시·도단위 인구이동 유형과 지역 고령화[1)]

Internal Migration and Population Ageing at the Local Level in Korea

이상림 한국보건사회연구원 부연구위원

우리나라에서 국가 혹은 전국 단위의 인구구조 고령화에 대한 연구 및 정책개발은 매우 폭넓게 진행되고 있지만, 지역 단위의 고령화에 대한 논의는 매우 제한적으로 이어져왔다. 전국 단위와는 달리 지역 단위의 인구구조 고령화에서는 인구이동에 대한 이해가 전제되어져야 하는데, 일반적으로 지역 단위 인구구조는 출산력 및 사망력에 의한 변화보다는 인구이동의 영향이 더 크게 작용하기 때문이다. 이 연구는 우리나라 시·도단위 인구이동의 형태를 분석하면서, 연령별 인구이동이 인구구조 고령화에 미치는 영향을 분석한다. 연령별 인구이동 특성을 반영한 지역의 인구이동은 크게 5개 유형으로 구분되는데, '전반적 증가형', '청년인구 증가형', '부양인구 증가형' 등은 광역시와 도시화 수준이 높은 경기에서, '청년인구 감소형'은 도 지역에서, 그리고 '인구구조 악화 유실형'은 일부 광역시와 도 지역에 혼재되어 나타났다. 각각의 유형은 지역의 인구구조 변화에 차별적 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 특히 부정적 유형들은 이미 고령화 수준이 높은 지역들에서 나타나 일부 지역들에서 인구유출이 고령화의 심화로 이어지는 악순환 구조가 나타났다.

1. 서론

우리나라의 빠른 인구구조 고령화는 경제 및 사회 영역의 다양한 측면에서 부정적 영향을 미칠 것으로 예측되면서 정부는 이에 대한 정책 대응반안 마련에 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 인구구조의 고령화의 문제는 지역들에 있어서도 중요한 정책과제로 저출산 정책의 일환으로 지방자치단체들도 나름에 정책적 대응을 마련하고 있다.

우리나라의 모든 시 · 도단위 지역들이 인구구조의 고령화 문제에 당면하고 있으나, 지역별로 고령화의 수준과 속도, 그리고 원인에 있어서는 차이가 존재한다. 그리고 지역의 고령화는 전국 단위의 고령화와는 달리 인구이동의 문제가 중요한 요인으로 작용한다[2)]. 지역의 고령화 및 그에 따른 인구감소 현상의 진전에 따라 지역에서는 경제상황이 악화되고, 사회적으로도 그 부정적 파급효과가 확대된다. 특히 학생 수의 감소로 인한 교육 환경의 악화 등의 문제와 맞물리면서 지역에서는 젊은 연

1) 이 원고는 '산업연구원(2014). **인구구조 지역경쟁력 분석과 정책점 시사점.**' 중 3장의 일부를 수정 · 보완한 것임.
2) 이상림(2014). 저출산 대응 지방자치단체의 역할. **보건복지포럼(2014), 7.** pp.62–73.

령층을 중심으로 인구의 유출 현상이 일어나고, 이것은 다시 지역의 고령화를 더욱 심화시키는 악순환을 낳게 된다[3].

인구이동은 개인적인 측면에서 경제 · 사회 · 문화 등 다양한 측면에서 자신에게 상대적으로 덜 우호적인 환경을 떠나 더 나은 여건을 갖는 지역으로 거주지를 옮기는 행동이라고 정의될 수 있다[4]. 같은 지역에 살고 있는 사람들이라 할지라도 개인별로 이동의 여부 혹은 이동력의 수준이 다르게 나타나는 것은 연령, 학력, 직업 등 개인의 특성에 따라 다른 지역에서 기대되는 이익이나, 혹은 기존 지역을 떠났을 때의 비용이 다르게 나타나기 때문이라고 할 수 있다. 마찬가지로 지역에 따라 인구 유입이나 유출의 수준이 다르게 분포하는 것은 해당 지역이 지역 거주자들에게 제공할 수 있는 임금 수준, 취업기회, 교육 환경, 주거 여건 등 다양한 형태의 기회 수준이 다르기 때문이다. 이러한 맥락에서 인구이동 개인 수준의 특성과 지역 수준의 특성이 상호작용하여 나타나기 때문에 지역에서 유출 또는 유입되는 이주인구들 사이에도 연령, 성별, 학력 수준 등에 있어서 일정한 특성의 차이가 반영된다. 다시 말해 지역의 경제적 사회적 특성에 따라 인구이동의 수준이 결정되고, 그 결과 지역의 인구규모 및 인구구조의 변화가 초래된다.

이러한 지역 단위 인구구조 고령화의 문제와, 그에 맞물려 경제사회적 발전에 매우 중요한 결정요인으로 작용하는 인구이동 현상에 대한 논의는 매우 제한적으로 이어져왔다. 특히 인구이동은 출생, 사망과 같은 다른 인구변동 요소들에 비해 지역의 인구구조의 변화에 미치는 파급효과가 더욱 광범위하고 빠르게 나타난다는 특징이 있다. 이에 이 연구는 우리나라 시 · 도단위 인구이동의 형태를 분석하면서, 연령별 인구이동이 인구구조 고령화에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

2. 지역별 인구이동 유형 분석

인구구조 변화의 측면에서 연령에 따른 인구이동의 지역 간 특성을 알아보기 위해서는, 총량 수준의 분석보다는 연령별 순이동을 통해 파악하는 것이 효과적이다. 왜냐하면 이동의 총량(순이동률)이 같다고 하더라도 이동자들의 특성에 따라 이동의 성격이 확연히 달라지기 때문이다. 이에 이 연구에서는 연령별 이동률을 지역별로 산출하여 지역별 인구이동의 특성들을 유형화하고자 한다.

