

세계지방자치동향



지방행정

- (한국) 광주광역시 은둔형 외톨이 지원 조례
- (일본) 일본의 지방창생(創生) 전개와 분산형 국가 만들기
- (독일) 독일의 복수주소 체계 및 시사점

광주광역시 은둔형 외톨이 지원 조례

- 행정안전부는 2020년 말에 ‘2020년 지방의회 우수사례 경진대회’를 열고 한해 지방의회 의정 활동 중 우수한 10개 사례를 선정했음
 - 지난 2019년에 이어 두 번째로 개최된 경진대회는 풀뿌리 민주주의 기관으로서 지방의회의 노력과 성과를 평가하고, 주민생활 접점에서 생활정치를 실현하는 지방의회의 의정활동 우수사례를 확산하기 위해 개최되었음
 - 지방의회 우수사례 선정은 지역경제, 사회복지환경 등 총 6개 부문으로 나눠 진행했으며, 지방의회를 대상으로 공모를 받은 결과 35개 지방의회에서 50개의 사례(광역 28개, 기초 22개)를 제출했음

표 1 | 2020 지방의회 우수사례경진대회 결과 및 주요 내용

지방의회 (수상결과)	주요 내용
경상남도 의회 (대상)	<청년, 스스로 묻고 길을 찾다! ‘경상남도 청년 7조례’> <ul style="list-style-type: none"> ■ 청년의 생활안정과 주거지원 및 다양한 계층의 청년을 지원할 수 있도록 「경상남도 청년 7조례*」 제정 추진 <ul style="list-style-type: none"> * 청년창업지원조례, 프리랜서 권익보호 및 지원조례, 청년문화육성 및 지원조례, 청년생활안정지원조례, 청년주거지원조례, 개인형이동장치 이용안전조례, 청년공간 설치 및 운영 조례 ■ 청년 일자리에 단순 초점을 맞추기보다, 직업·생활주거 등 ‘청년의 삶’을 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 의의
서울 특별시 의회 (최우수상)	<행정사무감사 시민제보 활성화> <ul style="list-style-type: none"> ■ 서울특별시의회가 행정사무감사를 실시하기 전에 시정의 위법·부당한 사항 등에 대해 시민 의견을 수렴하여 내실 있는 행정사무감사 수행 <ul style="list-style-type: none"> * 주요시책사업 개선 필요사항, 보조금 부당수령 등 예산낭비 사례, 기타 시민 생활불편사항 ■ 시민제보 참여 활성화 토대를 마련하여 소통하는 지방의회를 확립, 나아가 지방의회의 집행부에 대한 견제감시 기능의 충실한 수행
광주 광역시 의회 (최우수상)	<광주광역시 은둔형 외톨이 지원 조례 제정> <ul style="list-style-type: none"> ■ 은둔형 외톨이* 지원근거가 미흡한 점에 주목, 전국 최초로 조례를 제정하여 은둔형 외톨이가 사회구성원으로 인간답게 생활할 수 있도록 지원 <ul style="list-style-type: none"> * 사회경제문화 등 사유가 복합적으로 작용해 일정기간 이상을 자신만의 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 생활해 정상적인 사회활동이 현저히 곤란한 사람 ■ 은둔형 외톨이 지원 조례 제정으로 3년마다 실태조사 시행, 5년마다 은둔형 외톨이 지원계획을 수립하여 체계적 지원 가능

