

국토정책 Brief

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

안소현 부연구위원
정우성 연구위원
강민석 전문연구원
김민지 전문연구원

2025. 5. 12.
No. 1012



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

체류형 생활인구의 생활등록제 도입방안

주요 내용

- 1 인구감소지역에서 실제 생활하는 사람 중 평균 33%는 해당 지역에 주민등록이 되어 있는 체류형 생활인구이지만, 지역 공공생활서비스 이용에 제약을 받는 경우가 다수 발생
- 2 생활인구가 겪는 서비스 제한은 기초복지서비스 사각지대형, 생활밀착형 서비스 배제형, 청년 지원서비스 배제형, 지역자원 활용 제한형 등으로 구분 가능
- 3 생활인구에 대한 지역 공공생활서비스 제한의 주요 원인으로는 지방재정 투입 근거 부재, 주민등록인구와의 형평성 문제, 이중수혜 방지체계 미비, 지자체 간 정보공유 부족 등이 해당
- 4 주민등록 주소지와 실제 활동지역 간 불일치 증가 속, 국민(80.2%)과 지자체(64.7%) 모두 주민등록지 외 활동지역에서도 동일한 수준의 공공생활서비스 제공을 긍정적으로 인식
- 5 공공생활서비스 접근성 개선방안에 대한 의견조사 결과, 생활등록제 도입에 대해 국민(29.6%)과 지자체 공무원(33.0%) 모두 높은 선호도를 보이는 것으로 확인

정책방안

- 1 복수주소제 도입 이전의 과도기적 방안의 하나로 '생활등록제'를 도입하여 주민등록과 별도로 개인이 활동지역에서 지역 공공생활서비스를 제공받을 수 있는 근거 마련 필요
- 2 생활등록제는 다음과 같은 효과가 있을 것으로 기대
 - 생활인구에 법·제도적 실체를 부여해 지역 공공생활서비스 이용의 실질적 근거 마련
 - 여러 제약극복을 위해 단계적 접근이 필요한 지역 공공생활서비스 제공의 유연성 증대
 - 체류형 생활인구가 정주인구로 전환될 수 있는 제도적 연결고리 제공
 - 복수주소제 도입 논의 전 사회적 수용성 검증과 점진적 변화 유도
- 3 생활등록제 도입을 위해서는 생활인구 유형화 및 개념 정립, 법·제도적 기반 마련, 지자체 단위 시범 도입, 생활인구 대상 지역 간 권리·의무 체계화 방안도 마련할 필요
 - 중앙정부는 생활등록 지원 법률 마련, 재정 지원, 정보시스템 구축 등 제도적 기반 조성
 - 지자체는 지역 특성에 맞춰 생활등록제를 자율적으로 운영하고, 생활인구의 체류특성과 지역 연계성에 따라 차별화된 서비스 제공

01. 생활인구 제도 도입 배경

등록 주소지역-활동지역 불일치 현상

행정안전부, 통계청의 생활인구 데이터 분석 결과, 인구감소지역의 중장기(월간 11~31일) 체류인구는 주민등록인구 대비 평균 33% 수준이며, 지역별로는 14~85%까지 큰 편차를 보임

- 평균적으로 89개 인구감소지역에서 실제 생활하는 사람 중 3분의 1 이상이 해당 지역의 주민등록자가 아님을 의미
- 양구, 화천, 장성, 양양, 철원, 의령의 경우, 매월 대부분의 기간(29~31일) 동안 체류하는 인구가 주민등록인구 10명 중 1명 수준

표 1 월평균 중장기 체류인구 및 월간 비등록 거주자 현황(2024년 1~6월의 평균)

순위	주민등록인구 규모 대비 체류인구 비중				⑤ 월간 비등록 거주자 ²⁾ 규모
	① 중장기 ¹⁾ 체류인구 비중	② 중기 ¹⁾ 체류인구 비중	③ 장기 ¹⁾ 체류인구 비중	④ 월간 비등록 거주자 ²⁾ 비중	
1	부산 동구(0.85)	부산 동구(0.45)	강원 화천(0.52)	강원 양구(0.15)	경남 의령(13,863명)
2	강원 화천(0.76)	부산 서구(0.28)	강원 고성(0.47)	강원 화천(0.15)	강원 영월(13,019명)
3	강원 고성(0.72)	전남 장성(0.28)	강원 철원(0.44)	전남 장성(0.14)	충남 청양(7,687명)
4	전남 영암(0.69)	대구 남구(0.27)	전남 영암(0.42)	강원 양양(0.12)	전북 장수(6,926명)
5	경기 연천(0.63)	전남 영암(0.27)	경기 연천(0.41)	강원 철원(0.11)	전남 함평(6,887명)
6	강원 철원(0.60)	경남 함안(0.25)	부산 동구(0.40)	경남 의령(0.10)	경남 하동(6,754명)
7	대구 남구(0.60)	강원 고성(0.25)	강원 양구(0.36)	충북 보은(0.09)	강원 양구(6,203명)
8	경남 함안(0.58)	강원 정선(0.24)	경남 함안(0.33)	충남 청양(0.09)	전북 정읍(6,002명)
9	전남 장성(0.58)	강원 화천(0.24)	대구 남구(0.32)	강원 영월(0.08)	강원 양양(4,992명)
10	부산 서구(0.54)	경북 고령(0.24)	대구 서구(0.30)	경북 고령(0.08)	경남 거창(4,954명)

