

저출산·고령사회와 지역 인구감소 에 대한 국가와 지역의 대응

서울대학교 행정대학원
자치분권위원장
김순은

목차

- 저출산 · 고령사회와 지역의 인구감소, 국가와 지역의 역할
- 우리나라 저출산·고령사회의 특징
 - ▶ 저출산·고령화의 현황과 과제
- 저출산·고령사회의 대응방안
 - ▶ 가치관, 제도 및 인프라 측면
- 마치며

저출산 · 고령사회와 국가와 지역의 역할

- ◆ 2015년 우리나라 기대수명은 81.8세(OECD 평균은 80.5세), 출산율은 1.24명
- ◆ 평균수명의 연장과 낮은 출산율로 인한 **전대미문의 저출산·고령화 및 인구감소**
- ◆ 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

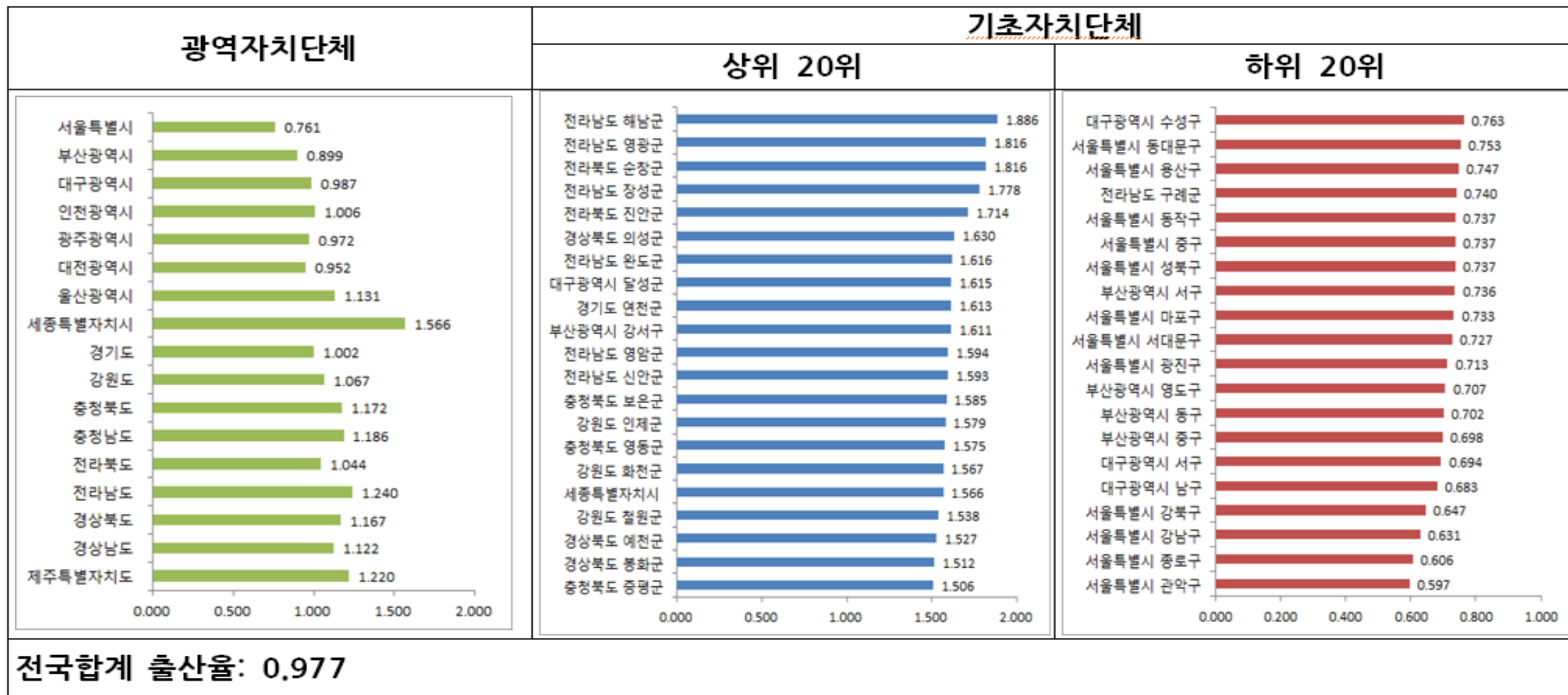
저출산의 현황

- 우리나라의 저출산은 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 심각한 수준
2005년 출산율 1.08명, 이후 1.1~1.2대를 기록했고 2017년에는 1.05명