지방의회 (수상결과)	주요 내용
강원도 의회 (우수상)	<강원도 신산업 육성과 일자리 창출을 위한 조례 제정> ■ 이모빌리티 산업을 강원도의 혁신성장 신산업으로 육성발전 ■ 동시에 중소기업 간 협업을 통해 강원형 일자리 사업모형을 구축한 점이 큰 성과
충청남도 의회 (우수상)	<조례제정을 통한 석탄화력발전소 영아가정 지원> ■ 조례 제정을 통해 4개 시군(보령·당진·서천·태안) 석탄화력발전소 5km 내, '19년 출생아 가정 100여 가구에 공기청정기 보급 ■ 영아가정의 건강 위해적 요소에 대한 선제적 예방, 피해 주민의 복지향상 도모
전라북도 의회 (우수상)	<폭우피해 원인규명 활동 및 조사> ■ 지방의회가 직접 집중호우, 섬진강담양댐댐 과다방류로 발생한 피해 원인을 규명하는 등 주민의 풀뿌리 대표기관으로 의회의 신뢰성을 제고 * 수자원공사 매뉴얼 준수 여부 및 개선사항, 호우 전·후 담수량 및 방류체계 문제점, 댐·하천 관리 체계 관련 검토, 댐 관련 기관 역할 및 협조체계 분석, 피해보상 대책 등 ■ 지역주민의 안전, 재산상 피해에 대한 원인 규명을 지방의회가 조사했다는 점에서 적극적인 의정활동을 통해 지방의회 위상 강화에 기여
제주특별 자치도 의회 (장려상)	<도민과 함께하는 따뜻한 의정 실현을 위한 의회의 변화> ■ 코로나19 위기 대응 및 집행부의 합리적인 견제기구로서 의회의 역할을 충실히 수행하기 위해 의회 내부부터 변화하는 다각적인 혁신 추구* * 의회 역량 강화를 위한 '의회혁신기획단 출범 운영', 도민에게 다가가는 탈권위 행보, 의원 공무국외출장 제도 개선, 제2공향 건설 등 지역현안 해소를 위한 행보 ■ 지방의회외의 자정적 변화 시도와 탈행보를 통해 지방의회에 대한 긍정적 인식 제고
대구광역시 남구 의회 (장려상)	<청소년 정책수립을 위한 지역 거버넌스 구축> ■ 청소년 정책 수립 과정시 수혜자인 청소년들의 다양한 의견을 수렴하여 청소년이 중심이 되는 행정서비스 공급체계를 구축 ■ '청소년 참여위원회 구성 및 운영조례', '공공시설 내 청소년 스트레스 프리존 설치 및 지원조례' 제정, 청소년 시설에 예산지원 근거를 마련하여 청소년들의 적극적 참여 유도
경기도 화성시 의회 (장려상)	<시민이 조례입법에 직접 참여하는 화성시 시민참여 조례입법학교 운영> ■ 시민생활에 밀접한 조례 제개정을 위해 시민이 직접 발굴하고 토론하면서 입법 전 과정을 체험할 수 있는 '조례입법 시민참여 지원조례' 제정 ■ 자치법규 입법과정에 시민참여를 활성화하여 행정의 민주성·투명성을 증대
충청북도 청주시 의회 (장려상)	<청주시의회 의정활동 누구나, 언제나 OK!> ■ 충북 기초의회 중 최초로 의회 본회의에서 수어 통역 서비스를 실시하여 청각 장애를 가진 시민들을 대상으로 의정활동에 대한 알권리 보장 ■ 페이스북·인스타그램 등 SNS 의정홍보 활성화를 통해 다양한 시민들에 대한 의정활동 정보 및 참여 기회 제공

*행정안전부 보도자료(2020.12.18.)

- 광주광역시 의회를 포함하여 총 10개 지방의회가 수상의 영예를 안았으며, 광주광역시 의회는 전국 최초로 「은둔형 외톨이 지원 조례」(신수정, 정무창 의원 공동발의)를 제정하여 소외된 은둔형 외톨이들이 사회구성원으로서 인간답게 생활할 수 있도록 적극적으로 지원하고 있다는 점에서 높은 점수를 받았음

