



# National Strategy Research

Population Decline Crisis, Korea's Survival Strategy

Vol. 6, No. 2

Policy Directions for Concentration in the Seoul Metropolitan Area and Local Crisis in the Age of Population Decline

Min, Seong Hee

Balanced regional development strategy according to population decline

Song, In Ho

A Study on Population Aging and solution in Korea

Yoon, Min Suk

Measures to Mitigate the Low Birth Rate and the Concentration Towards the Metropolitan Area of Young People

Jeon, Bong Kyung

Population Shock Wave and New Normal Locality

Jeon, Young Soo

The Direction of Science and Technology Workforce Policy in the Era of Population Decline

Hong, Chan Young

National Strategy Research Institute

국가전략연구

NATIONAL STRATEGY RESEARCH

Vol. 6, No. 2

인구절벽위기, 한국의 생존전략

# 국가전략연구

인구절벽위기, 한국의 생존전략

Vol. 6, No. 2

인구감소시대의 수도권 집중과 지방 위기 대응방안

민성희

인구감소에 따른 지역 균형발전 전략

송인호

인구고령화에 따른 한국의 생존전략

윤민석

청년층의 저출산, 수도권 쏠림 완화 방안

전봉경

인구충격의 파장과 뉴노멀의 로컬리즘

전영수

인구감소 시대 과학기술인력 정책의 지향점

홍찬영

세종대학교 국가전략연구소



국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 2

---

국가전략연구소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 2

목 차

인구감소시대의 수도권 집중과 지방 위기 대응방안 | 민성희

인구감소에 따른 지역 균형발전 전략 | 송인호

인구고령화에 따른 한국의 생존전략 | 윤민석

청년층의 저출산, 수도권 쉼림 완화 방안 | 전봉경

인구충격의 파장과 뉴노멀의로컬리즘 | 전영수

인구감소 시대 과학기술인력 정책의 지향점 | 홍찬영



---

# 인구감소시대의 수도권 집중과 지방 위기 대응방안

---

민성희\*

## 1. 수도권 집중과 지방의 위기 현황

인구감소, 고령화 심화, 경제 저성장 및 4차 산업혁명 등의 여건 변화로 인하여 서울을 비롯한 일부 대도시로 인구 및 경제적 기능이 집중하고 지방 중소도시 및 농어촌지역의 인구감소로 인구분포의 공간적 양극화가 뚜렷해지고 있다. 2022년 기준 특·광역시를 제외한 154개 시·군 지역 중 인구 10만 명 이하 87개 시·군이 전 국토의 59.4%를 차지하지만 인구는 8.2%에 불과하다. 지방 소도시의 고령화 및 인구감소는 대도시에 비하여 급속히 진행되고 있으며 도시의 중심지기능 이탈 현상 및 거주 인구공동화 현상이 심각해지고 있는 상황이다.

행정안전부가 2021년 1월 3일 발표한 주민등록인구통계에 따르면, 2020년 처음으로 출생자 수보다 사망자 수가 많아지며 인구가 자연 감소하는 '인구 데드크로스(dead cross)'가 발생하였다. 이로 인하여, 2020년 12월 31일 기준 주민등록 인구는 모두 5,182만 9,023명으로 2019년 대비 20,838명(0.04%) 감소하였다.

또한, 주민등록인구통계에 따르면, 2019년 12월 말 수도권 인구는 대한민국 역사상 처음으로 50%를 넘어섰다. 2019년 12월 말 기준 수도권 인구가 비수도권 인구에 비하여 1,737명이 더 많았고, 2020년 1월 말 기준으로 32,483명, 2021년 1월 말 기준으로 273,908명, 2022년 1월 말 기준으로 420,579명으로 증가하였다. 이러한 수도권으로의 인구집중의 주요 요인은 자연적 증감보다는 지역 간 인구이동으로 인한 인구변화가 주요한 요인이다.

---

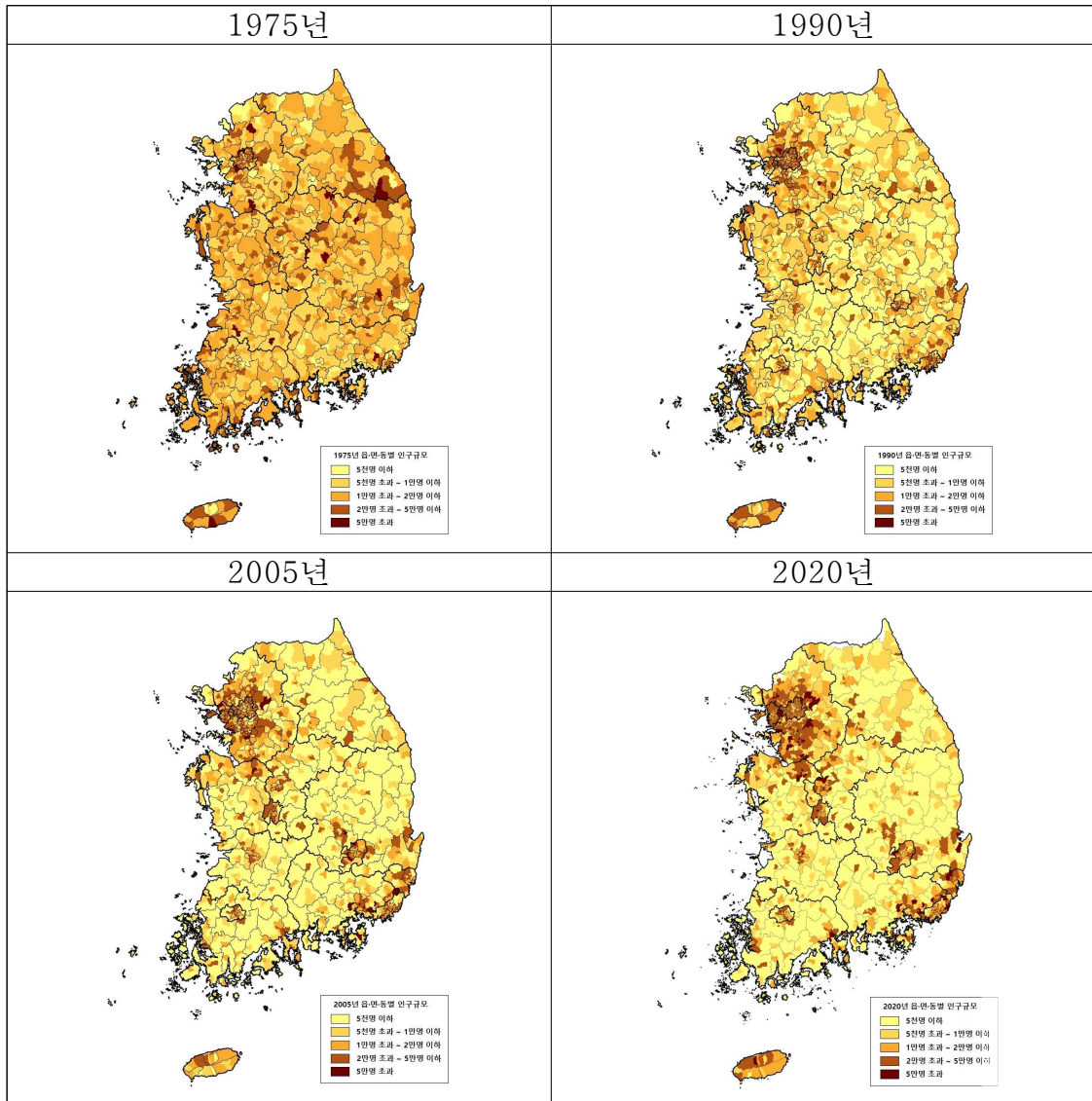
\* 국토연구원 연구위원

국내인구이동 통계에 따르면, 2019년 수도권으로의 순 이동은 82,741명, 2020년에는 87,775명으로 증가하였다.

특정 지역으로의 인구 유입은 타 지역의 인구 유출과 동시에 발생하면서 결국 지역 간 격차를 발생시킨다. 특정 지역에서의 청년층 인구 유출은 지역사회의 활력을 저하시키고, 이로 인해 다시 인구가 유출되면서 인구 감소가 심화되는 등의 악순환이 반복된다. 지역을 둘러싼 여건변화가 나타나고 있는데, 특히 인구의 정체와 감소, 경제성장세 감소 등의 저성장은 향후 지속될 것으로 보인다. 저성장시대에는 고령인구가 크게 증가하는 추세이고 이에 따라 생산가능 인구는 대도시로 집중되고 인구 정체 및 감소지역에서는 사업체와 종사자수의 감소가 나타난다. 저출산, 고령화로 인한 지역의 인구감소는 노동력의 감소, 저축률 저하, 개인소비 둔화, 설비투자의 정체, 경제성장률 저하, 지역 격차 확대 등에 영향을 미친다.

이러한 여건변화로 인하여 과거 지역거점이었던 지방 중소도시의 고령화, 인구감소, 재정력 약화 등에 직면하면서 지방소멸 위기가 고조되고 있다. 저출산 및 고령화 등으로 인한 인구구조 변화로 지방도시의 축소 상황이 발생하는 등 인구감소가 현실화된 것이다. 일부 지역에서는 서비스 기능을 유지하기 위한 배후인구 부족으로 필수적인 생활 인프라의 공급 및 유지·관리가 어려운 상황이다. 고령화, 과소화의 진행에 따른 정주를 위한 기초생활 기능 저하로 생활 기반 취약지역(life desert)이 발생하고 있다. 대도시로의 인구집중으로 인하여 지방 중·소도시들은 제반 생활 서비스시설 미비로 중심지기능을 유지하지 못하여, 인구가 다시 대도시로 집중되는 악순환이 반복된다. 따라서 이제는 지방도시의 추가적 인구 이탈 및 중심지기능 약화 최소화를 통한 적정규모의 지역활성화 방안을 모색해야 할 시점이다. 특히 급속한 고령화와 인구감소에 대응하여 중·소도시의 추가적인 인구감소와 도시기능 이탈 최소화를 위한 대책을 마련해야 한다.

〈표 1〉 인구분포(읍·면·동), 1975~2020년



## 2. 인구감소에 대응한 국토·지역 정책 방향

수도권 집중을 완화하고 지방을 활성화시키기 위해서는 지방 혁신거점 육성을 위한 거점육성전략을 지속적으로 추진하고, 이러한 성장거점과 주변지역과의 연계를 통한 도시권 형성 및 도시권간의 연계 강화를 위한 네트워크 전략

의 추진, 그리고 이러한 도시권간의 연계를 바탕으로 한 광역권 발전을 위한 입체적이고 중층적인 전략이 필요하다.

광역권의 핵심기능을 수행하기 위해서는 기존 대도시를 중심으로 주변지역과 혁신역량을 결집할 수 있도록 연계를 강화하는 것이 중요하다. 광역권이 자립으로 경제권을 형성하기 위해서는 광역권 내에 속해있는 광역시와 도 간에 기능적으로 역할을 분담할 필요성이 있다. 또한 광역권 거점도시의 중추기능 강화가 필요하다. 광역권별로 도시권 차원에서 각 기능을 부여하고, 인근 도시와는 기능을 차별화하며, 상호 연계하여 경쟁력을 강화하여야 한다.

도시위계별로 국토에서의 역할이 다르게 나타나게 되므로 도시(권) 간의 기능 및 역할 분담이 중요하다. 대도시권은 수도권과의 대응 권역으로서 광역적 격차 해소를 통하여, 중·소도시권은 중소도시 연계를 통한 기본적인 경제적, 정주여건 측면에서의 주요한 역할을 수행할 수 있다. 농어촌 및 취약지역에서는 기본적인 생활인프라 등의 공급, 다양한 국가적 지원을 통한 낙후지역 개선을 통해 국토균형 발전을 달성할 수 있다.

이를 위해서 도시권별 특성에 맞는 역량 강화가 필요하다. 지방 대도시권의 육성을 위해서는 경제적 측면에서의 경쟁력 강화가 중요하다. 대도시권은 지역투자 활성화와 일자리 창출, 지역의 특화발전을 선도하여야 한다. 대도시를 중심으로 한 광역권은 경제적 측면의 경쟁력뿐만 아니라 삶의 질, 포용 등의 경쟁력 기반 마련도 중요하므로, 기반시설의 구축과 함께 행정, 경제, 복지, 문화, 의료, 교육, 과학기술, 서비스 부문 등의 기능도 구축하여야 한다. 이러한 것들이 효과적으로 구축되었을 때, 광역권은 수도권을 견제할 수 있는 지방 거점으로서의 기능을 담당함으로써 국토균형발전에 기여할 수 있다.

지방의 대도시에서는 수도권으로 청년층의 순이동이 발생하는 것에 대응하기 위해서는 고학력 청년층을 대상으로 높은 수준의 임금을 보장할 수 있는 일자리를 창출하는 것이 중요하다. 지역기업의 혁신성장 지원, 미래사회에 부합하는 새로운 지역 일자리 창출 및 창업지원, 4차 산업혁명시대, 포스트 COVID-19시대에 적합한 스마트한 청년일자리 창출, 디지털시대에 적합한 청년창업 지원, 지역혁신생태계 조성 지원 등을 통해 지역의 경제적 여건을 향상시킬 필요가 있다. 장기적으로는 기존의 거점도시를 중심으로 하여 지역별 특성에 부합하는 산업발전을 위한 계획과 인적자원 수급을 상호 연계하여 지역노동시장의 고용기회를 확대하는 것이 중요하다.

지방 대도시의 중심지 역할을 위해서 자생적 혁신성장을 견인할 수 있는 혁신공간 마련도 중요하다. 지방에서 고학력 인적자본을 유치하고자 첨단산업

클러스터를 조성하더라도 클러스터의 입지가 고학력 인적자본이 선호하는 도시적 어메니티를 제공할 수 있는 지역이어야만 양질의 일자리 창출을 통한 인구유입이 가능할 것이다.

고용기회와 함께, 도시지역에서 주로 향유할 수 있는 집적경제의 혜택과 교육여건, 문화생활 여건 등도 중요하게 고려하여야 한다. 대졸 이상의 청년층은 주거비용과 문화시설 등 여가시설을 중요하게 생각하므로 고학력 청년층의 주거문제와 함께 지역내의 어메니티 환경을 개선하는데도 중점을 둘 필요가 있다. 지방에서의 청년층이 선호하는 도시적 어메니티는 광역시와 같은 지역의 거점도시를 중심으로 형성되어있기 때문에 거점도시의 생활권 내에서 고용의 기회를 창출하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

따라서, 지방에 새로운 청년인구의 흐름을 만들고 이주를 유도하기 위해서는 청년인구의 일자리뿐만 아니라 주거, 교육, 교통 등 정주여건을 개선하는 정책을 복합적으로 추진하여 지역매력도를 증대시키는 정책 추진이 중요하다. 이를 통해서 지방의 광역시를 중심으로 한 거점도시에 고학력 인적자본을 유치하여 지역을 활성화할 수 있을 것이다.

거점도시는 광역권의 중심역할을 수행하여야 하는데, 광역권의 경쟁력 기반 마련을 위해서는 혁신적인 경제성장 기반 구축 및 삶의 질 향상 등이 이루어져야 한다. 특히, 광역권내에서의 중심거점도시와 주변지역과의 역할 분배 및 연계 촉진이 중요하다.

중심거점도시에는 지역혁신 및 교류거점(공항, KTX역, 항만 등)의 기능 강화와 함께 지역투자 활성화와 양질의 일자리 창출에 심혈을 기울여야 한다. 광역권의 거점도시가 그 역할을 제대로 수행하기 위해서는 기본적으로 생활 SOC에 대한 구축이 필수적이고, 이와 더불어 경제, 교육, 의료, 문화, 복지 등 다양한 부문에서의 서비스 제공이 제대로 구축될 필요가 있다.

이를 통해서 중심거점도시는 지역의 특화발전을 선도하며 국가도시체계를 구성하여 국토공간의 불균형구조를 극복하고, 권역 내 중소도시들과의 기능적 연계 및 역할 분담에 의한 하위 정주체계를 지역의 특성에 부합하도록 활성화할 수 있을 것이다.

국토 균형발전과 국가 경쟁력의 강화를 위해서도 권역 내 중소도시(권) 육성 또한 요구되어 진다. 중소도시권은 인구감소와 산업의 지속적인 쇠퇴로 어려움을 겪고 있는 지방 중소도시의 경쟁력 확보를 통해 지속가능하고 자립적인 권역을 형성하여 국토균형발전에 기여할 것이다. 특히, 수도권으로의 인구 및 산업 등의 기능 집중과 이를 극복하기 위한 지방 대도시 중심의 정책에서 중소

도시권은 대도시의 역할을 분담하고 중소도시권 내 지역의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 주요한 공간단위라고 할 수 있다. 삶의 질 추구, 생활SOC 등 도시 서비스에 대한 욕구증대로 인해 중소도시의 자립적·질적 발전의 필요성이 증대되고 있다. 인구감소와 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 추가적인 인구·기능 이탈 최소화하기 위하여 지방 중소도시들이 지역개발의 거점이 될 수 있도록 교육, 교통 공급서비스를 지속적으로 제공하여야 한다.

인구 유출 및 고령화 등으로 인한 과소화지역에서는 인구정착기반의 확충과 인구 유지 및 유치에 위한 정책적 노력을 강화할 필요가 있다. 특히, 지역주민들의 '삶의 질'과 관련된 교육, 의료, 복지, 참여, 문화 등을 충분히 고려하여야 한다.

인구감소지역의 자립역량을 강화하기 위해서는 지역의 인구감소 위기에 대한 대응전략과 적응전략이 동시에 추진될 필요가 있다. 여기서 대응전략이란 함은 청년인구 유출 방지와 유입 촉진 등을 통해 수도권으로 집중된 인구를 지역으로 다시 유인하는 전략 등을 의미한다. 적응전략은 고령인구, 지역주민의 삶의 질 저하, 외국인 근로자·체류자 증가, 노후·유휴자원의 저활용 등의 인구감소로 인해 지역이 직면한 문제를 지역이 가진 자원과 자산을 활용하여 지역 스스로 해결해 나가는 전략을 의미한다.

지역 차원에서 지방소멸 대응과 적응정책의 효과성을 제고하기 위해서는 우선 지역이 가진 인구사회적 측면에서의 현안을 정확하게 파악하고 이를 해결하기 위한 사업을 추진 시 중앙정부 정책과의 연계성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 동시에 지역이 보유한 풍부한 자원과 자산을 활용하여 지역이 가진 잠재된 매력을 끌어내어 지역의 성장잠재력을 확보하는 전략이 필요하다.

### 3. 주요 정책방안

첫째, 국토 공간상에서의 인구분포의 불균형을 해소하고, 수도권으로의 인구 집중 현상을 완화하기 위해서는 지방 대도시를 거점도시로 하여 지방 중소도시와 주변지역을 연계한 네트워크 도시체계 구축이 필요하다. 지역발전을 선도할 지방거점 도시 간의 창조적이고 협력적인 네트워크 관계 구축을 통한 경쟁력 있는 지역도시체계(City-Region)의 형성을 유도할 필요가 있다. 교통·통신의 발달에 따라 도시권이 외연적으로 확대되고 주민들의 생활권도 점차 확대되는 추세를 보이고 있다. 광역화에 따른 광역권 내 현안문제 해결을 위해 인접 지자체와의 협치 필요성이 증대되고 있다. 특히 광역권 내 교통체계 구

축·개선, 광역시설 배치·활용, 기능의 연계 등 공동현안 문제 해결을 위해서는 광역적 차원에서의 대응이 더욱더 요구되어 지면서 네트워크 체계 구축의 필요성이 증대되고 있다.

둘째, 수도권에 대응하는 지방의 대도시권 육성을 통한 국가경쟁력 제고 및 균형발전 기능을 강화해야 한다. 4차 산업혁명 시대에 대응하고 안정적 발전 기반을 강화하기 위해 첨단산업 및 벤처기업 육성, 분야 간 융·복합을 통해 신산업 창출을 활성화해야 하며, 기업, 주거, 청년인재가 집중된 거점으로 육성하는 것이 중요하다. 또한 중심도시와 배후도시별 특성에 부합하는 경제·생활 공간 조성으로 중심도시와 배후도시 간 기능적 연계가 강화되어야 할 것이다. 거점도시에는 R&D, 창업 및 첨단산업 기능을 제고하고, 경제·사회·문화적 다양성이 있는 공간을 조성해야 한다. 배후도시에는 제조·생산 및 정주기능, Workation 공간 등을 조성하여 추진한다.

셋째, 광역권의 공간적·기능적 통합을 위한 교통인프라를 확충하는 것이다. 교통인프라는 광역권 형성의 물리적·기능적 통합을 위한 기반으로 특히 주요 거점도시를 연결하는 고속철도를 중심으로 한 광역교통인프라 구축이 중요하다. 따라서 고속철도와 연결되는 광역 BRT, 도로망 확충 등을 통하여 중심 거점도시와 주변지역 간의 연결성을 강화하여 인재, 자본, 일자리의 선순환구조를 구축해야 한다.

