

행정환경 변화에 따른 지방자치단체 ‘주민’의 범위 재정립



연구진

김지수 | 한국지방행정연구원 부연구위원

최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구 요약

1. 연구의 목적 및 방법

□ 연구목적

- 본 연구는 국민의 라이프스타일 변화 등 행정환경 변화에 따라 ‘주민’의 범위를 재정립할 필요가 있는지 검토하고, 그 대안을 모색하는 것임
 - 정확한 행정수요 측정을 함으로써 제도의 정밀성을 높이는 것이 주된 목적이라 할 수 있음
 - 특히 2개 지방자치단체에서 주민이 될 필요가 있을지, 만약 그렇다면 주민의 권리와 의무범위는 어떻게 규정되어야 할지 등이 논의의 중심임

□ 연구방법

- 연구목적 달성을 위해 본 연구는 국내 현황분석을 통해 부주소 사용이 가능할 것으로 예상되는 주민의 규모를 추정해 보고, 해외사례를 통해 법제도 설계의 방안과 제도운영의 효과 등을 분석함
- 위와 같은 분석결과를 종합하여 도출된 주요 대안에 대하여 전문가 자문회의 및 FGI 실시를 통해 종합의견을 제시함

2. 연구의 주요 내용

□ 법률상 ‘주민’ 범위의 문제점과 자료의 한계

- 조사결과 사실상 2개 이상의 주소를 활용할 가능성이 있는 집단은 최대 약 86만3천명(전국민의 약 1.67%)으로 예상됨
 - 그러나 객관적인 통계데이터의 부재로 인하여 예측치에 대한 오차범위는 매우 큼

□ 주요국 '주민' 범위와 권리·의무 관련 제도

○ 주요국 '주민' 범위와 권리·의무를 요약해 보면 다음과 같음

〈표 1〉 주요국 주민의 범위와 권리·의무

국가	주민범위/등록제도	권리	의무
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의가 없는 것이 일반적 • 등록제도 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 참정권× • 주민참여권× • 서비스수혜권○ (납세조건부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 납세의무
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의가 없는 것이 일반적 • 등록제도 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 참정권× • 주민참여권× • 서비스수혜권○ (납세조건부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 납세의무
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 상 주민의 개념을 정의 (주주소-부주소 개념 명시) • 등록제도가 있음(주주소-부주소 구분 없이 신고의무 부여) 	<ul style="list-style-type: none"> • 참정권× • 주민참여권○ • 서비스수혜권○ (납세조건부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 있음 • 부주소에 대한 세금부과 가능
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 법률상 주민의 개념 정의(주소기반) • 등록제도 없음(단, 의무교육기간 자녀가 있을 경우는 등록의무 부여) 	<ul style="list-style-type: none"> • 참정권× • 주민참여권△ • 서비스수혜권○ (납세조건부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 납세의무
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 상 주소에 기반한 주민범위 규정 (이중주소금지) • 등록제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 참정권× • 주민참여권× • 서비스수혜권○ (납세조건부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 납세의무

□ 주요국 부주소제도 운영 사례

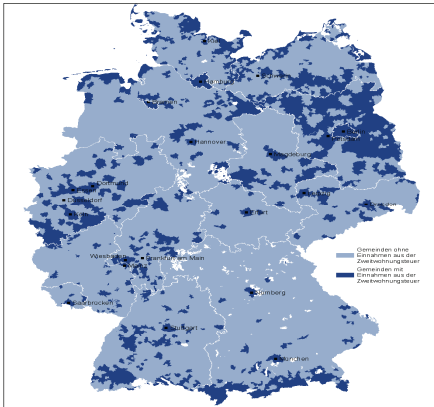
○ 영국의 경우, 주소에 대한 등록제도를 두고있지는 않지만 센서스 조사를 통해 정기적으로 부주소를 두는 인구를 집계함

- 인구 1,000당 이중주소를 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 이중주소를 가지고 있는 주민은 185명으로 런던을 제외한 도시 전체 평균 31명보다 압도적으로 많은 것을 볼 수 있음

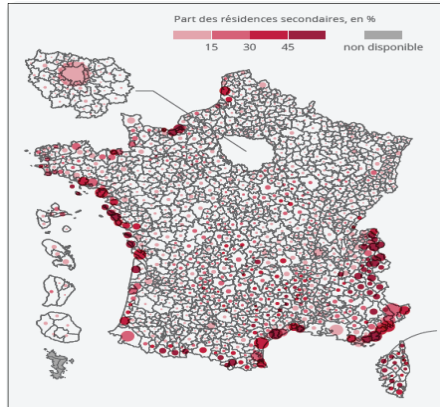
- 독일의 경우 2021년 기준 약 121.9만명으로 전체의 약 1.47%가 부주소를 가지고 있으며, 지역에 따라 부주소에 대한 세금을 부과함
 - 단 부주소에 대한 세금 부과 시 부주소 이용자 수가 급격히 감소되는 사례가 발견됨
- 프랑스의 경우, 2019년 기준 이차거주지는 1,976천개(개인소유 기준) 정도이며, 이 중 2/3은 60세 이상 가구 소유이고 전체의 60%는 해안가 등 휴양지에 위치하고 있음

〈그림 1〉 부주소에 대한 세금징수 여부(독일)



자료: Zweitwohnungsteuer 2016

〈그림 2〉 프랑스의 이차거주지 분포



자료: Insee Première, no.1871. 2021년 8월 자료

3. 연구결과와 제언

- 본 연구의 결과 제도 도입에 따른 파급효과가 비교적 클 것으로 예상되므로, 그에 대한 정량적 분석을 위해 통계자료 축적 노력이 필요

- 해외사례 등을 참고할 때, 대도시로의 집중 현상이 발생 될 가능성이 있어 인구소멸지역의 인구증가를 위한 대안이 되기는 어려우나 정확한 행정수요 측정을 통해 정부의 행정서비스 제공 품질을 제고 할 수는 있을 것임
- 따라서 향후 보다 정밀한 분석을 바탕으로 제도 도입 여부를 재검토하는 것이 필요함
 - 이에 대해 전문가 의견은 법제도의 현행유지 및 단계적 확대 방안 논의로 합치되었음
 - 단, '주민'의 범위 재정립에 대한 법제화를 할 경우, 주주소에 대해서는 현재와 동일하게 신고의무를 부여하되 부주소에 대해서는 신고제를 자치단체가 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 것을 제안함
 - 또한 주주소-부주소 주민의 권리는 납세의 의무이행 범위와 관련하여 단지 행정서비스 수혜권만을 부여할지 아니면 상응하는 주민참여의 권리를 인정할지 판단해야 할 필요가 있음
 - 특히 부주소에 대한 세금부과에 대해서는 지역의 맥락에 따라 전략적 선택이 가능하도록 하는 유연한 법제화가 필요함
 - 마지막으로 '주소'에 관한 법을 개정하지 않은 상태에서 생활인구 등에 대한 측정을 통해 실제 행정수요를 측정하고 이를 제도에 반영하기 위한 대안의 모색이 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있음

Contents

— 행정환경 변화에 따른 지방자치단체 '주민'의 범위 재정립

제1장 | 서론

제1절 연구배경 및 필요성	3
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구의 기대효과	6
제2절 연구목적 및 방법	8
1. 연구목적	8
2. 연구방법 및 흐름도	9

제2장 | 현행법 상 '주민' 범위의 문제점

제1절 법제도 분석	15
1. 현행법 상 '주민'의 범위	15
2. 현행법 상 주민에게 부여된 권리 및 의무	16
3. 현행법 상 주민 범위 규정의 문제점	19
4. '주민'의 범위 조정제도의 한계 및 주민 범위 재정립 필요성	20
제2절 인식분석	23
1. 조사설계	23
2. 분석결과	25
제3절 현황분석	29
1. 조사설계	29
2. 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민	29
3. 소결론	36

제3장 | 해외사례분석

제1절 조사설계	39
1. 분석대상 국가 선정 및 분석자료	39
2. 분석방법	41
제2절 주요국 사례분석결과1: 법제도	42
1. 주민에 대한 근거 규정	42
2. 이중주소	73
제3절 주요국 사례분석결과2: 현황	87
1. 이중주소 운영 현황	87
2. 2차 거주지세 도입에 따른 인구변화 사례(독일)	95
제4절 소결론	100
1. 주민의 범위와 권리·의무	100
2. 이중주소의 허용	102

제4장 | '주민' 범위 재정립 방안

제1절 대안 개발 절차	107
1. 제2·3장 분석결과를 통한 대안 개발 절차	107
2. 1단계 전문가 자문회의를 통해 도출된 주요 대안	108
제2절 대안 개발 결과	110
1. 제도 도입 여부에 대한 전문가 의견 종합결과	110
2. 제도 도입시 신고의무제 채택여부	112
3. 제도 도입시 부주소 주민의 권리 및 의무 범위	115
4. 제도도입의 전제조건: 객관적 데이터에 근거한 시뮬레이션	118

제5장 | 결론 및 제언

제1절 연구결과 종합	123
제2절 '주민' 범위 재정립 준비를 위한 제언	126
1. 중장기적 관점의 '주민' 범위 재정립을 위한 준비	126
2. 경북·전북의 '주민' 범위 재정립에 관한 준비와 시사점	126
제3절 '주민' 범위 재정립에 대한 법제도적 제언	136
제4절 연구의 한계와 향후의 과제	139

【참고문헌】	141
---------------------	------------

【부 록】

1. 지역별 주민등록인구 외 생활인구의 비율 인식	145
2. 영국 이중주소 집계 로우데이터(2011)	149

표목차

〈표 2-1〉 현행법 상 '주민'의 범위와 주소의 관계	15
〈표 2-2〉 「지방자치법」 상 주민의 권리	17
〈표 2-3〉 「지방자치법」 상 주민의 의무	18
〈표 2-4〉 응답자의 지역별 분포 및 응답률	23
〈표 2-5〉 설문 문항	24
〈표 2-6〉 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식	25
〈표 2-7〉 지역유형별 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식1 ...	26
〈표 2-8〉 지역유형별 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식2 ...	27
〈표 2-9〉 지역균형수요 등 보정수요 산정방식 중 접경지역/군시설 관련항목	31
〈표 2-10〉 각 군별·신분별 병력 규모(2021년 정원기준)	32
〈표 2-11〉 혁신도시 가족동반 이주 현황(2021년 말 기준)	33
〈표 2-12〉 대학 재학생 중 기숙사 거주자 수(2019년 기준)	34
〈표 3-1〉 분석대상자료	40
〈표 3-2〉 국가별 분석틀	41
〈표 3-3〉 영국 세입관세청 내부 기준	44
〈표 3-4〉 국가별 주민의 개념: 법적 근거	45
〈표 3-5〉 국가별 주민등록관리시스템: 법적 근거	52
〈표 3-6〉 국가별 주민의 권리: 법적 근거	61
〈표 3-7〉 국가별 주민의 의무: 법적 근거	70
〈표 3-8〉 국가별 이중주소 허용여부: 법적 근거	75
〈표 3-9〉 독일의 제2주소 등록관리방법: 법적 근거	77
〈표 3-10〉 독일의 제2주소 주민으로서의 의무: 법적 근거	80
〈표 3-11〉 제2주소조세 관련 법적 근거: 베를린 사례	82

〈표 3-12〉 2020년 미국 근로자 통근 현황	87
〈표 3-13〉 2020년 미국 근로자 중 지역(state) 내 거주 여부 현황	88
〈표 3-14〉 2011년 영국 리버풀지역 이중주소 현황	89
〈표 3-15〉 2011년 영국 지역별 이중주소 현황	90
〈표 3-16〉 독일의 주거주지-보조거주지 주택 현황	91
〈표 3-17〉 독일의 이민 배경 하에서의 주거주지-부주소지 통계	92
〈표 3-18〉 프랑스의 주거지 형태(1.1.기준)	93
〈표 3-19〉 프랑스의 2차주소지 주거지 유형 별 지리적 위치(EPCI기준)	93
〈표 3-20〉 슈투트가르트시의 주택 수와 지역 및 기준일에 따른 주민 수	99
〈표 4-1〉 2단계 서면 자문 의뢰서의 주요 질문내용	108
〈표 4-2〉 제도 도입 여부에 관한 전문가 의견 종합	112
〈표 4-3〉 제도 도입 시 신고의무제 채택에 관한 전문가 의견 종합	114
〈표 4-4〉 제도 도입 시 부주소 주민의 권리에 관한 전문가 의견 종합	115
〈표 4-5〉 제도 도입 시 부주소 주민의 의무에 관한 전문가 의견 종합	117
〈표 4-6〉 듀얼라이프 수요조사 항목	128
〈표 4-7〉 중장기체류인구 인식조사 항목	131
〈표 4-8〉 부주소 등록에 따라 제공할 수 있는 인센티브 리스트 (원주시 복지서비스 예시)	132
〈표 4-9〉 부주소 등록에 따라 제공할 수 있는 경제적 인센티브 예시	134
〈표 4-10〉 '주민' 범위에 대한 법 개정안(예시)	137

그림목차

〈그림 1-1〉 연구목적 및 방법	9
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	11
〈그림 2-1〉 행정구역 내에서 정부의 행정서비스를 받는 내국인의 구조도	19
〈그림 3-1〉 지역별 제2주소지주택세 징수여부(2016년)	81
〈그림 3-2〉 지역(EPCI)별 이차주소지 비율(red)	94
〈그림 3-3〉 2008년 이후 신고한 제2주소지/주주소지 등록자 수	96
〈그림 3-4〉 2007년 말 이후 슈투트가르트시의 제2주소지 주택자 수 변화	97
〈그림 3-5〉 연령별 제2주소지 주택 수 감소 추세	98
〈그림 4-1〉 1단계 전문가 자문회의의 진행순서와 주요 대안 개발 결과	107

제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 연구목적 및 방법

제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성

1. 연구배경 및 필요성

□ 행정환경변화에 따른 '주민'의 범위 재정립 필요

- '주민'의 범위를 규정은 '주소'에 근거하며, 국내법 상 '주소'의 개념은 2개 법률을 근거로 규정되고 있음
 - 1949년 시행된 최초의 「지방자치법(법률 제32호)」 제6조에서 주민의 개념은 “지방자치단체의 구역 내에 주소가 있는 자”로 정의되었으며, 이 법률적 차원의 개념정의를 현행법에서까지 유지되어 옴
 - 「민법(법률 제17905호)」은 제18조에서 “① 생활의 근거 되는 곳을 주소라고 한다. ② 주소는 동시에 두 곳 이상 있을 수 있다.”라고 규정하고 있음
 - 이에 비해 「주민등록법(법률 제18304호)」은 “주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것(제1조)”을 목적으로 “주민등록”을 하도록 하고 있으며, 등록 및 등록사항의 정정·말소를 주민의 신고에 따르도록 하고 있음(제8조). 이때 신고해야 하는 주요 사항 중 '주소'가 있으며(동법 제10조 제1항 7호), 이중신고금지의 원칙이 명시됨(동법 제10조 제2항)
- 그러나 정부는 '주민등록상의 주민 수'를 기준으로 행정수요를 측정하기 때문에, 2개 이상의 지역에서 민법상 주소를 두고 생활하는 사람들이 많아질 수록 정확한 행정수요 파악이 어렵다고 볼 수 있음
 - 1962년 제정·시행된 「주민등록법(법률 제1067호)」이 1968년 개정·시행되면서 주민등록이 '등록사항→신고사항'으로 변경되었고, 이중신고를

- 할 수 없도록 하는 제10조 제2항이 신설되었음
- 그 결과 단일주소를 기반으로 하는 주민의 범위에 대한 개념이 현재까지 변화되지 않고 유지됨
 - 이와 같은 법 제·개정 사유는 주민의 범위에 관한 정의가 결국 참정권 및 주민의 의무(예: 지방세 부담 등)와 연계되기 때문임
- 그러나 최근 행정환경변화가 급격히 가속화됨에 따라 '주민'의 범위 재정립 필요성이 지속적으로 제기되고 있음
- 첫째, 도시-농어촌 간 인구 불균형, 인구감소, 고령화 등에 따른 농어촌지역의 재정자립도 저하 및 복지서비스 수요증가 등의 문제가 가속화됨
 - 둘째, 혁신도시 등 공공기관 이전, 5도2촌¹⁾ 라이프의 확대 등에 따른 주소지-거주지의 불일치 현상이 확대됨²⁾
 - 이러한 변화를 반영하여 일부 법 개정이 있었으나, 행정수요의 판단기준으로서 여전히 「지방자치법」상의 주민등록인구수가 가장 핵심적인 지표로 작용하기 때문에 변화하는 행정환경을 반영하지 못한다는 문제 제기가 행정현장에서 지속적으로 제시되어 옴³⁾
- 해외의 경우 1인이 2개 지방자치단체의 주민이 될 수 있는 법·제도적 기반이 마련되어 있음
- 대표적인 예로 독일은 「연방등록법(Bundesmeldegesetz)」에 따라 '주거주지(Hauptwohnung)-부거주지(Nebenwohnung)' 제도를 운영한다는 선행연구가 있음(전대욱 외, 2021)
- 그러나 우리나라의 경우 이와 같은 행정환경 변화를 법·제도적으로 반영하지 못하고 있어 '주민'의 범위 재정립이 필요한 상황임

1) 1주일 중 5일은 도시, 2일은 농촌에서 생활하는 삶의 방식

2) 기존의 경우 군사시설·대학·산업단지 등이 대표적인 주소지-거주지 불일치의 사례로 논의되었음(전문가 자문 결과)

3) 예를 들어 지방자치단체 적정인력규모 판단을 위한 기준인건비 결정요인 중 가장 큰 영향을 미치는 요인은 주민등록인구임

□ 선행연구의 한계와 본 연구의 필요성

- 인구감소에 대한 대응과 주소-거소 불일치 문제에 따른 행정수요 반영방안 모색 등의 정책적 필요성으로 인하여 국내에서도 새로운 인구/주민의 개념이 논의됨
- 그러나 이와 관련된 선행연구에서도 현행 「지방자치법」 상의 주민개념 범위를 전제로 논의되고 있기 때문에 개별 정책에서의 실무적인 활용을 목적으로 예외적인 ‘새로운 인구(주민) 개념 정의’를 개발·채택해 왔음
 - 대표적으로 서울시의 ‘생활인구’(유원복, 2018), 전북도의 ‘체류인구’(김동영 외, 2020), 일본 사례를 참고한 차미숙(2016 & 2020)의 ‘관계인구’ 등과 같은 개념이 있음
 - 대규모 군부대 주둔지역(예: 논산시), 주민보다 관광 등을 목적으로 한 방문객의 수가 많은 지역(예: 제주도), 이전 공공기관이 밀집된 혁신도시(예: 원주시) 등의 경우, 지방교부세·기구정원기준 등을 책정할 때 이와 같은 특수한 행정수요를 일부 반영함
- 그밖에 “인구감소지역 지원 특별법(안)” 및 “주민자치 기본법(안)” 등에서 주민의 범위와 관련된 내용이 담겨있기도 하지만, 아직까지 법제화 단계에 도달하지는 못함
 - “인구감소지역 지원 특별법(안)”의 경우, 주민에 대한 조세 및 부담금 감면(제14조) 관련 내용 및 기타 지역(주민)지원 관련 내용이 담겨 있음(의안번호 3159. 2020.08.21. 배준영의원 대표발의 원안 기준)
 - “주민자치 기본법(안)”의 경우, 주민에 대한 구체적인 범위 규정을 담고 있음. 즉, 현재 「지방자치법」 및 「주민등록법」 내 주민의 범위보다 확장하여, “주민을 지역사회 문제해결의 주체로서, 제7조의 자격을 갖춘다(제3조 1.)”고 재정의하고, 제7조⁴⁾에서 주민의 자격을 규정함(의안번호 7787, 2021.01.29. 김영배의원 대표발의 원안 기준)

4) “주민자치기본법(안)” 제7조의 상세 내용은 다음과 같음

- 전대욱 외(2021)의 정책연구과제 “행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토”에서는 이와 같은 기존의 선행연구를 종합하여 새로운 인구개념 도입가능성을 종합·논의하였다는 데 의의가 있음
 - 그러나 「지방자치법」 및 관계법령 개정(안) 마련을 목적으로 ‘주민’의 범위를 재정립하기 위한 관점에서 연구되지는 않았기 때문에, 초기의 탐색적 연구로서 의미가 있었다고 판단됨
- 본 연구는 이와 같은 기존 연구의 한계를 보완하고, 행정환경 변화에 맞는 주민 범위의 재정립 방안 모색 및 그에 따른 파급효과 등의 종합적 분석을 통해 법제도 개선을 위한 보다 구체적인 논의를 중심에 둘 필요가 있음

2. 연구의 기대효과

□ 정책적 차원

- 본 연구의 결과는 「지방자치법」 및 「주민등록법」 등 주민과 관련된 법령개정을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨
- 또한 이를 바탕으로 인구감소 대응정책 개발 및 지방자치단체 기구인력 등에 관한 제도개선을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨

제7조(주민의 자격) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 이 법에 따른 주민으로 본다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우, 조례가 정하는 별도의 절차를 통해 주민자치회의 주민으로 본다. 다만, 주민자치회에 대한 일정한 권한을 자치규약으로 제한할 수 있다.

