

# 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀 촉진 정책의 상대적 중요도 분석

: 전문가 AHP 분석을 중심으로\*

Relative Importance of Policies for Promoting Youth Migration and Return  
from the Seoul Metropolitan Area to Non-Metropolitan Regions

: An Expert AHP Analysis

김 세 운\*\*, 정 현\*\*\*

Kim, Sae Woon·Jeong, Hyun

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

지방소멸 대응의 초점이 출산율 제고에서 청년 인구유출 관리로 이동하면서, 수도권 청년의 비수도권 이동과 회귀는 지역정책의 핵심 과제로 부상하였다. 본 연구는 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀를 촉진하기 위해 어떠한 정책이 상대적으로 중요한지를 전문가 인식을 통해 규명하는데 목적이 있다. 이를 위해 지방소멸 대응정책에 관한 선행연구와 일본의 UIJT 지원정책 논의를 토대로 인구, 국토공간, 산업 및 일자리 정책의 상위 3개 요인, 중위 9개 요인, 하위 27개 요인으로 구성된 계층구조를 설계하고, 학계·연구기관·공공부문 전문가 35명의 유효응답을 대상으로 AHP 분석을 실시하였다. 분석 결과, 상위수준에서는 산업 및 일자리 정책(0.572)이 인구정책

\* 본 논문은 1저자의 2024년도 박사 학위논문의 일부를 기반으로 작성되었음.

\*\* 제1저자, 서울연구원 약자동행센터 초빙부연구위원

\*\*\* 교신저자, 한국개발연구원 공공투자관리센터 전문연구위원

논문 접수일: 2026. 7. 31. 심사기간: 2026. 7. 31. ~ 2026. 8. 18. 게재확정일: 2026. 8. 18.

(0.244)과 국토공간 정책(0.184)을 크게 앞서는 최우선 영역으로 나타났다. 종합중요도 기준으로 공공기관 비수도권 이전 강화(0.135), 산업클러스터 개발(0.086), 고용지원 서비스 강화(0.081)가 최상위를 차지하였으며, 상위 7개 요인 중 6개가 산업 및 일자리 정책의 하위요인으로 확인되었다. 반면 재난·위기관리와 인식개선형 정책 수단의 상대적 중요도는 낮게 나타났다. 이러한 결과는 청년의 비수도권 이동·회귀를 위해서는 양질의 일자리 기반 구축이 선결과제이며, 공공기관 추가 이전과 산업클러스터 조성을 축으로 청년 맞춤형 생활 인프라 확충과 이동 대상자에 대한 직접지원이 병행되어야 함을 시사한다.

□ 주제어: 지방소멸, 청년 인구이동, 지방회귀, UIJ턴, 상대적 중요도, AHP

This study examines the relative importance of policies for promoting the migration and return of young adults from the Seoul Metropolitan Area to non-metropolitan regions, an issue that has emerged as a core task in responding to regional depopulation in Korea. Drawing on prior studies and Japan's UIJ-turn support framework, a three-level hierarchy of 3 upper-, 9 mid-, and 27 sub-level factors was constructed, and an Analytic Hierarchy Process (AHP) survey was conducted with 35 experts from academia, research institutes, and the public sector. The results show that industry and jobs policy (0.572) clearly outweighs population policy (0.244) and territorial policy (0.184) at the upper level. In terms of global weights, strengthening the relocation of public institutions to non-metropolitan regions (0.135), developing industrial clusters (0.086), and enhancing employment support services (0.081) ranked highest, and six of the seven top-ranked sub-factors belonged to industry and jobs policy, whereas disaster and risk management and awareness-raising measures were ranked lowest. These findings suggest that quality jobs are a precondition for youth migration, and that public-institution relocation and industrial cluster development should be pursued alongside youth-tailored living infrastructure and direct support for movers.

□ Keywords: Regional Depopulation, Youth Migration, Return Migration, UIJ-turn, Relative Importance of Policies, AHP

## I. 서론

한국 사회에서 지방소멸 논의의 초점은 출산율에서 인구이동으로 옮겨 왔다. 정부의 저출산 대응 예산이 2006년 2.1조 원에서 2021년 46.7조 원으로 20배 이상 확대되었음에도 합계출산율은 2023년 0.72명까지 하락하였고, 2024년 0.75명과 2025년 0.80명(잠정)으로 2년 연속 반등하였으나(국가데이터처, 2026) 인구 규모 축소의 추세 자체를 되돌리기에는 이르지 못하고 있다. 보다 근본적인 문제는 비수도권 인구감소의 주된 원인이 자연감소가 아니라 청년층의 사회적 유출이라는 점이다(감사원, 2021). 20~34세 청년의 절반 이상이 수도권에 거주하는 집중 구조가 유지되는 한(통계청, 2023), 출산율이 일부 회복되더라도 비수도권의 인구 기반 약화와 소멸 위험은 지속될 수밖에 없다.

청년의 수도권 집중은 비수도권의 문제로 그치지 않고 국가 전체의 인구 재생산에도 부정적으로 작동한다. 인구밀도와 출산율 사이에는 음(-)의 관계가 확인되는데(감사원, 2021; 국토연구원, 2022), 수도권 과밀은 주거·노동시장 경쟁을 격화시켜 청년의 결혼·출산 여력을 잠식하고, 상대적으로 출산력이 높은 비수도권은 청년 유출로 인해 그 잠재력을 실현하지 못한다. 청년의 수도권 집중이 경쟁 심화와 출산 저하로, 다시 비수도권 인구 기반의 붕괴로 이어지는 악순환을 끊기 위해서는, 이미 수도권에 집적한 청년을 비수도권으로 이동·회귀시키기 위한 정책적 개입이 요구된다.

물론 지방 인구문제 대응에서 중고령층의 이주와 정착도 지역의 단기적 인구 유지와 생활 서비스 수요 창출에 기여할 수 있다. 그러나 본 연구가 청년층에 주목하는 이유는 지방소멸의 핵심 쟁점이 단순한 인구 규모의 감소를 넘어, 청년층의 수도권 유출로 인한 비수도권 생산연령인구의 약화와 인구구조의 고령화에 있기 때문이다. 청년층은 진학, 취업, 결혼, 출산 등 생애 전환기에 지역 간 이동 가능성이 상대적으로 높고, 이들의 이동은 지역 노동시장, 혁신 역량, 장기적 인구 재생산 구조에 연쇄적으로 영향을 미친다(정현·전희정, 2025). 따라서 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀는 지방 인구의 양적 보충을 넘어, 지역의 지속가능성을 회복하기 위한 전략적 정책대상으로 볼 수 있다.

정책 개입의 유효한 지점은 취업 단계이다. 대졸자 자료를 활용한 실증연구들은 진학 단계의 지역 선택에 대한 정책 개입 효과는 미미한 반면, 취업 단계의 개입 효과는 크며, 동일한 재원이라면 지방대학 진학 지원보다 지방 소재 기업 취업 지원이 진학과 취업 두 단계 모두에서 효과적임을 보여준다(한요셉, 2022; 국토연구원, 2022). 일본은 이러한 문제의식을 앞서 제도화한 사례이다. 이른바 마스다 보고서(마스다 히로야, 2015) 이후 지방창생 전략의 틀 안에서 일본의 UIJ턴 지원정책은 도쿄권 거주자 또는 통근자의 지방이동을 명시적 정책대상으

로 설정하고, 이주지원금, 취업·창업 연계, 주거·정착 지원, 상담창구를 결합하여 개인의 이동 결정 과정에 직접 개입하는 방식으로 설계 되어왔다. 반면 한국의 지방소멸 대응은 인구감소지역 지정, 지방소멸대응기금, 기회발전특구, 국가첨단산업단지 조성 등 지역 단위의 재정 투입과 공간·산업 기반 확충을 중심으로 전개 되어왔다. 물론 청년마을, 지역주도형 청년일자리 등 청년 유입·정착을 겨냥한 개별 사업은 추진 되어왔으나, 수도권 청년 개인의 비수도권 이동·회귀 결정을 직접 겨냥한 전국 단위의 통합적 지원 패키지는 상대적으로 미흡하다고 볼 수 있다.

정책 수단이 분산적으로 확장되는 국면일수록 상대적 중요도의 문제가 중요해진다. 제한된 재정과 행정 역량 아래에서 무엇부터 투자할 것인가에 대한 근거 없이 수단이 나열되면 정책의 체감 효과는 분산되기 때문이다. 지방소멸 대응정책의 우선순위를 다룬 연구가 축적되고 있으나(주상현, 2023; 박미경 외, 2023), 이들 연구는 지역 또는 정책 일반을 대상으로 하였을 뿐, 이동의 주체인 청년의 관점에서 무엇이 우선인지를 묻은 연구는 드물다. 청년을 움직이게 하는 요인의 구조를 파악하지 못한 채 설계된 대응정책은 공급자 중심의 나열에 그칠 위험이 있다.

다만, 본 연구가 분석하는 것은 청년 당사자의 인식이 아니라 관련 분야 전문가가 판단하는 정책 수단의 상대적 중요도이다. 정책의 설계와 집행에 관여하는 전문가의 판단은 실제 정책 논의의 범위를 보여준다는 점에서 의미를 가지지만, 이동의 주체인 청년의 선호와는 구별되며 양자가 일치하지 않을 수 있다. 본 연구는 이러한 구별을 전제로 전문가 인식의 구조를 규명하고, 청년의 실제 이동 양상과의 대조를 통해 그 함의를 논의한다. 이에 본 연구는 “수도권 청년의 비수도권 이동·회귀를 촉진하기 위해 어떠한 정책이 상대적으로 더 중요한가”라는 질문에 답하고자 한다. 이를 위해 지방소멸 대응정책 선행연구와 일본 UIJT 정책 논의를 토대로 인구, 국토공간, 산업 및 일자리 정책의 3개 상위요인과 9개 중위요인, 27개 하위요인으로 구성된 계층구조를 설계하고, 관련 분야 전문가들을 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 실시하였다. 이하 II장에서는 청년 인구이동의 이론과 수도권 집중 및 지방회귀 지원정책에 관한 논의, 선행연구를 검토하고, III장에서 연구설계를, IV장에서 분석결과를 제시한 뒤, V장에서 정책적 함의와 연구의 한계를 논의한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 청년의 인구이동

인구이동 이론은 이동을 출발지의 배출요인(push factor)과 목적지의 흡인요인(pull factor), 그리고 양자 사이에 놓인 개입 장애물이 상호작용한 결과로 설명한다(Lee, 1966). 낮은 임금과 취업기회의 부족, 생활 인프라의 결핍은 출발지의 배출요인으로, 양질의 일자리와 교육·문화 기회는 목적지의 흡인요인으로 작동하며, 이주에 따르는 금전적 비용과 심리적 부담은 이동을 억제하는 장애물이 된다. 한편 이동을 기대소득의 현재가치를 높이기 위한 인적자본 투자로 파악하는 관점(Sjaastad, 1962)은 지역 간 이동이 왜 청년기에 집중되는지를 설명해 준다. 청년은 이동에 따른 편익을 회수할 수 있는 잔여 생애가 가장 길고, 축적된 자산이나 가족 관계에서 비롯되는 매몰비용과 심리적 이주 비용은 상대적으로 작기 때문이다.