여기서 인구의 유입과 유출을 통한 인구이동이 지역에 미치는 영향을 가늠하기 위해서는 유입과 유출을 모두 반영하여 총량적으로 제시하는 순인구이동이 적절한데, 인구이동의 규모는 해당 지역의 인구크기에 영향을 받게 되므로 지역별로 연령별 순이동률을 산출하여 비교한다. 참고로 이 연구에서 연령별 순이동률은 5세 간격의 연령으로 구분하여 순이동을 해당 연령의 인구로 나눈 값으로 나타낸다. 그런데, 인구이동은 지역개발, 주거정책, 경기변동 등에 따라 단기적 변화가 나타나게 되는데, 특정 연도의 인구이동만을 대상으로 그 분포를

3) Elis, V.(2008). "The Impact of the Ageing Society on Regional Economies" in F. Coulmas, H. Conrad, A. Schad-Seifert and G. Vogt.(Ed.) *The Demographic Challenge: a Handbook about Japan* Leiden. Brill: pp.861-878.

4) 이상림(2009). 연령이 인구이동에 미치는 영향: 최초이동, 계속이동, 귀환이동. **한국인구학, 32**(3). pp.43-72.

살펴볼 경우 이러한 단기적 기간효과(period effect)로 인하여 전체적 이해가 왜곡될 수 있다. 그러므로 이 연구에서는 최근 6년(2007~2012년) 동안의 지역의 연령별 순인구이동률의 평균값을 사용고자 한다.

우선 인구이동은 연령에 따라 그 분포가 다르게 나타나기 때문에 지역별 인구이동의 연령분포를 살펴보기에 앞서 우리나라의 전체적 인구이동의 연령분포를 살펴볼 필요가 있다. 전국단위 인구이동은 순이동이 0이 되므로 연령별 이동률만을 구하며, 여기서의 인구이동은 시도 경계를 넘어선 이동만을 포함한다.

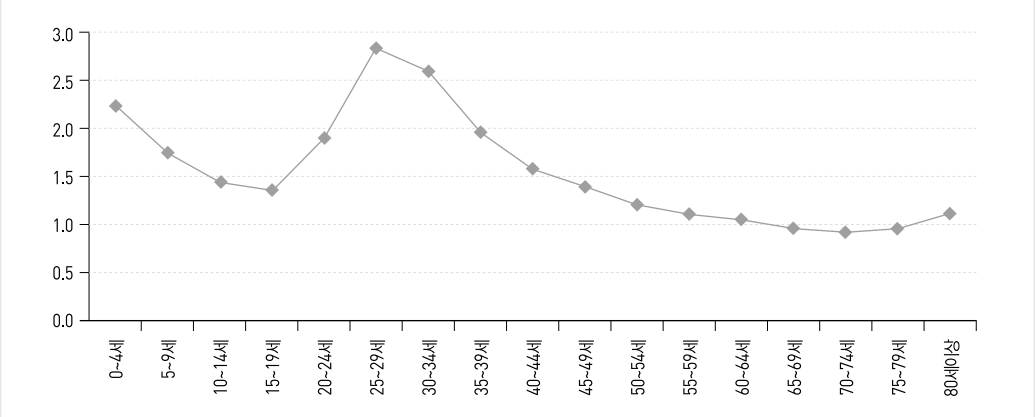
인구이동률의 연령별 분포를 살펴보면 유년기에는 부모를 따라 이동할 가능성이 높기 때문에 비교적 높은 이동률을 보이지만 청소년기에 이르기까지 인구이동률은 점차 낮아진다. 그러다 사회진출 및 대학진학 등이 있는 20대 초반부터 인구이동률이 높아지기 시작하여, 대학졸업, 취업, 결혼 등의 생애과정의 큰 변동이 있는 20대 후반과 30대 초반에서 가장 높은 인구이동률은 보이다가 계속적으로 낮아지는 분포를 보인다. 이러한 연령에 따른 이동성의 변화 는 그 수준에서는 차이가 존재하지만, 그 패턴에 있어서는 매우 보편적인 현상이라고 할 수 있다.

한편 우리나라에서는 70대 이후 후기 고령층에서 인구이동률이 다소 높아지는 패턴을 보이는데, 은퇴 이후 좋은 생활환경 속에서 노년기를 보내고자 하는 서구의 인구이동 경향과는 다소 차이가 있는 것으로 보인다. 우리의 노년기 인구이동은 상승국면이 은퇴기를 훨씬 지나서 나타나고, 고령에서 더욱 상승한다는 점을 고려해보면, 장기요양 시설 입소 등 후기 노년기의 거주지 변화에 기인한 것으로 추정된다.

연령별 순인구이동률의 지역 분포를 토대로 한 인구이동 유형은 다양하게 나타나지만 크게 5가지 유형으로 연령별 인구이동 특성을 요약할 수 있다.

