

지방자치 정책브리프

새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제(Second Address)¹⁾ 도입 방안

새로운 시각의 인구 정책 필요

인구 정책은 크게 인구증대 정책과 인구관리 정책으로 구분할 수 있으며, 지금까지는 주로 인구증대에 초점을 맞추고 정책이 추진되었음

- 최근 인구·소득 등 다양한 측면에서 지역 간의 불균형이 심화 되고 있으며, 이에 따라 인구가동 및 균형발전을 위한 인구관리 정책의 추진 필요성이 제기되고 있음
- 인구관리 측면에서도 지금까지는 주민등록상 주소지를 기준으로 인구 규모를 파악하고, 공공서비스 공급에서의 효율성을 제고하는데 초점²⁾을 맞추어 왔음
- 이로 인해 공법상 관계에서 ‘주소’는 주민등록에 기재된 하나의 고정된 주소만을 의미하는 것으로 해석되고 있으며, 세법 관련 판례에서도 우리나라는 주소 단수주의를 전제³⁾하고 있음

그러나 주민등록상 주소지와 실제 생활지역 간의 불일치 현상이 증가하고 있으며, 이로 인해 공공서비스 공급의 비용·편익 간 괴리가 발생할 수 있음

- 교통·통신의 발달로 인해 원거리로 통근·통학을 하는 유동인구가 증가하고 있으며, 이에 따라 상주인구와 주간인구 간 차이가 크게 발생하는 지역⁴⁾이 나타나고 있음
- 특히 지방으로 이전한 공공기관 임직원 중 실제 가족동반 이주율은 32.5%로 대부분이 주민등록상 주소지가 아닌 제2의 지역에서 숙소를 마련하여 생활하고 있음(국토교통부, 2017)

지금까지는 주민등록상의 거주인구를 기준으로 인구의 양적 확대에 초점을 맞추어 왔지만, 앞으로는 인구의 이동성을 반영할 수 있는 인구관리 정책을 추진할 필요성이 있음

- 이와 관련해 제주특별자치도는 도시기본계획 수립 시 상주인구와 1일 체류인구를 더한 ‘계획인구’ 개념을 활용하고 있으며, 프랑스는 거주인구와 관광인구를 더한 ‘체류인구’ 개념을 활용하여 지역균형발전 정책을 추진하고 있음
- 우리나라의 경우 전남, 경북, 강원, 경남 등 비수도권 도 지역에서 주민등록인구와 체류인구 간 차이가 크게 나타나고 있음

■ 체류인구 현황(2017년 기준) ■

구분	주민등록인구(A)		관광객 수(B)		체류인구(C=A+B)		차이(D=C-A)	
	명	순위	명	순위	명	순위	명	순위
서울	9,857,426	2	14,606,081	10	24,463,507	9	14,606,081	10
부산	3,470,653	3	8,159,615	12	11,630,268	12	8,159,615	12
대구	2,475,231	7	11,679,988	11	14,155,219	11	11,679,988	11
인천	2,948,542	5	6,485,610	15	9,434,152	13	6,485,610	15
광주	1,463,770	14	6,727,894	14	8,191,664	15	6,727,894	14
대전	1,502,227	13	7,149,187	13	8,651,414	14	7,149,187	13
울산	1,165,132	15	5,171,954	16	6,337,086	16	5,171,954	16
세종	280,100	17	615,884	17	895,984	17	615,884	17
경기	12,873,895	1	76,433,499	1	89,307,394	1	76,433,499	1
강원	1,550,142	12	41,054,763	4	42,604,905	4	41,054,763	4
충북	1,594,432	11	23,785,413	8	25,379,845	8	23,785,413	8
충남	2,116,770	8	24,175,857	7	26,292,627	7	24,175,857	7
전북	1,854,607	10	36,977,069	6	38,831,676	6	36,977,069	6
전남	1,896,424	9	50,791,613	2	52,688,037	2	50,791,613	2
경북	2,691,706	6	47,450,271	3	50,141,977	3	47,450,271	3
경남	3,380,404	4	38,358,535	5	41,738,939	5	38,358,535	5
제주	657,083	16	16,385,494	9	17,042,577	10	16,385,494	9
합계	51,778,544		416,008,727		467,787,271		416,008,727	