- 광주시는 전국 최초로 일터나 학교에 가지 않고 집에만 틀어박혀 타인과 교류하지 않는 “은둔형 외톨이 지원에 관한 조례”가 광주광역시의회에서 추진했음
 - 은둔형 외톨이는 사회경제문화적으로 다양한 사유가 복합적으로 작용하여 일정 기간 이상을 자신만의 한정된 공간에서 사회와 단절된 상태로 생활하는 등 건강한 사회활동이 이루어지지 않고 있어 오랜 시간 동안 사회적 문제로 대두되어 있음
 - 최근 우리나라에서도 은둔형 외톨이가 점차 많아지는 추세지만 실태조사가 진행된 적이 없어 은둔형 외톨이 규모조차 제대로 파악하지 못하고 있는 실정임
 - 이에 조례안은 시장은 5년마다 ‘광주광역시 은둔형 외톨이 지원 기본계획’을 세우고, 이를 위한 지원 위원회를 설치운영하도록 했음
 - ‘은둔형 외톨이 지원센터’를 설립하여 지역사회 자원의 발굴 및 연계협력, 체계적인 조사통계 및 관련 연구, 치유를 위한 미술, 음악, 도시농업 등 교육, 은둔형 외톨이 지원을 위한 전문 인력 양성 및 관리에 관한 사항을 마련하도록 했음
 - 이어 은둔형 외톨이의 가족이 은둔형 외톨이의 치유와 자립을 지원하는 데 필요한 정보를 제공하거나 관련 교육을 시행하도록 규정했음
- 조례제정을 추진한 신수정 의원은 현재 보건복지부에서는 은둔형 외톨이에 대한 실태조사를 진행 중이며, 국회에는 은둔형 외톨이와 관련한 법안도 발의되어 있다라며 은둔형 외톨이에 대한 정확한 실태조차 파악되지 않은 것은 큰 문제라고 조례의 필요성을 강조했다
 - “은둔형 외톨이는 자칫 개인의 정신적 문제로 치부되기 쉽지만, 이를 넘어 사회적 문제로 인식하고 대책 마련을 위한 관련 규정 마련이 시급하다고 말했다
 - 정무창 의원도 국내 경기 침체와 고용 불안, 1인 가구 증가 등으로 다른 사람과 관계를 맺는데 어려움을 겪는 은둔형 외톨이를 더는 개인의 문제가 아니라 사회적 문제로 인식해야 한다며 이들의 사회적 복귀를 위한 체계적인 지원책을 마련할 필요가 있다고 강조했다

김건위

(한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)

일본의 지방창생(創生) 전개와 분산형 국가 만들기

개요

- 일본 정부는 2021년 6월 9일 향후 경제재정 운영의 기본 골격을 제시하는 '경제재정운영과 개혁의 기본방침 2021'(原案)을 발표하였음
- 이 기본방침 2021(이하 '기본방침'으로 표기)에 나타난 '새로운 지방창생(創生)의 전개와 분산형 국가 만들기'를 중심으로 살펴보기로 함

기본방침의 구성과 지방창생의 자리매김

- 기본방침은 다음과 같이 총 4개의 장(章)으로 구성되어 있음
 - 제1장 코로나19 감염증 극복과 코로나 이후 경제사회의 비전
 - 제2장 다음 시대를 이끌 새로운 성장 원천 - 네 가지 원동력과 기반 마련 -
 - 제3장 감염증으로 표면화된 과제 극복을 위한 경제·재정 일체개혁
 - 제4장 당면한 경제재정 운영과 2022년도 예산 편성 방향
- 이 중 '새로운 지방창생(創生)의 전개와 분산형 국가 만들기'에 관한 내용은 제2장 제3절 '일본 전체를 건강하게 하는 활력 있는 지역 만들기'에 포함되어 있음
- 기본방침에서는 향후 성장을 가져올 네 가지 원동력으로, 2050년 탄소 중립(neutral: 이산화탄소 배출과 흡수가 같은 양이 되는) 사회 달성, 디지털청 창설, 저출산 대책 및 육아 지원, 지방 활성화를 통한 소득 증가를 들고 있음

'새로운 지방창생의 전개와 분산형 국가 만들기' 주요 내용

- 그 주요 내용으로 다음의 여덟 가지를 담고 있음
 - (1) 지방으로의 새로운 인구유입 촉진
 - (2) 활력 있는 중견기업·중소기업·소규모 사업자 창출
 - (3) 임금인상을 통한 경제 전반 끌어올리기
 - (4) 관광·인바운드의 재생
 - (5) 농림수산업의 수출 증진 및 성장 산업화

