

저출산 고령화 시대 지방분권의 과제

김순은 서울대 교수

저출산·고령화 시대 지방분권의 과제

서울대학교 행정대학원
서울시지방분권협의회위원장
김순은

목차

우리나라 저출산·고령사회의 특징

▶ 저출산·고령화의 현황과 과제

저출산·고령사회 및 인구감소의 대응방안

▶ 가치관 및 추진체계

마치며

21세기 키워드

1. 현상: 초고령화, 저출산, 인구감소, 독신사회

2. 대응: 공동체

- 공동주택: 공동체와 입주자대표회의 및 협동조합
- 비공동주택: 공동체와 생활협동조합

인구구조의 변화(고령화의 진행)

2015년 우리나라 기대수명은 81.8세(OECD 평균은 80.5세), 출산율은 1.24명

평균수명의 연장과 낮은 출산율로 인한 **전대미문의 저출산·고령화**

1999년 고령화사회 → 2017년 고령사회 진입 → **2026년 초고령사회 진입**(고령화율 20% 초과)

우리나라보다 먼저 초고령사회에 진입한 일본보다 더 빠른 속도

(고령사회→초고령사회: 일본은 11년 소요, 우리나라는 9년밖에 걸리지 않을 것으로 예상)

고령사회에 대한 부정적·긍정적 견해의 공존 → 고령사회가 긍정적 의미와 효과를 창출하도록 중앙정부, 지방정부, 민간 및 시장 등 사회 전체의 준비와 노력, 그리고 협력이 필요

우리나라 저출산·고령사회의 특징

저출산의 현황

우리나라의 저출산은 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 심각한 수준
2005년 출산율 **1.08명으로 최저**, 이후 1.1~1.2대를 기록했고 **2015년에는 1.24명**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
한국	1.63	1.57	1.52	1.45	1.41	1.47	1.3	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.3	1.19	1.21
중국	1.72	1.71	1.69	1.67	1.66	1.67	1.64	1.63	1.64	1.65	1.66	1.69	1.72	1.76	1.74	1.75	1.71	1.71	1.67	
일본	1.42	1.43	1.39	1.38	1.34	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39	1.39	1.41	1.43	1.42
OECD	1.75	1.66	1.59	1.55	1.52	1.51	1.51	1.53	1.55	1.57	1.59	1.6	1.62	1.63	1.64	1.65	1.66	1.66	1.67	

※ 출처: OECD(<https://data.oecd.org/>)

고령화의 일반적 현황

인구수명의 연장

남성: 1970년 평균수명 58.6세 → 2010년 77.6세

여성: 1970년 평균수명 65.5세 → 2010년 84.4세

30년 만에 평균수명이 약 20년 연장, 2015년 기대수명은 81.8세(OECD 평균 80.5세)

급속한 고령화

고령화율: 1990년 5.1% → 1999년 **고령화사회** 7% → 2015년 13.1%

앞으로의 예상: 2017년 **고령사회** (14%) → 2026년 **초고령사회** 진입 (20% 이상)

고령화지수 (생산가능인구 대비 고령인구의 비율)

2012년 16.1% → 2050년 71% 전망 (고령화지수 증가 1위)

75세 이상 후기고령자 비율이 높음

2015년 기준 총 고령층 대비 75세 이상 인구가 40.95%

2030년 후기고령자가 총인구 대비 8.91%, 65세 이상 총 고령층 대비 후기고령자는 39.29% 차지할 것으로 추계

[*서울대학교 SSK 고령사회연구단 자료]

지방정부 유형별 고령화 현황

기초지방정부를 대도시(인구 50만 이상) / 도·농복합도시 / 일반도시
특별시 자치구 / 광역시 자치구 / 대군(인구 6만 이상) / 소군(인구 6만 이하)으로 구분

시: 2003년 고령화사회 진입
군: 2003년 고령사회 진입, 2007년 초고령사회로 발전
구: 2003년 고령화율 6.39%였으나 2012년 시와 고령화율 비슷한 수준
2012년 기준 9개의 시와 63개의 군이 초고령사회 진입

2030년에는 도·농형도시와 광역자치구 제외 모든 기초지방정부가 초고령사회에 진입
특히 소군지역은 고령화율이 42.2%에 달해 지방정부 지위 유지 어려움 전망

지방정부 유형	2015	2020	2025	2030
대도시	10.1%	12.7%	17.1%	21.8%
일반도시	10.9%	13.3%	17.3%	21.2%
특별자치구	12.2%	15.1%	18.8%	21.7%
광역자치구	11.0%	12.8%	15.3%	17.3%
도농형도시	13.3%	14.6%	16.5%	18.0%
대군	20.4%	21.1%	22.6%	23.8%
소군	32.3%	35.0%	38.9%	42.2%

출처: 이경은·김순은(2014),
유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제, p. 10.

