



제432회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

인구감소지역 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈관계인구 개념 및 지원 근거 신설〉

■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2215437호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김종민의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 12. 19.
3. 회부연월일 : 2025. 12. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 특정 지역에 거주하거나 체류하는 사람으로서 통근, 통학, 관광, 휴양 등의 목적으로 해당 지역을 방문하는 사람을 “생활인구”로 정의하고, 생활인구의 확대를 통한 인구감소지역의 실질적인 활력을 높일 수 있는 방안을 모색하고 있음.

생활인구는 인구감소상황에서 정주민구에 대응하여 지역의 통계적 인구를 늘리는 의미는 있으나, 인프라의 부족 및 교육환경의 한계 등으로 인하여 생활인구 확대가 어려운 지역이 많이 있음.

따라서 특정 지역에 거주하거나 체류하지 않으면서 다양한 방식으로 지역과 관계를 맺는 “관계인구”의 개념을 도입하여 생활인구와 관계인구의 확대를 위한 각종 시책을 아울러 추진하는 것이 지역 소멸을 예방하고 전국적 의미에서의 지역균형을 도모할 수 있는 계기가 될 것으로 보임.

이에 “관계인구”의 개념을 도입하고 생활인구와 관계인구의 확대를 위한 시책을 추진할 수 있는 근거 법령을 마련하고자 함(안 제2조제3호, 제6조제2항제7호, 제7조제2항제6호 및 제15조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행법에 규정되어있는 ‘생활인구’ 외에 특정 지역에 거주하거나 체류하지 아니하면서 다양한 방식으로 지역과 관계를 맺는 ‘관계인구’의 개념 및 생활인구와 관계인구 확대를 위한 지원 시책을 위한 근거를 추가하여 지역소멸 예방을 도모하려는 것임(안 제2조제3호, 제6조제2항제7호, 제7조제2항제6호 및 제15조).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 2. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. <u>“관계인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하지 아니하면서 해당 지역과 경제적·사회적·문화적·정서적 관계를 형성하거나 유지하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람을 말한다.</u>
제6조(시·군·구 인구감소지역 대응기본계획 및 시행계획) ① (생략) ② 시·군·구기본계획은 다음 각 호의 사항을 고려하여 수립하여야 한다.	제6조(시·군·구 인구감소지역 대응기본계획 및 시행계획) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----.

현행	개정안
1. ~ 6. (생략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
7. 제15조에 따른 시·군·구 <u>생활인구</u> 확대에 관한 사항	7. ----- <u>생활인구</u> 및 <u>관계인구</u> (이하 “ <u>생활인구등</u> ”이라 한다)-----
8.·9. (생략)	8.·9. (현행과 같음)
③ ~ ⑦ (생략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)
제7조(시·도 인구감소지역대응 기본계획 및 시행계획) ① (생 략)	제7조(시·도 인구감소지역대응 기본계획 및 시행계획) ① (현 행과 같음)
② 시·도기본계획은 다음 각 호의 사항을 고려하여 수립하 여야 한다.	② ----- ----- -----.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
6. 제15조에 따른 시·도 <u>생활 인구</u> 확대에 관한 사항	6. ----- <u>생활 인구등</u> -----
7.·8. (생략)	7.·8. (현행과 같음)
③ ~ ⑦ (생략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)
제15조(<u>생활인구</u> 의 확대 지원) ① 국가와 지방자치단체는 인구감 소지역 내 <u>생활인구</u> 를 확대하 기 위하여 필요한 지원시책 등 을 수립·시행할 수 있다.	제15조(<u>생활인구등</u> 의 확대 지원) ① ----- ----- <u>생활인구등을</u> ----- ----- -----.
② 지방자치단체는 조례로 정 하는 바에 따라 <u>생활인구</u> 에 대 하여 이 법에 따른 시책을 적 용할 수 있다.	② ----- ----- <u>생활인구등</u> ----- ----- -----.

현행법은 인구감소 위기대응을 위해 2023년 1월 1일부터 시행되어 ‘생활인구’라는 개념을 도입하고 있고, 해당 개념을 바탕으로 2024년 1월부터 생활인구 통계를 산정하여 이와 관련된 정책 시행이 현재 초기 단계에 있음.

