

# 인구감소지역을 중심으로 살펴본 청년기본조례 제정의 영향요인에 관한 연구

How the Youth Basic Ordinances has been Adopted?

임 태 경\*  
Taekyoung Lim

## ■ 목 차 ■

- I. 연구목적 및 필요성
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 분석의 방법
- IV. 실증분석 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 비수도권에 위치한 기초지방자치단체의 청년인구감소 문제가 더욱 심각해지고 있는 실정에서 청년기본조례 및 청년지원에 관련된 조례채택 및 확산에 가장 핵심적으로 영향력을 미치는 요인이 무엇인지를 인구감소지역을 대상으로 살펴보았다. 구체적으로 본 연구에서는 최근 선정된 인구감소지역 89곳을 분석대상으로 2013년부터 2020년까지 총 8년간의 시계열데이터를 토대로 허들모형(Hurdle model)을 사용하여 청년관련조례 동기요인을 분석하고자 하였다. 분석 결과 청년관련조례가 채택되고 확산되는 과정에서 인구감소지역에서 유출되는 청년인구수가 많을 수록 청년관련조례를 채택할 확률이 높아지는 것을 실증분석을 통해 확인할 수 있었으며 이러한 분석결과를 토대로 인구감소지역에서는 기존의 지역에 머무르고 있던 청년층이 유출되는 현상을 막기 위한 필요성에 의해 청년관련조례가 양산되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 본 연구에서는 인구감소지역의 전체인구 중에서 청년인구가 차지하는 비율이 높은 인구감소지역일수록 1개 이상의 다양한 청년관련조례를 제정할 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있었으며 인구감소지역 중에서도 상위행정구역인 '시' 지역에서 청년관련조례가 채택될 확률이 더 높아질 수 있다는 실증 분석결과를 확인하였다. 동시에 청년정책이 중요한 국정과제로 지정되었던 문재인정부 시기에 인

\* 계명대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2023. 3. 23. 심사기간: 2023. 3. 23. ~ 2023. 5. 2. 게재확정일: 2023. 5. 2.

구감소지역에서 청년관련조례가 채택될 가능성이 0.261배 더 높게 나타나 중앙정부에서 특별히 강조하는 정책을 하위정부에서도 안정적이며 적극적으로 따르고자 하는 경향이 나타날 수 있다는 점을 확인하였다. 본 연구는 청년관련조례가 채택되는 과정에서 지방정부가 느끼는 수요적 필요 성분만 아니라 동시에 정치적 환경의 영향으로 청년관련조례 채택 및 확산의 정도가 달라질 수 있다는 실증적인 연구결과를 제시했다는 측면에서 정책채택 및 확산 연구가 축적되는데 학술적 활용도가 클 것으로 기대된다.

□ 주제어: 청년기본조례, 청년관련조례, 청년인구유입·유출, 조례채택, 정책확산, 허들모형

This article examines the factors which affect policy adoption. Specifically, this research examines variation in policy adoption regarding youth corresponding ordinances and local-level characteristics using panel data obtained from 89 small cities that are in danger of extinction due to population decreasing in the South Korea. The analysis is based upon a hurdle model, first with a conditional logistic model to control for any differences between local governments that adopted for youth corresponding ordinances. Secondly, it used a poisson count model truncated at zero to estimate the effect of the covariates on the number of youth corresponding ordinance. Local-level characteristics including the levels of outflow of young adult population aged 20-39 and their ratio are shown to be empirically important determinants of variation in adopted youth corresponding ordinances. The evidence suggests that all else held equal, the local circumstances or willingness to avoid population decreasing can be significant impactful factor on the adoption of youth corresponding ordinances. The results suggest that youth corresponding ordinances are more likely to adopt in cities with needs toward growth in depopulating.

□ Keywords: Youth Basic Ordinances, Youth Corresponding Ordinances, Policy Diffusion, Policy Adoption, Hurdle Model

## I. 연구목적 및 필요성

2000년 대비 2019년에 주민등록인구가 감소한 지방자치단체는 전체 229개 지역 중에서 65.5%에 달하며 특히 20~30대 청년인구가 비수도권에서 수도권으로, 농어촌지역에서 중소도시로 유출되면서 비수도권에 위치한 기초지방자치단체의 청년인구감소 문제는 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 특히 가장 핵심적인 인적자원인 청년인구가 비수도권지역에서 수도권지역으로 빠르게 유출되면서 지방자치단체의 지역경제와 일자리환경은 더욱 취약해지고, 이에 영향받은 청년들은 또 다시 대도시지역으로 빠르게 빠져나가는 악순환이 지속되고 있는 상황에서 중앙정부에서는 2020년 「청년기본법」을 제정하고 청년정책조정실과 청년정책조정위원회를 새롭게 만드는 등 청년정책을 핵심 국정과제로 지정하면서 청년정책을 제도적인 측면에서 강화하기 시작하였다. 과거 역대 정부에서도 청년과 관련된 정책과 대책들이 존재했지만 「청년고용촉진특별법」이 유일한 법적 근거였던 상황에서 중앙정부 단위에서의 청년기본법의 제정은 청년의 삶 전반을 다루고 있다는 점에서 차별화된 제도로 평가되었다.

지방자치단체에서도 비슷한 시점에 「청년기본조례」를 제정하여 청년의 일자리확대, 청년의 주거 및 생활안정 등을 지원하기 위한 제도적 환경을 적극적으로 구축해 나가기 시작하였다. 예컨대 우리나라 최초로 「청년기본조례」를 제도화한 지방정부는 서울특별시였으며 구체적인 명칭과 세부내용은 다소 차이가 존재하지만 대부분 청년기본법 제정에 대한 논의가 본격화되기 시작한 시점을 기점으로 지방자치단체에서도 빠르게 「청년기본조례」를 제정하는 행태를 보이기 시작하였으며, 구체적으로 2015년 2곳, 2016년 23곳, 2017년 36곳, 2018년 47곳, 2019년 40곳의 기초지방자치단체가 신규로 「청년기본조례」를 제정하였다(강유미, 2022).

이러한 배경을 토대로 본 연구에서는 기초지방자치단체에서 청년기본조례 및 청년층 지원에 관련된 조례가 채택되는 과정에서 가장 핵심적으로 영향력을 미치는 요인이 무엇인지 중점적으로 살펴보는 차원에서 논의를 이어가고자 하였다. 특히 본 연구에서는 청년인구 유출 문제가 가장 심각할 수 있는 인구감소지역으로 선정된 89곳의 기초지방자치단체를 분석대상으로 선정해 청년인구 유입을 지원하기 위한 새로운 제도적 장치로서의 청년관련조례가 채택되는 과정에서 인구감소지역에서 느끼는 지역의 수요적 필요성에 의해서 청년관련조례가 채택되어지는지 아니면 정치적인 환경으로 인해 청년관련조례가 채택되어지는지의 여부를 종합적으로 살펴봤다는 측면에서 기존의 선행연구로부터의 연구의 차별성을 찾을 수 있을 것이다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1. 「청년기본법」과 「청년기본조례」의 특성

2000년대 초반부터 청년문제가 자주 이슈화되면서, 청년을 정책대상으로 하는 「청년실업 해소특별법」이 2004년에 처음으로 제정되긴 했지만, 이 법은 청년에 대한 정확한 실태 분석을 통해 중·장기적인 측면에서 청년정책을 다루고 있기 보다는 현안이 발생할 때마다 사업을 발굴하여 대처하는 방식을 유지하기 위한 단편적인 제도라는 점에서 많은 한계점이 존재한다는 지적이 팽배했고, 그 이후 다양한 청년정책 추진을 위해서 청년을 대상으로 한 기본법 제정이 필요하다는 수요가 끊임없이 제기되어 왔다. 그 이후 2014년 3월에 「청년발전기본법안」을 발의한 것을 시작으로 총 10건<sup>1)</sup>의 유사 법안이 발의된 이후 최종적으로 2020년 2월에 「청년기본법」이 제정되었으며 이 법안은 그동안 분절적으로 추진되던 청년정책이 통합적으로 추진될 수 있는 법적인 기반을 마련했다는 측면에서 기존 제도와 차별성을 지닌다는 평가였다(이울경, 2017; 하필윤, 2018).