그림 1. 우리나라 연령별 인구이동률 분포(2007~2012년 평균)

(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS). **인구이동 통계**

표 1. 지역별 인구이동 유형별 분포

유형	특성	해당 지역
전반적 증가형	거의 모든 연령대에서 인구유입	경기, 인천
청년인구 증가형	20~30대의 젊은 인구만이 유입	서울, 울산
부양인구 증가형	아동인구와 고령 인구만의 유입	대전, 광주
청년인구 감소형	20대 인구의 유출 다른 모든 연령대에서 인구유입	충북, 충남, 경남, 제주
인구구조 악화 감소형	모든 연령대에서 인구유출	부산, 대구, 강원, 전북, 전남, 경북

이렇게 연령별 인구이동 특성을 반영한 인구이동의 유형 중 '전반적 증가형', '청년인구 증가형', '부양인구 증가형' 등은 광역시와 도시화 수준이 높은 경기에서 나타나는 유형인 반면, '인구구조 악화 감소형'의 경우에는 광역시(부산, 대구)와 도 지역(전북, 전남, 경북) 모두에 혼재하는 유형이라고 할 수 있다. 그리고 '청년인구 감소형'은 충북, 충남 등 도 지역에서만 나타났다.

첫 번째 유형은 '전반적 증가형'으로 모든 연령대에서 인구유입이 일어나고 있으며, 특히 20~30대 젊은 층 인구의 유입이 크게 두드러지면서 경제적 측면에서 소비시장의 규모와 인구 구성의 생산성이 크게 개선되는 유형이다[그림 2]. 이러한 인구이동 지역에는 경기 및 인천이 해당되는데, 이들 지역에서는 모든 연령대에서 인구유입이 일어나 연령구조 개선과 인구 규모의 성장이 동시에 일어난다. 결론적으로 이러한 '전반적 증가형'은 인구구조뿐만 아니라 인구 성장에 있어서도 가장 긍정적으로 작용하는 인구이동의 유형이라고 할 수 있다.

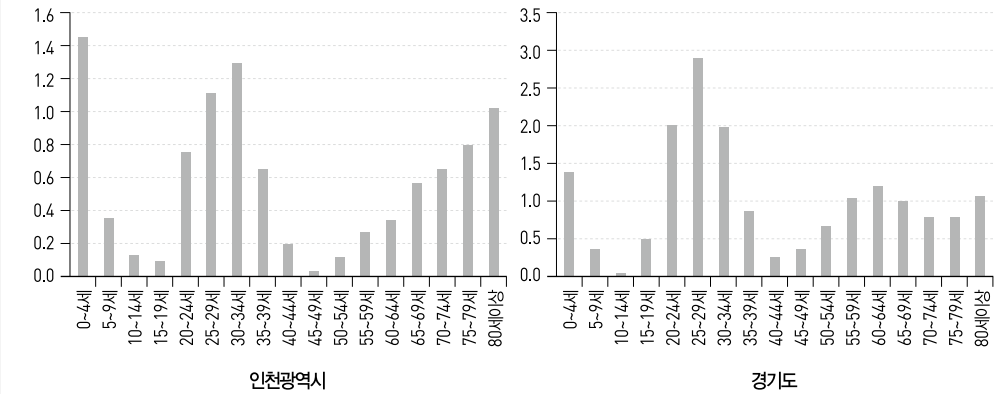
'전반적 증가형' 인구이동이 나타나는 경기와 인천의 경우에는 젊은 층의 유입으로 인구구조가 개선될 뿐만 아니라, 비록 상대적으로 낮은 수준이지만 중장년층에서도 인구유입이 일어나고 있다. 이를 볼 때 유입된 청년인구의 규모가 안정적으로 중장년에 이르기까지 이어진다고 할 수 있으므로, 이로 인해 인구구조의 고령화가 장기적으로도 늦춰지는 효과를 기대할 수 있다. 더불어 높은 0~4세의 영유아 유입도 이어져, 이들이 성장이 계속적으로 지역의 인구구조의 안정성을 유지하는 역할을 해준다고 할 수 있다.

한편 이들 지역에서는 비록 고령인구에서 순이동률이 양(+)의 값을 보이며 높게 나타나는데, 유입되는 인구의 절대 규모(인구수)를 볼 때 전체 인구에 미치는 영향은 미미하여 인구구조 고령화에 미치는 영향은 그리 높지 않다. 이들 지역에서 이동성이 높지 않은 고령 노인인구들에서 순이동률이 높게 나타나는 것은 요양시설 입소와 연관성이 있는 것으로 추정된다.

인구 규모의 성장과 관련하여 2012년 시 · 도별 전체 순인구이동을 보면, 경기가 8.2만 명, 인천이 2.8만 명으로 가장 높은 수준의 인구유입이 일어났다. 전체 순인구 이동률에 있어서도 인천이 인

그림 2. '전반적 인구증가형' 유형의 연령별 순이동률(인천 · 경기)

(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS), **인구이동 통계**

구 백 명당 0.98명, 경기도가 인구 백 명당 0.68명으로 세종특별시와 제주도를 제외하고는 가장 높은 수치를 보였다. 이러한 순인구유입은 해당지역의 인구증가를 의미하며, 지역 소비시장의 확대로 내수 경기의 활성화 등의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 지나친 인구유입이 장기간에 걸쳐 일어날 경우, 일자리 경쟁의 심화, 주택비용의 상승, 교통 등 생활여건의 악화 등의 문제가 나타날 위험성이 있다.

두 번째 인구이동 유형은 '청년인구 증가형'으로 거의 모든 연령대에서 인구유출 추세 속에서, 20~30대 중심의 젊은 인구에서만 매우 높은 수준의 순인구유입이 발생하는 유형이다[그림 3]. 이러한 인구이동이 나타나는 지역에는 서울과 울산이 해당되며, 이들 지역은 일자리 등 비교적 유리한 경제 여건으로 인하여 젊은 층의 유입이 두드러짐으로써 인구의 생산성이 향상되는 지역이다.

