



지방자치 정책 Brief

2022. 10.
NO.153

행정환경변화에 따른 주민개념 재정립의 쟁점과 과제 : 제2주소 제도 도입을 중심으로

김지수 부연구위원

주요내용

행정환경변화에 따른 주민개념 재정립 필요성

- 행정환경변화에 따라 1인 1주소 원칙에 근거한 주민개념이 재정립될 필요가 있음
 - 첫째, 국민의 라이프 스타일 변화를 반영한 주민개념 재정립을 통해 정확한 행정 수요를 측정함으로써 행정서비스를 제고 하기 위함
 - 둘째, 인구감소지역의 주민 수 증가를 위한 대안으로써 활용하기 위함

주민개념 재정립에 관한 2가지 쟁점

- (쟁점1) 주민 개념 재정립을 통해 인구감소지역의 문제를 개선할 수 있는가?
 - 영국과 프랑스의 제2주소 활용인구의 특성을 분석한 결과 영국의 경우는 도시 지역의 제2주소 활용인구가 전체 지역 평균보다 약 6배 높게 나타남. 반면, 프랑스의 경우 전체의 60%가 해안가 등 휴양지에 밀집함. 즉, 해당 국가의 제2주소에 대한 개념정립 및 제도운영방식, 문화사회적 풍토 등에 따라 분포의 차이가 있으므로 반드시 인구감소지역의 문제개선에 기여한다고 보기 어려움
- (쟁점2) 제2주소 제도 도입에 따른 행정비용과 편익 간 이익형량은 어떠한가?
 - 국내의 경우, 전국민의 약 1.67%가 제2주소를 활용할 것으로 추정되며, 이는 독일의 제2주소 활용인구(약 1.47%)와 유사함. 그러나 독일의 경우 제2주소에 대해 세금을 부과할 경우 제2주소 등록자수가 급격히 감소하는 등의 사례가 발견되고 있음. 제2주소에 대한 권리와 의무를 어떻게 설계하는지에 따라 제도의 활용가능성과 제도 도입에 대한 비용편익이 변화될 수 있음

향후의 과제

- 행정환경변화의 속도가 점차 가속화됨에 따라 주민개념의 재정립 필요성은 있지만, 제도도입의 효과를 측정할 수 있는 지표개발 및 통계자료의 축적, 제2주소 주민의 선거권, 참여권 등 주민으로서의 권리와 지방세납부 등 주민의무 범위에 대한 사회적 합의가 전제될 필요가 있음

01

행정환경변화에 따른 주민개념 재정립 필요성과 쟁점



주민의 개념에 대한 법적 근거

- 「지방자치법」 상 주민의 개념에 따르면, '주민'은 '해당 지방자치단체 구역에 주소를 가진 자'로 정의되며, 「주민등록법」 제10조 제2항에 따라 1인 1주소의 원칙이 적용됨



행정환경변화와 주민개념 재정립 필요성

- 행정환경변화에 따른 주민개념 재정립 필요성은 다음과 같은 2가지 관점에서 제기됨
- 시대의 변화에 따라, 사람들의 라이프스타일도 변화되었으며 예를 들어 혁신도시로의 공공기관이전, 5도2촌 라이프, 듀얼라이프 등 사실상 2개 이상의 거주지에서 생활하는 인구가 증가됨. 그러나 법적으로 2개의 주소를 둘 수 없기 때문에 이들이 발생시키는 행정수요는 제2의 거주지 지방자치단체가 부담하게 되는 반면, 납세의 의무는 주소지 지방자치단체에 이행하게 되는 문제가 발생됨
- 다른 한편에서 인구감소지역의 경우 인구감소의 추세를 전환하기 위한 대안으로 주소이전 없이 거주하고 있는 인구와 단기체류인구 등을 주민으로 포함시킴으로써 주민수를 증가시키는 방안을 검토하고 있음(전북연구원, 2020; 대구경북연구원, 2021)



주민개념 재정립에 관한 쟁점

- 위 주민개념 재정립 필요성에 관한 사회적·정책적 논의에 관해 12명의 전문가 FGI 실시 결과, 제2주소의 허용을 통한 주민개념 재정립은 행정수요 불일치의 문제를 해결할 수 있다는 점은 비교적 명백하지만 과연 인구감소문제를 해결하는데 도움이 될 수 있는지에 대해서는 이견이 있음
 - (쟁점1) 주민 개념 재정립을 통해 인구감소지역의 문제를 개선할 수 있는가?
- 또한 제2주소 제도 도입에 따라 소요되는 행정비용 등을 고려하였을 때, 제도 도입의 실익이 있는지에 대한 차원에도 이견이 있음
 - (쟁점2) 제2주소 제도 도입에 따른 행정비용과 편익 간 이익형량은 어떠한가?

