미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 349~372.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.349

인구감소지역 생활인구의 문화참여 활성화를 위한 문화예술정책 방향 연구
– 문화참여 생태계 모형을 중심으로 –

김 우 섭

성균관대학교

본 연구는 인구감소지역 생활인구의 문화참여 활성화를 위한 문화예술정책 방향을 검토하고, 외부 체류인구의 방문이 지속적인 문화참여와 지역기여로 이어지는 문화참여 생태계 모형을 제안한다. 법령, 정부계획, 생활인구 통계와 공공 연구보고서 등 12건을 선정하여 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계, 성과평가의 여섯 범주에 따라 질적 문서분석을 실시하였다. 현행 정책은 문화시설과 지역문화자원의 활용, 문화관광 콘텐츠 개발, 방문객 유입 및 체류·소비에 관한 수단과 지표를 구체적으로 제시하였으나, 참여 심화, 주민·예술인과의 관계형성, 반복참여와 지역기여를 연결하는 수단과 성과기준은 미흡하였다. 이에 지역 고유성, 참여의 단계성, 관계의 연속성, 공동운영 구조, 데이터 기반 환류를 정책조건으로 도출하였다. 이를 토대로 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여, 지역기여가 연결되고 지역기여가 다시 문화자원으로 환류되는 순환적 모형을 제안하였다. 또한 문화예술을 매개로 지역과 지속적 관계를 맺는 외부 체류인구를 '문화관계인구'로 개념화하였다. 연구결과는 생활인구 정책이 방문량과 소비 규모를 넘어 문화참여 수준, 관계의 지속성, 지역기여를 함께 고려해야 함을 시사한다.

주요어: 인구감소지역, 생활인구, 체류인구, 지역문화정책, 문화참여 생태계

* 주저자: 김우섭/성균관대학교 문화예술정책 전공/서울시 종로구 성균관로 25-2 성균관대학교 인문사회과학캠퍼스 수선관별관 5층 62509호
/Tel: 02-760-1429/E-mail: gos38@naver.com

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

인구감소는 일부 농산어촌에 한정된 현상이 아니라 지역의 산업, 생활서비스, 공동체 유지 능력을 함께 약화시키는 구조적 문제로 전개되고 있다. 청년층의 지속적인 유출과 고령화는 지역의 생산기반을 축소할 뿐 아니라 문화시설의 운영, 예술 활동의 지속, 지역문화의 전승에도 영향을 미친다. 인구감소지역마다 인구구조와 주거·교통·산업 여건이 다르기 때문에 획일적인 지원방식으로는 지역의 쇠퇴에 효과적으로 대응하기 어렵다는 지적도 제기되어 왔다(이민주·김슬기·김의준, 2023; 이원도·김영롱, 2024).

정부는 2021년 89개 시군구를 인구감소지역으로 지정하고(행정안전부, 2021), 2022년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하여 범정부 차원의 대응 기반을 마련하였다. 이 법에서 주목할 부분은 지역인구를 주민등록인구만으로 파악하던 기존 관점에서 벗어나 생활인구를 법률상 정책대상으로 제도화한 점이다. 생활인구는 주민등록인구를 비롯하여 통근·통학·관광·휴양 등의 목적으로 주민등록지 이외의 지역을 방문·체류하는 사람과 법령에서 정한 외국인을 포괄한다. 이는 인구감소지역의 정책목표가 정주인구의 단기적 증가에만 머물 수 없으며, 지역을 반복적으로 방문하고 이용하는 사람까지 고려해야 한다는 정책 전환을 뜻한다.

생활인구 산정 결과는 인구감소지역에서 외부 체류인구가 등록인구보다 큰 규모로 관찰되고 있음을 보여준다. 행정안전부와 국가데이터처가 발표한 2025년 4분기 산정 결과(행정안전부·국가데이터처, 2026)에 따르면 인구감소지역의 월평균 생활인구는 약 2,803만 명이며, 이 가운데 체류인구는 약 2,318만 명으로 등록인구의 약 4.8배에 이른다. 그러나 체류인구의 규모가 곧 지역의 지속가능성을 의미하는 것은 아니다. 생활인구 통계는 지역 밖 사람의 방문과 체류 규모를 보여주지만, 이들이 지역에서 어떠한 활동을 하였으며 주민 및 지역조직과 어떤 관계를 형성하였는지는 충분히 설명하지 못하기 때문이다.

따라서 생활인구의 양적 규모뿐 아니라 외부 체류인구가 지역에서 무엇을 경험하고, 누구와 관계를 형성하며, 얼마나 지속적으로 참여하는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

생활인구 정책의 의미는 지역 외부인의 단순한 방문량을 확대하는 데만 있지 않다. 생활인구의 정책적 활용을 위해서는 체류의 규모와 시간뿐 아니라 체류의 목적과 활동내용, 지역사회와의 교류 및 반복적인 관계형성 가능성을 함께 고려할 필요가 있다. 하혜영·임준배(2024)는 생활인구의 활용을 위해 지역별 정책목적에 부합하는 산정기준과 활용방안을 마련할 필요가 있음을 지적하였으며, 송인방·조희정·이영재(2023)는 관계인구 개념을 통해 정주 여부와 관계없이 특정 지역과 지속적인 관계를 형성하는 인구에 주목하였다. 이러한 논의는 생활인구 가운데 외부 체류인구를 단순한 통계적 유입인구가 아니라 지역과 관계를 형성할 가능성을 가진 정책주체로 살펴볼 필요성을 보여준다.

문화예술은 일정한 참여조건과 운영체계가 갖추어질 경우 외부인의 방문과 체류를 지역에 대한 관심과 관계로 발전시키는 매개가 될 수 있다. 지역의 역사, 생활양식, 장소, 예술인과 주민 활동은 다른 지역이 대체하기 어려운 고유한 경험을 제공한다. 공연과 전시를 관람하는 데서 출발한 방문자가 체험, 교육, 공동창작, 지역행사 운영 등에 참여하면 지역과의 접촉은 반복적이고 구체적인 관계로 발전할 수 있다. 문화예술공간이 지역민과 외부의 창작자를 연결하고 지속적인 교류를 형성할 수 있다는 사례연구도 이러한 가능성을 뒷받침한다(고용수, 2025). 문화도시 프로그램과 문화거점 공간에 대한 참여가 지역주민의 정주의식과 장소 인식에 영향을

줄 수 있다는 연구는 문화참여의 정책적 가능성을 보여준다. 다만 주민을 대상으로 한 연구결과를 외부 체류 인구에게 직접 적용하기보다는, 참여와 장소 관계의 형성 가능성을 설명하는 보조 근거로 해석할 필요가 있다(김창진·채경진, 2025; 윤서원·심규선·이윤석, 2026).

정부의 지역문화정책에서도 이러한 변화가 나타나고 있다. 문화체육관광부는 「지방시대 지역문화정책 추진전략」에서 지역 간 문화격차 해소, 지역 고유의 문화매력 발굴, 문화·관광형 생활인구 확대를 주요 과제로 제시하였다(문화체육관광부, 2023). 「문화한국 2035」도 지역소멸과 문화격차를 주요 정책환경으로 진단하고 지역문화의 균형발전과 문화기반 확충을 강조하였다(문화체육관광부, 2025). 이에 따라 문화예술은 주민의 문화권을 보장하는 공공서비스인 동시에 외부인의 체류와 지역 참여를 촉진하는 정책자원으로 그 역할이 확대되고 있다.

정부의 지역문화정책은 문화기반 확충, 지역문화자원의 발굴, 문화관광 콘텐츠 개발 및 외부 방문객 유입을 중요한 정책과제로 다루어 왔다. 이러한 정책은 지역의 문화접근성을 높이고 외부인의 방문과 체류를 촉진한다는 점에서 중요한 의미가 있다. 다만 관련 정책자료에서는 시설 조성, 프로그램 운영, 방문객 수와 체류·소비 등 사업의 직접적인 산출성과가 비교적 명확하게 제시되는 반면, 방문 이후 참여의 심화, 주민·예술인과의 관계형성, 반복참여 및 지역기여가 어떠한 경로로 이어지는지를 설명하는 운영체계와 성과기준은 상대적으로 구체화되지 않은 경향이 있다(문화체육관광부, 2023; 김연진·이희재·이지아, 2024; 박혜련, 2024).

선행연구는 생활인구의 개념과 산정방식(하혜영·류영아, 2022; 하혜영·임준배, 2024), 인구감소지역의 생활권과 이동(이민주·김슬기·김의준, 2023; 이원도·김영롱, 2024), 문화시설의 역할(노영희·곽승진, 2024; 김연진·이희재·이지아, 2024), 문화예술 참여와 지역애착(김주진, 2019; 정영아·김윤지, 2021; 류인평·김시백, 2023), 문화공간을 통한 공동체 형성(고용수, 2025) 등을 각각 다루어 왔다. 이러한 연구들은 생활인구와 지역문화정책을 이해하는 중요한 기반을 제공하지만, 외부 체류인구가 지역문화자원을 접한 이후 문화예술 활동에 참여하고, 주민·예술인 및 지역조직과 관계를 형성하며, 다시 반복적으로 참여하여 지역기여로 이어지는 과정을 하나의 정책적 흐름으로 설명한 연구는 상대적으로 제한적이다. 따라서 생활인구의 문화참여를 단순한 방문 또는 프로그램 참여 여부가 아니라 '접촉-참여-관계-반복참여-기여'로 이어지는 과정적 관점에서 분석할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 인구감소지역 생활인구의 문화참여를 활성화하기 위한 문화예술정책의 방향을 검토하고, 외부 체류인구의 방문과 체류가 지속적인 문화참여와 지역기여로 연결되는 과정을 설명하는 문화참여 생태계 모형을 구성하는 데 있다.

이를 위해 첫째, 생활인구 관점에서 현행 지역문화정책의 대상과 사업수단, 추진체계 및 성과평가 방식을 분석한다. 둘째, 외부 방문자가 지역의 문화자원을 접하고 문화예술 활동에 참여한 뒤 지역과 지속적인 관계를 형성하는 데 필요한 정책조건을 도출한다. 셋째, 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여 및 지역기여가 순환하는 문화참여 생태계의 구성요소와 작동과정을 제시한다. 넷째, 제안한 모형을 실제 정책에 적용하기 위한 단계별 과제와 성과지표의 개선 방향을 논의한다.

본 연구는 생활인구 증가 자체를 문화예술정책의 최종 성과로 간주하지 않는다. 지역문화와 지속적으로 관계를 맺고, 그 과정에서 주민·예술인·방문자가 공동의 활동을 형성하는 것을 보다 중요한 정책성과로 본다. 이러한 관점은 생활인구 정책을 관광객 유치나 단기 소비 확대에 한정하지 않고 지역문

화의 생산과 향유에 참여하는 인구를 형성하는 정책으로 확장한다는 점에서 의미가 있다.

