

## 2025년 제2회 vol.6

### 창원특례시의회 정책보고서

# 플라토2.0

- 1** 창원시 빈집 정비 및 활용 활성화 방안 연구  
고희은 정책지원관
- 2** 더 건강한 창원을 위한 비만 대응 정책 제언  
김주연 정책지원관
- 3** 창원시 청년지원금 누비전 전환을 통한 골목상권 활성화 모색  
김희곤 정책지원관
- 4** 창원시 신중년(60~64세) 일자리 사각지대 해소 방안  
: 고령 친화·맞춤형 일자리 지원을 위한 정책 제언  
박선주 정책지원관
- 5** 창원시 청소년 자살 예방을 위한 정책분석 및 제언  
이지운 정책지원관
- 6** 아동의 놀 권리 보장에 대한 고찰  
이지은 정책지원관

'플라토(plato)2.0'은 정치·인문·사회 등 다방면에 걸쳐 뛰어난 통찰력을 보인 고대 그리스 철학자 플라톤의 연구방식을 현대사회의 관점으로 재해석 한다는 의미로, **p**olicy(정책) + **la**boratory(연구소)의 합성어이다.

# 창원시 빈집 정비 및 활용 활성화 방안 연구

● ● ● 작성자: 정책지원관 고희은

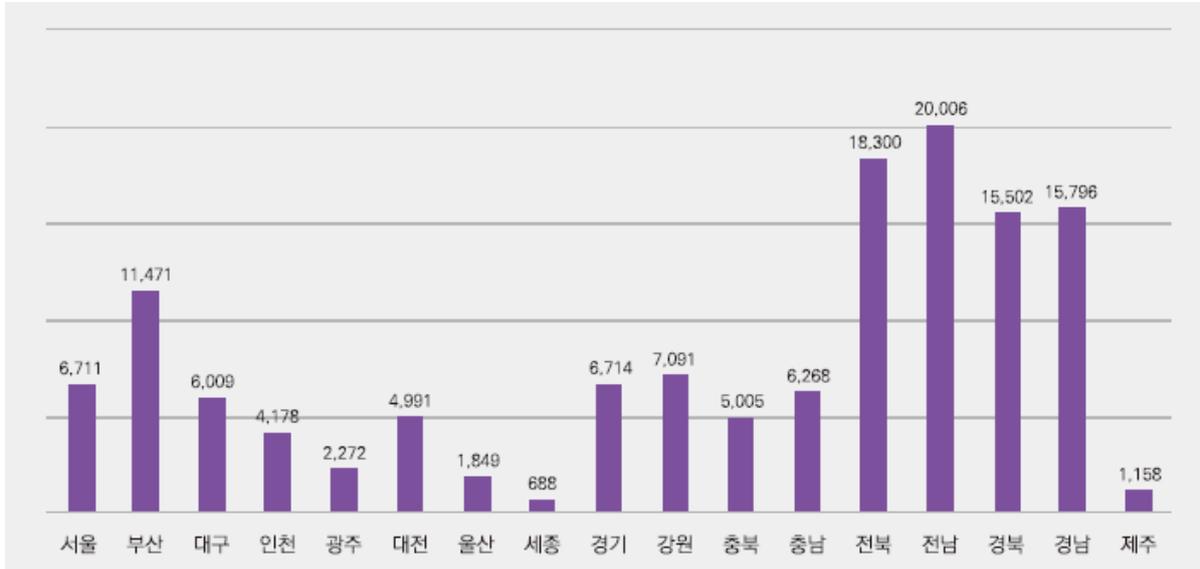
- 우리나라는 인구감소, 저출생, 고령화, 지역경제 쇠퇴 등의 구조적 요인으로 빈집이 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 인구감소지역에 집중되어 있음. 창원시 역시 구도심 쇠퇴, 신규주택 공급, 인구 유출로 빈집이 늘어나고 있으며, 2022년 1,505호 → 2024년 1,605호로 증가 추세임
- 방치된 빈집은 안전·위생 문제, 범죄 악용, 주거환경 악화, 집값 하락 등 다양한 사회문제를 유발하고, 지역소멸 위험을 가속화 함
- 정부와 창원시는 2018년 관련 법과 조례를 제정하여 빈집 정비를 지원하고 있으나, 철거 중심 정책과 활용 모델 부족이 여전히 문제임
- 이에 창원시의 빈집 활용 계획과 일본의 다양한 사례를 검토하여, 창원시에 빈집 정비 활성화를 위해 적용 가능한 정책 대안과 실행 방향을 제시하고자 함

## 1 빈집 증가의 구조적 배경과 정책연구 필요성

### I 연구배경

- 우리나라는 인구감소, 저성장 기조의 고착화, 재개발·재건축 정비구역 해제, 도시개발의 외연적 확산 등 다양한 구조적 요인으로 인해 빈집이 꾸준히 증가하고 있음. 이러한 현상은 우리나라만의 문제가 아니라 고령사회로 진입한 대부분 국가에서 공통적으로 나타나는 사회문제로, 이미 국가 차원의 대응이 요구되는 상황임
- 2024년 행정조사 결과 전국적으로 약 13만 4천 호의 빈집이 발생하였으며, 그중 5만 7천여 호가 인구감소지역에 집중됨. 저출생, 고령화, 지역경제 쇠퇴 등 추세를 고려할 때 빈집은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨

그림 1. 2024년 시·도별 빈집 현황



\*출처: 한국지방세연구원, 범정부 빈집 관리 종합계획, 2025

- 창원시 역시 예외가 아님. 2010년 통합 이후 신도시 개발과 각종 정비사업으로 주택 공급과 중심지 이동이 이루어졌지만, 구도심과 농어촌 지역은 인구 유출과 노후화로 쇠퇴가 가속화됨. 2022년 창원시정연구원 조사에 따르면 △30년간 인구수 최대치 대비 20% 이상 감소 지역 65.5%, △5년 내 3년 연속 인구 감소 지역 78.2%, △10년간 사업체 수 최대치 대비 5% 이상 감소 지역 16.4% 등 도시 활력이 급격히 약화되고 있음. 또한 사용승인 20년 이상 주택이 72.7%에 달하면서 주거환경 노후화 문제도 심각함
- 실제로 2022년 1,505호<sup>1)</sup>였던 창원시 빈집은 2024년 1,605호<sup>2)</sup>로 증가함. 빈집의 상당수는 소유관계의 복잡성, 정비비용 부담, 세제 불이익 등으로 방치되고 있으며, 이는 안전·위생 문제와 범죄 악용 우려를 낳고 주거환경 악화, 집값 하락, 지역 쇠퇴로 이어져 악순환을 가속화시키고 있음

1) 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022.2.

2) 한국부동산원, 빈집애(愛), <https://binzibe.kr/binzibe/binzibplatform/statisticInfo/binzibStatus.do>

표 1. 창원시 지표 지역유형별 분류

(단위: 개, %)

| 구분        | 지표별                    |                        |                          |                         |                 |            |      |
|-----------|------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|------------|------|
|           | 30년간<br>최대값 대비<br>인구변화 | 최근<br>인구 변화<br>(연속 감소) | 10년간<br>최대값 대비<br>사업체 변화 | 최근<br>사업체 변화<br>(연속 감소) | 노후<br>건축물<br>비중 | 노후주택<br>비중 |      |
| 기준        | 20% 이상                 | 3년 연속                  | 5% 이상                    | 3년 연속                   | 50% 이상          | 50% 이상     |      |
| 의창구       | 해당                     | 2                      | 3                        | 0                       | 1               | 7          | 5    |
|           | 비중                     | 28.6                   | 42.9                     | 0.0                     | 14.3            | 100.0      | 71.4 |
| 성산구       | 해당                     | 7                      | 8                        | 0                       | 0               | 7          | 7    |
|           | 비중                     | 87.5                   | 100.0                    | 0.0                     | 0.0             | 87.5       | 87.5 |
| 마산<br>합포구 | 해당                     | 12                     | 13                       | 2                       | 2               | 15         | 12   |
|           | 비중                     | 80.0                   | 86.7                     | 13.3                    | 13.3            | 100.0      | 80.0 |
| 마산<br>회원구 | 해당                     | 10                     | 10                       | 5                       | 3               | 12         | 11   |
|           | 비중                     | 83.3                   | 83.3                     | 41.7                    | 25.0            | 100.0      | 91.7 |
| 진해구       | 해당                     | 5                      | 9                        | 2                       | 0               | 11         | 5    |
|           | 비중                     | 38.5                   | 69.2                     | 15.4                    | 0.0             | 84.6       | 38.5 |
| 창원시<br>합계 | 해당                     | 36                     | 43                       | 9                       | 6               | 52         | 40   |
|           | 비중                     | 65.5                   | 78.2                     | 16.4                    | 10.9            | 94.5       | 72.7 |

\*출처: 창원시정연구원, 창원특례시 도시재생사업 추진역량 강화방안 연구, 2022

- 정부는 2018년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정을 통해 제도적 기반을 마련하였으나, 여전히 철거 위주의 사업에 편중되고 정비 이후 지속가능한 활용 모델이 부족한 상황임. 따라서 창원시는 빈집 문제를 단순한 도시미관 차원이 아니라 지역소멸과 직결된 시급한 시정 현안으로 인식하고 대응 전략을 강화할 필요가 있음

## I 연구 목적

- 본 연구는 창원시 빈집 문제의 현황과 정책적 한계를 명확히 진단하고, 일본 사례를 검토하여 시정에 실질적으로 적용 가능한 대안을 제시하고자 함. 구체적으로는 창원시 빈집 정비 정책의 현황과 일본 사례와의 비교를 통해 실효성 있는 정비·활용 활성화 방안을 도출하며, 중장기적으로 빈집을 지역자산으로 전환해 안전하고 쾌적한 주거환경을 조성하고, 창원시의 경제·사회적 활력 회복을 도모하는 것을 목표로 함

- 따라서 본 연구는 창원시정에 꼭 필요한 정책 대안을 마련하는 데 기여하고, 빈집 문제가 지역소멸로 이어지는 것을 차단하기 위한 시급하고 실천 가능한 정책 제언을 제시하는 데 그 목적이 있음
- 빈집은 사유재산이라는 특성 때문에 공공예산 투입의 정당성이 논란이 될 수 있으나, 빈집 발생의 구조적 원인은 국가와 지방정부에도 있으며, 방치로 인한 사회·경제적 피해는 시간이 지날수록 확산되고 있음. 이는 창원시의 지속가능한 발전을 저해하는 중대한 요인으로, 조속한 대응이 필요함

## 2 빈집 정의 및 관계법령

### I 빈집 정의

- 빈집이라는 용어는 사람이 거주하는 않는 집, 또는 가족 구성원들이 모두 떠나 비어 있는 집을 의미함. 현재 빈집을 규정하는 법률로는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「소규모주택정비법」), 「농어촌정비법」 등이 있으며, 통계청 및 각 지자체의 조례에서도 상위법에 따라 정의하고 있음. 법령에서 정의하는 빈집은 공통적으로 마지막 조사 이후 1년 이상 사용하지 않는 주택을 말함

표 2. 개별 법령에 따른 빈집 정의

| 구분                      | 조항  | 내용   |
|-------------------------|-----|--|
| 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 | 제2조 | 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함. 단, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택 제외 |
| 「농어촌정비법」                | 제2조 | 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건물을 말함                                       |

\*출처: 법제처, 「국가법령정보센터」 자치법규, 2025.8.21.~2025.8.22.

## I 관계 법령

- 도시지역 빈집은 「소규모주택정비법」에 따라 관리되고 농어촌지역의 빈집은 「농어촌정비법」에 따라 관리되는데, 시장·군수·구청장은 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 주기적으로 빈집상태를 조사하고 빈집 정비에 관한 계획을 수립해야 함. 또한 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우, 위생상 유해 우려가 있는 경우 등 주변 생활환경 보전을 위해 필요 시 철거를 명령하거나 이행강제금도 부과할 수 있음

### 1. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

- 「소규모주택정비법」은 빈집 문제를 해결하고, 노후화된 소규모 주택지의 주거환경을 개선하기 위해 제정된 법률로 주거환경의 질적 향상을 도모하는 것이 목적임. 빈집 정비와 소규모 주택정비를 체계적으로 지원하기 위한 다양한 기준을 포함함. 개별 용어의 정의와 기본원칙(제1조-제2조), 계획수립과 실태조사(제4조-제5조), 빈집정비사업의 시행(제9조-제11조), 빈집 매입 및 활용(제11조의2-제11조의4), 빈집정보시스템 구축(제15조), 빈집정비사업에 대한 특례(제46조) 등으로 구성됨

### 2. 「농어촌정비법」

- 「농어촌정비법」은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 관광휴양자원 등의 체계적인 정비와 개발을 통해 농어촌의 경쟁력을 강화하고, 국가 균형발전에 이바지하는 것이 목적임. 빈집 문제와 같은 농어촌 지역의 주거 문제도 법의 적용 대상 중 하나로, 농어촌 지역의 활성화를 도모하는 핵심적인 법률임. 빈집 관련 정의(제2조), 계획수립과 실태조사(제64조-64조의5), 빈집정보시스템 구축(제64조의6), 빈집 우선정비구역 및 특례(제64조의7-64조의8), 특정빈집(제65조의3-제65조의5) 등을 포함하고 있음

### 3. 재산세 관계 법령

- 토지에 부과되는 재산세는 종합합산과세, 별도합산과세, 분리과세 대상으로 구분됨. 노후빈집 및 해당토지에 대해서는 주택에 부속하여 주택분 재산세가 부과됨. 빈집이 철거되면 6개월 동안은 별도합산과세, 이후는 종합합산과세 대상이 되며, 기존에 비하여 세금 부담이 약 3배 수준으로 높아지게 되어 소유주의 자발적인 빈집 철거를 유도하는데 어려움이 있었음. 그러나 2024년 1월 1일부터 「지방세법 시행령」이 개정되어 일정기간 해당 조건이 유예됨

4. 「창원시 빈집 및 소규모주택 정비 조례」

- 소규모주택정비법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함. 빈집의 철거명령 시기 및 활용항(제6조-10조), 소규모주택정비사업의 시행방법, 계획, 시행을 위한 조치 등(제11조-제24조), 사업활성화를 위한 예산 지원, 건축규제완화, 용적률 완화 등(제26조-제37조), 기술지원 및 정보제공과 감독 등(제38조-제39조)으로 구성되어 있음

### 3 빈집 현황

#### I 전국 빈집 현황

- 통계청에 따르면 우리나라 빈집은 2000년 51만여 호에서 2023년 153만여 호로 3배 가까이 증가했으며, 빈집률도 같은 기간 4.7%에서 7.9%로 상승함. 특히 2015년 이후 증가세가 두드러짐
- 2022년 실태조사 결과 전국 빈집은 8만 9천여 호로, 이 중 도시지역 빈집이 73%(6만 5천여 호)를 차지함. 강원특별자치도는 철거대상 빈집이 35%를 넘어 가장 열악한 수준으로 나타남
- 농촌지역 빈집은 전체의 약 21.7%인 1만 9천여 호였으며, 전북특별자치도는 특정빈집<sup>3)</sup> 비율이 61.1%로 매우 높아 방치된 빈집이 지역사회에 큰 위해요소로 작용할 수 있음을 보여줌

표 3. 2022년 전국 빈집 실태조사 결과

| 지역    | 도시지역   |             |             |             |               | 비도시지역  |       |
|-------|--------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------|-------|
|       | 전체     | 1등급<br>(양호) | 2등급<br>(일반) | 3등급<br>(불량) | 4등급<br>(철거대상) | 일반빈집   | 특정빈집  |
| 전국    | 89,457 | 15,911      | 22,502      | 14,777      | 12,422        | 10,864 | 8,563 |
| 서울특별시 | 2,972  | 655         | 713         | 843         | 761           | 0      | 0     |

3) 특정빈집이란 붕괴나 화재 등 안전사고 우려가 있거나, 범죄 발생 가능성이 높은 경우 등 주변 주거환경에 악영향을 미칠 우려가 있는 빈집을 말함

| 지역      | 도시지역   |         |         |         |           | 비도시지역 |       |
|---------|--------|---------|---------|---------|-----------|-------|-------|
|         | 전체     | 1등급(양호) | 2등급(일반) | 3등급(불량) | 4등급(철거대상) | 일반빈집  | 특정빈집  |
| 부산광역시   | 5,431  | 1,598   | 2,155   | 1,348   | 330       | 0     | 0     |
| 대구광역시   | 4,137  | 748     | 1,686   | 1,030   | 673       | 0     | 0     |
| 인천광역시   | 3,945  | 1,156   | 1,383   | 917     | 489       | 0     | 0     |
| 광주광역시   | 2,286  | 306     | 899     | 820     | 261       | 0     | 0     |
| 대전광역시   | 3,873  | 1,485   | 1,654   | 460     | 274       | 0     | 0     |
| 울산광역시   | 1,784  | 579     | 589     | 355     | 261       | 0     | 0     |
| 세종특별자치시 | 645    | 174     | 249     | 107     | 115       | 0     | 0     |
| 경기도     | 4,851  | 1,416   | 1,260   | 856     | 974       | 214   | 131   |
| 충청북도    | 2,401  | 284     | 425     | 155     | 223       | 1,097 | 217   |
| 충청남도    | 4,490  | 1,386   | 1,428   | 886     | 758       | 8     | 24    |
| 전라남도    | 10,339 | 913     | 1,827   | 1,885   | 2,028     | 2,608 | 1,138 |
| 경상북도    | 10,407 | 1,209   | 3,177   | 1,530   | 1,039     | 2,683 | 769   |
| 경상남도    | 10,613 | 2,664   | 3,432   | 2,774   | 1,677     | 24    | 42    |
| 제주특별자치도 | 861    | 316     | 183     | 191     | 171       | 0     | 0     |
| 강원특별자치도 | 6,675  | 1,022   | 1,442   | 620     | 2,388     | 625   | 578   |
| 전북특별자치도 | 13,687 | 0       | 0       | 0       | 0         | 3,605 | 5,664 |

\*출처: 소규모&빈집정보 알람e

## I 창원시 빈집 현황

- 2022년 실태조사에 따르면 창원시 빈집은 총 1,505호이며, 이 중 도시지역은 969호, 농어촌지역은 536호로 나타남. 도시지역은 1등급 빈집이 482호(49.7%)로 가장 많았고, 농어촌지역은 519호(96.8%)가 일반빈집<sup>4)</sup>으로 조사됨

표 4. 2022년 창원시 빈집 실태조사 결과

| 구분            | 도시지역          |               |               |             |                | 농어촌지역         |             |                |
|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|----------------|---------------|-------------|----------------|
|               | 1등급(양호)       | 2등급(일반)       | 3등급(불량)       | 4등급(철거대상)   | 합계             | 일반            | 특정          | 합계             |
| 빈집실태조사에 따른 빈집 | 482<br>(49.7) | 202<br>(20.8) | 256<br>(26.4) | 29<br>(3.0) | 969<br>(100.0) | 519<br>(96.8) | 17<br>(3.2) | 536<br>(100.0) |

\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

4) 「농어촌정비법」에 따라 '일반빈집'과 '특정빈집'으로 구분하여 빈집을 조사함

- 도시지역 빈집 969호 중 진해구가 603호(62.2%)로 가장 많았다. 주택 유형별로는 단독·다가구주택 742호(76.6%), 다세대·연립주택 17호(1.8%), 아파트 36호(3.7%), 기타 주택 174호(18.0%)였음. 등급별로는 1등급 482호(49.7%), 2등급 202호(20.8%), 3등급 256호(26.4%), 4등급 29호(3.0%)였으며, 철거대상인 4등급 빈집은 진해구에 21호(72.4%)가 집중되어 있었음

표 5. 2022년 창원시 주택유형별 빈집 현황(도시)

| 구분  | 단독·다가구주택 |      | 다세대·연립주택 |     | 아파트  |     | 그 외 주택 |      | 계    |       |
|-----|----------|------|----------|-----|------|-----|--------|------|------|-------|
|     | 빈집 수     | 비중   | 빈집 수     | 비중  | 빈집 수 | 비중  | 빈집 수   | 비중   | 빈집 수 | 비중    |
| 창원시 | 742      | 76.6 | 17       | 1.8 | 36   | 3.7 | 174    | 18.0 | 969  | 100.0 |

\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

표 6. 2022년 창원시 등급별 빈집 현황(도시)

| 구분  | 1등급(양호) |      | 2등급(일반) |      | 3등급(불량) |      | 4등급(철거대상) |     | 계    |       |
|-----|---------|------|---------|------|---------|------|-----------|-----|------|-------|
|     | 빈집 수    | 비중   | 빈집 수    | 비중   | 빈집 수    | 비중   | 빈집 수      | 비중  | 빈집 수 | 비중    |
| 창원시 | 482     | 49.7 | 202     | 20.8 | 256     | 26.4 | 29        | 3.0 | 969  | 100.0 |

\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

- 농어촌지역 빈집 536호 중 마산합포구가 365호(67.9%)로 가장 많았음. 주택 유형별로는 단독·다가구주택 437호(81.5%), 기타 주택 99호(18.5%)였으며, 등급별로는 일반빈집 519호(96.8%), 특정빈집 17호(3.2%)로 조사됨

표 7. 2022년 창원시 주택유형·등급별 빈집 현황(농어촌)

| 구분  | 주택유형     |      |        |      | 등급   |      |      |     | 계    |       |
|-----|----------|------|--------|------|------|------|------|-----|------|-------|
|     | 단독·다가구주택 |      | 그 외 주택 |      | 일반빈집 |      | 특정빈집 |     |      |       |
|     | 빈집 수     | 비중   | 빈집 수   | 비중   | 빈집 수 | 비중   | 빈집 수 | 비중  | 빈집 수 | 비중    |
| 창원시 | 437      | 81.5 | 99     | 18.5 | 519  | 96.8 | 17   | 3.2 | 536  | 100.0 |

\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

## 4 빈집 관리 종합 계획

### I 그간 빈집 정비 지원을 위한 정부 정책

- 미국, 영국, 일본 등은 빈집세나 증과세로 빈집 방치를 억제하고 있으나, 우리나라는 서민 부담 가중과 빈집이 주로 인구감소지역에 집중된 현실을 고려할 때, 지방재정이 열악한 지역 주택에 더 높은 세율을 부과하는 것은 형평성에 어긋난다는 이유로 새로운 세목 도입에 신중한 입장임
- 행정안전부는 2023년부터 세제 완화를 통한 정비 유인책을 마련함. 그 첫 번째로 재산세 부담 완화 방안을 마련함. 빈집이 철거되면 토지만 남게 되는데, 토지에 대한 재산세가 보통 주택에 대한 재산세보다 세부담이 높아서 철거 후 토지에 대해 당장 이용계획이 없는 경우 상당 기간 나대지 상태로 종합합산과세되어 정비를 망설이게 함. 이에 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세를 별도합산과세 대상으로 6개월이 아닌 3년간 적용하여 정비 부담을 완화하고, 주택 철거 시 전년도 납부세액을 기준으로 5년간 세부담 상한을 산정하도록 특례를 둠
- 또한 국가·지자체와 협약하여 1년 이상 공용·공공용으로 활용되는 토지는 별도합산과세 대상으로 3년간 인정하고, 납부세액도 5년간 유지하도록 함. 아울러 「소규모주택정비법」, 「농어촌정비법」 등에 따른 정비 여부와 관계없이 철거되는 모든 빈집에 동일한 세제 혜택을 적용하도록 지자체에 안내함

### I 범정부 빈집 관리 종합계획(2025.5.)

- 지방자치단체는 그동안 실태조사와 정비계획 수립, 마을 쉼터·공용주차장 조성 등 다양한 사업을 추진했으나, 빈집 증가세를 막기에는 한계가 있었음. 이에 정부는 2024년 9월 관계부처 합동으로 빈집정비 TF를 출범하고, 2025년 5월 「범정부 빈집 관리 종합 계획」을 발표함
- 주요 내용은 다음과 같음
  - **특별법 제정 및 통합관리 강화:** 「빈건물정비특별법」, 「농어촌빈집정비특별법」을 제정하여 빈집 정의와 관리 기준을 통일하고, 국가가 빈집 현황을 매년 조사·통계화함. ‘빈집애(愛) 플랫폼’을 구축해 전국 빈집 지도, 정비실적, 활용사례 등을 공개하고, 지자체의 정비·거래 관리도 지원함

- **정비·활용 및 안전확보 지원:** 인구감소지역은 지방소멸대응기금 등을 활용해 맞춤형 정비를 추진하고, 농어촌은 리모델링을 통한 귀농·귀촌 주거지로, 도시지역은 규제 완화를 통한 활용모델을 확대함. 또한 범죄예방 CCTV 설치, 안전펜스·구조물 보강 등 안전대책도 강화함
- **지자체 역량 강화:** 통합 조례안 마련, 전담부서 운영 지원, 농촌지역 실태조사 비용 지원, 빈집 활용 매뉴얼 제작 등을 통해 지자체 업무를 지원하고, 합동평가 지표 개선 및 포상 확대도 추진함. 소유자가 불분명한 빈집은 제3자 위탁 정비 근거 마련, 전자고지 서비스 활용 등으로 관리체계를 보완함
- **민간 참여 활성화:** 빈집 소유자의 관리책임을 강화하고, 철거비 지원 근거를 마련하며, 소규모 건축물 해체 시 절차를 간소화함. 또한 빈집재생민박업, 빈집관리업 등 활용사업에 조세·부담금 감면을 적용하고, ‘빈집애(愛) 플랫폼’을 통해 매물 거래를 지원함
- **세제 지원 확대:** 빈집 철거 후 토지의 재산세 별도합산과세 기간을 3년간 적용하고, 공공 활용 시 기간 전체로 확대함. 양도소득세 중과 배제 기간도 2년에서 5년으로 늘려 방치를 최소화하도록 함

## I 창원시 빈집정비계획(2022.2)

- 2022년 창원시는 빈집정비계획에서 도시지역과 농어촌지역을 구분하여 추진 방향을 제시함. 도시지역은 ‘빈집밀집구역’을, 농어촌지역은 ‘빈집우선정비구역’을 지정해 집중적으로 정비하도록 함
- 도시지역은 빈집을 등급(1~4등급)에 따라 △자발적 철거 및 정비 △안전조치 △리모델링 및 활용 △철거 후 부지활용 등으로 구분함. 또한 접근성, 면적, 공공시설 및 생활 SOC 수준을 고려해 주민커뮤니티시설, 공유주차장, 임대주택 등 지역 맞춤형 활용 방안을 제시함. 예를 들어 단독주택지 내 사회적 약자를 위한 편의시설로 무인택배보관함 설치를 제안함. 안전조치 관리계획은 전기·가스 차단, 가림막 설치 등의 긴급 안전조치와 순찰, DM 발송, CCTV 설치 등의 관리조치로 구분함

그림 2. 등급별 빈집 활용계획(도시)



\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

- 이러한 전략에 따른 창원 도심지 빈집 정비 추진 실적은 다음과 같음. 단순철거를 위주로 3년간 사업을 추진하였음

표 8. 2022~2025년 창원시 도심지 빈집정비사업 추진 실적

| 연도    | 합계 | 도심지 빈집정비사업 |            |          |          |
|-------|----|------------|------------|----------|----------|
|       |    | 단순철거       | 공공활용       | 안전조치     | 총사업액     |
| 2022년 | 26 | 24건/700만원  | 2건/1,000만원 | -        | 18,800만원 |
| 2023년 | 24 | 19건/700만원  | 2건/1,000만원 | 3건/200만원 | 15,900만원 |
| 2024년 | 11 | 9건/700만원   | 1건/1,000만원 | 1건/200만원 | 7,500만원  |
| 계     | 61 | 52건        | 5건         | 4건       | 42,200만원 |

\*출처: 창원시, 도심지 빈집정비사업 추진계획, 2025

- 농어촌지역은 ‘일반빈집’과 ‘특정빈집’으로 구분함. ‘일반빈집’은 철거·정비·리모델링 후 활용이 가능하며, ‘특정빈집’은 철거 또는 안전조치 후 부지활용이 필요함. 도시지역과 마찬가지로 빈집의 상태, 접근성, 기반시설, 소유자 면담 결과를 종합적으로 고려해 활용 방안을 마련하였고, 특히 귀농·귀촌 희망 도시민을 위한 단기·장기 임대주택으로의 활용을 제시함. 또한 공공부문 임대 시에는 매출 일부를 마을기금으로 활용하는 방안도 포함함

그림 3. 등급별 빈집 활용계획(농어촌)



\*출처: 창원시, 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료, 2022

## I 창원시 도심지 빈집정비사업 추진계획(2025.1.)

- 2025년 5월 창원시는 도시재생사업의 일환으로 생활밀착형 도심지 빈집정비사업 계획을 발표함. 시민의 자발적 참여를 유도하기 위해 지원금을 대폭 상향하여 단순 철거, 철거 후 공공용지 활용, 안전조치, 리모델링 후 임대주택(4년) 등 유형별로 전년 대비 200% 이상 확대함. 또한 사업의 안정적 추진을 위해 자원 조달 방식을 일반회계에서 도시·주거환경 정비기금으로 전환함

표 9. 2025년 창원시 도심지 빈집정비사업 보조금 지원

| 구분   | 세부내용  | 최대 지원비용 |       |
|------|---|---------|-------|
|      |   | 상향전     | 상향후   |
| 단순철거 | 빈집 철거(부지정리 포함)  | 7백만원    | 15백만원 |
| 공공활용 | 빈집 철거 이후 4년간 공용부지(공용주차장, 텃밭 활용 등)                                 | 10백만원   | 20백만원 |
| 안전조치 | 환경 및 경관 정비 및 붕괴예방 조치  | 3백만원    | 5백만원  |
| 리모델링 | 4년간 주변시세의 반값으로 임대주택 활용<br>※ 입주자: 전년도 월평균소득 도시근로자 가구당 100%이하인 무주택자 | 15백만원   | 30백만원 |

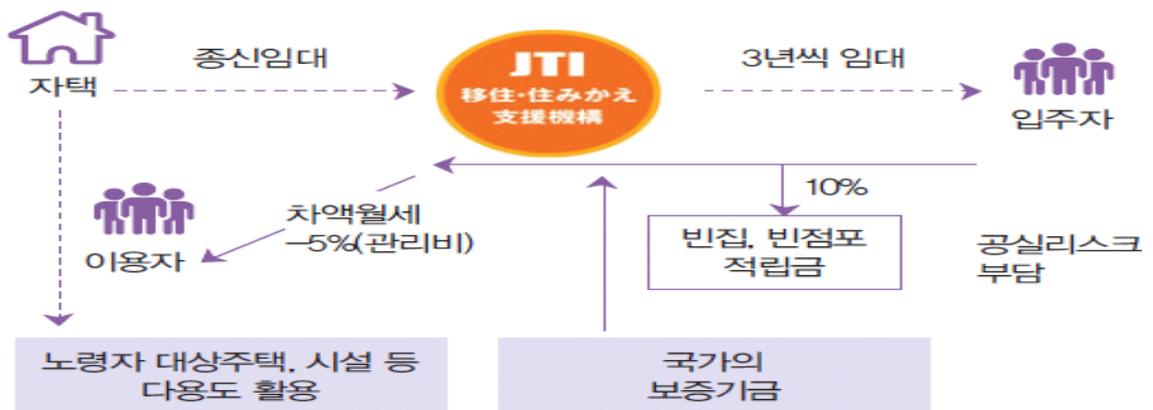
\*출처: 창원시, 도심지 빈집정비사업 추진계획, 2025

## 5 일본의 빈집 활용 사례

### I 민간단체와 함께 공공자산으로 활용하는 사례

- 외국인 민박시설로 활용(동경 오오타구 빈집 지역공헌 사업)
  - 오오타구는 2014년 12월부터 전용 창구를 설치해 빈집 소유주와 활용 희망자를 연결하는 사업을 추진함. 단순히 매칭에 그치지 않고, 자치단체가 상담·컨설팅에 적극 개입하여 주민 복지 공간, 놀이터, 영어회화 커뮤니티 등 다양한 활용 모델을 발굴함. 특히 2020년 올림픽을 앞두고 국가전략특별구역법의 특례를 활용해 외국인 민박특구를 운영함으로써 숙박업의 안전성과 위생을 강화함. 현재 약 30개 시설이 공인받아 활용되고 있음
- 임대 자산화를 위한 빈집 관리 시스템(이주지원기구)
  - 일본의 이주생활지원기구(JTI)는 2006년부터 ‘마이홈 빌려주기 제도’를 운영하며, 50세 이상을 대상으로 국적에 관계없이 평생 임대가 가능한 주택을 제공하고 있음. 고령화와 잦은 이주로 빈집이 늘어난 교외 뉴타운을 중심으로, 임차인을 연결해주고 임대 수익을 소유자에게 환원함. 지금까지 약 300건의 사례를 처리했으며, 남해전철 등 개발회사와도 긴밀히 협력하고 있음. 특히 교외 철도회사들은 거주자 감소로 인한 토지 가치 하락을 방지하기 위해 이 제도에 적극 참여하고 있음. 제도 운영 방식은 임대료의 10%를 공실 적립금으로 쌓아 독립채산으로 운영하는 구조로, 다시 빈집이 되더라도 최저 임대료가 보장되는 안정성을 갖추고 있음

그림 4. 내 홈 빌려주기 제도 개념도

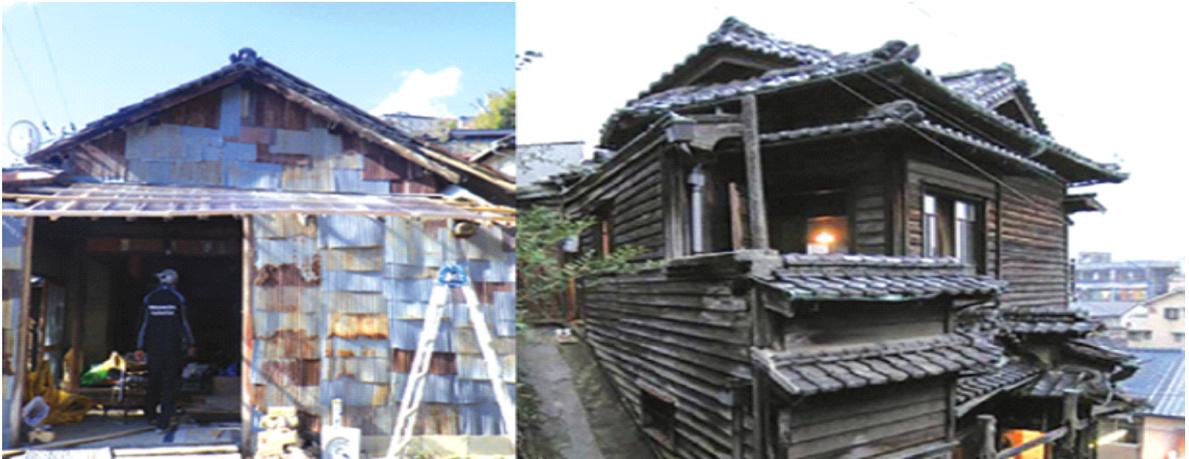


\*출처: 남지현, 서울정책아카이브, 2018

## I 주민과 함께 지역자산으로 활용하는 사례

- 경사로 지형을 활용한 빈 점포 활용(NPO오노미치 빈집재생 프로젝트)
  - 히로시마현 오노미치는 출생률 감소, 고령화, 경사지 토지라는 특수성으로 빈집이 증가함. 시는 2002년부터 빈집뱅크 제도를 운영했으나 거래가 활성화되지 않았고, 2008년 NPO법인 ‘오노미치 빈집재생프로젝트’가 출범하면서 본격적으로 활성화 됨
  - 이 단체는 가우디하우스, 기타무라양품점 등을 거점으로 삼아 목조 아파트를 서브리스 하고, 이를 개성 있는 점포·갤러리·아틀리에·카페 등으로 운영함  
2010년부터는 시와 협력해 빈집뱅크를 재개설하고, 정주 상담창구 운영, 빈집 투어, 경사지 유희지의 녹지화 등 다양한 활동을 전개함
  - 지금까지 40~50명이 참여한 빈집 투어에는 교토·효고 등 인근 지역 주민까지 참여 하면서 광역 차원의 관심으로 확대함. 무엇보다 행정 주도가 아닌 주민의 자발적 참여를 통해 실효성 있는 활용 모델을 구체화했고, 숙박시설 등 관광 수요와 연계해 지역 수익 창출로 이어진 점이 특징적임

