

## 생활인구 소비가 지역을 살린다: 인구감소지역 경제 활성화의 새로운 패러다임

김민영 부연구위원

### 주요내용

- 정주인구 중심의 생산 확대 전략에서 생활인구 중심의 소비 확대 전략으로 전환 필요**
  - 국가 전체 인구가 감소하는 상황에서 정주인구 유치 전략은 지자체 간 소모적인 인구 유치 경쟁을 초래하며, 청년층 유출이 가속화되는 인구감소지역에서 생산 기반 유지 전략은 현실적 대안이 될 수 없음
  - 인구감소지역에서 생산유발계수는 체류인구의 수치(1.28)가 주민등록인구의 수치(1.26)를 상회하며, 생활인구의 약 70%를 차지하는 체류인구가 전체 소비의 약 40%를 담당하고 있어, 체류인구 소비 없이는 지역경제 존립이 어려운 실정임
  - 따라서 인구감소지역의 경제 전략은 정주인구 중심의 논리에서 벗어나 생활인구의 소비 활동을 핵심 동인으로 삼는 방향으로 전환되어야 하며, 이를 위해 생활인구 소비 특성과 경제적 파급 구조에 대한 데이터 기반 분석과 지역 맞춤형 전략 수립이 선행되어야 함
- 생활인구 소비 활성화 전략 수립의 주요 쟁점: 데이터 부재·획일적 전략·연계 구조 미흡**
  - 주요 쟁점은 ① 증거에 기반하지 않은 정책 수립, ② 획일적 전략 설계와 지역 간 차별화 부족, ③ 생활인구 유입과 지역경제 활성화 간 연계 구조 미흡으로 요약됨
  - 89개 인구감소지역은 생활인구 소비 구조에 따라 4가지 유형(① 휴가철 단기 관광소비 의존 지역, ② 반복 방문형 당일 여가소비 지역, ③ 정주 및 장기체류 생활소비 지역, ④ 다세대 생활 소비 준중심지)으로 구분됨에도, 유형별 차이를 무시한 획일적 전략이 적용되고 있음
  - 세 쟁점은 상호 연결되어 있어, 데이터 기반이 갖추어져야 지역별 목표 인구 설정이 가능하고, 목표 인구가 설정되어야 소비 연계 구조를 실효성 있게 설계할 수 있음
- 생활인구 소비 확대를 통한 지역경제 활성화 전략 제언**
  - (데이터 기반 구축) 생활인구 데이터 접근성 제고를 위한 중앙부처의 집계표 제공 및 분석 가이드라인 마련과 지자체 데이터 활용 역량 제고가 필요함
  - (지역 맞춤형 전략 설계) 각 지자체는 자신이 속한 유형의 소비 구조를 진단 기준으로 삼아 차별화된 전략을 수립하되, 지역 간 전략 중복 방지를 위한 제도적 장치(예: 광역 단위 생활인구 전략 조정 체계 마련 등)가 뒷받침되어야 함
  - (소비 연계 구조 확립) 「인구감소지역 지원 특별법」에 생활인구 소비 활성화 관련 별도 조문을 신설하고, 재정 인센티브 체계를 개편하여, 생활인구 유입이 지역 내 소비 순환으로 연결될 수 있는 법·제도적 기반을 마련해야 함

## 01

## 생활인구 중심의 소비 확대를 통한 경제 활성화 전략으로의 전환 필요성



## 정주인구 중심의 생산 확대 전략의 구조적 한계

- 국가 전체 인구가 감소하는 상황에서 정주인구 유치를 핵심으로 삼는 지역발전 전략은 구조적 한계에 직면해 있음
  - 특정 지역의 인구 증가가 반드시 다른 지역의 인구 감소를 수반하는 제로섬 게임의 구조 속에서, 지자체 간 인구 유치 경쟁은 국가 전체적으로 자원의 비효율적 배분을 초래함
  - 전통적으로 지역경제는 외부에 물건과 서비스를 팔아 돈을 버는 생산·수출 중심의 논리로 운영되어 왔으나, 일할 사람의 주축인 청년층이 지속적으로 빠져나가는 인구감소지역에서 대규모 생산 기반을 유지하는 것은 더 이상 현실적인 대안이 될 수 없음
- 이에 따라 지역 내 소비 활동을 독립적인 성장 동력으로 재평가하는 패러다임 전환이 요구됨



