제30호(2017. 10.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책Brief

자치단체 인구구조 변화에 따른 지역발전정책방안

인구구조 변화 및 지역간 인구격차로 인한 지방소멸 위기인식 확산

❍ **총인구는 2030년 이후에나 감소될 것으로 전망되고 있지만 우리나라의 인구구조 변화는 매우 우려스럽게 변화**

– 1960년 42.3%였던 유소년인구(0 ~ 14세) 비중은 2000년 20.9%, 2016년 13.4%까지 감소하였으며, 2065년에는 9.6%로 감소할 전망(통계청, 2016)

– 반면 65세 이상 고령인구 비중은 1960년 2.9%에 불과하였으나 2000년 7.0%, 2016년 13.5%로 증가해 2065년에는 무려 42.5%로 증가할 것으로 예측

인구보너스(Demographic Bonus) 시대
- 인구수 증가
- 생산가능인구 비중 높음
- 노동력 증가, 소비 증가

▶ 꾸준한 경제성장

인구오너스(Demographic Onus) 시대
- 생산가능인구 비중 낮음
- 소비 위축, 생산 위축
- 부양해야 하는 고령층 증가

▶ 경제성장 침체

❍ **더욱이 1990년대 이후 일부지역에 편중되기 시작한 지방의 인구는 양적 과소화 문제에 지속적으로 노출되기 시작했으며, 지역 양극화 심화 및 주민 삶의 질 저하**

– 도시로의 인구이동으로 인한 농어촌지역의 인구감소 및 인구격차 확대는 질적 인구구조 문제가 겹치면서 위기를 가중시키고 있음

– 결국 지역적으로 양적·질적 편차를 동반한 인구감소현상은 소도시와 군지역에 가장 큰 위기를 가져왔음

❍ **저성장·고령화·인구감소시대 지방자치단체는 인구의 증감, 인구의 이동, 인구구조의 변화에 대응한 발전전략을 모색해야 하는 시점**

– 인구의 이동, 즉 사회적 인구증감은 국가 전체적으로는 제로섬(zero sum)에 불과하지만 지방자치단체의 입장에서는 자연증감과 마찬가지로 매우 중요

※ 행정직제와 사무배분, 지방의석수, 선거구, 교부세 등 지방행·재정이 대부분 주민등록인구로 산정되므로 자치단체 입장에서는 사활이 걸린 문제이기 때문

우리나라 자치단체의 인구구조 변화 특성

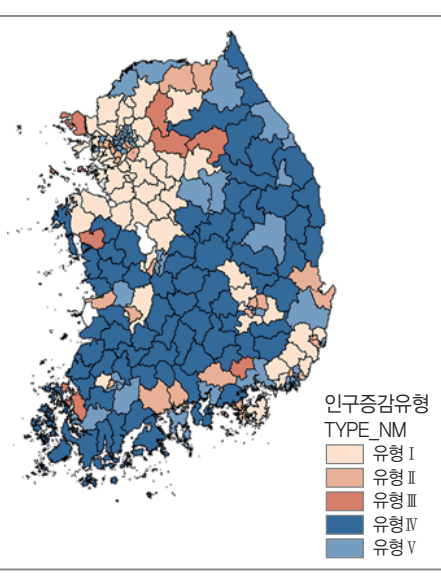
❍ **'00 ~ '16년까지 226개 기초자치단체 중에서 총인구가 감소한 자치단체는 138개로 61.1%를 차지하여 지역간 인구격차 심화**

– 가장 심각한 유형은 저출산 및 인구유출로 자연감소 및 사회감소가 동시에 일어나는 유형 Ⅳ인데, 77개 지자체가 해당하며 군지역이 59개로 가장 높은 비중 차지

– 수원, 용인, 평택 등 경기도의 대부분 시지역은 인구증가지역인 유형 Ⅰ에 포함되는 반면 지방의 소도시 및 농어촌 지역은 대부분 유형 Ⅳ에 포함

〈인구증감('00 ~ '16년)에 따른 자치단체 유형〉

구분	자연증감	사회증감	유형	개수	비율	시	군	구
인구증가지역	+	+	유형 Ⅰ	52	23.0%	35	8	9
	+	–	유형 Ⅱ	28	12.4%	12	2	14
	–	+	유형 Ⅲ	8	3.5%	–	8	–
	소계			88	38.9%	47	18	23
인구감소지역	–	–	유형 Ⅳ	77	34.1%	14	59	4
	+	–	유형 Ⅴ	61	27.0%	14	5	42
	소계			138	61.1%	28	64	46
합계				226	100.0%	75	82	69



