

청년이 살고 싶은 도시

- 청년친화도시를 위한 도시전략과 정책 과제

성은영
건축공간연구원
기획조정실 실장

대한민국은 구조적인 인구감소 국면에 진입하였다. 총인구는 2020년을 정점으로 감소하기 시작했으며, 국가데이터처의 장래인구추계(2024년)에 따르면 저위 추계 시 2040년에는 5,000만 명 이하로 축소될 것으로 전망된다. 이제 인구의 자연 증가를 전제로 한 도시 확장 전략은 더 이상 유효하지 않으므로, 경제 및 인구 생산의 주체로서 청년 인구의 유입이 도시의 지속가능성을 좌우하는 핵심 변수가 되었다. 그러나 향후 20~30년 후에는 청년 인구 역시 전체 인구의 10% 수준으로 급감할 것으로 전망되며, 이는 모든 도시가 청년 인구를 동일하게 확보할 수 없다는 현실을 의미한다.

이러한 상황에서 도시 간 경쟁은 불가피하지만, 문제는 경쟁의 방식이다. 다수의 지방자치단체는 여전히 청년을 '유치해야 할 대상'으로만 인식하며, 각종 수당과 주거 지원, 공간 조성 사업을 병렬적으로 추진하고 있다. 그 결과는 인접 지자체 간 인구 이동을 촉진하는 제로섬 경쟁이며, 도시 전체의 경쟁력을 높이기보다는 내부 자원의 소모로 이어지고 있다. 인구감소시대의 도시 전략은 더 이상 모든 청년을 붙잡는 것이 아니라, 어떤 청년에게 어떤 삶의 조건을 제공할 것인가를 선택하는 전략이어야 한다.

그렇다면 청년이 살고 싶은 도시의 조건은 무엇일까? 이 글에서는 도시별 청년발전지표(Youth Progress Index) 현황 및 청년 인식조사 결과

전국의 도시를 인구 규모에 따라 6단계(S1~S6)로 유형화하여 청년의 삶을 분석하였다. 그 결과, 청년이 마주하는 현실은 도시 체급에 따라 ‘기회’와 ‘비용’이 교차하는 복잡한 양상을 보였다.

S1(인구 100만 이상 초대형도시)과 S2(50~100만 대도시) 그룹은 전형적인 ‘고비용-고기회(High Cost - High Opportunity)’ 구조를 보인다. 이곳 청년들은 풍부한 일자리와 문화 인프라를 누리지만, 살인적인 주거비 부담과 과도한 경쟁에 시달리고 있다. YPI 분석 결과, 이들 지역은 일자리 지수와 문화 접근성은 최상위권이나, 소득 대비 주거비 부담(RIR)과 주거 빈곤율이 매우 높게 나타났다. 청년들은 기회를 얻기 위해 ‘지옥고(반지하·옥탑방·고시원)’를 감내하고 있는 셈이다.

반면 S5(5만~10만 소도시)와 S6(5만 미만 과소지역) 그룹은 ‘저비용-저기회(Low Cost - Low Opportunity)’의 특성을 보인다. 넓은 주거면적과 쾌적한 자연환경을 저렴하게 누릴 수 있지만, 고숙련 일자리의 부

장래인구 추계(2022~2072년)

시나리오	구분	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050	2060	2072
고위 추계	총인구	5,167	5,172	5,185	5,188	5,215	5,244	5,095	4,740	4,282
	청년 인구 (19~34세)	1,061	1,056	1,048	1,031	932	748	568	603	582
		20.50%	20.40%	20.20%	19.90%	17.90%	14.30%	11.10%	12.70%	13.60%
중위 추계	총인구	5,167	5,171	5,175	5,168	5,131	5,006	4,711	4,230	3,622
	청년 인구 (19~34세)	1,061	1,056	1,044	1,025	915	722	511	482	450
		20.50%	20.40%	20.20%	19.80%	17.80%	14.40%	10.80%	11.40%	12.40%
저위 추계	총인구	5,167	5,171	5,166	5,150	5,051	4,774	4,333	3,742	3,017
	청년 인구 (19~34세)	1,061	1,056	1,041	1,019	897	697	462	372	327
		20.50%	20.40%	20.20%	19.80%	17.80%	14.60%	10.70%	9.90%	10.80%

출처: 통계청 보도자료(2023.12.14.); 장래인구추계: 2022~2072년, p.15. 표 1~7 수정.

