

지속가능 성장을 위한

# 경제주평

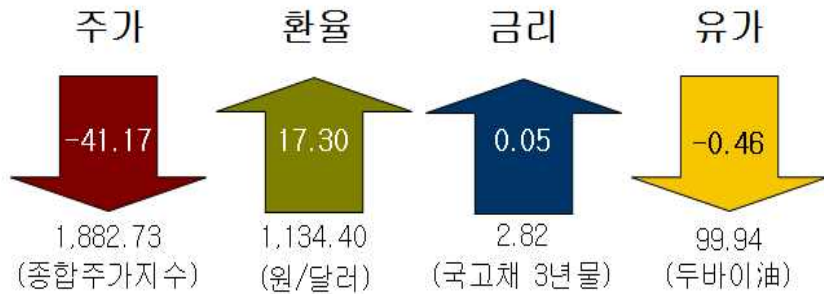
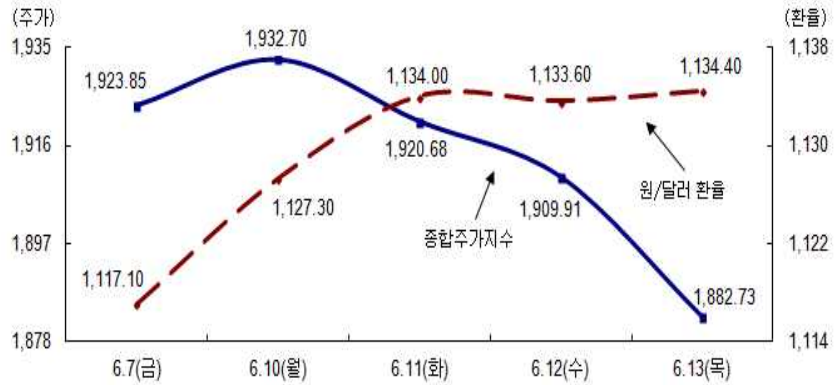
Weekly Economic Review

□ 고령화로 인한 지자체 지속가능성 점검

· 국내에도 지속가능 위험지자체 등장 가능하다!

Better than  
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (6.7~6.13)



차 례

주요 경제 현안	1
□ 고령화로 인한 지자체 지속가능성 점검	1
주요 국내외 경제지표	8

□ 본 자료는 기업 경영인들을 위해 작성한 국내외 경제 경영 주요 현안에 대한 분석 자료입니다.  
 □ 본 보고서의 내용은 연구원의 공식의견이 아닌 연구자의 개인 견해를 밝히며, 보고서 인용 시에는 반드시 출처를 명기해 주시기 바랍니다.

□ 총괄 : 한 상 완 경제연구본부장 (2072-6230, swan@hri.co.kr)  
 □ 작성 : 한 재 진 연구위원 (2072-6225, hzz72@hri.co.kr)  
 이 부 형 수석 연구위원 (2072-6306, leebuh@hri.co.kr)

## Executive Summary

### □ 고령화로 인한 지자체 지속가능성 점검

- 국내에도 지속가능 위험지자체 등장 가능하다!

#### ■ 국내 기초 지자체 인구 고령화 심화

최근 국내 인구 고령화가 빠르게 진행되면서 인구구조로 볼 때 국내 기초 지자체의 지속가능성이 약화되고 있다. 국내 기초 지자체를 기준으로 고령화 정도를 살펴보면, 2012년 현재 230개 기초 지자체 가운데 45%인 103곳이 고령화사회(65세 인구비중 7% 이상)에 진입했으며, 고령사회(65세 인구비중 14% 이상)로 진입한 곳도 47곳으로 전체의 20.4%에 이른다. 특히, 초고령사회로 진입한 기초 지자체도 73곳에 달해 전체의 약 32%에 해당한다.

