

고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구

A Study on the Local Economic Development Strategy
in Population Ageing

강호제, 김창현, 민성희, 홍사흠



국토연구원
KRIHS

고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구

A Study on the Local Economic Development Strategy in Population Ageing

강호제, 김창현, 민성희, 홍사흠

■ 연구진

연구책임 강호제 연구위원

김창현 연구위원

민성희 책임연구원

홍사흠 책임연구원

■ 연구심의위원

이동우 국토연구원 선임연구위원

이용우 국토연구원 국토계획지역연구 본부장

김선희 국토연구원 선임연구위원

변필성 국토연구원 연구위원

서연미 국토연구원 책임연구원

발간사

우리나라는 2026년이면 65세 이상 고령자가 전체인구의 20%를 차지하는 초고령 사회로의 진입을 목전에 두고 있다. 전 세계적으로 알려진 고령국가 일본보다도 빠른 고령화 속도다. 정부에서는 다양한 정책을 수립하고 고령화 사회에 대비하고 있지만 이들 대부분이 국가적 차원의 복지 정책에 국한되어 있을 뿐 지역 차원에서의 정책연구는 활발하지 못했다.

고령화에 따른 위기는 부자보다 가난한 사람들에게, 도시 보다는 지방에서 더욱 극단적으로 표출된다. 저소득 고령인구에 대한 정부의 지원책이 마련되는 것과 달리 경제활동인구의 지속적인 도시유출로 심각한 고령화에 직면한 지방정부를 지원하기 위한 정책은 아직 본격적인 논의가 이루어 지지 못하고 있다. 대부분의 연구보고서에서는 고령화에 따른 인프라 시설개선등을 주문하지만 고령인구의 증가로 인한 노동력 상실을 겪고 있고 만성적인 재정적자에 시달리는 지방자치단체에게 인프라 시설개선과 고령친화적 환경조성은 요원하기만 하다.

본 연구는 그동안 위기요인으로만 인식되어왔던 고령인구의 증가가 지방에서 새로운 기회요인으로 작용할 수도 있다는 가정에서 출발했다. 고령인구의 증가가 일자리의 상실과 반대급부 없는 복지재정의 지출로만 이어지는 ‘위기요인’ 이 아니라 지방의 기회요인으로 활용하기 위한 해법을 찾는 데 목표를 두었다. 65세 이상 혹은 60세 이상의 단편적인 연령기준만을 적용해 고령인구를 파악했던 기존 연구와 달리 본 연구는 고용촉

진법상 준고령자로 구분되는 50세 이상의 인구를 연령대별로 세분화 해 각각의 연령대별 직업과 지역거주 패턴을 다각도로 분석해 세부적인 결과를 도출해 냈다.

연구결과 지역별 연령별로 고령자 일자리의 분포와 도시와 농촌에서의 라이프 사이클이 상이하다는 것을 실증함으로써 향후 지방의 고령자 일자리 정책에 반영 될수 있는 정책적 시사를 제공하였다. 또한 대도시에서 전출한 고령자들이 지방도시에서 노년기를 보낸 뒤 다시 대도시로 이주하거나 농촌지역의 요양원에서 생을 마감하는 패턴을 실증적으로 분석함으로써 향후 농촌보다는 지방중소도시를 중심으로 한 귀농귀촌 전략이 유효할 수 있다는 정책적 시사도 함께 도출 하였다.

지금 많은 지방의 중소도시에서는 귀농·귀촌을 목적으로 하는 고령층의 유입이 증가하고 있어 출생을 통한 자연적 인구증가보다 사회적 인구증가가 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 고령자의 인구유입은 침체에 빠진 지방경제에 새로운 ‘기회’로 다가올 수도 있다. 정부도 이와 같은 변화를 인지하고 지난 2015년 6월에는 『귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률』을 제정해 귀농·귀촌 인구에 대한 지원을 약속하기도 했지만, 귀농인구에 대한 실태파악조차 제대로 이루어지지 않고 있다.

고령인구의 증가를 복지재정의 지출증가를 야기하는 부정적 현상으로만 바라보는 시각은 초고령화 사회로의 진입을 목전에 앞둔 우리에게 너무 가혹하다. 일본과 미국의 사례에서 알수 있듯이 구매력과 활동성을 갖춘 ‘건강한’ 고령인구의 귀농·귀촌과 지방으로의 이전은 인구절벽과 고령화에 신음하는 지방에 새로운 변화의 계기가 되고 있다. 보다 좋은 환경을 보전하고 고령자들의 신체능력에 맞는 적절한 일자리를 제공하며 정착과 이주를 위한 지역계획과 국토계획자원의 접근이 어느때보다 중요한 때다. 후속연구가 지속되기를 바란다. 본 연구를 수행한 연구진에게 심심한 감사의 뜻을 전한다.

2015년 12월
국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 고령자 그룹은 연령별로 대도시, 농촌, 지방중소도시에 거주하는 패턴과 입지요인에 뚜렷한 차이가 있으며 특히 75세 이전 고령자 그룹의 경우 지방의 중소도시에 입지하는 경향이 매우 높음
- ② 산업의 잔존율 분석결과 연령이 높아질수록 농업과 관련된 도소매, 음식숙박업 등에서의 고령자 일자리 창출이 매우 강하게 나타남
- ③ 지방의 경제활력을 위해 미국과 일본의 사례에서처럼 대도시에서 유출하는 고령자 그룹의 중소도시 및 농촌지역으로의 귀농 귀촌을 적극적으로 유치해야 할 것으로 보이며 이에 따른 지원이 필요

본 연구보고서의 정책제안

- ❶ 귀농·귀촌 활성화를 위한 지원확대 필요
 - ① 지방 중소도시 및 농촌지역에 대한 세컨홈, 귀농귀촌지원을 위해 1가구 2주택 중과세 면제 범위 확대(현재 3억원 이하)
 - ② 농지연금에 대해 주택연금과 동일하게 60세 이상으로 수급기준 완화
 - ③ 귀농귀촌인구 유치실적에 대해 별도의 지방교부세 확대지원
- ❷ 현행 행복생활권 계획보다 좁은 공간을 대상으로 하는 고령친화형 생활권계획의 수립과 도입으로 필요 시설 및 공간 연계
- ❸ 용도혼재를 방지하고 환경보전을 위한 법률개정(국도이용및계획에관한법률)
- ❹ 지방이전 공공기관 종사자들의 정착과 지역커뮤니티 흡수를 위한 시설·제도보완

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 고령화의 지역화 현상이 심화되고 있으나 지금까지 정부의 고령화 정책은 매크로한 일반적 처방만을 제시하고 있어 지역별 고령화 특성을 반영한 도시정책과 지역정책을 수립하기 어려운 상황
 - 대부분의 정책연구는 연금활성화, 정년제도개선, 지역사회중심 건강관리, 고령친화적 주거, 교통환경개선 등 고령인구를 ‘care’하기 위한 소극적, 사후적 관리에 중심을 두고 있음
 - 앙헬 구리아 OECD 사무총장은 기자회견(‘12.4.27)에서 한국도시의 고령화정책 부재를 문제로 지적하고 지역에서 증가하는 고령화에 대한 정책이 필요하다고 주장
- 본 연구는 기존 연구에서 간과되었던 우리나라 고령인구의 지역별 현상과 특징을 분석하고 고령인구를 활용한 지역의 성공사례와 시사점을 조사함으로써 지방경제활력을 위한 고령인구 활용전략을 제시하는데 목적이 있음
 - 기존 고령화 연구는 주로 보건환경 및 사회정책적 측면에서 진행되었으며 도시, 공간차원에서도 텃밭제공, 도로개선 등 고령인구를 위한 고령친화적 정주환경을 제공하는 것에 국한
 - 본 연구를 통해 지역별 고령인구의 현황, 지역경제와의 관계, 지역산업 활용전략등을

제시

- 우리보다 먼저 고령화를 경험한 일본을 비롯해 다양한 고령인구활용전략을 시행중인 미국, 유럽의 정책사례를 소개함으로써 향후 국내 관련정책에 활용

2. 지역별 고령인구의 특성과 현황

- 지역별 고령인구 변화와 패턴을 보다 세밀하게 분석하기 위해 기존의 연구와 달리 고령자그룹을 고령인구에 대한 법률적 정의에 근거해 4개로 구분
 - 지금까지 연구에서 고령자를 제약요건으로 파악했던 것은 고령인구를 65세 이상, 혹은 70세 이상의 초고령인구로만 살폈기 때문
 - 본 연구에서는 고령자 그룹을 준고령(50~54세), 초기고령(55~64세), 중고령(65~74세), 초고령(75세 이상)의 네 개 그룹으로 설정
 - 이와같은 고령인구그룹의 구분은 노인복지법(65세 이상 노인)과 고령자고용촉진법(50세 이상 준고령자)을 근거로 하였음
- 지역별 고령인구 분포패턴분석을 위한 모형과 가설
 - 2010년과 2014년 통계청 주민등록 연앙인구 데이터를 활용
 - 지역별 고령자 그룹의 패턴은 아래의 네 가지 경우로 구분가능

<표 2 > 지역별인구분포와 전입마찰계수

인구변화량	고령인구 구성비율변화	전입마찰계수	계수명	지역수
인구증가 ($\Delta pop_j > 1$)	$\Delta OG_j^i > 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$	전입	N
	$\Delta OG_j^i < 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$	전입마찰	N
인구감소 ($\Delta pop_j < 1$)	$\Delta OG_j^i > 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$	전출마찰	N
	$\Delta OG_j^i < 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$	전출	N

- 전입계수가 클수록 다른 고령자 그룹에 비해 해당 지역으로의 전입증가

- 전입마찰계수가 작을수록 다른고령자 그룹에 비해 해당지역으로의 전입이 감소
- 각각의 시나리오에 따른 가설과 고령인구 활용전략을 표로 정리하면 아래와 같음

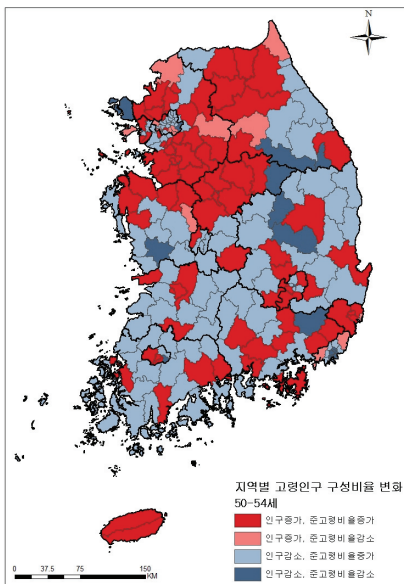
<표 3> 고령자 그룹의 지역별 분포 시나리오

전체 인구	고령자 비율	고령 그룹	지역 (예상)	지역특징 및 고령자 활용시나리오 (가설과 전략)
인구 증가	증가	50~54	수도권 도시외곽	· 전반적 인구증가 · 고령자 경제활동 활발(고령자그룹에 따라 상이) · 고령자에 의한 청장년노동력 대체 가능 · 고령자 이주로 인한 투자유치 가능 · 요양 및 건강관련시설입지(75이상 고령자그룹) · 고령자 잔존율이 양호한 산업과 혼재 · 청장년 대체위향고령자 직업교육 및 활용산업 유치 · 연령그룹에 따른 세부적인 분석 필요
		55~64		
		65~74		
		75이상		
	감소	50~54	서울 대도시 중심부	· 고령자에 의한 청장년노동력 대체 불필요 · 노동대체시 고령자 임금저하 가능 · 청장년층 중심의 경제활동 활발 · 요양 및 건강관련 시설입지 부족 · 고령자 산업별 잔존율 낮은 산업중심
		55~64		
		65~74		
		75이상		
인구 감소	증가	50~54	농촌형	· 청장년층의 사회적 이동(이탈)증가 · 자연증가율의 감소 · 전통농어업지역 · 고령자 잔존율이 비교적 높은 산업(농어업)위주 · 전통농어업분야 협동조합 중심의 고령자활용산업 · 기술교육 등의 노동대체를 위한 교육보다는 농산물 등 지역자원 활용한 노동인력 활용전략 필요 · 상대적으로 우수한 자연환경 활용한 은퇴자마을 및 관광,여가산업 등이 가능 · 환경보전등에 대한 노력 필요 · 농림축산어업 자산에 대한 활용도 제고 · 지역행복생활권 전략등과 연계한 기반시설 접근성 제고 전략 필요
		55~64		
		65~74		
		75이상		
	감소	50~54	쇠퇴지역	· 입지요인으로 인한 장기적인 쇠퇴예상
		55~64		
		65~74		
		75이상		

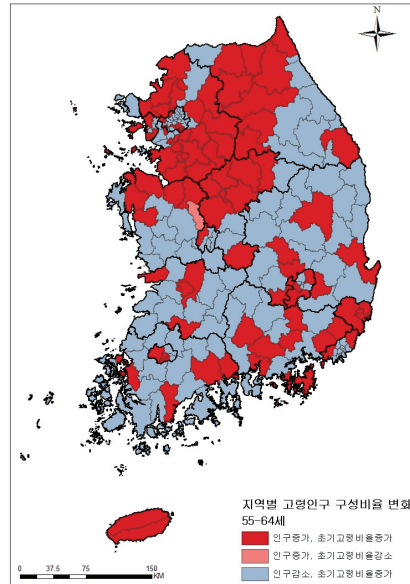
□ 지역별 고령인구 분포패턴

- 준고령인구(50~54세)는 전국적으로 증가하나 주로 서울 및 수도권과 강원, 충남일부 및 충북 북부 지역에 클러스터화 되어 있으며 지방에서는 광역시 주변에 분포하고 있어 가설과 일치하는 것으로 볼 수 있음(준고령인구의 수도권 집중)
- 초기고령인구(55~64세)는 지방대도시 주변 인구증가지역에서 구성비가 증가
- 중고령인구(65~74세)는 시도의 핵심 시군에서만 증가하고 주변 농촌지역에서는 구성비율이 감소해 이들 농촌지역에서의 적극적인 이탈이 나타나는 것으로 보임
- 초고령인구(75세 이상)는 수도권 및 주요 광역시 주변 지역들을 중심으로 인구가 증가하는 지역에서 구성비율이 증가하며 대도시보다 농촌지역에서 더 빠르게 증가(요양 등의 목적)

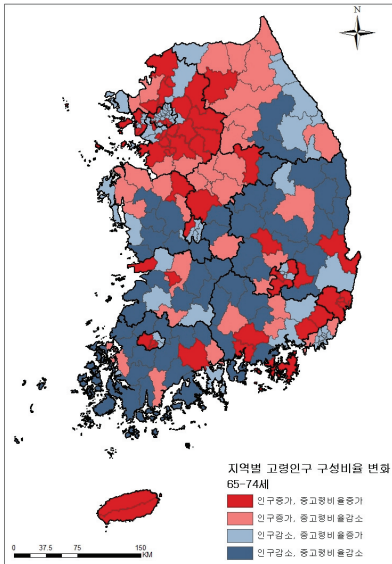
〈그림〉준고령인구(50~54세)
구성비율 변화



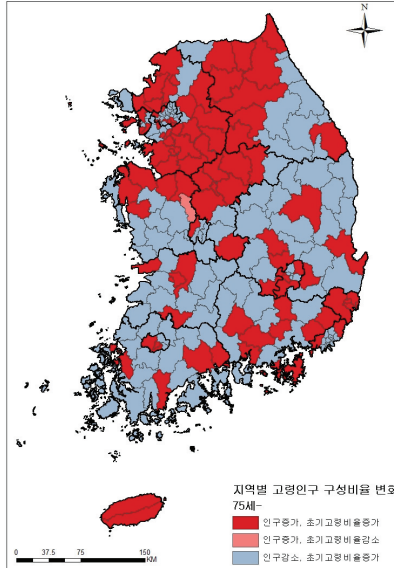
〈그림〉초기고령인구(55~64세)
구성비율 변화



〈그림〉 중고령인구(65~74세)
구성비율 변화



〈그림〉 초고령인구(75세 이상)
구성비율 변화



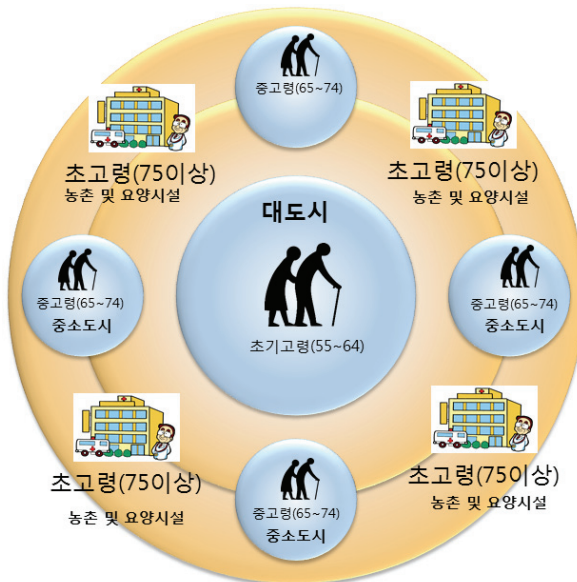
3. 실증분석을 통한 지역별 고령인구 분포 및 이동의 특성과 시사점

□ 분위회귀모형 분석결과

- 준고령(50~54)은 제조업 및 산업과 긍정적관계이며 수도권 및 대도시로의 집중이 크게 나타남
- 초기고령인구(55~64세)은 산업구조 관련 변수들의 통계적 유의성이 나타나지 않으나 요양기관과의 유의성도 찾을 수 없어 비교적 건강을 유지하고 있는 것으로 보임
- 중고령 (65~74세)은 오히려 농업, 제조업등과 부의 관계를 보이고 도시의 인구규모와 양의 관계를 나타내고 있음
- 초고령(74세 이상)그룹은 요양시설과 유의한 정의관계를 보임
- 요약하면, 지역별 고령인구의 비중 증가에 영향을 미치는 요인들이 다르게 관찰되고 있음에도 불구하고 고령자 그룹간 공간적으로 나타나는 차이가 뚜렷

- 상대적으로 나이가 젊은 준고령의 경우 직업적인 요인에 영향받지만 초기고령이나 중고령의 경우 지역의 소득수준이나 인구규모와 같이 은퇴이후의 삶의 질과 직접적으로 연관있는 변수의 영향이 중요하게 나타남
- 초고령의 경우에는 여타 고령그룹에서 유의한 요인으로 파악되지 않았던 요양기관의 수와 같은 변수들이 매우 중요한 요인으로 분석되고 있어 건강상의 이유로 인한 공간선택이 본격화 되는 시기
- 이와같은 패턴을 그림으로 표현하면 아래와 같음(초기 고령자들은 일자리를 찾아 도심의 노후주택에서 생활하지만, 이후 나이가 들면서 대도시 주변의 지방중소도시로 거처를 옮기게되다가 점차 노후화 되면서 75세 이상의 초고령자 그룹이 되면 지방중소도시를 벗어난 농촌지역의 요양시설에 거주)

〈그림〉 분위회귀분석에 따른 고령자 거주패턴



□ 고령자 그룹별 인구이동의 특성

- 주민등록 전입신고 마이크로 데이터를 활용해 2010년과 2014년을 비교
- 고령자 그룹별 시도간 이동지 분석결과 지방 광역시에서는 연령이 높아질수록 서울로의 이동현상이 두드러지는 것으로 나타났음
- 도(농촌)지역에서는 인근 거점도시(광역시)로의 고령자 인구가 집중하는 경향을 보이고 있으나 경기, 충청북, 전북 지역에서는 서울로의 이주가 특히 뚜렷한 것으로 나타났음

4. 잔존율 분석을 통한 고령인구의 경제활동 분석

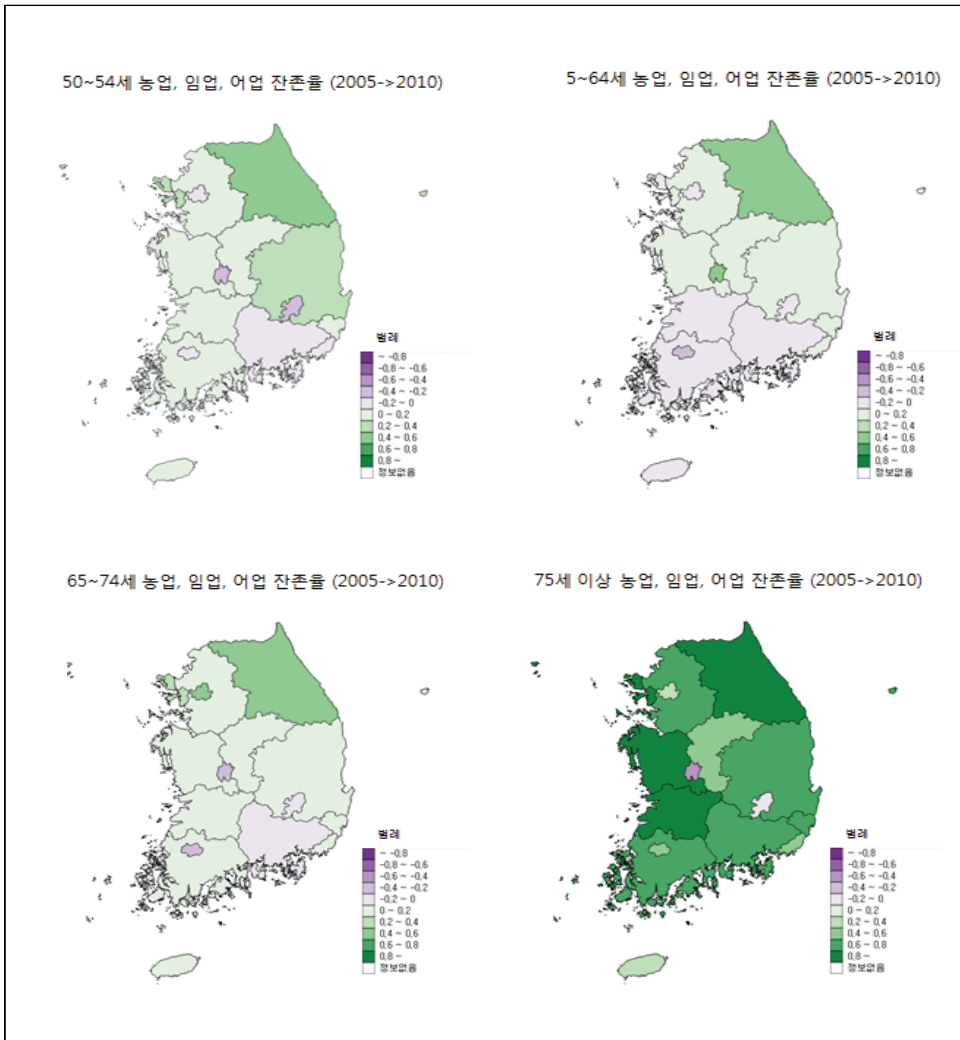
□ 잔존율 분석모형의 설정

- 잔존율은 두 기간동안 각산업의 동년출생 고용인구 비중(w_j)의 변화를 나타내기 때문에 잔존율이 양의 값을 갖는다면 연령대에서 해당 산업에 잔존할 확률이 평균보다 높은 경우이며 그렇지 않을 경우 해당연령대에서 상대적으로 탈퇴가 많은 직업군을 나타냄
- 잔존율 분석을 통해 지역별, 고령자 그룹별로 고령화에 상관없이 잔존율이 높은 산업을 인지할 수 있으며 지역별, 연령별, 산업별 차이를 알 수 있음(이때 광역경제권 인 시도 별로 차이가 있을 것으로 예상)

□ 산업·연령·시도별 잔존율 분석결과

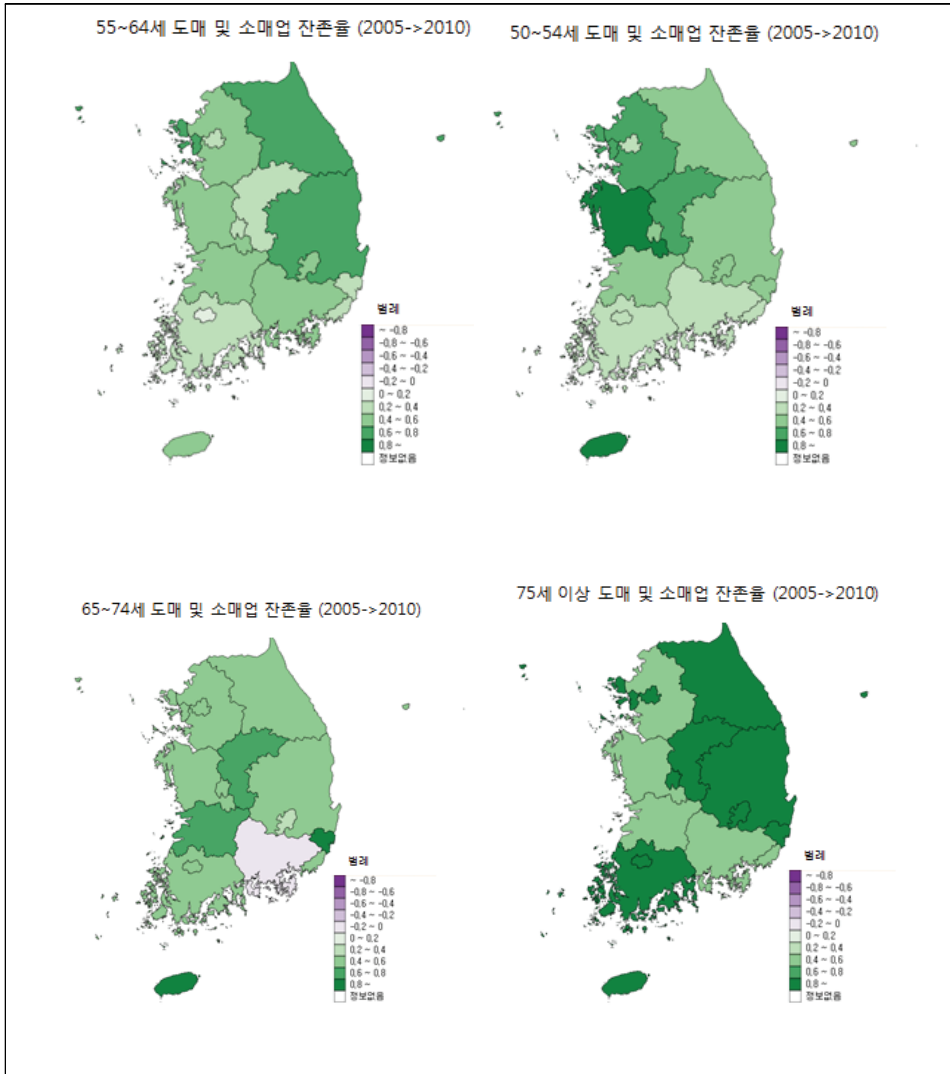
- 농업은 지역별로 거의 모든 지역에서 잔존율이 높아지는 유일한 산업이며 특히 75세 이상의 초고령 인구의 산업활동 중 가장 적합한 것으로 나타나 향후 고령인구의 농업분야에 대한 일자리 창출이 효과적일 것으로 보임

〈그림〉 고령자 그룹별 농업·임업·어업 잔존율(2005~2010)



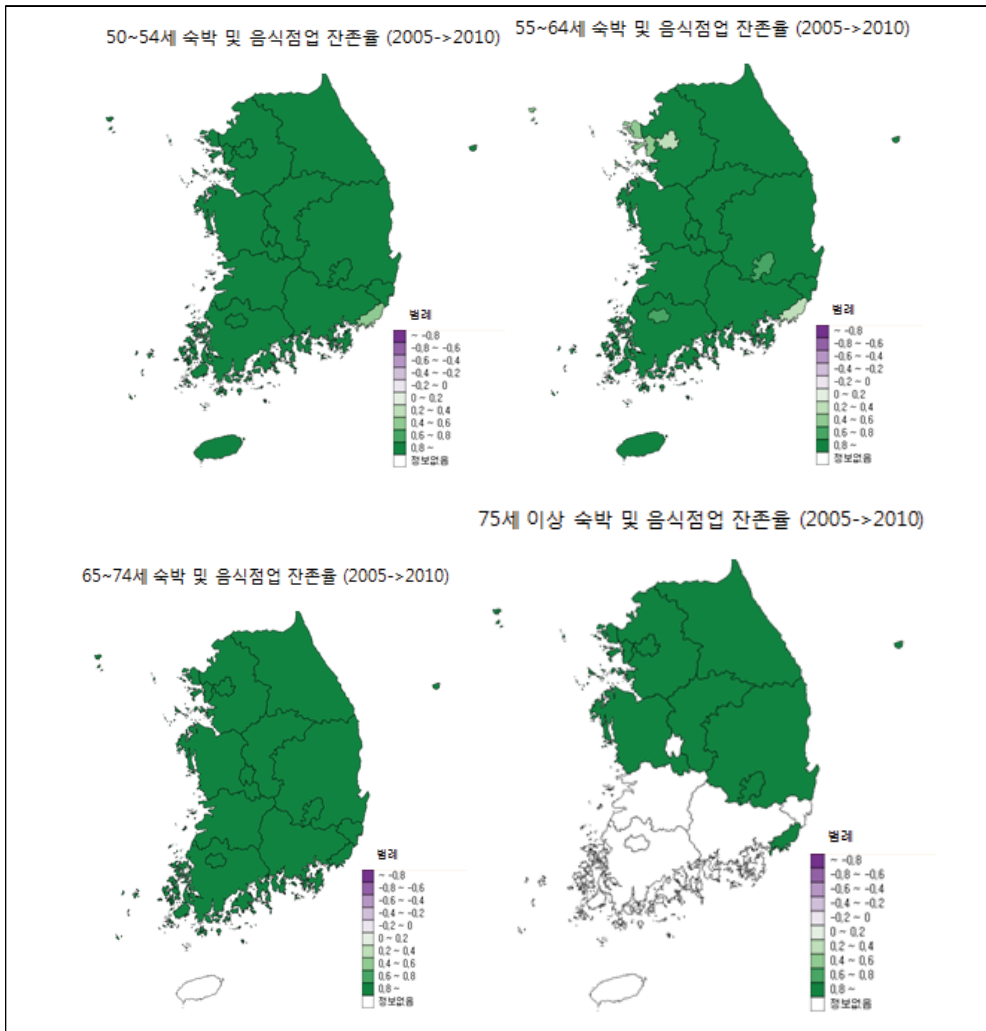
- 도소매업도 농업과 유사하게 초고령자 그룹으로 연령이 높아질 수록 더욱 높은 잔존율을 보이고 있으며 특히 자연환경이 좋은 전남, 강원 경북 충북지역과 서울지역에서의 잔존율이 높게 나타나고 있음

〈그림〉 고령자 그룹별 도매 및 소매업 잔존율(2005~2010)



- 숙박 및 음식점업도 농업이나 도소매업처럼 전연령대에서 잔존율이 매우 높은 산업으로 나타나고 있으며 특히 농업이나 도소매업의 경우 초고령 그룹으로 연령이 높아 질수록 잔존율이 높는데 반해 음식숙박업은 거의 모든 연령대에서 잔존율이 0.8 이상을 보이고 있어 가장 대표적인 고령자 친화형 산업이라고 할 수 있음

〈그림〉 고령자 그룹별 숙박 및 음식점업 잔존율(2005~2010)



□ 지역별 잔존율 주요 분석결과

- 농업분야에서만 발생하는 것이 아니라 대구나 울산의 사례에서 볼 수 있듯이 제조업을 중심으로도 나타날 수 있음
- 지역별로 잔존율이 높은 산업과 산업환경을 패키지 화 할 수 있는 고령친화산업의 육성과 지원이 필요할 것으로 판단되며 이를 지원하기 위한 제도적 방안의 모색이 필요
- 각각의 경제권(시도)의 산업구조에 부합하는 고령친화형 산업에 대한 지원이 필요

5. 지역의 고령인구 활용을 위한 해외사례와 정책적 시사

□ 정년연장을 통한 충격완화와 소득보전이 대세

□ 지역경제의 기회요인으로 활용되는 고령화 사례

- 일본은 단카이세대의 은퇴에 따라 주택개조, 여행, 헬스케어, 문화생활등에서 새로운 소비층이 발생
- 미국은 상대적으로 우리나라나 일본보다 고령화 문제가 심각하지 않지만 베이비부머의 은퇴와 이주가 집중되면서 서부지역과 남부지역에 새로운 경제활력의 요소가 됨
- 특히 자연환경이 우수한 곳으로 소득과 안정적인 연금수령자의 이주가 집중되고 있으므로 환경보전과 고령자 유치를 통한 지역발전 사례로 볼 수 있음

6. 지역의 고령인구 활용을 위한 정책과제

□ 우리나라 고령인구 활용정책의 문제점

- 우리나라 고령인구 정책은 노인복지(보건복지부), 대도시 중심의 노인취로사업(고용노동부)으로 양분되어 있어 지역의 고령인구 활용정책은 부재
- 취업활동도 시장 지향적이라고 하지만 시험감독관, 가정도우미, 주유원, 경비원,