를 기반으로* 청년 유입 정책과 청년이 원하는 도시 여건 사이의 미스매칭을 짚고, 이를 극복할 수 있는 실효성 있는 청년친화도시** 성장 전략과 정책 과제를 모색해 보고자 한다.

청년발전지표로 본
도시 규모별 청년의 삶 여건

청년의 삶을 종합적으로 진단하기 위해 건축공간연구원은 청년발전지표(Youth Progress Index: YPI)를 활용하여 전국 도시를 인구 규모와 특성에 따라 여섯 개 유형(S1~S6)으로 구분하고, 도시 규모별 청년 삶의 여건을 비교·분석하였다. YPI는 일자리, 교육·훈련, 주거, 생활·문화, 복지, 참여의 여섯 가지 영역을 중심으로 청년의 생활 여건을 입체적으로 진단하는 지표 체계로, 기존 도시지표가 포착하지 못했던 청년 고유의 삶의 조건을 드러낸다.

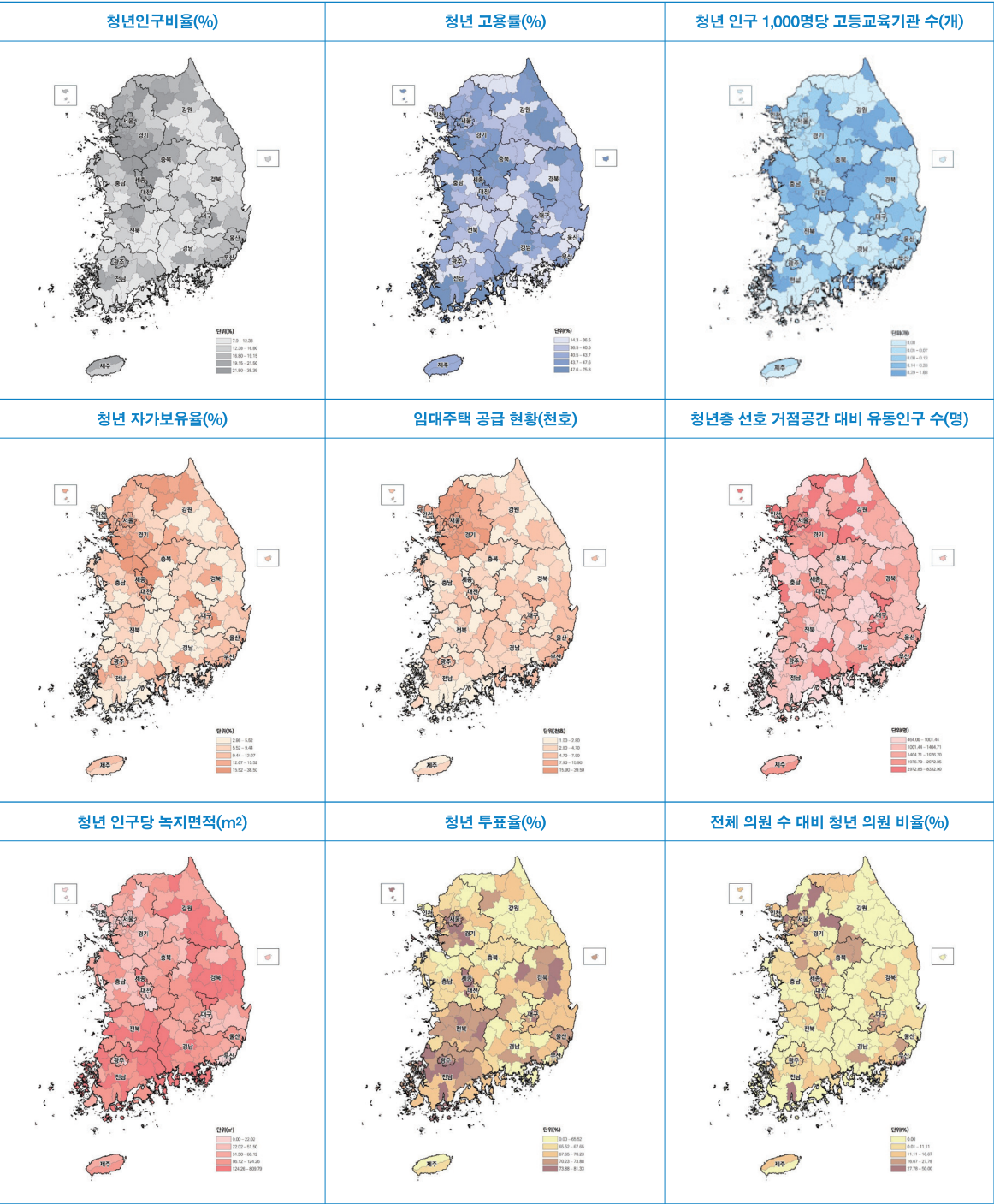
* 건축공간연구원은 국무조정실의 위탁으로 ‘청년친화도시 성과관리 및 확산 방안 연구(2025)’를 수행하였으며 이 연구의 일환으로 청년발전지표를 개발하여 전국 229개 지자체의 현황 분석과 전국 만19~39세 청년 1,384명을 대상으로 거주지역에 대한 청년인식조사를 실시하였다(2025.10.24~11.6.).

