

KDI 정책포럼

KDI정책포럼 제290호(2022-05)
(2022. 9. 22)

내용문의 한요셉 044-550-4094 자료문의 홍보팀 044-550-4030

KDI 정책포럼은 주요 경제현안 및 정부정책에 대한 견해를 분석적으로 정리·제시한 자료임.

본 정책포럼의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식견해가 아님.

(30149) 세종특별자치시 남세종로 263 Tel. 044-550-4114

청년층의 지역 선택을 고려한 지방소멸 대응방향

한요셉 KDI 연구위원(han@kdi.re.kr)



* 본 포럼은 한요셉 편, 『청년층의 지역 간 이동에 관한 연구: 대학 진학을 중심으로』, 정책연구시리즈 2021-09, 한국개발연구원, 2021의 주요 내용을 요약·발췌한 것임.

요약

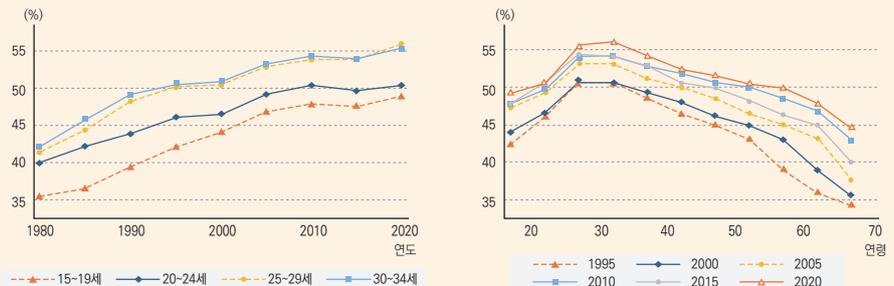
- 최근 들어 청년층의 수도권 집중이 심화되면서 청년층이 지방에 정주할 수 있도록 지원할 필요성이 커지고 있으나, 청년층의 지역 선택 결정요인에 관한 면밀한 이해가 선행될 필요
 - 2015년 이후 20대 후반~30대 초반 연령대를 중심으로 수도권 집중이 심화되고 있는바, 정부 지원의 효과성 제고를 위해서는 청년층이 정주 지역 선택 시 고려하는 요인에 지원을 집중할 필요
- 진학과 취업 단계에서의 지역 선택 연계성을 고려한 실증분석 결과, 진학 단계의 정책적 개입은 그 영향이 미미한 반면, 취업 단계의 정책적 개입에서는 그 영향이 보다 분명하게 나타남.
 - 수도권 고교졸업생의 경우 인구충격으로 인해 진학 단계에서 지방으로 진학하더라도 취업 단계에서는 대부분 수도권으로 재이동하고, 졸업 지역의 경기상황이 악화되는 경우에도 수도권 재이동이 증가
 - 지역 선택 결정요인들을 반영한 구조모형으로 시뮬레이션한 결과, 동일 규모의 보조금을 지방대학 진학 보다 지방인재의 지방기업 취업에 대해 제공하는 편이 진학 및 취업 단계 모두에서 효과적
- 청년 대상 지원정책은 지역적 차원을 명시적으로 고려하여 설계하고, 지방대학 지원정책은 청년층 유출 방지보다 지방대학 본연의 목적에 충실하게 설계할 필요
 - 청년 대상 지원정책은 지역을 고려해 통합적으로 조율하여 수도권으로의 이동을 장려하지 않도록 설계할 필요가 있으며, 특히 비수도권 취업 청년의 소득을 증가시키는 보조금·세제혜택의 지원을 고려할 필요
 - 지방대학 지원정책은 교육과 연구의 질을 강화하고 지역사회와의 연계성을 강화하는 방향으로 설계

1.

청년층의 수도권 집중 심화

- 전체 인구가 급속히 고령화되는 추세에서 지방의 인구 고령화는 더욱 빠르게 진행되고 있는데, 청년층 유출이 핵심적인 원인으로 지목됨.
 - 수도권의 출산율이나 사망률은 비수도권보다 낮음.
 - 2020년 기준 합계출산율은 서울(0.64)이 특광역시 평균(0.74)보다, 경기(0.88)가 도 지역 평균(0.94)보다 각각 낮았고, 연령표준화 사망률은 서울(2.6)과 경기(2.9) 모두 전국 평균(3.0)을 하회하였는데, 2021년에도 유사한 추세로 잠정 집계됨 (통계청 보도자료, 2022. 2. 23).
 - 하지만 최근 5년간 비수도권의 평균연령은 상대적으로 빠르게 상승
 - 2015~20년간 부산(2.8), 대구(2.8), 광주(2.9), 대전(2.8), 울산(3.1), 강원(2.9), 전북(2.8), 경북(2.8), 경남(2.9) 등의 평균연령 증가폭은 전국 평균연령 증가폭(2.5)을 상회(통계청, 2022)
 - 이러한 현상에는 청년층 수도권 순유입 증가가 중요하게 작용
 - 청년층의 수도권 집중은 2010년대 초반에 감소하다 최근 다시 심화
 - 특히 20대 후반~30대 초반 인구의 수도권 집중이 두드러지게 높고, 최근 타 연령대에 비해 빠르게 상승 중

그림 1. 청년층의 수도권 거주 비중 추이



주: 각 연도-연령대 내 수도권 주민등록자 비중.
 자료: 행정안전부, 「주민등록연감인구», 1980~2020. 한요셉(2021)에서 재인용.