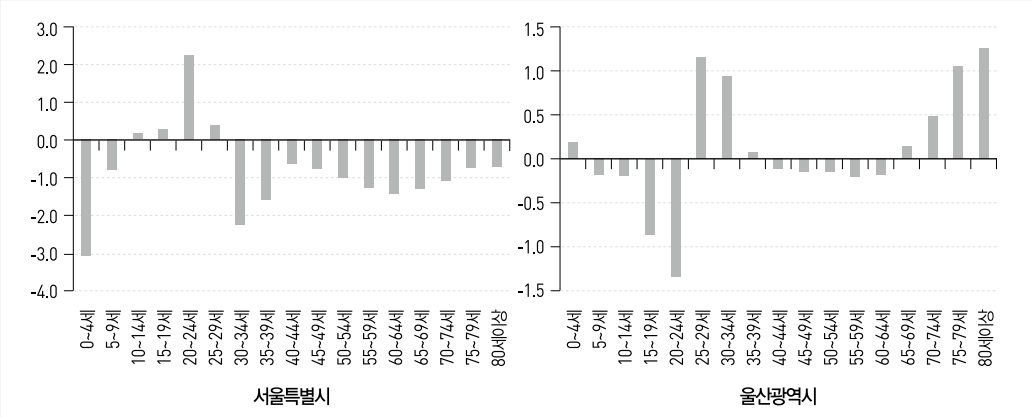
울산의 경우에는 노인층의 순이동률도 매우 높은 것으로 나타나지만, 이는 지역 내 고령인구 비중이 매우 낮은 지역이기 때문에 나타난 수치상의 결과이며, 실제 전체 지역 인구의 고령화에 미치는 영향은 매우 미미한 편이다. 실제로 65세 이상 노인인구의 유입 규모는 0~9세 아동인구의 순유입의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.

'청년인구 증가형' 인구이동이 나타나는 지역은 단기적으로는 젊은 인력이 공급된다는 측면에서 노동시장의 활력을 가져다준다고 할 수 있지만, 장기적인 지역의 성장에 있어서는 부정적인 측면들도 나타날 수 있다. 예를 들어 서울의 경우에는 전체 연령의 수준에서 인구의 감소가 나타나고 있는데, 2012년의 경우 순이동률이 인구 천 명당 10.2명으로 전국에서 가장 높은 수준의 인구유출이 일어나고 있다.

그리고 높은 수준의 청년인구 유입에도 불구하

그림 3. '청년인구 증가형' 유형의 연령별 순이동률(서울 · 울산)

(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS), **인구이동 통계**

고 울산에서는 영유아 인구의 유입은 매우 미미하고, 서울의 경우에는 오히려 이들 연령대의 유출이 심각하게 일어나고 있다. 이는 유입되는 청년인구들이 미혼이거나 자녀가 없는 부부들이고, 자녀 출산 및 양육기의 젊은 부부들의 유출이 심각한 수준이라는 것을 시사한다. 그러므로 이들 지역에서 청년기 인구에서 혼인 및 출산 등 적절한 가족 구성이 일어나지 않을 경우, 생애주기적 측면에서 지역의 인구구성의 안정성은 크게 떨어질 위험이 있다. 실제로 서울의 경우에는 2012년 합계 출산율이 1.059로 전국에서 가장 낮은 출산력 수준을 보이고 있다. 이러한 지역 인구의 안정적 생애주기 이행이 나타나지 않을 경우, 교육 및 양육 여건의 악화와 같은 부정적 요인들이 증가하게 되어 전반적인 생활 여건을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

세 번째는 '부양인구 증가형'으로 아동인구와 고령인구의 증가가 두드러지는 가운데, 낮은 수준에서 청년인구의 유실이 나타나는 유형으로, 광주와 대전이 해당된다[그림 4]. 이러한 유형의 인구이동이 나타나는 것은 청년층의 신규 고용이 떨어지기 때문으로 예측할 수 있는데, 젊은 인력의 고용이 주를 이루는 신기술 산업의 비중이 상대적으로 낮을 것으로 추정된다. 이들 지역에서는 인구의 연령구조에는 다소 변화가 있지만, 전체 인구규모는 안정적으로 유지되는 경향을 보인다. 2012년 전체 순이동은 대전은 인구 천 명당 0.3명이었으며, 광주는 - 1.2명이었다.

이들 지역에서는 단기적으로는 부양인구의 증가와 청년 인구의 감소로 인해 해당 지역의 인구부양 부담이 늘어나지만, 상대적으로 높은 아동인구의 유입은 중장기적으로는 청년인구의 유출을 상쇄할 수 있을 것으로 예측된다. 그러므로 이들 지역에서는 아동 인구의 양육에 많은 자원이 집중되

어질 필요가 있으며, 지역에서 성장한 청년들이 다른 지역으로의 유출 없이 일자리를 얻고 가족을 구성할 수 있도록 지원하는 인구정책이 상대적으로 더 요구된다. 한편 40대 이후 중장년층의 유출률은 상대적으로 높지 않다는 점 역시 앞으로 인구이동에 의한 인구구조의 급격한 변화 없이 안정적인 인구구조가 유지될 가능성이 높은 지역으로 분류될 수 있을 것이다.