1. 해당 행정구역 내에 주소지를 가진 기관이나 사업체에 근무하는 사람
2. 해당 행정구역 내에 주소지를 가진 「초·중등교육법」 제2조제2호에서 제5호까지의 학교 및 「고등교육법」 제2조 각 호의 학교에 소속된 학생과 교직원

출처: “주민자치기본법(안)”(의안번호 7787, 2021.01.29. 김영배의원 대표발의안)

- 또한 행정환경변화에 따른 행정수요를 보다 정확히 책정할 수 있는 기준을 제시함으로써 차기정부의 지방행정 효율화를 위한 기반 마련에 기여할 수 있을 것으로 기대됨

□ 학술적 차원

- 본 연구의 결과는 ‘주민’의 권리와 의무, 참여 등과 같은 학술연구 발전을 위한 기초연구로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대됨
- 또한 주민의 범위 재정립으로 인한 파급효과에 대한 연구결과는 향후 관련 분야의 학술적 발전에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨

제2절 연구목적 및 방법

1. 연구목적

□ 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 행정환경변화에 따른 지방자치단체 '주민'의 범위를 재정립하는 것임
 - 이를 위해 다음과 같은 세부 목표를 달성할 필요가 있음
 - 첫째, '주민'의 범위에 대한 현행법상의 문제점 분석을 바탕으로 제도개선 필요성을 도출함. 이때 제도 재설계 과정에서 발생 될 수 있는 새로운 문제점 또는 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같음

핵심쟁점

2개 지방자치단체에서 주민이 될 필요가 있을까? (복수주소제도)

1. 만약 그렇다면,
 - 각 지역에서 주민의 권리와 의무는 어떻게 규정되어야 할까?
1. 만약 2개 지방자치단체에서 주민이 될 수 있을 경우,
 - 예상되는 변화와 사회적 영향은 어떤 수준일까?

- 둘째, 주요국의 사례분석의 통해 위 쟁점에 대한 대안을 모색함
- 셋째, '주민'의 범위 재정립방안 제언 및 그에 따른 파급효과 분석
- 넷째, 「지방자치법」 및 관계 법령 개정을 통한 새로운 '주민'의 범위 법제화 방안 제시

2. 연구방법 및 흐름도

□ 연구방법

- 본 연구의 방법은 문헌연구, 인식분석, 해외사례비교·분석, 전문가자문회의, 행·재정적 파급효과분석 등 다양한 연구방법론이 종합적으로 활용됨
- 개개의 연구목적 달성을 위한 연구방법의 매칭은 다음의 <그림 1-1>과 같음

<그림 1-1> 연구목적 및 방법

연구목적

“행정환경변화에 따른 지방자치단체 ‘주민’ 범위 재정립”

- ▶ ‘주민’ 범위에 대한 현행법 상의 문제점 분석
→ (연구방법) 문헌연구 및 전문가 자문회의
- ▶ 주요국 사례분석을 통한 대안모색 및 제도도입의 파급효과 분석
→ (연구방법) 해외사례분석, 전문가 자문회의
- ▶ ‘주민’ 범위 재정립방안 모색
→ (연구방법) 전문가 자문회의(서면의견조사, FGI 등)
- ▶ “지방자치법” 및 관계법령 개정을 통한 ‘주민’ 범위 재정립 법제화 방안 제시
→ (연구방법) 해외사례분석, 전문가 자문회의

□ 연구 흐름도

- 위와 같은 연구목표 달성을 위한 본 연구의 흐름도는 다음의 <그림 1-2>와 같음
 - 본 연구는 크게 5개의 장으로 구성되며, 서론(제1장)과 결론(제5장)을 제외한 3개의 장은 크게 “문제점분석, 해외사례분석, ‘주민’ 범위 재정립방안”으로 구성됨
 - 제2장 “현행법 상 ‘주민’ 범위의 문제점”은 법제도 분석, 인식 및 현황분석으로 구성됨

- 법제도분석: 주민의 범위, 권리, 의무 관련 법제도를 분석하여 문제점을 도출
- 인식 및 현황분석: 2021년 지방자치단체 공무원 대상 인식조사결과를 재정리하여 '주민' 범위 재정립 필요영역을 탐색하고, 각 영역별 통계 현황 분석을 통해 문제점을 구체화
- 제3장 “해외사례분석”은 5개국(독일, 미국, 영국, 프랑스, 일본)에 대한 자료를 종합정리하여 문제해결을 위한 대안을 도출함
 - 5개국에 대한 법제도분석(제2절)과 관련 현황분석(제3절)을 구분하여 연구하고, 이를 종합함
- 제4장 “‘주민’ 범위 재정립방안”은 본 연구의 결과 도출된 ‘주민’ 범위 재정립에 관한 주요 쟁점별 대안을 개발하고, 그에 대한 전문가 의견을 수렴·정리함
 - 제1절 대안 개발 절차: 제3장의 해외사례분석 결과를 토대로 전문가 자문회의를 실시하고, 이 결과를 바탕으로 제도개선을 위한 대안을 개발함
 - 제2절 대안 개발 결과: 제1절에서 도출된 대안별로 전문가의견을 종합하고, FGI를 통해 쟁점별 종합의견을 도출함
 - ‘주민’ 범위 재정립에 의한 효과 시뮬레이션의 경우, 전문가들의 공통된 의견으로 객관적 자료의 부족으로 인하여 현재의 상황에서는 정량적 시뮬레이션을 실시할 수 없었음. 따라서 해외사례를 통한 예측 등을 자료로 제시함
- 따라서 제5장에서는 연구결과의 종합 및 한계, 그리고 향후의 과제를 심층적으로 논의함

〈그림 1-2〉 연구 흐름도

보고서구성	주요내용	연구방법
제1장 서론	제1절 연구배경 및 필요성 제2절 연구목적 및 방법	-
제2장 현행법 상 '주민' 범위의 문제점	제1절 법제도 분석 제2절 인식 및 현황분석 제3절 소결론	문헌연구 인식조사
제3장 해외사례분석	제1절 조사설계 제2절 주요국 사례분석1: 법제도 제3절 주요국 사례분석2: 현황 제4절 소결론	해외사례분석 전문가자문
제4장 '주민' 범위 재정립방안	제1절 대안 개발 절차 제2절 대안 개발 결과	사례분석 전문가자문회의
제5장 결론 및 제언	제1절 '주민' 범위 재정립에 관한 제언 제2절 연구의 한계와 향후의 과제	전문가자문회의

제 2 장

현행법 상 '주민' 범위의 문제점

제1절 법제도 분석

제2절 인식분석

제3절 현황분석

제2장 현행법 상 '주민' 범위의 문제점

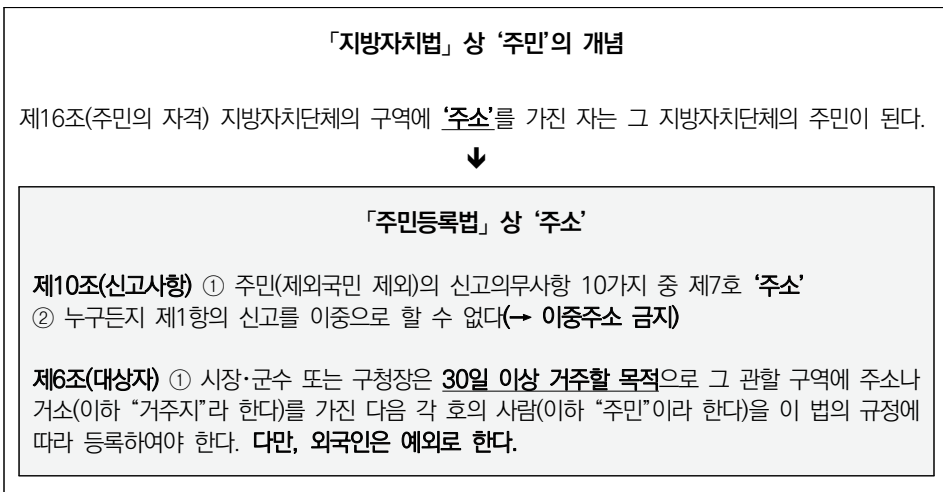
제1절 법제도 분석

1. 현행법 상 '주민'의 범위

□ 「지방자치법」 상 '주민'의 개념과 '주소'의 관계

- 「지방자치법」은 <표 2-1>과 같이 제16조에서 주민의 자격을 정의함으로써 주민의 범위를 규정하는 가장 기본적인 틀을 제공함
 - 주민의 개념: 해당 지방자치단체에 '주소'를 둔 자로, 「주민등록법」 상 이종주소금지의 원칙을 적용받음. 30일 이상 거주 목적으로 주소나 거소를 가질 경우 주소등록을 하도록 함(제6조)

<표 2-1> 현행법 상 '주민'의 범위와 주소의 관계



출처: 「지방자치법(법률 제18661호)」, 「주민등록법(법률 제18304호)」

2. 현행법 상 주민에게 부여된 권리 및 의무

□ 「지방자치법」 상 '주민'의 권리

- 「지방자치법」은 제17조(주민의 권리)를 통해 '참여권(제1항), 수익권(제2항), 참정권(제3항)' 등 세 가지 권리를 인정받음(이규환, 2006; 최창호, 1995)
 - 주민참여권은 주민 생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 말함. 참여권은 주민투표권(제18조), 조례의 제·개정 및 폐지 청구권(제19조), 규칙 제·개정 및 폐지 의견 제출권(제20조), 주민감사청구권(제21조) 등과 같은 직접민주주의 절차에 대한 참여뿐만 아니라 주민제안 등의 시민참여 전반을 포괄하는 개념으로 해석됨
 - 수익권은 지방자치단체의 재산과 공공시설 이용, 균등한 행정의 혜택을 받을 권리를 말함
 - 참정권은 지방선거에 대한 참여 권리를 말함
- 그밖에 주민소송권(제22조), 손해배상금 등의 지급청구권(제23조) 등으로 구성된 쟁송권도 보장됨(이규환, 2006; 최창호, 1995)
- 청원권 및 민원제기권의 경우, 「청원법(법률 제17701호)」, 「민원 처리에 관한 법률(이하 민원처리법)(법률 제17515호)」 등을 고려할 때 주민에게도 인정되는 권리 중 하나라고 볼 수 있음
 - 「청원법(법률 제17701호)」에 따르면, “국민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여 청원기관에 청원할 수 있다(제5조)”라고 규정하고 있어 청원의 주체를 ‘국민’으로 규정하고 있음
 - 단, 청원인의 성명, 주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확할 경우 청원처리를 하지 않는 예외규정이 있음(제6조 6).
 - 「민원 처리에 관한 법률(이하 민원처리법)(법률 제17515호)」에서 “민원인이란 행정기관에 민원을 제기하는 개인·법인 또는 단체를 말한다. 다만, 행정기관(사경제의 주체로서 제기하는 경우는 제외한다), 행정기관과

사법(私法)상 계약관계(민원과 직접 관련된 계약관계만 해당한다)에 있는 자, 성명·주소 등이 불명확한 자 등 대통령령으로 정하는 자는 제외한다. (제2조 2.)”고 규정하고 있음

〈표 2-2〉 「지방자치법」 상 주민의 권리

- 제17조(주민의 권리)** ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다. **(참여권)**
 ② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. **(수익권)**
 ③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 “지방선거”라 한다)에 참여할 권리를 가진다. **(참정권)**
- 제22조(주민소송)** ① 제21조제1항에 따라 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항을 감사 청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사 청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장(해당 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속 기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속 기관의 장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다. **(쟁송권)**
- 제23조(손해배상금 등의 지급청구 등)** ① 지방자치단체의 장(해당 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속 기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속 기관의 장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 제22조 제2항제4호 본문에 따른 소송에 대하여 손해배상청구나 부당이득반환청구를 명하는 판결이 확정되면 판결이 확정된 날부터 60일 이내를 기한으로 하여 당사자에게 그 판결에 따라 결정된 손해배상금이나 부당이득반환금의 지급을 청구하여야 한다. 다만, 손해배상금이나 부당이득반환금을 지급하여야 할 당사자가 지방자치단체의 장이면 지방의회의 의장이 지급을 청구하여야 한다. **(쟁송권)**

출처: 「지방자치법(법률 제18661호)」

□ 「지방자치법」 상 '주민'의 의무

- 「지방자치법」 제27조는 주민의 의무로서 지방자치단체의 비용분담에 관한 의무(예: 제152조 지방세부담, 제153조 사용료 부담, 제154조 수수료 부담, 제155조 분담금 부담 등)를 규정하고 있음
- 주민의 의무 중 사용료와 수수료는 관련 서비스 이용자 및 편익을 제공받은 자 등 '사람'에게 부여되기 때문에 이중주소 등에 따른 주민의 범위 재정립과 직접적 관련성이 낮음

- 그러나 지방세부담의 경우 '납세지' 관련 개별규정에 따르게 되므로 개개 지방세의 세부유형에 따라 '주민' 범위와의 연계성 유무가 결정됨
 - 예를 들어 2개의 지역에 부동산을 취득하였을 경우, 취득세는 각 부동산의 소재지에 관련 지방세를 납부하므로 이중주소 문제와 관련이 없음

〈표 2-3〉 「지방자치법」 상 주민의 의무

제27조(주민의 의무) 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다. → 「지방세법」 상 지방세부담

제152조(지방세) 지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다.

제153조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.

제154조(수수료) ① 지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.

제155조(분담금) 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다.

출처: 「지방자치법(법률 제18661호)」

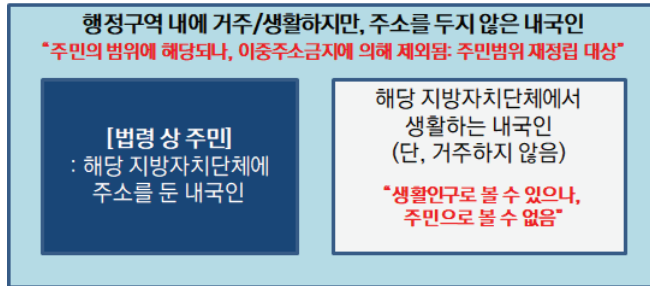
- 상대적으로 자동차의 경우 취득세는 「자동차관리법」에 따라 등록지-사용본거지가 다를 경우 사용본거지를 납세지로 하고 있기 때문에 개인 소유의 차량일 경우 주민등록상의 주소와 다른 지방자치단체에서 취득세를 납부할 수 있는 가능성이 있음
- 따라서 지방소득세, 주민세, 지방소비세 및 등록면허세의 일부 등은 납세자의 주소지를 기반으로 납세지를 정하고 있기 때문에 주민의 범위에 대한 규정에 따라 변화 가능성이 있음

3. 현행법 상 주민 범위 규정의 문제점

□ 이중주소금지에 따른 행정수요 측정 오류발생

- 주민의 범위를 규정짓는 핵심 요소인 '주소'에 대하여 이중주소가 법적으로 금지되어 있기 때문에 다양한 라이프 스타일을 반영하는 데 한계 발생
- 즉, 특정 지방자치단체에 주소를 두고 있지는 않으나 다양한 사유로 해당 지역의 행정수요에 포함되게 되는 자가 발생됨(〈그림 2-1〉의 “주민 범위 재정립 필요” 대상자)

〈그림 2-1〉 행정구역 내에서 정부의 행정서비스를 받는 내국인의 구조도



- 행정구역 내에서 해당 지방자치단체의 행정서비스를 받는 내국인의 구조를 살펴보면, ① 해당 지방자치단체에 주소를 두고 거주·생활하는 주민, ② 해당 지방자치단체에 주소를 두지 않고 생활하고는 있으나 거주하지 않는 주민(예: 경기도 거주 서울 출근 생활자), ③ 해당 지방자치단체에 거주하고 있으나 주소를 옮기지 않고 생활하는 주민⁵⁾ 등으로 구성됨
- 기존에 사회적으로 많이 논의된 “② 해당 지방자치단체에 주소를 두지 않고 생활하고는 있으나 거주하지 않는 주민(예: 경기도 거주 서울출근 생활자)”은 “생활인구” 및 “통근통학인구”의 경우 해당 지방자치단체의 행

5) 예: 주소지 이전을 하지 않은 채 타 지방자치단체에서 대학을 다니며 기숙사 생활을 하는 대학생, 5도2촌 라이프를 즐기고 있으나 한 도시지역에만 주민등록이 되어 있는 직장인, 공공기관이전으로 가족과 떨어져 근무지역에 거주하다가 주말에 귀가하는 직장인 등

정서서비스를 이용하는 생활인구로 볼 수는 있으나 거주를 조건으로 하고 있지는 않기 때문에 주민범위 규정을 논하는 본 연구와는 무관함

- 특히 ③ 해당 지방자치단체에 거주하고 있으나 주소를 옮기지 않고 생활하는 주민의 경우, 2개의 지역에 동시 거주하는 상황도 존재할 수 있음. 따라서 이들이 '주민'의 범위에서 제외될 경우, 행정수요 측정오류가 발생 되므로 주민의 권리를 인정하고 의무를 부여할 수 있도록 하는 조정이 필요할 수 있음

4. '주민'의 범위 조정제도의 한계 및 주민 범위 재정립 필요성

□ 보통교부세 산정을 위한 행정수요 반영방법과 한계

- 「보통교부세법 시행규칙(행정안전부령 제301호)」에 따르면 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액은 지역의 다양한 맥락을 반영하는 보정과정을 거침
 - 보정계수(동법 제5조 제1항 별표3의 보정계수): 해당 지방자치단체의 인구수 외에 사회복지비⁶⁾, 지역경제비⁷⁾ 등과 관련된 추가적 행정수요 반영
 - 추가 보정(지역특성반영을 위한 별표4, 동법 제5조 제2항 4.)은 '지역균형⁸⁾·지역관리⁹⁾·사회복지¹⁰⁾·시책수요¹¹⁾' 등 크게 4가지 영역으로 구분해 정리됨

6) 국민기초생활보장수급권자수, 노령인구수, 아동수, 등록장애인수

7) 경지면적, 산림·어장·갯벌면적, 사업체종사자수, 도로면적, 자동차대수, 행정구역면적

8) 농업종사자수, 어업종사자수, 방조제/방파제/물양장길이 및 배수갑문수, 농어촌도로면적, 해안선길이, 댐면적, 축산마릿수, 도축마릿수, 마을상수도 급수인원, 기타 낙후지역 및 인구감소지역, 보호 및 규제구역 보정이 있음

9) 보정인구1: 군인수, 의무경찰수, 의무소방대원수, 수용자수, 보정인구2: 통합관제센터 관제인력 수, 특별사법경찰수, 보정인구3: 등록외국인수, 외국국적동포 국내거소자수, 유동인구, 시도지정문화재수, 폐기물량, 공원면적, 산업지역면적 등이 규정되어 있음

10) 국민기초생활보장수급권자비율, 노령인구비율, 노인요양시설수, 아동인구비율, 합계출산율, 가정위탁보호아동수, 장애인비율, 다문화수, 저소득 한부모가족수 등이 규정되어 있음

11) 정규직전환, 취약계층보호구역, 고용감소지역, 지역특화발전특구지역, 일자리, 재난안전투자, 버스 재정지원, 지방자치단체간 협력, 미세먼지, 지역균형뉴딜, 재해복구대응, 특별지방자치단체 운영 등 주요 시책 관련

- 그러나 이와 같은 보정에도 불구하고 전체를 기준으로 이와 같은 보정계수의 반영비중은 매우 미미한 편임 (전문가 자문회의 결과)
- 또한 주소지-거주지 불일치 문제에 대한 반영은 이루어지지 못함
 - 이와 같은 부분이 보정계수 등으로 반영되지 못한 중요한 이유 중 하나는 집계를 위한 신뢰할 수 있는 통계치의 부재와 정확한 집계 가능성이 낮다는 점 등이 있음(전문가 자문회의 결과)

