



# 지방자치 정책 Brief



## 인구감소지역 활력제고를 위한 생활인구의 도입

이원도 인구감소지역대응센터장

### 주요내용

#### 인구감소지역 생활인구 도입 배경

- 인구관리 및 양적확대 중심의 인구정책에서 인구감소시대 구조적 위험 대응 및 장기적인 지역 인구감소 적응을 위한 인구전략으로 정책방향이 변화되고 있음
- 행정안전부(이후 행안부)는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조에 근거하여 인구감소지역 89개 시군구를 지정하였음(행정안전부 고시 제2021-66호, 2021. 10.19.)
- 이러한 인구감소지역의 인구활력 제고를 위해 대안적 인구개념으로써, 주민등록인구와 함께 체류인구, 등록 외국인 및 국내거소신고 인구를 포함하는 인구감소지역 생활인구를 도입하였음
- 인구감소지역 생활인구는 생활인구의 세부요건 등에 관한 규정(행정안전부고시 제2023-33호)을 통해 구체적인 정의와 작성 지침이 마련되었음

#### 인구감소지역 생활인구 세부 요건 및 현황

- 인구감소지역에 월 1회 이상, 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 사람을 생활인구로 정의하고 있으며, 지역별 생활인구 현황은(24년도부터) 1개월 주기로 산정하여 공표될 예정임
- 23년도에 생활인구 시범사업 진행을 위해 민관협력 협의체(가칭)가 구성되었으며, 인구감소지역 7개 시군을 시범지역으로 2분기(4월~6월)의 생활인구를 산정하여 그 결과를 2024년 1월 1일에 공표하였음
- 생활인구 시범산정 결과에서, 7개 시범지역 공통으로 체류인구가 주민등록인구보다 많게 나타났으며, 시범지역의 특성에 따라 체류인구의 숙박특성과 인구학적 특성의 차이가 존재함

#### 인구감소지역 생활인구 정책활용 강화방안

- 24년도 인구감소지역 생활인구는 인구감소지역 89개 시군구로 확대되어 산정·공표되며, 생활인구의 경제활동 특성 탐색을 위해 신용카드 소비 데이터 추가 검토와 생활인구 고도화 방안에 관한 연구가 진행 중임
- 향후 인구감소지역 인구활력 제고를 위해 특례 및 재정지원의 기초자료로 활용될 수 있으며, 또한 지역 모니터링(monitoring)을 통해 인구감소지역 인구 동향파악 및 전망 예측에 유용하게 활용될 것으로 기대됨

## 01

# 새로운 인구개념의 등장과 필요성



### 인구감소지역 생활인구 도입 배경

- 세계적으로 인구는 2040년 정점 이후 점진적으로 2070년까지 계속 감소할 것으로 전망되지만, 우리나라는 총인구 감소가 이미 급속히 진행되고 있어 국가적으로 빠른 대응이 필요함
  - 특히 지방소멸 방지와 장기적인 인구감소 적응을 위해선 지역별 인구 현황 및 특성에 대한 보다 정확한 분석 및 이해가 요구됨, 즉 인구통계의 중요성이 그 어느 때보다도 더 높아지고 있음
  - 인구관리 및 양적확대 중심의 기존 인구정책에선 교통과 통신의 발달에 따라 개인의 일상생활이 더욱 공간적으로 확장되고, 시간의 흐름에 따라 변화가 심한 지역 유출입 유동인구(ambient population)의 다양성 및 역동성이 반영되지 못함
- (주so지 외) 실제 생활지역에서 다양한 활동을 수행하며 인구활력 증진 및 지역경제 활성화에 기여하는 인구의 규모 추정(estimation)과 특성 산정(quantification)을 위한 새로운 인구개념의 정의와 도입이 필요함
  - 특히 인구감소시대에 지역 인구감소 위기 대응을 위해선 장기적인 관점에서 정책방향과 부합하는 대안적 인구(alternative populations)개념을 검토하여, 도입하는 것이 요구됨(이원도 외, 2023a)