- 식당보조원 등 단순인력 파견형에 그치고 있어 노인들의 능력과 경력에 무관
- 고용노동부의 장년고용종합대책은 거시적 노동정책임에도 불구하고 전문적인 지식과 기술을 갖춘 고령인력에 대한 일자리 지원대책이 부재
 - 고용노동부와 기획재정부는 각각 사회적 기업육성법과 협동조합기본법을 제정해 사회적 기업과 협동조합을 육성하고 있어 고령자 일자리 창출에 도움이 되고 있으나 설립시 어려움을 호소하는 협동조합 희망자들이 많고, 운영측면에서도 판로개척, 경영컨설팅, 자금 조달 등에 있어 고령층의 접근이 쉽지 않은 상황

□ 고령인력을 활용한 지역경제 활성화 전략

- 지방 중소도시를 중심으로 한 고령인구 유입과 정착지원이 우선적으로 이루어져야 함
- 은퇴자마을, 귀농귀촌 및 고령친화형 농촌개발을 위해 최소단위의 의료시스템을 갖추고 커뮤니티 구성이 가능한 고령친화형 인프라 조성도 필요
- 귀농귀촌인구의 고립감이나 프라이버시를 보장하면서 정주시설과 환경을 연계시켜 주고 장기적으로 마을의 커뮤니티에 동화되어 협동조합이나 마을기업활동에 참여하도록 동화시키는 새로운 프로그램의 개발과 운영이 필요할 것으로 보임
- 은퇴자 마을, 농촌의 세컨드하우스 혹은 최소거점 등을 조성, 유치하기 위한 인센티브로 현행법상 1가구 2주택에서 3억원 이하의 주택에 대해서만 제외되는 중과세제도를 귀농귀촌지역에 대해 완화하는 것이 필요
- 현행 농지연금의 경우 고령자 노후대책으로 바람직한 제도임에도 불구하고 65세 이상 5년 이상 영농자를 대상으로만 가입조건을 제한하고 있어 60세 이상의 주택연금보다 불리하게 제도이므로 가입연령을 60세 이상으로 낮추는 것이 필요
- 기업들의 입지패턴과 대도시 주변 중소도시를 선호하는 고령자 입지패턴이 크게 달라 기업유치와 이전만으로는 고령자 고용창출과 안정적 일자리 지원에 큰 도움이 되지 못하므로 지방자치단체가 적극적으로 고령자그룹을 유치하고 필요한 정주환경을 개선할 수 있도록 교부금제도를 개선하는 것이 필요

- 무엇보다 농촌지역으로의 투자 확대를 위해 농촌지역에 대한 과감한 입지규제와 환경보존이 병행해야 되며 특히, 비도시 지역에서 공장과 전원주택, 농지와 농가주택이 혼재하며 발생하는 갈등을 방지하기 위해 생산시설과 전원 주거, 농지를 집단적으로 분리하기 위한 국토이용및계획에 관한법률 상 용도지역제의 개편작업이 우선적으로 진행
- 우리나라의 도시재생전략에 있어서도 고령인구의 경제적 참여가 가능하도록 고령친화 산업인 음식, 도소매, 도시농장 등에 대한 계획적 배려가 필요하며 노인 일자리 공급기업에 대한 인증제, 중소기업육성자금 지원, 해외판촉 등의 다양한 인센티브를 부여하기 위한 프로그램 개발이 필요
- 공공기관의 지방이전은 장기적으로 지역에 안정적 소득을 가진 우수한 고령인구를 공급한다는 측면에서 매우 긍정적이지만 현재와 같이 지역 내 정착이 어렵고 지역경제 파급효과가 미비하다면 효과를 기대하기 어려우므로 공기업 종사자들이 장기적으로 이전, 거주 하면서 지역 내 고령화(Aging in place)가 진행되므로 이에 대한 선제적 대처가 장기적으로 필요

C O N T E N T S

차례

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

I. 연구의 개요 및 목적 3

1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구의 배경과 필요성	3
2) 연구의 목적	4
2. 연구의 틀	6
3. 연구의 기대효과	7
1) 학술적 기대효과	7
2) 정치적 기대효과	7
4. 연구의 범위 및 방법	8
1) 연구의 범위	8
2) 연구의 방법	8
5. 선행연구와의 차별성	9

II. 우리나라 고령화 현황과 주요 선행연구 13

1. 우리나라의 고령화 추이	13
2. 우리나라의 지역별 고령화 추이	16
3. 지역의 고령인구에 대한 주요 선행연구와 이론적 동향	18

III. 지역별 고령인구의 특성과 현황 23

1. 지역별 고령인구에 대한 선행연구와 문제점	23
---------------------------------	----

2. 지역별 고령인구 분석 모형	24
3. 지역별 고령인구 분포패턴	29
IV. 실증분석을 통한 지역별 고령인구 분포 및 이동의 특성과 시사점	41
1. 분위회귀분석을 이용한 지역별 고령인구 분석	41
1) 분위회귀분석(Quantile Regression analysis) 개요	41
2) 모형의 설정 및 분석 방법	43
3) 고령자그룹별 분위회귀 분석결과	45
4) 분위회귀모형 분석결과 요약	51
2. 고령자 그룹별 인구이동의 특성	54
V. 잔존율 분석을 통한 고령인구의 경제활동 분석	65
1. 고령자의 산업별 잔존율 분석모형	65
2. 분석자료의 구축	67
3. 산업별 연령별 시도별 잔존율 분석결과	68
1) 지역·산업별 잔존율 분석결과 종합	68
2) 서울시 산업별·연령별 잔존율 분석결과	73
3) 경기도 산업별·연령별 잔존율 분석결과	74
4) 강원도 산업별·연령별 잔존율 분석결과	74
5) 울산광역시 산업별·연령별 잔존율 분석결과	75
6) 기타 지역의 산업별 연령별 잔존율 분석 주요 결과	75
4. 지역의 산업별 연령별 잔존율 분석결과 요약과 정책적 시사점	76
VI. 지역의 고령인구 활용을 위한 해외사례와 정책적 시사	79
1. 정년 연장을 통한 충격완화와 소득 보전	79
2. 지역발전의 기회요인으로 활용되는 고령화 사례	81
1) 일본의 고령화와 기회요인	81
2) 미국의 고령화와 기회요인	84

VII. 지역의 고령인구 활용을 위한 정책과제	91
1. 우리나라의 고령인구 일자리 정책 현황과 문제점	91
2. 고령인력을 활용한 지역경제 활성화 전략	97
1) 지방 중소도시를 중심으로 한 고령인구 유입과 정착지원	97
2) 고령친화형 생활기반서비스의 확충과 연계	99
3) 지방의 고령자 유치를 위한 행·재정적 인센티브 제공	99
4) 고령친화형 도시재생전략의 추진	100
5) 지방이전 공기업과 혁신도시를 활용한 지역 내 소비시장 확충과 고령자원 활용	101
VII. 결론	105
참고문헌	109
SUMMARY	115

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	10
〈표 2-1〉 우리나라 고령화 예상(1960-2060)	14
〈표 3-1〉 지역별 인구분포와 전입마찰계수	27
〈표 3-2〉 고령자 그룹의 지역별 분포 시나리오	28
〈표 3-3〉 준고령인구(50~54세)의 인구대비 비율	29
〈표 3-4〉 초기고령인구(55~64세)의 인구대비 비율	31
〈표 3-5〉 중고령인구(65~74세)의 인구대비 비율	33
〈표 3-6〉 초고령인구(75세 이상)의 인구대비 비율	35
〈표 4-1〉 분석모형의 변수	43
〈표 4-2〉 기술통계	45
〈표 4-3〉 준고령 모형 분석 결과	47
〈표 4-4〉 초기고령 모형 분석 결과	48
〈표 4-5〉 중고령 모형 분석 결과	49
〈표 4-6〉 초고령 모형 분석 결과	51
〈표 4-7〉 2010년 이동사유별 인구이동	54
〈표 4-8〉 2014년 이동사유별 인구이동	55
〈표 4-9〉 시도별 고령자 그룹별 이동유형	56
〈표 4-10〉 시별 고령자 그룹별 시도간 이동지	57
〈표 4-11〉 도별 고령자 그룹별 시도간 이동지	60
〈표 6-1〉 미국 서부지역 카운티의 자연경관에 따른 비노동 임금 비교	85
〈표 7-1〉 보건복지부 2014년 노인 일자리 사업 개요	93
〈표 7-2〉 고용노동부 2014년 장년고용 종합대책	94

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계	6
〈그림 2-1〉 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비(2010-2060)	14
〈그림 2-2〉 주요국의 고령인구 비율 추이와 예상(1950-2050)	15
〈그림 2-3〉 OECD 주요국가 고령자 부양비율 예측	16
〈그림 2-4〉 지역별 고령인구 비율	17
〈그림 2-5〉 시군구별 65세 이상 인구 비율 변화 추이	17
〈그림 3-1〉 준고령인구(50~54세) 구성비율 변화	30
〈그림 3-2〉 초기고령인구(55~64세) 구성비율 변화	32
〈그림 3-3〉 중고령인구(65~74세) 구성비율 변화	34
〈그림 3-4〉 초고령인구(75세 이상) 구성비율 변화	36
〈그림 4-1〉 분위회귀분석에 따른 고령자 거주패턴	53
〈그림 4-2〉 1996-2004년 고령자 그룹별 이동률	55
〈그림 5-1〉 그룹별 농업·임업·어업 잔존율	68
〈그림 5-2〉 그룹별 도매 및 소매업 잔존율	69
〈그림 5-3〉 그룹별 운수업 잔존율	70
〈그림 5-4〉 그룹별 숙박 및 음식점업 잔존율	71
〈그림 5-5〉 그룹별 전문과학 및 기술 서비스업 잔존율	72
〈그림 6-1〉 일본의 가구주 연령에 따른 재무상태(2005년 기준)	82
〈그림 6-2〉 월별 주택개량비 지출(2005년 기준)	83
〈그림 7-1〉 보건복지부 고령인구 사회활동 지원사업 개편안	92

제 1 장

연구의 개요 및 목적

연구의 개요 및 목적

본 장에서는 본 연구의 수행 배경, 필요성, 목적 및 연구의 범위를 서술하고 전반적인 연구수행 방법을 서술하였다. 또한, 기존 관련 선행연구에 대한 검토 및 분석을 통해서 본 연구에서 주안점으로 다루어야 하는 연구내용과 목적을 명확히 도출 제시하였으며 아울러 연구의 학술적 정책적 기대효과를 기술하였다. 본 연구는 기존 고용정책이나 산업정책과 달리 지역의 고령화 문제를 심도있게 분석하고 그에 따른 지역의 활성화 전략을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경과 필요성

우리나라는 2017년 65세 이상 고령자가 전체인구의 14%에 달하는 고령사회로 2026년에는 20%를 차지하는 초고령 사회에 도달을 예상한다. 이에 도달하는 시간은 각각 17년, 8년으로 일본(24년, 12년), 프랑스(115년, 39년) 등에 비해 현저히 빠른 속도다. 세계적으로 전례없는 초고령화 사회로의 진입을 목전에 두고 있어 정부는 ‘2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015)’을 수립하고 이에 대한 대책을 수립 중이다.

양행 구리아 OECD 사무총장은 기자회견(2012.4.27)에서 한국도시의 고령화정책 부재를 문제로 지적하였다(OECD 한국 도시 정책보고서). 구체적으로는 고령화의 지역

화 현상이 심화되고 있고 도시지역 인구 노령화가 빠르게 진행되고 있으며 특히 인구가 감소하고 있는 지방 중소도시 일수록 노령화 속도가 높다고 지적하면서 고령화의 지역화 현상에 대응하기 위한 지역적 차원의 고령화 정책 필요하다고 언급하였다.

고령화의 지역화 현상이 심화되고 있으나 지금까지 정부의 고령화 정책은 매크로한 일반적 처방만을 제시하고 있어 지역별 고령화 특성을 반영한 도시정책과 지역정책을 수립하기 어려운 상황이다. 대부분의 정책연구는 연금활성화, 정년제도개선, 지역사회 중심 건강관리, 고령친화적 주거, 교통환경개선 등 고령인구를 ‘care’하기 위한 소극적, 사후적 관리에 중점을 두고 있고 그 외 연구는 지역경제효과분석(허문구 외, 2013, 산업연구원), 고령화 따른 중장기산업구조전망(이진면 외 2012, 산업연구원), 제조업 인력 고령화와 정년연장(김주영 외 2012, 산업연구원)가 있다. 박삼옥(2008)은 고령화에 대한 지역연구가 부족함을 지적하며 후속연구에서 이를 확대할 필요가 있다고 주장하였다.

따라서 고령화의 지역현상과 원인을 분석하고 국내외 지역에서 고령자원을 활용하는 사례를 분석해 보다 적극적으로 고령화 전략을 제시할 필요성이 있으며, 고령인구가 집중된 지역에서 적극적으로 경제활동에 참여하는 사례를 발굴하고 관련된 정책과제를 도출함으로써 지역경제의 활성화를 도모하여야 한다.

2) 연구의 목적

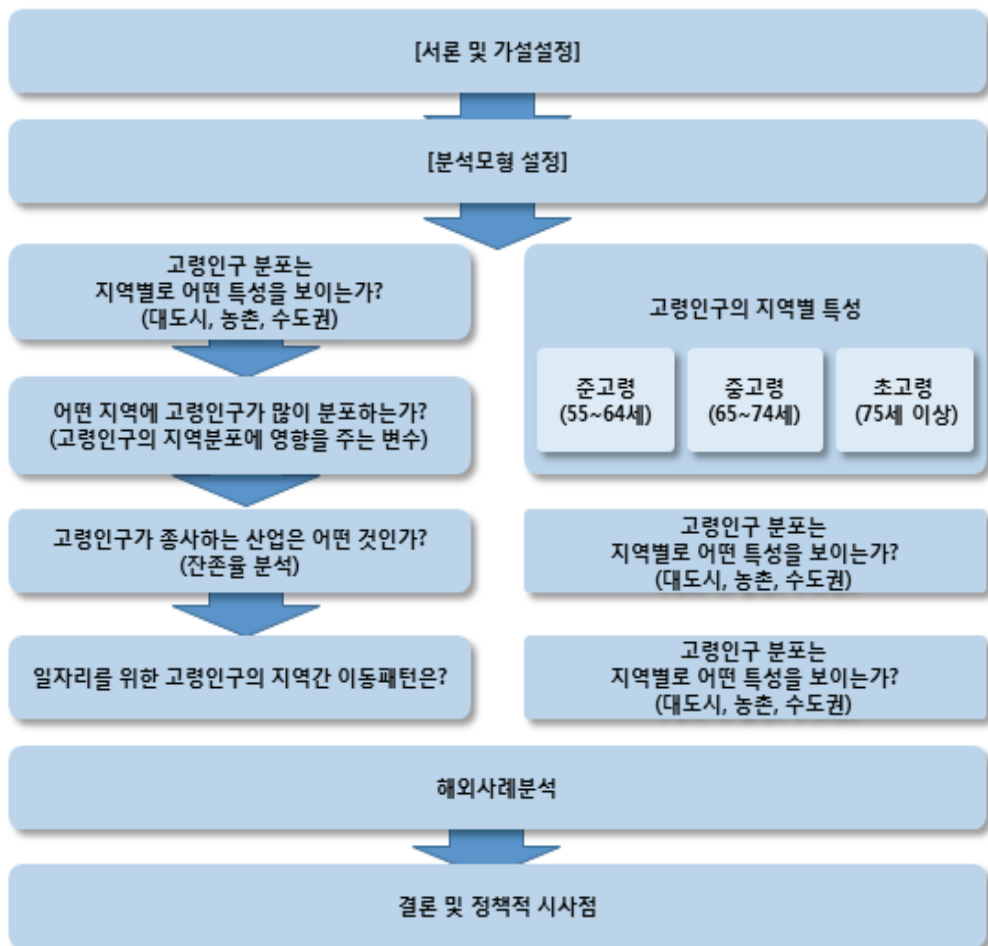
본 연구는 기존 연구에서 간과되었던 우리나라 고령인구의 지역현상과 특징을 분석하고 고령인구를 활용한 지역의 성공사례와 시사점을 조사함으로써 지역별로 적용가능한 고령인구 활용전략을 제시하는데 목적을 둔다. 기존 고령화 연구는 주로 보건환경 및 사회정책적 측면에서 진행되었으며 도시, 공간차원에서도 텃밭제공, 도로개선 등 고령인구를 위한 고령친화적 정주환경을 제공하는 것에 국한되었다. 2014년 현재 우리나라 수도권과 광역시를 제외한 수도권을 제외한 모든 지역이 이미 고령지역(14~20% 미만) 혹은 초고령지역(20%이상)에 도달(허문구, 서울경제 시론, 2014.9.24.)했을 정도로 고령화는 지역화현상을 보이고 있으나 고령화의 지역현상은 간과되어 왔다.

4 고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구

본 연구를 통해 지역별 고령인구의 현황, 지역경제와의 관계, 지역산업 활용전략 등을 제시하고자 한다. 특히, 우리보다 먼저 고령화를 경험한 일본을 비롯해 다양한 고령인구 활용전략을 시행중인 미국, 유럽의 정책사례를 소개함으로써 향후 국내 관련정책(은퇴자마을 조성, 협동조합 및 마을기업, 지역행복생활권, 개축지구사업)에 활용하고자 한다.

2. 연구의 틀

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계



3. 연구의 기대효과

1) 학술적 기대효과

본 연구는 그동안 제한적 이었던 고령인구의 지역화 현상에 대한 종합적으로 접근하였다. 고령인구를 준고령, 중고령 및 초고령인구로 구분하고 이들의 정주(입지)요인과 산업활동 잔존율, 지역재정 영향력 등을 분석하고 그 결과를 제시함으로써 보다 미시적이고 학술적인 데이터 구축하며, 기존 노동경제학에서 논의되던 노동시장잔존율(labor market survival rate)등을 지역의 고령인구, 산업활동 등의 경제 분석에 활용함으로써 고령인구의 경제활동에 대한 과학적 시사점 제시한다.

2) 정책적 기대효과

도시와 농촌, 수도권과 비수도권, 산간지역과 어촌지역, 공업지역과 비공업지역간 고령인구의 분포 및 거주요인, 산업활동 참여의 차이 등 지역간 격차를 미시적으로 제시함으로써 지역 맞춤형 지역경제개발전략의 수립에 활용할 수 있다. 산업 및 직업 잔존률 등을 근거로 지역별 고령인구활용을 위한 산업전략을 제시함으로써 지역전략산업정책과 연계가능하고 지역별 고령인구의 경제활동과 생활여건을 연계·제고하기 위한 행복생활권, 중추도시생활권 전략에 반영이 가능하다. 농촌공사 등에서 고령인구를 활용하기 위한 목적으로 국비를 투입해 추진 중이나 어려움을 겪고 있는 은퇴자마을 조성사업에 대한 일자리 연계전략 등 새로운 사업모델을 제시(산업단지에 준하는 지원정책안 마련)할 수 있다. 또한 기타 두레농장, 사회적기업, 협동조합 등 지역별로 추진 중인 일자리 활용전략과 지역개발정책간의 연계전략 제시한다.

4. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

시간적인 분석범위는 인구주택센서스를 활용하기 위해 2005년부터 2010년까지 10개 년도를 대상으로 하되 인구이동 등 세부적인 데이터는 2010년 이후 2014년까지 추가 자료확보를 통해 분석하였다. 공간적으로 전국을 대상으로 연구를 진행하되, 분석의 최소단위는 시, 군으로 하되, 지방재정 및 산업의 분석에 있어 자료의 구득이 어려울 경우 시도 단위로 분석하였다.

2) 연구의 방법

문헌연구를 통해 우리나라 고령인구에 대한 주요 현황과 정책을 리뷰하고 해외 고령인구 활용사례(일본의 이로도르 프로젝트를)를 제시하였다.

고령인구를 준고령(50~54세), 초기고령(55~64세), 중고령(65~74세), 초고령(75세 이상)의 세 개 그룹으로 구분하고 지역별 고령화 실증분석하였다. 실증분석을 통해 우리나라 고령인구의 지역화 현상을 다차원적으로 접근하였다. 세부적으로는 고령인구의 지역별 분포요인과 이동요인, 고령인구와 지방재정(고령인구에 따른 지방세수, 국고보조금 등 의존재원, 재정자립도 및 지역총생산), 고령인구의 연령별 산업별 잔존율 분석을 통해 고령친화적 산업분석, 고령인구 활용을 위한 연령별, 지역별, 산업별 정책추진의 시사점도출하였다. 예시로 공업도시에서 중고령인구의 제조업 잔존율이 높을 경우 이를 확대하기 위한 정책, 농촌지역에서 초고령인구의 잔존율이 높을 경우 이를 확대해야 한다는 것이다.

또한 컨조인트 분석을 통한 고령인구(지역, 연령, 산업별) 일자리 모형 도출하였고 현장인터뷰를 통해 비비정마을과 같은 국내 고령인구 활용의 우수사례 분석과 전문가 인터뷰를 통한 협동조합 활용방안 모색하였다.

5. 선행연구와의 차별성

본 연구는 노동정책이나 산업정책처럼 거시적인 차원에서 고령화의 문제를 다루었던 기존 연구와 달리 지역적 차원에서의 고령화 현상을 진단하고 그에 따른 지역경제 활성화 전략을 제시한다는 점에서 차이가 있다. 기존 연구중에서 지역경제와 고령화의 관계를 분석한 연구로는 허문구(2013), 최영국(2011), 민성희(2012)의 연구등이 있다. 허문구(2013)는 고령화의 진전에 따라 지역경제에 미치는 영향을 분석하였으며 가장 최근에 이루어진 고령화의 지역화 경향에 대한 분석으로서 가치가 있다고 할 수 있다. 시도단위에 대해 분석을 진행하였고 무엇보다 고령인구를 활용하기 위한 목적이라기 보다는 고령인구가 증가함에 따라 발생할 수 있는 지역경제에서의 문제점을 진단하고 이를 극복하기 위한 대안(자본장비율 확대, 외국인 노동자 확대 등)을 제시하여 일부 고령인구를 활용하기 위한 방안이 정책과제로 제시되고 있다는 특징이 있지만, 고령인구의 활용보다는 생산요소의 관점에서 고령인구를 대체할 수 있는 다른 생산요소를 발굴하는데 초점을 맞춰 정책과제를 도출하였다 있다.

최영국(2011)은 고령화 사회에 대비한 국토 및 도시계획의 관점에서 정책대안을 제시하고 있으나 고령자의 증가를 새롭게 발생하는 기회요인으로 보기보다는 공간복지적 관점에서 지원하고 보호해야할 대상으로 보고 고령친화적 공간계획의 핵심과제(텃밭, 체육시설, 대중교통 연계 등)를 제시하는데 초점을 맞추었다.

민성희 외(2012)은 고령자들의 이주패턴을 분석하여 이를 통한 지역 및 국토정책의 대응과제를 제시했다는 점에서 본 연구와 유사하나 고령인구의 활용방안, 고령친화적 산업 등 경제적 측면에서의 연구는 논외로 한다는 점에서 본 연구와 차이가 있다.

지역별 고령화와 관련된 보다 상세한 연구는 다음 장에서 다루어질 것임.

주요 선행연구와 본 연구의 차별성을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1-1〉선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명: 100세 시대를 대비한 국토 및 도시정책 방향과 과제, 최영국, 국토연구원 - 연구자: 국토연구원 (2011) - 연구목적: 고령화사회에 대비한 국토, 도시 등 공간정책의 방향과 전략	- 기존정책 분석 - 해외주요 도시정책비교연구 - 사례지 고령인구 정주실태분석	- 고령자를 위한 도시조성방안 - 도시텃밭과 체육시설확충방안 - 대중교통 및 고령자 사회환경 조성방안 등
	2 - 과제명: 고령자 인구이동 실태 및 정책과제 - 연구자: 민성희 외, 국토연구원, 2012년 - 연구목적: 고령화 사회에서 고령자들의 인구이동 현황과 이주사유를 분석함으로써 국토 및 지역정책방안을 제시	- 문헌조사 - 공간계량분석	- 고령자 인구이동 사유, 분포, 실태 조사 및 분석 - 고령자 인구이동 분석모형제시 - 고령자 인구이동에 대응한 지역 및 국토정책 대응과제 도출
	3 - 과제명: 고령화가 지역경제에 미치는 경제효과 분석, 허문구 외, 산업연구원, 2013 - 연구목적: 고령화의 진전이 지역경제에 미치는 영향에 대해 통계분석함으로써 고령화대책 제시	- 서울시 교통현황 분석 및 전망 - 혼잡통행료 효과분석 방법론 수립 및 서울시 사례 분석	- 지역의 고령화 현황분석 - 지역의 생산함수분석을 통해 고령화에 따른 지역경제파급효과 분석 - 여성경제참가활동 제고방안 등 고령인구 활용방안 도출
본 연구	고령화의 지역화 현상과 원인, 특징을 분석하고 지역에서 고령인구를 적극적으로 경제활동에 참여시키기 위한 사회적 기업 등 활용전략 등을 제시	- 고령인구의 지역별 분포패턴 및 고령인구에 따른 지방재정영향 - 산업별 고령인구의 의존율 등 고령친화적산업분석 - 고령인구를 활용한 일자리 모델(컨조인트 모델)과 협동조합, 농공단지 등을 활용한 정책과제 도출	- 고령인구의 지역화 현상에 대한 실증적 분석(예, 어디로, 누가 이동하고 거주하는가?) - 지역별 고령인구의 경제활동참여현황과 여건 분석 - 해외의 고령인구 활용사례 지역별 고령인구 활용 성공사례 - 사회적 기업 등 지역경제활성화를 위한 고령인구 활용전략 도출

	제 2 장 우리나라 고령화 현황과 주요 선행연구	
--	----------------------------------	--

우리나라 고령화 현황과 주요 선행연구

본 장에서는 우리나라 고령화의 현황을 살펴보고 지역별로 차별화된 고령화연구의 필요성에 대해 서술하였다. 전국적인 고령인구의 현황 못지않게 특정지역별로 고령인구의 증가가 현저한 상황에서 고령화 문제는 전국적인 문제이면서 동시에 지역적인 문제로 대두되고 있다. 본장에서는 우리나라 고령인구의 지역화 현상에 대해 기술적인 통계를 바탕으로 문제를 제기하고 이에 관련된 선행연구를 검토하였다.

1. 우리나라의 고령화 추이

우리나라의 고령인구 비율 (전체 인구대비 65세 이상 인구 비율)은 2000년 7.2%로, 우리나라는 이미 2000년 초 고령화 사회에 진입하였다. 이러한 고령인구의 비율은 2030년 24.3%, 2060년 40.1%에 이를 것으로 예상되며, 이에 따라 우리나라는 2018년에 고령사회, 2026년에 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다.

〈표 2-1〉 우리나라 고령화 예상(1960~2060)

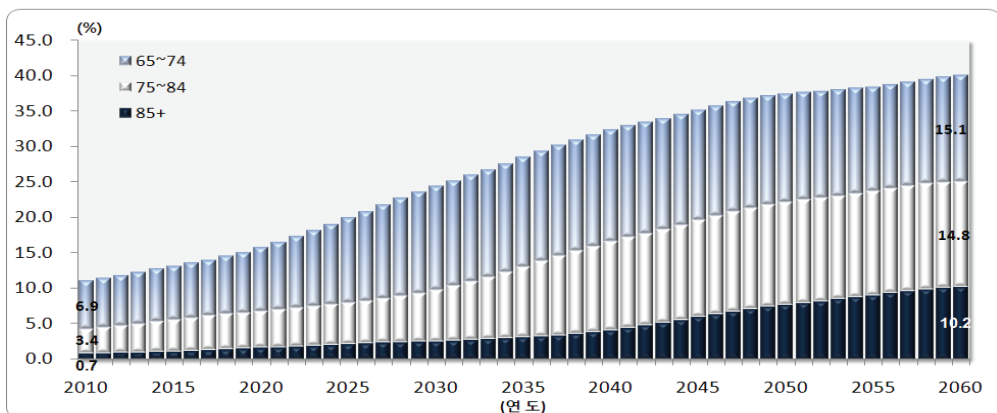
(단위 : 천명, %)

증위가정	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
총 인 구	25,012	32,241	38,124	42,869	47,008	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
구 성 비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
65세+	2.9	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	15.7	24.3	32.3	37.4	40.1
65~74세	2.2	2.3	2.8	3.5	4.9	6.9	9.1	14.6	15.8	15.3	15.1
75~84세	-	-	-	-	2.0	3.4	5.1	7.2	12.5	14.4	14.8
85세+ (75세+)	(0.7)	(0.8)	(1.1)	(1.6)	0.4	0.7	1.6	2.5	4.1	7.7	10.2

자료: 통계청 “장래 인구 추계: 2010년~2060년”, 2011, 13 페이지

고령화는 고령자 연령그룹에 따라 다르게 진행되나 상당기간 지속될 것으로 예상된다. 65~74세 인구는 고령인구 전체에서 2010년 62.4%이었던 것이 2060년에는 인구저성장 이 지속됨에 따라 37.7%로 14감소될 것으로 예상되며 75~84세 인구비중은 30.8%에 서 2060년 36.9%로 증가하고 85세 이상 초고령인구 비중은 6.8%에서 2060년 25.4%로 3.7배 이상 증가할 것으로 예상된다. 즉, 고령화는 초고령화가 진행된 이후에도 지속적으로 진행될 것으로 예상된다.

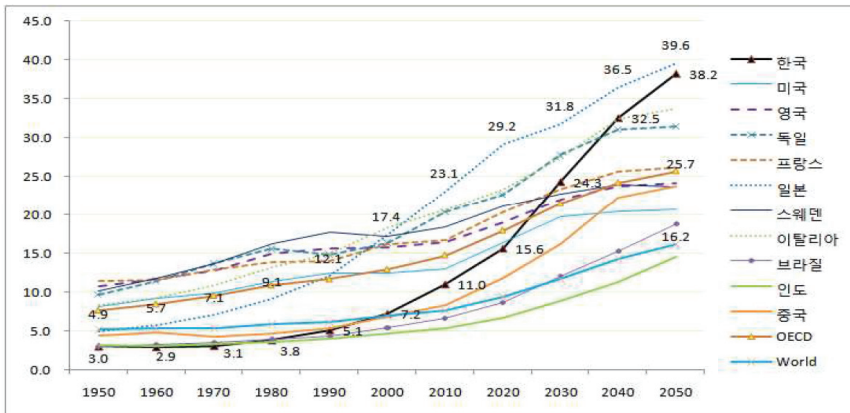
〈그림 2-1〉 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비(2010-2060)



자료: 통계청 “장래 인구 추계: 2010년~2060년”, 2011, 12 페이지

OECD의 예측에 따르면, 한국의 고령화 문제는 더욱 심각해 질 것으로 예상되는데, 급격한 고령화 추세로 인해 2050년에 한국은 미국, 영국 등의 주요 OECD 국가들 중 고령인구 (65세이상 인구) 비율이 가장 높을 것으로 전망된다.

〈그림 2-2〉 주요국의 고령인구 비율 추이와 예상(1950-2050)



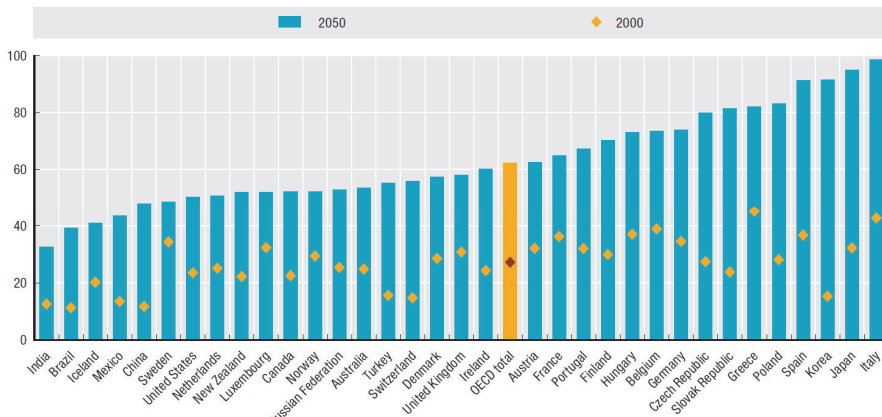
자료: OECD Factbook 2009 Economic, Environmental and Social Statistics,
박상우 외 2인, 경상북도 지역특성별 맞춤형 노인일자리 창출방안, 2010 재인용

특히 우리나라의 고령화는 그 속도에 있어서 타의 추종을 불허한다. 고령사회를 거쳐 초고령사회로 진입하는데 주요 선진국의 경우 최소 70~80년 이상이 소요되었거나 소요될 것으로 예상되는 반면, 우리나라는 30년도 채 안 걸릴 것으로 예상된다.