생활인구는 「주민등록법」상 주민¹⁾에 더해 통근, 통학, 정기적 교류 등의 목적으로 해당 지역을 방문하여 체류하는 사람 및 특정 요건에 해당하는 외국인까지 포괄하는 개념으로²⁾, ‘체류하는 사람’은 체류횟수가 월 1회 이상인 사람을 의미하는데³⁾ 이는 해당 지역에 1일 간 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 자를 의미하고⁴⁾, ‘특정 요건에 해

1) 「주민등록법」

제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우
가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

2) 「인구감소지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
가. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 사람
나. 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람
다. 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

3) 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」

제2조(생활인구의 요건) ① 「인구감소지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호나목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 체류횟수가 월 1회 이상인 사람으로 한다. 이 경우 1일 최대 체류횟수는 실제 체류횟수와 관계없이 1회로 한다.

4) 「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정」

제2조(생활인구의 요건) 영 제2조제1항에 따른 “체류횟수가 월 1회 이상인 사람”이란 다음 각 호에 해당하는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 이외의 시·군·구에 1일 동안 머무른 시

당하는 외국인'의 경우 외국인등록을 하거나 국내거소신고를 한 재외 동포를 의미함⁵⁾).

행정안전부는 2024년 생활인구 산정결과를 최초로 발표한 후 분기마다 생활인구 산정결과를 발표하여 체류특성 및 소비특성 등을 관리하도록 하고 있고, 이를 통해 인구감소지역의 정주인구 감소에 대응하여 지역에 체류하며 실질적인 활력을 높이는 인구를 관리함으로써 지속가능한 지역사회의 기반을 확보하고자 함.

생활인구 개념을 정책적으로 구현한 대표적 사례로는 '로컬 유학' 및 '워케이션' 등을 통해 지역 경제 활력을 제고하는 '고향올래(GO郷ALL來) 사업'과 인구감소지역 방문객에게 다양한 혜택을 제공하여 재방문 및 체류를 유도하는 '디지털 관광주민증 사업' 등이 있음.

개정안은 월 1회, 하루 3시간 이상 정기적으로 체류하는 '생활인구' 외에도 특정 지역에 거주하거나 체류하지 않으면서 그 지역과 다양한 방식으로 관계를 유지하고 있는 인구를 '관계인구'로 정의하고, 생활인구와 함께 관계인구의 증대를 도모할 수 있는 정책 지원에 대한 근거를 마련하려는 것으로, 특정 지역에 관계없는 사람이 생활인구

간의 총합이 3시간 이상인 경우가 월 1회 이상인 사람을 말한다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 시·군·구
2. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록한 시·군·구
3. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고한 시·군·구

5) 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」

제2조(생활인구의 요건) ② 법 제2조제2호다목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 다음 각 호의 사람을 말한다.

1. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람

로 유입되기 이전 단계적으로 특정 인구감소지역과의 관련성을 높일 수 있도록 관리 체계를 구축할 근거를 마련할 수 있다는 점에서 입법 취지가 타당함.

[현행법령 및 개정안에 따른 인구개념 비교]

지역과의 관련성	개념	관계인구 <개정안 도입> 생활인구 (통근, 통학, 관광, 휴양 등) 정주인구 (주민등록인구)		
	지역	↑ ↑ 관계가 없는 사람 (단순방문 등)		
	정착 정도	정기적으로 체류하지 않음	월 1회 이상(하루 3시간 이상) 정기적으로 체류	상시 거주

최근 행정안전부는 「생활인구 확대 지원 등에 관한 참고조례안」을 마련하여 생활인구보다 확장된 개념으로 ‘지역 방문·고향사랑기부 경험이 있는 사람’, ‘해당 지역과 친선결연을 체결한 타 지자체 주민’, ‘그 밖에 시장·군수·구청장이 인정하는 사람’까지도 관리 및 등록을 할 수 있도록 인구감소지역에 배포하였고, 인구감소지역에 해당하는 포천시는 이를 바탕으로 「포천시 생활인구 확대 지원 등에 관한 조례」 제정 입법예고를 하였음⁶⁾.