국내 실증연구들 역시 경제적 요인이 청년층 지역이동의 일차적 결정요인임을 일관되게 확인해 왔다. 수도권 기초자치단체 간 인구이동에는 고용기회와 주거여건이 유의한 영향을 미치고(송용찬·김민곤, 2016), 청년층의 이동에는 연령대와 이동 범위에 따라 상이한 노동시장 요인이 작용한다(이찬영·문제철, 2016). 최근의 분석에서도 자연적·사회적 인구 증감 모두 지역 내 양질의 일자리 비중이 높은 지역에서 인구가 증가하며, 특히 20~30대의 사회적 유입이 양질의 일자리가 풍부한 지역으로 향하는 것으로 나타났다(김정식·임예린·허형조, 2023). 지역 간 인구이동이 지역경제의 성장 격차와 상호 강화적으로 맞물려 있다는 진단(한국은행, 2023)도 같은 맥락에 있다.

한편 이동과 정주의 선택이 경제적 유인만으로 환원되는 것은 아니다. 주민이 지방정부가 제공하는 공공서비스와 부담의 조합을 비교하여 거주지를 선택한다는 논의(Tiebout, 1956)는 지역 공공서비스와 생활 인프라의 질이 인구 유입의 전제 조건임을 시사한다. 나아가 도시의 성장에서 소비 어메니티의 역할을 강조하는 논의(Glaeser, Kolko & Saiz, 2001)와 창조적 인재가 문화적 매력과 개방성을 갖춘 장소로 이동한다는 논의(Florida, 2002)는, 교육수준이 높고 문화 소비 성향이 강한 계층일수록 여가·문화 어메니티에 민감하게 반응함을 보여 준다. 수도권 생활을 경험한 청년이라면 이동 대상 지역의 정주환경을 수도권의 눈높이에서 평가할 가능성이 크다는 점에서, 어메니티 요인은 수도권 청년의 비수도권 이동 논의에서 더욱 중요해진다.

요컨대 청년의 비수도권 이동은 일자리라는 경제적 유인과 정주여건이라는 어메니티 유인이 결합될 때 실현될 수 있다. 두 유인은 대체 관계가 아니라 보완 관계에 있어, 어느 한 축이

결여된 상태에서는 다른 축에 대한 투자가 실제 이동으로 이어지기 어렵다. 본 연구의 계층구조가 산업 및 일자리 정책과 함께 인구정책(생활·보육 인프라)과 국토공간 정책(정주환경)을 포괄하도록 설계된 것은 이러한 이론적 논의를 반영한 것이며, 두 축의 상대적 비중이 어떻게 평가되는가가 분석의 핵심 쟁점이 된다.

## 2. 청년의 수도권 집중과 지방회귀 지원정책

한국 청년의 지역 간 이동은 진학과 취업이라는 생애 전환기에 집중되며, 그 방향은 압도적으로 수도권을 향한다. 20~34세 청년의 52.1%가 수도권에 밀집해 있으며(통계청, 2023), 이동 경로를 보면 수도권 대학 졸업자의 약 90%가 수도권에 취업하는 반면 비수도권 대학 졸업자는 약 30%만이 수도권으로 이동한다(행정안전부, 2021). 수도권 출신 학생은 비수도권 대학에 진학하더라도 졸업 후 수도권으로 재이동하는 경향이 강하고, 졸업 지역의 경기 상황이 악화되면 수도권으로의 재이동이 증가한다(국토연구원, 2022). 진학 단계의 이동은 정책적 통제가 어렵지만 취업 단계의 이동은 일자리의 질과 지원정책에 반응한다는 점에서, 두 단계의 구분은 정책 설계에 중요한 함의를 갖는다.

청년 유출은 비수도권 소멸 위험의 직접적 동인이다. 가임여성인구 대비 고령인구 비율로 측정한 소멸위험 분석에서 위험 수준이 심각한 기초자치단체의 대부분이 비수도권에 집중되어 있음이 확인되었고(이상호, 2016), 청년 유출이 지방 중소도시의 연쇄적 축소로 이어질 수 있다는 경고도 제기되어 왔다(마강래, 2017). 동시에 청년의 수도권 밀집은 서론에서 언급한 인구밀도와 출산율의 관계를 통해 국가 전체의 인구 재생산에도 부담으로 작용한다. 청년 유출과 지역 축소, 수도권 과밀과 저출산이 맞물리는 구조에서, 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀는 지역 문제인 동시에 국가 인구정책의 문제가 된다.

정책 개입의 유효 지점이 취업 단계라는 점은 실증적으로도 확인된다. 2007~2018년 대졸 자직업이동경로조사를 활용한 분석에 따르면 진학 단계의 지역 선택에 대한 정책 개입 효과는 미미한 반면 취업 단계의 개입 효과는 뚜렷하였고, 지역선택 결정요인을 반영한 구조모형의 시뮬레이션에서는 동일한 재원을 지방대학 진학 지원에 투입하는 것보다 지방 소재 기업 취업 지원에 투입하는 것이 진학과 취업 두 단계 모두에서 효과적인 것으로 나타났다(한요셉, 2022). 이는 청년의 지방 정착 정책이 노동시장 여건과 결합될 때 실효성을 가지며, 일자리를 매개로 한 취업 단계의 유인 설계가 이동 정책의 중심이 되어야 함을 시사한다.

지방으로의 이동을 유형화하고 이를 정책 대상으로 제도화한 대표적 사례가 일본의 U턴 지원정책이다. U턴은 비수도권 출신자가 수도권에서 학업이나 직장 생활을 거쳐 원고향으로

돌아가는 이동을, I턴은 수도권 출신자가 비수도권으로 이주하는 이동을, J턴은 비수도권 출신자가 원고향이 아닌 다른 비수도권 지역으로 이동하는 경우를 가리킨다. 유형별로 정책 수요가 상이한데, 연고지로 돌아가는 U턴은 구직·직업훈련 수요가, 연고가 없는 지역으로 이동하는 I턴과 J턴은 주거와 정착 지원 수요가 상대적으로 크다. 일본은 도쿄권 일극집중이 지방 소멸로 이어질 수 있다는 마스다 보고서(마스다 히로야, 2015)의 경고를 계기로 2014년 「마을·사람·일 창생법」을 제정하고 제1기(2015~2019)와 제2기(2020~2024) 창생종합전략을 추진해 왔다. 그 틀 안에서 도쿄권 거주자가 지방으로 이주하여 취업·창업하는 경우 최대 300만 엔의 지원금을 지급하고, 수도권 내에 지방 취업을 전담하는 헬로워크 창구를 운영하며, 지자체별로 주거·매칭 지원을 결합하는 등 이동의 유형과 단계에 대응하는 지원 패키지를 제도화하였다(국토연구원, 2020). 이 제도의 특징은 지원이 지역이 아니라 이주하는 개인·세대에 귀속되고, 이주라는 행위 자체가 수급 요건이 되며, 정책의 성과 또한 이주자 수로 측정된다는 점에 있다.

한국에서도 「저출산·고령사회기본법」, 「청년기본법」, 「국가균형발전특별법」 등이 지역 청년 지원의 법적 기반을 이루고, 인구감소지역 지정과 지방소멸대응기금, 기회발전특구와 국가첨단산업단지 조성 등 공급 측 정책 수단이 빠르게 확충되어 왔다. 그러나 이들 수단은 지원의 단위가 개인이 아니라 지역이라는 점에서 일본의 방식과 구별된다. 예컨대 2022년 도입된 지방소멸대응기금은 연 1조원 규모의 재원을 기초자치단체와 광역자치단체에 각각 75%와 25%로 배분하며, 지방자치단체가 투자계획을 수립하면 평가를 거쳐 배분액이 결정되는 상향식 구조로 운영된다. 이때 수급 주체는 지방자치단체이고 재원은 주로 시설과 기반의 조성에 투입되므로, 수도권 청년이 비수도권으로 이동한다는 사실 자체를 요건으로 개인에게 귀속되는 전국 단위의 지원은 마련되어 있지 않다. 일부 지방자치단체가 농어촌 지역살기 체험이나 이주 정착금 등의 청년 유입·정착 사업을 운영하고 있으나 단발적이고 분산적이라는 한계가 있다(한국지방행정연구원, 2020).

한국에서 개인 단위의 이동 지원이 제도화되지 않은 배경은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 「국가균형발전특별법」 이래 균형발전의 재정 수단이 지역을 수급 주체로 하는 자원 배분 방식으로 설계 되어왔으며, 지역균형발전특별회계와 지방소멸대응기금 모두 이러한 경로를 따르고 있다. 둘째, 인구정책은 저출산·고령사회 기본계획 체계 아래에서 출산과 양육의 지원을 중심으로 편성되어 지역 간 이동은 정책 대상으로 설정되지 않았다. 셋째, 청년정책 역시 고용·주거·교육 등 생활 영역별로 편성되어 있어 이동이라는 행위를 요건으로 하는 항목이 존재하지 않는다. 그 결과 정책 수단은 확충되었으나 이동의 주체인 청년 개인에게 도달하는 경로는 형성되지 못하였으며, 이는 무엇을 우선하여 갖추어야 하는 상대적 중요도의 질문으로 이어진다.

### 3. AHP를 활용한 정책의 우선순위 선행연구와 본 연구의 차별성

AHP는 Saaty(1977; 1980)가 제안한 다기준 의사결정기법으로, 복잡한 의사결정 문제를 목표-기준-대안의 계층구조로 분해한 뒤 동일 수준 요소 간 쌍대비교를 통해 평가자의 경험과 지식을 상대적 가중치로 계량화한다(Saaty, 1990). 쌍대비교는 한 번에 두 요소만을 비교하도록 하여 평가자의 인지 부담을 줄이고, 비교 결과로 구성된 판단행렬의 고유벡터로부터 가중치를 도출하며, 일관성지수를 통해 판단의 논리적 정합성을 사후적으로 검증할 수 있다. 객관적 평가요인과 주관적 평가요인을 함께 수용할 수 있고 소수 전문가의 판단으로도 안정적인 상대적 중요도를 도출할 수 있다는 장점 때문에(조근태 외, 2003), 한정된 재원의 배분이 관건이 되는 정책의 상대적 중요도 연구에서 널리 활용되어 왔다(조일형·권기현, 2013).

