



거주는 지방, 일자리는 대도시

- 일본의 신칸센 통근 지원 사례와 한국에 주는 시사점

인구센터 정혜윤 부연구위원

Contents

1. 문제 제기: 일자리를 가져오는 것에서 오가게 하는 것으로
| 01
2. 일본 지자체의 신칸센·광역통근 지원 정책 | 03
3. 교통망만으로는 충분하지 않다 : 사쿠시가 보여주는 정주 조건의 결합 | 15
4. 한국에 주는 시사점 : 광역교통망을 정주 정책으로 활용하려면 | 25

요약

1. 연구의 배경과 분석 방법

▶ 지역소멸 대응에서 ‘지역 안에 일자리를 만드는 것’만으로는 한계

- 산업단지 조성, 기업 유치, 공공기관 이전 등 지역 내 일자리 창출은 여전히 중요하지만, 모든 지역이 대도시와 경쟁할 수준의 일자리와 경력 기회를 충분히 만들어내기는 어려움

▶ 정책 논의의 전환: 지역에 일자리를 가져오는 것에서 지역에서 일자리로 오갈 수 있게 하는 것으로

- 광역교통망을 활용해 지역에 거주하면서 대도시 노동시장에 접근할 수 있다면, 지역의 일자리 수 자체를 늘리지 않더라도 주민이 선택할 수 있는 일자리의 범위를 넓힐 수 있음
- 일본에서는 실제로 여러 지방자치단체가 신칸센 통근비를 지원해 대도시의 일자리를 유지하면서 지역에 거주할 수 있도록 지원하고 있음

▶ 자료와 방법: 일본 지자체 제도 비교와 사쿠시 현지 조사를 결합

- 일본 6개 지자체의 7개 신칸센 통근 지원 제도를 지원 대상·지원액·지원 기간·정책 목표를 중심으로 비교하고, 관련 공식 자료와 기존 연구를 검토
- 2026년 7월 일본 현지 조사에서 실시한 사쿠(佐久)시청 의견 교환회, 사쿠시의원 간담회, 오히나타(大日向)초등학교 현장 설명을 활용하고, 사쿠시의 인구·교통·이주·정주 관련 공식 자료를 함께 분석함

2. 주요 분석 결과

▶ 신칸센 통근 지원은 하나의 표준 정책이 아니라 지역의 인구·정주 문제에 따라 다르게 설계

- 청년 전출 억제, 신규 전입자 정착, 지역 밖 일자리 유지 등 지자체마다 정책 목표가 다르며, 연령·전입 시점·주택 취득·거주 의사·근무지 등을 조합해 지원 대상을 선별
- 지원액과 기간도 지역마다 크게 다르지만, 유자와마치(湯沢町) 사례에서 보듯 높은 수준의 장기 지원만으로 청년 정착이 보장되는 것은 아님

▶ 지원은 모든 통근자가 아니라 거주 선택이 바뀔 가능성이 큰 집단과 시점에 집중

- 구마가야(熊谷)시와 오야마(小山)시 등은 취업, 전입, 주택 취득, 결혼·자녀 양육 등 거주지를 다시 선택할 가능성이 큰 시점의 청년·전입 가구를 중심으로 지원
- 따라서 신칸센 통근 지원은 단순한 교통비 보조라기보다, 지역이 유치하거나 붙잡으려는 집단의 거주 선택에 영향을 미치는 인구·정주 정책의 성격을 가짐

▶ 광역교통망의 효과는 주거·교육·의료 등 정주 조건과 결합될 때 나타남

- 사쿠시는 도쿄까지 약 70~80분의 접근성에 역세권 생활기반, 상대적으로 낮은 주거비, 교육·의료 환경, 이주 지원 정책이 결합된 사례
- 이주 검토 단계의 체재비 지원부터 전입·통근 지원까지, ‘탐색 → 전입 → 통근 → 정착’의 서로 다른 단계에 대응하는 지원을 운영
- 신칸센만으로 인구 감소가 반전된 것은 아니지만, 수도권 일자리를 유지하면서 지역에 거주할 수 있는 선택지를 넓히고 일부 연령·가구의 사회적 유입과 연결되고 있어, 광역교통망은 지역 일자리를 대체하기보다 접근 가능한 노동시장의 범위를 넓히는 정주 정책의 수단으로 볼 수 있음

3. 정책적 시사점

▶ 광역통근이 실제 가능한 지역과 대상을 선별할 필요

- KTX·SRT 정차 여부보다 집에서 직장까지의 총 통근시간, 주거비 이점, 교육·의료·돌봄 등 생활환경을 함께 고려해야 함
- 첫 취업·이직, 결혼·출산, 자녀 취학, 주택 구입 등 거주지를 다시 선택할 가능성이 큰 청년·자녀 양육 가구를 중심으로 일정 기간 지원하는 방식이 적절

▶ 통근비 지원을 이주·정착 과정과 결합

- 교통비 보조에 그치지 않고 지역 체험·주거 이전·광역 통근·정착으로 이어지는 과정에서 주거·교육·돌봄·이주 지원 정책을 연계할 필요
- 원주처럼 지역 내부의 고용 기반과 수도권 접근성을 함께 갖춘 지역에서 소규모 시범사업을 통해 적용 가능성을 검토할 수 있음

01

문제 제기: 일자리를 가져오는 것에서 오가게 하는 것으로

1. 모든 지역에 일자리를 만들 수 있는가

지역에서 계속 살아가려면, 반드시 그 지역 안에 일자리가 있어야 할까. 지금까지 한국의 지역 정책은 그렇다고 답해 왔다. 산업단지를 조성하고 기업을 유치하고 공공기관을 이전한 것도, 일자리가 사람을 붙잡아 둘 것이라는 믿음에서였다. 그 믿음은 지금도 유효하다. 문제는 그 다음이다.

모든 지역이 같은 방식으로 일자리를 만들어낼 수는 없다. 산업 기반과 인구 규모를 갖춘 지역은 기업과 사람을 끌어들이 여지가 있지만, 그렇지 못한 지역은 사정이 다르다. 대도시와 경쟁할 임금과 경력을 지역마다 새로 만들어내기란 쉽지 않다. 일자리를 기다리는 사이 청년은 떠나고, 인구 유출이 이어질수록 지역의 산업과 생활 서비스 기반도 함께 약화된다. 악순환이다.

그렇다면 전제 하나를 의심해볼 만하다. 어느 지역에 산다고 해서, 반드시 그 지역에서 일해야 하는 것은 아니다. 이동 시간이 짧고 비용을 감당할 수 있다면, 거주지는 지역에 두고 일자리는 더 넓은 노동시장에서 찾을 수도 있다. 지역의 일자리 수를 늘리는 길만 있는 것이 아니라, 지역에 살면서 닿을 수 있는 일자리의 범위를 넓히는 길도 있다.

질문이 달라진다. 일자리를 지역으로 가져오기 어렵다면, 지역에서 일자리로 오갈 수 있게 하면 어떨까. 이 발상을 현실로 만드는 조건 하나가, 지역과 대도시를 잇는 광역교통망이다.

2. 광역교통망을 정주 정책으로 활용할 수 있는가

일본에서는 2000년대 이후에도 신칸센 건설과 연장이 이어졌다. 노무라종합연구소(野村総合研究所)는 2019년, 이 흐름에 ‘레이와의 신칸센 붐(令和の新幹線ブーム)’이라는 이름을 붙였다. 쇼와(昭和)도 헤이세이(平成)도 아닌, 지금 이야기라는 뜻이다.¹⁾

노선은 계속 늘었다. 나가사키(長崎, 2022년), 쓰루가(敦賀, 2023년), 도쿄와 나고야를 40분에 잇는 리니어 주오신칸센(リニア中央新幹線, 2027년 예정), 홋카이도 신칸센 삿포로 연장(北海道新幹線 札幌, 2030년 예정)까지. 1973년 정비 계획이

1) 쇼와(昭和, 1926~1989), 헤이세이(平成, 1989~2019), 레이와(令和, 2019~현재)는 각각 일본의 시대 구분에 사용되는 연호로, 현재는 레이와 시대이다.

결정된 이른바 ‘정비신칸센(整備新幹線)’은 이제 대부분 착공을 마쳤고, 그다음 노선을 요구하는 지역의 목소리도 커지고 있다(片桐·林原, 2019).

정작 주목해야 할 질문은 다른 데 있다. 신칸센을 어디에 더 놓을 것인가가 아니라, 이미 놓인 광역교통망을 지역이 어떻게 쓸 것인가이다. 신칸센은 지역과 대도시 사이의 이동 시간을 크게 줄인다. 그 효과를 관광객과 기업을 끌어들이는 데만 쓸 이유는 없다. 대도시의 일자리는 그대로 둔 채, 사람이 지역에 살면서 그 일자리로 오갈 수 있게 하는 데도 쓸 수 있다.

실제로 일본의 여러 지방자치단체는 신칸센이나 특급열차로 대도시에서 통근하는 주민에게 통근비 일부를 지원한다. 새 일자리를 만들어 사람을 부르는 대신, 지역 밖 일자리를 유지한 채 지역에 머물 수 있는 조건을 만드는 방식이다.

물론 이동 시간이 줄어든다고 사람이 옮겨가지는 않는다. 노무라종합연구소는 신칸센 개통의 장기적 효과를 분석하며, 통근·통학의 편리함은 거주지를 정하는 여러 조건 중 하나일 뿐이라고 짚는다. 주택과 생활 서비스, 의료와 교육이 함께 갖춰져야 접근성은 비로소 정주로 이어진다(片桐·林原, 2019: 8).

최근에는 이러한 가능성을 실제 통근비와 주거비의 관점에서 검토한 연구도 나타나고 있다. 다케다·야마모토(武田·山本, 2026)는 도쿄 취업자가 신칸센 통근을 전제로 지방에 거주하는 경우를 분석한 결과, 모든 지역에서 경제성이 높아지는 것은 아니지만 일부 지역에서는 늘어난 통근비와 통근시간의 부담을 낮춘 주거비가 보완해 도쿄 도심·근교에 거주하는 것과 비슷하거나 더 높은 경제성이 나타날 수 있다고 보았다. 특히 오야마(小山), 구마가야(熊谷) ~ 다카사키(高崎), 오다와라(小田原)처럼 도쿄에서 비교적 가깝고 주거비가 낮아지는 지역에서 이러한 경향이 두드러졌다(武田·山本, 2026: 2). 이는 광역교통망을 활용한 정주가 모든 지역에 적용될 수 있는 해법이라기보다, 대도시와의 접근성과 주거비 등 일정한 조건을 갖춘 지역에서 현실적인 선택지가 될 수 있음을 보여준다.

이 브리프는 바로 그 가능성에 주목한다. 모든 지역에 일자리를 가져오기 어렵다면, 광역교통망을 활용해 ‘거주는 지방, 일자리는 대도시’라는 선택지를 넓힐 수 있을까. 이를 살펴보기 위해 일본 지방자치단체의 신칸센 통근 지원 제도와 관련 공식자료, 기존 연구를 검토하고, 2026년 7월 일본 현지 조사에서 실시한 사쿠시청 의견 교환회, 고바야시 다카유키(小林貴幸) 사쿠시의원 간담회, 오히나타초등학교 현장 설명 내용을 함께 활용하였다.

II장에서는 일본 지방자치단체의 광역통근비 지원 제도를 비교하고, III장에서는 나가노현(長野県) 사쿠시(佐久市)를 중심으로 교통 접근성이 실제 이주와 정주로 이어지기 위해 어떤 조건이 필요한지 살펴본다. 마지막으로 IV장에서는 이러한 일본의 사례를 바탕으로 한국의 인구감소지역에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 검토한다.

02

일본 지자체의 신칸센·광역통근 지원 정책

일본의 일부 지자체는 주민이 신칸센을 이용해 지역 밖의 직장으로 통근하는 비용을 직접 지원한다. 지방정부가 지역 밖으로 출근하는 주민의 교통비를 지원하는 이유는 무엇일까. 이들 지자체는 지역 안에 새로운 일자리를 만드는 것과는 다른 방식으로 정주를 지원하고 있다. 대도시의 일자리를 유지하면서도 지역에 계속 거주할 수 있도록 통근비 부담을 낮추는 것이다. 이러한 정책은 신칸센을 단순한 이동 수단이 아니라, 지역 밖의 일자리와 지역의 거주를 연결하는 정주 수단으로 활용하는 접근이다.