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	1.24	1.17	1.05
중국	1.64	1.57	1.53	1.50	1.49	1.50	1.51	1.52	1.54	1.55	1.57	1.57	1.58	1.58	1.59	1.59	1.59	1.60	1.60	1.61	1.62	1.62	1.63
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	1.45	1.44	1.43
OECD	1.69	1.68	1.65	1.63	1.63	1.64	1.61	1.61	1.60	1.61	1.63	1.63	1.66	1.70	1.73	1.72	1.68	1.69	1.66	1.67	1.67	1.68	1.65

※ 출처: OECD(<https://data.oecd.org>)

행정-⑦ 출산률(%)



자료: 통계청 인구동향조사(2018)

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 대분

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.

지방정부의 고령화율(2018년 기준)

- 초고령사회 진입: 93개
- 고령사회 진입: 61개
- 고령화 사회 진입: 62개

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/>) 2015년 기준

인구규모별 지방정부 분류(2030년)

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 해당하는 지방정부들의 65세 이상 인구를 총인구로 나눈 값의 비율임

소멸위험지수별 현황(시군구)

-소멸 고위험(11개): 공무원 1인당 주민수는 36명-86명/전국 평균 194명)

재정자립도(14%-23%)

-소멸위험진입(40개)

-주의단계(77개)

장래 인구 추계(통계청)

2030년 5216만명

2045년 4000만명

2045-2069년 1000만명 축소

2091년 3000만명

저출산·고령화의 과제

인구감소와 인구구조 변화

- 저출산 고령화의 첫 과제는 **인구감소 대처**
인구가 2020년 이후 완만히 증가하다 2031년부터 인구가 감소할 것으로 추정
- 인구감소로 인한 **사회경제구조 변화**
사회인구구조뿐만 아니라 지역별 인구구조가 변화함에 따라 경제에 영향
노동투입량 감소, 저축과 투자의 감소, 소비의 위축 등 부정적 영향
- **농어촌인구의 감소**
특히 청년층이 도시로 유출되어 농어촌지역의 존립가능성 크게 위협

고령자의 경제적 여건과 사회보장제도

■ 고령자 빈곤율

65세 이상 **고령자 빈곤율 49.6%** (OECD 평균 12.6%)
전체 빈곤율은 14.6%로, 고령 인구의 빈곤율이 특히 심각

■ 사회보장제도

현역세대가 은퇴세대를 부양하는 부과방식

⇒ **노인부양비**(생산가능인구 100명이 부양할 고령자 수)의 수준이 매우 중요
노인부양비 증가: 2015년 18.3명에서 2030년 35.7명, 2060년 80명 전망

피라미드 형태의 인구구조가 근간

⇒ 역피라미드 구조로 전환되면서 **사회보장비** 크게 증가
우리나라 사회복지지출 규모, 특히 공공부문 지출규모의 꾸준한 증가

고령사회 인프라, 거주지 노화 및 재택장기요양

■ 고령사회 인프라

도로, 주택, 복지시설 건물 등 **무장애시설**(barrier-free) 정비
고령자의 활발한 사회참여를 위한 고령자 **이동성** 고려
- 전동휠체어, 자전거, 무인 전기차 전용도로 등

■ 노인장기요양보험

65세 이상 의료보장 적용인구 증가
특히 2007년 도입된 노인장기요양보험 제도의 영향

앞으로 후기고령자 비율증가로 장기요양 수요 급증, 요양시설 부족
요양시설 확충의 재정적 과제 해결 및 고령자 삶의 질 제고

⇒ **거주지 노화**(Ageing in place)

: 생활에 익숙한 지역과 자택에서 최후의 순간을 맞는 사회
즉, 재택장기요양서비스를 받으면서 거주해온 저택에서 임종을 맞는 개념
- 주민공동체 활성화와 주거환경, 교통환경, 생활지원 체제 구축 필요