구체적으로 「청년기본법」은 청년의 권리와 책무를 직접적으로 언급하여 국가와 지방자치단체 단위에서 각각 청년에 대한 책임을 정하고 청년정책의 수립·조정 및 청년지원 등에 관한 사항을 규정하도록 하였으며 청년의 문제를 해결하는 과정에서 당사자인 청년들의 목소리를 정책에 반영하는 것을 기본적인 취지로 하면서 이와 관련된 의무규정을 다루고 있어 국가와 광역지방자치단체에서는 2020년 2월 이후 「청년기본법」을 토대로 청년발전에 필요한 청년정책 기본계획을 5년마다 수립하고 광역자치단체장은 기본계획에 따라 연간 시행계획을 수립하여 시행하도록 함을 의무화했다.

하지만 흥미롭게도 「청년기본법」이 제정되기 이전부터 대부분의 광역시도 단위에서는 「청년기본조례」를 먼저 제정하여 이미 운영되고 있는 실정이었으며, 구체적으로 2015년 서울광역시, 대구광역시, 경기도, 전라남도를 시작으로 2016년에 대전광역시, 충청북도, 충청남도, 제주특별자치도 2017년에 부산광역시, 울산광역시, 강원도, 전라북도, 경상북도 등에서 「청년기본조례」를 제정하여 청년정책 추진체계의 법적 기반을 선도적으로 마련해 나갔다. 이는 중앙정부 정책에 의존한 '위로부터' 영향이 아닌 광역지방자치단체 차원에서 인구급감 및 청년인구 유입 및 청년인구 문제를 실천적으로 해결하기 위한 수단으로 관련 조례를 자체적이며 선도적으로 마련한 결과로 볼 수 있을 것이다.

1) 2016년 신보라 의원 등에 의해서 「청년기본법안」, 2017년 강창일 의원 등에 의해 「청년발전지원기본법안」, 2018년 신보라 의원 등에 의해서 「청년발전지원법안」 등이 발의되었음

동시에 몇몇개의 기초지방자치단체에서도 중앙정부의 「청년기본법」과 17개의 광역지방자치단체에서 「청년기본조례」가 제정되기 이전시점부터 「청년기본조례」를 자체적으로 제정하여 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고 청년들이 자립할 수 있는 기반을 선도적으로 마련해 나갔으며 새로운 청년인구유입, 청년고용확대, 주거안정, 생활안정, 문화 활성화 등 다양한 분야에서 청년정책 프로그램 활성화를 위해 노력하는 행태를 보였다.

이러한 배경을 토대로 본 연구에서는 조례가 채택·확산되는 과정에서 하향적 정책확산 기제가 의무적으로 작동하지 않았던 특성을 내포하고 있는 「청년기본조례」가 제정되는데 가장 핵심적인 영향력을 미친 요인이 무엇인지를 인구감소지역을 대상으로 집중적으로 살펴보는데 연구의 초점을 맞추었다. 구체적으로 본 연구에서는 청년인구 유출이 증대되어 새로운 청년인구를 유입해야 하는 정책적 수요에 반응하여 청년관련조례가 제정되는지 아니면 상대적으로 유입되는 청년인구가 많고 청년인구 비중이 높은 지역적 환경의 영향으로 청년관련조례가 제정되는지 혹은 정치적인 환경으로 인해 청년관련조례가 채택되어지는지의 여부를 동시에 집중적으로 분석하고자 하였다.

## 2. 조례제정에 영향을 미치는 요인: 지역적 수요환경과 정치적 환경을 중심으로

선행연구들은 조례가 제정되는 결정요인에 대해서 다양하게 분석하고 있으며 특히 Walker(1969)의 내부결정요인모형에 기초하여 지역적 환경, 정치적 환경으로부터 발생하는 영향력에 의하여 조례나 정책의 도입이 결정된다고 분석하고 있다.

우선 조례채택에 영향을 미칠 수 있는 지역적 요인에 관해서 Feiock&West(1993)에 따르면 지역에서는 해당 지역의 기능적 수요에 반응하여 새로운 정책을 채택하게 되고, 관련 수요의 증가가 지역주민들로 하여금 정책 결정자에게 새로운 정책을 채택하도록 압력을 행사하기 때문에 지자체 내에서 발생된 문제를 효과적으로 예방하고 해결할 수 있는 정책의 채택은 촉진될 수 있다고 설명하고 있다(Feiock & West, 1993). 다시말해, 청년층의 문제가 단순히 개인의 문제를 넘어서 심각한 지역사회문제로 인식되면 청년인적자본의 부족으로 지역사회 내에서 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 수단으로 청년관련조례 제정이 촉진될 수 있다고 볼 수 있다.

동시에 많은 실증분석결과에서는 지역이 당면한 정책적 수요와 필요성으로 인해 관련조례의 도입 가능성이 높아질 수 있다는 분석결과를 제시하고 있다. 구체적으로 윤선일·김정숙(2022)은 2000년부터 2020년까지 226개 기초지방자치단체를 분석대상으로 패널순위로짓분석을 사용하여 인구조례 채택에 영향을 미치는 요인에 대해서 분석하였다. 해당 연구에서는

인구조례를 도입할 필요성이 조성되었는지를 파악하기 위해 인구증가율, 노인비율을 지역적 특성을 나타내는 변수로 사용하였으며 이 중 지자체 내의 노인비율은 인구조례를 채택하는데 유의미한 영향을 미치는 변수임을 증명하면서 지자체 내부적인 수요요인이 특정관련조례를 채택하는데 영향을 미치는 중요한 요인임을 제시하고 있다.

이정철·허만형(2012)은 10년(2002-2011)동안의 시계열데이터를 토대로 기초지방자치단체 단위에서 Cox비례위험모형을 사용하여 출산장려금 지원 조례제정에 영향을 미치는 요인에 대해 실증분석한 결과, 해당지자체의 출산율이라는 지역적 특성이 출산장려금 지원 조례 채택에 유의미한 영향을 미치는 영향요인임을 증명하면서 지방정부는 그들이 처한 내적 문제 해결을 위한 대안으로 관련된 조례를 채택할 수 있다는 시사점을 제시하고 있다.

문승민·나태준(2017)은 2008년부터 2015년까지를 분석시기로 설정하며 Cox회귀모형을 사용해 기초지방자치단체 단위에서 갈등관리 조례도입에 영향을 미치는 영향요인에 대해서 실증분석한 결과, 지자체 내에서의 공공갈등 발생이 많을수록 갈등관리조례 도입 가능성이 더 높을 수 있다는 실증분석결과를 제시하고 있다. 이 연구에서는 지자체 내에서 지역주민들의 수요 촉진은 관련조례도입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 증명하였고, 기초지방자치단체에서는 해결해야 할 필요성이 높은 사안을 관리하기 위한 목적으로 관련조례를 도입함으로써 미래에 발생할 문제의 가능성을 경감하고자 하는 목적에서 조례가 제정될 수 있음을 설명하고 있다.