2.

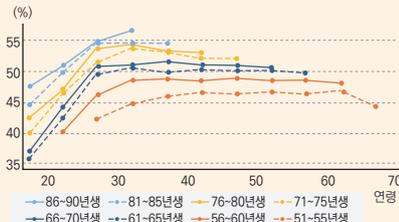
‘지방소멸’ 대응정책

3.

진학 및 취업 단계에서의 지역 간 이동

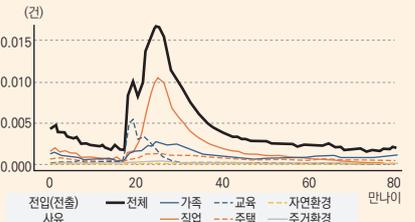
- 청년층의 지역 선택은 높은 지속성을 갖는 것으로 나타나므로 그 결정요인에 주목할 필요가 있음.
 - 각 출생코호트별 수도권 거주 비중은 20대와 30대 초반에 약 10%p 상승한 이후 생애 기간 동안 계속 유지되는 경향
 - 20대 초반에는 진학, 20대 후반~30대 초반에는 취업 사유의 수도권 유입 비율이 두드러지게 높음.
 - 비수도권에서 수도권으로의 이동의 경우에는 진학 및 취업 사유의 이동이 전체 시도 간 이동보다 2배 이상 높는데, 특히 여성에서 더욱 높음.
 - 청년층이 수도권 내에 정착하여 가정을 이루면, 새로운 세대는 생애 시작부터 수도권 거주 비중이 증가하므로 일종의 피드백 효과가 발생

그림 2. 수도권 거주 비중의 생애궤적



주: 각 출생코호트-연령 내 수도권 주민등록자 비중.
 자료: 행정안전부, 「주민등록연방인구」, 1980~2020. 한요섭(2021)에서 재인용.

그림 3. 수도권으로의 이동(2019년 1인당 평균 건수)



주: 해당 연령대 인구 1인당 2019년 평균 '비수도권→수도권' 이동 건수.
 자료: 통계청, 「인구이동통계」, 2019. 한요섭(2021)에서 재인용.

- 청년층 인구유출이 야기하는 ‘지방소멸’ 위기에 대응하기 위해 지방정부뿐 아니라 중앙정부도 적극적으로 지원할 예정
 - 정부는 국가균형발전특별법 개정(2020년) 및 동법 시행령 개정(2021년)을 통해 ‘인구 감소지역’을 지정하고 지원할 예정
 - ‘인구감소지수’를 바탕으로 선정된 89개 인구감소지역에 대한 지역주도형 계획 수립, 지방소멸대응기금(연간 1조원, 10년간)과 국고보조금, 재정·세제·규제상 제도 특례 등의 지원을 집중(행정안전부 보도자료, 2021. 10. 18)
 - 그 외에 지역 일자리 창출 및 정주여건 향상을 위한 다양한 정책들을 시행하고 있으며, 여기에는 지방대학에 대한 지원도 포함
 - 예컨대 ‘제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(2021~25)’(교육부 보도자료, 2021. 2. 28)에서는 “지역인재 유출 및 학령인구 감소에 대응하여 인구 유출을 막는 ‘댐’으로서의 지역 협업시스템 구축 및 그 핵심 축으로서의 지방대 역할 재정립”을 강조
- 이러한 정책의 효과성을 높이려면 청년층의 지역 선택 결정요인을 면밀히 살펴보고, 주어진 예산 제약 내에서 보다 효과적인 방향으로 지원을 집중할 필요
 - 일본의 경우 다양한 수도권 집중 억제 정책에도 불구하고 청년층의 도쿄권 순유입은 20년 이상 지속
 - 대졸자의 높은 지리적 이동성을 고려하면, 지방대학의 정원 및 재학 비중을 늘리더라도 지방의 대졸자 인구 비중에는 별다른 영향을 주지 못할 가능성도 존재(e.g. Bound et al., 2004)
 - 진학과 취업 단계의 지역 선택은 여러 이유로 연계되어 있을 수 있으므로 이러한 가능성도 함께 고려할 필요
- 2005~09년 고등교육기관 입학코호트를 중심으로 고교소재지와 졸업 이후의 거주지역을 살펴본 결과, 고등교육기관 유형별로 이동 패턴이 크게 상이하며, 주로 4년제 대학 중심으로 진학과 취업 단계에서 수도권 집중이 나타남.
 - 4년제 대학의 경우 진학 단계에서는 전국(경기·인천 포함)으로부터 서울로의 유입이 높고, 졸업 이후 취업 단계에서는 전국으로부터 수도권 전체로의 순유입이 발생
 - 반면, 전문대학의 경우 진학 단계에서는 서울·인천 순유출과 경기 순유입 등 수도권 내 진학을 위한 이동 비중이 높고, 졸업 이후 취업 단계에서는 반대로 경기 순유출과 서울·인천 순유입 등 수도권 내 이동이 발생