** 청년친화도시는 「청년기본법」 제24조의6(2023년 9월 개정)에 따른 “청년발전, 역량 강화, 삶의 질 향상을 지역 차원에서 실현하기 위해 국가 및 지방자치단체가 청년 참여를 촉진하며 운영하는 도시”로서, 2025년 2월 처음으로 서울특별시 관악구, 부산광역시 부산진구, 경상남도 거창군 등 3곳이 지정되었다.

도시 규모별 주요 청년발전지표 현황

지표		전국 평균	S1	S2	S3	S4	S5	S6
배경	인구증가율(2019~2023, %)	-1.33	0.86	1.45	-1.03	-3.29	-1.89	-7.2
	청년인구비율(%)	20.37	21.43	21.06	21.94	19.6	15.44	12.46
일자리	청년 고용률(%)	41.72	43	42.72	42.96	41.29	41.41	43.51
	청년 인구 대비 창업 공간 수(개)	2.28	2.23	2.17	1.98	2.59	3.12	4.02
교육	청년 인구 1,000명당 고등교육기관 수(개)	0.09	0.03	0.04	0.06	0.13	0.27	0.23
주거, 편의	청년 자가보유율(%)	14.2	15.09	14.95	16.8	12.79	8.67	6.28
	임대주택 공급 현황(천호)	131.34	53.6	296.2	602.8	726.3	193.5	231.3
생활, 문화	청년 인구당 녹지면적(m ²)	18	18.66	17.61	23.49	18.13	9.93	6.48
	청년 선호 거점공간 대비 유동인구 수(명)	2,151.40	2,647.00	2,488.90	2,433.10	2,268.20	1,574.60	1,299.90
참여	청년 투표율(%)	70.81	73.16	71.06	71.65	69.71	67.44	68.51
	전체 의원 수 대비 청년 의원 비율(%)	10.94	13.19	15.35	14.61	11.38	4.3	4.24
복지	자살률(%)	29.34	23.1	25.59	26.32	29.76	32.03	33.19