#### ■ 국내 기초 지자체의 지속가능위험지자체화 추정

국내 기초지자체가 빠르게 고령화되어 가면서 인구구조 측면에서 지자체의 지속가능성을 담보할 수 있는 차세대 확보가 문제시되고 있다. 국내 기초 지자체가 차세대 확보를 통한 인구구조 측면에서의 기능이 지속가능한지에 대해 지속가능위험지자체와 지속가능곤란지자체, 지속가능지자체로 나누어 살펴보았다. 지속가능위험지자체란 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중이 50% 이상으로, 인구구조 상 지자체의 지속가능성을 담보할 수 있는 차세대 확보가 곤란한 지자체를 말한다. 지속가능곤란지자체란 전체 인구 대비 55세 인구 비중이 50% 이상인 지역으로, 현재로는 지속가능하나 점차 지속가능위험지자체화되고 있는 지자체이다. 지속가능지자체는 전체 인구 55세 미만 인구 비중이 50% 이상으로 인구구조상 지자체의 지속가능성이 담보되어 있는 곳이다. 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2012년 현재 국내 기초 지자체 가운데 극히 일부인 2곳의 도내 군지역이 지속가능곤란지자체로 나타나 국내 기초 지자체들은 현재 지속가능지자체 상태이다. 둘째, 지속가능위험지자체는 광역시와 도에서 2015년 이후에나 발생할 전망이다. 국내 지속가능위험지자체는 2016~2020년 사이에 발생할 것으로 예상되는데, 규모는 3곳으로 매우 소수이다. 셋째, 지속가능곤란지자체는 2012~2015년 사이에 도내 지자체를 중심으로 생겨날 것이다. 국내 지속가능곤란지자체는 2012~2015년까지 전체 기초 지자체의 약 4%인 9곳으로, 모두 도내 기초 지자체가 될 전망이다. 넷째, 2015년 이후에는 수도권에서도 지속가능곤란지자체가 등장할 것이다. 수도권의 경우, 2016~2020년 사이에 총 4개의 기초 지자체가 지속가능곤란지자체화될 것이다. 다섯째, 2012~2020년 사이에 전체 230개 기초 지자체 가운데 14.8%인 34곳이 지속가능곤란지자체가 될 것으로 추정되는데, 이 가운데 도내 지자체가 30곳으로 대부분을 차지할 전망이다.

#### ■ 시사점

현재, 국내 230개 기초 지자체들은 거의 모두 지속가능지자체에 속하나, 인구 고령화 속도가 매우 빨라 지속가능곤란지자체, 지속가능위험지자체화될 가능성이 상존하고 있어 이에 대한 대응전략 마련이 시급하다. 첫째, 시·군·구를 중심으로 인구구조 변화에 맞는 대책 마련이 시급하다. 둘째, 지방의 중·장기 재정 규율을 확립, 이를 기준으로 점진적인 사회안전망 대책을 마련해야 한다. 셋째, 인구구조 변화에 맞춰 지방 고유의 전통 산업 발굴 및 육성이 필요하다. 넷째, 양질의 고령 인력을 활용한 지역 생산성 확대 노력도 모색해야 한다. 다섯째, 고령친화산업 육성을 통한 신성장동력 확충 모색이 필요하다.

## 1. 국내 기초 지자체 인구 고령화 심화

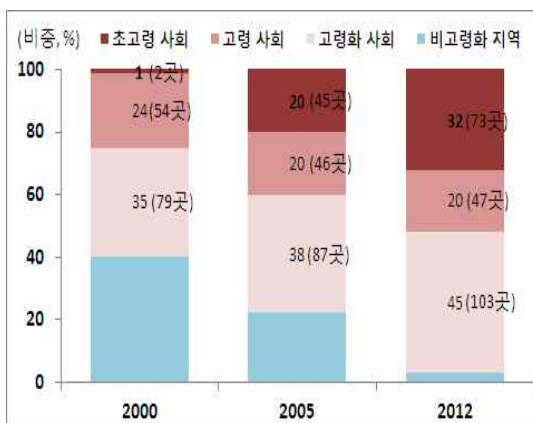
○ 최근 국내 인구 고령화가 빠르게 진행되면서 인구구조로 볼 때 국내 기초 지자체의 지속가능성이 약화되고 있음

- UN(United Nation)의 고령화 판단 기준에 따르면 국내 인구는 2000년에 이미 고령화 사회로 진입, 속도도 빨라지고 있음
  - 우리나라는 전체 인구 가운데 65세 인구 이상 비중이 2000년 7%를 넘어서면서 고령화 사회로 진입함
  - 2017년에는 동 14%에 달해 고령 사회, 2026년에는 동 20%를 넘어 초고령 사회로 진입할 전망
- 기초 지자체를 기준으로 보면 지난 10년간 초고령 사회로 진입한 지자체가 증가하면서, 인구구조 상 지속가능성이 훼손되고 있음
  - 2012년 현재, 국내 지자체 가운데 고령화 사회로 진입한 곳은 전체의 45%인 103곳에 이르며, 고령사회로 진입한 지자체는 20.4%인 47곳으로 나타남
  - 초고령 사회로 진입한 지자체도 지난 2000년 1곳에 불과했으나, 2012년 현재 전체 230개 지자체 중 약 32%인 73곳으로 증가하고 있음

< 국내 인구 고령화 전망 >



< 국내 지자체의 인구 고령화 추이 >



자료 : 통계청 자료를 바탕으로 현대경제연구원 재구성.