■ 각 단계별 시도 간 이동의 결정요인으로 이동거리가 중요하게 작용하지만, 그 외에도 진학 단계에서는 서울 소재 대학 내지 수도권 소재 전문대학 여부, 취업 단계에서는 수도권 및 권역 내 거점도시 여부 등이 중요하게 작용

- 4년제 대학의 경우 진학 단계에서는 전국으로부터 서울로의 유입 및 인근 시도 지역으로의 이동이 뚜렷하고, 취업 단계에서는 전국(특히 수도권 인접 권역)으로부터 수도권으로의 유입 및 권역 내 거점도시로의 이동이 빈번(표 1, 표 2)
 - 진학지역 결정요인으로는 지역별 대학 정원과 성적을 통한 입시 과정 등이, 취업지역 결정요인으로는 일자리 분포 및 충청권 이남 여부 등이 중요
- 전문대학의 경우 진학 단계에서는 시도 내 또는 인근 시도로의 진학 비중이 높고, 특히 서울·인천으로부터 경기로의 이동이 뚜렷하게 나타나며, 취업 단계에서는 수도권으로의 재유입 혹은 각 권역 내 이동이 빈번
 - 진학지역 결정요인으로는 지역 내 전문대학의 정원 등이, 취업지역 결정요인으로는 지역 내 일자리 분포와 고교소재지를 비롯한 연고지가 중요

표 1. 시도 간 이동: 4년제 대학 진학

(단위: %)

대학 고교	서울	인천	경기	강원	충북	대전	충남	전북	광주	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주
서울	51.2	1.9	20.3	5.1	3.6	2.4	8.4	1.5	0.6	0.6	0.3	1.8	0.9	0.1	0.3	0.1
인천	27.7	14.9	19.0	4.1	4.7	2.8	17.4	2.5	0.8	0.8	0.5	2.2	1.1	0.2	0.5	0.2
경기	33.5	2.8	24.4	6.4	6.1	2.7	15.5	2.1	0.6	0.5	0.3	2.1	1.2	0.2	0.3	0.1
강원	17.1	1.3	6.0	55.6	4.0	3.4	3.5	0.8	0.8	0.3	0.6	4.2	1.7	0.2	0.5	0.1
충북	14.4	0.8	3.6	2.2	46.4	14.0	8.1	1.3	0.8	0.7	1.1	3.7	1.0	0.1	0.7	0.2
대전	14.7	0.4	3.3	0.9	3.8	54.5	14.4	1.6	0.5	0.6	0.7	1.4	1.4	0.1	0.7	0.1
충남	17.2	0.8	7.3	1.6	4.6	21.7	33.8	7.0	0.7	0.6	0.3	2.3	1.1	0.1	0.6	0.2
전북	10.7	1.0	4.7	0.9	1.5	3.8	3.8	59.5	4.7	1.8	0.9	3.8	1.5	0.2	0.6	0.3
광주	14.1	0.9	4.2	0.8	1.0	1.4	1.9	3.7	58.6	10.5	0.2	0.8	0.8	0.2	0.6	0.2
전남	12.6	0.9	4.6	0.9	1.8	2.4	4.4	8.0	22.4	27.7	0.5	3.0	5.1	0.2	4.8	0.1
대구	11.5	0.7	3.3	1.1	1.0	1.6	2.0	0.7	0.3	0.2	30.7	42.2	2.4	0.3	1.3	0.1
경북	13.8	1.2	5.9	2.1	3.8	6.0	4.2	3.3	0.8	0.8	9.5	38.1	6.3	0.9	2.3	0.2
부산	10.7	0.6	3.2	0.8	0.9	1.5	1.6	0.6	0.3	0.4	1.3	3.4	66.2	1.1	6.5	0.2
울산	12.5	1.2	3.6	0.9	1.5	2.6	2.1	0.5	0.6	0.2	4.2	16.9	18.3	26.2	7.9	0.1
경남	11.9	0.9	3.6	1.2	1.7	2.6	3.1	1.6	1.5	2.7	3.0	6.6	23.9	1.0	34.4	0.1
제주	14.6	0.7	5.5	1.3	2.6	1.8	4.2	2.0	0.6	1.2	1.0	1.7	2.6	0.7	1.4	57.9

주: 2005~09년 4년제 대학 입학코호트의 고교소재지별 대학소재지의 비중이며, 10% 이상은 음영처리함.
 자료: 한국고용정보원, 「대졸자직업이동경로조사」, 2007~18. 한요셉(2021)에서 재구성(p.24).