6) 「포천시 생활인구 확대 지원 등에 관한 조례안」

제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활시민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 포천시(이하 “시”라 한다)에 인구감소지역법 제2조제2호 나목에 따라 방문한 경험이 있는 사람

현행법상 생활인구의 범주가 '특정 지역 내 거주 또는 체류' 요건의 충족을 요구하고, 인구감소지역 내 인구소멸 문제가 가속화됨에 따라 지역 발전의 동력이 될 수 있는 잠재적 유입 인구에 대한 관리 및 인구 정책의 외연을 전향적으로 확장해야 한다는 지적이 제기되고 있는바⁷⁾,

지역사회와의 유연한 연대를 기반으로 지역 활력을 제고하는 '관계 인구' 개념을 도입하여 조례상 정의와 지원의 법적 근거를 제도화함으로써 생활인구 정책의 사각지대까지 관리가 가능하도록 하고, 이를 현행 생활인구 정책과 유기적으로 연계할 수 있을 것으로 보임.

특히 관계인구 관리를 통해 형성된 지역과의 정서적 유대감은 직접적으로 방문 유입 동인으로 작용하고, 관계인구의 인프라 선호도를 반영한 맞춤형 기반 시설 확충은 생활인구 증대로 이어지는 선순환 구조를 형성함으로써 인구감소 위기에 대한 정책적 대응력을 제고할 수 있을 것으로 기대됨⁸⁾.

참고로, 행정안전부는 지역에 대한 호감도·유대감 증진으로 인구감소지역으로의 장기적 인구 유입 모색하고, 생활인구 정책의 사각지대를 해소하기 위한 방안으로서 인구정책의 대상을 “관계인구”까지 확대

-
- 나. 「고향사랑 기부금에 관한 법률」에 따라 시에 고향사랑 기부금을 기부한 사람
 - 다. 상호결연·우호도시·친선결연 등 시와 교류협약을 체결한 지방자치단체의 주민
 - 라. 시와 자매결연을 체결한 기관에 재직 중인 사람
 - 마. 그 밖에 포천시장(이하 “시장”이라 한다)이 인정하는 사람

7) 서충완·배정아, 「생활인구 형성의 동인은 무엇인가? : 지역 문화관광 재정지출의 효과를 중심으로」, 『지방행정연구』 제37권 제4호, 한국지방행정연구원, 2023.

8) Peterson, J., & Smith, L., "Population and Economic Development: Global Perspectives", Global Development Review, Vol. 14, No. 2, 2026, pp. 102-118.

하며, 기본계획 및 시행계획 수립, 인구감소 대응 시책 추진 시 관계 인구를 고려하도록 하는 입법 취지에 공감한다는 입장으로 개정안을 수용한다는 의견을 제출하였음.

문 의 처
02)6788-5336

제1조(목적) 이 조례는 「인구감소지역 지원 특별법」 제15조제2항에 따라 인구 감소지역인 ○○시·군·구의 생활인구를 확대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “생활인구”란 「인구감소지역 지원 특별법」(이하 ‘인구감소지역법’이라 한다) 제2조제2호 각 목에 해당하는 사람을 말한다.
2. “○○시·군·구 생활시·군·구민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. ○○시·군·구에 인구감소지역법 제2조제2호 나목에 따라 방문한 경험이 있는 사람
 - 나. 「고향사랑 기부금에 관한 법률」에 따라 ○○시·군·구에 고향사랑 기부금을 기부한 사람
 - 다. ○○시·군·구와 친선결연을 체결한 다른 지방자치단체 주민
 - 라. 그 밖에 ○○시장·군수·구청장이 인정하는 사람

제3조(시장·군수·구청장의 책무) ○○시장·군수·구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 생활인구를 확대하기 위하여 필요한 지원시책 등을 적극 수립·추진하고, 필요한 예산을 확보하기 위해 적극 노력해야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) ○○시·군·구의 생활인구 확대 지원 시책을 기획하고 추진함에 있어 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례로 정하는 바에 따른다.

제5조(기본계획) ① 시장·군수·구청장은 생활인구 확대를 위하여 ○○시·군·구 생활인구 확대 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립해야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 생활인구 확대 기본방향과 중장기 전략
2. 생활인구 확대를 위한 정책과제 및 중점과제
3. 생활인구 지원 및 혜택에 관한 사항
4. 생활인구 확대 등을 위해 필요한 재원의 확보 및 집행 계획
5. 생활인구 확대와 관련하여 다른 지방자치단체와의 협력에 관한 사항
6. 성과평가 및 개선에 관한 사항
7. 그 밖에 생활인구 확대를 위해 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 제1항에 따른 기본계획은 인구감소지역법 제6조제1항에 따른 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 수립 시 포함하여 작성할 수 있다.

