

# 섬 인구문제 대응을 위한 생활인구 확대방안 연구\*

박 성 현\*\* / 최 지 호\*\*\* / 강 현 철\*\*\*\*

본 연구의 목적은 국내외 선행연구 및 사례를 검토하여 섬 지역의 생활인구를 확대하는 방안을 모색하여 정책제언을 제시하는 것이다. 먼저, 국내 정책사례를 통해 도출된 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 그동안 여러 정부부처에서 다양한 유사사업을 추진해왔으나, 2023년 1월 『인구감소지역 지원 특별법』 시행에 따라 생활인구라는 명칭을 처음으로 사용하여 전국단위 사업이 추진하고 있는 것이 특징이다. 둘째, 다양한 정부 부처 및 지방자치단체에서 추진되고 있는 유사 관련 정책들이 중복되어 지원되는 경향이 있어, 이에 대한 행정적 수요 및 예산 낭비를 방지하기 위한 정책적 가이드라인 설정 및 관리 전략을 수립할 필요가 있다. 다음은 일본 정책사례를 살펴보면, 첫째, 일본 정부는 섬 관계인구 확보를 위한 제도적 근거를 마련하였다. 우리나라 또한 1986년 유인도서 지원법적 성격인 「섬발전 촉진법」 제정하여 그동안 정책사업을 추진하였으나, 정주민구에 대한 지원사항만 있을 뿐, 생활인구와 관련된 사항이 부재하다. 둘째, 일본도 비슷한 상황이지만, 우리나라의 섬지역도 저출산·고령화, 인구유출 등 인구소멸문제로 섬내 노동인력의 수급 문제를 해결하기 위해 워케이션 등과 같은 관계인구 시책사업을 전개하고 있다. 셋째, 일본 정부의 각 부처별 사업 연계를 통해 그 지역적 특징에 맞게 시설과 프로그램을 확충하고 지역사회의 적극적인 지지가 있었으며, 그 과정에서 민간부문의 역량도 활용하였다는 특징이 있다.

이와 같은 분석 내용을 토대로 정책제언을 도출하면 다음과 같다. 섬 지역의 생활인구 확대 방향은 크게 두 가지 측면에서 접근하는 것이 필요하다. 첫째, 현재 섬 지역에 거주하고 있는 인구의 외부 유출을 방지하는 것이고, 둘째, 섬 외부 지역에서 체류 및 생활인구의 유입을 확대하는 것이다. 이러한 두 가지 측면에서의 접근방법은 서로 다른 것이 아니라 생활인구 유지 및 확대를 위해 병행하여 진행하는 것이 필요하며, 이를 통해 인구 유지를 위한 승수효과를 기대할 수 있다. 본 연구는 실제 섬 지역 중에서 생활인구에 해당 되는 사례를 선정하여 연구를 하지 못한 점이 본 연구의 한계로 판단된다. 이에 향후에는 실효성 있는 연구결과 도출을 위해 국내 섬 중에서 생활인구 정책이 추진되고 있는 지역을 선정하여 이해당사자 설문조사 등을 통해 객관성과 실증력을 높이는 후속 연구가 수행되어야 한다.

주제어 \_ 생활인구, 관계인구, 정주민구, 지방소멸

\* 본 연구는 국회섬발전연구회 정책연구보고서로 발간된 “섬 생활인구 확대 방안에 관한 연구”의 내용을 수정·보완하여 작성하였습니다.

\*\* 국립목포대학교 교양학부/도서관화연구원 조교수(제1저자)

\*\*\* 한국섬진흥원 정책연구실 선임연구위원(공동저자)

\*\*\*\* 경기대학교 건축안전공학과 조교수(교신저자)

# A Study on the Expansion of De Facto Population for Addressing Island Population Issues\*

Sung Hyun Park\*\* / Choi Ji Ho\*\*\* / Hyun-Chul Kang\*\*\*\*

---

The purpose of this study is to provide policy recommendations on how to expand the living population in island areas by reviewing previous studies and cases at home and abroad. The implications derived from the case studies are as follows. First, in the case of Korea, Special Act on Support for Population Decline Areas in January 2023, it is characterized by a nationwide project using the name of living population for the first time. Second, similar related policies promoted by various government ministries and local governments tend to be supported overlappingly. In the case of Japan, first, the Japanese government has established an institutional basis for securing the island population. Second, Korea's island regions are implementing related population measures such as work programs to solve the problem of supply and demand of laborers on the islands due to the declining birthrate, aging population, and population outflow. Third, the Japanese government has expanded facilities and programs to suit local characteristics through the coordination of projects by various ministries.

Based on this analysis, policy recommendations can be made as follows. There are two main aspects to expanding the island population. First, it is necessary to prevent the outflow of the population currently living in the island region, and second, it is necessary to expand the inflow of residents from outside the island region. These two approaches are not different from each other, but should be carried out in parallel to maintain and expand the living population, so that a multiplier effect for population retention can be expected.

**Key words** \_ De Facto Population, Relational Population, Residential Population Local Extinction

---

\* This study has been written by revising and supplementing the content of the policy research report titled 'A Study on the Expansion of Island De Facto Population,' published by the National Assembly's Island Development Research Institute.

\*\* Assistant Professor, Dept. of Liberal Arts/Institution for Marine and Island Cultures, Mokpo National University (first author)

\*\*\* Senior Research Fellow, Policy Research Division, Korea Island Development Institute (Co-Author)

\*\*\*\* Assistant Professor, Kyonggi University (Corresponding Author)

## I. 서론

저출산·고령화, 인구유출과 같은 가장 심각한 인구문제를 가진 지역은 단연 섬지역이며, 이는 지역 소멸지수<sup>1)</sup>에서 명백하게 나타나고 있다. 한국해양수산개발원(2018)에 따르면, 지역 유형별 지역소멸 지수의 평균은 섬지역 0.234, 어촌지역(읍·면) 0.303, 어촌지역(동) 0.981, 농촌지역 0.341, 도시지역 1.208로 나타나, 섬지역이 가장 먼저 사람이 사라질 곳으로 나타났다. 그렇다면, 인구가 사라지고 거주 지 섬이 무인도가 되면 어떤 일이 발생할까? 섬의 육지부는 칩냉쿨과 같은 식물들이 무질서하게 자라 농경지와 마을은 황폐하게 되고 해안가에는 바다에서 밀려온 해양쓰레기들이 방치되어 환경오염이 발생하게 된다. 국토 끝에 위치한 섬들이 무인도가 될 경우에는 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 권리를 상실할 수도 있다(서울신문, 2023.8.9.). 섬은 국토의 시작점이 되는 해양기점으로, 해양 영토의 지배력을 강화하고, 삶의 터전 제공, 해양자원의 보고로 활용되는 등 지정학적·생태학적 가치가 있는 국가 핵심공간이다. 섬의 존재로 파생되는 해양주권, 국가안보 등 다원적 가치를 지속하고 강화하기 위해서는 섬 공동화 현상에 적극인 대응이 필요하다(임재훈 외, 2023.12.).

2022년 말 기준, 우리나라의 섬은 제주도 본도를 제외하고 총 3,383개의 섬이 있으며, 유인도는 467개, 무인도는 2,918개가 포함된다(행정안전부, 2023). 유인도서 수는 1974년의 832개 대비 약 40%가 감소했다. 총 467개 유인도의 전체 인구는 823,220명으로 1개 도서당 평균면적이 8.15km<sup>2</sup>이고, 도서당 평균인구는 1,762.8명이다(이태겸·박성호, 2023). 전국 섬지역 전체인구는 823,220명 가운데 남자는 423,495명, 여자는 399,725명으로 성비는 105.9이고, 가임여성(15~49세)은 총 152,292명으로 전체 여성의 38.4를 차지하고 있다. 15세 미만 유소년인구는 총 96,535명으로 전체 인구의 11.4%를 차지하며, 65세 노년인구(고령자)는 187,636명으로 22.5% 비율로 이미 초고령사회에 진입하였다. 인구구조 측면에서 계속하여 살펴보면 섬지역의 총 부양비는 51.4이고, 유년부양비는 17.3이며 노년부양비는 34.1이고, 노령화지수는 196.8이다. 총 부양비는 전국의 38.6에 비해 매우 높고, 전국의 유년부양비는 16.9로 비슷하며, 전국의 노년부양비는 21.7로 섬지역이 매우 높다. 노령화지수는 전국의 129.0와 비교할 때 섬지역이 매우 높다(박성현·황두현, 2021).

이처럼 섬 지역의 인구감소와 고령화 등으로 인해 유인도가 점차 무인도로 변할 우려가 커지고 있다. 섬 인구 추세를 예측한 김태완(2022)에 따르면, 향후 20년(2022~2042년)간 섬 인구는 18.1% 감소하

1) 지역소멸지수란 지방소멸위험의 지표로 수치가 1.5 이상이면 소멸 저위험지역, 1.0~1.5미만이면 정상, 0.5~1.0 미만이면 소멸위험단계, 0.5 미만이면 소멸위험단계, 0.2 미만은 소멸고위험단계 지역으로 분류된다.

