

연구보고서 2018-20

지역 인구공동화 전망과 정책적 함의



이상림 · 이지혜 · Bernhard Köppen · 임소정 · 성백선

【책임연구자】

이상림 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

신혼부부 주거생활주기와 출산 간의 연관성 연구

한국보건사회연구원, 2017(공저)

초고령사회 대응 노인주거모델 개발 연구

한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

이지혜 한국보건사회연구원 연구원

Bernhard Köppen Koblenz-Landau University Professor

임소정 Utah State University Professor

성백선 Utah State University Ph.D. student

연구보고서 2018-20

지역 인구공동화 전망과 정책적 함의

발행일 2018년 12월

저자 이상림

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 ㈜현대아트컴

저출산 현상의 지속과 빠른 인구구조 고령화란 인구 문제를 마주한 우리 사회에서 지방 인구의 감소는 또 다른 인구위기로 받아들여지고 있다. 특히 일본에서 사회적 반향을 일으켰던 ‘지방소멸’ 논의가 들어오면서 지방 인구의 감소 현상 및 인구위기 지역의 출현에 대한 사회적, 정책적 관심이 높아지고 있다. 저출산·고령화 문제가 모든 지역에서 균등하게 나타나지 않는다는 점에서 지방 인구의 위기는 우리가 대면하게 될 미래 인구 도전이 먼저 찾아온 것으로 여겨질 수도 있을 것이다. 그러나 전국 단위 관점에서만 다뤄 온 저출산·고령화와 같은 기존의 인구 문제 논의로는 이러한 지역 단위 인구변동은 적절하게 다뤄질 수 없는 차별적 주제이다.

더욱이 지방의 인구변동은 저출산으로 말미암은 인구구조의 고령화로 요약되는 전국 단위 인구변동과는 달리, 인구이동이라는 다른 인구변동 요인으로 진행되고 있다. 최근 우리나라의 인구이동은 ‘수도권 집중 대 지방 인구유출’이란 관점에서 인식되고 있는 일반적 견해와는 달리, 비수도권 지역을 향하는 지방 인구유출의 비중이 훨씬 더 높고, 이러한 양상은 지역 내 인구 불균형의 심화라는 새로운 문제를 야기하고 있다.

지금까지 지역 차원의 인구위기는 ‘낙후지역’으로 대표되는 개별 지역의 문제들로 인식되어 온 경향이 있다. 이러한 인식 속에서 지방 인구의 위기에 대한 정책적 대응은 ‘개별 지역’의 ‘경쟁력 강화’를 내세운 개발 위주의 정책으로 채워져 있다. 그러나 인구이동의 관점에서 지방 인구위기를 바라본다면 지역의 문제는 수도권을 포함한 다른 지역과의 ‘관계’의 문제로 바라보게 된다. 이는 정책 대응에서도 다른 패러다임을 제시할 수

있는데, 유럽 등 서구에서는 이미 경쟁(competition)이 아닌 연대(solidarity)의 개념으로 지역 인구 문제에 접근하고 있다.

이 연구는 우리나라의 지방 인구위기 문제를 전문적 인구학/인구이동의 관점에서 설명하고자 하며, 지금까지 바라보지 못한 지역 인구변동에 관한 새로운 사실들을 제시하고 있다. 이러한 분석 성과들을 통해 이 연구는 지방 인구위기 문제에 대한 새로운 이해와 정책 접근 방식의 전환을 제안하고 있다. 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 전문가들과 중앙 및 지역 현장 담당자들에게 깊은 감사의 뜻을 전하며, 연구 결과가 지방 인구 문제에 새롭게 접근할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별 입장을 대변함을 밝혀 둔다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	7
제1절 연구 배경, 문제의식 및 목적	9
제2절 개념 정리 및 연구 내용	11
제3절 연구 방법	13
제2장 기존 연구 분석	15
제1절 지방 인구감소 관련 기존 연구	17
제2절 문제의식과 기존 연구와의 차별성	23
제3절 국내 지역 인구감소의 문제화 과정	28
제3장 지방 인구감소에 대한 정책 대응	31
제1절 국가균형발전정책	33
제2절 관련 부처의 인구감소 대응	49
제4장 인구감소지역 현황과 인구감소 원인	59
제1절 지역 인구감소와 고령화 실태	61
제2절 인구감소의 원인: 자연 증가와 사회적 증가 비교	67
제5장 국내 인구이동 특성과 방향성 분석	75
제1절 국내 인구이동 경향과 지역 유형화	77

제2절 국내 인구이동의 일반적 방향성	90
제3절 인구감소지역의 인구유출 방향성	94
제4절 인구이동의 파급효과	109
제6장 지역 인구변동 전망	115
제1절 지방의 인구진전과 지방 인구위기	117
제2절 시군구 단위 장래인구추계 결과 분석	123
제3절 지역 인구변동 관련 지수의 개발	130
제7장 결론 및 정책 방향 제안	139
제1절 주요 결과 요약과 함의	141
제2절 주요 정책 제안	144
참고문헌	149
부록	161
부록 1. 일본의 지방 인구변화와 대응	161
부록 2. 독일의 지방 인구변화와 대응	178

표 목차

〈표 1-1〉 분석 지역 개요	12
〈표 2-1〉 해외의 지방 인구감소 현상과 문제 인식	29
〈표 3-1〉 지역발전정책의 목표(1960~현재)	35
〈표 3-2〉 제1차 국가균형발전 5개년계획 4대 추진 전략	37
〈표 3-3〉 제1차 지역발전 5개년계획 4대 발전 전략	40
〈표 3-4〉 제2차 지역발전 5개년계획(2014-2018) 5대 중점 추진 분야	44
〈표 3-5〉 지역행복생활권 유형별 구성 기준	45
〈표 3-6〉 문재인 정부 국가균형발전 3대 전략, 9대 핵심 과제	47
〈표 3-7〉 내 삶을 바꾸는 도시재생 로드맵 3대 전략, 5대 추진 과제	53
〈표 4-1〉 지역별 인구감소 추이(감소지역 수와 감소율)	63
〈표 4-2〉 기간별 인구감소율이 높은 25개 지역 비교 분포(감소지역 수와 평균 감소율) ...	67
〈표 4-3〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(전체 지역)	71
〈표 4-4〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(인구증가지역)	71
〈표 4-5〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(인구감소지역)	72
〈표 5-1〉 지역 인구이동 유형별 특성과 분포 요약	85
〈표 5-2〉 지역별 인구이동 유형 분포	87
〈표 5-3〉 인구이동 유형별 인구증감 분포	88
〈표 5-4〉 국내 인구이동 일반적 방향	90
〈표 5-5〉 비수도권 출발 인구이동 방향성	91
〈표 5-6〉 비수도권-비광역시 중소도시 및 군지역 출발 이동의 목적지 분포	92
〈표 5-7〉 2014년 대비 2017년 인구감소 상위 25개 지역	95
〈표 5-8〉 고수준 인구유출지와 그 외 지역의 청년연령층 인구이동 방향성 비교	108
〈표 5-9〉 지역별 실제 인구구성과 무이동 가정 시의 변화	113
〈표 6-1〉 2016년 성남시와 고흥군 예산 비교	129

그림 목차

[그림 2-1] 기존의 지역 인구감소에 대한 설명 프레임	24
[그림 2-2] 지역 인구변동의 메커니즘에 대한 이론적 설명	25
[그림 2-3] 인구가동 관점에서의 지역 인구감소 설명	26
[그림 4-1] 시군구 총인구증감률(2000년 대비 2017년)	61
[그림 4-2] 기초자치단체 인구감소 추이(2000~2017년)	62
[그림 4-3] 시군구 총인구증감률(2000년 대비 2003년)	64
[그림 4-4] 시군구 총인구증감률(2014년 대비 2017년)	66
[그림 4-5] 지역 전체 인구성장(증감)과 자연 증가율 간의 상관성	68
[그림 4-6] 지역 전체 인구성장(증감)과 사회적 증가율 간의 상관성	69
[그림 5-1] 연령별 국내 인구가동을 분포	78
[그림 5-2] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형 I)	80
[그림 5-3] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형 II, III)	82
[그림 5-4] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형 IV, V)	84
[그림 5-5] 지역별 인구가동 유형 분포	86
[그림 5-6] 2014년 대비 2017년 인구감소 상위 25개 지역 분포	94
[그림 5-7] 강원도 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년	96
[그림 5-8] 강원도 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년	97
[그림 5-9] 경상권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년	98
[그림 5-10] 경상권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년	100
[그림 5-11] 전라권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년	101
[그림 5-12] 전라권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년	104
[그림 5-13] 충청권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년	105
[그림 5-14] 충청권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년	106
[그림 5-15] 인구가동의 파급효과(무이동 가정과의 비교)	111
[그림 6-1] 지역 유형별 평균적 인구구조 비교: 수도권, 광역시	118
[그림 6-2] 지역 유형별 평균적 인구구조 비교: 중소도시, 군지역	119

[그림 6-3] 지역 유형별 단기 고령화 위기 정도 비교	120
[그림 6-4] 연령진전에 따른 극단적 인구감소 위험 사례(고흥군, 군위군)	121
[그림 6-5] 2016~2045년 인구추계 지역별 인구증감률 분포	124
[그림 6-6] 2016년 인구 규모별 지역 인구분포	125
[그림 6-7] 2045년 인구 규모별 지역 인구분포	126
[그림 6-8] 인구 규모 분포 비교(2016년, 2045년)	127
[그림 6-9] 베이비붐 세대의 높은 인구구성 사례(인천 연수구)	132
[그림 6-10] 균형발전 총괄지표 구성(안)	134
[부록 그림 1-1] 일본의 장래추계인구	162
[부록 그림 1-2] 일본 내 이주자 숫자: 1954~2017년	164
[부록 그림 1-3] 일본 3대 대도시 이주율 추이: 1954~2017년	165
[부록 그림 1-4] 시정촌 지역 인구변화 추이: 2000~2015년	166
[부록 그림 2-1] 독일 인구변화의 동적 체계	181
[부록 그림 2-2] 독일의 행정적 영토 구분	182
[부록 그림 2-3] 2011~2016년 독일 자치주 및 도시들의 국제 인구이동을 분포	185
[부록 그림 2-4] 2035년까지의 지역별(자치주, 도시) 인구추계 및 변화 클러스터	187

Abstract <<

Regional Population Crisis and Migration Perspectives in Korea

Project Head: LEE, Sang-Lim

Recently, the decline of local population has begun to be recognized as a serious social problem. However, although the crisis of the local population has been studied from various perspectives, the view of the population has been relatively overlooked.

The main purpose of this study is to address the problem of local population decline in terms of population migration. The main findings of this study are as follows:

First, migration is a key proxy factor of local population decline, and the local population crisis is not mainly caused by the outflow to the Seoul metropolitan area, but by the outflow to the core areas of the region. This means that the local population crisis is not a matter of population decline in individual areas but a problem of regional population disparity. Second, even in one area, the level and direction of migration vary by age group, which exacerbates the population disparity between regions of the age structure as well as the population size. Third, net outflow of young people and net inflow of older

2 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의

people are concurrent in areas facing the serious population reduction crisis. This is partly a positive aspect of alleviating population decline, but it also exacerbates the aging of the population structure at a local level.

Based on these findings, the study suggests a relational perspective on the local population crisis. This view emphasizes the policy approach from the perspective of solidarity, not of a regional development, in response to the crisis of the local population.

* key words: local population crisis, population disparity, internal migration, solidarity

1. 연구 배경 및 목적

최근 우리 사회에서도 일본으로부터 ‘지방소멸’ 논의가 들어오면서 지방 인구의 감소 현상 및 인구위기 지역 출현에 대한 사회적, 정책적 관심이 높아지고 있다. 이 연구는 우리나라의 지역(지방) 인구의 변동 경향을 살펴보고, 지역(지방) 인구감소를 인구이동의 관점에서 재구성하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서 우리나라 국내 인구이동의 일반적 동향과 특성을 살펴보고, 지역에 따라 인구이동의 양상이 어떻게 다르고, 이것이 지역 인구변동에 미친 영향을 알아보았다. 이를 바탕으로 인구이동으로 인한 인구감소의 경향에 맞춘 지역의 인구학적 정책 필요성과 함께 정책 방향을 제시하고자 하였다.

2. 주요 연구 결과

‘지방소멸’ 개념은 비록 최근 활발히 논의되고 있으나, 지방 인구감소와 관련된 정책적 접근은 비교적 예전부터 존재해 왔다. 1960년 이후 산업화가 진행됨에 따라 나타난 수도권과 지방 간 격차를 해소하기 위해 낙후지역발전정책, 지역발전정책 등을 추진하였고, 2004년 1월 국가균형발전특별법 제정을 통해 중앙정부 주도의 균형발전 정책을 5년 단위로 추진하고 있다. 최근 지방 인구감소에 대한 위기의식이 사회적으로 만연하고, 제조업 중심 산업도시들의 산업 쇠퇴에 따른 지역경제 위기 등으로 관련 정부 부처들이 이에 대응하는 방안을 내놓고 있다. 그러나 각 정부

4 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의

부처들의 지역 인구감소 또는 지역축소에 대한 관점이 전반적으로 개별 지역의 발전으로 문제를 해결하려는 데 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 또한 수도권 집중에 더 주목한 정책들은 지역 간 관계성과 중앙 집중에 주목하였지만, 국가 단위가 아닌 지역 단위에서도 효과적인 방안인지에는 의문을 던질 수 있을 것이다.

본 연구에서는 지역 인구 문제의 관계성 혹은 유동성 개념의 실증적 바탕을 제시하기 위해 지역 인구변동의 원인을 분석하였다. 분석 결과, 우리나라 지방 인구변동의 문제는 출생-사망의 차이로 발생하는 자연 증가가 아닌, 유출-유입으로 발생하는 인구이동으로 빚어졌다.

또한 지역의 연령별 인구이동 흐름을 유형화해 보니, 모두 다섯 가지 유형으로 구분되었고, 이러한 유형은 인구감소와 강한 상관성을 보이는 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 서울 및 대도시의 인구감소는 상당 부분 전 연령 감소 형태 또는 전 연령 감소 속에서 청년인구만 유입되는 두 가지 양상으로 나타났다. 반면 전통적인 지방의 인구감소지역들은 대부분 청년인구는 유출되지만 중년 이상의 고령층은 유입되는 유형에 속하였다. 이상의 결과는 대도시의 인구감소와, 중소도시와 군지역에서 나타나는 지방 인구위기와는 차별적 속성이 있다는 것을 보여 준다.

다음으로 인구이동의 방향성을 분석한 결과, 비수도권 지역의 인구유출이 일반적 예상과는 달리 수도권으로 유입되는 것이 아니라, 비수도권 지역 내에서 이뤄지는 것으로 나타났다. 이는 지방 인구유출이 지방 인구위기뿐만 아니라, 지역 내 인구 불균형(인구 규모 및 인구구조)의 문제로 이어지고 있음을 보여 준다. 더불어 기존의 수도권 집중 완화에 초점을 맞춘 정부 정책에 새로운 전환이 필요하다는 것을 보여 준다. 인구위기 지역 인구유출의 방향성에 대해 분석한 결과는, 위기 지역 인구의 상당 부분이 지역 내 중핵지역으로 흘러가고 있는 것으로 나타났다. 전체적 경

향은 일관되게 유지되지만 권역이나 연령에 따라 다소의 수준 차이를 보이기도 하였다. 지역 인구를 추계한 결과에서는, 이상과 같은 지역 인구 변동 문제가 지속될 경우 지역 간 불균형은 심화되고 지역(권역 내) 불균형으로도 발전할 수 있음을 보여 주었다.

3. 결론 및 시사점

이 연구는 지방 인구감소 문제의 핵심 원인을 인구이동에 주목하여 위기 현상을 설명하고자 하였다. 국내 인구이동 실태를 분석한 결과, 수도권 권과 비수도권의 이분법적 구조를 넘어, 지역의 중핵지역들이 주변의 인구를 흡수하면서 지방의 인구위기를 심화시킨다는 사실을 알게 되었다. 이는 지방의 인구위기가 개별 지역 위기의 심화 또는 수도권 집중만의 문제가 아닌 지역 내 불균형 심화의 양상을 띠고 있다는 의미이다.

이렇듯 지방의 인구위기를 추동하는 인구이동이 지역 간의 관계에서 비롯된다는 점에서, 개별 지역의 경쟁력 강화에 초점을 맞추기보다는 지역 간 연대성의 측면에서 정책적 접근을 할 필요가 있다.

*주요 용어: 지방 인구감소, 국내 인구이동, 중핵지역, 지역 간 관계성

제 1 장

서론

제1절 연구 배경, 문제의식 및 목적

제2절 개념 정리 및 연구 내용

제3절 연구 방법

제1절 연구 배경, 문제의식 및 목적

최근 우리 사회에서도 일본으로부터 ‘지방소멸’ 논의가 들어오면서 지방 인구의 감소 현상 및 인구위기 지역의 출현에 대한 사회적 정책적 관심이 높아지고 있다. 전국 단위 관점에서만 이루어져 온 저출산·고령화와 같은 기존의 인구 문제 논의로는 이러한 지역 단위 인구변동은 적절하게 다뤄질 수 없는 차별적 주제이다.

지역 단위의 인구변동은 그 고령화 속도 및 인구 규모의 변동 수준에서 다양한 차이를 보여 복잡한 이해의 틀이 요구된다. 지역 단위와 전국 단위의 인구변동은 그 원인에 있어서도 차이가 있다. 우리나라의 인구구조 고령화는 출산력 감소와 기대수명 증가가 누적된 결과라 할 수 있지만, 지역의 인구변동은 출산이나 사망보다는 인구이동에 의해 크게 영향받는다.

최근 우리 사회에서도 지방 인구변동에 대한 관심과 위험 인식이 나타나고 있지만, 그에 대한 체계적인 인구학적 논의는 본격적으로 이뤄지지 않은 실정이다. 일부 지역의 급격한 인구감소, 인구구조 고령화는 지역의 발전과 행정 및 복지 체계에 심각한 위협요인이 될 뿐만 아니라, 국가적 성장을 가로막는 부정적 요인으로 발전될 위험성이 높다. 최근까지 지방 인구 감소 등 지역 단위 인구변동 논의는 상당 부분 지역 인구변동 추세를 반영한 인구학적 이해에 기초하지 않은 가운데 ‘지방소멸’의 막연한 위험성만이 강조되고 있다. 또한 최근 국민적 관심이 급격히 높아진 가운데서도 심층적 논의나 정책적 접근은, 기존의 방식이 계속되는 측면도 존재한다.

지역 단위 인구변동은 단순히 인구감소와 그에 따른 지역쇠퇴의 문제가 아니라 지역의 고령화, 지역 내 인구의 재배치, 인구분포의 양극화 등 복잡한 양상을 함께 가지고 있기 때문에 제대로 접근하자면 실증적인 인구학적 분석이 전제되어야 한다. 예를 들어 ‘지방소멸’ 위험 지역 설정에서도 일본의 지표(20~39세 여성인구 감소율)를 우리 현실에 대한 적절성 평가 없이 그대로 사용하고 있다. 그러나 일본과는 달리 전체 인구에서 에코 베이비부머의 비율이 매우 낮고, 인구구조 변동의 속도가 더 빠른 우리나라에서는 그 위험성을 기계적으로 과대 추정하게 된다.

이 연구는 우리나라의 지역(지방) 인구의 변동 경향을 살펴보고, 지역(지방) 인구감소를 인구이동의 관점에서 재구성하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 우리나라 국내 인구이동의 일반적 동향과 특성을 살펴보고, 지역에 따라 인구이동의 양상이 어떻게 다른지, 이것이 지역의 인구변동에 미친 영향을 알아본다. 이를 바탕으로 인구이동으로 인한 인구감소의 경향에 맞춘 지역의 인구학적 정책의 필요성과 함께 정책 방향을 제시하고자 한다.

이러한 시도는 지방 인구감소 문제를 인구학, 특히 인구이동의 시각에서 분석하면서 새로운 접근 프레임을 개발하려는 차별성을 갖는다. 이 연구는 인구 유동(population flow) 개념을 도입하여, 개별 지역 인구 저장(population stock) 개념에 기초한 기존의 이해와 정책 대응에 대한 비판적 시각을 제안하고자 한다. 이러한 이해는 새로운 관점에서 지역 인구변동의 대응 방안을 마련하는 데 이바지할 수 있을 것이다.

제2절 개념 정리 및 연구 내용

이 연구의 핵심적 분석 대상인 ‘지역’과 ‘지방’은 ‘전국’이 아니라는 의미 이외에도 각각이 매우 다양한 의미로 사용되고 있다. 그러나 이 연구에서는 ‘지방’과 ‘지역’에 대해 연구의 목적과 분석 프레임에 적절한 정의를 사용할 필요가 있다.

이 연구는 최근 사회적 문제로 부각되고 있는 소위 ‘지방소멸’의 맥락에서 기초자치체의 인구변동(인구감소와 인구구조 고령화)에 초점을 두고 있다. 이 연구에서 ‘지역’은 특별한 정의가 없는 한 시·군·구 단위 자치단체의 행정구역역을 의미하며 여기에는 서울시와 광역시 안의 기초자치단체도 포함된다. 그러나 자치시의 하부 행정구(예를 들어 수원의 팔달구, 성남시의 분당구 등)는 이 연구의 분석 단위에 포함되지 않는다.

‘지방’은 일반적으로 서울 혹은 수도권 밖의 지역들을 의미하지만, 이 연구에서는 지방 인구위기의 관점에서 수도권과 광역시 그리고 세종시에 포함되지 않는 시·군·구 단위 지역들을 의미한다. 연구 분석에 따라 지역을 유형별로 구분하기도 하는데, 이 연구에서는 서울시와 인천, 경기를 아우르는 ‘수도권’, 세종시를 포함한 광역시들을 ‘광역시’, 시·도 단위 광역자치단체 하부의 시 지역들을 ‘중소도시’ 그리고 군 지역들을 ‘군 단위’ 지역으로 구분하고자 한다.

그러므로 광역시 안의 군 단위 지역들(예를 들어 인천광역시의 강화군, 부산의 기장군 등)도 광역시 유형에 포함된다. 그리고 지역의 경계 변동이 있었던 세종시, 청주시, 창원시 등은 일부 시계열 비교분석에서는 포함하지 않는다.

〈표 1-1〉 분석 지역 개요

구분	내용	
분석 대상	전국 227개 시군구 - 특별시, 광역시 이외 일반시의 경우 자치구 제외 - 세종특별자치시 (일부) 제외, 충북 청원군, 충남 연기군, 경남 창원시(구 마산시, 구 창원시, 구 진해시) 제주도 북제주군, 제주도 남제주군 제외 ※ 핵심 분석 지역은 중소도시 및 군 단위 지역	
지역 구분	수도권 (66)	서울, 경기, 인천 군단위 지역 포함
	광역시 (39)	인천 제외, 군 단위 지역 포함 (경우에 따라 세종특별자치시 포함)
	중소도시 (48)	비수도권, 비광역시, 시단위 지역(세종특별자치시, 창원시 제외)
	군단위 (74)	비수도권, 비광역시, 군단위 지역(청원군, 연기군, 북제주군, 남제주군 제외)

주: 저자 작성.

한편 지방 인구감소는 지방소멸, 지방쇠퇴, 인구축소, 축소도시, 주변화(peripherization) 등의 다양한 용어들이 각기 정의에 따라 사용되고 있으나, 이 연구는 인구변동에 초점을 두고 있으므로 ‘지방 인구감소’라는 용어를 사용하기로 한다. 이 연구의 제목인 ‘지역 인구공동화’는 개별 지방들의 인구감소를 아우르는 집합적 의미에서 사용하지만, 분석에서는 용어의 개념에 대한 혼란을 피하고자 ‘지방 인구감소’라는 용어를 선택하였다.

제3절 연구 방법

앞서 언급한 바와 같이 이 연구의 분석 내용은 크게 출발지(origin)의 관점에서 본 우리나라 국내 이동의 일반적 특성과 목적지(destination)를 함께 고려한 인구이동 방향성 분석으로 나누어 볼 수 있다. 각각의 연구 방법은 다음과 같다.

□ 지방 인구변동 및 인구이동에 대한 문헌 고찰

- 지역쇠퇴, 지방소멸 등 지방 인구감소에 대한 연구
- 고령화 및 도시화 진전에 따른 지방(지역) 인구변동
- 국내 인구이동 변화 경향(유입지, 유출지, 전체 분포 관련)

□ 지역 인구 실태 및 인구이동 관련 자료 분석

- 주민등록인구현황(2000~2017): 주로 시·군·구 단위 전체 및 연령별 인구 규모 파악에 사용되는데, 이를 통해 시·군·구 지역별 인구 규모 및 인구구조 변동 분석에 활용
- 국내인구이동통계(2000~2017): 전입·전출 신고에 기초하여 작성된 행정통계로 출발지와 목적지와 함께 이동자의 성별, 연령 정보가 포함되어 있음. 이를 통해 지역별 이주의 규모, 이주의 방향, 및 이동자의 특성을 파악할 수 있음
- 인구동향조사(출생통계 및 사망통계): 지역의 자연 증가(출생아 수와 사망자 수의 차이) 정도를 파악하고자 사용. 이를 통해 우리나라 지역 인구변동의 원인을 분석할 수 있음

14 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의

□ 지역 단위 인구추계

- 지역 특성별 인구이동의 시계열적 변화를 반영한 조정 추계 결과 분석(교통연구원 미래 수요 예측 기초자료 활용)¹⁾: 미래의 지역 인구분포와 구성, 다시 말해 지역 인구변동 진전의 전체적 결과(지역 인구변동의 지리적 분포)를 파악할 수 있음

※ 통계청 시·군·구 장래인구추계는 전국의 모든 시·도에서 실시되었으나 일부 지역에서 추계 결과를 공개하지 않았기 때문에 이 연구에서는 통계청 지역인구추계를 사용하지 않음

□ 현장 방문, 사례 연구 및 전문가 자문회의

- 인구변동 대표 지역 및 정책사례 지역 현장 방문
- 지역 인구정책 담당자 및 관련 분야 전문가 자문회의

□ 해외 사례 연구

- 지방 인구감소의 문제를 심각하게 다루고 있는 독일, 일본의 사례
 - 지방 인구 쇠퇴 현황, 연구 동향, 정책적 대응
- 독일연방연구소 연구원 등 해당 국가 전문가에게 집필 의뢰 및 원고 관리

1) 연구의 당초 계획에는 코호트 조성법에 의한 독자 추계를 실시하고자 하였으나 통계청 시·군·구 장래인구추계와의 차이에 대한 해석 문제, 코호트 조성법의 특성상 나타나는 극단적 증감 및 인구증가에 따른 순이동 역전 현상 등의 문제가 있음. 이에 대해서는 별도의 추가 연구가 수행되어야 할 것임.

제 2 장

기존 연구 분석

제1절 지방 인구감소 관련 기존 연구

제2절 문제의식과 기존 연구와의 차별성

제3절 국내 지역 인구감소의 문제화 과정

2

기존 연구 분석 <<

이 장에서는 지방 인구위기를 다룬 기존 문헌들을 살펴보고, 이 연구가 갖는 차별성을 이야기하고자 한다. 우선 기존 국내의 많은 연구들 중에서 지방 인구위기를 어떻게 이해하고 측정하는지에 주목하여 기존 문헌들을 검토해 보도록 한다.

제1절 지방 인구감소 관련 기존 연구

가장 먼저 최근 우리나라에서 지방 인구위기에 관한 관심을 고조시킨 계기가 된 마스다 히로야(2015)의 ‘지방소멸’을 소개할 필요가 있을 것이다. ‘지방소멸’은 알려진 바와 같이 2014년 일본 민간단체인 지방창성회의의 통칭 “마스다 보고서”²⁾를 주 내용으로 하고 있다. 일본의 지역 인구 변동을 예측하여 지방소멸, 극핵지역 탄생 등 일본 인구분포의 문제를 제기하고, 그 대책을 모색하기 위해 발간된 이 보고서는 일본 국립 사회보장·인구문제연구소의 소단위(시·정·촌) 지역추계 결과를 바탕으로 2010~2040년 사이 20~39세 여성인구의 감소율이 50% 이상인 지역들을 지방소멸 위기 지역으로 규정하였다. 마스다 보고서는 추계 해석에서, 인구감소는 일본 전체의 문제이지만 지방의 인구감소는 대도시보다 더 빠르게 진행되고 있으며, 이에 따라 일본 시·정·촌의 절반 이상 지역이 인구

2) 보고서의 원래 명칭은 “성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방활성화 전략”이며, 창성회의 좌장인 마스다는 총무대신 출신의 정치관료이다.

소멸 위험에 놓이게 된다고 보았다. 과거와는 달리 수도권 성장이 지역 성장으로 이어지지 않고 있는 가운데 도쿄 중심으로 인구의 극핵(極核)화가 진행되고 있다는 것이다. 이를 바탕으로 지역 인구비전이나 지역 네트워크 구축과 같은 ‘지방창생’을 위한 거시적 국가정책 필요성을 제기한다.

일본에서는 이 마스다 보고서와 이후 출현하고 있는 지방창생 정책에 대한 비판도 제기되고 있다. 이러한 비판들에 따르면 지방소멸과 지방창생 논의는 결국 일본 정부의 국가 중심적인 지방인식과 자원 동원의 맥락에서 바라보는 인구관을 나타내고 있다고 할 수 있다(박승현, 2017).

실제로 ‘지방소멸’의 주장은 도쿄뿐만 아닌 다른 대도시의 인구증가를 간과하고 있으며, 스스로 인구유출이 지방 인구위기의 주요 원인임에도 불구하고 출산을 담당하는 여성 수의 변동으로 인구 정도를 측정했다는 인구학적 비판이 있을 수 있다. 더불어 인구의 위기가 실제 소멸의 문제로 나타날지에 대해서도 과도한 해석이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 보고서와 이후 나타난 지방창생 전략의 내용들은 대도시 중심의 인구 흡수 체계에 대한 비판 없이 지역의 각자도생을 주장함으로써 ‘중양을 위해 지방이 존재한다’는 일본 정부가 갖고 있는 국가 중심의 인구관과 인구철학의 부재를 보여 준다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 던져 준다.

일본 마스다의 지방소멸론 이후 국내에서 지방 인구위기에 대한 사회적 경각심을 올리는 데 가장 많은 기여를 한 연구로는 이상호(2016)의 ‘한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석’을 꼽을 수 있을 것이다. 이 연구가 대중과 언론의 관심을 끈 가장 큰 이유는 ‘지방소멸 위험지수’를 개발하여 ‘30년 이내 소멸위험에 처할’ 지역들을 나타내었다는 점이다. 이 지수는 마스다 위기 지역 지표 방법을 ‘차용-변용’하였다고 연구자가 스스로 밝히고 있는데, 한 지역의 20~39세 여성인구를 65세 이상 노인인구로

나는 비로 계산한다. 이 지수는 지역에서 인구유입과 유출이 전혀 일어나지 않는다는 폐쇄인구와 합계출산율 2.1의 대체 수준을 가정하는데, 이러한 가정 속에서 지수의 값이 1.0 이하로 떨어질 경우 인구소멸 위험이 커진다는 것이다. 그러나 연구에서는 “1.0이라는 것은 인구가 유지되는 최소한의 방어선(이상호, 2016, p. 5)”이라고 서술하는데, 그에 대한 인구학적 근거는 제시하지 않았다.³⁾

일본 마스다 보고서의 지방소멸 지수는 현재의 인구이동, 출산, 사망 수준을 반영한 인구추계를 바탕으로 30년 후 주 출산 연령대 여성의 인구가 절반 이하로 감소한 지역에서는 출생아 수 역시 절반 이하 수준으로 떨어질 것이라고 가정하여 지방소멸 위기를 규정하였다. 반면 이상호(2016)의 지방소멸 위기지수는 노인의 사망 수준으로 출산이 유지되는 경우, 다시 말해 앞으로 자연 증가가 0 이하로 떨어지는 지역을 지방소멸 위기 지역으로 이해한 것으로 보인다.

이와 같이 방법론적 적절성에는 다소 논란이 있을 수 있으나, 2014년 기준 228개 기초자치단체들 중에서 79개가 소멸위기에 놓여 있다는 결과는 사회에 큰 반향을 일으켰다. 이는 지방의 위기를 전국 차원의 사회 문제로 인식시켰으며, 우리 사회에서 균형발전 등 정책적 논의를 더욱 강화하는 계기가 되었다.

저자는 이후 이러한 ‘지방소멸 위험지수’를 읍·면·동 단위까지 적용하였는데(이상호 2018), 분석 결과를 보면 2018년 6월 기준 소멸위험을 보인 읍·면·동은 전체 지역의 43.3%에 달하였다. 같은 시기 시·군·구의 경

3) 해당 보고서의 대체 수준 합계출산율 가정에 의하면 젊은 여성인구와 노인인구의 상대비가 1.0이라는 것은 현재 주가임기 연령대 여성의 자녀 세대 인구가 노인인구보다 2배 정도 더 많다는 의미가 된다. 이러한 인구구조를 ‘인구 유지의 최소한의 방어선’으로 보아야 하는 인구학적 근거는 충분하지 않아 보인다. 저자의 가정대로라면 노인 세대 인구가 자녀 세대 인구가 같아지는 0.5가 그나마 타당성이 있을 것이다. 실제로 저자의 2018년 보고서에서는 지수의 값이 0.5 이하인 지역을 ‘소멸위기 지역’으로 정의하기 시작한다.

우에는 소멸위험 지역이 39%로 더 낮은 수준이었다. 이와 같이 지역의 분석 범위가 작아질수록 지방소멸의 위험성이 더 커지는 것을 보여 주었다는 점에서 또 다른 의의가 있다. 더불어 인구이동을 지방소멸위험을 가속화하는 보조적 요인으로 보고, 특정 지역들의 순이동 실태도 분석하였다. 고용위기 지역에서의 수도권을 향한 인구 순유출과, 혁신도시 지역(읍·면·동 기준)들의 인근 지역으로부터의 순유입을 소위 지방소멸위기와 관련된 주요 인구이동 경향으로 제시하였다.

이소영 외(2012)의 연구에서는 지역쇠퇴의 관점에서 지역의 인구감소 문제에 접근하여 ‘지역재생’ 방안들을 제안하였다. 다양한 영역의 다양한 지표들을 순위값으로 환산하여 산출하는 ‘복합쇠퇴지수’ 지표체계를 구성하여 쇠퇴지역들을 규정하였다. 지표 항목으로 설정된 지표들은 연평균 인구증감률·순이동률·독거노인가구 비율 등의 인구사회지표, 재정자립도·1인당 지방세 부담액·제조업 종사자 비율·고차 서비스업 종사자 비율 등의 산업경제지표, 신규 주택 비율·공가율·노후 주택 비율 등의 물리환경지표들이 있다.

지표 산출 결과를 살펴보면 2010년 기준으로 높은 쇠퇴 수준을 보인 지역들로는 삼척시, 정읍시, 남원시, 김제시, 문경시(이상 시 단위 상위 10%), 구례군, 고흥군, 보성군, 함평군, 진도군(이상 군 단위 상위 10%) 등을 포함하는데, 이들 지역은 대체적으로 인구감소 위기 지역들과 유사한 분포를 보인다. 이는 영역들로 지표체계를 구성하였음에도 대부분 영역의 값들이 강한 상관성을 갖기 때문으로 보인다. 이 연구는 단순히 현재적 종합지표 수준으로 지방쇠퇴를 평가하는 데 그치는 것이 아니라, 쇠퇴지수의 변화에도 주목하고 있다. 이는 지방 인구위기의 동태성에 주목한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

구형수 외(2016)의 연구에서는 공간적 측면을 강조하는 도시축소의 관

점에서 지방 인구 문제를 설명하는데, 도시축소를 지속적인 인구감소와 이로 인해 나타나는 주택, 건물이나 기반시설 등 물리적 자원(스톡)의 과잉 현상으로 정의한다. 이는 인구감소과 물리적 스톡 과잉이 상호작용하는 구조적이고 장기적인 악순환이라는 점에서 순환적이거나 일시적인 도시쇠퇴와는 구별된다. 저자들은 해외 연구를 바탕으로 경제 여건 변화, 인구학적 변화, 체제 전환, 환경적 위기 등을 도시쇠퇴의 발생 요인으로 꼽고 있다. 이는 도시쇠퇴가 구조적이고 장기적 변동으로 되돌리기 어려운 현상임을 간접적으로 나타내는 것이라고 할 수 있다.

이 연구에서는 대부분 도시에서 나타나는 유희·방치 부동산의 증가로 지표의 차별성이 없는 공간적 지표보다는 인구변동에 주목하여 국내 77개 도시를 대상으로 축소도시를 선정하였다. 그러나 단순히 특정 시점의 인구감소가 아닌 지난 20년 동안의 인구변화 패턴을 반영하여 지속성과 정점에서의 감소 비율을 함께 고려한 ‘고착형’, ‘급속형’, ‘점진형’의 세 가지 유형으로 축소도시들을 구분하였다.

농촌경제연구원의 성주인, 채종현(2012)은 지역의 인구 문제를 농어촌의 과소화(過疎化) 마을로 규정하는데, 과소화 마을은 2010년 기준 리 단위의 3만 6496개 행정지 중 가구 수가 20호 미만인 지역들이다. 앞서 연구들이 인구의 구조 및 변동 규모에 기초하여 지역 단위 인구 문제에 접근한 것과 비교하면 매우 특이한 접근이라고 할 수 있는데, 이는 인구의 변동보다는 마을에 초점을 맞추었기 때문인 것으로 판단된다.

연구 결과를 보면, 농어촌 지역이라고 할 수 있는 읍·면 인구의 2005~2010년 사이 감소세는 귀농·귀촌 순수입으로 둔화되는 추세이지만, 같은 기간 과소화 마을은 오히려 1000개 이상 증가한 것으로 나타났다. 이러한 과소화 마을은 주로 전남, 전북, 충북 지역에 집중하여 분포하는 경향을 보였는데, 이는 강원권까지 이어지는 인구위기지역의 분포와

는 다소 차이가 있다. 전남, 전북 지역에 과소화 마을이 많은 것은 인구유출과 고령화 등의 원인과 함께 다른 시·도의 행정리보다 작은 규모로 설정된 지리·물리적 원인과의 관련도 있다고 한다. 이러한 과소화는 농업 의존도가 높은 곳에서 더 빠른 경향을 보이고 있으며, 과소화 마을들은 기초생활 서비스⁴⁾ 접근성이 떨어지는 것으로 나타났다.

한편 박진경 외(2016)의 연구는 인구감소지역의 인구증가 방안에 주목하면서 다양한 층위의 국내외 정책 사례들과 지방 인구감소 대응 이론들을 소개하였다는 점에서 기존의 접근들과는 차별성을 갖는다. 국내 정책 사례 중에서 지방자치단체의 경우, 기초자치단체들의 인구정책 현황을 관련 조례 및 정책 내용들을 분석하여 지역의 인구증가 정책을 네 가지로 유형화하였다.

이러한 유형에는 출산장려금 및 양육을 지원하거나 국제결혼 지원을 추구하는 출산장려형, 귀촌귀농자에게 영농교육, 주택수리 및 기타 복지 지원을 제공하는 인구유입형, 대학생 및 군인 등 비정착 거주자와 관내 주민등록 미신고자 대상으로 도서상품권, 생활용품 구입비 등 약간의 지원을 통해 주민등록 인구를 확대하려는 인구전입형, 다양한 인구증대 시책들을 망라한 인구증대 종합계획을 통해 여러 시책들을 추진하는 인구증대형 등이 있다. 그러나 해당 연구 보고서는 지역에서 인구감소의 위기 인식에서 이러한 정책적 노력을 기울이고 있지만 인구 늘리기 시도만으로는 실제 효과를 기대하기는 어렵다고 평가하고 있다.

4) 교육시설(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원시설(임시보습학원, 예능학원, 체육도장), 의료시설(약국, 보건소, 병원, 한의원), 문화복지시설(어린이집), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 생활편의시설(재래시장, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등.

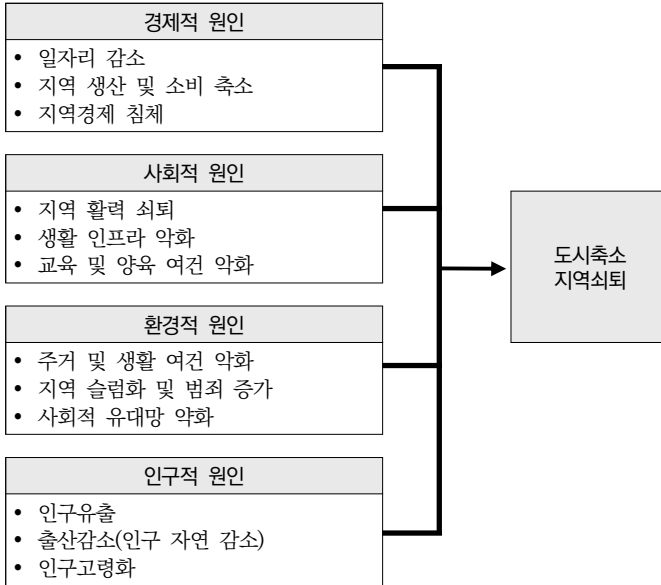
제2절 문제의식과 기존 연구와의 차별성

최근 언론 등에서 ‘지방소멸’이라는 용어로 설명되고 있는 지방 인구의 감소는 매우 오래전부터 논의되어 왔던 주제이다. 이 주제는 국토균형발전, 수도권 집중, 국토 불균형, 지방(농촌) 인구감소 등의 다양한 용어가 사용되어 왔지만, 결국 기존 연구들은 대부분이 공통적으로 인구감소와 사회경제적 지역쇠퇴가 나타나는 ‘낙후지역’에 초점을 두고 있었다고 할 수 있다.

‘낙후지역’ 중심의 접근은 지방 혹은 지역의 인구감소 현상을 사회·경제·환경·인구 등 다양한 요인들의 종합적 결과로 추상화하는 특징이 있다고 할 수 있다. 다시 말해 지역 일자리의 감소, 지방경제의 쇠퇴, 지역의 슬럼화 및 빈집 발생 등에 따른 근린생활의 악화, 의료, 사회복지, 교육시설 등 생활 및 교육 환경의 악화, 인구구조의 고령화 등 다양한 사회경제적 요인들의 결과물로 지역의 인구가 감소하게 된다는 것이다.

이러한 시각은 이론적으로는 타당하다고 할 수 있지만, 설명 프레임의 추상성으로 인하여 현재 나타나고 있는 지역별 인구감소의 구체적 목적을 특정하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 다시 문제의 정책적 대응에서도 지역의 부정적 요인들을 되돌려 지역인구축소를 완화하기 위한 지역발전 방안이 주로 논의된다. 저출산 문제가 주요 정책과제로 부각된 현재에는 지역 인구감소책으로 지역 출산정책에 주목하는 경향도 발견된다.

[그림 2-1] 기존의 지역 인구감소에 대한 설명 프레임

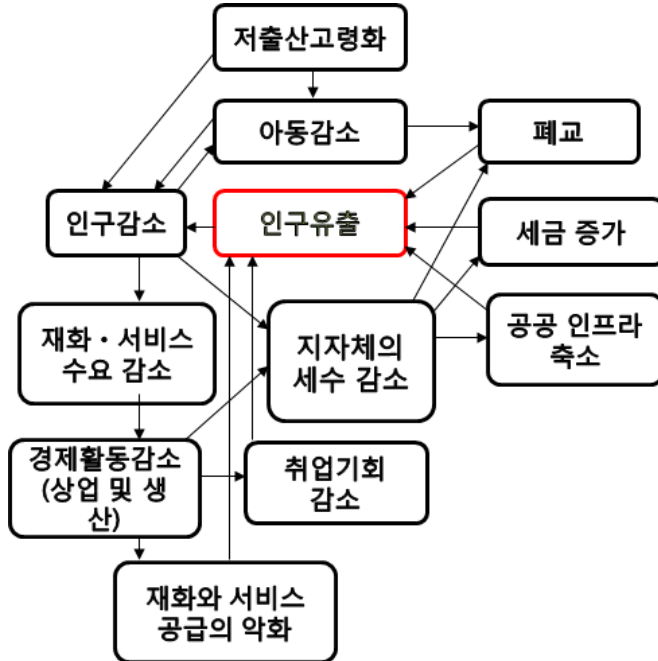


주: 저자 작성.

사실 이러한 사회경제적, 인구학적 요인들은 지역 인구감소의 원인이 라고 볼 수도 있다. 하지만 지역 인구감소를 지역 쇠퇴의 가장 중요한 최종적 결과로 보게 된다면 결국 지역 인구감소의 최종 결정요인을 다른 사회경제적 결정요인들과 구분하는 것이 더 타당할 것이다.

일본의 지리인구학자 Elis(2008)는 지역의 경기쇠퇴 및 교육 등 생활 환경의 악화는 인구가동으로 인한 인구감소와 부정적 악순환의 관계에 놓이게 된다고 말한다. 다시 말해 인구감소는 사회경제적 악화를 야기하고, 이것은 다시 지역 거주자들을 다른 지역으로 이동하게 만들어 인구감소가 더욱 심화된다는 것이다. 지역쇠퇴 및 인구감소를 야기하는 사회경제적 요인들과 인구요인을 구분하지 않은 기존의 설명 프레임은 결국 이러한 악순환 관계를 종합하여 나타낸 것이라고 할 수 있다.

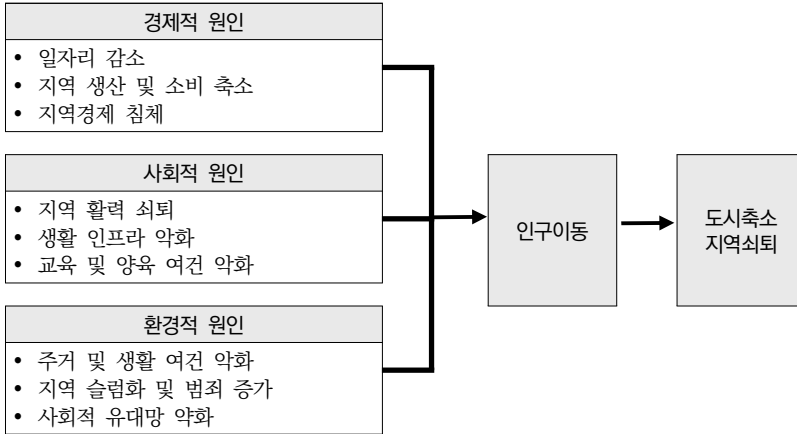
[그림 2-2] 지역 인구변동의 메커니즘에 대한 이론적 설명



자료: Elis, V. (2008). The impact of the ageing society on regional economies. The demographic challenge: A handbook about japan(pp. 861-878) Brill에서 수정 후 재작성.