넷째, 인구 유출 및 고령화 등으로 인한 과소화지역에서는 인구정착기반의 확충과 인구 유지를 위한 정책적 노력을 강화할 필요가 있다. 기본적인 생활인프라 공급 등을 통하여 낙후지역을 개선함으로써 인구 감소를 완화할 수 있다. 생활인프라는 주민들의 일상공간에서 생활편의를 증진하고 일정 수준의 삶의 질 유지 및 향상에 필수적인 시설이라는 점에서 기초생활 인프라에 대한 접근성 강화가 필요하다(민성희 외, 2017). 이러한 기초생활인프라의 효율적인 공급을 위해서 중소도시와 주변지역 혹은 소도시간의 연계에 기반한 기능분담을 통한 서비스 전달 체계 구축 및 소도읍(거점마을) 중심의 농어촌 정주체계의 재편과 생활인프라 전달 체계를 구축할 필요가 있다.

마지막으로, 인구 유출방지를 위한 교육 여건 개선, 문화·복지시설 확충 등 정주여건 개선도 필요하다. 특히, 사회적 약자(여성, 아동, 노인 등)가 살기 좋은 환경을 조성하여 지역의 차별성을 기하여야 한다. 지역의 특징적인 자원을 활용하여 타 지역과 차별성을 지닌 산업경쟁력 강화를 통해 고용 확대가 가능할 것이다. 지역인재의 육성과 자치역량의 강화를 통해 지역내부로부터 발전이 지속될 수 있는 상향적, 내발적, 자발적 방식으로 전환하는 것도 중요하다.

## **Abstract**

### **Policy Directions for Concentration in the Seoul Metropolitan Area and Local Crisis in the Age of Population Decline**

In order to alleviate the concentration of the Seoul metropolitan area and revitalize the provinces, strategies for fostering hubs for local innovation shall be continuously promoted. It is important to promote network strategies to foster urban areas and strengthen links between urban areas through connection with these growth bases and surrounding areas. In addition, a multi-dimensional and layered strategy for the development of the metropolitan area based on the connection between these urban areas is needed.

Since the roles in the country are different for each urban hierarchy, it is important to divide functions and roles between cities and urban areas. The metropolitan area can play a major role in terms of basic economic and settlement conditions through the connection of small and medium-sized cities by bridging the wide-area gap with the metropolitan area. In rural areas and vulnerable areas, balanced national development can be achieved through the supply of basic living infrastructure, etc. and the improvement of underdeveloped areas through various national support.

**Key words:** Balanced development, concentration of Seoul metropolitan area, population decline, local crisis

---

# 인구감소에 따른 지역 균형발전 전략

---

송인호\*

## 1. 서론

인구감소는 사회, 경제, 환경 등 여러 분야에 걸쳐 문제를 초래할 수 있다. 먼저 인구의 감소는 노동력 부족, 세수 감소, 노인 부담 증가로 이어질 수 있다. 그리고 인구감소는 시장의 축소와 상품 및 서비스에 대한 수요감소를 초래하여 경제 활력을 저해한다. 인구감소와 함께 고령화가 진행된다면 이는 도로, 학교, 병원과 같은 공공 서비스를 유지하는 것을 더 어렵게 한다. 최근 우리나라는 인구감소를 경험하고 있다. 그런데 인구가 감소하는 중에 지역 간 인구 유입과 유출 현상이 차별적으로 나타난다. 구체적으로 수도권으로의 인구 순 유입과 비수도권의 인구 순 유출 현상이 두드러진다.

본질적으로, 국가의 지방균형발전 전략에 대한 접근은 사회, 교육, 경제, 정치 등 다양한 분야를 지역 간 균형적 관점에서 고려하고 균형발전을 위해 취해진 어떠한 전략도 삶에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하는 것을 포함한다. 여기서 일과 삶의 균형, 노인에게 대한 지원, 양질의 교육 및 의료에 대한 접근 등을 고려한 정책의 우선순위를 고민할 필요가 있다. 아울러 지역 간 소득 불평등을 해결하고 사회 및 경제적 이동성을 촉진하는 개혁 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

그런데 지역 균형발전의 개념적 정의는 서로 다른 지역과 도시에 걸쳐 성장과 평등을 촉진하는 방식으로 자원과 기회를 분배하는 것을 말한다. 따라서 인구감소에 따른 지역 균형발전 전략은 성장을 촉진하고 사람들을 그 지역으로 끌어들이므로써 특정 도시의 인구감소 문제를 해결하는 것을 포함할 것이다. 이러한 목적을 위해 인프라 투자, 일자리 창출, 이들 도시의 삶의 질 향상과 같은 다양한 대책을 시행할 수 있다. 그 외 다른 조치로는 기업이 이들 지역에 사업을 설립할 수 있도록 세제 혜택을 제공하고, 저렴한 주택 옵션을 창출하며, 교육 및 의료 시설을 개선하는 것이 포함될 수 있다. 그리고 결과적 목표

로는 지역 거주자 모두와 함께 기업 및 투자를 유치하고 유지할 수 있는 지속 가능하고 활기찬 공동체를 만드는 것이다.

그러나, 우리나라는 대도시로의 인구 이동, 자원의 불평등한 분배, 지역별 특성화된 여건에 대한 제한적 이해 등 다양한 요인으로 인해 지역 균형 발전에 어려움을 겪어왔다. 여기엔 다른 지역의 특성화된 여건에 대한 주민들의 이해가 다른 문제이고 특히, 각 지역의 고유한 특성과 자원, 잠재력에 대한 인식 부족 등 문제가 되어왔다.\* 물론 이러한 각종 문제를 해결하기 위해 지역 간 문화교류 프로그램을 추진하고, 각 지역의 강점과 기회에 대한 정보와 교육을 제공하며, 지역 기업과 관광에 대한 투자를 장려하는 등 다양한 해결책이 제시됐다. 아울러 사회적 인프라 구축을 위해 대중교통 시스템에 대한 투자, 의료 및 교육 시설의 업그레이드 및 개선, 물, 전기 및 폐기물 관리와 같은 필수 서비스에 대한 접근 확대를 노력한 것도 사실이다.

그런데, 전반적으로 대한민국의 지역 균형발전을 이루기 위한 핵심은 각 지역이 직면한 문제를 해결하고 각 지역의 고유한 요구와 여건을 고려한 맞춤형 솔루션을 구현하는 것이다. 여기서 인구감소에 기초한 지역 균형발전 전략은 다른 어느 때보다 고차원적인 해법을 요구하는 매우 어려운 문제이며 나아가 수도권과 비수도권 간 인구와 자원의 불평등한 분배를 해결하는 것을 궁극적으로 포함한다. 본 연구는 2절에서 최근 수도권으로의 인구 집중과 경제력 집중이 어떻게 진행됐는지를 실태 파악하고 지역 간 양극화가 어떻게 전개되었고 현재 어떤 상황인지를 제시하기로 한다. 그리고 3절에서는 이러한 실태 파악 이후 현재할 수 있는 정책 대응은 무엇인지를 서술하기로 한다. 마지막으로 4절에서는 전체에 대한 결론을 제시한다.

## 2. 수도권 인구 집중과 경제력 집중

### 1) 지역 간 인구수 및 인구 이동 추이

통계청에 따르면 2020년 수도권 인구가 2,596만 명으로 비수도권 인구인 2,582만 명을 초과하고 이후에도 수도권의 인구 초과 현상이 지속해서 유지

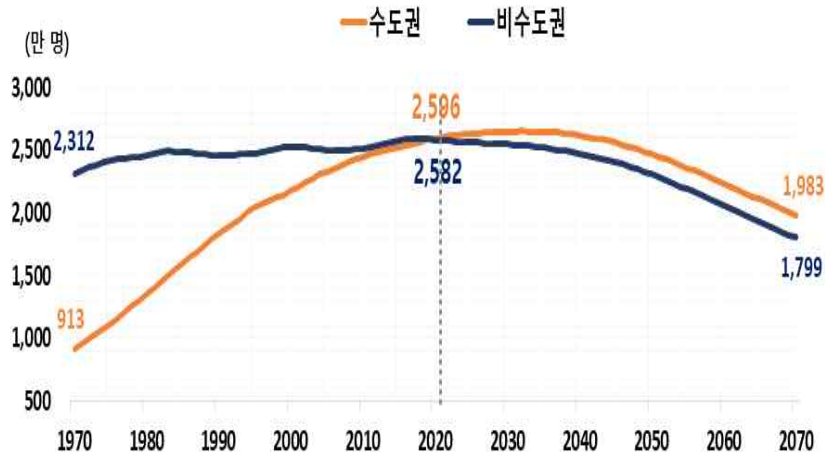
---

\* 한국개발연구원(KDI) 경제정보센터소장/ 경제학박사

\* 각 도시의 핵심 인프라 상황과 관련해서는 부적절한 교통 시스템, 의료 및 교육 시설에 대한 접근성의 제한, 공공 서비스의 불충분 등의 문제가 발생 이슈로 제기되었다.

될 것으로 전망했다.\* [그림 1]은 수도권과 비수도권의 인구 추이 및 전망을 보여준다. 수도권의 인구는 2030년 전까지 지속해서 증가하다가 이후로 점차 감소하는 것으로 나타난다. 그러나 비수도권의 인구는 2020년 이후 정체를 지속하다가 2030년 이후 감소를 본격화할 것으로 예상된다. 따라서 수도권의 비수도권의 인구 초과 현상은 지속되는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 수도권의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중으로도 설명이 된다. 수도권의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 2020년에 50%를 상회한다.

[그림 1] 지역 간 인구 추이 및 전망



자료: 통계청, “최근 20년간 수도권 인구가동과 향후 인구 전망 보도자료” (2020) 재인용.

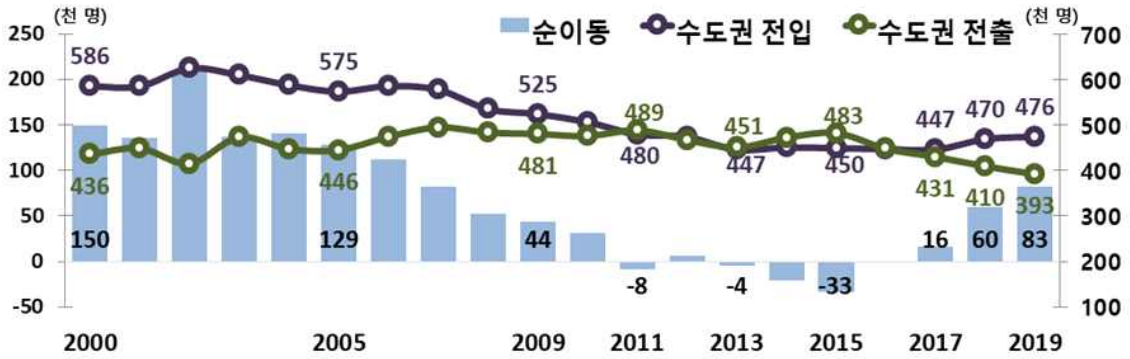
먼저 수도권의 인구 증가 속도가 과거에 빠르게 진행된 것은 수도권으로의 인구 유입이 비수도권에 비해 상대적으로 빠르게 나타난 것에 기인한다. 이러한 현상을 구체적으로 시계열로 살펴보기 위해 지역 간 순 인구 이동률\*\*을 시계열로 살펴보았다. [그림 2]는 수도권으로의 순 인구 이동률이 2000년과 2019년 사이에 어떻게 변화했는지를 보여준다. 2000년부터 2011년 기간에는 경기지역을 중심으로 수도권 인구로의 전입이 크게 나타나면서 수도권 전출을 상회한다. 그리고 2011년부터 2017년 기간에는 수도권 전출이 수도권 전입보다 크게 나타나면서 순 유출이 나타난다. 이후에는 다시 수도권 전입이 수도권 전출을 웃돌면서 수도권 순 유입 규모가 점차 증가하는 것으로 나타난다. 비수도권 지역으로의 인구 이동 현상이 나타난 배경으로는 정부의 공공기관 지방 이전 정책을 지목할 수 있다. 특히 2015년 전후 기간은 공공기관의

\* 통계청(2020), “최근 20년간 수도권 인구 이동과 향후 인구 전망” 보도자료. 재인용

\*\* 순인구이동률 = (전입자수 - 전출자수) / [(연초 주민등록인구 + 연말 주민등록인구)/2].

지방 이전 정책과 혁신도시의 설립 정책이 본격화된 시점이다.

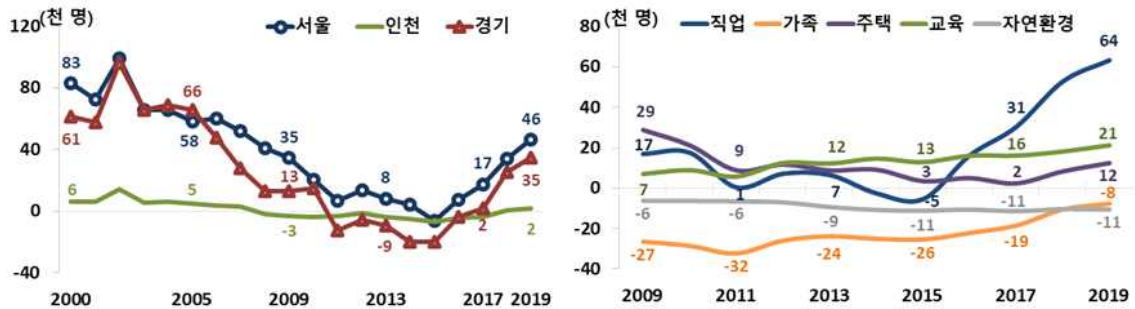
[그림 2] 수도권 순이동 추이



주: 순인구이동률 = (전입자수 - 전출자수) / [(연초 주민등록인구 + 연말 주민등록인구)/2].  
 자료: 통계청 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망(2020.6.29. 보도자료, 재인용)

수도권을 서울, 경기, 인천으로 구분하여 지역별 순 인구 이동 현황을 살펴 보면 [그림 3]과 같다. 2000년에서 2019년 기간 중 서울로의 전입은 전반적으로 전출보다 많아 순 인구 유입이 나타나는 모습이다.

[그림 3] 비수도권에서 수도권으로의 순이동 및 전입원인별 수도권 순이동 추이



자료: 통계청 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망(2020.6.29. 보도자료, 재인용)

물론 2015년 전후로 전출이 많았지만, 수도권 내에서 서울의 순 인구 유입 수준이 가장 높게 나타난다. 그리고 수도권으로의 순 이동이 나타나는 원인을 살펴보면 첫 번째로 일자리이고 두 번째로 교육이다.

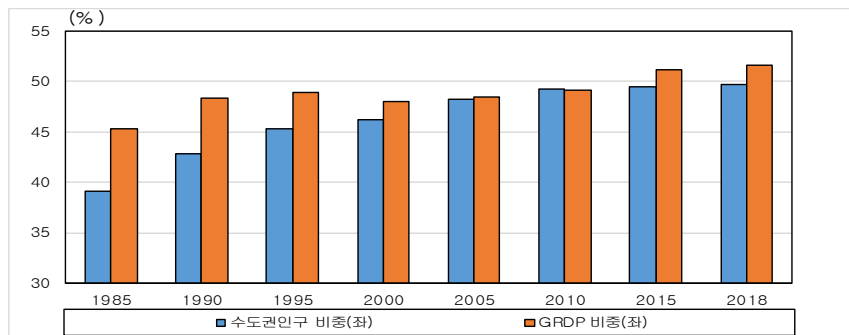
한편, 충남, 충북 그리고 세종지역의 순 인구 이동 현상은 다른 비수도권 지역과 차별적으로 나타난다. 여기에는 특정 기간 정부의 공공기관 이전 정책이 큰 영향을 준 것으로 판단되며 이는 결국 일자리와 직결된다는 점에서 시사하는 바가 있다. 그러나 정부의 공공기관 이전 정책이 일자리 창출과 함께 인구

증가를 가져왔다고 할 수는 없다. 왜냐하면 혁신도시 설립과 공공기관 이전이 있는 지역 중 경남, 경북, 전남, 전북 지역에서는 인구 증가 효과가 나타나지 않았다. 오히려 경남과 경북지역에서는 인구 순 유출이 발생하였다.

### 2) 수도권 인구 및 경제력 집중 현상

수도권 지역에서의 인구 및 경제력 집중 현상이 두드러지고 있다. 인구수 측면에서 수도권에 차지하는 비중은 2019년 이후 50%를 웃돌고 있다. 그리고 경제력 측면에서 전체 지역총생산에서 수도권에 차지하는 비중은 2017년 이후부터 50%를 웃돌기 시작했다. [그림 4]는 수도권 인구 비중 및 지역총생산의 수도권 비중을 보여준다.

(그림 4) 수도권 인구 및 경제력 집중



자료: 통계청, 지역소득, 장래인구추계. 재인용

시계열 상에서 매년 수도권의 경제력 집중 현상은 확대됐다. 그럼, 비수도권 대비 수도권의 인구 및 경제력 집중은 지역 간 소득 불균형에도 영향을 주었을까? 영향을 주었다면 얼마나 영향을 미쳤을까? 다음 절에선 지역 간 소득양극화를 분석하기로 한다.

### 3) 지역 간 양극화 현상 심화

여기서 지역 간 소득불평등을 측정하기 위해 지니계수(Gini Coefficient)를 활용하고 소득양극화를 측정하기 위해서 울프순(Wolfson, 1994) 지수(Wang and Tsiu[2000])를 활용하기로 한다\*. 지니계수(G)는 인구분포가

\* 소득계층의 소득분포가 ‘군락화(clustering)’ 되는 경우 지니계수는 감소하나 양극화지수는 증가하게 된다.

아닌 지역분포에 따른 소득분배와의 격차에 대한 계측이다.

소득 불평등 및 소득양극화를 구분하여 살펴보는 데에는 소득 불평등이 상승할지라도 소득양극화가 더욱 빨리 진행하거나 아니면 더디게 진행할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 지니계수가 증가하여 소득불평등도가 악화하였으나 양극화가 더욱 빠르게 진행되면서 중산층이 빨리 소멸되는 현상이 있을 수 있다. 다음은 지역 소득 간 절대적 지니계수 계산식이다.

$$G = \frac{1}{2} \frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \quad (1)$$

$n$ : 지역수  $y_i, y_j$ :  $i, j$ 번째 지역의 소득  $\mu$ : 평균소득, 지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산(1998년 이후), 세종(2013년 이후), 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주로 구분되었음.

지역 소득 간 상대적 지니계수 계산식은 다음과 같다.

$$G = \frac{1}{2\mu} \frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \quad (2)$$

$n$ : 지역수  $y_i, y_j$ :  $i, j$ 번째 지역의 소득  $\mu$ : 평균소득

지역 간 양극화를 측정하기 위한 울프슨(Wolfson) 지수는 식(3)과 같다. 중위값이 소멸할수록 이 지수가 커지게 되면서 지역 간 소득양극화가 확대되는 것을 설명해준다.

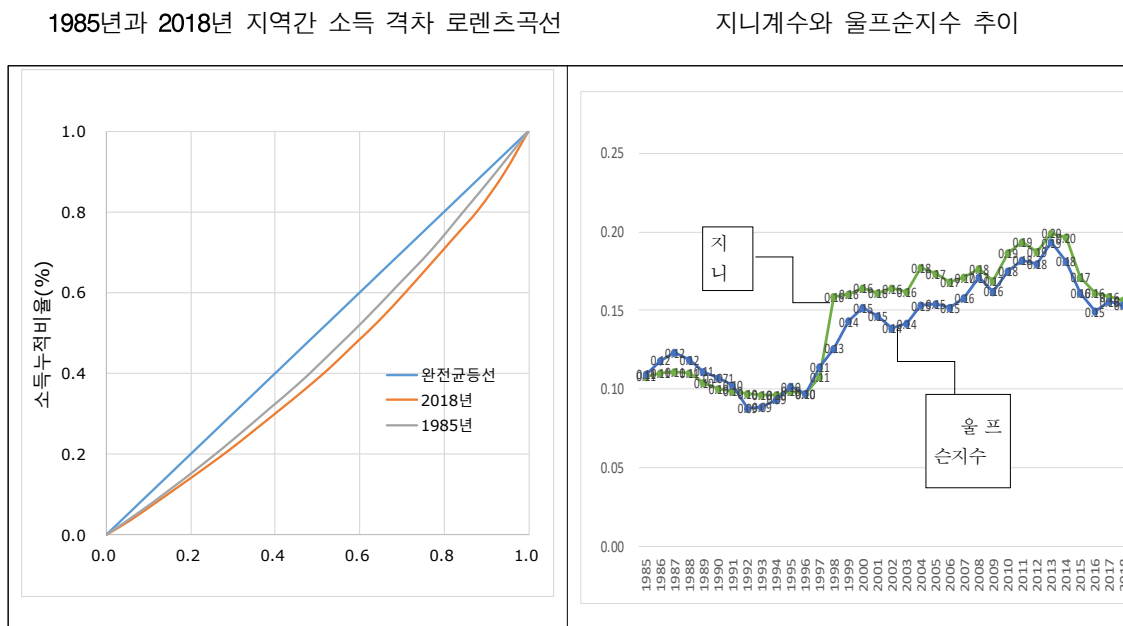
$$W = \frac{\mu}{m} \left( \frac{1}{2} - L - \frac{G}{2} \right) \quad (3)$$

$\mu$ 는 평균소득(mean income),  $m$ 은 중위소득(median income),  $G$ 는 지니계수,  $L = (1/2)$ 은 중위소득 이하 소득계층의 소득점유율을 의미한다.