주: S1 인구 100만 이상, S2 인구 50만 이상~100만 미만, S3 인구 30만 이상~50만 미만, S4 인구 10만 이상~30만 미만, S5 인구 5만 이상~10만 미만, S6 인구 5만 미만



출처: 성은영 외(2025)

재와 문화적 고립감이 청년들을 밀어내고 있다. 흥미로운 점은 인구 소멸 위기 지역이 많은 S5 그룹의 합계출산율은 1.00명으로, 전국 평균을 웃돈다는 것이다. 이는 적정 규모의 소도시가 경쟁 압력이 낮아 아이 키우기에 더 나은 환경일 수 있음을 시사하지만, 청년들이 일자리를 찾아 떠나는 흐름을 막기에는 역부족이다.

가장 심각한 위기는 S4(10만~30만 중소도시) 그룹에서 감지된다. 대도시만큼의 인프라도, 소도시만큼의 특화된 정주 혜택도 제공하지 못하는 이들 도시는 청년 순유출 규모가 가장 크게 나타났다(-1만 7,417명). 이는 중소 규모의 도시가 청년 인구 유출의 위기에 처해 있음을 보여준다.

청년과 도시정책의 동상이몽

그간 청년정책은 주로 일자리 지원, 주거비 보조, 현금성 지원과 같은 개별 정책 수단 중심으로 설계·운영되어 왔다. 그러나 이러한 접근은 청년의 삶을 구성하는 공간적·사회적 조건을 충분히 반영하지 못한다는 한계를 지닌다. 실제로 청년 삶 실태조사(2024)에 따르면, 거주 지역에 대한 만족도는 단순한 소득 수준보다 주거 환경, 생활 편의시설 접근성, 문화·여가 여건과 더 밀접한 상관관계를 보이는 것으로 나타난다.

최근 청년정책 연구에서는 청년의 삶의 질을 고용률이나 소득과 같은 단일 경제 지표로 환원하기보다, 주거·일자리·교육·문화·복지·참여

분야별 청년지원정책(2025년 기준)

구분	정책·사업명	주요 내용 및 지원
청년 일자리	일·생활 균형 정책, 직무능력은행, 실업크레딧, 대학일자리플러스센터, 청년농 탄탄대로 등	지원정책 종합정보 제공, 청년 대상 단계별 맞춤형 정보 제공 및 소통 지원 등
청년 주거	공공분양주택, 청약홈 청약 모집공고, 버팀목 전세자금, 전세사기 피해자 결정신청 등	청년의 내 집 마련 부담 감소, 입주자 모집 공공 정보 종합 제공 등
청년 금융	소액 생계비 대출, 햇살론카드, 새출발금융 등	금리부담 감소 및 채무상환 원금 조정, 저소득자 부채 신용도 개선 등
청년 복지	민원 및 보조금 신청, 생계급여, 가족돌봄휴직	민원 서비스 제공, 청년의 최저 생활 보장 등
교육·문화	교육지원 한눈에, 학점은행제, 예술인 산재보험 등	교육정책 수요자 맞춤형 지원 정책 통합 조회 서비스, 청년의 문화예술 프로그램 제공 등

출처: 온통청년(<https://www.youthcenter.go.kr/youthPolicy/ythPlcyLinkMain>, 검색일: 2025.8.14.) 기반으로 정리.

등 다차원적 요소의 결합으로 이해할 필요성이 강조되고 있다. 국무조정실 ‘제2차 청년정책 기본계획’ 역시 청년정책의 목표를 단순한 고용 안정에서 벗어나 ‘삶의 기반 강화’와 ‘사회적 참여 확대’로 확장하고 있다(국무조정실, 2023).