그러나 이 연구에서는 개별 지역들의 문제가 아닌 인구이동(인구유출과 인구유입)의 관점에서 지방 인구감소 문제에 접근하게 된다면 사회·경제·환경 등의 문제는 인구유출을 유발하는 요인이 되며, 지역의 인구감소는 본질적으로 인구유출에 의한 것이라 할 수 있다. 다시 말해 인구이동(유출)은 지방의 인구감소 및 지역 축소를 가져오는 핵심적 근인변수(proxy variable)로 설명하게 된다. 이것은 [그림 2-3]으로 제시할 수 있다.

[그림 2-3] 인구이동 관점에서의 지역 인구감소 설명



주: 저자 작성.

지방 인구감소에 대한 인구이동 기반의 접근 틀은 지역 인구감소에 보다 합리적이고 실증적인 설명을 제공한다. 더불어 지역 인구변동에 대한 이해와 정책적 대응과 관련하여 다음과 같은 차별적 강점이 있다.

인구이동은 한 지역의 인구감소를 한 지역의 특성으로 개별화하지 않고, 유출지(origin)와 유입지(destination)를 함께 살펴보는 관계적 맥락에서 해석함으로써 지역 인구감소의 인구학적 메커니즘을 더욱 체계적이고 구체적으로 설명할 수 있다. 다시 말해 지역에서 인구가 사라지고 고령화되어 가는 것이 아니라, 특정 인구가 ‘어디론가’ 떠난다는 관점에서 지방 인구감소를 바라보면서 지방의 인구감소 과정과 원인에 대한 이해에 좀 더 세밀하게 다가갈 수 있게 도와준다.

지역들의 인구감소가 하나의 공통적 요인으로 발생하는 것이 아니며, 또한 모든 지역의 인구감소가 모두 같은 원인의 영향을 받는 것도 아니다. 이러한 인구이동의 지역적 차별성은 유출인구의 특성 분석 및 유출지의 특성으로 유출 결정요인들을 정교화할 수 있다.

예를 들어 지역의 인구유출을 가족 단위 이동과 청년 이동 등으로 구분하여 어떤 형태의 인구유출이 더 일반적인지를 확인할 수 있을 것이다. 여기서 가족 단위 이동은 주로 교육과 주거 문제로 인해 나타나며, 청년 이동은 주로 일자리가 원인이 되어 나타난다. 또한 목적지들의 특성을 함께 고려하면서 인구유출의 결정요인들을 더 구체적으로 확증할 수 있다.

이를 통해 지방 인구감소를 단순히 지역 낙후 문제로 바라볼 것이 아니라, 다른 지역들과의 관계의 특성 또는 지역 불균형성 측면에서 살펴봄으로써 지역 밖에 존재하는 외생적 원인(예를 들어 인근 지역의 발전)들로부터 논의의 범위를 확장시킬 수 있을 것이다. 이러한 확장된 접근은 개별 지역들의 낙후와 이에 대한 개발로만 접근하려는 고립적·일원론적 접근보다 그 체계성과 구체성이 확연하게 구분될 것이다.

그리고 인구이동 관점의 접근은 지역 인구변동을 개별적 지역의 범주를 넘어 권역 혹은 지역 단위로까지 확대하여 거시적 인구변동 동향을 설명할 수도 있다. 이후에서 제시하겠지만 지역 인구감소의 문제는 단순히 개별 지역들 혹은 지역군(群)의 낙후성 심화 및 확대의 문제가 아니라, 지역 내 중핵 도시들이 인근 지역의 인구를 흡수하면서 발생하는 지역 내 인구 불균형의 심화로 요약할 수 있다. 이는 또한 지방 인구감소 문제를 수도권 대 비수도권의 불균형 문제로 바라보는 정부의 균형발전 논리를 보완할 수 있는 지지적 대안 프레임을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이와 유사한 맥락에서 독일의 사회학자 Keim(2006)은 지방 인구위기의 문제를 ‘주변부화(peripherisation)’의 개념으로 설명하였다. 이 개념은 지역 인구의 감소, 지역 경기 쇠퇴, 주거환경의 악화 등으로 이어지는 과정이 중앙과의 관계 단절에서 발생한다고 한다. 이들 지역의 재생이 불가능하다는 인식을 갖고 있는 ‘주변화(marginalization)’가 아닌 주변부화 개념을 사용한 것은 경우에 따라서는 지방의 발전을 되돌릴 수도 있기

때문이다. 하지만 이러한 경우에서도 지역은 중앙과의 관계에 따라 불안정한 상태에 놓이게 된다고 설명한다. 이 관점은 지역의 문제를 개별 지역의 문제가 아닌 관계의 문제로 확장시킬 수 있는 이론적 단초를 제공했다는 점에서 큰 의의가 있다.

이와 같이 지역 간의 관계성에 주목하는 인구이동 관점은 지역발전의 개념적 프레임(혹은 발전관, 철학)과 관련하여 지역 발전적 접근이나 지역 간 경쟁력에 초점을 두는 개별 지역적 접근이 아니라, 문제의 해결 범주를 지역 간의 관계로 확대하면서 새로운 지역 문제 접근의 패러다임을 제공할 수도 있다. 이는 지방 인구감소 문제 대응과 관련하여 지금까지 국내 지역 문제 접근에서는 다소 생소한 개념인 지역 연대성의 관점에 대한 실증적 근거를 제공해 준다. 지방 발전에 관한 연대성 개념은 오랜 지역 공동체의 역사적 경험을 가진 유럽 사회에서는 정책 개발 및 실행에서 기본적 인식 프레임으로 사용되고 있다. 이러한 연대성의 개념적 접근은 지방 인구감소에 대해 개별 지역의 발전 수준 문제가 아닌 다른 지역들과의 관계성으로 이해한다는 차별적 패러다임에 기초한다고 할 수 있다.

제3절 국내 지역 인구감소의 문제화 과정

지역 인구감소는 인구감소, 지역경제 침체, 지역산업 생산성 저하, 빈집 증가 및 지역 슬럼화, 지역 주민의 부정적 지역 인식 등의 일반적 특성을 갖는다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역 인구감소의 사회문제화와 대응 방식은 해당 지역의 지역 혹은 전체 인구변동 현상 및 정치체제, 문화의 구조에 따라 차이(Mallach et al., 2017)를 보이게 된다. 실제로 해외 사례들을 살펴보면 나라마다 사회적 문제 인식의 계기, 문제 현상의

변동이 존재하였음을 알 수 있다.

〈표 2-1〉 해외의 지방 인구감소 현상과 문제 인식

구분	독일	일본	미국
현상	라인강 중심 대도시 인구밀집, 동독지역의 지방 쇠퇴	농촌 및 대도시 주변(베드타운)의 인구감소, 대도시 밀집화	Rustbelt-Sunbelt, N/E to S/W, 교외화(suburbanization)
문제 인식 계기	80년대부터 지역 인구발전에 관심, 통일 이후 본격화	총인구 감소, 마스다 보고서	디트로이트 등 일부 지역침체, 지역 불평등 문제(빈곤, 인종 등)
문제의 이해	지역평등성: 지역공동체의 붕괴	지방소멸로 인한 전체 인구감소의 위기 요인	일부 지역의 특수 문제
대응 방식	중앙과 지방정부 + 민간(demographic strategy)	중앙정부 중심의 지방창생 전략	해당 지역 중심의 접근(특수성 강조), 전국화되지 않음

자료: Mallach, A., Haase, A., & Hattori, K. (2017). The shrinking city in comparative perspective: Contrasting dynamics and responses to urban shrinkage. *Cities*, 69, 102-108를 요약하여 반영함.

우리나라의 경우 최근 ‘지방소멸’ 등 지방 인구변동에 대한 대중적·정책적 관심이 매우 높아졌지만, 이러한 인식의 변화가 나타난 구체적 계기(예를 들면 지방 인구변동 현상의 변화)가 있었던 것은 아니다. 이와 같이 대중적 정책적 인식 전환 계기를 찾기 어려운 것은 우리의 ‘지방소멸’ 논의가 우리의 내적 인식 또는 현상의 변화에 기반을 두기보다는 외부적 요인에 의해 만들어졌음을 의미할 수 있다.

실제로 지역균형발전, 지방 인구감소, 혹은 지방발전에 대한 연구는 이 전부터 지속적으로 존재하였으며, 정부 역시 이 문제에 대한 인식은 가지고 있었다. 그러나 최근 ‘지방소멸’에 대한 관심에도 불구하고 우리 사회의 인식은 기존의 그것과 크게 달라지지 않았으며, 연구 및 정책 영역의 접근 역시 과거의 방식이 반복되는 양상을 보이고 있다고 정리할 수 있겠다.

제 3 장

지방 인구감소에 대한 정책 대응

제1절 국가균형발전정책

제2절 관련 부처의 인구감소 대응

3

지방 인구감소에 대한 << 정책 대응

지방소멸이라는 개념은 비록 최근에 도입되었지만, 지방 인구감소와 관련된 정책적 접근은 비교적 이전부터 존재해 온 것으로 보인다. 1960년 이후 진행된 산업화는 몇 개의 성장 거점 도시 중심으로 이루어졌고, 이에 따른 수도권과 지방 간 격차에 대응하기 위해 정부 차원에서 다양한 정책적 접근을 시도해 왔다. 본 장에서는 국가균형발전정책으로 대표되는 중앙정부의 지방(지역)발전 정책과 더불어 최근 강조되고 있는 지방 인구감소에 대해 관련 정부 부처에서 어떠한 논의와 정책적 접근이 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다.

제1절 국가균형발전정책

1. 국가균형발전정책의 개념과 목표

국가가 지역발전정책을 수립하고 정책을 수행하는 것은 당연한 의무라 할 수 있다. 「대한민국헌법」 제9장 경제 부분에서는 국가의 지역발전정책 수립과 수행에 대한 의무를 명시하고 있는데, 이는 지역 간 주민들의 균등한 정책 향유, 지역발전 격차 해소, 균형발전 지향이 헌법적 가치라는 것을 상징적으로 보여 준다고 할 수 있다.

현재 ‘국가균형발전정책’으로 명명되는 지역발전정책은 정부의 정책 가치와 목적에 따라서도, 학자에 따라서도 다양한 개념적 정의가 이루어

지고 있다. 차미숙 외(2015)에서는 지역발전정책을 지역발전을 촉진하기 위한 정부 정책의 개입 방향과 수단으로 정의하고 있으며, 김현호, 김도형(2017)은 지역균형발전(balanced regional development)정책을 “지역 간 인구 및 자원의 배분, 개별 지역 간 발전 격차를 축소하기 위한 일체의 공간정책”으로 정의하였다. 국가균형발전특별법(2018b)에서는 국가균형발전을 “지역 간 발전의 기회 균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속 가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”이라 정의한다.

결국 국가균형발전정책이란, 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진하는 정책으로, 삶의 질 향상과 전국이 고루 잘 사는 사회 구현을 목적으로 한다고 할 수 있다. 이에 따른, 지역균형발전정책의 목표는 지역 자원의 효율적 이용을 극대화하여 국가와 지역의 경쟁력을 높이고, 모든 지역에서 균등한 삶의 질을 보장받으며, 지역 고유의 정체성을 확립하는 것(차미숙 외, 2015; 김현호, 김도형, 2017)이라 할 수 있다.

1960년 이후 우리나라 지역발전정책의 목표를 시대별로 정리하면 다음 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 지역발전정책의 목표(1960~현재)

시기	배경 및 목표
1960~1970년대	- 빈곤의 악순환 탈피 - 자립경제 기반 구축 - 공업화 기반 조성
1980년대	- 성장과 복지의 조화 - 수도권 집중 억제와 지역균형발전
1990년대	- 지방분산형 국토 골격 형성 - 생산적·자원 절약형 국토 형성 - 국토 환경의 보전 - 통일 대비 국토 기반 조성
참여정부	- 지역균형발전으로 국민통합 - 관련 제도 확충
이명박 정부	- 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상 - 광역화와 연계 협력 활성화 - 특화발전과 지방분권 촉진
박근혜 정부	- 주민 체감 정책, 주민과 지자체 주도의 자율형 지역정책으로의 전환 필요성 - 지역행복생활권 구축 및 주민 삶의 질 개선 중심 지역발전정책 방향 제시
문재인 정부	- 지속 가능한 국가발전을 위한 해법으로서 국가균형발전 필요 - 지역주도 자립적 성장기반 마련

주: 아래의 자료들을 활용하여 표 재구성함.

자료: 1) 지역발전위원회. (2013). 지역발전정책의 성과와 과제. p. 4.

2) 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014~2018).

3) 지역발전위원회. (2018). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

2. 역대 정부의 균형발전정책

균형발전을 국정과제로 인식하고 지역 간 불균형 해소를 위한 정책을 본격적으로 추진해 온 지는 그리 오래되지 않았다. 2004년 1월 참여정부에서 「국가균형발전특별법」을 제정하고, 국가균형발전위원회와 국가균형발전특별회계를 설치하여 국가균형발전 시책을 추진하였다. 이로써 참여정부 이후부터 국가균형발전정책과 관련된 제도적 체계가 정립되었다.

이에, 균형발전정책의 제도화가 이루어진 시점인 참여정부부터 문재인

정부까지의 균형발전정책 내용을 살펴보고자 한다. 참여정부 시절 처음으로 5년 단위의 국가균형발전 기본계획을 수립하여 국가균형발전정책을 실시하였다. 중간에 잠시 지역발전 기본계획으로 명칭이 변경되었지만, 중양정부는 5개년 기본계획을 중심으로 수도권과 비수도권의 격차 해소에 중점을 두고 균형발전정책을 추진해 왔다.

가. 제1차 국가균형발전 5개년계획(참여정부)

참여정부는 그간 다양한 지역발전정책이 추진되었음에도 지역 간 불균형이 완화되지 않은 원인을 지역 간 격차의 근본적·구조적 해소 미흡과 중앙정부 주도의 획일적 정책 추진 방법으로 진단하였다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004). 또한 과거 성장정책과는 다른 전략이 필요하다고 인식하였고, 대내외적으로는 지역의 중요성 강조와 개인의 웰빙 및 삶의 질에 대한 사회적 관심이 증대되고 있었다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

이에, 참여정부는 지역 간 불균형발전의 폐해를 극복하기 위해 다핵형·창조형 선진국가 건설을 제시하고 목표 달성을 위한 주요 정책으로 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등을 채택하였다(송우경, 2017).

2004년 1월 「국가균형발전특별법(이하, 특별법)」을 제정하고, 국가균형발전을 효율적으로 추진하기 위해 “국가균형발전위원회(이하, 위원회)”를 설치하였다. 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 조직을 구성하고, 국가균형발전의 기본 방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항, 국가균형발전계획에 관한 사항, 지역혁신발전계획·시행계획에 관한 사항, 국가균형발전 특별회계의 운용에 관한 사항, 수도권 관리의 기본 방향에 관한 사항 등을 심의하였다(국가균형발전특별법, 2004).

제1차 국가균형발전 5개년계획은 중앙정부의 부문별 국가균형발전계획(안)과 시·도의 지역혁신발전계획(안)을 기초로 수립되었다. “균형발전을 통한 제2의 국가 도약”을 비전으로 설정하고, “지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전”을 목표로 하였다. 추진 전략으로는 “혁신주도형 발전 기반 구축”, “낙후지역 자립 기반 조성”, “수도권의 질적 발전 추구”, “네트워크형 국토구조 형성” 4가지를 설정하였다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

〈표 3-2〉 제1차 국가균형발전 5개년계획 4대 추진 전략

4대 전략	주요 내용
혁신주도형 발전 기반 구축 전략	• 지식·기술의 창출·확산·활용 • 지역별 혁신클러스터의 육성
낙후지역 자립 기반 조성	• 지역 간 격차 시정 • 도·농 간의 상생 발전
수도권의 질적 발전 추구	• 수도권 규제의 합리적 개선 • 수도권의 경쟁력 증진
네트워크형 국토구조 형성	• 동서 황축의 새로운 대동맥 형성 • 국내외 지역 간 교류·협력 확대

자료: 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). 균형과 통합 혁신과 도약을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획 요약. p. 5.

참여정부에서 추진한 대표적인 균형발전정책으로는 신행정수도(세종시) 건설, 혁신도시 건설, 지역별 혁신클러스터 육성, 낙후지역 개발 등이 있다. 특히 수도권 기능(정부와 공공기관)을 지방으로 분산하여 수도권과 지방의 균형발전에 초점을 두고 정책을 추진하였다.

지자체의 지역혁신발전계획(안)에서는 각 지역마다 전략산업을 선정하여 이를 지역별 강점 및 특성과 연계하고, 인접 광역지자체 간 초광역클러스터 형성 등을 통해 지역 중심의 발전을 도모하고자 하였다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

이러한 국가균형발전계획 추진을 재정적으로 지원하고, 지역 개발 및 지역 혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추

진하기 위하여 ‘국가균형발전 특별회계(이하, 균특회계)’를 설치하였다. 균형발전사업을 장기적 관점에서 안정적으로 추진할 수 있는 기반이 마련된 것으로서, 지자체 보조금과 양여금사업을 편입하여 2005년 약 5.5조 원 규모로 운용을 시작하였다(기획예산처 예산총괄과, 2004). 2005년 기준으로 균특회계 제정은 지역개발사업 제정과 지역혁신사업 제정으로 규정되어 있었으나, 2007년 제주특별자치도 제정을 신설하여 제주특별자치도의 재정부운용 자율성을 대폭 확대하였다(기획예산처 균형발전정책팀, 2006).

참여정부는 헌법에서 명시한 지역균형발전을 국정과제로 삼고 안정적인 추진체계(특별법, 위원회, 5개년 계획, 특별회계)를 구축하여 균형발전정책의 제도적 기반을 처음 마련하였다. 혁신 주도형 지역발전 패러다임을 도입하고 지방분권 토대의 지역발전 체계를 구축하고자 한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 정책 추진 방식이 체계적이지 못하고, 중앙정부, 지자체, 그리고 국민의 공감대를 형성하는 시스템이 미흡했던 점, 중·장기적으로 구체적 전략과 계획이 부재하였다는 점은 한계로 지적된다(이호영, 2006; 송우경, 2017).

나. 제1차 지역발전 5개년계획(이명박 정부)

이명박 정부는 정책 전반에 “경쟁과 효율”의 시장원리를 중요하게 강조하였으며, 국가균형발전정책 또한 맥락을 같이하였다.

국가균형발전정책의 방향을 신지역발전 체계로 전환하였고, 기존의 「국가균형발전특별법」을 개정하여, “국가균형발전”으로 명시된 내용들을 “지역발전”으로 모두 개정하였다.

이에 따라, 기존 “국가균형발전위원회”를 “지역발전위원회”로 변경하

고, 위원회의 설치 목적 또한 “지역발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위한 것”으로 변경하였다. 변경된 지역발전위원회에서는 지역발전 기본 방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항, 지역발전계획에 관한 사항, 초광역개발권 기본 구성과 부문별 발전계획안·시행계획, 광역 계획·광역 시행계획에 관한 사항, 광역·지역발전특별회계의 운용에 관한 사항 등을 심의하였다(국가균형발전특별법, 2009). 위원회의 조직 구성과 관련된 부분은 명칭만 변경되고 내용적으로는 큰 변화가 없는 반면, 기존 시·도 및 시·군·구 지역혁신협의회를 광역경제권발전위원회와 시·도 발전협의회로 지역 단위를 변경하여 설치하도록 하였다.

이명박 정부에서는 기존의 균형발전정책을 행정구역 단위의 소규모 분산투자, 산술적 균형에 집착한 나뉜 주기식 사업으로 유사·중복 지원 등 비효율성을 초래하였다고 평가하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009b). 또한 세계화의 진전, 지식 기반 경제로의 이행 등으로 국경보다 지역이 강조되고 규모의 경제를 위한 광역 경제권의 중요성이 부각되는 대내외의 여건 변화 등을 고려하여 지역발전정책의 패러다임을 전환하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009b).

지역발전 5개년계획은 중앙부처의 부문별 발전계획안과 광역경제권발전위원회의 광역경제권 발전계획(광역계획)을 기초로 수립되었다. “지역경제의 글로벌 경쟁력 확보”, “삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조”를 비전으로 설정하고, “5+2 광역경제권”, “163개 시·군 기초생활권”, “4+ α 초광역개발권”, “지방분권·규제 합리화”를 발전 전략으로 하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009b).

5+2 광역경제권 정책은 7개 광역경제권의 지역산업을 육성하고 이를 위한 인력양성사업에 초점을 맞추었다. 기초생활권 정책은 163개 시·군을 대상으로 지역의 내발적 성장 잠재력 발굴, 주민의 최저한 삶의 질 보

장, 효율적인 지원체계를 구축하고자 하였다. 초광역개발권정책은 7개 초광역벨트를 대상으로 대외개방형 발전을 지향하고, 5대 중점 추진 전략으로 동북아의 초국경 개발·협력 기반 구축, 국토의 초광역 인프라 구축 및 거점 간 연계 강화, 국가 신성장동력 육성 및 산업집적연계 강화, 초광역 공유자원 및 문화권을 활용한 지역 공동 발전, 한반도 통일시대에 대비하는 국토 기반 조성을 제시하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009b).

〈표 3-3〉 제1차 지역발전 5개년계획 4대 발전 전략

4대 전략	주요 내용
5+2 광역경제권 구축	“5(수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권) + 2(강원, 제주권)” 광역경제권 자원 공동이용 활성화 및 SOC 분야별 선도 사업 추진 - 광역경제권 연계·협력사업 지원
163개 시·군 기초생활권	지역의 자조적 성장 잠재력을 발굴하기 위한 5대 내발적 발전 과제와 주민의 최저한 삶의 질 보장을 위한 5대 국가적 지원 과제를 제시
4+α 초광역개발권	- 해안권과 접경 지역을 대외개방형 4대 초광역개발권으로 육성 - 개발 효과를 내륙으로 확산하기 위한 내륙초광역개발권 설정
지방분권·규제 합리화	지역발전을 위한 신거버넌스 구축, 지방분권 촉진(지방소비세 도입 등), 시장친화형 규제합리화

자료: 지역발전위원회, 지식경제부. (2009b). 제1차 지역발전5개년계획-총괄 및 부문별 발전계획, 내용 요약.

또한 지방분권과 규제 합리화를 위해 신거버넌스 구축, 지방분권 촉진, 시장친화형 규제 합리화를 도모하였다. 새로운 거버넌스 구축을 위해 광역경제권 발전위원회를 설치·운영하고, 국가균형발전특별법을 전면 개정하였다. 지방분권 촉진을 위해 지방소비세를 도입하고, 광특회계 포괄보조금 제도를 활성화하며, 중앙부처의 각종 인·허가권을 지방으로 이양하는 것을 확대하였다. 시장친화형 규제 합리화를 위해 기업 활동 과정에 불편을 주는 규제를 완화하고 시장친화형 환경을 구축하여 지역경제 활

성화를 유도하고자 하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009b).

광역권별 발전계획은 앞서 설정한 “5+2 광역경제권”인 충청권, 호남권, 동남권, 대경권, 수도권, 강원권, 제주권 등 권역별로 주요 선도산업과 공간 발전 구상을 포함하여 계획을 수립하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009a).

이명박 정부는 수도권도 다른 광역권과 대등하며 경쟁력 강화를 위해 육성해야 하는 권역으로 인식하고 수도권 규제 철폐를 주장하였다. “국가 경쟁력 제고를 위한 국토 이용 효율화 방안(2008. 10. 30.)”을 발표하여 수도권 규제 완화 정책을 본격적으로 시행하였으며, 주요 내용은 다음 네 가지로 요약된다(국토해양부, 2008).

첫째, 수도권 내 공장의 신설·증설·이전 규제를 개선하는 것이다. 산업단지 안(과밀억제권역·성장관리권역)에서는 규모·업종 제한 없이 공장의 신설·증설·이전을 허용하고, 성장관리권역 중 산업단지 외 지역 안 공장 증설·이전 규제를 개선하며, 과밀억제권역 중 산업단지 외 지역 안 공장의 증설 범위를 확대하였다.

둘째, 공장·산업단지 입지 규제를 개선하는 것이다. 경제자유구역·주한미군반환공여구역·지원도시사업구역 등 국가가 정책적으로 개발하도록 확정된 지구 안의 산업단지는 총량 규제를 배제하고, 서울시 안에서 소규모(1만 m^2 이상) 도시첨단산업단지 개발을 허용하며, 「수도권정비계획법」의 공장총량제 적용 대상(연면적 200 m^2 이상)을 「산업집적활성화법」에 의해 500 m^2 이상 공장으로 조정하였다.

셋째, 환경보전을 전제로 자연보전권역 규제를 개선하는 것이다. 환경 규제 방식을 특정 시설물 입지 자체를 제한하는 방식에서 배출 물질이나 총량을 관리하는 방식으로 전환하고, 수질오염 총량 관리 실시 지역의 경우 입지 규제를 완화하려 하였다.

넷째, 지역경제 활성화를 위해 불합리한 규제를 개선하는 것이다. 외국인 투자 유치를 위해 인천 경제자유구역 안의 과밀억제권역을 성장관리권역으로 전환하고, 혁신도시 등 지방이전 대상에서 제외된 공공기관의 경우 수도권 심의를 거쳐 공공법인의 사무소를 신축·증축하는 것을 허용하였다. 또한 수도권에 설립되는 공장의 업종 변경 허용 시기를 등록 이후가 아닌 설립 승인 이후로 조정하고, 서울시 안의 대형 건축물에 부과하는 과밀부담금을 금융 중심지의 금융업소와 산업단지 안의 연구·개발(R&D)시설에 대해 면제하며, 수도권 창업기업에 대해 부과하는 취·등록세 중과제도를 개선하였다.

이러한 수도권 규제 개선 방안을 발표하고 일부는 시행하였으나, 자연보전권역 규제 완화는 시행되지 못하였다(조성호, 2015). 이명박 정부의 지역발전정책은 행정구역에 고착된 소지역주의 극복을 위한 노력과 함께 수도권과 지방의 상생발전을 위한 상생발전기금 도입, 지방재정 확충과 자율성 제고 등의 측면에서 성과를 거두었다고 일부 평가된다(송우경, 2017). 하지만 지방에서 느끼는 지방분권 체감도가 낮고, 정책 추진 과정이 여전히 중앙정부 중심의 개발도상국형 지역정책 틀을 벗어나지 못한 점, 광역경제권역 설정 기준에서 타당성이 미흡한 점, 기초-광역-초광역의 3차원적 지역발전정책 사이 연계가 거의 없었던 점 등이 한계로 지적된다(김순은, 2010; 권영섭 외, 2012).

다. 제2차 지역발전 5개년계획(박근혜 정부)

박근혜 정부는 과거에 시행되었던 지역발전정책이 실제 지역과 주민이 안고 있는 문제를 해결하지 못하였다고 평가하였다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014). 2000년대 이후 다양한 지역균형발전정책이 추진되

였지만, 수도권과 지방의 격차는 좁혀지지 않고 오히려 주거, 교육, 문화, 환경, 보건, 의료 등 삶의 질 분야에서도 지역 간 격차가 확대되는 양상을 시급한 지역 문제로 인식하였다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014).

이에 주민이 체감하고 현장과 밀착된 지역정책, 주민과 지자체가 주도적 역할을 하는 자율형 지역정책으로의 전환 필요성을 제기하고, 지역행복 생활권을 통한 지역주도의 맞춤형·패키지 정책으로 지역발전정책의 방향을 전환하였다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014).

2014년 1월 「국가균형발전 특별법」을 일부 개정하여, 이명박 정부 시절 삭제되었던 “지역 간의 불균형을 해소”한다는 문구를 제1조(목적)에 다시 반영하였고, 지역발전 5개년계획을 부문별 발전계획과 시·도별 발전계획을 기초로 수립하였다. 이에 따라 지역발전위원회의 심의 사항 또한 일부 내용이 변경되었다. 광역계획과 관련된 내용이 시·도 계획으로, 광역·지역발전특별회계가 지역발전특별회계로 변경되었고, 지역발전에 대한 지표 개발·관리에 관한 사항을 위원회 심의 사항에 추가하였다. 위원회의 조직 구성도 위원장 1명을 포함한 31명 이내의 위원으로 구성하는 것으로 일부 개정되었으며, 광역경제권발전위원회는 폐지하고 시·도 생활권발전협의회만 설치하도록 하였다(국가균형발전특별법, 2015).

박근혜 정부의 지역발전 5개년계획(2014~2018)은 “국민에게 행복을, 지역에 희망을”이라는 비전을 바탕으로 “지역행복생활권 기반 확충”, “일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고”, “교육 여건 개선 및 창의적 인재 양성”, “지역문화 융성 및 생태 복원”, “사각 없는 지역 복지·의료”를 5대 중점 추진 분야로 설정하였다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014).

위 중점 추진 분야 중 가장 비중이 큰 정책이 바로 “지역행복생활권 활성화”이다. 지역행복생활권이란 전국 어디서나 양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활 공

간을 의미한다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014). 지역발전위원회가 수립한 “지역행복생활권 가이드라인”에 따라 지자체가 자발적으로 생활권을 구성한다.

〈표 3-4〉 제2차 지역발전 5개년계획(2014~2018) 5대 중점 추진 분야

5대 추진 분야	주요 내용
지역행복생활권 활성화	• 지역주도 협력사업 확충 • 주민 체감 생활 인프라 구축 • 지역 중심지 활력 증진 • 지역 교통·물류망 개선
일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	• 일자리 창출 중심의 지역대표산업 육성 • 지역투자 촉진 기반 확대 • 산업단지 고도화로 창조경제 구현 • 지역 기반 연구 활성화로 창조경제 지역 확산 • 지역성장 거점도시 조성 • 농산어업 경쟁력 강화
교육 여건 개선 및 창의적 인재 양성	• 지방 초·중교 교육 환경 개선 • 창의적 인재를 키우는 지방대학 육성 • 일과 학습 병행을 통한 지역 인재 양성 • 100세 시대 지역 평생학습체계 구축
지역문화 육성, 생태 복원	• 지역 문화 역량 강화 및 특성화 지원 • 맞춤형 문화서비스를 통한 문화 격차 해소 • 지역 관광산업 육성 • 생태·자연환경 보전·활용
사각 없는 지역 복지·의료	• 주민밀착형 복지전달체계 구축 • 수혜자 특성을 반영한 맞춤형 복지시책 추진 • 취약지역 응급의료체계 구축 및 의료 인프라 확충

자료: 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014~2018). p. 8.

가이드라인에서는 생활권 구성 기본 원칙으로 지역 특성을 반영한 다양한 형태의 생활권이 되도록 융통성을 부여하고, 객관적인 근거 자료를 기본으로 하되, 인구 규모나 지역 간 연계성 등 정량적 기준은 유연하게 적용하고 지역 실정에 적합한 독자적 기준을 활용하며, 이 밖에도 지역 간 기능적·역사적 연계성 및 주민의식 등을 종합적으로 고려할 것을 명시하고 있다(박성호 외, 2013). 이를 위해 광역 시·도의 경계를 넘어서는 생활권 구

성도 가능하며, 원칙적으로 하나의 지자체는 하나의 생활권에 포함되어야 하지만 주민의 생활권 및 지리적 여건 등에 따라 2개 이내 생활권에 중복 포함될 수도 있다고 규정한다. 구성 단위는 2~4개의 지리적으로 가까운 지자체로 구성하는 것을 제시하였으나, 구성 수 및 지리적으로 연결하지 않더라도 생활권 구성이 가능하도록 예외를 허용하고 있다. 지역행복생활권 유형은 인구, 지리적 특성, 공공·상업서비스 분포와 같은 지자체 성격 및 생활권의 위계에 따라 세가지 유형으로 구분한다(박성호 외, 2013).

〈표 3-5〉 지역행복생활권 유형별 구성 기준

유형	특징 및 구성 기준
중추도시생활권	- 지역 중추 기능을 하는 광역시 등 대도시와 인근 시·군으로 구성 - 광역시 등 대도시와 연계된 인근 지역으로 구성되는 '대도시 중심형'과 중소 규모의 특화도시가 연담하여 구성되는 '네트워크 도시형'으로 구분 - 구성 기준: 중심도시 또는 2개 이상의 연담 도시 인구가 50만 명 이상인 지역이 인근 지역과 동일 생활권을 형성
도농연계생활권	- 지역 거점 역할을 하는 중소도시와 연계성이 높은 인근 농어촌지역으로 구성되어 도시적 특성과 농어촌적 특성이 병존함 - 구성 기준: 인구 10~50만 명 전후의 개별 중심도시 또는 2개 이상의 연담 도시가 생활권을 형성
농어촌생활권	- 농어촌 성격이 강한 2~3개 시·군이 특별한 중심도시 없이 대등한 연계 생활권을 설정하여 기능을 분담함 - 도시지역 포함 여부에 따라 소도시와 인근 농어촌지역으로 구성되는 형태와 지리적·기능적으로 연계성이 높은 농어촌 군만으로 구성되는 형태로 구분 - 구성 기준: 인구 10만 명 전후의 농어촌시·군이 연계 생활권을 형성

자료: 박성호, 오성익, 장금용, 윤광일, 이상관, 이원섭, 김현호, 송미령. (2013). 지역행복생활권 가이드라인 해설집. p. 31.

정부는 2014년 3월 12일 “지역경제 활성화 대책”을 통해 지역행복생활권을 확정하였고, 2014년 기준 191개 시·군이 56개 지역행복생활권을 구성하였다(기획재정부 외, 2014). 56개 지역행복생활권에는 중추도시생활권 20개, 도농연계생활권 13개, 농어촌생활권 21개, 시범생활권 2개(수도권 동북부지역, 인천+부천+김포)가 설정되었다(기획재정부 외, 2014). 이후 수도권 시범생활권이 추가적으로 6개(고양+파주+김포, 안

산+시흥, 군포+의왕, 안양+과천, 성남+용인+광주+하남, 수원+용인) 늘어나고, 도농연계생활권도 1개(화성+오산) 늘어나, 2016년 말 기준 총생활권은 63개가 되었다(정종석 외, 2017).

2014~2016년 기간에 국비지원 생활권 과제 880개(연계과제 42개, 단독과제 838개), 선도사업 174개, 새뜰마을 사업지구 202개(농어촌 134개, 도시 68개), 지자체 자체과제 102개(연계과제 98개, 단독과제 4개) 등을 추진하였다(정종석 외, 2017). 대체로 생활권 사업의 추진 분야 중 주민의 불편 없는 생활을 지원하기 위한 기초인프라 확충·개선 관련 성과가 가장 큰 것으로 나타났다(정종석 외, 2017).

박근혜 정부의 지역발전정책은 실제로 그 장소에서 생활하며 정책의 주체이자 수혜자인 ‘주민의 번영’ 관점으로 정책 방향을 전환한 점과, 63개 생활권 구성, 지역 간 협력 사업 추진 등이 주요 성과로 꼽힌다(송우경, 2017). 하지만 중앙정부의 생활권 유형 제시에 치중함으로 인해 다양한 형태의 생활권이 증충적으로 형성되는 지역(남해군, 칠곡군)을 충분히 고려하지 못한 점, 농어촌에서는 생활권 유형에 따라 차별적인 사업을 추진할 실질적 필요성이 높지 않은 점, 생활권을 벗어난 지역 사이에 추진하는 협력 사업은 기회가 제한된다는 점, 도시 중심의 생활권 설정 기준 문제 등이 한계로 지적된다(송미령 외, 2013).

라. 제4차 국가균형발전 5개년계획(문재인 정부)

문재인 정부는 2017년 국정운영 5개년계획에서 지역발전정책과 관련하여 “고르게 발전하는 지역”을 국정목표로 제시하고 그에 따른 전략의 일환으로 “골고루 잘사는 균형발전”을 제시한 바 있다. 수도권과 지방 사이 격차가 지속되는 상황 속에서 최근 우리 사회가 직면하게 된 국가적인

당면 과제(저성장, 양극화, 저출산, 고령화, 지방소멸, 4차 산업혁명 도래 등)는 중앙 집권적인 국가 운영 방식으로 풀 수 없으며, 새로운 국가균형발전정책이 필요하다는 것이 현 정부의 인식이다(지역발전위원회, 2018).

2018년 2월에는 지역발전위원회에서 국가균형발전 비전과 전략을 발표하고, 2018년 3월 「국가균형발전 특별법」을 개정하였으며, 제4차 국가균형발전 5개년 계획 발표가 예정되어 있다. 국가균형발전 특별법 개정으로 국가균형발전위원회의 명칭 복원 및 위상 강화, 강력한 균형발전 지원체계 구축, 지역의 자율과 책임성 강화 등 정책의 “지역 간 균형”에 다시금 초점을 맞추고 있는 것을 알 수 있다. 국가균형발전위원회의 조직 구성은 위원장 1명을 포함한 34명 이내로 위원은 당연직과 위촉으로 구성하며, 참여정부 시절과 동일하게 시·도 지역혁신협의회와 시·군·구 지역혁신협의회를 설치할 수 있도록 하였다(국가균형발전특별법, 2018a).

지금까지 발표된 내용을 바탕으로 살펴보면, 문재인 정부는 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 국가균형발전 패러다임 전환을 추구하고 있다. “지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국”을 비전으로 하고 있으며, “지역주도의 자립적 성장기반을 마련”하는 것을 목표로 3대 전략과 9대 핵심 과제를 제시한다(지역발전위원회, 2018).

〈표 3-6〉 문재인 정부 국가균형발전 3대 전략, 9대 핵심 과제

3대 전략	9대 핵심 과제
[사람] 안정되고 품격 있는 삶	• 지역 인재-일자리 선순환 교육체계 • 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광 • 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
[공간] 방방곡곡 생기 도는 공간	• 매력 있게 되살아나는 농산어촌 • 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 • 인구감소지역을 거주강소지역으로
[산업] 일자리가 생겨나는 지역 혁신	• 혁신도시 시즌 2 • 지역산업 3대 혁신 • 지역 유흥자산의 경제적 자산화

자료: 지역발전위원회. (2018). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략. p. 7.

3대 전략 중 먼저 “안정되고 품격 있는 삶”을 위해 지역 인재-일자리 선순환 교육체계, 지역자산 활용 특색 있는 문화·관광, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축을 핵심 과제로 제시하고 있다. 지역 인재와 일자리의 선순환 교육체계 정립을 위해 지방대학의 자율적 교육 역량 강화, 지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성, 지역 소재 학교 지원, 지역 인재 취업 지원을 추진하고자 한다. 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광을 위해서는 지역 간 문화 격차를 해소하는 방안, 문화도시 지정·활성화 등을 통한 지역문화 성장, 지역 간 연계·협력과 지역 관광 거점 육성, 농촌·산림·해양 자원을 활용한 특화관광 육성, 지역관광 혁신체계 구축 등을 추진하고자 한다. 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축을 위한 방안으로는 취약지역 중심의 지원 강화, 찾아가는 보건·복지서비스 확대 및 민간서비스 질 관리 등 지역 중심 보건복지체계 구축, 지역사회서비스 혁신사업 추진, 지역 교통체계 개편 등이 있다(지역발전위원회, 2018).

두 번째로, “방방곡곡 생기 도는 공간” 전략 추진을 위해 매력 있게 되살아나는 농산어촌, 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, 인구감소지역을 거주강소지역으로 하는 과제를 제시하고 있다. 매력 있게 되살아나는 농산어촌을 위해 농촌 특화자원을 활용해 일자리를 창출하는 농촌 신활력 플러스 사업추진, 중심지(읍)-기초생활 거점(면)-마을 간 생활서비스 이용에 불편없는 3·6·5 생활권 구축, 농촌다움 복원사업, 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원, 10대 어촌테마마을 조성, 재생에너지 보급 확대 등을 추진하고자 한다. 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약을 위한 방안으로는 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화, 지속 가능한 뉴딜사업 기반 확립, 중소도시 연계·협력 강화를 통한 강소도시권 육성 등이 있다. 인구감소지역을 거주강소지역으로 하는 방안에는 인구감소지역 활성화 지원 법·제도 개선, 인구감소지역 정주 여건 개선을 위한 통합 지원, 상생·협력 벨트 지정, 마을공동

체 기반 지역 역량 강화 및 활력 촉진 등이 있다(지역발전위원회, 2018).

세 번째로, “일자리가 생겨나는 지역 혁신” 전략 추진을 위해 혁신도시 시즌 2, 지역산업 3대 혁신, 지역 유흥자산의 경제적 자산화를 핵심 과제로 제시하고 있다. 혁신도시 시즌 2에서는 이전 공공기관의 지역발전 선도, 스마트 혁신도시 조성, 혁신도시 산업 클러스터 활성화 추진, 주변과의 상생발전 도모, 추진체계 재정비 등을 추진하고자 한다. 지역산업 3대 혁신 방안으로는 균형발전과 지역의 자립적 산업 생태계 건인, 세종시 행정중심복합도시 완성 등을 통한 혁신성장 4대 거점 육성, 인력·투자·마케팅 등 스마트 지원 프로그램 가동 등이 있다. 지역 유흥자산의 경제적 자산화 방안에는 국유재산 총조사 실시, 국유지 토지개발·복합개발을 통한 지역경제 활성화, 지역 내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선 등이 있다(지역발전위원회, 2018).

제2절 관련 부처의 인구감소 대응

다음으로 국가균형발전위원회 중심의 국가균형발전 기본계획 이외 각 정부 부처에서 인구감소에 어떻게 대응하고 있는지 살펴보고자 한다. 구체적으로 지방과 관련된 정책을 관장하는 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부, 산업통상자원부에서 실시하고 있는 정책들을 살펴보고자 한다.

1. 행정안전부

행정안전부(이하, 행안부)는 지방을 개개의 행정구역으로 인식하고 지방과 관련된 정책은 주로 낙후지역을 지원하는 방안에 초점을 두고 있다.

행안부는 2017년부터 본격적으로 인구감소 문제 대응방안을 마련하기 시작하였다. 이전에도 지역발전 방안은 마련하였으나, 지방 인구감소를 심각한 문제로 인식하고 추진한 정책들은 아니었다. 주로 주민참여형 지역발전 사업, 공동체 생태계 구축, 도서·접경지역 등 특수지역에 대한 종합계획 등을 수립하고 시행하였다(행정자치부, 2016). 특히 도서·접경지역의 특수 상황 지역에 대한 개발사업은 기존 지방 중소도시 및 낙후지역 지원 정책 중 행안부가 추진하고 있는 사업이다. 현재 접경지역(15개 시·군)과 도서 지역(19개 시·군·구 185개 도서)을 대상으로 기초생활 기반 확충, 지역 소득 증대, 지역 경관 개선, 지역 역량 강화 사업을 진행하고 있다(행정안전부, 2018). 예산은 지특회계 생활기반 계정에서 편성되며, 규모는 연간 1900억 원에 이른다(행정안전부, 2018).

행안부는 2016년 한국고용정보원에서 발표한 지방소멸 관련 보고서를 계기로 지방 인구감소 문제, 지방소멸에 위기의식을 가지게 되었다. 2017년 업무계획에서 처음으로 ‘지방소멸 위기’라는 용어를 사용하고, 인구감소지역에 대한 새 발전 방안을 마련하게 된다(행정자치부, 2017). 범부처-지자체 간 협력체계를 마련하고, 국가 차원의 컨트롤타워 구축을 검토하며, 정주 여건 개선을 위한 거점마을 조성과 공공서비스 공급 효율화, (가칭) 지역희망뿌리단 구성·운영 등 계획을 세우는 등 대응 방안을 수립하였다(행정자치부 기획재정담당관실, 2017).

2017년 6월부터 본격적으로 인구급감지역에 대한 통합지원 시범사업을 실시하였다. 지방자치단체들을 대상으로 ‘인구급감지역 통합지원사업’ 공모를 실시하고 심사를 거쳐 9개 지자체를 최종 사업지로 선정하였다. 2017년 최종 선정된 9개 지자체는 ‘강원 평창군, 충북 음성군, 충남 예산군, 전북 고창군, 전북 정읍시, 전남 강진군, 경북 영양군, 경남 하동군, 경남 합천군’이며, 여기에 특별교부세 88억 원, 지방비 59억 원 등 총

147억 원을 투입하였다(행정자치부 지역공동체과, 2017). 행안부뿐만 아니라, 5개 민간기업(KT, LH, LG U+, 농협중앙회, 새마을금고중앙회)과 협약을 맺어 민관협력을 도모하였다(행정안전부 지역공동체과, 2017). 2018년에도 다섯가지 사업 유형(지역 활력 제고, 생활 여건 개선, 정보통신기술(ICT) 기반 스마트타운 조성, 공공서비스 전달 개선, 공동체 활성화)에 10개 지자체를 선정하여 총 150억 원 규모의 사업을 진행할 계획이다(행정안전부 지역균형발전과, 2018).

행안부는 본 사업을 통해 인구유출을 막을 수 있는 읍·면·동의 생활 중심지(거점마을)를 집중 지원하고 개발해 사업 효과를 주변 지역으로 확산할 계획이다. 차후엔 농촌지역뿐 아니라 낙후되어 가고 있는 구도심 지역까지 사업 영역을 확장할 예정이다(행정자치부 지역공동체과, 2017).

2. 국토교통부

국토교통부(이하, 국토부)는 지방을 전체 국토 중 지역의 일부분으로서 비수도권, 농산어촌, 낙후지역으로 인식하고 있으며, 관련 정책은 주로 낙후지역을 지원하고 지방도시를 육성하는 방안에 초점을 두고 있다.

국토부의 국토종합계획은 국토의 이용, 개발, 보전에 관한 기본적인 가이드라인으로서, 국토를 국가 운영 전략에 맞게 효율적으로 운영하기 위해 수립하는 기본계획이다(국토교통부 국토정책과, 2017). 1963년 「국토건설종합계획법」을 제정하고 이에 근거하여 처음 국토개발계획을 수립하였다. 제1~3차(1972~2001)까지 수립된 계획은 인프라 건설 등 집행적 성격이 두드러진다. 2002년 지속 가능한 발전과 장기적 비전 제시의 중요성을 고려하여 기존 법령을 폐지하고, 「국토기본법」을 새로 제정하여 국토종합계획을 20년 단위로 수립하기 시작하였다(국토교통부, 2018). 「국토기

본법」에서 국토의 균형 있는 발전을 명시하고 “제4차 국토종합계획(2001~2020)”에서 지역별 경쟁력을 고도화하는 추진 전략을 수립하였다. 지방대도시와 중소도시를 국토균형발전의 거점으로 육성하고, 농산어촌을 도시와 연계시켜 활성화하며, 낙후지역 자원을 활용하여 개발하는 정책을 마련하였다(건설교통부, 1999). 이후 수정계획(2006~2020)과 재수정계획(2011~2020)은 국가균형발전정책의 방향에 맞춰 내용이 변경되었다. “제4차 국토종합수정계획(2006~2020)”에서는 저출산·고령화로 인구구조가 변화될 것이라는 전망을 하고 있었으나, 지방의 인구감소 문제를 인식하기보다는 수도권과 비수도권 간의 균형발전에 정책적 초점을 두고 있다. “제4차 국토종합재수정계획(2011~2020)”에서는 농산어촌의 인구감소, 고령화, 저성장에 대해 문제를 인식하고 있었으나, 이를 거점개발 방식의 신지역발전 체제 구축을 통해 해소하려는 정책적 특징이 있다.