□ 기준인건비 산정을 위한 행정수요 반영방법과 한계

- 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령 제32447호)」에 따라 지방자치단체의 기구 및 정원에 대한 기준인건비제를 운영함
- 기준인건비 산정을 위한 행정수요 측정의 10대 변수(인구수, 면적, 주간인구수, 65세 이상 인구수, 사업체수, 자동차수, 법정민원건수, 외국인수, 농경지면적, 장애인수 등)의 경우 2017년 개발/적용 이후 현재까지 동일하게 유지되어 옴(강영주·손화정, 2017)
 - 주소지-거주지 불일치 문제를 반영하고자 주간인구수 등을 활용함
- 그러나 여전히 주소에 기반인 인구수가 전체 산식에 큰 영향을 미치기 때문에 행정환경변화에 따라 이를 반영할 수 있는 행정수요변수의 개발이나 보정방안(예: 기능별 변수 추가/조정) 모색이 필요하다는 의견이 일반적임(전문가 자문회의 결과)

□ 선거구획정을 위한 조건 반영방법과 한계

- 「공직선거법」 상 지방선거 선거구 획정은 “인구, 행정구역, 지세, 교통 등의 조건을 고려해 확정하도록 되어 있음(제26조 제2항)
 - 특히 인구 기준은 가장 결정적인 변수가 됨
- 주민 범위 조정의 방법으로서 만약 이중주소가 허용된다면, 제2주소에서의 주민참정권 인정 범위가 논의되어야 하며 이때 선거구획정과도 직접적인 관계가 발생 됨

□ 주민 범위 보정의 한계 극복을 위해 주민 범위에 대한 근본적인 재정립 필요

- 앞서 살펴본 바와 같이 보통교부세 산정 및 기준인건비 산정에 법률상 주민의 범위 한계를 극복하기 위한 방법론이 활용되어왔으나, 현실화 필요성에 대한 논의가 계속되고 있음
- 「지방자치법」 및 「주민등록법」 기타 관계 법령 개정을 통해 행정환경변화에 대응할 수 있는 새로운 주민 범위를 재정립할 필요가 있음
- 다만 이때 주민의 범위 재정립은 참정권과 직접적으로 연계되기 때문에 이에 대한 조심스러운 접근이 필요하며, 주요 권리-의무별 차등화된 주민 범위 개념 등을 검토해 볼 필요가 있음
 - 이를 위해 해외사례 등을 검토해 볼 필요가 있음

제2절 인식분석

1. 조사설계

□ 인식분석 응답자의 분포

- 2021년 7월 정책과제 “행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토(전대욱 외, 20210)”를 통해 지방자치단체 공무원을 대상으로 조사된 총 3,164개의 설문조사 결과 중 필요자료를 선별하여 재분석
 - 응답자의 분포는 다음의 <표 2-4>와 같음
 - 전반적으로 높은 응답률을 보임(단, 표본추출의 근거 검토 필요)

<표 2-4> 응답자의 지역별 분포(단위: 개) 및 응답률(단위: %)

광역	표본수	응답수	응답률
서울	284	238	83.8
부산	259	218	84.2
대구	244	244	100.0
인천	261	258	98.9
광주	81	80	98.8
대전	81	82	101.2
울산	52	49	94.2
세종	9	9	100.0
경기	403	415	103.0
강원	230	226	98.3
충북	37	40	108.1
충남	205	206	100.5
전북	237	236	99.6
전남	226	202	89.4
경북	192	190	99.0
경남	417	428	102.6
제주	43	43	100.0

□ 인식분석을 위한 설문 조사 문항 및 분석방법

- 인식조사결과를 종합하여 ① 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식(설문번호2), ② 지역별 주민등록인구 외 생활인구의 비율(설문번호 3-1~3-8), ③ 지역유형별(1&2) 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 등에 대한 빈도분석을 통해 제시함(가능할 경우 χ^2 분석까지 실시)

〈표 2-5〉 설문 문항

문항	구분	선택지
설문번호 1	지역유형1	① 수도권(서울, 경기, 인천) ② 수도권 이외의 광역시 ③ 수도권이 아닌 도
설문번호 1-1	지역유형2	① 대도시 ② 대도시 인근 위성도시 ③ 지역 중심도시 ④ 지역 중소도시 ⑤ 혁신도시 ⑥ 농산어촌지역 ⑦ 지역 산업도시 ⑧ 접경지역 또는 군사도시
설문번호 2	주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식	① 필요함 ② 모르겠음 ③ 불필요함
설문번호 3	지역별 주민등록인구 외 생활인구 비율	① 하(30% 미만) ② 중(30~60% 미만) ③ 상(60~100%)
	3-1. 일상생활(주말농장, 레저활동 등) 관련 비거주하지만 자주/정기적으로 방문하는 인구	
	3-2. 지역에 거주하지 않지만 지역 내로 통근/통학하는 인구	
	3-3. 지역 내 거주(하숙, 자취, 기숙사 등)하며 학교에 다니는 학생	
	3-4. 지역 내에서 거주 하는 공무원, 직장인, 교사, 사업체 종사자 등	
	3-5. 지역 내 병원 및 건강복지시설 장기입원환자 또는 요양자(및 가족)	
	3-6. 직업군인(및 가족) 또는 지역 내 병영에 기거하는 현역병 등	
	3-7. 취업/학업을 위해 지역 내에서 거주하는 외국인	
3-8. 관광 및 여행을 위해 방문하는 내외국인		

- 기타 이중주소 관련 주관식 응답 결과 분석을 통해 문제점 도출
 - 내용분석 후 빈도분석 실시

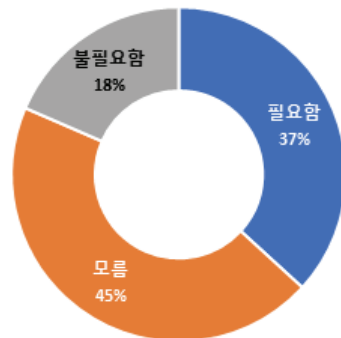
2. 분석결과

□ 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식

- 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성에 대해 응답자의 37%가 필요하다고 동의함
 - 이는 불필요하다고 응답한 응답자(18%)의 약 2배임
 - 그러나 전체의 45%는 이와 같은 필요성에 대해 잘 모르겠다고 답하고 있어 전체의 약 55% 응답자만이 명확한 입장을 표현함
- 따라서 응답자의 약 37%는 현재의 주민 범위를 확장하는 새로운 주민개념 필요성에 대해 공감하고 있음을 알 수 있음

〈표 2-6〉 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식

구분	빈도	비율
필요함	1,157	36.8
모름	1,403	44.7
불필요함	580	18.5
합계	3,140	100.0



주: 도표의 비율은 표의 비율을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 표기함

□ 지역유형별 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식

- 지역유형1(수도권, 수도권 외 광역시, 수도권이 아닌 도)별로 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식을 카이제곱 검증을 통해 분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이가 나타남($\chi^2=38.924$, $df=4$, $p=0.00<0.01$)
 - 전반적으로 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성에 대한 인식을 명확히 하지 못하는 응답자(모름)의 빈도가 가장 높았음
 - 그러나 필요 여부에 대한 입장을 명확히 가지고 있는 경우 전반적으로 '필요함' 의견의 빈도가 더 높았음
 - 특히 수도권이 아닌 도의 경우 필요함 의견의 비율(41.7%)이 불필요함(15.9%)보다 높으며, 그 차이(25.8% 차이)가 전체 응답자의 필요성 인식 응답별 분포비율(필요 36.8%, 불필요 18.5%, 차이 18.3%)에 비해 높음
 - 따라서 인구감소 등과 연계해 수도권이 아닌 도에서 제2주소 개념 도입 필요성 인식이 높고, 수도권(7.8% 차이) 및 수도권 외 광역시(15.5%)의 경우 상대적으로 낮음을 알 수 있음

〈표 2-7〉 지역유형별 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식1

지역 유형1 필요성 인식	수도권	수도권 외 광역시	수도권이 아닌 도	합계
필요함(a)	278(30.3%)	228(34.3%)	649(41.7%)	1,155(36.8%)
모름	432(47.2%)	311(46.8%)	659(42.4%)	1,402(44.7%)
불필요함(b)	206(22.5%)	125(18.8%)	248(15.9%)	579(18.5%)
합계	916(100%)	664(100%)	1,556(100%)	3,136(100%)
차이(a-b)	7.8%	15.5%	25.8%	18.3%

주: $\chi^2=38.924$, $df=4$, $p=0.00<0.01$

- 지역유형2(대도시, 대도시인근위성도시, 지역중심도시, 지역중소도시, 혁신도시, 농산어촌지역, 지역산업도시, 접경지역/군사도시)별로 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식을 분석한 결과 지역유형1에 따른 분석결과와 일치하게 인구감소지역의 필요성 인식이 높게 나타남
- 농산어촌지역(42.4%), 지역산업도시(46.5%), 접경지역/군사도시(55.9%)의 경우 주민등록인구보다 넓은 개념의 인구집계 필요성에 대해 동의하는 응답자의 비율이 가장 높게 나타남(필요함-불필요함의 인식 차이가 20% 이상)
 - 혁신도시(40.9%)와 지역중심도시(42.2%)의 경우 필요함과 모름의 응답비율이 40% 이상으로 비슷하게 나타나 인구감소가 문제 되는 것은 아니지만 주소-거소 불일치 비율이 높다고 인식한다고 볼 수 있음(필요함-불필요함의 인식 차이가 20% 이상)

〈표 2-8〉 지역유형별 주민등록인구보다 더 넓은 개념의 인구집계 필요성 인식2

지역 유형2 필요성 인식	대도시	대도시 인근 위성 도시	지역 중심도시	지역 중소도시	혁신도시	농산 어촌지역	지역 산업도시	접경지역 군사도시
필요함(a)	320 (31.7%)	86 (33.0%)	176 (42.2%)	285 (37.2%)	52 (40.9%)	421 (42.4%)	53 (46.5%)	38 (55.9%)
모름	487 (48.2%)	119 (45.6%)	179 (42.9%)	340 (44.3%)	56 (44.1%)	410 (41.3%)	45 (39.5%)	21 (30.9%)
불필요함(b)	204 (20.2%)	56 (21.5%)	62 (14.9%)	142 (18.5%)	19 (15.0%)	162 (16.3%)	16 (14.0%)	9 (13.2%)
합계	1,011 (100%)	261 (100%)	417 (100%)	767 (100%)	127 (100%)	993 (100%)	114 (100%)	68 (100%)
차이(a-b)	11.5%	11.5%	27.3%	18.7%	25.9%	26.1%	32.5%	42.7%

- 대도시(31.7%), 대도시인근위성도시(33.0%), 지역중소도시(37.2%)에 서는 상대적으로 필요하다는 응답자의 비율이 불필요하다는 응답자의 비 율보다 높았지만, 모름 응답의 비율이 가장 높게 나타남. 즉, 생활권과 주 소지의 차이는 있으나 이중 거주방식 등의 사례는 많지 않은 것으로 해석 할 수 있음(필요함-불필요함 인식 차이 20% 미만)
- 그러나 이와 같은 공무원의 인식과 달리, 전문가들은 제2주소 채택이 가 능해질 경우 오히려 수도권 집중현상이 가중되는 등의 문제가 발생할 수 있고, 실제 인구변화와 다른 인구증가의 허수가 발생할 우려가 있어 인구 감소문제의 대안으로 이중주소를 허용하는 것은 주의해야 할 문제임을 명시적으로 언급(전문가 자문회의 결과)

□ 지역별 주민등록인구 외 생활인구의 비율

- 지역별 주민등록인구 외 생활인구의 비율을 검토한 결과 8개 유형의 생활인 구 모두 대체로 30% 미만이라는 응답 결과가 가장 높은 빈도로 측정되었음 (부록 1 참조)
 - 따라서 특수지역을 제외하고 광역별 검토 결과 생활인구로서 주민등록 인구 외의 인구의 규모는 많지 않을 것으로 판단됨
 - 단, 이 중 일상생활 비거주 정기방문자인구(3-1) 중 일정 조건을 충족하 는 방식의 정기방문이 이루어지는 경우, 주민등록이 되지 않은 거주 통학 인구(3-3), 주민등록이 되지 않은 거주 공무원 등 종사자(3-4), 주민등록 이 되지 않은 군 관련자(3-6) 등의 경우 제2주소를 인정하는 법제도 개정 을 통해 새로운 주민의 범위에 포함될 수 있는 가능성이 있다고 판단됨
- 또한 비거주통근통학인구(3-2)의 경우, 부산·대구·울산 등에서 30~60% 미만이라고 응답한 응답자의 수가 가장 많았는데, 해당 인구의 경우 거주를 전제로 하고 있지 않기 때문에 제2주소 인정 등을 통해 주민의 범위로 포함 될 수 있는 것은 아니라고 볼 수 있음

제3절 현황분석

1. 조사설계

□ 2개 이상의 지역에 거주하는 주민에 대한 측정 방법 및 한계 검토

- 주소-거소 불일치에 대한 집계 가능한 현황자료(통계자료)를 검토하여 이중주소 허용 시 제2주소로 인정될 수 있는 주민의 규모 예측방안 모색 및 그 한계를 분석함
 - 생활인구 등 선행연구에서 주소-거소 불일치 문제를 측정할 수 있다고 논의된 주요 통계자료 및 기타 전문가들이 제안하는 측정방법들을 중심으로 본 연구의 목적에 따른 분석에 활용 가능한 지 여부를 판단
 - 기존의 통계자료를 통한 예측 한계로 인하여, 주민 범위 재정립의 효과측정 등을 위한 자료로의 활용에 한계가 있음을 제시함
 - 활용자료: 통근통학량, 군부대 현역병 수, 직주인구(생활인구, 주간인구), 혁신도시 이주직원 현황, 대학생 기숙사수용률, 주택용 전기요금납부 고객 호수 등

2. 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민

□ 기존의 주민등록 외 인구 측정방법 적용의 한계

- 통근통학량은 김문현·김순관(1997) 외 다수의 연구들에서 지역 간 인구가동 현황 및 직주근접에 대한 측정을 위해 활용된 바 있음
 - 지역(A)와 지역(B) 간 인적·물적 자원의 이동(교환)에 따른 상호의존성이 지역 간 경제성장 및 산업구조 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 확인함
 - 그러나 통근통학량에 대한 조사는 통계청 및 국토부에서 주관하는 국가교통조사가 5년마다 진행되고 있으며, 서울 및 수도권을 제외하고는 수시적·특별목적시 부분적인 조사만 이루어짐

- 또한 Origin(출발지점)과 Destination(도착지점)으로 코드화 되어 있어 인구이동의 현황을 정확히 파악할 수 있다는 장점은 있으나, 통근 및 통학을 목적으로 물어보기 때문에 제2의 주소를 채택하는 본 연구의 목적에 적합하다고 볼 수 없음
 - 아울러 전수조사가 아닌 표본추출에 기반하여, 주민등록 주소지상 주민에게 방문·조사를 하기 때문에 주소지-거주지 불일치자에 대해서는 조사되지 않는다는 한계가 있음
- 군부대 인구보정은 강한구 외(2009) 및 김민곤 외(2020) 연구들에서 군부대의 입지가 지역의 경제성장에 미치는 영향효과에 대한 연구 수행 중 군부대에 거주하는 군인들의 규모를 살펴본 사례가 있음
- 그러나 직업군인과 그 가족의 경우 이미 주민등록인구에 포함되어 있고, 일반병사의 경우만 대표적인 주소지-거주지 불일치에 해당되는 인구로 사료됨
 - 군부대 거주 일반병사가 실질적으로 사용하는 지자체의 사회기반시설(SOC)에 대한 사용료 및 군사시설보호구역 설정에 따라 침해되는 재산권(토지개발 및 이용)에 대한 제한을 보완한다는 측면에서 제2주소의 대상 범위에 해당될 수 있음
 - 이미 해당 지역의 경우(표 2-9)와 같이 지방교부세 등에서 보정인구로서 활용되고 있으나 제2주소 인정 시 의미 있는 변화가 있을 것으로 예측됨. 단, 이와 같은 방식으로 제2주소 인정이 될 경우 지방교부세 보정항목으로 유지될 필요가 있는지 검토가 필요함
 - 지역 내 고용인구와 거주인구 간 규모에 따라 발생하는 경제 및 사회적 행태를 확인하는 데는 의의가 있으나, 본 연구에서 살펴보고자 하는 주소지-거주지 불일치 문제를 측정하는 데에는 한계가 존재함
 - 즉, 생활인구 및 주간인구 모두에게 제2주소를 인정하는 등의 문제는 한계가 발생될 수 있음. 또한 오히려 수도권 및 대도시의 주민이 증가되는 역효과가 발생될 가능성도 있음(전문가자문회의 결과 및 영국사례 참조)

〈표 2-9〉 지역균형수요 등 보정수요 산정방식 중 접경지역/군시설 관련항목

유형별 측정항목	산정방식
1. 지역균형 가. 낙후지역 등(시·군·구)	① 일반관리 지원, ② 지역관리 지원, ③ 대중교통 지원 ④ 접경지역, ⑤ 성장촉진지역, ⑥ 폐광지역진흥지구 • 접경지역(「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역을 말한다. 이하 같다) 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역면적 1천㎡당 지역관리비 표준 행정수요액 × 40% ※ 접경지역 중 직전년도의 재정력지수(기준재정수요액 대비 기준재정수 입액의 비율을 말한다)가 0.5를 초과하는 지방자치단체는 산정액의 50%만 반영한다. ※ 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요 액에 반영한다.
2. 지역관리 가. 보정인구1(시·군·구)	[산식] 보정인구 1 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 표준행정수요액(A + B + C)* * A: 환경보호비, B: 도로관리비, C: 지역관리비 ※ 보정인구 1 = 군인수(미군 및 미군속과 그 가족을 포함한다) + 의무경찰 수 + 의무소방대원 수 + 수용자수 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요 액에 반영한다.

