

보건복지 ISSUE & FOCUS

청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기



이상림
인구정책연구실 연구위원

- 최근 수도권 인구 집중은 수도권의 인구 증가와 지방의 인구 감소가 동시에 일어나면서 가속화 되고 있는데, 특히 인구이동에서 수도권 순유입으로의 반전은 인구 불균형을 더욱 심화시키고 있음.
- 수도권 인구 순유입은 사실상 지방 청년인구의 순유입 현상으로, 지방의 청년인구 유출은 지방 인구 감소, 고령화 심화, 지역경제 활력 저하 등 직접적 영향과, 출산아 수 감소로 인한 자연감소 심화, 수도권으로의 인재 유출 위험 등의 부정적 파급효과를 만들어 내고 있음.
- 청년 유출이 심각한 지방에서는 지역 인구정책과 청년정책의 적극적 결합이 필요한데, 청년정책 기본계획의 수립을 앞두고 지방과 청년의 상호 발전을 꾀할 수 있는 정책 시도들이 요구됨.

01. 들어가며

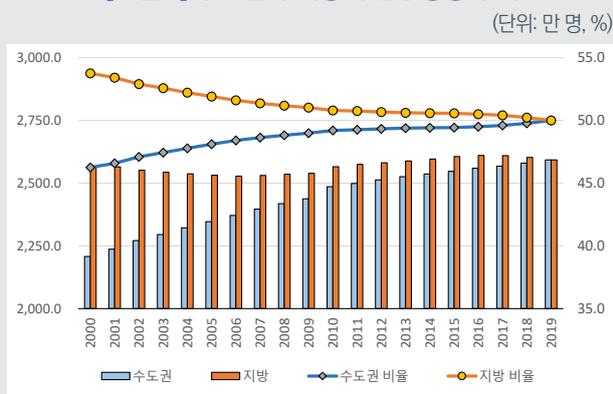
- ◆ 최근 통계청 발표에 따르면 수도권 총인구(외국인 포함)가 처음으로 우리나라 전체 인구의 절반을 넘어선 것으로 나타났으며(2019년 등록센서스 방식 인구주택총조사), 공공기관의 지방 이전이 재논의되는 등 수도권 인구 집중에 대한 사회적 우려와 관심이 높아지고 있음.
- 수도권 인구 집중의 이면에는 연령에 대한 인구이동의 선택성(migration selectivity), 지역 인구고령화, 청년문제, 지역인구 세대구성의 변화 등 지역 차원의 인구변동이 복합적으로 연결되어 있음.

- ◆ 그러나 우리 사회에서는 인구문제에 대한 사회적·정책적 관심이 전체(전국) 인구의 저출산·고령화에만 집중되면서 지역의 인구변동은 인구문제가 아닌 지역 발전(또는 낙후)의 문제로만 여겨져 왔음. 최근에서야 지역(지방)의 인구문제가 사회의 주요 관심사로 부각되지만, 이러한 관심 역시 '수도권 집중'이나 '지방 인구 소멸'과 같이 개별 지역들의 분리된 문제로 단순화하는 경향이 존재
- ◆ 이 글에서는 우리나라 수도권 (인구) 집중 현상을 청년인구의 이동과 그에 따른 지역 인구의 파급효과라는 차원에서 분석하고, 인구이동의 관점에 기반하여 이 문제에 대한 정책 방향을 제시해 보고자 함.

02. 수도권 인구 집중의 추이: 수도권 인구성장과 지방¹⁾의 인구 감소

- ◆ 과거 인구성장의 시대에 '수도권 인구 집중'은 수도권 인구가 지방에 비해 더 빠르게 증가하면서 나타나는 현상을 의미했지만, 최근 지방 인구가 감소세로 돌아서면서 인구의 수도권 집중화는 과거와는 다른 양상으로 빠르게 전개되고 있음.
 - 수도권 인구는 균형발전 정책에도 불구하고 꾸준히 증가세를 보이며 2011년 이후 매년(2017년 제외) 10만 명 이상의 인구성장이 발생하였고, 2019년에는 지방 인구를 초과하기 시작함.
 - 반면 지방 인구는 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 등 균형발전 정책의 효과가 감소하기 시작한 2017년부터 감소하기 시작하여, 매년 감소 규모가 확대되는 추세임.
- ◆ 이와 같이 수도권 인구 증가와 지방 인구 감소가 결합되면서 전체 인구에서 수도권 인구가 차지하는 비율이 빠르게 증가하고 있음.