고령화의 또 다른 척도인 ‘고령자 부양비율 (dependency ratio)¹⁾도 급격한 속도로 상승하고, 14세 미만 인구대비 고령인구의 비율인 ‘노령화지수’ 역시 주요 선진국을 상회할 전망이다. 2009년 OECD (OECD 2009)보고에 따르면 2000년도에 약 15% 정도에 머물렀던 우리나라의 고령자 부양비율은 2050년 6배 넘게 증가한 약 91%를 기록하여, 이탈리아, 일본에 이어 세 번째로 고령자 부양율이 높은 국가가 될 것으로 전망하였다.

1) 25세 이상 64세 이하의 생산가능인구 대비 65세 이상 인구가 차지하는 비율을 일반적으로 사용하나 연구목적에 따라 다양한 변형이 가능

〈그림 2-3〉 OECD 주요국가 고령자 부양비율 예측



자료: OECD Factbook 2009 Economic, Environmental and Social Statistics, 19 페이지

또한 고령화지수 역시 2020년에 125.9로 상승하여 미국, 영국, 프랑스를 상회하고, 2050년에는 429.3을 기록하여 일본 (337.5)과 독일 (258.4)을 추월할 것으로 예상된다.

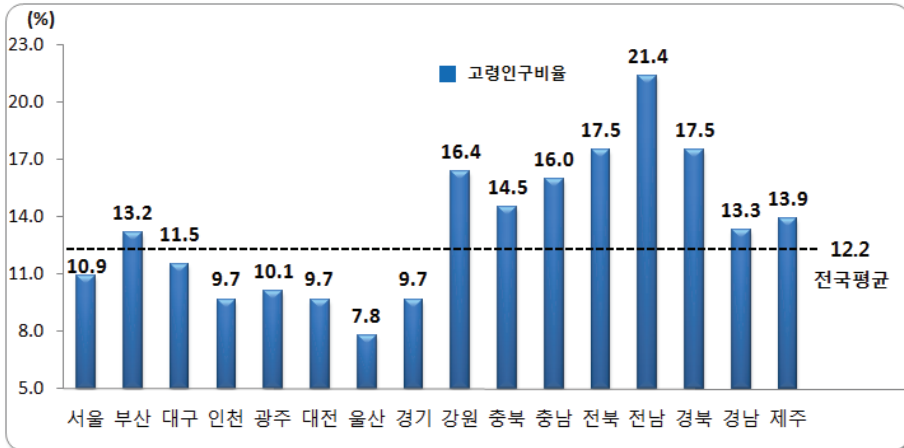
2. 우리나라의 지역별 고령화 추이

고령화는 국가적인 차원에서 심각한 변화이지만, 지역별로 나타나는 고령화는 더욱 심각한 문제로 다가오고 있다. 즉, 기대수명 연장, 저출산과 같은 인구 전체의 고령화 요인과 도시 지역으로의 인구 이동 및 집중과 같은 공간적 현상의 복합적 작용으로 인해, 우리나라의 고령화는 지역별로 상이한 양상을 나타내고 있다.

2013년 통계청에서 발표한 고령자통계를 통해 우리나라의 지역(시·도)별 고령화 순위를 살펴보면, 2013년 고령자 비율이 높은 지역은 전남(21.4%), 전북, 경북(17.5%), 강원(16.4%) 등의 순으로 나타난 반면, 낮은 지역은 생산기지인 울산(7.8%), 대전, 경기, 인천(9.7%) 등의 순으로 나타났다. 특히, 전남, 전북, 경북, 강원, 충남, 충북의 6개 도는 고령인구 비율이 14%를 초과해 광역시보다 높은 고령인구 비율을 나타내고 있다. 시군구별로 65세 이상 인구비율을 보면 ‘전남 고흥군’이 33.8%로 가장 높았고, 다음은 ‘경북 의성’과 ‘경북 군위’이 순으로 나타나 군 단위에서의 고령화 격차도 뚜렷한

것으로 나타났다.

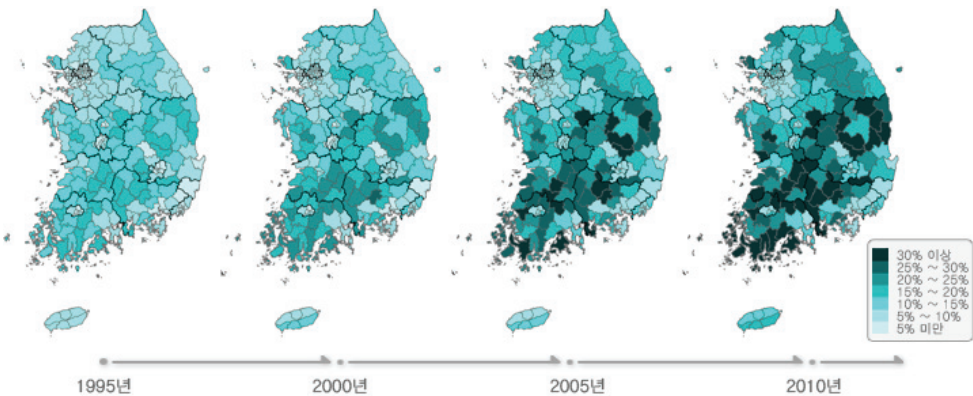
〈그림 2-4〉 지역별 고령인구 비율



자료: 2013 고령자통계, 통계청, 7 페이지

지역별 고령인구(65세 이상 인구) 구성 비율의 1995년부터 2010년 까지 변화추이를 살펴보면, 경북, 전북, 전남의 농어촌 지역을 중심으로 고령인구 비율의 증가가 심화되고 있어 농어촌 지역에서의 고령화 문제가 상대적으로 심각한 것을 알 수 있다.

〈그림 2-5〉 시군구별 65세 이상 인구 비율 변화 추이



자료: 통계지리정보서비스, 고령화현황보기(http://sgis.kostat.go.kr/contents/shortcut/shortcut_07.jsp)

최재한·윤현위 (2012)은 고령인구비율의 지역적 분포가 도시의 인구 규모나 도시규모와 밀접한 연관이 있는 것으로 보는데 도시의 규모가 클수록 고령인구의 비율이 낮은 반면, 도시의 규모가 작을수록 고령 인구의 비율이 높은 경향을 보인다고 주장하였다. 인구 2~5만명, 5~10만명, 10~50만명 규모의 도시들은 일찍이 1980년도부터 고령화 사회에 접어들어 고령화수준이 점점 심화되었지만 상대적으로 인구규모가 큰 인구 50~100만 명 규모의 도시들은 2005년까지 고령화비율이 7% 미만으로 낮았으며 2010년 들어서도 8.6%의 고령인구비율을 보인다는 것이다. 100만명 이상의 대도시는 2005년부터 7%를 넘어 고령화사회에 접어들기 시작했지만 여전히 상대적으로 인구규모가 낮은 도시들에 비해 고령화 정도가 크지 않다고 주장하며 중소규모의 도시를 중심으로 중심으로 고령화가 빠르게 진행된다고 주장하였다.

3. 지역의 고령인구에 대한 주요 선행연구와 이론적 동향

고령인구의 증가에 대해서는 이를 부정적으로 보는 시각과 긍정적으로 보는 시각이 교차한다. 부정적 이론에서는 고령인구의 증가가 노동력의 감소, 저축 등 투자요인의 감소 및 사회적 부양비의 증가(최공필 외, 2005)를 초래한다고 본다. 86개국 패널자료를 통해 최공필 외(2005)는 노년부양비의 1% 상승이 총 저축율 약 0.89%, 총투자율 0.2%를 감소시킨다고 실증하였다. 김영준(2006)은 고령화의 증가에 따라 민간 저축율이 2002년의 27.6%에서 2030년 17.4%로 하락할 것으로 예상하였다. Yashiro(1997)은 노인인구의 증가로 인한 생산성하락을 상쇄하기 위해 자본투자가 가능하지만, 한계수익 체감의 법칙에 따라 자본투입이 증가함에도 불구하고 생산성이 점차 낮아져 기업은 결국 자본투자를 기피하게 되고 이에 따라 생산을 위한 고용창출도 동반 하락할 것이라는 주장을 했다. 신동균(2005)은 고령화에 따른 혁신능력의 저하를 주장하고 있으며 이에 관해 박삼욱 외(2008)는 60세 이상 취업자를 대상으로 한 연구에서 수도권 등 대도시에서 단순노무직에 종사하는 등 직업분야에서의 혁신능력이 저하되는 것을 실증하기도 하였다.

그러나 고령인구의 증가가 반드시 부정적인 영향만을 주는 것은 아니며 제한적으로

경제발전에 긍정적인 역할을 한다는 긍정론에 관한 선행연구도 다수 존재한다. 젊은 노동인구와 고령인구간 대체탄력성이 높아지면서 생산성이 증가할 수도 있다는 (Guest 2007)주장이 가장 대표적인데, Guest(2007)는 젊은 노동인구를 고령인구가 대체할 경우 이에 따른 노동생산성이 증가한다고 주장하였다. 이때 고령인구가 젊은 층의 노동인구를 대체하기 위해서는 고령화에 적극적으로 대비하는 것이 필요한데, Maxine Fougere 외(2008)은 고령화세대가 적극적인 준비를 통해 고령화를 맞이할 경우 사회적 생산성 향상으로 이어질 수도 있다며 고령자 직업교육의 필요성을 주장하였다. 신동균(2005), Yashiro(1997)은 고령화에 따라 자본투자를 기피하게 된다는 주장과 함께 반대의 경우도 가능하다고 주장하였다. 즉, 고령화로 인해 1인당 자본결합도가 상승되고, 노동임금이 상승하면서 증가한 자본투자가 결국은 생산성을 증가시킨다고 본 것이다. 노동자 임금상승→ 대체설비투자 증가→생산성 향상으로 이어져 경제전체적으로 생산성 증가가 이루어진다는 의견인데 고용의 증가보다는 자본투자에 따른 생산, 매출의 증가에 관련된 것으로 고용자체의 증가와는 무관한 주장이다.

지역의 고령화 현상에 대해서도 긍정론과 부정론이 동일하게 적용될 수 있지만, 우리나라 지역의 고령자 증가와 지역쇠퇴에 대해서는 선행연구에서 고령화가 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다. 이영성은 고령화가 노동자 1인당 자본결합도를 미미하게 증가시키면서 1인당 생산성을 크게 하락시켜 궁극적으로 노동자 1인당 생산성을 하락시키는 것으로 주장하면서 지역의 쇠퇴에 따라 고령화가 발생한 것이 아니라 고령화로 인해 지역의 쇠퇴가 발생하고 있으며 그 문제가 더욱 심각해 질 것으로 예상했다. 그러나 이영성은 비록 도시화 경제, 지역화 경제 및 인적자본이 노동자 1인당 생산성 향상에 기여하지 못한다는 분석결과를 토대로 고령인구의 혁신, 인적자본 확충을 주장하고 있기는 하지만 고령자 그룹의 연령별 실제 인적자본, 혁신과 기술습득에 관한 구체적인 데이터는 제시하지 못하는 한계를 나타냈다.

선행연구 검토결과 고령인구의 증가는 공히 기회와 위기의 양면성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 현재 우리나라의 지역별 고령인구가 증가하는 상황에서 이를 기회요인으로 전환하기 위해서는 지역이주 고령인구에 의한 투자대체와 함께 인구저성장으로 인해 감소하는 지역 내 청장년 노동력을 고령자노동력으로 대체하기

위한 전략 마련이 필요하다. 즉, 고령화에 따른 지역 쇠퇴를 막기 위해 지역 내 총 종사자수의 하락을 방지해야 하며 이를 위해 적극적으로 고령노동자가 젊은 노동자를 대체하고 생산성을 유지하도록 하는 정책개발이 필요하다. 또한 고령자들의 적극적인 투자유치를 통해 생산성을 높이기 위한 전략과 정책개발이 필요하다. 그에 앞서 우리나라 고령화 문제의 지역별 현황을 보다 실증적으로 살펴보고자 한다.

제 3 장 지역별 고령인구의 특성과 현황

지역별 고령인구의 특성과 현황

본 장에서는 지역별 고령인구의 특성과 현황에 대한 기술통계분석을 통해 우리나라 고령화의 지역화 현상을 분석하였다. 기존연구가 고령인구를 65세이상으로 통일해 분석함으로써 고령화의 단편적 측면만을 부각시켰다면 본 연구에서는 55세 이상의 그룹으로 각기 나누어 지역별 분포패턴을 분석하고 그에 따른 가설을 설정하였다. 이후 4장에서 실증분석을 통해 우리나라 지역별 고령화에 대한 가설을 검증하기 위한 기초연구를 본 장에서 수행하였다.

1. 지역별 고령인구에 대한 선행연구와 문제점

고령자 증가에 따른 국가적인 아젠다 발굴 등에 관련해 다양한 연구가 진행되고 있으나 지역별 고령인구에 관한 연구는 그동안 매우 제한적이다. 박삼옥 외(2008)은 서울의 인구고령화와 고령자 고용의 지역적 특성에 대한 연구를 통해 우리나라 고령자들의 경제활동참가율이 높은 것은 고령자들이 농업부분에 특화되어 있기 때문이며 따라서 농업이 배제된 대도시 지역에서의 경제활동 참가율은 높지 않고 단순 노무직 등에 집중되어 있다고 분석하였다. 이와 같은 연구결과는 김승용(2005)의 연구에서도 동일하게 나타나며 우리나라의 고령인구 경제활동 참여를 ‘농촌형’으로 동일하게 인식하고 있다.

고령화에 대한 지역별 현황을 분석하기 위한 다양한 연구가 진행되었지만 대부분은

전국적 차원에서 고령화를 진단하는데 그칠 뿐 지역의 고령화 현황과 차이를 분석하는 연구는 부족하다. 특히 지역적 차원의 연구라 해도 박삼옥(2008)의 연구에서와 같이 특정지역을 대상으로 한 제한적 연구가 일반적이다. 이에 반해 우리보다 먼저 고령화를 경험하며 2007년 초고령 사회로 진입한 일본은 고령인구에 대해 다양한 지역연구를 통해 저출산과 고령화에 대한 연구결과를 축적해 나가고 있다(김용민 2013). 노동력감소와 함께 지역별로 심각한 성장불균형이 발생하는 지역별 실증연구가 활발하다는 점에서 우리와 차이가 있다고 할 수 있다.

2. 지역별 고령인구 분석 모형

지역별 고령인구 변화와 패턴을 분석하기 위해 본 연구에서는 법률적 정의에 따라 고령자 그룹을 4개로 구분해 분석하였다. 지금까지의 선행연구에서 고령자를 복지혜택의 수혜자이며 지역경제 성장의 제약요인으로 바라본 것은 고령인구의 기준을 노동력을 상실한 65세 이상, 혹은 70세 이상의 초고령 인구로만 살폈기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 고령자 그룹을 준고령(50~54세), 초기고령(55~64세), 중고령(65~74세), 초고령(75세 이상)의 네 개 그룹으로 설정하여 연구를 진행하였다. 고령자 그룹의 연령별 기준은 다음과 같이 구성하였다.

먼저 노인복지법을 따랐다. 노인복지법상 고령자의 기준은 65세로 규정되는 것이 일반적이는데, 이는 노인복지법에서 노인의 노후 생활안정에 대한 필요한 조치(제25조 생업지원, 26조 경로우대 27조 건강진단 등)를 강구하고 보건증진에 기여함을 목적으로 하기 때문이다. 대부분의 선행연구에서 고령자의 연령기준을 65세로 구분하고 있는 이유가 바로 노인복지법상 노인의 기준을 따랐기 때문이다. OECD를 포함한 세계적인 고령자의 기준도 65세로 규정되어 있다.

그러나 고령자를 65세로 한정 할 경우 고령자들은 경제활동의 주체라기 보다는 복지정책의 대상으로 고려되며 고령자의 증가는 지방경제의 부담으로 인식되어 지방의 위기를 초래할 뿐이다. 반면 60세 이전의 노동력을 상실하지 않았음에도 불구하고 은퇴해야 하는 현실적인 준고령자들에 대해 정확한 현황분석과 지역적 분포를 고려할 수 있다면

이들을 활용한 지역경제 활성화 전략의 수립이 가능하다.

실제로 고령자의 범위에 대해 여러 법률에서 노인복지법과 달리 다양한 법률적 근거를 두고 고용촉진을 도모하고 있다. ‘고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령’ 제2조에서는 준고령자를 50세 이상 55세 미만으로, 고령자를 55세 이상으로 규정하고 있으며 우선고용직종을 선정해 준고령자와 고령자를 우선적으로 고용하도록 하고 있다(법 15조 및 16조). 결국, 기존의 연구에서 65세 이상만을 고령자로 보았던 것과 달리 현행법에서는 50~54세 미만과 55세 이상을 모두 고령자고용촉진법상 지원인 고령자로 보고 있으며 65세 이상에 한해 노인복지법상 지원 대상으로 보고 있다고 할 수 있다.

이밖에도 60세를 기준으로 고령자에 대한 규정과 각종 지원혜택들이 고령자고용촉진 법상에 제시되어 있으나 이는 최근 추진되고 있는 정년연장정책을 지원하기 위한 목적이 큰 것으로 대부분 정년과 임금피크에 관한 규정들과 관련되어 있다. 즉, 고령자고용촉진 법에서는 60세를 정년으로 하는 규정과 60세 이상으로 정년을 연장하는 사업주에 대한 컨설팅지원규정 (법제19조)을 현재 운영중이며 고용보험법 시행령(제25조)에서는 고령자고용연장지원금 지원, 임금피크제지원금(제28조)을 모두 60세를 기준으로 하고 있다. 아울러 국민연금법에서도 60세 미만을 가입대상(법제8,9조)으로 하고 있으며 근로자직업능력개발법상 교원의 정년에 관한 규정(법제44조)이나 소득세법(제 50조)상 기본공제 대상(노약자우대), 조세제한특례법상 고용창출투자세액공제 (제26조)등에서도 60세를 기준으로 각종 혜택을 부여하고 있다.

앞서 살펴 보았듯 고령자의 기준, 정년연장의 기준에 대해서는 다양한 법령들이 정비되어 있지만 노동력 상실과 은퇴시기를 정한 법률적 기준은 명확하지 않다. 그러나 일부 법률²⁾에서 75세를 기준으로 노동력 상실과 은퇴를 간접적으로 규정³⁾하고 있으며

2) 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법』 제 19조(고령 농어업인의 생활안정지원 등)에서 은퇴하는 고령농업인에 대한 기준을 시행령에서 위임하고 동법 시행령 제10조에서 경영이양직접지불제도를 고령농업인의 생활안정지원시책으로 명시하고 있으므로 75세를 기준으로 본격적인 노동력 상실이 일어나고 있는 것으로 추정할 수 있다.

로 본 연구에서는 75세를 정점으로 노동력 상실과 은퇴가 이루어지는 것으로 설정하였다.

이상의 법률적 기준을 근거로 본 연구에서는 50~54세를 준고령 인구, 55~64세를 초기고령인구, 65세~75세를 중고령인구, 75세 이상을 초고령인구로 나누어 구분하고 지역별 고령인구의 분포와 변화, 기타 관련된 실증분석을 진행하여 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

본 연구에서 분석하고자 하는 주요 연구가설은 다음과 같다.

- ① 지역별로 고령자 인구는 고령자 그룹에 따라 어떻게 증가·감소하는가?
- ② 고령자 그룹의 증가 감소는 도시와 농촌에서 달리 나타나는가?
- ③ 고령자 인구 증가가 도시·기타지역으로부터의 이주에 의한 것인가? 아니면 청장년층의 유출에 의한 것인가?

이와같은 가설의 설정과 분석을 통해 고령자 인구의 유입 등으로 고령자 비율이 증가한 지역인 경우 고령자 유입의 원인을 분석하고 향후 지역경제발전을 위한 투자유인과 고령친화형 일자리 제공의 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

분석에 앞서 2010년과 2014년 통계청 주민등록 연앙인구 데이터를 통해 지역별 고령자인구 데이터를 구축하였고 고령인구의 지역별 분포 패턴에 대해서는 아래의 네 가지 시나리오를 설정하고 분석하였다.

-
- 3) 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행령과 규칙에서 경영이양보조금신청연령을 74세(시행규칙 제3조)로 규정하고 있고 농림축산식품부장관은 농산물생산자를 위한 직접지불제도시행규정 제 4조에 따라 고령은퇴농가의 소득안정을 위해 경영이양보조금을 지급할 수 있도록 되어 있는데, 이는 비교적 노동연한이 길면서도 정년이 없는 농업분야의 법률적 정년개념으로 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 지역별인구분포와 전입마찰계수

인구변화량	고령인구 구성비율변화	전입마찰계수	계수명	지역수
인구증가 ($\Delta pop_j > 1$)	$\Delta OG_j^i > 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$	전입	N
	$\Delta OG_j^i < 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$	전입마찰	N
인구감소 ($\Delta pop_j < 1$)	$\Delta OG_j^i > 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$	전출마찰	N
	$\Delta OG_j^i < 1$	$\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$	전출	N

표에서 인구변화량(Δpop_j)은 j 지역의 인구가 증가하거나 감소하는 것을 나타내며 고령인구 구성비율(ΔOG_j^i)은 j 지역에서의 고령자그룹 i 의 구성비 변화를 나타낸다. 이때 두 가지 변수를 곱한 값인 전입마찰계수($\Delta pop_j \Delta OG_j^i$)는 해당지역 내 고령자 그룹의 변화를 나타낼 수 있다. 즉, 전입 혹은 전출계수가 클수록 다른 고령자 그룹에 비해 해당 지역으로의 전입과 전출이 증가하는 것을 의미하며, 전입마찰계수와 전출마찰계수가 작을수록 다른고령자 그룹에 비해 해당지역으로의 전입 혹은 해당지역에서의 전출이 느리게 발생하는 것을 나타내게 된다.

전입전출 계수와 전입마찰계수 및 전출마찰계수를 이용한 각각의 시나리오에 따른 가설과 고령인구 활용전략을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 3-2〉 고령자 그룹의 지역별 분포 시나리오

전체 인구	고령자 비율	고령 그룹	지역 (예상)	지역특징 및 고령자 활용시나리오 (가설과 전략)
인구 증가	증가	50~54세	수도권 도시외곽	· 전입계수 증가 ($\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$) · 전반적 인구증가 · 고령자 경제활동 활발(고령자그룹에 따라 상이) · 고령자에 의한 청장년노동력 대체 가능 · 고령자 이주로 인한 투자유치 가능 · 요양 및 건강관련시설입지(75세 이상 고령자그룹) · 고령자 잔존율이 양호한 산업과 혼재 · 청장년 대체위한고령자 직업교육 및 활용산업 유치 · 연령그룹에 따른 세부적인 분석 필요
		55~64세		
		65~74세		
		75세 이상		
	감소	50~54세	서울 대도시 중심부	· 전입마찰계수 감소($\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$) · 고령자에 의한 청장년노동력 대체 불필요 · 노동대체시 고령자 임금저하 가능 · 청장년층 중심의 경제활동 활발 · 요양 및 건강관련 시설입지 부족 · 고령자 산업별 잔존을 낮춘 산업중심
		55~64세		
		65~74세		
		75세 이상		
인구 감소	증가	50~54세	농촌형	· 전출마찰계수 감소 ($\Delta pop_j \Delta OG_j^i < 1$) · 청장년층의 사회적이동(이탈)증가 · 자연증가율의 감소 · 전통농어업지역 · 고령자 잔존율이 비교적 높은 산업(농어업)위주 · 전통농어업분야 협동조합 중심의 고령자활용산업 · 기술교육등의 노동대체를 위한 교육보다는 농산물 등 지역자원 활용한 노동인력 활용전략 필요 · 상대적으로 우수한 자연환경 활용한 은퇴자마을 및 관광, 여가산업 등이 가능 · 환경보전등에 대한 노력 필요 · 농림축산어업 자산에 대한 활용도 제고 · 지역행복생활권 전략등과 연계한 기반시설 접근성 제고 전략 필요
		55~64세		
		65~74세		
		75세 이상		
	감소	50~54세	쇠퇴지역	· 전출계수 증가 ($\Delta pop_j \Delta OG_j^i > 1$) · 입지요인으로 인한 장기적인 쇠퇴예상
		55~64세		
		65~74세		
		75세 이상		

3. 지역별 고령인구 분포패턴

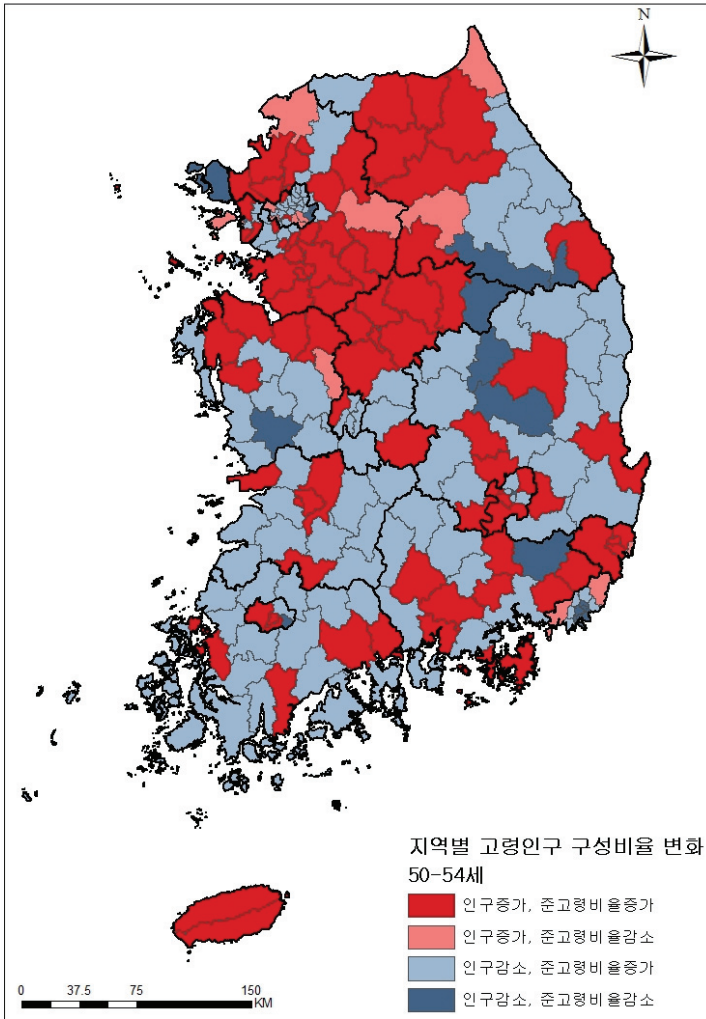
앞서 설정한 모형을 활용한 고령인구별 지역별 분포패턴 분석결과는 다음과 같다.

준고령인구(50~54세)의 지역별 분포패턴을 살펴보면, 지역의 인구증가에 상관없이 대부분의 지역에서 비율이 증가(인구증가지역에서 83개 시군, 인구감소 지역 중 111개 시군)하였다. 이는 고령화에 따른 자연적인 증가로 볼 수 있다. 준고령인구비율이 증가하는 82개 시군은 주로 서울 및 수도권과 강원, 충남일부 및 충북 북부 지역에 클러스터화 되어 있으며 지방에서는 광역시 주변에 분포하고 있어 가설과 일치하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 서울(양천, 강서, 강남, 서초, 송파, 강동), 부산(중구 등 11개시군), 대구, 인천 등 주로 대도시 및 광역도시 내 일부 에서 준고령인구비율이 감소하는 것으로 나타났다. 인구가 감소하면서 준고령인구의 비율이 증가하는 지역들은 주로 충남 이하 내륙지역과 같은 전통적인 낙후지역을 중심으로 분포하고 있다. 이는 아직 노동력을 보유한 준고령인구들의 타지역 유출이 활발하지 않기 때문으로 추정된다. 인구가 감소하면서 준고령인구가 감소하는 지역은 22개 지역으로 비교적 적은 것으로 나타났다.

〈표 3-3〉 준고령인구(50~54세)의 인구대비 비율

지역전체 인구	지역내 준고령인구(50~54세) 구성비율	지역수
인구증가	구성비 증가(전입)	82
	구성비 감소(전입마찰)	13
인구감소	구성비 증가(전출마찰)	112
	구성비감소(전출)	22

〈그림 3-1〉 준고령인구(50~54세) 구성비율 변화



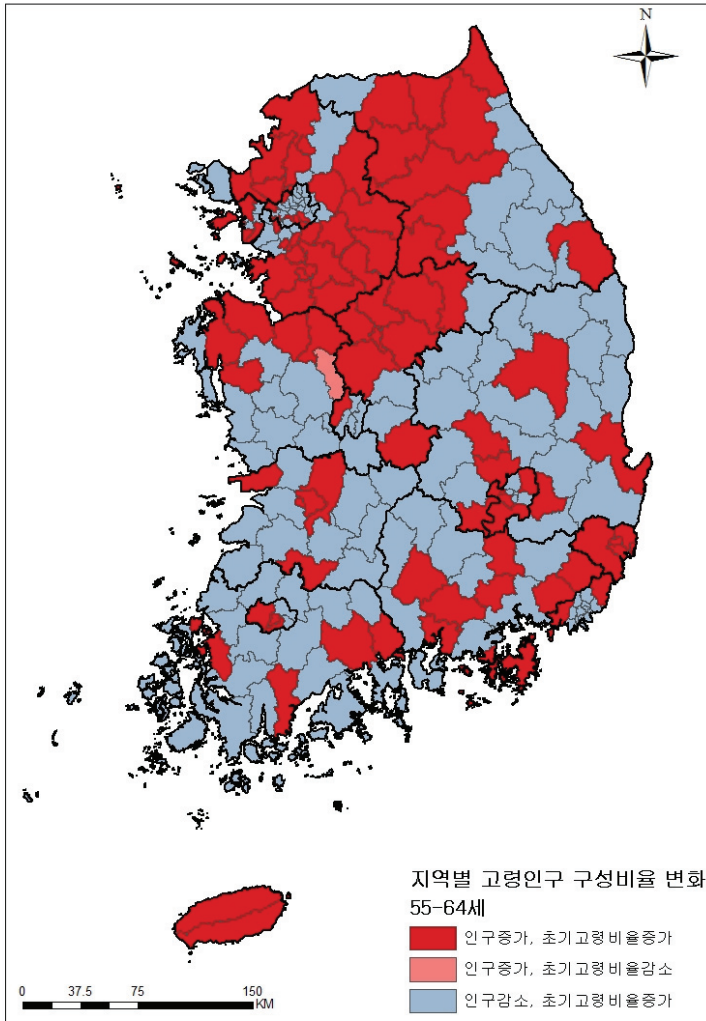
초기고령인구(55~64세)의 지역별 분포패턴을 살펴보면 준고령인구의 지역별분포 패턴과 매우 유사하게 나타난다. 즉, 초기고령인구의 구성비율은 인구증가 지역이나 인구 감소지역을 불문하고 지난 5년간 다른 연령그룹에 비해 증가한 것으로 나타났다(세종시 제외). 서울과 수도권을 포함한 강원지역에서는 지역 내 인구증가와 함께 초기고령

인구의 비율도 함께 증가하였고 지방대도시 주변 인구증가지역에서도 초기고령인구(55~64세)의 구성비가 증가하고 있어 활발한 경제활동을 보이고 있는 것으로 추정된다. 흥미로운 점은 준고령인구(50~54세)와 달리 초기고령인구(55~64세)는 전체 지역인구가 감소하면서 초기고령인구의 비율이 감소하는 지역이 단 한 곳도 없었다. 이는 인구감소지역에서 초기고령인구의 인구유출이 거의 발생하지 않았다는 것을 나타내며 상대적으로 준고령그룹에 비해 인구감소지역에서의 정착율이 높다는 것을 의미한다.