기존 지방 중소도시 및 낙후지역 지원 정책 중 국토부는 성장촉진지역 사업과 도시활력 증진 지역에 대한 사업을 추진하고 있다. 성장촉진지역 사업은 일반 농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 시·군 및 187개 도서를 대상으로 지역접근성시설과 성장기반시설을 지원하는 사업으로, 2015년 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」이 제정되면서 발전 촉진형 지역개발계획에 따른 지역개발사업, 지역 수요 맞춤 지원 사업 등을 추진하고 있다(국토교통부 국토정책과, 2017). 2017년에는 저성장·인구감소 시대에 대비하여 지역 수요 맞춤 지원 공모사업에 지역개발 연계 사업을 신규 유형으로 도입하였다(국토교통부 국토정책과, 2017). 도시활력 증진 지역 개발사업은 특별시·광역시의 군·구, 일반시, 도농복합시 등 143개 지구를 대상으로 하며, 2010년부터 지역생활 기반 확충, 중심 시가지 재생, 주거지 재생, 지역 역량 강화 사업 등을 추진해 오고 있다(국토교통부 국토정책과, 2017).

국토부도 2017년부터 지방 인구감소로 인한 도시소멸 위기를 본격적으로 인식하고 이에 대응하기 시작하였다. 2017년 12월 기준 68개 지역을 선정하여 ‘도시재생 뉴딜 시범사업’을 실시하였고, 2018년 3월 도시재생 뉴딜정책의 향후 5년 추진 전략을 담은 “내 삶을 바꾸는 도시재생 로드맵”을 발표하였다(국토교통부 도시재생사업기획단, 2018). 로드맵에서는 구도심에 청년들이 창의적 아이디어를 실현할 수 있는 혁신 거점을 5년 내 전국 250곳에 조성하는 것이 주된 내용이었다.

〈표 3-7〉 내 삶을 바꾸는 도시재생 로드맵 3대 전략, 5대 추진 과제

3대 전략	5대 추진 과제
도시공간 혁신	• 노후 저층주거지의 주거환경 정비 • 구도심을 혁신 거점으로 조성
도시재생 경제 활성화	• 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
주민과 지역 주도	• 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 • 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

자료: 국토교통부 도시재생사업기획단. (2018). 젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성 (국토교통부 보도자료). http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=60&id=95080559에서 2018. 10. 18. 인출.

로드맵 발표 이후 제11차 도시재생특별위원회(18. 4. 24.)에서 2018년 도시재생 뉴딜사업을 추진하기 위해 총 99개 지역을 선정하였다. 뉴딜사업 유형에는 중·대규모 사업으로 경제 기반형, 중심 시가지형이 있으며, 생활 밀착형 사업으로 우리 동네 살리기, 주거지 지원형, 일반 근린형이 있다. 본 사업은 지역경제의 활력 제고, 기초생활 인프라 확충, 지역 밀착형 생활 기반시설을 구축하는 데 중점을 둔 예정이다(국무조정실, 국토교통부, 2018). 또한 청년창업·문화 등 다기능 어울림 플랫폼, 복합커뮤니티 공간 등 혁신공간을 조성하고, 소상공인을 지원하는 공공임대 상가도 32곳을 제공할 예정이라 한다(국무조정실, 국토교통부, 2018).

3. 농림축산식품부

농림축산식품부(이하, 농식품부)는 지방을 읍·면 중심의 농산어촌으로 인식하고 있으며, 농산어촌의 인구감소·고령화 문제는 산업화 이후 꾸준히 정책적인 대응이 필요하였다. 농식품부는 주로 농산어촌 개발, 귀농·귀촌 장려·지원, 농어업인 삶의 질을 높이는 데 초점을 두고 정책을 추진하고 있다.

기존 지방 중소도시 및 낙후지역 지원정책 중 농식품부는 일반 농산어촌 개발사업과 지역행복 생활권 사업을 추진하고 있다. 일반 농산어촌 개발사업은 특수 상황 지역에 해당하는 곳을 제외한 122개 시·군 도농복합형태 시의 읍·면·군 지역을 대상으로 하며, 농업·농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획을 수립하여 시행한다. 세부 사업으로는 기초생활 기반 확충, 지역 소득 증대, 지역 경관 개선, 지역 역량 강화 등이 있다(국토교통부 국토정책과, 2017). 지역행복생활권 사업은 전국 63개 행복생활권을 대상으로 하며, 연계·협력 사업을 실시하고, 농어촌 및 도시의 취약지역 생활 여건 개조 사업을 수행한다(국토교통부 국토정책과, 2017).

농식품부는 2015년 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률(이하, 귀농어귀촌법)」을 제정하고, ‘귀농어·귀촌 지원 종합계획’을 수립하여, 농산어촌으로 귀농·귀촌을 장려하고, 귀농을 희망하는 도시민이 안정적으로 농촌에 정착할 수 있도록 귀농·귀촌 활성화 지원 사업을 시행하고 있다(귀농어귀촌법, 2015). 세부 사업으로 도시민 농촌 유치 지원 사업, 귀농 농업·창업 및 주택 구입 지원 사업, 귀농인의 집, 체류형 농업·창업 지원 사업 등을 추진하고 있으며, 귀농귀촌 종합센터를 통해 귀농·귀촌 정착을 지원하고 있다(농림축산식품부, 2018). 귀농귀촌종합센터에서는 기본정보 상담, 지역정보 상담, 귀농귀촌 교육 프로그램을 제공한다(농림

축산식품부, 2018). 농식품부는 앞으로도 증가하고 있는 청년·귀농·귀촌인 지원 정책을 강화해 나갈 계획이라고 발표하였다. 청년 귀농 지원을 위해 청년농 영농 정착 지원과 청년 귀농 장기 교육 도입, 귀농 창업자금 지원 개선, 귀농교육 개편과 함께 정책 기반 강화 방안도 마련하여 추진하고 있다(농림축산식품부 경영인력과, 2018).

한편, 농식품부는 다자간무역협정·자유무역협정(DDA·FTA) 등 개방 확대에 대응하고 낙후된 농어촌 삶의 질 향상을 위해 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」을 제정하고, 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획을 수립하였다(농림어업인삶의질향상위원회, 농림부, 2005). 제1~2차(2005~2014) 기본계획을 통해 보건·복지, 교육, 기초인프라, 문화, 환경 등 종합적 접근으로 전반적인 농어촌 삶의 질 여건이 향상되고, 다문화가족 및 귀농어·귀촌 가구 증가로 인구감소세는 완화되었으나 젊은 인구의 이촌은 지속되어 고령화가 더욱 심화되었다(관계부처합동, 2014). ‘제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2015~2019)’에서는 농어촌 인구 고령화 심화, 도농 간 소득 격차 확대, 보건·복지 서비스 및 교육·정주여건의 도농 간 격차 문제를 완화하는 방안에 중점을 두고 정책을 펴고 있다(관계부처합동, 2014). 제3차 기본계획에서 7개 부문별 추진 과제를 제시하는데, 먼저 보건·복지부문에서는 농어업인 특화 사회안전망 확충, 의료취약지 해소, 대상 그룹별 복지서비스 강화, 농어촌 복지전달체계 구축 과제 등이 있다. 교육 부문에서는 정보통신기술 기반 공교육 서비스 확충, 학교 활성화 주체 육성, 농어촌 학생 복지 확대, 농어촌-학교 연계 강화 사업이 있다. 정주생활 기반 부문에서는 정주공간 활성화, 기초생활 인프라 확충, 주거 여건 개선 사업이 있다. 경제활동·일자리 부문에서의 세부 사업에는 6차 산업화 기반 마련, 농어촌 관광 체계화 및 품질제고, 농어촌 일자리

지원 등이 있다. 문화·여가 여건 향상을 위해 문화 인프라 및 인적 기반 구축, 소외지역 문화·여가 지원, 전통·향토문화 전승, 활용 방안을 추진하고 있다. 환경·경관 부문 세부 사업에는 농어촌 어메니티의 체계적 관리, 농어촌 폐기물 관리 체계 개선 및 환경 개선 지원, 지속 가능한 농어업 생산 기반 조성, 대체에너지 및 바이오에너지 개발 지원 등이 있다. 마지막으로 안전 부문에서는 자연재해 및 기후변화 대응체계 강화, 안전한 영농활동 기반 조성, 농어촌 생활안전 사각지대 해소 등을 주요 과제로 추진한다(관계부처합동, 2014).

4. 산업통상자원부

산업통상자원부(이하, 산업부)는 지방을 수도권 이외 개별 도시의 경제 생활권으로 인식하고 있으며, 지역산업을 활성화하는 방안과 산업위기 지역 지원 방안을 마련하여 추진하고 있다. 이러한 정책은 지방 도시들의 산업쇠퇴와 그로 말미암은 지방 인구감소, 도시쇠퇴에 대응하는 방안으로 이해된다.

산업부는 「국가균형발전 특별법」에 따라 지방자치단체의 투자기업 유치를 촉진하기 위한 일환으로 지방투자촉진보조금 제도를 운영하고 있다(산업통상자원부, 2016). 애초 지방투자촉진보조금 제도는 2004년 '수도권기업 이전보조금'의 명목으로 수도권에서 비수도권으로 이전하는 기업을 지원하기 위해 만들어졌다(홍진기, 2012). 2008년부터 이와는 별개로 '지방기업 고용보조금 제도'를 시행하여 국가가 신규 투자를 통해 일 자리를 창출하는 지방기업에 신규 고용 인력의 인건비를 지원하였다(홍진기, 2012). 2011년 이 두 보조금 제도를 '지방투자촉진보조금'으로 통합하여, 수도권기업의 지방이전과 지방기업의 신설·증설 때 지자체에 보

조금을 지원해 주게 되었다(홍진기, 2012). 2016년에는 총 1250억 원의 보조금을 통해 1조 3288억 원의 지방투자를 유도하고 2990여 개 일자리를 창출하여 지역경제 활성화와 지역경제 불균형 완화에 이바지한 것으로 평가하고 있다(산업통상자원부 지역경제총괄과, 2016). 2018년 2/4 분기에는 21개 기업에 총 660여억 원(지방비 포함)을 지원하기로 결정하였다. 지역별로는 전북 6개 기업 231억, 충남 2개 기업 120억, 경북 3개 기업 89억, 전남 3개 기업 69억, 기타 153억 원을 지원하여, 3600억 원 규모의 지방투자자과 1천여 개의 신규 일자리를 창출할 것으로 기대하고 있다(산업통상자원부 지역경제진흥과, 2018).

올해 초, 산업부는 국가혁신클러스터에 지역 중핵기업 150개 회사를 유치하는 것을 목표로 시도별 지원단을 구성하기로 하고 ‘신산업 유치 지원단’ 출범식을 개최하여 국가균형발전정책의 일환으로 추진하는 국가혁신클러스터 조성 사업을 본격화하였다(산업통상자원부 지역경제총괄과, 2018). 신산업유치 지원단에서 산업부는 국가혁신클러스터를 지정하고, 기업유치 인센티브 등 관련 제도를 정비하며, 시도별 기업유치지원단의 성과 점검 및 시도 간 우수 성과를 공유하는 역할을 하게 된다(산업통상자원부 지역경제총괄과, 2018).

또한 2018년 업무계획에서 중견기업을 혁신성장의 새로운 주체로 육성한다는 목표로 “중견기업 비전 2280”을 추진하겠다고 밝혔다(산업통상자원부, 2018). “중견기업 비전 2280”에서 지역 혁신 생태계 구축을 위해 2022년까지 혁신 클러스터 중심으로 지역 대표 중견기업을 50개 선정·육성하고, 중견기업 혁신성장 펀드 조성 및 지역 채용로드쇼 등을 통해 초기 중견기업 인력난을 해소하고 우수 청년인재 취업을 적극 지원할 계획이다(산업통상자원부 중견기업정책과, 2018). 2018년 5월부터 지역별 맞춤형 중견기업 육성·발굴 프로젝트를 본격적으로 추진해 오고 있다.

그 밖에도 올해부터 지역 사회적경제 기업의 성장과 생태계 조성을 통한 지역균형발전을 추진하기 위해 135억 원 규모로 사회적 경제(커뮤니티 비즈니스) 활성화 사업을 벌이는 등(산업통상자원부 지역투자과, 2018) 지역산업 활성화를 통한 지역발전을 도모하고 있다.

한편, 산업부는 지역경제에서 큰 비중을 차지하는 산업이 위기에 처함에 따라 해당 지역의 경제가 흔들리고 도시쇠퇴가 발생할 수 있는 위험에 대응하는 방안을 마련하였다. 2017년 6월 개정된 「국가균형발전 특별법」 제17조에 근거를 두고 “산업위기 대응 특별지역 제도”를 마련하여, ‘전북 군산시, 울산 동구, 경남 거제시, 통영시·고성군, 창원 진해구, 전남 영암군·목포시·해남군’을 산업위기 대응 특별지역으로 지정하였다(산업통상자원부 지역경제진흥과, 2018). 또 해당 지역 근로자·실직자의 생계 안정과 재취업을 지원하고, 지역 소상공인·중소기업 경쟁력 제고 방안, 협력업체 경영 안정 및 경쟁력 강화 방안, 기업 유치 지원 및 지역경제 활성화 방안을 마련하여 추진하고 있다(관계부처합동, 2018). 구체적으로 산업부에서는 근로실직자 지원을 위해 조선·자동차 산업 퇴직인력 재취업을 지원하고 있다. 또한 소상공인·중소기업·협력업체를 지원하기 위해 조선업 경쟁력 제고 연구·개발 사업, 자동차 부품기업 위기 극복 지원, 조선업 부품 기업 위기 극복 지원, 산업 다각화 지원 강화, 산업혁신지원센터 건립, 해외플랜트 진출 확대 사업을 추진하고 있다(관계부처합동, 2018).

제 4 장

인구감소지역 현황과 인구감소 원인

제1절 지역 인구감소와 고령화 실태

제2절 인구감소의 원인: 자연 증가와 사회적 증가 비교

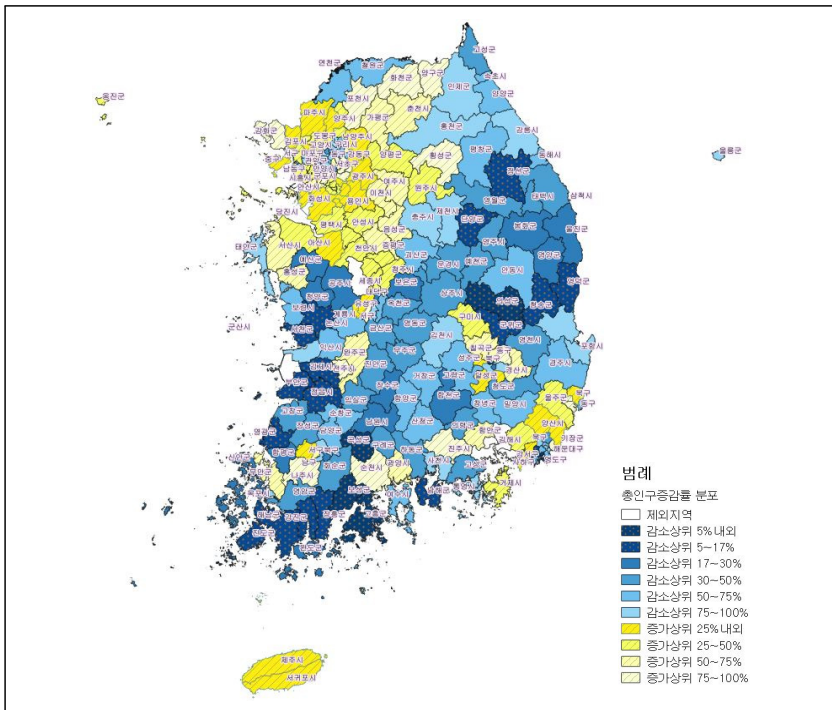
4

인구감소지역 현황과 << 인구감소 원인

제1절 지역 인구감소와 고령화 실태

최근 약 20년의 지역 인구감소 분포를 살펴보면 대체적으로 서남부에서 북동쪽으로 이어지는 지역들에서 감소 경향이 나타난다. 특히 호남 남해 연안지역, 중부 서해안 연안지역, 산지가 많은 경북 및 강원 내륙지역에서 인구감소의 경향이 두드러지게 나타나고 있다.

[그림 4-1] 시군구 총인구증감률(2000년 대비 2017년)

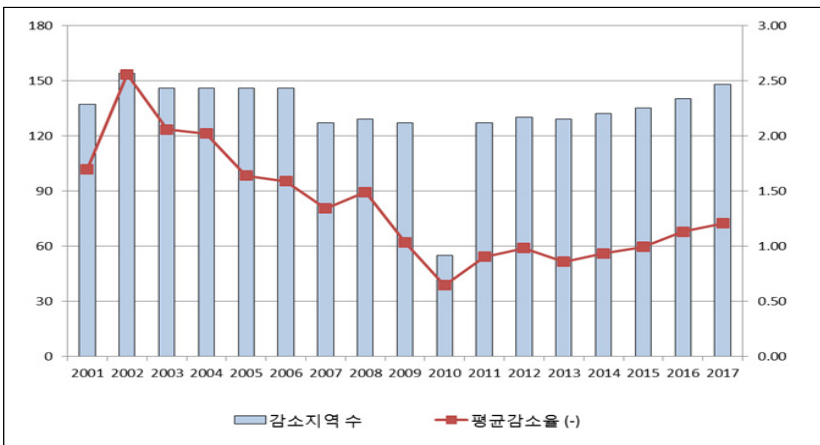


자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000, 2017)[데이터파일]

반대로 수도권 및 그와 인접한 충청지역, 그리고 광역시를 중심으로 인구가 증가하는 경향을 보이면서 우리나라 2000년대 이후 인구감소는 지방 중소도시 및 군 단위 지역에서 주로 이뤄지고 있다고 할 수 있다. 그러나 인구감소 분포를 시계열적으로 파악해 보면 위와 같은 경향이 일관되게 나타나고 있지 않으며, 특히 2010년 이후 새로운 지역 인구변동 양상이 나타나고 있음이 발견된다.

전반적인 인구감소지역의 수는 2000년대 중반까지 거의 같은 수준을 유지하다가 2000년대 후반에 다소 그 수가 감소하는 경향을 보였으며, 인구감소지역들의 평균 감소율도 점차 낮아진 것으로 나타난다.

[그림 4-2] 기초자치단체 인구감소 추이(2000~2017년)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000~2017년)[데이터파일]

그러나 2010년 이후부터는 다시 인구감소지역의 수가 증가하였으며, 평균 감소율도 다소 높아지는 추세를 보인다. 2010년의 특이하게 낮은 인구감소 현상은 인구감소의 완화라기보다는 글로벌 경제위기의 국내 파급효과로 인구이동 자체가 감소하고, 또한 지방으로의 역이동이 일부 나

타났기 때문인 것으로 추정된다.⁵⁾

〈표 4-1〉 지역별 인구감소 추이(감소지역 수와 감소율)

(단위: 개, -%)

구분	'01-'02	'05-'06	'09-'10	'14-'15	'16-'17
전체 감소지역	154 (2.56)	146 (1.59)	55 (0.65)	135 (0.99)	148 (1.21)
수도권	27 (1.20) ¹⁾	24 (1.27)	5 (0.37) ²⁾	38 (0.97) ²⁾	34 (1.44) ²⁾
광역시	24 (1.86)	27 (1.38)	10 (0.83)	25 (1.51)	30 (1.51)
중소도시	34 (1.92) ³⁾	30 (1.31) ⁴⁾	6 (0.34)	24 (0.71) ⁵⁾	28 (0.88) ⁵⁾
군지역	69 (3.64) ⁶⁾	65 (1.91) ⁶⁾	34 (0.69)	48 (0.89)	56 (1.07)

주: 1) 2001, 2002 여주군 자료 활용(2013. 9. 23. 여주군→여주시 승격)

2) 2009, 2010, 2014, 2015, 2016, 2017 포천시 자료 활용(2003. 10. 19. 포천군→포천시 승격)

3) - 가. 2001, 2002 당진군 자료 활용(2012. 1. 1. 당진군→당진시 승격)

- 나. 2001, 2002 서귀포시 지역변동 전 자료 활용(2006. 7. 1. 북제주군·남제주군이 제주시·서귀포시에 편입)

4) 2005, 2006 청주시 지역변동 전 자료 활용(2014. 7. 1. 청주시와 청원군 통합)

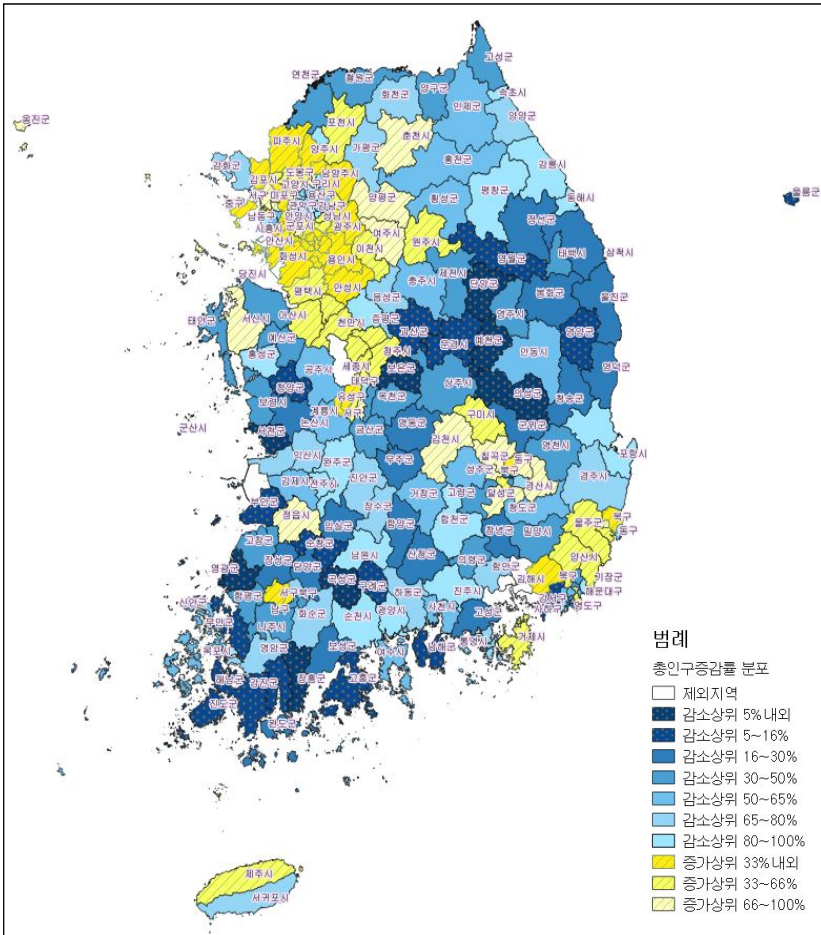
5) 2014, 2015, 2016, 2017 공주시 지역변동 후 자료 활용(2012. 7. 1. 세종특별자치시 출범으로 공주시 장기면이 세종으로 통합)

6) 2001, 2002 증평출장소 자료 활용. 2005, 2006 증평군 자료 활용(2003. 8. 30. 증평출장소→증평군 승격)

자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000~2017)[데이터파일]

5) 급격한 경제침체 시 인구감소지역이 예외적으로 감소하는 유사한 현상은 1997년 외환위기 직후인 1998년에도 나타났다. 당시 시군구 지역들에서 인구감소지역 수는 132('96)→134('97)→122('98)로 감소하였다가, 다시 134('99)→141('00)으로 증가하는 양상을 보였다(군에서 시로 승격한 지역들은 과거 군지역 인구로 계산). 실제로 1998년 인구가동자 수는 전연도 대비 7.5%가 감소하였다.

[그림 4-3] 시군구 총인구증감률(2000년 대비 2003년)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000~2003)[데이터파일]

2010년 이후의 인구감소 경향이 지난 시기와 두드러지게 달라진 점은, 서울 등 일부 수도권 지역 및 광역시 등 대도시 지역에서 인구감소 현상이 지방 중소도시와 군지역보다 더 심화되고 있다는 점이다. 최근 서울 등 대도시 지역의 인구감소는 울산 등 일부 광역시를 제외하고는 대부분

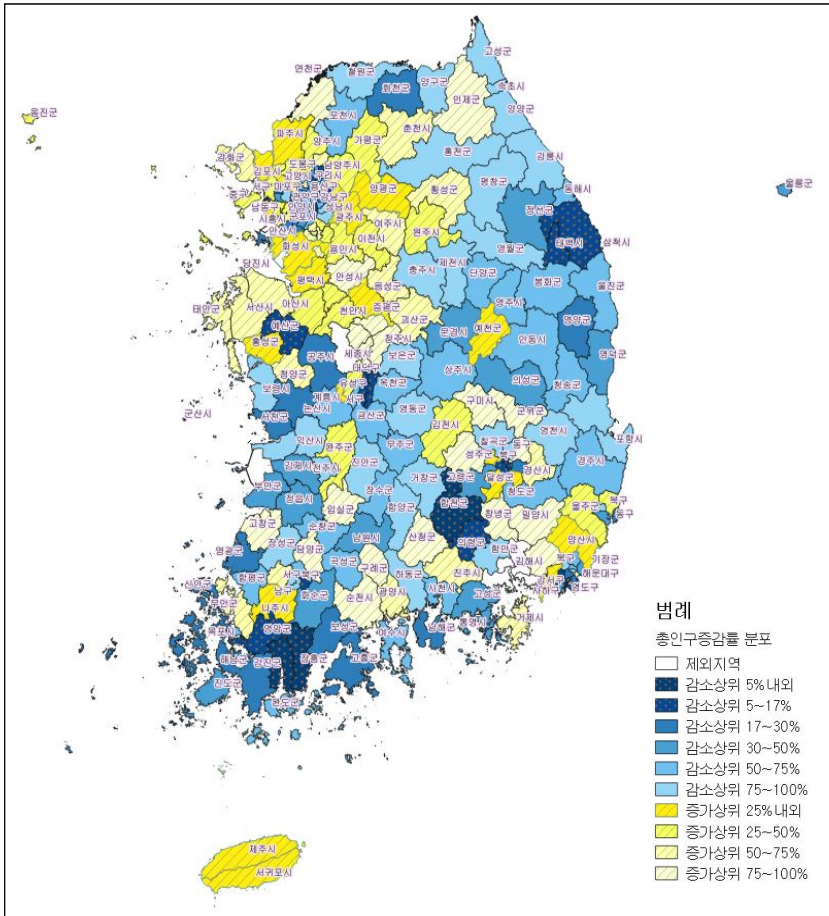
이 인근 지역으로 인구가 유출되는 경향에서 비롯되었는데, 이는 대규모 주택단지의 신규 건설과 연관성이 크다. 이러한 인구배출 요인 속에서 대도시 주변에 대규모 신규 택지가 조성되면서 이러한 대도시 인근지역으로의 인구이동이 일어났다.

새로운 인구감소는 주변 지역의 인구증가로 이어지는데 경기도(서울), 양산(부산), 나주(광주), 경산 및 칠곡(대구) 등이 이에 해당된다. 그 외 세종, 전주, 완주, 원주, 나주 등 혁신도시들에서도 인구증가 경향이 나타나는데, 이들 지역의 성장은 일정부분 기존 대도시로부터의 인구 이동에 기인한다.

이와 같은 주택시장 변동과 관련하여 대도시권 인구가 일부 감소하는 것을 지방 인구감소와 같은 지역 지속가능성에 대한 위협으로 평가하는 것은 과도한 해석으로 보인다. 그보다는 국내 인구이동 패턴의 변화에서 나타난 새로운 인구현상 정도로 정의하는 것이 적절할 것이다.

그러나 이러한 새로운 지역 인구변동 경향을 자세히 살펴보면 대도시의 높은 감소 수준과 함께, 농촌 중심의 일부 군지역에서는 감소 추세가 상대적으로 높은 수준으로 지속되고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 지방 지역들은 인구유출이 누적되면서 심각한 지역쇠퇴와 지속가능성 위기 위협에 직면해 있다고 할 수 있다. 예를 들어 2000년대 초 3년간과 최근 3년 두 기간 모두에서 인구감소를 상위 25개에 포함된 지역으로는 전라남도 의 강진군, 장흥군 등이 있다. 또한 두 기간 모두 군단위 지역 감소 15위권에 포함된 지역으로는 강진군, 장흥군, 충남 서천군, 전남 고흥군, 해남군 등이 포함된다.

[그림 4-4] 시군구 총인구증감률(2014년 대비 2017년)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2014~2017)[데이터파일]

〈표 4-2〉 기간별 인구감소율이 높은 25개 지역 비교 분포(감소지역 수와 평균 감소율)

(단위: 개, -%)

지역 구분	'00-'03	지역	'14-'17	지역
전체 감소지역	25 (9.80)		25 (6.53)	
수도권			5 (8.45)	과천시, 강동구, 인천 동구, 성북구, 노원구
광역시	2 (9.16)	부산 강서구, 대구 중구	12 (6.15)	대구 서구, 대덕구, 부산 서구, 대구 남구, 영도구, 대전 동구, 인천 동구, 사상구, 부산 중구, 광주 동구,
중소도시	1 (9.6)	문경시	2 (5.08)	삼척시, 태백시
군지역	22 (9.87)	곡성군, 영광군, 단양군, 서천군, 의성군, 예천군, 장흥군, 울릉군, 고흥군, 해남군, 무안군, 구례군, 강진군, 진도군, 영월군, 남해군, 순창군, 괴산군, 영양군, 부안군	6 (6.16)	강진군, 장흥군, 합천군, 영암군, 예산군, 의령군

자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000~2017)[데이터파일]

이상의 지역 단위 인구감소 현상들은 인구감소지역을 설정하는 것이 의외로 쉽지 않은 작업이 될 수 있으며, 설정 기준에 따라 인구감소의 맥락이 달라질 수 있음을 시사한다. 더불어 인구감소 자체가 지역의 지속가능성 차원에서 최근 이슈화되고 있는 ‘지방소멸’을 의미하지 않는다는 점을 확인시켜 준다.

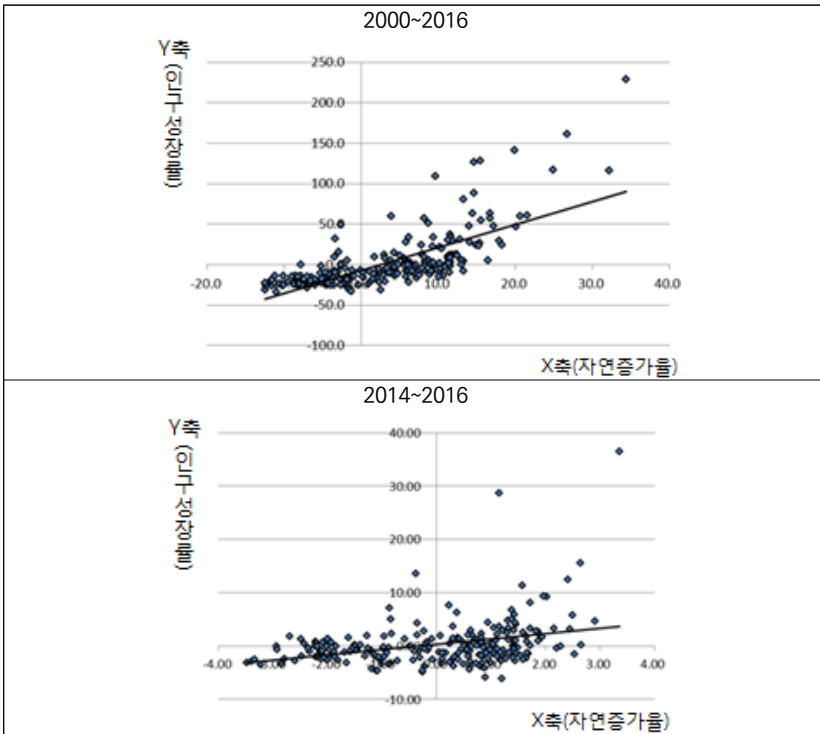
제2절 인구감소의 원인: 자연 증가와 사회적 증가 비교

최근 언론 보도에서 “저출산의 영향으로 지방 인구가 감소한다”는 언급이 자주 등장하고, 일부 연구나 정부 자료에서도 저출산을 인구감소의 주요 원인으로 지목하고 있다. 이에 이 연구에서는 지역 인구감소의 원인을 출산율 감소와 연관된 자연 감소와 인구이동의 결과인 사회적 감소로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선 지역의 인구성장(증감)과 출생과 사망의 차이를 보여 주는 자연 증가율 사이의 상관성을 분석해 보면 양의 상관성이 나타난다. 하지만 자연 증감의 수준에 비해 총인구의 증감이 지나치게 높게 나타난다.

[그림 4-5] 지역 전체 인구성장(증감)과 자연 증가율 간의 상관성

(단위: %)



주: 연앙인구 기준. 세종, 청주, 제주 제외.

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018b). 인구동향조사-사망, 출생(2000~2016)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2000~2016)[데이터파일]

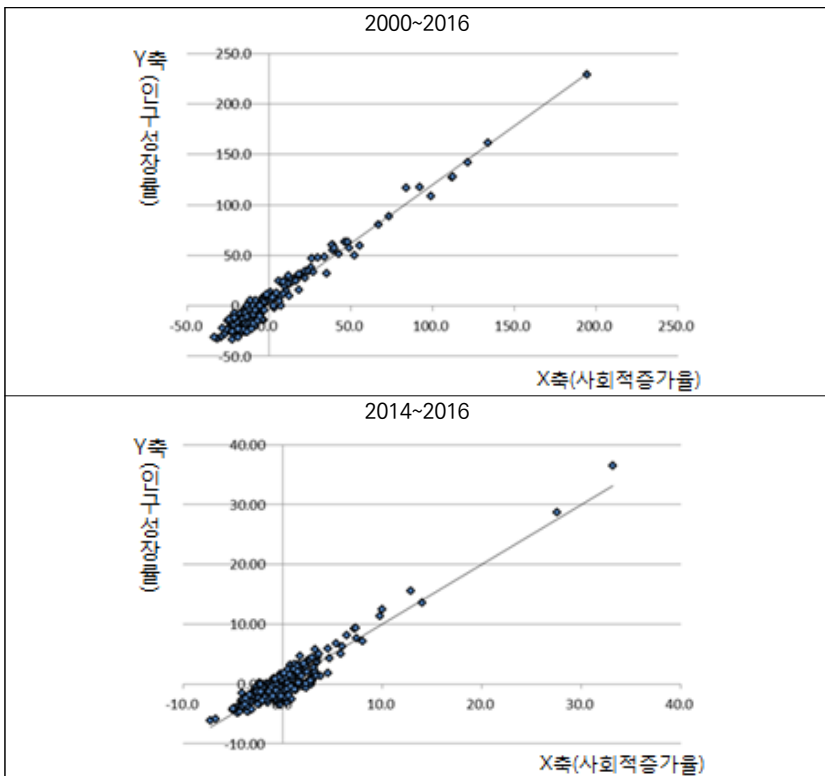
이는 자연 증가가 인구감소를 결정할 수준이 아니라는 것을 의미한다. 실제로 인구가 크게 감소하고 있는 농촌지역의 출산율이 더 높은 경향을 보인다. 이러한 결과는 인구 재생산(출생)의 관점에서 지방 인구감소를

해석하려는 설명을 부정하는 명확한 반대의 예라고 할 수 있다.

반대로 지역의 인구성장과 인구이동으로 인한 사회적 증가 사이에는 매우 뚜렷한 상관성이 발견된다. 상관성 분석 결과를 보면 상관계수가 거의 1.0 수준으로 나타나고 있는데, 이는 사실상 인구이동이 지역의 전체 인구변동을 상당 부분 설명하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 경향은 시기의 차이에도 일관되게 유지되고 있다.

[그림 4-6] 지역 전체 인구성장(증감)과 사회적 증가율 간의 상관성

(단위: %)



주: 연앙인구 기준. 세종, 청주, 제주 제외.

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2000~2016)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2000~2016)[데이터파일]

인구이동과 자연증감이 각각 지역 인구의 성장(변동)에 미치는 영향을 좀 더 명확히 파악하기 위해서 지역의 인구변동에서 각 요인들이 기여한 바를 간단한 방법으로 분해하여 보았다. 지역에서 순인구이동과 자연증감 수치들은 그 음과 양의 방향이 다를 수 있기 때문에 절댓값을 사용하였다. 그러므로 여기서의 요인분해는 전체 성장에 미치는 영향을 따로 구분한 것이 아니라, 인구이동과 자연증감이 영향을 미친 각각의 절대 규모를 의미한다. 따라서 두 수치의 음과 양의 방향이 다를 경우 각 요인의 절댓값의 합은 전체 인구성장보다 크게 나타난다. 여기서는 인구이동의 기여 정도를 나타내었는데, 기여도는 자연 증가율의 절댓값과 순이동률의 절댓값의 합에서 순이동률의 비율을 의미한다. 이러한 기여도는 각 지역의 인구이동 기여도의 합으로 나타내었다.

우선 2017년 우리나라 전체 시군구를 대상으로 지역의 인구변동에서 순이동이 기여한 정도를 살펴보면 순이동의 기여는 약 0.78 수준으로 0.5를 넘어 순이동의 기여가 자연 증가의 기여보다 더 높은 것으로 나타났다. 흥미로운 사실은 자연 증감이 양(+)의 값을 갖는 지역들에서 순이동의 기여도가 더 크게 나타난다는 사실이다. 자연 증가가 일어난다는 것은 출생이 사망보다 많다는 것을 의미하기 때문에 일반적으로 노인인구 비율이 작은 도시지역일 가능성이 높다. 그러므로 도시지역의 인구증가는 자연증감보다는 인구이동에 의해 더 크게 결정된다는 추정이 가능하다.

〈표 4-3〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(전체 지역)

	N	순이동 기여도 ¹⁾	자연 증가 (절댓값 평균)	순이동 (절댓값 평균)
전 체	228	0.676	0.40	1.39
자연(+) 이동(+)	45	0.763	0.35	2.47
자연(+) 이동(-)	55	0.792	0.23	1.50
자연(-) 이동(+)	50	0.546	0.59	1.09
자연(-) 이동(-)	78	0.628	0.43	0.89

주: 1) 순이동 기여도 = $\sum$ [순이동률 절댓값 / (순이동률 절댓값 + 자연 증가율 절댓값)]

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2017)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2017)[데이터파일]

인구이동의 기여율이 더 높다고 해서, 자연 증가율과 순이동률의 부호 방향이 다른 모든 지역에서 지역의 인구성장률 방향(증감)이 순이동률의 방향을 따르는 것은 아니다. 경우에 따라서는 자연증가의 영향이 순이동의 영향보다 더 클 수도 있기 때문이다. 이에 지역을 인구성장지역과 인구감소지역으로 구분하여 인구이동의 기여도를 살펴보았다.

〈표 4-4〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(인구증가지역)

	N	순이동 기여도 ¹⁾	자연 증가 (절댓값 평균)	순이동 (절댓값 평균)
전 체	81	0.710	0.40	1.98
자연(+) 이동(+)	45	0.763	0.35	2.47
자연(+) 이동(-)	6 ²⁾	0.283	0.34	0.15
자연(-) 이동(+)	30	0.717	0.47	1.60
자연(-) 이동(-)	-	-	-	-

주: 1) 순이동 기여도 = $\sum$ [순이동률 절댓값 / (순이동률 절댓값 + 자연 증가율 절댓값)]

2) 해당 지역: 경기 고양시, 경북 구미시, 광주 광산구, 서울 광진구, 전남 광양시, 충북 청주시

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2017)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2017)[데이터파일]

인구증가지역의 경우에는 순이동의 기여도가 71.0%로 전체 지역을 대상으로 한 분석에서보다 더 높은 수치를 보였다. 인구이동이 순유출(-)을 보였지만 더 높은 자연 증가율에 의해 전체 인구 증가를 보인 경우는 6곳이 있었는데, 이들 지역은 모두 시와 구 단위의 도시지역들이었다. 이들 지역의 자연 증가율은 평균 0.34%로 전체 자연 증가율 평균(0.40%)보다도 낮은 수준이었지만, 순이동 정도가 매우 낮은 0.15%에 불과하였다. 다시 말해 자연 증가 수준이 높아서라기보다는 순이동 수준이 낮아 순인구유출에도 불구하고 인구가 증가한 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 4-5〉 지역 인구성장 중 순이동의 기여 정도(인구감소지역)

	N	순이동 기여도 ¹⁾	자연 증가 (절댓값 평균)	순이동 (절댓값 평균)
전 체	147	0.658	0.41	1.07
자연(+) 이동(+)	-	-	-	-
자연(+) 이동(-)	49	0.855	0.21	1.66
자연(-) 이동(+)	20 ²⁾	0.290	0.77	0.33
자연(-) 이동(-)	78	0.628	0.43	0.89

주: 1) 순이동 기여도 = $\Sigma[\text{순이동을 절댓값}/(\text{순이동을 절댓값} + \text{자연 증가율 절댓값})]$

2) 해당 지역: 강원 고성군, 강원 양양군, 강원 평창군, 경남 남해군, 경남 의령군, 경남 함양군, 경북 성주군, 경북 울릉군, 경북 의성군, 경북 청도군, 부산 금정구, 전남 고흥군, 전남 곡성군, 전남 함평군, 전북 고창군, 전북 무주군, 전북 임실군, 충북 보은군, 충북 제천시, 충북 충주시

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2017)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2017)[데이터파일]

마지막으로 인구감소지역에서 순이동의 기여도는 0.66 수준으로 여전히 0.5를 넘어 순이동의 기여가 자연 증가의 기여보다 더 높은 것으로 나타났다. 이들 인구감소지역 중 인구이동이 순유입(+)을 보였음에도 자연 감소의 수준이 높아 전체 인구감소가 나타난 지역은 20곳으로 대부분이 노인인구 비중이 높은 농촌지역들이었다. 이들 지역은 평균 자연 감소를

이 0.77%로 상대적으로 높은 자연 감소 수준을 보였다. 그럼에도 불구하고 절대 다수의 인구감소지역들에서 인구감소는 주로 순유출에 의해 만들어졌음을 확인할 수 있다.

이상과 같이 우리나라 대부분 지역의 인구 규모 변동은 출생과 사망 간의 차이인 자연 증가(감소)보다는, 인구이동에 따른 사회적 증가에 더 많이 영향받는다라는 사실이 설명되었다. 그러나 인구감소의 폭이 큰 지역에서 자연 감소의 폭도 상대적으로 높게 나타난 것은 출생아 수가 적어서가 아니라 지역의 높은 고령화 수준으로 인하여 조사망률이 높기 때문이다. 이러한 인구유출과 고령화의 상관성이 지역 인구감소의 원인 해석에서 다소의 오해를 불러일으킨 것으로 생각된다.

이상의 결과들은 지역 또는 지방의 인구변동을 이해하기 위해서는 인구이동에 주목해야 한다는 점을 확인시켜 준다. 또한 지방 인구감소에 대한 인구이동의 강한 결정성은 지역(지방) 인구감소와 관련한 정책적 대응 면에서도 중요한 함의를 갖는다. 비록 지자체 출산정책이 우리나라의 저출산정책 집행이나 지역주민의 생애 과정 진전을 지원하는 복지정책의 차원에서는 중요한 의미를 갖지만, 이러한 지역 단위 저출산정책이 지방 인구감소에 대응할 수 있는 그리 효과적인 수단은 아니라고 할 수 있다.

제 5 장

국내 인구이동 특성과 방향성 분석

제1절 국내 인구이동 경향과 지역 유형화

제2절 국내 인구이동의 일반적 방향성

제3절 인구감소지역의 인구유출 방향성

제4절 인구이동의 파급효과

5

국내 인구이동 특성과 << 방향성 분석

이 장에서는 지역 인구변동의 핵심적 결정요인인 우리나라 국내이동의 일반적 경향을 인구변동 측면에서 살펴보고, 연령별 순이동의 분포를 분석하여 지역별 인구이동 경향을 유형화하도록 한다.

제1절 국내 인구이동 경향과 지역 유형화

한 사회의 인구이동력은 생애 과정을 반영하면서 연령에 따라 다른 분포를 보인다. 이동률⁶⁾은 초기 성인기부터 증가하여 가족 형성기에 최고점에 이르고 차츰 낮아지는 경향을 보인다(Long, 1992; 이상립, 2009). 이러한 이동력 차이는 거의 모든 사회에서 공통적으로 나타나는 보편적 분포라고 할 수 있다.

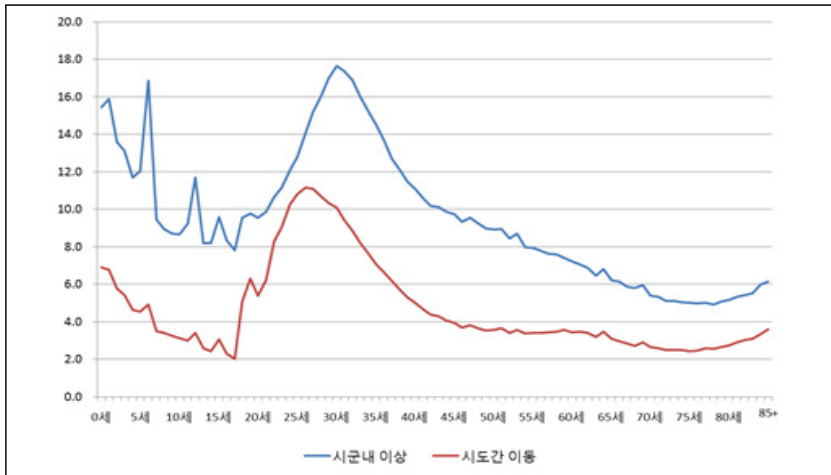
아동기의 이동은 가족이주의 영향으로 그 부모 연령집단과 동일 패턴을 보이는 특성이 있다. 그리고 청년기에는 이동력이 가장 높은 특징을 갖는데, 이는 이동률이 다른 연령집단에 견주어 가장 높을 뿐만 아니라 이동거리도 상대적으로 더 긴 경향으로 나타난다.