## 생활인구 소비의 경제적 가치

- 이러한 전환의 실증적 근거는 데이터에서도 확인되는데, 아래 표를 보면 인구감소지역의 체류인구<sup>1)</sup>의 지역내 생산유발계수는 평균 1.28로, 주민등록인구의 생산유발계수(1.26)를 상회함
  - 이는 외지인의 소비가 단순히 스쳐 지나가는 일회성 지출이 아니라, 숙박·음식·레저 등 서비스업을 중심으로 산업 간 연쇄 파급 효과를 일으켜 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있음을 의미함
- 더욱 주목할 점은 인구감소지역 생활인구<sup>2)</sup>의 약 70%가 체류인구로 구성되어 있으며, 이들이 전체 소비의 약 40%를 담당하고 있다는 사실임
  - 체류인구의 소비 기반 없이는 지역의 경제적 존립 자체가 어려운 실정이며, 이는 체류인구를 단순한 보완 수단이 아닌 지역경제 전략의 핵심 축으로 재정의해야 함을 시사함

〈 89개 인구감소지역 생활인구 유형별 지표별 평균 〉

생활인구 유형	소비 기여율(%)	인구 구성 비율(%)	지역내 생산유발계수
주민등록인구	56.62	29.52	1.26
체류인구	42.47	69.75	1.28
등록외국인	0.91	0.73	1.24

주 1. 모든 지표는 각 지역 단위에서 먼저 산출한 후, 해당 값을 89개 지역에 대해 평균하여 제시하였음

2. 소비 기여율은 생활인구 유형별 카드소비액 비중을 나타내며, 인구 구성 비율은 생활인구 유형별 인구 비중을 나타내며, 지역내 생산유발계수는 생활인구 유형별 소비가 1단위 증가할 때 발생하는 지역내 생산유발효과를 나타냄

자료: 김민영·박진경(2025)의 [표 4-4]

1) 체류인구는 통근, 통학, 관광 등의 목적으로 월 1회 이상 하루 3시간 이상 체류하는 방문자를 의미함

2) 생활인구는 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람을 의미하며, 구체적으로는 ① 「주민등록법」 제6조 제1항에 따라 등록된 주민, ② 통근, 통학, 관광 등의 목적으로 월 1회 이상 하루 3시간 이상 체류하는 방문자, ③ 「출입국관리법」에 따라 등록된 외국인과 「재외동포법」에 따라 국내 거소신고를 한 재외동포로 구성됨



## 생활인구 소비 확대를 통한 지역경제 활성화 전략으로의 전환

- 인구감소지역의 지역경제 활성화 전략은 정주인구 중심의 생산·공급 논리에서 벗어나 체류인구의 소비 활동을 핵심 동인으로 삼는 방향으로 재설계되어야 함
- 이를 위해서는 생활인구 소비 특성과 경제적 파급 구조를 데이터에 기반하여 파악하고, 지역 고유의 여건에 맞는 차별화된 소비 활성화 전략을 수립하는 것이 선행되어야 함

