

 과천시도시공사	<h1>G-브리프</h1>		시민이 안전하고 행복한 도시환경 조성
	주관 부서	미래전략실	발간 일자

생활인구 중심의 도시정책 패러다임 전환

신 지 인

<목 차>

1. Intro	2
2. 생활인구 개념 및 의의	2
3. 국내 생활인구 정책 동향	3
4. 활동인구 관점의 상생형 도시정책 패러다임 전환	4
5. 정책적 시사점	6

◆ 주요 내용 ◆

- 생활인구 개념 및 의의
 - (개념) 생활인구 = 등록인구 + 체류인구
 - (의의) 데이터 기반의 자원 배분 효율성 극대화 및 도시의 실질적 자족 역량 진단
- 국내 생활인구 정책 동향
 - 고양특례시: ‘배후 베드타운형’ 구조의 한계
 - 도시·군 기본계획: 비상주 활동인구 활용 트렌드
- 활동인구 관점의 상생형 도시정책 패러다임 전환
 - [비상주인구] 유연 체류 거점 조성, 외부 소비 유입
 - [상주인구] 민관 협력 인프라 개방, 정주 여건 환원
- 정책적 시사점
 - 도시 수용 능력 중심의 타당성 검토 체계 전환
 - 기반시설·토지이용 간 생활인구 지표의 차별적 적용

1

Intro

○ 상주인구 중심 정책의 한계와 패러다임 전환

- 기존의 도시정책은 주민등록인구 등 정주인구(상주인구)를 기반으로 토지이용을 계획하고 기반시설을 공급하는 정적 구조에 머물러 있었음
- 그러나 일상이동의 광역화와 생활 행태의 다변화로 등록인구와 실제 활동인구 간의 미스매칭이 심각해지며 대안적 인구 개념 도입이 요구되고 있음

○ 인구 성장형 도시 ‘과천시’의 특수성

- 일반 지자체가 인구 소멸 위기 대응 관점에서 생활인구를 다루는 반면, 과천시는 주민등록인구가 오히려 지속 급증하는 역동적 ‘인구 성장형 도시’임
- 과천시는 대규모 주택 재건축과 지식정보타운 조성 등으로 주민등록인구가 8만 명 선을 돌파하여 경기도 내 대표적인 인구 유입 도시로 주목받고 있음

⇒ 과천시 고유의 특성인 ‘고요하고 쾌적한 전원 환경’을 유지하면서도, 도시의 생존과 자족에 필요한 경제 규모를 확보할 수 있는 대안으로서, 거주인구가 아닌 ‘생활인구’ 중심의 도시관리 패러다임 전환을 제안하고자 함

2

생활인구 개념 및 의의

○ 생활인구의 법적 정의 및 구성

- 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거한 생활인구는 주민등록법상 주민등록인구, 외국인등록인구와 함께 ‘월1회, 하루 3시간 이상 체류하는 사람(체류인구)’으로 구성됨
- * 생활인구 = 등록인구(주민등록인구, 등록외국인) + 체류인구(월 1회, 하루 3시간 이상 체류)

⇒ 도시의 한정된 자원을 효율적으로 배분해야 하는 도시기본계획 관점에서 생활인구는 실제 살고 있는 상주인구와 함께 통근·통학 등 지속적인 영향력을 미치는 비상주인구를 통합한 ‘활동인구’ 개념으로 접근해야 함

구분	인구감소지역법상 생활인구	도시기본계획상 생활인구
기본 인구	시스템상 등록인구 (주민등록인구 + 외국인)	통계청 인구총조사 기반 실질 상주인구
추가 인구	월 1회, 하루 3시간 이상 체류자 포함	일단위 일정 규모를 유지하는 지속성 비상주인구 ¹⁾
도입 목적	인구감소지역의 재정·행정적 지원 근거 마련	유동적 영향력이 반영된 도시자원 사용 용량 산정

〈「인구감소지역법」과 도시기본계획상 생활인구 개념 비교〉

(출처: 국토연구원(2025). 생활인구 개념의 도시기본계획 도입방안. 재구성.)

○ 생활인구 도입의 정책적 의의

✓ 한정된 자원의 배분 효율성 및 재정 투자 최적화

- 시간대별 인구 흐름과 유희 여력을 파악하여 수요 피크(Peak)에 맞춘 탄력적인 인프라 공급과 재정 투자 최적화를 실현함

✓ 도시 자족성 평가 및 지역 경제 활성화의 객관적 지표 제공

- 지역 내 실제 경제 활동을 영위하는 인구 총량을 측정함으로써 도시의 실질적 자족 역량을 진단하고 경제 활성화 정책의 객관적 근거를 제공함

3 국내 생활인구 정책 동향

○ 고양특례시 사례: ‘배후 베드타운형’ 구조의 한계²⁾

출근 목적의 대규모 순유출 발생	<ul style="list-style-type: none"> · 고양시 체류인구 분석 결과, 유입 목적 중 귀가(51.2%)가 압도적인 반면, 출근 목적의 역내 유입(112,742명)은 역외 유출(155,891명)보다 적어 하루 43,149명의 출근 목적 순유출이 상시 발생함
의료·상업 인프라의 타 지자체 종속성	<ul style="list-style-type: none"> · 출발지와 목적지를 기록한 OD(Origin-Destination) 데이터 분석 결과, 서울로 이동하는 유출 인구 중 출퇴근 외에 관광, 쇼핑, 병원 방문 목적의 비중이 매우 높게 관찰됨 · 특히 서울에서 고양시로의 병원 방문 유입은 전무하여 중심 도시 기능 부족에 따른 종속형 베드타운 특성이 실증됨

1) 단순 일회성 유동인구와 달리, 해당 지역에 주소지를 두지 않았으나 출퇴근·비즈니스·정기적 여가 활동 등을 통해 일·주 단위로 도시 인프라를 반복 소비함으로써 역내 실질적 경제 규모를 지탱하는 핵심 체류·활동인구임

2) 고양연구원(2024). 고양특례시 생활인구 분석.

⇒ 과천시가 자체적인 지식산업 고용 창출이나 부대 인프라 확충 없이 주민등록상 정주 인구(주택)만 과밀하게 늘릴 경우, 주중 주간에는 인구가 이탈하고 야간에만 유입되는 전형적인 베드타운화 부작용을 겪을 수 있음

○ 도시·군 기본계획 사례: 비상주 활동인구의 산정 및 활용 트렌드³⁾

<p>활동인구의 공간적 수요 연동 추세</p>	<p>· 국토연구원(2025)의 분석 결과, 국내 지자체들은 주간 활동(비상주)인구 지표를 상업용지 수요 추정 및 교통 수요 분석 또는 기반시설계획 및 환경지표 수립 등에 연동하여 실무에 적용하고 있음</p>
<p>비상주인구 산정을 통한 도시 수용 능력 관리</p>	<p>· 비상주인구의 유동적 영향력이 일정하게 유지되는 경우, 이를 계획인구 외의 도시 수용 능력 관리 지표로 활용하여 급격한 상주거주자 유입 없이도 적정 기반시설 규모를 효율적으로 통제·기획할 수 있음</p>

⇒ 과천시는 서울 통근 비율이 높고 지식정보타운 활성화에 따른 주간 유입 부하가 공존하는 고유동 지역임. 타 지자체의 통합 관리 추세처럼 비상주 유동인구의 영향력을 정밀하게 지표화하여 인프라 용량을 관리하는 유연한 접근이 필요함

4 활동인구 관점의 상생형 도시정책 패러다임 전환

- ✓ 고양시 생활인구 분석 결과, 자족 기능 부족으로 인해 출근보다 귀가 목적 유입이 많은 ‘베드타운형’ 구조의 한계가 확인되었음
- ✓ 과천시는 단순 주거 기능 위주의 베드타운화를 방어하고, 미래 첨단산업 클러스터와 자족성을 확보하기 위해 다음과 같은 사업을 검토해야 함

3) 국토연구원(2025). 생활인구 개념의 도시기본계획 도입방안.

① [비상주인구] 유연 체류 거점 조성 및 외부 소비 유입

✓ 첨단산업 클러스터 내 ‘유연 체류 거점’ 공급

- 지식정보타운, 3기 신도시 등을 연결하는 첨단산업 클러스터 조성 시, 외부 전문 인프라와 기업 인력이 정기적으로 방문해 장기 체류할 수 있는 스마트 워케이션 센터, 공공 공유 오피스 등 ‘경제 활동 목적의 체류 인프라’가 선제적으로 공급되어야 함