02

쟁점1

주민개념 재정립을 통해 인구감소지역의 문제를 개선할 수 있는가?



해외의 제2주소 주민의 거주 경향

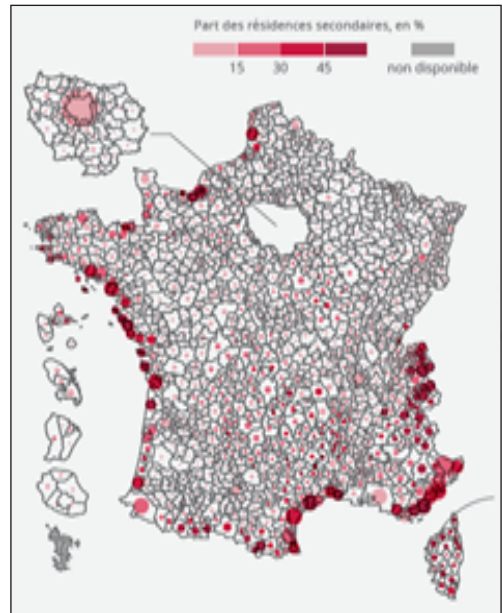
- 영국의 경우 주소 등록제도가 없지만, 센서스 조사를 통해 정기적으로 부주소를 두는 인구를 집계함
 - 인구 1,000명당 제2주소를 가지고 있는 주민은 상대적으로 대도시가 많이 분포되어 있는 동부(East), 런던(London), 남동부(South East), 남서부(South West), 웨일즈(Wales)지역에 집중되어 있으며, 영국의 수도인 런던의 경우 인구 천 명당 제2주소를 가지고 있는 주민은 185명으로 런던을 제외한 도시 전체 평균 31명보다 압도적으로 많은 것을 볼 수 있음(영국 통계청 자료)
- 프랑스의 경우 2019년 기준 제2주소는 총 1,976천개(개인소유 기준) 정도이며, 이 중 2/3은 60세 이상 가구 소유이고 전체의 60%는 해안가 등 휴양지에 위치하고 있음(프랑스 통계청 자료)

영국 지역별 제2주소 현황

지역	해당지역 전체 인구	거주민 중 이중주소를 가지고 있는 주민	해당지역인구 1,000명 당 이중주소를 가지고 있는 주민
NORTH EAST	2,596,886	26,731	10
NORTH WEST	7,052,177	85,346	12
YORKSHIRE AND THE HUMBER	5,283,733	72,753	14
EAST MIDLANDS	4,533,222	78,829	17
WEST MIDLANDS	5,601,847	85,430	15
EAST*	5,846,965	122,683	21
LONDON*	8,173,941	166,605	20
SOUTH EAST*	8,634,750	184,616	21
SOUTH WEST*	5,288,935	130,055	25
WALES*	3,063,456	60,965	20

주: 지역*-대도시 분포지역, 2011년 최신 조사 자료 기준
자료: 영국 통계청

프랑스 지역별 제2주소 비율



주: 빨간색-제2주소 밀집지역
자료: 프랑스 통계청

03

쟁점2

제2주소 제도 도입에 따른 행정비용과 편익 간 이익형량은 어떠한가?



제2주소제도 도입의 비용·편익

- 국내의 경우 관련 자료의 부족으로 제2주소제도 활용을 할 것으로 예상되는 정책대상집단을 정확하게 예측하는데 한계가 있으나, 최대 약 86만3천명(전국민의 약 1.67%)로 예상됨
 - 활용에 예상되는 정책대상집단 규모는 비교적 적을 것으로 예상됨
 - 전문가 FGI 결과 제2주소제도 도입을 통한 지방세 납부액, 주민수증가에 따른 지방자치단체 재정·인력 등에 대한 편익(B)과 제2주소 신고 및 확인 등을 위한 행정 처리와 제2주소 주민의 권리와 의무 범위에 대한 사회적 갈등 등의 비용(C)을 고려할 때 아직은 시기상조라는 의견이 대부분임
- 독일의 경우, 지역에 따라 제2주소에 대한 2차거주지세(Zweitwohnsitzsteuer)를 조례로 채택할 수 있음. 독일의 경우 제2주소를 가지는 주민의 비율은 전체의 약 1.47%이며, 제2주소에 대한 세금부과시 해당지역의 제2주소 이용자 수가 급격히 감소하는 사례가 발견됨(독일통계청, 2016; 슈투트가르트시 통계자료, 2011)