[그림 5]는 통계청의 지역별 GDP 데이터를 활용하여 지역 간 소득 격차를 눈으로 확인할 수 있는 로렌즈곡선과 지니계수와 울프슨지수 추이를 보여준다. 1985년과 2018년 차이를 면적으로 보여주는 로렌즈곡선은 지역 간 소득

격차의 불평등이 더욱 악화하였음을 보여준다. 즉 완전 균등선의 삼각형 면적이 0.5라면 0.5에서 수치가 낮을수록 불평등도가 심화하고 있음을 알려준다. 여기서 1985년은 면적과 2018년의 면적을 비교해보면 2018년도 면적이 더 낮은 것은 지역 간 소득 불평등이 더욱 악화하였음을 확인해준다. 그리고 지니계수와 울프순지수 추이를 살펴보면 2014년을 전후하여 양극화가 불평등이 가장 크게 확대된 것을 보여준다. 그리고 이후 2017년부터 다시 지니계수와 울프순지수가 상승하면서 다시 지역 간 양극화가 확대되고 있음을 보여준다.

(그림 5) 지역간 소득격차 로렌츠 곡선 및 지니계수와 울프순지수 추이



주: 1) 1998년 이후 울산광역시와 경상남도로부터 분리됨.  
 자료: 통계청, 「지역소득」. 그림은 저자 작성

### 3. 지역 간 균형발전을 위한 다양한 방안

인구감소는 주로 고령화와 저출산에 기인한다. 인구감소 중에 수도권인 구 집중 현상은 일자리 창출과 양질의 교육환경에 기인한다. 인구감소에 따른 지역발전의 균형은 고령화와 인구감소 지역의 인구감소를 해소하고, 인구 증가 지역의 성장을 촉진하는 것을 포함한다. 생산성을 높이고 고령인구를 지원할 수 있는 새로운 대책은 무엇일까? 수도권으로의 경제력 집중과 인구 유입을 완화할 수 있는 전략은 무엇일까? 전략의 목표는 인구와 자원의 더 균형

잡힌 분배를 만들고, 지속할 수 있는 지역 개발을 촉진하는 것이다. 과거에 이러한 목표를 가지고 여러 가지 대책을 조합하여 전략적 방안을 시행해 왔다. 즉, ① 고용 기회를 제공하고, 비수도권 지역의 인프라와 공공 서비스를 개선함으로써 지역 간 이주를 장려한다. ② 지역의 현대화, 소규모 산업 및 기업가 정신을 통해 지역의 경제 발전을 촉진한다. ③ 콤팩트한 도시모델, 녹지공간, 저렴한 주택 등 지속가능한 도시화를 촉진하는 정책을 추진한다. ④ 더 나은 연결성을 촉진하기 위해 도시와 농촌 간의 교통 및 통신 네트워크에 대한 투자를 장려한다. ⑤ 각 지역의 고유한 과제와 강점을 고려하여 모든 지역에 걸쳐 자원의 분배와 투자의 균형을 맞추는 지역 계획 전략을 시행한다.

그러나 이러한 목표의 현실화 과정에서 많은 어려움을 겪었고 경제의 다각화 과제, 인프라 및 공공 서비스의 투자 효율성, 혁신 촉진을 위한 규제 완화, 그리고 이민 및 내부 이주 장려등의 어려움에 직면했다. 여기서 구체적인 균형 발전전략은 각 도시의 고유한 특성과 인구감소의 원인에 따라 달라질 필요가 있다는 점이 부각 되었다. 그리고 인프라 및 교통, 주택, 의료 및 교육을 지역별 특성에 맞추어 개선하는 전략이 필요해진 것이다. 일자리와 관련해서는 지역 스타트업과 기업가들이 경제 성장과 일자리 창출을 촉진할 수 있도록 지원하는 데 중점이 있는 것이 아니라 이들 기업이 유인할 수 있는 동인을 만들어 내는 전략이 필요한 것이다.

전반적으로 지역균형발전 전략은 각 지역의 구체적인 요구와 과제를 고려한 종합적인 접근이 필요하다. 이는 다음과 같은 다양한 전략을 고민해볼 필요가 있다: ① 비수도권으로의 이주를 장려한다. 비수도권 내에서도 광역시에서 도시 등으로 사람들이 이동하도록 장려책을 만든다. ② 비수도권의 새로운 경제적 기회를 창출하기 위해 그 지역의 독특한 산업, 자연, 문화, 및 역사적 명소를 활용한 산업을 정부 차원에서 기획한다. 그리고 해당 지역의 신산업 환경을 조성하기 위해 혁신과 기업가 정신을 장려하는 유리한 환경을 조성한다. ③ 양질의 교육 기회를 제공한다. ④ 수도권과 비수도권 지역 간 협력을 장려하면서 모든 영역에서 성장과 개발이 균형을 이루도록 장려한다. ⑤ 지역사회의 기업과 기업가에게 자금과 자금 조달 기회를 제공하고 차별적인 집중의 방식으로 일자리 창출과 경제 성장을 지원한다. 이때 비수도권은 지역 경제의 다각화 과정을 촉진할 필요가 있다. 단일 경제 동인에 의존하지 않는 새로운 산업의 발전을 장려한다. 즉, 경제의 다각화를 촉진하기 위해 단일 부문에 대한 의존도를 줄이고 새로운 일자리 기회를 제공하면서 새로운 산업과 사업의 발전을 장려한다.

그러나 전반적으로, 이러한 대책들의 조합은 일자리 창출과 경제 성장을 위한 지원 환경을 조성하는 동시에 개인과 사회 전반에 이익을 줄 수 있는 범위에서 가능하다. 그리고 이러한 전략은 각 도시의 구체적인 요구와 자산에 맞게 조정되어야 하며, 주민, 기업, 정부 기관을 포함한 지역 이해 관계자들과 협력하면서 시행되어야 한다.

#### 4. 결론

기존 연구에 따르면, 지역 산업구조의 변화, 지역산업 기반의 약화, 지역 고용기회의 감소, 그리고 교통망의 미발달 등이 비수도권 지역의 쇠퇴 원인으로 지목된다(김광중, 2010). 비수도권의 경쟁력 약화와는 달리 수도권의 집중 현상은 주로 직업과 교육환경에 기인하는 것으로 확인된다. 따라서 비수도권 지역의 경우 수도권과는 다른 경쟁력 특히, 농업, 임업, 관광, 축산업, 어업 등에서 차별화된 산업 경쟁력 제고를 고민할 필요가 있다. 이들 산업의 연관 다각화와 무관 다각화\*도 깊게 고민할 필요가 있다.

한편, 그 지역 특색에 맞는 혁신적 산업 역량을 키우고 창의적인 융합 산업을 육성하는 과제는 매우 중차대한 과제이다. 이러한 과제를 성공적으로 수행하는 과정에서 정부와 기업 그리고 지역 거주민 모두의 공유된 발전전략이 필요하고 정부의 지원과 지역의 주도적 산업 경쟁력 및 활력 고도화 작업의 연결은 또 다른 과제로 등장한다.

그러나 현재 정부의 지역발전을 위한 종합적 체계가 잘 정비되어 있지는 않다. 각 정부 부처별로 개별적으로 사업을 진행하거나 개별 지역별로 지원이 이루어지는 상황이다. 예를 들어, 국토교통부의 도시재생사업, 뉴타운 사업, 재건축사업, 산업단지 조성 사업, 그리고 농림수산부의 농어촌 뉴타운 사업, 농촌 정비사업, 행정안전부의 소도읍 육성사업 등이 개별적으로 수행되고 있다. 이들 각 부처에 흩어져 있는 사업의 종합적 평가와 연결이 무엇인지 고민할 필요가 있다. 그리고 각 지방자치단체의 구체적인 수준에서의 도시 재생 관련 조례가 규정되어 있는 지역은 군단위에서 찾아보기 힘들 정도이다. 전북 임실군이 “임실군 구도심 활성화 지원 조례”가 제정된 정도이다(이소영 외, 2012).

\* 산업 다각화는 연관 다각화와 무관 다각화로 구분된다. 여기서 연관 다각화란 산업간 연관성이 있는 기업의 연결이 강조된다. 예를 들어 자동차 산업에 자동차 내장재 또는 자동차 부품재 등 관련 기업이 함께 연결되는 경우가 해당된다. 반면 무관 다각화는 전혀 다른 기업의 특성 간 연결인데 예를 들어 바이오 산업에 소비재 산업이 연결되는 바이오 라면 등의 경우이다.

아울러, 지역사회의 기업과 기업가에게 필요한 최소의 자금과 자금 조달 기회를 제공할 필요가 있다. 그리고 지원은 차별적인 집중의 방식으로 일자리 창출과 경제 성장과 연결할 필요가 있다. 이때 비수도권 지역은 지역 경제의 다각화 과정을 촉진할 목표를 세울 필요가 있다. 단일 경제 동인에 의존하지 않는 새로운 산업의 발전을 고민하고 기업가가 지역에 이주하여 창업의 생태환경을 조성하는 중장기적 로드맵이 필요하다. 즉, 경제의 다각화를 촉진하기 위해 단일 부문에 대한 의존도를 줄이고 새로운 일자리 기회를 제공하면서 새로운 산업과 사업의 발전을 궁극적 목표로 구체적 실행 전략을 세울 필요가 있다.

## **Abstract**

### Balanced regional development strategy according to population decline

Population decline is mainly attributable to aging and low birth rates. Among the population decline, the concentration of population in the metropolitan area is mainly due to job creation and job environment. Weakening of the regional industrial base, decrease in local employment opportunities, and undeveloped transportation networks are cited as reasons for the decline of non-metropolitan areas. Unlike the weakening competitiveness of non-capital areas, the concentration phenomenon in the metropolitan area is mainly attributed to the occupational environment. Therefore, in the case of non-metropolitan areas, it is necessary to consider enhancing differentiated industrial competitiveness, especially in agriculture, forestry, tourism, livestock industry, and fishery, which are different from those in the metropolitan area.

On the other hand, the task of developing innovative industrial capabilities suitable for the regional characteristics and fostering creative convergence industries is a very important task. In the process of successfully carrying out these tasks, a shared development strategy of the government, businesses, and local residents is required, and the connection between government support and regional initiatives to enhance industrial competitiveness and vitality emerges as another task.

Lastly, in order to promote economic diversification between regions, it is necessary to establish concrete implementation strategies with the ultimate goal of developing new industries and businesses while reducing dependence on a single sector and providing new job opportunities.

---

# 인구고령화에 따른 한국의 생존전략

---

윤민석\*

## I. 늙어가는 대한민국

최근 언론에서 우리나라가 2025년에 65세 이상 인구가 1천만명을 돌파하여 초고령사회에 진입한다는 보도를 자주 접할 수 있다. 약 20여년전부터 우리나라의 고령화가 심화 될 것에 대비하여 정부가 관심을 가지고 다양한 정책을 시도하였지만 상황은 점점 나빠지고 있다. 왜냐하면 인구정책의 특성상 몇 세대에 걸친 꾸준한 노력이 필요하기 때문에 단기간에 효과를 보기는 어렵기 때문이다. 그러나 누구나 언젠가는 노인이라는 시기에 진입하기 때문에 관심을 가지고 상황을 개선하려는 노력이 필요하다. 이 글에서는 인구고령화의 개념과 문제점 그리고 우리나라의 고령화 해결을 위한 노력에 대하여 간략히 살펴보고자 한다. 또한 인구고령화 문제를 해결하기 위하여 국가적 사회적으로 고민해야하는 문제에 대하여 설명하고자 한다.

## II. 인구고령화란?

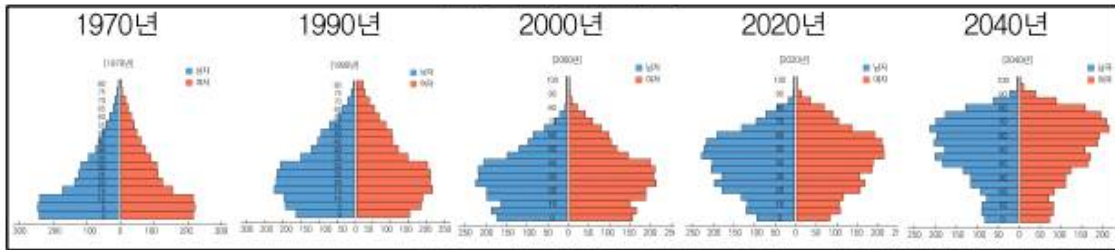
인구고령화란 한 국가의 인구 중 65세 이상 인구 비율이 7%이상인 상태를 뜻한다. 일반적으로는 65세 이상 인구 비율이 7%~14%미만이면 고령화사회(aging society), 14~21%미만이면 고령사회(aged society), 21%이상이면 초고령사회(super aged society)로 구분한다. 의료기술의 발전으로 평균 수명이 증가하면서 노인인구가 증가하는 것은 필연적인 문제이지만, 고령화가 되면 근로가능인구가 감소하고 사회적으로 돌봄비용이 증가하면서 국가적으로 문제라고 보는 시각이 많다. 특히 우리나라처럼 저출생이 진행되는 경우 고령화가 더 심화되는 것으로 인식된다.

---

\* 서울연구원 경제사회연구실 연구위원

우리나라의 경우 2022년 기준 65세 이상 인구수가 9백만명을 넘었고 기대수명의 증가로 인해, 2025년도에는 고령인구가 1천만명을 돌파하면서 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 즉 국민의 4명중 1명은 노인이라는 의미로 해석할 수 있다.

〈그림-1〉우리나라 인구구성의 변화



출처: 저출산고령사회위원회(2020). 제4차 저출산고령사회기본계획.

### Ⅲ. 인구고령화로 예상되는 문제들

인구고령화와 관련해서 다양한 문제들이 있지만, 이 글에서는 사회적·개인적인 측면을 위주로 살펴보고자 한다.

#### 1. 예상보다 빠르게 진행되는 고령화

우리나라의 경우 65세 이상 인구의 증가로 인하여 고령화 속도가 다른 국가들보다 월등히 빠르다는 것이 문제이다. 〈표-1〉은 통계청에서 2006년에 발표한 장래인구추계 중 주요국 고령화 속도를 정리한 표로서 우리나라의 경우 고령화사회→고령사회→초고령사회로 진입하기까지 소요되는 기간이 다른 나라에 비해 매우 짧은 것을 확인할 수 있다. 결국 우리나라의 경우 다른 나라에 비해 고령화에 대비할 수 있는 시간이 짧다는 것을 의미한다. 다시 말하면 고령화에 대비하기 위해 정부에서 사회적 제도나 법령을 정비하기 위하여 이해 당사자들간에 합의를 이룰 수 있는 시간이 부족하다는 의미이다.

〈표-1〉 주요국 인구고령화 속도

(단위 : 년도, 년수)

	도달연도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2018	115	39
독 일	1932	1972	2009	40	37
영 국	1929	1976	2026	47	50
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21
한 국	2000	2018	2026	18	8

출처: 통계청(2006). 장래인구추계2006.

일례로 우리나라 국민연금이 1988년 시행 당시 적게내고 많이 받는 구조였는데 20년이 지난 시점에서 연금재정의 안정을 위해 수정이 불가피 하였다. 정부에서 이 문제를 수정하기 위해 연금법 개정을 논의하고, 완전노령연금 지급 시기인 2008년 이전에 국회에서 법이 개정되기까지 10년이 소요된 사례가 있다. 즉 고령화에 대비하기 위하여 관련된 사회제도나 법을 바꾸는 것이 쉽지 않다는 의미이다.

현재 대부분의 국가들은 우리와 같이 고령화 문제를 경험하고 있지만, 우리나라의 경우 한국전쟁이후에 베이비붐세대들이 노인시기로 진입하고 있어 고령화 속도가 더 가파르게 진행되는 측면이 있다.

이렇게 고령화 속도가 빠르게 되면 인구가 도시지역에 편중되면서, 농어촌 지역의 경우 지역소멸까지 걱정할 상황이다. 아래 〈그림-2〉의 광역자치단체 고령화 현황을 살펴보면 더 확실히 알수 있다. 2022년 우리나라에 있는 17개 광역자치단체의 고령화 비율을 조사해 본 결과 전남이 가장 고령화 속도가 빠르고, 세종이 가장 느린 것을 확인할 수 있다. 특히 광역시단위에서는 부산이 가장 빠른 고령화 속도를 보여주고 있다.

〈그림-2〉 지역별 고령인구 비중(2022)



출처 : 통계청(2022), 고령자통계 2022.

즉 전남이나 경북 지역은 고령화율이 높으면서 젊은 인구층이 적기 때문에 지역소멸이 심화될 것으로 예상된다. 인구가 감소하면서 지역의 활기도 떨어지고, 그러면서 일자리 등이 줄어들면서 젊은 사람들이 떠나는 지역소멸의 악순환이 계속 될 것으로 예상된다.

## 2. 나이들어서도 계속 일해야 하는 노인들

우리나라 노인들이 경험하는 문제는 여러 가지가 있을 수 있지만, 가장 큰 문제는 경제적으로 매우 취약해진다는 것이다. 우리나라 노인빈곤율은 2022년 기준 43.4%로 OECD국가 중 가장 높은 수준을 매년 유지하고 있다. 이런 결과가 나온 이유는 사회보장제도의 미비로 인해, 노인들이 자신의 부모와 자녀를 동시에 부양하면서 자신들의 노후자금을 준비할 여력이 없기 때문이다. 이러한 이유로 인하여 우리나라 노인들은 은퇴후에도 오랫동안 일하는 상황에 빠지게 된다. 최근 노인빈곤률을 감소시키기 위하여 국가에서 노인일자리 사업·기초연금 등을 운영하면서 노인빈곤율을 개선하려는 노력을 하고 있다. 그러나 노인일자리사업에 참여할 경우 받는 임금수준이 매우 낮고, 기초연금의 겨우 수급자가 국민연금을 받으면 연금액을 일부 삭감하는 등 일부 문제가 있다.

〈그림-3〉OECD노인빈곤율(%)



출처 : OECD(2021), OECD stat.

국민연금연구원 발표에 따르면 노후 적정 수준의 생활비가 부부 월 277만 원, 개인은 177만3000원이라고 인식, 기본적인 생활을 하기 위해 필요한 '최소 생활비'는 부부 198만7000원, 개인은 124만3000원으로 조사되었다(2023. 국민연금연구원). 그러나 2022년 기준 노령연금 수급자가 받는 월평균 연금액은 약 58만원이다. 즉 현재의 연금수령액으로는 월평균 생활비가 부족한 상황이 예상 되는 것이다.

〈그림-4〉고령자의 고용률 및 실업률(%)



출처 : 통계청(2022), 고령자통계 2022.

이런 이유로 은퇴후에도 일하는 노인이 증가하고 있다. 〈그림-4〉는 55세 이상 고령자의 고용률과 실업률을 살펴본 것으로, 2021년 기준 고령자의 고용률은 약 35%로 나타나고 있다. 이것은 55세 이후 은퇴연령을 지나서까지도

일하고 있다는 것을 알 수 있다. 우리나라의 고령자 고용률이 높은 이유는 연금만으로는 생활이 어려운 측면이 있기 때문이다. 보사연(2020)의 의 노인실태조사에 의하면 근로하고자 하는 이유는 생계비마련(73.9%)과 용돈마련(7.9%)로 경제적인 문제로 근로하고 있는 비율이 80% 이상으로 나타나고 있다. 이러한 결과가 나온 이유는 자산구성에서 현금이 적고 부동산 비중이 높아 실질적으로 쓸수 있는 돈이 없다는 의미일 수도 있다. 그러나 어떤 측면에서 보면 주된일자리에 진입하는 시기가 다른 나라에 비해 늦어 국민연금 납부금액과 기간이 짧다는 문제도 있다. 예를 들어 미국이나 유럽의 경우 대학을 입학하지 않을 경우 20대 초반부터 직업활동을 하면서 연금을 납부하기 때문에 우리보다 평균 10년 이상 더 납부할수 있어 연금수령액이 우리보다는 높다. 특히 우리나라의 경우 국민연금의 소득대체율도 높지 않고, 납부기간이 절대적으로 짧다는 문제도 있다.

### 3. 노인시기에 대한 준비가 부족

노인기에 경험하는 또 다른 문제는 사회관계의 단절과 여가의 부족이다. 먼저 사회관계의 단절은 박시내(2019)의 연구에 의하면 50세 이상 한국인의 사회적 관계망 보유 비중은 60.9%로 OECD에서 조사한 33개 국가 가운데 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈그림-5〉OECD국가 고령층(50+)의 사회적 관계망 비중(2015년/%)



출처 : OECD(2016), Society at a Glance.

국가별 특성일수도 있지만 우리나라의 경우 50대 이후에 퇴직을 하면 기존의 사회적 관계망이 단절됨으로써 나타난 결과로 판단된다. 즉 도시에서 직장 생활 중심으로 생활하면서, 주거가 안정되지 않아 주기적으로 이사를 다닐 경우 지역사회기반의 사회적 관계가 형성되기 어렵다. 그리고 은퇴 후 소득이 감소하면서 평소보다 지출이 줄어들면서 인간관계가 감소한 결과로 판단된다.

노인시기뿐만 아니라 일반적으로 여가의 사회화도 매우 중요한 문제인데, 우리나라 노인들의 경우 여가활동에 대한 준비도 매우 부족하다. 2017년도 통계청 사회조사 자료에 의하면 65세 이상 고령자의 여가활동은 TV시청과 휴식활동의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다.

