

지역혁신동반성장 브리프

발행일 2024년 3월

발행처 지역혁신동반성장센터

주 소 경상북도 경산시 대학로 280, CRC 401-2호

발행인 이희용

작성인 우희정

편집인 배수민

| 요약

배경 및 목적 청년 일자리, 주거, 금융문제 등으로 인해 청년세대의 불안함은 지속적으로 증대되고 있으며, 최근 경기 불황과 극심한 취업난 속에 우울증 등의 문제로 청년 자살률이 심각한 사회문제로 급부상하고 있음. 지방정부에서도 다양한 청년 정책을 추진하고 있으나, 청년정책 사업들은 기존 사업의 일부로 다루어지거나 체계적으로 관리되고 있지 않는 실정임. 이에 본 연구는 경북도 내 22개 시군의 청년기본조례 비교 및 경산시 청년 정책 현황 분석을 통해 경산시의 청년정책의 현 실태를 진단하고, 이를 기반으로 실효성있는 청년정책이 시행될 수 있도록 정책적 시사점을 제안하고자 함

연구 방법 청년기본조례는 청년정책의 상당부분의 근거규정으로 기능하고 있기 때문에 수많은 청년정책 중에서 청년기본조례를 분석하고자 함. 이에 경산시를 비롯한 경북도 내 22개 시군의 조례를 비교분석하고, 경북도와 경산시의 청년정책 지원 사업 현황 진단을 통해 문제점을 도출하고자 함

결론 및 제언 본 연구에서는 청년기본조례 비교 분석을 통해 현재 경산시가 추진하고 있는 청년정책 분야를 검토하고 그에 따른 시사점으로 첫째, 경산시 청년층 연령 범위의 재설정 검토, 둘째, 경산시에 특화된 조례 제정 필요, 셋째, 경산시 청년정책 다각화 필요를 제시함

[경산시 청년정책 현황 진단 및 개선방안]

지역혁신동반성장센터 연구원

우희정

1. 들어가며

- 기획재정부에서는 '23년 11월 고용동향을 통해 청년고용률 및 실업률이 역대 최고와 최저를 기록하였고, 청년 취업자수는 인구감소에도 불구하고 감소폭이 축소되었음을 발표하였음. 그러나 실업자로 잡히지 않는 '쉬는 청년'이 급증하고 있으며, 청년의 일자리의 질은 더욱 나빠지고 있는 추세임
- 2023년 자신의 활동 상태를 '쉬었음'이라고 답한 청년 수는 2022년 대비 5.1% 늘어 45만 5천명으로 역대 최대치를 기록함
- 청년층 상용 근로자(계약기간 1년 이상) 수는 2022년 대비 4만 5천명이 감소했으며, 청년 임시직과 일용직은 증가하는 등 청년층 일자리의 양은 늘었으나 일자리의 질은 나빠지고 있음을 파악할 수 있음
- 청년의 고용률 및 실업률 문제 뿐만 아니라 주거문제, 금융문제 등의 새로운 사회문제로 인해 청년세대의 불안함은 지속적으로 증대되고 있음. 무엇보다도 20대 청년 자살률이 60대 노년층을 제칠 정도로 가파르게 증가하는 추세며, 청년 5명 중 1명이 경제문제를 직접적인 자살 원인으로 꼽을 만큼 청년층 빈곤 문제가 심각해진 것으로 추론할 수 있음
- 고학력이 대부분인 청년층에게 만족할 만한 일자리는 부족한 실정이며, 그 영향으로 청년층은 좋은 일자리의 기회를 찾아 지역을 떠나가고 있음. 청년 유출 문제는 지역의 전반적인 활력을 저하시키는 원인이 되기 때문에 이를 극복하기 위한 경산시 차원의 청년정책이 확대되고 있는 추세임
- 그러나 추진되고 있는 청년정책 사업들은 기존 사업의 일부로 다루어지거나 체계적으로 관리되고 있지 않아 산발적으로 이루어지고 있는 실정임. 실효성 있는 청년정책 수립

및 시행을 위해서는 현재 경산시가 추진하고 있는 청년정책을 진단할 필요성이 존재함

- 이에 본 연구에서는 청년정책 상당부분의 근거규정으로 기능하고 있는 청년기본조례를 토대로 경북도를 비롯한 22개 시·군 사례를 비교·분석하여, 경산시 청년정책의 현 실태를 진단하고 정책적 시사점을 제언하고자 함