주: 1) 한 달을 기준으로 체류일수를 중기(11~20일), 장기(21~31일), 중장기(11~31일)로 구분함.

2) 월간 비등록 거주자는 해당 월을 구성하는 일수(29일~31일) 동안 해당 지역에서 모두 체류한 사람을 의미함.

3) 각 지역별 2024년 1~6월의 평균값을 제시함.

자료: 행정안전부, 통계청의 생활인구(2024년 1~6월) 데이터를 활용하여 작성함.

생활인구 개념의 도입과 산정

2023년 「인구감소지역 지원 특별법」으로 '생활인구' 개념이 도입됨. 다만, 구체적 실체가 없이 단순한 통계적 개념이어서 정책수단으로서의 효과가 제한적이라는 지적(국회입법조사처 2024)

- 생활인구는 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활하는 모든 사람을 포괄하는 개념으로, 주민등록인구만 아니라 체류인구, 등록외국인, 거소신고 재외동포를 포함시킴으로써 지역인구의 범위를 확대
- 행정안전부, 통계청은 주민등록자료, 외국인등록·국내거소신고자료, 통신모바일(SKT, KT, LGU+) 데이터 등을 활용하여 지역에 등록·신고하지 않은 체류인구 규모를 월 단위로 산출

02. 생활인구의 지역 공공생활서비스 접근 실태

생활인구의 지역 공공생활서비스 접근에 관한 국민-지자체 공무원 의견조사

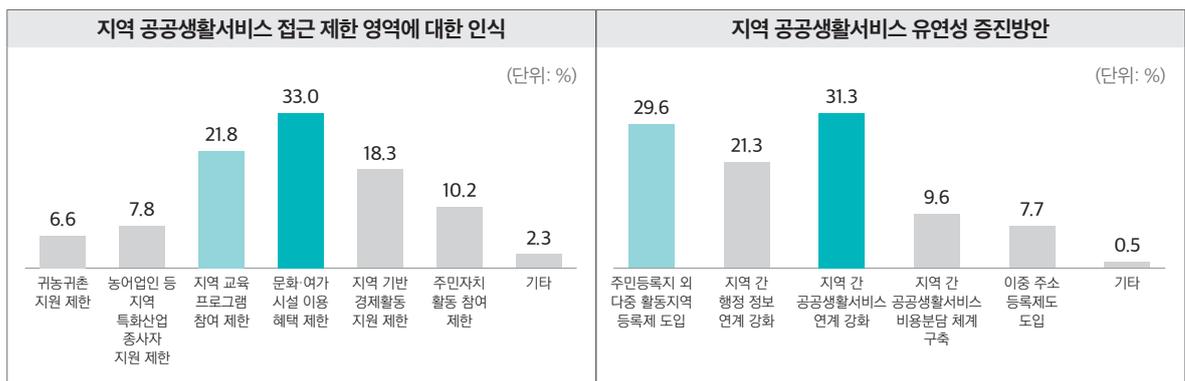
실제 생활공간과 주민등록상 주소지 간 불일치 사례가 증가하고 있으나, 지역 공공생활서비스는 주민등록상 주소지를 중심으로 공급체계 구축

- 주민등록인구가 아닌 생활인구는 법적 주소지가 아닌 곳에서 지역 공공생활서비스를 이용하는 데 제약을 받는 경우 발생
 - 예를 들어, 귀농·귀촌인이 해당 지역으로 전입신고를 하지 않으면 지자체의 주요 정착지원사업(주말농장이나 농기계 대여, 농업창업 지원금, 주택 구입·신축·개축 지원 등)에서 제외
 - 또한, 근로자가 평일 대부분을 근무지역에서 보내고 근로소득의 10%를 지방소득세로 납부하더라도, 해당지역에 주민등록이 되어 있지 않으면 공공생활서비스 이용에 제한