다만 신칸센이 놓였다고 해서 이러한 정주 효과가 저절로 나타나는 것은 아니다. 기존 연구도 신칸센이 지역 인구에 미치는 효과를 일률적으로 보기는 어렵다는 점을 보여준다. 다케바야시 외(竹林 외, 2023)는 신칸센역 신설 이후의 인구 효과가 지역에 따라 정(+)과 부(-)로 나뉘며, 개통 당시의 인구 규모와 대도시와의 거리 등에 따라 서로 차이가 나타난다고 분석했다(竹林 외, 2023: 1-2). 실제로 주요 경유 도시나 종착 도시가 아닌 지역을 대상으로 한 분석에서는 신칸센역 개통이 인구의 사회적 증감에 부정적인 영향을 미치는 경우도 확인된다. 한 외(ハン 외, 2024)는 특히 중산간·산악 지역과 같이 인구 증가 잠재력이 낮고 산업 기반이 상대적으로 취약한 지역에서는 신칸센 개통이 주변 대도시로의 인구 유출을 촉진하는 이른바 ‘스트로 효과(Straw Effect)²⁾’를 발생시킬 가능성이 있다고 해석한다(ハン 외, 2024: 9-10).

즉 신칸센이라는 교통 기반이 갖춰졌다는 사실만으로 지역의 인구 증가나 정착이 자동적으로 이루어지는 것은 아니다. 교통망은 지역으로 사람을 끌어들이는 통로가 될 수도 있지만, 반대로 지역의 인구를 대도시로 이동시키는 통로가 될 수도 있다.

그러나 이러한 결과가 신칸센을 정주 정책에 활용할 가능성 자체를 부정하는 것은 아니다. 다케다·야마모토(武田·山本, 2026)는 경제성뿐 아니라 주택 면적, 통근 부담, 자연환경, 의료·교육 환경 등을 함께 고려해 신칸센역 주변의 주거 환경을 평가한 결과, 분석 대상의 대부분에서 도쿄 도심·근교보다 높은 평가가 나타났다고 분석한다. 특히 부부·자녀 양육 가구에서는 경제성과 주거 환경을 함께 고려할 때 신칸센 통근을 전제로 한 지방 거주가 상대적으로 유리한 지역이 더 많이 나타났다(武田·山本, 2026: 3). 중요한 것은 신칸센의 존재 자체가 아니라, 향상된 접근성이 지역이 가진 주

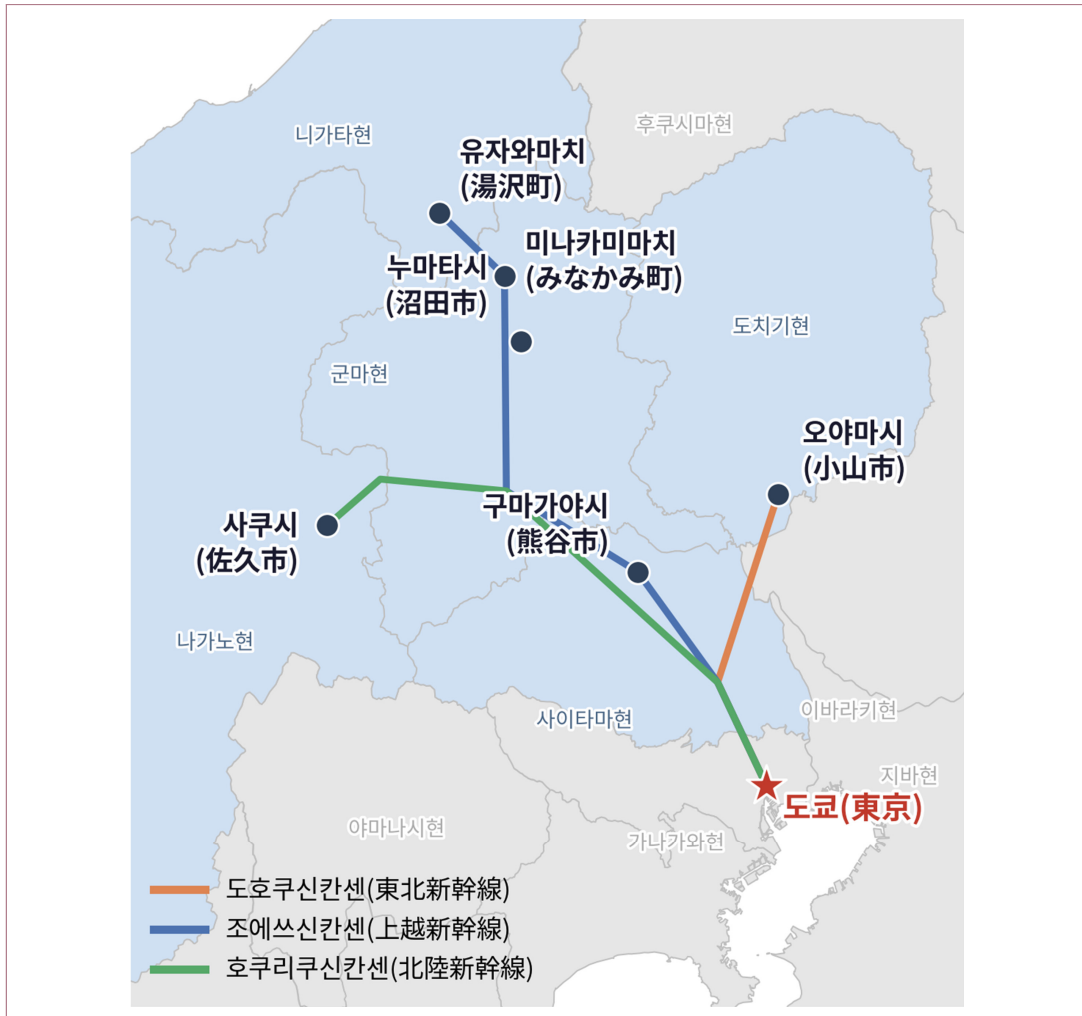
2) 스트로 효과(Straw Effect)란 고속교통망의 확충으로 지역 간 접근성이 높아지면서, 오히려 인구·소비·경제활동 등이 대도시나 중심도시로 흡수되는 현상을 의미한다.

거·생활 환경의 이점과 어떻게 결합되느냐이다.

이 장에서는 이러한 접근을 활용하고 있는 여섯 지자체의 일곱 개 제도를 살펴본다. 같은 신칸센 통근 지원이라도 누구의 정착을 지원할 것인지는 지자체마다 다르다. 새로 이주하는 사람을 겨냥하는 곳도 있고, 취업을 계기로 지역을 떠날 수 있는 청년을 붙잡으려는 곳도 있다. 같은 역을 이용하는 인접 지자체조차 지원 대상과 조건을 다르게 설정한다. 결국 신칸센은 공통의 교통 기반일 뿐, 이를 어떤 인구·정주 정책으로 활용할 것인지는 지역의 선택이다. 이하에서는 이러한 차이가 뚜렷하게 나타나는 사례를 따라가며 제도의 성격을 살펴본다.

1. 먼저 위치부터 - 도쿄와 연결된 여섯 지역

그림1 여섯 지자체의 위치와 신칸센 노선



자료: 필자 작성(AI 도구 활용)

이 장에서 다루는 여섯 지역은 모두 신칸센을 통해 도쿄와 연결된다.

사이타마현(埼玉県) 구마가야시(熊谷市)는 조에쓰(上越)신칸센 구마가야역(熊谷駅), 도치기현(栃木県) 오야마시(小山市)는 도호쿠(東北)신칸센 오야마역(小山駅)을 이용한다. 니가타현(新潟県) 유자와마치(湯沢町)는 에치고유자와역(越後湯沢駅), 군마현(群馬県) 누마타시(沼田市)와 미나카미마치(みなかみ町)는 조모코젠역(上毛高原駅)을, 나가노현(長野県) 사쿠시(佐久市)는 호쿠리쿠(北陸)신칸센 사쿠다이라역(佐久平駅)을 광역 통근의 거점으로 삼는다. 도쿄까지의 소요 시간은 약 37분에서 87분 사이로, 신칸센을 이용한 도쿄권 통근을 실제 정책 대상으로 설정할 수 있는 지역들이다.

표1 신칸센 통근 지원 지자체의 노선과 도쿄 접근 시간

노선	지자체역	도쿄역 기준 소요시간
도호쿠신칸센	오야마시(오야마역) ³⁾	약 40분
조에쓰신칸센	구마가야시(구마가야역) ⁴⁾ · 유자와마치(에치고유자와역) ⁵⁾ · 누마타시 ⁶⁾ · 미나카미마치(조모코젠역) ⁷⁾	약 37~87분
호쿠리쿠신칸센	사쿠시(사쿠다이라역) ⁸⁾	약 70분

자료: 지자체별 홈페이지 토대로 필자 작성

그러나 거리와 지원 규모가 비례하는 것은 아니다. 도쿄까지 약 70분이 걸리는 사쿠시(佐久市)는 월 최대 2만 엔을 지원하는 반면, 비슷한 거리의 유자와마치(湯沢町)는 월 최대 5만 엔을 지원한다. 도쿄와 가장 가까운 축에 속하는 구마가야시(熊谷市)도 월 최대 2만 엔을 지원한다. 따라서 이들 제도의 차이를 만드는 것은 통근 거리 자체라기보다, 각 지방정부가 신칸센을 활용해 누구를 지역에 남기거나 새로 정착시키려 하는가이다.

이러한 차이는 도쿄까지의 접근 시간만으로 통근 지원 제도의 성격이 결정되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 중요한 것은 각 지역이 신칸센이라는 공통의 교통 기반을 어떤 인구·정주 문제와 연결해 활용하느냐이다. 노무라종합연구소는 신칸센의 지역 효과를 시간 단축과 교류인구 증가 같은 단기 효과와, 개통 후 5~10년에 걸쳐 나타나는 정주 인구 변화·기업 진출·역 주변 개발 등의 장기적인 ‘거점 집적 효과’로 구분한다

3) 오야마시, <https://www.city.oyama.tochigi.jp/kurashi/sumai-hikkoshi/hikkoshi/page000576.html> (검색일: 2026.9.1.).

4) 구마가야시①, <https://www.city.kumagaya.lg.jp/kurasu/sumai/sinkansenhojo.html> (검색일: 2026.8.19.).

5) 유자와마치, <https://www.town.yuzawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kikkakusangyoukankoubu/kikakukankouka/5/6/6727.html> (검색일: 2026.8.19.).

6) 누마타시, <https://www.city.numata.gunma.jp/life/1003757/1006966/1013488.html> (검색일: 2026.8.19.).

7) 미나카미마치, <https://www.town.minakami.gunma.jp/life/09sumai/seikatu-kankyoku/2019-0330-0919-71.html> (검색일: 2026.8.19.).

8) 사쿠시, https://www.city.saku.nagano.jp/kanko/ijyuteijyu/shien/R6sinkansen_hojokin.html (검색일: 2026.8.19.); 제도 상세는 사쿠시 이주 정보 포털, https://39ijyu.com/info_detail.php?id=23&syubetsu=4 (검색일: 2026.8.26.).

(片桐·林原, 2019: 3-4). 즉 신칸센의 지역 효과는 이동 시간 단축 자체보다, 그 접근성을 계기로 어떤 생활·경제 기능이 지역에 형성되는가에 달려 있다.

이하에서 살펴볼 여섯 지자체의 차이 역시 이 지점에서 나타난다. 같은 신칸센을 이용하더라도 누구를 지역에 남기고 누구를 새로 유치할 것인지에 따라 지원 대상과 금액, 기간은 서로 다르게 설계된다.

2. 데려올 것인가, 붙잡을 것인가 — 사이타마현 구마가야시와 도치기현 오야마시

그림2 사이타마현 구마가야시·도치기현 오야마시



자료: 필자 작성(AI 도구 활용)

먼저 도쿄와 비교적 가까운 두 도시를 살펴보자. 사이타마현 북부의 구마가야시(熊谷市)는 조에쓰신칸센으로 도쿄역까지 약 37분, 도치기현 남부의 오야마시(小山市)는 도호쿠신칸센으로 약 40분 거리다.

두 도시 모두 도쿄의 일자리를 유지하면서 지역에 거주할 수 있는 통근권에 놓여 있다. 하지만 두 도시가 신칸센 통근 지원을 설계하는 방식은 다르다.

구마가야시는 전입자와 기존 청년을 서로 다른 제도로 지원한다. 새로 전입해 주택을 신축하거나 구입한 40세 미만 주민에게는 신칸센 통근비를 월 최대 2만 엔씩 2년간 지원한다. 반면 최근 취업한 청년에게는 구마가야에 계속 거주하면서 신칸센으로 통근할 수 있도록 보조금을 최장 7년까지 지급한다. 하나는 새로 들어온 사람의 정착을, 다른 하나는 지역 청년의 진출 방지를 겨냥하는 셈이다.