출처: 「보통교부세법 시행규칙(행정안전부령 제301호)」 제5조② 4.(지역특성변영을 위한 별표4)

□ 주소-거소 불일치 인구에 대한 추정방법 및 한계

- 주소-거소 불일치 집단에 대한 현황조사는 현재 공식적으로 집계된 바 없기 때문에 주요 사례를 중심으로 현재 접근 가능한 현황자료를 탐색함
 - 대표적인 예로 혁신도시 이주 공공기관 직원 중 기존거주지와 혁신도시 에 2개의 주소를 가질 수 있는 자, 타 지역 대학에 진학하여 기숙사입사/하숙/자취 등을 하고 있으나 주소를 이전하지 않은 자, 5도2촌의 라이프스타일로 2개 지역에서 거주하는 자 등에 대해서는 기존의 국가승인통계를 통한 측정은 불가능한 상황임
 - 이 중 5도2촌 라이프 스타일의 거주자는 집계된 바 없고, ① 군부대 거주 현역병 수, ② 혁신도시 이주자, ③ 대학 기숙사 입사자 등에 대해서는 행정적 이유로 집계되고 있는 현황자료를 통해 최대치 추정이 가능함

- 군부대 거주 현역병은 본가에 주소를 그대로 남겨둔 채 입대한 상황으로, 주소-거소 불일치자의 대표적인 예 중 하나임
 - 국회예산정책처의 “2021년 경제·재정수첩”은 <표 2-10>과 같이 현역병수를 정원 기준 약 32만9천명으로 집계하고 있음¹²⁾

〈표 2-10〉 각 군별·신분별 병력 규모(2021년 정원기준)

구분	육군	해군	공군	해병대	합계
장교	4.9	0.7	1.2	0.2	7.0
부사관	8.5	1.9	2.0	0.7	13.1
병	26.1	1.5	3.3	2.0	32.9
합계	39.5	4.1	6.5	2.9	53

출처: 국회입법조사처, “2021년 경제·재정수첩”

- 혁신도시의 경우, 국토교통부 혁신도시지원정책과에서 가족 동반이주 현황을 조사한 결과가 있으나, 구체적으로 이중주소 상태 여부를 판단할 수는 없음
 - <표 2-11>과 같이 기혼자 중 단신이주자(<표 2-11> C, 총 12,063명), 독신·미혼 이주자(<표 2-11> D, 총 13,010명) 중 일부의 경우 주거지 이전 없이 거주하여 주소-거소 불일치 상황일 가능성이 존재함(최대 25,073명, <표 2-11> F=C+D)
 - 따라서 최대로 추정하였을 때 혁신도시 이주 공공기관 직원(<표 2-11> A) 중 약 55%(산식: F/A*100) 정도는 향후 이중주소에 대한 제도적 기반이 마련될 경우 제2주소(또는 부주소) 제도를 활용할 가능성이 있다고 판단됨(해외사례 조사결과 참고)

12) 현역병수에 대한 정확한 수 및 시도별 분포 등은 국가기밀에 해당되며, 수시로 인력재배치 등이 이루어지고 있기 때문에 현원에 대한 정확한 집계가 어렵기 때문에 해당 내용을 공개할 수 없음(국방부 및 국방정책연구원 자문결과)

〈표 2-11〉 혁신도시 가족동반 이주 현황(2021년 말 기준)

구분	이전인원 (A)	기혼자		독신·미혼이주 (D)	출퇴근 (E)	제2주소 활용가능 범위 추정(Max)	
		가족 동반이주 (B)	단신이주 (C)			인원 (C+D=F)	비율 (F/A*100)
부산	3,705	1,830	774	1,096	5	1,870	50.5
대구	3,336	1,236	1,065	1,011	24	2,076	62.2
광주전남	7,999	3,234	2,322	2,437	4	4,759	59.5
울산	3,898	1,797	944	997	160	1,941	49.8
강원	7,064	2,258	1,754	2,397	655	4,151	58.8
충북	3,723	876	681	902	1,264	1,583	42.5
전북	5,874	3,102	1,382	1,352	38	2,734	46.5
경북	4,531	1,255	1,451	1,148	677	2,599	57.4
경남	4,672	1,654	1,554	1,456	8	3,010	64.4
제주	774	424	136	214	-	350	45.2

출처: 국토교통부, 가족동반이주현황 내부자료

- “타 지역 대학에 진학하여 기숙사입사, 하숙/자취 등을 하고 있으나 주소를 이전하지 않은 자”에 대한 조사는 기숙사 수용가능인원을 통해 일부 추산이 가능하지만 오차가 존재함¹³⁾
 - 〈표 2-12〉와 같이 기숙사 수용가능인원은 전국적으로 총 374,443명으로, 전체 재학생 중 21.55%를 차지함
 - 그러나 하숙·원룸 등에서 자취하는 학생들의 경우 사실상 집계가 어려우며,

13) 대학기숙사의 경우 대학별 규정은 상이하나, 대부분의 경우 대학이 위치한 지역 외에서 통학하는 학생들을 우선 입실하도록 규정하고 있기 때문임. 그러나 수용가능 인원보다 적은 인원이 신청하는 경우 대학이 위치한 지역 내 거주하는 대학생들도 입실 가능토록 하고 있기 때문에 입사경쟁률이 높은 지역의 경우 유효한 지표임. 〈표 2-12〉와 같이 전국적으로 기숙사 수용가능인원 대비 입사지원자의 비율이 136.14%로 입사경쟁이 있는 상황이라는 점을 고려할 때, 지역별 편차 및 집계과정에서의 오차 등이 존재하겠지만 기숙사 수용가능 인원으로 거주지-주소지 불일치 대학생을 추산할 수 있다고 판단됨

이들 중 주소지를 이전하였는지 여부에 대한 별도의 조사는 이루어지지 않아 정확한 데이터를 추산하기는 어려움. 따라서 최대 약 50.9만~37.4만 명 규모로 추정해 볼 수 있음

〈표 2-12〉 대학 재학생 중 기숙사 거주자 수(2019년 기준)

지역	대학수 (개)	재학생수 (A)	기숙사 수용가능 인원(B)	기숙사 수용가능 비율 (B/A*100)	입사 지원자수 (C)	기숙사 수용가능 인원대비 입사지원자비율 (C/B*100)
수도권	86	769,832	116,720	15.16	161,757	138.59
서울	44	182,894	35,556	19.44	45,710	128.56
경기	37	552,931	75,618	13.68	107,810	142.57
인천	5	34,007	5,546	16.31	8,237	148.52
비수도권	141	967,427	257,723	26.64	348,006	135.03
부산	15	71,836	24,747	34.45	38,847	156.98
충남	17	61,577	16,155	26.24	28,372	175.62
경북	18	113,211	33,382	29.49	41,971	125.73
대전	12	69,559	15,797	22.71	18,211	115.28
전북	10	51,979	10,601	20.39	14,186	133.82
충북	13	98,410	25,906	26.32	32,679	126.14
광주	11	149,387	29,425	19.70	42,391	144.06
강원	13	12,969	4,463	34.41	5,251	117.66
경남	10	17,332	5,877	33.91	5,792	98.55
대구	4	35,511	12,760	35.93	13,117	102.80
전남	11	73,172	17,831	24.37	23,084	129.46
울산	2	12,481	3,212	25.74	4,086	127.21
세종	3	125,207	34,554	27.60	50,390	145.83
제주	2	74,796	23,013	30.77	29,629	128.75
총합계	227	1,737,259	374,443	21.55	509,763	136.14

주1: 대학수(개): 전문대를 제외한 모든 대학 수로, 분교 및 캠퍼스를 각각 1개로 대학으로 산출함

주2: 기숙사수용가능비율(%): 전체 재학생 중 기숙사 수용가능 인원 비율

주3: 최근자료인 2020-2021년의 경우 코로나19로 인해 지표차이가 크게 나타나, 평시 상황을 가정하여 부득이 2019년 자료를 활용함

자료: 대학알리미(<https://www.academyinfo.go.kr/index.do>) '기숙사 수용률' 현황

- 위 측정방식에 대한 대안으로 제시될 수 있는 측정의 방안은 한국전력 고객 번호를 활용하는 것임(전문가자문회의 결과)
 - 한국전력이 매년 발간하는 한국전력통계에는 행정구역별(시도)·연도별 고객 호수(고객 수)를 발표하고 있음(2021 한국전력통계, 한국전력홈페이지 자료)
 - 가정용 전기에 대한 행정구역별/연도별 고객 호수가 집계되고 있다면, 2개 이상의 지역에서 납부하고 있는 고객의 수를 집계할 수 있는 가능성이 있음
 - 한국전력 고객 번호는 실제 사용자(사용료 납부자와 대체로 일치)로, 최근 사용자 납부 편의성을 위해 카드·자동이체 사용 등이 보편화 되어 있음. 한국전력이 전국의 전기요금 고객번호에 기입된 사용자 명(주민번호)을 기준으로 신고된 주민등록상 전입신고자와 대조한다면 주소지-거주지를 2개 이상 가지는 주민의 규모를 추정할 수 있는 대안이 될 수 있을 것임. 가정용 전기사용료를 납부한다는 것은 해당 지역에서 실질적인 거주를 한다는 것을 증명하는 하나의 자료가 될 수 있기 때문임
 - 단, 주민번호를 근거로 한 대조가 필요하므로 개인정보보호법의 침해 우려가 존재하나, 정책적 필요성에 따른 협조를 통해 개인정보침해를 하지 않는 범위 내에서 광역단위의 고객 규모를 추정해 볼 수는 있을 것으로 판단됨
 - 원룸텔이나 고시원 등 별도의 전기요금을 납부하지 않는 거주시설에 거주하는 해당 인구의 주소지-거주지 불일치까지는 집계할 수 없음
- 이에 관해 고객 호수 통계집계를 담당하는 한국전력과 전화인터뷰를 진행한 결과, 예를 들어 아파트의 경우 아파트단지 단위로 전기요금이 납부되는 등 개인 차원에서 집계가 어려운 경우가 많으며, 고객 번호 등을 통해 일치 여부를 판별하는 것은 가능하지만 현재의 통계집계방식을 기준으로 이와 같은 자료 수집을 위해서는 빅데이터에 대한 데이터 재정리가 필요하여 협조가 불가하다는 응답을 받음

- 그러나 제3장 해외사례에서 영국의 경우, 주소확인 등을 위한 방법으로 전 기요금납부 고지서 등을 확인하고 있는 등 거주를 확인할 수 있는 중요한 바로미터임은 분명함. 따라서 향후 제2주소 등록이 제도화된다면 한국전력과 협조를 통해 그 규모를 추정할 수 있는 통계치를 도출할 수 있을 것으로 보임

3. 소결론

- 주소-거소 불일치 주민에 대한 국가승인통계 활용에 한계가 있고, 행정적 필요에 의해 집계하고 있는 현황자료 역시 부정기적이거나 구체적으로 본 연구의 목적에 맞는 집계가 이루어지지 않는 경우가 대부분임
- 따라서 제3장 해외사례를 통해 관련 법제도를 검토할 뿐만 아니라, 해당 국가의 운영사례를 통해 현황을 추정하는 시도가 필요함

제 3 장

해외사례분석

제1절 조사설계

제2절 주요국 사례분석결과1: 법제도

제3절 주요국 사례분석결과2: 현황

제4절 소결론

제3장 해외사례분석

제1절 조사설계

1. 분석대상 국가 선정 및 분석자료

□ 주요국 선정

- 선행연구검토 및 전문가 자문회, 행정안전부와의 협의 결과를 바탕으로 분석대상 주요국 5개를 선정함
 - 대륙법계국가(Civil Law): 일본, 독일, 프랑스
 - 영미법계국가(Common Law): 미국, 영국
- 제2절에서 5개국 대상 법제도를 분석하고, 제3절에서 관련 현황조사를 실시함
 - 해당 국가의 법체계 등 그 특성에 따라 관련 법제도가 없을 경우는 ‘없음’으로 표기함. 연방국가의 경우 주별 법령이 다를 수 있으므로 이 경우 대표적인 지역의 사례를 중심으로 정리하고 이 사실을 명시함
 - 단, 법령상의 규정이 없더라도 해당 내용을 포함하고 있는 별도의 행정규정이 있다면 이를 조사하여 내용을 작성함
 - 현황조사의 경우, 가급적 전국통계를 조사하되 그에 한계가 있을 경우는 특정 지역·특정 시기의 분석자료라도 시사점이 있다고 판단되면 조사·분석함

□ 분석대상자료

- 국가별 주민의 범위, 제2주소의 인정 여부 및 방법 등의 규정을 검토함

〈표 3-1〉 분석대상자료

국가	자료유형	분석대상 자료명
영미 법계	미국	법률 <ul style="list-style-type: none"> • 「New York Law Tax Article 22」(뉴욕주 세법) • 「U.S. Federal Law Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996」(미국연방법 이민 및 국적 법) • 「U.S. Federal Law Real ID Act」(미국연방법 진정신원법) • 「Virginia Constitution Article X. Taxation and Finance」(버지니아주 헌법) • 「Virginia Law Administrative Code」(버지니아주 행정법) • 「Virginia Law Taxation」(버지니아주 「조세, 세부부서의 조세관리) • 「California Constitution」(캘리포니아 헌법)
		통계자료 <ul style="list-style-type: none"> • U.S. Census - American Community Survey - 2020년 미국 거주외 지역 근로자 현황
	영국	법률 및 내부 규정집 <ul style="list-style-type: none"> • 「Representation of the People Act 1985」(영국대의법) • 「Immigration Act 2014」(영국 이민법) • 「HMRC Internal Manual」(영국 세입관세청의 내부 규정집)
		통계자료 <ul style="list-style-type: none"> • Office of National Statistics - 2021년 영국 이중주소 현황 - 2021년 영국 지역별 이중주소 현황
대륙 법계	독일	법률 <ul style="list-style-type: none"> • 「기본법」 • 「연방등록법(BMG)」 • 「바이에른주 지방자치단체법(BayGO)」 • 「Bayern 주 바이에른 주 게마인데법(GO)」 • 「Nordrhein-Westfalen 주 게마인데법(GO)」 • 「민법(BGB)」 • 「Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG(베를린 주 제2주소조세도입법)」 • 「제2주소지조세조례(샘플지역별)」
		통계자료 <ul style="list-style-type: none"> • 독일 연방·주 통계청 - 주주소지-부주소지통계
	프랑스	법률 <ul style="list-style-type: none"> • 「민법(Code civil)」 • 「세법(Code général des impôts)」 • 「선거법(Code électoral)」 • 「지방자치일반법(code général des collectivités territoriales)」
		통계자료 <ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 통계청(INSEE) - 제2주소 주민(résidence secondaire) 통계
	일본	법률 <ul style="list-style-type: none"> • 「주민기본대장법(住民基本台帳法)」 • 「지방세법(地方税法)」 • 「지방자치법(地方自治法)」
		통계자료 <ul style="list-style-type: none"> • 없음

2. 분석방법

□ 사례분석틀

- 5개 주요 국가별 주민의 범위, 제2주소의 인정 여부 및 방법 등과 관련한 법제도(제2절), 관련 통계 현황 및 집계사례 등을 검토함(제3절)
 - 국가별 분석틀은 <표 3-2>와 같으며, 이 중 해당 국가의 특성에 따라 제도가 없는 등의 사례는 빈칸으로 남김

<표 3-2> 국가별 분석틀

절	구분		A국가		
제2절	주민에 대한 근거규정	주민의 요건			
		주민의 등록/변경 (주민등록관리제도/시스템)			
		주민의 권리	참여권 (주민투표/주민소환/주민참여조례등)		
			참정권(선거권 등)		
	주민의 의무		지방세납부 등		
	이중주소	허용여부			
		제2주소 등록/신고방법			
		제2주소 주민으로서의 권리	참여권 (주민투표/주민소환/주민참여조례등)		
참정권(선거권 등)					
제2주소 주민으로서의 의무		지방세납부 등			
제3절	이중주소	현황자료/사례			
		2차 거주지세도입에 따른 인구변화 사례			

제2절 주요국 사례분석결과1: 법제도

1. 주민에 대한 근거 규정

1) 주민의 요건

□ 주민의 개념과 법적 근거

○ [요약] 주요국 사례를 종합해보면, <표 3-4>와 같음

- ① 미국과 영국의 경우 국가차원에서 “주민의 범위”를 명시적·일반적 규정으로 하는 법규를 제정하지 않음. 그러나 미국의 경우 주에 따라 법적으로 주민의 범위를 규정하는 경우와 그렇지 않은 경우가 혼재하며, 개별지역에서의 규정방식과 조건이 상이함. 단, 주민범위의 규정은 조세납부와 관련되어 규정되는 특징을 지님
- 이에 비해 ② 독일은 주민의 규정을 각 주별 지방자치법에서 각기 규정하며, 특히 시민-주민을 구분하여 규정함. 즉, 시민은 참정권을 가진 자로 좁게 규정하는 반면 주민은 주소를 기준으로 비교적 넓게 규정하고 있음. 이와 같이 국민-주민을 구분하여 정의하는 법제화의 방식은 제2주소의 인정 및 주민 인정범위 확대 등을 논의하고 있는 국내로의 시사점이 상당히 높음
- ③ 프랑스와 일본은 독일 및 우리나라와 유사하게 주소를 기준으로 주민의 개념을 규정함

○ 미국은 법률상 주민을 상세하게 규정하고 있지는 않으나, ‘개인(person, individuals)’이라는 용어를 사용하여 그 의미를 광범위하게 해석하려고 함¹⁴⁾

- 따라서 각 기관에서 정책 및 규정을 통해 주민을 규정하고는 있으나, 이 내용이 법적인 정의라고 보기는 어려움

14) 예를 들어 캘리포니아주는 헌법 등에서 주민의 개념을 정의해 납세의무나 정부서비스 혜택의 권리 등을 명시하지 않음

- 미국은 주별로 주민의 개념을 법적으로 정의하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있음. 법적으로 주민의 개념을 정의할 때에는 대체로 조세부과를 목적으로 함
 - 예를 들어 버지니아주의 경우, ‘버지니아주에 거주하는 모든 사람’을 주민으로 인정하고 있으며 거주하지 않더라도 납세기간동안 183일 거주하면 주민으로 인정함¹⁵⁾
 - 뉴욕주의 경우에도 조세재정부(Department of Taxation and Finance)는 소득세 부과에 주민의 정의에 대해 몇 가지 조건¹⁶⁾을 제시하고 있으며, 조세 기간 내 184일간 뉴욕에 거주한 납세자를 주민으로 인정함
- 영국은 주민의 범위를 법적으로 규정하고 있지는 않음
- 그러나 영국 세입관세청(Her Majesty’s Revenue and Customs)의 내부 규정집(HMRC Internal Manual)에 따르면 주민을 증명하기 위한 다음의 기준을 제시하고 있음

15) 단, 이때 예외적으로 연방정부 의회 의원 및 다른 주에 공무를 위해 법적으로 거주하고 있는 군인은 주민으로 인정하지 않음

16) 거주(Domicile)는 일반적으로 (1) 납세자가 영원히 살고자 하는 곳(the place you intend to have as your permanent home), (2) 납세자가 영주하려고 하는 집이 있는 곳(where your permanent home is located), (3) 납세자가 휴가, 출장, 교육, 군대와 같은 업무를 마치고 다시 돌아와서 살고자하는 곳(the place you intend to return to after being away (as on vacation, business assignments, educational leave, or military assignment))으로 정의함

〈표 3-3〉 영국 세입관세청 내부 기준

HMRC Internal Manual	규정
<p>1. Statutory Residence Test (SRT) The SRT came into effect on 6 April 2013. For information about the full test, read RDRM11000 onwards. The test allows you to work out your residence status for a tax year. Each tax year is looked at separately, so you may be resident in the UK in one year but not the next, or vice versa. The SRT takes into account:</p> <ul style="list-style-type: none"> • the amount of time you spend and, where relevant, work in the UK • the connections you have with the UK • It is split into the following parts: • automatic overseas tests • automatic UK tests • sufficient ties test • application of the SRT to deceased persons split years <p>If you've been in the UK for 183 or more days you'll be a UK resident. There is no need to consider any other tests.</p>	<p>규정에 의한 거주민 판단 (이 규정은 2013년 4월 6일부터 유효함. 전체 조항은 RDRM11000참조) 거주민 판단은 조세기간 동안 당신이 주민의 지위를 위한 산정을 하는데 이용할 수 있다. 각 조세기간은 별개로 해석한다. 당신이 1년 동안 영국내에서 거주민이고 내년은 아니라면 본 판단은 다음을 설명한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 개인이 영국에서 일한 것과 관련된 총 소요 시간 • 영국과 관련된 연관성 • 본 판단 기준은 자동 외국 판단; 자동 영국민 판단; 준하는 판단; 현재 살고 있지 않는 사람, 다른 조세기간에 대한 판단에 적용과는 별개이다. <p>만약 당신이 영국에서 183일간 또는 그 이상 거주하면 영국주민이 될 수 있다. 다른 판단 기준은 특별하게 필요가 없다.</p>

자료: 영국 세입관세청(Her Majesty's Revenue and Customs)의 내부 규정집

- 독일은 공법상 게마인데(Gemeinde)의 주민은 "객관적으로 그 주택을 갖고 있는(innehat) 사람으로서 그 주택을 유지하고 사용한다고 볼 수 있는 자"라고 함(각 주별 지방자치법(GemO)에서 규정)
 - 그러나 지역에 따라 규정의 방식이 상이함
 - 예를 들어 바이에른주의 경우 「바이에른주 지방자치법(BayGO)」에서 '주민'은 "게마인데에 속하는 자"로, '시민'은 "게마인데 선거에 참여할 수 있는 권리를 가진 게마인데에 속한 자"로 규정하고 있어 시민은 참정권을 가진 자로 좁게 규정하는 반면 주민은 보다 더 넓은 개념으로 보고 있음

- 이에 비해 브란덴부르크주의 경우, 주민 관련 규정은 주 전체 수준과 주 하위 지방자치단체 수준에서 다음과 같이 각각 이루어지고 있음. 먼저 주 차원에서는 ‘브란덴부르크주 내에 영구적 주소(ständiger Wohnsitz)를 가지고 있는 모든 독일인’을 ‘시민(Bürger)’, ‘국적과 무관하게 브란덴부르크주 내에 영구적 주소를 가지고 있는 자’를 ‘주민(Einwohner)’으로 규정함(브란덴부르크주 지방자치단체 헌법 제3조). 또한 하위지방자치단체 수준에서는 ‘지방자치단체 내에 영구적 주소를 가지고 있거나 상거소(gewöhnlicher Aufenthalt)가 있는 자’를 ‘주민(Einwohner)’, ‘지방자치단체 선거권이 있는 자’를 ‘시민(Bürger)’으로 규정함(브란덴부르크주 지방자치단체 헌법 제11조)
- 프랑스는 「지방자치 일반법(code général des collectivités territoriales)」에서 지방자치단체 주민이 되는 요건으로 ‘해당 지역에 고정된 실제 주소를 가진 거주자’를 규정하고 있음
- 일본은 우리나라와 마찬가지로 「지방자치법(地方自治法)」 제10조 제1항에서 ‘주소를 가진 자’를 주민으로 규정함

