

공공기관 지방이전 정책이 청년층 인구이동에 미치는 영향

박 미 경*, 조 민 효**

본 연구에서는 청년층을 대상으로 공공기관 지방이전 정책이 인구이동에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 분석결과 공공기관 지방이전 정책은 청년층이 비수도권에서 수도권으로 이동확률은 낮은 것으로 분석되었다. 특히 공공기관 지방이전 정책 시행기간이 경과할수록 비수도권에서 수도권으로 이동할 가능성은 낮아지는 것으로 나타났다. 개인적 요인은 성별, 연령, 학력, 종사상 지위, 자녀수, 주택점유형태, 주택종류, 경제적 요인은 연평균 가구소득과 월평균 생활비 지출비용이 청년층의 인구이동에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 토대로 청년층 인구유출 감소를 위한 이론적·정책적 함의를 제시하였다.

주요용어 : 공공기관 지방이전 정책, 인구이동, 청년층

I. 서론

인구규모는 지방정부의 발전 및 성장을 위한 필수조건이다. 인구규모는 중앙정부로부터 해당지역이 받는 교부금의 규모 결정 등 경제활동 수준 및 지방재정에 영향을 미친다(홍성호·유수영, 2012). 지방정부 차원에서 지역의 인구변화는 중요한 요인 중 하나이다. 최근 저출산 현상으로 지역의 인구변화는 인구의 자연적 증가나 감소가 아닌 인구이동의 영향력이 강조되고 있다. 인구이동은 한 지역의 인구규모에 영향을 주는 요인이다(이현욱, 2013).

통계청의 인구이동 관련 자료에 의하면 수도권은 1970년부터 2010년까지 계속해서 순유입 현상이 발생하였다(통계청, 2012). 이에 수도권 인구집중현상에 따른 지역간 불균형은 심각한 사회문제이다. 특히 청년층의 인구유출은 심각한 수준이다. 2017년 국내인구이동통계에 따르면 중부권을 제외한 나머지 수도권, 호남권, 영남권 등 모든 권역은 순유출 현상이 나타났다. 하지만 연령별로 살펴보면 20대는 여전히 수도권으로 인구가 유입되고 있는 반면, 수도권을 제외한 중부권, 호남권, 영남권 등 모든 권역에서 순유출 현상이 나타나고 있다(통계청, 2017). 청년층의 인구유출로 지역경제가 저하되고 성장잠재력이 약화되는 등 비수도권 지역은 다양한 위협에 노출될 가능성이 높다.

수도권 인구집중 문제를 해결하기 위해 정부는 행정수도 및 공공기관 이전 등 다양한 국토균형

* 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료

** 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수

발전 정책을 추진·시행하고 있다. 공공기관 지방이전은 불균형발전전략에 따른 수도권 인구집중을 완화하기 위한 정책이다. 공공기관 지방이전 정책은 공공기관의 기능적 특성과 혁신도시 건설과 연계시킴으로써 지역발전의 토대를 구축하고 지방도시의 경쟁력 강화를 목표로 한다(이원희 외, 2015). 특히 공공기관 지방이전으로 비수도권 지역의 청년층에게 양질의 취업기회를 제공함으로써 청년층의 인구유출을 예방하는데 기여할 수 있다. 이는 공공기관 지방이전 정책이 청년층의 인구이동을 유발하는 기제로 작동할 수 있음을 시사한다. 그렇다면 공공기관 지방이전 정책이 청년층의 인구이동에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 이러한 연구문제는 정부의 공공기관 지방이전 정책의 실효성을 평가하는데 핵심적인 논제라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관 지방이전 정책에 대한 기존 연구들은 일자리 이전 및 창출효과를 분석하거나 지역경제 활성화 또는 R&D 네트워크 분석에 집중되어 있다. 공공기관 지방이전 정책의 궁극적인 목표가 수도권 인구집중해소는 점에도 불구하고 공공기관 지방이전과 청년층의 인구이동에 관한 경험적 논의는 매우 부족하다.

이에 본 연구의 목적은 공공기관 지방이전 정책이 청년층 인구이동에 미치는 영향을 분석하고 이론적·정책적 함의를 제시하는데 있다. 이상의 논의를 통해 공공기관 지방이전 정책의 효과는 물론 향후 청년층의 인구유출 감소에 따른 정책의 방향성과 정책수단 개선에 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 인구이동 원인에 관한 이론적 논의

인구이동은 “사람들의 지역 간 움직임”을 의미한다(Lee, 1966; Plane & Rogerson, 1994; 송용찬·김민곤, 2016; 통계청, 2017). 인구이동은 기준에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 지역으로의 유입과 유출을 기준으로 구분하면 전입과 전출로 구분한다. 전입(immigration)은 다른 지역에서 특정 지역으로 이동해 온 경우를 의미하는 반면, 전출(outmigration)은 행정구역 경계를 넘어 특정지역에서 다른 지역으로 이동해 간 경우를 의미한다. 이동의 총합과 차이를 기준으로 구분하면 총이동과 순이동으로 구분될 수 있다. 총이동은 전입과 전출을 모두 포함한 인구이동의 총합을 의미하는 반면, 순이동(net migration)은 전입과 전출의 차이를 의미한다(통계청, 2017).

인구이동의 원인은 무엇인가? 인구이동의 원인과 관련된 연구를 살펴보면 다양한 관점에서 인구이동 요인을 설명하고 있다. 인구이동을 크게 거시적 관점과 미시적 관점으로 구분될 수 있다. 거시적 관점은 인구이동의 영향요인을 현 거주지 또는 이동 대상지역의 지역특성과 관련된 환경적 요인에 중점을 두는 반면, 미시적 관점은 개인의 이동행태나 성향에 초점을 두고 개인이 특정한 이동지역을 선택하는 의사결정과정을 통해 인구이동을 설명한다(Cadwallader, 1989; 이희연·노승철, 2010).

거시적 관점의 인구이동은 ‘왜 이동하는가’에 초점을 두고 있다. Tiebout 모형은 ‘발에 의한 투표(voting with one’s feet)’ 가정을 토대로 지방정부가 제공하는 공공서비스 수준이 인구이동에 중요한 요인임을 설명한다. 시장에서 소비자는 자신의 효용이 극대화 되는 상품을 구매하는 것처럼 주민들도 지방자치단체의 재정능력을 고려하되 공공재(public goods)에 대한 편익이 극대화 되는 지방자치단체를 선택하여 이동한다(Tiebout, 1956; 김정훈, 2015). 반면 미시적 관점에 관한 연구는 ‘누가 이동하는가’에 중점을 둔다. 선별성 모형에 따르면 개인 또는 가구주를 대상으로 성별, 연령, 교육수준, 소득, 결혼 상태 등 개인·가구적 특성에 따라 인구이동이 상이함을 전제로 차별화된 접근이 필요함을 강조한다(Davis & Greenwood., 2001; Foulkes & Newbold, 2000; McInnis, 1971; Schultz, 1982; Williams et al., 1986).

본 연구에서는 인구이동의 거시적 관점과 미시적 관점을 종합하여 공공기관 지방이전 정책이 청년층의 인구이동에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 특히 거시적 관점인 Tiebout 모형에 따르면 공공기관 지방이전 정책은 청년층의 인구이동 원인이 될 수 있다. 공공기관 지방이전 정책은 수도권에 소재한 공공기관을 혁신도시로 분산하여 수도권 인구집중해소 및 국토균형발전을 목표로 한다. 공공기관이 혁신도시로 이전됨에 따라 지역에는 일자리가 창출되어 비수도권 지역의 청년에게 취업기회가 증대된다. 이에 청년층은 양질의 일자리를 제공하는 지역으로 이동하여 정착할 것이며, 비수도권 지역의 인구유출은 감소할 것으로 예상할 수 있다.

2. 공공기관 지방이전

공공기관 지방이전 정책은 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 공공기관을 이전하는 것을 의미한다. 공공기관 지방이전 정책의 목표는 수도권 인구집중해소 및 국가균형발전, 나아가 국가경쟁력을 제고하는 것이다. 정부는 2003년 6월 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진 방침 발표를 시작으로 2004년 4월 「국가균형발전특별법」 제18조에 공공기관 지방이전 법적근거를 마련하였으며, 2005년 6월 공공기관 지방이전에 관한 기본방향 및 시도별 배치기준 등 「공공기관 지방이전 계획」을 수립하였다.

