

생활인구 형성의 동인은 무엇인가?

: 지역 문화관광 재정지출의 효과를 중심으로

What are the Drivers Affecting the Formation of the Living Population?

: Focusing on the Effects of the Local Culture and Tourism Financial Expenditure

서충완*·배정아**

Chungwan Seo·Jungah Bae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구 유입에 어떤 영향을 주고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 최근 새로 도입된 생활인구의 개념을 살펴보고 지역의 재정지출이 생활인구 유입에 어떤 영향을 주는지에 대한 실증분석을 시도한다. 분석결과는 지역의 문화관광 재정지출이 인구감소지역의 방문자 수와 신용카드 소비액에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 인구감소지역에서도 생활인구 증가를 위한 다각적인 문화관광 정책을 시도해 볼 수 있으며 정부지출의 성과를 보여줄 수 있다는 점에서 긍정적 결과로 보여진다. 본 연구의 주요 목적은 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구 유입에 영향을 미치는지를 분석하는 것이지만, 이외에도 지역의 교통물류 재정지출도 체류시간에 통계적으로 유의미한 영향을 준 것으로 나타났다. 또한, 지역의 산업중소기업 및 에너지 재정지출은 신용카드 소비액에 그리고 농림해양수산 재정지출은 SNS연급량에 영향을 준 것으로 나타났다. 이는 개별 정책문제는 다른 정책문제와 서로 연관되어 있으므로 통합적 관점에서 정책문제를 검토하고 대응해야 함을 시사한다.

* 제1저자, 전남대학교 행정학과 석사과정

** 교신저자, 전남대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2023. 11. 1. 심사기간: 2023. 11. 1. ~ 2023. 12. 8. 게재확정일: 2023. 12. 8.

□ 주제어: 지역 문화관광 재정지출, 생활인구, 관계인구, 인구감소지역

The purpose of this study is to analyze how local cultural tourism fiscal expenditure affects the influx of living population. To this end, we examine the concept of the recently introduced living population and attempt an empirical analysis on how local fiscal expenditure affects the influx of living population. The analysis results showed that local cultural tourism fiscal expenditure had a statistically significant effect on the number of visitors to the depopulated areas and credit card consumption. This is seen as a positive result in that it is possible to try various cultural tourism policies to increase the living population even in depopulated areas and show the results of government spending. The main purpose of this study is to analyze whether local cultural tourism fiscal expenditure affects the influx of living population, but in addition, local transportation and logistics fiscal expenditure also had a statistically significant effect on the time of stay. In addition, it was found that local industrial SMEs and energy fiscal expenditures affected credit card consumption, and agriculture, marine, and fisheries fiscal expenditures affected SNS mentions. This suggests that individual policy problems are related to other policy agendas, so policy problems should be reviewed and responded to from an integrated perspective.

□ Keywords: Local Cultural Tourism Financial Expenditure, Living Population, Related Population, Depopulated Areas

I. 서론

우리나라는 유래를 찾아볼 수 없는 인구감소 현상에 직면하고 있다. 2012년에 합계출산율 1.30을 기록한 이래 10여 년 동안 인구감소 추이가 지속되어 급기야는 2021년 인구 데드크로스(Population Dead Cross)를 경험하였다¹⁾. 2022년 12월 기준 우리나라 합계출산율은 0.78로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 최하위로 평균 1.59의 절반 수준이다²⁾. 정부는 지금까지 다양한 저출산 대응 정책을 강구해 왔지만, 더 이상 인구감소 추이를 반전시키는 효과를 기대할 수는 없을 것 같다. 오히려 인구감소와 초고령사회를 우리나라 정책문제의 전제로 받아들이고 지금과는 다른 대안을 모색하는 편이 우리에게 현실적으로 도움이 될 것이다³⁾. 더구나 경기, 서울, 인천 등에 거주하는 수도권 인구가 전체 인구의 절반 이상인 우리나라 상황에서 비수도권 지역에서는 정주 인구 늘리기를 넘어서는 새로운 인구정책이 절실하다.

2023년 1월 우리나라에서는 인구감소에 대응한 새로운 접근으로 '생활인구' 개념을 도입하였다. 생활인구는 일본에서 2016년에 등장한 '관계인구'와 유사한 개념으로 인구가 양적으로 감소하더라도 지역과 관계를 맺는 인구가 늘어나는 인구의 '질적 변환'을 통해 인구감소로 인한 위기의 돌파구를 찾으려는 시도이다. 물론 지금까지 주민등록상 주소지가 기준인 인구를 중심으로 재원이 배분되고 공공서비스를 제공해 왔기 때문에 생활인구 개념에 대한 명확한 대상과 측정 방식이 합의되지 않으면 현장에서 상당한 혼란을 겪을 것으로 예상된다(하혜영·류영아, 2022).

한편 선행연구에서는 인구감소 지역의 문화관광 재정지출이 지역경제 활성화에 기여하는지를 분석해 왔다(구문모, 2022; 주성돈·김정인, 2015; 최유진, 2011). 지역의 문화관광 재정지출은 주로 축제 개최로 방문객을 늘려 지역경제활성화에 도움을 주고자 하지만 일시적 방문만으로 실질적 영향을 줄 수 있을지에 대한 의문을 남겨 왔다. 다만 최근 논의가 시작된 생활인구 특히 체류인구의 유입 방안이라는 관점에서 지역 문화관광 재정지출의 효과성을 재조명한다면 이야기가 달라질 수 있다. 선행연구에서는 지역경제 활성화를 GRDP나 취업 및 고용유발효과 등을 대리변수로 사용하고 있으나 본 연구에서는 생활인구 중 특히 체류인구의 유입을 지역경제 활성화의 대리변수로 사용하여 지역 문화관광 재정지출의 효과성을 분석하

1) 인구 데드크로스는 사망자 수가 출생아 수보다 많아지면서 인구가 자연 감소하는 현상을 이르는 말이다. 한국의 인구는 2020년 5천 184만 명에서 2021년 5천 174만 명으로 집계되었다.

2) 합계출산율은 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수이다.

3) 국제연합(UN) 기준에 따르면 65세 이상 고령자 인구의 비율이 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령 사회, 그리고 20% 이상이면 초고령사회이다.

고자 한다.