그림 5. 오노미치 빈집재생 프로젝트

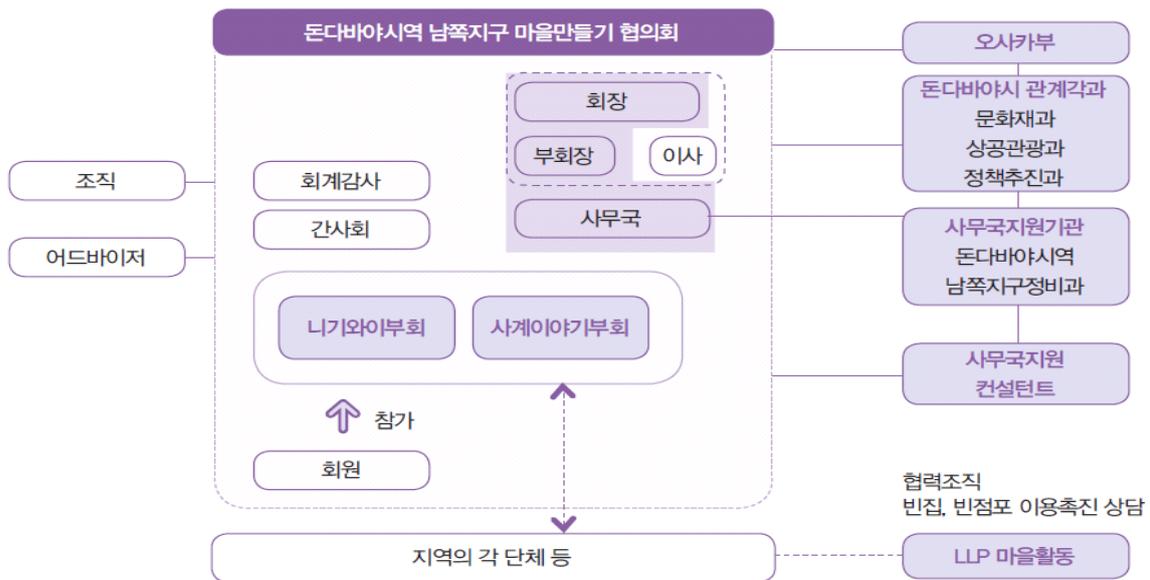


\*출처: 남지현, 서울정책아카이브, 2018

- 지역 활성화를 위한 빈 점포 활용(빈집 매칭 시스템)
  - 오사카 돈다바야시역 주변지구는 도심 개발에서 소외되고 시설이 노후화되면서 인구 감소와 고령화가 심화되어, 전통적 건조물 보존지구임에도 중심 시가지 내 빈 점포가 급격히 늘어남

- 이에 2009년 토지소유자 위원회가 주도해 ‘빈집 매칭 시스템(LLP)’을 설립하고, 빈집 소유자와 입주 희망자를 연결하는 사업을 추진함. 이 사업은 2005년 도시재생정비계획과 ‘마을만들기 교부금’ 사업을 기반으로 시작되었으며, 2008년 출범한 ‘돈다바야시역 남쪽지구 마을만들기 협의회’가 빈집 활용, 주민 정보교류, 역 주변 정비 등 다양한 프로젝트를 병행함
- 특히 지나이초 지역에서는 2008년부터 ‘지역자원과 인재를 살린 공터 활용 프로젝트’를 통해 빈집 현황 및 소유자의 활용 의향을 조사하고, 이를 기반으로 창고를 포함한 약 80채의 빈집을 매칭사업에 활용함
- 이 사업의 특징은 관광객 유치에 치중하기보다 지역이 자체적으로 수용 가능한 실용 업종을 선정하여, 지역 상권 회복과 생활밀착형 활성화를 도모한 점임

그림 6. 돈다바야시역 마을만들기 협의회



\*출처: 남지현, 서울정책아카이브, 2018

## I 주민과 함께 지역자산으로 활용하는 사례

- 외진 입지의 빈집을 지역 커뮤니티 거점으로 활용(토시마 리노베이션 스쿨)
  - 도쿄도 토시마구는 2013년 주택·토지통계에 따르면 23구 가운데 빈집률이 가장 높은 지역 중 하나임. 이곳에서는 유휴 부동산을 활용한 ‘리노베이션 스쿨’을 운영하며, 단기 집중 프로그램을 통해 빈집 재생을 실천하고 있음

- 소유자가 제공한 빈집 매물을 대상으로 3일간 리노베이션 전문가와 전국에서 모인 수강생들이 워크숍을 진행해 사업계획을 작성하고, 그 결과를 유튜브로 공유함
- 실제로 이 과정을 통해 카페, 여관 등으로 리노베이션된 사례가 나오면서 지역 커뮤니티 거점으로 기능하고 있음
- 전문가 및 시민단체 협력에 의한 도시재생(코가네초 에어리어매니지먼트 센터)
  - 요코하마시 코가네초는 개항기 창고·노동자 시설, 유곽 등이 밀집한 유흥지구로, 전후에는 불법 영업을 확산되어 범죄의 온상이 되었음. 2006년 단속 이후, 코가네초·하쓰네초·히노데초 3개 지구는 소규모 점포 전용 모델 사업을 계기로 환경개선과 지역 네트워크 구축에 나섬
  - 이 과정에서 요코하마시립대학을 중심으로 건물 현황조사가 진행되었고, 철도회사·경찰·행정·전문가와 주민이 함께 협력하여 ‘마을조성현장’과 협정을 마련함. 같은 해 환경정화 활동 거점인 ‘스텝윈’이 개설되었고, 2007년에는 안전·안심 마을 조성을 위한 ‘Kogane-X Lab’이 설립됨
  - 2008년에는 ‘요코하마 트리엔날레’와 연계한 ‘코가네초 바자’가 개최되었으며, 2009년에는 ‘코가네초 에어리어매니지먼트 센터’가 출범해 지역 문제 해결과 도시재생 활동을 체계화함
  - 현재는 ‘요코하마 플래너스 네트워크’가 형성되어 마치즈쿠리(마을만들기) 전반을 지원하고 있으며, ‘NPO법인 요코하마 마치즈쿠리 센터’는 시민을 대상으로 주택 내진진단, 배리어프리 개조 등 생활밀착형 전문 상담도 제공하고 있음

## 6 창원시의 빈집 정비 활성화를 위한 정책 제언

### I 빈집을 ‘위험’에서 ‘자산’으로 전환

- 지금까지 빈집은 안전 위협, 쓰레기 투기, 주거환경 악화 등 문제의 원인으로 인식되어 단순 철거 위주로 관리됨. 그러나 빈집은 활용 방식에 따라 주민 커뮤니티 거점, 청년·창업 공간, 임대주택 등 지역의 장소성과 공동체 가치를 새롭게 창출할 수 있는 잠재 자산임. 따라서 ‘폐기물’에서 ‘자산’으로의 인식 전환이 선행되어야 하며, 이를 기반으로 도시와 농어촌 전반의 정주 환경을 개선하고 지역 활력을 회복할 수 있음

## I 전문가 컨설팅 시스템 구축

- 빈집 정비는 활용 유형에 따라 건축·부동산·세무 등 전문적인 조언이 필수적임. 그러나 현재 시민이 개별적으로 전문가를 찾아 상담하기에는 시간·비용 부담이 커 소극적 정비로 이어짐
- 일본 사례의 공통점은 전담 상담 창구를 설치하여 전문가가 초기 단계부터 직접 개입하고 있다는 것임. 창원시도 전문가 경력직 채용(건축·부동산 분야)을 통해 ‘현장 확인, 정비 방향, 비용·세금 상담’까지 지원하는 체계를 마련할 필요가 있음
- 또는 「창원시 마을세무사 운영 조례」를 제정하여 ‘빈집 정비 세무 상담’을 명시하여 지원하고, 또한 부동산협회·건축협회와 협약해 상시 현장 컨설팅이 가능하도록 제도화하면 시민의 불안과 비용 부담을 크게 줄일 수 있을 것임

## I 지역 대학·청년·민간 참여 확대

- 일본 사례처럼 빈집 활용은 지자체만이 아니라 기업, 대학, NPO, 시민단체가 함께 참여할 때 효과가 큼
- 예를 들어, 창원시는 지역 대학과 연계해 건축·디자인·정보통신학과 등 관련 전공 학생들이 빈집을 다양한 실습을 할 수 있는 공간으로 활용하도록 할 수 있을 것임. 또한 창원시 출자·출연기관인 창원산업진흥원의 각종 지원사업에 참여하는 기업 또는 청년창업팀을 연결해 빈집을 업무공간으로 활용하는 모델을 만들 수 있음
- 또한 도배, 목공, 페인팅 등 청년 선호 직종의 전문가가 빈집 개·보수 현장 실습을 운영하고, 유튜브 등으로 홍보하여 청년 일자리·전문가 육성·도시재생 효과를 동시에 달성할 수 있음

## I ‘빈집애(愛) 플랫폼’ 적극 활용

- 정부가 구축한 빈집애 플랫폼은 전국 빈집 현황을 통합 관리하지만, 창원시는 아직 정보 업데이트와 활용도가 낮음. 서울·충남 사례처럼 신속·정확한 정보제공이 필요함
- 창원시는 전 부서 공무원이 플랫폼 사용법을 숙지하도록 하고, 사업 추진 시 빈집 연계 가능성을 우선 검토하도록 해야 함. 우리 시가 추진하는 사업에는 ‘공간’이 필요한 사업이 많기 때문임. 또한 성과 평가 시 빈집 활용 연계에 가점을 부여하면 부서 참여도 제고에 효과적일 것임

## I 조례 개정 및 신청 절차 개선

- 정부는 2025년 5월 「범정부 빈집 관리 종합계획」에서 지자체 조례 제·개정 지원을 약속함. 창원시는 이에 발맞춰 도시·농어촌 통합형 빈집 정비를 담도록 현행 조례를 신속히 개정해 정부 지원을 조기에 반영해야 함
- 또한 현재 빈집정비 사업에 신청하기 위해서는 시민이 관할 구청 또는 행정복지센터에 방문접수 해야 함. 방문접수 방식은 시민 불편이 큼. 보험금 청구, 은행 업무처럼 모바일 앱·온라인 접수 시스템을 도입해 신청 장벽을 낮추고 참여를 확대해야 함

## I 참고문헌

- 강명원. (2024). 프랑스의 빈집관리정책에 관한 연구: 빈집해소를 위한 국가계획과 빈집세를 중심으로. 부동산법학 28(2): 1-23
- 남지현. (2018). 일본에서는 빈집을 어떻게 활용하고 있나, 서울정책아카이브, 세계와 도시 계간, P14
- 박형준, 김종성. (2022). 창원특례시 도시재생사업 추진역량 강화방안 연구. 창원시정연구원
- 법제처. (2025.8.11.~2025.8.23.). 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>
- 창원시. (2022). 창원시 빈집정비계획 주민공람 자료
- 창원시. (2022). 창원시 빈집정비계획 결정 고시
- 창원시. (2025). 2025년 도심지 빈집정비사업 추진계획
- 최정현, 임준홍. (2024). 빈집 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안, 도시부동산 연구 15(4): 66-89
- 윤동진. (2025). 빈집 정비 및 활용에 관한 정책적 사례 비교. 한국공간디자인학회논문집 20(4): 551-561
- 한국부동산원. (2025.8.23.). 빈집 현황. <https://binzibe.kr/23>

# 더 건강한 창원을 위한 비만 대응 정책 제언

● ● ● 작성자: 정책지원관 김주연

- 비만은 단순 개인의 체중 증가나 외모상의 문제가 아닌 치료가 필요한 질병이며, 국내 및 창원시의 지속적인 비만율 증가 추세와 이에 따른 개인 삶의 질 저하, 사회경제적 비용 손실 등을 고려할 때 비만 문제에 대한 지역사회의 적극적 대응이 필요함
- 비만 관련 현황과 국내외, 타 지자체의 대응 정책·사례 등을 분석하여 창원시의 비만 대응 전략과 필요한 정책 등을 제안하고자 함

## 1 연구의 배경 및 필요성

### I 비만의 정의와 현황

- ‘체내에 지방조직이 과다하게 축적되어 대사 장애가 유발된 상태’로 정의되는 비만은 단순 체중 증가나 외모상의 문제가 아니라, 신체적·정신적·사회적 질환 발생의 원인으로 작용함
  - 비만으로 인한 대사적 이상은 각종 질환(제2형 당뇨병, 고지혈증, 관상동맥질환, 고혈압, 암 등)과 과도한 체중에 의한 질환(골관절염, 허리통증, 수면무호흡증 등)의 동반위험을 높임<sup>1)</sup>
  - 세계보건기구(WHO)도 비만을 치료해야 하는 질병으로 분류하고 8종의 암(대장암, 자궁내막암, 난소암, 전립선암, 신장암, 유방암, 간암, 담낭암)을 유발하는 주요 요인으로 제시하였으며<sup>2)</sup>, 비만을 21세기 신종 전염병으로 지목하고 적극적인 대처를 권고하고 있음<sup>3)</sup>
- 국내외 창원시의 비만율은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있으며, 이에 따라 비만으로 인한 사회경제적 손실 규모도 지속적으로 증가하고 있음

1) 김보연 외. (2020). 2020비만진료지침. 대한비만학회.

2) 관계부처 합동. (2018). 국가 비만관리 종합대책. 보건복지부.

3) 김민정. (2019. 3. 4.). 비만은 꼭 치료해야 하는 만성질환이다!. 의학신문.  
(<http://www.bosa.co.kr/news/articleView.html?idxno=2100439>)

- 국내 만 19세 이상 성인 비만 유병률(체질량지수 25kg/m<sup>2</sup> 이상)은 2005년 30%를 초과한 이후 꾸준히 증가하여 2023년 37.2%로 나타났고<sup>4)</sup>, 특히 2023년 성인 남성 비만 유병률은 45.6%로 약 2명 중 1명이 비만에 해당함
- 2015년 21.9%였던 초·중·고등학생의 비만균율이 2023년에는 29.6%로 나타나, 국내 아동·청소년의 비만 유병률도 대폭 증가하였고, 농어촌(읍·면)지역이 도시보다 높은 비만균율을 보이고 있음<sup>5)</sup>

그림 1. 국내 성인 비만 유병률 추이(%)

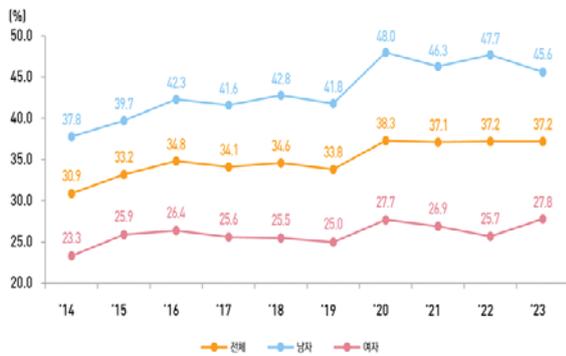


그림 2. 초·중·고등학생의 비만균율(%)



※ 비만도 평가: 2017년 개정된 소아청소년 성장도표(체질량지수)를 적용  
 ※ 코로나19로 인해 2020년 결과 미발표

\*자료: 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].

- 창원지역의 비만율(자가보고)<sup>6)</sup>은 2008년 22.5%에서 2024년 31.7%로 증가, 마산지역의 비만율(자가보고)은 2008년 24.6%에서 2024년 32.5%로 증가, 진해지역의 비만율(자가보고)은 2008년 20.7%에서 2024년 34.2%로 증가하여, 창원시도 높은 비만율 및 비만율 증가 추세를 나타내고 있음
- 2024년 연간 체중조절 시도율<sup>7)</sup>은 창원지역 65.8%, 마산지역 63.8%, 진해지역 67.3%로 창원 전 지역이 연도별로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 경상남도 전체 60.5%보다 높아 창원 전 지역 시민의 체중조절에 대한 높은 관심을 추정할 수 있음

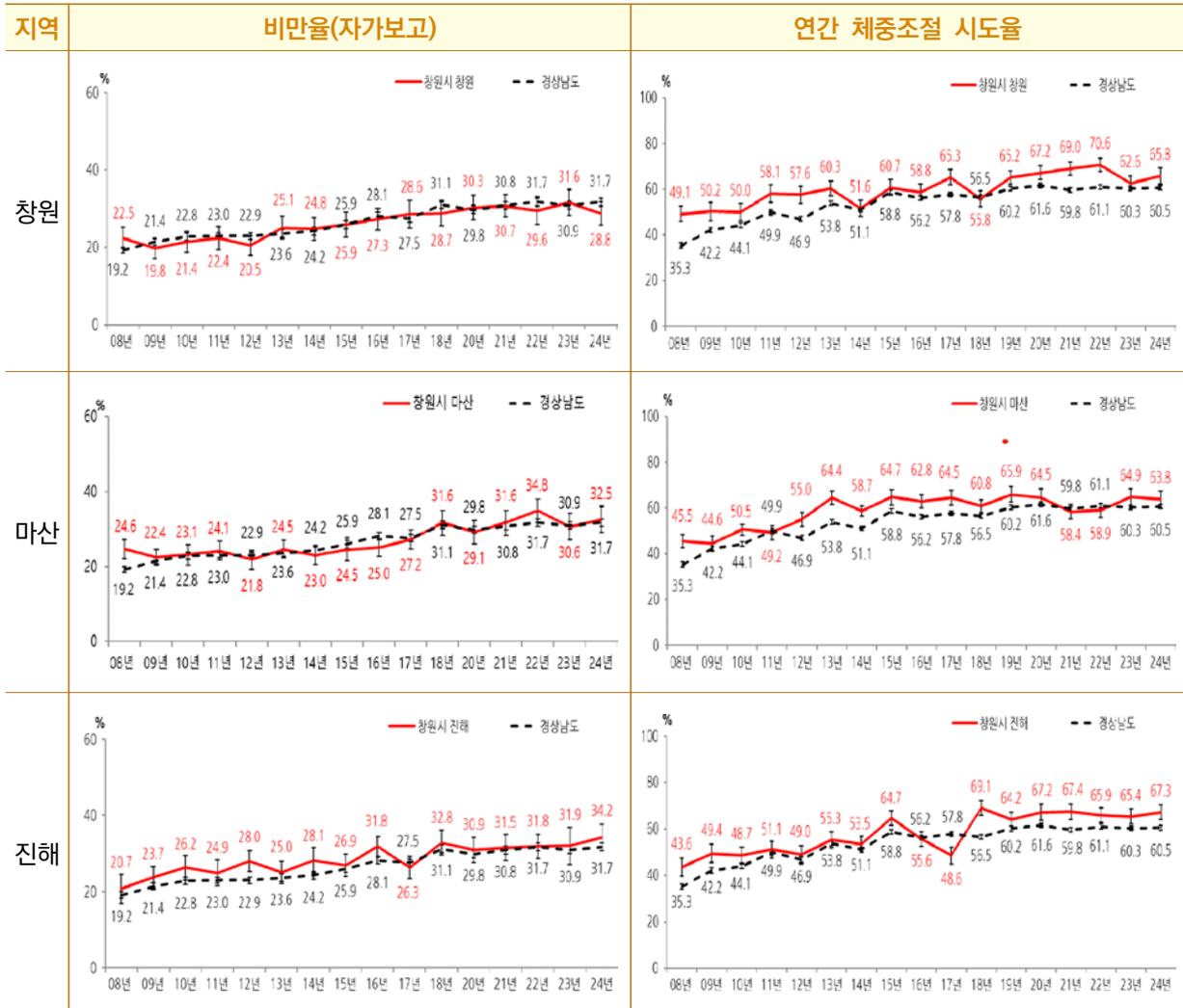
4) 질병관리청. (2025.07.03.). 2023 국민건강통계. 국민건강영양조사.

5) 권진욱 외. (2024). 2023년 초·중·고등학교 학생 건강검사 결과분석. 교육부·한국교육환경보호원.

6) 비만율(자가보고) = (체질량지수(kg/m<sup>2</sup>)가 25 이상인 사람의 수 / 조사대상 응답자 수) × 100

7) 연간 체중조절 시도율 = (최근 1년 동안 체중을 “줄이거나” 또는 “유지”하려고 노력했던 사람의 수 / 조사대상 응답자 수) × 100

표 1. 창원시 지역별 비만율 및 체중조절시도율



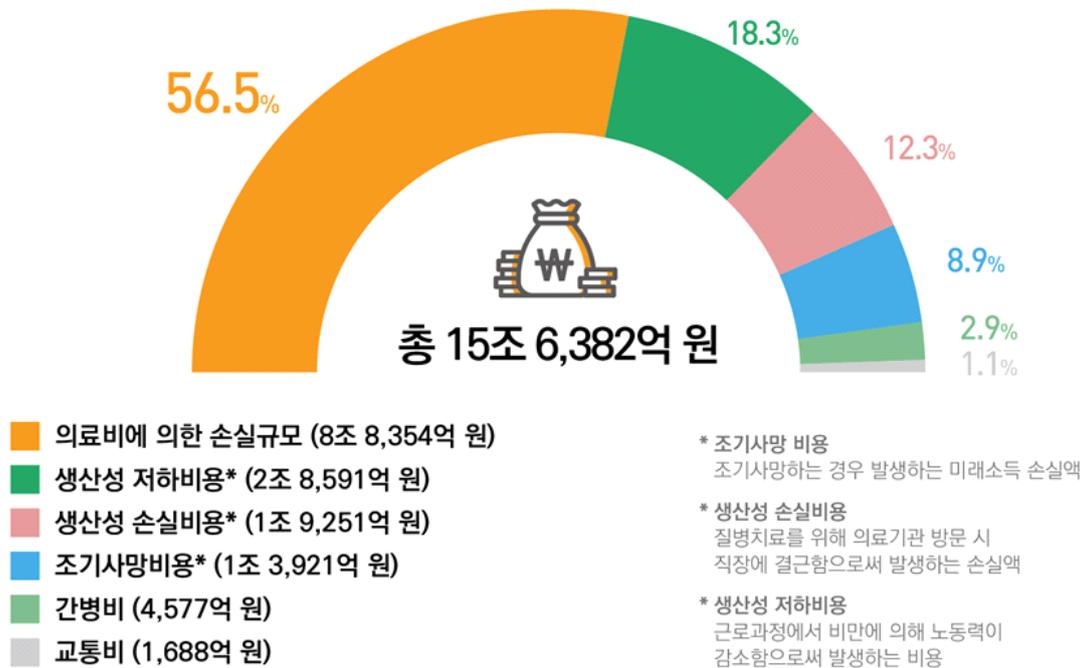
\*자료: 경상남도 창원·마산·진해보건소. (2025). 2024년 지역사회 건강통계: 경상남도 창원·마산·진해. 건강보험공단 건강보험연구원.

- 비만으로 인한 사회경제적 비용은 2017년 약 11조 9천억 원에서 [그림 3]과 같이 2021년 약 15조 6천억 원으로 증가하였고, 다이어트 식품, 운동 등 비공식적인 비만 치료비용이나 삶의 질 저하, 고통 등 무형 비용을 포함하면 비만으로 인한 사회경제적 부담은 더욱 커질 것으로 추정됨<sup>8)</sup>
- 20세 이상 성인과 65세 이상 노인의 비만 예방을 통해 절감할 수 있는 급여비는 약 5천억~7천억 원, 진료비는 약 6천억~1조 원 수준으로, 비만을 사전 예방할 때 요양급여비 지출의 1.29~1.80%를 차지하는 비용 절감 효과 있는 것으로 예측<sup>9)</sup>되어 비만은 발생 이전에 예방·관리하는 것이 가장 효과적임

8) 라규원 외. (2024). 건강위험요인의 사회경제적 비용 및 정책우선순위 선정에 관한 연구. 30(1). 국민건강보험공단 건강보험연구원.

9) 이은경·최성은. (2015). 건강위해행동이 보건의로 재정에 미치는 영향. 조세재정 BRIEF, 15. 한국조세재정연구원.

그림 3. 비만의 사회경제적 비용



\*자료: 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].

## I 비만 문제 해결을 위한 지역사회의 역할 필요성

- 개인적 요인뿐만 아니라 사회적·환경적 요인도 비만의 주요한 원인으로 지목되고 있고, 국내와 창원시의 비만 유병률은 증가 추세를 보이고 이에 따른 사회경제적 비용도 날로 커지고 있어, 비만 문제는 단순히 개인의 문제가 아닌 사회적 문제로서 국가와 지역 사회의 적극적인 대처가 필요함
  - 급격한 인구구조 변화, 서구식 식생활 등 사회적 환경 변화로 인해 비만 문제가 초래되기도 하며, 상대적으로 소득수준이 낮을수록 고도비만<sup>10)</sup>율이 높은 경향을 보이고 취약계층에서 더 비만율이 높은 것으로 조사되기도 함<sup>11)</sup>
  - 기대수명이 늘어가는 상황에서 개인의 실질적인 삶의 질 향상을 위하여도 비만 예방 및 관리는 필요하며, 비만은 계층 양극화를 일으키는 원인으로 지목받고 있어 더 이상 개인의 문제로 치부할 수 없음

10) 체질량지수(kg/m<sup>2</sup>)가 30 이상

11) 은기수. (2018). 한국에서 사회경제적 지위와 비만의 관계 도시와 농촌의 비교. 농촌사회, 28(1). pp. 151-192.

- 비만과 비만 합병 질환의 치료를 위한 보건의료 비용과 조기사망·장애, 병가 등으로 인한 생산성 감소 규모와 사전에 비만을 예방함으로써 얻는 경제적 효과를 고려하여도 적극적인 지역사회 비만 예방·관리 정책이 필요하고, 비만은 주로 에너지 섭취와 소비 불균형에 의해 유발됨에 따라 건강한 식생활을 형성하고 신체활동을 독려할 수 있는 지역사회 환경 조성을 위한 정책 연구가 필요함

## 2 국외 비만 대응 동향

### I 국외 비만 대응 전략 및 정책·사업

- 세계보건기구(WHO)의 비만 대응
  - 유럽지역 보건장관 회의에서 ‘WHO 비만퇴치헌장(European Charter on counteraction obesity, 2006. 10.)’을 채택하며 정부의 각 부처, 보건의료 시스템, 지방정부, 시민사회, 보건 전문가 조직의 역할을 제시하고 함께 비만 예방과 관리에 힘써야 함을 강조함

표 2. ‘WHO 비만퇴치헌장’에서 제시한 필수 사업

| 건강 식생활  | 신체활동 활성화   | 기타 관리  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동 대상 식품광고 규제</li> <li>• 모유수유 강화</li> <li>• 건강한 식품으로의 접근성 확보</li> <li>• 건강한 식품을 선택하도록 도움을 주는 경제적 장치 마련</li> <li>• 가공식품의 저염, 저당, 저지방화 추진</li> <li>• 영양표시제 개선</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득층 대상 신체활동 시설 제공</li> <li>• 도시계획, 교통관련 정책과의 협력을 통한 자전거, 걷기 등 증진</li> <li>• 신체활동 활성화를 위한 지역사회 환경 개선</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 내 영양, 체육교육 강화</li> <li>• 사업장 내 식생활, 신체활동 환경 개선</li> <li>• 개인 건강환경을 위한 효과적 행동변화 전략 개발(가이드라인 제공 포함)</li> <li>• 일차의료기관의 비만 스크리닝 및 관리 체계 마련</li> </ul> |

\*자료: 한국건강증진개발원. (2024). 지속 가능한 비만 예방·관리를 위한 글로벌 정책 동향, No030.

- 세계비만연맹(WOF)<sup>12)</sup>의 비만 대응
  - 전 세계 50개 이상의 지역 및 비만 단체가 비만 문제를 해결하기 위해 정책부터 교육, 커뮤니케이션 캠페인 등을 논의·참여하고 있는 세계비만연맹(WOF)은 사회적, 경제적, 문화적, 물리적 환경의 변화로 인해 발생한 비만을 예방하기 위하여 개인 수준의 노력뿐만 아니라 학교, 가정, 사업장, 지역사회, 국가, 세계 등 다양한 수준에서의 포괄적 접근을 강조하는 전 세계적인 노력에 대한 지침을 제시함<sup>13)</sup>
- 국외 비만 관련 정책·사업 사례
  - 영미 등 주요 선진국들은 건강한 음식 섭취 및 식품 접근성 강화, 신체활동 활성화 및 환경 구축, 취약계층 맞춤형 비만 관리, 범정부 캠페인 등 국가 차원의 비만 대책과 캠페인을 적극 추진 중임

표 3. 국외 비만 관련 정책·사업 사례

|    |   |   |
|----|---|---|
| 미국 | Let's move <sup>14)</sup>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010년부터 2020년까지 아동 비만율을 5%까지 감소시키는 것을 목표로 시작된 아동 비만예방 캠페인</li> <li>• ▲학교 내 정크푸드 광고 금지, ▲기업 및 시민단체가 참여한 물 섭취 캠페인, ▲가공식품의 칼로리 표시제도 강화, ▲대통령 주재 대책위원회 설립 및 지역사회 협력 중심의 프로그램 운영</li> </ul>                                   |
|    | CATCH (Coordinated Approach To Child Health) <sup>15)</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교와 지역사회가 연계된 학교 기반 아동 비만예방 프로그램으로, 학교 교과과정, 체육교육, 학교 급식, 가족 개입의 4가지 요소 강조</li> <li>• 학교관리자, 교사, 영양사, 부모 및 지역사회 구성원 간의 협력을 강화하여 아동의 정규 학습과 방과 후 환경에서 건강증진 활동을 수행할 수 있도록 단계별 가이드 제공(CATCH coordination kit)</li> </ul>    |
|    | 「비만 치료 및 감소법」 발의  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장법을 개정하여 ▲집중적인 행동 치료를 제공할 수 있는 의료 서비스 제공자 확대, ▲비만치료제에 대한 처방약 보장(메디케어 파트D) 등을 적용해 비만 환자를 줄이는 것을 목적으로 하는 ‘비만 치료 및 감소법’(Treat and Reduce Obesity Act of 2025) 발의(2025. 6. 5.)<sup>16)</sup></li> </ul>                   |
| 영국 | 대중교통 정크푸드 광고 금지 <sup>17)</sup>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019.2.25.부터 아동비만 감소를 위해 런던시 교통공사 소유·관리하는 모든 시설에서 정크푸드 광고 퇴출</li> <li>• 런던교통공사가 소유 또는 관리하는 모든 교통네트워크에 적용</li> <li>• 고열량·고염분·고당 식품, 무알콜 음료 등의 정크푸드 광고 금지, 직접적 정크푸드 이미지가 없어도 해당 정크푸드의 소비 자극 및 유발할 수 있는 간접광고도 금지</li> </ul> |
|    | Change 4 Life campaign <sup>18)</sup>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비만퇴치를 위한 국가적, 사회적 마케팅 캠페인</li> <li>• [행동수칙] ① 매일 5가지 과일·채소 섭취 ② 나트륨 섭취 줄이기 ③ 음식의 지방 감소 ④ 설탕량 확인 및 대안 음식 제안 ⑤ 성인의 알코올 섭취량 감소 ⑥ 일상 생활 속 활동적인 생활습관 강조</li> </ul>  |

12) 국제비만연구협회(IASO: International Association for the Study of Obesity)는 국제적인 비만 위기 속에서 단순히 연구에 초점을 맞추지 않고 전방위적으로 비만 감소·예방·치료를 주도하기 위해 비영리단체인 세계비만연맹(WOF: World Obesity Federation)을 설립

13) <https://www.worldobesity.org/>

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
|                      | <p>NHS<br/>12-week<br/>Weight<br/>Loss Plan<sup>19)</sup></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 국가보건서비스(NHS)에서 BMI 25kg/m<sup>2</sup> 이상인 경우를 대상으로하는 12주간의 체중감량 프로그램</li> <li>• 스마트폰 어플리케이션을 이용하거나 PDF 형태로 제공하는 가이드를 통해 쉽게 프로그램 참여 가능</li> <li>• 안전하고 지속가능한 체중 감량을 도모하기 위해 매주 식품, 건강한 식사, 신체활동 등에 대한 정보를 제공하며, 스스로 체중 감량 과정을 확인 및 기록할 수 있음</li> <li>• 신체활동의 경우 Couch to 5K, Strength and Flex 등 Podcast를 이용할 수 있도록 안내</li> </ul>   |
| <p>프<br/>랑<br/>스</p> | <p>EPODE<sup>20)</sup></p>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• EPODE(Ensemble Prevenousl's Obesite Des Enfants, Together Let's prevent childhood obesity)은 1992년 학교 영양교육을 정규교육과정으로 편성하여 영양교육이 아동과 부모, 가족의 식습관과 건강에 미치는 영향 연구가 시초가 되어 시행된 프로그램</li> <li>• 건강 식생활 및 활발한 신체활동을 위해 지역 환경, 부모 가치관의 중요성을 강조하며 환경과 행태 변화 지지</li> <li>• 정부관계자, 민간 기업, 건강전문가 등의 지원을 통한 영양교육과 캠페인 실시</li> <li>• EIN(Epode International Network)을 구성하여 지역사회 기반 프로그램 구현 및 지원 역할 수행</li> </ul> |
| <p>캐<br/>나<br/>다</p> | <p>Children's<br/>Fitness Tax<br/>Credit<sup>21)</sup></p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동의 비만예방 및 신체활동 향상을 위한 세금공제 및 아이디어 공모를 통해 프로그램 채택·시행</li> <li>• 청소년들의 신체활동을 장려하기 위해 체육활동 프로그램 등록 시 세금공제 혜택 제공</li> <li>• 2007년 시행된 세금공제제도는 2014년부터 공제액이 두 배로 늘어 연간 1천 달러까지 증가</li> </ul>  |
|                      | <p>Trottibus<sup>22)</sup></p>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년 캐나다 공중보건기구의 활동적인 생활습관을 위한 아이디어 공모에서 채택된 도보등교 프로그램</li> <li>• 학부모나 자원봉사자들의 지원으로 함께 안전하게 걸어서 등교하는 프로그램으로 현재 140여개 학교가 참여하고 있음</li> </ul>  |
| <p>멕<br/>시<br/>코</p> | <p>스쿼트<br/>운동<sup>23)</sup></p>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비만인구를 줄이기 위해 2015년 7월부터 버스정류장과 지하철역에 스쿼트 운동기구 설치</li> <li>• 스쿼트 운동 10회를 실시하면 버스·지하철 승차권 무료 발급</li> <li>• 스쿼트 횟수를 적립하여 다음 회에 사용할 수 있는 기능도 있음</li> </ul>  |

14) <https://letsmove.obamawhitehouse.archives.gov>

15) <https://ebccp.cancercontrol.cancer.gov/programDetails.do?programId=175413>

16) 이병희, (2025. 06. 13.). "과체중은 질병"…美, 보험 적용 가능한 '비만치료법' 발의. 이코노미스트. (<https://economist.co.kr/article/view/ecn202506130037>)

17) <https://www.si.re.kr/node/60944>

18) <https://www.gov.uk/government/news/new-change4life-campaign-encourages-parents-to-be-food-smart>

19) <https://www.nhs.uk/live-well/healthy-weight/start-losing-weight/>

20) <https://epha.org/epode-together-lets-prevent-childhood-obesity/>

21) <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/federal-government-budgets/childrens-fitness-tax-credit.html>

22) <https://www.trottibus.ca/en/>

23) 정다원, (2016. 10. 11.). '비만국' 멕시코 "스쿼트 10회에 버스·지하철 무료". KBS 뉴스. (<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3359253&ref=D>)

### 3 국내 비만 대응 동향

#### I 비만 예방·관리 정책 동향

- 국민건강증진종합계획(2021~2030) 추진
  - ‘모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회24’라는 비전하에 총 28개 중점과제와 각 과제별 정책 목적 및 추진방향을 제시하고 있는 ‘제5차 국민건강증진종합계획’에서 만성질환 혹은 만성질환의 발생 요인인 비만을 주요 정책과제로 제시하고, 비만 유발 환경과 생활 습관을 개선할 수 있는 환경 조성, 생애주기별 접근 등을 강조함
- 국가 비만관리 종합대책(2018~2022)
  - 영양·운동·비만치료·인식개선 등 4개 분야의 비만 예방·관리 대책을 통해 2022년 41.5%로 추정되는 국민 비만율을 2016년 수준인 34.8%로 유지하겠다는 목표로 범정부 차원의 ‘국가 비만관리 종합대책(2018~2022)’이 발표되었으나, ‘22년 이후 후속 계획이 발표되지 않아 최근 ‘제2차 국가 비만관리 종합대책’ 마련이 촉구되기도 함<sup>25)</sup>
- 보건복지부 지역사회 통합건강증진사업 - 『비만예방관리』 분야
  - 보건복지부에서는 주민 건강수준 향상 및 건강형평성 제고를 위하여 지자체가 지역사회 주민을 대상으로 실시하는 건강생활실천 및 만성질환 예방, 취약계층 건강관리 등을 목적으로 지역사회 특성과 주민의 요구가 반영된 서비스 및 프로그램, 건강환경조성 등을 기획·추진하는 ‘지역사회 통합건강증진사업’<sup>26)</sup>을 추진하고 있음
  - 지역사회 통합건강증진사업 중 비만예방관리 사업은 지역사회 환경조성 및 지역주민 대상 교육, 개별 서비스, 홍보 등의 비만 예방관리 사업 수행을 통해 생애주기 및 생활터별 비만 유병률을 개선하거나 현 수준으로 유지하여 궁극적으로는 제5차 국민건강증진종합계획 내 비만 목표 달성을 위하여 ‘비만을 유발시키는 요인을 중재하여 긍정적 행동 및 체중 변화를 유도하는 사업’<sup>27)</sup>임
  - 비만 예방관리 사업은 예방중심 사업과 비만관리 사업으로 구분하여 사업 계획 수립 가능하고, 비만 개선을 위한 장기적 관점에서 사전 예방과 ‘물리적·사회적 환경변화를 수반하는 지역사회의 역할’을 강조함

24) 출생부터 노년까지 전 생애주기에 걸친 건강권 보장, 정부를 포함한 사회 전체를 포괄

25) 손종관. (2024. 10. 8.). “제2차 국가비만관리 종합대책 서둘러야”. 재할뉴스.