장래 인구 추계(통계청)

2030년 5216만명

2045년 4000만명

2045-2069년 1000만명 축소

2091년 3000만명

인구규모별 지방정부 분류

인구규모 5~20만인 정부 수가 35.8%로 가장 많음

인구 20~50만인 정부에 47.6%의 인구가 거주

⇒ 인구규모가 큰 기초지방정부에 인구 편중

인구 20만 미만: 정부 수 57.9%인 반면 인구의 구성비는 20.7%

인구 20만 이상: 단체 수 42.1%인 반면 인구의 구성비는 79.3%

⇒ 인구규모가 작을수록 총인구 대비 지방정부 수가 많음

소규모(인구 5만 미만)와 대규모 집단(인구 5만 이상) 비교

⇒ 기초지방정부 규모에 따른 인구의 격차가 큼

인구규모가 작을수록 고령화율 높음
-5만 미만 50개 정부 모두 초고령사회
-5~20만 81개 정부 고령사회
-농촌지역에 심각한 문제로 작용

인구규모	기초지방 정부 수	구성비		인구(만 명)	구성비		평균고령화율
2만 미만	2	22.1%	0.9%	2.8	3.6%	0.1%	28.3%
2~5만	48		21.2%	175		3.5%	27.0%
5~20만	81	77.9%	35.8%	849	96.4%	17.1%	18.4%
20~50만	72		31.9%	2,373		47.6%	12.3%
50만 이상	23		10.2%	1,579		31.7%	10.2%
합계	226	100.0%		4,980	100.0%		13.2%

출처 : 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

인구규모별 지방정부 분류(2030)

2030년에는 인구 편중 현상 심화

-인구 50만 이상 정부에 총인구 약 절반 거주

-인구규모 20만 이상인 93개 지역에 총인구의 85% 거주

인구 5만 미만 정부 인구 과소 심각

-인구 구성비: 3.4%

-지방정부 구성비: 32.7%

-고령화율: 41% 상회

**기존 226개 정부 체제 유지할 경우,
 향후 인구 쏠림 현상과 더불어
 군의 인구 과소와 고령화 문제로 인한
 행·재정적 어려움 및 주민복지 저하**

인구규모	기초지방정부(수)	구성비		인구(명)	구성비		고령화율
2만 미만	27	32.7%	11.9%	397,075	3.4%	0.7%	47.3%
2~5만	47		20.8%	1,520,996		2.7%	41.4%
5~20만	59	67.3%	26.1%	6,814,844	96.6%	11.9%	26.3%
20~50만	60		26.5%	20,019,721		35.0%	20.9%
50만 이상	33		14.6%	28,395,821		49.7%	15.9%
합계	226	100%	100%	57,148,457	100%	100.0%	19.8%

자료: 서울대 SSK 고령사회연구단(2015), 내부 자료

주: 2030년 추계는 2005, 2010년 인구총조사 결과를 기반으로 H-P 기법을 통해 산출되었으며, 고령화율은 각 인구규모 범주에 해당하
 는 지방정부들의 65세 이상 인구를 총인구로 나눈 값의 비율임

인구감소지역의 과제

인구감소와 인구구조 변화

저출산 고령화의 첫 과제는 **인구감소 대처**
인구가 2020년 이후 완만히 증가하다 2031년부터 인구가 감소할 것으로 추정
서울대 SSK 고령사회연구단은 2020년부터 인구가 감소할 것으로 추계

인구감소로 인한 **사회경제구조 변화**
사회인구구조뿐만 아니라 지역별 인구구조가 변화함에 따라 경제에 영향
노동투입량 감소, 저축과 투자의 감소, 소비의 위축 등 부정적 영향