지방소멸 대응 영역에서도 AHP 연구가 축적되고 있다. 주상현(2023)은 인구부문, 국토공간부문, 산업·일자리부문의 3개 정책부문과 그 하위 정책들로 계층을 구성하고 전문가 35명 가운데 일관성 기준을 충족한 29명의 응답을 분석하여, 산업·일자리 부문이 지방소멸 대응의 최우선 부문임을 보고하였다. 박미경 외(2023)는 인구감소 대응 디지털 정책을 대상으로 교육·보육, 보건·복지, 경제·산업, 일자리 등 7개 정책영역과 하위과제로 구성된 2단계 구조의 우선순위를 분석하여 디지털 전환 관점의 대응 과제를 제시하였다. 이들 연구는 지방소멸 대응정책의 부문 간 우선순위에 대한 경험적 준거를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

다만, 선행연구는 두 가지 점에서 본 연구의 문제의식과 거리가 있다. 첫째, 분석의 대상이 지역 또는 정책 일반이어서, 청년의 이동·회귀라는 특정 목표를 기준으로 정책수단의 중요도를 평가하는 구조는 아니었다. 둘째, 계층구조가 기존 정책 부문의 분류를 따르고 있어, 보육이나 이동 당사자에 대한 직접지원처럼 청년 수요에 특화된 요소나 첨단산업단지처럼 새롭게 등장한 정책 수단이 충분히 포괄되지 못하였다. 이러한 공백은 청년의 이동·회귀라는 목표를 기준으로 정책 요소의 상대적 중요도를 재구성할 필요성을 제기한다.

이에 본 연구는 세 가지 점에서 선행연구와 구별된다. 첫째, 분석 대상을 수도권 거주 청년의 비수도권 이동·회귀로 특정하였다. 지방소멸 대응이라는 포괄적 목표가 아니라 청년의 이동 결정이라는 구체적 행위를 준거로 정책 요소의 상대적 중요도를 평가하도록 계층을 설계하였다. 둘째, 청년 수요의 특수성을 반영한 요소를 계층구조에 새로 반영하였다. 결혼·출산기를 앞둔 청년에게 민감한 보육여건 개선, 일본 UJ턴 지원체계에 착안한 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책, 비수도권의 신규 대규모 고용 거점으로 조성 중인 첨단산업단지 연계 지원 정책이 그것이다. 셋째, 상위-중위-하위 3단계 27개 요인의 포괄적 구조를 설계하고 수준별 가중치를 곱한 종합중요도를 산출함으로써, 부문 수준의 방향 제시를 넘어 개별 정책 수단

실행 수준의 상대적 중요도를 제시하였다. 아울러 계층구조가 이동이론의 경제적 유인(산업 및 일자리)과 정주 선택 이론의 어메니티 유인(국토공간, 생활 인프라)을 함께 반영하도록 하여, 분석결과를 이론적 논의와 연결하여 해석할 수 있도록 하였다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형

계층구조는 다음 순서로 구성하였다. 먼저, 지방소멸 및 인구감소 대응정책의 우선순위를 다룬 선행AHP 연구(주상현, 2023; 박미경 외, 2023)에서 사용된 정책부문과 세부 정책과제를 후보 요인으로 수집하였다. 이어서 본 연구의 목표가 지방소멸 대응 일반이 아니라 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀라는 점을 고려하여, 청년의 이동 결정과 이론적으로 연결되기 어려운 요인을 제외하고, 선행연구의 계층에는 없으나 청년의 이동 결정에 관련되는 세 개의 중위요인을 새로 투입하였다. 마지막으로, 각 중위요인에 정책 수단의 성격이 구분되는 세 개의 하위요인을 배치하여 상위 3개, 중위 9개, 하위 27개의 구조를 확정하였다. 각 요인의 도출 출처와 청년 이동·회귀와의 이론적 연결은 <표 1>과 같다.

<표 1> 평가요인의 도출 출처 및 청년 이동·회귀와의 이론적 연결

| 상위수준    | 중위수준                | 도출 출처                                                 | 이론적·정책적 연결                                                                  |
|---------|---------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 인구 정책   | 청년 교육·문화 인프라 강화     | 주상현(2023) '교육 및 문화 여건 개선'<br>박미경 외(2023) '교육·보육'      | 여가·문화 어메니티가 높고 교육수준이 높은 계층의 정주지 선택에 영향(Glaeser et al., 2001; Florida, 2002) |
|         | 보육여건 개선             | 신규 투입                                                 | 결혼·출산기 진입에 따라 양육 여건이 정주지 선택의 제약으로 작용                                        |
|         | 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 | 신규 투입<br>(일본UIJT 지원체계; 국토연구원, 2020)                   | 이주에 수반되는 금전적·심리적 비용, 즉 개입 장애물의 완화(Lee, 1966)                                |
| 국토공간 정책 | 거주 도시공간 개선          | 주상현(2023) '매력적인 도시 공간 창출'<br>박미경 외(2023) '교통·주거·생활편의' | 지방정부가 제공하는 공공서비스와 생활 인프라의 질이 거주지 선택을 좌우(Tiebout, 1956)                      |

| 상위수준        | 중위수준           | 도출 출처                                                 | 이론적·정책적 연결                                                              |
|-------------|----------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|             | 지역사회 및 커뮤니티 개발 | 주상현(2023) '휴양관광도시 기반 구축'                              | 지역사회로의 사회적 편입과 소비 어메니티 형성(Glaeser et al., 2001)                         |
|             | 재난 및 위기관리 강화   | 주상현(2023) '사회 안전망 강화'                                 | 안전은 지역 공공서비스의 구성요소로서 정주의 전제(Tiebout, 1956). 다만 이동 촉진과의 직접적 연결은 상대적으로 약함 |
| 산업 및 일자리 정책 | 산업구조 재편 정책     | 주상현(2023) '산업구조 재편'·'신성장 산업기반 구축' 박미경 외(2023) '경제·산업' | 목적지의 고용기회라는 흡인요인의 형성(Lee, 1966)                                         |
|             | 일자리 창출         | 주상현(2023) '일자리 창출' 박미경 외(2023) '일자리'                  | 이동을 기대소득 증대를 위한 인적자본 투자로 보는 관점(Sjaastad, 1962)의 핵심 조건                   |
|             | 첨단산업단지 연계 지원정책 | 신규 투입 (국가첨단산업벨트 조성계획; 국토교통부·산업통상자원부, 2023)            | 비수도권 신규 고용 거점 형성에 따른 흡인요인과 정착 지원의 결합                                    |

출처: 주상현(2023), 박미경 외(2023), 국토연구원(2020), 국토교통부·산업통상자원부(2023)의 자료를 활용하여 작성

본 연구의 계층구조는 선행연구와 정책자료에 근거한 연구진의 검토를 통해 구성되었으며, 델파이 조사나 전문가 사전검토와 같은 별도의 내용타당도 확보 절차는 거치지 않았다. 이는 본 연구의 한계로 V장에서 함께 논의하고자 한다.

본 연구의 계층구조는 지방소멸 대응정책의 부문 분류(주상현, 2023)를 준거로 하되, 이동을 고민하는 청년의 의사결정 관점에서 재구성하였다. 즉 사람의 유입과 재생산을 다루는 인구정책, 이주 후 정주하게 될 공간의 질을 다루는 국토공간 정책, 생계의 기반을 다루는 산업 및 일자리 정책을 상위수준으로 설정하였다.

인구정책의 중위수준 구성은 청년 교육·문화 인프라 강화, 보육여건 개선, 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책으로 구성하였다. 청년 교육·문화 인프라는 여가 공간, 직업훈련, 평생교육 등 청년 세대의 생활·역량 수요를 반영하며, 보육여건 개선은 국공립 어린이집 확충, 출산장려 지원, 초·중·고 교육 지원 등 양육 부담 완화 요소로 구성된다. 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책은 수도권 내 지역이동지원센터 설치, 고향교육·농촌체험교육을 통한 인식 개선, 이동 대상자에 대한 취·창업·주거·임금보조 등 직접지원으로 구성하였다. 이 가운데 보육여건 개선과 지역이동·귀향 지원정책은 선행연구의 계층구조에는 포함되지 않았던 요소로,

전자는 결혼·출산기 청년의 수요를, 후자는 일본 UIJ턴 지원센터 및 이주지원금 체계를 한국적 맥락에 적용할 가능성을 반영하여 새로 투입하였다.

국토공간 정책의 중위수준은 거주 도시공간 개선(지역 인프라 확충, 친환경 정주여건 형성, 폐시설 및 빈집 활용), 지역사회 및 커뮤니티 개발(마을공동체 활성화, 지역관광자원 개발, 도시재생), 재난 및 위기관리 강화(사회 재난·자연재해·감염병 대응체계)로 구성하였다. 산업 및 일자리 정책의 중위수준은 산업구조 재편 정책(제조업 기반 기업 유치, 스마트 농업 확대, 산업클러스터 개발), 일자리 창출(고용지원 서비스 강화, 공공기관 비수도권 이전 강화, 청년 창업 및 취업 지원), 첨단산업단지 연계 지원정책(산학연계 교육 강화, 인근 주거지원 강화, 고용지원 정책)으로 구성하였다. 첨단산업단지 연계 지원정책은 국가첨단산업단지 조성에 따라 비수도권에 형성될 대규모 고용 거점이 청년 유입의 계기가 될 수 있다는 판단에서 새로 반영한 요소이다. 이상의 계층구조는 <표 2>와 같다.

<표 2> 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀 촉진 정책의 계층구조

| 상위수준    | 중위수준                | 하위수준                                  |
|---------|---------------------|---------------------------------------|
| 인구 정책   | 청년 교육·문화 인프라 강화     | 청년 맞춤 여가 공간 확충                        |
|         |                     | 청년 맞춤 직업훈련 개발                         |
|         |                     | 평생교육 프로그램 개발                          |
|         | 보육여건 개선             | 국공립 어린이집 시설 확충                        |
|         |                     | 출산 장려 지원정책 확대                         |
|         |                     | 초·중·고등학교 교육 지원                        |
|         | 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 | 수도권 내 비수도권 지역이동지원센터 설치                |
|         |                     | 고향교육·농촌체험교육 확대를 통한 인식 개선              |
|         |                     | 비수도권 이동 대상자 직접지원(취·창업, 주거, 임금보조 등) 확대 |
| 국토공간 정책 | 거주 도시공간 개선          | 지역 인프라 확충                             |
|         |                     | 친환경 정주여건 형성                           |
|         |                     | 폐시설 및 빈집 활용 정책                        |
|         | 지역사회 및 커뮤니티 개발      | 마을공동체 활성화                             |
|         |                     | 지역관광자원 개발 및 활성화                       |
|         |                     | 도시재생 사업 추진                            |
|         | 재난 및 위기관리 강화        | 사회 재난 대응체계 강화                         |
|         |                     | 자연재해 위기경보체계 강화                        |
|         |                     | 감염병 대응체계 강화                           |

| 상위수준           | 중위수준           | 하위수준                  |
|----------------|----------------|-----------------------|
| 산업 및<br>일자리 정책 | 산업구조 재편 정책     | 제조업 기반 기업 유지          |
|                |                | 스마트 농업 확대             |
|                |                | 산업클러스터 개발             |
|                | 일자리 창출         | 고용지원 서비스 강화           |
|                |                | 공공기관 비수도권 이전 강화       |
|                |                | 청년 창업 및 취업 지원         |
|                | 첨단산업단지 연계 지원정책 | 지역별 산업 맞춤형 산학연계 교육 강화 |
|                |                | 첨단산업단지 인근 주거지원 강화     |
|                |                | 첨단산업단지 고용지원 정책        |

## 2. 자료수집 및 응답자 특성

조사도구는 Saaty(1980)의 9점 척도에 따른 쌍대비교 설문으로 구성하였으며, 각 수준과 요인에 대한 설명문을 제공하여 응답자 간 판단의 맥락을 통일하였다. 조사는 클라우드 기반 사회과학연구 자동화 플랫폼(SSRA)을 활용하였고(윤철호, 2022), 전문가별로 유선으로 조사 취지를 사전에 설명한 뒤 이메일 및 대면 방식으로 응답을 수집하였다. 조사는 2023년 10월에 실시하였다. 설문의 구성과 응답 양식은 〈부록 3〉과 같다.