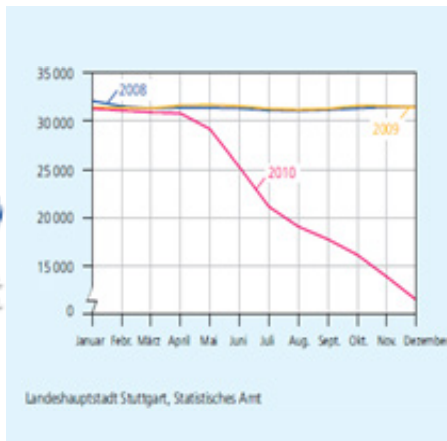
독일의 지역별 제2주소에 대한 세금징수여부 분포와 제2주소지세 도입 후 제2주소지와 주주소지 등록자 수 변화

〈지역별 제2주소지 세금징수여부 분포〉



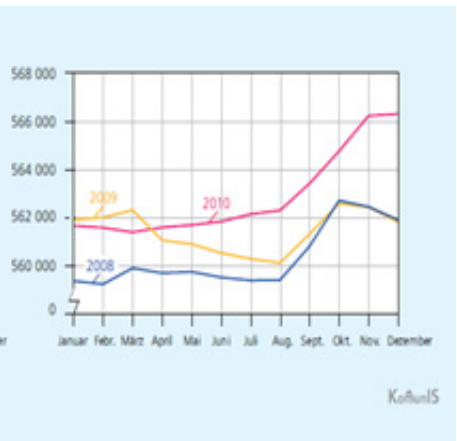
자료: 독일통계청, 2016

〈제2주소지 등록자수 변화〉



자료: 슈투트가르트시 통계자료, 2011

〈주주소지 등록자수 변화〉



Kofu15

04

쟁점별 분석결과와 과제



쟁점별 분석 결과

- (쟁점1) 제2주소제도의 도입을 통해 인구감소지역의 문제를 개선할 수 있는가?
 - 제2주소에 대한 기준을 어떻게 정하는지에 따라서 어떤 지역에 제2주소를 두는 주민이 생길지가 달라질 수 있음
- (쟁점2) 제2주소제도의 도입에 따른 행정비용과 편익 간 형량은 어떠한가?
 - 제2주소 제도 도입을 위해서는 비용편익에 대한 분석이 필수적이므로 이를 위해 제2주소제도 활용가능 인구에 대한 자료축적이 필요함
 - 특히 제2주소 주민에 대해 정부서비스의 수혜권을 부여하는데 대하여는 이견이 없으나, 선거권·참여권 등 주민으로서의 주요 권리를 어떤 수준까지 제공하고, 지방세납부 등 주민의 의무는 어떤 수준까지 부과해야 할지에 대한 사회적 합의가 필요함



주민개념 재정립을 위한 향후의 과제

- 행정환경변화의 속도가 점차 가속화됨에 따라 주민개념의 재정립 필요성은 필요하지만, 제도도입의 효과를 측정할 수 있는 지표개발 및 통계자료의 축적, 사회적 공감대의 형성 등이 전제될 필요가 있음

참고문헌

대구경북연구원(2021) 듀얼 라이프 및 경제영토 확장 전략 연구용역. 경상북도
 전북연구원(2020) 전북 체류인구 활성화 방안. 정책연구 2020-20
 독일통계청(2016) 2016년 게마인데의 제2주소지주택세 징수 통계(Zweitwohnungsteuer 2016)
 슈투트가르트시 통계자료(2011) Schmitz-Veltin, Ansgar, Entwicklung der Haupt- und Nebenwohnungen
 in Stuttgart im Jahr 2010, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, S.162(163)
 영국통계청(2011) Office for National Statistics(<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/datasets/2011censussecondaddresssestimatesforlocalauthoritiesinenglandandwales>)
 프랑스통계청(2021) Insee Première, no.1871. 2021년 8월 자료(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5416748>)

내용문의

김지수 한국지방행정연구원 지방행정혁신실 부연구위원(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)

지난호
보기