그리고 사회에 따라서는 은퇴기에 이동률이 다소 증가하기도 한다. 우리 사회에서는 70대 후반부터 다소 상승하는 경향을 보이는데, 이는 은퇴

6) 전체 이동률은 지역 내 (이동자 수/총인구)*100으로, 연령별 이동률은 (해당 연령 이동자 수/해당 연령 총인구)*100으로 계산된다. 일반적으로 이동자 수는 유입과 유출을 구분하기도 하지만 여기서의 전국 단위 인구이동에서는 '시·군·구의 경계를 넘은 거주지 변경'을 인구이동으로 정의한다.

기 이동이라기보다는 요양병원 입원이나 돌봄을 위한 거주지 이전과 관련이 깊어 보인다([그림 5-1] 참조).

[그림 5-1] 연령별 국내 인구이동을 분포



자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015)[데이터파일]

지역 단위 인구유출 및 인구유입의 경향은 같은 지역이라고 하더라도 전 연령대에 걸쳐 동일한 방향으로 나타나지는 않을 수 있다. 이 연구에서는 지역의 연령집단별 순이동 경향의 분포에 따라 유형을 구분하여 보았다.

지역의 유형화 작업에서 연령집단은 우리 사회의 연령별 생애 과정을 고려하여 아동기(0~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~34세), 장년기(35~49세), 중년기(50~59세), 그리고 초기노년기(60~74세)로 구분하였다.⁷⁾ 이러한 연령 구분은 [그림 5-1]에서 나타난 연령별 인구이동 패턴

7) 지역의 인구구조 연구에서 연령집단 구분은 연구자의 목적에 따라 그 방법이 상이하다. 예를 들어, 최은영 외(2010)의 연구에서는 가구의 연령구분을 0~24, 25~34, 35~44, 45~54, 55~64, 65세 이상으로 나누었고, 제현정과 이희연(2017)의 연구에서는 0~9(소

과 가족 관련 생애주기를 고려한 구성이다. 미성년기를 아동기와 청년기로 구분한 것은 우리 사회에서 학업이 인구이동의 주요 원인이며, 부모의 연령대와도 상관성이 있기 때문이다. 한편 노인기를 74세까지로 한정된 것은 앞서 언급한 바와 같이 고령대에서는 인구이동률이 예외적으로 상승하는 경향을 보여 전체 흐름을 왜곡할 소지가 있기 때문이다.

유형화 방법은 군집분석을 활용하였다. 그런데 연령집단이 상대적으로 넓기 때문에 같은 연령집단 내에서도 특정 연령의 비율이 높아 전체적인 이동률을 왜곡할 가능성도 있다. 이에 이 분석에서는 인구학에서 사용하는 합계출산율 산출 방식과 비슷하게 각 5세별 순이동률⁸⁾의 합을 해당 연령집단의 순이동으로 산출하였다. 인구이동률은 주민등록 인구통계(연앙인구)와 국내 인구이동 통계를 사용하였는데, 특정 시기의 영향을 배제할 수 있도록 2015년부터 2017년 연령집단별 순이동률의 3년 평균을 사용하였다.

한편 이 연구는 연령별 이동률 수준이 아닌, 순이동 패턴을 살펴보는 것에 초점을 맞췄기 때문에 순이동률을 1(순유입)과 -1(순유출)로, 방향성이 뚜렷하지 않은 경우(인구 100명당 순이동률 ± 0.25 이하)는 0으로 단순화하였다. 이상과 같은 방식으로 총 5개의 유형을 구성할 수 있었는데, 한 가지 유념하여야 할 사실은 이 분류가 대략적 경향을 나타낸 것이므로 각 유형이 설명하는 연령집단별 순이동에서 다소의 차이가 발생할 수도 있다는 점이다. 각 유형에 속한 지역들의 연령집단별 평균 이동률을 구성하면 다음과 같다.

청년인구 유입형(유형 I)은 모든 연령집단에서 인구가 유출되는 경향

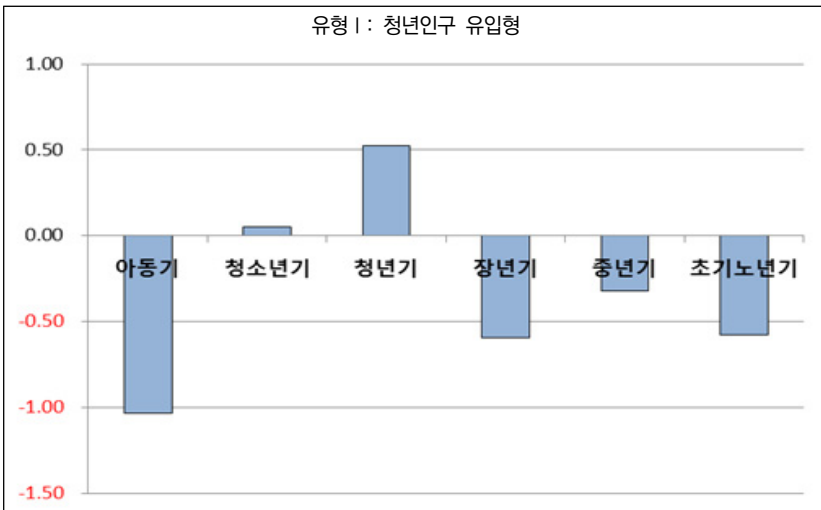
아인구), 10~19(학령인구), 20~39(핵심가임 연령인구), 40~49(소비활력인구), 50~64(자산보유인구), 64~74(고령인구), 75세 이상(초고령인구)로 구분하였다. 한편 변필성 등(2014)의 연구에서는 20~39세(청년층)과 65세 이상(노년층)로 구분하였다.

8) 순이동률은 한 지역의 인구 유출·입 최종 결과를 의미하며, [(전입-전출)/연앙인구]*100으로 계산된다.

을 보이지만 청년연령 인구에서만 순유입이 나타는 유형이다. 이러한 지역은 전반적으로 인구가 감소할 가능성이 높지만, 그럼에도 불구하고 상대적으로 젊은 인구구성을 유지할 수 있다.

이러한 인구유형은 서울 종로구 등 18개 지역이 포함되었다. 구체적으로는 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 은평구, 서대문구, 관악구 등 대부분 서울에서 나타났고, 서울 이외 지역에서는 부산 수영구, 대구 중구, 경기도 성남시 등 3곳만이 이에 해당되었다. 이들 지역은 다소 구도심에 가깝고, 일부 주택가격이 저렴한 지구가 포함되어 있다는 특성이 있다. 미혼 청년층이 집중 거주하는 대표적인 지역인 마포구, 관악구, 은평구 등이 포함되어 있다.

[그림 5-2] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형 I)



자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구가동통계(2015~2017)[데이터파일]
 2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

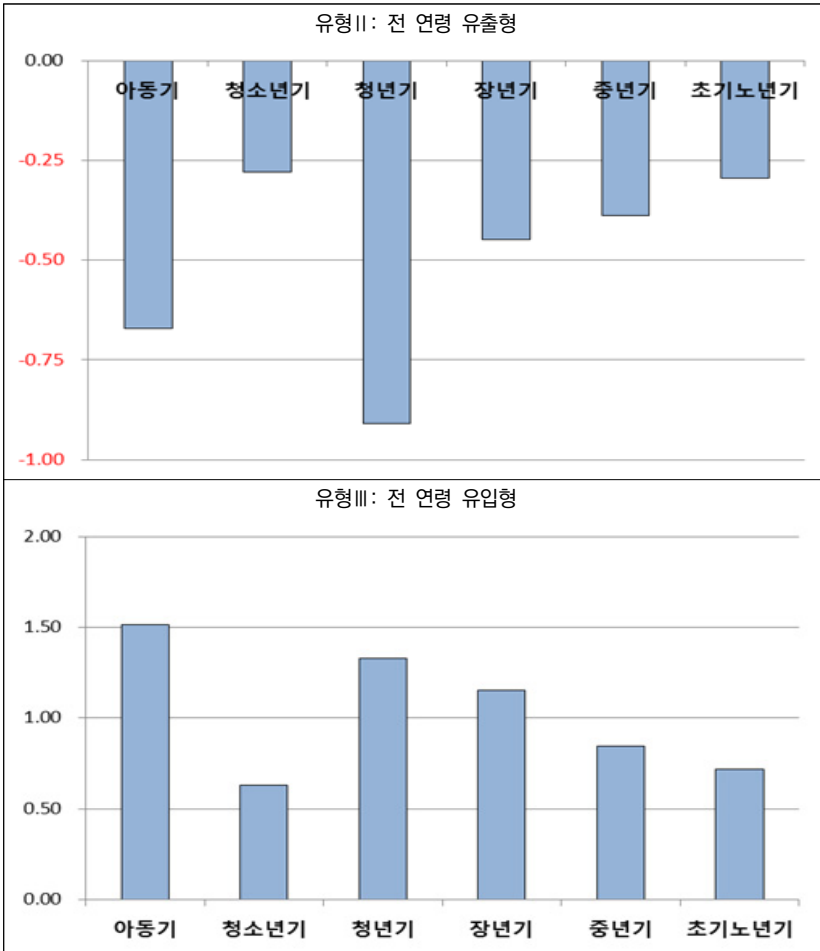
다음으로 전 연령 유출형(유형Ⅱ)은 모든 연령집단에서 인구유출이 나타난 지역으로, 당연히 이들 지역은 인구가 감소하는 지역이다. 특히 청년과 아동기에서 유출률이 상대적으로 더 높아 지역 내 인구구조 고령화가 더욱 빠르게 진전될 수도 있다는 특징이 있다. 하지만, 이 유형 중 일부 지역에서는 전체적인 인구유입 정도가 낮고, 일부 연령층에서는 유출이 일어나 유형의 분류와는 달리 전체 인구가 다소 감소하는 것으로 나타난 지역도 4곳이 있었다.

이 유형은 65개 지역을 포함하는데, 앞서 청년인구 유입형에 포함되지 않는 나머지 모든 서울 내 지역들이 이 유형에 속한다. 그리고 광역시 지역이 27개로 가장 많았고, 그 외 시지역들(경기도 포함)이 21개로 나타나, 도시형 인구이동 유형이라고 할 수 있을 것이다. 심각한 인구감소를 겪고 있는 지방 군지역 대부분이 이와 같이 모든 연령층의 유출 유형에 해당되지 않는다는 점은 매우 흥미롭다고 할 수 있을 것이다.

다음으로 구성된 유형은 반대로 모든 연령집단에서 인구가 유입되는 유형(유형Ⅲ)으로, 이에 포함된 모든 지역에서 해당 기간에 인구증가가 나타났다. 이 유형에는 총 39개 지역이 포함되는데, 여기에는 부산 강서구, 대구 달성군 등 5개 비수도권 광역시 지역과 인천 중구, 남구, 연수구 및 경기도 용인시, 고양시, 구리시 등 19개 수도권 지역이 포함된다. 그 외에는 강원 원주시, 충북 증평군, 진천군, 충남 홍성군, 전북 완주군, 전남 나주시 등 공공기관 이전이 이뤄진 혁신도시들도 다수 포함되어 있다.

이들 지역에는 모든 연령대에서 유입이 일어나지만, 특히 청년기와 이들의 자녀들인 아동기 인구의 유입률이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 이 지역은 인구 규모가 커질 뿐만 아니라, 인구유입에 의해 인구구조도 더욱 젊어지는 지역이라고 할 수 있다.

[그림 5-3] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형Ⅱ, Ⅲ)



자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구가동통계(2015~2017)[데이터파일]
 2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

다음으로 저연령 유출형(유형Ⅳ)은 아동기부터 청년기 인구가 감소하는 데 반해, 중년기 이상 높은 연령대가 유입되는 경향을 보이는 지역으로, 모든 유형 중에서 가장 많은 총 76개 지역이 여기에 포함된다. 이들 중 무려 58개 지역에서 인구감소가 나타나, 앞서 기술한 전 연령 유출형

과 함께 가장 대표적인 인구감소지역의 인구이동 유형이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 앞서 전 연령 유출형 지역의 대부분은 수도권이나 광역시에 분포하고 있었지만, 이 저연령 유출형에 포함된 지역 중에는 전남 고흥군, 보성군, 완도군, 강원도 평창군, 화천군, 충북 공주시, 충남 부여군, 예산군, 전북 남원시, 김제시 등 대표적인 인구유출 심각 지방들이 포함 되어 있다.

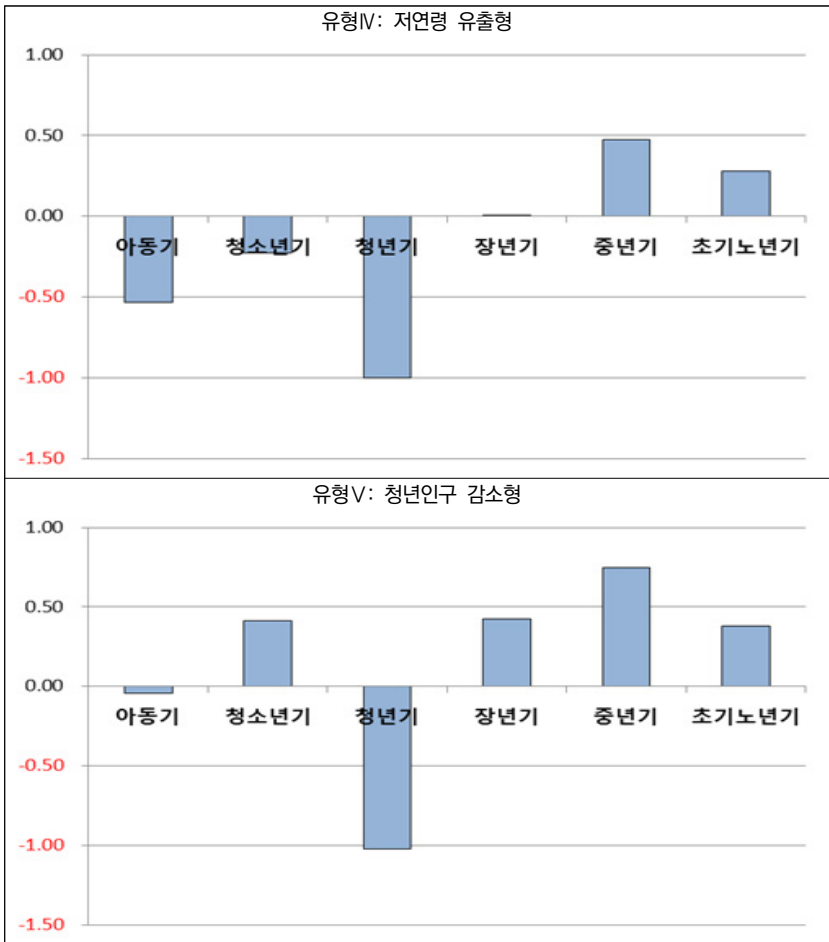
그 외에도 대구 동구, 인천 서구, 경기 수원시 등 일부 광역시 및 수도권 지역이 포함되어 있다. 그러나 이들 대부분 지역들은 저연령층 특히 청년 연령층에서의 인구감소율이 그리 낮지 않거나 혹은 순유입이 낮은 수준에서 일어나는 것으로 나타났다.

이들 지역은 대부분이 인구감소지역이며, 설사 인구유입이 일부 일어나 인구 규모는 유지된다고 하더라도 빠른 고령화의 위험이 있다. 이는 중년 및 초기 노년기 인구의 유입이 많아 현재 혹은 가까운 장래에 고령화가 빠르게 진행될 위험성을 안고 있기 때문이다.

마지막으로 청년인구 감소형(유형 V)은 거의 모든 연령집단에서 순유입이 일어나지만, 청년기 인구만 유출 경향을 보이는 지역들이다. 더불어 아동기에도 낮은 수준이지만 인구유출이 발견된다. 여기에는 30개 지역이 포함되는데, 대부분은 충북 옥천군, 괴산군, 전북 진안군, 전남 곡성군, 함평군, 경남 남해군 등 군 단위 지역들이 높은 비중을 차지한다.

이들 지역들은 지역의 인구 규모는 유지될 수 있지만, 청년인구가 빠져 나가면서 지역의 활력이 크게 저하될 위험성이 높은 지역들이라고 할 수 있다. 더불어 청소년기에는 일부 인구증가가 나타나지만, 이들이 성인기에 접어들면서 유출의 가능성이 높기 때문에 젊은층 인구는 지속적으로 감소하는 경향을 보이게 된다.

[그림 5-4] 지역별 인구가동 유형화 결과(유형 IV, V)



자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구가동통계(2015~2017)[데이터파일]
2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

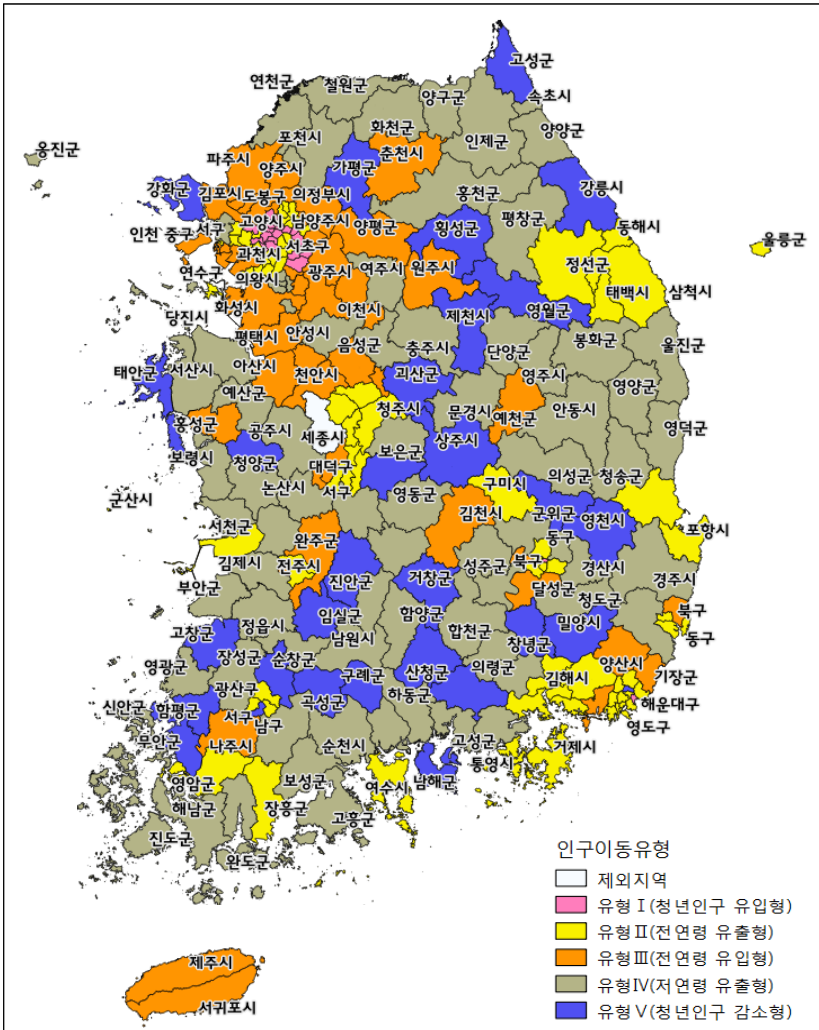
이상과 같은 유형별 특성과 해당되는 대표 지역들은 <표 5-1>로 요약하였다.

〈표 5-1〉 지역 인구이동 유형별 특성과 분포 요약

유형	특성	지역 분포
유형Ⅰ: 청년인구 유입형 (서울 종로구 등 18개 지역)	거의 모든 연령집단에서 인구유출이 일어나지만, 청년기 인구의 유입	서울을 중심으로 한 구도심 지역으로 주거비가 상대적으로 낮은 구역이 존재. 대부분이 인구감소지역.
유형Ⅱ: 전 연령 유출형 (대도시 중심의 65개 지역)	모든 연령집단에서 인구유출이 나타나며, 특히 청년과 아동기에서 유출률이 높음	서울, 부산, 대구, 울산 등 대도시 지역들과, 강원 동해시, 전북 전주시 등 일부의 지방 중소도시로 구성. 정선군 및 영암군을 제외한 모든 지역이 시·구 지역
유형Ⅲ: 전 연령 유입형 (신도시 중심의 39개 지역)	모든 연령집단에서 인구유입이 나타나며, 특히 아동기에서 높은 유입률	부산 강서구, 경기 김포시 등 대단위 주택단지가 조성된 신도시 지역 중심. 원주, 진천 등 일부 혁신도시 포함
유형Ⅳ: 저연령 유출형	아동기부터 청년기 인구가 감소하고, 중년기 이상 높은 연령대가 유입되는 경향	강원 홍천군, 충북 음성군, 전남 보성군 등 농촌지역이거나 높은 노인인구 비율을 보이는 일부 시지역. 인구위기 지역의 비율이 높음
유형Ⅴ: 청년인구 감소형	거의 모든 연령집단에서 순유입이 일어나지만, 청년기 인구만 유출 경향	충북 괴산군, 전북 고창군, 전남 무안군 등 군지역 중심

지역별 인구이동 유형들의 지역적 분포를 나타내면 [그림 5-5]와 같다. 인구감소지역이 분포하는 서남-동북 선상에는 대표적 인구감소지역들이 포함된 저연령 유출형과 청년인구 감소형이 분포하는 것을 알 수 있다. 한편 모든 연령이 유입되는 전 연령 유입형은 수도권과 혁신도시들에서 발견되며, 흥미롭게도 이들 지역 주변에는 반대로 모든 연령층에서 인구유출이 나타나는 전 연령 유출형이 상당수 인접하여 분포하고 있다. 이는 두 지역 집단 간 인구이동의 상관성을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

[그림 5-5] 지역별 인구이동 유형 분포



자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]
 2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

〈표 5-2〉 지역별 인구이동 유형 분포

(단위: 개, %)

구분	유형Ⅰ: 청년인구 유입형	유형Ⅱ: 전 연령 유출형	유형Ⅲ: 전 연령 유입형	유형Ⅳ: 저연령 유출형	유형Ⅴ: 청년인구 감소형	전체
전체	18 (7.9)	65 (28.5)	39 (17.1)	76 (33.3)	30 (13.2)	228 (100.0)
수도권	16 (4.2)	20 (30.3)	19 (28.8)	9 (13.6)	2 (3.0)	66 (100.0)
광역시	2 (5.1)	27 (69.2)	5 (12.8)	3 (7.7)	2 (5.1)	39 (100.0)
중소도시	0 (0.0)	14 (28.6)	10 (20.4)	19 (38.8)	6 (12.2)	49 (100.0)
군지역	0 (0.0)	4 (5.4)	5 (6.8)	45 (60.8)	20 (27.0)	74 (100.0)

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

한편 지역별로 수도권에서는 전 연령 유출형과 전 연령 유입형이 절반 이상을 차지하여 이들 지역의 인구분포가 재구성되고 있음을 알 수 있다. 또한 광역시 지역들 중에는 전 연령 유출형이 가장 많아 2010년경부터 나타난 광역시의 인구유출 현상을 확인할 수 있다.

중소도시들 중에는 청년인구 유입형을 제외한 유형들이 상대적으로 고르게 분포하는 것으로 나타났다. 군지역에서는 대부분이 저연령 유출형과 청년인구 감소형에 속하는 것으로 나타나 이들 지역의 청년인구 감소가 심각하다는 사실을 알 수 있다.

인구이동 유형에 따른 인구증감 여부는 비교적 명확하게 드러나지는 않았다(〈표 5-3〉 참조). 이는 인구이동이 연령 구간에 따라 다르게 나타나기 때문에 전 연령에서 순유출이나 순유입이 일어나는 ‘유형Ⅱ: 전 연령 유출형’과 ‘유형Ⅲ: 전 연령 유입형’을 제외하고는 실제 인구의 감소가 선명하게 구분되지 않기 때문이라고 할 수 있다.

더불어 앞서 언급한 바와 같이 이들 유형이 연령별 순이동의 경향성을 나타내는 것이므로 이들 유형의 지역에서조차 다소의 차이가 나타날 수도 있다. 또한 인구이동 외에도 자연 증가·감소의 영향이 일부 반영될 수

있다는 점도 유형별로 선명한 인구증감의 구분이 나타나지 않은 이유가 될 수 있다. 유형별로 인구증감 분포를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-3〉 인구이동 유형별 인구증감 분포

(단위: 개, %)

구분	인구감소지역	인구증가지역
유형Ⅰ: 청년인구 유입형	13 (72.2)	5 (27.8)
유형Ⅱ: 전 연령 유출형	61 (93.8)	4 (6.2)
유형Ⅲ: 전 연령 유입형	0 (0.0)	39 (100.0)
유형Ⅳ: 저연령 유출형	58 (76.3)	18 (23.7)
유형Ⅴ: 청년인구 감소형	14 (46.7)	16 (53.3)

자료: 1) 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]
2) 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2015~2017)[데이터파일]

이와 같이 지역별 인구이동의 유형들이 지역의 인구감소 혹은 증가를 그대로 나타내지는 않는다. 그러나 인구이동의 연령별 분포를 유형화하는 것은 지역의 인구변동을 인구이동의 맥락에서 이해하는 데 몇 가지 중요한 함의를 갖는다.

첫째, 이러한 유형 구분은 지역 단위 인구이동이 갖는 연령별 복잡성을 잘 드러낸다. 앞서 유형Ⅳ(저연령 유출형)에서 보여 준 바와 같이 심각한 인구감소지역이라고 할지라도 특정 지역들에서는 특정 연령집단에서 오히려 인구유입이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 어떠한 지역의 특성이 모든 인구집단의 인구이동 선택에 동일한 영향을 미치는 것이 아니라, 그 결정력이 인구집단에 따라 선택적으로 이뤄진다는 것을 보여 준다. 이러한 지역별 차별적 특성들에 더욱 심층적으로 접근한다면 지역의 인구변동 메커니즘을 더욱 구체적으로 이해하면서, 좀 더 지역 특성에 맞는 정

책적 대응 방안을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 연령별로 다르게 나타나는 유형 분포가 지리적 분포에 따라 일정 패턴을 그리면서 나타나고 있다는 점이다. 이는 연령별 이동에 대한 지역의 결정요인들이 권역별, 지리적 분포에 따라 좀 더 넓은 범위에서 공유되고 있다는 것을 의미한다. 이러한 중위(meso) 레벨의 공유성은 지역 인구변동을 개별 지역으로 파편화하여 접근하려는 연구나 정책 대응을 지양해야 한다는 점을 시사한다. 지역 인구변동의 특성을 권역별 접근을 시도한다면 지역 인구변동의 좀 더 확장된 맥락을 이해할 수 있을 것이다.

셋째, 이상과 같은 유형 구분은 인구변동의 결과(증가 혹은 감소)가 같다고 하더라도 같은 맥락의 변동이 아니라는 점을 명확히 보여 준다. 예를 들어 이상의 유형들은 서울이나 광역시의 인구감소(주로 전 연령 감소형 혹은 청년인구 증가형)가 지방의 심각한 인구감소(주로 저연령 유출형)와 다를 수 있다는 점을 보여 주었다. 이는 언론에서 자주 언급되고 있는 ‘지방소멸 위험이 대도시로 확대’되고 있다는 식의 피상적 이해를 반박할 수 있는 근거가 될 수 있다.

넷째, 지역 인구변동의 연령별 분석은 증가 혹은 감소로 단순화되지 않는 변동의 중장기적 경향성을 예측할 수 있게 한다. 예를 들어 기술한 바와 같이 청년인구 감소형 지역에서는 현재는 비록 청소년 연령대에서 증가가 나타난다고 하더라도, 청년기 유출로 인하여 지속적인 젊은층 인구 감소를 경험할 수 있음을 지적하였다. 이와 같이 인구이동의 효과는 단기적인 직접 효과에만 한정된 것이 아니라, 중장기적으로 특정 형태로 지역에 지속적 영향을 끼칠 수 있다.

그러므로 이 연구와 같은 지역 인구이동 유형화 시도가 좀 더 심층적으로 이뤄지고, 그 맥락들에 대한 본격적 탐색이 이뤄진다면 지역의 인구변동을 이해하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

제2절 국내 인구이동의 일반적 방향성

앞서의 인구이동에 관한 분석은 모두 출발지를 중심으로 한 순이동 결과, 다시 말해 유출량과 유입량의 차이에 관한 것이었다. 그러나 인구이동은 그런 양적 측면뿐만 아니라, 출발지와 목적지 사이의 방향성이라는 또다른 특성 요소를 가지고 있다.

〈표 5-4〉 국내 인구이동 일반적 방향

(단위: 명, %)

구분		이동량
총인구이동(시군구 간 이상)		4,538,135
수도권 출발 시군구 간 인구이동		2,482,121
비수도권 출발 시군구 간 인구이동 (A)		2,056,014
	비수도권 → 수도권 (B)	448,066
	비수도권 → 비수도권	1,607,948
B/A (%)		21.8

자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2016)[데이터파일]

일반적으로 우리나라의 인구이동은 지방에서 대도시, 특히 서울 등 수도권을 향한다고 생각하는 것으로 보인다. 예를 들어 최근 한 언론에서 “지방 대도시마저 인구가 줄고 있는데, 이러한 지방 인구감소의 원인은 수도권으로의 인구유출에 있다”고 보도하였다(오윤주 외, 2018). 이러한 인식은 언론과 일반인들뿐만 아니라 정부의 지방균형발전을 다루는 관점에서도 찾아볼 수 있는데, 정부는 지방 인구감소 등 지역 불균형의 원인을 수도권과 지방 간의 격차, 또는 수도권 집중에서 찾고 있다(지역발전위원회, 2018, p. 1).

이 연구에서는 실제로 우리나라 인구이동에서 수도권 집중이 얼마나 일어나고 있는지를 알아보았다. 우선 우리나라에서 시·군·구 경계를 넘

는 전체 총인구이동 건수는 2016년 기준 453만 8천 건이었었는데, 이 중 절반이 넘는 248만 2천 건은 수도권 지역에서 출발한 경우였다.

비수도권 지역에서 출발하여 시·군·구 단위 경계를 넘는 인구이동은 모두 205만 6천 건에 달하며, 이 중 대부분(약 78.2%)은 수도권 지역이 아닌 비수도권 지역을 향하고 있는 비수도권 안의 이동이었다. 이는 광역 시나 지방의 인구이동이 대부분 수도권을 향할 것이라는 일반적 인식과 크게 다른 결과다. 하지만 이 수치는 전체 연령대 인구의 이동에 관한 분포이며, 연령대에 따라서 수도권으로의 인구이동 집중도는 달라질 가능성이 있다. 높은 이동성을 갖는 청년 연령대층은 이동률이 높을 뿐만 아니라, 이동 거리도 더 길다는 특성이 있어 목적지 선택이 다를 수 있기 때문이다.

〈표 5-5〉 비수도권 출발 인구이동 방향성

(단위: %)

구분		도착지					합계
		서울	인천 경기	광역시	중소도시	군단위	
출발지	광역시*	6.9	7.6	58.5** (8.7****)	19.9	7.0	100.0
	중소도시	10.5	15.6	19.8	42.0	12.1	100.0
	군단위	9.2	16.0	23.5	38.7	12.5	100.0

주: 1) * 인천 제외, 세종 포함.

2) ** 같은 시도내 이동 포함(예: 대전 중구 → 대전 대덕구).

3) **** 같은 시도내 이동 제외(비수도권 광역시 출발 이동 중 49.9%).

자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2017)[데이터파일]

그러면 비수도권 지역으로부터 유출된 인구는 어디로 유입되는가를 좀 더 세밀히 살펴볼 필요가 있다. 흥미로운 사실은 비수도권 인구유출의 목적지가 출발지의 특성에 따라 다르게 나타난다는 사실이다.

광역시로부터의 인구이동 경우는 중소도시나 군 단위로부터의 유출에

비해 수도권으로 향하는 비율이 현저히 낮으며, 동일 광역시 내에서 이동 경향이 강하게 나타난다. 광역시 인구이동에서 동일 광역시 안의 이동을 제외하면 인구이동의 방향은 의외로 수도권이 아닌 중소도시로의 이동 비율이 가장 높다. 구체적으로는 인근 도시로의 이동 가능성이 높는데, 이는 광역시의 ‘노후화 현상’으로 해석할 여지가 있다. 예를 들어 부산에서 유출된 인구는 경남 양산으로, 대구의 경우에는 경북 칠곡, 광주광역시 는 나주시로의 유출 비율이 눈에 띄게 높게 나타난다.

비슷한 맥락에서 중소도시·군 단위에서 출발한 이동은 수도권으로의 이동 경향이 광역시에 비해서는 상대적으로 더 높게 나타난다. 이러한 인구이동 패턴은 인구학·지리학에서 일반적으로 알려진 층위적 단계를 가진 연쇄이동(chained migration, 농촌 → 소도시 → 대도시 이동)과는 상충하는 결과일 수 있다. 이러한 특이 경향은(추가 분석이 필요하지만) 상당 부분 혁신도시의 영향으로 보이는데, 혁신도시가 주변 농촌 및 소도시 지역들의 인구뿐만 아니라 광역시의 인구마저 흡수하여 지역 인구축소를 심화시키고 있는 것으로 보인다.

〈표 5-6〉 비수도권-비광역시 중소도시 및 군지역 출발 이동의 목적지 분포

(단위: %, 명)

구분	목적지					전체
	서울	인천·경기	광역시	중소도시	군지역	
시도 간	10.2	15.7	20.7	10.5	3.1	60.3
시도 내	0.0	0.0	0.0	30.7	9.1	39.7
전체 (N)	10.2 (116,273)	15.7 (178,457)	20.7 (235,942)	41.2 (469,258)	12.2 (138,871)	100.0 (1,138,801)

자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2017)[데이터파일]

다음으로 비수도권-비광역시 중소도시 및 군지역 출발 이동의 목적지 분포의 지리적 분포를 살펴보았다. 분석 결과를 보면 비수도권·비광역시 중소

도시 및 군지역 출발 이동의 경우 약 40%가 같은 시·도 안에서 이동하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급했던 “인구이동이 지역 내 인구 불균형을 확대시킬 것”이라는 이 연구의 가설을 다시 지지하는 결과라고 할 수 있다.

이상의 분석 결과들이 보여 주듯, 우리나라의 비수도권 인구이동에서 서울 등 수도권은 여전히 가장 큰 목적지로 자리 잡고 있다. 그러나 비수도권 인구이동의 상당 부분은 권역 내에서 이뤄지고 있는데, 비수도권 내 인구이동의 주요 목적지는 광역시가 아닌 지역의 중간 크기 중소도시들인 것으로 나타났다.

이상에서 제시한 바와 같이 비수도권 내 인구이동이 다수를 차지하고 있다는 점은 인구이동에 대한 이해에서 몇 가지 중요한 시사점을 갖는다. 첫째, 이러한 이동 패턴은 최근 우리나라 인구이동에서 더는 ‘수도권 대 비수도권(혹은 지방)’이라는 이분법적 구조가 적절하지 않다는 것이다. 둘째, 더불어 이러한 비수도권 내 이동은 인근 지역의 핵심도시가 지역의 인구, 심지어 광역시 인구마저 포함한 인구를 흡수하면서 지역 내 인구 불균형을 확대시킬 수도 있음을 의미한다.

그러므로 지역 인구감소는 지방소멸의 문제라기보다는 지방(권역 내) 인구 불균형의 문제로 인식을 개별 지역 단위에서 확장시킬 필요가 있을 것이다. 이러한 지역 내 인구 불균형은 수도권 대 비수도권의 프레임을 넘어 지역발전 방향을 둘러싼 지역 내 갈등으로 발전할 가능성이 높다.⁹⁾

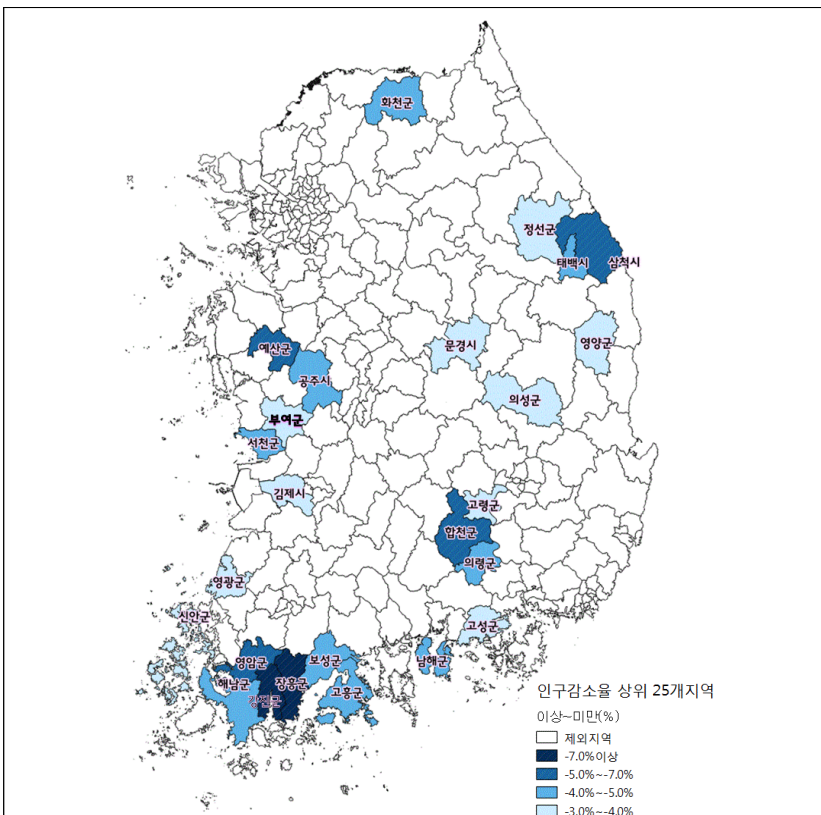
결론적으로 우리나라의 지방 인구감소는 수도권으로의 비수도권 인구의 유출과, 지역 내 중핵도시들의 지역 인구 흡수라는 중층적 구조를 나타낸다고 할 수 있다.

9) 한편 지방분권의 관점에서 시·도 단위 중심의 광역형 분권은 지역의 불균형 정도를 더욱 심화시킬 위험성도 있다. 예를 들어, 충남도의 차원에서 지역(도) 발전을 위해서는 홍성, 서산, 천안 등 현재에도 주변 인구를 흡수하고 있는 중핵도시의 발전을 도모할 가능성이 크다. 이는 다시 주변 인구 흡수를 가속화하게 된다. 다시 말해 광역형 지방분권은 작은 중소도시 및 군지역 그리고 농촌의 마을소멸에는 대응하기 어려운 정책 구조라고 할 수 있다.

제3절 인구감소지역의 인구유출 방향성

다음으로 지역들이 갖는 인구유출의 방향성을 탐색해보았다. 그러나 현실적으로 모든 지역을 대상으로 방향성을 찾는 것은 불가능하므로 몇몇 지역을 선정할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구에서는 중소도시 및 군 지역에서 최근 3년간 인구감소율이 가장 높았던 25개 지역을 선정하여 핵심적 인구유출 목적지들의 분포를 살펴보았다.

[그림 5-6] 2014년 대비 2017년 인구감소 상위 25개 지역 분포



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2014, 2017)[데이터파일]

〈표 5-7〉 2014년 대비 2017년 인구감소 상위 25개 지역

(단위: 명, %)

지역					2014	2017	증가율	지역					2014	2017	증가율
강원	삼척시	72,314	68,514	-5.25	충남	예산군	84,919	80,338	-5.39	경북	공주시	113,621	108,432	-4.57	
	태백시	48,258	45,888	-4.91		서천군	57,713	55,175	-4.40						
	화천군	27,143	26,022	-4.13		부여군	71,754	69,086	-3.72						
	정선군	39,425	38,173	-3.18		전남	영양군	18,197	17,479		-3.95				
강진군	39,861	36,868	-7.51	고령군	35,033		33,768	-3.61							
장흥군	43,190	40,136	-7.07	문경시	75,911		73,294	-3.45							
영암군	58,852	55,616	-5.50	의성군	55,212		53,474	-3.15							
보성군	45,882	43,755	-4.64	전북	합천군		50,457	47,000	-6.85						
해남군	76,981	73,604	-4.39		의령군		29,209	27,849	-4.66						
고흥군	69,641	66,736	-4.17		남해군		46,638	44,642	-4.28						
신안군	43,747	42,070	-3.83		고성군		55,916	54,060	-3.32						
전북	영광군	56,833	54,774	-3.62	전북	김제시	90,108	86,926	-3.53						

자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2014, 2017)[데이터파일]

인구감소가 심각한 25개 지역은 크게 전남 연안지역, 경상권 내륙지역, 강원도 영동지역과 충남의 서로 인접한 4개 지역이 포함되었다. 시 단위 지역은 공주시 등 6곳이 포함되는데, 전체 22개 기초자치단체 중에서 시 단위 지역이 5개에 불과한 전남의 시 단위 지역들 중에서는 한 곳도 선정되지 않았다. 한편 전북지역에서는 김제시나 장수군 등 인구감소지역이 다수 존재하지만, 인구감소 상위 25개 지역에는 김제시만 포함되었다.

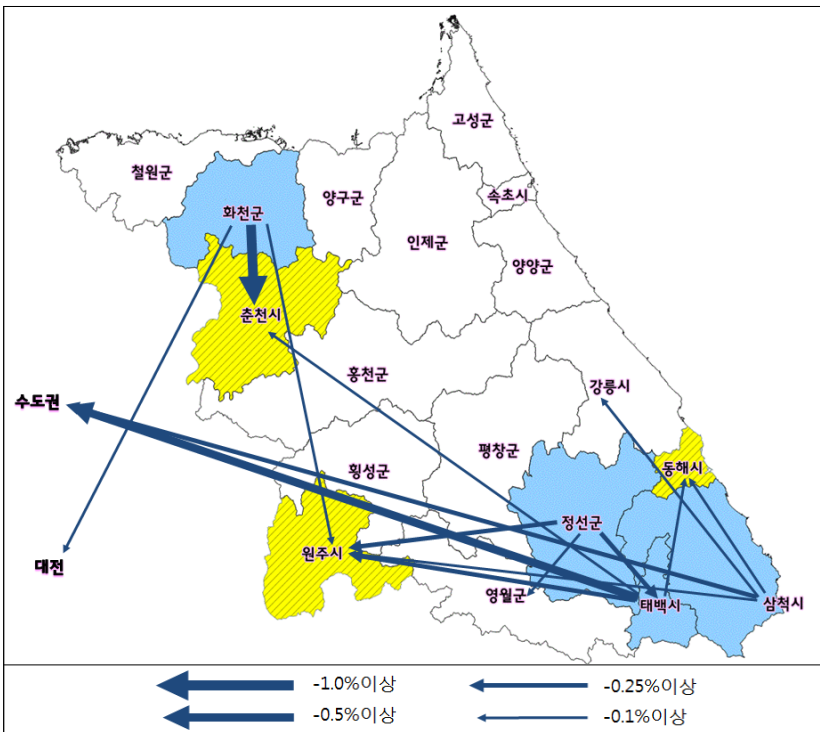
분석은 선정된 25개 인구감소 지방의 각 목적지별 순이동률로 나타냈는데, 특정 연도의 한정된 효과로 인한 왜곡을 막고자 최근 3년(2015~2017)¹⁰⁾ 동안 순이동률의 평균을 산출하여 이를 권역별로 지도화하였다. 그리고 앞선

10) 3년의 기간 설정은 인구이동 패턴을 파악하는 데 다소 짧을 수도 있으나, 최근 건설된 신도시가 끼친 영향을 반영하기 위함이다.

분석들이 일관되게 보여 준 바와 같이 전체 연령 인구에 대한 순이동률과 함께 청년기(20~34세) 순이동률을 추가적으로 제시하였다.

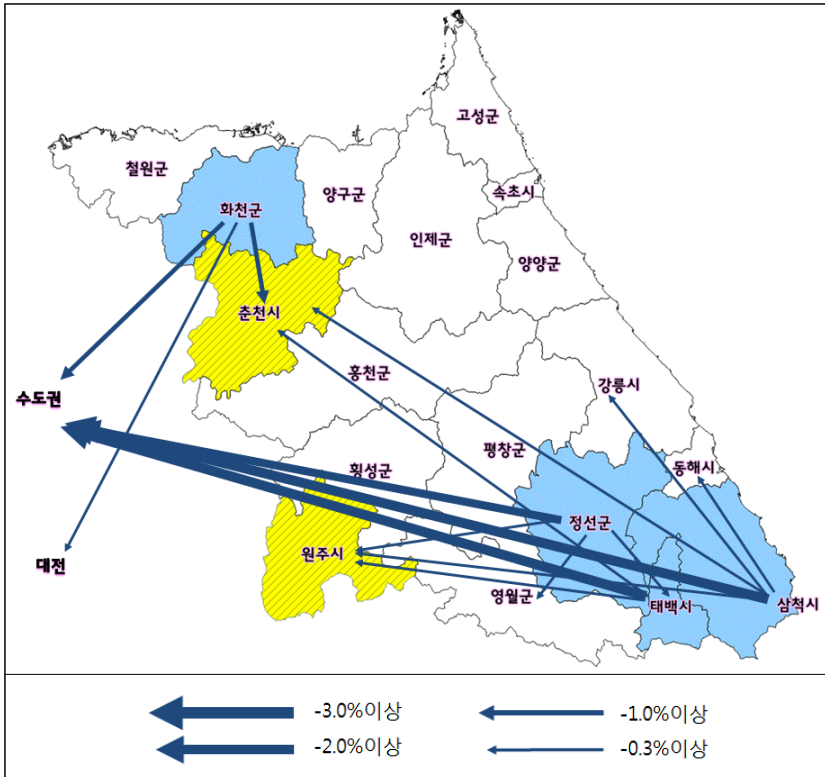
우선 강원도 지역에서는 춘천시, 동해시, 원주시 등의 시 단위 지역들이 인근 고위 인구감소지역들의 인구를 흡수하는 경향을 보이기는 하였지만, 가장 큰 인구유출의 목적지는 수도권인 것으로 나타났다. 이는 강원지역이 수도권과 인접해 있다는 지리적 특성이 강하게 영향을 끼친 것으로 여겨진다.