(<https://www.rehabnews.net/news/articleView.html?idxno=19603>)

26) 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 총괄안내서.

27) 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].

표 4. 지역사회 통합건강증진사업의 비만 예방/관리 사업 구분

| 사업 | 비만예방 사업  | 비만관리 사업   |
|----|--|---|
| 목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회 내 환경을 비만예방 중심으로 개선</li> <li>지역주민 전체 또는 생애주기별, 생활터별 사업 대상자에게 비만에 대한 올바른 정보를 제공하여 비만이 발생하기 이전에 비만의 위해성과 예방에 대한 중요성을 인식시킴</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>과체중 혹은 비만의 위험요인을 가지거나, 비만한 개인(인구집단)에게 체중관리 및 관련 건강생활 실천을 유도</li> </ul>   |
| 유형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>(환경조성) 비만예방 강화 혹은 장애요인을 완화하는 물리·제도적 등의 환경조성</li> <li>(예방 교육) 개인 혹은 집단의 특성을 반영하여 건강생활실천 활성화를 위한 교육 프로그램 운영</li> <li>(홍보·캠페인) 비만에 대한 인식개선 및 건강문화 확산을 위한 온·오프라인 홍보·캠페인 실시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>(교육·상담) 영양 및 신체활동, 행동조절 등을 활용한 중재 프로그램 운영</li> <li>(연계) 취약계층 및 비만관리가 필요한 대상자 발굴, 비만 합병증을 가진 위험군에 대한 보건소 내·외 프로그램 연계</li> </ul> |

• 비만 관련 법안 발의

- 박희승(더불어민주당) 의원은 ▲ 비만예방관리 기본계획 수립, ▲ 비만에 관한 실태조사, ▲ 비만예방관리위원회 설치, ▲ 전문인력 양성, ▲ 비만예방 및 관리를 위한 조사·연구 사업 시행, ▲ 비만예방의 날 지정 등을 내용으로 하는 「비만 예방 및 관리에 관한 법률안」을 대표 발의(2024. 11. 19)
- 이주영(개혁신당) 의원도 ▲ 비만 예방의 날, ▲ 국가비만관리종합계획 수립, ▲ 비만관리위원회 설치, ▲ 비만관리를 위한 연구·개발사업, 예방·관리사업, 치료지원사업 등을 내용으로 하는 「비만질환의 예방 및 관리에 관한 법률안」을 대표 발의(2025. 1. 24.)

Ⅰ 지자체 비만 예방관리 정책·사업 사례

• 비만 관련 타 지방자치단체 조례 현황

- 여러 지방자치단체에서 비만 관련 조례를 시행 중이며, 제명에 ‘비만’이 들어가지 않더라도 「아동·청소년 건강증진에 관한 조례」, 「어린이 식생활안전관리 조례」, 「건강생활실천 활성화 지원 조례」, 「시민의 건강증진을 위한 신체활동 활성화 조례」 등의 자치법규를 통해 비만 관련 정책·사업 추진의 제도적 기초를 마련하고 있음

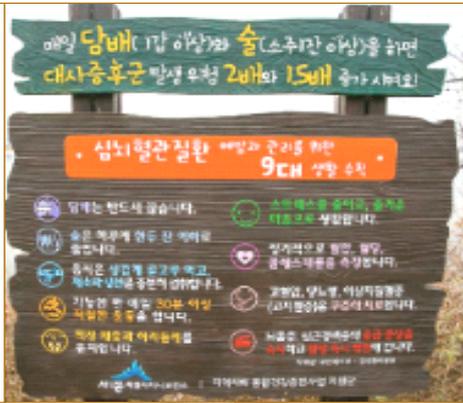
표 5. 비만 관련 조례 현황

| 순번 | 제명                               | 공포일자          |
|----|----------------------------------|---------------|
| 1  | 천안시 비만 예방 및 관리에 관한 조례            | 2025. 8. 1.   |
| 2  | 남동구 아동비만예방사업 지원에 관한 조례           | 2025. 7. 7.   |
| 3  | 전북특별자치도 비만 예방 및 관리에 관한 조례        | 2024. 5. 31.  |
| 4  | 대전광역시 유성구 비만예방 및 관리에 관한 조례       | 2024. 5. 17.  |
| 5  | 충청북도교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례    | 2024. 5. 17.  |
| 6  | 함안군 비만 예방 및 관리 조례                | 2024. 3. 6.   |
| 7  | 전북특별자치도교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례 | 2024. 2. 16.  |
| 8  | 예천군 아동비만예방사업 지원에 관한 조례           | 2023. 9. 25.  |
| 9  | 광주광역시 남구 비만예방 실천 조례              | 2023. 8. 4.   |
| 10 | 강원특별자치도교육청 학생 비만 예방교육 활성화 조례     | 2023. 6. 2.   |
| 11 | 부산광역시 학생의 비만 예방교육 활성화에 관한 조례     | 2023. 5. 17.  |
| 12 | 서울특별시 강동구 아동비만예방사업 기본 조례         | 2023. 12. 27. |
| 13 | 광주광역시 동구 비만예방 실천 조례              | 2023. 12. 15. |
| 14 | 포항시 비만 예방 및 관리에 관한 조례            | 2023. 11. 1.  |
| 15 | 서울특별시 중랑구 아동비만예방사업 지원에 관한 조례     | 2023. 10. 5.  |
| 16 | 전라남도교육청 학생 비만 예방교육 조례            | 2022. 8. 11.  |
| 17 | 세종특별자치시교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례 | 2022. 12. 20. |
| 18 | 제주특별자치도 학생의 비만 예방교육 및 관리 활성화 조례  | 2020. 7. 15.  |
| 19 | 경상북도교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례    | 2020. 6. 4.   |
| 20 | 대전광역시 동구 비만예방 실천 조례              | 2020. 5. 13.  |
| 21 | 충청남도교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례    | 2019. 7. 30.  |
| 22 | 서울특별시교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례   | 2019. 5. 16.  |
| 23 | 경기도 비만 예방 및 관리에 관한 조례            | 2019. 11. 12. |
| 24 | 인천광역시 학생의 비만 예방교육 활성화 지원 조례      | 2018. 12. 31. |
| 25 | 보은군 비만예방 및 관리에 관한 조례             | 2013. 12. 31. |
| 26 | 광주광역시 북구 비만예방 실천 조례              | 2012. 11. 5.  |
| 27 | 단양군 비만예방 및 관리에 관한 조례             | 2012. 10. 12. |
| 28 | 제천시 비만예방 및 관리에 관한 조례             | 2011. 5. 6.   |
| 29 | 목포시 비만예방 실천 조례                   | 2010. 12. 27. |
| 30 | 구미시 비만예방 실천 및 지원에 관한 조례          | 2009. 10. 30. |
| 31 | 대구광역시 중구 비만예방 실천 조례              | 2009. 10. 30. |

※ '25. 08. 20. 기준, 국가법령정보센터에 검색어를 “비만”으로 하여 조회된 조례 현황

• 비만 예방 정책·사업 사례

표 6. 지역사회 내 건강친화 환경조성 사례

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>세종특별자치시</b><br/>호수공원 산책로<br/>보행·자전거 도로 정비,<br/>건강 표지판 설치 등</p>   |    |    |
| <p><b>서울특별시 강동구</b><br/>'움직이는 교실'<br/>(키높이 조절 책상,<br/>짐볼, 균형방석 등),<br/>'건강한 학교(교내<br/>유희공간을 활용한 놀이<br/>공간 조성)'</p> |   |   |
| <p>건강한 식품<br/>선택 유도를 위한<br/><b>서울특별시</b><br/>공공시설 내<br/>탄산음료 판매제한<br/>추진사업과<br/>건강식당 사업</p>                        |  |  |
| <p>건강매점사업<br/><b>서울특별시</b><br/>"쉬는 시간"과<br/>울산광역시 "마이무"</p>  |  |  |

\*자료: 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].

표 7. 비만 예방을 위한 교육·홍보·캠페인 정책·사업 사례

|  |   |
|--|---|
| <p><b>세종특별자치시</b><br/>(유아)인형극 공연<br/>(2019.9.3.)</p>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공연명 : 아기가 돼지로 변했어요.</li> <li>• 사업대상 : 관내 어린이집과 유치원 아동 1,200여명</li> <li>• 운영장소 : 세종문화예술회관</li> <li>• 추진내용 : 영양, 비만예방관리, 구강보건에 관한 내용을 어린이 눈높이에 맞게 구성하여 시청각 효과를 높임</li> </ul>   |
| <p><b>진천군</b><br/>주민자치형<br/>건강마을 프로젝트<br/>『우리마을<br/>걷기동아리』<sup>28)</sup></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 워크온 커뮤니티 개설 및 동아리 리더 선정과 동아리 목표 설정을 통한 자발적 걷기 실천</li> <li>• 걷기활동에 필요한 운동용품 지원(쿨토시, 썬캡 등)</li> <li>• 이벤트 진행하여 우수 동아리 인센티브 제공</li> <li>• 동아리 목표 달성 시 인센티브 제공(동아리 당 진천사랑상품권 5만원)</li> <li>• 11개 동아리 중 9개 동아리가 목표 달성하고, 비만 동아리의 경우 최대 3.8kg, 평균 1.5kg의 체지방 감량<sup>29)</sup></li> </ul> |

• 비만 관리 - 진천군 프로그램 운영 사례

- 진천군은 지역사회통합돌봄 선도사업의 일환으로 정신질환자들의 신체와 정신기능 회복을 돕는 통합돌봄 ‘비만관리 프로그램’을 운영하고 있음
- 우울증이나 불안증 등의 정신장애가 발병한 사람들은 비만이 될 위험이 높고 특정 항정신병 약물치료의 경우 체중 증가 요인이 될 수 있으며, 운동능력이 없거나 떨어지는 경우 대사증후군이나 당뇨병, 고혈압, 심장질환 등 2차 질환으로 이어지기 쉬워 정신질환자들의 건강관리를 위한 프로그램 마련
- 야외 운동시설에서 정신건강 전문요원, 간호사, 운동 강사, 영양사 등 다양한 전문 인력이 참여하여, 주 2회 50분씩 12주에 걸쳐 대상자별 유산소 운동, 근력 운동, 협응 운동 등 체계적인 맞춤형 운동과 영양교육을 병행<sup>30)</sup>하는 프로그램
- 진천군은 맞춤형 정책 추진을 통한 성과를 인정받아 ‘제17회 지방자치단체 건강증진 사업 성과대회’에서 비만 예방 최우수에 이어 종합 부문 우수기관으로 선정되기도 함<sup>31)</sup>

28) 진천군 홈페이지 (<https://www.jincheon.go.kr/home/sub.do?menukey=2908&mode=view&no=625191466>)

29) (2022. 11. 29.). 진천군 보건소, 비만 관리 프로그램 큰 호응. 진천자치신문(<http://www.jcjachi.com/news/articleView.html?idxno=71613>)

30) (2022. 11. 29.). 진천군, 통합돌봄 ‘비만관리 프로그램’ 운영. 진천자치신문. (<http://www.jcjachi.com/news/articleView.html?idxno=68407>)

31) 임혜정. (2025. 7. 3.) 진천군, 지방자치단체 건강증진사업 ‘우수기관’ 선정. 하이뉴스. ([https://www.hinews.co.kr/view.php?ud=202507030805284842edd30pn2gj\\_48](https://www.hinews.co.kr/view.php?ud=202507030805284842edd30pn2gj_48))

## 4 창원시의 비만 대응과 정책 제언

### I 창원시 비만 관련 정책·사업 현황과 시사점

- 국내 최초로 ‘건강도시<sup>32)</sup>’ 모델을 도입한 창원시는 2002년부터 건강도시로의 발전을 모색하고 있음<sup>33)</sup>
  - 「창원시 건강도시 조례」, 「창원시 건강생활지원센터 운영 조례」, 「창원시 건강생활실천 및 지역보건의료심의위원회 조례」 등의 자치법규를 시행 중이며, ‘대한민국 건강도시상’에서 창원시는 2023년에는 우수상<sup>34)</sup>, 2024년에는 대상<sup>35)</sup>을 수상하며 ‘도시 전체가 건강을 최고의 목표로 두겠다고 합의한 도시’로 나아감에 성과를 보이고 있음
- 지역주민의 건강 수준이 높은 건강도시 창원으로 더욱 발전하기 위해서는 적극적인 비만 대응 정책·사업 추진이 필요함
  - 창원시는 2000년도부터 지역사회 중심의 비만 예방 및 비만관리(치료) 프로그램을 운영해 왔으며, 2004년에 세계보건기구 서태평양지구 건강도시연맹 정회원으로 가입한 후, 비만의 심각성을 인식하여 건강도시 창원의 중점사업<sup>36)</sup>으로 2006년 전국 최초로 『비만과의 전쟁』을 선포<sup>37)</sup> 하기도 하였음
  - 현재 창원시에는 비만과 직접적으로 관련된 조례는 제정되어 있지 않고, 개별 보건소를 중심으로 자체사업 또는 지역사회 통합건강증진사업(경상보조사업)으로 비만 관련 사업을 추진하고 있어, 전략적·종합적·체계적 비만 정책을 추진을 위해서는 제도적 기반 마련이 필요함

32) ‘도시의 물리적, 사회적, 환경적 여건을 창의적이고 지속적으로 개발해 나아가는 가운데, 개인의 잠재능력을 최대한 발휘하며 지역사회의 참여 주체들이 상호협력하며 시민의 건강과 삶의 질을 향상하기 위하여 지속적으로 노력해 나가는 도시’ (WHO, 2004)

33) 창원시 홈페이지 (<https://www.changwon.go.kr/cwportal/depart/11066/13213/13243.web>)

34) 창원특례시청 보도자료. (2023. 9. 14). 창원특례시, 2023 대한민국 건강도시상 우수상 수상. 연합뉴스. (<https://www.yna.co.kr/view/RPR20230914009400353>)

35) 이은수. (2024. 9. 26.). 창원시 ‘대한민국 건강도시상’ 일반정책 분야 대상. 경남일보. (<https://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=562888>)

36) 김건엽. (2006). 국내건강도시의 현황. 대전충남 건강도시포럼.

37) (2008. 7. 17.). 경남창원시 보건소 - 이부옥 소장. 성인병뉴스, ([http://www.cdpnews.co.kr/renewal/section\\_view.asp?menuID=40&idx=67&page=6&style=](http://www.cdpnews.co.kr/renewal/section_view.asp?menuID=40&idx=67&page=6&style=))

표 8. 2025년 창원시 비만 관련 사업 추진 현황

| 순번 | 사업명   | 사업내용  | 사업대상 | 소관부서               |
|----|---|---|------|--------------------|
| 1  | 「몸도 마음도 S클래스」<br>(비만예방·관리교실)                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 16주과정, 연 3기수 운영</li> <li>- 장소 : 건강증진센터 체력단련실 등</li> <li>- 대상 : 비만 및 만성질환자(기수별 80명)</li> <li>▶ 개인별 맞춤형 유산소·근력운동</li> <li>▶ 식이 상담 및 식욕억제 침 연계</li> <li>▶ 주 5회 기수별 4개반 운영</li> </ul>   | 성인   | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 2  | 초등학생<br>여름방학 특강<br>어린이 운동교실<br>(비만예방·관리교실)                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 7.28~8.31, 주5회, 토요일 자유수영</li> <li>- 장소 : 창원시설관리공단 스포츠센터 5곳</li> <li>- 대상 : 300명(과체중 및 저체중 초등학생)</li> <li>▶ 수영, 빙상, 생존수영 등 여름 스포츠</li> <li>▶ 식사 일기장 작성 등</li> </ul>  | 어린이  | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 3  | Good Morning<br>「우리학교 워킹데이」<br>(비만예방·운동교실)<br>※지역사회<br>통합건강증진사업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장소 : 10개 초등학교 운동장</li> <li>- 대상 : 대암초등학교 등 10개교</li> <li>- 운영 : 걷기지도자 26명(학교별 2~4명)</li> <li>▶ 바른 자세 및 올바른 걷기 방법 지도</li> <li>▶ 등굣길 운동장 5바퀴 걷기 후 입실</li> <li>▶ 상·하반기 워킹왕 선정 시상</li> </ul>   | 어린이  | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 4  | 「바디리셋」<br>(비만예방·운동교실)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 12주과정, 연 3기수 운영</li> <li>- 장소 : 사파건강생활지원센터 운동지도실</li> <li>- 대상 : 비만 및 만성질환자(기수별 28명)</li> <li>▶ 개인별 체력수준에 따른 유산소 운동법</li> <li>▶ 소그룹 바디웨이트 근력운동 및 영양교육</li> <li>▶ 주 2회 기수별 2개반 운영</li> </ul>                                     | 성인   | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 5  | 「바디리셋<br>프로(심화)」<br>(비만예방·운동교실)                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 16주과정, 연 3기수 운영</li> <li>- 장소 : 사파건강생활지원센터 운동지도실</li> <li>- 대상 : 바디리셋수료자 중 비만(기수별 20명)</li> <li>▶ 심화 복합운동 및 고강도 유산소 운동</li> <li>▶ 영양교육 월 2회 / 자기주도운동습관 형성</li> <li>▶ 주 2회 기수별 2개반 운영</li> </ul>                                 | 성인   | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 6  | 건강생활실천<br>운동교실<br>(비만예방·관리교실)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 12주과정, 연 3기수 운영</li> <li>- 장소 : 사파건강생활지원센터 프로그램실 등</li> <li>- 대상 : 건강위험요인보유자(고중성지방혈증, 낮은 HDL, 고혈압, 복부비만)(기수별 75명)</li> <li>▶ 파워스트레칭, 줌바교실, 라인댄스, 밸런스워킹PT 운영</li> <li>▶ 지역주민들의 선호도에 따른 다양한 운동교실 제공</li> <li>▶ 주 2회 운영</li> </ul> | 성인   | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |

| 순번 | 사업명   | 사업내용  | 사업대상                         | 소관부서               |
|----|---|---|------------------------------|--------------------|
| 7  | 체성분검사<br>및 운동처방<br>(비만예방)                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 연중</li> <li>- 장소 : 체력검진실</li> <li>- 대상 : 체력검진실 내소자</li> <li>▸ 체력(12종검사) 및 체성분검사</li> <li>▸ 개인별 상담, 운동지도, 운동교실 참여권유</li> </ul>   | 창원<br>시민                     | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 8  | 꿈나무 건강가꾸기<br>유아 영양프로그램<br>운영<br>(비만예방)                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간 : 3월~11월 매주 금요일(6~8월 제외)<br/>(1회)10:10~10:50/(2회)11:10~11:50</li> <li>- 장소 : 건강증진센터 3층 체험장</li> <li>- 대상 : 관내 유치원, 어린이집 유아(5~7세)</li> <li>▸ 교육 : 영양인형극 공연(고른 영양섭취, 나트륨,<br/>당 줄이기, 비만예방)</li> <li>▸ 체험 : 비만조끼 입어보기, 똥똥이 훌쩍이 거울 체험,<br/>식품구성, 자전거 포토존 등</li> </ul> | 유아                           | 창원<br>보건소<br>건강증진과 |
| 9  | 「묵찌빠」<br>(성인비만 운동교실)<br>※지역사회<br>통합건강증진사업             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상 : 150명(3기/연)</li> <li>- 장소 : 마산보건소 운동지도실</li> <li>- 방법 : 주3일 3개반(오전2, 오후1)운영</li> <li>- 내용 : 12주 비만관리 프로그램</li> <li>▸ 그룹운동, 순환운동, 소도구운동</li> <li>▸ 유산소 및 근력운동 교육</li> <li>▸ 영양 및 대사증후군 교육 병행</li> </ul>   | 비만 및<br>만성<br>질환자<br>(성인)    | 마산<br>보건소<br>보건행정과 |
| 10 | 「우리학교 워킹데이」<br>(초등학교<br>걷기 프로그램)<br>※지역사회<br>통합건강증진사업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상 : 해운초등학교 등 11개교</li> <li>- 장소 : 참여학교 운동장</li> <li>- 방법 : 주2회 걷기지도자(1~2명) 지원</li> <li>▸ 바른 걷기 방법 및 자세 지도</li> <li>▸ 등굣길 운동장 걷기활동 후 입실</li> </ul>   | 초등<br>학교<br>(아동)             | 마산<br>보건소<br>보건행정과 |
| 11 | 「건강한<br>돌봄놀이터」<br>(아동비만예방사업)<br>※지역사회<br>통합건강증진사업     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상 : 초등학교 5개교 돌봄교실 1~2학년</li> <li>- 장소 : 참여학교 돌봄교실, 체육관</li> <li>- 방법 : 주2~3회 신체활동·영양 교육</li> <li>- 내용 : 아동의 생활터(학교) 중심<br/>놀이형 신체활동·영양 프로그램</li> <li>▸ 신체활동 교육-체육회, 보건소, 경남대</li> <li>▸ 영양 교육, 보건소, 경남대</li> <li>▸ 영양 교재 및 신체활동 교구 지원</li> </ul>                    | 초등<br>학교<br>돌봄<br>교실<br>(아동) | 마산<br>보건소<br>보건행정과 |
| 12 | 체성분·체력검사<br>및 상담<br>※지역사회<br>통합건강증진사업                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상 : 창원시민</li> <li>- 장소 : 마산보건소 운동지도실, 동마산보건지소<br/>체력측정실</li> <li>- 내용 : 체성분·체력검사 및 상담</li> <li>▸ 체성분 및 체력(7종) 검사</li> <li>▸ 개인별 상담 및 운동지도</li> </ul>  | 창원<br>시민                     | 마산<br>보건소<br>보건행정과 |

| 순번 | 사업명   | 사업내용   | 사업대상                             | 소관부서               |
|----|---|--|----------------------------------|--------------------|
| 13 | 「비만가라 건강와라」<br>(성인비만 운동교실)                            | - 대상 : 90명(3기/연)<br>- 장소 : 동마산보건지소 체력측정실<br>- 방법 : 주3일 2개반(오전, 오후)운영<br>- 내용 : 12주 비만관리 프로그램<br>▶ 그룹운동, 순환운동, 소도구운동<br>▶ 유산소 및 근력운동 교육 | 비만 및<br>만성<br>질환자<br>(성인)        | 마산<br>보건소<br>보건행정과 |
| 14 | 체성분검사   | - 대상 : 창원시민<br>- 방법 : 체성분검사 후 결과상담<br>- 내용 : 건강체중 관리를 위한 체성분검사, 운동처방 또는 영양상담<br>- 장소 : 건강증진센터, 동부건강생활지원센터, 서부보건지소(3개소)                 | 창원<br>시민                         | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 15 | 비만·대사증후군<br>건강관리교실                                    | - 대상 : 160명 (4기/연)<br>- 방법 : 주5일 2개반(오전, 오후)<br>- 내용 : 스트레칭, 밴드운동, 유산소운동 및 근력운동 등 운동방법 교육<br>- 장소 : 건강증진센터(풍호동)                        | 진해구<br>비만 및<br>대사<br>증후군<br>(성인) | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 16 | 건강해 GYM   | - 대상 : 동부지역 90명 (3기/연)<br>- 방법 : 주5일 1개반(오전)<br>- 내용 : 건강생활실천을 위한 스트레칭, 근력 등 복합운동교육<br>- 장소 : 동부건강생활지원센터(웅동2동)                         | 진해구<br>비만 및<br>대사<br>증후군<br>(성인) | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 17 | 비만클리닉   | - 대상 : 320명 (4기/연)<br>- 방법 : 주5일 2개반(오전, 오후)<br>- 내용 : 비만 진단을 받은 지역주민을 대상으로 비만 관리 전략 교육 및 자기수행 신체활동<br>- 장소 : 서부보건지소(중앙동)              | 비만<br>(성인)                       | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 18 | 「우리학교 워킹데이」<br>(초등학교<br>걷기 프로그램)<br>※지역사회<br>통합건강증진사업 | - 대상 : 경화초등학교 등 7개교<br>- 방법 : 학교별 걷기지도자 파견(2명)<br>- 내용 : 초등학생들의 비만을 감소시키기 위해 걷기 지도자가 등교 시간에 방문하여 걷기운동 및 바른 걷기 자세 등 지도                  | 진해구<br>초등<br>학교                  | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 19 | 작심12주 체중감량<br>운동교실<br>※지역사회<br>통합건강증진사업               | - 대상 : 560명 (4기/연)<br>- 방법 : 모집 후 선정<br>- 내용 : 7개 운동교실(헬스, 생활체조, 필라테스, 생활체조 등) 운영  | 진해구<br>비만<br>(성인)                | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |
| 20 | 찾아가는<br>비만예방관리팀                                       | - 대상 : 공공기관, 군부대, 사업장 등(20회)<br>- 방법 : 접수 및 협의 후 운영<br>- 내용 : 근로자를 대상으로 건강체중 관리를 위한 체성분검사 및 운동·영양상담(사전-사후검사)                           | 진해구                              | 진해<br>보건소<br>보건행정과 |

\*자료: 창원시, 2025. 8.

## I 창원시 비만 대응을 위한 제언

- 비만예방관리 정책과 접근 전략은 국가나 기관마다 차이가 있지만 다음 전략을 공통적으로 제시<sup>38)</sup>하고 있음
  - 포괄적 접근과 다양한 부문의 참여, 파트너십 구축
  - 식이와 신체활동에 영향을 주는 정책과 법·제도적 접근
  - 비만 대응을 위한 필수사업 영역의 선정
  - 건강한 식품의 공급과 수요 증진 전략
  - 인구집단의 신체활동 증진 전략
  - 보건의료기관의 역할에 대한 재인식
  - 비만 대응을 위한 모니터링, 평가 및 연구 강화
- 체계적·종합적 비만 대응을 위한 주기적 기본계획의 수립·시행(안 제4조) 등을 포함하여 전략적인 비만 대응 조례 제정을 제안함

### 「창원시 비만 예방 및 관리에 관한 조례(안)」

**제1조(목적)** 이 조례는 창원시민의 비만 예방과 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 창원시민의 건강증진과 건강한 생활환경 조성에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “비만”이란 체내에 지방이 과다하게 축적되어 대사장애가 유발된 상태를 말한다.
2. “비만예방관리 프로그램이란” 비만을 예방하고 관리하기 위하여 기획된 식습관과 운동요법 등의 프로그램을 말한다.

**제3조(시장의 책무)** ① 창원시장(이하 “시장”이라 한다)은 창원시민(이하 “시민”이라 한다)의 비만예방·관리와 건강한 생활환경 조성을 위하여 노력해야 한다.

② 시장은 비만예방관리 프로그램을 지속적으로 발굴하여 시민이 실천할 수 있도록 지원해야 한다.

**제4조(창원시 비만 대응 기본계획의 수립 등)** 시장은 창원시 비만 대응을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 창원시 비만 대응 기본계획을 5년마다 수립·시행해야 한다.

1. 비만대응 전략과 기본목표 및 추진 방향
2. 비만대응을 위한 추진 과제, 방법 및 평가
3. 비만대응을 위한 사업 발굴과 지원에 관한 사항
4. 비만대응을 위한 교육·홍보·캠페인에 관한 사항
5. 비만대응 사업 추진을 위한 예산에 관한 사항
6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

**제5조(실태조사)** 시장은 제4조에 따른 창원시 비만 대응 기본계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 필요한 경우 창원시 비만 현황 등에 관한 실태조사를 실시할 수 있다. 이 경우 관련 전문기관 또는 단체 등에 실태조사를 위탁할 수 있다.

**제6조(창원시 비만 대응 사업)** ① 시장은 예산의 범위에서 시민의 비만 예방과 관리를 위하여 다음 각 호의 창원시 비만 대응 사업(이하 “비만대응 사업”이라 한다.)을 추진할 수 있다.

38) 노은이·은상준. (2012). 아동청소년 비만예방을 위한 정책적 지원방안. 2012-63. 서울연구원.

1. 생애주기별 비만예방관리 프로그램 지원사업
2. 취약계층을 위한 비만예방관리 프로그램 지원사업
3. 정보통신기술을 활용한 비만예방관리 프로그램 지원사업
4. 비만예방관리 프로그램 전문인력 양성 지원사업
5. 건강한 식생활과 신체활동 활성화를 위한 환경조성사업
6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항 각 호에 따른 사업의 전문적이고 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우 관련 전문기관 또는 단체 등에 사업을 위탁할 수 있다.

**제7조(참여자 지원)** ① 시장은 동기를 부여하고 사업이 확산·전파될 수 있도록 예산의 범위에서 비만대응 사업의 우수한 참여자를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원은 비만대응 사업 참여 시작일부터 종료일까지 창원시에 주민등록을 둔 시민을 대상으로 지역사회상품권, 온누리상품권, 모바일상품권 또는 기타 물품 등으로 지급할 수 있다.

**제8조(체지방 관리시스템 시행)** ① 시장은 비만예방 등을 원하는 시민에게 체지방 관리시스템과 연계하여 주기적인 검사와 관리를 통하여 체지방 관리 서비스를 시행할 수 있다.

② 시장은 제1항의 검사 결과 관리가 필요하다고 판정된 시민에게는 적절한 치료와 관리를 받을 수 있도록 의료기관 등의 정보를 제공해야 한다.

**제9조(비만예방·관리 교육 등)** ① 시장은 비만예방 등을 위하여 시민에게 필요한 교육 및 홍보를 할 수 있다.

② 시장은 비만예방 등의 생활화를 위해 건강한 식습관 및 신체활동 안내 등 건강관리 정보를 제공할 수 있다.

**제10조(전문인력 활용)** 전문적인 교육 및 서비스 제공이 요구되는 비만예방관리 프로그램 등을 추진할 경우에는 관련 분야의 전문인력을 활용할 수 있다.

**제11조(협력체계 구축)** 시장은 비만 대응 시책의 원활한 추진을 위하여 국가, 경상남도창원교육지원청 또는 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

**제12조(비만 예방 및 관리 실천의 날)** 시장은 건강생활 실천의 계기를 마련하고 비만대응 사업에 시민의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 '세계 비만예방의 날'인 3월 4일을 '비만 예방 및 관리 실천의 날'로 지정 운영할 수 있다.

- 아동·청소년 비만은 지방세포수를 증가시켜 체중을 감량하더라도 지방세포 크기만 일시 감소되어 쉽게 재발하고 약 80%가 성인비만으로 이행되며, 20~30대 젊은 연령층 중심의 고도비만을 급속 증가는 지난 20년 간 청소년 비만이 급속히 증가한데서 기인<sup>39)</sup>하고 있음을 고려할 때, 아동·청소년기의 비만 예방·관리는 매우 중요한데, 현재 창원시 관내 미성년자의 비만 관련 통계 자료 등은 매우 미흡한 실정이므로 실태조사(안 제5조)에 관한 사항이 필요할 것임
- 효율적인 비만예방관리를 위하여는 생애주기에 따른 맞춤형 비만예방관리가 필요한 점, 상대적으로 소득수준이 낮을수록, 농어촌지역이 도시지역보다 비만 유병률이 높은 경향을 보이고 있어 취약계층에 대한 지원이 필요한 점, App 등 정보통신기술을 적극 활용한 경우 사업의 효과성이 뛰어난 점<sup>40)</sup> 등을 고려한 비만대응 사업(안 제6조)이 필요할 것임

39) 관계부처 합동. (2018). 국가 비만관리 종합대책. 보건복지부.

40) 양태석. (2023). 충청북도 진천군 - 비만 제로 달성을 위해 차별화 정책 추진. 지방정부, 28, pp. 48-49.

- 최근 사업에 대한 참여 유도과 동기 부여를 위하여 사업 참여자에 대한 직접적인 적립금<sup>41)</sup>·지역화폐 등을 지원하고 있는 타 지자체 사례<sup>42)</sup>를 향후 추가적으로 분석·검토하여, 참여자 지원에 관한 사항(안 제7조)도 고려해 볼 수 있을 것임
- 창원시의 기초적인 생활환경부터 전 분야의 정책에 ‘건강 친화’ 필요
  - 지역사회 수준에서의 비만예방관리는 단순히 비만 대상자 개인의 행위뿐 아니라 환경의 변화도 함께 유도하는 것이 효과적이며, 이를 반영하여 최근 국외에서는 국민들의 비만예방관리를 위한 물리적·사회적 환경조성에 힘쓰고 있음<sup>43)</sup>
  - 창원시도 도시계획부터 교통정책, 환경정책, 지역보건정책 등 모든 분야에 있어 ‘건강’을 최고의 목표로 두는 건강도시를 지속적으로 추구하며, 산책로·보행자 도로·자전거 도로 정비, 건강 표지판 설치 등과 같은 기초적이고 기본적인 건강 친화적 생활환경 조성에도 더욱 노력해 나가야 할 것임

41) 김기훈. (2025. 6. 11.). 서울시, 고립가구 대상 전국 최초 '참여형 안부확인 적립금'. 연합뉴스. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250611018700004>)

42) 「횡성군 건강생활실천 활성화 지원 조례」, 「양산시 시민의 건강증진을 위한 신체활동 활성화 조례」, 「보성군 건강생활실천 및 건강환경조성 지원 조례」 등

43) 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].

