

제주시제 실시이후 50년간의 주거 변화에 관한 연구

A Study on the Change in the Housing of Jeju City for the past Fifty Years

이 정 립* 김 봉 애**
Lee, Jeong-Lim Kim, Bong-Ae

Abstract

Jeju City has been developed and changed variously by influence of industrialization and urbanization since Jeju City was erected into a city on September 1st of 1955. The purpose of the study is to offer information and data for establishing housing policy and urban planning for being considered the change of housing in Jeju City for the past fifty years. The method of the study is an analysis of documentary records and data and an inquiry of literature. The results are following: 1) The population of Jeju City has increased six times ever before. 2) The ratio of housing supply is 95.3% and the ratio of renting houses has increased than before in terms of the type of occupation of housing. 3) The ratio of collective house is higher than detached dwelling's in term of the type of housing units.

Keywords: Jeju City, Housing, Type of Housing Units

주요어: 제주시, 주거, 주택유형

1. 서론

제주시의 시제실시는 1955년 9월1일에 이루어졌으며, 8·15해방 후인 1946년에 시승격안이 국회에서 상정통과되고 8월13일 법률36호로 시제가 공포된 후 10년이 경과한 시점이었다. 1955년 제주읍 25개리 인구 약 6만명이 현재 19개동 541통 2696개반으로 개편되었고, 인구는 약30만이며 도전체인구의 절반에 이를 만큼 산업화·도시화의 영향으로 50여년에 걸쳐서 많은 변화와 발전을 이룩하였다. 그런데 도시화 과정에서 적절하지 못한 개발이 있었으며, 전통이 무시된 주택 건설이 이루어졌다. 또한 주택

난 해소를 위한 공동주택공급이 도심 곳곳에 공동화 현상을 일으켰고, 파잉공급에 의한 아파트 미분양사태가 도건설업계의 경기침체로 이어지는 기이한 현상까지 만들었다. 제주도는 연중 온화하면서도 바람이 강한 기후적 조건, 한라산의 등고선과 해안선이 이루는 지형적 특색, 3세대 한올다리독립동거형 주거문화 등이 배경이 되어 육지부와는 다른 독특하면서도 우수한 주거문화가 있었음은 여러 학자들의 연구에 의해 보고된 바가 있다. 시제실시 50년이 되는 시점에서 제주시의 주택정책은 그러한 연구결과들을 정리하여 관광제주로서의 고유성을 표현하면서도, 국제자유도시로서의 위상에 맞는 주택유형 및 디자인의 개발이 필요하며, 도시경관을 유념한 택지개발 및 도시계획이 필요하다.

* 제주관광대학 실내건축과 전임강사

** 제주대학교 가정관리학과 교수

표 2. 우리나라 연도별 주택정책과 주택관련개정법

년도	정책	개정법	비고
1960 ~ 1970년	제1차 경제개발5개년계획 ('62 ~ '66)	토지수용법('62) 공영주택법('63)	•투자재원부족으로 주택에 대한 공급수 미비
1971 ~ 1975년	제3차 경제개발5개년계획 주택250호건설10개년계획	주택축진법('72) 토지기준지가제도('73) 특정지구개발촉진법('73)	•서울강남지역축발, 아파트단지개발 급격 확산 •부동산투기, 주택가격 상승 시작
1976 ~ 1980년	공공주택건설	부동산투기방지대책('78) 택지개발촉진법('80)	•아파트개발과 부동산투기열풍 1978년 최고조에 달함 •주택가격안정책, 투기억제정책 폐기됨 •부동산시장소강상태로 1980년 주택보급율 하락
1981 ~ 1985년	임대주택육성방안	도시재개발법('83) 임대주택건설촉진법('84)	•1981년 주택경기활성화조치 •민간업자참여 유도 •연간주택건설실적이 17만호에서 30만호로 증가
1986 ~ 1990년	주택 200만 호 건설 계획 ('88~'93)	토지공개념('89)	•지방공사설립 대규모택지개발 및 주택건설 •주택가격급등, 주택토지투기현상만연
1991 ~ 1995년	제7차 경제개발계획('92) 공공임대주택25만호건설 계획	-	•주택보급률은 상승되었으나, 단기간 대량 주택 건설사업은 거품경제, 물가상승 문제 유발시킴
1996 ~ 2000년	국민임대주택20만호공급 계획	-	•IMF외환위기에파로 주택시장 포함한 경기침체, 국가경제위기 •양도소득세감면, 분양권 전매허용등 부동산 규제완화정책 •1999년이후 건축경기회복

자료원: 정별아(2002)

그러므로 이 연구는 현재 제주시의 주거변화를 분석하여, 도서지역의 특성을 살릴 수 있는 제주도 주택정책 수립과 도시계획 수립을 위한 자료제공을 목적으로 한다.