[그림 5-7] 강원도 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년



주: 각 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

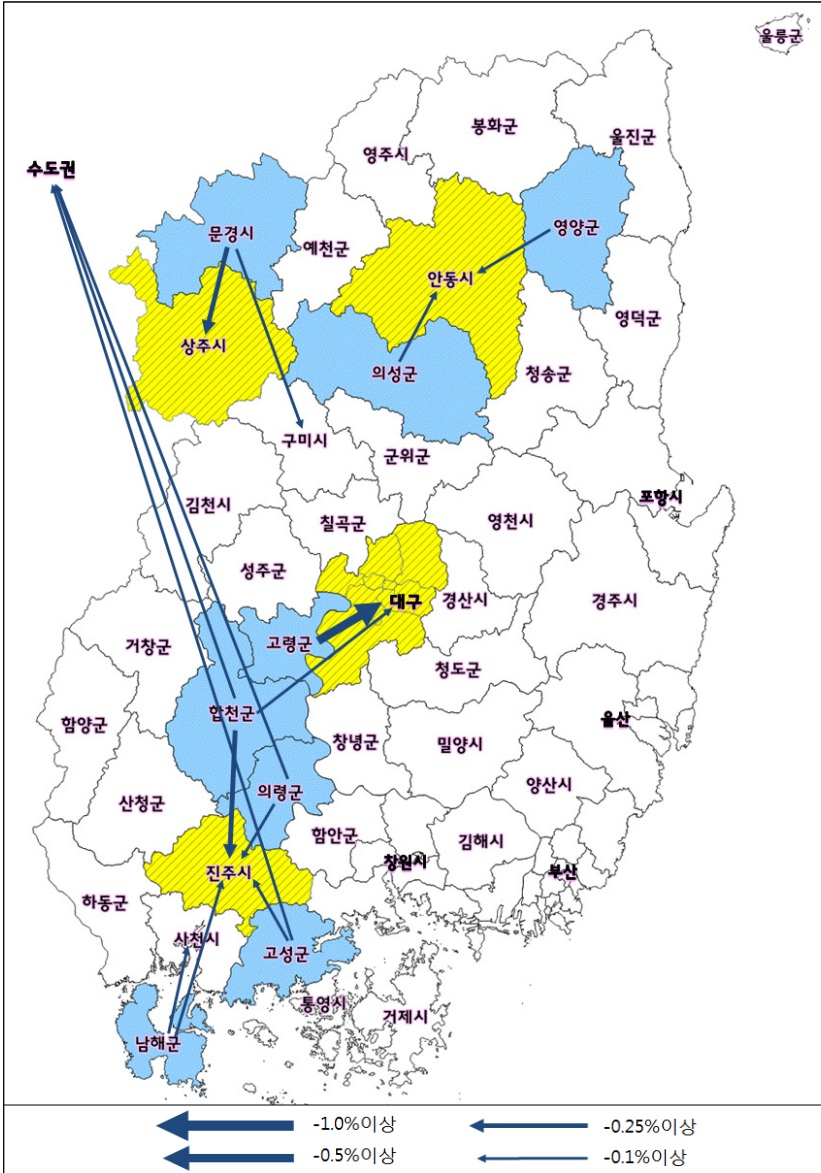
[그림 5-8] 강원도 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년



주: 연령별(20~24, 25~29, 30~34), 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

청년연령기의 인구의 이동만을 보았을 때는 주요 인구이동의 방향은 전체 인구의 목적지들과 비슷하게 나타났다. 하지만 모든 지역의 주요 목적지로 수도권이 포함되는 등 수도권 유출이 강하였다. 특히 수도권과 바로 인접한 화천군보다는 거리가 떨어져 있는 정선군, 태백시, 삼척시에서 수도권으로의 집중된 흐름이 발견되었다.

[그림 5-9] 경상권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년



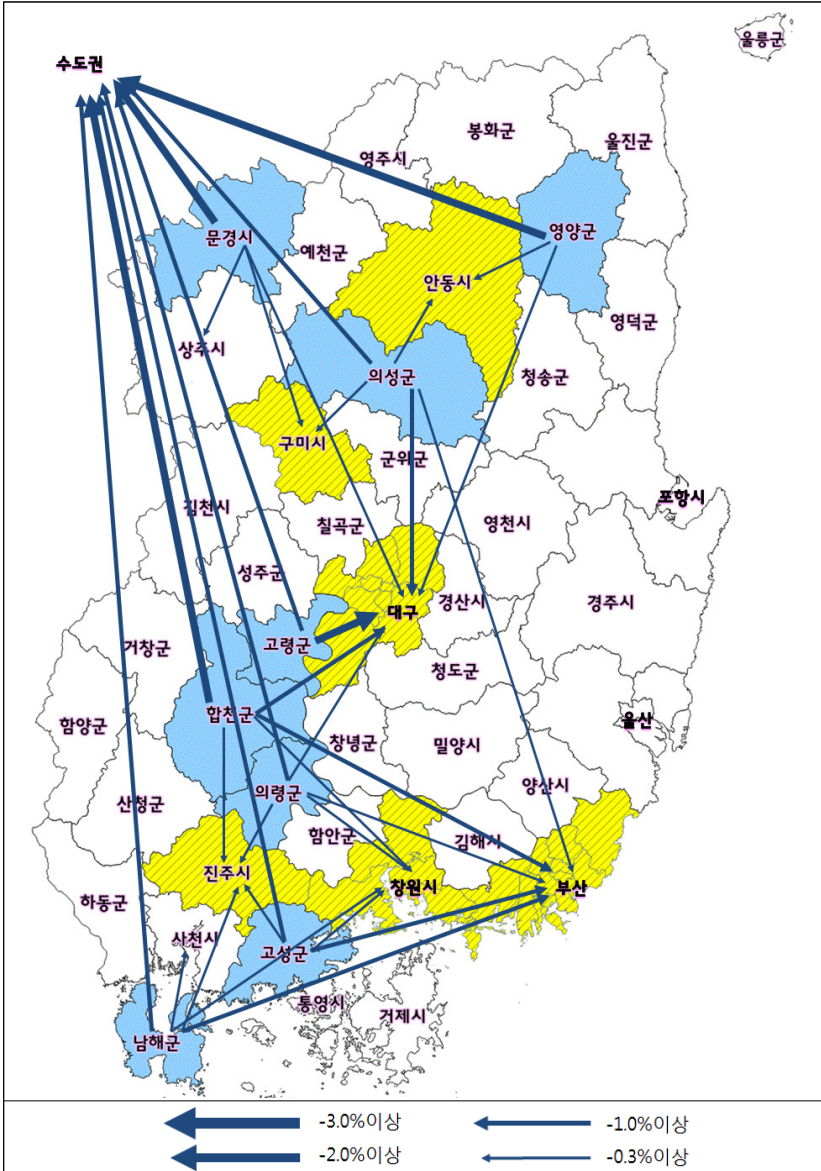
주: 각 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

경상지역 전체 연령 인구이동 흐름에서 가장 특징적인 현상은 특별히 선명하게 드러나지 않는다는 점이다. 이는 화살표들의 수가 적고, 목적지들도 많지 않다는 점, 그리고 화살표의 굵기가 그리 굵지 않다는 점 등에서 확인된다.

이는 대구, 부산, 울산 등 광역시와 진주, 창원, 포항, 구미, 김해 등 상대적으로 규모가 큰 공업도시들의 수가 다른 지역들에 비해 많기 때문인 것으로 추정된다. 다시 말해 상대적으로 많은 선택지들로 이동이 분산되면서, 인구유출의 지역 내 쏠림 현상이 상대적으로 덜 나타나기 때문인 것으로 풀이된다.

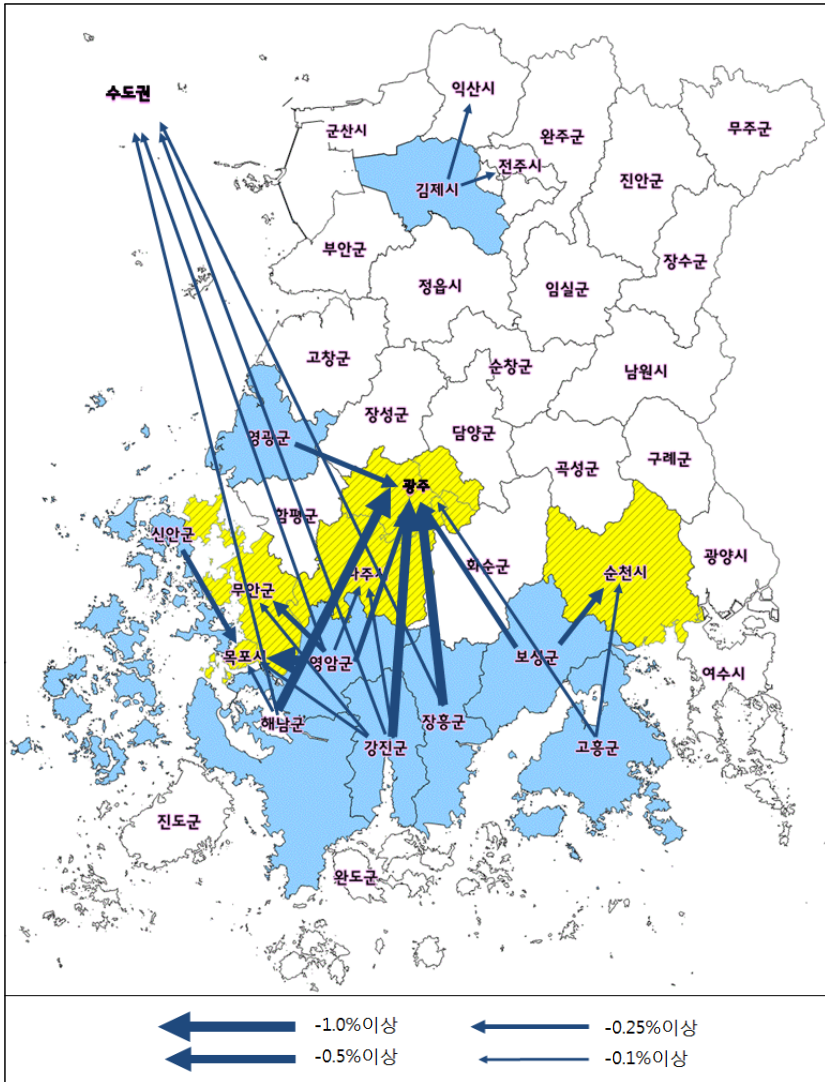
한편 경상지역 고위 인구감소지역의 청년인구 유출 흐름에서는 이들의 유출률도 높고, 지역 중대도시로의 쏠림 현상도 좀 더 강하게 나타나는 특징이 발견된다. 무엇보다도 수도권으로의 흐름이 이곳에서도 강하게 나타났다.

[그림 5-10] 경상권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년



주: 연령별(20-24, 25-29, 30-34), 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

[그림 5-11] 전라권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년



주: 각 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

다음으로 전라권의 전체 연령을 대상으로 인구이동 방향성을 살펴보면 지역 내 시 지역으로 이동 경향이 강하게 나타나고 있다. 특히 광주·전남지역에서 중심적 인구유입 지역이 되고 있는 것으로 나타났다. 광역시로의 이동보다는 지역 내 중핵지역으로의 유입이 더 많은 일반적 방향성과는 일정 부분 차이를 보여 주는 결과이다.

이러한 추세 속에서 수도권으로의 흐름은 전반적으로 낮은 수준의 순이동률을 보여 상대적으로 약하게 나타났다. 앞서 강원 및 경상 지역의 고위 인구감소지역들에서는 거의 모든 지역에서 일정 수준 이상의 수도권으로의 흐름이 나타났지만, 전라지역에서는 그렇지 않은 지역들도 다수 발견되었다.

흥미로운 사실은 전북의 인구이동 흐름이 다소 특이한 패턴을 보이고 있다는 점이다. 우선 전북지역 인구감소 심화지역 인구이동은 일부 광주·전남로의 이동이 보이기는 하지만, 전반적으로 수도권이나 기타 지역으로의 인구유출의 집중도가 그리 강하지 않다는 점이다.

이렇게 전북지역의 인구유출이 상대적으로 분산되어 나타나는 것은 전북의 지리적 특성과 관련이 있다. 전북 내 광역시가 없는 가운데, 다소 떨어져 있는 광주, 대전, 세종 및 수도권 등으로 분산되어 인구유출의 집중이 만들어지지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 전북의 지리적 특성은 고위 인구유출 지역이 존재하지 않는 이유 중 하나라고도 할 수 있을 것이다.

또다른 특징은 사실상 전북지역과 전남·광주지역이 인구이동 흐름에서는 분리된 권역의 특성이 드러난다는 점이다. 전북에서도 남쪽에 있는 정읍과 남원에서 광주로의 인구 순이동 흐름이 나타나기는 하였다. 하지만 순이동률은 그리 높지 않았고, 다른 전남권 도시로의 유입은 눈에 띄지 않는다. 이러한 것이 지리적 거리에 기인했다고 할 수도 있겠지만, 인구이동의 권역이 분리되어 있다고 보는 것이 더 타당할 것으로 보인다.

이러한 전북과 전남·광주의 인구이동의 분리 양상은 전남의 인구 흡수 도시들이 남쪽에 분포하면서 상대적으로 그 거리가 멀기 때문이라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 한편으로는 전북과 전남·광주 지역 간의 경제·산업적 연계성이 그리 높지 않았을 수도 있다. 이에 대해서는 좀 더 심도 깊은 추가 분석이 이뤄질 필요가 있다.

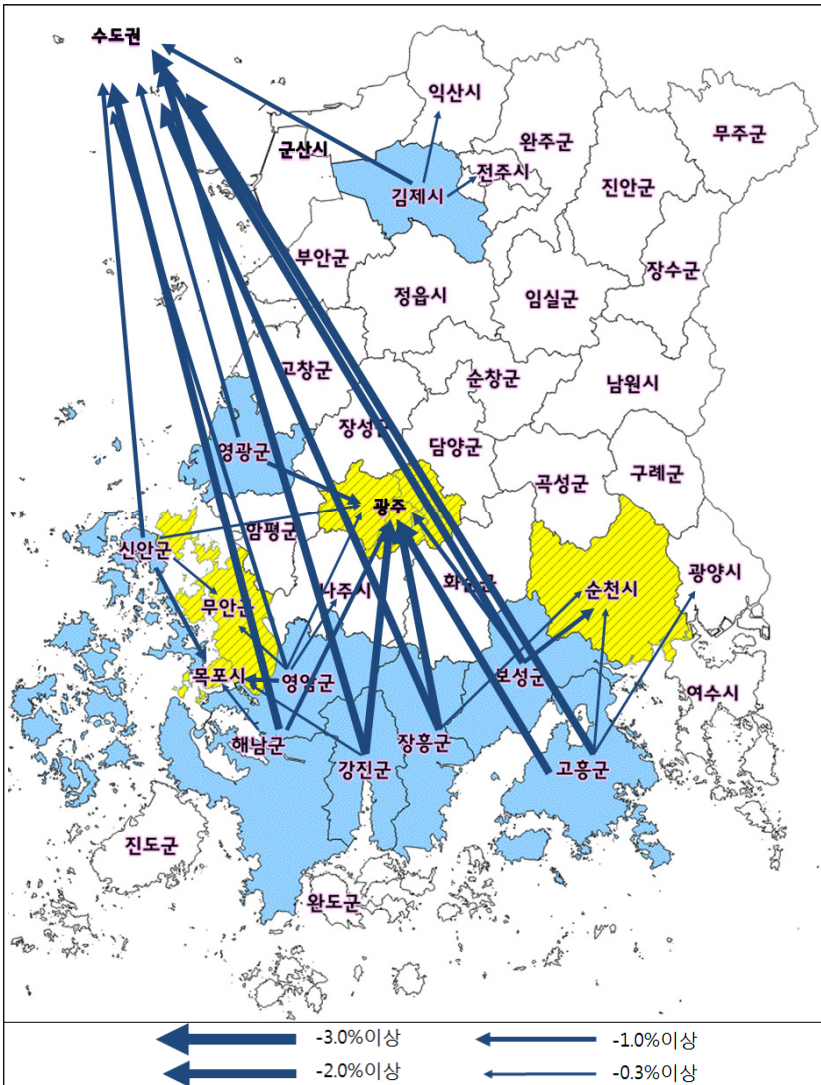
다음으로 전라권 내 고수준 인구유출 지역으로부터의 인구이동 방향성을 청년기로 연령 범위를 좁혀 살펴보면 앞서 전체연령과는 확연히 다른 양상이 나타난다. 우선 가장 눈에 띄는 차이는 전 연령 대상 분석에서는 광주가 전남지역의 인구를 흡수하는 주요 목적지였으나, 청년기 인구이동에서는 수도권으로의 유출이 지역에 따라 더 크거나 혹은 비슷한 수준을 보인다. 이런 경향은 전남 지역의 거의 모든 고수준 인구감소 지방들에서 나타났다. 또한 전 연령 대상 분석에서는 수도권으로의 눈에 띄는 유출이 나타나지 않던 전북지역에서도 수도권은 가장 많은 유출인구의 목적지인 것으로 나타났다.

이렇게 수도권과 광주로의 청년기 인구유출이 집중되면서 앞서 분석에서는 주요 인구 흡수 지역으로 나타났던 나주시와 무안군의 주변 청년인구 흡입력은 상실되었다. 하지만, 전북지역에서는 전주와 익산이 여전히 상당 비율의 청년인구를 흡수하는 것으로 나타났다. 이 역시 전라지역에서 전남·광주지역의 인구이동과 전북 지역 인구이동이 구분되는 또다른 한 보기가 될 수 있을 것이다.

청년기 인구의 유출이 수도권에 집중되는 것은 다른 지역에서도 발견되는 매우 일반적인 인구이동 현상이라고도 할 수 있다. 그러나 전라 지역의 청년기 인구 유출의 높은 수도권 집중은 그 수준이 매우 높았다. 그 뿐만 아니라 전체 연령 대상 인구이동 방향성 분석에서는 나타나지 않았던 청년층만의 특별한 양상이라는 점에서 이러한 청년기 수도권 집중 유

출은 전라지역의 특징적 현상이라고 할 수 있다.

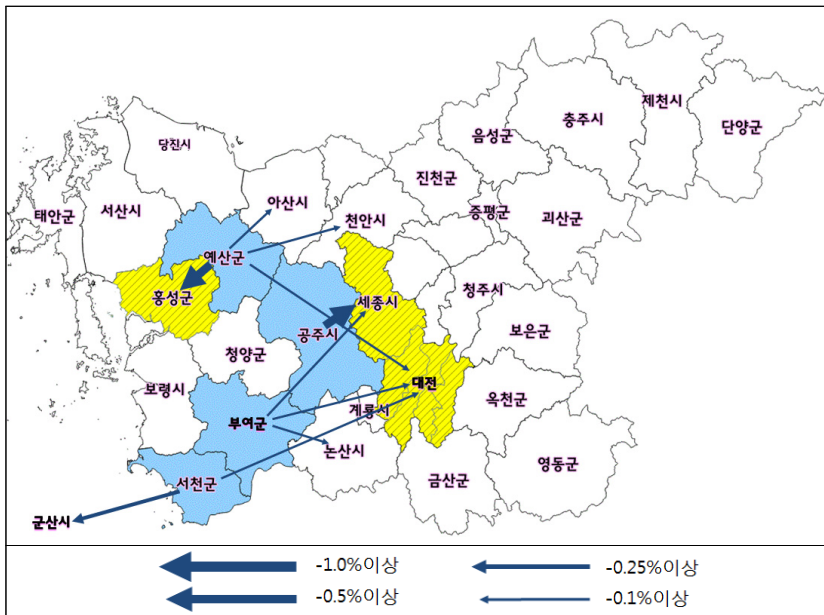
[그림 5-12] 전라권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년



주: 연령별(20~24, 25~29, 30~34), 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

마지막으로 충청권 내 인구감소지역의 인구유출의 방향성을 살펴보았다. 가장 특징적 현상은 전체 연령 대상 분석에서는 공주를 제외한 모든 인구감소지역에서 다수의 지역으로 인구가 빠져나가고 있다는 점이다. 특히 예산군의 경우에는 도청 이전과 내포신도시 건설로 인구가 확대되고 있는 홍성으로 매우 많은 인구가 빠져나가는 가운데, 주변의 아산시, 천안시 및 대전으로의 인구 유출도 함께 일어나면서 매우 높은 수준의 인구감소율을 보인다. 한편 부여군의 경우에도 인근의 세종, 대전, 논산시 등으로 인구유출이 일어나고 있다. 이와 같이 충청권 특히 충남 서부의 경우에는 세종, 대전 두 곳의 대도시 외에도 북부 지역의 산업지역 등으로 둘러싸여 있어 상대적으로 높은 수준의 인구유출이 일어나고 있다.

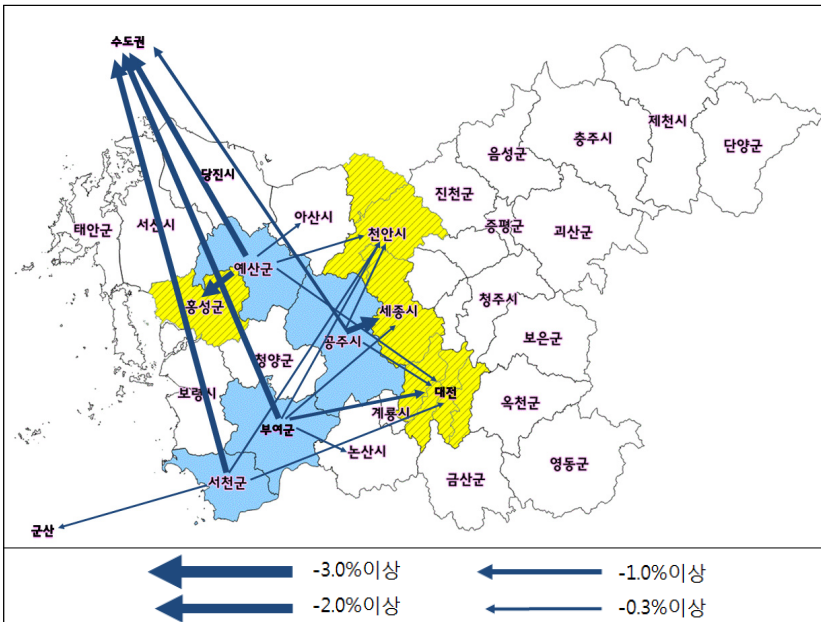
[그림 5-13] 충청권 인구감소지역의 주요 인구유출지(전체 연령): 2015~2017년



주: 각 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동을 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

한편 공주시는 이 분석에서 선정된 지역들 중에서 유일하게 인구가 10만 명을 넘는 규모의 도시이다. 공주시의 인구는 과거 2000년대 초부터 지금까지 계속 마이너스 성장률을 보이는 만성적 인구감소지역이라고 할 수 있다. 그러나 세종시 건설 이후 인구유출은 두드러지는데, 최근에는 1% 이상의 연간 인구감소율을 보이고 있다. 공주시의 높은 수준의 인구유출 지속은 지역의 공동화와 슬럼화를 일으킬 위험성이 높다. 그리고 이러한 인구유출 현상이 중장기적으로는 충남 서부의 다른 지역으로까지 이 영향이 확대될 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다고 할 수 있다.

[그림 5-14] 충청권 인구감소지역의 주요 인구유출지(20~34세): 2015~2017년



주: 연령별(20-24, 25-29, 30-34), 지역별 최근 3년(2015~2017) 간 순이동률 합계를 평균하여 산출.
 자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

충청지역 청년인구의 인구이동은 다른 지역들과 마찬가지로 강한 수도권 지향성과 높은 이동성을 보여 준다. 특히 개별 지역별로 유의미한 수준의 인구를 흡수하는 목적지들이 앞서 전체 인구 인구이동에 비해 더 많아지면서 방향성 지도는 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다. 충남의 경우에는 비록 특정 지역으로의 인구이동 쏠림 현상이 드러나지는 않지만, 수도권을 포함한 다수의 인근 지역들에서 지속적 인구감소 지방들이 속출할 위험성이 높아 보인다.

지금까지의 고수준 인구감소지역들의 인구유출 방향성을 살펴본 결과들을 정리하면 다음과 같다. 인구감소지들로부터 유출된 인구들의 주요 인구유입지들은 상당 부분 지역 내 핵심지역들로 향하고 있음이 확인된다. 그리고 이러한 인구 흡수 지역들은 광역시들만을 의미하지는 않는다.

이러한 지방 중소도시 중 대표적인 인구 흡수 지역들은 강원권의 춘천, 원주, 강릉, 전북권의 전주, 경북권의 대구, 상주, 구미, 경남권의 진주, 전북권의 전주, 전남권의 광주, 순천, 무안, 충청권의 세종, 대전, 홍성 등이 있다.

한편 흥미로운 사실은 지역 인구 흡입 지역의 상당수가 수도권 인구 집중을 막기 위해 건설된 혁신도시들이라는 점이다. 이들 지역들은 수도권 인구를 끌어들이는 효과를 낳았지만, 오히려 지역 내 인구 불균형을 심화시키는 역할도 하는 것으로 나타났다.

그러나 20~34세 청년인구의 경우에는 지역 내 다른 중소도시로의 흡수보다는 수도권 및 광역시로의 유출 경향이 두드러지게 나타나며, 이는 지역의 고용 수준(일자리)과 연관성이 높은 것으로 보인다. 이는 중년 이상 인구의 경우 가족이동으로 이동성의 제약이 있기 때문이기도 하지만, 주택, 교육 등 청년층과는 다른 이유에서 유출이 발생했을 가능성을 시사한다.

그런데 이상에서 보여 준 고수준 인구감소지의 청년연령층이 수도권이나

광역시로 집중하는 경향은 이들 지역만의 특수한 문제일까? 아니면 지역 내 다른 지역(지방)들로도 나타나는 일반적 경향일까? 이를 확인하기 위해 전체 인구유출에서 수도권이나 광역시를 향하는 비율이, 같은 시·도 내 다른 지역들의 평균 비율보다 특별히 높은 수준인지 여부를 비교해 보았다.

〈표 5-8〉 고수준 인구유출지와 그 외 지역의 청년연령층 인구이동 방향성 비교

(단위: %)

시도 (고수준 유출지 수)	강원 (4지역)	경남 (4지역)	경북 (4지역)	전남 (7지역)	충남 (4지역)
수도권					
고수준 감소지	44.9	17.7	24.6	27.2	34.0
그 외 지역	48.4	22.1	25.4	27.6	40.1
광역시					
고수준 감소지	6.4	27.9	34.3	30.6	9.6
그 외 지역	5.4	28.9	29.9	33.2	7.2

자료: 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2015~2017)[데이터파일]

분석 결과는 같은 시·도 내에서 고수준 인구감소지역과 그 외 지역 사이에서 인구이동 중 수도권 혹은 광역시로의 유출 비율은 그리 큰 차이가 나타나지 않았으며, 오히려 고수준 감소지역에서 더 낮은 경향을 보이기 까지 하였다. 고수준 감소지에서 수도권으로의 이동 비율이 모든 지역에서 그 외 지역들보다 낮았다.

광역시로의 유출의 경우에는 경북, 강원, 충남에서 고수준 인구감소지가 조금 높은 수치를 보였으나, 고령군과 공주시에서 특별히 인접한 광역시(대구, 세종)로의 유출 비율이 각각 62.2%와 23.4%로 특별히 높았기 때문이다. 이 두 지역을 제외하고 비교해 보면 경북과 충남은 지역 내 다른 지역보다 낮은 수준의 유출 경향으로 바뀌었다. 이러한 결과는 인구감소가 심각한 지역의 인구유출에서 청년층의 수도권 또는 광역시로의 유출 비율이 같은 지역의 전체 연령 인구에 비해 높았지만, 이것이 고수준

인구감소지만의 특성이 아니라는 점을 보여 준다.

이 분석을 통해 얻을 수 있는 또 다른 인구이동의 특성은 지방의 청년 연령층 인구유출에서 수도권 유출이 차지하는 비율이 의외로 높지 않다는 사실이다. 수도권과 근접하고 인근 광역시가 없는 강원도 내 고수준 감소지와 그 외 지역에서 수도권 유출 비율이 40%를 넘는 높은 수준이었지만, 이들 지역을 제외하면 대부분 지역이 30% 이하의 비율을 보였다. 앞서 인구유출지 지도 분석에서 청년연령층이 수도권을 향하는 비율이 매우 높아보였지만, 이는 지도화 과정에서 나타난 착시 현상이라고 할 수 있다. 물론 수도권은 대부분의 지방 지역에서 가장 큰 인구 유출지인 것은 사실이지만, 전체 인구유출에서 차지하는 비율은 지도에서 나타난 바보다 높지 않았다. 수도권 집중도가 높은 청년연령층에서 이러한 특성을 보였다는 점을 고려하면 전체 연령대 인구유출에서 수도권 집중도는 더욱 낮을 것으로 예측할 수 있다.

제4절 인구이동의 파급효과

지금까지 지역의 인구이동 경향성 분석을 통해 지역의 인구감소가 인구유출에 의해 발생하였음을 확인하였고, 더불어 노인인구 비율이 높은 지역일수록 청년층 인구유출 경향이 특별히 더 높았던 것으로 나타났다. 이는 인구이동이 지역의 인구 규모뿐만 아니라, 지역 인구의 연령구조에도 중요한 결정요인이 될 수 있음을 의미한다. 특히 인구유출지의 경우에는 인구 규모의 축소와 함께 인구구조의 고령화가 더욱 촉진될 것으로 예상할 수 있을 것이다.

이러한 인구이동의 일반적 특성으로 미루어 심각한 인구감소로 고통받고 있는 지역들에서 인구이동의 효과는 더욱 심각할 것으로 예상할 수 있

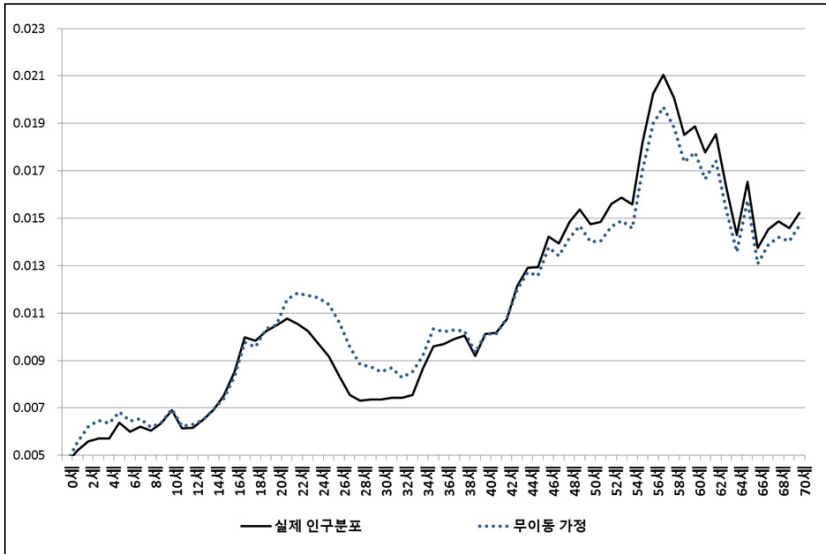
다. 이에 이 연구에서는 인구이동이 지역에 미친 인구학적 파급효과를 알아보고자 한다. 이를 위해 심각한 인구감소지역에서 인구이동이 일어나지 않았을 경우를 가정하여 인구 규모 및 인구구조의 변화를 분석하였다.

이러한 방식의 연구 방법은 국내 인구이동의 효과를 보여 주기 위해 인구학 연구에서는 널리 사용되고 있다. 예를 들어 Fuguitt & Heaton(1995)의 연구에서는 인구이동이 일어나지 않았을 경우를 가정하여 산출한 인구와 실제 관찰 인구 간의 연령별 인구 차이를 제시하면서 미국의 1960~1990년대 인구이동이 비대도시지역 인구(non-metropolitan population)에 끼친 영향을 분석하였다. 그 결과 인구이동은 전반적인 인구감소 효과를 미쳤음에도 불구하고, 대학지역, 베드타운, 은퇴도시, 농업지역 등 지역의 특성에 따라 그 효과가 다양하다는 사실을 보여 주었다.

그리고 Johnson & Winkler(2015)에서는 1950~2010년 사이 미국의 카운티 간 인종 및 연령별 인구이동 자료를 분석하여, 인구이동이 1990년과 2000년 사이의 인종 간 거주지 분리(racial/ethnic segregation)의 주요 원인임을 밝히고 있다.

이 연구에서는 앞서 선정한 고수준 인구감소지 25개 지역들에 대한 무이동 가정 2017년 12월의 인구와 실제 주민등록인구통계에 나타난 인구의 규모와 인구구조를 비교해 보고자 한다. 무이동 가정은 지난 4년간의 연령별 순이동자 수를 역으로 계산하여 산출하였다. 그리고 이러한 무이동 인구에서는 가정적으로 유출 혹은 유입된 인구의 사망·출생 등의 추가적 인구효과는 없었을 것을 상정하였다. 물론 각 지역 남아 있는 사람들의 연령별 사망 및 출산 자료를 활용하여 추정이 가능하기도 하다. 그러나 이것 자체가 가정적 인구조로 인구이동의 효과만을 구별하여 보여 주지 못하고, 또한 분석 기간이 4년에 불과하여 이러한 인구동태의 영향이 매우 미미하기 때문에 이 연구에서는 이를 반영하지 않았다.

[그림 5-15] 인구이동의 파급효과(무이동 가정과의 비교)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017.12)[데이터파일]

인구 규모는 평균 2.8% 증가하는 것으로 나타났다. 이 수치가 낮은 것은 아니지만, 지난 4년 동안 이들 지역의 인구성장률이 -4.26%였다는 점을 고려하면 다소 낮은 결과라고 할 수도 있을 것이다. 이는 두 가지 이유에 기인한 것으로 보이는데, 우선 이들 지역에서는 사망과 출생의 차이에서 비롯된 자연 감소의 영향이 크기 때문이다. 이 인구감소 심화지역들은 대부분 고령화 정도가 높기 때문에 그만큼 사망자가 많고, 젊은 인구의 상대적 크기가 작아서 출생자 수가 적을 수 있다. 그러므로 이러한 인구구조의 특성 때문에 인구이동의 영향이 예상보다 낮았을 수 있다. 다음으로는 이 수치가 각 연령별 차이와 이것의 합의 이중평균이기 때문에 인구이동으로 발생한 차이들이 평탄화했을 수 있다. 그럼에도 인구이동이 인구감소에 미치는 영향은 충분히 확인할 수 있었다.

인구구조 면에서는 인구이동이 지역의 고령화를 촉진한 것으로 나타났

지만, 의외로 그 수준은 그리 높지 않았다. 평균노인인구 비율은 무이동 가정에서 0.64% 낮아졌으며, 생산가능연령인구는 0.23%만이 높아지는데 그쳤다.

지역 인구의 연령구조에 인구이동이 미친 영향이 그리 높지 않게 나타난 가장 큰 이유는 인구감소가 심각했던 지역들이 대부분 ‘유형Ⅳ: 저연령인구 유출지’의 인구이동 패턴을 보였기 때문이다. 전체 27개 지역들 중에서 전 연령 증가 추세 속에서 청년인구만 감소하는 ‘유형Ⅴ: 청년인구 감소형’은 단 1개의 지역(경남 고성군)만 있었으며, 모든 연령층의 인구가 빠져나가는 ‘유형Ⅱ: 전 연령 유출형’은 5개 지역(삼척시, 영암군, 장흥군, 정선군, 태백시)이 해당되었다. 그 외의 나머지 지역들은 모두 ‘유형Ⅳ: 저연령인구 유출지’의 인구이동을 보였다.

이러한 ‘유형Ⅳ: 저연령인구 유출지’의 지역에서는 앞서 설명한 바와 같이 20~30대 중반까지의 인구유출이 두드러진 반면, 40대 중반 이후부터 노인기까지의 인구유입이 나타났다. 이러한 패턴이기 때문에 전체적으로 청년인구 중심의 인구유출이 일어남에도 불구하고, 중장년을 중심으로 한 유입이 이를 상충해준다. 결과적으로 비노인인구의 유출은 상대적으로 적어 보이게 되므로, 인구이동이 인구구조에 미친 영향은 미미한 것처럼 나타난다.

그러나 이러한 결과는 지방 인구유출이 갖는 두 가지 중요한 중장기적 위험요인을 보여 준다. 첫째, 비록 단기간적 인구고령화가 심화되지는 않지만, 이러한 경향이 지속될 경우 청년인구의 유출과 노인인구 유입의 누적적 효과로 지역의 고령화가 심화될 수 있다는 점이다.

둘째, 이러한 인구이동 흐름은 연령진전에서 부정적 효과를 낼 수 있다. 중년 이후 인구의 유입으로 단기적 인구고령화는 다소 완화될 수 있지만, 중년기 이후 순유입 경향은 이들 연령대가 가장 높은 비율을 차지

하고 있는 가운데 추가됨을 의미한다. 그러므로 이들 중년기 유입인구가 노인기로 진입하게 되는 15~20년 이후에는 지역의 급속한 고령화를 더욱 촉진시키는 요인이 될 것이다.

다음으로 27개 고위 인구감소지역을 대상으로 한 분석을 전체 지역으로 확대하여 적용한 후 지역 유형에 따라 나타나는 인구이동의 효과를 <표 5-9>로 정리하여 나타내었다.

<표 5-9> 지역별 실제 인구구성과 무이동 가정 시의 변화

(단위: 명, %)

구분	총인구		노인인구 비율		생산가능연령 인구 비율	
	평균 인구 (2017. 12)	무이동 가정	평균 비율	무이동 가정	평균 비율	무이동 가정
수도권						
인구감소지	393,851	-5.5	14.2	0.17	71.9	-0.26
인구증가지	385,356	4.4	13.5	-0.08	74.4	-0.25
광역시						
인구감소지	210,324	-10.0	12.4	0.74	71.5	-0.81
인구증가지	268,898	4.0	15.3	-0.32	73.1	0.34
중소도시						
인구감소지	232,958	-3.8	16.9	0.31	69.6	-0.14
인구증가지	262,022	1.7	18.0	-0.34	69.4	0.38
군지역						
인구감소지	48,342	-2.7	28.4	0.36	62.0	-0.58
인구증가지	46,550	1.8	28.0	-0.39	62.0	-0.09

자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017.12)[데이터파일]

제 6 장

지역 인구변동 전망

제1절 지방의 인구진전과 지방 인구위기

제2절 시군구 단위 장래인구추계 결과 분석

제3절 지역 인구변동 관련 지수의 개발

6

지역 인구변동 전망 <<

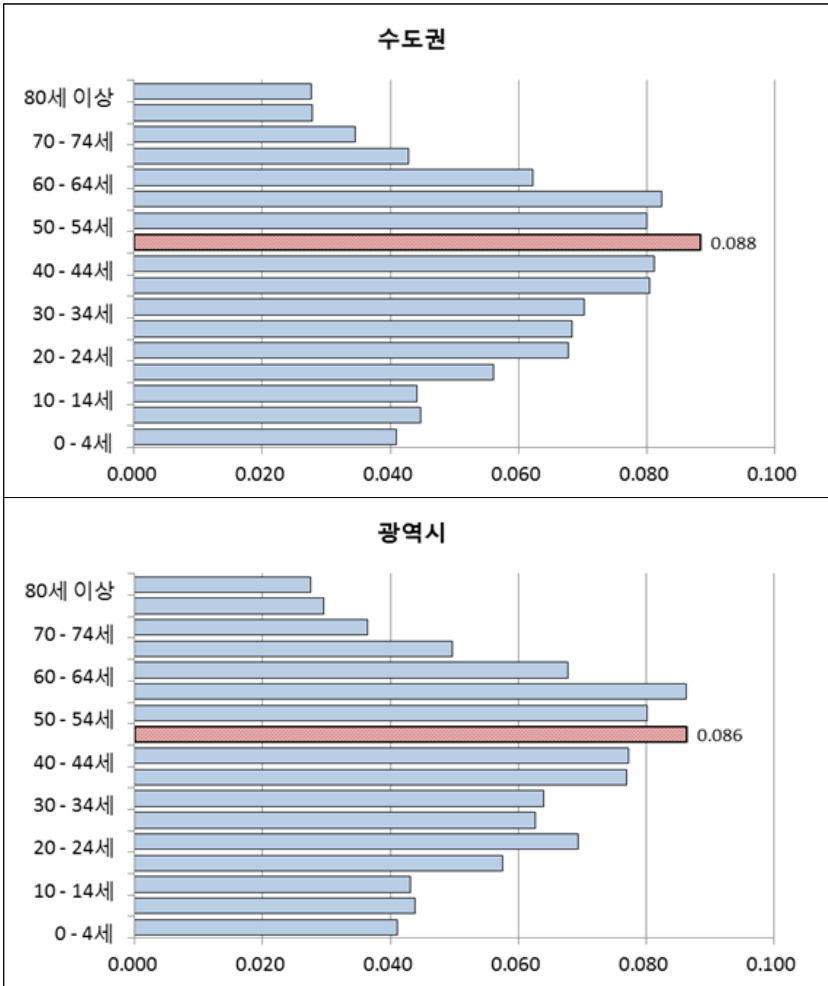
이 장에서는 향후 지방 인구감소 현상의 진전을 예측해 보려 한다. 이를 위해 현재의 지방 인구구조를 살펴보면서 연령진전으로 인한 지역 인구감소 추세를 예측해 보고, 지역 단위 장래인구추계 결과를 분석해 보고자 한다.

제1절 지방의 인구진전과 지방 인구위기

현재 우리나라 인구구조는 1950년대 말 이후부터 1970년대 후반까지 출생한 베이비부머가 40대에서 50대에 걸쳐 비교적 넓은 연령 구간에 분포하면서 우리나라 인구에서 가장 큰 인구 비중을 차지하고 있다. 그러나 연령구조를 지역별로 구분하여 보면, 군 단위 지역에서는 우리나라 일반과 다른 지역들과는 달리 50대 후반 인구가 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

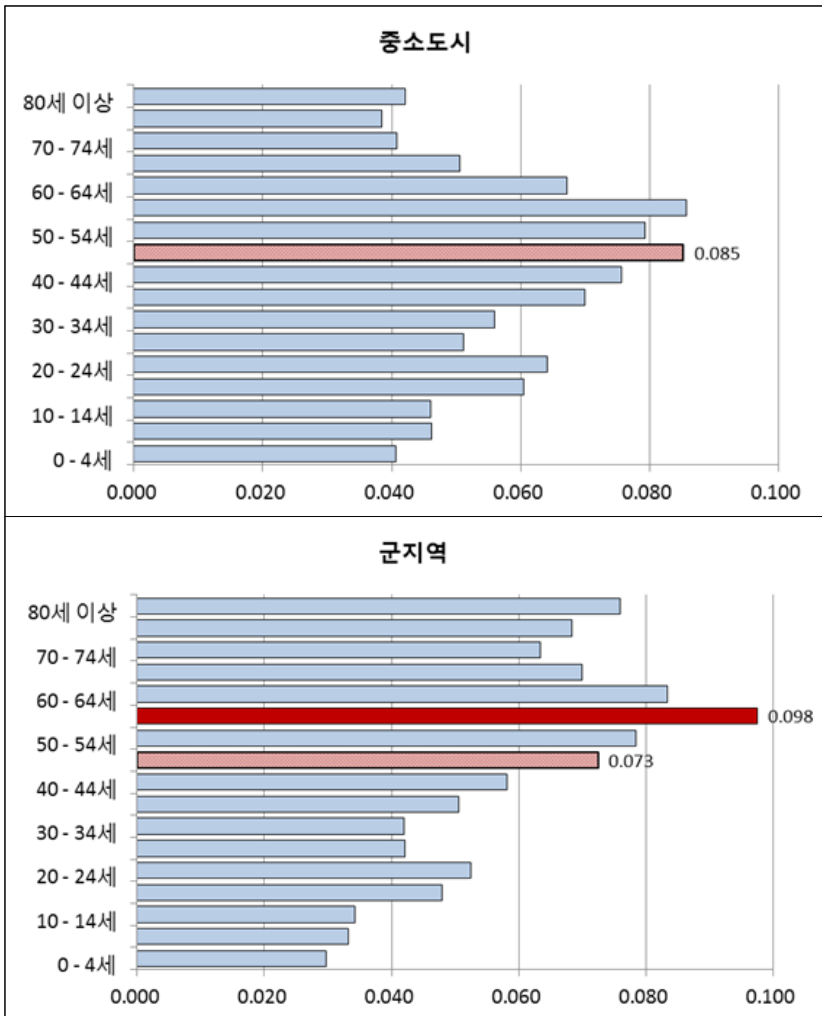
그런데 우리나라의 사망률 분포를 보면 남성의 경우에는 70대 후반부터, 여성은 80대부터 사망률이 급증하는 양상을 보이고 있다. 중년 이후 기대수명의 증가가 완만히 이뤄진다는 점에서, 이러한 현재의 연령 구간별 사망 경향이 앞으로 30년간 지속된다고 가정하면 군 단위 지역의 인구는 앞으로 20년 이후에는 사망률의 급속한 증가로 자연 감소 속도가 급속히 높아질 것으로 예상할 수 있다.