중앙행정기관을 포함한 공공기관은 전국 409개로 이중 약 85%인 345개가 수도권에 소재하고 있다. 수도권 소재 345개 공공기관 중 「국가균형발전특별법」 제18조 및 동법 시행령 제16조에 근거한 기관¹⁾을 이전대상에서 제외하여 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 175개 기관이 이전대상기관으로 선정되었다. 이후 공기업 선진화 방안 등으로 통폐합 및 부설기관 독립에 따른 신규 지정으

1) 「국가균형발전특별법시행령」 제16조에 따르면 ① 중앙행정기관, ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관, ③ 성장촉진지역, 특수상황지역 및 수도권 안의 폐기물 매립지에 있는 기관, ④ 수도권에 있는 공연시설, 전시시설, 도서시설, 지역문화복지시설, 의료시설 등으로서 수도권 주민의 문화생활과 복리 증진에 기여하는 시설을 직접 관리하는 기관, ⑤ 수도권에 있는 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 방송시설, 철도역, 공항 및 그 관련 시설 등을 관리하는 기관, ⑥ 구성원 간의 상호부조, 복리 증진, 권익 향상 또는 업무질서 유지를 목적으로 설립된 기관 또는 단체, ⑦ 그 밖에 기관의 성격 및 업무 등을 고려하여 수도권에 두는 것이 불가피하다고 인정되는 기관을 공공기관 지방이전 제외 기관으로 규정하고 있다.

로 이전대상 공공기관 수는 154개(혁신도시 115개, 개별이전 19개, 세종시 20개)이다.

<표 1> 공공기관 지방이전 시·도배치

지역	기능군	이전기관
부산 (13)	해양수산 금융산업 영화진흥	국립해양조사원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 주택도시보증공사, 한국남부발전(주), 한국청소년상담복지개발원, 한국해양과학기술원, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국해양수산개발원, 국립수산물품질관리원
대구 (11)	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업	한국가스공사, 한국정보화진흥원, 한국장학재단, 한국산업단지공단, 중앙신체검사소, 한국감정원, 한국교육학술정보원, 한국사학진흥재단, 신용보증기금, 한국산업기술평가관리원, 중앙교육연수원
광주 전남 (16)	전력산업	한국전력공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한국방송통신전파진흥원, 한국농촌경제연구원, 한국농어촌공사, 국립전파연구원, 농식품공무원교육원, 한국전력거래소, 우정사업정보센터, 한국문화예술위원회, 한국농수산식품유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국인터넷진흥원, 농림수산식품기술기획평가원
울산 (9)	에너지산업 근로복지 산업안전	한국동서발전, 에너지경제연구원, 고용노동부고객상담센터, 한국석유공사, 한국산업인력공단, 국립재난안전연구원, 한국에너지공단, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단
강원 (12)	광업진흥 건강생명 관광	한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 국립과학수사연구원, 한국관광공사, 대한석탄공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 한국지방행정연구원, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 대한적십자사
충북 (11)	정보통신 인력개발 과학기술	정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 국가기술표준원, 한국과학기술기획평가원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 법무연수원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원, 국가공무원인재개발원
전북 (12)	국토개발관리 농업생명 식품연구	국민연금공단, 농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 한국국토정보공사, 한국전기안전공사, 한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원, 지방행정연수원
경북 (12)	도로교통 농업기술혁신 식품연구	한국도로공사, 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국립종자원, 조달청품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 교통안전공단, 한국건설관리공사, 한국전력기술㈜
경남 (11)	주택건설 중소기업 진흥 국민연금	한국토지주택공사, 한국남동발전(주), 한국세라믹기술원, 주택관리공단, 한국산업기술시험원, 중앙관세분석소, 한국승강기안전관리원, 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 국방기술품질원, 한국저작권위원회
제주 (8)	국제교류 교육연수 국세관리	국토교통인재개발원, 국세공무원교육원, 국세청고객만족센터, 국세청주류면허지원센터, 국립기상과학원, 공무원연금공단, 재외동포재단, 한국국제교류재단
개별 이전 (19)		국립특수교육원, 질병관리본부, 한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 식품의약품안전평가원, 경찰교육원, 관세국경관리연수원, 산림항공본부, 한국수력원자력, 해양경비안전교육원, 한국중부발전, 한국서부발전, 경찰대학, 경찰수사연수원, 중앙119구조본부, 국방대학교, 식품의약품안전처, 한국원자력환경공단, 농업기술실용화재단
세종 (20)		국토연구원, 한국법제연구원, 한국조세재정연구원, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 경제·인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국개발연구원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원, 농림수산식품교육문화정보원, 축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부, 선박안전기술공단

자료: Innocity 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>)

공공기관 지방이전 정책의 기본방향은 첫째, 수도권과 대전청사 및 대덕연구단지가 있는 대전을 제외한 12개 광역시·도에 형평성 원칙에 따라 적정하게 차등 배치하며, 둘째, 공공기관 지방이전의 효과를 극대화하기 위하여 이전기관을 유사한 영역의 업무를 수행하는 동일 기능군으로 분류하여 배치하는 것이다(<표 1> 참조).

기관유형별 이전대상 공공기관을 살펴보면 준정부기관 48개(혁신도시 44개, 개별이전 3개, 세종 1개)로 가장 많고 기타공공기관 46개(혁신도시 26개, 개별이전 1개, 세종 19개), 소속기관이 44개(혁신도시 32개, 개별이전 12개), 공기업 16개(혁신도시 13개, 개별이전 3개 등) 순이다(<표 2> 참조).

<표 2> 기관유형별 이전대상 공공기관

(단위: 개)

지 역	소속기관	공공기관		
		공기업	준정부기관	기타공공기관
부산(13)	2	2	5	4
대구(11)	2	2	6	1
광주/전남(16)	3	1	9	3
울산(9)	2	2	4	1
강원(12)	1	3	6	2
충북(11)	3	-	4	4
전북(12)	7	-	3	2
경북(12)	6	1	1	4
경남(11)	1	2	5	3
제주(8)	5	-	1	2
개별이전(19)	12	3	3	1
세종(20)	-	-	1	19
합계	44	16	48	46

자료: Innocity 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>). 「혁신도시별 사업추진현황(2017년 4월말 기준)」

공공기관 지방이전 현황을 살펴보면 <표 3>과 같다. 2017년 9월까지 총 149개 기관(154개 기관 대비 96.8%)이 이전을 완료하였다. 연도별로 살펴보면 2014년 60개로 가장 많이 이전하였으며, 2015년 43개, 2013년 22개 순으로, 공공기관 지방이전은 2013년부터 2015년까지 활발하게 이루어졌음을 확인할 수 있다. 하지만 사업이 지연되고 현재 이전하지 않은 기관이 존재한다는 것은 당초 계획했던 기대효과 감소가 우려된다(국회예산정책처, 2016).

<표 3> 공공기관 지방이전 현황

(단위: 개)

지역	2011년이전	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	미이전기관
부산(13)	-	1	3	6	3	-	-	0
대구(11)	-	1	2	5	3	-	-	0
광주/전남(16)	-	-	2	11	1	-	1	1
울산(9)	-	1	-	6	1	-	-	1
강원(12)	-	-	2	3	5	-	2	0
충북(11)	-	-	2	3	3	-	1	2
전북(12)	-	-	2	3	6	-	-	1
경북(12)	-	-	4	4	3	1	-	0
경남(11)	-	-	1	3	6	-	1	0
제주(8)	-	1	-	1	4	-	2	0
개별이전(19)	9	-	3	1	3	2	1	0
세종(20)	-	-	1	14	5	-	-	0
합계	9	4	22	60	43	3	8	5

자료: Innocity 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>). 연도별 「혁신도시별 사업추진현황」 자료를 참조하여 저자 재구성

현재 정부가 추진하고 있는 공공기관 지방이전 및 혁신도시 계획을 살펴보면 총면적이 44,891천㎡의 규모에 26만 7천명의 인구규모를 계획하고 있다. 공공기관 지방이전 및 혁신도시에 관한 사업비는 총 9조 7,601억원에 달하며, 공공기관 이전인원은 5만 1,106명이다(<표 4> 참조).