고, 유인도 20개가 무인도로 될 것으로 분석하였다. 따라서 국가적 인구감소기에는 실제로 섬 정주인구를 확보하기 위한 정책보다는 섬지역도 관계인구 또는 생활인구를 확보하려는 새로운 전략이 필요하다. 이에 이 연구에서는 국내외 사례를 검토하여 섬 지역의 생활인구를 확보하려는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 생활인구와 관련된 선행연구와 국내외 사례 분석을 통해 생활인구를 확보할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 지방소멸

지방소멸이란, 2014년 일본의 마스다 히로야 전 총무상이 이끄는 일본 창성회의에서 발행한 일명 ‘마스다 보고서’에서 처음 등장한 개념으로, 일본 지방인구의 급격한 감소로 인한 지방도시의 소멸 위험성을 설명하는 데 사용되었다(이민주 외, 2023). 법령에서 지방소멸이라는 용어가 규정되어 있어 법령상의 용어라고 할 수 있으나, 정작 지방소멸에 대한 개념을 정의하는 규정은 부재하고 인구가 감소하는 지역을 지방소멸지역으로 보고 이에 대한 지원을 규정하고 있다(최철호, 2023). 이처럼 지방소멸에 대한 정의는 여전히 명확하지 않으며, 연구를 수행하는 주체에 따라 정의 및 측정방식이 다양하다. 보편적으로 인구가 급격히 감소하는 지역을 지방소멸, 지방쇠퇴, 인구축소, 축소도시, 주변화 등으로 정의하거나 고령화와 가임연령 여성 수 급감지역을 인구감소관리지역 등으로 다양하게 정의하고 있는 것이 특징이다(이상림, 2018, 장선화, 2023).

한국고용정보원 연구에서 지방소멸위험지수는 ‘20-39세 여성인구수/65세 이상 고령인구수’로 정의된다. 2023년 2월 기준 소멸위험 시군구는 118곳으로 전체 228개 시군구의 약 52%를 차지하고 있다. 소멸위험지역으로 신규 진입한 시군구는 경북 포항시(0.470), 대구 남구(0.487), 부산 금정구(0.462), 사하구(0.487), 남구(0.496) 등 인구 50만의 산업도시와 대도시 도심으로 확대된 것이 특징이다(이상호·이나경, 2023).

또한 정부에서는 지역 인구감소 및 지방소멸 위기대응을 지원하기 위해 지방소멸대응기금을 도입하였다. 지방소멸대응기금은 2022년부터 도입된 재원으로, 향후 10년간(‘22~’31년) 매년 1조 원 규모로 배분한다. 지방소멸대응기금은 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개) 기초자치단체를 지원하는 기초지원계정 7,500억원과 서울시와 세종시를 제외한 15개 광역자치단체를 지원하는 광역지원계정 2,500

억 원으로 구성된다(행정안전부 보도자료, 2023.11.05.).

〈표 1〉 시도별 소멸위험지역 시군구 분포

(단위: 명, %)

구분	전국	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
전체 시군구 수	228	16	8	10	31	18	11	15	14	22	23	18
소멸위험진입	67	7	2	2	6	12	3	7	6	7	10	5
소멸고위험	51	-	-	1	-	4	5	5	7	11	10	8
소멸위험지역 소계	118	7	2	3	6	16	8	12	13	18	20	13
소멸위험지역 비중	51.8	43.8	25	30	19.4	88.9	72.7	80	92.9	81.8	87	72.2

자료 : 이상호·이나경(2023).

## 2. 생활인구

대부분의 지방자치단체는 지방소멸이 가시화되는 상황에서 기존 등록인구보다 확장된 인구개념의 도입 필요성을 인식하고 있다(전대욱 외, 2021; 민보경·최지선, 2023). 대안적인 인구를 새로운 인구개념으로 정책 대상화하여 인구에 대한 인식을 전환하고 있는 중심에 ‘생활인구’가 있다(민보경·최지선, 2023). 생활인구는 정주 인구뿐만 아니라 지역에 체류하면서 실질적인 활력을 높이는 사람까지 인구로 정의하는 개념으로, 2023년 1월 「인구감소지역 지원 특별법」을 통해 도입되었다. 국가 총인구 감소 상황에서 지방소멸에 효과적으로 대응하는 한편, 교통·통신이 발달함에 따라 이동성·활동성이 증가한 생활유형을 반영하기 위한 취지로 새롭게 시행하는 제도이다(지방시대위원회 보도자료, 2023.11.01.) 이에 우리나라에서도 생활인구라는 키워드가 새로운 인가지표로 지방소멸 및 인구정책에 활용되고 있으며, 서울시는 이에 앞서 2018년부터 지방자치단체 차원에서 처음으로 생활인구를 집계하여 정책에 반영하고 있다(충청투데이, 2023.08.23.).

생활인구는 교통·통신의 발달로 이동성과 활동성이 증가하는 생활유형을 반영하기 위해 2023년 1월부터 도입된 제도로써 기존 주민등록 인구뿐만 아니라, 월 1회, 하루 3시간 이상 체류하는 사람과 외국인으로 구성된다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조에서 ‘생활인구’란, 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 사항 중에서 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 첫째, 「주민등록법」 제6조 제1항에 따라 주민으로 등록한 사람, 둘째, 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람, 마지막으로 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람이다. 동법 시행령에서 생활인구

의 요건으로 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람과 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람을 포함하여 체류횟수가 월 1회 이상인 사람으로 하고, 이 경우 1일 최대 체류횟수는 실제 체류횟수와 관계없이 1회로 한다고 언급하고 있다.

또한 행정안전부 고시 생활인구의 세부요건 등에 관한 규정에 의하면, 생활인구는 체류횟수가 월 1회 이상인 사람이란 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록된 시·군·구, 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록한 시·군·구, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고한 시·군·구 이외의 시·군·구에 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 경우가 월 1회 이상인 사람을 말한다.

〈표 2〉 생활인구 개념

구분		주요 내용
법적근거		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「인구감소지역 지원 특별법」(’23.1.1. 시행)</li> <li>• 「생활인구 세부요건 등에 관한 규정」 제정·시행(’23.5.18.)</li> </ul>
주요 개념	주민	• 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록된 사람
	체류하는 사람	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통근, 통학, 관광 등의 목적으로 방문하여 체류하는 사람으로서 월 1회(시행령), 하루 3시간(고시) 이상 머무는 사람</li> <li>• 체류시간 기준(하루 3시간) 근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (활동별) 일(3시간1분), 학습(3시간29분), 여가(3시간39분) 등에 소요되는 최소한의 시간 수준(약 3시간) 고려(통계청, ’20년)</li> <li>- (지역별) 인구감소지역(4시간47분), 관심지역(3시간52분) 방문자는 평균 3~4시간 정도 체류(한국관광공사, ’22년)</li> </ul> </li> </ul>
	외국인	• 「출입국관리법」에 따라 등록된 외국인 또는 「재외동포법」에 따라 국내거소신고를 한 재외동포(시행령 제2조제2항)

자료 : 행정안전부 보도자료(2023.08.03.).

〈표 3〉 생활인구 관련 유사개념 비교

구분	생활인구			관계인구
	정주인구		체류(교류)인구	단순 방문 인구
	주민등록인구	외국인인구		
인구유형	주민등록인구	외국인등록인구 재외동포 국내거소인구	정기적인 체류 및 교류 인구	×
주소지 변경	○	○	×	×
목적 및 목적지	30일 이상 거주목적으로 등록	외국인 등록	통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등	단순 관광, 휴양 등
기간/반도	30일 이상	30일 이상	월 1회 이상 체류	월 1회 미만
자료구축여부	통계청	통계청	통신사 유동인구	통신사 유동인구

자료 : 이삼수(2023).

또한 기존 정주인구와 체류인구를 포괄하는 개념으로서 단순 방문인구를 포함하는 관계인구와 차별화 되는 개념이다. 특히 체류인구는 하루라도 머무르지 않는 단순한 방문인구 개념보다는 시간개념을 도입하여 월 1회 3시간 이상 그 지역에서 머무르는 인구로 정의하고 있는 것이 특징이다(이삼수, 2023).

### 3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

본 연구의 선행연구는 섬의 지방소멸과 생활인구 연구로 구분할 수 있다. 먼저 섬의 지방소멸과 관련된 연구로는 박성현·황두현(2021), 박성현·최조순(2021), 전영철(2022), 임재훈 외(2023) 등이 있다. 박성현·황두현(2021)은 「변화하는 섬 사회의 과제와 정책방향 : 전라남도 섬 발전정책을 중심으로」에서 변화하고 있는 전남 섬 사회의 현실과 과제를 살펴본 후, 현재 추진 중인 시책사업을 진단하여 전남 섬 발전의 방향성과 제도적 정비방안을 제시하였다. 박성현·최조순(2021)은 「섬주민기본소득제 도입을 위한 탐색적 연구 : 전라남도를 사례로」에서 오늘날 섬지역의 현실에서 섬주민기본소득의 필요성을 제시하고 그 실행방안과 각 단계별 추진방안 등에 대해 탐색적으로 고찰하였다. 전영철(2022)은 「인구소멸시대 문화관광을 통한 섬 재생방안에 관한 연구 : 일본 세토내예술제를 중심으로」에서 타 지역에 비해 빠르게 인구가 감소하고 있는 도서지역의 지속가능한 섬 재생의 방법으로 문화관광을 도입하기 위해 일본 세토내에서 진행되었던 장소특정예술로서 시각예술축제 사례를 한국의 도서지역 도입가능성에 대한 시론적 연구를 수행하였다. 임재훈 외(2023)는 「섬 지역 유희시설 실태분석 및 관리 방안 연구」에서 섬 지역의 경우, 유희시설의 발생 원인으로 논의되는 인구소멸의 속도가 내륙지역보다 빠르고, 자원투입의 여력이 제한된다는 점에서 그 활용을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이에 섬 지역에 발생하고 있는 유희시설에 대해 실태를 파악하고 관리방안을 제시하였다.