## I 참고문헌

- 강명근 외. (2008). 건강도시 서구 추진계획 최종보고서. 조선대학교 의과대학 예방의학교실.
- 경상남도 창원·마산·진해보건소. (2025). 2024년 지역사회 건강통계: 경상남도 창원·마산·진해. 건강보험공단 건강보험연구원.
- 곽도성 외. (2010). 비만 관련 법령 현황 및 개선방향. 43(4). 한국영양학회지.
- 관계부처 합동. (2018). 국가 비만관리 종합대책. 보건복지부.
- 권진욱 외. (2024). 2023년 초·중·고등학교 학생 건강검사 결과분석. 교육부·한국교육환경보호원.
- 김건엽. (2006). 국내건강도시의 현황. 대전충남 건강도시포럼.
- 김보연 외. (2020). 2020비만진료지침. 대한비만학회.
- 김수경. (2025). 학교 기반의 아동·청소년 신체활동 활성화를 위한 과제. 보건복지 ISSUE&FOCUS, 457. 한국 보건사회연구원.
- 노은이·은상준. (2012). 아동청소년 비만예방을 위한 정책적 지원방안. 2012-63. 서울연구원.
- 라규원 외. (2024). 건강위험요인의 사회경제적 비용 및 정책우선순위 선정에 관한 연구. 30(1). 국민건강보험공단 건강보험연구원.
- 박수진 외. (2024). 지역사회 아동·청소년 비만 예방관리사업 역량강화를 위한 정책 제언. Public Health Weekly Report, 17(20). pp. 840-858.
- 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 사업안내서 [비만예방관리].
- 보건복지부·한국건강증진개발원. (2024). 2025년 지역사회 통합건강증진사업 총괄안내서.
- 손창우. (2017). 서울시민의 비만 실태와 대응방향. 서울연구원 정책리포트, 223. pp. 1-18.
- 양태석. (2023). 충청북도 진천군 - 비만 제로 달성을 위해 차별화 정책 추진. 지방정부, 28. pp. 48-49.
- 윤난희·권순만. (2013). 비만이 의료이용과 의료비용에 미치는 영향. 보건경제와 정책연구, 19(2). pp. 61-80.
- 윤난희. (2016). 비만과 비만관리에서 개인 건강행동과 지역 환경요인의 영향 분석. [박사학위논문, 서울대학교 보건대학원]. S-Space.
- 은기수. (2018). 한국에서 사회경제적 지위와 비만의 관계 도시와 농촌의 비교. 농촌사회, 28(1). pp. 151-192.
- 이범수·김은정. (2009). 건강도시를 위한 도시계획 및 설계요소 연구 -도시환경요소가 비만에 미친 영향을 중심으로-. (국토연 2009-14). 국토연구원.
- 이성희. (2017). HiAP모형을 통한 아동·청소년 비만예방 정책의 개선방향. [박사학위논문, 창원대학교 행정학과]. RISS.
- 이용갑·허효선. (2022). 인천형 도시건강모델 개발 연구. (2022 기초연구). 인천연구원.
- 이은경·최성은. (2015). 건강위해행동이 보건의로 재정에 미치는 영향. 조세재정 BRIEF, 15. 한국조세재정연구원.
- 질병관리청. (2025). 2023 국민건강통계. 국민건강영양조사.
- 한국건강증진개발원. (2024). 지속 가능한 비만 예방·관리를 위한 글로벌 정책 동향, No030.

# 창원시 청년지원금 누비전 전환을 통한 골목상권 활성화 모색

● ● ● 작성자 : 정책지원관 김희곤

- 창원시는 신혼부부를 비롯한 청년층을 대상으로 다양한 지원사업을 추진하며 청년의 정착과 생활 안정을 도모하고 있음. 현금으로 직접 지원하는 사업도 많은데, 점점 심화되는 전자상거래 활성화에 따라 관외 소비로 이어질 가능성이 높음
- 창원시민의 관외 소비가 해마다 증가세를 보이는 가운데, 청년 대상 지원금의 지급 방식을 지역사랑상품권(누비전)으로 전환할 경우, 동일한 예산을 투입하면서도 골목상권 매출 증대라는 '이중 효과'를 달성할 수 있음
- 이에 본 연구는 청년지원금의 현금 지급 방식을 누비전으로 전환하여, 청년층 생활 안정과 지역경제 활성화를 동시에 실현할 수 있는 정책적 개선 방안을 모색하고자 함

## 1 연구 개요

### I 연구 배경 및 목적

- 창원시는 2025년 기준 일자리·교육, 주거, 문화, 생활, 참여·권리 등 분야에서 83개 사업을 추진 중임. 이 가운데 직접 현금 또는 현금성 지원사업은 18개로, 연간 지원 규모는 2024년 기준 90억 원이 넘는 것으로 파악됨
- 현금성 지원사업은 대부분 '선지출 후지원(사후 보전)' 같은 방식으로, 현금 지급 방식으로 인한 지원금은 상당 부분 다른 용도로 쓰이게 되는 구조임
  - 신혼부부 전세자금 대출이자 지원사업을 예로 들면, 연 1회 일괄 지급되는 방식으로 운영되고 있어, 실제 신혼부부는 매월 이자를 자비로 납부한 뒤 사후에 지원금을 받는 구조임. 이로 인해 상당수 가구에서는 지원금을 이자 납입이 아닌 다른 생활비 용도로 활용하며, 지원금은 '보전' 받는 방식이 됨
- 다른 지방자치단체에서는 청년지원금이나 출산지원금 등을 자체 발행하는 지역사랑상품권으로 지급하여 지역 내 소비 촉진과 자금 선순환을 유도하는 사례가 있음. 이에 창원시도 청년지원금의 지급 방식을 개선하여 동일한 예산으로 더 큰 지역 경제 활성화 효과를 창출할 필요성이 있음

## 2 창원시 청년지원금 운영 현황

### I 직접 현금 또는 현금성 지원 증가세

- 창원시는 2024년 기준 청년을 대상으로 현금이나 현금성 지원사업 18개를 시행하고 있음. 지원 실적은 93억 881만 2,530원으로 나타남. 청년지원금은 2022년(54억 5,511만 7,000원), 2023년(70억 8,474만 4,760원)과 비교했을 때 확인한 증가세를 보임

표 1. 2022~2024년 3년간 창원시 현금성 청년 지원사업 실적

(금액 : 원)

| 구분 | 지원 사업명                         | 지원 실적 |               |       |               |       |               |
|----|--------------------------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|
|    |                                | 2022년 |               | 2023년 |               | 2024년 |               |
|    |                                | 명     | 금액            | 명     | 금액            | 명     | 금액            |
| 1  | 청년 누비자 이용요금                    | 928   | 28,000,000    | 1,500 | 45,000,000    | 1,500 | 45,000,000    |
| 2  | 청년 스포츠패스                       | -     | -             | -     | -             | 356   | 33,906,670    |
| 3  | 청년 면접수당                        | -     | -             | 740   | 37,000,000    | 600   | 30,000,000    |
| 4  | 청년 자격증 시험 응시료                  | 307   | 20,000,000    | 1,463 | 80,000,000    | 1,390 | 79,870,800    |
| 5  | 청년월세                           | 280   | 420,000,000   | 329   | 494,000,000   | 345   | 464,000,000   |
| 6  | 청년내일통장                         | 1,000 | 1,624,950,000 | 1,000 | 1,546,950,000 | 1,000 | 1,579,800,000 |
| 7  | 대학(원)생 생활안정지원금                 | 1,980 | 828,120,000   | 3,172 | 1,428,720,000 | 3,435 | 1,561,500,000 |
| 8  | 창원 새내기 지원금                     | -     | -             | -     | -             | 2,146 | 2,011,500,000 |
| 9  | 청년희망키움통장<br>(월 소득에 따른 차등 지원)   | 2     | 6,000,000     | 13    | 36,900,000    | 4     | 10,500,000    |
| 10 | 청년저축계좌<br>(월 30만원 3년 지원)       | 8     | 35,700,000    | 85    | 813,900,000   | 50    | 504,000,000   |
| 11 | 청년내일저축계좌<br>(차상위 이하 월 30만원 3년) | 1     | 300,000       | 29    | 62,700,000    | 38    | 128,400,000   |
| 12 | 청년내일저축계좌<br>(차상위 초과 월 10만원 3년) | -     | -             | 24    | 14,400,000    | 56    | 67,700,000    |
| 13 | 자립준비청년 자립수당                    | 166   | 630,050,000   | 201   | 885,050,000   | 197   | 999,400,000   |

| 구분 | 지원 사업명           | 지원 실적 |               |        |               |        |               |
|----|------------------|-------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|
|    |                  | 2022년 |               | 2023년  |               | 2024년  |               |
|    |                  | 명     | 금액            | 명      | 금액            | 명      | 금액            |
| 14 | 자립준비청년 자립정착금     | 39    | 312,000,000   | 21     | 210,000,000   | 26     | 303,000,000   |
| 15 | 자립준비청년 대학생활 안정자금 | 24    | 48,000,000    | 20     | 40,000,000    | 18     | 36,000,000    |
| 16 | 신혼부부 전세자금 대출이자   | 1,284 | 1,000,000,000 | 1,389  | 1,000,000,000 | 962    | 1,000,000,000 |
| 17 | 신혼부부 주택구입 대출이자   | -     | -             | 214    | 201,391,760   | 323    | 278,233,060   |
| 18 | 청년창업수당           | 200   | 501,997,000   | -      | -             | -      | -             |
| 19 | 청년기술창업수당         | -     | -             | 58     | 188,733,000   | 45     | 176,002,000   |
| 합계 |                  | 6,219 | 5,455,117,000 | 10,258 | 7,084,744,760 | 12,491 | 9,308,812,530 |

\*자료 : 창원시, 정보공개청구. 2025.7.22.

## I 누비전 지급으로 전환 가능한 사업 검토

- 창원시는 표 1.의 18개<sup>1)</sup> 사업 가운데 청년 면접수당 지원사업에 대해서만 지역사랑상품권(이하 누비전)으로 지급하고 있음. 지급 총액은 2024년 기준 3,000만 원으로 1인당 5만 원이었음
- 2024년 기준 창원시의 청년지원금 총액은 93억 881만 2,530원으로, 같은 연도 전체 누비전 결제 금액(839억 8,700만 원)<sup>2)</sup>의 11.08%를 차지함. 이에 지역 골목상권 매출 증대를 위해 청년지원금을 누비전으로 지급하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 다만, 표 1.의 청년지원금 가운데 청년내일통장, 청년희망키움통장, 청년내일저축계좌, 자립준비청년 지원 등은 장기간 인출이 제한되거나 월 단위로 지급하는 점, 자립준비청년 특성상 사용처의 제한이 실생활에서 큰 걸림돌이 될 수 있어 신중한 검토가 필요함. 이를 반영하면 실제로 누비전으로 전환 지급할 수 있는 사업은 14개이며, 금액은 2024년 기준 56억 8,001만 2,530원으로 집계할 수 있음
  - 누비전 지급 전환 방식을 검토하는 기준은 ‘창원시 거주자’ 여부와 지원금의 성격이 ‘사후 보전’ 여부임. 지원사업 대부분 창원시에 거주해야 하며, 앞으로 써야 할 돈이 아닌 실제 쓴 금액을 돌려받는 성격이 강함

1) 청년창업수당 지원사업은 2023년부터 청년기술창업수당으로 바뀜

2) 창원시데이터포털, 누비전 이용 현황.

### 3 다른 지역 사례 검토

#### I 경기도 청년기본소득

- 경기도의 청년기본소득 사업은 지역사랑상품권으로 청년을 지원하는 대표적인 사례로 평가됨. 경기도에 주소를 둔 만 24세 청년 중 3년 이상 계속 또는 합산 10년 이상 거주한 경우 지급하며, 1인당 1분기별 25만 원씩 연간 100만 원을 각 시·군의 지역사랑상품권으로 지원함
  - 경기도는 각 시·군에 보조금 교부를 통해 지원함. 2025년 기준 성남시(조례 폐지), 고양시(시비 미편성) 등 일부는 중단했으나, 나머지는 유지하고 있음
- 행정안전부는 2021.12.27. 지역사랑상품권 우수 자치단체 19곳 선정 결과를 발표<sup>3)</sup>하며, 경기도 사례를 소개함. 행안부에 따르면 당시 경기도는 청년기본소득 등 정책수당 8조 7,209억 원을 지역화폐로 지급했으며, 이를 통해 지역 주민의 소비 습관을 대규모 점포에서 골목상권으로 전환 시키는 효과를 끌어냄. 또한, 소상공인 점포 이용률은 35.2%에서 59.3%로 높아짐

#### I 경남지역 타 시·군 사례

- 도내 시·군에서도 청년지원금을 해당 지자체가 발행하는 지역사랑상품권으로 지급하는 사례가 있음. 특히 의령군은 5개 청년 지원사업에서 지역사랑상품권을 활용해 가장 적극적인 것으로 나타남
  - 의령군은 2021년 소멸위기대응추진단을 설치해 청년 지원 및 주거 기반 조성, 정주 및 유동 인구 유입 등 인구 증가를 위한 각종 시책을 추진 중임. 청년지원금의 지역사랑상품권 지급은 지역 내 소비 촉진 및 자금 순환과 청년층의 지역 정착 의지를 높이는 데 기여하고 있음

3) 행정안전부 보도자료, <https://buly.kr/GksiNRW>

**표 2. 의령군 지역사랑상품권으로 지급하는 청년 지원사업 및 2022~2024년 실적**  
(금액 : 원)

| 구분 | 지원 사업명         | 지원 실적 |            |       |            |       |            |
|----|----------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|
|    |                | 2022년 |            | 2023년 |            | 2024년 |            |
|    |                | 명     | 금액         | 명     | 금액         | 명     | 금액         |
| 1  | 청년 운전면허 취득비용   | 70    | 33,090,000 | 105   | 52,214,000 | 70    | 32,452,000 |
| 2  | 청년 생애최초 중고차 취득 | 5     | 7,500,000  | 17    | 25,500,000 | 16    | 22,500,000 |
| 3  | 청년 시험응시료       | -     | -          | -     | -          | 43    | 3,695,000  |
| 4  | 청년 이사비용 지원     | 3     | 1,500,000  | 17    | 5,165,000  | 26    | 11,152,000 |
| 5  | 청년부부 웨딩촬영비     | -     | -          | 5     | 1,350,000  | 11    | 3,150,000  |
| 합계 |                | 78    | 42,090,000 | 144   | 84,229,000 | 166   | 72,949,000 |

\*자료 : 의령군, 정보공개청구. 2025.7.22.

- 도내 지자체 가운데 진주시는 ‘중소기업 취업청년 복지지원금 지원사업’, ‘임신축하금’, ‘결혼축하금’ 등을 지역사랑상품권을 지급함. 또 김해시 ‘대학생 전입 축하금 사업’, 창원군 ‘나도 창청인(관외 청년 숙박비 지원)’, 고성군 ‘취업청년 생활지원사업’, 남해군 ‘전입 대학생 지원’, 하동군 ‘청년 여가 활동비 지원’ 등 지원 사업이 해당 지자체의 지역사랑상품권으로 지급되고 있음

## 4 지역 내 소비 관련 문제 및 개선 필요성

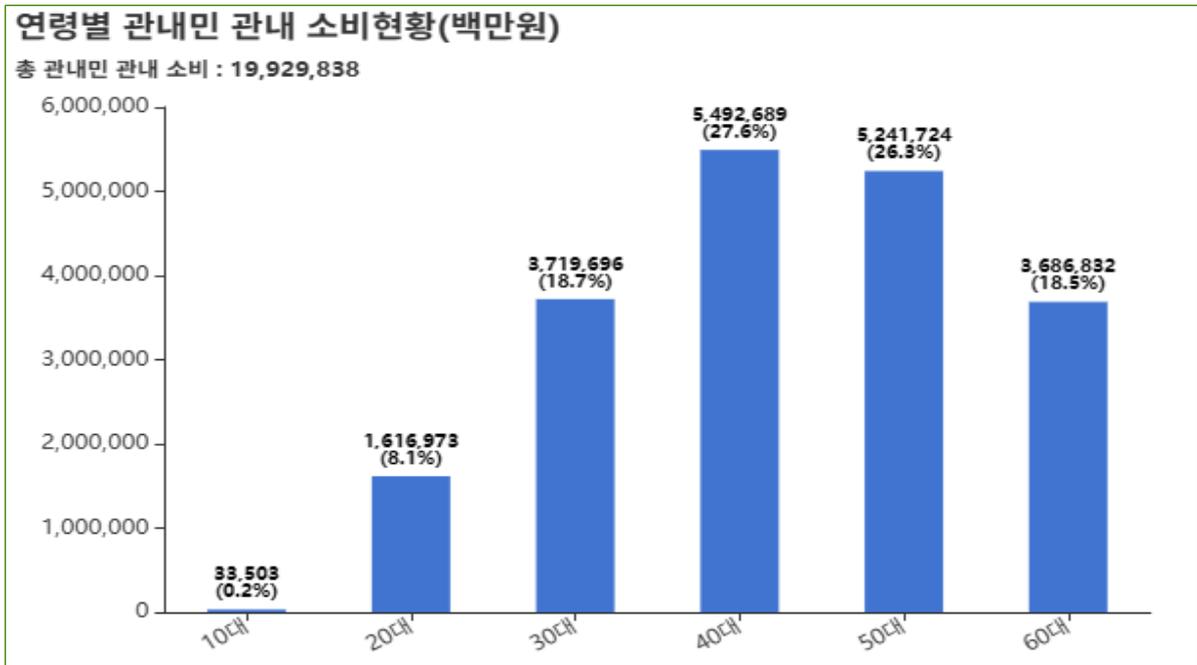
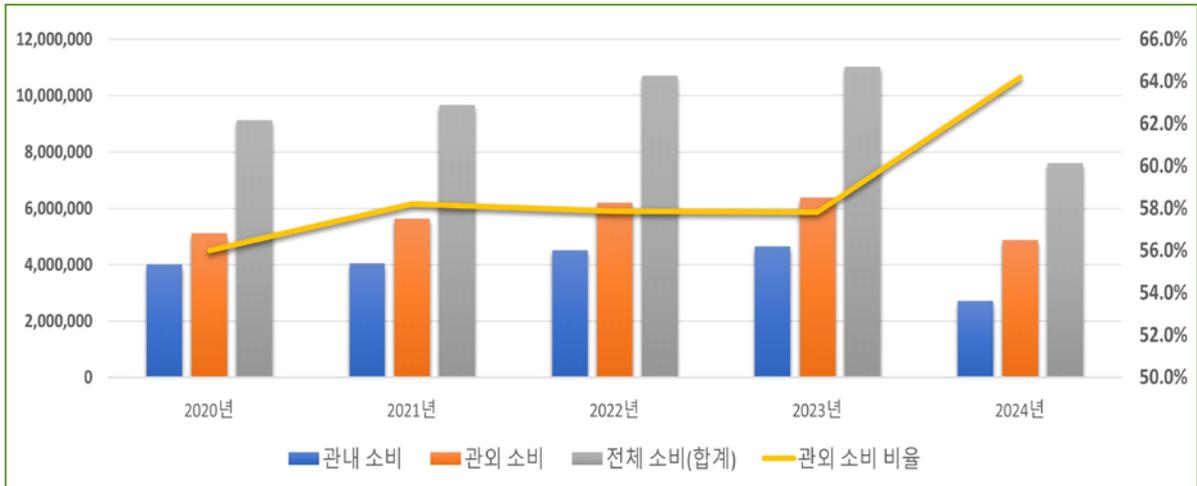
### I 창원시민의 관외 소비 증가세

- 창원시민의 2020~2024년 관내 및 관외 소비 추산<sup>4)</sup>을 보면, 해마다 관외 소비율이 더 증가하는 것을 알 수 있음.
- 2020~2024년 기간 연령별 창원시민의 관내 소비 현황을 보면 40대 27.6%, 50대 26.3%, 60대 18.5%, 30대 18.7%, 20대 8.1%, 10대 0.2%로 청년층의 관내 소비율이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있음

4) 창원시데이터포털, 카드 소비 유출입 분석. 신한카드 점유율 22% 가중치 100%화 적용

- 반면, 같은 기간 20대·30대의 관외 소비를 비교하면 각각 10.8%, 24.1%로 소비율이 더 높은 것으로 나타남

그림 1. 2020~2024년 창원시민의 관내 및 관외 소비 현황



\*자료 : 창원시데이터포털(bigdata.changwon.go.kr), 카드소비 유출입 분석

- 관외 소비의 압도적 1위는 전자상거래(온라인 거래)로 나타남. 전현배(2020)는 20대는 거의 모두 온라인 쇼핑을 이용한 경험(96.9%)이 있으며, 이러한 수치는 연령대가 높아질수록 점차 하락한다고 했음

## I 청년층의 누비전 사용 경험 확대 필요

- 2020~2024년 카드소비 추산 결과 등을 종합해보면 창원시민의 관외 소비율은 해마다 증가세를 보이고 있으며, 20대·30대 등 청년층의 관내 소비는 상대적으로 낮음을 알 수 있음. 이는 청년층이 40대 이상 계층보다 상대적으로 많은 전자상거래를 하고 있음을 유추할 수 있음. 이에 청년층의 누비전 사용을 도모하고, 일정 부분 관내 소비로 전환할 수 있도록 유인책이 필요함
- 지역사랑상품권은 사용처를 소상공인이 운영하는 지역 내 소매점으로 제한함으로써 대형마트로부터 소상공인에게로 매출을 이전시키는 효과와 외부 지역으로 유출되는 소비를 제한하여 지역 내 매출을 증가시키는 효과가 발생할 수 있음(송경호·이환웅, 2020)
- 유영성·김병조·마주영(2019)은 경기도 청년기본소득의 지역화폐 지급에 대한 반응으로, 청년들 대다수가 지역화폐의 취지를 잘 이해하고, 지역화폐가 편리하며, 잘 쓰고 있고, 전체적으로 만족한다고 조사함. 또한, 청년들 대다수가 청년기본소득 지역화폐를 받음으로써 지역경제 활성화와 지역공동체 함양에 대해서 관심을 갖게 되었다고 평가함

## I 소결

- 창원시민의 관내 소비는 지역 상권의 매출과 지속가능한 사회 형성에 중요한 요소임. 특히 청년의 관내 소비 증대는 지역 주민으로서 정체성을 강화하고, 지역 사회에 대한 소속감을 높이는 데 도움이 될 것이므로 누비전 사용 및 경험의 확대가 필요함
- 청년층은 타 연령대에 비해 관내 소비 비중이 낮으며, 각종 지원금이 현금으로 지급될 경우 온라인 거래 등으로 인해 외부로 상당 부분 유출될 가능성이 있음. 이에 관외로 유출되는 비율을 낮추고, 지역 내 자본 순환을 강화하기 위해서는 지급 방식을 누비전으로 전환할 필요가 있음

## 5 창원시 현금성 청년 지원의 누비전 전환 방안

### I 단계별 전환 계획 검토

- 표 1.과 같이 창원시의 현금성 청년 지원사업 가운데, 누비전으로 전환할 수 있는 사업은 총 14개로 볼 수 있음. 다만, 누비전 발급·정산·전환 체계 및 행정 안정성 확보, 청년층의 사용 경험 확산과 적응 시간 등을 고려하여 단계별 전환을 제안함

- ①지원사업 반드시 현금을 고집할 필요가 없는 유형을 파악하고 ②시범 운영 후 만족도 조사 등을 통해 전환 확대 ③최종적으로 모든 청년지원금의 누비전 전환 기본화 등 3단계 이행 방식

## I 제도화 방안

- 현행 ‘창원사랑상품권 이용 활성화에 관한 조례’ 제10조 제2항은 창원시가 주민에게 지급하는 맞춤형 복지혜택 등을 창원사랑상품권으로 지급할 수 있게 규정하고 있으며, 법적으로 누비전을 지급하는 데 제약이 없음. 각종 청년지원금을 지역사랑상품권으로 지급하는 도내 시·군도 유사 조례를 근거로 하고 있음
- 다만, 행정 집행의 안정성 확보와 정책의 일관성 등을 보장하기 위해서는 「창원시 청년 기본 조례」를 표 3.와 같이 일부 개정으로 뒷받침해야 할 것임

표 3. 창원시 청년 기본 조례 개정안

| 현 행   | 개 정 안   |
|---|---|
| 제19조(청년단체 등 지원)<br>① 시장은 청년정책 수립 및 시행에 기여하는 단체, 동아리, 청년 등에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.<br>② 시장은 청년 고용촉진 및 생활안정 등을 위하여 청년에게 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.<br><신 설> | 제19조(청년단체 등 지원)<br>① (현행과 같음)<br>② (현행과 같음)<br>③ 시장은 청년에 대한 재정적 지원을 가능한 한 창원 사랑상품권(누비전)으로 지급하도록 노력하여야 한다. |

## I 기대효과

- 누비전은 지역 내 사용만 가능하기 때문에 자금이 역외로 유출되는 것을 막고, 연 매출 30억 원 이하 및 지역에 기반을 둔 소상공인을 대상으로 하여 자금 순환을 통한 경제 활성화의 동력이 됨. 누비전 결제 비율을 통해 지역 내 자금 순환의 효과를 모니터링할 수도 있음
- 또한, 청년층의 지원금을 통한 누비전 사용 경험은 현금 구매로 이어질 가능성이 있어 향후 지역경제 활성화에도 기여할 것으로 판단됨
  - 여효성·김봉균(2021)은 ‘정책발행’ 사용 경험이 있는 사람들은 향후 지역사랑상품권이 지속적으로 발행·유통된다고 했을 때 현금 구매자로 전환될 가능성이 있다고 했으며, 정책발행 이용자의 경우 역대 소비 비율 증가가 크진 않지만 41.9%에서 48.7%로 6.7%p 증가한 것으로 조사됨

## I 누비전 전환 시 예상되는 쟁점 및 보완책

- 각종 청년지원금을 기존과 달리 누비전으로 지급했을 때 가장 우려되는 반발은 사용처 제한에 따른 항의일 것임. 특히 온라인 쇼핑이나 대형 프랜차이즈 이용이 익숙한 청년층에서는 불편하다는 반응이 나타날 수 있음
- 그러나 창원시가 청년을 위한 단순한 재정적 지원을 넘어, 지방자치법에 따라 ‘주민의 복지 증진’, ‘지역경제의 육성 및 지원’ 등 책무를 실현하는 수단임을 강조해야 함
  - 수혜 청년층의 사용 경험에 대한 만족도 조사 및 인터뷰 사례 준비
  - 지급 전환 정책의 취지와 장점을 설명하는 홍보 캠페인 병행
  - “청년 소비가 지역도 살린다” 메시지의 정책 공감대 형성 유도
- 2020.1.1.~2025.7.31. 기간 누비전 모바일 결제액 4,515억 3,300만 원 가운데 음식점업이 27.57%(1,245억 1,800만 원)로 가장 큰 비중을 차지하는 점, 청년층의 1인 가구 증가 추세와 높은 배달앱 이용률 등을 고려하면 누비전의 민간 배달앱 결제 연계 시스템 구축이 불편 해소와 활용도 제고에 효과적인 방안이 될 것으로 판단함

표 4. 정책 추진 시 우려·대응·기대 효과

| 구분       | 우려 사항                  | 대응 방안                     | 기대 효과                 |
|----------|------------------------|---------------------------|-----------------------|
| 정책 인식 부족 | 정책 취지·효과에 대한 이해 부족     | 캠페인·SNS 홍보, 인터뷰 등 적극 활용   | 공감대 확산, 참여 확대         |
| 사용처 제한   | 일부 업종·온라인 이용 불가에 따른 불편 | 수요 고려 민간 배달앱 결제 연계 시스템 구축 | 정책 수용성 제고, 청년층 만족도 향상 |

## 6 정책 제언

- 인구 유출 방지와 청년의 정착 여건 강화 등을 위해, 현재 현금 지급 위주의 청년 지원 사업을 ‘누비전’ 지급으로 전환할 것을 제안함. 이를 통해 청년층의 관내 소비를 촉진하고, 골목상권 이용 경험을 높임으로써 공동체적 소속감을 제고할 수 있을 것임

- 핵심은 청년지원금이 현금으로 지급되어 역외 소비로 이어질 가능성을 줄이고, 지역의 골목상권 매출 증대에도 도움이 되는 것임
  - 사업과 대상의 특성상 지원금이 장기간 인출이 어렵거나 사용처를 제한하면 안 되는 경우 등을 제외하고 창원시에서 최대 14개 사업을 전환할 수 있을 것으로 파악됨
- 다만, 사용처의 제한에 따른 불편 또는 반발이 발생하지 않도록 전면적 전환이 아닌 단계별 접근이 바람직할 것임. 우선은 지원금이 사후 보전 방식인 경우, 현금 지급 필요성이 낮은 사업 등을 중심으로 시범적으로 전환하고, 만족도 조사·평가 등을 통해 점진적으로 확대해야 함
- 정책의 지속성과 일관성을 확보하려면 「창원시 청년 기본 조례」 제19조에 누비전으로 지급할 수 있도록 관련 항목을 신설하는 것이 필요함
- 아울러 정책의 공익성 및 청년층의 이해도를 높이고자 “청년의 소비가 지역을 살린다”는 취지의 메시지를 통한 홍보 전략을 추진해야 할 것임. 1인 가구, 누비전 활용 비율이 높은 업종 등을 고려해 민간 배달앱 결제 연계 시스템을 구축하여, 누비전 활용도를 높이면서 청년층의 불편을 최소화할 수 있을 것임

## I 참고문헌

- 유영성, 김병조, 마주영. (2019). 경기도 청년기본소득, 청년의 반응과 시사점. 경기연구원.
- 송경호, 이환웅. (2020). 지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향. 한국조세재정연구원.
- 전현배. (2020). 온라인 소비 동향과 디지털 정보 격차. 한국의 사회동향 2020, 국가통계연구원
- 여효성, 김봉균. (2021). 지역사랑상품권의 경제적 효과 분석. 한국지방재정학회 세미나자료집.

## I 참고 웹사이트

- 창원청년정보플랫폼 <https://www.changwon.go.kr/youth/youth.web>
- 창원시데이터포털 <http://bigdata.changwon.go.kr>

# 창원시 신중년(60~64세) 일자리 사각지대 해소 방안 : 고령 친화·맞춤형 일자리 지원을 위한 정책 제언

● ● ● 작성자: 정책지원관 박선주

- 초고령 사회 진입과 신중년층의 소득 공백  
우리 사회는 고령화가 빠르게 진행되면서 60세 법정 정년과 65세 국민연금 수급 개시 사이에 5년간의 소득 공백이 발생하며 신중년층은 경제활동 의지가 높으나 노동시장에서 배제되는 경우가 많아 개인의 노후 불안과 사회적 비용이 동시에 증가하고 있음
- 신중년층 정년퇴직이 창원시 산업 구조에 미치는 영향  
창원시는 제조업 중심 산업 기반으로 성장한 도시로, 숙련 노동자들이 대거 은퇴할 경우, 기업 경쟁력이 전반적으로 약화될 수 있을 것임. 또한 은퇴한 신중년층의 소득 감소는 지역의 소비 위축으로 이어질 수 있어 신중년의 고용 사각지대 해소 정책이 필요할 것임
- 신중년 맞춤형 일자리 정책을 위한 공공·민간 부분의 역할 및 대응 방향  
공공 부문에서는 생애 설계·재취업 재교육·직업훈련·취업 알선 지원을 강화하고, 민간 부문에서는 제조업·디지털 전환 등 지역 특화형 일자리 창출 등 지역사회 차원의 적극적 대응이 필요할 것임
- 신중년 일자리 정책의 제도화 방향과 기대효과  
「창원시 중장년 지원 조례」 개정으로 법적 근거를 강화하고, 기업체에는 일자리 유지 지원, 시니어 인턴제 등 고용연장 지원을, 구직자에게는 재교육·재취업을 연계하는 등 구인·구직 맞춤형 매칭 제도를 추진할 필요가 있음. 더 나아가 신중년층 사각지대 해소를 위한 일자리 정책은 창원시의 인구 유입과 도시 이미지 구축에 기여할 수 있을 것임

※ 주제어 : 신중년 맞춤형 일자리 정책, 정년 연장 대비, 고용 사각지대 해소

## 1 서론

### I 연구의 배경 및 목적

- 초고령 사회 진입과 신중년층의 소득 공백
  - 창원시는 2023년 기준 고령인구 비율이 17.4%를 기록하였고, 2025년 7월에는 65세 이상 인구 비중이 20.1%에 달해 초고령 사회에 진입함
  - 그 중에서도 60~64세 연령대는 60세인 법정 정년과 65세 국민연금 수급 개시 사이의 소득 공백 문제가 본격적으로 드러나는 시기로 특히 신중년층(50~64세)은 경제활동 지속 의지가 충만함에도 노동시장에서 은퇴, 조기퇴직으로 소득단절을 경험하면서 일자리의 질이 상대적으로 열악해지는 시기임

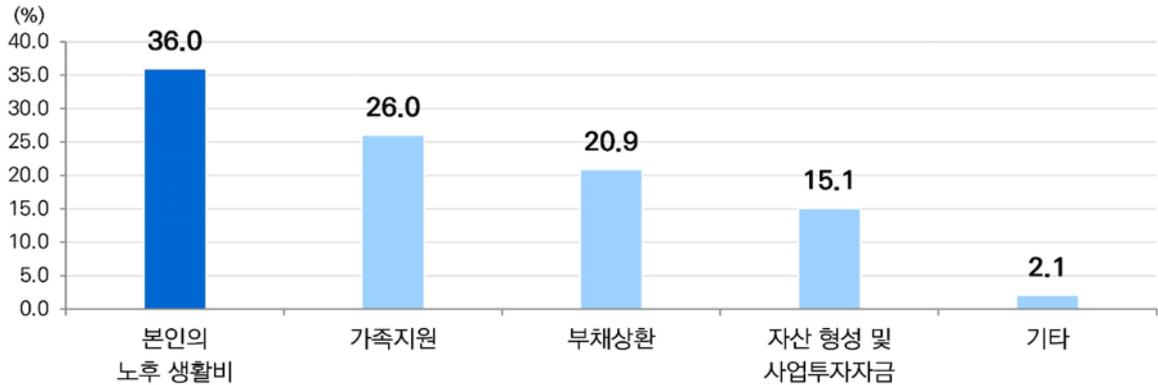
표 1. 창원시 인구구조 현황 (2025년 7월 기준)

| 구분  | 인구수     | 0~14세 인구수 | 비율    | 19~39세 인구수 | 비율    | 15~64세 인구수 | 비율    | 65세 이상 인구수 | 비율    |
|-----|---------|-----------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| 창원시 | 994,283 | 107,922   | 10.9% | 228,625    | 23.0% | 686,405    | 69.0% | 199,956    | 20.1% |

• 창원시의 산업 구조와 정책적 한계

- 창원시는 제조업 중심 산업구조 기반으로 성장한 도시로 숙련 기술·경험 보유한 신중년 노동자 이탈 시 생산성 저하·지역 경쟁력 약화로 직결될 가능성이 높음
- 앞서 언급했듯이 신중년층은 불충분한 은퇴 준비로 소득 창출 목적의 경제활동 지속 의지가 높은 데 반해 디지털 전환과 산업 구조 개편 등 고용 환경 변화로 전직 및 직업 역량 강화, 기술 재교육 등 필요성이 대두됨. 「창원특례시 신중년 경제활동실태와 정책 과제」(2025. Vol 4, 5쪽)에 따르면 지출 항목에서 느끼는 부담도 은퇴 이전에 비해 부채 상환과 보건의료비에 대한 부담이 증가한 것으로 나타남

그림 1. 창원특례시 신중년(50~64세) 퇴직금 사용처



\*출처 : 창원특례시 신중년 경제활동실태와 정책 과제(2025. Vol 4), 창원시정연구원

- 한편 노동 시장 완전 은퇴 대비 경제적 준비 완료 혹은 준비 중인 신중년은 전체의 41.4% 수준에 불과하며<sup>1)</sup>, 동 조사 결과<sup>2)</sup>에 따르면 생애 주된 일자리 퇴직 사유에 권고사직, 정리해고, 명예퇴직, 계약기간 만료 등 비자발적 요인을 응답한 비율도 29.7%<sup>3)</sup>에 달함

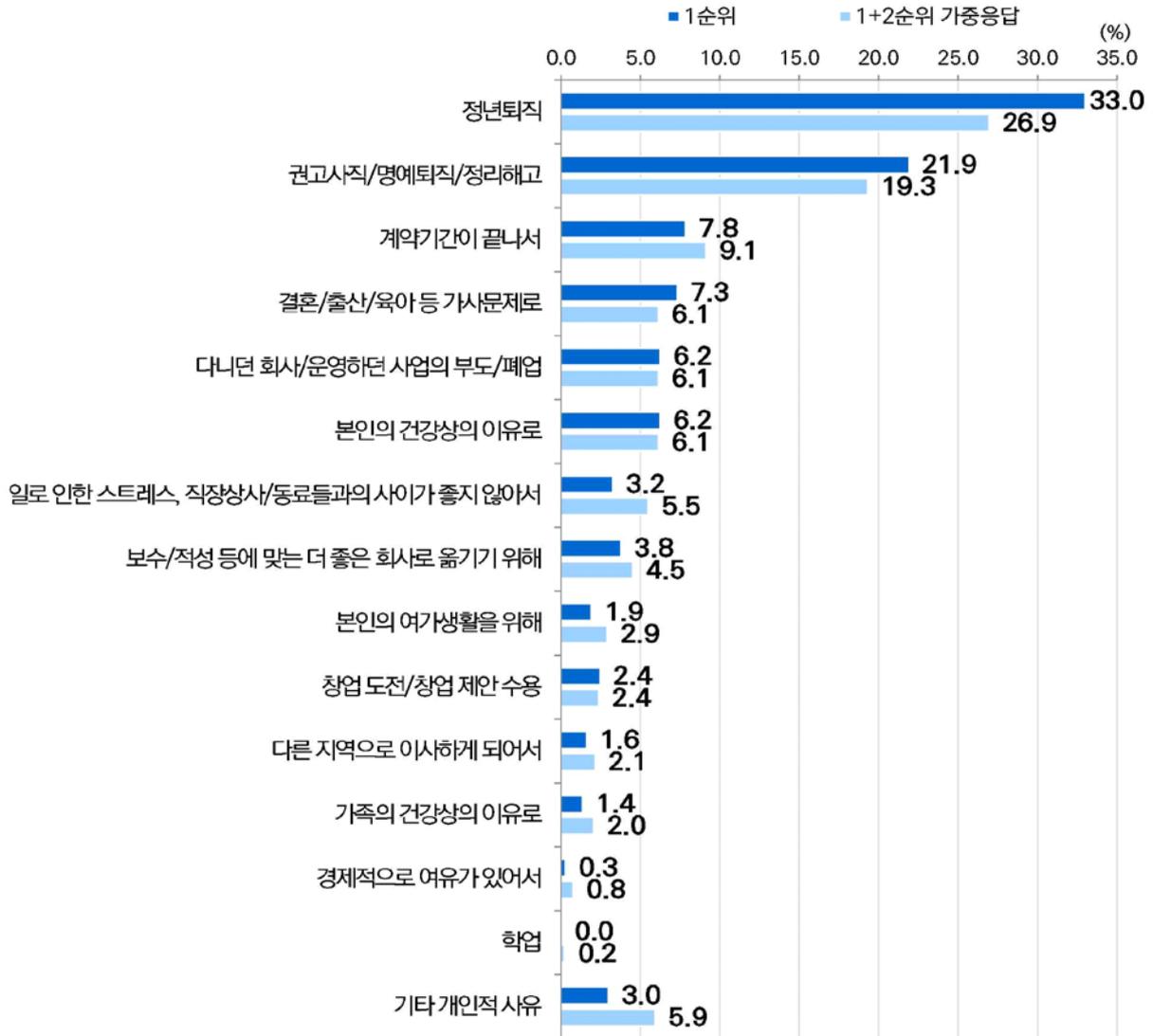
1) 대한민국 정책브리핑. (2021.05.24.). 신(新)중년 지원. 정책자료.