(6) 스포츠·문화예술 진흥

(7) 스마트 시티를 축으로 한 다핵연계(多核連携)의 가속

(8) 분산형 국가 조성과 개성을 살린 지역 조성

- 이 중 (3) 임금인상을 통한 경제 전반 끌어올리기 및 (5) 농림수산업의 수출 증진 및 성장 산업화를 제외한 나머지를 살펴보기로 함
- ‘임금인상을 통한 경제 전반 끌어올리기’는 민간수요 주도로 경제회복을 가져오는 기업의 부가가치 창출력 강화하고 고용 증가나 임금인상을 촉진하는 세제 조치를 한다는 것이 주요 내용임
- ‘농림수산업의 수출 증진 및 성장 산업화’는 인구감소에 따른 국내시장 축소, 농림어업자의 감소, 기후변화 등에 대응하기 위해 농림수산을 성장산업으로 개혁 추진하여 수출 증진 및 소득 향상, 활력 있는 농산어촌 실현, 식료안전보장을 확립한다는 것이 주요 내용임

지방으로의 새로운 인구유입 촉진

- 지방 중소기업에의 취업, 취농, 사업승계, 창업 등을 계기로 하여 지방을 거점으로 하는 도시 인재의 이주·정착을 도모함
- 구체적인 방법으로 ‘지역경제 활성화 지원기구’의 인재 리스트를 1만 명 규모로 조기에 확충하면서, 지방은행의 인재 중개 기능을 강화하고 지역 활성화 창업인(人) 제도 및 ‘지역부흥 협력반’을 추진하여 지방으로의 이주지원체제를 강화함
- 지방에서 원격 재택근무하는 ‘전직(転職) 없는 이주’를 실현하기 위해 ‘근무형 원격 사무실(satellite office)’을 정비하여 이주 입지에 도움이 되도록 함
- 고향납세 기부 제도를 활용한 ‘고향 주민증’, 고향 주민등록 제도, 삼림·전답 오너 제도 등으로 지방으로의 인구 유입이 확대되도록 지원함
- 두 지역 거주 또는 다거점 거주를 촉진하기 위해 보육·교육에 필요한 주민표·거주지와 연계된 서비스를 제공하고, 개인 부담을 어떻게 할 것인가를 정리·검토하여 지방자치단체용 지침(guideline)을 책정하는 동시에 빈집·공터뱅크의 확대·활용을 추진함

활력 있는 중견기업·중소기업·소규모 사업자의 창출

- 코로나19에 대응하여 경제 수준 향상을 도모하는 지역을 중심으로 생산성 향상을 위해 노력하는 중소기업·소규모 사업자에 대한 지원을 강화함
- 지원책 신청 절차의 전자화, 지원 기관이나 전문가의 가시화, 민간 지원 사업과의 연계에 따른 경영지원 체제를 정비함

- 디지털 분야 투자, 전자상거래(EC) 활용이나 신용공여를 이용한 해외수출 촉진, 인재 확보·육성을 통해 중소기업을 지원하고 활력 있는 중견·중소기업 창출을 촉진함
- 지역의 여성 기업가, 사회기업가를 지원하고 중소기업 사업승계·재생 원활화를 위한 환경을 정비하여 지역 공동체(community)의 지속적 발전을 도모함
- 하청 중소기업 노무비 상상을 거래가격에 적절히 반영되도록 하는 대기업과 중소기업 간의 파트너십 구축을 전개하고, 특정 기간 하청거래 특별 조사로 하청거래 가격교섭력을 높임

관광·인바운드의 재생

- 코로나19가 수그러들면 관광객이 다시 증가할 것이므로 관광업이나 관광지 재생을 위해 숙박 시설, 음식·선물 가게 시설 개수, 폐옥 철거, 민간 활력을 통한 경영력 향상, 디지털 기술을 활용하여 풍요로운 삶을 달성하는 DX(digital transformation) 사업 추진으로 수익성·생산성 향상을 도모함
- 지역 내 종적 관계를 넘어 관광업과 타업종 간의 제휴에 따른 콘텐츠 조성, 디지털 기술을 활용한 관광 자원의 세련화, 겨울철 관광지 정비, 국립공원 환경의 질적 향상을 도모함
- 역사적 가치로서의 고민가(古民家) 활용, 문화관광 거점 정비, 국가문화재(예, 황거(皇居) 내에 있는 박물관 시설 산노마루쇼조칸(三の丸尚蔵館)의 미술품)의 지방 전시 등을 추진함
- 일본주, 전통 소주(예, 아와모리(泡盛))의 유네스코 무형 문화유산 등록을 추진함
- 관광객을 위한 다중 언어 표기, 장애인 불편 해소, 무역·출입국절차(CIQ) 환경 정비, 관광지 교통 충실, 분산형 패키지 투어 시행, 종합형 리조트(IR: 카지노, 호텔, 국제회의장, 전시장, 쇼핑센터 등의 집합시설) 정비를 진행함