오야마시는 이 두 목적을 하나의 제도 안에 함께 담는다. 졸업 후 처음 취업하는 청년과 일정 요건을 충족한 전입자를 모두 지원하며, 전입자의 경우 본인이 39세 이하이거나 같은 가구에 39세 이하 배우자 또는 18세 미만 자녀가 있으면 대상이 될 수 있다. 제도의 목적도 청년의 진출을 줄이고, 육아 세대의 이주와 정착을 촉진하는 데 있다. 구마가야시가 전입과 잔류를 두 개의 제도로 나누었다면, 오야마시는 하나의 제도에서 함께 다루는 방식이다.

두 도시의 공통점은 지역 안에 새로운 일자리를 만드는 데만 초점을 두지 않고, 보다 다양한 방식으로 인구 문제에 대응한다는 점이다. 직장이 도쿄에 있더라도 지역에 계속 살 수 있도록 통근비를 지원함으로써 청년의 진출을 줄이거나 새로운 전입을 유도하려는 것이다. 특히 지원이 졸업과 취업, 결혼과 자녀 양육, 주택 마련처럼 거주지를 다시 선택할 가능성이 큰 시점에 집중되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지역을 떠날지, 새로 들어올지 결정하는 시점에 통근비 부담을 낮춰 거주 선택에 영향을 주려는 것이다. 이런 점에서 신칸센 통근 지원은 교통비 자체를 낮추는 정책이라기보다 청년과 전입 가구의 거주 선택을 지원하는 정책에 가깝다.

지원 대상도 넓지 않다. 구마가야시는 주택 취득자에게 40세 미만, 청년 취업자에게 30세 미만이라는 연령 조건을 두며, 제도에 따라 5년 또는 7년 이상 거주할 의사를 요구한다. 오야마시도 연령과 가족 구성, 3년 이상의 거주 의사를 조건으로 둔다. 결국 두 도시 모두 모든 주민의 통근비를 보조하는 것이 아니라, 일정한 연령·거주 요건을 충족한 청년과 전입자를 중심으로 지원한다.

따라서 구마가야시와 오야마시의 신칸센 통근 지원은 단순한 교통비 보조라기보다, 청년과 전입층의 정착을 유도하고 지역 이탈을 줄이기 위한 인구·정주 정책으로 볼 수 있다.

3. 같은 역, 다른 주민상 - 군마현 누마타시와 미나카미마치

군마현 북부의 누마타시(沼田市)와 미나카미마치(みなかみ町)는 조에쓰신칸센 조모코젠역(上毛高原駅)을 함께 광역 통근의 거점으로 활용한다. 조모코젠역은 미나카미마치에 위치하지만, 인접한 누마타시도 이 역을 이용하는 주민에게 별도의 통근 보조금을 지급한다. 하나의 역을 두 지자체가 함께 이용한다는 점에서, 같은 교통 인프라가 서로 다른 정주 정책으로 설계되는 모습을 비교하기 좋은 사례다.

그림3) 군마현 누마타시·미나카미마치



자료: 필자 작성(AI 도구 활용)

차이는 지원 대상에서 뚜렷하다. 누마타시는 월 최대 2만 엔을 지원하면서 근무지가 군마현 밖일 것을 조건으로 둔다. 즉 지역 밖의 일자리를 유지하면서 누마타시에 거주하는 사람을 겨냥한 것이다. 반면 미나카미마치는 월 최대 3만 엔까지 지원하지만 근무지에는 제한을 두지 않는다. 대신 전입 이력을 중심으로 지원 대상을 정한다. 같은 조모코겐역을 이용하더라도 누마타시는 ‘현 밖의 일자리를 가진 주민’을, 미나카미마치는 ‘새로 전입해 신칸센으로 통근하는 주민’을 보다 폭넓게 지원하는 셈이다.

이 차이는 두 지자체가 같은 역을 이용하면서도 서로 다른 주민을 정책 대상으로 삼고 있다고 있음을 보여준다. 누마타시는 근무지를 기준으로 지원 대상을 좁히고, 미나카미마치는 전입 여부를 중심으로 대상을 설정한다. 신칸센역이라는 교통 기반은 같지만, 누구의 정착을 지원할 것인지는 지역의 인구 문제와 정책 목표에 따라 달라지는 것이다.

두 사례는 광역교통의 생활권이 행정구역과 반드시 일치하지 않는다는 점도 보여준다. 조모코겐역의 이용권은 행정 경계를 넘어 형성되지만, 지원 대상과 조건은 각 지자체가 별도로 정한다. 따라서 광역교통망을 정주 정책으로 활용할 때는 역의 소재지만 볼 것이 아니라, 그 역을 중심으로 어느 지역 주민이 어디로 통근하고 어떤 정주 수요를 가지고 있는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

결국 누마타시와 미나카미마치의 사례가 보여주는 것은 단순하다. 같은 역을 이용한다고 같은 통근 지원 정책이 필요한 것은 아니다. 지역이 붙잡고자 하는 주민과 해결하려는 인구 문제가 다르면 지원 대상과 조건도 달라진다. 교통 인프라는 공유할 수 있지만, 그것을 정주 정책으로 설계하는 방식은 지역마다 다를 수밖에 없다.

4. 많이, 오래 지원하면 정착할까 - 니가타현 유자와마치

니가타현 최남단의 유자와마치(湯沢町)는 조에쓰신칸센 에치고유자와역(越後湯沢駅)을 통해 도쿄와 연결된다. 앞서 살펴본 지역들과 비교하면 지원액과 지원 기간이 특히 크다. 대부분의 지자체가 월 1만~3만 엔을 2~3년 정도 지원하는 데 비해, 유자와마치는 월 최대 5만 엔을 최장 10년까지 지원한다. 모든 조건을 충족해 최장 기간 지원을 받는다면 이론상 지원액은 총 600만 엔에 이를 수 있다.

하지만 지원 대상은 넓지 않다. 1인 가구는 35세 이하, 부부 가구는 부부의 연령 합계가 85세 이하여야 하며, 과거 유자와마치에서 모두 합해 15년 이상 거주했거나 전입 직전 5년 이상 다른 지역에서 계속 거주한 이력이 있어야 한다. 즉 모든 주민의 신칸센 통근비를 지원하는 것이 아니라, 일정한 연령과 거주 이력을 갖춘 전입자와 지역 연고자를 선별해 비교적 큰 금액을 오랫동안 지원하는 방식이다.

그렇다면 지원액을 높이고 지원 기간을 늘리는 것만으로 청년의 정착을 이끌어낼 수 있을까. 유자와마치가 발표한 「유자와마치 인구비전 2025-2050」을 보면, 이 제도의 주요 대상이 될 수 있는 20대 인구는 2020~2023년 평균으로 여전히 순유출 상태다.

특히 20대 전반의 사회 증감은 평균 약 -17명이며, 이 가운데 여성은 약 -12명으로 나타난다.⁹⁾ 같은 자료는 신칸센 접근성을 관광객 유입에 기여하는 교통조건으로 평가하지만, 통근 보조금이 인구 증가로 이어졌다는 별도의 효과 평가는 제시하지 않는다.

그림4 니가타현 유자와마치



자료: 필자 작성(AI 도구 활용)

물론 유자와마치의 청년층 순유출만으로 통근 보조금의 효과를 판단할 수는 없다. 그러나 지원액과 지원 기간이 가장 큰 지역에서도 순유출이 이어지고 있다는 사실은, 지원 규모만으로 정착을 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 실제 거주 선택에는 통근 비뿐 아니라 주거비와 생활환경, 교육·돌봄 여건 등이 함께 작용한다.

9) 유자와마치, 湯沢町人口ビジョン2025-2050,

https://www.town.yuzawa.lg.jp/material/files/group/9/yuzawamachi_jinkoubijyon_2025-2050.pdf (검색일: 2026.8.31.).

따라서 유자와마치 사례에서 중요한 것은 지원액과 기간 자체만으로 정착 효과를 판단하기 어렵다는 점이다. 통근비 지원이 실제 이주와 장기 정착으로 이어지기 위해서는 주거와 생활 환경을 비롯한 다른 정주 조건과의 관계를 함께 살펴볼 필요가 있다. 다음에서는 이러한 관계를 현지 조사를 통해 보다 구체적으로 확인한 사쿠시 사례를 살펴본다.

5. 통근비를 넘어 정주 조건을 묶다 — 나가노현 사쿠시

나가노현 동부의 사쿠시(佐久市)는 호쿠리쿠신칸센 사쿠다이라역(佐久平駅)을 통해 도쿄와 약 70분 거리로 연결된다.

그림5 나가노현 사쿠시



자료: 필자 작성(AI 도구 활용)

신칸센 통근비 지원 자체는 월 최대 2만 엔, 24개월로 앞서 본 유자와마치보다 규모가 작다. 그러나 사쿠시의 특징은 지원액의 크기보다 통근 지원을 다른 이주·정착 정책과 함께 묶어 운영한다는 점에 있다. 사쿠시는 통근비 지원과 함께 이주지원금, 18세 미만 자녀에 대한 가산, 이주를 검토하는 단계의 체재비 지원 등을 제공한다.

이들 정책은 이주와 정착의 서로 다른 시점을 지원한다. 이주를 고민하는 단계에서는 지역을 방문하는 데 필요한 비용을 지원하고, 실제 전입 단계에서는 이주 비용을 보조하며, 전입 이후에는 지역 밖의 일자리를 유지할 수 있도록 신칸센 통근비를 지원한다. 각각의 제도는 별개이지만, 전체적으로는 대도시의 일자리를 포기하지 않고도 사쿠시에 정착할 수 있도록 이주 과정 전반을 지원하는 구조라고 할 수 있다.

이러한 접근은 최근의 통근 지원에서 갑자기 시작된 것은 아니다. 사쿠다이라역이 개통한 1997년, 사쿠시는 역 주변 약 60ha 규모의 토지구획정리사업에 착수해 총연장 약 15km의 도로망을 정비했고, 이후 역 주변에는 대형 상업 시설과 아파트, 호텔 등이 들어섰다. 신칸센 개통을 계기로 역세권의 주거·상업·생활 기능을 20년 넘게 확충해 온 것이다(片桐·林原, 2019: 10).

이 기간 역세권에서는 인구 증가도 함께 나타났다. 사쿠다이라역과 가까운 나가토로(長土呂)지구는 1997년 4월 911세대 2,601명에서 2014년 10월 1,951세대 4,565명으로 늘었고, 이에 따라 2015년에는 나가노현에서 21년 만에 초등학교가 새로 개교했다. 사쿠시 전체 인구는 감소 추세였지만, 합병 전 행정구역을 기준으로 보면 구(舊) 사쿠시¹⁰⁾ 지역은 2010~2015년 사이 700명 가까운 증가를 보여 여타 옛 읍면 지역과 구별되는 흐름을 보였다(片桐·林原, 2019: 10-11).

사쿠다이라역 주변의 변화는 신칸센이나 통근 지원 하나의 효과라기보다, 역세권 개발과 주택 공급, 상업 시설 입지, 학교 신설 등이 함께 만들어낸 결과로 보는 것이 타당하다. 다음 장에서는 이러한 조건의 결합을 사쿠시 현지 조사와 관련 자료를 통해 구체적으로 살펴본다.

6. 지역별 사례를 다시 비교하면

앞서 살펴본 사례를 비교하면, 신칸센 통근 지원은 하나의 표준화된 제도가 아니라 지역의 인구 문제와 정책 목표에 따라 서로 다르게 설계되고 있음을 알 수 있다. 아래 표는 각 지자체가 통근 지원에 어떤 기능을 우선적으로 부여하고 있는지를 중심으로 유형화한 것이다.

지원 규모도 지역마다 다르다. 대부분의 제도는 월 1만~3만 엔 수준을 2~3년 정도 지원하지만, 구마가야시는 청년 취업자 대상 제도의 지원 기간을 최장 7년으로 설정하

10) 2005년 구 사쿠시(旧佐久市), 우스다정(臼田町), 아사시나촌(浅科村), 모치즈키정(望月町)이 합병해 현재의 사쿠시가 출범하였다.

고 있다. 앞서 살펴본 유자와마치처럼, 지원액의 많고 적음이 아니라 누구에게 얼마나 오래 지원하는지를 함께 볼 필요가 있다.