본 연구의 목적은 개별 문화사업의 효과나 생활인구 증가에 미치는 인과효과를 실증적으로 검증하는 데 있지 않다. 본 연구는 생활인구 및 지역문화 정책에 나타난 정책대상, 정책수단, 참여방식, 추진체계와 성과평가의 구조를 비교하고, 문화참여와 관계 지속의 관점에서 현행 정책이 어떠한 요소를 구체적으로 제시하고 있으며 어떠한 영역을 상대적으로 구체화하지 못하고 있는지를 분석하는 데 초점을 둔다. 따라서 법령, 정부 정책계획 및 공공 연구보고서와 같은 문서에 제시된 공식적 정책논리와 정책수단을 체계적으로 검토할 수 있는 질적 문서분석을 연구방법으로 채택하였다. Bowen(2009)은 문서분석을 연구문제와 관련된 문서를 체계적으로 검토하고 평가하여 의미와 정보를 도출하는 질적 연구방법으로 설명한다. 이러한 특성은 현행 정책문서에 나타난 대상·수단·추진체계와 성과기준을 비교하여 정책구조를 도출하고자 하는 본 연구의 목적에 부합한다.

3. 연구의 범위와 구성

연구의 시간적 범위는 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정된 2022년부터 2026년 8월까지로 설정한다. 분석자료에는 관련 법령, 중앙정부의 인구감소 및 지역문화 정책계획, 행정안전부의 생활인구 자료, 한국문화관광연구원의 정책보고서와 국내 학술논문을 포함한다. 공간적 범위는 법률에 따라 지정된 인구감소지역으로 한정하되, 개별 지역의 사업성과를 평가하기보다 여러 지역에 적용할 수 있는 공통의 정책구조를 도출하는 데 초점을 둔다.

법률상 생활인구에는 주민등록인구, 외부 체류인구 및 법령에서 정한 외국인이 포함된다. 다만 본 연구가 문화참여를 통한 관계 형성 과정을 직접적으로 분석하는 대상은 생활인구 전체가 아니라 생활인구 가운데 주민등록지 외 지역을 방문·체류하는 외부 체류인구이다. 이하 외부 방문과 문화참여의 전환을 논의하는 부분에서는 이를 '체류인구'로 지칭한다.

본 연구는 법령, 정부 정책계획, 정책보고서 및 관련 학술문헌을 대상으로 한 질적 문서분석(qualitative document analysis)을 기본 연구방법으로 사용하며, 개별 문서의 의미단위를 체계적으로 분류하고 비교하기 위해 질적 내용분석(qualitative content analysis)의 범주화 절차를 적용한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 인구감소지역과 생활인구의 개념, 지역문화정책의 변화, 문화예술 참여와 문화생태계에 관한 이론적 논의를 검토한다. 제Ⅲ장에서는 연구문제, 자료의 선정 기준, 분석틀과 분석절차를 제시한다. 제Ⅳ장에서는 현행 정책의 한계를 분석하고 문화참여 생태계의 구성요소와 순환구조, 단계별 정책과제 및 성과지표를 도출한다. 제Ⅴ장에서는 연구결과를 종합하고 이론적·정책적 의의와 연구의 한계를 논의한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 인구감소지역과 생활인구

1) 인구감소지역의 특성

인구감소지역은 출생과 사망에 따른 자연적 감소, 청년층 유출에 따른 사회적 감소, 고령화, 산업기반 약화가 중첩되어 나타나는 지역이다. 인구 규모가 줄어들면 교육·의료·교통·문화와 같은 생활서비스의 수요가 감소하고, 이는 다시 시설 축소와 인구유출을 촉진하는 악순환으로 이어질 수 있다. 따라서 인구감소는 인구수의 변화만으로 설명하기보다 지역의 생활기반과 공동체 유지 능력이 함께 약화되는 과정으로 이해해야 한다.

인구감소지역 내부의 조건도 동일하지 않다. 인

구 규모와 이동, 주거, 교통, 산업구조를 기준으로 인구감소지역을 분석한 이민주·김슬기·김의준(2023)은 해당 지역들이 대도시형, 복합형, 농촌형으로 구분될 만큼 서로 다른 특성을 지닌다고 보았다. 이원도·김영롱(2024)도 인구감소지역의 생활권과 활동반경이 지역별로 다르게 나타나므로 공간적 특성을 반영한 정책이 필요하다고 지적하였다. 이는 인구감소지역 정책이 전국 공통의 사업을 배분하는 방식보다 지역의 문화자원, 이동조건, 주민구성 및 외부인 유입 특성을 고려하여 설계되어야 함을 뜻한다.

인구감소에 대한 대응은 크게 두 방향으로 구분할 수 있다. 하나는 출산지원, 일자리와 주거 제공 등을 통해 정주인구의 유출을 억제하고 새로운 주민의 이주를 유도하는 방식이다. 다른 하나는 정주 여부와 관계없이 지역을 방문하거나 일정 기간 체류하고, 지속적으로 관계를 맺는 사람을 지역의 인적 자원으로 포함하는 방식이다. 정주인구의 증가는 장기간이 필요하고 정책만으로 단기간에 성과를 거두기 어렵다. 반면 체류와 교류를 중심으로 한 접근은 지역과 관계를 맺는 사람의 범위를 넓혀 인구감소에 따른 서비스 수요와 지역활동의 위축을 일정 부분 보완할 수 있다.

2) 생활인구의 개념과 정책적 의미

「인구감소지역 지원 특별법」은 생활인구를 주민등록인구, 일정한 요건에 따라 지역을 방문·체류하는 사람 및 법령에서 정한 외국인을 포괄하는 개념으로 규정한다. 이 가운데 체류인구의 세부 요건은 행정안전부 고시(행정안전부, 2025)에 따라 통근·통학·관광·휴양 등의 목적으로 주민등록지 이외의 지역에 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 사람으로 정해진다. 생활인구는 주소지를 중심으로 인구를 구분해 온 기존 방식에 체류시간과 실제 활동지역의 요소를 추가한 정책개념이다.

생활인구의 도입은 인구정책의 대상을 넓혔다는 점에서 의미가 있다. 종전에는 주민등록인구의 증가와 감소가 지역정책의 성패를 판단하는 핵심 기준으로 사용되었다. 그러나 교통과 정보통신 기술의 발달, 복수거점 생활, 장기체류 여행과 원격근무의 확산으로 거주지와 실제 활동지역이 일치하지 않는 경우가 많아졌다. 생활인구는 이와 같은 이동성과 복수의 생활권을 정책에 반영하려는 시도이다(하혜영·류영아, 2022).

다만 생활인구가 지역에 미치는 영향은 체류의 목적과 방식에 따라 달라진다. 동일한 체류인구라 하더라도 단체관광객, 정기적으로 지역의 문화행사에 참여하는 방문자, 지역에서 창작활동을 수행하는 예술인, 가족과 공동체 관계를 유지하는 사람은 지역과 맺는 관계의 내용이 서로 다르다. 현재의 산정 방식은 체류 여부와 시간은 파악할 수 있지만 체류의 목적, 지역사회와의 교류, 반복적인 참여와 기여를 충분히 설명하지 못한다. 생활인구의 활용을 위해서는 산정기준을 정교화하는 동시에 지역별 정책 목적에 적합한 활용방안을 마련해야 한다는 지적도 같은 문제에서 출발한다(하혜영·임준배, 2024).

생활인구와 함께 검토할 개념은 관계인구이다. 일본의 지역정책에서 발전한 관계인구는 이주한 정주인구도, 일시적으로 다녀가는 관광객도 아니지만 특정 지역과 지속적으로 관계를 맺는 사람을 가리킨다. 생활인구가 법률과 통계를 통해 관찰할 수 있는 체류의 범위에 무게를 둔다면 관계인구는 지역과 맺는 관계의 지속성과 질을 강조한다(송인방·조희정·이영재, 2023). 두 개념은 동일하지 않으나 상호 보완적으로 활용할 수 있다. 생활인구 가운데 외부 체류인구가 반복적으로 지역을 방문하고 지역 주체와 활동을 지속할 경우 관계인구의 성격을 형성할 가능성이 있기 때문이다. 문화예술정책은 체류 자체를 관계로 간주하는 것이 아니라, 체류인구가 지역의 사람·공간·조직과 반복적으로 접촉하고 역할을 형성할 수 있는 활동의 계기를 제공한다.

2. 지역문화정책의 변화

1) 문화권과 지역 고유성

「문화기본법」은 문화를 국민의 권리와 삶의 질에 관련된 공공영역으로 규정하고 국가와 지방자치단체의 책임을 명시한다. 「지역문화진흥법」도 지역 간 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 문화를 발전시켜 주민의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다. 지역문화정책은 특정 지역의 축제나 문화시설을 지원하는 협의의 사업이 아니라 문화적 권리, 지역 고유성, 주민 참여와 지역발전을 포괄하는 정책영역이다.

지역문화는 지역 안에서 고정적으로 보존되는 자산만을 의미하지 않는다. 지역의 역사와 생활양식, 장소, 자연환경, 주민의 기억과 예술활동이 서로 결합하고 새로운 참여자가 해석과 창작에 가담하면서 계속 변화한다. 지역 고유성도 외부인에게 보여주기 위해 과거의 이미지를 재현하는 것만으로 형성되지 않는다. 지역주민과 예술인, 방문자가 문화자원을 공유하고 새롭게 활용하는 과정이 누적될 때 현재적 의미를 갖는다.

지역문화정책의 공공성은 주민의 문화향유 기회를 보장하는 데서 출발한다. 동시에 인구감소지역에서는 문화활동을 지속할 수 있는 최소한의 참여자와 창작자, 운영인력을 확보하는 문제도 중요하다. 인구감소로 지역 내 수요가 줄어드는 상황에서 주민만을 정책대상으로 한정하면 문화시설과 프로그램의 지속적인 운영이 어려울 수 있다. 외부의 방문자와 예술인, 기획자 등을 문화활동의 참여자로 받아들이는 것은 주민의 문화권과 대립하는 것이 아니라 지역문화의 기반을 유지하기 위한 보완적 접근으로 볼 수 있다.

2) 시설 공급에서 참여와 관계 중심으로

국내 지역문화정책은 문화기반시설 확충과 지역 간 접근성 격차 완화에 상당한 비중을 두어 왔다. 공공도서관, 문예회관, 박물관, 미술관과 생활문화센터의 확충은 지역주민의 문화접근성을 높였다는 점에서 중요한 성과를 지닌다. 그러나 시설을 설치하는 것만으로 문화참여가 지속되는 것은 아니다. 지역의 인구구조와 이동조건, 프로그램 운영인력, 주민조직 및 예술인과의 연계가 부족하면 시설의 이용률과 파급효과는 제한될 수 있다.

인구감소지역의 문화시설은 문화예술 서비스를 제공하는 장소인 동시에 주민과 외부인이 만나는 지역의 거점으로 기능할 필요가 있다. 노영희·곽승진(2024)은 인구소멸 시대의 공공도서관이 정보제공 기능에 머물지 않고 평생학습, 공동체 활동, 문화복지와 외부인 유입을 연결하는 복합문화공간으로 역할을 확장해야 한다고 주장하였다. 김연진·이희재·이지아(2024)도 인구변화와 시설 이용수요를 고려하여 문화시설의 입지와 기능을 조정하고, 다른 생활서비스 시설과의 연계를 강화할 필요가 있다고 보았다.