✓ ‘과천 사이버 시민증’ 플랫폼과 공공시설 구독제 연계

- 과천으로 출퇴근하는 직장인 및 여가 방문객을 대상으로 ‘과천 사이버 시민증’을 발급하여 가상 시민(관계인구)으로 제도화함
- 도시공사가 관리하는 문화·체육시설, 공영주차장을 주말이나 평일 유희 시간대에 외부 가상 시민들이 구독형 회원제 형태로 이용할 수 있게 권한을 유연화함

⇒ 거주 환경을 고요하게 유지하면서도 외부 인구에 의한 공공 재정 수익 및 역내 소비 경제 규모를 극대화함

② [상주인구] 민관 협력 인프라 개방 및 정주 여건 환원

✓ 생활·정주 정책 간 충돌 방지를 위한 ‘민관 협력형 인프라 개방’ 추진

- 지식정보타운 내 신규 유입 기업들이 자체 구축하는 사내 직장체육시설(헬스장, 복합 라운지 등)에 대해 공공이 매칭 펀드 형태로 구축비나 운영비를 일부 지원함
- 특히, 공급 과잉 상태인 일반 종목보다는 현재 과천시민들의 대기 정체와 수요가 가장 높은 특정 선호 종목(수영장 등)에 민관 협력 자원이 집중 투입되도록 유도함
- 그 반대급부로 해당 시설을 과천시민에게 특정 시간대(야간, 주말 등)에 개방하도록 ‘개방형 유인책(Incentive) 계약’을 체결함으로써, 공공 예산의 대규모 투입 없이도 주민들이 이용할 수 있는 고품격 민간 체육 인프라 총량을 확대함

⇒ 비상주인구 유입이 가져온 도시 규모의 경제 효과가 과천시민의 실질적인 인프라 혜택 확충으로 직결됨을 증명하여, 원주민들이 외부 인구 유입을 자치 재정 확보와 복지 증진의 긍정적 기회로 수용하도록 유도함

5

정책적 시사점

○ 도시 수용 능력 중심의 타당성 검토 체계 전환

- 공사는 대규모 신규 개발 및 공공기반시설 기획 시, 단순 등록인구 추계 방식에서 벗어나 통신·교통 데이터 등 객관적 근거에 기반한 ‘활동인구 수용능력(환경 용량, 적정 시설 규모 등) 분석 모델’을 도입하여 사업 타당성을 검토해야 함

○ 기반시설·토지이용 간 생활인구 지표의 차별적 적용

- 도시의 안정적인 인프라 관리와 시민들의 쾌적한 주거 환경 보존을 동시에 달성하기 위해, 생활인구 지표의 도입 부문을 성격에 따라 이원화하여 차별 적용해야 함

- (의무 도입) 교통, 상하수도, 폐기물 처리 등 인구 집중 시 과부하가 걸리는 ‘환경 및 기초기반시설 부문’에는 유동적 생활인구의 피크(Peak) 수치를 반드시 반영하도록 기준을 세워 인프라 수용 한계를 관리해야 함
- (선택 도입) 주택 및 토지이용계획 등 ‘물리적 공간 계획 부문’에는 과밀 개발과 초과 공급으로 인한 도시 균형 붕괴를 막기 위해 생활인구 지표를 선택적·탄력적으로 제한 활용하여 과천의 정주 환경을 유지해야 함

■ 참고자료

[간행물]

- 고양연구원. (2024). 고양특례시 생활인구 분석. GYRI 이슈리포트 vol. 09.
- 국토연구원. (2025). 생활인구 개념의 도시기본계획 도입방안. 국토정책Brief No.1026.
- 서울연구원. (2025). 서울의 생활 공간과 문화적 특징 분석 연구: ‘도시 썬’ 접근법. 서울연 2023-BR-21.

[인터넷 자료]

- 강시온. (2026. 6. 22.). 신계용 과천시장 “과천은 베드타운 아냐, 대규모 아파트는 도시 훼손”. 땅집고. Retrieved from https://realty.chosun.com/site/data/html_dir/2026/06/19/2026061902272.html
- 나운채. (2023. 11. 29.). ‘지역번호 02’ 쓰는 인구 8만 과천... ‘서울 편입’엔 반반 갈렸다. 중앙일보. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/25211042>
- 행정안전부. (2026. 5. 28.). 10월 황금연휴, 인구감소지역에 활력 불어넣었다... 생활인구 역대 최대. Retrieved from https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=126485

‘G-브리프’의 내용은
과천시의 공식 입장이 아니라
과천도시공사의 자체 분석 결과입니다.