이러한 맥락에서 청년친화도시란 단순히 청년 인구 비중이 높은 도시가 아니라, 청년이 지역에 정주하며 자립적 삶을 지속할 수 있도록 제도·공간·사회적 기반을 통합적으로 갖춘 도시로 이해될 필요가 있다. 이는 청년을 정책의 수혜 대상이 아닌, 도시를 구성하고 변화시키는 주체로 인식하는 관점의 전환을 전제로 한다. 청년친화도시란 방어적 인구 유입 정책이 아니라 도시 경쟁력을 제고하기 위한 전략적 공간정책의 하나로 자리매김할 수 있다.

도시 차원의 청년정책 대응 필요성

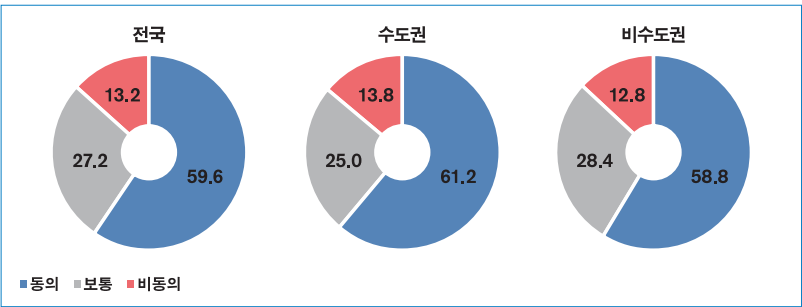
청년발전지표 분석과 청년 삶 실태조사를 종합하면, 현재의 청년정책은 청년의 실제 수요와 다른 양상이 있다. 일자리 정책의 경우 다수의 지자체는 산업단지 기반의 구인난 해소를 목표로 정책을 설계하지만, 청년들은 임금 수준뿐 아니라 근무 환경, 성장 가능성, 삶의 균형을 중시하는 경향을 보인다. 이러한 가치 변화는 단순한 일자리 매칭 중심 정책으로는 충분히 대응하기 어렵다.

데이터가 보여주는 객관적 지표뿐만 아니라, 청년들의 주관적 인식 조사 결과에서도 정책 공급과 실제 수요 사이에 간극이 있다.

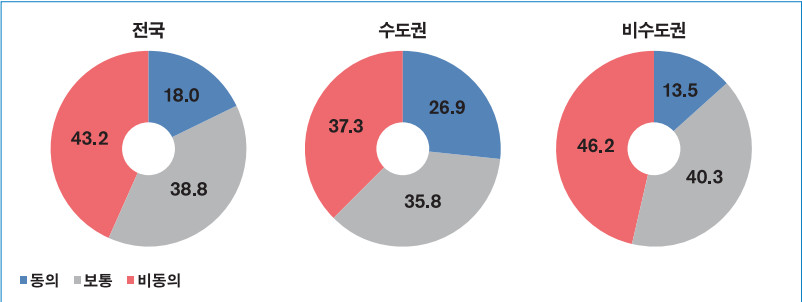
첫째, 일자리 영역의 질적 차이다. 설문조사에서 비수도권 청년들은 지역 이탈의 주된 원인으로 ‘일자리 부족’(22.9%)을 꼽았다. 지자체는 산업단지 생산직 등 단순 매칭 위주의 일자리를 공급하지만, 고학력화된 청년들은 단순한 소득 보전을 넘어 자신의 역량을 키울 수 있는 ‘성장형 일자리’를 원한다. “일할 곳은 있지만, 미래를 걸 곳이 없다”라는 것이 지방 청년들의 냉정한 평가다.