제6조(시행계획) ① 시장·군수·구청장은 기본계획을 실행하기 위한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 연도별 시행계획을 인구감소지역법 제6조제5항에 따른 시·군·구 인구감소지역대응 기본계획을 시행하기 위한 연도별 시행계획에 포함하여 수립할 수 있다.

제7조(사업 추진) ① 시장·군수·구청장은 생활인구 확대 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 생활인구 확대 지원을 위한 도시·농촌 교류 사업
2. 생활인구 확대 지원을 위한 지역 기반 공공 생활서비스 제공
3. 제8조에 따른 ○○○시·군·구 생활시·군·구민(이하 “생활시·군·구민”이라 한다) 등록제도 운영
4. 생활인구 확대 지원을 위한 프로그램 개발
5. 행사 및 축제 등의 홍보 사업
6. 생활인구 확대를 위한 다른 지방자치단체와의 협력 사업
7. 그 밖에 생활인구 확대 지원을 위해 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하

는 사업

② 시장·군수·구청장은 제1항 각 호의 사업을 추진하기 위하여 필요한 경우에 예산의 범위에서 법인·단체 또는 개인에게 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제8조(생활시·군·구민 등록제) ① 시장·군수·구청장은 ○○시·군·구에 관심이 있는 사람이 신청하는 경우에는 제2조제2호에 따른 생활시·군·구민으로 등록할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 지역의 특색에 따라 고유한 생활시·군·구민 명칭을 지정하여 활용할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 생활시·군·구민 등록을 신청한 사람이 제2조 각 호의 기준에 해당하는지 확인하기 위해 등록 희망자 본인에게 사실 여부를 확인하기 위한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④ 시장·군수·구청장은 생활시·군·구민이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 사실이 확인된 경우에는 그 등록을 취소할 수 있다.

제9조(등록증 발급) ① 시장·군수·구청장은 제8조제1항에 따라 생활시·군·구민으로 등록하는 경우 등록증을 발급할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 생활시·군·구민으로 등록한 자가 유효기간 내에 있는 ○○시·군·구의 디지털관광주민증(「한국관광공사법」에 따라 설립된 한국관광공사에서 발급하는 관광주민증) 또는 이와 유사한 성격의 공공기관에서 발급하는 생활인구 관련 주민증 등을 가지고 있는 경우에는 이를 ○○시·군·구생활시·군·구민 등록증으로 대체할 수 있다.

제10조(제도의 운영) 시장·군수·구청장은 ○○시·군·구생활시·군·구민 등록제의 효율적인 운영과 발전을 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. ○○시·군·구생활시·군·구민 등록 시스템 구축 및 운영
2. ○○시·군·구생활시·군·구민에 대한 ○○시·군·구의 연간 행사·축제 등의 주요 일정 및 정보제공

3. ○○시·군·구생활시·군·구민에 대한 숙박, 교통지원 등 인센티브 제공
4. ○○시·군·구생활시·군·구민 대상 할인 가맹점 지정 및 관리
5. 그 밖에 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항

제11조(시설 입장료 감면 등 지원) 시장·군수·구청장은 ○○시·군·구생활시·군·구민에게 ○○시·군·구가 설치·운영하는 공공시설이나 주요 관광지에 대한 입장료 및 사용료를 감면하는 등의 필요한 지원을 할 수 있다.

제12조(개인정보보호) ① 시장·군수·구청장은 생활시·군·구민 등록 과정에서 취득하는 개인정보가 타인에게 노출되거나 외부로 유출되지 않도록 필요한 조치를 마련해야 한다.

② 시장·군수·구청장은 생활시·군·구민 등록 시스템을 운영하는 경우 개인정보 유출 및 오용·남용 방지를 위한 보안시스템 등을 구축해야 한다.

제13조(협력체계 구축) 시장·군수·구청장은 생활인구 확대 지원 시책의 원활한 시행과 운영을 위해 법인·단체 등과의 유기적인 협력체계를 구축할 수 있다.

제14조(사무의 위탁) ① 시장·군수·구청장은 생활인구 확대 지원 사업의 원활한 시행과 시설 운영을 위하여 필요한 경우에는 이 조례에 따른 사무의 전부 또는 일부를 「○○시·군·구 사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 위탁할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 민간위탁하는 경우에는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제15조(포상) 시장·군수·구청장은 생활인구 확대 지원에 기여한 공무원, 단체 및 개인에 「○○시·군·구 포상조례」에 따라 포상할 수 있다.

제16조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

※ 자료 : 행정안전부