<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868339>

2) 정호진, 외. (2024). 창원특례시 신중년 경제활동실태와 활성화 방안. 창원특례시정연구원 pp. 51-67.

3) 응답자 결과 중 비자발적 사유인 권고사직/명예퇴직/정리해고 1순위 응답(21.9%)과 계약기간이 끝나서 1순위 응답(7.8%)을 합산함(29.7%).

그림 2. 창원특례시 신중년(50~64세) 생애 주된 일자리 퇴직 사유



\*출처 : 창원특례시 신중년 경제활동실체와 정책 과제(2025. Vol 4), 창원시정연구원

## 노동정책 변화와 연구 필요성

- 2025년 민선 9기에서는 중앙정부 차원의 정년 연장 입법 논의됨. 주 4.5일제 도입, 포괄 임금제 금지 등 노동정책 변화가 추진 중이며 이는 기업과 노동자뿐 아니라 지방자치 단체에도 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 보임. 특히 주 4.5일제 도입 초기에는 제도적 혼선과 함께 일자리 공백이 일부 발생할 수 있다는 우려가 있음

- 중앙정부 차원에서 정년 연장 입법 논의, 주 4.5일제 도입, 포괄임금제 금지 등 노동정책 변화가 빠르게 전개되고 있는 만큼 신중년 단기·시간제 일자리 수요가 증가할 것으로 추정해 볼 수 있음. 또한 정부 정책 변화는 기업·노동자뿐 아니라 지방자치단체에도 직접적인 영향을 미치므로, 창원시는 정부 정책과 연계하여 선제적으로 신중년 일자리 대책을 마련해야 할 필요가 있을 것임<sup>4)</sup>

## I 연구의 범위 및 방법

- 본 연구의 주요 대상은 연금 개시 전 공백기에 해당하는 신중년층(60~64세)이며, 다만 지방자치단체(이하: 지자체) 조례 연구 시 신중년에 대한 법적 용어 미정립, 연령 기준 등이 50~4세인 지방자치단체가 절반 이상으로 이 연령대를 포괄적으로 적용함  
창원시 60~64세 인구는 약 8만 8천 명으로 전체 시 인구의 8.9%를 차지함. 이들은 인구(65세 이상) 19만 9,956명(20.1%)과 함께 지역 고령화 구조에서 핵심적인 전환 집단으로, 정책적으로 별도 관리·지원이 필요한 계층임

표 2. 연구 범위

→ 2025년 7월 기준 창원시 전체 인구 994,283명 중 연령별 인구 구조는 다음과 같음

| 구분    | 합계      | 0~14세   | 19~39세  | 40~59세  | 60~64세<br>(연구 범위) | 65세 이상  |
|-------|---------|---------|---------|---------|-------------------|---------|
| 인구(명) | 994,283 | 107,922 | 228,625 | 598,109 | 88,296            | 199,956 |
| 비중(%) | 100.0%  | 10.9%   | 23.0%   | 60.1%   | 8.9%              | 20.1%   |

표 3. 「연금 개시 전 5년 전」 소득공백 구조

| 출생연도        | 정년<br>(60세 설정) | 연금 수급<br>개시 연령 | 소득 공백 기간 | 비고<br>(예상 은퇴년도) |
|-------------|----------------|----------------|----------|-----------------|
| 1953년 이전 생  | 60세            | 60세            | 없음       | 정년퇴직과 동시에 연금 수급 |
| 1961~1964년생 | 60세            | 63세            | 약 3년     | 2021~2024년 은퇴   |
| 1965~1968년생 | 60세            | 64세            | 약 4년     | 2025~2028년 은퇴   |
| 1969년생 이후   | 60세            | 65세            | 약 5년     | 2029년 이후 은퇴     |

→ 1953년 이전 세대는 연금 공백이 없으나, 이후 세대부터는 공백이 점차 길어짐  
특히 1965~1969년생 이후 은퇴세대는 4~5년의 소득 공백이 발생해 정책적 대응의 핵심 세대로 단순한 개인 차원의 문제가 아니라 지역 노동시장, 복지재정, 소비 위축 등 사회경제적 파급효과를 유발할 수 있어 정책적 대응이 필요함

4) THE FACT, (2025.08.20.) '정년 연장' 사회적 논의 본격화... '국민연금 수급·정년' 일치 추진,  
<https://news.tf.co.kr/read/life/2235231.htm>

대통령 직속 국정기획위원회는 올해 안에 정년 연장 입법을 국정과제에 담음. 사회적 대화를 통해 정년 연장 합의안을 연내 마련해 입법하고 2028년부터 단계적으로 정년을 연장한다는 계획을 담은 만큼 지방정부 차원에서 지속적인 관심과 선제 대응이 필요할 것임

- 연구 방법으로는 △관련 법령·조례 및 정책문헌 검토 △일자리사업 현황자료의 분석 △타 지자체 조례 비교 △창원시 제조업 중심 산업 구조와 고령인구 분포에 대한 통계자료 분석 △중앙정부 정책(정년 연장, 주 4.5일제 등)과의 연계성 검토 등으로 창원시 산업 수요에 부합하는 맞춤형 일자리 모델과 복지 연계형 지원 방안 등을 제안함
- 다만 본 연구는 관련 조례·법령, 타 지자체 사례, 중앙정부 정책 등을 분석하는 2차적 자료 검토와 비교연구를 기반으로 하기 때문에 일자리 모델을 직접 설계·검증하는 데에는 한계가 있음. 또한 분석 자료를 2024년 창원시 정책 과제(「창원특례시 신중년 경제 활동실태와 활성화 방안」, 2024년)에 기반하고 있어, 2025년도 지역 현실을 온전히 반영하기에는 한계가 있음
- 따라서 구체적 모델 제안보다는 정책 분석 자료를 토대로 제도적 시사점을 도출하고, 창원시에 신중년 정책 수요 진단과 창원형 정책 과제를 제시하는데 의의를 두고자 하며, 향후 실증조사와 현장 기반 연구가 병행되면 보다 구체적인 정책 설계를 통해 지역 연구원이나 전문 연구기관이 심층적인 모델 설계와 실증분석을 추진할 때 기초자료이자 정책적 초석으로 활용되기를 기대함

## 2 신중년(60~64세) 고용 현황

### I 지역 산업 구조 변화와 신중년 고용 충격

- 조선·제조업 산업 구조 변화
  - 창원시와 진해구는 조선·제조업 중심 기반으로 성장했으나, 2018년 조선업 불황, 탈원전 정책 등 여파로 지역 고용위기가 본격화됨. 진해구는 2018년 조선업 연쇄 불황으로 고용위기지역으로 지정됐고, 이후 지정 기간이 수차례 연장됨
  - 창원에 위치한 원전 부품업체들은 탈원전 정책 이후 고용 급감 등 위기를 경험했고<sup>5)</sup> 탈원전 영향으로 65개 업체가 폐업했다는 지역상공회의소의 추정치<sup>6)</sup>도 존재함

5) 조선경제, 2023.11.15., 직원 350명이던 원전 부품업체, 일감 끊겨 12명뿐, 탈원전으로 수십년 공들인 원전 생태계 붕괴 중... 창원 공단 르포, <https://www.chosun.com/economy/2021/01/08/VKEDTGQ2BRFXLDM6S2JTPYMOKI/>

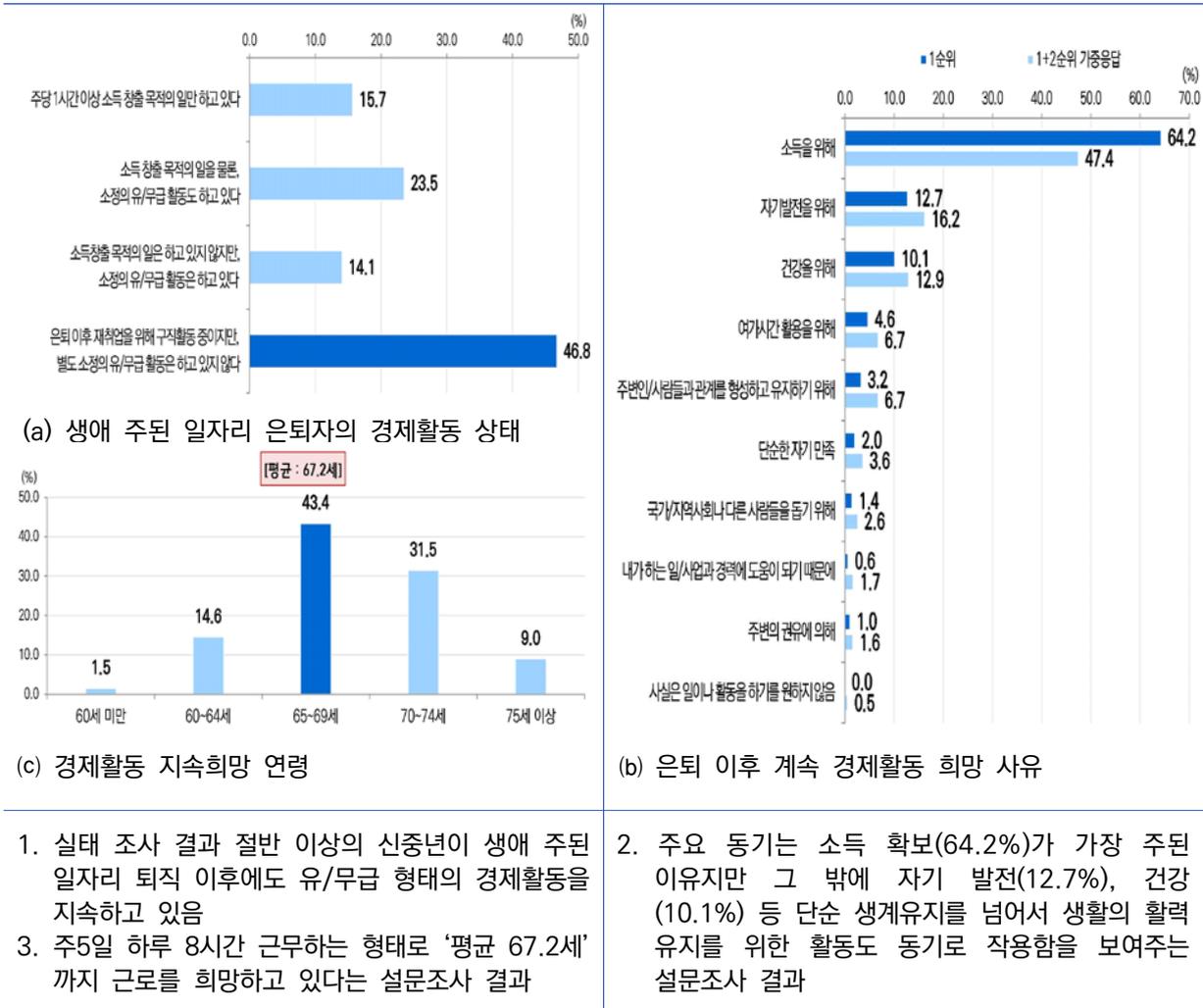
6) 월간경남, 2022.08., 원전, 정치 프레임서 벗어나야 다시 산다, <https://monthly.knnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1598>

- 창원시 60~64세 신중년층 고용 시장 분석
  - 창원시는 제조업 중심 산업구조에 기반하여 성장해온 도시로, 숙련된 인력을 보유한 신중년층이 지역 경쟁력 유지에 중요한 역할을 하고 있었음. 2024년 창원시 신중년 조사결과에 따르면<sup>7)</sup>, 창원시 신중년의 총 근로 경력은 평균 26.5년, 생애 주된 일자리 평균 근속 기간은 20.0년으로 신중년 세대가 장기고용 경험을 통해 안정적 노동시장 경로를 밟아왔음을 알 수 있음. 그러나 주된 일자리 퇴직 사유에 정년퇴직 이외에 권고사직· 명예퇴직·정리해고가 21.9%에 달하는 것으로 파악됨<sup>8)</sup>
- 우리나라 고령층 경제활동 상태
  - 2024년 5월 『경제활동인구조사 고령층 부가조사』 결과에 따르면 우리나라 고령층 55~79세 인구 10명 중 6명은 여전히 경제활동을 하고 있음
  - 고령층 경제활동인구는 968만 3천 명, 비경제활동인구는 630만 명이며, 이 중 고령층 취업자는 943만 6천 명, 실업자는 24만 7천 명임
  - 해당 기간 경제활동참가율은 60.6%로 0.4%p 증가했으며, 고령층 취업자 수는 943만 6천 명으로 전년 동월 대비 31만 6천 명 늘었고 고용률은 59.0%로 0.1%p 상승함
- 창원시 신중년 은퇴 후 경제활동 지속 의향과 준비 실태
  - 앞서 말한 창원특례시 신중년 대상 경제활동 실태 조사 결과에 따르면 우리 시 신중년 시민들의 경제활동 지속 의지는 높고, 재취업 일자리의 질은 상대적으로 열악한 것으로 나타남. 또한 이들은 높은 생애 설계 수요를 충족하기 위한 지원 사업 전달 체계 또한 충분하지 못한 실정이라고 생각하고 있었음
  - 응답자 절반 이상이 주된 일자리에서 퇴직한 이후에도 유·무급 형태의 경제활동을 이어가고 있으며 주요 사유는 소득 확보(64.2%) > 자기 발전(12.7%) > 건강 유지(10.1%) 등으로 응답함. 또한 주된 일자리와 유사한 형태(주 5일, 하루 8시간 근무)로 평균 67.2세까지 근로를 희망하는 것으로 나타났으며, 평균 69.7세에 완전 은퇴를 원하고 있으며 응답자의 약 3분의 1에 해당하는 인원이 퇴직 이후 생애설계나 경제활동 준비가 여전히 부족한 상태라고 답변하였음

7) 정호진, 외. (2024). 창원특례시 신중년 경제활동실태와 활성화 방안. 창원시정연구원. 2024년 정책과제로 실시 시기는 2024년 하반기이며 창원특례시 거주 신중년(50~64세) 521명을 대상으로 수행함. 정호진 외 pp. 51-67

8) 정호진, 외. (2024). 창원특례시 신중년 경제활동실태와 활성화 방안. 창원시정연구원. pp. 51-67

그림 3. 창원특례시 신중년(50~64세) 은퇴자의 경제활동 상태, 희망 사유, 지속 희망 연령 조사



\*출처: 「창원특례시 신중년 경제활동실태와 활성화 방안」, 2024년 정책과제, 정호진 외 (2024 : 51-67)

## I 신중년(60~64세) 사각지대 노동시장 참여 과제

- 고령층 경제활동참가율이 60.2%에 달하는 통계에서 알 수 있듯이 은퇴자들은 정년 이후에도 여전히 경제활동에 대한 의지가 강함. 그러나 은퇴자들이 양질의 일자리를 찾는 데에 여전히 많은 어려움이 따르며, 고용 시장에서 이들을 위한 충분한 제도적 기회가 보장된다고 보기 어렵다고 판단됨
- 60~64세 인구의 일자리 사각지대 문제와도 연계되는데 고령자 고용 촉진 정책에서 60~64세 인구는 노인과 신중년의 분류가 모호하여 경상남도와 창원시 신중년 정책적 지원에서 소외되는 경향이 있으며 3장에서 다루고자 함

### 3 은퇴 연령층을 위한 지원 정책과 한계

#### I 정부 정책 현황

- 사회적·경제적 관점에서 본 은퇴자 고용
  - 고령층의 경제활동은 개인의 소득을 창출하는 데 중요한 역할을 할 뿐만 아니라, 지역사회와 국가 경제에도 긍정적 영향을 끼침. 은퇴 후 안정된 일자리가 제공되지 않을 경우, 고령층의 경제적 빈곤과 사회적 고립이 발생할 수 있으며 이는 장기적으로 사회적 비용 증가로 이어질 뿐만 아니라 국가 및 지방자치단체 재정에도 부정적인 영향을 미칠 것임
- 국내 은퇴자 일자리 지원 정책
  - 정부는 고령자 고용 촉진을 위해 다양한 정책을 도입하고 있으며, 대표적으로 정년 연장, 고령자 고용지원금, 노인 일자리 사업 등이 있음. 특히, 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)은 초고령 사회에 대비하여 고령층이 오래 일할 수 있는 환경을 조성하고 재취업 및 창업 기회를 확대하는 데 중점을 두고 있어 이러한 정책 기조에 발맞추어 우리 시 맞춤형 정책 마련이 필요할 것임

#### I 중앙 정부 도입 예정 정책

- 정년 연장, 재취업 지원, 노인 일자리 정부 정책
  - 현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따르면 법정 정년 연령은 만 60세로 규정되어 있음. 그러나 고령화의 가속화와 노동시장 내 숙련인력 유지 필요성에 따라, 현 정부 대선 공약으로 2033년까지 법정 정년을 65세로 단계적으로 연장하겠다고 밝힘. 대통령직 인수위 단계에서 정년연장 TF가 구성되었고, 노사 및 이해관계자와의 논의를 거쳐 2025년 내 입법을 완료하겠다는 계획을 제시한 바 있음<sup>9)</sup>

9) 조선비즈, (2025.8.20). 정년 65세 연장, 재정·조세지원 정교하게 설계해야.  
<https://biz.chosun.com/policy/politics/assembly/2025/08/20/NUCU6JIEERAA5KE5LYUBNCH5D4/>

표 4. 새정부 경제성장전략(2025.8.22.)에서 밝힌 고령층 고용정책 추진 방향

| 구분     | 주요 내용              | 세부 설명  | 비고                    |
|--------|--------------------|--|-----------------------|
| 정년 연장  | 단계적 정년 연장 추진       | - 사회적 대화를 통한 합의 기반 정년 연장<br>- 고령자 통합장려금 등 기업 지원을 통한 원활한 현장 안착 유도 | 고용부                   |
| 재취업 지원 | 재취업지원서비스 의무화 대상 확대 | - 현재 1,000명 이상 사업장에 적용<br>- 향후 점진적 확대 예정                         | 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법 |
| 노인일자리  | 일자리 지속 확충          | - 고령인구 증가 대응<br>- 사회서비스형·민간형 일자리 비중 확대 추진                        | 복지부·지자체               |

## I 정부 정책에 따른 창원시 정책 과제

- 재취업 지원서비스의 지역 확산
  - 현재 1,000인 이상 대기업 중심으로 적용되는 재취업 지원서비스가 점차 확대될 경우, 창원시의 다수 중소기업 근로자도 대상이 됨. 이에 대비해 시 차원에서 “신중년 전직지원센터” 또는 “경력 재설계 프로그램”을 운영하여, 고령 퇴직자들이 지역 내 중소기업·서비스업·사회공헌 분야로 연계될 수 있는 브리지 플랫폼을 선제적으로 구축할 필요가 있을 것임
- 노인일자리 정책의 질적 개선
  - 중앙정부가 사회서비스형·민간형 노인일 자리를 확대하려는 방향에 맞추어, 창원시는 돌봄·안전·환경관리·스마트농업 등 지역 특화 분야를 중심으로 질적 개선을 시도할 수 있을 것임. 단순 공익활동형에서 벗어나 도농복합도시의 특성을 활용하여 경험·기술 활용형 노인일 자리를 개발하고, 60~64세 신중년층이 참여할 수 있는 연계 사업을 병행할 수 있을 것임
- 정책 사각지대인 60~64세 신중년층에 대한 별도 전략 마련
  - 정부 정책은 정년 연장과 65세 이상 노인일 자리 확충을 양대 축으로 하고 있으나, 60~64세 신중년층은 여전히 사각지대에 놓일 수 있음. 창원시는 이 연령대를 별도 정책 대상으로 정의하고, 숙련 기술 전수·스마트 제조업 전환 지원·사회서비스형 전문일 자리 등을 집중 지원하여 지역 경쟁력 유지와 소득 단절 완화를 동시에 추구해야 할 것임

- 기타 - 정년 연장 대비 지역 기업 지원체계 구축
  - 법정 정년이 단계적으로 65세로 연장될 경우, 제조업 비중이 높은 창원에서는 기업의 인건비 부담과 임금체계 개편 문제가 가장 크게 부각될 가능성이 큼. 따라서 창원시는 중소·중견 제조기업을 대상으로 임금피크제, 직무·성과급 전환 컨설팅 지원 프로그램을 마련하고, 고령자 고용안정 장려금(중앙정부 보조)을 적극 활용할 수 있는 안내·연계 체계를 구축해야 할 것임

## I 경상남도 정책 현황

- 60~64세 일자리 정책의 중복과 사각지대
  - 신중년 일자리 사업과 노인 일자리 사업은 정책적으로 다른 목적을 지향하고 있음에도 불구하고, 만 60~64세 구간에서 대상이 중첩되면서 현장에서는 정체성이 불명확한 문제가 나타나고 있음
- 경상남도 신중년 일자리사업과 어르신 일자리 사업 현황

표 5. 경상남도 신중년 일자리 사업

| 구분  | 세부 사업명          | 사업비           | 대상                             | 사업내용 및 지원내용   | 비고    |
|-----|-----------------|---------------|--------------------------------|---|-------|
| 신중년 | 경남행복 내일센터       | 1,080백만원 (도비) | 도내 신중년 (만 50~64세) 실직 및 퇴직(예정)자 | - 신중년 생애설계상담, 재취업 및 사회공헌활동 지원 등 (문화확산사업, 정책연구 및 발굴 등)   | -     |
|     | 신중년 내일이음 50+ 사업 | 200백만원 (도비)   | 50-64세 신중년 신규 채용               | - 신중년 채용기업에 고용장려금을 지원하여 기업은 인건비 부담 절감, 신중년 구직자에게는 재취업 기회 제공                                     | -     |
|     | 신중년 사회공헌사업      | 53백만원 (도비)    | 50세 이상 만 70세 미만 퇴직 전문인력        | - 신중년이 사회적기업 및 비영리단체 등에서 지식과 경력을 활용하여 사회공헌활동을 할 수 있도록 지원<br>- 지원내용 : 참여자에 대한 참여수당 및 운영기관 운영비 지원 | 추후 선정 |

\*출처 : 경남도청 홈페이지

→ 신중년 일자리사업(행복내일센터)은 퇴직(예정) 신중년(만 50~64세)의 늘어나는 사회 참여 요구에 통합적으로 지원하고자 하는 것으로 실직 및 퇴직(예정)자를 대상으로 함

## I 창원특례시 정책 현황

- 창원시는 은퇴자와 신중년층을 대상으로 창원시 은퇴자 취업은행, 중장년 재취업 지원, 중장년 일자리 이음 지원, 초고령사회·신노년세대의 수요에 대응하는 일자리 제공 등 다양한 사업을 운영하고 있음<sup>10)</sup>
- 창원특례시 신중년 일자리사업과 어르신 일자리 사업 현황

표 6. 창원시 은퇴자 일자리 사업

| 구분     | 세부 사업명  | 대상     | 지원 내용   | 연간 참여 인원                       |
|--------|---|--------|---|--------------------------------|
| 65세 이전 | 창원시 은퇴자 취업은행  | 40~64세 | - 취업컨설팅, 사회공헌 활동<br>- 소양교육, 역량강화 프로그램   | 전문인력 30명<br>취업 250명            |
|        | 중장년 재취업 지원  | 50~69세 | - 비영리법인 등과 연계하여 사회공헌 기회 제공<br>- 참여자 활동실비 및 참여수당   | 재취업 220명<br>창업 20명<br>사회공헌 70명 |
|        | 중장년 일자리 이음 지원<br>(2024년 신중년 경력형 일자리 사업)<br>- 은퇴(예정) 전문인력을 위한 뉴-커리어 컨설팅<br>- 기업 맞춤형 찾아가는 일자리 발굴단 | 40~64세 | - 직업상담 등 일자리 분야 경력과 전문성을 갖춘 신중년*과 구직 중장년을 연계하여 중장년 재취업 지원서비스 제공<br>*(신중년) 50~64세 퇴직전문인력 / (중장년) 재취업 희망 40~64세 구직자 | 사업담당자 9명 채용하여 진행중              |

\*출처 : 창원시청 홈페이지, 2024년도 복지여성보건국 주요업무계획. p. 79.

## I 제도적 한계 : 60~64세 일자리 정책 관점에서

- 대상 연령과 정책 사각지대 문제
  - 창원시 은퇴자 취업은행(40~64세), 중장년 재취업지원(50~69세), 일자리 이음 지원(40~64세) 등은 65세 이전을 대상으로 운영되지만, 실제 구조를 보면 4050대와 60대 초반이 한데 묶여 있음. 반면 노인 일자리 사업은 만 65세 이상을 중심으로 설계되어 있어, 정년 직후 60~64세가 별도 정책 대상으로 충분히 차별화되지 못하고 있음
- 사업 성격의 한계
  - 창원시 은퇴자·중장년 사업은 주로 취업 알선·직업훈련·사회공헌활동을 지원하는 수준이며, 노인일자리는 공익활동형·사회서비스형·시장형으로 구분되어 있으나 결과적으로 단시간·저임금 구조(월 27~86만 원 수준)이며 소득 대체 효과가 낮음

10) 창원시청 홈페이지, 2024년 주요업무계획(복지여성보건국, 경제일자리국) 참조

- 결과적으로 60~64세 신중년층의 숙련과 경력을 살린 고부가가치형 일자리는 부족하고, 단순 공익활동·단시간 근로 중심의 노인일자리와 크게 다르지 않아 경력과 숙련을 가진 인력이 “노인일자리와 유사한 단순 업무”에 흡수되는 구조가 형성되어 정년 직후 5년간의 소득 공백과 사회적 단절 문제를 해소하지 못하는 한계가 뚜렷하게 나타나고 있음

## I 「창원시 중장년 지원 조례」 정비 제안(안)

- 현행 「창원시 중장년 지원 조례」는 40~65세까지 광범위하게 규정되어 있어 은퇴 전후 핵심 수요 계층인 50~64세 신중년층에 대한 집중 지원을 위한 내용으로 정비할 필요가 있음

표 7. 「창원시 중장년 지원에 관한 조례」 정비 방안

| 구분          | 개정·보완 내용  | 기대 효과  |
|-------------|---|--|
| 지원대상 연령 특화  | <b>조례 제2조(정의) 개정</b><br>“40세 이상 65세 미만” → “50세 이상 65세 미만”   | 1. 정책 대상을 신중년 계층 (은퇴 전후 전환기)에 집중<br>2. 청년일자리와 중복되는 부분 삭제             |
| 지원사업 실효성 강화 | <b>제5조(지원사업) 보완</b><br>① 은퇴 전후 생애설계 프로그램 (재무·건강·여가)<br>② 고용 연계형 재취업·직업훈련 (전직·전환교육, 지역 일자리 매칭)<br>③ 사회공헌·자원봉사 연계 (경력기부, 지역봉사단)<br>④ 정신건강·삶의 질 향상 프로그램 (우울증 예방, 커뮤니티)<br>⑤ 연금 공백 대응 소득지원 연계 (정부·지자체 제도와 연동) | 1. 실태 조사를 토대로 은퇴 전후 계층의 핵심 수요 반영<br>2. 교육·문화 지원을 넘어 양질의 일자리 지원 방안 모색 |
| 성과관리 체계 확립  | <b>제4조(계획수립) 제5조(재정지원) 보완</b><br>: 지원사업별 성과 평가 지표 마련 ([별표] 등)   | 정책 성과를 수치·지표로 검증   |
| 위원회 기능 강화   | <b>제8조(운영위원회) 기능 확대</b><br>: “생애주기별 맞춤형 정책 발굴” 및 “성과평가 결과” 관련 자문을 추가  | 자문과 정책 검증·조정 기구로서 위원회 역할을 강화하고 특히 생애 주기별 정책을 심의할 수 있도록 지원 근거 마련 지원   |

## 4 창원시 은퇴자 맞춤형 일자리 지원을 위한 정책 제언

### I 창원특례시 일자리 사업 정책 제언

- 50대부터 60~64세, 65세 이상 은퇴자로 연계되는 양질의 일자리 지원 정책 확대 필요
  - 창원시는 신중년층의 고용 사각지대를 해소하기 위해 다음과 같은 정책을 제안함
    - ① 신중년을 대상으로 읍면동 행정복지센터와 지역 도서관을 거점으로 은퇴 설계·재취업 재교육·직업훈련·취업 알선 지원체계 구축
    - ② 창원형(제조업, 디지털 전환 등) 중장년 일자리사업 신설 및 인력 양성 기반 구축
    - ③ 기업체 신중년 계속 고용 시 재정 인센티브 제공 (인건비 보조, 고용보험료 지원 등)
    - ④ (근로자 마음건강 관리) 정신건강·복지 증진 및 사회 참여 프로그램 연계

### I 신중년(60~64세) 일자리 사각지대 해소를 위한 5분 자유발언 의제화 방안

- 창원시의 60~64세 신중년층은 약 8만 8천 명<sup>11)</sup>으로 우리 시 인구의 약 10%를 차지하며 이들은 법정 정년(60세)과 국민연금 수급 개시(65세) 사이 5년간의 소득 공백에 직면해 있음. 이 세대는 높은 경제활동 의지와 숙련된 기술·경험을 보유하고 있어 지역경제의 중요한 자산이지만, 제도상 사각지대에 놓여 있어 실질적 대응이 시급한 실정임. 이에 연금 개시 이전 단계에서 생애설계·재취업 재교육·직업훈련·취업 알선 지원을 강화하고, 신중년을 계속 고용하는 기업에 고용보험료 지원 등 재정 인센티브를 제공하는 방안을 5분 자유발언을 통해 공론화 할 수 있을 것임

#### 5분자유발언 제안 : 신중년(60~64세) 일자리 사각지대 해소를 위한 실질적 대책이 필요합니다

존경하는 창원특례시민 여러분, 신중년층의 일자리 문제는 개인의 생계 차원을 넘어 지역경제와 직결된 현안입니다. 법정 정년 60세와 국민연금 수급 개시 65세 사이 발생하는 5년간의 소득 공백은 8만 8천 여 명, 약 10%에 달하는 신중년층에 생계 부담을 안겨주고 있습니다.

또한 창원시는 제조업 중심 산업구조로 성장해온 도시로, 숙련 인력이 노동시장에서 이탈할 경우 생산성과 지역 경쟁력이 약화될 수 있습니다. 이러한 신중년 일자리 사각지대 해소를 위해서는 연금 개시 이전 단계에서 생애설계·재취업 재교육·직업훈련·취업 알선을 지원할 것을 제안합니다.

정부의 정년 연장에 대비하여 신중년을 계속 고용하는 기업에게는 고용보험료 지원 등 재정 인센티브를 제공할 수 있을 것입니다. 창원시는 신중년층의 경험과 역량이 지역에서 계속 빛을 발할 수 있도록 신중년의 수요를 반영한 창원형 맞춤형 정책 전략과제를 조속히 수립·시행해 주실 것을 강력히 당부드립니다.