따라서 본 연구는 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구 유입에 어떤 영향을 주고 있는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 세부적인 연구목적은 다음과 같다. 첫째 새로 도입된 생활인구의 유래인 관계인구를 중심으로 선행연구를 살펴보고 인구정책의 정책 대안으로서의 가능성을 검토한다. 둘째 지역 문화관광 재정지출이 생활인구의 유입에 영향을 줄 수 있는지에 대한 실증분석을 시도한다. 셋째 분석결과를 토대로 향후 생활인구를 통한 지역과 도시의 상생 전략을 제시해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 생활인구와 관계인구

최근 우리나라에서는 주소지와 실제 생활지역 간 불일치 현상이 증가하고 있다. 우리나라 정부는 주소지와 생활지 간 불일치 현상이 증가하는 세태를 반영하면서 인구감소에 대응한 새로운 접근 방안으로 ‘생활인구’ 개념을 도입하였다. 생활인구는 기존의 정주인구와는 다른 시각의 새로운 인구모델로 거주가 아닌 생활을 중심으로 인구를 바라보는 시각으로 기존 주민등록인구와 외국인등록인구 이외에 직장·학교·관광·휴양지 등이 목적인 체류인구를 포함한다.⁴⁾ 생활인구는 2023년부터 시행하는 인구감소지역 지원 특별법에 명문화한 개념이다. 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활인구를 확대하는 데 필요한 지원 시책 등을 수립·시행할 수 있다.

이렇듯 생활인구 개념은 실정법으로 제도가 도입되었으나 이에 대한 이론적 논의는 아직 미진하다. 생활인구는 일본에서 2016년에 등장한 관계인구와 유사한 개념이다. 관계인구는 정주나 체류를 전제로 하지 않는 점에서 생활인구보다 넓은 범위의 인구 개념이다. 즉 관계인구의 범주는 특정 지역에서 ‘일회성 관광인구 이상, 정주인구 미만’의 관계를 가진 사람들을

4) 「인구감소지역 지원 특별법」과 동법 시행령에 따르면 생활인구는 세 가지 유형이 있다. 첫 번째는 「주민등록법」에 따라 주민으로 등록된 사람으로 정주 인구에 해당한다. 두 번째는 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문해 체류하는 인구이며 행정안전부 기준에 따르면 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 인구이다. 마지막은 외국인으로서 「출입국관리법」에 따라 외국인등록을 한 사람, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」에 따라 국내거소신고를 한 사람이다.

지칭하며 일본 총무성은 이주와 관계인구 지향의 정도에 따라 네 가지 유형(근거리·원거리 지역 연고자, 왕래하는 사람, 과거 근무나 거주·체류 등 어떤 관계가 있는 사람)으로 구분하고 있다(이소영, 2021).

관계인구라는 용어는 2016년 일본 타카하시 히로유키(高橋博之)의 『도시와 지방을 섞는 「타베루통신」의 기적(都市と地方をかきまぜる「食べる通信」の奇跡)』에서 처음 사용되었다. 여기에서 관광은 일회성이고 정주는 진입장벽이 높아 교류인구와 정주민 사이에서 잠재된 인구를 발굴해야한다고 주장하고 있다. 이후 일본에서는 2018년부터 관계인구와 관련된 보고서들이 본격적으로 발표되면서 지역 정책의 핵심 키워드로 활용되기 시작하였다. 일본 총무성(総務省, 2018)은 지방소멸 대응 핵심 정책으로 관계인구 창출 및 확대를 추진하는 한편 내각부(内閣府, 2020)에서는 관계인구 관련 패키지를 마을·사람·일자리 창생 종합전략으로 제시하였다. 국토교통성(国土交通省, 2020~2021)이 3대 도시권(도쿄, 오사카, 나고야)에 거주하는 18세 이상 인구 약 4만 6천 명을 대상으로 한 관계인구 실태조사에 따르면 응답자 23.2%가 자신이 관계인구에 해당한다고 답했다.

한국의 경우 한주성(2019)이 농업교육과 체험활동을 중심으로 형성된 서울-지방 간의 관계인구 활동 유형을 분류하고 문제점을 제시한 것이 최초의 연구라고 할 수 있으며 지역과 관계인구를 매칭할 중간 지원기능의 필요성을 주장하고 있다. 류영진(2020)은 일본 내에서 활용되는 관계인구와 지역과의 연계성에 중점을 두고 관계인구의 단계를 분류하여 정주 가능성과 관련짓고 있다. 이소영·김도형(2021)은 관계인구의 특성, 일본의 성공적인 관계인구 도입 사례, 프랑스의 농촌관광정책 등을 분석하여 관계인구를 활용한 인구유입전략을 ‘잠재적 관계인구 집단의 발굴과 육성’, ‘지역 체류 관심 유도 및 확산’, 그리고 ‘지역 체류활동의 만족도 제고’ 등으로 제안하고 있다. 반면, 조승국·임재빈(2022)은 관계인구 개념이 도시와 농촌 관계에만 집중되어 있으며 관계의 범위가 너무 광범위하여 지역들의 정책이 천편일률적이며 지나친 주변 지역과의 인구 제로섬 경쟁 관계가 형성될 수 있다는 점에서 관계인구 도입을 비판적으로 바라보고 있다.

네트워크 분석을 활용하여 관계인구의 현황을 분석한 연구도 있다⁵⁾. 조승국 외(2022)는 목

5) 도시 간 인구이동 관계를 네트워크 분석을 활용하여 분석한 연구들이 관계인구 연구와 유사한 점이 있다. 이희연 외(2006)는 사회네트워크 분석 방법으로 1990~2000년 동안 서울 대도시권의 통근·통행 네트워크 구조 변화와 네트워크 내의 중심 노드의 역할을 연구하였다. 수도권 내 대단위 신도시 개발에 따라 서울에 집중되어 있던 통근통행이 신도시들에게 상당히 흡수되었다는 점을 보여주고 있다. 김석덕 외(2015)는 세종특별자치시 도래가 인접 지역 인구이동 네트워크에 미치는 영향을 연구하였다. 2008년부터 2014년까지 충청권을 중심으로 네트워크 내 세종시 출범으로 인근 지역에 미치는 영향을 분석함으로써 세종시가 주변 지역의 인구를 흡수하여 주변의 발전을 저해할 가능성을 제시함으로써 이를 사전에 방지할 필요가 있음을 주장하였다. 이주승 외(2022)는 공공기관 지방 이전의 효과를 분석하기 위해

적OD데이터를 활용하여 비수도권의 지역 간 관계인구 현황과 중심성을 분석한 결과 관계인구의 중심성은 광역시와 대규모 산업단지에 주로 나타남을 확인하였다. 인구감소지역으로 지정된 도시의 경우 그래프와 중심성 값이 모두 낮으며 비수도권 관계인구 네트워크에서도 하위권을 형성하는 것으로 나타났다. 특히 수도권과 비수도권의 양극화 모습처럼 비수도권 지역 간 관계인구에서도 양극화가 존재하는 것으로 나타났는데 이는 공공기관 이전 혹은 대규모 인프라 등이 영향을 주고 있음을 시사한다.