주 : UN 기준에 따르면, 전체 인구 중 65세 이상 인구 비중이 7% 이상이면 고령화 사회(Aging Society), 14% 이상은 고령 사회(Aged Society), 20%를 초과하면 초고령 사회(Post-aged Society)를 의미.

## 2. 국내 기초 지자체의 지속가능위험지자체화 추정

### 1) 국내 지속가능위험지자체 추정 방법

○ (국내 지자체 구분) 국내 기초 지자체는 수도권과 광역시의 시·군·구와 도내 시·군을 합한 총 230개 시·군·구로 분류

- 국내 기초 지자체 분류1)

- 수도권 지역은 서울이 25개 구, 경기 31개 시·군, 인천 10개 군·구 등 총 66개 시·군·구로 분류
- 광역시는 부산, 대구 등 5개 지역 내 군·구 39개로 분류, 도는 강원, 충북 등 8개 지역 내 125개 시·군으로 구분
- 전체적으로는 시·군·구는 시 76곳, 군 85곳, 구 69곳 등 총 230개 기초 지자체로 분류

○ (추정 방법) 수도권, 광역시, 도 등 3개 권역의 총 230개 기초 시·군·구를 대상으로 지난 5년간 연령별 인구의 연평균 증가율을 적용하여 추정

- 지속가능위험지자체는 2013~2020년까지 국내 각 기초 지자체의 연령별 인구 규모를 각 지자체의 연령별 5년간 연평균 증가율을 이용하여 먼저 추정한 후, 각 지자체별 전체 인구 대비 55세 이상 인구 비중과 65세 이상 인구 비중을 산출하여 도출2)

< 인구 고령화를 기준으로 한 지속가능위험지자체 기준 >

구분	정의	의미
지속가능 위험지자체	- 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중 50% 이상	- 지자체의 지속가능성을 담보할 수 있는 차세대 확보가 곤란한 지자체
지속가능 곤란지자체	- 전체 인구 대비 55세 이상 인구 비중이 50% 이상	- 현재로는 지자체의 지속가능성을 담보할 수 있는 차세대가 확보되어 있으나, 점차 차세대 비중이 낮아지면서 지속가능위험지자체화되고 있는 지자체
지속가능 지자체	- 전체 인구 대비 55세 미만 인구 비중이 50% 이상	- 지자체의 지속가능성을 담보할 수 있는 차세대가 확보된 상태

주 : 大野 晃, 『山村環境社會學序說現代山村の限界集落化と流域共同管理』, 農産漁村文化協會, 2005년 등의 개념을 국내 실정에 맞도록 수정·적용함.

- 1) 마산, 진해, 창원은 행정구역 통합으로 창원으로 일원화하였으며, 당진군은 당진시로 승격되어 당진시를 기준으로 추정. 연기군의 경우 세종특별자치시로 승격되었기 때문에 2011년까지는 연기군 자료를 2012년은 세종특별자치시 자료를 이용. 단, 도내 시에 귀속된 29개 구는 분류에서 제외함.
- 2) 단, 인구 이동, 출생 및 사망 등을 고려하지 않는 등 인구구조의 변화를 추정과정에 적용하지 않았기 때문에 과대·과소 추정되었을 가능성이 있음.

□ 일본의 한계지자체의 개념

- 한계지자체는 인구 고령화 정도가 매우 심각하여, 공동체의 기능유지가 한계에 달함으로써 지속가능성을 위협받는 지자체를 말함
- 오오노 아키라(大野 晃, 2005)에 따르면 한계지자체는 5단계로 구분되는데, 그 중 한계지자체는 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중이 50% 이상인 지자체
  - 한계지자체 수준을 넘어서면 초한계지자체, 소멸지자체로 구분할 수 있으나 특별한 기준은 없음<sup>3)</sup>
  - 일본의 한계지자체는 2000년 기준 코치현(高知縣)의 1개 촌(村)<sup>4)</sup>에 불과하나, 2015년에는 51개 지자체, 2030년에는 144개 지자체로 증가할 전망<sup>5)</sup>
- 일본 국토교통성 조사 결과(2007)에 따르면, 전체 62,273개 시정촌(市町村) 가운데, 한계지자체는 총 7,878개로 전체의 12.7%를 차지<sup>6)</sup>
  - 더욱이 10년 뒤에 소멸되거나 언젠가는 소멸할 것이라는 지자체가 각각 423개, 2,220개로 약 4.3%에 달함