농산어촌인구의 감소
특히 청년층이 도시로 유출되어 농촌지역의 존립가능성 크게 위협

이촌향도와 지역의 초고령화

- 농산어촌 인구는 '70년 총인구의 57.4%, 이후 지속적으로 감소하여 '13년 총 인구의 **18.4%**(930만명)에 불과
 - * 가구수 20호 미만 과소화 마을 : ('05) 2,048개소 → ('10) 3,091개소
- 고령인구 비율은 전체 인구 중 13.2%이나, **농산어촌지역은 37.8%**로 도시지역에 비해 빠르게 고령화가 진행중(통계청, '16)
 - * 229개 시군구 중 초고령사회 86개(37.6%), 고령사회 52개(22.7%), 고령화 사회 89개(38.9%)

소군(총 59개 지자체) 인구 변동 추이 (2003-2012)

연도	총인구(A)	15-64세 인구(B)	65세 이상 인구(C)	전년 대비 증감률		
				A	B	C
2003	2,554,699	1,691,552	489,720	-	-	-
2004	2,492,828	1,631,363	507,381	-2.4%	-3.6%	3.6%
2005	2,446,559	1,587,770	521,748	-1.9%	-2.7%	2.8%
2006	2,405,339	1,547,615	536,890	-1.7%	-2.5%	2.9%
2007	2,387,167	1,515,128	559,846	-0.8%	-2.1%	4.3%
2008	2,351,789	1,487,768	569,293	-1.5%	-1.8%	1.7%
2009	2,334,492	1,475,723	578,209	-0.7%	-0.8%	1.6%
2010	2,335,876	1,480,027	586,722	0.1%	0.3%	1.5%
2011	2,329,861	1,475,796	593,022	-0.3%	-0.3%	1.1%
2012	2,314,555	1,457,715	605,646	-0.7%	-1.2%	2.1%
2003 ~ 2012년 변동량 및 증감	-240,144	-233,837	+115,926	-9.4%	-13.8%	23.7%

출처: 이경은·김순은(2014), p. 13

2030년 추정 임계지방정부

순위	지역	지방 정부명	고령화율	순위	지역	지방 정부명	고령화율
1	경북	군위군	68.1%	9	경북	영덕군	53.9%
2	전남	고흥군	62.4%	10	경남	합천군	52.9%
3	전남	신안군	61.6%	11	전남	함평군	52.2%
4	전북	진안군	59.6%	12	경북	성주군	51.0%
5	경북	의성군	59.1%	13	경북	영양군	50.8%
6	경북	청송군	55.3%	14	전남	구례군	50.5%
7	전남	영광군	54.6%	15	경남	산청군	50.2%
8	전남	보성군	54.0%	16	경남	하동군	50.1%

인구감소에 따른 지방소멸 및 지역공동화 위기

- 30년 이내 82개군 중 69곳(84.1%)
- 3,482개 읍면동 중 1,383곳(39.7%) 소멸 전망(고용정보원, '16)

인구감소지역의 문제점

- 지방재정의 악화,
- 공공 서비스의 양적, 질적 악화 (도시간의 격차 심화)
- **초등학교** 없는 면 24개, **보육시설** 없는 읍·면 412개, **응급의료기관** 없는 군 10개 등 최소한의 균등한 삶 보장 미흡(농식품부, '14)

고령사회와 인구감소의 지방행정에 의 영향

지방재정에의 영향

고령화율과 지방재정자립도의
부의 상관관계가 나타남

고령자 사회부담률의 증가와
저축률, 소비 및 투자 감소 예상

세입과 세출 간의 불균형 심화
보건, 의료 복지, 주거, 교통 등
행정서비스 수요의 증가로 지방
정부의 재정적 부담 증대

지방정부 유형	고령화율과 재정자립도 간 상관계수(r)	검정통계량(p값)
대도시	-0.7150	0.0000
일반도시	-0.7507	0.0000
특별자치구	-0.0037	0.9540
광역시자치구	-0.3883	0.0000
도농형도시	-0.4607	0.0000
대군	-0.8002	0.0000
소군	-0.4673	0.0000

출처: 이경은·김순은(2014). p. 16

행정서비스 수요 및 비용의 증대

고령자의 다양성과 행정서비스 수요 증대

저소득 고령자뿐만 아니라 고소득 고령자에 대한 행정서비스도 증가
고령화의 형태는 지역별로 상이하며, 고령자는 건강상태와 취업능력 면에서 다양

- 도시 지역 과제 : 주거 확보, 고령자 취업기회 확대, 고령자 마을만들기, 실버산업
- 농촌 지역 과제 : 고령자 참여 통한 지역 활성화, 효율적 보건의료체제 정비