이상의 선행연구들은 생활인구의 유래인 관계인구의 개념 및 범위, 일본에서의 정책활용 현황, 우리나라에의 적용 방안 등을 주로 제시하고 있다. 우리나라의 경우 일본의 관계인구보다는 좁혀진 범주이지만 이미 새로운 인구정책대안으로 생활인구 개념이 도입되었으므로 이를 활용하고 적용하는 본격적인 연구가 필요한 시점이다. 생활인구의 세 가지 유형 중 주민등록인구와 외국인등록인구는 명확한 대상과 측정방식이 존재하지만 현 시점에서는 다소 모호한 체류인구를 토대로 공공서비스 관련 자원 배분 및 효과성 등에 활용하기 위해서는 다각적인 관점의 질적·양적 연구가 시급하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 체류인구 동향을 파악할 수 있는 데이터를 활용하여 지역 문화관광 재정지출의 효과성을 검증하는 데 초점을 두고자 한다.

2. 지역의 문화관광 재정지출과 생활인구

우리나라는 각 지방자치단체 특히 산업적 기반이 취약하여 자생적 경제 활성화 전략 수립이 쉽지 않은 지역의 경우 문화관광 재정지출의 효과성에 대한 기대가 절실하다(최유진, 2011). 최유진(2011)은 경제활성화에 대한 정책대안이 부재한 상황에서 지역 문화관광 정책이 학습, 경쟁, 모방, 압력 등에 의해 공간적 확산이 이뤄지고 있으나 사업예산이 낭비될 여지가 많음을 지적하고 있다. 구문모(2022)는 연도별 지역 문화관광축제 데이터를 활용하여 문화관광 지출의 경제적 성과 중에서 간접효과를 배제하고 직접효과만을 분석할 결과 방문자수와 평균 소비 지출 간 상관관계가 낮거나 역관계로 나타남을 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 지역의 문화관광 재정지출이 지역경제활성화에 기여할 것이라는 기대에 기반하여 2020년 10월 기준 우리나라 지방자치단체가 개최한 축제는 총 1,000여 개에 달한다. 코로나 팬데믹으로 주춤했던 축제는 2023년 이후 더욱 확산될 것으로 예상되며 문화체육

통근·통행 데이터를 활용하여 네트워크 분석을 실시하였다. 수도권을 중심으로 거대한 네트워크가 형성되었으며 혁신도시 시군2에 대한 논의에서 공공기관 지방 이전뿐만 아니라 지방경제 활성화 정책도 동반되어야 한다는 점을 제시하였다.

관광부 통계자료에 의하면 올 한해 이미 계획된 축제 수는 1,129개에 달한다. 이는 각 지역 내 소규모 축제는 제외한 2일 이상 진행되는 불특정 다수를 위한 축제만을 포함한 숫자이다.

우리나라에서는 1996년 이래 수도권, 강원권, 충청권, 호남권, 영남권 등에 각 1개 이상의 문화관광축제를 발굴하도록 중앙정부 차원에서 재정을 지원해 왔다. 기존 지역 축제가 대부분 주민을 대상으로 공동체 화합을 목적으로 한다면 중앙정부에서 지정한 문화관광축제는 외지 관광객 유치를 활용한 관광객 중심의 지역경제 활성화가 목표라는 점에서 차이점이 존재한다(구문모, 2022). 중앙정부의 지역 문화관광축제 개최를 위한 재정지원은 지역 축제의 총 경제 파급효과에 대한 기대에서 비롯된다. 문화체육관광부 자료에 따르면 2022년 21개 축제의 경우 총 경제 파급효과는 1,800억 수준, 취업유발효과 약 258명, 고용유발효과 약 157명이며 1개 축제에 의한 평균 파급효과는 85억 원, 취업유발 12명, 고용유발 7명 수준으로 분석된다(뉴스저널리즘, 2023).

이처럼 지역의 문화관광 재정지출의 확대에 방문객이 꾸준히 증가하더라도 일회성 방문객 수 증가가 지역경제활성화에 실질적인 도움을 줄 수 있을지 의문이며 생활인구가 이를 해소할 수 있을지에 대한 연구가 필요하다. 지금까지 선행연구에서는 체류인구의 유입을 지역경제 활성화의 대리변수로 사용하여 지역 문화관광 지출의 효과성을 분석하지는 않았으나 생활인구 개념의 도입으로 이에 대한 연구가 확대될 것으로 보인다.

주성돈·김정인(2015)은 일본 3개 지역의 문화관광축제 사례를 비교하여 지역 내 상업적 매출 증가에 그치지 않고 지역 방문 목적의 다양화를 통해 교류인구 증가로 이어지는 것이 지역 축제의 주요 성과라고 주장한다. 시가현 나가하마 지역 사례의 경우 대형 건물 및 인프라 투자보다는 해당 마을만이 가지고 있는 모방하기 어려운 문화활동을 통해 지역 활성화를 실천하여 '다시 찾는, 머물다 가는 관광지'의 대표 사례로 평가받고 있다(신동호, 2006). 당시 시가현 나가하마 지역의 설문조사 결과 방문객의 45%가 2회 이상 재차 방문하는 사람들이며 초창기 방문객들의 거주지는 45%가 주변 지역의 대도시인 고베, 오사카, 교토 지역으로 나타나 지방자치단체의 성공적 문화관광 지출 정책은 생활인구 혹은 관계인구 형성에 크게 기여할 수 있음을 시사한다.