전문가 패널은 청년·인구·지역정책 관련 연구를 수행한 경험이 있거나 해당 정책 업무를 담당한 경험이 있는 전문가를 대상으로, 연구기관·학계·공공부문 간 균형을 고려하여 구성하였다. 구체적으로 행정학 및 유관 분야의 수도권·비수도권 대학 교원, 중앙정부 및 지방자치단체 출연 연구기관의 연구자, 청년·지역 정책 업무를 담당하는 공무원 등 총 38명이 조사에 참여하였다. 이 가운데 13개 판단행렬 중 하나 이상에서 일관성 비율(CR) 값이 0.2 이상으로 나타난 응답 3부를 제외하고 35부를 분석에 사용하였다. 집단 판단행렬은 개인별 쌍대비교 응답을 원소별 기하평균으로 통합하여 구성하였다. 기하평균은 쌍대비교의 역수 조건을 보존하는 유일한 집단 판단 통합 방식으로(Aczél & Saaty, 1983), 개인 판단의 통합(AIJ)에 표준적으로 활용된다(Forman & Peniwati, 1998). 응답자는 남성 22명(62.9%)이며, 여성은 13명(37.1%)으로 나타났다. 연령은 30대가 21명(60.0%)으로 가장 많았다. 학력은 박사학위 소지자가 17명(48.6%)이었으며, 소속은 중앙정부출연기관 11명(31.4%), 지방정부기관 8명(22.9%), 비수도권 소재 대학 8명(22.9%) 등으로 분포하였다. 상세한 응답자 특성은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 응답자 특성

| 구분    | 항목            | 빈도(%)    |
|-------|---------------|----------|
| 성별    | 남성            | 22(62.9) |
|       | 여성            | 13(37.1) |
| 연령    | 20~29세        | 2(5.7)   |
|       | 30~39세        | 21(60.0) |
|       | 40~49세        | 10(28.6) |
|       | 50세 이상        | 2(5.7)   |
| 학력    | 고등학교 졸업 이하    | 1(2.9)   |
|       | 대학교 졸업        | 9(25.7)  |
|       | 석사학위          | 8(22.9)  |
|       | 박사학위          | 17(48.6) |
| 혼인 여부 | 미혼            | 20(57.1) |
|       | 기혼            | 15(42.9) |
| 소속기관  | 지방정부기관        | 8(22.9)  |
|       | 중앙정부출연기관      | 11(31.4) |
|       | 지방정부출연기관      | 3(8.6)   |
|       | 수도권 소재 대학     | 3(8.6)   |
|       | 비수도권 소재 대학    | 8(22.9)  |
|       | 기타            | 2(5.7)   |
| 근속기간  | 5년 미만         | 15(42.9) |
|       | 5년 이상 10년 미만  | 12(34.3) |
|       | 10년 이상 15년 미만 | 5(14.3)  |
|       | 15년 이상 20년 미만 | 1(2.9)   |
|       | 20년 이상        | 2(5.7)   |

주: 유효응답 35부 기준.

### 3. 분석방법

세부 요인의 선별과 배치에는 세 가지 기준을 적용하였다. 첫째, 연구목표와의 관련성으로 수도권 청년의 이동·회귀 결정과 이론적으로 연결되는 요인만을 계층에 포함하였다. 둘째, 동일 수준 내 배타성으로, 같은 판단행렬에 놓이는 요인들이 적용 대상이나 정책 경로에서 구분 되도록 하였다. 셋째, 응답 부담과 일관성의 관리로, 하나의 판단행렬에 배치되는 요인의 수를 세 개로 제한하였다. 쌍대비교의 수는 요인 수에 따라 급격히 증가하여 응답자의 인지 부담과 판단의 비밀관성을 함께 높이므로, 본 연구는 이를 고려하여 모든 판단행렬을 3×3으로 구성하였으며, 그 결과 응답자 1인당 쌍대비교 문항은 13개 행렬 39개로 제한되었다.

유사한 정책효과를 가질 수 있는 요인들은 적용 대상과 정책 경로를 기준으로 구분하였다. ‘고용 지원 서비스 강화’가 고용복지플러스센터 등 기존 전달체계를 통한 일반적 고용서비스를 가리키는 데 비해 ‘첨단산업단지 고용지원 정책’은 특정 산업단지 내 구직자와 입주기업 간 매칭에 한정된다. ‘청년 맞춤 직업훈련 개발’이 청년 일반을 대상으로 하는 반면, ‘지역별 산업 맞춤 산학연계 교육 강화’는 단지 인근 대학과의 연계를 전제로 한다. ‘첨단산업단지 인근 주거지원 강화’는 단지 유입자를 대상으로 하는 데 비해 ‘비수도권 이동 대상자 직접지원’은 이동 사실 자체를 수급 요건으로 한다. 또한, ‘산업클러스터 개발’과 ‘제조업 기반 기업 유치’가 지역 산업구조의 재편이라는 공급수단인 데 비해 첨단산업단지 연계 지원은 이미 조성이 결정된 거점을 전제로 한 정착 지원에 해당한다. 다만, 이러한 구분에도 불구하고 정책효과의 중첩 가능성이 남아 있어, 종합순위 상위권에 산업 및 일자리 정책의 하위요인이 다수 배치된 결과는 서로 완전히 독립적인 정책 수단에 대한 지지라기보다 해당 정책영역 전반에 대한 상대적 중요도 인식으로 해석하는 것이 타당하다.

각 응답자의 쌍대비교 결과로부터 비교판단행렬을 구성하고 고유벡터법으로 요인별 상대적 가중치를 도출하였다. 판단의 논리적 일관성은 일관성지수( $CI=(\lambda_{\max}-n)/(n-1)$ )를 난수지수(RI)로 나눈 일관성비율(CR)로 검증하였으며, 정책 평가와 같이 다수의 정성적 요인을 비교하는 다기준 의사결정에서는 응답자가 직면하는 판단의 복잡성을 고려하여 CR 0.2 미만을 일부 수용 가능한 수준의 일관성으로 보는 논의가 제시되어 왔다(한국개발연구원, 2003: 51). 본 연구는 모든 판단행렬이 3×3으로 구성되어 있고 평가 대상이 정책 수단의 상대적 중요도라는 점을 고려하여 개인 응답의 채택 기준을 CR 0.2 미만으로 설정하였다.

최종적으로 상위·중위·하위 수준별 국지가중치(local weight)를 산출하고, 세 수준의 가중치를 곱하여 27개 하위요인의 종합중요도(global weight)와 종합순위를 도출하였다. 종합중요도는 개별 정책 수단이 전체 목표, 즉 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀 촉진에 기여하는 상대적 비중을 나타낸다.

## IV. 분석 결과

### 1. 일관성 검증

기하평균으로 통합한 집단 판단행렬의 일관성 검증 결과는 <표 4>와 같다. 상위수준 행렬의 CR은 0.001이었으며, 중위·하위수준의 모든 행렬에서도 CR이 최대 0.014 수준으로 나타나 통상적 기준(0.1)을 크게 하회했다. 전문가 집단의 판단이 전 영역에서 안정적인 일관성을 유지하고 있음을 확인하였다.

<표 4> 집단 판단행렬의 일관성 검증 결과

| 평가 행렬               | $\lambda_{\max}$ | CI      | CR      |
|---------------------|------------------|---------|---------|
| 상위수준(전체 목표)         | 3.00131          | 0.00065 | 0.00113 |
| 인구 정책               | 3.00234          | 0.00117 | 0.00202 |
| 국토공간 정책             | 3.01332          | 0.00666 | 0.01148 |
| 산업 및 일자리 정책         | 3.00498          | 0.00249 | 0.00430 |
| 청년 교육·문화 인프라 강화     | 3.00165          | 0.00083 | 0.00142 |
| 보육여건 개선             | 3.00102          | 0.00051 | 0.00088 |
| 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 | 3.01651          | 0.00826 | 0.01423 |
| 거주 도시공간 개선          | 3.00133          | 0.00067 | 0.00115 |
| 지역사회 및 커뮤니티 개발      | 3.00136          | 0.00068 | 0.00117 |
| 재난 및 위기관리 강화        | 3.00005          | 0.00002 | 0.00004 |
| 산업구조 재편 정책          | 3.00077          | 0.00039 | 0.00066 |
| 일자리 창출              | 3.00006          | 0.00003 | 0.00005 |
| 첨단산업단지 연계 지원정책      | 3.00036          | 0.00018 | 0.00031 |

주: 유효응답 35부 기준.

## 2. 상위수준 분석결과

상위수준에서는 산업 및 일자리 정책(0.572)이 인구정책(0.244)과 국토공간 정책(0.184)을 큰 격차로 앞서는 최우선 영역으로 나타났다(〈표 5〉). 산업 및 일자리 정책의 가중치가 전체의 절반을 상회한다는 것은, 전문가들이 청년의 비수도권 이동을 가능하게 하는 일차적 조건을 생활환경이나 공간의 질이 아니라 일자리에서 찾고 있음을 의미한다. 이는 지방소멸 대응 정책 일반의 우선순위에서 산업·일자리 부문이 최상위로 나타난 주상현(2023)의 결과와도 일치하는 것으로, 지방소멸 대응과 청년 이동 촉진이라는 상이한 목표 설정에서도 일자리 우선이라는 전문가 합의가 견고함을 보여준다. 이는 이동을 기대소득을 높이기 위한 인적자본 투자로 보는 고전적 이동이론(Sjaastad, 1962)이나 경제적 요인이 청년 이동의 일차적 결정요인임을 확인해 온 국내 실증연구와도 정합적이다.