국민 의견조사¹⁾ 결과, 공간적 생활패턴이 더욱 다양해지고 있음을 확인

- 응답자의 73.8%가 주민등록 주소지 외 다른 지역에서 활동한 경험이 있어, 이는 현대사회에서 다중 활동지역이 보편화되고 있음을 시사
 - 주요 활동목적은 직장 관련(48.8%), 취미 및 문화·여가(17.4%), 교육(13.5%), 가족 돌봄(12.5%) 등의 순으로 응답
- 지역 공공생활서비스가 국민들의 실제 생활패턴을 반영하지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 주민등록 주소지가 실제 활동지역과 다르기 때문에 경험했던 불편사항은 ‘문화·여가시설 이용 혜택 제한’(33.0%), ‘지역 교육 프로그램 참여 제한’(21.8%), ‘지역기반 경제활동 지원 제한’(18.3%) 순임
- 주민등록 주소지 외 활동지역에서도 해당 지역주민과 동등한 수준의 공공생활서비스를 제공해야 하는지에 대한 질문에서는 응답자의 80.2%(그렇다 46.8%, 매우 그렇다 33.4%)가 긍정적으로 응답
- 공공생활서비스 제공의 유연성 향상을 위해 필요한 정책으로는 ‘지역 간 공공생활서비스 연계 강화’(31.3%)와 ‘주민등록지 외 다중 활동지역 등록제 도입’(29.6%)을 가장 많이 응답
- 반대로 주민등록인구와의 형평성, 공공생활서비스 혜택의 중복 수혜, 위장 전입을 통한 주택공급·학교 배정 등의 혜택, 지방재정 및 행정 부담 증가, 제도의 실효성에 대한 우려도 제기

그림 1 지역 공공생활서비스 제한 관련 국민 설문조사 결과



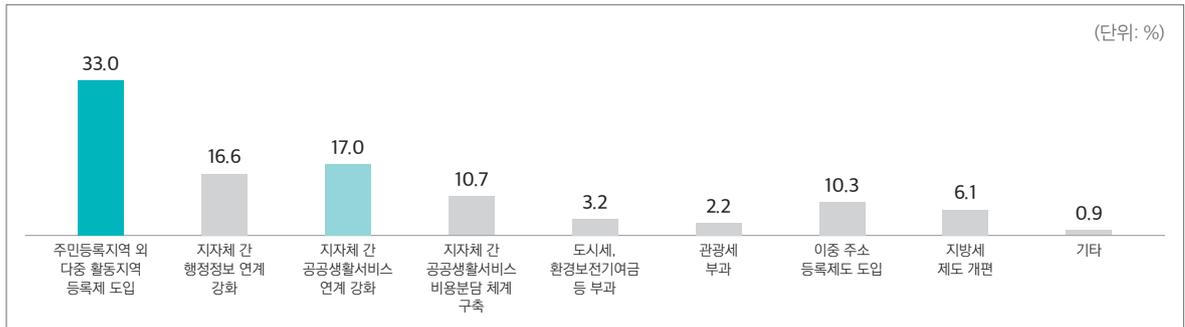
자료: 본 과제인 “안소현, 정우성, 강민석, 김민지. 2024. 생활인구 개념 도입에 따른 지역기반 서비스 유연성 증대 방안 연구. 세종: 행정안전부의 일환으로 실시한 국민의견조사(2024.10.25~11.25) 결과를 이용하여 작성함.

1) 국민의견조사는 행정안전부의 ‘소통24’ 온라인 설문조사 개설을 통해 2024.10.25~11.25. 동안 1,785명이 참여했으며, 단순 여행이나 비정기적 가족·친지 방문, 일회성 단기 방문은 활동에서 제외하고 응답함. 본 조사는 소통24 홈페이지 이용자를 대상으로 한 온라인 자기선택적(self-selection) 표본조사로 연령·지역별 할당 등이 적용되지 않아 결과 해석 시 일반화의 한계가 있을 수 있음.