표2 신칸센 통근 지원 정책의 유형과 특징

유형	해당 지자체·제도	핵심 목적
① 청년·전입 정착형	구마가야시(주택 취득자 대상) ¹¹⁾ , 오야마시(전입자 트랙) ¹²⁾	연령·전입·주택 취득 조건을 결합해 젊은 층의 장기 정착·자산 형성을 유도
② 광역통근 유지형	구마가야시(청년 취업자 대상) ¹³⁾ , 오야마시(졸업 후 처음 취업하는 청년 대상) ¹⁴⁾ , 누마타시 ¹⁵⁾ , 미나카미마치 ¹⁶⁾	전출을 억제하거나, 기존 일자리를 유지한 채 지역에 거주하도록 통근비 부담을 낮춤
③ 이주지원 패키지형	사쿠시 ¹⁷⁾	통근 지원을 원격근무·이주 지원금·체재비 보조 등과 결합
④ 고액·장기 지원형	유자와마치 ¹⁸⁾	지원액과 기간을 크게 늘리는 대신 거주 이력·연령 조건으로 대상을 선별해 장기 정착을 유도

주: 각 유형은 상호 배타적인 구분이라기보다, 지자체별 통근 지원 정책에서 상대적으로 두드러지는 기능을 기준으로 구분한 것임.
자료: 지자체별 홈페이지 토대로 필자 작성

지원 대상을 정하는 방식에서도 차이가 있다. 지자체들은 연령뿐 아니라 전입 시점, 가족 구성, 주택 취득 여부, 거주 이력, 근무지 등을 서로 다르게 조합해 대상을 선별한다. 즉 신칸센 통근비를 모든 주민에게 보편적으로 지원하기보다, 지역이 유치하거나 붙잡으려는 집단에 맞춰 자격 조건을 설계하고 있다.

제도의 도입 시점도 제각각이다. 확인 가능한 범위에서 누마타시는 2017년, 미나카미마치는 2019년부터 관련 제도를 운영해 왔으며, 사쿠시는 2024년에 제도를 신설했다. 신칸센 통근 지원은 특정 시기에 전국적으로 도입된 표준 정책이라기보다, 각 지역이 자신의 인구·정주 문제에 대응하면서 필요에 따라 도입하고 조건을 조정해 온 정책에 가깝다.

결국 지자체별 차이는 지원액 자체보다 누구를 대상으로, 얼마나 오래, 어떤 조건으로 지원하는가에서 나타난다.

11) 구마가야시①, 앞의 주 4)와 같음.

12) 오야마시, 앞의 주 3)과 같음.

13) 구마가야시②, https://www.city.kumagaya.lg.jp/about/soshiki/sogo/kikaku/oshirase/daisuki_sinkansen.html (검색일: 2026.8.19.).

14) 오야마시, 앞의 주 3)과 같음.

15) 누마타시, 앞의 주 6)과 같음.

16) 미나카미마치, 앞의 주 7)과 같음.

17) 사쿠시, 앞의 주 8)과 같음.

18) 유자와마치, 앞의 주 5)와 같음.

표3 일본 지자체의 신칸센 통근 지원 제도 비교

지자체	제도명	지원액	기간	핵심 자격조건	명시된 목적
구마가야시 ^① ¹⁹⁾	신칸센 정기권 구입 보조금	월 최대 2만 엔	2년	2024.4.1 이후 전입, 주택 신축·구입(임대·리모델링 제외), 전입일 기준 40세 미만, 구마가야역 기점, 5년 이상 거주 의사	청년 인구 유출 억제와 정주 인구 증가
구마가야시 ^② ²⁰⁾	신칸센 라쿠친(らく賃) 통근 보조금	월 최대 2만 엔	최장 7년 (30세 생일 전일까지)	2021.4.1 이후 취업, 취업 후 3년 이내 졸업자 등, 신청 시 30세 미만, 구마가야역 기점, 7년 이상 거주 의사(주택 취득 요건 없음)	청년 인구유출 억제와 정주 인구 증가
오야마시 ²¹⁾	신칸센 통근 정기권 구입 보조금	월 최대 1만 엔	최장 36개월	졸업 후 처음 취업하는 청년(취업 전후 1년 이내) 또는 전입자(39세 이하/배우자 39세 이하/18세 미만 자녀 중 1개 이상), 3년 이상 거주 서약	청년의 전출을 억제하고, 육아 세대의 이주·정주를 촉진
사쿠시 ²²⁾	원격근무 등 신칸센 통근 보조금(2024.4 신설)	월 최대 2만 엔	24개월	2024.4.1 이후 전입, 50세 미만, 사쿠다이라역 출발·도착역으로 이용, 전입 후 3개월 이내 신청, 3년 이상 거주 의사	이주, 정주 촉진 (이주 정착 패키지의 일부)
유자와마치 ²³⁾	신칸센 통근 보조금	월 최대 5만 엔	최장 10년 (120개월)	과거 모두 합해 15년 이상 거주 이력 또는 전입 직전 5년 이상 타지 거주, 1인 가구는 35세 이하(부부가구는 85세 이하)	신칸센으로 통근하는 지역 청년의 통근비 지원
누마타시 ²⁴⁾	이주 촉진 통근비 보조금	월 최대 2만 엔	최장 3년	2017.4~2029.3 전입, 50세 미만, 조모코겐역 이용, 근무지 군마현 외	이주·정주 인구 증가 및 지역사회 활력 제고
미나카미마치 ²⁵⁾	신칸센 통근비 보조금	월 1만~3만 엔 (조건별 차등)	최장 3년 (매년 재신청)	2019.4 이후 전입, 전입 전 1년 이상 타지 거주, 조모코겐역 이용, 근무지 무관	이주를 촉진하고 정주 인구 증가를 도모

자료: 지자체별 홈페이지 토대로 필자 작성

19) 구마가야시^①, 앞의 주 4)와 같음.
 20) 구마가야시^②, 앞의 주 13)과 같음.
 21) 오야마시, 앞의 주 3)과 같음.
 22) 사쿠시, 앞의 주 8)과 같음.
 23) 유자와마치, 앞의 주 5)와 같음.
 24) 누마타시, 앞의 주 6)과 같음.
 25) 미나카미마치, 앞의 주 7)과 같음.

03

교통망만으로는 충분하지 않다 : 사쿠시가 보여주는 정주 조건의 결합

II장에서 일본 지자체의 신칸센 통근 지원 제도를 비교했다면, 이 장에서는 나가노 현 사쿠시(佐久市)를 현장 사례로 보다 구체적으로 살펴본다. 사쿠시는 통근비 지원을 원격근무·이주 지원금·체재비 보조 등 다른 정주 지원과 결합하고 있다는 점에서, 광역교통망이 실제 거주 선택과 어떻게 연결되는지를 살펴보기에 적합한 사례다.

사쿠시 사례가 흥미로운 이유는 신칸센이 단순히 이동 시간을 줄였기 때문만은 아니다. 사쿠다이라역을 이용하면 도쿄까지 약 70~80분에 이동할 수 있어 수도권의 일자리를 유지하면서 지역에 거주하는 선택이 가능하다. 여기에 상대적으로 낮은 주거비, 교육·의료 등 생활 여건과 이주 지원 정책이 결합되어 있다. 따라서 이 장에서는 사쿠시를 ‘신칸센 개통으로 인구가 증가한 성공 사례’로 평가하기보다, 광역교통망이 어떤 조건과 결합할 때 지역 정주의 선택지를 넓힐 수 있는가를 살펴본다.

이 장에서는 앞서 소개한 현지 조사 결과와 사쿠시의 정책 자료, 인구·교통 관련 공식 자료를 활용해 사례를 구체적으로 알아본다.

1. 신칸센은 사쿠의 거주 가능 범위를 넓혔다

사쿠다이라역(佐久平駅)은 1997년 개통했다. 호쿠리쿠신칸센을 이용하면 도쿄역까지 약 70~80분이 걸린다. 이 정도의 거리는 수도권의 일자리를 포기하지 않고 사쿠시에 거주하는 선택을 현실적인 생활 경로로 만든다. 여기서 중요한 것은 신칸센이 지역 안에 새로운 일자리를 직접 만들어냈다는 점이 아니다. 오히려 일하는 곳과 사는 곳을 반드시 같은 지역에 둘 필요가 없게 되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

사쿠시청도 최근의 인구 유입을 지역 내 고용 증가만으로 설명하지 않았다.

“고용이 있다기보다는, 인터뷰를 해보면 수도권에서 일을 그대로 유지한 채 이쪽으로 이주해 오는 분들이 많다고 합니다. 신칸센으로 이동할 수 있기 때문인 것 같고...”
(사쿠시청 의견 교환회, 2026.7.7.)

이러한 설명은 사쿠시의 연령별 인구 이동과도 맞닿아 있다. 사쿠시가 2025년에 개정한 「사쿠시 인구비전」에 따르면, 10~14세에서 15~19세, 15~19세에서 20~24세로 이동하는 시기에는 사쿠시를 떠나는 사람이 들어오는 사람보다 많다. 반면 20~24

세에서 25~29세로 이동하는 시기에는 남녀 모두 사쿠시로 들어오는 사람이 크게 늘어난다. 이후 연령대에서도 대체로 들어오는 사람이 더 많은 흐름이 이어진다.²⁶⁾

사쿠시청 면담에서도 이러한 25~29세 유입은 하나의 경로로만 설명되지 않았다. 지역에서 태어났다가 진학 등을 위해 외부로 나갔다가 다시 돌아오는 사람도 있고, 사쿠시와 직접적인 연고 없이 새롭게 유입되는 사람도 있다는 설명이었다. 동시에 시청은 “젊은 사람들이 일하고 싶어 할 만한 기업과 일자리가 그렇게 많지 않은 것도 사실”이라고 평가했다.

따라서 20대 후반에 사쿠시로 들어오는 사람이 더 많아지는 현상을 지역 내 일자리 증가만으로 설명하기는 어렵다. 지역 밖의 일자리를 유지하면서 사쿠를 거주지로 선택하는 경로가 함께 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 사쿠의 인구 유입은 지역 안의 고용 기회뿐 아니라, 지역 밖의 일자리와 지역 안의 거주 조건을 연결할 수 있는 이동 가능성과도 관련되어 있다.

사쿠시가 실시한 전입자 조사에서도 수도권 접근성은 실제 거주지 선택의 중요한 요인으로 나타났다. 자발적으로 사쿠시로 전입한 사람을 출신지별로 나누어 보면, 현외(県外) 출신 응답자의 41.9%가 ‘도쿄권으로 이동하기 쉽다’는 점을 사쿠시를 선택한 이유로 꼽았다. ‘자연환경이 좋다’는 응답은 45.2%, ‘지내기 좋은 날씨·기후’라는 응답 역시 41.9%였다.²⁷⁾

수도권 접근성은 자연환경이나 기후에 견줄 만큼 중요한 선택 요인으로 나타났다. 이는 사쿠의 매력이 단순히 ‘자연이 좋은 지방’에 있다는 데 그치지 않음을 보여준다. 대도시와의 접근성이 확보되어 있기 때문에 자연환경과 생활 여건이라는 지역의 장점이 실제 거주 선택으로 이어질 수 있다는 점이 중요하다.

이러한 생활 방식은 사쿠다이라역의 정기관 이용에서도 확인된다. 고바야시 다카유키 사쿠시의원은 다음과 같이 설명했다.

“사쿠다이라역을 매일 이용하는 분이 2,500~2,800명 정도인데, 그중 1,100명 정도가 정기관 이용자이고, 600명 정도는 나가노현 내로, 500명 정도는 도쿄로 통근한다고 합니다. 대학생 중에서도 이곳에 살면서 도쿄까지 매일 통학하는 학생들이 있는데, 도쿄에 방을 빌리는 것보다 저렴해서 그렇게 하는 경우도 있다고 합니다.”

(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이 발언에서 주목할 것은 단순한 역 이용자 수가 아니다. 신칸센 통근이 하나의 생활 방식으로 자리 잡고 있다는 점이다. 사쿠와 도쿄 사이의 이동은 출장이나 일시적인 이

26) 사쿠시, 令和7年度改訂版 佐久市人口ビジョン, p.11, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/R7soukeishin.files/R7-3shiryu1.pdf (검색일: 2026.9.2.).

27) 사쿠시, 令和7年度改訂版 佐久市人口ビジョン, p.41, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/R7soukeishin.files/R7-3shiryu1.pdf (검색일: 2026.9.2.), 그림47 「출신지별 사쿠시를 선택한 결정 요인(전입자 설문)». 현외 출신 전입자(n=62) 가운데 ‘자연환경이 좋다’ 45.2%, ‘도쿄권으로 이동하기 쉽다’ 41.9%, ‘지내기 좋은 날씨·기후’ 41.9%로 나타났다.

동에 그치지 않는다. 정기권을 이용해 매일 왕복하는 일상적인 경로로도 이용되고 있다.

대학생이 사쿠시에 거주하면서 도쿄로 통학하는 사례까지 있다는 설명도 흥미롭다. 이는 광역교통망이 취업뿐 아니라 교육에서도 거주지와 활동지를 분리할 수 있는 선택지를 제공하고 있음을 보여준다. 다시 말해 신칸센은 단순히 이동 시간을 줄이는 교통수단을 넘어, 어디에서 살고 어디에서 일하거나 공부할 것인가라는 선택의 범위를 넓히는 기반으로 작용하고 있다.