〈표 5〉 상위수준 가중치 분석결과

| 상위요인        | 가중치   | 순위 |
|-------------|-------|----|
| 산업 및 일자리 정책 | 0.572 | 1  |
| 인구 정책       | 0.244 | 2  |
| 국토공간 정책     | 0.184 | 3  |

주: CR=0.001.

## 3. 중위수준 분석결과

중위수준의 분석결과는 〈표 6〉과 같다. 인구정책 내에서는 청년 교육·문화 인프라 강화(0.426)가 보육여건 개선(0.336)과 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책(0.238)을 앞섰다. 청년 세대의 생활·역량 수요에 대한 대응이 우선이고, 양육 부담 완화가 그 뒤를 잇는 반면, 이동·귀향을 전담하는 지원정책 자체의 상대적 비중은 낮게 평가되었다. 국토공간 정책 내에서는 거주 도시공간 개선(0.615)이 지역사회 및 커뮤니티 개발(0.255)과 재난 및 위기관리 강화(0.129)를 압도하였다. 산업 및 일자리 정책 내에서는 일자리 창출(0.503)이 산업구조 재편 정책(0.259)과 첨단산업단지 연계 지원정책(0.238)에 앞서, 산업 기반의 장기적 재편보다 당장 취업 가능한 일자리의 공급이 우선으로 인식됨을 보여준다.

〈표 6〉 중위수준 가중치 분석결과

| 상위요인                      | 중위요인                | 가중치   | 순위 |
|---------------------------|---------------------|-------|----|
| 인구 정책<br>(CR=0.002)       | 청년 교육·문화 인프라 강화     | 0.426 | 1  |
|                           | 보육여건 개선             | 0.336 | 2  |
|                           | 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 | 0.238 | 3  |
| 국토공간 정책<br>(CR=0.011)     | 거주 도시공간 개선          | 0.615 | 1  |
|                           | 지역사회 및 커뮤니티 개발      | 0.255 | 2  |
|                           | 재난 및 위기관리 강화        | 0.129 | 3  |
| 산업 및 일자리 정책<br>(CR=0.004) | 일자리 창출              | 0.503 | 1  |
|                           | 산업구조 재편 정책          | 0.259 | 2  |
|                           | 첨단산업단지 연계 지원정책      | 0.238 | 3  |

주: 가중치는 각 상위요인 내 국지가중치이며, 순위는 상위요인 내 순위임.

#### 4. 하위수준 분석결과

하위수준의 분석결과는 〈표 7〉과 같다. 청년 교육·문화 인프라 강화에서는 청년 맞춤 여가 공간 확충(0.427)과 청년 맞춤 직업훈련 개발(0.379)이 상위를 차지하였고, 보육여건 개선에서는 출산 장려 지원정책 확대(0.393)와 국공립 어린이집 시설 확충(0.375)이 사실상 동률에 가까운 수준으로 평가되었다. 주목할 부분은 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 내부의 구조로, 이동 대상자에 대한 취·창업·주거·임금보조 등 직접지원 확대(0.621)가 지역이동지원센터 설치(0.251)와 고향교육·농촌체험교육을 통한 인식 개선(0.127)을 압도하였다. 전달체계 신설이나 인식개선과 같은 간접적 수단보다 이동 당사자에게 직접 귀속되는 지원이 우선되어야 한다는 인식이 뚜렷하다.

국토공간 정책에서는 거주 도시공간 개선 내 지역 인프라 확충(0.586), 지역사회 및 커뮤니티 개발 내 도시재생 사업 추진(0.369), 재난 및 위기관리 강화 내 사회 재난 대응체계 강화(0.513)가 각 영역의 1순위였다. 산업 및 일자리 정책에서는 산업구조 재편 내 산업클러스터 개발(0.581), 일자리 창출 내 공공기관 비수도권 이전 강화(0.469), 첨단산업단지 연계 지원 내 첨단산업단지 고용지원 정책(0.363)이 각각 1순위로 나타났으며, 첨단산업단지 인근 주거 지원 강화(0.354)가 뒤를 이었다.

〈표 7〉 하위수준 가중치 분석결과

| 상위수준              | 중위수준                   | 하위수준                   | 가중치   | 순위 |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------|----|
| 인구<br>정책          | 청년 교육·문화<br>인프라 강화     | 청년 맞춤 여가 공간 확충         | 0.427 | 1  |
|                   |                        | 청년 맞춤 직업훈련 개발          | 0.379 | 2  |
|                   |                        | 평생교육 프로그램 개발           | 0.194 | 3  |
|                   | 보육여건 개선                | 출산 장려 지원정책 확대          | 0.393 | 1  |
|                   |                        | 국공립 어린이집 시설 확충         | 0.375 | 2  |
|                   |                        | 초·중·고등학교 교육 지원         | 0.231 | 3  |
|                   | 비수도권 지역이동<br>및 귀향 지원정책 | 비수도권 이동 대상자 직접지원 확대    | 0.621 | 1  |
|                   |                        | 수도권 내 비수도권 지역이동지원센터 설치 | 0.251 | 2  |
|                   |                        | 고향교육·농촌체험교육을 통한 인식 개선  | 0.127 | 3  |
| 국토공간<br>정책        | 거주 도시공간<br>개선          | 지역 인프라 확충              | 0.586 | 1  |
|                   |                        | 친환경 정주여건 형성            | 0.241 | 2  |
|                   |                        | 폐시설 및 빈집 활용 정책         | 0.173 | 3  |
|                   | 지역사회 및<br>커뮤니티 개발      | 도시재생 사업 추진             | 0.369 | 1  |
|                   |                        | 지역관광자원 개발 및 활성화        | 0.364 | 2  |
|                   |                        | 마을공동체 활성화              | 0.266 | 3  |
|                   | 재난 및 위기관리<br>강화        | 사회 재난 대응체계 강화          | 0.513 | 1  |
|                   |                        | 감염병 대응체계 강화            | 0.266 | 2  |
|                   |                        | 자연재해 위기경보체계 강화         | 0.221 | 3  |
| 산업 및<br>일자리<br>정책 | 산업구조 재편<br>정책          | 산업클러스터 개발              | 0.581 | 1  |
|                   |                        | 제조업 기반 기업 유치           | 0.252 | 2  |
|                   |                        | 스마트 농업 확대              | 0.167 | 3  |
|                   | 일자리 창출                 | 공공기관 비수도권 이전 강화        | 0.469 | 1  |
|                   |                        | 고용지원 서비스 강화            | 0.280 | 2  |
|                   |                        | 청년 창업 및 취업 지원          | 0.252 | 3  |
|                   | 첨단산업단지 연계<br>지원정책      | 첨단산업단지 고용지원 정책         | 0.363 | 1  |
|                   |                        | 첨단산업단지 인근 주거지원 강화      | 0.354 | 2  |
|                   |                        | 지역별 산업 맞춤 산학연계 교육 강화   | 0.284 | 3  |

주: 가중치는 각 중위요인 내 국지가중치이며, 순위는 중위요인 내 순위임. 모든 하위 행렬의 CR은 0.015 미만임.

## 5. 종합중요도 분석결과

상위·중위·하위 수준의 가중치를 곱하여 산출한 27개 하위요인의 종합중요도와 종합순위는 <표 8>과 같다. 종합 1순위는 공공기관 비수도권 이전 강화(0.135)로, 2순위인 산업클러스터 개발(0.086)과도 상당한 격차를 보이는 단독 선두였다. 이어 고용지원 서비스 강화(0.081), 청년 창업 및 취업 지원(0.072), 지역 인프라 확충(0.066), 첨단산업단지 고용지원 정책(0.049), 첨단산업단지 인근 주거지원 강화(0.048)의 순으로 나타났다.

종합중요도의 분포는 네 가지 특징으로 요약된다. 첫째, 최상위권을 산업 및 일자리 정책의 하위요인이 사실상 독점하였다. 종합순위 상위 7개 요인 가운데 6개가 산업 및 일자리 정책에 속하며, 중위요인 수준에서도 일자리 창출(0.288), 산업구조 재편(0.148), 첨단산업단지 연계 지원(0.136)이 종합가중치 1~3위를 차지하였다. 다만 상위수준의 가중치는 세 정책영역 간의 직접적인 쌍대비교를 통해 산출되므로 하위요인의 구성이나 개수에 영향을 받지 않는 반면, 종합중요도는 세 수준의 가중치를 곱하여 산출되므로 유사한 정책효과를 갖는 수단이 여러 중·하위요인에 나뉘어 배치될 경우 해당 영역의 항목이 상위권에 다수 나타날 수 있다. 본 연구는 III장에서 밝힌 바와 같이 요인 간 경계를 적용 대상과 정책 경로에 따라 구분하였으나 정책효과의 중첩 가능성이 완전히 배제되지는 않으므로, 이 결과는 여섯 개 정책수단 각각에 대한 지지라기보다 해당 정책영역 전반에 대한 인식으로 이해하는 것이 적절하다.

둘째, 국토공간 정책에서는 지역 인프라 확충이 유일하게 5위로 상위권에 진입하였다. 수도권 거주 경험이 있는 청년의 눈높이에서 교통·문화·보건 등 필수 인프라가 정주 결정의 문턱으로 작동한다는 인식으로 해석되며, 공공서비스와 어메니티가 거주지 선택을 좌우한다는 논의(Tiebout, 1956; Glaeser et al., 2001)와도 상통한다.

셋째, 인구정책에서는 청년 맞춤 여가 공간 확충(8위), 청년 맞춤 직업훈련 개발(9위), 비수도권 이동 대상자 직접지원 확대(12위)가 중위권 이상에 배치되어, 청년 맞춤형 생활 인프라와 이동 당사자에 대한 직접지원의 결합이 요구됨을 보여준다. 이는 여가·문화 어메니티가 젊은 인재의 정주 선택에 영향을 미친다는 논의(Florida, 2002)와도 부합한다.

한편, 본 연구가 청년 수요의 특수성을 반영하여 새로 투입한 세 요인은 모두 종합순위 중위권 이하에 배치되었다. 첨단산업단지 연계 지원의 세 하위요인이 6·7·10위로 상대적으로 높게 평가된 반면, 이동 대상자 직접지원은 12위, 보육여건 개선의 하위요인은 13·14·19위에 머물렀다. 청년을 대상으로 설정하고 청년에게 고유한 정책 수단을 계층에 포함하였음에도 전문가의 상대적 중요도 인식이 일자리 공급 중심에 집중되었다는 점은 이후 논의에서 다루는 내용과 같이 청년 이동에 관한 정책 논의의 범위를 보여주는 결과로 해석될 수 있다.