표 2. 지역 간 이동: 4년제 대학 졸업 후 거주지역

(단위: %)

거주 대학	서울	인천	경기	강원	충북	대전	충남	전북	광주	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주
서울	58.2	4.4	25.1	0.8	0.9	1.7	1.0	0.6	0.7	0.5	1.0	1.2	1.2	0.7	1.1	0.2
인천	24.9	35.8	26.3	1.4	1.2	1.6	1.1	1.1	0.6	0.6	0.3	1.2	1.0	1.1	1.4	0.1
경기	37.8	7.4	44.5	1.0	0.7	1.0	1.1	0.6	0.7	0.5	0.7	1.2	1.0	0.5	0.8	0.3
강원	28.5	3.8	25.0	34.3	0.9	0.8	1.4	0.5	0.6	0.5	0.6	1.4	0.5	0.3	0.4	0.3
충북	21.9	4.6	25.3	1.7	31.1	4.1	3.3	1.1	0.7	0.8	0.7	1.6	0.8	0.5	0.6	0.6
대전	17.0	2.3	10.3	1.3	4.4	47.5	7.2	1.2	0.7	0.5	1.0	2.2	0.6	0.6	1.7	0.2
충남	24.9	8.9	34.5	0.9	2.1	6.2	15.7	0.8	0.5	0.6	0.8	1.1	1.1	0.2	1.0	0.4
전북	14.2	2.4	12.6	1.1	1.2	2.3	3.8	50.5	2.8	2.7	0.3	3.1	1.0	0.2	1.1	0.4
광주	11.6	1.7	6.1	0.6	0.9	1.4	0.7	3.8	56.9	10.8	0.5	0.9	0.8	0.6	2.1	0.3
전남	11.5	2.6	8.8	0.7	1.2	1.9	1.6	2.4	18.6	38.5	0.5	1.1	2.7	0.7	6.8	0.3
대구	11.7	1.0	5.8	0.9	1.2	2.1	0.5	1.2	0.5	0.4	53.1	12.0	2.4	2.9	3.9	0.1
경북	13.4	1.9	8.2	1.1	1.2	1.4	1.4	1.8	0.3	0.8	31.0	25.6	3.2	4.6	3.7	0.3
부산	9.7	1.3	4.4	0.5	0.5	1.1	0.8	0.2	0.4	1.0	1.4	2.4	57.5	4.8	13.7	0.4
울산	14.4	2.0	3.9	0.1	0.2	0.5	0.6	0.3	0.4	0.5	0.6	4.1	6.9	60.6	4.7	0.0
경남	9.4	0.6	5.0	0.5	0.8	0.9	0.6	0.4	0.6	4.3	1.6	2.1	13.4	4.7	54.9	0.3
제주	13.3	2.6	4.8	0.4	0.3	1.0	0.8	0.6	0.0	0.6	0.8	0.4	0.7	0.0	0.7	72.9

주: 2005~09년 4년제 대학 입학코호트의 대학소재지별 졸업 이후 1~2년차 거주지역의 비중이며, 10% 이상은 음영처리함.
 자료: 한국고용정보원, 「대졸자직업이동경로조사」, 2007~18. 한요셉(2021)에서 재구성(p.24).

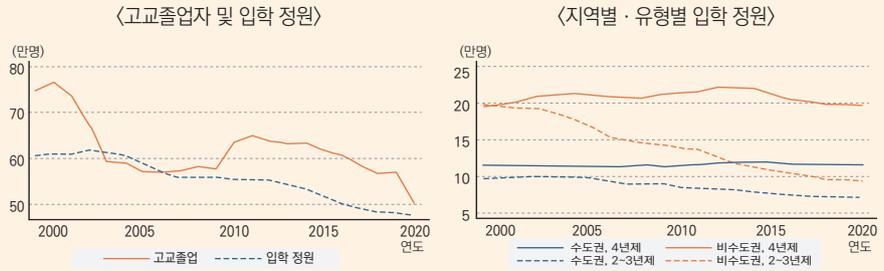
4.

진학 및 취업 단계에서의 지역 간 이동의 연계성 분석

■ 각 단계별 지역 이동의 연계성에 관한 실증분석: 진학 시 인구충격

- 지난 2000년대 초중반에 지금과 유사한 학령인구 감소 위기가 있었음.
 - 2005년 이후 전문대학 정원 감축과 함께 2010년대 2차 예코롬 세대(1991~96년생)의 대학 진학으로 이러한 위기가 지나감.
 - 2000~20년 기간 동안 4년제 대학 정원은 수도권 약 12만명(그중 서울이 약 9만명), 비수도권 약 20만명 선이 유지됨.