다음으로 생활인구 관련 주요 연구로는 안주연·김형규(2022), 유현지(2022), 진정규·진장익(2022), 조성대(2022), 이소영·주희선(2023), 문성남 외(2023) 등이 있다. 안주연·김형규(2022)는 「코로나19에 따른 경의선 숲길 주변 토지이용 별 생활인구 변화」에서 접근성과 통행기능을 가지는 선형공원의 잠재력을 주변 토지이용 특성에 따라 분석하였다. 유현지(2022)는 「생활인구와 토지이용 특성과의 영향관계 연구: 서울시를 중심으로」에서 코로나19 기간의 생활인구를 확인하고, 토지이용 혼합수준에 의해 토지이용 특성이생활인구에 어떠한 영향을 미치는지 파악하였다. 진정규·진장익(2022)은 「생활인구의 시공간 분포가 공유자전거 이용에 미치는 영향 : 공간빅데이터를 활용하여」에서 거주인구가 아닌 생활인구의 공간적 분포에 초점을 맞추어 서울시 공공자전거 이용에 영향을 주는 시공간적 요인을 분석하였다. 조성대(2022)는 「어촌소멸 위기시대 국가중요어업유산의 관광자원화를 위한 정책적 제언 : 어촌 생활인구 관점에서」에서 국가중요어업유산 제도가 어촌 고유문화를 형성하는 중심역할이 되어 어촌



관광 생활인구로 활력을 불어넣는 방안을 제시하였다. 이소영·주희선(2023)은 「블록 모델링을 활용한 COVID-19 전후 생활인구 네트워크 비교연구 : 경상남도 인구 이동을 중심으로」에서 경남지역 모바일 생활인구 이동자료를 활용하여, 지역간 세부적인 인구이동을 네트워크화하고, 중심성 분석을 통해 지역 간 연결 측면에서 인구이동의 중심이 되는 지역을 파악하였다. 문성남 외(2023)는 「체류형 생활인구 설명요인과 인구통계적 특성에 따른 차이 분석」에서 선용(先用)된 관계인구를 토대로 생활인구 개념을 한국적 상황에서 해석하였다.

이처럼 섬 지역소멸에 대응하거나 생활인구 자체를 다룬 연구는 많으나 섬지역 소멸에 대응하기 위해 생활인구 개념을 도입하고 관련 사례를 분석하여 정책적 함의를 도출해내는 연구는 부재하다. 이에 본 연구는 실제 섬 지역에 정책적 함의를 제시할 수 있는 개념 정립 및 사례를 분석한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지니고 있다.

〈표 4〉 주요 선행연구 검토

구분	분석대상	방법론					
		문헌조사	사례연구	설문조사	통계분석	법제연구	
섬 소멸	박성현·황두현(2021)	전라남도의 유인도	○	○			
	박성현·최조순(2021)	전라남도	○	○			
	전영철(2022)	일본 세토내예술제	○	○			
	임재훈 외(2023)	섬지역 유희시설	○	○		○	
생활인구	안주연·김형규(2022)	경의선 숲길 주변 토지이용	○	○		○	
	유현지(2022)	서울시 생활인구	○			○	
	진정규·진장익(2022)	서울시 공유자전거 이용분포	○			○	
	조성대(2022)	국가중요어업유산	○	○			
	이소영·주희선(2023)	경상남도 인구 이동	○			○	
	문성남 외(2023)	생활인구 관련 한일 문헌	○	○	○	○	

### Ⅲ. 국내외 사례 분석

#### 1. 국내

국내 생활인구 주요 정책 사례로 행정안전부의 고향올래(GO郷 ALL來)사업, 청년마을 만들기 지원 사업, 지역활력타운 조성 사업, 고향사랑기부제도가 있다.



### 1) 고향올래(GO郷 ALL來)사업

행정안전부의 고향올래(GO郷 ALL來)사업은 지방소멸 위기, 청년인구 이동성 증가 등 급변하는 정책여건을 반영하여 정주인구가 아닌 체류형 생활인구 확보를 통해 지역경제 활성화의 기반을 구축하기 위해 기획되어, 2023년 처음으로 공모사업 추진을 통해 시행되었다. 그동안 생활인구 관련 시책은 지방자치단체를 중심으로 인구감소 대응 및 지역경제 활성화 차원에서 추진되거나, 관련 부처에서 부처 고유사업을 중심으로 유사사업을 개별적으로 추진해왔다. 국토교통부의 지역개발 공모사업, 농림축산식품부의 스마트팜 청년농부육성·농촌에서 살아보기, 문화체육관광부의 소도시 살아보기, 해양수산부의 어촌뉴딜 300, 교육부의 가족휴가 활성화 기반조성 등이 대표적인 사업이다. 행정안전부가 인구감소 소지역법 시행에 맞추어 생활인구란 정식명칭을 처음 사용하여 중앙정부 최초로 전국단위 사업으로 추진하게 되었다(행정안전부 보도자료, 2022.12.21.).

지방자치단체 추진사업 중 지역경제 활성화에 효과가 있는 검증된 사업을 전문가 자문 등을 거쳐, 두 지역 살아보기, 로컬유학 생활인프라 조성, 은퇴자 공동체마을 조성, 청년 복합공간 조성, 워케이션, 지역특색을 반영한 자율사업 등으로 구성되었다. 이번 공모사업은 접수된 총 52곳을 대상으로 전문가와 실무자로 구성된 심사위원단이 실무검토, 서면 및 현장심사를 거쳐 최종선정하였고, 총 200억원이 지원될 예정이다. 본 사업은 많은 지역에 생활인구가 유입되어 지역의 활력이 되살아나고, 숙박 및 외식 등 관련 분야의 일자리가 창출되는 등 지역경제 활성화의 기반이 될 수 있도록 적극 지원하고, 우수사례를 발굴하여, 전국적으로 생활인구 확보를 위한 사업이 확산될 예정이다(행정안전부 보도자료, 2023.08.21.).

### 2) 청년마을 만들기 지원사업

행정안전부의 청년마을사업은 청년들에게 일정기간 지역에 머물 수 있는 기회를 제공하고 지역체험 등을 청년들이 지역에 뿌리내릴 수 있도록 지원하는 정책이다. 청년마을 청년들은 지역의 유희공간을 주거, 소통, 창업 등의 공간으로 전환하고, 청년들의 아이디어를 지역특산물과 전통산업에 연계하여 새로운 기회를 찾아내고 있다. 현재까지 조성된 청년마을(27개)은 지역특색을 담은 개성 넘치는 활동으로 지역 활성화를 주도하고 있다.

지난 2018년 선정된 전남 목포시 ‘괘찮아마을’, 2019년 충남 서천군 ‘삶기술학교’, 2020년 경북 문경시 ‘달빛탐사대’ 등 3년 동안 매년 1개씩 시범사업으로 조성됐으며, 2021년부터 12개소로 확대되고, 2022년에도 12개가 조성되어 현재 총 27개의 청년마을이 운영되고 있다.

행정안전부 청년마을 만들기 첫 번째 선정지역인 목포시의 ‘괘찮아 마을’의 의미는 청년들이 쉬어도 괘찮고, 실패해도 괘찮은 마을이다. 지역의 유희 공간을 활용해 집, 학교, 공장이 골목 형태를 이루는

새로운 공간 모델 개발 개발된 공간 모델을 전국 유희 공간에 이식하여 중소도시의 활성화 모색하고 있다. 또한 경남 함양의 ‘고마워 할매’는 도시로 떠났던 손녀가 시골 할매에게 돌아와 따뜻함과 고마움을 느끼는 모습을 상징화 하였다. 도시청년이 시골 할매와 유대감을 맺으며 따뜻하고 쉽게 시골생활에 적응할 수 있고 최종적으로는 할매와 지역, 더 나아가 자연에게 고마워 할 수 있는 관계인구 만들기 프로젝트이다(로컬라이프클럽 홈페이지). 특히 운영 2년 차에 접어든 아산시의 ‘도고(DOGO)온천’은 도고를 떠나야 했던 청년들을 지역에 다시 정착시키는 기회를 부여하여 청년기업 공동체를 이루었다는 긍정적인 평가를 받고 있다. ‘도고온천장 벼룩시장’을 만들고 ‘로컬몬스터’라는 상품을 제작하는 등 지역 맞춤형 비즈니스 모델을 만들고 있다(행정안전부 보도자료 2023.01.02.).

### 3) 지역활력타운 조성 사업

최근 정부는 지방시대 종합계획을 발표하면서, 생활인구를 늘리기 위해 은퇴자·귀농청년 등 지방이주 수요자의 정착 지원을 돕는 ‘지역활력타운’을 다부처 협업으로 조성할 계획이다. 지역활력타운은 지방소멸에 대응하고 지방이주 수요의 정착지원을 위해 다부처 협업으로 주거·돌봄·일자리 복합 주거거점 조성 추진하는 사업이다. 특히 인구감소지역 등 비수도권 기초자치단체에 주거·문화·복지 등이 융합된 단지를 조성하여 은퇴자 및 청년층 등의 지역정착을 지원하는 사업으로 2023년 처음으로 시작되었다(행정안전부 보도자료(2023.10.17.)).