종합해보면 기존의 선행연구들은 지방자치단체의 내적 문제를 해결하기 위한 대안을 탐색하는 과정에서 조례가 하나의 정책적 수단으로 채택될 가능성이 높을 수 있다고 설명하고 있으며, 특히 지역적 수요측면이 관련조례의 도입을 촉진시키는데 중요한 영향을 미칠 수 있다고 보고 있다. 따라서 본 연구에서는 청년인구급감 문제에 직면하고 있는 인구감소지역에 해당되는 지방자치단체일수록 지역의 핵심 인적자본인 새로운 청년인구를 유입시키고 기존의 청년인구가 유출되는 현상을 방지하기 위한 관련조례 제정의 필요성이 높을수록 청년과 관련된 조례의 도입 가능성이 높을 것이라고 판단해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설1: 유출되는 청년인구수가 많은 인구감소지역일수록 청년관련조례 제정 및 확산 가능성이 높아질 것이다.

가설2: 유입되는 청년인구수가 많은 인구감소지역일수록 청년관련조례 제정 및 확산 가능성이 높아질 것이다.

가설3: 청년의 인구비율이 더 높은 인구감소지역일수록 청년관련조례 제정 및 확산 가능성이 높아질 것이다.

또한 정치적 요인에 관련된 기존의 선행연구에 따르면 정책결정자들이 정치적 목적을 달성

하기 위한 수단의 일환으로 특정 조례를 도입된다는 논리로써, 단체장과 같은 중요한 정책결정 행위자가 가진 특성 및 정치적 동기 등으로 인해 특정 정책이나 조례가 도입될 수 있다고 설명한다(하민지 외, 2011; 유한별·나태준, 2019; 윤선일·김정숙, 2022). 구체적으로 하민지·서인석·권기현(2011)는 경상도 기초자치단체를 분석대상으로 2006년부터 2010년까지의 자료를 토대로 실증분석한 결과 단체장의 득표율과 저소득층 건강보험료 지원조례 채택간의 인과관계가 있음을 실증적으로 제시하면서 단체장 선거의 경쟁이 치열한 지역일수록 저소득층 건강보험료 지원 조례채택이 어려울 수 있다는 분석결과를 제시하고 있다. 더불어 하민지·서인석·권기현(2011)의 연구에서도 실제 공무원 및 정당 소속 관계자를 대상으로 지방자치단체간 정책채택 및 확산에 영향을 미치는 요인들에 대해 인터뷰한 결과 단체장의 관심사와 단체의 강력한 정책 추진 의지, 지방의회와 집행기관과의 관계 등이 지방정부 특정 조례 채택에 영향을 줄 수 있는 요인임을 밝히고 있다.

이정철·허만형(2012)은 10년(2022-2011)동안의 시계열데이터와 기초지방자치단체 단위에서 Cox비례위험모형을 사용하여 출산장려금 지원 조례제정에 동기요인으로 영향을 미치는 요인에 대해 실증분석한 결과, 지역주민들로부터 지지를 많이 받은 단체장이 존재할수록 출산장려금지원 조례가 채택 될 가능성이 높다는 분석결과를 설명하면서 지역 내부적인 정치적 환경이 특정조례를 채택하는데 유의미한 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있음을 설명하고 있다.

박나라·김정숙(2018)은 240개의 기초지방자치단체를 분석대상으로 사건사분석과 비례위험검증분석을 시행한 결과 광역지자체 내에서 환경관련 기본조례를 도입했을 때 해당 시도내의 기초자치단체들에서도 관련조례의 도입 확률이 높아질 수 있다는 실증분석결과를 제시함으로써 지방정부들이 느끼는 정책의 필요성이나 고유한 자연환경 조건에 따라 관련된 조례가 적절히 제정되어야 함에도 불구하고 위로부서의 압력 때문에 관련조례가 제대로 채택되지 못할 가능성이 존재함을 언급하고 있다.

김태은·이석환(2020)은 5년(2015-2019)간의 패널데이터를 활용하여 17개의 광역지방자치단체를 분석단위로 설정해 빅데이터 활용에 관한 조례채택에 영향을 주는 요인을 로짓회귀 분석 방법론을 활용하여 도출하고 있다. 분석결과 진보정당 소속 광역단체장이 존재하는 지역이 보수정당 소속 광역단체장이 존재하는 지역에 비해 빅데이터 활용에 관한 조례를 제정할 확률이 더 낮을 수 있다는 실증분석 결론을 제시하였다.

지금까지의 정치적 요인에 관련된 기존의 선행연구들은 지방정부의 조례채택에서 가장 핵심적인 역할을 수행하는 정책행위자(Policy Actor)를 단체장으로 초점을 맞추고 단체장의 정치적 성향, 단체장의 득표율, 상위정부의 정책결정 여부 등이 지방정부의 조례채택에 영향력을 미치는 동기요인으로 실증분석한 연구결과가 제시되고 있어 본 연구에서도 이러한 점을

반영해 정치적으로 관련된 가설을 다음과 같이 설정 하였다. 본 연구는 청년관련조례가 인구감소지역에서 느끼는 지역의 수요적 필요성에 의해서 채택되고 있는지 아니면 정치적인 환경으로 인해 청년관련조례가 채택되어지는지의 여부를 동시에 분석했다는 점에서 기존의 선행연구들과 차별성을 찾을 수 있을 것이다.

가설4: 단체장의 득표율이 더 높은 인구감소지역일수록 청년관련조례 제정 및 확산 가능성이 높아질 것이다.

가설5: 청년정책이 정부의 주요 국정정책으로 추진되던 문재인정부(2017년~2020년) 시기에 인구감소지역단위에서도 청년관련조례의 제정 및 확산 가능성이 높게 나타났을 것이다.

〈표 1〉 선행연구경향

	연구자	연구방법	분석 주요내용
지역적 수요 환경	Feiock & West (1993)	지방공무원을 대상으로 한 824개의 설문조사자료를 토대로 Probit 분석시행	지역내에서의 수요 증가는 지역주민들로 하여금 새로운 정책을 채택하도록 압력을 행사하고 이는 정책 채택촉진을 발생시킬 수 있다고 설명함
	이정철·허만형 (2012)	2002-2011 자료를 토대로 Cox비례위험모형분석을 시행	해당지자체의 출산율과 인구감소라는 지역적 환경은 지방정부의 출산장려금지원조례 채택에 강한 영향력을 미치는 요인임을 분석결과로 제시함
	윤선일·김정숙 (2022)	2000-2020자료를 대상으로 패널순위로짓분석 시행	기초지방자치단체를 분석단위로 인구조례 채택에 영향을 미치는 요인에 대해서 분석하면서 기초지자체의 지역적 특성(노인비율)은 조례제정에 중대한 영향요인임을 증명함
	문승빈·나태준 (2017)	2008-2015 자료를 토대로 사건사분석을 시행	지자체 내에서의 공공갈등 발생이 많을수록 갈등관리조례 도입 가능성이 높을 수 있다는 실증분석결과를 제시함
정치적 환경	하민지·서인석·권기현 (2011)	2006-2010 자료를 토대로 패널로짓분석시행	경상도 기초자치단체를 분석대상으로 단체장의 득표율과 저소득층 건강보험료 지원조례 채택간의 부(-)의 인과관계가 있음을 실증적으로 증명함
	이정철·허만형 (2012)	2002-2011 자료를 활용하여 Cox비례위험모형분석을 시행	중앙정부의 정책결정여부와 단체장의 정치적인 특성은 지방정부의 조례채택에 가장 영향력 있는 요인임을 실증적으로 제시함
	박나라·김정숙 (2018)	1995-2016에 해당되는 240개의 기초지방자치단체 자료를 토대로 사건사분석과 비례위험검증분석을 시행	광역지자체 내에서 환경관련 기본조례를 도입했을 때 해당 시도내의 기초단체들에서도 관련조례의 도입 확률이 높아질 수 있다는 실증분석결과를 제시함
	김태은·이석환 (2020)	2015-2019자료를 토대로 로짓회귀분석 시행	빅데이터 활용에 관한 조례채택에 영향을 주는 요인을 17개의 광역자치단체를 분석단위로 실증분석하여 진보정당 소속의 광역단체장의 존재와 빅데이터 조례 제정 간의 인과관계를 실증적으로 분석함

### Ⅲ. 분석의 방법

#### 1. 분석단위 및 분석모형

##### 1) 분석의 단위 (Unit of Analysis)

본 연구의 분석단위는 2022년 6월 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부 장관이 지정하여 고시한 89개의 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체로 설정하였다. 본 연구에서는 우리나라 기초지방자치단체 중에서도 인구감소 문제를 가장 심각하게 경험하고 있는 지역을 분석대상으로 선정하여 청년인구 유출방지와 유입유도에 영향력 있는 정책수단으로 작동 될 수 있는 청년관련조례제정을 주도하는 영향요인이 무엇인지를 분석하는데 연구의 초점을 맞추었다.