## 02

# 생활인구 소비 확대 전략 수립의 주요 쟁점



### (쟁점1) 증거에 기반하지 않은 생활인구 정책 수립

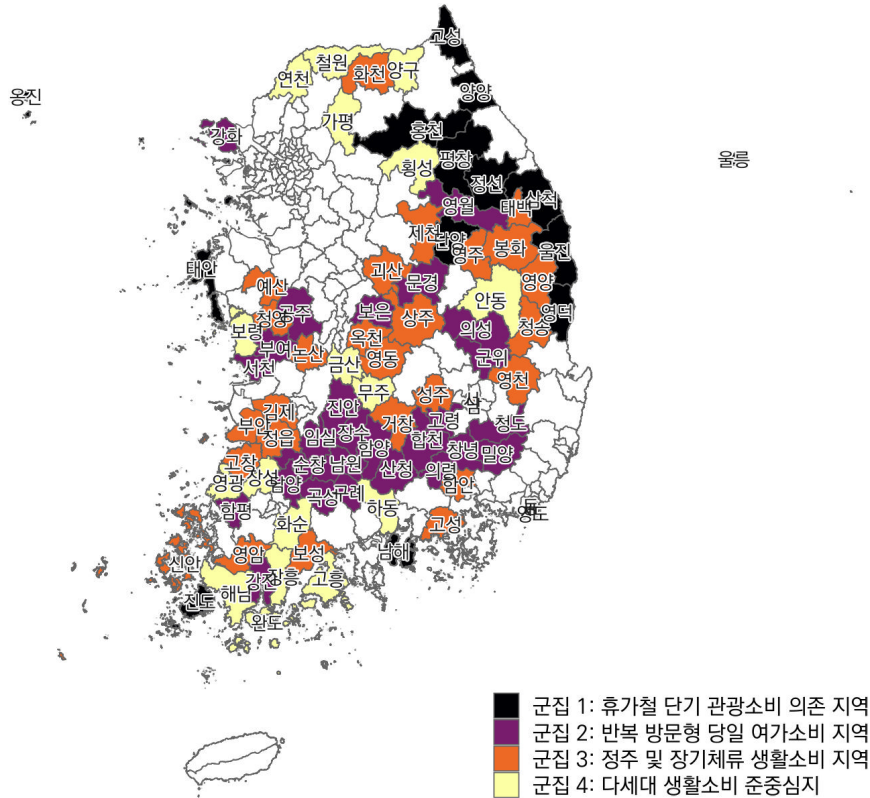
- 1차 인구감소지역 대응 기본계획은 생활인구 개념이 제도적으로 도입되고 관련 데이터가 구축되기 이전에 수립된 만큼, 지역별 유입 패턴, 소비 성향, 재방문 가능성 등 실질적 증거에 기반한 전략 설계에는 한계가 있었음
- 이후 생활인구 데이터가 가명정보 결합 방식으로 구축되기 시작하였으나, 여전히 지자체가 직접 접근하거나 분석하기 어려운 구조가 유지되고 있어 증거 기반 정책 수립을 위한 제도적·기술적 기반이 미흡한 상황임



### (쟁점2) 포괄적·획일적 전략 설계와 지역 간 차별화 부족

- 대부분의 지역이 주민등록인구, 체류인구, 등록외국인 모두를 동시에 늘리겠다는 포괄적 전략을 수립하고 있으며, 청년 유입, 체험형 관광, 귀농귀촌 등 유사한 정책이 반복되고 있음
  - 지역 고유의 자산, 인프라 수준, 지리적 접근성을 고려한 차별화된 핵심 목표 인구 설정이 미흡하여, 정책의 우선순위가 모호해지는 문제가 발생하고 있음
- 그러나 전국 89개 인구감소지역을 생활인구 소비 구조에 따라 유형화하면 아래 그림과 같이 네 가지 유형으로 구분되며, 유형별로 생활인구의 소비 패턴과 경제적 기여 구조가 상이하어 차별화된 전략을 고려할 필요가 있음
  - (유형 1) 휴가철 단기 관광소비 의존 지역으로, 계절·업종 편중 지출 구조를 완화하기 위해 단기 관광객의 중장기 체류 전환과 지출의 지역 내 환류를 핵심 전략으로 고려해볼 수 있음
  - (유형 2) 당일 여가소비 지역으로, 반복 방문은 잦으나 숙박 연계가 낮아, 야간 콘텐츠 강화와 재방문 유인체계 구축을 통해 체류 시간과 지출액을 확대하는 방향을 검토할 수 있음
  - (유형 3) 정주 및 장기체류 생활소비 지역으로, 내부 소비는 안정적이거나 외부 유입이 정체되어 있어, 도시와 농촌 등 두 곳 이상의 지역을 오가며 생활하는 인구를 수용할 수 있는 기반시설 확충을 통해 장기체류 인구를 유치하는 방안을 고려해볼 수 있음
  - (유형 4) 다세대 생활소비 준중심 지역으로, 권역 내 고차 서비스 거점으로서 기능이 쇠퇴할 경우 권역 전체의 악순환으로 이어질 수 있는 만큼, 거점 기능 고도화를 핵심 전략 방향으로 검토할 수 있음