[그림 1] 수도권과 지방의 인구성장 추이



[그림 2] 수도권과 지방의 연도별 인구 증감



주: 2010년 주민등록 말소자 등록으로 인한 인구변동이 발생. 이에 2011년 이후 주민등록인구를 활용하여 분석

자료: 통계청 KOSIS. 주민등록 연앙인구(각 연도)

1) 이 연구에서 수도권은 서울, 경기, 인천 지역을, 지방은 비수도권의 모든 시도를 지칭하기로 함.

- ◆ 인구성장(변동)은 출생 인구나 사망 인구의 차이인 자연증가와, 인구 유입과 유출의 차이인 순이동에 의해 결정됨. 최근 우리나라 전체 인구에서는 출산율 및 출산연령대 인구의 감소로 출생아 수가 줄어드는 반면, 고령화로 노인인구가 증가하면서 사망자 수는 늘어나는 추세(2020년은 자연감소로 전환 전망)²⁾
 - 국제이동의 규모가 매우 작고, 유입과 유출의 차이도 크지 않은 우리나라에서는 인구이동이 인구성장에 미치는 영향은 매우 제한적

03. 수도권과 지방의 인구변동 요인 차이

- ◆ 지역 인구 차원에서는 인구변동 요인이 지역별로 불균등하게 작동하는데, 최근 수도권 인구는 자연증가와 순유입이, 반대로 지방 인구는 자연감소와 순유출이 동시에 일어나고 있음.([그림 3] 참조)
- ◆ 수도권에서는 자연증가세가 지속적으로 약화되고 있는 가운데, 국토균형발전 정책이 본격적으로 효과를 보인 2011년부터 2016년 사이에 순유출이 발생(2012년 제외)하였으나, 2017년부터는 다시 유입인구가 유출인구보다 더 많은 순유입으로 반전되었음.

[그림 3] 수도권과 지방의 인구성장 요인 변화 추이: 자연증가와 순이동률

(단위: %)



자료: 통계청, 인구동태통계-출생자료 및 사망자료(각 연도), 인구이동 통계 원자료(각 연도)

- ◆ 지방에서는 2017년부터 다시 나타난 수도권으로의 인구 순유출 추세와 함께, 2018년부터 나타난 자연감소가 지방 인구의 감소를 촉진하는 요인으로 작동

2) 통계청의 '2020년 9월 인구동향 보도자료'를 보면 우리나라 인구는 지난해 11월부터 올해 9월까지 11개월 연속 자연감소를 보였으며, 올해의 9월까지 누적 자연감소 인구는 1만 4240명에 이릅니다. 통상적으로 10월부터 이듬해 1월까지 사망자가 증가하는 사망 경향을 볼 때 올해는 우리나라 인구가 자연감소로 전환되는 첫해가 될 것입니다. 노인인구의 지속적 증가 추세 속에서 출산 수준의 극적 반전이 일어나지 않는 한 우리나라 인구의 자연감소는 지속될 전망.

- 지방 전체 인구의 자연감소는 2018년부터이지만, 지역별 자연감소는 이미 전남(2013년), 강원(2014년), 전북, 경북(2016년)의 순으로 시작하였고, 2018년부터는 경기도와 제주도를 제외한 모든 도 지역에서 인구의 자연감소가 발생³⁾
- 한편 부산(2018년)과 대구(2019년) 등 광역시 지역에서도 자연감소로의 전환이 시작됨.