### 인구감소지역 생활인구 작성 지침

- 행안부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조에 근거하여 인구감소지역 89개 시군을 지정(행정안전부 고시 제2021-66호, 2021.10.19.)
  - 또한, 행안부는 인구감소지역의 활력제고를 위해 생활인구 개념을 도입하였으며, 이는 주민등록인구, 체류인구, 등록 외국인 및 국내거소신고 인구를 포함
- 인구감소지역 생활인구는 생활인구의 세부요건 등에 관한 규정(행정안전부고시 제2023-33호)을 통해 인구감소지역에 월 1회 이상, 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 사람을 생활인구로 규정(제2조제1항)하며, 다양한 공공과 민간 빅데이터를 통해(제8조) 산정한 결과를 월별로 공표(제6조)하는 지침(guidance)이 마련되어 있음
  - 특히 향후 인구감소지역 생활인구는 개별 데이터의 한계점을 보완하고, 세분된 시공간 단위에서 더 시의성 있는 인구 현황 및 특성을 제공할 수 있을 것으로 기대

02

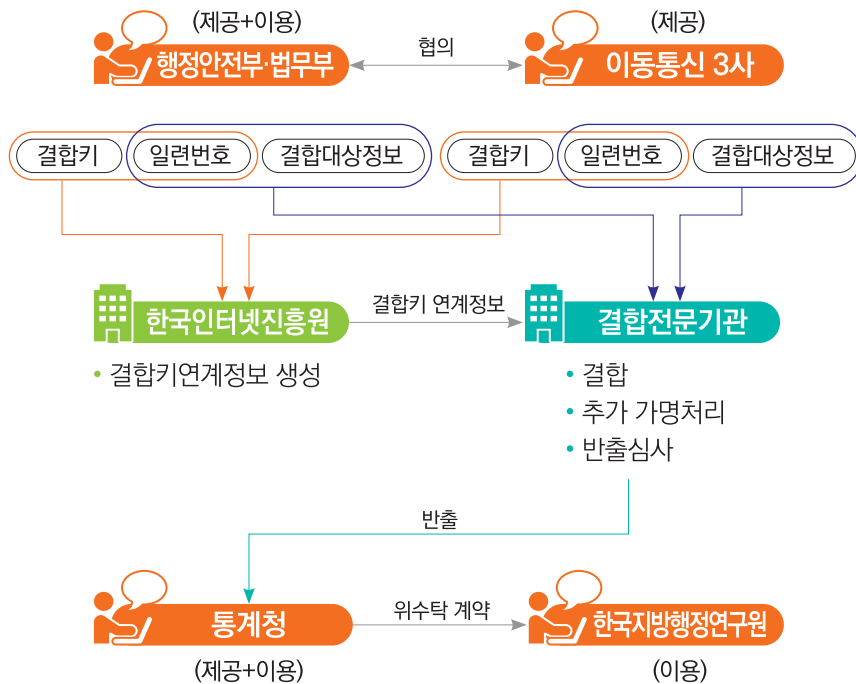
## 인구감소지역 생활인구 현황



### 인구감소지역 생활인구 시범사업(23년도)

- 행안부-통계청은 인구감소지역 7개 시군<sup>1)</sup>을 시범지역으로 선정, 23년도 2분기(4월~6월)의 생활인구를 산정하여 그 결과를 최근 공표하였음(통계청 2024; 행정안전부 2024)
- 생활인구 시범사업 진행을 위해 민관협력 협의체(가칭)가 구성되었으며, 공공(행안부 주민등록, 법무부 외국인 등록·국내거소신고)과 민간 빅데이터(이동통신 3사 모바일 데이터)의 가명결합을 통해 생활인구를 산정하였음
- 이를 위해 협의체 내 유관기관<sup>2)</sup>들의 적극적인 협력이 요구되었음, 특히 안전한 공공 및 민간 데이터의 결합을 위해 개인정보 삭제 및 가명처리, 암호화된 결합키 구성과 같이 민감정보의 유출방지를 위한 다양한 노력이 반영되었으며, 최종적으로 데이터 명세서 작성과 적정성 검토를 거쳐 가명결합이 진행되었음