〈그림-6〉65세 이상 고령자 여가활동 현황 및 욕구(%)



출처 : 통계청(2017), 사회조사 2017.

이러한 결과가 나타난 이유는 여가란 유년기부터 사회적 학습을 통해서 개발되고 유지되어야 하는데, 우리나라의 경우 학생시절에는 공부만하고, 졸업 후 사회생활로 인해 여가에 집중하기 어려운 측면이 있었다. 이런 이유로 은퇴 후의 삶에서 여가나 취미활동을 시작하려고 해도 어려움을 느끼는 경우가 있다. 물론 노인빈곤율이 높아 일을 할 수밖에 없는 노인들도 있지만, 여가를 즐겨보지 못하여 일하는 것이 여가라고 생각하는 노인도 존재할 수 있다. 이런 이유로 일하는 노인의 경우 일을 한다는 것이 소일거리인지 생계를 위한 일인지는 추가적인 연구가 필요하다.

우리나라의 노인들이 노후준비가 안된 다른 이유로 조기은퇴 등으로 인해 어느 시점부터 노인시기인지 인식하기가 어려워지고 있다. 즉 노인시기에 진입한다는 생활사건이 없고, 개인차원에서 노인이라고 인식하는 기준이 다를 수 있다. 실제로 서울시 노인실태조사 결과 노인이라고 인식하는 연령이 약 73세로 실제 사회적으로 인식하는 노인연령과 차이가 있다(서울시복지재단2023).

#### 4. 지역사회에서 끝까지 살아가지 못하는 노인들

나이가 들에 따라 노쇠가 진행되는 것은 자연스러운 현상이다. 우리나라의 경우 전체 노인의 약 10%가 치매나 뇌졸중 등으로 장기요양상태인 것으로 파악되고 있다. 이로 인한 의료비 지출도 지속적으로 증가하고 있다. 2022년도 건강보험공단의 자료를 살펴보면 전체 건강보험료에서 노인에게 지급된 진료비는 전체 진료비의 43.4%로 나타났다. 2021년도 코로나19 상황인 것을 감안해도 매우 높은 비율을 차지하고 있다.

〈그림-7〉의료비 지출 현황(%)



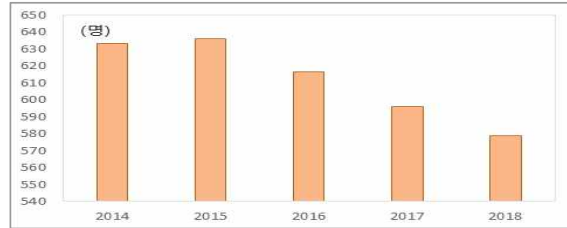
출처 : 연합뉴스 2022.6.21.자 기사

일반적으로 노인이 질병 등으로 장기요양상태에 진입하게 되면 부양가족들이 돌봄과 관련된 부담이 증가한다. 우리나라의 경우 장기요양보험제도를 시행하고 있어 이 부분에 대한 부담을 줄여주고 있지만, 제공되는 서비스가 제한적이고 일정금액의 자기분담금에 대한 반발이 있는 것도 사실이다.

돌봄제도와 관련된 가장 큰 문제는 노인돌봄을 담당하는 인력이 부족하다는 것이다. 장기요양보험의 핵심수행 인력은 요양보호사인데, 국가자격증을 보유하고 있는 인력임에도 전문성과 임금이 낮아 인력수급에 문제가 있다. 2019년 보사연 자료를 살펴보면 장기요양입원자 1천명당 요양보호사수는 지속적으로 감소하고 있다. 1년에 약 1백만명의 신규 요양보호사가 배출되는 것으로 알려지고 있지만, 자격증을 취득한 인원이 돌봄현장에 진출하는 비율은 10%

정도인 것으로 파악되고 있다.

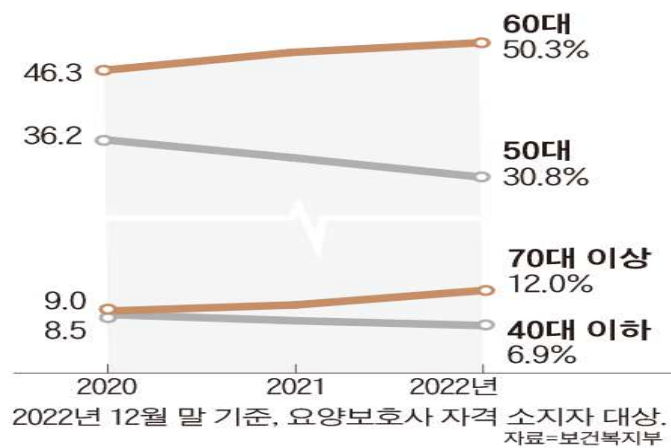
〈그림-8〉장기요양환자 1천명당 요양보호사 수



출처 : 보건사회연구원(2019), 노인장기요양인력 중장기 확보 방안

이러한 이유로 현재 일하고 있는 요양보호사의 고령화는 심각한 수준으로 4-50대 요양보호사 비율은 낮아지고 있다. 저임금 및 고강도 노동으로 인한 기피현상으로 인하여 젊은 요양보호사들이 현장에서 일하지 않고, 일부 요양보호사들은 가족돌봄을 위하여 자격증을 취득하고 있어 장기적인 개선이 필요하다.

〈그림-9〉최근 3년간 요양보호사 연령별 비율



출처 : 조선일보 2023.3.7.일자 기사

결론적으로 돌봄이 필요한 노인이 증가하여도 살던 집에서 서비스를 받아가면서 지낼 수 있는 지원체계가 부족한 실정이다. 노인이 돌봄이 필요하다고 시설로 보내는 것은 가족들에게는 안심이 될 수도 있지만, 새로운 환경에서 적응해야 하는 노인당사자에게는 인권적으로도 문제의 소지가 있다. 이러한 이유로 노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place, 이하 AIP)라는 이름으로 노인이 생활 하던 지역에서 노년기를 보내는 것이 바람직하다는 관점이 등장하

였다. 그러나 우리나라의 경우 AIP에 대한 연구는 활발하지만 지역사회 단위에서 실천하는 일은 매우 어려운 상황이다. 노인의 건강상태에 맞춰서 서비스를 제공해야 하는데, 노인의 욕구가 개인마다 차이가 있고 전문인력 부족 및 시장성이 낮아 민간기업의 진출도 저조한 수준이다. 그러나 어쩔수 없이 요양원이나 요양병원과 같은 시설을 이용할 수밖에 없는 노인들도 있지만, 살던곳에서 지내기를 희망하는 노인들을 위한 지역사회 단위의 서비스전달체계 구축이 필요하다. 특히 노인가구가 증가하고 있고 노인 1인가구도 증가하고 있어 관련 수요는 증가할 것으로 예상된다.

물론 우리나라의 경우 지역사회 기반의 돌봄통합서비스를 시행하고 있지만, 대상자가 장기요양등급외자이거나 요양병원에 입소하지 못한 노인을 대상으로 하여 최소한의 서비스만 제공하고 있다. 서비스의 질이나 종류가 노인들의 다양한 욕구를 충족하기에는 부족한 측면이 있어, 민간 영역에서 부가서비스를 개발할 것으로 예상했지만 실제로는 잘 이루어지지 않고 있다. 노인들이 돌봄비용에 지출을 기피하거나, 부양자들이 노인들에게 지불되는 비용에 부담을 느끼는 것으로 보인다. 일반적으로 아이들에게는 미래를 위해 여러 가지 투자를 하지만, 노인에게 돌봄을 위한 비용부담은 주저하게 되는 사회적 분위기가 있는 것 같다. 장기적으로는 이러한 분위기를 변화시키면서, 민간보험이나 공공영역에서 지역사회에 거주하는 노인들을 위한 다양한 서비스 개발이 필요하다.

#### IV. 인구고령화에 대한 우리나라의 대응

지금까지 인구고령화의 개념과 예상되는 문제점들을 간략히 알아봤다. 인구고령화는 생각보다는 매우 복잡하고 다차원적인 문제를 지니고 있어 해결이 쉽지 않다. 우리나라의 경우 2002년에 UN주관으로 스페인 마드리드에서 열린 인구고령화총회에 참가한 이후 발표된 마드리드 국제행동계획 (Madrid International Plan of Action on Ageing이하 MIPAA)에 따라 2005년 대통령 직속으로 저출산고령사회위원회를 설치하였다. MIPAA는 인구고령화에 대응하기 위해 세계적으로 공유해야 할 정책들과 과제를 제시하고 있는데, 이러한 결과로 우리나라에서 발표한 것이 저출산고령사회 기본계획이다. 2006년부터 5년주기로 발표하고 있으며, 현재 2020년도에 4차계획까지 발표되었다. 1차부터 4차까지 기본계획의 주요내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2006년부터 시행한 1차 저출산·고령사회 기본계획('06~'10)은 저출

산 극복을 위한 단초가 마련되고 고령자의 삶의 질 향상을 위한 제도적 기반 구축에 집중하였다. 주요내용으로는 영유아 보육, 교육지원 확대로 출산 양육에 대한 사회적 책임 강화, 기초노령 연금, 장기요양보험 도입으로 노후소득보장과 요양보호를 위한 제도의 틀을 구축하였다.

2차 기본계획('11~'15)은 국가책임보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일·가정 양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임 강화에 집중하였다. 특히 육아휴직급여 정률제('11~), 무상보육 실시('13~) 등을 실시하였다.

2015년도에 발표된 3차 기본계획('16~'20)은 경제적 요인으로 만혼·비혼 추세가 심화됨에 따라 일자리, 신혼부부 주거 지원 등 구조적 대응과 임금피크제 확대 등을 통한 청년 일자리 확대, 신혼부부 임대주택 지원 등을 수행하였다.

4차 기본계획('21~'25)은 2020년도에 발표되었으며, 성평등 사회조성 및 건강하고 능동적인 고령사회 구축을 목표로 하고 현재 진행 중에 있다. 4차 계획에서 가장 주목할 만한 내용은 추진전략 4번의 『인구구조 변화에 대한 적응』이라는 부분이다. 앞선 계획들은 모두 고령사회에 대응하겠다고 천명하였으나 4차 계획에서는 저출산 고령화 대응의 성과와 한계를 분명히 하고, 이를 바탕으로 한 실제적 접근을 통해 부정적 영향을 최소화한다고 설명하고 있다. 20여년간 약 260조원의 예산을 투입하였음에도 저출산 고령화 상황이 호전되지 않는 것을 정부도 인정한 것으로 볼 수 있다.

〈그림-10〉 제 4차 저출산 고령사회 기본계획 정책 체계도



출처 : 저출산고령사회위원회, 2020. 제4차 저출산고령사회기본계획 43p.

개인적인 의견으로는 저출산 고령사회의 주무부서가 보건복지부로 되어 있어 저출산고령사회위원회의 인적 구성도 보건복지부 출신들이 주류를 이루고 있었다. 그런 이유로 3차 계획까지는 보건복지부에서 주도적으로 진행할 수 있는 사업인 난임시술지원이나 기초노령연금 위주로 진행된 측면이 강했다. 그러나 고령화의 경우 고용이나 교육분야 등 국가적인 틀을 개혁해야 하는 문제임에도 소극적으로 추진된 아쉬움이 있다. 결국 20년가 많은 예산을 투입했음에도 저출산 고령사회에 대비하는데 한계가 있었다고 판단된다. 따라서 지금이라도 보건복지부 관료 중심의 인적 구성을 탈피하여, 저출산고령사회위원회의 인적구성과 조직을 개편하여 장기적이면서 적극적인 정책을 개발할 필요가 있다.

## V. 결론 및 시사점 : 피할 수 없지만 가야할 길

지금까지 인구고령화에 대한 개념과 문제점을 간략히 정리해보았다. 인구고령화는 사회복지나 고용분야만의 문제가 아닌 국가 전반적인 문제로, 인구정책의 특성상 단기간에 해결하기 어렵다. 중앙정부가 저출산·고령화 극복을 위해 20년 동안 200조원이상의 많은 예산을 투입하였음에도 성과가 미비한 이유이기도 하다. 또한 우리나라 대통령의 임기가 5년이고 단임제이기 때문에 성과를 바로 낼 수 있는 사업위주로 진행되었던 측면도 있다. 과거의 잘잘못을 따지기에는 고령화의 속도가 너무 빨라 추가적인 논의는 생략하더라도 인구고령화를 맞아 우리가 해결해야할 몇 가지 문제들을 정리해보고자 한다.

첫 번째는 노인연령기준 재설정 문제이다. 일반적으로 노인은 65세 이상인 사람을 뜻한다고 생각한다. 그러나 우리나라의 어떤 법을 뒤져도 노인은 65세 이상인자를 뜻한다고 명시한 법조문은 찾아볼 수 없다. 노인복지법 26조의 경로우대 조항도 『국가나 지방자치단체는 65세 이상인자에게...』라는 식으로 명확히 65세=노인이라고는 표현하지 않는다. 이러한 모호성은 노인복지법 1조2항의 정의부분에서도 노인의 정의가 누락되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 노인을 65세 이상인자로 인식하게 된 것은 19세기 초 독일 비스마르크 시대에 국민연금법을 도입하면서 정해진 기준이라고 알려져 있다. 당시 독일이 평균수명이 40대인 상황에서 국민연금법의 수급연령을 70세로 했다가 국민들의 강한 반발에 부딪쳐 65세로 조정했다는 것이 정설이다. 현재 우리나라의 평균수명이 83.5세이기 때문에 약 140년전에 정한 65세=노인이라는 기준을 유지하는 것은 현실에 맞지 않다. 따라서 지금과 같은 기준으로 65세=

노인이라는 기준을 적용하면 60세에 은퇴하더라도 평균연령을 기준으로 계산하면 약 30여년 이상 노인으로서 생활해야 한다. 사회진출이 늦은 경우 주된 일자리에서 일한기간보다 은퇴후 노인으로 살아가야 하는 기간이 길다는 의미다. 따라서 늦기 전에 중앙정부나 국회차원에서 노인연령기준 상향에 대한 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있는 대화체를 구성하여 논의를 시작할 필요가 있다. 개인적인 의견으로는 평균수명과 연동해서 노인연령을 정하면 좋지만, 정책적으로 노인연령이 가변적일 경우 사회적 혼란이 발생할 수 있어 주기적으로 연령을 조정하는 것이 합리적일 수 있다.

둘째, 노후소득보장체계의 재정비 문제이다. 우리나라의 노후소득보장체계는 저소득층을 위한 공공부조인 국민기초생활보장법, 사회보험인 국민연금, 민간연금보험의 3층 체계를 기본으로 하고 있다. 노인빈곤율이 심화되면서 소득하위 70%노인에게 2008년부터 기초연금을 지급하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 연금생활자에 대해 연금수령액수가 일정수준을 넘어가면 소득세 및 건강보험납부의 의무가 생기기 때문에 은퇴자들에게 큰 부담을 주고 있다. 특히 은퇴연령은 60세인데 국민연금을 완전히 받을 수 있는 완전노령연금 수령연령은 65세라는 것이 문제가 된다. 즉 평생 일하던 직장에서 정상적으로 은퇴를 해도 국민연금을 받기 위해서는 5년 동안 다른 일을 하거나, 연금액이 삭감되는 손해를 감수하고 조기에 연금을 수령할 수밖에 없다는 의미이다. 따라서 은퇴와 동시에 연금을 받을 수 있도록 제도를 수정할 필요가 있다. OECD에서도 연금 전액을 수급할 수 있는 연령을 '정상 은퇴연령(normal retirement age)'으로 간주하고 있다. 노인빈곤율 감소 차원으로 현재 정부에서 노인일자리 사업 등을 시행하고 있지만, 주된 일자리에서 은퇴한 것을 전제로 저임금의 연속성이 떨어지는 일자리를 공급하고 있어 실질적인 도움은 되지 못하고 있다. 따라서 노인빈곤을 막고 소득보장체계를 제대로 구축하려면, 주된 일자리에서 오랫동안 일할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 최종적으로는 개인이 자신이 언제까지 일하고, 은퇴하면 얼마의 연금을 받을 수 있는지를 예측할 수 있는 사회를 만들어 가려는 노력이 분명 필요하다.

셋째, 노인의 건강상태에 상관없이 살던 곳에서 계속 살아갈 수 있도록 다양한 돌봄 및 주거형태를 개발 제공해야 한다. 노인의 건강상태나 욕구에 맞도록 다양한 서비스를 민간과 함께 개발하려는 노력이 필요하다. 다양해지고 있는 노인들의 욕구에 맞는 서비스 개발과 제공체계는 반드시 필요한 일이다. 특히 지역사회에서 돌봄이 필요한 노인들이 살아갈 수 있도록, 요양보호사를 포함한 다양한 서비스제공인력을 양성하고 파견하는 기관을 확대해야 한다. 또한

서비스제공인력의 처우를 개선하여 자격증을 보유하고 있지만, 현장에 취업하지 않은 자격증 소지자들이 진출할 수 있는 유인책을 개발할 필요가 있다.

주거지원도 마찬가지로 건강상태 등에 따라 구조변경 안전기구 설치 등의 지원을 장기요양보험 등에서 부담하여, 노인들이 가급적 시설에 입소하지 않고 여생을 살던 집에서 보낼 수 있도록 해야 한다. 또한 노인들이 지역사회에서 살아갈 수 있도록, 노인을 위한 주택을 여러 가지 형태로 개발하고 공급할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

지금까지 인구고령화의 문제와 해결방안에 대하여 간략히 알아보았다. 현재 상황이 매우 어려운 것은 사실이지만, 산업구조의 변화와 기술의 발전 등으로 예전처럼 많은 생산가능인구가 필요하지 않을 수도 있다. 아니면 외국인 근로자의 유입으로 사회전반에서 지금보다 더 자주 외국인 근로자를 만나는 것이 일상이 될 수도 있다.

도시에서 발생하는 많은 문제는 인구과밀로 인하여 발생한 것도 많아, 현재와 같은 인구감소 및 인구고령화는 또 다른 기회일수도 있다. 즉 기존 노인에 대한 부정적인 관념을 수정하고, 긍정적인 노인에 대한 인식을 수립하면 인구고령화 문제도 새로운 시각으로 접근할 수 있을 것이다. 그렇게 되기 위해서는 노인연령에 대한 조정 및 노인들의 사회활동을 좀 더 좋은 측면에서 발전시켜 나가야 할 필요가 있다. 결과적으로는 정부, 기업, 국민 모두 노력하여 인구고령화를 좀 더 좋은 방향으로 흘러가도록 노력할 필요가 있다. 노인에게 좋은 제도나 환경은 다른 세대에게도 좋다는 인식을 가지고 인구고령화 문제에 적응하려는 노력이 필요하다.

## **Abstract**

### **A Study on Population Aging and solution in Korea**

A Population aging means a state in which more than 7% of a country's population is aged 65 or older.

There may be many problems experienced by the elderly in Korea, but the biggest problem is that they become economically vulnerable. The elderly poverty rate in Korea is 43.4% as of 2022, which is the highest among OECD countries. Another problem experienced in the elderly is disconnection from social relationships and lack of leisure. Finally, when the elderly enter long-term care due to illness, it is hard maintain a life in there's own residence area.

In conclusion, population aging is national problem, and it is difficult to solve in a short period of time. First, the issue of resetting the age criteria for the elderly. Second, reorganization of the old-age finance security system. Third, development of various support system for the elderly can continue to live where they live regardless of their health conditions.

**Key words: Aging Population, Long-term care, Aging in place(AIP), Elderly poverty rate**

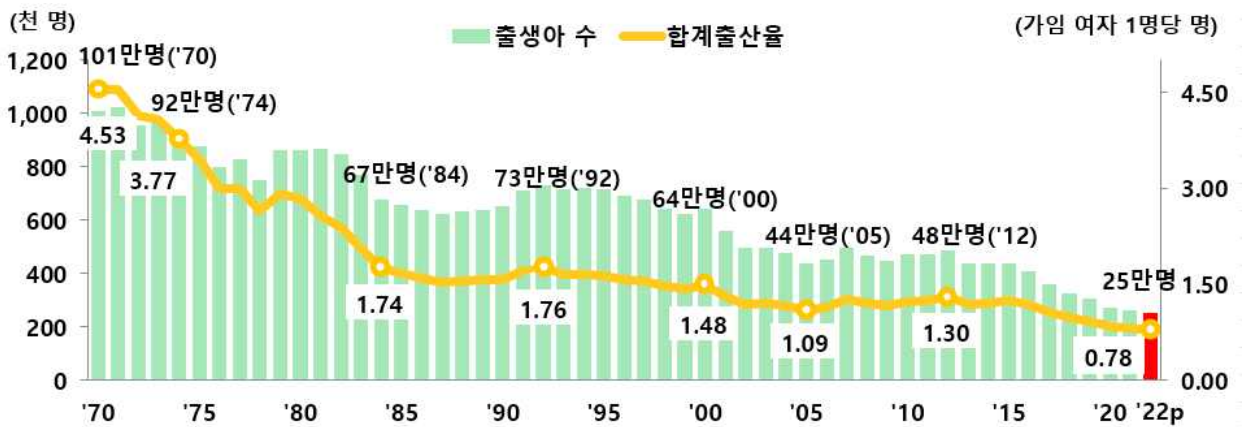
# 청년층의 저출산, 수도권 쏠림 완화 방안

전봉경\*

## I. 저출산·고령화 그리고 인구절벽

우리나라는 전 세계에서 유례를 찾기 힘들 만큼 급속한 인구절벽에 직면하고 있다. 2023년 2월 22일 통계청이 발표한 ‘2022년 출생·사망통계 잠정 결과’에 따르면, 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 의미하는 합계출산율이 지난해 0.78명을 기록하며 ‘인구절벽’ 위기가 고조되고 있다. 우리나라의 합계출산율은 경제협력개발기구(OECD) 38개국 중 유일하게 ‘0명’이다. OECD 평균 합계출산율이 1.59명인 걸 감안하면, 다른 국가와 비교하여 얼마나 심각한 저출산 현상을 겪고 있는지 알 수 있다.