04. 수도권 인구 집중과 청년 인구의 이동

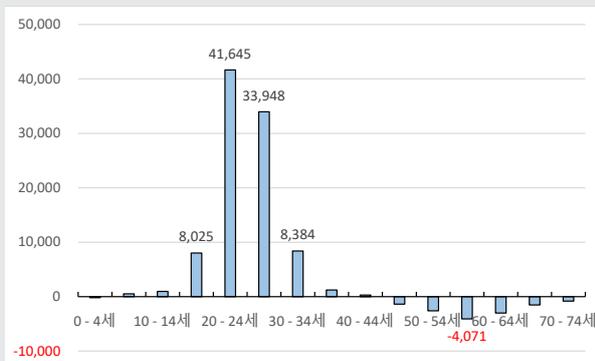
◆ 그럼에도 불구하고 지방 인구 감소의 가장 큰 요인으로 지목되는 것은 인구의 순유출인데, 지방의 순유출(수도권으로의 유입) 인구는 자연감소 인구 수준을 크게 넘어섬([그림 3] 참조). 특히 지방 인구의 순유출은 수도권 인구의 순유입을 의미하므로, 인구이동은 우리나라 인구의 수도권 집중과 지역 불균형을 유발하는 핵심 요인이라고 할 수 있음.

- 인구 유출 수준은 지방 지역들 사이에서도 많은 차이가 존재하지만, 모든 시도에서 가장 큰 유출지(인구이동의 목적지)는 ‘수도권’ 지역임.

※ 그동안 인구 감소를 가장 심각하게 겪어 온 지역은 전라남도였으나, 최근 수도권 인구 유출의 급증에 따라 3년 전부터 전라북도가 전국에서 인구 감소율이 가장 높은 지역이 됨.

[그림 4] 수도권 연령집단별 순이동(2019)

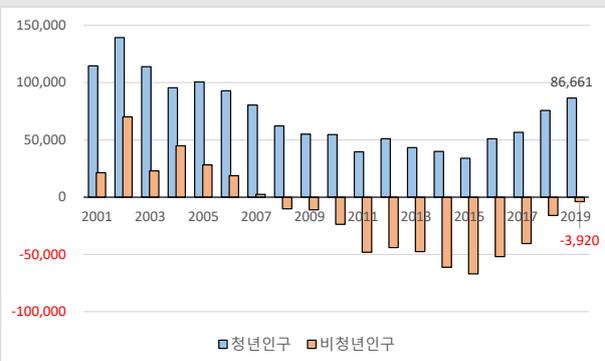
(단위: 명)



자료: 통계청, 인구이동 통계 원자료(각 연도)

[그림 5] 수도권 연령집단별 순이동 추이

(단위: 명)



◆ 수도권 인구 순이동 규모를 연령별로 구분해 보면 이동의 규모와 방향에서 큰 차이가 발견되는데, 수도권 순유입은 청년인구(19~34세)⁴⁾에서 가장 크며, 사실상 청년인구의 순이동만으로도 전체 순유입을 넘어서는 규모임.

3) 전라남도는 2005년과 2006년에 매우 미미한 수준(-0.3%, -0.2%)으로 자연감소가 산발적으로 발생한 적이 있음. 통계청, 인구동태통계-출생자료 및 사망자료(각연도) 자료 분석.

4) '청년기본법'에 의거한 청년 연령 구분

- 수도권 연령별 순이동은 청년 및 이전 연령 인구에서는 순유입이, 이후 집단에서는 순유출이 일어난다고 할 수 있는데, 2019년 청년인구의 수도권 순유입은 8만 6661명으로 수도권 전체 순유입 인구 8만 2741명보다도 많은 수준임.([그림 5] 참조)

〈표 1〉 비수도권 시도 청년인구의 순이동률(2019)

(단위: %)