둘째, 주거 영역의 형태적 간극이다. 수도권 청년의 27.6%가 청년친화도시의 핵심 조건으로 주거 안정을 최우선 과제로 꼽을 만큼 주거난이 심각하지만, 정책은 여전히 행복주택 등 획일적인 원룸형 임대 공급에 머

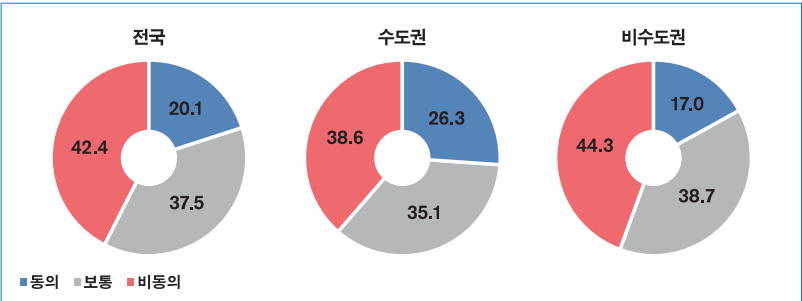
(단위: %)



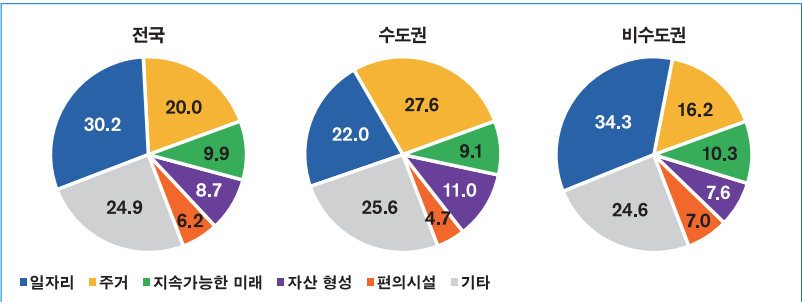
청년의 지역 내 정주의지



거주지역에 대한 청년친화도시 여부



청년의 정책 참여 기회 충분도

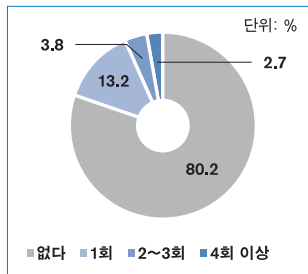


청년친화도시의 핵심 조건

청년의 지역 이탈 사유

단위: %

지역 구분 \ 응답	미래 전망 및 지역 정착 의지 낮음	일자리·소득 기회 부족	교통 접근성 불편	주거 환경 및 생활 편의시설 부족	주거비 부담이 큼	문화·여가·놀이 기회 부족	치안·안전 불안
전국	20.3	19.2	11	10.4	9.9	8.8	6
수도권	17.2	12.5	18.8	12.5	12.5	4.7	12.5
비수도권	22	22.9	6.8	9.3	8.5	11	2.5
특광역시	15.2	18.5	15.2	10.9	13	6.5	10.9
시도	25.6	20	6.7	10	6.7	11.1	1.1



청년의 정책 참여 경험

물러 있다. 그러나 청년들은 재택근무, 취미, 사교가 가능한 복합 공간으로서의 집을 원하며, 특히 ‘공유 주거(Co-living)’나 ‘자산 형성’이 가능한 주거 사다리로의 진입을 원한다. ‘살 수 있는 집(Affordable Housing)’과 ‘살고 싶은 집(Livable Housing)’ 사이의 괴리다.

셋째, 문화·참여 영역의 콘텐츠 미스매칭이다. 많은 지자체가 청년 물이나 청년센터 같은 하드웨어 건립에 치중하지만, 청년들은 거창한 시설보다 슬리퍼를 신고 갈 수 있는 ‘슬세권’ 내의 취향 공동체와 소소한 문화 콘텐츠를 원한다. 또한 청년의 80.2%가 “정책 과정에 참여해 본 경험이 없다”라고 응답해, 청년을 단순 수혜자로만 대상화하는 거버넌스의 한계를 드러냈다.

청년친화도시를 위한 도시전략과 정책 과제

청년친화도시는 개별 정책의 집합이 아니라, 도시가 청년의 삶을 지속적으로 지지하기 위해 설정한 도시전략을 정책 과제로 구체화해 나가는 과정이라 할 수 있다. 다시 말해 도시전략은 방향을 제시하고, 정책 과제는 그 방향을 현실에서 작동 가능하게 만드는 수단이다. 앞서 제시한 청년친화도시의 전략적 목표를 중심으로, 이를 실현하기 위한 정책 과제를 다음과 같이 제안하고자 한다.