[그림 6-1] 지역 유형별 평균적 인구구조 비교: 수도권, 광역시



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017)[데이터파일]

[그림 6-2] 지역 유형별 평균적 인구구조 비교: 중소도시, 군지역

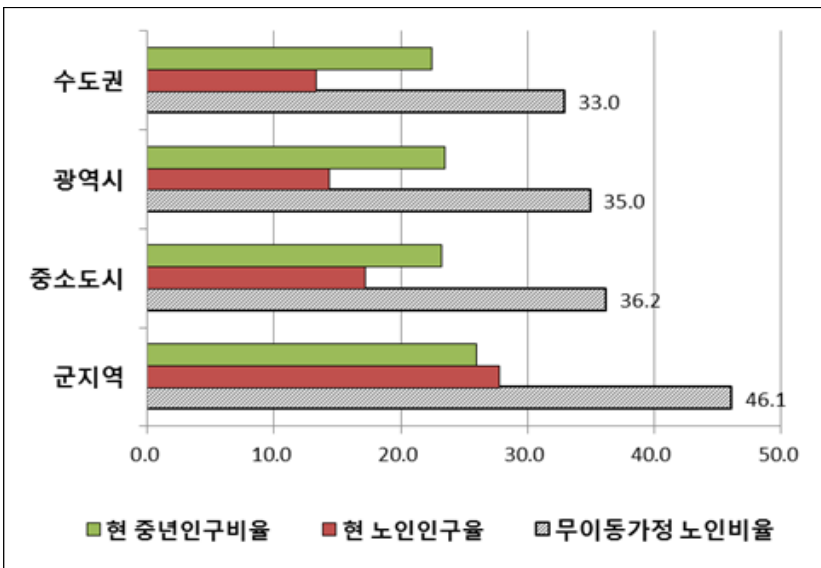


자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017)[데이터파일]

이러한 경우 인구유출의 효과가 없이도 지방 인구의 감소는 급격히 빨라질 수 있으며, 이에 따라 지방 인구감소의 위기는 현실화될 것으로 보인다. 현재의 인구구조에서 인구가동이 일어나지 않는다는, 혹은 연령별 순이동

이 0이 된다는 가정으로 향후 15년 이후의 인구구조(노인부양비)를 대략적으로 추산할 수 있다. 이때 미래의 생산가능인구는 현재의 0~49세 인구이며, 미래의 노인인구는 현재의 50세 이상의 인구이다. 그러나 현재의 노인인구가 미래에도 그대로 노인인구로 존재하는 것이 아니기 때문에 노인인구를 제한할 필요가 있다. 초기 노년기의 다소 높은 사망률을 고려하여 노인인구를 현재의 70세(15년 후 85세)로 상정하면 이 연령 이전의 사망 등을 고려할 때 대체적인 노인인구 규모를 그릴 수 있을 것이다.¹¹⁾

[그림 6-3] 지역 유형별 단기 고령화 위기 정도 비교



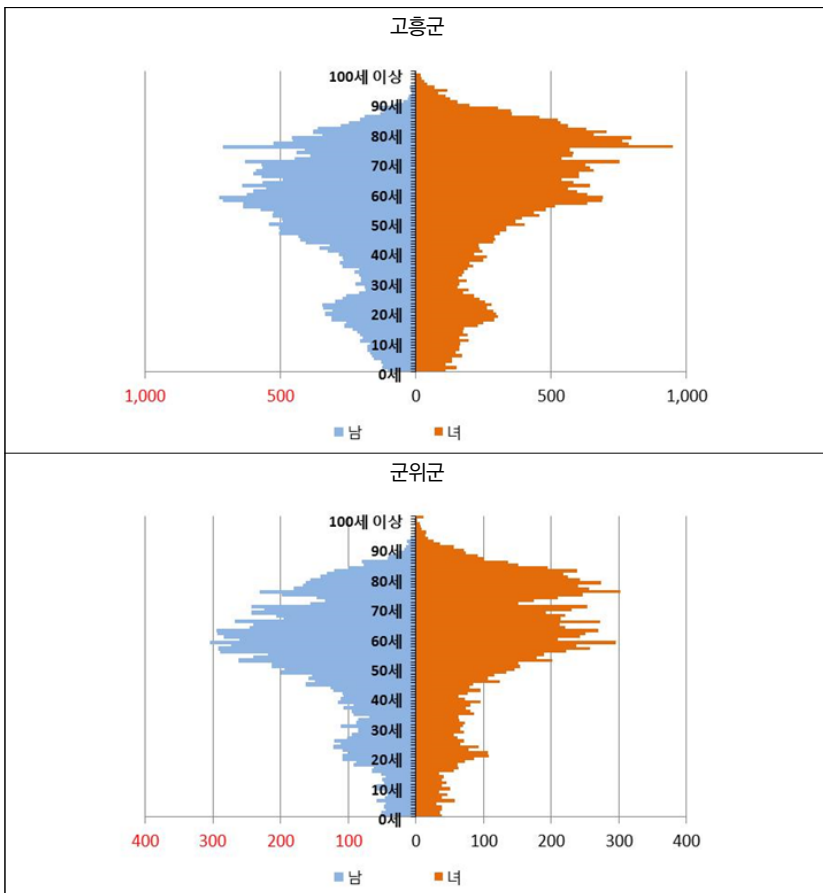
자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017)[데이터파일]

위와 같은 방식으로 지역들의 인구구조의 미래 취약성을 평가해 보면 군 단위 지역에서는 노인인구의 비율이 거의 50%에 육박하는 수준으로

11) 이 방식은 장래인구추계의 의미보다는 미래 인구구조 위협요인에 관한 대략적 지표 정도의 성격을 갖는다.

증가하는 것으로 나타난다. 다시 말해 농촌지역에서는 노인복지 수요가 급증하는 고령화의 위기를 먼저 맞이하게 될 것이다. 이를 현재의 고령화 지역의 높은 인구유출 경향과 맞물려 가정한다면 최소 군 단위 지역의 인구구조는 그리 멀지 않은 미래에 더욱 심각한 고령화 위기를 맞이할 가능성이 높다고 할 수 있다.

[그림 6-4] 연령진전에 따른 극단적 인구감소 위험 사례(고흥군, 군위군)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017)[데이터파일]

실제로 고령화 수준이 높은 일부 지역에서는 이상에 언급한 급속한 고령화 위기가 매우 가깝게 다가와 있다고 할 수 있다. 우리나라에서 노인 인구 비율이 가장 높은 고령군과 노인부양비가 가장 높은 군위군의 인구 피라미드를 보면 60세 주변에 상당히 많은 인구가 집중되어 있다. 반면 그 이하 연령의 인구는 30세에 이르기까지 급속히 감소하여 사실상 역삼각형 인구구조를 이미 그리고 있다.

이러한 인구구조는 우리나라 인구유출 지방들의 어두운 미래를 미리 보여 주고 있다고 할 수 있다. 현재의 젊은 인구의 유출, 과거부터 인구유출이 누적되어 나타나는 취약한 인구구조, 그리고 머지않은 미래에 연령진전으로 인한 인구감소의 효과가 결합하면서 앞으로 15~25년 안에 우리나라의 지방은 급격한 인구위기를 맞이할 가능성이 높아 보인다.

제2절 시군구 단위 장래인구추계 결과 분석

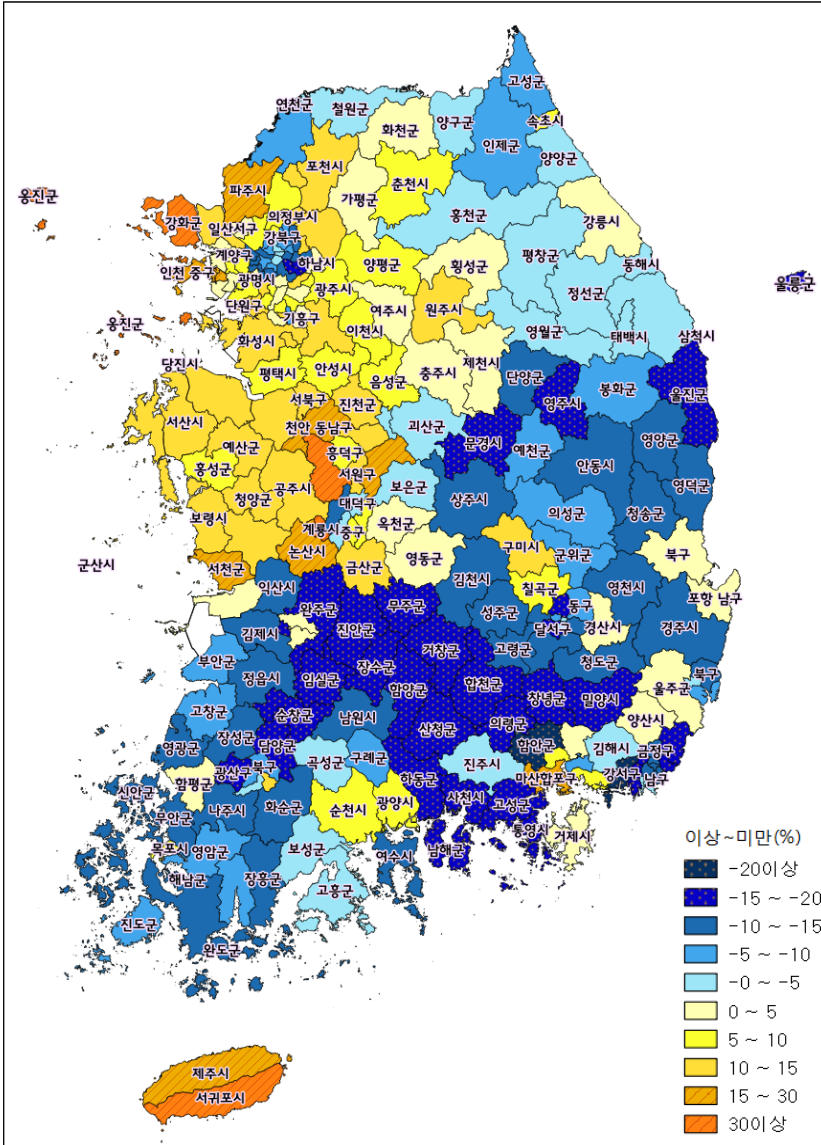
이상에서 논의한 지역 단위 인구변동이 지속될 경우 발생할 수 있는 지역의 문제들을 예측해 보고자 한다. 이를 위해 장래인구추계 결과와 재정 사례 비교를 제시한다. 더불어 지역개발 혹은 인구위기를 예측하는 지표들에 대한 평가와 지표 개발에서 고려할 사항들을 제안하고자 한다.

1. 인구학적 결과

우선 전국의 시·군·구 단위 지역추계 결과 분석을 위해서는 신뢰할 수 있는 방법을 통한 추계를 실시해야 한다. 교통연구원의 협조로 “2017년 국가교통조사 및 DB구축사업 중 장래 추계인구 예측방법론 수립에 관한 연구”에서 활용된 추계 결과를 사용하고자 한다. 통계청에서도 시·군·구 단위 통계 방법을 활용하여 시·도 차원에서 장래인구추계를 하고는 있지만 그 전체 자료가 공개된 것이 아니기에 이를 활용하지는 못하였다.

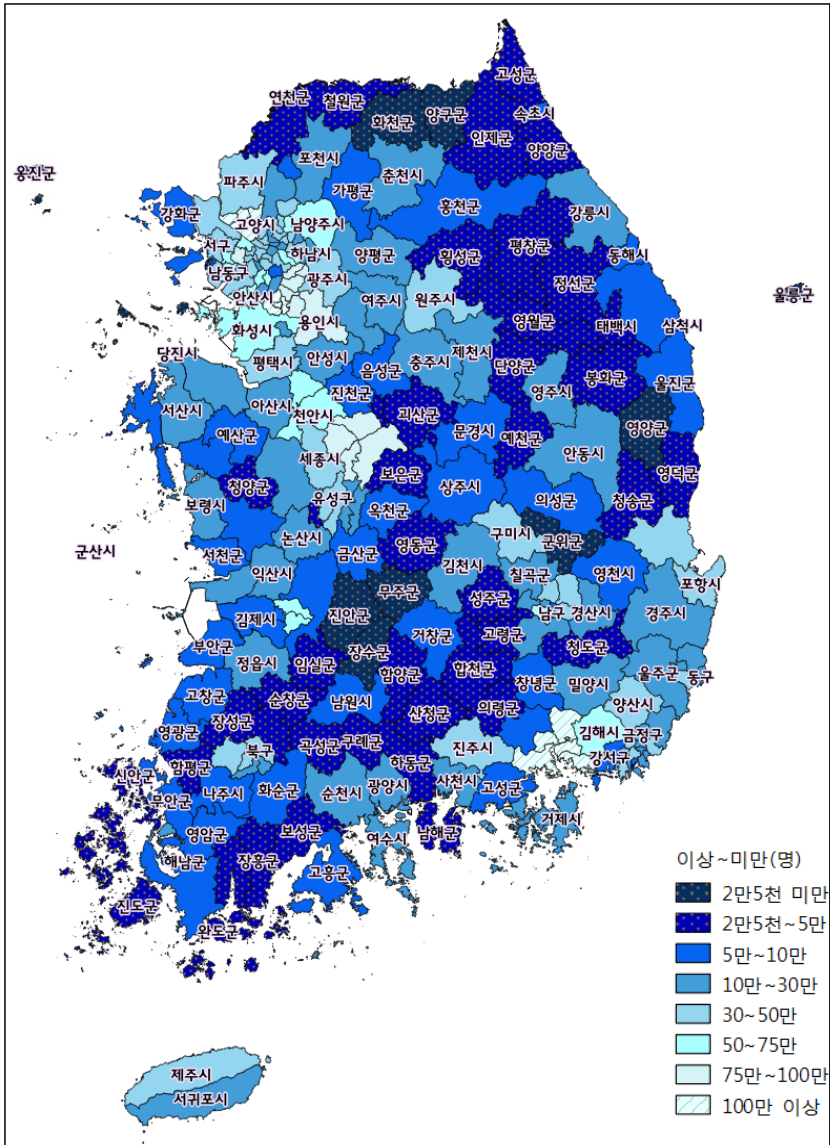
더불어 통계 방법의 적절성도 함께 고려하였다. 시·도 단위에서 장래인구추계를 실시하면서 지역의 인구 총량은 통계청의 인구학적 추계 결과와 같다. 하지만 군·구 단위 추계에서는 자체 발전 계획이 일부 반영된 비인구학적 요인의 영향이 크기 때문에 이를 그대로 활용하는 데는 다소 한계가 있다고 판단하였다.

[그림 6-5] 2016~2045년 인구추계 지역별 인구증감률 분포



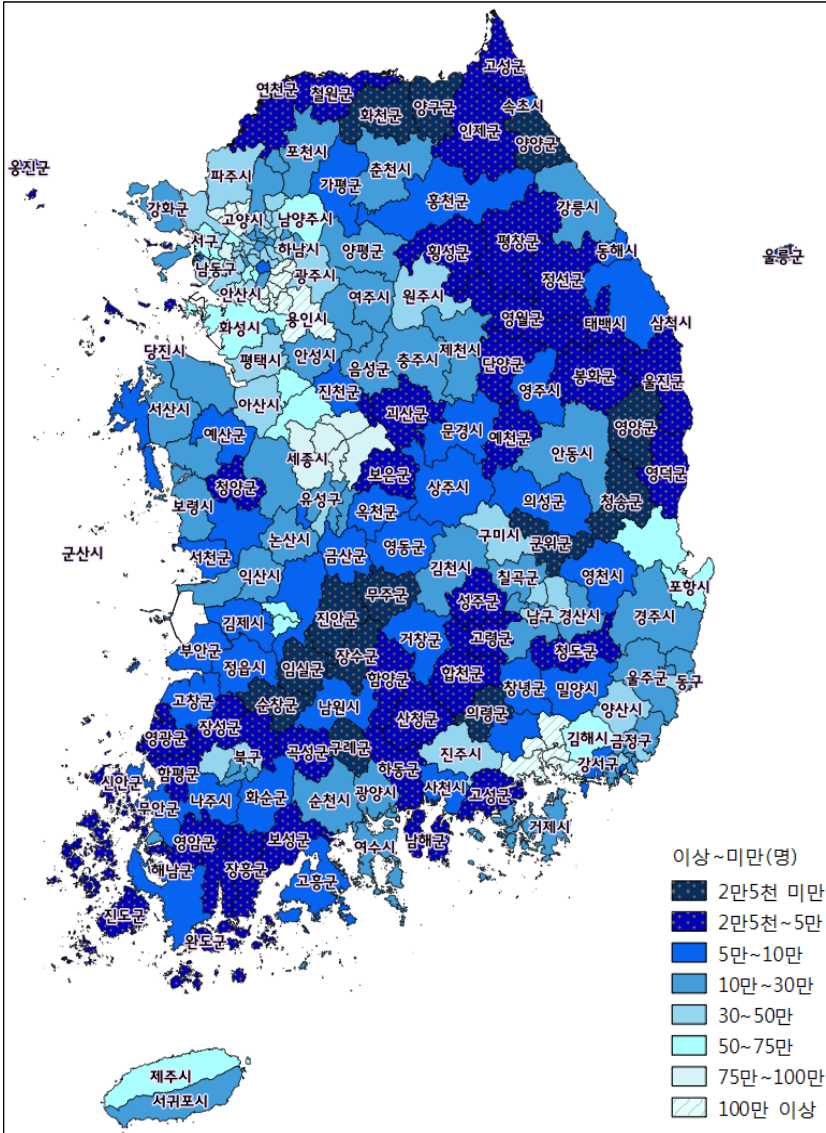
자료: 한국교통연구원. (2017). 2017년 국가교통조사 및 DB구축사업-장래 추계인구 예측 방법론 수립에 관한 연구(장래 추계 인구)[데이터파일]

[그림 6-6] 2016년 인구 규모별 지역 인구분포



자료: 한국교통연구원. (2017). 2017년 국가교통조사 및 DB구축사업-장래 추계인구 예측 방법론 수립에 관한 연구(장래 추계 인구)[데이터파일]

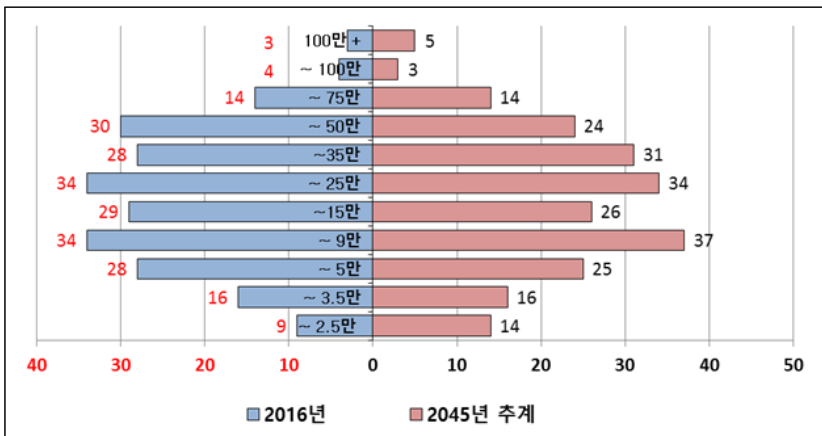
[그림 6-7] 2045년 인구 규모별 지역 인구분포



자료: 한국교통연구원. (2017). 2017년 국가교통조사 및 DB구축사업-장래 추계인구 예측 방법론 수립에 관한 연구(장래 추계 인구)[데이터파일]

추계 결과를 보면 인구변동이 진전되면서 전통적 인구감소지역이었던 남서부-북동부 선상에 이어지는 지역들을 중심으로 인구감소가 더욱 심각해질 것으로 예측되었다. 이 지역선을 중심으로 향후 20여 년 동안 인구가 15% 이상 감소하는 지역들이 다수 발생하며, 특히 경남 함안군의 경우에는 무려 20% 이상의 감소가 예측되었다. 다른 한편으로 충청권 지역들 및 구미, 순천, 광양, 칠곡 등의 현재 인구유입률이 높은 일부 지방 도시들에서는 앞으로 오히려 인구가 5% 이상 상대적으로 증가하는 경향을 보였다.

[그림 6-8] 인구 규모 분포 비교(2016년, 2045년)



자료: 한국교통연구원. (2017). 2017년 국가교통조사 및 DB구축사업-장래 추계인구 예측 방법론 수립에 관한 연구(장래 추계 인구)[데이터파일]

이 같은 증장기적 지역 인구의 변화는 향후 지역 간 인구 불균형의 심화로 요약될 수 있다. 특히 전체적 지역 분포를 살펴보면 앞으로 전체 우리나라 총인구가 지속적으로 감소하는 경향 속에서도, 50만 이상의 대규모 도시 지역이 증가하는 경향을 보일 것으로 예측되었다.

반면 2만 5천 이하의 초소형 군지역들이 9개 지역에서 14개 지역으로

크게 증가할 것으로 나타났다. 그리고 이들 지역의 인구감소는 앞서 설명한 바처럼 인구구조의 심각한 고령화를 수반하기 때문에, 연령진전에 의한 인구감소 현상과 결합되면서 지역의 지속 가능성에 대한 중대한 도전이 20년 안에 발생할 것으로 예상할 수 있다.

2. 사회적 결과

다음으로 이 연구는 인구위기 지역의 인구감소가 재정 문제에 미치는 영향을 보여 주는 사례로 우리나라에서 노인인구 비율이 가장 높은 전남도 고흥군과 우리나라에서 대표적인 복지 우수 지자체로 꼽히는 성남시의 재정 상황을 비교해 보았다. 2016년 기준으로 성남시는 인구 규모가 100만 명에 육박하면서, 인구가 7만 명에 미치지 못하는 고흥의 약 14.2배에 달하였다. 그리고 전체 재정 규모 역시 성남시가 크게 앞서는 것으로 나타났다. 그러나 재정 규모(세출 기준)의 상대적 크기는 이에 미치지 못하여 약 3.5배 수준인 것으로 나타났고, 성남시의 총복지예산은 고흥군에 비해 약 6.1배 더 많았다.

문제는 고흥군의 지방행정 서비스나 복지 수준이 성남시보다 낮다고 하기 매우 어려움에도 불구하고 고흥군의 1인당 재정지출은 성남시의 그것보다 훨씬 크다는 데 있다. 우선 지역 주민 1인당 사회복지지출을 보면 고흥군이 성남시보다 오히려 2.3배 높은 것으로 나타난다. 이는 고흥군에서 기초연금이 지급되는 노인인구 비율과 지역 내 빈곤층이 더 많기 때문에 큰 이의 없이 받아들여질 수도 있다. 그러나 주민 1인당 재정지출을 보면 고흥군의 상대적 재정지출이 성남시에 비해 무려 4배가 더 높은 것으로 나타났으며, 이러한 상대적 재정지출의 역전 현상은 시간이 흐르면서 점차 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 6-1〉 2016년 성남시와 고흥군 예산 비교

	성남시(A)	고흥군(B)	B/A
2016 세출 ¹⁾ (백만 원)	1,978,452	558,263	0.282
2016 사회복지비 ²⁾ (백만 원)	634,655	103,108	0.162
2016 인구 ³⁾ (명)	961,821	67,676	0.070
1인당 재정지출 ⁴⁾ (원)	2,056,986	8,249,054	4.010
1인당 사회복지지출 ⁵⁾ (원)	659,847	1,523,553	2.309

주: 1) 세출결산(일반회계, 특별회계 포함) 자료 기준.

2) 세출결산(일반회계) 자료의 기능별 현황 중 사회복지 분야 세출 자료.

3) 주민등록연앙인구 기준.

4) 산출 방식=세출/주민등록연앙인구

5) 산출 방식=사회복지비/주민등록연앙인구

자료: 1) 성남시. (2017). 2016회계연도 세입·세출결산서.

2) 고흥군. (2017). 2016년 세입·세출결산서-세출결산총괄.

3) 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2016)[데이터파일]

이렇게 지역 행정과 정책의 질과 반대 방향으로 나타나는 재정지출의 역전현상이 발생하는 가장 큰 원인은 예산집행의 비효율성 때문이 아니라, 지역행정 및 서비스의 기본 운영비에 있다고 볼 수 있다(마강래, 2017). 이는 예를 들어 인구가 7배 많더라도 지역 공무원 수나 기본적인 행정복지 인프라가 그에 맞춰 커지는 것은 아니기 때문이다. 특히 지역의 인구밀도 문제는 이러한 재정지출을 더욱 확대시키는 주요 요인이 된다. 격오지에 떨어져 있거나 산재해 있는 주민들을 위한 상하수도 관리와 도로 유지 비용은 크게 증가하는데, 인구감소가 진전되면서 이러한 산재도가 커질수록 주민 1인당의 행정비용은 더욱 크게 증가하게 된다. 주민의 기본적인 서비스는 형평성은 물론이고 평등한 권리에 대한 헌법적 가치이기 때문에, 재정의 문제로 이를 쉽게 삭감할 수도 없다.

이와 같이 지방 인구감소로 인한 지방쇠퇴는 예산 효율성 문제 및 지역 지속성 문제를 야기할 것이며, 이는 지역 간 불균형이 커질수록 더욱 심각해질 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다. 그러므로 지방의 인구감소는

앞으로 이들 지역을 ‘재정지출의 블랙홀’로 만들 수 있다. 이렇게 지방 인구감소의 문제는 개별 지역의 낙후 또는 저발전의 문제가 아닌 우리 사회 전체의 문제로 확대되어 간다. 그리고 이러한 추세에 확대는 단순한 행정 서비스의 질적 불균형 문제에 그치는 것이 아니라, 예산의 효율성과 국민의 기본권이라는 대립 구도를 형성하면서 국가 재정 사용을 두고 지역 간 정치 갈등으로 확대될 가능성이 매우 높다.

제3절 지역 인구변동 관련 지수의 개발

최근 지방 인구감소의 심각성이 사회적 관심을 일으키면서 이를 지표화하여 제시하고자 하는 노력들이 있다. 이러한 지수 개발은 지방 인구변동 문제의 심각성을 한눈에 보여 주는 가장 큰 장점이 있다. 더불어 지방 인구감소 혹은 지방쇠퇴가 갖는 여러 가지 속성들 중 연구 혹은 정책의 목적에 맞추어 핵심적 관심 요인들만을 제시해 준다는 면에서도 많은 효용을 지닌다. 그러므로 다양한 지표가 목적에 맞게 개발될 필요가 있으며, 특정 요인에 주목하는 지표가 지방 인구변동의 문제를 반영하는 독점적 지위를 가질 수도 없을 것이다. 실제로 많은 연구자들이 자신의 목적에 맞는 지방 인구변동과 관련된 지수들을 개발하고 있다.

이 연구가 주목하고 있는 ‘인구학적 변동 측면’과 지방 인구감소의 ‘관계적 측면’에서 주요 지표에 대한 평가와 제안을 제시해 보고자 한다.

1. 지방소멸위험지수

최근 우리 사회에서 가장 많이 사용되고 인용되는 예로는 ‘지방소멸위험 지수’가 있다. 이 지표는 일본의 마스다 히로야(2015)의 ‘지방소멸’에서

사용된 지표와는 달리 지역의 노인인구와 가임기 여성인구의 비율로 나타내는 지표이다. ‘지방소멸위험 지수’는 여성이 대체 수준의 출산을 할 것을 가정하는데, 노인인구 대비 가임기 여성인구의 비가 0.5 이하일 경우 노인인구보다 출생아 수가 더 적어 지역의 인구위기가 초래될 것이라는 가정 논리에 기반하고 있다. 노인인구 대 태어난 또는 태어날 아이라는 측면에서 이 지표는 사실상 15세 이하 아동인구와 노인인구의 비로 나타나는 고령화지수와 이론적 맥락과 실제 수치에서 매우 높은 상관성을 갖는다.

하지만 지역 인구의 안정성을 위해 우리나라 여성의 출산을 대체수준(합계출산율 2.1)으로 전제하는 것은 우리 사회 저출산 현실을 외면하고 있다. 특히 서울의 경우에는 합계출산율이 최근 0.8 수준으로까지 떨어졌다는 점에서 그 설명이 매우 적절하지 않다고 할 수 있다.¹²⁾

이 지표는 지역 인구감소의 위기를 인구이동에서 비롯되는 사회적 증감이 아닌 출생과 사망 사이 차이에서 나타나는 자연 증감에 주목한다. 그러므로 이 지표가 지역 인구구조의 심각성을 보여 주는 의미는 가질 수 있지만, 지역 인구감소에 대해 적절한 이해를 반영한다고 보기 어렵다. 이러한 관점에서 지방 인구감소 문제 해결 방안으로 출산에 초점을 맞추는 정책들로 유도되어 지방 인구감소 문제를 크게 왜곡할 위험성을 안고 있다.

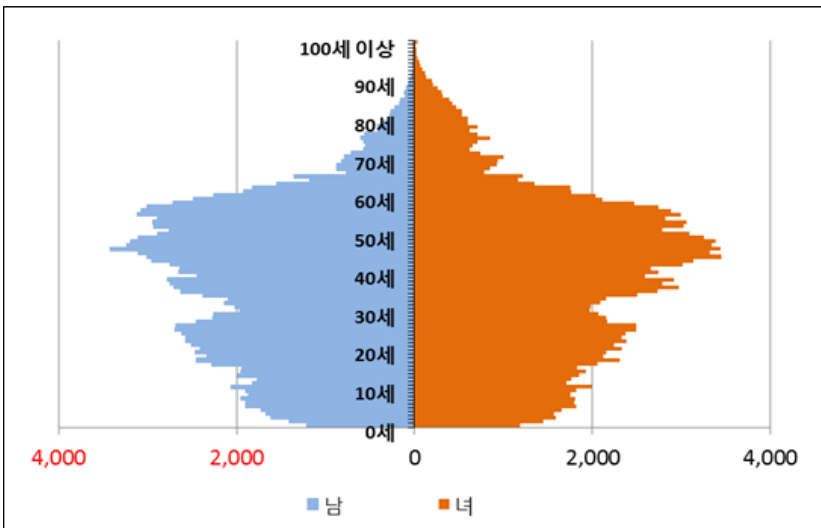
더불어 이 지표는 현실성에서도 큰 문제가 있다. 우리나라 인구는 현재 60년부터 70년대 출생 코호트(현재 40~50대 연령)가 가장 큰 비율을 차지하는데, 이들 연령집단은 ‘지방소멸위험 지수’에는 전혀 반영되지 않는다. 우리나라에서 지역들의 향후 고령화 속도는 사실상 전체 지역 인구에서 차지하는 베이비부머의 비율에 따라 지역별로 고령화가 급진전될 가능성이 높다. 하지만 이러한 우리나라 인구구조의 특성에 대한 몰이해로 ‘지방소멸 위

12) 서울의 구지역들은 출산율이 매우 낮고 앞으로 크게 개선될 여지가 보이지 않음에도 불구하고, 지방소멸위험 지수는 안정지역에 속한다.

험지수'는 실제 지역 인구변동 문제의 심각성 예측을 왜곡할 위험이 있다.

실제로 우리나라 지역들의 베이비부머 분포는 안정적이지 않고 지역별로 그 차이가 매우 크다. 한 예로 송도신도시로 알려진 인천시 연수구의 경우에는 지역개발 당시 중년층의 입주와 중산층 이상 인구의 매우 안정적인 이동성으로 인해 60대 초반 이하 중년인구의 비율이 매우 높은 연령 구조를 가지고 있다. 그러므로 이 지역은 현재에는 매우 낮은 지방소멸위험 지수를 보이지만, 대규모 인구유입과 같은 특별한 변동 요인이 없어도 불과 몇 년 안에 지방소멸 위험이 급등하게 된다. 이러한 지수의 불안정성은 우리나라의 인구의 현실을 제대로 반영하지 않고 있기 때문이며, 실제 예측력에서 많은 문제를 가지고 있다.

[그림 6-9] 베이비붐 세대의 높은 인구구성 사례(인천 연수구)



자료: 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2017)[데이터파일]

‘지방소멸위험 지수’ 분포에 대한 많은 언론 보도(이명희, 2018; 한현묵, 2018; 강선일, 2018)에서는 이 지수값이 0.5 이하일 경우, 다시 말해

주출산 연령대 여성인구가 노인인구의 절반 수준에 못미칠 경우 “30년 후에 지역이 사라질 것”으로 보도하고 있다. 그러나 ‘지방소멸 위험지수’의 무이동 가정이나 자연 감소 가정을 그대로 따른다고 하더라도, 이들 위험 지역들은 30년 후 고령화지수(노인인구 대비 아동인구 비)가 크게 높아질 뿐이지 인구가 사라진다고 판단할 근거는 찾아볼 수 없다. 이러한 불안정한 예측성은 오히려 지방 인구감소에 대한 대중적 이해를 역방향으로 왜곡시킬 위험성마저 안고 있어 보인다.

마지막으로 이 지표의 사회정치적 적절성을 지적할 필요가 있다. 최근 저출산 관련 논의에서 젠더 감수성이 강조되고 있는 상황에서 이 지표가 기초로 하는 “대체수준의 출산”의 가정은 “여성을 출산 도구화한다”는 비판의 표적이 될 수 있다. 다시 말해 이 지수는 지방 인구 규모가 대체수준의 출산에 의해 안정적으로 유지된다는 기본적 가정을 갖고 있다. 실제로 지방 인구감소 문제 대응으로 출산 지원 정책을 펼치는 것은 “지방 인구감소를 여성 출산의 문제로 책임을 전가한다”는 식의 비판에 직면할 위험이 매우 높다.

2. 균형발전 총괄지표 개발

지역발전위원회에서 발표한 “문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략”에서 지역발전의 실행력 제고 방안에는 균형발전정책의 효과성을 제고(지역발전위원회, 2018)하기 위한 방안으로 균형발전 총괄지표 개발(이하 총괄지표)을 제안하고 있다. 이 지표는 “지역의 발전도, 잠재역량, 주민들이 체감하는 삶의 질 등 지역 여건(지역발전위원회, 2018, p. 36)”의 종합적 진단을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 특정 지표의 취약성에 따라 해당 부처와 협력하여 지역정책을 환류하고, 이를 통해 지역발전정책의 효과성을 높이고자 한다.

[그림 6-10] 균형발전 총괄지표 구성(안)



자료: 지역발전위원회. (2018). p.36

아직 이 지표는 구성안으로 제안되고 있지만, 지금까지 개발된 많은 지표들이 발전주의적 시각에서 경제적 지표에 중점을 두었던 점에 비해 이 지표는 지역을 경제활동뿐만 아니라, 거주환경과 공동체 생활이 어우러지는 공간이라는 인식에 기초하여 기초생활 여건, 안전 수준, 문화, 여가, 공동체 소속감 등 다양한 부문의 지표들을 함께 포괄하는 것을 꾀하고 있다. 더불어 지금까지의 지표들이 대부분 지역쇠퇴 혹은 발전의 결과에만 주목한 것에 반해 이 총괄지표는 자연환경 등 지역이 가지고 있는 잠재 역량도 평가의 영역에 포함시켜 지금까지의 지표들과는 구별되는 상당히 진일보한 성격을 갖게 될 것으로 보인다.

해당 지표가 아직 결정·완성된 안이 아님에도 불구하고 제안된 내용들을 지금까지 이 연구의 분석 결과들에 견주어 살펴볼 때 세 가지 중요한 제한점이 발견된다. 우선, 이 총괄지표는 지역발전의 사회경제적 요인들의 종합적 결과물에서 인구요인들이 제외되어 있다는 점을 지적할 수 있다.

주로 지역발전의 결정요인들로 구성되어 있는 이 총괄지표의 특성상 인구성장률, 인구구조, 인구이동 등의 인구요인들은 각 요인의 종합적 결과

물로 해석될 수도 있을 것이다. 그러나 인구요인은 지역 내 사회경제적 요인들의 종합적 결과물임과 동시에 이것이 다시 지역의 발전을 결정하는 핵심적 요인으로 작용하는 지역발전 상호작용의 중심에 놓여 있다.

그리고 인구요인을 지역 내 사회경제적 요인들의 결과물로 한정한다고 하더라도 경제, 생활, 여가, 공동체 등 각 요인의 분절적 관계를 보완할 수 있는 요인으로 지표체계에 포함될 필요가 있다. 이는 지역의 발전이 각 요인의 단순합 또는 가중치가 부여된 상대적 총계로만 파악될 수가 없기 때문이다.

지금까지 지역균형발전, 지역쇠퇴 등의 논의에서 인구학적 이해가 본격적으로 반영되지 않으면서 인구학적 요인들이 주로 인구증가율, 순이동률, 노인인구 비율 정도로 한정되어 왔던 것이 사실이다. 그러나 인구요인들이나 지표들은 그보다 훨씬 더 복잡하고 다양하게 발전되어 왔다. 특히 성별, 연령별 차별성 등을 반영하면서 더 많은 지수들이 개발되어 있음에도 불구하고 이들을 제대로 활용하지 못했던 경향이 있었다. 예를 들어 국내 연구의 인구이동 활용에서도 활용된 지표는 전체 지역 인구의 순이동률(사회적 인구증가율) 정도에 불과하다. 그러나 국가별 국내 인구이동의 교차 비교를 시도 중인 Bell(2015)의 비교체계에 서도 인구이동의 강도(migration intensity), 인구이동의 보편성, 인구이동의 지역 인구변동에 대한 효율성(migration efficiency) 등 다양한 지표들이 지역 인구발전과 관련해 개발되어 있다. 그런데도 단지 국내 연구자들이 이를 활용하지 못하고 있었다.

특히 이러한 지표들이 앞서 이 연구의 연령을 구분한 분석들이 보여 주는 차별성과 같이 지역의 연령별로 세분화하여 접근한다면 지역발전의 현황을 좀 더 정밀하게 분석하면서 더 효율적인 정책들을 개발하는 데 기여할 것이다. 특히 인구이동의 방향성과 같이 지역발전에 유효한 영향력

을 미치는 권역들 사이의 관계로까지 논의를 확장시키는 데도 핵심적 근거를 제시할 수 있다.

다음으로 앞서 인구 관련 지표의 부재와 연관해 이 총괄지표는 지역 불균형에서 가장 핵심적 요인인 인구 문제에 관한 책임을 갖지 않는 구조라는 점을 지적할 필요가 있다. 총괄지표는 각 영역별로 유관 부처의 예산과 정책 집행을 유도하는 것을 그 목표로 한다. 그러한 거버넌스 구조에서 인구지표의 부재는 인구감소 및 지역 위축의 핵심 책임을 지는 부처 없이 오로지 해당 지역에 전가하는 결과를 낳을 수 있다. 이와 같이 총괄지표체계는 정책 운영과 관련해서도 해당 부처별로 예산의 배분을 용이하게 할 수는 있어도 총체적 책임을 물을 수 없는 문제를 안고 있다.

마지막으로 이 지표는 그 본질적 구성 프레임상 모든 정책 접근을 개별 지역 단위의 분절적 접근으로 귀결하게 된다는 제한점을 안고 있다. 많은 도시지리학 분야에서 반복적으로 언급되는 독일의 사회학자 Keim (2006)의 지적 및 이 연구의 분석 결과들에서 보여 주듯이 지역의 인구감소는 다른 지역(중심부)과의 관계성에서 비롯된 현상이다.

그런데 지역별로 구분된 개별화된 지역들의 지표들만을 측정하는 총괄지표의 구조로는 이러한 관계성의 문제에 접근하기가 어려워지며, 나아가 지방의 인구위기를 야기하는 대도시 혹은 중핵지역의 인구 흡수 문제를 오히려 덮어 버리는 결과를 나올 수도 있다.

개별 지역의 경제적 사회적 발전의 합이 지역 간 균형을 이룰 수 없음은 앞서의 인구이동 방향성 분석 결과에서 확인되었다. 그리고 서울 및 광역시 인근 지역의 대규모 주택단지 조성이 이들 지역의 인구감소를 유발하고 지역의 고령화를 가속화하고 있다. 또한 수도권 집중 문제에 대처하기 위해 추진된 혁신도시들이 일부 수도권 집중에는 성공하였더라도, 주변 지역의 쇠퇴를 일으키고 있다. 이와 같이 한 지역의 개발은 다른 지

역의 위축을 낳을 수도 있으며, 이것이 지금까지 지역 불균형의 핵심적 문제였다고 할 수 있다.

그러므로 관계성에 대한 이해 없이는 지역 불균형 문제에 대한 적절한 접근은 어려워진다. 이와 같이 총괄지표는 지표의 명칭처럼 ‘균형’을 강조함에도 불구하고 사실상 균형과 불균형의 문제를 배제하는 논리적 모순에 처한다.

이 총괄지표는 구체적 지표체계는 전문위원회 구성하여 결정될 예정인데, 지표의 특성 및 운영 방안과 국가균형발전 전략의 내용들 등을 종합해 보면 이 체계는 한번의 결정으로 확정되는 것이 아니라, 정책 환류 과정을 거치면서 지속적으로 유지, 확장될 가능성이 있는 개방형 구조를 가질 것으로 판단된다. 앞으로의 총괄지표 구성을 위한 논의 과정에서 이상에서 제시한 제한점들에 대한 면밀한 검토가 이뤄지기를 기대한다.

제 7 장

결론 및 정책 방향 제안

제1절 주요 결과 요약과 함의

제2절 주요 정책 제안

제1절 주요 결과 요약과 함의

지금까지 이 연구는 일본으로부터 ‘지방소멸’ 논의 도입 이후 사회적 정책적 관심이 높아지고 있는 지방 인구감소 문제를 인구이동의 효과를 강조하는 인구 유동(population flow)의 개념에서 접근하고자 하였다. 이는 실제적 현상에 대한 이해를 높일 수 있을 뿐만 아니라, 지역쇠퇴, 지방 인구감소 문제에 접근하는 새로운 패러다임을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

지방소멸이라는 개념은 비록 최근에 도입되었지만, 지방 인구감소와 관련된 논의와 정책적 접근은 비교적 오래전부터 존재하였다고 할 수 있다. 1960년 이후 산업화가 진행됨에 따라 나타난 수도권과 지방 간 격차에 대응하기 위해 낙후지역발전정책, 지역발전정책 등을 추진하며 다양한 정책적 접근을 시도해 왔다. 2004년 이후 국가균형발전특별법을 제정하여 균형발전정책을 본격적으로 추진하여 지역 간 불균형을 해소하고자 하였으나, 접근 방식은 정부의 정책 기조와 관점에 따라 차이를 보였다.

노무현 정부에서 처음으로 국가균형발전정책의 제도적 기반(특별법, 위원회, 5개년 계획, 특별회계)을 마련하였고, 수도권 기능(정부와 공공기관)을 지방으로 분산하여 수도권과 지방의 균형발전에 초점을 둔 정책을 추진하였다. 이명박 정부는 5+2 광역경제권을 구축하고 시장친화형 규제 합리화 및 수도권 규제 철폐 등을 통해 지역 경쟁력을 강화하는 데 중점을 두고 정책을 추진하였다. 박근혜 정부는 주민들이 자신의 생활권

에서 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있도록 지역행복생활권을 구축하는 등 서비스를 효율적으로 제공하는 데 초점을 맞추었다. 문재인 정부는 노무현 정부의 정책 기조를 상당 부분 이어받고 있다고 할 수 있다.

최근 지방 인구감소에 대한 위기의식이 사회적으로 만연하고, 제조업을 기반으로 성장한 도시들의 산업쇠퇴에 따른 지역 경제위기 등으로 관련 정부 부처들이 이에 대한 대응 방안을 내놓고 있는 추세이다. 그러나 최근 정부 부처들의 지역 인구감소 또는 지역축소에 대한 관점은 전반적으로 지역 간 관계성을 간과한 채 개별 지역의 발전으로 문제를 해결하려는 개별주의적 전략이라고 할 수 있을 것이다. 수도권 집중에 더 주목한 정책들은 관계성과 중앙 집중에 주목하였지만, 이것이 국가 단위가 아닌 지역 단위에도 효과적인 방안인가에 대해서는 의문을 던질 수 있을 것이다.

지역 인구 문제의 관계성 혹은 유동성 개념의 실증적 바탕을 제시하기 위해 이 연구는 지역 인구변동의 원인을 분석하였다. 분석 결과는 우리나라 지방 인구변동의 문제는 출생-사망의 차이로 발생하는 자연 증가가 아닌, 유출-유입으로 발생하는 인구이동에 의해 발생한다는 것을 보여 준다.

다음으로 지역의 연령별 인구이동 흐름을 유형화하였는데, 모두 5개의 유형으로 구분되었다. 이러한 유형은 인구감소와 강한 상관성을 보였는데, 흥미로운 것은 서울 및 대도시의 인구감소는 상당 부분 전 연령 감소 형태, 또는 전 연령 감소 속에서 청년인구만 유입되는 두 가지 양상으로 나타났다. 반면 전통적인 지방의 인구감소지역들은 대부분 청년인구는 유출되지만, 중년 이상의 고령층은 유입되는 유형에 속하였다. 이상의 결과는 대도시의 인구감소와, 중소도시와 군지역에서 나타나는 지방 인구위기와는 차별적 속성이 있다는 것을 보여 준다. 이 연구의 유형화는 앞으로 지역 인구변동을 이해하는 중요한 도구로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

인구이동의 방향성 분석 결과는 우리나라 비수도권 지역의 인구유출이 일반적 예상과는 달리 수도권으로 유입되는 것이 아니라, 비수도권 지역 내에서 이뤄지고 있음을 보여 준다. 이는 지방 인구유출이 지방 인구위기 뿐만 아니라 지역 내 인구 불균형(인구 규모 및 인구구조)의 문제로 이어지고 있음을 보여 준다. 더불어 기존의 수도권 집중 완화에 초점을 맞춘 정부 정책에 새로운 전환이 필요하다는 것을 보여 준다.

인구위기 지역의 인구유출 방향성에 대한 분석은 위기 지역 인구의 상당 부분이 지역 내 중핵지역으로 흘러가고 있음을 보여 준다. 그러나 이러한 전체적 경향이 일관되게 유지되지만, 권역이나 연령에 따라서는 다소의 수준 차이를 보이기도 하였다. 이와 같이 인구이동 관점의 접근은 지방 인구감소 문제를 지역을 넘어 지역 간 인구 불균형으로 확장하여 인식하도록 도와준다. 추계 결과는 이상과 같이 현재의 지역 인구변동 문제가 지속될 경우 지역 간 불균형은 심화되고, 이는 지역(권역 내) 불균형으로도 발전할 수 있다. 그리고 이러한 불균형의 심화는 단순히 낙후지역의 문제로 개별화되는 것이 아니라, 예산 사례 비교 결과가 보여 주고 있듯이, 예산의 효용성과 국민의 기본적 권리 측면에서 재정을 둘러싼 지역 간 정치 문제로 비화될 수 있을 것이다.

이 연구는 지역 인구감소 위기에 대응하여 지금까지의 개별 인구위기 지역의 실태에 중점을 맞춘 기존 연구와는 달리 지방 인구위기의 핵심 원인인 인구이동에 주목하여 위기의 현상을 설명하고자 하였다. 국내 인구 이동 실태를 분석하면서 수도권과 비수도권의 이분법적 구조를 넘어, 지역의 중핵지역들이 주변의 인구를 흡수하면서 지방의 인구위기를 심화시킨다는 것을 사실을 발견하였다. 이는 지방의 인구위기가 개별 지역위기의 심화 또는 수도권 집중만의 문제가 아닌 지역 내 불균형의 심화 양상을 띠고 있다는 의미이다.

인구이동 관점의 접근은 실증적 분석 결과들에 기반하여 지방의 인구 위기를 개별 지역의 낙후 문제가 아닌 수도권 또는 인근 도시들과의 관계 문제에서 접근해야 한다는 새로운 프레임을 제안했다는 데 가장 큰 의의가 있다고 여겨진다. 이러한 프레임은 지금까지의 발전주의 모델에 근거한 경쟁 방식의 대응을 넘어 지역 간 연대의 문제에서 정책적 접근을 시도하는 데 인식의 기초를 제공해 줄 것이다.