고바야시 의원이 언급한 정기권 이용 규모는 JR동일본 공식 통계와도 거의 일치한다. JR동일본의 「신칸센역별 승차 인원」에 따르면 사쿠다이라역의 신칸센 1일 평균 승차 인원은 2020년도 1,543명에서 2021년도 1,777명, 2022년도 2,270명, 2023년도 2,702명, 2024년도 2,943명으로 증가했다. 이 가운데 정기권 이용 승차 인원은 각각 979명, 976명, 1,022명, 1,096명, 1,158명이다.²⁸⁾

특히 2024년도 정기권 이용 승차 인원 1,158명은 고바야시 의원이 면담에서 언급한 ‘약 1,100명’과 거의 같은 수준이다.

다만 JR동일본 자료는 정기권 이용자의 목적지를 구분하지 않는다. 따라서 이 가운데 약 500명이 도쿄로 통근한다는 세부 수치는 고바야시 의원의 면담에 따른 것이다. 그럼에도 하루 평균 1천 명 이상이 사쿠다이라역에서 신칸센 정기권을 이용한다는 공식 통계는, 신칸센이 관광이나 일시적인 이동 수단을 넘어 일상적인 통근·통학 수단으로 활용되고 있다는 현장의 설명과 부합한다.

사쿠의 이러한 위치적 조건은 신칸센역 신설의 인구 효과를 분석한 연구에서도 눈에 띈다. 다케바야시 외(竹林 외, 2023)는 신칸센역 신설의 인구 효과가 대도시와의 거리에 따라 단순하게 감소하는 것은 아니라고 분석했다. 가장 가까운 대도시에서 약 50km까지는 평균적인 효과가 빠르게 낮아지지만, 약 100km 전후에서는 다시 상대적으로 높아지는 비선형적인 흐름이 나타났으며, 연구는 그 사례 가운데 하나로 사쿠시를 제시한다(竹林 외, 2023: 10-12).

이 결과가 사쿠의 인구 유입을 신칸센 통근의 효과로 직접 설명하는 것은 아니다. 다만 사쿠시처럼 대도시와 일정한 거리를 두면서도 고속교통망으로 연결된 지역에서는, 지역의 생활권을 유지하면서 대도시의 고용 기회와 연결되는 거주 형태가 성립할 가능성에 주목할 필요가 있다.

이러한 이동 가능성은 정주 정책의 전제를 바꾼다. 지역 안에 원하는 일자리가 충분하지 않더라도 대도시의 일자리를 유지한 채 지역에 거주할 수 있다면, 사람을 지역에 살게 하기 위해 반드시 일자리까지 지역 안으로 옮겨와야 하는 것은 아니기 때문이다. 다만 통근 가능성이 곧 정주를 의미하는 것은 아니다. 다음 절에서는 이러한 이동 가능성이 어떤 정주 조건과 결합할 때 실제 거주 선택으로 이어지는지를 살펴본다.

28) JR동일본, 新幹線駅別乗車人員. <https://www.jreast.co.jp/company/data/>, (검색일: 2026.8.26.), 각 연도 자료.

2. ‘통근할 수 있음’을 ‘여기에 살고 싶음’으로 바꾼 조건

신칸센으로 도쿄까지 통근할 수 있다는 사실만으로 정주가 이루어지는 것은 아니다. 같은 사쿠시 안에서도 지역에 따라 인구 흐름은 다르게 나타난다. 사쿠다이라역이 위치한 아사마(浅間) 지역은 인구가 증가하는 반면, 주변 산악 지역에서는 인구 감소가 이어지고 있다.

“지역별로 보면 전체적으로는 감소 추세이지만, 역 인근인 아사마 지역은 인구가 증가하고 있고, 주변 산악 지역은 감소하는 추세입니다.”
(사쿠시청 의견 교환회, 2026.7.7.)

이러한 차이는 광역교통망이 만들어낸 접근성의 효과가 도시 전체에 동일하게 나타나지는 않는다는 점을 보여준다. 신칸센역에 가까워 대도시로 이동하기 쉽다는 것만으로는 충분하지 않다. 사람들이 실제로 거주지를 옮기기 위해서는 주거와 교육, 의료 등 일상생활을 뒷받침하는 조건도 함께 갖춰져야 한다. 결국 통근 가능성은 다른 정주 조건과 결합될 때 실제 거주 선택으로 이어질 가능성이 높다.

사쿠에서 이러한 결합을 특히 잘 보여주는 것이 교육을 계기로 한 가족 이주다. 이것은 현장 면담에서만 확인되는 현상도 아니다. 나가노현 사쿠지역진흥국은 공식 이주 안내 자료에서 다양한 교육을 선택할 수 있는 사쿠 지역이 ‘교육 이주처’로도 선택되고 있다고 소개하고 있다.²⁹⁾ 2023년도에는 특색 있는 교육과 생활 방식, 육아 지원에 관한 정보를 수도권에 알리는 사업도 추진했다. 교육을 지역의 이주·정주 자원으로 명시적으로 활용하고 있는 셈이다.³⁰⁾

교육 이주가 실제로 어떤 모습으로 나타나는지를 보여주는 사례가 사쿠시와 인접한 사쿠호정(佐久穂町)의 오히나타초등학교(大日向小学校)다. 폐교된 공립학교 시설을 활용해 2019년 개교한 이 학교는 일본예나플랜교육협회가 인정한 일본 최초의 예나플랜 스쿨이다.³¹⁾ 2026년 7월 현장 방문 당시 학교 측은 초등학생 수가 개교 당시 70명에서 194명으로 늘었고, 중학생 수는 83명, 새로 개설된 고등학교 과정에는 7명이 재학하고 있다고 설명했다.

29) 나가노현 사쿠지역진흥국, Saku Area 移住ガイド 2024, https://www.pref.nagano.lg.jp/sakuchi/sakuchi-kikaku/iju/documents/saku_iju_2024.pdf (검색일: 2026.9.2.), 다양한 교육을 선택할 수 있는 사쿠 지역이 ‘교육 이주처’로도 선택되고 있다고 설명하고, 지역의 특색 있는 학교들을 이주 자원으로 소개하고 있다.

30) 나가노현 사쿠지역진흥국, 地域振興推進費事業計画・自己評価書(2023年度), 佐久地域の移住スタイル発信事業, <https://www.pref.nagano.lg.jp/sakuchi/sakuchi-kikaku/documents/r5-09.pdf> (검색일: 2026.9.2.), 지역 중점 정책으로 “교육이 사람을 불러들인다” 수도권 접근성과 인적 자원을 활용한 지역 만들기(『教育が人を呼び込む』首都圏からの利便性と人を活かした地域づくり)를 제시하고, 사쿠 지역의 특색 있는 교육·생활 방식·육아 지원 등에 관한 정보 발신을 통해 이주·정주와 관계 인구의 증가를 도모하고 있다.

31) 일본예나플랜교육협회, イエナプラン 始まりと発展 ドイツ～オランダ～日本, <https://japanjenaplan.org/jenaplan/roots/> (검색일: 2026.9.10.), 예나플랜(Jenaplan)은 독일 교육학자 페터 페터젠(Peter Petersen)이 1923년 예나대학 부속 실험학교에서 시작한 대안 교육 모델로, 이질 연령 학급(3개 학년 혼합)과 대화·놀이·일·행사의 4대 활동을 축으로 한다. 1960년대 이후 네덜란드에서 널리 확산되어 현재 200개교 이상이 운영 중이며, 일본에서는 2019년 나가노현 사쿠호초(佐久穂町)에 첫 인증교인 오히나타초등학교(大日向小学校)가 개교하였다.

학교 구성원의 상당수는 이 지역으로 이주해 온 가정과 연결되어 있었다.

“학생들은 전원 이주자입니다. 선생님과 학생 모두 거의 대부분 가족 단위로 이 지역에 이주해 오신 분들입니다.”

(오히나타초등학교 현장 설명, 2026.7.9.)

다만 학교 측의 ‘전원 이주자’라는 표현은 이주자를 넓게 정의한 현장 설명이라는 점을 감안할 필요가 있다. 이를 그대로 공식 통계로 받아들이기는 어렵다. 그럼에도 교육이 가족 이주의 중요한 계기가 되고 있다는 점은 다른 자료에서도 확인된다. 2025년 고쿠가쿠인대학(國學院大學)의 현장 취재에서는 오히나타초·중학교 재학생의 약 80%가 나가노현 밖에서 이주해 온 가정의 자녀로 소개됐다.³²⁾ 교육을 계기로 한 현외 가족 이주가 상당한 규모로 존재하고 있음을 보여주는 자료다.

더 흥미로운 것은 학교와 실제 거주지가 반드시 같은 행정구역에 있지 않다는 점이다. 오히나타초등학교는 사쿠시와 인접한 별도 지자체인 사쿠호정(佐久穂町)에 위치하지만, 통학버스는 사쿠다이라역과 사쿠시 노자와(野沢) 지역을 경유한다. 사쿠시 종합계획심의회 회의에서도 오히나타초등학교 통학 가구 가운데 약 70%가 사쿠시 안에 거주하는 것으로 파악된다는 설명이 제시됐다.³³⁾

즉 교육을 위해 이주하더라도 반드시 학교가 위치한 지자체인 사쿠호정에 거주하는 것은 아니다. 학교는 사쿠호정에서 선택하면서, 교통과 생활 편의가 상대적으로 좋은 사쿠시에 거주하는 방식이 가능하다.

고바야시 다카유키 사쿠시의원도 이러한 가족 이주의 모습을 구체적으로 설명했다.

“교육을 계기로 이주해 오는 분들 가운데는 아버지는 도쿄에서 계속 일하고, 어머니와 자녀가 이쪽으로 오는 형태도 있습니다. 오히나타초등학교 통학버스가 사쿠다이라역 등에 정차하기 때문에 학교는 사쿠호정에 있어도 거주는 사쿠시를 선택하는 경우가 많습니다.”(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이 대목은 사쿠 사례의 특징을 잘 보여준다. 직장은 도쿄에 두고, 거주는 사쿠시에 하며, 자녀의 교육은 인접한 사쿠호정에서 선택할 수 있다. 하나의 가구를 둘러싼 일리·거주·교육의 공간이 서로 다른 지역에 놓이는 것이다.

32) 國學院大學(2025.6.23.), “長野県佐久穂町に教育移住者が増え続けるワケ。子どもたちの未来は、大人たち、町の未来へとつながる”【前編】.

33) 사쿠시, 令和5年度 佐久市総合計画審議会第2部会 (第1回) 議事録, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/soukeisinnr5.files/giziroku1-2.pdf (검색일: 2026.9.2.), 시 사무국은 사쿠호정 소재 오히나타초등학교 통학 가구의 거주지가 “약 70% 정도 사쿠시 내인 것으로 듣고 있다”고 설명하였다. 공식 집계 수치라기보다 심의회에서 제시된 행정 측 설명이라는 점에 유의할 필요가 있다.

앞 절에서 살펴본 것이 ‘거주지와 일자리의 분리’였다면, 여기에서는 그 범위가 교육까지 확대된다. 광역교통망이 사람을 한 지역 안에 묶어두기보다, 서로 다른 지역의 자원을 조합해 생활할 수 있는 선택지를 제공하고 있는 것이다.

현장에서 만난 학교 측도 학부모의 특성을 비슷하게 설명했다.

“연령대는 30~40대가 가장 많고 50대도 계십니다. 직업은 IT 업계 종사자가 가장 많은 편이고, 신칸센으로 통근이 가능하고 통근 보조금을 지급하는 비교적 대기업 종사자가 많습니다.”(오히나타초등학교 현장 설명, 2026.7.9.)

여기서 중요한 것은 이들이 단순히 교육만을 이유로 이동하는 것도, 교통만을 이유로 이주하는 것도 아니라는 점이다. 학교 측이 꼽은 이주의 이유는 크게 두 가지였다. 하나는 예나플랜이라는 특색 있는 교육을 선택할 수 있다는 점이고, 다른 하나는 농촌 지역에 거주하면서도 신칸센을 이용해 도쿄와 연결될 수 있다는 점이다.

원하는 교육 환경이 있더라도 기존 직장을 포기해야 한다면 30~40대 가구가 가족 전체의 거주지를 옮기기는 쉽지 않다. 반대로 도쿄 통근이 가능하다는 이유만으로 사쿠를 선택하기도 어렵다. 자녀에게 원하는 교육 환경을 제공하면서 부모가 기존의 일자리와 경력을 유지할 수 있을 때, 두 조건은 실제 이주와 거주 선택으로 연결된다. 오히나타초등학교 사례는 광역교통망이 만든 ‘통근 가능성’이 교육이라는 정주 조건과 결합할 때 가족의 이주를 촉진할 수 있음을 보여준다.

그림6 오히나타초등학교 교육공간



자료: 국회미래연구원 연구진 촬영(2026.7.9.)

