

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 594

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 고령자 유치를 통한 지방인구 감소의 해법 찾기

강호제 국토연구원 연구위원

### 요약

- 1** 고령자 그룹은 연령별로 뚜렷한 거주패턴을 보이는데 75세 이전의 고령자들은 주거비용을 고려하고, 75세 이후에는 건강상 이유(요양병원 등)로 거주지를 결정하는 경향이 큼
  - 준고령(50~54세)그룹은 산업활동과 관련해 수도권이나 대도시에서 거주
  - 초기고령(55~64세)그룹과 중고령(65~74세)그룹은 은퇴 이후 생활의 편리성이나 지역의 소득수준을 고려해 대도시 주변 중소도시로 거주지를 이전
  - 초고령(75세 이후)그룹은 건강에 따라 요양시설 등 거주지를 선택하므로 복지정책의 우선 대상
- 2** 연령이 높아질수록 농업 및 도소매, 음식숙박업에서의 고령자 일자리 창출이 큰 것으로 나타났으나 지역에 따라 운송, 의료, 제조업에서도 고용을 유지
- 3** 미국과 일본에서는 대도시의 고령자 그룹이 중소도시 및 농촌지역으로 귀농·귀촌하며 지방에서 새로운 일 자리를 창출하는 등 새로운 활력요인이 되고 있음

### 정책방안

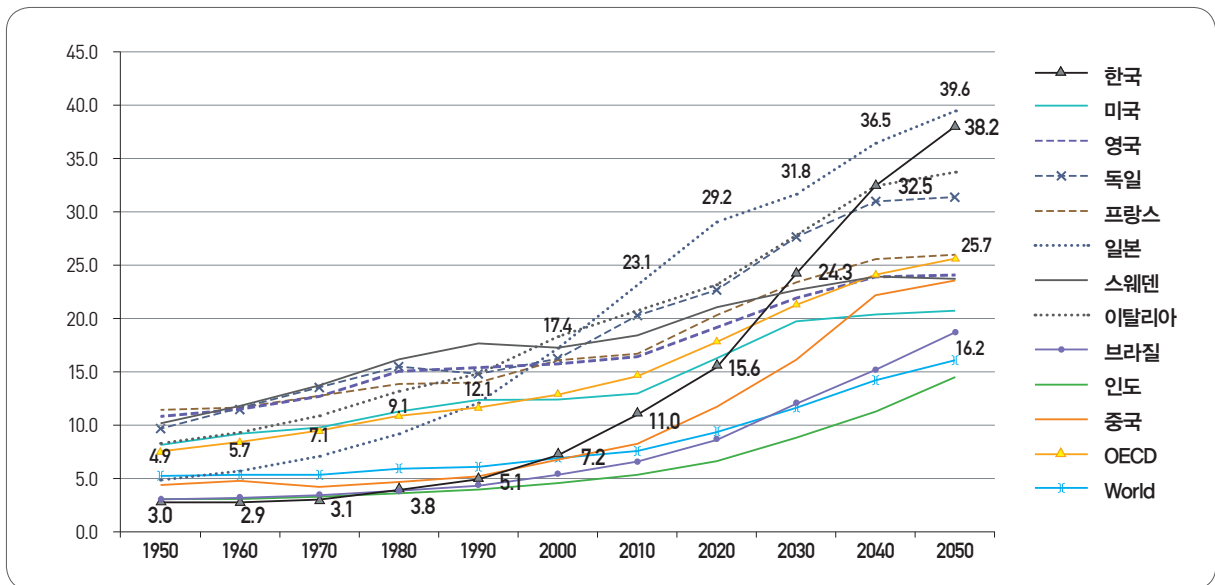
- ① 은퇴자 마을, 세컨드하우스 등 이주 수요에 대해 3억 원 이하 주택에 대해서만 제외되는 1가구 2주택의 종과세 예외제도를 귀농·귀촌지역에서 완화
- ② 지방교부금제도를 지자체의 귀농·귀촌 고령자 유치실적에 따라 차별적으로 운영
- ③ 노인 일자리 공급을 확대하는 지방기업에 대해 인증제를 도입하고 중소기업 육성자금 지원, 해외판촉 등의 인센티브 제공
- ④ 세종시를 포함한 10개 혁신도시에 이주한 공공기관의 이전 종사자들이 지역에서 안정적으로 정착하고 노후를 보낼 수 있도록 하는 지역 내 고령화(ageing in place) 지원
- ⑤ 적극적이고 계획적인 환경보전과 보호를 통한 귀농·귀촌 수요 창출