이러한 변화는 문화정책의 성과를 시설 수나 행사 횟수만으로 판단하기 어렵게 한다. 문화공간에서 누가 누구를 만나고, 어떤 활동에 참여하며, 그 관계가 다음 활동으로 이어지는지를 함께 살펴야 한다. 정책의 단위를 개별 시설과 사업에서 참여자와 관계의 흐름으로 전환해야 하는 이유가 여기에 있다.

3. 문화예술 참여와 지역관계

1) 문화예술 참여의 범위

문화예술 참여는 공연과 전시를 관람하는 수용적 참여부터 교육과 체험, 동호회 활동, 자원봉사, 창

작, 기획과 의사결정에 이르는 능동적 참여까지 포괄한다. 관람은 문화예술에 접근하는 기본적인 방식이지만 참여자가 지역의 문화주체와 관계를 형성하거나 지역문화의 생산과정에 개입하는 정도는 비교적 낮다. 반면 공동창작과 프로그램 기획, 축제 운영과 같은 활동은 참여자에게 일정한 역할과 책임을 부여하며 지역과의 접촉을 지속시킬 가능성이 크다.

문화예술 참여의 수준을 구분하는 것은 생활인구 정책에서도 중요하다. 행사장을 방문한 사람과 지역의 문화프로그램에 정기적으로 참여한 사람을 동일한 정책성과로 볼 수 없기 때문이다. 방문은 관계형성의 출발점이 될 수 있지만 참여자의 경험이 다음 활동으로 이어질 수 있는 통로가 마련되지 않으면 일회성 소비로 끝나기 쉽다. 따라서 생활인구를 위한 문화정책은 얼마나 많은 사람이 방문했는가 뿐 아니라 어떤 활동에 어느 수준으로 참여했고, 이후의 관계가 어떻게 유지되는지를 확인해야 한다.

2) 참여에서 지역애착과 반복방문으로

지역애착은 특정 장소에 부여하는 정서적 의미와 그 장소에 머물거나 다시 찾으려는 의지를 포함한다. 지역에 대한 애착은 물리적 환경만으로 형성되지 않으며 사람 간 신뢰, 공동체 활동, 문화적 경험과 같은 사회적 관계의 영향을 받는다. 이희창·박희봉·정우일(2004)은 지역주민의 정주의식에 사회자본과 지역에 대한 신뢰가 중요하게 작용한다고 보았다. 정영아·김윤지(2021)의 분석에서도 문화기반시설은 지역애착에 영향을 미치는 지방정부 서비스의 하나로 확인되었다.

문화예술은 장소를 해석하고 기억하게 하는 경험을 제공한다. 지역의 서사와 생활문화를 반영한 공연, 전시, 교육과 창작활동은 방문자가 장소를 단순한 소비대상이 아니라 의미를 지닌 생활공간으로 이해하도록 돕는다. 특히 주민이나 지역 예술인과 함께하는 참여형 활동은 사람과 장소에 대한 구체적인 관계를 형성한다. 문화도시의 프로그램과 거점공간이 문화참여를 매개로 지역에 대한 인식과 정주의식에 영향을 줄 수 있다는 최근의 연구도 이와 같은 경로를 보여준다(김창진·채경진, 2025; 윤서원·심규선·이윤석, 2026).

다만 문화참여가 자동으로 지역애착과 재방문을 만들어내는 것은 아니다. 프로그램의 내용이 지역과 무관하거나 참여자가 수동적인 관람객에 머물 경우 지역과의 관계는 약하게 형성된다. 참여 이후의 소통, 후속 프로그램, 지역 내 다른 활동과의 연계가 없을 때 관계의 지속성도 낮아진다. 결국 문화예술 참여가 외부 체류인구의 반복 방문과 지역기여로 이어질 가능성을 높이기 위해서는 경험의 내용과 참여방식, 관계를 유지하는 운영체계가 함께 마련되어야 한다.

4. 문화생태계와 문화참여 생태계

1) 문화생태계의 개념

생태계 관점은 문화를 개별 작품이나 기관의 집합이 아니라 창작자, 매개자, 공간, 조직, 관객, 시장과 공공정책이 상호의존하는 체계로 파악한다. Holden(2015)은 문화생태계를 예술과 문화의 생산 및 수요를 형성하는 복합적인 상호의존 관계로 설명하였다. 이 관점에서는 공공기관, 상업영역, 비영리단체와 비공식적 문화활동이 분리되어 존재하지 않는다. 한 영역의 변화는 다른 영역의 자원과 참여, 활동조건에 영향을 미친다.

문화·창조생태계 연구를 검토한 de Bernard, Comunian과 Gross(2022)는 생태계 개념이 문화 생산의 다양성과 연결구조를 파악하는 데 유용하지만, 개념의 범위와 분석단위가 분명하지 않으면 정책적 수사에 머물 수 있다고 지적하였다. 따라서 문화생태계 개념을 정책연구에 적용할 때는 구성요소, 요

소 간 관계, 자원의 흐름과 지속조건을 구체적으로 제시해야 한다.

인구감소지역에서는 문화생태계의 취약성이 비교적 직접적으로 드러난다. 인구와 재정이 줄어들면 관객과 참여자, 창작자, 전문인력과 문화공간이 함께 감소한다. 개별 시설이나 행사를 지원하는 방식만으로는 이 요소들의 연결을 회복하기 어렵다. 주민과 외부 참여자를 연결하고, 문화활동의 결과가 다시 지역의 문화자원과 다음 사업으로 돌아가는 순환구조가 필요하다.

2) 문화참여 생태계의 분석 관점

본 연구에서 문화참여 생태계는 지역의 문화자원과 공간, 프로그램, 주민, 예술인, 방문자가 참여를 매개로 관계를 형성하고 그 관계가 반복적인 활동과 지역기여로 이어지는 구조를 뜻한다. 이는 지역문화 전반을 포괄하는 문화생태계 가운데 참여자의 경험과 관계 변화에 초점을 둔 분석개념이다.

본 연구에서 '생태계'라는 개념은 문화참여의 단계를 순차적으로 배열한다는 의미에 한정되지 않는다. 문화생태계 관점의 핵심은 다양한 주체와 자원이 상호의존적으로 연결되고, 한 요소의 변화가 다른 요소의 참여조건과 활동에 영향을 미치며, 활동의 결과가 다시 체계에 환류된다는 데 있다(Holden, 2015; de Bernard, Comunian, & Gross, 2022). 따라서 문화참여 생태계 역시 모든 방문자가 동일한 순서로 관람에서 지역기여까지 이동한다고 가정하지 않는다. 지역문화자원의 특성, 문화접점의 접근성, 참여방식, 주민·예술인과의 관계, 후속 참여기회 및 운영주체의 협력 수준에 따라 참여는 심화되거나 중단될 수 있으며, 반복참여와 지역기여의 결과는 다시 지역문화자원의 유지와 새로운 참여기회의 형성에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 상호의존성, 비선형성 및 환류구조를 본 연구에서 문화참여 '생태계'라고 규정한다.

문화참여 생태계는 세 가지 특성을 갖는다. 첫째, 참여를 단일 행사가 아니라 문화자원과의 접촉에서 반복 참여에 이르는 연속적인 과정으로 본다. 둘째, 주민과 방문자를 고정된 공급자와 수요자로 구분하지 않고 공동의 참여자와 문화 생산자로 파악한다. 셋째, 방문자 수와 소비액뿐 아니라 관계의 지속성, 재방문, 공동활동과 지역기여를 정책성과에 포함한다.

이 관점에서 생활인구는 지역문화정책의 외부 수요자가 아니다. 문화자원을 경험하고 해석하며, 일정한 역할을 수행하고, 다시 지역을 찾는 과정에서 지역문화의 유지와 재생산에 관여하는 참여자이다. 문화참여 생태계는 생활인구의 물리적 체류를 문화적 관계로 전환하는 경로를 설명하기 위한 이론적 토대를 제공한다.

5. 선행연구의 검토와 본 연구의 차별성

생활인구 관련 연구는 제도의 개념과 산정방식, 일본 관계인구 정책과의 비교, 관광과 소비를 통한 지역활력 효과를 중심으로 축적되어 왔다. 해당 연구들은 정주인구 중심 정책의 한계를 제시하고 이동성과 체류를 고려한 새로운 인구정책의 필요성을 밝혔다. 다만 생활인구가 지역사회와 맺는 관계의 내용이나 문화참여의 수준을 분석한 연구는 상대적으로 제한적이다.

지역문화 분야에서는 문화시설의 역할 변화, 문화도시와 정주의식, 문화예술공간과 지역공동체의 관계가 주요하게 논의되었다. 고용수(2025)는 문화예술공간을 중심으로 지역민과 이주민, 예술인을 연결하는 인적 네트워크와 지속적인 교류의 중요성을 제시하였다. 문화도시 관련 연구들은 문화프로그램과 거점공간이 주민의 지역 인식과 정주 의사에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 그러나 이들 연구는 주민 또는 특정 문화공간을 주요 대상으로 삼고 있어 외부 방문자가 생활인구로 유입된 이후 문화참

여를 통해 지역과 관계를 형성하는 전체 과정을 설명하는 데 한계가 있다.

본 연구는 생활인구 연구와 지역문화 연구 사이의 공백에 주목한다. 생활인구를 체류 규모로만 파악하지 않고 문화예술 활동에 참여하며 지역과 관계를 축적하는 주체로 해석한다. 또한 문화자원, 문화공간, 참여경험, 관계형성, 반복참여와 지역기여를 하나의 흐름으로 연결하여 분석한다. 이를 통해 지역문화정책의 대상을 주민과 일시적 방문자로 구분하는 방식에서 벗어나, 참여의 수준과 관계의 지속성을 기준으로 정책대상을 재구성하고자 한다.

또한 본 연구는 생활인구 또는 지역문화정책의 개별 효과를 검증하는 데 목적을 두기보다, 법령과 정책자료에 나타난 정책대상·문화자원·참여방식·관계지속성·추진체계·성과평가를 동일한 분석틀로 비교한다. 이를 통해 개별 정책이나 사업의 사례를 나열하는 것을 넘어 생활인구의 유입 이후 문화참여와 관계 지속이 정책구조에서 어떠한 방식으로 제시되거나 미구체화되어 있는지를 파악한다는 점에서 기존 연구와 차별된다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구문제

본 연구는 인구감소지역의 생활인구를 문화예술정책의 참여주체로 파악하고, 방문과 체류가 지속적인 문화참여와 지역기여로 이어지는 정책구조를 탐색한다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1. 생활인구의 관점에서 현행 인구감소지역 문화예술정책은 어떠한 구조와 한계를 갖는가?

연구문제 2. 생활인구의 일시적 방문을 지속적인 문화참여와 지역관계로 전환하기 위해 필요한 정책조건은 무엇인가?