	전체	수도권	타지방		전체	수도권	타지방
전북	-35.5	-25.6	-9.9	경남	-23	-17.4	-5.6
강원	-19.8	-21.7	1.9	충남	-10.3	-16.4	6.1
경북	-25.2	-20.7	-4.5	대전	-12.9	-16.1	3.2
전남	-30.7	-19.4	-11.3	부산	-14.1	-15.5	1.4
울산	-23.8	-19	-4.8	충북	-9	-13.1	4.1
대구	-23.5	-18.3	-5.2	제주	-4.4	-10.5	6.1
광주	-9.8	-18.2	8.4	세종	108.4	6.1	102.3

주: 순서는 수도권 순유출률 순

자료: 통계청, 2019년 인구이동 통계 원자료

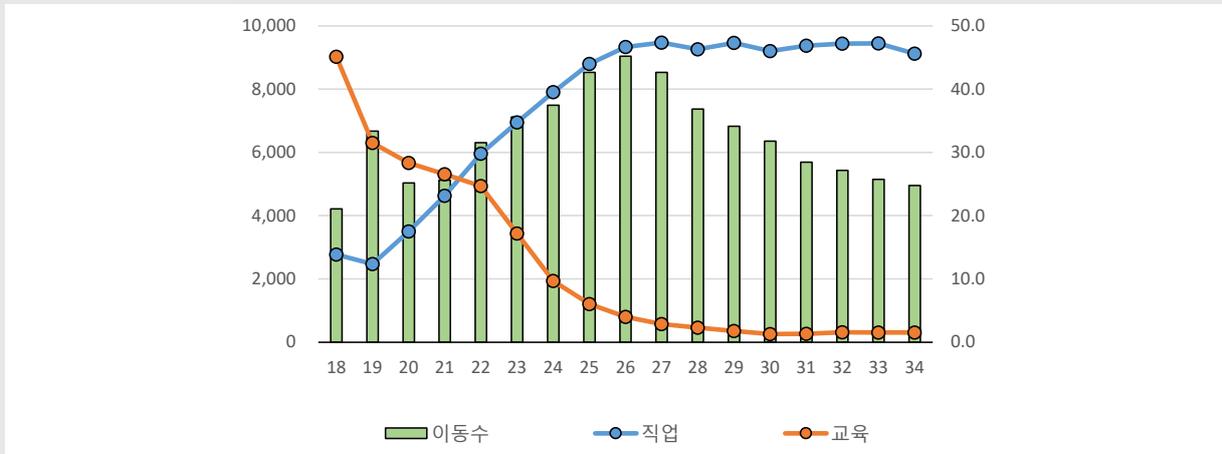
- ◆ 청년인구의 순이동은 지방 각 지역(시도) 인구 증감을 결정하는 핵심요소이지만, 수도권 유출이 전체 순유출에서 차지하는 정도(수도권 인구 유출 집중도)는 지역에 따라 차이가 존재(표1)
 - 전국에서 전체 청년인구 순유출률이 가장 높은 전라북도도 수도권으로의 순유출률 또한 가장 높은 반면, 광주 등 일부 광역시의 경우에는 다른 지방으로부터는 순유입, 수도권에 대해서는 순유출을 보임.
 - 전라북도의 경우 최근 수도권의 지방 청년인구 흡수 경향이 크게 강해지면서 도내 청년인구 유출 수준이 지역의 인구 지속성을 위협할 정도로 급격히 높아지고 있음.
 - 전라북도에서 수도권으로의 청년인구 순유출은 2019년 전라북도 전체 인구 감소의 46.5%, 전체 인구 순유출의 66.9%에 해당하는 규모(2019년 기준)⁵⁾
 - 전라북도는 권역 내에 광역시와 같은 대도시가 존재하지 않고 수도권과의 거리도 상대적으로 가깝기 때문에 청년인구가 다른 대도시 대신 수도권으로 유출되는 경향이 강한 것으로 추정됨.

.....