21개 기초지방자치단체 간 경쟁을 통해 지난 6월 최종 7개 기초자치단체를 선정하여 사업이 본격적으로 추진 중이다. 특히 선정된 지역에는 여유로운 전원생활을 즐길 수 있는 복합체육센터, 커뮤니티센터 등의 편의시설이 조성되며, 인근 도심과 연계하여 의료·교육 등 기존 생활인프라도 함께 활용할 수 있다. 또한 입주민들의 원활한 정착을 위해 육아·일자리·창업지원, 대학연계 강의 등 다양한 서비스도 지원할 예정이다. 지역활력타운의 주택은 공급유형과 방식을 다양화하고 에너지절감기술 및 무장애 설계 등을 적용해 거주자의 편의를 제공할 예정이다(행정안전부 보도자료 2023.06.02.).

### 4) 고향사랑기부제

우리나라 지자체 간의 발전격차가 점차 심화됨에 따라 지역격차를 줄이고 저발전 지방자치단체에 새로운 동력을 불어넣기 위한 노력이 각계에서 이루어지고 있다. 이러한 노력 중 하나로 등장한 것이 바로 고향사랑기부제이다(송영현, 2023). 즉 개인의 자발적 기부를 통한 지방재정 확충(지역간 재정 격차 완화), 지역특산품 등을 답례품으로 제공하여 지역경제 활성화를 도모한다. 기부주체는 개인(법인 불가)이며, 기부대상은 주민등록지(국내거소신고지) 외 전국 모든 지방자치단체이다. 기부금 상한액은 1인당 연간 500만원이며 기부금의 30%은 답례품 제공이 가능하다. 세액공제는 10만원까지 전액 공제,

10만원 초과분 16.5% 공제가 가능하다(행정안전부 보도자료, 2023.08.31.). 또한 국외에 거주하고 있는 외국국적동포의 관심도 높아지고 있지만 국내거소신고 외국국적동포는 본인확인과 개인별 연간 상한액 5백만 원 확인 등이 어려워 기부가 곤란했다. 그러나 이제 관련 법 시행령 개정으로 외국국적동포의 국내거소신고번호 확인이 가능하여 국내거소신고 외국국적동포도 고향사랑기부제 참여가 가능해졌다. 예를 들면, 미국으로 이민하여 한국 국적을 포기하고 미국 국민이 된 사람이나 그 자녀가 국내거소신고를 했다면 거소신고지역 이외의 지역에 기부할 수 있으며, 답례품도 받을 수 있다(행정안전부 보도자료, 2023.04.30.).

우리나라의 고향사랑기부제는 2009년 법안이 최초로 발의된 이래로 2017년 국정과제 채택, 2020년 법안 재발의 및 국회 행안위를 통과한 이후 2021년 10월 19일 「고향사랑 기부금에 관한 법률」이 제정되었으며, 2022년 시행령을 공포하고 2023년 1월 1일부터 전국의 지방자치단체를 중심으로 본격적으로 시행되었다(민유정·이동수, 2023). 특히 고향사랑기부금이란 지방자치단체가 주민복지 증진 등의 용도로 사용하기 위한 재원을 마련하기 위하여 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람으로부터 자발적으로 제공을 받거나 모금을 통하여 취득하는 금전을 말하는 것으로 고향사랑기부금을 통한 직접적인 재원확충효과가 발생한다고 볼 수 있다. 이처럼 기부자와 기부금의 확보가 지자체의 재원확충과 직결되는 만큼, 수많은 지자체들이 고향사랑기부금 확보를 위해 노력하고 있다(송영현, 2023). 「고향사랑 기부금에 관한 법률」은 고향사랑 기부금의 모금·접수와 고향사랑기부금의 관리·운용 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고 지역경제를 활성화함으로써 지역균형발전에 이바지함을 목적으로 기부금의 모금 주체 및 대상, 제한, 모금방법, 접수 및 상한액, 답례품의 제공 등의 내용이 담겨져 있다.

## 2. 일본

### 1) 섬지역 인구문제 해결을 위한 법제도의 개정

우리나라의 「섬발전 촉진법」과 같은 역할을 하는 법이 일본에도 있다. 「이도진흥법(離島振興法)」은 우리보다 30여년 전 앞서 1952년에 제정되어 유인도서 지원에 대한 기본법적 성격으로 자리 잡고 있다. 이 법은 의료, 노인복지, 교통, 정보통신, 농림수산업 진흥, 교육, 지역문화, 지역 간 교류 등 부문별로 국가와 지방자치단체의 지원에 대한 사항을 정하고 있다.

우리와 마찬가지로 일본 섬지역도 인구감소와 고령화가 진행되고, 무인도화가 우려되는 섬도 증가하고 있는 가운데, 산업기반, 생활환경 등에 관한 지역격차의 해소 등 해결해야 할 다양한 과제가 있다. 이 때문에 「이도진흥법」의 취지를 근거로, 거주하는 사람이 없는 섬의 증가와 인구의 현저한 감소의 방

지 및 정주의 촉진 등을 목적으로 섬 진흥을 위한 특별한 조치를 마련해 나가고 있다. 이를 위해 섬별로 이도진흥계획에 근거하여 사업을 추진하고 있다. 섬은 그 입지 조건, 특색있는 지역자원의 부존 상황 등으로부터 국가적 역할이나 국민적 역할을 담당하고 있다. 여기서 국가적 역할이란 ①일본의 영역, 배타적 경제수역 등을 보전함과 동시에 해양자원 개발, 이용 및 보전 관련 권리를 확보하는 역할, ②밀항, 약물 및 총기 반입 등의 방지 역할, ③해양자원을 활용한 실험·연구시설의 장소로서 역할, ④다양한 문화의 계승 및 역사적 유산 등의 유지 및 보존을 실시하는 장소로서 역할 ⑤자연환경 및 생태계의 보호 및 보전을 실시하는 장소로서 역할 등이 있다. 반면 국민적 역할은 ①자연, 문화 등과의 만남의 장소 및 기회의 제공이라는 ‘치유의 공간’으로서의 역할, ②광대한 수역으로부터 양질의 식량을 안정적으로 공급하는 장소로서의 역할 등이 있다<sup>2)</sup>. 섬이 이러한 역할을 안정적이고 지속적으로 담당하기 위해서라도 정주 촉진 등을 도모하는 것이 중요하다. 또한 2020년부터 코로나19 감염병의 확대로 텔레워크를 비롯한 ‘삼밀(三密)<sup>3)</sup>의 회피’를 의식한 일상생활로의 전환은 위성오피스나 2개 지역 거주 거점 등으로 이도지역의 가능성을 재인식할 기회가 되고 있다.

2023년 4월에 「이도진흥법」의 목적이 개정되었으며, 주요내용은 재생에너지의 도입·활용 그리고 관계인구 관련 문구가 추구된 것이다. 전술한 바와 같이, 일본도 우리나라처럼 섬 지역의 저출산·고령화 문제가 심각하여 정주인구 증가대책의 한계성을 인식한 채 관계인구라는 새로운 전략을 통해 이 문제를 해결하려는 시도를 전개하고 있다. 즉, 인구감소가 계속해서 진행되는 상황에서 섬 진흥을 위해 섬과 지속적인 관계를 가진 사람들의 확대하자는 것이다. 다음은 개정된 「이도진흥법」의 목적규정의 내용이다. “이 법은 우리나라 영토, 배타적 경제수역 등의 보전, 해양자원의 이용, 다양한 문화의 계승, 자연환경의 보전, 다양한 재생에너지의 도입 및 활용, 자연과 만남의 장 및 기회의 제공, 식량의 안정적 공급 등 우리나라 및 국민 이익의 보호와 증진에 중요한 역할을 하는 섬이, 사방이 바다 등으로 둘러싸여 있고 인구감소가 장기적으로 지속되며, 고령화가 급속히 진행되는 등 다른 지역에 비해 열악한 자연적·사회적 여건에 처해있는 점을 고려하여, 이도에 대해 사람의 왕래 및 생활에 필요한 물품 등의 수송 비용이 다른 지역에 비해 많은 상황을 개선하고 산업기반 및 생활환경 등에 대한 지역 격차를 해소하고 그 지리적 및 자연적 특성을 살린 진흥을 도모하기 위해 이도 진흥에 관한 기본이념을 정하고, 국가 등의 책무를 명시하며, 지역의 창의적인 아이디어를 활용하고 이도와 지속적인 관계를 맺고 있는 섬 외의 인재를 활용하여 섬의 기초여건 개선 및 산업진흥 등에 관한 시책을 수립하고 이에 따른 사업을 신속하고 강력하게 시행하는 등 이도의 진흥을 위한 특별한 조치를 강구함으로써 이도의 자립적 발전을 도모

2) 国土交通省国土政策局, 2021. 6, 「離島振興計画フォローアップ」, pp.3~4. (<https://www.mlit.go.jp/common/001415188.pdf>)

3) 일본에서 삼밀이란 코로나19 감염증이 심각한 시기에 밀폐, 밀집, 밀접으로부터 생긴 감염 대책에 관련되는 말로 사용한다.

하고 섬 주민의 생활 안정 및 복지제고를 도모하는 동시에, 지역 간 교류를 촉진하여 거주자가 없는 이도의 증가와 이도 인구의 현저한 감소의 방지 및 이도의 정주화를 촉진함으로써 국민경제의 발전과 국민 이익의 제고에 이바지함을 목적으로 한다.” 여기서 “이도와 지속적인 관계를 맺고 있는 섬 외의 인재를 활용하여”라는 문구가 관계인구를 의미한다고 볼 수 있다. 목적 규정 외에도 제15조에 섬교육 규정에 있어서도 장래의 관계인구와 관계되는 ‘이도유학’ 및 교육의 질 향상과 관계되는 ‘원격교육’에 대한 배려규정이 있기도 하다.