〈표 3-4〉 초기고령인구(55~64세)의 인구대비 비율

지역전체 인구	지역내 초기고령인구(55~64세) 구성비율	지역수
인구증가	구성비 증가(전입)	94
	구성비 감소(전입마찰)	1
인구감소	구성비 증가(전출마찰)	134
	구성비감소(전출)	0

〈그림 3-2〉 초기고령인구(55~64세) 구성비율 변화



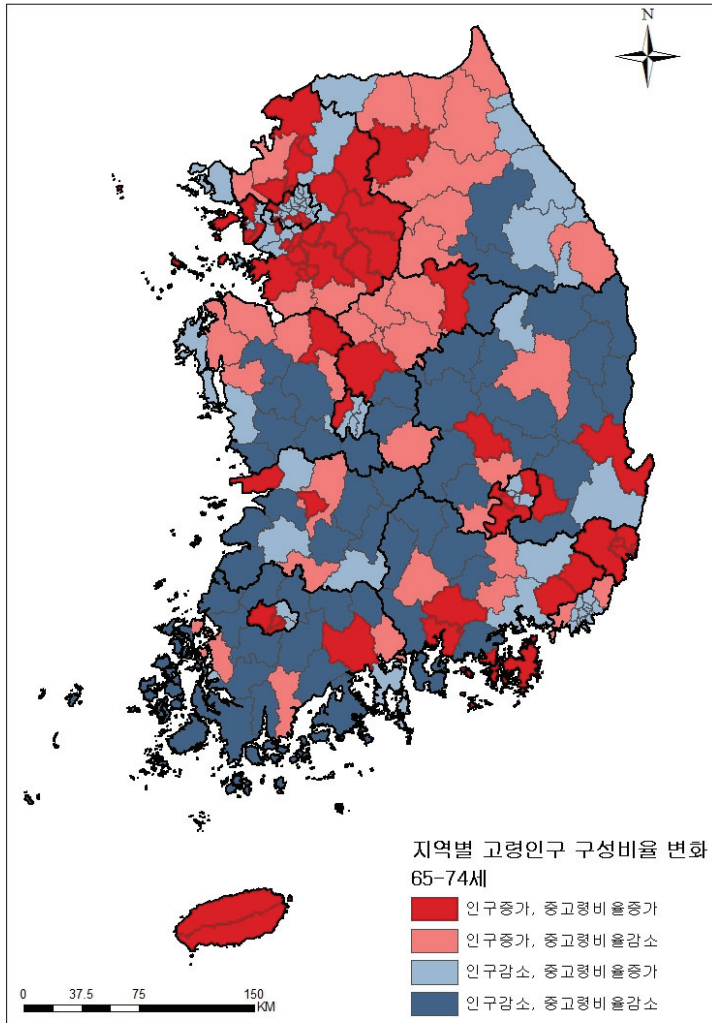
중고령인구(65~74세)의 지역별 분포패턴을 살펴보면 본격적인 은퇴와 함께 새로운 일자리를 추구하는 시기로 다른 고령인구 그룹에 비해 매우 특징적인 지역별 공간분포를 나타내고 있다. 준고령 및 초기고령인구그룹에서 대도시 중심으로 집중되었던 것처럼 중고령 중고령인구(65~74세)그룹에도 인구증가와 중고령인구가 수도권 및 지방 대도

시를 중심으로 함께 증가하는 것으로 나타나 중고령 인구에서의 대도시 집중현상이 더욱 두드러지는 것으로 볼 수 있다. 거의 모든 고령인구그룹에서 고령자비율이 증가하고 있지만, 이 그룹에서는 지역에 따라 중고령자(65~74세)비율이 감소하는 지역도 발생하는데 이는 상대적으로 중고령인구(65~74세)의 이동이 다른 고령인구그룹에 비해 활발하기 때문인 것으로 추정되며 인구의 이동은 주로 서울, 수도권, 광역시 주요 시군 등으로 이동하는 것으로 추정(중고령인구비율은 이들 지역을 제외하고 다른지역에서는 감소)된다. 거의 모든 시군에서 준고령, 초기고령인구비율이 증가했던 것에 비해, 중고령(65~74세)인구의 인구비율증가는 시도의 핵심 시군에서만 증가하고 주변 농촌 지역에서는 구성비율이 감소하는 등 이들 농촌지역에서의 적극적 이탈이 나타나는 것으로 추정되므로 향후 낙후지역 및 농촌지역에서의 중고령인구(65~74세) 이주 원인에 대한 분석이 진행되어야 할 것이다. 즉, 충북에서는 청주, 충주를 제외한 지역에서 중고령인구(65~74세)비율이 감소, 충남에서도 천안, 보령, 계룡, 태안을 제외한 지역, 전북에서는 전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제를 제외한 지역, 전남에서는 목포, 여수, 순천을 제외한 지역, 경북에서는 포항, 경주, 구미, 영주, 경산시를 제외한 지역, 경남에서는 진주통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산시 등 제조업 발달 지역을 제외한 지역을 제외하고 모두 구성비율이 감소하고 있다. 요약하면 중고령인구(65~74세)에서도 수도권, 광역시 및 시도지역의 주요 시군에서주로 증가하고 낙후지역인 농촌지역에서 유출이 가장 활발하게 일어나는 고령자 그룹이라고 볼 수 있다. 이는 일자리, 주택, 건강 등 다양한 목적으로 도시지역으로의 이동이 활발하기 때문이다.

〈표 3-5〉 중고령인구(65~74세)의 인구대비 비율

지역전체 인구	지역내 중고령인구(65~74세) 구성비율	지역수
인구증가	구성비 증가(전입)	59
	구성비 감소(전입마찰)	36
인구감소	구성비 증가(전출마찰)	78
	구성비감소(전출)	56

〈그림 3-3〉 중고령인구(65~74세) 구성비율 변화



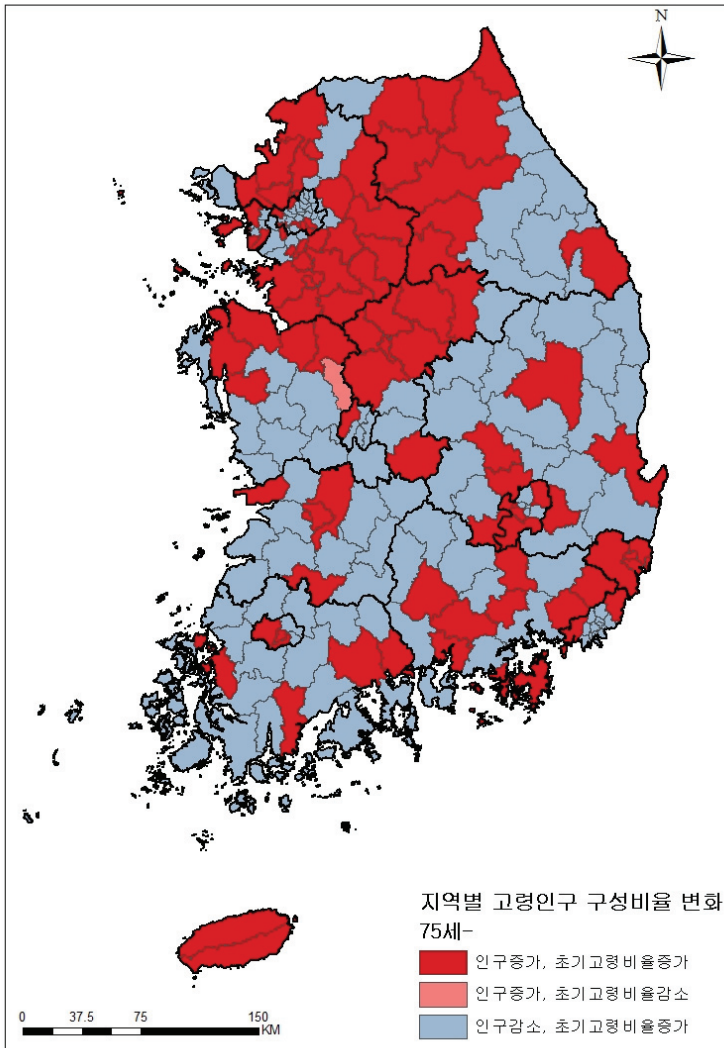
본격적으로 노동력을 상실하고 복지지원이 필요한 초고령인구(75세 이상)의 지역별 분포패턴은 예상과 달리 상대적으로 연령그룹이 낮은 초기고령 및 준고령인구의 지역별 분포패턴을 유사하게 따르고 있다. 세종시를 제외한 전 시군에서 구성비율이 증가하고 있어 인구고령화에 따른 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 그러나 수도권 및 주요 광역시 주변 지역등의 인구가 증가하는 지역에서 초고령인구의 구성비율이 더욱 빨리 증가하고

있다는 점에서 대도시 및 광역도시 주변의 인프라가 구축된 지역으로의 이동이 발생하고 있다고 추정할 수 있다. 한편으로는 인구 감소지역에서 적극적으로 탈출하지 않고 지역에 고착되면서 자연스럽게 초고령자 비율이 높아지고 있는 것도 하나의 특징이다. 초고령인구와 공간적 분포는 거의 유사하나 증가율에서는 차이가 있다. 즉, 초고령인구 비율의 증가는 대도시권에서는 1%대의 비교적 낮은 증가율을 보이지만 충남부여, 청양, 전북임실, 전남곡성·화순, 경북의성·거창 지역 등 전통적인 낙후지역등에서 3%~4%대의 증가율을 보이고 있다. 대도시 인구증가 지역에서의 초고령자 비율의 증가보다는 농촌지역에서의 초고령인구인 비율의 증가가 더 빠르게 진행되고 있다. 이는 인구이동에 의한 것이라기 보다는 해당지역에서의 저출산과 중고령인구의 유출에 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 초고령인구(75세 이상)의 인구대비 비율

지역전체 인구	지역내 초고령인구(75세 이상) 구성비율	지역수
인구증가	구성비 증가(전입)	94
	구성비 감소(전입마찰)	1
인구감소	구성비 증가(전출마찰)	134
	구성비감소(전출)	0

〈그림 3-4〉 초고령인구(75세 이상) 구성비율 변화



이상의 분석결과를 종합해보면 지역에서 상대적으로 가장 활발한 전출이 발생하는 고령인구그룹은 중고령인구(65~74세) 그룹인 것으로 보인다. 중고령인구(65~74세) 그룹의 적극적인 이동을 제외하면 다른 고령자 그룹은 모두 유사한 지역별 분포 패턴을 보이고 있다. 고령자그룹은 대부분 수도권을 비롯한 대도시 주변지역으로 주로 이동하는

것으로 나타나 거주환경과 일자리 등의 목적에 기인하는 것으로 추정되나 보다 자세한 분석을 위해서는 시군·시도별 인구이동 분석이 필요하다.

중고령자(65~74세) 그룹을 제외한 다른 고령자 그룹이 선호하는 지역은 지방에서는 광역시 주변이며 서울 및 수도권 주변에서는 강원권과 충남북 일부지역으로 한정되고 있다. 강원권으로 활발한 고령자 전입이 증가하는 것으로 분석되어 향후 해당지역에서의 산업별 고령자 잔존율 분석시 시사점을 줄 것으로 보여진다. 노동력을 보유하고 있는 준고령(50~54세) 및 초기고령(55~64세)인구의 지역별 분포결과를 해당 지역의 산업별 잔존율과 비교 분석함으로써 향후 고령인구가 선호하는 지역에서 활용이 가능한 주요 산업의 추정이 가능할 것이다.

이상의 고령자 인구이동패턴이 향후 5년~10년 간 지속될 경우 전통적인 내륙의 낙후 지역은 서울, 대도시, 강원권에 비해 초고령자(75세 이상)를 중심으로 빠르게 초고령화 될 것으로 예상 되므로 이에 대한 정책적 배려가 필요하다. 또한 지역의 전통적인 낙후지역뿐 아니라 광역시·도, 수도권을 제외한 대부분의 농촌지역에서 준고령 및 초기고령자들이 향후 중고령자(65~74세)들과 유사한 패턴을 보일 경우 지방의 중소 도시는 급속하게 노동력을 상실할 것으로 예상되므로 이에 대한 대안이 필요하다. 반면 강원지역, 충남북 북부 지역 등 수도권과 연접한 지역으로 고령자 유입이 지속되므로 이들 지역에 대한 효율적 고령자 활용전략을 도출해야 할 것으로 보인다. 보다 자세한 전략과 정책적 시사점을 도출하기 위해 본 장에서 가정한 고령자 그룹별 인구이동, 지역별 분포에 대해 다음장에서 실증분석을 실시하였다.

	제 4 장 실증분석을 통한 지역별 고령인구 분포 및 이동의 특성과 시사점	
--	---	--

실증분석을 통한 지역별 고령인구 분포 및 이동의 특성과 시사점

본장에서는 앞서 기술적으로 살펴보았던 고령자 그룹별, 지역별 분포 패턴의 원인을 보다 심층적으로 실증분석함으로써 정책적 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 분석방법으로는 분위회귀분석(Quantile Regression Analysis)을 활용하였으며 고령자 인구 이동데이터를 활용해 이주 목적에 따른 지역간 고령자 이주현황도 상세히 분석하였다.

1. 분위회귀분석(Quantile Regression analysis)을 이용한 지역별 고령인구 분석

1) 분위회귀분석(Quantile Regression analysis) 개요

고령자 그룹별로 지역 내의 전체 인구 대비 차지하는 고령인구 비중의 변화 및 결정요인을 분석하고자 2010년과 2014년 사이 각 고령자 그룹별로 지역 내 비중의 변화를 측정하고 이러한 변화에 영향을 미치는 요인을 통계적으로 분석하였다. 각 고령자 그룹별로 분석을 시행함으로 준고령, 초기고령, 중고령, 초고령 4개의 그룹을 대상으로 한 4개의 통계 분석 모형을 활용하였다. 분석모형의 공간적 단위는 우리나라 전체 시군구를 대상으로 하였으며 시간적 범위는 2010년에서 2014년 사이로 하였다.

지역 내 고령인구의 비중변화에 영향을 주는 요인을 분석하는 통계 분석을 실시함으로 모형의 종속변수는 2010년과 2014년 사이 각 지역의 고령자 비중 변화로 측정하였다.

예를 들어, 준고령 모형의 종속변수의 경우, A라는 지역의 2010년 준고령 인구의 비중이 8%에서 2014년 12%로 증가했다고 가정할 경우 A지역의 준고령 인구 비중 변화는 4% 포인트로 측정된다.

2010년과 2014년 사이의 비중 변화에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서는 2010년 시점에서의 각 지역별 관련 특성을 독립변수로 사용하였으며 자료의 구득가능성을 감안하여 선정된 독립 변수는 다음과 같다.

산업구조가 고령인구 비중변화에 미치는 영향을 분석하기 위해 시군구별 농림어업 종사자수 비율 및 제조업 종사자수 비율을 사용하였고 복지관련 지역별 수준의 영향을 측정하기 위해 시군구별 인구천명 당 요양기관의 개수를 사용하였다. 각 지역별 경제적 수준을 측정하기 위해 시군구별 1인당 소득 등의 자료 구득을 시도했으나 자료 구득이 불가능하여 이를 대리하여 측정하기 위해 각 지역별로 4년제 이상 대학 졸업자수 비율을 사용하였다. 또한, 각 지역별 주거 특성이 고령인구의 비중 변화에 미치는 영향을 고려하기 위해 1995년 이전에 지어진 주택의 비율을 사용하여 주택의 노후 정도를 측정하였고 각 지역별 규모의 정도를 통제하기 위해 2010년의 시군구별 인구규모의 로그값을 사용하였다. 시군구를 넘어선 광역적 차원의 지역 특성을 통제하기 위해 통계청 인구통계의 구분에 따라 전국을 총 4개의 권역⁴⁾으로 나누어 각 권역별 더미변수를 통해 광역적인 공간의 특성을 통제하였다.

모형에 사용된 변수를 정리하면 아래의 표와 같다.

4) 수도권: 서울, 인천, 경기 / 중부권: 대전, 충북, 충남, 강원 / 호남권: 광주, 전북, 전남, 제주 / 영남권: 대구, 울산, 부산, 경북, 경남

〈표 4-1〉 분석 모형의 변수

변수표기	변수	자료출처
종속변수		
elder_ch	각 고령자 그룹별 고령인구 비중 변화	주민등록연앙인구
독립변수		
agr10	2010년 시군구별 농림어업 종사자수 비율	전국사업체조사
manu10	2010년 시군구별 제조업 종사자수 비율	전국사업체조사
hosp10	2010년 시군구별 인구천명당 요양기관 수	건강보험통계
house10	2010년 시군구별 노후주택 ⁵⁾ 비율	주택총조사
univ10	2010년 시군구별 4년제 이상 대학 졸업자 인구 비율	경제활동인구조사
lnpop10	2010년 시군구 인구규모	주민등록연앙인구
sudo, jungbu, honam, youngnam	각 권역별 더미 변수	-

2) 모형의 설정 및 분석방법

위의 설명된 변수를 활용하여 구축된 분석 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 elder_ch = & \beta_0 + \beta_1 agr10 + \beta_2 manu10 + \beta_3 hosp10 \\
 & + \beta_4 house10 + \beta_5 univ10 + \beta_6 lnpop10 \\
 & + \beta_7 jungbu + \beta_8 honam + \beta_9 youngnam + \epsilon
 \end{aligned}$$

본 연구에서는 위의 모형의 계수를 측정을 위해 통상적으로 사용하는 최소자승법(OLS)과 더불어 분위회귀분석(Quantile Regression Analysis)을 사용하였다. 통상 최소자승법과 같은 평균적인 분석(조건부 평균을 중심으로 하는 선형 모형)은 고령화

5) 1995년 이전 지어진 주택

인구의 비중 변화처럼 지역별 분산이 매우 큰 이질적인 자료의 경우 고령 인구비중 변화가 심한 지역들의 집단과 그렇지 않은 집단 사이엔 구조적 큰 차이가 발생함으로 인해 분석의 신뢰성을 잃게 된다. 즉, 종속변수의 조건부 분포를 기준으로 했을 때 만일 그 분포의 각 분위별 종속변수의 결정요인이 다를 가능성이 있다면, ‘평균적’ 결정요인만을 추정하는 일반적인 회귀분석으로는 각 분위별 결정요인을 식별할 수 없다. 예를 들어, 지역별 고령인구 비중에 변화 영향을 주는 요인을 분석하고자 할 때, 지역별로 고령인구 비중 변화의 분산이 매우 클 것으로 판단되며 이 경우, 고령인구 비중변화라는 종속변수의 조건부 평균만으로 고려하는 OLS를 적용하기 보다는 지역별 비중변화의 분위기를 나누어 각 분위별로 결정 요인을 나누어 분석하는 분위회귀분석을 사용하는 것이 적합할 수 있다.

위와 같은 경우, 각 분위별로 표본을 몇 개의 그룹으로 나누어 각 그룹별로 최소자승법을 적용하는 방법을 고려해 볼 수 있으나 이렇게 표본을 나누어 각 그룹별로 회귀분석을 실시하는 경우에는 각 그룹별 관찰치만 분석에 포함시키기 때문에 심각한 선택편의(Selection bias)를 유발할 수 있다. 이러한 문제의 극복을 위해 분위회귀분석은 표본의 모든 관찰치를 사용하며, 대신 각 분위에 따라 다른 가중치를 주어서 분석하게 된다.

$$y_i = \beta'_\tau X_i + u_{\tau i}, Q_\tau(y_i|X_i) = \beta'_\tau X_i \quad (i = 1, 2, \dots, n)$$

위의 식에서 β_τ 는 (k x 1) 계수 벡터, X_i 는 설명변수의 (k x 1) 벡터, u 는 오차항, $Q_\tau(y_i|X_i)$ 는 X 가 주어진 상태에서의 y 의 τ 번째 조건부 분위(conditional quantile)를 가리킨다. 분위계수, 즉 각 변수의 영향은 아래의 최소화(Minimization) 문제의 해로 추정할 수 있다.

$$\text{Min} \frac{1}{n} \left\{ \sum_{y_i \geq \beta'_\tau X_i} \tau |y_i - \beta'_\tau X_i| + \sum_{y_i < \beta'_\tau X_i} (1 - \tau) |y_i - \beta'_\tau X_i| \right\}$$

본 연구에서는 동일한 모형의 OLS와 분위회귀분석을 동시에 적용하여 비교함으로써 각 독립변수가 지역의 고령인구 비중 변화에 미치는 영향을 비중 변화가 매우 큰 지역과

매우 적은 지역 등과 같은 지역의 분위 (하위 10%, 30%, 50%, 70%, 90%) 에 따라 나누어 측정하였다.

3) 고령자그룹별 분위회귀 분석 결과

본 분석에 사용되는 변수들의 기술 통계량은 다음과 같다.

〈표 4-2〉 기술통계

변수표기	평균	중간값	표준편차	최소~최대
elder_ch (준고령) %	0.48	0.50	0.54	-1.51~2.33
elder_ch (초기고령) %	2.28	2.34	0.72	-0.07~4.34
elder_ch (중고령) %	0.20	0.28	0.88	-2.25~2.12
elder_ch (초고령) %	1.70	1.41	0.97	-0.56~4.44
agr10 %	0.47	0.16	0.66	0~5.09
manu10 %	18.71	14.35	14.93	1.32~64.97
hosp10	1.67	1.58	0.59	0.77~6.30
house10 %	50.17	52.35	12.38	12.14~76.06
univ10 %	11.99	10.68	6.60	2.89~39.11
lnpop10	11.82	11.86	1.02	9.25~13.89
sudo	0.29	0	0.45	0~1
jungbu	0.22	0	0.41	0~1
honam	0.19	0	0.39	0~1
youngnam	0.31	0	0.46	0~1

준고령 (50~54세)을 대상으로 한 분석의 결과는 다음과 같다. 제조업 종사자수 비율은 준고령 인구의 비중 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 산업구조 변수 중에서는 제조업 종사자수 비율이 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 특히 분위회귀 분석의 결과를 보면 준고령인구의 비중 변화가 너무 작거나 큰 상위 혹은 하위 분위 보다는 중위 수준의 변화를 보인 지역에서 제조업 종사자수 비율과 고령인구 비중변화가 양의 관계를 지니고 있는 것으로 나타났다. 이는 일부 제조업종의 경우 준고령 연령대에서의 기술 숙련도를 바탕으로 한 취업 등의 인구 유입 요인이 발생하고 있음을 암시한다.

인구 천명 당 요양기관의 수의 경우 OLS 및 30% 와 50% 분위 회귀 분석 결과에서 준고령인구의 비중 증가에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며 소득 수준의 대리변수로 사용한 대졸자수 비율 역시 하위 10% 비중증가 분위에서 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 지역의 규모를 대표하는 2010년 인구규모 변수의 경우, OLS 및 10%, 30% 분위 분석 결과에서 유의미한 긍정적인 영향을 보이는 것으로 나타났다. 하위 30% 수준의 준고령 인구의 비중 변화를 보이는 지역들에서는 지역의 인구규모가 통계적으로 유의한 긍정적 유인으로 작용한다는 것인데, 즉, 인구규모가 큰 지역일 수록 준고령인구 비중이 증가하는 상황을 나타내 앞서 3장에서의 분석결과와 일치하는 것으로 나타났다. 준고령인구가 아직 노동력을 보유하고 있어 인구규모가 큰 지역에서 일자리등을 얻기 위해 거주하는 것으로 설명된다.

수도권을 제외한 권역별 더미변수의 경우에는 수도권과 비교하여 호남권이 준고령인구 비중 증가에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 즉, 호남권의 시군구에서 준고령인구의 비중 증가가 더 많이 나타나는 것으로 분석되었다.

〈표 4-3〉 준고령 모형 분석 결과

변수	OLS	10%	30%	50%	70%	90%
agr10	0.0161 (0.26)	0.0689 (1.03)	0.0583 (0.74)	0.0653 (1.29)	0.0498 (0.87)	-0.0525 (-0.90)
manu10	0.00594* (2.14)	-0.00115 (-0.23)	0.00715 (1.88)	0.015*** (6.3)	0.0098** (2.77)	0.00764 (1.85)
hosp10	-0.150* (-2.48)	-0.0416 (-0.82)	-0.173* (-2.45)	-0.159** (-3.12)	-0.0879 (-1.32)	-0.292 (-1.79)
house10	-0.00706 (-1.92)	-0.00559 (-1.14)	-0.00725 (-1.60)	-0.0074* (-2.37)	-0.0109* (-2.21)	-0.00943 (-1.31)
univ10	-0.0136 (-1.60)	-0.0278* (-2.52)	-0.0142 (-1.42)	0.00675 (0.96)	-0.00191 (-0.16)	0.0053 (0.44)
lnpop10	0.141** (2.73)	0.260*** (3.8)	0.168** (2.75)	0.0874 (1.96)	0.0916 (1.24)	0.0282 (0.3)
jungbu	-0.053 (-0.51)	0.106 (0.77)	0.11 (0.82)	0.0666 (0.75)	0.0251 (0.18)	-0.467* (-2.33)
honam	0.264* (2.28)	0.369* (2.47)	0.391** (2.64)	0.404*** (4.13)	0.301* (2.09)	0.0858 (0.43)
youngnam	-0.0696 (-0.71)	-0.292* (-2.15)	0.0192 (0.15)	0.0771 (0.93)	0.147 (1.16)	-0.076 (-0.47)
constant	-0.552 (-0.84)	-2.487** (-2.74)	-1.18 (-1.46)	-0.394 (-0.69)	0.0196 (0.02)	1.662 (1.39)

괄호안의 값은 t-통계량을 의미, *: $p < 0.05$, **: $p < 0.01$, ***: $p < 0.001$

초기 고령 (55~64세)을 대상으로 한 분석의 결과는 준고령 경우와 다르게 산업구조 관련 변수들의 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 초기 고령 인구 비중 증가에 직업이나 관련된 산업구조는 통계적으로 중요하지 않은 변수로 나타났지만 주목할 부분으로는 인구 천명 당 요양기관의 수를 나타내는 변수가 통계적으로 부정적인 영향을 나타내고 있는 부분이다. 초기 고령의 경우 아직 건강등의 이유로 본격적인 요양시설 활용이 일어나지 않는 고령자 그룹이라고 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 초기고령 모형 분석 결과

변수	OLS	10%	30%	50%	70%	90%
agr10	-0.0082 (-0.11)	0.0718 (0.9)	-0.00556 (-0.07)	-0.0419 (-0.48)	0.000285 (0)	-0.0387 (-0.33)
manu10	-0.00169 (-0.51)	-0.00371 (-0.75)	0.00483 (1.1)	0.00139 (0.36)	0.000271 (0.06)	-0.00059 (-0.08)
hosp10	-0.227** (-3.11)	-0.191** (-3.04)	-0.27*** (-3.60)	-0.31*** (-4.19)	-0.267* (-2.43)	-0.155* (-2.27)
house10	0.015*** (3.37)	0.023*** (3.45)	0.024*** (4.4)	0.0135* (2.58)	0.011 (1.67)	0.0131 (1.37)
univ10	-0.0196 (-1.91)	-0.0293 (-1.46)	-0.0174 (-1.21)	-0.0127 (-1.05)	0.00239 (0.16)	-0.0202 (-1.18)
lnpop10	0.136* (2.18)	0.286** (3.18)	0.166* (2)	0.166* (2.25)	0.053 (0.62)	0.128 (1.1)
jungbu	0.207 (1.66)	0.0377 (0.18)	0.0472 (0.29)	0.364* (2.49)	0.455** (2.7)	0.228 (0.9)
honam	-0.94*** (-6.73)	-0.98*** (-5.04)	-0.96*** (-6.08)	-0.71*** (-4.31)	-0.84*** (-4.03)	-1.25*** (-3.50)
youngnam	0.0588 (0.5)	0.302 (1.62)	0.0835 (0.59)	0.211 (1.53)	0.0638 (0.38)	-0.308 (-1.14)
constant	0.697 (0.88)	-2.135* (-2.04)	-0.421 (-0.42)	0.326 (0.35)	1.82 (1.71)	1.619 (1.04)

괄호안의 값은 t-통계량을 의미, *: $p < 0.05$, **: $p < 0.01$, ***: $p < 0.001$

주거의 특성을 나타는 주택의 노후정도는 OLS와 분위회귀분석의 하위 및 중위 분위에서 초기고령인구의 비중증가와 양의 관계를 지니고 있는 것으로 나타났다. 이는 초기고령의 비중이 증가한 지역의 경우 (하위 10% 및 30%)의 상대적으로 노후된 주택이 많이 존재하고 있음을 의미한다.

중고령 (65~74세)을 대상으로 한 분석의 결과는 다음과 같다.

중고령 모형의 분석결과에서는 제조업과 농림어업 종사자수 비율 모두 중고령인구의 비중 증가에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 농림어업의 경우 상위 10%를 제외한 모든 분위에 통계적으로 매우 유의하게 부정적인 영향이 나타났는데 이는 농림어업의 비율이 높은 농촌이나 교외 지역에 거주하는 중고령인구의 경우 직업의 수단 보다는 다른 유인에 의해 거주할 곳을 선택하고 있음을 암시한다. 제조업의 경우에도 직업적인 이유로 제조업 시설이 밀집되어 있는 곳에 거주하기 보다는 중고령인구의

경우 다른 곳에 거주하는 패턴이 발생하고 있다는 것을 시사한다. 본격적으로 노동력의 상실이 발생하는 연령그룹이라고 볼 수 있다.

반대로 준고령이나 초고령에서 그다지 통계적 유의성을 보이지 않았던 대졸자 비율 변수의 통계적 유의성이 제한적으로 관찰되고 있으며 t 통계량도 증가한 것으로 나타났다. 이와 유사하게 지역의 인구규모 역시 분위에 관계없이 통계적으로 매우 유의한 긍정적인 영향을 보이고 있는데, 이는 인구규모가 큰 지역의 경우 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 다양한 기반시설 및 서비스시설이 밀집되어있을 확률이 높고 이러한 요소들이 중고령인구의 비중증가에 영향을 주고 있는 것으로 판단된다. 즉 중고령인구인 65세부터 건강상의 이유등으로 인해 본격적인 대도시 유입이 발생하는 것으로 볼 수 있다. 앞서 3장에서 가장 본격적인 고령인구 변화가 시작되었던 분석결과와 일치한다고 볼 수 있다

〈표 4-5〉 중고령 모형 분석 결과

변수	OLS	10%	30%	50%	70%	90%
agr10	-0.229** (-3.04)	-0.45*** (-5.87)	-0.54*** (-6.79)	-0.45*** (-7.26)	-0.39*** (-4.65)	-0.0807 (-0.39)
manu10	-0.010** (-2.81)	0.00334 -0.82	-0.0079* (-2.09)	-0.014*** (-5.10)	-0.014*** (-4.64)	-0.0109 (-1.61)
hosp10	0.0523 (0.7)	0.0414 (0.58)	0.118 (1.6)	0.0463 (0.76)	-0.0131 (-0.19)	-0.0689 (-0.42)
house10	0.00699 (1.55)	0.00996 (1.62)	0.000231 (0.04)	-0.00142 (-0.39)	0.00953* (2.42)	0.0223* (2.08)
univ10	0.0236* (2.25)	0.0389** (2.74)	0.00791 (0.69)	0.00951 (1.13)	0.0179* (2.07)	0.0243 (1.56)
lnpop10	0.388*** (6.1)	0.393*** (4.16)	0.376*** (4.72)	0.284*** (5.42)	0.301*** (5.58)	0.321** (3.08)
jungbu	-0.233 (-1.82)	-0.176 (-0.88)	-0.252 (-1.53)	-0.268* (-2.55)	-0.224 (-1.96)	-0.399 (-1.62)
honam	-0.285* (-2.00)	0.135 (0.63)	-0.119 (-0.71)	-0.225 (-1.95)	-0.302* (-2.26)	-0.592* (-2.07)
youngnam	-0.025 (-0.21)	0.0109 (0.07)	-0.0619 (-0.44)	0.00535 (0.05)	-0.028 (-0.26)	0.0404 (0.2)
constant	-4.72*** (-5.80)	-6.0*** (-4.82)	-4.34*** (-4.28)	-2.74*** (-4.13)	-3.23*** (-4.45)	-3.715* (-2.25)

괄호안의 값은 t-통계량을 의미, *: $p < 0.05$, **: $p < 0.01$, ***: $p < 0.001$

초고령(74세 이상)그룹에 대한 분석결과 제조업 종사자수 비율은 중고령과 유사한 패턴을 보이나 농임어업의 경우 상위 분위 결과에서 초고령인구 비중 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 임어업의 이러한 결과는 농임어업을 바탕으로 하고 있는 지역들에서 타 연령인구 및 준, 초기, 중고령 인구의 유출 등으로 인해 상대적으로 그 지역을 벗어나고 있지 못하는 초고령인구의 비중이 높게 측정되는 현상을 반영하고 있기 때문으로 보인다.

또한 준고령이나 중고령에서 통계적으로 유의하지 않거나 부정적인 영향을 주는 것으로 나타나기도 했던 인구 천명당 요양시설 수의 경우 초고령에서는 매우 유의한 변수로 관측됐는데 특히, 상위 분위로 갈수록 통계적 유의성 및 계수값이 커지는 것으로 미루어 초고령인구의 지역적인 집중에는 요양시설의 존재가 매우 중요한 역할을 하는 것으로 판단된다.

이를 종합해서 해석해보면, 75세 이전까지는 요양기관 등의 역할보다는 다른 요인들이 중요하지만 노동력을 상실하고 본격적인 복지지원이 필요한 75세 이후에는 여타 요인에 비해 요양기관과 같은 복지시설의 역할이 고령인구에겐 매우 필수적이라는 것을 알 수 있다.

