '23년 제주지역이 26.6%, 전국은 11.0%, 도 지역은 8.0% 하락하였으며, 40대 출산율은 같은 기간 제주지역이 16.2%, 전국은 41.4%, 도 지역은 39.3% 상승하였다.

76) 제주지역의 출산순위별 자녀 비중을 보면, '01년 전체 출산 자녀 중 둘째 이상 자녀 비중이 35~39세는 78.2%, 40대는 78.9% 수준에서 '23년에는 35~39세 62.7%, 40대 68.0% 수준으로 감소하였다.

77) 제주특별자치도는 미취업 청년(18~39세)을 채용한 기업에 신규채용 1명당 월 최대 180만원의 인건비를 지원하고, 취업·창업 연계 프로그램을 통해 선발된 청년(15~34세, '24년 기준 75명)에게 진로직무교육 서비스 등을 제공하고 있다.

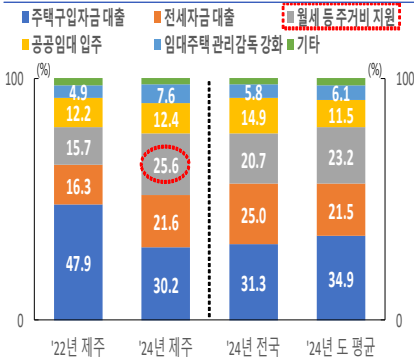
78) '2022년 제주특별자치도 청년통계'에 따르면, 도내 계속 거주 중인 청년의 77.5%(복수 응답)가 '도외 이주 희망 사

원 채용에 따른 인센티브 제공 등 양질의 일자리 창출을 위한 정책을 지속적으로 확대할 필요가 있다.<sup>79)</sup> 특히 주출산 연령대 여성인구의 타 지역 전출 증가는 직접적으로 출생아 수 및 출산율에 부정적인 영향을 미치는 문제인 만큼, 지역 내 여성 일자리 공백 문제 해결을 위한 지원책을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

**3-3. (주거)** 최근 들어 도내 주거비 부담이 크게 상승한 점을 고려하여 청년 및 신혼부부 등의 주거비 부담 완화를 위해 주택 구입 및 전월세 관련 금융지원을 강화<sup>80)</sup> 하고 공공임대주택 혜택도 확대<sup>81)</sup>할 필요가 있다. 제주지역은 전국에서 공공임대주택 비중이 다른 도 지역에 비해 낮은 상황이므로 현재 계획하고 있는 공공주택 공급 계획을 신속하게 추진하고, 청년층의 주택구매 비용부담을 완화할 수 있는 사업(토지임대부 분양주택 공급<sup>82)</sup>, 빈집 재활용 사업<sup>83)</sup> 등)을 확대해야 한다.

제주지역은 월세 등 주거비 지원을 선호하는 비중이 높음

그림 3. 현재 가장 필요한 주거 정책



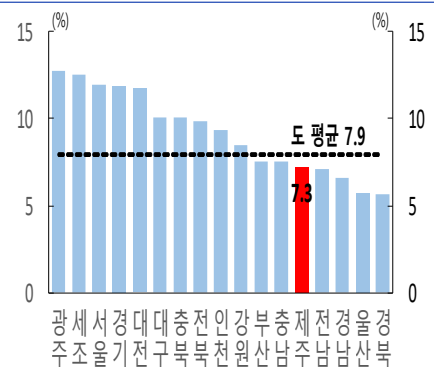
자료: 국무조정실 청년삶실태조사

제주특별자치도는 공공임대주택 혜택 및 주거 관련 금융지원을 확대 제주지역은 타 지역 대비 공공주택 비중이 낮음

표 1. 제2차 인구정책 종합계획(25~29년) 중 주거 관련 핵심 신규사업

사업명	사업 주요 내용
신혼부부 월 3만원 공공임대주택 지원	【지원대상】 일정 소득요건을 충족한 신혼부부 【지원내용】 월 3만원 임대료로 공공임대주택 제공
제주청년 The+ 하영 드림 주택 마련 지원	【지원대상】 신혼부부출산 가정 【지원내용】 주택구입 대출이자 최대 1.5% 지원
제주청년 희망 충전 월세 지원	【지원대상】 도내 무주택 청년(35~39세) 세대주 【지원내용】 월20만원 임차료 지원

자료: 제주특별자치도 '제주의 미래, 인구정책에서 답 찾는다' 보도자료(24.9), '2025년 신혼부부유형 월3만원 공공임대주택 지원 사업 공고'(25.6)



주: 1) 공공임대주택 / 전체 주택  
자료: 통계청 주택총조사

**3-4. (일가정 양립)** 여성의 경제활동 참여 및 맞벌이 가구 비중 등은 타 지역 대비 압도적으로 높은 반면, 기업의 영세성은 심화되고 있는 제주지역 현실을 고려할 때 이들 영세 기업들이 경영상 부담을 떠안지 않고 일가정 양립 확산에 적극 동참할 수 있도록 가족친화기업에 대한 인센티브 확대 등 정책적 지원을 적극적으로 강화하는 것이 필요하다.<sup>84)</sup> 자녀돌봄에 있어서는 제주지역이 정규교육 전후 초등학생의 돌봄·

유·로 '직장 부재'를 꼽았다.