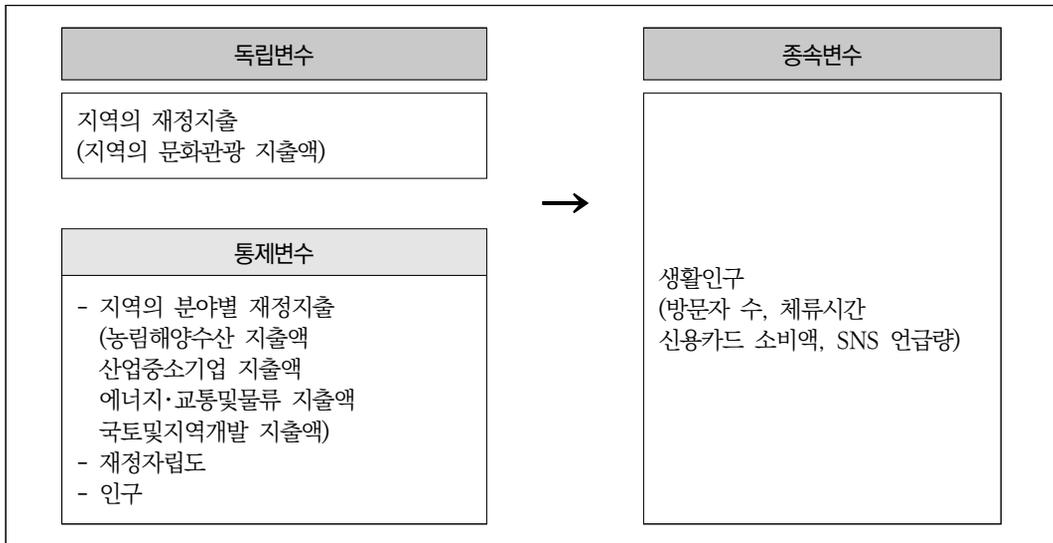
이와 같은 연구 흐름과 같은 맥락에서 본 연구에서는 지역의 문화관광 재정지출이 단순 관광객 유치나 경제 활성화의 최종 보루로서 효과 여부를 논의하기보다는 향후 지역과 도시가 생활인구로 뒤섞여 상생할 수 있는 마중물로 작동할 수 있는지를 검증해 보고자 한다.

III. 연구 설계

1. 분석대상 및 연구방법

본 연구는 아래의 연구모형에 따라 정부의 지출(지역의 문화관광 재정지출)이 생활인구(체류인구) 형성에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다.

〈그림 1〉 연구모형



본 연구에서는 생활인구 중 체류인구만을 대상으로 한다. 특정 지역에 살지 않더라도 다양한 형태로 그 지역과 관계를 맺는 체류인구는 정주민이 못지않게 지역에 활기를 불어넣을 것이라는 인구정책의 새로운 관점을 반영하는 것이 본 연구의 목적이기 때문이다. 「인구감소지역 지원 특별법(약칭: 인구감소지역법)」과 동법 시행령에 따르면 생활인구는 주민등록상의 정주민과 외국인등록 인구 그리고 체류인구를 포함한다. 여기에서 체류인구는 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문해 체류하는 인구이며 행정안전부 기준에 따르면 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 인구이다⁶⁾. 다만, 행정안전

6) 생활인구의 세부요건 등에 관한 규정에서 “체류횟수가 월1회 이상인 사람”이란 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 경우가 월 1회 이상이 사람이다. 행정안전부에서 규정하는 생활인구 특히 체류인구를 어떻게 산정할 것인지에 논의는 결론에서 다시 다루려고 한다.

부 규정에 따라 체류시간을 한정하지 않고 방문자 수, 체류시간, 신용카드 소비액 그리고 SNS 언급량을 체류인구의 대리변수로 설정하였다. 특정 지역과 관계를 맺는 방법은 다양하기 때문이다. 일시적 방문으로만 끝나기도 하고 상당한 시간을 머물면서 소비 활동을 하거나 SNS 언급으로 방문하게 되거나 방문 이후에 언급하기도 한다.

분석 대상의 범위는 다음과 같다. 첫째, 공간적 범위는 전라남도 22개 시군 기초지방자치단체로 인구감소지역이다. 전라남도는 행정안전부가 지정한 인구소멸지역이 16개(전체 89개)로 광역자치단체 중 가장 많은 지역으로 인구감소지역에서의 효과성을 분석하고자 연구 목적에 부합하므로 본 연구의 공간적 범위로 설정하였다. 둘째, 시간적 범위는 2018년부터 2022년까지 총 6년간의 시계열 데이터를 사용하였다. 시간적 범위가 2018년도 이후인 이유는 종속변수인 체류인구 데이터의 시간적 한정성 때문이다. 셋째, 내용적 범위는 이론지향 연구이 기보다는 실증 분석을 토대로 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

지역의 문화관광 재정지출의 영향을 분석하기 위해 본 연구는 패널 선형회귀(panel regression)분석을 사용한다. 패널 선형회귀모형은 특정 개체의 특성을 시간의 순서에 따라 기록해 놓은 시계열데이터와 특정 시점에 여러 개체의 특성을 모아 놓은 횡단면데이터를 결합한 패널데이터(panel data)이므로 효율적인 추정량(efficient estimator)을 통해 변수 간 동적 관계를 분석할 수 있다(민인식·최필선, 2012). 패널 선형회귀모형 오차항을 고정효과(fixed effects) 혹은 확률효과(random effects)로 볼 것인지에 따라 추정방법이 달라진다⁷⁾.

2. 변수의 구성

본 연구는 지역의 문화관광 재정지출이 체류인구 형성에 미치는 영향을 분석하고 한다. 즉 분석에서 독립변수는 지방자치단체의 연도별 문화관광 재정지출을 의미하며 여기에는 문화 및 관광 일반, 문화재, 관광, 문화예술, 체육 등에 대한 지출을 포함한다. 종속변수는 지방자치단체의 연도별 방문자 수, 체류시간, 신용카드 소비액, SNS 언급량을 의미한다.

분석자료의 출처는 다음과 같다. 독립변수인 지역의 문화관광 재정지출은 지방재정통합공개시스템 '지방재정365'에 공시된 전라남도 22개 자치단체의 2018부터 2022년 문화관광 재정지출액 증감액으로 측정한다. 종속변수인 생활인구 형성과 관련된 대리 변수로는 한국관광공사에서 운영하는 한국관광데이터랩 통계자료 중에서 2018부터 2022년까지 지역별 방문자 수, 체류시간, 내국인 신용카드 소비액, SNS 언급량으로 측정한다.