그림 4. 연도별 고교졸업자 및 입학 정원의 추이



주: 입학 정원은 4년제 대학 및 2~3년제 전문대학의 정원을 모두 포함한 전체 정원임.
 자료: 한국교육개발원, 「교육통계」, 1999~2020. 한요셉(2021)에서 재인용.

- 지역(권역) 내 인구충격 발생 시 진학지역 선택에 어떤 영향이 있었는지 분석하고, 진학과 취업지역 선택의 연계성을 분석
 - 지역 내 고교졸업자의 증감이 진학 시 타 지역으로의 이동 증가로 이어지는가?
 - 인구충격으로 인한 타 지역 진학은 취업 시 지역 선택에 어떤 영향을 미치는가?
- 주어진 정원 제약하에서 고교졸업자의 인구가 상대적으로 증가할 때, 타 지역(권역) 4년제 대학으로의 진학을 위한 이동이 증가함(표 3의 1열, 2열).
 - 지역 내 4년제 대학 정원이 한정되어 있으므로 타 지역으로 진학
- 하지만 인구충격으로 타 지역에 진학한 학생들은 취업 단계에서 고교소재지로 재이동(표 3의 3열, 4열)
 - 특히 수도권 고교졸업자가 인구충격으로 비수도권 4년제 대학에 진학한 경우, 취업 단계에서 88%가 수도권으로 회귀

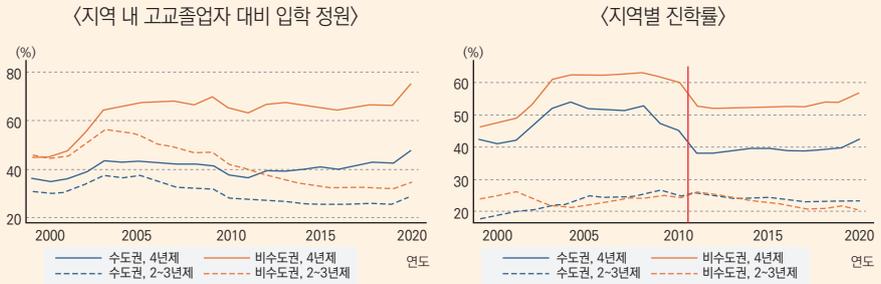
표 3. 타 지역 진학이 취업 시 이동성에 미치는 영향: 4년제 대학

고교소재지별 구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	비수도권	수도권	비수도권	수도권
종속변수	타 지역(권역) 진학 1 st stage	타 지역(권역) 진학 1 st stage	취업 시 이동: 회귀 IV	취업 시 이동: 회귀 IV
	ln(4년 전 14세 인구규모)	0.623** (0.228)	0.187** (0.069)	-
타 지역(권역) 진학	-	-	0.753** (0.132)	0.879** (0.122)
N(Obs.)	29,111	20,388	29,111	20,388

주: 1) 괄호 안은 표준오차이며, 고교졸업지역×고교졸업연도 단위에서 군집됨.
 2) +p<0.1, *p<0.05, **p<0.01.
 3) 모든 식에서 성별, 연령, 부모학력·소득(진학 시), 고등교육기관의 형태, 고교소재지·졸업연도, 대학 입학연도·전공(계열) 더미가 통제됨.
 4) (4년 전 예상된) 지역 내 고교졸업인구를 타 지역 진학의 도구변수로 사용함.
 자료: 한국고용정보원, 「대졸자직업이동경로조사」, 2007~18. 한요셉(2021)에서 재인용.

- 이러한 분석 결과는 4년제 대학 입학 정원, 특히 수도권 대학 입학 정원이 졸업 이후 청년층의 지역 선택에 미치는 영향은 미미함을 시사함.
 - 수도권 대학 정원을 줄여서 지방대학 진학을 유도할 수는 있으나, 대부분 졸업 후 다시 수도권으로 돌아와 취업
- 더구나 수도권의 경우 타 지역에 비해 지역 내 고교졸업자 대비 4년제 대학 입학 정원이 충분하지 않아 인적자본 형성에 왜곡 초래
 - 2020년 기준 지역별 고교졸업자 수 대비 전체 고등교육기관 정원의 비중은, 비수도권이 111%인 데 비해 수도권은 78%이며, 4년제 대학 정원으로 좁혀서 보면 비수도권은 75%이지만 수도권은 48%에 그침.
 - 이러한 고등교육 접근성의 차이는 총량적 고등교육기관 진학률의 차이로도 이어지는데, 2020년 기준 수도권 고교졸업자 66.4%, 비수도권 고교졸업자 78.1%로 큰 차이를 보임.
 - 이와는 반대로, 초·중등 교육 단계에서는 대도시와 읍면 지역을 중심으로 지역 간 학력 격차가 심각하고, 코로나19 위기 이후 더욱 확대되는 경향(한국교육과정평가원 보도자료, 2022. 6. 13)