2. 경상북도의 청년정책 검토

□ 경상북도의 청년정책 방향

- 경상북도는 “청년이 머무는 행복한 경북”을 비전으로 제시하고, 5대 중점 과제로 ① 청년 정책 환경 구축, ② 청년 유입과 창업, ③ 청년 일자리 매칭, ④ 경북형 청년복지, ⑤ 청년 교류 활성화로 설정하여 청년 정책을 추진하고 있음
- 경상북도 청년 지원 사업(2023년 기준)은 크게 취업 지원, 창업 지원, 주거·금융, 생활·복지·참여 분야로 구분하여 추진하고 있으며, 특히 청년의 고용 확대에 중점을 두고 추진되고 있음
- 청년 문제에서 일자리 분야가 중요한 비중을 차지하고 있으나 주거, 복지, 문화 등 다른 분야의 문제도 상존하므로, 청년 정책을 일자리정책에만 한정하지 않고 다양한 분야의 정책을 포괄하는 개념으로 이해할 필요가 있음

〈표 2〉 경상북도 청년 지원 사업 현황(121)

취업 지원(46)	창업 지원(32)	주거·금융(5)	생활·복지·참여(38)
<ul style="list-style-type: none"> • 고졸청년 신산업분야 내 일 찾기 지원 사업 • 지역특화 청년 창업기업 일자리 사업 • 꿈이음 청춘카페 지원사업 • 청년농업인 품목중심 신기술과제 현장적용 시범 • 선도농가 기술 이전 모델화 사업 • 해양바이오 전문인력 양성사업 • 중소기업 정규직 프로젝트 • 경북형 사회적 경제 청년 일자리 사업 • 미래형 신산업 기업 청년 일자리 사업 • 청년 해외인턴 지원 사업 외 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업중심대학 지원사업 • 경북 청년CEO 마일스톤 지원 사업 • 경북청년 예비창업가 육성사업 • 북부권 청년창업 지원센터 운영 • 경북 청년CEO 심화육성 지원 • 청년창업 지역정책 지원 사업 • 청년스타트업 지원사업 • 청년농부 육성지원 • 농업계고 졸업생 창업비용 지원 • 스마트제조 청년스튜디오 지원사업 외 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년월세지원사업 • 이웃사촌시범마을 청년주거공간조성 • 신혼부부 보증자리 임차보증금 이차지원 • 경상북도인재평생교육진흥원(경북학숙) • 대학생 학금 대출이자 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 경북살이 청년 실험실 운영 • 경북청년포털(청년e클럽) 운영 • 새마을 해외봉사활동 • 지역사회서비스 청년사업단 운영 • 순회진료 산부인과 운영 • 난임부부 지원사업 • 난임부부 확대지원 • 가정위탁 보호종결아동 자립정착금 지원 • 보호종료아동 자립수당 지원 • 청년한부모 자립 지원 외

자료: 경상북도 청년지원사업 자료(2023)

□ **경산시 청년정책 방향**

- 경산시는 크게 4가지(청년일자리, 청년생활, 청년문화, 청년소통) 분야로 구분하여 청년정책을 추진하고 있으며, 특히 청년일자리 분야에 사업이 치우쳐져 있음. 경산시도 청년의 고용확대에 중점을 두고 있음을 파악할 수 있음
- 반면, 경산시는 주거 안정, 정착 지원 등 청년 유출 요인에서 비중이 큰 청년생활 안정을 위한 정책 비중은 상대적으로 부족한 것으로 확인됨

〈표 3〉 경산시 청년 지원 사업 현황(19)

청년일자리(8)	청년생활(7)	청년문화(2)	청년소통(2)
<ul style="list-style-type: none"> • 1인 미디어 콘텐츠산업 육성 사업 • 경북 청년 키친랩 조성 및 운영 • 경북지역사회 동반성장 청년 일자리 사업 • 지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업 • 청년예비창업가 육성 사업 • 대학일자리센터 운영 지원 사업 • 중소기업 정규직프로젝트 사업 • 경상북도 주력산업분야 청년 일자리 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 취업날개 코디네이터 • 산업단지 중소기업 청년교통비 지원 사업 • 청년내일저축계좌 • 대학생 학자금 대출이자 지원 사업 • 서울시 내발산동 경산혁신사 운영 • 청년창업농 선발 및 영농 정착 지원 사업 • 청년농업인 경쟁력 제고 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 대학생 문화교류활동 지원 • 경산 공감 락페스티벌 	<ul style="list-style-type: none"> • 경산시 청년정책위원회 • 경산시 청년정책참여단

자료: 경산시 홈페이지(2024)