스포츠·문화예술의 진흥

- 2021년 7월과 8월에 개최되는 도쿄 올림픽·패럴림픽을 통해 다양한 유산(legacy)을 창출함
- 첨단기술 이용, 기부 확대, 학교·스포츠 시설에 대한 민간 투자자금 활용(PFI: Private Finance Initiative), 스포츠 진흥 복권·상품 매출 확대를 통해 지도자나 활동 단체를 육성하고 지역 스포츠를 보급·발전시킴
- 현행 스포츠 기본계획의 성과에 대해 정밀 조사를 시행함
- 스포츠·건강 도시 조성 추진, 문화재 장인(匠人) 프로젝트 실시, 어린이 체험 활동의 충실, 예술품 시장의 활성화, DX 시대에 대응한 저작권 제도의 충실을 기함

스마트 시티를 축으로 한 다핵연계(多核連携)의 가속화

- 다핵연계라 함은, 전국에 분산되어 있는 개인이나 기업의 집적 핵심지역을 서로 연계하는 것을 말함
- 내각부 정부령 지정 도시 및 중핵시를 중심으로 다양하고 지속 가능한 100개 지역의 스마트 시티를 2025년까지 구축하여 주민 만족도를 높이고, 탈(脫)탄소·친환경(Green) 사회를 이루어 감
- 스마트 시티의 중점정비 지역(슈퍼 시티)을 선정하고, 도시간·분야간 연계 기반이 되는 운영체제(OS: operating system)를 조기에 정비하여 다핵연계를 실현해 감
- ‘이동’에 사용되는 모든 교통수단을 통합해 예약, 결제, 관리 등의 서비스를 제공하는 MaaS (Mobility as a Service : 서비스로서의 이동성) 구현으로 서비스의 수평적 전개를 가속화함 (스마트폰 하나로 카셰어링(car sharing), 철도, 택시, 자전거, 전동 스쿠터, 주차장, 렌터카, 그리고 숙박에 이르기까지 포괄적인 이동 서비스를 제공하는 개념이 MaaS의 일례라 할 수 있음)
- 스마트 시티 형성에 기여하는 평가 지표의 정밀 조사, 인재 육성, 운영 자금 회수 모델을 확립함

분산형 국가 조성과 개성을 살린 지역 조성

- 지역 개성을 살린 고부가가치의 고용 창출, 지방으로의 인재 유입(inbound), 중소기업이나 농업의 수출 촉진, 헬스 케어 및 친환경(green) 분야의 산업화, 공급망(supply chain) 정비를 추진함
- 지방도로, 신칸센, 최신 리니어 신칸센, 항만, 항공, 대중교통 정비 및 조선·해운업 경쟁력 강화를 통해 지역 활성화를 도모함
- 공원, 민간 시설 활용으로 여유롭고 아늑하며 걷고 싶어지는 마을을 조성하고 농산어촌 체험 장려
- 지방대학 역량 강화를 위한 정책 패키지 책정, STEAM (과학(Science), 기술(Technology), 공학(Engineering), 교양(Arts, 리버럴 아트), 수학(Mathematics)) 교육을 중심으로 한 인재 육성, 연구 개발 확충을 통해 지방 산업을 창출함
- 지방 기업을 대상으로 한 고향납세 활용, 기업 본사 기능의 지방 이전을 위한 거점 강화 세제 활용, 산학연계를 통한 지역밀착형 창업 촉진, 지역 금융기관의 경영기반 강화를 추진함