이러한 일본의 사례는 우리나라의 「섬발전 촉진법」 개정에도 충분히 고려해 볼 수 있다. 물론 법률 상으로는 규정하지 않았으나 이미 ‘제4차 섬종합발전계획(2018-2027)’의 추진전략에 ‘지속가능한 체류형 관광기반 육성’이 포함되어 관계인구 확대를 위한 사업이 포함되어 있기는 하다.

## 2) 섬지역 생활(관계)인구 확대 사례

근무방식의 커다란 변화와 위케이션의 확산은 지방자치단체들에게 새로운 지역재생의 돌파구가 되고 있다. 일본 지방자치단체들은 저출산·고령화, 인구유출 등 인구문제가 심각한 상황에서 정주인구를 유입시키는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 점을 받아들이고 그 대안으로 관계인구를 늘리는 방향으로 지역소멸 위기를 극복해 나가고 있다. 섬지역 위케이션 사례를 보기에 앞서, 일본정부에서 위케이션을 본격적인 시책으로 도입한 배경을 살펴보면 다음과 같다. 코로나19가 진행되고 있던 2020년 7월, 스가 요시히데 관방장관은 “위케이션은 새로운 여행 및 일하는 방식으로서, 정부 차원에서도 적극적으로 보급해 나가고 싶다”라는 발언을 계기로 관광청에서 ‘새로운 여행 스타일’ 추진사업을 시작하게 되었다. 일본에서는 일과 휴가를 융합한 체류형 여행을 ‘새로운 여행 스타일’로 정의하고 있으며, 유연근무를 통한 근무스타일의 다양화를 바탕으로 위케이션이나 블레저 등을 ‘새로운 여행 스타일’로 보급시키게 된다(이태겸·박성현, 2023). 이 사업을 위해 2020년에 부처협력 위원회를 구성하였다.<sup>4)</sup> 관광청은 전문가, 정부관계부처, 경제계, 관광관련업계 등의 다양한 관계자로 구성된 ‘새로운 여행스타일’에 관한 검토위원회를 설치하였다. 위원회사무국은 관광청 국제관광부 국제관광과(MICE 추진실) 및 참서관(여행진흥홍)이 담당하고 있다. 연간 1~2회 ‘새로운 여행스타일’에 관한 검토위원회를 통해 관련정부부처와 지자체 사례발표 및 전문가 의견교환, 연관 단체 간의 의견교환을 실시하였다. 2020년부터 현재(2023년

4) 종래의 일본 여행의 스타일은 특정 시기에 일제히 휴가 취득하는 숙박일수가 짧은 특징이 있고, 여행 수요가 특정 시구나 장소에 집중되어 혼잡이나 밀집이 생기기 쉬운 특징이 있는 동시에, 국내 여행 소비액의 성장 고민이 되고 있다. 휴가 취득의 촉진·분산화에도 기여하는 위케이션·블레저 등의 “새로운 여행의 스타일”의 보급·촉진에 있어서는, 기업(송신자측), 지역(수령자측)과도 제휴하면서 대치를 진행해 가는 것이 중요하다. 이 때문에, 「새로운 여행의 스타일」의 보급을 향한 대치의 방향성이나 구체적인 대치 내용에 대해서 검토를 실시하는 것과 동시에, 관계자간의 정보 공유를 도모하기 위해, 유식자, 관계 부처, 경제계, 관광 관련 업계 등에 의한 검토 위원회를 개최하게 되었다([https://www.mlit.go.jp/kankochu/category01\\_000111.html](https://www.mlit.go.jp/kankochu/category01_000111.html), 2023년 9월 2일 접근).



9월)까지 총 6회의 검토위원회가 개최되었다. 해당 위원회에는 관광청을 비롯하여 내각부 ‘디지털 전원 도시 국가구상’, 총무성 ‘텔레워크 활성화’, ‘우수기업 표창’, 후생노동성 ‘인재확보 지원금’, 환경성 ‘국립공원 위케이션 추진사업’, 농림수산성 ‘농박추진대책’을 추진함으로써 위케이션 활성화를 위한 분위기 조성에 동참하고 있다(김성윤 외, 2022).

일본에서 위케이션이 확산된 요인으로(이태겸·박성현, 2023)는 첫째, 우리보다 고령화사회, 고령사회로 빨리 진입한 일본은 청년 노동인구를 확보하는 것이 모든 기업의 주된 목표가 됐다고 할 정도로 인재 확보에 비상이 걸렸다. 베이비붐 세대 은퇴가 가속화되던 2010년 이후부터 각 기업은 인재풀 확장과 함께 노동 인력 수급을 위해 새로운 대책이 필요하게 되었다. 둘째, 2019년부터 시작된 코로나19로 인한 팬데믹은 전 세계적으로 생활방식과 업무 스타일의 변화를 가져왔다는 것이다. 우리의 ‘사회적 거리두기 조치’에 해당하는 ‘긴급사태 선언’에 따른 외출 자제 요청은 재택근무와 원격근무, 휴양지나 여행과 연계되어 먼 거리에서 진행 가능한 원격근무 등의 확대를 가져왔다. 이에 따라 수많은 직장인들이 텔레워크(재택근무), 원격근무를 진행했고 그 결과 고립된 공간에 홀로 일하는 경우가 늘면서 피로감과 스트레스가 증가했다고 호소했다. 셋째, 위케이션을 일본 정부와 지방자치단체, 기업이 적극적으로 활용하면서 근로방식의 변화와 라이프스타일 변혁을 꾀하고 있다. 2018년 ‘일하는 방식 개혁법’이 공포된 후, 일본 정부는 법적 근거에 따라 일과 생활의 균형을 재조명하고 유연한 근무방식을 권장하고 있다. 따라서 우리의 원격근무에 해당하는 ‘텔레워크’와 탄력근무제, 원격근무 방식을 적극적으로 도입하는 기업이 크게 늘었다.

일본에서 섬 위케이션으로 명성이 알려진 사례는 나가사카현의 이키섬이다. 이키는 2017에 후지제록스(주)와 협력하여 ‘프리월스튜디오(이키 텔레워크센터)’라고 불리는 소통공간을 설치하였다. 이 시설은 ‘외부에서 오는 사람들과 소통할 수 있는 장소가 필요하다’는 시민들의 소망이 현실화된 것이다. 과거 창고로 사용되던 약 600㎡의 건물을 리모델링한 프리월스튜디오는 건물의 2/3은 오피스공간이고 그 외는 누구나 사용 가능한 커뮤니티 공간으로 구성하였다. 오피스공간에는 주중에 무료로 사용할 수 있는 코워킹스페이스 20석, 7개의 위성 사무실 및 웹 회의부스 4개 등이 갖추어져 있다. 유료회원이 되면 입퇴실 관리시스템을 통해 24시간 365일 이용할 수 있다. 또한, 섬 내외의 사람들이 자연스럽게 교류할 수 있도록 커뮤니티 공간 일부를 ‘캠핑 오피스’로 만들었으며, 아이들을 위한 키즈 스페이스도 마련되어 있다. 오피스공간 조성은 총무성의 ‘고향 텔레워크 촉진사업’, 커뮤니티 공간 조성에는 내각부의 ‘지방창생거점정비교부금사업’이 활용되었다. 또한 지방창생거점정비교부금으로 프리월스튜디오 이용자를 위한 쉐어하우스(단기 숙박시설)도 개설하였다.

프리월스튜디오는 외부 기업이 이키섬에 위성사무실을 설치하기 위해 공간과 인재를 찾을 때까지 ‘스타트업 사무실’로 활용되기도 한다. 이키섬에서 원격근무 오피스 개설을 고려하는 기업이 늘어나면

서 원하는 공간과 인력을 찾는 것이 쉽지 않았기 때문이다(이태겸·박성호, 2023). 실제로 이 스튜디오를 이용한 10개의 기업이 이키섬에 위성오피스를 개설하여 27명의 고용 창출로 이어지고 있다. 이키섬의 이러한 성과가 높이 평가되어 2019년에 (사)일본텔레워크협회의 ‘제20회 텔레워크 촉진상’에서 우수상을 수상하기도 했다. 현재, 공공 및 민간 협력의 텔레워크 선진 지역 모델로서, 이키섬의 노력은 전국적으로 확대되고 있다. 또한, 프리월스튜디오가 개장한 이래, 자연환경이 풍부한 이키섬에서 역사, 문화, 음식 등 섬의 매력을 느끼면서 근무하는 것을 원하는 많은 사람들이 방문하였다. 2021년 코로나 시기에도 불구하고 약 3,900명이 프리월스튜디오를 이용했고, 이 중 약 1,000명이 외부에서 오는 이용자였다(이태겸·박성호, 2023). 또한 1년 동안 약 100개 단체(기업, 지방자치단체, 대학)의 500명 이상이 방문하고 있으며, 이제는 프리월스튜디오 자체가 이키를 찾는 목적 중에 하나가 되기도 하였다.