또한 청년층을 지원하는 것과 관련된 조례가 제도적으로 제정되는데 있어서 정치적 환경의 영향력이 있는지의 유무를 살펴보기 위하여 연구분석시점을 박근혜정부와 문재인정부 집권시기가 모두 포함될 수 있는 2013년부터 2020년까지 총 8년 간의 시계열 데이터를 사용하였으며 동시에 청년관련조례가 인구감소지역에서 채택되고 확산되는데 유의미하게 영향을 미치는 요인을 종합적이며 실증적으로 규명하는데 연구의 초점을 맞추었다.

〈표 2〉 분석대상 표본 수

구분	시도기준	단체수(개)	시	군	구
경상권역	경상북도	16	5	11	0
	경상남도	11	1	10	0
	부산광역시	3	0	0	3
	대구광역시	2	0	0	2
경기권역	경기도	2	0	2	0
	인천광역시	2	0	2	0
강원권역	강원도	12	2	10	0
충청권역	충청북도	6	1	5	0
	충청남도	9	3	6	0
호남권역	전라북도	10	3	7	0
	전라남도	16	0	16	0
시군구별 단체수		89	15	69	5

참고: 행정안전부 고시 제2021-66호

## 2) 분석모형

본 연구에서는 인구감소지역을 중심으로 청년지원에 관련된 조례제정을 이끄는 주된 동기로 인이 무엇인지 분석하기 위해서 허들모형(hurdle model)을 사용하였다. 89곳의 인구감소지역 단위에서는 청년기본조례만을 제정한 지방정부가 있을 뿐만 아니라 동시에 청년층을 지원할 수 있는 다양한 조례를 추가적으로 제정한 인구감소지역이 있어 지방정부마다 청년지원에 관련된 조례를 제정하고 있는 수준이 모두 상이하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 특성을 반영하여 종속변수에서 영(0)이 과다하게 관측될 경우 회귀계수의 값에 편향(biased)이 발생할 수 있다는 오류를 제거하기 위하여(Wooldridge, 2019) 허들모형의 방법론을 채택하여 분석결과 값을 도출하였다(Cragg, 1971).

허들모형은 종속변수가 0에서 1로 변화하는 것과 1에서 2로 변화하는 것이 절대적 값의 변화 크기는 동일하지만(Cragg, 1971), 이는 실제 유사한 현상으로 설명되지 않을 수 있다고 가정하여 접근하는 모형으로써(Cragg, 1971) 이항분포에 대한 로지스틱 모델(logistic model)과 양의 정수로 관측되는 카운트모델(count model)이 결합된 2부분 모형(two-part model)으로 추정되는 방법론을 뜻하며 본 연구에서 적용한 허들모형 추정식을 제시하면 다음과 같다(Cragg, 1971).

$$Y_i = s_i h_i^* \quad (1)$$

위의 (1)의 추정식에서  $Y_i$  는 0또는 0보다 큰 값으로 관찰되며  $s_i$ 는 로지스틱 모델에 대한 함수를 뜻하며,  $h_i^*$  는 카운트모델에 대한 함수를 뜻한다. 로지스틱 모델은 다시 (2)의 추정식으로 설명되며, 여기서  $s_i$ 는  $Y_i = 0$ 일 때 0이고  $Y_i > 0$  일 때 1의 값을 갖는다. 또한  $Z_i$ 는 설명변수들의 벡터를 의미하며 설명변수는 지방자치단체의 청년환경, 정치적 환경, 지역적 환경으로 구성되었고,  $\gamma$  는 회귀계수의 벡터,  $e_i$ 는 오차항을 뜻한다.

$$s_i = \begin{cases} 1 & \text{if } Z_i\gamma + e_i > 0 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (2)$$

또한 (3)의 추정식은 카운트모델 파트를 설명하고 있으며  $h_i^*$  는 다시 선형모형(linear)과 지수모형(exponential)으로 구분되며 여기서  $X_i$  는 설명변수들의 벡터를 의미하고 설명변수는 지방자치단체의 청년환경, 정치적 환경, 지역적 환경으로 구성되었다.  $\beta$  는 회귀계수의 벡

터를 뜻하며  $\nu_i$ 는 오차항을 의미한다.

$$\begin{aligned} h_i^* &= X_i\beta + \nu_i \\ h_i^* &= \exp(X_i\beta + \nu_i) \text{ (exponential)} \end{aligned} \quad (3)$$

본 연구에서는 추정식(2)를 통해 인구감소지역 중에서도 청년에 관련된 지원조례 제정여부를 결정하는 동기요인을 탐색하고, 추정식(3)을 통해 인구감소지역 중에서도 「청년기본조례」뿐만 아니라 청년층을 지원하는 것과 관련된 다양한 조례의 확산의 정도에 영향을 미치는 동기요인을 분리하여 도출함으로써 청년과 관련된 조례를 제정하는 인구감소지역 행태에 영향을 미치는 요인에 대해서 보다 구체적으로 분석하고자 하였다.

## 2. 변수의 선정

### 1) 종속변수와 선정근거

본 연구에서는 크게 두가지 측면에서 종속변수를 구분하여 측정하였다. 우선, 허들모형중에서도 로지스틱 모형에 사용된 종속변수로서 인구감소지역내에서의 청년관련조례 제정여부를 주요 종속변수로 설정하였으며 청년관련조례를 제정한 인구감소지역은 1의 값을 갖고, 청년관련조례를 제정하지 않은 인구감소지역의 경우는 0의 값으로 설정하였다. 다시말해, 청년관련조례를 도입하기 이전 시점에는 0의 값을, 도입 이후 시점에는 1의 값으로 입력되었다.

둘째, 청년인구 유출문제가 심각한 인구감소지역의 경우에는 「청년기본조례」뿐만 아니라 청년층의 유입 및 정착 혹은 지원에 관련된 한 개 이상의 조례를 가지고 있는 경우가 존재할 수 있기 때문에 본 연구의 허들모형 중에서도 카운트 모델에 적용된 종속변수는 청년층 지원에 관련해서 각각의 인구감소지역에서 제정한 조례의 총수로 산출하였다. 최근 기초지방자치단체에서는 청년기본조례 뿐만 아니라 경제, 사회문화 등 모든 분야에서의 청년층의 참여확대 및 권익 증진, 청년발전 등을 목적으로 하는 청년정책 확대에 중점을 두고 있는 실정이며 특히 청년 일자리 확보 및 일자리 창출 등에 관련된 조례가 다양하게 제정되고 있는 실정이다. 구체적으로 대구광역시 서구의 경우 「대구광역시 서구 청년 기본조례」, 「대국광역시 서구 자립준비청년등의 자립 지원에 관한 조례」등 다양한 측면에서 청년층 지원을 위한 제도적인 환경이 조성되고 있으며 경상북도 의성군의 경우에도 「의성군 청년발전기금 설치 및 운용 조례」와 「의성군 청년발전 기본조례」등이 제정되어 있어 지역에서 청년들이 그들의 역량을 키울 수 있는 환경을 조성하는데 힘쓰고 있는 실정이다. 이처럼 본 연구에서는 인구감소지역으

로 선정된 기초지방자치단체 단위에서 청년기본조례의 제정여부 뿐만 아니라, 청년층의 지원 및 유입·정착을 활성화 하기 위하여 제정된 조례수를 자치법규 정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr)) 상에서 수집하여 그 총합을 도출하여 허들모형 중에서도 카운트 모델의 종속변수로 적용함으로써, 청년관련조례 제정유무에 영향을 미치는 요인 뿐만 아니라 청년에 관련된 다양한 조례 제도의 확산에 영향을 미치는 요인을 종합적으로 분석하는데 연구의 초점을 맞췄다.