지자체 의견조사²⁾에서도 생활인구를 위한 지역 공공생활서비스의 유연성 확대 필요성에 대해 대다수가 공감

- 응답자의 대부분이 지속적인 지역 생활 증명이 가능한 경우, 주민등록 여부와 관계없이 주민등록인구와 유사한 수준의 공공생활서비스를 제공하는 것에 대해 긍정적으로 응답
 - 구체적으로는 긍정 의견이 64.7%(그렇다 44.7%, 매우 그렇다 20.0%), 부정 의견이 32.9%(그렇지 않다 28.1%, 매우 그렇지 않다 4.8%), 잘 모르겠다는 의견이 2.4%
- 이를 실현하기 위한 방안으로는 '주민등록지 외 다중 활동지역 등록제 도입'(33.0%)을 가장 선호
 - 다음으로는, '지자체 간 공공생활서비스 연계 강화'(17.0%), '지자체 간 행정정보 연계 강화'(16.6%) 순
- 다만, 생활인구에 대한 공공생활서비스 제공 시 '주민등록인구와의 형평성 문제'(28.1%)와 '행정처리의 복잡성'(23.8%)이 주요 우려사항으로 지적

그림 2 지역 공공생활서비스 접근 유연성 증진을 위한 고려사항에 대한 지자체 의견조사 결과



자료: 본 과제인 “안소현, 정우성, 강민석, 김민지. 2024. 생활인구 개념 도입에 따른 지역기반 서비스 유연성 증대 방안 연구. 세종: 행정안전부”의 일환으로 실시한 지자체 공무원 대상 의견조사 (2024.10.23.~11.27.) 결과를 이용하여 작성함.

생활인구의 지역 공공생활서비스에 대한 다양한 수요 파악 결과

- 해당 지역에 주민등록이 되어 있지 않은 생활인구의 민원내용을 조사했는데, 이러한 민원은 곧 체류형 생활인구가 필요로 하는 지역 공공생활서비스라고 해석할 수 있음
- 민원 및 개선요청 사항(서술형)에 대한 빈도분석 결과 ① 교통 및 이동(42건), ② 문화 및 체육(35건), ③ 복지/의료(31건), ④ 농업지원(28건), ⑤ 교육/보육(25건), ⑥ 주거/정주여건(23건), ⑦ 창업/일자리(20건), ⑧ 행정서비스(18건) 순으로 나타남

표 2 체류형 생활인구의 지역 공공생활서비스 수요

순위	연급빈도(회)	관련 내용
교통/이동	42	노후경유차 지원사업(현재 주택임대차 기간은 인정하지 않고 전입신고 기간만 확인), 공영주차장/교통비 요금 할인(통근자 교통비 할인, 하이패스 비용 지원, 지역 어르신 통합무임교통카드 관련, 1,000원 단일 버스요금제 혜택 등)
문화/체육	35	문화-체육시설 이용료 할인, 공공도서관 도서 대출 서비스, 지역 문화행사 참여 기회, 평생교육 프로그램 수강 등
복지/의료	31	임산부 지원수당, 출산장려금, 아동 돌봄 서비스, 긴급복지 지원, 유료 예방접종 서비스, 건강검진 지원(영유아 대상), 취약계층 복지서비스 접근성 등
농업지원	28	농기계 지원사업, 농업관련 보조사업, 주말농장 운영 지원, 귀농귀촌 관련 지원, 농업기술 교육 등
교육/보육	25	자녀 장난감 배달 서비스, 영유아 보육서비스, 평생교육 프로그램, 교육비 지원, 아이돌봄서비스, 청소년 교육 프로그램 등
주거/정주여건	23	주택수리 지원, 거주환경 개선사업, 정주여건 개선, 전월세 지원금, 임대주택 지원 등
창업/일자리	20	창업지원금, 일자리 알선, 청년 창업 공간 제공, 직업훈련 지원, 창업 컨설팅, 청년 취업 정장 대여 등
행정서비스	18	민원서류 처리, 행정정보 연계, 인감증명 관련 서비스(인감도장을 변경하려면 해당 행정복지센터 방문), 화장장려금(화장장려금은 사망신고완료 후 신청할 수 있는 서비스로, 현재 사망자의 공부상 주소지 관할 읍면동센터에서 진행) 등

자료: 본 과제인 “안소현, 정우성, 강민석, 김민지. 2024. 생활인구 개념 도입에 따른 지역기반 서비스 유연성 증대 방안 연구. 세종: 행정안전부”의 일환으로 실시한 지자체 공무원 대상 의견조사 (2024.10.23.~11.27.) 결과를 이용하여 작성함.

2) 본 과제인 “생활인구 개념 도입에 따른 지역기반 서비스 유연성 증대 방안 연구”의 연구범위로 설정한 120개 기초지자체(인구감소지역 및 비수도권의 인구 30만명 이하 지역)와 해당 기초지자체가 속한 광역지자체 12개를 포함한 총 132개 지자체를 대상으로 의견조사를 실시함(2024.10.23.~11.27.). 조사지는 행정안전부 행정망을 활용했으며, 지자체 공무원 총 408명이 응답하였고, 응답자는 지자체별로 인구, 복지, 민원 등 관련 부서 담당자들로 구성됨. 서술형 문항에 대해서는 텍스트마이닝 기법을 적용하여 주요 키워드의 출현 빈도를 중심으로 분석함.