행정서비스의 비용 증가

행정서비스 생산과 전달의 규모의 경제 약화

- 의료 및 보건 등 행정서비스의 다품종 소량생산 방식이 원인
- 공공시설의 노후화에 따른 행정의 재정적 부담 증가

공동체의 변화와 지역격차 확대

공동체의 변화

고령화에 따라 지역활동 참가율의 저하 및 경제적 부담의 어려움 발생

지역격차 확대

도시와 농촌, 광역시 등 대도시와 도간의 격차 확대 예상

2030년 기준 고령화율과 인구 감소율의 지역별 격차 심화 예상

지방쇠퇴 및 소멸 가능성

2030년 소군 지역을 중심으로 임계지방정부와 관심지방정부의 출현 예상

- 임계지방정부 : 인구의 50%이상이 65세 이상의 고령자로서 존립의 임계점 도달

- 관심지방정부 : 인구의 55%이상이 55세 이상의 고령자로서 관심이 필요한 경우

2030년 임계지방정부 16개, 관심지방정부 73개에 도달할 것으로 추정

고령화에 대한 향후 대책

고령화의 대응방향

친고령사회의 문화와 관행을 축적하는 새로운 혁신 모색

친고령사회의 제도 구축

다품종 소량생산체제로 패러다임을 전환하고 생산 주체의 다양화 추구

지방분권체제로의 전환을 통한 자원활용의 효율성 제고

지방분권 및 지역정책과제

지역정책의 패러다임 전환

지역의 특성을 바탕으로 자립자족의 지역정책을 추진할 수 있는 토양 양성

중앙 의존적 정책인 지방교부세, 농업보호, 공공사업의 우선적 배분 등을 지양하되 지방의 자립을 유도하려는 정책적 노력을 경주할 필요

- **자치 정책으로의 전환** : 종래의 지역균형발전정책을 지역 간 경쟁의 원리 강조하는 다중심주의적 패러다임으로 전환, 중앙정부는 보완적 보조의 역할 수행
- **국토인프라 보완** : 고속철도, 지하철 등의 확충과 서비스 질 개선을 통한 직주일치의 보장 등의 국토인프라 보완 필요

행정혁신의 필요성

분권체제로의 전환

지방정부가 사업 추진과 재정 분야에서 재량권 발휘 가능한 지방분권체제로의 전환이 필요함

- **기존의 중앙-지방 관계** : 중앙정부 중심의 수직적 집권체제
- **지방의 자율성 악화 현실** : 현 체제 하에서 지방은 불충분한 세입, 권한상의 제약 등으로 인해 교부금에 종속, 매칭펀드 방식의 사업 추진으로 인해 자율성이 극히 약화됨
- **지방의 자율적인 역량강화 도모** : 중앙이 독점적 보유한 권한과 각종 자원을 지방에 배분 및 이양, 다중심주의에 입각한 수평적 경쟁체제 도입하여 지방의 자율적 역량강화를 촉진해야 함

지방행정체제의 개편

지역 허브(Hub)의 생성

지역의 허브 생성하여 지방정부의 정치·행정적 역량을 강화

- **허브(Hub)** : 지역의 정치, 경제, 사회, 문화의 중심지이자 국내·외적으로 경쟁력을 가진 도시로서 사람, 돈, 정보 및 비즈니스가 집약된 지역을 의미(김순은, 2013; 神尾, 2016)

시·도를 통합한 초광역체제의 도입

초광역체제의 도입을 통해 사업추진 과정에서 규모의 경제를 달성

고령사회에 대응하여 **군자치제를 개혁**함으로써 지방정부의 효율성 향상

- 2030년 기준 인구 2만 미만 지방정부의 고령화율은 47.3%에 이를 것으로 추정 (이경은·김순은, 2014)