제2절 주요 정책 제안

1. 지역 인구감소 대응에 대한 패러다임 전환

□ 지역 인구감소 대응에 대한 패러다임 전환

- 지금까지 정부의 지방 인구감소에 대한 대응은 크게 수도권 집중 완화(균형위)와 낙후지역 개발(유관 부처들)로 구성되어 왔다고 할 수 있는데, 이는 지역 내 인구 불균형 심화라는 전개 양상에 올바르게 대처하기 힘든 구조를 가지고 있음
- 이러한 경향은 양적 불균형뿐만 아니라 인구구조(고령화 수준)의 불균형으로도 이어지고 있으며, 지방재정 효율성의 악화로 비용의 블랙홀이 되어 지역 간 정치적 갈등으로 확대될 위험성이 매우 높음
 - 더불어 국민의 평등한 복지 향유라는 헌법적 기본원칙마저 심각하게 위협할 가능성이 있음
- 현재의 지방 인구변동은 지방의 인구유출과 대도시 및 중핵도시들의 인구, 특히 청년인구의 흡수라는 지역 간 관계성에서 이뤄지

고 있음. 이러한 맥락에서 낙후지역 지원 등과 같은 분리된 개별 지역 관점이 아닌 정책 대상 지역 범주 확대가 필수적임

- 지난 정부에서 강조한 지역 간 경쟁력 강화나 개별 지역 발전 모델 등의 지역 인구 대응 정책은 올바른 정책 효과를 기대할 수 없으며, 지역 간 연대성(solidarity)의 강화라는 새로운 기조로 전환되어야 함
- 더불어 수도권 집중 대응의 맥락에서 만들어진 혁신도시 등의 정책 방안이 오히려 지역 내 지방 인구의 위기를 악화시키고 있다는 점에도 주목하여 이들 도시의 발전계획에도 지역 연대적 측면을 강화할 필요가 있음
- 인구이동은 매우 다양한 원인들이 종합적으로 반영되어 나타나는 현상임에도 불구하고, 유관 정부 부처들의 대응은 부처에 따라 영역이 구분되어 이뤄지고 있음
 - 낙후지역 지원(행안부), 도시환경 개선(국토부), 농촌지역 농업지원(농식품부), 산업단지 관리(산업부), 지역 출산 지원(복지부) 등

2. 정책 제언

□ 통합 지원 체계 마련

- 지역 인구변동 대응 통합재정 지원사업
 - 지역 인구 문제를 해결하기 위해서는 종합적 대응이 필요함에도, 현재 우리의 지역 지원은 국토, 산업, 농식품, 복지, 행안부 등 부처별로 예산집행이 분리되고 있으며, 사업의 관리도 분절

적으로 이뤄지고 있어 효율성이 크게 떨어진

- 지자체가 예산집행의 자율성을 갖도록 통합재정을 마련하고, 제안된 지지체 사업을 특별 위원회의 심사 절차를 거쳐 개별 부처의 기준이 아닌 통합기준에 따라 집행하도록 함

□ 지역 연대를 위한 제도 마련

○ 지역 인구 영향평가

- 지역의 개발사업 등의 대규모 재정 사업이 해당 지역에 미칠 효과뿐만 아니라 인근 지역의 인구구성에 미치게 될 영향을 사전적으로 예측하여, 사업의 진행 여부 및 개선 방안 마련을 결정하는 예방적 조치가 취해질 필요가 있음
- 또한 대규모 지역 개발사업에 인근 지역의 목소리를 반영할 수 있는 담론 구성 체계를 마련할 필요가 있음

○ 인구 동향 반영 지방 재정 체계(인구분담금)

- 현재의 지방 인구위기는 수도권 등 인구유입 지역의 위기 지역 인구 흡수에 의해 강화되는 양상을 보이는 가운데, 균형발전에 대한 주요 인구유입지들의 책임성을 강조할 필요가 있음
- 특히 서울 등 대도시 권역들은 극도로 낮은 출산율에도 불구하고 지방 인구의 흡수를 통해 젊은 인구구조를 유지하고 있음
- 현재 지방 재정 지원은 인구 규모에 근거하여 이뤄지고 있으나 앞으로는 인구의 유입과 유출을 반영하여, 인구 특히 청년인구의 대규모 유입이 이뤄지고 있는 지역에 대해서는 징벌적 내용의 분담금(재정 지원 축소)을 인구유출로 인한 위기 지역에 특별 지원에 활용(추가 재정 지원)할 필요가 있음

※ 인규유입/유출을 반영한 일종의 가중치 부여 방식

○ 인구유입지의 귀농·귀촌 지원 사업

- 현재의 지방 인구위기는 수도권 등 인구유입 지역의 위기 지역 인구 흡수에 의해 강화되는 양상을 보이므로, 균형발전에 대한 주요 인구유입지들의 책임성을 강조할 필요가 있음
- 인구위기 지역에서 실시하고 있는 귀촌·귀농 사업을 인구유입지가 공동으로 함께 운영하거나, 혹은 그러한 사업들을 지원하도록 함
- 사업 선정은 저출산고령사회위원회, 국가균형발전위원회 등에서 공동으로 운영하는 특별위원회가 담당하도록 함

□ 사실 근거 지역 인구 정책 근거 마련

○ 기초지자체 이하 단위 지역 인구백서 발간

- 지역의 인구 상황과 특성은 매우 다양하며, 또한 주변 지역들과 상호작용을 하고 있기 때문에 지역 상황에 대한 세밀한 이해가 필요하며, 이를 바탕으로 지역 현황에 맞는 정책들을 운용하여야 함
- 지자체별로 지역의 인구 상황(규모, 구조, 출산, 혼인 등에 대한 인구학적 지표 및 인구이동의 방향성, 연령구조, 중장기적 효과 등의 특성)에 대한 전문적인 분석이 담긴 지역 인구백서를 주기적으로 발간하고, 이를 지자체의 전반적인 정책 운영에 적극 반영할 것

○ 지역 관계성을 반영한 균형발전지수 개발

- 인구 동향을 반영한 지표 개발과 더불어 이 연구가 제안하고 있는 지역 인구 영향평가 및 인구 동향 반영 지방 재정 체계(인

구분담금)를 실행하자면 지역 인구분포의 관계성을 보여 주는 인구이동에 대한 지역별 심층분석이 마련되어야 함

- 이는 지역 개발 및 권역 개발 관리를 위해서도 기초적 자료로 활용될 수 있을 것임
- 인구이동의 수준, 이동의 방향성, 지역 인구에 미친 영향 등을 연령별, 성별 등으로 세분화하고, 지자체의 개발 목적에 맞게 추가적 지표 개발과 심층적 분석이 뒤따라야 함

참고문헌 <<

- 강선일. (2018). '농민이 사라진다' 지속가능한 농촌 위한 대안 절실(한국농정 2018.08.26.). <http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=35149>에서 2018.08.26. 인출.
- 건설교통부. (1999). 제4차 국토종합계획(2000~2020). http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_36668/DTL.jsp에서 2018. 10. 18. 인출.
- 고흥군. (2017). 2016년 세입·세출결산서-세출결산총괄.
- 관계부처합동. (2018). 산업위기대응특별지역 추가 지정 및 지역대책 보완방안.
- 관계부처합동(기재부, 교육부, 미래부, 행자부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 해수부, 국민안전처, 통계청, 경찰청, 농진청, 산림청). (2014). 2015~2019 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획.
- 구형수, 김태완, 이승욱, 민범식. (2016). 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 국토연구원.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). 균형과 통합 혁신과 도약을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획 요약.
- 국가균형발전특별법, 법률 제7061호. (2004).
- 국가균형발전특별법, 법률 제9629호. (2009).
- 국가균형발전특별법, 법률 제12215호. (2015).
- 국가균형발전특별법, 법률 제15489호. (2018a).
- 국가균형발전특별법, 법률 제15309호. (2018b).
- 국립사회보장, 인구문제 연구소. (2006). <http://www.jpss.go.jp/>에서 2018. 8. 18. 인출.
- 국무조정실, 국토교통부. (2018). 2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정, 지역경제를 활성화하고 생활인프라 공급에 앞장서겠습니다(국무조정실, 국토교통부 보도자료). http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmsspage=14&id=95081271에서 2018. 10. 18. 인출.

- 국토교통부. (2018). 국토종합계획. http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_36668/DTL.jsp 2018. 10. 17. 인출.
- 국토교통부 국토정책과. (2017). 2017년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서.
- 국토교통부 도시재생사업기획단. (2018). 젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성(국토교통부 보도자료). http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=60&id=95080559에서 2018. 10. 18. 인출.
- 국토해양부. (2008). 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안(국토해양부 보도자료). http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=155320724에서 2018. 8. 22. 인출.
- 권영섭, 하수정, 민성희. (2012). 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구. 국토연구원.
- 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률, 법률 제13019호. (2015).
- 기획예산처 균형발전정책팀. (2006). 국가균형발전특별회계에 제주계정 신설 입법예고(기획예산처 보도자료). http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_221840&menuNo=4010100에서 2018. 10. 22. 인출.
- 기획예산처 예산총괄과. (2004). 내년도 나라살림, 성장잠재력 확충과 삶의 질 향상에 중점 지원(기획예산처 보도자료). http://www.kiet.re.kr/kiet_web/index.jsp?sub_num=12&state=view&tab=wlist&idx=53595&sty=F&ste=2000&ord=10에서 2018. 10. 22. 인출.
- 기획재정부, 국토교통부, 지역발전위원회. (2014). 지역 주도의 맞춤형 지역경제 활성화 대책 발표(기획재정부 보도자료). http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4020957&menuNo=4010100에서 2018. 8. 22. 인출.
- 김순은. (2010). 이명박 정부의 지역정책. 부산발전포럼, 2010(121), 33-39.
- 김준영. (2016). 일본의 총인구 감소와 지역 간 인구 양극화의 진전. 한국고용정보원, 고용이슈 11월호, 9(6), 96-118.
- 김현호, 김도형. (2017). 지방분권형 지역균형발전정책의 설계. 한국지방행정연구원.

- 농림어업인삶의질향상위원회, 농림부. (2005). 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05-'09)과 2005년도 시행계획.
- 농림축산식품부. (2018). 귀농귀촌. <http://www.mafra.go.kr/mafra/1388/subview.do>에서 2018. 10. 18. 인출.
- 농림축산식품부 경영인력과. (2018). 귀농·귀촌 인구수 처음으로 50만명 돌파 (농림축산식품부 보도자료). <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxNzk0OSUyRmFydGNsVmllZy5kbyUzRmJic0NsU2VxJTNEJTl2aXNWaWV3TWluZSUzRGZhbHNlJTl2cmdzRW5kZGVTdHIlMQQlMjZwYWdlJTNEMSUyNmJic09wZW5XcmRTZXElMQQlMjZyZ3NCZ25kZVN0ciUzRCUyNnNyY2hXcmQlMQQlRUElQjclODAlRUlODYlOEQlMjZwYXNzd29yZCUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0RzaiUyNnJvdjUzRDEwJTl2>에서 2018. 10. 18. 인출.
- 대한민국정부. (2005). 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020).
- 대한민국정부. (2011). 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
- 대한민국헌법, 헌법 제10호. (1988).
- 독일연방통계청. (2018). <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>에서 2018. 9. 20. 인출.
- 마강래. (2017). 지방도시살생부. 고양: 개마고원.
- 마상열. (2007). 일본의 인구감소시대에 대응한 도시정책 변화 고찰. 경남발전, (87), 51-59.
- 마스다 히로야. (2015). 지방소멸(김정환 역.). 서울: 와이즈.
- 박성호, 오성익, 장금용, 윤광일, 이상관, 이원섭, 김현호, 송미령. (2013). 지역 행복생활권 가이드라인 해설집. 지역발전위원회.
- 박승현. (2017). '지방소멸'과 '지방창생': '재후'(災後)의 관점으로 본 '마스다 보고서'. 일본사회비평 (16), 158-183.
- 박진경, 이소영, 최민정. (2016). 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안. 한국 지방행정연구원.
- 변필성, 임상연, 김명수. (2014). 인구과소지역 공공시설 공급 및 활용 방안. 국토연구원.

- 산업통상자원부. (2016). 지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정 자금 지원기준(고시 제2016-19호).
- 산업통상자원부. (2018). 2018년도 업무계획.
- 산업통상자원부 중견기업정책과. (2018). '22년까지 중견기업 5,500개, 신규 일자리 13만개 창출'(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160143&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=신규일자리 2018. 10. 21. 인출.
- 산업통상자원부 지역경제진흥과. (2018). 산업위기대응특별지역 지정(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160482&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=산업위기대응에서 2018. 10. 18. 인출.
- 산업통상자원부 지역경제진흥과. (2018). 지방투자보조금, 일자리 창출과 지역경제 활성화 유도한다(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160657&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=지방투자보조금 2018. 10. 18. 인출.
- 산업통상자원부 지역경제총괄과. (2016). 지방투자촉진보조금, 1조 3,351억원 지방투자 이끌다(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=158921&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=지방투자촉진보조금 2018. 10. 21. 인출.
- 산업통상자원부 지역경제총괄과. (2018). 정부-지자체-유관기관이 하나 되어 국가혁신클러스터에 기업 투자를 유치한다(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160303&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=국가혁신클러스터에서 2018. 10. 21. 인출.

- 산업통상자원부 지역투자과. (2018). 산업부, 지역과 협력하여 사회적경제 생태계 조성(산업통상자원부 보도자료). http://www.motie.go.kr/motie/new/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160149&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=사회적경제 2018. 10. 18. 인출.
- 성남시. (2017). 2016회계연도 세입·세출결산서.
- 성주인, 채종현. (2012). 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제. Krei 농정포커스, (21).
- 송미령, 성주인, 김광선. (2013). 지역행복생활권 구현을 위한 지역 간 연계·협력 과제. 한국농촌경제연구원 연구자료, 3-22.
- 송우경. (2017). 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 新정부의 정책방향. Kiet 산업경제, 36-44.
- 오윤주, 신동명, 송인걸, 김일우, 김규원. (2018). 지방 대도시도 인구 무너진다 (한겨레 2018. 8. 10.). <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/857032.html>에서 2018. 8. 10. 인출.
- 이명희. (2018). 인구 감소로 쇠퇴하는 지방, '청년공동체 활성화'로 살린다(경향신문 2018. 11. 27.). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201811272153005&code=620100에서 2018. 11. 27. 인출.
- 이상림. (2009). 연령이 인구이동에 미치는 영향: 최초이동, 계속이동, 귀환 이동. 한국인구학, 32(3), 43-72.
- 이상호. (2016). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 지역고용동향 브리프 2016년 봄호. 한국고용정보원.
- 이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013~2018 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 고용동향 브리프 2018년 7월호. 한국고용정보원.
- 이소영, 오은주, 이희연. (2012). 지역쇠퇴 분석 및 재생방안. 한국지방행정연구원.
- 이윤석. (2015). 최근 일본행정의 이슈. 한국행정포럼, (148), 12-14.
- 이호영. (2006). 지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색. 경제연구, 24, 167-195.

- 일본국토교통성. (2006). 2006년 토지백서. <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/tochi.html> 인출.
- 일본통계청. (2018). <http://www.stat.go.jp/english/data/idou/2017np/index.html> 인출.
- 정종석, 이두희, 김현우, 서정현, 김정태, 김봉원, 은희창, 이시영, 박승규, 장성화, 장효천. (2017). 지역행복생활권 정책 성과분석. 지역발전위원회.
- 제현정, 이희연. (2017). 지역별 인구구조 변화와 유형별 특성 분석. 한국도시지리학회지, 20(1), 27-43.
- 조성호. (2015). 21c 메가시티 경쟁시대 수도권규제의 진단과 해법. 정책연구, 1-129. 경기연구원.
- 지역발전위원회. (2013). 지역발전정책의 성과와 과제.
- 지역발전위원회. (2018). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.
- 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014~2018).
- 지역발전위원회, 지식경제부. (2009a). 제1차 지역발전5개년계획-광역경제권 발전계획.
- 지역발전위원회, 지식경제부. (2009b). 제1차 지역발전5개년계획-총괄 및 부문별 발전계획.
- 차미숙, 최상철, 이원종, 주성재, 설경원, 정종석, 박경숙, 이무용, 이원섭, 배준구, 남윤우, 김현호, 박인성, 김선기. (2015). 지역발전정책의 이론과 실제. 대통령직속 지역발전위원회.
- 최은영, 구동희, 조순기. (2010). 부산 대도시권의 인구이동(II): 이동 가구 특성과 선택성. 한국지역지리학회지, 16(2), 123-136.
- 통계청 KOSIS. (2018a). 국내인구이동통계(2000~2017) [데이터파일]. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2008001&themald=A#A6.2에서 2018. 6. 25. 인출.
- 통계청 KOSIS. (2018b). 인구동향조사-사망, 출생(2000~2017) [데이터파일]. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_

- 01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2008001&themald=A#A6.2에서 2018. 7. 13. 인출.
- 통계청 KOSIS. (2018c). 주민등록인구현황-주민등록연앙인구(2000~2017) [데이터파일]. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2008001&themald=A#A6.2에서 2018. 7. 13. 인출.
- 통계청 KOSIS. (2018d). 주민등록인구현황-주민등록인구(2000~2017) [데이터파일]. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2008001&themald=A#A6.2에서 2018. 7. 13. 인출.
- 통계청 MDIS. (2018). 국내인구이동통계(2000~2017) [데이터파일]. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 2018. 6. 25. 인출.
- 한국교통연구원. (2017). 2017년 국가교통조사 및 DB구축사업-장래 추계인구 예측 방법론 수립에 관한 연구(장래 추계 인구) [데이터파일].
- 한현목. (2018). 30년후 농촌이 사라진다 주민 44%가 65세 이상 고령...“우리 죽으면 마을 없어질 것”(세계일보 2018. 6. 3.). <http://www.segye.com/newsView/20180603002971>에서 2018. 6. 3. 인출.
- 행정안전부. (2018). 특수상황지역개발. <http://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/specialAreaDev/screen.do>에서 2018. 10. 18. 인출.
- 행정안전부 지역공동체과. (2017). 지자체-민간기업 손잡고 인구감소 해소에 본격 나선다(행정안전부 보도자료). http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=59463에서 2018. 10. 16. 인출.
- 행정안전부 지역균형발전과. (2018). 지역 맞춤형 해법으로 인구감소 극복 지원 (행정안전부 보도자료). http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=62932에서 2018. 10. 16. 인출.
- 행정자치부. (2016). 2016년 업무계획.

행정자치부. (2017). 2017년 업무 추진계획.

행정자치부 기획재정담당관실. (2017). 국민 맞춤형 정부, 활력 넘치는 지역사회 (행정자치부 보도자료). http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&ntId=57286에서 2018. 10. 16. 인출.

행정자치부 지역공동체과. (2017). 행자부, 인구감소문제 해결에 발 벗고 나선다 (행정자치부 보도자료). http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&ntId=58750에서 2018. 10. 16. 인출.

홍진기. (2012). 지방투자촉진보조금 제도의 추진현황과 정책과제. 산업경제, 산업연구원.

総務省統計局. 國勢調査(2000~2015).

江崎 雄治. (2007). 地方圏出身者のUターン移動. 人口問題研究, 63(2), 1-13.

内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局. (2015). まち・ひと・しごと 創生「長期ビジョン」 「総合戦略」.

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. auf dem weg in eine andere moderne*. Frankfurt Am Main.

Bell, M., Charles-Edwards, E., Ueffing, P., Stillwell, J., Kupiszewski, M., & Kupiszewska, D. (2015). Internal migration and development: Comparing migration intensities around the world. *Population and Development Review*, 41(1), 33-58.

Bundesinstitut für bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (Hrsg.) (2017). *Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern*. Bonn.

Dzienis, A. M. (2012). *Japnese internal migration as a growth factor*. Research Papers of the Wroclaw University of Economics/Prace

- Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (257).
- Elis, V. (2008). *The impact of the ageing society on regional economies*. The demographic challenge: A handbook about japan, 861-878. Brill.
- Fukurai, H. (1991). Japanese migration in contemporary Japan: Economic segmentation and interprefectural migration. *Social Biology*, 38(1-2), 28-50.
- Fuguitt, G. V., & Heaton, T. B. (1995). The impact of migration on the nonmetropolitan population age structure, 1960~1990. *Population Research and Policy Review*, 14(2), 215-232.
- Johnson, K. M., & Winkler, R. L. (2015). Migration signatures across the decades: Net migration by age in US counties, 1950-2010. *Demographic Research*, 32, 1065.
- Keim, K. D. (2006). Peripherisation of rural spaces. *Aus Politik Und Zeitgeschichte*, (37), 3-7.
- Köppen, B., Kohlenberger, J., & Horn, M. (2018). Neue Heimat in Europa. Regionaler Flüchtlingszuzug in Deutschland und Österreich. *Informationen zur Raumentwicklung*, 13(1), 96-109. Bonn.
- Köppen, B., & Schneider, N. F. (2018). *Demographics of Korea and Germany*. Population Changes and Socioeconomic Impact of Two Divided Nations in the Light of Reunification. Leverkusen.
- Liaw, K. L. (1992). Interprefectural migration and its effects on prefectural populations in Japan: An analysis based on the 1980 census. *The Canadian Geographer*, 36(4), 320-35.
- Long, L. (1992). Changing residence: Comparative perspectives on its relationship to age, sex, and marital status. *Population Studies*, 46, 141-158.
- Mallach, A., Haase, A., & Hattori, K. (2017). The shrinking city in

- comparative perspective: Contrasting dynamics and responses to urban shrinkage. *Cities*, 69, 102-108.
- Milewski, N. (2010). Immigrant fertility in West Germany: Is there a socialization effect in transitions to second and third births? *European Journal of Population/Revue europeenne de Demographie*, 26(3), 297-323.
- Nakagawa, S. (2000). Internal migration in today's Japan. *Geographia Polonica*, 73(1), 127-140.
- Nishioka H., Nakagawa S., Kojima K., Shimizu M., Oe M., Wakabayashi K., & Inoue T., (1997). Recent trends of migration in Japan: Migration Survey 1996, *Jinko Mondai Kenkyu(Journal of Population Problems)*, 53(3), 1-30 (in Japanese).
- Oe, M. (1995). Cohort analysis of population distribution change in Japan: processes of population concentration in the Tokyo region and its future. *Jinko Mondai Kenkyu(Journal of Population Problems)*, 51(3), 1-19 (in Japanese).
- Reckwitz, A. (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. Berlin.
- Shioji, E. (2001). Composition effect of migration and regional growth in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 15(1), 29-49.
- Swiaczny, F. (2015). Auswirkungen des demographischen Wandels auf die regionale Bevölkerungsdynamik in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung*, 73(6), 407-421. Berlin u.a.
- Traphagan, J. (2000). The liminal family: Return migration and intergenerational conflict in Japan. *Journal of Anthropological Research*, 56(3), 365-385.
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition.

Population bulletin, 42(1), 1-59.

Yorimitsu, M. (1987). A review of recent population changes in Japan,
A Review on determinants of migration. *Hitotsubashi Journal of
Social Studies*, 19(1), 15-30.

부록 1. 일본의 지방 인구변화와 대응¹³⁾

저자: 임소정, 성백선

일본 사회는 1970년 중반 이후로 지속적인 출산율 저하를 겪어 왔으며 이로 인해 인구감소 사회의 도래에 대한 우려의 목소리가 높아져 왔다. 실제 일본의 총인구는 2008년에 1억 2808만 명으로 최대치를 기록한 이후 계속 감소하고 있다. 지금과 같은 추세라면 2060년에는 인구가 8674만 명으로 전망되며, 이는 2013년 대비 30% 이상 감소한 수치이다(内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局, 2015; 이윤석, 2015). 출산율 저하와 더불어 일본이 직면한 주요한 사회문제는 인구의 고령화이다. 일본의 고령화율(65세 인구 비율)은 2005년에 21%에 다다랐는데, 이는 세계에서 가장 높은 비율이었다. 이러한 고령화 추세는 앞으로 더욱 가속화될 것으로 보이며, 21세기 중반에 이르면 고령화율의 비율이 일본 전체 인구의 3분의 1에 이를 것이라는 추정도 나오고 있다(국립사회보장, 인구문제연구소, 2006).

장기간 지속된 출산율의 저하를 생각해 보면 일본의 인구감소는 어느 정도 예측할 수 있는 부분이다. 그러나 인구감소는 지역별로 큰 편차를 보이면서 대도시 지역과 다른 지역 간의 불균형이 심화되는 양상을 보여 왔다. 특히 도쿄로의 지속적인 인구유입은 도쿄를 위주로 한 일극화 경향까지 드러내며 지방소멸에 대한 위기의식이 팽배한 상황이다. 이미 대부분의 지방소도시 및 농촌지역은 젊은층과 노년 인구가 모두 감소하는 단계에 접어들었다는 진단이 나오고 있다(内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局, 2015). 일본의 경우에 주목할 점은 최근의 인구 양극화(대도시로의 인구집

13) 본 과제 해외 사례를 맡아 공동연구를 진행하였으나, 보고서에서는 국내 인구가동에 초점을 맞춰 논의를 전개하여, 해외 사례는 부록으로 별도 제시함.

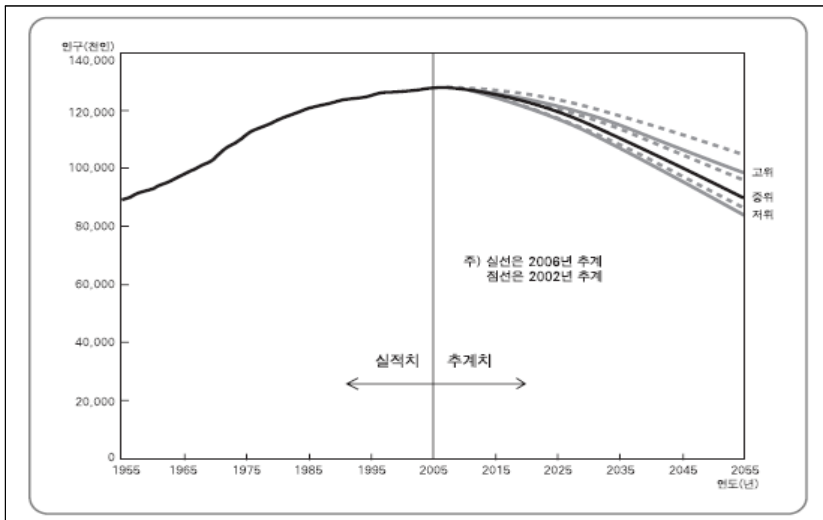
중과 지방 인구유출) 현상을 출산율과 고령화만으로 설명하기 어렵다는 점이다. 실제로 일본 내 출산율은 도·농 간의 격차가 거의 사라진 상황으로, 이는 각 지역의 인구증가와 감소에서 인구이동이 차지하는 비율이 상대적으로 더 중요하게 되었음을 시사한다(Yorimitsu, 1987).

1. 일본 내 인구이동과 지역 불균형 현황

가. 인구감소와 지역불평등

장기간 저출산을 겪은 일본은 이미 인구감소 사회로 나아가고 있고, 실제로 2005년을 기점으로 본격적인 인구감소 국면에 진입한 것으로 보인다([부록 그림 1-1] 참조).

[부록 그림 1-1] 일본의 장래추계인구



자료: 국립사회보장, 인구문제연구소. (2006); 마상열. (2007). 일본의 인구감소시대에 대응한 도시 정책 변화 고찰. 경남발전. (87), p.52 [그림1]에서 재인용.

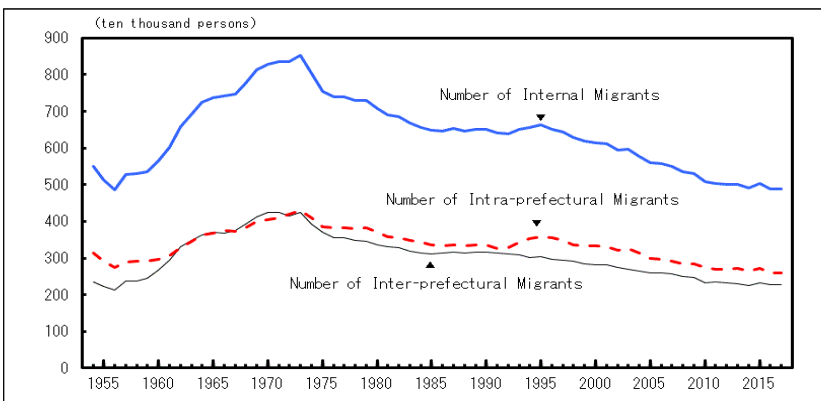
일반적으로 경제발전 시기에는 농촌·지방의 인구가 일자리가 풍부한 도시로 이동하므로 지역 간 인구구조가 불균등한 경향이 발생한다. 그러나 경제성장이 지속되면서 농촌·지방의 잉여노동력(잠재적 이민자)이 줄어들게 되어 인구 양극화가 완화되거나 정지되는 단계에 다다르게 된다. 그러나 일본의 경우는 고도 경제성장이 거의 완료되었다고 여겨지는 1960년대 중반 이후로도 계속해서 대도시로 인구가 집중되면서 지역 불균형이 심화되고 있다(김준영, 2016). 앞으로 지방에서 대도시로의 인구 유입과 그로 말미암아 인구 양극화 현상이 지속된다면, 2040년에는 일본 내 약 1800개 시·정·촌에서 젊은 여성인구 비율이 현재의 절반 수준으로 떨어지는 지역이 50%에 이른다는 전망도 나오고 있다(이윤석, 2015). 저출산이 지속되면서 고령화 현상 또한 심화되었는데, 고령층 인구 증가 추세 역시 지역 간 큰 격차를 보이고 있다. 이후 고령화의 속도는 대도시권에서 크게 증가할 것으로 보이며, 고령자 인구 비율 증가 현상은 지방권 중핵도시 근교(1시간권 밖) 및 대도시 중심부에서도 나타날 것으로 예상된다(일본국토교통성, 2006; 마상열, 2007). 한 가지 주목해야 할 점은 최근 일본 사회가 경험하고 있는 인구 불균형과 이로 인한 지방소멸의 문제는 출산율 저하와 고령화보다는 지역 간 인구 전입과 전출이라는 인구 이동의 문제에서 더 큰 원인을 찾아야 한다는 것이다(Yorimitsu, 1987). 이에 대해서는 다음 섹션에서 더 자세히 논의할 예정이다.

나. 일본 내 인구이동 추이

1) 시대별 변동 상황

1940년대와 50년대 일본의 인구이동은 높은 경제 성장률로 말미암아 농촌지역에서 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 도시로 집중되었다. 그러나 1960년대 후반에 들어서면서 인구이동 패턴이 다변화되는 양상이 감지되었다. 그중 주목할 만한 변화로는 (1)3대 도시(도쿄, 오사카, 나고야)에서 다른 지역으로의 이민 증가, (2)대도시 사이의 인구이동 증가, (3)현(prefecture) 사이의 이민 증가 등을 들 수 있다(Dzienis, 2012). 1970년대 중후반에 이르러서는 대도시와 농촌지역의 인구이동이 잠시 균형을 이루어 가는 듯 보였다. 이러한 배경에는 1973년의 오일 쇼크와 경기침체, 그리고 이로 인한 3대 도시로의 유입 인구 감소가 영향을 미쳤다고 볼 수 있다([부록 그림 1-2] 참조).

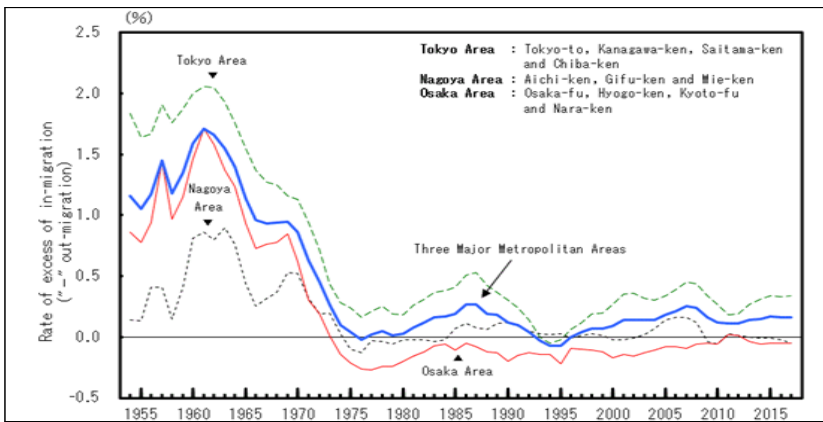
[부록 그림 1-2] 일본 내 이주자 숫자: 1954~2017년



자료: 일본통계청. (2018). <http://www.stat.go.jp/english/data/idou/2017np/index.html> 인출.

그러나 [부록 그림 1-3]을 살펴보면 80년대부터 다시 대도시로의 인구 유입 현상이 두드러지는 경향을 보이기 시작하였다. [부록 그림 1-3]은 1954년에서 2017년 사이에 3대 대도시로의 인구유입률 추이를 보여 주는데, 특히 도쿄 지역은 1994년을 제외하고는 지속적인 인구유입을 기록하였다.

[부록 그림 1-3] 일본 3대 대도시 이주율 추이: 1954~2017년



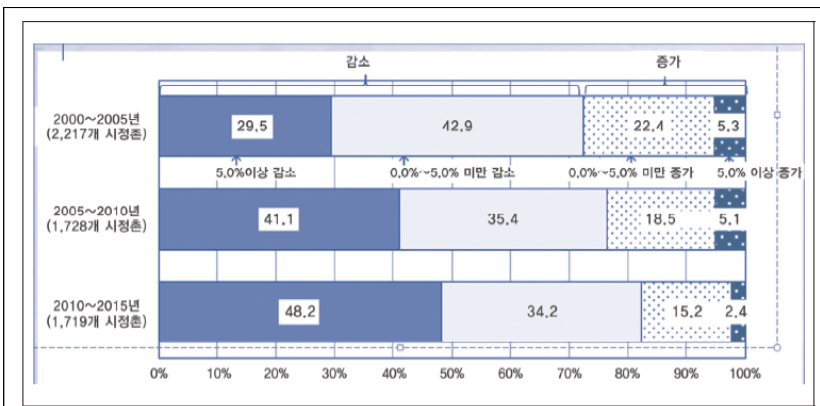
자료: 일본통계청. (2018). <http://www.stat.go.jp/english/data/idou/2017np/index.html> 인출.

최근(2010년 이후) 일본의 인구변화는 총인구의 감소와 심화되어 가는 지역 간 인구 양극화로 특징지어질 수 있다. 일본에는 총 47개의 도·도·부·현(都道府県, 한국의 특·광역시에 해당)이 존재하는데, 2010-15년 사이에 인구증가를 기록한 곳은 8개 지역(수도권의 네 지역을 포함)뿐이었다. 이는 대도시권에서의 인구증가와 농촌 및 중소도시에서의 인구감소라는 지역 간 인구 불균형 현상을 반영하는 것이다. 특히 도쿄지역으로의 지속적인 인구유입은 인구이동의 불균형이 양극화를 넘어서 일극화로 진전하는 것이 아니냐는 우려를 불러일으키고 있다(김준영, 2016).

2) 농촌 및 지방도시의 인구변화

일본 인구이동의 패턴을 살펴보면 인구감소는 시·정·촌(市町村, 한국의 시·군·구에 해당) 수준의 기초자치단체에서 뚜렷이 나타나는 현상이다. 2000년 이후 시·정·촌 지역의 인구변동 추이를 살펴보면, 1719개 시·정·촌 중에서 인구가 감소한 지역이 2000~2005년에는 72.4%, 2010~2015년에는 82.4%로, 10%의 증가율을 보였다. 또한 같은 기간에 5% 이상 인구 감소를 기록한 시·정·촌 지역의 비율은 29.5%에서 48.2%로 증가하였다 (부록 그림 1-4 참조). 더불어 주목할 점은 2011년 동일본 대지진 피해 지역에서 인구감소 현상이 두드러졌다는 것인데, 인구감소율이 가장 큰 상위 20개 시·정·촌 지역 중 8개 지역이 지진 피해 지역이었다(総務省統計局, 國勢調査; 김준영, 2016).

[부록 그림 1-4] 시정촌 지역 인구변화 추이: 2000~2015년



자료: 総務省統計局, 國勢調査; 김준영, (2016). 일본의 총인구 감소와 지역 간 인구 양극화의 진전. 한국고용정보원, 고용이슈 11월호, 9(6), p.101. [그림 3]에서 재인용.

일본 내 지역 불균형과 출산율의 관계에서 주목할 점은 80년대 이후에

들어서는 지역 간 출산을 격차가 인구 양극화에 미치는 영향이 줄어들었다는 것이다. 이는 일본 사회가 지속적인 출산을 저하를 경험하면서, 80년대에 이르러서는 도·농 지역 간 출산율 격차도 점차 좁혀지는 경향을 보였기 때문이다(Dzienis, 2012). 따라서 각 지역의 인구증가와 감소에 인구이동이 차지하는 비중이 상대적으로 더 중요하게 되었다(Yorimitsu, 1987). 예를 들면, 지속적인 인구유입 추세를 보인 도쿄도의 경우 출산율은 일본 전역에서 가장 낮은 수준(2015년 기준 1.17)이었다. 그리고 2005~2015년 기간 동안 가장 급속한 인구감소를 경험한 이와테현의 출산율은 2015년에 1.50을 기록하였는데, 이는 전국 평균치를 넘는 수치였다(김준영, 2016).

인구 양극화에 있어 지역 간 인구 전입과 전출의 중요성은 도쿄권의 인구 전입 패턴을 자세히 들여다보면 더 분명해진다. 앞에서도 언급하였듯이 일본 경제가 거품경제 붕괴 이후 장기적인 불황을 겪고 있는 상황에서도 지방권에서의 인구 전출과 도쿄 지역으로의 인구유입은 계속 진행되었다. 일례로 도쿄 지역으로 유입된 인구는 2008년에 약 16만 5000명이었는데 이 수치는 최대 경제 호황기인 1985년 수치(약 17만 명)에 상응한다(김준영, 2016). 이는 양호한 경제 상황과 고용안정성만으로는 도쿄로 인구가 집중되는 일극화 현상을 설명할 수 없음을 증명한다. 도쿄권으로 유입되는 인구 구성을 살펴보면 청(소)년층의 비율이 높는데, 2015년을 예로 들면, 총 유입 인구(11만 9000명)의 대부분을 차지하는 연령대가 15~24세(9만 명)였다(김준영, 2016). 젊은 청(소)년층이 도쿄로 계속 이주하는 데에는 진학과 대학 졸업 후 취업하는 경우가 많기 때문인 것으로 풀이된다(Nakagawa, 2000). 이렇듯 교육과 취업의 기회가 대도시, 특히 도쿄로 인구가 집중되는 현상에 깊이 연관되어 있다는 점은 비슷한 상황에 처한 한국 사회에서 인구 이동과 지역 불균형을 이해하는 데 시사하는 바가 크다.

2. 일본의 지역 단위 인구변동에 대한 기존 연구

일본은 한국 사회보다 앞서 국가적인 인구 고령화와 생산인구의 감소, 그리고 지역 단위 인구의 차별적 변동의 위기를 경험하였다. 우리나라의 연구들이 주로 지역 인구위기의 현상에 주목하는 데 반해, 일본에서는 그 작동 요인들에 대한 심층적 연구와 분석이 이뤄지고 있다고 할 수 있다. 이에 여기에서는 지방 인구위기 문제를 좀 더 다양한 시각과 데이터 분석으로 접근한 영미권·일본의 연구 사례들을 소개하고자 한다.

가. 지역 인구이동 및 불균형의 원인에 관한 연구

일본 내 인구이동과 지역 불균형 문제에서 기존의 많은 연구들이 경제학적 접근에 치중해 있었으나, 이를 벗어나서 비경제적·인구학적 시각에서 조명하려는 시도들이 있어왔다. 그런 면에서 Nakagawa(2000)의 연구는 경제학적 설명과 더불어 비경제적·인구학적 관점으로 일본의 인구이동을 분석하였다는 점에 큰 의의가 있다. 더불어 분석기법에서 패널 데이터를 수집하여 여러 출생 코호트의 이민 형태를 생애 주기적 관점에서 연령별, 남녀별로 분석함으로써 횡단연구에 치중한 면이 있는 기존 연구들의 한계점을 극복하려는 시도를 하였다. 또한 종단연구와 횡단자료 분석도 함께 제시함으로써 이 연구는 일본 내 인구이동이 시기별로(cross-sectional; 1950년대-1990년대), 출생코호트별로(1931년 이전 출생 코호트부터 1961-66 출생 코호트까지) 어떻게 진행되었는지를 다각적으로 제시하였다.

신고전주의 경제학자들은 고용 기회와 수입의 격차 등의 경제적 요인이 대도시로 인구가 집중되는 주요 요인이라고 할 수 있다고 보았다. 경

제학적 설명은 1960년대 후반부터 1970년대 초기의 일본 내 인구이동 - 대도시(도쿄, 오사카, 나고야) 지역으로의 인구유입 - 을 설명하는 데 유용한 이론적 틀을 제공하였다. 그러나 70년대 후반 이후의 인구변동은 이 이론으로 해석되지 않는 특징들이 많이 드러난다. 이로써 경제학적 이론이 한계를 보이게 되었다. 나카가와와 연구는 패널 데이터에 기반한 코호트 분석을 시도함으로써 비경제적·인구학적 요인이 일본 내 인구이동에 어떻게 영향을 미치는지를 보여 주었다.

구체적으로 Nakagawa(2000)의 연구는 1996년에 실시한 후향적 (restrospective) 이민 설문조사를 기반으로 하고 있다(Nishioka et al., 1997). 설문조사는 일본 전지역 중 300개 구역을 무작위 표본추출하여 총 1만 5131가구에 설문지를 배포하여 자료를 수집하였다. 1만 5131가구 중 1만 4083가구(4만 400명의 가구 구성원)이 최종 설문에 응답하였는데, 설문조사에서는 각 개인의 거주력 및 이민 경험을 주요 생애경험을 기점으로 수집(예를 들면 출생지, 최종 학교 졸업 시 거주지, 첫 직장 취득 시 거주지, 결혼 전후 거주지)하였다. 이러한 데이터의 이점을 활용하여 나카가와와는 3대 대도시를 제외한 지역에서 출생한 사람들의 이주 과정을 성별과 출생 코호트별로 추적하였다.

주요 연구 결과를 살펴보면 대도시 지역으로의 이주 패턴이 생애 주요 경험(life events)에 따라 남녀별로 다르게 나타났다는 점을 들 수 있다. 남성은 상급 학교 진학과 첫 직장을 잡는 시기에 대도시로 이주하는 경향이 두드러졌으나 여성은 결혼 시기에 대도시로 이주하는 것으로 드러났다. 그리고 남성의 경우에는 첫 번째 직장을 잡고 결혼을 하는 시점 사이에 자신의 출생지로 되돌아가는 경향을 보였다.

이 연구의 특이점 중 하나는 위에서 언급했듯이 인구이동의 형태를 출생 코호트별로 분석한 것인데, 초기 출생 코호트의 경우(1950년 이전 출

생자)는 일자리가 대도시 이주에 가장 중요한 요인이었으나, 최근 출생 코호트로 올수록 교육이 차지하는 비중이 높게 나타났다. 더불어 최근 코호트 사이에서는 대도시를 벗어나는 역이민 형태가 감지되었는데, 이는 70년대 후반 이후 대도시 지역의 경기침체로 인한 일자리 감소 때문으로 풀이된다(Oe, 1995).

대도시로 집중 현상을 보이던 일본 내 인구이동은 70년대 들어서 새로운 양상을 띠게 되었는데, 특히 1973년 오일 쇼크 이후 주요 대도시로의 인구유입률이 감소하였다(Liaw, 1992). 이 시기 동안 도심지를 벗어나는 인구이동 형태인 “J-turn” 이주가 많이 이루어졌는데, 그 결과 대도시 주변 도시들의 인구가 증가하게 되었다(Fukurai, 1991). 더불어 도시 지역으로 이주했던 이주민들이 출생지로 다시 회귀하는 귀환이주(return migration)도 늘어나게 되었다. Traphagan(2000)의 연구는 통합연구 방법(mixed-methods research)을 사용하여 귀환이주의 요인을 심도 있게 분석하였는데, 특히 일본의 가족주의적 관점에서 귀환이주를 설명하고자 한 점에 그 의의가 크다고 할 수 있다. 근대화를 겪으며 일본 사회는 이촌향도와 핵가족의 증가를 경험하였지만, 전통적인 가족주의가 여전히 그 영향력을 행사하고 있으며, 농촌지역의 본가(stem family)와 도시지역의 자녀 세대 가족(nuclear family) 사이의 유대감 역시 여전한 것이 사실이다.

구체적으로 Traphagan(2000)의 연구는 양적연구와 질적연구 방법론을 동시에 사용한 통합연구 방법을 취하였다. 양적연구 부분은 다년간의 센서스 자료(1985, 1990, 1995)를 바탕으로 1956~60년 출생코호트의 인구분포 추이를 도·도·부·현(prefecture) 수준에서 추적하였다. 이 분석을 보면, 다른 연구에서도 밝혀졌듯이, 젊은 세대일수록 도시 지역에 거주하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 그러나 35~39세 연령 그룹에서

는 이러한 상관관계가 거의 없는 것으로 드러났다($r=0.007$). 그리고 남성의 경우에는 여성에 비해 고령에 접어들수록 출생지에 거주하거나 귀환 이주를 하는 경향이 높았다. 질적연구 부분은 혼슈섬 도호쿠 지역 미즈사와시에 거주하는 귀환 이주자 20여 명의 심층인터뷰를 통하여 이루어졌다. 질적연구 결과 중 흥미로운 부분은 보면 많은 귀환 이주자들이 표면적으로는 경제적인 이유와 육체적·정신적 스트레스를 주원인으로 꼽고 있지만, 인터뷰 과정 중에 가족과의 연대나 압력(예를 들면 가업의 계승, 부모의 지속적인 귀환 요구 등)이 이주 결심에 크게 영향을 미쳤다는 점이다. 이러한 부분들은 양적연구를 통해서는 드러내기 어려운 부분으로서 귀환 이주민들의 동기와 이후 적응 과정을 이해하는 데 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 일본 사회에서 출산율 저하와 고령화와 더불어 가족구조 및 이데올로기 역시 변화하고 있는 상황에서, 이민의 시기와 형태(도시로의 이주, 고향으로의 귀환 등)를 가족구조의 틀 안에서 이해하려는 노력이 더 필요하다는 점을 보여 주고 있다.

나. 지역 인구이동 및 불균형의 원인에 관한 연구

인구이동의 결과를 예측하는 이론의 하나로 “지역 소득 수렴 (regional income convergence)” 가설이 있다. 인구이동이 보통 소득이 낮은 곳에서 소득이 높은 곳으로 이루어지는 경향이 있으므로, 이는 지역 간 소득 격차를 줄이는 결과를 낳는다는 것이다. 그러나 실제 임상실험의 결과가 이 가설을 지지하지 않는 경우가 많아서 이 가설의 유용성에 대한 의문이 제기되어 왔다. 이에 대해 일부 학자들은 이민자들이 비이민자보다 높은 수준의 인적자본(human capital)을 가지고 있으므로, 이민자의 유입이 해당 지역의 소득 수준을 오히려 높이기 때문이라고 해석한다.