코로나19로 인해 라이프스타일이 다양하게 변화되는 가운데, 관광정책 및 이주정책의 관점에서 ‘텔레워크’라는 키워드는 필연적인 흐름이다. 이키섬은 단순히 도시지역에서 섬으로의 인구이동을 창출하는 것뿐만 아니라, 섬에 온 인재의 능력을 지역경제 활성화 및 지역과제 해결에 적극 활용하고 있다. 이키섬의 원격 근무 및 워케이션 노력은 코로나 시대의 선도적인 사례로 여러 국제회의에서 소개된 바 있다. 섬은 지리적으로 내륙보다 다양한 어려움을 겪을 수 있지만, 오히려 시공간을 초월할 수 있는 ICT 기술을 활용하여 새로운 매력을 지닌 장소로 변모할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

### 3. 시사점

우리나라의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 2023년 1월 「인구감소지역 지원 특별법」이 시행에 따라 중앙정부 차원에서 다양한 사업을 추진하고 있다. 그동안 여러 정부부처에서 다양한 유사사업을 추진해 왔으나, 법 시행에 따라 생활인구라는 명칭을 처음으로 사용하여 전국단위 사업이 추진하고 있는 것이 특징이다. 다만 섬지역만의 인구감소 대응을 위해 생활인구를 적용한 법률적 근거는 부재한 상황이다. 특히 해당 사업들이 추진되지 얼마되지 않아 아직 정책의 효과성을 판단하고 개선방안을 제시하기에는 이른 측면이 있다. 또한 다양한 정부부처 및 지방자치단체에서 추진되고 있는 유사 관련 정책 사례들이 중복되어 지원되는 경향이 있어 이에 대한 행정적 수요 및 예산낭비를 방지하기 위한 명확한 정책적 가이드라인 설정 및 효과적인 관리 전략을 마련할 필요가 있다.

일본 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 일본 정부는 섬 관계인구 확보를 위한 제도적 근거를 마련하였다. 「이도진흥법」의 개정을 통해 목적규정과 제15조 섬교육 관련 규정에 관계인구 확대에 대한 사항을 규정하였다. 이는 우리나라에도 시사하는 바가 크다. 우리나라도 1986년에 유인도서 지원법적 성격인 「섬발전 촉진법」 제정하여 그동안 정책사업을 추진하였다. 그러나 이 법에서는 지금도 정주인구에

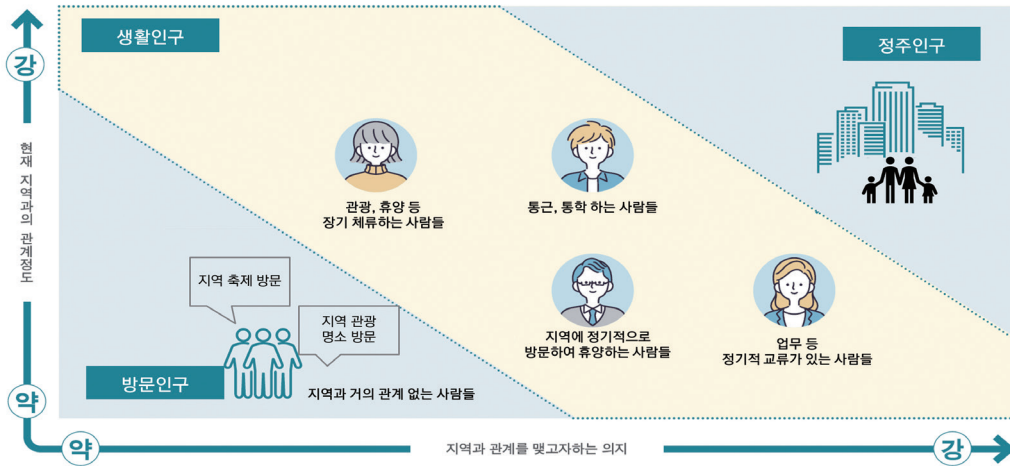


대한 지원사항만 있을 뿐, 관계인구 또는 생활인구와 관련된 사항이 없다. 국가적 인구감소기에 접어든 지금, 정주인구보다는 관계인구 확대를 통한 전략이 섬 지역사회에서도 절박하게 필요하다. 따라서 일본정부와 같이 「섬발전 촉진법」의 목적 규정 및 관계인구(생활인구) 지원에 대한 새로운 규정이 필요하다. 둘째, 일본도 비슷한 상황이지만, 우리나라의 섬지역도 저출산·고령화, 인구유출 등 인구문제로 섬 내 노동인력의 수급 문제가 심각하다. 일본에서는 이를 해결하기 위해 위케이션 등과 같은 관계인구 시책사업을 전개하고 있는바, 우리도 섬지역에 대한 이러한 정책적 배려가 특히 필요할 것으로 보여진다. 셋째, 이키섬 사례에서 성공적으로 추진되고 있는 것은 일본정부의 각 부처별 사업의 연계를 통해 그 지역적 특징에 맞게 시설(특히 허브공간 및 초고속 인터넷 환경)과 프로그램을 확충하고 지역사회의 적극적인 지지가 있었다. 그 과정에서 민간부문의 역량도 활용하였다는 특징이 있다. 우리 정부도 각 부처 및 지자체에서 생활인구 확대를 위한 지원사업을 전개하고 있으므로 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 넷째, 위케이션 등 생활인구 확대를 위한 사업을 추진할 경우, 섬 외부와 섬을 연결하는 허브공간(시설)이 필요하다. 이키섬은 프리월스튜디오가 그 기능을 담당하면서 좋은 모델을 제공하고 있다.

## IV. 섬 지역 생활인구 확대 방안

섬 지역의 생활인구 확대 방향은 크게 두 가지 측면에서 접근하는 것이 필요하다. 첫째, 현재 섬 지역에 거주하고 있는 인구의 외부 유출을 방지하는 것이고, 둘째, 섬 외부지역에서 체류 및 생활인구의 유입을 확대하는 것이다. 이러한 두 가지 측면에서의 접근방법은 서로 다른 것이 아니라 생활인구 유지 및 확대를 위해 병행하여 진행하는 것이 필요하며, 이를 통해 인구 유지를 위한 승수효과를 기대할 수 있다. 즉, 하나의 대안으로 효과를 얻기 어려운 경우, 복수의 대안을 활용하여 효과를 상승시킬 수 있다는 관점에서 볼 때, 인구 유출방지와 인구 유입정책은 결국 인구 유지·확대라는 결과에 도달하는데 유용한 정책수단이 될 수 있다. 생활인구는 다양한 유형으로 분류될 수 있으나, 본 연구에서는 현재 지역과의 관계정도, 향후 지역과의 관계 형성에 대한 의지정도를 기준으로 중간 이상의 성향을 가진 정기 성장기성이 강한 생활인구와 정주인구 중심으로 정책적 방안을 살펴보고자 한다.

[그림 1] 관계정도 및 관계형성 의지를 고려한 인구 유형



자료: 이삼수(2023)를 참고하여 저자 재구성

### 1. 인구 유지 및 외부 유출 방안

섬 지역의 인구 유지 및 외부 유출 방안은 현재 섬 지역에 거주하고 있는 정주민구 유인을 강화하여 생활인구를 확대하는 방안이다. 해당 정책 방안은 외부로부터의 인구 유입 촉진에 방점을 두기보다는 현재 인구의 관리적 관점에서 접근하는 정책방안이다. 해당 정책의 핵심은 섬 정주민구의 정주지속성을 높이기 위한 주거, 생활, 교육 등 정주기반 강화 및 기본권의 보충적 지원을 통해 인구 유출의 원인을 완화하는 것이다. 섬 지역의 인구 유지 및 외부 유출을 줄이기 위해서는 법·제도 측면에서 정주기반 강화 등 환경 개선과 기본권에 대한 보충적 지원을 명시하여 정책적으로 실현하는 것이다. 이러한 정책 방안의 적용이 가능한 것은 서해5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)를 지원하기 위해 제정된 「서해 5도 지원 특별법」에서 규정하고 있는 정주여건 개선, 사회복지 및 생활환경 개선, 주민안전확보 대책, 개발 및 주민지원, 농업·수산업 등 진흥에 관한 사항으로 인하여 10여년이 지난 2022년과 비교하여 볼 때, 인구 유지의 가능성을 보여주고 있다. 「서해 5도 지원 특별법」 시행을 기준으로 전후를 비교하면, 정주민구는 2010년 대비 약 2.6% 증가(‘10년 8,348명 → ’22년 8,564명), 관광객은 20.1% 증가(‘10년 96,618명 → ’22년 121,000명)으로 정주민구 규모는 소폭 증가하였고, 체류 기반의 생활인구는 증가한 것으로 나타났다(최지호, 2023).

이와 같이 섬 지역의 인구소멸을 예방하고 정주민구 유지를 위해서는 법·제도를 활용하여 정주기반 강화 및 기본권의 보충적 지원을 통해 인구의 외부 유출을 예방하는 것이 필요하다. 또한 이러한 정책

방안은 유인섬(467개)에 전면 도입하기보다는 시의성·필요성 등을 고려하여 단계적으로 먼 섬<sup>5)</sup>부터 적용 확대하는 것이 필요하다.

## 2. 생활인구 유입 방안

### 1) 장기 체류·생활인구 확대 방안

관광·체험 등 단기 체류가 아닌 장기 체류를 기반으로 하는 정책 및 프로그램 도입을 통해 생활인구화를 실현할 수 있는 방안 도입이 필요하다. 이와 관련하여 최근 부각되고 있는 위케이션 프로그램을 ‘섬’ 지역에 적용하여, ‘섬 위케이션’ 정책 및 프로그램으로 정착화하여 섬 지역을 주로 생활공간으로 재편하여 휴식과 일을 병행할 수 있는 하이브리드 근로 형태의 도입이 필요하다. 이러한 위케이션 최근 기업 등에서 근로자의 복지 실현의 대안으로 적극 활용되고 있으므로, 이러한 사회적 트렌드를 고려하여 장기 체류 인구 유인을 촉진하는 것이 필요하다. 섬 위케이션 정책 및 프로그램의 도입은 장기 체류 및 생활인구의 확대라는 직접적 효과 외 지역경제 활성화라는 간접적인 효과까지 기대할 수 있다.

섬 지역에서 이러한 섬 위케이션 정책 및 프로그램을 도입하기 위해서는 주거, 생활, ICT 인프라 구축, 체류기간 동안 마을 및 공동체 원주민과 교감할 수 있는 집약적 공간 구성에 대한 정책적 고민이 필요하다.

### 2) 섬 복수주소제 도입

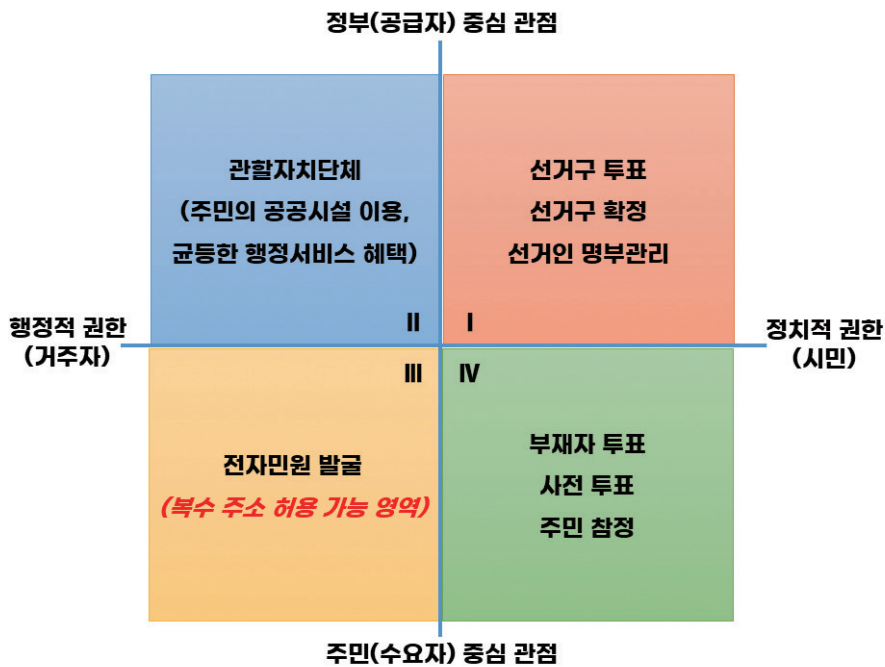
섬 지역의 인구감소는 1차적으로는 해당 지방자치단체의 세입의 감소로 이어지며, 이것은 단순한 지방소득세, 주민세 등의 감소만을 의미하기보다는 주민의 경제활동 하는 과정에서 발생하는 다양한 유형의 세수가 감소하는 것으로 해석할 수 있다(정영호, 2023). 또한, 인구감소가 장기화될 경우 유인섬의 무인섬화되어 영토주권의 행사의 심각한 제약이 발생할 수 있다. 이러한 복합적인 문제를 해결하기 위한 대안으로 독일, 벨기에 등에서 활용하고 있는 복수주소제도를 고려할 수 있다. 복수주소제의 일반적인 개념은 주민 1인이 2개의 주소를 갖는 것을 의미하며, 섬 복수주소제는 현재 거주하고 있는 주민등록상의 주소지는 두고, 섬 지역에서 생활·경제활동 등을 수행하고 있는 곳에 추가적인 주소지를 둘 수 있도록 하는 것이다.

현행 법체계에서 주소는 거주자로 인정되는 주민의 권한이며, 거주자의 지위를 획득하게 되면 공공

5) 먼 섬은 사람이 정주하는 섬으로 ① 육지에서 50Km 이상 떨어진 섬, ② 「영해 및 접속수역법」 제2조 제2항에 따른 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬으로 정의하고 있다(울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법 제2조).

시설을 이용한 권리 및 정책의 균등한 혜택을 받을 수 있도록 보장된다. 뿐만 아니라 보장되는 권리뿐만 아니라 세금납부 등의 의무가 설정되므로 주소의 기준을 무엇을 설정할 것인가에 대한 부분은 제도적으로 신중하게 접근하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 현행 법률 체계에서는 공급자 관점과 수요자 관점, 행정적 권한의 행사, 정치적 권한의 행사 수준에 따라 구분되는 주소의 유형에 따라 복수주소제 적용의 가능성은 일정부분 열려있다(윤영근·탁현우, 2021).

[그림 2] 주소의 유형화



자료: 윤영근·탁현우(2021)

복수주소제를 도입할 수 있는 영역은 제3유형을 중심으로 제4유형의 부재자 및 사전 투표, 제2유형으로 확대하는 방향으로 추진할 수 있다. 이러한 부분에서 실제 주민에게 필요한 행정서비스의 범위를 어떻게 설정할 것이며, 어떠한 전달체계를 갖추어 진행할 것인가에 대한 시범 적용 및 확대가 필요하다.

## V. 결론 및 정책제언

본 연구의 목적은 국내외 선행연구 및 사례를 검토하여 섬 지역의 생활인구를 확대하는 방안을 모색하여 정책적 함의를 제시하는 것이다. 사례연구를 통해 도출된 시사점은 다음과 같다. 국내 사례의 경우 첫째, 그동안 여러 정부부처에서 다양한 유사사업을 추진해왔으나, 2023년 1월 「인구감소지역 지원 특별법」 시행에 따라 생활인구라는 명칭을 처음으로 사용하여 전국단위 사업이 추진하고 있는 것이 특징이다. 이에 해당 사업들이 추진된 지 얼마 되지 않아 아직 정책의 효과성을 판단하고 개선방안을 제시하기에는 이른 측면이 있다. 둘째, 다양한 정부부처 및 지방자치단체에서 추진되고 있는 유사 관련 정책들이 중복되어 지원되는 경향이 있어, 이에 대한 행정적 수요 및 예산 낭비를 방지하기 위한 정책적 가이드라인 설정 및 관리 전략을 수립할 필요가 있다.

일본 사례의 경우, 첫째, 일본 정부는 섬 관계인구 확보를 위한 제도적 근거를 마련하였다. 이는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 1986년 유인도서 지원법적 성격인 「섬발전 촉진법」 제정하여 그동안 정책 사업을 추진하였으나 정주민구에 대한 지원사항만 있을 뿐, 생활인구와 관련된 사항이 부재하다. 국가적 인구감소기에 접어든 지금, 정주민구보다는 관계인구 확대를 통한 전략이 섬 지역사회에서도 절박하게 필요하다. 둘째, 일본도 비슷한 상황이지만, 우리나라의 섬지역도 저출산·고령화, 인구유출 등 인구문제로 섬내 노동인력의 수급 문제를 해결하기 위해 일본에서는 이를 해결하기 위해 워케이션 등과 같은 관계인구 시책사업을 전개하고 있다. 셋째, 이키섬 사례에서 성공적으로 추진되고 있는 것은 일본 정부의 각 부처별 사업의 연계를 통해 그 지역적 특징에 맞게 시설과 프로그램을 확충하고 지역사회의 적극적인 지지가 있었다. 그 과정에서 민간부문의 역량도 활용하였다는 특징이 있다.

이와 같은 분석 내용을 토대로 정책제언을 도출하면 다음과 같다. 최근 정부에서는 섬 지역의 인구소멸을 완화하기 위하여 다양한 정책 및 사업을 도입하려는 정책 움직임들이 있다. 이러한 과정에서 논의되고 있는 것이 법·제도를 활용한 정주기반개선 및 기본권보장을 통한 인구유출 예방, 섬지역 복수주소제 도입 등의 논의가 이루어지고 있다. 이러한 정책들은 섬지역의 인구고령화, 인구감소의 문제를 넘어 국가 영토의 축소 측면에서보다 적극적으로 정책개입이 필요하다. 이를 위해 중앙 및 광역자치단체에서는 섬 지역의 인구소멸을 예방하기 위하여 기본의 인프라 중심의 지원 체계 및 내용을 보완하여 정주수당의 확대를 통한 영토수호에 대한 적정 보상, ICT 기반 응급의료 및 진단체계 정립을 통한 건강권 보장, 아동·청소년의 고등교육 보장을 위한 교육 특례 등의 적극적인 정책지원이 필요하다. 또한 섬지역을 대상으로 한 복수주소제의 적극 도입·추진이 필요하며, 이를 위해 인구 대비 넓은 면적 및 공간에 대한 관리체계 정립, 섬 지역의 복수주소제 도입에 따른 주택호수 특례, 주택등록세 등 절감, 지역정착

금 지원 등에 대한 재정적 지원, 섬 지역으로의 이주 대상자에 대한 최소한의 주거 및 생활공간 제공을 위한 빈집 등 유휴공간에 대한 수요조사 및 지원을 위한 통합 플랫폼 등의 구축이 필요하다.