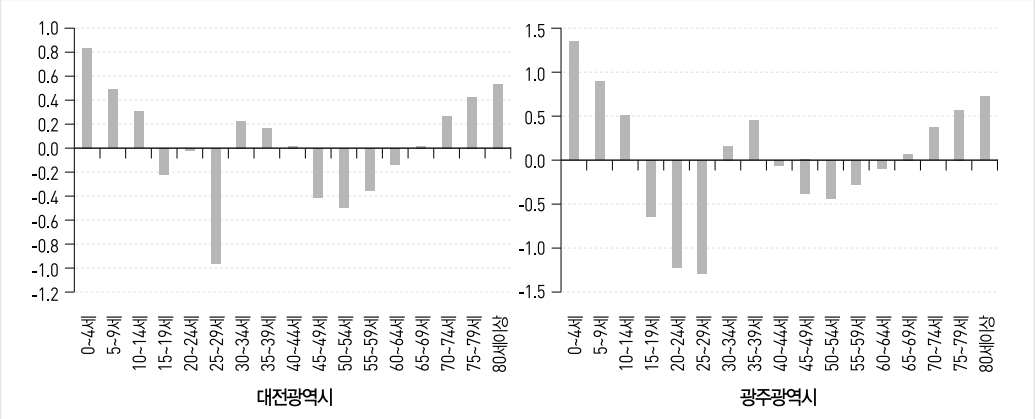
네 번째 유형인 '청년인구 감소형'은 거의 모든 연령대에서 인구유입이 나타나고 있지만, 20대를 중심으로 한 젊은 인구의 유출이 두드러지게 나타나는 유형이다[그림 5]. 이들 유형의 지역들은 충북, 충남, 경남, 제주 등의 대부분의 도 지역들로 젊은 인구의 감소로 인한 사회경제적 문제가 발생할 위험이 높다고 할 수 있다. 특히 중장기적으로 젊은 인구의 지속적인 유출로 인한 역동성의 상실, 유입된 중년층 인구들의 고령화로 인하여 인구구조 경쟁력이 약화될 가능성이 있는 지역의 유형으로 분류된다. 그러나 충북 및 충남의 경우는 청년인구의 유실도가 비교적 낮으며 장년 이후 연령의 유입으로 청년인구 유출에 따른 인구구조의 부담을 일정 부분 상쇄할 수 있을 것으로 보인다.

다섯 번째 유형은 '인구구조 악화 감소형'으로 청년층에서 높은 수준의 유출이 일어나고 나머지 거의 모든 연령대에서도 인구유출이 진행되고 있거나 혹은 매우 낮은 수준에서 인구유입이 나타나는 유형이다[그림 6]. 부산, 대구, 전북, 전남, 경북 등이 이에 해당되며, 인구구조 경쟁력의 측면에서 가장 부정적인 인구이동이 일어나고 있는 지역들이라고 할 수 있다.

이들 지역에서는 청년층 감소로 인한 인구구조의 악화와 인구규모의 감소가 동시에 나타나는 유형이며, 아동인구 역시 인구유출로 감소하고 있거나 혹은 매우 낮은 수준의 순유입이 일어나면서 중

그림 4. '부양인구 증가형' 유형의 연령별 순이동률(대전 · 광주)

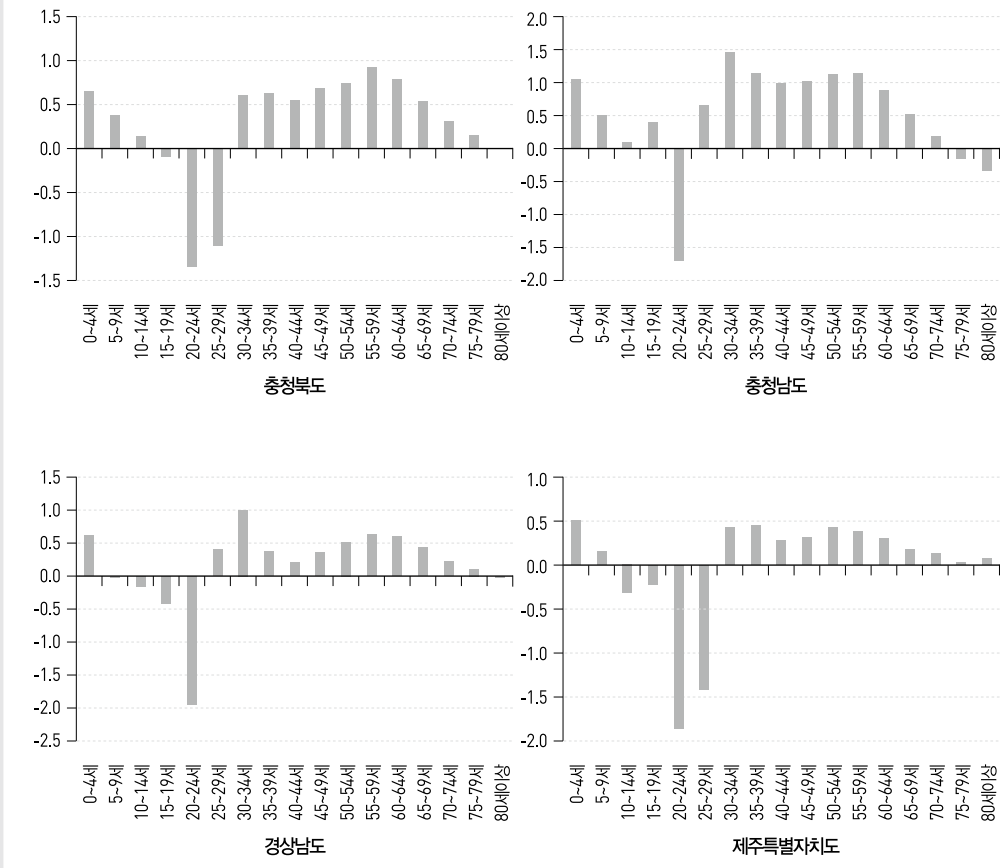
(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS), **인구이동 통계**