청년의 성장 경로를 도시 안에 구축

첫 번째 도시전략은 청년이 지역을 떠나지 않고도 ‘학습-취업-경력

축적’의 과정을 이어갈 수 있도록, 성장 경로를 도시 내부에 구축하는 것이다. 그간의 청년 일자리 정책은 단기 고용 성과에 초점을 맞추어 왔으나, 이는 청년이 지역에서 장기적 경력을 설계하기에는 한계가 있었다.

이에 대응하는 정책 과제로는 청년 성장 클러스터의 구축이 요구된다. 이는 단순한 산업 집적지가 아니라, 지역 대학과 연구기관, 창업지원 시설, 주거 공간, 문화·여가 공간이 생활권 단위에서 연계되는 구조를 의미한다. 청년 삶 실태조사(2024)에 따르면 청년의 일자리 만족도는 임금 수준보다 직무 적합성, 성장 가능성, 근무 환경에 더 크게 영향을 받는 것으로 나타났으며 이러한 요소는 공간적 집적과 네트워크 형성을 통해 강화될 수 있다.

중소도시의 경우 모든 산업을 포괄하기보다는 지역 특화 산업과 공공기관, 대학 자원을 중심으로 선택과 집중 전략을 취할 필요가 있다. 청년 성장 클러스터는 고용 정책을 넘어 도시의 장기 경쟁력을 형성하는 전략적 기반으로 기능할 수 있다.

청년의 생애주기를 도시 안에서 수용

두 번째 도시전략은 청년의 생애주기 변화에 따라 주거 선택이 유연하게 이루어질 수 있도록 도시 구조를 설계하는 것이다. 청년기는 주거 이동이 빈번한 시기이며, 이 과정에서 적절한 주거 선택지가 지역 내에 존재하지 않을 경우 청년은 주거 이동과 함께 지역을 이탈하게 된다.

이에 대응하는 정책 과제는 생애주기 기반의 주거 사다리 구축이다. 초기 독립기에는 공공임대와 저렴한 민간 임대를 연계하고, 이후 장기 거주가 가능한 중간 단계 주택으로 이동할 수 있도록 정책적 연속성을 확보할 필요가 있다. 주거 만족도는 주거비뿐 아니라 생활시설 접근성, 안전성, 커뮤니티 형성 가능성과 밀접하게 연관되어 있다(성은영 외, 2025).

따라서 주거 사다리 정책은 개별 주택 공급이 아니라 생활권 단위의 환경 개선과 함께 추진되어야 하며, 이는 주거정책을 도시공간정책과 연결하는 핵심 지점이 된다.

청년의 일상을 지지하는 생활권 조성

세 번째 도시전략은 청년의 일상생활을 지지하는 생활권 환경을 조성하는 것이다. 청년에게 도시는 일하고 거주하는 공간일 뿐 아니라, 관계를 형성하고 여가와 문화를 향유하는 생활의 무대이다. 그러나 많은 중소도시와 농촌 지역에서는 문화·여가·교통 인프라의 부족으로 청년의 정주 의지가 약화되고 있다.

이에 대응하는 정책 과제로는 생활권 단위의 라이프스타일 인프라 확충이 필요하다. 문화·여가 시설 접근성, 대중교통 이용 편의성, 보행 환경에 대한 만족도는 청년의 정주의향과 유의미한 상관관계가 있다(성은영 외, 2025). 대규모 시설 중심의 공급보다는 소규모 복합 공간, 야간 활동 안전 확보, 대중교통 연계 강화 등이 보다 효과적인 정책 수단이 될 수 있다.