〈표 3-4〉 국가별 주민의 개념: 법적 근거

국가	원문	해석(국문)
영미 법계	<p>23VAC10-110-30. Definitions.</p> <p>Individual. An "individual" is any natural person, married or unmarried.</p> <p>Resident. Generally. For purposes of determining the income tax liability of any individual, the term "resident" includes (1) any individual domiciled in this Commonwealth (domiciliary resident), and (2) any individual who is not domiciled in this Commonwealth but who</p>	<p>〈버지니아주 행정법 23편 세금, 기관 10 - 사무국, 110장 개인 소득세〉</p> <p>개인: 자연의 개인, 또는 결혼을 하지 않은 개인</p> <p>주민: 일반적으로, 소득세 납부를 위한 주민은 다음을 포함한다: (1) 버지니아주에서 거주하는 모든 사람 (2) 버지니아에서 거주하지 않으나 실제 버지니아에서 183일간 계속하여 조세기간동안 거주한 사람 실제 주민: 개인은 실제 주민이 될</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>maintains a place of abode (actual resident) in Virginia for more than 183 days (in the aggregate) during the taxable year.</p> <p>Actual resident. An individual may be an actual resident as defined in subdivision 1 of this subsection even though he retains his legal domicile elsewhere. The term "actual resident" does not include members of the United States Congress or members of the armed forces who are legally domiciled in another state. (For additional information on military and congressional personnel, see subdivisions 4 and 5 below.)</p> <p>Domiciliary resident. A "domiciliary resident" is one whose legal domicile is Virginia. Most domiciliary residents actually live in Virginia; however actual presence in the state is not required. Any person who has not moved from the state with the intention of permanently residing outside of Virginia is still a domiciliary resident even though he may be actually living some place else. A domicile once established continues until the individual moves to a new location with the bona fide intention of making his fixed and permanent home there. person can have only one domicile. If he has two or more places of abode, his domicile is the one which he regards and uses as his permanent home. determination of bona fide intention to change one's domicile is a factual matter which must be resolved on an individual case basis. In making this determination consideration is given to a number of factors,</p>	<p>수 있다. 이 경우 개인이 법적거주가 버지니아와의 지역이라도 실제 주민이 될 수 있다. 그러나 "실제주민"이라함은 연방정부 의회의원 법적으로 다른주에 거주를 하고 있는 군인은 포함되지 않는다.</p> <p>거주 주민: "거주 주민"은 법적으로 버지니아에 거주하는 주민이다. 대부분 거주 주민은 실제 버지니아에 거주한다. 그러나 현재 있어야 할 필요는 없다. 타주에 영주하려는 곳으로부터 이주하지 않은 개인도 여전히 버지니아 주민이며 이 경우 개인이 다른 곳에 살더라도 유효하다.</p> <p>거주의 요건은 개인이 새로운 장소 영주할 집에서 살려고 하는 신실한 의도가 발생하자마자 확립된다.</p> <p>개인은 하나의 거주를 가지고 있다. 만약 개인이 두 개 또는 그 이상의 거주할 곳을 가지고 있다면 개인의 거주는 실제 사용하고 있는 곳 하나이다.</p> <p>신실하게 거주할 의도를 판단하기 위해서는 수많은 개인의 사례와 관련된 방법이 고려된다. 그러나 이러한 방법이 몇 개로 한정되어 있는 것은 아니다: 유형의 소유지, 은행 계좌의 위치, 자동차등록 및 라이센스 위치, 자동차 운행 라이센스 주소, 선거등록, 지역의 그룹, 비즈니스, 전문가, 직업, 자선단체의 멤버, 학교의 위치, 거주 기간, 태어난 위치 결혼한 위치, 가족의 거주지, 거주를 포기하려는 이유, 소수자 또는</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>including, but not limited to the following: sites of real and tangible property, location of savings and checking accounts, motor vehicle registration and licensing, motor vehicle operator's license, voter registration, membership in clubs and civic groups, place of business, profession or employment, charitable contributions, location of schools attended by children, length of time of residence, place of birth and marriage, residence of family, reason for abandoning or acquiring domicile, and, in the case of a minor or married person, domicile of parents, husband, or wife and/or children. No single factor is dispositive in determining domicile; rather the factors are examined collectively to determine if the intent to acquire or abandon Virginia domicile exists. A simple declaration of intent to abandon domicile, or physical presence elsewhere is insufficient to abrogate Virginia domicile.</p> <p>Article 22 Personal Income Tax Part 2 Residents</p> <p>Section 611 New York taxable income of a resident individual</p> <p>§ 611. New York taxable income of a resident individual.</p> <p>(a) General. The New York taxable income of a resident individual shall be his New York adjusted gross income.</p> <p>(b) Husband and wife. (1) If the federal taxable income of husband or wife, both of whom are residents, is</p>	<p>결혼한 배우자, 부모, 남편, 배우자, 자녀의 거주지 등이다. 단 하나의 요소로 거주를 판단하지 않으며, 다양한 집합적 요소로 판단한다. 단순히 거주를 포기하는 이유, 실제 다른 곳에서 살고 있는 이유로 버지니아 거주포기에 대한 선언으로부터 불충분하다.</p> <p>〈뉴욕주 세법 22조 611항 뉴욕주 민개인의 소득세〉</p> <p>(a) 일반항 뉴욕주민의 소득세는 조정된 총 소득이 되어야 한다.</p> <p>(b) 배우자 (1) 만약 배우자의 연방소득세의 연말정산이 배우자간 분리되어 있다면, 뉴욕의 소득세도 분리되어야 한다. (2) 만약 연방정부의 소득세가 같이 작성된다면 뉴욕주의 소득세도 역시 같이 작성되어야 한다.</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>determined on a separate federal return, their New York taxable incomes shall be separately determined.</p> <p>(2) If the federal taxable income of husband and wife, both of whom are residents, is determined on a joint federal return, their New York taxable income shall be determined jointly.</p>	
영국	없음	없음
대륙 법계	<p>독일</p> <p>〈Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO)〉</p> <p>Art. 15 Einwohner und Bürger</p> <p>(1) 1Gemeindeangehörige sind alle Gemeindeeinwohner. 2Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten. 3Ausnahmen bedürfen eines besonderen Rechtstitels.</p> <p>(2) Gemeindebürger sind die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindewahlen teilzunehmen, besitzen.</p>	<p>〈바이에른주 지방자치단체법 (BayGO)〉</p> <p>제 15조 주민과 시민</p> <p>(1) 게마인데에 속하는 자는 게마인 데주민이다. 이들은 데마인데에 대해 동일한 권리와 의무를 가진다. 예외는 어떤 특별한 법적 자격을 필요로 하는 경우이다.</p> <p>(2) 게마인데시민은 게마인데에서 게마인데 선거에 참여할 수 있는 권리를 가지는 게마인데에 속하는 자를 말한다.</p>
	<p>프랑스</p> <p>〈code général des collectivités territoriales〉</p> <p>Article L2411-1 Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire</p>	<p>〈지방자치일반법〉</p> <p>l2411-1. 코윈의 구성원은 해당 지역에 고정된 실제 주소를 가진 거주자이다.</p>
	<p>일본</p> <p>〈地方自治法〉</p> <p>第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。</p>	<p>〈지방자치법〉</p> <p>제10조 시정촌의 구역 내에 주소를 보유하는 자는 해당 시정촌 및 이를 포괄하는 도도부현의 주민으로 한다.</p>

2) 주민등록관리시스템

□ 주민의 등록/변경 등 관리체계

- [요약] 주요국의 사례를 종합해 보면, <표 3-5>와 같음
 - ① 미국과 영국은 국가가 국민의 주거이전사항을 관리하는 별도의 시스템이 없음. 따라서 이를 대체하기 위한 제도를 활용하고 있음
 - ② 이에 비해 독일 및 일본은 우리와 마찬가지로 거주지신고의 의무를 법률적으로 규정하고 있음
 - ③ 프랑스는 주민으로서의 권리행사를 위해 주소의 선택이 필요하지만, 이를 통합 관리하는 주소지등록시스템이 별도로 운영되지는 않음. 단, 의무교육대상아동을 책임지는 자는 거주지변경을 일정 기간 내에 등록해야 하는 의무가 있음
- 미국은 국민에 대한 주민등록/변경의 법은 명시되어 있지 않음
 - 따라서 행정처리(대표적으로 자동차운전면허증 등록) 등을 위해 주소의 등록 등을 하도록 되어 있으며, 그에 대해서는 제4절에서 상세히 논의함
 - 그 대표적인 예가 자동차운전면허증 등록임
- 영국은 국가가 국민의 주거이전사항을 별도로 관리하고 있지 않으며, 관련 법령도 없음
 - 따라서 거주 확인 또는 주소 이전을 위해 관공서에 주거 이전에 대한 통보를 할 의무가 없음. 단, 각종 세금 및 공과금 납부, 투표 및 복지서비스 수혜, 소유차량, 운전면허, 은행계좌, 신용카드, 가스/전기/전화 이용 등을 위해 개인이 자발적으로 주소를 이전했다는 통보를 각 기관에게 함(개별법에서 거주지신고 요구)(Article R.113-8 Code des relations entre le public et l'administration)
 - 따라서 행정처리 등을 위해 주소를 확인을 목적으로 주소지 증명을 위한 문서를 요구하게 되는데, 예를 들어, 은행에서 계좌를 개설하는 경우에는 주소지 증명을 위해 일정 기간 내 발행된 은행고지서, 전기/수도 등의 고지서, 세금 고지서를 요구하고 있음(전문가 자문회의 결과). 또한 투표권

이 있는 경우에는 현재 거주와 상관없이 개인이 투표등록을 반드시 해야 하기 때문에 실제 거주주소가 확인될 수 있음(전문가 자문회의 결과)

- 안정적인 주소(domicile)가 없는 사람은 법률 서비스나 사회적 혜택, 시민권 행사와 신분증 발급 등을 요청하기 위해서 주소를 선택해야 하고, 이후 안정적인 주소를 얻으면 기존의 주소는 종료(Article L264-1~5 Code de l'action sociale et des familles)

○ 독일은 거주지 종류에 관계없이 입주 후 2주 이내 관할청에 거주지 신고(melden) 의무¹⁷⁾가 있으며(연방등록법(BMG) 제17조), 정당한 사유 없이 신고의무 위반 시 벌금 부과. 등록 또는 등록취소를 올바르게 하지 않거나 제 때에 하지 않는 사람은 질서벌위반으로 벌금 1000 유로까지 부과함(연방등록법(BMG) 제54조)

- 독일에서는 국적에 관계없이 모든 주민은 입주 또는 퇴거를 신고해야 함. 이러한 일반적인 신고의무에서 몇 가지 예외를 규정하고 있음(예: 외국 외교관 및 그 가족의 경우(연방등록법(BMG) 제26조)와 예외(연방등록법(BMG) 제27조).
- 보고할 데이터는 등록기관에 의해 등록부에 저장(연방등록법(BMG) 제3조).
- 등록시스템은 주로 자연인의 신원 및 거주 증명을 설정하는 역할을 함(연방등록법(BMG) 제2조 제1항). 따라서 중요한 것은 민법상 거주지의 법적 개념이 아니라 실제 거주주택¹⁸⁾임(연방등록법(BMG) 제17조)

○ 프랑스는 「민법(code civil)」에 따라 출생, 결혼, 사망 등의 신분 변경을 신고해야 하며, 호적 등본에 이름, 직업, 주소가 표시되지만, 프랑스 주민 전체를 통합하여 관리하는 시스템은 없음¹⁹⁾

17) 신고를 위한 양식

(<https://www.erbach.de/fileadmin/pdf/Formulare/Meldebehoerde/Wohnsitzanmeldung.pdf>)

18) 주택은 생활이나 수면을 위해 사용되는 밀폐된 공간임(연방등록법(BMG) 제20조)

19) 2019년 거주지 신고 의무화를 위한 법안 논의(Proposition de loi n° 2387 instituant une obligation de déclaration domiciliaire)가 있었으나, 정부의 반대로 입법화되지 못하였음

• 법안 제안이유: "Tell us only once" 원칙에 따라 시민이 더 이상 지방자치단체 내의 다른 행정

- 주소: 시민권 행사와 관련하여 스스로 본거지로 정한 곳(code civill' article 102)
 - 주소변경: 주소의 변경은 '스스로의 본거지를 특정 지역으로 이동·고정할 의도(증거: 자치단체에 대한 신고결과) + 거주 사실'에 의해 이루어짐(l'article 103~105)
 - 주민의 권리행사를 위해 주소의 선택이 필요함. 예를 들어 적, 규제적, 관습적 복리후생, 법으로 인정된 시민권 행사, 국가신분증 발급, 선거인명부 등록, 법률지원 등을 청구하려면 거주지가 없는 사람은 거주지를 선택해야 함 (code de l'action sociale et des familles L.264-1)
 - 특히 의무교육대상 아동을 책임지는 자는 거주지 변경 등을 8일 이내 완료해야 함(Code de l'éducation L. 13105)
 - 국가 신분증, 여권, 운전면허증 또는 차량 등록증 발급 신청자는 신청서의 조사를 담당하는 행정부에 신원을 확인할 수 있는 정보를 제공하여 거주지를 정당화할 수 있음(Code des relations entre le public et l'administration R.113-8-1)
- 일본은 우리나라와 마찬가지로 「주민기본대장법(住民基本台帳法)」 제7조에 서 주민기본대장에 개인을 기본단위로 삼는 주민표를 작성하도록 하고, 이때 '주소'를 기재하도록 되어 있음
- 동법 제21조의 4와 제22조에서 이사 등 주소지 변경 시 14일 이내에 신고하도록 되어 있어 국내와 매우 유사한 모습을 보임

절차 중에 이 정보를 전송할 필요가 없도록 하고 온라인 주소변경 서비스를 통해 다양한 공공 및 민간 서비스(재정, 기금, 에너지, 차량등록, 우체국 등)로의 자동 전송을 용이하게 함으로써 보조금 산정의 정확성, 인구 통계학적 추세 기반의 지역서비스 조정 및 단일 선거인명부의 오등록을 줄일 수 있음

- 법안 주요내용 : ① 새로운 주소지 변경 신고 의무화를 위한 시민법(Code Civil) 제104조 및 제 105조 개정, ② 정보수집의 범위, 수집된 정보의 처리 및 보호, ③ 주소신고의무 경과규정 등
- 정부 입장 : 반대
- 사유: ① 지방자치단체는 지방세 신고, 의무 교육 등을 위한 거주지 신고로 인구이동을 확인할 수 있음. ② 개인 데이터의 생성 및 처리는 개인의 자유보호와 관련된 헌법 요건, 특히 출입의 자유와 사생활 보호에 관한 헌법원칙의 준수에 대한 문제를 야기할 수 있음

〈표 3-5〉 국가별 주민등록관리시스템: 법적 근거

국가		원문	해석(국문)
영미 법계	미국	없음	없음
	영국	없음	없음
대륙 법계	독일	<p>〈Bundesmeldegesetz (BMG)〉</p> <p>§ 3 Speicherung von Daten (1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 und 3 speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Familienname, 2. frühere Namen, 3. Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens, 4. Doktorgrad, 5. Ordensname, Künstlername, 6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat, 7. Geschlecht, 8. keine Eintragung, 9. zum gesetzlichen Vertreter <ol style="list-style-type: none"> a) Familienname, b) Vornamen, c) Doktorgrad, d) Anschrift, e) Geburtsdatum, f) Geschlecht, g) Sterbedatum sowie h) Auskunftssperren nach § 51 und bedingte Sperrvermerke nach § 52, 10. derzeitige Staatsangehörigkeiten, 11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft, 12. derzeitige Anschriften, frühere Anschriften im Zuständigkeitsbereich der 	<p>〈연방등록법〉</p> <p>제3조 데이터 저장 (1) 등록기관은 제2항 제1항 및 제3항에 따른 업무를 수행하기 위해 다음 데이터와 그 정확성을 증명하는 데 필요한 정보를 등록부에 저장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 성, 2. 결혼 이름, 3. 일반적인 이름을 나타내는 이름, 4. 박사학위, 5. 종교명, 예술가명, 6. 생년월일 및 출생지 및 외국에서 출생한 경우에는 국가, 7. 성별, 8. 등록하지 않는 내용, 9. 법정대리인에 대한 내용 <ol style="list-style-type: none"> a) 성, b) 이름, c) 박사 학위, d) 주소, e) 생년월일, f) 성별, g) 사망 날짜 및 h) 제51조에 따른 정보차단 및 제52조에 따른 조건부 차단통지, 10. 현재 국적, 11. 공법상 종교단체에 대한 법적 가입, 12. 현재 주소, 등록기관의 관할 지역의 이전 주소 및 마지막 단독거주지 또는 주 거주지 및 등록기관의 관할지역 밖

국가	원문	해석(국문)
	<p>Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung und der letzten Nebenwohnungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,</p> <p>13. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,</p> <p>14. (생략)</p> <p>15. zum Ehegatten oder Lebenspartner</p> <p>a) Familienname, b) Vornamen, c) Geburtsname, d) Doktorgrad, e) Geburtsdatum, f) Geschlecht, g) derzeitige Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, h) Sterbedatum sowie l) Auskunftssperren nach § 51 und bedingte Sperrvermerke nach § 52,</p> <p>16. zu minderjährigen Kindern</p> <p>a) Familienname, b) Vornamen, c) Geburtsdatum, d) Geschlecht,</p>	<p>의 마지막 보조거주지의 주소, 주 거주지와 보조거주지의 식별, 외국에서 국내로 이사는 경우 국가와 독일내의 마지막 주소, 해외로 이사는 경우 해외주소 및 국가,</p> <p>13. 입주일, 퇴거일, 독일에서 마지막으로 이사한 날짜 및 해외에서 마지막으로 이사한 날짜,</p> <p>14. (생략)</p> <p>15. 배우자나 생활파트너에 대한 내용</p> <p>a) 성, b) 이름, c) 결혼 전 이름, d) 박사학위, e) 생년월일, f) 성별, g) 등록기관의 관할지역의 현재 주소와 등록기관의 관할지역 밖의 마지막 단독 거주지 또는 주 거주지 주소, h) 사망 날짜 및 l) 제51조에 따른 정보차단 및 제52조에 따른 조건부 차단통지,</p> <p>16. 미성년자녀에 대한 내용</p> <p>a) 성, b) 이름, c) 생년월일, d) 성별, e) 독일내 주소, f) 사망 날짜, g) 제51조에 따른 정보차단 및 제52조에 따른 조건부 차단통지,</p> <p>17. 생략</p> <p>18. 생략</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>e) Anschrift im Inland, f) Sterbedatum, g) Auskunftssperren nach § 51 und bedingte Sperrvermerke nach § 52,</p> <p>17. (생략) 18. (생략) 19. 생략</p> <p>(2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:</p> <p>1. für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und kommunaler Ebene die Tatsache, dass die betroffene Person</p> <p>a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist, b) als Unionsbürger (§ 6 Absatz 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo die betroffene Person zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,</p> <p>2. 생략 3. 생략 4. 생략 5. 생략</p> <p>6. für Zwecke der Suchdienste die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Absatz 2 Nummer 3 des</p>	<p>19. 생략</p> <p>(2) 등록기관은 제1항에 명시된 데이터 외에 다음의 데이터와 정확성을 증명하는 데 필요한 정보를 등록 등록부에 저장한다.</p> <p>1. 관련자가 다음의 경우인 점에 대해 주 및 지방자치단체 수준의 선거 및 투표 준비 및 수행을 위해.</p> <p>a) 의결권이나 자격에서 제외되는 경우, b) 유럽연합의 시민으로서(유럽선거법 제6조 제3항 제1문) 유럽의회 선거를 위해 독일의 선거인명부에 직권으로 가입되어야 하는 자. 관련자당인이 선거인 명부에 마지막으로 입력된 본국 회원국의 지역 당국 또는 선거구도 저장되어야 한다,</p> <p>2. 생략 3. 생략 4. 생략 5. 생략 6. 검색서비스목적에 위해 연방추방법 제1조, 제2조, 제3조에 명시된 지역에서 온 거주자의 1939년 9월 1일의 주소, 7. 생략 8. 생략 9. 거주자가 주택을 포기하고 등록기관이 새 주택을 알지 못하는 경우 다른 기관 및 기타 공공기관의 거주문의에 응답, 최대 2년 동안 요청날짜 및 요청기관의 세부정보가 포함된 데이터전송요청, 10. 제19조 제1항 제3항 및 제50조 제4항의 정보제공의무</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,</p> <p>7. 생략</p> <p>8. 생략</p> <p>9. zur Beantwortung von Aufenthaltsanfragen anderer Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen, wenn der Einwohner die Wohnung aufgegeben hat und der Meldebehörde eine neue Wohnung nicht bekannt ist, das Ersuchen um Datenübermittlung mit dem Datum der Anfrage und der Angabe der anfragenden Stelle für die Dauer von bis zu zwei Jahren,</p> <p>10. für die Prüfung, ob die von der meldepflichtigen Person gemachten Angaben richtig sind, und zur Gewährleistung der Auskunftsrechte in § 19 Absatz 1 Satz 3 und § 50 Absatz 4 den Namen und die Anschrift des Eigentümers der Wohnung und, wenn dieser nicht selbst Wohnungsgeber ist, den Namen des Eigentümers der Wohnung sowie den Namen und die Anschrift des Wohnungsgebers,</p> <p>11. 생략</p> <p>§ 17 Anmeldung, Abmeldung</p> <p>(1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden.</p> <p>(2) Wer aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Auszug bei der Meldebehörde abzumelden. Eine Abmeldung ist frühestens eine Woche</p>	<p>자가 제공한 정보의 정확성 여부를 확인하고 정보에 대한 권리를 보장하기 위하여 아파트 소유자의 이름과 주소, 그리고 그가 집주인 자신이 아닌 경우 아파트 소유자의 이름과 집주인의 이름과 주소,</p> <p>11. 생략</p> <p>제17조 등록, 퇴거신고</p> <p>(1) 주택에 입주하는 사람은 입주 후 2주 이내에 등록관청에 등록을 해야 한다.</p> <p>(2) 독일에서 주택에서 이사하고 새 주택으로 이사하지 않는 사람은 이 사한 후 2주 이내에 등록관청에 등록을 퇴거신고를 해야 한다. 이사하기 1주일 전에 퇴거신고가 가능하</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>vor Auszug möglich; die Fortschreibung des Melderegisters erfolgt zum Datum des Auszugs.</p> <p>(3) Die An- oder Abmeldung für Personen unter 16 Jahren obliegt denjenigen, in deren Wohnung die Personen unter 16 Jahren einziehen oder aus deren Wohnung sie ausziehen. Neugeborene, die im Inland geboren wurden, sind nur anzumelden, wenn sie in eine andere Wohnung als die der Eltern oder der Mutter aufgenommen werden. Ist für eine volljährige Person ein Pfleger oder ein Betreuer bestellt, der den Aufenthalt bestimmen kann, obliegt diesem die An- oder Abmeldung.</p> <p>(4) Die Standesämter teilen den Meldebehörden unverzüglich die Beurkundung der Geburt eines Kindes sowie jede Änderung des Personenstandes einer Person mit.</p>	<p>다. 인구등록(Fortschreibung des Melderegisters)은 이사 날짜에 이루어진다.</p> <p>(3) 16세 미만인 사람의 등록 또는 퇴거는 16세 미만인 사람이 주택으로 이사하거나 퇴거하는 자가 신고한다. 독일에서 태어난 신생아는 부모나 어머니의 아파트가 아닌 다른 아파트에 입주하는 경우에만 등록해야 한다. 체류를 결정할 수 있는 보호자 또는 성인후견인으로 임명된 경우 등록 또는 퇴거신고는 이 자가 한다.</p> <p>(4) 신분등록사무소(Standesämter)는 자녀의 출생증명서와 시민권의 변경사항을 등록관청에 즉시 통지해야 한다.</p>
프랑스	<p>〈Code civil〉</p>	<p>〈민법〉</p>
	<p>Article 34 Les actes de l'état civil énonceront l'année, le jour et l'heure où ils seront reçus, les prénoms et nom de l'officier de l'état civil, les prénoms, noms, professions et domiciles de tous ceux qui y seront dénommés.</p>	<p>제34조 호적 등본에는 교부되는 년, 월, 일, 시간과 더불어 교부자의 이름과 등본에 해당하는 모든 자의 성, 이름, 직업, 주소가 기입되어 있다.</p>
	<p>Article 102 Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement.</p>	<p>제102조 시민권의 행사와 관련하여 모든 프랑스인의 주소지는 자신의 본거지이다.</p>
	<p>Article 103 Le changement de domicile s'opérera par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.</p>	<p>제103조 거주지의 변경은 자신의 본거지를 변경하려는 의도와 함께 다른 주거지에 실제로 거주한다는 사실에 의한다.</p>
	<p>Article 104 La preuve de l'intention résultera d'une</p>	<p>104조 주거지 변경의 의도는 전출하는 장</p>

국가	원문	해석(국문)
	déclaration expresse, faite tant à la municipalité du lieu que l'on quittera, qu'à celle du lieu où on aura transféré son domicile.	소와 전입하는 장소에 신고를 함으로써 확인된다.
일본	<p style="text-align: center;">〈住民基本台帳法〉</p> <p>第七条 住民票には、次に掲げる事項について記載前条第三項の規定により磁気ディスクをもつて調製する住民票にあつては、記録。以下同じ。) をする。 七 住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日</p>	<p style="text-align: center;">〈주민기본대장법〉</p> <p>제7조 주민표에는 다음의 사항을 기재한다. 7. 주소, 주소변경시 연월일기재</p>
	<p>第二十一条の四 · 住民としての地位の変更に関する届出は、全てこの章及び第四章の三に定める届出によつて行うものとする。 住民としての地位の変更に関する届出の原則)</p>	<p>제21조의4 주민으로서의 지위 변경에 관한 신고는 모두 이 장 및 제4장의3에서 정하는 신고로 한다. (주민으로서의 지위변경에 관한 신고의 원칙)</p>

3) 주민의 권리

□ 주민의 권리에 대한 근거규정 및 세부유형

○ [요약] 주요국 사례를 종합해 보면, <표 3-6>과 같음

- ① 미국의 경우 선거권을 제외한 대부분의 권리는 소득신고를 할 경우 대부분의 사회보장서비스와 공공서비스 혜택을 수혜받을 수 있도록 하고 있음. 단, 선거권에 대해서도 뉴욕 등 일부 지역에서는 합법적 체류 외국인 모두에게 인정하기도 하며, 구체적인 주민의 권리에 대해 지역마다 규정하는 방식이 다름
- ② 영국의 경우 대부분의 권리는 영국 국적의 유권자에게 한해 인정되며, 단지 보건 서비스 등에 대한 수혜권은 이민법에 의거 비교적 폭넓은 범위로 확대하여 인정함

- ③ 독일과 프랑스는 EU 회원국으로서, EU 회원국 국적 외국인에 대해 자국민과 비슷한 수준의 참정권을 인정함
 - ④ 독일은 앞서 언급한 바와 같이 주민으로서의 권리와 시민으로서의 권리를 구분하여 규정하고 있으며, 지방선거 참정권을 16세 이상 모든 독일 시민과 해당 지역에 최소 3개월 이상 거주한 EU회원국 시민에 한하여 인정함(단, 연령 및 EU 회원국 시민 대상 최소거주의 요건 등은 지역마다 다름). 이에 비해 주민참여권은 모든 주민으로 확대하여 인정하고 있음
 - ⑤ 프랑스는 주민의 권리를 법에 명시적으로 규정하고 있으며, 참정권 및 참여권에 대해서는 프랑스 국적자 및 EU회원국 국민인 외국인에 대해서 폭넓게 인정함
 - ⑥ 일본의 경우 우리와 유사한 방식으로 규정됨
 - 종합해 보면, 대체로 참정권은 엄격한 조건으로 규정하지만, 기타주민의 권리에 대해서는 비교적 폭넓게 인정함. 단, 주민참여권의 경우 국가 및 지역별 특성에 따라 규정방식이 상이함
- 미국의 경우 미국 내의 영토에 거주하는 주민과 납세를 하는 주민은 공공서비스를 받을 권리를 가지고 있음
- 미국에서 납세를 하는 시민과 합법적 체류자는 소득 신고시 받을 수 있는 혜택을 받을 수 있으며, 또한 납세자는 미국 사회보장서비스(Social Security Service)²⁰⁾ 및 공공서비스 혜택²¹⁾을 받을 수 있는 권한을 가지고 있음
 - 단, 선거권의 경우 일반적으로 시민권자를 대상으로 부여됨. 예외적으로 뉴욕주 뉴욕시의 경우는 최근 2022년 1월 뉴욕시에 주소를 가지고 있고 선거 등록을 한 합법적 체류자(외국인 포함, 18세 이상 성인)도

20) 미국 거주 납세자가 행사할 수 있는 사회보장 권리는 부양가족수당, 유족수당, 장애인 수당, 메디케어(노인 의료보장), 연금수령 등임

21) 미국에서 전기, 수도, 가스 등은 대 부분 민간회사가 제공하고 있는데 이러한 공공서비스를 제공받기 위해서는 거주확인을 요구함. 거주확인 요구를 위한 자료로써 공공서비스 혜택을 받고자하는 거주민은 주택 임대차 계약서, 은행 통장 증명서, 운전면허증, 정부 고지서등을 확인해야 함

- 뉴욕시와 관련된 지방선거에 참여할 수 있는 권한을 부여함(2023.1.부터 유효)²²⁾
- 그러나 구체적인 주민의 권리에 대한 규정방식은 지역마다 차이가 있음. 예를 들어 버지니아주의 경우 주민의 권리를 다음과 같이 광범위하게 정의함. ① 정부는 주민의 안전, 행복을 제공하기 위해 존재하고 이를 위한 다양한 사무를 함. ② 정부의 실책에서 버지니아 거주 주민을 충분한 보호를 받아야 하며 이에 대한 모든 정보가 주민에게 공개되어야 함. ③ 주민의 정보공개 청구, 소환제 등을 법률에 의거 주장할 수 있는 여지가 있음
 - 캘리포니아주의 경우 비교적 구체적으로 권리를 적시하는데, 캘리포니아 헌법 2조 9항에 근거하여, 캘리포니아 주민(시민권자)은 선거를 참여할 수 있는 권한을 가지며, 주민소환, 세금과 지출의 적정성에 대한 승인 또는 거부할 권한을 가짐(시민권자). 캘리포니아 헌법 2조 11항에 의거 주민은 법안 발의 투표에 대한 권한을 가지고 입법부가 제공하는 방법과 절차에 의해 행사할 수 있음. 또한 캘리포니아 헌법 2조 13항에 의거 주민은 선출직 공무원을 선거를 통해 해임시킬 수 있는 권한을 가지고 있음
 - 영국 주민은 주민투표, 지역옴부즈만, 패리쉬(parish)의 주민총회에 참여할 수 있고, 회계거부권, 행정청구 등의 권리를 가지고 있음(행안부자료). 그러나 이에 대한 권리는 영국 국적을 가진 유권자로 한정됨
 - 그밖에 보건 서비스 등을 받을 권리의 경우는 제한된 기간만을 거주한다 하더라도 이민법에 의해 보건 서비스를 받을 수 있어 해당 권리에 대해서는 매우 폭넓게 인정함
 - 독일의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 주민과 시민이 별개로 규정되어 있으며, 시민의 권리는 참정권과 연계됨
 - 모든 독일 시민과 16세 이상이면서 해당 지역에 최소 3개월 이상 거주한

22) 신문기사(<https://www.nytimes.com/2022/01/09/nyregion/noncitizens-nyc-voting-rights.html>)

다른 EU 회원국의 시민은 5년마다 실시되는 지방선거에서 투표할 수 있음(가령, Baden-Württemberg 주 지방자치단체법(GemO) 제12조 시민권(Bürgerrecht))

- 그러나 거주 요건 및 연령기준은 지역에 따라 다른데, 예를 들어 바트 벤트하임시의 경우 최소 1년 동안 EU 시민이었으며 최소 18세 이상이고 바트 벤트하임시에서 최소 6개월 동안 거주한 사람은 지방선거에서 선거에 출마할 수 있음
- 이에 비해 주민으로서의 권리는 주민참여권이 중심이 됨. 예를 들어 주민신청(Einwohnerantrag)의 권리²³⁾는 지역에 따라 인정 여부 및 인정지역의 범위가 서로 다른데 대부분의 경우 신청권자의 범위를 '모든 주민'으로 확대하고 있음.²⁴⁾ 따라서 시민으로서 선거에 참여하지 못하는 청소년이나 외국인도 지방자치단체 행정사무 수행에 영향을 미칠 수 있음

○ 프랑스 주민의 권리는 다음과 같은 가치(①~③)를 기반으로 법적 지위가 부여되며(국사원 보고서, 2018), 구체적인 권리는 「지방자치 일반법(code général des collectivités territoriales)」 조문을 통해 규정함

- ① 시민의 권리와 필수적 자유(: 결혼할 권리, 재산 소유, 안전에 대한 권리, 법 앞의 평등(세금포함), 법률, 공공 고용에 대한 권리, 사상, 의견, 표현, 종교의 권리, 운동과 집회의 자유, 협회 가입 또는 집회의 권리), ② 정치적 권리(: 투표권, 피선거권, 선출한 대표자를 통해 입법에 참여할 권리), ③ 사회적 권리(: 노동권, 파업권, 교육권, 사회보장) 등이 있음
- 「지방자치 일반법」에서는 주민이 지방자치단체의 문제에 대해 통보받고 관련 결정에 대해 자문받을 권리가 있으며(L.2141-1), 지역주민투표

23) 일정한 수 이상의 주민들의 신청에 의거하여 지방의회가 자신의 사무영역에 속하는 사무 중 일정한 중요한 사무를 다루도록 강제하는 제도를 말한다.

24) 주민신청의 구체적 내용은 란트마다 다르며, 이를 인정하지 않는 란트도 있다(Bayern 주 바이에른 주 게마이테법(GO) 제15조 이하에 규정). 란트에 따라서는 시민만이 신청을 할 수 있으며, 이러한 경우에는 시민신청(Bürgerantrag)이라고 한다.

(LO.1112-11~LO.1112-15), 지역 생활에 대한 주민의 참여(L.2143-1.L2143-4), 행정 및 공공서비스(L.2211-1~L2255-1) 등에 대해서도 명시적으로 규정함

- 참정권 및 참여권의 경우, 본래 프랑스 국적의 유권자만이 「선거법」에 명시된 조건에 따라 투표를 실시하기로 결정한 지역사회의 선거인명부에 등록하고 자치단체가 결정한 지역 주민투표에서 투표를 할 수 있음. 그러나 유럽연합 회원국 국민인 외국인의 경우 국가 간 조약에 의해 프랑스인과 동일한 시민권을 향유하고 추가유권자목록에 등록할 경우 지방선거에 참여 가능함(code civil l'article 11; code général des collectivités territoriales LO.1112-11)

○ 일본은 우리나라와 마찬가지로 「지방자치법(地方自治法)」 제10조 제2항 전문에서 지방자치단체의 행정서비스를 동일하게 받을 권리(수익권)를 인정 받음

- 또한 동법 제11조에서 참정권, 제12조에서 조례제정 및 개폐청구와 사무 감사청구권, 제13조 의회해산 및 주요기관장 및 의원해직청구권, 제242조 주민감사청구, 제242조의2 주민소송청구권(쟁송권) 등이 보장됨

〈표 3-6〉 국가별 주민의 권리: 법적 근거

국가	원문	해석(국문)
영미 법계	미국	Based on the New Law, New York legal residents are eligible to vote beginning Jan. 9, 2023.
	영국	<p>〈Representation of the People Act 1985〉</p> <p>Extension of parliamentary franchise.</p> <p>(1) A person is entitled to vote as an elector at a parliamentary election in any constituency if—</p> <p>(a) he qualifies as an overseas elector in respect of that constituency on the</p>
		<p>뉴욕시의 새로 통과된 법(아직 확정 법조항 없음)에 따라 뉴욕시에 합법적 거주 외국인은 2023년 1월 9일부터 뉴욕시의 선거에 참여할 수 있다.</p> <p>〈대의법〉</p> <p>의회 선거권의 확대</p> <p>(1) 헌법에 근거하여 의회 의원선거권을 가진 사람은 다음의 사람이어야 한다.</p> <p>(a) 섹션 2와 관련하여 해당 유권자가 공표한 날의 헌법과 관</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>date on which he makes a declaration under and in accordance with section 2 of this Act (“the relevant date”);</p> <p>(b) on that date and on the date of the poll—</p> <p>(i) he is not subject to any legal incapacity to vote, and</p> <p>(ii) he is a British citizen; and</p> <p>(c) on the date of the poll he is registered in a register of parliamentary electors for that constituency.</p>	<p>련하여 해외 유권자임을 확인한다.</p> <p>(b) 선거의 날에 다음을 만족해야 한다.</p> <p>(i) 법적으로 투표가 불가능한 사람이 아니어야 한다.</p> <p>(ii) 영국 시민이어야 한다.</p> <p>(c) 의회선거를 위한 등록을 하여야 한다(헌법에 근거하여)</p>
	<p>〈Immigration Act 2014〉</p> <p>39Related provision: charges for health service</p> <p>(1) A reference in the NHS charging provisions to persons not ordinarily resident in Great Britain or persons not ordinarily resident in Northern Ireland includes (without prejudice to the generality of that reference) a reference to—</p> <p>(a) persons who require leave to enter or remain in the United Kingdom but do not have it, and</p> <p>(b) persons who have leave to enter or remain in the United Kingdom for a limited period</p>	<p>〈이민법〉</p> <p>39항과 관련된 조항: 보건 서비스의 담당</p> <p>(1) NHS의 보건서비스는 영국에 일상적으로 거주하지 않는 사람들과 북아일랜드에 일상적으로 거주하지 않는 사람에 대한 서비스 담당을 포함한다 (해당 참고의 대한 일반성에 편견을 포함하지 않는다)</p> <p>(a) 영국에 들어오거나 남아있어야 할 필요가 있는 개인</p> <p>(b) 제한된 기간만 영국에 들어오거나 남아 있어야 할 필요가 있는 개인</p>
<p>대륙 법계</p>	<p>독일</p> <p>〈Nordrhein–Westfalen GO〉</p> <p>§ 27 Integration</p> <p>(1) 생략</p> <p>(2) 생략</p> <p>(3) Wahlberechtigt ist, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist, 2. eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, 6 3. die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erhalten hat oder 	<p>〈Nordrhein–Westfalen 주 게마인 데법(GO)〉</p> <p>제27조 통합(Integration)</p> <p>(1) 생략</p> <p>(2) 생략</p> <p>(3) 투표자격이 있는 사람은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기본법 제116조 1항의 의미 내에서 독일인이 아닌 경우, 2. 외국국적보유자, 3. 귀화를 통해 독일 시민권을 취득

국가	원문	해석(국문)
	<p>4. die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Absatz 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3458), erworben hat. Darüber hinaus muss die Person am Wahltag</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 16 Jahre alt sein, 2. sich seit mindestens einem Jahr im Bundesgebiet rechtmäßig aufhalten und 3. mindestens seit dem sechzehnten Tag vor der Wahl in der Gemeinde ihre Hauptwohnung haben. <ul style="list-style-type: none"> - Wahlberechtigte Personen nach Satz 1 Nummern 3 und 4 müssen sich bis zum zwölften Tag vor der Wahl in das Wählerverzeichnis eintragen lassen. <p>(4) Nicht wahlberechtigt sind Ausländer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. auf die das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 17. Juni 2013 (BGBl. I S. 1555), nach seinem § 1 Absatz 2 Nummer 2 oder 3 keine Anwendung findet oder 2. die Asylbewerber sind. <p>(5) Wählbar sind mit Vollendung des 18. Lebensjahres alle wahlberechtigten Personen nach Absatz 3 Satz 1 sowie alle Bürger.</p> <p>Darüber hinaus muss die Person am Wahltag</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sich seit mindestens einem Jahr im Bundesgebiet rechtmäßig aufhalten und 2. seit mindestens drei Monaten in der 	<p>했거나</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 2013년 8월 28일 연방법(연방법률) 제1조에 의해 최종 개정된 연방법관보 제3부 분류번호 102-1에 게재된 개정판 국적법 제4조 제3항에 따른 독일국적을 취득한 자. 또한 그 사람은 선거일에 다음의 요건을 충족해야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 16세 이상, 2. 독일에 1년 이상 합법적으로 거주했으며 3. 선거일로부터 최소 16일 이전부터 지방자치단체에 주 거주지를 갖고 있어야 한다. <ul style="list-style-type: none"> - 제1문 제3호, 제4호에 따라 투표할 자격이 있는 사람은 선거 12일 전까지 유권자 명부에 입력되어야 한다. <p>(4) 다음의 외국인인은 투표권이 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2008년 2월 25일 발효된 비자법 제1조 제1항 제2호 또는 제3호에 적용되지 않거나 2. 망명신청자. <p>(5) 선거에 참여할 수 있는 자격은 제3항 제1문에 따라 투표할 수 있는 모든 사람과 18세에 도달한 모든 시민이다.</p> <p>또한, 그 사람은 선거 당일 다음의 요건을 충족해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 독일에 1년 이상 합법적으로 거주했으며 2. 최소 3개월 동안 거주민대에 주 거주지를 가지고 있어야 한다. <p>(6) 제1항에 따라 외국인 주민 수를 결정할 때, 지방자치단체는 제4항에 언급된 외국인 및 외국인 이외에 독일국적도 가진자들은 고려하지 아니한다.</p> <p><이하 생략></p>

