지속적 인구 유입의 조건: 골든타임과 거점 투자[1)]

김준호 부연구위원

요 약

본고는 인구위기를 수도권 집중과 비수도권 내부 경쟁이 결합된 공간적 생존 경쟁으로 진단하고, 생산가능인구 유입이 지역 인구 저량에 미치는 동태적 효과를 분석한다. 기저효과를 파악하고자 비수도권 비수혜 지역을 중심으로 분석한 결과, 생산가능인구 유입이 지역 인구 규모를 유의하게 증가시키는 효과는 약 5년까지만 유효한 것으로 나타났다. 이는 인구 유입이 장기 정착으로 이어지기 위해 유입 초기 5년 이내에 일자리, 주거, 교육, 생활서비스 등 정착 기반을 집중적으로 보강해야 함을 시사한다. 그러나 정책자원을 전 지역에 균등하게 배분하면 개별 지역의 투입 규모가 작아져 5년의 골든타임 안에 정착 여건을 충분히 개선하기 어렵다. 따라서 비수도권 인구정책은 거점 지역에 지속적인 유입의 물결을 만들도록 정책자원을 집중하는 방식으로 전환되어야 한다. 예를 들어 공공기관 2차 이전 등의 전략은 새로운 입지의 분산적 개척이 아니라, 이미 공공기관 집적과 정주 기반을 갖춘 기존 혁신도시를 고도화하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 거점 내에서 이전 기관의 기능, 지역 전략산업, 연구·교육 기능, 주거·생활 인프라, 인재 유입 효과를 결합해야 한다. 또한 인구 유입 효과가 시간에 따라 확산·감쇠되는 동태적 과정임을 고려하여, 정책 수단 역시 단계적으로 설계될 필요가 있다. 초기에는 주거·생활서비스·정착 지원에 집중하고, 중기에는 노동시장 정착과 기업활동 촉진을 연계하며, 장기에는 산업 기반과 교육·문화·의료 인프라를 보강하는 방식으로 정책의 중심을 이동시켜야 한다. 이를 통해 단발적 인구 유입을 지속 가능한 정착과 재유입의 순환 구조로 전환할 수 있다.

1. 인구이동의 메커니즘과 거점화 전략의 성공 조건

(1) 인구위기의 본질: 공간적 생존 경쟁

대한민국이 직면한 인구위기를 단순히 태어나는 아이가 줄어드는 자연 감소 현상으로만 이해한다면 문제의 반쪽만 보는 것이다. 수도권 집중화는 비수도권에서 수도권으로 지속적인 인구 이동을 통해 진행되고 있다. 비수도권 내 이동은 한 지역의 인구 유입이 다른 지역의 인구 유출로 직결된다. 이와 같이 현재의 인구 위기는 저출산을 넘어 '공간적 생존 경쟁'이라는 양상을 보이고 있다.

특히 경제활동의 중추인 생산가능인구가 수도권이라는 거대한 블랙홀로 강하게 쏠리면서 비수도권의 노동력 규모가 위축되고 소비가 감소하며 지역 경제의 활력이 감쇠하고 있다. 이처럼 대규모 인구 재배치가 지역 간 경쟁력 격차를 걷잡을 수 없이 벌려놓고 있는 상황에서, 개별 지자체들이 산발적으로 벌이는 단순한 인구 유치 경쟁만으로는 근본적인 소멸 위기를 극복하는 데 명백한 한계가 존재한다.

(2) 이주를 결정하는 요인

인구이동을 일으킬 수 있는 지역정책을 효과적으로 설계하기 위해서는 단순히 인구 통계 수치를 집계하는 것을 넘어, 사람들의 거주지를 옮기게 만드는 요인에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이주경제학의 주요 문헌에서는 사람들이 움직이는 메커니즘을 크게 경제적(Economic)·비경제적(Non-Economic) 요인으로 나누어 설명한다.

경제적 이주 동인은 다양한 경제적 충격을 통해서 작동할 수 있지만, 대표적으로는 노동시장 충격을 꼽을 수 있다. 사람들은 노동 수요가 풍부해 일자리를 얻을 확률이 높고 더 나은 급여와 커리어를 노릴 수 있는 지역을 선호하여 자연스레 이동한다. Blanchard and Katz(1992)[2]를 위시해 경제적 이주 동인에 집중한 일련의 선행 연구에서는 한 국가 안에서의 인구이동이 지역경제에 발생한 긍정적 혹은 부정적 충격을 흡수하고 노동시장의 불균형을 해소하는 핵심적인 조정 기제로 작동할 수 있다는 점을 실증하고 있다.

경제적 이주 동인에 따라 선순환을 탄다면 '이주 가속기(Migration accelerator)' 효과와 같은 현상도 발견할 수 있다. Howard(2020)[3]는 미국 도시 단위 분석에서 지역에 인구가 유입되어 주거 수요가 늘어나면 비탄력적인 주택 시장의 특성상 신규 주택 건설과 건설업 고용이 촉진되고 지역 내 다른 비교역재 부문의 경제 활성화로 이어지며 추가적인 인구 유입을 부르는 일련의 선순환 구조를 실증하였다.

비경제적 요인은 사회문화적 요인, 정치제도적 요인, 인구학적 요인, 지리환경적 요인 등을 포함하고 있는데, 최근 한국 지역정책의 맥락에서 주목받고 있는 요소는 매력적인 정주환경(Amenity)이다. Diamond(2016)[4]는 인재들이 단순히 일자리나 월급만 보고 이동하지 않으며 비싼 주거비용을 기꺼이 감수하더라도 우수한 교육 환경, 풍부한 문화 인프라, 쾌적한 생활 여건이 갖춰진 곳으로 모여든다는 점을 지적하였다. 이렇게 형성된

고숙련 인재의 집적은 다시 기업의 투자 등 경제적 동인을 활성화하여 지역의 내생적 발전을 견인하는 동력이 된다.

(3) 이주 효과의 지속성 측정을 위한 실험

문제는 이주 결정 요인의 활성화가 단발성에 그치고 유기적으로 융합되지 못한다면 외부로부터의 인구 유입 효과는 일시적인 현상으로 곧 사라지고 만다는 점이다. 서성민 외(2025)[5]를 포함해 혁신도시 조성의 효과에 대한 분석 연구에서는 공공기관 이전 및 혁신도시 조성을 통한 인프라 정비 초기에 반짝 늘어난 인구 유입이 장기적인 효과로 이어지지 못함을 보고한 바 있다. 해당 결과는 다양한 이주 결정 요인들이 지속적으로 활성화되고 상호작용하는 순환이 형성되지 못했기 때문이라고 진단할 수 있다.