79) 제주특별자치도는 '제2차 인구정책 종합계획'을 통해 항공우주산업 육성 관련 일자리 1,450개, 에너지 대전환 추진에 따른 일자리 52,000개 및 '26년 신규 상장기업 6개 유치 등을 정책목표로 제시하였다.

80) 국무조정실의 '청년삶실태조사'에 따르면, 청년(19~34세)들은 지역에 상관없이 주택 관련 금융지원(주택 구입 및 전월세 관련 대출 및 월세 등 주거비 지원)을 가장 필요한 주거정책으로 꼽은 가운데, 제주지역 청년들은 월세 등 주거비 지원을 꼽는 비중(25.6%)이 타 지역(전국 20.7%, 도 평균 23.2%) 대비 더 높았다.

81) 제주특별자치도는 '제2차 인구정책 종합계획(25~29년)'을 통해 공공임대주택 1만호 공급을 정책목표로 제시하였다.

82) 제주특별자치도는 토지는 제주개발공사가 소유하되 건물만 분양하는 방식으로 상대적으로 저렴한 가격의 '토지임대부 분양주택'을 청년 및 신혼부부 대상으로 공급할 계획(시범사업<72세대>을 통해 '25년 착공 후 '26년 분양 예정)이다.

83) 제주특별자치도는 올해 들어 첫 5년 단위(25~29년) 빈집정비 계획 수립 관련 용역사업을 진행 중인데, 제주지역이 타 지역 대비 빈집 비율이 높은 점(23년 기준 제주 13.5%, 전국 7.9%)을 고려할 때 빈집 리모델링 및 재활용을 통한 주거지원 사업도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

84) 출산·양육 지원, 탄력근무제 도입 등 가족친화제도를 모범적으로 운영하고 있는 기업에 대해서는 「가족친화 사

교육 수요가 타 지역 대비 높은 점을 감안하여 돌봄공백이 모의 경력단절, 사교육비 증가로 이어지지 않도록 도내 영유아 및 아동의 돌봄 수요를 면밀히 파악하고 맞춤형 돌봄서비스를 제공함으로써 맞벌이 가구의 돌봄부담을 완화하고 일가정 양립 환경 구축을 뒷받침할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요한 것으로 판단된다.

## 나. 중장기 대응 과제

4. 비혼·만혼·출산기피 등 풍조가 저출산 고착화로 이어지지 않도록 혼인·출산에 대한 사회 전반의 긍정적 인식을 확대해 나가는 것을 저출산 해소를 위한 근본 과제로 삼아야 한다. 이를 위해 정부·지자체·기업·학교 등 각계각층의 유기적 정책 협력 등을 바탕으로 청년층의 혼인·출산 관련 긍정적 의사결정을 저해하는 사회경제적 구조 요인을 지속적으로 개선해 나가는 것이 필요하다.

**4-1. (고용)** 디지털 전환 가속화, 기후변화 등 산업환경 변화에 따른 기업의 적응력 제고 지원, 경쟁력 있는 신성장 산업의 발굴·육성 및 산학연계 지원 강화 등을 통해 도내 산업의 성장잠재력과 고용창출력을 꾸준히 확충해 나가야 한다. 이를 통해 중소기업의 경쟁력을 강화하고 임금 지급여력을 확충함으로써 양질의 일자리를 안정적으로 넓혀가는 것이 중요하다. 아울러 비정규직의 정규직 전환 지원을 꾸준히 추진하여 안정적인 일자리 기반을 확대해 나갈 필요도 있다.<sup>85)</sup>

**4-2. (주거)** 인구변화에 대응한 적절한 수요 예측을 바탕으로 안정적이고 일관된 주택공급 정책을 추진하고, 소득 대비 주택가격의 안정화를 통해 주거비 부담을 크게 완화하는 것이 필요하다.

**4-3. (일가정 양립)** 육아휴직급여 인상을 통해 소득대체율을 높임으로써 남성의 육아휴직 사용률을 제고하는 것이 필요하다. 아울러 자영업자 및 임시·일용직 근로자 비중이 높은 제주지역 특성을 고려할 때 자영업자 및 임시·일용직 근로자 등 사각지대에 있는 계층의 일가정 양립 지원을 위한 정책 방안도 심도있게 모색할 필요가 있다. 자녀돌봄에 있어서는 학교 교육의 질을 높이고 경쟁적 교육환경을 해소<sup>86)</sup>하여 사교육 의존도를 획기적으로 낮추는 것이 필요할 것으로 사료된다.