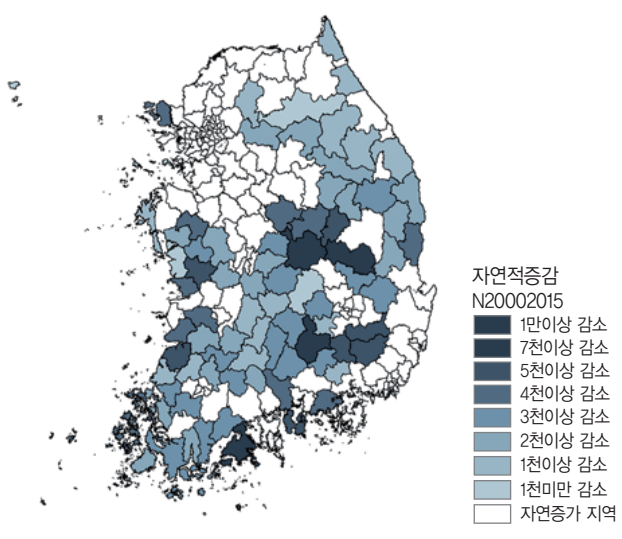
주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구 기준

❍ **2000년 이후 우리나라 지방자치단체의 인구감소 및 지역격차는 자연증감보다는 사회증감에 더 크게 영향을 받고 있음**

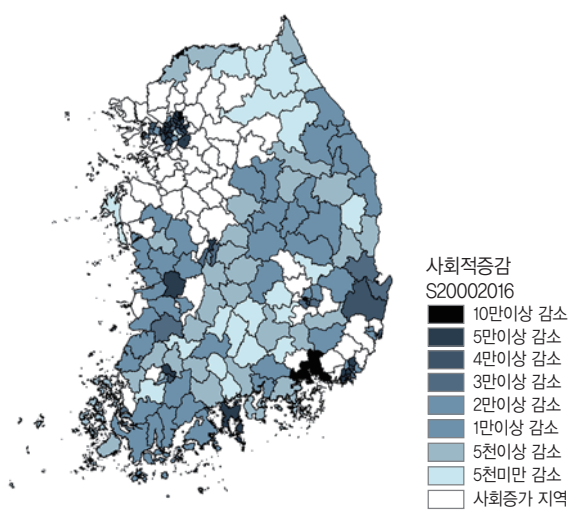
– 인구증감량의 피어슨 상관계수는 자연증감량이 0.533, 사회증감량이 0.950으로 1% 수준에서 유의하고 사회증감량의 상관계수값이 더 크게 분석됨

〈자치단체의 자연증감과 사회증감 분포('00 ~ '16년)〉

자연증감



사회증감



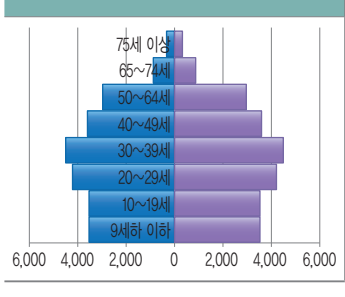
❍ **연령대별 인구구조 변화를 보여주는 인구피라미드는 '00년 종형구조에서 '16년 역삼각형의 항아리구조로 변화**

– 자치단체의 연령대별 인구구조 변화의 가장 큰 특징은 9세 이하 소아인구의 급격한 감소와 20 ~ 30대 젊은인구의 감소, 1차 베이비붐 세대 및 초고령인구의 급격한 증가임

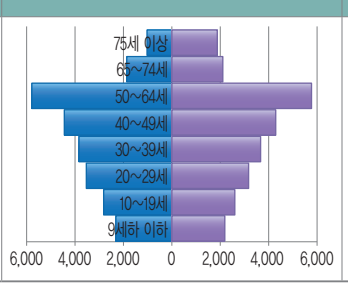
〈연령대별 인구피라미드 변화〉

전국

2000년

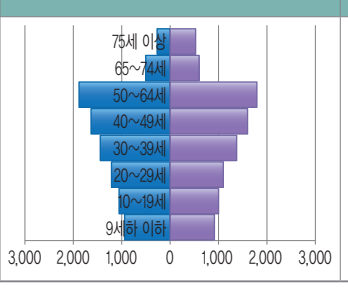


2016년

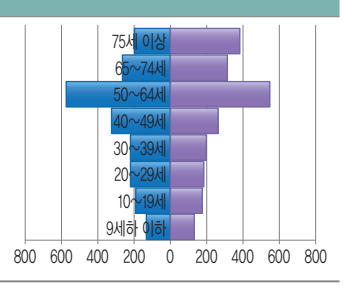


인구증가지역과 인구감소지역 비교(2016년)