#### 인구감소지역 생활인구 협의체(가칭) 가명결합 업무 흐름도



\* 자료 : 저자 작성

1) 관광(충북 단양군, 충남 보령시), 통근(전남 영암군, 경북 영천시), 통학(경남 거창군), 군인(강원 철원군), 외국인(전북 고창군)

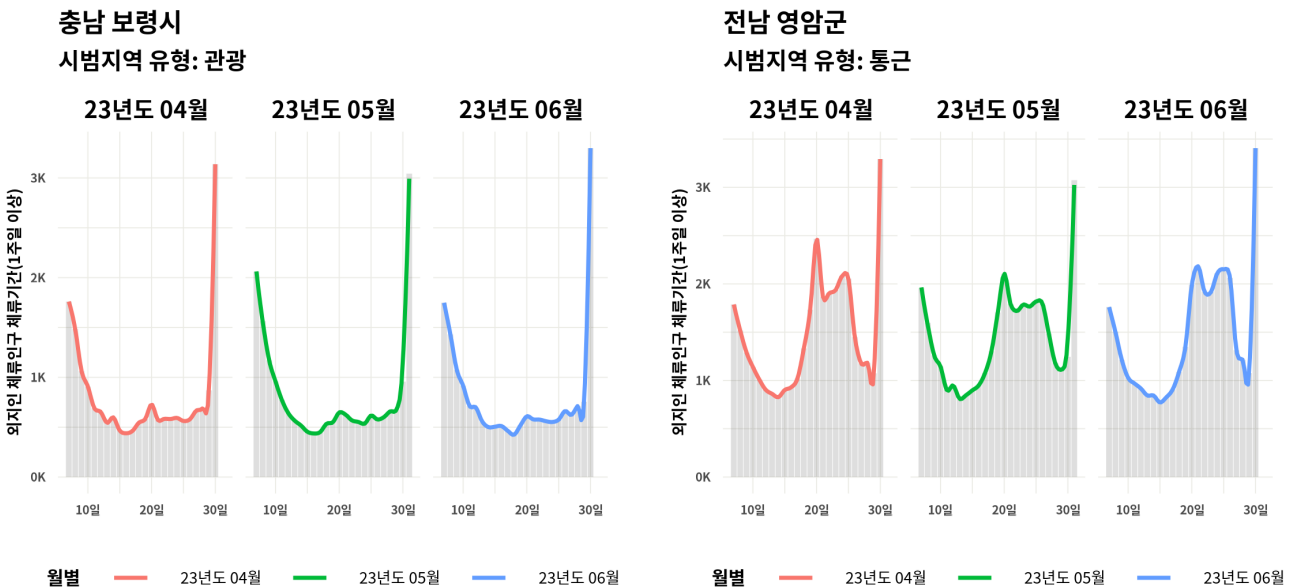
2) 개인정보보호위원회 및 한국인터넷진흥원의 컨설팅을 받아 한국지방행정연구원 주관으로 수행