저출산·고령사회의 대응방안

가치관의 공유

- 개혁의 기초로서 **합의되거나 공유될 수 있는 사회적 가치관** 형성 필요
- 사회보장제도의 예
현세대와 미래세대, 다양한 계층 간 사회 이슈에 관한 가치관 공유
WHO의 '고령친화도시' 8개 가이드라인 중 "**존중 및 사회통합**"과 연관
"**부담의 증가와 혜택 축소**"를 위한 지속적 논의와 협의과정 거쳐야 함
- **고령자의 부담; 결혼과 주택**
부모가 결혼자금을 마련해 주는 우리나라 문화 ⇨ 경제적 부담
국민들의 노후준비는 100점 중 62점, 65세 이상 고령자 53.1% 노후준비 미흡
주택 소유에서 거주로 전환, 장기임대주택 강화 ⇨ 제3차 저출산·고령사회 기본계획
- **빨리빨리 문화에서 완만한 사회로** ⇨ 새로운 문화, 관행 및 가치가 요구됨

사회보장제도의 개혁

■ 사회보장제도란

고령자, 장애인, 아동에 대한 사회복지뿐 아니라 각종 사회보험(연금보험, 장기요양보험, 의료보험), 공적부조, 보건 및 의료 등을 총망라
즉, 장수사회의 도래에 모두가 행복한 삶을 누리기 위한 기초

■ “고부담 저수급”의 원칙

노인부양비 증가로 개혁 필요, 몇 차례 연금제도와 의료보험 개혁 시도 → 미봉책
사회보험의 국민부담률은 매해 8.8%씩 증가, 2015년 총 사회보험부담액 97조 6523억 원
미래의 인구구조와 경제성장을 고려한다면 ‘고부담 저수급’의 원칙이 필요

■ 지역적 편차 고려

농어촌지역은 이미 초고령사회로 진입, 인구감소 두드러짐
공정성의 차원에서 필요 이상의 사회보장서비스가 있는 지역과 최저수준에 미흡한 지역
사이의 시정이 필요

일과 가정의 양립을 위한 세대 간 교류의 증대

- **일과 가정의 양립방안과 보육의 중요성**

제1차 저출산·고령화 기본계획 이후 계속 중시되는 기조

- **세대 간의 교류**

2014년 노인실태조사에 따르면, 23% 노인단독가구 / 44.5% 노인부부가구 /
자녀동거가구는 28.4% → **3세대 가족은 30% 미만**

세대 간 교류는 일·가정 양립과 세대 간 가치관 공유를 위해 적극적으로 권장되어야 함

고령자들의 학교 방과 후 활동 참여, 육아 참여

→ 일자리 창출, 육아인력의 확보, 고령자의 사회참여, 세대 간 가치관 공유 등 다목적 실현방
안

향후 초고령사회를 대비하기 위해서는 세대 간 가치관 교류가 필수적

전 생애의 건강(보건과 의료)

■ 장수사회와 질병

2014년 노인실태조사: 건강이 나쁜 편 36.4%, 매우 나쁘다는 7.3% (43.7%는 부정답변)

2014년 기준 65세 이상 인지증 환자는 고령자의 9.6% (2050년 15% 추산)

인지증 환자는 연령에 비례하여 급증 (60대 < 70대 < 80대)

→ 장수사회가 도래하더라도 질병으로 고생한다면 장수사회의 의의 후퇴

■ 전 생애 건강유지

건강교육, 상담, 진단, 건강유지시설 설치 등이 체계적으로 구축되어야 함

일본: 건강일본21 → 건강한 생활습관 국민운동 → 2011년 스마트 라이프 프로젝트

한국: 국민건강증진종합계획, 2016년 제4차 계획 "건강수명 75세"

- 이를 위한 사전예방 중심 평생건강관리, 건강환경 조성, 건강정책 추진체계 강화

■ 후기고령자 의료비 증가

장기요양서비스(인력확보가 중요)와 거주지 노화

방문복지, 방문간호 및 의료의 연대를 통한 종합적 지역돌봄체제 구축

■ 고귀한 죽음(Well dying)에 대한 공감대 확산

존엄하게 생을 마감할 수 있는 호스피스 등 제도와 관행 구축

고령자 사회참여와 가족 간 유대, 평생학습

■ 고령자 사회참여

고령자 삶의 보람, 사회참여를 통한 심리·정서적 안정감과 삶의 가치 유지
사회 변화 적응을 위한 새로운 지식과 기술 습득의 필요성
평생학습을 통해 얻은 지식과 기술은 고령자의 사회참여를 촉진시키는 바탕(선순환)