11) 2025년 7월 기준 창원시 인구를 합산된 자료로, 정책 수혜 대상과는 차이가 있을 수 있으나 제안서에서는 분석의 편의를 위해 기준 인수로 설정함

## I 「창원시 신중년(50~64세) 맞춤형 지원 조례」 정비

- 신중년 세대는 높은 경제활동 의지와 숙련된 기술·경험을 보유하고 있어 지역경제의 중요한 자산임에도 불구하고, 현행 제도상 사각지대에 놓여 있어 실질적 대응이 시급한 실정임. 이에 따라 연금 개시 이전 단계에서 △인생 제2막 재설계 △재취업 재교육 △직업훈련 △취업 알선 지원을 강화하고, 신중년을 계속 고용하는 기업에게 고용보험료 지원과 같은 재정적 인센티브를 제공할 수 있도록 「창원시 신중년 맞춤형 지원 조례」를 제정할 것을 제안함

### 「창원시 신중년(50~64세) 맞춤형 지원 조례」 주요 내용

- **제안 이유**  
창원시의 60~64세 신중년층은 약 8만 8천 명(2025년 7월 기준)으로 전체 인구의 약 10%를 차지함. 이들은 법정 정년(60세)과 국민연금 수급 개시(65세) 사이에 놓여 있어 약 5년간 소득 공백을 겪고 있음. 현행 일자리 및 복지 제도는 주로 65세 이상 노인을 대상으로 설계되어 있어, 신중년층은 정책 사각지대에 놓여 있음
  - **주요 내용(안)**
    - 지원 대상: 창원시에 거주하는 50~64세 신중년층
    - 지원 사업
      - 생애설계 컨설팅, 재취업 재교육, 직업훈련, 취업 알선
      - 신중년을 계속 고용하는 기업에 대한 고용보험료 지원 등 재정적 인센티브 제공
      - 사회참여 프로그램, 정신건강·복지 서비스 연계
    - 추진 체계: 시장은 매년 시행계획을 수립·시행하고, 성과를 평가하여 환류
    - 재정 지원: 사업 추진에 필요한 경비는 시 예산 범위 내에서 지원
  - **기대 효과**
    - 신중년층의 고용 안정과 사회적 기여 확대
    - 청년세대와의 세대 균형 있는 노동시장 형성
    - 창원시 제조업 기반의 숙련 인력 유지 및 지역경제 활력 제고
- 
- **기업 지원체계와 연계된 시니어 인턴제 강화**
    - 창원시는 정년 연장에 대비하여 임금피크제, 직무·성과급 전환 컨설, 고령자 고용안정 장려금 안내 체계를 마련하고 시니어 인턴제 확대를 통해 고령자 채용 기업에 대한 보조금 지원을 강화할 것을 제안함
    - 이와 같이 “정년 연장 → 기업 부담 → 인건비 보조(시니어 인턴제)”라는 대응 체계를 구축하는 것은 신중년층 사각지대 해소를 위한 고령친화 일자리 통합 지원 정책의 한 방향이 될 수 있을 것임

## 5 결론

- 창원시 신중년층 일자리 주요 문제점으로는 신중년층의 경력을 살리지 못한 단순·단기 일자리 중심의 일자리 정책일 것임. 또한 중장년층이 은퇴 후 재취업 시 소득 안정성이 낮은 일자리 시장에 진입하는 것과 국민연금 수급 이전 은퇴한 세대들의 소득 공백 발생 등도 주요 문제점임
- 중·장년층이 늘어나고 정년 연장 논의가 활발히 진행되고 있는 상황에 중장년층이 새로운 기술과 변화에 적응할 수 있도록 맞춤형 일자리 정책을 제공함으로써 이들의 지속적인 경제활동 참여를 지원할 필요가 있음
- 중장년 구직자에게 생애 설계·재취업 재교육·직업훈련·취업 알선 등 연계 강화하고 기업에게는 신중년 고용 시 고용보험료 지원, 시니어 인턴제 지원 정책 확대 등 재정적, 제도적 인센티브를 제공함으로써 은퇴 후 재취업자들이 안정적으로 경제 활동을 이어갈 수 있도록 제도적 기반을 마련할 것을 제안함
- 창원의 신중년 은퇴자들이 양질의 일자리를 통해 경제적 자립을 이루고, 초고령화 사회를 대비하여 중장년층이 건강하고 지속 가능한 사회적 역할을 수행할 수 있도록 맞춤형 일자리 지원 정책을 마련하는 것으로, 이를 제도화하기 위해서는 전국 단위로 이루어지는 고령층 부가조사와 별도로 정기적으로 창원시 차원의 맞춤형 조사를 실시하는 등 지역 특수성을 반영한 데이터를 확보하여 신중년층의 니즈를 보다 정확히 파악할 필요가 있을 것임. 또한 창원시정연구원과의 협업 등으로 신중년층 사각지대 해소를 위한 고령 친화 일자리 통합 정책 방안 등에 대한 심층 연구를 수행한다면 효과적인 일자리 정책을 설계할 수 있을 것임
- 고령층 경제활동이 지속되면 소비가 증가하여 경제 전반에 긍정적인 영향을 미치고, 사회 보장 제도 등의 경제적 부담을 줄이는 데 기여할 수 있어 이들의 사회적 고립을 줄이고 복지 수준의 향상으로 이어질 것으로 기대됨
- 본 정책보고서에서는 창원시가 고령화 사회에서 은퇴자 일자리 문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 제안했음. 그러나 실질적인 정책 구현을 위해서는 지역 사회의 협력과 지속적인 관심과 제도적 지원이 필요할 것임. 특히 제도 도입 초기부터 성과 지표를 명확히 설정하고 정성적·정량적 분석 지표를 확보한다면 향후 정책 효과를 객관적으로 평가·보완해 나갈 수 있을 것으로 사료됨

## I 참고문헌

- 정호진 외. (2024). 창원특례시 신중년 경제활동실태와 활성화 방안. 창원특례시 정책과제. pp. 51-69.
- 한인상. (2024). 정년 65세 시대를 어떻게 맞이할 것인가?. 국회입법조사처, 이슈와 논점, 제2396호. pp. 1-4.
- 창원특례시 인구정책담당관 (2025.7). 인구현황월보: 창원특례시 인구통계보고. pp. 1-4.
- 창원상공회의소. (2025.7). 2025년 1분기 창원지역 경제동향보고서(최종). pp. 1-9.
- 고용노동부. (2024). 2024년 5월 경제활동인구 고령층 부가조사. pp. 1-26.
- 성장전략 TF·경제관계장관회의. (2025.8.22). 새 정부 경제성장전략. 관계부처 합동. pp. 1-53.
- 윤성주. (2017). 정부의 고령층 일자리 정책에 대한 소고. pp. 29-42.
- 관계부처합동. (2023). 제4차 고령자 고용촉진 기본계획. pp. 1-32.
- 창원시. (2024). 주요업무계획 (복지여성보건국). p.79.
- 창원시. (2024). 주요업무계획 (경제일자리국). pp. 42-53.
- 창원산업진흥원. (2025.6). 창원경제동향. pp. 1-47
- 서영교·김주영·박홍배·한국노동조합총연맹·더불어민주당 노동존중실천단. (2024). 노동시장 인구구조 변화에 대응한 정년연장 입법방안 모색 토론회. pp. 1-85.
- 고용노동부. (2025.6.19). 사회 1분과 국정기획위원회 업무보고. pp. 27-106.
- 이소정. (2025). 일이 중고령자의 사회관계에 미치는 영향에 대한 종단적 분석: 완전 은퇴자와 경제활동 참여자를 중심으로. 사회복지연구, 56(1), pp. 123-149.
- 고용노동부. (2023.12.). 2024년 신중년 경력형 일자리 사업 운영 지침. pp. 8-57.
- 경남연구원. (2025.2.10). 고령자 천만 시대, 경남 시니어 여가 어떻게 지원할 것인가?. Brief, 236호. pp. 1-8.
- 심인선, 박성애. (2018.7.). 경상남도 인구고령화에 따른 노인일자리 사업 발전방향 및 향후과제. 경남연구원. pp. 1-90.

## I 참고 웹사이트

- 고용노동부. (2023). 2023년 신중년 적합 직무 고용장려금 지원 안내. 고령사회인력정책과  
[https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20230100070](https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20230100070)
- 한국은행·KDI 노동시장 세미나(2024.3.5). 노동시장 구조 변화와 대응 방안.  
[https://www.kdi.re.kr/share/conferPtView?sd\\_no=2256&sm\\_no=574](https://www.kdi.re.kr/share/conferPtView?sd_no=2256&sm_no=574)
- 매일노동뉴스. (2025.6.23). 국정기획위, 노조법 2·3조 '현실 상황 반영할 것'.  
<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228641>
- 조선비즈. (2025.8.20). 정년 65세 연장, 재정·조세지원 정교하게 설계해야.  
<https://biz.chosun.com/policy/politics/assembly/2025/08/20/NUCU6JIEERAA5KE5LYUBNCH5D4/>
- 대한민국 정책브리핑. (2021.05.24.). 신(新)중년 지원. 정책자료.  
<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868339>
- THE FACT, (2025.08.20.) '정년 연장' 사회적 논의 본격화... '국민연금 수급·정년' 일치 추진,  
<https://news.tf.co.kr/read/life/2235231.htm>

# 창원시 청소년 자살 예방을 위한 정책분석 및 제언

● ● ● 작성자: 정책지원관 이지운

- 창원시는 최근 청소년 인구는 감소하는 반면 자살률은 지속적으로 증가하고 있으며, 경남 및 전국 평균보다 높은 수준을 보이고 있음. 청소년 자살은 개인의 문제가 아닌 지역사회 지속 가능성과 국가적 인적 자원 손실로 직결되는 구조적 과제임
- 본 연구는 창원시 청소년 자살 현황과 원인을 분석하고 기존 정책의 성과와 한계를 점검하고자 한 것임. 주요 원인으로는 정신건강 취약, 학업 및 가정·사회적 스트레스 등 복합적 요인이 확인되었으며, 이는 학교·가정·지역사회의 통합적 대응이 필요함. 현재 창원시가 추진 중인 게이트키퍼 교육, 생명존중 안심마을 운영 등이 시행 중이나, 실제 자살률 감소 효과에는 한계가 존재함
- 이에 따라 실질적인 예방 효과를 거두기 위해 △메타버스 기반 상담 플랫폼 등 디지털 상담체계 도입, △편의점 등 생활 거점과 연계한 자가검진·상담 서비스, △학교 중심의 「마음보호훈련(HSB)」 프로그램 강화, △지역사회 네트워크 확대, △정책 수립을 위한 심층 데이터 체계 구축 등을 제안함. 이러한 전략은 청소년이 위기 상황을 조기에 인식하고 즉각적 지원을 받을 수 있는 환경을 조성할 것이며, 나아가 창원시가 청소년이 안전하고 존중받는 삶을 누릴 수 있는 도시로 자리매김할 것임

## 1 연구의 필요성

- OECD 자살률 통계에 따르면 우리나라는 2003년 처음으로 헝가리를 제치고 자살률 1위 를 기록한 이후 20년이 넘도록 자살률 1위라는 부정적 지위를 벗어나지 못하고 있음. 특히 청소년과 청년층에서 자살 비중이 높아 사회적 우려가 커지고 있음. 통계청의 「사망원인 통계」에 따르면 10대, 20대, 30대의 사망원인 1위가 모두 자살이며, 「2025년 청소년 통계」에서도 청소년 사망원인 1위가 13년 연속 ‘고의적 자해(자살)’로 나타났음. 2023년 청소년 사망자 수는 전년(1,901명) 대비 소폭 감소한 1,867명이었으나, 이는 여전히 청소년 사망원인 중 고의적 자해(자살)가 주요 원인으로 자리하고 있음을 보여줌

표 1. 청소년(9~24세) 사망자 수 및 사망원인

(단위 : 명, 10만 명)

| 연도   | 사망자 수(명) | 사망원인(청소년 인구 10만 명 당 사망자 수) |           |                |
|------|----------|----------------------------|-----------|----------------|
|      |          | 1위                         | 2위        | 3위             |
| 2020 | 1,909    | 고의적 자해(자살) (11.1)          | 안전사고(3.7) | 악성신생물(암) (2.4) |
| 2021 | 1,933    | 고의적 자해(자살) (11.7)          | 안전사고(3.7) | 악성신생물(암) (2.7) |
| 2022 | 1,901    | 고의적 자해(자살) (10.8)          | 안전사고(3.9) | 악성신생물(암) (2.5) |
| 2023 | 1,867    | 고의적 자해(자살) (11.7)          | 안전사고(3.2) | 악성신생물(암) (2.4) |

\*출처 : 여성가족부. (2025). 2025 청소년 통계

- 또한, 고의적 자해(자살)로 인한 사망자 수가 청소년 인구 10만 명당 사망자 수를 비교해 보면 2022년 10.8명에서 2023년 11.7명으로 증가했음. 같은 기간 청소년 인구는 762만 6천 명으로 총인구의 14.8%를 차지하였으나, 이는 2024년 청소년 인구 비중 대비 0.3% 감소한 수치임. 통계청 청소년 통계에 따르면 청소년 인구 비중은 지속적으로 축소되어 2070년에는 전체 인구의 8.8%인 325만 7천 명 수준에 이를 것으로 전망됨. 이는 청소년 자살 문제가 단순한 수치적 논쟁을 넘어서 구조적이고 지속되는 사회적 문제임을 확인시켜 줌

그림 1. 청소년(9~24세) 인구 및 구성비



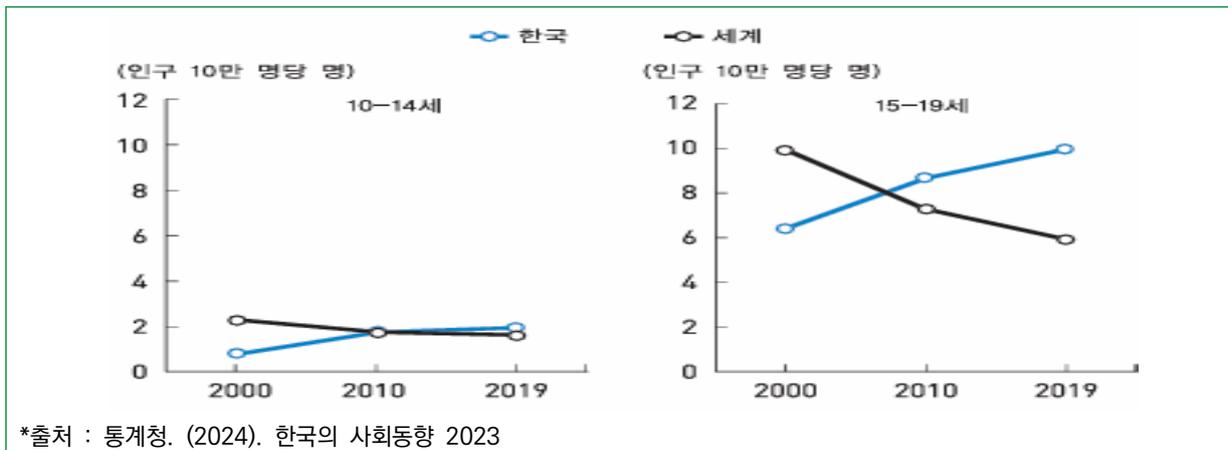
- 이러한 사실은 청소년 자살 문제가 단순한 수치 변화에 그치지 않고, 인구 구조의 변화와 맞물려 사회 전반의 지속 가능성을 위협하는 구조적 문제임을 보여줌. 즉, 감소하는 청소년 집단 내에서 자살 위험이 높아지고 있다는 점은 국가적 인적 자원 축소와 직결되며, 지역 사회 차원에서도 청소년 보호와 지원체계 강화를 위한 시급한 정책적 대응이 필요로 함
- 따라서 본 연구는 창원시 청소년 자살 현황을 면밀히 분석하고, 지역적 특성과 한계를 반영한 효과적인 예방 및 대응 정책을 제시하는 것이 목적임. 이를 통해 청소년 개개인의 생명 보호를 넘어, 지역사회 안전성 강화와 지속 가능한 발전 기반 마련에 기여하고자 함

## 2 청소년 자살 현황 분석

### I 전국 청소년 자살 통계

- 우리나라는 2023년 자살 사망자가 13,978명으로, 인구 10만 명당 자살률 27.3명으로 OECD 평균(10.7명)의 두 배 이상임. 하루 평균 약 38명이 자살로 사망하며 10대도 연령대별 자살률 중 세 번째로 높음. 특히 청소년 자살률은 세계적 감소 추세와 달리 증가하고 있으며, 15~19세 자살률 상승이 두드러짐. 여학생의 자살 시도율이 남학생보다 높게 나타남. 2000~2019년 세계 청소년 자살률은 감소했으나 우리나라는 2000년 0~14세 0.8명, 15~19세 6.4명에서 2019년 9.9명으로 오히려 상승하는 모습을 보였음

그림 2. 한국과 세계 청소년의 자살률(2000~2019년)



- 2023년 국내 청소년 사망자 수는 1,867명으로 전년 대비 소폭 감소했으나, 자살이 청소년 주요 사망원인으로 인구 10만 명당 11.7명에 이르며 가장 높은 비중을 차지함. 특히 초·중고생 자살 사망자가 214명으로 역대 최대치를 기록하는 등 정신건강 문제와 학업 스트레스, 경쟁 사회 환경이 청소년 자살에 깊은 영향을 미치고 있음
- 보건복지부 조사에 따르면 자살 시도 동기 중 정신건강 문제 관련 비율이 33.2%이며, 18세 이하 청소년은 38.8%로 가장 높아 정신질환과 자살의 연관성이 뚜렷함을 보여줌. 또한, 질병관리청 조사에서는 최근 12개월간 자살을 심각하게 생각한 청소년이 12.7%에 달하며, 여학생이 남학생보다 높은 비율을 기록해 청소년 정신건강 관리와 조기 예방이 필수적임을 시사함
- 질병관리청의 「제20차(2024년) 청소년건강행태조사 통계」에 따르면 최근 12개월 동안 청소년의 자살생각률은 12.7%로 나타났으며, 여학생이 남학생보다 그 비율이 높았음. 자살계획률은 4.8%, 자살시도율은 2.8%로 조사됐음. 특히 자살생각률이 자살계획률과 자살시도율에 비해 훨씬 높다는 점은 평소에 많은 청소년이 자살에 대해 고민하고 있음을 보여줌. 이는 청소년 정신건강 관리와 자살 예방의 중요성을 시사함

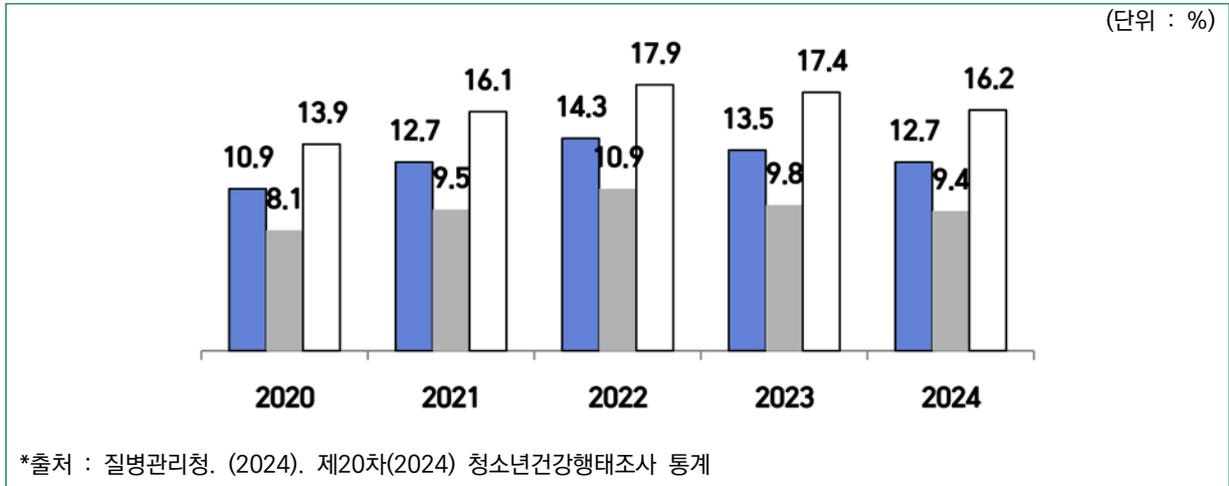
표 2. 2023 자살실태조사(자살시도 동기)

(단위 : %)

| 구분     | 사례수 (명)        | 정신 장애 혹은 증상 직접 관련 | 대인 관계 문제 | 성적, 입시, 취업, 승진 등 학교, 직장 관련 | 경제적 문제 | 신체적 질병 | 주변 사람들의 죽음이나 심한 질병 | 학 대 / 폭 력 | 법 적 문 제 | 외로움 /고독 | 말다툼 싸움 이나 야단 맞음 | 기타 충격 적인 사건 | 기타   |
|--------|----------------|-------------------|----------|----------------------------|--------|--------|--------------------|-----------|---------|---------|-----------------|-------------|------|
| 전체     | 100.0 (44,088) | 33.2              | 17.0     | 5.9                        | 6.6    | 4.2    | 1.8                | 0.8       | 1.0     | 2.5     | 7.9             | 1.9         | 17.1 |
| 18세 이하 | 100.0 (6,345)  | 38.8              | 21.8     | 12.1                       | 0.6    | 0.6    | 0.6                | 1.7       | 0.3     | 1.5     | 7.9             | 1.5         | 12.6 |

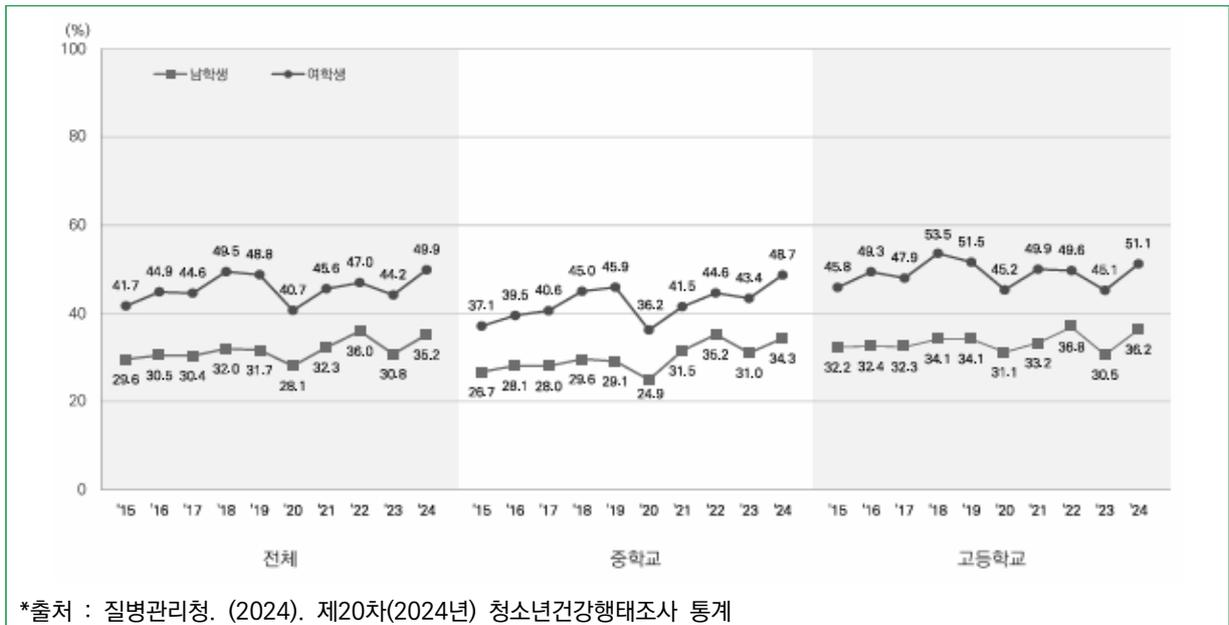
\*출처 : 보건복지부. (2024). 2023 자살실태조사

그림 3. 청소년의 자살생각률



- 2024년 중·고등학생의 스트레스 인지율이 42.3%로 전년(37.3%) 대비 5% 증가했으며, 특히 여학생의 스트레스(49.9%)가 남학생(35.2%)보다 훨씬 높음. 남녀 모두 우울감 경험률도 상승 추세를 보이고 있어 청소년 정신건강 문제가 심각함을 나타냄
  - 최근 청소년들의 스트레스와 우울감이 증가하며, 이는 자살 위험을 크게 높이고 있음. 학업 부담, 또래 및 가족 갈등 등 복합적 요인이 정신적 어려움을 가중시키고, 충분한 지원과 보호를 받지 못할 경우 자살 위험성이 더욱 증가하는 것으로 분석됨

그림 4. 스트레스 인지율 추이



## I 창원시 청소년 자살 통계

- 경상남도의 연도별 자살 사망자 수는 2021년 872명에서 2022년 878명, 2023년 929명으로 점차 증가하는 추세임. 창원시의 연도별 자살 사망자 수도 2021년 250명, 2022년 244명, 2023년 271명으로 비슷한 경향을 보임
  - 청소년 자살 사망자 수를 살펴보면, 창원·마산·진해 지역의 총계 기준으로 2021년 1명, 2022년 2명, 2023년에는 6명으로 증가하였으며, 전체 자살 사망자 대비 청소년 비율은 2021년 0.4%, 2022년 0.8%, 2023년 2.2%로 점차 상승하고 있음

표 3. 연도별 자살 사망자 수 및 자살률 추이

(단위 : 명, %)

| 구분   |       | 연도별 자살 사망자 수 |        |        |
|------|-------|--------------|--------|--------|
|      |       | 2021년        | 2022년  | 2023년  |
| 전국   | 자살자 수 | 13,352       | 12,906 | 13,978 |
|      | 자살률   | 26           | 252.   | 27.3   |
| 경상남도 | 자살자 수 | 872          | 878    | 929    |
|      | 자살률   | 26.3         | 26.7   | 28.5   |
| 창원시  | 자살자 수 | 250          | 244    | 271    |
|      | 자살률   | 24.3         | 23.9   | 26.8   |

\*출처 : 창원시. (2025). 2025년도 주요업무계획(창원·마산·진해보건소)

- 한편, 2024년 자살 사망자 수는 현재 잠정치로, 사망 신고 자료와 경찰청 변사자료를 기반으로 집계한 결과 전체 자살 사망자는 약 252명이며, 이 중 청소년 자살 사망자는 약 11명으로 전체의 약 4.4%에 달해 급격한 증가 추세를 보임

표 4. 창원시 구별 자살 사망자 수

(단위 : 명)

| 구분    |       | 연도별 자살 사망자 수 |     |       |     |       |     |       |     |
|-------|-------|--------------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|       |       | 2021년        |     | 2022년 |     | 2023년 |     | 2024년 |     |
|       |       | 전체           | 청소년 | 전체    | 청소년 | 전체    | 청소년 | 전체    | 청소년 |
| 창원시   | 자살자 수 | 250          | 1   | 244   | 2   | 271   | 6   | 252   | 11  |
| 의창구   |       | 53           | 0   | 47    | 0   | 52    | 0   | 108   | 2   |
| 성산구   |       | 45           | 0   | 58    | 1   | 68    | 2   |       | 3   |
| 마산합포구 |       | 48           | 0   | 47    | 0   | 61    | 1   | 100   | 4   |
| 마산회원구 |       | 56           | 1   | 44    | 0   | 52    | 1   |       | 2   |
| 진해구   |       | 48           | 0   | 48    | 1   | 38    | 2   | 44    | 0   |

\*2024년도 수치(잠정치) : 사망신고자료와 경찰청 변사자료를 활용한 잠정 집계 결과

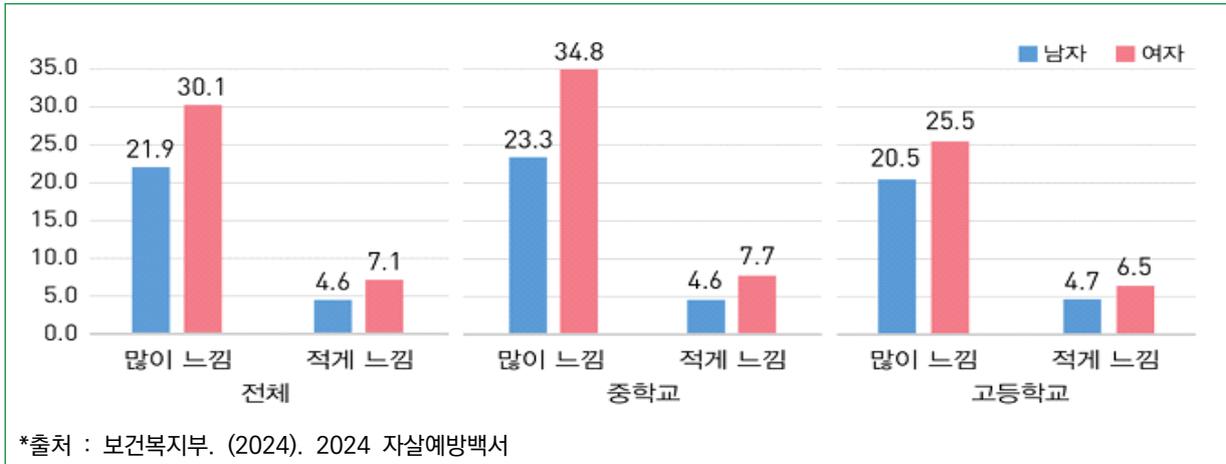
\*출처 : 창원시. (2025). 2025년도 주요업무계획(창원·마산·진해보건소)

- 전체 자살 사망자 수는 다소 감소하는 추세임에도 불구하고 창원시 청소년 자살 사망자 수는 급격히 증가하고 있어 심각한 문제로 대두되고 있음. 이에 따라 창원시는 청소년 자살의 원인에 대한 면밀한 분석이 필요하며, 현재 시행 중인 게이트키퍼 교육, 자살 예방 교육, 자살 고위험군 사례관리 등 기존 정책의 실효성을 재검토해야 함. 또한 이러한 노력에도 불구하고 증가하는 청소년 자살률을 줄이기 위해 새로운 정책을 모색하고, 실질적인 예방 방안 마련에 더욱 집중해야 할 시점임
  - 이를 위해 지역사회와 학교, 가정이 긴밀히 협력하고, 청소년들의 정신건강을 종합적으로 지원할 수 있는 체계적인 시스템 구축이 절실히 요구됨

## I 청소년 자살의 주요 원인 분석

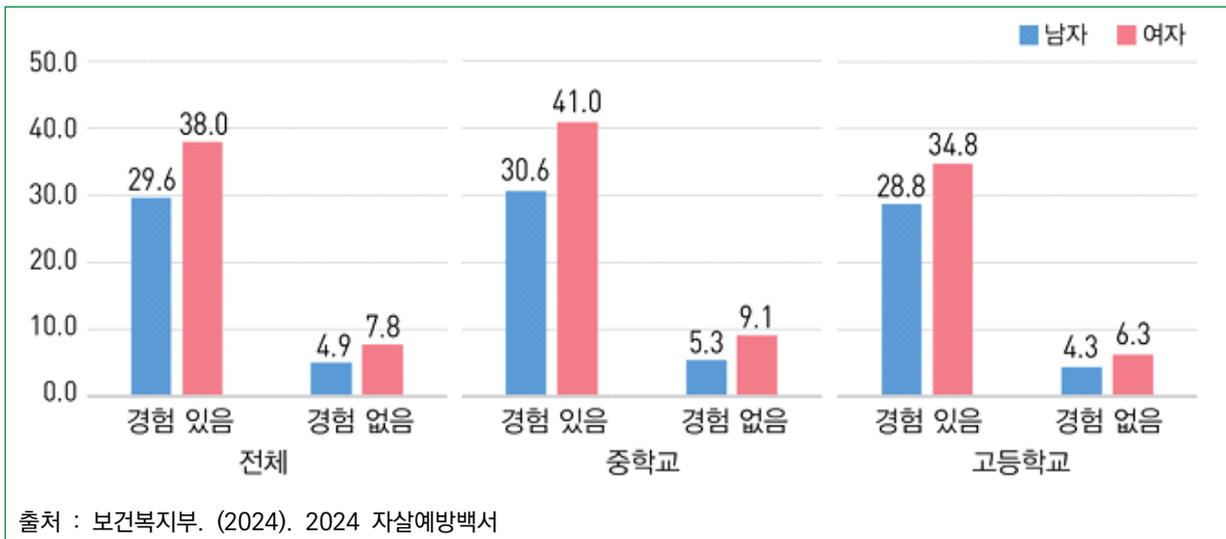
- 보건복지부의 「2024 자살예방백서」에 따르면 청소년 자살의 주요 원인으로는 정신건강 문제가 가장 큰 비중을 차지하고 있음. 특히 청소년 자살은 성인에 비해 충동적인 경향이 강한 것으로 나타났음. 우울증, 불안장애, 물질 남용 등 정신질환은 자살 위험을 크게 높이는 요인으로 작용하며, 특히 청소년 시기는 신체적·심리적 변화가 많아 정신건강 취약성이 더욱 커지는 시기임
- 또한, 학업 및 진로 스트레스, 또래 관계에서의 갈등과 괴롭힘, 가족 내 갈등 및 경제적 어려움 등 사회·환경적 요인도 청소년 자살에 영향을 미치는 중요한 요소로 지적됨. 사회 전반의 경쟁 압박과 사회적 고립, 정신건강 지원 서비스의 접근성 부족 등도 청소년의 자살 위험을 높이는 복합적인 원인으로 작용하고 있음. 이런 원인들이 상호 작용하여 청소년들이 절망감과 무기력감에 빠지기 쉽고, 결과적으로 자살에 이르게 되는 경우가 많음. 따라서 청소년 자살 예방을 위해서는 정신건강 문제에 대한 조기 발견과 치료, 그리고 학교와 가정, 지역사회가 함께하는 통합적 지원이 필수적이라는 점을 강조하고 있음
- 청소년 자살생각 현황
  - 스트레스 인지에 따른 청소년 자살생각 현황 : 평상시 스트레스를 많이 느끼는 학생의 자살생각률은 26.4%로 스트레스를 적게 느끼는 학생(5.7%)보다 20.7% 높음

그림 5. 2022년 스트레스 인지에 따른 청소년 자살생각률



- 우울감 경험에 따른 청소년 자살생각 현황 : 우울감 경험이 있는 학생은 최근 12개월 동안 2주 내내 일상생활을 중단할 정도로 슬프거나 절망감을 느낀 적이 있는 학생을 말함. 2022년 우울감 경험이 있는 학생의 자살생각률은 34.4%로 우울감 경험이 없는 학생(6.2%)보다 28.2% 높음

그림 6. 2022년 우울감 경험에 따른 청소년 자살생각률



- 학업 성적에 따른 청소년 자살생각 현황 : 학업 성적에 따른 청소년 자살생각률은 ‘상’ 13.2%, ‘중’ 12.2%, ‘하’ 17.6%로 학업 성적이 낮을수록 자살생각률이 높았으나 남학생의 경우 ‘중’인 경우보다 ‘상’인 학생의 자살생각률이 더 높았음

그림 7. 2022년 학업 성적에 따른 청소년 자살생각률

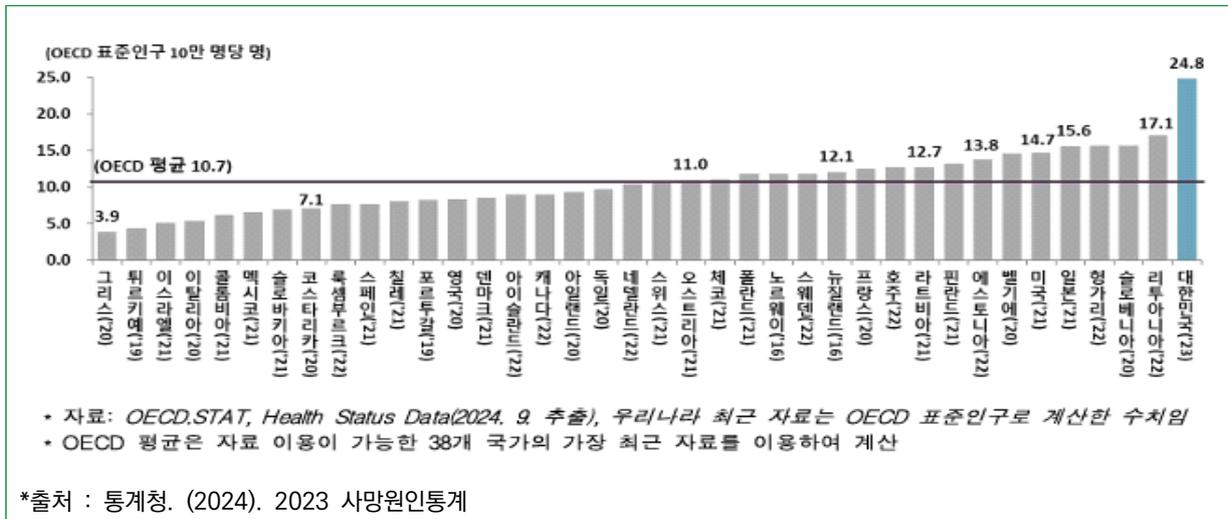


### 3 청소년 자살 예방 정책 현황

#### I 국내 자살 예방 정책

- 우리나라는 급격한 경쟁 환경과 부족한 사회적 안전망으로 인해 2003년 이후 20년 넘게 OECD 국가 중 자살률 1위를 기록하고 있음. 이를 개선하기 위해 정부는 2004년부터 5개 단위의 자살예방기본계획을 추진해 왔으며, 현재는 「제5차 자살예방기본계획 (2023~2027)」을 통해 △지역맞춤형 예방, △위험요인 관리, △사후관리 강화, △대상자별 맞춤형 지원, △정책 근거 마련 등을 핵심 과제로 설정하고 있음