국내 유인섬은 2016년 472개에서 2022년 463개로 6년 동안 9개(1.9%) 감소하였으며, 지속적으로 감소하는 경향을 나타내고 있다. 전국 광역지방자치단체 중 유일하게 인천광역시의 섬 인구가 20.5% 증가한, 반면 경기도는 11.7% 감소하였다(김태완, 2022). 본 연구의 결과는 섬 지역 관련 경기도 정책과 연계될 수 있다. 특히 서해안 해양레저 관광거점조성(화성시, 2020) 사업 등과의 연계를 통해 시너지효과를 누릴 수 있다.

본 연구는 섬 지역의 소멸을 선제적 대응하기 위해 생활인구라는 개념을 도입 및 확대한다는 측면에서 기존 선행연구와의 차별성이 있다. 다만 실제 섬 지역 중에서 생활인구에 해당되는 사례를 선정하여 연구를 하지 못한 점이 본 연구의 한계점으로 판단된다. 이에 향후에는 국내 섬 중에서 생활인구 정책이 추진되고 있는 지역을 선정하여 이해당사자 설문조사 등을 통해 객관성과 실증력을 높이는 후속 연구가 수행되길 바란다.

## ■ 참고문헌 ■

- 김성윤·김윤지·김현곤(2022), 「위케이션 활성화 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김태완(2022), 「섬 인구감소 대응방안 연구」, 한국섬진흥원.
- 문성남·김동민·김호철·신예은·정석(2023), “섬체류형 생활인구 설명요인과 인구통계적 특성에 따른 차이 분석”. 『한국도시설계학회지 도시설계』, 24(3):117-135.
- 민보경·최지선(2023), “생활인구개념을 반영한 지역 유형화 분석 : 전국 기초자치단체를 중심으로”, 『도시행정학보』, 36(4):41-60.
- 민유정·이동수(2023), “고향사랑기부제도 한/일 비교 분석을 통한 문화예술 분야 기초적 제언”, 『비즈니스융복합연구』, 8(3):149-156.
- 박성현·최조순(2021), “섬주민기본소득제 도입을 위한 탐색적 연구 : 전라남도를 사례로”. 『도서문화』, 58:205-234.
- 박성현·황두현(2021), “변화하는 섬 사회의 과제와 정책방향 : 전라남도 섬 발전정책을 중심으로”. 『한국도서연구』, 33(4):1-19.
- 송영현(2023), “고향사랑기부제의 재정확충효과 모의실험 : 충청남도를 사례로”. 『GRI 연구논총』, 25(3):179-200.



- 안주현·김형규(2022). “코로나19에 따른 경의선 숲길 주변 토지이용 별 생활인구 변화”. 『LHI 저널』, 13(4):73-89.
- 유현지(2022). “생활인구와 토지이용 특성과의 영향 관계 연구: 서울시를 중심으로”, 『한국도시지리학 회지』, 25(3):67-85.
- 윤영근·탁현우(2021), “주민수요 대응의 관점에서 복수주소제 도입가능성에 관한 소고”, 『한국사회와 한국 행정』, 32(1):.181-202.
- 이민주·김슬기·김의준(2023), “지방소멸 위기지역 유형화와 특성 분석”, 『도시연구』, 제23호 pp.93-137.
- 이삼수(2023), 생활인구 도입이 도시정책에 미치는 영향 및 과제, 『LHRI focus』Issues & Report Vol.6, LH토지주택연구원.
- 이상호·이나경(2023). 지방소멸위험 지역의 최근 현황과 특징, 『지역산업과 고용』2023년 봄호, 한국고용정보원.
- 이소영·주희선(2023). “블록 모델링을 활용한 COVID-19 전후 생활인구 네트워크 비교연구 : 경상남도 인구 이동을 중심으로”. 『대한건축학회논문집』, 39(6): 155-166
- 이태겸·박성현(2023), “섬 지역 위케이션 도입 방향에 관한 탐색적 연구: 일본 사례를 중심으로”, 『도서 문화』, 62:377-412.
- 이태겸·박성호(2023), 『섬지역 위케이션 도입 방안 연구: 우수사례 분석을 중심으로』, 한국섬진흥원.
- 임재훈·강찬영·전혜란(2023). “섬 유형별 인구소멸 대응 방안”, KDI ISSUE 9.:1-2.
- 임재훈·강찬영·전혜란(2023). “섬 지역 유희시설 실태분석 및 관리 방안 연구”. 『GRI연구논총』, 25(4):215-235
- 전대욱·김필두·이대연(2021). 『행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토』, 한국지방행정연구원.
- 전영철(2022). “인구소멸시대 문화관광을 통한 섬 재생방안에 관한 연구 : 일본 세토내예술제를 중심으로”, 『한국도서연구』, 34(2):57-76.
- 정영호(2023). “강원도에서 2개 주소지 제도를 도입하자”, 『정책톡톡』제76호.
- 정영호(2023).『홍천군 생활인구 증대 및 활용방안』, 강원연구원.
- 조성대(2022). “어촌소멸 위기시대 국가중요어업유산의 관광자원화를 위한 정책적 제언 : 어촌 생활인구 관점에서”, 『해양관광학연구』, 15(3):79-101.
- 진정규·진장익(2022), “생활인구의 시공간 분포가 공유자전거 이용에 미치는 영향 : 공간빅데이터를 활용하여”. 『국토계획』, 57(3):113-127.
- 최지호(2023), “섬의 인구변화와 대응방향”. 『국회 섬발전연구회 정책토론회 자료집』, 9-21.
- 최철호(2023), “지방소멸과 지방자치법제의 역할”. 『법제연구』, 65:79-110.



화성시(2022), 「2040 화성시 장기발전계획」, 경기연구원.

서울신문(2023.08.09.), “해양주권 최전방 인구소멸 막아라... ‘지속가능한 섬’ 팔 걸었[인구가 모든 것의 모든 것이다].

지방시대위원회 보도자료(2023.11.01.), “윤석열 정부, 「지방시대 종합계획(2023-2027)」발표”.

충청투데이(2023.08.23.), 방문인구 포함 지표... ‘생활인구’로 지방소멸 위기 넘는다.

행정안전부 보도자료(2022.12.21.), 고향올래(GO郷 ALL來), 생활인구 늘리기 프로젝트로 지역경제 살린다.

행정안전부 보도자료(2023.01.02.), 청년마을로 지역생활인구 유입기대, 지방시대 이끈다.

행정안전부 보도자료(2023.04.30.), 외국국적동포도 고향사랑기부제 동참 가능해진다.

행정안전부 보도자료(2023.06.02.), 지방소멸 대응을 위해 7개 부처 합동 지역활력타운 조성 본격 추진.

행정안전부 보도자료(2023.08.21.), 고향올래(GO郷 ALL來) 사업 최종 21개 지자체 선정.

행정안전부 보도자료(2023.08.31.), 고향사랑 마음 고향사랑기부제로 이어 대한민국 균형발전 디딤돌 놓는다.

행정안전부 보도자료(2023.10.17.), 지역활력타운 조성에 8개 부처가 손을 맞잡다.

일본국토교통성([https://www.mlit.go.jp/kankocho/category01\\_000111.html](https://www.mlit.go.jp/kankocho/category01_000111.html))

---

원 고 접 수 일 | 2024년 1월 10일

심 사 완 료 일 | 2024년 1월 31일

최종원고채택일 | 2024년 2월 5일

**박성현** sunghyun79@mnu.ac.kr

2013년 일본 Waseda University에서 사회과학박사(정책과학) 학위를 받았다. 현재 국립목포대학교 교양학부와 도서문화연구원에서 재직하면서, 한국섬진흥원 청년자문단장과 (사)한국섬재단 정책위원장, 전라남도의회 입법평가위원, 목포시 지방보조금 심의위원 등을 맡고 있다. 주요 관심사는 지역사회의 문제를 그 주체들과 함께 고민하고 대안을 찾는 정책과정을 주목하고 있다. 논문으로는 “지속가능한 섬 발전을 위한 수용력 평가모형의 개발에 관한 시론”(2023), “섬 재생사업의 성과와 과제”(2022), “Changing island society following the opening of the island bridge and Sustainable Development of Island Society of Korea”(2022) 등을 다수 발표하였다.

**최지호** jh0919@kidi.re.kr

2012년 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국섬진흥원 선임연구위원으로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “지방자치단체 정책 수단 유형에 대한 고찰 : 경기도 청년정책을 중심으로”(2023), “지역문제 해결을 위한 주민공모사업의 의의와 정책적 함의 : 포천시 영중면 도시재생 인정사업을 중심으로(2023)”, “섬주민기본소득제도입을 탐색적 연구 : 전라남도를 중심으로”(2021), 경기도 출연기관의 ESG 경영 특성 분석(2023) 등 다수의 논문을 발표하였다. 주요 관심 분야는 성과관리 및 평가, 청년정책, 지역이익공유제 및 소득보장정책, 섬 정책평가 등이다.

**강현철** tanny@kyonggi.ac.kr

2013년 서울시립대학교 도시행정학과에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 건축안전공학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 도시재생, 도시개발 및 부동산 등이며, 주요 저서로는 “부동산을 이야기하다(2021)”, “도시미래와 재생(2017)” 등이 있다. 주요 논문으로 “Revitalizing Island Tourism in the Digital Transformation Era : Case of Jebudo Island(2023)”, “Effects of College Faculty Members' Entrepreneurial Orientation on Organizational Performance : Case of South Korea(2023)”, “경기도 청년공간 지원사업의 운영 특성 연구(2023) 등 다수의 논문을 발표하였다.