## 2) 독립변수의 선정근거

본 연구에서는 인구감소지역의 청년환경과 정치적 환경 지역적 환경을 주요 독립변수로 활용하여 청년과 관련된 조례제정을 주도하는 주된 동기요인으로 작동하는지를 분석하는데 집중하였다.

우선, 청년인구 급감현상은 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체가 가장 먼저 체감할 수 있는 사회적 문제로서 인구감소위기에 직면한 기초지방자치단체에서는 이러한 청년인구 급감현상에 대응하기 위해서 청년기본조례 및 청년지원을 위한 다양한 조례를 도입할 필요성이 조성되었을 가능성이 높으며, 본 연구에서는 이러한 환경에서 발생한 수요가 청년관련조례 제정의 가능성을 높일 수 있다고 판단하여 해당 독립변수로 청년환경을 사용하였다. 구체적으로 청년환경에 해당되는 변수는 인구감소지역에서 유출된 청년인구수와, 인구감소지역으로 유입된 청년인구수, 그리고 전체 주민등록인구수 중 청년인구가 차지하는 비율로 측정되었으며 이때 청년의 조작적 정의는 단일한 기준이 존재하지 않는 실정에서 대부분의 지방자치단체가 청년을 만 19세 이상 39세로 정의하고 있는 실정을 반영하여<sup>2)</sup> 본 연구에서도 청년의 개념을 20~39세의 범위에 해당되는 사람으로 정의하였다.

다음으로 기존의 선행연구에서는 지방자치단체의 조례도입은 지역 내 정치적 역학 관계의 결과로 이루어진 사건이라 보면서 단체장의 정치적 입지 및 환경, 상위정부의 대통령이 강조하는 정책 사항을 따르려고 하는 경향 등이 주요한 정치적 영향요인으로 작동될 수 있다는 언급을 토대로(이승중·강철구, 2006; 박은순·하태수, 2018; 이정철·허만형, 2012), 본 연구에서도 두 번째 독립변수로서 정치적 환경에 해당되는 변수를 크게 두 가지 측면에서 구분하여 살펴보았다. 우선 지방자치단체장의 득표율을 측정하여 정치적 환경 변수로 포함하였다. 선행 연구에 따르면 인구감소지역으로 선정된 기초지방자치단체의 경우 청년인구 유출 문제가 매

2) 서울특별시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 제주특별자치도의 「청년기본조례」에서는 청년의 나이를 만19세 이상 39세 이하로 정의하고 있으며, 부산광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 경상남도에서는 청년의 나이를 만19세부터 39세까지로 정의하고 있는 실정이다(자치법규정보시스템)

우 심각하기 때문에 단체장이 주민으로부터 받는 정치적 지지 정도가 높을수록 단체장은 새로운 인구유입을 위한 새로운 조례를 제정하는 행태를 보일 가능성이 높을 수 있다고 분석하고 있는 점을 반영해(윤선일·김정숙, 2022) 본 연구에서는 단체장의 득표율을 정치적 환경변수로 포함하였다. 두 번째 정치적 환경에 관련된 변수로는 청년정책이 국정과제로 지정된 시기였던 문재인 정부 집권시기를 더미변수화하여 독립변수로 사용하였다. 중앙정부 차원에서 청년정책백서가 발간되는 등 청년정책이 정부의 주요국정 정책으로 추진되던 2017년부터 2020년 시기에는 지방정부 단위에서도 청년관련조례의 제정 및 확산이 적극적으로 나타났을 가능성이 있기에 2017년부터 2020년까지 문재인 정부가 집권하던 시기의 경우 1로, 그렇지 않을 경우는 0으로 측정하여 이항변수 처리하였다.

또한 본 연구에서는 세 번째 독립변수로서 지역적 환경에 해당되는 영향력을 측정하였다. 선행연구에 따르면 시군구 중에서도 상대적으로 지역경제규모가 큰 ‘시’ 지역일수록 풍부한 문화환경 및 인프라 환경을 보유하고 있을 도심부일 가능성이 높고 청년층일수록 이러한 도심부 유입이나 거주를 선호할 가능성이 높을 수 있어 (Kimelberg and Nicholl, 2012) ‘시’ 지역이 ‘구’ 또는 ‘군’ 지역에 비해서 청년층의 유출방지 및 유입증대를 위해 상대적으로 청년층의 요구에 맞는 다양한 조례가 제정될 가능성 높을 수 있다고 판단할 수 있을 것이다. 동시에 ‘구’ 또는 ‘군’ 지역에는 ‘시’ 지역에 비해서 상대적으로 청년관련인구 비중이 낮을 수 있어 청년정책을 담당하고 있는 전담부서 및 청년정책담당관이 부재할 가능성이 높고 청년인구의 비중을 늘리기 위한 노력의 취지에서 청년관련조례가 적극적으로 제정되기보다는 정책대상집단의 비중이 상대적으로 낮은 청년층에 관련된 조례제정은 소극적으로 나타날 수 있는 선행연구결과(정다원, 2020)를 토대로 본 연구에서는 상위행정구역인 ‘시’의 경우 1로, 그 외 지역을 0으로 더미변수화하여 지역적환경을 측정하였다.

### 3) 통제변수의 선정근거

본 연구에서는 집단간 특성 차이로 인해 발생할 수 있는 효과를 반영하기 위해서(Hamilton, 1994), 독립변수 이외에 청년기본조례 및 청년관련 다양한 조례 제정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 인구학적 환경에 관련된 통제변수를 분석모형에 포함시켰다. 선행연구결과에 따르면 인구규모가 큰 지자체 일수록 지방정부 역량이 높을 수 있다고 가정할 수 있고 이는 다시말해 인구규모가 클수록 청년관련 조례 제정 확률이 높을 수 있다는 점을 반영하여(박나라·김정숙, 2018) 국가통계포털에서 수집된 주민등록연앙인구수를 측정하여 해당 통제변수로 활용하였다.

〈표 3〉 변수의 조작화

구분	변수	변수의 조작화	출처
종속변수	청년기본조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (로지스틱모델): 「청년기본조례」가 제정된 이후 시점 = 1, 「청년기본조례」가 제정되기 이전 시점인 경우 = 0</li> <li>• (카운트모델): 「청년기본조례」뿐만 아니라 지방자치단체에서 청년층의 지원을 위해 제정된 조례수의 총합</li> </ul>	자치법규 정보시스템
독립변수	청년 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소지역에서 유출된 청년(만19세-39세)인구수</li> <li>• 인구감소지역으로 유입된 청년(만19세-39세)인구수</li> <li>• 전체 주민등록연앙인구수 중 청년인구가 차지하는 비율</li> </ul>	지역별 통계연보
	정치적 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체장 득표율</li> <li>• 문재인정부(2017-2020)집권시기 = 1 그 밖의 경우=0</li> </ul>	선거통계 시스템
	지역적 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시_터미, 상위행정구역인 '시'의 경우 =1, 그 밖의 경우 =0</li> </ul>	
통계변수	인구학적 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록연앙인구수</li> </ul>	지역별 통계연보, 행정안전부

※ 데이터 수집 기간은 총 8년(2013-2020)임

## IV. 실증분석 결과

### 1. 기술통계 분석결과

다음의 〈표 4〉는 본 연구에서 사용한 각각의 변수들의 기술통계 분석결과값을 제시한 표이다. 본 연구에서는 89개의 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체를 대상으로 2013년부터 2020년까지 총 8년간의 연구기간과 함께 총 712개의 표본이 분석의 대상으로 사용되었다. 구체적으로 본 연구의 종속변수로 사용된 청년기본조례 제정유무의 평균값은 0.299로 나타나 2013년부터 2020년 간 총 89개의 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체 중 대략 29%가 청년기본조례를 제정하고 있는 것으로 나타났으며, 그 밖의 청년층을 지원하기 위해 제정된 조례수의 최대값은 6으로 확인되어 적극적으로 청년관련조례를 제정하고 있는 인구감소지역과 그렇지 않은 지역 간의 격차가 크게 존재함을 확인할 수 있었다.