II. 연구방법

연구방법은 자료분석 및 문헌연구방법을 채택하였다. 분석한 자료는 제1회 제주시통계연보(1961)에서 시작하여 43회(2003)까지 사용한

였고, 그 중에서 중심이 된 분석자료는 1961년, 1971년, 1981년, 1991년, 2001년, 2003년 통계연보였으며, 인구분야와 건설 및 주택분야를 중점적으로 비교 분석하였다. 각 연보마다의 통계기준이 상이하여 결과표의 작성이 일률적이지 않아 항목에 따라 연도별 결측치가 있는 점은 이 연구의 제한점이다. 보완자료로서는 제주도통계연보, 인구주택총조사보고서, 한국통계연감을 이용하였고, 제주시시정백서, 제주시도시계획사십년사, 2021제주도시기본계획, 제주건축삼십년사 등도 참조하였다.

표1. 제주시의 인구, 세대, 면적 변화

항목	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2002년
인구(명)	68,090	106,456	167,719	232,687	279,087	290,664
세대(세대)	15,348	23,803	39,160	61,437	90,562	98,081
세대당평균인원수(명)	4.43	4.47	4.28	3.79	3.08	2.96
제주시면적(km ²)	250.03	252.29	253.87	254.18	255.36	255.48
도시계획면적(km ²)	19.24	109.75	119.24	131.50	132.69	133.07
	1952년고시	1973년고시	1980년고시	주거 10.54	주거 12.53	주거 13.22
				상업 2.69	상업 3.06	상업 3.06
				공업 1.50	공업 1.44	공업 1.44
				녹지 114.61	녹지 110.34	녹지 110.07
				미지정 2.16	미지정 5.31	미지정 5.28

III. 연구결과

1. 제주시의 인구, 세대, 면적 변화

1955년 제주읍이 시로 승격될 당시의 인구는 59,662명이었으며, 1955~1959년 사이의 인구증가율은 연평균 1.4%였다. 1960년대에 들어오면서 인구는 급증현상을 보여 1960년에는 68,190명으로 증가되어 그 전해인 1959년에 비해서 78%의 높은 증가율을 나타냈고, 1969년에는 97,681명으로 약 10만명에 이르게 되었다. 2002년 기준으로 전국74개 도시와 비교할 때 면적은 49위, 인구밀도는 1,138명/km²으로 22위이며, 인구는 약 30만명으로 제주도 전체 인구의 약 50%이상을 차지하고 있다. 세대당 평균인원수는 고령인구의 증가와 출산율저하에 따라 <표 1>과 같이 약 3명정도로 감소하는 현상을 나타내고 있다. 시전체면적, 도시계획면적, 주거지역면적은 약간씩 증가하고 있으며, 2002년 현재 도시계획면적이 차지하는 비율은 52%이며, 그중 주거지역의 비율은 9.9%이다. 그러나 건설교통부의 승인을 받은 2021년 도시기본계획에 의하면 계획인구 41만명, 도시계획면적 140km², 주거용지 12.53km²로 주거지역의 비율이 8.9%로 감소(제주시시정백서, 2004), 주거환경을 개선 또는 보호할 수 있는 대안이 필요할 것으로 사료된다.

2. 제주시의 주택보급을 변화

경제성장율과 지가변동 등의 사회경제적 배경, 그리고 정부의 주택건설계획 및 주택정책은 주택의 공급형태에 영향을 끼쳐왔다. 인구변동과 맞물린 다양한 사회적 배경과 정부의 변화는 <표2>와 같이 요약할 수 있다. 제주시의 경우도 중앙정부의 정책에 따라 도시계획 및 주택정책을 추진하였고, 1980년 택지개발촉진법과 1984년 임대주택건설촉진법에 의해 택지개발과 공동주택건설이 활성화되었다. <표3>과 같이 제주시의 1962년 주택보급율은 82.4%로 높은 편이었으나, 당시의 통계연보 주택분류기준을 보면 <떨어진집/붙은집/천막/토막/판자집/기타>로 기록된 것으로 보아 당시의 주택의 질은 매우 낮았던 것으로 사료된다. 1980년에는 주택보급율이 56.6%로 감소하였으나, 2002년에는 92.9%로 매우 향상되었다. 이는 2000년 전국통계 96.2%와 비교할 때 다소 낮은 수준이며, <표4>의 주택점유형태에서 나타나듯이 임대주택비율이 증가한 결과로 볼 수 있다.