대졸자 구성비율과 인구규모 역시 초고령자 그룹과 부정적인 관계를 보이고 있는데 이 역시 대졸자가 몰려있는 대도시의 경우 상대적으로 높은 초고령인구 구성비율을 나타내는 지방의 중소도시에 비해 상대적으로 초고령자의 비중 증가가 더디고 젊은층의 유입이 활발하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-6〉 초고령 모형 분석 결과

변수	OLS	10%	30%	50%	70%	90%
agr10	0.086 (1.25)	0.0166 (0.11)	0.0961 (0.94)	0.102 (1.95)	0.248*** (5.89)	0.510*** (3.73)
manu10	-0.01*** (-4.02)	-0.0109 (-1.48)	-0.0095* (-2.53)	-0.01*** (-6.03)	-0.01*** (-6.38)	-0.0126 (-1.67)
hosp10	0.217** (3.2)	0.187 (0.91)	0.226* (2.21)	0.230*** (4.68)	0.321*** (8.15)	0.455*** (4.21)
house10	0.014*** (3.44)	0.00919 (1.14)	0.0147** (3.04)	0.011*** (3.63)	0.00582* (1.97)	0.00894 (0.74)
univ10	-0.07*** (-7.07)	-0.059** (-3.21)	-0.06*** (-5.68)	-0.06*** (-9.47)	-0.05*** (-8.48)	-0.061** (-3.27)
lnpop10	-0.26*** (-4.48)	-0.0488 (-0.36)	-0.237** (-3.33)	-0.34*** (-8.11)	-0.40*** (-10.31)	-0.40*** (-3.70)
jungbu	-0.157 (-1.35)	0.107 (-0.44)	-0.0973 (-0.70)	-0.167 (-1.92)	-0.174* (-2.05)	-0.304 (-1.22)
honam	0.0145 (0.11)	-0.0575 (-0.22)	0.0325 (0.21)	0.00684 (0.07)	-0.0568 (-0.62)	-0.357 (-1.31)
youngnam	-0.039 (-0.36)	-0.197 (-0.90)	-0.0187 (-0.14)	-0.0763 (-0.93)	-0.00516 (-0.07)	-0.197 (-0.73)
constant	4.731*** (6.41)	1.77 (1.04)	4.005*** (4.17)	5.773*** (10.59)	6.714*** (13.07)	6.721*** (4.7)

괄호안의 값은 t-통계량을 의미, *: $p < 0.05$, **: $p < 0.01$, ***: $p < 0.001$

4) 분위회귀모형 분석결과 요약

분위회귀분석모형결과는 앞서 분석한 지역별 고령인구 분포패턴에 대한 실증적 분석 결과를 제시하고 있다. 준고령인구(50~54세)는 인구분포 분석에서 전국적으로 증가하는 것으로 나타났음에도 불구하고 대도시나 광역도시에서 그 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 대도시 주변지역으로 일자리를 따라 유출되는 것으로 추정된다. 분위회귀 분석결과에서 고령자 그룹 중 가장 많은 노동력을 보유한 준고령 인구는 제조업과 매우 유의미한 인과관계를 가지며 요양원이 밀집한 지역과 부의 관계를 가지고 있는

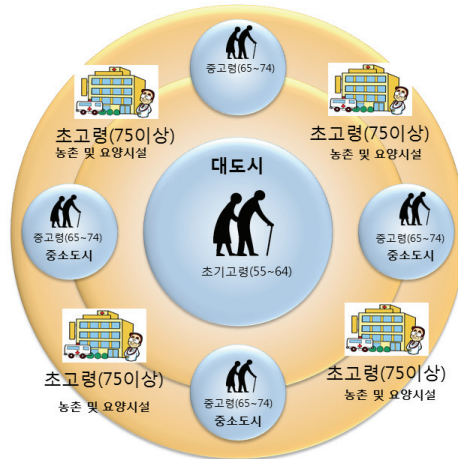
것으로 나타나 산업활동에 활발히 참여하고 적극적인 경제활동을 지속하고 있는 것으로 보인다.

초기고령인구(55~64세)도 준고령인구처럼 고령화에 따라 전국적으로 그 수가 증가하고는 있지만 준고령인구보다는 서울 부산 등 광역도시에서 증가하는 것으로 나타났다. 분위회귀분석결과에서는 제조업이나 농업등 특정산업과 관련이 적으면서 노후된 주택을 선호하는 것으로 나타났는데 이는 초기고령인구가 산업이나 생산현장에서 이탈하고 대도시로 이주하기 시작하면서 상대적으로 저렴한 노후주택에 거주하기 시작하는 것으로 추정된다. 대도시 주변지역에서의 직업의 상실과 함께 기반시설이 갖춰진 대도시권으로의 거주이동이 함께 발생하는 시기라고 추정된다.

대도시 중심으로 몰려들며 낡은 주택에 거주했던 초기고령인구(55~64세)는 중고령(65~74세)인구로 전환하면서 다시 대도시보다는 대도시 주변에 위치한 시도의 핵심시군(청주 김해 등)에 집중하는 것으로 나타났다. 그러나 농촌으로의 귀촌은 아니며 농촌지역에서의 비율은 오히려 낮아지는 것으로 나타났다. 즉, 중고령인구는 제조업이나 농업과 같은 생산활동이 밀집된 지역보다는 인구규모가 상대적으로 크고 인프라가 갖춰진 지역을 선호하게 되는데 대도시로 이주했던 초기고령인구그룹의 연령대가 높아지면서 대도시 외곽의 중소도심으로 이전하거나 축출 된 것으로 추정된다.

초고령(75세 이상)그룹은 건강상의 이유로 요양원과 가까운 지역을 선호하는 고령자 그룹이며 흥미롭게도 농업이 집중된 지역에서 거주지를 형성하는 것으로 나타났다. 요양시설이 농촌지역에 분포하기 때문으로 추정된다. 예상했던 바와 달리 인구가 밀집한 대도시지역과 초고령인구와의 상관관계는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이와같은 고령자 그룹별 라이프 사이클을 그림으로 옮겨 표현하면 다음과 같다. 초기 고령자들은 일자리를 찾아 도심의 노후주택에서 생활하지만, 이후 나이가 들면서 대도시 주변의 지방중소도시로 거처를 옮기게 된다. 다시 노후화 되면서 75세 이상의 초고령자 그룹이 되면 지방중소도시를 벗어난 농촌지역의 요양시설에 거주하는 패턴을 갖는 것으로 볼 수 있다.

〈그림 4-1〉 분위회귀분석에 따른 고령자 거주패턴



요약하면, 지역별 고령인구의 비중 증가에 영향을 미치는 요인들이 다르게 관찰되고 있음에도 불구하고 고령자 그룹간 공간적으로 나타나는 차이는 뚜렷한 것으로 보인다. 상대적으로 나이가 젊은 준고령의 경우 직업적인 요인의 영향으로 제조업 종사자수 구성비율과 같은 변수의 영향이 두드러지지만 초기고령이나 중고령의 경우 지역의 소득수준이나 인구규모와 같이 은퇴이후의 삶의 질과 직접적으로 연관있는 변수의 영향이 중요하게 나타나고 있다. 초고령의 경우에는 여타 고령그룹에서 유의한 요인으로 파악되지 않았던 요양기관의 수와 같은 변수들이 매우 중요한 요인으로 분석되고 있어 건강상의 이유로 인한 공간선택이 본격화 되는 시기로 볼 수 있다.

2. 고령자 그룹별 인구이동의 특성

분위회귀분석을 통해 추정한 고령자 라이프 사이클과 거주지 정주패턴을 좀더 세밀하게 분석하기 위해 고령자 그룹별로 지역별 인구이동 사유를 추적해 분석하였다. 인구이동자료는 통계청 주민등록 전입신고 마이크로 데이터를 활용했으며 2010년과 2014년을 비교 분석하였다. 분석결과 고령자 이동의 주요 사유로는 직장, 건강보다 주택사유가 가장 높게 나타났으며 다음으로 가족, 직업의 순으로 나타났다. 직업사유로 인한 고령이동자의 비율은 앞서 분위회귀분석의 결과와 마찬가지로 준고령자(50-54세)에서 높게 나타났으나 초기고령자, 중고령자, 초고령자로 연령이 높아질수록 그 비율이 현저히 낮아지고 있어 연령이 높아질수록 경제적 활동이 감소하고 있음을 알 수 있다. 이에 반하여 건강사유로 인한 고령 이주자는 준고령자에서 초고령자로 연령이 높아질수록 비율이 증가하였고, 특히 초고령자들의 비율은 중고령자에 비하여 급격히 증가하고 있어 초고령자들에 대해서는 이들을 활용한 노동력대체 보다는 복지시설의 공급이 필요할 것으로 보인다. 이와 같은 고령자 인구이동의 패턴은 2010년과 2014년에 모두 유사하게 나타나고 있다.

〈표 4-7〉 2010년 이동사유별 인구이동

구분	50-54세	55-64세	65-74세	75세 이상	전체
직업	11.3	8.3	4.0	2.8	12.5
가족	13.3	17.3	21.1	26.5	16.0
주택	46.0	44.8	44.4	37.5	42.3
교육	0.9	0.4	0.5	0.4	3.0
교통	0.7	0.5	0.3	0.3	0.7
건강	1.3	1.9	3.3	7.4	0.9
기타	26.6	26.8	26.4	25.1	24.7

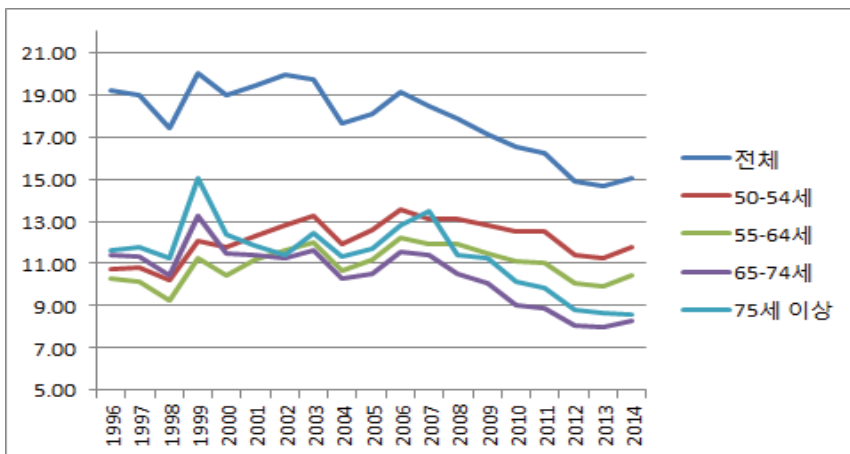
〈표 4-8〉 2014년 이동사유별 인구이동

구분	50-54세	55-64세	65-74세	75세 이상	전체
직업	16.6	13.2	6.6	3.9	16.8
가족	16.6	20.6	25.0	33.3	20.9
주택	58.0	57.5	58.3	49.6	51.5
교육	1.1	0.5	0.5	0.4	3.6
교통	2.3	2.3	2.8	3.8	2.3
건강	1.3	1.8	2.4	4.0	0.9
기타	4.2	4.1	4.4	5.0	4.1

고령자 그룹별 인구이동률 분석결과 연령이 높아질수록 이동률은 예상했던 바와 같이 감소하는 것으로 나타났지만 초고령 인구(75세 이상)의 이동률보다 중고령 (65~74세)의 이동률이 2000년 이후 줄곧 가장 낮은 것으로 나타났다.

64세~75세의 중고령 인구 그룹은 건강, 직업, 소득, 주택 등의 요인들에도 불구하고 당해지역에서의 정착율이 높으며 단기간에 특정지역(도심이나 농촌)으로 이주패턴이 증가할 것으로 보이지는 않았다. 분위회귀분석결과 중고령인구들이 노후주택에 거주하는 비율이 높으므로 현재 거주지역에 대한 시설공급이나 환경개선, 일자리 공급전략이 중요할 것으로 보인다.

〈그림 4-2〉 1996-2004년 고령자 그룹별 이동률



고령자 그룹의 시·도지역간 및 시·도지역내 이동 분석결과도 흥미롭다.

고령자들은 연령이 증가할수록 거주하는 시·도 이외의 지역으로 이동이 증가하는 것으로 나타났다⁶⁾. 전국적으로 약 20%가 넘는 고령자들이 1년 전 거주시도 이외의 지역으로 이주하였고 준고령 집단(21.5%)에서 초고령자 집단(26.1%)으로 갈수록 1년 전 거주시도 이외의 지역으로의 이주 비율이 높게 나타나 고령자들의 이주에 선제적으로 대응하거나 이전수요를 흡수·활용하기 위한 지역별 전략 수립이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 시도별 고령자 그룹별 이동유형

	준고령 (50-54세)			초기고령 (55-64세)			중고령 (65-74세)			초고령 (75세 이상)		
	이동자 수	시도 내	시도 간	이동자 수	시도 내	시도 간	이동자 수	시도 내	시도 간	이동자 수	시도 내	시도 간
서울	144,982	76.4	23.6	196,833	73.0	27.0	103,228	72.4	27.6	60,525	70.2	29.8
부산	48,340	81.7	18.3	69,412	80.7	19.3	35,131	81.4	18.6	20,843	79.1	20.9
대구	34,105	77.8	22.2	42,840	76.8	23.2	21,621	79.5	20.5	14,554	77.3	22.7
인천	44,249	78.4	21.6	51,099	76.4	23.6	24,103	77.2	22.8	16,152	76.3	23.7
광주	19,723	73.3	26.7	23,910	72.7	27.3	12,734	74.0	26.0	8,701	72.6	27.4
대전	20,989	76.0	24.0	24,763	74.7	25.3	11,259	75.3	24.7	8,172	72.4	27.6
울산	16,675	82.7	17.3	19,180	79.7	20.3	7,631	78.5	21.5	4,618	73.1	26.9
세종	2,059	58.0	42.0	2,539	58.6	41.4	1,345	64.1	35.9	957	64.2	35.8
경기	172,87	80.0	20.0	205,304	77.4	22.6	107,299	77.7	22.3	71,155	76.3	23.7
강원	20,981	78.6	21.4	26,450	76.7	23.3	13,278	77.5	22.5	10,222	76.1	23.9
충북	19,191	77.0	23.0	23,543	75.5	24.5	11,336	75.6	24.4	8,930	73.9	26.1

6) 2014년 국내인구이동통계를 이용하여 1년 전 거주지를 기준으로 현재 이주한 지역을 분석하였다.

충남	24,710	72.1	27.9	28,904	70.7	29.3	14,665	70.2	29.8	11,805	66.8	33.2
전북	23,591	84.0	16.0	30,146	83.3	16.7	16,342	82.7	17.3	13,222	78.9	21.1
전남	24,191	75.9	24.1	29,961	73.1	26.9	15,077	71.6	28.4	13,215	64.4	35.6
경북	32,395	75.5	24.5	41,980	73.8	26.2	19,806	73.5	26.5	15,820	70.8	29.2
경남	42,838	83.6	16.4	53,410	81.8	18.2	24,146	80.0	20.0	16,787	76.9	23.1
제주	7,331	83.4	16.6	8,738	81.8	18.2	3,910	82.7	17.3	2,791	85.2	14.8
전국	99,223	78.5	21.5	879,012	76.3	23.7	442,911	76.3	23.7	298,469	73.9	26.1

고령자 그룹별 시도간 이동지역 분석결과 지방 광역시에서는 연령이 높아질수록 서울로의 이동현상이 두드러지는 것으로 나타났다. 서울특별시에서 이주하는 고령자의 경우, 고양시, 인천광역시, 남양주시 등 경기도 중소도시로의 이동자수가 많았으나 6대 광역시의 경우에는 인근지역은 물론 서울특별시 및 다른 광역시로의 이동자수도 다양하게 나타났다. 부산광역시의 경우, 준고령, 초기고령, 중고령 집단에서 인근지역인 양산시와 김해시로의 이동자수가 절대적으로 많았으나, 초고령 집단에서는 인근 지역으로의 이동자수와 서울특별시, 울산광역시 등의 대도시로의 이동자수가 비슷하게 나타났다. 대구광역시의 경우, 준고령, 초기고령, 중고령 집단에서 경산시로의 이동자수가 대도시에 비하여 월등하게 높게 나타났으나, 초고령 집단에서는 경산시로의 이동자가 서울특별시, 부산광역시로의 이동자와 비슷하게 나타났다. 인천, 광주, 대전, 울산광역시 및 세종특별자치시의 경우는 서울특별시 및 다른 광역시로의 이동자수가 인근지역으로의 이동자 보다 많았다.

〈표 4-10〉 시별 고령자 그룹별 시도간 이동지

	순위	준고령(50-54세)		초기고령(55-64세)		중고령(65-74세)		초고령(75세 이상)	
		이동자수	지역	이동자수	지역	이동자수	지역	이동자수	지역
서울	1	2,609	고양시	3,834	고양시	2,282	고양시	1,461	고양시
	2	2,598	인천광역시	3,778	인천광역시	2,051	인천광역시	1,331	인천광역시
	3	2,181	남양주시	3,590	남양주시	1,790	남양주시	962	남양주시
	4	1,679	성남시	2,393	성남시	1,541	용인시	859	용인시
	5	1,364	부천시	2,391	용인시	1,289	성남시	789	성남시

	6	1,341	용인시	2,113	김포시	1,036	김포시	557	부천시
	7	1,115	김포시	1,868	부천시	947	부천시	537	의정부시
	8	1,038	의정부시	1,573	의정부시	852	의정부시	486	김포시
	9	924	수원시	1,338	수원시	746	수원시	460	수원시
	10	813	부산광역시	1,268	부산광역시	694	파주시	408	부산광역시
부산	1	1,488	양산시	2,339	양산시	1,081	양산시	505	양산시
	2	812	김해시	1,255	김해시	599	김해시	407	서울특별시
	3	774	서울특별시	1,166	서울특별시	539	서울특별시	397	울산광역시
	4	728	울산광역시	892	울산광역시	467	울산광역시	368	김해시
	5	486	창원시	697	창원시	323	창원시	287	창원시
	6	346	대구광역시	419	대구광역시	225	대구광역시	175	대구광역시
	7	244	거제시	366	밀양시	175	거제시	97	밀양시
	8	205	밀양시	352	거제시	174	밀양시	87	광주광역시
	9	170	인천광역시	211	합천군	126	인천광역시	87	거제시
	10	136	광주광역시	207	인천광역시	109	경주시	83	경주시
대구	1	1,765	경산시	2,016	경산시	825	경산시	471	경산시
	2	532	서울특별시	672	서울특별시	349	서울특별시	279	서울특별시
	3	389	부산광역시	446	부산광역시	260	부산광역시	211	부산광역시
	4	312	성주군	431	영천시	167	성주군	116	영천시
	5	285	구미시	415	성주군	155	영천시	116	성주군
	6	263	칠곡군	393	칠곡군	135	구미시	115	울산광역시
	7	240	영천시	340	구미시	133	칠곡군	111	포항시
	8	223	고령군	321	고령군	129	포항시	96	구미시
	9	185	포항시	305	청도군	129	고령군	88	청도군
	10	181	울산광역시	258	포항시	124	청도군	87	의성군
인천	1	2,071	서울특별시	2,662	서울특별시	1,216	서울특별시	830	서울특별시
	2	966	부천시	1,139	부천시	459	부천시	311	부천시
	3	708	김포시	857	김포시	378	김포시	207	김포시
	4	331	시흥시	342	시흥시	146	고양시	137	고양시
	5	232	고양시	303	고양시	140	시흥시	93	시흥시
	6	216	안산시	206	화성시	115	부산광역시	87	용인시
	7	209	수원시	203	수원시	103	안산시	83	안산시
	8	165	부산광역시	201	부산광역시	99	용인시	74	부산광역시
	9	154	화성시	193	용인시	97	수원시	72	수원시
	10	136	대전광역시	189	안산시	90	남양주시	68	성남시
광주	1	517	서울특별시	625	서울특별시	351	서울특별시	278	서울특별시
	2	483	나주시	617	나주시	284	나주시	140	나주시
	3	318	담양군	461	화순군	216	화순군	137	화순군
	4	285	화순군	366	담양군	176	담양군	105	장성군
	5	243	장성군	347	장성군	143	장성군	101	담양군

	6	138	함평군	193	함평군	93	목포시	73	목포시
	7	134	장흥군	169	장흥군	88	순천시	64	함평군
	8	133	순천시	160	곡성군	85	함평군	62	부산광역시
	9	128	부산광역시	151	순천시	77	무안군	61	순천시
	10	128	무안군	148	영광군	70	부산광역시	58	해남군
대전	1	780	세종	869	세종	360	세종	272	서울특별시
	2	604	서울특별시	724	서울특별시	318	서울특별시	247	세종
	3	213	금산군	324	금산군	126	금산군	102	논산시
	4	208	청주시	301	논산시	114	논산시	94	금산군
	5	195	논산시	233	옥천군	100	옥천군	80	청주시
	6	163	공주시	227	청주시	98	청주시	69	공주시
	7	154	옥천군	213	공주시	79	천안시	63	인천광역시
	8	127	인천광역시	162	천안시	73	공주시	62	옥천군
	9	123	천안시	148	인천광역시	72	부산광역시	48	부산광역시
	10	117	부산광역시	139	부산광역시	65	인천광역시	48	천안시
울산	1	574	부산광역시	774	부산광역시	358	부산광역시	274	부산광역시
	2	302	경주시	416	경주시	146	경주시	114	대구광역시
	3	238	서울특별시	301	양산시	114	양산시	98	경주시
	4	212	양산시	279	서울특별시	98	서울특별시	79	서울특별시
	5	182	대구광역시	214	대구광역시	88	대구광역시	59	양산시
	6	88	창원시	145	포항시	44	포항시	26	창원시
	7	85	포항시	97	창원시	36	김해시	25	포항시
	8	52	김해시	76	영천시	34	영천시	21	인천광역시
	9	52	거제시	72	김해시	34	창원시	20	김해시
	10	48	인천광역시	58	대전광역시	28	인천광역시	18	경산시
세종	1	183	대전광역시	237	대전광역시	122	대전광역시	67	대전광역시
	2	114	청주시	122	청주시	50	서울특별시	34	서울특별시
	3	74	서울특별시	113	서울특별시	49	청주시	33	청주시
	4	57	공주시	65	공주시	23	천안시	25	천안시
	5	52	천안시	62	천안시	22	공주시	16	공주시
	6	26	인천광역시	30	인천광역시	11	광주광역시	15	인천광역시
	7	19	부산광역시	20	부천시	9	인천광역시	14	논산시
	8	19	아산시	20	아산시	9	수원시	7	부산광역시
	9	14	논산시	19	용인시	8	부천시	7	수원시
	10	13	수원시	18	부산광역시	7	부산광역시	7	전주시

도(농촌)지역에서는 인근 거점도시(광역시)로의 고령자 인구가 집중하는 경향을 보이고 있으나 경기, 충남북, 전북 지역에서는 서울로의 이주가 특히 뚜렷한 것으로 나타났다. 모든 도에서 시도간 이동지역으로 대도시를 선택한 이동자수가 많았으며 이러한 현상은 모든 고령자 그룹에서 동일하게 나타났다. 경기도, 강원도, 충청남북도, 전라북도에서는 서울특별시로의 이동자수가 가장 많았고 경기도, 강원도의 경우, 서울특별시 이외에 인천광역시, 부산광역시 등의 광역시로의 이동자수가 많게 나타났다. 충청남북도의 경우 서울특별시 이외에 인근의 대전광역시로의 이동자수가 많게 나타났으며 전라남도, 경상남북도는 인근 대도시인 광주광역시, 대구광역시, 부산광역시로의 이동자가 가장 많게 나타났고, 그 다음으로 서울특별시로의 이동자가 많았다.

〈표 4-11〉 도별 고령자 그룹별 시도간 이동지

	순위	준고령(50-54세)		초기고령(55-64세)		중고령(65-74세)		초고령(75세 이상)	
		이동자수	지역	이동자수	지역	이동자수	지역	이동자수	지역
경기	1	15,145	서울특별시	21,054	서울특별시	10,896	서울특별시	7,615	서울특별시
	2	4,590	인천광역시	5,579	인천광역시	2,692	인천광역시	1,913	인천광역시
	3	865	부산광역시	1,063	부산광역시	622	부산광역시	461	부산광역시
	4	710	천안시	872	대전광역시	425	대전광역시	396	대전광역시
	5	674	대전광역시	745	천안시	418	광주광역시	288	천안시
	6	541	광주광역시	704	광주광역시	401	천안시	287	광주광역시
	7	527	대구광역시	657	대구광역시	363	대구광역시	260	대구광역시
	8	476	청주시	616	청주시	258	청주시	216	청주시
	9	442	세종시	512	아산시	244	아산시	197	아산시
	10	404	원주시	509	원주시	218	전주시	189	전주시
강원	1	964	서울특별시	1,555	서울특별시	778	서울특별시	591	서울특별시
	2	305	인천광역시	429	인천광역시	203	인천광역시	183	인천광역시
	3	142	부산광역시	180	남양주시	100	남양주시	70	용인시
	4	124	수원시	178	수원시	97	고양시	68	고양시
	5	120	용인시	166	부산광역시	96	용인시	66	부천시
	6	118	제천시	154	성남시	84	수원시	64	성남시
	7	113	성남시	152	용인시	83	부산광역시	63	남양주시
	8	110	남양주시	141	제천시	67	제천시	62	수원시
	9	103	대전광역시	131	대구광역시	64	성남시	58	대전광역시
	10	97	고양시	130	고양시	61	대전광역시	54	부산광역시
충북	1	670	서울특별시	904	서울특별시	544	서울특별시	420	서울특별시
	2	470	대전광역시	670	대전광역시	265	대전광역시	280	대전광역시

	3	296	세종시	389	세종시	153	세종시	126	인천광역시
	4	238	인천광역시	286	인천광역시	144	인천광역시	88	세종시
	5	130	천안시	143	부산광역시	77	용인시	75	부산광역시
	6	124	수원시	139	천안시	75	수원시	72	수원시
	7	112	원주시	138	수원시	75	천안시	54	성남시
	8	105	부산광역시	137	대구광역시	71	부산광역시	53	대구광역시
	9	97	용인시	125	용인시	64	대구광역시	52	용인시
	10	95	대구광역시	124	성남시	58	원주시	47	안산시
충남	1	1,032	서울특별시	1,465	서울특별시	844	서울특별시	755	서울특별시
	2	1,000	대전광역시	1,293	대전광역시	684	대전광역시	624	대전광역시
	3	437	인천광역시	557	인천광역시	320	인천광역시	306	인천광역시
	4	397	세종시	394	세종시	166	세종시	148	세종시
	5	257	평택시	274	평택시	143	평택시	133	수원시
	6	217	수원시	257	수원시	130	수원시	100	부천시
	7	205	청주시	236	부산광역시	128	부산광역시	97	용인시
	8	200	부산광역시	209	청주시	107	용인시	96	고양시
	9	140	용인시	161	용인시	90	성남시	87	평택시
	10	138	대구광역시	150	부천시	83	청주시	82	안산시
전북	1	725	서울특별시	1,141	서울특별시	680	서울특별시	711	서울특별시
	2	354	광주광역시	375	광주광역시	217	광주광역시	190	인천광역시
	3	248	대전광역시	307	대전광역시	167	대전광역시	158	광주광역시
	4	192	인천광역시	269	인천광역시	142	인천광역시	131	대전광역시
	5	93	수원시	130	수원시	90	수원시	82	수원시
	6	88	부산광역시	109	부산광역시	73	용인시	81	용인시
	7	82	용인시	108	성남시	65	고양시	74	성남시
	8	73	고양시	91	용인시	62	성남시	70	부산광역시
	9	68	천안시	89	고양시	62	안산시	65	고양시
	10	64	성남시	79	부천시	52	부산광역시	59	부천시
전남	1	2,594	광주광역시	3,522	광주광역시	1,779	광주광역시	1,730	광주광역시
	2	724	서울특별시	1,138	서울특별시	669	서울특별시	867	서울특별시
	3	206	부산광역시	305	인천광역시	203	인천광역시	248	인천광역시
	4	197	인천광역시	299	부산광역시	145	부산광역시	173	부산광역시
	5	112	대전광역시	126	대전광역시	87	수원시	83	고양시
	6	110	전주시	119	전주시	71	전주시	78	성남시
	7	72	수원시	114	수원시	66	대전광역시	77	수원시
	8	64	용인시	107	성남시	66	성남시	74	대전광역시
	9	63	울산광역시	96	용인시	66	용인시	65	부천시
	10	63	성남시	83	울산광역시	65	고양시	57	용인시
경북	1	3,222	대구광역시	4,430	대구광역시	2,076	대구광역시	1,682	대구광역시

	2	710	서울특별시	1,182	서울특별시	582	서울특별시	562	서울특별시
	3	622	부산광역시	851	부산광역시	448	부산광역시	440	부산광역시
	4	483	울산광역시	656	울산광역시	310	울산광역시	337	울산광역시
	5	224	인천광역시	269	인천광역시	150	인천광역시	144	인천광역시
	6	152	대전광역시	207	대전광역시	91	대전광역시	86	대전광역시
	7	128	창원시	156	창원시	83	용인시	73	수원시
	8	99	수원시	128	수원시	71	성남시	70	창원시
	9	94	청주시	117	용인시	71	창원시	59	성남시
	10	76	김해시	107	청주시	60	수원시	54	고양시
경남	1	2,757	부산광역시	4,099	부산광역시	2,143	부산광역시	1,695	부산광역시
	2	608	서울특별시	874	서울특별시	456	서울특별시	346	서울특별시
	3	491	대구광역시	659	대구광역시	332	대구광역시	261	대구광역시
	4	491	울산광역시	585	울산광역시	277	울산광역시	253	울산광역시
	5	133	인천광역시	221	인천광역시	94	인천광역시	67	인천광역시
	6	108	대전광역시	143	대전광역시	69	대전광역시	59	대전광역시
	7	82	제주시	115	포항시	64	수원시	54	용인시
	8	80	경산시	100	경주시	59	용인시	47	포항시
	9	79	수원시	92	제주시	47	성남시	40	고양시
	10	75	광주광역시	90	수원시	42	포항시	37	수원시
제주	1	272	서울특별시	377	서울특별시	175	서울특별시	91	서울특별시
	2	113	부산광역시	137	부산광역시	57	부산광역시	34	부산광역시
	3	67	인천광역시	78	인천광역시	27	인천광역시	32	인천광역시
	4	38	광주광역시	58	광주광역시	27	고양시	15	광주광역시
	5	37	대전광역시	52	대전광역시	26	용인시	15	고양시
	6	36	고양시	42	대구광역시	20	수원시	13	용인시
	7	28	대구광역시	42	용인시	18	광주광역시	9	수원시
	8	24	울산광역시	35	성남시	16	대구광역시	9	안산시
	9	24	성남시	31	고양시	15	대전광역시	8	성남시
	10	23	용인시	31	창원시	13	성남시	8	부천시

	제 5 장 잔존율 분석을 통한 고령 인구의 경제활동 분석	
--	---------------------------------------	--

잔존율 분석을 통한 고령인구의 경제활동 분석

앞장에서는 고령인구의 공간적 분포패턴, 이동, 거주에 영향을 미치는 변수등을 중심으로 지역의 고령화 현상을 분석하였다. 본 장에서는 생산가능인구를 대체하기 위한 고령자 활용전략을 도출하기 위해 고령인구의 산업별 잔존율 모형을 분석하였다. 잔존율 분석을 통해 고령자 그룹별, 지역별로 고령인구에 적합한 산업을 추출할 수 있으므로 이를 활용한 향후 지역별 고령자 활용방안의 도출이 가능하다.

1. 고령자의 산업별 잔존율 분석모형

고령인구의 지역별 활용전략을 도출하기 위해서는 무엇보다 지역별로 고령인구가 주로 종사하는 산업(고령친화형산업)에 대한 분석이 필요하다. 고령자의 고용여건은 기술 및 산업구조에 따라 영향을 받을 수 있으며 기술의 변화가 빠르고 노동강도가 강한 산업의 경우 고령인구의 고용여건이 열악한 것이 일반적이다.

산업별 잔존율(labor maket survival rate)을 이용할 경우 이직, 은퇴압력이 작아 향후 고령인구의 경제활동 참여에 활용할 수 있는 산업군을 알아 낼 수 있다. 고령인구그룹별로 지역의 산업에 따라 잔존율(이철희 2012)이 높은 경우 해당 고령인구그룹이 향후 일자리를 유지할 가능성이 높다고 해석이 가능하며, 이들 산업을 통해 고령인구를 통한 경제활동 참여율 제고가 가능하다(고령인구 일자리 정책의 우선순위). 반대로 잔존율이 낮은 경우 일자리를 상실할 가능성이 높다고 볼 수 있으며 이와 같이 잔존율이

낮은 경우 해당산업에서의 고령인구를 활용한 일자리 창출은 어려울 수 있다.