그림 5. 연도별 진학률의 추이



주: 1) 입학 정원은 4년제 대학 및 2-3년제 전문대학의 정원을 모두 포함한 전체 정원임.
 2) 2010~11년 사이의 진학을 변화에는 2010년 이전까지는 합격자, 2011년부터는 등록자(각년도 4월)로 진학자 집계 기준 변화도 일부 영향(한요셉, 2018, p.19 참조).
 자료: 한국교육개발원, 「교육통계」, 1999~2020.

■ 지역 간 이동의 연계성에 관한 실증분석: 졸업 시 경기상황의 변화

- 대학 졸업 시 대학소재지의 실업률이 증가하면 대학소재지 권역 내 잔류 비중이 소폭 증가하나 통계적 유의성은 약하며, 권역 내 타 시도로의 이동은 뚜렷하게 증가
 - 특히 권역 내에서 고교소재지로의 재이동이 큰 폭으로 증가
- 수도권-비수도권 간 이동에 초점을 맞추어 살펴보면, 대학 졸업 시 지역실업률이 1%p 증가할 경우 수도권 고교졸업자의 수도권 취업 확률은 약 6%p 증가(표 4)
 - 이는 고교소재지에 따른 수도권으로의 권역 이동 가능성의 차이를 보여줌.
 - 지역경기 악화 시 수도권 고교졸업자가 지방대학 졸업 이후 지방에 잔류하는 비중은 더욱 감소

표 4. 졸업 시 지역노동시장의 상황과 수도권-비수도권 간의 이동

종속변수:	(1)	(2)	(3)	(4)
	수도권 취업 IV	취업 시 이동(권역) IV	수도권으로 권역 이동 IV	비수도권으로 권역 이동 IV
졸업 시기 대학소재지의 실업률	-0.039+ (0.021)	-0.058+ (0.031)	-0.046* (0.019)	-0.012 (0.027)
× 수도권 고교	0.098** (0.012)	0.023 (0.016)	0.064** (0.015)	-0.041** (0.003)
N(Obs.)	67,282	67,282	67,282	67,282

주: 1) +p<0.1, *p<0.05, **p<0.01.
 2) 괄호 안은 표준오차이며, 고등교육기관 소재지(시도)×입학연도 단위에서 군집됨.
 3) 모든 식에서 성별, 연령, 부모학력·소득(진학 시), 고등교육기관의 형태, 대학 입학연도·소재지·전공(계열) 더미가 통제됨.
 4) 졸업 시 예측되는 실업률을 실제 실업률에 대한 도구변수로 사용함.
 자료: 한국고용정보원, 「대졸자직업이동경로조사」, 2007~18. 한요셉(2021)에서 재인용.

5.

구조모형을 통한 정책 시뮬레이션

■ 진학과 취업의 두 단계별 결정요인을 체계적으로 반영하는 구조모형을 미시적 데이터로부터 추정하여 시뮬레이션한 결과, 동일 규모의 보조금을 지방대학 진학보다 지방인재의 지방기업 취업에 대해 제공하는 편이 효과적으로 나타남(윤참나·한요셉, 2021).

- 주어진 제약하에서 미래를 내다보며 현재의 선택을 결정하는 합리적 개인들로 구성된 경제모형을 수립
 - 각 단계별 결정요인(수도권/도시 선호, 거리, 수능 성적, 고등교육기관 유형, 지역·학력별 생애기대임금, 성별 격차 등)과 진학 및 취업 시의 지역 선택 간 연계성을 명시적으로 고려
- 미시적 데이터로부터 모형을 추정하고 이를 바탕으로 다양한 정책적 개입의 효과를 시뮬레이션함.
 - ‘지방’(도, 광역시+도)의 ‘지역인재’(지역고교, 지역대학, 지역고교+지역대학)에게 지역대학 진학이나 지방기업 취업에 대해 일정한 보조금을 지급할 때 발생하는 효과를 중심으로 살펴봄.
 - * 단, 지방대학이나 공공기관 지역인재전형의 경우 교육 공급(대학)이나 노동 수요(기업) 측면의 전략적 대응과 관련된 분석도 중요하지만, 본 모형에서는 다루지 않음.