# 1. 고령화와 지방의 인구감소

## 전 세계적으로 유례없는 속도로 초고령화 사회 진입

- 2015년 기준 우리나라의 65세 이상 인구는 전체인구의 13.2%인 656만 명으로 10년 전인 2005년에 비해 약 220만 명 증가
- 이와 같은 추세대로라면 우리나라의 고령인구 비율은 2018년에 전체인구의 14%를 넘어서고 8년 후인 2026년에는 20%를 넘는 초고령화 사회로 진입 예정
- 이는 일본이나 프랑스가 고령화 사회에서 초고령화 사회로 진입하는 데 걸린 시간인 12년, 39년에 비해 전 세계적으로 유례없는 초고령화 진입 속도

그림 1 주요국의 고령인구 비율 추이와 예상(1950~2050)



자료: Organization for Economic Cooperation and Development OECD, 2009; 박상우, 박찬용, 황종규, 2011. 재인용.

## 낮은 출산율로 인한 생산가능 인구의 감소와 인구절벽

- 고령화와 함께 OECD 최저 수준의 출산율(2015년 말 기준으로 가임여성 1명당 1.24명 출산)이 함께 진행 되면서 2016년 우리나라의 생산가능인구는 정점인 3,700만 명에 도달한 후 급속히 감소하여 1~2년 후 부터 인구절벽에 직면
- 이상호(2016)는 전국의 기초자치단체 84곳이 30년 후 '지방소멸' 될 위험성이 있다고 주장
- 양헬 구리에 OECD 사무총장도 이미 2012년 「OECD 한국도시정책보고서」에서 인구가 감소하고 있는 지방중소도시의 고령화 현상에 대해 보다 적극적인 지역차원의 정책이 필요하다고 지적
- 고령인구를 '자산'으로 인식하고 생산가능인구로 활용하기 위한 적극적 전략 마련이 필요

## 2. 지방의 고령인구 특성

### 고령인구, 65세의 함정

UN을 비롯한 각국에서 고령화의 기준으로 65세를 사용하고 있고 우리나라도 「노인복지법」(65조)에서 65세를 생업지원, 경로우대, 건강진단 등 경로복지의 기준으로 채택

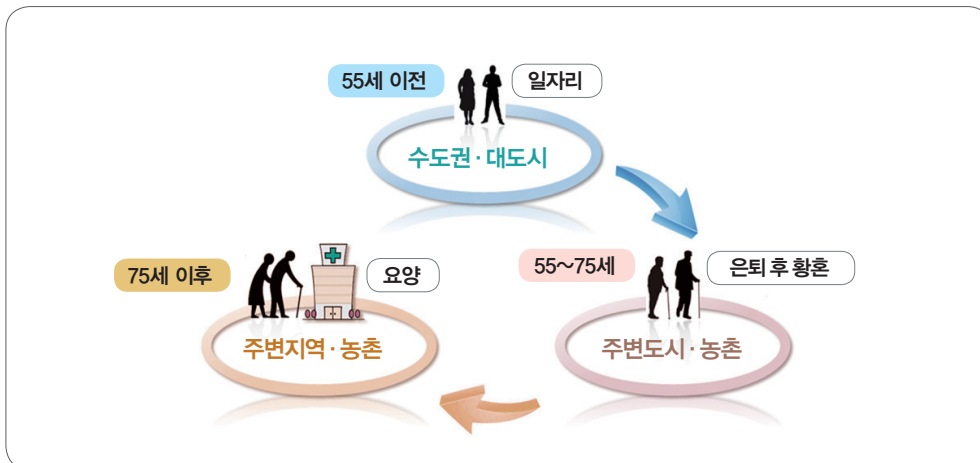
- 그러나 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」에서는 고령자를 준고령자(55세 미만), 고령자(55세 이상) 등으로 다양하게 규정하고 고용촉진을 도모
- 따라서 '65세' 기준을 적용해 지방의 고령자 문제를 분석하기보다는 준고령자(50~54세), 초기고령자(55~64세), 중고령자(65~74세), 초고령자(75세 이상) 등으로 다양하게 구분해 진단하는 것이 필요