잔존율(ϕ_x^j)은 $\phi_x^j = \frac{\omega_{x+1}^j - \omega_x^j}{\omega_x^j} = \left(\frac{(1-r_x^j)(1+m_x^j)}{(1-r_x)(1+m_x)} - 1 \right) = \left(\frac{S_x^j}{S_x} - 1 \right)$ 로 계산될 수 있

다. 노동시장에 남아 있으며 연령이 x 인 출생코호트의 수를 N_x 로 하고, 이 중에서 j 산업에 고용된 사람들을 N_x^j 로 할 경우 이때 연령 $x+1$ 에 산업 j 에 고용되어 있는 고용인구 수 (N_{x+1}^j)는 x 와 $x+1$ 사이의 사망확률(d_x^j), $x+1$ 까지 생존할 경우 x 와 $x+1$ 사이에서 은퇴할 조건부확률(r_x^j)과 $x+1$ 까지 노동시장에 남아있을 경우 x 와 $x+1$ 사이에 발생할 수 있는 다른 직업으로부터의 순 전입률(m_x^j)에 의해 결정되며 이는 $N_{x+1}^j = N_x^j(1-d_x^j)(1-r_x^j)(1+m_x^j)$ 로 표현 될 수 있다. 이는 x 와 $x+1$ 사이 산업 j 에 고용된 동년 출생자들의 비율변화인 다음의 식과 같이 표현이 가능하다.

$$\frac{N_{x+1}^j}{N_{x+1}} = \frac{N_x^j(1-d_x^j)(1-r_x^j)(1+m_x^j)}{N_x^j(1-d_x)(1-r_x)(1+m_x)} - \frac{N_x^j}{N_x}$$

$$\frac{N_x^j}{N_x} \left(\frac{(1-d_x^j)(1-r_x^j)(1+m_x^j)}{(1-d_x)(1-r_x)(1+m_x)} - 1 \right)$$

이때, $S_x^j = (1-r_x^j)(1+m_x^j)$ 이며 j 는 산업을 의미하며 r_x^j 은 기간 x 와 $x+1$ 사이에서 은퇴할 확률이며 m_x^j 은 동기간 동안 당해 산업으로 다른 산업에서 이전해 온 순전입율을 의미하며 각 산업에서의 사망률이 연령에서의 사망률과 동일하다고 가정하고 순전입률 m_x^j 이 0 이라고 가정하면 $S_x^j = (1-r_x^j)(1+m_x^j)$ 은 노동시장 잔존확률을 의미한다(순전입율이 고려되어 있으나 0이라고 가정하는 것은 본 모형의 한계임).

본 모형은 실제로 순 전입률 데이터 확보가 어려운 상황에서 현실적이라고 볼 수 있으나 순전입율 자료가 추후 확보되는 경우 이를 반영할 수 있다. 전체인구 가운데

j 산업에 종사하는 해당연령의 비율을 w_j 라고 하면 두 시점 x 와 $x+1$ 간의 $\frac{\omega_{x+1}^j - \omega_x^j}{\omega_x^j}$

이 잔존확률을 나타낸다.

잔존율은 두 기간 동안 각산업의 동년출생 고용인구 비중(w_j)의 변화를 나타내기 때문에 잔존율이 양의 값을 갖는다면 연령대에서 해당 산업에 잔존할 확률이 평균보다 높은 경우이며 그렇지 않을 경우 해당연령대에서 상대적으로 탈퇴가 많은 직업군을 나타낸다. 즉, 잔존율이 높을수록 고령인구그룹에서 당해 산업이 향후 지속적으로 유지되거나 일자리를 창출 할 수 있다는 것을 의미한다. 첨단기술 등 고령인구의 경제활동 참여가 어려운 산업의 경우 잔존율이 낮게 나타날 것으로 예상되고 현실적으로 순전입율과 은퇴확율을 집계, 추정할 자료가 존재하지 않는 상황에서 잔존율 분석이 가장 합리적이라고 볼 수 있다.

고령인구의 산업별 잔존율을 지역별, 고령자 그룹별로 비교함으로써 지역별, 고령인구 그룹별로 향후 정책적 지원이 필요한 산업군을 도출하고 이를 정책대안으로 연결이 가능하다. 즉, 잔존율 분석을 통해 지역별, 고령자 그룹별로 고령화에 상관없이 잔존율이 높은 산업을 인지할 수 있으며 지역별, 연령별, 산업별 차이를 알 수 있음(이때 광역경제권 인 시도 별로 차이가 있을 것으로 예상된다).

2. 분석자료의 구축

잔존율 분석은 센서스 원시데이터와 통계청 마이크로 데이터 중 경제활동인구조사의 고령층 부가조사를 활용하여 진행하였다. 지역별 산업별 고령자그룹별 잔존율 분석을 위해 인구주택총조사 센서스 원시데이터를 2005년과 2010년으로 나누어 구축하였고 이때 8차표준산업분류를 개정된 9차표준산업분류기준에 따라 수정하였다. 이와 함께 도시와 농촌지역의 산업별, 고령인구별 잔존율 분석을 위해 통계청의 경제활동인구조사 마이크로데이터를 2010년과 2014년으로 구축해 활용하였다. 다만, 경제활동인구조사 마이크로데이터는 시도,시군자료로 집계되어 있지 않아 동부와 읍부로만 자료를 구축해 분석하였다.

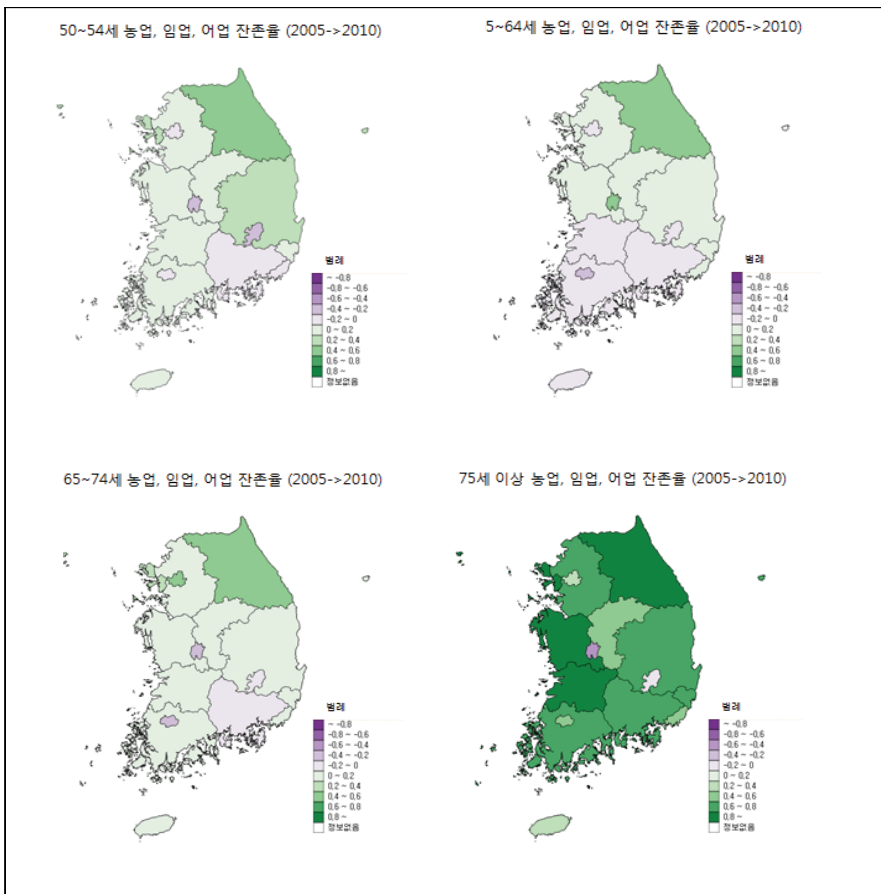
통계청 경제활동조사는 샘플데이터로서 모집단을 반영하는데 한계가 있지만, 산업뿐 아니라 직업별 잔존율을 추정할 수 있으며 또한 고령층부가조사를 활용해 향후 각 산업의 직업별 임금, 이직시기, 직장근속형태 등 세부적인 사항들을 분석할 수 있는 장점이 있다.

3. 산업별 연령별 시도별 잔존율 분석결과

1) 지역·산업별 잔존율 분석결과 종합⁷⁾

농업은 지역별로 거의 모든 지역에서 잔존율이 높아지는 유일한 산업이며 특히 75세 이상의 초고령 인구의 산업활동 중 가장 적합한 것으로 나타나 향후 고령인구의 농업분야에 대한 일자리 창출이 효과적일 것으로 보인다.

〈그림 5-1〉 그룹별 농업·임업·어업 잔존율

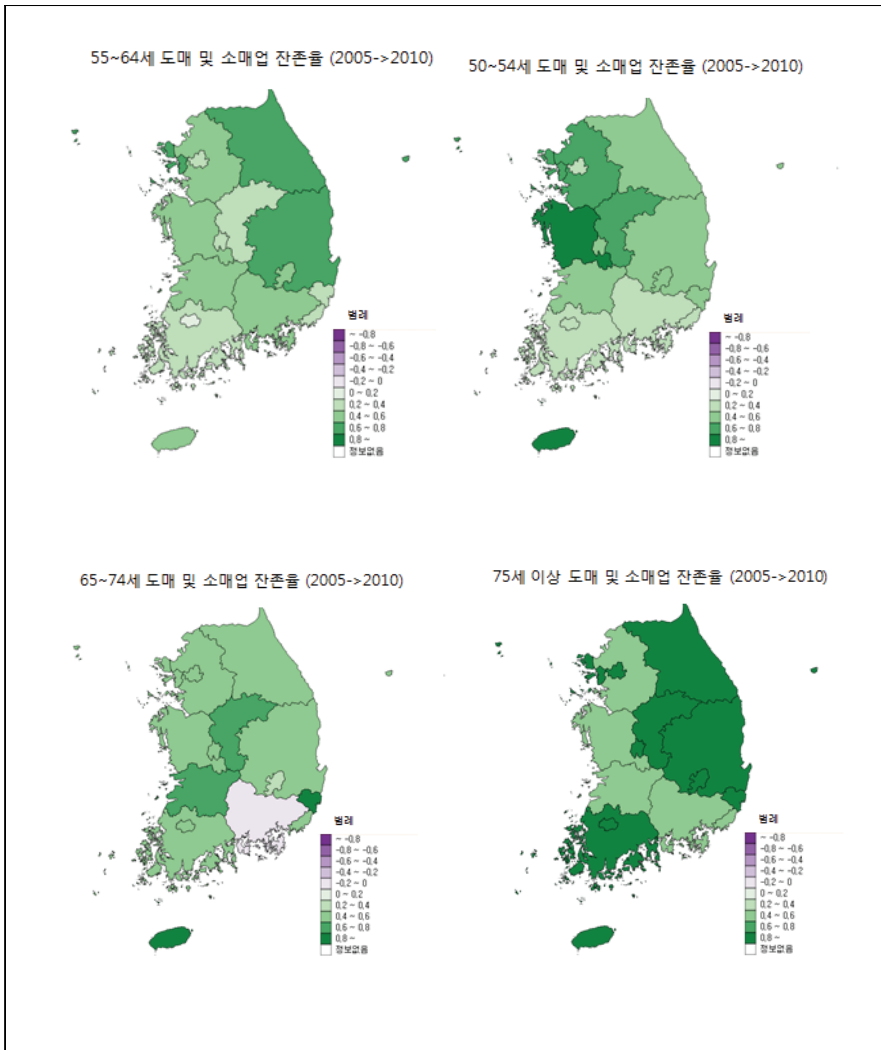


도소매업도 농업과 유사하게 초고령자 그룹으로 연령이 높아질 수록 더욱 높은 잔존율

7) 총 16개 산업을 대상으로 5개 연령그룹(50세미만, 준고령, 초기고령, 중고령, 초고령)별로 잔존율 주제도 80개를 작성하였으며 이 중에서 특징이 뚜렷한 주제도만을 표시하였다

을 보이고 있으며 특히 자연환경이 좋은 전남, 강원 경북 충북지역과 서울지역에서의 잔존율이 높게 나타나고 있다.

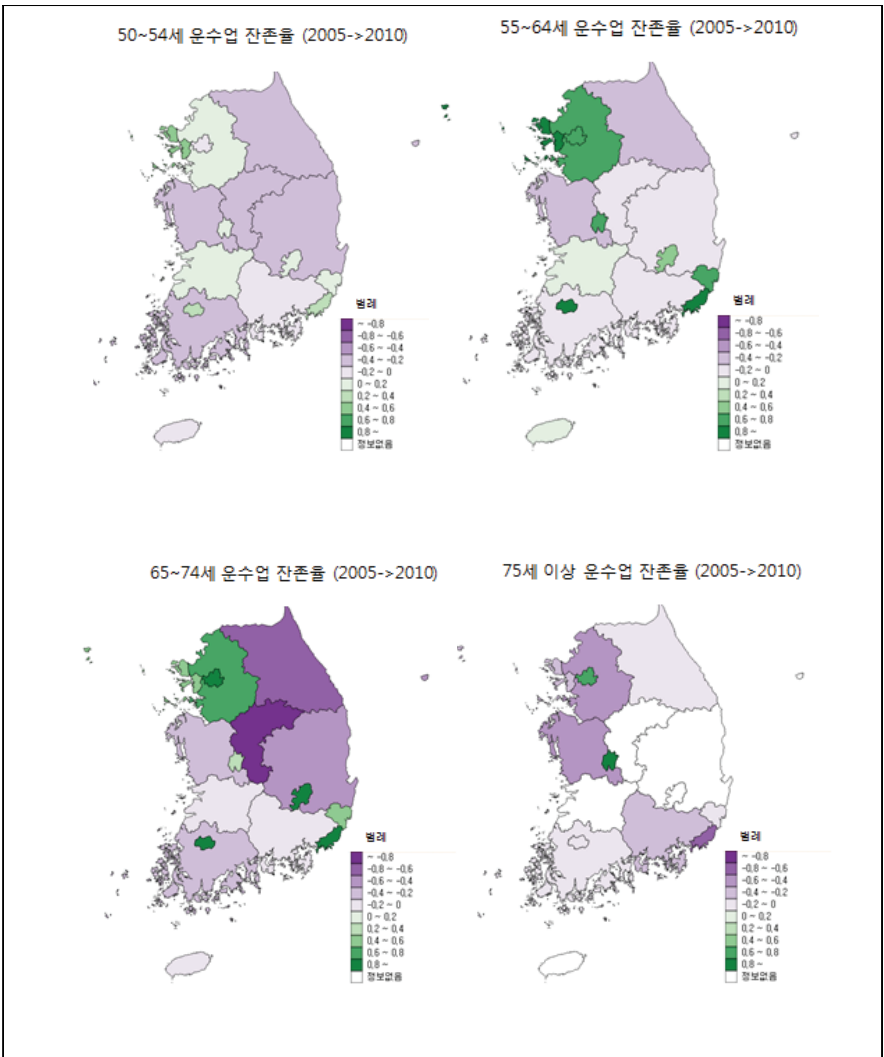
〈그림 5-2〉 그룹별 도매 및 소매업 잔존율



운수업은 지역별 연령그룹에 따라 편차가 심한 편이나 65세 이상 고령자 그룹에서는

대도시를 중심으로 잔존율이 높게 나타나고 있다. 특히 75세 이상의 그룹에서는 서울과 대전지역에서의 잔존율이 매우 나타나는 것이 특징이다.

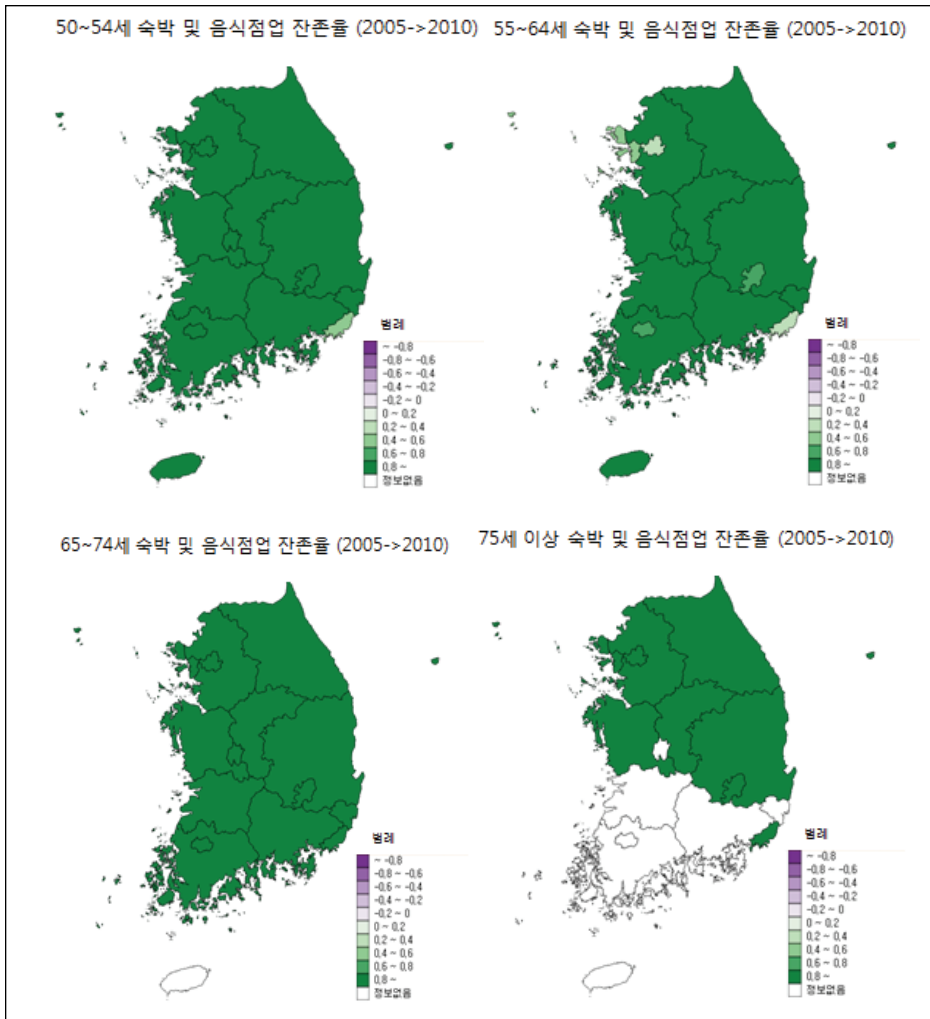
〈그림 5-3〉그룹별 운수업 잔존율



숙박 및 음식점업도 농업이나 도소매업처럼 전연령대에서 잔존율이 매우 높은 산업으

로 나타나고 있다. 특히 농업이나 도소매업의 경우 초고령 그룹으로 연령이 높아질수록 잔존율이 높는데 반해 음식숙박업은 거의 모든 연령대에서 잔존율이 0.8 이상을 보이고 있어 가장 대표적인 고령자 친화형 산업이라고 할 수 있다⁸⁾

〈그림 5-4〉 그룹별 숙박 및 음식점업 잔존율

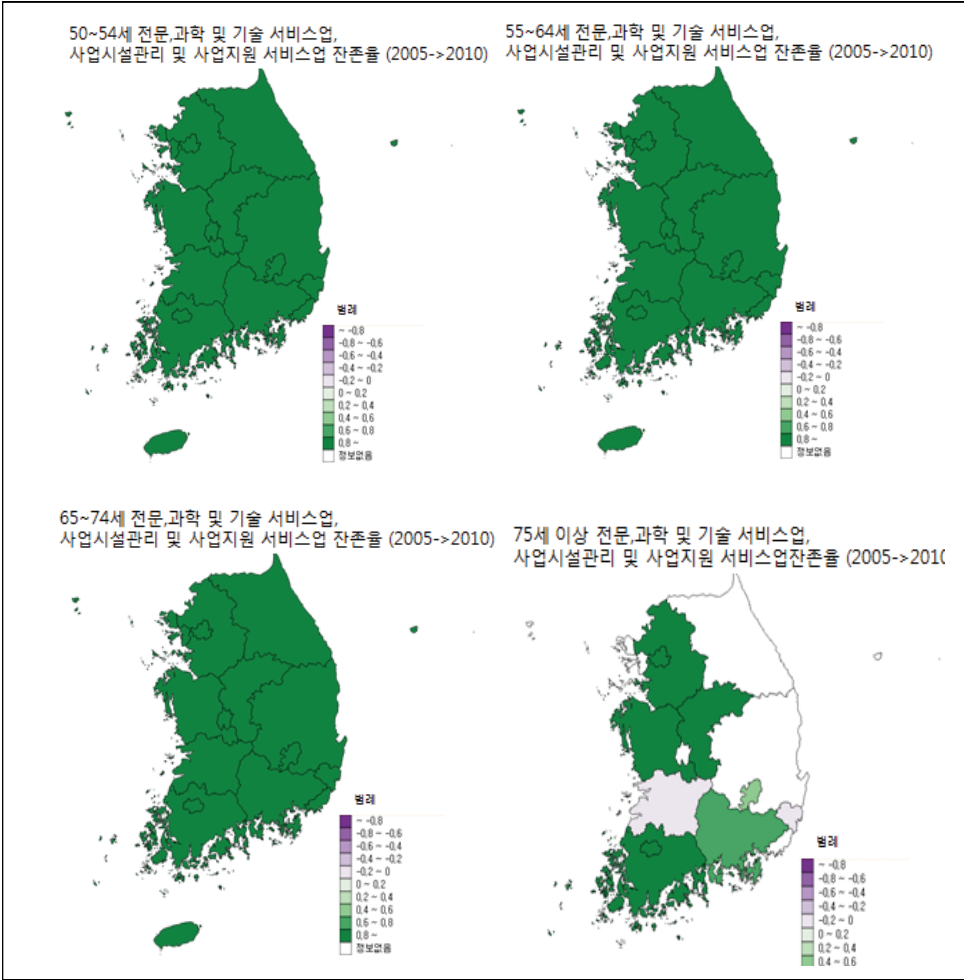


전문과학기술서비스업은 55세 이상의 거의 모든 고령자 그룹에서 숙박 및 음식점

8) 대전과 전남북 및 경남 지역일부년 잔존율 자료가 부재해 흰색으로 표현되었을 뿐 잔존율이 낮은 것을 의미하는 것이 아님

잔존율과 유사하게 0.8 이상의 매우 높은 잔존율을 가지고 있는 것으로 나타나 고령자 그룹에서 가장 안정적인 직업군 중의 하나로 나타났다. 다만 75세 이상의 연령자 그룹에서는 일부 지역에서 잔존율이 부의 값을 나타내는 것으로 나타나 앞서 실증분석에서와 같이 75세를 기준으로 고용이탈이 발생하는 것으로 보인다.

〈그림5-5〉그룹별 전문·과학 및 기술 서비스업 잔존률



2) 서울시 산업별·연령별 잔존율 분석결과

서울시의 산업별 잔존율은 대부분 연령대에서 양의 값을 나타내고 있으나 50세 미만의 그룹에서는 도소매, 부동산, 임대, 농업, 제조업, 예술, 운수업 등에서 잔존율이 부의 값을 나타내 향후 5년 동안 해당 직업을 유지하기 어려운 것으로 나타났다.

준고령 인구 그룹에서도 산업별로 이와 같은 잔존율에 큰 변화가 없지만, 도소매 및 부동산 임대업에서의 잔존율이 양의 값으로 전환되고 여전히 예술, 스포츠, 운수, 농업등의 산업에서 부의 잔존율을 나타내고 있다. 숙박 및 음식점업의 잔존율이 보건업 다음으로 높은 상위 3개 산업중 하나로 나타나 준고령자 인구그룹에서의 자영업 증가가 뚜렷하다.

민간기업에서의 은퇴가 본격화되는 초기고령인구에서의 산업별 잔존율 중 가장 높은 산업은 의료업이 포함된 보건업 및 사회복지서비스업이며 농업 및 예술 스포츠 분야의 잔존율은 부의 값을 나타내 이들 산업군에서의 고령자 일자리가 감소하고 있음을 알 수 있다.

흥미로운 것은 거의 대부분의 고령자그룹에서 잔존율이 양의 값을 나타내고 있다는 점인데 이는 고령자 그룹에서의 지난 2005년부터 2010년까지 거의 모든 산업에서 일자리가 증가했음을 나타내고 있다.

지역별 인구분포패턴에서 가장 전출입이 활발했던 중고령인구의 경우 서울시에서 가장 안정성 있는 산업으로 향후 5년간 해당업종에 종사할 것으로 예상되는 산업은 비교적 장기간 근속이 가능한 교육서비스업과 개인 의료업을 포함하고 있는 보건업 등 이다. 흥미로운 것은 준고령인구를 포함해 그 이하의 연령그룹에서 잔존율이 매우 낮았던 운수업의 경우 중고령자그룹에서 잔존율이 보건업에 이어 세 번째로 높게 나타났다(개인택시 등 운전직종으로 추정). 이와 함께 준고령인구에서 잔존율 상위 3개산업중 하나였던 음식점업이 중고령자 그룹에서는 중하위권으로 밀려난 것도 특징이다. 아울러 준고령 및 초기고령인구에서 부의 잔존율을 나타내던 산업들이 없이 전 산업에서 모두 양의 값을 나타내고 있어 거의 모든 산업에서 고령자 일자리가 증가했음을 알 수 있다.

초고령자 그룹에서는 산업별 종사자들의 수가 적어 잔존율에 대한 신뢰도가 떨어질 수 있으나 거의 모든 산업들에서 고용이 증가했다. 안정적인 산업분야(보건, 전문과학,

협회)의 잔존율은 여전히 높은 것으로 나타났고 특이하게 소수이긴 하나 하수폐기물처리, 원료재생산업분야에서의 산업잔존율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

3) 경기도 산업별·연령별 잔존율 분석결과

경기도 지역의 준고령인구와 초고령인구에서 잔존율이 가장 높은 산업은 서울과 유사하게 보건업 및 사회복지서비스업으로 나타났고 그 다음으로 과학기술서비스업이 뒤를 잇고 있다. 운수업, 농업 임업에서 잔존율이 가장 낮은 것도 서울과 거의 유사한 형태를 보이고 있으며 모든 산업군에서 고용이 증가하고 있다. 중고령인구에서는 일부 산업의 경우 서울과 대칭적 잔존율을 보이고 있다. 서울에서 잔존율이 상위에 랭크되었던 교육서비스업은 경기도에서는 하위에 나타나고 있다. 반면 서울에서 하위에 올라있던 공공행정 등은 경기도에서 상위에 랭크되어 있다. 초고령인구에서는 가장 많은 초고령 인구가 농업부분에 종사하는 것으로 나타났으나 잔존율에서는 보건업, 숙박업 이 높게 나타났고 운수업은 부의 값을 보이고 있다.

4) 강원도 산업별·연령별 잔존율 분석결과

강원도는 앞서 인구분포패턴분석에서 서울과, 경기도 수도권에 이어 고령인구가 가장 많이 집중되어 있는 지역으로 분석되었는데 강원도에서 준고령인구가 가장 많이 고용되어 있는 산업은 농업, 임업, 어업분야이며 잔존율 측면에서도 농업, 임업과 관련된 숙박 및 음식점업이 단연 1위로 올라있는 것을 알 수 있다. 특히 강원도의 숙박 및 음식점업은 전국에서 거의 유일하게 초고령, 중고령, 초고령그룹에서 모두 1위에 올라있다. 이는 서울지역에서 은퇴하거나 이탈한 중고령자들이 강원도의 지역사정에 적합한 펜션, 음식점 및 관광분야에서 경제활동을 지속하기 때문으로 보인다.

5) 울산광역시 산업별·연령별 잔존율 분석결과

대표적 공업도시답게 공업제조업분야에서의 고령자 고용과 잔존율이 모두 높게 나타나고 있다. 특히 상대적으로 연령이 높은 중고령인구 그룹에서도 가장 많이 종사하는 분야가 제조업이며 잔존율 1에 가까운 정도로 높게 나타나고 있다. 준고령 및 초기고령에서의 산업별 특이점은 찾기 힘들지만, 중고령자그룹에서 전문과학기술서비스업, 교육, 제조업 등이 높게 나타나고 있어 제조업관련 분야에서의 잔존율이 높게 나타났다. 다만, 다른 지역의 중고령인구그룹에서 높은 잔존율을 보이던 교육서비스업, 금융업 등은 울산광역시에서 가장 낮은 잔존율을 보이고 있어 제조업에 기반한 지역적 특성이 매우 뚜렷한 것으로 보인다. 다른 지역과 유사한 고령친화형 고용정책을 도입하는 것보다 제조업과 관련된 협동조합, 마을기업 등의 사업전략구상이 유용할 것임을 시사한다

6) 기타지역의 산업별·연령별 잔존율 분석 주요 결과

전남지역은 대표적인 곡창지대임에도 불구하고 준고령 및 초기고령인구에서의 주요 산업은 전문과학기술, 숙박, 보건업, 부동산 임대 등 타지역과의 차이가 크지 않았다. 부동산 임대업, 예술, 출판 영상 방송통신 및 농업, 운수업 등은 50세 이하의 그룹에서 오히려 일자리가 줄어드는 경향이 있으나 준고령자 그룹 및 초기고령자 그룹에서는 운수업을 제외하고 모든 잔존율이 증가하고 있다. 특히, 초고령인구그룹의 농업분야잔존율도 타 지역에 비해 매우 높게 나타나고 고용규모도 다른 산업을 압도하고 있으므로 농업을 활용한 고령인구 경제활동 참여 기회 확대등이 효율적일 것으로 판단된다.

경상북도 지역도 중고령자, 초고령자그룹에서 각각 3천명 이상이 여전히 농업에 종사하는 등 고용에 있어서 다른 산업을 압도하고 있는 것으로 보여 이를 활용한 지역경제 발전전략이 필요하다. 경북지역의 중고령 인구에서 예술, 스포츠, 여가산업을 포함해 숙박 및 음식점업 등 농업과 마찬가지로 자연환경을 활용한 고령자 그룹의 일자리 창출이 이루어지고 있기 때문에 이를 연계하기 위한 전략 등이 필요하다.

대구지역은 준고령인구에서의 농업분야가 부의 값을 갖는 잔존율인 것을 비롯해

모든 고령자그룹에서 농업분야에서의 잔존율은 모두 부의 값을 나타내고 있다. 반면 초기고령인구에서 가장 많은 일자리를 창출하면서도 그 비중이 증가하고 있는 산업은 제조업으로 나타나 고령자 그룹의 제조업 분야 일자리 창출이 활발함을 알 수 있다. 다만, 제조업분야에서의 잔존율은 초기고령인구인 65세를 전후해 급격하게 감소하고 다른 지역과 달리 도소매분야에서의 잔존율이 높게 나타나고 있다.

4. 지역의 산업별 연령별 잔존율 분석결과 요약과 정책적 시사점

잔존율 분석은 매우 간단한 분석방법이면서도 해당 지역 고령자 그룹별 산업별 현황을 일목요연하게 파악할 수 있는 분석방법이다. 잔존율 분석결과 ‘고령친화형’ 산업은 일반적으로 알려진 바와 같이 농업, 음식숙박업 등에 한정되지 않고, 지역에 따라 연령그룹에 따라 제조업부터 과학기술서비스업까지 매우 다양하게 나타나고 있다.

그러나 지역에 구애없이 어느지역에서나 잔존율이 높은 고령친화형 산업은 음식숙박업, 도소매업 등이며 전문과학기술서비스업 등은 75세 직전까지 매우 높은 직업 안정성을 나타내고 있다. 무엇보다 75세 이후에도 잔존율이 양의 값을 갖는 농업분야는 고령자 일자리를 제공하기에 가장 적합한 산업형태 이므로 이에 대한 정책적 배려가 필요하며 이를 활용한 고령인구 유입은 침체된 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있을 것으로 보인다. 대부분의 도지역과 농촌지역에서 농업은 여전히 압도적으로 고령인구를 수용하고 있고 농업의 잔존율과 고용창출이 두드러진 지역에서는 음식숙박업 등 자연환경을 함께 공유하는 연관 산업들에서도 높은 잔존율과 고용창출이 발생하고 있기 때문이다. 물론, 이와 같은 경향은 농업분야에서만 발생하는 것이 아니라 대구나 울산의 사례에서 볼 수 있듯이 제조업을 중심으로도 나타날 수 있다.

따라서 지역별로 잔존율이 높은 산업과 지역의 산업환경을 패키지 화 할 수 있는 고령친화산업의 육성과 지원이 맞춤형으로 필요할 것으로 판단되며 이를 지원하기 위한 제도적 방안의 모색이 필요하다. 다음 장에서는 해외의 주요 국가가 어떻게 고령인구를 활용해 침체된 지역경제에 활력을 불어넣었는지에 대해 다룰 것이다.

	제 6 장 지역의 고령인구 활용을 위한 해외사례와 정책적 시사	
--	---	--

지역의 고령인구 활용을 위한 해외사례와 정책적 시사

본 장에서는 고령화를 기회요인으로 활용한 해외 사례를 검토하였다. 고령화에 대응하기 위한 일반적인 정책을 먼저 검토하였고 고령화를 기회로 활용하는 미국과 일본의 사례를 소개하였다. 미국의 사례에서는 과거의 수동적 휴양이나 요양이 아닌 적극적 활동을 희망하는 연금소득자들을 유치하여 지역의 발전을 도모하는 관광지역과 그 조건에 대해 살펴보았으며 일본에서는 고령화에 따라 새롭게 부상하는 산업의 긍정적 측면들을 검토하였다.