또한 인구감소지역에서 유출된 청년인구수의 평균값은 대략 2675명으로 나타났으며, 인구감소지역에서 유출된 청년인구수의 최대값은 13306명, 최소값은 587명으로 나타나 지역간에 큰 격차가 존재함을 확인할 수 있었다. 동시에 인구감소지역으로 유입된 청년인구수의 평

균값은 대략 2090명으로 나타났으며 최대값은 11913명 최소값은 44명으로 나타나 청년인구가 인구감소지역으로 유입되는 현상에도 지역간의 큰 격차가 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 인구감소지역의 평균 청년인구비율은 19%로 나타났으며 인구감소지역일지라도 최대 32%의 청년인구의 비중을 유지하고 있는 지역이 존재함과 동시에 최소 12%의 청년들만으로 구성되어 있는 지역이 존재하고 있음을 확인할 수 있었으며, 동시에 정치적 환경에 관련된 변수 중 단체장득표율의 평균은 49%로 나타남을 확인할 수 있었다. 다음으로, 본 연구에서는 청년기본조례 및 청년층을 지원하는 것과 관련 다양한 조례제정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 지역적환경에 관련된 통제변수를 활용하였는데, 인구감소지역에 해당되는 지역의 평균 주민등록연앙인구수는 대략 58277명으로 나타났으며, 89개의 인구감소지역 중 지역경제규모가 큰 '시' 지역에 해당되는 기초지방자치단체는 대략 16.9%로 나타났다.

〈표 4〉 각 변수의 기초통계량(Descriptive Statistics)

변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
청년기본조례제정 유무	712	0	1	0.299	0.458
그 밖의 청년관련조례 제정수	712	0	6	0.317	0.923
인구감소지역에서 유출된 청년인구수	712	587	13306	2675.055	2062.39
인구감소지역으로 유입된 청년인구수	712	44	11913	2090.785	1811.287
단체장 득표율	712	10	85	49.050	12.417
문재인정부 집권더미	712	0	1	0.5	0.500
시_더미	712	0	1	0.168	0.374
주민등록인구수	712	9184.5	214989	58277.88	34837.13
청년인구비율	712	12.646	32.200	19.001	3.345

## 2. 하들모형에 따른 실증분석결과

다음의 〈표 5〉는 2013년부터 2020년까지 관련 시계열데이터를 사용하여 청년관련 조례 채택 및 확산에 영향을 주는 요인이 무엇인지에 대해서 89개의 인구감소지역을 대상으로 실증 분석한 결과이다. 본 연구의 목적은 인구유출문제를 가장 심각하게 경험하고 있는 인구감소지역을 연구분석의 대상으로 청년인구의 유출방지와 유입 유도에 영향력 있는 정책수단으로 작동될 수 있는 청년관련조례 제정 및 확산을 주도하는 영향요인이 무엇인지를 파악하고자 하였으며 특히 청년관련조례의 제정 및 확산현상이 기초지방자치단체 내부적 특성중에서도

정치적 환경에 의해서 영향되어 지는지 혹은 지역적 환경에 의해서 영향되어 지는지에 중점을 두고 분석해 보고자 하였다.

본 연구에서는 사후추정(post-estimation)으로서 모형설정의 적절성을 파악하기 위하여 Ramsey Reset 검정을 수행한 결과 모형에서 누락변수(Omitted variables)에 의한 모형설정의 오류가 발생하지 않음을 확인할 수 있었고(Gujarati & Poter, 1999) 또한 자기상관성이 존재하는지의 여부를 확인하기 위해 Durbin-Watson 검정을 수행한 결과 허들모형에서 자기상관이 존재하지 않음을 확인할 수 있었다(Savin, N. E. & White., 1977)<sup>3)</sup>.

다음으로 허들모형에 의해 추정된 실증분석 결과 중에서도 로지스틱모델(Logistic model)에서 도출된 분석결과를 살펴보기로 한다. 로지스틱모델은 청년관련조례의 제정여부에 영향을 주는 동기요인을 중점적으로 탐색한 모형으로서, 실증분석결과 인구감소지역에서 유출되는 청년인구수가 많을수록 청년관련조례를 채택할 확률이 높아지는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 1%에서 양(+)의 회귀계수 값을 확인할 수 있었다. 구체적으로 인구감소지역으로 선정된 지방자치단체에서 청년인구 1명이 유출될 때 청년관련조례가 채택될 가능성이 0.001배 더 높아지는 것으로 추정되었으며, 동시에 인구감소지역으로 유입되는 청년인구수와 청년관련조례 채택 여부와의 인과관계는 존재하지 않는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 인구절벽시대 인구감소지역에 선정된 지자체에서는 새로운 청년들을 유입시키기 위한 정책적 방향성에 집중하기 보다는 기존의 지역에 머무르고 있던 청년층이 유출되는 현상을 방지하기 위한 목적에 더 중점을 두고 청년관련조례를 제정하고 있다는 실정으로 파악될 수 있겠다.

또한 로지스틱모델에서는 인구감소지역의 전체인구 중 청년인구가 차지하는 비율이 높을수록 청년관련조례를 채택할 확률이 높아지는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 5%에서 유의미한 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이같은 분석결과는 청년인구비율이 높은 인구감소지역일수록 청년발전을 목적으로 하는 청년관련조례를 적극적으로 채택하고 있으며 청년들의 유출을 방지하고 청년들이 지역에서 적극적으로 역량을 키울 수 있는 환경을 조성하는데 중점을 두고 청년정책이 추진되고 있음을 시사한다.

다음으로 로지스틱모델에서는 정치적 환경중에서도 문재인정부 집권시기와 청년관련조례 조례채택 유무가 유의미한 인과관계가 존재하는 것으로 나타났으며, 이는 유의수준 1%에서 양(+)의 회귀계수 값을 보였다. 이는 청년정책이 중요한 국정과제로 지정되었던 문재인정부 집권시기에 인구감소지역에서 청년관련 조례가 채택될 가능성이 3.08배 높았던 것으로 해석될 수 있으며, 이는 상위정부에서 강조되어지는 정책사항은 하위정부에서도 강조되어 질 수 있고, 특

3) 본 논문에서는 독립변수 및 통제변수로 활용된 변수 간의 이변량 상관관계를 분석하였고 그 결과 다중공선성의 문제가 존재하지 않음을 확인할 수 있었다.

히 대통령이 특별히 강조하는 정책을 하위정부에서도 안정적이며 적극적으로 따르고자 하는 경향이 나타날 수 있다는 이승중·강철구(2006)와 Pressman & Wildavsky(1973)의 선행연구 결과를 잘 반영하고 있다.