### 고령자 그룹의 지역별 분포 특성

통계청의 2010년과 2014년 주민등록 연앙인구 데이터와 전입신고 데이터를 분석한 결과 고령자 그룹별로 다양한 거주패턴이 나타났음

- 준고령(50~54세)그룹은 경제활동이 활발하며 주로 산업활동이 밀집한 대도시와 수도권에 분포
- 초기고령(55~64세)그룹은 건강에 큰 문제가 없이 본격적인 은퇴를 경험하는 고령자층으로 경제활동이나 요양기관과 상관없이 주로 거주비용이 저렴한 대도시 주변지역에 집중
- 중고령(65~74세)그룹은 건강 등의 이유로 본격적인 이주가 시작되는 시기이며 초기고령그룹과 마찬가지로 주로 청주, 김해 등 대도시 주변지역에 집중
- 75세 이상의 초고령그룹은 실질적 황혼기에 속한다고 볼 수 있으며 건강(요양병원)과 관련해 거주지가 결정되므로 고용과 노동보다는 복지정책의 대상으로 인식되어야 함

그림 2 우리나라 고령자의 거주지 결정 라이프 사이클



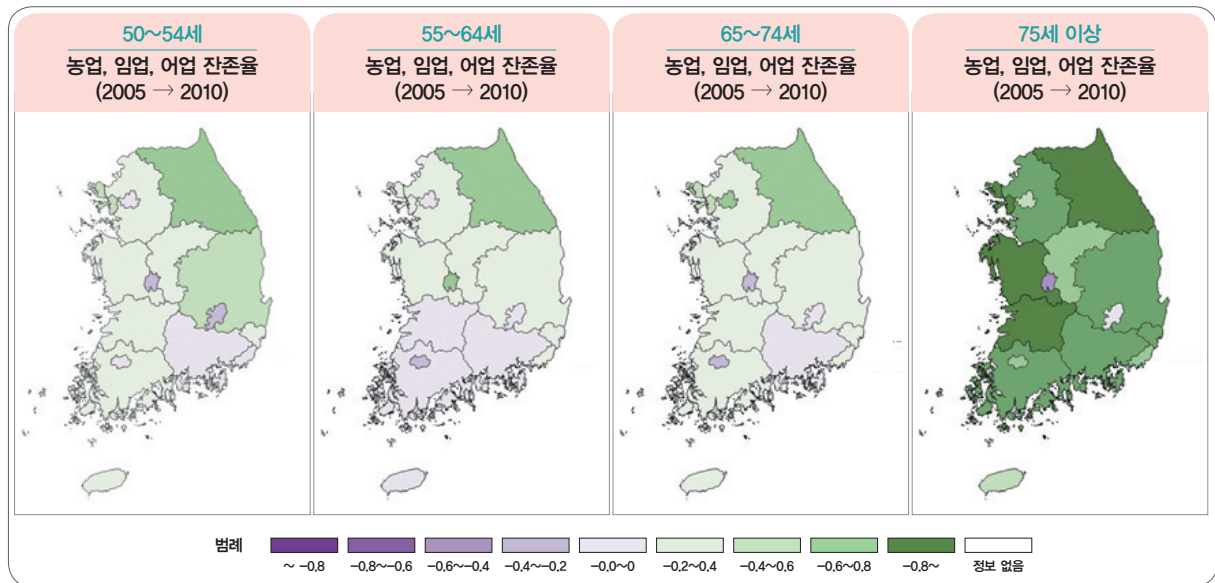
### 3. 지방의 고령친화형 일자리 현황

#### 고령자 일자리 잔존율 분석

산업별 일자리 잔존율은 산업별로 과거 일정기간 내 이루어진 고용인구의 비중 변화를 나타냄(이철희 2012, 55-88)