7) 하우스만 검증에 의해 설명변수와 개체의 특성을 의미하는 오차항 간의 상관관계가 없다는 귀무가설이 채택되면 보다 효율적인 확률효과 모형을 선택하면 되고 동 귀무가설이 기각되면 일치추정량을 얻을 수 있는 고정효과 모형을 선택하면 된다.

〈표 1〉 변수 설명 및 자료 출처

변수명		변수 설명	자료 출처
종속변수	생활인구	방문자 수	한국관광데이터랩
		신용카드 소비액	한국관광데이터랩
		체류시간	한국관광데이터랩
		SNS 언급량	한국관광데이터랩
독립변수	지역의 문화관광 재정지출	지역 문화관광 재정지출액	지방재정365
통계변수	분야별 지출	농림해양수산 지출액	지방재정365
		산업중소기업 및 에너지 지출액	지방재정365
		교통및물류 지출액	지방재정365
		국토및지역개발 지출액	지방재정365
	재정자립도	자체재원 비중	지방재정365
인구	연말기준 주민등록 인구	통계청	

통계변수로는 지방자치단체의 문화관광 이외의 분야별 재정지출, 인구수, 재정력(재정자립도)을 포함한다. 지역경제성장과 관련하여 비수도권 지역은 분야별 종합적인 지출이 필요하다는 관점을 고려하여 지방자치단체별 농림해양수산, 산업중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 항목 지출액을 포함하였다. 인구는 연말기준 주민등록에 의한 집계(외국인 제외) 자료를 사용하였다. 재정자립도는 자치단체 예산규모에서 지방세와 세외수입의 비중으로 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로 본 연구에서는 2014년 세입과목 개편(영여금, 이월금, 예탁예수금이 세외수입에 제외) 후 총계 기준 자료를 사용하였다. 재정자립도가 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수하다.

IV. 분석 결과

1. 기초특성 분석

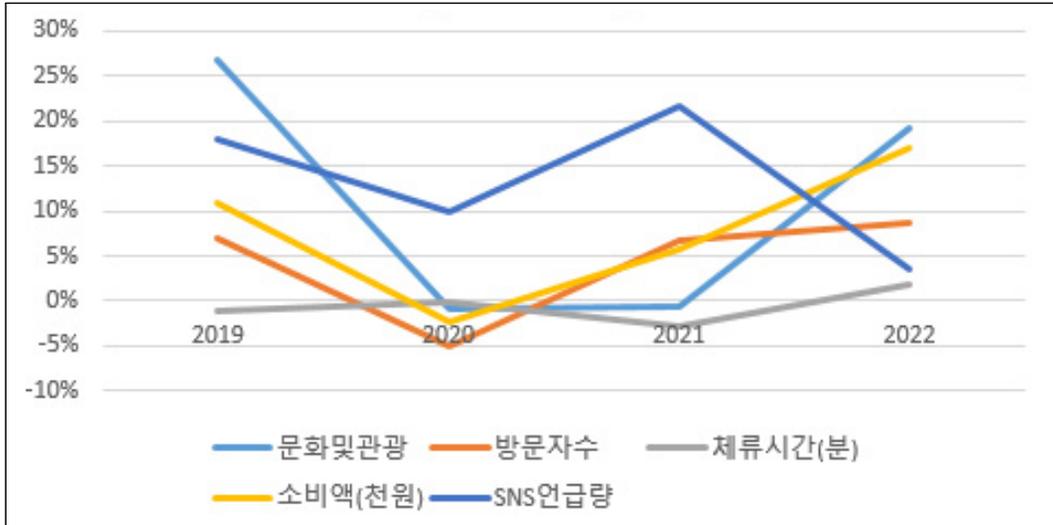
본 연구의 분석에 사용하는 변수별 기술통계로서 평균, 표준편차, 최소값 그리고 최대값은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 기술통계량

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
지역 문화관광 지출액(백만원)	40,094	17,169.37	16,323	110,783
방문자 수(명)	10,245	6,243.15	3,480	27,140
신용카드 소비액(백만원)	38,613	42,181.07	4,806	188,901
체류시간(분)	278.3	49.88	173.0	399.0
SNS 언급량(건수)	110,739	82,984.40	34,856	457,741
농림해양수산 지출액(백만원)	138,767	62,891.96	12,661	336,676
산업중소기업 및 에너지 지출액(백만원)	19,685	14,069.74	2,828	79,805
교통및물류 지출액(백만원)	37,218	32,228.09	9,013	156,087
국토및지역개발 지출액(백만원)	65,999	43,746.22	11,692	235,175
인구(명)	84,125	77,236.97	24,655	283,300
재정자립도(%)	12.00	6.57	5.30	33.80

<그림 2>는 각 변수의 연도별 변화 추이(2018년부터 2022년까지의 증감률)를 보여주고 있다. 지역의 문화관광 재정지출액은 2018년도에 비해 2019년도에 27% 수준으로 급격히 증가 하였으나 2020~2021년은 1% 수준 정도로 감소하였으며 2022년에 19% 증가하였다. 방문자 수는 2020년을 제외한 나머지 해에 모두 7~9% 정도 증가했고 체류시간은 -3~2%로 매년 다르게 나타났다. 소비액은 2018년도에 비해 2019년에 11% 수준 증가하였으나 2020년 -2% 정도 감소하였고 이후 2021년 6%, 2022년 17% 증가하였다. SNS언급량은 2018년에 비해 2019년에는 18% 이후 2020년 10%, 2021년 225%로 매년 가파른 증가 추이를 보이다가 2022년 4% 수준의 증가를 보였다. 대체로 코로나 19 여파로 SNS언급량을 제외한 나머지 변수들은 낮은 증가율을 보여주고 있다.

〈그림 2〉 연도별 변화 추이



지역의 문화관광 재정지출은 지역별로 차이가 나타났다. 순천시가 평균 75,531백만원가 가장 크고 여수시와 목포시가 그다음 순위로 나타났다. 이들 지역 관광객 신용카드 소비액, 방문자수, 체류시간, SNS연급량은 모두 1,2,3 순위로 나타났지만, 체류시간은 고흥군이 압도적이며 순천시와 목포시가 저조하게 나타났다. 반면 문화관광 재정지출이 가장 낮은 장흥군, 함평군, 화순군의 경우 신용카드소비액이 하위권이며 화순군의 경우 8위로 나타났다.