유형 Ⅰ



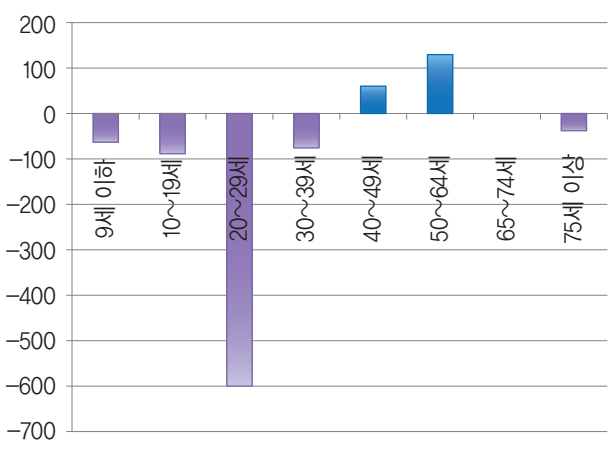
유형 Ⅳ



❍ **유형 Ⅳ의 인구감소는 주로 사회감소, 즉 20 ~ 30대 젊은인구의 전출에 기인**

– 유일하게 10 ~ 30대 인구가 증가하고 있는 유형 Ⅰ과 달리 유형 Ⅳ의 인구피라미드는 65세 이상 고령인구 비중이 가장 크게 증가한 반면 젊은인구 비중은 크게 감소

〈유형 Ⅳ의 연령대별 순이동자수 전입·전출 경향('00 ~ '16)〉



자치단체 인구구조 변화에 따른 지역발전정책방안

❍ **'인구감소 및 인구구조 변화시대'라는 현실을 받아들이고 축소도시지향형 지역발전정책으로 전환**

– 도시쇠퇴 및 축소 현상을 도시의 성장과정에서 겪게 되는 자연스러운 현상으로 인식하고, 인구, 건물, 토지사용 등을 적게 하고 덜 개발하되 '농촌거점화' 사업 등을 통해 공간을 재편하는 스마트 축소(smart shrinkage) 지향

❍ **지방의 인구위기는 자연증감보다는 사회증감에 더 큰 영향을 받고 있어 현재의 출산양육정책에 더해 지역공간 정책을 종합적으로 고려해야 함**

– 2005년부터 정부는 저출산·고령사회정책을 추진해오고 있지만 인구의 자연증감량을 늘리기 위한 임신·출산·양육지원 정책 등 단편적인 인구사회정책에만 매몰되어 있어 한계

❍ **인구감소로 인해 심각한 위기에 처해 있는 지역은 대도시보다도 소도시 및 농어촌지역이므로 국가의 인구취약지역에 대한 대책 마련**

– 인구가 감소하더라도 꼭 필요한 기초서비스는 제공받을 수 있도록 주민 삶의 질과 관련된 근본적인 지원 필요

❍ **인구감소를 부정적으로만 볼 것이 아니라(small can be beautiful) 자치단체의 특성에 맞는 보다 적실한 정책 추진**

– 특히, 유형 Ⅳ와 같이 젊은인구 감소, 고령인구 증가 등 도시와 다른 인구구조 변화를 가진 농어촌지역은 특화된 인구활력전략 필요

– 잠재적인 자산을 활용하여 최대한 인구유출을 막고, 해당지역의 인구와 공동체가 살고 싶고 건강한 지역을 만들어가야 함

❍ **해당지역의 인구구조 변화 원인을 정확하게 진단하고, 이에 대비한 장기적인 지역특성별 전략 마련**

– 인구감소 및 인구구조 변화의 원인이 일자리 때문인지, 노후주택 때문인지, 교육 때문인지 종합적이고 행정공간적인 분석이 선행될 필요가 있음

※ 지역적인 특성에 따라서 도시는 향후 10년 내에 1차 베이비붐 세대의 '은퇴쓰나미'에 대비한 노인일자리가 더욱 필요해 질 것이며, 농어촌은 유형 Ⅳ의 특성에서 볼 수 있는 것처럼 '도시같은 농촌'을 위한 청년일자리가 더욱 필요해질 수 있음

▶ 참고자료 : 박진경·김상민(2017), 「인구구조 변화에 따른 유형별 지역발전전략 연구」(발간예정), 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 박진경(한국지방행정연구원 연구위원, jkpark@krila.re.kr, 033–769–9892)

지난호 보기 : 지역문제를 해결하는 새로운 대안: 사회성과보상사업(이병기 연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) TEL : 033–769–9822 FAX : 033–769–9805
이메일 : brief@krila.re.kr COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED