

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 9. 30.  
No. 983



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지  
않고 만든 생분해성 펄프  
용지를 사용하였습니다.

안소현 부연구위원  
차미숙 선임연구위원  
유희연 부연구위원  
강민석 전문연구위원

## 생활인구 제도 정착과 활성화를 위한 정책대안

### 주요 내용

- ① 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거해 도입된 ‘생활인구’ 제도는 주민등록인구 중심 정책에서 벗어나 지역의 실질적 활력을 증진하기 위한 새로운 정책 패러다임을 제시
  - 생활인구는 주민등록인구, 체류인구, 외국인(등록외국인 및 거소신고 재외동포)으로 구성되는데, 행정안전부와 통계청은 협업하여 생활인구 통계를 작성하고 있으며, 특히 체류인구에 대해 체류일수별, 성별, 연령대별 데이터를 제시
- ② 중앙정부는 ‘인구감소지역 부활 3종 프로젝트’ 등을, 지방정부는 지방소멸대응기금을 활용한 다양한 사업을 통해 생활인구 확대 및 활성화에 주력
- ③ 그러나 현재는 인구감소지역으로의 체류인구 유입 규모에 주로 초점을 맞추고 있으며, 체류일수 데이터의 정책적 활용을 위한 구체적 방향 제시 및 전략 수립은 아직 미흡한 상황
- ④ 체류인구 활성화를 위해서는 체류기간을 고려한 체계적 접근이 필요하며, 인구감소지역의 체류인프라 개선이 주요 과제로 대두
- ⑤ 외국인 유입에 있어 숙련기능인력, 지역특화형 비자, 유학 등의 분야에서 지역 간 격차가 크게 나타나, 모든 인구감소지역에 동일한 정책을 적용하는 데 한계

### 정책방안

- ① 생활인구 활성화를 위해서는 공간과 사람에 대한 균형 잡힌 접근이 필요
- ② (공간) 지역의 매력도 향상과 체류기반 강화를 위한 공간전략 수립으로 ‘방문-체류-정주’의 매력적인 지역환경 조성
  - 다양한 방문 유인 요소 발굴을 통한 매력도 증진과 접근성 개선으로 체류형 생활인구 유입 촉진
  - 저활용·유휴자원을 활용한 생활인구 거점 플랫폼 조성을 위해 토지이용규제나 건축물 용도 규정, 목적 외 활용에 대한 규제 개선 및 특례 적용
  - 농어촌 빈집을 활용한 공유숙박모델 도입과 인구감소지역의 농어촌민박 질적 향상을 통한 체류환경 개선 및 관련 특례 도입
  - 기존 농업진흥지역과 보전산지의 현재 적합성 재검토 및 그 외 농지·산지 활용의 유연성 제고로 체류형 생활인구 대상 부가소득 창출시설 설치 허용
- ③ (사람) 다양한 인적자원의 유입과 정착을 촉진하는 제도적 지원체계 구축으로 인구감소 지역으로의 ‘방문-체류-이주’가 가능한 대상 확대
  - 인구감소지역 내 다양한 유형의 생활인구 유입을 촉진하기 위한 원격근무·원격교육 환경 조성과 유연 거주 활성화를 위한 제도적 기반 마련
  - 지역특성과 산업수요를 반영한 맞춤형 교육 프로그램 개발로 외국인 유학생의 지역산업 종사 및 정착지원을 위한 비자제도 확대 검토

# 01. 생활인구 제도의 개요

## 생활인구 제도의 도입

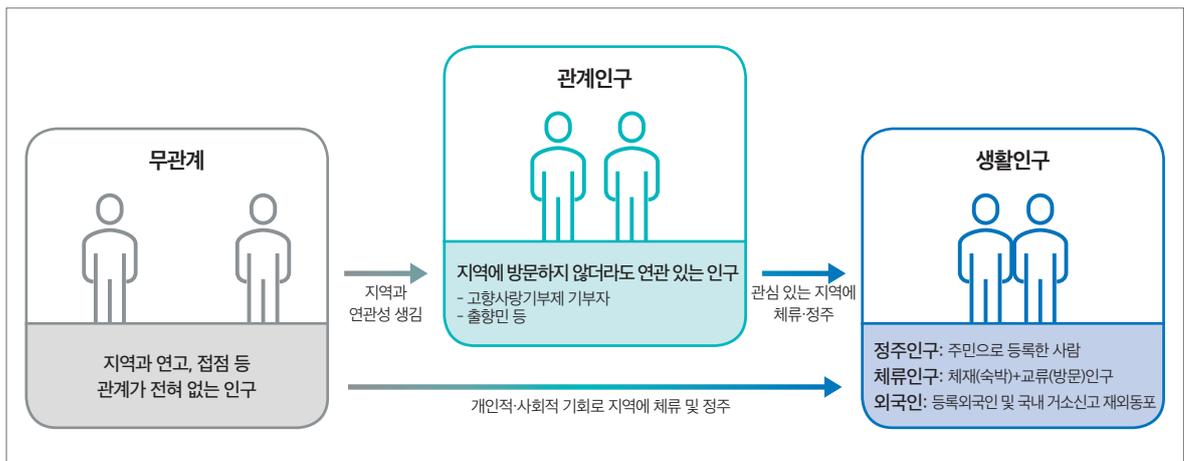
2022년 제정된 「인구감소지역 지원 특별법」을 근거로 지역 간 인구유치 경쟁을 극복하고 지역의 활력을 증진하기 위한 목적으로 생활인구 제도 도입

- 법적으로 정의된 생활인구는 “특정지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람”으로, 주민등록인구, 체류인구, 등록외국인 및 거소신고 재외동포로 구성(「인구감소지역 지원 특별법」 제2조)

이처럼 생활인구는 특정지역에 거주·체류하며 ‘생활(활동)’한다는 측면에 초점을 맞추고 있음

- 무관계인구가 관계인구로 변화하여 생활인구가 될 수도 있고, 관계 형성 없이도 관광, 업무, 출장 등 다양한 이유로 생활인구가 될 수도 있다는 의미

그림 1 (무)관계인구와 생활인구



자료: 안소현 외 2023, 68.

## 생활인구 통계와 제도 추진방향

행정안전부는 통계청과 협업하여 생활인구를 산정

- 생활인구의 구체적인 요건과 산정방식은 「인구감소지역 지원 특별법」 시행령과 시행규칙에 규정

생활인구 통계는 몇 가지 측면에서 기존 통계와 차별화

- 행정안전부의 주민등록자료, 법무부의 외국인등록자료, 그리고 통신 모바일자료를 가명결합하여 특정지역에 등록·신고한 정주인구와 비정주인구를 구분함으로써 체류인구 산정의 정확도를 향상
- 특히, 주민등록인구의 작성 주기와 동일한 월간 주기로 체류일수별 체류인구를 산정하며, 이를 성별과 연령대로 분류하여 제공하는데 이 데이터는 다양한 정책사업 기획에 활용 가능
- 체류일수와 연령대를 기반으로 일회성 방문, 5도 2촌형(8일 이상 체류), 통근(20일 이상, 30~50대)·통학(20일 이상, 20대 미만과 20대 등), 생활거점형(20일 이상 체류), 거소(30일 이상 체류) 등 다양한 체류유형 추정 가능

생활인구 산정과 함께 각종 계획과 정책에 생활인구 '확대'에 관한 사항을 포함하기 시작

- 지방소멸대응기금 투자계획과 인구감소지역대응 기본계획·실행계획 수립 시 생활인구를 포함하도록 규정
- 「제1차 지방시대종합계획(2023~2027)」에서도 중점과제 중 하나로 '매력 있는 농산어촌 조성으로 생활인구 늘리기'를 제시했으며, 각 부처도 생활인구 도입의 필요성을 인식하고 이를 위한 다양한 시책을 마련

## 02. 생활인구 관련 정책

### 중앙정부는 생활인구를 구성하는 체류인구와 외국인 '확대'를 위한 다양한 정책 시행

2024년 1월, 정부는 '인구감소지역 부활 3종 프로젝트'를 발표하며 체류인구와 외국인 확대방안을 제시

- 이 프로젝트는 세컨드 홈 활성화, 미니 관광단지 조성, 지역특화형 비자 확대를 주요 내용으로 포함

아울러, 각 부처에서는 방문·교류 - 정주체험 - 정주지원에 이르는 단계별 정책사업을 추진 중

- 방문(문화체육관광부: 디지털관광주민증, 위케이션 활성화 사업), 교류(해양수산부: 도어교류 활동지원, 농림부: 농촌유학지원사업), 정주체험(행정안전부: 청년마을 만들기 지원사업, 농림축산식품부: 농촌에서 살아보기 체험사업), 정주지원(농림축산식품부: 청년영농정착지원사업, 귀농귀촌 종합지원센터 조성사업, 해양수산부: 귀어창업 및 주택구입 지원사업) 등이 그 예임

외국인 관련 정책에서는 법무부의 뿌리산업 양성대학 유학생 유치 특례와 지역특화형 비자사업이 대표적이며, 최근 정책방향은 단순 노동력 공급에서 정주 대상으로 전환되는 추세

- 뿌리산업 양성대학 유학생 유치 특례는 인구감소지역<sup>1)</sup>을 직접 대상으로 하지는 않으나, 내국인 기피로 인력난에 직면한 뿌리산업 분야 유학생비자(D-2)에서 특정활동비자(E-7)로의 전환 및 정주경로 제공(조영희, 하경희 2020)
- 한편, 지역특화형 비자사업은 89개 인구감소지역을 대상으로 기획되어, 해당 지역에서 5년간 취·창업 및 거주를 조건으로 도입(법무부 2022)

### 지방정부는 지방소멸대응기금을 활용하여 생활인구 관련 다양한 사업을 추진

2023년 인구감소지역의 지방소멸대응기금 투자계획을 살펴보면, 체류인구와 복합(주민등록인구와 체류인구 대상)사업에 비해 외국인 관련 사업 비중은 상대적으로 낮은 편

- 2023년 지방소멸대응기금 투자계획에서 주요 대상별 사업 구성 비율을 살펴보면, 주민등록인구를 주요 대상으로 하는 사업이 52.7%, 체류인구 33.3%, 외국인 0.2%, 복합 12.2%, 기타 1.6%로 구성
- 체류인구를 대상으로 하는 사업 중에는 지역생활체험과 체류기간 연장에 기여할 수 있는 사업들도 있지만, 둘레길이나 전망대 조성 등과 같이 단순히 몇 시간의 체류시간 연장을 목적으로 하는 사업도 상당수 포함
- 외국인 대상사업의 경우 현재는 기숙사 조성에 국한되어 있어 향후 다양한 정책사업 발굴 필요

표 1 지방소멸대응기금사업 대상과 주요 내용

유형	주요 내용
주민등록 인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어울림센터 조성, 마을돌봄터 조성 및 운영, 스마트 경로당 조성, 생활밀착형 공공서비스 제공, 노후 공원 리모델링</li> <li>• 보건소 재활센터 조성, 의료기관 조성, 통합 의료시스템 구축, 공공산후조리원 조성, 마을주치의사업 진행</li> <li>• 공공주택 개발, 청년/신혼부부 행복주택 조성, 산단 근로자 미니복합타운 조성, 의료인력 정주환경 개선, 안전주거 플랫폼 조성</li> <li>• LPG소형저장탱크 보급, 도시가스 인프라 구축, 안전 스마트시스템 구축</li> <li>• 청년일자리/창업센터, 청년문화센터, 기업체험전시관 조성, 일자리 플랫폼 구축, 소년 미래교육 프로젝트, 공립학원(인재학당) 건립</li> </ul>
체류인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보행공간 조성, 둘레길 및 인도교 조성, 미디어아트 영상관 조성, 전망대 조성, 친수공원 쉼터 조성, 종합캠핑 시설 도입</li> <li>• 위케이션 프로그램 운영, 소규모 MICE 산업 육성, 살아보기 제공, 도농교류 플랫폼 조성, 체험단지 조성</li> <li>• 귀농·귀촌 프로그램 운영, 귀농·귀촌 생활교육관 조성, 정착 통합지원센터 조성, 농업치유프로그램 보급</li> <li>• 장단기 숙박이 가능한 어울림 셰어하우스/게스트 하우스 조성, 폐교활용 친환경 숙박시설 조성, 대안교육 인생학교 조성</li> </ul>
외국인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 계절근로자 기숙사 조성</li> </ul>
주민등록 +체류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화+관광+창업 분야 프로그램 운영공간 조성, 클린가르텐 조성, 창업지원, 공유공간 및 청년여행자 숙소 조성</li> <li>• 청년, 단기거주자 등 대상 임대주택 조성, 기숙사 형태의 주거시설 조성, 주거문제 해결 및 장기복무자, 은퇴자 전원마을 조성</li> <li>• 중간지원조직 육성, 빈집 정비 및 활용, 지역유류공간(폐교)을 활용하여 문화예술작업 및 활동공간 조성 등</li> </ul>
주민등록 +체류+외국인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌근로자(외국인, 내국인) 기숙사 건립과 정착 지원 프로그램 운영, 농공단지 근로자의 거주, 편의, 복지시설 확충</li> <li>• 폐교를 활용하여 어울림하우스 조성과 농기계 지역거점센터 건립</li> </ul>

자료: 행정안전부 2023. 내부자료.

1) 뿌리산업 외국인 기술인력 양성대학 13곳 중 인구감소지역은 충남 보령시와 대구 남구가 해당됨.

### 03. 생활인구 활성화 관련 주요 이슈

생활인구 유형 중 주민등록인구 증가는 출산율 향상 및 국가 전체 인구증가와 밀접한 연관성을 가지며, 이는 장기적이고 다면적인 접근이 필요한 과제임. 반면, 체류인구와 외국인의 경우, 정책적 개입이 상대적으로 빠른 효과를 나타낼 수 있으며 이들의 유입 및 관리 전략이 실질적인 생활인구 활성화에 즉각적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여, 본고에서는 체류인구와 외국인에 초점을 맞추어 관련 이슈를 검토함

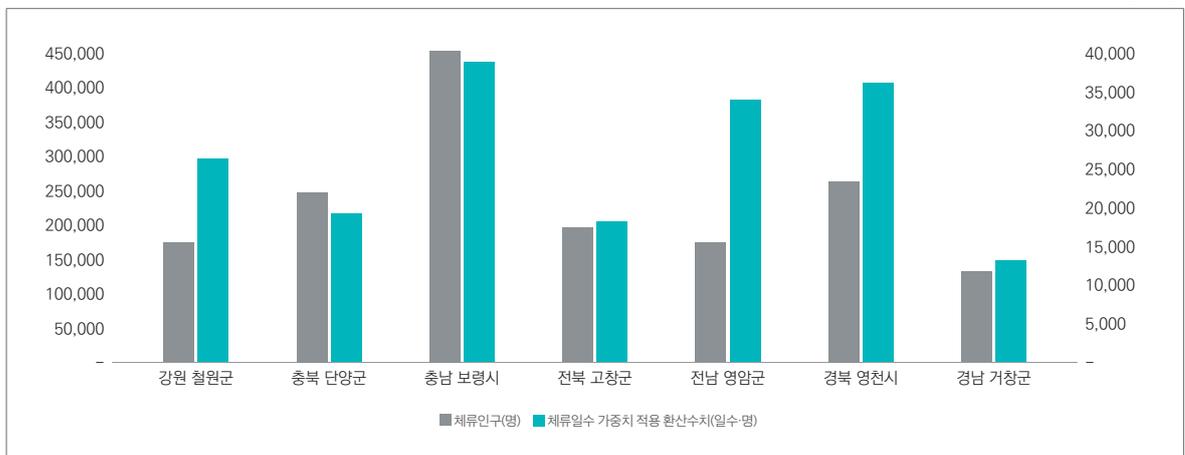
#### (체류인구 관련 주요 이슈 ①) 체류기간은 고려하지 않아도 되는가?

체류인구의 방문패턴과 지역에 미치는 영향은 체류기간에 따라 크게 달라지므로, 이를 고려한 체계적 접근 필요

- 한 달 동안 1회 방문한 체류인구와 30일 연속으로 체류한 인구, 또는 주기적으로 방문하는 인구가 지역에 미치는 경제적, 사회적 영향은 현저히 다를 수 있음(안소현 외 2022; 2023)
- 현재 체류일수별 체류인구 통계는 수집되고 있으나, 이 데이터를 어떻게 효과적으로 분석하고 정책에 반영할지에 대한 구체적인 방향과 체계는 아직 확립되지 못한 실정
  - 이는 체류인구 데이터가 지닌 잠재적 가치를 충분히 활용하지 못하고 있음을 시사
- 한 달(28~31일)을 기준으로 그 지역에 등록된 주민등록인구가 1명으로 산정되는 점을 고려해 체류인구에도 같은 방식으로 단순 적용할 경우, 규모만 고려할 경우와는 상이한 결과 도출
  - 통계청·행정안전부에서 2024년 1월 2일 발표한 7개 지역의 생활인구 시범산정 결과를 살펴보면, 단순 체류인구 규모(명) 고려 시(<그림 2>의 회색 그래프)와 체류일수 가중치 적용 시(일수·명)(<그림 2>의 녹색 그래프) 지역별 순위 및 규모에 뚜렷한 차이가 관찰
  - 예를 들어, 충남 보령시와 충북 단양군의 경우 체류일수 가중치 적용 시 규모(일수·명)가 감소한 반면, 전남 영암군과 경북 영천시, 강원 철원군 등은 증가하는 양상

그림 2 체류일수 가중치 적용 결과

(단위: 일수·명)



자료: 통계청, 행정안전부 2024. 생활인구 시범산정 결과 데이터를 활용하여 작성.

표 2 체류일수 가중치 적용방안(예시)

$$\frac{(1일 \times A_1 \text{명}) + (2일 \times A_2 \text{명}) + \dots + (30일 \times A_{30} \text{명}) + (31일 \times A_{31} \text{명})}{31일 (28\sim30일 등 월별 일수 고려)}$$

자료: 안소현 외 2023, 35.

**(체류인구 관련 주요 이슈 ②) 체류기간을 늘리고자 할 때 인구감소지역의 체류인프라 공급은 적정인가?**

인구감소지역의 체류인프라는 대규모 관광숙박업보다는 주로 소규모 관광펜션업과 농어촌민박업에 의존

- 「관광진흥법」에 근거한 관광숙박업의 경우 전국 2,611개소 중 인구감소지역에는 369개소(14.1%)만 운영 중인 반면, 관광펜션업은 전국 776개소 중 인구감소지역에 493개소(63.5%)가 입지
- 「공중위생관리법」에 따른 숙박업은 전국 2만 9,924개소 중 8,172개소(27.3%)가 인구감소지역에서 운영
- 「농어촌정비법」에 따른 농어촌민박업 3만 3,064개소 중에서 인구감소지역에 1만 6,388개소(49.6%)가 위치

인구감소지역 내에서도 관광활성화 정도에 따라 체류인프라의 다양성과 규모에 상당한 격차가 존재

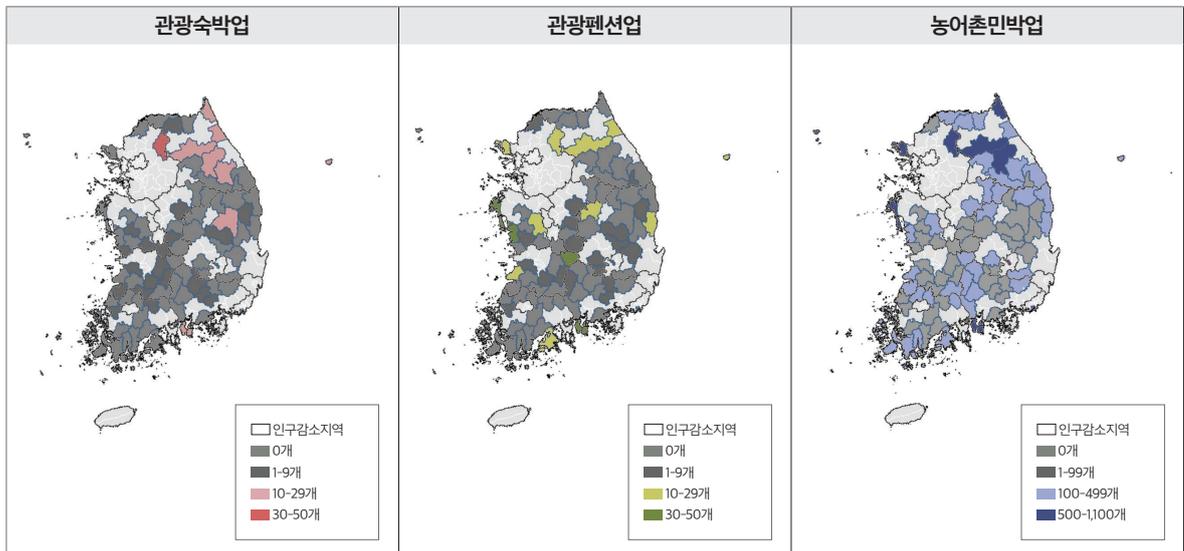
- 체류인프라(관광숙박업, 관광펜션업, 숙박업, 농어촌민박업)를 종합적으로 고려할 때, 경기 가평군(1,777개소), 충남 태안군(1,453개소), 경남 남해군(1,010개소)이 상대적으로 풍부한 체류인프라를 보유. 반면, 경북 고령군(23개소), 경북 영양군(34개소), 경남 의령군(38개소) 등은 체류인프라가 적은 편
- 체류인프라가 가장 많은 지역과 적은 지역 간 차이는 약 77배에 달함

관광수요가 일정 수준 이상 형성된 지역에는 체류인프라가 어느 정도 구축되어 있으나, 대다수의 인구감소지역은 체류인프라가 부족한 상황

- 관광이 활성화된 지역에서는 빈집을 숙박시설로 재생해 농어촌민박 관련 특례를 적용할 경우, 기존 관광펜션업과 농어촌민박업 사업자들과의 이해관계 충돌<sup>2)</sup> 가능성이 있지만, 대부분의 인구감소지역은 농어촌민박업이나 관광펜션업 자체가 미미하거나 없는 상황으로 이러한 지역에서는 오히려 빈집 활용을 통한 체류인프라 확충이 체류인구 유입과 체류기간 연장의 계기로 작용할 수 있음
- 또한, 관광이 활성화되지 않은 대다수의 인구감소지역에서는 체류수요 부족으로 인해 민간부문의 숙박시설, 특히 다양한 관광숙박시설에 대한 투자 유치가 현실적으로 어려운 상황

이러한 지역에서는 우선 지역방문을 유도할 다양한 요소를 만들어내고, 이러한 방문이 체류로 이어질 수 있도록 빈집이나 유휴공간을 체류인프라로 활용할 수 있는 여건 마련 필요

**그림 3** 인구감소지역 내 숙박시설 현황



자료: 행정안전부 지방행정인허가데이터개방의 숙박업 인허가데이터(2023년 12월 10일 검색)를 활용하여 작성함.

2) 한국농어촌민박협회는 「농어촌정비법」 취지에서 벗어난다는 이유로 농어촌 빈집 활용 공유숙박모델을 반대했으며, 정부는 규제샌드박스 실증특례를 적용해 한시적으로 농어촌 빈집 활용 공유숙박모델을 허용함.

## (외국인 관련 주요 이슈) 정주기반 비자제도는 지역여건을 반영할 수 있는가?

2022년 10월부터 인구감소지역을 대상으로 '지역특화형 비자사업'이 시행 중이나, 광역시나 대도시에 인접한 인구감소지역이 유리하며, 농어촌지역의 실정과 는 괴리가 있다는 지적 제기

- 지자체가 주도적으로 기획할 수 있는 지역기반 비자제도는 E-8(계절근로자), E-7-4(숙련기능인력), F-2-R(지역특화형 우수인재형), F-4-R(동포 대상 지역특화형)이며, 이 중에서 지역특화형인 F-2-R과 F-4-R이 정주형으로 분류
  - 지역특화형 비자 취득을 위해서는 국민 1인당 GNI 70% 기준(2021년 2,833만 원) 이상의 소득, 또는 학사 학위 이상(국내 전문대생 이상)의 학력, 토픽 3급 이상 등의 요건 충족 필요(법무부 2022)
- 전국 335개 대학 중 인구감소지역에 위치한 대학은 40개(약 8.38%)에 불과하며, 31개의 인구감소지역에는 D-2(유학)비자 소지 외국인이 없는 실정. 또한, F-2-R(지역특화형 우수인재형)비자 발급의 경우, 군 단위보다 시 단위 지역의 규모가 큼. 이처럼 인구감소지역 내에서도 지역 간 격차 존재
  - 인구감소지역 중 28개 지역에서 F-2-R(지역특화형 우수인재형) 시범사업을 진행했으며, 총 1,242명 중 전북 김제시(142명), 경북 영천시(131명), 충북 제천시(131명) 순으로 규모가 큼(법무부 2023)
- 유학생들은 대학 재학 중 익숙해진 지역을 정주지로 선호하거나 농어촌보다는 도시지역을 선호하는 등 지역특화형 비자 모집 여건에 있어서도 지역 간 차이

정주형 외국인 유입정책에서 인구감소지역 내 소외지역이 발생할 가능성이 있으므로, 각 지역의 여건을 고려한 외국인 관련 정책 확대 필요

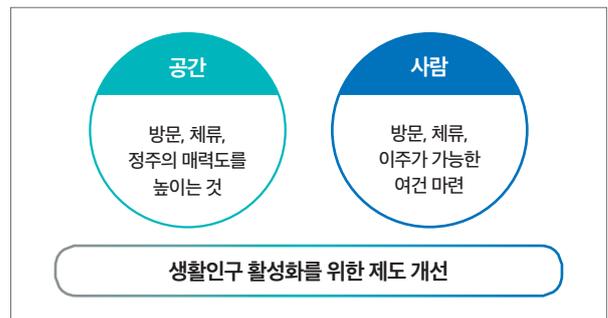
- 경상북도의 사례로 '직업계고 해외 우수 유학생 입학사업'을 통해 지역산업 수요에 부합하는 학과의 취업 희망 학생을 특별전형으로 선발하고 있음. 그러나 현행 제도상 전문학사 이상 졸업자에게만 취업비자가 발급되고 F-2-R 자격요건에도 해당되어, 고등학교 유학생이 정주경로로 이어지는 데 한계

# 04. 생활인구 활성화를 위한 정책대안

## 기본방향

생활인구 활성화를 위해서는 공간과 사람(대상)에 대한 균형 잡힌 접근 필요

그림 4 생활인구 활성화를 위한 정책대상



- (공간) 지역의 매력도를 높이고 체류기반을 강화하는 공간전략 수립
  - 방문-체류-정주의 매력도가 높은 지역환경 조성
- (사람) 다양한 인적자원의 유입과 정착을 촉진하는 제도적 지원체계 구축
  - 인구감소지역으로의 방문-체류-이주가 가능한 대상 확대

## 정책대안 ① 방문 매력도 증진과 접근성 개선을 통한 체류인구 유입 촉진

인구감소지역으로 체류인구의 방문을 유도하고 지역 내 체류시간을 연장하기 위해서는 지역방문을 유인할 다양한 요소(단순 여가, 일거리, 교육프로그램 등) 발굴과 지역콘텐츠의 양적, 질적 향상이 필수

- 단순히 관광지나 명소를 늘리는 것을 넘어, 체류인구가 지역의 고유한 특성과 문화를 깊이 있게 경험할 수 있는 기회 제공을 의미
- 이러한 지역콘텐츠의 다양화와 가치 증진을 위해서는 민간부문의 적극적인 참여가 필수적이며, 이와 관련된 로컬창업 육성에 대한 지원 강화 필요

그러나 지역콘텐츠의 다양성과 방문 매력도가 높다 하더라도, 해당 지역에 대한 접근성이 떨어진다면 체류인구 유입에 한계가 있을 수밖에 없으므로 종합적인 대책 마련 필요

- 지역 간 이동에 대한 교통카드 통합 사용 및 해상 교통수단 관련 규제 개선과 해상운임 지원, 교통인프라 취약지역에 대한 자율주행 셔틀 서비스와 전기자전거, 전동킥보드 등 친환경 이동수단 도입을 통한 지역 내 이동편의성 증진 등

### 정책대안 ② 저활용·유휴 자원을 활용한 생활인구 거점 플랫폼 조성

유휴부지 및 노후 건축물을 활용하여 중간조직이나 생활인구의 활동 거점으로 전환하기 위해서는 용도 및 건축물 등에 대한 제한사항 해소

- 인구감소지역의 유휴 공공건물을 활용할 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「보조금 관리에 관한 법률」 등에 의해 문화시설, 교육시설, 숙박시설로의 용도 변경이 제한되는 경우가 발생함. 이러한 토지이용규제나 건축물 용도 규정, 목적 외 활용에 대한 특례 도입 검토
- 지방자치단체의 장이 폐교를 귀농·귀촌 지원시설로 사용하려는 경우 시도 교육감과 사전 협의를 통해 무상 대부가 가능한 요건을 문화시설, 교육용, 사회복지시설, 체육시설 등으로 확대하도록 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제5조 제5항의2 규정 개정

「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에서 농촌특화지구 내 거주공간과 상권들을 중심으로 ‘(가칭)체류활성화 지구’를 지정하여 체류인구가 마을과 떨어진 곳이 아닌 중심지에서 체류하도록 유도

- 지역 중심지의 빈집이나 유휴시설을 정비·활용하여 체류활성화 지구를 조성하고 체류인구뿐만 아니라 주민등록인구도 함께 이용할 수 있는 서비스를 제공함으로써 지역활력 증진으로 연계

### 정책대안 ③ 빈집과 농어촌민박 활용 강화와 관련 특례 도입을 통한 체류활성화

농어촌민박사업 거주자격 요건 완화 및 농어촌 빈집 활용 공유숙박모델에 대한 규제샌드박스/특례사업자 지정

- (사업자 거주요건 완화) 귀농·귀촌인이 임차주택을 통해 농어촌민박사업을 시작할 수 있도록 거주자격 요건을 현행 3년에서 2년으로 완화함으로써 인구감소지역으로 정착을 촉진하고, 체류인프라를 확충
- (특례사업자 활용) 생활인구와 연계하여 빈집 문제를 해결하고자 할 때, 빈집 재생 농어촌민박 운영의 주체를 마을기업, 소셜벤처 등으로 한정하여 규제샌드박스/특례사업자로 지정하고 이들의 활동에 대한 관리·감독 도입

농어촌민박의 식사제공 관련 규제완화를 통한 방문객 편의 증진 및 농가소득 증대 기회 창출

- 현행법상 조식만 제공 가능한 농어촌민박에 대해, 인구감소지역에서는 지역생산 식재료를 활용한 밀키트 공급 등을 포함한 중식이나 석식 제공을 허용하는 특례 도입 검토

체류인구 대상지역 내 새로운 서비스나 지원체계가 형성될 수 있도록 마을법인 설립 지원

- 빈집 리모델링-임대주택 개념을 접목하여 다양한 체류목적에 대응하고, 농어촌민박과 마을체험 프로그램, 지역생산 식재료의 밀키트 공급망 등을 발굴·연계, 단기 임대관리(침구류 세탁) 등을 제공할 수 있는 마을법인 설립 기반 마련
- 농어촌지역의 마을에서 구성원들이 민박 농가를 통합하여 관리·운영하기 위한 법인을 설립할 경우, 인구감소지역에 한해 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 농어촌 관광휴양사업에 농어촌민박사업 관련 업종을 포함하여 영농조합법인 설립이 가능하도록 시범 적용
- 마을 구성원으로 한계가 있을 경우 사회적기업, 소셜벤처, 스타트업 등과 연계한 확장·관리

## 정책대안 ④ 농지·산지 재검토를 통한 체류인구 대상 부가소득 창출 여건 마련

(농업진흥지역 지정 적합성 재검토) 과거에 지정된 농업진흥지역이나 보전산지의 현재 적합성을 재검토하고, 지정 기준에 부합하지 않을 경우 체류인구가 이용할 수 있는 시설 설치가 가능하도록 유연성 제공

- 인구감소지역 대부분은 산지, 농지 등의 구성비율이 높아 각종 법률에서 규정하는 행위제한으로 인해 지역개발이 제한되거나, 지역에 유입된 체류인구가 소비할 수 있는 시설 설치가 어려웠던 점을 개선하기 위한 목적

(농업진흥지역 외 농지 활용) 개인 및 소규모 단위로 체류인구 대상 부가소득 창출이 가능하도록 여건 마련

- 체류인구 유입을 위해서는 지역의 매력적인 경관과 경제적 활동을 결합하는 전략이 필요하지만, 현재 로컬푸드, 카페테리아, 고택 등을 활용한 경제활동은 제한적임. 이를 개선하여 체류인구 대상 경제활동이 가능하도록 범위 확대 필요

## 정책대안 ⑤ 원격근무·원격교육 및 유연거주 활성화를 위한 제도적 기반 마련

인구감소지역 내 다양한 유형의 생활인구 유입을 촉진하기 위해서는 행정, 고용, 교육 등 여러 분야에 대한 전반적인 제도 재검토

- 가족 단위로 장기간 제2주거지로 이동하더라도 직업 및 교육적 불이익 없이 적절한 체류조건이 보장될 때, 다지역 생활이 가능해짐
- 이를 위해 원격근무와 원격교육이 가능한 환경을 조성하여 지역에 상관없이 일하거나, 교육을 받을 수 있는 여건 마련 필요
- 예를 들면, 본래 주소지에서 배정된 학교에 등록되어 있더라도 장기간 이주하고 있는 지역의 학교에서 학업을 잠시 이어갈 수 있는 유연한 학적 관리 제도 도입, 인구감소지역의 원격근무 활성화를 위한 참여기관·기업 대상 세제혜택 등 인센티브 제공, 효율적인 비대면 업무를 위한 하이브리드 워크 인프라 구축 지원 등이 해당
- 그 밖에 유연 거주 활성화를 위한 복수주소제나 제2주소제와 같은 제도적 기반 마련

## 정책대안 ⑥ 지역수요 맞춤형 외국인 유치 및 정주 지원 제도 확대

지역특화형 비자와 뿌리산업 특례를 참고하여, 각 지역의 고유한 특성과 산업 수요를 반영한 맞춤형 교육 프로그램을 개발하고, 이를 통해 외국인 유학생들이 지역산업에 장기적으로 종사하며 정주할 수 있는 비자제도 확대 도입 검토

- 단기적으로는 지역특화형 비자(F-2-R)의 적용 대상을 직업계 고등학교 졸업자까지 확대함으로써 해외 우수 고등학교 유학생이 졸업 후 지역기업에 취업하고 정주할 수 있는 순환구조 구축
- 중장기적으로 농업 마이스터고와 연계한 농업인력 양성, 노인 돌봄과 관련된 전문 요양보호사 인력 양성 등 지역수요 기반 업종에 대해서도 '육성형' 인재 양성

### 참고문헌

- 법무부. 2022. 지역특화형 비자 시범사업 공모 안내, 7월 25일. 공고 제2022-237호.  
\_\_\_\_\_. 2023. 빅데이터-통계, 등록외국인 지역별 현황(2023년 9월말 기준). <https://www.moj.go.kr/immigration/1569/subview.do> (2023년 12월 10일 검색).  
안소현, 이순자, 남기찬, 김승중, 정우성, 유현아, 강민석, 최봉석. 2023. 인구감소지역 지원을 위한 법·제도 개선방안. 세종: 행정안전부·국토연구원.  
안소현, 이순자, 민성희, 김민아, 전봉경, 강민석, Timothy Lee. 2022. 인구감소시대, 체류인구를 활용한 지역유형별 대응전략 연구. 세종: 국토연구원.  
인구감소지역 지원 특별법. 2023. 법률 제18877호(2022년 6월 10일 제정).  
조영희, 하경희. 2020. 숙련기능외국인력 확보정책의 진단과 향후 방향: 「뿌리산업 외국인 기술인력 양성대학 사업」을 중심으로. 서울: 이민정책연구원.  
통계청, 행정안전부. 2024. - 민관 데이터 가명결합 기반 - 시범지역 「생활인구」 산정 결과, 1월 2일. 보도자료.  
행정안전부 내부자료. 2023. 지자체별 지방소멸대응기금 투자계획서. 세종: 행정안전부.  
행정안전부 지방행정인허가데이터개방. 그룹별 업종조회/속박. <https://www.localdata.go.kr/devcenter/dataDown.do?menuNo=20001> (2023년 12월 10일 검색).

- 안소현 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(shan@krihs.re.kr, 044-960-0187)
- 차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)
- 유희연 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hyyou@krihs.re.kr, 044-960-0553)
- 강민석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(mskang@krihs.re.kr, 044-960-0170)

※ 이 브리핑은 "안소현, 차미숙, 유희연, 강민석, 2023. 생활인구 활성화를 위한 제도 개선방안 연구. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약 정리한 것임.

※ 이 브리핑은 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.



**KRIHS**  
국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114 팩스 044-211-4760 홈페이지 [www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr)