고령자의 개인적 네트워크와 더불어 고령자들이 참여하는 시니어 클럽 활성화

고령자 사회관계는 더욱 확대되어야 함

- 22.2%의 고령자가 가족, 친인척과 전혀 왕래가 없음
- 45.2%의 고령자가 연 1~2회의 왕래만 하고 있음
- 유배우자의 고령자가 독거노인에 비하여 건강하다는 인식이 높음

WHO 역시 고령자의 사회참여, 고령자의 소통과 정보, 고령자에 대한 존중 강조
고령자들이 삶의 보람을 가지고 제2의 생애를 즐기는 데 필요한 요건

고령자의 생활환경

■ 고령자 생활환경; 주택

임종할 때까지 안심하고 안락하게 거주할 수 있는 주택 확보
유니버설 디자인에 따른 주택 개량, 유니버설 디자인을 고려한 마을계획

주택의 자산적 가치: 주택연금의 수단
고령자를 위한 **공공임대주택**의 확대, 고령자 이동성 감소로 공동생활의 필요성 증대

■ 고령자 생활환경; 교통안전

대중저상버스의 도입, 고령자의 승하차를 돕고
착석 후 출발 및 정차 후 자리에서 일어나는 승하차 질서가 준수되어야 함

휠체어와 고령자 전용 자동차의 등장, 전용차로 신설 검토
고령운전자 증가 (우리나라 60대 운전자 면허소지자의 10%)
고령자 교통사고의 증가
→ **고령자 이동성** 측면에서 고령자의 운전요건에 대한 검토 필요

국적법, 이민법, 민법 등 사회 인프라 개선

■ 장기적 인구감소 대처

2030년 이후 인구감소, 2136년에는 인구 천만 명이 감소할 것으로 예측
콜먼 교수는 우리나라를 인구소멸 제1호 국가로 지목

■ 국적법, 이민법, 민법 재검토

우리나라: **속인주의**의 원칙에 기초하여 국적 부여
즉, 부모의 국적에 따른 혈통주의를 근간으로 속지주의 보충적 적용

미국, 캐나다 등 다문화 사회와 조화를 이루기 위해
우리나라도 **속지주의**를 검토할 필요성이 제기

현재 외국인의 국내 입국과 거주요건이 매우 엄격
→ 이를 용이하게 할 수 있도록 **이민법 개정**이 이루어져야 함

유교 전통의 민법이 현대사회에 부합하는지 여부
- 예를 들어 법률혼에 의한 출산 전제, 혼외자의 양육과 시민자격에 대한 인식 미비

지방분권형 지방행정체제의 정비

■ 지방분권형 지방행정체제의 구축

과거: 중앙집권적 국가운영 시기
19세기 말 중앙집권체제를 통한 제국의 구축
- 지방분권적인 독일과 일본이 중앙집권체제로 전환하여 강력한 국가, 경제 구축

현재: 저출산·고령화 과제 극복을 위해 지방분권적 체제로의 혁신 필요

각 지역이 자주결정과 책임 아래 지역회생을 모색하기 위해서는
이에 부합하는 권한과 재원을 이양하는 지방분권개혁이 이루어져야 함

■ 압축도시의 건설

■ 초광역체제의 도입

지역회생을 추진하는 주체로
시·도보다 인구가 많고 지리적으로 광대한 초광역체제 도입 검토

19세기 말 지역통제를 위해 도입된 도체제, 1988년 정치적 목적으로 도입된 광역시제는
새로운 시대적 상황에 적합하도록 개선되어야 함

■ 시군구간의 협력체제 구축이 관건

■ 시군구의 특성에 따른 다양한 행정체제 구축방안 모색

마치며

저출산·고령화의 광범위한 영향

- 농어촌 인구 감소로 인한 지방소멸
- 인구구조 변화로 인한 사회보장비 부담 가중
- 후기고령자 증가로 인한 장기요양시설 및 거주지 노화의 필요성

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지금부터 대비가 필요

⇒세대 간 가치관의 공유를 바탕으로

⇒인구구조 변화에 적합한 사회보장제도 구축

⇒지방이 주체가 되어 저출산·고령화 및 인구감소에 대응하는 체제

⇒정책의 효과적 집행을 위한 고령전담부처 기능 강화