연구문제 3. 인구감소지역의 문화참여 생태계는 어떠한 구성요소와 순환구조로 설명할 수 있는가?

연구문제 4. 문화참여 생태계를 정책에 적용하기 위한 추진과제와 성과지표는 어떻게 구성되어야 하는가?

2. 연구설계

본 연구는 법령, 정부계획, 정책보고서와 학술논문을 분석하여 정책의 구조와 의미를 해석하는 질적 문서분석 연구이다. 문서분석은 연구문제와 관련된 문서를 체계적으로 검토하고 평가하여 의미를 도출하는 질적 연구방법이며(Bowen, 2009), 본 연구에서는 문서에 나타난 정책내용을 일관된 기준으로 비교하기 위해 질적 내용분석의 범주화 절차를 함께 적용하였다. 질적 내용분석은 연구목적에 따라 연역적 분석과 귀납적 분석을 적용할 수 있으며, 분석대상의 선정, 분석단위의 결정, 범주의 생성과 적용 및 결과보고 과정을 명확하게 제시하는 것이 연구의 신뢰성 확보에 중요하다(Elo et al., 2014).

본 연구에서 법령과 정부 정책계획은 제도의 공식적 목표와 정책수단을 파악하기 위한 핵심 분석자료로 사용하였다. 공공기관 연구보고서와 학술논문은 정책의 한계, 문화참여, 지역애착 및 관계 지속에 관한 해석을 보완하는 자료로 활용하였다. 따라서 정책문서와 학술논문을 동일한 성격의 자료로 처리하지 않고, 전자는 정책구조 분석에, 후자는 이론적 해석과 결과 논의에 구분하여 활용하였다.

분석에는 연역적 범주화와 귀납적 하위범주 도출을 결합하였다. 먼저 제Ⅱ장에서 검토한 생활인구, 문화예술 참여, 지역애착 및 문화생태계 논의와 연구문제를 바탕으로 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계 및 성과평가의 여섯 개 상위범주를 연역적으로 설정하였다. 이후 각 문서를 반복적으로 검토하면서 상위범주에 해당하는 분석단위를 추출하고, 기존 범주만으로 충분히 설명되지

않는 세부내용은 하위부호로 귀납적으로 추가하였다. 이러한 방식은 기존 이론이나 연구질문에서 초기 분석범주를 설정하면서도 자료에서 나타나는 의미를 분석과정에 반영하기 위한 것이다(Elo et al., 2014).

본 연구의 목적은 개별 사업의 성과를 평가하거나 생활인구 증가의 인과효과를 통계적으로 검증하는 데 있지 않다. 관련 정책에 내재한 목표와 수단을 비교하고 문화참여가 생활인구와 지역의 관계를 형성하는 과정을 개념화하는 데 초점을 둔다. 따라서 설문조사, 면담 및 실험자료는 사용하지 않았으며, 공개된 문헌과 정책자료만을 분석대상으로 삼았다.

3. 분석자료의 범위와 선정

1) 분석자료의 범위

분석의 시간적 범위는 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정된 2022년부터 2026년 8월까지로 설정하였다. 생활인구 제도가 도입된 이후 인구감소 대응 정책과 지역문화정책의 변화를 함께 살펴보기 위한 것이다. 다만 생활인구, 관계인구, 문화생태계와 문화참여의 이론적 논의를 검토할 때는 2022년 이전에 발표된 주요 문헌도 포함하였다.

핵심 분석자료는 다음과 같이 구분하였다.

첫째, 법령자료에는 「문화기본법」, 「지역문화진흥법」, 「인구감소지역 지원 특별법」, 같은 법 시행령 및 생활인구의 체류 요건을 정한 행정안전부 고시를 포함하였다. 법령자료에서는 지역문화정책과 생활인구의 법적 정의, 국가와 지방자치단체의 책무, 지원대상과 정책영역을 검토하였다.

둘째, 정부 정책자료에는 문화체육관광부의 「지방시대 지역문화정책 추진전략」과 「문화한국 2035」, 행정안전부의 생활인구 산정자료와 인구감소지역 관련 정책자료를 포함하였다. 이들 자료에서는 정책목표, 추진과제, 사업대상, 문화시설과 프로그램의 역할 및 성과지표를 분석하였다.

셋째, 공공 연구기관의 자료에는 국회입법조사처의 생활인구 관련 보고서와 한국문화관광연구원의 인구위기·문화시설·지역관광·지역문화 관련 연구보고서를 포함하였다. 공공 연구기관의 자료는 제도의 도입 배경, 운영상 쟁점, 문화·관광시설의 역할과 정책 개선방향을 검토하는 데 활용하였다.

넷째, 학술자료는 한국학술지인용색인(KCI) 등재 학술지를 중심으로 인구감소지역, 생활인구, 관계인구, 지역문화정책, 문화예술 참여, 문화공간, 지역애착 및 정주의식을 다룬 논문을 선정하였다. 문화생태계에 관한 국외 연구는 학술지 논문과 공신력 있는 연구기관의 보고서를 활용하였다.

2) 자료 선정과 제외 기준

분석자료는 다음 기준에 따라 선정하였다.

첫째, 인구감소지역, 생활인구 또는 지역문화정책 가운데 하나 이상을 주요 주제로 다루고 있어야 한다.

둘째, 정책의 목표, 대상, 수단, 참여방식, 추진주체 또는 성과기준을 확인할 수 있는 내용을 포함해야 한다.

셋째, 법령, 정부와 공공기관의 공식자료, 등재 학술지 논문 및 학술적 검토를 거친 연구보고서처럼 출처와 발행주체가 명확해야 한다.

넷째, 문화예술 활동이 지역 방문, 체류, 관계형성, 재방문 또는 지역기여와 연결되는 과정을 해석할 수 있는 자료를 우선하였다.

동일한 정책문서를 단순히 요약한 보도자료와 언론기사, 출처가 불분명한 온라인 자료 및 사업내용을 확인하기 어려운 홍보물은 분석대상에서 제외하였다. 다만 인구감소지역 지정, 생활인구 산정 결과와 같이 공식 통계와 행정사실을 최초로 발표한 정부자료는 1차 행정자료로 포함하였다. 정책계획이 보도자료의 첨부문서로 제공된 경우에는 보도자료

가 아니라 첨부된 정책계획 원문을 분석하였다. 보도자료는 정책 원문을 찾기 위한 보조자료로만 사용하였다. 동일한 내용이 여러 자료에 반복될 경우 법령, 공식 계획, 연구보고서, 보도자료 순으로 원자료를 우선하였다.

3) 최종 분석대상 자료

이상의 선정 및 제외 기준을 적용하여 본 연구의 1차 정책구조 분석자료를 최종 12건으로 확정하였다. 분석자료는 법령 및 행정규칙 5건, 중앙정부 정책계획 2건, 생활인구 관련 공식 행정·통계자료 1건, 공공 연구기관의 정책·연구보고서 4건으로 구성하였다.

법령 및 행정규칙은 생활인구와 지역문화정책의 법적 정의, 정책대상 및 국가와 지방자치단체의 책무를 확인하기 위해 분석하였다. 중앙정부 정책계획은 지역문화정책의 목표, 추진과제, 정책수단과 생활인구 관련 정책방향을 분석하는 데 활용하였다. 생활인구 공식 행정·통계자료는 체류인구의 산정방식과 현재 활용되고 있는 양적 지표를 검토하기 위한 자료로 사용하였다. 공공 연구기관의 연구보고서는 생활인구 제도의 운영상 쟁점과 인구감소에 따른 문화시설 및 여가·문화정책의 변화방향을 분석하는 데 활용하였다.

이와 별도로 국내외 학술논문과 문화생태계 관련 연구 등 19건은 정책문서와 동일한 분석대상으로 처리하지 않고, 분석범주의 설정과 정책문서 분석결과의 이론적 해석을 위한 2차 보완자료로 활용하였다. 이에 본 연구에서 검토한 전체 자료는 31건이며, 이 가운데 정책구조를 직접 부호화하고 비교한 1차 분석자료는 12건이다.

<표 1> 1차 정책구조 분석자료

번호	유형	분석자료	연도	분석목적
1	법령	문화기본법	현행	문화권·국가책무
2	법령	지역문화진흥법	현행	지역문화정책 범위
3	법령	인구감소지역 지원 특별법	현행	생활인구 법적 정의
4	법령	인구감소지역 지원 특별법 시행령	현행	생활인구 세부기준
5	행정규칙	생활인구의 세부요건 등에 관한 규정	2025	체류인구 산정기준
6	정책계획	지방시대 지역문화정책 추진전략	2023	지역문화 정책목표·수단
7	정책계획	문화한국 2035	2025	중장기 문화정책 방향
8	행정통계	2025년 4분기 인구감소지역 생활인구 산정 결과	2026	생활인구 산정·성과지표
9	연구보고서	인구위기에 따른 지역문화시설 역할 변화예측 및 대응방안 연구	2024	문화시설 역할 변화
10	정책보고서	인구감소 지역의 여가 소비 현황과 과제	2024	체류·여가소비
11	정책보고서	새로운 인구개념인 “생활인구”의 의미와 향후 과제	2022	생활인구 개념·정책과제
12	정책보고서	지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제	2024	제도 운영·측정과제

본 연구의 분석범주는 제Ⅱ장의 이론적 논의와 연구문제를 토대로 연역적으로 설정하였다. 생활인구와 관계인구에 관한 논의에서는 정책대상과 관계지속성을, 지역문화정책 및 문화생태계에 관한 논의

에서는 문화자원과 추진체계를, 문화예술 참여에 관한 논의에서는 참여방식을, 정책의 효과와 지속가능성에 관한 논의에서는 성과평가를 각각 핵심 분석 영역으로 도출하였다.

이에 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계 및 성과평가의 6개 상위범주를 설정하였다. 세부 분석을 위해 정책대상 6개, 문화자원 6개, 참여방식 6개, 관계지속성 6개, 추진체계 6개, 성과평가 8개 등 총 38개의 하위부호를 구성하였다. 상위범주는 이론적 논의에 기초하여 사전에 설정하되, 실제 문서분석 과정에서 기존 부호로 설명하기 어려운 내용이 확인되는 경우 분석기록에 근거를 남기고 하위부호를 보완하였다.