〔그림 1〕 출생아 수 및 합계출산율 추이, 1970-2022p



자료 : 통계청, 2022년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)

\* 국토연구원 부연구위원

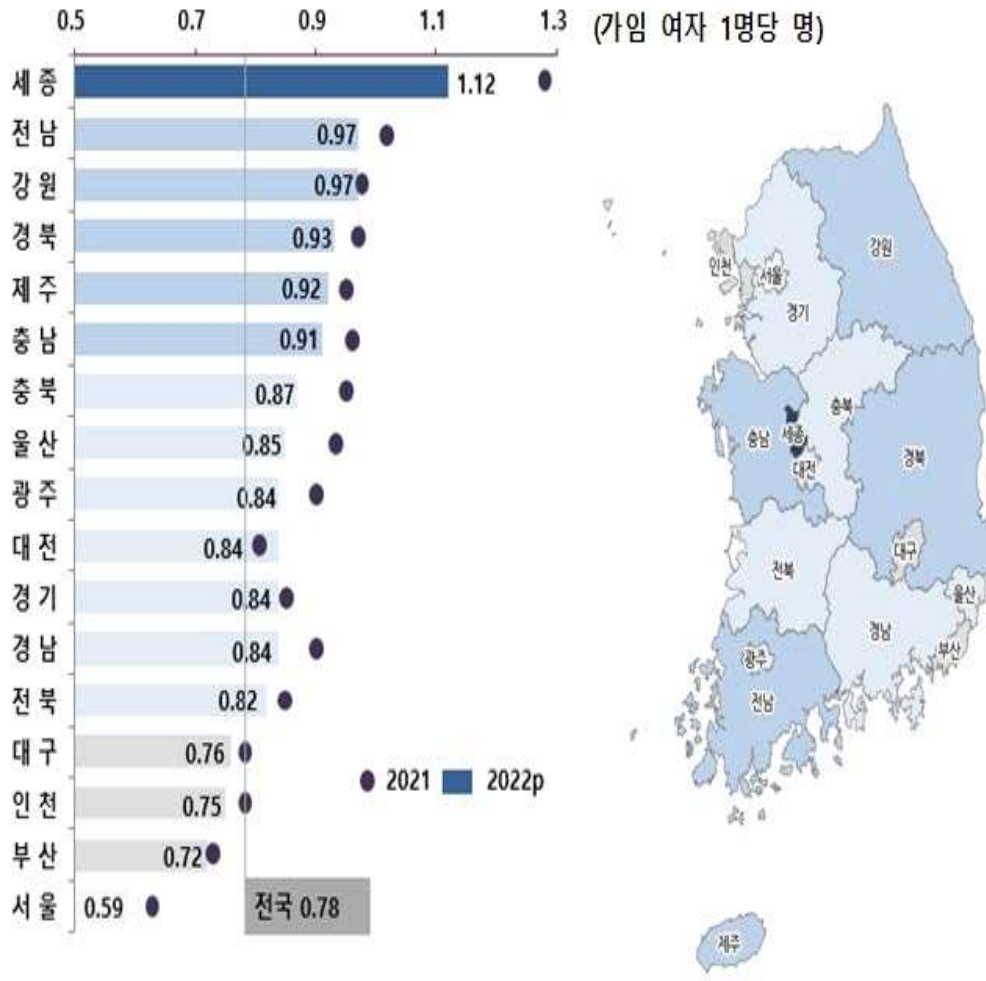
한편, 우리 사회는 저출산뿐 아니라 고령화 문제도 동시에 겪고 있다. 일반적으로 65세 이상 인구가 전체의 7% 이상일 경우 ‘고령화 사회’라고 하고, 14% 이상이면 ‘고령사회’라고 여겨진다. 프랑스의 경우는 고령화 사회에서 고령사회로 진입하기까지 114년(1865년부터 1979년까지)이 걸렸지만, 우리의 경우 불과 17년(2000년부터 2017년까지) 만에 고령사회에 진입하였다. 세계보건기구(WHO)는 한국 여성과 남성의 기대수명이 각각 91살, 84살로 세계 최장수 국가가 될 것으로 내다봤다. 이는 소위 청년층을 지칭하는 ‘MZ’세대와 지금 청소년층이 국민연금을 비롯하여 감내해야 할 사회적 부담이 더욱 커진다는 것을 의미한다.

이렇듯 사회 구성원 전반의 평균 연령이 높아지면서 사람들 사이에서는 ‘현대 나이 계산법’이라는 것도 등장하였다. 이는 자기 나이에 ‘0.8’을 곱한 숫자가 요즘 사회에서의 실제 자기 나이란 얘기이다. 요즘은 과거 고도 성장기와 비교하여 사회진출(취업) 시기가 늦어지고, 이에 따라 결혼과 출산까지 함께 늦어지면서 청년층은 ‘현대 나이 계산법’을 통해 자조 섞인 위로를 하는 셈이다. 결국, 우리 사회는 복지제도, 과학기술, 의학 등의 발달로 수명은 점점 늘어나지만, 출산은 급격히 줄어드는 이중고(二重苦)로 인해 ‘국가 소멸’의 위기를 겪고 있다.

## II. 수도권 일극 체제와 출산율

우리 사회가 직면한 저출산 문제의 원인은 사회·경제·환경적 요소 등 여러 방면에서 찾을 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 개개인의 삶의 터전인 ‘공간’을 중심으로 이 문제를 고심할 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 우리나라의 출산율은 세계적으로 매우 낮다. 특히, 가장 많은 청년층이 거주하는 서울의 출산율이 가장 낮은 것으로 나타난다. [그림 2] 시도별 합계출산율을 보면, 수도권인 서울과 인천은 전국 평균인 0.78에도 미치지 못한다. 전체 청년층의 절반 이상이 거주하는 수도권의 출산율이 이처럼 낮다 보니 국가 전체의 출산율 하락은 피할 수 없는 결과이다.

[그림 2] 시도별 합계출산율, 2022p



자료 : 통계청, 2022년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)

수도권의 낮은 출산율을 본격적으로 다루기에 앞서 청년층의 수도권 쏠림에 대해 먼저 살펴보고자 한다. 비수도권 청년들은 왜 자신이 자란 지역을 벗어나 수도권으로 몰리는 것일까. 우리나라의 산업화가 시작된 1960~70년대 이래 비수도권 지역은 대기업의 노동집약적 생산공장이 위치한 덕분에 수많은 청년에게 양질의 일자리를 제공하였다. 대기업으로 인해 협력기업, 음식점 및 서비스를 포함한 3차 산업이 생겨나니 지역에 일자리와 소비가 늘어나며 지역경제 성장을 이끌었다. 그러나 2000년대 후반부터 지역경제에 중추적 역할을 하던 대기업을 비롯한 선도기업이 수도권 규제 완화와 첨단·신기술 분야 고급 인력 유치를 위해 수도권으로 이주를 시작하였다. 이 결과, 비수도권 지역은 양질의 일자리가 상실되었고, 청년층을 포함한 노동 생산가능인구 상당수는

더 나은 일자리가 밀집된 수도권으로 기업을 따라 이주하였다. 즉, 수도권 쏠림현상의 원인 중 하나는 비수도권의 '양질의 일자리' 상실이다. 높은 연봉과 우수한 복지를 제공하는 기업들이 수도권에 쏠리다 보니, 구직자가 몰리게 되고, 수도권 전체 인구가 지속하여 늘어나는 까닭에 교통과 주거 환경을 비롯한 관련 인프라가 집중되는 악순환이 반복된다.

이제 수도권 쏠림이 출산율에 어떤 악영향을 미치는지를 살펴볼 차례이다. 인구밀도가 출산율에 미치는 영향은 이미 국내외에서 활발하게 연구되었다. 통계청의 자료를 살펴봐도, 합계출산율과 인구밀도 사이에는 뚜렷한 음(-)의 상관관계가 있다. 우리 사회의 경우 25~34세 청년인구의 절반 이상이 수도권에 몰려있다. 이는 다시 말해, 한정된 양질의 일자리와 거주지를 구하기 위해 치열한 경쟁을 해야 한다는 것을 의미한다. 청년들은 경쟁이 심화할수록 자연스레 자기 앞가림을 위한 생존본능이 강해진다. 경쟁에서 살아남기 위해 그리고 좋은 직장에 취직하기 위해 소위 말하는 '스펙'을 쌓는 데 열중한다. 또한, 서울을 비롯한 수도권의 높은 부동산 가격은 청년들의 결혼마저 주저하게 한다. 이런 현실 속에서 청년층은 결혼과 출산 같은 '사치'를 부릴 여유가 없다. 이들에게 최우선 과제는 자신이 거주하는 '수도권'이란 공간에서의 생존이 될 수밖에 없다. 이렇듯 우리나라의 저출산 원인 중 하나는 결혼과 출산을 해야 할 청년층 절반 이상이 몰려있는 수도권이 청년들의 생존을 위한 치열한 경쟁의 공간이 되면서 생겨난 자연스러운 결과이기도 하다.

### Ⅲ. 수도권의 청년층 인구 분산을 위한 유인책

수도권에 거주하는 청년층의 치열한 생존경쟁을 완화하고, 출산율을 높이기 위해서는 결국 비수도권 지역(이후 '지방' 병기 표기)에 양질의 일자리가 창출돼야 한다. 그리고 청년층이 서울에 가지 않아도 될 만큼 즐길 거리가 많아야 한다. 즉, '인구절벽'과 '지역소멸' 위기의 해법을 지방에서 찾아야 한다.

'닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐?'의 관점에서 바라볼 수 있지만, 이미 청년층의 이탈이 심각한 비수도권 지역에 공공과 민간 영역에서 생활·문화 인프라가 투자되긴 현실적으로 어렵다. 그러나 반대로 생각해보면, 박물관과 미술관은 커녕 그 흔한 영화관과 프랜차이즈 같은 상점조차 없는 지방의 열악한 인프라는 청년층의 문화생활을 즐길 기회를 박탈한다. 지방 청년이 즐길 거리를 찾아 서울을 몇 번 오고 가다 보면, 모든 인프라가 월등한 수도권에 대한 동경을 갖는 건 어쩔 자연스러운 수도 있다.

산업화 이후 지역경제의 중심인 대기업의 생산공장은 더 이상 존재하지 않고, 청년인구는 지속하여 수도권으로 빠져나가고, 문화생활을 비롯한 사회 전반의 인프라에 대한 재투자가 부재한 비수도권에 다시 청년층을 끌어모으는 방안은 무엇일까? 국가적 '난제'로 여겨지는 이 문제의 명확한 해법을 찾기란 쉽지 않다. 그러나 본 보고서에서는 비수도권 지역에 청년층이 다시 유입될 수 있는 유인책을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 지역의 정체성, 가치, 특색 등을 살리는 로컬리즘(localisms) 기반의 도시재생 사업에 관심을 가질 필요가 있다. 도시재생 사업이 반드시 정부 주도로 진행될 필요는 없다. 지방에 관심을 가진 다양한 이해관계자들이 그곳에 내재한 고유한 특색을 찾아 사업화하면 된다. 최근 전국에 걸쳐 폐건물, 폐산업 시설, 폐창고 등 지역 내 방치된 부지를 문화예술 공간, 카페, 빵집, 양조장 등으로 탈바꿈한 성공적 도시재생 사례가 늘어나고 있다. 예를 들면, 일제강점기 강화도의 지주인 홍재묵, 홍재용 형제가 민족자본으로 우리나라 최초로 설립한 폐 방직공장을 카페와 박물관으로 새롭게 탄생시킨 사례를 꼽을 수 있겠다. 당시의 쓸모를 다해 버려진 지역 내 공간을 새로운 문화·관광 시설로 탄생시킴으로 전국의 수많은 방문객이 찾아와 지역 경제에 이바지하였다. 우리보다 앞서 지역 불균형 문제를 겪은 국외에서도 이 같은 방안으로 지방에 생기를 불어 일으킨 사례는 수없이 많다. 우리나라는 국토 면적이 크지 않을뿐더러 철도, 고속도로 등과 같은 교통망이 비교적 잘 구축되어 있다. 이에 비수도권 지역에 청년들이 좋아할 만한 소위 '핫플'이 생겨난다면 침체한 경제가 활성화되고 청년층의 유입이 가능할 수도 있다. 물론, 수도권 청년의 비수도권 '영구 이주'가 가장 이상적이겠지만, 생활 터전을 옮기지 않고 지방에 일정 기간 이상 머무는 '체류 인구'만 늘어나더라도 나쁘지 않다. 역내 청년층 유입이 발생하면 중심지에 카페, 서점, 음식점 같은 주요 점포(앵커 스토어)가 생겨나고, 관광객과 소비가 늘어나면서 지역 경제 활성화뿐 아니라 새로운 역동성을 불어일으킬 수 있기 때문이다. 결국, 핵심은 비수도권 지역에 내재한 문화·관광·역사 등의 요소를 잘 활용하여 지방 스스로 경쟁력을 갖출 수 있도록 해야 한다.

둘째, 비수도권 지역 경제의 핵심 역할을 했던 대기업의 공백을 역내 중소·벤처기업 육성 및 활성화를 통해 메꿔야 한다. 이를 위해서는 정부의 역할이 중요하다. 정부는 비수도권 지역을 중심으로 중소·벤처 생태계가 더 활성화될 수 있도록 도심 융합 특구나 벤처타운 조성 등과 같은 유인책을 확대할 필요가 있다. 마찬가지로 비수도권 지자체는 선도기업의 생산공장 유치에 아닌 역내 역량 있는 중소·벤처기업이 지속하여 성장하고 생겨날 수 있는 중소·벤처기업

친화적 환경을 조성해야 한다. 이미 지방을 떠난 기업들이 인구절벽과 지역소멸 위기를 겪는 비수도권에 다시 돌아올 확률은 사실상 희박하기 때문이다. 요즘 같은 첨단과학 기술 시대에 창업을 위해 필요한 건, 참신한 아이디어와 컴퓨터 한 대 놓을 자리만으로도 충분할 수 있다. 그렇지만 창업을 꿈꾸는 지방 청년들이 창업 인프라가 갖춰진 곳에 함께 모여 있으면, 상호 지식교류 확대 같은 긍정적인 효과를 얻을 것이다. 물론, 유망 중소·벤처기업이 지속하여 성장하기 위해 요구되는 투자자금 유치와 전문인력 채용 등을 위해서는 결국 수도권으로 이주할 수도 있다. 그러나 창업 초기에 필요한 인프라가 갖춰진 공간(사무실)이 지방에 구축되어 있고, 저렴한 임대료로 그곳을 사용할 수 있다면 수도권 청년이 충분히 관심을 가질 만하다. 최소한 스타트업 단계에서 규모가 커지는 스케일업 단계까지만 청년들이 지방에 머물러도, 중심지에 이들을 위한 상점들이 생겨나고 관련 서비스업도 함께 생겨날 것이기 때문이다. 또한, 지방에서 창업한 청년 창업가 중에서는 여러 이유로 지방에 계속 머물거나 창업의 시발점이 된 지역에 대한 애착으로 다양한 사회공헌사업을 할 가능성도 크다. 결국, 가장 중요한 건, 청년층이 다시 지방에 돌아오는 유인책을 마련해야 한다. 치열한 경쟁에서 벗어나 단기간이라도 지방에서 지내면서 비수도권 지역이 지닌 탈경쟁적인 분위기를 느끼게 해야 한다.

#### IV. 맺음말 : 정책 제언

우리나라의 인구절벽과 지역소멸 위기의 중심에는 청년들의 ‘수도권 쏠림’ 현상이 있다. 이를 해결하고자 비수도권 지자체는 규모의 경제를 형성하기 위해 ‘메가시티’ 같은 인접 지자체 간 연계·협력 방안을 논의하고 있다. 그러나 지역 간 실질적 협력 거버넌스의 부재 속에 지자체가 연합하여 광역권을 형성하기 까지에는 적지 않은 시간이 필요하다. 이에 본 보고서는 비교적 단기간에 할 수 있는 수도권의 청년인구 분산 전략을 제시하였다. 먼저, 지방에 내재한 문화·관광 자산을 활용하는 ‘로컬리즘’ 기반 도시재생 방안과 중소·벤처기업 육성 및 활성화 방안을 강조하였다.

인구밀도가 가장 높고 경쟁이 치열한 서울의 합계출산율은 최하위이다. 그리고 합계출산율 최상위 지역은 공교롭게도 필자가 거주하는 세종시이다. 따라서, 세종시의 높은 출산율의 원인을 분석하면, 청년층의 저출산 문제 해결의 실마리를 찾을 수도 있다. 이에 필자가 느낀 경험을 바탕으로 세종시의 출산율의 비밀(?)을 살펴보고자 한다. 먼저, 세종시는 모두가 알다시피 지역 균형발

전을 목적으로 정부 부처를 비롯하여 정부출연연구기관 등이 이주하면서 새로 생겨난 도시이다. 이런 이유로, 이 지역 거주자의 다수는 이미 치열한 취업 경쟁을 통해 정년을 보장받은 공무원과 연구자라는 특징을 갖고 있다. 그리고 부처와 기관의 세종 이전에 따라 정부는 아파트 특별공급을 통해 비교적 저렴하게 주거 공간을 확보할 기회를 제공하였다. 즉, 세종시는 청년층의 가장 큰 고민인 '일자리'와 '주거 공간' 문제가 어느 정도 해결된 시민들이 많기에 출산율이 우리나라 도시 중 유일하게 '1명'을 넘어섰을 거로 생각된다. 물론, 처음 도시가 형성되었을 당시 기본적인 인프라도 제대로 구축되지 않아 몇 년 동안 고생한 생생한 경험담을 수없이 들었다. 그러나 일정 시간이 지나 도시에 문화시설이 들어서고 수도권에서 출퇴근하는 직장인들이 세종에 주택을 분양받고 정착하면서 서서히 도시로서 경쟁력을 갖게 되었고, 이후 청주와 대전 등 인근 지역에서의 유입도 늘어났다. 새로 생긴 도시이고, 미취학 아이들이 많다 보니 정부 부처와 공공기관 상당수는 자체 어린이집을 운영한다. 출산 이후에도 직원들이 직장을 다니며 아이 키우기 좋은 환경을 만들기 위해 노력하고 있다. 이렇듯, 세종시는 청년층이 가장 필요로 하는 양질의 '일자리'와 '주거 공간'이 모두 해결된 까닭에 출산율이 가장 높은 것이 아닐까 하는 생각이 든다.

세종시의 사례는 매우 특수한 경우다. 그러나 몇 가지 시사점을 제공한다. 먼저, 정부의 역할에 대해 살펴보자. 수도권의 양질의 일자리는 국가가 나서지 않아도 민간에서 자연스레 만들 수 있다. 정부는 수도권 기업이 경제활동을 잘 할 수 있게 도와주는 지원자(supporter)의 역할만 하면 된다. 반면, 비수도권 지역은 정부가 지방 거점에 '혁신도시'를 조성했던 것처럼 적극적으로 나서서 주거, 문화, 교통 인프라 등을 구축해야 한다. 공공기관 이전으로 지역에 일정 규모의 생활권이 형성되기 시작한다면 점진적으로 확대되기란 어렵지 않다. 하지만 공공기업의 특성상 이전지역의 고용 창출 효과는 크지 않을 수 있다. 이에 공공기업과 연계된 중소·벤처기업과 청년 창업자 등이 함께 이주할 수 있는 유인책을 마련해야 한다. 예를 들면, 이주한 청년이 일정 기간 그 지역에 거주하면 아파트 특별공급을 제공하는 방안을 고려해야 한다. 결국, 지방에 '일자리'를 만들기 위해, '주거 공간' 제공이라는 파격적인 유인책을 청년들에게 제공해야 한다. 그래야 청년들이 다시 지방으로 내려오고, 점진적으로 저출산 문제도 해결할 수 있을 것이다.

필자는 세종시 거주에 전반적으로 만족하고 있다. 이전에는 출퇴근을 위해 '지옥철'을 어떻게 타고 다녔는지 모르겠다는 농담을 할 정도이다. 직주근접을 할 수 있으니, 퇴근하고 개인적인 취미생활을 할 시간도 늘어났다. 물론, 서울

과 비교하면 아직 부족한 인프라지만, 확실히 수도권과 달리 덜 경쟁적이며 여유를 갖게 된다. 필자가 임시방편으로나마 많은 청년층이 비수도권 지역에 거주해야 함을 강조하는 건, 이런 탈경쟁적인 공간을 경험하길 바라기 때문이다. 지방 특유의 낮은 밀도와 탈경쟁적인 분위기를 잠시라도 체험할 수 있다면, 하루하루 치열하게 경쟁하며 살아가는 수도권을 떠나 지방으로 이주를 고려할 수도 있기 때문이다.