- 해당 산업에서 양의 값을 가질 경우 특정 고령자 그룹은 향후 일정기간 동안 일자리를 유지하며 잔존할 확률이 평균보다 높다는 의미
- 잔존율 분석은 센서스 원시데이터(2005~2010년) 및 경제활동인구조사(2010, 2014년)의 고령층부가조사를 활용해 진행

그림 3 우리나라 고령자의 거주지 결정 라이프 사이클



#### 고령자 그룹은 다양한 산업의 일자리에서 경제활동을 지속

일반적 예상과 달리 고령자들은 다양한 산업군에서 높은 잔존율을 보이며 일자리를 유지

- 농업은 가장 대표적인 고령친화형 산업으로 상당한 육체노동의 강도가 필요함에도 불구하고 거의 모든 지역과 고령자 그룹에서 높은 잔존율을 보임
- 농업 다음으로 잔존율이 높은 업종은 도소매, 숙박음식점업으로 나타남
- 운수업(서울), 제조업(울산) 등의 산업은 특정지역에서 높은 잔존율을 보여 지역경제의 특징에 따라 지역별로 고령친화형 산업에 차이가 있음을 알 수 있음

산업별 고령자 잔존율을 활용해 지역에서 다양한 고령친화형 일자리 프로그램 개발이 가능

## 4. 해외의 지방 고령인구 유치사례

일본은 2007년부터 단카이세대의 은퇴가 본격적으로 시작됐지만 이들은 일본 전체 개인소득의 10%를 차지하는 자산력과 상대적으로 높은 소비성향으로 침체된 일본경제에 긍정적 영향을 미침

- 주택개조, 화장품, 건강식품 소비는 물론 국내 여행에 대한 관심과 적극적 참여로 농촌지역에 실질적 도움이 됨
- 이를 활용하기 위해 국토교통성이 지원하고 지방정부 및 민간회사가 개발한 아오모리 현의 농어촌 거주 프로그램이나 미야자키 현의 농촌지역 활성화를 위한 농촌관광프로그램이 성공적으로 진행
- 농촌지역으로 이들을 유치하거나 농촌지역의 세컨드홈에 대한 구매를 촉진하도록 활용
- 작은 거점 만들기사업(国土交通省 国土政策局 2013; 조영재 외 2014, 46 재인용)을 통해 최소단위 의료 시스템과 커뮤니티를 갖춘 마을 인프라 조성

미국은 고령화 속도가 우리보다 느리지만 800만 명에 이르는 베이비 부머에 대한 의료와 경제적 지원문제로 고민. 그러나 일부 지역은 고령화를 성공적인 지역발전의 기회로 활용

- 조기에 은퇴준비를 마친 연금생활자와 고소득자들은 자발적 은퇴 후 대도시보다는 환경보전이 잘 된 국립공원이나 야생동식물보호구역 주변 지역으로 이주
- 은퇴자들이 이주하는 해당지역에서는 연금소득 등 비노동 임금소득이 증가(Lawson, Rasker and Guide 2015)해 지역경제 활성화에 큰 도움
- 은퇴자들의 이주는 지역 내 일자리 창출로 이어져 2000년부터 2010년까지 미국 서부지역은 은퇴자 이주로 인해 약 30만 개의 일자리가 증가(전입자 100명당 약 55개의 일자리가 증가)(Humphreys and Kochut 2013)

표 1 미 서부 고령자 이주와 일자리 창출

주 (State)	전체 고령자 이주 (2000~2010)	일자리
애리조나	255,400	141,900
캘리포니아	-172,800	-96,000
콜로라도	34,400	19,100
아이다호	44,600	24,800
몬타나	21,800	12,100
뉴멕시코	39,400	21,900
네바다	117,600	65,300
오리건	78,500	43,600
유타	34,800	19,300
워싱턴	78,300	43,500
와이오밍	3,700	2,100
서부지역 전체	535,700	297,600

