

세계지방자치동향



지방행정

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

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 주 거주지로 한다. | |
| 선거권 (Wahlrecht) 관련 | 연방선거법 제12조 (§12 BWahlG) 연방선거규정 제16조 (§16 BWahlO) | 선거인 명부에 등록하여 투표권을 행사하는 것은 주 거주지에서만 가능하다. | |

- 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