< 일본의 한계지자체의 구분 >

구분	정의	의미
존속지자체	- 전체 인구 대비 55세 미만 인구 비중이 50% 이상	- 차세대들이 확보되어 있는 상태 - 지자체의 기능을 차세대로 승계할 수 있는 지자체
준한계지자체	- 전체 인구 대비 55세 이상 인구 비중 50% 이상	- 현재는 지자체의 기능이 유지되고 있으나, 차세대 확보가 곤란하여 한계지자체 예비군인 지자체
한계지자체	- 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중 50% 이상	- 고령화 진전으로 지자체 기능이 한계에 달한 지자체

자료 : 大野 晃, 『山村環境社會學序說現代山村の限界集落化と流域共同管理』, 農産漁村文化協會, 2005年 등.

주 : 원 구분은 지자체가 아니라 '집락'이나, 국내 행정구역 구분에 맞춰 지자체로 바꿔 표기.

3) 일본 총무성은 초한계집락을 위기적 집락으로 칭하고, 65세 이상 인구 비중이 70% 이상으로 정의. 이 가운데 가구수가 9개 이하인 지역은 특히 위기가 높은 집락으로 구분.  
 4) 일본의 기초지자체는 시정촌(市町村)으로 구분되며, 그 가운데 가장 작은 단위가 '촌'임.  
 5) 일본 농림수산업성(2006) 조사에 따르면 '무주화위험집락' 수가 1,403개로 집계됨. 日本 農林水産省 農村開発企画委員会, 「限界集落における集落機能の実体などの関する調査」, 2006年 3月.



## 2) 지속가능위험지자체 현황

○ 2012년 현재 국내 기초 지자체 가운데 지속가능위험지자체는 존재하지 않으나, 극히 일부 지자체가 지속가능곤란지자체에 도달

- 국내 기초 지자체 중 극히 일부가 지속가능곤란지자체
  - 지속가능곤란지자체에 도달한 지자체는 도에 속하는 2곳의 군지역에 불과
  - 다만, 55세 인구 비중이 40%를 넘어 지속가능곤란지자체에 근접하고 있는 지자체는 수도권 내 시·군 1곳, 도내 시·군 41곳 등 총 42곳으로 전체 230개 시·군·구의 18%에 이룸

< 55세 이상 인구 비중별 기초 지자체 수(2012년 기준) >

구분	수도권			광역시			도		계
	시	군	구	시	군	구	시	군	
50% 이상	0	0	0	0	0	0	0	2	2
40% 이상	0	1	0	0	0	0	1	40	42

자료 : 안전행정부 자료를 바탕으로 현대경제연구원 분석.

## 3) 지속가능위험지자체 전망

○ 지속가능위험지자체는 광역시와 도에서 2015년 이후 발생

- 국내 지속가능위험지자체는 2016~2020년 사이에 총 3곳으로 추정
  - 국내 지속가능위험지자체는 2016~2020년 사이에 광역시에서 2개 지자체, 도에서 1개 지자체가 발생할 것으로 예상

○ 지속가능곤란지자체는 2012~2015년 사이에 도내 지자체를 중심으로 발생할 것으로 전망

6) 日本 国土交通省, 「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査(図表編)」, 2007年 8月.

- 국내 지속가능곤란지자체는 2012~2015년까지 전체 기초 지자체의 약 4%인 9곳으로 전망됨
  - 이들 지자체는 모두 도에 속하는 기초 지자체들임