평가

- 코로나19를 계기로 지방에 대한 관심 고조, 온라인을 이용한 재택근무 확대, 디지털화가 진행되고 있는 가운데 지방으로의 인구유입 창출 및 새로운 지방창생을 전개하여 수도권 집중(일본에서는 ‘도쿄 일극집중’이라는 말을 주로 사용)을 시정한다는 것이 기본방침의 큰 틀이라 할 수 있음
- 일본에서는 행정 서비스 확보를 위해 디지털 기술을 활용하여 시정촌(市町村: 기초자치단체) 간의 광역 연계나 도도부현(都道府県: 광역자치단체)에 의한 시정촌 지원 및 전문 인재 육성·활용으로 소규모 시정촌을 보완하는 쪽으로 가닥을 잡고 있음
- 역사적으로 지방화가 많이 진전된 일본에서는 지역 문화, 음식, 자연환경, 기후 등의 매력을 살린 관광 및 그 관련 산업이 지방 경제의 상당 부분을 지탱하여 왔음
- 코로나19의 만연으로 지방 관광 산업 매출이 급감하게 되자 일본 정부는 ‘Go To 트래블’ 사업으로 지역 관광 사업을 지원하기에 이르렀으나 감염자가 수그러들지 않는 사태도 발생하였음

시사점

- 일본보다 한국은 디지털화의 진전이 앞서 있다고 할 수 있으나 전통 산업이나 지역 특성을 살린 관광 자원 확보가 덜 되어 있고 전통 문화자원이 일본보다 경시되는 경향을 띠고 있음
- 일본은 디지털화 진전이 한국에 비해 더딘 상황이나 전통술이나 공예 등 지역 특성을 살린 아날로그적 산업이 중시되어 왔고 전통 술공예나 아날로그 산업을 관광 자원으로 널리 활용하고 있음
- 현 스가 요시히데(菅義偉) 정권의 간판 정책의 하나가 디지털청 창설이며, 이번 기본방침에서도 지방창생에 있어 디지털화를 추진한다는 정책 이슈가 자주 등장하는 것을 볼 수 있음
- 이는 한일 간 전략적 연계로 일본의 지방창생 전개 및 분산형 국가 만들기에 한국의 디지털 강점을 접목하는 방법 모색이 우리나라 지역경제 활성화에도 기여할 것임을 시사하고 있음

국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp

독일의 복수주소 체계 및 시사점

개요

- 최근 국내의 인구 불균형과 소멸 위기에 처한 지방 도시의 문제를 해결과 새로운 인구개념을 적용하기 위해 이중주소제가 논의되고 있는 상황임
- 유럽 국가 중에서는 독일과 오스트리아, 스위스, 프랑스¹⁾ 등지에서 복수주소제를 운영하고 있으며, 프랑스에서는 체류인구라는 새로운 인구개념을 도입한 바 있으며, 벨기에에서는 휴대폰 기지국 정보를 활용한 인구 추계를 시도한 바 있음
- 본 원고에서는 복수주소제를 도입하여 운영하고 있는 독일의 사례를 살펴보고 그 특징과 효과 등에 대해 논의함

독일의 거주지(주소) 등록 제도

- 독일의 거주지(주소) 등록 제도는 현재 연방등록법(Bundsmeldegesetz)에 법적 근거를 두고 있음. 이 법은 1980년대 연방신고총괄법(Melderechtsrahmengesetz)의 연장선상에서 기존 법률을 폐기하고 2003년 전면 개정된 법률임
- 연방등록법 제17조에 의하면 거주지 종류에 관계없이 입주 후 2주 이내 관할청에 거주지 신고 의무가 있으며, 정당한 사유없이 신고 의무를 위반하는 경우 최대 1,000유로까지 벌금이 부과될 수 있음
- 다만, 동법 27조의 2항에 따라 부 거주지(Nebenwohnung)의 경우는 6개월 이하 거주시 경우 거주지 신고 의무가 면제되며, 6개월 초과 거주시 경우 초과 시점부터 2주 이내에 관할청에 부 거주지 신고의 의무가 있음
- 거주기간의 기준은 실제 거주기간이 아니라 주택임대계약서 또는 매매계약서상 입주일(Tag des Einzugs) 기준으로 산정됨