또한 주목해야 할 것은 신축된 공동주택 중 2003년 현재 약 36.7%만 분양되었고, 미분양주택이 증가하고 있다는 사실이다(제주시시정백서, 2004). 이는 2003년 주차장설치조례 강화로 주택사업자들이 사업성을 고려하지 않고 과잉공급하였고, 상업지역과 준주거지역내 무분별하게 공동주택을 신축하여 단지형 공동주택에 비해

표3 제주시의 주택보급율 변화

항목	1962년*	1970년	1980년	1990년	2000년	2002년
주택수	12,633	17,818	22,173	37,201	62,409	70,205
가구수	15,338	23,803	39,160	61,437	69,835	75,552
주택보급율	82.4%	74.9%	56.6%	60.6%	89.4%	92.9%

* 1960년도의 가구수는 15,348이었으나, 주택수에 대한 기록이 없으므로 1962년 자료를 제시함

표4 제주시의 주택점유형태 변화

주택점유형태	1962년	1970년	1980년*	1990년*	2000년*
자가	10,291(81.5%)	14,317(80.4%)	16,215(76.3%)	23,956(70.3%)	39,033(65.5%)
전세	1,647(13.0%)	2,867(16.1%)	2,586(12.2%)	2,617(7.7%)	7,266(12.2%)
보증부월세	-	-	-	1,220(3.6%)	3,605(6.0%)
무보증부월세	-	-	-	-	466(0.8%)
사글세	-	-	1,909(9.0%)	4,577(13.4%)	6,478(10.9%)
무상	695(5.5%)	371(2.1%)	544(2.6%)	1,725(5.1%)	2,761(4.6%)
기타 및 미상	-	263(1.5%)	-	-	-

* 1980, 1990, 2000년 수치는 통계청 인구주택총조사 잠정보고서의 자료임

주거환경이 상대적으로 열악한데 원인이 있는 것이다. 미분양주택은 제2의 도심공동화현상, 주택건설의 경기침체 등의 문제를 야기시킬 수 있으므로 임대주택으로 전환을 유도하거나, 주택 구입자금 대출한도의 상향조정등의 등의 행정지원을 통하여 미분양율을 낮춘다면 제주시의 주택보급율은 더욱 향상될 것으로 사료된다.

3. 제주시의 주택유형 변화

제주시의 주택유형은 <표5>와 같이 단독주

택의 비율은 1980년 90.6%에서 2002년 현재 40.6%로 낮아졌으며, 반면 공동주택은 9.4%에서 59.4%로 높아졌다. 이는 2000년 전국통계 공동주택비율 62.9%와 비교해 볼 때는 다소 낮으나, 제주시의 공동주택비율이 증가 추세에 있으므로 육지부와 비슷한 수준으로 변화해 갈 것으로 사료된다. 아파트의 규모에 있어서는 <표6, 7>과 같이 1997년 이후 고층화와 가구당 면적의 증가양상을 보이고 있다. 건축고도제한이 완화되면서 2000년 10층이상의 고층아파트

표5. 제주시의 주택유형 변화

주택유형	1962년*	1970년*	1980년	1992년	2000년	2002년
단독주택	11,346 (89.8%)	16,752 (94.0%)	20,096 (90.6%)	30,794 (82.8%)	25,393 (40.7%)	28,529 (40.6%)
아파트	-	-	949 (4.3%)	6,439 (17.3%)	20,172 (32.3%)	24,022 (34.2%)
연립주택	-	-	162 (0.7%)	2,512 (6.8%)	6,419 (10.3%)	7,273 (10.3%)
다세대주택	-	-	-	4,695 (12.6%)	7,509 (12.0%)	10,381 (14.8%)
비거주용건물내주택	1,287 (10.2%)	1,066 (6.0%)	966 (4.4%)	350 (0.9%)	2,916 (4.7%)	-

* 1962, 1970년 단독주택은 개인주택으로 표시된 자료이며, 비거주용건물내주택은 영업건물, 공공건물, 공가, 기타로 표시된 자료임

표6. 제주시의 신축아파트층수 변화

층수기준	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
5층이하	-	-	-	35가구	-	126가구
6~9층 이하	894가구	2,783가구	-	51가구	592가구	955가구
10~19층 이하	-	-	83가구	1,358가구	3,781가구	1,818가구