## 인구감소지역 생활인구 시범사업(23년도)

- 생활인구 시범산정 결과에서, 7개 시범지역 공통으로 체류인구가 주민등록인구보다 많게 나타났음<sup>3)</sup>
- 유형별 체류인구의 숙박특성
  - 관광유형(충북 단양군, 충남 보령시)이 통근(전남 영암군, 경북 영천시), 통학(경남 거창군)유형보다 주민등록인구 대비 체류인구 비중이 높게 나타났음
  - 하지만 체류인구의 숙박특성에서 통근(전남 영암군, 경북 영천시)과 군인(강원 철원군)유형의 평균 숙박일수가 다른 유형보다 상대적으로 더 길었음
  - 다시 말해, 체류인구 중 비정기적 목적(관광)으로 인구감소지역을 방문하는 체류인구 비중이 높은 지역은 정기적 목적(통근, 통학)보다 장기 체류인구 비중이 작게 나타났음
  - 이러한 체류인구의 숙박일수 차이는 지역의 사회경제적 특성과 방문(활동)목적 간의 연관성에 따른 것으로 판단됨
- 유형별 체류인구의 인구학적 특성
  - 이와 함께 체류인구는 인구학적 특성(예: 연령대별, 성별, 거주지역별)별 분포의 차이를 보이며, 특히 통근(전남 영암군)과 군인(강원 철원군)유형은 남성 비중이 상대적으로 높게 나타나며, 연령별로는 30세 미만의 비중이 군인(강원 철원군)과 관광(충남 보령시)유형에서 높게 나타났음
  - 군인(강원 철원군)유형의 경우, 남성이 여성보다 체류인구가 평균적으로 약 4.5만명 더 많게 나타났으며, 20대 남성의 체류인구 비중(22%)이 매우 높고, 다음으로 남녀 공통으로 60대 이상의 비중이 높게 나타남(남성 30%, 여성 40%)
  - 이러한 체류인구의 인구학적 특성별 탐색적 분석결과는 지자체가 주도하는 인구감소 대응책 마련 중 하나인 단기적인 생활인구 확대 및 방문자 경제 활성화 전략 수립에 기초자료로 활용될 수 있음

### ■ 장기체류(1주일 이상)의 숙박일수 분포 비교(좌: 충남 보령시, 우: 전남 영암군) ■

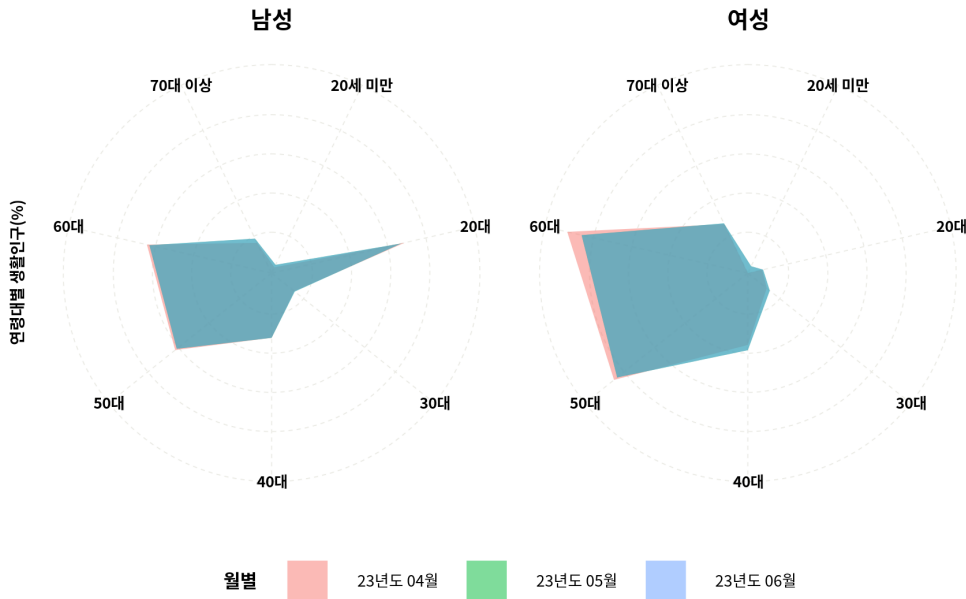


\* 자료 : 이원도 외(2023b)

3) [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=246&list\\_no=428928&act=view&mainXml=Y](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=246&list_no=428928&act=view&mainXml=Y)

체류인구의 인구학적 특성 분포(강원 철원군)

강원 철원군 연령대별 외지인 체류인구(%)



\* 자료 : 이원도 외(2023b)