자료 : 김동영·김형오(2018)를 바탕으로 수정·보완

- 1) '복수주소제'는 개인이 주민등록상 주소 이외에 제2의 주소를 선택할 수 있도록 하는 것을 의미하며, 기존에 논의되었던 '이중주소제'와 유사한 개념으로 파악할 수 있다.
- 2) 「주민등록법」 제1조는 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적절하게 처리하는 것을 목적으로 하고 있으며, 제23조는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 의한 등록지를 공법 관계에서의 주소로 한다고 규정하고 있다.
- 3) 주소의 판정과 직접 관련된 판결(대법원 1985.7.9. 선고 83누557 판결; 대법원 1990.8.14. 선고 89누8064 판결; 대법원 2011.4.28. 선고 2010두15056 판결; 서울고등법원 1994.3.23. 선고 92구36016 판결 등)들을 살펴보면 모두 주소 단수주의를 전제로 한 것이라고 할 수 있다.
- 4) 경기를 제외한 모든 도 지역의 주간인구지수가 100을 넘고 있다는 점을 고려할 때, 도 지역은 주민이 필요로 하는 것보다 많은 수준의 공공서비스를 공급하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

복수주소제 관련 구체적 논의는 부족한 실정

복수주소제와 관련된 선행연구는 거의 수행되지 않았으며, 신원득 외(2012)의 보고서 중 일부 내용으로 복수주소제의 도입 필요성이 제기된 바 있음

- 이 보고서는 수도권과 비수도권 간의 인구분포 불균형을 해소하기 위한 방안으로 복수주소제의 도입 필요성을 제시하였음
- 비수도권으로의 인구이동을 강제할 수 없는 상황에서 정책적으로 주소제를 변화시켜 수도권과 비수도권 간 인구 불균형을 해소해야 한다고 주장하였음

복수주소제에 관한 논의는 최근 부산일보(5월 8일, 9일)의 보도를 통해 다시 제시되었음

- 이러한 복수주소제는 수도권에 거주하는 주민이 자신의 고향이나 은퇴 후 살고 싶은 지역 또는 직장 문제로 실생활을 하는 지역을 복수 주소지로 선택할 수 있게 하는 제도임
- 복수주소제를 통해서 지방의 급격한 인구감소에 대처하고, 지방세와 지방교부세의 배분 등을 통해 지역 간 재정격차 완화 효과도 얻을 수 있을 것으로 기대하고 있음

그러나 지금까지 제시된 복수주소제 관련 논의들은 구체적인 추진방안을 제시하지 못하고 있음

현행 법령 내에서의 복수주소제 도입 방안

이주활성화지역 지원 사업

- 지속적인 인구 감소로 인해 소멸위험지역에 해당되는 지방자치단체를 ‘이주활성화지역’으로 지정하고, 이주활성화지역으로 이주하거나 이주할 계획을 가지고 있는 개인에게 ‘거소’나 ‘가주소’로 등록할 수 있도록 하여 다양한 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 수 있음
 - 「민법」 제19조부터 제21조까지 규정된 거소 및 가주소의 개념을 적용하여 이주활성화지역에서 일정한 법률 행위를 할 수 있도록 특례를 제공하는 방안임
 - 현재 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」과 「국가균형발전 특별법」에서 규정하고 있는 ‘낙후지역’, ‘지역활성화지역’, ‘투자선도지구’, ‘특수상황지역’에 대한 특례 등을 참고하여 이주활성화지역 운영 방안을 마련할 수 있을 것으로 생각됨
 - 이주활성화지역 지정을 통해 개인이 주소지 이외의 거소 또는 가주소를 보유하도록 하는 방안은 소멸위험지역을 적용 대상으로 한정할 필요성이 있음
 - 그리고 이주활성화지역에 필요한 재원은 ‘국가균형발전특별회계’, ‘낙후지역발전특별회계’ 등을 통해 충당하는 방안을 검토할 수 있음

고향이주 희망자 지원 사업

- 일본의 ‘고향이주 교류촉진 프로젝트⁵⁾’를 참고하여 우리나라 실정에 맞는 ‘고향이주 희망자 지원 사업’을 추진하는 방안을 검토할 수 있음
- 첫 번째 방안으로 현재 추진 중인 ‘고향사랑기부제도’와의 연계성을 통해 고향이주 희망자가 자신이 원하는 지역을 거소나 가주소로 등록할 수 있도록 할 수 있음
 - 개인이 미래에 이주하고자 하는 지역에 고향사랑기부금을 기부하면, 해당 지방자치단체는 개인에게 명예주민증을 발급하여 거소 또는 가주소로 등록할 수 있도록 하여 지역주민과 유사한 권리와 의무를 부여함
 - 지방자치단체가 고향이주 희망자 지원 사업을 통해 일정 비율 이상의 이주희망자 모집에 성공하면, 국가는 해당 사업을 추진하기 위한 비용을 특별교부세 등을 통해서 지원함
 - 이주희망자가 지방자치단체에 기부한 고향사랑기부금은 고향이주 희망자 지원 사업을 추진하기 위한 용도로만 사용함
 - 고향사랑기부제도와 연계하는 방안의 경우 현재 거주하고 있는 주소지를 제외하고 나머지 모든 지역이 적용 대상이 될 수 있음
- 두 번째 방안으로 일정 기간 이내에 특정 지역으로의 이주를 확약한 개인에게 향후 이주에 필요한 활동에 대해 특례를 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있음
 - 이주를 확약한 지역에 주택이나 토지 등을 구입하고 가주소를 설정한 경우에는 주민세 등 지방세 중 일부를 가주소 지역에 납부할 수 있도록 함
 - 또한 주택 및 토지 구입에 대한 세제 감면 혜택(취득세, 양도소득세 등), 보육·의료·보건 등에 관한 바우처 제공, 공공 시설 사용료 할인 등의 혜택을 제공함
 - 이주의사를 밝히고 몇 년 이내에 이주를 해야 할 것인지에 대한 결정 등이 필요하며, 이주확약을 이행하지 않을 경우에는 제공받은 혜택의 반환 및 제재 조치 등이 수반됨
 - 일정 기간 이내에 특정 지역으로의 이주를 확약하는 방안의 경우에는 적용 대상을 출생지, 직장 소재지, 학교 소재지 등으로 한정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