국가	원문	해석(국문)
프랑스	<p>Gemeinde ihre Hauptwohnung haben. (6) Bei der Feststellung der Zahl der ausländischen Einwohner nach Absatz 1 lässt die Gemeinde die in Absatz 4 bezeichneten Ausländer sowie die Personen, die neben einer ausländischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, außer Betracht. (7) 이하생략</p>	
	<p><code civil> Article 11 L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra.</p>	<p><민법> 제11조 외국인은 이 외국인이 속할 국가의 조약에 의해 프랑스인에게 부여되거나 부여될 것과 동일한 시민권을 프랑스에서 향유한다.</p>
	<p><code général des collectivités territoriales> LO1112-11 Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues au chapitre II du titre 1er du livre 1er du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales. L.2141-1 Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre</p>	<p><지방자치일반법> 제1112-11조 프랑스 국적의 유권자만 선거법 제1권 제 I장 II장에 규정된 조건에 따라 국민투표를 조직하기로 결정한 지방 당국의 선거인 명부에 등록되었으며, 지방 국민투표의 경우 참여할 수 있습니다. 지방 자치 단체가 결정한 투표용지에서 동일한 코드의 LO 227-1 ~ LO 227-5 조항에 제공된 조건에 따라 유럽 연합 회원국 국민이 지방 자치 단체를 위해 작성된 추가 선거인 명부에 등록되었습니다. 제2141-1조 지방 자치 단체의 자유로운 행정과 분리될 수 없는 지방 자치 단체의 주민이 지방 자치 단체의 문제에 대해 통보받고 관련된 결정에 대해 자</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.</p> <p>Article L2143-2 Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.(이하생략)</p> <p>Article L2143-3 Dans les communes de 5 000 habitants et plus, il est créé une commission communale pour l'accessibilité composée notamment des représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, d'associations ou organismes représentant les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville. (이하생략)</p>	<p>문을 받을 권리는 지방 민주주의의 필수 원칙입니다. 이는 특히 행정 문서에 대한 접근의 자유뿐만 아니라 영토 당국의 행위의 공표와 관련하여 시행 중인 규정을 침해하지 않고 행사됩니다.</p> <p>제2143-2조 시의회는 시의 영역 전체 또는 일부와 관련된 시의 이익 문제에 대해 자문 위원회를 구성할 수 있습니다. 이러한 위원회에는 지역 협회 대표를 포함하여 평의회 출신이 아닐 수도 있는 사람들이 포함됩니다. (이하생략)</p> <p>제2143-3조 인구 5,000명 이상의 지방 자치 단체에서는 특히 신체적, 감각적, 인지적, 정신적 또는 정신적 장애를 비롯한 모든 유형의 장애에 대해 장애인을 대표하는 지방 자치 단체, 협회 또는 조직의 대표로 구성된 접근성에 대한 시립 위원회가 만들어집니다.(노인을 대표하는 협회 또는 조직, 경제 주체 대표 및 도시의 다른 사용자 대표)</p>
일본	<p>〈地方自治法〉</p> <p>第十条 ② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分担する義務を負う。</p> <p>第十一条 日本国民たる普通地方公共団体の住</p>	<p>〈지방자치법〉</p> <p>제10조 ② 주민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 속하는 보통지방공공단체의 역무의 제공을 단독으로 받을 권리를 갖고 그 부담을 분임할 의무를 진다.</p> <p>제11조 일본국민인 보통지방공공단</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の選挙に参与する権利を有する。</p>	<p>체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 선거에 참여할 권리를 가진다.</p>
	<p>第十二条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。 ② 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。</p>	<p>제12조 일본국민인 보통지방공공단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 조례(지방세의 부과징수 및 분담금, 사용료 및 수수료의 징수에 관한 것을 제외한다.)의 제정 또는 개폐를 청구할 권리를 가진다. ② 일본국민인 보통지방공공단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 사무의 감사를 청구할 권리를 가진다.</p>
	<p>第十三条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の解散を請求する権利を有する。 ② 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員、長、副知事若しくは副市町村長、第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の総合区長、選挙管理委員若しくは監査委員又は公安委員会の委員の解職を請求する権利を有する。 ③ 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の教育委員会の教育長又は委員の解職を請求する権利を有する。</p>	<p>제13조 일본국민인 보통지방공공단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 의회의 해산을 청구할 권리를 가진다. ② 일본 국민인 보통지방공공단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 의회의 의원, 장, 부지사 또는 부시정촌장, 제2552조의19제 1항에 규정하는 지정도시의 종합구청, 선거관리위원 또는 감사위원 또는 공안위원회 회의 위원의 해직을 청구할 권리를 가진다. ③ 일본국민인 보통지방공공단체의 주민은 법률이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통지방공공단체의 교육위원회의 교육장 또는 위원의 해직을 청구할 권리를 가진다.</p>
	<p>第二百四十二条(住民監査請求) 第二百四十二条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管</p>	<p>제242조(주민감사청구) 보통지방공공단체의 주민은 해당 보통지방공공단체의 장이나 위원회나 위원 또는 해당 보통지방공공단체의 직원에 대하여</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある(当該行為がなされることが相当の确实さをもつて予測される場合を含む。)と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実(以下「怠る事実」という。)があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは当該怠る事実によつて当該普通地方公共団体の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。</p> <p>第二百四十二条の二(住民訴訟) 第二百四十二条の二 普通地方公共団体の住民は、前条第一項の規定による請求をした場合において、同条第五項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第九項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第五項の規定による監査若しくは勧告を同条第六項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第九項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第一項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次に掲げる請求をすることができる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위법하거나 부당한 공금의 지출, 재산의 취득, 관리나 처분, 계약의 체결이나 이행이나 채무 및 기타 의무의 부담이 있다(해당 행위가 이루어지는 것이 상당한 확실함을 가지고 예측되는 경우를 포함한다)고 인정되는 때 - 또는 위법 또는 부당하게 공금의 부과나 징수 또는 재산관리를 태만히 한 사실(이하 태만히 한 사실이라 한다)이 있다고 인정되는 경우, - 이를 증명하는 서면을 첨부하여 감사위원회에 감사를 요구하고 해당행위를 방지 또는 시정하거나 태만히 한 사실을 개선하고 해당행위 - 또는 태만히 한 사실로 해당보통 지방공공단체가 입을 손해를 보전(補填)하기 위한 필요한 조치를 하도록 청구할 수가 있다. <p>제242조의2(주민소송) 보통지방공공단체의 주민은 전조 제1항의 규정에 따른 청구를 한 경우, 같은 조 제5항의 규정에 따른 감사위원의 감사 결과 또는 권고나 같은 조 제9항의 규정에 따른 보통지방공공단체의 의회, 장 기타 집행기관 또는 직원의 조치에 불복이 있을 때 또는 감사위원이 같은 조 제5항의 규정에 따른 감사나 권고를 같은 조 제6항의 기간 내에 하지 않을 때 또는 의회, 장, 그 밖의 집행기관 또는 직원이 같은 조 제9항의 규정에 따른 조치를 강구하지 않는 때에는 재판소에 대하여 같은 조 제1항의 청구와 관련된 위법한 행위 또는 태만히 한 사실에 대하여 소송으로써 다음에 열거하는 청구를 할 수 있다.</p>

4) 주민의 의무

□ 주민의 의무에 대한 근거 규정 및 세부 유형

○ [요약] 주요국 사례를 종합해 보면, <표 3-7>과 같음

- ① 미국은 주민인지 여부에 대한 법규와 관계없이 해당 지역에 거주하는 자가 소득이 발생 될 경우 납세의 의무를 부여함. 이 납세의 의무 이행이 주민으로서의 권리를 인정받는데 연계됨
- ② 영국은 명문의 규정으로 납세의 의무를 규정하고 있지 않음
- ③ 독일과 프랑스, 일본은 명문의 규정으로 법률에 주민의 의무를 규정함
- 따라서 법규정방식과 관계없이 주민의 의무 핵심은 납세의 의무이며, 이는 곧 주민의 권리와도 연계됨

○ 미국은 거주하고 있는 모든 주민은 미국 시민과 같이 같은 방법으로 납세를 할 의무가 반드시 있음. 따라서 미국의 주민은 소득이 발생하는 모든 것에 대해 신고할 의무가 주어짐

- 미 국세청(Internal Revenue Service)에 따르면, 미국에 거주하고 있는 외국인도 같은 의무가 주어짐. 특히 미국 거주 5년이 지나면, 납세에 대한 의무와 지위는 미국 시민과 동등하게 간주되고 연말정산 신고 시 몇 가지 요구²⁵⁾를 할 수 있음
- 미국의 주정부 및 지방정부의 주민의 대표적인 의무는 납세의 의무라고 할 수 있음. 미국 주정부의 경우 소비세(Sales tax)²⁶⁾와 재산세(Property tax)에 대한 납세 부과권이 있음. 이중 재산세의 경우 지방정부에서 구체적인 세율을 결정할 수 있음. 소득세, 소비세, 재산세에 관한 납세는 미국 내 대부분의 주정부가 비슷한 기초를 유지하고 있음(일부 주는 소득세와 소비세를 과세하지 않는 주도 있음)

25) (1) 세금의 면제(Claiming Exemptions), (2) 세액의 공제(Deductions), (3) 세액 보조금(Tax Credits)을 요구할 수 있음

26) 소비세는 물건을 구매한 당사자가 소비를 행위를 할 때 자동으로 소비 대상의 물건가격에 소비세가 발생함

- 예를 들어 버지니아 주법에 따르면 버지니아에 거주하고 있거나 실제 거주하고 있는 주민은 납세기간동안 거주하는 것에 대한 소득에 대한 과세(소득세)가 부여됨. 버지니아 거주 주민은 광의적 개념으로 합법적으로 거주하고 소득 활동을 하고있는 외국인에게도 적용됨. 재산세의 경우 버지니아 헌법은 모든 재산에 대해 과세된다고 명시하고 있음. 버지니아 헌법 제10조 조세 및 재정, 1항 과세할 수 있는 재산, 균등성, 분류성, 구분성에 근거 버지니아의 영역 안에 있는 모든 재산에 대해 계층과 상관없이 균등하게 과세한다고 명시되어 있음. 이는 버지니아에 거주하고 있는 주민과 외국인의 재산에 균등하게 과세하고 있는 것을 의미함
- 뉴욕주 뉴욕시의 경우 재산을 취득시 자동적으로 소유자에 대한 납부의무가 발생함. 뉴욕주의 경우 거주와 상관없이 소득의 원천(회사, 사업장)이 뉴욕주의 영역 안에 있을 때 뉴욕주의 소득세(4-10%)를 부과
- 기타 사용세(Fees), 자동차 등록세(Licenses)등은 지방정부가 과세하고 주민은 납세할 의무가 주어짐

- 영국은 주민의 의무를 법적으로 명시하고 있지 않음
- 독일은 주민(Einwohner)에게 주소등록의 의무(연방등록법), 납세의무(세법(AO) 제33조), 학교교육의무(기본법(GG) 제7조 제1항), 예방접종의무²⁷⁾(감염방지법(Infektionsschutzgesetz - IfSG) 제20조)를 부여
 - 일반적으로 게마인데에 속하는 자로서, 주민은 동일한 권리와 의무를 가진다고 규정함(BayGo 제15조)
- 프랑스는 주민의 의무로서, 법률을 준수하고 세금을 납부하여 공공지출에 참여하고, 국가방어에 참여해야 한다고 명시함(국사원 보고서, 2018)
 - 프랑스에 세금 주소(domicile fiscal)가 있는 사람들은 모든 소득에 대해 소득세를 내야 함(세법 Code général des impôts l'article 4A). 이 때 프랑스에 거주지 또는 주된 거주지를 둔 자는 프랑스에 세금주소를 두고 있는 것으로 간주됨(l'article 4B)

27) 의무가 아닌 권고사항이지만, 특정기관 소속인력 등에 대해서는 의무가 있음

- 그밖에 지방자치단체는 재산세, 거주세, 주택세, 지방 직접세 등을 받을 수 있음(세법 Code général des impôts l'article 1379~1649)
- 일본은 우리나라와 마찬가지로 「지방자치법(地方自治法)」 제10조 제2항에서 지방자치단체의 행정서비스 제공에 대한 부담을 분담할 의무를 부여함
 - 대표적으로 「지방세법(地方稅法)」 제24조의 도도부현민세와 제294조 시정촌민세 등 주민세가 부여됨

〈표 3-7〉 국가별 주민의 의무: 법적 근거

국가	원문	해석(국문)
영미 법계	미국	<p>Virginia Law, Title 58.1. Taxation, Subtitle 1. Taxes Administered by the Department of Taxation, Chapter 3. Income Tax, Article 1</p> <p>A. Any person who, during the taxable year, becomes a resident of Virginia, whether domiciliary or actual, for purposes of income taxation, by moving to the Commonwealth from without during such taxable year, shall be taxable as a resident for only that portion of the taxable year during which he was a resident of the Commonwealth and his personal exemptions shall be reduced to an amount which bears the same ratio to the full exemptions as the number of days during which he was a resident of the Commonwealth bears to 365 days.</p> <p>Article X. Taxation and Finance Section 1. Taxable property; uniformity; classification and segregation</p> <p>All property, except as hereinafter provided, shall be taxed. All taxes shall be levied and collected under general laws and shall be uniform upon the same class of subjects within the territorial limits of the authority levying the tax, except that the General</p>
		<p>〈버지니아 주법 조세, 세무부서의 조세관리, 3장, 소득세 1항〉</p> <p>조세기간에 거주하고 있는 또는 실제 거주하고 있고 소득세를 목적으로 이주하는 어떠한 개인도 버지니아의 주민으로서 해당 조세의 기간의 비율 동안 납세가 발생할 수 있다. 개인의 과세 면제는 버지니아에 거주했던 날짜의 비율 만큼 (버지니아에 365일 거주할 시 받게 되는 총 면제 수준과 비교하여) 줄어들 수 있다.</p> <p>〈버지니아 헌법 제 10조 조세 및 재정, 1항 과세할수 있는 재산, 균등성, 분류성, 구분성〉</p> <p>아래의 제공된 항목을 제외하고 모든 재산에 대해 과세된다. 모든 세금은 일반법에 의해 징수되고 수집된다. 모든 세금은 과세를 징수하는 영역안에서 같은 계층에 균등하여야 한다. 다만 주의회에서는 부동산에</p>

국가	원문	해석(국문)
	<p>Assembly may provide for differences in the rate of taxation to be imposed upon real estate by a city or town within all or parts of areas added to its territorial limits, or by a new unit of general government, within its area, created by or encompassing two or more, or parts of two or more, existing units of general government.</p>	<p>다른 세율의 비율을 제공할 수 있으며, 이는 해당 영역안에서 또는 새로운 영역에서 또는 두 개 혹은 그 이상의 영역에서, 또는 두 개 혹은 그 이상의 부분 영역안에서 시와 타운에 의해 부과된다.</p>
영국	없음	없음
대륙 법계	<p>독일</p> <p>〈Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern(Gemeindeordnung - GO)〉</p> <p>Art. 15 Einwohner und Bürger (1) 1Gemeindeangehörige sind alle Gemeindeglieder. 2Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten. 3Ausnahmen bedürfen eines besonderen Rechtstitels. (2) Gemeindeglieder sind die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindegewahlen teilzunehmen, besitzen.</p>	<p>〈바이에른주 지방자치단체법 (BayGO)〉</p> <p>제15조 주민과 시민 (1) 게마인데에 속하는 자는 게마인데주민이다. 이들은 데마인데에 대해 동일한 권리와 의무를 가진다. 예외는 어떤 특별한 법적자격을 필요로 하는 경우이다. (2) Q게마인데시민은 게마인데에서 게마인데 선거에 참여할 수 있는 권리를 가지는 게마인데에 속하는 자를 말한다.</p>
	<p>프랑스</p> <p>〈Code général des impôts〉</p> <p>l'article 4A Les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus.</p> <p>l'article 4B 1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A : a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ; b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou</p>	<p>〈세법〉</p> <p>제4A조 프랑스에 과세 주소가 있는 사람은 모든 소득에 대해 소득세를 내야 한다.</p> <p>제4B조 1. 다음은 제4조 A 의 의미 내에서 프랑스에 세금 주소가 있는 것으로 간주된다. A. 프랑스에 집 또는 주된 거주지가 있는 사람 B. 급여 여부에 관계없이 프랑스에서 전문적인 활동을 하는 사람</p>

국가	원문	해석(국문)
일본	<p>non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;</p>	
	<p style="text-align: center;">〈地方自治法〉</p> <p>第十条 ② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。</p>	<p style="text-align: center;">〈지방자치법〉</p> <p>제10조 ② 주민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 속하는 보통지방공공단체의 역무의 제공을 단독으로 받을 권리를 갖고 그 부담을 분임할 의무를 진다.</p>
	<p style="text-align: center;">〈地方税法〉</p> <p>第二十四条 道府県民税は、第一号に掲げる者に対しては均等割額及び所得割額の合算額により、第三号に掲げる者に対しては均等割額及び法人税割額の合算額により、第二号及び第四号に掲げる者に対しては均等割額により、第四号の二に掲げる者に対しては法人税割額により、第五号に掲げる者に対しては利子割額により、第六号に掲げる者に対しては配当割額により、第七号に掲げる者に対しては株式等譲渡所得割額により課する。 —道府県内に住所を有する個人</p>	<p style="text-align: center;">〈지방세법〉</p> <p>제24조 도도부현민세는 제1호에 열거하는 자에 대해서는 균등할액 및 소득할액 합산액에 의해, 제3호에 열거하는 자에 대해서는 균등할액 및 법인세할액의 합산액에 의해, 제2호 및 제4호에 열거하는 자에 대해서는 균등할액에 의해, 제4호의2에 열거하는 자에 대해서는 법인세할액에 의해, 제5호에 열거하는 자에 대해서는 법인세할액에 의해, 제5호에 열거하는 자에 대해서는 균등할액에 의해, 제5호에 열거하는 자에 대해서는 균등할액으로 열거하는 자에 의해 1. 도도부현 내에 주소를 가진 개인</p>
<p>第二百九十四条 市町村民税は、第一号の者に対しては均等割額及び所得割額の合算額により、第三号の者に対しては均等割額及び法人税割額の合算額により、第二号及び第四号の者に対しては均等割額により、第五号の者に対しては法人税割額により課する。 —市町村内に住所を有する個人</p>	<p>제294조 시정촌민세는 제1호의 자에 대해서는 균등할액 및 소득할액 합산액에 따라, 제3호의 자에 대해서는 균등할액 및 법인세할액의 합산액에 따라, 제2호 및 제4호의 자에 대해서는 균등할액에 따라, 제5호의 자에 대해서는 법인세할액에 따라 부과한다. 1. 시정촌 내에 주소를 보유한 개인</p>	