넷째, 재난 및 위기관리의 세 요소(24위, 26위, 27위)와 고향교육·농촌체험교육을 통한 인식 개선(25위), 마을공동체 활성화(23위) 등은 최하위권에 머물렀다. 이들 요소는 청년의 이동을 촉진하는 유인이자기보다 정주의 기본 전제로 인식되는 것으로 보인다. 한편 일관성 기준으로 제외된 3인을 포함한 전체 38명 기준으로 재산출한 경우에도 상위수준의 상대적 중요도와 종합 1순위는 동일하게 유지되어, 결과의 강건성을 확인하였다.

재난 및 위기관리의 세 하위요인이 최하위권에 집중된 것은 해당 정책의 중요성이 낮게 평가되었기 때문이라기보다, 본 연구의 목표와의 연결 방식이 다른 요인들과 구별되기 때문으로 보인다. 안전은 지역 공공서비스의 기본 구성요소로서 정주의 전제에 해당하지만(Tiebout, 1956), 특정 지역으로의 이동을 새롭게 유발하는 유인으로 작동하기는 어렵다. 즉 재난 대응체계가 갖추어져 있다는 사실이 이주를 결정하게 만드는 요인이 되기보다는, 그것이 결여되었을 때 이주를 저해하는 요인으로 작동할 가능성이 크다. 본 연구의 평가 기준이 청년의 이동·회귀 촉진에 대한 기여도인 만큼, 이러한 성격의 요인은 상대적으로 낮은 가중치를 받게 된다. 따라서, 이 결과는 재난·위기관리 정책의 불필요성을 의미하는 것이 아닌, 이동 촉진이라는 특정 목표에 한정할 때 나타나는 상대적 비중으로 해석하는 것이 타당하다.

〈표 8〉 하위수준 종합중요도 및 종합순위

| 순위 | 상위요인   | 중위요인              | 하위요인                 | 종합중요도  |
|----|--------|-------------------|----------------------|--------|
| 1  | 산업·일자리 | 일자리 창출            | 공공기관 비수도권 이전 강화      | 0.1349 |
| 2  | 산업·일자리 | 산업구조 재편 정책        | 산업클러스터 개발            | 0.0860 |
| 3  | 산업·일자리 | 일자리 창출            | 고용지원 서비스 강화          | 0.0805 |
| 4  | 산업·일자리 | 일자리 창출            | 청년 창업 및 취업 지원        | 0.0724 |
| 5  | 국토공간   | 거주 도시공간 개선        | 지역 인프라 확충            | 0.0662 |
| 6  | 산업·일자리 | 첨단산업단지 연계 지원정책    | 첨단산업단지 고용지원 정책       | 0.0493 |
| 7  | 산업·일자리 | 첨단산업단지 연계 지원정책    | 첨단산업단지 인근 주거지원 강화    | 0.0481 |
| 8  | 인구     | 청년 교육·문화 인프라 강화   | 청년 맞춤 여가 공간 확충       | 0.0445 |
| 9  | 인구     | 청년 교육·문화 인프라 강화   | 청년 맞춤 직업훈련 개발        | 0.0395 |
| 10 | 산업·일자리 | 첨단산업단지 연계 지원정책    | 지역별 산업 맞춤 산학연계 교육 강화 | 0.0386 |
| 11 | 산업·일자리 | 산업구조 재편 정책        | 제조업 기반 기업 유치         | 0.0373 |
| 12 | 인구     | 비수도권 지역이동·귀향 지원정책 | 비수도권 이동 대상자 직접지원 확대  | 0.0361 |
| 13 | 인구     | 보육여건 개선           | 출산 장려 지원정책 확대        | 0.0323 |
| 14 | 인구     | 보육여건 개선           | 국공립 어린이집 시설 확충       | 0.0308 |

| 순위 | 상위요인   | 중위요인              | 하위요인                   | 종합중요도  |
|----|--------|-------------------|------------------------|--------|
| 15 | 국토공간   | 거주 도시공간 개선        | 친환경 정주여건 형성            | 0.0273 |
| 16 | 산업·일자리 | 산업구조 재편 정책        | 스마트 농업 확대              | 0.0248 |
| 17 | 인구     | 청년 교육·문화 인프라 강화   | 평생교육 프로그램 개발           | 0.0202 |
| 18 | 국토공간   | 거주 도시공간 개선        | 페시컬 및 빈집 활용 정책         | 0.0196 |
| 19 | 인구     | 보육여건 개선           | 초·중·고등학교 교육 지원         | 0.0190 |
| 20 | 국토공간   | 지역사회 및 커뮤니티 개발    | 도시재생 사업 추진             | 0.0173 |
| 21 | 국토공간   | 지역사회 및 커뮤니티 개발    | 지역관광자원 개발 및 활성화        | 0.0171 |
| 22 | 인구     | 비수도권 지역이동·귀향 지원정책 | 수도권 내 비수도권 지역이동지원센터 설치 | 0.0146 |
| 23 | 국토공간   | 지역사회 및 커뮤니티 개발    | 마을공동체 활성화              | 0.0125 |
| 24 | 국토공간   | 재난 및 위기관리 강화      | 사회 재난 대응체계 강화          | 0.0122 |
| 25 | 인구     | 비수도권 지역이동·귀향 지원정책 | 고향교육·농촌체험교육을 통한 인식 개선  | 0.0074 |
| 26 | 국토공간   | 재난 및 위기관리 강화      | 감염병 대응체계 강화            | 0.0063 |
| 27 | 국토공간   | 재난 및 위기관리 강화      | 자연재해 위기경보체계 강화         | 0.0053 |

주: 종합중요도는 상위×중위×하위 국지가중치의 곱으로 산출한 값임.

## 6. 소결

이상의 결과는 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀를 위한 정책의 상대적 중요도가 세 개의 층위로 구조화됨을 보여준다. 첫 번째 층위는 선결과제로서의 일자리 기반이다. 공공기관 이전, 산업클러스터 개발, 고용지원 서비스와 창업·취업 지원 등 일자리의 양과 질을 좌우하는 수단들이 종합순위 최상위를 형성한다. 두 번째 층위는 병행과제로서의 정주·생활 여건이다. 지역 인프라 확충, 첨단산업단지 연계 주거·고용 지원, 청년 맞춤 여가·훈련 인프라, 이동 대상자 직접지원이 여기에 해당한다. 세 번째 층위는 기반과제로서의 안전·공동체·인식 영역으로, 이동의 직접적 유인은 아니지만 정주의 전제가 되는 요소들이다. 일자리라는 선결 조건이 충족될 때 정주·생활 여건이 이동 결정을 뒷받침하는 위계적 구조로 요약할 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 수도권 청년의 비수도권 이동·회귀를 촉진하기 위한 상대적 정책 중요도를 도출하기 위해, 인구·국토공간·산업 및 일자리 정책의 3개 상위요인과 9개 중위요인, 27개 하위요인으로 구성된 계층구조를 설계하고 전문가 35명을 대상으로 AHP 분석을 실시하였다. 분석 결과, 상위수준에서는 산업 및 일자리 정책(0.572)이 과반의 가중치로 최우선 영역으로 나타났다. 종합중요도에서는 공공기관 비수도권 이전 강화가 뚜렷한 1순위를 차지하였으며, 상위 7개 요인 중 6개가 산업 및 일자리 정책의 하위요인이었다. 반면 재난·위기관리와 인식개선형 수단은 최하위권에 머물렀다.

이러한 결과가 기존 논의의 재확인에 그치는지에 대해서는 공통되는 부분과 구별되는 부분을 나누어 볼 필요가 있다. 상위수준에서 산업 및 일자리 정책이 최우선으로 나타난 것은 지방소멸 대응정책 일반을 다룬 선행연구(주상현, 2023)와 방향을 같이한다. 그러나 본 연구는 상위 부문의 분류를 선행연구와 유사하게 유지함으로써 목표 설정만을 달리한 비교가 가능하도록 설계하였으며, 목표를 지방소멸 대응에서 청년의 이동 촉진으로 바꾸어도 동일한 배열이 유지되는지가 확인의 대상이었다. 분석 결과는 일자리 우선이라는 인식이 대상 집단이나 정책 목표의 변경과 무관하게 견고하게 유지됨을 보여준다.

차별적인 지점은 그 아래에서 나타난다. 첫째, 청년 수요의 특수성을 반영하여 새로 투입한 세 요인, 즉 보육여건 개선과 비수도권 이동 대상자 직접지원, 첨단산업단지 연계 지원은 모두 종합순위에서 중위권 이하에 배치되었다. 청년을 대상으로 설정하고 청년에게 고유한 정책 수단을 계층에 포함하였음에도 전문가의 상대적 중요도는 전통적인 일자리 공급 중심에 머물렀다는 것으로, 이는 청년 이동에 관한 정책 논의가 아직 청년 수요의 다면성을 충분히 흡수하지 못하고 있음을 시사한다. 둘째, 영역 내부의 구조에서는 다른 양상이 확인된다. 비수도권 지역이동 및 귀향 지원 영역 안에서 이동 대상자에 대한 직접지원은 0.621의 가중치로 지원센터 설치(0.251)나 인식 개선(0.127)을 압도하였다. 이동 지원을 실제로 설계한다면 전달체계의 신설이나 인식개선 사업보다 당사자에게 직접 귀속되는 지원이 우선되어야 한다는 방향이 뚜렷하게 제시된 것이다. 셋째, 청년의 실제 이동 사유 통계에서 20대는 직업이, 30대는 주택이 가장 큰 비중을 차지하는 것(민보경, 2022)으로 보고되는 데 비해, 본 연구에서 주거 관련 수단은 첨단산업단지 인근 주거지원이 7위, 이동 대상자 직접지원이 12위에 머물렀다. 전문가가 인식하는 정책 중요도와 청년의 실제 이동 동인 사이에 간극이 존재할 가능성을 보여주는 대목이다.