□ **경상북도 시·군별 청년기본조례**

○ **조례 제정의 시·군 현황**

- 청년정책의 추진을 위해 22개 모든 시·군이 관련 조례를 제정하고 있으며, 조례의 명칭은 대부분 ‘청년기본조례’이나, 예외적으로 고령군이 ‘청년지원기본조례’를 사용하고 있음
- 시·군별 조례에 규정된 청년 연령의 범위는 하한 15, 18, 19세에서 상한 34, 39세, 45세, 49세로 청년의 나이 기준이 상이하게 나타남
- 다만, 봉화군, 영덕군, 영양군, 예천군, 울진군 등의 경우 인구과소지역이자 노령인구가 많다는 지역적 특성으로 인하여 청년의 상한 범위가 49세로 상당히 넓다는 것을 알 수 있음

〈표 4〉 시·군별 청년기본조례에서의 청년 연령 비교

연령의 범위		해당 시·군
부터	까지	
15	39	• 경산시, 경주시, 김천시, 안동시, 칠곡군
18	45	• 고령군
19	34	• 포항시
19	39	• 경상북도, 구미시, 영주시
19	45	• 문경시, 상주시, 성주군, 영천시, 울릉군, 의성군, 청송군
19	49	• 봉화군, 영덕군, 영양군, 예천군, 울진군, 청도군

자료 : 자치법규정보시스템(2024)

○ 조례 목적의 시군 비교

- 「경산시 청년기본조례」는 정치·경제·사회·문화·복지 등 모든 분야에서 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통해 청년의 권익증진과 발전에 기여함을 목적으로 하고 있으며, 다른 시군의 조례에서도 이와 거의 동일한 수준으로 일반적인 사항이 명시되어 있음
- 조례의 목적이 다른 지역과 구별되어 명시된 특별한 사항으로는 청년을 위한 정책개발, 청년정책의 수립·조정, 청년 지원 등이 있음
- 경북을 포함하여 봉화군, 성주군, 안동시, 영양군, 예천군, 울릉군, 울진군, 칠곡군은 정책개발뿐만 아니라 청년정책의 수립·조정 및 청년 지원 등도 목적에 포함하고 있음
- 반면, 경산시는 청년을 위한 정책개발과 더불어 청년정책의 수립·조정 및 청년 지원 등과 관련한 내용을 명시하고 있지 않음

〈표 5〉 경상북도 내 시군별 청년기본조례의 목적 비교(2024년 2월 현재)

구분	조례 목적					
	사회 참여	1. 일반사항 자립기반 형성	권익증진·발전	정책 개발	2. 특별사항 정책수립·조정	청년지원
경상북도	○	·	○	○	○	○
경산시	○	○	○	·	·	·
경주시	○	○	○	·	·	·
고령군	○	○	○	○	·	·
구미시	○	·	○	·	○	○
김천시	○	○	○	·	·	·
문경시	○	○	○	·	·	·
봉화군	○	·	○	○	○	○
상주시	○	○	○	·	·	·
성주군	○	·	○	○	○	○
안동시	○	·	○	○	○	○
영덕군	○	·	○	·	○	○
영양군	○	·	○	○	○	○
영주시	○	○	○	·	·	·
영천시	○	○	○	·	·	·
예천군	○	·	○	○	○	○
울릉군	○	·	○	○	○	○
울진군	○	·	○	○	○	○
의성군	○	○	○	·	·	·
청도군	○	○	○	·	·	·
청송군	○	·	○	○	·	○
칠곡군	○	·	○	○	○	○
포항시	○	○	○	·	·	·

자료 : 자치법규정보시스템(2024)

○ 청년정책 분야의 시군 간 비교

- 청년기본조례에 명시된 청년정책은 참여 확대, 능력 개발, 고용 촉진(확대), 주거 안정, 생활 안정, 문화 활성화, 권리 보호 등 7개 분야가 일반적인 사항으로 대동소이하게 규정되어 있음
- 청년기본조례에 명시된 특별한 사항의 청년정책 분야로는 부채 경감, 건강증진(건강권 보장), 복지 증진, 지역정착 지원, 교류 확대 등이 있음
- 조례를 통해 살펴보면, 경산시는 청년정책 중에서 주요한 분야라고 할 수 있는 주거안정, 정착지원, 부채경감 등과 관련한 특별한 정책사항은 명시되어 있지 않음을 확인할 수 있음

〈표 6〉 경상북도 내 시군별 청년기본조례에서의 정책 분야 비교(2024년 2월 현재)