<표 2> 정책문서 분석틀

분석범주	조작적 정의	주요 확인항목	판정기준
정책대상	정책이 직접 대상으로 삼는 사람	주민, 등록인구, 체류인구, 관광객, 예술인, 참여자	문서에 직접 정책대상으로 명시
문화자원	정책에 활용되는 지역의 자원	문화시설, 문화유산, 장소, 콘텐츠, 예술인, 주민조직	사업 또는 정책수단으로 제시
참여방식	문화예술 활동에 관여하는 수준	관람, 체험, 교육, 창작, 공동기획, 운영참여	참여자의 역할과 참여강도
관계지속성	지역과의 관계가 유지되는 정도	체류, 재방문, 반복참여, 교류, 네트워크, 지역기여	후속 관계 또는 활동 명시 여부
추진체계	정책을 기획하고 실행하는 주체	중앙정부, 지방자치단체, 문화재단, 주민, 예술인, 민간	기획·의사결정·운영 참여 여부
성과평가	사업성과를 판단하는 기준	방문자수, 체류시간, 참여도, 재방문, 관계형성, 지역기여	공식 지표 또는 평가기준 제시 여부

4. 분석틀

정책대상 범주는 생활인구가 법률상 주민등록인구와 외부 체류인구를 포괄하는 개념으로 다뤄지는지, 또는 외부 방문자만을 지칭하는 용어로 사용되는지를 확인하기 위해 설정하였다. 아울러 외부 체류인구가 문화정책의 소비대상인지 능동적인 참여 주체인지도 구분하여 분석하였다. 문화자원과 참여방식 범주는 시설·행사 중심 정책과 참여·관계 중심 정책을 구분하기 위한 것이다. 관계지속성 범주에서는 일회성 방문 이후 후속 활동과 반복적인 교류가 제시되어 있는지를 분석하였다.

추진체계는 지역의 주민, 예술인과 민간조직이 정책결정과 운영에 참여하는 정도를 확인하였다. 성과평가 범주는 양적 실적과 관계의 질을 나타내는 지표가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보기 위해 설정하였다.

5. 분석절차

자료분석은 문서의 체계적 검토와 의미추출을 강조한 Bowen(2009)의 문서분석 논의와 질적 내용분석의 준비·조직화·결과보고 과정에서 분석의 투명성을 강조한 Elo et al.(2014), 텍스트에서 재현 가능하고 타당한 추론을 도출할 것을 강조한 Krippendorff(2018)의 논의를 참고하여 자료수집, 분석단위 추출, 범주화 및 부호화, 문서 간 비교, 모형 구성의 다섯 단계로 진행하였다.

첫 번째 단계에서는 법령과 정부계획, 정책보고서 및 학술논문을 수집하고 자료의 발행기관, 발행연도, 자료유형과 주요 내용을 기록하였다. 자료의 원문을 확보할 수 없는 경우에는 분석대상에서 제외하였다.

두 번째 단계에서는 하나의 정책목표, 사업수단 또는 성과기준을 독립적으로 파악할 수 있는 문장 또는 문단을 분석 단위로 설정하였다. 각 문서를 반복해 읽으면서 연구문제와 관련된 분석 단위를 추출하고, 해당 내용이 포함된 문서명과 쪽수를 함께 기록하였다. 추출한 내용은 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계와 성과평가의 여섯 범주에 따라 분류하였다. 하나의 내용이 두 개 이상의 범주와 관련된 경우에는 중복 분류하여 범주 간 연결을 확인하였다.

세 번째 단계에서는 법령, 정부계획, 정책보고서와 학술연구에 나타난 내용을 상호 비교하였다. 법령에 규정된 제도의 목적이 정부계획의 추진과제와 어떻게 연결되는지, 정책보고서와 선행연구에서 어떠한 한계가 제기되는지를 대조하였다. 문서에 명시되지 않은 정책효과는 연구자의 추정으로 보완하지 않고 '미제시'로 처리하였다.

네 번째 단계에서는 현행 정책의 공통적인 특징과 누락된 연결요소를 도출하였다. 특히 문화자원에 대한 접근이 참여경험으로 이어지는지, 참여가 관계형성과 반복활동으로 연결되는지, 관계가 지역기여와 문화자원의 재생산으로 환류되는지를 중심으로 분석하였다.

다섯 번째 단계에서는 분석결과와 제Ⅱ장의 이론적 논의를 결합하여 문화참여 생태계 모형을 구성하였다. 모형은 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여와 지역기여의 연결과정을 기본 구조로 삼았다. 각 구성요소가 단절된 사업목록이 아니라 앞 단계의 결과가 다음 단계의 조건으로 작용하고, 지역기여가 다시 문화자원의 유지와 새로운 참여기회로 환류되는 순환구조를 갖도록 설계하였다.

6. 분석의 신뢰성과 타당성 확보

분석의 일관성을 확보하기 위해 여섯 개 분석범주의 조작적 정의와 판정기준을 설정하고 모든 분석대상 문서에 동일하게 적용하였다. 각 분석단위에는 문서명, 쪽수, 원문 내용, 분석범주, 하위부호, 연구자의 해석 및 모형 반영요소를 기록하여 분석결과가 원자료까지 역추적될 수 있도록 하였다. 주요 부호화 사례는 <표 3>에 제시하였다.

하나의 분석단위가 두 개 이상의 범주와 관련된 경우에는 중복부호화를 허용하되 그 근거를 분석기록에 남겼다. 분석이 완료된 이후에는 분석결과를 해당 문서의 원문과 재대조하여 연구자의 해석이 원문의 의미범위를 과도하게 확장하지 않도록 하였다. 이러한 절차는 질적 내용분석에서 범주생성 과정과 분석과정의 투명한 보고가 연구의 신뢰성 판단에 중요하다는 논의(Elo et al., 2014)를 반영한 것이다.

또한 본 연구는 '문서상 미제시', '정책방향은 제시되었으나 구체적 수단이 제시되지 않은 경우', '실제 현장에서 실행되지 않은 경우'를 구분하였다. 본 연구는 공개된 정책문서를 대상으로 하기 때문에 실제 정책집행의 존재 여부를 직접 판단하지 않으며, 관련 내용이 문서에서 확인되지 않는 경우에는 '미제시', 방향은 확인되나 구체적인 사업수단이나 평가기준이 없는 경우에는 '미구체화'로 기술하였다.

<표 3> 정책문서의 부호화 및 해석 사례

자료	문서명·위치	핵심내용	분석범주	하위부호	해석	모형반영
D01	「인구감소지역 지원 특별법」 제2조	생활인구에 외부 방문·체류인구 포함	정책대상	등록·체류 인구	정책대상이 정주인구에서 외부 체류인구로 확대됨. 문화참여와 관계의 질은 별도 기준이 없음	문화접점
D02	「인구감소지역 지원 특별법」 제15조	생활인구 확대 지원시책 규정	정책대상·추진체계	생활인구 확대	생활인구 확대는 명시되나 참여·관계 형성 경로는 구체화되지 않음	문화접점 → 참여경험
D03	「인구감소지역 지원 특별법」 제3조·제6조	지역 특성을 반영한 대응계획 수립	추진체계	정부·지자체	지역별 특성에 따른 정책설계의 근거를 제공함	지역문화자원·고유성
D04	「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정」	체류시간·빈도를 기준으로 체류인구 산정	정책대상·성과평가	체류시간·빈도	체류규모는 측정하지만 문화참여·관계·기여는 직접 측정하지 않음	관계·반복참여 지표
D05	문화체육관광부(2023), 「지방시대 지역문화 정책 추진전략」	문화·관광형 생활인구 유입 확대	정책대상·참여방식	방문·체류	방문·체류 확대는 구체적이나 참여심화는 상대적으로 미구체화	문화접점
D06	문화체육관광부(2023)	주민 수요 기반 문화활동 지원	참여방식·추진체계	주민참여	주민을 문화활동 주체로 설정할 가능성을 보여줌	참여경험·관계형성
D07	문화체육관광부(2023)	지역문화 주체 간 거버넌스 강화	추진체계	협력·거버넌스	공동운영 구조의 정책적 근거가 됨	관계형성·공동운영
D08	문화체육관광부(2025), 「문화한국 2035」	지역문화 기반 확충과 생활인구 확대	문화자원·추진체계	시설·생활인구	기반 확충은 구체적이나 관계 지속 성과체계는 상대적으로 약함	지역문화자원·문화접점
D09	하혜영·류영아(2022)	생활인구 측정기준과 활용방안 필요	정책대상·성과평가	체류인구·측정	단순 산정보다 정책목적에 맞는 활용체계가 필요함	데이터 기반 환류
D10	하혜영·임준배(2024)	체류인구가 지역과 관계를 맺도록 제도설계 필요	관계지속성	체류·관계형성	체류와 관계형성을 구분해야 함	관계형성·반복참여
D11	김연진·이희재·이지아(2024)	인구위기에 따른 문화시설 기능 전환 필요	문화자원·추진체계	문화시설	문화시설을 참여와 관계를 연결하는 접점으로 볼 필요가 있음	지역문화자원·문화접점
D12	박혜련(2024)	비거주자 소비와 여가활동의 지역경제 기여	성과평가·문화자원	소비·방문	소비성과만으로 참여와 관계 지속을 설명하기 어려움	지역기여 지표 확장

Ⅳ. 연구결과

1. 생활인구 관점에서 본 지역문화정책의 구조와 한계

분석대상 문서를 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계 및 성과평가의 여섯 범주에 따라 부호화하고 문서 유형별로 비교하였다. 분석 결과, 문화접근성 확대, 지역문화자원의 발굴·활용 및 외부 방문객 유입과 관련된 정책목표와 사업수단은 비교적 구체적으로 제시된 반면, 방문 이후의 참여심화, 지역주체와의 관계형성, 반복참여 및 지역기여를 지속적으로 관리하는 정책수단은 상대적으로 미구체화되어 있었다.

1) 정책대상의 분절적 제시

「지방시대 지역문화정책 추진전략」은 지역주민의 문화접근 기회를 보장하고, 로컬콘텐츠와 문화·관광을 활용하여 생활인구를 확대하는 방향을 제시하고 있다(문화체육관광부, 2023). 검토한 주요 정책문서에서는 주민이 문화복지와 문화향유의 대상으로, 외부인이 지역의 문화매력을 경험하는 방문자 또는 관광객으로 각각 제시되는 경향이 확인되었다. 이와 같은 구분은 정책목표를 명료하게 한다는 장점이 있으나 주민과 방문자가 공동으로 문화활동을 기획하고 생산하는 가능성을 제한할 수 있다.

생활인구 산정체계는 등록인구와 체류인구를 구분하고, 체류일수·체류시간·숙박 여부 및 신용카드 사용액 등 지역 활동과 관련된 통계정보를 제공한다. 그러나 이러한 자료만으로는 체류자가 어떠한 문화활동에 참여하였는지, 주민 및 지역 예술인과 관계를 형성하였는지, 동일한 참여자가 같은 지역을 반복적으로 찾았는지를 직접 확인하기 어렵다. 따라서 현행 생활인구 통계는 외부인의 지역 체류 규모를 파악하는 데 유용하지만, 문화참여의 내용과 지역관계의 질을 설명하는 데에는 한계가 있다.

2) 시설과 콘텐츠 중심의 정책수단

지역문화정책의 주요 수단은 문화시설 확충과 기능개선, 지역 문화자원의 콘텐츠화, 축제와 관광프로그램 운영 등으로 구성되어 있다. 「문화한국 2035」도 지역 문화균형발전을 위해 국립문화기관의 지역분관 확대, 예술단체와 지역 간 협력, 지역문화 기반 확충을 주요 과제로 제시하였다(문화체육관광부, 2025). 지역 간 문화격차가 여전히 존재하는 상황에서 시설과 프로그램에 대한 공공투자는 필요하다.