5) 전라북도의 2018~2019년 인구 감소는 약 1.8만 명, 2019년 전체 순유출(수도권 및 비수도권 순유출)은 1.2만 명이었던 것에 반해, 2019년 청년인구의 수도권 순유출은 8331명이었음(통계청, 주민등록인구 자료 및 2019년 인구이동 통계 원자료)

[그림 6] 청년인구의 연령별 수도권 유입 규모와 전입 사유

(단위: 명, %)



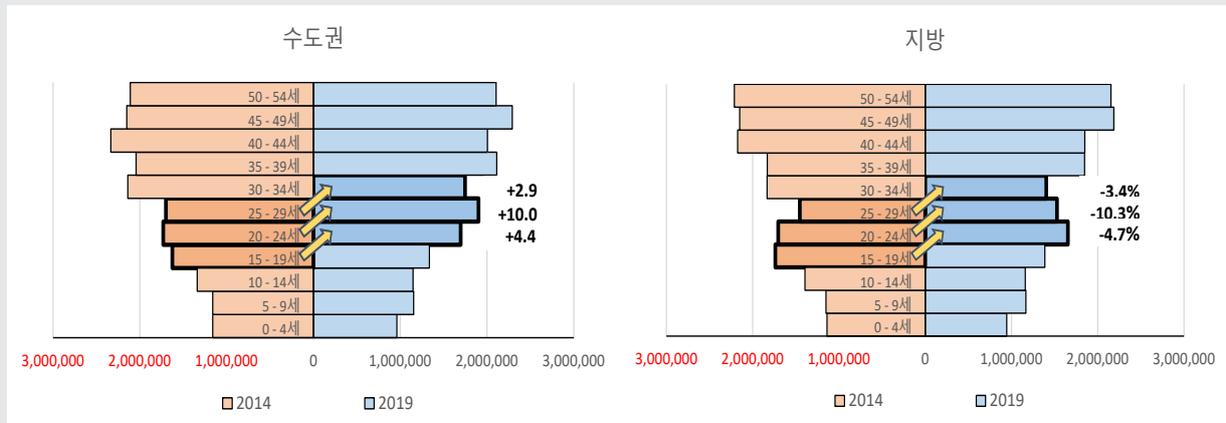
자료: 통계청, 2019년 인구이동 통계 원자료

- ◆ 지방 청년인구가 수도권으로 유입되는 사유는 연령별로 다르게 분포하는데, 청년기 초기에는 진학으로 인한 '교육' 사유가 가장 높지만, 대학 졸업 연령을 지나면서 일자리와 관련된 '직업' 사유로 대체되는 패턴을 보임.([그림 6] 참조)
 - 이러한 인구이동 양상은 질 좋은 대학과 일자리가 수도권에 집중 분포하면서 지방 청년의 수도권 유출이 집중되고 있음을 의미
 - 연령 구성 측면에서는 만 18세부터 20대 초반 연령대의 지방 인구가 급격히 수도권으로 흡수되면서 지방의 청년인구 감소가 일어나고 있음을 보여줌.

05. 청년인구 유출이 지역 인구에 미친 영향

- ◆ 청년기의 인구이동이 지역의 인구에 미친 영향을 살펴보면, 청년기의 인구이동은 수도권-지방 간 인구 규모의 불균형(수도권 인구 집중 및 지방 인구 감소)뿐만 아니라, 수도권-지방 간 인구구조의 불균형도 심화하는 것으로 나타남.([그림 7] 참조)
 - 20대, 특히 20대 초반을 거치면서 지방 청년 코호트의 급격한 인구 유출과 그로 인한 수도권 청년인구의 급격한 증가가 확인됨.
 - 특히 연령별 인구변동이 지속되고 있음을 고려하면, 지방 청년 코호트는 초기 청년기(고교 졸업기 및 20대)를 거치면서 약 20% 수준의 인구 유실(수도권의 청년인구 흡수)이 나타나는 것으로 추정할 수 있음.