이를 확인하기 위해 본고는 정책의 효과를 배제한 이주 효과의 지속성을 측정하였다. 수도권의 강력한 흡인력이나 혁신도시에 투입된 막대한 정책 자원과 같은 직접적 유인효과(Pulling Effect)를 갖지 않는 '비수도권 비수혜 지역'을 하나의 실험실로 삼아, 외부 교란 없이 인구 유입 그 자체로부터 비롯되는 순수한 기저효과(Baseline Effect)를 실증적으로 파악하고자 한다. 특수한 영향력이 배제된 이 실험실에서 도출된 기저효과 분석 결과는 역설적으로 왜 우리가 모든 비수도권 지역에 정책자원을 N분의 1로 얇게 흩뿌려서는 안되며, 선택된 거점에 압도적인 자원을 집중해야만 하는지를 뒷받침하는 핵심 근거가 될 것이다.

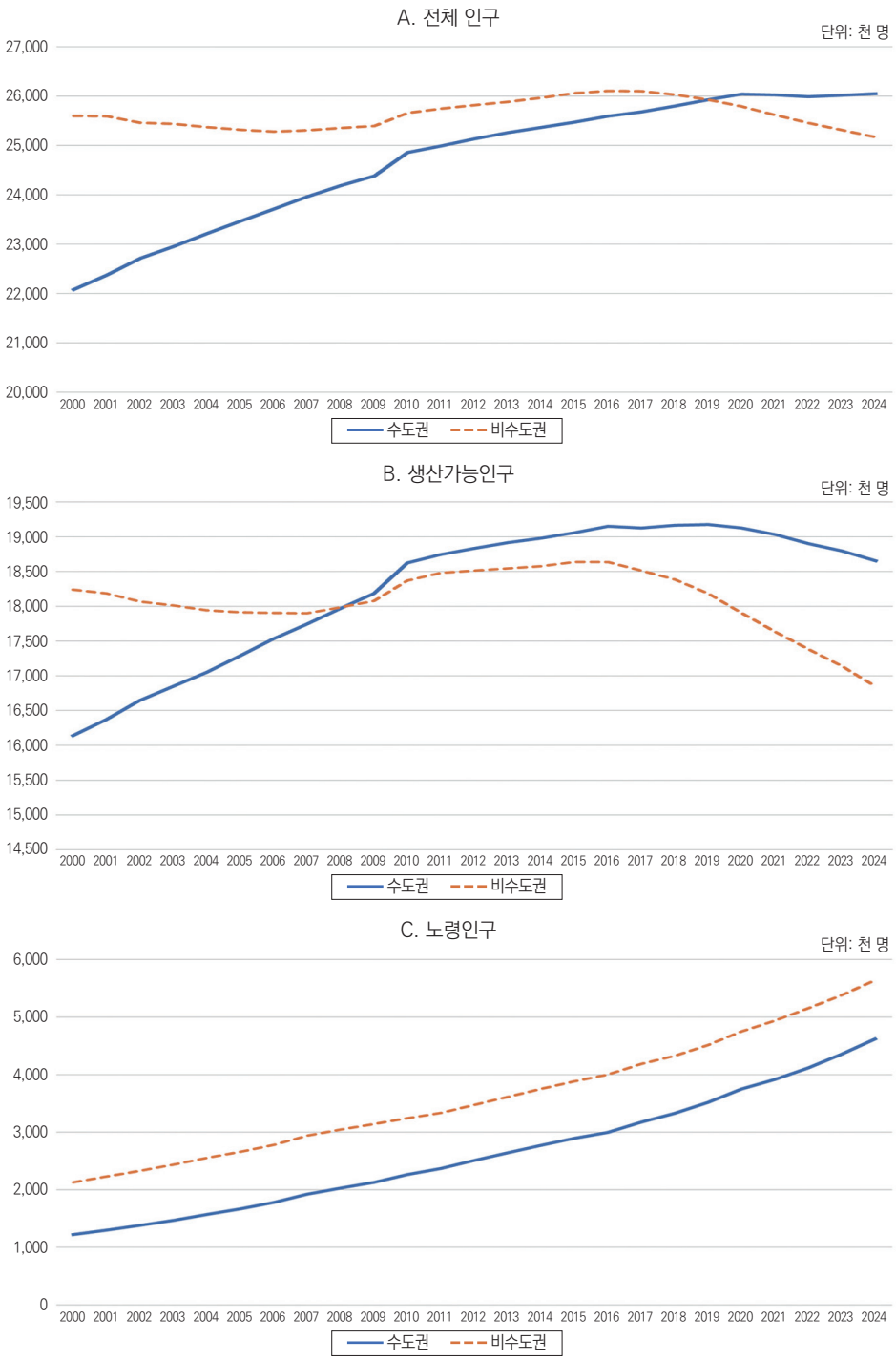
2. 비수도권 인구 변화의 정책적 이질성

(1) 연령대별 수도권 집중화의 뚜렷한 격차

〈그림 1〉의 2000년부터 2024년까지 25년간 인구 저량(stock, 수준 규모) 추이를 살펴보면, 시계열 내내 수도권 전체 인구는 꾸준히 증가하여 2019년에 비수도권을 추월하였다. 연령대별로 쪼개어 보면 수도권과 비수도권의 대조적인 변화를 주도하는 핵심은 바로 생산가능인구(만 15~64세)이다. 수도권의 생산가능인구는 전체 인구 교차 시점보다 무려 10년이나 앞선 2009년에 이미 비수도권을 추월하였다. 동시에 비수도권의 생산가능인구는 2015년 이후 뚜렷한 하락세로 전환되었고 최근 그 격차는 더욱 벌어지고 있다. 반대로 비수도권의 고령인구(65세 이상)는 시계열 내내 수도권보다 높은 수준을 유지하고 있다. 수도권 집중화는 생산가능인구를 중심으로 진행되었다고 볼 수 있고, 전국적인 고령화는 비수도권에서 더 두드러지게 나타나는 뚜렷한 구조적 격차가 고착화되고 있다.

생산가능인구의 충분한 확보는 지역의 인구 수준을 유지하고 인구구조를 안정화하는 데 중요한 기반이 된다. 이 집단은 지역 내 생산활동의 핵심

〈그림 1〉 인구 저량 추이(2000~2024년)



자료: 산업연구원(2025).

주체로서, 노동시장 진입기부터 정점기와 성숙기에 이르는 다양한 생애 경력 단계를 포괄한다. 따라서 이들은 지속가능한 노동 공급을 가늠하는 주요 지표이며, 숙련 수준 역시 폭넓게 분포하는 집단으로 볼 수 있다.

특히 젊은 생산가능인구는 출산과 양육을 통해 미래 인구 재생산에도 기여할 수 있다. 이들의 유입은 단순한 인구 규모 확대에 그치지 않고, 지역 인구구조의 장기적 지속가능성을 뒷받침하는 요인으로 작용한다. 하지만 생산가능인구는 노령인구에 비해 상대적으로 지리적 이동성이 높기 때문에, 이들을 유인하고 정착시킬 수 있는 인센티브를 형성하고 해당 지역에서 장기적인 생활 기반을 구축할 가능성도 높일 필요가 있다.

(2) 지역 기반 정책 수혜 여부에 따른 비수도권 인구의 이질적 분화

인구 저량 추이의 격차는 출생과 사망이라는 자연적 요인만으로는 설명하기 어려우며, 인구이동이라는 사회적 요인이 작동한 결과다. 〈그림 2〉에서 사람들이 이동하는 유량(flow)의 추이를 살펴본 결과, 수도권은 시계열 전반에 걸쳐 순유입 기조를 유지해 왔다. 다만 2010년대 중반 혁신도시 건설 및 공공기관 이전 등의 정책 자원 투입의 영향으로 유입 폭 둔화 및 일시적 순유출을 보였다가 최근 다시 순유입 규모가 강화되는 양상을 보였다. 이러한 흐름은 주로 생산가능인구가 주도하고 있으며, 고령층이 2000년대 후반부터 수도권에서 비수도권으로의 순유출 경향을 보이는 것과 대조를 이룬다.

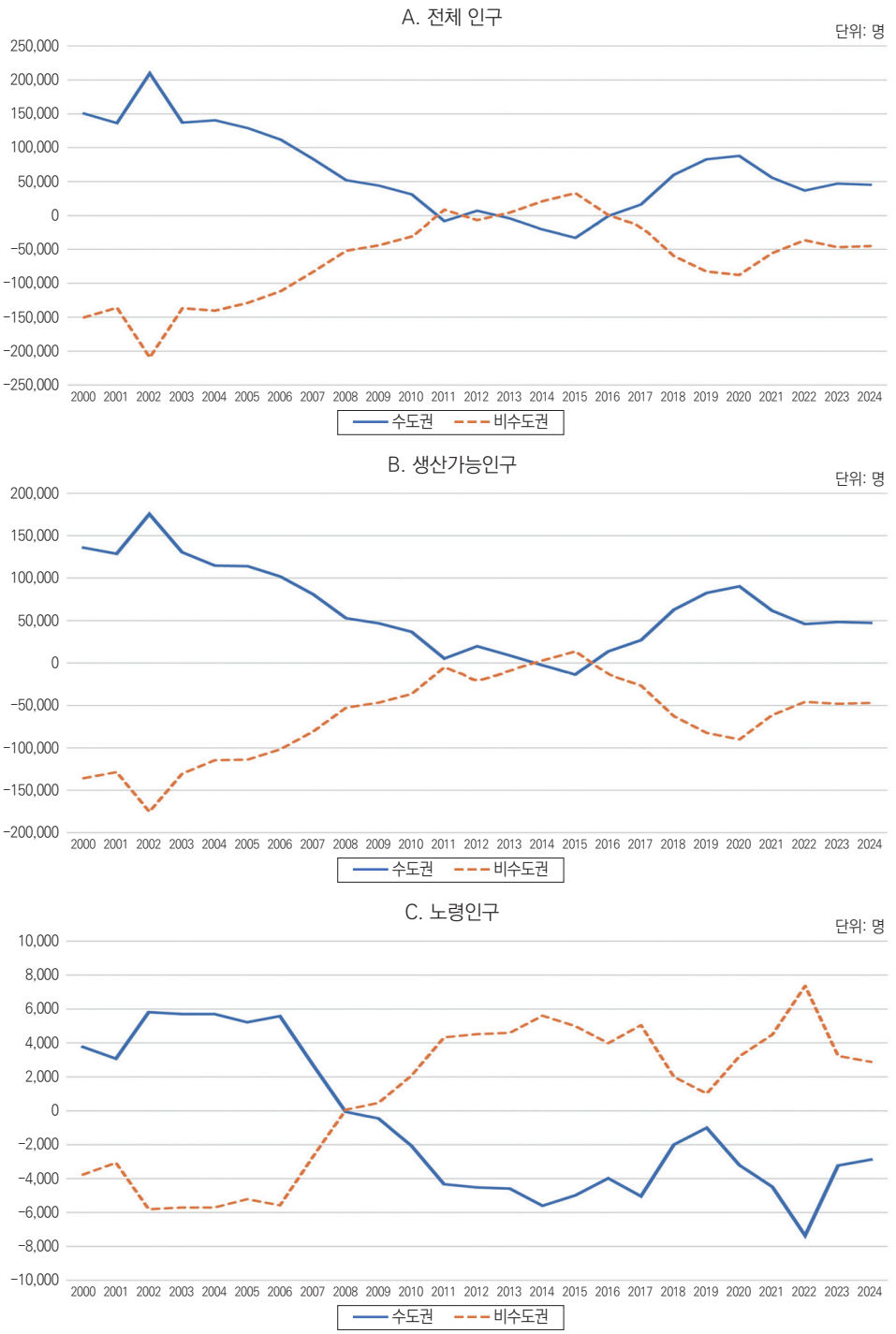
그러나 비수도권의 순유입 추이를 지역 기반 정책 수혜 여부에 따라 세분화해 보면 비수도권이 가진 두 가지 이질적인 모습을 확인할 수 있다. 여기서 정책 수혜 지역은 수도권 집중 완화를 목적으로 대규모 투자가 이루어진 혁신도시 및 인접 지역, 세종시, 그리고 공공기관 개별 이전 지역을 의미하며, 그 외의 비수도권 지역은 정책 비수혜 지역으로 분류된다.

〈그림 3〉과 같이 인구 순유입 추이를 세 그룹(비수도권 전체, 비수도권 수혜 지역, 비수도권 비수혜 지역)으로 나누어 수혜 여부를 기준으로 살펴보면 흥미로운 특징이 나타난다. 수혜 지역은 공공기관 이전과 정주 여건 개선 등 대규모 정책 자원이 투입되기 시작한 2010년대를 전후로 일시적이지만 약 10년가량 뚜렷한 순유입 기조를 기록했고, 대규모 정책의 수혜를 받지 못한 비수혜 지역은 관측 기간 전반에 걸쳐 지속적인 인구 순유출을 경험했다는 점이다.

정책 수혜 지역의 경우 대규모 투자가 앞서 언급한 이주의 동인을 자극하여 일시적이나마 수도권의 흡인력을 방어해낸 것으로 보인다. 공공기관 이전이 집중된 시기에 생산가능인구의 순유입이 있었고, 고령인구는 최근에 이르기까지 순유입이 유지되는데, 도시 정비 및 인프라 개선에 따른 영향으로 보인다.

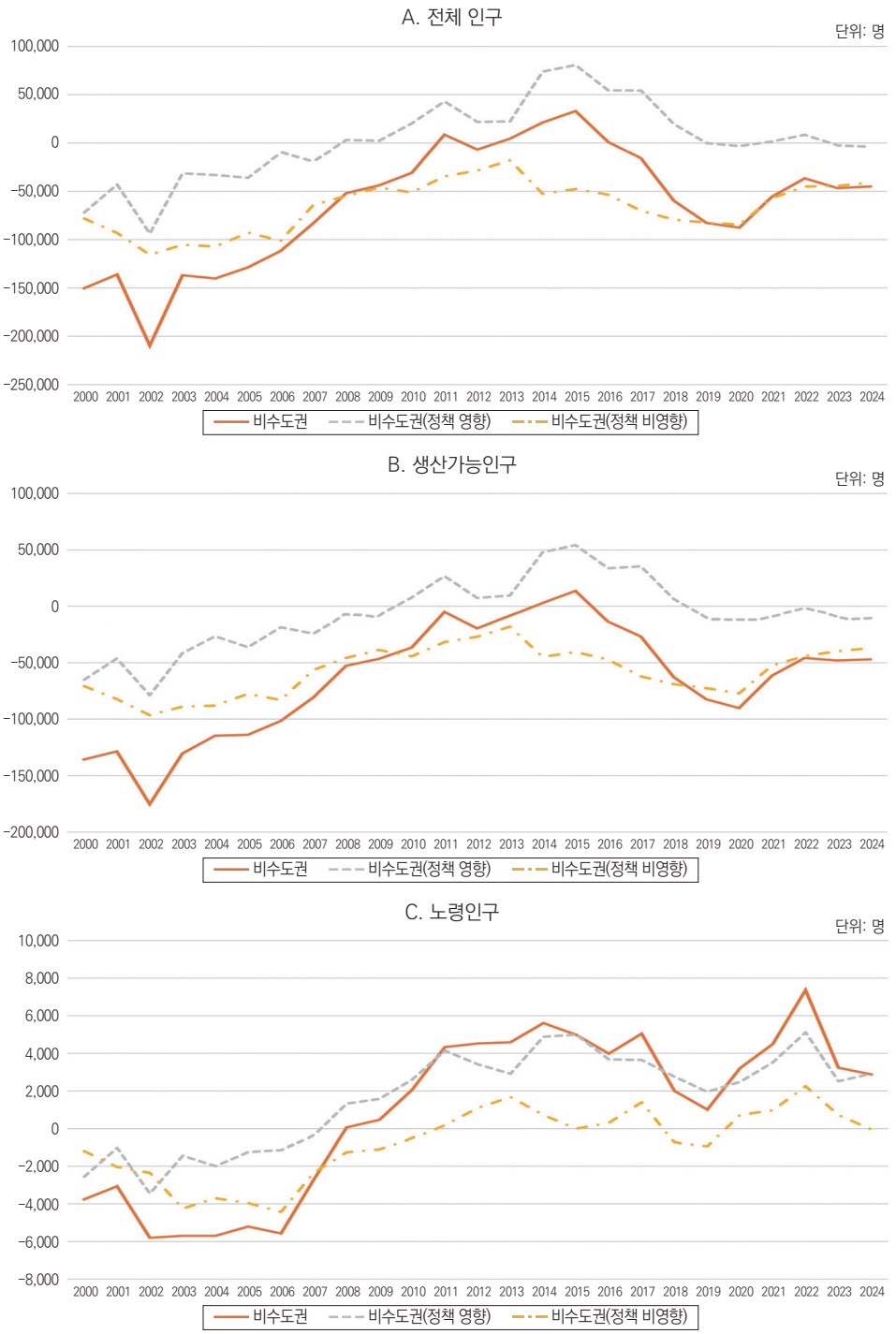
정책 비수혜 지역의 경우 수도권과 정책 수혜 지역으로의 생산가능인구 이동이 전체 인구 순유출 경향성을 형성시킨 것으로 보인다. 이와 같이 비수혜 지역은 혁신도시와 같은 강력한 정책적 자원 투입도 없고, 수도권과 같은 거대한 경제적 펀더멘털도 갖추지 못하여 생산가능인구를 중심으로 한 인구감소 추세에 고스란히 노출되어 있다.

〈그림 2〉 인구 순유입 추이(2000~2024년)



자료: 산업연구원(2025).

〈그림 3〉 인구 순유입 추이: 비수도권 세분(2000~2024년)



자료: 산업연구원(2025).

3. 생산가능인구 유입의 효과와 골든타임

(1) 내국인 생산가능인구 유입의 중기적 효과

수도권의 강력한 흡인력과 대규모 정책 자원이 투입된 혁신도시의 효과를 제외한, 가장 평범한 비수혜 지역에 생산가능인구가 유입되었을 때 지역 인구 저량은 어떤 동태적 반응을 보일까? 〈그림 4〉에 제시된 실증 분석 결과, 충격 직전 기준 시점(-1년)에 내국인 생산가능인구 유입이 1% 늘어난다면 즉각적으로 기준 시점 대비 당해 연도(0기)에 전체 인구 규모를 0.306% 더 높게 만드는 것으로 나타났다.

이러한 인구 수준 증대 효과는 단발성에 그치지 않고 시간이 지남에 따라 점진적으로 확대되어 4년 후(4기)에는 그 효과의 크기가 0.400%로 정점에 도달한다. 특히 전체 인구를 끌어올리는 힘은 생산가능인구의 반응에 의해 주도되며, 생산가능인구 기준으로는 4년 후 0.429% 더 큰 인구 규모를 보여주며 5년까지 통계적으로 유의한 중기적 인구 유지 효과를 입증했다. 이는 비수도권 비수혜 지역으로의 일시적 인구 유입이 단순히 산술적 증가를 넘어[6], 정착과 잔류를 거쳐 중기적으로 지역 인구 저량을 실질적으로 키워내는 긍정적 효과를 불러일으킴을 의미한다. 반면 고령인구(65세 이상)의 반응은 방향성 측면에서는 양(+)의 값을 보였으나 통계적으로 유의하지 않아, 인구 유입 효과가 주로 경제활동 인구를 중심으로 나타나고 있음을 시사한다.

〈그림 5〉에서는 생산가능인구 유입이 1% 커지는 충격이 발생했을 때, 당해 연도(0기)의 전체 인구 유입률은 약 0.433%포인트 즉각 상승하며, 이후 0.161~0.273%포인트 높은 수준을 꾸준히 유지했다. 반면 유출률의 경우 유입 충격에 대해 통계적 유의성이 있는 뚜렷한 반응을 전반적으로 보이지 않았다(5기와 7기의 일시적 소폭 상승 제외). 즉, 지역의 기본적인 유출 정도가 억제되기보다는 인구 유입이 이어지는 양상으로 중기적인 인구 규모 효과를 지탱하였음을 시사한다.

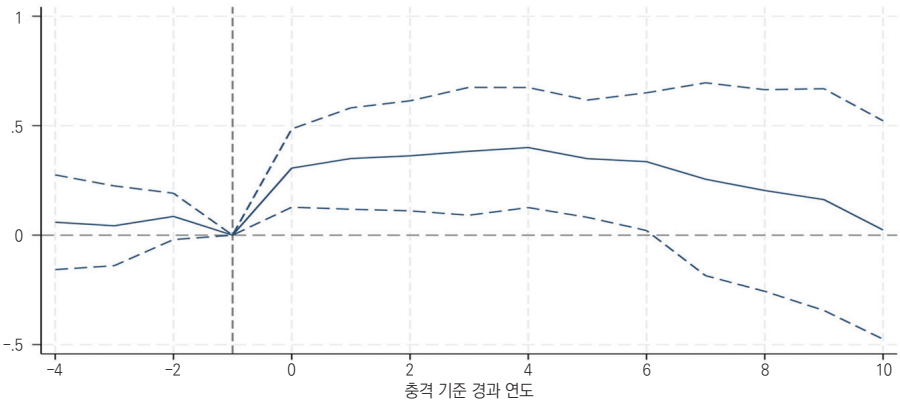
본 분석모형에서 나타나는 지역의 인구 변화 양상은 Howard(2020)가 제시한 이주 가속기(Migration Accelerator) 메커니즘과 유사한 확산 경로를 보인다. Howard(2020)는 미국 도시 단위 분석을 통해 인구 유입이 주거 수요 확대, 신규 주택 건설, 건설업 고용 증가, 주택가격 상승 및 비교역재 부문 고용 증가로 이어지면서 지역 노동 수요 충격을 증폭시킬 수 있음을 실증하였다.

본 분석 결과에서도 이와 유사하게 유입 충격 이후 유입률이 중기적으로 높은 수준을 유지하며 인구 저량을 두텁게 형성하는 모습이 관측되었다. 반면 유출률은 이러한 유입 충격에 동조하는 뚜렷한 경향을 보이지 않았는데, 이는 지역 인구 규모의 중기적 성장을 견인하는 핵심 동력이 기존 거주자의 유출 억제보다는 외부 인구의 지속적인 유입에 있음을 시사한다. 이러한 결과는 한번 형성된 이주의 흐름이 지역 노동시장의 활력과 결합하여 새로운 정착 기회를 지속적으로 창출하는 이주 관성의 법칙에 의한 결과일 수 있다.

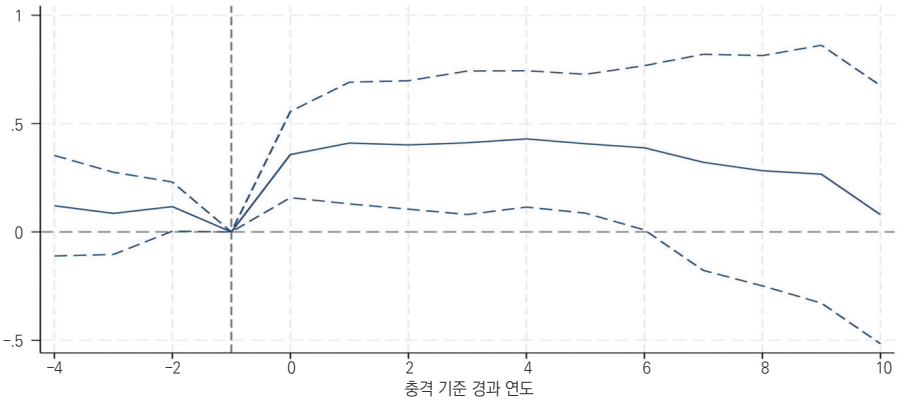
하지만 유입률의 증가가 중기에 그치고 유출률의 유의미한 감소가 동반되지 않는 것은 유입된

〈그림 4〉 생산가능인구 유입에 따른 인구 규모 충격반응함수

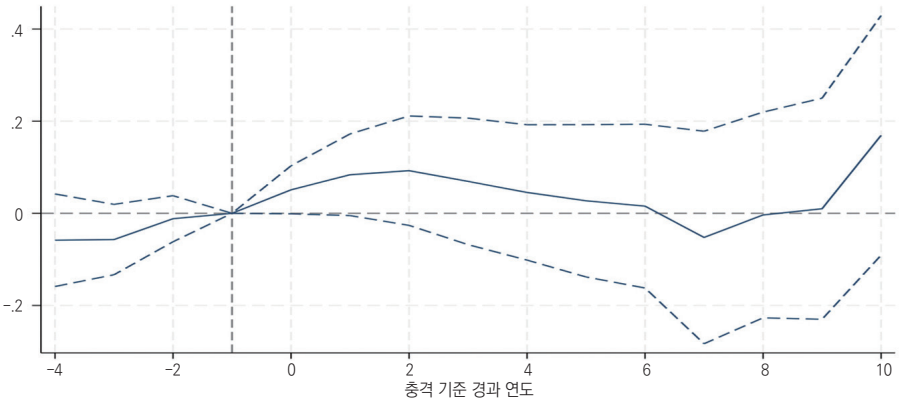
A. 로그 전체 인구



B. 로그 생산가능인구



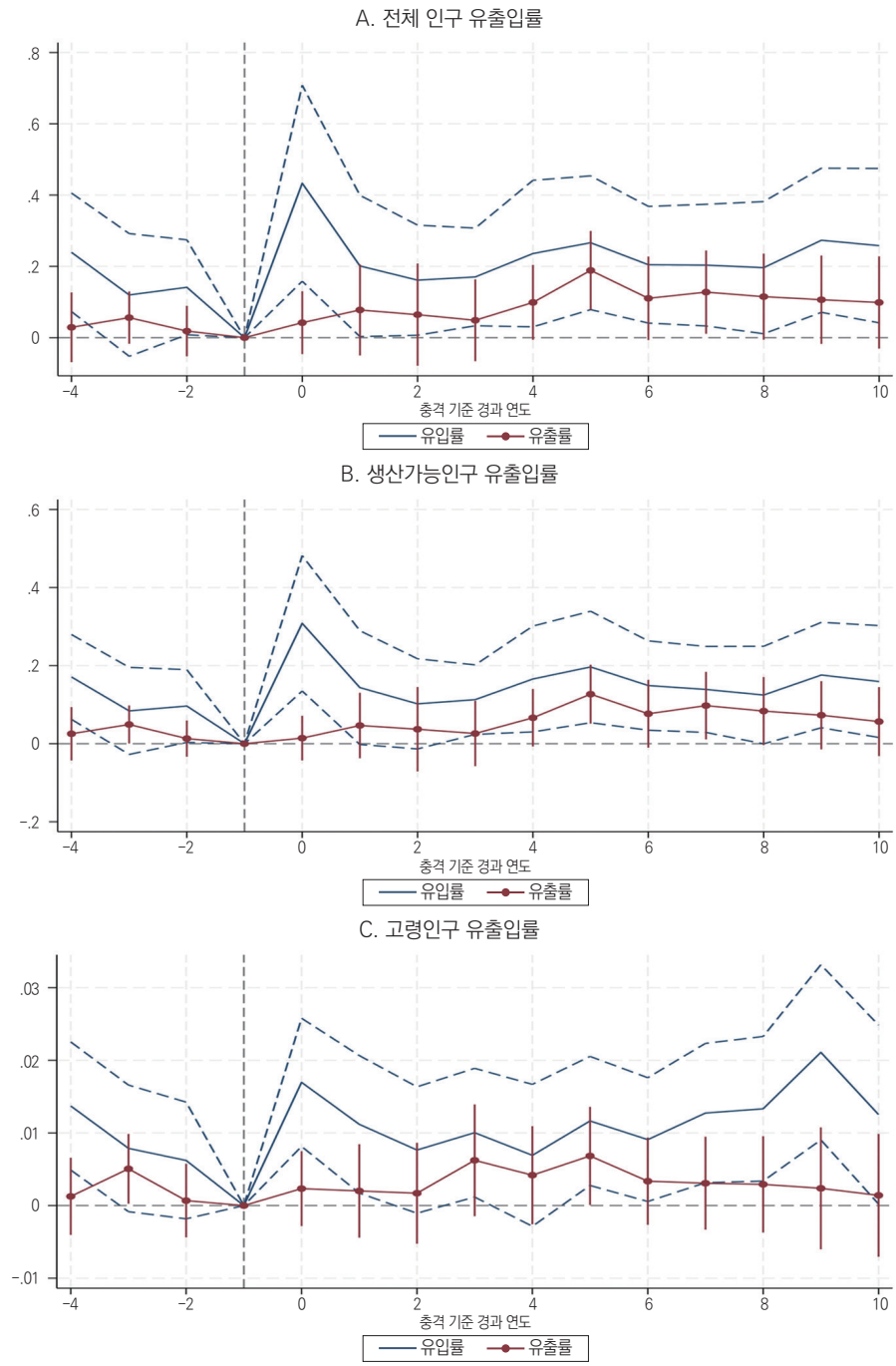
C. 로그 고령인구



자료: 산업연구원(2025).

주: 생산가능인구 유입이 1% 증가하는 충격에 대해 −1기 대비 각 시점에서 그룹별 인구 저량이 몇 퍼센트 변화하는지를 보여주는 탄력성 추정치를 그래프로 시각화.

〈그림 5〉 생산가능인구 유입에 따른 인구 유출입률 충격반응함수



자료: 산업연구원(2025).

주: 생산가능인구 유입이 1% 증가하는 충격에 대해 -1기 대비 각 시점에서 그룹별 인구 유출입률(유출입량/전년도 전체 인구)이 몇 %포인트 차이나는지를 보여주는 탄력성 추정치를 그래프로 시각화.

인구가 지역 내에 완전히 안착하여 정주 인구로 전환되기보다는 노동시장의 필요에 따라 일시적으로 머무는 유동적 성격이 강하며, 교육·의료·주거 등 정주 여건의 구조적 개선이 뒷받침되지 못해 유입 동력의 장기적 유효성이 제약받고 있기 때문일 수 있다.

(2) 골든타임의 경고: 5년 후의 소멸

특히 실증 분석은 이주 가속기 효과가 영원히 지속되지 않는다는 것을 보여준다. 인구 수준 증대 효과가 6기부터는 추정치가 급격히 작아지며 통계적 유의성을 상실하고 점차 소멸해 버린다. 효과의 소멸은 비수도권 비수혜 지역이 직면한 냉혹한 현실을 보여준다. 순수한 유입 충격이 발생하더라도 수도권이 뿜어내는 거대한 경제적·비경제적 중력이나 비수도권 수혜 지역의 정책자원 집중에 맞설 만한 강력한 후속 인센티브가 뒷받침되지 않으면 일시적으로 모여든 사람들로 형성된 효과는 결국 6년 이상을 버티지 못하게 된다. 이는 외부 인구를 유입시키는 것만큼이나, 이들이 장기적으로 안착할 수 있도록 지역의 펀더멘털을 바꾸는 촉매제 투입이 충격 발생 후 5년의 골든타임 내에 반드시 이루어져야 함을 경고한다.

4. 지속적 유입을 위한 거점화 정책과제

(1) 인구 유입정책의 골든타임을 고려한 거점 투자

실증 분석 결과 비수도권으로의 내국인 생산가능인구 유입이 지역 인구 저량을 유의미하게 증대시키는 효과는 충격 발생 이후 약 5년까지 지속되었으나, 이후에는 통계적으로 유의하지 않게 소멸하는 양상을 보였다. 유입 효과가 6기 이후 통계적으로 유의하지 않게 소멸한다는 본 분석 결과는 인구 유입 효과가 자동적으로 장기 정착으로 전환되는 것이 아니라, 유입 이후 일정 기간 내에 고용 기회, 교육 여건, 주거·생활서비스, 사회적 연결망 등 정착 조건이 충분히 형성될 때에만 지속될 수 있음을 의미한다. 따라서 충격 이후 약 5년은 인구 유입을 일시적 증가가 아니라 장기 정착과 지역 인구 축적으로 전환하기 위한 정책적 골든타임으로 볼 수 있다.

이러한 관점에서 지속적인 인구 축적을 유도하기 위해서는 유입 초기 약 5년 이내에 주거, 교육, 일자리, 생활서비스 등 정착에 필수적인 자원을 집중적으로 투입할 필요가 있다. 핵심은 개별 유입 충격을 단기적으로 관리하는 데 그치지 않고, 유입 효과가 유효하게 작동하는 기간들이 서로 중첩되도록 정책을 설계하는 것이다. 특정 시점의 단발적 유입을 만드는 것이 아니라, 기존 유입 인구의 정착 과정이 다시 새로운 유입을 유도하는 연속적인 유입의 물결을 형성해야 한다.

이를 위해 지역 인구 유입 정책은 단순한 유입

규모 확대가 아니라, 유입-정착-추가 유입이 이어지는 동태적 구조를 구축하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 초기 유입자가 지역 내에서 안정적으로 머무를 수 있도록 고용 기회, 소득 기반, 주거 여건 등 경제적 유인을 강화하는 동시에, 교육, 돌봄, 생활서비스, 사회적 연결망 등 비경제적 정주 여건을 함께 확충해야 한다. 경제적 유인은 지역 내 소비와 노동 수요를 확대하고, 비경제적 정주 여건은 유입자의 체류 지속성과 지역사회 적응 가능성을 높인다. 이 두 조건이 상호보완적으로 작동할 때, 인구 유입은 일회성 충격에 그치지 않고 정착과 추가 유입을 뒷받침하는 자기 강화적 과정으로 전환될 수 있다.

그러나 수도권의 강한 흡인력이 지속되는 상황에서 제한된 정책자원을 모든 지역에 얇고 넓게 배분하는 방식으로는 이러한 자기강화적 메커니즘을 만들기 어렵다. 개별 지역에 투입되는 자원의 규모가 작을 경우, 유입 초기 5년이라는 정책적 골든타임 안에 정착 여건을 충분히 개선하기 어렵고, 그 결과 유입 효과는 장기적인 인구 축적으로 이어지기보다 시간이 지나며 약화될 가능성이 크다. 따라서 비수도권 인구정책은 단순한 균등배분 방식에서 벗어나, 정착 가능성과 파급효과가 큰 거점을 중심으로 경제적 유인과 비경제적 정주 인프라를 결합하는 선택과 집중 전략으로 전환될 필요가 있다.

이때 선택과 집중의 공간 단위는 개별 기초지자체의 소규모 사업 단위에 머물기보다 초광역 거점 형성의 관점에서 설정될 필요가 있다. 현재 정부가 추진 중인 5극3특 체제, 지자체 간 행정통합 논의, 공공기관 2차 이전 등은 단순한 행정구역 재편이나 기관 재배치 차원을 넘어, 비수도권 내 성장 거점을 형성하기 위한 핵심 정책 수단으로 활용될 수 있다. 인구 유입의 지속성을 높이기 위해서는 일자리 충격, 주택 공급, 고품질 어메니티, 산업 연계, 인재 유입이 하나의 공간 안에서 동시에 작동하도록 정책 패키지를 설계해야 한다.

특히 공공기관 2차 이전은 거점화 전략과 결합될 필요가 있다. 공공기관 이전은 그 자체로 일정 규모의 고용과 인구 이동을 유발할 수 있지만, 단순한 물리적 분산이나 지역 간 나눠먹기식 배치에 그칠 경우 장기적인 지역경제 활성화로 이어지기 어렵다. 이전 기관의 기능, 지역의 전략산업, 인력 수요, 연구·교육 기반, 주거 및 생활 여건이 상호 보완적으로 결합될 때 공공기관 이전은 지역 내 노동수요와 정주 수요를 동시에 확대하는 거점 형성 수단으로 작동할 수 있다. 따라서 향후 공공기관 2차 이전 로드맵 수립 과정에서는 어느 지역에 몇 개 기관을 배치할 것인가를 넘어, 어떤 지역에서 기관 기능과 산업 기반의 실질적 시너지를 만들 수 있는가가 핵심 기준으로 고려되어야 한다.

이러한 측면에서 기존 혁신도시는 공공기관 2차 이전의 우선적 거점으로 검토될 필요가 있다. 혁신도시는 이미 일정 수준의 공공기관 집적, 기반 시설, 정주 여건을 갖춘 장소 기반 정책 수혜 지역이다. 새로운 지역에 인프라를 처음부터 개척하는 방식보다 기존 혁신도시를 중심으로 추가 이전 기관, 전략산업, 연구·교육 기능, 주거 및 생활 인프라를 결합하는 방식이 정책 효율성과 거점 완성도 측면에서 더 높은 효과를 낼 수 있다. 이는 기존 정책자산을 활용하여 추가적인 인구 유입과 정착을 유도하고, 유입 효과가 약화되기 전에 새로운 정책

충격을 중첩시키는 방식이기도 하다.

다만 공공기관 2차 이전은 지자체 간 유치 경쟁, 수도권의 반발, 기관별 이전 여건 등을 고려할 때 신중한 계획 수립이 불가피하다. 현재 기본 추진 방향만 제시된 단계라면, 향후 구체적인 로드맵을 마련하는 과정에서 초광역 거점화라는 정책 목표를 명확히 반영할 필요가 있다. 이전 대상 기관의 배치 기준은 행정적 형평성만이 아니라, 지역 전략산업과의 연계 가능성, 고용 창출 효과, 주택 및 생활 인프라 수용 능력, 교육·문화·의료 접근성, 광역교통망과의 연결성 등을 종합적으로 고려해야 한다. 특히 2027년 이후 순차적 이전이 가시화되는 과정에서는 각 이전이 독립적인 사건으로 흩어지지 않도록, 거점별로 산업 육성, 주택 공급, 정주 인프라 확충, 인재 양성 정책과 함께 묶여 추진될 필요가 있다.

결국 지속적인 인구 유입의 물결을 만들기 위해서는 개별 정책을 분산적으로 흩어놓는 방식이 아니라, 하나의 거점 안에서 여러 정책 충격이 중첩되도록 설계해야 한다. 공공기관 이전, 전략산업 육성, 주택 건설, 교육·문화·의료 인프라 확충, 교통 접근성 개선이 결합될 때 지역은 단순한 인구 유입지를 넘어 자생적 복원력을 갖춘 초광역 성장 거점으로 전환될 수 있다. 비수도권 인구정책의 목표는 '한 번 유입시키는 것'에 그치는 것이 아니라, 유입이 정착으로 이어지고 그 정착이 다시 다음 유입을 만들어내는 구조를 설계하는 데 있어야 한다. 이를 위해 5년 내외의 유입 효과 지속기간을 정책적 골든타임으로 인식하고, 해당 기간 안에 경제적 유인과 비경제적 정주 여건을 집중적으로 보강함으로써 유입-정착-재유입이 반복되는 누적 인구 증가 경로를 형성해야 한다.

(2) 동태적 인과 효과 분석을 통한 증거 기반 정책 설계

인구 구조의 변화는 단일 정책 수단에 즉각적으로 반응하는 정태적 결과가 아니라, 유입, 정착, 이탈, 재유입이 시간에 따라 누적되며 형성되는 동태적 과정이다. 따라서 향후 지역 인구정책은 단순히 특정 시점의 인구 변화만을 확인하는 방식에서 벗어나 정책 충격이 어느 시점에 효과를 나타내고, 얼마나 지속되며, 어느 시점부터 약화되는지를 실증적으로 추적하는 증거 기반 분석 체계로 전환될 필요가 있다.

본고에서 활용한 로컬 프로젝션 분석과 인과적 탄력성 지표는 이러한 동태적 정책 효과를 파악하기 위한 하나의 분석 틀로 활용될 수 있다. 로컬 프로젝션은 인구 유입 충격이 이후 여러 기간에 걸쳐 지역 인구 저량, 고용, 주거 및 생활 여건에 어떠한 영향을 미치는지를 시간 경로별로 추정할 수 있게 하며, 인과적 탄력성 지표는 지역별·집단별 이질성을 고려하여 정책효과의 크기와 지속성을 비교하는 데 유용하다. 이는 단순한 사후 평가를 넘어 어떤 지역과 집단에서 정책 효과가 오래 지속되고 어디에서 빠르게 소멸하는지를 식별하는 데 기여할 수 있다.

특히 본 분석에서 인구 유입 효과가 약 5년 이후 약화되는 양상이 확인된 만큼, 향후 정책은 일회성 투입 방식이 아니라 효과의 시간 경로에 따라 조정되는 동태적 설계로 운영될 필요가 있다. 초기 유입 단계에서는 주거, 정착 지원, 생활 서비스

접근성을 집중적으로 보강하고, 이후에는 노동시장 정착, 교육·돌봄, 지역사회 수용성, 산업 연계 등 장기 체류를 뒷받침하는 조건으로 정책의 중심을 이동시켜야 한다. 즉, 정책의 강도와 수단은 고정된 패키지로 유지되기보다 효과가 확산되는 시점과 약화되는 시점에 맞추어 단계별로 조정되어야 한다.

이를 위해 정책 집행 과정에서도 정기적인 성과 모니터링과 피드백 기반 조정 체계를 구축할 필요가 있다. 지역별 인구 유입, 정착률, 고용 변화, 주거 안정성, 교육·돌봄 접근성, 생활서비스 이용 가능성 등을 지속적으로 점검하고, 중간 성과에 따라 정책 자원의 배분, 지원 강도, 대상 지역과 집단을 재조정해야 한다. 또한 정책 시나리오별 효과 경로를 사전에 비교·검증함으로써, 동일한 예산이 어느 지역, 어느 시점, 어떤 정책 조합에서 가장 큰 지속효과를 낼 수 있는지 평가해야 한다.

이와 같은 접근은 정책 평가를 사후적인 성과 확인에 머물게 하지 않고, 정책 설계, 집행, 모니터링, 조정을 하나의 동태적 의사결정 과정으로 통합한다. 이는 결과적으로 한정된 정책자원을 보다 효율적으로 활용하고, 인구 감소 지역이 단기적인 유입 효과를 넘어 중장기적으로 자생적 복원력을 확보할 수 있도록 하는 실증 기반 정책 운영 체계를 구축하는 데 기여할 것이다.

핵심 주제어: 지역균형발전, 거점화, 인구소멸



김준호
지역성장연구실 부연구위원
junokim@kiet.re.kr / 044-287-3096
「이민자 유입이 지역경제에 미치는 영향-지역 소비자물가지수 채널을 중심으로」(2025)
「이민자 유입에 따른 지역의 변화와 시사점-인구와 생활환경 변화를 중심으로」(공저, 2025)
「인구감소 시대의 지역경쟁력 진단과 정책 대응 방안 연구」(공저, 2025)

〈부표〉 실증 분석 모형 및 식별 전략의 직관적 이해[7)]

계량경제학적 실증 전략: 역인과성 등으로 인한 내생적 지역 선택 편의 보정, 동적 효과에 대한 이해

본고의 실증 분석은 인구 유입이 지역의 인구 저량에 미친 효과를 동적으로 파악하는 데 목적이 있다. 동적인 효과 파악을 위해서는 Jordà(2005)의 로컬 프로젝션(Local Projection)을 활용하였다. 로컬 프로젝션은 기준 시점의 충격이 이후 각 시점의 결과변수에 미치는 영향을 시차별로 추정하는 방법이다. 본 분석에서는 기준 시점의 인구 유입 충격이 사전 4기부터 사후 10년까지 지역경제 변수에 미치는 경로를 추정함으로써 효과의 동태적 양상을 확인하였다. 이를 통해 인구 유입 효과가 단기적으로만 나타나는지, 또는 일정 기간에 걸쳐 지속·누적되는지를 시각적으로 제시하였다.

또한 인과 효과를 추정하기 위해서는 인구 유입이 실제로 지역 인구 규모의 증가를 유발했는지, 아니면 이미 경제 여건이 양호하고 성장 가능성이 높은 지역으로 사람들이 선택적으로 이동한 것인지를 구분할 필요가 있다. 후자의 경우 관측된 인구 증가는 인구 유입의 효과라기보다 애초에 인구를 끌어들일 만한 지역 여건의 결과일 수 있다. 따라서 본고는 이러한 역인과성 가능성을 고려하여, 인구 유입과 지역 인구 저량 간의 인과적 관계를 식별하고자 한다. 따라서 변이할당 도구변수(Shift-Share IV)를 활용하였다. 인구 이동은 일반적으로 지역의 임금, 고용, 주거 여건, 생활 편의성 등 지역 매력도에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 단순 회귀분석만으로는 인구 유입의 인과효과를 식별하기 어렵다. 이에 본 분석은 Howard(2020)의 접근을 참고하여 해당 지역의 내생적 유인 요인이 아니라 외부 지역에서 발생한 이주 압력에 기초한 도구변수를 구성하였다. 구체적으로는 중심지 반경 100km 밖에서 발생한 원거리 이주 흐름을 활용하여, 분석 대상 지역의 경제 여건과 직접적으로 연결될 가능성이 낮은 외생적 인구 유입 충격을 식별하고자 하였다.

또한 로컬 프로젝션 모형에는 사전 4기까지의 추세를 함께 포함하여, 인구 유입 이전부터 해당 지역의 경제지표가 이미 개선되고 있었는지를 검증하였다. 사전 추세에서 유의미한 차이가 관측되지 않는 경우, 추정된 효과가 단순히 성장하고 있던 지역으로 인구가 이동한 결과일 가능성은 낮아진다. 따라서 본 분석은 동태적 효과 추정과 도구변수 접근을 결합함으로써, 인구 유입과 지역경제 변화 간의 단순 상관관계를 넘어 보다 인과적 해석에 가까운 실증 근거를 제시하고자 하였다.

1) 산업연구원(2025), 「인구감소 시대의 지역경쟁력 진단과 정책 대응 방안 연구」의 일부 내용을 요약·보완하였음.
2) Blanchard, O. J., Katz, L. F., Hall, R. E., and Eichengreen, B.(1992), *Regional evolutions. Brookings papers on economic activity*, 1992(1), 1-75.
3) Howard, G.(2020), "The migration accelerator: Labor mobility, housing, and demand", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 12(4), 147-179.
4) Diamond, R.(2016), "The determinants and welfare implications of US workers' diverging location choices by skill: 1980-2000", *American economic review*, 106(3), 479-524.
5) 서성민·백승민·김준호·이은진(2025), "경남혁신도시의 성과 및 발전 방향", 한국은행 경남본부.
6) 신규 유입 인구는 해당 지역에 정착할 수도 있지만 일정 기간 이후 다시 유출될 수도 있다. 또한 기존 거주 인구 역시 계속 해당 지역에 남아 있는 것이 아니라 다른 지역으로 이동할 수 있다. 따라서 본 분석은 신규 유입자의 정착 효과만을 분리해 보는 것이 아니라, 유입·재유출·기존 인구의 유출을 모두 포함한 지역 인구 변화의 총효과를 포착하는 것으로 이해할 수 있음.
7) 보다 자세한 실증 분석 방법론에 대한 설명과 타당성 검증은 산업연구원(2025)을 참고.