## 〈 생활인구 소비 구조에 따른 인구감소지역 유형화 결과 〉



자료: 김민영·박진경(2025)의 [그림 4-25]



### (쟁점3) 생활인구 유입과 지역경제 활성화 간 연계 구조 미흡

- 현재의 전략은 국가적 인구 감소 흐름 속에서도 여전히 정주인구 중심의 전략이 다수를 구성하고 있어 실효성이 점차 약화되고 있으며, 생활인구 유입 전략을 제시하는 경우에도 실제 소비 활동과의 연계가 미흡함
  - 주거 기반 확충 등 정주 가능성에 치우친 나머지, 유입된 인구가 실제로 어디에서 소비하고 어떻게 지역경제에 기여하는지에 대한 구조적 고려가 부족함

## 03

### 생활인구 소비 확대를 통한 지역경제 활성화 전략 제언



#### 중앙-지방 간 데이터 공유 체계 제도화 및 통합 분석 플랫폼 구축

- 현재 생활인구 데이터는 가명정보 결합 기반의 민감 자료로 지자체가 직접 접근하기 어려운 만큼, 중앙정부가 지자체가 활용 가능한 집계표를 제공하고 분석 가이드라인을 마련하는 것이 선행되어야 함
- 이를 위해 중앙-지방 간 데이터 공유 체계를 제도화하고, 지자체가 지역을 찾는 이들이 누구인지, 어디서 얼마를 소비하는지 실시간으로 파악할 수 있는 통합 분석 플랫폼을 구축하여 지자체의 데이터 활용 역량을 체계적으로 제고해야 함



## 지역 유형별 특성에 기반한 핵심 목표 인구 설정과 차별화된 전략 설계

- 주민등록인구, 체류인구, 등록외국인 모두를 포괄하는 획일적 전략에서 벗어나, 지역 고유의 자산과 접근성을 고려한 핵심 목표 인구 설정을 유도하고, 지역 특성 진단 도구와 차별화된 설계 프레임 제공할 필요가 있음
- 한편 지역 간 전략 중복을 방지하기 위한 제도적 장치(예: 광역 단위 생활인구 전략 조정 체계 마련 등)와 재정 인센티브 구조의 차등화가 필요함
  - 예를 들어, 광역자치단체가 관할 기초자치단체의 생활인구 유입 현황과 목표 인구 설정 계획을 종합적으로 파악하고, 각 기초자치단체가 자신의 유형과 지역 특성에 부합하는 목표 인구(예: 단기 관광객, 장기 체류자, 다세대 생활인구 등)를 분담·특화할 수 있도록 조정·조율함으로써 동일 광역권 내 목표 인구 설정의 획일화를 방지하는 역할을 담당하는 방안을 검토할 수 있음
- 이를 위한 구체적 출발점으로, 다음 표와 같이 전국 89개 인구감소지역을 생활인구 소비 구조에 따라 유형화한 결과를 활용할 수 있으며, 각 지자체는 자신이 속한 유형의 특성을 진단 기준으로 삼아 핵심 목표 인구와 소비 활성화 방향을 설정하고 이에 부합하는 차별화된 전략을 수립하는 것을 검토할 수 있음