그림 8. OECD 국가 연령표준화 자살률 비교



- 한편, 질병관리청이 발표한 「제20차 청소년 건강행태조사(2024)」에 따르면 청소년들은 여전히 우울감·스트레스·불안 등 정신적 어려움에 취약하며, 최근 1년간 자살을 심각하게 고민한 경험이 있다는 응답이 12.7%에 달함. 이는 학업, 또래 관계, 가정 문제 등 복합적 요인으로 인한 정신건강 위기가 지속되고 있어 국가적 차원의 청소년 자살 예방 지원이 여전히 매우 필요함을 시사함
- 이러한 조사 결과는 청소년 특성에 맞춘 세밀한 정책 개입의 필요성을 보여줌. 여성가족부는 △고위기 심리클리닉 확대 △찾아가는 상담 △기관 이용 청소년 대상 위기 진단 △학교-상담복지센터 연계 등을 추진 중이며 교육부는 △생명존중 교육 의무화 △학생 정서행동 특성검사를 통한 고위험군 조기 발굴 등 체계적인 대응을 마련해 가고 있음

## I 국내 자살 예방 주요 사업 및 프로그램

- 게이트키퍼(gatekeeper) 제도
  - ‘게이트키퍼 (gatekeeper)’의 사전적 의미는 문지기라는 의미로, 자살 위험 대상자와 자살예방센터 등 전문기관을 연결하는 중간다리 역할을 하는 사람을 일컫음. 우리나라에서는 ‘생명사랑지킴이’라고도 함. 게이트키퍼는 자살 위험 대상자를 조기에 발견하여 상담 및 치료 등 전문기관과의 연계를 유도하고, 위급상황에서는 해당 대상자의 자살 시도를 예방하기 위해 지속적으로 관리·지원하는 중요한 역할을 수행함
  - 2000년대 이후 급격히 자살률이 늘어나면서 OECD 회원국 중 자살률 1위를 기록하는 등 국가적 차원의 자살 예방 정책이 요구되어 왔음. 이에 따라 국가적 차원의 종합적인 자살 예방 대책의 필요성이 제기되어, 보건복지부는 2011년 「자살예방 및 생명존중 문화 조성을 위한 법률(자살예방법)」을 제정하고, 2012년부터 본격적으로 시행해 왔음. 이를 계기로 게이트키퍼 양성 사업이 본격화되었으며, 자살 고위험군을 효과적으로 관리하는 체계를 마련하고 다양한 자살 예방 프로그램을 전국적으로 확산시켜 왔음
- 전국민 마음투자 지원사업
  - 전국민 마음투자 지원사업은 우울·불안 등 정서적 어려움을 겪는 국민에게 전문 심리 상담을 제공해 마음건강 증진과 자살 예방, 정신질환 조기 발견을 목표로 함. 2023년 8월 21일 국무회의에서 「전국민 마음투자 지원사업 계획(안)」이 의결되었고, 같은 해 12월 5일 「정신건강정책 혁신방안」의 핵심 과제 중 하나로 제시되어 「전국민 마음투자 지원사업」이 2024년부터 본격 시행되었음

그림 9. 전국민 마음투자 지원사업



\*출처 : 보건복지부. (2025). 2025년 전국민 마음투자 지원사업 안내

- 지원 대상은 나이나 소득 제한 없이, 정신건강복지센터, 청소년 상담복지센터, Wee 센터 등에서 상담이 필요하다고 인정받은 자와 정신의료기관에서 우울·불안 등으로 심리상담 필요 진단을 받은 자 등이 포함됨. 서비스는 1대1 대면 전문 상담 바우처로 최대 8회 제공됨
- 이 사업은 국민 누구나 전문 심리상담을 신속히 받을 수 있게 해 정신건강 증진과 자살 예방에 기여하며, 사회적 인식 개선과 정신질환 조기 발견을 강화하여 건강하고 안정된 사회 구현에 중요한 역할을 할 것으로 기대됨
- 특히 청소년은 정신건강 취약 계층으로 주요 지원 대상에 포함되며, 전문 심리상담을 통해 정서적 어려움을 조기에 발견하고 대응함으로써 청소년 자살 예방에 핵심적인 역할을 할 수 있음
- 생명존중안심마을(보건복지부) -사람들의 생명을 지키기 위한 특별한 마을
  - ‘생명존중안심마을’은 지역 내 다양한 자원을 활용해 읍·면·동 단위에서 자살 고위험 군발굴·개입, 맞춤형 서비스 제공, 인식개선 캠페인 등을 추진하는 사업임. 참고로 사업 내용은 WHO(자살위험 수단, 자살 고위험군 맞춤형 서비스), 일본(게이트키퍼), 호주(자살 예방 인식개선) 등 국제적으로 검증된 모델을 바탕으로 하고 있음
  - 생명존중안심마을은 읍·면·동 단위에서 지역사회 자원과 네트워크를 활용해 근거 기반의 통합적 예방 모형을 실행하며 자살률 감소와 고위험자 및 유족에게 질 높은 서비스 제공을 목표로 함. 2023년 자살 사망자 수가 전년 대비 8.3% 증가해 하루 평균 38.3명이 스스로생을 마감하는 심각한 상황에서, 정부는 이를 해결하기 위해 지역 단위 생명 보호 방안으로 ‘생명존중안심마을’ 사업을 도입하였음

- 이 사업에는 다양한 기관이 함께 참여하고 있으며, 참여 기관은 5가지 영역으로 구분됨
  - ① 보건의료 영역(보건소, 의원, 약국 등)
  - ② 교육 영역(학교, 학원 등)
  - ③ 복지 영역(사회복지관, 지역아동센터, 정신건강복지센터 등)
  - ④ 지역사회 영역(마트, 편의점, 종교단체, 비영리단체 등)
  - ⑤ 공공기관 영역(행정복지센터, 파출소, 소방서, 우체국 등)
- 이처럼 다양한 기관이 협력해 지역사회 안전망을 구축하고 생명존중 문화를 확산하고 있음. 하지만 자살 예방 노력이 부족하면 연간 약 1만 4,000명이 자살하고, 5조 원 이상의 사회경제적 비용이 발생하는 심각한 피해가 초래됨. 이는 국가와 개인, 사회 전반에 큰 상처와 손실을 남기므로 자살 예방의 중요성과 시급성을 보여줌

## I 창원시의 현재 시행 중인 정책

- 2022년~2024년까지 창원시는 “자살예방캠페인”을 8회 개최해 총 4,643명이 참여했으며, “자살예방교육 및 게이트키퍼 교육”은 561회 실시되어 47,253명 교육에 참여했음. 또한, “고위기청소년 집중심리클리닉”을 1,210회 운영하여 48명에게 집중적으로 심리상담을 시행했음. 이와 함께 “창원시 청소년 자살고위험군 사례관리”를 3,198건 진행하며 120명의 자살고위험군 청소년을 관리해 왔음

표 5. 「창원시 청소년 자살예방사업」 운영성과

| 구분              | 사업 기간             | 자살예방캠페인 |         | 자살예방교육<br>(게이트키퍼 교육 포함) |         | 고위기청소년<br>집중심리클리닉 운영 |         | 자살고위험군 |       |
|-----------------|-------------------|---------|---------|-------------------------|---------|----------------------|---------|--------|-------|
|                 |                   | 횟수(회)   | 참여자수(명) | 횟수(회)                   | 참여자수(명) | 횟수(회)                | 참여자수(명) | 건수(건)  | 명수(명) |
| 창원시             | '22년<br>~<br>'24년 | 8       | 4,643   | 561                     | 47,253  | 1,210                | 48      | 3,198  | 120   |
| 의창구             |                   | 8       | 4,643   | 114                     | 17,808  |                      |         | 202    | 13    |
| 성산구             |                   |         |         |                         |         |                      |         |        |       |
| 마산합포구           |                   | -       | -       | 32                      | 10,613  |                      |         | 118    | 24    |
| 마산회원구           |                   | -       | -       | 53                      | 9,936   |                      |         |        |       |
| 진해구             |                   | -       | -       | 362                     | 8,896   |                      |         | 2,848  | 78    |
| 아동청소년과<br>추진 사업 |                   | -       | -       |                         |         |                      |         |        |       |

\*창원시 수치 재편집 자료

\*출처 : 창원시(창원·마산·진해) 정신건강복지센터. (2025). 창원시 청소년 자살예방사업 운영성과 자료

- 그러나 창원시는 지역사회 내 자살 문제에 대한 인식개선이 충분히 이루어지지 않아 정신건강 문제가 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 취약 인구가 밀집한 지역을 중심으로 생애주기별 자살예방사업 추진이 필요한 상황임
- 이에 창원시는 올해 초 ‘자살예방사업 계획’을 수립하여 안전하고 건강한 지역사회, 조성 및 생명존중 문화 확산을 위한 다양한 사업을 추진하고 있음. 주요 과제로 ‘생명 사랑 실천업소 모니터링’과 ‘자살예방의날 기념행사’ 실시가 포함되며, 자살고위험군 신규등록 212명과 자살고위험군 사례관리 5,060건을 달성하는 것을 목표로 설정했음
- 그리고 창원시는 올해부터 자살예방 및 생명존중 문화 조성을 위해 성산구의 중앙동, 사파동, 의창구의 명곡동, 봉림동, 동읍 총 5곳에 “생명존중 안심마을”을 운영하기 시작했음. 이 안심마을들은 지역 내 다양한 자원을 활용하여 읍·면·동 단위에서 자살고위험군 발굴·개입·연계 및 맞춤형 서비스 제공, 인식개선 캠페인, 자살예방교육, 자살위험 수단 차단 등의 사업을 추진하는 역할을 담당함. 창원시는 5년 이내에 창원시의 전체 읍·면·동을 “생명존중 안심마을”로 확대 운영할 계획임
- 이러한 정책들을 통해 창원시 내 생명존중 문화를 확산시키고 자살률 감소에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라, 지역 주민들의 정신건강 증진과 안전망 구축에도 중요한 역할을 수행할 것으로 기대됨

## 4 정책적 접근 방안 제언

### I 문제점 및 개선 필요성

- 문제점
  - 2023년 기준 인구 10만 명당 자살률은 전국 27.3명, 경남은 28.5명으로 집계되었으며, 창원시 내에서도 의창·성산구 26.8명, 마산합포구 34.2명, 마산회원구 28.7명, 진해구 19.8명으로 전체적으로 높은 자살률을 기록하고 있음. 이러한 현실을 감안할 때 창원시는 자살 고위험군 관리강화 등 지역 특성에 맞는 자살예방사업과 시스템을 더욱 효과적으로 추진할 수 있도록 자살률 감소를 위한 지속적이고 체계적인 노력이 필요한 실정임

표 6. 창원시 자살률 추이 (통계청)



- 특히 청소년 자살과 관련하여 「2024 학생 자살 예방 계획(경상남도교육청)」를 살펴보면 최근 10년간 10대 사망원인의 1위가 자살로 나타나고 있으며, 중학생 자살이 전체의 46%를 차지할 정도로 증가하는 심각한 양상을 보이고 있음. 자살로 사망한 학생의 대부분은 자택(82%)에서 발생했고, 투신(74%) 등 치명적인 방법을 선택하는 경향이 강하게 나타나고 있음

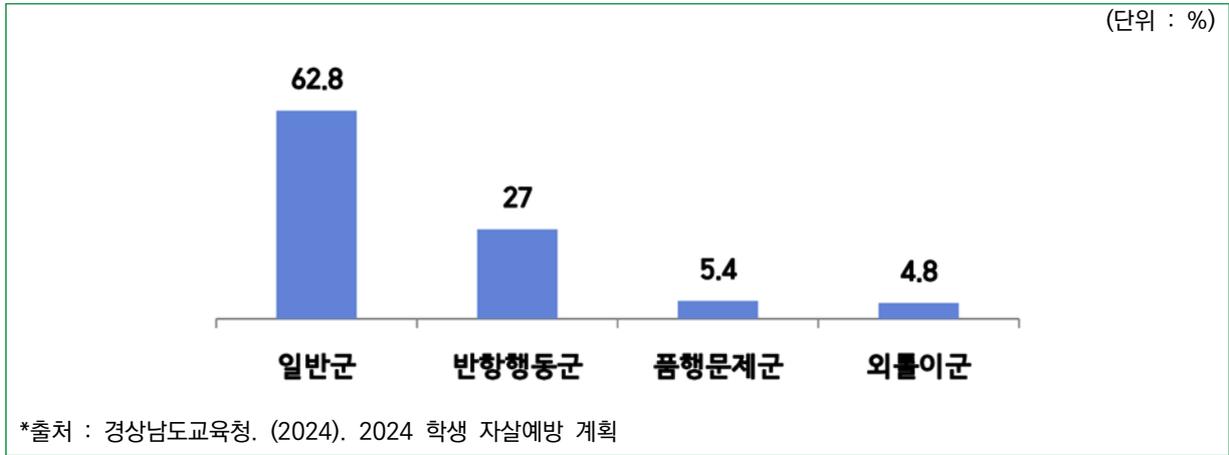
표 7. 최근 10년간 10대 사망원인 통계 (통계청)

| 구분 | 2013년        | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|----|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|    | ← 코로나19 확산 → |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 1위 | 자살           | 운수사고  | 자살    |
|    | 4.9          | 4.8   | 4.2   | 4.9   | 4.7   | 5.8   | 5.9   | 6.5   | 7.1   | 7.2   |
| 2위 | 운수사고         | 자살    | 운수사고  | 운수사고  | 운수사고  | 암     | 암     | 암     | 암     | 암     |
|    | 3.3          | 4.5   | 3.3   | 3.0   | 2.7   | 2.3   | 2.2   | 2.2   | 2.3   | 2.0   |

\*출처 : 경상남도교육청. (2024). 2024 학생 자살예방 계획

- 또한, 학생 자살 사례를 유형별로 분류했을 때 네 가지 유형(일반군, 반항행동군, 품행문제군, 외톨이군)으로 분류할 수 있음. 이 중 일반군이 62.8%로 가장 큰 비중을 차지하는데, 이 유형은 자살징후가 학교에서 쉽게 드러나지 않아 사전 식별 및 예방이 매우 어려움. 이는 학교에서 주변 사람들을 배려하는 모습을 보이는 등 사회지향성이 높아 별다른 어려움 없이 잘 적응하는 것처럼 보여 더욱 세심한 관찰이 필요함. 따라서 청소년 자살 예방을 위해서는 학교·가정·지역사회가 긴밀하게 연계하여 조기 발견과 체계적인 지원을 위한 시스템을 강화하는 것이 절실함

그림 10. 자살 학생의 유형



• 개선 필요성

- 자살 예방을 위한 제도 마련과 인프라 확충에도 불구하고, 대상자별·위기단계별 세밀한 정책 수립이 부족하여 실질적인 자살 예방 서비스의 작동과 자살사망자 수 감소에는 한계가 있음. 중앙정부 중심의 공급 위주 정책은 근본적인 자살의 원인을 종합적으로 파악하고 맞춤형 서비스를 제공하는 데 어려움을 겪고 있음. 지역사회 주도의 수요 맞춤형 서비스 제공과 촘촘한 안전망 구축을 통한 자살 예방 정책 추진이 절실히 필요하지만, 창원시의 아동·청소년 인구 감소 추세로 인해 생애주기별 자살 예방 사업이 지역 주민의 다양한 요구를 충분히 반영하지 못하고 있어 이를 개선할 필요가 있음
- 최근 부산에서 발생한 여고생 3명 동반 투신자살 사건은 그 심각성과 무게감으로 사회적 충격을 주었음. 이와 같은 비극적 사건들은 단순히 개별 사례를 넘어서 청소년 자살의 구조적 문제를 여실히 드러내고 있음. 비단 부산에서 발생한 사건뿐 아니라 창원시 관 내에서 발생했다더라도, 현재 청소년 자살 원인을 체계적으로 분석할 전문 연구 기반과 시스템이 부재한 현실임. 따라서 청소년 자살 문제에 대한 심층적이고 체계적인 연구와 분석을 통한 대응 체계 마련이 시급함
- 아울러, 아동·청소년 자살 원인은 주로 학교에서 제출한 보고서 등을 통해 대략적으로 파악되고 있으나, 10대 청소년 자살률이 지속적으로 상승하는 가운데서도 그 원인을 심층적으로 분석할 수 있는 체계적인 시스템은 여전히 마련되어 있지 않음. 이러한 비극은 청소년 자살이라는 구조적 문제의 심각성을 반영하며, 청소년들이 처한 삶의 조건과 학교 및 사회에서 경험한 다양한 상황을 종합적으로 분석하는 데 어려움이 따르는 현실을 보여줌

## I 창원시 맞춤형 정책 전략

- 울산광역시 울주군 : 우주 커넥트 울주(Would you connect ULJU)  
 울산광역시 울주군 정신건강복지센터가 보건복지부가 선정하는 “2023년 전국 지자체 자살 예방 우수 사례에 선정됐음. 울주군은 “우주 커넥트 울주(Would you connect ULJU)”라는 메타버스 자살예방서비스를 성공적으로 도입해, 청년 자살률 증가와 1인 가구 고독사 문제 해결에 주목할 만한 성과를 내고 있음. 울주군 정신건강복지센터는 4차 산업 기술을 접목해 메타버스 플랫폼을 구현함으로써, PC, 스마트폰, 태블릿 등 다양한 기기를 활용해 시간과 장소의 제약 없이 청소년과 청년들이 자유롭게 아바타로 상담 공간을 이용할 수 있도록 했음. 특히, 방문 상담에 부담을 느끼는 청소년 및 청년층이 본인이 원하는 시간에 사전 신청을 통해 메타버스 내에서 비대면 상담서비스를 받을 수 있는 등 접근성과 편의성을 대폭 높였음
- 이러한 혁신적 정책은 창원시에 거주하는 청소년들에게도 매우 필요한 방안임. 디지털 환경에 익숙한 현대 청소년들의 특성과 심리적 장벽을 낮출 수 있는 비대면 상담 서비스가 창원시 맞춤형 자살예방정책으로 도입된다면, 더 많은 청소년이 효과적으로 심리 지원을 받으며 건강하게 성장할 수 있을 것임

그림 11. 우주 커넥트 울주(Would you connect ULJU)



\*출처 : 울주군정신건강복지센터. (2025). 울주군정신건강복지센터 홈페이지. <https://ujcmhc.or.kr/>

• 인천광역시 : 청년마음으로 편의점

인천광역시는 GS리테일(GS25)과 협력해 청년들이 자주 이용하는 편의점 12곳에 우울, 외로움, 사회적 고립 등 정신건강 자가검진이 가능한 QR코드를 설치하고, 대면·비대면 심층 상담 서비스를 제공하고 있음. 이 사업은 고립·은둔 청년들의 정신건강 문제를 조기에 발견하고 회복과 일상 복귀를 지원하기 위한 것으로, 마음건강서비스 리플릿도 배포해 청년들이 어디서나 쉽게 전문가 상담을 받을 수 있도록 돕고 있음. 이러한 편의점 기반 접근은 학교를 마친 후 방과 후 학원에 가기 전 편의점을 자주 이용하는 창원시 청소년들에게도 매우 효과적인 자살 예방 정책이 될 수 있음

그림 12. 「청년마음으로」 편의점

**01. 사업안내**

**청년마음으로 편의점이 뭔가요?**

- 고립·은둔 청년의 회복을 위한 24시간 편의점
- 인천 12개의 GS25 편의점에 설치·운영
- 외부활동이 힘든 청년을 위한 자가검진 QR 설치
- 자가검진 참여자 대상 온라인 이벤트 실시
- 청년마음건강센터 정신건강 상담(온라인, 전화, 내소)
- 청년마음건강센터 홍보 리플릿 비치

**02. 위치안내**

**편의점 위치는? CHECK**

|  |  |
|--|--|
| <b>남동구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 미주물도서관점</li> <li>GS25 간석벽돌막점</li> <li>GS25 인천남동로점</li> </ul>  | <b>미추홀구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 흥연해피점</li> <li>GS25 도화나산본점</li> </ul> <b>부평구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 굴포빌리지점</li> </ul> |
| <b>동구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 동구풍림점</li> <li>GS25 송림본점</li> </ul> <b>서구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 경서드림점</li> <li>GS25 루연중앙점</li> </ul> | <b>연수구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 송도아메리칸점</li> </ul> <b>동구</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>GS25 윤남중앙점</li> </ul>                       |

\*출처 : 인천광역시 청년마음건강센터. (2025). 청년마음으로 편의점

• 삼성금융네트웍스의 청소년 생명존중사업 : 마음보호 훈련(HSB) 프로그램

교육부의 '학생 정신건강 증진과 위기 학생 지원 방안'의 일환으로 삼성금융네트웍스는 전국 중·고교 학생들의 마음건강을 강화하고 학교 내 생명존중문화를 확산하기 위해 '청소년 생명존중사업' 업무협약(MOU)을 체결했음. 이 사업에서는 청소년 정신건강 증진용 ▲'마음 보호 훈련(HSB)' 프로그램을 확산하고, ▲중·고교생 멘토 '라이키'와 대학생

멘토 양성을 통해 학교 내 생명존중 활동을 추진함. 또한, ▲청소년 위기 단계별 전문 상담 지원을 위해 사회관계망서비스(SNS) 상담채널도 운영함. 특히 ‘마음보호 훈련(HSB)’은 게임 기반 학습활동을 통해 청소년들이 자신의 감정을 인지하고 표현하며, 도움을 요청하는 ‘3단계 도움찾기 과정’을 익히도록 구성되어 있어 개개인의 정신건강 보호요인을 강화하고 심리적 안정과 자살 예방에 큰 도움을 줌

- 이러한 프로그램은 창원시 청소년들에게도 꼭 필요함. 창원시 내 학교 현장에 맞춰 ‘마음보호 훈련’을 도입하고 멘토링과 SNS 상담 채널을 활성화한다면, 청소년들이 스스로 마음 상태를 점검하고 위기 상황에 적절히 대응할 수 있는 역량을 키워 자살 예방과 정신건강 증진에 효과를 거둘 수 있을 것임

## I 정책 실행과 지속을 위한 방안

- 최근 「2023년 학생자살사망사안보고서 현황 분석」에 따르면, 대부분의 학교가 자살예방 교육과 위기관리위원회를 운영하고 있음에도 불구하고 청소년 자살률은 감소하지 않고 있음. 이는 교육과 대응체계가 형식적으로 운영될 가능성을 보여주며 단순한 회의 개최나 교육 횟수 증가보다 실제 개입 내용과 효과를 평가·강화하는 방향으로 전환할 필요가 있음
- 최근 분석에 따르면 청소년 자살은 학업, 가족, 개인 문제 등 복합적 요인이 함께 작용하는 경우가 많아 외부에서 징후를 조기에 발견하기 어려운 것으로 나타남. 특히 자살 전 뚜렷한 행동 변화가 없는 경우가 많지만, 정서적 측면에서는 이미 위험 신호가 존재했으며, 상당수가 직전 몇 달간 정서·행동 문제나 정신질환을 경험한 것으로 확인됨. 즉, 청소년들의 마음건강은 더욱 악화되는 추세에 있으며, 복합적 원인과 보이지 않는 징후를 고려한 정교한 개입과 지원체계가 필요함
- 청소년 자살 예방 교육은 단순한 횟수나 참여율 확대가 아니라 질적 수준과 실효성 강화에 중점을 두어야 함. 창원시는 맞춤형 상담·참여형 프로그램을 확대하고 복합적 원인에 대응할 수 있는 통합적 지원체계를 통해 조기 징후를 정확히 파악하고 실질적 예방 효과를 달성해야 함

## 5 결론 및 향후 방향

### I 결론

- 창원시는 전국 및 경남 평균보다 높은 자살률을 보이고 있으며, 특히 청소년 자살 문제는 단순한 개인적 위기 상황을 넘어서 학업·가정·개인적 요인 등이 복합적으로 작용하는 구조적 문제로 드러나고 있음. 그 중에서도 청소년 자살은 사전에 뚜렷한 징후가 드러나지 않는 경우가 다수에 달해 조기 발견조차 어려운 특성을 지니고 있으며, 이는 기존의 형식적·공급 중심적 자살 예방 정책으로는 실질적인 성과를 달성하기 어렵다는 한계를 명확히 보여줌
- 또한, 보건복지부 추계에 따르면 지난해 잠정 자살 사망자는 1만 4,439명으로 하루 평균 약 40명이 생명을 잃는 상황이며, 자살 또는 자살 시도로 인해 소요된 사회·경제적 비용은 연간 5조 3,895억 원에 달하는 것으로 집계되었음. 이러한 자살 문제는 지역적 범위를 넘어, 국가 전체적으로도 인명 손실과 막대한 재정 부담을 안기는 심각한 사회적 비용임을 방증함
- 특히, 최근 발생한 부산 여고생 3명의 동반 투신자살 사례는 단순히 개별 사건에 그치지 않고, 청소년 자살이 개인적 비극을 넘어 사회 전체가 책임지고 대응해야 할 구조적 문제라는 점을 확인시켜 줌. 이에 따라 청소년 자살 문제는 지역 공동체 차원에서뿐만 아니라 국가적 차원에서 사회적 책임을 분담하고, 다각적이고 지속적인 자살 예방 정책을 추진해야 할 필요성을 더욱 절실히 드러내고 있음
- 따라서 창원시는 관내 청소년 자살을 단순한 개인 문제로 한정 짓지 않고, 사회 전체가 함께 해결해야 할 구조적 과제이자 국가적 손실을 줄이는 핵심 과제로 인식해야 함. 이러한 문제의식 위에서 청소년이 스스로 삶을 지킬 수 있는 힘을 기르고 지역사회와 국가가 든든한 안전망이 되어주는 통합적 생명존중 정책 체계구축이 시급함

### I 향후 방향

- 창원시는 현재 높은 자살률과 청소년 자살의 심각성을 감안할 때, 더 이상 단편적이고 형식적인 예방 활동에 머물러서는 안 됨. 디지털 기반 청소년 친화 서비스 확대(메타버스 상담 플랫폼 운영), 생활밀착형 접근 강화(「청년마음으로」 편의점), 맞춤형 예방 교육 내실화 및 학교 중심의 선제적 개입(「마음보호훈련(HSB)」), 심층 연구 기반 데이터 체계 마련, 지역사회 네트워크 강화 등이 동시에 추진되어야 함

- 따라서 창원시는 청소년들이 위기 징후를 조기에 인식하고, 필요할 때 즉시 적절한 지원을 받을 수 있는 실질적 보호 환경을 마련해야 함. 이를 위해서는 단순한 개별 프로그램 도입을 넘어, 아동·청소년·가정·학교·지역사회·지자체가 상호 긴밀히 연계되는 통합적 안전망 체계를 구축하는 방향으로 나아가야 함
- 결국 청소년 자살 예방은 개별적인 비극을 줄이는 차원을 넘어 지역사회 전반의 지속 가능성과 더 나아가 국가적 손실을 최소화하는 핵심 과제임. 창원시는 “모든 청소년이 안전하고 존중받는 삶을 누릴 수 있는 도시”를 목표로 선제적이고 지속적인 정책 추진에 나서야 할 것임

## I 참고문헌

- 박상혁. (2025년8월17일). ‘36분마다 자살’하는 나라... 수십년째 치솟기만 하는 자살률. 머니투데이
- 통계청. (2024). 2023 사망원인통계
- 여성가족부. (2025). 2025 청소년 통계
- 통계청. (2024). 한국의 사회동향 2023
- 보건복지부. (2024). 2023 자살실태조사
- 경상남도교육청. (2024). 2024 학생 자살예방 계획
- 질병관리청. (2024). 제20차(2024) 청소년건강행태조사 통계
- 창원시. (2025). 2025년도 주요업무계획(창원·마산·진해보건소)
- 보건복지부. (2024). 2024 자살예방백서
- 보건복지부. (2025). 2025년 전국민 마음투자 지원사업 안내
- 보건복지부. (2025). 2025년 생명존중안심마을 운영지침서
- 창원시(창원·마산·진해)정신건강복지센터. (2025). 창원시 청소년 자살예방사업 운영성과
- 신소윤. (2025년6월23일).부산 고교생 3명 사망... 교육계 ‘10대 자살 원인 파악할 시스템 부재’. 한겨레
- 울주군정신건강복지센터. (2025). 울주군정신건강복지센터 홈페이지. <https://ujcmhc.or.kr/>
- 인천광역시 청년마음건강센터. (2025). 청년마음으로 편의점
- 삼성금융네트웍스. (2025). 생명사랑 라이키. <https://belikey.co.kr/>
- SCHU 마음건강증진연구센터. (2024). 2023년 학생자살사망사안보고서 현황 분석

# 아동의 놀 권리 보장에 대한 고찰

● ● ● 작성자 : 정책지원관 이지은

- 아동의 ‘놀 권리’는 대한민국이 1991년 비준한 UN 「아동권리협약」에서 보장하는 기본권 중 하나이며, 최근 국내에서도 아동의 성장·발달·학습에 있어 핵심 요소로 인식되고 있음. 이러한 공감대를 바탕으로 정부 기본계획 내 ‘놀 권리’ 및 ‘놀이’ 관련 추진과제와 목표의 비중이 양적·질적으로 확대되는 추세임
- 그러나 현행 대한민국 헌법과 법률에는 아동의 ‘놀 권리’를 직접적으로 명시한 조항이 없으며, ‘놀이’ 관련 규정도 산발적으로 규정되어 있어 체계성이 부족함. 더불어 학업 중심 문화 속에서 ‘놀이’가 학업을 방해하는 요소로 인식되는 경향이 여전히 아동의 놀 권리가 구조적으로 제약받고 있는 실정임
- 이에 따라 교육청과 지방자치단체는 2017년부터 ‘놀 권리’ 및 ‘놀이’에 관한 정의와 규정을 담은 조례를 제정해왔으며, 창원시 또한 「창원시 아동의 놀 권리 보장 조례」를 제정하여 제도적 기반을 마련하였음. 본 보고서에서는 우리 시 아동의 놀이 실태를 종합적으로 분석하고, 이를 토대로 우리 시 아동의 삶의 질 향상과 건전하고 다양한 놀이문화 조성을 위한 실효성 있는 정책과제와 지원방안을 도출하는 데 기여하고자 함

## 1 배경 및 목적

### I 연구 필요성 및 목적

- 최근 놀이에 대한 논의는 성인 중심의 놀이가 아닌 아동 주도의 놀이와 아동의 자율성과 성장을 촉진하는 방안으로 전환되고 있음. 아동의 발달과 성장에서 놀이문화 또는 여가 문화는 신체의 발달, 정서 및 인지 발달, 사회적 발달 전반에 있어서 매우 중요한 역할을 갖고 있으며, 아동에게 놀이 활동 및 여가 활동의 부족은 건강한 성인으로의 성장에 필요한 신체적, 정신적 역량을 갖지 못하게 됨. 아동은 성장하면서 지역사회 친구들과 놀이 관계를 통하여 소통하고 상호작용함으로써 사회성을 키우고 공동체를 경험하게 됨. 따라서 아동은 놀이 활동에 필요한 시간과 공간을 확보할 수 있어야 하고, 아동의 요구에 부응하여 제공하는 것이 중요한 정책 사안이라 볼 수 있음. 국제사회에서도 ‘아동·청소년의 놀 권리’에 대해 UN아동권리협약 제31조에서는 “모든 아동은 적절한 휴식과 여가 생활을 즐기며,

문화예술 활동에 참여할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며, 국내 아동권리헌장(2016)<sup>1)</sup>에서는 ‘아동은 휴식과 여가를 누리며 다양한 놀이와 오락, 문화·예술 활동에 자유롭게 즐겁게 참여할 권리가 있다’라고 명시하고 있음

표 1. 아동권리헌장

|    |  |
|----|--|
| 1조 | 아동은 생명을 존중받아야 하며 부모와 가족의 보살핌을 받을 권리가 있다.                                   |
| 2조 | 아동은 모든 형태의 학대와 방임 폭력과 착취로부터 보호받을 권리가 있다.                                   |
| 3조 | 아동은 출신, 성별, 언어, 인종, 종교, 사회경제적 배경, 학력, 연령, 장애 등의 이유로 차별받지 않을 권리가 있다.        |
| 4조 | 아동은 개인적인 생활이 부당하게 공개되지 않고 보호받을 권리가 있다.                                     |
| 5조 | 아동은 신체적 정신적 사회적으로 건강하게 성장하고 발달하는데 필요한 기본적인 영양, 주거, 의료 등을 지원받을 권리가 있다.      |
| 6조 | 아동은 자신이 살아가는데 필요한 지식과 정보를 알 권리가 있다.  |
| 7조 | 아동은 자유롭게 상상하고 도전하며 창의적으로 활동하고 자신의 능력과 소질에 따라 교육받을 권리가 있다.                  |
| 8조 | 아동은 휴식과 여가를 누리며 다양한 놀이와 오락, 문화예술 활동에 자유롭게 즐겁게 참여할 권리가 있다.                  |
| 9조 | 아동은 자신의 생각이나 느낌을 자유롭게 표현할 수 있으며 자신에게 영향을 주는 결정에 대해 의견을 말하고 이를 존중받을 권리가 있다. |

\*출처: 보건복지부

- 이는 역사적으로 아동의 놀 권리를 확보하려는 사회적인 노력과 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있으며, 이러한 놀이의 중요성에 비하여 우리나라는 여전히 아동을 대부분 학업 관련 성취지향에 모든 초점을 맞추고 있음. 이 결과 교육부에서 발표한 경제협력 개발기구(OECD)의 국제 학업성취도 평가(PISA) 2022에서 우리나라 학생들은 모든 영역에서 평균보다 높은 평균 점수를 기록하였음

1) 「보건복지부」에서는 아동이 스스로 자신의 권리를 알고 지킬 수 있고 어른도 아동들의 권리를 이해하고 존중하여야 한다는 약속인 아동권리헌장(2016.5.2.)을 제정하였음

표 2. 국제 학업성취도 평가(PISA) 2022

| 구분      | 수학    |             |           | 읽기    |             |           | 과학    |             |           |
|---------|-------|-------------|-----------|-------|-------------|-----------|-------|-------------|-----------|
|         | 평균 점수 | 순위          |           | 평균 점수 | 순위          |           | 평균 점수 | 순위          |           |
|         |       | OECD (37개국) | 전체 (81개국) |       | OECD (37개국) | 전체 (80개국) |       | OECD (37개국) | 전체 (81개국) |
| 대한민국    | 527   | 1~2         | 3~7       | 515   | 1~7         | 2~12      | 528   | 2~5         | 2~9       |
| OECD 평균 |       | 472         |           |       | 476         |           |       | 485         |           |

\*출처: 교육부

- 우리나라 학생들은 모든 영역에서 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 높은 평균 점수를 기록하였음. OECD 회원국 중 수학 1~2위, 읽기 1~7위, 과학 2~5위로 높은 성취를 나타냈으며, 전체 81개국 중에서도 수학 3~7위, 읽기 2~12위, 과학 2~9위로 높은 순위를 기록하였음

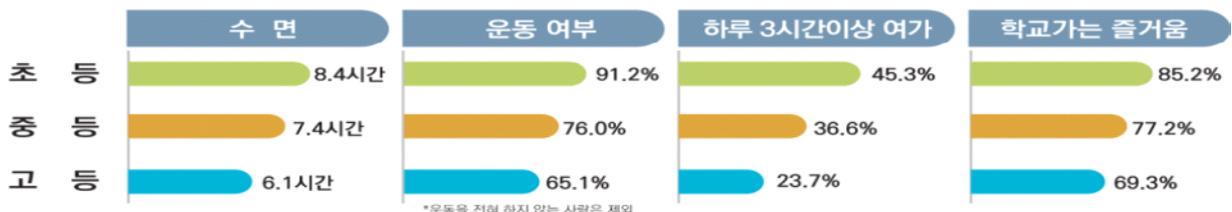
그림 1. 아동 행복지수 및 우울증 진료 인원



\*출처: EBS 특집 다큐 '아동 성장 보고서'

