



생산가능인구 감소와 지방자치단체 공동화 가능성

윤성훈 선임연구위원, 한성원 연구원

우리나라는 올해부터 생산가능인구가 감소하기 시작함에 따라 인구 고령화의 영향이 이전과 크게 다를 것으로 예상됨. 특히 경제 활력이 상대적으로 떨어지는 지방자치단체(이하 지자체)의 경우 청년 인구 유출로 인해 인구 고령화 속도가 더 빨라지게 되고 빠른 인구 고령화는 경제 활력을 더욱 하락시키는 악순환이 발생할 수 있음. 데이터 분석 결과 인구가 적은 지자체에서 인구 고령화가 빠르게 진행되는 한편 인구 또한 감소하는 경향을 보이고 있기 때문에 생산가능인구 및 총인구마저 줄어들게 되면 지자체 공동(空洞)화 및 지자체 간 양극화 가능성도 배제할 수 없음. 지자체 차원에서는 지자체의 특화된 경쟁력을 높여야 하고, 정부 차원에서는 지자체 통폐합과 관련한 사전 준비를 시작해야 할 것임

■ 우리나라는 2000년 고령화사회(65세 이상 노인인구 비율 7%)에 진입한 이후 2017년 고령사회(65세 이상 노인인구 비율 14%)에 도달하였고 2025년 초고령사회(65세 이상 노인인구 비율 20%)가 될 것으로 예상됨

● 인구 고령화의 가장 큰 원인은 저출산인데, 우리나라의 경우 출산율이 2017년 역대 최대 수준인 1.05명까지 낮아졌고 출생아 수도 처음으로 40만 명 이하로 감소함

■ 특히 생산가능인구(15~64세)가 2018년부터 줄어들 것이기 때문에 인구 고령화는 이전과는 전혀 다른 모습으로 우리 경제에 영향을 미칠 것으로 보임

● 현재의 출산율이 개선되지 않을 경우 2027년 이후 총인구도 감소할 것으로 전망됨

■ 인구 고령화 및 생산가능인구(총인구) 감소는 경제의 활력을 떨어뜨리고 복지 부담을 가중시켜 경제성장과 재정 등에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있음

■ 지방자치단체(이하 지자체) 역시 인구 고령화의 영향에서 벗어날 수 없는데, 인구 고령화가 상대적으로 빠르게 진행되는 지자체의 경우 청년 인구 유출로 고령화 속도가 더욱 가속화될 가능성이 높기 때문에 인구 고령화에 따른 문제가 보다 심각해질 수 있음

- Elis(2008)¹⁾ 및 허문구 외(2014)²⁾에 따르면 인구 고령화로 경제성장률이 둔화되면 일자리 및 소득이 줄어들게 되고, 일자리를 찾아 인구가 유출되는 지자체의 경우 지방세가 더 크게 감소하며, 이는 해당 지자체의 공공 인프라와 교육 여건을 악화시켜 젊은 부모의 유출을 촉발시키게 되어 결과적으로 해당 지자체의 고령화 속도가 가속화됨
- 즉, 국가 전체와는 달리 지자체의 경우 지자체 간 인구 이동으로 인해 인구 고령화 및 인구 감소와 경제활동 저하는 상호간에 부정적인 영향을 심화시키는 악순환이 발생함
- 따라서 인구 고령화가 지자체별로 다르게 진행될 경우 지역별 균형 발전이 어려워지게 되고 지자체 공동화 또는 지자체 간 양극화 현상이 심화될 수 있음

■ 실제로 우리보다 인구 고령화가 앞선 일본을 보면 인구가 적은 지자체에서 인구 고령화와 인구 감소가 빠르게 진행됨에 따라 지자체의 통폐합이 추진되어 왔음(Hara 2015)³⁾

- 일본은 1995년부터 생산가능인구가, 2009년부터 총인구가 감소하고 있음
 - 2013년 현재 65세 이상 인구는 25% 정도인데, 지자체 중 5%가 65세 이상 인구 비율이 40%를 초과함
- 일본의 2006년 인구센서스와 2010년 인구센서스를 비교해 보면 지자체 인구와 인구 변화율 간에 정(+)의 상관관계가 나타남
 - 지자체 중 75%가 인구가 감소하고 있으며 지자체의 47%는 인구가 20~40%나 줄어들었는데, 인구가 적은 지역에서 인구 감소가 더 빠르게 진행됨
 - 대도시 역시 인구가 줄어들고 있으나 속도는 다른 지역에 비해 느리며, 이에 따라 대도시의 인구 집중도는 상대적으로 더 높아지고 있음
- 또한 인구와 부양 비율(총인구 대비 15세 미만 및 65세 이상 인구 비율) 간의 관계도 음(-)으로 나타났는데, 이는 인구가 적은 지자체일수록 부양비율이 더 높다는 것임
- 인구 감소 및 인구 고령화로 지자체 재정이 취약해지고 중앙정부 지원이 증가할 것으로 예상됨에

1) Elis, V.(2008), *The Impact of the Ageing Society on Regional Economies*, The Demographic Challenge, a Handbook about Japan

2) 허문구 · 이상립 · 정운선 · 김은정 · 이소영 · 박형진(2014), 「지역의 인구경쟁력 분석과 정책적 시사점 - 인구구조 고령화를 중심으로 -」, 산업연구원