○ 2015년 이후에는 수도권에서도 지속가능곤란지자체가 등장

- 수도권의 경우, 2016~2020년 사이에 총 4개의 기초 지자체가 지속가능곤란지자체가 될 것으로 예상

○ 2012~2020년 사이에 전체 230개 기초 지자체 가운데 14.8%가 지속가능곤란지자체가 될 것으로 추정

- 도내 기초 지자체를 중심으로 지속가능곤란지자체 급증
  - 도내 기초 지자체의 경우, 2012~2015년에 지속가능곤란지자체에 속하는 곳은 9개에 불과했으나, 2016~2020년 사이에 21곳으로 지속가능곤란지자체 증가 속도가 크게 빨라질 것으로 예상
  - 2012~2020년까지 도내 전체 지속가능곤란지자체는 총 30곳에 이를 것으로 보이는데, 이는 전체 지속가능곤란지자체의 88.2% 수준임
  - 한편, 이는 도 전체 125개 기초 지자체 가운데 24%를 차지하여, 상대적으로 도가 인구를 기준으로 보았을 때 지속가능성이 약한 것으로 나타남

< 지속가능위험지자체 및 지속가능곤란지자체 전망 >

구분	지속가능곤란지자체				지속가능위험지자체			
	수도권	광역시	도	계	수도권	광역시	도	계
2012~2015	0	0	9	9	0	0	0	0
2016~2020	4	0	21	25	0	2	1	3
계	4	0	30	34	0	2	1	3



### 3. 시사점

- 향후 국내 지자체의 인구 고령화가 빠르게 진행될 것으로 예상되면서 각 지방 자치 단체별 선제적 대응 방안 마련 필요
  - 첫째, 인구 고령화 심화 기초지자체를 중심으로 인구구조 변화에 맞는 대책 마련 시급
    - 지자체별 고령화 심화에 따른 미래 불안요인 제거를 위한 의료 지원, 생활의 활력 창출 등 맞춤형 대책 마련 확충 필요
  - 둘째, 지방의 중·장기 재정 규율을 확립, 이를 기준으로 점진적인 사회안전망 대책 마련이 필요
    - 고령화가 빠른 지역의 경우, 향후 지방 재정 운영의 부담 가중도 확대될 가능성이 크므로, 지역별 개인 소득수준을 반영한 합리적인 노인 복지지출 산정 등으로 중·장기적 재정 건전성 확보 모색
  - 셋째, 인구 구조 변화에 맞춰 지방 고유의 전통산업 발굴 및 육성 필요
    - 인구 고령화 비율이 높은 지역에 대해 중점적으로 지역 고유 특화 상품 개발에 필요한 정부 및 지방 자치 단체의 지원 범위 확대
  - 넷째, 양질의 고령 인력을 활용한 지역 생산성 확대 필요
    - 은퇴 고령자들의 질적 노하우를 선별, 이에 맞는 맞춤형 일자리 알선 등 지역 생산성 확대에 연계할 수 있는 프로그램 개발 필요
  - 다섯째, 고령친화산업 육성을 통한 신성장 동력 확충 필요
    - 지역별 고령화 속도를 감안해 노인요양시설, 실버 헬스케어타운 등 실버산업을 고령화 속도가 빠른 지역위주로 먼저 특성화시켜 신성장 동력으로 활용

한재진 연구위원 (02-2072-6225, hzz72@hri.co.kr)

이부형 수석연구위원 (02-2072-6306, leebuh@hri.co.kr)

## 참고 문헌

- 김동수 외, “고령화가 지역경제에 미치는 영향 분석: 제조업을 중심으로”, KIET *산업경제분석*, 2013.
- 김태정, “인구 고령화의 파급영향 및 대응방향: 노동공급 및 연금제도를 중심으로”, *금융경제연구* 제459호, 2011.
- 고희재 외, “고령화가 경상수지에 미치는 영향: OECD 국가를 대상으로” *對外經濟研究*, 제11권 제1호, 2007.
- 문형표 외, “인구구조 고령화와 산업구조”, KDI, 2006.
- \_\_\_\_\_, “인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제”, 2006.
- 윤병득, “경기지역 인구구조의 변화가 지역경제에 미치는 영향 및 시사점”, 경기개발연구원, *경기도 경제동향*, 2012.
- 장동구, “고령화사회 진입이 금융시장 및 산업에 미치는 영향”, 한국은행, 2011.
- 정원홍외, “인구 고령화의 경제적 영향 분석 및 고령화 대응지수 개발”, 보건복지부·한국보건사회연구원, *정책보고서*, 2012.
- 최공필 외, “인구고령화의 경제적 영향과 시사점” 한국금융연구원, 2005.
- 황수경, “베이비붐 세대 이행기의 노동시장 변화”, KDI, *정책연구시리즈*, 2012.
- 통계청, “장래인구추계”, 2011.
- 지방재정통계, 지방결산현황 데이터베이스.
- David Miles, “Modelling the Impact of Demographic Change upon the Economy”, *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 452, 1999.
- OECD, “Looking to 2060: Long-term global growth prospects”, 2012.
- 大野 晃, 『山村環境社會學序說現代山村の限界集落化と流域共同管理』, 農産漁村文化協會, 2005年
- 日本 國土交通省, 「國土形成計畫策定のための集落の狀況に關する現況把握調査(図表編)」, 2007年 8月.
- 日本 農林水産省 農村開發企畫委員會, 「限界集落における集落機能の實體などの關する調査」, 2006年 3月.