3. 사쿠시는 통근과 이주의 비용을 단계별로 낮추고 있다

사쿠시의 지원 제도는 개별 보조 사업의 단순한 집합이라기보다, 이주 검토 단계부터 실제 전입과 이후의 통근·정착에 이르기까지 각 단계에서 발생하는 비용 부담을 연속적으로 낮추는 지원 체계로 볼 때 그 특징이 더욱 분명하게 드러난다. 고바야시 다카유키 사쿠시의원은 이주 상담 과정에서 도쿄 접근성이 중요한 유인으로 작용하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 통근비와 원격근무 관련 지원을 운영하고 있다고 설명했다.

“이주 상담을 많이 해보면 신칸센으로 70~80분 안에 이동할 수 있다는 점이 가장 큰 요인으로 꼽힙니다. 그래서 사쿠에서 도쿄로 통근하시는 분들께 월 2만 엔의 보조금을 지급하고 있고, 원격근무를 하시는 분들께도 보조금을 지급하고 있습니다. 최근에는 특히 초등학교를 비롯한 학교를 목적으로 오시는, 교육을 중시하는 이주가 많이 늘고 있습니다.”(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이 설명은 사쿠시의 통근 지원이 독립된 교통비 지원 사업이라기보다 이주 정책의 한 과정에 놓여 있다는 점을 보여준다. 아직 이주 여부를 결정하지 않은 사람에게는 지역을 직접 방문해 주거와 생활환경을 살펴볼 수 있도록 비용을 지원하고, 전입 이후에는 신칸센 통근비를 보조하며, 일정한 요건을 충족한 전입자에게는 별도의 이주 지원금을 지급한다. 정책의 대상이 이미 이주한 사람에 한정되지 않고, 이주를 탐색하고 결정하는 단계까지 앞당겨져 있는 것이다.

사쿠시의 주요 지원 제도를 이주의 흐름에 따라 정리하면 다음과 같다.

표4 사쿠시의 이주·정착 단계별 지원 제도

단계	제도	지원 내용	기간·한도	주요 대상
이주 검토	이주 검토자 체재비 지원	이주 검토를 위한 교통·숙박·현지 이동비 등 일부 지원	비용 항목별 지원 한도 적용	사쿠시 이주를 검토하며 주거·일자리·생활환경 등을 확인하는 사람
전입·취업·창업	지역 이주·취업·창업 지원금 ³⁴⁾	1인 가구 60만 엔, 2인 이상 세대 100만 엔, 18세 미만 동반 시 1인당 100만 엔 가산	일회성	일정한 지역 요건과 취업·창업 등의 요건을 충족한 전입자
전입 후 통근	원격근무자 등 신칸센 통근 지원	통근 관련 지출의 1/2 이내, 월 최대 2만 엔	최장 24개월	일정 요건을 충족해 사쿠시로 전입한 사람

자료: 사쿠시, 令和8年度 佐久市移住検討者滞在費補助金, 令和8年度 佐久市リモートワーカー等新幹線通勤補助金(요강 상세), 令和8年度 佐久市UIJターン就業・創業移住支援事業補助金を 토대로 필자 작성

34) 일본의 'UIJ턴'은 고향으로 돌아가는 U턴, 연고가 없는 지방으로 이동하는 I턴, 고향 인근 지방 도시 등으로 이동하는 J턴을 포괄하는 표현이다. 본문에서는 독자의 이해를 위해 사쿠시의 'UIJターン就業・創業移住支援事業補助金'을 '지역 이주·취업·창업 지원금'으로 표기하였다.

세 제도는 서로 다른 시점의 부담을 낮춘다. 체재비 지원은 ‘사쿠에 직접 가서 살펴보는 비용’, 신칸센 통근 지원은 ‘이주한 뒤 기존 일자리를 유지하는 비용’, 지역 이주·취업·창업 지원금은 ‘전입 자체에 수반되는 초기 비용’을 낮추는 방식이다. 보조금의 액수보다 중요한 것은 이주자의 의사 결정 과정에 맞추어 지원이 배치돼 있다는 점이다.

특히 이주 검토자 체재비 지원은 아직 사쿠시 주민이 아닌 사람을 지원 대상으로 삼는다는 점에서 눈에 띈다. 이주 여부를 결정하기 전에 직접 지역을 방문해 주거와 교육, 생활환경을 확인하는 과정을 정책의 일부로 보고 있기 때문이다. 고바야시 의원은 이 지원을 이용한 사람 가운데 실제 이주로 이어진 사례도 적지 않다고 설명했다.

“이주를 검토하러 이 지역에 왔을 때 신칸센 비용, 호텔 비용 등을 지원합니다. 지금까지 실적 보면, 이 지원 보조금을 받았던 분들 중 40%가 실제로 이 지역으로 이주했습니다.”(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이 40%를 보조금의 직접적인 정책 효과로 해석하기는 어렵다. 애초에 지원을 신청한 사람들은 일반적인 방문객보다 사쿠 이주에 대한 관심이 높은 집단일 가능성이 크기 때문이다. 다만 이 수치는 사쿠시가 최종적인 전입만을 지원하는 것이 아니라, 지역을 직접 경험하고 생활 가능성을 판단하는 탐색 단계까지 정책 대상으로 삼고 있다는 점을 보여준다. 면담에서도 실제 방문은 학교 설명회나 교육 환경 확인을 계기로 2박 3일 또는 3박 4일 정도 체류하면서 주거와 생활환경을 함께 살펴보는 방식으로 이루어지는 경우가 많다고 설명했다.

이러한 탐색 단계를 거쳐 실제 전입이 이루어지면 지역 이주·취업·창업 지원금이 지급된다. 일정 요건을 충족한 경우 1인 가구 이주자에게 60만 엔, 세대 이주자에게 100만 엔을 지급하며, 18세 미만 자녀를 동반한 경우에는 자녀 1인당 100만 엔을 추가 지원한다. 이 지원금은 전입 자체에 수반되는 초기 부담을 낮추는 역할을 한다.

전입 이후에도 기존 수도권 일자리를 유지하려는 사람에게는 신칸센 통근 지원이 이어진다. 사쿠시는 2024년 4월 ‘원격근무자 등 신칸센 통근 지원’을 신설해 통근 관련 지출의 2분의 1 이내에서 월 최대 2만 엔을 최장 24개월 지원하고 있다.³⁵⁾ 앞서 살펴본 것처럼 사쿠의 특징은 지역 안에서 새 일자리를 찾게 하는 것보다, 기존의 수도권 일자리를 유지하면서 거주지만 옮길 수 있도록 하는 데 있다. 통근비 지원은 바로 이 선택을 지속할 수 있도록 비용을 낮추는 장치로 볼 수 있다. 이처럼 사쿠시의 지원 체계는 ‘지역을 알아보는 단계 → 실제로 옮기는 단계 → 옮긴 뒤 생활 기반을 유지하는 단계’를 각각 지원하는 구조로 되어 있다.

35) 사쿠시 이주 정보 포털, 令和8年度 佐久市リモートワーカー等新幹線通勤補助金, https://39ijyu.com/info_detail.php?id=23&syubetsu=4 (검색일: 2026.8.26.).

다만 이주 촉진 정책은 새로운 주민을 유치하는 효과만으로 평가하기 어렵다. 지원이 신규 전입자에게 집중될수록 기존 주민과의 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 고바야시 의원도 이 점을 강조했다.

“이주 정책을 통해 새로 이주해 오는 사람들을 우대하는 것도 중요하지만, 이곳에서 계속 살아온 분들에 대한 정책도 충분히 고려해서 밸런스를 맞추는 것이 중요합니다.”
(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이는 광역 통근을 활용한 정주 정책이 단순히 지원금의 규모를 늘리는 문제는 아니라는 점을 보여준다. 이주를 검토하고 전입한 사람의 비용을 낮추는 것과 동시에, 기존 주민에게도 정책의 편익이 돌아가도록 균형을 설계하는 것이 중요하다. 사쿠의 사례는 통근 지원이 단순한 교통비 보조를 넘어 이주의 탐색·전입·통근을 연계하는 지원 체계로 설계될 수 있음을 보여준다. 동시에 이러한 정책의 지속성을 위해서는 신규 이주자와 기존 주민 간 형평성 문제도 중요한 고려 요소가 될 수 있음을 보여준다.

4. 사쿠시가 보여주는 것은 ‘효과’보다 ‘조건’이다

사쿠시 사례를 신칸센 개통 이후 인구가 증가한 ‘성공 사례’로 보는 것은 정확하지 않다. 사쿠시는 2010년을 정점으로 전체 인구가 감소하고 있으며, 그 주된 원인은 출생보다 사망이 많은 자연 감소다. 반면 최근에는 전입이 전출보다 많은 흐름이 이어지고 있다. 사쿠시가 2025년에 개정한 「사쿠시 인구비전」도 자연 감소가 확대되는 가운데 사회 이동에서는 전입 초과가 지속되고 있다고 평가한다.³⁶⁾

현장에서도 같은 설명이 나왔다.

“사회적 동태와 자연적 동태를 보면, 이주자 유입은 증가하는 추세이지만 사망자가 늘면서 자연 감소가 이어지고 있고, 인구가 줄어드는 주된 요인은 이 자연 감소입니다. 사회적 순유입이 자연 감소분을 어느 정도 상쇄해 주고 있는 상황입니다.”
(사쿠시청 의견 교환회, 2026.7.7.)

최근의 사회 이동은 이 설명을 보다 분명하게 보여준다. 사쿠시에 따르면 2024년 전입 초과 규모는 503명으로 나가노현 내 시정촌(市町村) 가운데 가장 컸고, 2025년에도 439명의 전입 초과를 기록해 2년 연속 현내 최대치를 나타냈다.³⁷⁾ 사쿠시는 이

36) 사쿠시, 令和7年度改訂版 佐久市人口ビジョン, p.34. https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/R7soukeishin.files/R7-3shiryuu1.pdf (검색일: 2026.9.2.), 2010년을 정점으로 전체 인구가 감소세로 전환했으며, 사회 이동은 사회증가 경향인 반면 2002년 이후 자연감소 폭이 확대되어 전체 인구감소가 이어지고 있다고 분석한다.

37) 사쿠시, 令和7年佐久市議会第1回(3月)定例会招集あいさつ, <https://www.city.saku.nagano.jp/shichonoheya/gikaishoshuuisatsu/reiwa7/gikaishoyou0703.html>; 令和8年佐久市議会第1回(3月)定例会招集あいさつ, <https://www.city.saku.nagano.jp/shichonoheya/gikaishoshuuisatsu/reiwa8/syoushyuuaisatsu0803.html> (검색일: 2026.8.26.). 2024년 사회증가 503명, 2025년 439명으로 각각 나가노현 내

러한 사회적 순유입의 배경 가운데 하나로, 특색 있는 교육 환경과 육아 여건에 대한 수도권 자녀 양육 가구의 선호를 꼽고 있다.

그러나 이러한 전입 초과가 곧 전체 인구 감소의 반전을 의미하지는 않는다. 자연 감소 규모가 더 크기 때문에 전체 인구는 여전히 감소하고 있으며, 청년층의 이동에서도 모든 집단이 동일한 흐름을 보이는 것은 아니다.³⁸⁾

따라서 사쿠시에서 변화를 ‘인구 증가’라는 하나의 지표로 평가하기보다는, 어떤 연령과 가구에서 지역을 거주지로 선택하는 움직임이 나타나고 있는가에 주목할 필요가 있다. 앞서 살펴본 20대 후반의 전입, 자녀 교육을 계기로 한 가족 이주, 사쿠다이라역 주변의 인구 증가는 모두 신칸센의 효과가 지역 전체와 모든 계층에 균등하게 나타나는 것이 아니라 특정한 생활 조건을 갖춘 집단과 공간에서 선택적으로 나타날 수 있음을 보여준다.

한편 광역교통망이 오히려 지역의 인구와 소비를 대도시로 빨아들이는 이른바 ‘스트로효과’를 낳을 수 있다는 우려도 있다. 현장 간담회에서 이러한 가능성을 묻자 고바야시 의원은 사쿠에서는 부정적 효과보다 정주와 전입을 촉진하는 효과가 크다고 평가했다.

“신칸센이 생겨서 인구 유출을 막고 오히려 전입을 끌어올리는 효과가 거의 대부분이라고 보고 있고, 부정적 효과는 크게 없다고 인식하고 있습니다.”

(고바야시 다카유키 사쿠시의원 간담회, 2026.7.8.)