생활인구가 경험하는 지역 공공생활서비스 접근 제한의 유형과 사례(심층인터뷰)

앞서 살펴본 국민·지자체 의견조사에서 확인된 체류형 생활인구의 서비스 접근성 문제가 실제 현장에서 어떻게 나타나고 있는지에 관해 지역연구기관과 지자체 공무원 심층인터뷰³⁾를 통해 구체적 사례와 유형별 특성을 확인. 제한 유형은 크게 4가지로 구분

① 기초복지서비스 사각지대형: 필수적 복지서비스 접근 제한

- 주소지 미등록으로 인해 가장 기본적인 사회복지서비스를 받지 못하는 경우로, 대상자 수는 적을 수 있으나 복지 사각지대 발생 우려
- (특징) 기초생활보장의 성격, 필수적 서비스, 국비-지방비 매칭이라는 자원 구조가 복합적으로 작용
 - 예: 기초생활보장, 긴급복지지원, 노령수당 등

“우리 군에서 독거노인들에게 매주 밀반찬 꾸러미를 배달하는데, 실제로 여기 살고 있어도 주소가 여기 등록되어 있지 않으면 지원 대상자가 안 됩니다. 복지는 주소가 여기 등록되어 있지 않으면 받을 수 있는 게 하나도 없어요. 노령수당도 시비가 포함되어 있어서 주민등록 주소지가 아니면 받을 수 없습니다. 또한 요양원에 계신 분들처럼 주소지는 다른 곳이지만 실제로 우리 지역에서 생활하시는 분들이 많은데, 이런 부분은 복지 사각지대로 이어질 수 있는 문제라고 생각합니다.”

② 생활밀착형 서비스 배제형: 일상생활 관련 서비스 이용 제한

- 지역 내 문화, 여가, 생활 관련 공공생활서비스 이용 대상에서 제외되는 사례로, 의견조사에서 가장 많이 지적
- (특징) 생활편의 증진을 목적으로 하고, 선택적 서비스 범위로 광범위한 수혜대상을 포함하고 있으며, 순수 지방비로 운영
 - 예: 지역 문화센터프로그램, 체육시설 이용, 주민자치활동 등

“육아지원센터도 어쨌든 주소가 있어야지. 주민이어야 되고 1년 동안 연회비를 내거든요. 그러니까 거주지 요건에 연회비가 있어요. 연회비는 비싸지도 않아요, 월 만 원으로 1년에 12만 원이거든요. 근데 저는 이 지역에서 경제활동을 하니까 돈도 벌지만 돈도 쓰는 사람이라요. 일주일에 가장 많은 시간을 보내는 곳인데... 주소지를 꼭 두지 않더라도 서비스를 이용할 수 있으면 좋겠어요.”

③ 지역자원 활용 제한형: 재산권 행사와 지역자원 접근 제한

- 해당 지역에 자산을 보유하거나 실제 거주하고 있음에도 주민등록이 되어 있지 않아 지역자원 활용이 제한적
- (특징) 지역발전과 연계 가능성이 있으며, 선택적 서비스에 해당하고 지방비가 주 자원
 - 예: 농기계 임대, 농촌주택 개량 지원, 주말농장 신청 등

“저는 OO지역에 살지만 OO시가 제 고향인데 상속받은 땅을 가지고 있잖아요. 시에서 귀농자라든지 주민등록인구에게는 주택개량사업에 대한 지원을 해줘요. 시골집 개량을 좀 하고 싶어도 저는 주소지가 여기 없기 때문에 주택 개량에 대한 사업비를 받을 수 없고, 그렇다고 가족과 분리해서 주소를 옮길 수도 없고... 제가 그 지역에 재산세 등 세금은 내고 있는데도 말이예요”

④ 청년 지원 서비스 배제형: 미래 인재 유치와 지역 활력 저하

- 지방대학생의 경우 4~6년간 해당지역에서 생활하면서도 주소 미등록으로 인해 핵심 지원사업에서 제외되며, 실제 거주 중인 청년들이 정착에 필수적인 주거지원과 창업지원 등을 받지 못하는 상황도 발생
- 일부 지자체는 주소 이전을 지원 조건으로 제시하고 있으며, 청년들은 이러한 제도적 배제를 인식하여 지역사회 참여에 소극적 태도를 형성하는 경우도 발생
- (특징) 미래가치 창출을 위한 성격의 서비스이며, 선택적 서비스 범위에 속하고, 지방비 중심으로 지원
 - 예: 청년 창업지원, 주거지원, 문화프로그램 등

“청년들도 알아요. 자기들이 주소지가 없으니까 지원 대상이 아닐 수 있다는 걸. 이런 인식이 지역사회 참여 의지를 떨어뜨리죠.”