또한 허들모형 중 로지스틱모델의 실증분석 결과에 따르면 인구감소지역 중에서도 상위행정구역인 '시' 지역에서 청년관련 조례가 채택될 확률이 더 높은 것으로 나타났으며 이는 유의수준 5%에서 통계적으로 인과관계가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 상위지방정부인 '시' 지역에서 이미 특정관련 조례를 제정하고 있을 경우 비슷한 조례 제정의 중복성과 유사한 조례를 하위지방정부인 '군' 단위에서 재차 정립하는 실정을 기피 할 있다는 소순창·이진(2011)의 선행연구결과를 반영하고 있다. 비록 청년인구유출방지 및 유입확대가 상대적으로 더 필요할 수 있는 '군' 지역에서 청년관련조례를 더 적극적으로 채택하는게 요구 되어 질 수 있지만, 현실적으로 유사하거나 중복된 내용의 조례가 상위지방정부인 '시' 지역에 이미 제정되어 있을 경우 조례 제정의 실질적인 범위 제한으로 '군' 지역에서 청년관련조례가 제정되는데 여러 한계점이 발생할 수 있다는 것으로 해석될 수 있겠다.

다음으로 허들모형에 의해 추정된 실증분석 결과 중에서도 카운트모형(Count model)에서 도출된 분석결과 값을 살펴보기로 한다. 분석결과 로지스틱모델에서 도출되었던 실증분석결과와 유사하게 인구감소지역에서 유출되는 청년인구수가 많을수록 1개 이상의 청년관련 조례를 채택하고 있는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 5%에서 인과관계가 존재하는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 청년인구 유출문제에 직면하고 있는 인구감소지역일수록 청년기본조례 뿐만 아니라 청년층의 고용확대 및 청년층의 복지증진, 창업지원, 교류확대 등을 위해 더 적극적으로 다양한 조례를 채택하고 있는 실정으로 이해할 수 있겠다.

또한 인구감소지역의 전체인구 중에서 청년인구가 차지하는 비율이 높은 인구감소지역일수록 1개 이상의 다양한 청년관련 조례를 제정할 확률이 높아지는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 5%에서 양(+)의 회귀계수 값을 보였다. 이러한 분석결과는 예상했던 것과 같이 청년인구 비중이 높은 인구감소지역일수록 다양한 청년관련 조례가 제정될 수 있는 가능성이 높은 것으로 나타났지만 이는 새로운 청년인구 유입 비중을 늘리기 위한 노력의 일환으로 청년관련조례가 제정되었을 가능성보다는 기존에 정주하고 있는 청년인구를 정책대상집단으로 고려해 이들의 수요와 유출방지를 위한 목적으로 다양한 청년관련조례가 제정되고 있는 실정으로 이해할 수 있을 것이다.

또한 흥미롭게도 로지스틱모델에서 도출되었던 실증분석결과와 유사하게 인구감소지역 중에서도 상위지방행정구역인 '시' 지역에서 1개이상의 다양한 청년관련 조례가 채택될 확률이 높은 것으로 나타났으며 이는 유의수준 1%에서 양(+)의 회귀계수 값을 보였다. 이러한 분석결과는 상위기초자치단체인 '시' 지역에서는 다양한 청년관련조례를 비교적 잘 마련하고 있지

만 하위기초자치단체인 ‘군’ 지역에서는 다양한 청년관련조례 제정이 미흡하다는 것을 의미하며, 오히려 청년유입이 더 필요할 수 있는 ‘군’ 지역의 기초지방자치단위에서는 ‘시’ 지역단위에서 제정된 청년관련조례와 차별화될 수 있는 다양한 관점과 방식으로 청년관련 조례를 마련하는 것이 필요할 수 있다는 시사점을 제공할 수 있겠다.

또한 많은 선행연구에서 조례채택에 영향요인으로 언급되었던 것과는 다르게 단체장 득표율은 청년관련조례채택 및 확산에 동인으로 유의미하게 작동되지 못하고 있음을 확인할 수 있었으며 이러한 실증분석결과는 청년인구 유입증대·유출방지 및 지원에 관련된 이슈는 지역 주민들의 정치적 지지를 많이 받은 정도와는 관계없이 모든 인구감소지역에 중요할 수 있는 주제이기 때문에 단체장의 지지의 정도 보다는 지역적인 환경의 영향을 더 많이 받을 수 있는 특성을 내포하고 있다고 추측할 수 있겠다.

〈표 5〉 허들모형에 따른 실증분석 결과

구분	변수	Coef.	Robust Std. Err
Parameters of Count Model Equation			
청년환경	인구감소지역에서 유출된 청년인구수	0.001**	0.000
	인구감소지역으로 유입된 청년인구수	0.000	0.000
	청년인구비율	0.140**	0.063
정치적 환경	단체장 득표율	0.013	0.010
	문재인정부 집권시기	0.003	0.260
지역적 환경	시_ 더미	0.441***	0.541
인구학적 환경	주민등록인구수	0.000	0.000
	Constant	-3.001**	1.328
Parameters of Conditional Logistic Model Equation			
청년환경	인구감소지역에서 유출된 청년인구수	0.001***	0.000
	인구감소지역으로 유입된 청년인구수	0.000	0.000
	청년인구비율	0.261**	0.106
정치적 환경	단체장 득표율	0.008	0.012
	문재인정부 집권시기	3.086***	0.395
지역적 환경	시_ 더미	0.010**	0.562
인구학적 환경	주민등록인구수	0.000	0.000
	Constant	-0.859*	1.894

※ \*\*\*는 p-value를 사용한 신뢰수준 1% 이내를 의미하며, \*\*는 p-value를 사용한 신뢰수준 5% 이내를, \*는 p-value를 사용한 신뢰수준 10% 이내를 의미함.

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 최근 지정된 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체를 분석대상으로 선정하여 청년인구 유출방지와 유입·유도에 영향력 있는 정책수단으로 작동 될 수 있는 청년관련조례가 제정되고, 확산되는데 영향을 미치는 요인이 무엇인지 허들모형을 바탕으로 분석하고자 하였다. 최근 비수도권 지역의 청년인구 유출이 지방인구감소의 핵심고리로 언급되고 있는 실정에서 청년인구 유입이 가장 절실할 수 있는 인구감소지역을 분석대상으로 설정해 청년관련조례의 제정 및 확산현상이 기초지방자치단체 내부적 특성중에서도 정치적 환경에 의해서 영향되어 지는지 혹은 지역적 환경에 의해서 영향되어 지는지에 중점을 두고 분석해 보고자 하였으며 실증분석결과를 토대로 아래와 같은 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 도출된 시사점 및 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 인구감소지역에서 유출되는 청년인구수가 많을수록 청년관련조례가 채택 및 확산 될 가능성이 높아지는 것을 실증분석을 통해 확인할 수 있었다. 이는 다시말해 인구감소지역에 해당되는 지자체에서는 새로운 청년층을 유입시키기 위한 방향성보다는 기존의 지역에 머무르고 있던 청년층이 유출되는 현상을 막기 위한 목적에 더 중점을 두고 청년관련조례를 제도화 하고 있는 실정으로 파악될 수 있겠다. 인구감소지역으로부터의 청년인구 유출문제는 지역균형발전의 문제로 직결될 수 있는 가능성이 매우 높은 만큼 앞으로 지자체에서는 상위정부에서 강조되어지는 정책사항을 단순히 따르고자 하는 경향으로 별 다른 고민없이 관련조례를 급급하게 제정하는 행태에서 벗어나 실제 청년층이 원하는 의견이 반영될 수 있고 청년의 취향과 특성을 고려한 정책이 구체화되어야 하며 지역청년문제에 대한 수요조사 내용을 기반으로 근본적인 문제해결에 도움이 될 수 있는 청년관련조례를 제정하는 것이 필요할 수 있다는 정책적 함의를 보여준다.

