

# 행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토

## 새로운 인구개념의 필요성과 개념 정의

- 기존의 법제 하에서 각 지방자치단체의 '주민'이란 주민 및 외국인 등록자로 국한되며, 주민은 지역의 규모 및 각종 행정·정책결정에 있어서 가장 중요한 지표라고 볼 수 있음
- 최근 정책대상자로서 이러한 등록인구 외에 새로운 개념 필요성이 대두되고 있는데, 이는 등록인구와 행정수요간 괴리를 보여주는 인구 현황에 대한 분석을 통해 등록주민 외에 보다 실질적인 지역인구를 감안할 필요가 있기 때문임
- 인구감소·지역소멸에 대한 대응 및 행정수요의 반영을 위한 주민개념의 확장, 주민자치 영역에서의 보다 확장된 주민의 개념 필요성, 외국인·단기체류자 증가 등 최근의 사회상과 인구동태를 감안한 인구개념을 탐색함

### 현재까지 논의된 다양한 인구개념과 적용의 시사점

유형	목적	측정	검토
[A] 주민등록 인구 및 외국인 등록인구 (행안부·법무부 등)	모든 행정적 목적	신고 의무, 월별 집계, 보고통계, 측정 비교적 용이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실거주 외 행정상 관리주소 포함 등 현실과 괴리 (행정수요 파악 어려움)</li> <li>• 개인식별번호 활용 등 기존 제도의 개편 어려움 (비용&gt;편익)</li> </ul>
[B] 총조사인구 및 추계인구 (통계청)	행정적, 경제적 등	5년단위 총조사, 표본조사 및 추정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [A]&gt;[B] ([A]는 행정상 관리주소 포함)</li> <li>• 실거주 외 인구이동(통근·통학 등) 파악 어려움</li> </ul>
[C] 주간인구 (통계청)	[B]+인구이동, 경제적		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구이동 등 규모 파악이 가능하나, 행정적 목적 활용은 활발하지 않음</li> </ul>
[D] 각종 계획인구 (지역·도시·환경계획 등)	계획수립, 경제적 (인프라 규모 등)	[A], [B], [C] 및 여행객 등으로부터 추정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 목적이나 비과학적 추정방법 등으로 과소 또는 과대 추정 우려</li> </ul>
[E] 생활인구 (서울 등)	행정적, 경제적 등	교통, 통신 등 빅데이터 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직주분리가 뚜렷한 도시형에 적합, 유동인구 측정 중심</li> </ul>
[F] 관계인구(일본) 및 고향세·고향사랑 기부금의 인구개념	지방소멸 대응, 고향세 등	고향세 납세자 정보, 통계자료, 신고자료 등 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 중소도시·낙후지역형</li> <li>• 고향세 납세자, 연고자, 이주희망자 등 이해 당사자 중심</li> </ul>
[G] 체류인구(전북도)	지방소멸 대응, 행정적 목적	장단기 유형파악 및 통계자료 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기의 경우 관광객수 중심</li> <li>• 장·단기 체류자 파악의 어려움(부정확성) 등</li> </ul>

유형	목적	측정	검토
[H] 복수주소제에 의한 확장된 주민 개념 (독일 등)	행정적, 경제적	신고의무 (60일 이상 거주시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해에 용이, 유동인구 포착은 어려움</li> <li>도입시 유럽의 잦은 인구이동과 자치제도 (지방세) 등 감안 필요</li> </ul>
[I] 주민자치기본법 등 신규 주민 개념	지방자치 주민참여 확대	등록·신고제 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>간접적 주민참여 확대목적 외 직접참여나 행정적 목적의 활용은 요원함, 확장된 주민 권한부여 등은 구체적이지 않고 선언적임</li> </ul>

자료 : 전대욱 외(2021), pp81-83.

- [표 1]에서 제시된 다양한 인구개념을 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있는데, 보다 일반화된 인구개념은 다음과 같이 제시할 수 있음<sup>1)</sup>

$$\text{생활인구(안)} = \text{상주인구} + \text{초단기 유동인구} + \text{단기체류자} + \text{중장기체류자}$$