정책분야	경북	경산시	경주시	고령군	구미시	김천시	문경시	봉화군	상주시	상주군	안동시	영덕군	영양군	영주시	영천시	예천군	울릉군	울진군	의성군	청도군	청송군	칠곡군	포항시
1. 일반 사항																							
· 청년의 참여 확대	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년의 능력 개발	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년의 고용 촉진(확대)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년의 창업 지원	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년의 복지 증진	·	○	○	·	·	·	○	·	○	○	○	·	·	○	·	·	·	○	·	·	○	·	○
· 청년의 생활 안정	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	·	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년의 주거 안정	·	·	·	○	○	·	○	·	○	○	○	○	·	○	·	○	○	○	·	○	·	·	·
· 청년 문화(예술) 활성화	○	○	·	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
· 청년 공간 마련(운영)	·	·	·	·	○	·	○	·	○	○	○	○	○	·	·	○	·	·	○	○	·	·	·
· 청년의 권리 보호	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	·	○	○	○	○	○	○	○	·	○	○
2. 특별 사항																							
· 청년의 부채경감	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	○	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	·	·
· 청년의 지역 정착 지원 (마을공동체 활성화)	○	·	·	·	·	·	·	○	·	·	○	·	·	○	○	○	○	·	·	·	·	○	·
· 청년의 교류 확대	○	·	·	·	·	·	·	○	·	·	○	·	·	○	○	·	○	·	·	·	·	·	○
· 청년의 건강증진 (건강권 보장)	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	○	·	·	·	·	○	·	○	·	·	·	·	·
· 청년의 공동체 활성화 지원	·	·	·	○	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	○	·	·	·	·	○	·
· 청년의 정착분야 발굴	○	·	·	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·

자료 : 자치법규정보시스템(2024)

4. 결론 및 제언

- 본 연구에서는 22개 시군의 청년기본조례 전수 분석을 통해 현재 경산시가 추진하고 있는 청년정책 분야를 검토하고 그에 따른 시사점을 제시하고자 함
- 22개 시군은 청년정책 추진을 위해 청년기본조례를 제정하고, 청년정책이 청년발전을 목적으로 하는 정책임을 조례에 명시함
 - 청년기본조례는 기본적으로 “정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립할 수 있는 기반을 마련하여 청년의 권익증진과 발전에 기여함”을 목적으로 제정됨
 - 조례에서 규정하고 있는 주요 내용으로는 청년의 참여 확대, 청년의 능력 개발, 청년의 고용 촉진(확대), 청년의 주거 안정, 청년의 생활 안정, 청년문화의 활성화, 청년의 권리보호 등이 있음
- **경산시 청년층 연령 범위의 재설정 검토**
 - 경북도는 청년 기본조례에서 19~39세로 청년 나이를 정하고 있으나, 경산시를 포함하여 김천시, 안동시, 칠곡군은 성인이 되지 않은 일부 청소년을 포함해 15~39세를 청년으로 정하고 있음
 - 안동시는 "고교 졸업이나 성인이라는 틀에서 벗어나 누구보다 앞서 사회에 진출하려는 시민을 위해 더 넓은 범위에서 청년을 정해 지원하겠다는 취지"로 만 15세 이상부터 청년으로 구분해 취업과 창업을 지원하고 있음을 밝힘. 경산시도 이와 비슷한 취지라고 예측됨
 - 그러나 청년에 대한 연령의 범위가 넓다는 것은 20·30대 청년들에게는 정책의 혜택이 그만큼 축소되는 것을 의미함. 따라서 정책의 수혜 대상을 20·30대 청년층에게 선택적으로 집중하면 질 높은 정책을 제공할수도 있으므로, 경산시는 현재의 15세 하한을 경북도처럼 19세로 상향 조정하는 것을 고려해볼 수 있음
- **경산시에 특화된 조례 제정 필요**
 - 청년은 사회 구성원 중 가장 활발한 활동을 보이는 세대로 그 중요성이 강조되어 오고 있지만, 삼포세대, 오포세대에 이어 N포 세대 등으로 청년세대의 불안함은 확대되어 가는 추세임. 이에 각 지자체들을 중심으로 법률의 하위 개념인 조례를 통해 청년문제에 대한 노력을 시행하고 있으며, 그 중심에 청년기본조례가 있음
 - 그러나 청년문제에 대한 근본적인 고민없이 너도나도 식으로 서로의 조례를 모방하여 제정하는 경향이 나타남. 청년기본조례의 경우 해당 단체장 또는 의원의 치적 쌓기 용도로 제정 등 상당 부분이 아쉬운 점으로 지적되고 있음
 - 경산시는 청년의 주거문제가 심각함에도 불구하고 주거안정, 정착지원 등이 언급되지 않고 있으며, 다른 시도와 차별된 청년정책 분야(예시: ‘청년의 부채경감’, ‘청년의 정착지원’, ‘청년의 건강권 보장’ 등)도 명시되어 있지 않음