다만 시설 설치와 콘텐츠 홍보가 문화참여를 보장하지는 않는다. 문화시설이 주민과 방문자의 접점으로 기능하려면 운영인력, 참여프로그램, 지역 예술인 및 주민조직과의 연결이 필요하다. 로컬콘텐츠도 지역의 장소와 문화를 외부에 알리는 데 그치지 않고 방문자가 제작과 해석 과정에 참여할 수 있도록 설계되어야 한다. 정책수단이 물리적 자원과 개별 사업에 집중될 경우 사업이 종료된 뒤 참여자와 지역의 관계가 유지되기 어렵다.

3) 관람·체험 중심의 참여방식과 참여심화 경로의 미구체화

분석대상 정책에서 외부인이 참여하는 대표적인 방식은 방문, 관람, 축제 참여와 문화체험이었다. 이들 활동은 지역문화에 대한 최초의 접촉을 형성한다는 점에서 중요하다. 그러나 관람객과 체험객은 대체로 완성된 프로그램을 소비하는 역할을 수행한다. 주민과 방문자가 함께 창작하거나 프로그램을 기획하고 운영하는 단계까지 참여범위가 확장된 사례는 정책의 일반적 구조로 자리 잡지 못하고 있다.

지역축제와 문화시설에 관한 선행연구에서는 체험의 내용, 시설 만족도와 지역애착이 재방문의도에 영향을 미칠 수 있음이 확인되었다(김주진, 2019;

정정옥, 2020; 류인평·김시백, 2023). 예술관광을 대상으로 한 심층인터뷰 연구에서도 예술적 수준과 희소성 등 콘텐츠의 질적 요인이 재방문의도, 추천의도, 구전의도와 같은 행동의도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(이의신·김선영, 2023). 이는 단순한 방문 횟수보다 경험의 질과 장소에 대한 관계가 중요하다는 것을 의미한다. 정책은 참가자의 수를 늘리는 데서 그치지 않고 어떤 역할과 경험을 제공할 것인가를 함께 다뤄야 한다.

4) 체류 이후 관계지속 체계의 미구체화

생활인구 산정체계는 주민등록지 이외의 지역에 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 체류인구를 파악함으로써 주민등록인구 통계가 포착하지 못한 지역 활동을 보여준다. 한국문화관광연구원의 분석에 따르면 인구감소지역 방문자의 소비는 지역경제에서 적지 않은 비중을 차지한다(박혜련, 2024). 그러나 체류시간과 소비액만으로는 지역과의 관계가 형성되었는지를 판단하기 어렵다.

관계는 반복적인 접촉, 역할의 부여, 사람 간 교류와 후속 활동을 통해 형성된다. 한 차례의 축제 방문이 다음 방문과 정기적인 참여로 이어지려면 참여자의 정보를 관리하고, 후속 프로그램을 안내하며, 온라인과 오프라인에서 지역 주체와 소통할 수 있는 장치가 필요하다. 분석대상 정책에서는 유입을 위한 사업은 비교적 구체적으로 제시된 반면 유입된 사람과의 관계를 지속하는 운영체계는 상대적으로 약하게 나타났다.

5) 양적 성과지표 중심의 평가구조

분석대상 정책자료에서 성과지표가 제시된 경우에는 시설 수, 프로그램 수, 참가자·방문객 수, 체류시간 및 소비액과 같은 양적 지표가 상대적으로 큰 비중을 차지하였다. 이들 지표는 사업 규모와 지역경제 효과를 확인하는 데 필요하지만, 참여의 깊이와 관계의 지속성을 설명하지 못한다. 동일한 참가자 1명이 여러 차례 지역을 방문하여 주민과 공동활동을 수행한 경우와 서로 다른 방문자들이 한 번씩 행사에 참여한 경우는 정책적 의미가 다르지만 단순 참가자 수에서는 그 차이가 드러나지 않는다.

분석결과를 종합하면 현행 정책은 '문화자원 발굴-콘텐츠 개발-방문 유도'에는 비교적 강한 구조를 갖지만 '참여경험-관계형성-반복참여-지역기여'로 이어지는 후속 단계는 정책문서상 상대적으로 미구체화되어 있었다. 이러한 차이는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 4> 현행 지역문화정책의 구조와 전환 방향

분석영역	현행 정책의 주요 경향	필요한 전환
정책대상	주민과 외부 방문자의 분리	주민·방문자의 공동참여
문화자원	시설조성·콘텐츠 발굴	사람·조직·활동의 연결
참여방식	관람과 일회성 체험	창작·기획·운영 참여
관계지속성	방문과 체류 중심	재방문·반복참여·교류
추진체계	행정과 수행기관 중심	주민·예술인·민간의 공동운영
성과평가	방문자 수와 소비액	참여 수준·관계·지역기여

2. 생활인구의 문화참여를 위한 정책조건

앞 절에서 확인된 6개 분석범주의 주요 제시 내용과 미구체화 영역을 제Ⅱ장의 선행연구와 교차검토한 결과, 외부 체류인구의 방문을 지속적인 문화참여로 연결하기 위한 다섯 가지 정책조건을 도출하였다.

첫째, 지역 고유성이다. 지역문화정책은 다른 지역에서도 반복할 수 있는 표준화된 행사를 제공하기보다 지역의 역사, 장소, 생활문화와 주민의 경험을 토대로 프로그램을 구성해야 한다. 고유성은 지역을 홍보하는 이미지에 한정되지 않는다. 지역주민이 중요하게 여기는 문화자원을 발굴하고 방문자가 이를 이해하고 해석할 수 있도록 만드는 과정까지 포함한다.

둘째, 참여의 단계성이다. 참여는 관람, 체험, 교육, 공동창작, 기획과 운영의 순서로 점차 깊어질 수 있다. 모든 방문자가 높은 수준의 참여를 원하는 것은 아니므로 여러 단계의 참여경로를 마련해야 한다. 처음 방문한 사람에게는 접근하기 쉬운 프로그램을 제공하고, 반복적으로 참여하는 사람에게는 창작과 운영에 관여할 기회를 부여하는 방식이 적절하다.

셋째, 관계의 연속성이다. 행사 종료 후에도 지역의 문화소식과 후속 활동을 안내하고, 참여자가 지역주체와 교류할 수 있어야 한다. 단발성 참여를 정기 프로그램, 계절별 활동, 창작 레지던시 및 공동 프로젝트와 연결하면 재방문의 이유가 형성된다. 관계의 연속성은 생활인구를 지역의 문화활동에 반복적으로 참여하는 사람으로 전환하는 핵심 조건이다.

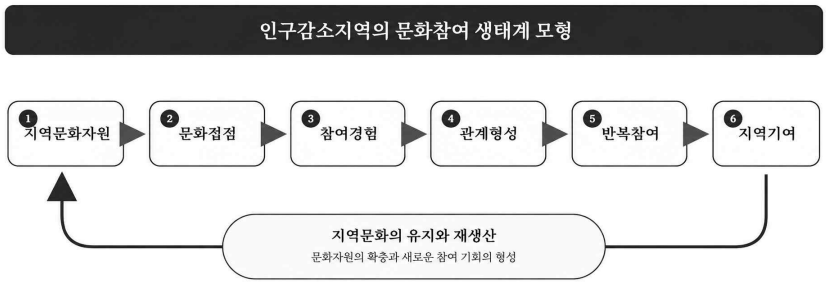
넷째, 공동운영 구조이다. 지역주민과 예술인은 문화자원의 제공자나 행사 보조인력이 아니라 정책의 기획과 운영에 참여하는 주체여야 한다. 외부 참여자에게도 경험과 전문성에 따라 일정한 역할을 부여할 수 있다. 행정기관, 문화재단, 문화시설, 주민조직, 예술인과 지역사업자가 역할을 분담하면 개별 사업이 끝난 뒤에도 관계망을 유지할 가능성이 높아진다.

다섯째, 데이터 기반 환류이다. 방문자 수와 소비액에 더하여 반복방문, 참여단계, 지역 내 교류, 공동활동과 지역기여를 확인할 수 있는 자료가 필요하다. 개인정보를 과도하게 수집하지 않는 범위에서 프로그램 참여이력과 재참여 여부를 관리하고, 그 결과를 다음 사업의 설계와 평가에 반영해야 한다.

3. 문화참여 생태계 모형

1) 모형의 구성

본 연구는 분석결과를 바탕으로 생활인구의 문화참여가 지역문화의 유지와 재생산으로 이어지는 문화참여 생태계 모형을 제안한다. 모형은 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여와 지역기여의 여섯 요소로 구성된다.



지역문화자원과 주민·방문자의 참여가 관계와 기여로 확장되는 순환 구조

[그림 1] 인구감소지역의 문화참여 생태계 모형

본 연구의 문화참여 생태계는 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여 및 지역기여의 6개 구성요소로 이루어진다. 그러나 이들 요소는 모든 참여자가 동일한 순서로 이동하는 선형적 6단

계 모형을 의미하지 않는다. 각 구성요소 사이의 전환은 지역 고유성과 접근성, 참여기회의 수준, 주민·예술인과의 상호작용, 후속 소통, 역할 부여 및 공동운영 구조에 따라 촉진되거나 중단될 수 있다.

지역문화자원이 외부 체류 인구에게 실제 문화접점으로 기능하기 위해서는 접근성과 지역 고유성이 확보되어야 하며, 문화접점이 실질적인 참여경험으로 전환되기 위해서는 관람을 넘어 체험·교육·창작 등 다양한 참여기회가 제공되어야 한다. 참여경험이 관계형성으로 이어지기 위해서는 주민, 예술인 및 지역조직과의 상호작용이 필요하며, 형성된 관계가 반복참여로 이어지기 위해서는 행사 종료 이후의 후속 소통과 정기적인 참여기회가 요구된다. 반복참여자가 지역기여의 주체로 전환되기 위해서는 공동기획, 운영참여, 기술공유, 자원봉사 및 후원 등 실제 역할을 부여할 필요가 있다.

또한 각 전환조건이 충족되지 않을 경우 참여자는 관계형성 이전 또는 반복참여 이전에 이탈할 수 있다. 반대로 지역기여를 통해 형성된 창작활동, 협력관계, 인적·물적 자원은 다시 지역문화자원의 유지와 새로운 참여기회의 형성으로 환류될 수 있다. 따라서 본 모형은 참여자의 순차적 이동만을 설명하는 단계모형이 아니라 지역문화자원, 참여자, 주민, 예술인, 지역조직과 정책주체 간의 상호의존성과 전환, 단절 및 환류를 함께 설명하는 생태계 모형이다(Holden, 2015; de Bernard, Comunian, & Gross, 2022).

2) 문화관계인구의 형성

본 연구는 생활인구 가운데 문화예술 활동을 매개로 특정 지역과 반복적이고 지속적인 관계를 형성한 사람을 분석상 '문화관계인구'로 지칭한다. 이는 법률상 새로운 인구유형을 제안하는 것이 아니라 생활인구의 참여 수준을 구분하기 위한 개념이다.