<표 4> 공공기관 지방이전 및 혁신도시 계획 내용

지역	면적(천㎡)	계획인구(천명)	사업비(억원)	승인인원(인)
부산(13)	935	7	4,136	3,122
대구(11)	4,216	22	14,369	3,438
광주/전남(16)	7,361	49	13,222	6,923
울산(9)	2,991	20	10,438	3,148
강원(12)	3,597	31	8,843	6,113
충북(11)	6,899	39	9,890	3,116
전북(12)	9,852	29	15,297	5,300
경북(12)	3,812	27	8,774	5,561
경남(11)	4,093	38	9,711	4,004
제주(8)	1,135	5	2,921	823
개별이전(19)				5,460
세종(20)				4,098
합계	44,891	267	97,601	51,106

자료: Innocity 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>). 「혁신도시별 사업추진현황(2017년 4월말 기준)」

공공기관 지방이전 정책의 효과를 살펴보면 다음과 같다. 공공기관 지방이전의 궁극적인 목표는 수도권 인구집중 해소와 지역경쟁력 제고이다. 하지만 김선웅 외(2012)에 따르면 공공기관 지방이전 정책이 수도권 인구유출에 미치는 영향은 미비할 것이라고 주장한 바 있다. 김선웅 외(2012)는

중앙부처 및 공공기관이 지방으로 이전하는 경우 서울시에서 유출되는 인구를 분석한 결과 약 7만 6천~9만명 정도 유출될 것이며, 이는 서울시 전체 인구의 1%에 불과해 실제 인구유출의 영향은 미비할 것이라고 주장하였다.

김태환·이동우(2005)에 따르면 공공기관 지방이전 정책으로 일자리 이전효과와 지역별 산업구조 개선효과를 구분하였다. 일자리 이전효과로 수도권에 있던 직·간접적 일자리 13만 여개가 지방으로 이전되어 지방의 생산증대효과가 약 9조 3천억원, 부가가치 유발효과는 4조원으로 추정한다. 박상우 외(2003) 역시 공공기관 이전할 경우 충청권과 영남권, 호남 및 강원권에는 고용유발 효과가 발생할 것이라고 주장한 바 있다. 국회예산정책처(2016)는 공공기관이 지방으로 이천함에 따라 이전지역에는 일자리 창출·세수증대 등 긍정적인 효과가 기대되는 반면, 공공기관 내부적 측면에서는 출장증가 및 인력수급 불균형 등 부정적인 효과가 발생할 가능성도 존재함을 지적하였다.

공공기관 지방이전 정책의 효과를 지역의 혁신역량 제고 측면에서 살펴본 이원희 외(2015)는 공공기관의 지방이전에 따른 R&D 네트워크 특성을 분석하였다. 분석결과 공공기관 이전이 완료한 지역 소재의 대학 및 연구원, 기업들의 네트워크 참여비중이 높게 나타났다.

이상의 연구결과들을 종합하면 공공기관 지방이전 정책은 수도권 인구유출, 일자리 창출, 지역활성화 평가 등 거시적 측면에서 이루어지고 있으며, 정책효과도 긍정적 혹은 부정적 효과가 혼재하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 미시적 측면에서 공공기관 지방이전 정책이 청년들의 인구이동 의사결정과정에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 비수도권 지역의 청년들이 수도권으로 인구가 유출되는지 등에 관한 논의는 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 공공기관 지방이전 정책이 청년층의 인구이동에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

3. 선행연구 검토

인구이동 결정요인에 관한 연구는 다수 존재하지만 공공기관 지방이전 정책이 청년층 인구이동에 미치는 영향에 관한 연구는 상대적으로 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 인구이동 결정요인에 관한 연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 선별성 모형 및 인구이동에 관한 많은 선행연구들은 인구이동의 결정요인으로 개인적·경제적 특성을 제시한다. 청년층의 성별, 연령, 학력, 소득 등에 따라 인구이동이 달라질 수 있다는 것이다. 송두범 외(2015)는 충남지역 주민을 대상으로 이주의향의 영향요인을 분석하였다. 분석결과 연령이 낮을수록, 혼인상태가 사별에 비해 기혼 및 이혼, 1인/비혈연 가구일수록, 학력이 높을수록, 가구소득이 2-3백만원에 비해 4-5백만원대, 5-6백만원대가 충남에서 수도권으로 이동할 확률이 높게 나타났다. 반면 가구소득이 2-3백만원에 비해 1백만원 미만과 1-2백만원대와 거주환경 만족도 중 주거시설과 사회안전, 지역소속감이 높을수록 수도권으로 이주할 의향은 낮은 것으로 나타났다. 김경수·임하경(2011)은 부산, 울산, 창원 등 동남권 지역을 대상으로 인구이동 결정요인을 분석하였다. 분석결과 지역특성요인은 교육, 교통, 지역에 대한 호감도가 높을수록 타지역으로 이동

할 확률은 낮아지며, 가구특성요인은 여성일수록, 젊은 세대일수록, 거주기간이 짧을수록, 학력이 높을수록, 소득이 낮을수록, 인접도시에 대한 방문빈도가 높을수록 지역간 이동할 확률이 높아짐을 확인하였다. 김동수 외(2009)는 이동의 결정요인으로 개인적 요인의 중요성을 강조하여 서울광역시 통계권 거주자들의 이주결정요인을 분석하였다. 분석결과 나이, 교육년수, 가구주여부, 동거자녀수, 통근시간, 취업여부가 유의미한 요인으로 도출되고 있음을 보고하였다. 특히 연령이 낮을수록, 교육수준이 높을수록, 가구주일수록, 동거자녀수가 적을수록 통근시간이 길수록, 기혼자일수록 이주할 확률이 높아지는 경향이 있음을 보고하였다. 이상호(2010)는 한국노동패널 자료를 활용하여 인구이동을 분석한 결과 교육수준이 높을수록, 연령은 낮을수록 인구이동률이 높은 것으로 나타났으며, 혼인상태는 기혼자일수록, 주택이 자가일 경우와 가구총소득이 높을수록 이동할 가능성이 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 인구이동의 정책적 요인에 관한 연구이다. 하상근(2005)은 정책요인 중 개발촉진지역으로 선정된 지역일수록 인구유입이 증가함을 강조하였다. 김리영·양광식(2013)은 인구 순유입의 영향요인을 대도시, 중소도시, 비도시지역으로 구분하여 분석한 결과 사업체수 변화가 도시나 비도시 지역의 인구 유입에 강한 영향을 미치고 있음을 확인한 바 있다. 이희연·박정호(2009)는 경로분석을 활용하여 인구이동 결정요인을 분석하고 산업취업환경이 전입량에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 제시하였다. 송용찬·김민곤(2016)은 기반고용비율과 출산장려금 정책 등이 수도권 총 전출자수에 부정적 영향을 미치고 있음을 보고하였다. 기반고용비율이 높을수록 고용기회의 증대 및 임금상승의 기회를 가져오며 지역인구의 외부지역으로 이동을 감소시킬 수 있으며, 출산장려금 정책 또한 인구유출을 억제하는 수단이 될 수 있음을 강조하였다. 유사한 맥락에서 송헌재·김현아(2014)는 인구유인 정책인 출산장려금 정책이 가임여성인구의 이동에 미치는 영향을 살펴본 결과 차별적 출산장려금 정책이 여성인구의 이동에 영향을 미치고 있음을 주장하였다. 한편 홍하연·이길재(2014)는 수도권 기업의 이동과 인구이동의 관계를 분석하였다. 분석결과 직업을 사유로 이동하는 인구는 주로 2008년과 2009년에는 인구요인과 교통요인에 영향을 받았으며, 2010년에는 수도권 기업 이전 요인이 인구이동에 영향을 미치고 있음을 보고하였다.