- 반면에 2022년 OECD 22개국 초등학교 4~6학년 기준, 우리나라 어린이 행복지수는 OECD 국가 중 가장 낮은 것으로 나타났으며, 학업 관련 스트레스가 가장 높았음. 또한 2018~2022년 국민건강보험공단의 아동·청소년 우울증 진료 인원 조사 결과, 60% 이상 급증한 것을 알 수 있음

그림 2. 아동·청소년의 수면, 운동, 여가, 즐거움 정도



\*출처: 보건복지부, 제2차 아동정책기본계획('20~'24) 배포자료

- 또한 보건복지부 제2차 아동정책기본계획(‘20~‘24)<sup>2)</sup>에서 제시된 아동의 삶의 질에 영향을 미치는 학업 스트레스, 수면, 운동, 여가, 또래관계 등은 점점 더 악화되고 있는 것으로 나타났음

표 3. 2024년 아동 삶의 질 지수(CWBI) 결과

| 순위 | 지역 | 종합지수   | 순위 | 지역 | 종합지수  |
|----|----|--------|----|----|-------|
| 1  | 부산 | 117.38 | 11 | 경남 | 96.38 |
| 2  | 세종 | 116.40 | 12 | 경북 | 94.53 |
| 3  | 대구 | 110.92 | 13 | 인천 | 92.32 |
| 4  | 광주 | 109.43 | 14 | 전남 | 92.23 |
| 5  | 울산 | 106.79 | 15 | 강원 | 91.90 |
| 6  | 제주 | 104.70 | 16 | 전북 | 85.67 |
| 7  | 서울 | 101.19 | 17 | 충남 | 82.24 |
| 8  | 경기 | 99.76  |    |    |       |
| 9  | 충북 | 99.49  |    |    |       |
| 10 | 대전 | 98.67  |    |    |       |

\*출처: Save the Children-서울대 사회복지연구소, 「2024 한국 아동 삶의 질」 발표

- 이어서 국제아동권리 비정부기구(NGO) ‘세이브더칠드런(Save the Children)’에서 발표한 ‘2024 한국 아동의 삶의 질’ 연구 보고서에 따르면, 2023년 전국 17개 시·도 초등학교 3학년과 5학년, 중학교 1학년 각 2,500명과 학부모를 대상으로 아동 삶의 질 지수(CWBI)를 도출해 분석한 결과 CWBI117.38을 기록한 부산이 가장 높았음. 이어 세종(116.40), 대구(110.92), 광주(109.43), 울산(106.79) 순으로 나타났음. 서울(101.19)은 제주(104.70)에 이어 7위였으며, 반면에 충남의 CWBI는 82.24로 가장 낮았음. 경남도 96.38의 종합순위 11위로 하위권에 머무는 것을 알 수 있음
- 이러한 불균형적인 아동의 삶의 질을 개선하기 위해 정부 차원의 「포용국가 아동정책」으로 ‘창의성, 사회성 계발을 위한 놀이 혁신’ 과제가 추진되었으며, 제6차 「청소년 기본계획」에서도 ‘아동·청소년의 여가권 신장’을 다루는 등 아동의 놀이권 보장을 위한 정책이 개진되었음. 또한 교육정책을 중심으로 2015년 「어린이 놀이현장」을 제정하였으며, 시·도 교육청에서는 「아동의 놀 권리 보장에 관한 조례」를 제정하여 운영하고 있음

2) 아동복지법 제7조에 따라 5년 단위 아동정책 목표와 기본방향, 주요 추진과제를 수립하고, 중앙부처·지자체 공동으로 시행·관리하는 중장기 계획으로, 아동의 발달 주기에 따라 직·간접적으로 고려되어야 하는 가족·보육·교육·문화·여가·체육·건강·안전·복지·산업 등 모든 영역을 포괄하여 수립함

- 이러한 노력에도 불구하고 아직까지 아동의 학업 스트레스를 줄여야 한다는 사회적 인식은 있으나 실제로 이를 실현하기 위한 사회적 공감대가 부족하고, 변화하는 아동의 놀이문화의 특성을 그들의 시각에서 이해하고자 하는 노력이 미흡한 실정임. 따라서 아동의 놀이 실태에 대한 종합적인 분석을 바탕으로 아동의 놀 권리 보장을 위한 정책 과제 개발과 지원방안을 마련하는 것을 목적으로 함

## 2 아동의 놀이 실태

### I 놀이에 대한 이해

- 놀이에 대한 관점은 아동·청소년의 행복 또는 삶의 질에 있어서 놀이가 왜 필요한지 어떤 의미가 있는지에 대한 철학적 논의라고 볼 수 있음. 또한 정책적인 관점에서는 놀이의 결핍이 아동·청소년의 성장에 어떠한 문제를 가져오거나 어떤 역할을 수행하는가에 초점을 두고 있다고 볼 수 있음. 놀이에 대한 이해는 인간의 자유로운 즐거움과 기쁨으로 인간 본연의 자연스러운 행위로 설명되고 있음. 자발적인 참여로 인해 놀이가 형성되고 타인과 놀이를 함께하면서 즐거움이 배가 되는 것으로 볼 수 있음. 또 다른 놀이의 이해로는 인간이 가지고 있는 잠재력의 적극적인 발현 방법으로, ‘프뢰벨’은 아동의 개성이 놀이 활동을 통하여 표출되기 때문에 아동의 무한한 잠재력을 발전시키는 수단으로 설명하고 있음

### I 우리나라 아동·청소년의 놀이 실태

- 2021년 ‘한국청소년정책연구원’에서 발간한 「아동·청소년의 놀이 실태 및 성장지원 방안 연구」에서는 서울과 경기도 지역의 초등학생, 중학생, 고등학생 564명을 대상으로 설문 조사를 실시하였음. 연구 결과로 아동은 주로 친구들과 놀이나 여가 활동을 즐기며, 학년이 높아질수록 가족 간 놀이 등의 관계가 약해지고 있었으며, 아동들이 주로 이용하는 놀이 수단으로는 컴퓨터나 휴대폰, TV 등 미디어를 활용한 것이 가장 높게 나타났음. 주말에도 학원 등의 학습활동으로 놀 시간은 거의 확보하지 못하고 있었으며, 주요 놀이 장소로는 놀이터, 친구집, 노래방, 카페, 도서관, PC방 등이 높았음. 이 실태 분석은 지역 등과 같이 포괄적인 측면에서 미흡한 편이며, 놀이의 전반적인 실태를 제시하였으나 놀이권 확보를 위한 정책적 대안이 별도로 제시되어 있지 않았음

### 3 놀 권리 관련 법률 및 정책 현황

#### I 아동의 놀 권리 관련 법률

- 아동의 놀 권리를 명시적으로 규정한 최초의 국제 선언은 국제연합(UN)의 아동권리선언(Declaration of the Rights of the Child)으로, 1959년 아동의 권리 10가지를 선포하였음. 이 선언의 제7원칙에는 “아동은 놀이 및 레크리에이션을 위한 충분한 기회를 부여받을 권리를 가지며”, “놀이 및 레크리에이션은 교육과 똑같은 목적을 지향해야 하고 사회 및 공공기관은 이 권리의 향유를 추진하기 위해 노력하지 않으면 안 된다”고 명시되어 있음
- 국제연합(UN)은 1989년 ‘아동의 권리에 관한 국제협약((아동권리협약, UNCRC) Convention on the Rights of the Child))을 채택함. 아동권리협약은 아동에게 독립된 인권과 자율성, 자기결정권을 보장함으로써 실질적으로 아동의 권리주체성을 인정한 최초의 국제법적 조치라고 여겨짐. 1989년 UN총회에서 만장일치로 채택된 아동권리협약은 1990년 20개국 이상의 비준을 받게 되어 국제법적 효력을 갖게 되었고, 우리나라도 1990년 이 협약에 서명한 후 1991년 이를 비준하였음
- 아동권리협약 제31조 제1항에서는 “당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락활동에 참여하며, 문화적·예술적 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정한다”고 규정하여 아동의 놀 권리를 명시적으로 인정하였음. 제2항에서는 “당사국은 문화적·예술적 생활에 완전하게 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 촉진하며, 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회의 제공을 장려하여야 한다”고 규정하여 아동의 놀 권리를 보장하기 위한 각종 조치를 취하여야 할 의무를 제시하고 있음
- 아동 놀 권리에 대한 우리나라의 국내법은 헌법, 아동복지법 등이 있지만 우리나라는 아동의 권리보장에 대해 다양한 법적 근거가 마련되어 있음에도 불구하고 아직까지 ‘아동권리’ 및 ‘아동의 놀 권리’보장을 표면에 내세운 법률은 아직 마련되어 있지 않아 실질적인 아동 놀 권리 실현을 위해서는 아동기본권 제정이 필요한 상황으로 볼 수 있음
- 「헌법」
  - 아동의 놀 권리는 헌법 제10조에서 정한 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제12조에서 정한 신체의 자유, 제17조에서 정한 사생활의 자유 등이 있음. 헌법 제10조에서는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지고 있음.

국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다'고 규정하고 있으며, 제12조에서는 '모든 국민은 신체의 자유를 가진다'라고 규정하고 있음. 또한 제17조에서는 '모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다'고 규정하고 있음

- 「아동복지법」

- 아동복지법 제2조 4항에는 '아동은 아동의 권리보장과 복지증진을 위하여 보호와 지원을 받을 권리를 가짐'을 제시함으로써 아동의 권리보장 및 권리보장을 위한 지원을 법으로 규정하고 있음. 또한 아동복지법 제52조(아동복지시설의 종류) 8항에는 '지역아동센터는 지역사회아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설'로 규정하고 놀이와 오락을 제공하도록 하고 있음

- 「국민여가활성화기본법」

- 휴식과 여가에 관해 규정하고 있는 대표적인 법률은 '국민여가활성화기본법'으로 볼 수 있음. 이 법률에서 규정하고 있는 여가란 "자유시간 동안 행하는 강제 되지 아니한 활동"으로 법 제3조제1호에 따라 문화예술, 문화콘텐츠, 국민관광, 체육 및 생활체육이 포함됨

- 「문화예술진흥법 및 문화예술교육지원법」

- 문화예술진흥법은 문화예술 진흥을 위해 모든 국민을 대상으로 하는 법률이지만 일부 조문에서 특별히 아동의 놀이 정책과 관련되는 내용을 포함하고 있음. 문화예술진흥법 제2조에서는 "문화예술이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 출판 및 만화, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬 등을 말한다." 또한 제2조제1항제3호에서 문화시설의 종류를 열거하고 있는데, 대통령령에 위임한 시설로서 시행령 제2조 지역문화 활동시설이 있고 지역문화 활동시설 중에 청소년 기본법 상의 청소년활동시설(별표1의 4호. 라목)이 포함되어 있음. 따라서 청소년 활동시설 역시 문화예술진흥기금이나 국고보조 등 문화예술진흥법 상의 각종 지원을 받을 수 있는 근거가 마련되어 있는 것으로 볼 수 있음

- 「국민체육진흥법」

- 국민체육진흥법 제16조에서는 여가 체육 활동의 육성과 지원에 필요한 시책을 마련하도록 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있으며, 레크리에이션 보급과 프로 경기의 건전한 육성을 위해 노력하도록 규정하고 있음

- 「청소년활동진흥법」
  - 청소년활동진흥법은 청소년활동을 진흥하기 위해 제정된 법률로서 청소년기본법 제3조의 정의에 따르면 “청소년활동이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련·교류·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.” 청소년활동과 놀이를 동일한 개념으로 볼 수는 없으나, 청소년활동진흥법 제2조의 정의에 따르면 “청소년 문화 활동이란 청소년이 예술 활동, 스포츠 활동, 동아리활동, 봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동”이라고 규정하고 있기 때문에 청소년활동에는 놀이 또는 놀이 개념이 혼재되어 있는 여가 활동이 포함되어 있는 것으로 볼 수 있음
- 아동·청소년 놀 권리 관련 조례
  - 현행 자치법규 중에서 아동의 놀 권리 보장이나 증진을 위해 제정된 조례들이 있음. 2025년 7월 기준, 현재 전국의 지방자치단체 중에서 ‘아동의 놀 권리에 관한 조례’는 총 96개이며, 교육청에서 제정한 ‘어린이 놀 권리 보장에 관한 조례’는 총 13개임. 전국에서 최초로는 2017년 전라남도 교육청에서 ‘어린이 놀 권리 보장에 관한 조례’를 제정하여 2018년 1월 1일부터 시행하였으며, 지방자치단체 중에서는 2019년 경기도에서 최초로 ‘경기도 아동의 놀 권리 증진을 위한 조례’를 제정하였음

## I 아동의 놀 권리 관련 우리나라 정책 현황

- 제2차 아동정책 기본계획(2020~2024년)
  - 2020년부터 향후 5년간 추진되는 “아동정책기본계획”은 정부의 포괄적인 아동정책 수립 방향을 규정한다는 점에서 타 법률 등에 의한 기본계획과 구분되어져 있음

표 4. 제2차 아동정책 기본계획(2020~2024) 정책 방향 및 주요내용

| 구분               | 정책 방향 및 주요내용                  |  |
|------------------|-------------------------------|--|
| 비전               | 행복한 아동, 존중받는 아동               |  |
| 목표               | 아동 행복도 증진, 아동 최우선 원칙 기반 실현 조성 |  |
| 5<br>대<br>영<br>역 | 1. 미래를 준비하는 삶                 | 누리과정 내실화, 문화인프라 확충 등 아동이 개인의 삶과 미래사회 발전에 요구되는 다양한 능력을 갖춰 나갈 수 있는 사회적 지원체계 마련 |
|                  | 2. 건강한 삶                      | 정신 건강 관리 인프라 확충, 생활습관(비만) 관리, 아동 예방접종을 향상 등 아동 건강관리체계 마련                     |

| 구분               | 정책 방향 및 주요내용 |   |
|------------------|--------------|---|
| 5<br>대<br>영<br>역 | 3. 안전한 삶     | 아동학대, 불량식품 등 아동기 안전 위해요인에 대한 대응 마련                            |
|                  | 4. 함께하는 삶    | 방과 후 돌봄 체계 정비 등 사회적 보호가 필요한 아동(빈곤, 장애, 다문화 등)에 대한 종합적 보호대책 마련 |
|                  | 5. 실행기반 조성   | 육아휴직 급여지원 등 아동정책 지원 인프라 확충, 아동 친화적이고 편안하게 양육·보호될 수 있는 발달환경 조성 |

\*출처: 보건복지부

- 포용국가 아동정책(2019.5.23.)
  - 우리나라 아동 삶의 만족도는 OECD 국가 중 낮은 수준으로, 보호가 필요가 아동 대상으로 공적 개입이 부족하고, 민간 중심의 아동보호체계가 지속됨에 따라 아동에 대한 국가적 책임 확대를 포용국가 아동정책의 추진 방향으로 설정하게 되어있음

표 5. '포용국가 아동정책' 비전 및 주요 추진과제

|                           |  |
|---------------------------|--|
| 전략<br>·<br>주요<br>추진<br>과제 | ① 보호가 필요한 아동에 대한 국가의 공적 책임 강화  |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>①-1 보호대상아동 발생 예방을 위한 제도 혁신</li> <li>①-2 보호대상아동은 국가가 확실히 책임지도록 시스템을 혁신</li> <li>①-3 아동학대 대응체계 혁신 및 가족 회복 지원 강화</li> <li>①-4 원가정 보호가 어려운 아동은 최대한 가정형 보호</li> <li>①-5 다양한 배경을 가진 아동에 대한 보호 강화</li> <li>①-6 체계적 지원을 위한 기반 강화</li> </ul> |
|                           | ② 아동 권리 보장 및 안전한 돌봄 강화   |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>②-1 아동에 대한 체벌 금지 노력 등 아동권리 강화</li> <li>②-2 아동의 목소리에 귀 기울이는 정부</li> <li>②-3 믿을 수 있는 촘촘한 돌봄 체계 구축</li> </ul>  |
|                           | ③ 생애 초기부터 촘촘하게 돌보는 아동 건강   |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>③-1 건강한 신체를 위한 예방-조기발견-사후관리 강화</li> <li>③-2 마음건강 예방 및 관리 강화</li> <li>③-3 가정-학교-지역사회가 함께 돌보는 건강 취약 아동</li> </ul>   |
|                           | ④ 창의성·사회성 계발을 위한 놀이 혁신   |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>④-1 지역사회 놀이혁신 추진전략</li> <li>④-2 지역사회 주도의 놀이혁신 확산</li> <li>④-3 다양한 놀이공간 및 프로그램 확산</li> <li>④-4 창의적 놀이를 통해 잠재력을 키우는 학교</li> </ul>   |

\*출처: 보건복지부

• 제7차 청소년정책 기본계획(2023~2027)

- 청소년 인구 규모 감소와 함께 청소년 특성이 변화되고 있으며 다양한 사회 변화로 청소년이 직면한 기회와 위기 모두 증가하였으므로, 이에 대비하기 위한 계획을 수립하였음

표 6. 제7차 청소년정책 기본계획(2023~2027)

| 정책<br>과제 | 대과제(5개)               | 중과제(14개)  |
|----------|-----------------------|---|
|          | ① 플랫폼 기반 청소년활동 활성화    | ①-1 청소년 디지털역량 활동 강화<br>①-2 청소년 미래역량 제고<br>①-3 다양한 체험활동 확대<br>①-4 학교안팎 청소년활동 지원 강화 |
|          | ② 데이터 활용 청소년 지원망 구축   | ②-1 위기청소년 복지지원체계 강화<br>②-2 청소년 자립 지원 강화<br>②-3 청소년 유형별 맞춤형 지원                     |
|          | ③ 청소년 유해환경 차단 및 보호 확대 | ③-1 청소년이 안전한 온·오프라인 환경 조성<br>③-2 청소년 범죄 예방 및 회복 지원<br>③-3 청소년 근로보호 강화             |
|          | ④ 청소년의 참여·권리 보장 강화    | ④-1 청소년 참여 활동 강화<br>④-2 청소년 권익 증진   |
|          | ⑤ 청소년정책 총괄 조정 강화      | ⑤-1 청소년정책 인프라 개선<br>⑤-2 지역 맞춤형 청소년정책 추진체계 구축                                      |

\*출처: 보건복지부

• 제4차 중장기보육 기본계획(2023~2027)

- 저출산 장기화 등 정책 환경과 보육서비스 수요 변화를 반영한 향후 5년간 영유아 보육정책 방향의 종합적 제시가 필요함에 따라 수립되었음

## I 교육청 및 지방자치단체 우수사례

- 지방자치단체에서도 아동의 놀 권리 보장과 놀이문화 활성화를 위한 각종 사업을 추진하고 있음. 대표적인 사례로 교육청의 경우 대구교육청의 ‘너와 내가 행복한 교실’, 전북교육청의 ‘놀이밥60+ 프로젝트’ 등이 있으며, 지방자치단체의 경우 울산 동구 ‘대왕별 아이누리’, 서울시 양천구 ‘1동 1창의놀이터’, 서울시 종로구 ‘산마루놀이터’ 사업 등이 있음

• 대구교육청 ‘너와 내가 행복한 교실’

- 대구교육청은 초등학생 놀이 중심의 학급 관계 증진 프로그램인 ‘너와 내가 행복한 교실’을 관내 초등학교 60교 1~6학년을 대상으로 운영하였음. 놀이 중심의 집단 상담을 통해 다양한 자기표현을 연습하며 협동적, 공감적 사회기술을 훈련하고 발전시키는 프로그램으로, 참여 학생들은 교실에서 놀이를 통해 긍정적인 관계 형성을 경험하면서 학급에 대한 소속감과 또래 간 유대감을 강화해 나가는 것임. 1~2학년을 대상으로 ‘다양한 감정과 신체 변화 이해하기’, 3~6학년 대상으로 ‘친구와 생각과 감정을 나누기’ 등의 프로그램 내용으로 구성되어 있음

그림 3. 대구의 ‘초등 놀이 교육’



\*출처: 영남일보, ‘책상 물리고 신나는 놀이 한판..공부의 근력이 자란다’, 2018.7.30.

• 전북교육청 ‘놀이밥60+ 프로젝트’

- 전라북도교육청은 2014년부터 초등학생들이 하루 60분 이상 놀 수 있게 하자는 취지에서 ‘놀이밥 60+ 프로젝트’를 추진해오고 있음. 중간놀이 프로그램과 방과 후 놀이과정 등이 있음. 중간놀이 프로그램은 초등학교 일과 중에 쉬는 시간, 점심시간, 방과 후 시간 등을 활용하여 60분 이상 놀이 시간을 확보해주는 것으로 학생들이 주도하는 모든 놀이활동이 포함됨. 또한 ‘놀이밥퍼(놀이밥 퍼주는 엄마 아빠)’라고 불리는 학부모 놀이자원활동가를 구성하여 가정과 지역이 연대할 수 있도록 하고 있음

그림 4. 전북 도내 ‘놀이밥 60+ 프로젝트’



\*출처: 전북도민일보, ‘놀이밥 60+ 프로젝트 공유공감대 확산’, 2019.4.16.

• 울산 동구 공공 놀이시설 ‘대왕별 아이누리’

- 울산시설공단에서 운영하는 어린이 복합문화공간인 ‘대왕별 아이누리’는 모래, 흙, 파도 소리 등 자연을 벗 삼아 뛰어놀 수 있고, AR·VR 등의 가상현실을 체험할 수 있는 특별한 공간이라고 볼 수 있음. 볼 풀장이 마련되어 있는 실내 놀이터와 점토 놀이터, 점핑 넷, 숲 밧줄·점토 놀이터 등의 다양한 체험 공간을 조성하여 어린이들이 아름다운 자연과 함께 마음껏 뛰어놀면서 사고력, 상상력을 키우고 다양한 놀이를 통해 건강하게 성장할 수 있도록 도와주는 교육의 장 역할을 톡톡히 해내고 있음

그림 5. 울산 동구 ‘대왕별 아이누리’



\*출처: 울산시설공단

• 서울시 양천구 ‘1동 1창의놀이터’

- 양천구의 창의놀이터 사업은 2017년 구청장의 공약사업으로 아이들의 주체적이고 창의적인 놀이를 위해 시작된 놀이터 리모델링 사업임. 기존 놀이터에서 보이는 획일적인 조형물 대신 다양하게 활용할 수 있는 놀이기구를 설치하였음. 창의놀이터로 아이들의 창의적인 놀이를 위한 환경 조성이 이루어진 후 이와 연계한 놀이 프로그램을 운영하고 있음

그림 6. 양천구 ‘1동 1창의놀이터’



\*출처: 매일일보, ‘양천구, “놀이 공화국 구현 나선다”... 어린이공원 비전 제시’, 2022.02.19.

- 양천구의 창의놀이터 운영은 우선 놀이터마다 정해진 시간에 놀이활동 매니저 및 놀이터 활동가의 놀이 프로그램 진행을 통해 유아부터 초등학생까지 주 2회씩 진행되고 있음. 2025년 현재 총 10개소의 놀이터를 운영 중이며, 놀이터 구성과 운영에 있어 아이들의 의견이 적극 반영되었음. 어린이들에게 자신이 원하는 놀이터의 모습을 그림으로 그리도록 하여 그림을 접수받아 어린이들의 의견과 전문가들의 의견을 취합하여 실제 놀이터 설계에 적용되도록 하였음. 뿐만아니라 모니터링의 과정에 놀이터 이용 아동과 학부모를 통해 주기적인 만족도를 반영하여 기획부터 운영 평가의 과정에 어린이들과 지역사회가 함께 참여하고 있음
- 서울시 종로구 친환경 자연형 어린이 놀이터 ‘산마루놀이터’
  - 국토교통부 도시재생 선도지역으로 지정된 종로구 창신동에 어린이를 위한 신개념 놀이공간인 ‘산마루놀이터’를 조성하였음. 2,184㎡ 규모에 총 사업비 26억 8,500만원이 투입되었음. ‘산마루놀이터’에는 봉제공장으로 상징되는 창신동의 정체성을 담기 위해 골무 형태의 건축물을 만들고, 정글짐을 만들어 정글짐 정상에서 서울시내 전경을 한눈에 볼 수 있도록 하였음. 건축물 내부에는 도서관과 미디어 시설을 갖춘 다목적 공간을 설치하여 어린이 영화관, 동화작가 북 콘서트, 원예 교실 등의 프로그램을 진행하고 있음

그림 7. 종로구 ‘산마루 놀이터’



\*출처: 종로구청

## 4 | 외국의 놀이 정책 및 사업 분석

### I | 외국의 놀이 정책 및 사업 분석

- 영국

- 영국은 국가적 차원에서 아동의 놀이를 지원함. 2007년에 처음 ‘Children’s plan (아동의 계획)’이란 정책을 만들어 놀이 지원계획을 세웠으며, 2008년 발간한 「놀이 전략(Play Strategy) 보고서」를 보면 “공평한 놀이(fair play)”를 강조하고 있음. 사회경제적 지위나 인종, 사는 곳, 종교, 장애 등 그 어떤 이유로도 놀 기회를 차별받아서 안 된다는 뜻으로, 영국의 놀이 정책의 중요한 전제 중 하나는 “아동기는 반드시 즐겁고 활동적이어야 하며 건전하고 긍정적 활동을 통해 개인적·사회적 기술을 연마해야 하는 시기”라는 것임. 영국에서는 ‘놀 시간을 만들자(Make time to play)’라는 캠페인을 2011년부터 정책적으로 시행하고 있으며, 영국의 비영리단체 ‘play England’는 매년 8월 첫째 주 수요일을 ‘놀이의 날(Play day)’로 지정하여 ‘거리놀이 프로젝트’도 실시하고 있음

그림 8. 영국 ‘놀이의 날(Play day)’



\*출처: UK, <https://www.playday.org.uk>

- 독일

- 놀이터는 삶을 배우는 실험실이고 놀이문화는 폭넓은 사고를 가능하게 한다는 믿음이 독일의 놀이 교육 철학임. 베를린시는 학교 교육만으로는 깊고 폭넓은 사고방식을 기대할 수 없다고 판단하여 ‘베를린: 가족 우호적 도시’라는 콘셉트로 자연 속 놀이·문화 공간을 충분히 제공해 학교 밖에서 다양한 교육이 이뤄지도록 하였음. 놀이터 정보제공 사이트([www.stadtentwicklung.berlin](http://www.stadtentwicklung.berlin))도 만들어 운영 중이며, 공공 놀이터 종류도 6세 미만의 유아 놀이터, 일반 공공 놀이터, 공놀이 공간 및 스케이팅보드 연습장 등으로 다양하며, 각 놀이터의 공간 수용 현황, 놀이 지도 계획, 놀이터 공간 설계에 관한 정보도 확인할 수 있음

그림 9. 독일 베를린의 '공공 놀이터'



\*출처: 중앙일보, "놀 권리' 누리는 해외 어린이들', 2015.03.22.

• 일본

- 일본에는 놀이터에 대한 편견을 깨는 '모험 놀이터'가 있음. '자유롭고 책임감 있게 논다'라는 이념으로 놀이란 누군가의 강요나 짜놓은 프로그램에 따르는 것이 아닌 스스로 책임을 기반으로 하는 자유로운 활동이라는 가치를 담았음. '플레이 리더(Play Leader)'라 불리는 도우미가 있어 나무타기와 같은 위험한 놀이도 안전하게 즐길 수 있도록 하였음. 모험 놀이터는 도시화로 인한 아동 놀이 부족이 사회적 이슈로 떠오른 1979년 도쿄에서 처음 만들어졌으며, 지금까지 약 270개가 건립되어 새로운 놀이문화 활성화에 기여하고 있음

그림 10. 일본의 '모험 놀이터'



\*출처: 한국일보, '위험을 허락하라! 세계도시 속 놀이터의 변신', 2021.01.10.

- 우리나라 최초의 모험 놀이터는 순천시 ‘기적의 놀이터 엉뚱발뚱’으로, 2016년 최초로 만들어졌음. 아동은 놀이터에서 ‘건강한 위험(healthy risk)’을 만날 수 있어야 한다는 인식하에, 100여 명의 어린이들의 아이디어를 반영하여 시민과 공무원, 전문가 등에 의해 만들어진 공간으로 기존의 어린이 놀이터와는 조성 과정부터 다름. 기존의 행정과 놀이터 전문 설계회사가 정해진 기준과 틀에 맞는 시설물을 배치하는 방식에서 벗어나 아이들이 직접 참여하여 아이디어를 구상하고 이를 반영한 것임

그림 11. 순천시 기적의 놀이터 ‘엉뚱발뚱’



\*출처: 한국일보, “상상력 자극”...순천시, 기적의 놀이터 더 짓는다, 2016.09.26.

## 5 결론 및 제언

### I 아동의 놀 권리 강화를 위한 제언

- 놀이에 대한 사회적 인식 개선방안
  - 아동의 놀 권리 강화를 위해서는 먼저 놀이권에 대한 사회적 인식개선이 되도록 공감대가 형성되어야 하며, ‘놀이’는 아동의 사회성 형성과 기본적인 교육의 시작이자 중요한 과정이 되는 원시적이고 기초적인 ‘기본권’임을 강조하는 홍보가 필요함. 놀이는 그 자체로 문명화된 활동이며 미래를 위한 사회적인 합의임에도 불구하고, 현재 우리 사회는 아동의 놀이를 학습을 위한 휴식 정도로 가볍게 여기거나 사회성 함양, 비만 감소, 건강 증진 등을 위한 활동처럼 놀이를 도구적으로 인식하는 경향이 크며, 아동의 놀 권리 확대를 위한 인식개선이 매우 중요하다고 볼 수 있음. 이를 위해 돌봄교사, 공무원 등을 대상으로 아동 놀 권리 인식과 놀이 가치에 대한 지속적인 의무교육이 실시되어야 하며 놀 권리에 대한 공적 홍보가 중요한 것임

- 따라서 대국민 홍보방안으로 유튜브, SNS 등의 온라인, 방송매체 등과 행정 기관 홍보 포스터 부착, 또한 어린이날이나 아동학대 예방 캠페인 시즌에 ‘아동 놀 권리’에 대해 홍보하면 좋을 것임. 또한 아동 당사자에게 ‘놀 권리’가 자신의 기본적인 권리임을 인지하고 놀이를 통해 도전, 모험, 창의성 함양 등을 도모하고 스스로 주체적인 놀이문화를 만들어가야 함을 인식할 수 있어야 함. 그리고 정책을 수립하고 집행하는 공무원도 아동 관련 부서와 긴밀히 협력하여, 아동의 놀이·돌봄·교육이 통합적으로 반영된 정책이 마련되고 실행될 수 있도록 협업체계를 구축해야 함. 또한 공간 구성과 놀이 환경 조성을 위한 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하고, 이를 효과적으로 수행할 수 있도록 교육하는 것이 바람직함
- 놀 권리 보장을 위한 부모교육 실시방안
  - 부모를 대상으로 권리로써의 놀이 인식 및 아동의 주체적 놀이를 지지하는 방법에 대한 교육을 제공하고, 놀이를 통한 돌봄을 통해 아동의 발달과 성장을 지원할 수 있도록 관련 콘텐츠를 제공할 필요가 있음. 2025년 6월, 세이브더칠드런(Save the Children)이 발표한 조사에 따르면, 소득 하위 20% 가정의 3~4세 아동 중 57%가 최근 3일 동안 부모와 함께 놀이 또는 조기 학습활동을 거의 경험하지 못했다는 결과가 나왔음. 이는 부모의 양육 환경이나 여건에 따라 놀이권이 불평등하게 배분된다는 현실을 보여주고 있는 것으로 볼 수 있음. 이에 부모교육은 다양한 가정 상황을 고려하여 공평하여 실질적으로 접근할 수 있게 구성되어야 할 것임
  - 또한 세이브더칠드런(Save the Children)의 2024년 ‘부모 교육 및 경험조사’에서는 응답자의 97.5%가 부모교육의 필요성에 공감했지만, 실제 참여 경험은 단 34.1%에 그쳤기에 부모 교육의 접근성 확대, 홍보 강화, 공공서비스 제공이 더욱 절실히 필요한 것으로 볼 수 있음. 따라서 놀이는 학습 도중 휴식을 취하는 부차적인 행위가 아닌, 아동이 주체성을 발휘하여 모험, 사회성, 창의성 등을 스스로 발견하고 계발해 가는 과정임을 강조하기 위한 부모 인식개선 홍보 및 교육 수단을 다각화해야 할 것임. 여기에 민관 협력체계(굿네이버스, 세이브더칠드런 등)를 구축하여 비혼모 등 가족 특성에 따라 부모의 놀이 지원 여건이 되지 않는 경우 관련 지원을 할 수 있는 활동가를 지원하고 부모가 관련 지원 내용의 필요성을 인식할 수 있도록 해야 함
  - 특히 무엇보다도 우선적으로 다루어야 할 주제는 ‘부모의 불안’이라고 볼 수 있음. 놀이가 아이의 성장에 얼마나 중요한지 그 중요성에 대하여 아무리 강조하여도 옆집 아이가, 아이의 친구들이 여러 사교육을 받고 있는데 매일 놀고있는 내 아이가 불안

하다면 아이의 놀이권은 부모의 불안으로 인해 지속적으로 보장받기가 어려울 것임. 이러한 부모교육은 일회성이 아닌 단계적인 교육으로 이루어질 필요가 있으며, 강사와 부모 쌍방향의 아닌 놀이의 주체가 되는 아이들의 생각도 함께 나누어보고 또 적용해 볼 수 있는 실질적인 부모교육 방법이 강구되면 좋을 것임

• 법·제도적 지원방안

- 아동의 놀 권리 는 유엔아동권리협약(UNCRC)에서 명시된 국제적인 아동의 기본권이지만, 우리 사회에서는 여전히 놀이를 단순한 여가 활동으로 인식하거나, 보호자의 재량에 따라 제한될 수 있는 선택사항으로 여겨지는 경우가 많음. 이에 놀 권리 기반을 조성하기 위한 명확한 법적 기반과 지속가능한 제도적 장치 마련은 중요하다고 볼 수 있음. 현행 아동복지법은 놀 권리에 대한 언급이 제한적이며, 실질적인 보장 수단이 부족함. 이에 놀 권리를 독립된 조항으로 규정하는 아동복지법 개정 또는 아동의 놀 권리를 명문화한 「아동기본법」 제정이 필요하다고 볼 수 있음. 또한 「아동기본법」 이 제정되면 아동의 놀 권리가 명문화될 뿐만 아니라 지방자치단체 차원의 조례 제정도 전국적으로 활성화되어 놀이권 보장의 실질성이 더욱 강화될 수 있을 것임

## I 참고문헌

- 황옥경. (2012). 한국아동·청소년인권실태연구Ⅱ, 아동·청소년의 놀 권리:현실과 대안. 한국청소년정책연구원.
- 황옥경 외. (2014). 한국아동의 놀 권리 현주소와 대안. 유니세프한국위원회.
- 배진순. (2016). 초등학생들의 놀이, 웃음활동, 디지털 게임의 선호도 실태 고찰. 한국게임학회 논문지, 16(6), 7-18.
- 황옥경 외. (2018). 초,중,고등학교 학생의 놀이·여가실태에 대한 연구-연령별, 지역별, 성별 차이를 중심으로. 한국산학기술학회 논문지, 19(5), 296-302.
- 김명순. (2018). 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼, 259, 57-75.
- 윤국진, 김재철. (2019). 초등학생의 놀이성 향상을 위한 학교놀이 교육 프로그램의 개발 및 효과 검증. 청소년학 연구, 26(6), 221-242.
- 유구종, 김은아. (2019). 아동놀 권리에 대한 신문기사 형태소 및 감성 분석. 열린유아교육연구, 24(5), 109-132.
- 김영한, 이유진. (2021). 아동·청소년의 놀이 실태 및 성장지원 방안연구. 한국청소년정책연구원.





## 창원특례시의회

경상남도 창원시 성산구 중앙대로 151(용호동) 의회사무국  
TEL | 055)225-5363      FAX | 055)225-4743  
발행일 | 2025.09.      발행처 | 창원특례시의회

※ 본 보고서의 내용은 작성자의 개인 의견이며 창원특례시의회의 공식 견해가 아닙니다.