주민자치와 공동체 활성화 모색

지방행정체제의 개선

지방행정의 서비스 공급체계 확대

자조(自助), 공조(共助), 공조(公助)의 **단계적 체계**가 전략적으로 구축되어야 함

- **자조(自助)** : 고령자의 경제적 자립 및 건강 유지를 위한 분위기 및 체제
- **공조(共助)** : 건강한 고령자, 주부, 학생이 고령자의 생필품 구매 및 이동에 도움을 주는 비공식적인 상호부조 체제(공동체와 생협이 해답)
- **공조(公助)** : 소득, 생활수준, 가족상황에 따라 지방 및 중앙정부가 지원하는 체제
복지수요 증가에 따라 **선택과 집중**의 원칙에 따른 전략이 필요

행정서비스 집중행정의 구축

고령자의 **이동성**이 낮기 때문에 공공시설의 분산배치는 **이용 효과성** 저하

- 교통이 편리한 지역 및 보건소, 고령자 거주지 중심 **집중배치 체제** 필요
- 인구과소지역에는 소규모 다기능형 장기요양시설 확보도 검토 가능할 것

일반행정과 교육행정의 통합

- 혁신적인 교육을 통해 지역발전 모색
- 초등학교를 교육과 보육의 센터로 전환
- 방과 후 클럽 활성화 등 교육의 전환을 통해 젊은 층의 유입과 지역발전 도모
- 일반행정과 연계하여 추진

일본의 정책사례

1. 추진배경

- '70년 도쿄권 인구집중 현상 완화를 위한「과소지역대책 긴급조치법」제정
- 과소지역 자립촉진 특별조치법(이하 과소법)」으로 개정

2. 추진체제

- 도도부현 '과소지역자립촉진방침' 수립, 시정촌의 '과소지역자립촉진계획'
- 국가는 계획 실시 지원(교부세 지원, 특례 부여 등)

일본의 정책사례

1. 과소지역 지원대책

- 국고보조율의 인상: 학교 통합에 따른 체육관, 교직원 주택의 신축, 소방시설 등
- 과소대책 지방채 발행: 자립촉진계획을 위한 재원마련
- 행재정상 특별조치: 시정촌 기간도로, 공공하수도, 의료·복지·교통·교육

아베의 지방창생

정책 패키지	기본 목표(KPI)	주요 추진시책
사람과 일자리 창생의 선순환	1. 지방에서 안정된 고용 창출 (젊은 층 고용창출수, 여성취업률, 재일외국인 관광소비액 등)	지역산업 경쟁력 강화(업종횡단)
		지역산업 경쟁력 강화(분야별)
	2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진 (지방이주건수, 기업의 지방거점 및 고용자수, 지방대학 진학률)	지방에 인재 환원, 지방인재 육성 및 고용대책
		ICT 활용으로 지역 활성화
	3. 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀교육 지원 (젊은 세대 취업률, 남성육아휴직률, 첫째자녀출산후여성계속취업률 등)	지방이주 촉진
		일본판(CFO(Continuing Careerment Community))구상 추진
선순환 지원, 마을 활성화	4. 시대에 맞는 지역만들기 안심생활 유지 및 지역간 연계 추진 (작은거점수, 정주자립권 협정체결, 임지적정화 계획 수립 등)	기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대
		지방대학 등 활성화
		젊은 층 고용대책 추진
		임신, 출산, 자녀교육 지원
		일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
		작은거점(다세대 교류, 다기능형 집락 생활권) 형성 지원
		지방도시의 경제·생활권 형성
		- 콤팩트&네트워크 연계중추도시관·정주자립권형성 촉진
		대도시권의 안심생활 기반 확보
		기존 스톡(stock)의 관리 강화

시사점

- 범정부 차원의 지방분권을 위한 추진체계 구축
- 과소지역에 대한 보건, 의료, 복지, 교육, 교통, 문화 등 특별지원 재정지원 (통합 패키지 지원)
- 마을, 군, 도 각 차원에서 발전전략 마련
- 대부분의 과소지역이 초고령화사회임을 고려하여 고령사회 대응전략 추가

지역정책의 방향

- 진정성 있는 지방분권, 지역정책, 기존의 균형발전의 틀을 파괴하는 지역정책 추진
- 지역과 합의되는 지방분권 및 지역정책
- 중앙정부 national minimum의 관점과 지방의 local optimum의 관점의 조화가 관건
- 중앙정부 이전재원의 이전방식 개선
- 지방정부의 자율성과 책임성 강조
- 인구감소의 완화 및 치유 정책과 고령사회 대응정책으로 대분