그림 5. '청년인구 감소형' 이동유형의 연령별 순이동률(충북 · 충남 · 경남 · 제주)

(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS). **인구이동 통계**

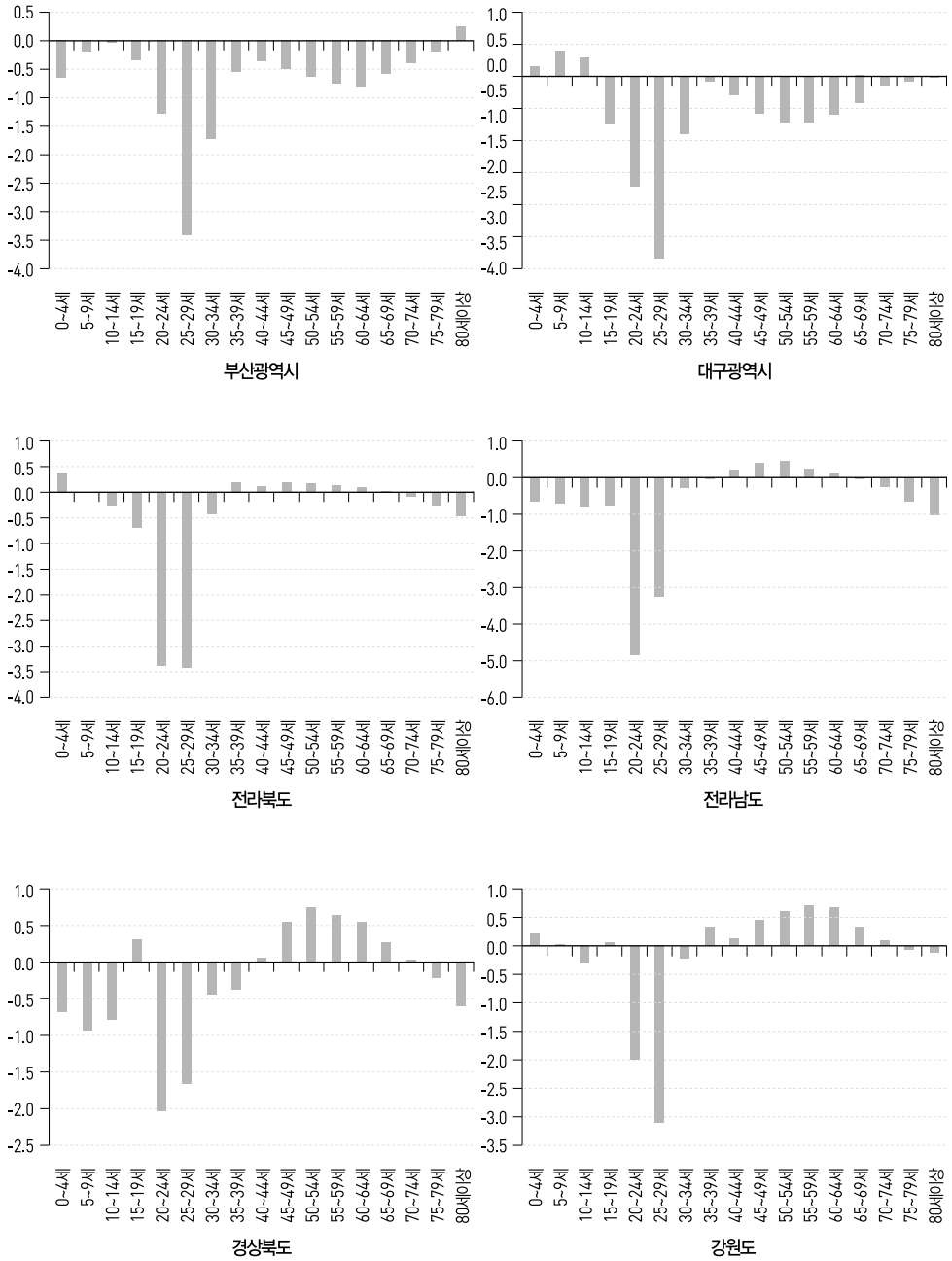
장기적으로도 인구구조 악화의 상쇄 요인이 부재한 유형이다. 특히 부산과 대구의 경우에는 중장년층의 감소도 함께 나타나 인구구조가 단기적으로는 물론이고 중장기적으로도 악화되는 유형이라고 할 수 있다. 이러한 '인구구조 악화 감소형' 인구이동 패턴은 중장기적으로 인구구조의 고령화를 가속화시키는 부정적 요인들을 함께 포함하고 있다.