둘째, 본 연구에서는 인구감소지역의 전체인구 중에서 청년인구가 차지하는 비중이 높은 지역일수록 청년기본조례 뿐만 아니라 다양한 청년관련조례가 채택될 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 이는 청년층의 비중이 낮아 새로운 청년층의 유입과 유출을 방지하기 위한 관련된 조례제정이 더 절실할 수 있는 지역보다 상대적으로 정책대상집단의 비중이 큰 지역에서 청년관련조례 제정이 더 적극적으로 나타나고 있음을 시사할 수 있다. 재정자립도가 낮은 인구감소지역에서 정책대상집단이 비중이 상대적으로 낮은 사업을 우선적으로 추진하는 것에 많은 제약이 있어 해당 분석결과가 도출되었다고 유추할 수 있지만, 새로운 청년층 유입의 필요가 높을수록 관련조례를 더 적극적으로 작동시켜야 한다는 점을 유념할 필요가 있기 때문에 앞으로 89개의 인구감소지역은 향후 10년동안 매년 1조원씩 지원받게 되는 지방소멸

대응기금을 적극 활용하여 청년인구 비중이 적은 인구감소지역에서 새로운 청년인구 유입이라는 성과를 도출하기 위해 다양한 청년관련조례를 제정시키고 실효성 있게 운영되는데 해당 기금을 활용할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 본 연구에서는 인구감소지역 중에서도 상위지방행정구역인 ‘시’ 지역에서 해당되는 기초지방자치단체에서 1개이상의 다양한 청년관련 조례가 채택될 확률이 높게 나타남을 확인할 수 있었다. 이는 다시말해 인구규모가 상대적으로 큰 시 지역에서 군이나 구 지역보다는 더 다양한 청년관련조례를 제정할 확률이 높게 나타날 수 있으며 이는 상대적으로 규모가 큰 지역에서 비교적 더 적극적으로 청년인구 관련 정책대응을 할 뿐만 아니라 실질적인 조례를 더 다양하게 제정하고 있는 것으로 해석할 수 있겠다. 하지만 지방자치단체 기본조례 제정시 유의사항에 근거(지방자치법 제22조)하여 살펴보면 본 논문의 이러한 분석결과는 청년유입이 더 필요할 수 있는 ‘군’ 지역의 기초지방자치단위에서는 이미 상위 기초지방자치체인 ‘시’ 지역에서 청년관련조례를 제정하고 있을 경우 조례규율 체계 정당성의 측면에서 지방자치단체 간에도 개별조례가 중복되거나 충돌되지 않도록 해야하기 때문에 조례 제정의 실질적인 범위 제한으로 ‘군’ 지역에서 청년관련조례가 제정되는데 소극적 근거로만 기능하고 있음을 시사할 수도 있다. 따라서 청년정책에 있어서는 인구감소지역에 해당되는 지방자치단체의 역할은 상호보완적으로 진행될 필요가 있으며 지역의 특수성을 반영하는 정책중심으로 지자체 간의 역할을 분담하고 이를 토대로 한 다양한 조례제정이 이루어질 필요가 있겠다.

이상의 분석결과에도 불구하고 본 연구에서는 다음과 같은 연구의 한계점을 제시하였다. 먼저, 본 논문에서는 인구감소지역만을 분석대상으로 했다는 점에서 실증분석 결과를 일반화할 수 없다는 한계점이 존재할 수 있으며 자료의 특성상 매우 제한적인 실증분석결과와 그에 따른 개선방향을 제시하고 있다는 점 또한 한계점으로 지적될만하다. 그럼에도 불구하고 청년지원 정책에 대한 관심이 증가하고 있는 실정에서 청년관련조례가 채택되고 확산되는 과정을 주도할 수 있는 영향요인을 파악하여 그 결과를 제시했다는 측면에서 선행연구로부터의 차별성이 있을 것이며 동시에 지방정부의 조례 채택에 관련된 대부분의 선행연구가 단체장의 특성에 초점을 맞추어 분석하고 있는 실정에서 본 연구는 청년관련조례의 경우 지방자치단체마다 직면하고 있는 지역적인 특성에 따라 관련된 조례 채택 및 확산이 달라질 수 있다는 경험적인 연구결과를 제시했다는 측면에서 앞으로 정책채택 및 확산 연구가 축적되는데 기여할 수 있을 것이라고 본다.

## 【참고문헌】

- 김태은·이석환. (2020). 우리나라 광역자치단체 빅데이터 정책의 확산. 『한국공공관리학보』, 34(1): 1-25.
- 강유미. (2022). 기초자치단체 청년 정책지향이 청년 이동에 미치는 영향. 『사회과학논총』, 25: 25-53.
- 문승민·나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로. 『사회과학연구』, 43(1): 149-167.
- 박은순·하태수. (2018). 출산장려금 정책 확산의 영향요인 분석: 경기도 31 개 지방자치단체를 중심으로. 『행정논총』, 56(1): 213-239.
- 박진경·김도형. (2020). 「인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2020, 1-405.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 『한국행정연구』, 27(3): 1-38.
- 유한별·나태준. (2019). 지방자치단체의 갈등 관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구: 신제도주의 동형화 (isomorphism) 이론을 중심으로. 『지방정부연구』, 23(2): 47-70.
- 윤선일·김정숙. (2022). 지방정부 정책은 어떻게 확산되는가?: 인구조례 도입 및 제도화를 중심으로. 『지방행정연구』, 36(4): 45-76.
- 이울경. (2017). 청년고용촉진특별법상 청년할당제의 법적 쟁점. 『노동법연구』, (43): 143-170.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 『정책분석평가학회보』, 22(3): 95-119.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 『한국정책과학학회보』, 10(4): 117-135.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 151-180.
- 허필윤. (2018). 지방자치단체의 청년 정책에 관한 고찰: 청년 기본조례의 비교분석을 중심으로. 『뉴 래디컬 리뷰』, (77): 153-181.
- Cragg, J. G. (1971). Some statistical models for limited dependent variables with application to the demand for durable goods. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 829-844.
- Feiock, R. C., & West, J. P. (1993). Testing competing explanations for policy adoption: Municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, 46(2): 399-419.

- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (1999). *Essentials of Econometrics (Vol.2)*. Singapore: Irwin/McGraw-Hill.
- Hamilton, J. D. (1994). *Time series analysis*. Princeton university press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Ed.)*. Longman, MI: The University of Michigan.
- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1): 3-42.
- Nelson, Lise & Nelson, Peter B.(2011). The global rural: Gentrification and linked migration in the rural USA Progress in Human. *Geography*, 35(4): 441-459.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973, 1984). *Implementation*. Berkeley, CA: University of Cal Press.
- Savin, N. E., & White, K. J. (1977). The Durbin-Watson test for serial correlation with extreme sample sizes or many regressors. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1989-1996.
- Wooldridge, J. M. (2019). Correlated random effects models with unbalanced panels. *Journal of Econometrics*, 211(1): 137-150.
- Yi, H., Krause, R.M., & Feiock, R. C. (2017). Back-pedaling or continuing quietly? Assessing the impact of ICLEI membership termination on cities' sustainability actions. *Environmental Politics*, 26(1): 138-160.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3): 880-899.

---

**임 태 경:** Cleveland State University에서 도시 및 공공정책학 박사(Ph.D. in Urban Studies and Public Affairs, 2017) 학위를 취득하고 한국지방행정연구원 부연구위원을 거쳐 현재 계명대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 박사학위 논문은 “Multilevel Governmental Efforts for Energy Efficiency: Policy Adoption, Implementation and Evaluation under the American Recovery and Reinvestment Act”이며, 주요 연구 관심분야는 지방자치, 지방재정, 및 지역발전정책 등이다. 최근의 논문으로 “The Impact of Intergovernmental Grants on Innovation in Clean Energy and Energy Conservation: Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act(Energy Policy, 2021)” 등이 있다(Email: tklim@kmu.ac.kr).