- 이외에도 경북도는 정책개발뿐만 아니라 청년정책의 수립·조정 및 청년 지원 등도 목적에 포함하고 있음에도 불구하고, 경산시는 이와 관련된 내용이 존재하지 않음. 이는 해당 지자체의 조례가 깊은 고민없이 만들어졌다는 것을 반증함
- 앞서 언급한 데로 한계점이 존재하지만, 경산시는 청년들의 권익을 위하여 그 구성과 내용을 반영하고 있는 조항도 존재함
 - ‘청년시설’을 본 조례에 삽입하여 ‘청년의 참여확대, 권익증진, 문화향유, 고용확대 및 창업활성화 등 청년의 능력개발과 발전을 위하여 제공되는 시설’로 정의하고, ‘청년시설의 설치·운영 지원’ 조항을 통해 조례의 구성 및 세부사항에 충실하고 있음. 이는 경산시가 청년의 역량 증대를 도모하기 위한 지원과 노력이 필요함을 서사하고 있음
 - 이외에도 청년의 복지증진과 삶의 질 향상을 명시함으로써 지역 사회와 청년에 대한 깊은 고민이 반영된 조례 또한 존재하였음
- **경산시 청년정책의 다각화 필요**
 - 정책의 대상으로서 청년은 학교에서 사회로, 즉 교육이나 훈련에서 직업 세계로 이동하는 연령에 해당하기 때문에 정책의 초점이 일자리에 맞춰져 왔음. 이러한 배경하에 경산시 뿐만 아니라 그동안 정부의 청년정책은 청년의 고용 확대에 중점을 두고 추진해옴
 - 청년의 취업 및 창업 등과 관련한 일자리 분야가 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 사실이나 주거, 복지, 문화, 교육 등 다른 분야의 청년정책의 다각화를 도모할 필요가 있음
 - 경산시도 최근 청년정책 5개년 수립을 위한 용역을 통해 ‘청년이 살기 좋은 도시’를 위한 추진 과제로 20개 정책(청년특화거리 조성, 지역정주형 청년창업지원센터 구축 등)을 제안하여 추진 예정임
 - 그러나 경산시는 경북도 내 청년인구 수가 많은 상위 3개시에 해당함에도 불구하고, 구미시와 포항시에 비해 청년 지원 사업의 수가 적은 것으로 나타나며, 특성화된 사업도 상대적으로 부족한 실정임
 - 청년 지원 사업의 수: 구미시 101개, 포항시 55개, 경산시 34개 순으로 나타남
 - 특성화 사업(예시): 구미시 ‘미혼남녀 커플매칭 ’두근두근ing’, 포항시 ‘1사-1청년 더채용릴레이’ 등

참고문헌

기획재정부 보도자료. (2023).
 김기현. (2017). 청년 정책의 현황 진단과 개선 방향. 보건복지포럼.
 김도형·박승규. (2017). 울산 청년 실태조사 및 청년정책 수요 분석. 한국지방행정연구원 보고서.
 유엔인구기금(UNFPA). 2020 세계인구현황보고서.
 이하림·황인도(2023). 초저출산 및 초고령사회(1): 심각성과 그 원인은?. 경제연구원 보고서.
 우해봉. (2023). 인구 고령화의 인구학적 요인 분석. 보건사회연구, 43(1): 50-68.
 정다원. (2020). 청년기본조례 확산의 영향요인에 대한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
 허필윤. (2018). 지방자치단체의 청년 정책에 관한 고찰: 청년 기본조례의 비교분석을 중심으로. 진보평론, 77: 153-181.
 매일노동뉴스(2024). “청년 고용률 하락과 ‘쉬었음’증가, 심상치 않다”
 매일신문. (2023). “안동 청년이 포항가면 청년이 아니다? 경북 시군별 나이 기준 제각각”.
 서울신문(2023). “‘하루 4.3명꼴’ 세상 등지는 20대...그중 19%는 ‘생활고’였다”.
 영남일보. (2024). ‘발등의 불’ 인구 감소 대책 마련 나선 경북 지자체들...결국은 재정지원?
 UNN(23.04.03.). “저출산·고령화로 국가 전체가 ‘위기’... 대학이 저출산·고령화 문제 해결에 동참해야”.