## 5. 지방 인구감소 시대의 해법, 귀농·귀촌

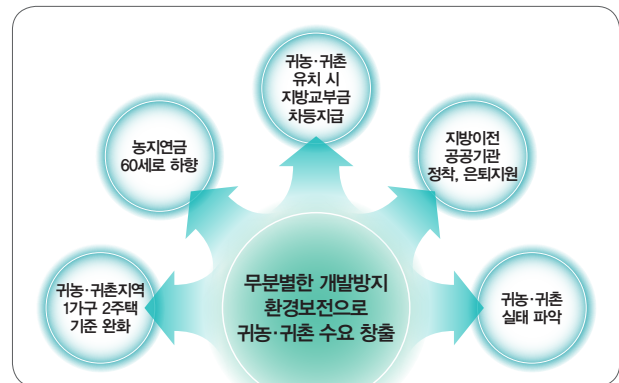
### 귀농·귀촌의 시작과 관련 법률의 제정·지원

- 국내에서도 은퇴자들의 귀농·귀촌이 본격적으로 시작(전남 곡성은 동명의 영화가 개봉되기 전, 2015년 1월부터 11월까지 귀농·귀촌 목적의 이주자가 200명 이상 유입)
- 정부는 2015년 7월 「귀농·귀촌 활성화 지원에 관한 법률」을 제정하고 지원을 약속했으나 아직은 귀농·귀촌 실태파악에 집중하고 있으며 지원센터 설립 등 공적조직 신설에 국한

### 귀농·귀촌을 지원하기 위한 정책 추진방안

- 은퇴자 마을·농촌의 세컨드하우스 수요 창출을 위해 도시지역에서 이주하는 귀농·귀촌 인구에 대해서는 3억 원 이하 주택에만 허용되는 1가구 2주택 중과세 부과기준을 완화
- 현행 65세 이상의 토지소유자가 5년 이상 영농활동을 하는 경우에 한해 가입가능 농지연금의 가입기준을 주택연금과 동일한 60세로 하향해 조기 귀농·귀촌을 유도
- 귀농·귀촌을 적극적으로 유치한 지방자치단체에 대해 지방교부금을 차등 지급하고 일본과 유사한 작은 거점 만들기사업에 재투자하도록 지원
- 혁신도시 153개 이전대상기관의 종사자들이 지역에서 함께 나이 들고(ageing in place) 정착할 수 있도록 정주여건과 은퇴지원방안을 마련
- 대도시에 비해 경쟁력이 떨어지는 제조업 유치보다 환경보전을 통한 고령자 유치가 지방소멸시대의 생존 전략에 부합

그림 4 지방의 귀농·귀촌인구 유치를 위한 정책 방안



### 참고문헌

- 이상호, 2016. 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 지역고용동향 브리프. 총북: 한국고용정보원.
- 이철희, 2012. 산업구조의 변화와 고령인력의 고용. 노동경제논집 35권, 1호: 55-88.
- 国土交通省 国土政策局, 2013; 조영재, 윤정미, 유학열 외. 2014. 농촌지역의 과소화 고령화에 대응한 마을재편 방안 연구. (공주: 충남연구원)에서 재인용
- Humphreys, M. H. and B. D. Kochut, 2013. Golden Rules: Evaluating Retiree-Based Economic Development in Georgia. Selig Center for Economic Growth, Terry College of Business, University of Georgia. <https://www.terry.uga.edu/media/documents/selig/golden-rules-2013.pdf>. [accessed March 3, 2015].
- Lawson, M. M., R. Rasker, and P. H. Guide. 2014. The importance of non-labor income: An analysis of socioeconomic performance in western counties by type of non-labor income. *Journal of Regional Analysis and Policy* 44, no.2: 175.
- Organization for Economic Cooperation and Development OECD. 2009. OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics. (Paris: OECD); 박상우, 박찬용, 황종규. 2011. 경상북도 지역특성별 맞춤형 노인일자리 창출방안. (대구: 대구경북연구원)에서 재인용.

※ 본 자료는 “강호제 외. 2015. 고령인구를 활용한 지역경제활성화 전략 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

강호제 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(hkang@krihs.re.kr, 031-380-0228)