Shioji(2001)의 연구는 “지역 소득 수렴” 이론과 연구 결과 사이의 괴리를 일본의 사례를 통하여 검증하고 있다. 흥미로운 점은 이 연구에서 저자는 “지역 소득 수렴” 이론을 검증하기 위해서는 이민자의 인적 구성이 주는 효과(compositional effect)를 고려해야 한다고 주장한다. 간략하게 설명하자면, 이민자와 지역민의 이질성(heterogeneity)의 정도에 따라서 이민이 그 지역에 미치는 영향이 긍정적일 수도, 부정적일 수도, 또는 별 영향을 미치지 않을 수도 있다는 것이다. 예를 들어서, 이민자와 지역민의 교육 수준이나 인적 특성이 확연하게 다를 경우 -이민자가 더 젊은층이 많거나 교육을 많이 받은 경우라면- 생산성이 높은 이민자의 유입은 해당 지역에 순기능을 가져온다는 것이다.

이러한 연구 주제를 검증하기 위해 이 연구에서는 여러 종류의 데이터를 사용하였는데, 구체적으로 각 도·도·부·현의 소득 수준과 인구 규모(1991년과 1998년)는 경제기획부에서, 고용지표, 교육 수준, 인구 구조 자료는 센서스에서, 도·도·부·현 사이 인구이동률은 통계청에서 제공한 자료를 결합하여 사용하였다. 그리고 인적자본 변수를 구성하기 위한 임금자료는 1980년에 노동부에서 시행한 ‘임금구조 기초조사’를 사용하였다. 분석기법은 각 시기별(1960~70년, 70~80년, 80~90년)로 도·도·부·현 수준에서의 인구유입률과 초기 인적자본 수준(예를 들면 1960년), 그리고 해당 기간 동안 인적자본 증가율(예를 들면 1960년부터 1970년까지 10년 동안)이 해당 기간 동안 노동자의 생산성에 미치는 영향을 회귀분석하였다. 이처럼 분석 모형에서 초기 인적자본 수준과 해당 기간 동안 인적자본 증가율을 고려하였다는 점이 중요한데, 이는 저자가 주장하듯이 인구이동의 결과를 예측함에 있어 인적구성(여기서는 인적자본 수준) 요소를 통제하였기 때문이다. 더불어 10년 단위의 모형분석과 장기간(1960~90년)의 흐름도 살펴봄으로써 인구이동이 미치는 영향이 시간에

따라 달라지는지도 분석하였다.

주요 결과를 살펴보면, 첫째, 저자는 인구이동이 해당 지역의 인적 구성에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 것을 증명하였다. 둘째, 단기적으로 보면 순유입률(인구증가)은 해당 지역의 인적자본 수준을 낮추는 것으로 드러났는데, 이는 젊은층의 인구이동이 빈번한 상황에서 노년층(교육·인적자본 수준이 낮은 경향이 있는)의 인구 비율이 낮아지기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 이러한 흐름은 젊은 세대의 유입으로 상쇄되는데, 시간의 흐름에 따라 이들의 생산성이 제고되면서 장기적으로 보면 이민자의 유입은 해당 지역에서 인적자본 수준을 향상시키는 것으로 나타났다. 결과적으로 일본 내 인구이동은 지역별 인적구성을 변화시키는 요인으로 작용하였으며, 이는 주로 인구가 유입되는 지역에서 인적자본 수준이 향상되는 방향으로 진행되었다. 최근의 연구들에서도 드러나듯이 일본에서 대도시, 특히 도쿄로의 인구 이동에는 교육이 중요한 요인이었는데, Shioji(2001)의 연구는 진학과 관련된 이주 시점을 넘어서서 그 이후에 미치는 영향을 보여 주었다는 점에서 큰 의의가 있다. 이 연구에서 드러나듯이 대도시로의 인구이동이 그 지역의 인적자본 수준을 더 높이고, 지역 간 인적자본과 생산성 수준의 차이가 시간이 지남에 따라 더 벌어지게 됨으로써 지역 간 불균형을 심화시키는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 이 점은 교육과 진학의 기회가 서울 및 수도권으로 집중되어 있는 한국의 경우에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한편 인구유출뿐만 아니라, 유출된 인구가 지역으로 되돌아오는 귀환 이동 역시 지역 인구구조에 많은 영향을 미친다. 사키 유우지(江崎 雄治, 2007)의 연구는 이러한 귀환이동이 지방 인구구조에 미치는 영향을 잘 보여 준다. 분석에 사용된 데이터는 국립사회보장·인구문제연구소가 2001년에 시행한 '제5차 인구이동 조사'로서, 이 연구에서는 응답자들의

중학교 졸업 이후부터 설문조사 시점까지의 거주력을 바탕으로 이민 형태를 분류하였다. 구체적으로 살펴보면, 중학교 졸업 시점에 30여 개 도·현에 거주한 지방권 출신 1만 3037명 중, 설문조사 시점에 출생지 현 이외의 기타 현 지역에 거주한 적이 없는 응답자들은 ‘출신 현 거주’로 규정하였다. 그리고 출신 현 이외의 기타 현 지역에 거주한 적이 있는 응답자들 중에서 조사 시점 당시 출신 현이 아닌 다른 현 지역에 거주하는 응답자들을 ‘외지 거주’로 규정하였다. 외지 거주 경험이 있지만, 조사 당시 출신 현에 거주하고 있는 사람들을 귀환이주자로 규정하고, 그 중 출신 시·정·촌과 동일한 곳에 이주한 사람들을 ‘출신지 U턴’ 이민, 출신 시·정·촌과 다른 곳에 거주하고 있는 사람들을 ‘J턴’ 이민으로 규정하였다. 그리고 ‘U턴’과 ‘J턴’ 이민을 통틀어 ‘U턴’이민으로 분류하였다.

분석 결과를 살펴보면, ‘U턴’ 이민율에서 4대 지역권(홋카이도와 도호쿠, 호쿠리쿠와 고시네츠, 주고쿠와 시코쿠, 규슈와 오키나와) 사이에 큰 차이가 드러나지는 않았다. 그리고 세대 간 귀환 이주율을 비교하였을 때, 젊은 세대일수록 ‘U턴’ 이민을 하거나 ‘출신 현 거주’를 하는 경향이 높았다. 귀환이민을 좀 더 세부적으로 들여다보면, 출신지를 시정촌으로 나누어 보았을 때, 촌에서 출생/성장한 경우 ‘J턴’ 이민, 즉 출생지 현 지역 내의 다른 시·정·촌으로 귀환하는 비율은 다른 현청 소재지, 일반 시, 정 출신자들과 다르지 않았다. 그러나 이들이 원래 출생한 촌으로 귀환(출신지 U턴 이민)을 하는 비율이 다른 세 그룹에 비해 낮게 나타났다. 그로 인해 이들 그룹에서 전반적으로 ‘U턴’ 이민자의 비율이 낮아지는 결과를 보이게 되었다.

아쉽게도 이 연구에서는 출신 지역에 따라 귀환이민의 형태가 달라지는 이유에 대해서는 자세한 분석을 시도하지 않고 있다. 저자는 결론에서 ‘U턴’ 이민자의 경우 지방권으로 전근을 할 경우, 출신 현으로 돌아가는

경향을 보이기도 하지만, 중심도시로부터 벗어나 있는 촌으로의 이주는 실질적으로 제약(예를 들면 통근의 어려움)이 많다는 점을 한 가지 가능성으로 지적하고 있다. 만약 지방출신자가 연고지로 돌아가려는 경향이 강하다면, 귀환이민의 동기(예를 들면 가족 부양)와 계기(예를 들면 전근)를 좀 더 자세히 분석하여 이들의 지방 이주를 돕는 정책들을 수립할 필요가 있다고 할 수 있다. 더불어 잠재적 귀환이민자의 지방 이주를 억제하는 요인(예를 들면 교통 인프라의 부족으로 인한 통근의 어려움)을 제거하려는 노력이 필요하다고 하겠다.

3. 소결

본 보고서에서는 일본 인구이동 및 지방 불균형의 추이를 짚어 보고, 이와 관련된 주요 연구를 살펴보았다. 그리고 지역 인구감소와 불균형 해소를 위한 일본 정부의 정책 사례도 함께 소개하였다. 앞에서 언급하였듯이 최근의 일본 지방 소멸 문제는 단순히 저출산과 고령화 및 젊은층의 인구유출로만으로는 설명할 수 없고, 지역 간 불균형한 인구이동에 주목할 필요가 있다(Yorimitsu, 1987). 실제 일본 사회의 저출산 현상은 도·농 간에 지역 차가 거의 없다는 점, 그리고 장기간의 경기침체에도 불구하고 지속적으로 대도시, 특히 도쿄로 인구가 집중된다는 점은, 인구 양극화의 배경 뒤에 출산율과 경제적 요인(고용 기회, 고임금) 외에 다른 요인들이 작용하고 있음을 시사한다(Yorimitsu, 1987; 김준영, 2016). 특히 도쿄로의 인구 집중과 더불어 다른 대도시(오사카 등)는 인구감소를 경험하고 있다는 점에도 주의를 기울일 필요가 있다.

선행연구들을 살펴보면 이론적으로는 기존의 경제학적 이론을 벗어나서 인구이동 패턴을 이해할 필요가 있으며, 자료 분석에는 패널자료를 이

용한 인구학적 분석이 유용한 것으로 보인다. 예를 들면 인구이동이 출생 코호트별로, 그리고 주요한 생애 사건(대학 진학, 첫 취업, 결혼 등)을 기점으로 달라진다는 연구 결과는 일본 내의 대도시 집중 현상을 이해하는데 중요한 단서를 제공한다(Nakagawa, 2000). 특히 최근 출생 코호트로 올수록 교육이 차지하는 비중이 높아진다는 결과는 근래에 더 심화되는 도쿄 일극화 현상을 설명하는 데 큰 시사점을 준다고 할 수 있다. 그러나 인구이동의 요인과 유형을 연구하는 데 필요한 개인의 이민력을 조사하는 전향적 패널자료가 많지 않다는 점은 한계점이라고 할 수 있다. 그리고 기존의 패널자료들도 일본 전체에서 발생하는 인구이동 패턴을 연구하기에는 표본 수가 많이 부족한 것도 사실이다. 일본 내 지역 인구감소가 심화되고, 지방소멸이 사회적 담론으로 떠오른 상황에서 인구이동의 패턴과 결정요인·결과를 제대로 이해하기 위해서는 대규모 전문적인 인구이동 자료를 수집할 필요가 있다.

더불어 귀환이주(return migration)에 대한 관심과 연구가 더 필요하다. 일본 내 전체로 보면 귀환이주자의 숫자가 지역 간 불균형 및 지역 인구감소라는 큰 흐름을 막기에는 아직 부족하지만, 70년대 이후 도심을 벗어나는 'J턴', 출생지로 돌아가는 'U턴' 등의 귀환이주의 형태가 감지된 것은 주목할 만하다. 대다수의 연구와 정책의 초점이 지역에서 대도시로의 이주에 맞추어져 있는 경향이 강하지만, 귀환이주자의 특성 및 이주 결정 요인이 무엇인지 분석하여 이들을 지방으로 끌어당기는 요인을 파악하는 것이 효과적인 정책 수립에 도움이 될 것이다. 남성의 경우 결혼을 기점으로 귀환이주를 하는 경향을 보였는데(Nakagawa, 2000), 더 심층적인 분석을 통해 그 원인(대도시의 높은 주택 가격, 부모 봉양 의무 등)을 찾아낼 필요가 있다. 또한 가족과의 관계와 돌봄 의무가 귀환이주의 동기가 되는 경우도 있는데(Traphagan, 2000), 이러한 연구 결과들

을 고려하여 보다 구체적인 정책을 통해 귀환이주를 장려하고 또 귀환이주자의 성공적인 정착을 도움으로써 지역 인구의 유지 및 증가를 도모할 수 있을 것이다.

저출산·고령화 및 지역 인구감소와 불균형은 비단 일본만이 겪고 있는 문제가 아니다. 한국 사회 역시 저출산으로 인한 인구절벽, 초고령화 사회와 서울로의 집중화 현상을 겪고 있다. 일본의 사례에서 보듯이 출산율에 지역 간 차이가 미미한 상황에서는 지역 인구감소 및 불균형 심화는 지역 간 인구이동의 형태에 크게 영향을 받는다. 따라서 한국 사회 내의 지역 격차와 파생되는 불평등 문제를 해소하기 위해서는 보다 다각적이며 체계적인 접근이 필요할 것이다. 특히 지방소멸 문제를 저출산·고령화를 넘어서 인구이동과 이어지는 맥락에서 이해하는 인구학적 접근과 분석기법(코호트 및 생애주기 분석 등)이 유용할 것이다.

이상에서 제시한 일본의 지방 인구위기에 대한 인구학적 설명과 일본의 지역 단위 인구변동에 대한 심층적 연구들은 인구위기의 현상 기술과 대응 방안 마련에 집중하고 있는 우리의 현실에 많은 시사점을 던져 준다. 지역의 인구 문제는 국가 차원의 저출산·고령화와도 관련성이 깊으며, 또한 지역의 다양한 요인들이 다른 지역들과의 관계 속에서 복잡하게 얽혀 전개된다. 그러므로 한국 사회에서도 좀 더 심층적이고 다면적인 다양한 영역들의 연구들이 축적되면서 지방 인구위기에 대한 이해를 높이고, 이를 바탕으로 더욱 실효적인 정책들이 개발되기를 기대한다.

부록 2. 독일의 지방 인구변화와 대응¹⁴⁾

저자: Bernhard Köppen

독일은 일본 및 한국과 함께 급격한 인구변화로 어려움을 겪고 있는 대표적인 국가이다. 독일에서 인구변화는 정치권뿐만 아니라 모든 공적 담론에서 중요한 이슈가 되고 있다. 경제발전을 이룬 국가들에서 저출산, 소규모 가족, 평균수명의 증가는 중요한 인구학적 공통특성이다. 이러한 인구변동은 인구변천이론 및 2차 인구변천이론에서 설명되는 전근대에서 탈근대 인구체계로의 변천을 보여 주는 주요한 인구학적 특징들이다(Van de Kaa, 1987).

독일의 일반적인 인구변화 추세와는 별도로, 지역 차원의 인구변화는 그 크기와 구조에서 독특한 방식으로 독일을 형성하고 있으며, 이미 정치 및 정책적으로 중요한 문제가 되었다. 인구변화의 영향으로 기존의 지역 간 격차가 더 심해질 수도 있으며, 인구와 관련한 새로운 문제들이 발생할 수도 있다.

인구와 지역개발은 중요한 연관성이 있고, 독일 지역 인구 관련 정책은 공동 재정, 제도적 규제 및 보조금 체계와 연대 체계를 통하여 연결되어 있다. 요약하면, 지방 재정의 상당 부분이 지방정부가 인구 규모와 관련된 체계에 바탕하고 있다. 이는 인구감소가 지방 당국자들의 정책 결정에 직접적으로 영향을 준다는 것을 의미하며, 독일의 지역 정치는 균형 지향적이라고 할 수 있다. 그러나 이른바 “모든 지역의 모든 사람이 비슷한 생활 수준을 영위한다”는 것은 지역 정치와 공간계획의 중심 패러다임이었으나, 이러한 이상을 추구하는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 인구감소와 저조한 경제성장이 서로 연관되는 경향이 있고, 인구변화의 영향을 받은 지방정부들이 “인구감소 조건”에서 모든 공공 서비스를 제공할 수 있는

14) 본 과제 해외 사례를 맡아 공동연구를 진행하였으나, 보고서에서는 국내 인구가동에 초점을 맞춰 논의를 전개하여, 해외 사례는 부록으로 별도 제시함.

새로운 전략을 개발해야 하기 때문이다.

본 절에서는 독일의 지역 간 인구 격차와 이것이 지역 정치 및 계획에 미치는 영향에 초점을 맞추어 인구변화 문제를 소개하며, 또한 인구변동의 최신 경향을 강조한다. 인구변화는 나라 전체에 영향을 미치지만, 지역 및 지방 차원에서 상당히 다르게 강조될 수 있다. 이러한 차이 탓에 인구변동에 민감한 정치적 결정과 정책 입안은 매우 어려운 과정이라고 할 수 있다.

1. 독일 인구변화의 특징

구체적으로 현재 독일 인구변화의 특징은 인구감소, 고령화, 개인화, 국제화 네가지로 요약할 수 있다. 독일의 총인구는 안정세 또는 증가세를 유지해 왔지만 통계적인 전망을 보면 이미 중기 전망에서 이민이 더 이상 저출산으로 인한 음(-)의 자연적 인구 균형을 해결하기에 충분하지 않을 것으로 예상된다. 현재의 인구 수준을 유지하자면 해마다 20만 명 이상이 독일에 들어와야 한다. 따라서 인구감소는 독일 인구변화의 한 특징이 될 것이고, 지역 차원에서는 이민자 비율이 매우 낮은 지역사회에서는 이미 10년 이상 이러한 감소세를 경험하고 있다.

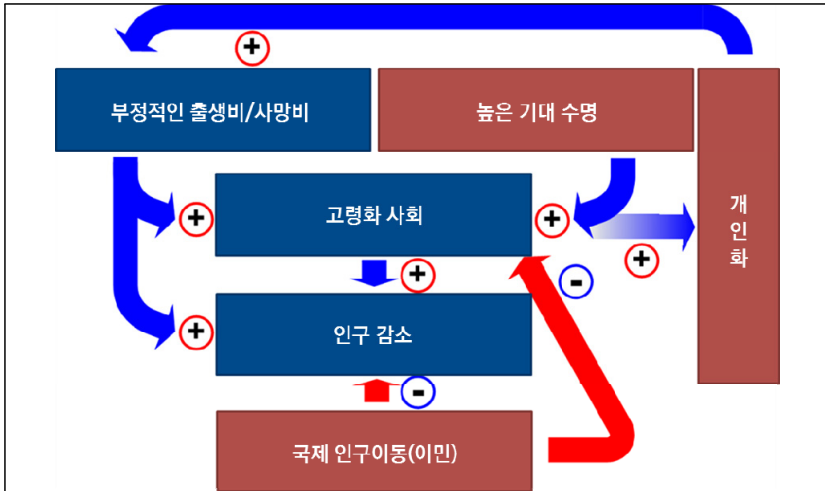
독일의 인구고령화는 이미 100여 년 전부터 시작되었는데, 1867년에 출생한 코호트가 자녀 수와 부모 수가 같은 마지막 코호트였다. 그 후로는 자식 세대가 항상 부모 세대보다 적었다. 그러므로 독일에서는 고령으로 이끄는 출산율의 변화가 인구변천의 말기에 시작되었다. 2차 인구변천으로 인하여 합계출산율이 대체 수준 아래로 떨어지면서(독일연방통계청, 2018), 고령화는 추가적으로 가속화되었다. 전체 인구에서 차지하는 비율은 높지만, 출산은 많이 하지 않은 1960년대 출생 코호트(베이비부머)가 앞으로 수십 년간 고령화 진행을 가속화할 것이다.

개인화는 인구변화의 양면적인 특성으로서, 원인이기도 하고 결과이기도 하다. 사회학자들은 서구사회가 개인주의 사회라고 지적한다(Beck 1986; Reckwitz, 2017). 또한 인구학적 관점에서도 개인화는 젊은 사람들이 혼자 오래 살고, 결혼을 늦게 하고, 그 결과 자녀 수가 적거나 없는 것을 의미한다. 그러므로 개인화는 이러한 면에서 인구변화를 촉발한다. 통계적으로 측정 가능한 개인화의 또 다른 형태는 고령화 및 전후 베이비 부머가 나이 드는 것과 관련이 있다. 배우자 또는 파트너가 사망하면 바로 혼자 살게 되는 고령자의 수가 증가하고 있으므로, 급속하고 상당한 “고령자의 개인화”는 인구변화에서 중요한 특징이다.

독일은 오랫동안 이민자들이 선호하는 국가였고, 2017년 현재 외국 여권을 소지한 시민의 비율이 10%이다(독일연방통계청, 2018). 지난 20년간 이 비율은 지속적인 이민과 1세대·2세대 이민자들의 대체로 높은 출산율로 인해 약 1~2% 증가하였다. 그러나 장기적 관점에서 2세대와 3세대, 즉 이민자의 자손들은 자신이 현재 속한 사회의 출산 패턴을 따르는 경향이 있다(Milewski, 2010). 이민과 그들의 높은 출산율로 말미암아, 인구 구성상 이민자(이주배경 인구) 비율이 상대적으로 증가하는 것은 인구 변화의 또 다른 특징이라 할 수 있다. 독일의 인구변화는 몇 개의 주요 요인들에 의해 이루어지고 있으며, 이러한 요인들이 독일 전체와 지역적 특성에 상이한 결과와 영향을 가져다주고 있다([부록 그림 2-1] 참조).

인구변화를 초래한 “하나 또는 유일한” 요소를 명확하게 제시할 수는 없지만, 출산이 대체출산 수준을 밑도는 개인화된 사회는 인구변동의 초기 촉발요소 중 하나이다. 젊은 세대의 개인화는 낮은 출산율로 이어진다(또는 이어질 수 있다). 이러한 낮은 출산율은 고령사회로 이어지며 전체 인구감소를 초래할 잠재성이 있다.

[부록 그림 2-1] 독일 인구변화의 동적 체계



주: 저자 작성.

또한 수명의 증가는 고령화 추세를 가속화, 또는 촉진한다(고령화 사회의 등장). 고령화 사회는 특정 시점에서 높은 사망률을 보이고 인구감소가 발생한다. 또한 개인화는 위에서 언급된 바와 같이 배우자·파트너가 사망했을 때 고령자가 혼자 살게 되기 때문에 더욱 중요해지고 있다. 그러나 독일의 경우 이민자 유입이 음(-)의 출생-사망 비율을 상쇄시키고 사회를 젊게 만들어서 한시적 및 부분적으로 (통계적인) 인구구성 변화를 완화하고 있다.

지역적 관점에서 위에서 설명한 주요 요소들은 상당히 다르게 강조되고 있다. 그러므로 인구구성 변화의 결과는 지역별로 정도의 차이는 있지만 현재 독일의 지방 차원에서 나타나고 있다.

2. 지역 인구변동 추세

국민국가가 균일한 집단인 경우는 거의 존재하지 않는다. 지형, 자연,

경관, 경제 중심, 사회 구조 등 어떠한 면에서든 그러하다. 그보다는 차이와 격차가 국가와 지역 계획 및 정치에서 중요한 문제인 경우가 많다.

인구학적 특성과 관련하여 인구 규모와 인구구조의 변화가 일어나 지역별로 다양한 양상을 만들었다. 독일의 지역화된 통계분석은 지역 및 중앙통계당국이 제공하는 데이터에 의존하고 있다. 그러므로 지역에 관한 기본 구성 단위는 행정구역이 된다(부록 그림 2-2 참조). 지역별 인구 변화에 관한 포괄적이고 신속한 분석에 충분한 두 가지 스케일이 있다: 연방주(대체로 한국의 도에 해당)와 군 및 독립시(한국의 군과 유사)이다.

[부록 그림 2-2] 독일의 행정적 영토 구분



자료: 독일연방통계청. (2018). <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>

전체 독일인구의 약 68%가 도시에 가까운 도시화된 군에 거주하고 있다. 인구분포와 도시 체계는 역사적인 공간 단위 및 19세기 말부터 개발된 경제 중심과 클러스터에 의하여 형성되었다. 이에 따라 독일 인구의 거의 절반이 3개 서부 및 남부 주(노드라인-베스트팔렌, 바이에른, 바덴-뷔르템베르크)에 살고 있다. 이에 비해 5개의 새로운 주와 베를린에 사는 인구는 약 1600만 명이다(Köppen & Schneider, 2018, p. 25).

통일 즈음과 직후에 독일 내 동서 인구이동이 시작되었고, 이른바 새로운 주(1990년의 통일 이후 생긴 새로운 연방 주(베를린, 브란덴부르크, 메클렌부르크-보르포메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐)의 출산율은 1.0 미만의 극히 낮은 수준으로 떨어졌다가 통일 후 25년이 지나서야 모든 지역에서 비슷한 수준으로 회복하였다. 통일 후 독일의 인구증가는 매우 독특하고 기술하기 쉬운 양상을 보인다. 기존의 주에서는 인구가 증가하고 새로운 주에서는 인구감소가 특징이다. 독일이 모든 지역에서 대체 이하의 출산율을 보이고 있기 때문에 인구증가는 이민에 바탕한다(Köppen & Schneider, 2018, p. 25).

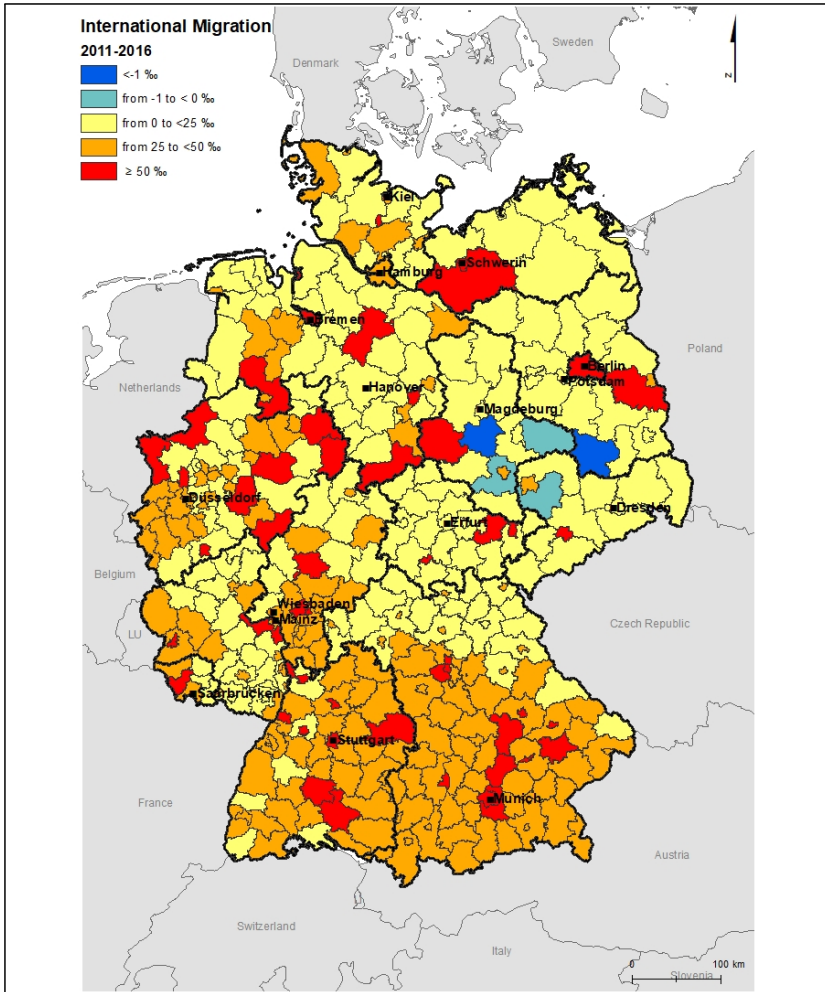
통일 후 20년 동안 분명하고 급격한 동서 인구 분할이 독일의 인구 지형을 규정하였다. 동부의 출산율은 거의 10년 동안 극히 낮았고, 국내 인구이동은 서부의 기존 주(특히 남부 독일의 경제 중심지)를 향하여 이루어졌다. 동부 독일 내에서 소수의 도시들과 수도 베를린만이 안정을 유지하거나 재도시화를 겪었다. 그러나 이미 2000년 무렵에는 서부 독일에서도 대규모로 인구가 줄어드는 지역이 나타났다. 특히 서부 독일의 루르(Ruhr) 지역(1970년대 이후 경제 전환을 겪은 넓은 과거의 산업화된 도시지역) 및 일부 농촌(흔히 산악) 지역은 인구유출과 지속적인 인구감소를 경험하였다.

현재 대부분의 독일 지방정부는 인구감소 또는 정체에 대처해야 하는 상황이다. 그러나 대도시로의 인구유입은 여전히 지속되고 있다. 인구감

소지역은 주로 동부 독일의 주와 지방정부들과, 서부 독일(루르 지역, 잘란트)의 경제 전환을 겪은 지역의 지방정부들, 그리고 대체로 변방의 농촌 마을들이다. 이 지역들은 젊은 사람들이 빠져나가면서 상당한 고령화도 겪고 있다. 독일 전역에서 여전히 기대수명이 증가하고 있고 엄마가 될 수 있는 젊은 여성이 없기 때문에 고령화는 가속화되고 인구감소가 계속되고 있다.

독일 내 다른 지역이나 외국으로부터의 이민으로 인구증가를 겪고 있는 곳은 대부분 대도시들이다. 그러므로 독일에서 인구가 증가하는 지역 사회에는 국제화가 인구구성 변화를 이끈다는 두드러진 특징이 존재한다. 국내 인구이동은 오랫동안 주로 동-서 방향으로 이루어져 왔다. 현재 동-서 인구 이동은 대체로 균형을 이루고 있으며, 동부 독일 지역사회의 3분의 1이 인구증가를 겪고 있다. 그러나 이는 주로 동부 독일 대도시들(특히 라이프치히와 드레스덴)과 수도 베를린의 매력 때문이다. 나머지 구 동독 지역 내 지방자치단체의 3분의 2 이상이 20년 이상 인구감소와 인구유출을 겪고 있다.

[부록 그림 2-3] 2011~2016년 독일 자치주 및 도시들의 국제 인구이동을 분포



주: Map based on data by destatis.

자료: 독일연방통계청. (2018). <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>

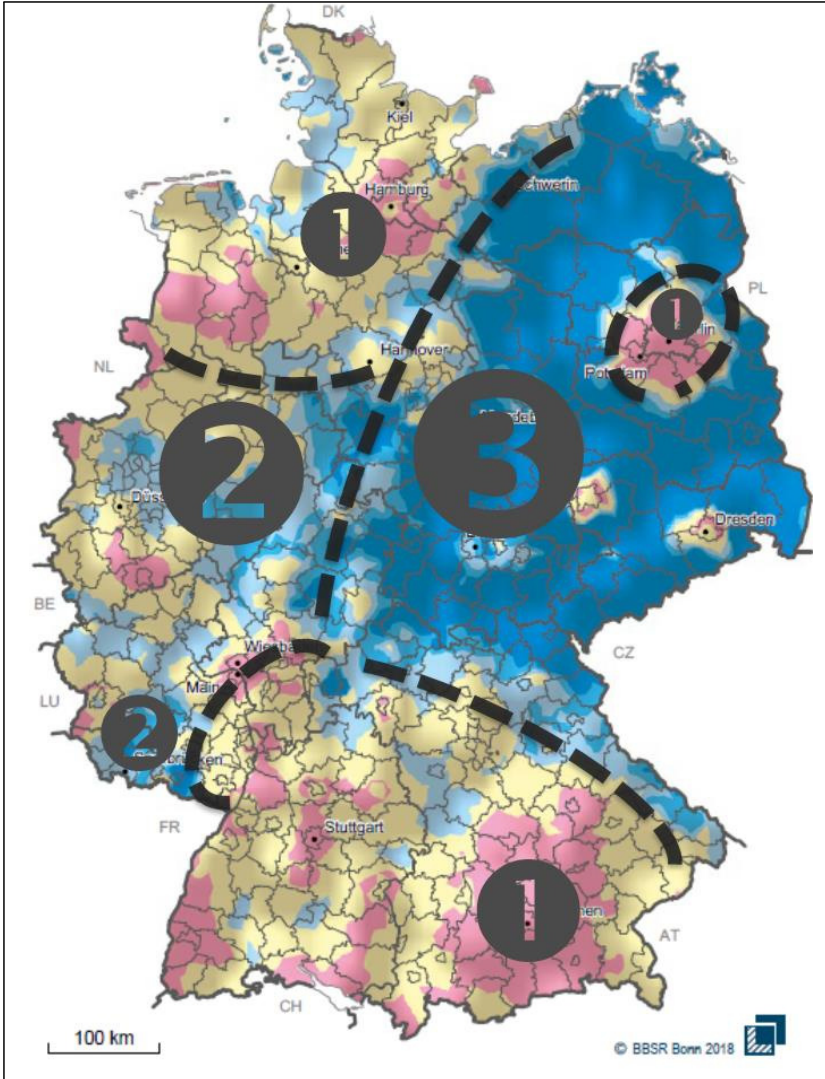
대체로 선호되는 인구유입 도시들은 경제성장 또는 대학도시들로 인구가 안정세를 보이며, 지속적인 인구증가를 겪는 경우도 많다.

독일의 지역 인구 전망은 민간 연구소인 베텔스만 재단(Bertelsmann Foundation) 연구소와 연방도시·건축·공간연구소(BBSR)에서 제공한다. 본 보고서는 연방도시·건축·공간연구소(BBSR)가 2018년에 작성하여 발표한 2035년까지의 최신 인구전망을 기초로 작성되었다. 동부 독일의 인구감소와 고령화는 일부 “안정된 섬”, 즉 약간의 증가세가 예상되는 라이프치히와 드레스덴 지역 및 수도 베를린 지역을 제외하고 계속될 전망이다(BBSR, 2017, p. 15; Swiaczny, 2015). 많은 서부 독일 지역들은 인구증가가 약화되는 새로운 인구 동학을 보일 것으로 전망된다. 안정적인 지역도 인구감소를 겪을 것이며, 이미 인구가 감소한 지역들은 더욱 심한 인구감소를 겪을 수 있다([부록 그림 2-4] 참조).

독일의 지역별 인구변화와 관련하여 매우 중요한 문제는 인구가 줄어드는 지방자치단체와 도시들이 인구가 안정되거나 심지어 증가하는 지역 사회와 바로 이웃하고 있을 수도 있다는 것이었다. 이는 단일한 “지역별 인구 전략”을 개발할 수 없고, 하나의 해결책이 있는 것이 아니라 다양하고, 상황에 맞고, 구체적인 지방의 전략이 필요하다는 것을 의미한다.

인구변화를 겪고 있는 다른 사회들과 마찬가지로 독일에서 가장 가시적이고 현실적인 어려움은 고령화이다. 고령화는 동부 독일과 서부 독일 주들의 일부 외진 농촌 지역에서 잘 알려진 현상이지만, 서부 독일 도시들의 교외 지역에서도 특히 현실적인 문제가 될 것이다. 이 지역들은 전후 베이비붐 세대가 1970년대와 1980년대에 이주한 대표적인 지역이다. 또한 이러한 외곽 지역은 노약자 수가 급속히 증가하는 지역이 될 것이다. 이는 노인의료 및 의료 기반시설 제공과 관련하여 중요한 문제이다.

[부록 그림 2-4] 2035년까지의 지역별(자치주, 도시) 인구추계 및 변화 클러스터



주: 2018년 BBSR(The Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development) 연구보고서 내용에 따름.
 자료: Köppen, Kohlenberger, & Horn. (2018). Neue Heimat in Europa. Regionaler Fluchtlingsszug in Deutschland und Österreich. Informationen zur Raumentwicklung(BBSR), 13(1), p. 101.

대도시들, 주로 경제적으로 탄탄한 지역과 동부 독일의 “앵커 도시들”은 가속화되는 인구구성 변화의 영향을 받지 않을 것이며, 심지어 고령화도 완만한 수준일 것이다. 다른 (외곽) 지역과 외국에서의 지속적인 인구 유입으로 인하여 인구가 계속 증가하거나 적어도 안정세를 유지할 것이다. 이에 따라 인구 격차가 심화될 것이다.

독일의 지역들을 인구추계에 따라 변화 클러스터들로 나누었을 때, 그룹 1은 남부와 남서부 독일의 경제적으로 탄탄하고 선호되는 지역들과 수도 베를린 지역 및 함부르크를 포함한 북서부 일부로서, 인구증가 또는 “위에서부터의” 연속적인 고령화와 함께 상대적 안정성을 겪을 것이다. 이는 대규모 전후 베이비붐 세대의 존재와 기대수명의 추가적인 증가를 통한 고령화를 의미한다. 클러스터 2는 서부독일의 구 산업지역들(루르 및 자르), 변방의 중부 산악지대와 농촌 지역들로서, 저출산과 인구유입 부족으로 인구감소를 겪을 것이다. 위로부터의 고령화는 이들 지역에서 중요한 특징이다.

클러스터 3은 동-서 클러스터이지만, 남부와 서부 독일의 일부 오지와 농촌 지역에도 부분적으로 포함된다. 이들 지역은 중년 세대의 세대 진전으로 인한 고령화와 저출산과 인구 유출로 인한 청년인구 감소로 인한 “아래로부터의” 고령화가 함께 진행된다. 이러한 아래로부터의 고령화란 더 선호되는 지역으로 젊은 사람들이 빠져나가면서 평균 연령이 상대적으로 높아지는 것을 의미한다.

3. 독일의 지역 차원에서 인구정책 구성의 어려움

인구학자들과 사회학자들은 독일의 인구구성 변화를 이미 1970년대 후반부터 예측 가능하고 불가피한 현상으로 다루어 왔다. 그러나 1980년

대와 1990년대의 이민, 추가적인 인구증가 및 극히 양호한(낮은) 부양비 때문에 인구 관련 문제들은 주요 정책 의제로 등장하지 않았다. 이 문제를 정치(정책)와 경제 영역뿐만 아니라 더 넓은 사회·공공 맥락에서 더 이상 무시할 수 없게 된 것은 1990년대에 들어서면서 부터이다. 이후 인구 문제는 공공 담론뿐만 아니라 독일 정치에서도 우선 과제가 되고 있다.

상황이 이렇게 변화되면서 국가 및 일부 지역 정부들이 “인구 전략”을 마련하고 발표해 왔지만 개별 시민들을 대상으로 하는 직접적인 개입주의적 인구정책은 존재하지 않는다. 언뜻 보면 이것이 놀라울 수 있겠지만, 구체적인 독일의 정치 환경에서는 매우 당연한 현상이다. 인권과 개인의 자유는 독일의 제도와 정치철학의 바탕으로 시민들을 대상으로 강제할 수 있는 접근 방식을 갖춘 인구정책은 위법하거나 부적절하며, 국가가 개인의 권리를 침해하는 것으로 취급될 것이다. 즉, 부모가 될 것인지 여부, 결혼을 할 것인지 여부 등에 관한 개인의 결정은 이러한 관점에서 대단히 민감한 것이다.

넓은 차원의 국가 인구 전략의 맥락에서 대부분의 행동은 공공의 인식 및 정치적 공론의 장에 속해 있다. 인구구성 변화는 심각한 어려움으로 인식되지만 현대적 생활양식의 결과로 받아들여지기도 한다. 사람들에게 결혼 또는 육아를 “강제”하려고 하는 것이 아니라 가족과 부모에 대한 인센티브가 주어진다. 또한 인구구성 변화가 피할 수 없는 것이기 때문에 정책 초점은 그로 인한 부정적인 결과를 완화하고 대처하는 조치에 맞추어진다.

지역 차원 또는 지역(화된) 관련성이 있는 모든 전략과 조치들에 관하여 독일의 연방 시스템에서는 중앙정부가 직접적인 행동에 나설 수 없다. 중앙정부와 각 부처, 중앙정부 산하의 기관들은 대략의 체계를 정하고 조언을 할 수 있다. 하지만 개입은 (거의) 가능하지 않다고 할 수 있다. 연방

주(독일의 주, Länder)와 지방정부가 정책 결정에서 폭넓은 자유와 책임을 가지고 있기 때문이다. 그러므로 한 지역의 인구정책은 다른 지역과 상당히 다를 수 있고, 한 주를 다른 주와 비교하면 아이디어가 상충될 수도 있다. 세부적으로 들어가면 이런 일이 존재하지는 않지만, 어쨌거나 이것이 문제가 되거나 공통적인 이슈가 되지도 않는다. 인구 문제에 대한 접근 방식은 모든 행정 및 정치 단위에서 상당히 유사하다. 인구구성 변화의 지역적 차이에 대응하여 적절한 전략을 마련하기 위하여 관점을 교류하고 경험을 공유한다.

인구구성 변화 추세가 사회와 경제의 거의 모든 영역에 “일반적인” 영향을 준다는 점은 분명하다. 그러나 지역 관점에서는 공공 인프라와 지방의 생활조건에 관한 문제가 구체적인 어려움이 되어 왔다. 독일 대부분의 지역이 흔히 지역경제가 침체된 후에 또는 이와 함께 나타나는 인구감소와 고령화를 겪게 되는 인구학적 미래를 고려할 때, 지역의 계획과 정책은 선제적으로 준비되어야 한다. 공공을 위한 서비스와 기반시설을 제공하는 것은 분명한 결정을 내려야 한다는 점에서 가장 어려운 과제 중의 하나이다(BBSR, 2017). 이는 일부 지역에서 자원을 조심스럽게 다루어야 하고 기반시설을 간소화하거나 심지어 축소해야 함을 의미한다.

이에 따라 연방도시·건축·공간연구소(BBSR)는 “공공 서비스 보장”이라는 이상을 수립했으며, 인구가 줄어드는 지역에서 “거점”의 역할을 하도록 강화(특별 재정 지원 등을 통하여)해야 하는 지방자치단체를 파악하고자 공공계획보고서(BBSR, 2017)에서 지역의 기반시설, 잠재성, 취약성을 신중하게 평가하고 있다. 명확하게 파악된 이러한 지방자치단체는 지역 간 격차의 심화로 이어지는 인구감소와 경제쇠퇴의 악순환을 피하기 위하여 거점들의 네트워크를 만들게 된다. 그러나 우선순위를 두어야 하고, 거점의 재조정 과정에서 “버려지는” 지방자치단체와 지역이 있을

것이다. 이는 특히 어려운 과제이다. 대부분의 동부 및 변방의 중소도시들이 이미 쪼그라들고 있거나 장래에 그렇게 될 것이기 때문이다. 그러므로 “어떤 수축되는 도시”가 거점이 되어 주정부의 보조금을 받아 그 기능을 발휘하도록 할 것이며, 어떤 도시가 과거의 지위와 중요성을 잃어야 하는가 하는 결정은 포괄적이고 강력한 논거를 바탕으로 이루어져야 한다.

인구구성 변화의 영향을 고려하면 경제적 경쟁력을 유지하는 것이 대단히 중요하다. 그러므로 기반시설, 교육, 연구·개발 투자에 우선순위를 두어야 한다. 경제는 결정적인 중요성을 갖는다. 따라서 성장지역이 취약 지역으로 이전하기 위한 소득의 “원천”이 되어서는 안 되고, 성장지역 자체에 관심이 필요하다. 성장을 위해서도 계획이 필요하다.

변방과 농촌의(수축) 지역에서는 공공 서비스와 기반시설의 제공을 전략적으로 계획하고 조정해야 한다. 이러한 맥락에서 기존의 기준을 논의하고 장기적으로 너무 비용이 많이 든다면 하향 조정할 수도 있다. 한편 디지털화는 변방 지역에서 더욱 효율적인 서비스를 위한 기회를 제공할 수 있다. 유연한 개념을 마련하고 기반시설에 대한 가장 시급한 요구를 파악하여 대응해야 한다. 예를 들어 고령자를 위한 의료 서비스는 고령화 사회에서 특별한 과제가 될 것이다. 이미 지금도 독일 변방 지역에서는 의사 부족이 발생하고 있다(BBSR, 2017). 수축되는 지역의 지방자치단체들은 그 지역 주민들에 대한 가장 기본적인 서비스 제공에서조차도 주정부의 보조금에 의지하게 될 위험성이 크다.

부분적으로 주민 수를 근거로 하는 지방 재정의 구조를 고려할 때 인구 감소는 주민과 기업 투자를 유치하기 위한 지역사회/지방자치단체들 사이 치열한 경쟁으로 이어지기 쉽다. 지방정부와 중앙정부는 인구감소지역에서 이러한 종류의 과당경쟁을 방지하기 위하여 일부 행정절차와 체계를 재검토할 필요가 있다. 기반시설과 서비스 비용을 절감하기 위하여

지방자치단체들 간의 경쟁이 아니라 공동행동과 시스템 공유에 인센티브를 부여해야 한다. 교통 인프라와 대중교통 서비스가 그러한 조치를 취할 수 있는 예라고 할 수 있다. 이와 같이 인구밀도가 매우 낮은 지역에서는 새롭고 유연한 개념을 고려해야 한다.

지방 차원에서는 인구구성 변화 수준에 많은 편차가 있을 수 있는데, 자신에 맞는 구체적인 인식 프레임과 방안을 마련해야 한다. 하나의 “마스터 플랜”이 있는 것이 아니다. 지역 차원의 인구감소를 관리하는 데는 엄청난 비용이 든다. 하지만 이를 관리하거나 규제되지 않은 통제가 어려운 인구 급감과 함께 전혀 예측할 수 없는 사회적 결과와 사회통합의 저하로 이어질 수 있다.

4. 요약 및 소결

독일의 인구증가가 상당히 둔화된 것은 2000년에 접어들면서다. 고령화는 이미 1970년대 후반부터 나타난 현상이다. 현재 독일은 인구구성의 변화에 직면하고 있으며, 그와 관련된 지역별 차이는 인구 정체 또는 감소, 고령화, 개인화, 국제화의 정도에 따라 나타나고 있다. 하위 지방자치단체 차원에서는 인구감소, 고령화, 경제발전, 공공 자원 확보가 맞물리면서 주 정부의 공공 서비스와 기반시설을 제공하고 그 질을 유지하는 것이 어려운 과제가 되고 있다.

지역·인구구성 변화를 적절한 방식으로 다루기 위해서는 특히 성장, 인구감소, 고령화의 다양한 양상을 파악하고 예상하여 이러한 경향의 부정적 영향을 완화하기 위한 다층적이고 지역에 맞춘 전략을 개발해야 한다.

지역 수준 또는 지역 간 인구변화에도 면밀한 분석이 필요하다. 독일의 인구증가와 감소는 국내 이동에 의하여 크게 영향을 받기 때문에 특정 지

역의 인구증가는 독일 내 다른 지역의 인구감소와 연관되어 있다. 인구, 숙련 노동력, 투자자에 대한 지방자치단체와 지역들 사이의 극심한 경쟁을 저지하거나 억제하기 위해서는 연대를 바탕으로 한 협력 전략에 특히 관심을 가져야 한다.

수축과 쇠퇴는 공공 인프라에 대한 운영 비용 증가 등 경제적 부담을 초래한다. 인구구성 변화로 “비용”이 소요되지만, 이 분야에 대한 예산 투여 확대는 많은 경우 지역의 성장으로 이어지는 것이 아니라 단지 문제를 일부 완화할 뿐이다. 이것을 일반 국민과 정책 결정자들이 직시하고 받아들여야 한다. 그러나 지역을 적어도 인구구성 변화의 부정적 결과들을 완화하고 통제하기 위한 정책 관심과 재정 지원 없이 방치하면, 지역의 인구위기는 통제할 수 없는 수준의 쇠락으로 이어질 수 있다. 지역의 현실에 맞춘 인구감소와 쇠퇴에 대응할 계획개발이 지역 정치와 발전계획에서 중요한 핵심 과제라고 할 수 있을 것이다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실제로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |