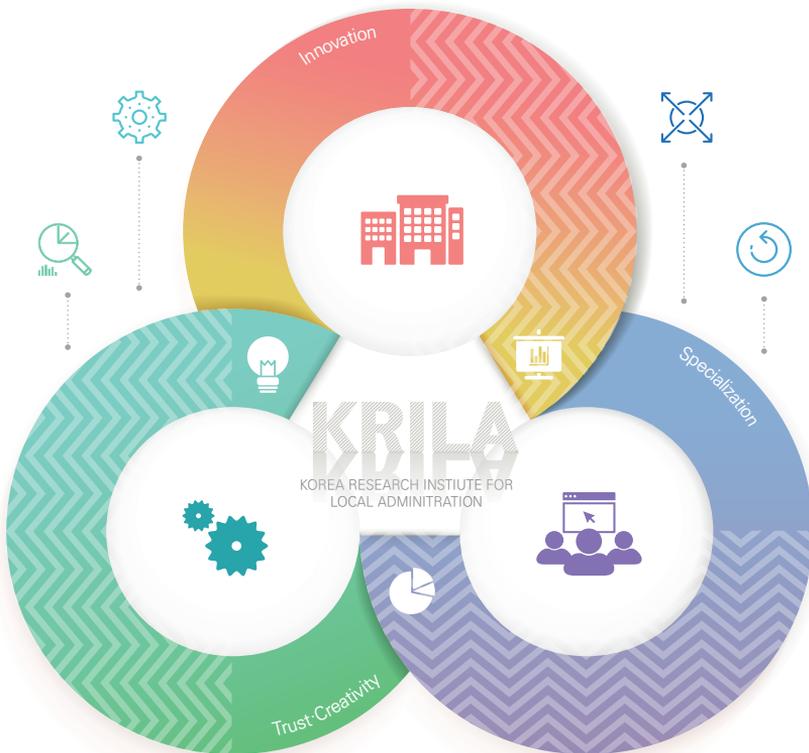


# 인구감소 대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안

박진경·김도형



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 인구감소 대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안

연구진 | 박진경 (연구위원)  
김도형 (연구원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김일재

발행처 | 한국지방행정연구원

주소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-494-4

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

## 서문

올해부터 1955년생 베이비부머가 생산인구에서 고령인구로 전환하기 시작했다. 앞으로 10년 동안 300만 명의 생산인구가 감소할 것으로 전망되며, 그 과정에서 우리는 저출산·고령화에 의한 인구구조의 변화가 사회와 경제에 어떠한 영향을 끼치는지 목도하며 체감하게 될 것이다. 그럼에도 수도권 지역의 인구는 계속 증가하고 있다. 지역의 청년들은 일자리의 기회를 찾아 수도권 지역으로 옮겨 살고자 한다. 그 결과 수도권의 인구비중이 작년 12월에 50%를 넘어서기 시작했고, 통계청에 따르면 이 수치는 이후에 더욱 상승할 것으로 예상된다.

인구감소시대에 수도권 지역으로 인구가 집중하고 있다는 것은 단순히 수도권의 혼잡비용이 증가하는 정도의 문제가 아니라, 지방소멸의 심각한 현상이 일어나고 있음을 의미한다. 따라서 지역의 청년들이 수도권 지역으로 더 이상 유출되지 않도록, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 청년유입정책의 추진방안을 모색할 필요가 있다. 더 나아가 이제는 ‘지방의 소멸은 곧 국가의 소멸’이라는, 한 차원 더 고조된 위기감으로 국가 차원에서 지역의 인구정책을 적극적으로 설계·개발해야 할 때다. 청년 개인에게는 이주가 매우 복잡한 요인으로 선택되는 과정이기 때문에 이주하고자 하는 지역이 스스로에게 기회의 공간이 맞는지 미래의 삶을 충분히 설계하고 신중하게 결정할 수 있도록 중앙정부와 지자체가 세심한 관심으로 지원해야 한다.

위와 같은 인식에서 본 연구는 지방소멸에 대응한 지역발전정책의 큰 틀에서 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책이 실행되어야 함을 제안하고 있다. 19세기 영국의 정치가 디즈레일리는 “한 국가의 청년은 국가 번영의 관재인(管財人)이다.”라고 말했다. 지역의 차원에서도 마찬가지다. 지역에서 청년층이 튼실해야 지역이 발전하고 국가도 발전할 수 있다. 본 연구의 결과가 청년유입 및 정착정책에 유용하게 활용되기를 기대하며, 본 연구를 성실하게 수행한 연구자의 노고에 심심한 경의를 표한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

## 요약

현재 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도의 초저출산과 고령화로 ‘인구절벽’, ‘늙어가는 국가’, ‘지방소멸’에 대한 우려가 갈수록 커지고 있다. 20년 동안 우리나라는 1.3명 이하 초저출산이 계속되고 있고, 2018년에는 합계출산율이 0.98명으로 OECD 회원국 중에서 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라가 됐다. 2017년 이후 비수도권의 청년인구 순유출 규모는 확대되었고, 수도권으로의 집중이 심화되고 있다. 지역적으로 전체적인 인구감소도 균등하게 발생하는 것이 아니라 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군의 경우에는 2000년대 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소하는 등 수도권에서 지리적으로 먼 지역부터 시작되어 지역적으로 불균등하게 진행되는 특징을 보이고 있으며, 특히, 핵심 인적자본이라 할 수 있는 20~30대 청년인구의 수도권 및 대도시로의 인구유출이 심화되어 지역의 존폐자체가 문제가 되는 상황에 직면하고 있다. 젊은 20~30대 청년인구의 지역이탈로 핵심 인적역량이 취약해지니 지역의 기업들도 수도권이나 대도시로 빠져나가고, 지역경제 역량은 취약해져 최근에는 20~30대 청년인구의 유출문제가 지역인구감소의 핵심고리가 되고 있는 양상이다.

2005년부터 우리나라는 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 저출산·고령사회대책을 국가정책으로 추진해오고 있지만 지역의 사회적 인구이동을 국가전체적으로 제로점으로 인식, 저출산 대책에만 집중하여 인구감소문제를 현장에서 가장 심각하게 느끼고 있는 지방자치단체 차원의 대책으로는 미흡했다. 지방의 인구감소문제는 저출산에 기인하는 것이 아니라 지역 간 전입과 전출에 의한 인구이동에 기인하기 때문에 결국 일자리, 교육, 복지, 교통, 행정 등이 포함되는 정주여건의 격차문제, 즉 균형발전문제로 귀착된다.

이에 본 연구는 청년을 핵심고리로 하는 지방인구문제의 현황과 실태를 살펴보고, 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대의 사회문화적 변화와 이들이 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구이동의 큰 방향성을 전환시키고, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 지자체의 청년유입정책 추진방안을 모색하고자 하였다. 그동안 정부의 청년지원 정책은 곧 청년고용·일자리정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리

문제로 수렴되었고, 지역 청년인구의 이동 역시 노동력 이동의 관점에서, 또한 청년유입 보다는 청년유출의 관점에서 그 원인을 찾아 왔다. 그러나 경제적 요인만으로는 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석만으로는 그들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없으므로 유입촉진을 고려한 문화적·사회적·환경적 속성분석으로 관점을 확장할 필요가 있기 때문이다.

먼저 제2장에서 지역의 인구감소와 지역 간 사회적 인구이동 논의를 바탕으로 청년의 지역 간 이동의 두 가지 관점, 즉 노동력 이동에 의한 청년유출 관점과 지역매력도에 의한 청년유입 관점을 고찰하였으며, 지역매력도를 높이기 위해서 시대전환기 청년의 특성과 선호하는 공간특성을 함께 논의하였다. 전통적인 경제학에서 지역 간 청년이동은 노동력 이동의 관점에서 설명되므로 청년의 지역 간 유출의 원인은 취업의 가능성, 임금의 격차, 기업의 규모 등 경제적 요인에서 찾는다. 그러나 저성장 시기에 청년기를 보내면서 불확실한 미래보다 현재의 만족을 지향하고, 경제적 성취보다는 삶의 질을, 소유보다는 경험을, 효율성보다는 다양성을, 경쟁보다는 연대를 중시하는 삶의 태도를 가지고 있는 밀레니얼 세대가 살고 싶어 하는 지역은 다양성, 취향, 대안적 라이프스타일이 충족되는 삶의 질이 높은 곳이다. 이는 청년을 밀어내는 '원심력' 측면에서의 유출원인 분석뿐만 아니라 '구심력' 관점에서의 지역의 유입원인 분석이 필요함을 시사한다.

제3장에서는 인구감소, 특히 사회적 인구유출에 대응하고 있는 우리나라와 일본의 지원정책, 특히 청년을 유입시키고 정착시키는 법·제도 및 지원정책을 비교·분석하였다. 일본의 경우 「지방창생법」을 제정하여 마을·사람·일자리의 창조와 선순환을 통해 지방을 되살리고, 도쿄의 일극집중을 시정하며, 지방에 젊은 청년세대 등 새로운 사람의 흐름을 촉진하여 고령화된 지방의 인구구조를 바꾸고, 지방소멸을 막고자 노력하고 있었다. 그러나 우리나라의 경우 중앙정부 차원에서 사회적인 지역의 인구유출은 제로섬이라 인식하고 국가의 총인구를 유지시키는 전략이라고 할 수 있는 저출산·고령사회대책만을 추진하고 있으며, 수도권 일극집중을 시정하고 지역 간 격차를 완화하는 정책인 국가균형발전 정책은 지역의 인구감소 등에 대비한 정책으로는 미비한 실정이었다. 다만 청년층과 중장년층을

포함하는 귀농·귀촌 활성화 등 행정안전부, 농림축산식품부, 보건복지부, 고용노동부 등 개별 중앙부처가 개별 법률에 의거하여 관련된 사업을 추진하고 있었다. 인구감소에 대응하는 청년유입 및 정착정책 분석을 통해서 중앙정부 및 지자체 청년정책의 한계점 및 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 통계청의 국내이동통계 및 마이크로데이터를 활용하여 전국 229개 지역의 지역별 청년인구 감소실태와 유출현황 및 경향, 그리고 시·군·구별 대략적인 청년인구 유출원인을 분석하였다. 주민등록전입신고서 상에서 전출사유는 직업, 가족, 주택, 교육, 교통, 건강 및 기타 총 7가지로 구분되므로 20~30대 청년인구의 시·군·구별 7가지 유출 원인을 분석할 수 있다. 그러나 국가통계포털(KOSIS)에서는 시군별, 연령대별 전입·전출자 수와 전입·전출지별 이동자수 데이터는 제공하고 있으나 연령대별 전출사유는 제공하고 있지 않으므로 국내이동통계 마이크로데이터를 활용하여 시군별, 전출사유별, 연령대별 통계를 별도로 구축하였다. 또한 초과 전입률과 전입률·전출률 간의 상관관계를 분석함으로써 청년유입 및 청년유출정책의 관련성을 함께 분석하였다.

제5장에서는 청년유출관점에서의 실태 및 원인분석에 해당하는 제4장과는 달리 청년유입관점에서 선호도를 분석하였다. 지방이주에 대한 선호도 분석과 지방이주 지원 정책에 대한 수요조사, 그리고 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)을 시행하여 지역에 유입될 수 있는 20~30대 청년인구의 특성과 장소선택 속성을 분석하였다. 이때 지방이주는 대도시는 대상에서 제외하였고, 중소도시와 소도시·농어촌지역을 구분하여 조사 및 분석하였다. 컨조인트 분석을 통해서 어떠한 특성을 가진 청년층이 잠재적으로 중소도시나 소도시·농어촌으로 이동할 가능성이 있는지, 이동과정에서 청년인구가 무엇을 원하며, 무엇에 비중을 크게 두는지 공간의 선호도를 파악하고자 하였다. 지방자치단체가 청년 인구를 새롭게 유치하기 위해서는 청년인구가 해당 지역을 떠나는 원인뿐만 아니라 타 지역에서 해당지역으로 가고자 하는 청년인구의 타겟 연령대, 직업군, 소득수준, 선호하는 장소의 특성 등 속성을 구체적으로 파악하고, 이에 따른 청년맞춤형 전략을 마련할 필요가 있기 때문이다.

제6장에서는 지방자치단체의 청년인구 유입 및 정착을 촉진하는 정책을 이미 추진하고 있는 선제적인 사례 또는 정책실험을 선정하여 심층분석하였다. 이를 위해서 지역의 인구감소에 대응하고 새로운 사람의 유입을 장려하는 사례에 대한 분석틀을 설정하고, 광역자치단체 주도의 혁신적인 사례라 할 수 있는 경북 의성군의 이웃사촌시범마을, 중앙 정부(행안부)의 혁신적인 사례라 할 수 있는 충남 서천군의 삶 기술학교 사례를 선정하여 심층사례 분석을 시행하고, 이를 사업요인, 사람요인, 제도요인으로 구분하여 성공요인을 분석하고 한계점을 논하였다.

제7장에서는 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책은 지방소멸대응 지역발전정책의 틀 속에서 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책, 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책을 전제로 지방자치단체의 추진전략 및 제도개선방안을 제안하였으며, 이를 지원하기 위한 중앙의 제도개선방안을 함께 제시하였다. 특히, 소도시·농어촌지역에서는 청년들의 선호도와 니즈를 고려하여 도시와 다른 지역매력도 증대정책이 필요하고, 취농에 국한되지 않는 종합적인 일자리정책을 추진할 필요가 있으며, 청년의 인생을 떠안는 각오를 하고 청년의 삶을 설계하는 정책이 필요하다.

먼저 인구감소에 대응하여 청년유입 및 정착정책을 추진하기 위해서는 지역의 특성과 청년인구의 유출입 현황, 유출원인 등 인구감소의 원인분석을 전제로 정책비전 설정 및 마스터플랜 수립, 그리고 지역특성과 타겟 도시청년의 니즈를 고려한 정착단계별 추진 전략을 마련할 필요가 있다. 또한 지방이주 및 컨조인트 분석에 의한 청년 선호도 분석과 심층사례 분석결과 청년일자리·주거·교통 복합사업을 우선 추진하고, 지역뉴딜일자리 창출 및 온라인기반 창업 활성화, 지역 내 온디맨드 교통서비스 제공, 청년혁신복합공간 조성, 기존 주민과의 갈등관리를 핵심 추진전략으로 제안하였다. 지역의 청년일자리의 경우에는 최근 디지털·그린뉴딜시대 지역뉴딜을 견인할 수 있는 청년일자리를 지속적으로 창출할 필요가 있으며, 사회적 경제 청년일자리 창출, 온라인을 기반으로 한 창업 활성화 전략을 제안하였다.

중앙정부와 지방자치단체의 제도개선방안으로는 전자의 경우 (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법 제정을 제안하고, 지방소멸대응 특별법 하에서 지자체의 청년유입 및 정착 정책을 지원할 것을 제안하였다. 중앙정부는 리빙랩을 기반으로 청년이주 통합 플랫폼을 구축하고 도시-지역 간 교류체계를 구축해 나가야 하며, 지역주도형 디지털 청년일자리 사업을 추진할 필요가 있다. 지방자치단체는 (가칭)청년유입 및 정착지원 조례를 제정하고, 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계를 구축해 나가야 하며, 청년 수요조사 및 빅데이터 분석을 기반으로 타겟이 되는 청년유입 및 정착과 관련된 시책을 지속적으로 발굴·추진해 나갈 필요가 있다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	8
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	11
1. 연구범위 .....	11
2. 연구방법 .....	13
<b>제2장 청년유입 및 정착 관련논의 검토</b> .....	<b>17</b>
제1절 지역인구감소 및 사회적 인구이동 논의 .....	19
1. 인구감소와 지역문제 .....	19
2. 지역 간 인구이동 이론논의 .....	24
제2절 청년의 특성 및 로컬의 장소선택 논의 .....	31
1. 시대전환기 청년의 특성 .....	31
2. 청년의 로컬 장소선택 .....	41
<b>제3장 인구감소대응 청년유입 및 정착 관련정책 분석</b> .....	<b>49</b>
제1절 일본의 청년유입 및 정착 관련정책 .....	51
1. 지방창생정책과 지방에 새로운 사람의 흐름 창출 .....	51
2. 지역의 인재력 활성화 및 교류정책 .....	78
3. 고향 텔레워크 정책 .....	86
4. 일본의 청년유입 및 정착정책 사례 .....	88
제2절 한국의 청년유입 및 정착 관련정책 .....	97
1. 중앙정부의 제도 및 관련시책 .....	97

2. 지자체의 제도 및 관련시책 .....	121
제3절 정책적 시사점 .....	133
1. 일본의 시사점 .....	133
2. 한국의 시사점 .....	137

## 제4장 우리나라 지자체의 청년인구감소 실태분석 ————— 139

제1절 지자체 청년인구의 감소현황 분석 .....	141
1. 시도별 청년인구의 생애시기별 이동 .....	141
2. 청년인구 규모와 공간적 분포 비율 .....	148
3. 청년인구 증감량과 증감률 .....	155
4. 시군별·증감률별 청년인구 증가·감소지역 .....	162
제2절 지자체 청년인구의 유출현황 분석 .....	165
1. 지역별·연령대별 청년인구 순이동 .....	165
2. 시군별·연령대별 청년인구 유입·유출지역 .....	170
3. 지자체 청년인구 감소지역 종합 .....	174
4. 초과 전입률과 전입률·전출률의 상관관계 분석 .....	176
제3절 지자체 청년인구 유출원인 분석 .....	178
1. 분석개요 .....	178
2. 연령대별 청년인구 유출원인 분석 .....	179
3. 지역별 청년인구 유출원인 분석 .....	181
4. 연령대별·지역별 청년인구 유출원인 분석 .....	184
5. 청년인구 감소지역의 유출원인 분석 .....	188

## 제5장 수도권 청년인구의 지방이주 선호도조사 ————— 189

제1절 청년인구의 지방이주 선호도 및 지원정책 수요조사 .....	191
--------------------------------------	-----

1. 조사개요 .....	191
2. 수도권 청년인구의 지방이주 선호도조사 결과 .....	194
3. 수도권 청년인구의 지방이주 지원정책 수요조사 결과 .....	198
<b>제2절 청년인구의 지방이주 컨조인트 분석 .....</b>	<b>206</b>
1. 컨조인트 분석개요 .....	206
2. 컨조인트 분석설계 .....	208
3. 컨조인트 분석결과 .....	212

## **제6장 지자체 청년유입 및 정착정책 심층사례분석** ————— **223**

<b>제1절 분석개요 .....</b>	<b>225</b>
1. 분석목적 및 사례선정기준 .....	225
2. 분석방법 및 분석틀 .....	225
<b>제2절 경북 의성군 사례분석 .....</b>	<b>228</b>
1. 사례지역 개요 .....	228
2. 정책 추진배경 .....	232
3. 세부 추진내용 .....	234
4. 정책 추진체계 및 지원체계 .....	246
5. 성공요인과 한계점 .....	256
<b>제3절 충남 서천군 사례분석 .....</b>	<b>268</b>
1. 사례지역 개요 .....	268
2. 정책 추진배경 .....	272
3. 세부 추진내용 .....	275
4. 정책 추진체계 및 지원체계 .....	284
5. 성공요인과 한계점 .....	299
<b>제4절 사례종합 및 시사점 .....</b>	<b>311</b>

## 제7장 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진방안 ————— 315

제1절 필요성 및 추진방향 .....	317
1. 지방소멸대응 지역발전정책 관점에서 정책추진 .....	317
2. 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책추진 .....	321
3. 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책추진 .....	325
제2절 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진전략 .....	328
1. 지역특성과 청년 선호도를 고려한 정착단계별 전략마련 .....	328
2. 청년일자리·주거·교통 복합사업 우선추진 .....	334
3. 지역뉴딜일자리 및 온라인기반 창업 활성화 .....	337
4. MaaS, On-demand 교통서비스 제공 .....	342
5. 청년혁신복합공간 조성 .....	345
6. 비밀언덕 조성 및 기존 주민과의 갈등관리 .....	346
제3절 중앙정부의 제도개선방안 .....	348
1. (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법 제정 .....	348
2. 리빙랩 기반 청년이주 통합 플랫폼 구축 .....	352
3. 도시-지역 간 교류체계 구축 .....	360
4. 지역주도형 디지털 청년일자리사업 전환·추진 .....	362
제4절 지방자치단체의 제도개선방안 .....	365
1. (가칭)청년유입 및 정착지원 조례제정 .....	365
2. 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계 구축 .....	368
3. 청년 수요조사 및 빅데이터 분석기반 시책 발굴·추진 .....	370
참고문헌 .....	371
Abstract .....	383

## 표 목차

[표 2-1]	7개 시·도의 지역인구감소 현황(2000년 대비 2019년) .....	20
[표 2-2]	우리나라 세대의 시기 및 특징 구분 .....	32
[표 2-3]	지역이 가지는 매력요소 .....	45
[표 3-1]	제1기와 제2기 창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교 .....	54
[표 3-2]	제2기 창생종합전략의 횡단적 목표의 성과지표(KPI) .....	55
[표 3-3]	제2기 창생종합전략(2020~2024)의 개요 .....	55
[표 3-4]	‘개인의 인재력 육성 및 강화’의 세부 내용 .....	81
[표 3-5]	‘인재력의 상호교류와 네트워크 강화’의 세부 내용 .....	83
[표 3-6]	‘외부인재 활용’의 세부 내용 .....	84
[표 3-7]	고향 텔레워크의 분류 .....	87
[표 3-8]	중앙정부의 인구감소대응 및 청년지원 관련 법률 .....	98
[표 3-9]	지역의 인구감소 대응 관련 중앙정부의 시책현황(2020년) .....	99
[표 3-10]	인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 및 선정 지자체(2017~2020년) ..	101
[표 3-11]	인구감소지역 통합지원사업의 5가지 유형별 주요 내용(2018년) .....	102
[표 3-12]	인구감소지역 프로그램 지원사업의 선정 지자체 및 사업 내용(2020년) .....	104
[표 3-13]	지역주도형 청년일자리사업의 유형별 비교 .....	106
[표 3-14]	2017년 청년희망뿌리단의 지역활동 .....	113
[표 3-15]	청년공동체 활성화 사업의 유형별 자격 및 역할 .....	114
[표 3-16]	2020년 청년공동체 활성화 사업에 선정된 대표 공동체 활동계획 .....	115
[표 3-17]	청년창업농 영농정착지원금 지원 연차별 월 지급액 및 수혜기간 .....	118
[표 3-18]	청년창업농 영농정착지원사업 선발 결과 대상자 지역 분포(2018~2020년) ..	120
[표 3-19]	2020년 청년창업농 영농정착지원사업 선발 결과 대상자 영농경력별 분포 현황 ..	120
[표 3-20]	지자체의 청년 관련 조례 .....	122
[표 3-21]	지역인구감소대응 관련 전라남도 시책 현황(2020년) .....	124
[표 3-22]	지역인구감소대응 관련 경상북도 시책 현황(2020년) .....	125
[표 3-23]	‘전남에서 먼저 살아보기’의 유형별 프로그램 내용 .....	126
[표 3-24]	2020년 ‘전남에서 먼저 살아보기’ 프로그램에 선정된 26개 마을 .....	127

[표 3-25]	‘이웃사촌 시범마을’ 청년 유입 예상 인구 .....	132
[표 4-1]	광역자치단체 1996~2000년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(0~4세=100) ..	143
[표 4-2]	광역자치단체 1991~1995년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(5~9세=100) ..	144
[표 4-3]	광역자치단체 1986~1990년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(10~14세=100) ..	145
[표 4-4]	광역자치단체 1981~1985년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(15~19세=100) ..	146
[표 4-5]	지역별 청년인구 총규모와 비율(2019년) .....	148
[표 4-6]	지역별·기간별 청년인구 비율 및 비율변화 .....	150
[표 4-7]	시도별 청년인구 총규모와 비율(2019년) .....	152
[표 4-8]	시도별·기간별 평균 청년인구 비율 및 비율변화 .....	153
[표 4-9]	지역별·기간별 청년인구 증감량 .....	155
[표 4-10]	지역별·기간별 청년인구 증감률 .....	156
[표 4-11]	시도별·기간별 청년인구 증감량 .....	158
[표 4-12]	시도별·기간별 청년인구 증감률 .....	159
[표 4-13]	최근 5년간 청년인구 증가지역과 감소지역의 자치단체 수 .....	162
[표 4-14]	최근 5년간 청년인구 증감률별 세부 자치단체(시)(2015년 대비 2019년) .....	163
[표 4-15]	최근 5년간 청년인구 증감률별 세부 자치단체(군)(2015년 대비 2019년) .....	164
[표 4-16]	지역별·기간별 청년인구 순이동 .....	166
[표 4-17]	지역별·기간별 20대 및 30대 순이동 .....	168
[표 4-18]	최근 5년간 20대 청년의 유입·유출지역(시)(2014~2019년 누적) .....	170
[표 4-19]	최근 5년간 20대 청년의 유입·유출지역(군)(2014~2019년 누적) .....	171
[표 4-20]	최근 5년간 30대 청년의 유입·유출지역(시)(2014~2019년 누적) .....	172
[표 4-21]	최근 5년간 30대 청년의 유입·유출지역(군)(2014~2019년 누적) .....	173
[표 4-22]	최근 5년간 청년인구 감소지역 구분(시) .....	174
[표 4-23]	최근 5년간 청년인구 감소지역 구분(군) .....	175
[표 4-24]	총인구의 초과 전입률과 전입률·전출률간 상관분석결과 .....	176
[표 4-25]	전입신고서 상 전입사유(전출사유) .....	178
[표 4-26]	청년인구 유출원인 분석에 활용되는 자료(2019년) .....	179

[표 4-27]	연령대별 청년인구 유출원인(2019년) .....	180
[표 4-28]	지역별 청년인구 유출원인(2019년) .....	182
[표 4-29]	시도별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	183
[표 4-30]	지역별 20대의 유출원인(세대주만, 2019년) .....	184
[표 4-31]	지역별 30대의 유출원인(세대주만, 2019년) .....	186
[표 4-32]	청년인구 감소지역의 유출원인(2019년) .....	188
[표 5-1]	수도권 청년인구의 지방이주 선호도 조사 및 지원정책 수요조사 항목 .....	192
[표 5-2]	응답자의 인구통계학적 특성 .....	193
[표 5-3]	수도권 청년인구의 지방이주 고려유무 .....	194
[표 5-4]	수도권 청년인구의 지방이주고려 지역규모 및 이주가능한 가장 작은 도시규모 ..	196
[표 5-5]	수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 월평균 기대소득(세후) .....	196
[표 5-6]	중소도시, 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 생각한 이유 .....	197
[표 5-7]	중소도시, 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 생각한 이유 .....	198
[표 5-8]	중소도시, 소도시·농어촌 지역으로 이주시 이주초기 가장 필요한 지원정책 ..	199
[표 5-9]	중소도시, 소도시·농어촌 지역으로 이주시 주거지원정책 중 가장 선호하는 주거형태 ..	199
[표 5-10]	수도권 청년인구의 소도시·농어촌 이주시 희망하는 일자리 형태 .....	200
[표 5-11]	소도시·농어촌 지역에 이주하여 취업하고자 할 때 가장 필요한 지원정책 .....	202
[표 5-12]	소도시·농어촌 지역에 이주하여 취업하고자 할 때 희망하는 기업형태 .....	203
[표 5-13]	소도시·농어촌 지역에 이주하여 창업하고자 할 때 가장 필요한 지원정책 .....	203
[표 5-14]	소도시·농어촌 지역의 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 가장 중요한 기능 .....	204
[표 5-15]	복합문화공간 청년플랫폼에 상업시설 조성시 가장 필요한 서비스 .....	205
[표 5-16]	컨조인트 분석의 속성과 수준 .....	209
[표 5-17]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도 .....	212
[표 5-18]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(성별) .....	215
[표 5-19]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(연령별) .....	216
[표 5-20]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(거주지역별) .....	217
[표 5-21]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(직업별) .....	218

[표 5-22]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(소득수준별) ……	219
[표 5-23]	수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(지방이주 고려 유무) …	220
[표 5-24]	청년층 지방이주 선호도 속성의 부분가치 및 중요도(지방이주 지역규모) ……	221
[표 6-1]	사례분석 주요 성공요인 ……	227
[표 6-2]	의성군의 인구특성(2000~2019년) ……	230
[표 6-3]	의성군의 인구이동 특성(5년 누적 순이동량) ……	231
[표 6-4]	경북도·의성군의 시범마을 일자리사업으로 창업한 8개 팀(2019년) ……	237
[표 6-5]	기존 청년유치계획의 한계와 이웃사촌지원센터의 역할 ……	249
[표 6-6]	의성군의 청년지원 관련 조례 ……	250
[표 6-7]	의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업 예산 ……	251
[표 6-8]	경상북도의 청년지원 관련 조례 ……	254
[표 6-9]	의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업의 국비지원사업 ……	255
[표 6-10]	서천군의 인구특성(2000~2019년) ……	270
[표 6-11]	서천군의 인구이동 특성(5년 누적 순이동량) ……	271
[표 6-12]	서천군 청년지원 기본 조례에 규정된 청년정책 사업의 범위 ……	288
[표 6-13]	서천군의 청년지원 관련 조례 ……	289
[표 6-14]	가족행복도시 청년정책 18개 사업별 재원 구성 ……	290
[표 6-15]	가족행복도시 청년정책 연계사업의 연도별 재정이행계획(2018~2022년) ……	291
[표 6-16]	충청남도 청년정책 전담조직(공동체지원국 청년정책과)의 팀별 주요 업무 ……	293
[표 6-17]	충청남도 청년정책 전담조직(공동체지원국 청년정책과) 외 부서의 관련 업무 …	294
[표 6-18]	충청남도의 청년지원 관련 조례 ……	296
[표 6-19]	가족행복도시 청년부문 지표별 관련 청년정책사업(2020년 35개 과제) ……	301
[표 7-1]	최근 5년간 청년인구 감소지역 ……	331
[표 7-2]	청년인구 감소지역의 유출원인(2019년) ……	332
[표 7-3]	중앙정부의 인구감소대응 및 청년지원 관련 법률 평가 ……	349
[표 7-4]	지방소멸대응 관련 특별법 입법 현황 ……	351
[표 7-5]	공간정보 기반 정책의사결정지원체계 영역별 설명 ……	358

[표 7-6]	플랫폼 Top-Down 및 Bottom-Up 활용전략 .....	359
[표 7-7]	지역주도형 청년일자리사업 유형(안) .....	364
[표 7-8]	(가칭)청년유입 및 정착지원 조례의 구성(안) .....	367

## 그림 목차

[그림 1-1]	연구흐름도 .....	15
[그림 2-1]	지역의 연도별 고령인구 비율변화 .....	21
[그림 2-2]	지역의 연도별 생산가능인구 비율변화 .....	21
[그림 2-3]	인구감소가 지역에 미치는 악순환의 구조 .....	23
[그림 2-4]	인구이동에 영향을 끼치는 압출 및 흡인 요인 .....	25
[그림 2-5]	지역 차원에서의 인구변동 메커니즘 .....	28
[그림 2-6]	20~30대 청년인구의 연도별 비율변화 .....	29
[그림 2-7]	인구학 관점에서 지역인구이동의 결과 .....	30
[그림 2-8]	워라밸의 개념도 .....	33
[그림 2-9]	문화·사회·경제적 트렌드의 크로스오버 .....	40
[그림 3-1]	일본의 제1기(2015~2019)와 제2기(2020~2024) 지방창생 비전과 기본목표 ..	52
[그림 3-2]	제2기 창생종합전략(2020~2024)의 정책목표 .....	57
[그림 3-3]	‘지방과의 관계를 구축하고 지방에 새로운 사람 흐름 만들기’ 시책의 방향성 ...	58
[그림 3-4]	UIJ턴의 개념 .....	59
[그림 3-5]	관계인구의 개념 .....	63
[그림 3-6]	‘두 지역 거주’의 개념 .....	64
[그림 3-7]	‘두 지역 거주’의 장점 .....	65
[그림 3-8]	‘빈집은행’의 개념 .....	65
[그림 3-9]	‘다양한 인재의 활약 추진’ 시책의 방향성 .....	67
[그림 3-10]	전 세대·전원 활약형 ‘생애활약마을’에 필요한 기능 .....	70
[그림 3-11]	‘새로운 시대의 흐름을 힘으로’ 시책의 방향성 .....	73
[그림 3-12]	IoT화에 의한 실질 GDP 향상 효과(추계) .....	74
[그림 3-13]	SDGs의 17개 목표 .....	77
[그림 3-14]	일본 총무성의 지역력 창조와 지방의 재생정책 .....	78
[그림 3-15]	일본 총무성의 지역 인재력 활성화 및 교류정책의 주요 시책 .....	79
[그림 3-16]	일본 총무성의 지역 인재력 활성화 및 교류정책의 개요 .....	80
[그림 3-17]	라이프스테이지별 지역활동 인재의 구분 .....	80

[그림 3-18]	총무성에서 추진 중인 고향 텔레워크 개요 .....	86
[그림 3-19]	시마네현 아마정 지리적 현황 .....	89
[그림 3-20]	'지역창조코스'의 활동 모습 .....	90
[그림 3-21]	야마구치 현 스오시마정 지리적 현황 .....	92
[그림 3-22]	UITZ의 소개기사 .....	93
[그림 3-23]	'당신의 이주를 이야기로' 단편영화 .....	93
[그림 3-24]	후쿠오카 현 이토시마 시 지리적 현황 .....	95
[그림 3-25]	이토시마 스타일 텔레워크 x 클라우드소싱을 통한 이주·정주촉진 .....	96
[그림 3-26]	평창군 의자마을의 '꽃밭양지 카페' 내·외부 모습 .....	101
[그림 3-27]	지역주도형 청년일자리사업 중간성과(2019년 8월) 인포그래픽 .....	108
[그림 3-28]	'관찰아 마을'(전남 목포시) 공간 활용 계획 .....	110
[그림 3-29]	대상자 모집 포스터에서의 2020년 청년창업농 영농정착지원사업 안내 .....	119
[그림 3-30]	'도시청년 시골파견제' 사업 추진체계 .....	130
[그림 4-1]	권역별 이동자수 추이(2009~2019)와 시도별 수도권으로의 순이동(2000~2019) ...	141
[그림 4-2]	연령대별 수도권으로의 순이동과 인구증감(2000~2019) .....	142
[그림 4-3]	지역별 청년인구가 차지하는 비율(2019년) .....	149
[그림 4-4]	수도권과 비수도권의 연도별 인구비중 및 청년인구비중 비교 .....	149
[그림 4-5]	지역별·기간별 평균 청년인구 비율 .....	151
[그림 4-6]	지역별·기간별 청년인구 비율변화 .....	151
[그림 4-7]	시도별 청년인구가 차지하는 비율(2019년) .....	152
[그림 4-8]	최근 5년간 시도별 평균 청년인구 비율(2015년 대비 2019년) .....	154
[그림 4-9]	최근 5년간 시도별 청년인구 비율 변화(2015년 대비 2019년) .....	154
[그림 4-10]	수도권과 비수도권의 연도별 청년인구 증감률 비교 .....	156
[그림 4-11]	지역별·기간별 청년인구 증감량 .....	157
[그림 4-12]	지역별·기간별 청년인구 증감률 .....	157
[그림 4-13]	최근 5년간 총인구 증감률과 청년인구 증감률 비교 .....	160
[그림 4-14]	최근 5년간 시도별·기간별 청년인구 증감량(2015년 대비 2019년) .....	161

[그림 4-15]	최근 5년간 시도별·기간별 청년인구 증감률(2015년 대비 2019년) .....	161
[그림 4-16]	지역별·기간별 청년인구 순이동 .....	166
[그림 4-17]	최근 5년간 시도별 청년인구 순이동(2014~2019년 누적) .....	167
[그림 4-18]	최근 5년간 시도별 20대와 30대 순이동(2014~2019년 누적) .....	168
[그림 4-19]	최근 5년간 지역별 20대 순이동(2014~2019년 누적) .....	169
[그림 4-20]	최근 5년간 지역별 30대 순이동(2014~2019년 누적) .....	169
[그림 4-21]	총인구 초과 전입률과 전입률·전출률과의 관계(2019년) .....	177
[그림 4-22]	청년인구 초과 전입률과 전입률·전출률과의 관계(2019년) .....	177
[그림 4-23]	청년인구의 유출원인(전국, 2019년) .....	180
[그림 4-24]	연령대별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	181
[그림 4-25]	지역별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	182
[그림 4-26]	지역별 20대 초반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	185
[그림 4-27]	지역별 20대 후반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	185
[그림 4-28]	지역별 30대 초반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	187
[그림 4-29]	지역별 30대 후반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	187
[그림 4-30]	연령대별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년) .....	188
[그림 5-1]	수도권 청년인구의 지방이주 고려 지역규모 및 이주가능한 가장 작은 도시규모 ..	195
[그림 5-2]	수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 일자리 형태 .....	201
[그림 5-3]	수도권 청년인구의 소도시·농어촌 이주시 선호하는 창업유형 .....	204
[그림 5-4]	수도권 청년인구의 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 이주 의향 .....	205
[그림 5-5]	수도권 청년층 지방이주 속성의 상대적 중요도 .....	213
[그림 5-6]	수도권 청년층 지방이주 속성의 수준별 중요도 .....	214
[그림 6-1]	심층사례 분석틀 .....	226
[그림 6-2]	의성군의 위치와 행정구역 .....	228
[그림 6-3]	의성군의 연령대별 순이동 추이(2000~2019년) .....	231
[그림 6-4]	한국고용정보원(2016,2018)의 지방소멸위험지수 .....	233
[그림 6-5]	경북 도의 이웃사촌 시범마을 개념도 .....	234

[그림 6-6]	의성군의 이웃사촌 청년시범마을조성사업의 비전과 목표 및 추진과제	235
[그림 6-7]	‘이웃사촌 시범마을’(의성군 안계면) 청년유입 단계별 주거계획	239
[그림 6-8]	의성군 안계행복플랫폼의 시설구상(안)	241
[그림 6-9]	의성군 이웃사촌지원센터의 비전과 목표 및 추진전략	244
[그림 6-10]	의성군 청년이웃사촌시범마을의 문화예술활동 및 네트워킹 지원	245
[그림 6-11]	의성군 행정조직도	246
[그림 6-12]	의성군 시범마을조성과 주요업무	247
[그림 6-13]	의성군 이웃사촌지원센터의 업무추진 체계도	249
[그림 6-14]	경상북도의 전담조직 신설과 변화	252
[그림 6-15]	의성군 사례의 청년유입정책 지원체계	256
[그림 6-16]	의성군 사례 종합	267
[그림 6-17]	서천군의 위치와 행정구역	268
[그림 6-18]	서천군의 연령대별 순이동 추이(2000~2019년)	271
[그림 6-19]	가족행복도시 서천군의 비전과 핵심영역별 정책목표 및 추진전략	273
[그림 6-20]	충청남도 시·군별 청년인구 비율 현황(2018년 12월 기준)	274
[그림 6-21]	충남 서천군 읍·면별 청년인구 비율 현황(2018년 12월 기준)	274
[그림 6-22]	서천군 청년정책의 비전·목표 및 4대 전략	276
[그림 6-23]	서천군 청년 농촌보금자리 조성사업 조감도	283
[그림 6-24]	서천군 청년정책(2020년 35개 과제사업) 업무 분장에 의한 행정조직도	285
[그림 6-25]	충청남도 청년정책 담당부서(공동체지원국 청년정책과)의 조직 체계	292
[그림 6-26]	충청남도 청년지원사업의 담당부서와 협력·지원기관 간 관계도	295
[그림 6-27]	‘삶기술학교’(충남 서천군) 한산캠퍼스 운영의 방향	298
[그림 6-28]	서천군 사례의 청년유입정책 지원체계	299
[그림 6-29]	서천군 사례 종합	310
[그림 7-1]	지역발전정책 관점에서 청년유입 및 정착정책의 추진방향	320
[그림 7-2]	수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 일자리 형태	323
[그림 7-3]	인구감소대응 청년유입 및 정착정책 추진방안	327

[그림 7-4]	지자체 청년유입 및 정착정책 마스터플랜 수립절차 .....	329
[그림 7-5]	지역특성과 도시청년의 니즈를 고려한 정착단계별 추진전략 .....	333
[그림 7-6]	한국판 뉴딜의 2+1 정책방향 .....	338
[그림 7-7]	전남 마을로 사업(행안부 지역주도형 청년일자리사업) .....	340
[그림 7-8]	경북 도시청년시골파견제(행안부 지역주도형 청년일자리사업) .....	341
[그림 7-9]	최근 등장한 서비스 산업의 부유화 사례 .....	342
[그림 7-10]	청년혁신복합공간 개념도 .....	345
[그림 7-11]	의성군 이웃사촌지원센터의 활동 .....	347
[그림 7-12]	청년이주 통합 플랫폼의 핵심요소 .....	353
[그림 7-13]	청년이주 통합 플랫폼에서 청년일자리 지원모듈의 개념 .....	354
[그림 7-14]	청년이주 통합 플랫폼에서 청년이 살기 좋은 지역 지원모듈의 개념 .....	355
[그림 7-15]	청년이주 통합 플랫폼에서 청년 공동체 활성화 지원모듈의 개념 .....	356
[그림 7-16]	청년이주 통합 플랫폼 전략체계 .....	357
[그림 7-17]	OpenAPI 기반 플랫폼 내·외부 구성방안 .....	360

한국지방행정연구원

KRILA

1

# 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구배경

우리나라의 인구성장률은 현재 지속적으로 감소추세에 있으며, 2029년부터 마이너스로 전환되어 총인구 감소가 시작될 것이라고 새롭게 전망되고 있다(통계청, 2019.3)<sup>1)</sup>. 15~64세 생산가능인구는 이미 2017년부터 감소하기 시작했으며, 고령인구수가 유소년인구수를 초월하기 시작했다. 2020년 이후에는 제1차 베이비부머 세대(1955~1963년생)가 고령인구로 본격적으로 이동함에 따라서 생산가능인구의 급격한 감소가 전망된다. 합계출산율은 2018년 기준 0.98명으로 역대 최저수준<sup>2)</sup>을 기록했고, 2019년부터는 0.92명이 될 것으로 전망되고 있어 총인구 감소시기는 통계청(2019.3)의 전망보다 훨씬 더 앞당겨질 가능성도 상존한다.

인구감소는 지역적으로 균등하게 발생하는 것이 아니라 수도권과 대도시지역에서 지리적으로 먼 지역부터 시작되고 있다. 주민등록인구가 2019년 기준으로 2000년보다 감소한 지역은 전체 229개 지역 중에서 65.5%<sup>3)</sup>에 달하는 150개, 7개 시·도 중에서는 94개 자치단체(41.0%)로 파악된다. 특히, 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군의 경우에는 2000년 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소했다. 7개 시·도, 94개 자치단체 중에서 강원 정선군(26.3%), 충북 단양군(25.6%), 충남 공주시(21.5%)와 서천군(29.8%), 전북 김제시(27.6%)와

- 1) 통계청(2016.12)의 2015-2065년 장래인구추계에서는 2032년부터 (-)로 전환될 것으로 예측되었으나 시기가 앞당겨졌다.
- 2) 2017년에 이미 1.05명으로 OECD 최하위 수준에 진입하였으며, 20년 동안 1.3명 이하 초저출산이 지속되고 있다. 우리나라는 OECD 회원국 중에서 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라다.
- 3) 226개 기초자치단체에 세종특별자치시, 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시를 포함한 229개 지역 중에서 150개가 차지하는 비중을 의미한다.

부안군(28.7%), 전남 곡성군(29.8%), 경북 군위군(26.9%), 경남 남해군(27.0%)과 합천군(26.2%) 등 포함해 모두 38개 자치단체는 총인구가 20% 이상 감소했다. 반면 경기도의 경우에는 시·도 인구 기준으로는 43.6%, 시·군·구 인구 평균 기준으로는 56.0%가 증가했다. 고령인구 비율 역시 2019년에 국가 전체적으로는 15.5%로 고령사회(aged society)에 해당되고 있지만 지역별로는 105개(45.9%) 자치단체가 이미 고령화율 20% 이상으로 초고령사회(super-aged society)에 진입했다. 유소년인구, 청년인구 및 생산가능인구의 급감, 고령인구의 급증 등 인구구조의 변화 역시 지역에 더 큰 문제를 야기시켜 지역은 인구의 양적 과소화문제와 질적 인구구조문제가 동시에 발생하고 있는 형편이다.

우리나라는 합계출산율이 1.08명으로 낮아진 후 2005년에 저출산·고령사회대책을 국가 아젠다로 채택하고, 저출산·고령사회 기본법을 제정하여 본격적으로 대응하기 시작했다. 저출산·고령사회위원회 중심의 저출산 대책은 '출산율 제고'라는 인구충격 완화에 정책역량을 집중하고 있다. 저출산정책은 지역 간 인구이동과 사회적 인구증감, 인구의 유입과 유출 등은 국가 전체로 보면 Zero-Sum이기 때문에 출산율을 증대시킴으로써 국가의 총인구를 유지하는 전략이다(박진경 외, 2019). 그러나 저출산 지역인 비수도권과 중소도시 및 농촌에서 초저출산 지역인 수도권과 대도시로 인구가 계속 이동하게 되면 지방쇠퇴를 가속화할 뿐만 아니라 국가 전체의 출산율을 더 끌어내려 국가의 인구위기가 심화되는 악순환의 고리가 발생한다.

국가 총인구의 규모와 전체 인구구조에 영향을 미치는 요인은 저출산과 고령화이지만 지역의 인구감소에 영향을 미치는 요인은 지역 간 전입과 전출에 의한 인구이동이라 할 수 있다. 인구학적 메커니즘에 따르면 지역의 인구감소는 본질적으로 인구유출에 의해 발생하며, 인구유출은 지방의 인구감소 및 지역축소를 가져오는 핵심적인 근인변수가 된다(이상립, 2018). 결국 지방자치단체의 인구감소 문제는 자연적 인구감소보다는 국가가 Zero-Sum으로 인식해 외면하고 있는 사회적 인구유출에 더 크게 영향을 받고 있다는 의미다(박진경 외, 2019). 인구의 지역 간 이동은 도시의 경제적 활력 및 매력의 차이에서 생겨난 결과(후지나미 다쿠미, 2016)로서, 수도권 및 대도시로의 인구이동<sup>4)</sup> 등으로 인구가

4) 수도권의 면적은 전체 국토의 11.8%를 차지하고 있으나 2017년부터 수도권의 GRDP(50.3%)가 비수도권을 추월하기 시작했으며, 2019년 12월을 기준으로 인구집중도도 역사상 처음으로 50%를 초과하

현저히 감소하고 있는 지역에서는 ‘인구절벽’<sup>5)</sup>, ‘지방소멸’ 우려가 확산되고 있다. 지역의 경기쇠퇴 및 교육 등 생활환경의 악화는 인구이동으로 인한 인구감소와 부정적 악순환의 관계에 놓이게 됨으로써 인구감소는 더욱 심화되는 경향이 있다(Elis, 2008).

특히, 가장 핵심적인 인적자본이라 할 수 있는 20~30대 청년인구 계층의 지역 간 이동이 문제가 되고 있으며, 현재 지역인구감소의 핵심고리는 결국 청년인구의 유출문제로 귀결되고 있는 양상이다. 젊은 청년인구가 비수도권에서 수도권으로, 농촌이나 중소도시에서 광역시로 유출되면 해당지역의 인구감소를 초래할 뿐만 아니라 지역의 인구고령화를 가속화시켜 지역의 활력을 떨어뜨린다. 김준영(2016, 2019)은 1984~1993년 출생자의 연령대별 지역 간 이동규모를 비교한 결과 비수도권 청년인구의 순유출 규모가 최근에 확대되었고, 수도권으로의 집중이 더욱 심화되었음을 밝히고 있다. 국회예산정책처(2020)는 비수도권의 인구감소와 수도권·대도시의 인구집중이 수도권의 주거비 상승으로 출산율을 더욱 하락시켜 국가 인구감소를 가속화할 가능성이 있다고 하였다.

청년 개인의 관점에서 서울을 비롯한 수도권, 또는 대도시로의 이동은 기회와 가능성을 위한 자유로운 선택의 결과이며, 불안정 속에서도 안정성을 추구할 가능성이 커지기 때문에 이동한다. 그러나 지역의 관점에서는 핵심 인적자원이 유출되므로 청년유출이 지방사회의 재생가능성을 약화시키고, 지방의 복원력을 취약하게 하는 거시적 결과를 낳는다. 국가전체의 성장효율을 위해서는 중앙으로 모든 역량을 집중하는 방식이 유효하겠지만 이는 필연적으로 지역격차를 수반하게 된다(엄창욱 외, 2014)<sup>6)</sup>. 그러나 과거 서울을 비롯한 수도권에 지방도시의 인적·물적 자원을 빨아들이면서 급속히 성장했다는 사실을 생각하면, 지방도시의 쇠퇴는 앞으로 글로벌 도시 서울과 수도권의 성장 잠재력을 약화시키는 원인이 될 수 있다(전정환, 2019).

---

기 시작했다. 인구만 집중되어 있는 것이 아니라 일자리, 인력 등 수도권으로의 이동으로 1,000대 기업 본사의 74%, 100대 기업 본사의 91%가 수도권에 집중되어 있으며, 신용카드 사용액의 81%는 수도권에서 발생하고 있다.

- 5) 해리덴트(2014)는 인구구조 변동과 소비지출 흐름의 두 지표로 경제현상을 설명하면서 가계소비지출이 정점에 이르는 45~49세 연령대의 인구가 줄어드는 시기에 소비가 급속히 하강한다는 의미에서 ‘인구절벽’이라는 용어를 사용하였다.
- 6) 우수한 인재가 수도권으로 집중됨으로써 지역의 생산성은 약화되고, 지역경제의 성장잠재력은 갈수록 약화되는 악순환이 되풀이되고 있다(엄창욱 외, 2014).

2005년 저출산·고령사회기본법 제정으로 인구감소문제에 고심하던 초기 지자체는 중앙정부의 출산장려대책에 총력을 기울이면서 타 지자체의 인구 뺏기, 주민등록인구 찾기 등 경쟁적이고 단편적으로 지역인구 늘리기에 매진해왔다(박진경·이소영, 2016). 그러나 최근 지자체의 인구정책은 저출산정책보다는 양육·돌봄, 교육, 정주, 고령복지, 특히 일자리가 결합된 지역발전정책으로 무게중심을 이동시키면서 청년인구 유치 및 유입에 또 다른 열을 올리고 있다. 미래세대인 20~30대 청년인구가 살고 싶고, 가고 싶은 지역을 만들어야 지역의 인구감소문제를 해결할 수 있다고 진단, 지역에서는 젊은 청년인구를 유입시키고 정착시키기 위한 지역 매력도 증대정책을 활발하게 도입하고 있는 것이다. 엄창옥 외(2018)는 만일 지방도시가 구심력을 회복하여 지방청년의 귀환이 가시화되면 그것은 지방경제 활성화 정책의 결실이 아니라 청년이 사회를 변혁하기 시작하는 징후가 될 것이라고 언급하고 있다.

청년인구가 수도권이나 대도시로 빠져나가면 우수한 인적자원 유출로 지역경제 역량이 취약해지고, 인적 역량이 취약해지니 지역기업도 수도권이나 대도시지역으로 빠져나가 청년을 핵심고리로 하는 지방의 악순환이 발생한다고 보고 있는 것이다. 지자체 차원에서 최근 경상북도의 도시청년시골파견제, 전라북도의 ICT 청년마을 조성, 전라남도의 마을로·내일로 사업 등 광역자치단체를 중심으로 청년인구를 시군에 유입시키고 정착시키기 위한 정책실험을 선제적으로 추진하기 시작했다. 일본의 경우 지방도시의 청년층 인구이동 패턴을 분석하는 연구와 대도시로 이주한 청년들이 특정한 라이프이벤트를 계기로 해서 지방도시 또는 출신지역으로 이주하는 연구가 2000년대 이후 크게 증가하고 있다(이현욱, 2019).

그럼에도 불구하고 그동안 정부의 청년지원정책은 곧 청년고용·일자리 정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리 문제로 수렴되고 있다<sup>7)</sup>. 지역 청년인구의 이동 역시 노동력 이동의 관점에서, 또한 청년 유입보다는 청년 유출의 관점에서 그 원인을 찾고 있다<sup>8)</sup>. 그동안 지역경제를 활성화하고 고용을 늘리기 위한 정책수단으로 대규모

7) 정책대상으로서 청년은 학교에서 사회로, 즉 교육이나 훈련에서 직업세계로 이동하는 연령에 해당하기 때문에 정책의 초점이 일자리에 맞춰지고 있는 것이다(김도형·박승규, 2017).

8) 대부분의 기존연구는 청년의 지역유출 관점에서 이들이 유출되는 원인을 파악하기 위하여 통계적인 모형을 추정함으로써 임금, 소득 등 경제적 요인이 유의미한지를 검증하고 있다.

산업단지를 조성하고, 대기업 유치와 해외투자 유치를 노력해 왔으나 지역의 청년유출은 지속되고 있으며, 최근에 그 경향성은 더 커지는 추세다. 지역의 청년인구 유출문제는 임금, 취업의 가능성 등 경제적 요인에 가장 큰 영향을 받았지만 주거, 문화, 생태, 관계 등 여러 사회문화적 요인 및 환경적 요인에 복합적으로 영향을 받는다. 또한 우리나라는 주로 전국 공통의 청년고용·일자리정책에 다소 매몰되어 있어 지방자치단체에서 현재 추진하고 있는 청년유입 및 정착정책을 지원하기 어려운 법·제도 여건을 가지고 있다. 그러나 일본의 경우에는 청년을 밀어내는 지역의 '원심력' 관점이 아니라 청년을 귀환시키는 '구심력' 관점에서의 연구가 최근 많이 진행되고 있으며, 「지방창생법」 하에서 지자체의 청년인구를 끌어들이고 관계인구를 창출하는 지자체 정책을 중앙정부가 적극 지원하고 있다. 청년인구가 감소하고 있는 지역은 자기지역에서의 청년유출을 정책적으로 억제하려고 노력하지만 이러한 지역의 진짜 문제는 자기지역에서의 청년인구의 유출보다 오히려 '타 지역에서 사람이 오지 않는다'라는 사실(엄창욱 외, 2018: 154-160)이라는 판단에서다.

한편 시대전환기 요즘 청년들은 경제적 성취보다는 삶의 질을, 소유보다는 경험을, 효율성보다는 다양성을, 경쟁보다는 연대를 중시하는 삶의 태도(조성철 외, 2019: 24)를 가지고 있다. 도시에서의 각박한 직장생활 대신 유연하게 일을 하고, 획일화된 상업문화를 지양, 추가적인 시간과 비용을 지불하더라도 이색적인 문화경험과 감성적인 소비활동을 하며, SNS를 통해 '느슨하게 뭉치려는' 경향이 있어 기성세대와는 매우 다른 라이프 취향과 문화적 성향을 지니고 있다. 시대적으로는 컴퓨터와 생산기계가 통합되면서 문화와 교통 등 산업적 장소제약은 약해지고, 사람, 관계, 그리고 문화와 환경 등 장소의 문화적 매력에 중요해졌다. 일반적으로 청년층은 취업 후 7년이 경과하면 새로운 지역을 선택하는 경향이 발생하는데, 청년의 장소선택에서 지방을 선택하는 이유로는 자기실현을 위한 창업, 6차 산업과 관련한 농업분야, 대도시에서 익힌 기술수준 및 정보수준을 활용한 재취업, 육아친화적 환경 등이다(Saknuo, 2016). 경제가 성장하고 삶의 질이 지속적으로 높아지면서 탈물질주의 사회에서는 매력적인 라이프스타일을 만들어낼 수 있는 개인이 성공하고, 그러한 산업을 성장시킬 수 있는 지역이 번영한다는 의미다. 지방에 위치에 지역이라고 하더라도 고유한 역사성과 문화적 맥락을 드러내는 장소성을 개발할 수 있다면 청년유입을 촉진할 수 있으며, 관련사례도 점차 등장하고 있다(마쓰나가 게이코, 2015).

따라서 청년인구의 새로운 공간에 대한 선호도와 니즈를 파악하여 지방에 청년인구와 같이 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구가동의 방향성을 전환하고, 지방의 인구구조를 변화시키며, 청년인구의 지방유입 관점에서 그들이 원하는 지역 매력도를 증대시키는 정책이 필요한 시점이다<sup>9)</sup>. 경제적 요인만으로는 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석만으로는 그들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없으므로 유입·유출을 동시에 고려한 문화적·사회적·환경적 속성요인분석으로 관점을 확장할 필요가 있기 때문이다.

## 2. 연구목적

본 연구의 목적은 청년을 핵심고리로 하는 지방인구문제의 현황과 실태를 살펴보고, 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대의 사회문화적 변화와 이들이 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구구조를 변화시키고, 청년인구를 정착시키기 위한 지자체의 청년유입정책 추진방안을 모색하는 것이다. 청년들이 살고 싶어 하는 지역은 시대별로 변화한다. 가난했던 시기에는 일자리가 가장 중요했고, 이때 집중적으로 조성된 산업도시는 청년들이 모여드는 지역이었다. 그러나 탈산업시대 밀레니얼 세대가 원하는 도시는 다양성, 취향, 대안적 라이프스타일이 충족되는 삶의 질 높은 곳이다. 마쓰나가 게이코(2018)는 인구감소시대 중요한 것은 목적지향형 계획이 아니라 유연하게 개인의 내면적 변화를 파악하고 그것을 사회의 변화와 조화를 이루게 하는 것이라 하였다.

본 연구는 먼저 인구감소, 특히 사회적 인구유출에 대응하고 있는 우리나라와 일본의 지원정책, 특히 청년을 유입시키고 정착시키는 정책 및 시책을 분석하고자 한다. 현재 우리나라는 지역의 사회적 인구 유출을 지원하는 중앙정부의 법·제도는 마련되어 있지

9) 서울과 지방은 연결되어 있는 생태계이기 때문에 지방도시의 몰락은 서울로 여파가 닥치게 된다. 지방도시들이 저마다의 정체성을 바탕으로 잠재력을 발휘하게 된다면, 서울은 밀집문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 전 세계와의 연결성과 지방도시들과의 연결성에서 허브로 기능하며 더 높은 수준의 크리에이티브 생태계를 만들어 갈 수 있게 될 것이다(전정환, 2019: 351-352).

않으며, 청년지원정책의 경우 청년고용·일자리대책, 신혼부부·청년 주거지원방안 등을 중심으로 전국 청년층을 대상으로 개별부처가 추진 중이다. 반면 일본의 경우에는 이미 청년층의 인구이동 패턴을 구체적으로 분석하고, 지역부흥협력대 등 지방도시나 출신지역으로 이주를 장려하여 지방에 새로운 인구의 흐름을 만드는 전략을 적극적으로 추진 중이다. 인구감소에 대응하는 청년유입 및 정착정책 분석을 통해서 중앙정부 및 지자체 청년정책의 한계점 및 시사점을 도출할 것이다.

두 번째로 통계청의 국내이동통계 및 마이크로데이터를 활용하여 전국 229개 지역의 지역별 청년인구감소 실태 및 유출현황, 그리고 그 원인을 분석한다. 이를 위해서 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 229개 지역을 대상으로 지자체별 20~30대 청년인구의 감소현황 및 사회적 유출현황을 분석한다. 주민등록전입신고서 상에서 전출사유는 직업, 가족, 주택, 교육, 교통, 건강 및 기타 총 7가지로 구분되므로 20~30대 청년인구의 시·군·구별 7가지 유출 원인을 분석한다. 국가통계포털(KOSIS)에서는 시군별, 연령대별 전입·전출자수와 전입·전출지별 이동자수 데이터는 제공하고 있으나 연령대별 전출사유는 제공하고 있지 않으므로 국내이동통계 마이크로데이터를 활용, 시군별, 전출사유별, 연령대별 통계를 별도로 구축하고자 한다. 또한 컨조인트 분석을 시행하여 지역에 유입될 수 있는 20~30대 청년인구의 특성과 장소선택 속성을 분석한다. 지방자치단체가 청년인구를 새롭게 유치하기 위해서는 청년인구가 해당 지역을 떠나는 원인뿐만 아니라 타 지역에서 해당지역으로 가고자 하는 청년인구의 타겟 연령대, 직업군, 소득수준, 선호하는 장소의 특성 등 속성을 구체적으로 파악하고, 이에 따른 청년맞춤형 전략을 마련할 필요가 있다. 높은 기대소득과 익명의 공간에서 상대적으로 자유로움을 추구할 수 있는 도시를 버리고 지방을 선택하는 청년그룹은 일반적인 청년인구라고는 할 수는 없으며, 이들과는 다른 라이프 선호도와 장소선택 속성을 보유하고 있을 것이기 때문이다.

세 번째로 지방자치단체의 청년인구 유입 및 정착을 촉진하는 정책을 이미 추진하고 있는 선제적인 사례 또는 정책실험을 선정하여 심층분석한다. 지방자치단체가 청년인구 유입정책을 추진할 수 밖에 없었던 지역의 특성과 정책 추진배경, 청년 유입정책의 세부 추진내용과 추진체계 등을 분석하여 청년들을 효과적으로 지방에 유입시키고 정착시키기 위해서 필요한 요인 및 시사점을 도출할 것이다. 이를 위해서 지역의 인구감소에 대응하고

새로운 사람의 유입을 장려하는 사례에 대한 분석틀을 설정하고, 경북 의성군의 이웃사촌 시범마을, 충남 서천군의 삶 기술학교 등 선진적이고 혁신적인 정책사례를 선정하여 심층 사례 분석을 시행하고자 한다.

마지막으로 인구감소시대에 대응한 지방자치단체의 혁신적인 청년유입 및 정착정책 추진방안을 도출하고자 한다. 인구감소시대 지방자치단체가 새로운 사람의 유입을 장려할 수 있는 혁신적인 청년정책의 기본방향을 설정하고 추진모델을 개발한다. 본 연구에서 도출하고자 하는 정책대안은 수도권 및 광역시나 대도시로부터 중소도시나 특히, 소도시·농어촌으로의 청년인구 유입 및 정착과 관련된다. 또한 지자체 주도의 혁신적 청년정책 모델은 20~30대 청년인구의 구체적인 정책대상, 공간수준, 정책내용 등이 담겨야 하므로 청년맞춤형 일자리 창출과 청년혁신공간 부문에 특화하여 전략을 도출한다. 지자체가 주도적으로 청년인구를 적극적으로 유입시키기 위하여 필요한 일자리 창출 및 청년혁신공간 조성 모델을 추진하기 위한 추진체계와 제도개선방안을 모색한다. 또한 지자체의 청년인구를 타겟으로 한 새로운 사람 유입전략을 지원하는 중앙정부 차원에서의 지원체계 개선 방안을 함께 도출한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

먼저 본 연구에서 청년인구의 지자체별 감소실태 및 지역별 유출원인 분석 등에 사용되는 자료의 시간적 범위는 2000~2019년이다. 기준년도는 통계청에서 제공하고 있는 가장 최신의 자료인 2019년으로 하고, 이를 활용할 수 없을 경우에는 2018년으로 한다. 과거추세 분석을 위해서는 2000년 이후 자료를 사용한다. 시계열적으로 2000년 이후의 자료를 활용하는 이유는 1995년에 행정구역체계가 전면적으로 개편되어 도농통합시가 출범하였고 1997년에는 울산이 광역시로 승격되는 등 행정구역체계가 크게 변경되었기 때문이다. 또한 통계청의 인구동향조사 자료 등이 2000년부터 제공되고 있어 2000년 이후의 자료를 활용하여 분석한다.

분석의 공간적 범위는 전국의 시·군·구 단위 226개의 기초자치단체와 세종특별자치시, 제주특별자치도 제주시와 서귀포시를 각각 고려하여 총 229개 지역을 대상으로 한다. 충남 연기군과 공주시 일부, 청원군 일부를 통합하여 2012년 7월 출범한 세종특별자치시는 광역자치단체이지만 ‘시’로 구분하여 포함시켰다. 또한 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시는 행정시이기 때문에 기초자치단체가 아니지만 별도의 ‘시’로 구분하여 포함시켰다. 충북 증평출장소, 충남 계룡출장소, 마산·창원·진해시 등 2000년 이후 이루어진 도농통합 및 행정구역 통합으로 인한 행정구역은 현재 행정구역을 기준으로 수정하였다.

본 연구는 내용적으로 지역별 청년인구의 증감현황, 청년인구의 이동 및 유출실태, 청년인구의 연령대별 특성분석, 청년인구의 지방이주 선호도 및 속성분석 등을 다루는데, 이때 ‘인구’는 행정인구인 주민등록인구 또는 주민등록연앙인구<sup>10)</sup>를 기준으로 한다. 청년인구의 사회적 인구이동, 즉 인구유출과 관련되는 전입자수, 전출자수, 순이동자수 등을 알 수 있는 국내 인구이동통계는 주민등록 전입신고시에 행정안전부 행정정보중계시스템으로부터 보고되는 자료를 말한다. 20~30대 청년인구의 지역별 유출현황을 분석하기 위해서는 통계청(KOSIS)의 국내인구이동통계로부터 작성되는 연도별 시군구/연령(5세)별 이

10) 주민등록연앙인구는 1.1일과 12.31일 주민등록인구의 평균을 말한다.

동자수 자료를 활용하도록 하고, 청년의 유출원인을 분석하기 위해서는 마이크로데이터를 활용하도록 한다. 국내인구이동통계는 시군구별 이동자수와 전출 또는 전입지별 이동자수 자료만을 제공하고 있어 세부지역을 기반으로 한 전입사유, 또는 전출사유는 분석할 수 없기 때문이다.

또한 본 연구에서 ‘청년(youth people)’의 범위는 20대와 30대의 연령층 인구, 즉 20~39세 인구를 의미한다. 국·내외적으로 ‘청년(youth people)’을 규정하는 단일한 기준은 현재 존재하지 않는다. 경제협력개발기구(OECD), 국제연합(UN), 국제노동기구(ILO)의 경우에는 청년을 15~24세로 규정하는 반면 유럽연합(EU)의 경우에는 대체로 15~29세로 정의하고 있다. 미국의 경우 2014년 미국 청년에 대한 스페셜 이슈(Tom Snyder, 2014)와 미국 청년의 이주 현황 및 1980년대와 2009~2013년 청년 통계 비교(Benetsky, Burd and Rapino, 2015)를 다루면서 청년을 18세~34세로 정의했고, 캐나다의 경우에는 부모와 함께 사는 청년 보고서(Milan, 2016)에서는 20~29세로 정의했다. 그러나 캐나다는 2017년에 발표된 리포트(Census of Population, 2016)에서는 20~34세로 그 범위가 확장되고 있다(Canada, 2018). 영국의 통계청은 성인을 16~24세, 25~44세, 45~64세, 65~74세 및 75세 이상으로 구분하면서 청년을 16~24세로 정의하고 있다. 일본의 경우에는 후생노동성의 청년고용정책에서는 대부분 청년을 15~39세로 정의하고 있으나 청년고용을 위한 서포트 스테이션의 이용대상은 15~39세로 규정하고 있으며, 일본국제협력단의 JICA 청년해외협력단의 자격요건의 경우에도 20~39세로 규정하고 있다<sup>11)</sup>.

국내에서는 법적으로 청년은 「청년기본법」<sup>12)</sup>상 19~34세 이하인 사람을, 「청년고용촉진특별법(약칭 청년고용법)」상 취업을 원하는 15~29세까지의 사람을 말한다<sup>13)</sup>. 그렇지만 「청년기본법」 제3조1항에 의거 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있으며, 「청년고용촉진특별법 시행령」 제2조에 의거 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우, 만 15~34세 이하로 규정하고 있다. 통계청의 경우에는 「청년고용

11) [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html)

12) 국무조정실에서 주관하는 「청년기본법」은 2020년 2월 4일 제정되어 8월 5일부터 시행되고 있다.

13) 「청소년기본법」상 청소년의 연령은 9~24세로 20대 초반의 청년이 포함된다.

촉진특별법」의 기준을 준용하여 경제활동인구조사를 시행할 때 15~29세까지로 청년을 규정하고 있다.

그러나 시도별로는 청년조례상 청년의 연령이 모두 상이해서 서울, 울산, 세종, 경기도의 경우 15~34세로, 충북과 경북의 경우에는 15~39세로, 부산, 강원, 충남은 18~34세, 전북과 전남은 18~39세, 경남과 제주는 19~34세, 나머지 대구, 인천, 광주, 대전은 19~39세로 유연하게 정의하고 있다. 기초자치단체 수준에서는 최근 청년의 연령대를 만 45세로 확대하는 지자체도 늘어나고 있다. 이에 본 연구는 청년인구의 지역 간 이동, 즉 인구유출의 현상과 원인을 분석하고 있어 통계청의 5세 구분별 인구이동통계를 활용하여야 하기 때문에 통계청의 5세 구분을 고려하여 20~39세로 설정하도록 한다.

## 2. 연구방법

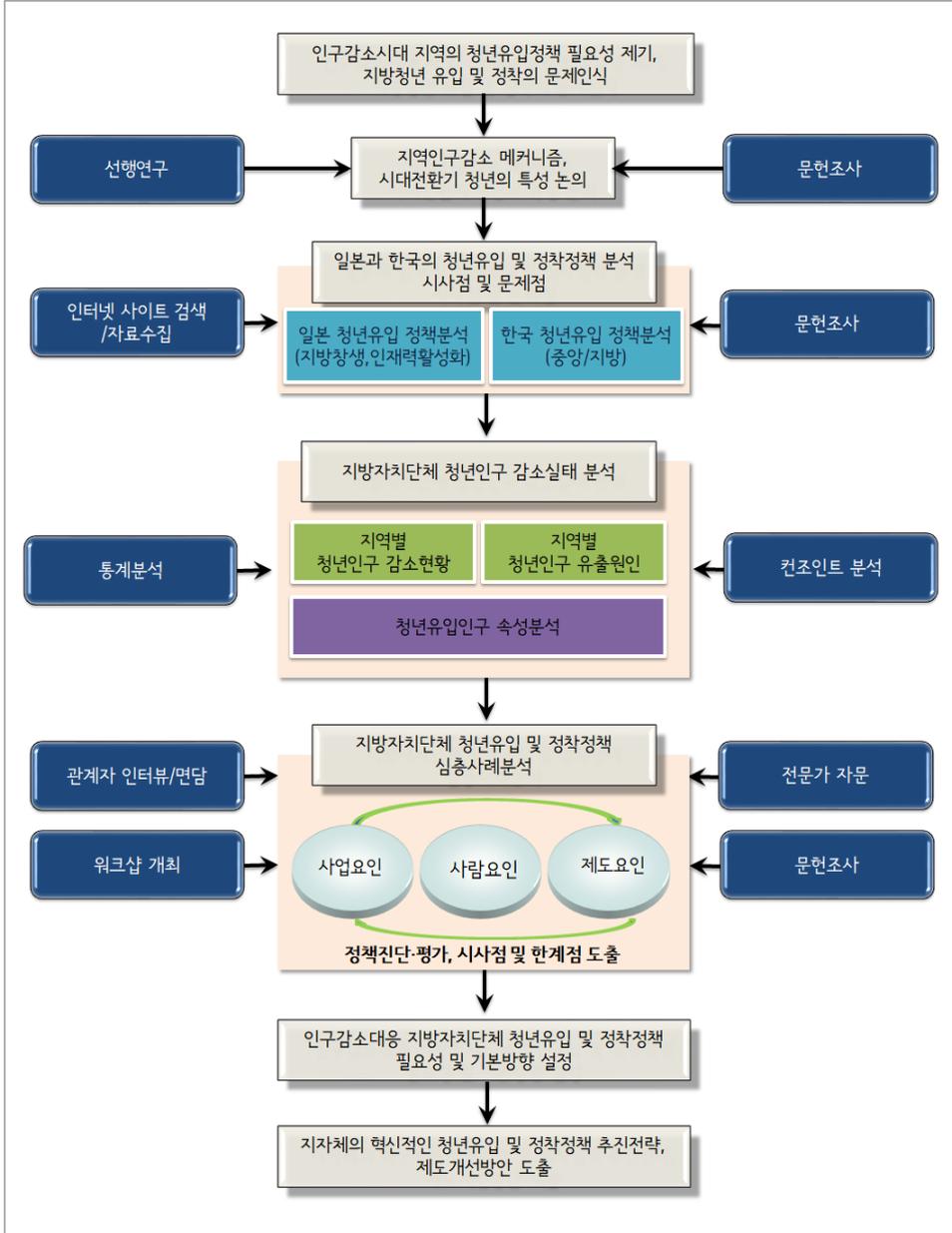
본 연구는 문헌조사와 정책조사, 사례조사, 그리고 지자체 청년인구 감소현황 분석 및 청년인구 유출원인 분석으로 이루어진다. 먼저 문헌조사 및 정책조사, 사례조사는 지역인구감소 위기대응과 관련된 지역발전정책과 청년유입정책, 청년일자리정책 등 대응이슈 관련 연구보고서 및 선행연구를 검토한다. 국책연구기관과 시도연구원 등의 청년유입 및 정착정책 관련 연구보고서 및 선행연구, 청년정책 실태 및 제도에 관한 문헌조사를 실시한다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 관련 법률, 조례 등 국가법령정보센터, 자치법규정보시스템 검색 등 기초자료를 수집하고 조사한다. 청년인구의 이동과 유출원인 분석 등 통계자료 분석에서는 통계청의 연령대별 주민등록인구, 인구동향조사, 국내 인구이동통계 등의 자료를 수집하고 청년인구 유출의 현황 및 유출 원인을 분석한다.

또한 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)을 활용하여 지방으로 이주하는 20~30대 청년인구의 타겟 연령대, 직업군, 소득수준, 결혼여부, 선호하는 장소의 특성 등 속성(attribute)을 분석한다. 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)이란 속성(attribute)을 체계적으로 변화시켜 가면서 응답자가 각 속성에 부여하는 상대적 중요도와 각 속성수준의 효용(utility)을 분석하는 분석방법이다. 어떤 속성들의 조합이 사람들의 선택이나 의사결정에 가장 큰 영향을 미치는지 알아내는 분석법으로 속성별 각 조합들에 대한 속성 값이 효용가치로

계산된다. 컨조인트 분석을 통해서 어떠한 특성을 가진 청년층이 잠재적으로 중소도시나 소도시·농어촌으로 이동할 가능성이 있는지, 이동과정에서 청년인구가 무엇을 원하며, 무엇에 비중을 크게 두는지 공간의 선호도를 파악하고자 한다. 특히, 청년인구가 그들이 원하는 지역과 공간의 특성은 무엇인지 등을 파악하여 청년혁신공간 조성전략 도출에 활용한다.

마지막으로 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책 추진방안을 도출하기 위하여 관계자 및 전문가 자문회의, 인터뷰, 워크숍 개최를 통한 브레인 스토밍 과정을 거친다. 지역발전 분야전문가 및 공무원 등과 자문회의, 워크숍 등을 개최하여 이슈를 도출하고 대응전략을 논의한다. 전문가들을 대상으로 한 FGI 자문회의 개최를 통해서 지역인구위기 대응을 위한 청년정책 추진방향을 도출하고 전략을 마련한다.

그림 1-1. 연구흐름도





한국지방행정연구원

KRILA

2

# 청년유입 및 정착 관련논의 검토

제1절 지역인구감소 및 사회적 인구이동 논의

제2절 청년의 특성 및 로컬의 장소선택 논의



## 제2장

# 청년유입 및 정착 관련논의 검토

## 제1절 지역인구감소 및 사회적 인구이동 논의

### 1. 인구감소와 지역문제

우리나라의 인구성장률이 줄곧 감소하고 있다. 통계청(2019.3)은 이러한 추세라면 2029년부터 마이너스(-)로 전환되면서 우리나라의 총인구가 감소하기 시작할 것으로 전망하였다. 그런데 총인구의 감소는 통계청이 예측한 시기보다 더 앞당겨질 가능성도 상존한다. 합계출산율이 2018년 기준 0.98명으로 역대 최저수준<sup>14)</sup>을 보였고, 2019년 3분기에는 이보다 더 떨어져서 0.88명을 기록했다기 때문이다

주민등록인구가 2019년 기준으로 2000년보다 감소한 지역은, 전체 229개 지역 중에서 65.5%<sup>15)</sup>에 달하는 150개, 7개 시·도 중에서는 94개 자치단체(41.0%)가 해당된다. 특히, 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군의 경우에는 2000년 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소했다. 7개 시·도, 94개 자치단체 중에서 강원 정선군(26.3%), 충북 단양군(25.6%), 충남 서천군(29.8%), 전북 김제시(27.6%)와 부안군(28.7%), 전남 곡성군(29.8%), 경북 군위군(26.9%), 경남 남해군(27.0%)과 합천군(26.2%) 등을 포함해 모두 38개 자치단체는 총인구가 20% 이상 감소했다. 이와 같은 인구감소를 공간적 분포로 살펴보면 수도권과 대도시 지역으로부터 지리적으로 멀리 떨어진 지역에서 시작해 지역적으로 불균등하게 진행되는 특징을 보이고 있다.

14) 2017년에 이미 1.05명으로 OECD 최하위 수준에 진입하였고, 2019년에는 0.92가 전망되고 있으며, 현재는 OECD 회원국 중에서 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라다.

15) 226개 기초자치단체에 세종특별자치시, 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시 등을 포함하여, 전체 229개 자치단체 가운데 150개가 차지하는 비중을 의미한다.

**표 2-1. 7개 시·도의 지역인구감소 현황(2000년 대비 2019년)**

구분	10% 미만 감소	10% 이상 20% 미만 감소	20% 이상 30% 미만 감소	30% 이상 감소
합계 (94)	19개	37개	35개	3개
강원 (15)	강릉시, 속초시, 홍천군, 평창군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군	동해시, 삼척시, 영월군, 철원군	태백시, 고성군, 정선군	-
충북 (7)	충주시, 제천시	옥천군, 영동군, 괴산군	보은군, 단양군	-
충남 (9)	태안군	보령시, 논산시, 금산군	공주시, 청양군, 예산군, 부여군, 서천군	-
전북 (12)	군산시	익산시, 진안군, 무주군, 임실군, 순창군	남원시, 장수군, 고창군, 정읍시, 김제시, 부안군	-
전남 (18)	목포시	여수시, 담양군, 구례군, 화순군, 영암군, 장성군	곡성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 신안군, 완도군, 진도군	고흥군, 보성군
경북 (20)	포항시, 김천시, 울릉군	경주시, 안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군	문경시, 군위군, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군, 울진군	의성군
경남 (13)	창원시, 통영시, 사천시	밀양시, 의령군, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군	남해군, 하동군, 합천군	-

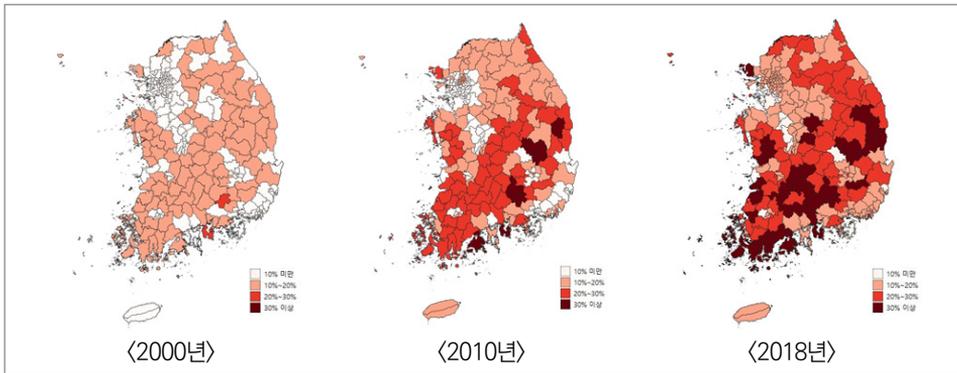
자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

고령인구 비율은 2019년에 국가 전체적으로는 15.5%로 고령사회(aged society)에 해당되고 있지만 지역별로는 105개(45.9%) 자치단체가 이미 고령화율 20% 이상으로 초고령사회(super-aged society)<sup>16)</sup>에 진입해 있다. 유소년인구 및 생산가능인구의 급감, 고령인구의 급증, 20~30대 젊은 청년인구의 유출 등 인구구조의 변화는 지역에 더 큰 문제를 야기시켜 지역은 인구의 양적 과소화문제와 질적 인구구조문제가 동시에 발생하고 있는 형편

16) 고령사회(aging society)는 고령화율 7~14% 미만, 고령사회(aged society)는 14~20% 미만, 초고령사회는 20% 이상을 의미한다.

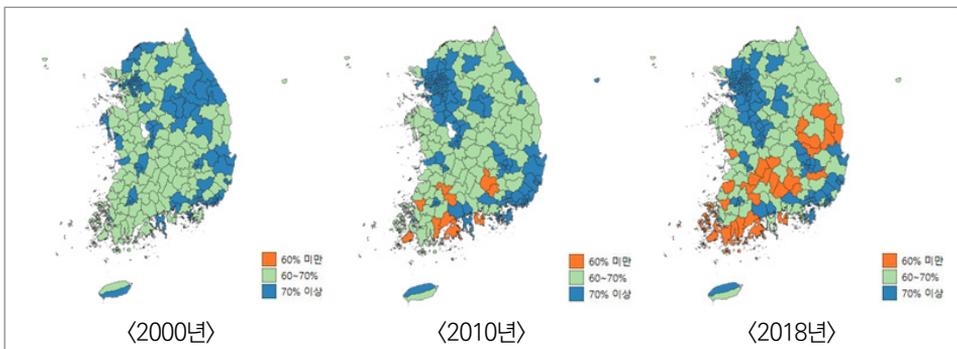
이다. 그동안 우리나라는 꾸준히 인구수가 증가하고, 생산가능인구의 비중이 커서 증가하는 노동력과 소비로 인해 경제성장을 경험한 인구보너스(Demographic Bonus)시대였으나 저출산·고령화로 인해 2016년을 정점으로 생산가능인구 비중이 줄어들면서 소비와 생산이 동시에 위축되고 부양해야할 고령층이 늘어나 경제성장이 침체되는 인구 오너스(Demographic Onus) 시대로 접어들었다(이희연, 2017).

그림 2-1. 지역의 연도별 고령인구 비율변화



자료: 박진경(2019)

그림 2-2. 지역의 연도별 생산가능인구 비율변화



자료: 박진경(2019)

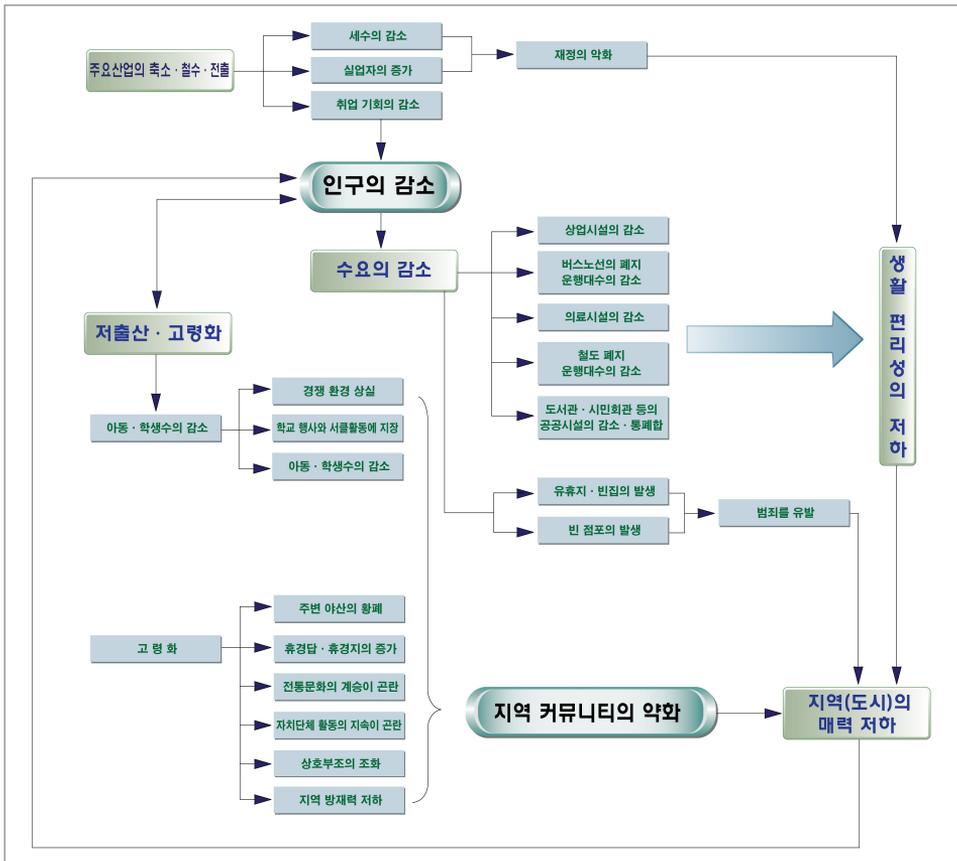
그렇다면 인구의 변화는 지역에 어떠한 영향을 미치는가? 이에 대해서는 전통적으로 인구성장이 경제발전을 견인한다는 입장, 인구증가가 빈곤의 악순환을 야기한다는 시각, 그리고 인구감소가 경제침체의 원인으로 작용한다는 관점 등 다양한 견해가 존재한다. 영국의 신고전주의 경제학자인 Marshall은 인구성장을 경제발전의 주요한 요인으로 인식하였고, 그의 제자인 Keynes는 인구감소로 소비가 없으면 경기 침체, 투자 감소, 수요 감소 등의 악순환으로 이어져 중국에는 대공황을 유발하게 될 것이라고 주장하였다. 이와는 달리 Malthus는 인구증가에 낙관하는 이론을 비판하면서 인구와 식량이 각각 기하급수적 그리고 산술급수적으로 증가하기 때문에, 인구증가가 멈추지 않으면 인구는 생존의 한계까지 증가하고 이후에 기근, 전쟁, 질병 등으로 팽창을 멈추어 결국 경제적 파국을 초래할 것으로 설명하였다.

노벨경제학상을 수상한 Kuznets는 인구증가를 Malthus와 반대의 시각에서 바라보고 있다. 그는 인구가 많을수록 혁신 가능성이 높아지고, 1인당 GDP도 상승해 부양할 수 있는 인구가 증가할 것으로 판단하였다. 또한 Simon(1989)에 따르면 인구증가가 새로운 아이디어의 창출에 기여하고, 학습에 의해 생산성이 향상되어 장기적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 끼친다. 오늘날 많은 학자들은 인구증가가 경제성장을 저해하는 것이 아닌, 오히려 촉진기제로 작용한다고 보고 있다. 인구가 수요와 공급의 법칙에 따라 경제에 영향을 끼치므로, 인구증가는 노동력 규모뿐만 아니라 재화와 서비스에 대한 수요의 증가를 유발한다. 반면에 인구감소는 노동력 규모, 재화와 서비스에 대한 수요가 모두 감소함을 의미한다.

인구감소에 의한 수요의 감소는 생활의 편리성을 약화시키며, 이는 지역의 매력을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다(원광희 외, 2010). 즉 수요자가 부족해 상업시설이 줄어들고, 공공시설도 인근 지역의 시설과 통합될 수 있으며, 고차의료시설은 인구집중지역에 대한 입지 선호로 인구감소지역에서 고차서비스를 제공받는 것이 쉽지 않다. 인구감소에 따라 배차 간격이 증가하거나 아예 노선이 폐지되는 등 대중교통을 이용하는 데에도 많은 불편이 따른다. 또한 지역커뮤니티의 약화로 이어져 지역사회를 유지하기 어렵고, 지역침체의 악순환이 반복적으로 나타나 지역의 존폐 위기까지 내몰리는 상황에 직면할 수 있다.

인구의 감소로 수요가 감소하면 지역에서의 재화와 서비스에 대한 공급도 감소하게 된다. 기업이 입지하려 하지 않거나 산업의 기반이 약화되면 고용창출이 발생하지 않고 취업의 기회가 상실된다. 따라서 일자리가 필요한 청년층은 더 이상 매력 없는 지역을 떠나려 하고, 그 결과 인구감소지역이 점차 확대되는 양상으로 악화될 수 있다. 그리고 이러한 악순환은 중국에는 인구가 유출되는 지역과 유입되는 지역 간에 격차가 더욱 심화될 가능성이 높다.

그림 2-3. 인구감소가 지역에 미치는 악순환의 구조



자료: 타히라 노부히사(2005: 72); 원광희 외(2010: 19)에서 재인용

인구감소와 인구구조에 동시에 영향을 받는 인구감소지역에서 교육, 문화, 의료 등의 생활서비스를 충분히 공급받지 못해 생활환경이 더욱 악화될 가능성이 있다(최진호, 2011). 아동과 청소년층 인구의 감소에 의한 학교의 통폐합은 출산율이 낮은 인구감소지역에 집중될 수 있고, 이러한 교육환경의 악화는 인구의 유출을 더욱 가속화한다. 또한 편의시설의 낙후와 수요 부족에 의한 생활서비스의 질 저하 및 지역경제의 침체는, 젊은 층의 인구 전출을 더 유발할 가능성도 높아진다(이희연, 2013).

## 2. 지역 간 인구이동 이론논의

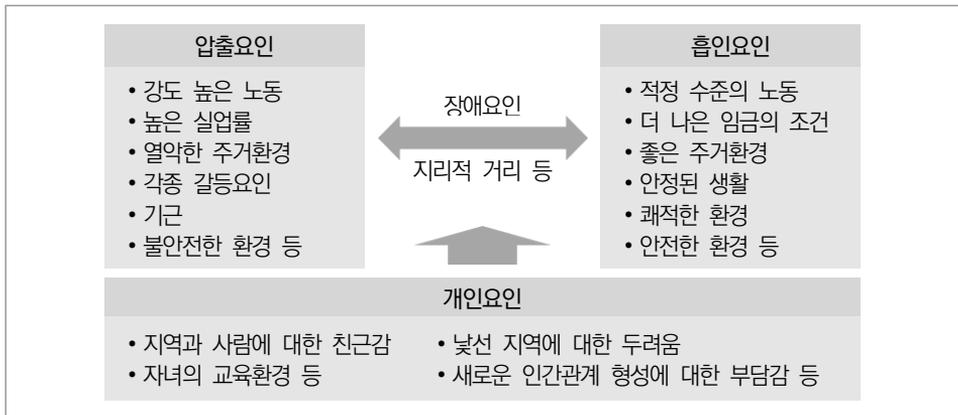
전통적으로 인구학에서는 지역 간 인구이동의 원인을 압출 및 흡인 요인으로 설명한다. 압출요인(pushing factors)은 인구를 밀어내는 요인을 말하고, 역으로 흡인요인(pulling factors)은 인구를 끌어들이는 요인을 의미한다. 이러한 개념은 인구이동의 네 가지 주요 요인으로 유출지와 관련한 부정적 요인, 유입지와 관련한 매력적 요인, 유출지와 유입지 간 지리적 거리 및 제도적 차이 등의 장애 요인, 개인의 의사결정요인 등을 제시한 Lee(1966)의 인구이동론에 기초하는데, 첫 번째와 두 번째 요인이 각각 압출요인과 흡인요인에 해당한다<sup>17)</sup>. 가령 압출요인에는 높은 실업률, 열악한 주거환경, 각종 갈등과 안전에 대한 위협 등이 있으며, 흡인요인으로는 많은 고용 기회, 높은 임금, 교육·의료·문화시설의 확충, 그리고 기후와 경관이 좋은 쾌적한 환경 등을 들 수 있다(Knapp, 1989).

그러나 압출흡인모형은 단지 인구이동이 이주를 통한 긍정적인 효과가 크고 장애 요인이 적을 경우에 발생한다는 점을 제시하는 모델로, 각 요인이 어떻게 작용하는지에 대해서는 설명하기 어려운 한계를 갖는다. 따라서 인구이동에 관한 이론적 모형이라기보다는 기술적인 도구로 평가받기도 한다(이희연, 2005). 또한 압출요인과 흡인요인은 지역 간 상대적인 조건에 의해 결정되며, 지역의 동일한 조건이 경우에 따라 흡인요인이 되기도 하고 압출요인으로 작용하기도 한다(권태환·김두섭, 2002). 이처럼 동일한 상황의 지역

17) 이 이론에는 압출(push)과 흡인(pull)의 용어가 명확히 사용되지 않았지만, 이후에 압출흡인모형으로 발전하는 이론적 기반을 마련하였다.

특성이 압출 또는 흡인요인으로서 유동적으로 작용하는 이유는 이동의 주체가 되는 개인의 선택이 다양하기 때문이며, 이러한 배경에서 개인적 특성의 관점으로 지역 간 이동을 설명할 수 있는 이론적인 보완이 필요하게 되었다.

그림 2-4. 인구이동에 영향을 끼치는 압출 및 흡인 요인



자료: Knapp(1989: 80)의 재구성; 이희연(2008: 23)에서 재인용

개인적 차원에서 이주를 설명하는 이론 가운데 대표적인 모델로 생애주기모형이 있다. 본래 생애주기가설(life cycle hypothesis)은 이탈리아계 미국 경제학자인 Modigliani가 그의 제자 Brumberg와 함께 쓴 논문(1954; 1980)에서 개인의 소비 패턴을 설명하기 위해 제안한 개념이다(Deaton, 2005). 일반적으로 개인의 소득 수준은 생산 활동이 왕성한 장년기에 가장 높고 교육과 기술 습득으로 생산 활동에 종사하기 어려운 청년기와 은퇴로 생산 활동이 중단된 노년기에 낮게 나타나는데, 생애주기가설에 따르면 개별 소비자는 오랫동안 자신의 소비와 저축에 대해 계획하여 전 생애에 걸쳐 가능한 균등하게 지출을 유지하려는 특성이 있다. 경제학에서 시작한 이 이론은 교육, 종교, 보건 등 여러 학문 분야에서 각기 연구 대상의 생애주기를 설명하기 위하여 생애주기의 개념을 차용해왔다.

공간과학에서도 예외는 아니어서, 인구이동을 생애주기에서 단계별로 나타나는 합리적인 투자의 과정으로 이해하고자 한다(Polachek & Horvath, 1977)<sup>18</sup>. 어렸을 때에는 부모와 함께 거주하면서 스스로 이동할 이유가 없다가 대학에 진학하거나 취업 또는 결혼을 하면서 이동의 요인이 발생하게 된다. 이후 가정을 이루고 자녀가 생기면 이동의 가능성이 낮아지지만, 노년에 이르러 은퇴를 하면 고향으로 돌아가거나 쾌적한 지역으로 이주하는 등 다시 이동의 현상이 관찰될 수 있다. 이처럼 개인은 생애주기별로 이동을 결정하고 이주지역을 선택해야 하는 상황에 직면하게 되는데, 이때의 선택 기준이 효용의 극대화에 있다고 보는 것이다. 즉 이동할 것인지 머무를 것인지, 이동을 한다면 어느 지역을 선택할 것인지에 대한 결정은 평생의 효용을 극대화하는 방향으로 진행된다.

위에서 논의한 압축흡인모형과 생애주기모형은 각각 인구이동에 대한 거시적 관점과 미시적 관점에 대한 모델로 볼 수 있다. Clark(1982)는 인구이동을 거시적 관점과 미시적 관점에서 분석하고자 했는데, 전자는 인구이동이 발생하는 이유를 경제적·문화적·정책적 차이 등 지역적 요인에 있다고 보고 분석하는 것이고, 후자는 개인의 이주 선택에 초점을 두고 성·연령·학력 등 개인 및 가구의 특성과 연관 지어 이동에 대한 결정 요인을 분석하는 것이다.

거시적 관점에 의한 분석의 결과는 인구이동의 전체적인 흐름에 대해서만 밝혀줄 뿐, 개인의 이동 원인에 대해서는 설명하지 못한다. 반면에 미시적 관점의 경우 거시적 관점에 비해 구조화의 정도가 낮고, 개념 자체도 모델의 유동성을 크게 만들어 결과의 부정확성이 초래되는 문제점을 갖고 있다. 특히 모든 가구주들이 환경의 자극에 대해 동일한 방향으로 반응하지 않기 때문에 이동 성향에 대해 일반화하기가 어려운 점이 있다(이희연, 2005). 따라서 이들 두 관점을 상호 보완적으로 적용하여 인구이동을 균형적인 시각에서 분석할 필요가 있다.

18) 이주에 의한 기대수익이 비용보다 큰 경우에 이주하는 것으로 가정하는 인적자본이론(human capital theory)에서 발전하였다. Sjaastad(1962)에서 시작해 DaVanzo(1980)에 의해 완성된 이 이론에 의하면, 연령이 높을수록 새로운 지역에 거주할 기간이 짧아져서 이주를 통한 기대수익이 줄어들기 때문에 이주는 연령과 부적 상관관계를 나타낸다(정일홍·이성우, 2010: 166). 반면에 학력과는 정적 상관관계를 보이는데, 이는 고학력자일수록 실패의 위험이 적고 전국적인 노동시장에 대한 정보도 많아 취업의 기회가 그만큼 높기 때문이다(Schwartz, 1973).

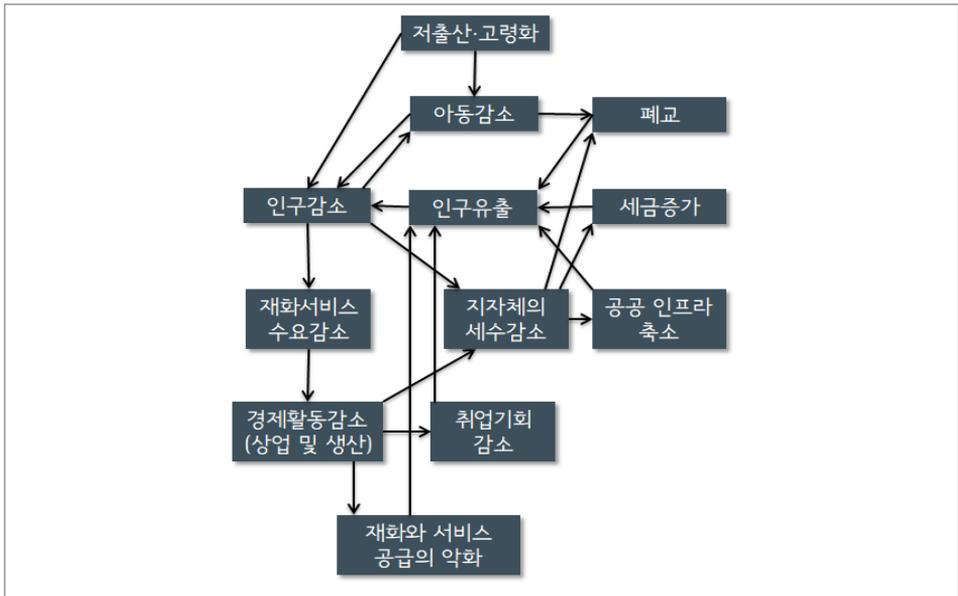
지역 간 인구이동의 원인은 불균형모형과 균형모형으로 구분하여 설명되기도 한다 (McCann, 2013). 불균형모형에 따르면 인구가 임금 수준이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동하면서 노동시장의 수요와 공급 간에 불균형이 완화된다. 가령 노동시장 균형을 이루고 임금이 동일한 두 지역에서 각기 노동수요의 감소와 증가가 발생한다면, 이들 지역의 실질임금은 각각 하락과 상승으로 이어진다. 두 지역 간 임금의 격차는 인구이동을 유발하게 되는데, 임금이 낮은 지역은 노동공급 감소로 노동시장 균형을 이루고 임금이 높은 지역은 노동공급 증가로 노동시장 균형에 이르게 된다. 결과적으로 두 지역 간의 인구이동은 임금이 다시 동일해질 때까지 진행된다. 이는 농촌에서 도시로 인구가 이동하는 현상이 두 지역 간 기대되는 소득의 차이로 발생한다는 Todaro(1981)의 이론에 기초한다.

위와 같은 불균형모형에 의하면 기대소득이 높은 지역과 낮은 지역에서는 각각 인구유입과 인구유출이 발생해야 한다. 그러나 이 모형으로 예측할 수 없는 지역들이 있어 학자들은 다른 요인을 탐색하게 되었고, 그 결과 지역의 정주환경이 임금을 보상할 수 있는 특성이 있음을 관찰하게 되었다. 즉 지역마다 고유하게 나타나는 어메니티에 따라 지역 간 인구이동이 발생할 수 있음을 제기하게 되는데, 이를 설명하고자 하는 이론이 균형모형이다. 정주환경이 좋은 지역에서는 사람들이 높은 임금을 고집하지 않는 반면에, 그렇지 않은 지역에서는 이를 보상하고자 하는 차원에서 높은 임금을 요구하게 된다. 결론적으로 이 모형에서는 일상적 삶과 관련한 요인들을 고려하지 않은 채, 임금으로만 인구이동을 설명하는 데 한계가 있음을 지적한다. 정주환경에 대한 선호가 성, 연령, 학력 등 개인의 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있으므로, 이러한 요인들은 특정한 그룹의 인구이동이 일반적인 현상과 차별화되는 특징이 있음을 설명할 때 유용한 것으로 판단된다. 이러한 배경에서 균형모형은, 지방공공재를 인구이동의 주요 요인으로 인식하고 정부 지원 등의 정책적 요인이 정주환경에 영향을 끼치면서 인구이동을 결정한다고 주장한 Tibout(1956)의 가설에 기초한다고 볼 수 있다.

사람들이 더 좋은 정주환경을 찾아 다른 지역으로 이주한다는 것은 기존에 거주했던 지역의 인구유출과 이로 인한 인구의 감소를 의미한다. 이는 지역의 인구구조와 생활환경을 더욱 악화시키고, 남아 있는 거주자들을 또 다시 다른 지역으로 이주하도록 하여 인구

감소가 더욱 심화되는 악순환에 빠지는 결과를 초래한다. 지역의 인구 변화에 대한 메커니즘을 일본의 사례를 통해 연구한 Elis(2008)는, 인구유출에 의한 지역의 인구감소 현상에 주목해 이로 인한 부정적인 악순환의 관계를 모형으로 구축하였다. 이 모형에 의하면 지역에서의 인구감소는 재화와 서비스의 수요를 감소시키고, 이로 인한 세수의 감소와 재정의 악화는 1인당 세금을 증가시키고 공공인프라 사업을 축소하게 하며 교육환경을 열악하게 만든다. 또한 지역경기가 침체되면서 취업의 기회가 줄어들고 재화 및 서비스의 공급을 악화시키며, 이는 다시 인구유출의 주요 요인으로 작용해 인구감소를 더욱 심화시킨다. 인구감소에 의한 아동인구의 감소는 학생 수 감소의 영향으로 폐교가 증가하는 등 교육환경을 열악하게 만들고, 이는 젊은 세대의 가족이 자녀를 위해 보다 나은 교육환경을 찾아 다른 지역으로의 유출을 강화하도록 하는 요인이 된다.

**그림 2-5. 지역 차원에서의 인구변동 메커니즘**

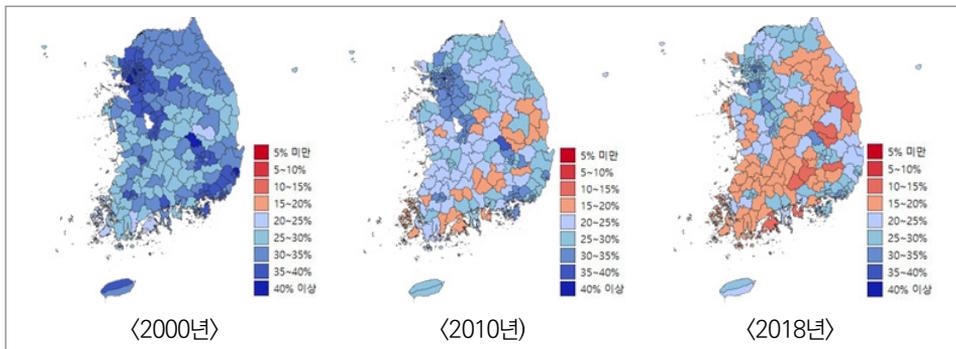


자료: Elis(2008: 870)의 재구성; 이상림(2014: 65)에서 재인용

위와 같은 지역의 인구유출과 인구감소 간의 악순환 구조는 우리나라 비수도권 지역의 현실에도 잘 들어맞는다. 행정안전부와 통계청에 따르면 2019년 12월을 기준으로 국토면

적의 11.8%에 해당하는 수도권 인구가 역사상 처음으로 비수도권 인구를 넘어섰으며<sup>19)</sup>, 그 비중은 2047년 이전에 51.6%까지 증가할 것으로 전망되었다. 인구뿐만 아니라 일자리, 인력 등이 수도권으로 이동함으로써 1,000대 기업 본사의 74%, 100대 기업 본사의 91%는 수도권에 입지해 있고, 신용카드 사용액의 81%가 수도권에서 발생하고 있다.

그림 2-6. 20~30대 청년인구의 연도별 비율변화



자료: 박진경(2019)

이처럼 수도권으로 인구가 과도하게 집중하면서 비수도권 지역에서는 ‘인구절벽’, ‘지방소멸’ 등의 우려가 확산되고 있다. 일본의 마쓰다 히로야(2014)의 「지방소멸」에서 시작된 이상호(2018)의 분석<sup>20)</sup>에 의하면, 소멸위험지역은 2013년에 75개(32.9%)였으나 2018년에

19) 전국의 주민등록인구(외국인 제외)는 51,849,861명으로 이 가운데 50%인 25,925,799명은 서울·인천·경기 등 수도권 지역에 살고 있다. 이는 비수도권에 해당하는 14개 시·도의 인구 25,924,062명보다 1,737명이 더 많은 것이다.

20) 마쓰다 히로야(2014)의 지방소멸지수는 현재의 인구이동, 출산, 사망수준을 반영한 인구추계에 따라서 30년 후 출산 연령대 여성인구가 절반이하로 감소한 지역으로 산출하고 있는 반면 이상호(2016, 2018)의 지방소멸지수는 한 지역의 20~30대 여성인구를 65세 이상 고령인구로 나눈 비율이 1.0 이하인 지역으로 산출한다. 이상호(2018)은 이상호의 지방소멸지수가 여성이 대체수준(합계출산율 2.1)의 출산을 할 것을 가정하는데, 고령인구 대비 젊은여성 인구비가 0.5 이하일 경우 고령인구보다 출생아수가 더 적어서 지역의 인구위기가 초래될 것이라는 가정논리에 기반하고 있다고 하였다. 그러나 사실상 이 지수는 고령화지수와 이론적 맥락과 실제수치에서 매우 높은 상관성을 갖고 있고, 대체 수준의 출산율을 2.1로 전제하는 것은 우리나라 인구는 60~70년대 출생 고호트(현재 40~50대)가 가장 큰 비율을 차지하는데 이 지수에는 전혀 반영되어 있지 않아 현실성이 떨어진다고 지적하고 있다. 또한 이상호의 지방소

는 6월 기준으로 89개(39.0%)로 증가하였다. 또한 20~30대 청년인구의 비율이 2000년까지만 해도 거의 모든 지역에서 20% 이상을 나타냈으나 이후에 20% 미만 지역들이 비수도권 중심으로 점차 확장되는 양상을 보이고 있다. 이는 2000년 이후에 비수도권의 청년층 인구가 수도권으로 꾸준히 유출되어 왔음을 의미한다<sup>21)</sup>.

국가 총인구의 규모와 인구구조에 영향을 미치는 요인은 저출산·고령화이지만 지역의 인구감소에 영향을 미치는 요인은 출산율이 아니라 전입과 전출이다. 이처럼 지역의 인구감소를 유발하는 주요인이 인구의 자연증감보다 사회증감에 있다고 볼 때, 핵심 인적자원에 해당하는 20~30대 젊은 청년인구의 지역이탈은 지역에서 중대한 위기로 인식된다. 젊은 청년인구의 비수도권에서 수도권으로의 유출, 농촌이나 중소도시에서 광역시로의 유출 등은 해당지역의 총인구감소를 야기시킬 뿐만 아니라 지역의 고령화율을 높여 지역의 활력을 감소시키기 때문이다. 이상림(2018)은 지역의 인구감소는 본질적으로 인구유출에 의한 것이며, 인구유출은 지방의 인구감소 및 지역축소를 가져오는 핵심적인 근인변수가 된다고 하였다.

그림 2-7. 인구학 관점에서 지역인구이동의 결과



자료: 이상림(2018)

떨어지는 인구이동에서 비롯되는 사회적 인구증감이 아닌 출생과 사망의 차이에서 발생하는 자연증감에만 대응하는 지표로 지역인구감소에 대한 적절한 지표가 아니라고 하였다.

21) 김준영(2016, 2019)은 1984~1993년 출생자의 연령대별 지역 간 이동규모를 비교한 결과 비수도권 청년인구의 순유출 규모가 최근에 확대되었고, 수도권으로의 집중이 더욱 심화되었음을 밝히고 있다.

## 제2절 청년의 특성 및 로컬의 장소선택 논의

### 1. 시대전환기 청년의 특성

우리나라 경제는 전후 60년대 초반부터 80년대 중반까지 높은 경제성장률을 보이면서 고도성장을 해왔다. 그러나 80년대 중반부터 성장세는 주춤하기 시작하여 1997년 외환위기와 2008년 세계금융위기를 거치면서 전반적으로 둔화되는 양상을 겪고 있으며, 특히 2020년은 COVID-19로 마이너스 경제성장률이 전망되고 있다. 어느 정도가 저성장(low growth)이라고 단언하여 말할 수는 없으나 경제학적으로는 투입 대비 산출, 즉 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity)이 감소하는 성장시스템의 비효율성이라 할 수 있다. 단계이론적으로 우리나라 경제는 80년대 중반까지 고도성장을 해왔고, 그 이후 추격형의 성장단계가 서서히 종료되면서 성숙단계로 접어들고 있다고 볼 수 있다.

우리나라의 연령대별 세대는 크게 약칭 베이비붐 세대, 386 세대, X 세대, 밀레니얼 세대(Y 세대)로 구분할 수 있다(조성철 외, 2019). 산업화시기의 베이비붐 세대, 민주화시기의 386 세대가 고속성장시기의 경험을 공유했던 고향트 집단이라고 한다면 밀레니얼 세대는 세계금융위기와 글로벌 저성장시기를 공유하는 고향트 집단이다. 고속성장세대는 백화점이나 마트와 같은 획일화된 상권에서 소비를 해왔으나 밀레니얼 세대(Y 세대)는 문화적 개성과 장소성을 체험할 수 있게 해주는 특색 있는 골목상권에서 집중적인 소비활동을 하는 특징을 갖는다. 개인주의적 성향을 가지고 있지만 조직질서에는 여전히 순응하는 낀 세대인 X 세대와는 달리 밀레니얼 세대는 소셜 네트워크 혁명시기를 공유하면서 소셜 네트워크 공간 속에서 자신의 개성을 유지하면서도 취향이 비슷한 초면의 커뮤니티에 참여하기를 주저하지 않고 당당하게 자신의 의사를 표출하며 조직 경계의 바깥에서 자아실현을 추구하는 특성을 갖는다. 특히, 본 연구에서 '청년'에 속하는 밀레니얼 세대는 로컬감성과 개성 있는 체험을 추구하는 '뉴트로' 세대이고, 취향이 맞는 이들과 커뮤니티를 조직하는 데에 개방적인 '가취관' 세대이며, 동시에 조직적 굴레에 얽매이지 않고 자신의 업을 성장시키는 'N잡러' 세대라는 특징을 갖는다(조성철 외, 2019: 22-23).

**표 2-2. 우리나라 세대의 시기 및 특징 구분**

구분	출생 시기	주요 특징
베이비붐 세대	1955~1963년	• 압축적인 경제성장과 빈곤을 동시에 경험하면서 '하면 된다'는 신념을 내면화
386 세대	1960년대	• 민주화 시기를 경험하며 정치적 이념과 함께 집단주의 문화를 내면화
X 세대	1970~80년대 초반	• 개성과 자율을 중시하는 개인주의 문화의 시초, 자기표현가치 경험, 그러나 여전히 조직문화에는 순응하는 긴 세대
밀레니얼 세대 (Y세대)	1980년대 중반~2000년대 초반	• 저성장 시기 청년기를 보내면서 불확실한 미래보다 현재의 만족을 지향하고 조직 밖에서 자아실현 추구

주: 주로 10대는 Z세대로, 그 이하는 α세대로 구분하고 있음

자료: 조성철 외(2019)와 전정환(2019)를 참조하여 작성

### 1) 소비성향 변화와 탈물질주의 라이프스타일 추구

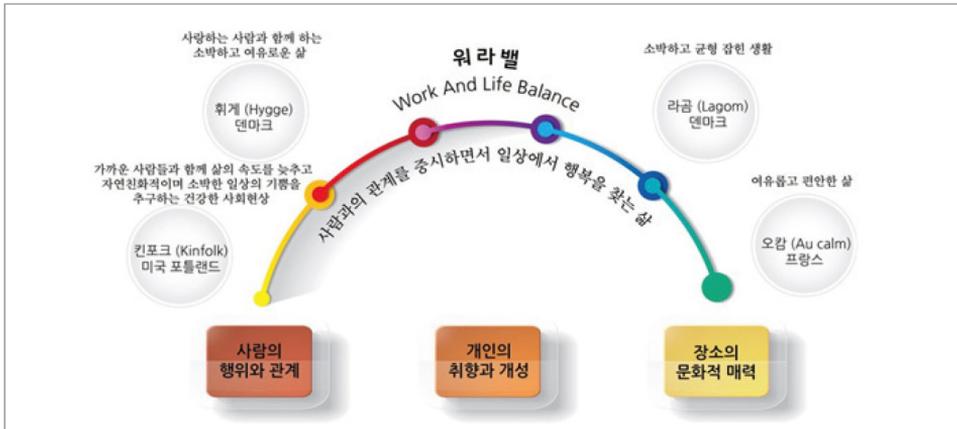
마쓰나가 게이코(2015)는 자본주의 사회의 원동력인 '욕구'에서 비롯된 '소비'가 시대와 함께 변해왔다고 지적한다. 60년대 초반부터 고도성장기에 있던 일본의 소비성향은 동질적·물질적이었으나 80년대 포스트 소비사회가 되면서 차별적·기호적인 성향으로 바뀌었다고 하였다. 이러한 과정에서 도교를 중심으로 '서브컬처' 문화가 형성되었고 라이프스타일도 타인의 것을 흉내내고 화려해졌으며, 도교가 사회의 가치관을 리드했다. 그러다 버블이 시작되면서 토지, 건물, 주식 등 자산을 중심으로 소비는 과열되었고, 80년대가 끝나면서 버블은 끝났다.

2000년대에 들어서면서 인터넷이 경제, 유통 시스템과 하나가 되고, 디스플레이션을 맞아 옷, 식료품 등 저가품이 널리 보급되었으며, 획일적인 대형 쇼핑몰이 도시와 지방 곳곳에 나타났다고 하였다. 소비에 대한 개념도 크게 바뀌고 라이프스타일에 변화가 시작되었다. 소비와 소유의 형태가 다양해지면서 '물질'에 대한 집착과 욕구는 멀어지고 소비의 형태는 물질에서 '일'이나 '관계'로 변하고 있다. 한편 '퍼스트' 욕구가 강해져서 진품을 추구하는 경향이 높아지고 대여나 공유와 같은 새로운 방식의 소유가 나타났다. 종합하자면 요즘

세대는 다른 사람과 차별화된 것을 원하기보다는 많은 선택지 중에서 그때그때 최적의 것을 고르고, SNS 같이 패셔너블하고 즉물적인 관계를 가지면서도 리얼한 현실의 연대를 추구하게 됐다. 소비를 할 때 물질보다는 ‘경험’, ‘연결’ 등 보이지 않는 것을 중시한다(마쓰나가 게이코, 2015: 30-33).

우리나라도 현재 탈산업화·탈물질주의 사회로 이동하고 있다. 경제가 급속도로 성장하는 시기에는 획일적이고 권위적인 분위기의 사회이지만 탈산업화·탈물질주의 경제가 되면 다양한 개인이 다양한 영역에서 자신만의 정체성과 세계를 만들어가는 다원주의 사회로 이동한다. 탈물질주의 사회에서는 경쟁, 성장, 노력, 신분을 추구하는 기존 사회와는 달리 개성, 다양성, 심미성, 차별성, 연대의 가치를 추구(전정환, 2019)하며, 사람들과의 관계를 중시하면서 일상에서 행복을 찾고자 한다. 탈물질주의적 라이프스타일은 경제적 성취보다는 삶의 질을, 소유보다는 경험을, 효율성보다는 다양성을, 경쟁보다는 연대를 중시하는 삶의 태도를 뜻한다(조성철 외, 2019: 24).

그림 2-8. 워라밸의 개념도



자료: 김동영(2018)

예컨대 기성세대와 크게 변화된 가치관으로 흔히 워라밸(work and life balance)을 들 수 있다. 미국 오레곤주의 포틀랜드에서 시작된 키포크 문화로부터 출발한 워라밸(work

and life balance)은 우리나라에서는 2014년 초부터 20~30대를 중심으로 유행하기 시작하다가 문재인정부의 소득주도 성장과 주 52시간 근무도입 등이 강조되면서 다시 주목받기 시작했으며, 사람과의 관계를 중시하면서 일상에서 행복을 찾는 방식으로 통용되고 있다 (김동영, 2018)<sup>22)</sup>.

탈물질주의적 라이프스타일을 추구하는 청년세대는 획일화된 상업문화를 지양하고, 추가적인 시간과 비용을 지불하더라도 이색적인 문화경험과 감성적인 소비활동, 지역성을 체험할 수 있는 장소를 선호하는 경향을 보인다(조성철 외, 2019: 24). 물질적 소비에 집착하지 않고, 관계와 행위에 집중하고, 취향과 개성을 존중한다. 경제가 성장하고 삶의 질이 지속적으로 높아지면서 탈물질주의 사회에서는 매력적인 라이프스타일을 만들어낼 수 있는 개인이 성공하고, 그러한 산업을 성장시킬 수 있는 지역이 번영한다는 의미다. 모종린(2017)은 독립상점이나 공방, 편집숍, 로컬서점 등이 다양하게 어우러져 있는 골목상권에서 청년층의 소비가 집중되고 있다고 했다. 아무리 멀어도 취향에 맞는 카페에 가서 사진을 찍고, 커피를 마신다.

**『청년의 특성을 나타내는 용어』 ‘뉴트로’, 워라밸’**

- ‘워라밸’
  - 일과 삶의 균형을 의미하며 일상에서 행복을 찾는 방식을 말함
  - 덴마크에서는 휴게(hygge), 스웨덴에서는 라곰(lagom), 프랑스에서는 오캄(au calme) 등 나라마다 다양한 명칭으로 사용되지만 사람과의 관계를 중시하면서 일상에서 행복을 찾는 방식으로 통용 (김동영, 2018)
- ‘뉴트로’
  - 새롭다는 의미의 ‘뉴(new)’와 복고적인 감성을 의미하는 ‘레트로(retro)’의 합성어를 뜻함(조성철 외, 2019)
  - 단순히 복고적인 것을 재현하는 것이 아니라, 로컬과 아날로그의 감성을 현대적으로 해석하여 신선한 자극과 ‘힙함’을 추구하는 밀레니얼 세대의 문화적 트렌드라고 할 수 있음
  - ‘뉴트로’ 열풍의 대표적 사례로는 전통적인 방앗간을 모티브로 장식된 경의선 숲길의 복합문화카페 ‘연남방앗간’, 폐공장을 리모델링한 성수동의 ‘대림창고’ 등이 있으며, 이들은 청년층의 핫플레이스로 자리 잡았음

22) 키포크문화는 포틀랜드 주민인 윌리엄스부부가 이웃, 친구들과 함께 텃밭에서 직접 수확한 건강한 식재료로 요리를 해 나눠먹는 소소한 일상을 담은 ‘키포크(kinfolk)’라는 잡지에서 유래했으며, 현재는 가까운 사람들과 함께 삶의 속도를 늦추고 자연친화적이며 소박한 일상의 기쁨을 추구하는 건강한 사회현상이라는 의미로 통용된다(columbia korea, 2016; 김동영, 2018 재인용).

미국에서는 독립적인 생산자가 자신이 직접 키운 농산물로 식품을 만드는 아티자날 운동(artisanal movement)이 등장하면서 개인 취향에 특화된 상품에 대한 수요가 광범위하게 확산하고 있다(Chris Anderson, 2013; 김동영, 2018 재인용). 취향소비와 워라벨을 추구하는 라이프스타일을 가진 청년들은 지역과의 연대와 경험을 구축해나가는 과정을 중시하고 장소의 고유성을 중시한다<sup>23)</sup>. 지방에 위치해 있는 지역이라고 하더라도 고유한 역사성과 문화적 맥락을 드러내는 장소성을 개발할 수 있다면 청년유입을 촉진할 수 있으며, 관련사례도 점차 등장하고 있다(마쓰나가 게이코, 2015).

청년의 탈물질주의적 라이프스타일 추구와 이에 따른 로컬 지향성은 크게 두 가지 방향에서 도시의 공간적 변화를 야기시킨다고 볼 수 있다(조성철 외, 2019). 첫째, 골목 커뮤니티와 역사 자원이 풍부한 대도시의 원도심경제가 부활하고 있다. 이러한 흐름은 도시의 고유한 역사성, 창조인력, 골목자원이 원도심 경제에 활력을 불어넣는 토대로 기능하고 있다는 점으로부터 비롯된다. 청년의 소비생활은 단순히 재화나 서비스를 획득하는 과정을 넘어 공간 특유의 장소성이나 공간을 둘러싼 사회적 관계에 높은 가치를 매겨 이를 통해 새로운 것을 경험하고 새로운 사람과 연결되는 과정으로 진화되고 있다. 둘째, 대안적인 로컬 라이프스타일을 누리하고자 지방으로 회귀하는 청년들의 움직임이 생기고 있다. 최근 청년 창업가 또는 창작가 집단 사이에서는 지방이나 시골을 기회가 결핍된 변두리 지역이 아니라 자신이 좋아하는 일을 자유롭게 독립적으로 행할 수 있는 라이프스타일의 무대로 인식하는 흐름이 확산되고 있다. 이 같은 흐름은 청년들로 하여금 지방의 열악한 조건을 오히려 도전과 혁신의 과제로 여기고 적극적으로 지역사회 문제해결에 참여하는 것을 독려하고 있다.

급속한 경제성장시기, 대부분의 국가들은 지방에서 도시로 이동한 노동력을 바탕으로 공업화를 통한 대량생산을 해왔다. 제조업을 기반으로 대도시부터 시작된 공업화는 기업이 모여들면서 혁신이 일어나 규모의 경제가 발생하지만 수확체감이 일어나면 기회비용을 줄이기 위해서 노동력이 더 싼 곳으로 이동한다. 그러나 IT산업이나 벤처산업의 경우에는 대도시와 더불어 지방에서도 경쟁력을 유지한다. 지식자원을 공유할 수 있기 때문에 범위

23) 컴퓨터와 생산기계가 통합되면서 물류와 교통 등의 산업적 장소제약은 약해지고 사람, 관계, 그리고 문화와 환경 등 장소의 문화적 매력은 더욱 중요한 요소로 작동한다(김동영, 2018).

의 경제가 발생하고 거리나 거래비용이 문제가 되지는 않는다. 최근에는 경제성장이 성숙 단계를 지나면서 경제성의 의미가 변화하고 있다. 지역자원을 기반으로 부가가치를 창출하는 지역특화산업이나 사회적 기업 등에서 경제적 가치와 더불어 사회적 가치를 창출하고, '가치의 경제'가 발생한다는 것이다. '지역'이라는 장소에서 사업의 목표와 존재가치가 있는 기업을 중심으로 공동가치를 창조(creating shared value)하고자 하고 청년세대들은 당장 저축은 하지 못해도 사회적 가치가 있다고 자신이 판단하는 제품에는 선뜻 비싼 돈을 주고 사기도 한다.

## 2) 소셜 네트워크의 혁명과 '느슨한 연대' 선호

지방으로 가려는 로컬지향적 성향이 발생하는 뒷면에는 소셜 네트워크 서비스(SNS)가 있다. 요즘 젊은 청년세대들은 SNS를 통해 '느슨하게 뭉치려는' 경향이 있다. 고독하고 묵묵히 자기 일만 하기보다는 이를 공유하고 누군가가 알아주기를, 즉 어떤 형태로건 확인 받기를 원한다. 회사와 같은 조직에 대한 소속감은 떨어진 반면 SNS를 통해 개인과 사회간 거리는 가까워져 있다. 서로 얼굴을 대하고 사는 범위 내에서 평범한 삶을 누리고, 작지만 의미 있는 공헌을 하고 싶어 한다(마쓰나가 게이코, 2015: 7).

여기서 '느슨하게' 연결되어 있다는 것은 네트워크에 참여하는 구성원들이 개성과 자율성을 유지하는 가운데 공통의 흥미에 따라 유연하게 결합했다가 자유롭게 해산하기를 반복할 수 있음을 의미한다. 공동사무실(share office)<sup>24)</sup> 또는 코워킹스페이스(co-working space)<sup>25)</sup>, 코리빙하우스(co-living house), 살롱(salon) 등 최근 청년세대가 모이는 공유공간에서는 자신의 개성과 영역을 뚜렷하게 표현하는 청년들이 조직적 규율에서 벗어나 자유롭게 소통하고 협업하는 대안문화의 표상을 살펴볼 수 있다. 이러한 의미에서, 최근 등장하고 있는 대안적인 청년 커뮤니티의 특징은 '느슨하게 연결된 개인주의적 공동체'로

24) 90년대 후반 인터넷이 보급되었을 때 텔레워크(telework) 또는 육아를 하는 여성들이나 정년퇴직자들이 집에서 창업을 할 수 있는 방법으로 소호(SOHO, Small Office Home Office)가 유행했다. 요즘은 소호가 발전하여 공동사무실(share office), 코워킹스페이스 등으로 확대되고 있다.

25) 코워킹(coworking)이란 장소를 가진 사람들이 함께 일할 사람을 찾거나, 장소를 찾는 사람들끼리 모인 네트워크를 말한다.

압축될 수 있다(조성철, 2019). 기존의 경직되어 있는 조직에 대한 충성도는 낮아졌지만 스스로 만든 커뮤니티에는 시간을 투자하고 관심을 쏟는 사회적 욕구는 강화되고 있는 것이다.

#### [청년의 특성을 나타내는 용어] ‘가취관’

##### ■ ‘가취관’

- ‘가’벼운 ‘취’향 위주의 ‘관’계, 가볍게 취향을 중심으로 모인다는 의미(조성철 외, 2019)
- 취향과 성격이 맞지 않음에도 불구하고 조직이나 가족이라는 굴레로 묶인 탓에 의무적으로 시간을 함께 보내야 하는 관계를 거부하고, 취향이 맞는 이들과 ‘끈적임이 없는’ 관계를 자유롭게 맺어 나가는 최근 청년세대의 관계 맺기 특징을 일컫는 말이라고 할 수 있음
- 과거 기성세대에게 취향은 문화적 트렌드를 의미했지만, 청년세대에게 취향이란 자신의 개성을 깨닫고 자유롭게 발산하는 것을 의미함

협업공간 또는 공유사무실(co-working space)의 기본적인 기능은 업무공간을 제공하는 것이지만 또 다른 측면에서는 다양한 사람들이 어우러져 영감과 아이디어를 주고 받는 커뮤니티 기능을 한다. 나아가 최근에는 조금 더 폐쇄적이고 선별적인 멤버십에 기반한 살롱 혹은 아지트 성격의 코워킹스페이스가 확대되는 추세다. 코워킹과 연결되어 있는 코리빙하우스는 셰어하우스와 유사하게 개인과 공유공간을 구분한 공유주택의 형태를 가지고 있지만 특정한 가치나 라이프스타일에 공감하는 구성원들이 함께 거주하며 소통하고 협업하는 공간을 제공함으로써 커뮤니티를 형성한다. 최근의 코리빙하우스는 개인의 사적 공간, 구성원이 공동으로 사용하는 공용공간, 그리고 외부에까지 개방되어 있는 공공공간을 통해 지역사회와 연계된 문화적 지형을 형성하고 있다(조성철, 2019). 과거 원도심의 여관, 다방들이 사랑방 역할을 했지만 지금은 코워킹, 코리빙, 독립서점, 다양한 커뮤니티 프로그램이 서로 연결되고 소통하여 관점과 정보를 교류할 수 있는 창의적 커뮤니티 역할을 하고 있다. 과거 이러한 정체성을 콘텐츠로 구현하고 확산시키고자 지역신문이나 방송을 했다면, 지금은 새로운 형태의 로컬 라이프스타일 매거진, SNS, 유튜브 등 다양한 로컬 크리에이터가 해내고 있다(전정환, 2019).

현재 지방도시들은 좋은 일자리, 유능한 인재, 산업의 다양성, 사회적 자본 등 모든 것이 부족하다. 그러나 청년, 특히 로컬 크리에이터들에게는 가능성과 독특한 자원이 있는 곳이

다. 지방도시들이 서울을 닮아가려 하지 않고 자존심을 되찾고 자신의 정체성과 자원을 바탕으로 미래의 성장가치를 만들어낼 수 있다면 인재와 일자리, 사회적 자본이 선순환될 수 있다.

### 3) 노동의 가치관과 일하는 방식의 변화

저성장시대에는 전체적으로 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환되면서 경제규모가 확대되더라도 안정적인 일자리가 늘어나지 않을뿐더러 실업률도 증가하는 구조로 변화하게 된다(김선기 외, 2012). 정규직 일자리가 감소한 저성장시대에 태어난 청년세대는 산업화시기에 평생직장을 찾을 수 없다. 대신 탈물질주의 사회에서 안정된 조직에 연연하지 않고 개인으로서 자유롭게 자기 삶을 살아간다. 일본의 최대 광고업체 덴츠가 2015년 18~29세 직장인을 대상으로 일하는 방식을 설문조사한 결과 현실적으로는 비록 안정을 추구하고 있지만 재택근무나 근무시간 자유선택 등 장차 시간과 재량 면에서 유연하게 일하는 방식을 택하고 싶어 하고, 이상적으로 보람을 추구하고 있는 것으로 나타났다(마쓰나가 게이코, 2015: 33-36).

조성철(2019)은 청년을 기성세대로 구분하는 중요한 차이점은 특정조직에 소속되지 않은 채 독립적으로 일하며 전문성을 발휘하는 자유노동(free labor)<sup>26)</sup> 비중이 증가한다는 점이라고 하였다. 일자리가 부족하고, 노동시장이 경직되어 다수의 청년이 프리랜서나 자유노동의 형태로 노동시장에 진입하고 있다. 그러나 디지털 및 온라인 기술에 능숙하기 때문에 원격근무(remote work)를 수행함에 있어 불편을 겪지 않으며, 육아, 학습, 취미생활 등 삶의 제반요소를 자신의 근무경력과 유연하게 통합할 수 있는 환경을 선호한다는 점에서 향후에도 청년세대의 자유노동 고용 비중은 증가할 것으로 전망된다.

최근 원격근무로 회사를 운영하는 실리콘밸리의 스타트업들이 성장하고 있는데, 이들 기업에 채용된 인재들은 자신의 집이나 카페, 근처 코워킹스페이스에서 일을 하고, 일부는

26) 자유노동(free labor)이란 고용주에게 종속되지 않는 계약 형태를 통해 일하는 방식에 대하여 높은 자율성과 통제권을 가진 채 단기간 동안 서비스나 상품을 제공하여 소득을 얻는 새로운 형태의 일로 정의된다(김현아, 2019). 프리랜서가 전업의 형태로 자유계약형 노동에 자발적으로 참여하는 개념이라면, 자유노동은 이보다 넓은 의미의 개념으로서 전통적인 직장에 종사하면서 보조적인 소득창출이나 자아실현의 수단으로서 노동에 참여하는 근로자 집단을 포괄한다.

세계를 여행하듯이 돌아다니면서 일을 한다. 이렇게 원격으로 일을 하면서 전 세계 도시들을 몇 개월 단위로 머물며 여행하는 사람들을 IT 시대의 유목민, 즉 디지털 노마드(digital nomad)라고 부른다. 장소에 구애받지 않고 일하는 원격근무 기업이나 IT 기업이 늘어날수록 지방에는 기회가 될 수 있다. 이들은 다양성이 높은 창조인재이므로 지역에서 혁신적인 스타트업을 창업하거나 성장할 때 지역생태계에 도움을 주거나 네트워크의 연결자가 되기도 한다.

**[청년의 특성을 나타내는 용어]** '프리터(Freeter)', 'N잡러', '노마드(nomade)' 등

- '프리터(Freeter)'
  - '프리랜스(Freelancer)' + '아르바이트(Arbeiter)'의 합성어
  - 정규직 사원 이외의 근로형태로써 생계를 꾸려나가는 사람을 지칭
- 'N잡러'
  - 'N잡러'는 특정 직장에 얽매이지 않고 자유롭게 노동하기를 선호하는 직업관을 의미(조성철 외, 2019)
  - 대학내일20대연구소의 2019년도 조사에 따르면 청년 천 명 중 74.1%가 하나의 직장에 헌신하기보다는 N잡러의 길을 선호한다고 응답한 바 있음
- '노마드(nomade)'
  - 한곳에 정착하지 않고 다른 장소로 이주하면서 생활하는 사람이나 그런 사람들로 구성된 사회를 뜻함
  - 탈산업화시대 디지털 기기를 들고 다니며 시공간의 제약을 받지 않고 자유롭게 사는 사람들로, 제한된 가치와 삶의 방식에 매달리지 않고 끊임없이 자신을 바꾸어 가는 유목민을 말함
  - '노마드'는 '유목민'이란 라틴어로 프랑스 철학자 질 들뢰즈(Gilles Deleuze, 1925~1995)가 그의 저서 『차이와 반복(Difference and Repetition)』(1968)에서 '노마디즘(nomadism)'이라는 용어를 사용한 데서 유래하였음
  - 바람과 구름과 비처럼 '역사 바깥'에서 서성이며, 위계질서로부터 탈주하고 싶어하는 특성을 가지고 있음
- '쓰죽회'
  - 다쓰고 죽자란 뜻으로, 자식들을 위해 희생하지 않고 여행, 취미생활, 자기계발 등을 하며 독립적이고 자유롭게 살고자 하는 것
- '퇴준생'
  - 퇴사와 취업준비생을 조합한 신조어로, 더 나은 회사로의 이직 등을 위해 퇴사를 마음먹고 천천히 준비하는 이들을 말함
- '니트(NEET, Not in Education, Employment or Training)'
  - 교육, 취업, 직업훈련 등 어느것도 받고 있지 않는 상태를 지칭
  - 최근 일본에서는 15~34세 청년층 무직자를 지칭하는 말로 사용되고 있음

임흥택(2018)은 90년대생을 기업에 입사하자마자 바로 퇴사를 계획하는 세대라고 하였다. 기존세대와 달리 종신고용에 대한 기대치가 낮고, 대신 기업에서 개인의 미래와 가치 상승을 할 수 있는지에 대한 관심이 크다. 개성 없는 조직의 일원이 아니라 자신의 일을 하고 싶어 한다. 대학내일20대연구소(2018)는 이전 2년간 다수의 미디어에 회자된 트렌드를 중심으로 전국의 20~39세에 해당하는 청년, 800명을 대상으로 기존의 보편적 삶과 달리 새롭게 등장한 청년의 라이프스타일을 조사한 결과 이해도 1위는 ‘GO지방<sup>27)</sup>’, 2위는 ‘갭이어<sup>28)</sup>·No대학’, 3위는 ‘쓰죽화’였다.

그림 2-9. 문화·사회·경제적 트렌드의 크로스오버



자료: 조성철 외(2019)

27) 서울에서 지방도시로의 이주를 선택하는 것을 말한다.

28) 학업이나 직장생활을 잠시 중단하고 미래의 방향을 설정하기 위해 다양한 경험을 해보며 시간을 갖는 것을 말한다.

한편으로는 직장에서는 워라밸(work and balance)을 중요시하지만 자신이 지향하는 가치가 실현될 수 있다면 쉽 없이 일을 하기도 한다. 인터넷사회가 정착되면서 ‘장소’가 갖는 의미가 변화하고 있다. 이전에는 일을 하는데 있어 장소가 중요했지만 지금은 플랫폼 세계로 노동환경이 수도권이나 지방이나 비슷해지고 있다. 이에 따라서 경제·지리적 요인 보다는 살고 싶은 지역, 살고 싶은 마을이 선택받을 가능성이 커지고 있으며, 앞으로도 이러한 경향은 심화될 것으로 보인다(마쓰나가 게이코, 2015: 27).

## 2. 청년의 로컬 장소선택

### 1) 노동력 이동에 의한 청년유출 관점

전통적인 경제학에서 지역 간 인구이동은 노동력 이동의 관점에서 설명된다. 특히, 20~30대 젊은 청년인구의 로컬의 장소선택은 통상적으로 노동시장의 관점에서 유출의 원인을 분석한다. 청년의 유입과 유출원인을 취업의 가능성, 임금의 격차, 기업의 규모 등 경제적 요인에서 찾는 것이다. 취업의 가능성, 임금의 격차, 일자리의 양과 질, 기업의 규모 등 경제적 변수들을 비교하면 지역의 노동시장은 수도권이나 대도시에 비해서 뒤쳐 지므로 수도권이나 대도시로의 청년유출은 당연하게 받아들여지는 것이 보통이다<sup>29)</sup>. 즉 경제학에서는 설명하는 청년이동 방향은 지방에서 도시로의 한 방향 이동을 고려하며, 도시에서 지방으로의 이동은 고려하지 않는 것이 보통이다.

Harris & Todaro(1970)의 보상임금가설(compensated wage hypothesis)에서는 한 방향으로의 노동이동을 가정하고, 저임금지역에 있는 노동자는 고임금지역으로 이동한다고 본다. 저임금지역의 노동력이 고임금지역으로 이동하여 양 지역의 임금과 실업률은 균등하게 된다. 이동비용이 있다면 두 지역의 임금격차가 이동비용과 일치하게 되며, 각 지역의 노동수급에 의해서 실업률이 결정된다. 반면 Blanchflower & Oswald(1994)의 임금곡

29) 엄창욱 외(2018)는 노동시장의 관점에서만 본다면 지방은 스스로 이러한 격차를 해소할 방안이 없어 별다른 해법이 없다고 하였다. 지방정부는 대기업 유치를 위해 노력했지만 이미 인재가 떠난 곳에 대기업을 유치하는 것은 불가능하였고, 매우 성공적으로 대규모 국가공단을 유치한다고 해도 그 공단에 채워지는 것은 대기업의 단순생산직이나 열악한 노동조건 of 중소기업 일자리뿐이기 때문이다.

선모델(the wage curve model)은 지역의 임금과 실업률 간에 부의 상관관계가 있다고 가정한다. 지역의 노동시장이 분단화되어 있고 지역 간 노동이동이 없다는 가정 하에서, 지역의 산업이 발달해 있고 노동 생산성이 높다면 구직자에 비해서 구인이 상대적으로 증가하므로 임금은 구인비율에 비례하는 형태로 상승하게 되어 실업률은 하락한다는 것이다.

아오모리현에 소재한 히로사키 대학의 고용정책연구센터에서는 지역경제의 낙후 요인이 청년층 인재의 동경권 유출에 있다고 보고 지역청년의 이동문제를 연구하였으며, 엄창욱 외(2014)는 이러한 일본 동북지역 청년의 동경권 이동에 대한 실태와 요인, 시사점을 번역한 바 있다. 히로사키 대학의 고용정책연구센터에서는 청년의 지역 간 이동의 원인을 일자리·경제적 원인과 인간관계(사회관계)에서 찾고 있다. 청년이 지역을 이동하는 결정 요인은 자신의 결단이지만 그 의사결정에 사회적 상황이 크게 영향을 끼친다고 하였다. 여기서 사회적 상황이란 지방과 대도시의 불균형 관계를 말한다. 대학 및 대기업의 본사 기능이 집중되어 있는 대도시에는 뛰어난 능력을 가진 인재가 자기 능력을 발휘할 수 있는 환경을 가지고 있어 임금은 높지만 실업률은 낮다. 따라서 지방출신 청년들이 대학 진학을 준비하고 있거나 보다 나은 일자리를 얻고자 할 때 지방과 대도시 사이의 대학 분포, 취업기회와 노동조건 격차 등이 대도시로의 이동을 강요한다는 것이다. 분석결과 첫째, 학력이 높을수록<sup>30)</sup> 젊은 연령층일수록<sup>31)</sup> 도도부현을 넘어선 이동률이 높았으며, 우수한 능력을 가진 청년과 부모의 경제적 상황이 좋은 청년들이 동경권으로 이동하여 많은 경제적 이익을 얻고 있었다. 둘째, 청년의 사회적 관계 변화도 이동의 중요한 원인이 되고 있었다.

경제적 이유에서 청년의 지역 간 이동은 이동으로부터 경제적 이익이 발생할 때 발생한다. 이동으로 얻는 이익은 도시와 지방 간 취업확률의 차이, 기대임금의 차이에 의존한다. 경기가 좋을 때에는 지방에서도 충분한 일자리가 있기 때문에 청년들이 지방에 머물지만,

30) 전문직 인재는 임금이 높고 경기동향에 좌우되지 않는 양호한 고용기회를 가지고 있기 때문에 높은 인적자본을 활용하여 높은 임금의 일자리를 얻을 취업기회가 전국적으로 분포되어 있기 때문에 도도부현을 넘어서 이동하는 유인이 존재한다(엄창욱 외, 2014: 52).

31) 젊은 세대는 상당부분 진학과 취업을 기회로 다른 도도부현으로 이동하며, 이동방향으로는 노동이동의 대부분이 도시로부터 이동방향을 띤다.

불경기가 되면 지방에서의 취업확률이 낮아지기 때문에 일자리를 찾아서 일자리가 집적되어 있는 도시로 이동한다는 것이다(엄창욱 외, 2014: 55-56)<sup>32)</sup>.

$$\text{기대효용} = \text{기대임금(도시)} \times \text{취업확률(도시)} - \text{기대임금(지방)} \times \text{취업확률(지방)}$$

우리나라의 경우에도 기존연구는 대부분 청년이 지역유출의 관점에서 이동하는 요인을 분석하기 위하여 통계적인 모형을 추정함으로써 임금, 소득 등 경제적 요인이 유의미한지를 검증하고 있다. 기대소득과 같은 경제적 요인을 지역에서 청년유출의 주요 결정요인으로 설정하고 있는 것이다. 청년층의 지역 간 인구이동의 결정요인을 분석한 이러한 연구로는 이찬영·이흥후(2016), 이찬영(2018), 이상욱 외(2019)와 강동우(2019)를 들 수 있다. 한편 지역청년의 귀환에 영향을 미치는 영향요인 분석은 대구지역을 대상으로 분석한 엄창욱 외(2018)를 들 수 있다. 특히, 엄창욱 외(2018)는 경제적 요인만으로 지역의 청년유출을 해결할 수 없으며, 청년유출을 바라보는 관점을 바꾸어야 함을 언급했다. 청년유출은 경제적 요인을 넘어 사회·문화적 요인, 그리고 자연·환경적 요인으로 관점을 확장해야 한다고 하였다. 21세기를 사는 동시대의 청년세대는 20세기 산업화시대의 기성세대와는 매우 다른 문화적 성향을 가지고 있기 때문에 유목적 청년을 어떻게 지방에서 ‘텐트’를 치고 풍요로운 생활을 꿈꾸게 할 수 있는가에 관심을 가져야만 지방 악순환의 고리를 끊을 수 있다고 했다<sup>33)</sup>.

이찬영·이흥후(2016)는 청년인구의 2001~2014년 16개 시도 간 인구이동의 결정요인은 임금과 거주비용과 같은 경제적 요인 뿐만 아니라 결혼의 기회, 문화환경과 같은 비경제적

32) 일본은 60년대 초반 고도성장시기 동경권, 나고야권, 오사카권의 3대 대도시권의 전입초과수가 모두 피크에 달했으나, 70년대 초반 오일쇼크로 감소로 전환, 70년대 중반에는 안정성장기에 들어가면서 나고야권과 오사카권의 전입초과는 멈추었고 동경권으로의 전입초과만 나타나기 시작했다. 이후 거품경제가 시작된 80년대 중반에는 다시 동경권의 전입초과수가 피크를 맞이하게 된다. 거품이 확장됨에 따라서 동경권의 지가는 폭등했고 ‘동경일극집중’의 폐해가 논란거리가 되었으며, 80년대 후반부터는 폭등하는 주택가격으로 동경권 외부로 인구이동이 발생하게 되었다. 거품이 붕괴되기 시작한 90년대 중반에는 동경권으로의 전입초과수가 (-)로 기록되었고, 인구이동의 규모는 축소되었지만 그 후 다시 도심회귀의 움직임이 발생하였고, 일관되게 현재까지도 ‘동경일극집중’이 진행되고 있다.

33) 청년세대의 삶의 특징은 ‘유목적 삶(Nomad)’이어서, 이들은 바람과 구름과 비처럼 ‘역사 바깥’에서 서성이며, 위계질서로부터 탈주한다. 동시에 이들은 정주민의 성업에 들어와 기존의 형식을 파괴하고 변혁하는 ‘힘의 침입자’이기도 하다(엄창욱 외, 2018: 4-5).

요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이찬영(2018)은 2004~2016년 16개 시도간 인구 이동의 결정요인을 분석한 결과 20대는 비수도권에서 수도권으로 지속적으로 인구가 유출되고 있으며, 인구가동의 핵심요인은 양질의 일자리 때문이라고 하였다. 30대의 경우에는 주택가격이 낮고 문화기반시설수가 많은 지역으로 인구가 유입되고 있다고 하였다. 이상욱 외(2019)는 울산지역 청년층의 이주지역 선택모형을 추정한 결과 울산의 청년들은 쇼핑시설이 밀집되어 있거나, 대학교육의 기회가 많고, 초등교육 여건이 좋은 것으로 이주를 하고 있으며, 주택가격상승률도 지역선택에 영향을 미치고 있었다. 울산청년은 상대적으로 연령이 낮거나 남성이거나 미혼이고 학력이 높을수록 울산지역을 떠날 가능성이 높은 반면 다양한 사회활동에 참여하고 있는 경우에는 울산지역을 떠날 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 강동우(2019)는 2014~2015년 20~34세 청년층의 지역이동에 있어 가장 중요한 결정요인은 기대임금이며 그 효과는 청년층의 학력수준이 높아질수록 커진다고 하였다. 4년제 대졸 이상 청년층에서 주거비용과 문화시설의 영향은 긍정적인 효과를 창출하고 있어 고학력 청년층의 주거문제와 지역 어메니티 환경을 개선하는 노력이 필요하다고 하였다.

청년인구를 대상으로 유출의 실태와 수도권 집중현상, 지역이동의 시도간 특징 등을 분석한 연구로는 김준영(2016과 2019)과 강동우(2018)를 들 수 있다. 특히, 김준영(2016, 2019)는 1984~1993년 출생자의 연령대별 지역 간 이동규모를 비교한 결과 비수도권 청년 인구의 순유출 규모가 최근에 확대되었고, 수도권으로의 집중이 더욱 심화되었음을 밝히고 있다.

## 2) 지역매력도에 의한 청년유입 관점

2014년 8월 일본정부는 도쿄에 사는 1,200명을 대상으로 인터뷰한 결과 약 4%가 지방으로 이주를 예정하거나 검토하고 있었으며, 이주를 결심하게 된 계기는 남성의 경우 1위가 '조기퇴직', 2위가 '전직'이었으며, 여성의 경우 1위가 '자녀양육', 2위는 '결혼'으로 집계했다. 이를 제외한 또 다른 이주 계기는 더 여유로운 삶, 즉 슬로우 라이프(slow life)였으며, 슬로우 라이프를 희망하는 비율은 여성보다 남성이 많았다. 경력을 바꿔보려는 커리어 체인지(career change)에 슬로우 라이프가 겹치고 있다고 하였다(마쓰나가 게이코, 2015: 6).

엄창욱 외(2018)는 청년의 유출과 귀환을 이들을 밀어내는 지역의 '원심력'과 이들을 끌어들이는 지역의 '구심력' 관점에서 분석하고 있다. 청년세대는 과거 기성세대와 다른 성향을 가지고 있고, 임금보다 여유로운 삶을 중시하며, 그 여유를 통해서 자기를 실현하고 자신만의 삶을 가지려하는 경향이 점점 강해져서 청년의 지역 유출입을 전통적인 경제적 요인으로만은 설명할 수 없다고 보고 있다. 전통적으로 경제적 요인에 의한 노동시장만을 놓고 본다면 지방청년들에게는 수도권이나 대도시로의 원심력이 작용할테지만 최근에는 장기적 경기침체가 수도권의 구심력을 낮추고 있고 청년문화의 새로운 경향들이 지방에서의 구심력으로 작용하고 있다는 것이다.

**표 2-3. 지역이 가지는 매력요소**

경제적 조건	문화적 조건	관계적 조건	주체적 조건
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월 가구소득</li> <li>• 월 지출</li> <li>• 적정 연봉수준</li> <li>• 부모의 경제적 수준</li> <li>• 부채 비율</li> <li>• 고용상의 신분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 삶의 만족도</li> <li>• 여가의 만족도</li> <li>• 직장에서의 만족도</li> <li>• 만족스러운 문화활동</li> <li>• 지역문화 활성화</li> <li>• 정보 서비스</li> <li>• 일과 삶의 밸런스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 거주기간</li> <li>• 초중고등학교 졸업 여부</li> <li>• 부모와의 동거 여부</li> <li>• 부모 거주지</li> <li>• 친구관계</li> <li>• 인턴 경험</li> <li>• 근무연수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업의지 여부</li> <li>• 지역청년정책 참여 의지</li> <li>• 청년센터 활용의사</li> <li>• 청년관련 지원 프로그램 요구</li> <li>• 지역청년정책에의 관심</li> </ul>

자료: 엄창욱 외(2018), 「청년의 귀환」, 박영사

지역이 가지는 매력요소는 경제적 조건과 문화적 조건, 관계적 조건 및 주체적 조건으로 구분하였다. 우선 경제적 조건으로는 생활비 지출여부, 취업 가능성, 임금격차, 기업 규모 등이 있으며, 사회문화적 요인으로는 교육문화적 여건, 사회분위기, 결혼 및 육아의 애로 등 그리고 사회적 자본으로는 부모나 친구 등 네트워크의 중요성, 부모 봉양, 형제 관계의 부담, 친인척과 주변의 시선 등을 들 수 있다. 최근 청년 삶과 여가의 만족도, 삶과 일의 밸런스, 직장환경, 청년문화, 자연환경 등 청년이 향유하는 문화적 조건이 갈수록 중요해지고 있으며, 자신의 익숙한 친구관계나 부모의 보호망 같은 사회적 관계 자본 역시 지방청년에 대한 지역 구심력으로 작용하는 경향이 커지고 있다고 하였다. 또한 2016~2017년 '촛불'로 대변되는 주체적 참여가 커지면서 지역의 사안에 적극적으

로 참여하여 자신의 목소리를 지역사회에 반영하는 사회의 분위기도 중요해지고 있다. 지역이 가지는 구심력은 이러한 매력도를 증가시킬 때 커지는 속성을 갖는다고 하였다(엄창욱 외, 2018: 50-54). 따라서 지역청년들을 지역에 귀환시키고 정착시키게 하는 구심력 요인은 첫째, 취업의 용이함이나 생활비 절약 등의 경제적 요인, 둘째, 편안함과 애함심, 그리고 문화의 친숙성 등 문화적 요인, 셋째, 부모와 친구 등 네트워크의 중요성을 의미하는 사회관계적 요인, 넷째, 정체성과 주민의식 그리고 자아실현과 같은 주제적 요인을 들었다.

이 연구에서는 일본의 지방창생과 지역귀환의 결정요인 분석결과를 이이치현과 히로사키시 사례를 통해 제시하고 있기도 하다. 일본의 경우 도쿄권과 지방권의 1인당 소득격차가 확대되면 도쿄권으로의 인구이동이 늘어나고, 축소되면 인구이동은 감소하는 경향이 발생하고 있는데, 인구감소에 따른 지역창생 대책으로서 이에 대처하는 지역의 전략은 '수비전략'과 '공격전략'을 함께 모색하고 있다고 하였다. 수비전략은 당분간 지역의 인구감소 추세를 인정하고 생활환경 개선에 도움이 되는 시책을 강구하는 것이고, 공격전략은 인구를 증가시킬 방안을 모색하는 것이다(엄창욱 외, 2018: 150). 타 지역으로의 유출인원 감소와 타 지역으로부터 유입인구 증가는 모두 해당지역의 인구증대 요인이 되기 때문이다. 즉 인구감소지역이라고 해서 집토끼를 지키는 전략만으로는 부족할 수 있다는 의미이다. 이에 일본의 경우 다음의 제3장에서 다루게 되겠지만 청년의 귀환, 즉 U턴을 독려하는 정책을 추진 중이다<sup>34)</sup>. U턴은 젊은 세대일수록 많고, 배우자와 출신지가 같은 경우 촉진되는 경향이 있으며, U턴의 동기, 즉 귀환의 동기는 부모님을 부양하기 위해서, 또는 풍부한 자연환경 속에서 생활하기 위해서 등이 많았다.

일본은 2016년, 전국 47개 도도부현을 대상으로 15~39세 청년인구의 전출률, 전입률, 초과 전입률 간의 관계<sup>35)</sup>를 살펴본 결과 초과 전입률과 전출률 사이에는 상관관계가 거의 없으나 초과 전입률과 전입률 사이에는 확실한 양의 상관관계가 존재한다고

34) 일본은 도시권에서 지방권으로 인구이동을 결정하는 요인으로 '고향'이라는 키워드를 중시하고 있다고 판단된다. 고향에서 생활경험을 가진 지역출신자들을 유입의 정책대상자로 고려하는 전략이 정책의 유효성을 높일 수 있다고 보는 것이다.

35) 전출률은 인구대비 전출자수를, 전입률은 인구대비 전입자수를, 그리고 초과 전입률은 전입률에서 전출률을 빼서 구한다.

하였다<sup>36)</sup>. 인구증가가 타 지역으로의 전출이 적은 지역이라기보다는 타 지역으로부터의 전입이 많은 지역임을 나타낸다는 것이다. 이 사실은 지역정책에서 매우 시사적이라 할 수 있는데, 청년인구가 감소하고 있는 지역은 자기지역에서의 청년유출을 정책적으로 억제하려고 노력하지만 이러한 지역의 진짜 문제는 자기지역에서의 청년인구의 유출보다 오히려 '타 지역에서 사람이 오지 않는다'라는 사실이기 때문이라 하였다. 따라서 타 지역에도 어필할 수 있는 지역의 매력도 증대는 인구가 감소하고 있는 지역에서 추진해나가야 할 과제라고 하였다(엄창욱 외, 2018: 154-160).

앞서 제시한 바와 같이 우리나라의 경우 청년층의 이동, 또는 지역유출의 원인분석은 주로 소득, 일자리 등 경제적 요인으로 귀결되는 경우가 대부분이다. 지역을 떠나기로 결심한 직접적인 동기, 이동을 가능하게 하는 조건, 또는 개인적인 속성이나 개인을 둘러싼 사회·경제적 배경, 이동을 선택할 때 지역의 어떤 매력도가 영향을 미치고 있는지 등 구체적인 분석이 수행되고 있지는 않다고 판단된다. 지방의 청년인구 유출을 저지하고 인구회복을 촉진하기 위해서는 보다 구체적인 조건과 전략에 대한 분석이 선행될 필요가 있다. 엄창욱 외(2018)는 청년의 지방귀환을 결정하는 요인분석결과 한국에서는 수도권에서의 밀어내는 원심력이 큰 요인이 되는 반면 일본에서는 지방에서의 본가의 존재가 끌어당기는 구심력이 요인이 되어 지방으로의 귀환을 유인하고 있다고 결론을 내리고 있다.

36) 초과 전입률과 전출률 간 상관계수는 0.03인데 반해 초과 전입률과 전입률 간 상관계수는 0.75로 나타났다.



한국지방행정연구원

KRILA

3

# 인구감소 대응 청년유입 및 정착 관련정책 분석

제1절 일본의 청년유입 및 정착 관련정책

제2절 한국의 청년유입 및 정착 관련정책

제3절 정책적 시사점



## 제3장

# 인구감소 대응 청년유입 및 정착 관련정책 분석

## 제1절 일본의 청년유입 및 정착 관련정책

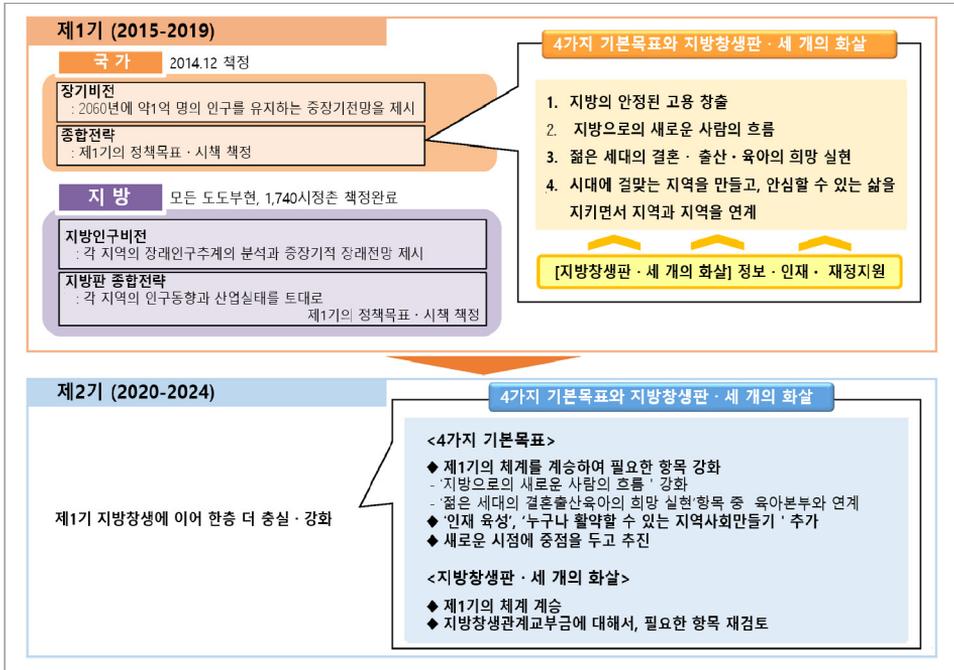
### 1. 지방창생정책과 지방에 새로운 사람의 흐름 창출

#### 1) 내각부 지방창생 개요

지방의 활성화는 일본의 역대 정권이 힘써 온 중요한 과제 중 하나다. 하지만 일본의 인구는 2008년에 1억 2,808만 명을 정점으로 감소 국면에 접어들었으며, 2017년 65세 이상 고령인구비율이 28.1%(3,557만 8천 명)에 달하는 등 사상 최고 고령화율을 기록하고 있다. 이러한 인구감소 및 고령화가 세계적으로도 유례없는 속도와 규모로 진행되고 있는 가운데, 일본에서도 지방의 활성화는 한층 더 어려운 국면에 처했다. 아베 내각이 내세우고 있는 '지방창생'은 이러한 인구감소와 지방의 쇠퇴문제를 정부가 일체적으로 다루고자 한 것이다. '지방창생'은 출생률 저하에 의해 야기되는 인구감소에 제동을 걸고 도쿄권에 인구가 과도하게 집중되는 것을 방지하여 모든 지역이 살기 좋은 환경이 되고, 나아가 미래에도 활력 있는 일본 사회를 유지하는 것을 목적으로 하고 있다.

이를 위해 정부가 하나 되어 대응할 수 있도록 2014년 9월 「마을·사람·일 창생법(법률 제136호, 이하 창생법)」을 제정하고 내각부 산하에 마을·사람·일 창생본부가 설치되었다. 동년 12월에는 2060년에 1억 명의 인구유지 등의 중장기적인 전망을 제시한 '마을·사람·일 창생 장기비전'을 책정하는 동시에 창생법에 의거하여 5개년 목표와 시책의 기본 방향 등을 정리한 제1기(2015~2019) 마을·사람·일 창생종합전략(이하, 창생종합전략)을 책정하였다. 또한 국가의 창생법의 취지에 맞게 지방자치단체에서도 '지방인구비전'과 '도도부현 마을·사람·일 창생종합전략' 및 '시정촌 마을·사람·일 창생종합전략'(이하, 이들을 합쳐 '지방관 창생종합전략'이라고 함)을 책정하였다.

그림 3-1. 일본의 제1기(2015~2019)와 제2기(2020~2024) 지방창생 비전과 기본목표



자료: 내각부 지방창생추진사무국(2019.6), 「마을·사람·일 창생기본방침 2019에 대하여」

‘지방창생’은 말할 필요도 없이 ‘사람’ 중심이다. 장기적으로는 지방에서 ‘사람’을 만들고 ‘사람’이 ‘일자리’를 만들고, ‘마을’을 만든다는 선순환의 확립이 중요하다. 먼저 ‘일자리 창생’은 지역에 뿌리 내리고 있는 서비스 산업의 생산성 향상, 경제 상황의 변동에 대응한 시책 등 ‘고용의 질 향상’에 주력한다. 특히 청년세대가 지방에서 안심하고 일할 수 있으려면 ‘적절한 임금 + 안정적인 고용 + 보람 있는 일’이라는 요건을 충족하는 고용 환경이 필요하다 고 보았다. 노동인구 감소가 심각한 지방에서는 ‘고용의 질’을 중시하는 시책이 필요하며, 그것이 경제·산업 전체의 부가가치 및 생산성의 지속적인 향상으로 이어져야 하기 때문이다. ‘사람 창생’은 지방으로의 새로운 ‘사람’의 흐름을 만들기 위해 ‘일자리’ 창생을 도모하는 한편, 청년들의 지방 취업을 지원하고, 지역 내외의 인재를 적극적으로 육성하여 지방으로의 이주와 정착을 촉진하는 제도적 장치를 만든다. 마지막으로 ‘마을 창생’

은 ‘일자리’와 ‘사람’의 선순환을 뒷받침하기 위해서 사람들이 지방 생활의 즐거움을 실감하면서 안심하고 살 수 있도록 ‘마을’의 활성화를 추진한다. 동시에 급속한 인구감소가 진행되는 지역에서는 지역 생활 기반의 유지와 재생을 도모해야 한다. 이를 위해서는 지역이 개성을 살려 자립할 수 있도록 ICT를 활용하는 등 마을 만들기에서의 이노베이션 창출이 중요하다. 또한 지방도시의 활성화를 위한 도시 콤팩트화와 대중 교통망의 재구축을 비롯한 교통 네트워크 형성 추진, 광역적 기능 연계를 도모한다.

제1기 창생종합전략(2015~2019)에서는 <표 3-1>과 같이 4가지 정책적 기본목표를 제시하였다. 첫째, 지방에 일자리를 만들어 안심하고 일할 수 있도록 한다. 동경권의 2013년까지 인구 10만 명 전입초과는 10대 후반에서 20대 후반까지의 젊은 계층이다. 이는 지방의 고용창출문제 및 동경권 일극집중문제와 결부되어 있어 2020년까지 지방의 청년고용을 5년간 30만개 창출하는 것을 목표로 설정했다. 둘째, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만든다. 2020년까지 동경권에서 지방으로 4만 명을 전출시키고, 지방에서 동경권으로 6만 명 전입을 감소시키고자 하였다<sup>37)</sup>. 셋째, 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 꿈을 이룰 수 있도록 한다. 이에 첫 아이 출산 전후 여성의 지속취업률을 55% 향상시키는 것을 세부목표로 설정하였다. 넷째, 시대에 맞는 지역을 만들어 안정된 생활을 영유하며 지역과 지역을 연계한다. 이를 위해서는 중산간지역 등 작은거점을 형성하고, 지방도시의 경제·생활권을 형성시키며 안심하고 사는 생활, 지역연계를 통한 경제·생활권 형성, 안전한 환경확보 등의 전략을 추진하였다.

제2기 창생종합전략(2020~2024)에서는 제1기의 성과와 과제에 입각하여, 제1기의 정책체계를 재검토하고, 다음 <표 3-2>와 <그림 3-2>와 같이 4가지 기본 목표와 2가지 횡단적 목표를 강화·추가하여 추진하고 있다. 추가된 횡단적 목표에서는 다양한 인재의 활약을 추진하기 위해서 지역채색법에 근거한 NPO법인의 수를 증대시키고, 여성, 고령자, 장애인의 취업률을 제고하고자 하고 있다. 또한 미래기술을 활용한 지역과제를 해결하는 지자체의 수를 늘리고, SDGs를 추진하는 도도부현 및 시구정촌 비율을 증대시켜 새로운 시대의 흐름을 힘으로 지방창생을 도모한다.

37) 지방이주정책, 기업의 지방거점 강화, 지방인재채용, 지방대학학생 등 5개년 전략을 추진한다.

**표 3-1. 제1기와 제2기 창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교**

기본목표	성과지표(KPI)	
	제1기 종합전략(2015~2019)	제2기 종합전략(2020~2024)
1. 지방에 안정된 고용창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년고용창출 5년간 30만개 (2016년 기준 18.4만 명 창출)</li> <li>• 여성(25~44세) 취업률향상: 77% (2013년 69.5% → 2017년 74.3%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업자증가수: 6년간 100만 명</li> <li>• 청년세대(15~34세) 정규직 고용 노동자 비율: 95.9% (전 세대 비율 95.4%)</li> <li>• 여성(25~44세) 취업률향상: 82% (2018년 76.5%)</li> </ul>
2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동경권과 지방인구의 전출입을 균등화 - 2020년까지 동경권에서 지방으로 전출 4만 명 증대</li> <li>• 2020년까지 지방에서 동경권으로 전입 6만 명 감소 (2013년 연간 10만 명, 2017년 12만 명 동경권 유입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UIJ턴 창업, 취업자수: 6년간 6만 명</li> <li>• 공립고등학교의 '고향교육' 등의 추진방침을 교육진흥기본계획으로 책정하는 설치자 비율: 100%</li> <li>• 동경권밖에서 동경권내의 대학에 입학하는 학생비율: 2019년도 대비 감소 (2019년 15.7%)</li> <li>• 관계인구 창출, 확대를 추진하는 지방공공단체 수: 1000 단체</li> </ul>
3. 젊은세대의 결혼·출산·육아의 희망실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 첫 아이 출산 전후 지속취업률 55%로 향상 (2010년 38.0% → 2015년 53.1%)</li> <li>• 주노동시간 60시간 이상의 고용자 비율: 5%로 감축 (2013년 8.8% → 2017년 7.7%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 첫 아이 출산 전후 여성 지속취업률 : 70% (2015년 53.1%)</li> <li>• 결혼희망실적지표: 80% (2015년 68%)</li> <li>• 부부자녀수 예정실적지표: 95% (2025년 젊은 세대: 80% 2015년 93%, (젊은 세대: 77%))</li> </ul>
4. 시대에 맞는 지역만들기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입지적정화계획작성 지정촌: 300개 도시 (150개에서 변경됨) (2016년 9월 말 4개 도시 → 2018년 3월 말 142개 도시)</li> <li>• '작은 거점' 등 지역운영조직 형성 - 5천 단체(3천 단체에서 변경) (2014년 1,656단체 → 2017년 4,177단체)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정촌 내 인구에 대해 거주유도구역 내의 인구 비율이 증가하는 지정촌수 : 평가대상도시의 2/3 (2019년 100/141도시)</li> </ul>

자료: 강동우 외(2018)와 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

표 3-2. 제2기 창생종합전략의 횡단적 목표의 성과지표(KPI)

기본목표	제2기 종합전략(2020~2024) 성과지표(KPI)
횡단적 목표1 다양한 인재의 활약 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역재생법에 근거하여 지정한 NPO 법인 수: 150단체(2019년 110단체)</li> <li>여성(25~44세) 취업률: 82%(2018년 76.5%)</li> <li>65~69세 취업률: 51.6%(2018년 46.6%)</li> <li>장애인 취업률: 2.3%(2018년 2.05%)</li> </ul>
횡단적 목표2 새로운 시대의 흐름을 힘으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래기술을 활용하여 지역과제를 해결, 개선한 지방공공단체의 수 및 그 과제해결, 개선사례 수: 600단체, 600건(현황 33단체, 72건)</li> <li>SDGs 달성을 추진하는 도도부현 및 시구정촌 비율: 60%(2019년 13%)</li> </ul>

자료: 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

본 절에서는 지방으로의 청년인구 유입 또는 정착과 밀접한 관련을 갖는 기본목표 2. 지방과의 관계를 구축하고, 지방에 새로운 사람의 흐름 만들기와 추가된 횡단적 목표 1과 2를 중심으로 상세히 살펴보고자 한다. 우리나라의 경우 저출산 대책이나 일자리·고용대책 위주로 청년정책이 추진되고 있으나 일본의 경우 끊임없이 지방과의 관계를 만들고 지방이주 및 이전을 촉진하여 지방에 새로운 사람의 흐름을 만드는 지자체 정책을 중앙에서 지원하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 지방대학 진흥, 고등학교 기능강화 등으로 청년의 학업, 취업으로 인한 지방으로의 정착을 지원 중이다.

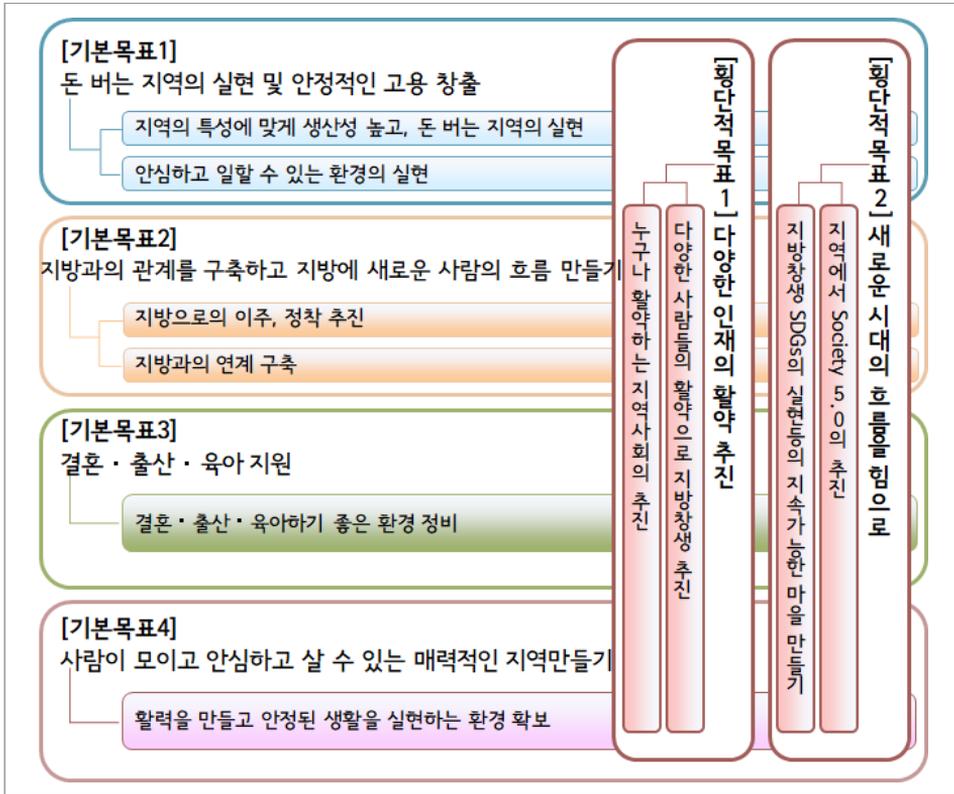
표 3-3. 제2기 창생종합전략(2020~2024)의 개요

제2기 정책 목표	주요 추진시책
<b>기본목표1.</b> 돈 버는 지역의 실현 및 안정적 고용 창출	지역자원·산업을 활용한 지역의 경쟁력 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>지역기업의 생산성 혁명의 실현</li> <li>지역경제를 견인하는 기업에 대한 집중적 지원</li> <li>농림수산업의 성장산업화</li> <li>지역 매력의 브랜드화와 해외의 힘 도입</li> <li>계속적인 지역발 이노베이션 등의 창출</li> <li>지역산업의 신진대사 촉진과 활성화</li> <li>지역금융기관 등과의 연계에 의한 경영개선, 성장자금 확보</li> </ul>
	전문 인재의 확보 및 육성
	일하기 좋은 매력적인 취업환경과 담당자 확보

제2기 정책 목표	주요 추진시책
<p><b>기본목표2.</b> 지방과의 관계를 구축하고, 지방에 새로운 사람의 흐름 만들기</p>	<p>지방이주 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방이주의 추진</li> <li>• 지방 이전의 추진</li> </ul> <hr/> <p>청년의 학업, 취업으로 인한 지방으로의 정착 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방대학의 진흥 등으로 지역산업의 담당 주체 만들기</li> <li>• 고등학교의 기능 강화 등</li> </ul> <hr/> <p>관계인구의 창출 및 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계인구가 되는 계기 만들기, 토양 만들기</li> <li>• 지방에서의 대응</li> </ul> <hr/> <p>지방으로의 자금의 흐름 창출 및 확대</p>
<p><b>기본목표 3.</b> 결혼·출산·육아 지원</p>	<p>결혼·출산·육아 지원</p> <hr/> <p>일과 육아의 양립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스)의 실현</li> <li>• 여성 활약의 추진</li> </ul> <hr/> <p>지역의 실정에 맞는 대응(지역 어프로치)의 추진</p>
<p><b>기본목표 4.</b> 사람이 모이고 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역 만들기</p>	<p>질 높은 생활을 위한 마을 기능 충실</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매력적인 지방 도시생활권의 형성</li> <li>• 매력적인 집락생활권의 형성</li> <li>• 국제경쟁력 강화를 통해 매력적인 도시의 형성</li> <li>• 지역 간 연계를 통해 매력적인 지역권의 형성</li> </ul> <hr/> <p>지역자원을 활용한 개성 넘치는 지역의 형성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자원을 활용한 농산어촌 만들기</li> <li>• 관광지역(마을) 만들기</li> <li>• 문화 마을 만들기</li> <li>• 스포츠, 건강 마을 만들기</li> <li>• 지역의 에너지 자원을 활용한 마을 만들기</li> </ul> <hr/> <p>안심하고 살 수 있는 마을 만들기</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료, 복지 서비스등의 기능 확보</li> <li>• 지역방재, 교통안전 확보</li> </ul>
<p><b>횡단적 목표1.</b> 다양한 인재의 활약 추진</p>	<p>한사람 한사람이 매력만들기의 주역이 되는 지방창생</p> <hr/> <p>지방공공단체 등에서 다양한 인재 확보</p> <hr/> <p>지역 커뮤니티의 유지 및 강화</p> <hr/> <p>누구나 거주지와 역할을 가진 지역사회의 실현</p> <hr/> <p>다문화공생 추진</p>
<p><b>횡단적 목표2.</b> 새로운 시대의 흐름을 힘으로</p>	<p>지역의 정보통신기반 등 환경 정비</p> <hr/> <p>미래기술을 활용한 지역과제 해결, 지역의 매력 향상</p> <hr/> <p>지방창생 SDGs의 실현 등 지속가능한 마을 만들기</p>

자료: 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

그림 3-2. 제2기 창생종합전략(2020~2024)의 정책목표



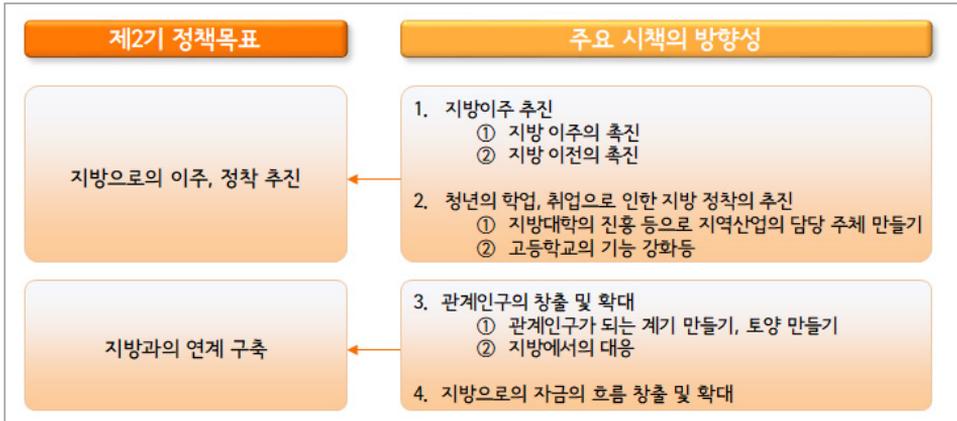
자료: 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

## 2) (제2기 기본목표 2)지방과의 관계를 구축하고 지방에 새로운 사람의 흐름 만들기

제2기 지방창생 종합전략에서는 제1기 창생종합전략의 중간점검 결과와 여건의 변화를 반영하여 전략을 개정해나가고 있다. 특히 도쿄권의 일극집중을 억제하고, 지방에 사람의 흐름을 만들기 위해서 청년들을 중심으로 생애주기에 대응한 정책 메뉴를 강화하고 있다. 청년층의 지방이주·정착을 위해서는 지방이 '배움, 일 그리고 주거'를 위한 매력적인 장소이어야 한다. 매력 있는 배움의 장을 만드는 것으로 지방의 청년유입을 촉진한다.

또한 지방이주 정착을 촉진하기 위해서는 제1기에서 해왔던 지방이주의 직접적인 촉진정책 뿐만 아니라 미래의 이주로 이어지도록 지방과의 관계를 구축하고 지방에 새로운 사람의 흐름을 만드는 것이 중요하다. 이를 위해 특정 지역에 다양한 형태로 관계인구의 창출 및 확대를 촉진함과 동시에 기업과 개인에 의한 지방 기부, 투자 등의 형태로 지방창생의 추진에 적극적인 참여를 촉구하는 등 지방에 자금 흐름의 창출을 도모하고 있다.

**그림 3-3. '지방과의 관계를 구축하고 지방에 새로운 사람 흐름 만들기' 시책의 방향성**



자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

### (1) 지방이주 추진

#### ① 지방이주의 촉진

지방으로의 사람의 흐름 만들기, 도쿄권의 일극집중을 억제하기 위해서는 젊은 세대들의 지방이주를 지원하고 촉진하여야 한다고 보고 있다. 이를 위해 일본정부는 지역적 문제 해결에 이바지하는 기업의 창업과 이주를 지원하는 지방자치단체의 대응에 대하여 지방창생추진교부금을 활용하여 지원하고 있다. 더불어 이주희망자와 지방의 중소기업등과의 매칭과 해당 중소기업의 취업으로 인한 이주를 지원하는 지방자치단체를 보조한다. 이러한 지방창생 이주지원사업 등의 실시 현황에 입각하여 지역기반 기업의 고용을 확대한다.

또한 퇴직 후 지역부흥협력대 등의 이주 및 정착을 도모하기 위해, 이주지원체제를 정비하고 지역부흥협력대의 사업승계 지원 등을 실시한다. 또한 지방의 이주와 더불어 취농을 희망하는 자에 대해서는 농지를 포함한 빈집 관련 정보를 제공한다.

그림 3-4. UIJ턴의 개념



자료: 잡시프트 홈페이지에서 발췌 및 수정(<https://success-job.jp/uijturn/>)

다양한 라이프스타일을 지향하는 가운데, 취직에 대해서도 일자리를 선택하는 것 뿐만 아니라, 일을 포함한 생활을 선택한다는 관점이 중요해지고 있다. 지방은 풍부한 자연을 향유하면서 지역 기반 속에서 육아를 하는 등 풍요롭고 다양한 라이프스타일을 즐길 수 있다. 이것을 널리 알리는 것이 중요하지만, 지금까지는 도쿄권에 대한 정보가 많고 지방에 대한 정보는 부족한 실정이다. 도쿄권 거주자를 중심으로 이주 의향을 조사하여 타겟이 되는 잠재적 이주 희망자의 속성과 관심사항 등을 파악한 후, 사람들의 가치관, 삶의 형식을 고려하여 효과적이고 전략적으로 지방이주를 홍보하고, 지방의 매력을 전달해야 한다.

2018년 도쿄권의 인구는 3,659만 3천 명으로, 총 인구의 약 30%가 집중되어 있다. 도쿄권의 출생수도 증가하는 경향이며, 도쿄에서 태어나 도쿄에서 성장하고 생활하는 사람들도 증가하고 있다. 지방에서 도쿄권으로 진학, 취업 등을 계기로 이주하는 사람들에 대한 UIJ턴 지원뿐만 아니라 도쿄 출생·도쿄 성장의 사람들에 대한 I턴 지원을 검토해야 한다. 이때, 어린이 농산어촌체험 등 지방을 체험하는 기회를 적극적으로 만들어야 한다.

## ② 지방이전의 촉진

「정부관계기관이전기본방침」과 「정부관계기관의 지방이전에 대한 향후 대응에 대하여」<sup>38)</sup>에 입각하여 소비자청의 소비자청신미래창생전략본부를 2020년 도쿠시마현에 설치하고, 2021년에는 문화청을 전면적으로 이전하는 등 정부관계기관의 지방이전을 추진하고 있다. 향후에도 중앙청의 지방이전과 동시에 장래적인 지역 이노베이션의 실현을 위해 연구기관, 연수기관 등의 이전을 추진할 예정이다. 2023년도에는 지방창생의 효과와 국가기관으로서의 기능 발휘 등에 대한 총괄적인 평가를 실시하여 이에 필요한 대응을 강구할 예정이다.

또한 도쿄는 세계를 리드하는 국제도시로서 발전해나가는 것이 중요하다고 보고 있다. 한편 과도한 도쿄권 일극집중은 도도직하지진 등의 재해 리스크 관리의 측면이나 생활환경 악화의 측면에서 여러 문제점이 대두되고 있으며, 지방의 담당주체 부족을 야기하는 등 도쿄권 일극집중의 억제를 시급한 과제로 보았다. 도쿄권에 본사를 둔 민간기업의 입장에서 지역 거점전개를 통해 BCP(사업계속계획)나 다양한 인재 확보 등으로 지속가능한 경영을 추진하는 것은 중장기적인 경제 합리성에도 이바지한다. 도쿄권의 일극집중으로 인한 여러가지 문제에 대하여 민간기업과 의식을 공유하고 민간기업의 지방거점 강화에 대해서 민관이 협력하여 추진한다. 이때, 지방거점강화세제에 대하여 지방창생추진교부금을 활용하고, 독립행정법인 중소기업기반정비기구의 책무보증, 주식회사일본정책금융공고의 저이자용자제도 등과의 관계시책을 종합적으로 연계하여 대응해 나간다.

더욱이 최근 정보통신기술이 발달됨에 따라서 시간과 장소를 유효하게 활용하는 유연한 일하는 방식인 텔레워크가 가능해지고, 지방에 위성사무실을 개설하는 움직임도 나타나고 있다. 이러한 움직임은 취업자들에게도 지방의 풍부한 자연환경, 생활환경을 즐기면서 할 수 있는 보람 있고 매력적인 일자리일 뿐만 아니라, 기업의 입장에서 BCP의 관점에서 유효하다. 도시에서 지방으로 새로운 '사람'의 흐름과 지역기업·인재와 연계한 지역 비즈니스의 전개를 연계하기 위해 위성사무실의 개설·유치를 가속화한다.

38) 「정부관계기관이전기본방침」의 경우 마을·사람·일자리창생본부에서 2016년 3월 22일에 결정되었으며, 「정부관계기관의 지방이전에 대한 향후 대응에 대하여」는 9월 1일에 결정되었다.

## (2) 청년의 학업 및 취업으로 인한 지방으로의 정착 추진

### ① 지방대학의 진흥 등에 따른 지역산업의 담당 주체 만들기

‘지방대학으로의 진학 → 지방기업으로의 취업’이라는 흐름을 더욱이 촉진시켜 청년의 지방정착을 도모하기 위해서는 매력있는 배움의 장소를 만들고 동시에 지역의 중핵적기업의 진흥과 이것을 담당하는 실천적인 전문인재의 육성을 추진하는 것이 중요하다. 이를 위해 지방자치단체, 대학, 산업계의 연계를 통한 선진적 연구개발과 전문 인재육성 등 지방대학과 지역산업창업교부금을 활용하여 중점적으로 지원하여 ‘반짝반짝 빛나는 지방대학’을 핵으로서 산업진흥, 청년고용의 촉진 등을 추진한다. 또한 도교권의 대학의 지방위성캠퍼스의 설치를 추진하기 위해 지방자치단체와 대학과의 매칭을 추진한다.

산학관의 연계체제를 구축하여 지역의 ‘지(知)의 거점’으로서 대학이 지역의 니즈에 대응한 실천적 프로그램을 구축·실시하여, 지역산업의 주체가 되는 모든 세대의 인재육성기관으로서의 기능을 강화한다. 이와 함께 실천적, 창조적 기술자를 양성하는 고등전문학교의 고도화를 도모하고 지역산업의 진흥을 담당할 인재 육성을 위한 대학, 전문학교의 사회인 전용 프로그램의 개발과 전문직대학의 개설 등으로 실천적인 직업 교육을 실시한다. 또한 지역산업의 주체가 되는 학생이 학자금반환지원을 활발히 활용할 수 있도록 홍보활동을 강화하고, 학생의 부담 경감의 관점에서 운용의 개선을 도모한다. 해외경험이 있는 학생이나 도교권 거주 지방출신 학생을 대상으로 지역기업의 인턴십 참가를 촉진하고, 관계부처가 협력하여 지역기업과의 연계를 추진한다.

### ② 고등학교 기능 강화

출신 지역에 친숙한 사람, 고등학생 때부터 지역기업을 알고 있던 사람은 출신지역으로 U턴을 희망하는 비율이 높은 경향이 있다. 자신의 지역을 아는 것이 장래적인 U턴, 그리고 지역의 미래를 지탱하는 인재의 확보로 이어질 수 있다. 초·중·고등학교에서는 각 관련 교과에서 지역에 관한 내용을 신고 있으며, 종합적인 학습시간에도 ‘지역 사람들의 생활’과 ‘전통과 문화’를 주제로 한 교육도 이루어지고 있다. 이와 같이 초·중·고등학교에서 학습을 통해 지역의 산업과 문화 등에 대한 이해를 높이는 ‘고향교육’에 의해 지역에 자부심을 가진 인재를 육성한다. 이와 함께 지역의 과제 의식과 공헌 의식을 가지고, 지역만의

새로운 가치를 창조하고 지역을 지탱할 수 있는 인재육성을 위해, 고등학교의 단계에서 지역을 알고 친숙해 질 수 있는 기회를 만드는 것이 중요하다. 이를 위해 지역과 고등학교의 협력을 통한 컨소시엄을 구축하거나, 지역경제분석시스템(RESAS)<sup>39)</sup>을 이용한 지역학습 등 지역과 고등학교가 연계·협력하여 지역과제를 해결하기 위한 탐구적인 학습이 실현될 수 있도록 한다.

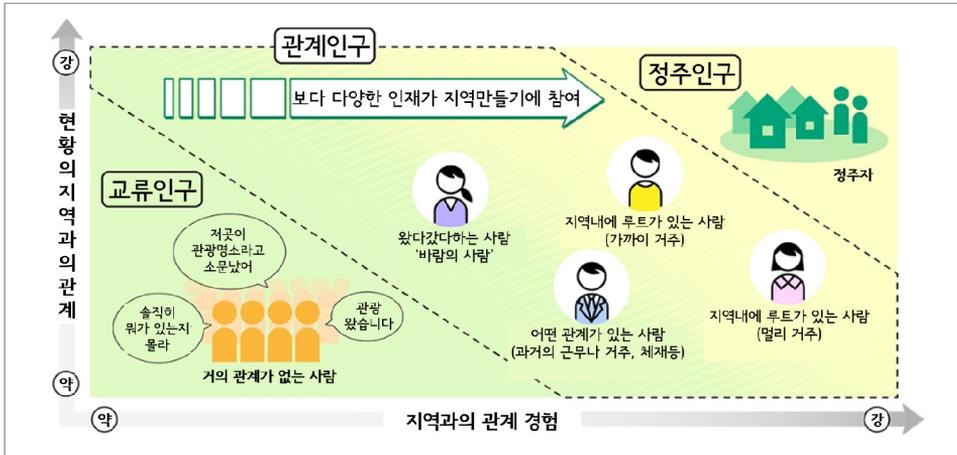
아울러, 전국의 고등학생이 모일 수 있는 매력적인 고등학교 만들기를 지원하여, 고등학생이 다른 지역의 고등학교에서 배우는 ‘지역유학’을 추진한다. 또한 지역경제의 활성화를 담당하는 인재를 육성하는 농업고등학교, 공업고등학교, 상업고등학교 등 전문고등학교에 대해서는 지방공공단체와 산업계, 대학 등과 연계, 협력하여 실천적인 직업교육을 추진함과 동시에, 실험, 실습이 필요한 산업교육시설과 설비를 충실히 정비하여 질 높은 전문교육을 추진한다. 청년이 지방의 매력을 알 수 있는 기회가 적으므로, 도쿄에서의 진학, 취직을 선택하는 것도 도쿄권 일극집중의 요인 중 하나이다. 중고등학생의 초기 단계부터 직업의식의 형성을 도모하고, 지방생활의 매력과 지역기업의 매력이 젊은이들에게 침투될 수 있도록 지역사회 전체에서의 대응을 추진한다.

### (3) ‘관계인구’의 창출 및 확대

지역에 대한 관심과 지역과의 관계를 이어가는 동안 구축된 지역과의 인연(관계)이 지방이주를 결정하는 계기가 되는 경우가 많다. 지방이주의 저변 확대를 위해 특정 지역에 다양한 형태로 지속적으로 관계하는 관계인구의 창출 및 확대에 힘쓴다. 지방생활을 체험하고, 지방과 도시생활을 구분하여 영위하고, 자원봉사 등 정기적으로 교류하는 것뿐만 아니라 도시부 인재의 지방사업 활동을 통한 관계를 확대·심화시키는 것, 그리고 최근 취업형태의 다양화에 따른 부업·겸업의 형태로 도시부 인재의 지식을 여러 지역에 널리 공유하는 등 관계인구는 지역마다, 인재마다 다양한 형태로 존재한다는 것을 인식하는 것이 중요하다.

39) 지역경제분석시스템(RESAS)은 지방창생의 다양한 대응을 정보 면에서 지원하기 위하여 경제산업성과 내각관방(마을·사람·일자리 창생본부사무국)에서 제공하고 있다. 지자체나 지역의 활성화에 관심을 가진 다양한 분야에서 효율적인 시책의 입안, 실행, 검증 등에 널리 이용되고 있다(RESAS 홈페이지, <https://resas.go.jp/>).

그림 3-5. 관계인구의 개념



자료: 총무성 홈페이지에서 발췌 및 수정(<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/index.html>)

지속적인 관심과 교류를 통해 다양한 형태로 지역을 지탱하는 사람들을 받아들이는 것은 ‘지역의 담당 주체 확보’ 그 자체라고 볼 수 있다. 관계인구의 창출과 확대를 위해 ‘관계인구가 되는 계기 만들기·토양 만들기’와 ‘받아들이는 지역의 대응’을 쌍방으로 추진한다.

### ① ‘관계인구’가 되는 계기 만들기, 토양 만들기

지역에서는 관계인구를 창출하거나 확대하고 싶어도 어떻게 관계를 만들면 좋을지, 어떤 사람을 끌어들여야 좋을지 불분명한 경우가 많을 수 있다. 이를 위해서 관계인구를 받아들이는 지역에서 어떠한 대응이 필요한지 조언하거나 도시주민과 지역 니즈를 매칭하는 등 의지가 있는 민간 주체의 중간지원조직을 육성하고 지원한다. 또한 개별 관계인구 분야에 대해서는 개인의 지방 생활 체험을 위한 농촌숙박, 어린이 농산어촌 체험, 지역유학 등을 추진한다. 농촌 숙박에 대해서는 추진체제구축, 지역자원을 활용한 매력 있는 관광 콘텐츠의 구축, 고민가등을 활용한 숙박시설 정비 등 하드·소프트 대책을 일체적으로 지원한다. 어린이 농산어촌체험에 대해서는 보내는 측(학교 등)에서의 활동지원과 정보 제공, 받아들이는 측(농산어촌)의 체험 프로그램 개발 등의 수용체제정비를 지원하는 등, 보내는 측과 받아들이는 측의 양방에 체계적이고 합리적인 지원을 관계부처가 연계하여

실시한다. 지역유학에 대해서는 전국에서 고등학생이 모일 수 있도록 매력적인 고등학교 만들기를 지원한다.

민간기업에서 일하는 인재의 관계인구 창출 및 확대를 위하여 상근고용의 매칭과 더불어 지방에서의 부업·겸업 등의 다양한 형태로 매칭한다. 이를 위해 프로페셔널 인재전략 거점의 전국 레벨, 지방 레벨의 체제를 강화하면서, 지방의 부업·겸업 등에 수반하는 이동비의 부담경감을 도모한다. 또한 두 지역 거주<sup>40)</sup>를 추진하기 위해, 빈집은행<sup>41)</sup>을 통한 매칭으로 기존 주택의 유통을 촉진한다.

## ② 받아들이는 지역에서의 대응

지역에 따라 관계인구에 대한 구체적인 정보나 체제의 차이가 크기 때문에 우선 시정촌의 이주 외에 관계인구 상담창구를 개설하여 전통행사 참여를 홍보하는 등 정보발신과

그림 3-6. '두 지역 거주'의 개념



자료: 국토교통성 홈페이지 발췌, 수정(<https://www.mlit.go.jp/>)

40) 두 지역 거주는 도시부와 지방부에 각각 생활거점을 가지는 새로운 라이프 스타일 중 하나다. 예를 들어 평일에는 도시부에서 지내며 일을 하고, 주말에는 지방부에서 취미 등 여유 있는 생활을 보내는 것을 말한다(일본 국토교통성, 두지역 거주의 추진, <https://www.mlit.go.jp/>).

41) 빈집의 임대와 매매를 희망하는 소유자로부터 제공받은 정보를 집약하여 빈집을 활용할 수 있도록 소개하는 제도. 빈집의 유효활용을 통해 '지역 내외의 주민교류의 확대' 및 '정주축진을 통한 지역 활성화'를 추진하는 것을 목적으로, 전국 각지의 지자체가 대응하여 추진하고 있다. 시정촌은 각각 독자 빈집은행제도를 정비하고 있다(라쿠엔 아키야 홈페이지, <https://rakuen-akiya.jp/>).

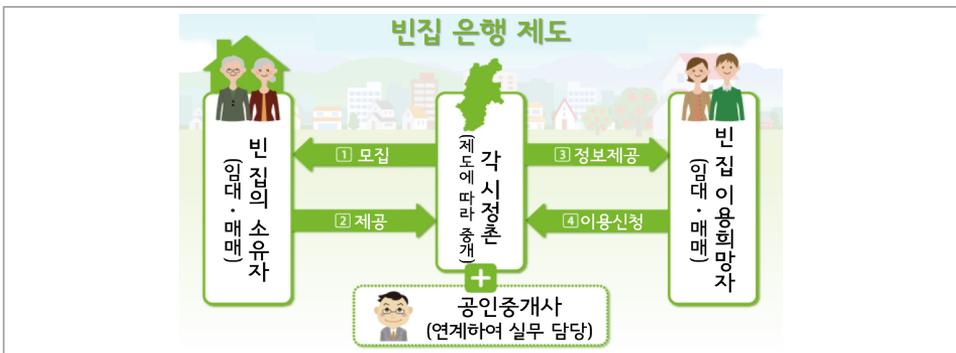
그림 3-7. '두 지역 거주'의 장점



자료: 일본 국토교통성 홈페이지 발췌, 수정(<https://www.mlit.go.jp/>)

구체적인 활동을 잇는 코디네이터를 추진하는 것이 중요하다. 또한 관계인구가 지역과 계속해서 깊이 연결되는 사례를 창출하기 위한 지방자치단체의 대응을 지원하여 관계인구 대응의 심화와 수평전개를 추진한다. 현장 레벨의 대응뿐만 아니라, 지방자치단체의 관계인구 대응이 일회성에 그치지 않고 지속해서 풍부한 관계성을 키워나갈 수 있도록 탐매니지먼트에 의한 지원체제, 예를 들어 부시장이 '최고 관계인구 책임자(Chief Kankei-jinko Officer, CKO)'가 되어 솔선수범하는 체제를 구축하는 것도 유효하다.

그림 3-8. '빈집은행'의 개념



자료: 라쿠엔 아키야뱅크 홈페이지 발췌, 수정(<https://rakuen-akiya.jp/>)

#### (4) 지방으로의 자금의 흐름 창출 및 확대

지방의 기업활동을 통한 관계인구 창출 및 확대와 맞물려 지방기업의 기부 등을 통한 지역과의 연결을 강화하는 것이 중요하다. 기업판 고향납세에 의해 자금의 흐름에 머무르지 않고 지방에 일자리를 만들고 그 결과 사람의 흐름도 새롭게 만들어질 것으로 기대된다. 이러한 관점에서 기업판 고향납세가 기업과 지방자치단체 쌍방이 보다 활용하기 쉽도록, 세약공제비율을 인상하거나 절차를 간소화하는 등 대폭적인 재검토를 실시한다. 동시에 기업과 지방자치단체의 매칭 지원 등과의 연계를 도모하여 지방에 자금의 흐름을 비약적으로 높인다. CSR과 SDGs에 대한 관심이 높아지는 것을 보면, 기업이 지방에 기부하거나 인재파견을 통해 그 가치를 높이고, 이러한 기업인이 지속적인 관계인구로써 이어져 나가는 것도 기대된다. 또한 고향납세에 대해서도 고향 또는 신세를 진 지방자치단체에 감사와 응원의 마음을 전하는 것으로 개인과 지역의 연계를 강화하고, 관계를 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 3) (제2기 횡단적목표 1) 다양한 인재의 활약 추진

지방창생은 이를 담당하는 인재의 활약을 통해 비로소 실현된다. 지방창생을 한층 더 촉진하기 위해서는 지방창생의 기반을 이루는 다양한 인재에 초점을 맞추어 그들의 활약을 북돋는 것이 매우 중요하다. 다양화되고 복잡화하는 지역의 과제를 해결하기 위해서는 지방자치단체 뿐만 아니라, 기업, NPO, 주민 등 지역에 관계하는 한 사람 한 사람이 지역의 담당 주체로써 적극적으로 참가할 수 있도록 다양한 사람이 활약할 수 있는 환경 만들기를 추진해야 한다. 또한 여성, 고령자, 장애인, 외국인 등 누구나 활약하여 다양성이 풍부한 지역사회를 만드는 것이 중요하다. 이러한 지역사회를 실현하기 위해서는 공조(共助)의 개념을 바탕으로 다양한 사람들과 교류하면서 관계를 가지고 협력하는 체제를 구축하는 것이 중요하며, 이러한 연결고리의 형성은 새로운 발상과 비즈니스를 창출하는 힘이 될 것이다.

그림 3-9. '다양한 인재의 활약 추진' 시책의 방향성



자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

### (1) 한 사람 한 사람이 매력 만들기의 주역이 되는 지방창생

지방창생이 점적인 대응에서 면적인 대응으로 확대되어 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 지역에 관련된 개개인이 지역의 담당 주체로서 적극적으로 참가하고 지역자원을 활용하면서 지역의 실정에 맞는 내발적인 발전으로 이어가는 것이 중요하다. 이때 지역주민 뿐만 아니라 지역 밖의 개인, NPO, 기업, 금융기관, 교육기관 등의 다양한 주체를 지역 담당주체로 받아들이는 것이 지방창생의 확대로 이어진다고 할 수 있다. 예를 들면 뛰어난 일꾼을 폭넓게 확보하기 위해서 영주(永住)·정주(定住) 주민과 일정기간 지역에 거주하면서 활동하는 사람 역시 지역의 중요한 일꾼으로서 여기는 등 지역 일꾼에 대한 새로운 의식이 필요하다. 일본 총인구, 특히 행동력 있는 청년층 인구가 감소하는 가운데, 복수의 거주지, 활약의 장소를 가지고 있는 사람이 증가하도록 노력해 나가는 것이 중요하다. 그리고 담당 주체의 보수에 대해서 유연하게 생각해야 한다. 무상이어야만 한다든지, 유상이라도 실비 정도만 가능하다든지 등 고정적으로 생각하지 않고 지역사회가 투자해야 하는 것이 무엇인지를 지역 실정에 맞게 고려하는 것이 중요하다.

담당 주체는 지역 상황에 따라 여러 가지 형태일 수 있다. 영주·정주형 지역주민, 일정기간 거주하며 활동하는 사람, 지역 외에 거주하며 직접 활동하는 개인·NPO·기업 등

지방자치단체와 지역사회는 담당 주체를 폭넓게 파악하고 자율적으로 활동하는 주체와 지원하는 주체가 확대될 수 있도록 대응해 나가야한다. 이를 위해 지방자치단체나 지역사회는 지방창생을 위한 전략과 시책의 기획·입안·실시·검증의 일련의 과정에 지역주민의 참가를 독려하는 동시에 지역과 관계하는 지역 외 주체의 의견에 귀를 기울여 지역사회의 운영을 개방하는 것도 필요하다. 또한 국가는 인재 매칭 지원 구조를 정비하고 전국적인 네트워크를 구축하여 시책과 관련된 정보 제공, 민간단체 간의 정보교환의 장을 마련하여 우수 사례를 전개하여야 한다.

또한 사회적 기업의 확대를 위하여, 기업가 육성, 자금 조달 지원, 사업의 사회성에 관한 인지도 향상 등에 도모하고 민간 주도의 지역 과제 해결을 추진하여야 한다. 더욱이, '민간의 힘'을 지방창생에서 효과적으로 활용하기 위해서 기업판 고향납세 등 민간 자금의 적극적인 활용을 촉진하는 등 지방자치단체와 기업의 연계를 강화하여 관민 협력을 추진함으로써, 보다 심화된 지방창생을 도모한다.

## (2) 지방자치단체 등에서 다양한 인재 확보

행정과 지역을 잇는 코디네이터나 관광이나 판로 확대 등 각 분야에서 다양한 지식과 경험을 갖춘 전문 인재를 확보하고, 이들이 활약할 수 있는 환경을 정비하여야 한다. 특히 이들 인재에게 스스로가 지방창생의 주역이라는 주체적 의식과 열의를 가질 수 있도록 한다. 행정 과제의 고도화, 복잡화 그리고 IT기술의 발전 등으로, 지역 시책의 기획·입안·실시의 과정에 민간의 전문지식이나 비즈니스 경험이 필요한 경우가 증가하고 있다. 지방창생에 임하는 지방자치단체가 필요한 인재를 확보할 수 있도록 인재 지원을 실시하는 동시에 지방창생을 담당하는 전문인재를 육성하는 것이 중요하다.

인재가 부족한 소규모의 시정촌에서는 의욕과 능력이 있는 인재를 시정촌장의 보좌역으로 파견한다. 아울러, IT분야와 같이 중요 분야에 대해서 협력 기업을 개척하여 지방자치단체에 민간 전문 인재를 파견하는 새로운 구조를 구축한다. 구체적으로는 민간기업의 시정촌 파견 의향 및 희망 인재를 파악하기 위한 원스톱 창구를 설치하여 민간 전문인력 파견을 지원하면서 '지역부흥 기업인 교류 프로그램' 등 각 부처의 관련 사업을 일체적으로 운용한다. 또한 지역 담당 주체를 확보하기 위해 지방 공무원의 부업·겸업의 모범 사례

를 알리는 등 지방 공무원의 활약을 위한 환경을 정비한다. 사회 교육 관련 인재나 시설 활용을 도모하고 지역 인재를 육성하는 모범사례를 전개한다.

### (3) 지역 커뮤니티 유지 및 강화

인구감소로 인해 지역 과제해결을 위한 담당주체 부족, 커뮤니티 악화 등의 문제가 표면화되고 있는 지역도 있다. 지역 커뮤니티는 지역의 자부심과 애착형성, 재해대응력 향상 등 다양한 의의와 가치를 지니고 있다. 지역의 합의 형성에 있어서도 유용한 것으로 그 기능을 유지 혹은 강화해야한다. 이를 위해 ‘뒤섞인’ 지역 커뮤니티<sup>42)</sup>를 만드는 각종 시책을 전개하고 지역사람들이 중심이 되어 지역과제 해결을 위한 대응을 지속적으로 실천하는 지역 운용 조직의 활동을 지원한다. 이와 함께 한 사람 한 사람의 다양한 사회참가와 지역사회 지속의 양립을 실현하는 ‘지역공생사회’를 목표로 지원한다.

또한 지역의 생활환경 향상과 방문자, 체류자 증가로 인한 수익 향상을 도모하고, 지역 재생을 실현하기 위해 민간단체가 주체가 되어 실시하는 공공적 공간의 활용과 이벤트 등을 통한 마을 활기 조성 등 마을 조성의 대응(공간 매니지먼트 활동)을 추진한다. 지역만들기는 어디까지나 지역 주민이 주체적으로 추진하는 것이 중요하지만, 지역 밖 사람들의 다양한 시점, 지역 내외의 여러 조직과의 연계 역시 필요하다. 특히 청년층의 유출이 과제인 지역에서는 관계 인구 등 새로운 관계 방식과 가치관을 바탕으로 청년층의 의견에 귀를 기울이는 것이 중요하다.

### (4) 누구나 거주지와 역할을 가지는 지역사회의 실현

여성, 고령자, 장애인, 취업빙하기세대 등 누구나 거주지와 역할을 가지고 활약하는 지역사회를 만드는 것이 중요하다. 연령이나 장애 유무를 떠나 누구나 교류할 수 있는 다세대 교류의 장 만들기, 능력을 살려 지역사회 속에서 활약할 수 있는 새로운 일하는 방법 확립 등의 지역만들기가 필요하다. 이를 위해 지역복지, 질병예방, 건강증진, 마을만들기, 주택, 인재육성, 고용 등 관련 시책을 효과적으로 활용하는 등 종합적으로 추진한다. 아울

42) ‘뒤섞인 지역 커뮤니티’는 장애인, 고령자, 지역주민 등 다양한 사람들이 존재하는 ‘공생형 지역사회’를 말한다.

리, 공생사회를 실현하기 위해 마음의 배리어 프리<sup>43)</sup>와 유니버설디자인 마을만들기<sup>44)</sup>를 추진한다.

① 새로운 전 세대·전원 활약형 ‘생애활약마을’ 추진 강화

활기와 온기가 넘치는 지역을 만들기 위해서는 여성, 고령자, 장애인, 은둔형 외톨이(히키코모리) 등 한 사람 한 사람의 개성과 다양성을 중시하고, 지원하는 측과 지원받는 측이 유연하게 각각이 가진 능력을 발휘하여 보람을 느끼며 살아 갈 수 있는 지역커뮤니티의 실현이 불가결하다. 이러한 커뮤니티 실현을 돕는 수단으로서 ‘생애활약마을’의 개념을 재확인하고 강화한다.

그림 3-10. 전 세대·전원 활약형 ‘생애활약마을’에 필요한 기능



자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

43) '마음의 배리어 프리', 즉 다양한 심신의 특성과 사고를 가진 모든 사람이 서로 이해하는 것을 말한다.

44) 유니버설 디자인 마을 만들기는 신체장애, 지적장애, 정신장애 등 다양한 장애를 가진 사람도 이동 및 생활하기 쉽도록 만드는 마을 만들기를 말한다.

구체적으로는 지금까지 중고령자의 이주에 중점을 두었던 ‘생애활약마을’을 전세대를 대상으로 확대한다. 제도의 종적 행정을 넘어 누구나 거주지와 역할을 가지는 ‘뒤섞인’ 커뮤니티 만들기를 추진하는 시책으로서 자리잡고 ‘관계인구 × 생애활약마을’이라는 시점을 바탕으로, 도시부와의 인재 순환을 통한 커뮤니티로 사람의 흐름 만들기와 민관협력을 통한 사업모델 만들기 등 안정적이고 지속적인 커뮤니티의 사업운영기반 확립을 위한 대책을 추진한다. 특히 이러한 커뮤니티에는 ‘교류·거주지’, ‘활약·일자리’, ‘주거’, ‘건강’이라는 기능이 요구되므로, 이러한 기능이 효과적으로 사업화하는 수단에 대한 지자체나 사업자 등 관계자용 가이드라인을 책정한다.

또한 ‘생애활약마을’에 관한 어드바이저와 프로듀서 역할을 하는 인재를 양성하고, 중간지원조직의 보급과 관계 각 부처의 시책을 종합적으로 활용하는 등 각 지역의 전 세대·전원 활약형 ‘생애활약마을’ 만들기의 중층적인 지원체제를 강화한다. 더불어, 추진 계획의 책정에 있어서 관계 부처가 일체가 되어 전개한다.

## ② 민관연계를 통한 여성, 고령자, 장애인, 취업곤란자 등의 사회참가 촉진

현재 무직인 여성, 고령자, 장애인 등의 취업과 사회참여의 희망을 이룰 수 있도록 민관이 일체가 되어 지원한다. 구체적으로는 민간의 노하우를 살려 지원대상자 발굴, 기업 취업환경개선, 매칭 등 일련의 대응을 민관이 협력하여 추진하고, 위성사무실이나 코워킹스페이스의 정비 등 시정촌과 기업의 대응을 추진한다. 취업빙하기세대가 활약의 장을 넓히기 위해, 취업빙하기세대 지원프로그램<sup>45)</sup>을 기반으로 취업과 사회참여 등의 지원에 3년간 집중적으로 범정부적으로 대응한다.

## ③ 지방취업·자립지원사업 등을 통한 ‘활약추진형 취업’ 전개

누구나 자신의 능력을 살려 원하는 일을 할 수 있는 지역사회 실현을 위해 노력해야 한다. 한부모 가정, 청년 무직자 등의 지방에서의 워크 라이프 밸런스 있는 취업, 자립을 지원하는

45) 경제재정운영과 개혁의 기본방침 2019(2019년 6월 21일 내각결정)에서 총괄한다.

지방취업·자립지원사업을 추진한다. 그리고 지역의 기업과 지방자치단체의 여성활약 추진, 장애 특성에 따른 취업 지원, 농복(農福)연계 등을 통해 ‘활약추진형 취업’을 전개한다.

#### (5) 다문화 공생 추진

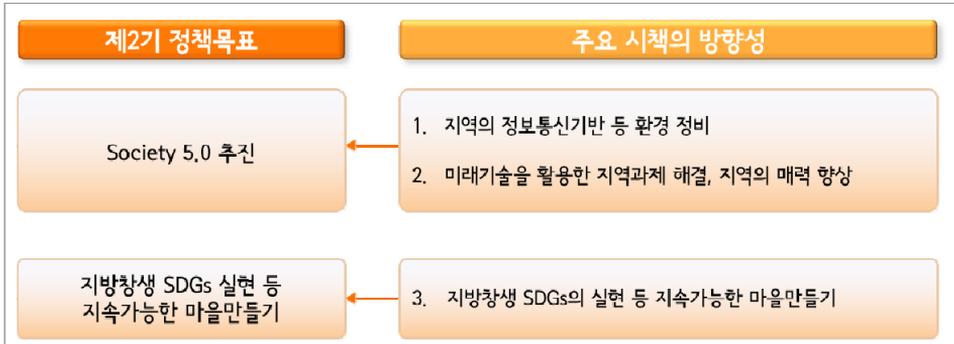
최근 지방의 외국인이 증가하고 있어 새로운 재류 자격으로서 ‘특정 기능’도 창설되었다. 이로써 지역의 새로운 담당 주체로서 외국인 인재의 새로운 활약을 기대할 수 있다. 한편, 특정기능외국인의 대도시권 집중을 방지해야 한다. 이러한 상황에서 외국인 인재가 그 능력을 최대한으로 발휘하여 지역의 새로운 담당 주체로서 정착할 수 있도록 외국인 인재에 대한 적극적인 수입 지원과 공생 지원을 실시하는 것이 중요하다.

외국인 인재가 지역의 담당주체로서 정착할 수 있도록 외국인을 고립시키지 않고, 사회의 구성원으로 받아들인다는 관점에서 외국인 인재의 수입 지원이나 공생지원 등에 대한 모범 사례의 수집, 횡적 전개를 실시하면서 지방자치단체의 자주적, 주체적 대응을 지원한다. 이와 함께 외국인 인재와 지방자치단체의 원활한 매칭을 지원하여 지방자치단체의 외국인인재 활약을 촉진한다.

#### 4) (제2기 횡단적목표 2) 새로운 시대의 흐름을 힘으로

미래기술을 지역특성에 맞게 활용하는 것으로 지역이 안고 있는 문제를 해결할 수 있다. 뿐만 아니라 제품이나 서비스의 생산성과 편리성을 비약적으로 높여, 산업과 생활의 질을 크게 변화시키고 지역의 매력을 향상시킬 수 있다. 이와 같이 지역의 Society 5.0의 추진을 위해, 지역의 정보통신기반 등의 환경을 정비하고, 미래기술의 활용을 통한 지역과제의 해결, 지역 매력 향상을 도모한다. 지속가능한 마을만들기와 지역활성화를 위한 SDGs의 이념은 정책의 전체 최적화, 지역과제해결의 가속화라는 상승효과를 가져올 것이다. SDGs를 원동력으로 한 지방창생을 추진한다.

그림 3-11. '새로운 시대의 흐름을 힘으로' 시책의 방향성



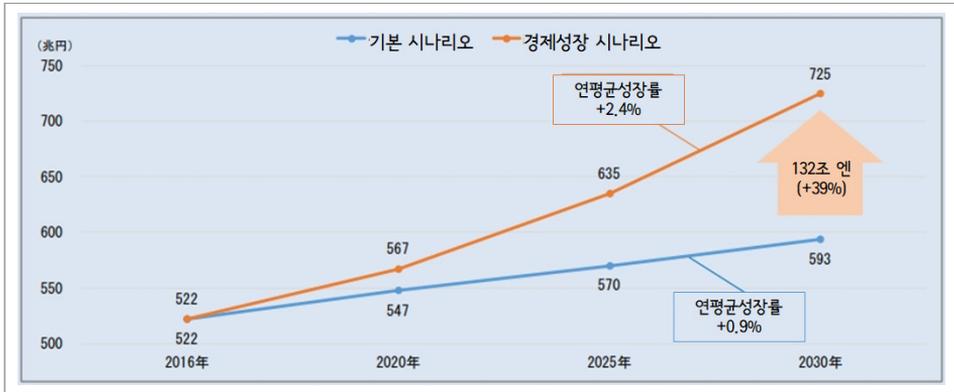
자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

### (1) 지역의 정보통신기반 등 환경정비

많은 지역에서 저출산 고령화, 생산연령인구의 감소가 진행되고 있으며, 그 결과 교통약자의 증가, 의료·간병 서비스의 일손 부족, 지역의 소매·생활관련 서비스 쇠퇴, 인프라 유지관리의 상대적 부담 증가 등 지방창생을 위해 해결해야 할 여러 가지 사회 과제가 산적해 있다. 또 청년세대가 지방으로 이주하는 데에 있어서도, 아이의 의료나 교육에 대한 불안이 족쇄가 되고 있다는 지적도 있다.

정보통신기술 등 미래기술은 거리와 시간의 제약을 극복하는 점이나 사람의 능력과 활동을 확장, 효율화, 대체한다는 점이 주요한 특징이다. 이것은 지방의 사회과제를 해결하고 개선하기 위한 중요한 열쇠가 된다. 또한 IoT화나 기업 개혁이 진전됨으로써 기업의 생산성 향상이나 신상품, 신서비스를 통한 수요 창출의 발현 시기가 빨라져 실질 GDP를 향상시키는 효과가 있을 것으로 시사된다. 이러한 미래기술은 단순히 직면한 과제에 대처하는 것 뿐만 아니라 제품이나 서비스의 생산성, 편리성을 비약적으로 향상시키는 것과 함께 사회, 경제의 면에서 지역을 한층 더 풍요롭고 매력 있게 하여, 사람을 끌어들이는 선순환을 만드는 기폭제가 될 수 있다. 더불어 미래기술은 다양한 지역특성에 맞는 형태로 활용이 가능해 어느 지역이나 미래기술을 활용할 기회가 있다.

그림 3-12. IoT화에 의한 실질 GDP 향상 효과(추계)



자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

미래기술을 구현하고 사회과제 해결에 활용하는 것은 중요하다. 하지만 지방에서는 이를 추진함에 있어서 필요한 정보통신기반, 디지털 인재, 데이터 활용 기반의 정비 등 환경을 개선할 필요가 있다. 때문에 각 지역의 실정에 맞는 형태로의 미래기술 적용을 위해 5G, 광섬유 등의 차세대 정보통신 인프라의 조기 정비, 디지털 인재 등의 전문 기술을 가진 인재육성·확보, 데이터 활용기반의 정비 등의 환경정비를 추진한다.

지역의 정보통신기반 등 환경정비는 5G 등의 정보통신기반의 조기정비, 디지털 인재의 육성·확보, 데이터 활용기반 정비의 세 가지 측면을 포함한다. 첫째, 5G는 지역발전에 필수적인 21세기의 기간 인프라로 신속한 전국 전개가 매우 중요해지고 있다. 5G 기지국이나 광섬유 등의 ICT 인프라에 대해서, 조건이 불리한 지역의 정비를 촉진함으로써 지방부와 도시의 격차 없이 5G를 활용할 수 있도록 한다. 둘째, 디지털 인재를 육성·확보할 수 있도록 한다. 정보통신 관련 사업자 등의 민간 사업자와 제휴하여 그 직원을 ‘디지털 전문 인재<sup>46)</sup>’로서 지방자치단체에 파견한다. 디지털 전문 인재의 파견을 통해 그 지식과 노하우의 지역정착, 파견지역의 인재육성 도모, 미래기술을 활용한 지방창생 인재기반 정비를 추진한다. 셋째, 데이터 활용기반을 정비한다. 데이터는 Society 5.0 시대의 ‘새로운

46) 미래기술을 활용하여 지역과제를 해결·개선하는 인재를 말한다.

자원이다. 지역의 최대 데이터 홀더인 지방자치단체의 데이터 활용 기반의 정비 및 공개가 모든 지역에서 실시되어야 한다. 지방자치단체 직원 직용의 오픈 데이터 연수나 우수사례 공개, RESAS 등의 활용 촉진 등 데이터를 활용한 지역 과제의 해결·개선을 실현한다. 이를 통해 지방자치단체에서도 Open Data by Design에 근거한 서비스, 업무설계 및 운용으로 순차적인 전환을 목표로 한다.

## (2) 미래기술을 활용한 지역과제 해결, 지역의 매력 향상

각 지역의 실정에 맞는 형태로 미래기술을 구현하기 위하여 다양한 분야에서 구체적인 과제해결이나 지역발전을 목표로 대응한다. 또한 여러 관계부처가 하나가 되어 스마트시티, 슈퍼시티 등 AI나 빅데이터 등을 활용하여 도시가 안고 있는 과제를 분야 횡단적으로 해결한다. 지역자산의 유효활용을 재촉하는 셰어링 이코노미를 추진한다. 더불어 미래기술을 활용하여 새로운 사회 만들기에 도전하고, 전국적인 모델 확립을 목표로 한다. 세계를 선도하는 '전체미래도시'를 목표로 '슈퍼시티'의 구상을 실현한다.

먼저 농림수산 분야에서는 일손 감소와 고령화가 계속되고 있는 농산어촌에 있어서 자율주행 트랙터나 자동수관리 시스템 등 로봇, AI, IoT 등 첨단기술의 활용을 통해 작업의 효율화와 자동화를 도모한다. 이와 함께 기상, 재배 등 다양한 데이터의 수집, 활용을 통해 생산성 향상과 고품질 농산물의 안정적인 생산을 가능하게 하는 스마트 농림수산업을 추진함으로써 농림수산업의 성장산업화를 도모한다. 서비스산업 분야에서 지방자치단체는 인구감소로 인한 수요 감소 등 지역의 소매·생활 관련 서비스의 수급 격차 확대나 서비스 질 저하 등의 과제를 안고 있다. 이러한 지방에 다언어 음성번역이나 AI 채팅봇의 활용 촉진, QR코드 결제 등의 캐쉬리스 결제수단 이용환경 정비의 대응을 통해 관광 진흥 등 서비스 산업의 활성화를 도모한다. 교육 분야에서도 교육의 질 유지 및 향상을 위해 지방의 AI 학습을 실현한다. EdTech, 지리적 격차없이 높은 수준의 보충 수업을 실시하는 원격 교육 등의 대응, 지역과제를 테마로 교과 횡단적인 STEAM 교육을 각 지역의 실정에 따라 추진한다. 이를 통해 교사의 지도나 아이들의 학습의 폭 확대, 학습 기회의 확보 등 교육의 질 유지 및 향상과 동시에 아이들의 과제 발견력과 해결력의 향상을 도모한다. 의료 분야에서는 의사나 환자가 안심할 수 있는 적절한 온라인 진료의 보급을 추진한다. 또한 의료

서비스의 일손 부족, 고령자의 안전 확보와 건강 향상 등을 위해 지방자치단체에서는 5G, 4K·8K 영상을 활용한 원격 의료 등의 대응을 각 지역의 실정에 따라 추진한다. 이로써 의료기관이 부족한 지방에서의 전문적인 의료의 내실화를 도모한다. 생활 분야에서는 지방자치단체에서 시간과 장소를 유효하게 활용하여 지방으로의 ‘사람’과 ‘일자리’의 흐름을 촉진하는 위성사무실, 텔레워크의 대응을 각 지역의 실정에 따라 추진한다. 또한 육아 세대의 여성의 취업에도 이바지하는 취업 환경을 실현한다. 또한 교통 분야에서는 중산간 지역 등을 비롯한 지방의 생활 서비스 기능<sup>47)</sup>의 유지를 위해 자율주행, MaaS(Mobility as a Service) 등의 새로운 모빌리티 서비스, 드론을 활용한 배송 서비스 등의 대응을 각 지역의 실정에 맞게 추진한다. 이로써 지역 교통의 편리성 향상이나 생활의 내실화를 도모한다. 마지막으로 공공·사회기반 분야에서는 인프라의 노후화, 유지관리 비용 증가, 자연 재해 위험 등의 과제를 안고있는 지방자치단체에서 인프라 유지보수와 관련한 신기술과 인프라, 데이터 플랫폼을 적극적으로 활용한다. ‘예방 보전’으로 전환, ‘G공간 정보’의 활용 ‘L경보’의 보급 등 각 지역의 실정에 따라 추진한다. 효율적인 인프라 유지관리와 지역 방재 강화를 도모하여 안심 안전한 지역을 만든다.

### (3) 지방창생 SDGs의 실현 등 지속가능한 마을만들기

SDGs는 모든 관계자의 역할을 증시하여 ‘누구 한사람도 빼놓지 않고’ 지속가능하고 다양성과 포섭성이 있는 사회의 실현을 목표로 한다. 경제·사회·환경을 둘러싼 광범위한 과제에 통합적으로 대응하는 것으로 ‘모든 사람에서 건강과 복지’, ‘일하는 보람, 경제 성장’ ‘계속해서 살 수 있는 마을만들기’ 등 17개 목표와 이를 달성하기 위한 169개의 타겟을 내걸고 있다. 지속가능한 마을만들기와 지역활성화를 위해 SDGs이념을 추진함으로써 정책의 전체 최적화, 지역과제 해결의 가속화라는 상승효과를 기대할 수 있다.

한편 SDGs의 추진을 위한 지방자치단체의 대응은 13%에 머무르고 있어 한층 더 저변을 확대할 필요가 있다. 이를 위해 지방창생을 위한 일본 SDGs 모델을 국내외에 널리 알린다. 또한 지속적으로 SDGs 미래도시 선정과 경제, 사회, 환경의 3가지 측면이 통합되어 상승 효과와 자율적 선순환을 창출하는 시범 사업을 형성하도록 지원한다. 지방자치단체 뿐만

47) 의료, 간호, 복지, 쇼핑, 대중교통, 물류, 연료공급, 교육 등

아니라 민간기업, 금융기관 등의 다양한 이해관계자에 의한 민관 제휴 플랫폼을 활성화 시킨다. 이와 함께, 지역에서의 자금 환류와 재투자를 창출하기 위해 지역사업자 등을 대상으로 한 등록인증제도 전개, 지역금융기관의 표창제도, 지역금융기관과 대학의 연계에 의한 산업 시드나 이노베이션 창출 등 다양한 이해관계자에 의한 사업의 평가방법 구축 등 금융면에서의 지방창생 SDGs를 추진한다.

더불어 환경과 성장의 선순환을 위해 자립, 분산형으로 인근 지역과 지역 자원을 서로 보완하고 지지하는 '지역순환 공생권' 창조를 지원한다. 동시에 기후변화 대책을 추진하는 지방자치단체를 지원한다. 생활서비스의 제공이나 지역자원의 활용등 인구감소 등의 사회구조의 변화 속에서 표면화되고 있는 지역 과제에 대해 비즈니스 수법을 적용하여 해결을 도모하는 중소기업을 지원한다.

그림 3-13. SDGs의 17개 목표



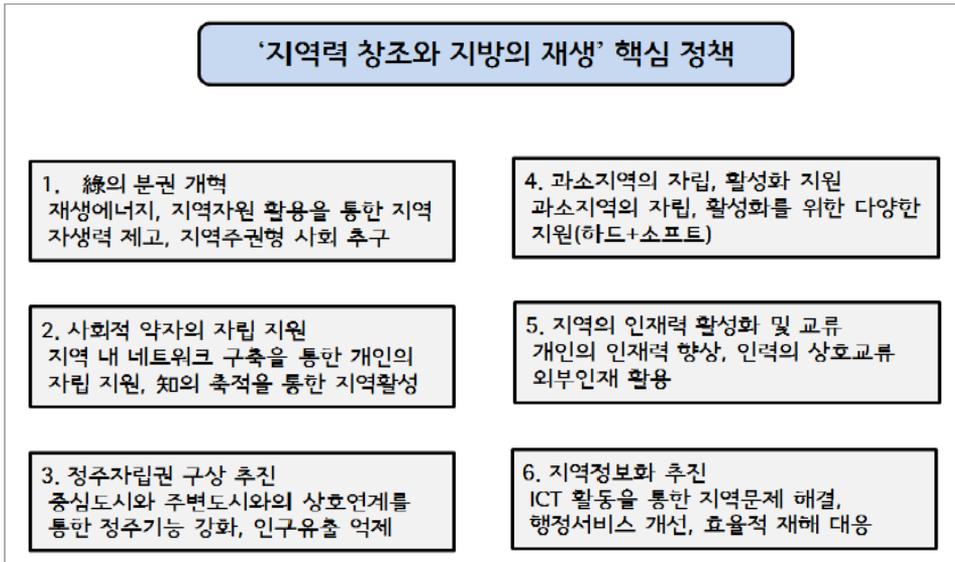
자료: 내각관방(2019.12.20.), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」

## 2. 지역의 인재력 활성화 및 교류정책

### 1) 총무성 지역력 창조와 지방의 재생계획 개요

최근 일본 총무성에서는 침체된 지방에 활기를 불어 넣어주고 지역발전에 새로운 동력을 만들어 주기 위하여 '지역력 창조와 지방의 재생' 정책을 추진하고 있다(유학렬, 2016). 지역력 창조와 지방의 재생계획에서는 지역력 창조와 지방의 재생이라는 비전 하에서 '綠의 분권개혁', '사회적 약자의 자립 지원', '정주자립권 구상', '과소지역의 자립과 활성화 지원', '지역정보화 추진', 특히, '지역의 인재력 활성화 및 교류'의 6개 시책을 추진하고 있다.

그림 3-14. 일본 총무성의 지역력 창조와 지방의 재생정책



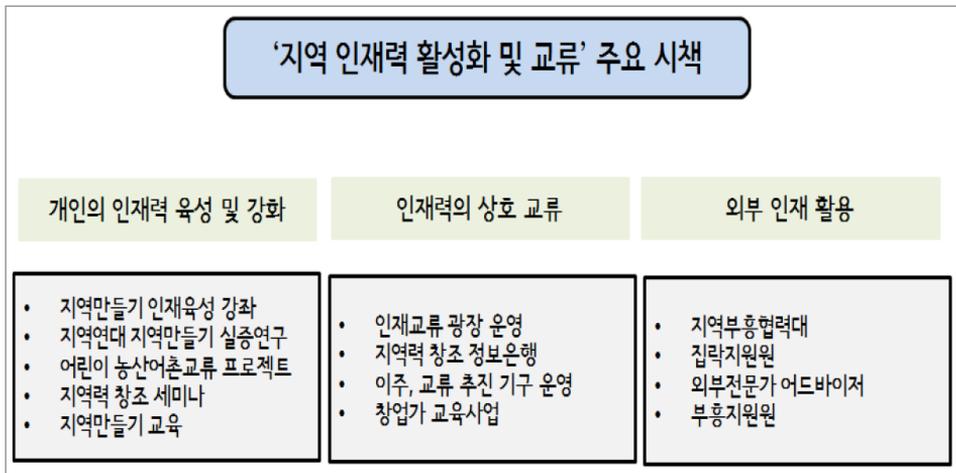
자료: 유학렬(2016), "귀농·귀촌과 농촌발전 연계정책(일본정책사례를 중심으로)", 귀농·귀촌정책 연구포럼 제4차 토론회 자료집, 한국농촌경제연구원

## 2) 지역의 인재력 활성화 및 교류정책

총무성의 지역력 창조와 지방의 재생계획의 6개 시책 가운데, '지역의 인재력 활성화 및 교류'와 관련된 세부 내용은 다음과 같다. 2010년 8월, 「지역력창조 관련 유직자회의」에서 비슷한 경제적 조건, 자연적 조건하에서 활성화된 지역과 그렇지 않은 지역의 차이를 만들어 내는 큰 요인으로서 '인재력'을 지적하였다. 지역의 '인재력'이란, 다양한 입장에서 지역에 관련된 주민 한 명 한 명의 힘, 그것을 지원하면서 방향성을 가지고 정리해 나가는 리더, 리더를 지탱하는 사람들의 힘, 그리고 지역과제 해결과 지역 활성화를 통해 지역만들기를 추진하는 공무원의 힘의 결집이라고 할 수 있다. 지역 내외의 인재가 교류하여 네트워크를 만들고 개인의 능력과 의욕을 높여가는 것이 인재력의 활성화이며, 지역을 둘러싼 어려운 상황 속에서 각각의 지역에서 적극적, 긍정적으로 활동하는 인재를 늘려서 인재력을 활성화해 나가는 것이 중요하다.

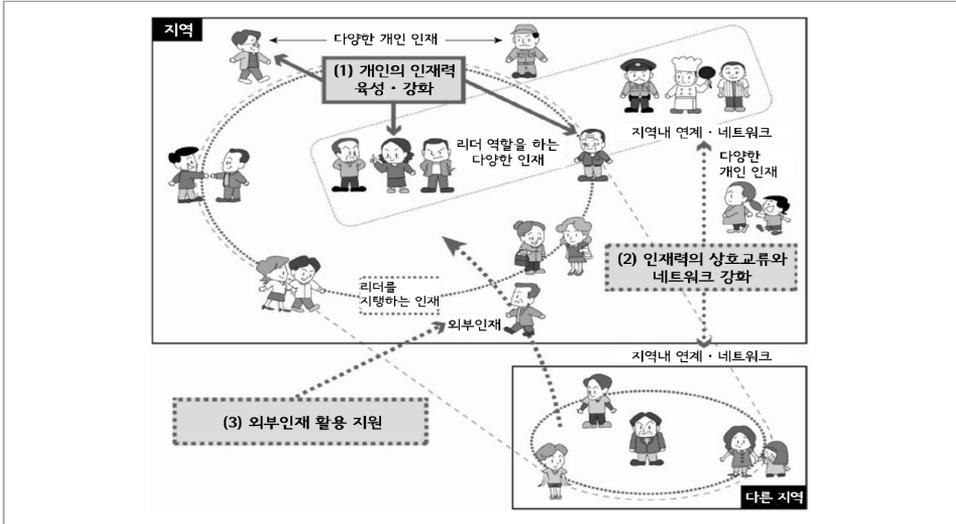
지역만들기 인재 육성의 방향성과 지자체에 기대되는 대응에 대하여, '개인의 인재 육성 강화', '인재 상호교류와 네트워크 강화', '외부인재활용에 대한 지원'의 3가지 핵심에 대하여 소개하고자 한다.

그림 3-15. 일본 총무성의 지역 인재력 활성화 및 교류정책의 주요 시책



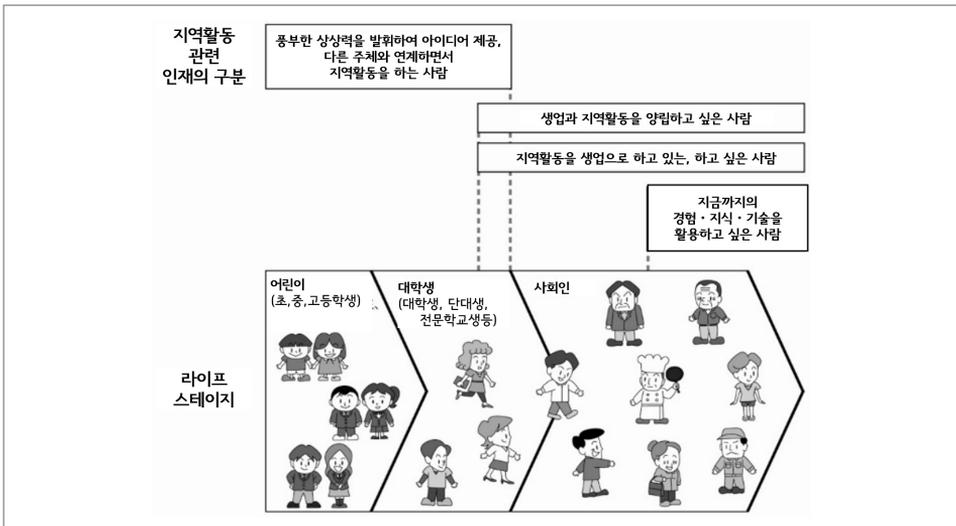
자료: 유학렬(2016), "귀농·귀촌과 농촌발전 연계정책(일본정책사례를 중심으로)", 귀농·귀촌정책 연구포럼 제4차 토론회 자료집, 한국농촌경제연구원

그림 3-16. 일본 총무성의 지역 인재력 활성화 및 교류정책의 개요



자료: 총무성 인재력활성화·연계교류실(2013), 지역만들기 인재육성 핸드북

그림 3-17. 라이프스태이지별 지역활동 인재의 구분



자료: 총무성 인재력활성화·연계교류실(2013), 지역만들기 인재육성 핸드북

### (1) 개인의 인재력 육성 및 강화

개인의 인재 그 자체를 육성하는 기회를 제공하여 세대와 분야를 초월하는 다양한 개인이 필요한 인재력을 몸에 익히는 것이 중요하다. 이를 위해서 지역활성화 관련 단체·지자체에서는 인재의 역할에 맞게 교실 학습과 실습 등의 다양한 육성 및 강화 메뉴를 준비하여야 한다.

**표 3-4. '개인의 인재력 육성 및 강화'의 세부 내용**

전략		기대되는 대응	
① 인재력을 몸에 익히는 기회	활동 현장에서 사람과의 만남	• 현장체험에 기초한 인재육성	• 현장에서 활동하는 인재로서 일정한 역할과 책임을 부여받아 함께 활동하면서 인재를 육성함
		• 다양한 육성 프로그램 제공	• 육성 프로그램의 목적과 목표를 명확히 하고, 의욕을 가진 대상자만 참여할 수 있도록 함 • 의욕이 없는 사람은 먼저 문제의식을 가지게 하고, 기본적인 커뮤니케이션능력을 익힐수 있는 기회를 준비
		• 인재육성환경 정비	• 학교와 연계하여, 지역활동을 즐김
② 육성과 강화의 방향성	(초중고등 학생) 체험을 통한 지역과의 관계	• 어린이와 함께 즐기는 지역활동 실시	• 다양한 체험을 통해 커뮤니케이션 능력을 육성할 수 있는 기회 제공
		• 체험활동을 통한 미래의 인재 육성	• 어린이가 스스로 생각하고 지역의 애착형성 체험 참가형 마을만들기 교육 실시
		• 차세대 마을만들기 리더육성	• 고등졸업과 동시에 지역을 떠나는 아이들이 많으므로, 고등학생 때 지역과 깊이 관계하는 경험의 기회 제공
	(대학생) 지역에 들어가 시야 확대	• 대학과 지역의 연계	• 대학교육의 지역실습활동을 통해 지역을 깊이 이해하고 지역에 긍지를 가진 인재 육성
• WIN-WIN 프로그램 제공	• 수용측이 학생의 힘과 발상을 최대한 활용할 수 있는 상호가 이득이 되는 프로그램을 기획 • 담당자인 학생에게 주체적으로 프로그램 기획 및 운영을 맡김 • 학생이 지역에 들어오기 전, 기본적인 커뮤니케이션 능력과 매너를 배울 수 있는 기회 준비 • 대학의 지역실습활동 관련 정보를 수집, 정리하여 대학 간, 지자체 간 공유		

전략		기대되는 대응	
③ 지역활동을 생업으로 하고 있는, 하고싶은 사람	현장에서의 인재육성	• 실천적인 육성 프로그래밍 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집합적, 종합적인 연수가 아닌, 대상자와 목표를 명확히 한 프로그램을 준비</li> <li>• OJT를 통해 경험을 쌓고, 과제가 발견된 곳에 필요에 따라 OFF-JT 실시</li> <li>• 참가자에게 책임과 역할을 맡기고 스스로 생각하여 시행착오를 겪는 가운데, 성공과 실패를 체험하게 함</li> <li>• 지속적인 활동이 가능하도록 마케팅 등의 구체적인 노하우 제공</li> </ul>
④ 생업과 지역활동을 양립하고 싶은 사람	비싼 사람도 활약할 수 있는 장 만들기	• 대책, 작업의 효율화	• 작업의 효율화와 ICT활용을 통하여, 참가자의 부담을 경감하고, 참가의 장벽을 낮춤
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역활동을 이해하는 지자체 직원 양성</li> <li>• 지역의 호출활동을 하는 공무원 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정의 활동과 개인의 활동을 구분함과 동시에, 지역활동에 깊게 이해하는 직원을 양성</li> <li>• 공무원이 지역활동을 적극적으로 실시할 수 있도록 지원 체제만들기 시도</li> </ul>
⑤ 지금까지의 경험을 통해 익힌 노하우나 기술을 지역활동에 활용하고 싶은 사람	지역의 재산인 노하우나 기술을 활용	• 커리어를 살릴 수 있는 환경 만들기	• 커리어를 존중하며, 노하우나 기술을 최대 활용할 수 있는 환경 조성
		• 지역활동에 참가하는 계기 창출	• 지역에 적극적으로 관계하는 사람이 지금까지의 노하우나 기술을 살려, 지역활동에 참가하는 계기 제공

자료: 총무성 인재력활성화·연계교류실(2013), 「지역만들기 인재육성 핸드북」에서 발췌

## (2) 인재력의 상호교류와 네트워크 강화

인재는 지역 내에서 육성하는 것이 기본이지만, 육성에는 일정 이상의 시간이 필요하다. 또한 작은 지역에서는 풀 세트로 인재를 갖추는 것이 쉽지 않다. 그래서 부족한 인재가 지역 내외의 네트워크를 통한 연결로 커버하는 것이 유효하다. 다양한 배경을 가진 인재가 다양한 형태로 교류하고 연계하는 것이 필요하다. 인적 네트워크의 확대를 통해 새로운 발견과 활동의 아이디어를 만들어 내고 개인의 인재력을 향상시킨다.

표 3-5. '인재력의 상호교류와 네트워크 강화'의 세부 내용

전략		기대되는 대응	
① 지역내의 각 주체의 연계, 네트워크	개개의 활동을 하면서 서로 연계	• WIN-WIN 관계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계자가 긴밀히 연락하여 정보를 제공하여 방향성을 같이 함</li> <li>• 연계하는 각 주체가 목표를 달성하여 상호가 연계 메리트를 얻을 수 있는 관계 구축</li> <li>• 조직의 구성원이 바뀌어도 연계를 지속하기 위해서 개인적인 연계를 조직 전체에 공유</li> <li>• 관계자 개개의 입장에 정통하고 서로의 언어를 이해하고 연계하는 것이 가능한 인재 확보</li> </ul>
		• 얼굴을 맞볼 수 있는 관계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 다양한 인재가 연대나 소속을 넘어, 참여하고 같이 배울 수 있는 장 만들기</li> <li>• 다양한 정보수단을 활용하여 지역 정보를 공유화하고 주민간 얼굴을 맞볼 수 있는 관계 만들기</li> </ul>
② 지역을 넘어 관계주체의 상호교류 네트워크	해결의 실마리, 자극, 새로운 활동	• 인재교류의 장 창출	• 지역활성화 관련 인재들이 네트워크를 만드는 계기가 되는 교류의 장 창출
		• ICT의 적극적 활용	• 페이스 투 페이스의 교류와 더불어, 참가자의 시간적, 경제적 부담을 경감하기 위해 ICT를 통한 정보 공유화와, 원격수업, 인터넷 강좌등의 인재육성·교류의 장 활용 추진
		• 노하우 계승	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노하우의 계승을 통해, 과제의 해결과 사업의 보급, 브랜드화, 심화 등을 촉진</li> <li>• 사업의 보급에 따라 증대하는 인재의 교류 기호를 각지역에 창출하는 것으로 새로운 인재의 육성</li> </ul>

자료: 총무성 인재력활성화·연계교류실(2013), 「지역만들기 인재육성 핸드북」에서 발췌

### (3) 외부인재 활용

지역 내의 인재가 충분히 확보, 발휘되지 않는 경우, 외부에서 인재를 초빙할 수 있다. 외부인재가 부족한 인재를 보완하고, 지역 주민의 활동을 코디네이터하여 지역경영의 노하우를 전할 수 있다면, 지역의 잠재적인 인재력은 진가를 발휘한다. 동시에 지역 주민에게 자극을 받아 외부인재 자신의 인재도 활성화될 수 있다. 외부인재와 관련된 시책은 크게 지역부흥협력대, 집락지원원(集落支援員), 그리고 외부전문가 어드바이저를 들 수 있다.

**표 3-6. '외부인재 활용'의 세부 내용**

전략		기대되는 대응	
① 외부인재가 지역에 가져오는 것	「타지사람」의 신선한 시선	• 「타지사람」의 적극적 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 화제해결과 활성화의 기폭제로서, 외부인재를 적극적으로 활용</li> <li>• 강연회나 연수 등 다양한 기회를 활용하여 매일매일 '인재 발굴'을 의식</li> </ul>
		• 정보발신 없이는 정보수신도 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체 내부의 과제 등 관련 정보를 대외적으로 발신하는 것으로 단체가 어떠한 외부 인재를 구하고 있는 가를 알리고, 적절한 인재를 초빙</li> </ul>
② 외부인재가 그 능력을 발휘할 수 있는 환경과 조건	수용전후, 지역과의 커뮤니케이션	• 수용전의 면밀한 준비와 수용후의 세심한 케어	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수용 전에는 지역주민에게 수용의 취지와 활동예정을 충분히 설명함</li> <li>• 수용 후에는 지역에서의 연을 만들기 위해 지역의 모임에 출석하게 하고 교류의 장 설정</li> <li>• 지역의 관례나 규칙 등 지역주민이 당연하게 행하고 있는 것이 외부인재에게는 익숙치 않을 수 있다는 것을 상정하고, 도와주는 사람을 정해두는 등 세심하게 대응</li> </ul>
		• 노하우 계승자 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어드바이저 등을 활용하는 때에는 어드바이저 활동에 협력하면서 관계기관과 주민과의 조정이 가능한, 지역주민 측의 인재를 배치하여, 해당 어드바이저가 없더라도 자립적으로 활동이 지속 발전할 수 있도록 함</li> </ul>

자료: 총무성 인재력활성화·연계교류실(2013), 「지역만들기 인재육성 핸드북」에서 발췌

먼저 총무성이 2009년 이후 과소지역대책으로 추진해오고 있는 지역부흥협력대는 도시민의 지방이주 및 정착을 지원하는 제도이다<sup>48)</sup>. 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 대도시권이 나 정령 지정 도시지역에서 인구과소지역 등 조건이 불리한 지역으로 주민등록을 이전하고 생활의 거점을 옮긴 사람을 지자체가 '지역부흥협력대원'으로 위촉하고 있으며, 2018년을 기준으로 약 1,161개 자치단체에서 5,359명이 활동을 하고 있다(일본 총무성). 지자체가 지역부흥협력대원으로 위촉하면, 현재 살고 있는 곳에서 지자체로 주민등록을 옮기고 대략 1년에서 3년 정도 해당지역에서 생활하면서 지역 브랜드하나 특산품의 개발·판

48) 지방창생정책을 추진하면서 일본은 지역부흥협력대를 지방창생의 주요전략으로 확대 실시하고 있다.

매·프로모션, 이주 주민의 이주·교류의 지원, 농림수산업에의 종사, 주민 생활의 유지를 위한 지원 등의 지역협력 활동을 하게 된다. 대원이 되면 1년간 인건비로 최대 400만엔(약 4,023만 원)을 지원받고 3년까지 활동<sup>49)</sup>할 수 있으며, 총무성은 특별교부세로 지자체 대원 모집 및 대원의 활동경비를 지원하여 대원의 정주와 정착을 도모하고 있다. 현재 지역부흥 협력대는 초기 90명에서 최근 5천 명 이상으로 증가하였으며 정착률도 60% 이상을 육박하고 있어 지역의 새로운 활력을 제공한다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다<sup>50)</sup>. 그러나 대원모집에 지자체간 과다경쟁이 발생하거나, 대원과 기존 주민 간 갈등이 발생하거나, 임시 공무원과 같은 성격이어서 지역에 애착이 없는 대원들이 배속되어 문제점도 낳고 있다. 우수사례(박경 외, 2020)를 살펴보면 소위 받아들이는 지역의 지원 생태계가 잘 구축되어 있어 관공서 이외의 지역부흥협력대와 '현지 민간 멘토'와의 상호 네트워크가 형성되어 있거나 겸업을 허용하여 창업을 할 수 있도록 해주는 경우 등이 대원이 지역에 정착하는 경우가 많았다.

집락지원원은 조건이 불리한 농촌·산촌지역의 집락기능 유지대책 중의 하나로 추진되고 있는 총무성의 제도로서 지자체가 지역의 실정에 정통하고 마을 활성화 관련 경험과 지식이 풍부한 인재를 위촉한다. 집락지원원은 지자체 공무원과 함께 마을을 순회하면서 지역상황을 점검·파악하고 주민과 시정촌간 대화를 촉진하는 활동을 한다. 외부전문가 어드바이저는 지역의 독창성 발견 및 가치향상 등 지역활성화를 추진하고자 하는 지자체가 관련 전문지식과 경험이 풍부한 외부전문가를 초청하는 제도이다. 전문가는 총무성이 운영하는 '지역인재네트워크'에 등록되어 있으며 외부 전문가를 필요로 하는 지자체는 등록된 외부 전문가를 활용하면 된다(유학렬, 2016). 집락지원원과 외부전문가 어드바이저는 총무성이 특별교부세 형식으로 인건비와 경비를 지원하며, 모두 지역실정에 맞는 인력을 활용하는 제도라고 할 수 있다.

49) 동일 시정촌 내에서 이동하였거나 위촉을 받기 전에 이미 주민등록을 해당 지역에 옮겨 정착하고 있는 사람은 원칙적으로 대원으로 위촉될 수 없다.

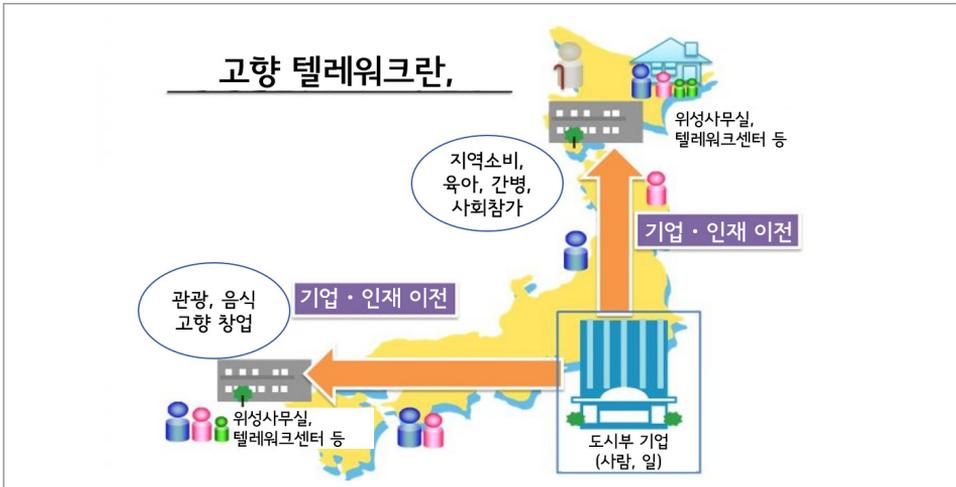
50) 대원 한 사람의 활동에서 다양한 활동이 연쇄적으로 확산되어 지역 전체의 활력으로 이어져가는 경우가 많이 출현하고 있다. 한 명의 대원이 지역 주민과 협력하여 다양한 활동을 함으로써 대원 및 지역과 신뢰가 조성되어 지역 주민과 함께 지역 만들기를 협동으로 추진한 결과로 대원은 지역에 애착이 싹터 정착을 결정하고, 임기 종료 후에도 지역에 남아 활동을 계속한다(박경 외, 2020).

### 3. 고향 텔레워크 정책

#### 1) 총무성 고향 텔레워크의 개요

최근 ICT기술의 발달과 함께 시간과 장소에 얽매이지 않고 유연하게 일하는 방식인 ‘텔레워크’가 보급되고 있다. 지금까지 도입된 텔레워크는 도시부에서 근무하면서 자택이나 코워킹 스페이스, 교외의 위성사무실에서 일하는 형식이 대부분이다. 총무성의 2018년 통신이용동향조사에 따르면, 텔레워크 도입기업이 채용하고 있는 형식(복수응답)은 모바일 워크가 63.5%, 재택근무가 37.6%, 위성사무실이 11.1%로 나타났다. 그러나 최근에는 총무성이 추진하고 있는, 한층 더 진보된 일하는 방식인 ‘고향 텔레워크’가 주목받고 있다. 고향 텔레워크란, 고향의 본가나 위성사무실, 또는 자연이 둘러싸인 환경에서 생활하면서 텔레워크를 하는 일하는 방식을 말한다.

그림 3-18. 총무성에서 추진 중인 고향 텔레워크 개요



자료: 총무성, 고향 텔레워크(<https://telework.soumu.go.jp/about>)

아베 내각은 중요 과제 중 하나로 지방 활성화를 내걸고 있다. 지방 청년의 도시 유출은 이전부터 대두되고 있고, ‘마을·사람·일자리 창생기본방침 2019년’에서는 ‘지방에 안심하

고 일할 수 있는 일자리를 만들기, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들기를 기본 목표로 정하고 있다. 이에 총무성에서는 고향 텔레워크의 추진을 통해 도시에서 지방으로의 사람과 일자리의 흐름 창출을 꾀하고 있다. 지방에서도 시간이나 장소의 제약을 받지 않는 유연한 일하는 방식이 가능해지면 워크 라이프 밸런스의 향상으로 이어져 지방 활성화와 일하는 방식 개혁의 양립을 실현할 수 있다고 보는 것이다.

노동인구 감소의 측면도 고향 텔레워크가 주목받는 배경 중 하나이다. 인재부족은 현재 모든 업계의 중요 과제가 되고 있는 가운데, 도시부에서 떨어진 고향에서의 육아, 간병 등을 이유로 퇴직을 선택할 수 밖에 없었던 직원의 일하는 환경을 정비할 수 있다는 점에서도 고향 텔레워크의 필요성이 높아지고 있다. ICT환경 구축으로 도시와 다른없는 효율로 업무를 수행할 수 있다면 지방에서 일하고자 하는 청년들이 늘어갈 것이다. 기업이 이러한 일하는 방식을 채용하는 것으로 인재의 획득, 유출 방지에 효과를 기대할 수 있다.

## 2) 고향 텔레워크의 분류 및 지원현황

### (1) 고향 텔레워크의 분류

총무성은 고향 텔레워크의 형태를 고향 이주자 2종류, 고향 텔레워크 2종류로 총 4종류로 분류하고 있다. 고향 이주자는 고향 사무실 또는 고향에서 근무하는 자를, 고향 텔레워커는 고향에서 창업하는 경우와 고향에서 기업에 채용되는 경우로 구분된다.

**표 3-7. 고향 텔레워크의 분류**

고향 이주자		고향 텔레워커	
형태1. 고향 사무실	형태2. 고향 근무	형태3. 고향 창업	형태4. 고향 채용
도시부의 기업의 직원이 지방의 사무실로 파견되어, 본사기능의 일부를 텔레워커로 수행	육아나 부모님의 간병으로 인해 지방으로 이주를 희망하는 직원이 도시부의 일을 지방에서 계속 수행	지방에서 창업한 사람이나 개인사업주가 클라우드소싱을 이용하여 도시부의 일을 텔레워커로 수주받아 수행	도시부의 기업이 텔레워커로 일할 인재를 지방에서 신규채용

자료: 총무성 고향 텔레워크 홈페이지 <https://workit.vaio.com/furusato-telework/>(2020.06.08)

## (2) 고향 텔레워크 보조금 지원 현황

총무성은 고향 텔레워크의 전국적인 보급을 촉진하기 위해 고향 텔레워크를 도입하는 기업이나 지방자치단체에 대해 환경 정비에 필요한 경비를 보조하고 있다. 고향 텔레워크의 거점이 되는 지방자치 단체의 정비는 2015년도 15개소, 2016년도 22개소, 2017년도 11개소 등 매년 증가하는 추세이다. 2018년 기준 총 55개소의 지원을 실시하고 있다.

### [총무성, 2018년 고향 텔레워크 보조사업 개요]

- 대상  
: 지방자치단체 및 민간기업 등으로 구성된 컨소시엄의 대표기관
- 지원내용  
: 위성사무실 등의 텔레워크 환경 정비를 위한 비용의 일부 (ICT기기 구입비용 등)
- 보조액  
: 정액 보조 (상한 3,000만 엔)

## 4. 일본의 청년유입 및 정착정책 사례

### 1) 시마네현 아마정(島根県 海士町) 사례

시마네현은 일본 혼슈의 주고쿠 지방에 있는 현으로 현청의 소재지는 마쓰에시이다. 동쪽으로 이웃한 토토리현에 이어 일본에서 두 번째로 인구가 적은 현이다. 시마네현 아마정은 시마네현의 북측 약 60km의 동해에 떠있으며, 면적은 33.43km<sup>2</sup>에 해당한다. 2020년 1월 1일 추계인구를 기준으로 총 인구는 2,244명이고, 인구 밀도는 67.1명/km<sup>2</sup>이다<sup>51)</sup>.

아마정은 오키 제도의 4개 유인도 중 하나로, 헤이세이 대합병<sup>52)</sup>이 진행되는 가운데 단독 마을제를 결단했지만, 2004년 ‘지자체 재정 쇼크’에 휩싸여 2008년에는 ‘재정 재건 단체’로 전락할 것으로 예측되었다. 이에 아마정은 섬의 생존을 걸고 행정, 재정 개혁에

51) Wikipedia, 2020.06.08.

52) 1995년 합병특례법을 시작으로, 1999년부터 정부 주도하에 이루어진 시정촌 합병. 지자체를 광역화 하여 재정기반을 강화하고, 지방 분권을 추진하는 것이 목적이다(시정촌 수의 추이:1999년 3,232→2010년 1,727)(자료: (株)朝日新聞出版発行 「知恵蔵」, 小学館).

의한 ‘지키기’와 새로운 창출에 의한 ‘공격’을 전략으로 세워 주민-의회-마을이 일체가 되어 움직이기 시작했다. 또한 2007년도를 ‘미래를 떠받치는 인재 만들기 원년’으로 지정하고 ‘인간력 넘치는 아마인’의 육성에 힘쓰고 있다. 시마네현 아마정(島根県 海士町) 사례는 고용의 창출과 마을의 미래 인재 육성을 통한 지역만들기 사례이다라고도 볼 수 있다.

그림 3-19. 시마네현 아마정 지리적 현황



자료: Wikipedia

아마정에서는 산업을 만들어 고용을 창출하고자 하였다. 그래서 섬 밖에서부터의 외화를 획득하여 섬을 활성화하는 것을 중시하고 있다. 산업을 창출하기 위해서 첫째, ‘교류촉진과’, ‘지산지상과’, ‘산업창출과’의 ‘산업 3과’를 공격의 실행 부대로 설치하고 365일 창구를 개방하고 있다. 주민과 관광객을 가까이에서 접하고 실시간으로 니즈를 파악하는 것으로 정말 필요한 과제를 찾아내고 해결책을 강구해 나가는 체제가 자리 잡혀 있다. 둘째, 섬 전체를 브랜드화하여 특산품을 개발한다. 아마정에서는 U턴의 발상을 도입하면서 지역 자원을 유효활용한 특산품을 개발하고 있다. 현재까지 ‘사카에 카레’, ‘순간동결 산오징어’, ‘오키 소고기’ 등 인기 상품을 만들어 내고 있다. 브랜드 가치를 높이기 위해 도쿄의 시장을 주요 타깃으로 하여 직접 판매를 통해 독자적인 판로를 개척하고 있다. 또한 ‘민에서 관으로, 경제 규모가 작은 지역일수록 민의 일에 관의 의욕이 필요하다’는 의식 하에 동사무소가 시설을 정비하고 운영을 민간에 맡기는 공설 민영 형태를 취하는 경우도 많아 섬 전체를 하나의 기업으로 묶은 지역경영이 이루어지고 있다. 셋째, 관광협

회를 통해서 사업을 창조하고 있다. 아마정 관광협회에서는 지금까지 지리적 취약성 때문에 포기하고 있던 사업의 재구축과 산업 간의 복합적인 과제를 해결하여 고용을 창출하고 있다. 예를 들면, 지금까지는 섬내 숙박시설의 세탁물을 배송료까지 지불하여 섬 바깥의 업체에 세탁을 위탁해 왔지만, 섬 내에 ‘(주) 섬 팩토리’를 설립하여 본토의 업자에게 세탁을 위탁하고 있다. 경제가 섬 내에서 순환하는 구조 그리고 성수기가 다른 섬의 산업 간 연계를 통해 ‘멀티 워커’라고 불리는 관광 협회 소속 직원의 파견 등으로 생산 현장의 일손 부족을 해소하고 있다.

아마정은 또한 인재를 육성하기 위하여 첫째, ‘특별진학코스’, ‘지역창조코스’를 설치하였다. 오키지마전 고등학교에서는 1학년의 충실한 커리어 교육을 통해 자신의 진로를 고민하고, 2학년부턴 진로에 맞추어 코스를 선택할 수 있도록 하는 제도를 도입하고 있다. 하나는 ‘특별진학코스’로 학생의 진학 희망 실현을 목표로 하여 소수인원 수업, 탐사 형식의 개별 지도 등을 도입하여 밀도 높은 수업을 진행하고 있다. 최근 국공립 대학 및 유명 사립 대학의 진학률도 증가하고 있다. 또 한가지는 ‘지역창조코스’로, 지역의 사람을 강사로 초빙하여 여러 가지 일자리나 삶의 방식을 배우는 지역학 커리큘럼과 지역사회에서 효과적으로 일을 하기 위해 사회인으로서 기초력을 몸에 익히는 생활 비즈니스 커리큘럼을 도입하여 글로컬(Glo-cal)인재의 육성을 목표로 하고 있다.

그림 3-20. ‘지역창조코스’의 활동 모습



자료: 오키지마전고등학교 팸플릿 2019

둘째, '섬 유학' 제도를 만들었다. 오키지마전고등학교에서는 섬의 아이들이나 학교, 지역에 좋은 자극을 줄 수 있는 의욕적인 학생을 섬 밖에서 받아들이는 '섬 유학' 제도를 도입하고 있다. 섬 내외의 아이들이 서로 자극하면서 절차탁마하는 것을 목표로 하고 있다. 실제로 성적이 높은 섬 유학생이 입학함으로써 학급 전체의 학력이 향상되거나 외부로부터의 시각이 들어옴으로써 섬 아이들이 섬의 매력을 깨닫는 등 효과가 나타나기 시작했다. 셋째, 공영학원인 '오키지마학습센터'를 설립했다. 아마정에서는 도시부와의 교육격차를 해소하고 지역 아이들의 자기실현을 지역 전체가 지원하기 위해 공영 학원인 '오키지마 학습센터'를 설치하였다. 오키지마전고등학교 교사와 의논하여 고등학교의 수업 내용을 바탕으로 학습지원을 하고 있다. 또 '꿈매미'로 불리는 수업을 통해 학생의 장래 꿈을 명확히 디자인 하는 과정에서 기초 학력 뿐만 아니라 사회인의 기초역량도 갖출 수 있도록 하고 있다.

아마정에서는 다양한 산업을 창출하여 고용률이 높아지고 있으며, 2004년 이후 410명의 1턴 자가 아마정을 방문하였고 그 중 55%가 정착하였다. 또 오키지마전 고등학교에서는 입학 희망자가 V자로 회복하여 1학급에서 2학급으로 증설하는 등 매년 50명 안팎의 입학자를 받고 있다. 담당자는 '아마정은 결코 성공 사례가 아니고, 성공의 도상에 있는 도전 사례이다'라고 말한다. 유통면에서 지리적 취약점을 안고 있는 섬에서 어떻게 외화를 획득하여 경제가 섬 내에서 순환하는 구조를 구축시킬 수 있는가에 대한 과제에 계속해서 도전하고 있다.

## 2) 야마구치현 스오오시마정 사례

야마구치 현은 일본 혼슈의 서쪽 끝에 있는 현이다. 세토 내해와 동해에 접하고 있으며, 두 바다가 만나는 간몬 해협을 사이에 두고 규슈와 접하고 있다. 야마구치 현 스오오시마정은 2004년 오시마 군 오시마 정, 구카 정, 다치바나 정, 도와 정의 4정이 합병하여 탄생했다. 면적은 138.09km<sup>2</sup>이고, 2020년 1월 1일 추계인구를 기준으로 총 인구는 15,228명, 인구밀도는 110명/km<sup>2</sup>이다<sup>53)</sup>.

53) Wikipedia. 2020.06.08.

스오오시마정에서는 2012년도 이전부터 정 홈페이지에 정주·이주 정보를 게재하고 있었지만, 2013년도에 이용자 관점에 초점 맞추어 포털 사이트 ‘정주축진협의회 홈페이지’를 새롭게 단장하고, 이주자를 위한 다양한 정보를 제공하고 있다. 야마구치현 스오오시마정 사례는 이주자 시점에서의 정보발신 및 포털사이트 운영을 선진적으로 추진한 사례라고 할 수 있다.

**그림 3-21. 야마구치 현 스오오시마정 지리적 현황**



자료: Wikipedi

스오오시마정에서는 정주·이주와 관련된 정보를 제공하고, 고용을 지원하며, 거주 및 이주지원사업을 추진하고 있다. 먼저 정보제공을 위해서 첫째, 정주·이주 관련 포털 사이트를 운영한다. 스오오시마정에서는 마을과 정주축진협의회, 이주·교류추진기구(JOIN)의 3개 홈페이지에서 정주·이주 관련 정보를 게재하고 있다. 이 중 정주축진협의회 홈페이지에서는 체험투어, 체험생활, 이주자 경험담, 파이낸셜 플래너(이하, FP) 칼럼 등을 게재하고 있다. 이주자와 지역부흥협력대가 이주자의 시선으로 콘텐츠를 작성하고 정보를 제공하고 있다. 그 중 ‘시골 생활 칼럼’에서는 시골 생활의 좋은 점 뿐만 아니라, 거주비 외의 교육비, 생활비는 도시만큼 비싸고, 공공교통수단은 버스 밖에 없는 시골 특유의 불편함에 대해서도 소개하고 있다. 시골 생활의 현실을 알고, 좋은 면과 나쁜 면을 다각도로 이해한 후에 이주해 주기를 바라는 마음으로 칼럼을 연재하고 있다.

둘째, ‘당신의 이주를 이야기로’ 단편영화를 제작하고 있다. 정주축진협의회 홈페이지를 보고 스오오시마정으로의 이주를 결심하는 것부터 체험 생활과 직업 소개 등을 거쳐 이주에 이르기까지의 이야기를 단편 영화로 제작하고 있다. 주인공은 마을의 마스크트

‘미카킨’. 이러한 동영상 형식의 정보발신은 다른 지자체에서는 볼수 없는 것으로, 화제성을 모을 수 있도록 제작하고 있다. 기획부터 촬영, 편집은 마을의 직원이 담당하며 외부발 주는 일절 없다.

그림 3-22. UI턴자의 소개기사



자료: 스오시마정주축진협의회(<http://teiju-suo-oshima.com/ui-turn/>)

그림 3-23. ‘당신의 이주를 이야기로’ 단편영화



자료: 스오시마정주축진협의회(<http://teiju-suo-oshima.com/ui-turn/>)

고용지원을 위해서는 ‘섬 스퀘어’의 취업을 지원한다. 섬 내의 상선고등전문학교에서는 산학공에 의한 섬의 재생 프로젝트 ‘섬 스퀘어’를 전개하고 있다. 일반인을 대상으로 기업이 육성을 도모하기 위한 사업 계획이나 인터넷 쇼핑몰 개설, 섬 내의 관광 입안 등 제조 기술, 농산품 가공 및 판매, 체험형 관광을 포함한 6차 산업화에 대한 학습 기회를 제공하고 있다.

거주 및 이주지원사업으로는 빈집 리모델링 사업과 ‘이주 체험 투어’와 ‘섬체험 생활주택’을 제공한다. 스오오시마정에서는 전체 주택의 1/3정도가 통계상 빈 집으로 등록되어 있다. 하지만 귀성시의 사용, 가재처분의 문제, 모르는 사람에게 빌려주는 것에 대한 불안 등으로 인해 빈집은행에 등록되지 않고 있다. 그 대책으로 2014년도부터 ‘빈집 리모델링 사업’을 개시하여 빈집은행 등록을 전제로 빈집 리모델링에 상한 10만엔, 가재처분에 상한 5만엔을 보조하고 있다. 이외 ‘주택 리모델링 자금 조성 사업’에서는 섬 외의 U턴 자가 자기 소유의 빈집을 리모델링 해서 살 수 있도록 10만엔을 상한으로 지원하고 있다.

또한 스오오시마정으로의 이주 희망자를 대상으로 1박 2일의 이주 체험 ‘섬 두근두근 반도 투어’를 개최하고 있다. 이 투어에서는 의료 기관의 현황과 슈퍼마켓의 식료품 가격 등을 직접 눈으로 확인하고, 실제 이주자와의 교류를 통해 이주자의 본심을 들을 수 있는 기회를 마련하고 있다. 또한 이주에 대해 보다 강한 의욕을 가진 사람들을 대상으로 생활 도구 일체를 갖춘 ‘섬체험 생활주택’을 2013년도부터 제공하고 있으며 24주 간의 생활 기간 동안 일자리 및 주거 확보, 인맥 형성 등 이주자가 섬생활 기반을 닦을 수 있도록 지원하고 있다. 스오오시마정에서는 2012년부터 U턴자가 증가하고 있다. 또 이주 체험 투어 참가자의 약 20%, 섬체험 생활주택 이용자의 약 70%가 이주하고 있다. 이주자의 시선에서 맞춘 정보 제공과 타 지역과 차별화 되는 아이디어가 이주자 증가로 이어지고 있다.

### 3) 후쿠오카현 이토시마시 사례

이토시마 시는 후쿠오카시 중심부에서 전철로 30분 거리에 위치하고 있으며, 아름다운 해안선이 있는 자연환경을 갖추고 있는 시이다. 2020년 1월 1일 추계인구를 기준으로

인구는 98,259명에 해당하고, 면적은 215.70km<sup>2</sup>, 인구밀도 456명/km<sup>2</sup>이다<sup>54</sup>).

일자리 부족으로 인한 청년들의 시외 유출에 의한 인구감소를 해결하기 위해, 이토시마시는 식품 관련 기업 유치와 규슈 대학 관련 신 산업·창업 창출에 도전하였다. 이주·정주 촉진의 후속 전개로서 민간과의 협동(이토시마 컨소시엄<sup>55</sup>)으로 총무성의 고향 텔레워크 사업을 추진하고 있다. 후쿠오카현 이토시마시 사례는 고향 텔레워크와 클라우드소싱을 통해서 이주정착을 촉진시킨 사례에 해당한다.

그림 3-24. 후쿠오카 현 이토시마 시 지리적 현황



자료: Wikipedia, 총무성 텔레워크(<https://telework.soumu.go.jp/>)

먼저 이토시마시는 텔레워크센터를 설립하였다. 도쿄로부터의 이주, 본사 기능의 이전을 지원하기 위한 실증사업으로서 시마케야 텔레워크 센터를 설립하였다. 시가지에서 떨어진 시마케야 지구에 설립하여, 컨소시엄에 참가하고 있는 클라우드소싱 회사의 사원이 본사 기능의 일부를 텔레워크로 실시하거나 텔레워크 협회 소속의 회사 사원이 각사의 텔레워크 시스템으로 근무하고 있다. 또 다른 마에하라 텔레워크 센터(일명, 마마 토코 워킹 스페이스)는 육아세대 가족의 이주를 촉진하고, 엄마들의 텔레워크나 자택 창업을 지원하기 위한 것으로 역 도보권의 마에하라에 개설하였다. 시가지에서 떨어진 시마케야

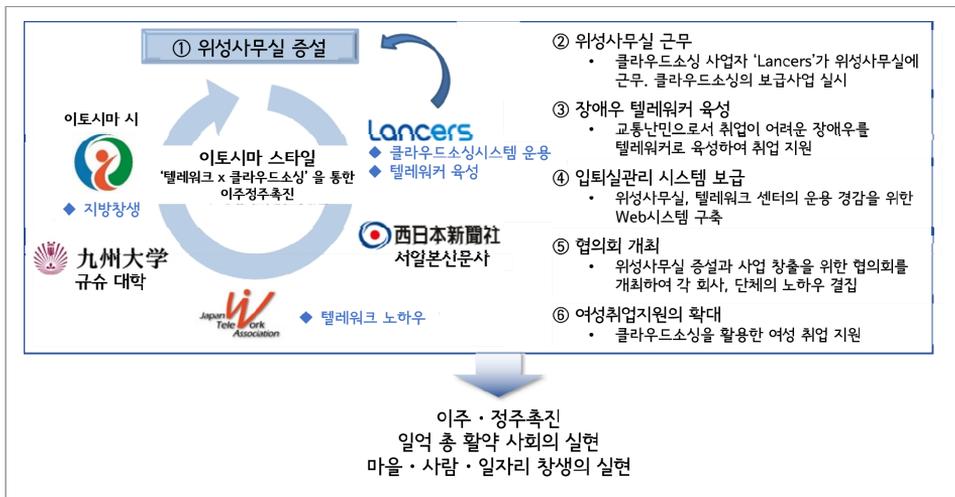
54) Wikipedia, 2020.06.08.

55) 총무성 '고향 텔레워크 추진을 위한 지역 실증 사업'을 위해 설립된 컨소시엄으로, 이토시마시, 규슈 대학, 서일본 신문사, 랜서스, 일본 텔레워크 협회(대표자)가 주요 멤버. 현재 이 5사와 함께 이토시마 여성 지원 프로젝트, 스마트 디자인 여소시에이션을 추가 멤버로 영입했다.

와는 대조적인 입지 조건이다. 기업용 위성사무실(5인 수용)과 프리랜서를 위한 텔레워크 센터(8인 수용)를 갖추고 있다. 그리고 위성사무실 근무자, 프리랜서 직원 모두가 이용할 수 있는 공용공간은 수유실과 어린이 놀이코너를 마련하여 일을 하면서 식사나 아이를 돌볼 수 있도록 하였다.

또한 정보제공을 위해서 웹사이트를 개설하고 여성작가를 육성하고 있다. 2013년도에 정주축진 웹사이트 '이토시마 생활'을, 2015년도에는 육아 세대 응원 웹사이트 '이토넷'을 개설하였다. 이어 2016년도 '텔레워크 추진사업'을 실시하여 육아중인 여성을 위한 텔레워크 기술 습득을 위한 시리즈 강좌를 개최하였다. 2017년도에는 '마마 라이터 스타트업 사업'을 실시할 예정으로, 이는 시민 여성작가를 육성하여, 육아 중인 여성의 시선으로 살아있는 정보를 제공하고자 한다. 마지막으로 고용창출을 위해서 IoT용 제품 생산회사의 공장을 유치하였다. 2017년 4월, IoT용 제품 개발 및 생산업체((주)Braveridge)의 공장유치에 성공했다. 이토시마 리서치 파크에 민간기업 1호 신규 공장이 건설된 것으로 새로운 고용 창출에도 기여할 것으로 기대된다.

그림 3-25. 이토시마 스타일 텔레워크 x 클라우드소싱을 통한 이주·정주축진



자료: 총무성, 고향 텔레워크(<https://telework.soumu.go.jp/>), 2016년도예산보조사업의 내용 중

## 제2절 한국의 청년유입 및 정착 관련정책

### 1. 중앙정부의 제도 및 관련시책

#### 1) 중앙정부의 관련 법·제도

먼저 인구감소 대응정책과 관련되는 우리나라의 대표적인 법·제도는 「저출산·고령사회 기본법」을 들 수 있으며, 청년지원과 관련되는 대표적인 법·제도는 「청년고용촉진특별법」과 2020년 8월부터 시행되고 있는 「청년기본법」 등을 들 수 있다. 청년을 지역에 정착시켜 지역 간 자립적 균형발전을 도모하고자 하는 측면에서 「국가균형발전특별법」도 관련이 된다. 저출산·고령사회대책은 국가 총인구감소 대응정책으로 출산율을 제고하여 인구충격을 완화하고자 하는 정책으로 지역의 인구감소 대응정책이라 할 수는 없다. 지역의 인구감소 문제는 출산율 저하가 아니라 인구의 사회적 유출로 인해 발생하며, 지방인구문제의 핵심 고리는 고령화와 젊은 청년층의 유출로 인해 발생되기 때문이다(박진경 외, 2019). 한편 ‘청년과 관련된 법률은 2000년 이후 청년실업 및 고용문제가 중요한 사회적 이슈로 부각됨에 따라서 청년대상 고용정책을 다루거나 청년발전을 위하여 청년에게 기본적인 사회경제적 지원을 하기 위하여 제정된 법률이라고 볼 수 있다<sup>56)</sup>. 여태까지 청년문제는 대부분 일자리문제로 귀결되었기에 「고용정책기본법」에도 불구하고 2004년에 2004년 「청년실업해소특별법」을 제정하였으며, 이를 2009년에 「청년고용촉진특별법」으로 개정한 바 있다.

따라서 엄밀히 말하자면 우리나라의 경우 일본의 「지방창생법」과 같이 지방인구문제의 핵심고리로 청년층의 지방유출 문제를 해결하고, 청년들도 살기 좋은 매력적인 지역을 만들기 위해서 추진 중인 청년유입 및 정착정책을 지원하고 있는 법률은 아직 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 다만 지역의 귀농·귀촌 활성화, 인구감소지역 통합지원 등 지역의 인구감소에 대응하고, 인구의 이동을 도모하는 정책과 관련하여서는 농림축산식품부, 행정안전부, 보건복지부 등을 포함해 여러 중앙부처별로 개별 법률에 의거하여 다양한 사업을 추진해오고 있다. 또한 청년정책과 관련해서도 고용노동부, 국무조정실 등 중앙부처별

56) 청년고용정책과 관련해서는 대통령직속 일자리위원회에서 2018년 3월 관계부처 합동으로 특단의 청년일자리대책을 수립한 바 있다.

로 여러 시책이 다양한 모습으로 수행되고 있는 것으로 파악된다. 그러나 이러한 사업이 어떠한 목적을 갖고 어느 지역에 누구를 대상으로 하는지 접근하면, 이들 요건을 공통적으로 만족하는 시책의 범위는 크게 축소된다.

**표 3-8. 중앙정부의 인구감소 대응 및 청년지원 관련 법률**

구분	법률	내용	비고
인구 감소 대응	저출산·고령사회 기본법 (보건복지부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 규정</li> <li>저출산대책: 적정 인구정책, 인구교육, 자녀출산 보육, 모자보건증진 등</li> <li>고령사회정책: 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가 문화 및 사회활동 장려 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가인구문제에 대한 기본적인 사항과 저출산 시책 규정</li> <li>국가차원의 정책</li> <li>기본법 형식</li> </ul>
지역 균형 발전	국가 균형발전 특별법 (산업부, 기재부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 지리적 발전을 도모</li> <li>주요시책: 지역혁신체계 구축, 주민생활기반 확충과 지역 발전역량 강화, 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화, 지역교육여건 개선과 인재양성, 지역과 학기술 진흥, 국가균형발전 거점 육성과 교통물류망 확충 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상대적으로 낙후된 지역 지원 규정</li> <li>지역 인구감소, 인구격차 등을 대비한 규정은 미비</li> <li>국가차원의 정책</li> <li>특별법 형식</li> </ul>
지방 이주 지원	귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 (농림부, 해수부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농어·귀촌 활성화 및 지원을 통하여 귀농어업인 및 귀촌인의 안정적인 농어촌 정착을 유도, 농어촌의 지속 가능한 발전에 기여</li> <li>귀농어업인 귀촌인 정착 지원, 귀농어 초기 지원, 지역 주민과의 교류 및 협력시책 추진, 창업 주택구입 지원, 낙후지역 귀농어업인 귀촌인 우대지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 인구유입 초점</li> <li>개인별 지원사항 위주, 농어업인 위주의 지원 규정</li> </ul>
청년 고용	고용정책 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용에 관한 정책을 수립·시행하여 직업능력개발, 취업 기회보장, 고용안정, 기업의 일자리 창출 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방인구유입과 관련 없음</li> <li>청년 미취업자 고용확대, 직업지도 및 고용지원 규정</li> </ul>
	청년 고용촉진 특별법 (고용노동부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년 미취업자에 대한 국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통하여 청년고용을 촉진하고 지속적인 경제발전과 사회 안정에 이바지</li> <li>고용확대, 직장체험기회제공, 직업지도 프로그램 개발·운영·제공, 고용지원서비스 제공, 직업능력개발 등</li> </ul>	
기본권 보장	청년 기본법 (국무조정실)	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년의 권리 및 책임과 국가와 지방자치단체의 청년에 대한 책무를 정하고 청년정책의 수립·조정 및 청년지원 등에 관한 기본적인 사항 규정</li> <li>청년의 참여확대, 고용촉진, 능력개발 복지향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방인구유입과 관련 없음</li> <li>청년의 기본권 보장, 존중, 사회경제적 지원 규정</li> </ul>

## 2) 중앙정부의 관련시책

본 연구에서는 사업의 지역을 ‘비수도권’, ‘농어촌지역’, ‘인구감소지역’, ‘쇠퇴지역’ 등을 아우르는 ‘소외지역’으로, 사업의 대상을 ‘청년층’으로, 그리고 사업의 목표를 ‘인구의 유입·정착’으로 설정하여 이에 해당하는 시책을 파악한 후, 이들 세 요건을 모두 충족하는 시책을 살펴보았다.

표 3-9. 지역의 인구감소 대응 관련 중앙정부의 시책현황(2020년)

담당부처	사업명	소외 지역	청년 대상	지방정착 지원
교육부	• 대학창업활성화	-	○	-
	• 지역선도대학육성사업	○	○	-
행정안전부	• 인구감소지역 통합지원사업	○	○	○
	• 인구감소지역 프로그램 지원사업	○	○	○
	• 지역주도형 청년일자리 사업	○	○	○
	• 청년들이 살기 좋은 마을만들기	○	○	○
	• 청년공동체 활성화 사업	○	○	○
	• 특수상황지역개발	○	-	-
	• 인구감소지역 지능형 ICT 조성	○	-	-
	• 다함께 잘사는 공동체 만들기	○	-	-
	• 문화체육관광부	• 관광두레 조성	○	○
농림축산식품부	• 농촌공동체활성화사업	○	-	-
	• 농촌유휴시설활용창업지원	○	-	○
	• 스마트팜 청년창업 보육센터	○	○	-
	• 청년농업인영농정착지원	○	○	○
	• 청년농촌보급자리조성사업	○	○	○
	• 귀농귀촌 활성화 지원	○	-	○
보건복지부	• 취약지역 생활여건 개조사업	○	-	-
	• 의료 및 분만취약지 지원	○	-	-
고용노동부	• 취약지역 응급의료기관 육성	○	-	-
	• 지역산업맞춤형일자리창출지원	-	○	-
국토교통부	• 성장축진지역개발	○	-	-
	• 해안 및 내륙권발전사업 지원	○	-	-
해양수산부	• 귀어귀촌활성화	○	-	○
	• 낙도지역 찾아가는 의료서비스	○	-	-
	• 어촌뉴딜300	○	-	-

주: 음영으로 표시한 사업이 인구감소에 대응하여 지역 청년의 유입·정착과 관련한 사업에 해당

자료: 국가균형발전위원회(2019)의 「국가균형발전사업 편람」과 부처별 내부자료를 참고하여 사업 정리

그 결과 이에 해당하는 시책들로써는 행정안전부의 ‘인구감소지역 통합지원사업’과 ‘인구감소지역 프로그램 지원사업’, ‘지역주도형 청년일자리 사업’, ‘청년이 살기 좋은 마을 만들기’, ‘청년공동체 활성화 사업’, 그리고 농림축산식품부의 ‘청년 농촌보급자리 조성사업’, ‘청년창업농 영농정착지원사업’ 등이 추출되었다.

이들 사업은 청년 인구의 지역 유출로 인한 지역의 인구감소에 대응하기 위해 청년의 유입 및 정착을 촉진하고자 하는, 분명하고도 명확한 목표가 있는 시책으로 판단된다. 가령 행정안전부는 인구감소지역에서의 청년 정착과 지역공동체를 지원하기 위한 사업들로, 농림축산식품부는 귀농·귀촌, 특히 농촌에서의 청년 정착을 위한 사업들로 구성된다. 이러한 배경에서 지역 청년의 유입·정착과 관련한 이들 사업을 개별적으로 살펴보고자 한다.

### (1) 인구감소지역 통합지원사업

행정안전부는 인구감소의 위기에 대응하고 이로 인한 행정서비스 사각지대 발생, 공동체 및 자치 기반 붕괴, 관리비용 상승 등 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 2017년부터 ‘인구감소지역 통합지원사업’을 실시해오고 있다. 지난 4년 동안 청년 창업 및 일자리 공간 조성, 보육·문화·복지 등 정주여건 개선, 도시민의 귀촌 사업, ICT 기반 스마트타운 조성 등 총 30개 지역에 377억 원이 투자되었다.

2017년 이 사업이 처음 시행되었을 때의 사업명은 ‘인구급감지역 통합지원사업’으로, ‘인구감소’가 아닌 ‘인구급감’의 명칭이 사용되었다. 당시에 행정자치부는 지방자치단체를 대상으로 사업 공모를 실시해 모두 70개 지자체로부터 사업 신청을 받았으며, 이후에 서면 심사와 현장평가, 발표심사 등 3단계 심사를 거쳐 최종적으로 9개 지자체를 사업지역으로 선정하였다. 이들 지역에 특별교부세 88억 원, 지방비 59억 원 등 총 147억 원의 사업비가 투입되었고, 중앙부처, 민간기업, 금융기관 등 관련 사업을 일괄 지원하여 사업의 동반 상승효과를 극대화하는 방향으로 사업이 추진되었다. 특히 (주)KT와 함께 민·관 협업으로 추진된 강원도 평창군의 대관령 의야지마을에서는, 5G 네트워크와 증강현실(AR), 홀로그램 등 첨단 ICT를 체험할 수 있는 ‘꽃밭양지 카페’<sup>57)</sup>가 개소되었고 유해동물 퇴치 시스템

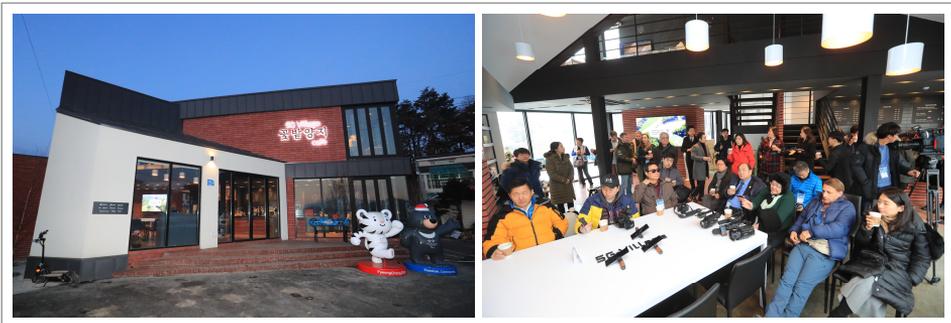
57) 꽃밭양지 카페의 매출액은 2018년 1~2월 기간에 2.1천만 원으로 전년 동월 대비(4백만 원) 5배 증가하였다.

과 무인택배 시스템 등이 설치되었다. 이를 통해 주민들의 삶의 질이 향상되었고, 올림픽 기간에는 세계 최초의 5G 시범 마을로 알려져 2,100여 명의 방문객들이 찾는 관광지로 발전하였다.

**표 3-10. 인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 및 선정 지자체(2017~2020년)**

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년	계
사업비	특별교부세	88억 원	90억 원	20억 원	20억 원	218억 원
	지방비	59억 원	60억 원	20억 원	20억 원	159억 원
	계	147억 원	150억 원	40억 원	40억 원	377억 원
선정지역	강원도	평창군	화천군, 인제군	정선군	고성군	5개 시·군
	충청북도	음성군	-	-	-	1개 시·군
	충청남도	예산군	보령군, 서천군	홍성군	부여군, 청양군	6개 시·군
	전라북도	정읍시, 고창군	김제시, 임실군	순창군	남원시	6개 시·군
	전라남도	강진군	곡성군, 보성군	영암군	-	4개 시·군
	경상북도	영양군	문경시, 봉화군	청도군	군위군	5개 시·군
	경상남도	하동군, 합천군	함양군	-	-	3개 시·군
	지자체 수	9개 시·군	11개 시·군	5개 시·군	5개 시·군	30개 시·군

**그림 3-26. 평창군 의아지마을의 ‘꽃밭양지 카페’ 내·외부 모습**



자료: 행정안전부 보도자료(2018.4.16.), “지역 맞춤형 해법으로 인구감소 극복 지원”

2018년에는 사업을 생활여건 개선, 공공서비스 전달체계 개선, 지역활력 제고, 공동체 활성화, ICT 기반 스마트타운 조성 등 5가지로 유형화하여 인구가 감소하고 있는 155개 기초자치단체를 대상으로 공모신청을 받아 이들 가운데 11개 지자체를 최종 선정하였다. 이들 지역에 특교세 90억 원을 교부하여 지자체별로 7억 원에서 8억 5천만 원을 지원하고, 지방비 60억 원을 더해 총 150억 원의 사업비를 투입하였다.

**표 3-11. 인구감소지역 통합지원사업의 5가지 유형별 주요 내용(2018년)**

구 분	사업의 내용
① 생활여건 개선	• 특화마을 조성 및 거점마을 중심의 생활서비스 개선, 폐교 등 유휴시설을 활용한 주민 삶의 질 개선 등 관련 사업
② 공공서비스 전달체계 개선	• 공공시설의 다기능화, 지자체 간 공공시설의 공동 설치·활용 등 공공서비스 기능 확대·개선
③ 지역활력 제고	• 지역의 자원·특산물·전통산업을 활용, 경제자립기반 확대, 일자리 창출 등 민·관 협업에 의한 지역활력 사업
④ 공동체 활성화	• 지역 내에 거주하는 청소년, 여성, 농·어민, 노인 등 공동체 중심의 활성화 지원
⑤ ICT 기반 스마트타운 조성	• ICT 기술을 활용한 복지, 교통, 환경, 안전 등의 분야에 스마트타운 서비스 발굴·지원

자료: 행정안전부 보도자료(2018.4.16.), “지역 맞춤형 해법으로 인구감소 극복 지원”

이듬해 2019년부터는 인구감소지역에 청·장년 유입과 귀촌 활성화 등 새로운 인구흐름을 촉진하기 위해 청·장년 및 귀촌인의 창업 및 정착에 중점을 두고 사업을 추진하고 있다. 이는 수도권 지역과 대도시에 비해 지역의 출산율<sup>58)</sup>이 높음에도 청년층 유출로 인구가 감소하고 있다는 문제 인식에서 출발하였다. 이러한 방향성에 따라 사업도 청·장년과 귀촌인들의 지역 자원을 활용한 창업공간, 창업 컨설팅·교육·실습실 등 창업지원시설, 정보교류·쉼터와 문화·예술 창작공간 등 소통·교류 공간의 조성 등으로 유형화하였고, 지자체 대상으로 공모를 실시한 결과 강원 정선군, 충남 홍성군, 전북 순창군, 전남 영암군, 경북 청도군 등 모두 5개 지역을 최종 사업지로 선정하였다.

강원 정선군은 카지노 인접지역에 청·장년 핵심활력거점 세 곳을 구축·연계해 마을호

58) 실제로 2018년 당시의 합계출산율은 대도시 지역에 해당하는 서울, 부산, 대구가 각각 0.76, 0.90, 0.99인 반면, 비수도권 지역의 경우는 충남 1.19, 전남 1.24, 제주 1.22의 결과를 나타냈다.

텔, 맘스카페 등 지역 청년들이 창업·교육·소통 등 다양한 활동을 할 수 있는 공간을 조성하고, 충남 홍성군은 지역 내 폐창고를 활용해 청년창업 공유 오피스, 가족형 문화자연놀이터, 세어하우스 등 지역 주민들이 소통·교류하는 복합문화창업공간을 마련하며, 전북 순창군은 공공임대주택 건립으로 청년들의 경제적 부담을 완화하고 '청년농부 임대형 스마트팜 조성', '청년과 지역농부 협업체계 구축'을 연계해 영농 기술의 공유와 창업 기회의 제공으로 안정적인 지역 정착을 지원하는 프로젝트를 수행하였다. 또한 전남 영암군은 '청년을 위한 정책 시행은 청년에 의한 정책 개발부터'라는 슬로건으로 지역 청년들에게 회의실 등의 공간을 공유하고 창업 인큐베이팅 등을 제공하는 청년종합소통센터를 건립하며, 경북 청도군은 지역 특산물로 주조한 수제맥주를 활용해 맥주 양조장·판매장 건립, 청년 대상 귀농영농교육, 홈 브루어리(Home brewery) 체험공간 등을 조성하는 사업을 추진하였다. 사업지로 선정된 이들 지역에는 특별교부세 20억 원, 지방세 20억 원 등 총 40억 원의 사업비가 투입되었다.

## (2) 인구감소지역 프로그램 지원사업

2020년부터 행정안전부는 인구감소지역의 활력을 높이기 위한 콘텐츠를 주민이 주도적으로 개발할 수 있도록 '인구감소지역 프로그램 지원사업'을 기획하였고 이를 위해 국비 8억 원과 지방비 8억 원을 포함한 총 16억 원의 사업비를 2020년 일반회계 예산으로 새롭게 편성하였다. 지역이 필요로 하는 콘텐츠를 개발할 수 있는 사업 특화 예산으로 지역 사회에 활력을 불어 넣는 청년 네트워킹 활동, 가족들이 즐길 수 있는 가족 친화 사업, 기존에 구축한 하드웨어를 새로운 프로그램과 연계하는 사업 등이 이에 해당하며, 사업의 유형으로는 청년들이 배우고 만나고 소통할 수 있는 인구활력형, 청년들의 지역사회 정착을 위한 특화산업 육성 및 지역경제 활성화를 위한 경제회복형, 지역공동체 거점공간 조성 과 기존 공간의 활용도를 높이는 공간혁신형 등이 있다.

행정안전부는 2020년 3월 인구감소지역<sup>59)</sup>에 해당하는 지자체를 대상으로 공모를 실시

59) 2000년부터 2019년까지 인구 10만 명 이하인 지자체 중에서 세 가지 요건 가운데 한 가지 이상 충족하는 시·군 지역을 의미한다. 여기에서 말하는 세 가지 요건이란 ① 2000~2019년간 인구감소율이 10% 이상인 지역 ② 2015~2019년 평균 노령인구비율(65세 이상 인구수 ÷ 총인구수 × 100) 20% 이상인 지역 ③ 2015~2019년 평균 생산가능인구비율(15~64세 인구수 ÷ 총인구수 × 100) 하위 50%인 지역 등이다. 단, 인구 10만 명 이상 시·군 중에서도 2000~2019년간 인구감소율이 15% 이상인 지역에 대해서는 예외로 두어, 이들 지자체가 사업에 신청할 수 있도록 요건을 다소 완화시켰다.

해 31개 지자체로부터 신청을 받았고, 서류심사, 현장실사, 발표평가를 통해 같은 해 5월 10개 지역의 사업을 최종 선정하였다. 이들 사업은 시설 건립 위주의 하드웨어 사업과 병행해 지역 활력의 핵심 주체인 청·장년의 정착과 지역공동체를 활성화하는 프로그램의 개발에 중점을 둔 점이 특징이다.

**표 3-12. 인구감소지역 프로그램 지원사업의 선정 지자체 및 사업 내용(2020년)**

지자체명		사업명	사업내용
강원	정선군	개척자 콜로키움	• 청년문화(꽃차 소믈리에, 커피센서링 교육) 여성힐링(힐링, 스토리텔링 교육) 마을공예(역새공예, 목공 교육)
	동해시	막걸리 익는 흥월평	• 막걸리학교(막걸리, 인문학, 창업, 디자인 교육) 막걸리 창업지원, 막걸리 아카이브, 청년 막걸리 DIT, 매거진, 오픈테이블 등
충북	옥천군	옥천으로 OCU(오슈) 프로젝트	• 오아시스(청년 취창업 교육, 묘목대학 등) 시작하다(청년 자립학교, 사회적경제 인큐베이팅) 유익하다(공동체 장터, 청년콘서트)
충남	청양군	청년소통을 위한 청춘거리 활성화	• 청년 네트워크 역량강화 아카데미, 누구나 가게(청년 LAB공간, 멘토링), 청춘 문화예술, 축제거리 조성
전북	고창군	한옥전문인 양성, 지역자원을 활용한 인구유입	• 목조건축 교실(1개월 단기교육), 집수선 건축교실(4개월), 한옥건축 전문기술 장기교육(8개월)
	김제시	젊어지는 농촌, 「청년창업(농부) 지역정착 솔루션」	• 청년 창업농과 전문가 멘토-멘티 컨설팅, 청년창업 역량강화 프로그램, 청년동아리 활동지원, 청년농 메이커페어(상품, 아이템 페어)
전남	고흥군	우리동네 청년 행복브릿지 프로젝트	• 청년창업 아카데미, 드론스쿨, 청년유턴 사관학교, 청년협의회 동아리, 예술창작활동
경북	군위군	군위(WE) 잘-살아볼클라스	• 빈둥빈둥 캠프(군위와 외지청년 교류캠프) 잘살기 연구회(지역정착교육, 창업 아이템 경진대회) 작은 성공(지역순환경제), 소셜ON(취창업 교육)
	문경시	청년의 꿈을 수확하는 곳, 청춘교역소	• 청년배움터, 청년연구소, 문화예술 원데이 클래스, 청어람 게스트하우스, 청년소통 네트워킹, 청년사업가 교류
경남	하동군	약양마을마켓	• 생활·문화복합형 플라마켓 운영, 약양청년 유랑단 운영, 청년 공예인 지원 등

자료: 행정안전부(20.5.17.), “인구감소지역의 활력을 높이는 주민주도 프로그램사업 10개 지자체 선정”

### (3) 지역주도형 청년일자리 사업

‘지역주도형 청년일자리 사업’은 청년이 지역의 일원으로 살아가며 정착할 수 있도록 각 지역의 상황에 맞게 맞춤형 일자리를 지원하는 사업으로, 지역의 실정을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체가 청년일자리 사업을 설계·시행하고 이를 국비로 지원하는 사업이다. 지역청년의 일자리 문제를 해결하기 위하여 2018년 3월에 발표된 ‘청년 일자리 대책’의 일환으로 수립되었고, 같은 해 5월 정부의 일자리 추가경정예산안이 국회를 통과하면서 2018년 7월부터 2021년까지 4년 동안 취업과 창업을 희망하는 총 7만 명 이상의 청년을 지원할 수 있게 되었다.

추경 의결 직후 행정안전부는 지자체 공모를 통해 총 456개의 세부사업을 발굴하였고, 이후 학계, 청년, 기업 등의 민간전문가와 관계부처로 구성된 ‘민·관합동 전담조직(TF)’의 심사를 거쳐 최종적으로 372개의 세부사업을 확정하였다. 사업이 선정된 17개 시·도, 150개 시·군·구는 유형별로 청년과 기업을 선발하고 기본교육을 진행하는 등 2018년 7월 본격적인 사업을 시행하기 시작하였다. 행정안전부가 사업을 담당하고 있지만 기본적인 사업의 유형과 최소한의 기준만을 제시하고, 지자체가 지역에 꼭 필요한 일자리 사업을 맞춤형으로 발굴·기획하는 것이 이 사업이 갖는 특징이다.

‘지역주도형 청년일자리 사업’은 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 첫 번째 유형은 젊은 일손이 부족한 마을기업, 협동조합, 농어업법인, 중소기업 등 지역 기반의 법인 및 단체에 청년을 연결해주는 ‘지역정착지원형’이다. 청년들은 이들 기업이나 단체에서 홍보·마케팅, 콘텐츠 개발 등의 업무를 수행하며, 궁극적으로는 지역의 일원이 되어 살아갈 수 있도록 지역정착의 도움을 받는다. 또한 연간 최대 2,400만 원의 임금을 2년 동안 지원받을 수 있고, 지역에 정착해 살아갈 수 있도록 주거, 교통, 복지 등 정주여건 마련을 위한 비용도 일부 보조받으며, 마케팅·문서작성 등 직무교육을 받을 수 있는 기회도 주어진다.

두 번째 유형은 창업에 어려움을 겪는 청년들에게 창업공간을, 취업에 어려움을 겪는 청년들에게 지역에 머무르며 일할 수 있는 환경을 마련해 주는 ‘창업투자생태계조성형’이다. 창업을 희망하는 청년들은 창업교육, 임대료, 사업화자금 등을 지원받을 수 있고, 취업을 희망하는 청년들은 지역의 중소기업 등에서 지역인재로 성장할 수 있도록 도움을 받는

다. 또한 청년들은 2년 동안 공동창업공간에 입주하거나 연 1,500만 원 정도의 임대료 등 창업 관련 비용을 지원받을 수 있다.

**표 3-13. 지역주도형 청년일자리사업의 유형별 비교**

구 분		지역정착지원형 (1유형)	창업투자생태계조성형 (2유형)	민간취업연계형 (3유형)
사업 대상	연 령	• 만 39세 이하		
	참여대상	• 미취업자 (실업자 + 비경제활동인구)		
	지역요건	• 사업기간 동안 해당 지자체 주민등록 유지		
	대상지역	• 전 지자체		
사업 내용	취·창업 분야	• 마을기업, 농어업법인, 중소기업 등 지역기반 법인·단체	• 신규창업 및 민간기업 (중소기업, 협동조합 등)	• 지역사회서비스 분야 (예: 미술관 큐레이터, 여성안심귀가)
	지원 기간	• 2 + 1년 이내 (3년차 취·창업 시 추가지원)	• 2년 이내 (창업 등 지원)	• 1년 이내 (일 경험 후 민간 취·창업 연계)
	지원 내용	• 인건비, 직무교육비 등 (2년간) * 3년차 추가지원 * 정주여건 지원 : 지자체 자체지원	• 창업 등 지원: 인건비 외 (교육비, 임대료 등)	• 인건비, 직무교육비, 자격증 취득비용 등
기대 효과 및 소요 예산	기대 효과	• 청년 취·창업 • 인구소멸 지역에 청년 정착 • 마을기업 등 활력 제고	• 청년 취·창업 • 지역경제 활성화	• 청년 일 경험 제공 • 취·창업 연계 • 지역사회서비스 수요 충족
	2020년 목표인원	• 14,306명	• 4,431명	• 7,299명
		• 총 26,036명 + α		
	2021년 목표인원	• 3~4만 명		
	1인당 단가	• 인건비 2,400만 • 기타지원비 300만	• 인건비 외 간접지원 1,500만 • 기타지원비 150만	• 인건비 2,250만(풀), 1,125만(파트) • 기타지원비 200만
	보조율 (국비)	• 전국 50%, 서울 30% * 기업부담분 20% 별도	• 전국 50%, 서울 30%	• 전국 40% (900만 원 한도) * 기업부담분 10% 별도
2020년 소요예산	• 168,050백만 원 (국비)	• 35,544백만 원 (국비)	• 30,561백만 원 (국비)	

자료: 행정안전부(2019.12.), 「2020년도 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침」, p.9

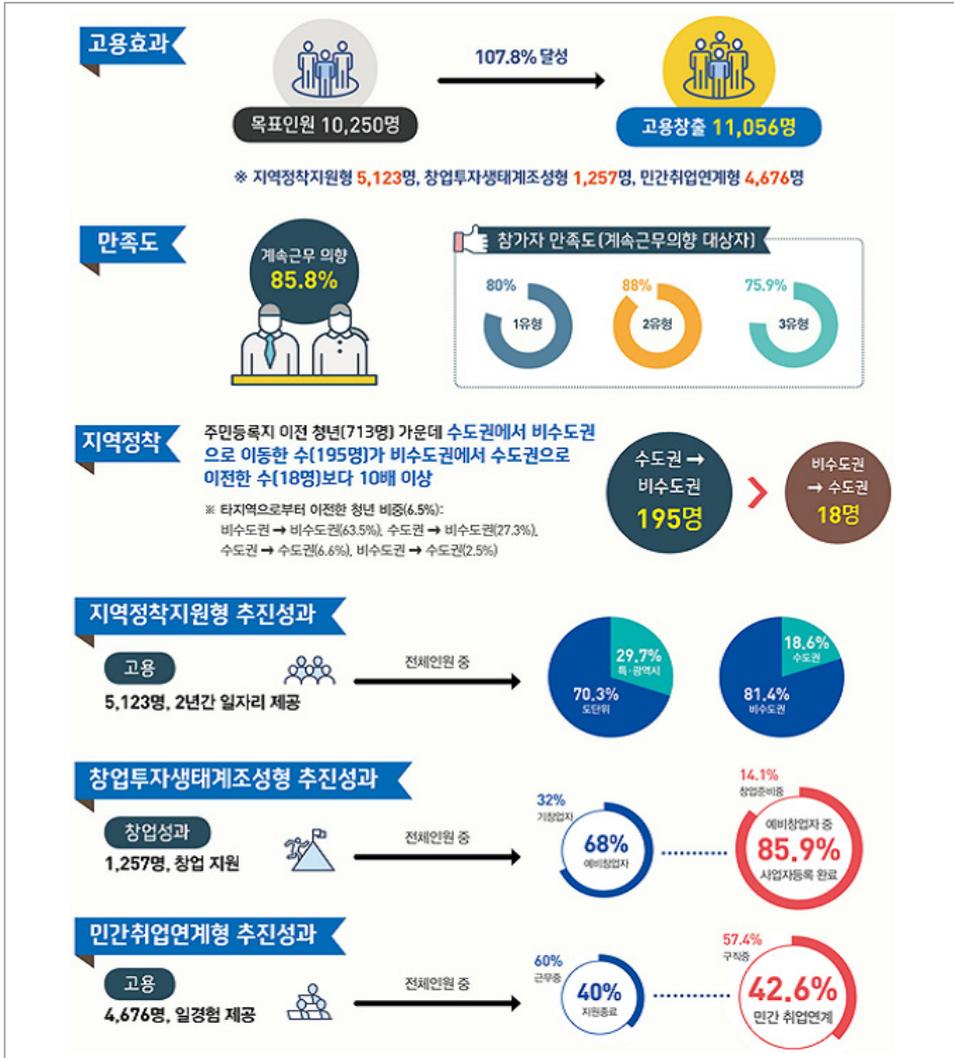
세 번째 유형은 공공·민간 부문의 일 경험과 구직활동을 지원하는 ‘민간취업연계형’이다. 교육, 문화, 복지, 안전 등 지역사회서비스 분야 가운데 청년 개인의 관심과 적성을 고려한 곳에서 직무역량을 키울 수 있는 기회를 제공하고, 이를 바탕으로 취업과 창업으로 이어질 수 있도록 지원하는 형태의 사업을 말한다. 이 유형에 참여하는 청년들은 1년 동안 근무시간에 따라 임금을 지원받을 수 있는데, 매일 8시간 전일제 근무의 경우 약 180~190만 원의 임금을 지원받을 수 있다. 그 외에 파트타임 등 다양한 근로형태로도 일할 수 있기 때문에, 개인 시간을 갖고자 하는 청년들에게는 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 가령 자격증 취득과 같은 구직활동을 지원하면서 다양한 분야의 직무교육을 받을 수도 있다.

2019년 8월 행정안전부가 사업 1년차를 맞아 발표한 사업의 성과를 세 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 유형인 지역정착지원형은 2년 동안 5,123명의 청년들에게 일자리를 제공하였으며, 비수도권에서 81.4%가 참여하고 있어 청년들의 비수도권 정착에도 영향을 끼친 것으로 나타났다. 두 번째 유형인 창업투자생태계조성형은 1,257명의 청년들을 대상으로 창업을 지원하였고, 창업을 통해 327명의 추가고용이 유발된 것으로 분석되었다. 또한 838명의 예비창업자 중에서 85.9%에 해당하는 720명의 청년들이 사업자 등록을 완료하였다. 세 번째 유형인 민간취업연계형은 4,676명의 청년들에게 일 경험의 기회를 제공하였으며, 이들 가운데 1,415명의 청년들이 보건 의료, 문화, 돌봄 등에서 사회서비스를 제공하는 데 기여한 것으로 평가된다. 한편 지원이 종료된 1,569명의 청년들 중에서 42.6%는 민간에 취업한 것으로 나타났다.

수도권에 절반 이상(50.3%) 집중되어 있는 청년(15~39세)층이 비수도권 지역으로 분산·정착하는 데에도 효과가 있는 것으로 분석되었다. 비수도권 지역의 사업 참여가 2018년과 2019년에 각각 85.1%, 2019년 82.8%로, 수도권 지역에 비해 그 비중이 상대적으로 매우 높게 나타났다. 특히 2019년 상반기에 전남과 경북 지역 등 인구의 급감이 우려되는 지자체가 가장 큰 규모로 참여하여, 청년 유출을 막기 위해 이들 지자체가 많은 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 2018년 사업참여자 중에서 주민등록지를 이전한 청년(713명)을 살펴보면, 수도권에서 비수도권으로 이동한 청년의 수(195명)가 비수도권에서 수도권으로 이전한 청년의 수(18명)보다 10배 이상으로 나타나 수도권 인구 분산의 효과도 확인할

수 있었다. 또한 2018년 사업에 참여한 청년을 대상으로 설문한 결과, 계속근무 의향이 있다는 응답에 전체의 85.8%를 차지해 청년의 만족도가 높은 것으로 나타났다.

그림 3-27. 지역주도형 청년일자리사업 중간성과(2019년 8월) 인포그래픽



자료: 행정안전부 보도자료(2019.8.20.), “지역주도형 청년일자리사업, 청년의 지역정착에 기여”

지역주도형 청년일자리사업은 사업의 이름이 갖는 의미대로 지방자치단체의 주도적인 노력에 의해 청년일자리가 양적으로 확대해가고 있는 것으로 평가된다. 사업이 처음 시작된 2018년 하반기에는 831억 원의 사업비가 투입되었고, 167개 지자체의 372개 사업에 11,056명의 청년이 참여하여 목표 인원 1.0만 명을 1천 명 가까이 초과 달성하였다. 2019년에도 2,210억 원이 사업비가 투입되어 209개 지자체의 888개 사업에 35,447명의 청년이 참여하였으며, 목표 인원 2.6만 명을 9천 명 가까이 초과 달성하였다. 사업비는 매년 점차 확대되어 2020년에는 2,350억 원이 배정되었고, 215개 지자체의 771개 사업에 지난해와 비슷한 수준인 2만 6천여 명을 목표인원으로 설정하여 추진 중에 있다.

#### (4) 청년이 살기 좋은 마을 만들기

2018년 행정안전부는 지방소멸과 지역경제 침체 등으로 방지되는 공간 문제를 해결하기 위해 민간공모를 통해 ‘시민주도 공간활성화 프로젝트’를 기획하였다. 그리고 이 프로젝트의 일환으로 전라남도 목포시의 원도심에 ‘괜찮아 마을’을 조성하고, 대도시 청년들을 유입시켜 지역에 정착하도록 지원하는 사업을 추진하였다. 이 사업을 통해 빈 상가건물 등의 유휴공간에 청년공간을 조성하고 지방생활에 관심 있는 60명의 청년을 모집하여, 이들에게 지방이주 초기에 필요한 거주 공간, 지역 체험, 취업 및 창업 교육, 지역주민과 이주청년 간 유대관계 맺기, 지역 내 일자리 찾기 프로그램 등을 제공하였다.

‘괜찮아 마을’은 ‘괜찮고 싶은 청년’들에게 휴식과 새로운 출발의 기회를 제공하기 위해 대도시에서 목포로 이주한 청년들의 제안으로 마련되었다. 여기에서 모집 대상이 되는 ‘괜찮고 싶은 청년’이란 청년 창업지원금 수급이 가능한 만 39세 이하의 연령으로, 지방에서 새로운 도전을 해보고 싶은 청년, 장소 제약 없이 활동을 할 준비가 된 청년, 지치고 실패했지만 다시 한 번 도약하고 싶은 청년, 실력과 가능성이 있지만 지원해줄 누군가가 필요한 청년, 그리고 ‘지역문화와 콘텐츠를 개발하고 공급하는, 새로운 기회를 원하는 청년 등 ‘괜찮아 마을’을 통해 지방도시에서 기회를 찾아 삶의 의미를 찾고 교류하며 인생을 새롭게 설계하고 출발해 보고자 하는, 전국의 ‘괜찮고 싶은 청년’을 의미한다.

‘괜찮아 마을’에는 낯선 도시에서 함께 돕고 생활하면서 지친 마음을 회복하는 ‘괜찮은 집’, 하고 싶은 일을 준비하면서 목포를 체험하고 학습하며 지역살이를 배우는 ‘괜찮은



간 등 유희공간 10곳을 개방할 수 있도록 협력하였다. 이 캠퍼스에서 4주 단위로 운영된 정규교육과정은 ‘여행과 휴식하기’, ‘50만 원으로 써먹는 삶의 기술’ 등 2주 프로젝트 과정을 포함해 동네 콘텐츠 만들기, 공동작업실 입주 등 지역 일자리와 연결된 4주간의 프로그램으로 구성되며, 한 기수에 약 30명씩 3개 기수가 모집되어 모두 93명의 입학 청년들이 교육비와 지역정착에 필요한 경비를 국가에서 지원받아 이들 가운데 47명이 지역에 정착하는 성과를 얻었다.

2020년에는 3월에 행정안전부가 ‘청년들이 살기 좋은 마을 만들기 및 청년활력 지원사업<sup>60)</sup>’이라는 이름으로 공모를 진행하였다. 그 결과 청년마을 구축 분야에 11개 지역이 참여해 경상북도 문경시의 ‘디지털 노마드(Digital Nomad)’를 위한 청년마을이 선정되었고, 청년 역량강화사업에는 4개 기관이 경합해 스페인 몬드라곤 대학의 팀창업 교육프로그램을 운영하는 HBM사회적협동조합이 청년들의 지속가능한 지역정착을 지원하기 위한 청년활력 지원사업자로 선정되었으며, 청년활력센터 조성 사업에는 19개 도시가 참여해 최종적으로 부산광역시와 전라북도 부안군이 선정되었다. 이들 3개 사업에 모두 19억 원의 사업비가 지원될 예정이다.

청년마을의 신규사업지로 선정된 경상북도 문경시에서는 청년협의체 ‘가치살자’팀이 운영하는 ‘달빛탐사대’를 통해 모두 60명의 청년들이 8월부터 4개월 동안 지역살이를 시작하게 된다. 이를 위해 문경시는 도시재생뉴딜정책, 귀농귀촌지원사업, 문화인프라 개발 등 지역사업과 연계하여 청년들의 지역정착을 적극적으로 지원할 계획이다. 충청남도 서천군의 ‘삶기술학교’에 대해서도 40명의 청년을 새롭게 모집해 이들이 지역정착을 이어갈 수 있도록 2019년에 이어 2020년에도 연속해서 지원하기로 결정하였다. 건물이 오래되어 제 기능을 못하는 ‘유림회관’을 청년들의 공유사무실로 재단장하고, 한산면 전체에 광대역 네트워크 5G 통신망을 설치해 대한민국을 대표하는 디지털노마드 마을로 만들어갈 계획을 세웠다. 또한 청년역량강화 지원사업자로 선정된 HBM사회적협동조합과 팀창업 교육을 진행하여 지역 특산물인 소곡주를 활용한 커뮤니티 비즈니스 등 청년창업을 지원한다.

60) 2020년 5월에는 사업명이 ‘청년마을 구축 및 청년활력 지원사업’이라는 이름으로 공모의 결과가 발표되었다. 즉 ‘청년들이 살기 좋은 마을 만들기’가 ‘청년마을 구축’의 이름으로 변경되었다.

부산광역시 자갈치시장에 설치되는 청년활력센터인 ‘하고재비’는 무슨 일이든 안하고는 배기지 못하는 사람들을 일컫는 경상도 말로, 부산광역시는 지역에 머물면서 다양한 콘텐츠를 통해 특별한 일상을 보내는 도심스테이 프로그램 ‘사이소 프로젝트’, 청년정책의 혁신을 위한 실험실 ‘오만때만 연구실’, 청년맞춤형 교육프로그램을 운영하는 ‘청년학교’ 등 청년들의 역량을 강화하는 데 중점을 두고 프로그램을 기획하였다. 또 다른 청년활력센터인 전라북도 부안군의 ‘되는데요 부안’은 부안형 청년정책 발굴 제안, 우프코리아 연계 타 지역과 청년교류, 청년-청소년 멘토멘티 ‘나도 선생님’, 청년들의 매월 색깔 있는 놀이 축제 등을 위한 부안청년연합체로 구성되었다. 청년창업 기초교육 및 청년문화 콘텐츠교육 등 청년행복 코칭사업 추진과 도시재생 뉴딜사업, 수소산업 인프라구축 사업 등의 사업과 연계해 청년창업에 특화된 사업을 구상한 점이 특징이다.

#### (5) 청년공동체 활성화 사업

2017년 7월 당시 행정자치부<sup>61)</sup>는 청년들이 스스로 계획한 아이디어를 바탕으로 지역에서 활동하면서 일자리와 정착의 기회를 모색할 수 있도록 ‘청년희망뿌리단’을 구성하고 이 사업에 참가할 청년들을 모집하였다. 지역 인구의 급감과 함께 지역사회가 무너지는 ‘지방소멸’ 사태의 현실화에 대한 위기의식이 고조되고, 특히 지방의 청년들이 일자리를 찾아 도시로 떠나는 현상이 심각한 사회 문제로 인식되면서, 청년들이 자신의 고향으로 돌아와 일자리를 갖고 꿈도 실현할 수 있는 방안으로써 기획되었다. 인구감소 등으로 쇠퇴한 지역에서 청년들이 창업·취업·자원봉사 등 다양한 활동을 통해 지역의 활성화를 도모하고자 ‘인구감소지역 신(新)지역균형발전방안’의 일환으로 ‘청년희망뿌리단’이 구성·운영되었다. 공모를 통해 선발된 32개 팀의 41명 단원들은 20개 시·군에서 문화·관광 활동, 농업 및 농산물 판매, 빈집 주거 활용 등 다양한 모습으로 활동해왔는데, 이들 가운데 10명이 지역으로 이전·활동했다는 점은 주요 성과 가운데 하나다.

61) 2017년 7월 26일 행정자치부는 국민안전처와 통합하면서 행정안전부의 명칭을 환원하게 된다. 46명의 청년이 선발되어 ‘청년희망뿌리단’ 출범식이 개최된 시기는 같은 달 17일로, 아직 부처의 이름이 바뀌기 전이다.

표 3-14. 2017년 청년희망부리단의 지역활동

지 역		팀		지 역 활 동	분 야
시·도	시·군·구	순번	인원		
부산	동구	1	1	• 천재화가 이중섭 문화마을 그리기	문화·관광
대구	-	2	1	• 청년활동 공간 운영 및 활성화	청년활동
		3	1	• 청년활동 공간 운영 및 활성화	청년활동
		4	1	• 청년활동 공간 운영 및 활성화	청년활동
인천	남구	5	2	• 구시가지 빈집 리모델링 및 청년매칭 사업	빈집·주거
광주	남구	6	1	• 청년 모임 및 네트워크 활성화	청년활동
경기	수원시	7	1	• 지역축제 기획 및 전문가 양성	문화·관광
	부천시	8	1	• 지역 폐자전거 업사이클 및 소품 제작	제조·디자인
		9	1	• 공동주택단지 청년 모임 활성화	청년활동
	동두천시	10	3	• 지역청년 네트워크 프로그램 기획 및 운영 (재능 나눔, 네트워크, 힐링캠프, 강연회)	청년활동
	포천시	11	1	• 청년 네트워크 활성화(세미나, 포럼 개최)	청년활동
	연천군	12	1	• 지역 농산물 생산 농가협업 및 온라인 판매	농업·판매
	강원	강릉시	13	1	• 귀촌귀농인의 농업전업 성공 실천
14			1	• 지역의 문화·역사·유산 콘텐츠 개발	문화·관광
	원주시	15	1	• 재개발 예정구역 문화콘텐츠 기획 및 전시	문화·관광
충북	충주시	16	1	• 대안적 삶 경험을 위한 청년 커뮤니티 조성	청년활동
충남	서산시	17	1	• 서산시 청년활동가 네트워크 활성화	청년활동
전북	순창군	18	1	• 문화콘텐츠 연계 공정여행 활성화(재즈 공연)	문화·관광
		19	2	• 청년 귀농귀촌 지원 및 청년공간 운영	청년활동
전남	순천시	20	1	• 자동차 중고 부품 도소매, 자동차아이템 행사	제조·디자인
		21	1	• 지역 어르신 케어, 자원봉사 프로그램 운영	청년활동
		22	2	• 길고양이 급식소 설치 및 캐릭터상품 개발	제조·디자인
	여수시	23	1	• 섬 빈집 숙박시설 및 관광프로그램 운영	문화·관광
		24	1	• 섬마을 자원발굴 및 섬문화 아카이빙	문화·관광
		25	1	• 섬 주민 사진교실 및 주민사진 전시회	문화·관광
	목포시	26	3	• 섬 청소년·청년 교육 및 지역청년 연계·교류	청년활동
		27	2	• 목포 원도심 스토리텔링 및 주민이야기 아카이빙 (인터뷰, 영상제작, 이야기집)	문화·관광
		28	1	• 청년 요식업 마케팅 및 서비스 강화	농업·판매
		29	1	• 청년 귀농, 공동체 육성, 농업 청년창업 지원	청년활동
	강진군	30	1	• 지역 네트워크 형성 및 창업 노하우 공유	청년활동
경북	포항시	31	1	• 지역문화 발굴, 청소년 교육 및 교류	청년활동
제주	서귀포시	32	2	• 제주 IT프리랜서 커뮤니티 구축 및 지역농가 연계	청년활동

자료: 행정안전부 보도자료(2017.12.22.), “쇠퇴지역에서 꿈을 찾고 희망을 키워요”

2017년에 진행된 ‘청년희망뿌리단’ 사업은 다음해 ‘청년공동체 활성화 사업’으로 발전되어 추진된다. 청년의 인구유출이 지역사회 활력저하와 지방소멸에 대한 위기로 확산되어, 지방을 살리려면 청년들의 눈높이에 맞춘 정책을 통해 청년이 살고 싶은 지역으로 만들어야 할 필요성에 따라 사업이 확대되었다. 울산광역시, 전라북도의 정읍시, 전라남도의 여수시 등 인구감소지역과 고용위기지역 중심으로 모두 21개 지역에서 청년 107명을 선발해 지역별로 청년공동체를 운영하였으며, 이듬해 2019년에도 인구감소지역을 중심으로 100여 명의 청년과 20여 명의 멘토를 선발하여 이들이 지역에 정착할 수 있는 기반을 마련해주고 현장에서 일정 기간 활동할 수 있도록 지원하였다.

**표 3-15. 청년공동체 활성화 사업의 유형별 자격 및 역할**

구 분	주요 활동	
	자 격	역 할
지역 선도형	• 지역 내 청년공동체와 교류·소통이 활발하고 지역의 중심이 되는 ‘Hub공동체’	• 새로운 청년공동체를 발굴하고, 그 공동체가 지역사회 정착할 수 있도록 지원
지역 연계형	• 지역의 인적·물적 자원과 활동 등을 연계하여 지역사회에서 활발하게 활동하는 청년공동체	• 지역사회 공헌 및 지역활력 제고(경제적, 문화적, 사회적)를 목표로 활동하고자 하는 청년공동체

자료: 행정안전부(2020.2.17.), ‘청년공동체 활성화 사업’ 참여자 모집 공고

2020년에는 멘토에게 활동비를 지급하던 기존의 간접 지원 방식을 청년공동체 사업에 활동비를 지급하는 직접 지원 방식으로 변경해 지역 활동을 장려하고, 사업이 종료된 후에는 우수공동체에 인센티브도 제공하도록 하는 등 보다 안정적인 추진을 위해 사업을 개편하였다. 사업의 유형으로는 청년공동체가 지역의 새로운 청년공동체를 발굴·육성하고 관계망을 형성하는 ‘지역선도형’, 그리고 지역 주민 또는 자원과 연계해 지역 현안을 해결하고 지역에 도움이 되는 ‘지역연계형’ 등 두 가지로 구분되며, 만 39세 이하의 청년으로 구성된 5인 이상의 법인 또는 단체가 지역사회와 연계한 여러 활동과 성과목표를 담은 사업계획서를 제출하는 방법으로 지원·참여할 수 있다.

표 3-16. 2020년 청년공동체 활성화 사업에 선정된 대표 공동체 활동계획

공동체명 (지역)	주요 활동계획
북촌다움 2020 (서울 종로구)	• 서울 북촌지역의 주거지 문제 개선을 위해 매월 1회 포럼을 개최해 지역주민의 의견을 수렴하고, 그 결과를 소셜미디어로 확산, 지역문제를 해결하는 청년 주도 마을기업 설립
생각하는 사람들 (부산 동래구)	• 변호사, 회계사, 기업 대표 등으로 구성된 전문직 청년공동체로 법률·세무·경영 자문 등 지역주민에게 월 1회 이상 재능 기부
청년 그라운드 (강원 원주시)	• 청년들이 지역에 정착할 수 있도록 지역주민과 함께 하는 지역행사, 지역과 연계한 프로그램 기획·실행, 청년공동체가 참여하는 간담회, 워크숍, 단체와의 협약을 통한 네트워크 교류 등 지원
왓 슈 (충남 홍성군)	• 귀농귀촌 선도농장을 운영하며 농업관련 기술 전달·컨설팅 등 무연고 귀농 주민의 정착을 지원하며, 마을 단위 지역 행사 개최
JAJA 지리산 청년공동체 (전북 남원시)	• 시골살이를 희망하는 청년들이 모여 삶의 자립, 경제적 자립을 실현하고 청년 네트워크 구축을 위해 청년 실험·창작공간(JAJA 창고), 마을축제 및 음악회, 시골살이 연구모임(작은집 짓기, 농사, 옷만들기) 등 운영

자료: 행정안전부 보도자료(2020.4.7.), “14:1 경쟁 뚫은 청년공동체, 지역 활력 높인다”

2020년 2월과 3월 사이에 진행된 공모에는 2019년 28개보다 약 8배 많은 223개 공동체가 신청해 지역에 대한 청년들의 관심이 높아졌음을 알 수 있다. 같은 해 4월에는 16개의 팀이 약 14:1의 경쟁률을 뚫고 최종 선정되었는데, 이들 공동체는 같은 해 4월부터 10월까지 약 7개월 동안 지역 현안의 해결을 위해 활동하게 된다. 또한 모든 활동이 종료되는 10월에는 사업기간 동안의 활동과 성과 등을 공유하고, 이들 가운데 우수 공동체를 선정하는 ‘성장보고회’를 개최하며, 우수 공동체에게 포상 등의 특전을 제공한다. 행정안전부는 청년공동체에서 목표하는 성과를 달성할 수 있도록 팀당 5백만 원 상당의 과업 수행비, 멘토 및 전문가 자문, 권역별 연계망 형성을 위한 간담회 개최, 주요활동 및 성과홍보 등을 지원한다.

## (6) 청년 농촌보급자리 조성사업

앞서 설명한 바와 같이 농림축산식품부는 청·장년층 등 농어촌으로의 귀어·귀농을 장려하기 위하여 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 하에서 다양한 시책을 추진해오고 있다. 특히 청년들에게 귀농·귀촌의 진입 장벽을 낮춰주고 이들이 안심하고 정착할 수 있는

농촌 환경을 조성하기 위해 '청년 농촌보급자리조성사업<sup>62)</sup>'을 기획하였고, 2019년 사업지 선정을 위해 전국 시·군<sup>63)</sup>을 대상으로 공모를 실시하였다. 공모에는 모두 12개 시·군이 신청하였고 이들 지역을 대상으로 시·도 심사, 전문가 평가, 현장 심사, 종합 심사 등의 과정을 거쳐 같은 해 4월에 충청북도 괴산군, 충청남도 서천군, 전라남도 고흥군, 경상북도 상주시 등 4개 시·군을 신규 지구로 최종 선정하였다. 사업 대상지를 선정하기까지 후보 대상지의 입지 여건과 주위 환경, 부지확보 여부, 주택공급계획의 적정성, 임대수요 분석의 타당성, 사업추진 역량, 기존 자원 활용도 등을 종합적으로 고려하였는데, 특히 사업의 성과 극대화 및 지연 방지를 위해 사업부지의 사전 확보, 청년들에 대한 스마트팜 혁신밸리·농공 단지를 비롯한 일자리 연계성, 입주민 정착 프로그램 지원 등을 중점적으로 평가하였다.

선정된 4개 지역은 농림축산식품부와 협의, 주민의견 수렴 등 사업준비 과정을 거쳐 기본계획과 시행계획을 수립하는 등 본격적인 사업을 추진하며, 2019년부터 2020년까지 2년 동안 총 80.25억 원의 사업비를 국비 50대 지방비 50 매칭으로 지원하게 된다<sup>64)</sup>. 단지별로는 30호 정도의 공공임대주택과 육아나눔 활동을 위한 공동 보육시설, 문화·여가·체육 활동 등이 가능한 커뮤니티 시설 등 부대시설이 복합된 주거단지로 조성된다.

주거단지 입주에 지원할 수 있는 대상은 만 40세 미만의 귀농·귀촌 청년, 신혼부부<sup>65)</sup>, 또는 가구주 연령이 만 40세 미만으로 1명 이상의 자녀를 양육하는 가정 등이 이에 해당한다. 주택의 임대기간은 5년 이상으로, 입주민이 주거에 대한 부담 없이 충분한 시간을 갖고 농촌에 적응할 수 있도록 단지 관리·운영에 필요한 최소한의 수준으로 임대료를 설정하였다. 단지별로는 입주민과 주변 마을 주민들이 함께 모여 영유아 놀이·학습, 육아 품앗이, 부모 교육·정보교류 및 친목 도모 활동 등을 할 수 있는 공동 시설의 설치를 의무

62) 청년 농촌보급자리조성사업은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제29조에 의거, 농어촌의 기초생활여건 개선사업으로 추진되고 있다.

63) 특별시와 광역시를 제외하고 세종특별자치시와 제주특별자치도를 포함한 155개 시·군에 해당한다. 이들 시·군 가운데 사업을 신청하기 전 진입로를 포함한 사업부지를 100% 확보한 시·군이 공모에 신청할 수 있었다.

64) 총 사업비는 321억 원으로 1년차 40%, 2년차 60%로 배분되어, 2019년과 2020년에 각각 128.4억 원(국비 64.2, 지방비 64.2)과 192.6억 원(국비 96.3, 지방비 96.3)이 투입된다.

65) 입주에 지원할 수 있는 신혼부부는 자녀가 있는 경우 혼인기간 5년 미만이어야 하고, 자녀가 없는 경우에는 혼인기간 7년 미만으로 자격의 범위를 확장하였다.

화했다. 또한 문화·여가·체육 활동 등을 공유하고 지역에 새로운 활력을 창출할 수 있도록 커뮤니티 시설도 설치된다. 이를 위해 소규모 문화·체육시설, 작은 도서관, 공부방 등 농촌 지역에 필요한 생활 SOC시설을 우선 확충하도록 하고, 귀농·귀촌한 주민들이 재능나눔 활동 등을 통해 기존 주민들과 함께 활동할 수 있는 기회를 마련하고자 한다. 한편 단지의 관리·운영은 지방자치단체 또는 주민자치조직이 직접 운영할 수 있으며, 경우에 따라서는 사회적 경제조직이나 비영리 법인에 위탁·운영할 수 있도록 허용하였다.

### (7) 청년창업농 영농정착지원사업

2017년 12월 농림축산식품부는 농업의 혁신성장을 이끌 청년창업농을 육성하기 위한 대책을 발표하였다. 당시에 40세 미만 농가 경영주가 1.1%(11,000명)에 불과하고 2025년에는 0.4%(3,700명)로 전망되는 등 급속한 고령화로 농업의 지속가능성이 심각하게 위협받고 있다는 위기의식에서, ‘청년 영농창업 및 정착지원 TF’를 구성해 청년농, 전문가, 지자체 등의 의견을 듣고 관계부처, 농정개혁위원회 논의 등을 거쳐 대책을 마련하였다. 특별히 청년농업인들이 영농진입 초기에 겪게 되는 소득 불안, 자금·농지 등 기반 확보 애로, 영농기술 문제 등 다양한 애로를 해소하는 데 중점을 두었고, 이러한 취지에 따라 2018년부터 영농의지와 발전 가능성이 큰 청년창업농에게 독립 영농경력을 고려해 월 80~100만 원의 영농정착지원금을 차등 지급하기로 결정하였다.

위와 같은 ‘청년창업농 육성대책’으로 2018년에 처음 도입된 ‘청년창업농 영농정착지원사업’은 만 18세 이상, 만 40세 미만의 독립 영농경력 3년 이하인 자가 지원할 수 있으며, 1,600명 선발에 5,164명이 지원해 3.2:1의 경쟁률을 나타냈다. 선발된 인원 중에는 영농창업예정자와 영농경력 1년차가 각각 680명과 625명으로 전체의 81.6%(1,305명)를 차지했고, 이들 가운데 귀농 청년은 71.9%(938명)의 비율을 나타내 청년층의 유입 효과가 큰 것으로 평가된다. 그러나 첫 시행 과정에서 지자체와 청년들이 겪은 어려움도 다양하게 나타나, 이에 대해서는 이듬해 사업에 개선점을 반영하여 보완하였다<sup>66)</sup>.

66) 농림축산식품부는 시·도 청년농 간담회, 시·도 담당관회의, 시·군별 청년농 간담회, 지자체 청년농 담당자 워크숍 등을 개최해 현장의 의견을 수렴하였다. 청년농업인들은 간담회에서 연간 160시간의 무교육에 대한 부담, 판로확보의 어려움, 신용부족에 의한 창업자금 대출 어려움, 출산 여성농업인으로서 영농의 어려움 등 다양한 애로사항을 호소하였다.

**표 3-17. 청년창업농 영농정착지원금 지원 연차별 월 지급액 및 수혜기간 (단위: 만 원(개월))**

구 분	독립 영농경력		
	1년차	2년차	3년차
지원 1년차	100 (12)	90 (12)	80 (12)
지원 2년차	90 (12)	80 (12)	0
지원 3년차	80 (12)	0	0
계	3,240 (36)	2,040 (24)	960 (12)

자료: 농림축산식품부 보도자료(2018.4.9.), “18년 청년창업농 영농정착지원 대상자 1,168명 선발”

즉 2019년 사업에는 영농기반 확보를 위한 창업자금, 즉 후계농업인 육성자금의 대출 규모를 1,900억 원에서 3,150억 원으로 확대하고, 농지은행의 임대용 농지도 870ha에서 1,000ha로 130ha 더 매입해 이를 청년농업인에게 우선 임대하며, 영농초기 생산 규모가 작고 거래실적이 부족한 청년농을 위해 로컬푸드, 직거래 장터 등의 판로개척을 지원하도록 했다. 또한 국정감사와 언론 등에서 제기된 정착지원금의 부적정한 사용을 방지하고, 영농 초기에 소득 부족으로 생계의 어려움을 겪는 청년농업인들이 지원취지와 규정에 적합하게 사용할 수 있도록 지원금의 사용 관리를 강화하였다. 현장 컨설팅 등도 이수 가능 교육에 포함시켜 교육의 인정 범위를 확대하였고, 임신·출산으로 영농활동을 못하더라도 청년창업농 자격을 유지하도록 개선했으며, 영농 초기 농업 소득이 부족해 부업활동에 종사하는 경우가 있음을 감안하여 정책의 취지에 부합하는 범위 내에서 부업 활동의 인정 범위를 확대하였다. 이와 같이 개선된 2019년 사업에는 지난해에 이어 같은 수의 인원을 선발하였는데, 모두 2,981명이 지원하여 1.9:1의 경쟁률을 보였으며 서면평가와 면접평가를 통해 1,600명을 최종 선발하였다. 선발 과정에는 신청자들의 영농의지와 목표<sup>67)</sup>, 영농 계획의 구체성과 실현가능성, 지원 필요성 등이 중점적으로 평가되었고, 소득이 부족해

67) 지원자 중에는 대학에 개설된 영농창업 특성화 과정에 참여해 농업의 성공 가능성을 확신하여 지원한 청년, 체류형 농업 창업지원센터(귀농인의 집)에서 영농 활동과 농촌생활을 체험하고 이에 기초해 사업계획을 세워 지원한 청년, 그리고 사회적 농업 조직에 해당하는 농장에서 귀농을 준비한 후 지원한 청년 등 정부와 지자체, 민간에서 운영 중인 영농 창업의 준비 과정을 거친 청년들이 포함되어 있어, 농림축산식품부는 예비 청년농업인 육성정책의 성과가 어느 정도 있는 것으로 자체 평가하였다.

생활안정을 필요로 하는 청년농에게 정부의 지원이 우선될 수 있도록 중위소득 120%, 즉 건강보험료 가입자 상위 15% 수준 이상을 지원 대상에서 제외하는 등 소득·재산의 기준도 보다 강화하였다.

그림 3-29. 대상자 모집 포스터에서의 2020년 청년창업농 영농정착지원사업 안내

**신청자격 및 연령**

- 연령: 만 18세 이상~만 40세 미만  
\*20년도 사업신청 가능연령: 1980. 1. 1 ~ 2002. 12. 31 출생자
- 영농경력: 독립경영 3년 이하(예비농업인 포함)  
\*농어업경영체법에 따른 농업경영정보(경영일) 등록일 기준으로 계산
- 겸업: 공공기관 및 회사의 상근 근로자 제외
- 소득: 건강보험료 등 일정소득 이상인자는 신청제외

**영농정착 지원금 지급 기준 및 방법**

- 지원금액: 독립경영 기간에 따라 차등지급
  - 1년차 100만원
  - 2년차 90만원
  - 3년차 80만원
- 지급기간: 최장 3년  
최초 선발 시 영농 경력에 따라 지급기간 차등  
\* 2020년 4월부터 지급예정
- 지급방법: 신용 체크 카드 발급  
영농자금 및 일반 가계자금으로 사용범위 제한
- 지급인원: 농업경영체(농업인, 농업법인) 당 1명  
- 법인 공동대표일 경우 각각 지급  
- 일부 경영일 경우 1인만 지급
- 의무사항: 의무교육, 재해보험·자조금 가입, 전업적 영농, 경영장부 기록, 지원금 성실사용, 의무영농기간 준수 등

**청년창업농 지원 혜택**

- 영농정착 지원금 지급
- 창업자금 농지지원
- 영농기술 교육 및 컨설팅 지원

자료: 농림축산식품부 보도자료(2019.12.19.), “2020년 청년창업농 1,600명 선발 및 종합지원 추진”

사업을 도입한지 3년차가 되는 2020년에도 청년창업농 간담회와 시·군·구 간담회 등에서 건의된 의견을 제도개선에 반영하여 사업을 개편하였다. 우선 농업소득이 많지 않아 생계의 많은 부분을 영농정착지원금에 의존하는 농가를 중심으로 일거리가 적은 농한기에 농외 근로를 할 수 있게 해달라는 의견이 있어, 1년에 2개월까지 지자체의 사전 승인을 받아 농한기를 활용한 농외근로가 가능하도록 시행지침을 개정하였다. 후계농자금 예산에 대해서도 3,150억 원에서 3,750억 원으로 확대하고, 대출 상환기간을 기존 3년 거치 7년 상환에서 5년 거치 10년 상환으로 연장하도록 했다. 또한 청년창업농으로 선발되면 이수해야 하는 필수교육 과정을 신규진입형과 성장형으로 구분하여 수요자 맞춤형으로 실시하고, 선택교육은 연간 108시간 수준에서 96시간으로 축소하는 등 의무교육의 내용을 개선하였다.

**표 3-18. 청년창업농 영농정착지원사업 선발 결과 대상자 지역 분포 (2018~2020년)** (단위: 명)

구 분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	특별·광역시	계
2018년	207	83	83	152	247	240	255	162	67	104	1,600
2019년	160	80	82	144	270	258	292	187	53	74	1,600
2020년	151	82	82	175	282	270	268	170	46	74	1,600

자료: 농림축산식품부 발표자료(2018; 2019; 2020)

**표 3-19. 2020년 청년창업농 영농정착지원사업 선발 결과 대상자 영농경력별 분포 현황** (단위: 명)

구 분	영농경력별				계		
	예정자	1년차	2년차	3년차			
전 체	1,051	438	76	35	1,600		
성별	남 성	841	372	57	28	1,298	
	여 성	210	66	19	7	302	
계열	농업계 졸업	310	132	19	10	471	
	비농업계 졸업	741	306	57	25	1,129	
귀농 여부	귀 농	708	321	56	27	1,112	
	재 촌	343	117	20	8	488	
영농 기반 마련	증여·상속	전체	46	9	5	2	62
		일부	183	63	11	8	265
	부모와는 별도		500	240	35	14	789
	부모기반 없음		322	126	25	11	484
협업 경영	부부공동		146	98	20	7	271
	법인공동		57	33	5	2	97

자료: 농림축산식품부 보도자료(2020.5.27.), “2020년 청년농업인 영농정착지원 대상자 1,600명 선발”

2020년 5월에 발표된 청년창업농 영농정착지원 대상자 선발 인원 1,600명의 특성을 살펴보면, 시·도 지역의 분포는 전북, 전남, 경북, 충남, 경남 등의 순으로 나타났다. 영농 경력별로는 창업예정자가 1,051명으로 가장 많은 분포를 보였는데, 사업이 처음 도입된 2018년에 42.5%로 시작해서 2019년 59.3%에 이어 2020년에 65.7%로 꾸준히 상승한 점이 주목된다. 비농업계 졸업생은 1,129명(70.6%)으로 농고·농대 등 농업계 학교 졸업생 471

명(29.4%)의 약 2.4배 수준이며, 귀농인이 1,112명(69.5%)으로 재촌 청년 488명(30.5%)의 약 2.2배로 나타났다. 또한 영농기반 마련 유형으로 살펴보면, 부모의 영농기반을 증여·상속 받은 청년이 327명(20.4%), 부모가 영농에 종사 중이지만 별도 기반을 마련한 청년이 789명(49.3%), 그리고 부모의 영농기반이 없고 스스로 영농기반을 마련한 청년은 484명(30.3%)의 분포를 보였다. 한편 주 생산 품목은 채소류(26.0%), 과수류(15.4%), 축산(15.4%), 식량작물(11.0%) 등의 순으로 나타났다.

## 2. 지자체의 제도 및 관련시책

### 1) 지자체의 관련제도

비수도권에서 도시 지역이 아닌 ‘도’ 단위의 광역자치단체에서는, 청년의 지역 유출로 인구가 감소하고 있다는 점에 일찍이 위기인식을 갖고 이에 대응한 정책들을 지역의 상황에 맞게 다양한 방법으로 추진해오고 있다. ‘충북 1939행복공동체’, ‘충남형 지역균형발전 청년고용사업’, ‘청년전북 뉴웨이브 지원사업’, ‘전남 청년 마을로 프로젝트’, ‘경북 도시청년 시골파견제’, ‘경남형 뉴딜일자리사업’, ‘제주청년 뉴딜 일자리’ 등 자치단체는 인구감소문제 중에서도 청년에 포커스를 맞추어 청년의 지역유출을 방지할 수 있는 일자리, 주거, 정주여건 등 복합적인 시책들을 다양하게 선제적으로 개발하고 있으며, 지자체별로 지역 청년의 유입 및 정착과 관련된 여러 시책들을 실행해오고 있다.

특히, 전라남도와 경상북도는 한국고용정보원(2016, 2018)에서 산출한 지방소멸위험지수<sup>68)</sup>가 가장 낮은 지역으로, 2020년 8월 18일, 국회에서 공동으로 ‘지방소멸위험지역 지원 특별법 제정 토론회’를 개최하는 등 인구구조 변화에 적극적으로 대응하고 이와 연계한 지역정책을 민감하게 기획·수행하고 있는 것으로 평가된다. 이에 전라남도와 경상북도를 중심으로 본청의 조례 및 관련시책을 살펴보았다.

68) 20~29세 여성 인구를 65세 이상 인구로 나눈 지방소멸위험지수는 ‘소멸위험 매우 낮음(1.5 이상)’, ‘소멸위험 보통(1.0~1.5 미만)’, ‘주의단계(0.5~1.0 미만)’, ‘소멸위험 진입단계(0.2~0.5 미만)’, ‘소멸 고위험 지역(0.2 미만)’ 등 다섯 단계로 분류되며(이상호, 2018), 2018년 6월 기준으로 전라남도가 0.47로 전국 최저 수준을 보였고 경상북도가 0.55로 그 다음의 낮은 수치를 나타냈다.

〈표 3-20〉에서 보는 바와 같이 지자체의 청년정책 관련조례는 크게 청년기본조례와 일자리·취업·창업 관련 조례, 그리고 청년 농어업경영인을 육성하고 지원하기 위한 조례로 구분된다. 그러나 일본의 「지방창생법」과 같이 우리나라는 중앙정부에서 새로운 인구의 지방유입을 지원하는 법·제도가 없다보니 개별법에 근거하여 주로 지방에서의 구직과 취업, 일자리, 취농·귀농 정책을 지원하기 위한 제도를 운영 중이다.

**표 3-20. 지자체의 청년 관련 조례**

구분	관련 조례	내용	근거
전라남도 (5)	청년기본조례	• 전남 청년에게 다양한 사회 참여기회를 보장하여 청년의 권익을 증진하고 자립기반을 마련하여 청년이 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 지원	청년기본법
	청년구직지원조례	• 전남 청년들의 고용을 촉진하고 구직활동을 지원함으로써 청년일자리 문제 해결에 기여하고, 지역경제 발전에 이바지	고용정책기본법, 청년고용촉진특별법
	청년일자리 창출촉진에 관한 조례	• 전남 지역 청년의 일자리 창출을 촉진하여 지속적인 경제발전과 사회안정에 이바지	
	청년 창업지원조례	• 전남에 거주하는 청년을 대상으로 창업을 지원하여 청년일자리 문제를 해소하고, 지역의 일자리 창출에 기여	
	청년이 돌아오는 전라남도 농어촌만들기 조례	• 전남 청년농어업인 육성을 위한 정책수립과 지원에 필요한 사항을 정함으로써 농어촌의 고령화와 인구감소에 대응하고, 농어촌의 지속가능한 발전에 이바지	농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률
경상북도 (4)	청년기본조례	• 경북 청년의 사회참여 보장, 청년을 위한 정책개발, 청년정책의 수립·조정 및 청년지원 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 청년의 권익증진과 발전에 기여	청년기본법
	청년미취업자 등의 취업지원에 관한 조례	• 경북 청년 미취업자 및 취업애로 계층의 취업지원에 관한 사항을 규정함으로써 청년 미취업자 등의 고용촉진에 기여	고용정책기본법, 청년고용촉진특별법
	청년 창업지원조례	• 경북에 거주하는 청년을 대상으로 창업을 지원하여 청년일자리 문제를 해소함과 동시에 지역 일자리 창출에 기여	
	청년후계 농어업 경영인 육성 및 지원조례	• 경상북도의 청년후계농어업경영인의 육성 및 지원에 필요한 사항을 규정하여 경쟁력 있는 미래 농어업 전문인력을 육성함으로써 지역농어업·농어촌 발전에 기여	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률

전남의 경우에는 청년기본조례, 청년구직지원조례, 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례, 청년 창업지원조례와 청년이 돌아오는 전라남도 농어촌만들기조례의 5개 조례를 제정하고 있으며, 경북의 경우에는 청년기본조례, 청년미취업자 등의 취업지원에 관한 조례, 청년 창업지원조례, 청년후계 농어업 경영인 육성 및 지원조례의 5개 조례를 제정하고 있다. 중앙정부의 법률과는 달리 지방자치단체는 청년일자리 및 창업 지원, 귀농어 지원, 권익증진 및 참여보장 외에도 청년이 지방으로 다시 돌아올 수 있도록 정책을 수립하고, 조례를 제정하여 지역의 인구감소에 대응하는 정책을 추진하고 있다.

## 2) 지자체의 관련시책

2020년 현재 전라남도와 경상북도가 인구유출로 인한 인구감소에 대응하여 추진하고 있는 시책들은 상당히 많았다. 이들 시책들은 주로 중앙정부의 「고용정책기본법」과 「청년고용촉진특별법」, 또는 일자리위원회의 「청년일자리대책」, 그리고 지방자치단체의 관련 청년일자리 및 창업지원조례에 의거하여 청년층을 지역에 유입시키고 정착시키기 위한 일자리 시책에 초점이 맞춰져 있다. 그러나 근거가 되는 법률이나 조례가 없더라도 자체사업을 통해서 일자리, 정주여건, 주거, 교통, 교육 등 복합적인 사업을 함께 추진하고 있었다.

본 연구는 이들 시책을 사업의 성격에 따라서 지역에 인구유입을 직·간접적으로 촉진하는 사업 및 제도는 '인구활력'에, 지역의 소득 및 부가가치 증대, 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 위한 사업 및 제도는 '경제회복'에, 그리고 공간 효율화, 공간 재구조화 등을 통해 지역주민의 삶의 질을 제고하는 사업 및 제도는 '공간혁신'으로 분류하였다. 이들 시책 가운데 청년 유입 및 정착과 관련한 대표적인 사업을 살펴보면 다음과 같다.

**표 3-21. 지역인구감소 대응 관련 전라남도 시책 현황(2020년)**

(단위: 백만 원)

구분	사업명	지원내용	사업비
인구 활력	• 전남에서 먼저 살아보기	• 거주공간 제공, 체험·교육 등 프로그램 운영비 지원	700
	• 전남 청년 퍼스트뱅크 육성 프로젝트	• 외지 청년을 위한 전남 창업·정착 기회 모색 프로그램 운영	300
	• 청년 마을로 프로젝트	• 인건비, 교육훈련, 4대 보험료 등 지원	18,108
	• 전남 청년 내일로 프로젝트	• 인건비, 활동수당, 교육훈련, 마일리지, 취업연계 지원	1,152
	• 도시민 농촌 유치 지원	• 귀농귀촌상담센터·체험장 운영, 귀농귀촌 팸투어	2,640
	• 도시민 어촌 유치 지원	• 추진기구 운영, 하드웨어 구축, 소프트웨어 구축	400
	• 전남 귀어학교 개설 운영	• 단계별 교육 지원	140
경제 회복	• 청년 창업농장 조성	• 하우스, 축사 등 시설 신축 및 개보수, 시설 1년 임차비 지원	333
	• 전남 청년 창업 지원	• 창업지원사업 및 예비창업자 교육	878
	• 전남청년근속장려금지원	• 1인당 4년간 최대 2,000만 원 지원	5,000
	• 전남 스마트팜 혁신밸리 단지 조성	• 청년창업 보육센터, 임대형 스마트팜, 실증단지 등 운영	109,973
	• 블루이코노미 기업 청년 인턴지원	• 블루이코노미 추진기업에서의 근무기회 제공	988
	• 위기지역 조산업 청년 특화 일자리 사업	• 인건비 월 최대 200만 원, 기타비용 연 300만 원 지원	1,982
	• 향토자원을 활용한 지식공유형 청년 창업	• 창업지원금 지원, 직무 교육	679
	• 청년 글로벌 셀러 육성	• 해외 온라인 마켓 판매 창업 지원	100
• 인구늘리기 참여기업 등 중소기업 육성자금 우대 지원	• 중소기업 경쟁력 강화 및 창업 지원을 위한 자금 지원	82,400	
공간 혁신	• 전남인구, 새로운 희망찾기 프로젝트	• 지역 유휴공간 활용 젊은 세대 유입·정착사업	2,000
	• 귀농산어촌 어울림마을 조성	• 공동체 조성사업, 상호공감·이해 프로그램, 지역 소통 지원	120
	• 귀농산어촌 체류형 지원센터 조성	• 숙박, 교육, 영농, 공용시설 등 종합 지원 인프라 구축	3,000
	• 스마트팜 청년 창업 보육센터 조성 운영	• 청년 창업 보육프로그램 운영을 위한 스마트팜 온실 설치 스마트팜 전문 인력 양성을 위한 장기 교육과정 운영	16,070

자료: 전라남도 내부자료

표 3-22. 지역인구감소대응 관련 경상북도 시책 현황(2020년)

(단위: 백만 원)

구분	사 업 명	지원내용	사업비
인구 활력	• 도시청년 시골파견제	• 청년 1인당 활동비 및 사업화자금, 도시청년의 지역 정착 아이디어 사업화 지원	2,377
	• 도시청년 의성 살아보기	• 청년들의 지역민과의 상생 프로그램 추진	650
	• 이웃사촌 지원센터 운영	• 이웃사촌 시범마을 조성사업 추진 지원	350
경제 회복	• 이웃사촌 시범마을 청년예술캠프	• 청년예술가 창작활동지원, 작품전시회 개최, 주민참여 문화예술프로그램 운영	70
	• 1社-1청년 더 채용 지원 사업	• 기업인단체-학교 간 채용연계를 통한 청년 맞춤형 취업 지원	1,130
	• 도시청년 지역상생고용 사업	• 인건비, 4대 사회보험료, 교육·운영비 지원	2,468
	• 농우바이오 연구농장 유치	• 안계평야의 수도작 중심에서 원예산업으로 작목전환 기회 마련	3,000
	• 이웃사촌시범마을 일자리사업(청년창업)	• 창업 컨설팅 및 점포 임대 알선, 점포 임대 및 리모델링, 창업 사업화 자금 지원	1,500
	• 스마트팜 청년농부 육성	• 도시청년들을 대상으로 맞춤형 스마트팜 교육·실습 제공 및 창업 지원	17,300
	• 청년 플러스 사업	• 이웃사촌 시범마을 체험캠프, 지역상생 일자리사업 지역자원 조사 활동비 지원	200
	• 안계 밀 산업 육성	• 우리밀 생산기반 조성, 우리밀 가공·유통·소비 체계 마련, 우리밀 6차 산업화	-
공간 혁신	• 시어린이공원조성	• 바닥분수대, 유아놀이시설, 화장실, 파고라 설치, 야경관정비	580
	• 안계 마을돌봄터 조성	• 돌봄서비스를 제공하는 마을돌봄터 설치 및 운영 지원	15,900
	• Farm문화발리리지조성사업	• 청년 창업을 위한 코워킹·인큐베이터 및 문화 이벤트 활용 공간 제공	1,935
	• 청년 임시주거시설 확보	• 저렴한 임대료 책정, 영화룸 및 헬스장 제공, 청년주거를 위한 사회공헌 협력	5,000
	• kt-ai스쿨조성	• 교실 리모델링 및 석면 제거, kt 글로벌 멘토링 협력 사업 지원	300
	• 신규 청년주거단지 조성	• 청년 유입 시기별 알맞은 주거공간 제공	29,940
	• 의성행복 포레스트 사업	• 청년·여성·청소년이 행복한 숲 조성, 청년농부 스마트팜 창농기반 조성	18,200
	• 안계 주차문화 혁신연구	• 주민주도형 주차정책 기획, 주차시스템 개선, 중심상권과 함께하는 주차문화 형성	-
	• 안계 에너지 자립마을 조성	• 특정지역 내 모든 건물에 신재생에너지원 융·복합 설치	4,000

자료: 경상북도 내부자료

### (1) 전남에서 먼저 알아보기

‘전남에서 먼저 알아보기’는 도시민들에게 전남 지역에 살면서 귀농산어촌을 이해시키고 농지주택의 정보를 습득할 수 있는 기회를 주며 마을농가 주민이 귀농산어촌인 유치에 직접 참여해 마을 공동화를 극복하고자 전라남도가 2019년에 도입하였다. 17개 시·군 33개 마을과 농가가 이 사업의 프로그램 운영을 희망하였고, 이들 마을을 대상으로 사업계획, 실제 현장과 일치 여부 등 1차 현장점검과 수행 여건, 추진 의지, 실현 가능성, 효과성 등 2차 전문가 심사를 거쳐 최종 30개 마을농가 운영자<sup>69)</sup>를 선정하였다. 사업비는 총 5억 원으로, 이들 마을에 1~2천만 원씩 배정하여 사업을 추진하였다.

**표 3-23. ‘전남에서 먼저 알아보기’의 유형별 프로그램 내용**

구 분	일반형	특화형
참가대상	• 타 시도에 주소지를 두고 있는 자 * 만 18~39세 우대	• 전남 귀농 2년 이내인 자 • 2019년 사업 30일 이상 참여자 * 만 18~49세
체류기간	• 5~60일	• 30~60일
운영자	• 귀농산어촌 교육·체험 등 프로그램 운영 능력을 갖춘 마을 및 농가	• 6차산업 기술 및 기타 전문기술 교육 능력을 갖춘 마을 및 농가
접수 및 선정방법	• 홈페이지 접수 → 마을·농가 선정	• 시·군 접수(요건 확인) → 마을 선정

자료: 전라남도 내부자료

전남 농·어촌에 일정 기간 체류하며 귀농·귀어·귀촌을 체험하고자 하는 청년이 이 사업에 참여하면, 주민 교류와 어울림 행사, 문화 관광지 탐방, 전문가 만남, 마을 일손 돕기 등을 포함한 다양한 프로그램으로 최소 5일에서 최대 60일 동안 농·산·어촌에서의 삶을

69) 선정된 30개 마을농가 운영자는 여수 갓고을마을, 금오도 벼들인, 순천 개랭이고들빼기마을, 나주 예코왕곡마을, 담양 도래수마을, 운수대통마을, 곡성 가정마을, 안개마을, 용암마을, 고흥 금오마을, 선정마을, 신오마을, 보성 다향울림촌, 청암물고기학교, 화순 들국화마을, 잠업문화권역, 강진 다산초당권역, 해남 해남에다녀왔습니다, 장등마을, 영암 왕인박사마을, 무안 월선마을, 함평 상모농촌체험휴양마을, 해당화권역, 장성 별내리마을, 농가형 2개소, 완도 청산슬로시티, 울모래마을, 진도 진도군귀농귀촌연합회, 신안 청푸름농촌교육농장마을 등이다.

체험할 수 있는 기회가 주어진다. 사업이 추진된 첫 해에는 참여자 가운데 총 92명이 전남 지역으로 전입했거나 전입을 준비 중인 것으로 나타났다. 이 사업에 참여한 333명을 대상으로 2019년 상반기에 실시된 설문조사에서는 94%가 귀농어귀촌을 준비하는데 유익한 것으로 응답했으며, 민박시설 만족도는 92%, 프로그램 만족도는 85%가 만족, 그리고 마을 운영자 만족도는 92%가 만족한 것으로 나타났다.

**표 3-24.** 2020년 '전남에서 먼저 살아보기' 프로그램에 선정된 26개 마을

시·군	마을	마을 유형	사업 유형	시·군	마을	마을 유형	사업 유형
여수	• 갓고을마을	농촌	일반형	화순	• 들국화마을	산촌	일반형
	• 금오도 벼들인	어촌, 섬	일반형		• 백야산노치산촌생태마을	농산촌	일반형
순천	• 개랭이고들빼기마을	농촌	일반형		• 백운마을	농촌	일반형
담양	• 운수대통마을	산촌	일반형		• 봉모실 영농조합법인	농촌	특화형
구례	• 농업법인회사 번덕뜰	농촌	일반형	강진	• 안풍마을	농촌	일반형
곡성	• 가정마을	농촌	일반형	영암	• 왕인박사마을	농촌	일반형
고흥	• 금오마을	농촌	일반형		• 송내외마을	농촌	일반형
	• 선정마을	어촌	일반형		• 효동마을	농촌	일반형
	• 해맑음 팜	농촌	특화형	함평	• 해당화권역	어촌	일반형
보성	• 다향울림촌	농산어촌	일반형	장성	• 별내리마을	산촌	일반형
	• 청암 하늘물고기학교	농촌	일반형	완도	• 어두마을	어촌, 섬	일반형
	• 보성천연염색공예관	농촌	특화형		• 울모래마을	농촌	일반형
신안	• 임자만넌네 마을	어촌, 섬	일반형	진도	• 마당식문화연구소	농촌	특화형

자료: '전남에서 먼저 살아보기' 누리집 <https://live.jeonnam.go.kr> (검색일: 2020년 7월 2일)

2020년에는 농산어촌의 체험과 귀농산어촌의 기초 정보 습득 등 일반 프로그램으로 운영되는 '일반형', 그리고 취·창업을 위해 가공기술 등 농촌융복합산업, 기타 전문기술 전수를 목적으로 하는 '특화형' 등 2가지 유형으로 구분하여 모집되었다. 전라남도도 유형별로 사업이 추진될 수 있도록 안전기준에 부합한 장기민박 시설을 갖추고 귀농·어·촌 교육을

비롯한 현장 체험, 주민 교류 프로그램 등을 운영할 수 있는 일반형 22개 마을과 특화형 4개 마을 등 총 26개 마을을 선정하였다. 이들 마을공동체의 농가 운영자는 특색에 맞는 자체 프로그램 개발과 운용능력, 마을 주민의 자발적 참여 정도, 숙박시설 실태에 대해 서류와 발표심사 등 종합적인 평가를 통해 선정되었으며, 안전 기준에 부합한 3개 객실 이상의 장기 숙박 시설과 농산어촌 현장 체험, 주민 교류, 귀농산어촌 교육 등 프로그램 운영 능력을 갖춘 사람들로 구성되었다. 2020년 11월까지 운영되는 이 프로그램에는 시·군비가 4:6으로 매칭되어 지난해보다 2억 원 증액된 7억 원의 사업비가 투입되며, ‘일반형’ 운영자는 최대 3천만 원, ‘특화형’ 운영자는 최대 5천만 원까지 사업비를 신청할 수 있다.

프로그램 참여 방법은 ‘전남에서 먼저 살아보기’ 누리집(live.jeonnam.go.kr)을 통해 위의 선정된 26개 마을 중에서 숙박할 객실과 기간을 정해 신청하며, 마을 운영자는 체류기간과 팀 구성 여부, 청년(만18~39세), 신청순서 등 우선순위를 고려해 참가자를 선정하게 된다. 이러한 절차에 의해 대상자로 선정되면 숙박, 농어촌체험 교육 프로그램 비용을 지원받을 수 있고, 식비와 교통비 등 생활비는 자부담하면 된다.

## (2) 전남 청년 퍼스트펍권 육성 프로젝트

전라남도가 2020년에 처음으로 시작하는 ‘전남청년 퍼스트펍권 육성 프로젝트’는, 전남 지역에서 새로운 삶을 설계해 보고 싶은 외지 청년들에게 거주공간과 창업·정착 프로그램을 지원하여 지역 정착을 유도하는 데 목표를 두고 있다. 즉 외지 청년이 60일 이상 전남 지역에서 생활하면서 지역의 농산물이나 관광자원 등을 창업의 아이템으로 발굴해 정착까지 이어지도록 지원하는 데 사업의 목적이 있다. 먹이를 찾아 무리보다 앞서 용감하게 바다로 뛰어든 퍼스트펍권과 같은 청년 창업 도전가를 육성한다는 의미를 담아 사업의 이름에 ‘퍼스트펍권’이 사용되었다.

전라남도는 지역 내 22개 시·군을 대상으로 공모를 실시하였고 최종적으로 순천시, 여수시, 영광군에 소재한 3개 청년단체를 선정하였다. 사업의 내용으로는 ① 순천시 인근 지역 등을 무대로 도시재생에 기반한 관광, 제조, 서비스업 ② 여수시의 한려동, 종화동 지역을 중심으로 한 음식, 관광자원 등의 여행 콘텐츠 사업 ③ 영광군의 e모빌리티 등 지역 자원을 청꿈공방거리, 청년창업단지와 연계 추진한 청년 창업 프로그램 등이 제안되었으며, 한 단체가 1억 원씩 도비와 시·군비가 4:6 매칭으로 총 3억 원의 사업비가 투입된다.

사업에 선정된 이들 단체는 청년 창업이 실현될 수 있도록 지역자원 조사부터 창업 초기까지 모든 과정에 대해 컨설팅 받고, 숙소와 시제품제작비 등을 지원받는다. 이를 위해 지역의 청년 멘토와 분야별 전문가들도 파트너로 참여하게 된다.

### (3) 전남인구, 새로운 희망찾기 프로젝트

전라남도는 심각한 인구문제를 극복하기 위해 '전남인구, 새로운 희망찾기 프로젝트'라는 이름의 자체 브랜드 시책을 기획하고, 전남형 인구시책을 발굴하기 위하여 2018년부터 매년 지역의 22개 시·군을 대상으로 공모를 실시해왔다. 여기에서 전남형 인구시책이란 도와 시·군이 지역의 인구 위기를 함께 헤쳐 나가는 공동사업의 모델을 의미한다. 공모는 일자리청년, 결혼출산양육, 인구 유입 촉진, 고령화정주 여건 등 4개 분야로 나누어 실시되었고, 출산인구 유입 등 인구 증가에 미치는 영향 정도, 전남 전 지역 확산 가능성, 지역 특성 반영 정도 등을 고려해 선정하였다. 2019년에는 젊은 인구의 유입에 중점을 두어 유희공간을 활용해 청년층이 지역에 정착할 수 있는 사업을 발굴하려는 노력도 있었다.

창의적인 젊은 청년이 돌아오는 지역을 만들기 위해 전남의 기초지자체가 제안해 공모에 선정된 사업들 가운데 주목되는 인구정책을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 완도군의 '섬마을 새댁 기(氣) 살리기' 프로젝트는 섬마을 새댁의 기를 살리고, 빈집을 일터·샬터·놀이터로 만들어 청년들을 끌어오겠다는 구상에서 시작되었다. 노화읍과 보길면에 거주하는 젊은 새댁을 중심으로 매월 1회 섬마을장터를 4년간 운영해오고 있으며, 가족 토요일장터, 야시장 운영으로 얻은 수익금의 일부는 학교에 기부하고 있다. 문화·여가·육아 정보의 교류와 소통의 부재를 스스로 해결하는 모범 사례로 평가받고 있다.

진도군도 '청년을 품은 진도에서 살아보게' 프로젝트를 추진하고 있다. 청년 어부식당 조성과 빈집포 리모델링을 통해 청년 공방, 음식점 등의 창업을 지원하여 청년들의 안정적인 지역 정착을 도모한다. 또한 외부 청년들의 유입을 위해 '어서오게 진도 2주 아카데미' 프로그램을 운영하고 있다. 2주 동안 진도군에 머물면서 관광, 문화예술, 농수산업을 체험하면서 창업교육을 연계해 진도 정착을 유도하고 있다.

무안군은 '친환경 무안황토건축 청년 전문가'를 양성한다. 지역의 향토자원인 황토를 자원화 하여 흙건축 실무 강좌를 통해 황토건축 청년 전문가를 발굴·육성하는 사업으로, 무안황토건축문화재단을 설립해 청년 전문가를 지속적으로 양성하고 농산어촌 지역의 특

화기반인 무안향토 흙건축 산업을 육성하여 일자리를 창출해오고 있다.

3년 연속으로 공모에 선정된 강진군은 ‘강진 청사진(청년이 사랑하는 강진)프로젝트 빈집 활용 청년 일터·삶터·놀이터 조성’ 사업을 수행해오고 있다. 이 프로젝트는 인구감소로 빈집과 빈점포가 증가해 이 공간을 새롭게 단장해 청년 세어하우스, 청년 창업공간, 청년 커뮤니티 공간으로 재생하는 사업이다. 이를 통해 빈집과 빈점포에서 발생할 수 있는 안전 사고·범죄·경관 훼손 등의 문제를 해결하고, 특히 강진을 동성리 도시재생 뉴딜사업, 농촌 중심지 활성화 사업, 중앙상가 상권활성화 사업과 연계해 새로운 청년층의 인구 유입과 함께 지역에서 유출된 청년들이 다시 지역으로 돌아오도록 하는 계기를 마련하고자 한다.

#### (4) 경북 도시청년 시골파견제

‘도시청년 시골파견제’는 경상북도가 인구소멸 위기의 심각성을 인식하고 도시지역의 재능 있는 청년들을 지역으로 유입시키기 위한 대표적인 청년 유입 정책 사업이다. 이를 통해 신규 일자리를 창출하고 청년 활동을 통해 마을 공동체를 복원하고자 하는 목표를 갖고 있다. 2017년 전국에서 처음으로 추진하기 시작한 청년창업 지원사업으로, 2018년에는 행정안전부의 ‘지역주도형 청년일자리 공모사업’으로 확대되어 국비의 지원도 받게 되었다. 2020년 사업비 예산은 국비 6.4억 원, 도비 8.7억 원, 시·군비 8.7억 등 총 23.8억 원으로 책정되었다.

그림 3-30. ‘도시청년 시골파견제’ 사업 추진체계



자료: 경상북도 내부자료

경상북도에서 정착을 희망하는 전국의 만 39세 이하 청년 가운데 지역자원을 활용한 청년창업으로 지역 활력을 도모할 청년을 선발해 연간 3천만 원의 창업 지원금을 최대 2년 동안 지원한다. 2017년 21개 팀 62명 가운데 3개 팀 10명을 선정하여 2018년과 2019년에는 각각 100명과 52명을, 2020년에는 20명 모집에 11개 팀 17명을 모집하였다. 활동 분야는 ① 지역자원과 특산품 등을 활용한 관광상품, 기념품 개발·판매, ② 미술, 음악, 사진 등 청년문화예술 창작활동 지원, ③ 전시·체험공간, 청년카페, 음식점, 게스트하우스 등 운영 등이 있으며, 도와 시·군, 운영기관, 심사위원회, 운영위원회 간 협력적 거버넌스 체계로 사업이 추진되고 있다.

#### (5) 경북 이웃사촌시범마을조성사업

경상북도는 ‘이웃사촌 청년시범마을’을 민선 7기의 핵심 공약으로 발표하였다. 의성군이 지방소멸지수 1위 기초지자체로 선정되어, 이 지역의 안계면 일원에 청년 일자리·주거단지·복지체계 등을 두루 갖춘 청년마을을 조성해 지방소멸 극복의 모델로서 발전시키겠다는 구상을 담고 있다. 이와 관련하여 2020년에 추진하고 있는 사업들을 시책별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘스마트팜 청년농부 육성’이다. 도시청년이 농촌에 정착할 수 있도록 고소득 작목인 딸기에 대한 스마트팜을 먼저 조성하고 이들을 대상으로 단계별 맞춤형 교육을 실시해 도시 청년층의 농촌 정착을 유도하는 데 사업의 목적이 있다. 2019년부터 2021년까지 추진되는 이 사업은 총 17.3억 원이 소요될 예정이며, 2020년 예산은 국비 12.5억 원, 지방비 3.5억 원 등 총 4.75억 원의 사업비가 투입된다. 사업은 크게 ‘도시청년 스마트팜 창업 교육장 조성’과 ‘도시청년 농촌 정착 프로그램 운영’ 등으로 구분되어 추진되고 있다.

둘째, ‘청년 플러스 사업’이다. 창농·창업에 관심이 있는 대학생과 예비 창업가에게 이웃사촌 시범마을을 체험할 수 있는 기회를 제공하여 관심을 환기시키는 데 사업의 목적이 있다. 또한 이웃사촌 시범마을에 적합한 창업 아이템을 발굴해 시범마을 맞춤형 일자리 창출 및 청년 정착률을 제고하고자 한다. 이를 위해 2020년 예산은 도비와 군비가 1:1 매칭으로 총 2억 원의 사업비가 투입된다. 이웃사촌 시범마을 체험캠프를 개최하고, 지역상생 일자리사업 지역자원 조사 활동비를 지원하게 된다.

셋째, ‘청년 임시주거시설 확보’ 사업과 ‘신규 청년주거단지 조성’ 사업이다. 도시청년들이 청년농부, 농촌창업 등으로 의성 지역에 유입하면서 주거환경의 신속한 확충이 요구되었다. 2019년 6월부터 2020년까지 추진되는 임시주거시설 사업은 도비 10억 원, 군비 35억 원에 기업의 협력으로 포스코에서 5억 원을 더해 총 50억 원의 사업비가 투입된다. 신규 청년주거단지는 이웃사촌 시범마을에 참여하는 청년들에게 유입 시기별로 적절하게 알맞은 주거공간을 마련하는 데 사업의 목적이 있다. 마을의 조성으로 유입되는 청년은 2021년까지 200여 명으로 예상되어, 이 수요에 맞게 부지를 매입하고 약 106억 원의 사업비(추정)로 주거단지를 조성하게 된다.

이들 사업 외에도 의성군 지역 또는 안계면 일원을 대상으로 추진되고 있는 시책에는, ‘이웃사촌지원센터 운영<sup>70)</sup>’, ‘도시청년 의성 살아보기’, ‘이웃사촌 시범마을 청년예술캠프’, ‘농우바이오 연구농장 유치’, ‘이웃사촌마을일자리사업(청년창업)’, ‘안계 밭 사업 육성’, ‘AI어린이공원조성’, ‘안계 마을돌봄터 조성’, ‘Farm 문화빌리지조성사업’, ‘kt-ai스쿨조성’, ‘의성행복 포레스트 조성사업’, ‘안계 에너지 자립마을 조성’ 등 다수의 사업이 있다.

**표 3-25. ‘이웃사촌 시범마을’ 청년 유입 예상 인구** (단위: 억 원, 명)

사 업 명	사업비	청년 유입 예상 인구			
		계	2019년	2020년	2021년
스마트팜 청년농부육성	103.4	90	40	10	40
시범마을 창업일자리 사업	32	34	18	8	8
도시청년시골파견제	14	14	6	4	4
의성 펫 월드	80	14	1	13	-
경제진흥원 행복경제센터	-	18	18	-	-
농우바이오 연구농장	70	30	-	-	30
계	299.4	200	83	35	82

주: 경상북도(의성군)가 직접 시행하는 사업만 분석, 민간 차원 인구 유입은 제외  
 자료: 경상북도 내부자료

70) 경상북도와 의성군은 이웃사촌시범마을 조성사업의 원활한 추진을 지원하기 위해 의성군 안계면에 이웃사촌 지원센터를 설립하였다. 2020년 예산은 도비와 군비가 1:1 매칭으로 총 3.5억 원의 사업비가 투입된다.

## 제3절 정책적 시사점

### 1. 일본의 시사점

지방의 인구유출로 인한 지방소멸은 저출산·고령화와 함께 우리나라보다 일본이 한걸음 앞서 직면하고 있는 사회문제다. 일본정부는 2014년 5월, 일본생산성본부 산하 일본창생회의에서 소멸가능성도시 리스트가 공표되자마자 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 2014년 11월, 「마을·사람·일 창생법」을 제정했다. 마쓰다 히로야의 소멸가능성도시 리스트 발표 후 아베 총리가 같은 해 9월에 '지방창생'이라는 용어를 처음으로 사용했으며, 내각부에 마을·사람·일 창생본부를 설치하고, 창생법 하에서 지방소멸에 대한 대응책으로 지방창생정책을 수립하였다. 마을·사람·일 지방창생정책을 추진하는 목적은 도쿄 일극집중 시정과 청년세대의 취업·결혼·육아 희망 실현, 특성에 맞춘 지역과제 해결 등 3가지로 설정되어 있다. 이는 인구감소에 제동을 걸고, 미래에도 활력 있는 일본사회를 유지하기 위해서는 급속한 저출산·고령화의 진전 대응과 도쿄권의 과도한 인구집중 시정이 동시에 필요함을 의미한다.

마을·사람·일자리의 창조와 선순환을 통해 지방을 되살리고 인구의 도쿄 일극집중을 해소하여 지역균형발전을 도모하는 일본의 지방창생정책은 시사하는 바가 적지 않다. 특히, 지방창생은 지방의 일자리가 사람을 불러모으고, 사람이 다시 일자리를 불러모으는 전략에 포커스를 맞추고 있으며, 중앙정부는 지방창생추진교부금을 활용하여 지방자치단체가 추진하는 젊은 청년세대의 지방유입과 정착정책을 지원하고 있다. 이와 더불어 총무성은 '지역력 창조와 지방의 재생' 정책을 추진하고 있는데, 특히 지역을 이끌어 나가는 개개의 인재력의 중요성을 강조하면서 지역 활성화를 도모하고, 지역발전의 메가트렌드를 반영한 지방 활성화를 강조하면서 일하는 방식 개혁의 양립을 실현하기 위하여 '고향 텔레워크'를 지원하고 있다.

일본 청년세대의 지방유입 및 정착정책과 지자체의 대응사례를 분석한 결과, 첫째, 청년이주 지원책을 획기적으로 확충하여 UJ1턴에 의한 청년의 지방창업·취업을 확대하고, 채용에 적극적인 지역기업을 홍보하고 원활한 인재매칭을 지원하여 청년의 지방유입을 확대시키고 있다. 일본에는 '지방에서 창업하고 싶다', '자연이 풍부한 지방에서 아이를 키우고

싶다. ‘부모님의 간병을 하면서 일을 계속하고 싶다’ 등 다양한 생활양식을 찾아서 UJ턴을 한다든가 도시부에서 과소지역 등의 농산어촌으로 이주하려고 하는 전원 회귀의 움직임이 나타나고 있다. 국가는 도쿄권에서 도쿄권 이외의 지역으로 UJ턴을 한 자가 창업 또는 중소기업 등에 취업하는 경우에 이들의 이주에 따른 경제 부담과 중소기업 등의 채용 활동에 대한 비용 부담 경감을 위해 지방창생추진교부금과 관련 보조금을 활용하여 지원을 하고 있다. 즉 청년, 여성, 고령자의 희망 실현과 지방의 인재를 확보한다는 관점에서 UJ턴에 의한 창업과 지방 중소기업 취업을 유도하기 위하여 지방자치단체가 추진하는 전국 규모의 인재 매칭을 지원하고 있다<sup>71)</sup>. 이 경우 관계부처 및 지방자치단체의 선진적인 이주 관련 시책에 대해 효과를 검증하고 이를 토대로 추진한다. 특히 창업에 대해서는 각종 금융기관과 자금 융통을 연계하고, 지방자치단체 및 금융기관 등과 연계해 UJ턴 인구의 주거 확보에 대해서도 지원한다. 창업에 무관심한 계층을 대상으로 창업에 대한 이해와 관심을 높일 수 있는 시책을 지원하여 UJ턴에 의한 창업 희망자를 확대해 나간다. 창업 노하우 등을 제공하여 원활한 창업을 유도함으로써 위에서 제시한 이주 지원책을 보완하고 있다.

둘째, 청년세대가 미래의 지방이주로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 끊임없이 지역과의 인연을 만들고 지방과 관계를 구축해 나가는 것이 중요하다. 따라서 향후 UJ턴으로 연결될 수 있도록 지역 또는 지역 주민들과 다양하게 연계되어 있는 ‘관계인구’를 확대하기 위한 시책을 지방창생추진교부금 등을 활용하여 적극 지원하고 있다. 관계인구의 창출 및 확대를 위해서 UJ턴에 의한 창업과 취업을 장려한다. 또한 미래의 UJ턴의 기초를 만든다는 관점에서 어린이 농산어촌체험, 지역유학제도 등의 교류 체제를 구축하고 해당 지자체와 학교를 지원한다. 더불어, 두 지역 거주와 같이 다양해지고 있는 라이프스타일을 고려하여 미래 사회의 방향성과 과제 그리고 그 대응책을 검토하고 지방의 매력을 널리 알려 새로운 사람의 흐름을 만들어가고 있다.

71) UJ턴 희망자와 지방 중소기업 등을 연결하기 위하여 지방자치단체가 추진하는 일관성 있는 정보 제공 및 이를 통한 전국 규모의 인재 매칭을 지원한다. 각종 금융기관 등과 연계 할 수 있도록 지원하고, 구인정보에는 대기업의 정보와 함께 지방의 중소기업 정보(‘지역부흥협력대’ 정보도 포함)도 폭넓게 게재 중이다. 이용자의 편리성을 향상시키기 위해 헬로워크(공공 직업소개소)와도 연계한다.

셋째, 지방에 새로운 인구를 유입시키기 위해서 지역의 인재력 육성에 포커스를 맞추어 정책을 추진해나가고 있다. 반짝반짝 빛나는 지방대학 만들기를 통해 지역청년의 학업·취업을 촉진하고 지방창생에 기여하는 고등학교 개혁을 추진하며, 외부인재<sup>72)</sup>를 활용하는 등 지역의 인재력 육성이 중요하다. 이를 위해 초중고등학교 단계에서는 다양한 지역특성화 커리큘럼을 통해 도시와의 교육격차를 해소하고, 지역애착을 심어줌으로써 미래의 지역인재를 육성한다. 고등학교는 지역 인재의 육성에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 고등학교 단계에서 지역의 산업과 문화 등에 대한 이해를 높이는 것은 향후의 지역정착과 U턴 등에도 도움이 된다. 고등학교가 시정촌 또는 기업 등과 연계하면서 고등학생에게 지역 문제의 해결 등을 통한 탐구적인 학습을 제공하는 커리큘럼을 구축하고 진로결정 후의 기간을 이용한 인턴십 등을 통해 지역의 매력에 접할 수 있는 시책을 추진하여 지역에 뿌리내릴 수 있는 인재를 육성한다<sup>73)</sup>. 실천적·창조적 기술자 양성을 목적으로 하는 고등전문학교의 고도화와 함께 대학·전문학교에서의 전문 교육 프로그램 개발, 전문대학 개설 등을 통해 실천적인 직업 교육을 추진한다. 대학교 단계에서는 학자금 반환 지원의 전국 확산, 지방권과 도교권 대학생 간 교류 촉진, 지방 캠퍼스 설치, 지역과의 연계를 통해 ‘지방창생 인턴십’ 시행 등 지역이 필요로 하는 인재를 발굴하여 지역으로의 환류를 촉진하는 시책을 추진하고 있다. 뿐만 아니라 외부인재의 전문적 지식과 노하우를 적극 활용한 지역자원의 재발견, 지역과제의 해결 및 개선 등 지역 안팎의 인재력 활성화에 힘쓰고 있다.

넷째, 지역인재를 연계한 지역비즈니스를 전개하고 있다. 청년층의 지방정착을 위해서는 지역 비즈니스를 통해 고용의 기회를 창출하여 누구나 지방에서 안심하고 일할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 지역의 특색을 살린 산업의 진흥과 기업의 경쟁력 강화를 통해 지역 밖에서 수익을 창출하고 지역 안에서 부를 순환시키는 지역경제 구조를 구축하여야 한다. 또한 지역 비즈니스의 전개에 있어서 가장 중요한 요소는 사람이다. 지역기업의 성장 실현을 위해 필요한 전문 지식과 경험을 가진 인재의 육성 및 확보에 노력을 기울여야 한다. 지역의 청년이 지역 우량기업의 존재를 인지하고 다양한 선택지 속에서

72) 부흥협력대, 집락지원인 등

73) 이와 같은 시책을 충실히 이행하기 위해서는 고등학교와 시정촌 등 지역 관계자 간에 계속적이고 긴밀한 연계를 통하여 하나 될 필요가 있다.

취업할 회사를 선택할 수 있도록 청년의 채용과 인재 육성에 적극적인 기업과 ‘일하는 방식 개혁’에 열의를 가진 기업 등에 대해서는 국가 및 지방자치단체가 연계하여 이를 적극적으로 홍보도 하고 있다. 도교에 본사를 둔 대기업 등에는 지역 한정 근무제도의 적극적인 도입을 촉구하는 한편, 지방에서 적극적인 채용 활동을 시행하고 있는 기업의 사례를 조사, 분석하여 유사 사례를 확대해나가고 있다.

다섯째, 포스트 코로나, 제4차 산업혁명시대, 신기술을 활용한 공간 고도화 및 마을만들기를 추진하고 있다. Society 5.0의 실현 등 신기술의 활용을 마을·사람·일자리 창생의 횡단적 목표로 설정하여, 지역의 과제해결, 지역경제의 활성화 그리고 지역 생활의 질 향상을 촉진하고 있다. AI, IoT 등의 신기술과 데이터를 활용하여 지역 과제를 해결하고 경제, 환경, 방재, 교통, 의료 등 분야횡단적인 최적화, 도시기능의 고도화를 도모한다. ICT·자율주행 등의 신기술 활용과 마을 만들기와 연계, 안부확인 서비스의 도입, 과소지역에서의 화물, 여객 혼합 적재, MaaS의 실현 등 다양한 분야와 지역 대중교통과의 시책 연계를 통해 이용자 수요에 꼭 맞는 새로운 모빌리티 서비스 모델을 구축한다. 도시기능 유도구역 등에 있어서는 지방자치단체의 비용 부담을 평준화하고 민간사업자의 리스크를 경감하는 등 민간 도시개발사업과 일체화된 공공·공익시설의 갱신, 재편을 위한 금융 지원을 추진한다. 또한 지방에 5G 등의 정보통신기반을 정비하여 위성사무실을 설치하는 등 고향 텔레워크를 전개한다. 이러한 미래기술을 통해 지역 비즈니스의 생산성 향상, 지방 유희공간의 효율적 활용, 근로자의 워크 라이프 밸런스 확보를 도모한다.

마지막으로 민관협력, 도시와 지방의 지자체간 협력, 그리고 이들 정책의 연계를 중요하다고 보고 있다. 지속가능한 지방창생을 실현하기 위해서는 지역경제에 새로운 부가가치를 창출하는 기업, 전문성을 가진 대학이나 연구기관, 주체성 있는 NPO 등 다양한 주체가 폭넓게 연계하여 지방창생이라는 공통의 목표를 향해 협력하는 것이 중요하다. 또한 국가는 지자체 간의 광역 연계를 통해 쌍방의 경제성장을 견인하는 등 연계중추도시권의 형성을 촉진하고 재정 및 정보를 지원한다. 이러한 지자체간의 연계는 도시 주민의 지방에 대한 관심 제고와 동시에 지역 간 상호 이해와 교류를 깊게 한다. 그리고 각 관계 부처의 다양한 정책을 연계 추진하여 지역이 필요로 하는 시책을 총동원하여 윈스톱으로 활용할 수 있도록 정보를 제공하는 것도 중요하다.

## 2. 한국의 시사점

우리나라에서도 중앙정부와 지방자치단체는 청년의 지역유출을 막고 이들의 정착을 유도하는 시책을 다양한 모습으로 기획·추진하고 있다. 비수도권에서 ‘도’ 단위의 광역지자체와 기초지자체는 사활을 걸고 청년 유출로 인한 지역 인구의 감소를 막기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 중앙정부도 ‘인구감소지역 통합지원사업’, ‘지역주도형 청년일자리사업’이나 ‘청년이 살고 싶은 마을 만들기’ 등의 시책으로 청년의 정착을 유도하고 있으나, 우리 지역이 소멸될 수도 있다는 절체절명의 위기감을 가진 지방만큼의 정도는 아닌 것으로 판단된다.

일본의 경우 「지방창생법」을 제정하여 도쿄의 일극집중을 막고 지방에 젊은 청년세대 등 새로운 사람의 흐름을 촉진하여 고령화된 지방의 인구구조를 바꾸고, 지방소멸을 막고자 노력하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 엄밀히 말하자면 일본의 「지방창생법」과 같이 지방인구문제의 핵심고리로 청년층의 지방유출 문제를 해결하고, 청년들도 살기 좋은 매력적인 지역을 만들기 위해서 추진 중인 청년유입 및 정착정책을 지원하고 있는 법률은 아직 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 다만 청년층과 중장년층을 포함하는 귀농·귀촌 활성화 등 행정안전부, 농림축산식품부, 보건복지부, 고용노동부 등 개별 중앙부처가 개별 법률에 의거하여 관련된 사업을 추진하고 있을 뿐이다. 우리나라는 중앙정부 차원에서 사회적인 지역의 인구유출은 제로섬이라 인식하고 국가의 총인구를 유지시키는 전략이라고 할 수 있는 저출산·고령사회대책만을 추진하고 있으며, 수도권 일극집중을 시정하고 지역 간 격차를 완화하는 정책인 국가균형발전정책은 지역의 인구감소 등에 대비한 정책으로는 미비한 실정이다. 지역의 인구감소 문제는 출산을 저하가 아니라 인구의 사회적 유출로 인해 발생하며, 지방인구문제의 핵심고리는 고령화와 젊은 청년층의 유출로 인해 발생된다(박진경 외, 2019).

청년정책과 관련해서도 고용노동부, 국무조정실 등 중앙부처별로 여러 시책이 다양한 모습으로 수행되고 있다. 그러나 이러한 일자리정책들은 주로 전국 공통의 일자리정책이어서 지방의 일자리를 지원하는 데는 한계가 있다. 또한 과소지역 등 지방에 도시민들의 유입과 정착을 돕는 귀농·귀촌 활성화 정책 등은 지방으로 이주한 이후에 농업이나 수

산업에 종사하는 농어업인에 한정하여 지원을 하고 있기 때문에 (非)농어업인인 경우에는 지원을 거의 받을 수 없다. 「농지법」에서도 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 보통 소유하지 못하도록 되어 있다. 즉 농지는 농업인만 소유할 수 있고 농업 관련 행위에만 활용하도록 하고 있기 때문에 (非)농어업인의 농지취득이나 활용에는 상당히 제약이 많다고 볼 수 있다. 비수도권이나 지방으로 이주하는 청년들이 반드시 농업이나 어업에 종사하지 않을 수 있기 때문에 (非)농어업인을 고려한 정책, 농민이 아닌 사람들을 지방에 유입시키고 지원하기 위한 정책이 별도로 필요하다.

그러나 최근 지방자치단체는 모범이 부재함에도 불구하고 「청년이 돌아오는 전라남도 농어촌만들기 조례」 등 지역에 새로운 사람의 흐름을 촉진하는 정책을 추진하기 위해서 조례를 제정하고, 관련된 시책을 선제적으로 추진하고 있다. 주로 지방에서의 구직과 취업, 일자리, 취농·귀농 정책을 지원하기 위한 정책에 포커스가 맞춰져 있지만 근거법률이나 조례가 없더라도 자체사업을 통해서 정주여건, 교통, 교육 등 복합적인 사업을 함께 추진하고 있다. 지역이 있어야 국가도 있다는 논리를 적용한다면, 지역이 소멸하면 국가도 소멸하게 된다. 중앙정부도 이와 같은 한 차원 더 고조된 위기감으로 지역의 인구정책을 적극적으로 설계·개발할 필요가 있다.

지방의 인구가 감소하고, 고령화가 심각해진다고 해서 일정 기간 물질적으로 지원하여 단순하게 청년들을 지방에 이주시킬 수도 없다. 청년이 아무 연고 없는 지역으로 이주해 정착하기까지는 그 지역에 대해 정보를 수집하고 이해하는 데 상당한 시간을 필요로 한다. 이러한 필요를 어떻게 채워줄 수 있는지 중앙정부와 지자체 차원에서 고민하고 해법을 모색하고자 한다면, 이러한 과정에서 국가와 지역의 역할을 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 청년의 이주는 단순한 선택이 아닌, 매우 복잡하고 신중한 결정의 과정이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 단순한 인센티브의 지급은 정책의 수단으로 효과가 없을 뿐만 아니라 정책의 지속성도 보장하기 어렵다. 청년으로서 미래의 자기 삶을 충분히 설계하고 신중하게 결정할 수 있도록 정부가 도와야 한다. 그리고 이주하고자 하는 지역이 자신에게 기회의 공간이 맞는지에 대해서도 도움을 주어야 한다. 청년의 유입과 정착 정책을 개발할 때 이러한 과정이 포함될 필요도 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

4

# 우리나라 지자체의 청년인구감소 실태분석

제1절 지자체 청년인구의 감소현황 분석

제2절 지자체 청년인구의 유출현황 분석

제3절 지자체 청년인구 유출원인 분석



## 제4장

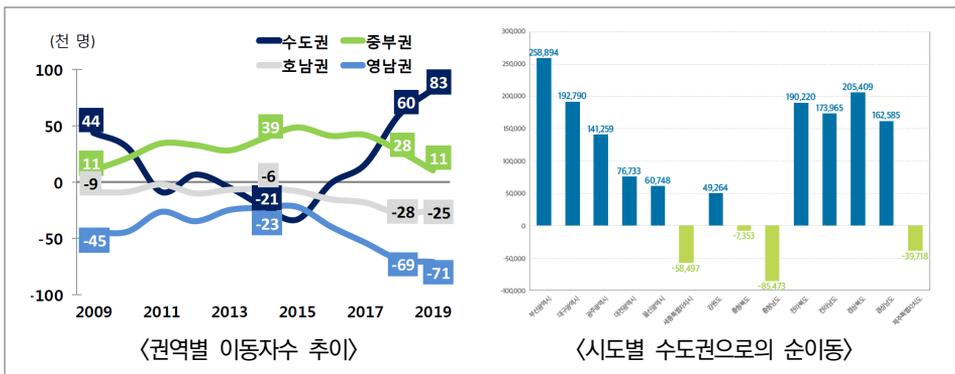
# 우리나라 지자체의 청년인구감소 실태분석

## 제1절 지자체 청년인구의 감소현황 분석

### 1. 시도별 청년인구의 생애시기별 이동

청년인구의 유입과 유출규모를 살펴보기 전에 먼저 우리나라 전체의 인구이동 경향을 살펴보면 2000년~2019년까지 세종, 충남·충북, 제주를 제외하고 모든 시도에서 수도권으로 인구가 순수출되고 있다. 2019년 연간 권역별 인구이동을 분석한 통계청의 분석결과에서도 수도권은 8만 3천 명이 순수입된 반면 영남권은 7만 1천 명이 순수출되고 있는 것으로 나타났다(통계청, 2020.1). 중부권은 20대를 제외한 전 연령층에서 순수입되고 있는 반면, 영남권은 전 연령층에서 순수출되고 있으며, 시도별 순전입률은 세종(7.3%)과 경기(1.0%), 순수출률은 대전(-1.1%)과 대구(-1.0%)가 높았다.

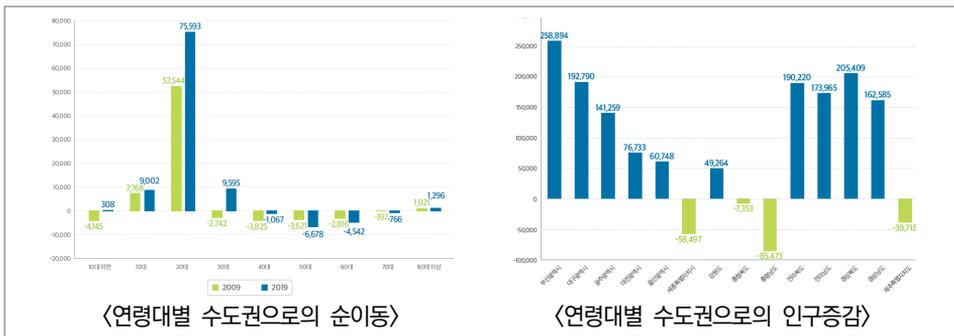
그림 4-1. 권역별 이동자수 추이(2009~2019)와 시도별 수도권으로의 순이동(2000~2019)



자료: 각각 통계청(2020.1)과 국토연구원(2020)

시도별로는 광역시는 부산이 가장 많이 수도권으로 인구가 유출되고 있으며, 시도 중에서는 경북이 가장 많이 인구가 유출되고 있는 것으로 나타났다. 연령대별로는 특히, 20대가 수도권으로 유입되고 있으며, 20대의 수도권 유입은 2009년에 비해서 2019년에 더 커지고 있는 추세다. 2000년 이후 2019년까지 모든 지역에서 40대 이상의 인구는 증가하는 반면 40대 미만의 인구는 감소하고 있으며, 특히, 비수도권의 인구는 40대 미만에서 인구감소가 심각한 것으로 나타나고 있다.

**그림 4-2. 연령대별 수도권으로의 순이동과 인구증감(2000~2019)**



자료: 국토연구원(2020)

청년은 특성상 원래 이동을 많이 하는 경향이 있으나 지역에서는 청년의 인구이동문제를 주로 인구유출, 핵심 인적자원의 유출이라는 관점에서 파악한다. 지역청년이 대학진학을 목적으로 이동하는 경우 지역의 순 부(富)가 유학비용으로 빠져나가고, 직장을 목적으로 이동하는 경우에는 인적자원의 투자비용으로 빠져나간다. 지역경쟁력의 관점에서 청년층의 지속적인 지역유출은 지역혁신역량을 떨어뜨리고 결국 지역경제구조를 약화시키는 부정적인 영향을 미치게 된다. 지역의 청년인구 유출은 지역의 인구감소와 고령화를 가속화시켜 추가적인 청년인구 유출을 초래하고, 지역활력을 감소시켜 결과적으로 지역의 존속을 위협할 가능성이 있다는 것이다(엄창욱 외, 2018).

다음으로 김준영(2016, 2019)의 방법론을 활용하여 특정년도 출생집단의 연령대별 인구규모를 비교함으로써 지역의 청년인구 유입과 유출규모를 시도별로 파악하였다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 1996~2000년에 태어나서 2000년에 0~4세가 된 인구를 100으로 두면 이들은 2005년에는 5~9세가 되고 2010년에는 10~14세가 되며, 2020년에는 20~24

세가 된다. 해당지역의 특정년도 출생집단이 순유입되었다면 연령이 높아질수록 그 출생 집단의 인구규모는 100보다 커진다고 볼 수 있다. 해당지역의 특정년도 출생집단이 순유출이 발생하지 않았다면 이 연령집단이 20~24세가 되는 2020년에도 인구규모는 100을 유지하거나 자연감소 등을 반영하여 근소하게 차이가 날 것이지만 순유출이 발생하였다면 연령이 높아질수록 그 출생집단의 인구규모는 100보다 작아진다.

**표 4-1. 광역자치단체 1996~2000년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(0~4세=100) (단위: %)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
	(0~4세)	(5~9세)	(10~14세)	(15~19세)	(20~24세)
<b>전국</b>	<b>100.0</b>	<b>101.1</b>	<b>100.9</b>	<b>100.6</b>	<b>102.8</b>
서울	100.0	92.9	92.2	91.1	102.3
부산	100.0	96.7	95.8	95.6	100.6
대구	100.0	102.1	104.1	103.0	101.0
<b>인천</b>	<b>100.0</b>	<b>98.5</b>	<b>98.8</b>	<b>100.3</b>	<b>104.9</b>
<b>광주</b>	<b>100.0</b>	<b>104.6</b>	<b>108.8</b>	<b>108.1</b>	<b>103.9</b>
<b>대전</b>	<b>100.0</b>	<b>105.5</b>	<b>107.4</b>	<b>106.3</b>	<b>107.1</b>
울산	100.0	100.7	99.2	97.9	90.7
<b>세종</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>	<b>170.8</b>
<b>경기</b>	<b>100.0</b>	<b>110.8</b>	<b>111.8</b>	<b>112.0</b>	<b>116.2</b>
강원	100.0	99.7	98.5	99.3	97.8
충북	100.0	100.8	101.8	101.4	100.3
충남	100.0	103.8	105.2	101.7	99.3
전북	100.0	97.7	96.4	95.8	89.8
전남	100.0	94.8	90.5	89.7	82.4
경북	100.0	95.4	90.4	90.1	86.9
경남	100.0	103.5	103.0	101.7	94.7
제주	100.0	103.0	101.1	101.8	102.0

주: 1. 김준영(2016, 2019)의 방법론을 활용하여 저자작성

2. 정확하게는 2020년에 20~24세가 되지만 2020년의 자료가 아직 게시되지 않아서 2019년의 자료를 활용함

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록연앙인구 기준

2000년에 0~4세인 인구는 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 서울, 인천, 부산, 강원, 전북과 전남, 경북의 경우 이미 10세가 되기 전부터 타 지역으로 이동하기 시작한다.

**표 4-2. 광역자치단체 1991~1995년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(5~9세=100) (단위: %)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
	(5~9세)	(10~14세)	(15~19세)	(20~24세)	(25~29세)
전국	100.0	99.6	99.2	99.0	96.8
<b>서울</b>	<b>100.0</b>	<b>99.5</b>	<b>100.5</b>	<b>104.9</b>	<b>119.7</b>
부산	100.0	98.3	97.1	96.8	88.3
대구	100.0	103.2	102.0	96.7	85.3
인천	100.0	95.3	95.3	97.1	97.2
광주	100.0	104.4	103.8	98.4	85.4
대전	100.0	103.0	103.1	101.6	94.7
울산	100.0	98.7	96.6	90.4	78.4
<b>세종</b>	-	-	-	<b>100.0</b>	<b>187.3</b>
<b>경기</b>	<b>100.0</b>	<b>103.9</b>	<b>104.2</b>	<b>106.5</b>	<b>110.9</b>
강원	100.0	97.2	95.6	98.1	79.6
충북	100.0	98.6	98.3	96.0	88.2
충남	100.0	99.7	100.8	95.4	90.9
<b>전북</b>	<b>100.0</b>	<b>96.0</b>	<b>93.7</b>	<b>87.8</b>	<b>69.4</b>
<b>전남</b>	<b>100.0</b>	<b>91.4</b>	<b>88.3</b>	<b>80.7</b>	<b>63.7</b>
경북	100.0	92.6	91.1	88.3	73.6
경남	100.0	99.0	98.0	91.4	77.9
제주	100.0	99.6	96.7	95.4	91.0

주: 1. 김준영(2016, 2019)의 방법론을 활용하여 저자작성  
 2. 정확하게는 2020년에 24~28세가 되지만 2020년의 자료가 아직 게시되지 않아서 2019년의 자료를 활용함  
 자료: 통계청(KOSIS), 주민등록연앙인구 기준

〈표 4-2〉에서 2000년에 미취학아동이었던 5~9세 인구는 2015년 20세 이상 청년인구가 되는데, 이들은 서울과 경기도 및 대전, 세종에 유입되었고, 나머지 모든 지역에서는 청년 인구 순유출이 발생하고 있다. 특히, 전남과 전북의 경우 5~9세 인구(2000년) 대비 25~29세 인구(2019년) 비율이 각각 63.7과 69.4로 낮아지고 있어 2000년에 5~9세 아동 3명 중 1명이 성인이 되기 전에 타 지역으로 순유출되고 있다고 볼 수 있다.

## 1) 청년인구의 1차 이동, 대학진학

생애주기 상으로 20~24세는 대학진학을, 25~29세는 첫 취업을, 30~34세는 첫 취업 이후 직장이동이 주로 이루어지는 시기이다(김준영, 2019).

**표 4-3. 광역자치단체 1986~1990년 출생자의 연도별·연령대별 인구규모 변화(10~14세=100)(단위: %)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
	(10~14세)	(15~19세)	(20~24세)	(25~29세)	(30~34세)
전국	100.0	99.4	99.1	99.2	99.8
<b>서울</b>	<b>100.0</b>	<b>100.9</b>	<b>106.3</b>	<b>118.5</b>	<b>114.7</b>
부산	100.0	98.5	94.8	86.0	78.3
대구	100.0	99.7	94.1	82.7	77.6
<b>인천</b>	<b>100.0</b>	<b>97.2</b>	<b>98.1</b>	<b>101.8</b>	<b>101.8</b>
광주	100.0	100.9	97.0	88.2	85.0
대전	100.0	101.2	100.2	96.7	91.4
울산	100.0	97.8	91.3	91.1	88.3
<b>세종</b>	-	-	-	<b>100.0</b>	<b>243.0</b>
<b>경기</b>	<b>100.0</b>	<b>102.7</b>	<b>108.9</b>	<b>117.8</b>	<b>130.0</b>
강원	100.0	95.5	91.3	78.6	74.6
충북	100.0	97.7	95.0	89.0	89.4
충남	100.0	101.3	98.4	94.4	100.5
<b>전북</b>	<b>100.0</b>	<b>95.4</b>	<b>86.6</b>	<b>72.6</b>	<b>66.3</b>
<b>전남</b>	<b>100.0</b>	<b>92.5</b>	<b>80.6</b>	<b>66.4</b>	<b>63.6</b>
경북	100.0	96.2	92.9	82.3	77.5
경남	100.0	97.7	92.3	85.1	86.3
<b>제주</b>	<b>100.0</b>	<b>98.1</b>	<b>93.7</b>	<b>90.2</b>	<b>103.0</b>

주: 1. 김준영(2016, 2019)의 방법론을 활용하여 저자작성

2. 정확하게는 2020년에 29~33세가 되지만 2020년의 자료가 아직 게시되지 않아서 2019년의 자료를 활용함

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록연방인구 기준

1981~1985년에 태어나서 2000년에 15~19세이던 청년인구는 2010년에 20~24세가 되어 대학을 진학하면서 주로 서울과 경기도를 비롯한 수도권과 대전으로 이동하였다. 해당 지역의 고등학생들 중에서 다수가 이들 서울, 인천, 경기도, 대전에 위치한 대학에 진학하면서 청년인구가 유출되었다고 볼 수 있다.

## 2) 청년인구의 2차 이동, 첫 취업

2010년 25~29세가 된 청년들은 대학을 졸업하고 첫 번째 직장을 구하게 되는데, 2005년 시점에 비해서 해당지역의 인구규모가 감소한다면 타 지역으로 이동하여 취업을 했을 가능성이 커진다.

**표 4-4. 광역자치단체 1981~1985년 출생자의 연도별 연령대별 인구규모 변화(15~19세=100) (단위: %)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
	(15~19세)	(20~24세)	(25~29세)	(30~34세)	(35~39세)
전국	100.0	99.4	99.3	99.2	103.5
<b>서울</b>	<b>100.0</b>	<b>103.0</b>	<b>113.9</b>	<b>105.9</b>	<b>96.0</b>
부산	100.0	94.6	81.9	73.1	73.4
대구	100.0	96.5	84.6	77.9	81.3
<b>인천</b>	<b>100.0</b>	<b>101.3</b>	<b>106.3</b>	<b>113.4</b>	<b>119.2</b>
광주	100.0	97.8	91.0	88.3	91.2
대전	100.0	102.9	98.3	96.4	94.4
<b>울산</b>	<b>100.0</b>	<b>96.5</b>	<b>95.6</b>	<b>104.1</b>	<b>107.6</b>
<b>세종</b>	-	-	-	<b>100.0</b>	<b>222.6</b>
<b>경기</b>	<b>100.0</b>	<b>115.8</b>	<b>133.5</b>	<b>147.2</b>	<b>168.4</b>
강원	100.0	90.0	74.9	70.7	75.2
충북	100.0	94.5	87.5	86.7	91.1
<b>충남</b>	<b>100.0</b>	<b>96.2</b>	<b>91.3</b>	<b>93.6</b>	<b>101.7</b>
전북	100.0	86.1	69.7	64.7	66.5
전남	100.0	80.0	61.8	58.9	62.4
경북	100.0	90.8	80.4	77.4	79.5
<b>경남</b>	<b>100.0</b>	<b>93.1</b>	<b>89.8</b>	<b>92.7</b>	<b>100.1</b>
<b>제주</b>	<b>100.0</b>	<b>96.7</b>	<b>85.9</b>	<b>93.3</b>	<b>116.2</b>

주: 1. 김준영(2016, 2019)의 방법론을 활용하여 저자작성

2. 정확하게는 2020년에 34~38세가 되지만 2020년의 자료가 아직 게시되지 않아서 2019년의 자료를 활용함

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록연앙인구 기준

서울과 인천, 경기도를 제외한 모든 지역은 2010년에 20대 후반 청년인구가 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 비수도권 출신의 청년이 취업을 위해서 서울이나 경기도로 대거 이동하고 있음을 의미하며, 전남과 전북의 경우 2000년 대비 2010년에는 각각 61.8%와 69.7% 수준으로 감소하였다.

2000년에 고등학생이었던 인구는 2005년 대학을 진학하면서 주로 서울과 경기도 및 인천, 대전으로 이동했고, 대학 졸업 후 첫 취업을 하면서 역시 서울, 경기, 인천 등 수도권으로 이동을 하고 있다. 대전에서 대학을 다닌 청년들 역시 타 수도권으로 이동하고 있는 것으로 판단된다. 부산과 대구, 광주 등 광역시도 크게 다르지 않아서 2000년 대비 2010년에 부산은 81.9% 수준으로, 대구는 84.6% 수준으로, 광주는 91.0% 수준으로 감소하였다. 이는 부산이나 대구, 광주 등 광역시에서도 적당한 일자리를 찾지 못하거나 다른 이유로 인해서 타 지역으로 이동하고 있음을 의미한다.

### 3) 청년인구의 3차 이동, 첫 취업 이후 직장 이동

〈표 4-4〉에서 30~34세에서도 비수도권에서는 인구유출이 지속적으로 발생하고 있다. 울산을 제외한 부산, 대구, 광주, 대전광역시 역시 30대 초반 청년인구가 유출되는 경향을 보이고 있는 반면 울산, 충남, 경남, 제주의 경우 30대 초반 젊은 인구가 그 이전 시점에 비해서 다소 인구가 유입되고 있다. 서울의 경우 약 8%가 감소하고 있는데, 30대 초반 청년인구의 결혼 등을 계기로 주택비용이 서울보다는 다소 저렴한 경기도 등으로 거주지를 옮기기 때문인 것으로 판단된다. 30대 후반이 되면서 서울의 청년인구는 더욱 감소하고 있으며, 경기도로의 청년인구 집중현상은 더 뚜렷해지는 경향을 보이고 있다.

세종이나 경기도를 제외하면 30대 후반에는 다시 지역으로 청년인구의 유입이 다소 증가하는 경향을 보이고 있으나, 그 비율이 크지는 않으며, 특히, 부산의 경우 0.3% 증가에 그쳤다. 30대 후반은 특히, 제주도로의 청년인구 유입이 30대 초반 대비 22.9% 증가하여 뚜렷해졌으며, 충남, 경남의 유입현상도 두드러진다. 부산이나 대구, 광주, 대전과 같은 광역시보다도 오히려 강원, 전남, 전북, 경북 등이 2~3% 증가하고 있는 경향을 보이고 있어 30대 후반 청년인구의 지역회귀현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

## 2. 청년인구 규모와 공간적 분포 비율

지역별 청년인구의 감소현황을 분석하기 위해 사용되는 자료의 기준년도는 2019년이고, 시계열적인 변화를 분석을 위한 비교년도는 2000년이며, 최근경향 분석을 위한 비교년도는 2015년이다. 지역은 시군구 단위 전국 226개 기초자치단체와 세종시<sup>74)</sup>, 제주시, 서귀포시를 고려한 총 229개 지역을 대상으로 하였다. 2012년 이전 세종시 자료는 고려하지 않았으며, 2000년부터 2011년까지 연기군 자료를 별도로 세종시에 포함시키지는 않았다. 이에 2000년부터 2011년까지 충남 연기군의 경우 시·군·구 자료에는 제외되어 있으며, 시·도 인구자료 등에는 포함되어 있다. 자료는 기본적으로 통계청(KOSIS)의 자료를 활용하였으며, 시군구별 인구는 주민등록인구를 말한다.

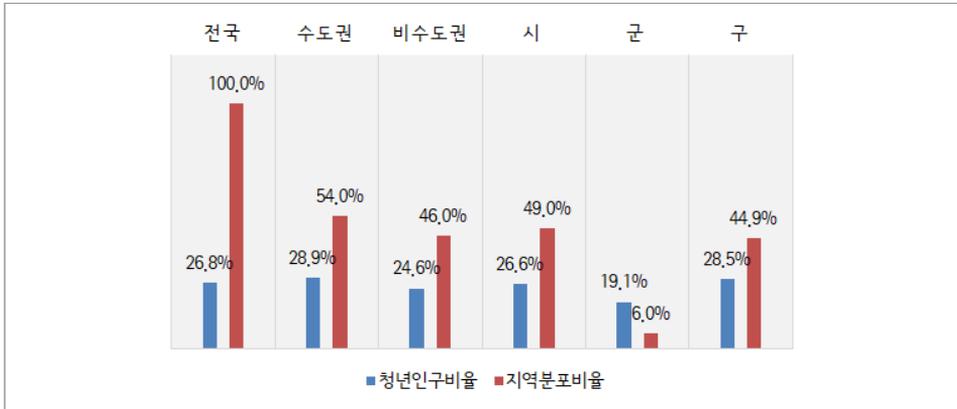
**표 4-5. 지역별 청년인구 총규모와 비율(2019년)** (단위: 천 명)

구분	인구 규모		청년인구(20~30대) 비율	
	총인구	청년인구	총인구 대비 비율	지역 분포 비율
전국	51,850	13,881	26.8%	100.0%
수도권	25,926	7,492	28.9%	54.0%
비수도권	25,924	6,389	24.6%	46.0%
시	25,580	6,807	26.6%	49.0%
군	4,387	838	19.1%	6.0%
구	21,883	6,236	28.5%	44.9%

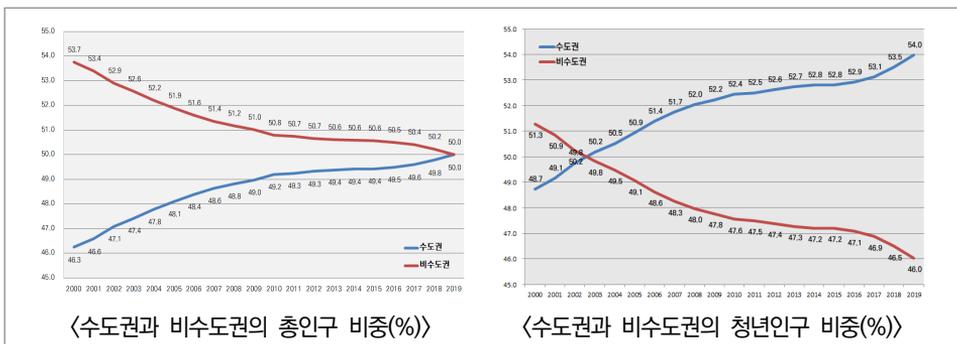
주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함한 229개 지역을 대상으로 함  
 자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

2019년을 기준으로 우리나라 20~30대 젊은 청년인구는 총인구 5,185만 명 중에서 약 26.8%인 1,388만 명이다. 지역적으로 전체 인구 중에서 청년인구가 차지하는 비율은 수도권이 28.9%를 차지하고 있는 반면 비수도권의 청년비율은 24.6%로 수도권보다 더 낮게 나타나고 있다. 시군구로 비교해 보자면 청년인구 비율은 자치구가 28.5%로 가장 높았고 시지역 26.6%, 군지역 19.1% 순으로 나타났다. 도시지역에 비해서 농어촌지역인 군지역의 청년인구 비율은 상대적으로 낮은 편에 속한다.

74) 세종특별자치시는 충남 연기군과 공주시 일부, 청원군 일부를 통합하여 2012년 7월, 출범하였다.

**그림 4-3. 지역별 청년인구가 차지하는 비율(2019년)**


2019년 말 수도권의 인구는 역사상 처음으로 비수도권의 인구(1,737명)를 넘어섰으며, 전체 인구의 50.002%를 차지하고 있다<sup>75)</sup>. 청년인구는 총인구 대비 더 큰 비율인 54.0%가 수도권에 거주하고 있다. 도시를 좋아하는 청년인구의 특성상 전체 94.0%가 도시지역에 거주하고 있는 반면 군지역에는 6.0%만이 거주하고 있다.

**그림 4-4. 수도권과 비수도권의 연도별 인구비중 및 청년인구비중 비교**


75) 수도권의 인구비중은 2000년 46.3%에서 2010년 49.2%까지 가파르게 상승하다가 이후 다소 일정하게 유지되고 있었으나 비교적 혁신도시가 완료되는 시점인 2017년부터 다시 상승하기 시작하여 2019년 기준 50.002%로 비수도권을 초월하였다.

2000년 이후 5년 단위로 평균 청년인구 비율과 비율변화를 살펴보면 2000년 초반 평균 청년인구 비율은 32.3%로 가장 높았으나 최근인 2015~2019년에는 26.4%로 점차 낮아지고 있다. 수도권과 비수도권, 시군구 모두 최근으로 올수록 평균 청년인구 비율은 낮아지고 있는 경향을 보이고는 있으나 수도권의 청년인구 비율은 비수도권보다는 높게 나타나고 있다. 시군구별로는 자치구가 전체 기간 동안 평균 청년인구 비율이 29.3%로 가장 높았고 그 다음이 시지역(25.4%)와 군지역(23.0%) 순이었으며, 최근으로 올수록 그 비율이 점점 낮아지고 있다.

2000~2019년의 20년 동안 우리나라 청년인구 비율은 총 9.1%가 감소하였고 수도권과 비수도권 청년인구 비율 변화의 차이는 크게 발생하지 않았다. 한편 시군구별로는 군지역에서는 청년인구 비율이 11.1% 감소하여 감소폭이 가장 컸으며, 그 다음으로 시지역에서도 청년인구 비율은 10.3% 감소했다. 자치구의 경우에는 가장 낮아서 9.2% 감소했다. 기간별로는 2000년 후반에 청년인구 비율이 가장 많이 감소했으며 최근으로 올수록 감소경향은 다소 완화되고 있다.

**표 4-6. 지역별·기간별 청년인구 비율 및 비율변화** (단위: %)

구분	평균 청년인구 비율				청년인구 비율변화					
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	32.3	29.4	27.9	26.4	29.8	-1.9	-2.8	-1.7	-1.2	-9.1
수도권	36.9	34.1	30.9	29.3	32.8	-1.9	-2.6	-1.9	-0.9	-9.0
비수도권	31.3	28.4	27.3	25.8	29.2	-1.9	-2.8	-1.7	-1.3	-9.1
시	33.9	30.7	27.3	25.4	29.3	-2.2	-3.0	-2.2	-1.3	-10.3
군	27.6	24.3	21.0	18.9	23.0	-2.5	-2.8	-2.2	-1.9	-11.1
구	36.4	33.6	30.2	28.5	32.1	-1.7	-2.8	-2.0	-1.0	-9.2

주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 지역을 대상으로 함  
 자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

그림 4-5. 지역별·기간별 평균 청년인구 비율

(단위: %)

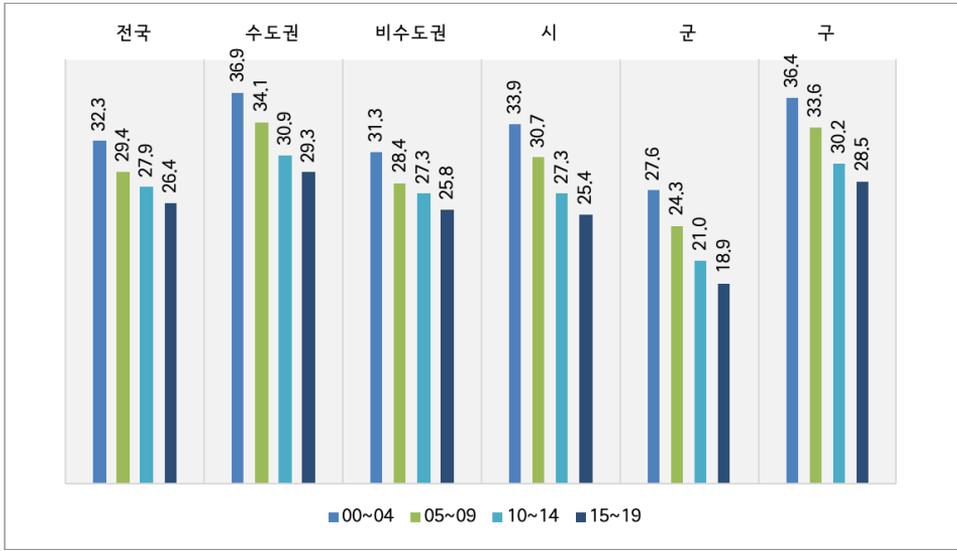


그림 4-6. 지역별·기간별 청년인구 비율변화

(단위: %)

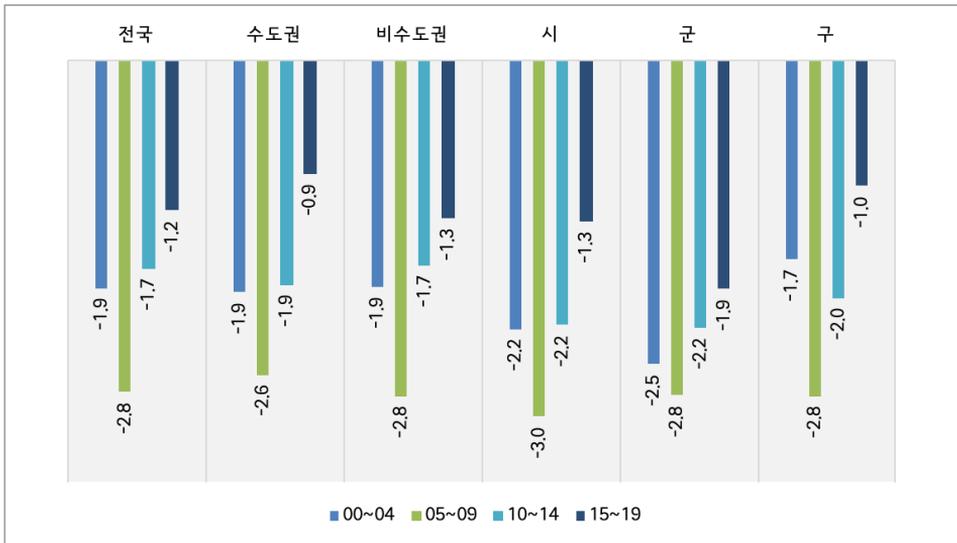


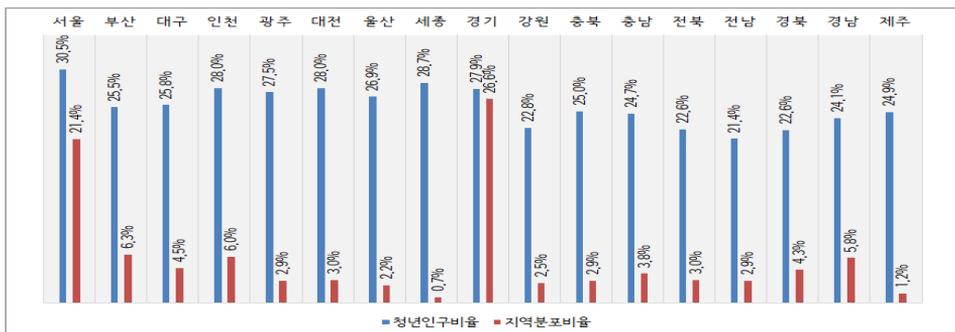
표 4-7. 시도별 청년인구 총규모와 비율(2019년)

(단위: 천 명)

구분	인구 규모		청년인구 비율	
	총인구	청년인구	총인구 대비 비율	지역 분포 비율
전국	51,850	13,881	26.8%	100.0%
서울	9,729	2,967	30.5%	21.4%
부산	3,414	872	25.5%	6.3%
대구	2,438	630	25.8%	4.5%
인천	2,957	829	28.0%	6.0%
광주	1,456	400	27.5%	2.9%
대전	1,475	413	28.0%	3.0%
울산	1,148	309	26.9%	2.2%
세종	341	98	28.7%	0.7%
경기	13,240	3,697	27.9%	26.6%
강원	1,542	352	22.8%	2.5%
충북	1,600	400	25.0%	2.9%
충남	2,124	525	24.7%	3.8%
전북	1,819	412	22.6%	3.0%
전남	1,869	400	21.4%	2.9%
경북	2,666	601	22.6%	4.3%
경남	3,363	810	24.1%	5.8%
제주	671	167	24.9%	1.2%

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

그림 4-7. 시도별 청년인구가 차지하는 비율(2019년)



시도별로는 경기도와 서울의 청년인구 규모가 각각 369만 7천 명(26.6%)과 296만 7천 명(21.4%)으로 가장 많고, 총인구 대비 청년인구가 차지하는 비율도 각각 27.9%와 30.5%로 가장 높은 편으로 나타났다. 반면 세종시와 제주도를 제외하고 강원도와 울산의 청년인구는 전체 청년인구에서 차지하는 비율이 각각 2.5%와 2.2%로 전국 대비 가장 적었고, 총인구 대비 청년인구 비율이 적은 지역으로는 전남(21.4%)이다.

2000년 초반 청년인구 비율이 높은 편이었던 서울, 대전, 울산, 광주, 인천은 최근 그 비율이 낮아졌지만 여전히 다른 지역에 비해서는 높은 편이다. 2000년 초반 청년인구 비율이 낮은 편이었던 전남, 충남, 전북의 경우에는 현재도 낮은 수준에 속한다. 20년간 청년인구 비율이 가장 많이 감소한 지역은 대구(-10.8%), 제주(-10.7%), 경남과 울산(-10.6%), 경북(-10.5%) 등이며 세종만이 유일하게 청년인구가 증가했다.

표 4-8. 시도별·기간별 평균 청년인구 비율 및 비율변화

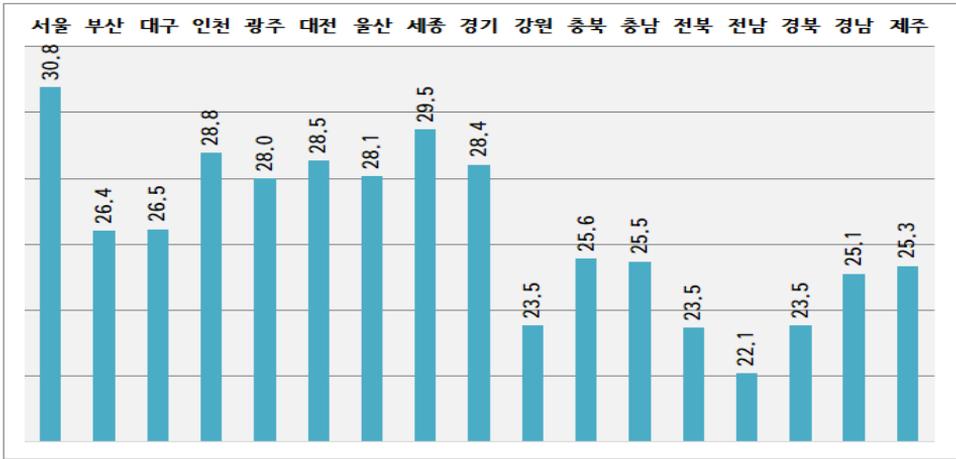
(단위: %)

구분	평균 청년인구 비율				청년인구 비율 변화					
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	32.3	29.4	27.9	26.4	29.8	-1.9	-2.8	-1.7	-1.2	-9.1
서울	38.0	35.7	32.3	30.8	34.2	-1.2	-2.4	-2.1	-0.6	-8.1
부산	34.4	31.5	28.2	26.4	30.1	-1.7	-2.9	-1.9	-1.5	-9.7
대구	35.5	31.9	28.2	26.5	30.5	-2.3	-3.4	-2.2	-1.1	-10.8
인천	36.0	33.0	30.3	28.8	32.0	-2.4	-2.4	-1.4	-1.3	-9.2
광주	36.2	33.1	29.8	28.0	31.8	-1.6	-3.0	-2.0	-1.0	-9.4
대전	36.3	33.6	30.2	28.5	32.2	-1.6	-3.1	-2.0	-0.9	-9.1
울산	36.3	32.6	29.5	28.1	31.6	-2.4	-3.3	-1.1	-2.0	-10.6
세종	0.0	0.0	28.0	29.5	28.9	0.0	0.0	1.4	-1.2	1.2
경기	36.6	33.6	30.1	28.4	32.2	-2.1	-3.0	-2.1	-0.9	-9.8
강원	32.1	28.8	25.4	23.5	27.4	-2.4	-3.2	-2.1	-1.4	-10.5
충북	33.3	30.3	27.2	25.6	29.1	-2.1	-2.9	-1.9	-1.0	-9.4
충남	31.7	29.8	27.2	25.5	28.5	-1.3	-2.2	-1.7	-1.3	-7.8
전북	31.9	28.7	25.5	23.5	27.4	-2.1	-2.8	-2.2	-1.5	-10.3
전남	29.7	26.5	23.5	22.1	25.5	-2.2	-2.8	-1.8	-1.2	-9.4
경북	32.0	29.1	25.8	23.5	27.6	-2.2	-2.7	-2.2	-1.8	-10.5
경남	33.7	30.7	27.3	25.1	29.2	-2.0	-2.8	-2.2	-1.8	-10.6
제주	34.4	30.5	26.4	25.3	29.2	-2.4	-4.0	-1.9	-0.6	-10.7

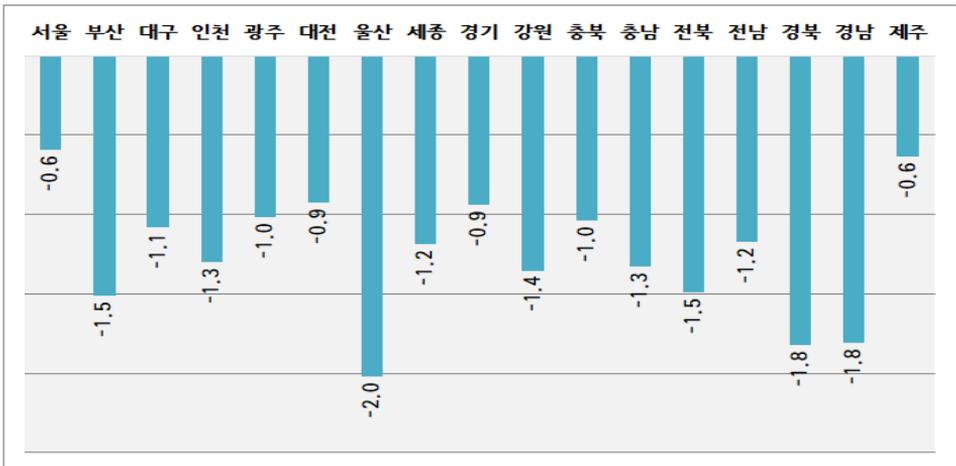
자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

최근 5년간 시도별 평균 청년인구 비율은 서울이 30.8%로 가장 높고 그 다음이 세종(29.5%), 인천(28.8%), 경기(28.4%) 순으로 높게 나타난 반면 전남(22.1%), 강원과 경북(각 23.5%) 등이 낮게 나타났다. 최근 5년간 평균 청년인구 비율이 가장 많이 변화한 지역은 울산으로 -2.0%이며 경북과 경남이 각 -1.8%, 부산과 전북 각 -1.5% 순으로 높게 나타났다.

**그림 4-8.** 최근 5년간 시도별 평균 청년인구 비율(2015년 대비 2019년)



**그림 4-9.** 최근 5년간 시도별 청년인구 비율 변화(2015년 대비 2019년)



### 3. 청년인구 증감량과 증감률

2000년부터 5년 단위로 2019년까지 총인구와 청년인구 증감량을 살펴보면 전체적으로 총인구는 지속적으로 증가해왔으나 증가량의 증가폭이 최근으로 갈수록 감소하고 있으며, 청년인구의 경우에는 지속적으로 감소하고 있는 추세다. 수도권 지역의 경우에도 2000년부터 2004년까지는 청년인구가 증가했으나 그 이후로는 감소하고 있다. 다만 최근 5년 동안의 감소량은 크지 않았다. 비수도권의 경우에는 총인구와 청년인구가 모두 감소하고 있는데 특히 2005년부터 2014년까지 총인구는 증가했지만 청년인구는 수도권보다 훨씬 더 큰 폭으로 감소했다.

시군구를 기준으로 살펴보면 시 지역의 총인구는 계속 증가하고 있지만 청년인구는 2000년부터 2004년을 제외하고는 점점 감소하는 추세인 반면 군지역과 자치구는 총인구와 청년인구가 모두 감소하고 있는 추세다. 자치구와 시지역의 경우, 인구규모가 커서, 특히 시지역은 2005년부터 2014년까지 청년인구 감소량이 군지역보다 훨씬 더 많았다.

표 4-9. 지역별·기간별 청년인구 증감량

(단위: 천 명)

구분		00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	총인구	851.2	990.9	699.1	320.5	4,004.2
	청년인구	-576.2	-1,048.5	-783.6	-488.6	-3,359.9
수도권	총인구	1,138.5	914.4	506.2	455.2	3,849.4
	청년인구	17.9	-334.6	-359.8	-95.6	-908.6
비수도권	총인구	-287.2	76.4	192.9	-134.7	154.8
	청년인구	-594.1	-713.9	-423.8	-393.0	-2,451.2
시	총인구	1,308.4	989.3	834.5	922.8	5,070.0
	청년인구	40.8	-337.2	-241.0	-25.8	-607.2
군	총인구	-339.2	-64.1	52.6	-25.3	-367.5
	청년인구	-206.2	-131.4	-79.6	-77.7	-564.4
구	총인구	-122.0	70.5	-106.0	-577.0	-617.9
	청년인구	-411.5	-576.0	-471.2	-385.2	-2,193.1

주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 지역을 대상으로 함

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

시계열적으로 총인구와 청년인구의 증감률을 살펴보면, 총인구는 2005년에서 2009년의 기간을 제외하고 지속적으로 증가해온 반면 청년인구는 전 기간에 걸쳐 감소하고 있다. 수도권은 비수도권에 비해서 청년인구 감소율이 컸으나, 2015년 이후 큰 폭으로 감소하고 있는 추세이며, 특히, 군지역의 감소율은 00년 대비 19년에 -44.4%였다.

**표 4-10. 지역별·기간별 청년인구 증감률** (단위: %)

구분	총인구 증감률				청년인구(20~30대) 증감률					
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	0.5	-1.1	3.6	3.4	16.9	-3.3	-6.4	-5.1	-3.4	-19.5
수도권	13.4	-11.1	8.0	3.9	54.1	-0.9	-3.8	-3.3	-2.0	-10.5
비수도권	-13.0	10.0	-4.5	-0.4	-37.2	-5.8	-8.2	-2.2	-1.3	-9.6
시	4.6	-3.2	2.9	3.1	27.1	-2.0	-5.3	-5.0	-2.2	-8.2
군	-7.8	2.8	0.2	-2.5	-11.0	-15.9	-13.0	-10.0	-11.8	-44.4
구	-0.5	0.6	-0.3	-2.3	-0.3	-4.9	-8.1	-6.5	-5.9	-24.4

주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 지역을 대상으로 함  
 자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

**그림 4-10. 수도권과 비수도권의 연도별 청년인구 증감률 비교** (단위: %)

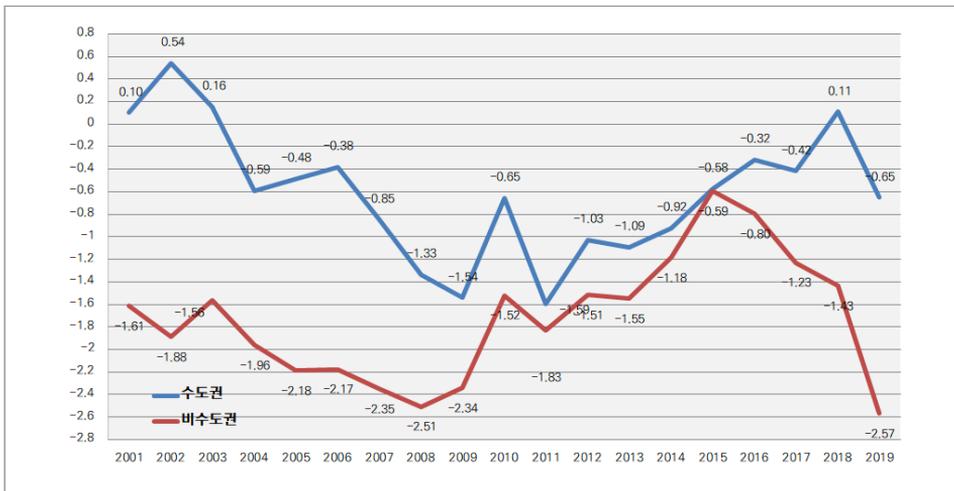


그림 4-11. 지역별·기간별 청년인구 증감량

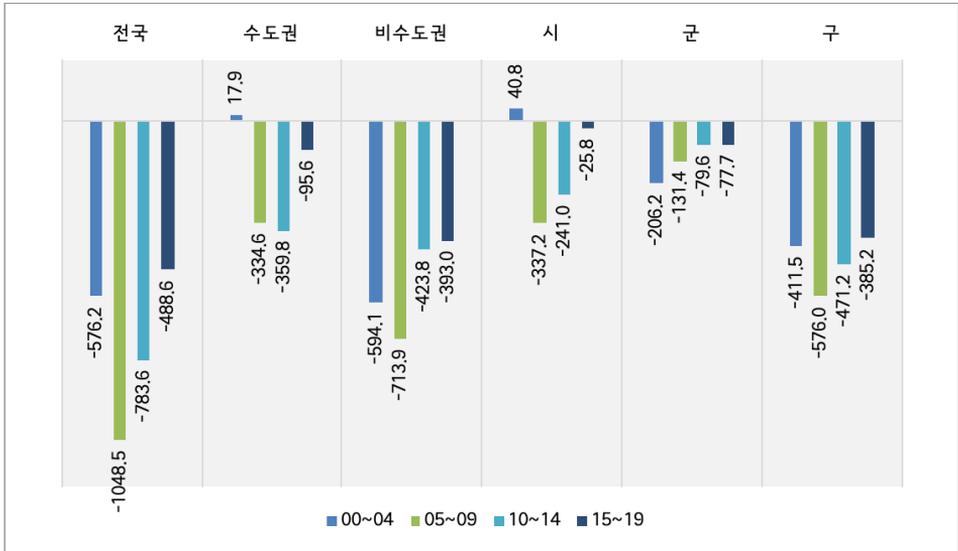
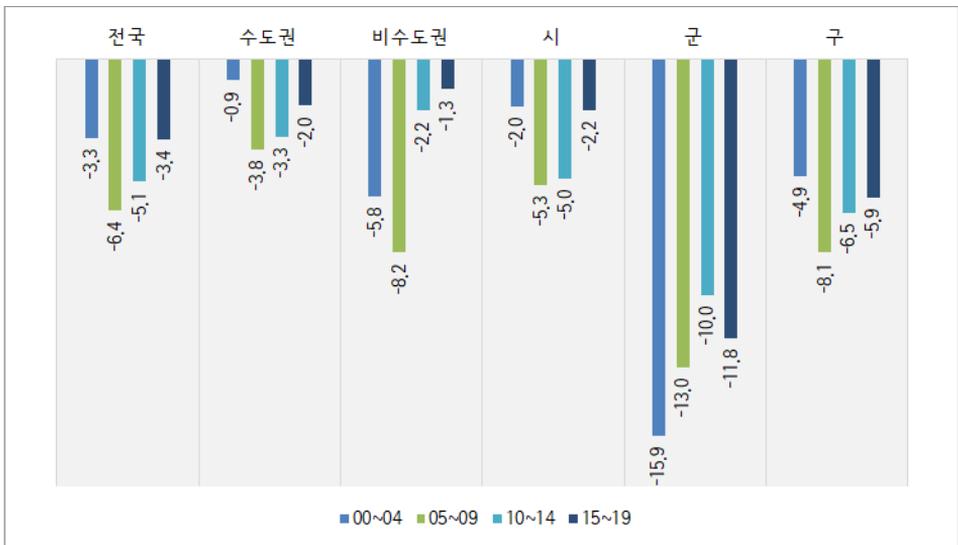


그림 4-12. 지역별·기간별 청년인구 증감률 (단위: %)

(단위: %)



시도별로 청년인구 증감량을 살펴보면 서울의 경우 주택가격 상승 등으로 경기도로의 이주(김준영, 2016, 2019)가 많아 총인구가 감소하고 있고 청년인구 또한 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면 경기도와 세종시의 경우 타 시도와 달리 총인구와 청년인구가 모두 큰 폭으로 증가하고 있으며, 특히 최근 5년간 총인구와 청년인구가 모두 유입되고 있는 경향을 보이고 있다. 특히, 부산과 대구 및 경북, 전남과 전북의 경우 전체 기간에 걸쳐 타 시도대비 총인구가 감소하였고, 청년인구도 크게 감소하고 있는 추세다. 경남의 경우에는 총인구는 2000년 이후 감소하지는 않았으나, 청년인구는 감소하고 있다.

표 4-11. 시도별·기간별 청년인구 증감량

(단위: 천 명)

구분	총인구 (00~19년)	청년인구(20~30대)				
		00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	4,004.2	-576.2	-1,048.5	-783.6	-488.6	-3,359.9
서울	-582.2	-178.7	-225.8	-281.5	-148.9	-1,009.9
부산	-382.7	-109.6	-135.0	-81.3	-78.6	-467.8
대구	-86.2	-58.1	-92.1	-59.7	-39.8	-295.1
인천	411.3	-50.3	-28.4	4.7	-29.2	-118.6
광주	84.6	-12.1	-31.8	-23.3	-19.3	-105.8
대전	89.3	-1.2	-35.7	-22.2	-26.4	-100.9
울산	107.8	-10.9	-27.2	-0.8	-30.6	-81.4
세종	227.5	0.0	0.0	14.0	34.7	66.7
경기	4,020.3	246.9	-80.4	-83.0	82.5	219.9
강원	-13.2	-47.2	-47.9	-28.4	-22.8	-166.7
충북	102.5	-33.9	-31.5	-21.3	-12.4	-114.7
충남	202.1	-16.0	-22.1	-39.3	-16.2	-100.4
전북	-180.3	-70.5	-61.8	-40.9	-39.4	-246.7
전남	-261.9	-87.8	-68.2	-37.3	-31.0	-255.5
경북	-131.3	-92.8	-77.7	-55.2	-57.6	-324.4
경남	268.1	-45.3	-62.4	-57.9	-61.4	-263.7
제주	128.6	-8.6	-20.6	-1.4	7.6	-25.8

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

최근 5년간 경기도와 세종시, 제주시는 총인구와 청년인구가 모두 증가한 지역인 반면 인천시와 충북 및 충남은 총인구는 증가했지만 20~30대 젊은 청년인구는 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 서울시와 부산시, 대구시, 대전시, 전북과 전남은 총인구 감소량이 청년인구 감소량보다 더 큰 지역이었으나 광주시, 울산시, 강원 및 경북과 경남은 총인구 감소량보다 청년인구 감소량이 더 크게 나타났다.

표 4-12. 시도별·기간별 청년인구 증감률

(단위: %)

구분	총인구증감률					청년인구증감률				
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
전국	0.5	-1.1	3.6	3.4	16.9	-3.3	-6.4	-5.1	-3.4	-19.5
서울	-1.3	-0.4	-2.0	-2.9	-5.6	-4.5	-6.0	-8.2	-4.8	-25.4
부산	-3.4	2.7	-1.4	-2.8	-10.1	-8.2	-11.2	-7.8	-8.3	-34.9
대구	0.0	0.9	-0.7	-2.0	-3.4	-6.3	-10.9	-8.1	-5.9	-31.9
인천	1.3	-4.1	5.2	1.1	16.2	-5.3	-3.2	0.6	-3.4	-12.5
광주	2.1	-2.2	1.5	-1.1	6.2	-2.4	-6.6	-5.2	-4.6	-20.9
대전	4.2	-2.0	1.9	-2.9	6.4	-0.2	-7.0	-4.7	-6.0	-19.6
울산	4.0	-2.4	3.6	-2.2	10.4	-2.8	-7.3	-0.2	-9.0	-20.9
세종	0.0	0.0	38.0	61.5	201.1	0.0	0.0	45.1	55.1	214.1
경기	13.5	-6.7	4.8	5.7	43.6	7.1	-2.1	-2.3	2.3	6.3
강원	-2.1	0.0	1.0	-0.5	-0.8	-9.1	-10.4	-7.0	-6.1	-32.2
충북	-0.6	-2.5	1.9	1.0	6.8	-6.6	-6.7	-4.9	-3.0	-22.3
충남	1.7	-3.7	-0.6	2.2	10.5	-2.6	-3.7	-6.7	-3.0	-16.0
전북	-4.6	1.7	0.1	-2.7	-9.0	-10.7	-10.9	-8.2	-8.7	-37.5
전남	-6.8	2.8	-0.7	-2.1	-12.3	-13.4	-12.4	-7.9	-7.2	-39.0
경북	-3.6	0.7	0.4	-1.4	-4.7	-10.0	-9.5	-7.6	-8.7	-35.0
경남	1.6	-2.8	1.8	-0.1	8.7	-4.2	-6.2	-6.2	-7.0	-24.6
제주	2.4	-0.9	6.3	7.5	23.7	-4.5	-11.4	-0.9	4.8	-13.4

자료: 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준

시도별 총인구 및 청년인구 증감률을 기간별로 보면 전국적으로 2005~2009년을 제외한 전 기간에서 증감률은 플러스로 인구가 증가하고 있는 반면 청년인구는 전 기간 마이너스로 인구가 감소하고 있다. 서울은 총인구와 청년인구 모두 마이너스인데 청년인구의 감소율이 총인구 감소율보다 높게 나타나고 있다. 광역지자체 중 세종시만 유일하게 총인구와 청년인구가 증가하는 지역에 속한다. 인천시의 경우에는 2005~2009년을 제외하고 전체 인구가 증가하고 있지만 청년인구는 2010~2014년을 제외하고 마이너스로 청년인구가 감소하고 있다.

지난 20년 동안 총인구와 청년인구 감소율을 살펴보면 세종과 경기만이 청년인구 증감률이 플러스인 지역이고 그 외 지역은 모두 마이너스로 청년인구가 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 전남과 전북, 부산과 경북, 강원도에서는 30% 이상 청년인구가 감소한 것으로 나타났다.

최근 5년 동안 총인구와 청년인구 감소율을 보면, 세종, 경기, 제주는 총인구와 청년인구 증감률이 모두 플러스로 나타났다. 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남은 총인구와 청년인구 증감률이 모두 마이너스인데 청년인구 증감률이 총인구 증감률보다 더 작게 나타났다. 인천, 충북, 충남의 경우 총인구 증감률은 플러스로 전체 인구는 증가하나 청년인구 증감률은 마이너스로 청년인구가 감소하는 지역이다.

**그림 4-13. 최근 5년간 총인구 증감률과 청년인구 증감률 비교** (단위: %)

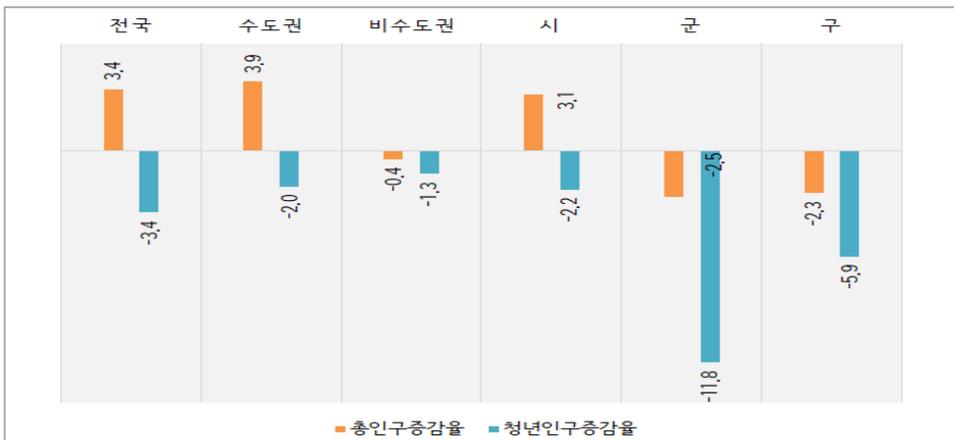


그림 4-14. 최근 5년간 시도별·기간별 청년인구 증감량(2015년 대비 2019년)

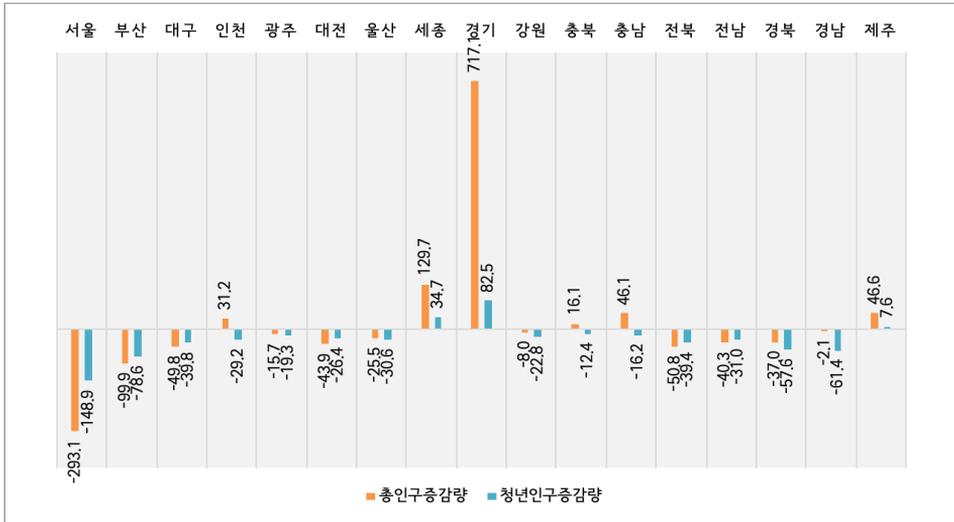
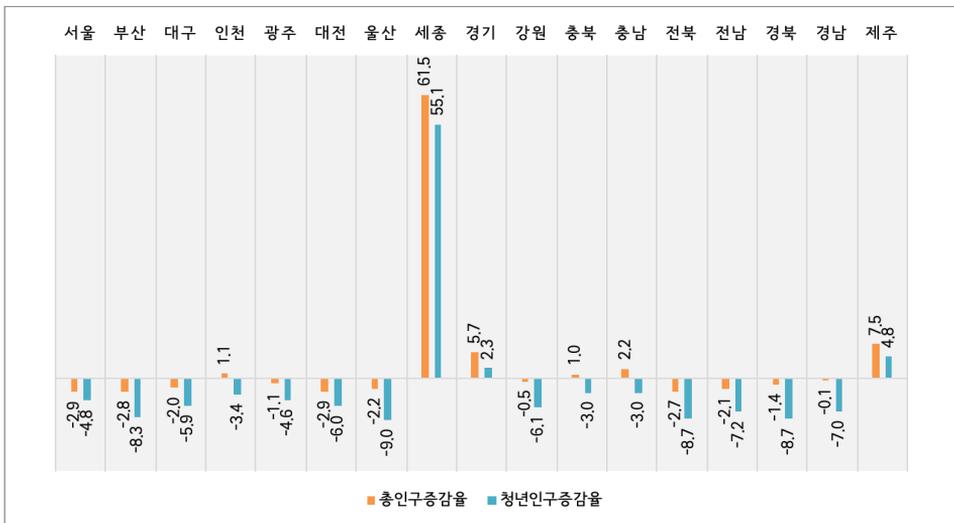


그림 4-15. 최근 5년간 시도별·기간별 청년인구 증감률(2015년 대비 2019년) (단위: %)



#### 4. 시군별·증감률별 청년인구 증가·감소지역

최근 5년간 청년인구 증감률을 기준으로 청년인구 증가지역, 청년인구 감소지역을 시·군을 대상으로 구분하였다. 먼저 최근 5년간 우리나라의 인구구조상 전체적인 청년인구 감소경향에도 불구하고 청년인구가 유입되어 인구가 증가한 지역은 전체 229개 지역 중에서 16.6%에 해당하는 38개 지역으로 시지역이 23개, 군지역이 4개, 자치구가 11개가 포함되어 있다. 군지역 중에서는 대구 달성군, 충북 진천군, 충남 홍성군과 경북 예천군이 포함되어 있으며, 시지역으로는 강원도의 춘천시와 원주시, 충남 천안시, 전남 나주시와 광양시, 경남 양산시와 제주도가 포함되어 있다. 주로 경기도를 제외하고는 광역시 주변의 주거기능을 담당하는 도시이거나 혁신도시, 그리고 도청소재지 등 신도시 중심으로 청년인구가 증가하고 있는 경향을 보이고 있다.

반면 최근 5년간 청년인구가 감소한 지역은 모두 전체 229개 지역 중에서 대다수인 191개 지역으로 전체의 83.4%를 차지하고 있다. 이 중에서 군지역이 78개로 가장 많았고, 구지역이 58개, 시지역이 55개에 해당한다.

**표 4-13. 최근 5년간 청년인구 증가지역과 감소지역의 자치단체 수**

구분		청년인구 증가지역	청년인구 감소지역			
			소계	10% 이하	10~20%	20% 이상
합계	229	38	191	86	91	14
	100.0%	16.6%	83.4%	37.6%	39.7%	6.1%
시	78	23	55	32	21	2
	100.0%	29.5%	70.5%	41.0%	26.9%	2.6%
군	82	4	78	18	52	8
	100.0%	4.9%	95.1%	22.0%	63.4%	9.8%
구	69	11	58	36	18	4
	100.0%	15.9%	84.1%	52.2%	26.1%	5.8%

자료: 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시의 229개 지역의 주민등록 인구를 기준으로 함

시군을 대상으로 자세히 살펴보면 첫 번째로 전체 78개 시지역 중에서 23개 지역(29.5%)은 청년인구 증가지역으로 경기 14개, 강원, 전남, 제주 각 2개씩 등이 포함되어 있다. 전체 시지역 중에서 70.5%는 청년인구 감소지역으로 이중에서 10% 이하로 감소한 지역은 32개로 41.0%를 차지하고 있으며 경기 10개, 경북 7개, 충남 4개, 경남 3개 등이 포함된다. 청년인구가 10~20% 감소한 지역은 26.9%인 21개 지역이며 전북 5개, 경기 4개, 충남, 경북, 경남 각 3개씩 등이 포함된다. 마지막으로 강원도 태백시와 경남 통영시의 경우에는 2015년 대비 2019년에 청년인구가 20% 이상 감소했다.

표 4-14. 최근 5년간 청년인구 증감률별 세부 자치단체(시)(2015년 대비 2019년)

구분	합계	청년인구 증가지역	청년인구 감소지역		
			10% 이하	10~20%	20% 이상
합계	78	23	32	21	2
세종	1	세종	-	-	-
경기	28	의정부, 평택, 고양, 구리, 오산, 시흥, 하남, 용인, 파주, 이천, 김포, 화성, 광주, 양주	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 남양주, 군포, 의왕, 안성, 여주	광명, 동두천, 과천, 포천	-
강원	7	춘천, 원주	강릉, 속초	동해, 삼척	태백
충북	3	-	청주, 충주, 제천	-	-
충남	8	천안	아산, 서산, 계룡, 당진	공주, 보령, 논산	-
전북	6	-	전주	군산, 익산, 정읍, 남원, 김제	-
전남	5	나주, 광양	여수, 순천	목포	-
경북	10	-	포항, 경주, 김천, 구미, 영천, 상주, 경산	안동, 영주, 문경	-
경남	8	양산	창원, 진주, 김해	사천, 밀양, 거제	통영
제주	2	제주, 서귀포	-	-	-

주: 음영은 최근 5년간 총인구 증가지역에 해당함

자료: 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시의 229개 지역의 주민등록 인구를 기준으로 함.

두 번째로 전체 82개 군지역 중에서는 대구 달성군, 충북 진천군, 충남 홍성군, 경북 예천군의 4개 군지역을 제외하고 최근 5년간 95.1%에 해당하는 지역의 청년인구는 모두 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 청년인구 감소지역 중에서 인구가 10% 이하로 감소한 지역은 총 18개로 22.0%를 차지하고 있으며, 10~20% 감소한 지역은 총 52개로 63.4%를 차지하고 있다. 청년인구가 감소한 지역은 전남이 17개로 가장 많고 경북이 13개, 강원이 11개, 경남이 10개, 전북이 8개 순이다. 전체 82개 군지역 중에서 9.8%에 해당하는 8개 지역은 청년인구가 20% 이상 감소한 지역으로 강원도 화천군과 고성군, 전북 고창군, 전남 보성군과 장흥군 및 강진군, 경북 칠곡군과 경남 고성군이 이에 해당한다. 한편 청년인구는 감소하고 있지만 강원도 횡성군과 양양군, 충북 증평군과 괴산군의 경우 최근 5년간 총인구는 증가하고 있는 지역에 속한다.

**표 4-15. 최근 5년간 청년인구 증감률별 세부 자치단체(군)(2015년 대비 2019년)**

구분	합계	청년인구 증가지역	청년인구 감소지역		
			10% 이하	10~20%	20% 이상
합계	82	4	18	52	8
부산	1	-	기장	-	-
대구	1	달성	-	-	-
인천	2	-	강화, 옹진	-	-
울산	1	-	울주	-	-
경기	3	-	연천, 가평, 양평	-	-
강원	11	-	횡성, 양양	홍천, 영월, 평창, 정선, 철원, 양구, 인제	화천, 고성
충북	8	진천	증평, 괴산	보은, 옥천, 영동, 음성, 단양	-
충남	7	홍성	청양	금산, 부여, 서천, 예산, 태안	-
전북	8	-	-	완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 부안	고창
전남	17	-	담양, 무안, 영광, 장성	곡성, 구례, 고흥, 화순, 해남, 영암, 함평, 완도, 진도, 신안	보성, 장흥, 강진
경북	13	예천	-	군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉	칠곡
경남	10	-	합양, 거창	의령, 함안, 창녕, 남해, 하동, 산청, 합천	고성

주: 음영은 최근 5년간 총인구 증가지역에 해당함

자료: 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시의 229개 지역의 주민등록 인구를 기준으로 함

## 제2절 지자체 청년인구의 유출현황 분석

20~30대 청년인구의 지역별 유출현황을 분석하기 위하여 통계청(KOSIS)의 국내인구이동통계로부터 작성되는 연도별 시군구/연령(5세)별 이동자수 자료를 이용하였다. 2003년은 충북 증평군(2003.8), 충남 계룡시(2003.9)가 신설되면서 충북 괴산군, 충남 논산시의 시군구 경계가 변경되어 1월~12월(분기) 합계와 연간 합계가 일치하지 않는다. 2010년 통합된 마산, 창원, 진해의 통합창원시와 2014년 통합된 청주시와 청원군, 2012년 출범한 세종시를 현재의 행정구역체계에 맞게 수정하였다. 자료는 2000년 이후부터 수집하였으며, 연령은 10세 단위로 통합하였다. 본 연구에서 청년인구는 20~29세, 30~39세로 구분하여, 20대와 30대를 의미한다.

순이동자수, 즉 인구 순유입량은 전입자수에서 전출자수를 빼서 구한다. 연도별 순이동자수는 각각 연령대별 전입자수에서 전출자수를 빼서 구한 다음 이를 5년 단위로 누적하여 활용하였다. 2012년 세종시 출범 이전 연기군을 세종시의 순이동으로 보고, 순이동자수를 구하면 전국의 순이동자수는 '0'이 된다. 주민등록인구는 12월 31일을 기준으로 작성되기 때문에 주민등록인구가 증가하였다고 해서, 반드시 인구 순유입량이 (+) 값을 가지는 것은 아니기 때문에 주민등록인구를 기준으로 청년인구 감소지역 분석과 별개로 청년인구의 전입자수와 전출자수를 분석하였다.

### 1. 지역별·연령대별 청년인구 순이동

#### 1) 지역별 청년인구 순이동

수도권의 경우 전 기간에 걸쳐 청년인구의 유입이 일어나고 있다. 2015년부터 2019년까지 최근 5년간 누적 인구 순유입량은 과거에 비해 줄고 있지만 지속적으로 인구유입이 발생하고 있다. 반면 비수도권의 경우에는 총인구와 청년인구가 모두 유출되고 있으며 이는 최근에 경향성이 커지는 것으로 분석된다. 특히 비수도권의 청년인구 유출이 전체인구 유출보다 더 많이 발생하고 있다. 시군구로 구분하여 살펴보면 시지역은 전 기간에

결쳐 총인구와 청년인구가 유입되고 있는 반면 자치구는 총인구와 청년인구 모두 유출되고 있다. 군지역의 경우에는 2010년 이후 총인구는 유입량이 유출량보다 많은 것으로 나타나지만 청년인구의 유출규모는 더 커지는 것으로 나타나고 있다.

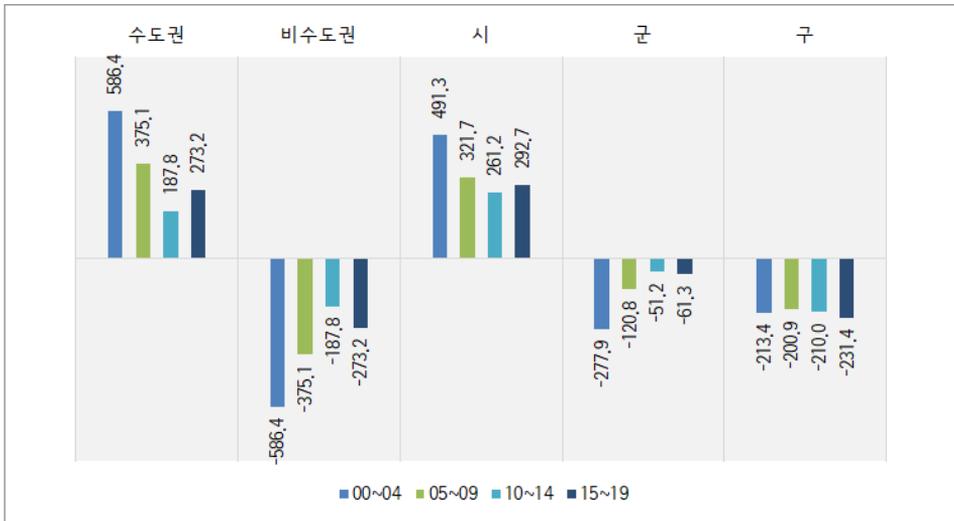
**표 4-16. 지역별·기간별 청년인구 순이동**

(단위: 천 명)

구분	총인구 순이동				청년인구 순이동					
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
수도권	773	419	4	125	1,321	586	375	188	273	1,423
비수도권	-773	-419	-4	-125	-1,321	-586	-375	-188	-273	-1,423
시	993	610	566	864	3,033	491	322	261	293	1,367
군	-374	-80	101	94	-259	-278	-121	-51	-61	-511
구	-618	-530	-668	-958	-2,774	-213	-201	-210	-231	-856

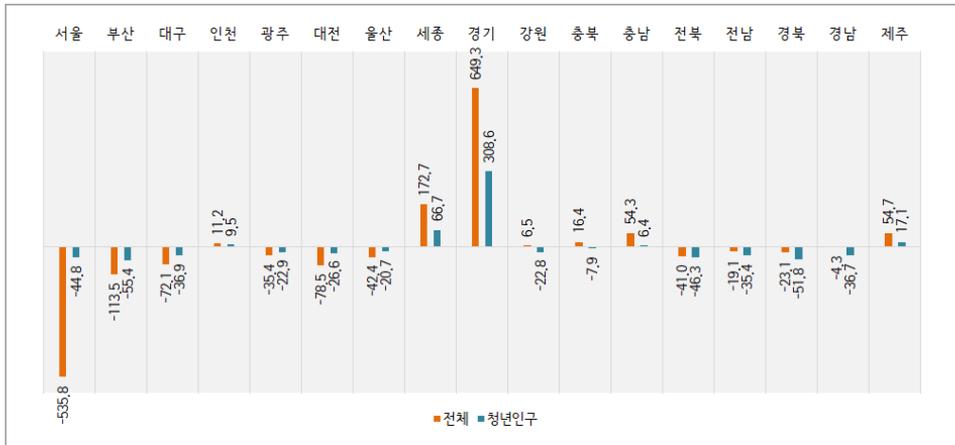
주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 지역을 대상으로 함  
 자료: 통계청(KOSIS), 시군구/연령(5세)별 이동자수

**그림 4-16. 지역별·기간별 청년인구 순이동**



2014년 이후 2019년까지 최근 5년 간 누적 순이동자수를 살펴보면 총인구와 청년인구가 함께 증가하는 지역은 울산, 세종, 경기, 충남, 제주이고 총인구와 청년인구가 함께 감소하는 지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 전북, 전남, 경북, 경남이 해당된다. 총인구는 감소하지만 청년인구는 증가하는 지역으로는 울산이며 반대로 총인구는 증가하지만 청년인구는 감소하는 지역은 강원과 충북이 해당된다.

그림 4-17. 최근 5년간 시도별 청년인구 순이동(2014~2019년 누적)



## 2) 연령대별 청년인구 순이동

청년인구의 순이동을 20대와 30대로 연령대별로 구분해서 살펴보면 세대의 특성상 20대가 30대에 비해서 이동량 자체가 더 많은 것으로 나타났다. 수도권외의 경우 20대는 지속적으로 유입되고 있으며 2010년 초반까지 다소 주춤했으나 2015년 이후 다시 증가하는 추세다. 그러나 30대의 경우에는 20대와는 달리 2010년 이후 타 지역, 특히 경기도로 유출되고 있는 것으로 판단된다.

반면 비수도권의 경우에는 수도권과 반대로 20대는 지속적으로 유출되고 있는 경향을 보이고 있지만 2010년 이후 30대는 지속적으로 유입되고 있는 것으로 나타났다. 시지역은 20대와 30대가 모두 유입되고 있는데 30대의 유입량이 20대 유입량보다 더 크게 나타난

다. 반면 군지역은 20대의 경우 지속적으로 유출이 일어나고 있으나 30대는 2010년 이후 다소 유입되고 있는 것으로 나타났다.

**표 4-17. 지역별·기간별 20대 및 30대 순이동** (단위: 천 명)

구분	20대 순이동					30대 순이동				
	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년	00~04년	05~09년	10~14년	15~19년	00~19년
수도권	512.6	361.5	237.4	286.5	1,398.0	73.8	13.6	-49.6	-13.3	24.5
비수도권	-512.6	-361.5	-237.4	-286.5	-1,398.0	-73.8	-13.6	49.6	13.3	-24.5
시	240.7	127.2	52.0	14.2	434.1	250.6	194.5	209.2	278.5	932.8
군	-227.3	-111.8	-62.1	-68.9	-470.0	-50.6	-9.0	10.9	7.7	-41.1
구	-13.3	-15.5	10.1	54.7	36.0	-200.0	-185.5	-220.0	-286.1	-891.7

주: 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 지역을 대상으로 함  
 자료: 통계청(KOSIS), 시군구/연령(5세)별 이동자수

**그림 4-18. 최근 5년간 시도별 20대와 30대 순이동(2014~2019년 누적)**

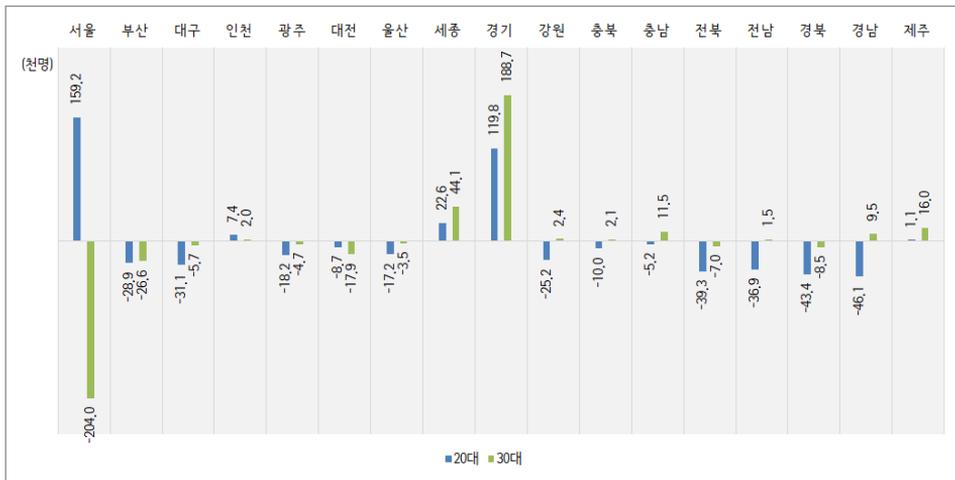


그림 4-19. 최근 5년간 지역별 20대 순이동(2014~2019년 누적)

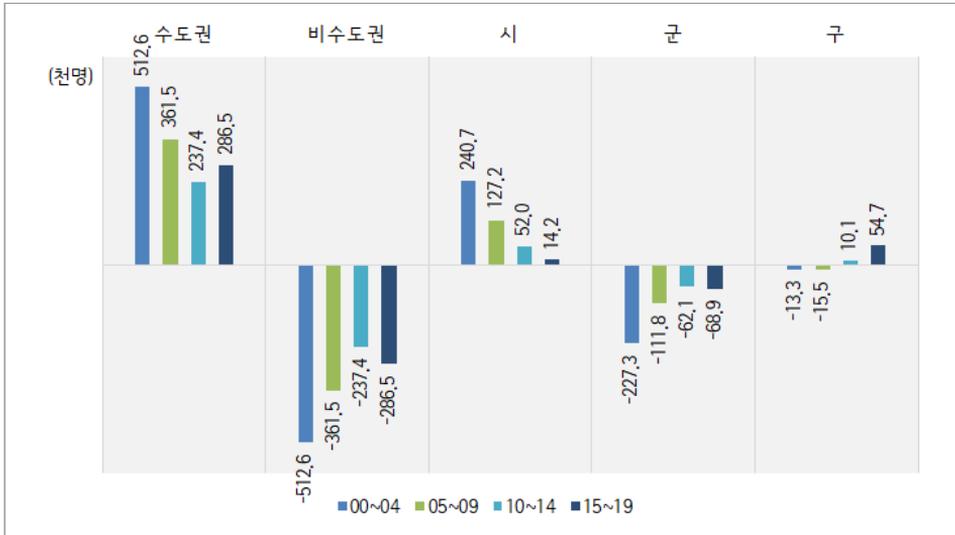
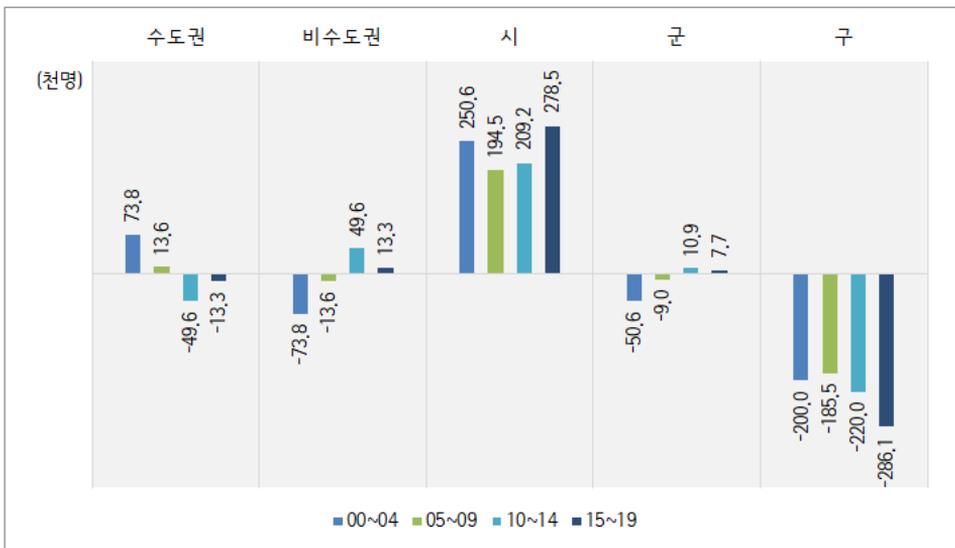


그림 4-20. 최근 5년간 지역별 30대 순이동(2014~2019년 누적)



## 2. 시군별·연령대별 청년인구 유입·유출지역

### 1) 20대 청년인구 유입·유출지역(시·군)

청년인구를 20대와 30대를 구분하여 연령대별 청년인구 유출입에 따른 지역을 시·군으로 나누어 분석하였고, 이때 시계열적으로 2014년부터 2019년까지 누적 순이동량 자료를 활용하였다. 먼저 세종시와 제주도, 서귀포시를 포함하여 총 78개 시지역 중에서 최근 5년 간 20대 청년인구가 순유입되고 있는 지역은 경기 17개, 충남 4개 시지역 등 총 28개 지역(35.9%)인 반면 20대 청년이 유출되고 있는 지역은 총 50개로 64.1%를 차지하고 있다. 특히, 20대 청년이 최근 5년간 5천 명 이상 큰 폭으로 유출된 시지역은 전북, 전남, 경북 각 3개 시지역과 경기, 경남 각 2개 시지역이 해당된다.

**표 4-18. 최근 5년간 20대 청년의 유입·유출지역(시)(2014~2019년 누적)**

구분	합계	20대 청년 유입지역	20대 청년 유출지역		
			2천 명 이하	2천~5천 명	5천 명 이상
합계	78	28	15	22	13
세종	1	세종	-	-	-
경기	28	수원, 성남, 의정부, 평택, 고양, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 하남, 용인, 파주, 이천, 김포, 화성, 광주, 양주	동두천, 군포, 의왕, 안성, 여주	부천, 광명, 과천, 포천	안양, 안산
강원	7	원주	춘천, 태백, 속초	강릉, 동해, 삼척	-
충북	3	청주		충주, 제천	-
충남	8	천안, 아산, 서산, 당진	보령, 계룡	공주, 논산	-
전북	7	-	-	정읍, 남원, 김제	전주, 군산, 익산
전남	4	나주	광양	-	목포, 여수, 순천
경북	10	경산	김천, 영천	안동, 영주, 상주, 문경	포항, 경주, 구미
경남	8	양산	사천	진주, 통영, 밀양, 거제	창원, 김해
제주	2	제주	서귀포	-	-

자료: 통계청(KOSIS)의 연도별, 연령대별 이동자수를 기준으로 함

한편 총 82개 군지역 중에서 최근 5년 간 20대 청년인구가 유입된 군지역은 부산 기장군, 대구 달성군, 경기 연천군, 충북 진천군, 경북 예천군 등 9개 지역으로 11.0%에 불과하였다. 전체 군 지역 중에서 89.0%는 20대 청년이 유출되고 있으며, 20대 청년이 유출되는 지역 중에서 청년인구가 1천 명 이하로 비교적 다른 지역에 비해서 유출규모가 적은 지역은 경기 가평군과 양평군을 포함하여 총 36개로 43.9%에 속한다. 최근 5년간 20대 청년이 1천 명에서 2천 명 사이로 유출된 군지역은 총 31개 지역으로 전체 군지역 중에서 37.8%였다. 특히 20대 청년이 2천 명 이상으로 다른 지역에 비해서 상당히 많이 유출된 군지역은 6개로 강원 고성군과 충남 부여군, 예산군, 전남 해남군 및 경북 칠곡군이 해당된다.

**표 4-19. 최근 5년간 20대 청년의 유입·유출지역(군)(2014~2019년 누적)**

구분	합계	20대 청년 유입지역	20대 청년 유출지역		
			1천 명 이하	1천~2천 명	2천 명 이상
합계	82	9	36	31	6
부산	1	기장			
대구	1	달성			
인천	2	옹진		강화	
울산	1			울주	
경기	3	연천	가평, 양평		
강원	11	철원, 인제	정선, 화천, 양구, 양양	홍천, 횡성, 영월, 평창	고성
충북	8	증평, 진천	보은, 괴산, 음성, 단양	옥천, 영동	
충남	7		청양, 홍성	금산, 서천, 태안	부여, 예산
전북	8		완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창	부안	고창
전남	17		담양, 구례, 함평, 장성, 진도	곡성, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 영암, 무안, 영광, 완도, 신안	해남
경북	13	예천	군위, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉	의성	칠곡
경남	10		의령, 산청, 함양	함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 거창, 합천	

자료: 통계청(KOSIS)의 연도별, 연령대별 이동자수를 기준으로 함

## 2) 30대 청년인구 유입·유출지역(시·군)

최근 5년간 30대 청년이 유입된 시지역은 전체 78개 시지역 중에서 총 37개로 47.4%를 차지하고 있으며, 세종시와 강원 춘천시와 원주시, 전북 전주시, 전남 순천시와 나주시, 경북 김천시, 경남 진주시와 양산시 등이 포함된다. 30대 청년이 유출되는 시는 유출량에 따라 1천 명 이하, 1천 명에서 5천 명 사이, 5천 명 이상으로 구분해 보면 1천 명 이하로 30대 청년이 유출된 시지역은 총 20개로 25.6%를 차지하고 있으며, 경북이 6개로 가장 많았다. 30대 청년이 5천 명 이상으로 상당히 많이 빠져나간 지역은 총 8개 지역으로 전체 시지역 중에서 약 10.3% 정도를 차지하고 있으며, 경기 수원시와 성남시, 부천시, 경남 창원시 등이 해당된다.

**표 4-20. 최근 5년간 30대 청년의 유입·유출지역(시)(2014~2019년 누적)**

구분	합계	30대 청년 유입지역	30대 청년 유출지역		
			1천 명 이하	1천~5천 명	5천 명 이상
합계	78	37	20	13	8
세종	1	세종			
경기	28	의정부, 평택, 고양, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 하남, 용인, 파주, 이천, 김포, 화성, 광주, 양주	의왕, 안성, 여주	동두천, 과천, 포천	수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 안산, 군포
강원	7	춘천, 원주, 강릉, 속초	동해, 태백, 삼척		
충북	3	충주, 제천		청주	
충남	8	천안, 아산, 서산, 계룡, 당진	보령, 논산	공주	
전북	7	전주	정읍, 남원, 김제	군산, 익산	
전남	4	순천, 나주, 광양	목포	여수	
경북	10	김천	경주, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산	포항, 안동, 구미	
경남	8	진주, 김해, 양산	사천, 밀양	통영, 거제	창원
제주	2	제주, 서귀포			

자료: 통계청(KOSIS)의 연도별, 연령대별 이동자수를 기준으로 함

82개 군지역 중에서는 최근 5년간 30대 청년이 유입된 지역이 13개(15.9%)로 경기, 충북 각 2개 군과 부산 기장, 대구 달성, 인천 강화, 울산 울주 등 인천 용진을 제외한 광역시에 속한 군이 모두 해당되었다. 30대 청년이 유출되는 군지역은 그 규모에 따라 5백 명 이하, 5백 명에서 1천 명 사이, 1천 명 이상으로 구분하여 제시하였는데, 30대 청년이 5백 명 이하로 비교적 적게 유출된 군지역이 총 45개로 가장 많은 비율을 차지하였다. 경북 10개, 전남 9개, 전북 8개, 경남 6개 시지역이 이에 포함된다. 또한 30대 청년이 5백 명에서 1천 명 사이로 유출되는 지역은 총 21개이며 전북 7개, 강원 5개, 충남과 경남 각 3개 군 등이 해당된다. 30대 청년이 1천 명이상으로 비교적 많이 유출된 지역은 충남 예산군, 전남 영암군, 그리고 경북 칠곡군의 3개 군이다.

표 4-21. 최근 5년간 30대 청년의 유입·유출지역(군)(2014~2019년 누적)

구분	합계	30대 청년 유입지역	30대 청년 유출지역		
			5백 명 이하	5백~1천 명	1천 명 이상
합계	82	13	45	21	3
부산	1	기장			
대구	1	달성			
인천	2	강화	용진		
울산	1	울주			
경기	3	가평, 양평		연천	
강원	11	양양	횡성, 영월, 평창, 양구, 고성	홍천, 정선, 철원, 화천, 인제	
충북	8	증평, 진천	보은, 옥천, 괴산, 단양,	영동, 음성	
충남	7	홍성	청양, 태안	금산, 부여, 서천	예산
전북	8		완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안		
전남	17	무안	곡성, 구례, 고흥, 장흥, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도	담양, 보성, 화순, 강진, 해남, 신안	영암
경북	13	예천	군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 성주, 봉화, 울진, 울릉	고령	칠곡
경남	10	거창	의령, 창녕, 남해, 하동, 산청, 함양	함안, 고성, 합천	

자료: 통계청(KOSIS)의 연도별, 연령대별 이동자수를 기준으로 함

### 3. 지자체 청년인구 감소지역 종합

청년인구 증감량과 증감률, 연령대별 유출경향 등을 종합해보면 82개 시지역의 경우 청년인구가 감소하는 지역은 총 55개(67.1%)이다. 이 중에서 30대는 유입되고 있지만 20대의 인구유출로 청년인구가 감소하는 지역은 강원 강릉시와 속초시, 충남 계룡시과 전북 전주시, 전남 순천시와 경북 김천시 등 10개 지역에 속한다. 경기 수원시와 성남시, 충북 청주시는 20대는 유입되고 있지만 30대의 인구유출이 커서 청년인구가 감소하고 있는 지역에 해당한다. 20~30대 인구가 모두 유출하고 있는 시지역은 증감률로 구분할 수 있는데, 이 중에서 경기 남양주시와 충남 아산시, 서산시, 당진시의 경우 20대와 30대는 순유입되고 있으나 연말 주민등록인구로는 정착되지 않아서, 청년인구가 감소되고 있는 지역에 해당한다.

표 4-22. 최근 5년간 청년인구 감소지역 구분(시)

구분	합계	20대 인구유출 (30대 유입)	30대 인구유출 (20대 유입)	20~30대 인구유출		기타
				소폭 감소	대폭 감소	
합계	55	10	3	15	23	4
경기	14		수원, 성남	안양, 안산, 부천, 의왕, 안성, 여주, 군포	광명, 동두천, 과천, 포천	남양주
강원	5	강릉, 속초			동해, 삼척, 태백	
충북	3	충주, 제천	청주			
충남	7	계룡			보령, 공주, 논산	아산, 서산, 당진
전북	6	전주			정읍, 남원, 김제, 군산, 익산	
전남	3	순천		여수	목포	
경북	10	김천		포항, 경주, 구미, 영천, 상주, 경산	안동, 영주, 문경	
경남	7	진주, 김해		창원	사천, 밀양, 거제, 통영	

주: 기타는 20대, 30대 인구는 모두 유입되고 있으나, 주민등록 청년인구가 감소하는 지역  
 자료: 통계청(KOSIS)의 주민등록인구와 연령대별 이동자수 기준

군지역의 경우에는 총 82개 지역 중에서 95.1%에 해당하는 78개 지역이 최근 5년간 청년 인구가 감소하였다. 인천 강화군과 울산 울주군, 경기 양평군과 가평군, 강원 양양군의 경우에는 30대는 유입되고 있지만 20대의 유출로 청년인구가 감소하고 있는 지역인 반면 인천 용진군과 경기 연천군, 강원 철원군 및 인제군은 반대로 20대는 유입되고 있지만 30대의 인구유출로 청년인구가 감소하고 있는 지역에 해당한다. 군지역은 시지역에 비해서 20~30대가 모두 유출되고 있으며, 그 유출량도 큰 지역들이 58개로 70.1%에 달하고 있다.

**표 4-23. 최근 5년간 청년인구 감소지역 구분(군)**

구분	합계	20대 인구유출 (30대 유입)	30대 인구유출 (20대 유입)	20~30대 인구유출		기타
				소폭 감소	대폭 감소	
합계	78	5	4	9	58	2
부산	1					기장
인천	2	강화	용진			
울산	1	울주				
경기	3	가평, 양평	연천			
강원	11	양양	철원, 인제	횡성	홍천, 영월, 평창, 정선, 양구, 화천, 고성	
충북	7			괴산	보은, 옥천, 영동, 음성, 단양	증평
충남	6			청양	금산, 부여, 서천, 예산, 태안	
전북	8				완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	
전남	17			담양, 무안, 영광, 장성	곡성, 구례, 고흥, 화순, 해남, 영암, 함평, 완도, 진도, 신안, 보성, 장흥, 강진	
경북	12				군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉, 칠곡	
경남	10			함양, 거창	의령, 함안, 창녕, 남해, 하동, 산청, 합천, 고성	

주: 기타는 20대, 30대 인구는 모두 유입되고 있으나, 주민등록 청년인구가 감소하는 지역  
 자료: 통계청(KOSIS)의 주민등록인구와 연령대별 이동자수 기준

#### 4. 초과 전입률과 전입률·전출률의 상관관계 분석

지역의 인구유출 감소와 타 지역으로의 유입 증가는 해당 지역의 인구증대 요인이 된다. 그러나 인구증가에 주는 임팩트는 각각 다르게 나타난다. 전출률을 인구 대비 전출자수로, 전입률을 인구 대비 전입자수로 구한 다음 초과 전입률을 (전입률-전출률)로 구하고 이들을 변수로 피어슨 상관분석을 수행하였다. 초과 전입률은 인구가동에 따른 해당 지역의 인구 증가율에 해당한다.

분석결과 총인구 초과 전입률의 경우 전출률과는 피어슨 상관계수가 0.055로 거의 상관관계가 성립하지 않고, 전입률과는 피어슨 상관계수가 0.631로 양의 상관관계가 존재하며, 99% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이는 엄창욱 외(2018)의 일본 분석 결과와 같이 인구증가가 해당지역에서 타 지역으로 전출이 적은 지역이라기보다는 타 지역으로부터의 전입이 많은 지역이라는 것을 입증하는 결과라고 할 수 있다.

**표 4-24. 총인구의 초과 전입률과 전입률·전출률간 상관분석결과**

구분		초과 전입률	전입률	전출률
총인구 초과 전입률	Pearson 상관계수	1	<b>.631**</b>	<b>0.055</b>
	유의확률(양쪽)		0.000	0.409
구분		청년 초과 전입률	청년 전입률	청년 전출률
청년인구 초과 전입률	Pearson 상관계수	1	<b>.710**</b>	<b>-.359**</b>
	유의확률(양쪽)		0.000	0.000

주: 1. \*\*는 99% 수준에서 통계적으로 유의함(N=229)

2. 전출률=전출자수/인구, 전입률=전입자수/인구, 초과 전입률=전입률-전출률

초과 전입률이 전출률보다 전입률과 더 크게 상관되어 있다는 결과는 청년층에서 더 뚜렷하게 나타난다. 청년인구의 초과 전입률은 청년 전출률과는 음의 약한 상관관계(-0.359)를 가지지만 청년 전입률과는 피어슨 상관계수가 0.731로 총인구보다 더 큰 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 청년인구가 감소하고 있어 청년유출이 심각한 지역들은 청년유입을 촉진하기 위한 유입정책을 동시에 추진하는 것이 타당하다 할 수 있다. 그러나

총인구 초과 전입률과는 달리 청년인구 초과 전입률은 청년 전출률에도 약한 음의 상관관계가 존재하고, 이는 통계적으로 유의하기 때문에 집토끼를 지키는 정책도 총인구 정책에 비해서는 유효하다고도 볼 수 있다.

그림 4-21. 총인구 초과 전입률과 전입률·전출률과의 관계(2019년)

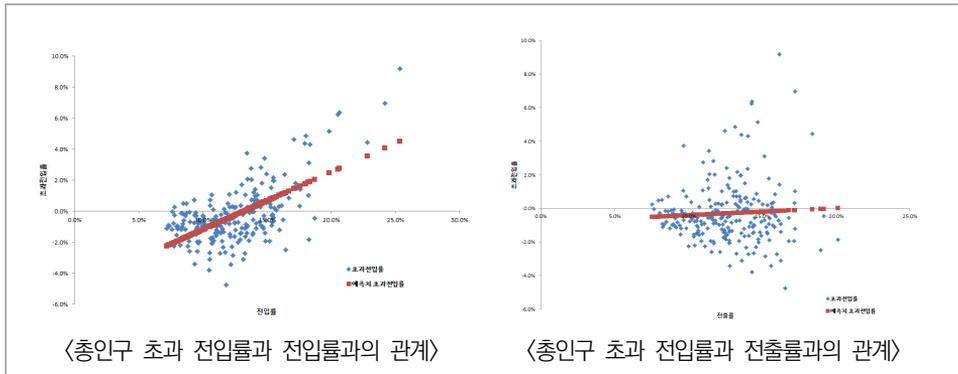
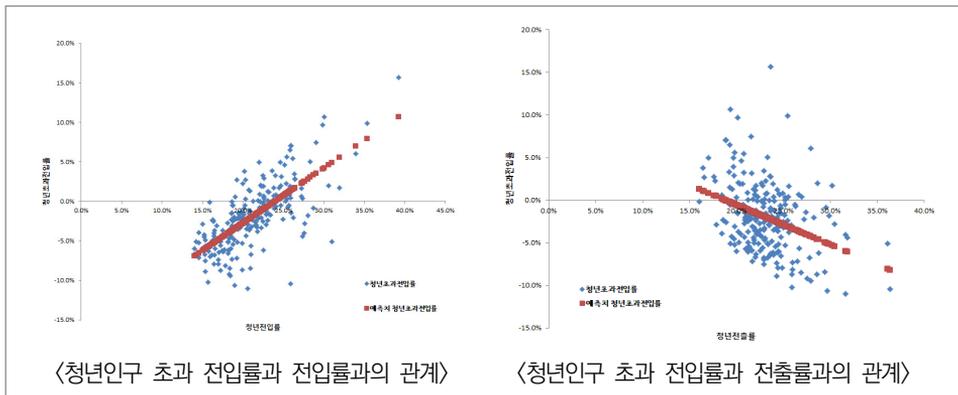


그림 4-22. 청년인구 초과 전입률과 전입률·전출률과의 관계(2019년)



## 제3절 지자체 청년인구 유출원인 분석

### 1. 분석개요

현재 통계청 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하고 있는 국내인구이동통계는 주민등록전입신고를 기반으로 작성되는 보고통계에 해당한다. 국내인구이동통계는 시군구별 이동자수와 전출 또는 전입지별 이동자수 자료만을 제공하고 있어 세부 지역을 기반으로 한 전입사유, 또는 전출사유를 분석하기 위해서는 통계청의 국내이동통계 마이크로데이터를 활용하여야 한다. 전입신고서 상에서 전입사유는 직업, 가족, 주택, 교육, 주거환경, 자연환경, 기타의 7가지로 구분되는데, 전입 시군구와 전출 시군구를 각각 작성하게 하고 있어, 전출 시군구를 기준으로 분석하면 전출하는 사유, 즉 유출원인을 개략적으로 분석할 수 있다.

**표 4-25. 전입신고서 상 전입사유(전출사유)**

전입사유(전출사유)	상세내용
직업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업, 구직과 관련하여 이사한 경우</li> <li>• 직장이 타지역으로 이전하여 이사한 경우</li> <li>• 사업 때문에 이사한 경우 등</li> </ul>
가족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼, 이혼, 별거, 사별로 이사한 경우</li> <li>• 분가 또는 독립을 위해 이사한 경우</li> <li>• 가족과 가까이 또는 같이 살기 위해 이사한 경우 등</li> </ul>
주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내 집 마련을 위해서 이사한 경우</li> <li>• 전세, 월세 등 계약기간이 끝나서 이사한 경우</li> <li>• 주택규모 변경, 집세 때문에 이사한 경우</li> <li>• 재개발, 재건축 등으로 이사한 경우 등</li> </ul>
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진학, 학업 때문에 이사한 경우</li> <li>• 자녀교육 때문에 이사한 경우 등</li> </ul>
주거환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지하철역 근처 등 대중교통 이용이 편리한 곳으로 이사한 경우</li> <li>• 문화·편의시설 이용이 편리한 곳으로 이사한 경우 등</li> </ul>
자연환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자신이나 가족의 건강 또는 요양을 위해서 이사한 경우</li> <li>• 더 나은 주거환경(신선한 공기, 오염지역 탈피)을 위해서 이사한 경우 등</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위에 열거한 요인 중 어디에도 속하지 않는 경우</li> </ul>

자료: 통계청

전입신고서는 전체 세대원 중에서 전입에 가장 큰 영향을 끼친 세대원을 기준으로 주된 사유 1가지를 선택하도록 되어 있다. 이동한 인구수는 세대주를 포함하여 총 세대원을 기입하게 되어 있어 세대주와 세대주를 포함하는 세대원 인구를 분리하여 분석할 수 있다. 2019년 자료를 활용하여 분석하였다.

**표 4-26. 청년인구 유출원인 분석에 활용되는 자료(2019년)**

청년 세대주 기준	표본수(개)
합계	1,941,485
20대 초반(20~24세)	316,920
20대 후반(25~29세)	590,583
30대 초반(30~34세)	516,730
30대 후반(35~39세)	517,252

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

## 2. 연령대별 청년인구 유출원인 분석

청년인구를 20대 초반(20~24세), 20대 후반(25~29세), 30대 초반(30~34세), 30대 후반(35~39세)으로 구분하여 유출원인을 분석하였다. 전체적으로 우리나라 20~30대 젊은 인구는 주택 때문에 유출되는 비율이 36.7%로 가장 높았다. 대부분 20대의 경우에는 직업 때문에 유출하는 비율이 가장 높고, 30대의 경우에는 주택 때문에 유출하는 비율이 가장 높은 것으로 분석된다. 또한 20대 초반의 경우 교육 때문에 유출되는 경향이 타 연령대에 비해서 상당히 높게 나타나고 있는데, 세대주만 보면 19.7%로 지역에서 유출되고 있다.

구체적으로 20대 초반의 유출원인은 직업이 43.4%에 해당하며 2순위는 주택(20.2%)이다. 그 다음으로 교육이 19.7%이며 가족, 주거환경, 기타 등이 비슷한 비율을 보였다. 20대 후반은 직업과 주택이 각 44.8%와 29.7%로 1, 2순위인 것은 20대 초반과 같으나 3순위는 가족(11.7%)으로 20대 초반과 차이를 보인다. 30대 초반의 경우 주택이 41.4%로 1순위이며 직업(30.0%), 가족(16.2%) 순으로 나타났다. 30대 후반의 경우에는 주택이 50.0%로 상

당히 높았고, 직업은 23.6%로 타 연령대에 비해서 상당히 낮은 비율을 보인다. 세대주를 포함하여 세대원 전체로 보더라도 비슷한 경향을 보이는 것으로 나타났다.

**표 4-27. 연령대별 청년인구 유출원인(2019년)** (단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거환경	자연환경	기타
세대주만	전국	35.0	12.2	36.7	5.2	5.2	0.5	5.3
	20대 초반	43.4	6.2	20.2	19.7	5.2	0.4	4.9
	20대 후반	44.8	11.7	29.7	2.9	5.4	0.4	5.1
	30대 초반	30.0	16.2	41.4	1.3	5.3	0.5	5.3
	30대 후반	23.6	12.3	50.0	2.7	4.7	0.7	5.9
세대원 포함	전국	27.9	12.4	44.4	4.8	5.0	0.5	5.0
	20대 초반	41.4	7.2	22.2	18.6	5.2	0.4	5.0
	20대 후반	40.6	12.6	33.1	2.8	5.4	0.4	5.1
	30대 초반	24.6	15.3	47.6	1.9	5.2	0.5	5.0
	30대 후반	17.7	11.7	56.5	3.9	4.6	0.6	5.1

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

**그림 4-23. 청년인구의 유출원인(전국, 2019년)**

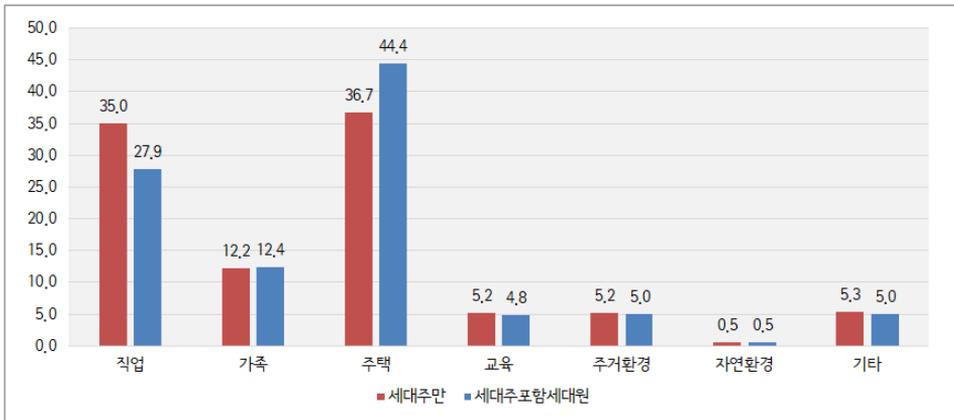
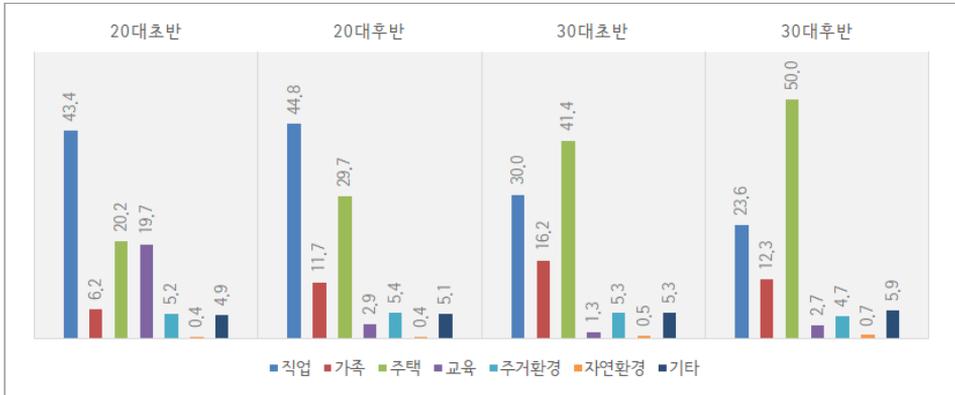


그림 4-24. 연령대별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)



### 3. 지역별 청년인구 유출원인 분석

지역별로 청년인구 유출원인을 세대주만 기준으로 살펴보면 수도권의 경우 주택이 39.7%로 직업 30.8%보다 상당히 높게 나타났으며 비수도권은 반대로 직업이 39.4%로 주택 33.5%보다 높았다. 도시지역에 해당하는 시 지역과 구 지역은 주택 때문에 유출되는 비율이 가장 높아서 각각 36.5%와 38.2%를 차지하며 군 지역의 경우에는 직업이 1순위로 46.4%를 차지하고 있다. 주로 비수도권일수록, 군 지역일수록 직업 때문에 유출되고, 교육 때문에 유출되는 비율도 타 지역보다는 높게 나타났다.

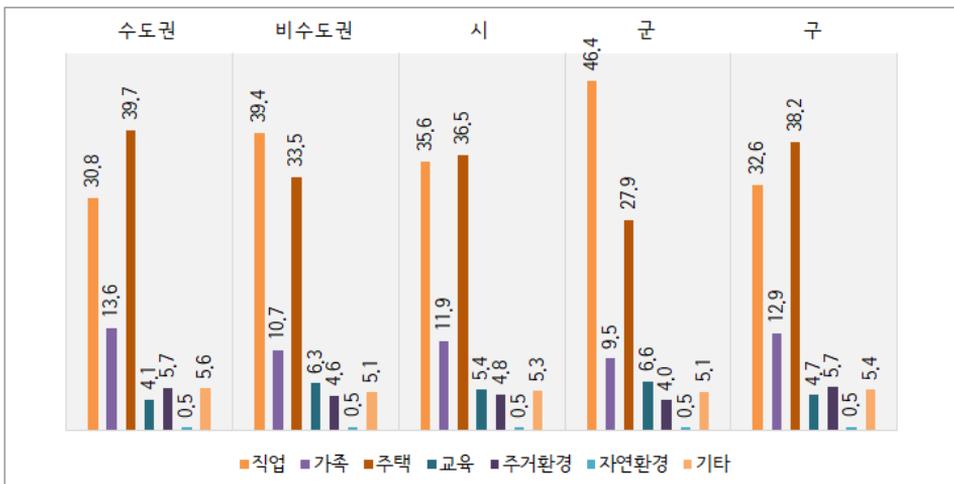
세대주포함 세대원을 고려했을 때에는 수도권과 비수도권의 경우 주택이 1순위이고 직업이 2순위인 것은 변동이 없으나 주택을 선택한 비율이 각 47.0%와 41.7%로 세대주만 고려했을 때보다 더욱 높아졌다. 세대주만 고려했을 때에는 시 지역에서 유출원인이 직업과 주택인 것은 비슷한 비율을 보였으나 세대주포함 세대원을 고려하면 주택이 45.0%로 직업 27.8%보다 높게 나타났다. 군 지역의 경우 유출원인이 직업인 비율이 46.4%에서 39.0%로 낮아진 반면 주택인 비율은 27.9%에서 34.8%로 높아졌음을 알 수 있다. 구 지역의 유출원인은 주택이 45.2%로 가장 높은 순위를 차지했고, 직업은 26.2%로 2순위인 것에 변동이 없고 다만 주택을 선택한 비율이 더 높아졌다.

**표 4-28. 지역별 청년인구 유출원인(2019년)** (단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거환경	자연환경	기타
세대주만	전국	35.0	12.2	36.7	5.2	5.2	0.5	5.3
	수도권	30.8	13.6	39.7	4.1	5.7	0.5	5.6
	비수도권	39.4	10.7	33.5	6.3	4.6	0.5	5.1
	시	35.6	11.9	36.5	5.4	4.8	0.5	5.3
	군	46.4	9.5	27.9	6.6	4.0	0.5	5.1
	구	32.6	12.9	38.2	4.7	5.7	0.5	5.4
세대원 포함	전국	27.9	12.4	44.4	4.8	5.0	0.5	5.0
	수도권	24.4	13.5	47.0	4.0	5.4	0.5	5.3
	비수도권	31.5	11.2	41.7	5.7	4.6	0.5	4.8
	시	27.8	12.0	45.0	5.0	4.7	0.4	5.0
	군	39.0	10.3	34.8	6.3	4.1	0.5	5.0
	구	26.2	13.1	45.2	4.4	5.5	0.5	5.1

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

**그림 4-25. 지역별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)**



유출원인을 세대주만을 기준으로 시도별로 보면 전국적으로 유출원인은 주택이 36.7%로 가장 높고, 직업이 35.0% 다소 낮았다. 유출원인으로 주택이 1순위인 지역은 서울, 인천, 광주, 세종, 경기, 제주이며 직업이 1순위인 지역은 부산, 대구, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남으로 주로 도 지역이 포함되고 있다. 대전의 경우 주택과 직업이 각 36.1%로 동일한 비율을 보였다. 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북의 경우 1순위 직업의 비율이 2순위 주택 비율보다 10%이상 높게 나타나고 있는 특징을 보인다.

표 4-29. 시도별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)

(단위: %)

구분	직업	가족	주택	교육	주거 환경	자연 환경	기타	1순위	2순위
전국	35.0	12.2	36.7	5.2	5.2	0.5	5.3	주택	직업
서울	29.0	13.8	40.8	4.0	6.4	0.5	5.6	주택	직업
부산	37.9	12.5	33.5	5.5	5.6	0.4	4.5	직업	주택
대구	39.9	11.6	32.2	5.8	4.6	0.5	5.3	직업	주택
인천	31.6	13.0	40.5	4.0	5.0	0.4	5.6	주택	직업
광주	35.0	11.3	35.8	5.7	4.8	0.6	6.7	주택	직업
대전	36.1	10.9	36.1	5.6	5.5	0.5	5.3	직업 = 주택	
울산	36.4	12.5	34.9	6.7	4.2	0.5	4.9	직업	주택
세종	32.7	9.4	42.1	5.5	4.4	0.3	5.5	주택	직업
경기	32.1	13.6	38.7	4.3	5.2	0.4	5.6	주택	직업
강원	43.6	9.3	32.8	6.5	4.0	0.4	3.4	직업	주택
충북	40.5	10.9	33.1	5.6	4.4	0.4	5.1	직업	주택
충남	41.0	9.8	34.2	5.6	4.5	0.4	4.5	직업	주택
전북	41.3	9.9	30.8	6.8	4.3	0.5	6.4	직업	주택
전남	42.0	9.4	31.5	7.1	3.8	0.6	5.6	직업	주택
경북	42.8	9.3	30.2	7.0	4.6	0.5	5.6	직업	주택
경남	39.4	10.4	33.8	7.6	4.2	0.4	4.2	직업	주택
제주	34.9	10.4	37.2	6.1	4.7	0.7	6.0	주택	직업

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

#### 4. 연령대별·지역별 청년인구 유출원인 분석

먼저 세대주만 기준으로 20대 초반 유출원인은 직업이 43.4%로 1순위였으며 주택과 교육이 각 20.2%와 19.7%로 비슷한 비율을 보였다. 비수도권은 직업이 47.3%로 수도권 37.6%보다 높게 나타났고 수도권은 주택 비율이 24.5%로 비수도권 17.3%보다 높게 나타났다. 또한 비수도권의 경우 교육을 원인으로 선택한 비율이 20.8%로 2순위인 점에서 수도권과 차이가 난다. 시군구를 비교하면 시와 군의 경우 직업이 각 45.0%와 53.3%로 1순위이며 2순위 교육, 3순위 주택 순으로 나타났다. 구는 1순위가 직업인 것은 시와 군과 같으나 2순위가 주택이고 3순위가 교육으로 나타났다.

20대 후반 청년의 유출원인은 수도권의 경우 직업이 40.1%로 1순위이고 주택이 32.7%로 2순위로 나타나 20대 초반과 순위는 차이가 없다. 비수도권의 경우 직업이 49.6%로 20대 초반보다 높게 나타났다. 시군구 모두 직업이 1순위인데 20대 초반보다 그 선택비율이 다소 높게 나타났다.

표 4-30. 지역별 20대의 유출원인(세대주만, 2019년)

(단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거 환경	자연 환경	기타	1순위	2순위
20대 초반	평균	43.4	6.2	20.2	19.7	5.2	0.4	4.9	직업	주택
	수도권	37.6	7.6	24.5	18.1	6.1	0.4	5.6	직업	주택
	비수도권	47.3	5.2	17.3	<b>20.8</b>	4.5	0.3	4.5	직업	교육
	시	45.0	6.3	18.5	<b>20.5</b>	4.6	0.3	4.8	직업	교육
	군	53.3	4.7	14.5	<b>19.0</b>	3.8	0.3	4.4	직업	교육
	구	39.3	6.4	23.6	18.8	6.2	0.4	5.3	직업	주택
20대 후반	평균	44.8	11.7	29.7	2.9	5.4	0.4	5.1	직업	주택
	수도권	40.1	12.9	32.7	2.5	6.1	0.3	5.3	직업	주택
	비수도권	49.6	10.4	26.7	3.4	4.8	0.4	4.8	직업	주택
	시	45.9	12.0	28.8	2.9	5.0	0.3	5.0	직업	주택
	군	56.5	9.3	21.9	3.3	4.0	0.3	4.7	직업	주택
	구	42.0	11.7	31.8	2.9	6.1	0.4	5.2	직업	주택

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

그림 4-26. 지역별 20대 초반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)

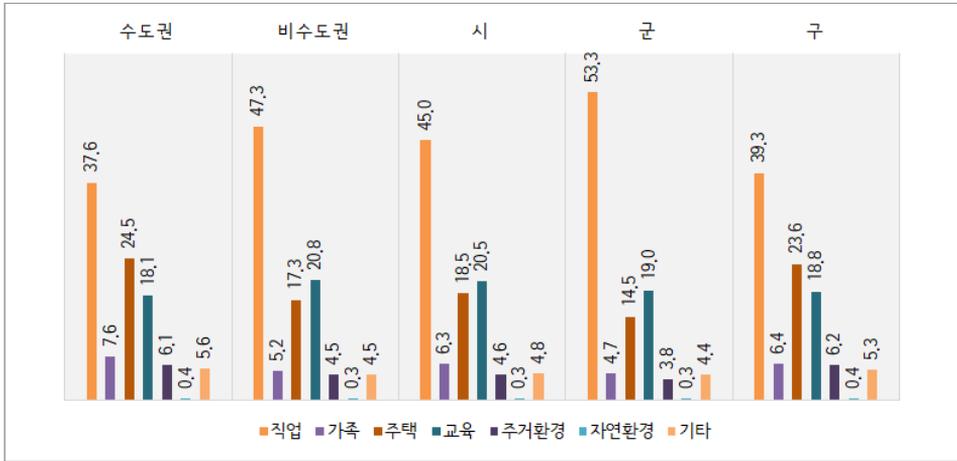
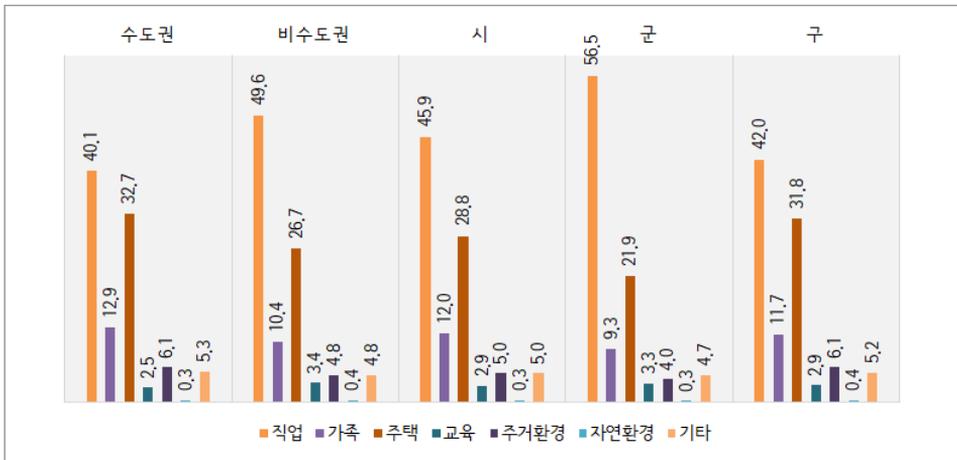


그림 4-27. 지역별 20대 후반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)



30대 초반의 유출원인을 세대주만 기준으로 보면 수도권과 비수도권 모두 주택 때문에 유출한 비율이 각각 42.6%와 39.9%로 가장 높아서 직업 때문에 유출되고 있는 20대와는 차이를 보였다. 주택 다음으로 유출원인은 수도권과 비수도권 모두 직업으로 각 27.1%와

33.4%에 해당한다. 시군구를 보면 시 지역과 구지역의 경우 모두 주택 때문에 유출되는데, 각각 42.0%와 41.7%로 1순위이며 직업 때문에 유출되는 비율은 각각 30.3%와 28.3%이다. 이는 20대가 직업, 주택 순으로 유출된 것과는 차이가 난다. 타 연령대와 달리 군 지역의 경우에는 20대와 마찬가지로 직업 때문에 빠져나가는 비율이 41.0%로 상당히 높다는 특징을 보이고 있으며, 주택 때문에 유출되는 비율은 33.9%이다.

30대 후반 청년의 유출원인을 세대주 기준으로 살펴보면 전 지역에서 주택 때문에 유출되는 비율이 가장 높았고, 타 연령대에 비해서 50% 이상 주택 때문에 유출되고 있는 특징을 보인다. 직업이 2순위인 점은 30대 초반과 큰 차이가 없다. 주택을 선택한 비율 역시 30대 초반보다 상당히 높게 나타났다. 2순위는 직업이며 3순위는 가족으로 30대 초반과 차이가 없는 것으로 나타났다.

**표 4-31. 지역별 30대의 유출원인(세대주만, 2019년)** (단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거 환경	자연 환경	기타	1순위	2순위
30대 초반	평균	30.0	16.2	41.4	1.3	5.3	0.5	5.3	주택	직업
	수도권	27.1	17.5	42.6	1.1	5.7	0.5	5.5	주택	직업
	비수도권	33.4	14.7	39.9	1.5	4.8	0.5	5.2	주택	직업
	시	30.3	15.6	42.0	1.4	5.0	0.5	5.3	주택	직업
	군	41.0	12.9	33.9	2.0	4.3	0.5	5.3	직업	주택
	구	28.3	17.3	41.7	1.2	5.7	0.5	5.4	주택	직업
30대 후반	평균	23.6	12.3	50.0	2.7	4.7	0.7	5.9	주택	직업
	수도권	21.2	13.2	51.5	2.5	5.1	0.6	6.0	주택	직업
	비수도권	26.5	11.4	48.3	3.0	4.4	0.7	5.8	주택	직업
	시	23.9	11.6	50.7	2.9	4.5	0.6	5.9	주택	직업
	군	32.9	10.9	41.4	3.8	4.0	0.8	6.2	주택	직업
	구	22.0	13.4	50.4	2.4	5.1	0.7	5.9	주택	직업

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

그림 4-28. 지역별 30대 초반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)

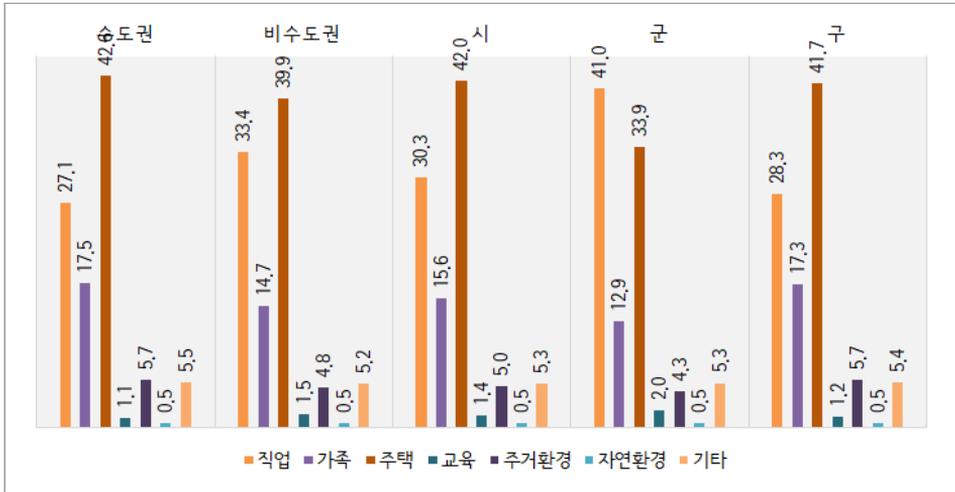
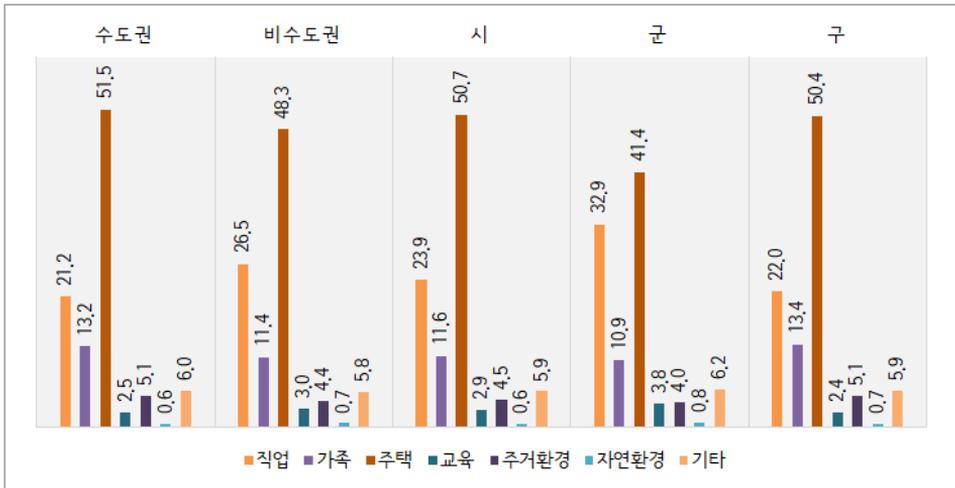


그림 4-29. 지역별 30대 후반 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)



## 5. 청년인구 감소지역의 유출원인 분석

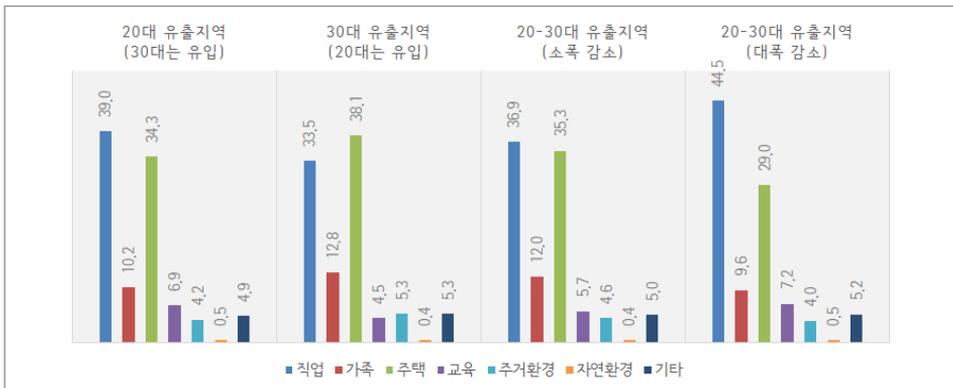
앞서 분석한 청년인구 감소지역을 대상으로 유출원인을 분석하면 전반적으로 20대의 유출로 청년인구가 감소하는 지역의 경우 직업 때문에 유출되는 비율이 타 지역에 비해서 높았고, 30대가 유출되는 지역의 경우에는 반대로 주택 때문에 유출되는 비율이 타 지역에 비해서 더 높다는 것을 알 수 있다. 20~30대가 모두 유출하여 청년인구가 감소하고 있는 지역의 경우에는 특히, 청년인구가 타 지역 대비 대폭 감소하고 있는 지역의 경우에는 직업 때문에 유출되는 비율이 44.5%로 상당히 높다는 특징을 가지고 있다.

**표 4-32. 청년인구 감소지역의 유출원인(2019년)** (단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거환경	자연환경	기타	
세대 주 만	평균	35.0	12.2	36.7	5.2	5.2	0.5	5.3	
	20대 유출지역(30대는 유입)	<b>39.0</b>	10.2	34.3	6.9	4.2	0.5	4.9	
	30대 유출지역(20대는 유입)	33.5	12.8	<b>38.1</b>	4.5	5.3	0.4	5.3	
	20~30대 유출지역	소폭 감소	36.9	12.0	35.3	5.7	4.6	0.4	5.0
		대폭 감소	<b>44.5</b>	9.6	29.0	7.2	4.0	0.5	5.2

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

**그림 4-30. 연령대별 청년인구 유출원인(세대주만, 2019년)**



한국지방행정연구원

KRILA

5

# 수도권 청년인구의 지방이주 선호도조사

제1절 청년인구의 지방이주 선호도 및 지원정책 수요조사

제2절 청년인구의 지방이주 컨조인트 분석



## 제5장

# 수도권 청년인구의 지방이주 선호도조사

## 제1절 청년인구의 지방이주 선호도 및 지원정책 수요조사

### 1. 조사개요

#### 1) 조사목적 및 조사내용

본 연구는 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책 추진방안을 도출하기 위하여 수도권에 거주하고 있는 청년들을 대상으로 지방이주 선호도 조사 및 지원정책 수요조사를 실시하였다. 기존의 관련문헌 조사 결과 실제 지방이주를 선호하는지, 그렇다면 어떠한 정책을 추진했을 때 이주할 수 있는지 등 실제 조사를 수행한 연구는 많지 않았다. 이에 개략적으로나마 청년들이 지방으로 이주할 의향이 있는지, 의향이 있다면 어떤 규모의 도시로 이주할 수 있는지, 이주를 하게 되면 어느 정도의 소득을 원하는지 또는 어떠한 일자리를 원하는지 등의 분석이 필요하다고 판단하였다. 현재 제4장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 전체 20~30대 청년인구 1,388만 명의 54.0%는 수도권에 거주하고 있으며, 나머지 비수도권에 거주하고 있는 46.0% 중 19.6%는 지방 광역시에 거주하고 있어 지방 시·군에 거주하고 있는 청년인구는 26.4%, 군지역에 거주하고 있는 청년인구는 6.0%에 불과하다. 따라서 조사의 한계로 먼저 수도권에 거주하고 있는 청년들을 대상으로 선호도 분석을 수행하였다.

조사의 대상이 되는 청년들은 수도권에 거주하고 있는 미혼의 만 19세부터 39세까지 청년으로 한정하였다. 미혼으로 청년 대상을 한정한 이유는 결혼을 하고, 자녀를 키우고 있는 청년들의 경우 교육문제 등 지방이주에 제약요건이 더 많아져서 조사설계가 더욱 복잡해져야 하고, 미혼에 비해서 지방이주가 용이하지 않을 것으로 판단해서다. 설문조사는 2020년 8월 17일부터 30일까지 2주간 실시되었으며, 온라인 조사방식을 취하였다.

**표 5-1. 수도권 청년인구의 지방이주 선호도 조사 및 지원정책 수요조사 항목**

항목		세부내용
응답자 기초조사(미혼 대상)		• 성별, 연령, 거주지역, 직업, 가구원수, 가구형태, 가구 월평균소득
지방이주 선호도조사		• 이주고려유무 • 이주를 고려한 지역규모 • 이주가능한 지역규모 • 이주후 희망하는 월평균 기대소득 • 지방이주 고려 이유
지방이주 지원정책 수요조사	대도시를 제외한 이주고려시	• 이주초기 가장 필요한 지원정책 • 주거지원정책의 선호하는 주거형태
	소도시·농어촌 이주고려시	• 지방이주 후 취업시 가장 필요한 지원정책 • 지방이주 후 취업시 희망하는 기업형태 • 지방이주 후 창업시 가장 필요한 지원정책 • 지방이주 후 창업시 선호하는 창업유형 • 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 중요한 기능 • 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 필요한 서비스 • 소도시·농어촌 이주 의향
소도시·농어촌 이주시 컨조인트 속성조사		• 주거/생활비 • 수도권 또는 주변 광역시 접근성 • 지역내 교통환경 • 문화여가시설 여건 • 이주지원정책

## 2) 응답자 특성

설문조사에 응답한 1,000명의 인구통계학적 특성을 살펴보면 남성이 45.8%, 여성이 54.2%로 집계되었으며, 연령별로는 19~24세(20대 초반) 17.6%, 25~29세(20대 후반) 27.0%, 30~34세(30대 초반) 35.8%, 35~39세(30대 후반) 19.6%로 조사되었다. 응답자의 거주지역은 서울 52.5%, 경기 37.9%, 인천 9.6%로 조사되었고 가구형태별로는 다인 청년가구가 78.0%, 1인 청년가구가 22.0% 순으로 조사되었다. 직업별로는 직장인과 자영업이 68.3%로 가장 많았고 학생 등이 31.7% 순으로 나타났다. 용돈을 포함하는 세후 월평균 소득수준은 200~300만 원이 41.2%로 가장 많았으며, 100만 원 미만이 24.8%, 300만 원 이상이 18.8%, 100~200만 원이 15.2% 순이었다. 평균 소득은 약 194만 원 정도 수준인 것으로 조사되었다.

표 5-2. 응답자의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

구분		표본수(명)	비율(%)
전체		1,000	100.0%
성별	남	458	45.8%
	여	542	54.2%
연령	19~24세(20대 초반)	176	17.6%
	25~29세(20대 후반)	270	27.0%
	30~34세(30대 초반)	358	35.8%
	35~39세(30대 후반)	196	19.6%
거주지역	서울	525	52.5%
	경기	379	37.9%
	인천	96	9.6%
가구원수	1명	220	22.0%
	2명	113	11.3%
	3명	229	22.9%
	4명 이상	438	43.8%
가구형태	1인 청년가구	220	22.0%
	가족과 함께	754	75.4%
	친구나 지인과 함께	23	2.3%
	세어하우스 등	3	0.3%
직업	학생(휴학생 포함)	175	17.5%
	취업·창업준비생(무직 포함)	142	14.2%
	직장인	661	66.1%
	자영업	22	2.2%
소득수준	100만 원 미만	248	24.8%
	100~200만 원	152	15.2%
	200~300만 원	412	41.2%
	300만 원 이상	188	18.8%

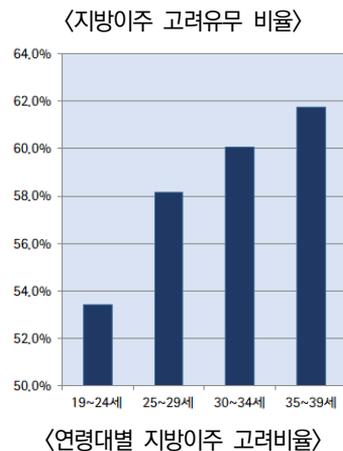
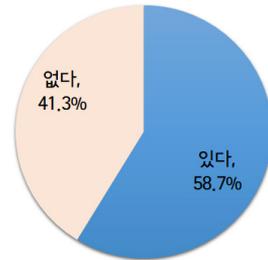
## 2. 수도권 청년인구의 지방이주 선호도조사 결과

수도권에 거주하고 있는 1,000명의 청년은 수도권이 아닌 비수도권으로의 이주를 58.7%가 생각해 본 적이 있다고 답하였다. 지방으로의 이주를 고려해본 20~30대 청년들은 여자보다는 남자가 다소 더 많았고, 연령대별로는 30대 후반이 가장 많고 연령이 높아질수록 빈도수가 증가했다. 경기도나 인천보다는 서울에 거주하는 청년들이, 그리고 가족과 함께 거주하는 청년보다는 1인 청년가구이거나 지인과 함께 거주하는 청년들이 지방이주를 더 많이 고려해보았다. 학생이나 취업준비생보다는 직장인일수록, 소득이 높아질수록 수도권 이외의 지방으로의 이주를 고려해본 적이 있었다.

**표 5-3. 수도권 청년인구의 지방이주 고려유무**

(단위: 명, %)

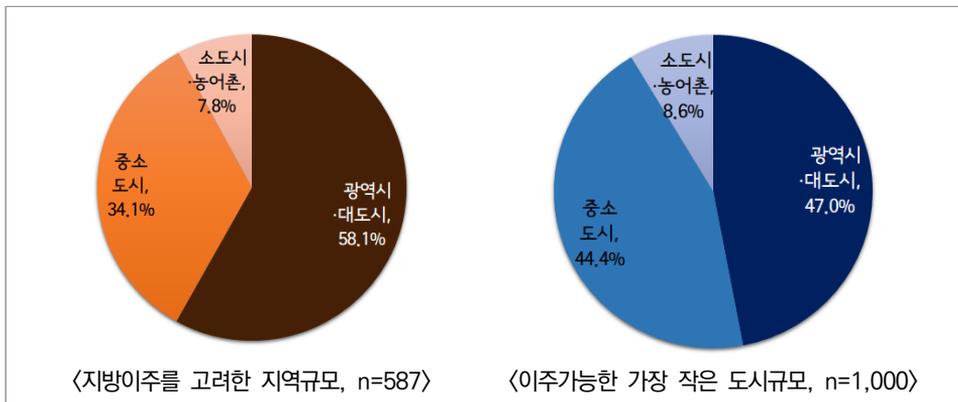
구분		지방이주 고려유무		
		표본수	있다	없다
전체		1,000	<b>58.7</b>	<b>41.3</b>
성별	남	458	60.0	40.0
	여	542	57.6	42.4
연령	19~24세(20대 초반)	176	53.4	46.6
	25~29세(20대 후반)	270	58.1	41.9
	30~34세(30대 초반)	358	60.1	39.9
	35~39세(30대 후반)	196	<b>61.7</b>	38.3
거주 지역	서울	525	62.7	37.3
	경기·인천	475	54.3	45.7
가구 형태	1인 청년가구	220	71.8	28.2
	가족과 함께	754	54.1	45.9
	친구·지인과 함께 등	26	80.8	19.2
직업	학생·취준생(무직 포함)	317	53.9	46.1
	직장인·자영업	683	<b>60.9</b>	39.1
소득 수준	100만 원 미만	248	51.2	48.8
	100~200만 원	152	53.9	46.1
	200~300만 원	412	56.3	43.7
	300만 원 이상	188	<b>77.7</b>	22.3



지방이주를 고려해 본 청년들 587명 중에서 지방이주 시 고려한 지역은 광역시·대도시가 58.1%, 중소도시 34.1%, 소도시·농어촌 지역은 7.8%로 조사되었다. 이때 소도시·농어촌은 인구 10~20만 이하의 지역을 의미하며, 중소도시는 인구 30~50만 내외의 도시를 보기로 제시하였다. 또한 1,000명을 대상으로 지방으로 이주를 한다는 가정 하에 이주 가능한 가장 작은 도시의 규모를 설문하였을 때에는 광역시·대도시가 47.0%, 중소도시 44.4%, 소도시·농어촌 지역은 8.6%로 조사되었다. 대부분 인구감소지역에 속하는 소도시·농어촌지역으로의 지방이주가 가능하다고 답한 청년은 8.6%였다.

연령대별로 지방으로 이주시 고려할 수 있는 지역의 규모가 차이가 나는 것을 알 수 있는데, 20대 초반의 경우 소도시나 농어촌지역으로 이주를 고려했거나 이주가 가능한 지역이라고 응답한 비율은 1~3%대로 현저히 낮은 반면 연령대가 높아질수록 그 비율은 높아진다. 지방이주를 고려했던 30대 후반의 청년들은 14.0%가 소도시·농어촌으로의 지방이주를 고려해본 것으로 나타났다. 서울에 거주하고 있는 청년일수록 이주를 하더라도 지방 대도시로의 이주를 고려했고, 학생이나 취업생일수록 이러한 경향이 나타났다. 소득 수준별로는 상대적으로 소득이 낮은 청년들은 대도시로 이주를 고려했던 비율이 더 높았고, 상대적으로 소득이 높은 청년들은 소도시나 농어촌을 더 많이 고려하고 있는 것으로 나타났다.

그림 5-1. 수도권 청년인구의 지방이주고려 지역규모 및 이주가능한 가장 작은 도시규모



**표 5-4. 수도권 청년인구의 지방이주 고려 지역규모 및 이주가능한 가장 작은 도시규모** (단위: 명, %)

구분		지방이주를 고려한 지역규모				이주가능한 가장 작은 도시규모			
		표본수	대도시	중소도시	소도시	표본수	대도시	중소도시	소도시
전체		587	<b>58.1</b>	<b>34.1</b>	<b>7.8</b>	1,000	<b>47.0</b>	<b>44.4</b>	<b>8.6</b>
성별	남	275	57.8	34.9	7.3	458	46.9	45.2	7.9
	여	312	58.3	33.3	8.3	542	47.0	43.7	9.2
연령	19~24세(20대 초반)	94	64.9	34.0	1.1	176	47.2	49.4	3.4
	25~29세(20대 후반)	157	57.3	38.9	3.8	270	47.4	48.1	4.4
	30~34세(30대 초반)	215	57.2	32.6	10.2	358	48.3	39.9	11.7
	35~39세(30대 후반)	121	55.4	30.6	14.0	196	43.9	42.9	13.3
거주 지역	서울	329	63.2	29.8	7.0	525	50.3	41.0	8.8
	경기·인천	258	51.6	39.5	8.9	475	43.4	48.2	8.4
가구 형태	1인 청년가구	158	58.9	32.3	8.9	220	40.0	49.1	10.9
	가족과 함께	408	59.1	33.8	7.1	754	49.7	42.6	7.7
	친구·지인과 함께 등	21	33.3	52.4	14.3	26	26.9	57.7	15.4
직업	학생·취준생(무직 포함)	171	57.3	39.2	3.5	317	40.1	54.9	5.0
	직장인·자영업	416	58.4	32.0	9.6	683	50.2	39.5	10.2
소득 수준	100만 원 미만	127	57.5	37.8	4.7	248	41.5	52.8	5.6
	100~200만 원	82	57.3	39.0	3.7	152	50.7	44.1	5.3
	200~300만 원	232	57.3	33.6	9.1	412	51.0	39.6	9.5
	300만 원 이상	146	60.3	28.8	11.0	188	42.6	44.1	13.3

**표 5-5. 수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 월평균 기대소득(세후)**

구분	100만 원 미만	100~200만 원	200~300만 원	300만 원 이상
비율	5.4%	9.4%	45.9%	39.3%

주: 표본수 n=1,000

현재 수도권에 거주하는 미혼의 청년들은 현재 평균 약 194만 원 정도의 소득을 가지고 있으나 지방으로 이주 후 희망하는 월평균 기대소득은 200~300만 원이 가장 많았고, 평

균적으로는 266만 원 정도로 나타났다. 광역시·대도시로의 이주를 고려했던 청년들은 지방이주시 평균 약 285만 원, 중소도시는 254만 원, 소도시·농어촌으로의 이주를 고려했던 청년들은 247만 원을 기대소득으로 생각했다.

지방으로 이주시 이주가능한 가장 작은 도시가 대도시라고 응답한 청년들을 제외하고, 수도권에서 중소도시나 소도시·농어촌 지역으로의 이주나 정착을 고려했던 이유를 살펴보면 대부분 생활비, 즉 주거비가 비싸서라고 응답한 비율이 27.2%로 가장 많았고, 그 다음으로는 슬로우라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서라고 응답한 비율이 18.2%로 많았다. 생활비나 주거비 부담은 공통적이었지만 두 번째 사유는 성별로, 연령대별로 다소 차이가 발생하고 있다. 남성들의 경우에는 대도시의 경쟁적인 삶이 지치거나 생태적인 생활방식 등이 좋아서 이주를 생각했다고 응답했으나 여성들의 경우에는 슬로우라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서라고 응답했다.

연령대별로는 30대 초반까지는 생활비 부담이 가장 커서 지방으로의 이주를 생각했으나 30대 후반이 되면 깨끗한 자연환경, 생태적인 생활방식이 좋아서 지방으로의 이주를 생각했다는 비율이 가장 높았다. 기타 해당 보기 외 이직하고 싶어서, 사람이 적어서, 넓은 주거환경 속에서 살고 싶어서, 교통이 복잡하지 않아서라고 응답한 청년들도 있었다.

표 5-6. 중소도시, 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 생각한 이유

(단위: %)

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
취업이 힘들어서	8.6	9.9	7.5	12.0	12.9	7.0	2.8
대도시의 경쟁적인 삶이 지치고 회의가 느껴져서	15.9	17.4	14.6	13.0	14.4	16.2	19.6
생활비(주거비)가 너무 비싸서	27.2	27.7	26.7	23.9	27.3	33.0	19.6
슬로우라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서	18.2	14.5	21.4	17.4	16.5	20.5	16.8
고향으로 가고 싶어서(부모님이 살고 계셔서)	6.3	3.7	8.5	3.3	4.3	8.1	8.4
깨끗한 자연환경, 생태적인 생활환경 등이 좋아서	16.4	17.4	15.7	18.5	15.8	10.8	25.2
지방에 기회가 있다고 생각해서	7.5	9.5	5.7	12.0	8.6	4.3	7.5

주: 표본수 n=523

특히, 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 고려했던 사람들은 생활비 부담보다는 슬로우 라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서라고 응답한 비율이 30.2%로 가장 많았고, 대도시의 경쟁적인 삶이 지치고 회의가 느껴져서라고 응답한 비율도 25.6%로 많았다. 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 고려한 사람들은 지방에 기회가 있다고 생각해서 이들 지역으로의 이주를 생각한 비율은 2.3%로 상당히 낮았다.

**표 5-7. 중소도시, 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 생각한 이유** (단위: %)

구분	전체	중소도시	소도시·농어촌
취업이 힘들어서	8.6	9.2	5.8
대도시의 경쟁적인 삶이 지치고 회의가 느껴져서	15.9	14.0	25.6
생활비(주거비)가 너무 비싸서	27.2	30.0	12.8
슬로우라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서	18.2	15.8	30.2
고향으로 가고 싶어서(부모님이 살고 계셔서)	6.3	5.9	8.1
깨끗한 자연환경, 생태적인 생활환경 등이 좋아서	16.4	16.7	15.1
지방에 기회가 있다고 생각해서	7.5	8.5	2.3

주: 표본수 전체 n=523, 중소도시 n=437, 소도시·농어촌 n=86

### 3. 수도권 청년인구의 지방이주 지원정책 수요조사 결과

#### 1) 중소도시나 소도시·농어촌지역 이주시 지방이주 지원정책 수요

지방으로 이주시 이주가 가능한 가장 작은 도시가 대도시라고 응답한 청년들을 제외하고, 수도권에서 중소도시나 소도시·농어촌 지역으로의 이주나 정착을 고려했던 청년들은 이주를 하려고 했을 때 이주 초기 가장 필요한 지원정책으로 지역 내 일자리를 찾아주는 정책이라고 응답한 비율이 43.6%로 가장 높았고, 이는 중소도시나 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 고려했던 청년들 모두 일치하였다. 일자리를 찾아주는 정책 다음으로는 해당 이주지역에서의 주거지원이라고 응답한 비율이 26.0%로 높았으며, 그 다음으로는 정착비나 교통비, 또는 생활비 일부를 지원해주는 정책이라고 응답한 비율이 11.3%로 나타났다.

**표 5-8. 중소도시, 소도시·농어촌 지역으로 이주시 이주초기 가장 필요한 지원정책 (단위: %)**

구분	전체	중소도시	소도시·농어촌
지역 내 일자리 찾기(취업, 취업, 창업 알선 등)	43.6	42.8	47.7
정보제공(지방이주나 정착과정, 해당 지역에 대한 정보 등 이주를 위한 탐색 정보 등)	7.4	8.1	3.5
지역체험(일주일 살아보기, 한달 살아보기, 1년 살아보기 등)	9.2	9.0	10.5
주거지원(청년쉐어하우스, 청년행복주택, 모듈러주택 등)	26.0	26.1	25.6
멘토지원(지방에서의 정착을 돕는 비빌언덕, 지역사회 네트워크 및 연결망, 커뮤니티 활동지원 등)	2.5	2.7	1.2
정착비나 교통지원(생활비 일부 또는 교통비 월 10만 원 지원, 대체차량 지원 등)	11.3	11.3	11.6

주: 표본수 전체 n=530, 중소도시 n=444, 소도시·농어촌 n=86

이들은 중소도시나 소도시·농어촌으로 이주시 주거지원을 받을 수 있다면 가장 선호하는 주거형태로 청년행복주택 등 공공임대주택이라고 응답한 비율이 59.2%로 가장 높았다. 그러나 소도시나 농어촌으로 이주를 고려해본 청년들은 청년쉐어하우스 등 공동체 주택이라고 응답한 비율이 중소도시로 이주를 고려해본 경우보다 더 많아서 40.7%였다. 기타 의견으로는 단독주택, 아파트, 이주비 지원, 관리비 지원 등이 있었다.

**표 5-9. 중소도시, 소도시·농어촌 지역으로 이주시 주거지원정책 중 가장 선호하는 주거형태 (단위: %)**

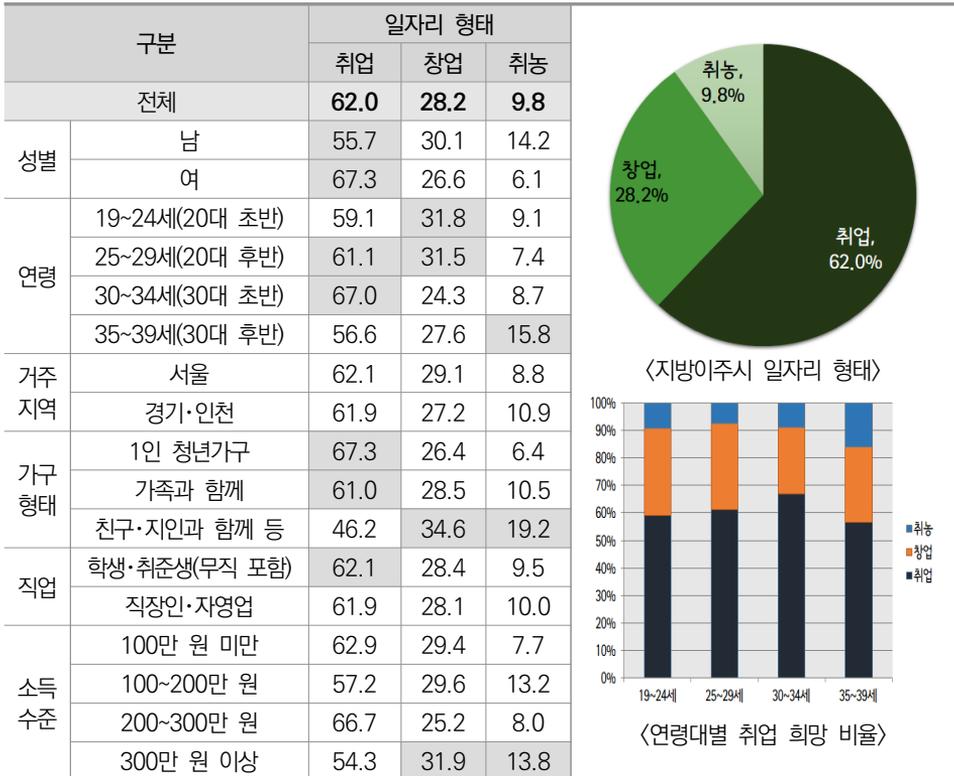
구분	전체	중소도시	소도시·농어촌
청년행복주택 등 공공임대주택(공동주택)	59.2	60.4	53.5
청년쉐어하우스(공동체주택) 등 대안주택	29.6	27.5	40.7
모듈러주택 등을 활용한 청년주거단지	5.8	6.5	2.3
기타	5.3	5.6	3.5

주: 표본수 전체 n=530, 중소도시 n=444, 소도시·농어촌 n=86

## 2) 소도시·농어촌지역 이주시 지방이주 지원정책 수요

수도권의 청년들에게 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 가정하고, 설문한 결과 62.0%는 취업을 원했고, 28.2%는 창업을 원했으며, 농어업에 종사하는 것을 희망하는 청년은 9.8%에 불과했다. 여성보다는 남성이 취농을, 연령대가 높아질수록 취농을 원하는 비율은 다소 높아지고 있으나 대부분은 소도시나 농어촌으로 이주하더라도 지역 일자리에 취업하기를 바라는 것으로 나타났다.

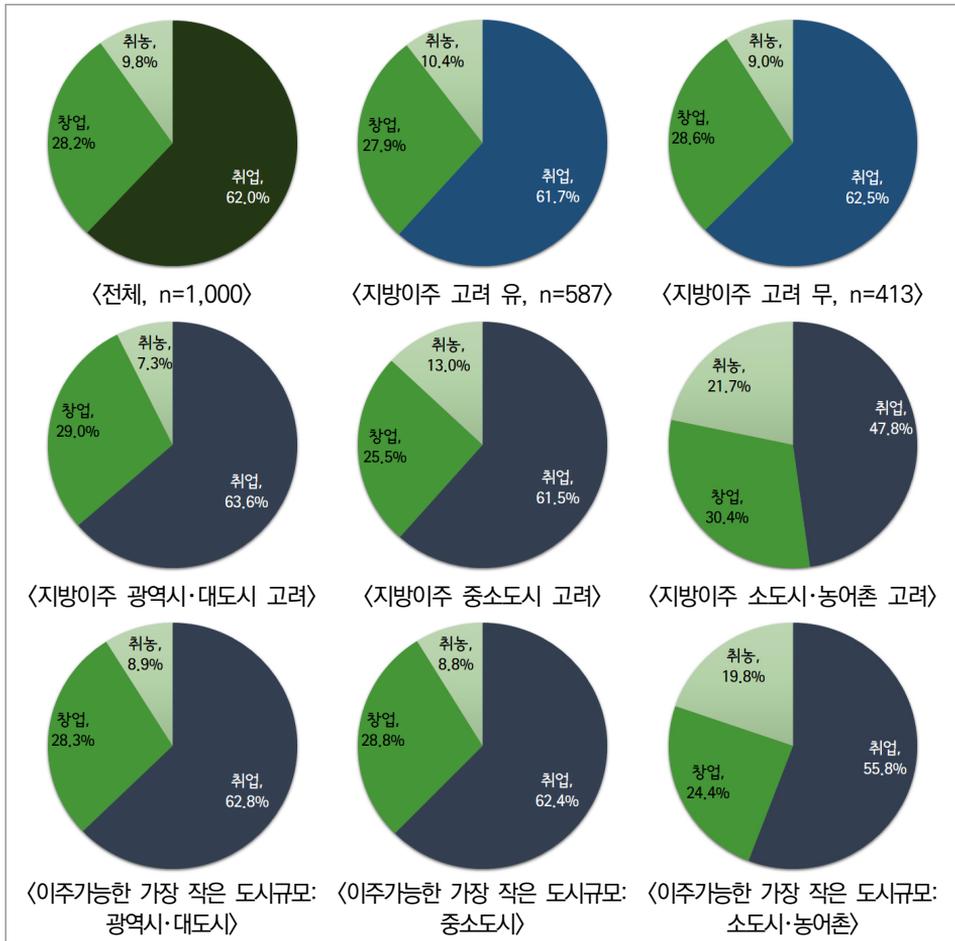
**표 5-10. 수도권 청년인구의 소도시·농어촌 이주시 희망하는 일자리 형태** (단위: %)



주: 1. 표본수 n=1,000.  
 2. 취농은 농업이나 어업 등에 종사하는 것을 말함.

이를 교차분석해서 살펴보면 취농을 희망하는 비율은 지방이주를 고려해본 적이 있다는 그룹의 경우 10.4%로 약간 증가했으나 전체와 큰 차이는 없었다. 지방이주를 고려해본 적이 있는 그룹 중에서 광역시나 대도시를 고려했다는 그룹의 경우에는 7.3%, 중소도시는 13.0%, 소도시·농어촌은 21.7%로 증가한 반면 취업을 희망하는 비율은 낮아졌다. 창업을 희망하는 비율은 지방이주시 중소도시를 고려했다는 그룹의 비율이 25.5%로 가장 낮았다.

그림 5-2. 수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 일자리 형태



수도권에 거주하고 있는 청년들은 소도시·농어촌 지역으로 이주하여 취업을 하려고 했을 때, 가장 필요한 지원정책으로는 주거지원이라고 응답한 비율이 35.5%로 가장 많았고, 그 다음으로는 관심분야 컨설팅 및 멘토링(지역 일자리 정보 제공, 취업 알선 등)이라고 응답한 비율이 20.5%로 많았다. 연령대별로 가장 필요한 지원정책은 다소 상이하게 나타나고 있는데, 20대의 경우에는 주로 주거지원과 관심분야 컨설팅 및 멘토링, 그리고 교통지원이라고 응답한 비율이 높았던 반면 30대의 경우에는 교통지원 보다는 주거지원과 관심분야 컨설팅 및 멘토링, 그리고 직업훈련이라고 응답한 비율이 높았다.

**표 5-11. 소도시·농어촌 지역에 이주하여 취업하고자 할 때 가장 필요한 지원정책 (단위: %)**

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
관심분야 컨설팅 및 멘토링(지역 일자리 정보 제공, 취업 알선 등)	20.5	19.3	21.4	15.9	14.2	24.1	26.5
인턴십 체험	3.2	3.7	2.8	7.4	4.9	1.1	1.0
직업훈련(직무교육, 능력개발)	14.7	17.6	12.4	9.7	13.1	15.1	20.9
지역사회 네트워크	11.5	12.3	10.9	12.5	10.8	10.9	12.8
주거지원	35.5	34.3	36.5	33.0	36.9	38.1	31.1
교통지원(교통수당 지급, 대체차량 지원 등)	14.5	12.7	16.1	21.6	20.1	10.6	7.7

주: 표본수 n=1,000

수도권 청년들은 소도시·농어촌 지역으로 이주하여 취업을 하고자 할 때 37.1%가 농어업 관련회사가 아닌 일반적인 중소기업에 취업하기를 희망했으며, 그 다음으로는 스타트업, 즉 IT 등 기술창업회사에 28.0%가 취업하기를 희망했다. 이는 성별, 연령대별로 좀 달라지는데, 여성들의 경우에는 중소기업에 취업하기를 희망하는 비율이 남성보다 높았고, 연령대가 높아질수록 영농조합법인 등 농어업 관련조직에 취업하기를 희망하는 청년들의 비율이 다소 높아지는 경향을 보이고 있다. 기타 의견으로 공무원, 공공기관, 교육업, 프리랜서, 종교직 등 다양한 응답이 나왔다.

표 5-12. 소도시·농어촌 지역에 이주하여 취업하고자 할 때 희망하는 기업형태 (단위: %)

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
영농조합법인 등 농어업관련조직	7.5	10.6	4.8	6.0	6.1	7.3	11.1
중소기업(농어업 관련이 아닌 일반적인 회사)	37.1	26.9	46.1	36.3	37.2	39.1	34.2
스타트업(IT 등 기술창업회사)	28.0	36.6	20.4	31.0	33.2	25.1	23.7
사회적 경제관련조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등)	16.0	15.3	16.6	10.1	14.6	18.1	19.5
사회복지법인	6.8	5.6	7.7	9.5	6.1	6.1	6.3
비영리민간단체	4.6	5.0	4.4	7.1	2.8	4.4	5.3

주: 표본수 n=1,000

수도권 청년들은 소도시·농어촌 지역으로 이주하여 창업을 하고자 했을 때에도 취업의 경우와 마찬가지로 주거지원이 가장 필요하다고 응답한 비율이 30.9%로 가장 많았고, 그 다음으로는 창업 사업화자금 지원이라고 응답한 비율이 17.3%로 많았다. 기타 의료지원, 지역경제 활성화, 이벤트라고 응답한 경우도 있었다.

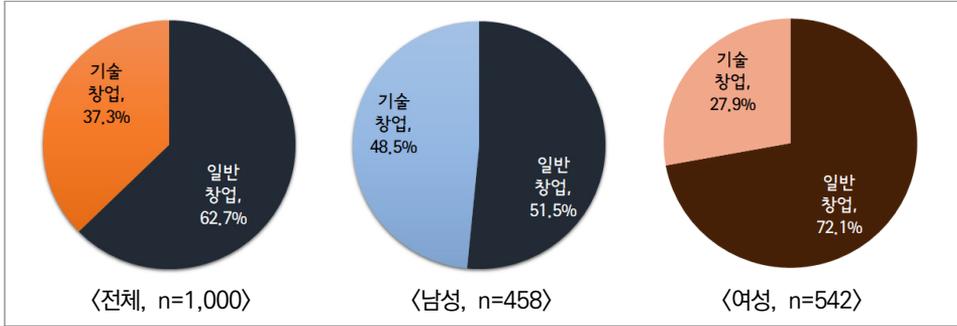
수도권 청년들은 소도시·농어촌 지역으로 이주하여 창업을 하게 된다면 선호하는 창업 유형은 IT 등 새로운 아이디어 창업 등의 기술창업보다는 카페, 외식업 등 일반 소상공인 등의 일반창업이라고 응답한 비율이 62.7%로 상당히 더 많았다. 이는 남성보다 여성의 경우 일반창업 선호비율이 72.1%로 더 높았으며, 이러한 경향은 연령대별로나 지역별로 큰 차이는 없었다.

표 5-13. 소도시·농어촌 지역에 이주하여 창업하고자 할 때 가장 필요한 지원정책 (단위: %)

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
점포임대 및 리모델링 지원	8.2	7.9	8.5	7.5	9.0	7.3	9.7
창업 사업화자금 지원	17.3	16.7	17.8	20.7	15.3	16.5	18.4
창업 컨설팅 및 직무교육 지원	12.9	14.7	11.3	12.1	10.8	13.4	15.3
온라인 판로개척 및 마케팅 지원	8.9	8.4	9.4	6.3	7.8	10.1	10.7
지역사회 네트워크	12.9	12.3	13.3	11.5	12.7	12.3	15.3
주거지원	30.9	30.3	31.3	28.7	33.6	34.5	22.4
교통지원(교통수당 지급, 대체차량 지원 등)	8.9	9.7	8.3	13.2	10.8	5.9	8.2

주: 표본수 n=1,000

**그림 5-3. 수도권 청년인구의 소도시·농어촌 이주시 선호하는 창업유형**



### 3) 소도시·농어촌지역 이주시 복합문화공간 수요

소도시·농어촌 지역에 만약 복합문화공간 청년플랫폼 등의 거점공간이 조성된다면 이 복합공간의 기능 중에서 가장 중요한 기능으로는 일반 상업시설이라고 응답한 비율이 32.4%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 청년 창작 및 창업공간, 19.5%, 엔터테인먼트 기능 16.9%, 문화공간 13.6% 순으로 나타났다. 기타 의견으로는 의료시설, 커뮤니티공간, 휘트니스, 쇼핑센터, 여가시설, 도서관 등 주로 문화·여가시설이라고 응답했다.

**표 5-14. 소도시·농어촌 지역의 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 가장 중요한 기능 (단위: %)**

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
청년 창작 및 창업공간(공동작업장 등 코워킹 스페이스)	19.5	20.3	18.8	17.0	18.9	20.9	19.9
보육공간(육아·돌봄공간, 영유아 프로그램 등)	5.4	6.1	4.8	1.7	4.1	6.7	8.2
문화공간(전시관, 미술관, 음악·공연장 등)	13.6	12.2	14.8	17.0	13.3	13.4	11.2
엔터테인먼트(VR영화관, 휘트니스, 게임시설 등)	16.9	19.0	15.1	17.6	19.3	16.2	14.3
일반 상업시설(카페, 레스토랑, 일반음식점 등)	32.4	29.3	35.1	36.4	32.2	31.8	30.1
청년커뮤니티 활동공간	12.2	13.1	11.4	10.2	12.2	10.9	16.3

주: 표본수 n=1,000

이러한 복합문화공간 청년플랫폼에 상업시설이 들어선다면 가장 필요한 서비스는 VR 영화관이나 소규모 문화 전시관 등 엔터테인먼트 서비스라고 응답한 비율이 26.8%로 가장 많았다. 그 다음으로는 레스토랑 등 외식공간이 24.7%로 많았고, 청년카페 17.3%, 게스트 하우스 등 관광관련 서비스라고 응답한 비율은 13.8%였다. 기타 의견으로는 지역특산품이나 농산물 판매장, 쇼핑센터, 스포츠센터, 서점, 도서관, 영화관, 테마카페 등 다양한 의견이 도출되었다.

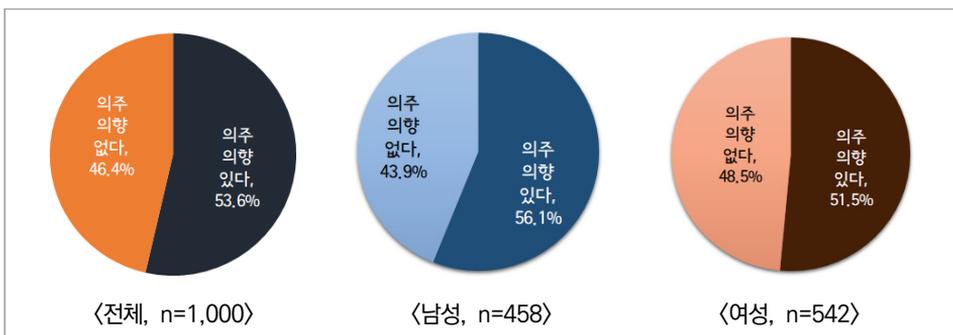
**표 5-15. 복합문화공간 청년플랫폼에 상업시설 조성시 가장 필요한 서비스** (단위: %)

구분	전체	성별		연령			
		남	여	19~24세	25~29세	30~34세	35~39세
청년카페	17.3	15.9	18.5	18.2	18.9	16.2	16.3
외식공간(레스토랑 등)	24.7	23.6	25.6	26.7	21.1	29.1	19.9
엔터테인먼트(VR영화관, 소규모 문화 전시관 등)	26.8	30.6	23.6	27.3	28.9	24.0	28.6
취트니스	11.5	10.9	12.0	11.4	13.0	10.9	10.7
굿즈 판매샵(개인 창작자가 만드는 굿즈, 서적 등을 판매하는 편집샵)	5.9	4.1	7.4	5.7	5.9	5.6	6.6
게스트하우스 등 관광관련	13.8	14.8	12.9	10.8	12.2	14.2	17.9

주: 표본수 n=1,000

수도권 청년들은 소도시·농어촌 지역에 이와 같은 복합문화공간 청년플랫폼이 조성된다면 지방으로 이주할 의향이 53.6% 있는 것으로 나타났다. 이주 의향은 여성보다는 남성이 높아서 56.1%가 이주할 의향이 있는 것으로 조사되었다.

**그림 5-4. 수도권 청년인구의 복합문화공간 청년플랫폼 조성시 이주 의향**



## 제2절 청년인구의 지방이주 컨조인트 분석

### 1. 컨조인트 분석개요

컨조인트 분석(Conjoint Analysis)이란 마케팅 분야에서 새로운 상품개발을 위해서 많이 활용되고 있는 분석기법으로 개발대안이 여러 속성들이 결합되어 구성되어 있다고 가정하고, 대안들을 구성하는 속성(attribute)에 대해서 고객들이 부여하는 효용(utility)과 부분가치(part worth)를 추정함으로써 고객이 선호하는 상품이나 대안을 찾거나 고객이 선택할 상품이나 대안을 예측하는 기법이다(신종철 외, 2012)<sup>76</sup>. 즉 어떤 속성들의 조합이 사람들의 선택이나 의사결정에 가장 큰 영향을 미치는지 알아내는 분석법으로 속성별 각 조합들에 대한 속성값이 효용가치로 계산된다. 기존의 설문조사방법들이 소비자들로 하여금 속성들이나 각 속성에 속한 수준들에 대한 단편적인(partial) 선호도를 응답하게 하고 이를 바탕으로 선호도분석을 하던 것과 달리 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)은 상품이나 서비스를 구성하는 속성을 모두 결합하여 프로파일(profile)을 만들고, 이 프로파일(profile)을 통해서 이용자들의 선호도를 측정하는 다음 통계기법으로 각각의 속성별 부분가치를 추정하므로 제품이나 서비스 속성의 조합 전체를 통한 조사와 비교가 가능해진다. 따라서 이를 제공하는 공급자는 이용자들의 만족도를 극대화시키는 상품이나 서비스를 설계할 수 있게 된다.

컨조인트 분석은 일반적인 통계분석법과 달리 다음과 같은 몇 가지 중요한 특징을 가지고 있다. 첫째, 컨조인트 분석은 분해적인 접근법(decompositional approach)을 취한다. 즉 모든 속성과 각 속성의 모든 수준을 동시에 종합적으로 고려한 상황에서 선호도를 응답하게 함으로써 현실적인(realistic) 평가가 가능해진다. 둘째, 여타 통계분석법과 달리 컨조인트 분석은 일차적인 분석이 자료 전체를 대상으로 하지 않고 응답자 개인별로 이루어진다. 즉, 각 응답자별 선호도자료에 분석모형을 적합(fitting)하여 속성별 상대적 중요도(relative importance)와 부분가치(part worth)를 추정한 후, 전체 응답자에 대한 평균이나 중위수(median)를 계산하는 방식으로 통합(aggregate)함으로써 속성별 상대적 중요도와 부분가치를 최종적으로 산출하게 된다. 셋째, 컨조인트 분석은 설명변수와 종속변수 간의 관계를 특정 형태로 제한하지 않는다. 컨조인트 분석에서는 각 설명변수의 수준별로 독립

76) 속성(attribute)들을 체계적으로 변화시켜 가면서 응답자가 각 속성에 부여하는 상대적 중요도(relative importance)와 각 속성수준의 효용(utility)과 부분가치(part worth)를 분석한다.

적인 예측(prediction)을 할 수 있기 때문에 그들이 연관되었다고 가정할 필요가 없다. 따라서 부분적으로 비선형(non-linear)관계나 곡선형(curvilinear) 관계도 설정할 수 있는 탄력성을 갖는다.

컨조인트 분석은 상품의 선호도를 측정하는 방식에 따라서 등급기반 컨조인트 분석(Rating-based Conjoint Analysis, RTCA), 순위기반 컨조인트 분석(Ranking-based Conjoint Analysis, RBCA), 선택기반 컨조인트 분석(Choice-based Conjoint Analysis, CBCA)으로 구분된다. 순서대로 제시한 프로파일들의 선호도를 점수화하거나, 순위를 매기거나 선택집합 중에서 가장 선호하는 대안을 선택하도록 하는 방법이다(석한음 외, 2016). 등급기반과 순위기반 컨조인트 분석은 프로파일이 너무 많아지므로 이용자들이 이를 선택하기가 용이하지 않고, 또 이로 인해서 정확한 선호도 평가가 어렵다는 단점이 있다. 선택기반 컨조인트 분석(CBCA)은 선택집합 중에서 가장 선호하는 프로파일을 선택하고, 선택집합에 “선택하지 않음” 항목을 추가할 수 있어 매우 현실적이고, 응답자들에게 선택을 강요하지 않는다는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 선택기반 컨조인트 분석(CBCA)으로 컨조인트 분석을 진행하였다.

컨조인트 분석은 어떤 환경에 몇 개의 주요 속성들로 구성되어 있으며, 이들 속성은 각각 몇 개의 수준으로 구분된다는 기본 개념에서 출발한다. 각각의 속성과 수준을 결합한 총 프로파일의 수가 너무 많아지면 응답자가 응답에 곤란을 겪게 되고 반대로 총 프로파일의 수가 너무 적어지면 모형의 추정오차가 커지게 된다. 따라서 적정 수준의 프로파일의 수를 사용하는 것이 바람직하다.

본 연구에서는 컨조인트 분석을 통해서 여유추구 등 어떠한 특성을 가진 청년층이 잠재적으로 이동할 가능성이 있는지, 이동과정에서 청년인구가 무엇을 원하며, 무엇에 비중을 크게 두는지 공간의 선호도를 파악하고자 한다. 첫째, 어떠한 동기로 지방으로 이동하며, 동기요인별 세분집단의 유형은 무엇인가? 둘째, 청년거점형 혁신 플랫폼 등 청년들이 원하는 지방의 공간 속성은 어떤 것이며 이들 간의 상대적 중요도는 어떠한가? 셋째, 청년들이 선호하는 공간의 속성과 속성 조합(profile)이 각 수준별로 얼마만큼의 효용가치(utility values)가 있는가?를 파악한다. 지방으로 이동할 가능성이 있는 청년인구가 실제로 가장 원하는 지역과 공간의 특성은 무엇인지를 파악하여 청년혁신공간 조성전략 도출에 활용하고자 하는 것이다.

현재 추진되고 있는 지방자치단체의 청년유치정책은 추진 초기단계이기는 하나, 청년의 수요나 특성, 지역의 특성 등에 대한 면밀한 분석에 의거한 전략이라고 보기는 어렵다. 지방으로 이동하는 청년들은 도시로 이동하는 청년에 비해서 일반적인 특성을 지니고 있다고 말할 수는 없고, 또한 일부 청년들일 것이기 때문에 도시로 이동하는 일반적인 청년들과 다른 특성을 가지고 있을 거라고 가정하는 것이다. 지방으로 유입되는 청년들이 워라벨, 여유추구 등 무엇을 기대하고 들어오는지, 또한 이 유입되는 청년들이 원하는 공간이 무엇인지 실제 분석에 의거한 맞춤형 공간 상품이 필요하다. 장소에 구애받지 않는 창업을 이유로 지방에 이주하더라도 전략이 있어야 한다.

## 2. 컨조인트 분석설계

### 1) 속성과 수준의 결정

컨조인트 분석을 하기 위해서 가장 중요한 단계는 속성과 속성의 수준을 정하는 것이다. 수도권 청년의 지방이주에 있어서 주요 관심 속성은 일자리, 주거공간, 교통환경, 문화시설, 교육환경 등 여러 가지 속성이 있을 것이다. 이 중에서 일자리는 청년의 특성상 가장 중요한 속성이기 때문에 상대적 중요도를 측정하기보다는 별도로 월 기대소득을 조사함으로써 소득수준별 집단분할하여 상대적 중요도를 파악하도록 한다. 또한 미혼을 대상으로 조사하였기에 자녀들의 교육환경은 제외하였으며, 새로운 라이프스타일을 지닌 청년들이 소도시·농어촌 지역으로의 이주를 선택할 때 영향을 미치는 요인으로 (1) 주거/생활비(청년 1인 가구 기준), (2) 수도권 또는 주변 광역시 접근성, (3) 지역 내 교통환경, (4) 문화여가 시설 여건, (5) 이주지원정책, 총 5가지의 속성을 고려하였다.

먼저 주거/생활비는 이주하는 소도시·농어촌 지역에서 월평균 생활하는데 드는 주거비, 식비, 교통비 등을 말한다. 한국보건사회연구원(2020)의 청년층 생활실태 및 복지욕구 조사에 따르면 수도권에 거주하는 청년 1인 가구의 수도권 주거/생활비는 월평균 약 141만 원에 해당한다. 주거/생활비 속성의 수준은 수도권 청년 1인 가구의 월평균 주거/생활비를 고려하여 40%, 60%, 80%의 3가지 수준으로 구분하였다. 수도권 또는 주변 광역시 접근성

은 이주하는 소도시·농어촌 지역에서 가장 가까이에 위치한 수도권 또는 광역시까지의 거리, 또는 통행시간 등을 말한다. 이주를 가정한 소도시·농어촌 지역이 수도권에 가까울 경우에는 수도권을 기준으로, 그렇지 않을 경우에는 가장 가까이에 위치한 광역시를 기준으로 하여 차내시간 1시간 내외, 2시간 내외, 3시간 내외의 3가지 수준으로 구분하였다.

**표 5-16. 컨조인트 분석의 속성과 수준**

속성	수준	내용
주거/생활비	1	수도권 대비 80% 내외(약 113만 원)
	2	수도권 대비 60% 내외(약 85만 원)
	3	수도권 대비 40%내외(약 56만 원)
수도권(주변 대도시) 접근성	1	KTX, 고속버스 등 지역 간 교통 차내시간 1시간 내외
	2	KTX, 고속버스 등 지역 간 교통 차내시간 2시간 내외
	3	KTX, 고속버스 등 지역 간 교통 차내시간 3시간 내외
지역 내 교통환경 (대중교통)	1	읍내까지만 주로 갈 수 있고, 대기시간이 길다(40~1시간 내외)
	2	읍내까지만 주로 갈 수 있고, 대기시간이 짧다(20~30분 내외)
	3	지역 어디든지 갈 수 있고, 대기시간이 짧다(10~15분 내외)
문화여가시설 여건	1	수도권 대비 80% 내외
	2	수도권 대비 60% 내외
	3	수도권 대비 40% 내외
이주지원정책	1	지역 내 일자리 찾기(취업, 취업, 창업 알선 등)
	2	주거지원(청년쉐어하우스, 청년행복주택, 모듈러주택 등)
	3	지역탐색 및 체험 지원(정보제공)
	4	멘토지원(지방에서의 정착을 돕는 비빌언덕, 지역사회 네트워크 및 연결망, 커뮤니티 활동지원 등)
	5	정착비나 교통지원(생활비 일부 또는 교통비 월 10만 원 지원, 대체차량 지원 등)

지역 내 교통환경은 이주하는 소도시·농어촌 지역 내에서 대중교통의 이용 가능한 대중교통의 범위, 배차간격 등을 말하며, 그 범위와 대기시간에 따라서 3가지 수준으로 구분하였다. 문화여가시설 여건은 이주하는 소도시·농어촌 지역 내에 문화와 여가 등을 즐길

수 있는 시설, 설비가 있는 장소를 갖춘 정도를 말하는데, 수도권 대비 40%, 60%, 80%의 3가지 수준으로 구분하였다<sup>77)</sup>. 이때 편의점 유무, 개인카페나 브랜드 커피숍 유무, 휘트니스 유무, 개인 편집샵 유무, 작은 영화관이나 소형 쇼핑몰, 멀티플렉스 극장 유무, 미술·음악·사진 등 문화공간 유무 등으로 3가지 수준을 구분하여 제시하였다. 마지막으로 이주지원정책은 이주하는 소도시·농어촌 지역에서 이주 초기 지원해주는 정책을 말하며, 지역 내 일자리 찾기 정책, 주거지원 정책, 지역탐색 및 체험지원 정책, 멘토지원 정책, 정착비 및 교통지원 정책의 5가지로 구분하였다.

## 2) 프로파일 및 선택대안집합의 구성

컨조인트 분석은 다양한 속성들로 구성된 선택대안들이 청년층의 선택확률에 영향을 미치도록 선택대안 집합을 설계해야 한다. 본 연구에서는 다섯 가지의 속성을 산정하였으며 네 가지의 속성은 3개의 수준으로, 한 가지 속성은 5개의 수준으로 구분되므로 응답자에게 제시되는 총 프로파일 수는  $3 \times 3 \times 3 \times 3 \times 5 = 405$ 개가 된다. 이는 총 프로파일의 수가 너무 많아 응답자가 부담을 느껴 응답의 신뢰성이 저하될 수 있으므로, 통계패키지 'SPSS 25'를 활용하여 부분요인설계방식으로 직교성(Orthogonality)이 확보된 14개의 프로파일을 도출하였다. 14개의 프로파일을 부분요인설계(Fractional Factorial Design) 방식<sup>78)</sup>에 의해 모든 속성과 수준이 균등하게 배분되도록 설계하여 한 개의 선택대안집합에 2개의 프로파일을 비교할 수 있도록 구성하였다.

## 3) 추정모형

컨조인트 분석을 적용하기 위해서는 우선 응답자들이 속성의 각 수준들이 전체 효용에서 어떻게 영향을 갖는지 알아야 하며, 속성들이 취하는 값에 따라 벡터 모형(Vector Model), 이상점 모형(Ideal Point Model), 부분가치함수 모형(Part-Worth Function Model)

77) 수도권 대비 문화여가시설 40% 수준은 편의점과 개인카페만 존재하는 것으로 가정하였다.

78) 완전프로파일 제시법(Full Profile Method)은 프로파일의 개수가 많기 때문에 설문에 응하는 시간이 많이 소요되므로 응답자가 부담을 느낄 수 있다. 따라서 완전프로파일 제시법에 이용되는 프로파일들을 생성하는 경우, 설문 문항 수를 축소시키기 위해 일반적으로 부분요인설계가 사용된다. 이 방법을 사용한다면 속성들 간의 상관관계가 존재하지 않도록 설계할 수 있다.

등으로 나누어진다. 일반적으로 자료의 속성이 질적(quality)인 경우 부분가치 함수모형(Part-worth function model)이 사용되며, 양적(quantity)인 경우 벡터모형(Vector model)과 이상점 모형(Ideal Point Model)을 사용한다.

본 연구에서는 자료의 속성이 질적 수준이므로 부분가치 함수모형(Part-worth function model)을 사용한다. 부분가치 함수모형은 모든 속성의 수준별로 이에 해당하는 부분가치를 추정해야 하기 때문에 속성과 수준의 수가 증가하면 추정해야 할 부분가치의 수가 급격하게 증가한다는 문제가 있다. 따라서 부분가치 함수모형은 몇 개의 대표적인 수준만을 선택하여 추정해야 할 모수 중에서 주효과만을 고려한 함수식으로 표시하며, 추정모형은 다음과 같다.

$$U_i = \beta_0 + \sum_{t=1}^{h_1} \beta_{it} X_{it} + \dots + \sum_{t=1}^{h_k} \beta_{kt} X_{kt} + e_i$$

$$h_j = m_j - 1 \quad i = 1, 2, \dots, n \quad j = 1, 2, \dots, k$$

여기서  $k$ 는 속성의 수이고,  $m_j$ 는  $j$ 번째 속성의 수준 수이며,  $n$ 은 주 프로파일의 수를 의미한다.  $X, \dots, X_{kt}$ 는 각 속성의 수준을 정의하는 변수이다. 위의 식에서 추정치  $\hat{\beta}_{it}, \dots, \hat{\beta}_{kt}$ 를 구하면  $j$ 번째 속성의  $t$ 번째 수준의 부분가치는 다음과 같다. 추정치는 계층적 베이시안 기법(hierarchical Bayesian approach)으로 추정되며, Sawtooth 프로그램을 활용하여 추정한다.

$$\alpha_{jt} = \begin{cases} \hat{\beta}_{jt} & t = 1, \dots, h_j \\ -\sum_{t=1}^{h_j} \hat{\beta}_{jt} & t = m_j \end{cases}$$

각 속성들의 중요도  $r_j = \frac{\omega_j}{\sum_{j=1}^k \omega_j}$ 이고,  $\omega_j = \max(\alpha_{jt}) - \min(\alpha_{jt})$ 로 정의된다. 이는 수준

별 부분가치 범위의 상대적 비중이다. 조건부 로짓모형 등 고전적인 접근방식에 비해 이러한 모형으로 개별단위의 효용(utility)과 상대적인 중요도를 계산할 수 있다.

### 3. 컨조인트 분석결과

#### 1) 속성의 부분가치 및 상대적 중요도 분석결과

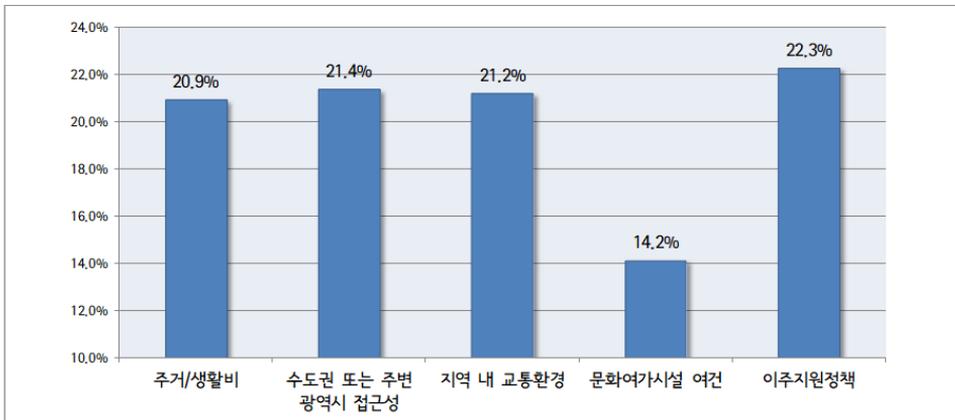
컨조인트 분석에서 속성의 중요도는 그 속성에 대한 부분가치들의 범위로 정의되며, 각 속성의 최대 부분가치와 최소 부분가치의 차가 클수록 의사결정에 중요한 속성으로 간주된다. 수도권 청년층의 지방이주 속성에 대한 컨조인트 분석결과, 응답자들은 제시된 5가지의 속성 중에서 이주지원정책(22.3%)을 가장 중요하게 생각하고, 수도권 또는 주변 광역시 접근성(21.4%), 지역 내 교통환경(21.2%), 주거/생활비(20.9%), 문화여가시설 여건(14.2%) 순으로 나타났다.

**표 5-17. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도**

속성	속성수준	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.297	20.9% (4)
	수도권 대비 60% 내외	0.083	
	수도권 대비 40% 내외	0.214	
수도권·주변 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.780	21.4% (2)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.003	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.776	
지역 내 교통환경	읍내까지만 주로 갈 수 있고, 대기시간이 길다	-0.793	21.2% (3)
	읍내까지만 주로 갈 수 있고, 대기시간이 짧다	0.011	
	지역 어디든지 갈 수 있고, 대기시간이 짧다	0.782	
문화여가시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.485	14.2% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.018	
	수도권 대비 40% 내외	-0.503	
이주지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.079	22.3% (1)
	주거지원	0.694	
	지역탐색 및 체험지원	-0.717	
	멘토지원	-0.330	
	정착비나 교통지원	0.274	

각 속성별 부분가치를 살펴보면 중요도가 가장 높은 이주지원정책 속성 내에서 주거지원 정책(0.694)의 선호도가 가장 높았고, 그 다음으로는 정차비나 교통지원정책(0.274), 지역 내 일자리 찾기(0.079) 순으로 나타났다. 주거/생활비 속성에서는 수도권 대비 80% 내외 (-0.297), 수도권 대비 60% 내외(0.083), 수도권 대비 40% 내외(0.214) 수준으로 나타나 주거/생활비가 낮을수록 더 선호하는 것으로 분석되었다. 수도권 또는 주변 광역시 접근성 속성에서는 지역 간 교통 차내시간 1시간 내외(0.780), 지역 내 교통환경 속성에서는 지역 어디든지 갈 수 있고, 대기시간이 가장 짧은 수준(0.782)의 선호도가 가장 높았다. 문화여가시설 여건에서는 수도권 대비 80% 내외(0.485) 수준의 선호도가 가장 높게 나타났다.

**그림 5-5. 수도권 청년층 지방이주 속성의 상대적 중요도**



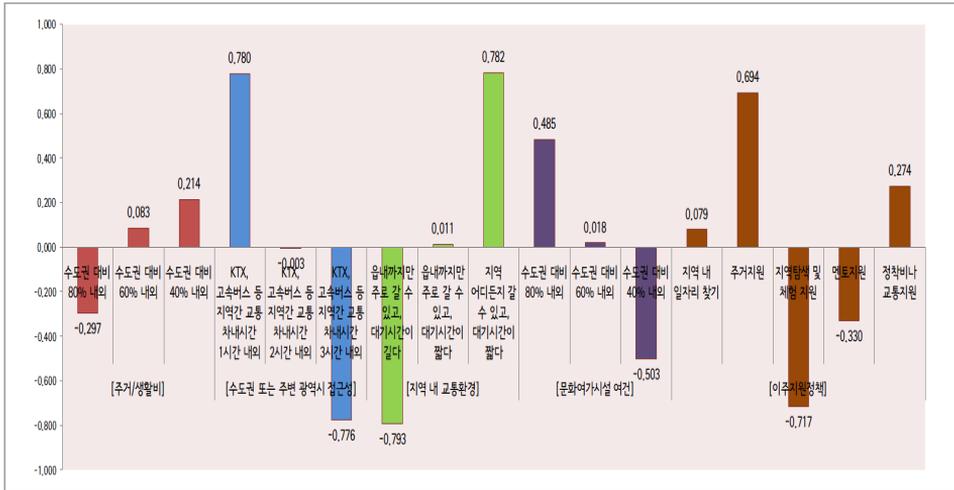
각 속성별 부분가치는 교환이 가능한 가치로써, 수도권 또는 주변 광역시 차내시간 1시간 내 접근성(0.780)은 지역 내 교통환경 속성에서 지역 어디든지 갈 수 있고, 대기시간이 가장 짧은 수준(0.782)과 비슷한 가치를 가지는 것으로 볼 수 있다. 수도권 대비 60%의 생활비, 즉 약 86만 원 수준의 부분가치는 0.083으로 지역 간 교통 차내시간 2시간 내외 (-0.003)보다 다소 높은 가치, 즉 선형으로 내삽(interpolation)<sup>79)</sup>할 경우 약 1시간 53분과 같은 가치를 갖는다고 볼 수 있다. 또한 문화여가시설 여건이 수도권 대비 80%는 내삽하면

79)  $A(x_1, y_1)$ ,  $A(x_2, y_2)$ ,  $A(x_3, y_3)$ , 단,  $x_1 < x_3 < x_2$  일 때 선형으로 보간법을 적용하면

$$y_3 = \left( \frac{y_2 - y_1}{x_2 - x_1} \right) (x_3 - x_1) + y_1 \text{으로 구할 수 있다.}$$

수도권 및 광역시 접근성 약 1시간 23분 정도와 같은 가치를 가지며, 이주지원정책 중에서 주거지원정책의 경우 부분가치가 0.694로 이는 수도권 및 광역시 접근성 약 1시간 7분과 같은 가치를 갖는다고 볼 수 있다.

그림 5-6. 수도권 청년층 지방이주 속성의 수준별 중요도



## 2) 부분가치를 이용한 집단세분화 결과

특성이 유사한 응답자들의 속성별 부분가치와 상대적 중요도를 알아보기 위해 집단분할 후 각 속성의 부분가치를 도출하였다. 집단은 성별, 연령별, 거주지역별, 가구형태별, 직업별, 소득수준별, 지방이주 고려 유무, 지방이주 고려 지역규모로 구분하여 분할하였으나, 가구형태별 등 유의미하게 차이나 나지 않는 경우 제시하지 않았다.

먼저 청년층의 지방이주 선호도에 대해 성별로 집단분할하여 중요도를 산정한 결과 두 집단 모두 이주지원정책 속성을 가장 중요하게 생각하는 데는 차이가 없었다. 그러나 두 번째로 중요도가 높은 속성은 남성의 경우 주거/생활비 속성(21.8%)을, 여성의 경우 지역 내 교통환경 속성(21.9%)을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 여성의 경우 남성보다 교통 대기시간에 대해 민감하게 반응하는 성별 특성이 반영된 결과라고 판단된다.

표 5-18. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(성별)

속성	속성수준	남성(N=458)		여성(N=542)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/ 생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.241	21.8% (2)	-0.345	20.3% (4)
	수도권 대비 60% 내외	0.087		0.080	
	수도권 대비 40% 내외	0.154		0.265	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.679	20.8% (3)	0.864	21.9% (3)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	0.012		-0.016	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.691		-0.848	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.693	20.4% (4)	-0.877	21.9% (2)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.000		0.020	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.693		0.857	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.465	14.3% (5)	0.501	14.1% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.009		0.026	
	수도권 대비 40% 내외	-0.474		-0.527	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.080	22.7% (1)	0.077	22.0% (1)
	주거지원	0.641		0.739	
	지역탐색 및 체험지원	-0.691		-0.740	
	멘토지원	-0.274		-0.377	
	정착비나 교통지원	0.244		0.300	

청년층의 지방이주 선호도에 대해 20대(19~29세)와 30대(30~39세), 2개의 집단으로 구분하여 속성의 부분가치와 중요도를 분석하면 두 집단은 모두 이주지원정책 속성을 가장 중요하게 생각하였으며, 문화여가시설 여건 속성에 대해서는 가장 낮은 중요도를 보였다. 20대의 경우 이주지원정책 속성 다음으로 주거비/생활비와 같은 금전적인 문제보다는 수도권과 주변 광역시까지의 차내 통행시간 등 접근성과 교통환경 문제를 더 중요시하게 여기는 것으로 분석되었다. 반면 30대의 경우에는 이주지원정책 속성 다음으로 주거/생활비 속성이 21.7%, 수도권 및 광역시 접근성 속성이 21.3%로 읍내까지의 통행가능여부, 대기시간 등의 지역 내 교통환경 문제보다 주거/생활비에 대해 더 민감한 것으로 분석되었다. 20대와 30대의 연령대별 집단을 구분하여 비교해본 결과 두 집단의 연령대별 상대적 중요도가 다른 이유는 출근, 출장 등의 문제보다 비교적 여가생활을 중요시하는 20대 집단의 특성과 여가생활보다

주거/생활비용에 대해 민감한 30대 특성이 반영된 결과라고 판단된다. 연령대별로 지방이주 선호도는 다소 차이를 보이고 있어 맞춤형 정책의 차별화가 요구될 것으로 판단된다.

**표 5-19. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(연령별)**

속성	속성수준	20대(N=446)		30대(N=554)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.303	19.9% (4)	-0.293	21.7% (2)
	수도권 대비 60% 내외	0.082		0.084	
	수도권 대비 40% 내외	0.221		0.209	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.782	21.5% (3)	0.777	21.3% (3)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.007		0.000	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.775		-0.778	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.810	21.5% (2)	-0.779	21.0% (4)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.015		0.008	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.795		0.772	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.502	14.6% (5)	0.470	13.8% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.031		0.008	
	수도권 대비 40% 내외	-0.533		-0.478	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.070	22.5% (1)	0.085	22.2% (1)
	주거지원	0.712		0.680	
	지역탐색 및 체험지원	-0.722		-0.714	
	멘토지원	-0.363		-0.303	
	정착비나 교통지원	0.304		0.251	

청년층의 지방이주 선호도를 서울과 경기·인천 두 거주지역별로 살펴보면 두 집단 모두 이주지원정책 속성의 상대적 중요도가 서울 21.9%, 경기·인천 22.7%로 가장 높았으며, 문화여가시설 여건 속성에 대해서는 서울 14.1%, 경기와 인천 14.3%로 가장 낮은 중요도를 보였다. 서울에 거주하는 청년층의 경우 이주지원정책 속성 다음으로 수도권 광역시 접근성의 중요도가 21.9%, 지역 내 교통환경이 21.4%로 분석되어 주거비나 생활비와 같은 금전적인 문제보다는 수도권과 주변 광역시까지의 차내 통행시간 등 접근성과 교통환경 문제를 더 중요시하게 여기는 것으로 분석되었다. 경기·인천에 거주하는 청년층의 경우에는 이주지원정책 속성 다음으로 주거/생활비의 중요도가 21.2%, 지역 내 교통환경의 중요

도는 21.0%로 읍내까지의 통행가능여부, 대기시간 등의 지역 내 교통환경 문제보다 주거/생활비용에 대해 더 민감한 것으로 분석되었다.

**표 5-20. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(거주지역별)**

속성	속성수준	서울(N=525)		경기·인천(N=475)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.339	20.7% (4)	-0.251	21.2% (2)
	수도권 대비 60% 내외	0.094		0.071	
	수도권 대비 40% 내외	0.245		0.179	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.824	21.9% (2)	0.730	20.8% (4)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.003		-0.004	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.822		-0.726	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.813	21.4% (3)	-0.771	21.0% (3)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.005		0.017	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.808		0.753	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.491	14.1% (5)	0.477	14.3% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.027		0.008	
	수도권 대비 40% 내외	-0.519		-0.486	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.064	21.9% (1)	0.094	22.7% (1)
	주거지원	0.714		0.673	
	지역탐색 및 체험지원	-0.710		-0.726	
	멘토지원	-0.345		-0.313	
	정착비나 교통지원	0.277		0.272	

직업별로는 학생·취준생 22.2%, 직장인·자영업 22.4%로 두 집단 모두 이주지원정책 속성을 가장 중요하게 생각하였으며, 학생·취준생 15.2%, 직장인·자영업 13.6%로 문화여가시설 여건 속성에 대해 가장 낮은 중요도를 보였다. 그 외 다른 속성의 경우 두 집단의 상대적 중요도의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 학생·취준생의 경우 지역 내 교통환경(21.0%), 주거/생활비(20.8%), 수도권 또는 주변 광역시 접근성(20.8%)로 순으로 나타났으나, 직장인·자영업의 경우 수도권 또는 주변 광역시 접근성(20.8%), 지역 내 교통환경(21.0%), 주거/생활비(20.8%)순으로 상대적 중요도가 분석되었다. 두 집단 모두 중요하게 생각한 이주지원정책 속성의 수준별 부분가치를 살펴본 결과 주거지원정책(학

생·취준생 0.717, 직장인·자영업 0.684)과 정착비나 교통지원정책(학생·취준생 0.315, 직장인·자영업 0.256)의 부분가치가 가장 높았으며, 지역탐색 및 체험지원정책(학생·취준생 -0.729, 직장인·자영업 -0.712)의 부분가치는 가장 낮은 것으로 분석되었다.

**표 5-21. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(직업별)**

속성	속성수준	학생·취준생(N=317)		직장인·자영업(N=683)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.253	20.8% (3)	-0.318	21.0% (4)
	수도권 대비 60% 내외	0.088		0.081	
	수도권 대비 40% 내외	0.165		0.237	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.744	20.8% (4)	0.796	21.7% (2)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.018		0.004	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.726		-0.800	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.790	21.0% (2)	-0.795	21.3% (3)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.010		0.011	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.780		0.783	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.557	15.2% (5)	0.451	13.6% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.027		0.014	
	수도권 대비 40% 내외	-0.584		-0.465	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.037	22.2% (1)	0.098	22.4% (1)
	주거지원	0.717		0.684	
	지역탐색 및 체험지원	-0.729		-0.712	
	멘토지원	-0.339		-0.325	
	정착비나 교통지원	0.315		0.256	

청년층의 지방이주 선호도에 대해 소득수준별로 소득이 다소 낮은 군집과 소득이 높은 군집으로 묶어 부분가치를 산정한 결과 100만 원 미만의 다소 소득이 낮은 집단의 경우에는 이주지원정책 속성(22.9%)을 가장 중요하게 생각한 반면 300만 원 이상의 소득이 높은 집단의 경우에는 수도권이나 광역시와의 접근성(22.6%)을 가장 중요하게 생각하는 것으로 분석되었다. 그 다음 순위는 소득이 다소 낮은 그룹의 경우 지역 내 교통환경(21.2%)을 소득이 높은 그룹의 경우에는 이주지원정책(22.1%)을 중요하게 생각하였다.

표 5-22. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(소득수준별)

속성	속성수준	100만 원 미만(N=248)		300만 원 이상(N=188)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.253	20.0% (4)	-0.200	21.1% (3)
	수도권 대비 60% 내외	0.094		0.075	
	수도권 대비 40% 내외	0.159		0.125	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.707	20.3% (3)	0.795	22.6% (1)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.012		-0.014	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.696		-0.782	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.797	21.2% (2)	-0.730	20.4% (4)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.012		0.007	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.785		0.723	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.561	15.6% (5)	0.434	13.9% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.031		0.003	
	수도권 대비 40% 내외	-0.592		-0.437	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.083	22.9% (1)	0.056	22.1% (2)
	주거지원	0.700		0.627	
	지역탐색 및 체험지원	-0.743		-0.668	
	멘토지원	-0.353		-0.291	
	정착비나 교통지원	0.313		0.275	

한편 지방이주를 고려해본 집단과 그렇지 못한 집단으로 구분하여 부분가치를 산정하면 두 집단 모두 문화여가시설 여건 속성에 대해 지방이주를 고려해 본 적이 있는 청년층 14.0%, 지방이주를 고려해 본 적이 없는 청년층 14.4%로 가장 낮은 중요도를 보였지만, 다른 속성의 경우 두 집단의 상대적 중요도가 상이하게 나타났다. 지방이주를 고려해 본 적이 있는 청년층의 경우 이주 지원정책 속성을 22.9%, 주거/생활비 속성을 22.0%로 중요하게 여기는 것으로 분석되었다. 이와는 반대로 지방이주를 고려해 본 적이 없는 청년층의 경우 수도권 또는 주변 광역시 접근성 속성을 22.5%, 지역 내 교통환경 속성을 22.3%로 중요하게 여기는 것으로 분석되었다. 이는 지방이주를 고려

해 본 적 있는 청년층의 경우 지방이주와 밀접하게 연관된 이주 지원정책이나 주거/생활비 속성에 대해 민감하고 지방이주를 고려해 본 적 없는 청년층의 경우 수도권과 주변 광역시까지의 차내 통행시간 등 접근성과 교통환경 속성의 민감한 특성이 반영된 결과라고 판단된다.

**표 5-23. 수도권 청년층 지방이주 속성의 부분가치 및 상대적 중요도(지방이주 고려 유무)**

속성	속성수준	고려한 적 있음(N=587)		고려한 적 없음(N=413)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.347	22.0% (2)	-0.227	19.4% (4)
	수도권 대비 60% 내외	0.097		0.063	
	수도권 대비 40% 내외	0.249		0.164	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.739	20.6% (3)	0.837	22.5% (1)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	0.002		-0.011	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.741		-0.826	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.749	20.5% (4)	-0.856	22.3% (2)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	-0.001		0.028	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.750		0.828	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.462	14.0% (5)	0.517	14.4% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.023		0.011	
	수도권 대비 40% 내외	-0.485		-0.528	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.080	22.9% (1)	0.076	21.4% (3)
	주거지원	0.709		0.673	
	지역탐색 및 체험지원	-0.747		-0.676	
	멘토지원	-0.341		-0.314	
	정착비나 교통지원	0.299		0.240	

지방이주를 고려한 지역규모별로 부분가치를 분석하면 세 집단 모두 이주지원정책 속성(광역시·대도시 22.1%, 중소도시 23.7%, 소도시·농어촌 26.1%), 주거/생활비 속성(광역시·대도시 21.4%, 중소도시 22.4%, 소도시·농어촌 24.9%)의 상대적 중요도가 가장 높았으며, 문화여가시설 여건 속성(광역시·대도시 14.4%, 중소도시 13.5%, 소도시·농어촌

12.7%)의 상대적 중요도가 가장 낮았다. 중소도시를 선택한 집단과 소도시·농어촌을 선택한 집단의 경우 광역시·대도시를 선택한 집단과 달리 지역 내 교통환경의 속성이 수도권 또는 주변 광역시 접근성 속성보다 상대적 중요도가 높았는데 이는 중소도시 집단과 소도시·농어촌 집단의 경우 읍내까지의 통행 가능여부와 대기시간 등 지방 이주 후 생활에서 지역 내 교통환경의 중요도가 부가적인 속성으로 생각하는 광역시·대도시 집단의 경우보다 중요하다고 생각하기 때문이라고 판단된다. 광역시·대도시를 선택한 집단의 경우에는 수도권 또는 주변 광역시 접근성 속성이 21.4%, 지역 내 교통환경 속성이 20.7%로 대도시 접근성이 더 중요한 것으로 분석되었다.

**표 5-24. 청년층 지방이주 선호도 속성의 부분가치 및 중요도(지방이주 지역규모)**

속성	속성수준	광역시·대도시(N=341)		중소도시(N=200)	
		부분가치	중요도(%)	부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.316	21.4% (2)	-0.419	22.4% (2)
	수도권 대비 60% 내외	0.109		0.073	
	수도권 대비 40% 내외	0.208		0.347	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.819	21.4% (3)	0.642	20.1% (4)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.018		0.038	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.801		-0.680	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.812	20.7% (4)	-0.671	20.3% (3)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.005		-0.015	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.807		0.686	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.494	14.4% (5)	0.419	13.5% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.034		0.007	
	수도권 대비 40% 내외	-0.527		-0.426	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.060	22.1% (1)	0.098	23.7% (1)
	주거지원	0.708		0.675	
	지역탐색 및 체험지원	-0.731		-0.723	
	멘토지원	-0.346		-0.313	
	정착비나 교통지원	0.309		0.263	

속성	속성수준	소도시·농어촌(N=46)	
		부분가치	중요도(%)
주거/생활비	수도권 대비 80% 내외	-0.254	24.9% (2)
	수도권 대비 60% 내외	0.121	
	수도권 대비 40% 내외	0.133	
수도권 광역시 접근성	지역 간 교통 차내시간 1시간 내외	0.567	17.0% (4)
	지역 간 교통 차내시간 2시간 내외	-0.001	
	지역 간 교통 차내시간 3시간 내외	-0.565	
지역 내 교통환경	읍내 통행가능, 긴 대기시간	-0.618	19.4% (3)
	읍내 통행가능, 짧은 대기시간	0.011	
	모든 지역 통행가능, 짧은 대기시간	0.607	
문화여가 시설여건	수도권 대비 80% 내외	0.413	12.7% (5)
	수도권 대비 60% 내외	0.017	
	수도권 대비 40% 내외	-0.430	
이주 지원정책	지역 내 일자리 찾기	0.152	26.1% (1)
	주거지원	0.867	
	지역탐색 및 체험지원	-0.970	
	멘토지원	-0.426	
	정착비나 교통지원	0.376	

한국지방행정연구원

KRILA

6

# 지자체 청년유입 및 정책정책 심층사례분석

제1절 분석개요

제2절 경북 의성군 사례분석

제3절 충남 서천군 사례분석

제4절 사례종합 및 시사점



## 제6장

# 지자체 청년유입 및 정착정책 심층사례분석

## 제1절 분석개요

### 1. 분석목적 및 사례선정기준

국내 청년인구 유입 및 정착을 촉진하는 혁신적 정책의 시사점을 도출하기 위하여 심층 사례분석을 수행한다. 본 연구의 사례분석은 지방자치단체가 청년인구 유입정책을 추진할 수 밖에 없었던 지역의 특성과 정책 추진배경, 청년유입정책의 세부 추진내용과 정책 추진 체계 등을 분석하여 청년들을 효과적으로 지방에 유입시키고 그들의 삶을 함께 고민하며 지역에 정착시키기 위해서 필요한 정책요인 및 시사점을 도출하고자 한다.

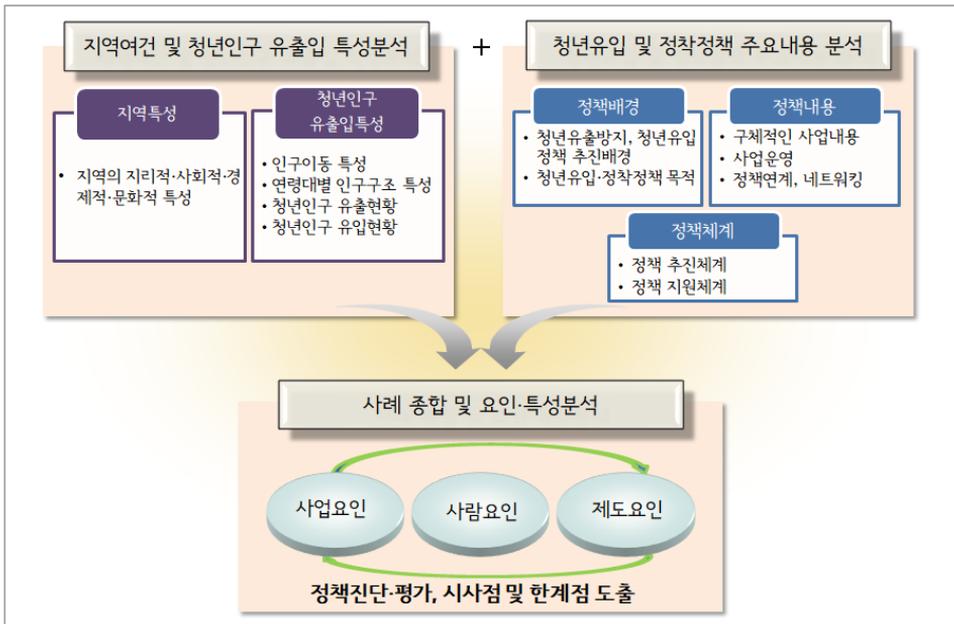
본 연구는 지역의 지방소멸 및 인구감소에 선제적으로 대응하고 새로운 사람의 흐름, 특히 청년인구의 유입과 정착을 촉진하는 정책을 추진하고 있거나 비교적 새롭고 혁신적이라 할 수 있는 청년정책을 추진해오고 있는 지자체를 사례로 선정한다. 청년을 유입시켜 정착시키는 정책은 아직 초기단계여서 그 성과를 논하기에는 다소 이르지만 전문가, 공무원, 언론 등이 새롭고 혁신적이라 지적하는 광역(경북)과 중앙(행안부)이 시도한 정책사례를 선정하되 기초자치단체를 중심으로 분석한다.

### 2. 분석방법 및 분석틀

심층사례분석은 크게 사례지역 개요, 정책 추진배경, 세부 추진내용, 요인 및 시사점으로 이루어진다. 먼저 사례지역 개요에서는 해당지역의 지리적, 사회적, 경제적, 문화적 여건 등 지역특성과 인구이동의 경향, 청년인구의 유출특성 및 유입·유출의 원인을 분석한다. 둘째, 정책 추진배경에서는 청년유출방지와 특히, 청년유입정책을 추진하게 된 배경이나 동기요인을 살펴본다. 셋째, 세부 추진내용에서는 정책내용과 정책체계를 분석하는

데, 정책내용은 정책목표와 구체적인 사업내용을 포함하고 정책체계는 추진체계와 지원체 계로 구성된다. 정책 추진체계는 청년유입 및 정착정책을 추진하는 추진조직, 인력, 예산, 계획을 살펴보고, 정책지원체계에서는 중앙, 광역, 기초의 법과 조례 등 제도를 중심으로 정책체계를 분석한다. 세 번째로 사례종합에서는 지역여건 및 정책분석을 토대로 도시청 년들을 효과적으로 지방에 유입시키고 정착시키기 위해서 필요한 요인과 정책의 한계점에 관해 논한다.

그림 6-1. 심층사례 분석틀



본 연구는 지자체가 도시청년들을 지방에 유입시키고 정착시키기 위해서 필요한 요인 과 내용을 사업요인과 사람요인, 제도요인으로 구분하였다. 첫째, 사업요인은 인구감소나 청년인구 유입을 촉진하기 위한 정책추진동기 및 지역사회 문제해결 여부, 유입될 수 있는 청년층의 니즈를 반영한 혁신적인 사업계획 수립, 일자리 + 주거 + 문화 등 융복합적인 사 업내용 구성. 청년들을 유입시키고 정착하는데 기여하는 혁신적인 아이디어, 유입청년들

의 정착 프로그램 운영, 타 지자체와의 정책연계와 네트워킹과 협력, 그리고 정책홍보 등을 분석한다. 둘째, 사람요인은 기관장의 관심과 노력도, 추진조직 구성, 혁신적인 리더나 활동가의 역할, 유입청년들의 지역 내 소통과 네트워킹으로 청년들의 공동체 의식 함양 등과 관련되는 내용을 분석한다. 셋째, 제도요인은 기초자치단체와 광역자치단체의 관련 자치법규, 예산, 시책 지원여부, 중앙정부의 관련 제도 및 시책 지원여부 등을 분석한다.

**표 6-1. 사례분석 주요 성공요인**

구분	항목	분석내용
사업요인	청년층의 니즈를 반영한 혁신적인 사업계획	정책추진동기 및 지역사회 문제해결(인구감소문제, 청년유출문제) 여부, 유입가능한 청년층의 니즈를 반영한 사업기획과 계획 등
	융복합적인 사업내용 구성	일자리 + 주거 + 문화 등 융복합적인 사업 구성
	청년정착 프로그램 운영	청년들을 유입시키고 정착하는데 기여하는 혁신적인 아이디어, 유입청년의 정착 프로그램 운영 여부
	타 지자체와의 정책연계, 네트워킹	타 지자체(도시)와의 정책연계와 네트워킹, 협력 정도
	청년유입정책 및 지역홍보	적극적인 청년유입정책 추진 및 지역홍보, 지원 플랫폼 구축
사람요인	추진조직 구성	청년들을 유입시키고 정착시키기 위한 행정, 전문가, 주민 등이 함께 하는 조직의 결성 및 역량
	혁신적 리더, 활동가의 역할	지역사회의 인구문제 해결노력, 관련단체의 노력, 중간지원조직 구성 및 역할
	지역내 소통과 네트워킹	유입청년의 지역애착 및 공동체 의식 함양, 지역 내 소통과 네트워킹, 협력 정도
	기관장의 노력과 관심도	정책을 지원하는 기관장의 관심도
제도요인	기초자치단체의 지원체계	기초자치단체의 관련 자치법규, 예산, 시책 지원여부
	광역자치단체의 지원체계	광역자치단체의 관련 자치법규, 예산, 시책 지원여부
	중앙정부의 지원체계	중앙정부의 관련 법·제도 및 시책 지원여부

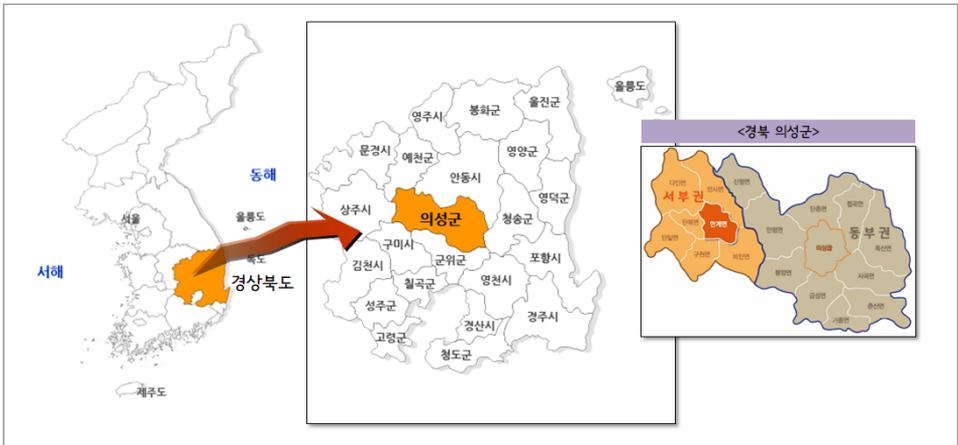
## 제2절 경북 의성군 사례분석

### 1. 사례지역 개요

#### 1) 지역의 일반현황

의성군은 경상북도 23개 시·군의 중앙부에 위치하고 있으며 북쪽은 안동시와 예천군에 접하고, 동쪽은 청송군, 남쪽은 군위군과 구미시, 서쪽은 상주시와 인접해 있다. 교통편은 중앙선 철도가 금성면, 의성읍, 단촌면을 남북으로 관통하며, 중앙고속도로가 봉양면과 안평면을 남북으로 지나고, 상주-영덕간 고속도로가 다인면, 안사면, 신평면, 단촌면, 점곡면 등 의성의 북부지역을 동서로 가로 지르고 있다. 철도와 고속도로 등 각종 도로망을 갖추고 있어 서울까지 2시간 30분, 대구까지 40분이면 도달할 수 있다<sup>80)</sup>.

그림 6-2. 의성군의 위치와 행정구역



전체면적은 1,174.9km<sup>2</sup>로서 남한 전 국토 면적의 1.2%에 해당하며, 경상북도 면적의 6.2%를 차지한다. 용도별로는 임야가 830.5km<sup>2</sup>(70.7%)로 가장 많고, 농경지가 214km<sup>2</sup>

80) 이하 경북 의성군 사례분석은 유정규 의성군 이웃사촌지원센터장이 원고작성에 참여하였다.

(18.2%), 하천이 32.3km<sup>2</sup>(2.8%)의 순이다. 군내에서는 옥산면이 103.8km<sup>2</sup>로 가장 넓고, 단북면이 23.9km<sup>2</sup>로 가장 좁다.

의성군은 동서로 길게 늘어진 땅콩모양을 하고 있으며, 중앙고속도로를 기준으로 동부와 서부로 구분된다. 전형적인 농촌지역으로서 산이 많은 동부지역에는 마늘, 사과, 복숭아, 자두 등 밭작물과 과수원이 발달해 있고, 평야지역인 서부(비안, 구천, 단밀, 단북, 안계, 다인면 등)지역에는 쌀농사가 발달해 있다. 특히, 안계를 중심으로 하는 안계평들은 경주 안강평, 상주 사벌평과 함께 경북의 3대 평야지역으로서 '안계미'의 주산지로 유명하다. 의성군 정치·경제의 중심인 의성읍은 동부지역의 중심지로 기능해 왔고, 안계면은 서부지역의 중심지로 역할을 해 왔다. 특히, 안계면은 역사적으로 오랜기간 동안 서부 7개면 주민들이 필요로 하는 의료, 교육 등 각종 생활서비스를 제공하는 중심일 뿐만 아니라 각종 생필품의 공급기지로서 독특한 위치에 있어 왔으며, 최근에는 지방소멸위기 극복을 위한 다양한 정책사업이 집중적으로 시행되고 있어 그 중심성이 더욱 강화될 것으로 전망된다.

## 2) 인구특성

2019년 말 기준 의성군의 인구는 52,595명으로 2000년 76,327명 대비 31.1%가 감소하여 전국에서 총인구가 가장 많이 감소한 3개 지자체 중 하나에 속한다<sup>81)</sup>. 총 인구수의 감소도 문제지만 지역의 지속가능성이라는 관점에서 볼 때 더욱 중요한 것이 연령대별 인구구조 변화가 심각하다는 점이다. <표 6-2>에서 14세 미만의 유소년인구는 2000년 대비 2019년에 9,358명에서 3,114명으로 66.7%가 감소하였고, 20~30대의 청년인구는 18,663명에서 6,921명으로 62.9% 감소한 반면, 65세 이상의 노인인구는 15,017명에서 21,005명으로 39.9%가 증가하여서 2019년 고령화율은 39.9%, 2001년에 이미 초고령사회(super-aged society)에 도달했다.

한편 지역의 출생자와 사망자수를 비교해 보면 2000년에는 1명이 출생할 때 2.03명이 사망했으나 2018년에는 1명이 출생할 때 3.89명이 사망한 것으로 나타났다. 이처럼 출생

81) 2000년 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소한 지자체는 전남 고흥군(-35.7%)과 보성군(-32.5%), 그리고 경북 의성군(-31.1%)이다.

자와 사망자 수의 불균형 심화는 유소년층 혹은 청년층의 급속한 감소와 고령층의 빠른 증가로 이어져 결국은 지역의 지속가능성이 약화시키는 주요인이 되고 있다.

**표 6-2. 의성군의 인구특성(2000~2019년)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
총인구	76,327	64,457	58,832	54,477	52,595
유소년인구수 (14세 미만)	9,358 (12.3%)	6,284 (9.7%)	4,533 (7.7%)	3,467 (6.4%)	3,114 (5.9%)
생산가능인구수 (15~64세 미만)	51,952 (68.1%)	41,177 (63.9%)	35,644 (60.6%)	31,357 (57.6%)	28,476 (54.1%)
고령인구수 (65세 이상)	15,017 (19.7%)	16,996 (26.4%)	18,655 (31.7%)	19,653 (36.1%)	21,005 (39.9%)
청년인구수 (20대~30대)	18,663 (24.5%)	13,665 (21.2%)	10,666 (18.1%)	7,964 (14.6%)	6,921 (13.2%)
출생자수	506	330	315	249	240(2018년)
사망자수	1,025	870	773	860	934(2018년)
합계출산율	1.34	1.20	1.45	1.51	1.63(2018년)

2000년 이후 5년 단위로 의성군의 인구가동현황을 기간별로 살펴보면 2000년대 초반 가장 많은 인구가 타 지역으로 유출되었으나 점차 유출폭은 감소하고 있으며, 최근 5년 동안에는 인구가 유입되었다. 20~30대 청년인구의 경우에도 2000년대 초반에는 유출현상이 심각했으나 2010년 이후 점차 줄어들고 있으며, 특히, 30대의 경우에는 2000~2004년에는 순유출이 1,178명, 2005~2009년에는 698명, 2010~2014년에는 719명, 2015~2019년에는 272명까지 줄어들었다. 반면에 50~64세의 경우 2000년대 중반부터 순유입이 발생하여 2005~2009년에는 605명이 순유입되었으며, 2010~2014년에는 1,665명, 그리고 2015~2019년에는 2,24명으로 증가하고 있다.

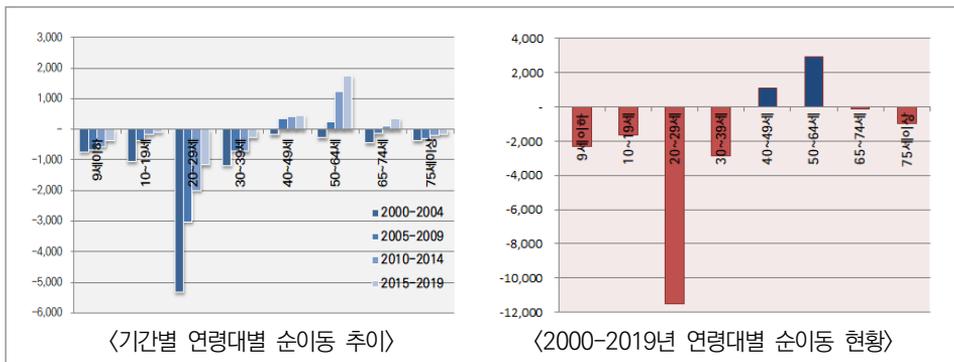
그동안 40~65세 청장년층을 제외한 전 연령층에서 순유출이 발생했지만 특히, 20대 청년인구의 유출이 심각하다. 지역에서는 20대 청년층의 유출이 심각한 원인으로 지역 내에 대학이 없기 때문에 고교졸업 후 대학진학 등 학업으로 인한 유출이 불가피하다는

이유가 있지만 보다 본질적으로는 지역 내 양질의 일자리가 부족하고, 지역의 기간산업인 농업에 대한 전망이 불투명하기 때문에 유출되는 것으로 판단하고 있다. 뿐만 아니라 지역 내에는 젊은이들이 원하는 다양한 문화휴식공간이 부족하고, 문화예술을 향유할 수 있는 기회가 제한되어 있으며, 결혼 후 자녀를 낳더라도 그 자녀를 키울 수 있는 여건이 도시에 비해 상대적으로 열악하기 때문에 유출된다고 판단하고 있다.

표 6-3. 의성군의 인구이동 특성(5년 누적 순이동량)

구분	2000~2004년	2005~2009년	2010~2014년	2015~2019년	2000~2019년
전체 순이동	-9,539	-4,548	-1,816	557	-15,346
20~30대 순이동	-6,494	-3,714	-2,711	-1,432	-14,351
20대	-5,316	-3,016	-1,992	-1,160	-11,484
30대	-1,178	-698	-719	-272	-2,867
40~64세 순이동	-447	605	1,665	2,224	4,047

그림 6-3. 의성군의 연령대별 순이동 추이(2000~2019년)



20~30대와는 달리 40~65세 청장년층에서는 의성군으로 순유입이 발생하고 있는데, 우선 이 계층은 청년층과는 달리 이미 지역 내에서 어느 정도의 사회경제적 기반을 쌓았기 때문에 지역을 떠날 필요성이 상대적으로 적을 뿐만 아니라 그동안 지역 내에서 살아오면

서 각자 다양한 네트워크에 편입되어 있어 지역을 떠나기도 쉽지 않기 때문에 보고 있다. 반면, 도시에서의 직장 생활 은퇴 이후 지역으로 귀농·귀촌하는 인구가 꾸준히 늘어나고 있다는 점도 이들 연령층에서 순유입이 발생하는 주요한 원인의 하나이다. 특히, 경북 의성지역은 최근 3년간 전국에서 귀농인이 많은 지역(시·군) 1~3위를 지키고 있다. 이처럼 이 지역에 귀농인이 많은 이유는 마늘이나 사과, 복숭아, 자두, 가지 등 전국적으로 1~10위 이내에 드는 현금작물이 많아서 귀농인의 접근이 용이하기 때문인 것으로 추정된다.

## 2. 정책 추진배경

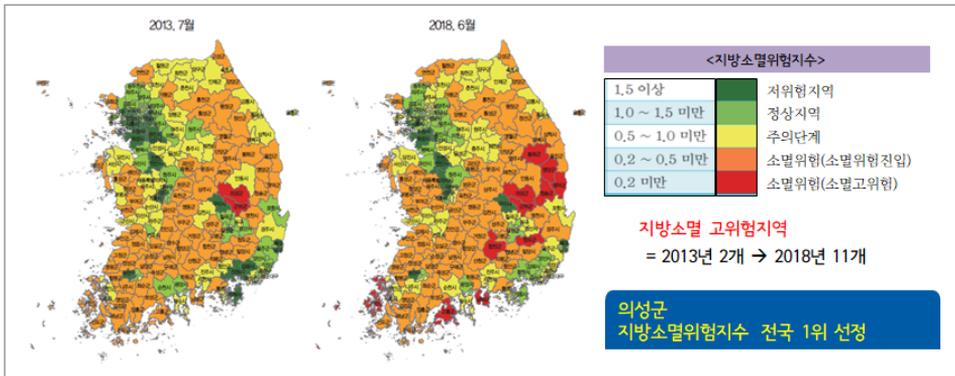
경북 의성군에서 추진하고 있는 청년유입정책의 특징은 첫째, 광역자치단체인 경북도와 기초자치단체인 의성군이 연계협력하여 추진하고 있다는 점과 둘째, 청년의 지역정착을 위해서 필요한 다양한 정책을 통합적으로 추진하고 있다는 점이다. 대부분의 정책사업이 중앙정부-광역-기초의 재정분담을 전제로 추진되기는 하지만 실질적으로는 기초자치단체가 추진하고자 하는 정책과 예산을 광역과 중앙정부에 요청하고, 광역과 중앙정부는 이를 선정·지원하는 형식인데 반해 의성군에서 추진되고 있는 청년유입정책은 광역에서 먼저 정책 프레임을 기획하고 기초가 이를 수용하는 형식으로 시작되었다. 이는 광역단위에서 그 필요성을 더 절실하게 인식했기 때문이다. 따라서 의성군 청년유입정책의 배경은 먼저 광역 차원에서 살펴 볼 필요가 있다.

2014년 마쓰다 히로야의 「지방소멸」이 이슈가 된 이후 한국고용정보원(이상호, 2016과 2018)은 이와 흡사한 지방소멸지수<sup>82)</sup>를 산출하여 발표하였고, 이른바 지방소멸지수가 0.5

82) 한국고용정보원의 지방소멸지수는 한 지역의 20~30대 여성인구를 65세 이상 고령인구로 나누어 구한다. 이는 여성이 대체수준(합계출산율 2.1)의 출산을 할 것을 가정하는데, 고령인구 대비 젊은 여성인구비가 0.5 이하일 경우 고령인구보다 출생아수가 더 적어서 지역의 인구위기가 초래될 것이라는 가정논리에 기반하고 있다. 그러나 사실상 이 지수는 고령화지수와 이론적 맥락과 실제수치에서 매우 높은 상관성을 갖고 있고, 대체 수준의 출산율을 2.1로 전제하는 것은 우리사회의 저출산 현실(현재 0.8 수준)을 외면하고 있어 매우 적절치 않으며, 우리나라 인구는 60~70년대 출생 고호트(현재 40~50대가 가장 큰 비율을 차지하는데 이 지수에는 전혀 반영되어 있지 않아 현실성이 떨어진다(이상립, 2018). 또한 사회적인 인구유출을 고려하지 않은 수치여서 지역인구감소의 메커니즘을 반영하는 적절한 지표는 아니라고 볼 수 있다.

이하인 기초지자체가 2013년 75개 → 2015년 80개 → 2017년 85개 → 2018년 89개로 꾸준히 늘어나고 있다고 하였다. 특히, 지방소멸지수 0.2 이하인 지방소멸 고위험지역이 2013년 2개(의성, 군위)에서 2018년 11개로 급증하였는데, 그중에서 7개가 경북에 위치하고 있었다. 한국고용정보원의 지방소멸지수가 이슈가 되면서 경북도의 입장에서는 지방소멸의 위기를 더욱 심각하게 받아들일 수밖에 없었다.

그림 6-4. 한국고용정보원(2016,2018)의 지방소멸위험지수



경북도는 도내 저출생과 고령화의 심화로 생산가능인구가 감소하고 있고, 인구유출이 증가함에 따라서 지방소멸의 위기가 심화되고 있는 데 따른 대책이 절실하다고 판단하였다. 경북도의 합계출산율은 2000년 1.58명에서 2010년 1.38명, 2018년에는 1.17명으로 지속적으로 하락했으며, 지역의 고령화를, 특히 군지역의 고령화율은 28.1%로 지역 내 모든 군이 이미 초고령사회로 접어든 상황이었다. 또한 연평균 6천 여명의 청년이 학업, 취업 등의 이유로 역외로 전출(90%가 수도권으로 유출)하고 있으며, 30년 내 소멸위기의 지자체 상위 10위 내에 6곳, 소멸위험지수 0.2이하의 고위험지역 11곳 중 7곳이 경북에 해당하였다. 이에 따라 “사라지는 농촌을 살아나는 농촌으로!”가 민선 7기 도지사의 제1호 공약이 되었고, 소멸위험 1위 지역으로서 상징성을 갖는 의성군이 그 공약의 첫 번째 적용지역이 되었다.

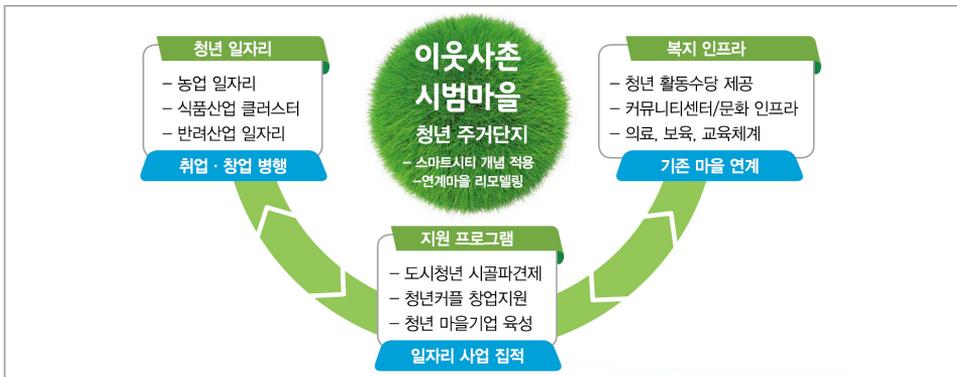
그러나 의성군의 청년유치정책은 경북도 차원에서 촉발되었지만 의성군 내부에서도 그 필요성을 강요받고 있었다. 2019년을 기준으로 의성군은 전체인구 52,595명 중 고령인구가

21,005명인데 비해 20~39세의 여성인구는 3,012명에 불과한 실정으로 지방소멸지수는 0.151으로 산출되고 있었다. 지방소멸지수가 높다는 의미는 곧 고령인구의 비중, 즉 고령화율이 높다는 의미와 일맥상통한다. 실제로 2019년 의성군의 고령화율은 39.9%로 전국에서 가장 높다. 지금 당장은 소멸위험지수가 비슷한 시·군에 비해 인구총량이 상대적으로 많기 때문에 소멸의 위험성에 대해 실감도가 낮을 수 있지만 고령화율이 높기 때문에 시간이 지날수록 인구감소 속도가 빨라질 것으로 전망된다. 경북도와 마찬가지로 의성군도 더 늦기 전에 대책을 강구하지 않으면 안 되는 절박한 상황에 처했다. 경북도와 의성군의 이러한 상황이 서로 맞물리면서 의성군, 특히 안계면에 청년유치정책이 기획되어 추진되고 있다.

### 3. 세부 추진내용

의성군의 청년유입정책은 먼저 경북 도에서 ‘이웃사촌 시범마을’을 민선 7기의 핵심 공약으로 발표하면서 시작되었다. 민선7기 도지사의 제1호 공약사업으로 인수위는 정책 프레임워크를 짜기 시작했고, 의성군이 지방소멸지수 1위 기초지자체로 선정되어 이 지역의 안계면 일원에 청년 일자리·주거단지·복지체계 등을 두루 갖춘 청년마을을 시범적으로 조성해 지방소멸 극복의 모델로서 발전시키겠다는 구상을 담았다.

그림 6-5. 경북 도의 이웃사촌 시범마을 개념도



자료: 경상북도(2018), 「민선7기 도정전략」

그림 6-6. 의성군의 이웃사촌 청년시범마을조성사업의 비전과 목표 및 추진과제

<b>비전</b>	<b>지방소멸 극복 및 농촌 혁신성장 모델 제시</b>		
<b>목표</b>	<b>일자리·주거·복지가 두루 갖추어진 청년마을 조성</b>		
<b>5대 세부 추진 분야</b>	분야1   <b>창농·창업 지원을 통한 일자리 창출</b>		
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년시범마을 일자리사업</li> <li>③ 스마트팜 조성</li> <li>⑤ 팜문화빌리지 조성</li> <li>⑦ (연계사업)도시청년 시골파견제</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>② 반려동물 문화센터 조성</li> <li>④ 스마트팜 진입도로 개설</li> <li>⑥ 특화농공단지조성</li> <li>⑧ 반려동물산업단지 조성(20년~)</li> </ul> </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년시범마을 일자리사업</li> <li>③ 스마트팜 조성</li> <li>⑤ 팜문화빌리지 조성</li> <li>⑦ (연계사업)도시청년 시골파견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 반려동물 문화센터 조성</li> <li>④ 스마트팜 진입도로 개설</li> <li>⑥ 특화농공단지조성</li> <li>⑧ 반려동물산업단지 조성(20년~)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년시범마을 일자리사업</li> <li>③ 스마트팜 조성</li> <li>⑤ 팜문화빌리지 조성</li> <li>⑦ (연계사업)도시청년 시골파견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 반려동물 문화센터 조성</li> <li>④ 스마트팜 진입도로 개설</li> <li>⑥ 특화농공단지조성</li> <li>⑧ 반려동물산업단지 조성(20년~)</li> </ul>	
	분야2   <b>매력 있는 주거단지 조성</b>		
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년주거지 조성</li> <li>③ 신규주거단지 조성</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>② 빈집정비 리모델링</li> </ul> </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년주거지 조성</li> <li>③ 신규주거단지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 빈집정비 리모델링</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년주거지 조성</li> <li>③ 신규주거단지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 빈집정비 리모델링</li> </ul>		
분야3   <b>의료·문화·교육 등 농촌 생활여건 개선</b>			
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 안계면 도시재생사업</li> <li>③ 다함께 돌봄사업</li> <li>⑤ (연계사업) 안계 하나 국공립어린이집</li> <li>⑦ 3대 필수의료체계 내실화(20년~)</li> <li>⑨ 경관개선사업(20년~)</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>② 안계행복 플랫폼 조성사업</li> <li>④ 안계전통시장 현대화사업</li> <li>⑥ (연계사업) 경북미래학교 지정</li> <li>⑧ 산후조리원 신설(20년~)</li> </ul> </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 안계면 도시재생사업</li> <li>③ 다함께 돌봄사업</li> <li>⑤ (연계사업) 안계 하나 국공립어린이집</li> <li>⑦ 3대 필수의료체계 내실화(20년~)</li> <li>⑨ 경관개선사업(20년~)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 안계행복 플랫폼 조성사업</li> <li>④ 안계전통시장 현대화사업</li> <li>⑥ (연계사업) 경북미래학교 지정</li> <li>⑧ 산후조리원 신설(20년~)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 안계면 도시재생사업</li> <li>③ 다함께 돌봄사업</li> <li>⑤ (연계사업) 안계 하나 국공립어린이집</li> <li>⑦ 3대 필수의료체계 내실화(20년~)</li> <li>⑨ 경관개선사업(20년~)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 안계행복 플랫폼 조성사업</li> <li>④ 안계전통시장 현대화사업</li> <li>⑥ (연계사업) 경북미래학교 지정</li> <li>⑧ 산후조리원 신설(20년~)</li> </ul>		
분야4   <b>선·후 주민 간 마을공동체 강화</b>			
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 이웃사촌지원센터 운영</li> <li>③ 의성청년정책단 운영</li> <li>⑤ 문화특화지역 조성(20년~)</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>② 마을공동체 주민제안공모</li> <li>④ (연계사업) 청년 괴짜방 설치</li> </ul> </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 이웃사촌지원센터 운영</li> <li>③ 의성청년정책단 운영</li> <li>⑤ 문화특화지역 조성(20년~)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 마을공동체 주민제안공모</li> <li>④ (연계사업) 청년 괴짜방 설치</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 이웃사촌지원센터 운영</li> <li>③ 의성청년정책단 운영</li> <li>⑤ 문화특화지역 조성(20년~)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 마을공동체 주민제안공모</li> <li>④ (연계사업) 청년 괴짜방 설치</li> </ul>		
분야5   <b>청년유치 및 홍보</b>			
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년유치</li> <li>③ 청년예술캠프</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>② 시범마을 홍보</li> <li>④ 청년플러스사업</li> </ul> </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년유치</li> <li>③ 청년예술캠프</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 시범마을 홍보</li> <li>④ 청년플러스사업</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 청년유치</li> <li>③ 청년예술캠프</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 시범마을 홍보</li> <li>④ 청년플러스사업</li> </ul>		

자료: 의성군(2019.10)의 「2019년도 이웃사촌 청년시범마을조성사업 계획·실적」과 경상북도(2020.5.8.)의 「이웃사촌 시범마을 사업추진현황」을 참고하여 구성

의성군은 경북 도의 제안으로 2018년 9월, ‘청년유치를 통한 지방소멸 극복 및 농촌혁신 성장기반 마련’을 목표로 「이웃사촌 청년시범마을 기본구상(안)」을 수립하였고, 이는 2019년부터 본격적으로 추진되기 시작했다. 당초 계획(안)은 6대 분야, 27개 세부추진과제로 이루어져 있었으며, 사업기간은 2019~2022년까지로 상정하고 있었다. 사업을 시작할 초기 이웃사촌 청년시범마을조성사업의 비전은 ‘지방소멸 극복 및 농촌 혁신성장 모델 제시’로 설정되었고 목표는 청년들의 안정적인 지역정착을 위해서 ‘일자리·주거·복지가 두루 갖추어진 청년마을 조성’에 두고 있었다. 2019년 10월을 기준으로 의성군의 이웃사촌 청년시범마을 조성사업은 5대 분야로 추진 중이며, 분야별 추진과제는 일자리 창출, 주거단지 조성, 생활여건 개선, 마을공동체 강화, 청년유치 및 홍보로 구성되어 있다. 대부분은 경북도에서 추진하는 사업이지만 지역발전투자협약사업 등 국토부, 행안부, 복지부 등 국비보조사업이 포함되어 있으며, 의성군 자체사업도 추진 중이다. 상세 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 창농·창업 지원을 통한 청년일자리 창출

청년일자리 창출분야에서는 먼저 고소득 작목인 딸기에 대한 스마트팜을 조성하고, 단계별 맞춤형 교육으로 안정적인 경제활동을 가능하게 함으로써 청년농부를 육성하고 청년층의 의성 정착을 유도하는 사업을 추진하고 있다. 스마트팜이 조성되기 이전인 2019년 상반기에 경북도 농업기술원에서 미리 50명의 희망자를 선발하여 6개월 간 주말을 활용한 이론교육을 실시하였다<sup>83)</sup>. 이론교육 수료자 중에서 스마트팜 창농교육을 희망하는 청년은 경북도내 선도농가에서 현장실습을 먼저 하고 2020년 9월부터 스마트팜에 입주할 예정이다. 창농현장 실습기간 2년 간은 매월 200만 원의 창농실습비 혹은 창농장려금을 지원받고 실습종료 후 지역에서 창농하고자 할 경우 관련 정책사업을 연계지원할 계획이다. 의성군에서는 스마트팜에 입주를 희망하는 청년에 대해서 군 자체사업으로 인근에 임시주거단지를 조성하고 이를 청년주거공간으로 제공할 예정이다.

83) 이론교육을 이수한 청년에 대해서는 설치된 교육형 스마트온실에서 영농현장실습을 진행할 예정이었으나 부지매입이 계획대로 이루어지지 못해서 2020년 9월부터 창농현장실습이 추진될 예정이다.

청년시범마을 일자리사업은 경북청년창업지원조례 하에서 의성군 안계면 일대에서 창업하고자 희망하는 청년을 선발하여 초기 사업화자금과 점포 임대 및 공간 리모델링으로 최대 1억 원을 지원하는 사업이다. 이 사업의 가장 큰 특징은 외지청년(19~45세)과 의성청년이 한 팀을 이루어 창업에 도전하도록 한다는 점이다. 지역에 정착하기 위해서는 지역주민과의 소통과 화합이 중요하기 때문에 외지 청년이 지역에 정착하는 과정에서 어려움이 직면했을 때 지역주민으로서 이를 도와줄 수 있도록 사전에 지역주민과 협력할 수 있는 시스템을 구축하기 위한 것이다. 2019년 10개 팀이 선정되어 8개 팀, 18명이 창업하였으며, 2020년에도 4개 팀이 선발되어 창업을 준비 중에 있다.

이때 안계면에서 영업 중인 업종은 제외되며, 틈새시장을 개척하는 창업을 지원한다. 즉 대부분의 창업 팀이 창업공간은 의성이지만 실질적인 활동(영업)구역은 우리나라 전체를 대상으로 한다는 의미다. 의성 안계에 활동거점을 두고 있지만 영업공간은 경북 나아가 전국을 대상으로 하는 업종을 중심으로 창업 팀을 선발·지원함으로써 지역 내 수요창출의 한계를 극복하고자 하는 것이다. 경북 도는 창업컨설팅 및 창업교육을 전문기관인 경북경제진흥원에 사업을 위탁하여 진행하고 있으며, 의성군 시범마을조성과에서는 점포임대를 알선하고 있다. 경북경제진흥원에서는 홈페이지 등에 사업공고를 내고 신청팀의 창업아이템을 심사한 후에 선발하는 과정을 거치고 있다.

**표 6-4. 경북도·의성군의 시범마을 일자리사업으로 창업한 8개 팀(2019년)**

창업팀(창업 아이템)	창업팀(창업 아이템)
① 낭만농부(협업농장, 도농교류사업)	② 호피 홀리데이(수제맥주 공방)
③ 어글리 스테이션(뫓난이과일 유통)	④ 능금제품제작연구소(가구·소품 제작)
⑤ M.S.R.(광고 매칭 서비스)	⑥ 비출담다(미디어아트 전시장 운영)
⑦ 자연본색(지역특산 식품 제조)	⑧ 진땀(농산물 가공 및 아트판매)

자료: 경상북도 내부자료

반려동물문화센터(펫월드)는 반려동물 1,000만 시대에 대응하여 반려동물을 가진 시민들을 지역에 유치하여 지역활력을 증진시키고, 센터운영을 위한 청년일자리 창출을 도모

하기 위해서 추진되는 사업이다. 반려동물문화센터는 2020년 초에 완공되었으나 코로나 19 사태 등 외부적인 영향으로 공식적인 개관이 늦어졌다가 6월 5일 공식적으로 오픈하였다. 현재 방문자센터, 펫카페, 도그풀장, 실내·외 도그런, 프리스비(원반 던지고 받는 공간), 어질리티(장애물경기장), 스토리동산(유명한 개 모형장), 오토캠핑장, 쉼터 등의 시설을 갖추고 있으며, 관리직을 포함하여 11명의 직원이 근무하고 있다. 중장기적으로는 현센터와 연계하여 인근에 반려동물산업단지<sup>84)</sup>를 조성함으로써 상호 시너지효과를 높이고, 청년일자리 창출과 관광소득 증대를 도모해 나간다는 계획이다.

## 2) 청년 주거공간 조성

의성군과 경북 도는 청년이 지역에 정착하기 위해서는 일자리도 중요하지만 주거공간 확보 역시 해결해야 할 중요한 과제 중의 하나라고 판단하여 청년 임시주거시설 및 빈집정비 리모델링사업, 그리고 신규주거단지 조성사업을 추진 중이다.

청년 임시주거시설은 도시청년들이 청년농부, 청년창업 등으로 많이 유입됨에 따라서 신속한 주거환경 확충이 필요하여 추진되고 있다. 시범마을 유입청년에게 제공할 1인 주거시설을 조성하는데, 컨테이너하우스, 청년쉐어하우스, 모듈러주택 등 다양한 형태의 주거시설을 조성 중이다. (주)POSCO의 사회공헌활동과 연계하여 협력 하에 10평 규모의 원룸식 모듈러주택(18세대)을 조성 중이며, 금수장 여관을 리모델링<sup>85)</sup>하여 7세대의 청년쉐어하우스를 건립하고 (주)kt와 협력하여 영화룸과 헬스장, 홈시스템을 제공한다. 곧 입주가 가능한 청년주거단지는 현재 지역 내에 들어와 있는 청년들을 대상으로 입주자를 모집하고, 시중 원룸사용료 60% 정도의 비용만 납부하면 입주할 수 있도록 해서 청년들의 주거편익을 제공할 계획이다. 이 밖에도 도청 직원의 임시숙소컨테이너를 활용한다든지, 청년농부 컨테이너하우스를 개조하여 11개동을 조성한다든지 하여 청년유입에 따른 주거제공방법을 세분화하고 있다는 특징을 보인다.

84) 사료, 간식, 영양식, 펫 장신구, 의류 배변시트, 펫 완구, 펫 미용시설, 훈련장, 동물병원 등

85) 이 공간은 '의성살아보기'나 지역 내에서 창업한 청년들이 중심이 추진하는 다양한 네트워크 활동과 관련하여 지역을 방문하는 단기(2~3일, 1주일, 1달 등) 체류자들을 위한 숙박공간으로 활용할 계획이다.

신규주거단지 조성은 당초 100호 규모의 농촌형 주택단지 3개소를 조성할 계획이었으나 단지조성을 위한 대규모 부지확보가 곤란하고 입주 수요자 확보여부도 불투명하다는 판단 하에 입주수요증가에 대응한 소규모의 단지를 단계적으로 조성하는 것으로 계획을 수정하였다<sup>86)</sup>. 「공공주택특별법」상 공동주택은 기초생활수급자, 저소득층, 고령자, 신혼부부, 청년 중 무주택자, 즉 사회적 약자에게 거주 우선권이 부여되며, 귀농·귀촌자는 50% 범위 내에서 일부 우선선발이 가능한 것으로 되어 있어 부지는 의성군에서 매입·장기무상 임대를 하고, LH에서 20명 이하의 4~6층 규모 공동주택을 건축하여 주변시세의 80% 정도에 장기임대를 할 예정이다. 총사업비는 한전부지의 경우 약 36억 원, 째짜우 부지의 경우 약 70억 원 정도 소요될 예정이다.

**그림 6-7. '이웃사촌 시범마을'(의성군 안계면) 청년유입 단계별 주거계획**

공약이행 단계	1단계(2022까지) * 약 80~108세대 공급			2단계 (2022년이후)
	1. 정착기	2. 적응기	3. 주민화	2단계 (대량유입 대응)
정년 정착 단계				
목적	1인 청년가구	신혼부부 등 2인청년가구	가족형 3~4인가구	민간주거 단지
형태	모듈러주택(18호) 청년쉐어하우스(7호) 컨테이너숙소(21호)	LH청년행복주택 24~48호(45㎡) ×2부지 *한전 부지 및 째짜우부지	LH국민임대주택 48~60호(60㎡) *안계고등학교부지	민간투자 유도
현황	기초진중 ('20. 6월 완공)	계획 중	계획 중	미정

자료: 경상북도 내부자료

86) 경북도는 구체적으로 입주자 수요는 이웃사촌 시범마을사업 위주의 수요를 예측한 것으로 이웃사촌 시범마을 유입청년이 매년 30~40명씩 지속적으로 유입된다면 2019~2021년까지 200여명이 될 것으로 예측했다.

### 3) 의료·문화·복지 등 생활여건 개선

청년이 지역에 안정적으로 정착하기 위해서는 의료체계와 문화·복지서비스 공급체계 구축이 중요하다고도 보았다. 이 분야에서 추진되고 있는 사업은 도시재생사업과 연계행복 플랫폼 구축사업, 다함께 돌봄사업과 연계전통시장 현대화사업이 포함되며, 연계사업으로 연계 하나 국공립어린이집과 경북형 미래학교 지정(안계초등학교), 그리고 중장기사업으로 3대 필수의료체계 내실화, 공공산후조리원 신설, 경관개선사업 등을 관련수요증가 추세에 맞춰 추진해 나갈 계획이다.

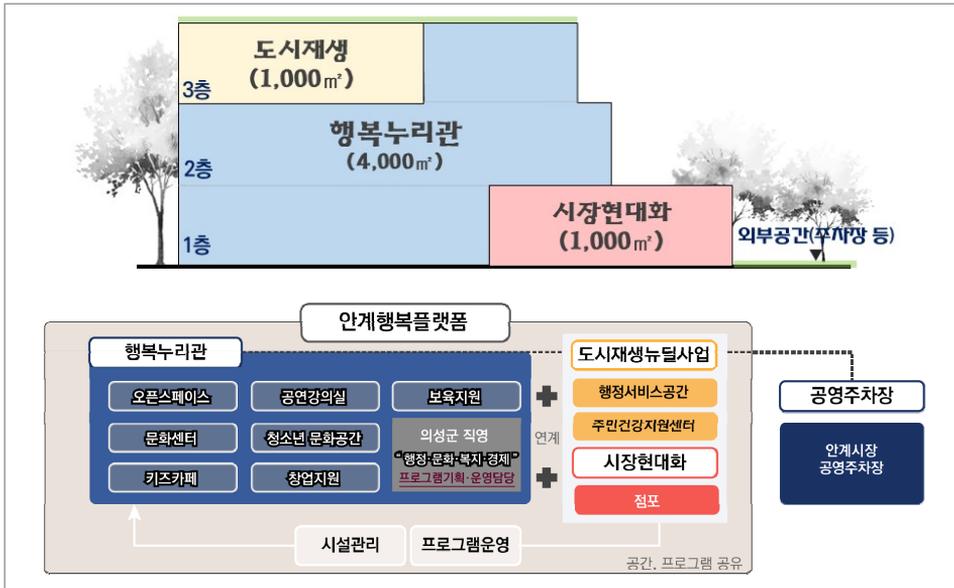
먼저 연계면 소재지 도시재생뉴딜사업은 행정안전부, 국토교통부, 보건복지부 등 3개 부처가 협약을 맺고 추진하는 ‘공공생활서비스 집약형’ 도시재생사업으로 선정되어 2019~2023년까지 총 4년간 시행된다. 이 유형은 인구감소지역의 중심지에 공공생활서비스를 집약시켜 주변지역과 연계 전달체계를 구축하는 것을 주요한 내용을 하고 있다. 본 사업이 추진되는 ‘안계면’은 서부의성을 중심으로 오랫동안 인근 7개면 주민에게 의료·교육·문화 등 일상적인 생활서비스를 제공해 왔다. 본 사업은 ‘아이가 웃고, 청년이 행복한 의성’을 목표로 일자리, 문화·예술, 출생·돌봄 등 3대 분야에 연계협력플랫폼 조성, 연계특화거리 조성, 배후지역 공공생활서비스 공급망 구축, 공공임대주택공급, 주변생활환경정비, 주민밀착형 생활SOC 공급 등 하드웨어와 지역이 함께 책임지는 교육, 주민역량강화, 현장지원센터 구축 및 거버넌스 운영 등의 소프트웨어로 구성되어 있다.

특히, 의성행복 포레스트사업, 즉 의성군에 청년일자리, 아이 낳기 좋은 양육환경 조성, 청소년 교육·문화 환경을 제공하기 위한 복합공간을 조성하는 연계행복플랫폼은 균형위와 국토부에서 추진하는 지역발전투자협약<sup>87)</sup> 시범사업으로 추진 중이다. 연계행복 플랫폼은 행정-문화-복지-경제 서비스 공공자산의 새로운 가치를 창출하는 사업으로 공공자산인 연계시장 부지를 복합문화·창업보육·공공생활서비스 등의 시설과 복합화하여 행정-문화-복지-경제서비스를 연계행복플랫폼에서 원스톱으로 제공하고, 시설복합화의 시너지 효과를 창출하게 될 것으로 기대하고 있다. 연계행복플랫폼 구축사업은 세부사업으로 행

87) 지역발전투자협약사업이란 지자체가 지역의 여건에 맞는 사업계획을 주도적·자율적으로 수립, 중앙 정부와 협약을 맺어 다부처·다년도 사업을 포괄보조 형식으로 지원하는 사업(국가균형발전특별법 제 20조 및 시행령 제19조)을 말한다.

복누리관 건립과 도시재생 뉴딜사업, 연계시장 현대화사업<sup>88)</sup>으로 구분되며 균특회계 78억 원을 비롯하여 도비 21억 원, 군비 99억 원의 총사업비 198억 원이 투입될 예정이다. 사업은 2019년부터 2022년까지 계획되어 있다.

그림 6-8. 의성군 연계행복플랫폼의 시설구상(안)



자료: 경상북도(2020.5.8.), 「아웃사촌 시범마을 사업추진현황」

안계 하나 국공립어린이집은 현재 시설이 낡고 공간이 비좁은 79명 정원(77명 재원 중)의 현 '안계어린이집'을 대체하기 위한 사업으로 하나금융그룹과 민관협력사업으로 추진 중이다. 이 사업은 숲·동물 생태체험장 설치, 텃밭을 활용한 친환경급식시스템 구축, 영유아·초등 돌봄까지 포함하는 통합교육시스템 마련, 부모와 지역사회가 참여하는 개방형 열린 어린이집을 목표로 하고 있다. 안계 하나 국공립어린이집은 단순히 하드웨어 구축에 끝나지 않고 농번기 또는 주말의 영유아 돌봄수요 충족을 위해 시간단위로 보육이 가능

88) 행복누리관은 복합문화·창업보육공간으로 조성되며, 도시재생뉴딜사업은 행정 및 보건복지공간으로, 시장현대화사업은 점포로 이용될 예정이다.

한 시간제 보육반 운영 등 농촌지역의 특성을 반영한 시스템도 함께 구축함으로써 지역 내에 정착한 청년층의 생활편의를 증진시키고자 한다.

또한 경북 도와 의성군, (주)kt는 2019년 7월, 업무협약을 체결하고 이웃사촌 시범마을에 10G 학교 wifi 망 구축, 학생-외국인 화상영어 교육을 위한 kt 글로벌 멘토링 협력사업을 추진 중이다. AI스쿨 전담교사로는 귀농·귀촌자를 활용하여 양성함으로써 일자리 창출에도 기여하고자 한다. 경상북도 교육지원에 관한 조례 하에서 경북교육청은 안계초등학교에 AI 스쿨 도입을 협의 중이다.

경북형 미래학교는 지역의 교육경쟁력을 높이기 위해 경북교육청과 함께 추진하는 사업으로 지역 내에 있는 안계초등학교를 경북형 예비미래학교로 지정하고, 시설을 개보수하고 관련 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 올해부터 향후 4년간은 경북교육청과 의성군이 각각 매년 2억씩 분담하여 4년간 16억 원을 투입하는 '미래교육지구사업'을 민간위탁으로 추진하고 있다. 미래교육지구사업의 핵심은 지역의 교육문제를 학교와 지역이 협력하여 해결해 나간다는 것이다. 의성에서 추진하고 있는 미래교육지구사업은 지역교육생태계 조성을 위한 민·관·학 거버넌스 구축 및 교육자원발굴, 마을교육공동체구축을 위한 마을-학교 연계 교육과정 지원 및 세대공감 공동체 지원, 지역특화사업으로서 학교밖 학생성장활동지원과 미래교육지구 경험공유 페스티벌 추진 등으로 구성되어 있다. 농촌지역의 교육문제는 학령기 자녀를 둔 청년층의 역외유출을 초래하는 가장 핵심적인 요인이기 때문에 지역주민과 학교가 함께 지역의 교육문제를 찾아내고, 해결방안을 찾아나가려는 노력이 필요하다.

출산통합지원센터는 이미 설립되어 운영 중에 있는데 가정양육지원, 베이비카페운영 등을 주요사업으로 하고 있다. 가정양육지원에는 임신부와 영유아 관련프로그램 운영과 육아코칭지도사 양성 및 서비스 제공 등의 사업이 있고, 베이비카페 운영에는 엄마쉼터 및 아기놀이방, 장남감 및 육아용품 대여소, 모유수유실 등이 있는데 특히, 장남감 및 육아용품 대여에 대한 수요가 많고, 만족도도 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 사업은 영유아를 가진 청년층의 부모들에게 경제적인 부담을 줄여주는 동시에 아이를 가진 초보 엄마들에게 육아정보를 제공함으로써 지역 내 안정적인 정착을 지원하기 위한 것이다.

3대 필수 의료체계 내실화사업은 필수의료 취약분야 활성화를 위한 의료기반조성, 기존의 외래산부인과 운영 활성화와 분만산부인과로의 전환, 취약지역 응급의료기관 운영 활

성화를 지원하는 사업이다. 구체적으로는 취약지 소아청소년과 운영지원, 취약지역 응급 의료기관 필수운영비 지원확대, 외래산부인과를 분만산부인과로 전환 운영에 필요한 경비 지원 등으로 구성되어 있다. 현재 지역 내에는 이러한 분야의 전문의료시설이 없기 때문에 행정에서는 새로운 의료시설을 신설하는 대신에 지역 내 민간병원이 이러한 의료서비스를 공급할 수 있도록 필요한 장비와 인건비를 민간병원에 지원함으로써 지역주민이 필요로 하는 의료서비스가 원활하게 제공될 수 있도록 하고 있다.

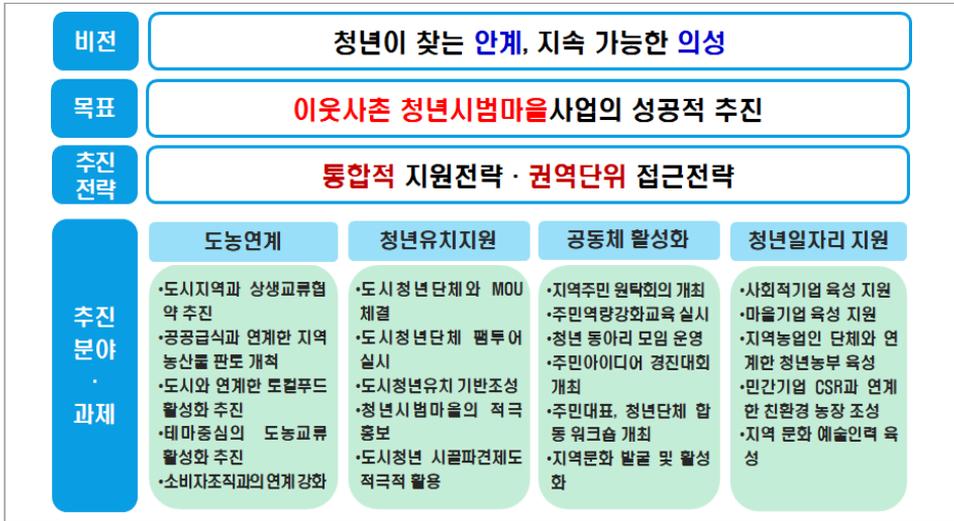
#### 4) 선·후 주민 간 마을공동체 강화

지역공동체 활성화를 위해 구성원간의 화합을 도모하고, 지역문제를 해결할 수 있는 역량을 강화하기 위한 사업으로써 지역으로 들어 온 청년들과 기존 청년들간의 화합을 도모하고 지역발전을 위한 공동의견을 수렴하기 위한 의성청년정책단 운영, 문화특화지역 조성 등으로 이루어져 있는데, 문화특화지역조성사업은 도시재생뉴딜사업 속에 편입되어 있어 장기적으로 진행될 예정이다. 이를 위해서 경북도와 의성군은 이웃사촌 청년시범마을조성사업을 지원하는 중간지원기관, 즉 이웃사촌지원센터를 2019년 3월에 설립하여 4월에 공식적으로 개소하였다<sup>89)</sup>.

이웃사촌지원센터의 주요사업은 지역공동체활성화사업, 청년유치지원사업, 도농연계사업, 청년정착지원사업 등 크게 4가지 영역으로 구성되어 있다. 먼저 지역공동체활성화사업에는 지역주민 역량강화교육(마을만들기 과정, 사회적경제 과정), 마을만들기(행복마을자치사업), 주민의견수렴(원탁회의, 아이디어경진대회, 세미나 등), 주민동아리지원, 대동한마당 등의 사업이 있고, 청년유치지원사업에는 농촌지향의 도시청년단체와 MOU체결, 도시청년단체 대표 초청 팸투어 개최 및 지역주민 리더와의 합동워크숍 추진 등으로 사업이 있다. 도농연계사업에는 도시지역과의 상생교류를 위한 사업, 도시 소비자조직과 연계한 로컬푸드 유통, 도농연계를 위한 지역 내 농가조직화 등의 사업을 예정하고 있으나 아직 본격적으로는 추진되지 못하고 있다. 청년정착지원사업으로서는 일정기간(6주 + 4주, 한 달, 3달 등) 동안 조건 없이 지역에 거주하면서 지역민과 소통하고 지역을 탐색하는 '의성 살아보기' 사업을 추진하고 있으며, 행정(의성군)에서 시행하는 각종 청년정책을 지원하고 있다.

89) 4명의 전담자로 출범한 이웃사촌지원센터는 2020년 4월부터 1명이 늘어나서 현재 5명이 근무하고 있다.

그림 6-9. 의성군 이웃사촌지원센터의 비전과 목표 및 추진전략



의성군의 자체사업으로 추진 중인 의성청년정책단은 만 19~39세의 청년으로서 참여를 희망하는 사람 20명으로 구성되며, 정례회 및 청년포럼 개최, 역량강화교육 진행 등으로 구성되어 있다. 주요역할로는 지역주민 주도의 청년시범마을 조성과 선·후 주민 간 의사소통의 계기를 마련하기 위한 활동과 청년의견 제시, 공동창업 등 외부청년의 정착지원, 지역사회의 오피니언리더로서 청년의 활동 전개 등이다. 2019년 10월에는 서울시와 청년분야 상생교류사업으로 청년 거버넌스 워크숍을 개최하여 다른 지역의 민관 거버넌스 활동사례와 청년정책 우수사례를 공유한 바 있다.

### 5) 청년유치 및 홍보

경북도와 의성군이 추진하는 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’의 궁극적인 목적은 의지로부터 청년이 지역 내로 들어옴으로써 의성의 지속가능성을 높이는 것이다. 따라서 타 사업이 청년유치를 위한 기반조성사업이라고 한다면 이 사업은 도시청년에게 의성에서 추진되고 있는 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’의 내용을 알리고 의성으로 유치하기 위한 사업이다. 본 사업은 크게 두 가지로 구성되어 있는데 하나는 이웃사촌사업을 도시민에

게 알리는 홍보사업이고, 다른 하나는 청년을 의성으로 오도록 하고, 의성을 경험하도록 하는 사업이다. 첫째, 홍보사업은 각종 마스크업이나 SNS 등의 온라인과 지하철 등 오프라인을 활용하여 의성에서 추진되는 사업내용을 알리는 사업이고 둘째, 도시청년단체와의 MOU체결 및 팸투어 실시, 지역주민들과의 합동워크숍 실시, 도시청년이 의성에 와서 일정기간 동안 살아보는 ‘의성 살아보기’사업 등이 있다.

‘의성 살아보기’사업은 짧게는 1개월 길게는 3개월 동안 의성에서 직접 살아보는 프로그램으로써 청춘구 행복동사업과 예술가 일촌맺기 사업이 있다. 청춘구 행복동사업은 기본과정 6주와 심화과정 4주로 구성되어 있는데, 도시청년 중 농촌살이를 희망하는 청년을 모집하여 지역에 와서 살면서 지역을 탐색하고 자신들이 하고 해 보고 싶은 과제를 선정하여 각 과정이 종료될 때까지 그 과제를 수행하는 방식으로 진행된다. 제1기 과정에는 총 15명을 선정(75명 지원)하여 3개 반으로 묶어 진행하였는데, 기본과정 종료 후 11명이 심화과정을 신청하였고, 그 중 6~7명은 지역에 정착하기를 원했다.

그림 6-10. 의성군 청년이웃사촌시범마을의 문화예술활동 및 네트워킹 지원



예술가 일촌맺기는 문화·예술활동을 하는 청년들이 지역 내 6개 마을로 들어가 마을에 살면서 주민들과 함께 각종 문화·예술활동을 전개하고, 사업기간이 종료되면 그 결과물을 모아서 전시회를 하는 방식을 추진되고 있다. 이 사업은 청년예술가들에게는 창작공간을 제공하고 마을주민에게는 문화·예술에 대한 목마름을 해소하기 위해 기획되었는데, 마을에 들어온 예술가는 물론 마을주민들도 호응이 좋아 지속적으로 추진할 필요를 느끼고

있다. 또한 경북도와 의성군에서는 청년 사회적 기업가 및 취·창업을 희망하는 청년들의 교류공간으로 청년피짜방을 조성하여 지원하고 있다.

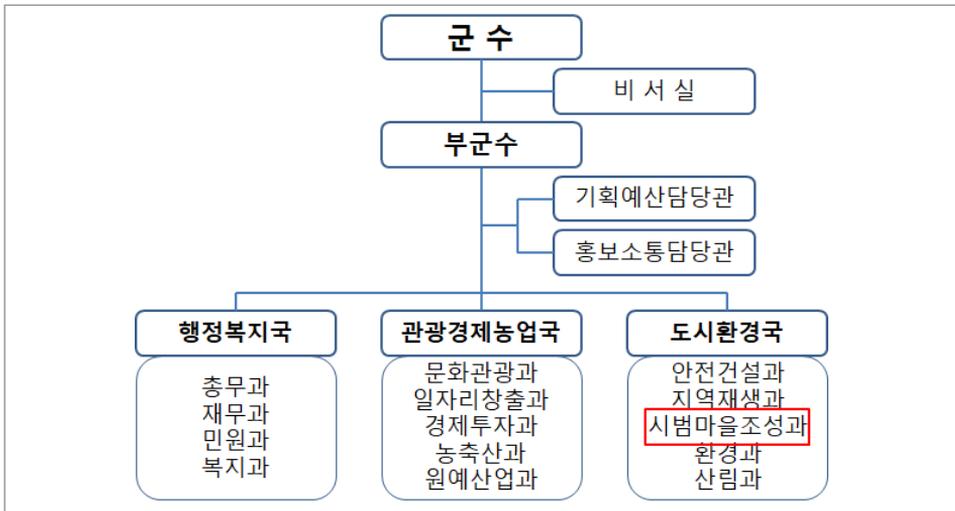
#### 4. 정책 추진체계 및 지원체계

##### 1) 의성군의 정책 추진체계 및 지원체계

###### (1) 전담조직 설치 및 운영

의성군에서는 청년유치를 위한 패키지사업인 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’의 추진을 위해서 2019년 1월, 도시환경국 산하 전담조직인 시범마을조성과를 신설하였다. 시범마을조성과는 총괄기획부서인 시범마을기획계를 비롯하여 총 5개의 계(係)로 구성되며, 그 중 2개 부서는 의성군의 또 다른 현안사업인 통합공항 유치관련 업무를 담당하고 있다.

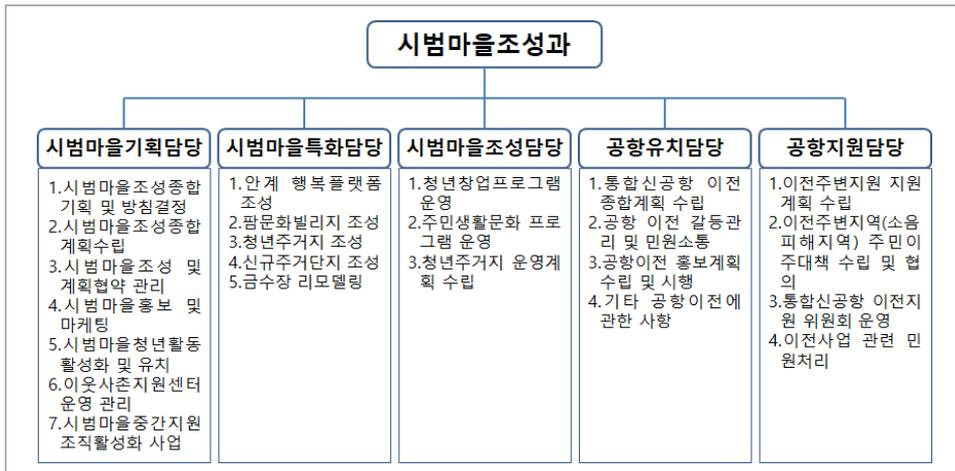
그림 6-11. 의성군 행정조직도



먼저 시범마을조성계에서는 시범마을조성종합기획 및 방침 결정, 시범마을조성 종합계획 수립, 시범마을조성 및 계획협약 관리, 시범마을 홍보 및 마케팅, 시범마을 청년 활동

활성화 및 유치(청년일자리사업, 청년예술캠프, 청년플러스사업, 시범마을 청년 활동가 유치), 이웃사촌지원센터 운영 관리(새꿈학당, 주민동아리지원, 주민아이디어경진대회, 도시청년 MOU 및 펌투어 등), 시범마을 중간지원조직 활성화 사업(의성살아보기 운영 관리) 등의 업무를 추진한다. 시범마을특화담당에서는 연계행복플랫폼 조성(사업부지 선정, 타당성조사 및 기본계획 수립, 기본 및 실시설계, 공사 시행), 팜문화빌리지 조성(사업부지 선정, 기본계획 수립, 보상협의, 기본 및 실시설계, 공사시행), 청년주거지 조성(사업부지 선정, 기본계획 수립, 보상협의, 기본 및 실시설계, 공사시행), 청년주거지 조성(사업부지 선정, 기본계획 수립 및 타당성 검토, 보상계획 수립 및 보상, 단지 조성), 금수장 리모델링(사업부지 선정, 보상협의, 기본 및 실시설계, 리모델링) 등의 업무를 맡고 있다. 마지막으로 시범마을조성담당에서는 청년 창업프로그램 운영(프로그램 운영계획 수립, 참가자 선정 및 프로그램 운영), 주민 생활문화 프로그램 운영(프로그램 운영 계획 수립, 참가자 선정 및 프로그램 운영), 청년주거지 운영계획(이웃사촌시범마을 운영관리에 관한 조례제정, 주거지 운영계획 수립, 입주자 공모 및 선정) 등의 업무를 추진하고 있다.

그림 6-12. 의성군 시범마을조성과 주요업무



시범마을조성과는 청년시범마을조성사업의 주무부서로서 소관사업을 직접 추진하기도 하지만 8개과 1개소(보건소)에 분산, 추진되고 있는 사업을 총괄하는 역할을 맡고 있으며,

매주 1회 추진상황을 점검하고 그 결과를 군수에게 보고하는 시스템을 운영하고 있다. 군수는 월 1회 혹은 수시로 관련 부서의 담당자를 모아 합동점검회의를 개최하고 있다.

## (2) 중간지원조직인 이웃사촌지원센터 설립을 통한 통합적 지원

경북도와 의성군은 역점적으로 추진하고 있는 이웃사촌 청년시범마을 조성사업의 원활한 추진을 위하여 중간지원조직인 이웃사촌지원센터를 설립하였다<sup>90)</sup>. 이웃사촌지원센터는 시범마을 홍보, 청년유치·정착지원, 네트워킹, 마을만들기 및 위탁사업 수행을 위한 관설민영(官設民營)형태의 조직으로 경북도와 의성군이 비용을 5:5로 분담하여 공동으로 설립하였다.

의성군의 청년유치사업은 일자리, 주거, 교육·보육, 보건·복지·의료, 문화·예술 등 청년이 지역에 거주하기 위해 필요한 전 분야를 망라하고 있다. 그러므로 사업의 특성과 내용에 따라 해당업무가 여러 부서에 분산, 추진될 수밖에 없는데, 이럴 경우 부서간 칸막이 현상이 발생하여 통합적인 업무추진에 어려움이 발생할 수 있다고 판단했다. 이웃사촌지원센터는 여러 행정부서에 분산·추진되고 있는 이웃사촌 청년시범마을조성사업을 통합적으로 지원하고, 연계면소재지에 집중되어 있는 본 사업을 서부의성 전체로 확산시키는 권역적 지원전략을 통해 이웃사촌 청년시범마을조성사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 지원하고 있다. 우선적으로는 지역공동체활성화에 집중하고 있는데, 어떠한 정책도 지역주민의 공감과 협력을 얻지 못하면 성공할 수 없기 때문이다. 지역주민이 청년유치의 필요성을 공감하고, 지역발전을 위한 주체로 나설 수 있도록 리더를 육성하는 일이 시급하다는 판단 하에서 교육(새꿈학당: 마을살림꾼 양성교육)과 소규모 공모사업을 연계하는 프로그램 운영 중이다.

이웃사촌지원센터에서는 당초 의성군의 이웃사촌 청년시범마을 조성계획이 하드웨어 중심이라는 기존의 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 단위사업 중심의 접근으로 인해 사업간 시너지효과를 높이는데 한계가 있다고 판단했다. 특히 이 사업이 지역주민의 이해와 동의

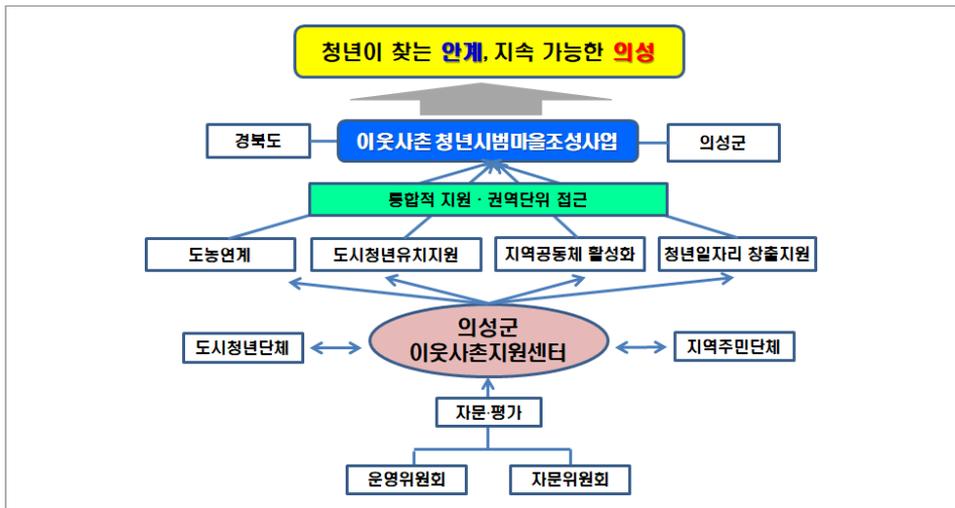
90) 의성군의 이웃사촌지원센터는 의성군 청년발전기본조례 제16조 청년센터 설치·운영을 근거로 설립되었다고 볼 수 있으며, 제16조 제3항과 제4항에 의거 의성군수는 「의성군 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 따라 청년센터를 직영하거나 민간에 위탁하여 운영할 수 있으며, 이 경우 운영에 필요한 경비의 전액 또는 일부를 지원할 수 있음.

를 구하는 데에는 다소 소홀했으며, 사업이 집행되는 한정된 지역(안계면소재지)을 중심으로 접근하고 있어 사업계획의 한계를 보완하는데 집중하기로 하였다. 이러한 판단을 기초로 이웃사촌지원센터에서는 부서별로 분산·추진되고 있는 사업의 통합적 지원과 안계면 중심의 사업을 서부의성 전체와 연계하는 권역단위 접근의 필요성을 주장하고, 이를 통해 지역공동체 전체의 활성화를 위한 사업에 집중하고 있다.

**표 6-5. 기존 청년유치계획의 한계와 이웃사촌지원센터의 역할**

기존 계획의 특징(한계)	이웃사촌지원센터의 역할(보완)
Hard-Ware 중심	→ Soft-Ware 보완
단위사업중심(=사업간 연계의식 미약)	→ 통합적 지원
지역주민의 의사반영통로 부족	→ 지역공동체 활성화
권역의식 미약	→ 권역단위 접근

**그림 6-13. 의성군 이웃사촌지원센터의 업무추진 체계도**



이웃사촌지원센터는 부여된 업무범위 내에서는 독자적으로 사업을 계획하고 추진해 나간다. 다만, 센터의 계획에 대해서는 자체적으로 운영하는 자문위원회와 운영위원회를 통

해 충분한 검토과정을 거치고 있으며, 행정에서는 센터의 독립적인 사업추진을 최대한 보장해 주고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 이웃사촌지원센터의 공간 내에 안계면 도시재생 현장지원센터, 의성군 미래교육지원센터, 의성군 이웃사촌복지센터가 신설되고 이웃사촌 지원센터장이 다른 센터의 센터장을 겸임함으로써 사업간 혹은 센터 간 통합적인 사업추진이 더욱 용이해지게 되었다.

### (3) 의성군의 정책 지원체계

의성군의 청년유입정책은 대부분 경북도 사업으로 시작되어 추진되고 있지만 시범마을 조성과정에서는 2020년 6월에 「의성군 이웃사촌시범마을 운영에 관한 조례」를 제정함으로써 시범마을사업에 필요한 지원내용을 규정하고 있다.

**표 6-6. 의성군의 청년지원 관련 조례**

관련 조례	주요 내용	담당부서
의성군 이웃사촌시범마을 운영에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>의성군이 시행하는 이웃사촌 시범마을사업의 원활한 추진 및 관련 시설물의 효율적인 운영을 위하여 필요한 사항을 규정</li> <li>이웃사촌시범마을 사업은 저출산·고령화로 인한 지방소멸 위기 극복을 위하여 의성군이 주관하여 안계면 및 인근지역을 대상으로 추진하는 시범마을조성 사업을 말함</li> <li>이웃사촌 시범마을사업 및 시설물의 운영과 예산지원, 주거시설 입주자 선정, 시설물 사용료 징수 및 사용료 감면, 사용료 반환 등</li> </ul>	시범마을 조성과
의성군 청년발전 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>의성군에서 거주·생활하고 있거나 거주·생활하기를 희망하는 청년에게 다양한 분야에서 참여기회를 보장하고 자립기반 형성을 통해 청년의 권익증진과 발전에 기여함</li> <li>청년정책은 사회, 정치, 경제, 문화, 복지 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 권익증진, 발전 등을 목적으로 하는 정책을 말함</li> <li>청년에 대한 지원: 참여확대, 능력개발, 고용촉진, 창업지원, 생활안정, 문화 활성화 및 공간 마련, 권리보호, 재정지원 등</li> </ul>	일자리창출과
의성군 창업허브센터 설치 및 운영에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년창업자의 능력 배양과 청년일자리 창출을 위하여 의성군 창업허브센터를 설치하고 그 운영에 필요한 사항을 규정함</li> <li>청년은 만 19~45세 이하의 사람을 말함</li> <li>창업허브센터란 창업자 및 예비창업자를 대상으로 시설과 장소의 제공, 자금의 지원·알선, 기술·경영지도 등 창업에 필요한 각종 지원을 주 목적으로 의성군 관내에 설치된 사업장임</li> </ul>	

자료: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 2020년 10월 6일 검색

이 외에도 일자리창출과에서는 「의성군 청년발전 기본 조례」와 「의성군 창업허브센터 설치 및 운영에 관한 조례」를 설치하고 도시청년의 의성군 유입과 이들의 권익증진, 그리고 일자리 및 창업을 지원하고 있다.

의성군은 조례 하에서 스마트팜과 연계한 청년주거지 조성, 의성청년정책단 구성 등 군 자체사업을 추진하고 있으며, 연계전통시장 현대화사업, 경관개선사업 등에 군 자체예산을 지원하고 있다. 의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업의 2019년 기준 예산은 총 23개 사업에 405억 원이 투입되었으며, 2020년 기준으로는 총 248.4억 원이 투입될 예정이다. 2019년 사업예산을 기준으로 군비는 약 50.2%를 차지하고 있으며, 국비가 22.5%, 도비가 22.6% 투입되었다. 2019년에는 (주)POSCO, (주)kt, 하나금융그룹 등 민간과의 협력으로 민자사업비가 18.9억 원이 지원되고 있다. 지역발전투자협약, 5부처 협약, 행안부 지역주도형 일자리사업 등 2020년에는 국가에서 지원하는 국비보조사업이 증가하여 국비가 29.1%를 차지하고 있다.

표 6-7. 의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업 예산

(단위: 억 원)

분야	2019년					2020년				
	23개 사업, 405억 원					22개 사업, 248.4억 원				
	소계	국비	도비	군비	기타	소계	국비	도비	군비	기타
합계	405	91.1	91.6	203.4	18.9	248.4	72.4	25.9	150.1	-
일자리창출	234	55.7	65.5	112.8	-	129.2	27.9	8.6	92.7	-
주거단지 조성	38.3	-	7.4	25.9	5	21	4	5	12	-
생활여건 개선	114.1	35.4	9.8	55	13.9	88.8	40.5	8.2	40.1	-
마을공동체 강화	7.4	-	3.3	4.1	-	5.7	0	2.75	2.95	-
청년유치·홍보	11.2	-	5.6	5.6	-	3.7	0	1.35	2.35	-

자료: 의성군 내부자료

## 2) 경상북도의 정책 추진체계 및 지원체계

### (1) 전담조직 신설과 변화

의성군의 청년유입사업은 경북도지사의 제1호 선거공약으로부터 시작되었기 때문에 경



업무는 아이여성행복국(局)이 신설되면서 산하 인구정책과(課) 이웃사촌 시범마을팀으로 이관되었다. 경북도에서는 의성군 이웃사촌 청년시범 마을사업을 인구정책 차원에서 조직을 신설하여 대응해 나가고 있다.

## (2) 다양한 기관의 협업 지원

2020년 12월, 경북도는 이웃사촌시범마을조성사업을 비롯한 각종 청년유치사업의 원활한 지원을 위해 '경북경제진흥원'의 조직 중 소상공인지원과 사회적경제지원, 청년경제지원 업무를 담당하는 부서(=경북행복경제지원센터)를 의성(안계면)으로 이전하였고, 의성군에서는 청년유치 관련 업무 중 많은 부분을 이곳에 위탁, 추진하고 있다. 의성군에서는 이웃사촌청년시범마을사업 외에도 다양한 청년유치사업을 추진하고 있는데 도시청년 시골파견제도, 창업허브센터 운영, 청년플러스 등이 대표적이다. 경북 경제진흥원 산하기관인 '경북행복경제지원센터'는 이러한 의성군 청년정책사업 특히 청년들의 지역 내 창업을 지원하는 업무를 담당하고 있다. 시범마을조성과, 일자리창출과 등 의성군의 담당부서에서 해당 사업의 기본계획을 수립하고 관련 예산을 확보하여 행복경제지원센터에 사업을 위탁하면, 행복경제지원센터에서는 해당 사업의 실행계획을 수립하여 추진하고, 그 결과를 의성군에 보고·정산하는 방식으로 추진되고 있다<sup>91)</sup>.

## (3) 경북도의 정책 지원체계

의성군에 집중적으로 청년유입사업을 추진하여 시범적인 마을을 안계면 일대에 조성하는 사업은 도지사의 제1호 공약이었기 때문에 경북도에서는 정책 초기부터 필요한 예산을 우선 편성하였고, 도비 지원 비율을 상향하여 의성군을 지원하고 있다. 보통 국비지원사업에서 지방비 매칭비율은 도비:시군비를 3:7로 매칭하여 지원하지만, 의성군의 경우 「경상북도 미래전략 협력사업 지원에 관한 조례」에 의거하여 5:5로 매칭하는 등 경북도는 의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업 추진에 열의를 보였다. 경북 도는 경북 및 의성군의 청년정책을 지원하기 위하여 청년기본조례와 일자리·취업·창업 관련 조례, 그리고 청년 농어

91) 하지만 업무량 과다로 인해 수탁받은 사업의 집행에 급급해서 창업한 청년이 지역에 안정적으로 정착할 수 있는 지속적이고 구체적인 컨설팅과 세심한 지원이 부족하다는 지적이 나오고 있다.

업경영인을 육성하고 지원하기 위한 조례를 제정하고 있다. 구체적으로 「청년기본조례」와 「청년미취업자 등의 취업지원에 관한 조례」, 「청년 창업지원조례」와 「청년후계 농어업 경영인 육성 및 지원조례」를 제정하고, 청년유입 및 유치와 관련되는 사업의 근거가 되는 중앙부처의 법률이나 조례가 없더라도 자체사업을 통해 일자리, 정주여건, 주거, 교통, 교육 등 복합적인 사업을 지원해오고 있다.

**표 6-8. 경상북도의 청년지원 관련 조례**

관련 조례	내용	담당부서
청년기본조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>경북 청년의 사회참여 보장, 청년을 위한 정책개발, 청년정책의 수립·조정 및 청년지원 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 청년의 권익증진과 발전에 기여</li> <li>청년정책 기본계획 및 시행계획 수립, 청년실태조사 시행</li> <li>청년정책위원회 설치, 청년정책참여단 구성, 연구사업 수행</li> <li>청년의 권익증진: 참여확대, 능력개발, 고용촉진, 창업지원, 생활안정, 문화예술 활성화, 권리보호, 교류확대</li> <li>청년의 정착지원, 청년의 정착분야 발굴(청년창업형, 마을공동체, 문화창작형, 등), 청년공동체 활성화 지원</li> <li>청년시설 설치·운영, 청년단체 지원</li> <li>청년발전기금 설치</li> </ul>	청년정책관
청년미취업자 등의 취업지원에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>경북 청년 미취업자 및 취업애로 계층의 취업지원에 관한 사항을 규정함으로써 청년 미취업자 등의 고용 촉진에 기여</li> <li>청년취업 지원사업 시행, 취업자 지원, 중소기업 지원, 행재정 지원, 관계기관·단체와의 협력</li> </ul>	
청년 창업지원조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>경북에 거주하는 청년을 대상으로 창업을 지원하여 청년 일자리 문제를 해소함과 동시에 지역 일자리 창출에 기여</li> <li>청년창업지원, 관련기관과의 협력, 투자유치, 청년창업지원센터 설치 및 운영, 청년창업지원센터 입주, 청년창업활동 관련자 지원</li> </ul>	
청년후계 농어업 경영인 육성 및 지원조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>경상북도의 청년후계농어업경영인의 육성 및 지원에 필요한 사항을 규정하여 경쟁력 있는 미래 농어업 전문 인력을 육성함으로써 지역농어업·농어촌 발전에 기여</li> <li>청년후계 농어업인 지원시책의 예산 우선지원</li> <li>전문인력 육성, 경제활동 촉진, 농어업관련시설 설치 및 운영</li> </ul>	농축산유통국 농업정책과

자료: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 2020년 10월 6일 검색

### 3) 중앙정부의 지원체계

제3장에서 살펴본 바와 같이 일본의 「지방창생법」과 같이 지방의 인구감소문제에 대응하여 청년층의 유출을 저지하고, 도시청년들을 지방에 유치하는 정책과 관련된 중앙정부의 법·제도는 아직 마련되어 있지는 않다. 다만 지역의 귀농·귀촌 활성화, 인구감소지역 통합지원 등 지역의 인구감소에 대응하고, 인구의 이동을 도모하는 정책과 관련하여 농림축산식품부, 행정안전부, 보건복지부 등 여러 중앙부처별로 개별 법률에 의거하여 사업을 추진해오고 있으며, 청년일자리는 고용노동부와 행정안전부를 중심으로 추진되고 있다. 의성군의 이웃사촌 청년시범마을조성사업과 관련되는 중앙정부의 시책은 행안부의 ‘지역주도형 청년일자리사업’과 지역일자리모델육성사업(‘팜문화빌리지 조성사업’), 지역상생고용사업 그리고 국토부의 ‘도시재생사업’과 LH ‘주거단지 조성사업’과 그리고 복지부의 ‘국공립어린이집 확충’, ‘마을돌봄터 조성사업’ 등이다.

**표 6-9. 의성군의 이웃사촌 청년시범마을사업의 국비지원사업**

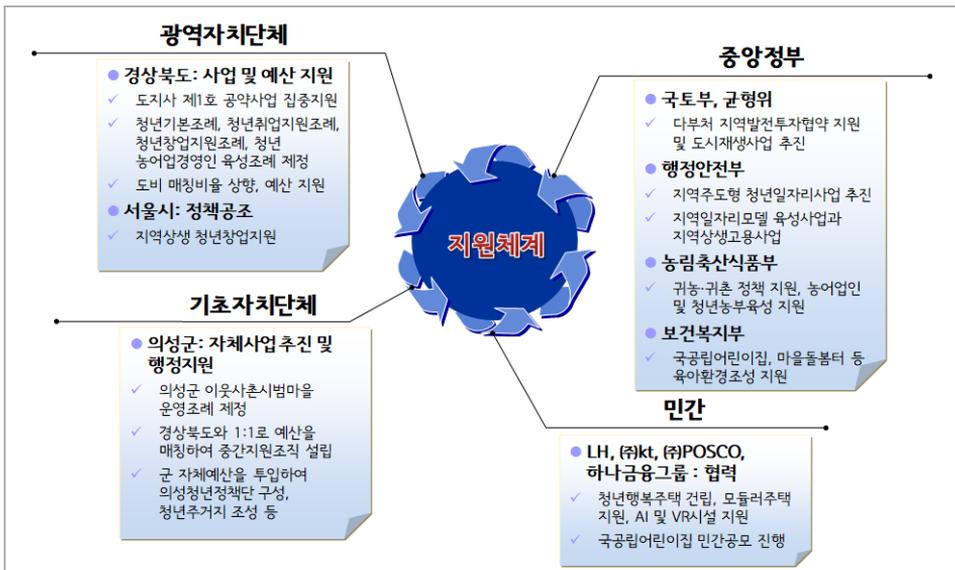
분야	국비지원사업	도비지원사업
일자리창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>스마트팜 청년농부 육성(균형위, 국토부 지역발전투자협약)</li> <li>도시청년 시골파견제(행안부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시범마을 일자리사업</li> <li>의성 팻 월드 조성</li> <li>농우바이오 연구농장 유치</li> </ul>
주거단지 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 청년주거단지 조성(국토부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집정비 리모델링</li> </ul>
생활여건개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생 뉴딜사업(국토부)</li> <li>의성 행복 플랫폼 조성(국토부)</li> <li>지역일자리모델육성사업(행안부)</li> <li>안계 하나 국공립어린이집 확충(복지부)</li> <li>안계 마을돌봄터 조성(복지부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안계초 KT-AI 스쿨 구축</li> <li>AI 어린이공원 조성</li> </ul>
마을공동체 강화		<ul style="list-style-type: none"> <li>이웃사촌지원센터 운영</li> <li>안계청년 피자방 운영</li> </ul>
청년유치·홍보		<ul style="list-style-type: none"> <li>청년예술캠프 개최</li> <li>청년플러스 사업</li> <li>도시청년 의성살아보기</li> </ul>

자료: 경상북도 내부자료

특히, 의성군에서는 기존의 청년유치사업인 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’의 성과

를 제고하고, 사업추진에 필요한 재원을 확보하기 위한 방안으로 중앙정부의 공모사업을 적극적으로 유치해 왔다. 이웃사촌청년시범사업의 내용 중 일부를 중앙정부의 정책사업과 연계 추진함으로써 사업 간 시너지 효과를 높이는 동시에 재원도 확보할 수 있기 때문이다. 국가균형발전위원회에서 국토부와 함께 추진 중인 다부처 지역발전투자협약사업이 의성군에 추진 중이며, ‘안계행복 플랫폼 조성사업’과 ‘스마트팜 청년농부 육성사업’이 이에 속한다.

그림 6-15. 의성군 사례의 청년유입정책 지원체계



## 5. 성공요인과 한계점

의성군에서 청년유치사업을 본격적으로 시행한 것은 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’이 추진되기 시작한 2019년 이후여서 비교적 추진기간이 짧아 사업성과를 평가하기는 한계가 있을 수 있다. 다만 지난 1년 6개월 간 지역에 유입된 청년이 116여명에 이르고, 이들을 중심으로 지역 내에 새로운 흐름을 만들어가고 있는 것은 사실이기 때문에 나름대

로 관련사업이 성공적으로 추진되고 있는 것으로 판단된다. 이에 그동안의 경과를 중심으로 사업의 성공요인과 한계를 살펴보기로 한다.

## 1) 사업요인

### (1) 일자리 + 주거 + 문화 + 복지 등 청년유입 관련사업의 통합적 추진

청년이 지역에 정착하기 위해서는 다양한 조건이 필요하다. 안정적인 정착을 위해 가장 중요한 것은 일자리라고 할 수 있지만 현실적으로 도시청년이 농촌에 왔을 때 가장 시급한 것은 주거공간이다. 뿐만 아니라 청년이 지역에서 결혼해서 안심하고 자녀를 낳아 기르기 위해서는 출산과 보육시설, 관련 서비스가 필요하고, 학령기에 접어들면 안전하고 경쟁력을 갖추 학교가 필요하며, 청년층이 즐길 수 있는 문화예술공간과 청년이 함께할 수 있는 다양한 동아리 활동도 필요하다.

지금까지 많은 지자체에서 다양한 청년유치정책을 시행해 왔고, 현재도 시행하고 있지만 대부분의 정책이 단위사업별로 추진되고 있다. 전문가들은 성공적이라고 평가받고 있는 도시청년시골파견제<sup>92)</sup>의 장기적인 지속가능성에 의문을 제기하기도 한다. 그 이유는 이 사업은 도시청년이 농촌지역에 와서 창업을 하는 것을 전제조건으로 자금(년간 3천만원, 최대 2년)을 지원하는 방식인데, 농촌에서 창업도 쉽지 않지만 창업에 성공한다고 하더라도 정착에 필요한 다른 여건이 갖추어지지 않는다면 결국 농촌을 떠날 수밖에 없기 때문이다. 자녀를 키울 수 있는 여건이 갖추어지지 않으면 그 조건을 갖추고 있는 지역으로 나갈 수밖에 없는 것이 일반적인 현실이다.

이성군에서 시행하고 있는 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’은 이러한 점을 고려하여 일자리(스마트팜, 펫 월드, 창업지원 등)와 주거공간(청년주택, 국민임대주택, 행복주택, 계

92) 경북도가 시행 중인 “도시청년시골파견제”는 그동안 각종 언론을 통해 지방소멸극복 및 청년유치 우수사례로 소개된 바 있으며, 지난 6월 29일, 대통령 직속 4개 위원회(저출산고령화사회위원회, 자치분권위원회, 국가균형발전위원회, 농어업·농어촌특별위원회)와 지방4대 협의체(대한민국시도지사협의회, 전국시도의회회장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회)가 ‘저출산·고령화와 지방소멸위기 공동대응을 위한 업무협약 및 기념세미나’에서도 우수사례로 발표되었다. 도시청년시골파견제는 일본의 지역부흥협력대를 벤치마킹하여 기획된 사업으로 현재는 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업으로 선정되어 국비를 지원받고 있다.

스트하우스 등)은 물론 출산과 보육, 학교, 청년문화예술활동까지 포함한 통합적인 청년유치대책을 담고 있다. 이 사업이 시행되고 있는 의성군 안계면 소재지에는 분만산부인과를 비롯한 10개의 병의원이 운영되고 있으며, 임산부와 영유아를 위한 출산통합지원센터, 79명의 정원의 공립 어린이집이 운영되고 있다. 청년일자리사업을 통해서 지역에 창업한 수제맥주공방을 비롯하여 언제나 쉽게 활용할 수 있는 ‘청년과짜방’에는 5G통신망이 구축되어 있는 1인 크리에이터 스튜디오와 영상회의실을 갖추고 있다. 현재 진행 중인 ‘행복누리관’이 완공된다면 청년이 참여하고 즐길 수 있는 훨씬 더 다양한 문화학습공간이 마련될 것으로 기대된다. 현재 진행 중인 의성군의 실험이 성공을 거둔다면 그 가장 중요한 요인은 아마도 청년이 지역에 정착할 수 있는 다양한 정책을 통합적으로 추진하였기 때문이라고 할 수 있다. 다양한 정책이 하나의 목표를 향해 상호 연계, 협력하면서 추진될 필요가 있다.

## (2) 지역의 이해와 충돌하지 않는 사업의 선정 및 지원

이웃사촌청년시범마을 일자리 지원사업의 경우, 다른 지역이나 지원사업에 비해 파격적인 지원<sup>93)</sup>을 하고 있지만, 사업의 선정에서 가장 중요한 원칙은 지역 내 기존 사업이나 업종과 충돌해서는 안된다는 것이다. 청년들이 지역에서 창업할 경우, 가장 많이 희망하는 아이템이 카페라고 한다. 실제로 의성군에서 창업청년을 선발할 경우에도 전체 신청자의 30~40%는 카페창업이나 혹은 유사한 사업을 희망하는 것으로 나타났다. 그러나 의성군 안계면에는 이미 대형 카페가 3개나 있고, 소규모 카페까지 포함한다면 7개나 된다. 따라서 아무리 차별화된 내용이나 치밀한 준비를 갖추고 있다고 하더라도 카페는 지원대상에서 제외되었다. 청년창업을 위한 지원이 기존 주민의 생업을 위협하는 방향으로 이루어져서는 안되기 때문이다.

이러한 원칙은 다른 분야에도 그대로 적용된다. 이는 청년유치도 중요하지만, 그것이 기존 주민들의 이해와 협력을 얻지 못하면 성공할 수 없다는 믿음을 갖고 있기 때문이다. 기존 주민들의 이해와 협력을 얻기 위해서는 사업의 내용과 추진방법 등을 주민들에게 알리는 것도 중요하지만 그것이 주민들의 이해와 충돌해서는 안된다. 의성군에서는 이점을 고려하여 지역주민과 윈-윈 할 수 있는 사업, 주민과 협력할 수 있는 청년아이템을 중시하고 있다.

93) 공간조성비 5천만 원과 초기사업화자금 5천만 원으로 최대 1억 원을 지원한다.

또한 의성 안계에서 창업하고자 하는 외부청년은 반드시 기존의 지역주민과 팀을 이루어 공동으로 사업을 제안하도록 하였다. 외지청년이 지역에 정착한다는 것은 자금 지원만으로는 한계가 있다. 지역 내에서 생활하면서 부딪히게 되는 다양한 문제들 특히 지역주민들과의 갈등문제는 지역주민의 도움 없이는 해결하기 어렵다. 그러므로 이러한 초기진입의 어려움을 조금이라도 줄이고, 지역 내 정착을 위한 실질적인 멘토역할을 하는데 꼭 필요한 지역주민과 협력 하에 진입할 수 있도록 정책을 설계하였다. 뿐만 아니라 외지청년과 지역주민의 협력관계 구축은 양자에게 모두 실질적인 도움이 될 수 있다. 가령, 지역 내 홉(hop)재배를 하고 있는 농가와 손잡고 안계에서 수제맥주공방을 창업한 외지청년은 불과 1~2개월 만에 정착단계에 접어들었으며, 이 청년과 손잡은 기존의 농가 역시 홍보 등 다양한 측면에서 도움을 받고 있다. 정상적인 시장유통이 어려운 B급 과일을 전문으로 유통하는 청년이 과일생산농가와 손잡고 창업함으로써 청년은 안정적인 원물확보가 가능해졌고, 농가는 처분 곤란이던 과일의 판로를 확대할 수 있게 된 경우도 있었다. 신규창업을 원하는 청년의 경우, 해당 사업의 이용자 혹은 수요자가 지역주민에 한정되는 경우는 가급적 지원대상에서 제외하였다. 거점은 지역 내에 두더라도 활동 영역은 전국을 대상으로 하는 사업을 우선적인 지원대상으로 선정하였다. 고령화·과소화되어가는 지역의 현실을 고려한다면 지역 내 시장만으로는 지속가능성을 담보할 수 없기 때문이었다<sup>94</sup>).

### (3) 청년들의 취향과 특성을 고려한 정책내용 구성 및 정책연계

영혼이 자유로운 청년들은 구속받기를 싫어한다. 따라서 특정한 조건을 전제로 하는 지원사업은 제대로 된 청년을 찾는데 한계가 있다. 즉, 특정기한 내에 주민등록 전입을 하고, 반드시 지역 내에서 창업하는 것을 조건으로 많은 자금을 지원하는 방식만으로는 자금지원이 종료된 후에도 지역에 남을 수 있는 뜻있는 청년을 확보하는데 한계가 있다는 것이다. 지역에서 창업하고자 준비가 되어 있는 청년을 찾아 지원할 경우는 지원이 종료되더라도 지역에 정착할 확률이 높지만 자금을 지원하니까 지역에 와서 창업하는 청년은 지원이 종료되면 떠날 가능성이 높다는 것이다. 따라서 기본적으로는 자금지원을 미끼로

94) 그러한 의미에서 청년 IT밸리 구축사업 등은 향후 지방정부에서 추진해 볼만한 아이템의 하나라고 판단된다.

청년을 유치하는 정책은 바람직하지 않다. 물론 너무나 절박하니까 어떻게든 해서 청년을 유치하고자 하는 정책당국의 절박함을 모르는 것은 아니지만, 이러한 방식은 어디까지나 한시적이고 보조적인 것이 되어야 한다. 보다 본질적인 고민이 필요하다.

이러한 취지에서 의성군에서는 올해부터 자금을 지원하지 않더라도 의성군에 와서 살고 싶은 청년을 찾는 사업을 착수하였다. '의성 살아보기'사업이다. 물론 이 사업이 의성군 청년유치사업의 주류라고는 할 수 있지만, 일정기간 동안 조건 없이 지역에서 살아보도록 하고, 의성이 마음에 들고, 의성에서 해 보고자 하는 사업을 탐색해 보는 과정이다. 15명을 선발하는데 75명이 지원했으며 그중 50명은 수도권 출신이었다. 이제 기본 6주 과정을 마쳤는데, 15명 중 11명이 4주의 심화과정에 참여하기로 했으며, 6~7명은 지역에 남기를 희망하였다. 총 10주 과정이 종료된 후, 지역에 남기를 원하는 청년들에게는 지역에 남아서 하고자 하는 것이 무엇인지 심층면담을 하고, 그 타당성을 검토한 후 지원방안을 강구해 나갈 예정이다. 분명한 것은 의성에 아무런 연고도 없는데, 지원공고를 보고 사업계획서를 제출하여 선정된 청년들보다 '의성 살아보기'를 참여한 청년들이 지역에 대한 이해 폭이 훨씬 깊고 진정성을 보인다는 점이다.

그러므로 중장기적으로 의성의 청년유치정책은 자금지원을 우선하는 기존의 방식 보다는 먼저 의성을 이해하고 일정기간 탐색과정을 거쳐서 진정성을 갖고 지역에 남고자 하는 청년들에 대해 맞춤형 지원을 하는 방향으로 전환해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 현재, 실험단계에 있는 '의성 살아보기'를 좀 더 확대하고, 찾아 온 청년들이 원하는 것이 무엇인지를 좀 더 세심하게 살펴보는 현장친화적인 사업추진방식이 필요하다. 아울러 지역주민들에게 이러한 사업방식이 왜 필요한지를 설명하고 이해를 구하는 과정도 필요할 것이다.

#### (4) 타 자치단체와의 정책 공조 및 여러 기관과의 협업

의성군의 이웃사촌청년시범마을사업은 중앙정부의 국비 공모사업을 추진하기도 하지만 특히, LH, (주)kt, (주)POSCO, 하나금융그룹 등 여러 관련기관·민간단체와의 협력사업을 진행 중이며, 광역자치단체인 경북 도 뿐만 아니라 서울시 등 타 지방자치단체와의 협력과 공조 하에 사업을 진행하고 있다는 특징을 갖고 있다. 먼저 LH는 의성군과 2020년 청년주택 건립 MOU를 체결하고, 100세대 규모의 청년행복주택 건립을 추진 중이며, 안계 행복어울림 플랫폼 건립 위탁을 협의 중이다. (주)kt의 경우에는 2019년 12월에 개소한 청년괴짜방에 1인 미디어장비, 전동스쿠터, VR 기기 등을 제공하고 괴짜방 운영에 관한 지속적인

컨설팅을 제공하고 있다. 또한 금수장을 리모델링하여 추진하고 있는 청년쉐어하우스에는 인공지능 스마트홈, 공용 영화룸 등을 설치할 예정이며, AI 어린이 공원, 안계초등학교 기가스쿨을 위한 로봇 코딩교육 장비, olleh TV, VR 체험시설 등을 지원해오고 있다. (※) POSCO는 5억 원 상당의 사회공헌 스틸형 모듈러주택 구축을 지원하고 있으며, 하나금융그룹은 민관협력 안계 하나 국공립어린이집을 의성군과 함께 추진 중이다.

2019년 경북 도는 경북경제진흥원과 함께 창농·창업에 관심이 있는 대학생과 예비 창업가에게 이웃사촌 시범마을을 체험할 수 있는 기회를 제공하여 관심을 환기시키기 위하여 청년플러스사업을 기획한 바 있다. 청년플러스사업을 통해서 경북도와 의성군은 공동체 형성 기반 지역자원조사를 통한 사회혁신 리빙랩 프로젝트와 지역자원을 활용한 어머니 콘텐츠를 제작 중이며, 이웃사촌 시범마을 체험캠프를 개최하고, 지역상생 일자리사업 지역자원 조사 활동비를 지원하고 있다. 이때 서울시의 지역상생 청년창업 지원사업과 연계하여 정책연계를 통한 서울청년의 의성캠프를 추진했으며, 서울과 지방의 상생을 통한 청년일자리 창출을 도모하고 있다.

## 2) 사람요인

### (1) 자치단체장의 리더십 및 청년유입정책 추진을 위한 전담조직 설치

현재 의성군 안계면 일대를 중심으로 상당히 파격적으로 20개가 넘는 청년인구 유입사업들이 기획되어 추진될 수 있었던 데는 경북도지사의 리더십과 적극적인 인구감소 해결 의지의 영향력이 컸다고 볼 수 있다. 민선 7기 경북도지사는 경북발전 10대 분야로 '저출생을 극복하는 아이세상 경북'과 '도민과 함께 하는 이웃사촌 복지 경북' 등을 선정하고, 제1호 선거공약사업으로 청년일자리·주거·복지가 두루 갖춰진 '이웃사촌 시범마을'을 추진하게 된다. 그 대상지 1호로 의성군이 선정되었으며, 정착생활을 위한 청년일자리 창출에 1,200억 원, 관광자원화가 가능한 청년주택단지 조성에 675억 원, 이웃사촌 복지체계 구축에 150억 원을 집중투자하여 성과를 내고, 그 성과를 타 시군으로 확산시키겠다는 강력한 의지를 표명했다.

이에 의성군수는 2019년 1월, 직제개편을 통해 이웃사촌 청년시범마을조성사업을 추진하기 위한 전담조직으로 시범마을조성과를 신설하여 협력적인 리더십을 발휘하였다. 경북 도에서도 '미래전략기획단' 하에 '이웃사촌 시범마을팀'을 신설하고, 사업계획의 수

립과 추진을 전담토록 했다<sup>95)</sup>. 특정사업을 추진하기 위해 군 단위에서 별도의 과(課)를 신설하는 것은 그렇게 흔한 일은 아니라고 볼 수 있으며, 의성군수는 매일 사업추진상황을 정례적으로 점검해오고 있다. 또한 전담부서에서는 직접 추진하는 사업은 물론이고 각 부서에 흩어져 있는 단위사업들의 추진상황을 종합하고, 부진한 사업에 대해서는 그 원인과 해결방안을 찾아 군수에게 건의함으로써 정책의 추진성과를 높이고 있다. 이처럼 청년유치사업을 추진하기 위해 별도의 전담부서까지 설치한 것은 인구소멸 위기에 대한 의성군의 절박함으로 대변하는 것이기도 하지만, 정책적인 성과를 얻기 위한 불가피한 조치이기도 하다. 청년유치와 같이 다양한 분야의 사업이 망라되는 사업의 경우 전담부서가 없다면 사업의 안정적인 추진에 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 의성군과 경북도의 이러한 사례는 유사한 상황에 놓여 있는 다른 지자체에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

## (2) 청년과의 소통 및 네트워킹, 공동체 활성화 도모

사람을 대상으로 하는 사업 즉, 소프트웨어사업은 세심하고 면밀한 사업추진이 사업의 성패를 좌우하는 경우가 많다. 문제는 이러한 사업의 경우, 단기간 내에 성과를 내기가 어렵고 사업추진과정이 정형화되어 있지 않다는 점이다. 그렇기 때문에 한정된 기간에 자금을 집행하고, 성과를 거두어야 하는 행정의 방식으로는 소프트웨어사업을 추진하는데 원천적으로 한계가 있다. 농촌을 잘 이해하지 못하는 도시청년들을 대상으로 하는 정책은 더욱 그렇다.

의성군에서는 이 점을 고려하여 중간지원기관을 설치하고, 이를 민간에 위탁해서 운영하고 있다. 중간지원기관은 행정보다는 좀 더 자유로운 입장에서 사업을 추진할 수 있으며, 지역으로 들어오는 청년들과 좀 더 직접적인 스킨십이 가능하다. 이러한 과정을 통해 청년들이 진정으로 원하는 것이 무엇인지를 찾아내고, 이를 행정에 전달하여 정책적인 지원방안을 강구해 나가고 있다. 중간지원기관에서는 다양한 방법으로 들어 온 청년들과 소통하고, 이들이 행정에 직접 말할 수 없는 내용까지도 허물없이 얘기할 수 있는 관계를 만들어 나가고 있다.

중간지원기관에서는 도시지역의 다양한 청년단체들과 네트워킹을 구축하고 소통하면

95) 2020년 초 전담부서인 미래전략기획단 내 이웃사촌 추진팀은 해체되었고, 관련 업무는 아이여성행복국(局)이 신설되면서 산하 인구정책과(課) 이웃사촌 시범마을팀으로 이관되었다.

서, 의성군의 청년유치정책을 설명하고 의성군에 대한 관심을 갖도록 유도해 나가고 있다. 중간지원기관의 이러한 활동은 외부 청년들이 의성군으로 들어 왔을 때 비빌 수 있는 언덕이 될 수 있기 때문에 외지청년유치에 현실적으로 중요한 영향을 미치고 있다. 아무나 왔다 가는 곳이 아니라 오고 싶은 사람을 많이 확보하는 것, 당장은 아니지만 더 많은 청년들이 오고 싶은 곳이라는 인식을 심어주는 것이 필요하다. 또한 직접 의성으로 이주해 오지는 않더라도 의성의 농산물을 구매하고, 의성을 생각하는 응원금을 확보하는 것도 지속가능한 의성을 만드는 데 중요한 과제이다. 이러한 의미에서 중간지원기관의 창의적인 사업구상과 유연한 추진방식이 필요하다.

또한 2019년 4월부터는 이웃사촌지원센터와 의성군 시범마을조성과 기획계는 행복자치마을만들기 심의위원회를 개최하고, 마을공동체 주민제안사업을 공모하였다. 이는 마을 리더가 주축이 되어 마을자원을 활용한 마을공동체 사업의 일환으로 청년과의 소통 및 네트워킹을 활성화하는 노력이라 할 수 있다.

### (3) 중간지원조직을 활용한 통합적 지원시스템 구축

경북 도와 의성군에서 추진하고 있는 ‘이웃사촌 청년시범마을조성사업’은 청년이 지역에 정착하는데 필요한 모든 사업이 종합되어 있다. 도와 군에 모두 총괄부서가 있기는 하지만 각각의 사업은 여러 부서에 흩어져 있기 때문에 부서간 보이지 않는 칸막이로 사업간 시너지 효과를 높이기 어려울 수 있다. 이에 의성군과 경북 도에서는 이 사업이 집행되는 현장, 즉 안계면에 중간지원조직인 이웃사촌지원센터를 설치하고, 각 부서에서 시행하는 27개 사업이 이웃사촌지원센터를 거쳐서 집행될 수 있도록 했다. 8개과(課) 1개소(보건소)에 걸쳐 있는 단위사업들은 이웃사촌지원센터를 통해서 유기적이고 통합적으로 지원이 이루어지고 있다.

중간지원조직에서는 부서간 혹은 사업간 통합적 지원뿐만 아니라 공간적 측면에서 지역균형발전차원에서 청년유치의 효과가 지역전체에 확산될 수 있도록 권역적 접근을 하고 있다. 이웃사촌 청년시범마을조성사업은 공간적인 범위가 의성군 중에서도 안계면에 한정된 사업이다. 때문에 행정에서는 이 사업을 안계면에 한정된 사업으로 인식하고 있다. 하지만 중간지원기관에서는 이 사업을 안계면을 넘어 서의성(7개면)전체의 사업으로 간주하여 추진하고 있다. 서의성지역은 의성읍을 중심으로 마늘, 사과, 자두, 복숭아 등 현금작물이 많은 동부의성지역과 달리 순수 논농사지역으로써 의성내에서도 상대적으로 발전이

지체된 지역이다. 그리고 안계면은 서부의성 7개면의 의료, 교육, 생활의 중심지로서 오랜 역사성을 가지고 있는 지역이다. 따라서 안계면을 서부의성의 권역중심으로 파악할 필요가 있고, 안계읍을 중심으로 하는 각종 개발사업, 청년유치사업의 효과가 의성 전체로 파급되도록 하는 것은 곧 의성군 균형발전차원에서 중요한 의의가 있다고 보았다. 5부처 협력사업이나 공공생활서비스 집약형 도시재생사업을 추구하는 이유도 여기에 있다. 이웃사촌지원센터는 지역주민의 이해를 돕는 주민원탁회의 개최, 마을리더 역량을 강화하는 이웃사촌 새꿈학당 운영, 지역청년과 유치청년의 화합과 협력을 도모하는 청년동아리 등도 운영하고 있다.

### 3) 제도요인

#### (1) 지자체의 조례제정 및 예산지원

먼저 경북 도는 경북 및 의성군의 청년정책을 지원하기 위하여 청년기본조례와 일자리·취업·창업 관련 조례, 그리고 청년 농어업경영인을 육성하고 지원하기 위한 조례를 제정하고 있다. 구체적으로 「청년기본조례」와 「청년 창업지원조례」 등 4개의 관련 조례를 제정하고, 청년유입 및 유치와 관련되는 사업의 근거가 되는 중앙부처의 법률이나 조례가 없더라도 자체사업을 통해 일자리, 정주여건, 주거, 교통, 교육 등 복합적인 사업을 지원해 오고 있다. 특히, 경북도에서는 제1호 도지사 공약사업으로 이웃사촌 시범마을사업을 추진하면서 정책 초기부터 이웃사촌 시범마을사업에 필요한 예산을 우선 편성하였고, 「경상북도 미래전략 협력사업 지원에 관한 조례」 등 관련조례에 의거 도비 매칭비율을 5:5로 상향지원 해주었다.

의성군 역시 시범마을조성과를 신설하고, 2020년 6월에 「의성군 이웃사촌시범마을 운영에 관한 조례」를 제정함으로써 시범마을사업에 필요한 지원을 적극적으로 추진하고 있다. 이 외에도 의성군은 「의성군 청년발전 기본 조례」와 「의성군 창업허브센터 설치 및 운영에 관한 조례」를 설치하고 도시청년의 의성군 유입과 이들의 권익증진, 그리고 일자리 및 창업을 지원하고 있다. 관련조례 하에서 의성군은 조례 하에서 스마트팜과 연계한 청년주거지 조성, 의성청년정책단 구성 등 국비나 도비가 매칭되지 않는 군 자체사업을 추진하고 있으며, 안계전통시장 현대화사업, 경관개선사업 등에 군 자체예산을 지원하고

있다. 이웃사촌 청년시범마을사업의 2019년 기준 예산은 총 23개 사업에 405억 원이 투입되었으며, 2020년 기준으로는 총 248.4억 원이 투입될 예정이다.

## (2) 중앙정부의 관련사업 법·제도 및 시책 연계

우리나라는 현재 일본의 「지방창생법」과 같이 지방의 인구감소, 청년의 지방유출 문제에 대응하여 청년층의 유출을 저지하고, 도시청년들을 지방에 유치하는 정책을 종합적으로 지원하는 중앙정부의 법·제도는 아직 마련되어 있지는 않다. 다만 지역의 귀농·귀촌 활성화, 인구감소지역 통합지원 등 지역의 인구감소에 대응하고, 인구의 이동을 도모하는 정책과 관련하여 농림축산식품부, 행정안전부, 보건복지부 등 여러 중앙부처별로 개별 법률에 의거하여 사업을 추진해오고 있으며, 청년일자리는 고용노동부와 행정안전부를 중심으로 추진되고 있다. 의성군에서는 기존의 청년유치사업인 '이웃사촌 청년시범마을조성사업'의 성과를 제고하고, 사업추진에 필요한 재원을 확보하기 위한 방안으로 중앙정부의 공모사업을 적극적으로 유치해 왔다.

## 4) 한계점

의성군의 청년시범마을조성사업은 여러 가지로 주목을 받고 있으며, 일부에서는 청년 유치사업의 성공적인 추진사례로 평가하지만 몇 가지 측면에서 한계를 가지고 있다. 따라서 향후에도 이 사업이 지속적으로 추진되고 의성군이 소멸위기를 극복한 모범적인 사례 지역이 되기 위해서는 다음과 같은 점이 개선되고 보완되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 전체적인 기본계획의 부재로 인한 문제점을 보완할 필요가 있다. 본 사업은 도지사의 선거 공약사업으로써 추진되었기 때문에 사업추진을 위한 마스터플랜이 마련되기도 전에 단위사업의 예산이 만들어지고 집행되었다. 27개 사업, 2,000억 원의 예산을 집행해야 하는 거대 프로젝트 치고는 충분한 준비가 다소 부족했다. 앞으로는 경북도 차원에서 전체사업에 대한 종합적 점검과 이를 바탕으로 하는 마스트플랜을 수립하고, 부족한 점을 보완해 나갈 필요가 있다.

둘째, 사업별 예산 확보방식의 한계를 개선할 필요가 있다. 당초 각 사업의 예산확보방안에 대한 충분한 고민 없이 사업이 추진되었고, 사업을 추진해 나가면서 몇몇 개별사업을 하나로 묶어 중앙정부의 공모사업에 응모하는 방식으로 예산을 확보해 나가다 보니 공모

사업의 지침이나 내용에 따라 다소 중복적이거나 본래의 취지와는 다른 사업이 끼어드는 경우가 발생하게 되었다. 가령 기존의 이웃사촌청년시범마을사업 중 일부 꼭지를 하나로 묶어 '지역발전투자협약사업'에 응모하였고 선정되어 관련예산을 확보했는데, 다시 '도시재생뉴딜사업'을 응모하면서 유사한 사업아이템이 공모사업의 일부로 포함되는 경우가 발생하게 되었다. 결국 확보된 예산사업의 추진을 위한 어려움이 나타나게 되었고, 이를 다시 조정하고 해소해야 하는 과제가 남아 있다.

셋째, 정책 간 연계강화를 통한 시너지효과를 높여나가야 한다. 의성군의 청년유치사업은 이웃사촌 청년시범마을조성사업 외에도 일자리창출과 등 여러 부서에 흩어져 있다. 따라서 각 정책사업간 시너지효과를 높이기 위해서는 이웃사촌 청년시범마을조성사업 전담부서인 시범마을조성과와 이러한 관련 부서간의 긴밀한 협업이 필요하다. 이를 위해서는 과장의 상급기관인 국장이나 부군수 등을 단장으로 하는 청년정책추진단과 같은 협업 조직을 만들어서 정례적이고 실질적인 협업이 이루어지도록 하는 사업간 연계시스템을 구축할 필요가 있다

넷째, 청년의 특성을 반영한 유연한 정책설계와 추진방식이 필요하다. 청년들은 근본적으로 속박과 간섭받기를 싫어한다. '의성 살아보기'에 응모한 75명의 청년들은 90%이상이 순순하게 도시에서 태어나 도시에서 자라고 생활해온 사람들이었다. 특히 대부분의 청년들이 1년 이상, 사람에 따라서는 8년 이상 해외생활을 해 본 경험이 있었다. 당장 눈앞의 생활보다는 좀 더 먼 미래를 바라보면서 자유롭게 살아왔다는 것을 의미한다. 때문에 이러한 청년들에게 '자금을 지원해 줄 테니 여기 와서 창업해라'라는 식의 정책은 동의를 얻기 어렵다. 결국, 자금을 쫓는 청년들만 응모하게 되고, 그 결과 해당지자체는 지원기간의 종료와 함께 지역을 떠나는 이른바 먹튀 논란에 휩싸이게 되고 관련정책을 지속하기 어렵게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 일정기간 살아보고, 정착여부를 스스로 판단케 하는 방식으로 정책의 전환이 필요하다. 현재 시행하고 있는 '의성 살아보기'는 좋은 시금석이 될 수 있을 것으로 기대된다.

다섯째, 창업우주의 청년유치사업에 대한 근본적인 전환이 필요하다. 외지 청년이 농촌 지역에 와서 창업하는 것은 그 자체도 어렵지만, 창업한다고 하더라도 안정적으로 유지하기는 더욱 어렵다. 문제는 현재 각 지자체에서 시행하고 있는 청년유치정책의 대부분이 창업을 전제로 자금을 지원하는 방식이라는 것이다. 만약, 창업을 전제로 자금을 지원하는

정책을 시행해야 한다면 사전에 충분한 검증이 필요하다. 지역의 기존상권과 충돌하지 않아야 한다면, 창업결과를 소비하는 수요자의 2/3 이상은 외부시장을 대상으로 해야 한다면, 지역 내 주민들과 팀을 이루어서 지원토록 하는 등의 보완장치가 필요하다고 판단된다.

여섯째, 행정의 관행적인 업무 추진방식이 개선될 필요가 있다. 청년유입정책은 다양하고 조건이 복잡하다. 특히, 사람을 대상으로 한다는 점에서 정책의 추진과정에서 다양한 변수가 나타날 수 있다. 그러므로 기존의 행정관행으로는 대처하기 어려운 경우가 많기 때문에 만약 기존의 행정관행으로 업무처리를 하게 되면 기대했던 사업성과를 거두기 어렵게 될 가능성이 크다. 따라서 기존의 행정관행에서 벗어난 유연한 정책추진이 필요하다. 행정에서 이러한 방식의 정책추진이 어렵다면 의성에서와 같은 중간지원조직을 통한 사업 보완도 하나의 방법이 될 수 있을 것으로 판단된다.

그림 6-16. 의성군 사례 종합





서천군의 전체 면적은 366.1km<sup>2</sup>로 충청남도 면적(8,226km<sup>2</sup>)의 약 4.5%를 차지하는데, 이는 도내에서 가장 작은 계룡시(60.72km<sup>2</sup>)에 이어 두 번째로 작은 면적에 해당한다. 토지이용별로는 논[畓]과 밭[田]이 각각 29.5%와 8.7%로, 서천군 총면적의 38.2%가 농경지로 이루어져 있다. 이러한 배경으로 임야가 전체 면적의 39.8%에 불과할 정도로 적은 비중을 차지하고 있다는 점도 서천군이 갖는 자연환경의 특색이다.

우리나라 국토의 20%가 경지 면적인 점을 감안하면 서천군은 농경지가 전국 평균의 두 배 가까운 비중을 차지하는 곡창지대라 할 수 있으며, 모든 하천이 서쪽과 남쪽으로 흘러 이들 하천의 유역인 남쪽의 금강과 서쪽의 서해 연안에 평야들이 분포한다. 한산면과 마산면에 축동저수지가 걸쳐 있고, 문산면에 봉선저수지·신농저수지·홍림저수지가 있어 논농사가 밭농사보다 활발한 편이다. 주요 농산물은 쌀·보리·콩·저마·생강과 약간의 누에고치 등으로, 저마는 중천면·시초면, 생강은 문산면·시초면, 누에고치는 문산면에서 생산되고, 최근에는 점차 마늘·사과 등의 생산이 증가하는 추세다. 특히 서천군의 특산물인 한산모시는 1960년대 후반까지 한산면뿐만 아니라 서천군 전 지역에서 가내수공업으로 번창하였다. 그러나 1970년대부터 화학섬유의 가격경쟁력에 밀려 생산량이 급감하였다가 최근에 들어 우아하고 섬세한 옷감으로 그 수요가 증가하고 있다.

## 2) 인구특성

서천군의 인구는 2019년 말 기준 52,805명으로 2000년 당시 75,259명에 비해 29.8% 감소한 것으로 나타났다<sup>97)</sup>. 문제는 총 인구의 감소뿐만 아니라 연령대별 인구구조도 크게 변화했다는 점이다. 14세 미만인 유소년인구는 2019년에 30,310명으로 2000년 51,225명에 비해 69.0% 감소하였고, 20~30대 청년인구는 2000년 20,285명에서 2019년 7,929명으로 줄어들어 60.9%의 감소율을 나타냈다. 반면에 65세 이상의 고령인구는 같은 기간 동안 12,633명에서 18,417명으로 45.8% 증가하였고, 고령화율의 경우 16.8%에서 34.9%로 18.1%p 상승하였다<sup>98)</sup>.

97) 이는 전국에서 총인구의 감소 비율이 고흥(-35.7%), 보성(-32.5%), 그리고 본 연구의 사례 지역의 의성(-31.1%)에 이어 네 번째로 높은 지자체에 해당한다.

98) 서천군의 고령화율은 지속적으로 상승하여 2002년(19.0%)까지 고령사회(aged society)를 유지하였고, 2003년(20.2%)부터 초고령사회(super-aged society)에 진입하기 시작하였다.

출생자 수 대비 사망자 수는 2000년 1.21명에서 2018년에 3.63명으로 3배 증가하였다. 이와 같이 출생자 수와 사망자 수 비율의 불균형 심화는 유소년층과 청년층의 급감과 고령층의 빠른 증가로 이어져서 결과적으로는 지역 인구의 지속가능성을 저하하는 요인으로 작용하게 된다.

**표 6-10. 서천군의 인구특성(2000~2019년)**

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
총인구	75,259	64,322	60,085	56,910	52,805
유소년인구수 (14세 미만)	11,401 (15.1%)	8,894 (13.8%)	6,672 (11.1%)	5,107 (9.0%)	4,078 (7.79%)
생산가능인구수 (15~64세 미만)	51,225 (68.1%)	41,241 (64.1%)	37,440 (62.5%)	34,350 (60.46%)	30,310 (57.4%)
고령인구수 (65세 이상)	12,633 (16.8%)	14,187 (22.1%)	15,839 (26.4%)	17,192 (30.7%)	18,417 (34.9%)
청년인구수 (20대~30대)	20,285 (27.0%)	15,015 (23.3%)	12,018 (20.0%)	9,787 (17.2%)	7,927 (15.0%)
출생자수	670	407	345	251	205(2018년)
사망자수	813	715	680	727	744(2018년)
합계출산율	1.54	1.30	1.37	1.21	1.18(2018년)

2000년 이후 서천군의 인구이동은 다른 지역으로의 인구 유출이 지속적으로 진행되어 왔음을 확인할 수 있다. 이를 5년 단위의 기간으로 나누어서 살펴보면 2000년대 초반에 가장 많은 인구의 유출이 이루어졌고, 그 정도는 이후에 점차 감소하다가 최근 5년(2015~2019년) 동안 다시 증가하는 모습을 보이고 있다. 이러한 현상은 20대와 30대 청년층에서도 공통적으로 나타나고 있다. 그러나 40~64세의 경우 정반대의 패턴을 보여 2000년대 초반까지 인구의 유출이 있었고, 2000년대 중반부터 인구의 유입으로 역전되어 그 정도가 증가했다가 최근 5년(2015~2019년) 동안 주춤하는 경향을 나타내고 있다.

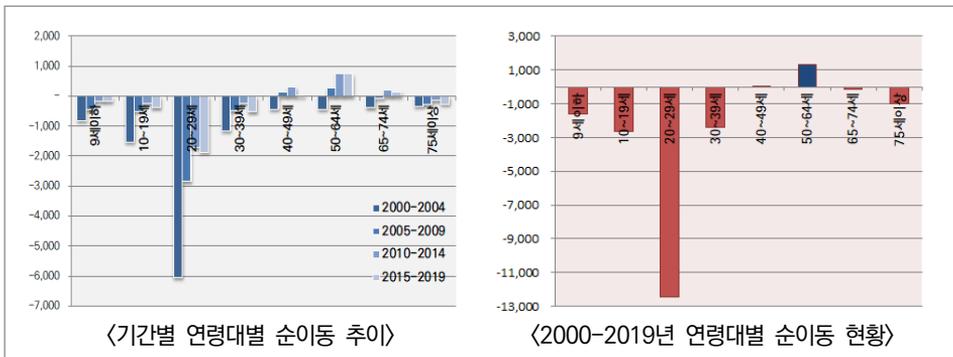
위와 같이 40~64세 장년층의 인구가 서천군으로 유입하는 현상이 발생하고 있는 요인에 대해 살펴보면, 우선 은퇴자들이 도시지역에서의 생활을 마치고 귀농·귀촌하는 일반적

인 현상을 서천 지역에도 적용할 수 있다는 점을 고려해볼 수 있다. 여기에 더해 서천군에서 살고 있는 이들 계층이 다른 지역으로 유출되는 경우가 거의 없다는 점도 한 몫 하는 것으로 판단된다. 즉 이들 계층이 지역에서 오랫동안 사회경제적 기반을 쌓아 다른 지역으로 떠날 필요성을 상대적으로 적게 느끼고 있을 뿐만 아니라, 기존에 형성해왔던 지역사회 내 인간관계의 울타리를 벗어나기에도 쉽지 않을 것이기 때문이다.

표 6-11. 서천군의 인구이동 특성(5년 누적 순이동량)

구분	2000~2004년	2005~2009년	2010~2014년	2015~2019년	2000~2019년
전체 순이동	-11,112	-4,222	-1,211	-2,309	-18,854
20~30대 순이동	-7,201	-3,328	-1,930	-2,383	-14,842
20대	-6,055	-2,845	-1,701	-1,862	-12,463
30대	-1,146	-483	-229	-521	-2,379
40~64세 순이동	-858	407	1,052	747	1,348

그림 6-18. 서천군의 연령대별 순이동 추이(2000~2019년)



반면에 지난 20년간 20~30대 연령층의 인구유출은 꾸준히 진행되어 왔는데, 그 중에서도 특히 20대 청년층이 대부분의 비중을 차지할 정도로 이들 연령층의 많은 인구가 타 지역으로 유출되었다. 이처럼 20대 청년층의 많은 인구가 유출되어 온 요인에는 고등학교

졸업 후 상급 학교 진학에 의한 유출이 크게 작용한 까닭도 크지만, 여타 인구감소지역에서 일반적인 현상으로 나타나고 있듯이 지역에 좋은 일자리가 부족하고 문화공간이 많지 않으며 육아환경도 도시지역에 비해 상대적으로 열악하기 때문인 것으로 판단된다.

## 2. 정책 추진배경

서천군은 인구감소와 고령화가 지속되고 있는 가운데 지역문제를 해결할 수 있는 핵심적인 세대 계층이 ‘청년’에게 있다고 인식하고, 지역의 청년을 살리기 위해 청년정책을 적극적으로 추진하게 된다. 청년들이 지역에서 일을 하고 생활할 수 있는 환경을 조성하는 것, 즉 청년을 살리는 길이 곧 지역을 살리는 길이라 진단한 것이다. 2018년에 수립된 「청년정책 기본계획」의 비전을 ‘청년에게 기회를! 서천에는 활력을!’으로 설정한 것도 청년층이 지역 활력의 핵심 요인이라는 인식이 반영된 결과인 것으로 판단된다. 이 계획에는 청년참여 강화 및 기반 마련 등을 포함한 4대 전략과 함께 청년 직장인 주거비 지원, 청년 위원 할당제, 청년기금 설치 등 과감해 보이는 시책들이 제시되어, 사업이 추진되기 전부터 많은 청년들의 주목을 받았다. 특히 2018년 12월 말에 제정된 「서천군 인구증가시책 지원 조례」에 근거해 1년 이상 서천군에 거주하고 있으며 직장 재직 기간이 5년 이하인 만 18세 이상 만 39세 이하 청년에게 주거비를 지원하는 시책은 다른 시·군에서 찾아보기 어려운, 다소 파격적인 사업인 것으로 평가된다.

2018년 민선 7기가 출범하면서 서천군은 군정의 핵심 비전을 ‘가족이 행복한 도시’로 설정하였다. 아동·청소년, 청년, 여성, 노인 등 4개의 계층으로 구분하고, 이들 계층이 모두 행복한 도시를 만들기 위해 13개 전략사업을 발굴해 추진계획을 세웠다. 그러나 당시에 ‘지방소멸’이 큰 이슈가 되었고, 서천군도 지속적인 인구감소의 문제가 커다란 당면과제로 다가왔다. 이에 고민에 고민을 거듭해 지방소멸시대를 극복하기 위한 해법으로 ‘귀농귀촌 활성화’와 ‘군민의 경제적 토대 마련’을 제시하게 된다. 과거에는 주민등록을 옮겨 인구감소를 막는 일이 있기도 했지만 이는 근본적인 해소책이 될 수 없고, 농업에 대한 경쟁력을 통해 귀농귀촌을 늘리고 경제적 기반을 구축해야 인구감소를 막을 수 있다고 판단하였다. 특히 인구감소의 측면에서 ‘청년정책’의 중요성을 인식하여 그동안 농촌지역이 청년에 대

한 구체적인 대안을 갖지 못한 점을 문제점으로 들고, 지금이라도 청년을 위한 주택을 짓고 청년에게 일자리도 연결해 주는 등 청년이 서천에 살 수 있도록 생활인프라를 갖추기 위해 노력하는 모습을 보이고 있다.

그림 6-19. 가족행복도시 서천군의 비전과 핵심영역별 정책목표 및 추진전략

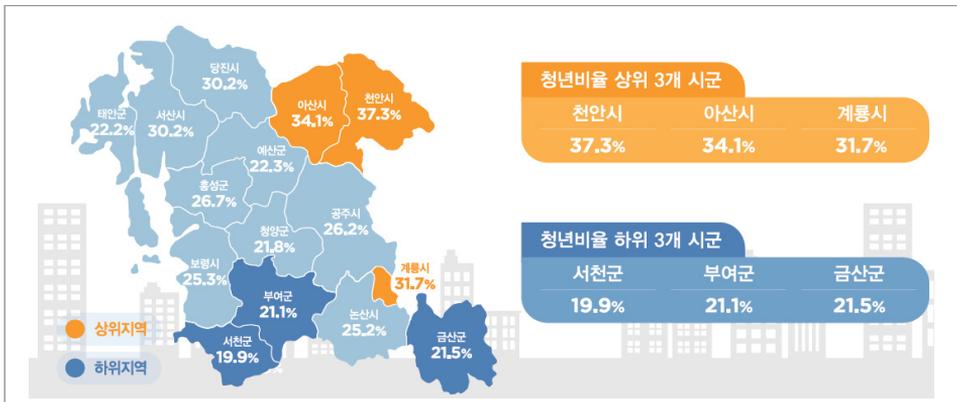


자료: 서천군청 누리집 [http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02\\_07\\_01.do](http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02_07_01.do)(검색일: 2020.10.09.)

앞에서도 언급하였듯 청년층의 지속적인 인구유출은 서천군이 안고 있는 심각한 지역 문제에 해당한다. 실제로 서천군이 충청지방통계청에 의뢰해 실시한 ‘청년사회경제실태조사’의 결과(2019)에 따르면, 서천군의 청년인구 비율은 19.9%로 충청남도 15개 시·군 가운데 가장 낮은 수치를 나타냈다. 월 평균 100여 명의 인구가 감소해오다가 2013년 5월 이후 7년만인 2020년 6월에 14명이 늘어 인구가 증가세로 일시 전환하기도 했지만, 20·30대 청년층이 영향을 미쳤다가보다는 40대 이상의 전출 감소와 유입 증가, 10대 유출이 멈췄던 점이 결과에 작용한 것으로 보고 있다. 이러한 배경으로 지방소멸에 대한 위기의식

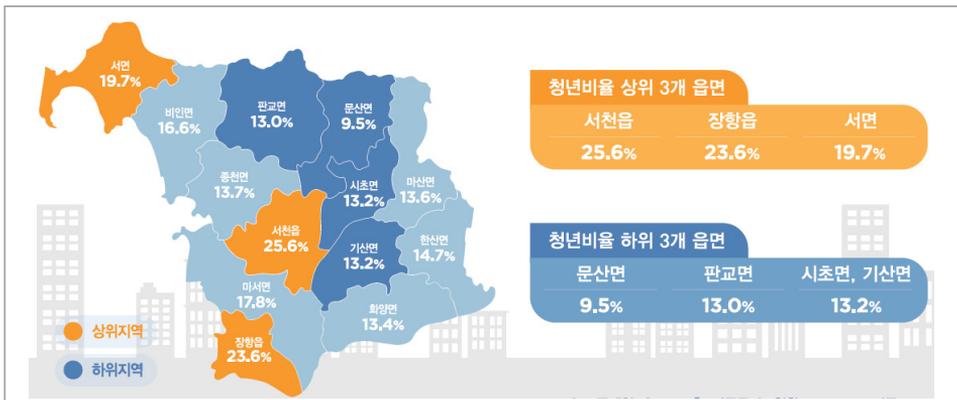
을 갖고 2020년 5월부터 모든 부서가 지방소멸 위기 대응체계로 전환하기도 했다. 이와 같이 서천군은 지속적으로 감소하는 청년인구 문제에 대응하며, 지역의 미래를 이끌어갈 청년층을 위해 지역맞춤형 정책을 수립하고 청년정책에 적극적인 추진의지를 나타내고 있다.

그림 6-20. 충청남도 시·군별 청년인구 비율 현황 (2018년 12월 기준)



자료: 충청지방통계청 (2019.12.), 「2019 서천군 청년사회경제실태조사 보고서」, p.12

그림 6-21. 충남 서천군 읍·면별 청년인구 비율 현황 (2018년 12월 기준)



자료: 충청지방통계청 (2019.12.), 「2019 서천군 청년사회경제실태조사 보고서」, p.12

### 3. 세부 추진내용

2018년에 수립된 '서천군 청년정책 기본계획'에서는 청년정책의 비전을 '청년에게 기회를! 서천에는 활력을!'으로 설정하고, 참여, 일자리, 문화, 주거·복지 등 4개의 핵심영역을 제시하고 있다. 청년정책 추진 목표는 참여주체로서 청년활동의 기반을 구축하고 청년정책의 지원 생태계를 조성하는 데 두었으며, 핵심영역별 4대 전략을 ① 청년참여 강화 및 기반마련, ② 양질의 청년일자리 확대, ③ 청년문화 생태계 구축, ④ 청년 생활안정 지원 등으로 구분하였다. 계획이 수립되었을 당시에는 17개의 핵심과제가 발굴되었으나, 2020년 현재에는 4대 전략별로 모두 35개 과제가 추진되고 있거나 계획 중에 있다. 이들 과제 중에서 대표적인 사업에 대해 다음과 같이 전략별로 살펴보고자 한다.

#### 1) 청년참여 강화 및 기반 마련

군정의 참여주체로서 청년들이 활동할 수 있는 기반을 마련하기 위해 서천군이 추진하고 있는 사업을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청년정책의 추진 재원을 확보하고 안정적인 추진을 도모하기 위하여 2019년 청년기금을 설치하였다. 기금 설치에 대한 근거법령은 2018년 말 「서천군 청년기금 설치 및 운용 조례」의 제정으로 마련되었으며, 제6조에서 기금의 용도에 대해 명시하고 있다. 즉 청년의 능력개발 및 창업육성 등에 대한 지원, 청년의 문화·예술 활성화 및 청년문화예술인 등에 대한 지원, 청년의 생활안정과 복지 및 권익 증진, 그 밖의 청년정책을 위해 필요한 사항 등 어느 하나에 해당하면 기금을 사용할 수 있는 것으로 규정하였다. 2020년 4월 현재 5억 원의 기금이 적립되었고, 2023년까지 5년 동안의 운용으로 총 50억 원 적립을 목표액으로 설정하였다.

둘째, 청년층의 사회·경제적 환경변화와 삶 전반에 대한 실태를 파악하고 청년정책 및 일자리 지원 정책의 기초자료로 활용하기 위해 '청년사회경제실태조사'를 실시하였다. 2019년 2월 서천군은 충청지방통계청과 '2019년 서천군 청년사회경제실태조사 통계작성 대행 실무협약'을 체결하였다. 이에 충청지방통계청은 2019년 6월 서천군에 거주하는 만 15세 이상 39세 이하인 1,000명의 청년을 표본으로 추출하고, 면접 조사의 방법으로 주거와 교통, 가족, 교육 등을 포함한 11개 분야의 57개 항목에 대하여 설문조사를 수행하여

**그림 6-22. 서천군 청년정책의 비전·목표 및 4대 전략**



주: 4대 전략별로 제시된 35개 과제는 2020년 추진 사업에 해당

자료: 서천군청 누리집 [http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08\\_01\\_01.do](http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08_01_01.do);

[http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08\\_01\\_04.do](http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08_01_04.do) (검색일: 2020.09.21.)

같은 해 12월에 결과 보고서를 발간하였다. 서천군은 조사 결과의 활용 사례에 대한 정책 모니터링을 실시해 3년 주기에 맞는 통계 개발이 지속적으로 진행되도록 통계청 간 협력 체계를 유지해 지표를 관리해 나갈 계획이다.

셋째, 지역대표축제에 청년층이 참여할 수 있도록 청년할당제를 도입하였다. 2018년 10월 서천군의회는 전국 기초지자체에서 처음으로 '지역대표축제 청년할당제 활성화'를 위한 청년포럼을 개최해, 지역청년들의 사회적 참여 확대 방안과 지역대표축제 청년 10% 할당제도의 활성화 방안에 대해 논의하였다. 이러한 청년할당제는 서천군의 대표축제인 한산모시문화제에 도입되기 시작했으며, 청년문화기획단 조직을 포함한 운영체제 구축 노력과 차별화된 프로그램의 운영으로 2019년 12월 한산모시문화제가 문화체육관광부로부터 문화관광축제(2020-21)로 선정되기도 했다.

넷째, 청년들이 자유롭게 모여 네트워크를 형성하고 서로 소통하며 공감할 수 있도록 청년 활동공간을 조성하였다. 서천군의 사회적경제 중간지원조직인 지역순환경제센터는 네이밍 공모전을 통해 명명된 '청보리'라는 이름의 청년공간을 2019년 9월에 개소하였다. 청보리 공간이 조성되기 전에도 센터가 주관하여 청년 간담회와 청년 토크 콘서트를 개최하기도 했는데, 청년공간이 마련되어 청년들이 어떠한 정책을 원하는지 청년들의 생각을 좀 더 가까이 들을 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 양질의 청년일자리 확대

「서천군 청년지원 기본 조례」 제2조에 명시된 청년정책의 정의에서 이 정책의 목적에 대한 범위는 앞서 살펴본 '청년의 참여확대'뿐만 아니라 '고용확대'도 포함하고 있다. 지역 청년들에게 좋은 일자리를 확대하기 위해 서천군 차원에서 추진하는 사업을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청년창업과 사회적기업의 육성, 단계적 성장지원 프로그램을 지원하기 위해 경제진흥통합센터를 조성한다. 몇 해 전부터 서천군은 현재의 사회적경제 중간지원 조직인 지역순환경제센터를 경제지원통합센터로 재편해 기능을 보다 발전시키려는 계획을 갖고 있었다. 이를 위해 충청남도에 경제지원통합센터의 구축을 균형발전사업으로 신청하였고, 그 결과 사업으로 선정되어 2018년부터 시설을 건립해왔다. 건물은 2020년 말에 준공될 예정이며, 센터의 조성을 통해 2025년까지 40개의 사회적기업과 104명의 일자

리가 창출될 것으로 군에서는 자체 전망하고 있다.

둘째, 지역의 역량 있는 청년·주민기업을 발굴하고 이들 기업을 육성하기 위하여 매년 공모를 실시해 기업을 선정하고 지원금을 보조해오고 있다. 이 사업은 지역의 활용 가능한 자원이나 특성에 적합한 사업의 아이디어를 발굴하여, 청년·주민기업의 창업으로 이어지고 나아가 충남형사회적기업 또는 고용노동부 사회적기업으로 지정될 수 있도록 육성·지원하는 데 목적이 있다. 청년·주민기업의 지원에 대한 근거 법령은 2014년 초 「서천군 지역순환경제 활성화 지원에 관한 조례」 제정을 통해 마련되었으며, 제10조와 제12조에서 각각 '사회적경제 조직 육성'과 '재정지원' 등에 대해 명시하고 있다. 공모에 참가하기 위해서는 우선 군에서 주관하는 사전 교육을 이수해야 자격이 주어지는데, 교육의 내용은 사회적경제에 대한 이해, 법인의 유형 및 설립방법, 사업계획서 작성법 등으로 구성된다. 2019년에는 총 5개 팀의 청년·주민기업을 선정해 팀당 1천만 원을 지원하였고, 2020년에는 총 8개 팀을 선정해 팀당 최대 2천만 원까지 지원할 수 있도록 창업 지원금의 범위를 더욱 확대하였다. 서천군은 2022년까지 청년 CEO 50명 양성을 목표로 설정하였고, 이를 통해 지역경제를 견인할 수 있는 기업 성장의 토대를 마련하고자 한다.

셋째, 지역 고용 시장의 활력을 위해 2018년부터 청년과 지역기업 간 만남의 날 행사를 개최해오고 있다. 이를 통해 군은 연결자가 되어 청년일자리사업에 참여한 지역기업과 청년을 대상으로 각각 구인과 구직의 기회를 마련해주는 역할을 수행하고 있다. 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업은 청년에게 적합한 지역 일자리를 발굴해 청년 고용을 촉진하고 기업에게 청년 근로자 인건비를 지원하는 사업으로, 서천군의 경우 사회적경제 기업과 농어업법인 전문인력 지원사업에 참여를 희망하는 기업과 청년 구직자를 모집해왔다. 구인 업체는 채용 예정자를 결정해 이들 명단을 군에 제출하고, 군은 최종 참여자를 선발해 기업과 청년 대상으로 약정을 체결한다. 이처럼 청년에게 일자리를 제공하고 기업에게 인건비를 지원함으로써 일자리 문제를 해소하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

넷째, '친환경 청년농부 육성 프로젝트'를 통해 서천군의 미래 친환경농업을 이끌어갈 청년 농업인의 육성을 도모하고 있다. 이 프로젝트는 충청남도가 친환경농업 분야의 청년 일자리 창출을 위해 추진하는 사업으로, 2017년 롯데쇼핑 슈퍼사업본부와 협약을 맺으면서 본격화되었다. 충청남도과 롯데는 청년농부의 안정적인 농촌 정착을 위해서 해마다

도비 10억 원과 롯데 출연금 10억 원 등 총 20억 원의 예산을 2018년부터 2022년까지 5년 동안 투입할 계획이다. 투자금은 청년농부들의 생산시설이나 장비 이용 또는 구입, 유통시설 설치 및 개보수 등을 지원하는 데 사용된다. 특히 청년농부들이 생산한 친환경농산물은 롯데 측에서 판로를 지원하는 등 판매를 돕는다. 실제 친환경 청년농부들이 생산한 농산물 가운데 일부는 롯데슈퍼와 롯데마트 등 전국 200여 개 매장에서 ‘청년농장’ 브랜드를 부착하여 판매하고 있다. 이 프로젝트에 선발되는 청년농부는 충청남도에 거주하는 만 18세 이상 39세 이하의 청년을 대상으로 하며, 2017년 49명, 2018년에 60명, 2019년에는 50명이 선발되었다. 첫 해에 선발된 청년 가운데 이수진씨는 대학생 시절 학점교환 프로그램으로 독일에서 생활하다가 친환경농업을 접하고 졸업 후 다시 독일에 가서 다양한 농법을 익힌, 특이한 이력으로 화제가 되기도 했다. 서천군에 아무 연구도 없는 그녀는, 생태어메니티 도시로서 무농약, 유기농농업 등 친환경 농업이 특화됐기 때문에 친환경 농부의 꿈을 이루기 위한 지역으로 서천군을 선택했다고 한다.

“저는 원래 농업과 관련 없는 분야에서 일을 했었어요. 농사에 막연한 동경은 있었지만 나이를 먹고 퇴직을 한 이후에야 가능할 것이라고 생각했어요. 전엔 정치외교를 전공하고 독어독문을 복수 전공했어요. 첫 직장도 북방과 관련된 연구소였죠. 4년 동안 일을 하다가 석사 과정을 밟기 위해 독일로 유학을 갔어요. 함께 공부하던 친구들 중에 스웨덴 친구가 있었는데 가까이 지내며 농업에 대한 자극을 받게 되었어요. 환경·농업·여성·인권에 대한 대화를 많이 나누었죠. 인디언의 농법을 알게 되고 환경을 살리는 일을 해야겠다고 결심을 했어요. 이후에 학업을 중단하고 중간에 한국에 있는 회사에 일을 하면서 준비를 했어요. 농업을 배우면 배울수록 전보다는 더 나은 삶을 살 수 있다는 확신을 얻게 되었어요. 그때 과감하게 직장을 그만두고 본격적으로 뛰어들게 되었어요.”

- 이수진씨와의 인터뷰 중에서 (행정안전부, 2019: 129-130)

위와 같이 친환경농업에 열정 있는 청년이 지역에 정착하는 일은, 그것이 지역의 발전을 견인하는 인적 자원의 확보를 의미하는 것이라 말할 수 있겠다.

다섯째, 농촌의 초고령화에 대응하고 인구감소의 위기를 극복하기 위한 노력으로 청년 농업인의 경쟁력 향상과 창농의 기반을 마련하기 위한 사업을 추진하고 있다. 도시 청년들이 농촌으로 유입하고 청년 농업인을 위한 종합 지원 체계의 구축에 대한 수요가 발생하면

서, 서천군농업기술센터는 ‘행복하고 희망찬 청년 농업인 육성’이란 슬로건으로 ‘3단계 육성 사업’에 역점을 두고 있다. 우선 1단계에서는 ‘청년 창업형 후계농업경영인 사업’으로, 우수농업인과의 1대1 멘토링제, 바우처 지급 등을 통해 청년의 농업 진입 장벽을 낮추고 영농활동과 초기 창업을 지원한다. 2단계에서는 청년 농업인, 가업승계농을 대상으로 ‘청년 농업인 창농 프로젝트 교육’을 연 12회 실시하여 변화하는 농업과 소비 추세에 맞추어 창농의 성공사례 분석과 아이디어를 발굴하는, ‘청년 농업인 맞춤형 창농 사업 설계’를 지원한다. 3단계에서는 청년 농업인의 창농 아이디어를 기반으로 스마트팜 기술의 도입, 고령화 농촌환경 인력의 부족 해소 및 규모화를 위해 ‘청년 농업인 육성 사업’을 추진하여 4차 산업혁명 시대에 농촌을 이끌어가는 청년 농업인으로 육성할 계획이다.

여섯째, 변화하는 기후환경에 대응하고 지속가능한 환경교육을 위해 서천군이 보유한 생태자원을 활용하여 ‘청년 기후환경교육지도자 양성과정’을 운영하고 있다. 기후환경교육 일반, 기후변화 교육 현장 사례 견학 및 실습, 지역기반 환경교육 및 해외 사례 연구, 환경교육학 및 생태학, 서천의 인문자연 환경을 비롯한 교육프로그램 개발 및 실습 등의 과목을 개설해, 서천기후변화교육센터와 국립생태원에서 전문 강사가 강의를 진행하는 교육프로그램이다. 35명의 청년들이 이 프로그램에 참여해 과정을 이수하여 2020년 8월 수료하였고, 이들 가운데 경력과 역량을 갖춘 5명은 기후변화교육센터 강사로, 23명은 관내·외 체험교육과 홍보부스 강사로 활동할 예정이다.

### 3) 청년문화 생태계 구축

서천군은 청년정책의 세 번째 전략에 해당하는 ‘청년문화 생태계 구축’을 위해 다음과 같은 사업을 추진하고 있다. 첫째, 청년문화예술가의 역량을 강화하고 자발적인 지역커뮤니티의 형성을 도모하기 위하여 2019년을 시작으로 매년 청년문화축제를 개최할 계획이다. 제1회 청년문화축제는 지역의 청년문화기획가를 발굴해 청년 스스로 지역의 가치를 창출하고 청년이 살고 싶은 도시 서천을 만드는 것을 목표로, 2019년 10월 ‘장항도시탐험 RPG게임-사라진 금괴’를 주제로 장항읍 일원에서 개최되었다. 게임 미션을 수행하며 장항이 품고 있는 공간 자산과 역사적 사실을 탐방하는 내용으로 구성되어, 서천 지역민뿐만 아니라 인근 관광객에게 장항의 가치를 널리 홍보한 것으로 평가받고 있다. 특히 참가자에

계는 장항전통시장부터 장항도시탐험역, 여관 거리, 미곡창고, 옛 장항제련소를 돌아보면서 사라져가는 장항의 근대산업유산을 직접 체험하고 이해하며 역사적·인문학적 소양을 쌓을 수 있었던 계기가 되었던 것으로 판단된다. 이 사업은 지역을 가장 잘 알고 있는 지역 청년들이 아이디어를 발굴해 직접 축제를 기획하고, 또한 이들이 함께 모여 네트워킹을 형성할 수 있었던 기회가 되었다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

둘째, 청년문화예술가의 재능을 활용해 문화재생 아이템을 발굴하고 이를 정책사업으로 발전하고자 ‘청년예술 유람단 옴로(YOLO)와 프로젝트’를 추진한다. 이 프로젝트는 청년문화예술가들이 서천군에 1개월 동안 거주하면서 자신이 가진 재능으로 주민들의 삶에 문화적 활력을 불어넣도록 이들의 활동을 지원하는 사업이다. 사업에 참여하는 청년들에게는 숙식이 가능한 주거 공간과 1백만 원의 생활비, 그리고 문화활동에 필요한 재료비와 실비가 지급된다.

셋째, 주민과 청년들의 문화생활 여건 개선을 위해 서천군 장항읍에 300석 규모의 문화공연장인 ‘기벌포복합문화센터’를 건립할 예정이다. 2021년에 착공하여 2020년에 준공할 계획으로, 인근의 기벌포 영화관과 문화예술창작공간과의 연계를 통해 주민과 청년들의 문화생활 증진에 시너지를 발휘할 것으로 예상된다. 문화센터의 부지는 서천읍에 위치한 문예의전당 중심의 문화·예술 공연을 분산시키고 접근성을 향상하기 위한 차원에서 장항읍 일원이 선정되었다. 전문 공연이 가능한 음향시설을 갖추어 공연장은 주민들의 소규모 행사나 발표회 등을 위한 공간으로 사용되며, 장항읍의 주민들과 청년들에게 문화·예술을 향유할 수 있는 소중한 장소가 될 것으로 전망된다. 또한 앞서 살펴본 ‘청년문화축제’와 ‘옴로와 프로젝트’가 장항읍에서 개최되어, 문화센터의 건립을 통해 활력 있는 청년의 공간으로 장항읍이 재생될 것으로도 기대된다.

#### 4) 청년 생활안정 지원

「서천군 청년지원 기본 조례」 제10조에는 청년정책 사업의 범위로 ‘주거와 생활안정 등을 위한 사업’이 명시되어 있다. 이와 관련하여 서천군이 추진하는 대표적인 사업을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청년들의 주거비 부담 해소와 주거 안정을 위해 직장인 주거비 지원 사업을 2019년부터 추진해오고 있다. 2018년 서천군이 자체 실시한 설문조사에 따르면, 주요 기관·단체·병원·기업체에 근무하는 직장인의 45%만이 서천군에 거주하고

있는 것으로 파악되었다. 이러한 현상의 원인으로서는 직장인들이 주거환경 대비 주거비용에 대한 부담이 큰 것으로 진단되어, 주거비에 대한 사회 초년생의 부담을 완화하기 위한 목적에서 충남에서는 최초로 이 사업을 추진하게 되었다. 분기별로 신청자를 접수하며, 자격을 충족하는 청년직장인에게는 매월 10만 원 이하의 지원금을 최대 2년 동안 지급받을 수 있다. 신청 자격은 2020년 3분기 기준으로 서천군 소재 직장에 5년 이하 재직 중인 만 18세~만 39세 이하로서 가구소득인정액이 기준 중위소득 180% 이하이고 무주택자에 해당하는, 서천군에 1년 이상 거주한 청년에 해당한다.

둘째, 주거비 부담이 적은 주택 공급으로 결혼·출산 친화적 환경을 조성하고자 ‘충남형 더 행복한 주택’ 사업을 추진한다. 이 사업의 가장 큰 특징은 입주 후 한 명의 자녀를 출산하면 임대료를 절반으로 줄여주고, 두 자녀를 낳으면 무료로 거주할 수 있도록 한다는 점이다. 서천군은 2020년부터 토지매입과 행정절차를 진행해 2022년 하반기 입주를 목표로 국·도비 42.7억 원을 포함한 총 사업비 67.7억 원을 투입하여 서천읍 군사리 일원에 임대주택 25호를 건설할 계획이다. 청년층, 예비 신혼부부, 결혼 7년 이내 신혼부부가 입주할 수 있으며, 임대 기간은 기본 6년으로 자녀 수에 따라 최대 10년까지 거주 가능하다.

셋째, 청년의 귀농귀촌 진입 장벽을 낮추고 농어촌으로 들어온 청년의 안정적인 정착을 돕기 위해 ‘청년 농촌보금자리 조성사업’을 추진한다. 서천군은 2019년 4월 농림축산식품부로부터 사업 대상지로 선정되어 40여억 원의 국비를 지원받아 2021년 12월 준공을 목표로 하고 있다. 비인면에 소재한 비남초등학교 폐교 부지 일원에 조성될 청년 농촌보금자리는 주거공간이 25동으로 1인 가구, 가족동반 거주 등 총 29가구가 입주할 수 있다. 공동보육실, 다목적실, 청년다방, 작은 도서관 등이 포함된 주민공동시설도 함께 조성해 보육·문화·여가 등 청년들의 수요를 충족시킬 것으로 기대된다. 주택 임대 기간은 최소 5년으로 만40세 미만 귀농귀촌 청년이나 신혼부부, 가구주 연령이 만 40세 미만이면서 1명 이상 자녀를 양육하는 가정이라면 입주 신청이 가능하다. 서천군은 단지 관리에 필요한 최소한의 수준으로 임대료를 책정해 청년 입주민의 경제적 부담을 낮추고, 온마루문화센터 등 공동이용시설을 활용한 교류 활동을 지원해 입주민들이 안정적으로 정착할 수 있도록 도울 계획이다.

그림 6-23. 서천군 청년 농촌보금자리 조성사업 조감도



자료: 농림축산식품부 누리집 <https://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmEIMkY2OCUyRjMyMDM5MyUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D> (검색일 2020.06.15.)

넷째, 젊은 청년층에 행복주택을 제공하는 ‘마을정비형 공공주택사업’을 추진한다. 이 사업은 2016년 8월 국토교통부 공모사업에 선정되면서 시작되었고, 2020년 8월에 착공해 2022년 4월 완공을 목표로 장항읍 성주리 일원에서 진행하고 있다. 국비 90억 원을 포함한 총 사업비 120억 원이 투입되고, 행복주택 90호와 영구임대주택 10호로 총 100호의 임대주택을 건설한다. 또한 공공임대주택 주변지역을 지역주민·서천군·LH가 협업하여 주변지역 정비계획과 지역공동체 활성화 프로그램 등으로 낙후된 지역에 활력을 불어 넣을 계획이다. 사업이 완료되면 젊은 청년층의 인구유입 효과와 함께 주거 취약계층에게 임대료가 저렴한 양질의 주택을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

다섯째, 청년들이 지역에 어려움 없이 정착할 수 있도록 2019년 11월부터 ‘청년 쉼어하우스’를 운영하고 있다. 쉼어하우스는 입주자들 간 거실·주방·욕실 등을 함께 사용하도록 해 단순한 주거해소뿐만 아니라 서로 소통하고 정보를 공유하는 청년 네트워크 구축에 목적을 두고 있다. 지역청년의 인구가 유출되고 있는 상황에서 쉼어하우스를 통해 청년들에게 주거 부담을 완화시키고 이들이 지역 내에서 취직해 지속적으로 근무할 수 있는 환경을 조성하기 위한 취지에서 사업이 추진되었다. 쉼어하우스는 서천읍과 한산면에 각각 6개소와 3개소로 총 9개소가 운영 중이고, 26명 정원에 2020년 7월 현재 16명이 입주해있다. 신청 대상은 서천군에 1인 거주하고 있거나 향후 거주를 희망하는, 서천군에 자택이 없는 만 18~39세 청년에 해당한다. 입주자들은 월세가 5만~10만 원 정도로 저렴해서 생활하는 데 대체로 만족하는 편이며, 서천군으로 이주를 선택할 때 쉼어하우스가 큰 도움이 되었다는 청년도 있는 것으로 파악되었다.

여섯째, 주거환경 개선을 통해 이주 청년이 안정적으로 정착할 수 있도록 ‘이주청년 빈집정비사업’을 추진한다. 대상자에게는 사업 완료 이후에 세대 당 수리비용의 50% 이내를 지원하되 최대 1천만 원 범위에서 보상금을 지급하고, 주택을 임차하여 수리하는 경우에는 사업 신청일 기준으로 5년 이상 거주 계약자에 한해 신청이 가능하다. 2020년에는 모두 10개소를 선정해 총 1억 원의 사업비를 투입할 계획에 있다.

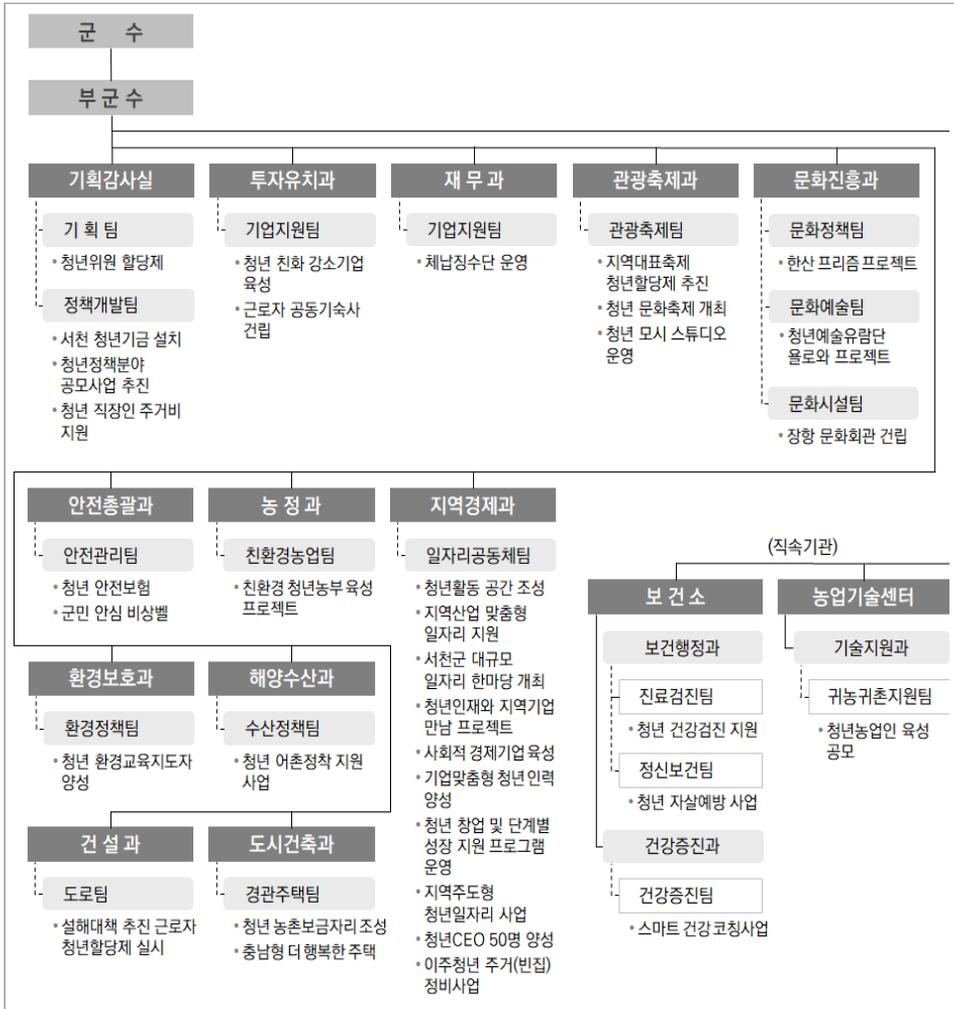
## 4. 정책 추진체계 및 지원체계

### 1) 서천군의 정책 추진체계 및 지원체계

#### (1) 부서별 기능에 의한 업무의 분장

서천군은 청년정책과 관련한 별도의 전담조직을 설치하지 않고, 각 부서의 기능에 의해 업무를 분장하여 시책을 추진하고 있다. 2020년 청년정책 사업으로 계획된 35개 과제 기준으로 살펴볼 때, 이들 과제를 담당하고 있는 부서의 수는 본청에서 16개의 실·과 가운데 3/4에 해당하는 12개의 실·과로 파악된다. 그러나 기획감사실과 지역경제과를 제외한 10개 과 중에서 절반이 1개 과제만을, 3개 과가 2개 과제를, 그리고 관광축제과에 문화진흥과 등 2개 과에서 3개 과제를 담당하고 있다.

그림 6-24. 서천군 청년정책(2020년 35개 과제사업) 업무 분장에 의한 행정조직도



자료: 서천군의 행정조직도([http://www.seocheon.go.kr/kor/sub06\\_08\\_01.do](http://www.seocheon.go.kr/kor/sub06_08_01.do))와 2020년 청년사업 ([http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08\\_01\\_04.do](http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08_01_04.do))을 참조하여 작성

가장 많은 수의 과제를 맡고 있는 부서는 지역경제과로, 10개 과제의 업무를 담당하고 있다. 또한 이들 과제 모두를 지역경제과 내에서도 일자리공동체팀에서 전담하고 있다.

사실상 청년정책과 관련하여 많은 사업이 지역경제과의 일자리공동체팀에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 청년정책의 대부분이 청년일자리정책이라는 점을 고려할 때, 일자리공동체팀이 청년정책 사업의 중심 부서로서 그 역할을 수행한다는 것은 자명한 일로 판단된다.

기획감사실에서는 정책개발팀에서 다른 정책사업과 마찬가지로 청년정책 전반을 기획하고 청년기금 설치, 청년 직장인 주거비 지원 등 서천군 청년정책의 핵심적인 시책을 담당하고 있다. 또한 청년정책과 연동하여 인구정책, 가족행복도시 등 서천군의 전략적인 정책도 정책개발팀에서 진행하고 있다. 한편 군의 직속기관인 보건소와 농업기술센터에서도 청년 건강검진 지원, 청년농업인 육성 등과 같은 청년정책과 관련한 업무를 맡고 있다.

## (2) 중간지원조직 지역순환경제센터를 통한 업무 지원

청년정책의 많은 시책을 담당하는 지역경제과의 일자리공동체팀에서는 중간지원조직인 지역순환경제센터로부터 다양한 업무를 지원받고 있다. 청년의 구직활동과 장기근속을 장려하고 지역정착을 도모하고자 서천군은 '서천청년 Cheer-up(취업) 지원사업'을 통해 면접수당-취업성공수당-근속수당을 단계적으로 지원하고 있는데, 센터가 신청자들의 접수를 받는 창구 역할을 수행하고 있다. 이 외에도 지역순환경제센터는 청년 동아리 육성사업을 지원하고, 충남형 지역균형발전 청년고용 사업의 참여기업을 모집하며, 청년창업학교 교육과정을 개설·운영하기도 했다. 이들 사업의 공통점은 청년이 지역에 정착할 수 있는 기반을 조성하는 데 목표를 두고 있다는 점이다. 청년들에게 실질적으로 필요한 일자리 사업의 발굴을 위해 이를 주제로 토크콘서트 행사를 개최해 청년들과 자유롭게 토론할 수 있는 기회를 마련했으며, 앞서서도 언급했듯이 2019년에는 청년들이 서로 소통할 수 있는 청년 활동공간 '청보리'를 개소해 이를 운영하고 있기도 하다. 이처럼 여러 업무를 지원해온 지역순환경제센터는 향후 경제지원통합센터로 확대 개편되고, 2018년부터 센터 건물이 신축되어 2020년 말 준공 예정에 있다.

### (3) 서천군의 정책 지원체계

서천군이 추진하는 인구 및 청년정책의 근거가 되는 조례는 「서천군 인구정책 기본 조례」, 「서천군 인구증가시책 지원 조례」, 「서천군 청년지원 기본 조례」, 「서천군 청년기금 설치 및 운용 조례」 등 4개로 확인된다. 우선 「서천군 인구정책 기본 조례」는 서천군 인구정책의 기본방향 설정과 추진 체계에 관한 사항을 규정함으로써 인구구조 변화에 따른 사회문제에 적극적으로 대처하고 지역의 지속적인 성장과 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 타 시·군의 조례에서는 「저출산·고령사회기본법」이 근거법임을 명시하여 이 법에 따른 저출산·고령사회정책을 인구정책으로 규정하고 있으나, 서천군의 경우 이를 별도로 언급하지 않고 인구정책의 범위를 보다 유연하게 설정하고 있다.

실제로 인구정책에 대해 ‘저출산·고령화 등에 따른 인구구조 불균형에 대응하기 위한 정책’뿐만 아니라 ‘일자리·문화·교육·복지·주택 등 정주여건 개선을 위한 정책’과 ‘그 밖에 인구감소에 대응하고 인구증가를 장려하기 위한 정책’으로 규정하고 있다. 인구정책사업의 지원 범위도 저출산·고령화에 대응한 사업에만 제한하지 않고 유입 인구에 대한 지원 사업 등을 포괄한 다양한 사업들을 열거해 행정적·재정적 지원이 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련했다.

「서천군 인구증가시책 지원 조례」에서 서천군의 청년정책과 관련하여 핵심이 되는 지원 내용으로는 제4조 1항 6호에 명시된 ‘청년 직장인 주거비’라고 할 수 있다. 이 시책의 지원 대상에 대해서는 ‘타 시·군·구에서 군으로 전입하여 1년 이상 계속 거주하고 있으며 현 직장 재직기간이 5년 이하인 만 18세 이상 만 39세 이하의 직장인’으로 규정하였다. 앞서도 살펴보았듯이 서천군은 자격에 해당하는 청년직장인에게 매월 10만 원 이하의 지원금을 최대 2년 동안 지급하고 있다.

「서천군 청년지원 기본 조례」에서는 청년정책을 ‘경제·사회·교육·문화·농업·복지 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 고용확대, 권익증진, 발전 등을 목적으로 하는 정책’으로 정의하고 있다. 이와 같이 규정된 청년정책의 효율적인 실현을 위해 사업의 범위를 구체적이고도 실제적으로 설정한 점이 주목된다.

또한 서천군은 청년정책의 체계적 추진에 필요한 재원 확보를 위해 청년기금을 설치하고, 「서천군 청년기금 설치 및 운용 조례」를 제정하여 기금의 효율적인 관리·운용에 필요

한 사항을 규정하였다. 즉 청년기금은 청년의 능력개발 및 창업육성 등에 대한 지원, 청년의 문화·예술 활성화 및 청년문화예술인 등에 대한 지원, 청년의 생활안정과 복지 및 권익 증진, 그리고 그 밖의 청년정책을 위해 필요한 사항 등 어느 하나에 해당하는 용도로 사용된다. 한편 기금의 존속기한은 2023년 12월 31일로 명시하고 있으나, 존속기한이 경과된 이후에도 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 기금의 존속기한이 연장될 수 있음을 제4조에 언급하기도 했다.

**표 6-12. 서천군 청년지원 기본 조례에 규정된 청년정책 사업의 범위**

사업 구분	지원 범위
참여확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제·사회·교육·문화 등 모든 분야의 참여확대와 학습 및 경험 축적지원</li> <li>• 군의 각종 위원회와 정책결정 과정에서 의사반영 및 참여보장</li> <li>• 사회참여 기회 보장을 위한 청년활동의 촉진 및 활성화 지원</li> </ul>
능력개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시와 농촌의 교육격차 해소를 위한 교육비 경감 및 교육여건 개선</li> <li>• 취업을 비롯한 사회·경제·문화적 어려움 극복을 위한 역량개발</li> <li>• 창의성과 전문성을 갖춘 인재 양성을 위한 교육과정의 개발 및 운영 지원</li> <li>• 지역 착근형 청년인재 육성을 위한 프로그램 지원</li> </ul>
고용확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계 법령에 따른 청년의 고용확대 및 일자리 불일치 해소</li> <li>• 구직자의 직업역량 강화 및 취업지원 서비스 사업</li> <li>• 비정규직에 대한 고용차별 개선과 일자리의 질 향상을 위한 사업</li> <li>• 창업 육성을 위한 창업환경 개선과 안정적 창업기반 조성 사업</li> <li>• 창업지원 및 청년보육사업 등을 위한 청년지원기금 조성</li> </ul>
주거와 생활안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저주거기준에 미달하는 주택 또는 주택 외의 거처에 거주하는 경우 지원 방안 강구</li> <li>• 보건, 안전, 결혼, 보육 등 생활전반의 안정을 위한 지원 사업</li> </ul>
청년문화의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창의적 청년문화 형성을 위한 청년 문화예술인의 창작활동 지원 사업</li> <li>• 청년의 문화예술 향유기회 확대 및 문화활동 장려에 필요한 사업</li> </ul>
권리보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 인식 개선 및 환경조성</li> <li>• 다양한 매체를 활용한 교육·홍보 사업</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년정책 컨퍼런스, 세미나 및 청년공동체 활성화 워크숍 개최</li> <li>• 청년활동가 양성 및 교육, 시설 지원 사업</li> </ul>

자료: 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr> (검색일 : 2020.10.10.)

표 6-13. 서천군의 청년지원 관련 조례

관련 조례	주요 내용	담당 부서
서천군 인구정책 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서천군 인구정책의 기본방향 설정과 추진 체계에 관한 사항 규정</li> <li>• 인구정책이란 저출산·고령화 등에 따른 인구구조 불균형에 대응하기 위한 정책, 일자리·문화·교육·복지·주택 등 정주여건 개선을 위한 정책, 그 밖에 인구감소에 대응하고 인구증가를 장려하기 위한 정책 등을 의미</li> <li>• 인구정책사업: 전입세대 등 유입된 인구에 대한 지원, 결혼·임신·출산 지원, 보육·교육 지원, 보건·의료 지원, 다자녀가정 지원, 귀농어·귀촌 지원, 노후의 여가·문화 활동 및 사회참여 활동 지원, 기업·단체 등 지원, 가족 친화·성 평등 사회 환경 조성, 인구관련 교육·홍보 등</li> </ul>	기획감사실 정책개발팀
서천군 인구증가 시책 지원 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서천군의 지역발전 기반 구축과 지역경제 활성화를 위해 인구증가시책 추진과 지원에 필요한 사항을 규정</li> <li>• 인구증가시책이란 서천군에서 인구 증가를 위해 추진하는 각종 사업을 말함</li> <li>• 전입장려 지원: 전입축하금, 기업체 기숙사 거주 임직원 생활용품 구입비, 고등학생 생활용품 구입비, 현역병 생활용품 구입비, 현역병 휴가비, 청년 직장인 주거비</li> <li>• 전입장려 지원: 출산장려금 등</li> </ul>	기획감사실 정책개발팀
서천군 청년지원 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서천군 청년의 사회참여 보장 및 자립기반 형성을 지원하고, 청년을 위한 정책 개발을 통하여 청년의 권익 증진과 삶의 수준 향상에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 청년정책이란 경제·사회·교육·문화·농업·복지 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 고용확대, 권익증진, 발전 등을 목적으로 하는 정책을 말함</li> <li>• 청년정책 사업: 참여확대, 능력개발, 고용확대, 주거와 생활안정, 청년문화의 활성화, 권리보호 등</li> </ul>	기획감사실 정책개발팀
서천군 청년기금 설치 및 운용 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년정책의 체계적 추진에 필요한 재원 확보를 위해 청년기금을 설치하고, 기금의 효율적 관리·운용에 필요한 사항을 규정</li> <li>• 기금의 용도: 청년의 능력개발 및 창업육성, 청년의 문화·예술 활성화 및 청년문화예술인 지원, 청년의 생활안정과 복지 및 권익 증진 등</li> </ul>	기획감사실 정책개발팀

자료: 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr> (검색일 : 2020.10.10.)

위와 같은 조례에 근거해 서천군은 다양한 인구·청년정책을 추진하고 있다. 특히 2018년 민선 7기 출범 당시 군정의 비전으로 설정된 '가족이 행복한 도시'를 조성하기 위하여, 아동·청소년, 청년, 여성, 노인 등 4개의 계층별로 영역을 설정해 13개 전략별로 88개의 사업을 발굴·추진해오고 있다. 이들 사업 가운데 청년 계층과 관련한 사업의 수는

**표 6-14. 가족행복도시 청년정책 18개 사업별 자원 구성** (단위: 백만 원 (%))

사업 구분(3개 전략, 18개 사업)		담당부서	계	국비	도비	군비	기타
참여 주체로서 청년 활동기반 구축	• 서천 청년 행복기금 설치	기획감사실	5,000	0	0	5,000	0
	• 청년 현황 실태 전수 조사	자치행정과	80	0	0	80	0
	• 꿈을 꾸고 만드는 청년 제안 공모전	도시건축과	10	0	0	10	0
	• 각종 위원회 청년위원 할당제	기획감사실	비예산	0	0	0	0
청년이 원하는 양질의 일자리 확대	• 서천 경제진흥통합센터 구축	지역경제과	3,436	0	1,718	1,718	0
	• 청년 일자리 사관학교 운영	지역경제과	120	0	0	120	0
	• 청년 친화 강소기업 육성	투자유치과	80	0	0	80	0
	• 청년 CEO 50명 양성	지역경제과	500	0	0	500	0
	• 기업맞춤형 청년인력 양성	지역경제과	3,768	1,873	937	625	333
	• 통합취업 박람회 개최	지역경제과	50	0	0	50	0
	• 청년기업 공감 팸투어	지역경제과	6	0	0	6	0
	• 청년 창업 아이디어를 활용한 지역일자리 창출	지역경제과	500	0	0	500	0
청년이 즐기고 누리는 문화 생태계 구축	• 청년 활동공간 (서천군 드림센터 운영)	지역경제과	40	0	0	40	0
	• 서천 청년 문화(MAD) 축제 개최	관광축제과	200	0	0	200	0
	• 청년 예술유람단 옴로(YOLO)와 프로젝트 추진	문화체육과	170	0	0	170	0
	• 청년 신혼부부 주택전세자금 대출이자 지원	도시건축과	250	0	0	250	0
	• 청년 건강검진 지원	보건소	(240)	(240)	0	0	0
	• 1인가구 청년을 위한 서천 청년쉐어하우스 조성	도시건축과	1,000	0	0	1,000	0
계			15,210 (100.0)	1,873 (68.0)	2,655 (12.3)	10,349 (17.5)	333 (2.2)

자료: 서천군청 누리집([http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02\\_07\\_05.do](http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02_07_05.do))에서 제시된 단위실행 사업목록에서 개별 사업계획서를 참조하여 작성

‘서천 청년 행복기금 설치’ 등을 포함해 모두 18개이며, 2022년까지 총 152억 원의 사업비를 투입하는 것으로 계획하고 있다. 이들 사업비 가운데 군비는 약 103억 원으로 전체 사업비의 2/3를 상회하는 68.0%를 차지하며, 국비와 도비의 비중은 각각 12.3%와 17.5%로 나타났다.

**표 6-15. 가족행복도시 청년정책 연계사업의 연도별 재정이행계획(2018-2022년)** (단위: 백만 원)

구 분	계	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
		국 비	1,873	169	343	556
도 비	2,655	560	760	932	258	145
군 비	10,349	560	2,129	2,271	1,973	3,416
기 타	333	30	61	98	92	52
계	15,210	1,319	3,293	3,857	2,838	3,903

자료: 서천군청 누리집 [http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02\\_07\\_04.do](http://www.seocheon.go.kr/gunsu/sub02_07_04.do)(검색일: 2020.10.09.)

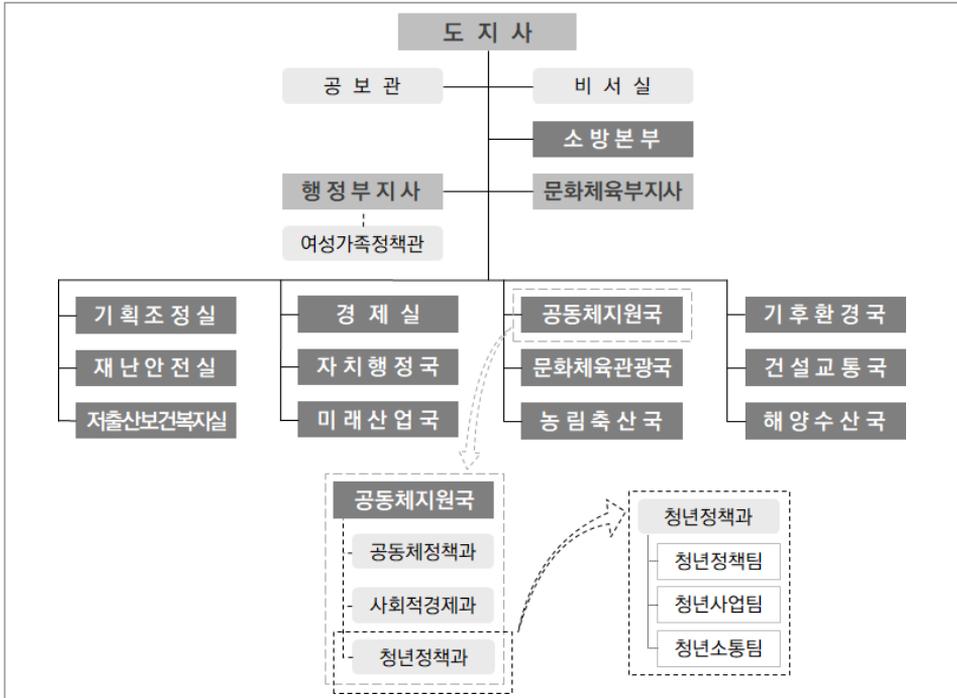
## 2) 충청남도의 정책 추진체계 및 지원체계

### (1) 전담조직의 설치 및 운영

2020년 1월 충청남도는 청년정책의 전담조직으로 공동체지원국에 ‘청년정책과’를 설치하고, 청년정책의 전반적인 사업을 수행하도록 조직을 재편하였다. 원래에는 2018년 2월 기준으로 미래성장본부 미래성장과에 청년정책팀이, 경제통상실 일자리노동정책과에 청년일자리팀이 설치되어(김도형·박승규, 2017: 14-15), 전반적인 청년정책 업무와 청년일자리 업무가 팀 단위로 각기 다른 실·국에 배치되어 있었다. 그러나 같은 해 민선 7기의 출범으로 조직이 개편되면서 미래성장본부 미래성장과의 청년정책팀을 경제통상실 일자리노동청년과로 이관하여, 이원화되어 있던 청년정책의 업무를 일자리노동정책과로 일원화시켰다. 이후 2020년 행정부지사 산하의 공동체정책관, 경제통상실 산하 경제정책과의 사회적경제팀, 같은 실 산하 일자리노동정책과의 청년정책팀과 청년일자리팀 등을 조직개편으로 새롭게 신설한 공동체지원국에 이관하게 된다. 이때 국 산하에 사회적경제과와

청년정책과를 신설함으로써 사회적경제와 청년정책 담당 부서는 ‘팀’ 단위에서 ‘과’ 단위로 격상되었다.

**그림 6-25. 충청남도 청년정책 담당부서(공동체지원국 청년정책과)의 조직 체계**



자료: 충청남도 조직도([http://www.chungnam.go.kr/cnnet/content.do?mnu\\_cd=CNMMENU00939](http://www.chungnam.go.kr/cnnet/content.do?mnu_cd=CNMMENU00939))와 공동체지원국 조직도([http://www.chungnam.go.kr/dept/content.do?mnu\\_cd=ORPMENU00007](http://www.chungnam.go.kr/dept/content.do?mnu_cd=ORPMENU00007))를 참조하여 작성

위와 같이 충청남도의 청년정책 담당 부서는 두 개의 과에 팀 단위로 이원화되어 존재했다가, 이들 두 개의 팀이 민선 7기의 출범으로 하나의 과로 일원화·배치되었으며, 2020년에는 과 단위인 청년정책과로 승격할 정도로 성장하기에 이른다. 기존의 두 팀은 청년정책팀, 청년사업팀, 청년소통팀 등의 세 팀으로 늘어났고, 과 단위로 격상한 만큼 지원 인력도 2018년 2월 당시 7명에서 2020년 10월 기준 11명으로 더욱 보강되었다. 이처럼 과 단위의

전담조직이 설치되면서 도에서 추진하는 대부분의 청년정책 시책은 청년정책과에서 맡고 있다. 그러나 청년정책의 사업 범위가 광범위하기 때문에 같은 국의 공동체정책과와 사회적경제과에서 이를 지원하고 있으며, 저출산보건복지실, 경제실, 문화체육관광국, 건설교통국, 해양수산국, 직속기관인 농업기술원 등에서도 각 부서의 기능에 맞는 관련 업무를 담당하고 있다.

**표 6-16. 충청남도 청년정책 전담조직(공동체지원국 청년정책과)의 팀별 주요 업무**

팀 이름	담당 업무	
청년 정책팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년정책수립 및 실행추진</li> <li>• 청년정책 관련 제도 운영</li> <li>• 청년정책 실행계획 수립</li> <li>• 청년정책 업무 영향분석·평가</li> <li>• 청년정책위원회, 청년정책추진본부 운영·관리</li> <li>• 청년정책 사업 관리 및 지원</li> <li>• 청년 중간지원조직 구축·운영</li> <li>• 청년정책책임관제 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 친화도시 인증제도 운영</li> <li>• 충남형 청년 깡이어 프로그램 구축·운영</li> <li>• 청년정책 연구 및 실태조사</li> <li>• 청년 지원사업 발굴 추진</li> <li>• 청년 지역정착 및 권리보호 대책</li> <li>• 청년 기초조사 및 통계관리</li> <li>• 청년정책 홍보 및 교육</li> <li>• 청년발전 포상</li> </ul>
청년 사업팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년사업 분석·평가</li> <li>• 청년일자리 창출 촉진 추진계획 수립·시행</li> <li>• 행정안전부 지역주도형 청년일자리 사업</li> <li>• 스타트업기업 청년채용장려지원 사업</li> <li>• 청년일자리 사업 평가 및 모니터링 운영</li> <li>• 충남형 일자리 소통공간 운영</li> <li>• 청년일자리 코디네이터 파견</li> <li>• 청년일자리허브 Y+센터 운영</li> <li>• 청년 조기 취업형 계약학과 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충남 희망이음 프로젝트</li> <li>• 충남 청년 취업지원관 운영 사업</li> <li>• 지역대학 충남 인재의 장학금 및 취업지원</li> <li>• 특성화고생 지역정착 활성화 취업지원 사업</li> <li>• 충남형 지역균형발전 청년고용사업</li> <li>• 충남 지역인재 총원 프로젝트</li> <li>• 충남 열혈청년 패키지 사업(청년통장, 청년 복지카드 지원)</li> <li>• 청년고용통계 및 청년고용동향 조사·분석</li> <li>• 찾아가는 일자리버스 및 취창업카페</li> </ul>
청년 소통팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충남청년네트워크 운영 지원</li> <li>• 충남 청년멘토 육성 지원</li> <li>• 충남 청년의 날 행사 운영</li> <li>• 청년 소통·공감 행사 운영</li> <li>• 청년 온라인 플랫폼 구축 및 운영</li> <li>• 청년활력공간 LAB 설치·운영 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년학교, 청년커뮤니티 운영 지원</li> <li>• 청년전월세 임차보증금 융자 지원 사업 추진</li> <li>• 지역사회 청년 셰어하우스 설치·운영 지원</li> <li>• 123사비 청년공예인 창작클러스터 조성 지원</li> <li>• 공주원도심 청년공간 조성 지원</li> </ul>

자료: 충청남도 누리집에 제시된 부서별 청년정책 업무와 충청남도(2020)의 「충남 청년 지원 사업」에서 제시된 개별 사업 설명서를 참조하여 작성

**표 6-17. 충청남도 청년정책 전담조직(공동체지원국 청년정책과) 외 부서의 관련 업무**

부 서 명			담 당 업 무
실·국	과	팀	
저출산보건복지실	사회복지과	지역복지팀	• 청년사회서비스 사업단 관리
경제실	소상업기업과	기업금융팀	• 청년 소상공인 창업자금지원
		자영업지원팀	• 청년상인 전시·판매 지원
		벤처지원팀	• 1839 청년창업 프로젝트
		창업기반팀	• 지역 마을창고 활용 청년 창업가 양성 사업
	국제통상과	통상지원팀	• 지역특화 청년무역전문가 양성사업 추진
공동체지원국	공동체정책과	공동체혁신팀	• 청년이 살기 좋은 마을 만들기 사업
		새마을지원팀	• 청년 자원봉사 콘텐츠 기획단 운영
		민관협치팀	• 청년공익활동가 육성사업
	사회적경제과	사회적경제정책팀	• 청년스타트업 경쟁력 강화 (지역현안사업)
		사회적기업지원팀	• 사회적경제 청년도제, 청년활동가 지원
문화체육관광국	문화정책과	문화예술팀	• 청년 문화예술기획자 양성 아카데미 운영
		문화산업팀	• 청년 음악창작 활성화 음악창작소 운영 • 청년 만화작가 웹툰창작소 운영
건설교통국	건축도시과	더행복한주택팀	• 충남형 더 행복한 주택 공급
		도시재생팀	• 도시재생 뉴딜사업 청년주거 및 자립기반 조성
해양수산국	어촌산업과	어촌정책팀	• 청년어업인 영어정착지원 추진
(농업기술원) 농업지원국	기술정책과	청년농업인팀	• 청년농업인육성 기본계획 수립 • 청년농업인 조직육성 및 교육행사 지원 • 청년영농정착지원 사업 추진

자료: 충청남도 누리집에 제시된 부서별 청년정책 업무와 충청남도(2020)의 「충남 청년 지원 사업」에서 제시된 개별 사업 설명서를 참조하여 작성

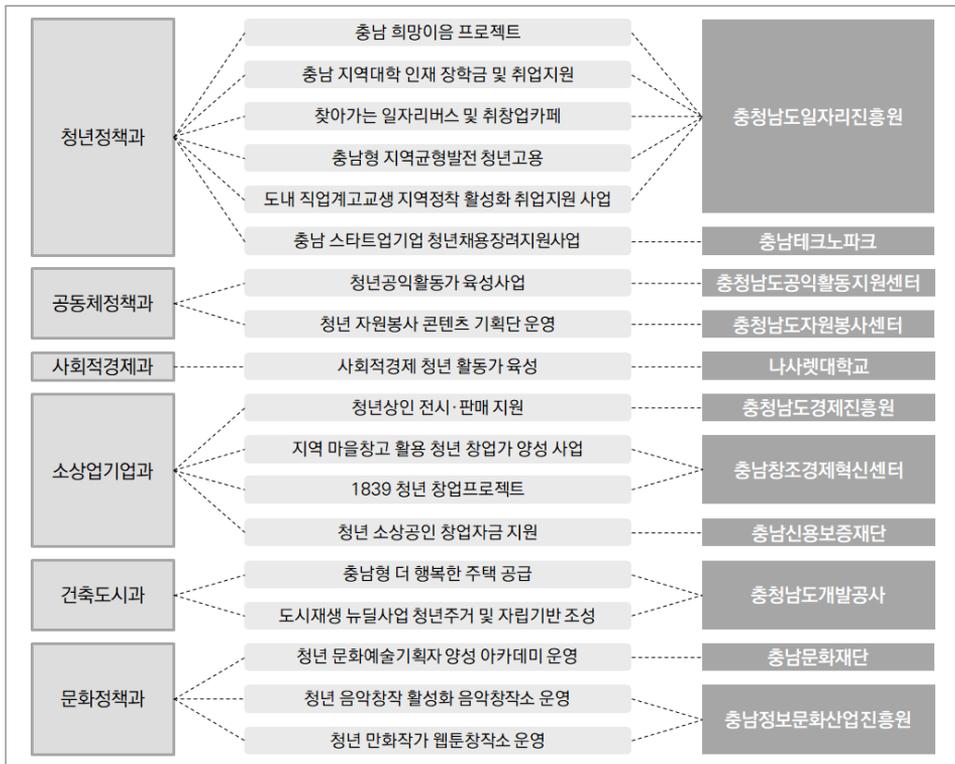
## (2) 협력·지원기관을 통한 다양한 시책의 추진

충청남도가 추진하는 많은 청년정책은 도 산하의 공공기관 등을 포함한 협력·지원기관들이 운영기관으로서 사업을 수행하고 있다. 이들 사업 가운데 청년들의 지역 유출 방지 및 지역 정착과 관련된 것으로 판단되는 2020년 사업을 추출하면, 모두 18개의 사업으로

파악된다. 이들 사업은 충청남도의 6개 과에서 담당하고 있으며, 운영기관으로서 11개의 협력·지원기관과 연계되어 있다.

가장 많은 수의 사업을 맡고 있는 부서는 청년정책과로, 6개 사업을 담당하고 있다. 충남 스타트업기업 청년채용장려지원사업을 지원하는 충남테크노파크를 제외하고는, 충청남도일자리진흥원이 나머지 5개 사업을 운영기관으로 참여하고 있다. 같은 공동체지원국의 공동체정책과는 2개 사업을 담당해 충청남도공익활동지원센터와 충청남도자원봉사센터와 연계되며, 같은 국의 사회적경제과는 사회적경제 청년 활동가 육성 사업을 맡고 지역대학인 나사렛대학교가 이 사업에 참여하고 있다.

**그림 6-26. 충청남도 청년지원사업의 담당부서와 협력·지원기관 간 관계도**



자료: 충청남도(2020)의 「충남 청년 지원 사업」에서 제시된 개별 사업 설명서를 참조하여 작성

공동체지원국에 속하지 않은 과에서 협력·지원기관과 연계된 청년정책의 사업을 담당하는 과는 경제실의 소상공기업과, 문화체육관광국의 문화정책과, 건설교통국의 건축도시과 등 모두 3개 과로 나타났다. 먼저 4개 사업을 담당하는 소상공기업과는 충청남도경제진흥원, 충남창조경제혁신센터, 충남신용보증재단 등과 연계되어 있고, 건축도시과는 담당하고 있는 2개 사업을 충청남도개발공사에 의해 지원받고 있다. 또한 문화정책과는 충남문화재단과 충남정보문화산업진흥원 등의 지원을 받으며 3개 사업을 담당하고 있다.

**표 6-18. 충청남도의 청년지원 관련 조례**

관련 조례	주요 내용	담당 부서
충청남도 청년 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청남도에서 거주·생활하고 있거나 이를 희망하는 청년에게 다양한 분야에서 참여기회와 권익을 보호하고, 자립기반 형성을 통하여 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 기본적 사항을 규정</li> <li>청년 기본계획 및 시행계획 수립·시행, 필요 시 정책연구 및 기초 조사 실시</li> <li>청년정책위원회, 청년네트워크 등 설치·운영</li> <li>청년정책사업: 참여확대, 능력개발, 고용확대, 주거와 생활안정, 문화 활동의 활성화, 권리보호 등</li> </ul>	공동체지원국 청년정책과
충청남도 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청남도 청년의 사회참여 및 미취업자의 노동소득 기회를 확대함으로써, 지속적 지역경제 발전과 사회 안정에 기여하기 위하여 청년일자리 창출 촉진에 관한 사항을 규정</li> <li>출자·출연기관 정원의 100분의 3 이상 청년고용 노력 의무</li> <li>충청남도 청년일자리 지원센터 설치</li> </ul>	공동체지원국 청년정책과
충청남도 청년농수산인 등의 육성 및 지원에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청남도 청년농수산인 등의 육성 및 지원을 위한 사항을 규정함으로써 청년농수산인들의 안정적인 농어촌 정착을 지원하고, 농어촌의 지속가능한 발전에 기여</li> <li>청년농수산인은 충청남도 내에서 농수산업등을 경영하거나 농수산 인등이 되기 위하여 충청남도 내 농어촌 지역으로 이주한 도민으로서 18세부터 49세까지의 사람으로 규정</li> <li>지원사업: 창업·경영·신용지원 및 일자리 알선, 농수산물 생산·유통 및 판로지원, 전문인력육성, 교육·훈련·연수, 안정적인 정착을 위한 종합적 정보제공, 단체의 육성 및 지원, 지역주민과의 교류 및 협력</li> </ul>	농림축산국 농업정책과

자료: 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr> (검색일 : 2020.10.10.)

### (3) 충청남도의 정책 지원체계

충청남도가 청년을 지원하기 위한 다양한 정책 사업의 근거가 되는 조례는 「충청남도 청년 기본 조례」, 「충청남도 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례」, 「충청남도 청년농수산인 등의 육성 및 지원에 관한 조례」 등 모두 3개가 있는 것으로 파악된다. 먼저 「충청남도 청년 기본 조례」에 의하면 청년정책이란 경제·사회·교육·문화·농업·복지 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 고용확대, 권익증진, 발전 등을 목적으로 하는 도의 정책을 말한다. 이러한 목적을 효율적으로 실현하기 위하여 능력개발, 주거와 생활안정, 문화 활동의 활성화, 지역유입·정착 등을 포함해서 모두 8개의 영역별로 사업의 범위를 설정하였다. 「충청남도 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례」에서는 정원이 30명 이상인 충청남도 출자·출연 기관의 경우 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년을 고용하도록 노력해야 함을 규정하였고, 「충청남도 청년농수산인 등의 육성 및 지원에 관한 조례」의 경우 청년의 범위를 18세부터 49세까지 설정해 40대까지도 지원받을 수 있도록 확대한 점이 주목할 만하다.

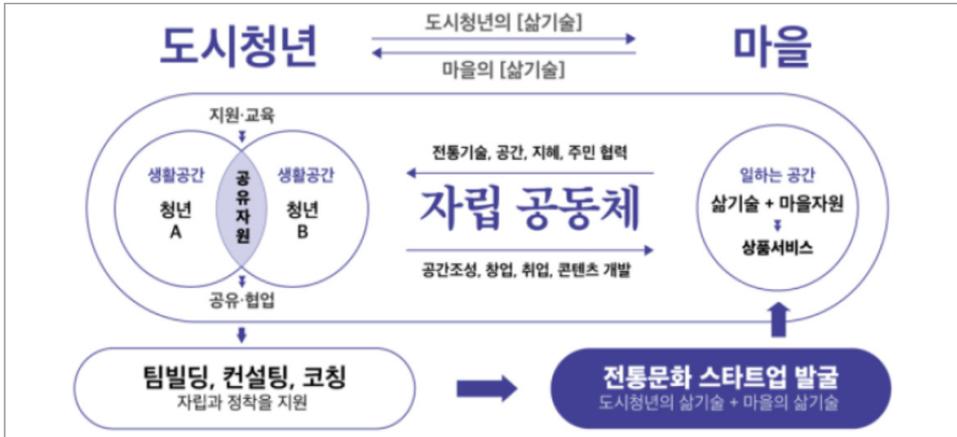
### 3) 중앙정부의 지원체계

지역의 인구감소에 대응하여 중앙정부가 청년의 유입 및 정착을 목표로 추진하는 시책에 서천군이 공모로 국비를 지원받은 사업에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선 2018년 행정안전부의 '인구감소지역 통합지원사업'에 '다시 하나 된 마을, 철길너머 희망으로(路)' 사업으로 선정된 바 있다. 서면에 위치한 서천화력발전소가 문을 닫게 되면서 연료운송철도로 사용됐던 서천화력선도 폐선됨에 따라 철길을 원래의 상태로 복구해 단절된 마을 커뮤니티를 복원하고 지역주민을 위해 정주여건을 개선하는 사업이다. 이 사업은 성장촉진지역으로 지정된 70개 시·군을 대상으로 하는 국토교통부의 '지역수요 맞춤형지원 공모사업'에도 2019년에 선정되기도 했다. 일자리추가경정예산으로 2018년 하반기부터 추진되고 있는, 행정안전부의 '지역주도형 청년일자리 사업'을 통해서도 서천군이 사회적경제기업과 농어업법인 전문인력 지원사업에 참여를 희망하는 기업에 대해 지원하고 있다.

서천군에서 국비가 투입된 시책 가운데 가장 주목할 만한 사업은 2019년에 선정된 행정안전부의 '청년이 살기 좋은 마을 만들기 사업'을 들 수 있다. 청년들이 지방에서 살아갈

방법을 고민하는 지역살이 실험을 지원하는 사업으로, 공모를 통해 수행기관으로 선정된 지역청년기업 ㈜자이언트'가 서천군 한산면에 '삶기술학교' 한산캠퍼스를 조성·운영하였다. 서천군은 청년들의 정착을 돕기 위해 지역주민들과 함께 캠퍼스 부지로 한산면의 유휴 공간을 개방할 수 있도록 협력하였다. 이 캠퍼스에서 운영된 교육과정은 지역 일자리와 연결된 4주 단위의 프로그램으로 구성되며, 한 기수에 약 30명씩 3개 기수가 모집되어 모두 93명의 입학 청년들이 지역정착 등 필요한 경비를 지원받아 이들 가운데 46명이 지역에 정착하는 성과를 나타냈다. 삶기술학교는 2020년에도 연속해서 국비를 지원받아 40명의 청년을 새롭게 모집할 수 있는 재원을 확보하기도 했다.

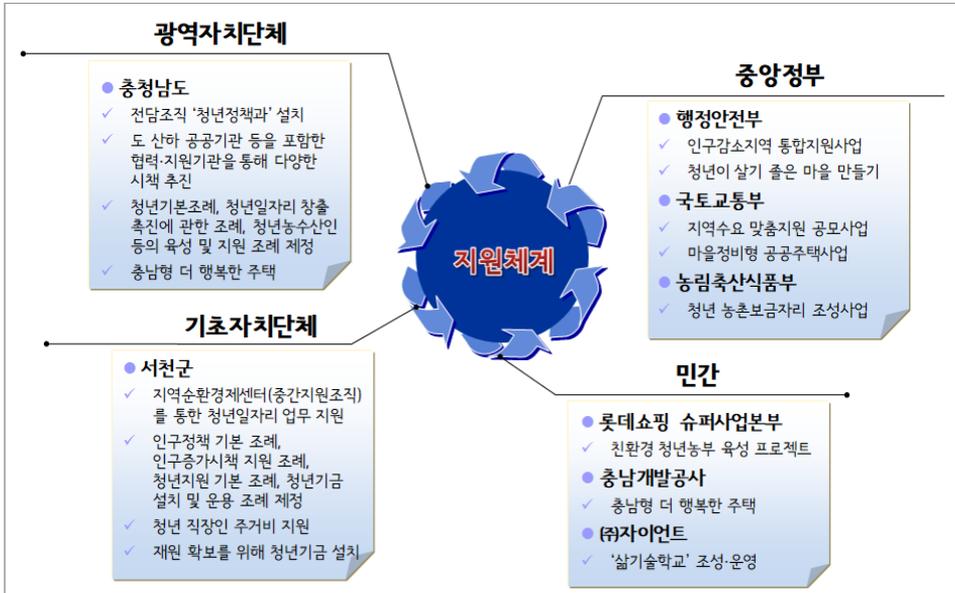
**그림 6-27. '삶기술학교'(충남 서천군) 한산캠퍼스 운영의 방향**



자료: '청년이 살기 좋은 마을 만들기' 누리집 <https://happychange.kr/project/%ec%82%b6%ea%b8%b0%ec%88%a0%ed%95%99%ea%b5%902019/> (검색일 2020.06.15.)

서천군은 2019년 농림축산식품부의 '청년 농촌보급자리 조성사업'에도 선정되어 국비의 지원을 받았다. 총 29가구가 입주할 수 있으며, 보육·문화·여가 등 주민공동시설을 조성해 입주 청년들의 수요를 충족할 것으로 예상된다. 이 외에도 젊은 청년층에 행복주택을 제공하는 '마을정비형 공공주택사업'을 추진한다. 이 사업은 2016년 국토교통부 공모 사업에 선정되면서 시작되었으며, 총 100호의 임대주택을 건설할 계획이다.

그림 6-28. 서천군 사례의 청년유입정책 지원체계



## 5. 성공요인과 한계점

서천군에서 지역 청년의 유입 및 정착 사업을 본격적으로 추진하기 시작한 것은 '서천군 청년정책 기본계획'이 수립된 2018년 이후로 볼 수 있다. 이처럼 사업의 추진기간이 짧아 이들 사업의 성과를 평가하는 데 제약이 있다. 그럼에도 서천군 한산면에 조성·운영한 '삶기술학교'를 통해 46명의 청년이 지역에 정착하기도 하는 등 이와 관련한 사업들이 성공적으로 수행되어 가는 것으로 판단된다. 이러한 배경으로 그동안의 진행되어왔던 과정을 중심으로 서천군 청년정책 사업 추진의 성공적인 요인과 한계점에 대해 살펴보고자 한다.

## 1) 사업요인

### (1) 청년일자리 확대를 위한 노력

서천군은 청년들에게 좋은 일자리를 확대하기 위해 다양한 사업을 수행하는 등 군 차원에서 많은 노력을 기울이고 있다. 청년창업과 사회적기업의 육성, 단계적 성장지원 프로그램을 지원하기 위해 현재의 사회적경제 중간지원조직인 지역순환경제센터를 경제지원통합센터로 확대·재편하고자 하며, 이미 2018년부터 시설을 건립하기 시작해 2020년 말 준공 예정에 있다. 또한 지역의 역량 있는 청년·주민기업을 발굴하고 이들 기업을 육성하기 위하여 매년 기업을 선정하고 지원금을 보조하고 있으며, 특히 이들 기업이 사회적기업으로 지정될 수 있도록 지원을 아끼지 않고 있다. 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업의 경우 군은 연결자가 되어 청년일자리사업에 참여한 지역기업과 청년을 대상으로 각각 구인과 구직의 기회를 마련해주는 역할을 충실히 수행하고 있으며, ‘친환경 청년농부 육성 프로젝트’를 통해서도 미래 친환경농업을 이끌어갈 청년 농업인의 육성을 도모하고 있는 것으로 평가된다. 이 외에도 청년 농업인의 경쟁력 향상과 창농의 기반을 마련하고, 서천군이 보유한 생태자원을 활용해 ‘청년 기후환경교육지도자 양성과정’을 개설·운영하는 사업을 수행하고 있다.

### (2) 청년 맞춤형 정책 수립을 위한 실태조사 실시

서천군은 지속적으로 감소하는 청년인구에 대응하고 청년 계층을 위한 지역맞춤형 정책 수립을 위해 ‘청년사회경제실태조사’를 실시하였다. 2019년 2월 서천군은 충청지방통계청과 ‘2019년 서천군 청년사회경제실태조사 통계작성대행 실무협약’을 체결하였고, 같은 해 6월에 서천군에 거주하는 천 명의 청년을 대상으로 주거와 교통, 가족, 교육, 건강, 문화와 여가, 삶의 질, 노동, 일자리 등을 포함한 11개 분야의 57개 항목에 대하여 설문조사를 수행하였다.

설문조사의 목적은 청년층의 사회·경제적 환경변화와 삶 전반에 대한 실태를 파악함으로써, 청년정책 및 일자리 지원 정책을 위한 기초자료로 활용하는 데 있다. 실제로 서천군은 2020년 청년정책사업 35개 과제에 대해 참고지표를 설정하여 관리하고 있으며, 이들 지표 가운데 근무환경 만족도, 주거만족도, 스트레스 인식율 등 주관적 지표에 대해서는 본 조사의 결과를 정책 수요 조사의 좋은 자료로서 참조할 수 있을 것으로 판단된다.

표 6-19. 가족행복도시 청년부문 지표별 관련 청년정책사업 (2020년 35개 과제)

지 표 명	2020년 청년정책사업 (35개 과제)	
청년정책만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서천 청년기금 설치</li> <li>• 청년정책분야 공모사업 추진</li> <li>• 체납징수단 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역대표축제 청년할당제 추진</li> <li>• 설해대책 추진 근로자 청년할당제 실시</li> <li>• 청년위원 할당제</li> </ul>
각종 위원회 청년위원 참여율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년위원 할당제</li> </ul>	
청년 고용률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역산업 맞춤형 일자리 지원</li> <li>• 서천군 대규모 일자리 한마당 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년인재와 지역기업 만남 프로젝트</li> <li>• 사회적 경제기업 육성</li> </ul>
일자리 창출 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업맞춤형 청년 인력 양성</li> <li>• 청년 창업 및 단계별 성장 지원 프로그램 운영</li> <li>• 지역주도형 청년일자리 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경 청년농부 육성 프로젝트</li> <li>• 청년 CEO 50명 양성</li> <li>• 청년농업인 육성 공모</li> <li>• 청년 환경교육지도자 양성</li> </ul>
근무환경 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 친화 강소기업 육성</li> <li>• 근로자 공동기숙사 건립</li> </ul>	
문화시설 수 증가율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 문화축제 개최</li> <li>• 청년 모시 스튜디오 운영</li> <li>• 청년예술유람단 옴로와 프로젝트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장항 문화회관 건립</li> <li>• 한산 프리즘 프로젝트</li> </ul>
주거만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 직장인 주거비 지원</li> <li>• 청년 어촌정착 지원사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주청년 주거(빈집)정비사업</li> </ul>
청년 대상 임대주택 보급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 농촌 보금자리 조성</li> <li>• 충남형 더 행복한 주택</li> </ul>	
스트레스 인식율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 건강검진 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트 건강 코칭사업</li> </ul>
범죄 분야 지역안전지수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 안전보험</li> <li>• 군민 안심 비상벨</li> </ul>	
청년 자살률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 자살예방 사업</li> </ul>	

자료: 서천군청 누리집 [http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08\\_01\\_04.do](http://welf.seocheon.go.kr/welfare/sub08_01_04.do)(검색일 : 2020.10.11.)

### (3) 주거 및 생활안정 등에 대한 군 차원의 관심과 지원

청년들의 주거와 생활안정에 대해서도 서천군은 많은 관심을 보이며 정책적으로 지원하고 있다. 우선 서천군에 1년 이상 거주하고 있으며 지역에 소재한 직장에 5년 이하 재직 중인 만 18세~만 39세 이하인 청년에게 가구소득인정액이 기준 중위소득 180% 이하이고 무주택자에 해당하면 신청자에 대해 주거비를 지원하고 있다. 충남에서는 최초로 추진하는, 다소 파격적인 사업인 것으로 평가되며, 사업이 실시되기 전부터 많은 청년들의 관심

을 받기도 했다. 또한 농림축산식품부의 ‘청년 농촌보급자리 조성사업’에 선정되어 국비를 지원받아 비인면에 소재한 비남초등학교 폐교 부지 일원에 총 29가구 규모의 주거단지를 조성하고, 충청남도 사업인 ‘충남형 더 행복한 주택’ 프로젝트도 수행해 임대주택 25호를 건설하며, 국토교통부 공모사업인 ‘마을정비형 공공주택사업’에도 선정되어 젊은 청년층에 90호의 행복주택을 제공할 계획이다. 이 외에도 청년들이 지역에 어려움 없이 정착할 수 있도록 ‘청년 쉼어하우스’를 운영하고 있으며, 이주 청년이 안정적으로 정착할 수 있도록 ‘이주청년 빈집정비사업’도 추진하고 있다.

#### (4) 도시청년들의 지방살이를 지원하는 삶기술학교 프로그램

2019년 9월에 개교한 ‘삶기술학교’는 행정안전부가 충청남도, 서천군과 함께 지방소멸을 극복하기 위해 도시청년의 유입을 유도하고 청년과 지역주민 간 협업을 통해 지역 활력을 증진하고자 조성한 대안 캠퍼스다. 서천군 한산면에서 대안적인 삶을 추구하며 자기만의 삶의 기술로 더불어 사는 방법을 실천하는 자립 공동체로, 특정한 교수도 학생도 없는 마을학교에서 스스로 삶의 기술자가 되어 마을에서 자립하기 위한 ‘삶’과 ‘일’을 배우며 자신만의 삶기술 프로젝트를 실험한다.

위와 같은 과정에서 삶기술학교는 청년들이 자아실현을 할 수 있는 배움과 기회를 제공하고 도시에서는 시도해볼 수 없었던 꿈을 펼치도록 지원한다. 그리고 서천군은 청년들이 시골에서의 생활에 적응할 수 있도록 지원하고 있다. 지역 주민들과 함께 한산면의 빈집과 유휴회관, 오래된 대장간 등 유휴공간 10곳을 개방해 도시 청년들이 자유롭게 모이고 마을장인 및 주민들과 공동체를 형성할 수 있도록 돕기도 했다.

삶기술학교 프로그램은 한 달 살기 프로그램, 3개월 정규반, 12개월 멤버십 과정 등 크게 크게 세 가지로 구분된다. 먼저 한 달 살기 프로그램은 삶기술학교의 다양한 교육 프로그램을 한 달 동안 서천군 일대에서 거주하며 함께 참여하는 것이다. 프로그램마다 상이하지만 활동비와 주거공간이 제공되기도 한다. 주거비용 개인부담은 15~30만 원 정도이며, 한 달 프로그램 참여 후에 3개월 정규과정으로도 전환이 가능하다.

3개월 정규과정은 삶기술 프로젝트와 공동체 교육으로 구성된다. 마을 창업가 교육 커리큘럼으로 자신의 삶의 기술을 창업 아이디어로 발전시키고 구체화해 마을에서 실험해보는 일련의 과정이다. 이 과정에서 살면서 필요한 의식주 기술을 배우고 함께 모인 동료들

과 팀 프로젝트도 진행하면서 자신이 원하는 다양한 활동을 펼칠 수 있다. 삶기술 프로젝트에 최대 1,800만 원을 지원받을 수 있으며 프로젝트를 실현할 수 있는 교육, 코칭 등도 받을 수 있다.

12개월 멤버십은 3개월 정규과정 수료자가 대상으로, 연 20만 원 가입비를 내면 서천군 창업·창직 정책 지원, 회의실 무료 제공, 월 1회 개별 프로젝트 지원 등의 혜택을 받을 수 있다. 멤버십을 통해 모인 금액은 삶기술학교 공동체의 운영비로 사용된다.

자유 시간에는 서천군 곳곳을 여행하고 취미생활을 할 수 있다. 여러 지역에서 모인, 각기 다양한 기술을 가진 청년들과 교육 프로그램을 열 수도 있다. 이를 통해 청년들은 앞으로 살아가면서 필요한 것들을 서로 가르쳐주고 배우는 교사와 학생이 된다. 때로는 마을 주민을 대상으로 문화예술 프로그램을 열기도 한다. 정규 과정이 아님에도 이러한 프로그램이 있다는 것이 삶기술학교가 갖는 장점이라 할 수 있다. 또한 충청남도 유튜브 채널인 오감만족 플러스 19회차(2020년 6월 15일)에 도시청년 시골정착 프로젝트 '삶기술 학교'편으로 소개되기도 했는데, 이 영상에서 삶기술학교의 장점에 대한 청년들의 이야기를 옮기면 다음과 같다.

“원래 서울에서 직장생활도 하고 백수 생활도 해보고 여러 가지 경험을 하다가 시골에서 뭔가 새로운 것을 해보고 싶다고 새로운 것을 찾던 와중에 삶기술학교라는 데를 알게 됐고요. 그래서 참가자로 여기서 한 달 살기로 시작했다가 어떻게 또 마음에 들어서 여기까지 정착하게 된 경우인 것 같아요. … 요즘 디지털 노마드라고 노트북 한 대만 있어도 어디서든 일할 수 있는, 저희가 그런 세대라고 하거든요. 저는 굳이 서울에서 출퇴근 세 시간씩 걸러가면서 시간 낭비 안 하고 저는 여기서 시골에서 여유롭게 아메리카노 한잔하면서 제 일 하면서 그렇게 일하고 있는 게 가장 큰 차이점인 것 같아요. 마음에 여유가 생긴다는 것.”

- 시골집을 리모델링한 게스트하우스와 카페를 운영하는 청년.

이○○씨(31)와의 인터뷰 중에서

“서울이라든지 다른 타 지역만 가도 굉장히 먹고 사는 문제가 시급한데 일단은 주거적인 부분에 대해서 굉장히 획기적으로 서비스를 제공해주고 그리고 여기서 정말 자기 꿈에 대해서 열정이 있고 그리고 체계적인 관리를 받으면서 교육받으면서 임한다면 자기 사업을 할 수 있도록 도와주고 하니까 도시 속에서 상처받는 사람들이나 아니면 내가 창업을 했는데, 어려움을 겪고 있는 사람들

이 한산에 오면 정말로 좋은 기회가 되지 않을까 그렇기 때문에 정착도 다른 곳에 비하면 엄청 쉽게 잘 되지 않을까라는 생각을 하고 있습니다.”

- 버려진 희귀동물 보호센터와 생태동물 카페를 준비 중인 청년,  
하○○씨(30)와의 인터뷰 중에서

“하고 싶은 일을 할 수 있게끔 삶기술학교에서 프로젝트를 진행해서 지원을 받아서 저 같은 경우는 식당을 할 수도 있고 그렇게 해서 준비를 할 수 있다는 게 제일 큰 좋은 점인 것 같아요. 일과 생활이 만족이 될 수 있게끔 환경을 조성해주는 게.”

- 소곡주를 거르고 남은 지게미 넣어 빵을 만들고 돈가스 식당을 창업 준비 중인 청년,  
김○○씨(26)와의 인터뷰 중에서

## 2) 사람요인

### (1) 청년정책에 대한 자치단체장의 관심과 리더십

2018년 민선 7기가 출범하면서 서천군의 자치단체장(노박래 군수)은 군정의 비전을 ‘가족이 행복한 도시’로 설정하였다. 이를 위해 아동·청소년, 청년, 여성, 노인 등 4개의 계층으로 구분하고, 모든 계층이 행복한 도시를 만들기 위해 13개 전략사업을 발굴해 추진계획을 세웠다. 그러나 당시에 ‘지방소멸’은 전국적인 큰 이슈였고 서천군도 심각한 인구감소 문제에 위기의식을 느껴 이를 극복하기 위한 방안으로 ‘귀농귀촌 활성화’와 ‘군민의 경제적 토대 마련’을 제시하였다. 특히 자치단체장은 인구감소의 측면에서 ‘청년정책’의 중요성을 인식해 그동안 청년에 대한 구체적인 대안을 세우지 못한 점을 문제점으로 들고, 지금이라도 늦지 않았다는 마음으로 청년이 서천에 살 수 있도록 인프라를 갖추기 위해 노력하는 행보를 보이고 있다.

인구감소와 고령화가 지속되고 있는 가운데, 노박래 군수는 지역문제를 해결할 수 있는 세대 계층이 ‘청년’에게 있다고 정확히 진단하였다. 이러한 배경으로 그는 지역의 청년을 살리기 위해 청년정책을 적극적으로 추진하게 된다. 청년들이 지역에서 일을 하고 생활할 수 있는 환경을 조성하는 것, 즉 청년을 살리는 길이 곧 지역을 살리는 길이라 인식한 것이다. 「청년정책 기본계획」의 비전을 ‘청년에게 기회를! 서천에는 활력을!’으로 설정한 것도 청년층이 지역 활력의 핵심이라는 생각이 반영된 결과로 볼 수 있다.

지역 청년들에게 필요한 일자리를 발굴·지원하기 위해 청년들의 진솔한 이야기를 듣고 자 청년 토크 콘서트를 열기도 했다. 청년들은 머물고 공유할 수 있는 공간, 창업을 위한 실질적인 도움의 필요성, 귀향한 청년들의 재취업 교육의 필요성 등 청년으로서 겪고 느꼈던 일자리에 대한 고민, 애로 및 건의사항 등 속마음을 털어놓았고, 노 군수는 청년들의 이야기에 경청하였다. 이와 같이 청년에 대한 자치단체장의 관심은 청년정책에 대한 적극적인 의지를 갖게 하고, 결과적으로 정책사업의 추진에도 성공적인 요인이 될 수 있을 것으로 예상된다.

## (2) 삶기술학교 청년들의 적극적인 공동체 활동

행정안전부의 ‘청년이 살기 좋은 마을 만들기 사업’의 공모에서 수행기관으로 선정된 소셜벤처회사 ‘(주)자이언트’는 삶기술학교의 입지로 서천을 선택했다. 여러 농촌 중에서도 서천이 선정된 이유로는, 이 기업의 김정혁 대표가 서천에 매력을 느꼈던 요인이 크게 작용했다. 2017년부터 ‘한산모시문화제’를 기획·운영하면서 서천과 연을 맺었고 천안과 서천을 오가며 일을 하다 터를 잡기 시작했다.

“좋은 기회로 ‘한산모시문화제’라는 축제를 맡을 수 있었어요. 그때 청년기획단을 꾸리면서 한산이란 지역의 매력에 빠지게 되었어요. 전통기술이 풍부한 도시라는 점이 가장 매력적이었어요. 우리가 익히 알고 있는 한산모시 짜기, 소곡주, 공작부채, 대장간 기술 등 여러 가지 유·무형 문화재 소재들이 많이 있어요. 하지만 이걸 전수 받을 사람이 없는 것을 알게 되었어요. 사라져가는 것에 대한 가치를 새롭게 재조명할 필요성을 느꼈죠. 두 번째는 시골에서의 삶, 자립의 기술에 대한 관심 때문이에요. 하이테크, IT 기술이 익숙한 청년들에게 불편하지만 지속가능한 슬로우 테크를 제안해보고 싶었어요. 시골에 살며 직접 삶에 관련된 것들을 스스로 만들어보는 기술을 배우면 어떨까, 조금 더 행복한 삶을 살 수 있지 않을까하는 생각이 들었죠. 세 번째로는 기회 때문이에요. 여기에서는 청년이 할 수 있는 일들이 너무 많아요. 도시에는 경쟁도 많고 치열하지만 한산은 존재 자체 하나가 다 소중하게 인정받아요. 이곳에 있다 보면 좋은 사람들끼리, 서로 좋은 영양분을 나눌 수 있겠다는 확신이 들었죠. … 먼저 도시에 지친 청년들을 지원하는 것이 목표예요. 실패했거나, 실패가 두려운 갈 곳 없는 청년들이 내려와서 성장을 도모할 수 있도록 돕고 싶어요. 시골에서 생활하면서 그들의 성장의 동력을 만들어주는 플랫폼이 되고 싶어요. 그 다음은 건강하고 행복한 자립공동체를 만들기예요. 스스로 살아갈 수 있는 자립의 힘을 기르고 마을의 주민들과 함께 문화

를 만들어나가는 것이죠. 각자의 삶기술을 테스트 해보기도 하고, 직접 명인들께 기술을 전수받아 나만의 콘텐츠로 개발시키기도 하고요. 실제로 2019년 사업에 참여한 청년들이 업사이클링 가방 브랜드를 만들기도 하고, 패키지 리디자인 프로젝트 등을 진행했어요. 본인이 가지고 있는 자기실현 욕구를 해소할 수 있는 토양을 만들어주는 것이죠. 이처럼 새로운 변화를 만들어 나가길 바라는, 혁신하는 사람들과 같이 ‘글로벌 전통문화 스타트업 플랫폼’을 만드는 게 꿈이에요.”

- (주자이언트 김정혁 대표와의 인터뷰 중에서 (행정안전부, 2019: 98-101))

위와 같은 배경으로 서천군 한산면에서 출발한 삶기술학교는 지역에서 청년들이 할 수 있는 역할에 대한 김 대표의 꿈이 조금씩 실현되고 있는 것으로 평가된다. 졸업생 93명 중에서 마을에 남기로 결정한 도시 청년은 모두 46명이다. 결코 적다고 볼 수 없는 인원으로, 이들은 지역살이 경험을 토대로 마을에 남아 정착했다. 마을의 10개의 유휴공간을 재생했으며, 이 공간에서 자신만의 삶기술을 통해 비즈니스 모델을 창출했다. 이미 10개의 스타트업이 시제품을 개발해 지역에서 본격 창업활동을 준비했다. 또한 인구가 소멸되는 시골마을에서 부족한 일손을 돕기도 하고, 인근 한산초등학교에서 교육 격차를 해소하기 위해 돌봄 강사가 되기도 했다. 그리고 사라져가는 전통문화유산의 명맥을 잇는 한산소곡 주축제를 주민들과 함께 살려내 수익금을 한산초등학교 돌봄 사업에 기부하는 등 주민들의 환대를 받으며 사회적 관심 속에 살아가고 있다.

특히 마을에 남은 46명 청년 가운데 15명은 서천군에 주소지를 이전하며 완전히 마을에 정착했다는 사실이 주목할 만하다. 나머지 청년들은 여전히 삶기술학교를 거점으로 꾸준히 활동을 이어가고 있다. 오랫동안 비어 있어 창문도 깨진 건물을 새로운 미술작업실로 재탄생시켰고, 청년·마을 주민·여행자들이 함께 음식을 만들고 먹으며 식구가 되는 공간을 조성하기도 했으며, 제빵소를 만들어 천연발효빵을 개발하기도 했다. 이 외에도 서천의 전통과 자연을 활용해 관광상품을 판매하는 여행사, 소비자에게 한산모시의 경험을 제공하는 패션 브랜드 등 10개의 스타트업이 지역에서 본격적인 창업활동을 준비하고 있다. 특히 이들 스타트업 가운데 한산에서 서로 만나 ‘로컬러’라는 패션 브랜드를 창안한 청년들의 이야기가 주목할 만하다. 어떤 의미에서 로컬러(LOCOLER)의 브랜드가 만들어졌는지, 세 명의 청년이 함께 일하게 된 계기가 무엇인지, 한산에서 무엇을 꿈꾸고 있는지 등에 대해 로컬러 중의 한 청년의 인터뷰 내용을 옮기면 다음과 같다.

“한산에 오기 전에는 일산에서 살았어요. 대학교 졸업 후 2년 넘게 장교 생활을 했고, 이후 흡소핑 유통회사 MD로 일한 경험이 있습니다. 취업준비를 하던 중에 SNS에서 우연히 삶기술학교를 알게 되었어요. 이를 후 바로 면접을 보고 한산에 오게 되었습니다. … ‘로컬러’라는 이름은 LOCAL(지역), COLOR(색깔), ER(사람)의 합성어로 ‘지역의 특색을 찾는 사람들’이라는 뜻입니다. 사람들의 발길이 줄어가는 도시, 시골 마을의 특색을 패션에 녹여내서 지역을 알리고 싶은 마음을 담아 지었습니다. 현재는 업사이클 소재에 모시를 가미한 것이 특징인 가방이 주를 이루고 있는 패션 브랜드예요. 삶기술학교에서 만난 청년 3명이서 함께 일하고 있습니다. 가방 제작 전반을 맡는 한장흠, 행정 및 전략 기획 수립에 관한 업무를 총괄하는 이주형, 마지막으로 영업과 마케팅을 담당하는 제가 있습니다. … 한산에서 처음 만났을 땐 함께 일할 거라고 생각하지 못했어요. 매일 같이 생활하다가 갑작스럽게 농담처럼 같이 일을 해보지 않겠냐는 이야기를 나눴어요. 상상하니 즐겁더라구요. 그렇게 세 명이 함께 일을 하게 됐어요. 한장흠은 10년째 업사이클 가방 브랜드를 운영한 경험이 있고, 이주형은 기존에 플랫폼 스타트업 회사를 운영하고 있었어요. 저는 소개할 때도 말씀드렸듯이 흡소핑 회사에서 영업했던 경험이 있어요. 각자의 분야가 다르지만 시너지가 생기더라구요. 아직은 시작단계라 죽이 잘 맞습니다. … 로컬러라는 브랜드는 한산에서 시작되었어요. 그만큼 첫 단추를 잘 여미고 싶은 마음이 커요. 로컬러의 제품이 모시, 소곡주까지는 아니더라도 3~4번째로 한산을 대표하는 상품이 되었으면 좋겠어요. 한산에 있는 분들도 로컬러라는 브랜드를 좋아해 주고 더 나아가 전국, 세계에서도 사랑받는 브랜드가 되었으면 하고요. 로컬러가 모두에게 예뻐 받는 브랜드가 되기를 꿈꾸고 있습니다.”

- 로컬러 김○○씨와의 인터뷰 중에서 (행정안전부, 2019: 105-109)

한편 삶기술학교를 총괄 운영하는 (주)사이언트는 삶기술학교 발전위원회 민관 거버넌스를 만들어 한산에 정착한 청년들과 함께 지속가능한 모델을 계획하고 있다. 위에서 언급된 10개 팀을 중심으로 역량 강화를 통한 시장진입으로 청년 경제공동체로 성장하기 위해 로컬콘텐츠 개발과 유통에 투자하는 전략을 추진하고 있다.

### (3) 중간지원조직 지역순환경제센터를 통한 지원체계 구축

서천군 청년정책의 많은 시책은 지역경제과의 일자리공동체팀에서 맡고 있으며, 중간지원조직인 지역순환경제센터로부터 업무를 지원받고 있다. 면접수당-취업성공수당-근속수당을 단계적으로 지원하는 ‘서천청년 Cheer-up(취업) 지원사업’에 대해 센터가 신청자들의 접수를 받는 역할을 수행하고 있다. 또한 청년 동아리 육성사업을 지원하고, 충남형

지역균형발전 청년고용 사업의 참여기업을 모집하며, 청년창업학교 교육과정을 개설·운영하기도 했다. 청년 토크콘서트 행사를 개최해 청년들과 자유롭게 토론할 수 있는 기회를 마련하고, 청년들이 서로 소통할 수 있는 청년 활동공간 '청보리'를 개소해 이를 운영하고 있다. 지역순환경제센터는 향후 경제지원통합센터로 확대 개편되어 서천군의 다양한 업무를 충실히 수행할 것으로 예상된다.

### 3) 제도요인

#### (1) 재원 확보를 위한 청년기금의 설치·운영

서천군은 청년정책의 추진 재원을 확보하고 사업을 안정적으로 추진하기 위해 청년기금을 설치하였다. 기금의 설치를 위한 근거는 「서천군 청년기금 설치 및 운용 조례」의 제정으로 마련되었고, 청년의 능력개발 및 창업육성 등에 대한 지원, 청년의 문화·예술 활성화 및 청년문화예술인 등에 대한 지원, 청년의 생활안정과 복지 및 권익 증진, 그 밖의 청년정책을 위해 필요한 사항 등 어느 하나에 해당하면 기금을 사용할 수 있는 것으로 규정하였다.

#### (2) 사업 추진의 근거 마련을 위한 조례의 제정

「서천군 인구정책 기본 조례」의 특징은 타 시·군의 조례가 「저출산·고령사회기본법」이 근거법임을 명시해 이 법에 따른 저출산·고령사회정책을 인구정책으로 규정하고 있는 반면, 서천군의 경우 이를 별도로 언급하지 않고 인구정책의 범위를 보다 유연하게 설정하고 있다는 점이다. 실제로 인구정책에 대해 '저출산·고령화 등에 따른 인구구조 불균형에 대응하기 위한 정책'뿐만 아니라 '일자리·문화·교육·복지·주택 등 정주여건 개선을 위한 정책'과 '그 밖에 인구감소에 대응하고 인구증가를 장려하기 위한 정책'으로 규정하고 있다. 인구정책사업의 지원 범위도 저출산·고령화에 대응한 사업에만 제한하지 않고 유입 인구에 대한 지원 사업 등을 포괄한 다양한 사업들을 열거해 행정적·재정적 지원이 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련한 것으로 평가된다. 「서천군 인구증가시책 지원 조례」에 서는 '타 시·군·구에서 군으로 전입하여 1년 이상 계속 거주하고 있으며 현 직장 재직기간이 5년 이하인 만 18세 이상 만 39세 이하의 직장인'에게 주거비를 지원할 수 있도록

규정해, 서천군 차원에서 '청년 직장인 주거비'를 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 「서천군 청년지원 기본 조례」에서는 청년정책의 효율적인 실현을 위하여 사업의 범위를 구체적이고도 실제적으로 설정한 점이 주목할 만하다.

### (3) 중앙정부 공모사업을 활용한 재원 확보

서천군은 중앙정부가 청년의 유입 및 정착을 목표로 추진하는 시책에 적극적으로 공모해 국비를 지원받아 다양한 사업을 추진해오고 있다. 행정안전부의 '인구감소지역 통합지원사업'에 선정되어 폐선된 철길을 원래의 상태로 복구해 단절된 마을 커뮤니티를 복원하고 지역주민을 위해 정주여건을 개선하였다. 이 사업은 국토교통부의 지역수요 맞춤형 지원 공모사업에도 선정되기도 해 연속으로 국비의 지원을 받았다. 행정안전부의 '지역주도형 청년일자리 사업'을 통해서는 사회적경제기업과 농어업법인 전문인력 지원사업에 참여를 희망하는 기업을 대상으로 지원이 이루어지고 있다. 앞에서 살펴본 삶기술학교의 경우도 행정안전부의 '청년이 살기 좋은 마을 만들기 사업'에 선정된 결과로 추진된 사례다. 이 사업도 연속으로 국비를 지원받아 추가적인 재원을 확보하였다. 이 외에도 농림축산식품부의 청년 농촌보급자리 조성사업에도 선정되어 국비의 지원을 받았고, 국토교통부의 공모사업에도 선정되어 '마을정비형 공공주택사업'을 추진할 수 있게 되었다.

## 4) 한계점

서천군이 추진하는 청년정책 사업의 지속성을 위해 발전적으로 개선되어야 할 점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청년정책을 전담하는 조직을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 서천군에서는 청년정책과 관련한 시책을 여러 부서에서 담당하고 있다. 물론 각 부서의 기능에 충실하게 사업을 추진할 수 있다는 장점도 있지만, 서천군의 경우 청년정책에 대한 자치단체장의 의지가 있으므로 하나의 부서로 일원화하는 방안에 대해 고려해볼 수 있다. 충청남도도 최근에 전담조직으로 청년정책과를 새롭게 설치한 점을 감안했을 때, 서천군의 전담조직 설치에 도와의 업무 공조를 위해서도 정책사업의 시행이 원활할 것으로 기대된다.

둘째, 청년정책 사업이 보다 실제적으로 추진될 수 있도록 중간지원조직에게 역할을

좀 더 부여해볼 수 있다. 현재 서천군 청년정책의 많은 시책을 담당하는 일자리공동체팀은 지역순환경제센터로부터 업무를 지원받고 있으나, 현재 서천군이 추진하는 청년정책 가운데 중간지원조직이 운영기관으로 참여할 수 있는 사업을 발굴하면 더 있을 것으로 판단된다. 향후 지역순환경제센터가 경제지원통합센터로 확대 개편되는 경우 다양한 역할을 부여할 수 있을 것이며, 마을만들기지원센터나 도시재생지원센터 등과 같은 중간지원조직도 활용해볼 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 청년 개인의 미래와 개성을 고려해 정책을 개발하고 사업을 추진해야 한다. 지역의 입장에서 외지 청년 한 명이라도 유치하고 싶은 심정이지만, 청년의 입장에서는 이주가 그리 단순한 선택의 문제가 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 청년의 시기를 살아가는 때에 미래를 올바르게 설계하고 삶을 신중하게 결정할 수 있도록 지자체가 도와야 한다. 또한 우리 지역이 이주하고자 하는 청년에게 기회의 공간이 맞는지에 대해서도 도움을 줄 필요가 있다. 이러한 배경에서 한 달 살기 프로그램, 3개월 정규반, 12개월 멤버십 과정 등으로 구성된 삶기술학교 프로그램은 실험적인 정책임에도 긍정적으로 평가된다.

그림 6-29. 서천군 사례 종합



## 제4절 사례종합 및 시사점

우선 의성군에서 추진하고 있는 ‘이웃사촌 청년시범마을 조성사업’은 경북 도에서 기획하여 도지사 공약사업으로 추진하고 있는 혁신적인 시범사업이라 할 수 있고, 서천군에서 추진하고 있는 ‘삶기술학교’는 행안부 혁신과에서 추진하고 있는 정책혁신실험이라 할 수 있다. 두 가지 사례가 모두 비교적 추진기간이 길지는 않아서 사업성과를 평가하기에는 한계가 있을지는 모른다. 그러나 우리나라에서 지방소멸지수 1위에 해당하고, 2000년 대비 2019년에 인구가 30% 이상 감소한 의성군의 경우 지난 1년 6개월 간 경북도와 의성군의 노력으로 지역에 유입된 청년이 116명에 이르고, 지역 내 새로운 흐름을 만들어 가고 있는 것은 사실이기에 이들 의성군과 서천군의 사례를 통한 시사점을 도출하였다.

두 지역은 모두 20~30대 청년인구가 지속적으로 유출되고 있는 지역이지만 50~64세 장년층은 귀농·귀촌의 증가로 유입되고 있다. 그러나 인구는 모두 급격히 감소하고 있는 전형적인 소도시·농어촌 지역이다. 이들 지역은 모두 저출생과 고령화의 심화로 생산가능 인구가 감소하고 있고, 인구유출이 증가함에 따라서 지방소멸의 위기가 심화되고 있는데 따른 대책이 절실하다고 판단하였다. 일자리, 주거, 복지, 정주여건이 두루 갖춰져서 청년들이 살기 좋은 지역을 만들어 나가야 지방소멸을 방지할 수 있다고 판단하였다.

먼저 청년유입 및 정착정책에서 가장 중요한 대책은 무엇보다 청년 일자리다. 그렇지만 정책 초기 청년이 안정적이고 지속적으로 지역에 정착하기 위해서 현실적으로 가장 시급한 대책은 주거공간이었다. 따라서 청년들이 지역에 내려와 정착하기 위해서는 일자리와 주거, 문화복지 등 관련사업을 통합적으로 추진하는 것이 중요했다. 또한 청년의 일자리를 창출하기 위해서 청년들의 신규창업을 지원할 때에는 청년들이 창의적인 아이디어보다는 아직은 일반창업을 선호하고 있기 때문에 기존의 업종과 충돌하지 않도록 설계할 필요가 있었다. 청년창업을 위한 지원은 기존 주민의 생업을 위협하지 않는 범위에서 이루어져야 하므로, 군에서는 지역주민과 윈-윈 할 수 있는 사업, 주민과 협력할 수 있는 청년아이템을 중시해야 한다. 가령 지역 내 홉(hop)재배를 하고 있는 농가와 손잡고 안계에서 수제맥주 공방을 창업한 외지청년은 불과 1~2개월 만에 정착단계에 접어들었으며, 이 청년과 손잡은 기존의 농가 역시 홍보 등 다양한 측면에서 도움을 받고 있었다. 장기적으로는 창의적

인 아이디어를 가지고 보다 유연한 업무환경을 찾아 창업하는 청년들의 흐름을 장려할 필요도 있어 보인다.

다음으로 청년들의 취향과 특성을 고려한 정책을 기획하고, 구성하며, 관련된 정책들을 연계할 필요가 있다. 젊은 청년들은 구속받기를 싫어한다. 수당이나 지원금으로 청년들을 유입시킬 수는 없는 노릇이다. 그래서 지역에 살아가기 사업이 중요하다. 이는 의성군과 서천군 사례에서 공통적으로 발견되는 사업으로, 지역에 이주할 계획이 있는 청년에게 일정 기간 지역에서 살아보고 지역에서 하고자 하는 일을 탐색하는 시간이 필요하다. 의성군의 경우 지역에 아무 연고도 없는데 계획서를 제출해 사업에 선정된 청년들보다 '의성 살아가기'를 참여한 청년들이 지역에 대한 이해 폭이 훨씬 깊고 진정성을 나타내고 있다. 이러한 배경에서 정책 사업이 지역을 이해하고 일정기간 탐색과정을 거쳐 진정성을 갖고 지역에 남고자 하는 청년들에 대해 맞춤형 지원을 하는 방향으로 전환될 필요가 있다.

또한 새로운 사람의 유입은 지역 내에서 갈등을 일으킬 소지가 있다. 지역 내에서 생활 하면서 지역주민들과의 갈등은 지역주민의 도움 없이 해결하기 어려운 문제다. 이러한 배경에서 초기진입의 어려움을 조금이라도 줄이고 지역 내 정착을 위한 실질적인 멘토 역할을 하는데 꼭 필요한 지역주민과 협력 하에 진입할 수 있도록 정책을 설계한 의성군의 사례는 좋은 선례가 된다. 청년들이 지역에 대한 이해를 바탕으로 애착이 생겨 지방에 정착하도록 하려면 고령 지역주민들과 융합이 될 수 있도록, 지역에 적응할 수 있도록 세심한 정책적 배려가 필요하다. 지역으로 들어오는 청년들과의 스킨십을 할 수 있는 여러 가지 장치를 마련하고, 다양한 방법으로 청년들과 소통하는 프로그램이 필요하다. 마을리더가 주축이 되어 마을자원을 활용한 마을공동체 사업의 일환으로 청년과의 소통 및 네트워킹을 활성화하는 노력이 필요하다.

지방자치단체의 사활이 걸린 문제로 추진되고 있는 청년 유입 및 정착정책은 이를 지원하는 법·제도적인 보완이 필요하고 각 지자체에는 전담하는 조직을 신설하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 아직까지 우리나라는 「지방창생법」과 같은 법률이 마련되어 있지 않아서 중앙정부 차원에서 종합적이고 체계적인 지원이 이루어지고 있지는 않지만 경북도와 의성군, 충남도와 서천군에서는 협력체계를 구축하고, 관련조례를 제정하여 이를 지원해오고 있다. 또한 경북도와 의성군의 경우에는 각각 전담조직을 신설하고 도-군

의 협력체계를 강화해 나가고 있었다. 그러나 서천군에서는 청년정책과 관련한 시책을 여러 부서에서 담당하고 있어 한계가 발생되기도 하였다. 청년정책에 대한 자치단체장의 의지가 있는 경우 하나의 부서로 일원화하는 방안이 사업 추진에 효율적일 수 있을 것으로 판단된다. 국장이나 부군수 등을 단장으로 하는 청년정책추진단과 같은 협업조직을 만들어서 정례적이고 실질적인 협업이 이루어지도록 하는 사업간 연계시스템도 필요할 것으로 판단된다.

해당 자치단체 관점에서 마스터플랜이나 기본계획 마련이 선행될 필요도 있다. 의성군의 경우 도지사의 선거공약사업으로써 추진되었기 때문에 사업추진을 위한 마스터플랜이 마련되기도 전에 단위사업의 예산이 만들어지고 집행되었다. 27개 사업, 2,000억 원의 예산을 집행해야 하는 거대 프로젝트 치고는 충분한 준비가 다소 부족했다. 따라서 당초 사업계획과는 다른 사업이 끼어들기도 했고, 관련예산을 확보할 때도 단위사업별로 추진을 하다보니 어려움이 발생했다. 행정의 관행적인 업무 추진방식은 개선될 필요가 있는 것으로 판단된다. 청년유입정책은 사람을 대상으로 하기 때문에 정책의 추진과정에서 다양한 변수가 있을 수 있다. 기존의 행정관행으로 대처하기 어려운 일이 많으므로 기존의 방식으로 업무를 처리하면 기대했던 성과를 얻기 어려울 수 있다. 이러한 배경에서 기존의 관행에서 벗어난 유연한 정책추진이 필요하다. 이러한 방식의 정책추진이 어렵다면 중간 지원조직을 통한 사업 보완도 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 청년의 미래를 고려하여 정책을 기획하고 사업을 추진해야 한다. 청년 개인의 입장에서는 이주가 그리 단순한 선택의 문제가 아니라는 점을 지자체가 인식할 필요가 있다. 청년의 시기는 미래를 진지하게 설계하고 삶을 신중하게 결정해야 하는 시간에 해당한다. 따라서 이주를 희망하는 청년에게는 우리 지역이 기회의 공간이 될 수 있는지 지자체가 다각적으로 도움을 줄 수 있어야 한다. 받아들이는 지역은 청년의 인생을 떠안는 일과 같기 때문에 그만큼 '각오'가 필요하다.



한국지방행정연구원

KRILA

7

# 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진방안

제1절 필요성 및 추진방향

제2절 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진전략

제3절 중앙정부의 제도개선방안

제4절 지방자치단체의 제도개선방안



## 제7장

# 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진방안

## 제1절 필요성 및 추진방향

### 1. 지방소멸 대응 지역발전정책 관점에서 정책추진

현재 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도의 초저출산과 고령화로 ‘인구절벽’, ‘늙어가는 국가’, ‘지방소멸’에 대한 우려가 갈수록 커지고 있다. 20년 동안 우리나라는 1.3명 이하 초저출산이 계속되고 있고, 2018년에는 합계출산율이 0.98명으로 OECD 회원국 중에서 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라가 됐다. 지역적으로 인구감소는 균등하게 발생하는 것이 아니라 수도권에서 지리적으로 먼 지역부터 시작되어 지역적으로 불균등하게 진행되는 특징을 보이고 있다. 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군의 경우에는 2000년 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소했다. 전체 229개 지역<sup>99)</sup> 중에서 65.5%, 150개 지역의 인구가 감소했고, 또 이 중에서 62.6%(94개)는 광역시를 제외한 7개 시·도에 포함되어 있다. 229개 지역 중에서 105개(45.9%) 자치단체는 이미 고령화율 20% 이상으로 초고령사회(super-aged society)<sup>100)</sup>에 진입했다. 전국적으로 20~30대 청년인구의 비중은 계속 낮아지고 있는 추세이지만 특히, 지방의 인구취약지역의 경우 청년인구의 수도권 및 대도시로의 인구유출이 심화되어 지역의 존폐자체가 문제가 되는 상황에 직면하고 있다.

2005년부터 우리나라는 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 저출산·고령사회대책을 국가정책으로 추진해오고 있지만 지역의 사회적 인구이동을 국가전체적으로 제로섬으로 인식, 저출산 대책에만 집중하여 인구문제를 현장에서 가장 심각하게 느끼고 있는 지방자치단체 차원의 대책으로서는 미흡했다. 사회적 유출로 인한 인구감소에 대응하기

99) 226개 기초자치단체와 세종특별자치시, 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시를 말한다.

100) 고령화사회(aging society)는 고령화율 7-14% 미만, 고령사회(aged society)는 14-20% 미만, 초고령사회는 20% 이상을 의미하는데, 우리나라 전체 고령화율은 15.5%로 고령사회에 해당한다.

위해서는 저출산 대책과는 다른 각도에서 국가와 지방자치단체의 대응이 필요한 시점이다. 저출산 지역인 비수도권에서 초저출산 지역인 수도권과 대도시로 인구가 계속 이동하게 되면 지방쇠퇴를 가속화할 뿐만 아니라 수도권과 대도시의 인구집중이 수도권과 대도시의 주거비 상승으로 이어져 출산율을 더욱 하락시키므로 국가의 인구위기가 심화되기 때문이다.

따라서 최근 20~30대 젊은 청년인구의 대도시로의 유출문제는 지역인구감소의 핵심고리가 되고 있는 양상이다. 젊은 청년인구는 지역의 가장 핵심적인 인적자본이므로 이들이 유출되면 지역경제 역량이 취약해지고, 인적 역량이 취약해지니 지역기업도 수도권이나 대도시지역으로 빠져나가 청년인구를 핵심고리로 하는 지방의 악순환이 발생한다는 것이다(엄창욱 외, 2018). 1984~1993년 출생자의 연령대별 지역 간 이동규모를 비교해보면 비수도권 청년인구의 순유출 규모는 최근에 확대되었고, 수도권으로의 집중은 더욱 심화되었다(김준영, 2016과 2019). 과거 서울을 비롯한 수도권 역시 지방도시의 인적·물적 자원을 빨아들이면서 급속히 성장했다는 사실을 생각하면, 지방도시의 쇠퇴는 앞으로 글로벌 도시 서울과 수도권의 성장 잠재력을 약화시키는 원인이 될 수 있다(전정환, 2019)<sup>101)</sup>. 이제는 국가전체의 성장 효율성을 달성하기 위하여 중앙으로 모든 역량을 집중하는 정책이 아니라 지역인구격차를 해결해나가는 중앙과 지방의 상생정책이 필요한 시점이다.

그렇다고 인구를 강제적으로 재배치할 수는 없는 노릇이다. 결국 지역발전정책 관점에서 지방의 매력도를 증대시킬 수 있는 정주여건을 개선하여 자연적으로 인구의 재배치가 이루어지도록 유도해 나가야 한다. 따라서 지방의 인구문제는 일자리, 교육, 복지, 교통 등이 포함되는 정주여건의 격차문제, 즉 균형발전문제로 귀착된다. 청년인구의 지방유출 대응정책을 인구감소대응정책이자 지역균형발전정책으로 인식하는 이유가 여기에 있다.

전후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해서 정부주도로 '성장지점' 위주의 투자효율성을 도모해 왔다. 그 결과 국가의 전반적인 경쟁력은 급격하게 증가했지만 집적의 힘은 새로운 집적의 상승효과를 유발하여 수도권의 과도한 집중문제와 지역격차 문제를 야기했다(박진

101) 서울과 지방은 연결되어 있는 생태계이기 때문에 지방도시의 몰락은 서울로 여파가 닥치게 된다. 지방도시들이 저마다의 정체성을 바탕으로 잠재력을 발휘하게 된다면, 서울은 밀집문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 전 세계와의 연결성과 지방도시들과의 연결성에서 허브로 기능하며 더 높은 수준의 크리에이티브 생태계를 만들어 갈 수 있게 될 것이다(전정환, 2019: 351-352).

경·이제연, 2018). 이에 2000년대 들어 집적의 이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위하여 「국가균형발전특별법」을 제정하고, 균특법 하에서 본격적으로 국가균형발전정책을 추진하기 시작했다. 균특법은 지역 간 균형발전에 대한 포괄적인 사항을 규정하는 법률로 국토 전 지역을 대상으로 지역발전정책을 추진하지만 특정지역으로 낙후지역인 성장촉진 지역과 특수상황지역<sup>102)</sup>, 그리고 산업위기대응특별지역<sup>103)</sup> 등을 상정하고 정책을 추진하고 있다. 균특법 하에서 추진 중인 기존 낙후지역정책은 주로 접근성 제고를 위한 도로개설 등 전형적인 대규모 인프라 사업으로 지방의 인구감소 등에 대비한 정책이라 할 수는 없다. 지역의 인구문제는 단순히 인프라가 부족해서 생기는 문제가 아니라 일자리를 비롯하여, 주거, 교육, 의료, 복지, 생활서비스 등 복잡한 문제로 인해 발생되기 때문이다. 현재 우리나라는 국가균형발전정책의 꾸준한 추진에도 불구하고 2019년 말부터 전체 국토면적 11.8%에 불과한 수도권 인구가 역사상 처음으로 비수도권의 인구를 역전(1,737명)하기 시작, 2047년까지 수도권 인구는 51.6%까지 증가할 것이라고 전망되고 있다.

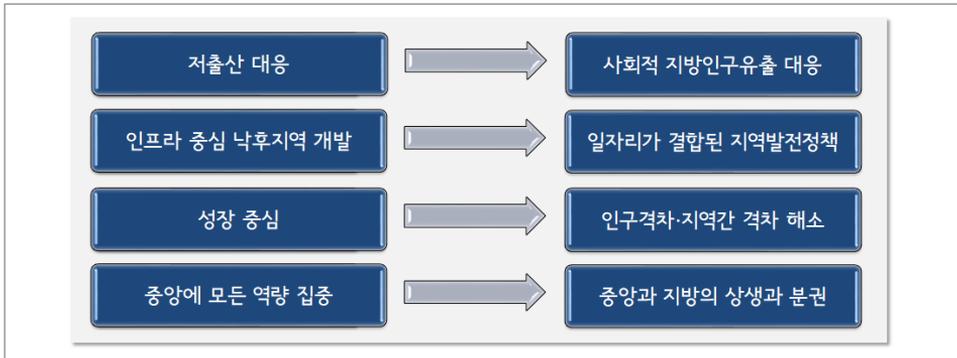
따라서 인구취약지역에서 청년인구감소 문제에 대응하기 위해서는 지역발전정책의 큰 틀 속에서 새로운 정책으로 추진될 필요가 있으며, 저출산·고령사회정책이나 국가균형발전정책 등 기존의 국가 주도 정책이 아니라 지방자치단체가 각각의 지역실정에 맞는 특화된 정책을 추진할 필요가 있다. 지방에 새로운 청년인구의 흐름을 만들고 이주를 유도하기 위해서는 청년인구의 일자리뿐만 아니라 주거, 교육, 교통 등 정주여건을 개선하는 시책이 복합적으로 필요하다. 또한 이주청년들이 기존의 고령 지역주민들과 융합이 될 수 있도록 세심한 정책적 배려가 필요하다. 전체적인 청년인구의 감소추세에도 불구하고 청년인구가 사회적으로 지속적으로 유입되어 서울을 비롯한 수도권에는 청년 취업난이 심각해지고 주거문제 등이 발생하고 있다. 국가는 전국적인 차원에서 이를 종합·조정하도록 하고 청년인구 취약지역에는 열악한 지방재정을 고려하여 이를 배려하고 제도적으로 뒷받침하는

102) 성장촉진지역이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역을 말하고, 특수상황지역은 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역을 말한다.

103) 산업위기대응특별지역은 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역을 말한다.

노력이 필요하다. 수도권과 지방이 상호 공조할 수 있도록 하여 효율적인 청년인구 배치를 유도하는 것도 중앙정부의 몫이다.

**그림 7-1. 지역발전정책 관점에서 청년유입 및 정착정책의 추진방향**



제3장에서 살펴본 바와 같이 일본의 경우에는 2014년 5월, 마스다 히로야의 소멸 자치단체 리스트가 공표되자마자 일본정부는 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 「마을·사람·일 창생법」 하에서 지방창생정책<sup>104)</sup>을 추진하기 시작했다. 마을·사람·일자리의 창조와 선순환을 통해 지방을 되살리고 도쿄 일극집중<sup>105)</sup>을 해소하여 지역균형발전을 도모하는 일본의 지방창생정책은 우리나라에 시사하는 바가 적지 않다. 특히, 지방에 새로운 사람의 유입을 촉진하기 위하여 2020년까지 동경권에서 지방으로 전출 4만 명을 증대시키고 2020년까지 지방에서 동경권으로 전입 6만 명을 감소 시키겠다는 성과지표(KPI)를 설정하고 있으며, 젊은 청년세대의 지방유입과 정착을 위한 다양한 정책과 시책들이 반영되어 있다. 지방으로의 사람·자금의 흐름을 강화하기 위하여 제1기에서의 지방이주를 직접적으로 촉진하는 시책과 더불어 ‘관계인구’의 창출·확대를 추진하고 있다.

104) 지방창생정책을 추진하는 목적은 도쿄 일극집중 시정과 청년세대의 취업·결혼·육아 희망 실현, 특성에 맞춘 지역과제 해결 등 3가지로 설정되어 있다.

105) 2018년 기준 도쿄권의 인구는 3,658만 3천 명으로, 우리나라의 수도권 비중 50.002%에 비하면 전체인구의 약 30%가 집중(총무성, 2019년 4월 12일 공표, 인구추계)되어 있을 뿐이다

우리나라도 지방의 인구유출, 지역 간 인구이동을 국가 전체 차원에서 제로섬게임으로 인식할 것이 아니라 지방으로, 즉 수도권이나 광역시와 같은 대도시에서 중소도시나 소도시 및 농어촌으로 새로운 사람의 흐름을 창출하는 지역의 정책을 지원하는 적극적인 국가 정책이 필요한 시점이다. 첫째, 저출산·고령화에 제동을 걸어 지역의 인구감소를 저지하고, 지역경제의 축소를 극복함으로써 장기적인 성장력 확보를 도모하고, 둘째, ‘청년’을 핵심고리로 하는 지방인구감소 대응정책을 지원하여 지역의 격차를 해소할 수 있는 정책들을 마련해 나가야 한다. ‘지방에서 개인의 꿈이 실현될 수 있게 한다’는 질적인 측면은 물론 ‘지방의 인력 확보’라는 양적인 측면의 두 가지 관점에서 청년들이 꿈과 희망을 가지고 지방으로 이주하려고 하는 움직임을 가속화하는 전략을 추진할 필요가 있다.

## 2. 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책추진

### 1) 청년의 선호도와 니즈를 고려한 정책추진

요즘 청년들<sup>106)</sup>은 제2장 제2절에서 살펴본 바와 같이 첫째, 저성장 시기에 청년기를 보내면서 불확실한 미래보다 현재의 만족을 지향하고, 소셜 네트워크 혁명시기를 공유하면서 소셜 네트워크 공간 속에서 자신의 개성을 유지하면서도 취향이 비슷한 초면의 커뮤니티에 참여하기를 주저하지 않고 당당하게 자신의 의사를 표출하며, 조직 밖에서 자아실현을 추구하는 특성을 갖고 있다. 조성철 외(2019)는 이들이 경제적 성취보다는 삶의 질을, 소유보다는 경험을, 효율성보다는 다양성을, 경쟁보다는 연대를 중시하는 삶의 태도를 가지고 있다고 하였다. 도시에서의 각박한 직장생활 대신 유연하게 일을 하고, 획일화된 상업문화를 지양해서 추가적인 시간과 비용을 지불하더라도 이색적인 문화경험과 감성적인 소비활동을 한다. 아무리 멀어도 자신의 취향에 맞는 카페에 가서 사진을 찍고 커피를 마신다. SNS를 통해 ‘느슨하게 뭉치려는’ 경향이 있어 기존의 조직에 대한 충성도는 낮아졌지만 공통의 취향에 따라서 스스로 만든 커뮤니티에는 적극 시간을 투자하고 관심을

106) 우리나라의 연령대는 베이비붐 세대, 386 세대, X 세대, 밀레니얼 세대(Y 세대), Z 세대로 구분 가능하다. 현재 20~30대 젊은 청년인구는 1980년대 중반에서 2000년대 초반에 태어난 밀레니얼 세대, 즉 Y 세대로 보통 구분된다.

쏟는다. 이러한 커뮤니티는 유연하게 결합했다가 자유롭게 해산한다.

청년들이 살고 싶어 하는 지역은 시대별로 변화한다. 가난했던 시기에는 일자리가 가장 중요했고, 이때 집중적으로 조성된 산업도시는 청년들이 모여드는 지역이었다. 그러나 탈 산업시대 밀레니얼 세대가 원하는 도시는 다양성, 취향, 대안적 라이프스타일이 충족되는 삶의 질이 높은 곳이다. 시대적으로는 컴퓨터와 생산기계가 통합되면서 문화와 교통 등 산업적 장소제약은 약해지고, 사람, 관계, 그리고 문화와 환경 등 장소의 문화적 매력이 중요해졌다. 마쓰나가 게이코(2018)는 인구감소시대 중요한 것은 목적지향형 계획이 아니라 유연하게 개인의 내면적 변화를 파악하고 그것을 사회의 변화와 조화를 이루게 하는 것이라 하였다. 지방에 위치한 지역이라고 하더라도 고유한 역사성과 문화적 맥락을 드러 내는 장소성을 개발할 수 있다면 청년유입을 촉진할 수 있으며, 관련사례도 점차 등장하고 있다(마쓰나가 게이코, 2015).

지방에 청년인구와 같이 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구이동의 방향성을 전환하고 인구구성을 바꾸기 위해서는 청년인구의 새로운 공간에 대한 선호도와 니즈를 파악하여 청년인구의 지방유입 관점에서 결국 그들이 원하는 지역 매력도를 증대시키는 정책이 필요하다. 세계경제와 메가트렌드 변화에 따라가지 못하는 인위적인 인구정책은 지속성을 가질 수 없다. 인구이동은 경제와 주거환경, 역사문화환경 등 도시가 가진 종합적인 힘을 반영한 결과라고 이해하는 것이 중요하다(후지나미 다쿠미, 2017). 인구의 지역 간 이동은 지역의 매력도 차이에서 생겨난 결과이기 때문이다. 도시로 또는 몇몇 잘 알려진 소도시라도 사람들이 모이는 데에는 다 이유가 있다. 서울을 닮아가려 하지 않고 자존심을 되찾고 자신의 정체성과 자원을 바탕으로 미래의 성장가치를 만들어낼 수 있어야 한다.

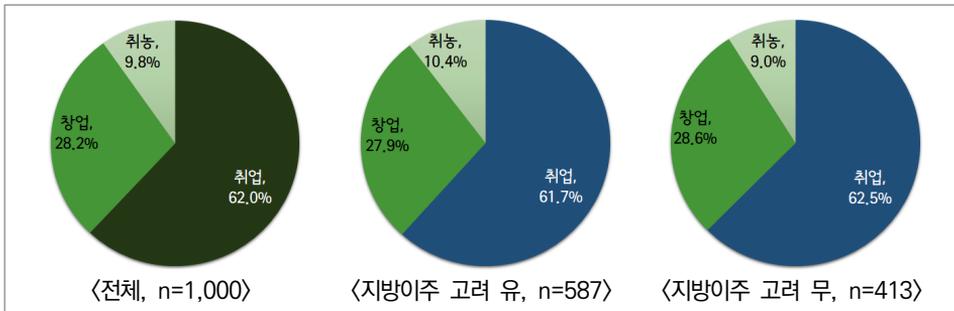
## 2) 취농에 국한되지 않는 종합적 청년일자리 정책추진

기존 인구의 재배치와 관련해서 현존하는 지방의 인구이동정책과 가장 관련이 높은 법률은 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이라고 할 수 있다. 동 법률에 의거하여 인구취약지역 등 지방에 도시민들의 유입과 정착을 돕는 귀농어·귀촌정책은 중장년층의 인구이동 등에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 심층사례 분석결과 지방소멸지수 1위에 해당하는 경북 의성군의 경우에도 40~65세 청장년층의 경우 의성군으로

순유입이 발생하고 있었다. 지역에서는 의성군이 전국적으로 1~10위에 드는 환금작물이 많아서 귀농인의 접근이 용이하기 때문으로 보고 있다.

현재 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」은 지방으로 이주한 이후에 농업이나 수산업에 종사하는 농어업인에 한정하여 개인 위주로 지원을 하기 때문에 (非)농어업인인 경우에는 지원을 거의 받을 수 없다. 이 법률과 관련된 「농지법」에서도 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 보통 소유하지 못하도록 되어 있다. 즉 농지는 농업인만 소유할 수 있고 농업관련 행위에만 활용하도록 하고 있기 때문에 (非)농어업인의 농지취득이나 활용에는 상당히 제약이 많다고 볼 수 있다.

그림 7-2. 수도권 청년인구의 지방이주시 희망하는 일자리 형태



그러나 제5장에서 수도권 미혼 청년들의 지방이주 선호도조사 결과 지방이주를 고려해 본 적이 있는 청년은 1,000명중에서 58.7%로 생각보다 많은 편이었으나 취농, 즉 농어업에 종사하는 것을 희망하는 청년은 9.8%에 불과했다. 그나마 남성의 경우에는 14.2%가 취농을 희망했으나 여성의 경우에는 고작 6.1%로 나타났다. 연령대가 30대 후반으로 높아질수록 취농을 희망하는 청년의 비율은 15.8%로 다소 높아지기는 했지만 지방이주를 고려한 적이 있는 58.7%에 속하는 청년들도 10.4%만이 취농을 희망했다. 비수도권이나 지방으로 이주를 희망하는 청년들은 이주를 하더라도 농업이나 어업에 종사하는 것을 선호하지 않기 때문에 취농을 벗어난 청년일자리 정책을 심각하게 고민해봐야 하는 시점이다. (非)농어업인을 고려한 정책, 농어업을 희망하지 않는 청년들을 지방에 유입시키고 지원하기 위한 일자리 정책이 별도로 필요하다.

새로운 인구의 지방으로의 이동은 귀농·귀촌정책으로 달성될 수도 있지만 베이비부머 세대나 고령인구의 귀환(U턴)만으로는 충분한 효과를 거두기 어렵다. 장년층이나 고령층의 귀농·귀촌을 장려해도 청년층의 관심을 끌지 못한다면 도시의 중장년 유희인력 유입으로 그치고 이들이 퇴장하면 다시 원점화될 가능성도 있다. 고령인구는 80세 이상 초고령인구가 되면 건강과 의료문제 때문에 역으로 다시 도시로 이동하는 경향이 늘어나기 마련이다(박진경·김상민, 2017). 미래세대인 20~30대 청년인구가 살고 싶고, 가고 싶은 지역을 만들어야 지역의 인구구성을 바꾸고, 더 나아가 인구감소문제 해결의 실마리를 발견할 수 있다. 청년인구를 중심으로 양질의 취업기회를 확대하고 청년층의 니즈에 맞는 다양한 업무방식을 실현하며, 농림과 어업에만 국한되지 않는 균형 잡힌 지역을 만들어 나갈 수 있도록 끊임없이 노력해야 한다.

### 3) 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책추진

전통적인 경제학에서 지역 간 인구이동은 노동력 이동의 관점에서 설명된다. 특히, 20~30대 젊은 청년인구의 지역 간 인구이동의 원인은 취업의 가능성, 임금의 격차, 기업의 규모 등 경제적 요인에서 찾고 있다. 따라서 「고용정책기본법」, 「청년고용촉진특별법」 등을 제정하고, 그동안 정부의 청년지원정책도 곧 청년고용·일자리 정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리 문제로 수렴되고 있다. 정책대상으로서 청년은 학교에서 사회로, 즉 교육이나 훈련에서 직업세계로 이동하는 연령에 해당(김도형·박승규, 2017)하므로 정책의 초점이 일자리에 맞춰지고 있는 것은 어쩌면 당연한 일이고, 가장 중요한 대목이다.

그러나 노동시장 관점에서만 청년인구의 지역 간 이동을 바라보게 되면, 취업의 가능성, 임금의 격차, 일자리의 양과 질, 기업의 규모 등 경제적 변수들을 비교했을 때 지역의 노동시장은 수도권이나 대도시에 비해서 뒤처지므로 수도권이나 대도시로의 청년유출은 당연하게 받아들여야 한다. 노동시장의 관점에서만 본다면 지방은 스스로 이러한 경제적 격차를 해소할 방안이 별로 없기 때문에 별다른 해법이 없다. 지방자치단체는 대기업 유치를 위해 노력했지만 이미 인재가 떠난 곳에 대기업과 해외투자를 유치하는 것은 불가능하였고, 매우 성공적으로 대규모 국가공단을 유치한다고 해도 그 공단에 채워지는 것은 대기

업의 단순생산직이나 열악한 노동조건의 중소기업 일자리뿐이었다(엄창욱 외, 2018). 그동안 지역경제를 활성화하고 고용을 늘리기 위한 정책수단에도 불구하고 지역의 청년유출은 지속되고 있으며, 최근에 그 경향성은 더 커지는 추세다.

따라서 청년인구의 지역 간 이동은 결국 경제적 요인으로 귀결되는 유출원인 뿐만 아니라 유입요인을 함께 살필 필요가 있다. 경제적 요인만으로는 원래 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석만으로는 소도시·농어촌으로 가고자 하는 청년들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없다. 지역의 청년인구 유출문제는 임금, 취업의 가능성 등 경제적 요인에 가장 큰 영향을 받겠지만 주거, 문화, 생태, 관계 등 여러 사회문화적 요인 및 환경적 요인에 복합적으로 영향을 받는다<sup>107)</sup>. 이것이 일본의 경우 청년을 밀어내는 지역의 '원심력' 관점이 아니라 청년을 귀환시키는 '구심력' 관점에서의 연구가 진행되고 있으며, 「지방창생법」 하에서 지자체의 청년인구를 끌어들이고 관계인구를 창출하는 지자체 정책을 중앙정부가 적극 지원하고 있는 이유다<sup>108)</sup>. 청년세대가 미래의 지방이주로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 끊임없이 지역과의 인연을 만들고 지방과 관계를 구축해 나가는 것이 중요하다.

### 3. 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책추진

지방자치단체는 현재 도시청년들의 유입을 유도하고 지역청년들의 유출을 막을 수 있는 시책을 다양한 모습으로 발굴·기획하고 있다. 청년인구가 감소하면 지역의 활력이 감소하고, 인구가 수도권에만 집중되면서 청년들이 지방을 떠나가 결국 지방은 소멸할 것이라는 우려 때문이다. 그러나 인구의 흐름을 무리하게 바꿀 수는 없다. 지역이 사라질 수도 있다는

107) 고용노동부가 「고용정책기본법」, 「청년고용촉진특별법」 하에서 추진하고 있는 전국 공통의 청년고용·일자리정책 만으로는 지방자치단체가 청년을 유입시키고 정착시키는데 한계가 있다. 경북 의성군의 사례분석에서 도시청년을 지방에 유입시키고 정착시키는 일자리 정책으로 고용노동부의 시책이나 사업이 연계되지 않는 이유는 여기에 있다.

108) 청년인구가 감소하고 있는 지역은 자გი지역에서의 청년유출을 정책적으로 억제하려고 노력하지만 이러한 지역의 진짜 문제는 자გი지역에서의 청년인구의 유출보다 오히려 '타 지역에서 사람이 오지 않는다' 라는 사실이다(엄창욱 외, 2018: 154-160).

우려 때문에 도시의 삶을 동경하고 도시에서 살고 싶어 하는 청년들을 지방에 무작정 잡아둘 수는 없다. 아니면 젊은 청년인구가 탈출하고 있는 지역에 수당 등 물질적인 지원 등을 해서 무리하게 다시 돌려보낸다 하더라도 장기적으로 청년인구가 지방에 정착하기는 매우 어려운 일이다<sup>109)</sup>. 지금 지방이 해야 할 일은 지방에 이주하는 청년을 차지하기 위하여 경쟁할 것이 아니라 그 지역에 계속 살고 싶어 하도록 청년의 생활을 지속가능하게 만드는 노력이다(후지나미 다쿠미, 2017). 우선 양질의 청년일자리를 통해서 장기적으로 청년인구가 소득을 내다 볼 수 있도록 지속가능한 고용과 일을 만들어내는 것이 중요하다. 또한 인구가 줄어도 편리하고 쾌적하게 살아갈 수 있도록 정주여건을 개선하는 것이 중요하다.

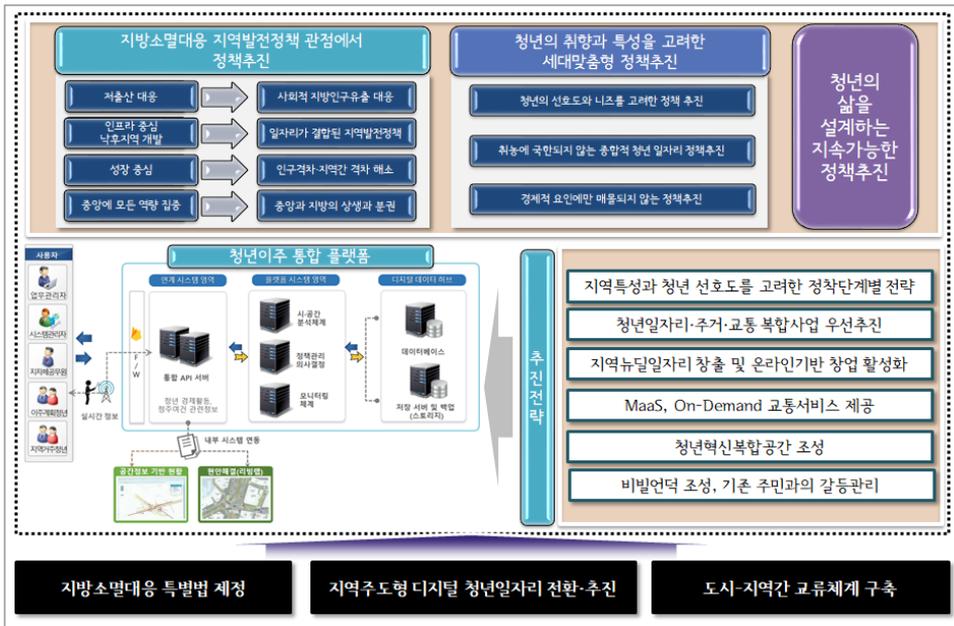
도시청년이 아무 연고 없는 지역으로 이주해 정착하기까지는 그 지역에 대해 정보를 수집하고 이해하는 데 상당한 시간을 필요로 한다. 이러한 필요를 어떻게 채워줄 수 있는지 중앙정부와 지자체 차원에서 고민하고 해법을 모색하고자 한다면, 이러한 과정에서 국가와 지역의 역할을 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 청년의 이주는 단순한 선택이 아닌, 매우 복잡하고 신중한 결정의 과정이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 후지나미 다쿠미(2017)는 젊은 아이턴 이주자를 받아들인다는 것은 그 지역의 그들의 인생을 떠안는 것과 같다고 했다. 받아들이는 마을은 그만한 '각오'를 하고 있는지 다시 질문을 해봐야 한다고도 했다. 단순한 인센티브의 지급은 정책의 수단으로 효과가 없을 뿐만 아니라 정책의 지속성도 보장하기 어렵다. 청년이 미래의 자기 삶을 충분히 설계하고 신중하게 결정할 수 있도록 도와야 하며, 이주하고자 하는 지역이 자신에게 기회의 공간이 맞는지 대해서도 충분히 고민할 수 있도록 지역 전체가 다각적으로 지원하는 대책이 필요하다.

지역주민이나 지역단체들이 이주한 청년들과 함께 어울리고 도움을 줄 수 있는, 사회연결망을 구축하는 것이 정책의 중요한 목표로 설정되어야 한다. 공공 부문의 정책 투입이 지역사회에도 전달되는 구조가 청년에게 전달되는 것 못지않게 중요할 수 있다. 청년들은 지역주민과의 만남에서 실제적이고 구체적인 정보를 얻을 수 있다. 일자리, 창업 등 지역의 다양한 정보에 할 수 있는 기회도 마찬가지로 적용된다. 공공과 민간 부문이 협력할 수

109) 저출산 정책을 추진하기 시작하면서 초기 우리나라 지자체는 출산장려금을 지급 경쟁을 벌였지만 출산장려금을 받으려고 주민등록을 이전했던 여성들은 다시 제자리로 돌아갔다. 자칫 출산장려금 경쟁이 청년인구 수당경쟁으로 바뀌게 되면 결국 생산성 없는 이주청년 세대를 양산하는 것으로 이어지고, 그런 세대는 수당이나 보조금이 끊기면 다시 그 지역을 떠나 제자리로 돌아갈 것이다.

있는 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 정책의 설계, 실행, 평가 등에 이르는 과정에 중앙정부와 지자체뿐만 아니라 지역사회를 구성하는 다양한 주체들이 적극적으로 참여해야 한다. 이주한 지역에서 사회적 관계망에 속하지 않은 생활은, 지역을 계속 낯설게 하고 지역에 적응하기 어려워지며 정착을 더욱 어렵게 만든다. 따라서 이주한 청년에게 관심을 갖고 그들의 필요를 들어주고 도와줄 수 있는 행위자들의 정책참여가 중요하다. 자신이 이주하여 애착과 애향심이 발현되어 계속 거주하고 싶은 마음이 들도록 하는 것이 중요하다.

그림 7-3. 인구감소대응 청년유입 및 정착정책 추진방안



## 제2절 인구감소 대응 청년유입 및 정착정책 추진전략

### 1. 지역특성과 청년 선호도를 고려한 정착단계별 전략마련

#### 1) 정책비전 설정 및 마스터플랜 수립

청년인구를 핵심고리로 하는 지방의 악순환을 방지하고, 중소도시나 소도시·농어촌에 새로운 청년인구의 흐름을 만들기 위해서는 지역발전정책 관점에서 청년들이 살고 싶고, 찾고 싶은 매력적인 지역으로 만드는 것이 중요하다. 청년인구가 유출되고, 찾지 않는 지역은 일자리를 비롯하여, 주거, 교육, 의료, 복지, 생활서비스 등 복잡한 문제로 인해 발생되기 때문에 각각의 지방자치단체가 지역실정에 맞는 특화된 정책을 보다 장기적인 관점에서 추진할 필요가 있다. 커뮤니티가 함께 공유할 수 있는 정책수립을 전제로 청년유출저지와 청년유입촉진의 목표를 수립해야 하며, '지방에서 개인의 꿈이 실현될 수 있게 한다'는 질적인 측면은 물론 '지방의 인력 확보'라는 양적인 측면의 두 가지 관점에서 청년들이 꿈과 희망을 가지고 지방으로 이주하려고 하는 움직임을 가속화하는 전략을 추진할 필요가 있다. 이주청년들이 기존의 고령 지역주민들과 잘 융합될 수 있도록 세심한 정책적 배려도 필요하다.

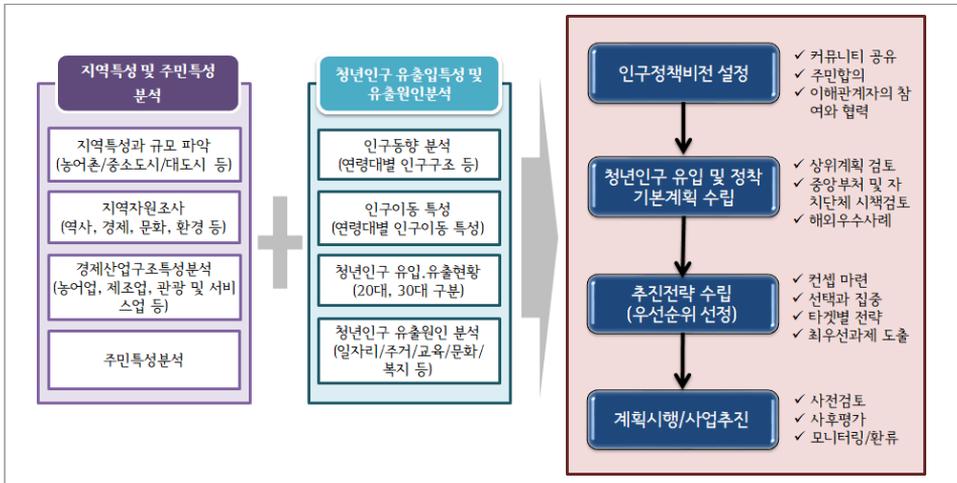
의성군 청년이웃사촌시범마을사업의 경우 경북도지사의 강력한 추진의지로 상당히 파격적으로 사업초기 단위사업 27개, 2,000억 원 이상의 예산을 투입하여 도 시범사업을 추진해오고 있다. 안계면 일대 청년이웃사촌시범마을사업은 도지사의 선거공약사업으로써 추진되었기 때문에 사업추진을 위한 마스터플랜이 마련되기도 전에 단위사업의 예산이 만들어지고 집행되어 추진력 측면에서는 우수했으나 전체적인 기본계획의 부재로 본래의 취지와는 다른 사업이 추진되는 등 한계가 나타나기도 했다. 청년이웃사촌시범마을사업은 시범사업 성격으로 추진된 것으로 성과에 대한 종합적인 점검과 보완을 통해 충분한 준비 후 기본계획 등을 수립하여 청년유입정책을 추진할 필요가 있다.

지방자치단체의 청년유입 및 정착정책의 마스터플랜을 수립하기 위해서는 먼저 지역의 특성과 청년인구의 유출입 현황, 유출원인 등 인구감소의 원인분석이 선행되어야 한다. 지역의 특성과 청년인구의 감소현황에서는 지역전체의 인구특성과 경제산업구조 특성, 주민의 특성, 청년인구의 유출입특성 등이 분석될 필요가 있으며, 인구감소로 인한 지역현

안분석도 필요하다.

선행연구에서 알 수 있듯이 우리나라의 경우 청년층의 이동, 또는 지역유출의 원인분석은 주로 소득, 일자리 등 경제적 요인으로 귀결되는 경우가 대부분이다. 지역을 떠나기로 결심한 직접적인 동기, 이동을 가능하게 하는 조건, 또는 개인적인 속성이나 개인을 둘러싼 사회·경제적 배경, 이동을 선택할 때 지역의 어떤 매력도가 영향을 미치고 있는지 등 구체적인 분석이 수행되고 있지는 않은 편이다. 지방의 청년인구 유출을 저지하고 인구회복을 촉진하기 위해서는 보다 구체적인 조건과 전략에 대한 분석이 선행될 필요가 있다. 엄창욱 외(2018)는 청년의 지방귀환을 결정하는 요인분석결과 한국에서는 수도권에서의 밀어내는 원심력이 큰 요인이 되는 반면 일본에서는 지방에서의 본가의 존재가 끌어당기는 구심력이 요인이 되어 지방으로의 귀환을 유인하고 있다고 결론을 내리고 있다. 그래서 일본은 I턴보다는 U턴을 타겟으로 삼아 청년인구를 지방으로 유입시키는 전략을 추진하고 있는 듯하다.

그림 7-4. 지자체 청년유입 및 정착정책 마스터플랜 수립절차



각각의 해당 자치단체의 청년인구유입 및 정착정책의 비전을 수립하는 단계에서 중요한 것은 해당 지역의 사회경제적 실정에 부합해야 하고, 기존주민들의 특성과 합의를 바탕으로 설정되어야 한다는 점이다. 모든 지역에서 기존 고령의 주민들이 낯선 도시 이주민을 반기지

않을뿐더러 청년유입 및 정착정책에 대한 필요성이나 이해도도 낮을 수 있다. 계획수립과 전략마련 이전에 먼저 다양한 관계자들의 폭넓은 참여와 협력, 의견수렴을 바탕으로 커뮤니티가 공유할 수 있는 비전설정이 먼저다. 지역에 거주하고 있는 주민들과 지역단체, 기업체, 행정기관, 대학, 금융기관, 언론 등 관계자 의견을 폭넓게 반영하는 절차가 필요하다.

**<IT벤처기업이 유입되고 있는 일본 산골마을 가미야마정>**

- 약 2만 명 이상이었던 인구는 2015년 약 5,300명으로 감소, 일본창성회의 보고서에서 전국 20번째로 소멸가능성이 높다고 평가한 지역
  - 웹디자이너, 컴퓨터 그래픽 디자이너, 예술가, 요리사, 수제구두 장인 등 창의적 직업을 가진 청년들이 2008년부터 8년간 적어도 91세대, 161명이 이주
- 고향으로 U턴한 오오미나미라는 지역주민이 이주촉진과 IT 기업유치를 담당하는 NPO(비영리단체) 법인, 그린밸리를 설립하여 초기에는 예술가 지원부터 시작하여 이주자, IT기업 유치
  - 아티스트 인 레지던스(Artist In Residence)사업부터 추진: 예술가를 초빙해서 일정기간 지역에 머무르게 하고, 주민들과 교류하면서 작품을 만들게 하는 프로그램으로 시작
  - 이 때 컨셉은 “만족할만한 시설을 원한다면 가미야마는 당신이 찾는 곳이 아닙니다. 풍족한 자금을 원한다면 가미야마는 당신이 찾는 곳이 아닙니다. 그저 일본 시골마을에서 마음 따뜻한 사람들과 이야기를 나누고 싶다면 사람 중심의 프로그램을 찾고 있다면 가미야마야말로 당신이 원하는 장소임에 틀림없습니다.”로 설정
- 당시 가미야마에서 논의된 주민들과의 인구정책 공유사항
  - 인구감소로 인한 가미야마의 미래: 조세이 고등학교 가미야마 분교폐지, 버스노선 폐지, 케이블 TV 사업 철수, 세수감소로 지자체 재정이 줄어 새로운 사업 중단, 병원, 상점, 택시 폐업, 중학교와 초등학교 폐지, 선조들로부터 이어져온 경관과 역사, 문화의 사라짐 등
- 이주자 유입 목표 및 인원수 산정
  - 지역주민들은 아동수가 줄어 초등학교가 폐지되는 것을 제일 걱정했고, 도쿠시마대학의 교수에게 의뢰해서 초등학교가 폐지되지 않을 수 있는 목표를 설정함
  - 매해 20명을 받아들이면 마을에 있는 2개의 초등학교가 2035년 시점에 한 학년당 20명으로 학년의 통합없이 유지될 수 있다고 이주자 유입 목표를 인원수까지 산출

자료: 간다 세이지(2020), 「마을의 진화」, 빈비

**2) 지역특성과 도시청년의 니즈를 고려한 정착단계별 전략수립**

지역의 공감대가 형성되었다면 청년유입 및 정착정책의 컨셉 및 추진전략을 수립해야 한다. 이때 제4장과 제5장에서 살펴본 바와 같이 청년유출저지와 청년유입촉진 목표에 따라서, 지역에 따라서, 그리고 연령대, 성별, 소득수준별 등 특성에 따라서 타겟별 전략을 차별화하여 수립할 필요가 있다. 최근 5년간 20~30대 젊은 청년인구 유출량이 유입량보다

커서 청년인구가 감소하고 있는 지역은 경기를 제외한 7개 시도, 총 121개 시군 중에서 112개 지역으로 무려 92.6%에 달한다. 청주시와 군부대가 많은 강원 철원군, 인제군을 제외하면 대부분 지역에서 20대는 인구가 유출되고 있다.

표 7-1. 최근 5년간 청년인구 감소지역

구분	합계	20대 인구유출 (30대유입)	30대 인구유출 (20대유입)	20~30대 인구유출		기타
				소폭 감소	대폭 감소	
강원	16	강릉시, 속초시, 양양군	철원군, 인제군	횡성군	동해시, 삼척시, 태백시, 홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 양구군, 화천군, 고성군	
충북	10	충주시, 제천시	청주시	괴산	보은군, 옥천군, 영동군, 음성군, 단양군	증평군
충남	13	계룡시		청양군	보령시, 공주시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 예산군, 태안군	아산시, 서산시, 당진시
전북	14	전주시			정읍시, 남원시, 김제시, 군산시, 익산시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	
전남	20	순천시		여수시, 담양군, 무안군, 영광군, 장성군	목포시, 곡성군, 구례군, 고흥군, 화순군, 해남군, 영암군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 보성군, 장흥군, 강진군	
경북	22	김천시		포항시, 경주시, 구미시, 영천시, 상주시, 경산시	안동시, 영주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 칠곡군	
경남	17	진주시, 김해시		창원시, 함양군, 거창군	사천시, 밀양시, 거제시, 통영시, 의령군, 함안군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군, 합천군, 고성군	

주: 기타는 20대, 30대 인구는 모두 유입되고 있으나, 주민등록 청년인구가 감소하는 지역  
 자료: 통계청(KOSIS)의 주민등록인구와 연령대별 이동자수 기준

전체 청년인구는 감소하지만 충북 충주시와 제천시, 전북 전주시와 전남 순천시, 경북 김천시와 경남 진주시, 남해시 등은 30대 인구는 유입되고 있기 때문에 20~30대 인구가 모두 유출하고 있는 그룹과는 차별화된 전략이 요구된다. 이들 그룹은 <표 7-2>에서 그룹별 연령대별 청년인구 유출원인을 살펴보면 일자리 문제가 가장 큰 청년 문제이지만 타 그룹과 비교해서 주택문제나 교육문제가 비교적 양호하여 30대 인구가 유입되고 있는 것으로 판단된다.

**표 7-2. 청년인구 감소지역의 유출원인(2019년)** (단위: %)

구분		직업	가족	주택	교육	주거 환경	자연 환경	기타
평균		35.0	12.2	36.7	5.2	5.2	0.5	5.3
20대 유출지역(30대는 유입)		39.0	10.2	34.3	6.9	4.2	0.5	4.9
30대 유출지역(20대는 유입)		33.5	12.8	38.1	4.5	5.3	0.4	5.3
20~30대 유출지역	소폭 감소	36.9	12.0	35.3	5.7	4.6	0.4	5.0
	대폭 감소	44.5	9.6	29.0	7.2	4.0	0.5	5.2

자료: 통계청(KOSIS) 마이크로데이터

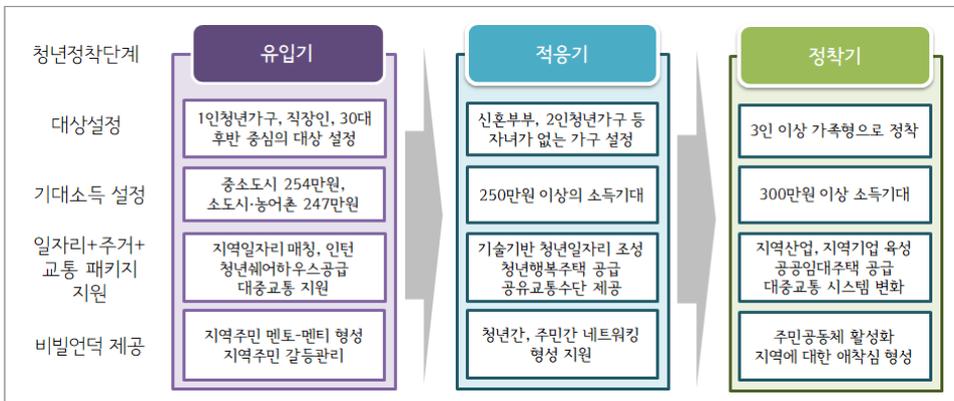
문제는 20~30대 인구가 모두 유출해서 청년인구가 감소하고 있는 지역인데, 대폭적으로 감소하는 그룹의 경우 일자리 문제가 가장 심각한 지역에 속하고, 소폭 감소하고 있는 지역의 경우 주택문제가 타 지역 대비 비교적 양호한 것으로 판단된다. 이들 지역은 전형적인 낙후지역과 겹치는 문제가 발생하고 있어 지방자치단체가 지방의 인구감소로 인한 쇠퇴 및 소멸에 적극적인 대응이 필요하지만 국가와 광역자치단체의 포용정책이 필요한 지역이기도 하다.

이들 지역들은 경제적 요인으로 귀결되는 유출원인보다는 유입요인을 더 적극적으로 찾아내는 전략이 필요하다. 경제적 요인만으로는 원래 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석 만으로는 소도시·농어촌으로 가고자 하는 청년들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없다. 제4장 제4절에서 초과 전입률과 전입률, 전출률 간 상관관계를 살펴보면 청년인구가 증가하는 지역은 타 지역으로 전출이

적은 지역이기도 하지만 타 지역으로부터 전입이 많은 지역으로 후자가 상관계수가 더 컸다. 이에 제5장에서 수도권 미혼 청년들을 대상으로 지방이주 선호도 조사를 실시하였다. ‘청년의 삶을 떠안는 정책’이라는 전제로 청년유입 및 정착정책은 미혼의 청년들부터 시작하는 것이 용이하다. 이러한 지방이주청년은 일반적인 특성을 가진 청년이라고 할 수는 없으므로 추후 지역별로 수도권과 해당지역에서 가장 가까이 위치한 광역시를 대상으로 선호도 분석대상을 확대·시행할 필요가 있다.

도시청년의 지방이주 선호도 조사결과를 종합하여 정착단계별로 다음과 같이 추진전략을 추진한다. 수도권 미혼 청년의 지방이주 고려유무 조사결과 여자보다는 남자가, 1인 청년가구일수록, 학생·취준생보다는 직장인·자영업이, 연령대와 소득이 높아질수록 지방이주를 고려해 본적이 있다는 비율이 높았다. 대도시로 이주를 생각해본 적이 있는 청년들을 제외하고, 중소도시, 소도시·농어촌까지 이주를 생각해본 적이 있는 청년들은 20대 초반부터 30대 초반까지는 수도권의 생활비(주거비)가 너무 비싸서, 즉 수도권의 원심력 때문에 이주를 고려했지만 30대 후반은 지방의 깨끗한 자연환경, 생태적인 생활방식이 좋아서라고 응답하여 지방의 구심력이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 대도시의 경쟁적인 삶이 지치고 회의가 느껴져서, 슬로우라이프 추구 등 여유롭게 살고 싶어서라는 응답 비율도 높았다.

그림 7-5. 지역특성과 도시청년의 니즈를 고려한 정착단계별 추진전략



따라서 살아보고, 체험하고, 정착할 수 있도록 장기적인 전략이 필요하다. 첫째, 정책초기 청년인구 유입기에는 1인 청년가구, 30대 이상의 직장인을 중심으로 지방의 여유로운 삶을 추구하는 청년들을 타겟으로 정책을 추진하는 것이 필요하다. 점차 정책을 추진해 나가면서 신혼부부, 3인 이상의 가족형을 정착시키는 것을 목표로 한다. 둘째, 조사 결과 현재 수도권외의 20~30대 미혼 청년들은 약 194만 원 정도의 소득을 가지고 있지만 지방으로 이주를 한다면 약 250만 원 정도의 소득을 기대하는 것으로 나왔다. 그러나 청년들은 취봉을 크게 희망하지는 않는 것으로 나타났다. 본 연구는 제5장에서 대도시나 중소도시 까지도 제외하고, 가장 인구취약지역이라 할 수 있는 소도시·농어촌을 대상으로 지방이주 선호도를 조사하였다. 전체 1,000명 중에서 취봉을 희망하는 사람은 9.8%로 여성의 경우 6.1%로 매우 낮았다. 소도시·농어촌으로 이주하여 자신이 생각하는 기대소득을 창출할 수 있는 적극적인 일자리 매칭이 필요하다. 셋째, 도시청년들은 중소도시나 소도시·농어촌으로 이주를 고려할 때 가장 필요한 지원정책으로 일자리 찾기와 주거지원, 그리고 교통 지원을 꼽았다. 따라서 정책의 우선순위로 일자리, 주거, 교통에 관련된 패키지 사업을 구상해 볼 필요도 있다. 마지막으로 지역주민이나 지역단체들이 이주한 청년들과 함께 어울리고 도움을 줄 수 있는, 사회연결망을 구축하는 것이 정책의 중요한 목표로 설정되어야 한다. 유입기에는 지역주민을 멘토로 멘티를 형성해주고, 점차 네트워킹을 지원하여 지역에 대한 애착심을 형성하고 청년 공동체가 활성화할 수 있도록 전략을 추진해 나간다.

## 2. 청년일자리·주거·교통 복합사업 우선추진

지방으로 이주시 이주가능한 가장 작은 도시가 대도시라고 응답한 청년들을 제외하고, 수도권에 거주하고 있는 미혼의 도시청년들을 대상으로 이주 초기 가장 필요한 지원정책을 조사한 결과 지역 내 일자리를 찾아주는 정책이라고 응답한 비율이 43.6%로 가장 높았고, 다음으로는 해당 이주지역에서의 주거지원이라고 응답한 비율이 26.0%로 높았으며, 그 다음으로는 정착비나 교통비, 또는 생활비 일부를 지원해주는 정책이라고 응답한 비율이 11.3%로 나타났다. 의성군 사례분석에서도 일자리정책이 중요하지만 현실적으로 이주 초기에는 주거공간이 가장 시급한 것으로 나타났다. 지역에서 결혼을 하고, 자녀를 낳아

기르기 위해서는 출산·보육·교육 여건이 중요하지만 본 연구는 유입기 미혼의 청년1인가구를 대상으로 정책을 추진하는 것이 보다 용이할 것으로 판단하여 교육과 관련되는 대안은 고려하지 않았음을 밝혀 둔다.

따라서 미혼 청년들을 대상으로 정책 초기 유입정책을 추진할 때 정책적인 우선순위를 청년일자리, 주거, 교통 순으로 책정할 필요가 있는 것으로 판단된다. 특히, 일자리의 경우에는 취농을 선호하는 청년의 비율이 낮은 편이어서, 지역의 기업 일자리에 취업할 수 있는 기회를 늘려 나가야 하며, 지방자치단체는 기업과 청년간 일자리 매칭 정책을 적극 추진해야 한다.

일본의 경우 도쿄권에서 도쿄권 이외의 지역으로 UJ턴을 한 자가 창업 또는 중소기업 등에 취업하는 경우에 이들의 이주에 따른 경제 부담과 중소기업 등의 채용 활동에 대한 비용 부담 경감을 위해 지방창생추진교부금과 관련 보조금을 활용하여 지원을 하고 있다. 청년, 여성, 고령자의 희망 실현과 지방의 인재를 확보한다는 관점에서 UJ턴에 의한 창업과 지방 중소기업 취업을 유도하기 위하여 지방자치단체가 추진하는 전국 규모의 인재 매칭을 지원하고 있기도 하다. 이 경우 관계부처 및 지방자치단체의 선진적인 이주 관련 시책에 대해 효과를 검증하고 이를 토대로 추진한다. 특히 창업에 대해서는 각종 금융기관과 자금 융통을 연계하고, 지방자치단체 및 금융기관 등과 연계해 UJ턴 인구의 주거 확보에 대해서도 지원한다. 창업에 무관심한 계층을 대상으로 창업에 대한 이해와 관심을 높일 수 있는 시책을 지원하여 UJ턴에 의한 창업 희망자를 확대해 나간다. 창업 노하우 등을 제공하여 원활한 창업을 유도함으로써 위에서 제시한 이주 지원책을 보완하고 있다.

주거지원정책으로는 청년행복주택 등 공공임대주택을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 소도시나 농어촌으로 이주를 고려한 적이 있는 수도권 청년들은 청년행복주택 등 공공임대주택과 더불어 청년쉐어하우스 등 공동체주택이나 대안주택도 40.7%가 선호하는 것으로 나타났다. 따라서 의성구 사례에서처럼 단기적으로 리모델링이나 컨테이너 숙소 등 임시주거시설을 마련하거나 쉐어하우스 등을 조성하여 유입청년들을 지원하는 정책이 필요하다.

또한 제5장 컨조인트 분석에서는 새로운 라이프스타일을 지닌 도시청년이 <표 7-1>에서 제시되어 있는 가장 취약지역, 즉 소도시·농어촌지역으로 이주를 선택 할 때 다양한

속성들로 구성된 선택대안집합 중에서 어떠한 속성을 가장 중요하게 고려하는지 분석하였다. 분석결과 수도권 청년들은 소도시·농어촌으로 이주시 5가지 속성, 즉 주거비 및 생활비, 수도권 및 주변 광역시 접근성, 지역 내 교통환경, 문화여가시설여건, 이주지원정책 중에서 이주지원정책(22.3%)을 가장 중요하게 생각하며, 수도권 및 주변 광역시 접근성, 지역 내 교통환경, 주거비 및 생활비 순으로 나타났으며, 문화여가시설여건은 14.2%로 가장 낮았다.

일반적으로 사례분석결과 의성군과 서천군 모두 인구정책으로 일자리, 주거, 문화여가시설, 복지시설, 양육시설 등 모든 사업을 추진해오고 있다. 그러나 도시청년의 유치나 유입정책으로 청년들의 선호도를 분석해보면 의외로 문화여가시설여건에 대한 중요도가 낮게 도출되었다. 이는 지역청년들의 유출방지정책과 도시청년들의 유치정책은 우선순위가 다소 달라져야 함을 시사한다. 이주지원정책 다음으로 중요한 속성은 수도권 및 주변 광역시에 대한 접근성으로 문화여가 등 취미활동은 꼭 해당지역에서 할 필요가 없고 수도권이나 주변 광역시에서 충족할 수 있다고 판단하고 있는지도 모르겠다. 따라서 시범사업을 구상한다면 지방의 KTX 역이나 고속버스 인근의 부지를 대상으로 사업을 먼저 구상해 볼 필요가 있다.

여기서 주의해야 할 점이 있다. 일본의 이주교류추진기구 홈페이지에는 일찍이 시작했던 지자체의 이주 지원책이 소개되어 있으며, 각 지자체가 시행착오를 겪으면서 인구유치에 집중하고 있는 현실을 반영하고 있다. 후지나미 다쿠미(2017)에 따르면 그 지원제도가 대부분 주택구입비용이나 월세의 일부, 취업 연수기간부터 다달이 생활비, 육아나 취업지원을 위한 일시적인 보조금 지급이 주를 이루었다. 주택 수리비용 일부를 부담하거나 고정자산세를 감면하는 일시적인 이주지원책은 합리적이지만 매달 지급하는 생활비 형태의 보조금은 가능하면 단기적으로 제한해야 한다고 했다. 대신 청년인구가 지방에 살아도 고소득을 벌 수 있는 일자리를 구하고 자녀를 키울 수 있도록 경제적 자립을 유도하는 체제에 예산을 투입해야 한다. 따라서 청년일자리, 주거, 교통 복합사업을 추진하되, 월세 지원이나 교통비 지원 등 일시적인 수당이나 보조금 지급은 단기적으로 제한할 필요가 있다.

### 3. 지역뉴딜일자리 및 온라인기반 창업 활성화

#### 1) 지역뉴딜 청년일자리 창출

우리나라는 현재 인구뿐만 아니라 인력과 일자리도 수도권으로 지속적으로 이동하여 100대 기업 본사의 91%는 수도권에 집중되어 있으며, 1,000대 기업 본사의 73.6%가 수도권에 위치해 있다(균형위, 2019). 사람, 물건, 돈, 정보가 모두 집중되어 있다 보니 제조업과 달리 정보나 자금을 다루는 금융업계 및 정보업계는 서울에 모여 있는 것이 효율적이다. 특히, 정보 관련 기업이 많은 벤처는 창업이나 기업육성에 필요한 수요와 자금이 모두 수도권에 입지해 있기 때문에 서울벤처밸리, 판교벤처밸리 등으로 모여든다.

비수도권이나 지방으로 이주를 희망하는 청년들은 제5장 제1절에서 이주를 하더라도 농업이나 어업에 종사하는 것을 선호(9.8%)하지 않는다. 소도시·농어촌으로 이주를 하더라도 취업을 희망(62.0%)하고, 희망하는 기업형태는 농어업 관련이 아닌 일반적인 중소기업(37.1%)이거나 IT 등 기술창업회사와 같은 스타트업(28.0%) 형태라고 응답했다. 영농조합법인 등 농어업관련조직에 취업(7.5%)하는 것조차 별로 희망하지 않았다. 그러나 과소화에 직면한 지역들의 고민은 일자리가 없다는 것이다. IT 기술창업회사들이 소도시·농어촌에 많이 입지해 있지도 않다. 도시에서 청년 이주자를 끌어와도 정작 일할 곳이 없다. 따라서 간다 세이지(2020)는 이런 지역으로의 이주지원은 오로지 농림어업을 시작하고 싶어하는 '기특한' 청년들을 불러 모으는 방식이 대부분이라고 하였다.

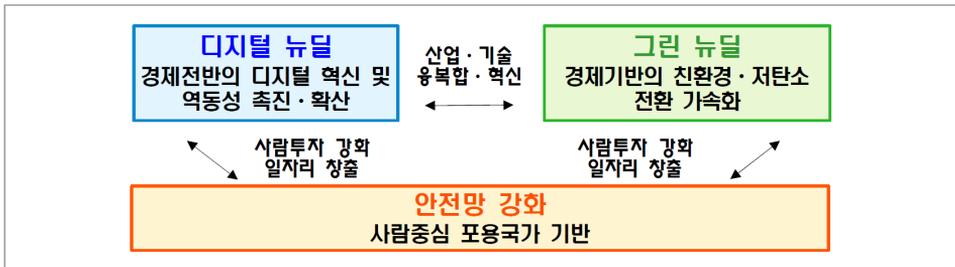
정보통신기술(ICT)의 발달과 인터넷 고속통신망의 확산, 코로나 19 사태 등으로 이러한 수도권 중심의 기업 이동 흐름은 바뀔 가능성이 다소 존재한다. 창업자금을 조달할 때에도 요즘은 크라우드 펀딩<sup>110)</sup> 등의 새로운 행위가 나오면서 지방의 약점이 줄어들고 있다. 그렇다 하더라도 소규모 농어촌, 인구취약지역에 대기업 본사를 이전시킬 수 있는 것은 아니다. 인구가 감소하는 지역에서는 해당지역에서 수익을 올려 지속적으로 경영을 해나갈 기업을 자꾸 만들어야 한다. 이미 있는 산업의 성장을 복돋우고, 창업 등으로 만들어진

110) 군중(crowd)으로부터 자금조달(funding)을 받는다는 의미로, 자금이 필요한 벤처기업이나 소규모 사업자들이 웹이나 모바일 네트워크 등을 이용해서 불특정 다수의 사람들로부터 자금을 모으는 형태를 말한다.

새로운 성장의 싹을 소중하게 키우는데 초점이 맞추어져야 한다(후지나미 다쿠미, 2017).

2020년 7월, 코로나 19로 정부는 「한국판 뉴딜」 종합계획을 수립한 바 있다. 초유의 감염병 사태로 경제사회 전반의 구조적 변화를 초래했고, 특히 비대면 수요가 급증하면서 디지털 경제 및 그린 경제로의 전환이 가속화되고 있다. 이에 정부는 포스트 코로나 시대 사회적 거리두기를 유지하면서도 지속가능한 성장을 할 수 있도록 새 판을 짜는 한국판 뉴딜을 추진한다(관계부처 합동, 2020.7). 이를 위해서 2+1, 즉 산업구조 재편을 통한 경제체질 개선을 위한 디지털 뉴딜과 저탄소 국가 실현을 위한 그린 뉴딜을 강력하게 추진하고, 전환기에서 발생하는 고용불안을 사회 안전망 강화로 뒷받침하고자 한다. 디지털 뉴딜 및 그린 뉴딜 모두 양질의 일자리 창출이 궁극적인 목표다.

그림 7-6. 한국판 뉴딜의 2+1 정책방향



자료: 관계부처 합동(2020.7), 「한국판 뉴딜 종합계획」

한국판 뉴딜에서 제시한 바와 같이 DNA(Data, Network, AI) 산업 활성화를 통해서 산업 구조를 재편하고, 국토공간의 재편을 통해서 그린 뉴딜을 실현할 필요가 있다. 젊은 청년 인구가 유출되는 지역에서는 무엇보다 청년이 고소득을 벌어들일 수 있는 일자리를 개발하고 IT 등 산업구조를 바꾸는 노력이 필요하다. 지역기업이 업종과 사업방식을 비대면·디지털 기술에 따라서 변화할 수 있도록 유도하고, 디지털 청년일job을 만들어나가야 한다. 적은 노동력으로 더 많은 부가가치를 생산하기 위해서는 기술과 능력을 가진 인재 확보가 필수다. 그러나 과소지역에는 인재를 확보하기가 어렵기 때문에 대도시에서 은퇴한 능력 있는 베이비부머 세대와의 협력을 모색하는 방안은 효과적인 시책이 될 수 있다.

은퇴자 중에서 기술과 능력을 보유한 인재가 지방중소기업 등에 한시적으로라도 채용될 수 있도록 하여 일자리 정책을 풀어나가야 한다. 행정에서는 나서서 일과 사람을 적극적으로 연결시키는 노력을 추진해야 한다. 매력적인 벤처 산업환경을 조성하고, 그에 따른 구인정보를 적극적으로 제공해 나가야 한다.

## 2) 사회적 경제 청년일자리 창출

또한 수도권에 거주하고 있는 청년들은 소도시·농어촌 지역에 이주하여 취업한다면 희망하는 기업형태로 농어업 관련조직은 7.5%였으나 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적 경제 관련조직이라고 응답한 비율이 16.0%로 높은 편이었다. 밀레니얼 세대는 회사보다 자신을 중심으로 생각하고, 워라밸(work and life balance)을 중시하며, 생의 의미추구를 중시한다. 또한 내가 사는 지역사회(이웃동네)에 관심(67.8%)이 많고, 환경, 인권, 정치 등 사회문제(76.3%)에도 관심이 많다(시민사회단체연대회의, 2019).

지역의 특수성을 기반으로 공동체 활성화에 기여하는 일자리나 사회문제 해결 등 공익활동을 하는 기관에서 창출되는 일자리<sup>111)</sup>, 경제적 가치를 창출할 수 있는 일자리를 선호하는 경향이 있다. 따라서 기술기반 디지털 일자리뿐만 아니라 청년들이 스스로 지역사회 문제를 해결하고 사회적 가치를 실현하는 활동지원사업 일자리를 함께 만들어갈 필요도 있다.

전북의 경우 전북창조경제혁신센터에서 다양한 직업군에 속한 청년들의 활동을 인터뷰하여 조사한 결과 전북을 찾는 청년들은 4가지 유형, 즉 농업의 새로운 가치를 추구하는 유형, 지역문제해결을 위한 사회적 가치 추구형, 지역적 자원에 기반한 장소기반 산업 추구형, 장소에 구애받지 않는 첨단업종 추구형으로 구분가능하다고 하였다(김동영, 2018). 전남의 행안부 지역주도형 청년일자리사업으로 추진 중인 ‘마을로 사업’은 활동가를 양성하기 위한 사업으로 사회적 경제 관련 지역기업을 매칭하여 일자리를 창출하고 있다. 마을로 사업은 도시청년들을 모집하여 전남 지역내 마을단위 사업장(마을기업, 사회

111) 비영리 일자리는 공공선 추구, 사회문제 해결 등 공익활동을 하는 기관에서 창출되는 일자리로 ‘일’의 의미는 임금을 받고 일정한 직무를 수행하는 것과 관련, 생존과 행복을 좌우하는 삶의 중요한 일부로 생각한다.

적기업, 문화예술협동조합, 농어업법인 등)에 청년활동가를 배치함으로써 마을 사업장 활성화 및 지속가능한 청년 일자리 창출을 도모한다. 마을사업장은 시군이 추천하고, 현장실사를 통해서 발굴하며, 만 39세 미만 청년을 모집 후에 합동면접을 통해서 도시청년을 매칭하는 방식을 사용하고 있다(전남·경북, 2020). 사업기간 동안 해당 지자체에서 청년은 주민등록을 유지하여야 하며, 인건비, 교육훈련비, 4대 보험료를 별도로 지원하며, 지자체에서는 정주여건 및 교통비를 함께 지원하고 있다. 이와 같이 생의 의미추구를 중시하는 요즘 청년들의 니즈에 맞는 직업군이 지역에 창출·창직될 필요가 있다.

그림 7-7. 전남 마을로 사업(행안부 지역주도형 청년일자리사업)



자료: 전남·경북, 「지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구」, 한국지방행정연구원

### 3) 온라인 기반 창업 활성화

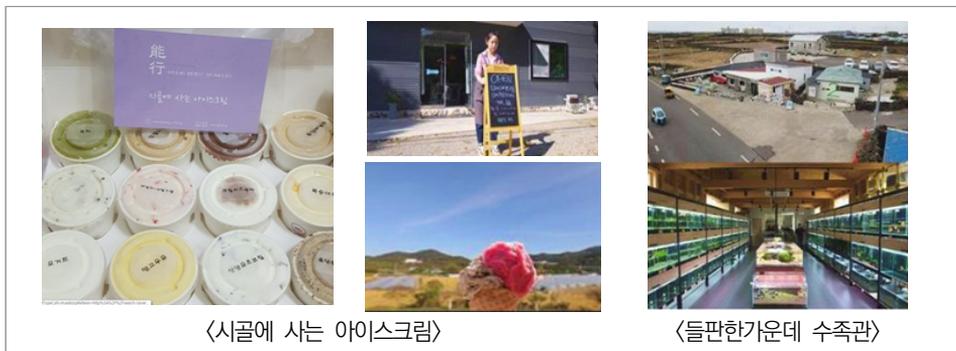
코로나 19 여파로 비대면 확산, 디지털 전환 가속화 등 경제사회구조는 대전환을 맞고 있다. 또한 정보통신기술(ICT)의 발달과 초고속 인터넷 보급으로 요즘은 꼭 도시에 있지 않아도 인터넷과 SNS로 일자리도 만들고, 창업도 할 수 있으므로 지방에 청년들이 창업 내지는 일자리를 찾을 수 있는 전략을 마련할 필요가 있다.

수도권 미혼청년들 중에서 소도시·농어촌 이주시 창업을 희망하는 청년은 28.2%, 이 중에서 선호하는 창업유형은 IT 등 새로운 아이디어 창업 등의 기술창업보다는 카페, 외식업 등 일반 소상공인 등의 일반창업이라고 응답한 비율이 62.7%로 상당히 더 많았다. 이는 남성보

다 여성의 경우 일반창업 선호비율이 72.1%로 더 높았으며, 이러한 경향은 연령대별로나 지역별로 큰 차이는 없었다. 실제로 의성군 사례분석결과 이주 청년들이 가장 많이 희망하는 아이템은 '카페'로 전체 창업청년 선발 신청자의 30~40%가 카페창업이나 혹은 유사한 사업을 희망하는 것으로 나타났다. 그러나 의성군에서는 아무리 치밀한 준비를 하더라도 기존 주민의 생협을 위협하는 형태의 신규창업을 제한하고, 지역주민과 외지청년이 협력할 수 있도록 사업을 기획하여 지원했다. 예를 들어 지역 내 홉(hop)재배를 하고 있는 농가와 손잡고 안계에서 수제맥주공방을 창업한 외지청년은 불과 1~2개월 만에 정착단계에 접어들었으며, 이 청년과 손잡은 기존의 농가 역시 홍보 등 다양한 측면에서 도움을 받고 있다.

청년의 아이디어나 기초적인 기술만으로 창업은 힘들뿐더러 지역에서의 창업은 현실적으로 더 어렵다. 지방에서는 투자자를 찾기가 매우 힘들고, 코워킹할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않으며, 지방의 인력수준상 인력공급도 어렵다. 따라서 공공의 공유 플랫폼을 이용하여 할 수 있는 비대면 창업, 언택트 사업이거나 지역에 거점이 있더라도 활동은 전국을 대상으로 할 수 있는 업종으로 창업을 유도해야 한다. 지역의 역사문화관광자원을 활용해서 보다 창의적으로 시장을 형성하는 창업이 필요하다. 그러기 위해서는 지방자치단체의 산학협력 멘토링 사업이 필수다. 우수한 지식을 가지고 있는 교수와 인력, 연구능력을 매칭하고 연결하는 작업이 선결요소다.

그림 7-8. 경북 도시청년시골파견제(행안부 지역주도형 청년일자리사업)



〈시골에 사는 아이스크림〉

〈들판한가운데 수족관〉

자료: SBS(2019.11.17.), 시골가게 영업비밀

## 4. MaaS, On-demand 교통서비스 제공

지방은 현재 인구가 감소하면서 각종 생활서비스의 수요와 공급이 모두 축소되고 있다. 수요가 줄어들면 그보다 빠른 속도로 공급자도 감소한다. 인구감소에 따라서 대중교통, 즉 버스 이용자도 줄지만 동시에 운전자, 버스업체 확보도 어려워지고 있으며 결국에는 버스사업을 포기하는 지역들이 나오게 된다. 한편 이러한 인구취약지역에는 자율주행, 카셰어링, 카풀 등을 조합해서 비용을 줄이는 새로운 유형의 교통서비스를 창출할 수 있는 기회가 될 수도 있다<sup>112)</sup>. 인구가 감소하는 지역에서 사업을 할 때는 경영자원을 다양하게 활용하는 범위의 경제 개념이 필수이며, 범위의 경제를 토대로 한 효율적인 사업형태가 필요하다. 예를 들어 공동체 버스로 운영하는 차량을 데이 서비스나 보육원 통원, 짐 운반 등으로 쉬지 않고 가동할 수 있다. 나아가 택배 배달원에게 고령자 살피기를 부탁한다면, 음식점 주방장에게 지역 특산품 개발을 맡긴다든지 하는 방법도 가능하다. 냉정하게 판단하건데 이를 구현할 수 있는 주인공은 민간사업자 밖에 없다(후지나미 아쿠미, 2017).

그림 7-9. 최근 등장한 서비스 산업의 부유화 사례



자료: 김현명(2019), “Maas(Mobility as a Service), New Road 패러다임의 서막, 『제 86호 2019 고속도로』, 한국도로공사

112) 일본의 도쿠시마현에는 ‘도쿠시마루’라는 이동슈퍼마켓이 눈부시게 성장하고 있다. 최근 창조적인 발상으로 이른바 소비난민대책으로 이동판매차가 다시 주목을 받고 있다. 이동판매차는 자동차가 대중화되기 이전에 장을 보기 위해 매일 상점에 나오는 것이 어려웠던 시절 전국 각지에 널리 보급됐던 방식이다. 승용차가 보급되고 슈퍼마켓이 생기면서 서서히 자취를 감추었는데, 이동이 어려운 고령자가 중산간지역에 생겨나면서 다시 이동판매차는 존재감을 과시하고 있다(후지나미 아쿠미, 2017: 141-142).

제5장에서 컨조인트 분석결과 새로운 라이프스타일을 지닌 도시청년이 가장 취약지역, 즉 소도시·농어촌지역으로 이주를 선택 할 때 이주정책 다음으로 수도권 및 주변 광역시 접근성과 지역 내 교통환경을 중요하게 생각하는 것으로 분석되었다. 수도권 및 주변 광역시 접근성 내 속성 중에서는 지역 간 교통 차내시간 1시간 내외의 부분가치가 0.780으로 상당히 높았고, 지역 내 교통환경의 경우에도 모든 지역을 통행가능하고 짧은 대기시간의 부분가치가 0.782로 가장 높았다. 이주 초기 미혼의 1인 청년가구를 대상으로 정책을 중점 추진하고자 한다면 지역 내 교통환경 여건을 주거지원정책 다음으로 개선할 필요가 있다.

인구가 감소하고, 대중교통 이용자들의 빈도가 감소하는 상황에서 대중교통의 적자폭은 증가하지만 운행을 중단할 수 없는 상황에서 미래기술을 활용한 교통 효율성 제고가 선택이 아닌 필수인 상황에 놓이고 있다. 인구취약지역에서의 쇼핑, 의료, 간호, 복지, 교육 등을 유지하기 위해서는 자율주행, MaaS(Mobility as a Service) 등 새로운 모빌리티 서비스 구축이 장기적으로는 필요하다. 일본의 경우 제2기 지방창생의 횡단적 목표로 Society 5.0을 추가한 바 있다. 미래기술을 활용한 지역과제 해결 및 생활의 질 향상을 위해 지역 Society 5.0을 실현하는 것을 목표로 지역의 교통 편리성 향상, MaaS 등의 이용수, 이용만족도 등이 KPI로 제시되어 있다.

현재 국토부와 농림부에서는 균특사업으로 공공형 택시나 버스 운행을 지원하고 있다. 이는 콜택시 형태의 단순한 교통모델이지만 지방의 현실을 반영하여 Door-to-Door 형태의 대중교통을 공급하여 고령자나 취약계층의 이용 편의성을 증대하고자 함이다. 현재 인구가 감소하고 대중교통 이용자가 급감하여 강원 정선군에서는 2020년 7월부터 버스사업을 교통복지로 받아들이고 버스완전공영제를 전면 시행하고 있다<sup>113)</sup>. 이는 공차 운행, 벽지노선 운행 등으로 버스 등 대중교통 유지비용이 지속적으로 증가하여 지자체의 버스 보조금이 갈수록 증대되고 있다는 배경이 존재한다. 지역 간 양극화 해소와 교통서비스 등 균등한 공공서비스 제공을 위해서는 신기술을 적극적으로 도입하여 보조금을 줄이고, 주민 삶의 질을 개선할 필요가 있다. 청년유입정책의 추진 초기에는 2020년 2월 여객자동차운수사업법(모빌리티 혁신법)이 개정되어 플랫폼 운송사업 제도가 마련되었고, 렌터카

113) 65세 이상 고령자와 초·중·고등학생, 장애인, 국가유공자, 국민기초수급자는 무료이며, '와와버스'로 명칭함.

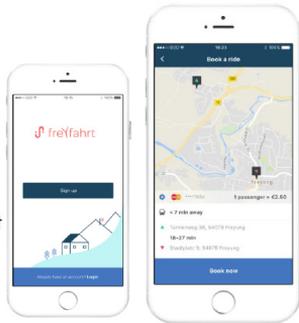
의 활용방식도 가능하도록 입법화되었으므로 이를 활용한 접근성 개선방안을 우선 도모하고, 장기적으로는 MaaS 등 신기술을 적용한 버스체계를 개편하도록 한다.

새로운 대중교통 시스템인 온디맨드(On-demand) 셔틀버스는 버스 스케줄링 기술을 적용하여 시간과 노선을 실시간으로 반영하여 버스를 운행함으로써 공차를 최소화할 수 있다. 교통안전공단에서 운영 중인 농촌형 수요응답형 버스, 즉 DRT는 노선기술을 적용하고는 있지 않지만 유사한 형태라고 할 수 있다. 지방자치단체에서는 온디맨드 셔틀 플랫폼을 가능한 SI 업체에 의뢰해 직접 개발하거나 기존 쏘카, 카카오, 알리바바 등 기존 업체의 플랫폼을 이용할 수도 있다<sup>114)</sup>. 또한 수요에 부합하도록 버스규모를 줄임으로써 장기적으로 에너지 절감에도 기여할 수 있다.

〈온디맨드 셔틀버스 독일 Freyfahrt Shuttle(농촌형 주문형 셔틀)과 스페인 Shotl〉

- 독일에서는 도시지역의 Clever Shuttle이나 뒤스부르크 door2door 뿐만 아니라 농촌지역의 주문형 셔틀인 Freyfahrt Shuttle을 운영하고 있음
  - Freyfahrt Shuttle은 고정된 일정과 고정된 노선을 사용하지 않고 실시간으로 노선을 반영함
  - 농촌지역의 고령화 특성을 반영하여 전화식이나 버튼식 사용

〈독일 Freyfahrt Shuttle〉



〈스페인 Shotl〉



자료: 전남·경북, 「지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구」, 한국지방행정연구원

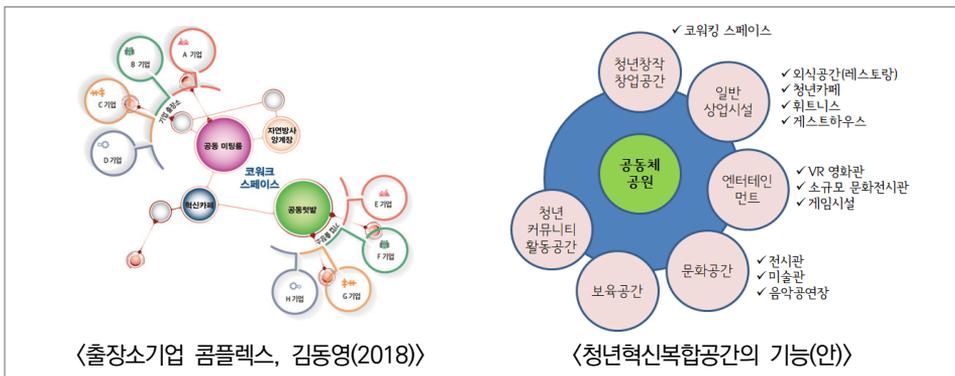
114) 현대차는 2019년 12월부터 인천 영종도에 온디맨드 모빌리티 서비스를 시작했으며, 카카오모빌리티는 온디맨드 셔틀버스 서비스를 2020년 8월, 본격 가동했다. 원하는 일정과 출도착지에 맞춰서 셔틀버스 대절부터 원하는 노선을 생성해 동승자 모집까지 가능하며, 앱에서 예약·실시간 요금 확인·자동결제까지 한 번에 할 수 있다(데이터넷, <http://www.datanet.co.kr>)

## 5. 청년혁신복합공간 조성

청년들의 지방이주를 장려하고 정착시키기 위해서는 지방에도 청년들이 원하는 매력 있는 공간이 필요하다. 불편함을 감수해야 하는 공간이 아니라 지방에도 청년들이 매력 있어 할 만한 공간을 만드는 전략이 필요하며, 경북도와 같이 광역자치단체를 중심으로 커뮤니티 파일럿 사업을 추진할 필요가 있다. 청년혁신복합공간은 생활SOC와 함께 복합 공간으로 조성할 필요가 있으며, 파일럿 사업의 경우 대규모 예산이 투입되므로 기초보다는 광역자치단체가 추진함이 바람직하다.

제5장에서 수도권 청년들의 소도시·농어촌 지역 이주시 청년복합문화공간에 대한 기능과 필요한 상업시설 서비스 수요를 조사한 결과 청년들은 청년복합문화공간의 기능 중에서 가장 중요한 기능으로는 일반 상업시설이라고 응답한 비율이 32.4%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 청년 창작 및 창업공간, 19.5%, 엔터테인먼트 기능 16.9%, 문화공간 13.6% 순으로 나타났다. 청년복합문화공간에 가장 필요한 상업 서비스는 VR 영화관이나 소규모 문화 전시관 등 엔터테인먼트 서비스라고 응답한 비율이 26.8%로 가장 많았다. 그 다음으로는 레스토랑 등 외식공간이 24.7%로 많았고, 청년카페 17.3%, 게스트하우스 등 관광관련 서비스라고 응답한 비율은 13.8%였다. 또한 이러한 청년복합문화공간이 조성된다면 지방으로 이주할 의향이 있다고 응답한 비율은 53.6%였다.

그림 7-10. 청년혁신복합공간 개념도



생활SOC와 접목한 청년혁신복합공간은 도시청년 선호도조사 결과를 반영하여 KTX 역사나 혁신도시 주변에 입지를 확보하고, 앞서 언급한 커뮤니티 공유차량 및 대중교통을 먼저 지원하는 절차가 필요하다. 업종별로는 상업시설과 청년 창작 및 창업공간, 엔터테인먼트, 문화공간 순의 우선순위를 두어 공간을 구성하고, 상업시설의 경우 엔터테인먼트, 레스토랑, 카페, 게스트하우스 등이 조성될 수 있도록 공간을 설계할 때부터 청년들을 매칭한다. 해당 플랫폼의 기능은 폐업을 하더라도 기능이 유지될 수 있도록 매칭 플랫폼 기능을 수행하도록 하며, 장소에 구애받지 않고, 새로운 가치를 추구하고자 하는 기업을 매칭하도록 한다.

## 6. 비빌언덕 조성 및 기존 주민과의 갈등관리

도시청년들과 지방의 고령 지역주민들은 세대가 다르고, 사고방식이 다르며, 그동안 살아온 생활패턴도 다르다. 도시의 ‘익명성’을 버리고, 지방을 선택했지만 영혼이 자유로운 청년들은 구속받기도 싫어한다. 이러한 청년들이 지역에 대한 이해를 바탕으로 애착이 생겨 지방에 정착하도록 하려면 고령 지역주민들과 융합이 될 수 있도록, 지역에 적응할 수 있도록 세심한 정책적 배려가 필요하다. 젊은 이주자를 받아들인다는 것은 그들의 인생을 떠안는 것과 같다고 했다. 이주한 지역에서 사회적 관계망에 속하지 않은 생활은 지역을 계속 낯설게 하고 지역에 적응하기 어려우며 정착을 더욱 어렵게 만든다. 이주한 청년에게 관심을 갖고 그들의 필요를 들어주고 도와줄 수 있는 비빌언덕이 있어야 한다. 일본 총무성은 2009년부터 도시민의 지방이주 및 정착을 지원하기 위하여 지역부흥협력대를 위촉하여 파견하고 있는데, 관공서 이외의 지역부흥협력대와 ‘현지 민간 멘토’와의 상호 네트워크가 형성되어 있거나 해서 소위 받아들이는 지역의 지원 생태계가 잘 구축되어 있는 경우 대원이 지역에 정착하는 경우가 많았다(박경 외, 2020).

청년층의 유출이 과제인 지역에서는 관계 인구 등 새로운 관계 방식과 가치관을 바탕으로 청년층의 의견에 귀를 기울이는 것이 중요하다. 외지청년이 지역에 정착한다는 것은 자금 지원만으로는 한계가 있고, 지역 내에서 생활하면서 부딪히게 되는 다양한 문제들 특히 지역주민들과의 갈등문제는 지역주민의 도움 없이는 해결하기 어렵다. 초기진입의

어려움을 조금이라도 줄이고, 지역 내 정착을 위해서는 실질적인 멘토-멘티를 연결해주어 지역주민과 협력 하에 진입할 수 있도록 정책을 설계하여야 한다. (가칭)청년이주 통합 플랫폼의 청년 공동체 활성화 지원모듈을 통해서 청년 간 커뮤니티를 온라인으로도 연계·지원할 수 있어야 한다. 일본의 경우 한 사람 한 사람의 다양한 사회참가와 지역사회 지속의 양립을 실현하는 ‘지역공생사회’를 목표로 ‘뒤섞인’ 지역 커뮤니티<sup>115)</sup>를 만드는 각종 시책을 전개하고 지역사람들이 중심이 되어 지역과제 해결을 위한 대응을 지속적으로 실천하는 지역운동조직의 활동을 지원하고 있다. 지역만들기는 어디까지나 지역 주민이 주체적으로 추진하는 것이 중요하지만, 지역 밖 사람들의 다양한 시점, 지역 내외의 여러 조직과의 연계 역시 필요하다.

의성군의 이웃사촌지원센터와 같이 중간지원조직을 활용하여 주민교육 등을 통해서 청년에 대한 이해를 구하고, 청년과의 소통 및 네트워킹을 활성화하는 다양한 노력을 추진하는 것도 제안한다. 이웃사촌지원센터에서는 지역주민회의, 설명회 등을 통해서 주민의 이해도를 높이고, 역량강화를 위한 양성교육을 추진해오고 있다. 다양한 교육과정을 통해 청년들의 특성과 취향을 이해할 수 있도록 하고, 지역청년과 유치청년과의 화합과 협력을 도모하기 위한 청년동아리 모임 등을 활발하게 추진하도록 역량을 집중할 필요가 있다.

그림 7-11. 의성군 이웃사촌지원센터의 활동



115) ‘뒤섞인 지역 커뮤니티’는 장애인, 고령자, 지역주민 등 다양한 사람들이 존재하는 ‘공생형 지역사회’를 말한다.

## 제3절 중앙정부의 제도개선방안

### 1. (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법 제정

#### 1) 기존 법제의 한계

지방의 인구감소 대응정책 및 청년인구 유입정책과 관련되는 법률은 제3장 제2절에서 살펴본 바와 같이 크게 인구감소대응·지역균형발전, 즉 지방소멸 관련 법제와 청년고용 및 청년지원 관련 법제로 구분할 수 있다. 지방소멸 대응정책과 관련되는 법률은 「저출산·고령사회기본법」과 「국가균형발전특별법」, 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 등이 대표적이고, 청년고용 및 청년지원 관련 법제는 「청년고용촉진특별법」과 2020년 8월부터 시행되고 있는 「청년기본법」 등이 대표적이라 할 수 있다.

지방소멸대응정책과 관련되는 현행 법제로 먼저 보건복지부에서 주관하고 있는 「저출산·고령사회기본법」은 국가 총인구감소 대응을 위해 저출산 대책, 즉 출산 및 보육 시책들을 다양하게 규정하고 있으며, 고령대책으로 노인고용 및 복지시책을 담고 있다. 이 법률은 전국적인 국가총인구 문제에 대한 기본적인 사항을 규정하고 있으나 사회적 인구유출로 발생되고 있는 지방의 인구문제<sup>116)</sup>는 고려하지 않고 있으며, 지방소멸위기지역에 대한 지역발전대책은 규정하고 있지 않다. 다음으로 산업자원부와 기획재정부가 주관하는 「국가균형발전특별법」의 경우에는 지역 간 자립적 균형발전에 대한 포괄적인 사항을 규정하고 있으나 국가차원에서 상대적으로 낙후된 지역에 대한 지원을 규정하고 있고 지역인구감소, 인구격차 등을 대비한 규정은 미비하다고 볼 수 있다. 다만 특수상황지역 등의 개념을 확대·적용할 수 있는 여지는 있는 것으로 보인다.

농림축산식품부와 해양수산부가 주관하는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」과 「농어촌정비법」 등은 전자의 경우 일반적인 귀농어·귀촌을 지원하는 시책을 지원하고 있고, 후자의 경우 농어촌을 대상으로 생산기반이나 생활환경, 관광자원 개발 등 종합적인 농어촌 개발대책을 규정하고 있다. 농어촌정비법의 경우 낙후된 농어촌지역의 생활수준

116) 지방인구문제의 핵심고리는 고령화와 젊은 청년층의 유출로 인해 발생되기 때문이다(박진경 외, 2019).

향상에 중점을 두고 있어 지방소멸에 직접적인 규정을 하고 있지는 않지만 귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률의 경우 지방소멸지역의 인구유입과 가장 큰 관련성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이들 법률은 개인별 지원사항을 위주로 구성되어 있고, 귀촌 후 농어업에 종사해야만 주로 지원을 받을 수 있어 농어업에 종사하지 않는 청년들의 경우에는 지원을 받을 수 없다는 한계가 있다. 주로 이들 법률은 청년과 관련하여 청년농부를 육성하는 사업으로 귀결된다.

**표 7-3. 중앙정부의 인구감소 대응 및 청년지원 관련 법률 평가**

구분	법률	소관부처	평가
인구 감소 대응	저출산·고령사회 기본법	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가인구문제에 대한 기본적인 사항과 저출산시책 규정</li> <li>• 사회적 인구유출로 발생하는 지방인구문제 대응과는 관련 없음</li> </ul>
	국가균형발전 특별법	산업자원통상부, 기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적으로 낙후된 지역 지원 규정</li> <li>• 지역 인구감소, 인구격차 등을 대비한 규정은 미비</li> <li>• 국가차원의 정책으로 특별법 형식</li> </ul>
	귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	농림축산식품부, 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적인 귀농·귀촌을 지원하고 농어촌 인구유입에 초점을 맞추고 있어 가장 관련이 있는 법률</li> <li>• 개인별 지원사항 위주, 농어업인 위주의 지원 규정</li> </ul>
	농어촌 정비법	농림축산식품부, 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙후된 농어촌을 대상으로 생산기반, 생활환경, 관광개발 등 종합적인 개발 규정</li> <li>• 인구감소, 지방소멸에 대해서는 직접적으로 관련 없음</li> </ul>
청년 고용 및 지원	고용정책기본법	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국적으로 공통된 청년 미취업자 고용촉진, 직업지도 및 교육 규정</li> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련이 없지만 청년고용지원에 대한 사업근거는 될 수 있음</li> </ul>
	청년고용촉진 특별법	고용노동부	
	중소기업창업 지원법	중소벤처기업부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비창업자, 청년창업자에게 창업촉진지원</li> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련 없지만 청년창업지원에 대한 사업근거는 될 수 있음</li> </ul>
	청년기본법	국무조정실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년의 기본권 보장, 존중, 사회경제적 지원 규정</li> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련 없음</li> </ul>

한편 ‘청년’과 관련되는 법률은 2000년 이후 청년실업 및 고용문제가 중요한 사회적 이슈로 부각됨에 따라서 청년대상 고용정책을 다루거나 청년발전을 위하여 청년에게 기본

적인 사회경제적 지원을 하기 위하여 제정된 법률이라고 볼 수 있다. 여태까지 청년문제는 대부분 일자리문제로 귀결되었기에 「고용정책기본법」에도 불구하고 2004년에 2004년 「청년실업해소특별법」을 제정하였으며, 이를 2009년에 「청년고용촉진특별법」으로 개정한 바 있다. 「고용정책기본법」은 여성, 고령자 등 다른 고용취약대상과 함께 취업률이 저조한 청년에 대한 고용촉진지원을 규정하는 법률이어서 지방인구취약지역의 청년유입 정책과 직접적으로 관련된다고 볼 수는 없다. 「청년고용촉진특별법」과 「중소기업창업지원법」의 경우에는 전자는 청년 미취업자에게 직업능력개발훈련 등의 지원을 하여 청년고용을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었으며, 후자는 예비청년창업자 또는 청년창업자들의 창업촉진을 위하여 제정되었다. 이들 법률은 지방소멸위기지역을 지원하기 위한 법률은 아니나 인구취약지역에서의 청년고용이나 창업시책을 추진하기 위한 근거가 될 여지는 있다. 실제로 경북 의성군의 사례분석에서 보는 바와 같이 지방자치단체는 이들 법률을 근거로 하여 청년취·창업 조례를 제정하고 관련된 사업을 추진해오고 있다.

## 2) 지방소멸대응 특별법 제정과 청년유입정책 지원

이와 같이 엄밀히 말하자면 우리나라의 경우 일본의 「지방창생법」과 같이 지방인구문제의 핵심고리로 청년층의 지방유출 문제를 해결하고, 청년들도 살기 좋은 매력적인 지역을 만들기 위해서 추진 중인 청년유입 및 정착정책을 지원하고 있는 법률은 아직 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 다만 지역의 귀농·귀촌 활성화, 인구감소지역 통합지원 등 지역의 인구감소에 대응하고, 인구의 이동을 도모하는 정책과 관련하여서는 농림축산식품부, 행정안전부, 보건복지부 등을 포함해 여러 중앙부처별로 앞서 살펴본 관련된 개별 법률에 의거하여 시책을 추진해오고 있다. 비수도권에서 도시 지역이 아닌 ‘도’ 단위의 광역자치단체에서는 특히 인구감소가 심각한 전남과 경북을 중심으로 청년의 지역 유출로 인구가 감소하고 있다는 점에 일찍이 위기의식을 갖고 이에 대응한 정책들을 지역의 상황에 맞게 다양한 방법으로 추진해오고 있다. 일본의 「지방창생법」과 같이 우리나라는 중앙정부에서 새로운 인구의 지방유입을 종합적으로 지원하는 법·제도가 없다보니 개별법에 근거하여 구직과 취업, 일자리, 취농·귀농 정책을 지원하기 위한 제도를 운영 중이거나 근거가 되는 법률이 없더라도 새로운 인구의 흐름을 만드는 시책을 자체사업비를 투입하여 개발·추진 중이다.

그러나 최근 저출산·고령화·저성장으로 ‘인구절벽’과 ‘늘어나는 국가’ 우려가 점차 커지고, 마쓰다 히로야(2014)의 「지방소멸」과 한국고용정보원(2016, 2018)의 ‘지방소멸지수’가 이슈화된 이후 위기감을 느낀 지방자치단체들을 중심으로 지방소멸대응 입법이 활발하게 모색되고 있다. 이는 지방의 인구문제와 지역균형발전의 문제를 접목시키면서 소도시 및 농어촌지역의 정주여건을 개선하고 활력을 촉진시키기 위한 법령의 특례를 규정하고 특례를 보완하는데 중점을 두고 있다. 현재 추진 중인 법률안은 지방자치단체의 인구감소 및 청년유출로 인한 지방소멸 우려를 해소하기 위하여 발의가 되고 있다.

**표 7-4. 지방소멸대응 관련 특별법 입법 현황**

구분	법률	발의일자	주요내용
특별법 제정	인구소멸위기지역 지원 특별법 제정안 (서삼석 의원 등 22인)	2020.6.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구소멸위기지역 지정 및 지원근거 마련</li> <li>• 기본계획, 시행계획 수립</li> <li>• 대통령 소속 위원회 신설, 특별회계, 특례 등</li> </ul>
	지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법 제정안 (이원택 의원 등 29인)	2020.7.23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소멸위기지역 지정</li> <li>• 기본계획 수립</li> <li>• 대통령 소속 위원회 신설, 특별회계 설치</li> </ul>
	인구감소지역 발전 특별법안 (배준영 의원 등 10인)	2020.8.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소지역 지정 및 해제</li> <li>• 기본계획 및 시행계획 수립</li> <li>• 총리소속 위원회 신설, 조세감면 등</li> </ul>
	지방소멸위기지역 지원 특별법안 (김형동 의원 등 14인) (김승남 의원 등 28인)	2020.9.1 2020.9.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소멸위기지역 지정 및 해제</li> <li>• 종합계획(행안부)과 기본계획(지자체) 수립</li> <li>• 대통령 소속 위원회 신설</li> <li>• 특별회계 설치</li> </ul>
관련법 개정	저출산·고령사회 기본법 일부개정안 (양금희 의원 등 11인)	2020.7.30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용어변경(저출산 → 저출생)</li> </ul>
	국가균형발전특별법 일부 개정안(다수)	2020.9.9 (다수)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소지역 정의, 지정 및 해제</li> <li>• 지원근거 마련</li> </ul>

전체적인 균형발전정책의 틀 속에서 인구정책을 국가균형발전특별법 등 방대한 시책을 규정하는 법률에 의거해서, 해당 법률을 개정하여 시행하는 경우 지방소멸 방지대책이나

청년인구유치정책은 작은 부분에 속하기 때문에 성과를 크게 높이기 어렵다는 측면이 있고, 현재 지방자치단체의 사활이 걸린 문제임을 감안할 때 청년인구의 유입 및 정착정책은 현재 추진 중인 (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법 하에서 추진할 것을 제안한다. 인구소멸에 관한 정부의 정책적 대응의 최적대안은 인구문제를 다루면서 인구소멸이 특히 우려되는 지역에 대한 개발과 지원을 획기적으로 강화하여 인구의 유입 내지 증가를 유도하는데 초점을 두어야 하지만, 이러한 거시적 관점만이 아니라 매우 세밀한 부분에서도 지역의 특성과 어려움을 해결해 줄 법적 배려가 요구되기 때문이다.

## 2. 리빙랩 기반 청년이주 통합 플랫폼 구축

도시청년들의 지방유입 및 정착을 지원하기 위해서는 이주희망자에게 이주·교류정보를 제공하고 인재를 매칭하며, 이를 홍보할 수 있는 시스템이 필요하며 전국의 자료를 일관되게 정보를 제공하기 위해서는 중앙정부 차원에서 시스템을 구축할 필요성이 있다. 이주·교류시스템은 홈페이지 형태의 일방적인 정보제공 시스템이 아니라 리빙랩을 기반으로 소통할 수 있는 청년이주 통합 플랫폼 형태로 구축이 필요하다<sup>117)</sup>.

플랫폼 기반 공공서비스는 지역주도형 청년일자리, 청년의 정주여건, 청년 공동체 활성화, 청년이주 거버넌스 체계 지원을 위한 서비스 제공을 목표로 한다. 이를 위해 플랫폼은 서비스 공급관점에서 지자체의 청년 담당부서 공무원 중심의 지역여건·특성별 맞춤형 서비스 제공 및 멘토링·코칭 역할을 보조하게 된다. 또한 서비스 수요관점에서는 지역으로 이주를 계획하는 청년과 지역에 거주하는 청년으로 구분하여 서비스를 차별화할 수 있다. 첫째, 지역으로 이주를 계획하는 청년은 취업, 정주여건, 교통서비스 등을 현황정보를 통해 어디로 이주할지 도움 받을 수 있다. 둘째, 지역에 거주하는 청년에게는 실질적인 경제활동, 정주여건, 공동체 활성화를 위한 지역거주 청년이 참여하는 리빙랩이 필요하다.

플랫폼 참여자는 데이터 생산자임과 동시에 공공서비스 목표대상인 소비자다. 플랫폼

117) 일본의 경우 총무성에서 이주상담 원스톱 창구인 '이주·교류정보가든'을 JR 도교역에 설치하여 운영 중이며, 이주·교류정보가든의 효율적 운영을 위해서 이주·교류추진기구(JOIN)를 설립하여 운영을 위탁하고 있다. 총무성은 JOIN과 관계부처 및 전국의 지자체와 공동으로 이주·교류정보 포털사이트인 '닛폰이주·교류네비(<https://www.iju-join.jp/>)'를 운영 중이다.

은 지역으로 이주하려는 청년, 지역거주 청년, 멘토·코칭역할 수행하는 지자체 공무원이 참여자로 구성된 디지털 생태계를 구성하도록 한다. 중앙정부는 각 참여자로부터 생산된 정보를 통합 분석하여 청년이 거주하고 싶은 지역이 될 수 있도록 예산지원 등 제도적 보완을 제공해야 한다. 거버넌스 관점에서 중앙정부는 서비스 공급관점에서 플랫폼을 통해 지역주도형 청년취업, 청년이 거주할 수 있는 정주여건, 청년 공동체 커뮤니티 관련 지역정보를 제공한다. 그리고 지자체 청년 담당부서 공무원은 청년에게 멘토·코칭과정에서 해당 지역의 청년관련 현황 데이터를 생산하고, 참조하여 분석함으로써 청년 관련 공공 서비스를 지속적으로 개선하도록 한다.

그림 7-12. 청년이주 통합 플랫폼의 핵심요소



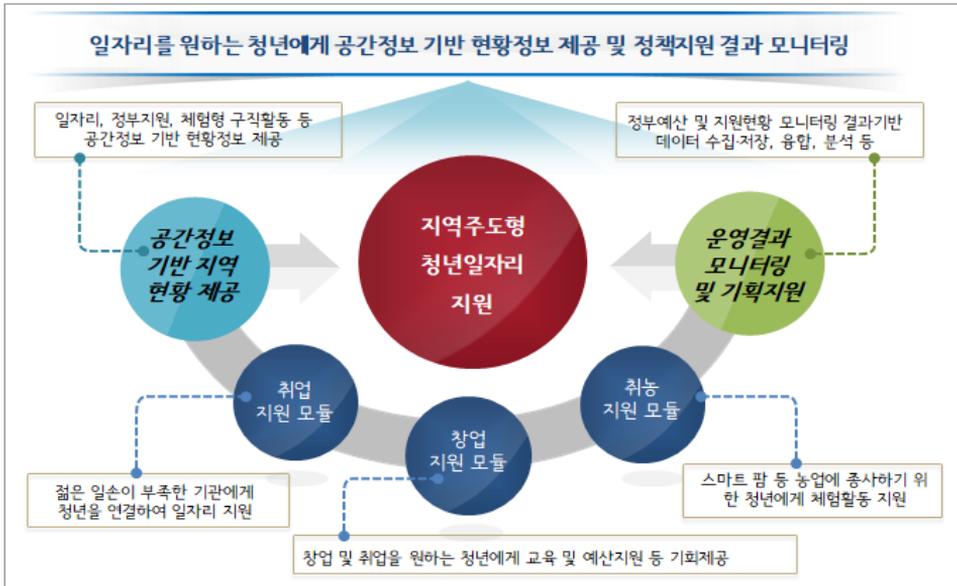
### 1) 청년일자리 지원모듈

지역주도형 청년일자리 지원모듈은 청년이 경제활동 목적으로 이주를 하고자 할 때 지원정책관점에서 지역현황 정보를 제공받을 수 있다. 청년은 플랫폼에 접속하여 취업, 창업, 취농 등의 구직활동 정보를 공간정보에 기반한 정보 형태로 제공받을 수 있다. 이는

지자체 청년이주 담당부서 공무원이 채용을 계획 중인 지역의 기업이나 기관, 정부지원 창업센터, 스마트팜과 같은 농업체험 등 지역현황자료를 생산하여 플랫폼에 업로드하면, 중앙정부에서 공간정보 작업측면에서 수집·저장, 공간정보 처리·융합, 공간데이터베이스를 구성하여 플랫폼에 등록한다. 중앙정부 담당부서 공무원은 각 지역에 제공하는 정부예산 및 지원현황, 지역모니터링 등 결과를 분석하여 지역별 여건·특성에 따른 개선방안을 도출하여 계획에 반영할 내용을 기획한다.

청년은 지역이주를 고려하여 취업지원, 창업지원, 취농지원 모델에 접속하여 원하는 정보를 취득하고 지역이주를 계획할 수 있다. 취업지원 모듈에서는 청년이 필요한 일자리 검색, 채용기관의 특성 등, 창업지원 모듈에서 중앙·지방정부 지원제도 창업센터 현황, 취농지원 모듈에서 농업 체험활동 등 현황정보를 제공받을 수 있다. 마지막으로, 일자리 제공 관련 취업, 창업·창직, 취농 등에 대한 중앙·지방정부의 교육정보를 검색하여 이주계획을 수립한다.

그림 7-13. 청년이주 통합 플랫폼에서 청년일자리 지원모듈의 개념

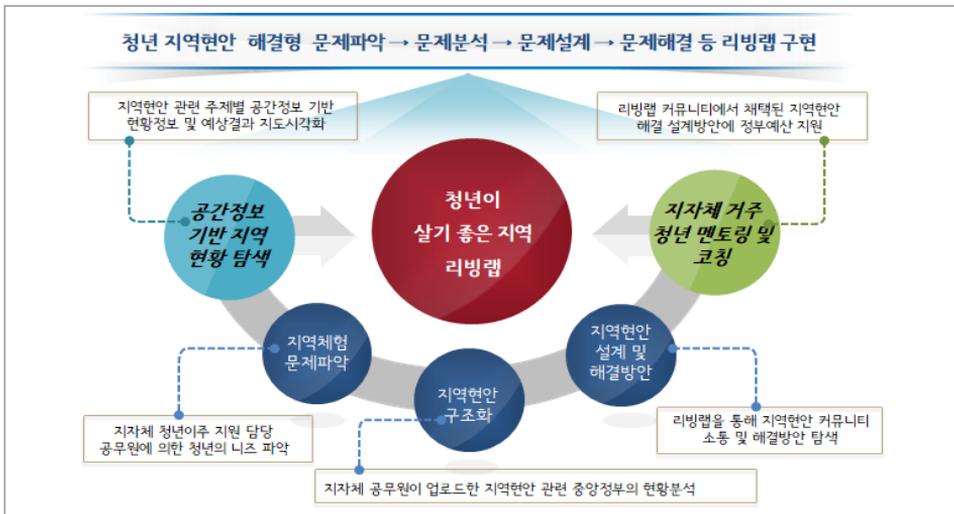


## 2) 청년 정주여건 지원모듈

청년이 살기 좋은 정주여건 지원모듈에서는 리빙랩을 통해 지역거주 청년의 문제파악 → 문제분석 → 문제설계 → 문제해결 모듈로 구성된다. ‘문제파악’ 단계는 지역체험·거주 청년의 애로사항 등 니즈를 파악하기 위해 플랫폼에서 면담을 요청하면, 지자체 청년이주 담당부서 공무원에 의한 실태조사가 시행된다. 지자체 청년이주 담당부서는 지역현안을 구조화하여 리빙랩의 ‘문제분석’ 모듈에 업로드하면, 중앙정부 담당부서에서는 지역현안을 소통 커뮤니티에 의제화하여 관심 있는 청년의 현안해결형 설계방안을 청취하고 소통한다. 소통·토론, 추천수 등을 통해 채택된 ‘문제설계’ 방안은 ‘문제해결’ 모듈에서 현안해결 한계점을 인식하고, 중앙·지자체의 의견을 고려하여 최종 해결방안에 중앙·지자체의 예산을 지원한다.

리빙랩 개념을 적용한 플랫폼은 지역현안 주제를 일반 청년이 직관적으로 인식할 수 있는 위치정보, 주변지역과 쉽게 비교할 수 있도록 지도색상의 명도·채도 등으로 시각화한다. 현황정보는 향후 중앙정부에서 문제해결을 위한 사전 공간정보 처리·융합, 공간분석, 공간정보 연계 인공지능 시뮬레이션(GeoAI) 등의 결과를 지도화하여 제공한다. 이는 지역청년과 소통하여 정부예산의 낭비방지와 문제해결방안의 실효성을 극대화할 수 있다.

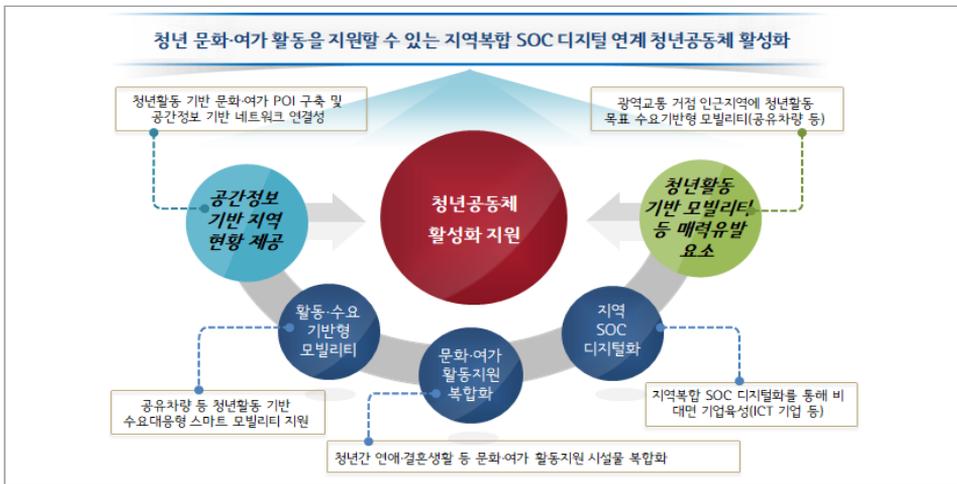
**그림 7-14. 청년이주 통합 플랫폼에서 청년이 살기 좋은 지역 지원모듈의 개념**



### 3) 청년 공동체 활성화 지원모듈

청년공동체 활성화 모듈에서는 청년간 문화·여가활동을 통한 커뮤니티를 형성하여 중장기적 지역 뿌리내림을 지원할 수 있어야 한다. 이를 위해 문화·여가시설물의 복합화 및 복합 SOC 디지털화를 위한 플랫폼 연계 프로그램이 필요하다. 청년의 활동·수요에 대응할 수 있는 모빌리티는 KTX 등 광역교통망이 발달한 지역에 수요대응형 모빌리티(공유차량, 자전거, 온디맨드 셔틀 등) 연계 교통체계 등을 통해 청년의 자유로운 통행을 보장할 수 있는 플랫폼 기반 운영체제다. 플랫폼은 청년 간 커뮤니티를 온라인으로 연계·지원하고, 예상수요가 높은 지역에 문화·여가 활동지원 복합시설물 건립 등을 추진할 수 있도록 공간정보를 통해 온라인 및 오프라인을 연계한다(O2O: online to offline). 이는 청년이 중장기적으로 지역에 뿌리를 내리기 위해서는 도시에서의 활발한 문화·여가활동을 통한 커뮤니티 활동이 필수적이다. 상기의 플랫폼과 연동한 커뮤니티는 디지털화된 시설물에서 소규모 창업공간에 적합한 비대면 특성 맞춤형 ICT 벤처 스타트업을 육성할 수 있는 기반이 된다. 또한 플랫폼에서는 중소·스타트업 육성 지원 정부제도와 연계하여 창업을 활성화하고, 육아시설 등 청년 간 결혼생활에 필요한 매력유발 시설물을 확장할 수 있는 온·오프라인 연계 인프라를 마련한다.

그림 7-15. 청년이주 통합 플랫폼에서 청년 공동체 활성화 지원모듈의 개념



#### 4) 청년이주 거버넌스 체계

중앙·지자체 연계를 통한 거버넌스는 3가지 관점에서 구분한다. 첫째, 지역으로 이주를 고려하는 청년은 지자체 청년이주 담당부서에서 생산한 지역현황을 수집·처리·융합한 공간정보 기반의 지역현황 정보를 제공받을 수 있다. 이는 중앙정부 관점에서 전국의 공간정보 기반 지역현황 정보제공을 통해 정책의사결정을 지원할 수 있는 체계의 품질을 보증해야 한다. 둘째, 플랫폼의 리빙랩은 청년주도의 지역현안 파악 후 지자체 담당 공무원에 의한 플랫폼 업로딩 및 커뮤니티에서 지역현안 분석, 문제설계·해결안을 소통하여 최적의 정책대안이 채택되어 실효성 높은 해결안을 추진할 수 있어야 한다. 셋째, 중장기적 지역이주·거주 청년이 지역 뿌리내림을 위해 지자체 담당 공무원 및 중간지원조직, 지역주민 등 지역의 멘토·코칭이 지속되어야 한다.

그림 7-16. 청년이주 통합 플랫폼 전략체계



플랫폼 기반 거버넌스에서 지역에서 청년의 멘토·코칭을 담당하는 지자체 공무원이 정보생산 관점에서 주요 참여자이며, 청년은 수요자임과 동시에 플랫폼의 수단이 아닌

플랫폼의 목표 대상자다. 중앙정부 관계부서는 지역주도형 청년일자리, 청년이 살기 좋은 정주여건, 청년공동체 활성화, 청년이주 거버넌스 연계체계를 위해 사각지대 최소화, 청년 삶의 질 개선관점에서 지속적인 모니터링, 차년도 제도개선에 대한 기획, 다중·복합 생활 SOC 질적강화를 위한 정책 의사결정을 수행한다.

중앙정부 관계부서는 청년이주 관련 정책의사결정을 위해 별도의 공간정보기반 지역현황 분석팀이 필요하다. 이 팀은 플랫폼을 활용하여 지속가능한 정책수단으로서 활용할 수 있다. 또한 합리적 정책의사결정을 위해 공간분석 단계에서 청년이 필요한 서비스 영역(명목척도), 공간위치 정확도(비율척도), 서비스 지능화 수준(서열척도)을 고려하여 분석해야 한다. 이 세가지 영역이 상호연계되어 분석을 수행해야 지역특성·여건 기반의 실효성 높은 정책방안을 기획할 수 있다.

**표 7-5. 공간정보 기반 정책의사결정지원체계 영역별 설명**

구 분	청년이주 플랫폼 기반 서비스 콘텐츠 기획·개발
서비스 영역분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역환경 특성을 분석 후 서비스 범위 분류</li> <li>지자체 청년이주 담당 공무원에 멘토·코칭에 의한 아이디어 발굴</li> </ul>
공간위치 정확도	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년정주·일자리 관련 복지, 교육, 교통 등 서비스 주제별 공간위치정확도</li> <li>청년의 경제 및 문화·여가활동 맞춤형 서비스를 위한 공간단위 가변화</li> </ul>
서비스 지능화	<ul style="list-style-type: none"> <li>주제별 사각지대 및 취약지 도출, 맞춤형 공간통계·분석</li> <li>주제별 서비스의 지능화(정보제공, 상황인지, 행위제안, 자율행위) 기술</li> </ul>

### 5) 플랫폼 구성방안

플랫폼은 기존 사용자에게 정보제공을 목적으로 하는 정보포털과 차별성을 갖는다. 플랫폼 참여자는 정보의 생산뿐만 아니라 소비를 양방향으로 연계하여 관련 주제에 대한 소통을 수행할 수 있고 관련 서비스를 제공 및 소비한다. 플랫폼은 참여자에 의한 행정 및 공간데이터 수집·저장, 처리·융합·분석, 시각화를 수행하는 디지털 생태계이며, 청년이주 플랫폼 성패는 지역여건·특성에 기반 지역현안을 해결하거나 일자리를 지원할 수 있는 실효성이 높은 지리적 지식서비스 콘텐츠가 중요하다. 플랫폼 참여자는 중앙·지방정부, 지역이주계획 및 거주(체험)청년으로 구성된다.

청년이주 통합 플랫폼은 지역여건·특성에 따른 공간정보를 생산·유통·활용할 수 있으며, 일시적 시점에서 완성된 정보의 형태가 아닌 시간의 흐름에 따라 청년의 지속적 경제 활동, 정주여건, 커뮤니티 등 중장기적 지역 뿌리내림을 위한 시·공간 분석이 필요하다. 거버넌스는 행정안전부에서 플랫폼으로 Top-Down 및 청년에서 플랫폼으로 향하는 Bottom-up 방식으로 구성된다. Top-Down 방식에서 중앙정부는 정책의사결정, 공간정보화, 리빙랩을 운영하기 위해 지자체 담당부서 및 관련정보 연계를 위한 통합 API를 수행한다. Bottom-Up 방식에서 청년은 지역이주 또는 정주여건을 위해 플랫폼에서 제공하는 지역이주·정주여건·정부소통 등의 활동을 수행할 수 있다.

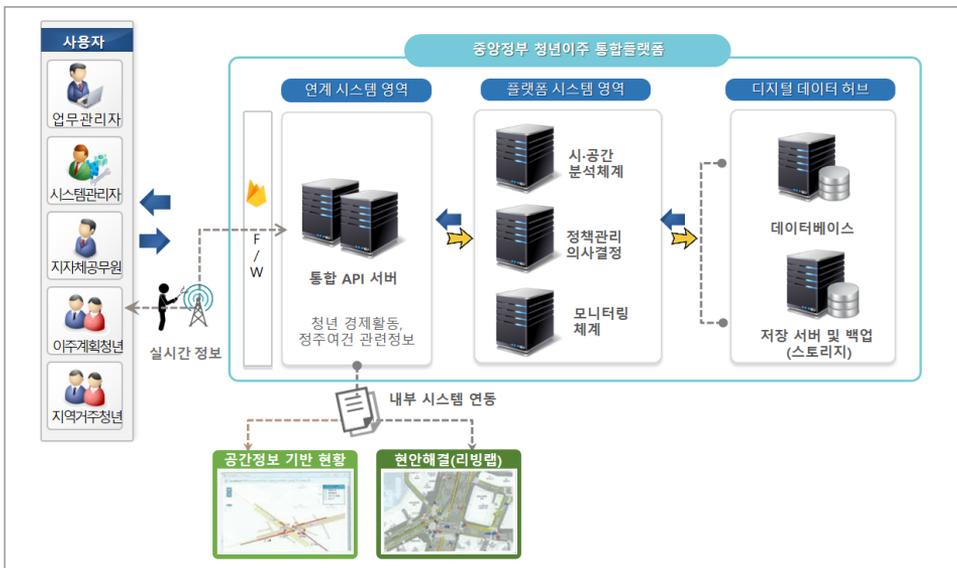
표 7-6. 플랫폼 Top-Down 및 Bottom-Up 활용전략

	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도개선 등 정책의사결정</li> <li>• 지자체 현황정보 공간정보화</li> <li>• 청년이주·정주 관련 리빙랩 운영</li> </ul>
	지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리·정주여건 등 지역현황 수집</li> <li>• 지역거주 청년 정주여건 멘토·코칭</li> <li>• 지역현황 데이터 플랫폼 업로드</li> </ul>
	OpenAPI 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타부처 공간정보 기반 정보연계</li> <li>• 현안해결 리빙랩 등 시스템 연계</li> <li>• 취업·창업·취농 단위체계 연계</li> </ul>
	플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역이주 계획 청년지원</li> <li>• 현재 지역거주 청년</li> <li>• 중앙-지방정부 연계체계</li> </ul>
	청년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주도형 청년일자리 지원</li> <li>• 청년의 정주여건 지원</li> <li>• 청년 공동체 활성화 지원</li> <li>• 청년이주 거버넌스 체계 지원</li> </ul>

청년이주 통합 플랫폼은 지역여건·특성에 따른 데이터 수집·저장, 처리·융합·분석, 시각화를 활용한 지리적 지식 생성이 핵심이며, 그 자체가 완성된 것이 아닌 시간의 흐름에 따라 청년의 지속적 경제활동 및 정주여건 등 중장기적 지역 뿌리내림을 위한 시·공간 분석이 중요하다. 거버넌스는 빅데이터와 공간데이터 융합을 통해 여가·문화 등 복합

SOC 시설의 입지분석, 주민참여 등의 효과적 수단으로 활용할 수 있다. 상기를 위한 플랫폼은 다양한 사용자에게 의한 연계시스템 영역, 공간정보 기반 현황 및 현안해결 리빙랩과 연계한 시스템 연계영역, 시공간 분석·정책관리의사결정·모니터링체계의 플랫폼 시스템 영역, 그리고 저장·수집, 처리·융합을 위한 디지털 데이터 허브영역으로 구성되어 있다.

그림 7-17. OpenAPI 기반 플랫폼 내·외부 구성방안



### 3. 도시-지역 간 교류체계 구축

청년인구의 지방유입 및 정착정책은 무작정 도시에 살고 있는 청년들을 지방으로 이주 시키는 것이 아니라 지방에서 적성에 맞는 일자리를 찾고 도시보다 여유로운 삶을 추구하는 청년들에게 다른 기회를 제공한다는 측면으로 접근해야 한다. 보다 장기적으로는 ‘청춘’들의 라이프 스타일을 반영한 세련된 브랜딩의 지방, 유럽 같은 시골을 모토로 살고 싶은 지역만들기 정책으로 추진될 필요가 있다.

〈일본 총무성의 ‘고향이주 교류촉진 프로젝트’〉

- 일본은 대도시권과 지방의 세수 격차를 줄이고 소멸위기에 처한 지역의 활력을 제고하기 위해 2008년 「지방세법」 개정을 통해 고향납세제도를 제도화하였고, 지역 활성화를 위해 필요한 사업에 기부를 하면 기존의 고향납세제도와 동일하게 세액공제를 제공하는 새로운 형태로서 크라우드펀딩(GCF)형 고향납세제도를 도입
  - 총무성은 GCF에 참여하는 지방자치단체를 지원하기 위해 ‘고향이주 교류촉진 프로젝트’를 포함한 다양한 방안을 마련
- 인구감소, 저출산·고령화가 진행되는 속에서 장기적으로 이주·정주인구 증가를 지향하기 위해서는 먼저 그 지역과 다양한 형태로 관계하는 지역 밖의 사람들(관계인구)을 늘리는 것이 중요
  - 관계인구란 장기적 ‘정주인구’도 단기적 ‘교류인구’도 아닌, 지역과 지역의 사람들과 다양하게 관계를 맺는 사람을 일컫는 신조어로, ‘고향’에 마음을 두고 있는 지역 밖 인재와의 계속적·복층적인 네트워크를 형성하고 지역에 공헌하는 인재의 ‘고향’과의 관련성을 심화·지속시키는 것이 중요하다고 설명하고 있음(総務省 ‘これからの移住・交流施策の在り方に関する検討会’; 한국지방행정연구원, 2019:24에서 재인용)
- 고향이주 교류촉진 프로젝트는 고향납세를 계기로 지속적인 교류를 갖는 활동을 통해 미래의 이주·정주로 연결하는 것을 목적으로 함
  - 지방자치단체는 GCF를 활용하여 사업에 공감하는 사람으로부터 고향납세를 모아 이주교류 촉진사업을 실시
  - 기부자는 이주 등에 일정한 관심을 가진 자라고 상정할 수 있으므로 지자체는 기부자를 ‘고향미래 투자자’로 인식하고 고향납세를 계기로 계속적 인연을 갖는 활동을 함
  - 이와 동시에 기부자를 비롯한 이주희망자에 대해 이주·정주대책사업을 전개

〈고향이주 교류촉진 프로젝트의 추진방법〉



자료: 일본 총무성 고향납세 포털사이트 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/support](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/support); 한국지방행정연구원(2019: 25)에서 재인용

일본의 경우 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들어 내기 위해서 끊임없이 지역과의 인연을 만들고 지방과 관계를 구축해 나가는 정책을 추진 중이다. 지역에 대한 관심과 관계를 이어나가는 동안에 구축된 지역과의 인연이 지방이주로 이어지도록 하기 위해서다. 이를 위해서 도시민과 지역주민의 니즈를 매칭하기 위해서 의지가 있는 민간의 중간지원조직을

육성하고 지원하며, 어린이 농산어촌체험, 지역유학제도 등의 교류체제를 국가에서 구축하고 해당 지자체와 학교를 지원한다. 더불어 ‘두 지역 거주’와 같이 다양해지고 있는 라이프스타일을 고려하여 미래 사회의 방향성과 과제 그리고 그 대응책을 검토하고 지방의 매력을 널리 알려 새로운 사람의 흐름을 만들어가고 있다. 보내는 측의 활동지원과 정보제공, 받아들이는 측의 체제정비 등 양방에 체계적이고 합리적인 지원을 중앙정부가 연계하여 실시하는 것이다. 지역 또는 지역주민들과 다양하게 연계되어 있는 ‘관계인구’를 확대하기 위한 시책은 지방창생추진교부금 등을 활용하여 지원한다. 동시에 기업과 개인에 의한 지방기부, 투자 등의 형태로 지방창생의 추진에 적극적인 참여를 촉구하는 등 지방에 자금흐름 창출을 도모하고 있다.

도시-지역 간 교류를 위해서는 도시와 지방의 지자체간 협력, 민관협력, 그리고 이들 정책의 연계가 중요하다. 도시와 지역이 다 같이 상생하기 위해서는 지역경제에 새로운 부가가치를 창출하는 기업, 전문성을 가진 대학이나 연구기관, 주체성 있는 NPO 등 다양한 주체가 폭넓게 연계하여 협력하는 것이 중요하다. 또한 국가는 지자체 간 협력이나 연계를 통해서 경제성장을 견인하는 등 연계협력을 위한 재정과 정보를 지원해야 한다. 지자체 간 연계협력은 도시민의 지방에 대한 관심 제고와 동시에 지역 간 상호 이해와 교류를 깊게 한다. 또한 각 관계 부처의 다양한 정책을 연계·추진하여 지역이 필요로 하는 시책을 총동원하여 윈윈으로 활용할 수 있도록 청년 지방이주 통합 플랫폼에서 관련된 정보를 제공하는 것도 중요하다.

정보통신기술의 발달로 시간과 장소에 구애받지 않고 유연하게 일하는 방식이 점차 가능해지고 있으며, 코로나 19 사태로 비대면·디지털 업무방식이 확장되고 있다. 이러한 지역발전의 메가트렌드를 반영하여 일하는 방식 개혁을 통한 지방 활성화를 도모할 필요도 있다.

#### 4. 지역주도형 디지털 청년일자리사업 전환·추진

청년정책에서 가장 중요하다고 볼 수 있는 청년고용 및 일자리대책은 주로 고용노동부의 「고용정책기본법」과 「청년고용촉진특별법」 하에서 추진 중인 일자리대책과 중소벤처기업부의 「중소기업창업지원법」과 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 하에서 추진하는

창업대책으로 구분된다. 그러나 정부는 청년실업 및 고용문제가 사회의 중요한 이슈로 부각됨에 따라서 2018년 3월, 일자리위원회에서 별도의 「청년일자리대책」을 수립하고 같은 해 7월부터 행정안전부에서 5년 동안 한시적으로 지역주도형 청년일자리사업을 추진하기 시작했다. 이는 고용노동부, 중소벤처기업부 등에서 다양한 청년대상 재정지원 일자리사업을 추진해오고 있지만 전국적으로 일률적인 사업이어서 지역적인 특성이 고려되지 않았고, 지역에서의 구인-구직 간 미스매치 문제를 해결하기 어려우며, 청년의 지역정착을 유인하기에도 미흡하다는 판단에서다(관계부처합동·일자리위원회, 2018). 또한 지역주도형 청년일자리사업 추진 이면에는 대부분 밀레니얼 세대에 포함되는, 2차 베이비붐 세대의 자녀들을 뜻하는 ‘에코붐 세대<sup>118)</sup>’가 등장하여 ‘88만원 세대’보다 더 열악한 일자리 환경에 처해 있어 이들의 일·경험 기회를 제공하기 위한 배경도 깔려 있다. 지역에서 청년들이 취·창업을 하기 위해서는 일자리 뿐만 아니라 주거, 복지, 공동체 등이 함께 뒷받침되어야 하는 ‘삶’의 문제로서 청년의 정착을 유인하기 위해서는 지역이 주도하는 일자리가 필요하다는 것이다(박진경·임태경, 2019).

행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업은 별도의 법률 하에서 추진되고 있지는 않으며, 일자리위원회의 「청년일자리대책」에 의거 「지역주도형 청년일자리사업 시행지침」 하에서 추진되고 있다. 현재 지역주도형 청년일자리사업은 지역정착지원형, 창업투자생태계조성형, 민간취업연계형의 3가지 유형으로 추진 중이다. 심층사례분석에서 살펴본 바와 같이 의성군과 서천군 등 실제 지역에서의 청년일자리는 광범위하게 행안부의 지역주도형 청년일자리사업으로 추진되고 있는 것이 현실이다. 이는 고용노동부에서 추진 중인 직업훈련사업이나 고용장려금, 고용서비스 등의 사업과는 달리 주로 지역기반의 기업이나 단체, 법인의 직접적인 청년 일·경험 일자리를 제공하고 있기 때문에 고용노동부의 사업은 전국 공통적인 사업이어서 현재 지자체가 추진 중인 청년유입 및 정착정책과는 다소 관련이 없기 때문이다. 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업의 청년고용창출 인원은 2018년 말 기준으로 11,056명, 2019년에는 36,265명으로 총 47,321명이며, 해당 거주지에서의 사업 참여율이

118) ‘에코붐 세대’는 1968~1974년에 태어난 2차 베이비붐 세대의 1991~1996년생 자녀들을 뜻하며, ‘에코붐’에는 이들이 2차 베이비붐 세대의 ‘메아리’(Echo)처럼 노동시장에 돌아온다는 의미가 내포되어 있다. 경력의 피비우스 띠로 표현되는 2차 에코붐 세대가 처한 현실은 기존 88만원 세대보다 더욱 열악해서 경력이 없어 취업에 실패하고 취업을 못하니 경력을 쌓을 수 없는 악순환 고리가 지속되고 있다. 첫 일자리를 찾는 연령대인 25~29세 인구는 점차 줄어드는 다른 청년층에 비해서 2018년부터 4~5년간 급증하다가 2022년 이후 줄어들 전망(김삼민·박진경, 2019)이다.

가장 높지만 주민등록을 이전하여 사업에 참여하고 있는 청년들 중에서는 수도권에서 비수도권으로 이전한 청년의 비율이 2018년에 90.9%, 2019년에는 91.3%로 10배 이상 많아서 비수도권 지역의 청년정착에 기여하고 있는 것으로 분석되고 있다.

따라서 2018년부터 5년 간 한시적으로 추진하기 시작한 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업을 보다 장기적인 관점에서 지역의 청년일자리 창출사업으로 추진할 필요가 있다. 현재 추진 중인 (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법이 제정된다면 특별법 하에서 이 사업을 추진할 수 있도록 법·제도를 정비할 필요도 있다. 다만 「한국판 뉴딜 종합계획」과 「공공 및 청년일자리 창출계획(2020.5)」에 따라서 지역주도형 청년일자리사업을 지역주도형 디지털 청년일자리사업으로 전환하여 특별법 하에서 지속적으로 추진할 것을 제안한다.

2019년 하반기부터 시작된 코로나 19 사태로 고용률과 취업자수가 크게 하락하고 고용위기가 심화됨에 따라서 공공부문에서도 고용충격에 대응할 필요가 있고, 코로나 19로 인한 사회적 거리두기를 하면서도 청년 등 고용 취약계층에 일자리를 제공하기 위해서는 비대면·디지털 등으로 변화하는 일자리 수요를 반영해야 하기 때문이다. 코로나 19로 변화하는 고용환경에 신속하게 대처할 수 있도록 지역에 IT, 스타트업 등 생산성 높은 민간 일자리를 창출하고, 지역청년의 비대면·디지털 분야 접근성 및 역량을 강화하기 위해서는 지역뉴딜의 추진기반형 디지털 일자리로 전환이 불가피하다. 이를 위해서는 비대면·디지털 기술과 일경험·직무교육을 결합할 수 있는 사업장을 적극 발굴해야 하며, 기존 산업분야에서도 디지털 기술을 활용한 직무에 청년들을 연결시킬 수 있어야 한다. 예를 들면 온라인콘텐츠 제작·관리, 온라인 플랫폼 구축, IT 기술 활용, 빅데이터 분석, 비대면 고객 지원 업무, 홈페이지 제작·관리 등 관련된 직무를 발굴하고, 실제 이와 관련된 취업·창업으로 연결될 수 있도록 지원해 나가야 한다.

**표 7-7. 지역주도형 청년일자리사업 유형(안)**

구 분	지역정착 지원형 (1유형)	창업투자 생태계조성형 (2유형)	민간취업 연계형 (3유형)	디지털일자리 지원형 (4유형)
취·창업 분야	마을기업, 농어업법인, 중소기업 등 지역기반 법인·단체	신규창업 및 민간기업 (중소기업, 협동조합 등)	지역사회서비스 분야 (문화, 복지, 안전 등)	비대면·디지털분야 (ICT, AI, 클라우드 등 디지털 분야)

## 제4절 지방자치단체의 제도개선방안

### 1. (가칭)청년유입 및 정착지원 조례제정

#### 1) 조례 입법의 필요성 및 한계

전통적인 견해<sup>119)</sup>에 따르면 청년의 지방자치단체 유입과 정착이라는 정책은 법규에 의하지 않더라도 예산이 뒷받침되면 수행할 수 있는 일이다. 그러나 오늘날에는 행정의 모든 분야에 걸쳐 주민생활에 본질적인 영향을 미치는 사항은 주민들의 대표인 의회의 결정에 따라 수행되어야 한다는 견해가 통설이 되고 있으며<sup>120)</sup>, 예산의 집행도 일정한 기준에 따라 지속적으로 일관성 있게 이루어져야 한다는 점과 주민들이 정책방향을 예측할 수 있어야 한다는 점에서 볼 때, 청년의 지방자치단체 유입과 정착을 지원하는 사업이 법적으로 보아 규제가 아니라 조장 내지 지원에 해당하는 사항이라고 할지라도 조례와 같은 법규에 근거하여 수행하는 것이 바람직스럽다.

청년의 지방유입과 정착은 지방자치단체 차원의 사업이기도 하지만 국가도 위에서 살펴 본 여러 가지 이유에서 지대한 관심을 가져야 할 사업이다. 법제분야에서도 중앙정부는 관련 법률을 제정하여 체계적으로 청년의 지방유입 및 정착을 지원하여야 할 필요가 있고, (가칭)지방소멸위aggi 지역 지원 특별법에서도 이에 관한 사항을 포함하고 있다. 이 법률이 제정되면 각 지방자치단체는 이 법률에 직접 근거하거나 이 법률에 따라 제정되는 조례에 근거하여 청년유입 및 정착사업을 지속적이고 안정적으로 수행할 수 있을 것이다. 그러나 현 단계로서는 이 법률이 제정되지 않은 상태이며 제정시기도 예측하기 어렵기 때문에 법률이 없이도 각 지방자치단체에서 관련 사항을 조례에 담아 시행할 수는 없는지를 검토해 볼 필요가 있다.

우리 지방자치법은 조례의 경우 법령의 범위 안에서 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하되, 주민의 권리 제한이나 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하였다. 여기에서 “법령의 범위 안일 것”과

119) 침해유보설은 국민의 자유와 재산을 침해하는 것만을 법규라고 보고 이것만을 의회가 제정하여야 하고 그 밖의 것은 집행부가 자유롭게 수행할 수 있다고 보는 견해이다.

120) 독일 헌법재판소가 확립한 중요사항유보설

“지방자치단체의 사무에 관한 것일 것”과 “권리 의무의 경우 법률의 위임이 있을 것”이라는 요건에 맞아야 조례를 제정할 수 있다.

우선 청년 유입 및 정착사업이 지방자치단체의 사무, 즉 자치사무인지를 보면, 청년은 지방자치단체의 구성요소인 주민이며 주민을 늘리고 유지하기 위한 사무는 당연히 지방자치단체의 자치사무에 해당하고 이는 관련 법률의 유무와 관련 없이 조례의 제정 대상이 된다. 다만, 현재 중앙정부가 운영하는 법령 중에는 청년의 지방유입 및 정착에 관련된 사항을 규율하는 사항이 많으므로 지방자치단체의 조례는 “법령의 범위 안에서” 제정되어야 한다는 요건과 관련하여 이들 법령에 위배되지 않는 조례를 제정하여야 한다.

주민에 대한 조장 내지 지원에 관한 사항은 중앙정부가 제정한 법령이 존재하더라도 조례를 제정하는 것 자체가 법령에 위배된다고 볼 수 없다. 그러나 조장 내지 지원에 해당하는 사회복지에 관한 사항에 관하여는 재원의 조달 등을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 사이에 갈등을 빚었고 그 결과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설 변경할 경우 신설 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방향 등에 대하여 보건복지부장관과 협의하도록 하였는데<sup>121)</sup>, 사회보장의 정의<sup>122)</sup>에 비추어 지방자치단체가 조례로 관련 사항을 제도화하려면 보건복지부장관과 협의할 것을 요구하였다. 그러나 청년유입 및 정착에 관한 정책 전부가 보건복지부장관 소관사항도 아닌데 이에 관한 사항을 일일이 협의하여야 한다는 주장은 타당성이 없다.

청년유입 및 정착지원을 다루는 조례는 법령의 범위 안에서 제정하라는 요건이나 권리 의무에 관한 사항에 관하여는 법률의 위임이 있어야 한다는 요건에 의하여 제약을 받지 않는다. 다만, 조장 내지 지원수단으로서 유력한 세제지원이나 각종 공과금 감면 등은 법률에서 이미 정해 놓고 있는 사항이 많고 조례로 이러한 사항을 정할 경우 법령에 위배된다고 보아야 하기 때문에 조례에 포함시키기는 어렵다.

121) 사회보장기본법 제26조제2항

122) “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다(사회보장기본법 제3조제1호).

## 2) 조례안의 구성

청년유입 및 정착에 관하여 지방자치단체 차원에서 입법적 대응을 함에 있어서는 각 지방이 처한 상황이 서로 다르고 재정여건 등이 달라서 각 지방자치단체별로 동일한 내용을 담을 필요는 없다. 앞에서 언급한 바와 같이 지방소멸을 심각하게 받아들이는 지방자치단체에서는 이미 청년유입 및 정착에 관하여서도 다수의 조례들을 제정 운영하고 있다. 이러한 조례는 지방소멸을 방지하는데 청년 유입 및 정착이 긴요하다는 전제를 바탕으로 하고 있지만 이를 구체적으로 연계하고 있지는 않다. 각 지방자치단체가 조례입법에 참고할 사항을 모두 담은 조례제정안을 제시하면 각 지방자치단체별로 필요한 사항을 추출하여 입법하고 기존 조례에 손질을 가할 필요가 있는 부분은 보완작업을 추진할 수 있을 것으로 본다. 구체적인 방안으로서는 (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법의 내용 중에서 행위주체가 지방자치단체로 되어 있는 조항으로서 청년유입 및 정착에 관련된 사항을 조례로 우선 반영하는 방법을 강구할 수 있다.

**표 7-8. (가칭)청년유입 및 정착지원 조례의 구성(안)**

장	조문 내용	
제1장 총칙	제1조(목적) 제3조(도지사 등의 책무)	제2조(정의) 제4조(다른 조례와의 관계)
제2장 추진체계 등	제5조(기본계획의 수립) 제7조(위원회 등의 설치) 제9조(정보화 시스템의 구축) 제11조(연구사업 등)	제6조(실태조사) 제8조(주민의견 수집 및 청취) 제10조(전문인력의 양성)
제3장 청년 유입 및 정착 지원	제12조(청년 일자리 및 창업 지원) 제14조(청년의 생활안정) 제16조(청년의 지방행정 참여) 제18조(청년문화 여건의 조성) 제20조(청년복지 및 여가시설의 설치) 제22조(출산장려) 제24조(청년의 국제교류 확대)	제13조(청년 고용 촉진) 제15조(청년 주거지원) 제17조(청년의 능력개발) 제19조(청년단체의 지원) 제21조(보육 및 교육 지원) 제23조(청년의 노동간 교류 확대) 제25조(청년공동체의 결성 및 운영 지원)
제4장 재원의 확보	제26조(특별회계의 설치)	제27조(재원의 안정적 조달)
제5장 보칙	제28조(시범사업) 제30조(행정협약체의 설치 운영)	제29조(포상)
부칙		

조례입법을 할 때 아울러 고려할 사항은 청년유입 및 정착 정책의 추진체계를 마련하는 일이다. 이는 법률의 경우에도 진흥법 등 조장법률의 일반적 체계이기도 한데, 청년유입 및 정착은 지방자치단체 내에서도 다수 부서가 관련된 업무이고 이를 조율하기 위한 조직 법적 대비가 필요하며, 지속적이고 일관성 있는 정책 추진을 위한 행정계획의 수립과 이를 위한 실태조사 등에 관한 사항 등을 들 수 있다.

또한 추진체계와 유사하지만 약간 다른 성격을 가진 수단들이 기반조성이란 제목으로 입법되기도 하는데, 정보화 시스템의 구축이나 전문인력의 양성, 전담기구의 설치 등에 관한 사항이 여기에 해당한다. 그러나 지방자치단체 차원에서 추진체계와 기반조성을 구분하여 입법할만큼 분량이 되지 않으므로 추진체계에서 함께 규정할 수 있을 것이다. 청년 유입 및 정착사업은 주민들의 의견을 수렴하여 추진할 필요도 있다는 점에서 이에 관한 사항을 조례에 담을 필요가 있다.

아울러 이러한 사업을 추진하는데 소요되는 재원을 안정적으로 조달하려면 기금이나 특별회계의 설치가 고려될 수 있는데<sup>123)</sup> 문제는 기금이든 특별회계든 열악한 지방재정 형편상 세입을 어떻게 정할 것인가가 고심거리일 수 밖에 없다.

## 2. 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계 구축

현재 지방자치단체는 중앙정부보다 앞서 지방인구감소 위기를 감지하고 청년인구 유입, 귀농·귀촌 장려, 저출산 제고노력, 청년일자리 창출 및 정주여건 개선 등 다방면의 인구대책을 전방위적으로 추진하고 있다. 정책추진 초기 저출산·고령사회정책 하에서 저출산 시책을 추진할 당시에는 보건복지부를 중심으로 인구정책을 추진하다보니 지자체에서도 보건복지과, 교육복지과, 복지여성과 등 복지 담당 부서를 중심으로 인구정책을 추진했었다. 그러나 지금은 복지업무 뿐만 아니라 인구감소 대응정책이 지역의 일자리시책이 가장 중요하고, 주거, 교육, 정주여건, 복지, 행재정 등 다양한 부문에 관련이 되기 때문에

123) 지방자치법에서는 조례로 기금이나 특별회계의 설치가 가능하도록 하였다. 제142조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다. ② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다. 제126조(회계의 구분) ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ② 특별회계는 법률이나 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다.

지자체 내 각 과에서 추진하고 여러 사업들을 통합적으로 기획하고 조정하기 위한 체계가 필요하여 기획실 산하에 인구정책조정관, 인구정책과, 청년인구정책과 등을 설치하여 사업을 추진하는 것이 보통이다<sup>124)</sup>.

지방자치단체가 지역의 실정에 부합하는 청년유입 및 정착정책을 추진하고, 인구감소 대응을 체계적이고 종합적으로 하기 위해서 지역 단위에서 기획실 산하에 대응 부서를 설치하고, 광역자치단체 기획실, 그리고 중앙부처의 연계·협력을 강화할 필요가 있다. 이에 기획실 산하에 인구정책조정관 등 인구정책 관련 전담부서를 신설하고, 인구정책조정관 산하에 청년정책과를 설치하여 청년정책과 중심으로 청년유입 및 정착정책 비전을 수립하여 현재 계획 중이거나 추진 중인 정책과 사업을 기획·조정하고, 사업을 집행할 필요가 있다. 기획실 산하에 대응 부서를 설치하지 않는 경우에는 경북과 의성군 사례처럼 보다 효율적인 사업추진을 위한 전담조직을 설치할 필요가 있다. 경북의 경우 도의 대규모 자체 시범사업을 추진하기 위하여 사업 초기 미래전략기획단을 신설하여 즉각적으로 대응하였고, 이후에는 아이여성행복국 산하에 인구정책과를 설치하여 정책을 추진하고 있으며, 의성군에서는 도시환경국 산하에 시범마을조성과를 설치하여 전담조직을 마련하여 대응하고 있다.

도시청년의 지방유입 및 정착정책을 추진하기 위해서는 도시와의 정책 공조도 필요하다. 의성군의 경우 경북도 및 서울시와도 정책공조를 추진하고 있으며, LH, (주)kt, (주)POSCO, 하나금융그룹 등 여러 관련기관·민간단체와의 MOU 체결 및 관련사업 추진을 통해 협력관계를 유지하고 있다. 특히, 의성군의 경우에는 중간지원조직인 이웃사촌지원센터를 도와 함께 설립하여 청년 공동체 활성화 및 지역주민의 공감과 협력을 도모하고 있다. 더불어 교수, 연구원 등의 전문가가 참여하는 통합 컨설팅단을 구성하여 보다 현실적이고 실천적인 정책을 개발하고, 사업추진과정에서 발생할 수 있는 문제점을 보완해 나갈 필요가 있다. 이 경우 (가칭)청년유입 및 정착 지원조례에 중간지원조직 및 통합 컨설팅단 구성 및 운영에 대한 근거조항을 마련하여 추진할 수 있다.

124) 2017년 행정안전부 저출산 T/F에서는 지방자치단체에 기획실 산하에 인구정책조정관 등 전담부서 신설을 권고한 바 있다.

### 3. 청년 수요조사 및 빅데이터 분석기반 시책 발굴·추진

본 연구는 제5장에서 수도권에 거주하고 있는 1,000명의 20~30대 청년들을 대상으로 지방이주에 대한 선호도 및 지원정책 수요조사를 실시하였다. 조사결과 지역에 따라서, 성별에 따라서, 가구형태에 따라서, 직업 및 소득에 따라서 선호도는 차이가 있었고, 지방이주 지원정책의 우선순위도 상이하게 나타났다. 또한 제4장에서 지방자치단체별로 인구의 감소실태 및 인구구조 변화, 연령대별 인구유입과 유출, 연령대별 유출 원인 등 지역별로 그 실태는 다르게 나타난다. 따라서 지역마다 다른 인구구조변화와 청년인구 유출 등으로 인한 인구구조 변화에 대응하고, 도시청년을 유입 및 정착시키기 위해서는 보다 정확하고 다양한 분석을 토대로 처방을 내리고, 새로운 사업을 기획할 필요가 있다. 지역별로 상당히 적실하고 맞춤형의 전략이 필요하다. 특히, 타겟이 되는 청년층의 수요와 니즈를 파악하기 위해서는 청년층에 대한 수요조사가 전제가 되어야 한다.

먼저 본 연구는 제5장에서 수도권의 청년들을 대상으로만 청년층의 수요조사를 실시하였으나, 지자체는 수도권 뿐만 아니라 가장 인근에 있는 광역시를 포함하여 수요조사를 실시할 필요가 있다. 또한 명확하게 해당 지역으로 이주시 선호도를 지역별로, 연령대별로, 특성별로 구분하여 조사를 한다면 지자체가 지역 맞춤형 시책을 발굴하고 추진하는데 큰 도움이 될 것으로 판단된다. 실제 조사를 바탕으로 청년인구 유입 및 정책 비전을 설정하고, 이에 따른 기본계획 및 마스터플랜을 수립해야 한다.

또한 청년이주에 대한 홍보와 인재매칭을 위해서 중앙부처에서 (가칭)청년이주 통합 플랫폼을 구축하고 하더라도 리빙랩을 통해 청년들이 지역에 뿌리내리게 하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 더 중요하다. 중앙에서 만든 공유 플랫폼 하에서 해당지역의 청년 데이터를 결합하고 분석하는 것은 지자체의 몫이다. 보다 적실하고 청년들의 니즈에 맞는 시책을 발굴하고, 이들이 지역에 뿌리내릴 수 있도록 실제 데이터에 기반한 분석이 선행되어야 한다. 이렇게 분석된 데이터는 중앙부처와 지역주민들에게 다시 쉽게 공유될 수 있도록 해야 한다.

## 참고문헌

- 간다 세이지. (2020). 「마을의 진화(산골마을 가미야마에서 만난 미래)」. 류석진 역. 반비.
- 강동우. (2019). 청년층 지역이동의 특징과 지역특성의 영향. 「노동리뷰」 2월호, 한국노동연구원.
- 강평년. (2005). 도시민의 농촌관광지 선호에 관한 연구. 「도시행정학보」 제18권 3호, 한국도시행정학회.
- 강평년·최승영. (2008). 컨조인트분석을 이용한 주거선호 결정에 관한 연구: 중소도시인 목포시 주민을 대상으로. 「주거환경」 제6권 1호, 한국주거환경학회.
- 고대영·강민성. (2018). 컨조인트 분석방법을 이용한 배달앱 서비스에 대한 소비자 선호 분석. 「산업연구」 제2권 2호, 산업연구원.
- 관계부처합동·일자리위원회. (2018.3). 「청년일자리대책」.
- 관계부처합동. (2019.9). 「인구구조 변화의 영향과 대응방향-총론: 인구구조 변화 대응 전략-」.
- 관계부처합동. (2019.9). 「인구구조 변화의 영향과 대응방향-제1편: 생산연령인구 확충-」.
- 관계부처합동. (2020.5). 「공공 및 청년일자리 창출계획-공공부문 중심 고용충격 대응방안(II)」.
- 국토연구원. (2020). 인구의 지역별 격차와 불균형. 「균형발전 모니터링&이슈 브리프」 제1호.
- 국회예산정책처. (2020). 「한국경제의 구조변화와 대응전략 II: 지속가능성장을 위한 인구구조 변화」.
- 권태환·김두섭. (2002). 「인구의 이해」. 서울대학교 출판부.
- 글로벌정치경제연구소. (2016). 「지방정부 청년정책 변화분석을 통한 서울시 청년정책 2.0 과제 도출」. 서울시 청년허브.
- 기정훈. (2011). 「인구감소지역의 지역쇠퇴대응을 위한 정책과제 연구」. 국회입법조사처.
- 기획재정부. (2019). 「2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 김경수. (2019.5). 인구구조의 변화가 지역경제성장에 미치는 영향. 「산업동향 & 이슈 III」,

국회예산정책처.

- 김근배·이훈영. (1998). 컴퓨터에 의해 속성이 무작위 추출된 프로필을 사용한 컨조인트 분석: 전통적 방법과 예측력 비교. 「마케팅연구」 제13권 1호, 한국마케팅학회.
- 김기현 외. (2016). 「청년 사회경제 실태 및 정책방안 연구 I」. 한국청소년정책연구원.
- 김기현 외. (2017a). 「청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 II」. 한국청소년정책연구원.
- 김기현 외. (2017b). 「청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 II-기초분석보고서-」. 한국청소년정책연구원.
- 김도형·박승규(2017), 「울산 청년 실태조사 및 청년정책 수요 분석」, 한국지방행정연구원.
- 김동영(2018), “청년세대 유입을 위한 스마트 슬로우라이프 청년업무지구 조성”, 「이슈브리핑」 183호, 전북연구원.
- 김연배·임광선. (2003). 컨조인트 방법을 이용한 간접 네트워크 효과분석-DVD플레이어에 대한 적용. 「산업경제연구」 제16권 1호, 한국산업경제학회.
- 김상민·박진경. (2019). 「지역주도형 청년일자리 사업 참여자 만족도 및 성과분석」. 한국지방행정연구원.
- 김유빈 외. (2018). 「청년 삶의 질 제고방안 연구」. 한국노동연구원.
- 김유현 외. (2019). 「경상남도 청년도시모델 연구」. 경남연구원.
- 김재태 외. (2018). 우리나라 인구가동 및 인구중심의 변천에 관한 연구. 「통계연구」 제23권 3호, 통계청.
- 김주영·서충원. (2008). 컨조인트 분석에 의한 택지개발사업의 선호도에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」 제20권 1호, 한국지역개발학회.
- 김준영. (2016). 청년인구의 지방 유출과 수도권 집중: 5가지 특징. 「지역고용동향브리프」 가을호, 한국고용정보원.
- 김준영. (2019). 비수도권 청년인구의 유출과 수도권 집중: 최근의 변화. 「지역고용동향브리프」 봄호, 한국고용정보원.
- 김현아. (2013). 시도간 인구가동과 재정정책. 「현안분석」. 한국조세재정연구원.
- 김현호·박진경. (2019). 「인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발」. 한국지방행정연구원.
- 김홍주 외. (2019). 「인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구」. 토지주택연구원.
- 김희대 외. (2018). 「대구시 청년정책 실행과제 발굴 및 기획 연구」. 대구시·대구테크노파크.

- 나스미디어. (2016). 「TARGET REPORT 30대」.
- 나주몽. (2016). 「일본의 지방창생전략」. 도시정보, 409.
- 남윤재. (2019). 컨조인트분석을 이용한 온라인 숙박상품 예약 시 선택속성에 관한 연구: 결제 수단, 취소 정책, 취소 수수료, 가격을 중심으로. 「관광연구」 제34권 8호, 대한관광경영학회.
- 내각관방. (2019). 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」.
- 도시연대. (2019). 「청년 창의생산활동 공간 가이드라인 연구」. 서울시 청년허브.
- 듣는 연구소. (2019). 「서울의 청년커뮤니티 작동에 관한 탐색적 연구」. 서울시 청년허브.
- 마을학회 일소공동. (2018). 「청년의 지방이주 지원정책 추진실태와 개선방안연구」. 서울시 청년허브.
- 마을학회 일소공동. (2019). 「청년 삶의 경로탐색 프로젝트 '별의별 이주00' 확대 및 발전 방안」. 서울시 청년허브.
- 마쓰나가 게이코. (2015). 「로컬지향의 시대」. 이혁재 역. 알에이치코리아.
- 마쓰다 히로야. (2015). 「지방소멸」. 김정환 역. 와이즈베리.
- 모종린. (2019). 「골목길 자본론: 사람과 돈이 모이는 도시는 어떻게 디자인되는가」. 다산 3.0.
- 민성희 외. (2017). 「인구 및 국토 공간구조 변화 전망과 대응방향」. 국토연구원.
- 박경 외. (2020). 「청년세대를 통한 농산어촌 활성화 방안」. 농어업 농어촌 특별위원회.
- 박근영. (2019). 청년과 도시: 청년세대의 미래를 위한 지방도시의 재편. 「Issue and Review on Democracy」 제35호, 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소.
- 박세훈 외. (2017). 「인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안」. 국토연구원.
- 박상현 외. (2017). 「강원도 인구구조 분석과 지역소멸 대응방안」. 강원발전연구원.
- 박승규·이제연. (2017). 「인구감소지역 지정기준과 시뮬레이션 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박진경. (2019.8.20.). 지역인구감소 특성분석 및 포용적 정책방향. 「지역인구감소 대응방안 모색을 위한 정책세미나」. 국가균형발전위원회.
- 박진경. (2019.11.20). 지방소멸대응 지역발전정책과 특별법 마련. 「인구소멸지역 지원 특별법 토론회」. 전라남도·경상북도.
- 박진경. (2019.11.28.). 지방소멸대응 지역발전정책 국내외사례. 「지방소멸위기, 어떻게 극복할 것인가? 토론회」. 국회 이춘석의원실.

- 박진경·김상민. (2017). 「인구구조변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김상민. (2018a). 「울산 청년층 주거실태분석 및 주거복지 안정화방안」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김상민. (2018b). 「전남 인구영향평가제도 도입방안」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김상민. (2018c). 「전남지역 특성을 반영한 인구정책 추진방안」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김전기. (2017). 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·이소영. (2016). 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안」. 한국지방행정연구원.
- 박진경 외. (2019). 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·임태경. (2019). 「지역주도형 청년일자리사업 중간성과분석 및 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 백승우·김수현·유찬주. (2012). 컨조인트 분석을 이용한 계란의 소비자 선호도 분석. 「식품유통연구」 제29권 1호, 한국식품유통학회.
- 사회혁신공간. (2017). 「해외사례 분석을 통한 청년정책 연구」. 서울시.
- 석한검 외. (2016). O2O방식이 적용된 대리운전 서비스의 소비자 후생효과. 「정보통신정책연구」 제23권 4호, 정보통신정책학회.
- 손재영. (2008). 컨조인트분석을 이용한 어촌관광 선택속성에 관한 연구: 동해안 어촌체험마을을 중심으로. 「해양정책연구」 제23권 1호, 한국해양수산개발원.
- 신윤정·김부용·현용진. (2007). 컨조인트 분석 방법론에 의한 담배 포장의 금연 인식 유발효과 분석. 「보건사회연구」 제27권 1호, 한국보건사회연구원.
- 신종철 외. (2012). 컨조인트분석을 활용한 아울렛 쇼핑센터 개발대안 평가. 「한국콘텐츠학회논문지」 제12권 1호, 한국콘텐츠학회.
- 엄창옥 외. (2018). 「청년의 귀환」. 박영사.
- 오준석·이창석. (2001). 컨조인트분석 기법을 이용한 아파트 시장세분화 전략에 관한 연구. 「부동산학보」 제18권 0호, 한국부동산학회.
- 원광희 외. (2010). 「인구감소시대 축소도시 활성화 전략」. 충북개발연구원.
- 유학렬. (2016). 귀농·귀촌과 농촌발전 연계정책(일본정책사례를 중심으로). 「귀농·귀촌

- 정책 연구포럼 제4차 토론회 자료집, 한국농촌경제연구원.
- 이동민. (2020). 「지방소멸론을 통해 살펴보는 일본의 지방소멸 문제」. 서울대아시아 연구소.
- 이상림. (2014). 시도단위 인구이동 유형과 지역 고령화. 「보건복지포럼」, 218, 한국보건사회연구원.
- 이상림. (2017). 인구경쟁력 정책현황과 발전방향. 「보건복지포럼」 249, 한국보건사회연구원.
- 이상림. (2018). 「지역 인구공동화 전망과 정책적 함의」. 한국보건사회연구원.
- 이상욱 외. (2019). 청년층의 지역이탈과 이주지역 선택 울산지역을 중심으로. 「경제연구」 제37권 1호, 한국경제통상학회.
- 이상호. (2016). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 「지역고용동향브리프」 봄호, 한국고용정보원.
- 이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013-2018까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 「지역고용동향브리프」 7월호, 한국고용정보원.
- 이소영·김상민. (2017). 「인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이소영·김지우. (2015). 컨조인트 분석을 이용한 노약자를 위한 접근가능한 주택의 시장 세분화 연구. 「한국주거학회논문집」 제4권 11호, 한국주거학회.
- 이시구로 이타루 외. (2014). 「지역청년, 왜 떠나는가」. 엄창욱 외 역. 박영사.
- 이찬영·이흥후. (2016). 청년층의 지역 간 인구이동 결정요인 분석과 전망. 「경제연구」 제34권 4호, 한국경제통상학회.
- 이찬영. (2018). 연령대별 인구유출입 결정요인 분석. 「산업경제연구」 제31권 2호, 한국산업경제학회.
- 이철선 외. (2016). 「해외 주요국 청년정책 현황조사」. 청년위원회·한국보건사회연구원.
- 이희연. (2005). 「인구학: 인구의 지리학적 이해」. 법문사.
- 이희연. (2008). 「인구이동 확장모형 개발 및 실증 분석」, 국토연구원.
- 이희연. (2013). 인구감소시대가 오고 있다: 지역별 인구전망과 주요 쟁점. 「국토연구」 통권 제378호, 국토연구원.
- 임덕영 외. (2017). 「청년주거문제와 정책방안 연구」. 토지주택연구원.
- 임흥택. (2018). 「90년대생이 온다」. 웨일북.

- 일본 내각관방 마을·사람·일 창생본부사무국·내각부 지방창생추진사무국. (2017.1). 「지방 창생 사례집」.
- 일본 내각관방 마을·사람·일 창생본부사무국·내각부 지방창생추진사무국. (2019.6). 「2019년도 지방창생 관련 예산 등에 대하여」.
- 일본 내각부. (2019.6.21.). 「마을·사람·일 창생기본방침 2019에 대하여」.
- 일본 일반사단법인 이주교류추진기구(JOIN). 「2019년도 사업보고서」.
- 일본 총무성. (2008). 「지역 ICT 활용모델구축사업 3차 모집」.
- 일본 총무성. (2015). 「과소대책사업(소프트부문)을 활용한 사업분야별 사례집」.
- 일본 총무성 인재력활성화·연계교류실. (2013). 「지역만들기 인재육성 핸드북」.
- 일본 지역력창조그룹 지역자립응원과. (2015). 「이주교류정보가든에 대하여」.
- 전국청년정책네트워크. (2018). 「지역청년 인구이동 원인분석 연구」. 서울시 청년허브.
- 전라남도·경상북도. (2020). 「지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구」. 한국지방행정연구원.
- 전북연구원. (2016). 「전북 농촌지역 인구문제 세미나」 자료집.
- 장대철. (2017). 「청년지원플랫폼 설계를 위한 구조적 프레임워크 도출 및 이슈분석 연구」. KAIST·서울시 청년허브.
- 정병순. (2013). 「서울시 창업·취업센터 개선방안」. 서울연구원.
- 정병순. (2015). 「청년활동지원사업 운영모델 구축방안」. 서울연구원.
- 정영태·박원배. (2015). 「제주지역 저출산·고령화시대의 유입인구 지원정책」. 제주연구원.
- 정일홍·이성우. (2010). 농촌이주 도시민의 특성과 공간적 선호. 「농촌사회」 제20권 2호, 한국농촌사회학회.
- 전라남도·경상북도. (2020). 「지방소멸위기지역 지원 특별법 법안마련 연구」. 한국지방행정연구원.
- 전정환. (2019). 「밀레니얼의 반격」. 더퀘스트.
- 제현정·이희연. (2017). 지역별 인구구조 변화와 유형별 특성분석. 「한국도시지리학회지」 제20권 1호, 한국도시지리학회.
- 조기현·이장욱. (2017). 「인구감소지역 재정지원체계 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 조삼훈 외. (2018). 컨조인트 분석을 활용한 수도권 화물의 항만선택 결정에 관한 연구: 제주 S 생수 사례를 중심으로. 「해운물류연구」 제98권 0호, 한국해운물류학회.

- 조성철 외. (2019). 「청년친화형 산업공간 육성전략 연구」. 국토연구원.
- 조인창 외. (2017). 「서울시 청년문제 해결을 위한 Start-Up 거점과 쉐어하우스 건립·운영 방안」. 서울시의회·명지대학교 산학협력단.
- 조주현 외. (2013). 컨조인트 분석을 활용한 엔터테인먼트형 복합상업시설의 소비자 선택 기준에 관한 연구. 「부동산연구」 제23권 2호, 한국부동산연구원.
- 차미숙. (2016). 「인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안」. 국토 정책 Brief, 국토연구원.
- 최성호·이창무. (2013). 연령대별 지역간 인구이동특성의 시계열적 변화. 「부동산학연구」 제19권 2호, 부동산분석학회.
- 최은영 외. (2008). 「부산 대도시권의 인구이동 특성 및 원인 분석」. 부산연구원.
- 최진호. (2011). 인구감소시대의 도시서비스 변화. 「국토」 통권 제353호, 국토연구원.
- 타이라 노부히사. (2005). 「지역에게 요구되는 인구감소 대책」. 聖學院大學出版會.
- 통계청. (2019.3). 「장래인구특별추계(2017-2067)」.
- 통계청. (2019.6). 「 시도별 장래인구특별추계 결과(2017~2047)」.
- 통계청. (2019.7). 「2019년 5월 인구동향(출생, 사망, 혼인, 이혼)」.
- 통계청. (2019.7). 「2019년 6월 국내인구이동」.
- 한겨레경제사회연구원. (2015). 「2015년 청년지수」.
- 한국은행. (2017). 「강원도 청년층 인구의 유출과 정책과제」.
- 한국은행. (2018). 「대구지역 청년인구 유출배경 및 시사점」.
- 해리텐트. (2015). 「2018 인구절벽이 온다」. 권성희 역. 청림출판.
- 행정안전부. (2017). 「지방소멸대응 지역활력특별법 수립연구」. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2019). 「괜찮아, 어차피 인생 반짝이야」. 괜찮아 마을 프로젝트 결과보고서.
- 행정안전부. (각 년도). 「인구감소지역 통합지원사업 심사자료」.
- 행정안전부·공공공장. (2018). 「the third zone: 1호@한산」.
- 후지나미 다쿠미. (2018). 「젊은이가 돌아오는 마을」. 김범수 역. 황소자리.
- Adapt2dc. (2014). *Population Development and Policy in Shrinking Regions: the Case of Central Europe*. Prague: Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences.
- Ahmad. (2016). *Smart Villages: the Malaysian Approach*. Smart Villages.

- Begona G. (2018). *Digital Villages German Working Document, European Network for Rural Development*. Retrieved from [https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/cowocatrural-promoting-coworking-rural-catalonia\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/cowocatrural-promoting-coworking-rural-catalonia_en).
- Bell, M., Charles-Edwards, E., Ueffing, P., Stillwell, J., Kupiszewski, M., & Kupiszewska, D. (2015). Internal Migration and Development: Comparing Migration Intensities around the World. *Population and Development Review*, 41(1): 33-58.
- Benetsky, Burd & Rapino. (2015). *Young Adult Migration: 2007-2009 to 2010-2012*. Canada. (2018). *A portrait of Canadian Youth, Statistics Canada*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/11-631-x/11-631-x2018001-eng.pdf?st=BmfmvskM>
- Census of Population. (2016). *Young adults living with their parents in Canada in 2016*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016008/98-200-x2016008-eng.pdf>
- Clark, W.A.V. (1982). Recent Research on Migration and Mobility: A Review and Interpretation. *Progress in Planning*, 18: 1-56.
- DaVanzo, J. (1980). *Microeconomic Approaches to Studying Migration Decisions*. The Rand Corporation, N-1201-NICHHD, Santamonica, California.
- Deaton, A. (2005). Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption. *PSL Quarterly Review*, 58(8): 233-234.
- CORK 2.0 DECLARATION. (2016). *A Better Life in Rural Areas*.
- Elis, V. (2008). *The Impact of the Ageing Society on Regional Economie.*, The Demographic Challenge: A handbook about japan, pp. 861-878, Brill.
- EU. (2008). *Shrinking Regions: A paradigm Shift in Demography and Territorial Development*. European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI\\_ET\(2008\)408928\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET(2008)408928_EN.pdf).
- European Commission. (2008). *Regions 2020: Demographic Challenges for European Regions*.

- [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020\\_demographic.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_demographic.pdf).
- European Commission. (2017). *EU Action For Smart Villages*.
- European Network for Rural Development. (2018). *Digital and Social Innovation in Rural Services*. Retrieved from [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd\\_publications/publi-eafrd-brochure-07-en\\_2018-0.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd_publications/publi-eafrd-brochure-07-en_2018-0.pdf).
- EASAC. (2018). *Findings and recommendations from the Smart Villages Initiative 2014-2017: Summary for the European Development Community*. Smart Villages Initiative.
- Galarneau, Morissette & Usalcas. (2013). *What has changed for young people in Canada?*. Statistics Canada. [https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2013001/article/11847-eng.pdf?st=Yk\\_iO7sQ](https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2013001/article/11847-eng.pdf?st=Yk_iO7sQ)
- Graves, P.E. (1980). Migration and Climate. *Journal of Regional Science*, 20: 227-237.
- Graves, P.E. (1983). Migration with a Composite Amenity: The Role of Rents. *Journal of Regional Science*, 23: 541-546.
- Greenwood, M. J. (1997). *Internal Migration in Developed Countries*. in Handbook of Population and Family Economics Volume 1, Part B, Elsevier, pp. 647~720.
- Holmes. (2017). *Findings and Recommendations from the Smart Villages Initiative*. available at: [https://e4sv.org/publication/smart-villages-initiative-findings-2014-2017/?doing\\_wp\\_cron=1572827852.1203250885009765625000](https://e4sv.org/publication/smart-villages-initiative-findings-2014-2017/?doing_wp_cron=1572827852.1203250885009765625000).
- Knapp, B. J. (1989). *Challenge of the Human Environment*. Longman.
- Kuznets, S. (1960). *Population Change and Aggregate Output*. pp. 324-340, in National Bureau of Economic Research(ed.), *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Princeton University Press.
- Kuznets, S. and Thomas, D. S. (1957). *Introduction*. Population Redistribution and Economic Growth: United States, 1870-1950, E. S. Lee, A. R. Miller, C. P. Brainerd

- and R. A. Easterlin. Philadelphia, PA, American Philosophical Society. 1, pp. 1-7.
- Lee, E.S. (1996). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1): 47-57.
- McCann, P. (2013). *Modern Urban and Regional Economics*. Oxford University Press.
- Milan. (2016). *Diversity of young adults living with their parents*. Statistics Canada.  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2016001/article/14639-eng.pdf?st=0UGAD9xj>
- Modigliani, F and Brumberg, R.H. (1954). *Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data*. pp. 388-436, in Kurihara, K.K.(ed.), *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press.
- Modigliani, F. and Brumberg, R.H. (1980). *Utility analysis and aggregate consumption functions: an attempt at integration*. pp. 128-197, in Abel, A.(ed.), *The Collected Papers of Franco Modigliani: The Life Cycle Hypothesis of Saving*, The MIT Press.
- Netherlands Environmental Assessment Agency. (2010). *From combating to managing: Demographic Decline in the Netherlands: Policy Strategies for Current and Future Shrinking Regions*. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Ilona Raugz et al. (2017). *Shrinking Rural Regions in Europe*. ESPON Policy Brief, available at:  
<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf>.
- OECD. (2010). *OECD Rural Policy Reviews: Strategies to Improve Rural Service Delivery*. Retrieved from  
<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/oecd-rural-policy-reviews-strategies-to-improve-rural-service-delivery.htm>.
- OECD. (2012). *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment :Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD Publishing (Paris, France), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en>.
- OECD. (2014). *Fostering Resilient Economies*. OECD Publishing(Paris, France), [http://www.oecd.org/cfe/leed/Fostering-Resilient-Economies\\_final\\_opt.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Fostering-Resilient-Economies_final_opt.pdf).

- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD. (2014). *Report on the OECD Frame Growth*. Paris: OECD.
- Partridge, M. D., Rickman, D. S. (1997). The Dispersion of US State Unemployment Rates: The Role of Market and Non-market Equilibrium Factors. *Regional Studies*, 31(6): 593-606.
- Polachek, S. and Horvath, F.W. (1977). *A Life Cycle Approach to Migration: Analysis of the Perspicacious Peregrinator*. pp. 103-150, in Ehrenberg, R.(ed.), *Research in Labor Economics*, JAI Press.
- Schwartz, A. (1973). Interpreting the Effect of Distance on Migration. *The Journal of Political Economy*, 81(5): 1153-1169.
- Simon, J.R. (1989). On Aggregate Empirical Studies Relating Population Variables to Economic Developmen. *Population and Development Review*, 15: 323-332.
- Sjaastad, L.A. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. *The Journal of Political Economy*, 70(5): 80-93.
- Tibout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Todaro, Michael. (1981). *Economic Development in the Third World*. New York: Longman Inc.
- Tom Snyder. (2014). *America's Young Adults: Special Issue*.
- UN. (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*.

일본 농림수산업성 홈페이지(<https://www.maff.go.jp/>)

일본 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/>)

일본 닛폰이주·교류네비 홈페이지(<https://www.iju-join.jp/>)

일본 라쿠엔 아키야뱅크 홈페이지(<https://rakuen-akiya.jp/>)

일본 오키지마전고등학교 홈페이지(<https://www.dozen.ed.jp/>)

일본 이주교류촉진기구 홈페이지(<https://www.iju-join.jp/join/>)

일본 잡시프트 홈페이지(<https://success-job.jp/uijturn/>)

일본 지역부흥협력대 홈페이지(<https://www.iju-join.jp/chiikiokoshi/>)

일본 총무성 고향 텔레워크 홈페이지(<https://workit.vaio.com/furusato-telework/>)

일본 총무성 홈페이지(<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/index.html>)

일본 텔레워크 추진기업 네트워크(<http://teleworkgekkan.org/network/>)

위키피디아([wikipedia.org](http://wikipedia.org))

Work x IT(<https://workit.vaio.com/>)

# Abstract

## Research on Promoting Young Influx and Settlement Support Policies in Response to Population Decline

South Korea has the fastest rate of the aging population with a very low birthrate, and there are growing concerns about “population cliffs,” “aging country,” and “local extinction.” Since 2017, the scale of net outflow of young population in non-metropolitan areas has expanded, and concentration in the metropolitan area has become more serious. In particular, the outflow of the young population in their 20s and 30s, which can be an important human capital, in the metropolitan area and large cities is becoming more serious, and the abolition of the region itself becomes a problem.

This study looks at the current situation and actual conditions of rural population problems focusing on adolescents. The study discusses the sociocultural changes of the modern young population who live in a society of low growth, deindustrialization, and pluralism, and their favorable spaces. Based on the discussion and analysis, policies are suggested to promote the flow of new local population, change the direction of population migration, increase the attractiveness of the region, and establish the young population in the region.

In Chapter 2, based on the discussion of regional population decline and social migration between regions, two perspectives of young migration are discussed; namely 1) the young outflow due to labor migration and 2) the young inflow based on the attractiveness of the region. We considered the characteristics of the young population

in the transitional period and their preferable spatial characteristics to increase the attractiveness of the region. In Chapter 3, we compared and analyzed the policies of South Korea and Japan, which are responding to population decline, especially the social outflow of population, focusing on the laws, systems, and policies that bring in and establish the young population. Through analysis of young influx and settlement support policies in response to population decline, we derived the limits and implications of policies of central and local governments. In Chapter 4, using the domestic migration statistics and microdata of the Statistics Korea (a National Statistical Office), we analyzed the trends of regional young population decline and outflow in 229 regions nationwide, and young outflow tendency in city, county, and district. In Chapter 5, the evaluation was made from the perspective of the young influx. In order for local governments to attract a new young population, not only the reasons for leaving the area, but also, the target age, occupation, income level, and preferable space are considered. These are necessary to establish custom strategies for the young population. In Chapter 6, we selected and analyzed in detail preemptive cases and policy experiments that are already promoting the influx and settlement of the young population in local governments. In Chapter 7, we proposed promotion strategies for local governments and proposals for improving the system and presented a central system improvement plan to support this on the premises of 1) a policy that considers the tastes and characteristics of the young population within the framework of the regional development policy for local extinction, 2) a policy that does not only consider economic factors, and 3) a sustainable policy for designing the lives of local governments.

To promote young influx and settlement support policies in response to population decline, it is necessary to establish policy vision and master plan based on the analysis of population decline, young population migration status, and outflow causes. It is also necessary to prepare a strategy considering the regional characteristics and the

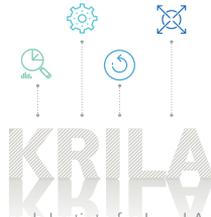
needs of the target. In addition, it is necessary to promote core strategies including 1) employment, housing, transportation projects, 2) regional new deal employment, 3) activate online-based businesses, 4) on-demand transportation service, 5) innovation complex space for the young population and 6) conflict management with existing residents. For regional young employment, it is necessary to continuously create youth employment that can drive the regional New Deal in the current Digital Green New Deal era. We also suggested revitalization strategies for creating socioeconomic young employment and online-based businesses.

As a plan to improve the central and local government system, we propose the enactment of 'A Special Law for Supporting the Crisis Area of Local Extinction (tentative title),' and support the young influx and settlement support policy of local governments under the Special Law for Dealing with Local Extinction. Based on Living Lap, the central government must build a young migration integration platform, build a city-regional exchange system, and promote community-led digital young employment projects. Local governments must enact 'Young Influx and Settlement Support Ordinances (tentative title)' and build an integrated promotion system for cooperation. It is necessary to continuously discover and promote the influx and settlement of young population and related measures based on the young population demand surveys and big data analysis.



[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

KRILA를  
스마트폰으로  
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654944

ISBN 978-89-7865-494-4