### 〈지역 유형별 생활인구 소비 확대를 위한 주요 전략〉

유형	추진방향	주요 추진전략
휴가철 단기 관광 소비 의존지역	단기 방문 중심 관광에서 일상적 체류형 소비로 전환 및 지역경제 순환성과 지속가능성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자원 다계절화 및 체험형 콘텐츠 전환</li> <li>• 생활인구 거점 조성 및 지역 순환소비 기반 구축</li> <li>• 평일·비수기 체류수요 창출 프로그램 설계</li> <li>• 공공-민간-주민 참여 거버넌스 운영체계 확립</li> </ul>
반복방문형 당일 여가소비지역	대표자원 간 연계성 강화 및 관광객 편의성 증진을 통한 소비 지속성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역화폐 가입 및 이용 촉진으로 자본의 역외 유출 방지</li> <li>• 지역 주요 관광지 간 무료 공공 셔틀버스 운영</li> <li>• 야간시간대 특색 콘텐츠 확보로 방문객 체류시간 증대</li> <li>• 지역브랜드 관리를 통한 범용성 강화</li> </ul>
정주 및 장기체류 생활소비지역	‘유입을 넘어 유지’, ‘관광보다 생활’, ‘단기사업보다 제도화’를 핵심 가치로 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기체류를 위한 정주 인프라와 제도 기반 강화</li> <li>• 생활소비의 지역 내 순환 구조 강화</li> <li>• 생애주기별 맞춤형 생활인구 정책 패키지 추진</li> <li>• 공공-민간-주민 협력 거버넌스 체계 구축</li> </ul>
다세대 생활소비 준중심지역	인근 지역 생활서비스 공급 소비 거점으로서 역할 보강 및 산업 투자 유치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고차서비스 기능 유지를 위한 교통편의성 제고</li> <li>• 지역청년 유출 방지 및 산업 특화형 인재 양성 체계 구축</li> <li>• 고정적 성격의 체류인구 수요를 공략하는 생활기반형 프로그램 제공</li> </ul>

자료: 김민영·박진경(2025)의 [표 6-1] 재구성



## 생활인구 유입과 지역 내 소비 순환의 연계 구조 확립

- 인구가 줄어드는 시대일수록, 지역경제의 활로는 ‘얼마나 많은 사람이 사느냐’가 아니라 ‘얼마나 많은 사람이 머물고 소비하느냐’에서 찾아야 함
  - 이미 그 지역을 찾아오는 사람들이 더 오래 머물고, 더 자주 방문하며, 더 많이 소비하도록 만드는 것, 그리고 그 소비가 지역 안에서 순환되도록 구조를 갖추는 것이 핵심임
- 체류형 프로그램을 로컬 상권, 지역화폐, 농산물 직거래 등과 연계하여 생활인구의 소비가 지역 외부로 유출되지 않고 내부에서 환류되도록 하는 구조적 설계가 필요하며, 소비 여력이 높은 인구 유형에 대한 목표 설정을 통해 생활인구 유입이 지역 내 소비 순환으로 직결될 수 있는 정책 연계 체계를 갖추어야 함
- 이를 뒷받침하기 위해 「인구감소지역 지원 특별법」에 생활인구 소비 활성화를 위한 별도 조문을 신설하고, 재정 인센티브 체계 개편이 요구됨

### 참고문헌

- 김민영·박진경(2025) 「생활인구 소비 특성에 기반한 인구감소지역 경제 활성화 전략 연구」. 한국지방행정연구원.

### 내용문의

- 김민영 한국지방행정연구원 지역균형발전실 부연구위원(033-769-9926, mykim@krila.re.kr)