- 상주인구(등록인구)와 초단기 유동인구는 이미 통계청 승인통계인 ‘주간인구’에 반영됨
- 초단기 유동인구는 통근·통학자, 쇼핑·의료·교육·종교 등 생활목적의 주간 유동인구를 의미함. 교통·통신 등 빅데이터 분석을 통해 일정기간 유량측정이 보다 엄밀함
- 단기 체류자는 경제, 생활, 여가 등 목적의 3개월 이내 체류자로서 주민·외국인 등록을 하지 않은 체류자를 의미, 실제적으로는 체류시설 수용인원 중심의 추정 및 여행객 통계 등을 활용하여 추정 가능함
- 중장기 체류자는 경제, 생활, 여가 등 목적의 3개월 이상 체류자로서 마찬가지로 주민·외국인 등록을 하지 않은 체류자를 의미. 체류시설 및 외국인 통계 등 활용 가능

1) 이렇게 새롭게 제안된 인구개념은 보다 정책적으로 익숙하게 활용되고 있는 “생활인구”로 명명하고자 함. 여기서의 생활인구는 [표 1]에서 제시된 서울특별시 등에서 활용하고 있는 생활인구와는 다른 개념으로, 기존 생활인구의 개념을 기반으로, 보다 일반화된 개념으로 제안함

## 새로운 인구개념의 도입에 따른 담당공무원 인식조사

- 생활인구(안)의 정책적 도입에 관한 지방자치단체(시·군·구 및 읍·면·동) 인구담당자를 대상으로 한 설문조사 (2021년 7월 실시, 총 3,164부 응답)를 실시하였고 그 주요 결과는 다음과 같이 요약됨
  - 지역에 관계없이 생활인구 개념의 도입과 정책적 활용 필요성에는 대부분 공감하고 있으며, 특히 이러한 경향은 낙후지역으로 갈수록 강하다고 볼 수 있음(즉 생활인구에 대한 관심도는 지방도시·농산어촌, 접경·군사도시 등 지방소멸 위기지역이 수도권·대도시 보다 큼)
  - 자치단체의 유형에 관계없이 주요 생활인구 대상은 통근·통학인구, 지역내 직장인, 교사, 사업체종사자 등을 들 수 있음
  - 이는 시, 위성도시 등 도시지역에서 특히 높은 비중을 보이고, 낙후지역에서는 주요 생활인구 유형에 대해 지역 특성을 감안한 유형별 접근이 필요함

- 생활인구에게 필요한 권한·혜택은 지역시설 이용료 감면 및 주민자치 참여 등 간접적 참여권한을 중심으로 부여해야 하며, 직접적 참여권한에 대해서는 개별 권한별 검토를 통한 신중한 도입이 필요함
- 생활인구 개념의 정책적 활용은 지방소멸 대응과 행정수요의 정확한 반영을 위해 필요하며, 자치단체 수준에서 예비타당성조사 및 각종 지역계획 반영, 예산배정 등의 활용은 적절하나, 중앙부처 수준에서의 행정조직 설치 등은 신중하게 접근해야 함
- 이는 새로운 개념인 생활인구의 원활한 도입을 위해서는 명확한 개념정의와 대상·기준 제시 및 측정의 객관성·정확성 등을 담보할 필요가 있음을 의미함

## 새로운 인구개념의 도입을 위한 제언

- 새로운 인구개념의 도입과 정책적 활용에 있어서, 개념의 명확한 정의, 실제 활용을 위한 명확한 생활인구 대상 및 기준설정, 측정의 객관성 등이 선행되어야 하며, 국정과제 혹은 중앙부처 차원의 가이드라인 마련 및 시범사업 등의 준비를 통해 제도화를 추진하는 것이 바람직함
  - 기존의 주민·외국인등록제도와 같은 기 정착되고 사회적인 편익이 큰 제도의 대체를 위한 철저한 준비가 필요하며, 동 개념의 활용에 있어서 특히 지역소멸의 대응 등과 같은 국가 전체적인 난제에 있어서는 전략적이며 총체적인 대응이 필요함
  - 행정수요의 실질적 예측 등 중앙부처와 지방자치단체의 새로운 개념활용에 대해서는 마찬가지로 행정안전부 차원의 준비와 시범사업 등을 통한 점진적인 도입이 필요하며, 주민자치 및 간접적 지방자치 참여를 위한 확장된 주민의 개념의 적용은 보다 장기적인 과제로 접근할 필요가 있음

**참고자료** 전대욱·김필두·이대연(2021), “행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토”, 한국지방행정연구원

**내용문의** 전대욱(한국지방행정연구원 연구위원, dujeon@krila.re.kr, 033-769-9830)

**지난호** 지자체 연구성과물 효율적 공유·관리 어떻게 할까?(강영주 연구위원)

원문  
보기

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.