이 평가는 현장의 정성적 판단이라는 점에서 그 자체로 인과 효과를 보여주는 것은 아니다. 다만 호쿠리쿠신칸센의 다른 연장 구간을 대상으로 한 패널데이터 분석에서도 신칸센 연장 이후 청년 인구와 현외 전입이 증가하는 효과가 관찰됐다(浅井 외, 2023: 21-22). 반면 생산연령인구 전체나 현내 이동 등에서는 일관된 효과가 확인되지 않았다. 따라서 이 연구 역시 신칸센이 모든 지역의 인구를 일률적으로 늘린다고 보기보다는, 효과가 대상과 이동 유형에 따라 선택적으로 나타날 수 있음을 보여주는 결과로 읽는 편이 적절하다.

또한 이 연구에서는 청년 인구 증가 효과가 개통 직후가 아니라 일정한 시차를 두고 나타났다. 이는 교통망이 놓이는 것 자체보다, 그 접근성이 주거·교육·생활환경과 결합되고 사람들이 실제 거주 선택을 바꾸기까지 시간이 필요할 수 있음을 시사한다.

사쿠시 사례 역시 같은 맥락에서 볼 수 있다. 신칸센은 수도권의 일자리를 유지하면서 지역에 거주할 수 있는 선택지를 만들었지만, 그것만으로 인구 감소를 되돌리지는 못했다. 대신 역 주변의 생활 기반, 상대적으로 낮은 주거비, 특색 있는 교육환경과 의료 체계, 그리고 이주의 탐색 단계부터 통근까지 이어지는 지원 정책이 결합되면서 일부 연령과 가구에서 사회적 유입이 나타나고 있다.

최대 사회 증가를 기록했으며, 2025년에는 2년 연속 현내 최대라고 설명한다.

38) 사쿠시, 令和7年度改訂版 佐久市人口ビジョン, p.11, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/R7soukeishin.files/R7-3shiryu1.pdf (검색일: 2026.9.2.).

04

한국에 주는 시사점 : 광역교통망을 정주 정책으로 활용하려면

일본 사례가 보여주는 것은 신칸센 통근 지원 제도 자체보다, 광역교통망을 정주 정책의 수단으로 활용하는 방식이다. 한국에서도 이를 일률적으로 도입하기보다 광역통근형 정주가 실제로 성립할 수 있는 지역과 대상을 선별할 필요가 있다.

그렇다면 무엇을 가져와야 할까. 제도 자체보다 먼저 가져와야 할 것은 지역 안의 일자리만이 아니라, 지역 밖 노동시장과의 연결까지 함께 보는 시각이다. 모든 지역이 주민이 원하는 일자리를 충분히 만들어내기 어렵다면, ‘거주지에서 어디까지의 일자리에 접근할 수 있게 할 것인가’도 정책적으로 함께 물어야 한다.

국내 연구에서도 광역교통망의 효과를 지역의 기능과 성장 잠재력에 따라 차별적으로 볼 필요성이 제기된다. 국토연구원의 김고은 외(2026)는 GTX 역세권을 첨단산업 집적 가능성이 높은 지역과 주거기능 위주의 지역으로 구분하고, 첨단산업 우세 지역은 ‘역세권 업무지구’로 구분하여 발전전략을 수립할 필요가 있다고 제안한다.

광역교통망은 정주를 만들어내는 정책이라기보다, 정주가 가능한 지역의 선택지를 넓히는 수단에 가깝다. 주거비와 생활환경의 이점이 있고 대도시 노동시장까지 일상적으로 접근할 수 있을 때, 교통망은 실제 거주 선택을 뒷받침하는 조건이 될 수 있다.

따라서 한국에서 물어야 할 것은 ‘KTX 통근비를 지원할 것인가’가 아니다. 어느 지역에서, 누구에게, 어떤 시점에, 어떤 방식으로 지원해야 실제 거주지 선택이 달라질 수 있는가이다.

1. ‘KTX 정차역’이 아니라 ‘광역통근이 가능한 지역’을 골라야 한다

KTX·SRT가 정차한다고 해서 광역통근형 정주가 가능한 것은 아니다. 중요한 것은 역의 유무가 아니라 그 지역에 살면서 대도시 노동시장까지 일상적으로 오갈 수 있는 가이다. 같은 ‘KTX 1시간 거리’라도 실제 통근 여건은 크게 다를 수 있다. 따라서 정책 대상도 정차역을 기준으로 정하기보다, 광역통근이 실제 생활의 선택지가 될 수 있는 지역을 골라야 한다.

그 가능성을 판단하려면 세 가지를 함께 봐야 한다.

첫째는 집에서 직장까지 걸리는 실제 통근 시간이다. 열차 탑승시간만 봐서는 안 된다. 집에서 역까지 이동하는 시간과 대기 시간, 도착역에서 다시 직장까지 이동하는 시간까지 더해야 한다. KTX로 서울까지 50분이 걸리더라도 역까지 30분, 서울 도착 뒤

직장까지 다시 40분이 필요하다면 일상적인 통근은 쉽지 않다. 광역통근에서 중요한 것은 열차의 속도가 아니라 출발지에서 직장까지의 총 통근 시간이다.

둘째는 늘어난 통근비와 시간을 감수할 만한 주거비 이점이 있는가이다. 다케다·야마모토 외(武田·山本, 2026)는 신칸센 통근이 통근비와 통근시간의 부담을 늘리지만, 일부 지역에서는 낮은 주거비가 이를 상쇄해 도쿄 도심·근교에 거주하는 것과 비슷하거나 더 높은 경제성이 나타날 수 있다고 분석한다. 결국 광역통근형 정주는 교통이 빨라졌다는 이유만으로 성립하지 않는다. 더 긴 이동을 감수하더라도 주거비 절감이나 더 넓은 주거 공간처럼 거주지를 옮길 만한 실질적 이점이 있어야 한다.

셋째는 그 지역에 살 이유가 있는가이다. 교육, 의료·돌봄, 주거 환경, 자연환경처럼 대도시와 다른 생활상의 장점이 있어야 한다. 사쿠시에서도 수도권 접근성만으로 사람이 이동한 것은 아니었다. 자연환경과 기후가 중요한 전입 요인으로 나타났고, 특색 있는 교육 환경은 자녀 양육 가구의 이주와 연결되었다. 광역교통망이 지역의 약점을 대신해주는 것은 아니다. 오히려 지역이 이미 가지고 있는 생활상의 장점을 대도시의 고용 기회와 연결해주는 수단에 가깝다.

결국 광역통근형 정주가 성립하려면 오갈 수 있어야 하고, 옮길 경제적 이유가 있어야 하며, 그곳에 살 이유가 있어야 한다. 통근 가능성, 주거비 이점, 생활환경 편익 가운데 하나만으로는 충분하지 않다. 정책의 출발점은 KTX 정차역을 찾는 것이 아니라, 이 세 조건이 함께 성립하는 지역을 찾아내는 것이어야 한다.

2. 사람보다 ‘거주 선택이 바뀌는 시점’을 지원해야 한다

그렇다면 누구를 지원해야 할까. 일본의 여섯 지자체가 운영하는 일곱 개 제도는 모든 주민의 신칸센 요금을 보조하지 않는다. 청년 취업자, 신규 전입자, 육아 가구, 주택 취득자처럼 지역이 유치하거나 붙잡으려는 집단을 먼저 정하고, 그에 따라 지원 조건과 기간을 달리한다.

그러나 더 중요한 것은 이들의 연령이나 가구 유형 자체가 아니다. 이들이 지금 거주지를 다시 선택할 가능성이 높은 시점에 놓여 있다는 점이다. 첫 취업과 이직, 결혼과 출산, 자녀의 취학, 주택 구입은 일자리와 거주지를 함께 다시 조정하는 생애 전환점이다. 일본의 통근 지원은 바로 이 순간 통근비 부담을 낮춰, ‘직장을 바꾸지 않고도 지역으로 옮길 수 있다’는 선택지를 제공한다.

한국에서도 광역통근 지원을 일반적인 교통 복지 정책으로 설계하면 기존 통근자의 비용을 보전하는 데 그칠 가능성이 크다. 중요한 것은 누가 KTX를 이용하느냐가 아니라, 누구의 거주 선택이 지금 바뀔 수 있는냐이다. 수도권에서 첫 일자리를 얻었지만 높은 주거비에 부담을 느끼는 청년, 더 넓은 주거 공간과 교육 환경을 찾는 자녀 양육 가구, 이직 없이 거주지만 옮길 수 있는 재택·혼합 근무 가능 직종 종사자 등이 우선적

인 대상이 될 수 있다.

지원도 영구적일 필요는 없다. 오히려 거주 이전 직후 2~3년처럼 거주 선택이 실제로 이루어지는 초기 시점에 집중하는 편이 낫다. 이 기간에는 통근비 일부를 지원해 이동에 따르는 추가 비용과 불확실성을 낮추고, 이후에는 지역의 주거·교육·생활환경이 정착을 이어가게 해야 한다.

결국 통근비 지원의 목적은 주민의 교통비를 계속 대신 내주는 데 있지 않다. 거주지를 옮길 수 있는 순간에 선택의 문턱을 낮추는 것에 있다.

3. 지원금의 크기보다 ‘이주의 경로’를 설계해야 한다

지원금이 크면 사람이 더 많이 옮겨올까. 일본 사례만으로 이를 단정하기는 어렵다. 유자와마치는 신칸센 통근비를 월 최대 5만 엔, 최장 10년까지 지원하지만, 앞서 살펴본 것처럼 높은 수준의 지원에도 청년층의 순유출은 이어지고 있다. 이는 통근비 지원의 효과를 지원액이나 지원 기간만으로 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 실제 거주지 선택에는 통근비뿐 아니라 주거와 교육·돌봄, 생활환경, 이주 과정에서 제공되는 여러 지원이 함께 작용하기 때문이다.

실제로 일본의 지자체들은 신칸센 통근 지원을 다양한 이주·정주 지원 정책과 함께 운영하고 있다. 이 가운데 현지 조사를 통해 이주 과정을 구체적으로 살펴본 사쿠시의 경우, 이주를 검토하는 단계의 체재비 지원, 전입 단계의 이주 지원금, 전입 이후의 신칸센 통근비 지원이 서로 다른 시점에 제공된다. 이를 정책의 관점에서 보면 ‘탐색 → 전입 → 통근 → 정착’이라는 하나의 흐름으로 읽을 수 있다. 제도 자체는 각각 별도로 운영되지만, 중요한 것은 이주를 한 번의 결정으로 보기보다 지역을 알아보고 실제로 옮겨와 정착하기까지 여러 단계를 거치는 과정으로 볼 수 있다는 점이다.

한국에서도 광역통근 지원을 별도의 교통비 보조사업으로만 설계해서는 효과가 제한될 수 있다. 필요한 것은 통근비를 얼마까지 지원할 것인가를 정하는 데 그치지 않고, 사람이 지역을 알아보고 거주지를 옮긴 뒤 정착하기까지 어떤 지원이 필요한지를 함께 설계하는 것이다. 예컨대 지역 체험 또는 단기 거주 → 주거 이전 → 일정 기간 광역통근 지원 → 지원 종료 이후 정착이라는 흐름을 고려할 수 있다. 자녀 양육 가구에는 학교·돌봄·의료 관련 정보와 지원을 함께 제공하고, 청년층에는 임대주택이나 주거비 지원을 결합하는 방식도 가능하다.

이렇게 보면 광역통근형 정주 정책은 교통 부서 하나의 사업으로 다루기 어렵다. 광역통근은 이동 자체를 지원하는 것이 목적이 아니라, 교통망을 활용해 거주 선택의 가능성을 넓히는 정책이기 때문이다. 따라서 지방정부가 교통·주거·교육·돌봄·이주 지원 정책을 대상과 시점에 맞게 연결할 필요가 있다.

4. 지역 일자리와 수도권 접근성을 함께 갖춘 원주의 가능성

그렇다면 한국에서는 어디에서 먼저 시험해볼 수 있을까. 후보 지역 가운데 하나가 원주다. 원주가 주목되는 이유는 단순히 KTX가 정차해서가 아니다. 혁신도시 조성 and 공공기관 이전, 기업도시 개발 등을 통해 지역 내부의 고용 기반을 갖추는 한편, 수도권 노동시장에도 접근할 수 있는 조건을 함께 가지고 있기 때문이다. 강원원주혁신도시 역시 공공기관 이전과 산학연 클러스터 조성, 정주 여건 개선을 함께 추진해 왔다.³⁹⁾

따라서 원주에서 검토할 것은 사람들을 서울로 통근시키는 정책이 아니다. 지역 안의 노동시장과 수도권의 더 넓은 노동시장을 함께 활용할 수 있는 정주모델이다. 자신에게 맞는 일자리가 원주에 있다면 지역에서 일하고, 그렇지 않더라도 기존 수도권 일 자리를 유지할 수 있다면 원주를 거주지로 선택할 수 있는 사람의 범위는 넓어진다. 부부 중 한 사람은 원주에서, 다른 한 사람은 수도권에서 일하는 가구처럼 한 가구가 두 노동시장을 함께 활용하는 것도 가능하다.