03

## 인구감소지역 생활인구 정책활용 강화방안



### 24년도 인구감소지역 생활인구 산정

- 행안부-통계청은 지역 인구감소 위기 대응을 위해 24년도엔 생활인구 산정을 89개 전체 인구감소지역으로 확대하고, 분기별로 공표할 예정임
  - 또한, 가능한 추가적인 빅데이터(예: 신용카드 소비 데이터)를 검토하여, 하반기에는 생활인구의 현황과 함께 인구 감소지역 내 주요 활동내역을 탐색할 수 있을 것으로 기대(통계청 2024)
- 인구감소지역의 생활인구 현황과 함께 체류기간(예: 정기적, 비정기적) 및 목적(예: 통근, 관광 등)을 추론할(inference) 수 있는 생활인구 고도화 및 발전방안 모색이 필요함
  - 이를 위해선 관계인구 개념의 도입을 통해 생활인구를 단계별(방문·체류·거주인구) 유형의 구분과 지원체계를 마련하는 것이 필요함(이소영, 김도형, 2021; 안소현 외, 2022)
  - 또한, 인구감소지역이 ① 얼마나 다양한 사람들로 구성되어 있고, ② 계절적 편차가 심하게 나타나는지, 그리고 ③ 어떠한 활동을 위해 주로 방문하는지와 같이 지역 인구감소 대응에 유용한 정책 시사점 발굴이 가능하도록 생활인구 통계의 양·질적 고도화가 요구됨(이원도 외, 2023b)



## 인구감소지역 지원 및 지역활성화 전략에 활용

- 인구감소지역 모니터링
  - 한국지방행정연구원에 설치된 인구감소지역대응센터에선 공공 및 민간 빅데이터 분석결과를 반기별로 인구감소지역 지자체에 제공하여, 22~23년도 지방소멸대응기금 투자계획에 대한 컨설팅에 활용되었음
  - 24년도에는 반기별로 생활인구 현황 및 특성 분석결과를 정리·작성하여, 89개 전체 인구감소지역 지자체에 요약 보고서(brief report)를 제공할 예정임
  - 인구감소지역 거버넌스(민관산학 협의체)에선 이를 활용하여 지역활력 감소 및 인구감소 상황에 대한 지속적인 관찰(monitoring)과 면밀한 대응이 가능할 것으로 기대됨
- 정책활용 방안
  - 행정경계를 넘어 일상생활을 영위하는 공간적 범위, 즉 인구감소지역 생활권 설정을 통해 지자체간 협력체계를 구축하여 생활인구의 일상생활 만족도를 높이고, 지속적으로 방문·체류하고자 하는 욕구를 충족시킬 수 있도록 단기적으로 문화·예술·관광사업 활성화를 위한 특례지원에 활용할 수 있음(이원도, 우수동 2023)
  - 인구감소지역 지원 특별법에 근거(제14조)하여, 인구감소지역 인구활력을 높이기 위한 특별교부세 산정의 기초 자료로 활용될 수 있음, 다만 이를 위해선 생활인구의 변동성과 대표성 지표에 관해 추가적인 연구 및 검토가 필요함 (이원도 외, 2023b)

### 참고문헌

안소현·이순자·민성희·김민아·전봉경·강민석(2022) 인구감소시대, 체류인구를 활용한 지역유형별 대응전략 연구. 국토연구원.  
 이소영·김도형(2021) 작지만 강한 연결: 관계인구를 활용한 인구유입방안. 한국지방행정연구원.  
 이원도·유수동(2023) 인구감소 위기 대응을 위한 생활권 활성화 방안. 한국지방행정연구원.  
 이원도·유수동·김영룡(2023a) 인구감소 위기 대응을 위한 지역활력의 시계열 변동성 분석. 지방행정연구, 37(1), 251-280.  
 이원도·홍근석·이소영(2023b) 인구감소지역 생활인구 활성화 방안 연구. 한국지방행정연구원.  
 통계청(2024) 생활인구 통계, 인구감소지역 전체로 확대. 통계청 보도자료(2024.01.17.)  
 통계청(2024) 인구감소지역 『생활인구』 시범산정 결과. 통계청 보도자료(2024.01.01.)  
 행정안전부(2023) 생활인구 세부요건 등에 관한 규정. 행정안전부고시.  
 행정안전부(2024) 생활인구 산정 결과 최초 발표, 인구감소지역 맞춤형 정책 추진에 활용. 행정안전부 보도자료(2024.01.02.)

### 내용문의

이원도 한국지방행정연구원 인구감소지역대응센터 센터장(033-769-9854, wondo.lee@krila.re.kr)