**Abstract**

Measures to Mitigate the Low Birth Rate and the Concentration Towards the Metropolitan Area of Young People

South Korea is experiencing an unprecedented rapid population decline in the world. The fertility rate of women was 0.78, the only OECD country with less than one child. In addition, 65% of the total population entered an "aged society" with more than 14%. To solve the problem of low birth rates and aging in Korea, it is necessary to increase the fertility rate through the dispersion of the youth population concentrated in the metropolitan area. According to several studies, the higher population density results in the lower the fertility rate. Young people in Korea are concentrating on the metropolitan area for searching proper jobs. The problem is that jobs and residential spaces are limited, but competition intensifies as young people flock. In this competitive structure of young people, the survival instinct to live basically takes precedence. Marriage and childbirth are naturally delayed or abandoned. In order to solve this problem, a population distribution policy through enhancing regional competitiveness is necessary. Half of the nation's youth are concentrated in the metropolitan area. The competition for survival is too fierce. To this end, many high-quality jobs must be created in the non-metropolitan area. However, areas, where leading companies have already escaped are lacking cultural life infrastructure for young people to enjoy.

Hence, I propose two things. First, the government and various stakeholders should be interested in finding and commercializing unique characteristics inherent in the region. It is necessary to create new abandoned spaces in the area, so many young people can visit and live even for a while. Second, it should focus on creating an environment to foster small companies. If local young people can set up and operate companies in the region without going to Seoul, they will be able to fill the gap that large companies have escaped to some extent.

---

## 인구충격의 파장과 뉴노멀의 로컬리즘

---

전영수\*

인구문제가 갈수록 심각해진다. 첩첩산중에 점입가경이다. ‘설마’하는 수준까지 떨어진지 오래지만, 상황인지와 대중반향은 부족하고 빈약하다. 반대로 상황대응·관련대책의 임무를 맡은 정부·정치권은 연기와 방치로 일관한다. 뾰족한 해법이 없는데다 저항을 부르는 인기 없는 영역인지라 그때그때 군불만 뿜는 의지와 진정성은 찾기 어렵다. 불편한 개혁이 동반될 수밖에 없어 기득권의 불만·반발도 회피하고픈 게 인지상정이다. 다만 회피·무시의 대가는 값비싸고 처절하다. 날선 부메랑처럼 한국사회로 되돌아와 곳곳의 불협화음과 미스매칭을 조장하며 지속가능성을 훼손한다. 가령 인류본능일 수밖에 없는 가족결성과 동지분화가 거부되며 세대계주의 바통교환이 멈춰선다. 견고했던 ‘입직→결혼→출산→양육→은퇴’의 표준적인 생애모형이 붕괴되기 시작한 것이다.

충격여파는 개인·가족의 개별단위를 넘어선다. 그간 설명력을 갖고 기능해왔던 사회구조마저 흔들리고 멈춰선다. 개별선택이 사회비용을 유발해 전체편익을 떨어뜨리는 악순환의 구조붕괴를 뜻한다. 한국보다 일찍 인구문제에 직면해 저출산·고령화 관련대응을 수십년째 해온 일본조차 사실상 두손두발을 든 상태다. 2023년 신년연설에서 기시다 총리는 “사회가 붕괴직전에 직면했다”며 “당장 조치하지 않으면 영원히 기회가 없을 것”이라 호소했다. 사회전반의 뼈격대는 불편·불안·불만을 흡수할 정치공학적 수사로 해석되나, 더는 미루기 힘든 절체절명의 개혁필요로 이해된다. 기성세대·기득주체의 고착화된 이익독점을 평준·중립화할 구조개혁에의 주문이다. 반면 BBC는 “(그간) 출산정책을 펴왔지만 성공한 적은 없다”며 총리발언에 찬물을 끼얹었다. 만시지탄이며 백약무효란 의미다. 실제로도 다수진단은 ‘일본병 = 인구병’으로 압축되는 모양새다.

일본의 오늘은 한국의 내일이다. 이대로면 되돌리기 힘든 확정적인 미래다. 낡고 철지난 사회구조가 시대변화와 충돌하는 반면교사를 배울 때다. 쫓아선

---

\* 한양대학교 글로벌사회적경제학과 교수

안 될 전형적인 제도실패기에 구조개혁의 연기와 방치를 반복해선 곤란하다. 무엇보다 더 시급·절실한 건 한국사정이다. 일본을 걱정할 때가 아니다. 하물며 일본은 여전히 강력하다. 무능정부와 소극국민이 빚어낸 불협화음만 주목하면 일본파위는 가려진다. 당장 대외순자산은 세계 1위다. 31년 연속 'No.1'이다. 2021년말 411조엔으로 사상최고치를 찍었다. 2위(독일·316조엔), 3위(홍콩·243조엔)와 상당한 격차다. 기업경쟁력도 좋다. 500대 기업순위 중 일본은 중국(136개)·미국(124개)에 이어 3위(47개)다(2022년·포춘). 출산율도 한국보다 낮다. 한국이 0.75명(2022년 2분기)인데 일본은 1.3명(2021년)이다. 출생자는 '25만명 vs. 80만명'으로 더 비교된다. 엔저라지만, '엔화=안전자산'도 굳건하다. 이런 일본이 인구변화로 몸살 중이다. 그렇다면 한국의 선택지는 한층 명확해진다. 치료보다 예방이나 골든타임을 놓쳤다면 한국이 채택할 최후카드는 넓고 깊은 이(異)차원의 구조개혁뿐이다.

## ■ 세계가 걱정하는 한국형 인구변화의 신기록

뒤늦게 성장경로에 진입한 한국은 먼저 경험하고 관련체계를 만든 선행적인 해외사례에서 많은 걸 배웠다. 이런 점에서 선진모델을 벤치마킹하려는 해외시찰은 유의미했다. 최소한 값비싼 수업료를 낮추거나 비용대비 편익창출을 도모하는 모범적인 방법론 중 하나였다. 선형경로를 쫓는 추격자의 상대적 우위를 잘 활용해온 것이다. 다만 인구변화에 한정한다면 한국은 더 이상 추격하고 학습할 선행국가를 찾기 힘들다. 인구변화를 뜻하는 관련통계의 최극단치에 한국지표가 위치한지 오래인 까닭이다. 실제 한국의 급격해진 인구변화는 국내이슈를 넘어 해외의 관심거리로 부각된다. 차라리 나라밖의 주목과 걱정이 더 크고 많다. 각국외신의 특집보도는 최근 2~3년새 급증했다. 유럽·미국은 물론 인구병의 상징사회인 일본조차 한국의 인구변화를 염려한다.

외부관심의 배경은 간단하다. 누구도 예측하지 못한 수준의 세계신기록을 스스로 연일 갈아치우는 충격적인 인구변화가 반복된 탓이다. 인류역사상 전대미문(前代未聞)의 놀랄만한 인구변화가 현재진행형으로 펼쳐진 까닭이다. 맬서스의 『인구론』에서 강조한 인구감소의 역사적 조절변수인 전쟁·질병·기아의 3대 덫(Malthusian Traps)조차 없음에도 불구하고, 인구폭락이 반복되는 한국적 기현상(?)은 낯설고 놀라울 수밖에 없다. 인구유지선(21.명)과 인구위기선(1.3명) 등 특정출산율을 토대로 본 저항선조차 쉽게 깬 유일무이한 국가라 외신주목은 당연하고 자연스럽다. 일본처럼 일시적인 1.3명 하향돌파

(2005년 1.26명·이후 1.3명 이상)도 감안했지만, 한국은 확실히 달랐다. 2.1명(1983년) 붕괴이후 1.3명(2002년)에 이어 1명(2018년)까지 깨며 2022년 기준 5년 연속 1명 밑을 찍을 전망이다. 연평균치에 가까운 2분기(2022년)는 0.75명까지 폭락했다.

그럼에도 상황인식과 현실위기의 체감정도는 빈약하고 산만하다. 해외시선의 위험경고만 흘러넘칠뿐 정작 한국사회의 문제진단과 대응체계는 기대이하인 상태로 연기되고 방치된다. 이대로라면 출산율 감소속도를 떨어뜨릴 브레이크는 별로 없는 듯하다. 심리적 마지노선이자 몇몇 도시국가를 빼면 진입적 없는 1명 이하 출산율은 2023년도 피하지 못할 전망이다. 기계적인 하락 추세가 유지되면 2023년은 0.7명 하향돌파마저 가시권에 있다. 2018년(0.98명), 2019년(0.92명), 2020년(0.84명), 2021년(0.81명), 2022년(0.75명) 등 최근 5년간 연평균  $\pm 0.6$ 명씩 줄어들었기 때문이다. 때문에 뒤늦었지만, '지방소멸'의 화두로 부각된 최근의 피상·단층적인 접근조차 반가울 따름이다.

한국형 인구충격이란 다소 공포적인 규정진단을 내리는 또 다른 유력근거는 국제비교를 해보면 한층 뚜렷해진다. 주지하듯 저출산·고령화로 정리되는 인구변화는 선진국일수록 일반·일상적이다. 고도성장이 종료되면 인구공급도 줄어 들 수밖에 없어서다. '고성장=저출산'의 상관관계 때문이다. 후진국의 고출산과 같은 맥락이다. 실제 주요선진국은 한국보다 빠른 1980년대부터 출산율 2.1명을 깼다. EU를 필두로 가입국이 골고루 퍼진 OECD조차 인구유지가 힘든 단계에 진입했다. 하지만 하향세는 꽤 완만했고 일부구간에서는 인구증가까지 나타났다. 자연감소(출생-사망=음수)에도 불구하고, 이민에 힘입은 사회증가(국제유입-국제유출=양수)가 큰 역할을 했다. 현재는 일추  $\pm 1.6$ 명에서 강력한 하방경직성을 발휘한다. 반면 한국은 기울기가 급전직하로 1980~2022년간 '2.57명→0.75명'까지 떨어졌다. 선행사례가 없기에 '한국형'이란 타이틀도 나름 타당하다.

문제는 지금부터다. 인구변화의 본격적인 연쇄파장은 이제부터 본격적이다. 2~3년 전부터 확인된 지방대 미달사태를 뜻하는 '벚꽃엔딩'이 지역소멸과 맞물려 인구변화의 문제인식을 높여줬지만, 그나마 뒤늦은 사태파악일뿐 아니라 인구변화의 초기여파란 점에서 여전히 길길은 멀고 험하다. '벌써 시작했어도 이미 늦어버렸다'는 푸념이 맞다면 앞으로 맞을 연쇄적인 후폭풍은 한국사회의 지속가능성을 훼손·붕괴시킬 초대형의 메가악재일 수밖에 없다. 한국보다 상황이 나은 일본조차 사회구조 붕괴고백이 일파만파로 퍼진다는 점에서 비교열

위의 헨디캡은 본격화될 확률이 높다. ‘출산하락→입시혼란→병력부족→입지  
 염려→소득불안→비용증대→결혼포기→출산부족’의 악순환도 벌써 출발라인을  
 넘어섰다. 교육·고용·복지·조세 등 근본적인 사회구조의 붕괴압박인 셈이다.

아쉽게도 방아쇠는 당겨졌다. 인구변화는 한번 시작되면 추세를 돌리기가 역  
 부족이고, 고작해야 완화가 최선이란 점에서 당분간의 충격·고통은 불가피하  
 다. 불편·저항을 부르는 개혁과제인 까닭에 방치해왔지만, 구조개혁의 압박은  
 거세질 수밖에 없다. 통계로도 확인된다. 지금까지는 저출산이 인구문제를 지  
 배했지만, 이제는 고령화가 바통을 넘겨받을 타이밍이다. ‘저출산→고령화’로  
 의 문제전염과 시점변화 탓이다. 즉 출산이 줄면 상대적인 노년비중은 증가한  
 다. ‘고령화비율(65세이상/전체인구)’로 보면 ‘분모감소=비율증가’를 뜻한다.  
 인구구성비로 보면 고령사회로의 급진전이란 얘기다. 현재는 18% 수준으로  
 비율로는 고령화의 체감도가 낮지만, 노년숫자로 치환하면 훨씬 민감해진다.  
 연평균 ±80만명인 베이비부머(1955~63년생)가 2020년부터 고령인구 기준  
 연령인 65세에 진입했기 때문이다. 2023년은 베이비부머의 중간이자 상징인  
 ‘58년 개띠’도 65세가 된다. 1955~75년의 20년 총원이 1,700만명임이란  
 점에서 한층 날선 초고령화도 머잖았다.

## ■ 급격한 사회이동이 빚어낸 인구학적 불균형·비정상

그렇다면 급격한 인구변화의 원인은 뭘까? 인구공급은 다종다양·복잡다단한  
 형태로 수많은 변수가 얽히고설켜 인과·상관성을 지니며 출산결정과 맞닿는  
 다. 때문에 단일원인을 찾을 수 없거니와 설명력도 상황·시점·대상별로 그때그  
 때 달라질 수밖에 없다. 그렇다고 지금처럼 손놓고 있을 수는 없기에 지속적인  
 대상관찰·직접질문·현장경험 등 조사방법을 통해 설명력이 높은 원인변수를  
 발굴·정리하는 건 필수다. 이미 인구감소 40년째인 한국상황을 볼 때 시급한  
 우선과제일 수밖에 없다. 감각적으로 떠오르는 원인은 많다. ‘먹고사니즘’으로  
 통하는 청년실업·주거불안이 후속세대의 가족분화를 막는다는 가설이 설득적  
 이다. 혼자 살기도 빠듯한데 부양부담이 전제된 가족결성은 힘들 수밖에 없다.  
 이를 방치한 정치·정부역할의 한계도 크다. 청년불안을 경감·상쇄시켜야 할 과  
 제를 부여받은 정치권의 방치·무능이 후속세대의 반발·포기를 낳았다는 시나  
 리오다. 고작해야 관성적인 펀돈살포형의 재정카드만으로 대응하니 문제를 더  
 키운 것이다. 고학력에 힘입은 가치관의 변화로 전통적인 생애모델보다 본인  
 다움이 먼저라는 인식도 결혼·출산의 거부트렌드와 연결된다. 호구지책의 곤

란을 넘어 가족의미의 재검토가 저출산을 심화시켰다는 논리다.

이처럼 인구변화를 추동한 출산감소는 복합적인 원인과 다양해진 양태로 표면화된다. 다만 공통분모는 존재한다. 설명력의 깊이·넓이는 달라도 어떤 식이든 관여할 수밖에 없는 출산포기의 원천·원론적인 기반원인이 그렇다. 현재를 살고 미래를 꾸밀 밥벌이의 고단함이 대표적이다. 잘 살고자 덜 낳는 청년세대의 딜레마를 뜻한다. 실제 후속세대는 70%대의 대학진학률에서 확인되듯 고학력의 합리·효율적인 판단력을 두루 지녔다. 아이러니컬하게 그들의 개별선택이 인구감소라는 사회문제를 낳은 것이다. 이를 반영하듯 청년그룹은 잘 살고자 한정조건 속에서 최선책을 선택한다. 어제보다 나은 내일을 위해 끊임없이 고민·실천하며 전력투구 중이다. 대표적인 게 ‘지방→도시’로의 사회이동이다. 서울·수도권에 그들이 원하는 자원·기회가 집중됐기 때문이다. 반면 이곳은 고밀도 공간답게 저출산이 어떤 지역보다 심각하다. 지방에 정주하면 그나마의 출산이 기대되는데, 서울·수도권으로 향하는 순간 ‘고밀도=저출산’을 받아들일 수밖에 없는 것이다. 최소한 사회이동이 출산감소를 앞당기는 원인인자인 건 부정하기 어렵다는 의미다.

실제 ‘지방에는 먹이가 없고, 서울에는 둥지가 없다’는 비유도 유명하다. MZ세대의 먹먹한 현실을 빗댄 문구다. 이는 저출산발 인구감소의 수많은 원인 중 꽤 강력한 설명력을 지녔다. 먹이(고용)를 찾아떠난 지역청년이 둥지(주거)가 없어 알(출산)을 낳지 못해서다. 먹이와 둥지가 단일공간에서 해결되지 않는 직주분리를 뜻한다. 결과는 매섭다. 탈(脫)지역·향(向)서울의 사회이동은 ‘저밀도·고출산→고밀도·저출산’을 뜻한다. 지역에 살면 출산할 이들도 서울에 오면 포기해서다. 실제 2021년 평균출산율 0.81명은 1위 전남(1.02명)과 꼴찌 서울(0.63명)의 합계다. 저출산지로 향하는 후속세대의 사회이동이 인구감소를 재촉한 결과다. 가족결성·자녀출산이 먹혀들리 만무하다. 교육·취업부터 산업·문화·주거까지 수도권의 경쟁우위·일극집중이 낳은 슬픈 현실이다. 위험수위를 넘긴 불균형의 지역현실을 방치·외면한 게 초저출산의 매서운 부메랑으로 되돌아온 것이다. 즉 ‘지방전출→도시전입’의 엇박자·부작용이 뒤뜰린 인구수급의 저출산·고령화를 야기했다.

또 다른 비유로 유일무이한 승자도시 서울을 빗댄 ‘빚장도시(Gated city)’가 있다. 직업과 주거의 분리를 뜻하는 빚장이 서울외곽에 설치·운영된다는 의미다. 주간근로는 서울회사로, 야간거주는 경기자택으로 나뉘는 직주분리를 고발한(?) 비유다. ‘서울=거주’의 직주동일은 부유함이 전제될 때만 허용된다. 권력과 계급의 서울형 이너서클이 빚장을 한층 공고히 세우는 게임원칙에

집중하니 상대적인 약자인 청년세대는 밖으로 내몰릴 수밖에 없다. 희소가치를 자본으로 증명하는 사회답게 빗장내부에 잔류할 금권(金權)이 없다면 추방된다. 주간의 일자리만 빗장통과의 수단일뿐 안타깝게도 한번 쫓겨나면 빗장을 넘어설 확률은 급락한다. 지금은 하락세지만, 최근 3~4년의 집값폭등은 빗장도시 서울의 내밀한 속살을 여지없이 보여줬다. 이는 인구문제의 축소판으로 고밀도·저출산의 공간특징과 함께 일극집중에 따른 가격급등·부양부담의 전략수정을 요구한다.

## ■ 자원집적의 클러스터가 만든 서울독점과 출산포기

서울만큼 강력한 클러스터도 없다. 일도, 사람도, 돈도 서울일 때 좋아진다는 입소문과 선경험은 한층 빨리 강력하게 주변자원을 흡수한다. ‘서울블랙홀’답게 정치·경제·사회·문화 등 항목불문 마찬가지다. 일극화의 자원집적은 개별 주체의 합리·효율적인 기대가설에 기반한다. 한데 모이면 낫다는 클러스터 추구효과다. 집적가치를 활용되면 탐색·거래비용을 낮춘다는 후생증진도 뒷받침한다. 15~24세 청년인구가 ‘지방→서울’로 향하는 것도 서울이 ‘교육→취업’의 연계고리가 매력적인 까닭이다. 서울은 이제 몸집을 불리는 전략을 택한다. 땅덩이는 못 늘려도 생활권을 확장해 서울파워를 강화한다. 수도권을 품어안은 그림이다. 서울 없이 생존 없는 수도권으로선 따를 수밖에 없다. 광역교통에 이어 광역주거로 서울의 베드타운화를 실현하며 역내의 생산·소비·투자의 다양한 분업구조를 떠받친다. 돈은 서울에서 벌되, 잠은 수도권이 맡는 분업형태다. 신도시가 상징적이나, 그중 직주일치형이 거의 없는 건 서울발 산업·고용 등 유발·파생효과에 의존할 수밖에 없음을 뜻한다. 빗장도시의 절대존엄인 셈이다. 요컨대 서울경제학이다.

서울이 쌓아올린 성벽은 견고하고 육중하다. 전세계 어떤 수도도 서울보다 일극집중도는 낮다. 인구밀도·GRDP(지역총생산) 등 양적경제로는 서울이 최고수준이다. 유명기업 본사의 70~80%는 물론 신규취업 60~70%도 서울에서 이뤄진다. 생활인프라는 두말하면 잔소리. 공공기관(117개), 대학(48개), 요양기관(2만2,683개), 문화시설(111개)이 밀집했다(2020년). 부동산값을 가르다는 스타벅스(스세권)는 서울(507개)이 전국(1,354개)의 38%를 가졌다. 국토의 0.6%뿐인 서울이 엄청난 GRDP(423조원·22%)를 갖는 배경이다(2018년). 범서울권인 경기·인천까지 넣으면 집중도는 더 높다. GRDP(990조원·52%)만 절반이상으로 수도권 인구비중과 정확히 맞다

(52%). 2명 중 1명이 사는 12%의 땅덩이가 만들어낸 성과다. 그럼에도 계속해 유지될지는 미지수다. 출산감소에 사회전출까지 이어지며 천만수도의 인구규모가 일찌감치 깨져버렸기 때문이다. 아직은 외압적인 추방이나 자발적인 탈출로 이어지면 전출행렬은 가속화될 수밖에 없다. 빗장인구의 보유자원을 받아줄 후속적인 손바뀜이 끊길 때가 그렇다. ‘더 많이 빨리 크게’의 향상심이 줄어든 후속인구는 곧 결심을 내릴 태세다. 서울형 스태그플레이션(저성장·고물가)은 충분히 이들을 목젢다. 바통연결이 없는한 기성·기득세력의 독야청청은 기대할 수 없다. 서울의 고령화와 한계화는 불가피하다. 그렇다면 빗장도시의 유지를 위한 자원재조정은 자연스럽다. 빗장을 열든 성벽을 낮추든 수도권 서울의 지속가능성은 도마위에 오를 수밖에 없는 것이다.