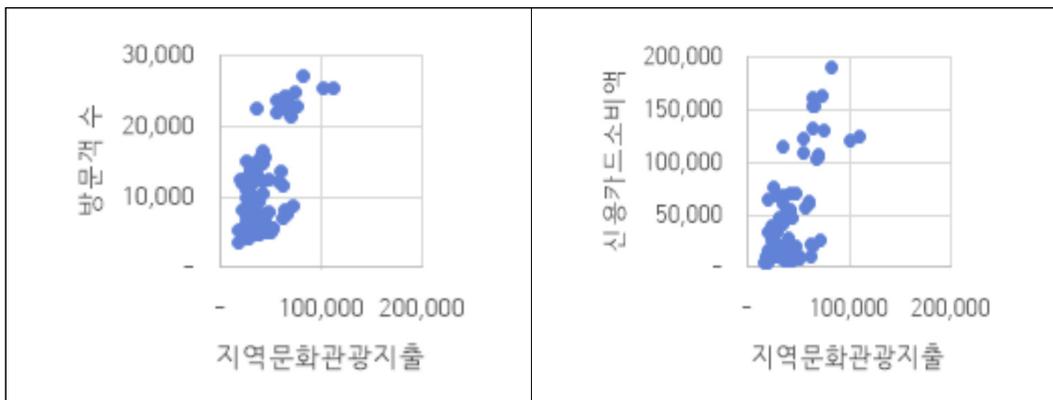
〈표 3〉 지역별 현황

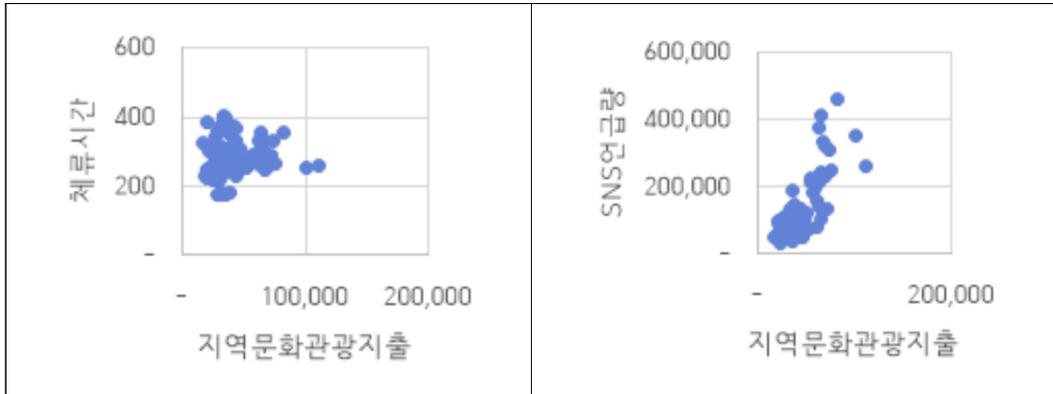
지역	문화및관광		방문자수		체류시간		소비액		SNS	
	백만원	순위	명	순위	분	순위	백만원	순위	연급량	순위
강진군	48,271	6	5,282,278	19	261	13	8,154	21	98,521	8
고흥군	32,941	14	5,995,655	15	380	1	11,909	18	73,668	15
곡성군	41,634	7	5,082,040	20	253	16	14,563	13	51,636	21
광양시	53,231	5	12,394,069	7	288	8	64,352	5	152,094	4
구례군	37,953	10	5,297,419	18	279	9	8,889	20	67,105	18
나주시	38,444	9	15,043,409	4	241	18	48,402	6	120,585	5
담양군	33,371	13	14,093,080	5	177	22	44,368	7	110,501	6
목포시	65,243	3	23,178,184	2	263	12	115,023	3	222,815	3
무안군	28,793	17	13,390,950	6	249	17	67,057	4	84,469	9
보성군	30,608	16	6,477,094	13	266	11	14,495	14	73,815	14

지역	문화및관광		방문자수		체류시간		소비액		SNS	
	백만원	순위	명	순위	분	순위	백만원	순위	업급량	순위
순천시	75,531	1	22,819,863	3	257	15	118,512	2	293,583	2
신안군	41,131	8	6,111,959	14	343	3	7,399	22	67,578	17
여수시	69,733	2	24,686,105	1	339	4	163,447	1	360,008	1
영광군	34,020	12	6,924,753	12	272	10	17,401	12	82,071	11
영암군	32,780	15	9,516,836	9	260	14	22,681	9	57,433	20
완도군	37,220	11	5,562,429	17	371	2	11,207	19	65,743	19
장성군	27,441	18	9,152,950	10	230	20	19,078	11	68,428	16
장흥군	22,904	22	4,758,852	21	310	6	12,096	17	77,424	12
진도군	25,204	19	4,266,901	22	322	5	12,943	15	74,193	13
함평군	23,251	21	5,799,688	16	223	21	12,735	16	47,822	22
해남군	57,357	4	7,961,895	11	303	7	21,114	10	104,029	7
화순군	25,002	20	11,600,275	8	236	19	33,666	8	82,743	10

〈그림 3〉은 지역의 문화관광 재정지출이 방문객 수와 신용카드 소비액과의 상관관계를 보여주고 있으나 체류시간과 SNS업급량은 그렇지 않음을 보여주고 있다. 이는 지역의 문화관광 재정지출이 방문객 수와 신용카드 소비액을 늘리는 데 영향을 미친다는 것이 체류시간을 동시에 늘리는 것은 아닐 수 있음을 시사한다. 현행 생활인구 중 체류인구의 정의를 체류시간에 기반하고 있는 점에서 이를 재검토할 여지가 있다. 더불어 특정 지역에 체류는 하지 않더라도 그 지역에 지속적인 관계를 맺고 있는 인구에 대한 논의도 필요해 보인다.

〈그림 3〉 정부지출과 생활인구





2. 패널회귀 분석 결과

정부의 지출(지역의 문화관광 재정지출)이 생활인구(체류인구) 형성에 미치는 영향을 분석한 패널회귀분석 결과는 다음과 같다. 패널분석은 고정효과모형을 사용하였다⁸⁾.

〈표 4〉 분석결과: 패널고정효과모형

변수	구분		모형1 (방문자 수)	모형2 (체류 시간)	모형3 (신용카드 소비액)	모형4 (SNS 연급량)
독립 변수		문화관광	0.13**	-0.02	0.19*	-0.05
통제 변수	정부 지출	교통물류	0.05	0.08**	0.07	0.11
		산업중소기업 및 에너지	0.02	-0.00	0.11**	0.05
		국토및지역개발	0.02	-0.02	0.02	0.14
		농림해양수산	0.01	-0.04	-0.08	0.43***
	재정자립도		-0.01	-0.01	0.01	-0.01
	인구		-0.58*	0.19	-1.34*	-2.04**

지역의 문화관광 재정지출은 방문자 수와 신용카드 소비액 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 준 것으로 나타났으나 체류시간과 SNS연급량에는 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 이는 지역의 문화관광 재정지출로 인해 방문자가 특정 지역을 방문하고 소비 활동

⁸⁾ Hausman검정 결과 설명변수와 개체특성 오차항 간에 상관관계가 없다는 외생성 가정이 기각(p<0.00)되어 일치추정량을 얻을 수 있는 고정효과 모형을 사용하였다.

을 하는 데 영향을 줄 수 있지만, 체류시간에는 영향을 주지 않을 수 있음을 의미한다. 이는 새로 도입된 생활인구 중 체류인구가 체류시간에 의해 정의하고 있다는 점에서 이를 재고할 여지가 있음을 시사한다. 더 나아가 특정 지역에 영향을 미치는 인구가 그 지역에 전혀 체류하지 않더라도 고향사랑기부금을 내는 등 그 지역과 지속적으로 관계를 맺고 있는 경우나 장시간 체류하지만 소비 활동은 그 지역을 벗어나 주변 지역에서 하는 경우 등에 어떻게 대응해야 하는지를 논의할 필요가 있다.

이외에 본 연구에서 주목할 점은 통제변수의 결과이다. 본 연구의 주요 관심은 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구에 영향을 미치는지를 분석하는 것이지만 통제변수 중 지역 교통물류 지출과 국토 및 지역개발 지출 그리고 농림해양수산 지출의 생활인구에의 영향이 통계적으로 유의함에 주목할 필요가 있다. 이는 지역의 문화관광 지출이 체류인구를 늘릴 것이라는 단순한 접근보다는 분야별 지출과 연계하는 통합적 정책 접근이 필요함을 시사한다. 행정안전부 생활인구의 정의에서처럼 방문자가 특정 지역에 체류하는 이유는 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등으로 다양하다. 이때 문화관광 콘텐츠가 매력적이어서 교통 불편을 감수하고 방문하거나 체류할 수도 있겠으나 대부분 교통편의나 일자리 등과 관련성이 높기 때문에 문화관광 재정지출 이외의 지방자치단체의 분야별 지출이 생활인구증가에 영향을 미칠 것이다.

통제변수 각각의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지역의 교통물류 재정지출은 체류시간에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 준 것으로 나타났으나 방문자 수와 신용카드 소비액, SNS언급량에는 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 방문자의 체류시간에는 교통환경이 중요한 것으로 해석된다. 대도시의 경우 교통 접근성이 좋은 경우 체류시간이 짧아질 수 있으나 교통 접근성이 열악한 지역에서도 체류시간은 짧아질 수 있는 것으로 해석된다. 즉, 인구소멸지역과 같이 교통 접근성이 열악한 경우에도 교통물류 재정지출을 늘릴 경우 체류시간을 늘리는 데 영향을 줄 수 있음을 시사한다.

둘째, 지역의 산업중소기업 및 에너지 재정지출은 신용카드 소비액에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 준 것으로 나타났으나 방문자 수와 체류시간, SNS언급량에는 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 지역의 산업중소기업 및 에너지 재정지출과 소비액 지출 간의 관계는 방문자의 소비가 주로 일자리로 인한 통근이나 업무로 인한 방문과 관련됨을 시사한다.

셋째, 지역의 농림해양수산 재정지출은 SNS언급량에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 준 것으로 나타났으나 방문자수와 체류시간, 신용카드 소비액에는 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 이는 전라남도 지역의 특성상 농림해양수산 분야에서 SNS홍보에 주력하고 있는 것으로 해석된다.

넷째, 인구는 체류시간 이외에 방문자수, 신용카드소비액, SNS언급량 모두에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 인구가 적은 지역일수록 정주민구보다는 체류인구가 많다는 것으로 해석된다. 결국 인구소멸지역으로 지정된 지방자치단체의 경우 정주민구를 늘리려는 정책에 주력하기보다는 특정 지역의 가치를 알아보고 그 지역을 반복적으로 방문하거나 그 지역에 기부하는 등 다양한 방식으로 그 지역에 활력을 불어넣어 주는 체류인구에 주목할 필요가 있음을 시사한다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구의 유입에 영향을 줄 수 있는지에 대한 실증 분석을 시도하였다. 분석 결과를 토대로 한 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 지역의 문화관광 재정지출은 방문자 수와 신용카드 소비액에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며 이는 인구소멸지역에서의 이 분야 지출에 대한 정당성을 부여해 줄 수 있다. 이들 지역은 지금까지 정주민 늘리기를 위한 다양한 정책을 시행해 왔으나 이는 사실상 불가능한 것이 현실이다. 최근 인구증가가 있었던 지역은 대부분 기업 유치로 일자리가 증가한 지역이거나 수도권에서 출퇴근이 가능한 신규 택지개발 지역뿐이므로 이러한 현실을 방증한다. 인구소멸지역에서는 정주민구가 아닌 생활인구 특히 체류인구 증가와 같은 정부지출 효과성을 보여줄 수 있는 새로운 평가지표가 절실하다. 하지만 생활인구의 명확한 대상과 측정하는 방법에 대한 합의가 이뤄지지 않으면 행정현장에서 많은 혼선과 평가 오류가 발생할 것으로 예상된다. 이와 관련하여 새로 도입된 생활인구 중 체류인구가 체류시간에 의해 정의하고 있다는 점과 특정 지역에 전혀 체류하지 않더라도 고향사랑기부금을 내는 등 그 지역과 지속적으로 관계를 맺는 경우나 정기적으로 3시간 이상 방문하지만 소비활동은 전혀 하지 않는 방문자 등을 생활인구 대상에 포함해야 하는지에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 본 연구의 주요 목적은 지역의 문화관광 재정지출이 생활인구에 영향을 미치는지를 분석하는 것이지만 분석 결과를 통해서 생활인구 증가와 관련하여서는 통합적 정책 접근이 필요한 것으로 나타났다. 지역의 문화관광 분야 이외에 교통물류 재정지출이 체류시간에 통계적으로 유의미한 영향을 준 것으로 나타났으며 산업중소기업 및 에너지 재정지출은 신용카드 소비액에 그리고 농림해양수산 재정지출은 SNS언급량에 영향을 준 것으로 나타났다. 이는 개별 정책문제는 다른 정책문제와 서로 연관되어 있으므로 전체 시스템의 관점에서 문제를 검토하고 대응해야 하는 정책문제의 전체성이라는 특성에서 비롯된 것으로 보인다. 특정 지