- 정책실험 결과, 같은 지원액을 지방대학 진학보다는 지방기업 취업에 대해 제공하는 편이 청년층 인구유출 억제에 보다 효과적인 것으로 분석됨.
 - 지방기업 취업에 대한 지원(예: 임금 보조, 세제상 혜택 등)은 비수도권 취업 확률을 약 7%p 증가시키며, 비수도권 진학 확률도 약 0.5%p 증가시킴(표 5, 정책 1).
 - 예산 제약하에서 대상을 한정한다면, 지방대학 출신자의 지방기업 취업으로 한정하는 편이 비용 대비 효과적으로 나타남(표 5, 정책 3)
 - 반면, 1인당 지원총액 기준 동일 금액을 지방대학 진학 지원에 사용할 경우(예: 등록금·기숙사비 지원, 장학금 등)는 진학 단계에서 수도권 집중을 약 0.8%p 낮추지만, 취업 단계에서는 그 효과가 대부분 사라짐(표 6, 정책 1).
 - 지방대학 진학과 지방기업 취업을 각각 지원하는 방안(표 6, 정책 2)은, 지방대학 출신자의 지방기업 취업만 지원하는 방안(표 5, 정책 3)과 거의 유사하게 나타나 두 지원의 효과가 서로 상쇄됨을 알 수 있음.
- 지방대학 진학에 대한 지원은 청년층의 지방 정주 목적보다는 교육 및 연구와 같은 본연의 목적에 보다 충실하게 설계할 필요
 - 수도권 대학의 정원을 감소시킬 경우 비수도권 재학생이 증가하는 효과는 있지만 졸업 이후 지역 선택에 미치는 영향이 극히 미미하며, 오히려 지방대학 교육의 질을 제고하는 경우에 지방 정주 확률도 증가(윤참나·한요셉, 2021)

표 5. 지방(광역시+도) 취업 지원정책의 효과

(단위: %, %p)

<대학 진학>	기준(baseline)	정책 1	정책 2	정책 3	정책 4
서울	14.9	-0.2	0.0	-0.1	-0.1
서울 외 수도권	22.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
비수도권 광역시	25.6	0.3	-0.1	0.3	-0.3
비수도권 도	37.4	0.2	0.2	0.0	0.4
<졸업 후 취업>	기준(baseline)	정책 1	정책 2	정책 3	정책 4
서울	29.1	-4.9	-3.5	-3.2	-2.4
서울 외 수도권	19.0	-2.2	-1.4	-1.2	-0.8
비수도권 광역시	22.7	2.9	-0.5	1.4	-0.3
비수도권 도	29.2	4.2	5.4	3.1	3.4
<수혜비율>	기준(baseline)	정책 1	정책 2	정책 3	정책 4
취업 시 보조금	0.0	59.0	52.9	48.1	40.8

주: 정책대상은 다음과 같음: (정책 1) 비수도권 취업자, (정책 2) 고교소재지=취업지역인 비수도권 취업자, (정책 3) 대학소재지=취업지역인 비수도권 취업자, (정책 4) 고교소재지=대학소재지=취업지역인 비수도권 취업자.

자료: 윤참나·한요셉(2021).

표 6. 지방대학(광역시+도) 진학 지원정책의 효과

(단위: %, %p)

<대학 진학>	기준(baseline)	정책 1	정책 2
서울	14.9	0.0	-0.1
서울 외 수도권	22.1	-0.7	-0.1
비수도권 광역시	25.6	1.3	0.3
비수도권 도	37.4	-0.5	0.0
<졸업 후 취업>	기준(baseline)	정책 1	정책 2
서울	29.1	-0.1	-3.3
서울 외 수도권	19.0	-0.1	-1.3
비수도권 광역시	22.7	0.3	1.4
비수도권 도	29.2	0.0	3.2
<청년층 수혜비율>	기준(baseline)	정책 1	정책 2
진학 시 보조금	0.0	63.7	63.7
취업 시 보조금	0.0	0.0	48.9

주: 정책대상은 다음과 같음: (정책 1) 비수도권 고등교육기관을 졸업한 취업자, (정책 2) 비수도권 고등교육기관을 졸업한 비수도권 취업자.

자료: 윤참나·한요셉(2021).

6.

정책적 시사점

■ 지방소멸 대응정책의 설계 시 청년층의 지역 선택 결정요인을 충분히 고려할 필요

- 현재의 청년 대상 재정지원사업이나 고용·취업 관련 세제혜택 등은 대부분 '지방인재'의 '비수도권 취업'을 고려하지 않고 있어 결과적으로 수도권 거주를 장려할 수 있음.
 - 수도권 생활이 주는 다양한 편의 때문에 동일한 임금이나 근로조건에서도 수도권 취업을 선호하는 것으로 분석되며, 전국 공통의 청년 대상 지원은 수도권 거주 현실적 제약을 완화하는 방향으로 작용
 - 서울 및 서울 인근 주요 도시의 청년 대상 일자리·자산 형성·주거·복지 정책 등에는 수도권으로의 유입을 장려하는 측면도 존재
- 지방소멸에 대응하기 위한 전방위적 지원정책은 정책의 효과성을 오히려 떨어뜨릴 수 있음.
 - 물론 지역 내 혁신생태계의 중심축으로서 지방대학의 역할은 중요하지만, 모든 지방 대학을 유지하는 방향의 정책은 청년층의 지방 정주 관점에서 효과적이지 않음.
 - 지방의 교육 및 일자리 질 제고에 강조점을 두고 정책 조합을 신중하게 선택할 필요