셋째, 청년층의 인구이동에 관한 연구이다. 이찬영·문체철(2016)은 Tiebout 모형을 활용하여 광주·전남지역과 수도권 지역 간 인구이동 결정요인을 연령대별로 분석하였다. 분석결과 20-30대 보편적 특징으로 문화시설이 많은 곳으로 이동하는 반면 사회복지시설수는 적은 곳으로 이동하는 것으로 나타났다. 20대에서만 유의미한 요인으로 취업할 기회가 많은 곳으로 이동하며, 30대는 전세가격이 높은 지역에서 낮은 지역으로 이동하는 것을 확인하였다. 김기승·정민수(2013)는 청년층 인재유출 결정요인을 분석하기 위해 16개 시도와 7개 대도시로 구분하여 분석하였다. 분석결과 취업가능성과 일자리의 질, 의료환경이 청년층의 인구이동 의사결정에 중요함을 주장하였다. 이찬영·이흥후(2016)는 25-29세 청년층을 대상으로 지역 간 인구이동 결정요인을 분석하였다. 그 결과 수도권-비수도권 지역 간의 이동에 있어서는 취업률이 높고, 혼인율이 높은 지역으로 인구이동이 이루어지고 있음을 제시한 바 있다. 이찬영·이흥후(2016)의 연구는 전입지와 전출지에 따른 인구이동을 유형별로 분석하였다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 청년층의 인구이

동 결정요인을 거시적 요인에 초점을 두어 개인적 요인을 분석모형에 포함시키지 못하였다는 점에서 한계가 있다.

4. 본 연구의 차별성

선행연구 검토 결과 본 연구는 연구내용과 연구대상, 연구방법 측면에서 기존 연구들의 한계를 제시할 수 있다. 첫째, 연구내용상의 차별성이다. 기존 연구들은 인구이동 결정요인을 주로 거시적 차원에서 지역특성에 초점이 맞추어졌다. 인구이동 의사결정시 지역특성 뿐만 아니라 개인적 요인, 경제적 요인, 정책적 요인 등이 중요한 요인임에도 불구하고 이러한 논의는 상대적으로 미흡하다. 김동수 외(2009)와 김경수·임하경(2011), 송두범 외(2015)의 연구에서 개인적 요인을 고려하여 인구이동 결정요인을 분석하였다. 하지만 김동수 외(2009)는 서울광역시통계권 거주자만을 대상으로 2005년 인구주택총조사 2% 표본자료를 이용하였다는 점에서 한계가 있다. 김동수 외(2009)의 연구에서 사용한 자료인 인구주택총조사의 경우 5년단위로 수집하여 종속변수인 인구이동 결정이 5년 전 거주지와 비교하여 이주 유무로 측정하였다. 전세 및 월세의 경우 계약주기가 대체로 2년 내외라는 점을 감안할 때, 개인의 인구이동 결정을 살펴보기에는 어려움이 존재한다. 김경수·임하경(2011)은 부산, 울산 등 동남권지역, 송두범 외(2015)는 충남지역만을 대상으로 분석하였다는 점에서 연구결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 이에 본 연구는 인구이동의 결정요인을 개인적, 경제적, 정책적 요인에 초점을 맞추고 특히 정책적 요인인 공공기관 지방이전의 효과를 검증하고자 한다는 점에서 기존 연구와는 구별된다.

둘째, 연구대상 측면이다. 기존 연구들은 주로 전 연령층을 대상으로 하는 연구가 대부분이다. 일부 연구(김기승·정민수, 2013; 이찬영·문제철, 2016; 이찬영·이흥후, 2016)에서만 연령층을 구분하여 분석을 시도한 바 있으나 청년층을 대상으로 하는 연구는 상대적으로 드물다. 지방정부 차원에서 인구유출 현상 중 청년층의 인구유출이 심각한 사회문제이다. 청년층의 인구유출은 지역간 불균형 문제로 야기될 수 있다(권상철, 2003). 지방정부는 청년층의 인구유입을 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 광주를 전국 최초로 청년정책 전담부서를 설립하고 청년 친화도시 건설을 통해 청년층 인구유출을 예방하고 있으며, 경남은 청년의 능동적인 사회참여 기회 보장을 통해 청년의 권익증진과 발전에 기여하기 위한 목적으로 「경상남도 청년 발전 기본 조례」를 제정한 바 있다. 전남은 '청년이 돌아오는 전남'을 핵심 아젠다로 설정하여 청년층의 인구유출을 예방하고 유출된 청년의 귀환을 정책 목표로 제시한 바 있다. 이에 본 연구는 지방정부 차원에서 인구유출 예방정책의 핵심대상인 청년층을 대상으로 분석한다는 점에서 기존 연구와 차별화될 수 있다.

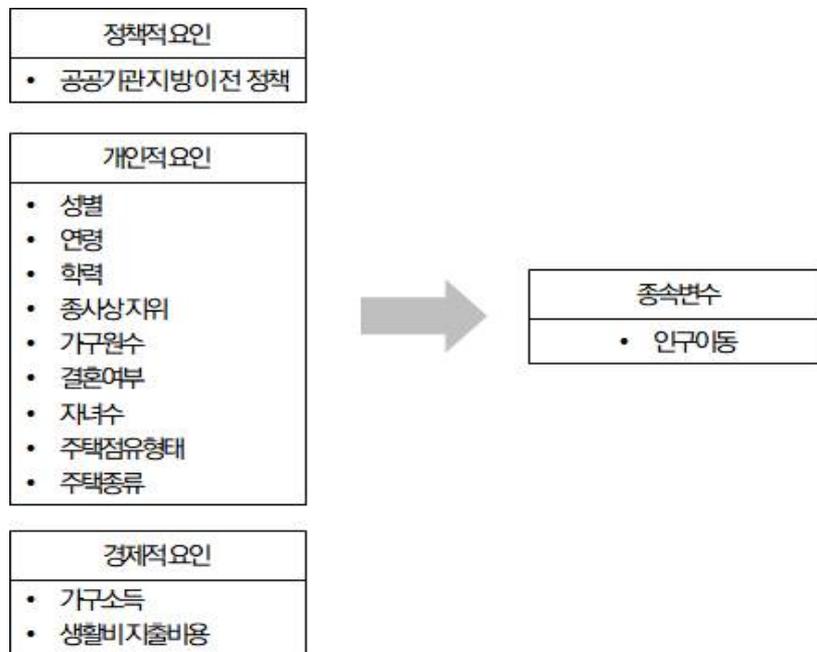
셋째, 연구방법상에 차이이다. 기존 연구들은 주로 인구이동 여부에 초점이 맞추어졌다. 인구이동에 관한 의사결정과정을 이해하기 위해서는 시간개념을 포함시켜 접근할 필요가 있다. 개인이 얼마동안 기존 지역에 계속 거주하였는지, 어느 시점에 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동하였는지 등을 분석할 필요가 있다(이경애·정의철, 2016). 이에 본 연구는 이산시간 모형을 활용하여 공공기관 지방이전 정책이 청년층의 인구이동에 미치는 영향을 살펴본다.

III. 연구설계

1. 연구모형

이론적 논의 및 선행연구 검토 내용을 토대로 인구이동에 관한 연구모형을 [그림 1]과 같이 설정한다. 인구이동은 개인적, 경제적, 그리고 정책적 요인 등 다양한 요인에 의해 설명·예측될 수 있다. 이에 본 연구에서는 청년층의 인구이동 선행요인을 다차원적으로 진단하고 규명하기 위해 선별성 모형과 Tiebout 모형을 토대로 연구모형을 구성하였다. 구체적으로 청년층의 인구이동 선행요인을 정책적 요인인 공공기관 지방이전과 개인적 요인인 성별, 연령, 학력, 종사상 지위, 가구원 수, 결혼여부, 자녀수, 주택점유형태 및 주택종류, 경제적 요인은 가구소득과 생활비 지출비용 등으로 구성하였다.