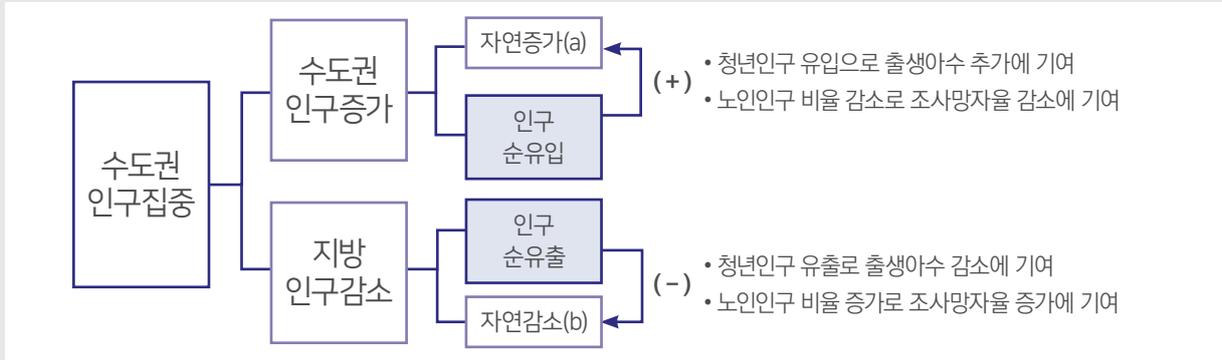
[그림 7] 청년인구 이동의 인구구조에 대한 영향



자료: KOSIS. 주민등록인구통계 - 주민등록 연앙인구자료(2014, 2019)

- ◆ 인구이동은 인구 규모와 연령 구조에 대한 직접적 영향뿐만 아니라, 지역의 출산 수준 등에도 2차적 파급효과를 초래하는데, 지방에서는 청년인구 유출로 출산연령기 청년의 규모 역시 줄어들게 되어 지역 차원에서는 출산력이 저하되는 결과
 - 지방은 출산연령기 청년(여성)의 인구가 감소함에 따라 합계출산율(출산 연령 여성 1인 당 출산력 수준)이 유지되더라도 출생아 수 및 조출생률(지역 전체 인구 대비 출산력 수준)은 감소. 이를 통해 지역 인구의 자연감소는 더욱 가속화
 - 반대로 수도권의 청년(여성)인구 대규모 증가는 (이들 코호트의 합계출산율이 설사 기존 수도권 거주 청년 코호트에 비해 높지 않더라도 이들의 출산 자체로) 수도권의 출생아 수를 추가시킴. 이것은 수도권의 낮은 출산율에도 불구하고 장기간에 걸쳐 자연감소의 경향을 완화시키는 효과를 유발([그림 8] 참조)
- ◆ 지방 청년 유출-수도권 청년 유입의 급속한 증가는 과거 인구성장 시대에는 출산 수준이 높아 지방 인구의 자연증가에 중요한 요인이 되지 않았지만, 최근 지방 인구의 자연감소가 시작/확대되는 상황에서 인구의 자연증가(감소)의 수준에도 유의미한 영향을 미치는 단계로 들어섬. 이러한 순이동과 자연증가의 상호작용을 통해 수도권 인구 집중과 지방의 인구 위기는 더욱 심각해질 것임.