이상의 결과에 기초한 정책 방향은 <표 9>와 같이 층위별로 정리할 수 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 9〉 전문가 인식 중요도에 기반한 정책 방향

| 층위    | 정책방향               | 주요 수단(종합중요도)                                                                         | 본 연구의 차별적 함의                                                                                           |
|-------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 선결 과제 | 양질의 일자리 기반 구축      | 공공기관 비수도권 이전(.135)<br>산업클러스터 개발(.086)<br>고용지원 서비스(.081)<br>청년 창업·취업 지원(.072)         | 공공기관 추가 이전을 기관 재배치가 아니라 청년 유입 정책으로 설계할 필요. 지역인재·이주자 연계 채용과 주거·정착 패키지, 지역대학 인력양성 연계를 이전 조건에 결합          |
| 병행 과제 | 정주·생활 여건의 동시 조성    | 지역 인프라 확충(.066)<br>첨단산단 고용지원(.049)<br>첨단산단 인근 주거지원(.048)<br>청년 여가공간(.045)·직업훈련(.040) | 첨단산업단지는 조성과 연계 지원을 하나의 패키지로 접근. 착공 이전 단계부터 주거·매칭·산학연계를 병행 설계하지 않으면 유입 후 재유출로 이어질 수 있음                  |
| 설계 원칙 | 이동 당사자에 대한 직접지원 우선 | 이동 대상자 직접지원(.036)<br>※ 영역 내 가중치.621로1순위                                              | 종합순위는 중위권이나 영역 내부에서는 전달체계 신설(.251)과 인식 개선(.127)을 압도. 이동 지원 설계 시 당사자 귀속형 지원을 우선하고 전달체계·인식개선은 보조 수단으로 배치 |
| 기반 과제 | 안전·공동체·인식 기반의 유지   | 마을공동체 활성화(.013)<br>사회 재난 대응(.012)<br>고향교육·인식 개선(.007)                                | 이동을 촉진하는 유인이라기보다 정주의 전제로 인식됨. 불필요하다는 의미가 아니라, 청년 이동 촉진이라는 목표에 한정할 때 상대적 비중이 낮다는 의미                     |

주: 종합중요도는 상위×중위×하위 국지가중치의 곱이며, 상세 순위는 〈표 8〉 참조.

첫째, 공공기관 추가 이전은 기관 재배치가 아니라 청년 유입 정책으로 설계될 필요가 있다. 공공기관 비수도권 이전 강화는 종합 1순위였을 뿐 아니라 2순위와의 격차도 가장 컸다. 혁신도시와 세종시로의 1차 이전 경험은 양질의 안정적 일자리가 수도권 청년의 이주를 견인할 수 있음을 보여주는 동시에, 유입과 정착이 반드시 함께 이루어지지 않는다는 점도 드러났다. 실제로 충북혁신도시에서는 조성 이후 수도권으로부터의 청년 순유입 효과가 실증적으로 확인되었고(임태경, 2021), 혁신도시 전반에서도 정주환경 투자가 병행된 지역에서 인구 이동 효과가 뚜렷하게 나타났다(전미선·김정숙, 2021). 그러나 1차 이전 대상 직원 48,128명 가운데 이전 지역에 거주하는 인원은 71.1%였고, 기혼자의 가족 동반 이주율<sup>1)</sup>은 60.6%에 그쳤다(국토교통부, 2026). 특히 충북혁신도시가 속한 충북의 가족 동반 이주율은 38.8%로 전국에서 가장 낮은 수준이었으며, 국토교통부는 그 원인으로 상대적으로 낮은 정주여건 만족도를 제시하였다(국토교통부, 2026). 따라서 공공기관 추가 이전에서는 지역인재·이주자 연계 채용과 청년 주거·정착 패키지, 지역대학과의 인력양성 연계를 이전 조건에 결합하여, 고용 효과가 유입을 넘어 정착으로 이어지도록 제도화하는 것이 요구된다.

1) 여기서 이주자는 가족을 동반한 기혼 이주자와 독신·미혼 이주자를 합한 값이며, 그 외는 가족을 동반하지 않은 단신 이주 또는 타지역 출퇴근에 해당한다.

둘째, 산업클러스터와 첨단산업단지는 조성과 연계 지원을 하나의 패키지로 접근해야 한다. 산업클러스터 개발이 종합 2순위로 평가된 가운데 첨단산업단지 고용지원 정책(6위), 인근 주거지원 강화(7위), 산학연계 교육 강화(10위)가 나란히 중상위권에 배치되었다. 이는 단지의 물리적 조성만으로는 청년 유입이 담보되지 않으며, 주거 부담 완화와 일자리 매칭, 지역 산업 수요에 맞춘 교육훈련이 함께 요구됨을 뜻한다. 특히 수도권에서 생활한 경험이 있는 청년은 이주 지역의 정주환경을 수도권의 기준에서 평가할 가능성이 크므로, 생활 기반이 기대에 미치지 못하면 유입 이후 수도권으로 다시 이동하는 2차 유출이 발생할 수 있다. 착공 이전 단계부터 정주 패키지를 병행 설계해야 하는 이유가 여기에 있다.

셋째, 비수도권으로 이동하는 청년에 대한 직접지원의 제도화를 검토할 필요가 있다. 이동·귀향 지원 영역 내부에서 취·창업·주거·임금보조 등 당사자 귀속형 지원(0.621)이 지원센터 설치나 인식개선 사업을 압도하였다. 이는 일본이 UIJ턴 지원정책에서 이주지원금과 취업·주거 연계를 결합해 온 방식과 상통하는 결과로, 한국에서도 대상자에게 직접 귀속되는 지원 프로그램을 우선 설계하고 전달체제와 인식개선 사업은 이를 보조하는 수단으로 배치하는 접근이 타당하다. 아울러 청년 맞춤 여가 공간과 직업훈련 등 생활 인프라가 중상위권에 배치된 점은 정착 이후의 삶의 질 관리가 병행되어야 함을 시사한다.

다만, 본 연구가 측정한 것은 각 정책수단이 청년의 비수도권 이동·회귀라는 목표에 기여하는 정도에 관한 전문가의 인식이며, 이는 정책의 실행 순서나 재원 배분 순서와 동일하지 않다. 실제 실행 순서를 결정하기 위해서는 정책에 소요되는 비용과 재정 규모, 법적·정치적 실현 가능성, 중앙정부와 지방정부의 권한 배분, 효과가 발현되기까지의 기간, 수혜 범위와 형평성, 기존 정책과의 중복 여부가 함께 고려되어야 한다. 예컨대 종합 1순위로 나타난 공공기관 비수도권 이전은 대규모 재정과 장기간의 제도적 조정을 필요로 하나, 이동 대상자에 대한 직접지원은 종합중요도가 상대적으로 낮더라도 단기간에 시행할 수 있다. 따라서 본 연구의 결과는 재원 배분과 정책 설계를 위한 하나의 준거로 활용되어야 하며, 중요도와 실현 가능성을 함께 고려한 판단이 뒤따라야 할 것이다.

본 연구의 한계와 향후 보완 방향은 다음과 같다. 첫째, 전문가 35명의 표본은 규모와 구성 면에서 일반화에 한계가 있다. 특히 패널이 연구·정책 실무 경험을 기준으로 구성되어 30대와 연구기관 소속의 비중이 높게 나타났다는 점에서, 다른 구성의 전문가 집단에서는 상이한 결과가 도출될 수 있다. 둘째, 계층구조가 선행연구와 정책자료에 근거한 연구진의 검토를 통해 구성되었으며 델파이 조사나 전문가 사전검토와 같은 별도의 내용타당도 확보 절차에 미흡한 측면이 있다. 셋째, 조사 시점(2023년) 이후 지방시대 정책과 첨단산업단지 추진 등 정책 환경이 변화하였다. 다만, 일자리 우선이라는 상위수준의 구조적 선호는 목표 설정을 달리한 선행연구(주상현, 2023)에서도 일관되게 확인되어 단기 변동성이 낮다고 판단된다. 넷째, 본

연구는 공급자인 전문가의 인식을 분석하였으며 수요자인 청년 당사자의 인식과 직접 비교되지 않았다. 청년 대상 AHP나 중요도-만족도 분석(IPA) 등을 통한 수요-공급 인식 비교가 후속 과제로 요구된다. 다섯째, 본 연구는 이동을 촉진하는 시점의 정책 중요도를 분석하였으며, 이주 이후의 정착 유지에 요구되는 정책의 상대적 중요도는 별도의 분석을 필요로 한다. 여섯째, 지역별·회귀유형별(U턴·I턴·J턴) 수요의 차이를 계층구조에 반영하지 못하였다. 지역 특성과 이동 유형에 따라 상대적 중요도가 어떻게 달라지는지를 규명하는 연구로 확장될 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 감사원. (2021). 「감사보고서: 인구구조 변화 대응실태 I」.
- 국가데이터처. (2026). 「2025년 출생·사망통계(잠정)」.
- 국토교통부. (2026). 「1차 공공기관 지방 이전 이주 현황」(2026년 6월 기준). 정희용 의원실 요구자료.
- 국토교통부·산업통상자원부. (2023). 「첨단산업 생태계 구축을 위한 15개 국가첨단산업단지 조성」.  
보도자료.
- 국토연구원. (2020). 「마을·사람·일자리 창생 장기비전 2019(개정판)과 제2기 종합전략 2020~2024」.
- 국토연구원. (2022). 지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략. 「국토이슈리포트」, 57호.
- 김세운. (2024). 「지방회귀 청년의 노동시장 성과에 관한 연구: 회귀유형 및 지역단위 비교분석을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 김정식·임예린·허형조. (2023). 지방소멸 위기에 대응하는 정책 수립 방안에 대한 연구: 인구가동 결정요인 분석을 중심으로. 「한국지방정치학회보」, 13(2): 25-47.
- 마강래. (2017). 「지방도시 살생부: ‘압축도시’만이 살길이다」. 개마고원.
- 마스다 히로야 편저, 김정환 역. (2015). 「지방소멸」. 와이즈베리.
- 민보경. (2022). 청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가? (국가미래전략 Insight 제58호). 국  
회미래연구원.
- 박미경·이홍재·차용진. (2023). 인구감소 대응 디지털 정책의 우선순위 분석과 함의. 「정책분석평가  
학회보」, 33(1): 1-25.
- 송용찬·김민곤. (2016). 수도권 기초자치단체들의 인구가동 결정요인에 관한 연구. 「국가정책연구」,  
30(3): 151-179.
- 윤철호. (2022). 「클라우드 사회과학연구 자동화를 이용한 사회과학 논문 작성하기」. 정독.
- 이상호. (2016). 한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석. 「지역 고용동향 브리프」, 2016년 봄호:  
3-17. 한국고용정보원.
- 이찬영·문제철. (2016). 광주·전남 지역의 연령별·이동지역별 인구가동 결정요인 분석. 「산업경제  
연구」, 29(6): 2239-2266.
- 임태경. (2021). 혁신도시 개발정책이 청년인구 유입에 미치는 영향에 관한 연구: 충북혁신도시 사  
례를 중심으로. 「지방행정연구」, 35(4): 247-274.
- 전미선·김정숙. (2021). 혁신도시 정책의 인구가동효과 분석: 통제집단합성법을 활용하여. 「한국정  
책학회보」, 30(4): 65-98.
- 정현·전희정. (2025). 한국 지역균형발전의 담론에 관한 탐색적 연구: LDA 토픽모델링 분석을 활  
용하여. 「한국행정연구」, 34(4): 148-179.