3) 심층인터뷰는 지방연구원 및 관련 지자체 공무원과 진행하였으며, 구체적으로는 ① 전북연구원-김제시 공무원(2024.11.5), ② 공주시 현장 중간지원조직(현대전세중연구원 균형발전지원센터)(2024.11.12), ③ 충북연구원-옥천신문 기자(2024.11.15)를 대상으로 실시함.

03. 지역 공공생활서비스 제공에 따른 이슈별 대응방향

① 주민등록인구와의 형평성 문제

- 지자체 의견조사에 따르면, 지역 공공생활서비스의 유연성 확대에서 가장 큰 우려사항은 주민등록인구와의 형평성 문제인 것으로 나타났으며, 이는 지역사회의 반발을 야기하여 심리적 장벽으로 작용
 - 특히 농촌지역과 같이 공동체 결속이 강한 지역에서는 이러한 반발이 더욱 두드러질 수 있음
- » (대응방향) 형평성 문제 해결을 위해서는 생활등록 시 적정 수준의 이용료 부과나 서비스 범위의 차등화를 고려. 지역주민과 체류형 생활인구 간의 형평성을 유지하면서도 체류형 생활인구의 서비스 접근성을 높일 수 있는 균형점을 도출

② 지방재정 부담 증가

- 대부분의 지역 공공생활서비스가 시·군비 매칭이나 지방비로 운영되는 상황에서, 주소지를 등록하지 않은 체류형 생활인구에 대한 서비스 제공은 지자체에 상당한 재정적 부담을 야기
 - 이미 제한된 예산으로 운영되는 지방자치단체에 추가적인 재정 압박을 초래할 수 있으며, 특히 재정여건이 열악한 인구감소지역에서는 그 부담이 더욱 가중될 우려
- » (대응방향) 생활인구에게 지역 공공생활서비스를 제공하기 위하여 중앙정부의 재정지원 방안을 마련하고, 지자체 간 비용분담 체계를 구축하며, 지역 간 공공생활서비스 연계를 강화

③ 행정처리의 복잡성

- 생활인구 등록·관리 시스템을 기존 주민등록 체계와는 별도로 구축·운영해야 하는 행정적 부담이 있으며, 이에 따른 부서 간 업무조정과 담당인력 확보도 필요
 - 신규 제도 도입은 담당 공무원의 업무부담을 가중시키고 행정처리를 복잡하게 만들 수 있음. 특히 기존 시스템과의 연계 부족, 인력 총원 없는 업무 증가, 관리체계 미비 등이 문제점으로 예상
- » (대응방향) 디지털 기술을 활용한 정보 순환체계를 구축하여 행정처리의 복잡성을 줄이고 효율성을 높여야 할 것임. 구체적으로 모바일 앱을 통한 활동지역 인증시스템, 전자증명서(근무확인서, 건강보험 등)와 QR코드를 활용한 간편 인증, 특정 지역 장기체류 시 자동 인증되는 시스템 등의 기술적 해결방안 도입 모색

④ 이중수혜 및 제도 악용 가능성

- 생활등록제 도입 시 여러 지역에서 중복 혜택을 받거나 부정 등록을 할 가능성이 있으며, 특히 주택청약이나 교육분야, 보조금 사업 등에서 부정수급 발생도 우려
 - 생활등록제가 도입되면 주택청약이나 교육 분야에서 전략적 등록을 통한 제도 악용 사례가 발생할 수 있으며, 특히 의대 지역인재 전형과 같이 지역 고교 출신자에게 특별 전형 기회를 제공하는 제도의 경우, 생활등록을 통해 복수지역에서 혜택을 받으려는 시도가 있을 수 있음
 - 한 지역에서는 청약 우선권을, 다른 지역에서는 교육 혜택을 받는 등 실제 체류가 아닌 혜택만을 목적으로 하는 등록이 증가하면서 제도의 취지가 훼손될 우려
- » (대응방향) 지자체 간 정보공유 플랫폼을 구축해 지원금의 중복수혜를 방지하고, 체계적인 모니터링 시스템을 마련. 생활등록제의 혜택 범위는 문화시설 이용, 농기계 대여, 돌봄서비스 등 일상적 지역 공공생활서비스로 명확히 한정하며, 주택청약 우선권이나 의대 지역인재 전형 등 중요 특혜는 적용대상에서 제외하도록 법령 및 조례에 명시. 이를 통해 복수지역 생활인구의 '일상생활 지원'이라는 제도의 본래 취지를 충실히 이행하면서도 전략적 등록을 통한 부정 수혜를 방지