3. 인구이동과 인구구조의 변화

마지막으로 위에서 분류한 인구이동의 유형이

그림 6. '인구구조 악화 감소형' 유형의 연령별 순이동률(부산 · 대구 · 강원 · 전북 · 전남 · 경북)

(단위: %)



자료: 통계청(KOSIS), 인구이동 통계

지역의 고령화 수준에 어떠한 영향을 미치는 지를 통계청의 일반 가정 장래인구추계와 무이동가정 추계를 비교하면서 살펴보겠다. 무이동 가정 추계는 인구이동에 따른 영향을 배제하고 오직 사망과 출산만으로 자연인구 증감에 따른 인구구조의 변화를 보여준다. 여기서 중요한 사실은 일반가정의 통계청 장래 인구추계에서는 현재의 인구이동 패턴을 그대로 적용한 것이 아니라, 시간이 지남에 따라 지역 간 인구이동의 격차가 차츰 완화 되는 모형[5]을 가정하고 있다는 점이다. 이에 따라 일반가정 추계결과는 이 연구가 앞서 보여준 현재의 인구이동 유형의 영향이 크게 축소되어 나타나게 된다.

그럼에도 불구하고 비교결과는 인구이동의 유형이 지역의 고령화에 많은 영향을 미치게 된다는 것을 확인해준다. <표 2>는 무이동 가정과 일반가정 추계결과 사이의 차이를 의미하는데, 차이가 양의 값에서 클수록 인구이동으로 인하여 고령화의 개선효과가 있다는 것이고, 반대로 음의 값이 클수록 인구이동이 고령화를 악화시킨다는 것을

표 2. 일반 인구추계와 인구이동 가정 인구추계 시 노인부양비 차이

		노인부양비 (2014년)	2030년			2040년		
			일반가정	무이동	차이	일반가정	무이동	차이
전반적 증가형	경기	13.6	32.3	32.9	0.6	49.0	54.7	5.7
	인천	13.5	34.0	36.1	2.1	51.3	55.7	4.4
청년인구 증가형	서울	14.9	34.7	39.3	4.6	50.6	57.3	6.7
	울산	10.9	32.3	34.8	2.5	49.3	55.1	5.8
부양인구 유입형	대전	13.5	32.3	33.2	0.9	48.0	49.7	1.7
	광주	14.3	30.6	31.0	0.4	45.4	46.9	1.5
청년인구 감소형	충북	21.0	44.2	38.7	-5.5	66.0	52.5	-13.5
	충남	23.7	45.6	38.4	-7.2	68.3	50.2	-18.1
	경남	19.2	42.4	37.6	-4.8	63.9	55.1	-8.8
	제주	20.8	42.9	37.6	-5.3	66.4	55.1	-11.3
인구구조 악화 유실형	부산	18.9	46.8	45.7	-1.1	65.8	59.3	-6.5
	대구	16.2	39.1	38.6	-0.5	57.9	56.5	-1.4
	강원	24.1	50.8	43.2	-7.6	75.1	56.4	-18.7
	전북	26.7	51.7	42.9	-8.8	75.8	54.3	-21.5
	전남	33.8	60.2	47.6	-12.6	88.8	57.4	-31.4
	경북	26.1	53.3	43.3	-10.0	78.6	54.9	-23.7

자료: 통계청(KOSIS). **인구이동 통계**

5) 지역 순이동률은 출산율과 같이 이론적 가설에 의해 변화(증가)를 인위적으로 설정하는 것이 아니라, 수학적 산출 모형의 가정에 의해 변화(지역간 차이의 완화)가 발생된다는 차이가 있음.

의미한다.

인구이동으로 인한 인구구조 개선효과가 가장 높은 인구이동 유형은 20대 젊은 인구의 유입과 다른 연령층에서의 유출이 나타났던 '청년인구 증가형'이었으며, 다음으로 모든 연령에서 인구 유입이 나타났던 '전반적 증가형'에서 개선효과가 발견되었다. '부양인구 증가형'은 높은 수준의 청년인구의 유출에도 불구하고 두 가정의 추계결과 사이에 차이가 아주 미미하게 나타났는데, 이는 앞서 설명처럼 유입된 유소년 인구들과 이들의 성인기 진입이 청년기 유출을 어느 정도 상쇄시키기 때문이다.

그러나 부정적 인구이동 유형으로 분류되었던 '청년인구 감소형' 및 '인구구조 악화 감소형'의 인구이동이 나타났던 지역들에서는 상당히 높은 수준의 차이가 확인되면서, 인구이동으로 인한 노령화의 가속화가 확인된다. 특히 가장 부정적 인구이동형으로 분류되었던 인구구조 악화 유실형에서 고령화에 대한 부정적 영향력이 매우 큰 것으로 나타났다. 부산과 대구의 경우에는 추계결과의 차이가 같은 유형이 나타났던 다른 지역들에 비해 비교적 낮은 차이가 나타났지만, 이는 통계청 추계에서 이들 지역의 인구유출이 크게 개선될 것으로 예측했기 때문으로 해석된다[6].

인구이동 유형에 따른 효과 이외에도 눈여겨보아야 할 것이 인구이동 효과의 변화추이이다. 2030년과 2040년의 일반가정 추계와 무이동 가정 추계 간의 차이를 비교해보면 인구이동이 인구구조 고령화 미치는 영향이 시간이 지남에 따라 계속적으로 증가한다는 것을 알 수 있다. 이는 인구이동 효과가 계속적으로 누적되어 나타난다는 것을 의미하며, 이에 따라 지역 간 고령화 수준의 격차는 더욱 확대되어진다는 설명을 확인해준다.