[그림 1] 연구모형



2. 연구대상 및 자료수집

본 연구에서 활용한 자료는 한국노동패널(Korean Labor & Income Panel Study: KLIPS)의 12차(2009년)~19차(2016년) 자료이다. 한국노동패널은 도시지역에 거주하는 가구 패널을 매년 추적·조사함으로써 노동정책 및 개인들의 경제활동 및 노동시장이동, 소득활동 및 소비 등에 대한 종단자료(longitudinal data)를 수집하고 분석하기 위하여 1998년부터 실시하고 있다. 한국노동패널은 98년 표본과 통합표본으로 2개의 패널을 구성하고 있다. 98표본은 1998년 1차년도 당시에 조사된 5,000

가구를 원가구로 19차년도(2016년)까지 이어진 패널이며, 통합표본은 2009년 패널가구의 마모 및 도시지역 표집에 대한 한계를 극복하고 패널데이터의 대표성을 확보하기 위해 추가로 표집된 가구(1,415가구)를 포함하여 2009년 1차년도를 시작으로 2016년 8차년도(98표본 기준: 19차년도)까지 조사된 표본이다.

따라서 본 연구에서는 청년층의 인구이동 선행요인 중 정책적 요인인 공공기관 지방이전의 효과 분석 및 표본의 대표성을 확보하기 위해 한국노동패널 표본 패널중 통합표본을 활용하였으며 통합표본 중 각 연도별 만18세부터 만39세의 청년층을 대상으로 한다. 또한 인구이동을 관측하기 위해 2009년부터 2016년까지 적어도 2년이상 관측된 표본을 최종 분석대상으로 선정하였다. 이에 본 연구의 총 표본수는 6,696명이다.

3. 분석모형 및 분석방법

공공기관 지방이전이 청년층의 인구이동에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 이산시간위험모형(discrete-time hazard model)을 활용한다. 이산시간 위험모형은 개별대상의 사건발생 여부와 사건발생 시점을 고려하여 사건 발생 확률을 분석하는 방법이다(윤주영·조민호, 2015: 179). 사건(event)은 일정 기간동안 하나의 이산 상태(discrete state)에서 다른 이산 상태(discrete state)로 전환하는 변화를 의미한다(Box-Steffensmeir & Jones, 2004: 8). 사건의 발생 확률인 위험률(hazard rate)은 t-1기간에 발생하지 않은 사건이 t기간에 발생할 확률로 측정한다.

본 연구의 종속변수는 ‘인구이동’ 사건으로 설정하며 각 연도마다 거주지역이 비수도권(=0), 수도권(=1)로 코딩된 더미변수를 활용한다. 독립변수는 정책적 요인인 공공기관 지방이전 정책이다. 공공기관 지방이전 정책은 제도적 논의 부분에서 살펴보았듯이 2011년 이전부터 시작하였으나 혁신도시로 공공기관 지방이전은 2012년 시작으로 2013년부터 본격적으로 진행되었다. 이에 본 연구는 공공기관 지방이전 정책을 혁신도시로 공공기관 지방이전에 중점을 두고자 한다. 2012년 12월 공공기관이 혁신도시로 이전하였다. 한국노동패널 자료수집 시기가 6-12월 사이였다는 점을 고려하여 2009년부터 2012년까지 공공기관 지방이전 정책 시행 전, 2013년부터 2016년까지 공공기관 지방이전 정책 시행 후로 설정하였다(한국노동연구원, 2017: 8). 한편 시간의 흐름에 따라 공공기관 지방이전의 효과가 변화하는 것을 반영하기 위해 공공기관 지방이전 1년차, 2년차, 3년차, 4년차로 구분하여 분석하였다. 공공기관 지방이전 1년차는 2013년(=1), 그 외 2009-2012년, 2014-2016년(=0)로 코딩하였다. 공공기관 지방이전 2년차는 2014년(=1) 그 외(=0), 공공기관 지방이전 3년차는 2015년(=1), 그 외(=0), 공공기관 지방이전 4년차는 2016년(=1), 그 외(=0)로 코딩하였다. 통제변수는 개인적 요인으로 성별, 연령, 학력, 종사상 지위, 가구원수, 결혼여부, 자녀수, 입주형태, 주택종류 등이 포함되며, 경제적 요인으로 가구소득, 생활비 지출비용 등이 포함된다.

개인적 요인인 성별은 남성(=1), 여성(=0), 연령은 연속변수로 측정하였다. 학력은 중학교 졸업 이하를 준거변수로 설정하여 고등학교 졸업, 전문대 졸업, 대학교 졸업, 대학원 이상으로 더미변수화하였다.

<표 5> 변수의 정의 및 측정

구 분	변 수	측 정
종속변수	인구이동	수도권=1, 비수도권=0
정책적 요인	공공기관 지방이전 1년차	2013년=1, 그 외=0
	공공기관 지방이전 2년차	2014년=1, 그 외=0
	공공기관 지방이전 3년차	2015년=1, 그 외=0
	공공기관 지방이전 4년차	2016년=1, 그 외=0
개인적 요인	성별	남성=1, 여성=0
	연령	연속변수
	학력(Ref. 중졸 이하)	고졸=1, 그 외=0
		전문대졸=1, 그 외=0
		대졸=1, 그 외=0
		대학원 이상=1, 그 외=0
	종사상 지위(Ref. 미취업)	상용직=1, 그 외=0
		임시직=1, 그 외=0
		일용직=1, 그 외=0
		고용주/자영업자=1, 그 외=0 무급가족종사자=1, 그 외=0
가구원수	연속변수	
결혼여부	기혼자=1, 미혼자=0	
자녀수	연속변수	
주택점유형태(Ref. 자가)	전세=1, 그 외=0	
	월세=1, 그 외=0 기타=1, 그 외=0	
주택종류(Ref. 단독주택)	아파트=1, 그 외=0	
	연립주택=1, 그 외=0 다세대(다가구)주택=1, 그 외=0 상가주택=1, 그 외=0 기타=1, 그 외=0	
경제적 요인	연평균 가구소득 (Ref. 1200만원 미만)	1200-2400만원 미만=1, 그 외=0
		2400-3600만원 미만=1, 그 외=0
	월평균 생활비 지출비용 (Ref. 50만원 미만)	3600-4800만원 미만=1, 그 외=0
		4800-6000만원 미만=1, 그 외=0
		6000-7200만원 미만=1, 그 외=0
		7200만원 이상=1, 그 외=0
		50-100만원 미만=1, 그 외=0
		100-150만원 미만=1, 그 외=0
		150-200만원 미만=1, 그 외=0
		250-300만원 미만=1, 그 외=0
		300만원 이상=1, 그 외=0

종사상 지위는 미취업을 준거변수로 설정하여 상용직, 임시직, 일용직, 고용주/자영업자, 무급가족 종사자로 더미변수화하였다. 결혼여부는 기혼자(=1), 미혼자(=0)로 코딩하였다. 가구원수와 자녀수의 경우 연속변수로 측정하였으며, 주택과 관련하여 점유형태는 자가를 준거변수로 설정하여 전

세, 월세, 기타로 더미변수화하였으며, 주택종류는 단독주택을 준거변수로 설정하여 아파트, 연립주택, 다세대(다가구)주택, 상가주택, 기타로 더미변수화하였다.

경제적 요인인 가구소득은 근로소득, 금융소득, 부동산소득, 사회보험소득, 이전소득, 기타소득 등 6개 영역을 합한 연평균 총소득을 의미하며, 1,200만원 미만을 준거변수로 설정하여, 1,200-2,400만원 미만, 2,400-3,600만원 미만, 3,600-4,800만원 미만, 4,800-6,000만원 미만, 6,000-7,200만원 미만, 7,200만원 이상으로 더미변수화하였다. 생활비 지출비용은 월평균 가구소비 비용을 의미하며, 50만원 미만을 준거변수로 설정하여 50-100만원 미만, 100-150만원 미만, 150-200만원 미만, 200-250만원 미만, 250-300만원 미만, 300만원 이상으로 더미변수화하였다(<표 5> 참조).

공공기관 지방이전이 청년층의 인구이동에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 로짓분석(logit analysis)을 실시한다.