문화관계인구는 단순 방문객과 정주인구 사이에 존재하는 별도의 법적 인구유형이 아니다. 본 연구에서는 생활인구 가운데 문화예술 활동을 매개로 특정 지역을 반복적으로 방문하고, 주민·예술인·지역조직과 관계를 유지하며, 공동활동이나 지역기여에 참여하는 사람을 설명하기 위한 분석적 개념으로 사용한다. 문화관계인구의 판단요소는 반복 방문 여부, 문화예술 참여 수준, 지역 주체와의 관계 지속성 및 지역기여 여부로 구성한다. 다만 구체적인 횟수와 기간 기준은 본 연구에서 실증적으로 검증하지 않았으므로 후속연구의 측정과제로 남긴다.

4. 단계별 정책 추진과제

문화참여 생태계는 지역의 여건에 따라 단계적으로 구축할 필요가 있다.

문화참여 생태계는 어느 한 기관의 사업만으로 운영하기 어렵다. 지방자치단체는 지역의 인구정책과 문화정책을 연계하고 재정과 제도적 기반을 제공해야 한다. 지역문화재단과 문화시설은 참여자의

<표 5> 단계별 정책 추진과제

단계	정책목표	주요 과제
1단계: 접점형성	지역문화에 대한 접근 확대	문화자원 조사, 생활권 문화공간 연계, 소규모 상시프로그램 운영
2단계: 참여심화	관람자를 능동적 참여자로 전환	참여형 교육, 공동창작, 주민·예술인과의 교류, 후속 프로그램 제공
3단계: 관계지속	재방문과 반복참여 촉진	정기회원제, 계절별 프로그램, 온라인 소통, 체류형 프로젝트
4단계: 지역기여	문화관계인구의 역할 확대	공동기획, 자원봉사, 기술공유, 후원, 지역사업자와의 협업
5단계: 생태계환류	지역문화의 지속가능성 강화	참여성과 재투자, 지역주체 역량 강화, 사업 간 연계와 성과 환류

접점과 프로그램을 운영하고, 서로 분산된 문화활동을 연결하는 중간지원 역할을 담당한다. 주민과 지역 예술인은 문화자원의 해석과 프로그램 기획에 참여하며, 관광·숙박·상업·교육기관은 체류와 활동을 뒷받침한다. 중앙정부는 지역별 차이를 고려한 재정지원, 생활인구와 문화참여 자료의 연계기준 및 성과평가 지침을 마련할 필요가 있다.

성과평가는 유입, 참여, 관계와 기여의 네 단계로 구분할 수 있다.

<표 6> 문화참여 생태계의 성과지표

영역	지표	산정기준	주기	자료원
유입	순방문자 수	중복 제외 방문자	월·연	예약·입장자료
	평균 체류시간	총 체류시간/순방문자	월·분기	생활인구·운영자료
참여	참여율	참여자/신청자×100	사업별	운영자료
	재참가율	2회 이상 참여자/전체×100	반기·연	참여이력
	참여심화율	교육·창작·기획·운영 참여자/전체×100	반기·연	활동기록
	재방문율	2회 이상 방문자/전체×100	연	예약·회원자료
관계	관계지속기간	최초~최근 참여기간	연	참여이력
	지역주체 교류율	교류 참여자/전체×100	사업별·연	설문·활동기록
기여	공동활동 건수	기획·봉사·후원 등 합계	연	사업기록
	지역기여 참여율	기여 참여자/반복참여자×100	연	참여·사업기록

방문자 수와 소비액은 생활인구의 규모와 경제효과를 파악하기 위해 계속 활용해야 한다. 다만 이를 문화정책의 최종 성과로 보기는 어렵다. 문화참여 생태계의 성과는 방문자가 지역문화를 다시 찾는지, 참여의 수준이 높아졌는지, 지역의 사람과 조직에 관계를 형성했는지, 그 관계가 문화자원의 유지와 새로운 활동으로 이어졌는지를 함께 평가할 때 확인할 수 있다.

Ⅴ. 결론

1. 연구 결과의 요약

본 연구는 인구감소지역 생활인구의 문화참여 활성화를 위한 문화예술정책의 방향을 검토하고, 방문과 체류를 지속적인 문화참여와 지역기여로 연결하는 문화참여 생태계 모형을 제시하였다. 이를 위해 생활인구와 지역문화 관련 법령, 정부계획, 정책보고서 및 선행연구를 정책대상, 문화자원, 참여방식, 관계지속성, 추진체계와 성과평가의 여섯 범주로 분석하였다.

구체적으로 선정·제외 기준에 따라 확정한 12건의 1차 정책구조 분석자료를 6개 상위범주와 세부 하위부호에 따라 부호화하고, 분석단위의 원문 위치와 해석을 재대조하여 문서 간 공통요소와 미구체화 영역을 비교하였다.

첫 번째 연구문제와 관련하여 현행 지역문화정책은 문화시설 확충, 지역 문화자원의 콘텐츠화, 축제와 관광프로그램 운영을 통해 문화접근성과 지역의 문화매력을 높이는 데 중점을 두고 있었다. 그러나 검토한 주요 정책문서에서는 주민이 문화향유의 대상으로, 외부인이 관광객 또는 방문자로 각각 제시

되는 경향이 확인되었으며, 두 집단이 공동으로 문화활동을 기획하고 생산하는 운영구조는 상대적으로 구체화되지 않았다. 생활인구 제도 역시 지역에 머문 사람의 규모와 체류시간을 파악하는 데는 유용하지만 문화참여의 내용과 지역관계의 지속성을 설명하는 데 한계가 있었다.

두 번째 연구문제에서는 생활인구의 방문을 지속적인 문화참여로 전환하기 위한 조건으로 지역 고유성, 참여의 단계성, 관계의 연속성, 공동운영 구조와 데이터 기반 환류를 도출하였다. 지역문화자원은 외부에 홍보할 이미지가 아니라 주민과 방문자가 함께 경험하고 해석할 수 있는 활동의 기반으로 활용되어야 한다. 참여방식도 관람과 체험에 한정하지 않고 교육, 공동창작, 기획과 운영으로 확장할 필요가 있다. 문화공간의 물리적 존재보다 그 공간에서 이루어지는 능동적이고 지속적인 활동이 정주의식과 지역관계에 중요하게 작용한다는 윤서원·심규선·이윤석(2026)의 연구결과는 이러한 해석을 뒷받침한다.

세 번째 연구문제에 대해서는 지역문화자원, 문화접점, 참여경험, 관계형성, 반복참여와 지역기여가 순환하는 문화참여 생태계 모형을 제안하였다. 이 모형은 외부 방문자가 자동으로 지역의 참여주체로 변화한다고 전제하지 않는다. 문화접점, 참여기회, 후속 소통 및 공동운영 구조가 갖추어질 경우 외부 방문자는 완성된 문화상품의 소비자에서 지역문화의 유지와 재생산에 참여하는 주체로 변화할 가능성이 있다. 본 연구는 생활인구 가운데 문화예술 활동을 매개로 특정 지역과 반복적이고 지속적인 관계를 형성한 사람을 분석상 '문화관계인구'로 명명하였다.

네 번째 연구문제와 관련해서는 문화접점 형성, 참여 심화, 관계 지속, 지역기여와 생태계 환류로 이어지는 단계별 정책과제를 제시하였다. 성과평가도 방문객 수와 소비액에 한정하지 않고 참여 수준, 재방문, 주민·예술인과의 교류, 공동활동 및 지역기여를 포함하도록 확장하였다. 다만 기존의 양적 지표를 폐기하자는 것은 아니다. 생활인구의 규모와 경제효과를 나타내는 지표에 참여와 관계의 질을 보여주는 지표를 결합할 필요가 있다는 의미이다.

2. 연구의 이론적 의의

본 연구의 이론적 의의는 다음과 같다.

첫째, 생활인구를 문화정책의 관점에서 해석할 수 있는 분석범위를 확장하였다. 본 연구는 생활인구의 법적 정의를 변경하는 것이 아니라, 생활인구 가운데 외부 체류인구가 지역에서 무엇을 경험하고 누구와 관계를 맺으며 어떠한 방식으로 문화활동에 참여하는지를 추가적인 분석대상으로 제시하였다. 이를 통해 생활인구를 물리적으로 체류한 사람뿐 아니라 지역문화에 참여하고 관계를 형성하는 주체로 해석하였다.

둘째, 인구정책과 지역문화정책 사이의 연결구조를 제시하였다. 인구정책은 유입과 체류, 문화정책은 문화향유와 지역문화 진흥을 각각 주요 목표로 삼아 왔다. 문화참여 생태계 모형은 생활인구의 유입이 문화접점과 참여경험을 거쳐 관계형성과 지역기여로 이어지는 과정을 설명함으로써 두 정책영역을 연결한다.

셋째, 문화생태계 논의를 참여자의 변화과정에 적용하였다. 기존 문화생태계 연구가 창작자, 기관, 시장, 공공부문과 관객 사이의 상호의존 관계를 설명하였다면, 본 연구는 지역문화자원을 접한 방문자가 참여자와 관계인구로 변화하는 과정에 초점을 두었다. 지역문화자원에서 시작된 참여가 지역기여를 거쳐 다시 문화자원의 유지와 새로운 참여기회로 환류된다는 순환구조를 제시한 점에서 차이가 있다.

넷째, 문화관계인구라는 분석개념을 제안하였다. 문화관계인구는 법률상 새로운 인구분류가 아니라 생활인구의 문화참여 수준과 관계의 질을 파악하기

위한 개념이다. 이 개념은 단순 방문객과 정주인구 사이에 존재하는 다양한 참여방식을 설명하고, 생활인구 정책의 성과를 방문 규모 이외의 관점에서 검토할 수 있게 한다.

3. 정책적 시사점

첫째, 지역문화정책의 목표를 생활인구 유입에서 관계의 유지로 확장해야 한다. 방문객을 유치하는 사업과 방문 이후의 관계를 관리하는 사업이 분리되어서는 안 된다. 축제, 전시와 체험프로그램에 참여한 사람이 지역의 다른 문화활동을 찾고 다시 방문할 수 있도록 후속 프로그램과 소통체계를 마련해야 한다. 국회입법조사처도 생활인구 정책이 체류인구의 확대에 머물지 않고 지역과의 관계 및 장기적인 생활로 이어질 수 있도록 제도적 설계가 필요하다고 지적하였다(하혜영·임준배, 2024).

둘째, 새로운 시설의 건립보다 기존 문화공간의 연결과 운영을 우선할 필요가 있다. 인구감소지역은 시설의 이용수요와 운영인력이 부족한 경우가 많다. 문예회관, 도서관, 박물관과 생활문화센터뿐 아니라 서점, 공방, 시장, 폐교 및 마을공간을 문화접점으로 연결하면 대규모 건립비용을 줄이면서 지역 특성에 맞는 활동을 구성할 수 있다. 시설의 수보다 그 공간에서 누가 어떤 활동을 지속하는가가 중요하다.