역의 체류인구(방문객 수, 체류시간, 소비활동, SNS언급량)를 늘리기 위한 정책 목적은 지역의 문화관광 재정지출을 늘리는 대응방안으로 달성될 것 같지만 현실은 안타깝게도 그렇게 단순하지 않다. 체류인구의 증가에는 교통환경, 숙박시설, 편의시설 등이 영향을 줄 것이고 무엇보다도 특정 지역에 반복적으로 방문할 그 지역만의 특정 가치가 있어야 한다.

향후 지역소멸과 도시과밀 문제를 해결하기 위해서는 생활인구를 통한 지방-도시 상생 전략을 모색해야 할 것이다. 최근 인구소멸지역으로 지정된 지방자치단체들은 지역소멸기금을 활용하여 워케이션(workation) 사업을 앞다투어 시행하고 있다. 워케이션은 일(work)과 휴가(vacation)의 합성어로 일과 관광을 병행하는 새로운 근무 형태로 원하는 휴가지에서 업무를 수행하는 것을 의미한다. 워케이션 장소로 각광을 받는 지역은 대부분 제주, 여수, 강릉, 해운대구, 속초와 같은 해변 휴양지라는 공통점이 있다. 그 지역의 본래의 가치를 최대한 살려야 함을 방증한다. 물론 체류하지 않더라도 특정 지역과 관계를 맺는 고향사랑기부제를 어떻게 생활인구에 반영할지도 구체적 방안이 필요하다.

마지막으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 우리나라의 지역의 문화관광 재정지출이 지속적인 지역문화성의 제고가 아닌 행사성 이벤트에 그친다면 단순 일회성 방문객이 생활인구로 과다 추정될 수 있고 자칫 정부지출을 늘여 행사성 사업을 늘리는 것이 생활인구를 형성하는 동인으로 분석 결과가 오인되어 활용될 수 있다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 생활인구 개념을 독립변수로 혹은 매개변수로 활용하여 지역에의 다양한 효과를 분석하는 후속 연구가 진행될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 구문모. (2022). 문화관광축제 지원 사업의 경제적 성과 분석과 정책함의. 「인문사회21」, 13(2): 33-48.
- 두정아. (2023). 「지역축제 방문객, 팬데믹 이전 대비 20% 증가」. 뉴스 저널리즘.
- 류영진. (2020). 일본의 '관계인구(關係人口)' 개념의 등장과 의미, 그리고 비판적 검토. 「지역사회학(Korean Regional Sociology)」, 21(1): 5-30.
- 박주현. (2022). 「3년 만에 찾아온 축제? 예산 평평 쓰는 지자체들... "단체장 얼굴 알리기", "정체성 모호" 비난」. 전북의 소리.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206
- 신동호. (2006). 문화활동을 통한 지역활성화: 일본 시가현 나가하마 이야기. 「한국경제지리학회지」, 9(3): 431-440.
- 심재민. (2023). 맥락과 배경 사이 문화, 예술, 문화예술의 개념적 고찰. 「한국문화예술위원회 아르코웹진」, 2호.
- 오영환·최경호·박진호. (2019). 「[지방붕괴]1만5000개 지역축제의 신질...4272억 써서 818억 번다」. 중앙일보.
- 이소영. (2021). 「지방소멸대응을 위한 관계인구 활용전략」. 한국지방행정연구원.
- 이소영·김도형. (2021). 작지만 강한 연결 - 관계인구를 활용한 인구유입방안. 한국지방행정연구원.
- 주성돈·김정인. (2015). 문화예술을 활용한 지역 활성화 성공요인 분석 : 일본지역 사례 비교를 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 1107-1133.
- 최유진. (2011). 문화관광 지출의 확산(diffusion)에 관한 실증적 분석. 「한국행정학보」, 45(4): 301-325.
- 최유진. (2011). 지역경제 활성화 요인으로서의 지역문화: 시군 단위 지방정부의 패널분석. 「정책분석평가학회지」, 21(1): 163-185.
- 조승국·임재빈. (2022). 비수도권 지역의 관계인구 네트워크에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 34(4), 41-60.
- 주소영. (2023). 「관계인구의 농촌 경험과 관계지속의도 연구: 경남 다랑논 네트워크 활동 참여자들을 대상으로」. 부산대학교 조경학과 석사학위논문.
- 한주성. (2019). 농업교육과 체험에 의한 관계인구의 지역활동 - 서울시와 지방과의 교류를 중심으로 -. 「대한지리학회지」, 54(4): 435-448.

- 허문구 외. (2022). 「지방소멸 시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로」. 경제·인문사회연구회.
- 高橋博之. (2016). 「都市と地方をかきまぜる「食べる通信」の奇跡」. 光文社.

서 충 완: 전남대학교에서 행정학석사학위(논문제목: MZ세대의 조용한 사직 현상과 정책적 대응 모색, 직원경험의 조절효과를 중심으로)을 2024년에 취득할 예정이고, 현재 광주과학기술원에서 행정원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 공공조직관리와 세대 등이 있다(cw8948@gist.ac.kr).

배 정 야: 미국 플로리다 주립대(Florida State University)에서 2012년에 행정학 박사학위를 취득하였고, 현재 전남대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 정책학, 지속가능한 개발 및 환경정책, 그리고 정책 연결망 등이다. 주요 저서로는 「정책의 이해」(2021) 그리고 주요 논문으로는 “지방교육재정 특별교부금 배분의 결정요인으로서의 정치성과 합리성(2020)”, “주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명(2016)”, “주민참여예산제도를 통한 지방정부의 숙의민주주의의 가능성 분석(2017)”, “지방자치단체 재정지출정책 결정요인에 관한 연구(2018)”, “민선8기 지방선거의 중앙정치화 경향 분석과 함의(2021)” 등이 있다(jb07e@jnu.ac.kr).