1. 정년 연장을 통한 충격완화와 소득 보전

전세계적으로 인구구조의 고령화는 선진국을 중심으로 빠르게 진행되고 있으며 일본은 그중에서도 가장 빠르게 고령화를 경험하고 있는 나라 중 하나로서 1960년에 고령인구 비율이 6%였던 것이 2010년 23%로 증가하였고 2060년에는 37%를 기록할 것으로 추정된다. 독일과 프랑스 역시 2000년까지 고령인구 비율은 약 11~16%수준에 머물렀으나 빠르게 증가해 2060년에는 각각 33%와 26% 수준에 이를 것으로 예상된다. 미국은 선진국 중에서도 과감한 이민정책을 받아들이고 있어 고령화 진전속도가 상대적으로 느린 것으로 평가받으며 2060년 22% 수준을 유지할 것으로 전망된다(김정호 2015)⁹⁾.

고령인구 증가에 대응하기 위해 각국은 다양한 고령자 지원 프로그램을 운영하고

있으며 임금수준을 보전해 주는 연금정책을 포함해 다양한 경제적 비경제적 수단을 강구하고 있다. 가장 대표적인 고령인구 증가에 대한 사회경제적 대책으로는 정년연장을 들 수 있다. 일본은 65세까지 고용을 연장하고 준고령자의 재취업을 원조, 촉진하고 취업의욕과 체력의 다양화에 맞춘 취업기회를 제공함으로써 노동력의 상실을 보전하고 민간기업에 따라 전폭적으로 정년을 연장하는 경우도 존재한다. 시코쿠 교통주식회사의 경우 정년을 70세로 연장하고 조건에 부합할 경우 75세까지도 연장하였다. 영국의 TESCO도 정년 제도를 폐지하고 종사자가 원하는 경우 유연근무제를 도입함으로써 점진적 퇴직을 유도한다.

대표적으로 정년제도를 폐지한 나라는 미국인데, 미국은 40세 이상의 종업원에 대해 나이를 이유로 고용, 승진, 보수, 성과금, 업무성과평가 등의 고용상 이익과 권한에서 차별하는 것을 금지하는 연령차별 금지법 (Age Discrimination in Employment Act: ADEA)을 제정해 시행하고 있다. 이에 따라 고령인구의 일시 퇴직으로 인한 경제적 충격과 그로 인한 고령자 소득보전에 관한 문제가 상대적으로 일본이나 한국보다 용이한 편¹⁰⁾이다.

특히 1967년 제정된 ADEA에 따라 임금피크제 등의 연령에 따른 임금상 차별을 금지하고 있는데 2009년 이후 법률적 효력이 점차 약화되고 있다. 이는 미국 대법원이 연령차별을 받았다고 주장하는 종사자가 이를 증명하도록 한 판례때문인데 미국은퇴자 협회AARP(American Association of Retired Persons)의 조사결과 64%가 넘는 고령 직장인들이 연령차별을 경험했거나 목격¹¹⁾ 하고 보완을 위해 새로운 법률의 필요를 주장하고 있어 이에 대한 보완이 있을 것으로 보인다.

연령차별이외에도 미국은 정년보장이나 연장과 함께 일자리를 필요로 하는 고령자들

9) 2015.7월 21, 경제인문사회연구회 정책세미나 ‘고령화·저성장 시대, 우리는 준비되어 있는가?’ 발표자료)

10)

<http://fivethirtyeight.com/features/what-baby-boomers-retirement-means-for-the-u-s-economy/>

11)

<http://www.aarp.org/work/on-the-job/info-2014/workplace-age-discrimination-infographic.html#quest1>

에 대해서 취업을 알선하거나 고용프로그램을 운영하는 것이 일반적이며 이때 우리나라와 달리 고령자의 적성과 전문적 지식을 활용할 수 있는 다양한 프로그램 활용하고 있다.

- **고령자 공공취업 자원기관 운영 (Senior Environment Employment SEE)**
 - 55세 이상 은퇴, 무직자, EPA 업무(오염방지, 감소, 제어) 공유 프로그램 1984년 제정, 정부조직이 아닌 민간조직이 모집과 관리를 담당, 단순 사무직부터 전문직(엔지니어, 과학자)까지 다양하게 운영
- **고령자 지역사회 서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Programs: SCSEP)**
 - 55세 이상 저소득자를 대상으로 대상으로 소정의 교육 후 지역사회에 투입하는 프로그램
- **농업보전경력서비스 프로그램 (Agriculture Conservation Experienced Services: ACES)**
 - 농업 및 자연자원의 보존을 위해 US department of Agriculture, Natural Resources Conservation Service: NRCS)에서 지원
 - 55세 이상 고령자의 재능과 경험을 활용목적
 - 공직으로의 흡수를 제한하고 20~40기간 공무원 관리감독에 따라 업무보조
 - 단순직부터 박사학위자들 중심의 전문직까지 참여자에 따라 다양한 직종 부여

2. 지역발전의 기회요인으로 활용되는 고령화 사례

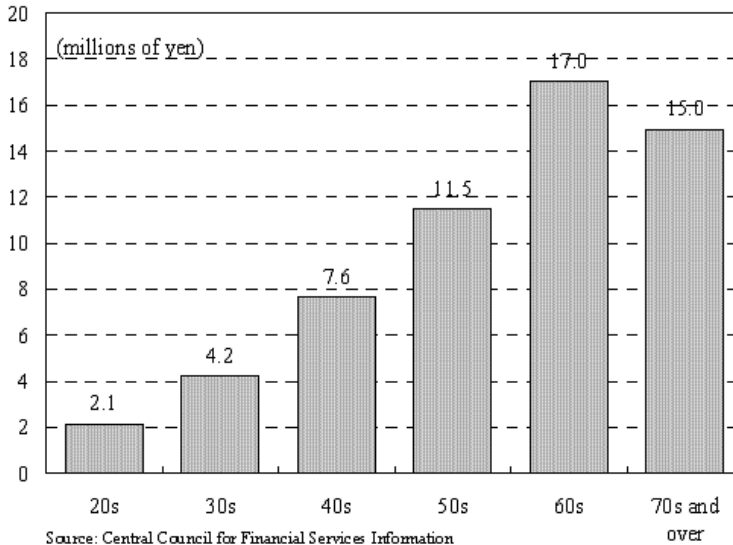
1) 일본의 고령화와 기회요인¹²⁾

급격한 고령화는 사회경제적인 충격을 주지만 기회요인으로 활용이 가능하다. 일본은 2차 대전 이후 태어난 첫 번째 베이비 부머(1947년에서 1949년 출생)들의 은퇴가 2007년부터 시작(60세)되었다. 일본의 성장기에 고급의 노동력을 제공했던 그룹이며 자동차는 물론 전기제품과 문화생활에서의 티켓파워를 소유했던 막강한 소비자 그룹이

12) Hiroyuki Nitta, Capitalizing on retirement of Japan's First Baby-Boomers, Japan Economic Report, April-May 2006

다. 2000년까지 345만명의 남성(전체남성의 5.6%), 346만명(전체 여성의 5.3%)이고 전체 노동력의 8.6%를 구성하는 539만명으로 추계되고 2004년까지 이들의 자산은 총 130조엔으로 전체 일본인 개인소득의 10%를 차지했다.

〈그림 6-1〉 일본의 가구주 연령에 따른 재무상태(2005년 기준)



베이비부머들은 막대한 자산을 가지고 있으며 소비성향도 높아 경제전반에 긍정적 영향을 주었다. 60세 이상의 가구주는 평균 1,700백만 엔을 소유 (2007년기준)하고 있어 1,500백만 엔을 소유한 70세 이상보다 높은 자산 그룹을 형성하고 있는데 이는 자녀교육비와 주택대출금에 대한 부담이 적었기 때문이다. 소비성향에 있어서도 0-64세 그룹이 가장 높고 65-69세 고령자 그룹이 상위권을 형성하며 다른 연령들보다 높은 소비활동을 지속하고 있다. 소비패턴에 있어서도 40-59세 그룹이 음식과 가구, 의류, 신발 교통, 통신 등에 주로 소비하지만 60대 이상의 소비는 의료, 주택개조와 여행에 집중되어 있어 실버의료, 도시재생사업과의 연계도 용이하다고 볼 수 있다.

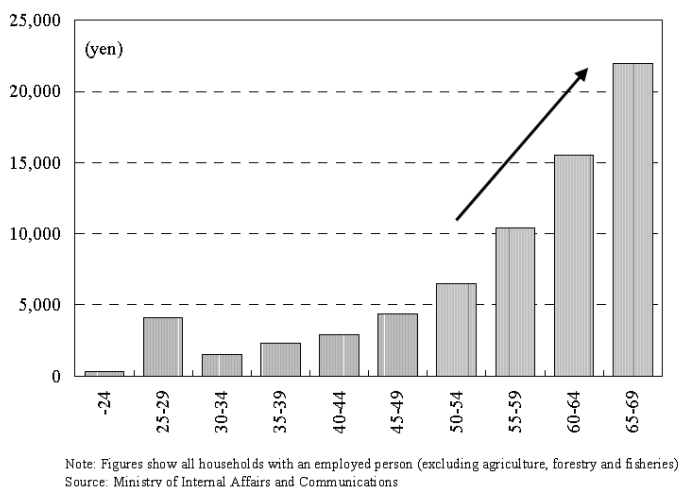
일본은 베이비부머의 은퇴와 함께 식품, 의료 등의 새로운 시장이 형성되었는데 은퇴와 더불어 건강분야에서의 소비가 급증하면서 건강식품 (건강예방), 비타민 C,

로얄젤리, 녹황색 야채의 매출이 10년 전보다 50% 이상 판매 급증하였고 DHA를 높이고 중성지방을 줄인“Re-Sara Sausage”나 요거트 제품도 인기를 끌었다. 헬스케어 시장규모는 2002년 56조에서 매년 3.7%이상 성장할 것으로 예상되었으며, 관련된 산업의 고용도 550만개에서 750만명으로 매년 3.9% 증가할 것으로 예상되어 고령화가 새로운 기회요인으로 다가왔다.

이를 활용하기 위해 일본은 2000년부터 특정한 규제해제 지구에 대해 기업이 헬스케어에 관련된 다양한 시설과 서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 2004년까지 민간기업에서 제공하는 재택간호 및 목욕서비스 등의 관련 서비스업이 성장했으며 건축업 등도 유흥시설을 건강관련 시설로 재개발 하면서 성장하였다¹³⁾.

특히, 주택 개조 시장도 확장세인데 2005년에 55-59세 연령그룹의 평균 수리비가 10,000엔에 이르고 60-64세 그룹은 16,000엔, 65-69세는 22,000엔에 이를 정도로 연령별 주택 수리비가 급격히 증가하며 새로운 산업으로 자리매김하였다.

〈그림 6-2〉 월별 주택개량비 지출 (2005년 기준)



자료: Hiroyuki 2008

13) 이와테의 이치노헤 지역은 지방정부로 자금을 지원받아 규제해제 지역에 고령자 위한 너싱홈을 제공하고 2006년도부터 장기요양보험법(Long-Term Care Insurance Law)이 개정되면서 민간의 예방적 목적의 너싱홈이나 관련 산업에 대해 규제를 해제하였다.

이는 대부분의 베이비부머가 1990년 일보의 경제 침체 이전에 주택을 구입했기 때문이며 지진 등의 환경적 영향, 에너지 절약형으로의 필요성 등에 의한 것과 함께 노인친화형으로 계단을 축소하거나 휠체어 이동이 편리하게 하는 것과 같은 수리가 필요했기 때문이었다. 편리성뿐만 아니라 미적 가치를 추구하게 되면서 전통 일본가옥과 욕조 시스템에 대한 선호도가 높아졌으며 노무라 연구소의 2006년도 연구에서도 2010년까지 주택개량 사업이 8조엔 까지 상승할 것으로 예상하였다.

베이비부머의 여행도 큰 시장을 형성(해외 여행은 물론 국내 여행까지)하면서 특히 국내 여행상품을 개발하는 농촌지역의 경제에 활기를 불어넣었는데, 일본의 국토교통성이 지원하고 지방정부 및 민간회사가 개발하는 농촌관광프로그램에 대한 관심이 높고 아오모리현의 농어촌거주 프로그램등 관련 프로그램도 추진되었다. 미야자키 현에서도 유사하게 농촌지역 활성화를 위한 베이비부머 유치 프로그램을 추진하였으며 이를 통해 영구 이주 보다는 장단기 거주를 위한 세컨홈 구매를 촉진하고 장기적으로 은퇴 후 이주를 유도하고 있다.

2) 미국의 고령화와 기회요인

미국에서는 고령화의 진전이 상대적으로 우리나라나 일본보다 더디지만 고령화의 진전에 따라 8백만 명의 베이비부머(50-64세)가 의료와 경제적 위기속에서 굶주릴 것이라는 연구결과¹⁴⁾가 있을 정도로 고령화에 대한 위기의식은 동일하게 다루어지고 있다. 그러나 고령자들의 증가는 경제난에 허덕이는 지방정부에 직접적인 기회요인이 되고 있다. 가장 대표적인 현상은 저렴한 주거, 소규모 커뮤니티와 자연환경을 목적으로 고령자 베이비부머들의 대도시 인근 이주가 점차 늘어나고 있다는 것이다. 미국의 인구 고령화도 도시보다는 농촌지역에서 더욱 심각한 상황인데, 농촌지역의 65세 이상 인구는 17.2%¹⁵⁾로 도시지역에서의 12.8%보다 훨씬 높은 편이며 지역적으로 특히

14)

<http://www.theguardian.com/lifeandstyle/2015/jul/29/baby-boomers-feeding-america-aarp-food-insecurity-health>

15) United States Department of Agriculture. Economic Research Service.

남부와 서부 지역에 집중되어 있는 특징이 있다. 이는 미국 내 고령자들의 이주가 이들 지역으로 집중되고 있기 때문인데 좋은 기후와 상대적으로 낮은주택 가격에 기인한다. 그러나 대부분의 베이비부머들은 여전히 대도시 통근통행권을 벗어나지 않는 범위 (USDA 2009)로 이주하면서 은퇴자들과 함께 새로운 일자리를 찾고 있다.

USDA(2009)의 보고서에서는 은퇴를 앞둔 미국의 베이비부머가 50~60세에 이르면 서 비도시 지역으로의 이주성향이 주택가격이나 어메니티, 환경등에 의해 높아질 것이라고 진단하고 지금보다 30% 정도 비도시지역(nonmetro)으로의 고령인구의 이주와 증가를 예상하고 있다.

고령자들은 이주 시 특히 서부지역을 선호하는 것으로 나타나는데, 2000에서 2010년까지 500,000명의 고령자들이 서부지역으로 이주했으며 거주를 옮긴 1/3이 이주후 새로운 일자리를 만들어 낸 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 은퇴 고령자들은 이주 시에 자연환경을 잘 보존하고 있는 지역(protected public lands)을 선호하는 것으로 나타났는데(Center for Western Priorities 2015)¹⁶⁾ 국립공원이나 야생동식물 보호구역등 환경보존이 잘 되는 지역일수록 비노동 임금소득이 높은 것으로 나타나 이주 고령자에 의한 지역 소득 창출과 지역경제 발전에 도움이 있었던 것으로 알려졌다.

〈표 6-1〉 미국 서부 지역 카운티의 자연경관에 따른 비노동 임금 비교

Senior-Related Non-Labor Income	High Protected Public Lands Counties	Low Protected Public Lands Counties
Investment Income (average dividend, interest and rental income per county)	\$1,808,167,000	\$865,886,000
Aging-Related Payments (Social Security and Medicare)	\$384,502,000	\$188,155,000

자료: <http://westernpriorities.org/wp-content/uploads/2015/03/The-Golden-Rush.pdf>

은퇴나 이주를 계획하는 베이비부머나 고령자들의 활동적인 특징도 지방에 기회가 되고 있다. 최근 미국의 고령자들은 골프코스나 휴양지보다 활동적인 국립공원 탐방

<http://www.agweb.com/article/rural-population-slips-again-in-2014-NAA-ben-potter/>
 16) <http://westernpriorities.org/wp-content/uploads/2015/03/The-Golden-Rush.pdf>

및 등산등의 여가를 즐기고 있으며 이에 따라 고령자들을 대상으로 하는 미국 국립공원 입장권(America the Beautiful Senior Pass)의 연간판매액이 2014년에 최고수준(\$508,647)을 기록하였다. 또한 고소득, 전문직에 종사했던 도시지역 고령자들이 고가 주택을 팔고 새롭게 서부지역에 정착하면서 서부지역의 비노동 소득이 증가했다(Lawson and Gude, 2015)¹⁷⁾.

일반적으로 지역으로 이주하는 고령 노동자들은 당해 지역에서 은퇴하는 고령노동자보다 교육, 소득, 건강 수준이 높은데다¹⁸⁾ 지역으로 이주하는 은퇴자들은 투자소득, 자산소득 및 연금 등의 비노동수익을 가지고 이주하기 때문에 이주 은퇴자들은 이들이 집단적으로 거주하는 미 서부지역의 새로운 소득원이 되고 있다.

무엇보다 지역이주 은퇴자들은 새로운 일자리를 창출하고 있는데 100명의 은퇴이주자 가운데 55개의 새로운 일자리가 이들의 이주지역에서 창출되는 것으로 나타났다(Humphreys and Kochut 2013)¹⁹⁾. 결과적으로 2000에서 2010년까지 은퇴 이주자로 인해 미국 서부지역에서 300,000개의 새로운 일자리가 창출되었으며 새로운 일자리의 창출은 은행, 건축, 레스토랑 등 지역경제에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 있다(Das 2008)²⁰⁾.

양호한 지리적 환경적 조건을 갖추고 도시지역의 고소득 베이비부머를 유치함으로써

17) Lawson, M.M., R. Rasker, and P.H. Gude. In Press. "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. Last accessed March 3, 2015: <http://headwaterseconomics.org/wphw/wp-content/uploads/non-labor-manuscript.pdf>.

18) Nevada City Chamber of Commerce. 2014. "Nevada City/Grass Valley Featured in Where to Retire Magazine." Last accessed March 3, 2015: <http://www.nevadacitychamber.com/nevada-citygrass-valley-featured-in-where-to-retire-magazine/>.

19) Humphreys, M.H., 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. Last accessed March 3, 2015: <http://www.terry.uga.edu/media/documents/selig/golden-rules-2013.pdf>.

20) Das, B., D.V. Rainey. 2007. "Is Attracting Retirees a Sustainable Rural Economic Development Policy." Southern Agricultural Association Annual Meetings. Last accessed March 3, 2015: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/34818/1/sp07da01.pdf>.

지역경제 활성화의 모멘텀으로 활용하는 지역은 특히 자연환경 보전구역의 면적이 넓고 의료시설을 갖추거나 체험형 자연활동이 용이한 곳이라는 특징을 가지고 있는 곳이 대부분이다. 일례로 뉴멕시코주 Dona Ana County의 Las Cruces 시는 리오그란데 강에 위치한 뉴멕시코 주의 두 번째 도시이며 자연보호구역이 시전체면적의 20.5%(White Sands National Monument, Prehistoric Trackways National Monument, San Andres National Wildlife Refuge, Organ Mountain-Desert Peaks national Monument)를 차지하고 있는데 55세 이상 인구의 14%가 타지역 이주자로 구성된 도시로 미국은퇴자 협회(AARP)가 선정한 은퇴 후 살기좋은 10개 도시 중 하나이다.

콜로라도 Grand Junction 도 자연환경보존구역이 전체 면적의 18% 이상에 이르면 55세 이상 인구의 16.5%가 이주 고령자로 구성된 도시이다. 메디칼 센터를 중심으로 연금소득에 기반한 투자소득이 11.5%이상 증가한 지역이고 아이다호의 Boise지역은 43.8%의 지역이 보존구역으로 지정되어 있으나 도시공원지역과 국립공원을 이어주는 12.6마일의 둘레길을 만들면서 자전거타기 좋은 20개 도시로 선정되었고 고령자의 이주가 활발하게 진행 중이다.

그랜드 캐년과 이어져 있고 Zion 국립공원과 45분 거리에 있는 워싱턴 주 세인트 조지(St. George)도 30.8%의 보존구역을 지정하고 있으며 36.4%가 고령이주자로 구성되어 있을 정도로 환경보존과 고소득 이주자의 거주는 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다.

즉, 고령화에 따라 쇠퇴를 겪고 있는 우리나라의 지방정부들에게는 연금소득과 자산소득을 보유하고 전문지식을 갖추고 있어 안정적인 노후를 보장받는 고령자들을 적극적으로 유치하는 것이 지역경제의 기회요인으로 작용할 수 있을 것이다. 지방정부는 자연환경 보존과 함께 의료시설 확충, 은퇴자 친화형 인프라에 대한 과감한 투자 및 쾌적한 환경관리를 통해 안정적 비임금소득 고령자의 유치에 노력해야 할 것으로 보인다.

	제 7 장	
	지역의 고령인구	활용을
	위한 정책과제	

지역의 고령인구 활용을 위한 정책과제

본 장에서는 앞장에서 수행하였던 실증분석결과를 바탕으로 우리나라 고령화의 지역화 현상에서의 정책적 대안을 제시하고자 한다. 지역별로 심화되는 고령화 현상에서 지역의 발전을 위해 우선적으로 해결해야 하는 과제를 제시함으로써 지역의 고령화를 위기가 아닌 기회요인으로 전환시키기 위한 관련 정책과제를 도출 하였다.

1. 우리나라의 고령인구 일자리 정책 현황과 문제점

우리나라의 일자리 관련정책은 보건복지부가 주관하는 노인복지법과 고용노동부가 주관하는 고령자 고용촉진법의 두 가지 체계로 구성된다. 노인복지법은 노인 연령을 65세 이상으로 규정하고 있으나 고령자고용촉진법상의 고령자의 연령을 55세로 규정하고 규정하고 재취업과 계속 고용에 목적을 두고 있다.

보건복지부의 노인사회활동 지원사업은 60세 이상의 노인활동에 중심을 두고 각종 지원을 하고 있다. 2014년까지 사회공헌형, 재능나눔활동, 시장진입형, 대한노인회 취업지원센터, 시장자립형 등으로 구분되던 유형을 공익활동, 재능나눔 취업·창업, 경력유지, 자원봉사의 부분으로 구분하여 지원하고 있는데 시장진입형은 취업·창업에 대한 지원을 강화한 것이 특징이고 공익활동은 지원봉사활동, 지역사회 환경보호, 스쿨존 교통지원, 도서관 관리지원 및 장애인 돌봄지원과 같은 제도, 봉사형 사업이 대다수이다. 취업활동이 시장 지향적이라고는 하지만 시험감독관, 가정도우미, 주유원,

경비원, 식당보조원 등 단순인력 파견형에 그치고 있어 노인들의 능력이나 경력과는 무관하게 이루어진다는 문제점을 갖고 있으며 생계를 유지해야 하는 노인들의 소득을 보전하기도 어렵다.

〈그림 7-1〉보건복지부 고령인구 사회활동 지원사업 개편안

사업개편 前		사업개편 後	
명칭	노인 일자리	노인 사회활동(노인일자리) 지원	
유형	사회공헌형	■ 복지형(13개)	■ 전국형(전국공동, 1개 프로그램)
		■ 교육형(12개)	■ 지역형(지역선택, 30개 프로그램)
		■ 공익형(16개)	
	재능나눔활동		재능나눔**
	시장진입형	■ 공동작업형	취업·창업***
		■ 제조판매형	
대한노인회취업지원센터		■ 고령자친화기업	경력유지***
시장자립형	■ 인력파견형	■ 인력파견형	
	■ 시니어인턴	※ 취업지원센터(구인구직 포탈 중심)	자원봉사***
	■ 고친기업	■ 시니어인턴십(노인사회활동교육센터연계)	
	■ 시니어직능		
노인자원봉사			

* 기초연금수급자(지역형 중 일부 프로그램은 '15년 한시적으로 만 65세 이상 기초연금미수급자 참여가능)

** 만 65세 이상 기초연금 미수급자(10만원 미만 감액수급자도 포함)

*** 만 60세 이상 전체 노인

자료: 2015 노인사회활동(노인일자리)지원사업 종합안내, 보건복지부

실제로 2014년 보건복지부 노인일자리 사업 평가대회의 우수 사업들 대부분이 인천광역시 노년일자리 사업의 다자녀 출산가정 아동보호, 취약노인 안부확인 및 자살예방 활동, 취약시설물 안전점검 등 지역사회 공익형 일자리로 이루어져 있다. 시장형 최우수 사업의 경우에도 서울 도봉시니어클럽의 경우처럼 노인층의 전문적 경험, 지식등을

활용하기 보다는 노인층의 근로와 지하철 무임승차와 같은 사회보장제도를 활용하는 ‘스피드택배 사업단’ 등의 일자리 사업이 대부분이다.

〈표 7-1〉 보건복지부 2014년 노인 일자리 사업 개요

유 형		내 용	지 원	예 산	인 원
합 계				6,746원	370,000명
공익활동		노노케어(전국형), 학교급식도우미·보육교사보조·거리환경개선 등 30개 프로그램(지역형)	월20만/9개월 *일부 12개월	5,693억원	292,340명
재능나눔		노인의 전문자격·경력을 활용한 취약학대노인 발굴, 상담, 교육 등 각종 노인 권익증진 활동	월10만/6개월	246억원	39,900명
취업	인력파견형	수요처에 파견 지원	연15만	15억원	10,000명
	시니어인턴	민간기업 인턴기회 제공	월45만/3+3개월	106억원	5,900명
창업	공동작업 및 제조판매형	제조, 판매 등 사업 통해 수익 창출	연180~200만	400억원	19,910명
	고령자 친화기업	노인 다수고용기업(70% 이상) 설립 지원	개소당 3억	75억원	1,250명
경력유지	시니어 직능클럽	퇴직노인 전문경력 활용한 일자리·자원봉사 창출 위해 단체 설립 지원	개소당 8.75천만	13억원	600명
기타 (대한노인회취업지원센터, 노인인력개발원 운영비 등)				197억원	-

자료 보건복지부 보도자료, 2015.9.3.

고용촉진법에 따른 고용노동부 지원사업은 장년취업인턴, 중장년 일자리 희망센터를 통한 전직지원(심리상담, 생애설계, 건강, 여가관리), 재취업 및 창업지원, 제2인생설계 서비스 및 중소기업을 대상으로 하는 기업단위의 전직지원 서비스 등을 제공한다. 50세 이상의 퇴직 전문인력에 대해서는 비영리 법인이나 사회적기업 등에서 자신의 경력 및 지식을 활용할 수 있도록 지원하고 있으며 그 외 지역맞춤형 일자리 창출지원사업 등을 시행하고 있는데, 지역맞춤형 일자리창출 지원사업은 자치단체가 지역대학, 직업훈련기관 등의 비영리단체와 함께 일자리사업을 발굴해서 고용노동부에 신청할 경우

이를 선정·지원하는 사업이다. 직접적인 고용을 창출하기 위한 일자리 창출, 고용촉진, 직업능력개발을 수행하는 특화사업과 함께 지역고용문제의 실태분석과 대안제시를 위한 연구사업 및 2개 이상의 사업을 결합시키는 패키지 사업 등으로 구분해서 실시하고 있다. 2014년 발표된 고용노동부 장년고용종합대책은 아래와 같이 요약된다.

〈표 7-2〉 고용노동부 2014년 장년고용종합대책

사업 유형	고용실태	추진과제	특징
평생 현역 준비	경력진단·생애설계기회 부족	생애경력설계 프로그램도입	직업컨설팅
	퇴직시 전직지원서비스부족	퇴직예정자 이모작지원	업종 및 지역별로 전직지원
	직업능력 향상훈련 등 참여 미흡	평생직업능력향상	1인 1기술(내일배움카드제 지원) 장년전용훈련(용접 등) 고숙련마이스터과정운영
재직	50대 초반 조기퇴직	정년연장 및 임금 인사제도개편	임금피크근로자에 대한 임금지원확대 장년친화적인사제도도입 (고령화, 정년연장)
	주된 일자리 고용불안	근무형태 다양화로 고용안정성 제고	대·중소기업인재교류활성화 장년기 근로시간단축활성화
재취업	취업애로계층 일자리기회부족	빈일자리 지원 및 인턴제등 확충	장년층 취업인턴제 일용근로자 지원 지역맞춤형일자리지원
	경험 기술살린 일자리부족	전문인력 지원사업확충	중장년 근로시간단축 신청권부여 중장년 전문인력 인력 구인구직 연계
	생계형 자영업 창업증가	임금근로자 전환 및 사회경제적 창업지원	권역별 지원기관에 장년지원팀 설치 대기업-협력사의 사회적기업설립과 퇴직인력고용추진
은퇴	은퇴기사회활동기회부족	사회공헌활동기회확대	사회공헌활동 지원사업규모를 단계적확대
	저소득장년층생계불안	재정지원일자리확충 및 효율화	노인일자리지원
	노후소득보장미흡	퇴직연금 및 국민연금제도개선	연금개선사업
장년 고용 인프라	높은산재율, 건강관리소홀	장년친화적 건강일터조성	시설장비지원 재해예방교육
	전담기관 등 부족한 인프라	장년 취업지원기관확충	장년층 고용연계
	장년고용에 대한 인식부족	장년고용인식개선	60+ 정년제도입 및 고령자 용어의 장년변경

고용노동부의 장년고용종합대책은 일자리를 보전하기 위한 노동정책임에도 불구하고 전문적인 지식과 기술을 갖춘 고령인력에 대한 일자리 지원대책은 포함되어 있지 않다. 사회공헌형 일자리를 제시하고 있긴 하지만 지원자에게 돌아가는 금전적보상은 고작해야 시간당 2천원에 불과하며 교통비 3천원 및 4시간이 넘는 경우 식비 5천원이 포함될 뿐이다. 최대 근무시간인 4시간을 일한다 해도 10,000원에 불과해 고용대책이라고 보기에는 지나치게 비현실적이다.

이와같은 문제점을 해결하기 위해 직접적 임금보조 대신 고용노동부와 기획재정부는 각각 사회적 기업육성법과 협동조합기본법을 제정해 사회적 기업과 협동조합을 육성하며 이를 통해 고령자 일자리 창출을 도모하고 있다.

사회적기업은 기업소유주나 주주에게 최대의 이윤을 발생시키는 일반기업과 달리 사회적 서비스를 제공하고 취약계층에게 일자리를 창출하는 등 사회적 목적을 추구한다. 일자리 제공형, 사회서비스제공형, 지역사회 공헌형, 혼합형, 기타형등의 5개 유형으로 구분되며 사회적 기업으로 인증받은 기업에 대해서는 인건비 및 전문인력, 사업개발비, 사회보험(4대보험)등에 대한 재정지원뿐 아니라 경영컨설팅, 공공기관 우선구매, 판매 개척, 프로보노컨설팅 등의 경영지원이 가능하다. 이와 더불어 미소금융, 중소기업정책 자금등을 활용한 금융지원등도 가능하며 법인세감면 지방세 특례제한법등의 세제지원과 사회적기업에 대한 기부금인정도 가능하다.

협동조합은 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사회조직(협동조합기본법 제2조)으로 사회적 기업과 유사하나 정부의 재정·금융지원이 없이 5인 이상의 조합원으로 구성된 자발적이고 자율적인 조직이다.

2014년말 까지 총 6,251개 협동조직이 설립되었으며 교육, 보육, 의료, 돌봄, 문화예술 등 사회서비스 제공뿐 아니라 제조, 농어업, 도소매업 등에서 매우 다양한 협동조합 활동이 진행되고 있다. 법률상 협동조합에 대해 재정, 금융 지원이 명시되어 있지 않지만 부처와 지역별로 다양한 자금지원(창업기업지원, 경영안전자금, 중소기업육성자금, 기술혁신기업자금 등)과 창업·홍보 컨설팅 등의 지원도 가능하다. 특히 안전행정부에서는 협동조합과 사회적기업의 중간형태인 협동조합으로 구성된 마을기업에 대해서도

지원하고 있다.

협동조합은 고령친화적이며 잔존율이 높은 농업을 비롯해 특별한 제한이 없이 거의 모든 업종에 적용이 가능할 뿐 아니라 제한없는 수익추구가 가능해 가장 이상적인 고령친화형 일자리 창출전략²¹⁾이라고 볼 수 있다. 그러나 아직 시행초기여서 설립시 어려움을 호소하는 협동조합 희망자들이 많고, 운영측면에서도 판로개척, 경영컨설팅, 자금 조달 등에 있어 고령층의 접근이 쉽지 않은 상황이다. 이현민(2013)²²⁾은 협동조합은 자본이 창출하는 수익보다는 네트워크에 의존하기 때문에 외부의 협의체, 협동조합, 연합체 등의 연결고리가 매우 중요하나 대부분의 협동조합들이 정부의 지원사업에만 의존하고 있으며 협동조합간의 협력이나 네트워크 형성보다는 지나친 경쟁을 벌이는 것을 문제(농촌지역마을만들기사업 등)점으로 지적하기도 한다.