IV. 분석결과

1. 표본의 특성

본 연구의 표본특성은 <표 6>과 같다²⁾. 표본 개인당 첫번째 연도에 관측되는 자료를 기준으로 살펴보면, 거주지역의 경우 수도권이 50.76%(3,399명)로 비수도권 49.24%(3,297명)보다 미세하게 많은 것으로 나타났다. 성별은 남성이 51.22%로 여성 48.78%보다 다소 높게 나타났다. 연령은 평균 27.57세로 나타났으며, 최종학력은 고등학교 졸업이 38.56%로 가장 많으며, 대학교 졸업이 33.68%, 전문대학 졸업이 22.88%, 대학원 이상이 3.69%, 중학교 졸업이하가 1.19%로 분포되었다. 종사상 지위를 살펴보면 미취업자가 52.34%로 가장 많고 취업자 중 상용직 34.77%, 고용주/자영업자 5.45%, 임시직 5.39, 일용직 1.08%, 무급가족종사자 0.97% 순으로 나타났다. 가구원수는 평균 3.48명이며, 자녀수는 평균 0.07명으로 나타났다. 결혼여부는 미혼자 59.11%로 기혼자 40.89%보다 많은 것으로 나타났다. 주택과 관련하여 점유형태는 자가 54.17%로 가장 많고 전세가 27.62%, 월세가 13.29%, 기타가 4.91%로 분포되었으며, 주택종류는 아파트가 53.45%로 가장 많고 단독주택이 21.25%, 다세대(다가구)주택이 11.14%, 연립주택이 10.38% 등으로 나타났다. 연평균 가구소득은 2400만원 이상-3600만원 미만 가구가 23.55%로 가장 많고 3600만원 이상-4800만원 미만 20.77%, 1200만원 이상-2400만원 미만 14.95%, 7200만원 이상이 13.26% 등으로 분포되었다. 월평균 생활비 지출비용은 300만원 이상이 30.11%로 가장 많았고, 200만원 이상-250만원 미만 20.06%, 150만원 이상-200만원 미만 11.92%, 250만원 이상-300만원 미만 13.75% 순으로 나타났다.

2) 입주형태, 종사상 지위, 가구소득, 생활비 지출비용의 결측치는 Stata 13.0에서 ice 명령어를 이용하여 단순대치법(imputation)으로 대체하였다.

<표 6> 표본특성

변 수	범 위	명	%
거주지역	수도권	3,399	50.76
	비수도권	3,297	49.24
성별	남성	3,430	51.22
	여성	3,266	48.78
연령		27.57(0.082)	
학력	중졸 이하	80	1.19
	고졸	2,582	38.56
	전문대졸	1,532	22.88
	대졸	2,255	33.68
	대학원 이상	247	3.69
종사상 지위	미취업	3,505	52.34
	상용직	2,328	34.77
	임시직	361	5.39
	일용직	72	1.08
	고용주/자영업자	365	5.45
	무급가족종사자	65	0.97
가구원수		3.48(0.014)	
결혼유무	미혼자	3,958	59.11
	기혼자	2,738	40.89
자녀수		0.07(0.004)	
주택점유형태	자가	3,627	54.17
	전세	1,849	27.62
	월세	891	13.31
	기타	329	4.91
주택종류	단독주택	1,423	21.25
	아파트	3,579	53.45
	연립주택	695	10.38
	다세대(다가구)주택	746	11.14
	상가주택	204	3.05
	기타	49	0.73
가구소득	1,200만원 미만	381	5.69
	1,200-2,400만원 미만	1,001	14.95
	2,400-3,600만원 미만	1,577	23.55
	3,600-4,800만원 미만	1,387	20.71
	4,800-6,000만원 미만	837	12.5
	6,000-7,200만원 미만	625	9.33
	7,200만원 이상	888	13.26
생활비 지출비용	50만원 미만	78	1.16
	50-100만원 미만	303	4.53
	100-150만원 미만	798	11.92
	150-200만원 미만	1,237	18.47
	200-250만원 미만	1,343	20.06
	250-300만원 미만	921	13.75
	300만원 이상	2,016	30.11
표본수		6,696명	

2. 청년층 인구이동 영향요인

청년층 인구이동 영향요인 분석결과는 <표 7>과 같다³⁾. 정책적 요인인 공공기관 지방이전 정책 시행전에 비해 공공기관 지방이전 시행 1년 후 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 75.5% 낮게 나타났다. 공공기관 지방이전 사업 시행 전에 비해 2년 후 수도권 지역으로 이동할 승산비는 85.4% 낮게 나타났으며, 3년 후도 수도권으로 이동할 승산비가 78.9% 낮으며, 4년 후도 96.4% 낮게 나타났다. 정책적 요인에 관한 결과를 종합하면 공공기관 지방이전 정책은 실시되자마자 매우 큰 청년층 인구이동 저지효과를 냈으며, 사업이 지속될수록 청년층의 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률은 점점 더 낮아짐을 확인하였다. 이러한 결과는 다양한 측면에서 해석해 볼 수 있다. 첫째, 지방으로 이전한 공공기관의 누적수가 증가하여 청년층이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률이 감소한 것으로 해석해 볼 수 있다. 둘째, 공공기관 지방이전 지역인재 비중 증가로 인한 결과로도 추론해 볼 수 있다. 공공기관 지방이전으로 인해 수도권에 거주하는 직원이 이전지역으로 이주하거나 출퇴근 하는 등 다양한 방법으로 생활하였으나 이전지역 생활환경·교육복지 여건 미흡 등 새로운 곳에서 정착하고 생활하는데 불편을 경험한 직원들이 퇴사·휴직하는 경우가 다소 존재한다. 이에 지방으로 이전한 공공기관은 퇴사 및 휴직 등 결원을 충원하기 위해 이전지역의 지방대학 졸업자를 채용하는 등 지방대학 졸업자의 취업기회가 증대될 수 있다. 국회예산처(2016)에 따르면 공공기관 이전 지역인재가 차지하는 비중이 같은 기간 대비 약 2.6%p 증가하였다는 점은 이를 뒷받침한다.

개인적 요인은 성별, 연령, 학력, 결혼여부, 자녀수, 종사상 지위, 주택점유형태 및 주택 종류가 청년층의 인구이동에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성에 비해 남성이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률이 16.9% 높게 나타났으며, 연령이 낮을수록 수도권 지역으로 이동할 확률이 높게 나타났다. 학력의 경우 중학교 졸업이하에 비해 고등학교 졸업과 대학원 이상이 수도권 지역으로 이동할 승산비가 각각 49.5%, 78.0%씩 높게 나타났다. 종사상 지위는 미취업자에 비해 상용직과 임시직이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 각각 10.2%, 18.0% 낮게 나타났으며, 미혼자에 비해 기혼자가 수도권 지역으로 이동할 승산비가 19.4% 낮은 것으로 분석되었다. 반면 자녀수는 많을수록 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 81.2% 높게 나타났다. 주택과 관련하여 주택 자가소유에 비해 전세는 수도권 지역으로 이동할 승산비가 약 160.5% 높게 나타났으나 기타는 수도권 지역으로 이동할 승산비가 31.1% 낮게 분석되었다. 이는 수도권 지역의 높은 주택가격으로 인한 결과로 추론해 볼 수 있다. 주택종류는 단독주택에 비해 아파트, 연립주택, 다세대(다가구)주택, 상가주택, 기타 모두 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 높은 것을 확인할 수 있다.

3) 패널분석으로 표준오차의 자기상관성 문제를 해결하기 위해 robust 명령어를 사용하였으며, <표 7>에서 제시된 결과값은 robust 명령어를 적용한 결과 값이다.