표7. 제주시의 신축아파트면적 변화

면적기준	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
33㎡미만	-	-	-	1,358가구	-	104가구
33~66㎡미만	48가구	2,783가구	2가구	86가구	1,795가구	417가구
66~99㎡미만	846가구	-	75가구	-	2,175가구	2,276가구
99~133㎡미만	-	-	6가구	-	403가구	75가구
133~166㎡미만	-	-	-	-	-	27가구

표8 제주시의 가구당 사용방수 변화

가구당 사용방수	1980년*	1990년*	2000년*
1개	12,770가구(32.8%)	12,166가구(19.8%)	6,154가구(7.4%)
2개	11,526가구(29.6%)	15,526가구(25.3%)	7,681가구(9.2%)
3개	8,128가구(20.9%)	14,422가구(23.5%)	18,579가구(22.4%)
4개	4,060가구(10.4%)	10,735가구(17.5%)	34,224가구(41.2%)
5개	1,618가구(4.2%)	6,159가구(10.0%)	12,379가구(14.9%)
6개	551가구(1.4%)	2,432가구(4.0%)	4,075가구(4.9%)
7개	130가구(0.3%)	-	-
8개 이상	159가구(0.4%)	-	-

* 통계청 인구주택총조사 잠정보고서의 자료임

1,358가구가 신축되었고, 가구당 면적 99㎡이상의 아파트도 신축되어 500가구를 넘고 있다. 육지부의 경우 199㎡이상의 대형아파트의 건축도 활발하게 이루어지고 있으나 제주도에선 건축허가된 바는 없다. 가구당 사용방수의 변화는 <표8>과 같으며, 1990년까지는 3개이하를 사용하는 비율이 많았으나, 2000년에는 3~5개의 방을 사용하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

IV. 결론 및 제언

본 연구는 제주시가 시제 실시 50년이 되는 시점에서, 관광제주로서의 고유성을 표현하면서도 국제자유도시로서의 위상에 맞는 디자인의 개발과 주택정책의 필요성을 인식하여, 현재까지의 제주시의 주거변화를 분석함으로써, 제주도 주택정책과 도시계획수립을 위한 자료제공을 목적으로 하였다. 연구결과를 정리하고 몇가지 제안을 기술해보면 다음과 같다.

첫째, 1955년 제주시가 시로 승격될 당시의 인구는 59,662명이었으나, 2002년 현재 약 30만명으로 6배 증가하였으며, 세대당 평균인원수는 약 3명정도로 감소하는 현상을 나타내고 있다. 시전체면적, 도시계획면적, 주거지역면적은 약간씩 증가하여 2002년 현재 도시계획면적이 차지하는 비율은 52%이며, 그중 주거지역의 비율은 9.9%를 차지하고 있다. 그러나 건설교통부의 승인을 받은 2021년 도시기본계획에 의하면 계획인구는 41만명이나 주거지역의 비율은 8.9%로 감소되므로 주거환경을 개선 또는 보호할 수 있는 대안이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 제주시의 주택보급율은 1980년에는 56.6%로 낮았으나, 공동주택 건설의 증가로 2002년에는 92.9%로 매우 향상되었다. 그러나 2000년 전국통계 96.2%와 비교해 볼 때는 다소 낮은 수준으로서, 이는 제주도 미분양 아파트의 임대주택으로의 전환을 유도함과 동시에 임대주택의 건설을 촉진시켜 주택보급율을 더욱 향상시켜야 할 것으로 사료된다.

셋째, 제주시의 주택유형은 2002년 현재 단독주택의 비율은 낮아지고 반면 공동주택은 59.4%로 높아지는 현상을 보이고 있다. 아파트의 규모는 1997년 이후 고층화와 가구당 면적의 증가양상을 보이고 있으며, 가구당 사용방수도 3~5개로 증가하여 주거수준은 더욱 향상될 것으로 사료된다. 그러나 제주시의 가장 대표적인 자연경관인 한라산 스카이라인을 보존할 수 있도록 제주지형의 등고선에 따른 택지개발을 해야 할 것이며, 도서지역에 맞는 아파트 디자인의 개발도 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 김봉애(1995), 지방화시대의 제주지역 주거환경 개선사업에 관한 기초연구, 한국주거학회지 6(2).
2. 정별아(2002), 인구구조의 변동에 따른 주거사정의 시계열변화와 장래예측에 관한 연구, 제주대대학원석논.
3. 제주도(2001), 2021제주도시기본계획.
4. 제주도(2002~2004), 제주시정백서.
5. 제주도(1994), 도시계획사십년사.
6. 제주도(1961~2003), 통계연보 1, 3~4, 6~43회.
7. 통계청(2001), 2000인구주택총조사보고서.