서울은 기울어진 운동장과 꽤 닮았다. 성벽안팎의 자본논리로 소수의 빗장인구와 다수의 추방인구로 엇갈리는 폭탄돌리기는 계속되기 어렵다. 『멋진 신세계』를 움직이는 약인 소마처럼 월급과 일자리 탓에 시간은 벌 수 있어도 조건부일 수밖에 없다. 소마는 동경이 아닌 경계대상이란 걸 후속세대는 더 넓어지고 높아지는 빗장을 보며 깨닫기 때문이다. 그럴수록 반발·포기는 가속화된다. 이미 ‘취업→연애→결혼→출산→자가(自家)’의 인생과제를 빼딱하게(?) 보는 트렌드가 안착됐다. 계층이동이 막힌 가운데 ‘빗더미의 미래고통 vs. 나다움의 현재유희’는 구체화된다. 기괴한 빗장도시의 독특한 폭주기행에 동의하지 않는 달라진 청년등장이다. 이로써 빗장도시는 고빗사위에 선다. 개별치부(致富)의 노림수가 집단우울의 자충수로 연결되지 않는 묘책마련이 요구된다.

더 이상의 상황방치는 곤란하다. 지금이 미래서울을 둘러싼 ‘디스토피아 vs. 유토피아’의 승부처다. 중세유럽의 인클로저운동처럼 더 많은 양을 갖겠다고 사람을 내모는 우를 반복하지 말자는 메시지다. “양이 사람을 잡아먹는다”는 토마스 모어의 일갈을 빗장도시는 귀담아들을 때다. 양을 키워도 먹고 입어줄 이들이 없으면 무용지물이다. 뿔이든 손쉽게 오가야 건강한 지속가능성이 확보된다. 빗장은 뽑고 청년이 웃는 공간에서 유토피아는 실현된다. 빼앗고 내모는데 웃어줄 후속세대는 없다. 이대로면 서울앞날은 디스토피아다. 빗장안에선 이전투구가, 빗장밖에선 임중도원(任重道遠·짐은 무겁고 갈 길은 멀)일 따름이다. 가능하면 대타협적인 빗장과기가 권유된다. 배제·소외적인 자원배분과 제로섬이 아닌 참여·배려적인 구조설계와 플러스섬으로의 인식전환이 대전제다. 지금처럼 탈경(脫京)사회가 심화되면 빗장도시는 중국엔 성글고 황량해질 수밖에 없다. 추방인구가 스스로 서울빗장을 열어젖히기란 어렵다. 빗장내부의 이보전진을 위한 일보후퇴가 먼저다. 방치의 끝은 조용하되 치명적인 복

수의 부메랑을 부를 뿐이다. 빗장을 넘나드는 출퇴근의 피곤축적과 추방청년의 희망포기는 비례할 수밖에 없기 때문이다.

## ■ 인구문제 완화할 최우선정책 ‘도농균형의 로컬리즘’

거칠지만, 즉전(卽戰)적인 대응논리가 필요하다는 점에서 ‘도농격차→인구변화’의 연결에 주목하는 게 시급하다. ‘저밀도·고출산(지방권역)→고밀도·저출산(서울·경기)’로의 급격한 사회이동이나마 줄여내는 게 인구감소의 충격을 완화하는 지름길이다. 출산장려 등 근본대책은 장기시간·거액예산·인식전환 등 긴 호흡이 필요하기에 성과를 보기까지 기다리기엔 시간이 없기 때문이다. 과거처럼 정부실패를 답습할 여유도 없다. 강력히 요구되는 새로운 접근방식은 고정관념의 파괴와 상상력의 확대다. 즉 정부를 분해해 역할을 쪼개는 식이다. 중앙정부와 지방정부가 그렇다. 수백년간의 상식이던 중앙집권적 정부역할에서 벗어나 지방정부가 사회문제의 해결주체로 나설 수 있다. 중앙정책의 기계·소극적인 전달체계에서 벗어나 대등한 역할정리를 통해 적극적인 기획·실행주체로 지역경영의 실효성을 높이는 취지다. 수많은 선진국이 채택한 강력한 자치분권의 연방제가 벤치마킹의 선례다. 얽히고설킨 사회문제의 뿌리가 인구격차·도농불균형인데다, 실제 충격·갈등은 비교열위의 지방권역에 집중된 상황이다. ‘사회문제=인구격차=지방불행’이란 점에서 지방정부의 역할·기능에 힘을 신자는 얘기다.

자본주의의 차세대 대안모델도 적극적인 정부역할로 귀결된다. 다만 달라진 시선과 새로운 구성이 전제된다. 즉 자치분권의 지방정부가 유력하다. 중앙에 종속되며 지역이슈조차 상단에 의존·의탁하던 관행에서 탈피해 주체성·전문성·특화성을 발휘할 저마다의 맞춤형 지방경영에 집중하는 아이디어다. 대리행정·핍박자원·능력부재 등의 주술을 벗어던져야 서울·수도권과의 인구경합도 펼쳐진다. 저밀도·고출산의 지방권역이 고밀도·저출산의 수도집중만 방어해도 인구문제는 한결 수월해진다. 이원적인 정부역할을 위한 ‘중앙→지방’으로의 권력하방(下方)도 필수다. 이 과정에서 자본주의의 총아인 시장·기업과의 협업공간을 늘리면 ESG의 가치제고와도 부합한다. 요컨대 지방시대·로컬리즘의 개막인 셈이다. 한국사회의 시대문제를 해결할 매력적인 대안모델이 아닐 수 없다. 연금·노동·교육 등 신정부의 3대 개혁도 모두 인구변화에 따른 구조개혁으로 정리된다. 계속해 무감할 수 없듯 인구변화의 충격여파·대응공감은 서서히 확산세다. 환영할 일이다. 그럼에도 지체된만큼 고통은 불가피하다. 대

응체제의 강도·빈도는 거세질 수밖에 없다. 실기(失期)한 탓에 어지간한 대응 이상의 충격요법이 불가피하다. 그만큼 실효적인 대책이 절실하다.

뒤늦게나마 문제의 심각성을 인지한 건 '오래된 미래'의 존재·확인 덕분이다. 인구감소가 빚어낸 미래풍경을 현재시점에서 목격·체감한 결과다. 저출산·고령화의 깊은 늪에 일찌감치 빠져버린 농산어촌의 소멸경고가 빚어낸 한계풍경이 그렇다. 실제 로컬공간은 인구감소의 최전선답게 미래한국을 점령할 다양한 인구악재가 일상화된 무대다. 성장이 멈추고 발길이 사라진 미리 가본 미래한국은 참담과 암울의 축소공간이다. 자연감소·사회전출의 이중타격이 지방지역의 생존토대를 고사시켜서다. 기초지자체 중 고령화율 1위인 의성군(경북)은 10명 중 4~5명(43.2%)이 65세 이상이다(2021년). 아직은 고령경제로 버티나, 노년인구의 다사(多死)행렬이 끝나면 지속성은 급락한다. 거리인적·지역상권은 멈춰선지 오래다. 돈도 사람도 활력도 별로인 급속한 축소사회가 됐다.

오래된 미래가 보내는 간절한 신호에 주목할 때다. 비켜섰기에 아직은 버티는 서울·수도권의 집중이슈에 매몰돼 지방소멸의 SOS를 방치하면 곤란하다. 톱니바퀴처럼 고도화된 역내분업을 보건대 한쪽이 빠격대면 전체는 멈춰선다. 그나마 여유로울 때 취약한 연결고리를 손봐야 균형회복도 달성된다. 오래된 미래의 숨죽인 풍경은 매섭게 확산된다. 의성만의 고민이 아닌 게 절대다수의 지방현실로 번진다. 멀리 갈 필요도 없는 게 229개(세종·제주·서귀포 포함) 기초지자체 중 절반(102개)가량이 소멸위기로 진입했을 정도다(한국의 사회동향·2022년). 고령인구가 20~39세 여성인구의 과반이상인 지역이다. 그나마 정상지역은 45곳으로 대부분 수도권에 집중된다. 소멸지역의 인구유출은 로컬공간의 지속불능만 의미하지 않는다. 조만간 승자지역이던 수도권조차 동반몰락의 충격파를 던진다.

소멸로컬의 상황방치가 낡은 대가는 심각하다. 전체평균까지 급속도로 악화시키는 악순환의 딜레마다. 오래된 미래는 새로운 미래로 전환되는 게 좋다. 인구감소에의 무관심·무대응은 제로섬을 넘어 총량수축의 디스토피아를 뜻한다. 물론 개중엔 놀랄만한 기회요인이 있지만, 그만큼 명민한 전제조건도 요구된다. 최선을 바라되 최악에 맞서는 선제대응이 바람직하다. 이때 오래된 미래의 경고는 훌륭한 교훈이 된다. 인구변화의 날선 현장에서 오래된 미래가 보내온 고군분투의 메시지에 주목할 때다. 시간은 없고 숙제는 많다. 예고된 첩첩산중에서 벗어날 묘책마련은 시대화두다.

## ■ 인구격차 풀어낼 로컬리즘은 강력한 시대의제

‘인구문제 = 도농격차’라면 당면해법 중 우선순위는 자연스레 정리된다. 먹이·동지의 공간격차를 해소해주는 책략이 시급하다. 위험수위를 넘긴 불균형의 지역격차에 주목하는 것이다. 방치·외면이 빚어낸 값비싼 결과는 초저출산의 매서운 부메랑으로 되돌아왔다. 물론 원인·이유는 많다. 톱니바퀴처럼 맞물린 사회구조 모두가 인구변화에 한몫했다. 경직적인 제도·정책이 시대변화를 못따르니 엇박자·부작용이 뒤뜰린 인구수급의 저출산·고령화를 낳았다. 더는 곤란한 상황이다. ‘지방전출→도시전입’으로의 공간이동을 줄여줄 안전장치가 없다면 교육·취업부터 산업·문화·주거까지 서울수도권의 경쟁우위·일극집중은 심화될 수밖에 없다. 분산과 완화는 시대의제일 수밖에 없다.

로컬리즘은 그래서 실험해봄직한 아이디어다. 지역재생·지역활성화 등 키워드가 뒤흔든 자생·순환적인 직주락(職住樂)의 로컬기반을 튼실하게 구축하는 접근법이다. 난파선처럼 침몰이 계속되는 소멸경고의 지방경제를 살려낼 우선적인 실행과제다. 단 달라진 취지와 새로운 접근은 필수다. 창의적 재생모델과 열정적 협업체제로 기존의 타이틀뿐인 균형발전 경로·관성에서 벗어나는 게 좋다. 실제 그간 수많은 단위사업이 펼쳐졌지만, 결과는 실망스럽다. 건물·단지 등 공간조성(하드웨어)부터 제품·서비스 등 재화공급(소프트웨어)까지 판박이처럼 빼닮은 한계만 반복했다. 관광지 태반이 저가수입품만 내다파는 것과 같다. 새로운 활력거점을 기대한 지역·주민은 좌절에 더 익숙하다.

지역마다 경로축적의 토양기반은 다르다. 좋다는 모범사례조차 이식에 따른 거부반응의 부작용은 상존한다. 따라서 스스로 기획하고 추진하고 협력하는 게 바람직하다. 지역활력의 엔진은 지역과 주민일 때 지속된다. 전시행정과 달리 지역협력을 강조하는 달라진 로컬리즘이 절실하다. 군집생활의 협력은 개별행동보다 탁월한 생존조건 때문이다. 숨가쁜 양적개발로 잊어진 협력효과가 발휘되면 건강한 지역복원도 어렵잖다. 풀뿌리주체가 주고받던 다양한 순환생태계의 복원이 로컬리즘의 기본취지다.

지역을 되살릴 복원환경은 무르익었다. 도농격차의 불행과장에 맞서 정상회복을 위한 로컬리즘의 필요와 욕구가 커진 덕이다. 복원자원과 실행루트는 강화됐다. 수동적이던 중앙정부도 시점변경에 적극적이다. 아직은 아쉽지만, ‘중앙과위→지역하방’의 물꼬확장을 위해 제도지원에 돌입했다. 국가균형발전특별법(2022년 개정), 인구감소지역지원특별법(2023년 시행) 등으로 농산어

촌의 복원토대를 구축했다. 재정지원의 새피수혈도 보장된다. 10년간 총 10조원이 지방소멸대응기금으로 투입되는데, 2022년 1년차 89곳이 결정됐다. 2023년부터는 고향사랑기부제도 가동된다. 일본의 히트상품인 고향납세를 차용, 재정확충·세제혜택·답례시장의 일석삼조가 기대된다. 10만원까지 공제되고 넘기면(최대 500만원) 16.5%가 적용된다. 충분하진 않지만, 복원재원으로 긍정적이다.

중요한 건 중앙집권에서 자치분권으로의 시점변화다. 지방자치 30년을 맞았지만, 여전히 중앙중속의 제도·관행이 강고하다는 지적이 많다. 행정을 정치의 시너로, 지방을 중앙의 속지로 여기는 제반환경은 굳건하다. 이로써 균형발전론이 무색하게 도농관계는 수도권의 일극집중화와 지방의 한계소멸론으로 귀결됐다. 예산·권한은 물론 산업·인구까지 극단적인 중앙블랙홀로 비화됐다. 때문에 최근의 변화기운은 반갑고 소중하다. 비정상·불균형의 역내분업·지역경제를 되살릴 호기인 까닭이다. 갈수록 자치분권도 거세질 전망이다. ‘특별자치’의 강력한 요구는 심화된다. 제주(2006년), 세종(2012년), 강원(2022년)에 이어 전북까지 법안통과를 내걸며 말 그대로의 자치행정을 설파한다.

관건은 실효적인 소멸대응과 성과창출로 모아진다. 하방결정이 옳다는 강력한 정황증거를 보여줄 때 자치분권은 확대된다. 다만 염려되는 것도 현실이다. 지방소멸대응기금의 지자체 사업계획서만 봐도 하드웨어 중심에 익숙한 과거 내용이 많아 차별성을 확인하기 어렵다. 질실함과 시급성을 발휘해도 모자랄 판에 단순히 예산확보용 보여주기 아닌지 의심된다. 잘 준비된 경쟁력과 비교우위를 내세워 진정성 넘치는 지역복원의 결기를 의지·능력으로 보여주는 게 결정적이다. 어차피 자원은 제한적이고 적자생존은 예외없이 적용될 수밖에 없다. 지역복원을 위한 로컬리즘에 표준모델은 없다. 229개 기초지자체는 229개 유일무이의 복원모델로 지역특화적인 프로젝트에 집중하는 게 좋다. 강점·약점을 총체적으로 재구성한 후 복원보물을 찾아내 매력적인 구슬로 엮어내는 지역만의 ‘온리원’이 권유된다. 아니면 지역은 소멸될 수밖에 없다. 새는 바가지에 계속해 물을 집어넣을 중앙은 없다. 침몰이나 부활이나 고깃사위에서의 방향타진은 올곧이 지역에 달렸다.

## ■ ESG는 인구문제와 공통지점 ‘우선순위는 미래자원’

언제부터인가 급부상한 ESG도 실은 인구문제와 직결된다. 탐욕이 빚어낸 공유지의 비극이란 외상장부를 물려주지 않으려는 정의로운 일이다. 후대까지

배려한 그야말로 바람직한 공공·공익적 트렌드다. 들불처럼 번지는 ESG의 유행이 반갑고 소중한 이유다. 진정성 없는 워싱(Washing)사례가 빈번하나 대놓고 하지 않는 것보다 낫기에 나쁘잖다. 잘만 실천되면 다중 이해관계자의 개별행복은 물론 지구단위 공존공영을 달성할 트렌드다. 다만 소외·박탈의 아쉬움은 남는다. 직접·즉시성이 떨어지는 환경에조차 이렇듯 뜨거운 관심·애정을 갖는데, 왜 정작 중요한 인구문제는 무심하게 방치되는지 궁금하다. 사회문제의 근저에 인구변화가 숨죽이고 있기 때문이다. 실제 ESG의 S(Social)는 인구문제와 정확히 일치한다. 다중이해관계자의 공정·평등·정의는 인구격차가 싸올린 도농·연령·성별·고용·임금의 양극화를 해결하는 지점과 맞닿는다. 특히 불리해진 후속세대의 가족분화·자녀출산의 포기원인이 S의 측정지표와 공통될 정도다.

그럼에도 아직은 E에서 머물뿐 S까지 확대되진 않는다. 사실상 시큰둥한 분위기다. 어렵고 복잡한 근본수술은 방치하는 와중에 손쉽고 단순한 대증요법만 반복하니 내성과 고통만 키워낸 인구대응책의 반면교사가 그대로 나타난다. 실제 데면데면하며 흘려보낸 시간낭비야말로 후속세대의 집단적인 출산과업이라는 값비싼 부메랑으로 되돌아왔다. 곧 해결될 것이란 근거부족의 낙관론에 심취할수록 후속청년의 각자도생은 심화되는 식이다. 10~20년 후에야 본격화될 악재니 아직 괜찮다고 여긴다면 판단미스다. 이왕지사 ESG라는 강력한 트렌드가 생겨났다면 이 분위기에 올라타 인구병을 해결하는 접근도 권유된다. 없는 묘책을 찾아 시간낭비를 하기보다 등잔밑의 훌륭한 재료를 찾아내 일석이조의 노림수를 확보하는 게 바람직하다. 어차피 할 일이면 명분·실리 모두 갖춰졌을 때 순풍에 올라타는 전략이 좋다.

ESG는 미래자원에 힘을 실어줌으로써 지속가능성을 타진한다. 공정한 지배구조(G)로 모든 이해관계자를 챙기며(S) 지구환경이 지속되게끔 물려주자(E)는 취지다. 자본탐욕이 빚어낸 파괴·약탈적 독점구조를 내려놓고 미래행복이 연장되도록 자원배분을 재구성하는 개념이다. 인구대응과 기본논리가 똑같다. 이런 점에서 S만 잘 실현돼도 인구위기는 상당부분 해결된다. 복잡하고 어렵다며 무대응과 방관으로 일관하기보다 ESG의 실현요구에 맞춰 실효적인 S의 가치창출로만 접근해도 충분하다. 고용평등·다양고용부터 인권·노동 등만 제대로 실현되면 후속인구의 미래생활은 긍정적이다. 이때 출산과업발 인구악재는 물론 먹이·둥지를 찾아 로컬고향을 떠나는 사회전출도 줄어든다.

인구문제를 둘러싸고 최소한 ESG·기후변화만큼만이라도 공감하는 게 좋다. 내 자녀의 앞날과 직결되는 사회문제로 인식할 때 부모특유의 애정이 시너지

를 내며 해법모색에 다가선다. 어쩌면 인구재앙은 환경파괴보다 더 외롭고 심각한 한국병의 원류다. 탈탄소·친환경이야 국제이슈로 공동대응에 따르면 되지만, 인구문제는 당사자가 아니면 누구도 신경쓰지 않는 한국만의 당면과제다. 아쉽게도 학계는 인구문제의 회복반전을 기대하지 않는 눈치다. 불가능에 가까운 상황반전보다는 충격완화와 변화적응으로 대응방향을 정리한다. 인구재앙에 무심한 한국사회의 현실한계를 정확히 인식한 결과다. 책임을 떠넘기며 현실탐욕에 함몰된 한국사회에 던지는 냉정한 경고가 아닐 수 없다.

ESG와 인구대응은 미래자원·후속세대만 배려하는 건 아니다. 실은 많은 자원·권한을 쥔 기성세대에게 위기보다 기회가 더 많은 선택지다. 즉 현존살림의 당사자인 다중이해관계자 모두에게 유리하다. 가령 한국사회의 허리계층인 베이비부머가 받을 인구해결의 과실수혜도 구체적이다. 인구문제의 해결체제로 제안한 로컬리즘은 베이비부머의 은퇴이후를 보장해줄 강력한 활동무대이자 생활공간으로 손색이 없어서다. 뒷방퇴물로 전락해 무위(無爲)공포에 휩쓸릴 노년생활도 로컬리즘을 만나면 활동연장과 생활가치를 한층 강화시켜준다. 곧 본격화될 초고령화의 시대압박을 로컬리즘의 실현실험으로 벗어난다면 당사자는 물론 사회전체의 공익증진에 우호적이다.