- 조근태·조용곤·강현수. (2003). 「앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정」. 동현출판사.
- 조일형·권기현. (2013). 성범죄 예방 정책의 전략적 우선순위 분석. 「한국정책과학학회보」, 17(2): 49-74.
- 주상현. (2023). 지역 소멸 대응정책 중요도 분석과 정책적 함의. 「지방정부연구」, 26(4): 115-136.
- 통계청. (2023). 「국내인구이동통계」.
- 한국개발연구원. (2003). 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」. 서울: 한국개발연구원.
- 한국은행. (2023). 지역간 인구이동과 지역경제. 「BOK 이슈노트」, 2023-29호.
- 한국지방행정연구원. (2020). 「인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」.
- 한요섭. (2022). 청년층의 지역 선택을 고려한 지방소멸 대응방향. 「KDI 정책포럼」. 한국개발연구원.
- 행정안전부. (2021). 「인구감소지역 지정」. 보도자료.
- 행정안전부. (2022). 「연1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자한다」. 보도자료.
- Aczél, J. & Saaty, T. L. (1983). Procedures for synthesizing ratio judgements. *Journal of Mathematical Psychology*, 27(1): 93-102.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Forman, E. & Peniwati, K. (1998). Aggregating individual judgments and priorities with the Analytic Hierarchy Process. *European Journal of Operational Research*, 108(1): 165-169.
- Glaeser, E. L., Kolko, J. & Saiz, A. (2001). Consumer city. *Journal of Economic Geography*, 1(1): 27-50.
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1): 47-57.
- Saaty, T. L. (1977). A scaling method for priorities in hierarchical structures. *Journal of Mathematical Psychology*, 15(3): 234-281.
- Saaty, T. L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process*. New York: McGraw-Hill.
- Saaty, T. L. (1990). How to make a decision: The analytic hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 48(1): 9-26.
- Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(5): 80-93.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

**김 세 윤:** 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방회귀청년의 노동시장성과에 관한 연구: 회귀유형 및 지역단위 비교분석을 중심으로), 현재 서울연구원 약자동행센터에서 초빙부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방행정, 사회적 경제, 복지정책 등이다. 최근논문으로는 “왜 사람들은 노인돌봄시설을 반대할까?: 서울시 강남과 비강남 지역 간 비교를 중심으로 (2025, 주저)”, “노인돌봄시설 수용성 영향 요인에 관한 연구 -정부신뢰의 조절효과를 중심으로-(2025, 주저)” “사회적경제 조직의 성과 영향 요인에 관한 연구: 사회적기업과 협동조합 간의 조절효과분석을 중심으로(2024, 주저)” 등이 있다(swkim2002@si.re.kr).

**정 현:** 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고(논문: 주택관리가 공공임대주택 입주자의 단지만족도에 미치는 영향에 관한 연구: 사회적 혼합 단지의 임차인대표회의 활성화 정도를 중심으로), 동대학원에서 박사과정을 수료했으며, 현재 한국개발연구원 공공투자관리센터 전문연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 사회기반시설, 사회적 자본 및 사회적 혼합 등이다. 최근 논문으로는 “사회적 혼합 유형에 따른 공공임대주택 주거환경이 주거만족에 미치는 영향: 사회적 자본의 매개효과를 중심으로(2026, 단독)”, “Social capital of public housing residents across mixed-income housing types and configurations(2026, 공저)”, “임대형 민간투자사업(BTL)이 지방정부의 재정건전성에 미치는 영향(2026, 주저)” 등이 있다(hjeong@kdi.re.kr).

## 부록

### 〈부록 1〉 상위수준, 중위수준의 조작적 정의

| 구분   | 요인                  | 정의                                                                      |
|------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 상위수준 | 인구 정책               | 이동의 주체인 청년의 유입과 정착을 다루는 정책 영역. 청년 교육·문화 인프라, 보육여건, 지역이동·귀향 지원으로 구성      |
|      | 국토공간 정책             | 청년이 이주하여 정주하게 될 공간의 질을 다루는 정책 영역. 거주 도시공간 개선, 지역사회·커뮤니티 개발, 재난·위기관리로 구성 |
|      | 산업 및 일자리 정책         | 이주 후 생계의 기반이 되는 일자리를 다루는 정책 영역. 산업구조 재편, 일자리 창출, 첨단산업단지 연계 지원으로 구성      |
| 중위수준 | 청년 교육·문화 인프라 강화     | 청년 세대의 생활·역량 수요에 대응하는 여가 공간 확충, 직업훈련 개발, 평생교육 프로그램 개발                   |
|      | 보육여건 개선             | 양육 부담 완화를 위한 국공립 어린이집 확충, 출산 장려 지원 확대, 초·중·고 교육 지원                      |
|      | 비수도권 지역이동 및 귀향 지원정책 | 수도권 청년의 비수도권 이동·귀향을 직접 지원하는 지원센터 설치, 인식 개선, 이동 대상자 직접지원                 |
|      | 거주 도시공간 개선          | 거주 지역의 도시공간 정비에 관한 지역 인프라 확충, 친환경 정주여건 형성, 폐시설·빈집 활용                    |
|      | 지역사회 및 커뮤니티 개발      | 지역사회 형성과 개발에 관한 마을공동체 활성화, 지역관광자원 개발, 도시재생 추진                           |
|      | 재난 및 위기관리 강화        | 사회 재난, 자연재해, 감염병에 대응하기 위한 대응능력 강화                                       |
|      | 산업구조 재편 정책          | 지역 산업구조의 효율화를 위한 제조업 기업 유치, 스마트 농업 확대, 산업클러스터 개발                        |
|      | 일자리 창출              | 청년 일자리 창출을 위한 고용지원 서비스 강화, 공공기관 비수도권 이전, 창업·취업 지원                       |
|      | 첨단산업단지 연계 지원정책      | 국가첨단산업단지(2023년 선정)와 연계한 청년의 고용·정주 지원                                    |

주: 상위·중위요인의 구성 논거는 본문Ⅲ장 1절 참조.

### 〈부록 2〉 하위수준의 조작적 정의

| 중위수준            | 하위수준           | 조작적 정의                                     |
|-----------------|----------------|--------------------------------------------|
| 청년 교육·문화 인프라 강화 | 청년 맞춤 여가 공간 확충 | 청년공간·청년지원센터 등 청년의 여가와 커뮤니티 형성을 지원하는 공간의 확충 |
|                 | 청년 맞춤 직업훈련 개발  | 지역별 산업 수요에 기반한 청년 맞춤형 직업훈련의 개발             |
|                 | 평생교육 프로그램 개발   | 생애주기에 따른 평생교육 프로그램의 개발                     |
| 보육여건 개선         | 국공립 어린이집 시설 확충 | 지역 내 국공립 보육시설의 확충                          |
|                 | 출산 장려 지원정책 확대  | 지역별 출산장려금, 육아보조지원금 등 중앙정부·지자체 출산 장려 지원의 확대 |
|                 | 초·중·고등학교 교육 지원 | 의무교육과정 내 교육비 부담 완화를 위한 교육 지원               |

| 중위수준                      | 하위수준                      | 조작적 정의                                        |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------|
| 비수도권<br>지역이동 및<br>귀향 지원정책 | 수도권 내 비수도권<br>지역이동지원센터 설치 | 비수도권 이주를 희망하는 청년에 대한 구직·창업·주거 연계<br>지원 센터의 설치 |
|                           | 고향교육·농촌체험교육을 통한<br>인식 개선  | 체험형 교육을 통한 비수도권 지역 인식 개선과 지역애착<br>형성          |
|                           | 비수도권 이동 대상자 직접지원<br>확대    | 이동 대상자에 대한 취·창업, 주거, 임금보조 등 직접지원의<br>개발과 확대   |
| 거주 도시공간<br>개선             | 지역 인프라 확충                 | 통신·에너지·교통·문화·보건시설 등 지역 필수 인프라의<br>확충          |
|                           | 친환경 정주여건 형성               | 도시 경관 정비와 함께 친환경 정주여건의 조성                     |
|                           | 폐시설 및 빈집 활용 정책            | 지역 내 폐시설·빈집의 문화예술시설, 상업공간 등으로의<br>활용          |
| 지역사회 및<br>커뮤니티 개발         | 마을공동체 활성화                 | 마을공동체를 통한 지역사회 커뮤니티 형성, 지역 문제 해결과<br>일자리 창출   |
|                           | 지역관광자원 개발 및 활성화           | 지역 관광자원의 개발·활성화를 통한 지역 활력 회복                  |
|                           | 도시재생 사업 추진                | 구도심 등 낙후지역에 대한 도시재생을 통한 지역 공간 개선              |
| 재난 및<br>위기관리 강화           | 사회 재난 대응체계 강화             | 화재, 환경오염, 사고, 기반시설 마비 등 사회 재난에 대한<br>대응체계 강화  |
|                           | 자연재해 위기경보체계 강화            | 천재지변 등 자연재해에 대한 위기경보체계의 강화                    |
|                           | 감염병 대응체계 강화               | 코로나19, 메르스 등 감염병에 대한 대응체계 강화                  |
| 산업구조 재편<br>정책             | 제조업 기반 기업 유치              | 지역 내 제조업 공장과 기업의 유치                           |
|                           | 스마트 농업 확대                 | 스마트팜, 식물공장, 지능형 농작업기 등 첨단기술 기반<br>농업의 확대      |
|                           | 산업클러스터 개발                 | 새로운 산업단지 개발을 통한 지역 내 기업 유치                    |
| 일자리 창출                    | 고용지원 서비스 강화               | 고용복지플러스센터 활성화와 직업훈련·기업연계 서비스<br>강화            |
|                           | 공공기관 비수도권 이전 강화           | 수도권 공공기관의 비수도권 이전을 통한 지역 고용 창출                |
|                           | 청년 창업 및 취업 지원             | 창업 대출, 교육훈련 바우처 등 취·창업 지원의 강화                 |
| 첨단산업단지<br>연계 지원정책         | 지역별 산업 맞춤 산학연계 교육<br>강화   | 첨단산업단지 지역의 주요 산업에 대한 대학 연계 맞춤형<br>직업훈련·교육 제공  |
|                           | 첨단산업단지 인근 주거지원 강화         | 산업단지 유입 청년에 대한 전월세 대출 등 주거지원 강화               |
|                           | 첨단산업단지 고용지원 정책            | 단지 내 구직자와 기업 간 일자리 매칭, 임금보조 등 고용지원            |

## 〈부록 3〉 AHP 쌍대비교 응답방식

| 평가<br>항목 | 절대<br>중요 |   | 매우<br>중요 |   | 중요 |   | 약간<br>중요 |   | 동등 |   | 약간<br>중요 |   | 중요 |   | 매우<br>중요 |   | 절대<br>중요 | 평가<br>항목 |
|----------|----------|---|----------|---|----|---|----------|---|----|---|----------|---|----|---|----------|---|----------|----------|
| 항목<br>A  | ⑨        | ⑧ | ⑦        | ⑥ | ⑤  | ④ | ③        | ② | ①  | ② | ③        | ④ | ⑤  | ⑥ | ⑦        | ⑧ | ⑨        | 항목<br>B  |