원주의 최근 인구 흐름도 이러한 가능성을 검토해볼 이유를 더한다. 원주시 주민등록인구는 2025년 7월 말 36만 2,596명에서 2026년 7월 말 36만 5,218명으로 1년 사이 2,622명 증가했다.⁴⁰⁾ 물론 이 증가를 KTX 접근성이나 공공기관 이전의 효과로 단정할 수는 없다. 산업과 고용, 주택 공급, 교육·생활환경, 교통 접근성 등 여러 요인이 함께 작용했을 가능성이 크다. 바로 그렇기 때문에 원주는 교통망 하나의 효과를 따지는 곳이라기보다, 이미 갖춰진 지역의 고용·정주 기반에 광역 노동시장 접근성을 더했을 때 어떤 변화가 나타나는지를 시험하기에 적합하다.

무엇을 먼저 확인해야 할지도 분명하다. 원주 어느 지역에서 서울·수도권까지 일상적인 통근이 가능한지, 수도권에서 원주로 거주지를 옮길 가능성이 높은 사람은 누구인지부터 파악해야 한다. 낮은 주거비가 늘어난 통근비와 시간 부담을 얼마나 상쇄하는지, 교육·의료·돌봄 등 생활 여건이 실제 이주 결정에 어떤 영향을 미치는지도 함께 살펴야 한다.

처음부터 대규모 사업을 할 필요는 없다. 일정한 요건을 충족한 신규 전입 가구를 대상으로 2~3년 동안 KTX 통근비 일부를 지원하는 소규모 시범사업부터 시작할 수 있다. 중요한 것은 지원 자체보다 지원이 실제로 거주 선택을 바꾸었는지를 확인하는 것

39) 강원특별자치도, 강원원주혁신도시 건설, <https://state.gwd.go.kr/portal/partinfo/investmentEconomy/innovationCities/wonjuInnovationCities?utm> (검색일: 2026.8.31.), 공공기관 이전 13개 기관, 산학연클러스터 및 정주 여건 조성을 사업내용으로 제시하고 있으며, 기관 통합 이후 이전 공공기관은 12개 기관으로 관리되고 있다.

40) 원주시, 2025년 7월말 기준 원주시 인구 현황, <https://www.wonju.go.kr/stat/selectBbsNttView.do?key=6313&bbsNo=1229&nttNo=464343&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKwd=&pageIndex=2&integrDeptCode=> (검색일: 2026.8.31.); 원주시, 2026년 7월말 기준 원주시 인구 현황. 주민등록인구(외국인 제외), <https://www.wonju.go.kr/stat/selectBbsNttView.do?key=6313&bbsNo=1229&nttNo=489144&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKwd=&pageIndex=1&integrDeptCode=> (검색일: 2026.8.31.), 두 자료의 주민등록인구(외국인 제외)는 2025년 7월 말 36만 2,596명에서 2026년 7월 말 36만 5,218명으로 2,622명 증가하였다.

이다. 지원 집단과 유사한 비지원 집단을 비교해 거주 지속 기간, 수도권 일자리 유지 여부, 통근 형태, 주거비 변화 등을 살펴보고, 특히 지원이 끝난 뒤에도 원주에 계속 사는지를 확인할 필요가 있다.

성과도 총인구 증가 하나로 판단해서는 안 된다. 자연 감소가 큰 지역에서는 외부에서 사람이 들어와도 전체 인구는 줄어든 수 있다. 사쿠시 사례가 보여준 것도 이 점이다. 따라서 신규 전입자 수뿐 아니라 청년·자녀 양육 가구의 전입, 2~3년 이후 거주 지속률, 지원 종료 이후 잔류율, 기존 일자리 유지 여부를 함께 봐야 한다.

정책의 성공은 몇 명이 KTX를 탔는지가 아니라, 그 교통망 덕분에 몇 명이 원주를 ‘살 수 있는 곳’으로 새롭게 선택했는가로 판단해야 한다.

맺음말

지방소멸 대응에서 지역 안에 일자리를 만드는 정책은 여전히 중요하다. 그러나 모든 지역이 주민이 원하는 일자리를 충분히 만들어낼 수 없다면, ‘지역에서 살려면 지역에서 일해야 한다’는 전제에서 한 걸음 벗어날 필요가 있다. 지역 정책은 ‘일자리를 어디에 만들 것인가’와 함께 ‘지역에 살면서 어디까지의 일자리에 접근할 수 있게 할 것인가’를 함께 다뤄야 한다.

일본의 신칸센 통근 지원 사례는 이러한 관점 전환의 가능성을 보여준다. 일본 지자체들은 단순히 교통비를 보조한 것이 아니라, 대도시의 일자리를 유지하면서도 지역에 거주할 수 있는 선택지를 만들고 이를 이주·주거·교육 등 정주 지원과 연결해 왔다. 동시에 일본 사례는 광역교통망이 모든 지역에 동일한 효과를 내는 보편적 해법은 아니라는 점도 보여준다. 따라서 한국에서 필요한 것은 KTX·SRT 통근비를 일률적으로 지원하는 정책이 아니라, 어느 지역에서 누구의 거주 선택을 어떤 조건 아래 바꿀 수 있는지를 선별적으로 검토하는 것이다. 이를 위해서는 실제 통근 가능성, 주거비의 이점, 교육·의료·돌봄 등 생활 여건을 함께 검토하고, 대상과 지역에 맞게 이주·주거·통근 지원을 결합할 필요가 있다.

결국 지방소멸에 대응하는 방식이 ‘일자리를 지방으로 가져오는 것’에만 한정되는 것은 아니다. 중요한 것은 더 빨리 이동하게 만드는 일이 아니라, 지역에 살면서도 삶과 일의 선택지를 잃지 않게 하는 일이다. 광역교통망을 정주 정책으로 활용한다는 것은 바로 그 선택을 가능하게 만드는 길이다.

참고문헌

1. 문헌 자료

- 김고은·김중은·이우민(2026), “GTX 도입에 따른 수도권 공간구조 변화와 대응과제”, 「국토정책Brief」 제1071호, 2026.7.13, 국토연구원, pp.1-12.
- 浅井元輝・小山拳志・下田征志・神代知紀・中村一貴・水谷優希・御園祐太(2023), “北陸新幹線開通・延伸の沿線地域人口への影響—パネルデータを用いた実証分析—”, 『WEST論文研究発表会2023』.
- 片桐悠貴・林原広実(2019), “新幹線開業が地域に与える長期的効果－拠点集積効果と自治体の役割－”, 「野村総合研究所(NRI) Public Management Review」, 第195号, pp.1-12.
- 武田裕之・山本開士(2026), “都内在住者の新幹線通勤への転換可能性－経済的・生活環境的側面からみた住環境評価－”, 大阪大学大学院工学研究科・株式会社三菱UFJ銀行.
- 竹林幹人・瀬谷創・村田祥之(2023), “新幹線駅の新設が市区町村の人口に与えた影響－Synthetic Control Methodを用いて－”, 「応用地域学研究」, 第27号, pp.1-16.
- ハン ケイコウ・寺部慎太郎・柳沼秀樹・海野遥香・鈴木雄(2024), “新幹線駅の開業が駅周辺市町村の人口の社会増減に与える因果効果”, 「土木学会論文集」, 第80巻20号, pp.1-14.

2. 온라인 자료

- 강원특별자치도(검색일: 2026.8.31.), 강원원주혁신도시 건설, <https://state.gwd.go.kr/portal/partinfo/investmentEconomy/innovationCities/wonjuInnovationCities>
- 구마가야시 공식 페이지①(검색일: 2026.8.19.), おいでよ、熊谷！新幹線で楽ちん通勤しませんか？(令和8年度), <https://www.city.kumagaya.lg.jp/kurasu/sumai/sinkan-senhojo.html>
- 구마가야시 공식 페이지②(검색일: 2026.8.19.), 大好き熊谷！新幹線らく賃通勤補助金(令和8年度), https://www.city.kumagaya.lg.jp/about/soshiki/sogo/kikaku/oshirase/daisuki_sinkansen.html
- 나가노현 사쿠지역진흥국(검색일: 2026.9.2.), Saku Area 移住ガイド 2024, https://www.pref.nagano.lg.jp/sakuchi/sakuchi-kikaku/iju/documents/saku_iju_2024.pdf
- 나가노현 사쿠지역진흥국(검색일: 2026.9.2.), 地域振興推進費事業計画・自己評価書(2023年度), 佐久地域の移住スタイル発信事業, <https://www.pref.nagano.lg.jp/sakuchi/sakuchi-kikaku/documents/r5-09.pdf>

- 누마타시(검색일: 2026.8.24.), 沼田市移住促進通勤費補助金, <https://www.city.numata.gunma.jp/life/1003757/1006966/1013488.html>
- 미나카미마치(검색일: 2026.8.19.), みなかみ町新幹線通勤費補助金, <https://www.town.minakami.gunma.jp/life/09sumai/seikatu-kankyau/2019-0330-0919-71.html>
- 사쿠시(검색일: 2026.9.2.), 令和5年度佐久市総合計画審議会第2部会(第1回)議事録, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/soukeisinr5.files/giziroku1-2.pdf
- 사쿠시(검색일: 2026.8.26.), 令和7年佐久市議会第1回(3月)定例会招集あいさつ, <https://www.city.saku.nagano.jp/shichonoheya/gikaishoshuaisatsu/reiwa7/gikaisyousyuu0703.html>
- 사쿠시(검색일: 2026.9.2.), 令和7年度改訂版 佐久市人口ビジョン, https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/sogokeikaku/R7soukeishin.files/R7-3shiryuu1.pdf
- 사쿠시(검색일: 2026.9.10.), 令和8年度佐久市移住検討者滞在費補助金, https://www.city.saku.nagano.jp/kanko/ijyuteijyu/shien/saku_taizaihi_hojokin.html
- 사쿠시(검색일: 2026.8.26.), 令和8年佐久市議会第1回(3月)定例会招集あいさつ, <https://www.city.saku.nagano.jp/shichonoheya/gikaishoshuaisatsu/reiwa8/syousyuuaisatsu0803.html>
- 사쿠시(검색일: 2026.8.19.), 令和8年度佐久市リモートワーカー等新幹線通勤補助金(제도 안내), https://www.city.saku.nagano.jp/kanko/ijyuteijyu/shien/R6sinkansen_hojokin.html
- 사쿠시(검색일: 2026.8.26.), 令和8年度佐久市リモートワーカー等新幹線通勤補助金(요강 상세), https://39ijyu.com/info_detail.php?id=23&syubetsu=4
- 사쿠시(검색일: 2026.9.10.), 令和8年度佐久市UIJターン就業・創業移住支援事業補助金, <https://www.city.saku.nagano.jp/kanko/ijyuteijyu/shien/UIJ-hojyokin.html>
- 오야마시(검색일: 2026.8.19.), 【転入者・新卒者】新幹線通勤を始めた方に、補助金を交付します!, <https://www.city.oyama.tochigi.jp/kurashi/sumai-hikkoshi/hikkoshi/page000576.html>
- 원주시(검색일: 2026.8.31.), 2025년 7월말 기준 원주시 인구 현황, <https://www.wonju.go.kr/stat/selectBbsNttView.do?key=6313&bbsNo=1229&nttNo=464343&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKrwd=&pageIndex=2&integrDeptCode=>
- 원주시(검색일: 2026.8.31.), 2026년 7월말 기준 원주시 인구 현황, <https://www.wonju.go.kr/stat/selectBbsNttView.do?key=6313&bbsNo=1229&nttNo=489144&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKrwd=&pageIndex=1&integrDeptCode=>

유자와마치(검색일: 2026.8.19.), 新幹線通勤補助金, <https://www.town.yuzawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kikkakusangyoukankoubu/kikakukankouka/5/6/6727.html>
유자와마치(검색일: 2026.8.31.), 유자와마치 인구비전 2025-2050, https://www.town.yuzawa.lg.jp/material/files/group/9/yuzawamachi_jinkoubijyon_2025-2050.pdf
일본예나플랜교육협회(검색일: 2026.9.10.), イエナプラン 始まりと発展 ドイツ～オランダ～日本, <https://japanjenaplan.org/jenaplan/roots/>
JR동일본(검색일: 2026.8.26.), 新幹線駅別乗車人員, <https://www.jreast.co.jp/company/data/>

3. 보도자료 및 신문기사

“長野県佐久穂町に教育移住者が増え続けるワケ。子どもたちの未来は、大人たち、町の未来へとつながる【前編】”, 國學院大學, 2025.6.23.

이 자료는 **국회미래연구원홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.



국가미래전략 Insight I 138호

ISSN 2733-8258 **발행일** 2026년 9월

발행인 김기식

발행처 국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