**4-4. (정책의 일관성·지속성 확보)** 저출산 대응 정책을 장기적 시계에서 일관되고 지속 가능한 방향으로 추진함으로써 정책에 대한 신뢰를 확고히 하고, 이를 바탕으로 청년들의 혼인·출산 관련 인식도 점진적으로 개선될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에 따라 여성가족부 장관이 '가족친화기업'으로 인증하고 있으며, 동 기업에 대해서는 공공입찰 시 가점 부여, 공공 및 금융기관 대출 시 신용보증, 금리우대 등의 혜택이 제공된다. 제주특별자치도는 '제2차 인구정책 종합계획'을 통해 가족친화 인증기업 180개 확대('24년말 108개, 이 가운데 중소기업은 77개 수준)를 목표로 '25년부터 이들 기업에 대해 지방세 감면 혜택을 제공하는 한편, 자녀돌봄휴가 직원의 업무를 대행하는 근로자에 대해 업무대행 수당(1일 5만원)을 지원하는 신규사업을 추진 중이다.

85) 제주특별자치도는 미취업 청년(15~39세) 및 중장년(40~64세)을 정규직으로 신규 채용하는 도내 중소기업에 1인당 월 40~70만원의 일자리 지원금을 지원하고 있다.

86) '사회조사'에 따르면, 저출생 필요 대책으로 '경쟁적 교육환경 해소'를 꼽는 비중은 제주지역이 7.4%, 전국 9.1%, 도 지역 평균은 8.5% 수준이다.

## < 참고문헌 >

- 고지영(2023), “제주지역 저출생 추이 분석과 대응 과제”, 제주여성가족연구원
- 고지영·김도균(2024), “제주지역 결혼·출산 행태의 세대 및 계층 특성 연구”, 제주여성가족연구원
- 교육부(2023), “교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안)”
- 교육부(2024), “2024년 늘봄학교 추진방안(안)”
- 국토교통부 보도자료(2022), “2021년도 주거실태조사 결과 발표”
- 권순성·김소연(2023), “최근 제주지역 청년인구 순유출 요인 및 시사점”, 한국은행 제주본부
- 김광민 등(2024), “충북지역 출생아 수 증가 전환의 배경 및 시사점”, 한국은행 충북본부
- 김우림(2021), “저출산 대응 사업 분석·평가”, 국회예산정책처
- 김은영·박정훈·김도영(2024), “제주특별자치도 초등돌봄 수요조사 및 지원방안 연구”, 제주연구원
- 김태훈(2025), “사교육비 지출 증가가 출산율에 미치는 영향”, 서울대학교·보건사회연구원 포럼
- 박으뜸·이한새(2025), “최근 제주 자영업자 경영상황 악화 배경 및 시사점”, 한국은행 제주본부
- 박진백(2022), “주택가격 상승이 출산율 하락에 미치는 동태적 영향 연구”, 국토연구원
- 박진백(2025), “주택가격의 자녀 순위별 출산율 기여도 분석”, 국토연구원
- 보건복지부(2017~2024), “출산지원정책 사례집”
- 유진성(2023), “사교육비가 저출산에 미치는 영향”, 한국경제인협회
- 이철희(2012), “한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과”, 「한국인구학」 제3권 제3호
- 이혜민(2021), “2000년 이후 인천지역 인구구조 변화와 출산율 변화요인 분석”, 한국은행 인천본부

제주특별자치도(2024), “2024년 제주특별자치도 인구정책 시행계획”

제주특별자치도 보도자료(2024), “제주의 미래, 인구정책에서 답 찾는다”

제주특별자치도 보도자료(2024), “제주도, 총괄·전담 기능 강화로 조직 경쟁력 높인다”

제주특별자치도(2025), “제주특별자치도 인구정책 종합계획 수립 연구용역”

제주특별자치도 보도자료(2025), “인구행복도시 실현 열쇠는 도만...제주 도민실천단 출범”

제주특별자치도 보도자료(2025), “제주도, 첫아이 육아지원금 500만원으로 대폭 확대”

제주특별자치도 교육청 보도자료(2025), “초등 방과후학교 참여·증가율 전국 최고 수준”

저출산고령사회위원회(2025), “지자체 저출생 대응 사업 분석 및 우수사례 공유”

저출산고령사회위원회(2024), “결혼·출산·양육 및 정부 저출생 대책에 대한 인식조사 연구”

조덕상·한정민(2024), “여성의 경력단절 우려와 출산율 감소”, KDI FOCUS

통계청 보도자료(2024), “2023년 육아휴직통계 결과(잠정)”

통계청 보도자료(2025), “2024년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)”

홍석철(2022), “저출산 대책 예산 편성의 효율성”, 한국은행 미시제도포럼

홍현균·공정승(2022), “아동돌봄 서비스 현황과 전망”, 한국고용정보원

황인도 등(2023), “초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책”, 한국은행

황지수(2022), “Later, Fewer, None? Recent Trends in Cohort Fertility in South Korea”, 한국은행 미시제도포럼