주요 국내외 경제지표

□ 주요국 성장률 추이

구분	2011년					2012년					2013년*
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	
미국	1.8	0.1	2.5	1.3	4.1	2.2	2.0	1.3	3.1	0.4	1.9
유로 지역	1.4	0.8	0.2	0.1	-0.4	-0.6	-0.1	-0.2	-0.1	-0.6	-0.3
일본	-0.6	-7.3	-2.8	10.4	0.6	2.0	5.3	-0.9	-3.5	1.0	1.6
중국	9.3	9.7	9.5	9.1	8.9	7.8	8.1	7.6	7.4	7.9	8.0

주 1) 2013년 전망치는 IMF 2013년 4월 전망 기준

2) 미국, 일본은 전기대비 연율, EU는 전기대비, 중국은 전년동기대비 기준임.

□ 국제 금융 지표

구분	구분	2011년말	2012년		2013년		전주비
			6월말	12월말	6월 7일	6월 13일	
해외	미국 10년물 국채 금리(%)	1.88	1.65	1.70	2.18	2.15	-0.03%p
	엔/달러	77.66	79.37	85.86	97.21	95.77	-1.44¥
	달러/유로	1.2955	1.2437	1.3222	1.3244	1.3340	0.0096\$
	다우존스지수(p)	12,218	12,880	12,938	15,248	15,176	-72p
	닛케이지수(p)	8,455	9,007	10,395	12,878	12,445	-433p
국내	국고채 3년물 금리(%)	3.34	3.30	2.82	2.77	2.82	0.05%p
	원/달러(원)	1,151.8	1,145.4	1,070.6	1,117.1	1,134.4	17.3원
	코스피지수(p)	1,825.7	1,854.0	1,997.1	1,923.9	1,882.7	-41.2p

□ 해외 원자재 가격 지표

구분	구분	2011년말	2012년		2013년		전주비
			6월말	12월말	6월 7일	6월 13일	
국제 유가	WTI	99.22	84.86	90.89	96.09	99.66	3.57\$
	Dubai	104.89	92.89	107.99	100.40	99.94	-0.46\$
CRB선물지수		305.30	284.19	294.78	287.67	285.30	-2.37p

1) CRB지수는 CRB(Commodity Research Bureau)사가 곡물, 원유, 산업용원자재, 귀금속 등의 주요 21개 주요 상품선물 가격에 동일한 가중치를 적용하여 산출하는 지수로 원자재 가격의 국제기준으로 간주됨.

□ 국내 주요 경제지표 추이

구 분		2011			2012			2013(E)
		상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	
국민계정	경제성장률 (%)	3.9	3.5	3.7	2.6	1.5	2.0	3.1
	민간소비 (%)	3.1	1.7	2.4	1.2	2.2	1.7	2.5
	건설투자 (%)	-7.0	-2.6	-4.7	-1.9	-2.4	-2.2	2.2
	설비투자 (%)	9.0	-1.3	3.6	2.3	-6.1	-1.9	4.8
대외거래	경상수지 (억 달러)	81	184	265	138	295	431	285
	무역수지 (억 달러)	153	155	308	109	174	283	257
	수출 (억 달러)	2,736	2,816	5,552	2,750	2,729	5,479	5,786
		(증가율, %)	23.6	14.9	19.0	0.5	-3.1	-1.3
	수입 (억 달러)	2,582	2,662	5,244	2,641	2,555	5,196	5,529
		(증가율, %)	26.7	20.2	23.3	2.3	-4.0	-0.9
소비자물가 (평균, %)		3.9	4.1	4.0	2.7	1.7	2.2	2.5
실업률 (평균, %)		3.8	3.0	3.4	3.6	2.9	3.2	3.3
원/달러 환율 (평균, 원)		1,102	1,114	1,108	1,142	1,112	1,127	1,060

주 : E(Expectation)는 전망치