<표 7> 청년층의 인구이동 영향요인 분석결과

구분	변수명	exp(b)	z		
정책변수	공공기관 지방이전 1년후	0.245025***	-16.84		
	공공기관 지방이전 2년후	0.146465***	-18.2		
	공공기관 지방이전 3년후	0.210652***	-18.02		
	공공기관 지방이전 4년후	0.03581***	-15.54		
통제변수	성별(Ref. 여성)	남성	1.169359***	3.6	
	연령		0.953442***	-10.17	
	학력 (Ref. 중학교 졸업이하)	고등학교 졸업	1.494794*	2.06	
		전문대 졸업	0.911649	-0.47	
		대학교 졸업	1.043713	0.22	
		대학원 이상	1.78023**	2.65	
	종사상 지위 (Ref. 미취업)	상용직	0.898493*	-2.06	
		임시직	0.820281*	-2.16	
		일용직	0.867108	-0.79	
		고용주/자영업자	0.829967	-1.9	
		무급가족종사자	0.732752	-1.41	
	가구원수		0.96389	-1.59	
	결혼여부(Ref. 미혼자)	기혼자	0.806122**	-3.4	
	자녀수		1.81214***	6.6	
	주택점유형태 (Ref. 자가)	전세	2.605182***	18.89	
		월세	0.8817	-1.83	
		기타	0.689099**	-3.35	
	주택종류 (Ref. 단독주택)	아파트	1.807907***	9.98	
		연립주택	3.807018***	17.07	
		다세대(다가구)주택	3.000821***	13.75	
		상가주택	1.404133*	2.57	
		기타	5.386135***	8.23	
	경제적 요인	연평균 가구소득 (Ref. 1,200만원 미만)	1,200-2,400만원 미만	0.714403**	-3.08
			2,400-3,600만원 미만	0.585113***	-4.93
			3,600-4,800만원 미만	0.47227**	-6.68
			4,800-6,000만원 미만	0.415817***	-7.4
			6,000-7,200만원 미만	0.391774***	-7.47
		7,200만원 이상	0.316653***	-9.43	
월평균 생활비 지출비용 (Ref. 50만원 미만)		50-100만원 미만	0.642511*	-2	
		100-150만원 미만	0.724059	-1.54	
		150-200만원 미만	0.857891	-0.73	
		200-250만원 미만	0.974001	-0.12	
		250-300만원 미만	0.974813	-0.12	
	300만원 이상	1.324674	1.3		
상수		1.342141	0.95		
모형적합도 (N=19,943)	Log likelihood=-7697.2692	Pseudo R ² =0.1797			

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

경제적 요인은 연평균 가구소득이 1,200만원 미만 가구에 비해 모든 가구소득 구간이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 낮은 것으로 분석되었으며, 이는 소득수준이 상대적으로

로 낮은 가구가 취업기회 및 기대소득이 상대적으로 높은 수도권으로 이동하는 것으로 추론해 볼 수 있다. 월평균 생활비 지출비용은 50만원 미만에 비해 50만원-100만원 미만 가구가 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 약 35.7% 낮은 것으로 나타났다.

V. 결론 및 함의

본 연구에서는 청년층의 인구이동에 영향을 미치는 개인적 요인과 경제적 요인, 그리고 정책적 요인을 분석하고자 하였다. 이를 위해 청년층의 성별, 연령, 학력, 종사상 지위, 결혼여부, 가구원수 및 자녀수, 입주형태 및 주택종류 등을 포함하는 개인적 요인, 그리고 가구소득과 생활비 지출비용을 경제적 요인으로 설정하였다. 또한 공공기관 지방이전 정책을 정책적 요인으로 구성하여 분석하였으며, 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 공공기관 지방이전 정책은 정책 시행이전에 비해 정책 시행이후 청년층이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률은 낮으며, 특히 공공기관 지방이전 정책 시행기간이 경과할수록 비수도권에서 수도권으로 이동할 가능성은 낮아지는 추세를 보였다. 이러한 분석결과는 청년층이 양질의 일자리 비중이 높은 곳으로 이동하고 있음을 확인한 이찬영·문제철(2016)과 사업체 수 증가가 인구유입에 중요한 요인임을 강조한 김리영·양광식(2013)의 연구결과와 비슷한 맥락에서 해석해 볼 수 있다. 또한 고용기회의 증대 및 임금상승의 기회를 가져오며 지역인구의 외부지역으로 이동을 억제함을 주장한 송용찬·김민곤(2016)과 일치하는 결과이기도 하다.

둘째, 개인적 요인은 여성에 비해 남성이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률이 높게 나타났으며, 연령이 낮을수록 수도권 지역으로 이동할 확률이 높게 나타났으며, 이는 20대가 30대에 비해 수도권으로 전입하는 비율이 높다고 보고한 최진호(2008) 및 송두범 외(2015)와 일치하는 결과이기도 하다. 학력의 경우 중학교 졸업이하에 비해 고등학교 졸업과 대학원 이상이 수도권 지역으로 이동할 확률이 높게 나타났으며, 이는 교육수준이 높을수록 수도권으로 이주할 가능성이 높다는 권상철(2005)과 최은영 외(2010), 김경수·임하경(2011), 송두범 외(2015)의 연구결과를 지지하는 것이다. 종사상 지위는 미취업자에 비해 상용직과 임시직이, 미혼자에 비해 기혼자가 수도권 지역으로 이동할 승산비가 낮은 반면, 자녀수는 많을수록 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 높게 나타났다. 주택과 관련하여 주택 자가소유에 비해 전세는 수도권 지역으로 이동할 확률이 높게 나타났으며, 이는 부산에서 수도권으로 이동한 가구의 전세 비율이 높다고 제시한 최은영 외(2010)의 연구결과와 유사한 맥락에서 해석해 볼 수 있다. 주택종류는 단독주택에 비해 아파트, 연립주택, 다세대(다가구)주택, 상가주택, 기타 모두 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 승산비가 높은 것을 확인할 수 있다.

셋째, 경제적 요인은 연평균 가구소득이 1,200만원 미만 가구에 비해 모든 가구소득 구간이 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동할 확률은 낮으며, 송두범 외(2015)의 연구결과를 지지하는 것이다. 월평균 생활비 지출비용은 50만원 미만에 비해 50만원-100만원 미만 가구가 비수도권 지역

에서 수도권 지역으로 이동할 확률은 낮은 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과가 지니는 이론적·정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공공기관 지방이전 정책과 인구이동에 관한 분석은 공공기관 지방이전 정책의 성과나 효과 연구의 양적·질적 확장에 기여할 수 있다. 본 연구는 인구이동에 대한 기존 논의와는 차별적으로 공공기관 지방이전 정책요인을 경험적으로 검증함으로써 이 분야의 연구범위 확대에 기여하였다. 특히 공공기관 지방이전 시행 기간을 구분하여 인구이동을 분석함으로써 정책집행 시기에 따른 효과성의 경험적 논의 필요성과 기반을 제공하였다는 점에서 학술적 의의가 있다.

둘째, 청년층의 인구이동에 선별성 모형의 적용가능성을 경험적으로 검증한 것은 중요한 의미를 지닌다. 분석결과 남성일수록, 연령이 낮고, 학력이 높을수록, 소득이 낮을수록 수도권으로 이동할 확률이 높다는 점을 확인하였다. 이는 인구이동 의사결정과정에서 선별성이 중요하다는 것을 의미한다. 향후 연구에서는 선별성 모형을 토대로 청년층의 인구이동 결정요인을 세부적으로 검증 및 논의가 이루어질 필요가 있다.

셋째, 청년층 인구유출을 예방하기 위해 지역인재 채용 확대가 필요하다. 분석결과에 따르면 공공기관 지방이전 정책은 비수도권 지역 청년층이 수도권 지역으로 이동할 확률은 낮다. 이는 공공기관 지방이전 정책이 비수도권 지역의 청년층 인구유출을 감소시키고 있다고 해석해 볼 수 있다. 따라서 지방으로 이전한 공공기관에서 지역인재 채용을 확대할 필요가 있다. 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제29조의 2에 따르면 해당 공공기관이 이전하는 지역에 소재하는 지방대학 출신 인재들을 우선 고용할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 지역인재 채용할당제, 목표제 및 전형단계별 가점부여 등 지역인재 채용 확대에 대한 긍정적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

넷째, 청년층 인구유출 예방을 위해 지방정부 차원에서 다양한 정책마련이 필요하다. 앞에서 제시한 분석결과는 공공기관 지방이전 정책이 청년층 인구유출을 예방시킬 수 있는 유의한 요인임을 보여준다. 공공기관 지방이전 정책이 청년층 인구유출 예방과 지방세수 증가 및 지역경제 활성화에 기여하기 위해서는 지방정부 차원에서 정주여건 개선에 대한 노력을 수반함으로써 개인들의 지역내 정착에 대한 유인을 제공할 필요가 있다(이상림, 2014; 이찬영·이흥후, 2016; 홍성호·유수영, 2012; 홍하연·이길재, 2014). 구체적으로 주거환경이나 교육, 출산, 양육, 교통 등 다양한 영역의 정책을 개발·운영할 필요가 있다.