■ 청년 대상 학교-직업세계 이행기 지원정책은 지역적 차원을 명시적으로 고려할 필요

- 청년 대상 지원정책은 지역을 고려해 통합적으로 조율할 필요가 있으며, 특히 청년층의 수도권으로의 유입을 장려하지 않도록 설계해야 함.
- 예컨대 청년 대상 재정지원 일자리 사업(예: 청년내일채움공제)이나 세제상 혜택(예: 고용중대세제)에서 지방기업 취업을 우대하여 지원하는 구조를 대폭 강화할 필요

■ 지방대학 지원정책은 청년층 유출 방지보다 교육과 연구의 질 제고 및 지역사회와의 연계성 강화에 보다 충실하게 설계할 필요

- 지방 고등교육기관의 교육 및 연구의 질 그리고 지역사회 연계성을 강화하는 방향의 지원은 결과적으로 청년층의 지방 정주에도 기여
- 학령인구 감소에 따른 대학 구조조정 과정에서 지역을 막론하고 교육의 질이 낮은 기관은 퇴출시키는 한편, 권역 간 고등교육기관 진학 기회와 대학생 1인당 교육비 지원을 함께 균등화해 나갈 필요
 - 한편, 초·중등 교육 단계에서의 지역 간 교육 격차 해소와 기초학력 보장을 위한 지원도 강화할 필요
- 지역의 산업 수요에 부응하는 양질의 교육지원을 보다 구체화하고, 지역 노동시장 및 혁신생태계와의 연계 기능 강화

■ 본 연구는 청년층 지역선택에 초점을 맞추어 수행되었으며, 향후 지역균형발전 및 일자리 창출을 위한 보다 광범위한 연구와 정책제언 필요

- 본 연구는 지방소멸 대응정책의 효율화 및 청년 정책과의 조화라는 관점에서 수행되어 분석의 대상 및 범위에 한계가 있음.
- 지역 간 격차로 인한 불평등의 확대를 막기 위해서는 포괄적이고 체계적인 새로운 지역 균형발전 전략 마련과 함께, 지역균형인재 고용영향평가 내실화와 증거기반 정책 수립을 장려할 필요

1 예컨대 최근 감사원(2022)은 2014~18년간 2조 8,892억원을 투입한 교육부의 대학 특성화(CK) 사업이 지역 수요에 대한 논의 부족으로 인해 실제 지역 수요가 존재하는 학교들을 충분히 지원하지 못했고, 해당 학교들의 정원 감축도 상대적으로 더 많았음을 지적하였다.

참고문헌

- 감사원, 「인구구조변화와 대응실태 IV(교육·일자리 분야): 대학과 지역 일자리 연계 및 일자리 창출·유지를 중심으로」, 감사보고서, 2022.
- 교육부, 「제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획」 발표 - 관계부처 및 14개 시도(비수도권) 합동으로 5개년(2021~2025) 기본계획 수립 -, 보도자료, 2021. 2. 28.
- 윤참나·한요섭, 「청년층의 지역선택: 구조모형적 접근」, 한요섭 편, 「청년층의 지역 간 이동에 관한 연구: 대학 진학을 중심으로」, 제3장, 정책연구시리즈 2021-09, 한국개발연구원, 2021.
- 통계청, 「2021년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)」, 보도자료, 2022. 2. 23.
- 한국교육과정평가원, 「2021 국가수준 학업성취도 평가 결과 및 대응 전략 발표」, 보도자료, 2022. 6. 13.
- 한요섭, 「대학 전공분야 선택과 정부의 역할」, 연구보고서 2018-01, 한국개발연구원, 2018.

- _____, 「진학과 취업 단계의 지역 간 이동과 연계성」, 한요섭 편, 「청년층의 지역 간 이동에 관한 연구: 대학 진학을 중심으로」, 제2장, 정책연구시리즈 2021-09, 한국개발연구원, 2021.
- 행정안전부, 「인구감소지역 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다」, 보도자료, 2021. 10. 18.
- Bound, John, Jeffrey Groen, Gabor Kezdi, and Sarah Turner, "Trade in University Training: Cross-state variation in the Production and Stock of College-Educated Labor," *Journal of Econometrics*, Vol. 121, No. 1-2, 2004, pp.143-173.

<자료>

- 통계청, 「KOSIS-평균연령(시도/시/군/구)」, 2022(추출일: 2022. 8. 31).
- 한국교육개발원, 「교육통계」, 1999~2020(추출일: 2022. 8. 31).