[그림 8] 수도권 인구 집중에 대한 인구학적 요인의 분해



06. 나가며

- ◆ 이상의 분석 결과들은 지방 지역의 인구 위기(인구 감소 및 고령화)가 개별 지역의 문제라기보다는 주로 인구 유출과 인구 흡수 등 지역 간의 관계에서 유발되고 있음을 시사하며, 지역의 인구변동은 전체(전국) 인구와는 다른 맥락에서 작동하고 있음을 보여줌.
 - 우리나라 전체적으로는 저출산 현상의 지속이 고령화와 인구 감소를 만들어 내지만, 지역 차원에서는 인구 유출, 특히 청년인구의 유출이 변동의 가장 핵심 요인임.
- ◆ 청년인구의 집중적 수도권 순유출은 지방의 인구 규모뿐만 아니라 인구구조에도 부정적 영향을 끼치는데, 이는 다시 지역의 인구 재생산 구조 및 자연성장에도 연쇄적으로 부정적 영향을 미치게 됨.
 - 수도권에 낮은 출산율에도 불구하고 젊은 인구구조를 유지하고, 전라남도 등 지방 지역이 높은 출산율에도 불구하고 심각한 인구 감소와 고령화의 위기를 맞고 있는 것은 청년인구의 유출과 흡수라는 지역 간의 구조적 관계에 기인함.
 - 특히 고학력, 고기술의 인구를 중심으로 더 많은 유출⁶⁾(brain drain)이 일어나는 인구이동 선택성(migration selectivity)에 따라 수도권(대도시)-지방(중소도시 및 농촌) 간 인구자질의 격차로 인한 지방 활기 저하의 문제마저 발생할 위험이 있음.
 - 한편 청년인구의 이동으로 인해 지방의 높은 합계출산율이 지역의 인구 재생산 수준(출산이 지역에 미친 인구학적 영향)을 제대로 반영하지 못하는 경향이 나타나는데, 지역 단위에서는 기존 합계출산율 중심의 출산력 측정과 더불어 조출생률을 함께 고려하는 접근이 필요

6) 최예슬(2021) "지방 중소도시의 유출인구 직종 특성 분석" <국토연구> (발간 예정).

- ◆ 인구 감소 및 고령화 심화 등 지방(지역)의 인구 위기는 상당 부분 다른 지역(특히 수도권)으로의 구조적 인구 유출에서 기인한 만큼 개별 지역의 발전(낙후) 또는 자립성의 문제가 아닌 지역 간 관계의 문제로 접근할 필요가 있음.
 - 지역균형발전, 정책 재원의 분배, 지역협력기금 등 예산의 운용 다양한 문제에서 (청년)인구 유출-유입의 구조를 반영하는 접근이 필요
 - 최근 재논의되고 있는 2기 공공기관 지방 이전에 있어서도, 수도권 집중에 대한 대응 차원에서 지역별 청년인구의 수도권 순유출 수준을 중요한 기준으로 설정할 필요가 있음.

- ◆ 청년인구의 유출이 수도권 집중 및 지방 인구 위기의 핵심적 요인이라는 점에서 지방 지역의 인구정책은 지역 청년정책과의 결합을 적극적으로 모색하면서 청년과 지역의 상호 발전을 지향할 필요가 있음.
 - 특히 ‘청년정책기본법’의 시행으로 내년부터 본격 시행될 청년정책에서 청년인구의 정착을 모색해야 하는 지방 지역들은 청년인구의 순유입이 발생하는 지역들(수도권 및 대도시)과는 다른 방식의 청년정책 접근이 시도되어야 함.
 - 청년정책과 인구정책이 효과적으로 연계되기 위해서는 출산-보육 지원을 넘어서 청년의 삶 개선을 위한 인구정책의 영역 확대가 요구되는데, 인구정책의 연성화 전략과 비인구 영역의 정책이 함께 이뤄져야 할 것임.(청년 일자리, 청년 권리보호, 자녀교육, 콤팩트 시티 건설, 생활 SOC 등)

- ◆ 청년인구의 이동이 지역의 균형발전과 청년의 삶에 중요한 영향을 미치는 요인인 만큼 청년인구의 이동과 생애과정 이행에 대한 심층적 이해가 요구됨. 이러한 맥락에서 1997년 이후 조사가 중단된 ‘인구이동 특별조사’를 청년정책과 지역균형발전 정책의 관점에서 다시 실시할 필요가 있음.
 - 더불어 지역별로 자기 지역 내 인구변동의 구체적 실태와 동향(예를 들어 인구이동의 방향과 연령 구성, 지역 관계 등의 메커니즘)을 이해하고, 이러한 인구에 대한 실제적 인식을 근거로 지역의 종합정책을 마련할 필요가 있음.
 - 정책현장 인구역량 증진, 지역 인구분석 컨설팅, 지역 인구백서 발간, 지역형 인구전략 수립 등