1) 프랑스는 유럽에서 가장 많은 복수주소 등록 수를 보이고 있음(출처: Alexander Sarovic, Britta Sandberg, DER SPIEGEL: Flucht vor Corona: Wo Reiche auf Distanz gehen - DER SPIEGEL - Politik, <https://www.spiegel.de/ausland/corona-flucht-wo-reiche-auf-distanz-gehen-a-006f986e-6e5d-4b68-a6a3-5084ec3d11ef>)

표 1 | 독일의 거주지 등록 관련 법령

구분	관계 법령	정의	비고
거주지 (Wohnsitz)	민법 제7조 (§7 BGB)	어떠한 곳에서 지속적으로 거주하는 사람은 그곳에 거주지를 설정함	거주지는 2개 이상의 장소가 될 수 있음
거주자 (Einwohner)	연방등록법 제 2조 1항 (§2 BMG)	관할청의 관할범위에 거주하는 사람	
현재지 (Standort)	민법 제9조 (§9 BGB)	군인은 현재지를 거주지로 가지며, 독일 내 현재지가 없으면 마지막 현재지를 거주지로 한다.	모병제에 의해 군인을 직업으로 가지는 병사(Soldat)의 경우만 현재지 개념 적용 병역의무자는 이 조항이 적용되지 않으나 2011년 병역의무 폐지 이후 사실상 사문화
미성년자의 거주지 (Wohnsitz des Kindes)	민법 제9조 (§9 BGB)	미성년자는 부모의 거주지를 공유한다. 양육권한을 상실한 부모의 거주지는 공유하지 않으며, 그 권리를 가진 사람의 거주지를 공유한다.	
거주지 신고 의무	연방등록법 제 17조 (§17 BMG)	거주지에 입주하는 사람은 관할청에 2주 이내 신고하여야 한다.	

주 거주지(Hauptwohnung)와 부 거주지(Nebenwohnung)의 구분

- 독일 내에서 행정적으로는 주 거주지와 부 거주지는 생활의 기준점(Lebensmittelpunkt)으로 판단하고 있음. 예를 들어 주말 부부의 경우 거주와 생활시간은 직장 근처의 부 거주지가 압도적으로 길지만, 가족이 함께 모이는 곳을 생활의 기준점으로 간주하여 주 거주지로 판단하고 있음

표 2 | 주 거주지, 부 거주지 및 선거권과 관련한 법률적 정의

구분	관계 법령	정의	비고
주 거주지 (Hauptwohnung)	연방등록법 제 21조 (§21 BMG)	거주자가 주로 사용하는 주택을 주 거주지로 한다.	
부 거주지 (Nebenwohnung)		거주자의 독일 내 추가적인 주택을 부 거주지로 한다.	
선거권 (Wahlrecht) 관련	연방선거법 제12조 (§12 BWahlG)	선거인 명부에 등록하여 투표권을 행사하는 것은 주 거주지에서만 가능하다.	
	연방선거규정 제16조 (§16 BWahlO)		

- 법률적으로는 주 거주지는 거주자가 주로 사용하는 주택을, 부 거주지는 주 거주지 이외의 추가적인 주택으로 규정되어 있음
- 다만 선거권은 주 거주지에서만 행사할 수 있으며, 부재시에는 우편투표로 부재자투표가 가능함

부 거주지에 대한 조세

- 연간 임대료의 일정 비율에 대해 제2거주지세(Zweitwohnsitzsteuer)를 부과
- 세율은 도시마다 다르며 2021년 기준 아직 도입하지 않은 도시도 존재함. 세율은 도시에 따라 연간 순수임대료(Netto-Kaltmiete)의 5~15%를 납부하여야 하며, 부 거주지로서 주택 소유하는 경우에는 각 도시에서 매년 발표하는 해당 주택의 기준임대료(Mietspiegel)를 기준으로 부과함
- 미성년자의 경우는 제2거주지세가 부과되지 않으며, 대학생의 경우 주 거주지를 유지하면서 주 거주지 이외의 도시에 부 거주지를 신고하는 경우는 제2거주지세가 부과됨
- 다만, 부부가 직장 등의 이유로 부 거주지를 가지며, 주 거주지를 함께하는 경우에만 면세 규정이 적용됨
- 휴가용 주택(Ferienwohnung)을 소유하고 소유자가 개인용으로 사용하는 경우에만(다른 사람에게 임대하는 경우 그 기간만큼 세금 감면) 부 거주지 신고 및 제2거주지세의 납세 의무가 있으며, 휴가용 주택을 임대전용으로 사용하는 경우에는 납세 및 신고의 의무는 없음
- 조세의 범위에 해당하지는 않지만, 조세의 성격을 가지고 있는 방송수신료(Rundfunkbeitrag)는 등록된 거주지에 모두 부과됨