다섯째, 지방대학의 경쟁력 강화 노력이 요구된다. 본 연구의 분석결과에 따르면 연령이 낮을수록 비수도권에서 수도권으로 이동할 가능성이 높은 것을 알 수 있다. 청년층 중에서도 젊은 연령층이 수도권으로 이동할 의향이 높음을 의미하며, 이를 예방하기 위한 방안 마련이 필요함을 시사한다. 청년층의 인생 전이과정(transition)에 따르면 비수도권에서 수도권으로 인구유출을 경험하는 사건은 대학진학 및 편입, 취업 등을 들 수 있다. 청년층이 경험하는 첫 번째 사건인 대학진학 및 편입 시점에서 수도권으로 이동할 가능성이 높다는 점을 고려할 때, 지방정부는 지역인재양성 및 지방대학의 경쟁력 강화를 위한 노력이 필요하다. 공공기관 지방이전에 따른 지역출신 졸업생에게 양질의 채용기회가 증대됨에 따라 공공기관에서 요구하는 취업역량을 갖출 수 있도록 대학과 교육

프로그램이 개발될 필요가 있다.

상기의 이론적·정책적 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 본 연구는 정책적 요인인 공공기관 지방이전을 공공기관 지방이전 시기를 기준으로 대리변수로 구성하고 평가하였다. 공공기관 지방이전 정책의 효과성을 평가하기 위해 향후 연구에서는 공공기관 지방이전 정책의 직접변수 활용한 논의가 추가적으로 수행될 필요가 있다.

[참고문헌]

- 국회예산정책처. (2016). 공공기관 지방이전사업 평가. 『사업평가 보고서』.
- 권상철. (2003). 인구이동과 인적자원 유출: 제주지역 유출 유입인구의 속성 비교. 「한국도시지리학회지」, 6(2): 59-73.
- _____. (2005). 우리나라 수도권 인구의 이동: 시기별 유출지역 특성과 이주자 선별성의 상대적 중요도 평가. 「한국지역지리학회지」, 11(6): 571-584.
- 김경수·임하경. (2011). 동남권의 도시규모별 지역간 주거이동 결정요인 분석. 「국토계획」, 46(3): 37-46.
- 김기승·정민수. (2013). 청년층 인재유출 결정요인 분석과 정책과제: 부산지역을 중심으로. 「경제연구」, 31(2): 103-130.
- 김동수·장재홍·이두희. (2009). 지역별 인구이동 분석: 광역도시통계권을 중심으로. 「경제발전연구」, 15(1): 133-152.
- 김리영·양광식. (2013). 인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 25(3): 1-20.
- 김선웅·권영덕·신재용. (2012). 공공기관 이전과 수도권 주거지 개발에 따른 서울시의 인구 및 기능 변화. 『서울연구보고서』.
- 김정훈. (2015). 지역 공공재가 주민 인구규모에 미치는 영향 분석: Tiebout 모형을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 533-544.
- 김태환·이동우(2005). 수도권 공공기관의 효율적인 지방이전 추진방안. 공청회 발표자료.
- 박상우·김상욱·박형서. (2003). 신행정수도 건설의 사회·경제적 파급영향 분석연구. 『국토연』.
- 송두범·임준홍·홍성효. (2015). 충남 도민의 이주의향에 있어서 계층 간 차이: 충남사회조사를 이요한 실증분석. 「도시행정학보」, 28(1): 127-146.
- 송용찬·김민곤. (2016). 수도권 기초자치단체들의 인구이동 결정요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 30(3): 151-179.
- 송헌재·김현아. (2014). 출산장려금과 지역 간 인구이동. 「응용경제」, 16(3): 165-199.
- 윤주영·조민효. (2015). 대학생 경제적 자립경향이 미취업 기간과 초기 임금에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회지」, 26(1): 165-192.
- 이경애·정의철. (2016). 경쟁위험모형을 이용한 고연령 자가거주 가구의 주거이동 및 주택점유 형태 선택에 관한 연구. 「부동산학연구」, 22(4): 5-17.
- 이상립. (2014). 시·도단위 인구이동 유형과 지역 고령화. 「보건복지포럼」, 49-60.
- 이상호. (2010). 지역간 이동의 결정요인 및 임금효과. 「지역연구」, 26(1): 45-70.
- 이원희·하태욱·최현묵·이종원·조강주·김선덕·송미경. (2015). 공공기관 지방이전 효과성 분석. 한국조세재정연구원.

- 이찬영 · 문제철. (2016). 광주 · 전남 지역의 연령별 · 이동지역별 인구이동 결정요인 분석. 「산업경제연구」, 29(6): 2239-2266.
- 이찬영 · 이흥후. (2016). 청년층의 지역 간 인구이동 결정요인 분석과 전망. 「경제연구」, 34(4): 143-169.
- 이현욱. (2013). 청년층 여성의 취업이동과 불안정 고용에 대한 연구. 「한국도시지리학회지」, 16(2): 105-118.
- 이희연 · 노승철. (2010). 위계선형모형을 이용한 인구이동 흐름 분석. 「국토연구」, 67: 123-142.
- 이희연 · 박정호 (2009). 경로분석을 이용한 인구이동 결정요인들 간의 인과구조. 「한국경제지리학회지」, 12(2): 123-141.
- 최은영 · 구동희 · 조순기. (2010). 부산 대도시권의 인구이동(Ⅱ): 이동 가구 특성과 선택성. 「한국지역지리학회지」, 16(2): 123-136.
- 최진호. (2008). 한국 지역 간 인구이동의 선별성과 이동 이유: 수도권을 중심으로. 「한국인구학」, 31(3): 159-178.
- 통계청. (2012). 2011년 국내인구이동 통계 최근 10년간 수도권 인구이동.
- _____. (2017). 2016년 국내인구이동통계.
- 하상근. (2005). 지역간 인구이동의 실태 및 요인에 관한 연구: 경상남도의 기초자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(3): 309-332.
- 한국노동연구원. (2017). 한국노동패널 1-19차년도 조사자료 User's Guide.
- 홍성효 · 유수영(2012). 세대별 시군구 간 인구이동 결정요인에 관한 실증분석. 「서울도시연구」, 13(1): 1-19.
- 홍하연 · 이길재. (2014). 수도권 유출인구의 공간적 패턴분석 및 이동영향 요인 분석: 수도권 기업의 지방 이전과 관련하여. 「지적과 국토정보」, 44(2): 155-175.
- Box-Steffensmeir, J. M. & B. S. Jones. (2004). "Event History Modeling: A Guide for Social Scientists". *Cambridge, UK: Cambridge University Press*.
- Cadwallader, M. (1989). "A Conceptual Framework for Analysing Migration Behaviour in the Developed World". *Progress in Human Geography*, 13(4): 494-511.
- Davis, P. S. & M. J. Greenwood. (2001). "A Conditional Logit Approach to U.S. state to state Migration." *Journal of Regional Science*, 40(2): 337-360.
- Foulkes, M., & B. Newbold. (2000). "Migration Propensities, Pattern, and the Role of Human Capital: Comparing Mexico, Cuban, and Puertorican Interstate Migration". *Professional Geographer*, 52(1): 133-145
- Lee, E. (1966). "A Theory of Migration". *Demography*, 3(1): 47-57.
- Mclnnis, M. (1971). "Age, Education and Occupation Differentials in Interregional Migration: Some Evidence for Canada". *Demography*, 8(2): 195-204.
- Plane, D. & P. Rogerson. (1994). "The Geographical Analysis of Population: with Applications

- to planning and Business". *New York: J. Wiley.*
- Schultz, T. P. (1982). "Lifetime Migration within Educational Strata in Venezuela: Estimates of a Logistic Model". *Center Discussion Papers, New Haven: Yale University.*
- Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Williams, A. S., Jobs, P. C., & C. J. Gilchrist. (1986). "Gender roles, Marital status, and Urban-rural Migration". *Sex Roles*, 15(11): 627-643.
- Innocity. <http://innocity.molit.go.kr>.