셋째, 주민과 지역 예술인의 권한을 보장해야 한다. 생활인구 확대가 외부 방문객을 위한 행사와 상업적 콘텐츠 개발에 치우치면 주민의 일상과 지역문화가 관광자원으로만 소비될 수 있다. 주민과 예술인이 문화자원의 선정, 프로그램 기획, 운영과 평가에 참여하도록 하고, 외부 참여자의 역할과 책임도 지역 주체와 협의하여 정해야 한다.

넷째, 지역별 조건에 따라 참여경로를 다르게 설계해야 한다. 접근성이 높은 근교형 지역은 당일 방문자를 정기적인 참여자로 전환하는 프로그램이 필요하다. 거리가 먼 농산어촌은 일정 기간 머물며 창작이나 공동활동을 수행하는 체류형 프로그램이 적합할 수 있다. 예술인과 문화기획자가 부족한 지역에서는 외부 전문인력의 단기 방문보다 지역인력과 함께 활동하고 역량을 이전하는 장기 협력방식이 요구된다.

다섯째, 문화참여와 생활인구 자료의 연계가 필요하다. 지방자치단체와 문화재단은 개인정보 보호를 전제로 프로그램 참여, 재참여, 체류와 공동활동에 관한 자료를 축적할 수 있다. 문화참여 자료와 생활인구 통계의 연계 가능성을 검토하면 방문자 수만으로 파악하기 어려운 참여경로를 분석할 수 있다. 다만 개인 단위의 직접 결합은 개인정보 보호와 자료 이용 권한의 문제가 발생할 수 있으므로, 비식별화된 집계자료를 중심으로 연계하고 관계기관의 법적·윤리적 검토를 거쳐야 한다.

여섯째, 문화참여가 모든 생활인구의 정주로 이어져야 한다고 볼 필요는 없다. 인구감소지역과 관계를 맺는 방식은 정기방문, 계절체류, 창작활동, 자원봉사, 후원과 온라인 참여 등으로 다양하다. 정책의 목적은 외부인을 주민으로 전환하는 데만 있지 않으며, 서로 다른 거리와 방식으로 지역에 참여할 수 있는 관계의 폭을 넓히는 데 있다.

4. 연구의 한계와 후속연구

본 연구는 공개된 법령과 정책자료 및 선행연구를 분석하여 개념적 모형을 제시하였다는 점에서 몇 가지 한계를 지닌다.

첫째, 정책문서는 제도의 공식적인 목적과 사업구조를 보여주지만 실제 집행과정에서 나타나는 지역별 차이와 참여자의 경험을 충분히 설명하지 못한다. 후속연구에서는 문화도시, 생활문화센터, 지역축제와 예술인 체류사업 등 구체적인 사례를 선정하여 주민, 방문자, 예술인과 사업담당자를 대상으로 심층면담을 실시할 필요가 있다.

둘째, 본 연구가 제안한 문화참여 생태계 모형은

실증적으로 검증되지 않았다. 향후 델파이 조사나 전문가 내용타당도 검증을 통해 구성요소와 성과지표를 정교화할 필요가 있다. 이후 생활인구를 대상으로 설문조사를 실시하여 문화참여가 지역애착, 재방문의도와 지역기여에 미치는 경로를 검증할 수 있을 것이다.

셋째, 인구감소지역의 유형과 문화환경 차이를 모형에 충분히 반영하지 못하였다. 농산어촌, 도서지역, 접경지역, 산업쇠퇴지역과 중소도시는 생활인구의 유입 경로와 활용 가능한 문화자원이 다르다. 상이한 지역을 비교하는 다중사례 연구를 통해 모형의 공통요소와 지역별 변형요소를 구분할 필요가 있다.

넷째, 외부 체류인구의 문화참여 수준과 지역관계의 질을 설명하기 위한 분석적 개념으로 문화관계인구를 제안하였다. 문화관계인구는 법률상 새로운 인구분류가 아니라 반복 방문, 문화참여, 관계지속 및 지역기여를 함께 검토하기 위한 개념적 장치이다. 따라서 이 개념의 정책적 활용을 위해서는 후속연구를 통해 측정기준과 적용범위를 검증해야 한다.

기존 관계인구가 특정 지역과 지속적으로 관계를 맺는 다양한 외부인을 포괄한다면, 본 연구의 문화관계인구는 이 가운데 문화예술 활동을 관계형성의 핵심 매개로 삼는다는 점에서 구별된다. 따라서 1회의 관광방문이나 문화행사 관람, 문화활동과 무관한 업무상 체류는 그 자체만으로 문화관계인구로 판단하지 않으며, 반복적 문화참여, 지역주체와의 관계지속 및 지역기여 여부를 주요 판단요소로 본다.

이와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 생활인구 정책을 지역문화 참여의 관점에서 검토하고, 일시적 방문이 지속적인 지역관계로 발전하는 과정을 문화참여 생태계로 구조화하였다는 데 의미가 있다. 인구감소지역의 문화정책은 더 많은 사람을 한 번 방문하게 하는 데서 그칠 수 없다. 지역의 문화자원을 함께 경험하고 만들며 다시 찾을 수 있는 관계를 형성할 때 생활인구는 지역문화의 지속가능성을 높이는 실질적인 참여주체가 될 수 있다.

참고문헌

고용수 (2025). 문화예술공간을 통한 지역공동체 만들기: 소멸위험 지역 사례와 활성화 방안을 중심으로. 한국예술연구, 47, 53-78.

김연진, 이희재, 이지아 (2024). 인구위기에 따른 지역문화시설 역할 변화예측 및 대응방안 연구. 정책연구 2024-13. 한국문화관광연구원.

김주진 (2019). 지역 애착도와 복합문화시설 만족도가 재방문 의도에 미치는 영향: 광주광역시 국립아시아문화전당을 사례로. 지역개발연구, 51(2), 109-126.

김창진, 채경진 (2025). 문화도시 사업이 주민의 정주인식에 미치는 영향: 춘천 문화도시 사업 참여자를 대상으로. 문화정책논총, 39(1), 95-125.

노영희, 곽승진 (2024). 인구소멸시대 공공도서관의 과제와 역할변화에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 58(4), 5-27.

류인평, 김시백 (2023). 지역축제 체험요소가 장소애착, 태도, 만족도에 미치는 영향: 군산시간여행축제 중심으로. 호텔리조트연구, 22(6), 273-296.

문화체육관광부 (2023). 지방시대 지역문화정책 추진전략. 문화체육관광부 정책자료.

문화체육관광부 (2025). 문화한국 2035: 문화로 여는 미래, 문화로 빚는 미래, 행복과 성장을 만드는 문화의 힘. 문화체육관광부 보도자료.

박혜련 (2024). 인구감소 지역의 여가 소비 현황과 과제. KCTI 인사이트, 2. 한국문화관광연구원.

법제처 국가법령정보센터. 「문화기본법」.

법제처 국가법령정보센터. 「인구감소지역 지원 특별법」.

법제처 국가법령정보센터. 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」.

법제처 국가법령정보센터. 「지역문화진흥법」.

송인방, 조희정, 이영재 (2023). 새로운 인구 개념의 정책 적용 가능성과 과제: 일본의 관계인구를 중심으로. 21세기정치학회보, 33(3), 29-58.

윤서원, 심규선, 이윤석 (2026). 문화도시의 프로그램과 거점 공간은 어떻게 정주의식을 향상시키는가?: 서귀포 문화도시 실증 분석을 중심으로. 문화정책논총, 40(1), 93-123.

이민주, 김슬기, 김의준 (2023). 지방소멸 위기지역 유형화와 특성 분석. 도시연구, 23, 93-137.

이원도, 김영롱 (2024). 인구감소지역 일상생활의 공간적 범위에 관한 연구. 국토연구, 120, 117-133.

이의신, 김선영 (2023). 지역 예술관광 활성화 요인에 관한 탐색적 고찰. 미래사회, 14(3), 47-63.

이희창, 박희봉, 정우일 (2004). 지역주민의 정주의식에 미치는 영향요인 분석. 한국정책학회보, 13(3), 147-168.

정영아, 김윤지 (2021). 머무르고 싶은 지역이란?: 지방정부 서비스와 재정이 지역애착과 거주기간에 미치는 영향. 한국지방자치학회보, 33(3), 55-76.

정정옥 (2020). 강릉지역축제의 경험적 가치가 지역애착도에 미치는 영향: 지역축제의 긍정적 감정반응을 매개변수로. 호텔리조트연구, 19(4), 117-137.

하혜영, 류영아 (2022). 새로운 인구개념인 "생활인구"의 의미와 향후 과제. 이슈와 논점 제2013호. 국회입법조사처.

하혜영, 임준배 (2024). 지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제. NARS 현안분석 제316호. 국회입법조사처.

행정안전부 (2021. 10. 18.). '인구감소지역' 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다! 행정안전부 보도자료.

행정안전부 (2025). 「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정」. 행정안전부고시.

행정안전부·국가데이터처 (2026. 5. 28.). 2025년 4분기 인구감소지역 생활인구 산정 결과. 행정안전부 보도자료.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27-40.

de Bernard, M., Comunian, R., & Gross, J. (2022). Cultural and creative ecosystems: A review of theories and methods, towards a new research agenda. *Cultural Trends, 31*(4), 332-353.

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE Open, 4*(1), 1-10.

Holden, J. (2015). *The ecology of culture: A report commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project.* Arts and Humanities Research Council.

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.

투고일자: 2026. 8. 31.
심사일자: 2026. 9. 29.
게재확정일자: 2026. 10. 4.

미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 349~372.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.349

Cultural and Arts Policy Directions for Promoting Cultural Participation among the Living Population in Population-Declining Areas:
Developing a Cultural Participation Ecosystem Model

WooSeob Kim

Sungkyunkwan University

This study examines cultural and arts policy directions for promoting cultural participation among the living population in population-declining areas. The study also proposes a cultural participation ecosystem model explaining how visits by non-resident populations can develop into sustained participation and local contribution. Twelve policy documents, including laws, government plans, living population statistics, and public research reports, were selected and examined through qualitative document analysis. The documents were analyzed across six categories: policy target, cultural resources, mode of participation, relationship continuity, governance, and performance evaluation. The results showed that current policies specify relatively concrete instruments and indicators for cultural facilities, tourism content, visitor attraction, and consumption. However, mechanisms linking visits to deeper participation, relationships with residents and artists, repeated participation, and local contribution remain underdeveloped. Five policy conditions were derived: local distinctiveness, gradual deepening of participation, continuity of relationships, collaborative governance, and data-based feedback. Based on these findings, the study proposes a cyclical ecosystem model linking local cultural resources, points of cultural contact, participatory experiences, relationship building, repeated participation, and local contribution. Through the model, the study introduces the concept of a "culturally connected population." The findings suggest that living-population policy should move beyond visitor numbers and consumption toward the depth of participation, continuity of relationships, and local contribution.

Key words: Population-Declining Areas, Living Population, Staying Population, Regional Cultural Policy, Cultural Participation Ecosystem