부 거주지 등록의 혜택

- 부 거주지 신고 의무에 따라 지방정부의 경우, 제2거주지세 등의 각종 지방세의 세수 누락을 최소화하는 효과를 가짐
- 개인이나 자영업자의 경우, 부 거주지에 소요되는 비용(임대료, 주 거주지로 이동하는 왕복 교통비 등)을 소득세(Einkommensteuer, Lohnsteuer)에서 공제할 수 있는 혜택이 있음

이중 주소제 도입 이후 인구의 변화

- 2003년 연방등록법 도입 이후 제2주소지세의 부과가 시작됨에 따라 도시별로 인구의 변화가 일어났음
- 독일의 연방주 중에 가장 많은 인구가 거주하고 있는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주²⁾에서 도시별 인구의 변화가 뚜렷하게 나타났는데, 도시별 제2거주지세 도입연도를 기준으로 주요 도시의 인구 변화를 살펴보면 아래의 표와 같음

| 표 3 | NRW주 주요 도시의 제2거주지세 도입에 따른 인구 변화

도시명	제2거주지세 도입 이전(Y-1) 인구(명)	제2거주지세 도입연도(Y) 인구(명)	인구 변화 (명)	인구 변화율	연방 인구 변화율	제2거주지 세율
콜른(Köln)	969,709 (2004)	983,347 (2005)	+13,638	+1.40%	-0.1%	10%
에센(Essen)	585,481 (2002)	589,499 (2003)	+4,018	+0.69%	0.1%	10%
아헨(Aachen)	247,740 (2002)	256,605 (2003)	+8,865	+3.58%	0.1%	12%
뮌스터(Münster)	279,803 (2010)	293,393 (2011)	+13,590	+4.86%	-0.2%	10%

- 주요 도시의 제2거주지세 도입연도와 그 전년도를 비교해보면 대체로 독일의 전체 인구 변화율보다 상당히 높게 나타났으며, 특히 인구의 30% 이상이 대학교 학생 또는 교직원으로 구성된 대학도시라고 불리는 아헨, 뮌스터 등에서는 4%대 인구 증가를 기록하는 등 도시의 공식적인 인구 유입에 영향을 미친 것으로 보임

시사점

- 독일의 복수주소제는 공식적 인구집계에 있어서 보다 현실적인 인구 변화를 반영하며, 제2거주지세 도입으로 소규모 또는 대학도시 등의 특성을 가진 도시에서는 행정의 세수 확보 또는 주 거주지 이전의 유도 효과를 나타낸 것으로 보임

2) 2019년 기준 독일 인구 8,302만 명 중 1,793만 명이 거주하고 있음. 남부의 바이에른(Bayern)주는 1,308만, 바덴뷔템베르크(Baden-Württemberg)주는 1,107만으로 그 뒤를 잇고 있음

- 다만, 독일은 수도권의 개념이 존재하지 않고 각 주의 주요 도시를 중심으로 한 권역을 형성하고 있고, 수도권과 지방의 인구 격차가 국내만큼 크지 않으며, 연방의 권한보다는 지방자치의 권한이 강한 특성과 인구 100만이 넘는 도시도 2019년 인구통계 기준 4곳³⁾에 불과하다는 점에 유의해야 할 것임
- 지방분권 강화와 지역 균형발전의 관점에서 복수주소제를 국내에 도입할 필요성은 분명히 존재하나 현행 주민등록법의 개정이 우선적으로 이루어져야 하며, 주민등록 인구 이외의 새로운 인구 개념(프랑스의 체류인구 등)의 도입 등 다각도의 인구통계 집계 또한 필요할 것으로 보임

3) 베를린, 함부르크, 뮌헨, 쾰른

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)
drong85@naver.com