마지막으로 인구이동의 유형들을 살펴보면 인구구조 개선에 유리한 인구이동 유형을 보이는 지역들은 대부분의 시단위 지역들과 경기도로 현재에도 고령화 수준이 가장 낮은 지역들이다. 반면 인구구조에 부정적 영향을 미치는 인구이동 유형은 대부분 고령화 정도가 상대적으로 높은 지역들이며, 특히 가장 부정적인 영향을 미치는 인구이동 유형인 '인구구조 악화 감소형'의 경우에는 전남, 전북, 강원 등 고령화 수준이 가장 높은 지역들이라는 특성이 있다. 부산과 대구의 경우에는 전체 지역들 사이에서 고령화 수준이 높은 편이라고 할 수 있지만, 광역시만을 두고 볼 때는 고령화 수준이 가장 높은 지역들이다. 이러한 인구이동 유형의 분포는 지역 단위 인구구조의 고령화로 인해 지역의 경제 · 사회적 활력을 떨어뜨리고, 이로 인해 인구유출이 일어나 다시 인구구조의 고령화를 심화시킨다는 앞서 Elis의 이론을 지지하는 결과로 해석될 수 있다.

4. 결론: 지방자치단체 인구정책의 한계와 방향성 제안

이상에서 살펴본 바와 같이 지역 단위 인구구조의 고령화의 진행은 지역별로 많은 차이를 보이고

6) 예를 들어 부산과 대구의 2012년 순이동률은 인구 백 명당 -0.6명과 -0.4명이었으나, 통계청 인구추계에서 2030년과 2040년 순이동률 가정은 각각 -0.07명과 0.05명(부산)과 -0.22명과 -0.16명(대구)으로 크게 개선된 수치를 사용하여 추계하였음.

있으며, 이러한 차이는 인구이동에 의해 더욱 증대되는 경향을 보이고 있다. 이는 지역 단위의 인구구조 변화는 전국 단위의 변화와는 달리 인구이동의 영향이 매우 중요하다는 것을 의미하는 한편, 지역 단위의 인구구조 고령화에 대응하기 위해서는 인구이동의 문제를 고려한 정책이 마련되어져야 한다는 것을 강하게 시사한다.

우리나라에서 지방자치단체들은 인구구조의 고령화에 대응하여 다양한 정책들을 펼치고 있으나, 실제로 인구구조를 개선하려는 노력은 출산율을 높이기 위한 저출산 정책에 집중하고 있다. 그리고 지방자치단체들의 저출산 정책은 대부분 중앙정부의 정책을 공동으로 집행하거나, 추가적 지원을 제공하는 보조적 수준에 그치고 있는 실정이라고 할 수 있다[7]. 이러한 가운데 지역자치단체들은 주민의 수를 증가시키기 위한 다양한 노력을 기울이고 있지만, 인구이동을 인구정책의 일환으로 적극적으로 포함하고자 하는 노력은 미흡한 수준이다. 그리고 인구구조 개선을 위한 중앙정부의 인구정책 역시 전국 단위의 출산율을 반응시키기 위한 노력에 집중하면서, 인구이동에 따른 인구구조 고령화의 지역 간 격차 확대의 문제는 아직까지 본격적인 인구정책의 범주에 포함시키지 못하고 있다.

인구이동의 패턴이 지역에 따라 차이가 나타나는 만큼 인구이동의 문제를 반영한 지역 단위 인구문제에 대한 대응에는 인구이동의 특성들이 반영되어져야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 인구유출이 심각한 수준에서 발생하고 있는 지역들에 이를 완화시키기 위한 정책 자원이 우선적으로 배분되어져야 한다. 특히 청년인구의 유출에 정책적 관심을 집중할 필요가 있다. 이를 위해서는 이들의 생애과정 상의 특성 반영하여 산업단지 개발과 같은 산업경제적 측면뿐만 아니라, 교육, 주거, 혼인, 출산, 양육, 복지, 환경 등의 다양한 영역의 정책들이 반영된 통합적 대응이 전제되어져야 한다.

현재 우리나라에서 지역 간 고령화의 차이의 문제에 가장 근접한 정책적 노력은 '국가균형발전' 분야라고 할 수 있는데, <국가균형발전 특별법>에 따른 지역발전위원회의 심의에서도 지역 개발의 문제와 인구이동 및 지역의 인구구조 문제가 적극적으로 논의되어져야 한다. 이는 균형발전을 위한 정책 논의가 개별적 개발 사업에 국한되는 것이 아니라, 그에 따른 지역의 인구구조의 변화 문제와 생활환경 조성을 포함한 배후 지역의 통합적 발전이 종합적으로 고민되어져야 한다는 것을 의미한다.

지방자치단체 역시 지역의 개발 사업과 지역 인구정책의 연계성 확대를 함께 고민하는 노력이 병행되어져 한다. 이를 위해 노동, 교육, 주택 등 다양한 영역의 지역 전문가들의 의견들을 인구구조의 맥락에서 적극적으로 반영할 수 있는 전문가 기구의 마련도 검토되어져야 한다.

그리고 지방자치단체의 저출산 정책을 위한 예산 배분에 있어서도 자치단체의 재정자립 수준뿐만 아니라, 인구이동의 수준과 내용을 반영한 배분체계 마련을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 수도권 등 도시지역에서 일반적으로 출산력 수준이 매우 낮음에도 불구하고, 상대적으로 고령화 수준이 심각하지 않은 것은 출산율이 높은 지역으로부터의 인구유입의 상쇄 효과에 크게 기인하기 때문이다.

7) 이상림(2014). 저출산 대응 지방자치단체의 역할. **보건복지포럼(2014), 7.** pp.62-73.