04. 생활등록제 도입을 위한 단계적 접근방안

생활인구의 지역 공공생활서비스 제공을 위한 '생활등록제'의 도입

「인구감소지역 지원 특별법」으로 '생활인구' 개념이 제도화됨에 따라 주민등록인구 중심에서 벗어나 실제 거주·체류하는 사람들의 수요를 고려하기 위한 구체적인 제도 마련이 필요

- 생활등록제의 도입목적은 생활인구가 등록지역과 관계없이 실제 생활하는 곳에서 필요한 지역기반 공공생활서비스를 받을 수 있는 환경을 조성하는 것임
- 현대사회에서는 복수지역 거주 및 활동이 증가하고 있어 생활등록제는 이러한 다양한 생활양식을 존중하고, 지역 간 이동에 따른 공공생활서비스 단절을 해소하여 국민의 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대

특히 '생활등록제'는 주민등록과 별도로 개인이 주소지 외에 일상적으로 활동하는 지역에 '생활등록'을 할 수 있게 하는 제도

- 이는 주민등록제도의 근본적 변화 없이도 생활인구가 실제 활동하는 지역에서도 생활의 불편을 겪지 않도록 공공생활서비스 접근성을 향상시킬 수 있는 대안이자 복수주소제 도입 논의 및 검토 전(前) 단계로도 의미

지자체별로 생활인구의 특성과 제공하는 공공생활서비스 내용이 상이하므로, 전국적으로 획일적인 제도를 도입하기보다는 지역 특성을 반영한 유연한 접근이 중요

단계적 생활등록제 도입방안

생활등록제는 주소지와 활동지역 간 불일치로 인한 공공생활서비스 제한 문제를 해결하기 위한 제도이지만, 행정·재정적 부담, 주민등록인구와의 형평성 문제, 제도 악용 우려 등의 쟁점이 있을 수 있어서 단계적 접근 필요

- 제도의 실효성과 안정성 확보를 위해 개별 지자체 단위의 시범사업으로 경험을 축적한 후, 이를 바탕으로 점진적으로 범위를 확대 및 법·제도적 기반을 강화해 나가는 것이 바람직

[단기 대응방안]

① 지역 공공생활서비스 제공 대상 생활인구 유형화 및 생활등록 개념의 정립

- 일회성 단기 체류자와 정기적·장기 체류자는 서비스 수요가 상이하므로, 이를 반영한 체류형 생활인구 유형화
 - (대안1) 체류 특성별 유형화: 정주형(실거주지 중심 생활), 순환형(복수지역 정기적 체류), 일시형(특정 목적의 단기 체류)
 - (대안2) 지역 연계성별 유형화: 밀착형(지역사회와 긴밀한 관계 형성), 이용형(특정 서비스 중심 이용), 교류형(지역사회와 간헐적 교류)
- 생활등록 개념을 '주민등록지 외 지역에서 실질적 생활 관계를 형성하고 지역 공공생활서비스 이용이 필요한 경우, 해당 생활지역에 등록하는 것'으로 정의하고, 이에 대한 법적 근거 마련

일본은 국토형성계획 제1~3차(2008년, 2015년, 2023년)에서 지속적으로 2지역 거주 개념을 발전시켜왔으며, 2024년 「광역적 지역 활성화를 위한 기반 정비에 관한 법률」 개정을 통해 '특정거주'를 법제화

- 특정거주: 해당 지역이 아닌 다른 곳에 주소를 둔 자가 정기적 체재를 위해 그 지역 내에 거처를 두는 것

- 「광역적 지역 활성화 기반 정비법」 운용 가이드라인은 지역 실정에 따라 원하는 2지역 거주자의 유형이나 형태가 다양하다는 점을 고려하여 빈도나 기간을 획일적으로 규정하지 않되, 1~2일의 일회성 단기 체류는 '정기적 체재'에 해당하지 않는다고 명시(国土交通省 2024, 3)