청년이 도시정책 설계에 주체적 참여

네 번째 도시전략은 청년을 정책의 대상이 아니라 정책을 함께 설계하는 주체로 위치시키는 것이다. 그간 청년위원회나 협의체가 운영되어 왔으나, 실제 정책 결정 과정에서의 영향력은 제한적인 경우가 많았다.

이에 대응하는 정책 과제는 청년 참여를 정책 전 과정에 구조적으로 결합하는 거버넌스 체계의 구축이다. 정책 참여 경험이 있는 청년일수록 지역 소속감과 정주 의향이 높게 나타나는 경향이 있다(성은영 외, 2025). 이는 청년 참여가 단순한 절차적 장치가 아니라 정책 효과를 증폭시키는 요소임을 시사한다.

예산 편성 과정 참여, 성과 평가 참여, 생활권 단위 의사결정 구조 등 다양한 참여 채널을 제도화함으로써 청년이 도시 정책의 공동 설계자로 기능하도록 할 필요가 있다.

청년친화도시를 지속가능한 정책 체계로 관리

마지막으로, 청년친화도시 정책을 단기 사업이 아닌 지속 가능한 정책 체계로 관리할 필요가 있다. 청년친화도시는 중장기적 성과를 목표로 하므로, 단년도 사업 성과 중심의 평가 방식으로는 정책 효과를 충분히 포착하기 어렵다.

이를 대응하기 위해서는 지표 기반 성과관리와 정책 환류 체계 구축이 필요하다. 청년발전지표와 성과관리지표를 연계한 모니터링 체계를 통해 정책 추진 과정과 성과를 지속적으로 점검하고 개선해 나가야 할 것이다.

이러한 성과관리 체계는 중앙정부와 지자체 간 정책 협력을 강화하고, 우수 사례를 확산하는 기반으로도 기능할 수 있다. 청년친화도시를 일회성 사업이 아닌 도시 전략으로 정착시키기 위해서는 이러한 관리 체계가 필수적이다.

청년을 붙잡는 도시에서 청년이 살고 싶은 도시로

인구감소, 저성장 시대 청년인구는 특정 도시에 집중되거나 지속적으로 머무르지 않을 수 있다. 하지만 청년과 함께 진화할 수 있는 도시가 청년이 살고 싶은 “청년친화도시”일 수 있을 것이다. 즉, 청년 관련 도시 정책의 패러다임을 ‘공급자 중심의 하드웨어’에서 ‘청년의 삶(Quality of Life)과 성장(Growth)’으로 전환하여, 청년의 미시적인 요구와 거시적인 도시 정책 사이의 간극을 메워가는 도시일 것이다. 이미 1기 청년친화도시인 관악구, 부산진구, 거창군의 청년친화도시에서 지역 특성에 맞는 다양한 해법 찾기의 실험이 시작되었다. 성공적인 청년친화도시는 하루아침에 만들어지지 않을 것이다. 데이터에 기반한 냉철한 진단을 바탕으로 이 간극을 조금씩 좁혀가며 청년과 도시가 함께 성장하는 생태계를 조성해 나갈 때, 청년친화도시는 인구정책을 넘어 도시의 지속가능성을 뒷받침하는 핵심 도시 전략으로 기능할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 1 국무조정실. (2023). 제2차 청년정책 기본계획.
- 2 온통청년, <https://www.youthcenter.go.kr/youthPolicy/ythPlcyLinkMain>
- 3 성은영, 장민영, 박석환, 김지민, 이채원. (2025). 청년친화도시 성과관리 및 확산 방안 연구. 국무조정실.
- 4 정세정, 고혜진, 김기태, 김동진, 김성아, 오욱찬, 이아영, 이혜정, 임덕영, 신영규, 하은솔, 한겨레, 김근혜. (2025). 2024년 청년 삶 실태조사. 국무조정실, 한국보건사회연구원.
- 5 통계청. (2024). 장래인구추계.
- 6 OECD. (2023). Youth and Regional Development.