ESG를 실천할 유력한 후보영역은 로컬리즘의 실현무대인 동네·마을로 정리된다. 지역복원을 위한 다양한 프로젝트·프로그램이 운영될 로컬공간은 베이비부머와 만나 기대효과가 증진된다. 그들의 능력·의지가 잘 반영되면 그간 중앙정부가 풀지 못한 실효적인 로컬리즘의 임팩트가 강화될 수 있어서다. 물론 월급쟁이로 살아온 인생에게 지역공간은 낯익지 생소한 곳이다. 잘 알지만 잘 모르는 이중공간인 셈이다. 평생 주간인구(직장출근)와 야간인구(자가취침)로 분리돼 살다 24시간의 정주인구로 변신했으니 사실상 낮 시간·공간은 정작 잘 모르는 이방인이나 다름없다. 엄연히 순환형의 사회생태계가 가동되지만, 야간인구의 존재·역할은 기대하기 어려운 법이다. 이웃도 모르거니와 참여도 없다. 다만 이곳에 인생2막을 살아갈 기회·활로가 있다. 고정관념만 깨면 동네는 많은 잠재력을 지녔다. 소득활동이든 여가기회든 무궁무진한 연결지점이 존재한다.

**Abstract**

Korea's population change has exceeded the danger level. Even major advanced countries which had a faster demographic change than Korea, are worried about Korea's social collapse. There are many causes. At this time the priority is balanced development of urban and rural areas. It is necessary to pay attention to the social transfer of young population coming to the metropolitan area where the fertility rate is low for finding education and occupation. Localism for its regeneration is a powerful task to solve the population problem that has worsened the urban & rural gaps. Priority is the extinction crisis area facing double impacts. For the balance recovery & intraregional division, It is essential for regeneration of marginal area. In particular, ESG which tries to solve social problems, can be reducible much population problem, and the impact of population change can be reduced when companies as well as governments strive for localism.

---

# 인구감소 시대 과학기술인력 정책의 지향점

---

홍찬영\*

## I. 인구감소와 지식기반 경제

전통적인 경제 이론에서 노동과 자본은 경제를 성장시키는 주요 요소로 여겨졌다. 현대에는 자본의 역할이 상대적으로 더 커지기는 했으나 노동력은 여전히 부가가치를 창출하기 위한 기본적인 투입요소이다. 따라서 인구감소는 노동의 투입량을 감소시키므로 경제성장에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 경제학자들은 동일한 양의 투입으로 더 많은 산출이 나올 수 있도록 하는 '생산성'(productivity)의 향상이 성장 정체를 해결할 실마리가 될 것으로 기대한다.

생산성의 향상은 쉽게 관찰할 수 있다. 기술의 발달로 인해 과거 여러 명이 작업해야 했던 일을 소수의 인원만으로도 처리할 수 있게 되었다. 예를 들어, 인터넷 기술은 우편물이나 배달원 없이도 다량의 정보를 순식간에 전달할 수 있게 하였고, 컴퓨터 기술은 오랜 시간이 소요되었던 분석 및 계산 작업을 간단히 처리하는데 일조하였다. 물론 상당한 기술발전에도 불구하고 생산성 증가가 관찰되지 않는다는 이견(productivity paradox, 생산성 역설)도 있지만, 앞으로의 경제성장을 위해서는 새로운 기술을 습득하고 활용하는 것이 필수라는 점은 대부분 동의하리라 생각한다. 이렇게 노동이나 자본과 같은 자원보다는 지식과 정보라는 무형적 자산이 가치창출의 원동력이 되는 경제 체계를 지식기반 경제라고 한다.

노동은 인구증가를 통해, 자본은 임대나 시설구축을 통해 확보한다. 반면 지식을 확보하기 위해서는 새로운 기술을 개발하거나 활용하는 과정인 연구개발 활동이 필요하다. 그리고 그 연구개발 활동을 수행하는 주체는 바로 과학기술계에 종사하는 연구인력이다. 따라서 지식기반 경제가 성장하기 위한 관건은 과학기술인력의 양과 질을 얼마만큼 확보하는지 여부에 달려있다. 과학기술인

---

\* 서울연구원 부연구위원

력이 고부가가치를 창출해낸다면 인구감소에 의한 경제성장 둔화는 어느 정도 보완될 수 있다.

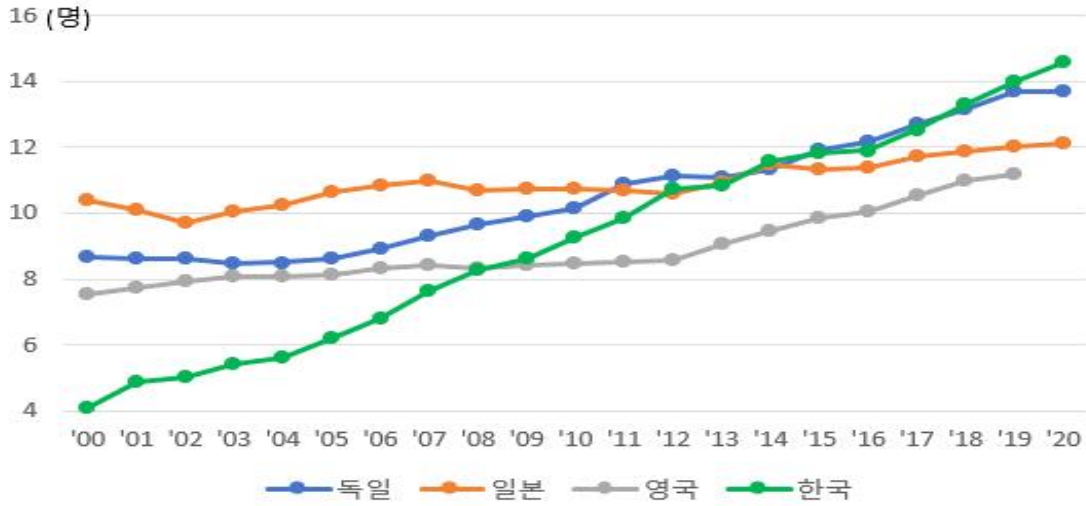
## II. 우리나라 과학기술인력 정책의 역사

과거 우리나라의 과학기술인력 정책은 경제개발 정책의 일환으로 시작되었다. 1970년대까지는 수출 주도산업인 경공업 및 중공업에 필요한 기능인력 양성이 주된 목적이었다면, 1980년대를 지나면서 자동차와 반도체 등 첨단산업 발전을 위한 연구개발 인력의 양성으로 초점이 이동하였다. 물론 재외 한인 과학자 유치, 우수인력 해외연수 지원 등 순수하게 과학기술 역량 자체를 발전시키려는 노력도 병행되었으나, 1990년대까지도 전반적인 정책 기조는 산업계의 인력 수요에 대한 대응이라는 성격이 강하였다.

이러한 분위기에 변화가 나타난 계기는 2000년대 초반 사회적으로 큰 이슈가 되었던 이공계 기피 현상이었다. 2002년 대학수학능력시험 자연계열 응시자는 수험생의 26.8%에 불과하였으며, 주요 대학들의 이공계열 대학원 석·박사 과정 지원자가 정원에 미달하는 경우가 나타나기 시작하였다. 정부는 2004년 ‘국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계 지원 특별법’을 마련하고, 2005년부터는 5년 단위의 법정계획인 ‘과학기술인재 육성·지원 기본계획’을 수립하는 등 적극적인 과학기술인력 양성 정책을 추진하였다.

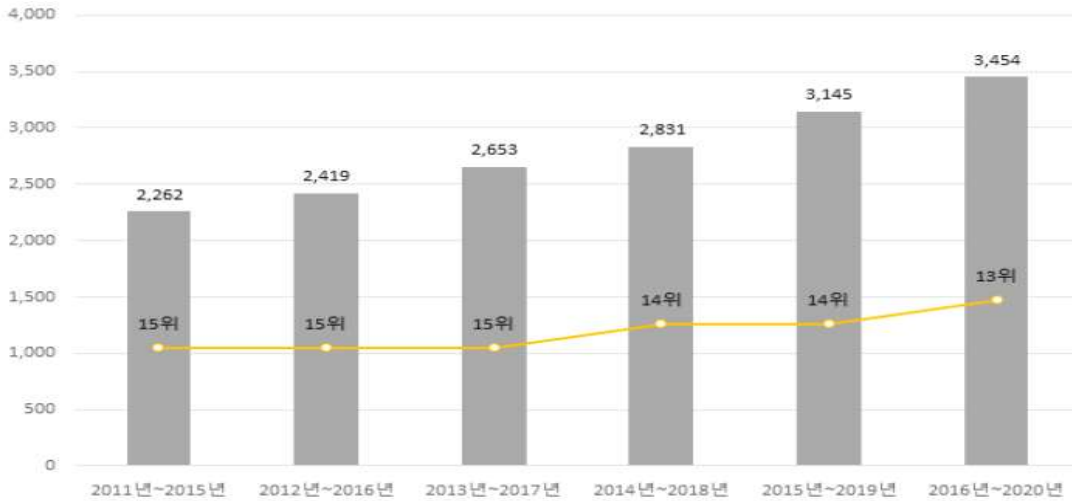
이후 우리나라의 과학기술인력은 양과 질 측면에서 소기의 성과를 거둔 것으로 보인다. 우리나라의 생산가능인구 1천 명당 연구원 수는 2000년 4.1명에서 2020년 14.6명으로 증가하였고(그림 1), 상위 1% 피인용 논문 수도 2,262편(2011년~2015년)에서 3,454편(2016년~2020년)으로 증가하였다(그림 2).

〈그림 1〉 주요국 생산가능인구(15세~64세) 1천 명당 연구원 수 추이



자료원: OECD (<https://stats.oecd.org>)

〈그림 2〉 한국의 5년 주기별 상위 1% 피인용 논문 수 및 순위 추이



자료원: 한용용(2022)

하지만 오랜 기간의 정책적 노력에도 불구하고 과학기술인력 문제는 현재진행형이다. 최근에는 IT 업계와 중소기업을 중심으로 기술인력이 부족하다는 호소의 목소리가 높다. 정부는 이러한 문제를 학계와 산업계간 인력 수급 차이의 문제로 보고 있다. 과학기술인력의 수급차를 분석한 최근의 연구에서는 2028년까지 공학계열 대학 졸업자의 인력 공급이 산업계 수요에 비해 3만 5천여 명 부족할 것으로 전망되었다(그림 3).

〈그림 3〉 학력-전공별 과학기술인력 수급차 전망(2019년~2028년)

학력	전공	수급차(공급-수요, 천명)
전문학사	이학	4.5
	공학	7.0
	의약학	25.8
학사	이학	-1.5
	공학	-35.4
	의약학	-10.2
석사	이학	-4.1
	공학	4.0
	의약학	2.5
박사	이학	0.2
	공학	-2.0
	의약학	-1.5

자료원: 이정재(2019)

한편 지금까지의 과학기술인력 부족이 주로 이공계 기피나 수급 미스매치의 문제였다면, 앞으로는 인구감소에 따른 이공계 인력 자체의 절대적인 감소가 예상된다는 점도 큰 문제로 대두되었다. 과학기술정책연구원의 분석에 따르면, 2045년 이공계 대학생은 현재의 절반 정도인 40만명 수준으로 하락할 것으로 전망되며, 석·박사과정생도 각각 4만명, 3만명 수준으로 줄어들 것으로 예상된다(그림 4).

〈그림 4〉 이공계 학부생 규모 전망



자료원: 박기범(2022)

### III. 과학기술인력 정책의 주요 문제점

우리나라 과학기술인력 정책의 근본적인 문제점은 많은 부분 과학기술인력을 잠재적인 산업인력과 동일시하는 데에서 기인한다. 최근까지도 이공계 졸업생에게 재교육을 시키는데 많은 시간과 비용이 소모된다는 기업들의 입장을 반영하여 대학교육을 취업 준비과정화하는 모습을 볼 수 있다. 이러한 경향이 과연 바람직한 것인가에 대해서는 진지한 고민이 필요하다.

물론 과학기술을 공부한 인력의 상당 수는 졸업 후 취업을 통해 산업인력으로 활동하게 된다는 현실 자체를 부인할 수는 없다. 그러나 대학은 대학 나름의 역할과 교육 목표가 있다. 더욱이 소수의 기업 특화 과정을 제외하면 수없이 많고 다양한 산업현장의 요구에 일일이 대응하여 필요인력을 맞춤형으로 공급하는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 즉 산업인력의 수급문제를 과학기술인력 정책으로 풀기에는 한계가 있는 것이다.

산업계의 요구사항을 모두 맞춰줄 수 없는 이상, 대학에서의 과학기술인력 교육은 이론적 기초를 튼튼히 다지는데 초점을 맞추어야 한다. 과학기술을 활용하는 현장에서는 주어진 문제를 해결하는 활동이 핵심인데, 문제의 원인을 알아내기 위해서는 결국 기초 이론으로 돌아가야 하는 일이 빈번하게 발생한다. 어차피 현장에서는 경험을 통한 지식 습득(learning by doing)이 가장 효과적이기 때문에, 대학에서는 오히려 기초지식, 논리력 등 문제해결을 위한 기본적인 소양을 철저히 학습해야 한다는 것이다.

과학기술인력의 양적인 측면에서 보았을 때에도, 우리나라는 기초과학 인력이 부족한 실정이다. 우리나라의 박사학위 졸업자 중 자연과학 전공자의 비율은 15% 정도로, 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 비율을 보인다(표 1). 비교적 단기간에 경제적 성과를 가져올 수 있는 공학계열 인력을 상대적으로 더 중시하는 분위기도 영향을 미쳤을 것이다. 자연계열 박사학위 취득자의 연봉(2020년 기준 4,738만원)이 공학계열 학위 취득자의 연봉(2020년 기준 6,204만 원)보다 낮은 점(한국직업능력연구원, 박사패널조사)도 한 원인이었을 수 있다.

〈표 1〉 신규 박사학위 취득자 중 과학기술분야 취득자 비중('18)

(단위:%)

국가	자연과학 (농업포함)	공학 (ICT 포함)	국가	자연과학 (농업포함)	공학 (ICT 포함)
칠레	44.2	13.9	핀란드	18.7	27.2
프랑스	35.5	19.6	일본	19.1	21.4
스웨덴	20.3	27.9	독일	32.0	16.1
이탈리아	28.4	24.8	호주	27.5	22.3
영국	30.9	18.7	미국	24.9	18.1
스위스	33.7	18.3	한국	15.0	28.3
덴마크	23.5	25.8	터키	21.3	19.9
스페인	31.6	11.9	노르웨이	28.9	11.9

출처: 과학기술정보통신부(2021)

중요도가 높고 파급력이 큰 기술은 기초연구에서 비롯되는 경우가 많다는 사실이 우리 사회에서 간과되고 있지 않은지 돌아켜보아야 한다. 예를 들어 인공지능 기술 역사에 한 획을 그은 석학 제프리 힌턴(Geoffrey Hinton) 토론토대 교수는 1978년 박사학위를 받은 이후 딥러닝(deep learning)이라는 새로운 아이디어를 창안해내기까지 35년이 넘는 기간 동안 기초연구에 매진했다. 그는 ‘인간의 뇌는 어떻게 작동하는가’에 대한 단순한 호기심으로 연구를 시작하였는데, 이러한 기초적 질문에 대한 연구에도 장기간의 투자를 보장하는 정책이 중요함을 여러 차례 설파한 바 있다. 창의적인 기술은 오랜 시간을 거치며 도전적인 시행착오 경험을 축적해야 얻을 수 있다는 주장(이정동, 2015)과도 같은 맥락이다.

대학에서의 기초이론 학습, 자연계열 기초연구의 보장 등 기본적인 과학기술 역량 제고가 중요하다고 판단하는 이유는 점차 뚜렷해지는 학문간 융합 현상 때문이기도 하다. 기존의 학문 경계를 넘나드는 시대일수록 자기 분야에 대한 깊은 이해가 있어야 진정한 융복합적 결과물이 나올 수 있다. 결국 우리나라의 과학기술인력 정책은 유용한 산업인력 육성이라는 낡은 테두리에서 벗어나, 튼튼한 기초역량을 바탕으로 한 창의적인 인재양성을 지향하는 모습으로 바뀌어야 한다.

## IV. 과학기술인력 정책의 개선방안

과학기술인력을 위한 정책은 양적인 측면과 질적인 측면을 고려할 수 있다. 우선 양적인 측면에서 과학기술인력 수의 절대적인 감소에 대한 대책 중 하나로, 외국인 유학생 유치, 여성 및 고경력 연구자의 이탈 방지를 들 수 있다. 이들이 과학기술계에서 일할 수 있도록 하기 위해서는 정주여건, 육아환경 등을 함께 지원해야 한다. 이는 정부의 과학기술인력 정책이 지향하고 있는 방안이기도 하며, 잘 이행된다면 공공부문에서는 인력 감소에 대처하는 효과를 볼 수 있을 것이다. 다만 이러한 방법으로 민간 부문에서의 수요까지 충분히 감당할 수 있을지에 대해서는 미지수다.

전술하였다시피 과학기술인력의 수급은 정부가 주도하여 인력을 공급한다는 개념에서부터 시장에서의 수요 중심으로 패러다임이 변하였다. 즉 인력이 부족하면 자연스럽게 기업은 그에 맞추어 능동적인 대응을 해야 한다. 급여수준을 높이든지 해외인력을 찾든지 필요인력을 확보하기 위한 기업의 노력이 더 중요해진다. 이러한 상황에서 과학기술인력의 확보는 더이상 교육기관만의 문제가 아니며, 기업도 인력양성 과정에 참여해야 한다. 실제로 일부 대기업은 실무 프로젝트를 해결하는 과정을 통해 소프트웨어 개발 인력을 양성하는 비재직자 대상 교육 프로그램(네이버 부스트캠프, KT 에이블스쿨 등)을 운영하고 있다. 비단 그와 같은 대규모 프로그램은 아니더라도, 재직자에 대한 재교육 등 인력양성을 위해 기업들이 더 많은 관심을 기울여야 하겠다.

질적인 측면에서는 과학기술인력들이 현재 수준 이상의 성과를 낼 수 있는 환경을 만들어야 한다. 이것은 특히 기초연구 인력이 많은 대학 및 공공 연구소에서 중요한 문제이다. 안정적인 근무환경에서 연구에 몰입할 수 있어야 하며, 단기간에 성과를 재촉하지 않는 시스템이 마련되어야 한다. 연구성과에 대한 압박이 심할수록, 독창성은 부족해도 기존에 어느 정도 진행이 된 연구주제를 선택할 수밖에 없다. 이렇게 '안전한' 연구를 해야 하는 환경에서는 파괴적이고 혁신적인 성과물이 나오기 어렵다. 실패할 위험이 높더라도 가보지 않은 길을 선택할 수 있도록 해야 한다.

경제적 인센티브도 중요하다. 개발한 기술의 가치가 높을 경우 특허권 수익을 얻을 수 있는데, 대부분은 소속기관에 귀속되고 연구자 개인에게 돌아가는 부분은 상당히 작다. 반드시 특허가 아니더라도 우수한 연구결과에는 성과에 비례하여 합당한 수준의 보상이 이루어져야 한다. 과학기술계에 몸담아도 노

력에 걸맞는 충분한 경제적 안정과 보상을 얻을 수 있다는 인식이 확산되어야 우수한 인재가 모이고 연구의 질적 제고도 이루어질 것이다.

## V. 결론과 시사점

우리나라의 모든 부문에서 인구감소는 피할 수 없는 현실이 되었고, 이는 과학기술 분야도 마찬가지다. 그러나 지식기반 경제체계에서 과학기술인력의 감소는 더욱 심각한 문제이다. 이들이 생산하는 새로운 지식이 경제성장 둔화를 타개할 수 있는 원동력이기 때문이다. 따라서 과학기술인력의 양적 성장과 연구성과의 질적 제고를 도모하는 일은 시급한 과제이다. 우리나라는 과학기술인력을 산업인력 공급이라는 관점으로 보는 경향이 깊이 남아있는데, 산업부문의 인력문제는 일정 부분 기업의 영역으로 돌리고 공공부문은 시장논리가 작동하지 않는 기초교육에 집중할 필요가 있다. 외국인, 여성, 고경력자를 적극적으로 과학기술계로 끌어들이야 하고, 안정적인 연구환경 보장과 함께 과학기술인력 처우에 대한 인식전환도 필요하다.

이렇게 볼 때 과학기술인력 정책은 경제정책인 동시에 교육정책이자 사회정책이기도 하다. 앞으로의 사회에서 나타날 문제해결을 위해서는 통합적 접근이 중요함을 인식하고, 어려운 목표이지만 최적의 정책 조합(policy mix)을 찾아내는데 많은 노력을 경주해야 하겠다.

## **Abstract**

### **The Direction of Science and Technology Workforce Policy in the Era of Population Decline**

Population decline has become a fact of life in all sectors of Korea. In the knowledge-based economy, the decrease in science and technology workforce is a more serious problem. This is because the new knowledge they produce is the driving force that can overcome the slowdown in economic growth. Therefore, it is an urgent task to promote the quantitative increase of researchers and the qualitative improvement of research outcomes. Korean policy has a tendency to regard science and technology workforce as industrial workforce. It is true that this past policy has contributed to improving the quantity and quality of science and technology workforce. However, the paradigm of manpower policy has changed: the industry sector needs to put more effort in manpower training, while the public sector needs to focus more on the basic research and education where market logic does not work. Korea should actively attract foreigners, women, and researchers with high careers to the science and technology field. It is also essential to give the better treatment to scientific and technological personnel along with guaranteeing a stable research environment.

**Key words:** population decline, science and technology, workforce policy, basic research

국가전략연구소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 2

발행인 겸 편집인 | 이희찬

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

이희찬 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

전화 | 02-3408-5553

인쇄일 | 2023년 9월

발행일 | 2023년 9월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.