② 생활등록을 위한 제도적 기반 마련

- 생활등록의 정의·범위, 등록 자격요건, 증명 기준, 등록시스템 구축·운영, 개인정보 보호·관리, 서비스 제공 범위, 지자체 지원사항, 부정등록 방지 및 제재조치 등을 포함한 법·제도 정비
 - 관련 법 정비는 「인구감소지역 지원 특별법」 등 기존 법령을 개정하여 반영하거나, 생활인구에 관한 전반적인 내용을 담은 신규 법령을 제정하는 방식으로 추진할 수 있을 것임

표 3 생활등록제 도입을 위한 법적 근거 마련 대안

구분	장점	단점
(1안) 기존 법령 ('인구감소지역 지원 특별법') 개정	<ul style="list-style-type: none"> 기존 법체계를 활용함으로써 법 개정 과정의 효율성 제고 인구감소지역의 인구유입 촉진이라는 정책목표와의 연계성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 생활등록제(복수지역 생활)가 단순히 인구감소대책의 하위 수단으로 축소될 우려 제도의 적용범위가 인구감소지역으로만 한정
(2안) 생활인구 관련 신규 법령 제정	<ul style="list-style-type: none"> 생활인구 전반을 아우르는 포괄적이고 체계적인 제도 설계 가능 여러 지역에서의 활동을 지원하는 독자적인 체계 구축 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 법률 제정에서 상당한 시간과 행정절차 소요 기존 법체계와의 정합성 확보 및 체계적 조정 필요

③ 생활등록제의 지자체 단위 도입

- 지자체 조례 제정과 시범사업 실시: (가칭) 「○○시·군 생활지역 등록 및 지원 조례」를 통해 공공생활서비스 제공 대상 요건, 지원대상 사업 범위, 등록절차·관리방안, 지원내용·기준, 취소·제재사항 등을 규정
- 등록체계 구축
 - 등록자격: 지자체별 최소 생활기간 자율 설정(예: 월 20일 이상, 연간 60일 이상 등)
 - 지역 내 실질적 활동 증빙: 농업경영체 등록, 사업자등록·근로계약, 임대차계약서, 공공금 납부내역 등
- 지역별 특성을 반영한 지원내용 자율 설계
 - 농촌형: 농기계 임대권, 농업인 교육프로그램 참여, 로컬푸드 직매장 입점 자격 등
 - 도시형: 공영주차장 정기간, 문화체육시설 이용료 감면, 평생학습 프로그램 수강 등
- * 단기적으로는 주민등록 주소지 외 지역에서의 생활 불편을 해소하기 위해 제한적 서비스 이용 권한을 부여하고, 장기적으로는 서비스 이용에 관한 실질적 권리와 의무를 체계화하는 방향으로 발전
 - 생활등록 통합관리, 혜택 이용내역 관리, 활동이력 모니터링을 위한 시스템 구축
 - 지자체 간 서비스 조정 협의체 운영 및 광역단위 서비스 연계를 통한 이용권한 상호 인정체계 구축

[장기 대응방안]

복수주소제 도입의 필요성 검토

- 실거주 지역과 주민등록 지역 간의 불일치 문제를 근본적으로 해소하고, 복수지역 생활에 대한 법적 지위를 부여하는 복수주소제 도입의 필요성에 대해 생활등록제 운영 결과를 토대로 장기적 관점에서 검토

[결론]

생활등록제는 변화하는 국민 생활패턴에 맞춰 주민등록 주소지가 아니더라도 실질적인 생활관계를 형성하는 지역에서도 생활 불편을 겪지 않도록 지역 공공생활서비스의 유연성을 높이는 의미 있는 시도가 될 것으로 기대되며, 지역별 특성을 반영한 맞춤형 서비스 체계 구축이 필수

참고문헌 국회입법조사처. 2024. 지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제.
 행정안전부. 2024. 2023년 주민등록인구 현황.
 행정안전부, 통계청. 2024. 생활인구 데이터(2024. 1.~2024. 6.).
 국토교통부. 2024. [地方公共団体向け二地域居住等施策推進ガイドライン](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/content/001598010.pdf). <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/content/001598010.pdf>
 (2025년 5월 7일 검색).

- 안소현 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(shan@krihs.re.kr, 044-960-0187)
- 정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(wsjeong@krihs.re.kr, 044-960-0207)
- 강민석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(mskang@krihs.re.kr, 044-960-0170)
- 김민지 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(minjeek08@krihs.re.kr, 044-960-0552)

※ 이 브리프는 “안소현, 정우성, 강민석, 김민지. 2024. 생활인구 개념 도입에 따른 지역기반 서비스 유연성 증대 방안 연구. 세종: 행정안전부” 보고서를 요약 정리한 것임.
 ※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.