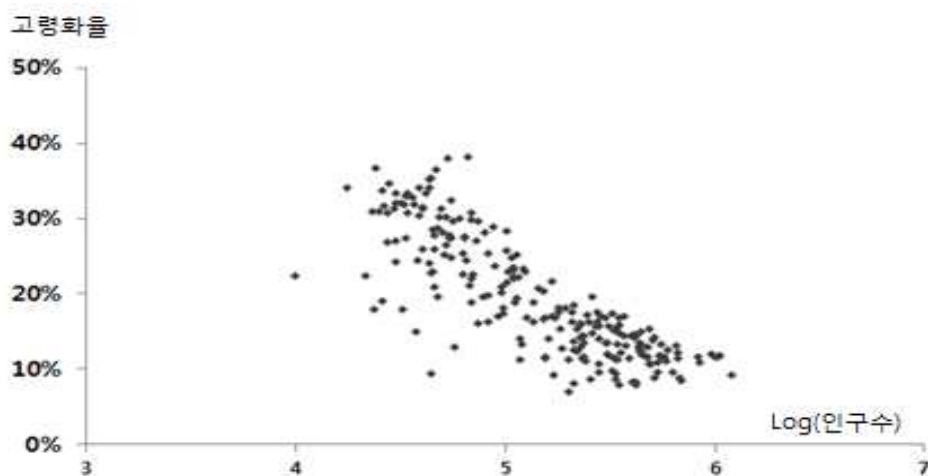
3) Hara, T.(2015), *A Shrinking Society: Post-Demographic Transition in Japan*

따라 일본 정부는 1999년부터 지자체를 합치는 정책(great merger of Heisei era)을 시작하였음
 - 동 정책의 목표는 지자체 수를 1,000개로 줄이는 것인데, 1999년 3,232개에 달하던 지자체 수는 2014년 1,742개로 감소함

■ 통계청이 발표하는 행정구역(읍면동)별 주민등록 현황의 2 레벨 자료를 이용하여 각 행정구역의 인구와 65세 이상 인구 비율(고령화율) 간의 관계를 살펴보면(〈그림 1〉 참조), 우리나라에서도 지자체별 인구와 고령화율 간에 명확한 음(-)의 상관관계가 발견됨

- 〈그림 1〉은 2017년 기준 각 행정구역별 인구(log 취함, 가로축)와 고령화율(세로축)의 산포도인데, 인구가 많은 지자체의 경우 고령화율이 낮은 모습을 보임
- 즉, 인구가 적은 지역에서 인구 고령화가 상대적으로 빠르게 진행됨을 알 수 있음

〈그림 1〉 행정구역별 인구와 고령화율

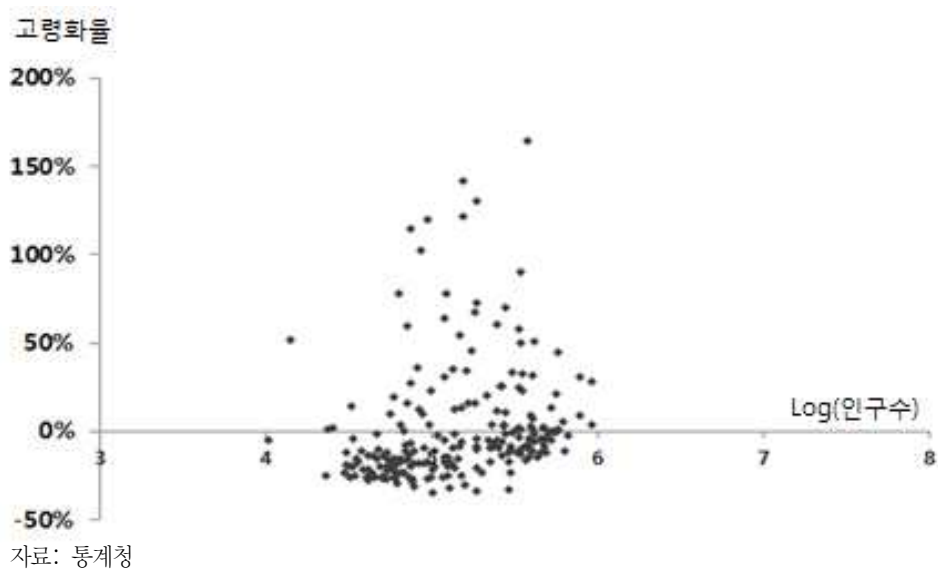


자료: 통계청

■ 〈그림 2〉는 각 행정구역 인구(log 취함, 가로축)와 우리나라가 고령화사회에 진입한 2000년부터 고령 사회에 도달한 2017년까지 인구 변화율(세로축) 간의 관계를 보여주는데, 약하기는 하지만 전체적으로 정(+)의 상관관계가 관찰됨

- 인구가 많은 지역보다는 인구가 적은 지역에서 인구가 감소하는 경향을 보임
- 특히, 인구 100,000명(2000년 기준, log를 취할 경우 5) 이하의 지역에서는 대부분 인구가 감소하는 모습을 보임

〈그림 2〉 행정구역별 인구와 인구 변화율(2000~2017년)



- 우리나라는 금년부터 생산가능인구가 감소함에 따라 아직까지 경험해보진 못한 인구 고령화 시대로 접어들게 되는데, 지자체의 경우 인구 이동으로 인해 고령화의 충격이 지자체별로 다르게 나타날 것이기 때문에 이에 대한 준비가 필요해 보임
- 생산가능인구가 늘어나던 시기에도 인구가 적은 지자체 경우 인구 고령화 속도도 빠르고 인구가 감소하는 경향을 보였음
 - 생산가능인구가 감소하는 시기에 들어섬에 따라 이러한 현상이 더욱 가속화될 가능성이 높으며, 이에 따라 지자체 공동화 및 지자체 간 양극화 가능성도 배제할 수 없음
- 지자체 차원에서는 지자체의 경제 활력이 떨어지지 않도록 지자체만의 특화된 경쟁력을 키워야 할 것이며, 정부 차원에서는 지자체 통폐합과 관련된 사전 준비를 시작해야 할 것임 [kiri](#)