□ 협동조합사례) 완주군의 두레농장

- 농촌의 노인들과 귀농인들을 연계시켜 생산적복지와 일자리 창출을 위한 두레농장 조성
- 완주군청, 로컬푸드사업단, 귀농귀촌 협의회, 두레농장네트워크 사업단의 4개 민관협력 체계를 구축하고 완주군은 두레농장 조성과 유치를 지원
- 로컬푸드 사업단에서는 작부체계를 수립하고 유통을 담당
- 귀농귀촌협의회에서는 귀농귀촌인구에 대한 상담 및 귀농인의 집 운영을 통해 귀농인과의 정서적 유대를 공유
- 두레농장 네트워크 사업단은 완주군내 두레농장에 대한 종합적 경영검토 및 비교를 통해 경영지원을 실시
- 2014년 12월 기준으로 두레농장 10곳에서 총 136명의 일자리 창출 및 6억9천만원의 매출을 달성(참여 노인 1인당 월 42만원 수익 달성)
- 현재 1차 농산물 위주에서 농산물 가공, 로컬푸드 직매장 팜투어, 유치원 및 어린이집 체험학습 등 관광상품으로 사업을 다각화 추진
- 아하라, 비비정, 새참수레 등 농가레스토랑과 사업연계 및 확대

21) 전라북도에 4,000개의 사회적경제단체가 활동하고 있으며 평균 1억2천만원의 설립자금으로 1조 9천억원의 가치 창출(전라북도, 협동조합 실태조사와 육성지원 정책 연구용역, 2012)

22) 이현민, "더불어함께-전북지역개발 협동조합의 꿈과 도전," 씨오쟁이 16 (2013): 8-11.

2. 고령인력을 활용한 지역경제 활성화 전략

1) 지방 중소도시를 중심으로 한 고령인구 유입과 정착지원

잔존율분석 및 인구이동분석결과 우리나라 고령인구 중 75세 이상의 초고령자를 제외한 고령자 그룹에서는 의료시설이나 요양시설에 대한 의존도가 상대적으로 낮아 생산활동에 참가가 가능한 것으로 보이고 거주공간으로는 생활비가 비싼 대도시 보다 지방의 중소도시에 대한 선호도가 높은 것으로 실증분석결과 나타났다. 지방중소도시에서의 선호도가 높은 것은 지방의 중소도시에서 상대적으로 잔존율이 높아 고령친화적인 산업인 도소매, 음식숙박업, 농업관련업종들의 일자리들이 관광, 농업등과 함께 연계되어 있기 때문으로 볼 수 있다.

무엇보다 농촌지역은 거주비용이 저렴하고 양호한 자연환경을 갖추고 있어 거주와 생산기능은 물론 요양과 치유의 장소로 점차 중요성이 커질 것으로 예상된다. 그러나 그동안 농촌지역으로의 고령자 이주는 독립적 귀농, 일자리와 연계되지 않은 전원주택 개발 등과 함께 추진되면서 일자리 창출과 괴리되어 왔다.

은퇴자 마을 조성사업은 이와같이 일자리 연계, 커뮤니티 조성과 무관하게 추진되었던 대표적 실패사례인데, 2007년 당시 은퇴자 마을 조성 박람회²³⁾가 개최되었을 때 소개되었던 평창 비안마을, 횡성의 소슬림마을과 둔내마을, 서천의 산너울 마을을 포함한 모든 공공마을은 몇 년이 지나지 않아 실제 조성사업 중에 모두 애물단지로 전락²³⁾ 하였다. 이때 투입된 국비와 지방비만 해도 모두 756억이었지만 민간투자자의 부재 등 입지조건과 수요를 고려하지 않고 추진해 모두 실패한 것이다.

2008년 당시 금융위기등을 겪으면서 투자자를 구하지 못한 이유가 크지만 일자리와 연계되거나 병원 등 노후생활 인프라와 연계되지 않은 채 ‘별장형’의 독립형 은퇴자 마을을 구성했기 때문으로 볼 수 있다.

일본이나 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 지방 중소도시에서 새로운 유입인구는 지역경

23) <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20101015014003>

제의 활력으로 작용한다. 특히 임금이나 자산소득에 기반을 둔 준고령 및 고령인구의 지방유치는 지역경제의 활력을 위해서도 반드시 필요하다고 할 수 있다.

실제로 고령화가 진전되면서 지방에는 귀농과 귀촌을 목적으로 이주하는 고령자들이 늘어나고 있다. 전남곡성군의 경우 2014년 출생인구가 140명에 불과했지만 2015년도 11월까지 일년이 채 못되는 기간동안 귀농과 귀촌을 목적으로 이주한 사람이 200명이 넘는다. 자연적증가보다 귀농·귀촌을 목적으로 한 사회적 인구증가가 점차 활발해지면서 이에 대한 지원이 필요할 것으로 보이지만 현재까지 지방정부에 대한 귀농귀촌에 대한 지원은 거의 전무하다고 볼 수 있다.

다행히 지난 2015년 7월부터 『귀농어·귀촌 활성화 지원에 관한 법률』이 제정되어 귀농·귀촌에 대한 정책적 지원의 토대가 마련되었지만 귀농인에 대한 조사, 지원센터 설립 등 공적조직의 신설과 업무영역만 확대되었을 뿐 실질적인 지원은 요원하다.

2) 고령자 친화형 생활기반서비스의 확충과 연계

은퇴자마을, 귀농귀촌 및 고령친화형 농촌개발을 위해서는 최소단위의 의료시스템을 갖추고 커뮤니티 구성이 가능한 고령친화형 인프라 조성도 필요하다. 이미 일본은 ‘작은거점 만들기 사업’(国土交通省 国土政策局, 2013)을 통해 집락을 집단화 하는 사업을 추진 중인데 이는 우리나라의 행복생활권 연계전략과 유사하면서도 교통수단을 통해 중심 생활서비스를 연계한다는 점에서 보다 구체적이다. 행복생활권은 사업의 최소단위가 시군 단위이지만 일본의 작은거점 만들기 사업은 행복생활권 보다 작은 생활권 단위로서 집락을 연계(리, 동단위)하는데 초점을 맞추고 있다.

일본의 작은거점 사업의 핵심은 공간연계, 역할연계, 시간연계의 마을간 연계전략이라고 할 수 있는데 각종 주요 핵심생활시설을 도보로 접근이 가능하도록 일부 이전하거나 공간적으로 집단화 해 연계하고 분산되어 있는 각종 시설(소규모 매점 등)을 통합하여 시설간 시너지 효과를 도모하며 정주환경은 물론 생산과 관련된 집하활동의 동선까지 모두 합리적으로 재배치하는 전략으로 요약될 수 있다.

설문조사를 바탕으로 주민들의 필요시설을 확정하고 의회, 주민, 행정기관의 협의체를

통해 지역 중심부에 종합시설(열린광장 텃세이きらめき広場·哲西)을 건설한 뒤 핵심 시설을 집중배치해 지역의 운행버스 전 노선이 이곳을 경유하도록 교통체계까지 조정한 오카야마 현 니이미시旧哲西町지역(2000년 기준인구 3,243명)의 경우가 좋은 사례일 것이다 (国土交通省 国土政策局, 2013, 조영재 외 2014, p46 재인용).

문제는 우리나라 귀농귀촌인들의 경우 생활에 필요한 정주여건은 활용하면서도 거주지는 기존의 촌락이나 마을공동체에서 이격되어 있는 독립된 공간을 선호하고 있기 때문에 자칫 일본의 작은거점 사업처럼 시설을 집산화 할 경우 정책효과가 반감될 수 있다. 귀농귀촌인구의 고립감이나 프라이버시를 보장하면서 정주시설과 환경을 연계시켜주고 장기적으로 마을의 커뮤니티에 동화되어 협동조합이나 마을기업활동에 참여하도록 동화시키는 새로운 프로그램의 개발과 운영이 필요할 것으로 보인다.

3) 지방의 고령자 유치를 위한 행·재정적 인센티브 제공

은퇴자 마을²⁴⁾, 농촌의 세컨드하우스 혹은 최소거점 등을 조성할 때는 도시지역에서 이주하는 고령인구를 유치하기 위해 다양한 인센티브가 필요하지만 제도적으로 매우 미비한 것으로 보인다. 가장먼저 현행법상 1가구 2주택에서 3억원 이하의 주택에 대해서만 중과세가 제외되고 있으나 자산능력을 가진 고령자들의 지방도시 투자유치를 위해 귀농귀촌지역에 대해서는 1가구 2주택 중과세면제가 추가적으로 필요할 것으로 보인다.

또한 현행 농지연금의 경우 고령자 노후대책으로 바람직한 제도임에도 불구하고 65세 이상 5년 이상 영농자를 대상으로만 가입조건을 제한하고 있어 60세 이상의 주택연금보다 불리하게 제도이므로 가입연령을 60세 이상으로 낮추는 것이 필요하다.

아울러 지역인구를 기준으로 부여되는 교부금에 차등을 두고 수도권 및 대도시에서 귀농.귀촌을 받아들이는 경우 보다 많은 지방교부금이 배정될 수 있도록 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 기업의 지방이전에 대해 다양한 인센티브가 제공되고 있지만

24) 은퇴자마을은 농어촌정비법 상 지원받는 전원마을 과 달리 진입로, 상하수도, 시설등의 기반 시설을 정부에서 지원할 근거 없음

앞장에서 살펴보았듯이 대도시를 선호하는 이들 기업들의 입지패턴과 대도시 주변 중소도시를 선호하는 고령자 입지패턴이 크게 달라 기업유치와 이전만으로는 고령자 고용창출과 안정적 일자리 지원에 큰 도움이 되지 못하기 때문이다. 지방자치단체가 적극적으로 고령자그룹을 유치하고 필요한 정주환경을 개선할 수 있도록 교부금제도를 개선하는 것이 필요하다.

무엇보다 농촌지역으로의 투자 확대를 위해 농촌지역에 대한 과감한 입지규제와 환경보존이 병행되어야 한다. 앞서 미국의 사례에서 살펴보았던 것처럼 우수한 환경적 자원과 입지규제는 장기적으로 소득이 높은 고령자의 유입요인이 되므로 농촌지역의 환경보존을 위한 노력을 기울여야 한다. 현행 비도시지역에서 비교적 자유로운 공장입지 규제를 엄격히 검토해 농지보호와 양호한 식생이 보존될 수 있도록 해야 하며 농촌지역 그린벨트에 대한 무분별한 해제등도 장기적으로 지양하며 여가와 휴식이 가능한 공간으로 보존하는데 노력해야 한다. 특히, 비도시 지역에서 공장과 전원주택, 농지와 농가주택이 혼재하며 발생하는 갈등을 방지하기 위해 생산시설과 전원 주거, 농지를 집단적으로 분리하기 위한 국토이용밋계획에 관한 법률 상 용도지역제의 개편작업이 우선적으로 진행되어야 한다.

4) 고령친화형 도시재생전략의 추진

일본의 사례와 우리나라 고령자 분위회귀분석결과에서 보듯이 고령자들은 노후주택에 거주하는 것이 일반적이다. 주택가격이 저렴하다는 장점 이외에도 기존 커뮤니티에 대한 소속감을 벗어나기가 어렵기 때문이다. 일본은 도시지역을 중심으로 보건·의료 정책을 연계·통합한 건강·의료·복지 마을을 입지적정화 계획제도를 활용해 조성 중이며 자동차 중심의 기존도시정책에서 탈피해 도보 중심의 고령친화형으로 전환하고 있다.

특히, 걸어서 식료품을 구매하고 병원에 다닐 수 있는 도보 15분권 내(반경 500m 내)에 시민교류·건강·의료복지의 거점을 정비해 운영하되 30분 이내에 필요 서비스가 제공되는 일상생활권역내 지역포괄케어시스템을 구축하고 있다²⁵⁾.

최근 활발히 전개되고 있는 우리나라의 도시재생전략에 있어서도 고령인구의 경제적 참여가 가능하도록 고령친화 산업인 음식, 도소매, 도시농장 등에 대한 계획적 배려가 필요하며 노인 일자리 공급기업에 대한 인증제, 중소기업육성자금 지원, 해외판촉 등의 다양한 인센티브를 부여하기 위한 프로그램 개발이 필요 할 것으로 보인다.

5) 지방이전 공기업과 혁신도시를 활용한 지역 내 소비시장 확충과 고령자원활용

2015년 9월 현재 전국의 10개 혁신도시(세종시 제외)에 153개 이전대상 공공기관 중 123개 기관이 이전을 완료되었으며 이전이 완료되면 약 3만 2천명이 지방으로 이주할 것으로 예상²⁵⁾된다.

공기업 종사자의 이주는 각 지방마다 구매력을 갖춘 새로운 소비집단을 형성하며 지방의 새로운 활력을 불어 넣어줄 것으로 예상되었으나 최근의 연구결과²⁷⁾에 따르면 그 효과가 매우 미비하다. 나홀로 이주가 전체의 57.7%이며 전가족 동반이주는 28.2%에 불과하기 때문이며 이에 따라 지역 내 소비(49.5%)가 지역외 소비(50.5%)보다 낮은 것으로 나타났다.

공공기관의 지방이전은 장기적으로 지역에 안정적 소득을 가진 우수한 고령인구를 공급한다는 측면에서 매우 긍정적이지만 현재와 같이 지역 내 정착이 어렵고 지역경제 파급효과가 미비하다면 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 공기업 종사자들이 장기적으로 이전, 거주 하면서 지역 내 고령화(Aging in place)가 진행되므로 이에 대한 선제적 대처가 장기적으로 필요할 것으로 보인다.

공공기관 종사자들에 대한 지역 내 정착을 유도할 수 있는 프로그램을 개발하고 고령친화적인 혁신도시 인프라 조성(병원, 협동농장, 도보생활권 형성과 커뮤니티 시설)이 이루어질 수 있도록 해야한다.

25) 일본 국토교통성 도시국, 2014.8., 건강의료복지 마을 만들기 추진가이드라인, 김정호 2015년 7월 21, 경제인문사회연구회 정책세미나 ‘고령화·저성장 시대, 우리는 준비되어 있는가?’발표자료

26) 국토교통부 공공기관지방이전추진단,

<http://innocity.mltm.go.kr/submain.jsp?sidx=10&styp=1> (2015년 10월 21일 검색)

27) 지역발전위원회 ‘공공기관지방이전의 지역발전 효과’ 중간보고자료, 동아일보 2015.11.16.일자 재인용

제 8 장
결론

우리나라는 전례없는 고령화 사회에 진입하고 있다. 앞서 고령화를 겪었던 국가들과 비교해 보더라도 세계적으로 유례가 없었던 급속한 고령화 사회를 경험하고 있다. 그러나 충격은 훨씬 심각하다. 상대적으로 사회보장과 연금제도가 정비되어 있는 일본이나 서유럽 국가들과 달리 고령화에 대비한 장기적인 재정마련이 일부 직업군을 제외하고는 마련되어 있지 못하기 때문이다.

고령화는 대도시 보다 지방에서 더욱 심각한 상황이다. 일자리를 찾아 떠난 젊은 계층들이 교육환경과 일자리를 제공해주는 대도시에 정착하게 되면서 지방은 인구유출과 일자리의 감소로 인한 고령인구의 증가를 악순환처럼 경험하고 있다. 지방의 고령인구 증가는 다시 지방정부로 하여금 고령친화적 인프라의 개선과 시설확충을 요구하게 되면서 지방재정의 악화를 초래하게 된다.

본 연구는 위기로 다가오는 인구고령화를 지방의 기회요인으로 활용하기 위한 목적에서 시작되었다. 이미 일본과 유럽의 선진국가들은 고령화 사회로의 진입을 앞두고 체계적인 고령인구 대책을 수립하고 시행하고 있다. 일본은 정년제도를 점진적으로 연장했고 미국은 공식적으로 정년제도가 존재하지 않기 때문에 노동력이 있는 동안 일할 수 있도록 허용하고 있다. 단카이 세대로 불리는 일본의 베이비 붐 세대는 은퇴하면서 주택수리, 건강식품, 관광 분야에서 새로운 수요를 창출했으며 미국에서는 활동적인 고령인구가 증가하면서 쾌적하고 잘 보존된 자연환경을 갖춘 지방의 중소도시에서 이들 고령인들이 유입되면서 지방의 활력소가 되고 있다.

인구고령화에 따라 거주지 이전이 발생하는 경우는 우리나라에서도 유사하게 나타나

고 있다. 연금소득과 일자리가 부족한 우리나라의 경우에도 고령인구의 대도시 및 지방중소도시로의 이동이 비교적 활발한 것으로 나타났는데 이는 고령인구의 일자리 잔존율이나 건강 등 연령에 따른 것으로 보인다.

노동력을 보유하고 있고 제조업과 서비스업에 종사할 수 있는 초기 고령인구(55세~65세)는 주로 대도시에서 거주하지만 점차 소득이 감소하고 근로소득보다는 자산소득으로 생활해야 하는 65세 이후의 고령자들은 75세 이후에 농업 및 이와 관련된 산업에서의 잔존율이 높다. 농업은 여전히 전국적으로 75세 이상의 그룹에서 직업별 잔존율이 가장 높은 산업으로 나타났으며 음식 및 도소매업이나 숙박업에서의 고령자 직업잔존율도 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 임금소득에 의존하던 고령인구 대부분이 은퇴 후 작은 음식점이나 가게, 펜션운영에 집중하고 있다는 것을 의미한다. 지역적으로 숙박업 등은 수도권과 인접한 강원권을 중심으로 발달되어 있고 제조업 기반이 마련되어 있는 울산 등 경남지역에서는 상대적으로 제조업에서의 고령자 직업잔존율이 높게 나타나고 있어 이들 지역에서의 제조업 분야 고령자들을 위한 일자리 지원정책도 실효성이 있을 것으로 추정된다.

요약하면 노동력을 보유한 55세에서 64세의 고령인구들은 주로 대도시에서 거주하다가 65세에서 74세 까지는 점차 주택가격이 낮은 지방의 중소도시로 이주하는 패턴을 보이게 된다. 특히 65세에서 75세까지는 소득, 건강의 양극화가 심해지는 시기로 이 시기에 대도시로 회귀하는 고령인구와 지방에 정착하는 고령인구 간 격차가 혼재하는 것으로 보인다. 이후 건강문제가 본격화하는 75세 이후 부터는 농업이외의 산업에서는 노동력을 상실하며 농촌의 요양시설이나 대도시로 이주하며 경제적인 활동에서 점차 멀어지는 것으로 보인다.

만성적인 재정적자를 보이고 있는 지방정부는 지역의 경제활성화를 위해 위와 같은 고령자의 라이프 사이클을 고려한 지역경제 활성화 전략을 재정립 해야 할 것으로 보인다. 지방의 경우 자연출산보다 은퇴 후 귀농 귀촌을 목적으로 당해 지역으로 이주해 오는 고령자의 수가 많아 새로운 기회요인으로 활용이 가능하다.

정부에서도 2015년 6월에 『귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률』을 공포하면서 본격적인 귀농·귀촌지원사업을 계획하고 있으나 아직까지는 기본적인 귀농·귀촌 인구에 대한 통계자료 수집에 머물고 있는 수준이므로 고령자를 대상으로 하는 장기적인 보완과 사업확대가 필요할 것으로 보인다.

이를 위해 은퇴자 마을, 귀농 귀촌 및 고령친화형 농촌개발을 위한 최소한의 의료시스템을 갖추고 커뮤니티 구성이 가능한 고령 친화형 인프라 조성이 필요하며, 초기 정착에 어려움을 겪는 귀농귀촌인들을 대상으로 하는 협동조합이나, 마을기업활동 등 커뮤니티와의 연계사업도 동시에 추진되어야 한다.

실질적인 정책지원을 위해 귀농·귀촌을 희망하지만 그 동안의 삶의 터전을 이전하기 쉽지 않은 고령자들을 위해 농촌의 세컨드 하우스 구입이 용이하도록 현행 1가구 2주택의 경우 3억원 이하 주택에 대해서만 적용되는 중과세 제도를 귀농·귀촌지역에 대해 확대 시행하는 것이 필요하다. 본 연구결과 고령자 연령이 55세 이후부터 지방의 중소도시로 이주하는 경향이 두드러지는 것으로 보이므로 55세 이상의 준고령인 중 지방의 광역시가 아닌 중소도시를 중심으로 세컨하우스에 대한 중과세완화와 함께 폭넓은 귀농귀촌 확대지원정책을 수립하고 시행해야 할 것으로 보인다.

65세 이상을 가입대상으로 하는 현행 농지연금제도도 그 연령기준을 60세 이상으로 완화 해 농촌이주와 이주자 노후대책이 동시에 충족되도록 하는 정책적 배려가 필요하다.

무엇보다 농촌지역으로의 투자확대를 위해서는 고도성장기에 가졌던 기존의 개발연대식 사조에서 벗어나야 한다. 환경적인 가치를 보존함으로써 지방의 가치가 높아지고 이를 통해 귀농귀촌인을 유치하는 것이 오히려 제조업을 유치하는 것보다 지속가능한 지역발전 전략일 수도 있다는 사실을 인지해야 한다. 비도시 지역에서 공장과 전원주택, 농지와 농가주택이 혼재하며 갈등이 발생하는 상황에서 새로운 지역발전의 원동력으로 역할하며 청정한 자연환경을 찾아 지방으로 이주했던 미국 베이비 부머들의 사례를 우리나라에서 찾기는 어려울 것이다. 비도시 지역에서의 환경보존을 위해 공장용지와 전원주택이 혼재하는 관리지역에 대한 계획제도의 정비도 필요할 것이다. 아울러 지방의 10개 혁신도시에 안착한 공공기관과 공기업 종사자들의 지역정착을 통해 지방의 발전을 도모할 수 있도록 보다 적극적인 혁신도시 내 공기업 종사자의 지역내 ‘귀화’ 정책이 시행되어야 할 것이며 이를 위해 현행 지방교부금 산정시 고령인구 유치등에 따른 평가결과가 반영되도록 해야 할 것이다.

REFERENCE

참고문헌

- 국토연구원. 2013. OECD 한국도시 정책보고서. 안양: 국토연구원
- 김상화. 2010. 공공 전원마을 애물단지 전략. 서울신문. 10월 15일
- 김승용. 2005. 도시노인인구의 인력재활용방안. 도시문제 5월호: 36-48.
- 김영준. 2006. 고령화와 재정정책의 저축에 대한 효과 분석. 한국경제 12권, 1호: 55-111.
- 김용민. 2013. 일본의 지역경제 성장구조 변화: 미시적 관점에서 본 지역인구 고령화 문제. 아태연구 20권, 1호: 5-28
- 김의준 외 3인. 2011. 고령화의 지역경제 영향 분석: 수도권-비수도권 CGE모형의 활용. 교육과학기술부.
- 김정호. 2015. “고령화·저성장 시대, 우리는 준비되어 있는가?” 경제인문사회연구회 정책세미나 발표자료 (2015년 7월 21일)
- 민성희 외. 2012. 고령자 인구이동 실태 및 정책과제. 안양: 국토연구원.
- 박삼욱, 진종현, 구양미. 2008. 서울의 인구고령화와 고령자 고용의 지역적 특성. 대한지리학회지 43권, 3호: 337-357.
- 박상우 외. 2010. 경상북도 지역특성별 맞춤형 노인일자리 창출방안. 대구: 대구경북연구원.
- 보건복지부. 2015. 2014년 노인일자리 사업 평가대회 개최. 보도자료
- 보건복지부. 2015. 노인사회활동(노인일자리)지원사업 종합안내, 보건복지부
- 신동균. 2005. 고령화와 노동생산성 전망. 경제연구 26권, 1호: 41-93.
- 이영성. 2008. 고령화가 지역경제에 미치는 영향. 대한국토도시계획학회 43권, 7호: 7-10.

- 이영성. 2008. 우리나라 광역시도의 총요소생산성과 결정요인. 국토연구 58권: 39-53.
- 이진면 외. 2012. 고령화를 고려한 중장기 산업구조 전망. 서울: 산업연구원
- 이철희. 2012. 산업구조의 변화와 고령인력의 고용. 노동경제논집 35권, 1호: 55-88.
- 이현민. 2013. 더불어함께-전북지역개발 협동조합의 꿈과 도전. 씨오쟁이 16권: 8-11.
- 이혜훈. 2002. 고령화의 경제적 영향에 대한 소고. 한국노동연구원. 노동정책연구 2권, 2호: 23-50
- 장지연. 2004. 고령화시대의 노동시장과 고용정책(II). 한국노동연구원.
- 지광수. 2005. 고령화시대의 노동시장정책. 산업경제연구 18권, 4호: 1823-1836.
- 지역발전위원회 ‘공공기관지방이전의 지역발전 효과’ 중간보고자료, 동아일보 2015.11.16.일자 재인용
- 최공필, 박대근, 이창용, 남재현, 2005. 고령화에 대비하기 위한 금융부문의 대응. 금융연구.
- 최영국 외. 2011 100세 시대를 대비한 국토 및 도시정책 방향과 과제, 안양: 국토연구원
- 최재현, 윤현위. 2012. 한국인구고령화의 지역적 전개 양상. 대한지리학회지 47권, 3호: 359-374.
- 최재현. 2013. 한국 인구고령화의 지역적 특성 분석. 한국경제지리학회지 16권 2호: 233-246.
- 통계청. 2011. 장래 인구 추계: 2010년~2060년. 보도자료
- 통계청. 2013. 2013 고령자통계, 통계청
- 허문구 외. 2013. 고령화가 지역경제에 미치는 경제효과 분석. 서울: 산업연구원
- 허문구. 2014. 쇠퇴하는 대도시 경제활력 찾으려면. 서울경제, 9월24일.
- 황영모 외. 2012. 협동조합 실태조사와 육성지원 정책연구. 전북연구원.
- 일본 국토교통성 도시국. 2014. 건강의료복지 마을 만들기 추진가이드라인. 일본 국토교통성 国土交通省 国土政策局, 2013, 조영재 외 2014, p46 재인용.
- Blank, R. M. and M. D. Shapiro. 2001. Labor and the Sustainability of Output and Productivity Growth. unpublished manuscript, University of Michigan.
- Bloom, D. E., D. Canning and J. Sevilla, 2001. Economic Growth and the Demographic Transition. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8685.

- Bloom, E. D., D. Canning, and G. Fink. 2011. Implications of Population Aging for Economic Growth. PGDA Working Paper No.64, Harvard University.
- Borsch-Supan, A. 2000. A Model under Seige: A Case Study if the Germany Retirement Insurance System. *The Economic Journal* 110(461): 24-45.
- Borsch-Supan, A. 2002. Labor Market Effects of Population Aging. unpublished manuscript, London School of Economics.
- Center for the Western Priorities. 2015. The Golden Rush: How Public Lands Draw Retirees and Dreate Economic Growth. Western Priorities.
<http://westernpriorities.org/wp-content/uploads/2015/03/The-Golden-Rush.pdf>
- Das, B. and D.V. Rainey. 2007. "Is Attracting Retirees a Sustainable Rural Economic Development Policy." Southern Agricultural Association Annual Meetings.
 Last accessed March 3, 2015. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/34818/1/sp07da01.pdf>
- Fougere, M. and M. Merette. 1999. Population Ageing and Economic Growth in Seven OECD Countries. *Economic Modelling*. 16: 411-427.
- Fougere, M., Harvy, S., Mercenier, J. and Merette, M.. 2009. Population ageing, time allocation and human capital – A general equilibrium analysis for Canada. *Economic Modelling* 26(1): 30-39.
- Futagami, K. and T. Nakajima. 2001. Population Aging and Economic Growth. *Journal of Macroeconomics*. 23(1): 31-44.
- Guest, Ross, 2007. Innovations in the macroeconomic modelling of population ageing. *Economic Modelling*. 24: 101-119.
- Hiroyuki Nitta. 2006. Capitalizing on retirement of Japan's First Baby-Boomers. Japan Economic Report. April-May 2006
- 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. Last accessed March 3, 2015.

- <http://www.terry.uga.edu/media/documents/selig/golden-rules-2013.pdf>
- Lawson, M. M., R. Rasker, and P.H. Gude. In Press. “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*. Last accessed March 3, 2015.
- <http://headwaterseconomics.org/wphw/wp-content/uploads/non-labor-manuscript.pdf>
- Lumsdaine, R. L. and D. A. Wise. 1990. Aging and Labor Force Participation: A Review of Trends and Explanations. NBER Working Paper Series, Working Paper No. 3420.
- Nevada City Chamber of Commerce. 2014. “Nevada City/Grass Valley Featured in Where to Retire Magazine.” Last accessed March 3, 2015.
- <http://www.nevadacitychamber.com/nevada-citygrass-valley-featured-in-where-to-retire-magazine/>
- OECD. 2009. OECD Factbook 2009 Economic, Environmental and Social Statistics. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009_factbook-2009-en
- Romer, P. 1987. Crazy Explanations for the Productivity Slowdown. In Stanley Fisher, ed. NBER Macroeconomics Annual 2, Cambridge, MA: The MIT Press. 1990. Capital, Labor, and Productivity. BPEA: Microeconomics: 337-367.
- Yashiro, Naohiro. 1997. Aging of the population in Japan its implications to the other Asian countries. *Journal of Asian Economics*. 8(2):245-261.
- <http://innocity.mltm.go.kr/submain.jsp?sidx=10&stype=1> (2015년 10월 21일 검색)
- <http://fivethirtyeight.com/features/what-baby-boomers-retirement-means-for-the-u-s-economy/> (2015년 9월 21일 검색)
- <http://www.aarp.org/work/on-the-job/info-2014/workplace-age-discrimination-in-fographic.html#quest1> (2015년 10월 9일 검색)

<http://www.theguardian.com/lifeandstyle/2015/jul/29/baby-boomers-feeding-america-aarp-food-insecurity-health> (2015년 10월 21일 검색)

<http://www.agweb.com/article/rural-population-slips-again-in-2014-NAA-ben-potter/> (2015년 9월 10일 검색)

S U M M A R Y

SUMMARY

Keywords: Ageing population, Local economic development

Korea is suffering from the unprecedented population ageing. Comparing to other countries, it is radical and shocking to entire Korean economy and society because Korea is not ready for the lifetime pension system for the retiree except for those who have the specific job career.

Population ageing is more serious in rural than urban area. As young people left rural area and settle down in metropolitan area for job opportunity, the rural area is more experiencing the serious vicious circle for increasing ageing population than urban area. Increasing ageing population leads to the demand for aged-friendly infrastructure and urban facilities, and worsen the fiscal status of local government.

The purpose of this study is to suggest the policy implication to make use of the rapid population ageing as the opportunity for the local economic development. Japan and many developed countries have implemented various policy measures for ageing people. For example, Japan gradually expands the retirement age up to 65. The U.S. officially abolished the retirement system and anyone can work regardless of his/her age.

Baby boomers in Japan, called Dankai generation, created new market demands for housing repair, healthy foods and tourism as they retired from work. In the U.S., as an active ageing population increases, local governments with well preserved natural environments are more attractive.

Residential relocation according to population ageing is similarly taking place in Korea. The empirical analysis of this study shows that ageing people with lack of pension income and job opportunity after the retirement have a strong tendency to move to metropolitan area and small and medium sized urban area due to their job survival rate, health condition and age.

The early stage of aged group between 55 and 65 with labor who can be employed in manufacturing and service industries mostly resides in metropolitan area, while 65 and 74 and over 75, who are mostly employed in agricultural industries, in small-medium urban and rural areas.

Interestingly, the highest job survival rate for over 75 aged group is found in agricultural industries. Other agriculture-related industries such as food, retail and lodging industries are highest in the job survival rate as well.

Such results implies that aged people who are once relied on monthly salary income are mostly working for restaurants and small lodging services after the retirement. Regional distribution of aged workers are interesting as well. Job survival rate of lodging services are high in Kang Won province in which the natural environment is better than other regions while manufacturing industries are the highest in the South Kyungsang and Ulsan which are the representative for manufacturing industries in Korea. Employment supporting policy for ageing group should consider this regional characteristics and distribution of employment.

In short, age group between 55 and 64 mostly resides in the metropolitan area and mostly moves out to small and medium cities as they are over 65 for the lower housing price.

Especially, age between 65 and 74 is spatially polarized in urban and rural area according to health condition and income level after retirement. After the age over 75, this group is gradually losing their labor except in agricultural industries and moved to health care center in rural area and metropolitan area.

The local governments that are experiencing the financial loss should reconsider the revitalization strategy of local economy allowing for such life cycle of ageing population. The increasing ageing population may play the critical role as the opportunity for local economic development since the agepopulation who is returining to farm may provide a new vitalization for its lagging behind rural area.

For this, retireree village for elderly people and senior-friendly infrastructure such as healthcare system and barrier-free environment is necessary. Above all, community business model such as cooperative association and village firm should be redeveloped and organized for newly move and settled retiree in rural village.

국토연 2015-1

고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구

지 은 이

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-057-3

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.