- 고향이주 희망자 지원 사업의 재원은 특별교부세로 총당하는 방안을 검토할 수 있음
 - 일본의 경우 고향이주 교류촉진 프로젝트를 포함하여 관계인구 창출 사업에 약 15억 엔 정도의 특별교부세가 지원되고 있음(홍근석·염명배, 2019)
 - 우리나라도 특별교부세 중 국가지방협력수요(구 시책수요) 재원을 통해 고향이주 희망자 지원 사업을 추진하는 지방자치단체를 지원할 수 있을 것으로 생각됨
- 5) 일본에서는 농어촌 지역의 인구 감소에 대응하기 위한 방안으로 고향이주 교류촉진 프로젝트를 실시하고 있다. 고향이주 교류촉진 프로젝트는 고향납세(Government Crowd Funding)를 계기로 지속적 교류를 갖는 활동을 통해서 관계인구를 증가시키고 미래의 이주·정주인구로 연결하는 것을 목적으로 하고 있다.

법령 개정을 통한 복수주소제 도입 방안

Second Address 제도

- 현행 주민등록상 주소는 가족관계등록·범죄조회·선거관리 등과 같은 분야에서 사용하도록 하고, 세무·금융 등 기타 분야에서는 제2의 주소(Second Address)를 선택할 수 있도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있음
 - 행정안전부에서 관리하고 있는 현행 주민등록제도를 최대한 인정하되, 주민등록상 주소가 반드시 필요하지 않은 분야에서는 개인이 자유롭게 제2의 주소를 선택할 수 있도록 함
 - 이를 위해서는 「주민등록법」의 개정을 통해 주민등록상 주소 이외의 제2의 주소에 대한 추가 규정이 필요하며, 제2의 주소가 적용되는 분야의 관련 법령들도 개정이 필요함
- 이러한 Second Address 제도는 법학계를 중심으로 제시되어 온 Second Number 제도와의 연계를 통해 추진할 수 있을 것으로 판단됨
 - Second Number 제도는 개인정보보호 측면에서 주민등록번호의 사용 영역을 최소한으로 한정하고, 조세·금융 등 분야에서 납세번호와 같은 제2의 개인식별번호를 사용하도록 하는 것을 의미함(손형섭, 2015; 고문현 외, 2017)
 - 독일, 일본, 미국 등의 경우 2개 이상의 개인식별번호를 사용할 수 있도록 하고 있음
 - 인구의 지역 간 이동성이 급격하게 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 현행 주민등록제도의 경직성을 보완할 수 있는 Second Address 제도의 도입을 검토할 필요성이 있음
- Second Address 제도를 도입함에 있어서 일부 지역을 대상으로 시범사업을 우선적으로 실시할 필요성이 있음
 - 이러한 시범사업을 통해 Second Address 제도가 갖는 장단점을 파악하고, 우리나라의 현실에 적합한 제도로 수정·보완하기 위한 노력이 필요함
 - 시범사업의 대상은 직장이나 학교 등의 문제로 인해 주민등록상 주소지와 실제 주거지 간 불일치가 발생하고 있는 주민이 많은 지역을 우선적으로 고려해 볼 수 있음
 - 즉, ① 도 지역 중에서 중간인구지수가 높은 시·군, ② 공공기관 이전으로 인해 임시 거주 및 출퇴근 비율이 높은 시·군, ③ 대학, 공공 교육기관, 군부대 등과 같이 특정한 시기에 불특정 다수가 주민등록상 주소 없이 생활하는 비율이 높은 시·군을 대상으로 시범사업을 실시하는 방안을 고려할 수 있음

▶ 내용문의 : 홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)

자번호 보기 : 지방자치단체 생활SOC 운영이 더 중요하다 - 문화·체육시설 중심으로 - (황재민 부연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.