2. 이중주소

1) 이중주소 허용여부

□ 이중주소 허용여부

- [요약] 주요국 사례를 종합해 보면, p.80 <표 3-8>과 같음
 - ① 미국과 영국은 기본적으로 주소기반의 주민개념을 법제화하지 않았기 때문에 이중주소에 대한 법적 명시가 없음. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 납세의 의무이행과 연계하여 주민으로서의 권리를 인정하므로, 원칙적으로 이중주소가 가능하다고 볼 수 있음
 - ② 독일은 법률에 의거 이중주소를 허용하고 있음
 - ③ 프랑스는 명시적 규정은 없으나 주요 법률에 대한 종합검토 결과 한 사람이 2곳의 지방자치단체 주민이 되어 그 권리를 향유할 수는 없음. 그러나 2개 이상의 지역에 주소를 둘 수는 있음
 - ④ 일본은 법률상 명문의 규정으로 이중주소를 금지함
 - 따라서 독일과 프랑스, 영미권의 경우 이중주소가 가능하다고 볼 수 있음
- 미국은 이중주소에 대한 법적 명시를 하고 있지 않음
 - 그러나 버지니아주의 경우, 납세의무를 가진 주민의 범위에 대한 정의 과정에서 이중주소 허용여부를 간접적으로 유추할 수 있는 규정을 두고 있음
 - 버지니아주의 개인 소득세 관련 법은 “주민은...(중략)...(1) 버지니아주에서 거주하는 모든 사람 (2) 버지니아에서 거주하지 않으나 실제 버지니아에서 183일간 계속하여 조세기간동안 거주한 사람” “실제 주민: 개인은 실제 주민이 될 수 있다. 이 경우 개인의 법적 거주가 버지니아외의 지역이라도 실제 주민이 될 수 있다...(중략)...(버지니아주 행정법 23편 세금 10 기관, 110장)와 같이 간접적으로 이중주소 인정을 언급하고 있음
 - 이와 같은 상황에서 주요 입증을 위해서는 거주지 주소, 은행계좌주소, 운전면허증 주소 등을 복수로 확인하고 판단하고 있음(전문가 자문회의 결과)
- 영국은 이중주소에 대한 법적 명시를 하고 있지 않음

- 독일은 「연방등록법」에 따라 주소는 동시에 여러 장소에 존재할 수 있다고 보고 있어 이중주소도 허용하고 있음(상세 내용은 제3절에서 설명)
- 프랑스의 경우 명시적인 규정은 없지만, 「지방자치 일반법(code général des collectivités territoriales)」 및 「선거법(code électoral)」 등에 비추어, 한 사람이 2곳의 지방자치단체 주민으로서의 권리를 인정받을 수는 없지만 2곳 이상에 거주지를 등록할 수는 있음(전문가 자문 의견)
 - 예를 들어 「선거법」에서는 한 사람이 여러 곳의 선거구에 등록할 수 없도록 명시함(제10조). 따라서 주민이 2개 이상의 지역에서 참정권 등을 행사할 수는 없음
 - 그러나 통상적으로 이차거주지(résidence secondaire)의 개념을 단기 체류(주말, 레저, 공휴일)에 사용하는 주거지로 지정해 별도 관리함. 국내의 관점에서 본다면 5도2촌 또는 별장 및 장기체류의 경우 자신의 명의로 된 주택이고 주요 거주지가 이미 존재한다면 이차거주지로 분류함. 단, 관광 숙박을 위해 자신이 그 장소에 거주하지 않고 임대를 놓기 위해 자신의 명의로 구매한 집(자가/임대)이라도 이차거주지에 해당됨.²⁸⁾ 따라서 주소등록·관리와 주민으로서의 권리인정은 별개로 본다고 볼 수 있음
- 일본은 이중주소허용여부에 대한 명문의 규정을 두고 있지는 않으나, 일본 「민법」 제22조, 「지방자치법」 제10조, 「주민기본대장법」 제4조 등의 규정을 종합할 때, 2곳에 주소를 둘 수 없다고 판단됨(현지조사 결과)

28) 프랑스 통계청 <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1634>

단순한 관광숙박객수는 포함되지 않음(Insee, France, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1634>)

〈표 3-8〉 국가별 이중주소 허용여부: 법적 근거

국가		원문	해석(국문)
영미 법계	미국	없음	없음
	영국	없음	없음
대륙 법계	독일	<p>〈Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)〉</p> <p>§ 7 Wohnsitz; Begründung und Aufhebung</p> <p>(1) Wer sich an einem Orte ständig niederlässt, begründet an diesem Ort seinen Wohnsitz.</p> <p>(2) Der Wohnsitz kann gleichzeitig an mehreren Orten bestehen.</p> <p>(3) Der Wohnsitz wird aufgehoben, wenn die Niederlassung mit dem Willen aufgehoben wird, sie aufzugeben.</p>	<p>〈독일민법(BGB)〉</p> <p>제7조 주소: 성립 및 파기(Wohnsitz; Begründung und Aufhebung)</p> <p>(1) 한 곳에 지속적으로 정주하는 자는 그 곳에 주소를 둔다.</p> <p>(2) 주소는 동시에 여러 장소에 존재할 수 있다.</p> <p>(3) 정주(Niederlassung)의 포기 의사에 의하여 소재지를 파기하는 경우에는 주소는 파기된다.</p>
		<p>프랑스</p> <p>Article L9 L'inscription sur les listes électorales est obligatoire.</p> <p>Article L10 Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales.</p>	<p>〈선거법〉</p> <p>제9조 선거인 명부에 등록은 필수이다.</p> <p>제10조 어떠한 이도 여러 선거구에 등록할 수 없다.</p>
	일본	<p>〈民法〉</p> <p>第二十二條 (住所) 各人の生活の本拠をその者の住所とする。</p>	<p>〈민법〉</p> <p>제22조 (주소) 각자의 생활 본거지를 그 자의 주소로 한다.</p>
		<p>〈地方自治法〉</p> <p>第十條 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。</p>	<p>〈지방자치법〉</p> <p>제10조 시정촌의 구역 내에 주소를 보유하는 자는 해당 시정촌 및 이를 포괄하는 도도부현의 주민으로 한다.</p>
		<p>〈住民基本台帳法〉</p> <p>(住民の住所に関する法令の規定の解釈)</p> <p>第四條 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第十條第一項に規定する住民の住所と異なる意義</p>	<p>〈주민기본대장법〉</p> <p>(주민의 주소에 관한 법령의 규정의 해석)</p> <p>제4조 주민주소에 관한 법령의 규정은 「지방자치법」(1947년 법률 제67</p>

국가	원문	해석(국문)
	の住所を定めるものと解釈してはならない。	호) 제10조제1항에 규정하는 주민의 주소와 다른 의미의 주소를 정하는 것으로 해석하여서는 아니 된다.

2) 제2주소 등록관리 방법

□ 제2주소의 등록관리방법(독일 사례)

- 제2주소지에 대한 법적 등록관리의 규정이 있는 곳은 독일이 유일하였으므로, 이하의 내용은 독일 사례를 중심으로 기술함
- 독일 연방등록법에서 제2주소의 등록관리법은 주주소지와 제2주소의 등록이 서로 동일함
 - 연방등록법 22조에 따르면 주 거주지(Hauptwohnsitz)는 “주로 사용하는 주민의 주거(vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners)”를 말함. 제2거주지주택(Zweitwohnung)을 사용하는 경우 주로 머무르는 주택(überwiegend aufhalten)을 주 거주지로 간주함
 - 주 거주지가 아닌 주택은 보조거주지(Nebenwohnsitz) 또는 제2거주지주택(Zweitwohnung)으로 봄
 - 주 거주지 여부를 결정짓는 ‘생활중심지(Lebensmittelpunkt)’은 주택에서 보내는 시간뿐만 아니라 생활조건(Lebensumständen)에 따라 달라짐
 - 예를 들어 배우자와 하나의 공동주택에서 거주하는 곳이 있다면 해당 주소가 주 거주지로 등록됨. 만약 직장 등을 이유로 주중 다른 지방자치단체로 통근해야 하고 주말에만 부부의 공동주택에 오는 경우라도 여전히 부부의 공동주택이 주거주지로 간주됨. 즉, 배우자가 보조거주지(Nebenwohnsitz)에서 더 많은 시간을 보내더라도 이것은 제2거주지주택(Zweitwohnung)로 봄
 - 제2거주지주택(Zweitwohnung)은 몇 가지 요건을 갖추어야 하는데,
 - ① 아파트나 주거목적으로 사용될 것(사무실 및 상업용 부동산 제외),
 - ② 건축법규에 따른 주택의 조건으로서 주거공간(Wohnraum)은 잠을

자거나 생활하는 데 사용되는 밀폐된 공간이고, 주방(간이주방) 및 욕조/샤워시설/화장실이 있어야 함²⁹⁾

- 따라서 휴가주택(Ferienwohnung)나 휴가하우스(Ferienhaus)는 항상 제2주소(Zweitwohnsitz)로 볼 수 있음³⁰⁾

〈표 3-9〉 독일의 제2주소 등록관리방법: 법적 근거

국가	원문	해석(국문)
	<p>〈Bundesmeldegesetz (BMG)〉</p> <p>§ 20 Begriff der Wohnung 1Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. 2Als Wohnung gilt auch die Unterkunft an Bord eines Schiffes der Marine. 3Wohnwagen und Wohnschiffe sind nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.</p>	<p>〈연방등록법(BMG)〉</p> <p>제20조 주택의 개념 본 법률의 목적상 주택은 생활이나 수면을 위해 사용되는 폐쇄된 공간이다. 해군함선의 숙박도 주택으로 본다. 이동형주택차량과 이동형주택 선박은 이동하지 않거나 가끔씩만 이동하는 경우에만 주거로 간주된다.</p>
독일	<p>§ 21 Mehrere Wohnungen (1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung. (2) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. (3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners im Inland. (4) 1Die meldepflichtige Person hat der Meldebehörde bei jeder An- oder Abmeldung mitzuteilen, welche weiteren Wohnungen im Inland sie hat und welche Wohnung ihre Hauptwohnung ist. 2Sie hat jede Änderung der Hauptwohnung innerhalb von zwei Wochen der Meldebehörde mitzuteilen, die für die neue</p>	<p>제21조 다수의 주택들 (1) 주민(Einwohner)이 독일에 여러 주택을 소유하고 있는 경우 이 주택 중 하나가 주거주지주택(Hauptwohnung)이다. (2) 주 거주지주택은 거주자가 주로 사용하는 거주지주택이다. (3) 보조거주지주택(Nebenwohnung)이란 독일 주민의 기타 거주지주택이다. (4) 주민등록의무의 대상자는 등록 또는 등록 취소할 때마다 등록관청에 독일에 있는 다른 주택과 어느 주택이 주거주지주택이 무엇인지 알려야 한다. 이들은 2주 이내에 새로운 주 거주지를 담당하는 등록기관에 주 거주지 변경사항을 알려야 한다. 등록대상자가 독일의 보조거주지주택 중 한 곳에서 이사하고 새 거주지로 이사하지</p>

29) 주택인지 여부는 지방자치단체에서 결정하기 때문에 관할 당국의 확인이 필요함

30) 휴가주택(Ferienwohnung)과 휴가하우스(Ferienhaus)는 주택의 크기에 따라 다름. 휴가주택은 연립·아파트 같은 공동주택이고, 휴가하우스는 독채로 구성된 주택을 말함

국가	원문	해석(국문)
	<p>Hauptwohnung zuständig ist. 3Zieht die meldepflichtige Person aus einer ihrer Nebenwohnungen im Inland aus und bezieht sie keine neue Wohnung, so hat sie dies der Meldebehörde, die für die Nebenwohnung zuständig ist, oder der Meldebehörde, die für die alleinige Wohnung oder die Hauptwohnung zuständig ist, mitzuteilen.</p> <p>§ 22 Bestimmung der Hauptwohnung (1) Hauptwohnung eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie oder seinem Lebenspartner lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner. (2) Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Personensorgeberechtigten; leben diese getrennt, ist Hauptwohnung die Wohnung des Sorgeberechtigten, die von dem minderjährigen Einwohner vorwiegend benutzt wird. (3) In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. (4) Kann der Wohnungsstatus eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners nach den Absätzen 1 und 3 nicht zweifelsfrei bestimmt werden, ist die Hauptwohnung die Wohnung nach § 21 Absatz 2. (5) Auf Antrag eines Einwohners, der in einer Einrichtung für behinderte Menschen wohnt, bleibt die Wohnung nach Absatz 2, bis er 25 Jahre alt ist, seine Hauptwohnung.</p>	<p>않는 경우, 보조주거주주택을 담당하는 등록관청 또는 단독 거주주주택 또는 주 거주주주택을 책임지는 등록 관청에 알려야 한다.</p> <p>제22조 주 거주주주택의 결정 (1) 결혼했거나 동거 관계에 있고 가족 또는 동거 파트너와 영구적으로 분리되어 살지 않는 거주자의 주 거주지는 가족 또는 동거 파트너가 주로 사용하는 거주지이다. (2) 미성년자 거주자의 주거주주택은 친권을 가진 자가 주로 사용하는 거주주주택이다. 별거하는 경우 주거주주택은 미성년자 거주자가 주로 사용하는 친권자의 거주주주택으로 한다. (3) 의심스러운 경우, 주로 사용되는 주거주주택이 거주자의 생활관계의 중심이 되는 곳이다. (4) 결혼했거나 생활동반자관계에 있는 거주자의 거주상태가 제1항 및 제3항에 따라 의심의 여지없이 결정될 수 없는 경우, 주된 거주주주택은 제21조 제2항에 따른 거주주주택이다. (5) 장애인 시설에 거주하는 주민의 신청에 따라 제2항에 언급된 주택은 그가 25세가 될 때까지 그의 주거주주택으로 유지된다.</p>

3) 제2주소 주민으로서의 권리 및 의무

□ 제2주소 주민으로서의 권리(독일)

- 제2주소의 허용은 독일에서만 법적으로 명시되어 있기에 이하의 내용은 독일 사례를 중심으로 기술함
- 독일 「연방등록법」에서 주주소지의 등록자와 동일하게 주민으로서의 권리를 규정함
 - 그러나 주민으로서의 권리는 시민으로서의 권리(선거권을 포함한 참정권)와 달라, 제2주소의 주민이라고 하여 법적으로 차별화된 권리를 인정 받고 있는 것은 아님(예: 주민신청의 권리 등)
 - 지방선거를 하나의 지역에서만 해야 한다는 별도의 규정도 없음

□ 제2주소 주민으로서의 의무(독일)

- 제2주소의 허용은 독일에서만 법적으로 명시되어 있기에 이하의 내용은 독일 사례를 중심으로 기술함
- 독일의 일부 도시에서는 2차 거주지세(Zweitwohnsitzsteuer)를 부과함
 - 2차 거주지세의 법적 근거는 지방자치단체의 조례이며, 지역마다 부과여부의 편차가 있고 부과 방식도 서로 다름
 - 일반적으로 주 거주지 외에 다른 도시에 두 번째 주택을 등록한 사람들에게 부과되며, 임대한 것인지 아니면 소유한 것인지와 무관함
 - 단, 공동숙박시설이나 양로원 등에 있는 경우, 결혼한 통근자는 면세 사유가 됨³¹⁾
 - 지방자치단체는 1차거주지를 갖는 각 거주자에 대해 받는 세금과 달리 제2주소지를 갖는 자에 대해 추가적인 세금을 더 거둘 수 있기를 원함(세금조정화(Steuerausgleich))

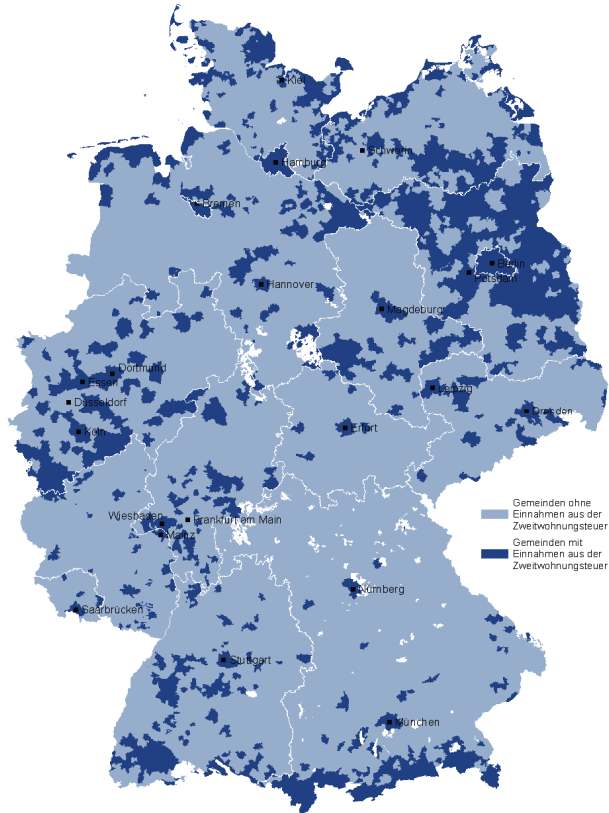
31) 독일 연방헌법재판소는 2005년말 결혼자의 주택이 다른 게마인데에 있는 경우 제2주소지주택을 직업상의 이유로 두고 있는 경우에는 결혼하고 지속적으로 별거하여 살고 있지 않는 직업활동자는 2차 거주지세를 내야할 필요가 없다고 판시(Aktenzeichen: 1 BvR 1232/00 und 2627/03.)

〈표 3-10〉 독일의 제2주소 주민으로서의 의무: 법적 근거

국가	원문	해석(국문)
독일	<p>〈Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungsteuer im Land Berlin (Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG)〉</p> <p>§ 2 Begriff der Zweitwohnung (1) Zweitwohnung ist jede Wohnung im Sinne der Absätze 3 und 4, die der Eigentümerin oder Hauptmieterin oder dem Eigentümer oder Hauptmieter als Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dient. Zweitwohnung ist auch jede Wohnung im Sinne der Absätze 3 und 4, die die Eigentümerin oder Hauptmieterin oder der Eigentümer oder Hauptmieter unmittelbar oder mittelbar einer dritten Person entgeltlich oder unentgeltlich auf Dauer überlässt und die dieser als Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes dient.</p> <p>§ 3 Persönliche Steuerpflicht (1) Steuerpflichtig ist, wer eine Zweitwohnung innehat. Eine Zweitwohnung hat die Person inne, deren melderechtlichen Verhältnisse die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung bewirken. (2) Die Steuerpflicht besteht, solange die Wohnung der steuerpflichtigen Person als Zweitwohnung zu beurteilen ist. Fällt der Zeitpunkt, mit dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung beginnt, nicht auf den ersten Tag eines Monats, beginnt die Steuerpflicht am ersten Tag des folgenden Monats. Fällt der Zeitpunkt, mit</p>	<p>〈베를린 주 제2주소조세도입법(Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG)〉</p> <p>제2조 제2주소주택의 개념 제2주소주택은 2013년 5월 3일자 연방 등록법의 의미 내에서 소유자 또는 주요 세입자가 제2주소주택으로 보유하고 있는 제3항 및 제4항의 의미 내의 모든 주택을 말한다. 2017년 7월 18일자 법 제11조 제4항(연방법률 공보 I p. 2745)에 의해 최종수정되었으며 현재 적용법으로 수정되었다. 제2주소주택은 또한 소유자 또는 주요 세입자가 영구적으로 수수료 또는 무료로 제3자에게 직간접적으로 제공하는 제3항 및 제4항의 의미 내에서 제2주소주택을 말한다.</p> <p>제3조 납세의무 (1) 제2주소주택을 소유한 사람은 세금을 내야 한다. 제2주소주택은 연방등록법에 따른 상황으로 인해 주택이 제2주소주택으로 평가되는 자가 갖는 것을 말한다. (2) 과세대상자의 아파트가 제2주소주택으로 평가되는 한 납세 의무가 존재한다. 주택에 대한 제2주소주택이 해당 월의 1일에 시작되지 않으면 다음 달 1일에 납세의무가 시작된다. 주택에 대한 제2주소 주택 평가 종료일이 월말이 아닌 경우에는 전월 말일에 납세의무가 종료된다. 과세 대상자는 주택을 제2주소주택으로 평가하는 시점을 관할 당국에 알려야 한다.</p>

국가	원문	해석(국문)
	dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung endet, nicht auf den letzten Tag eines Monats, endet die Steuerpflicht am letzten Tag des vorangegangenen Monats. Die steuerpflichtige Person soll den Zeitpunkt, mit dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung endet, der zuständigen Behörde mitteilen.	

〈그림 3-1〉 지역별 제2주소지주택세 징수여부(2016년)



자료: 연방과 주의 통계청, 게마인데의 제2주소지주택세 징수에 대한 2016년 전체 통계(Zweitwohnungsteuer 2016)

- 독일 2차 거주지세(Zweitwohnsitzsteuer)의 법적 근거는 ‘조례(2차 거주지세 조례: Zweitwohnungssteuersatzung)’이기 때문에 지역별로 조세부과여부 및 방식에 있어 차이가 큼
 - 앞의 <그림 3-1>은 2016년 제2주소지주택세 징수여부를 그림으로 나타낸 것임. 짙은 색이 징수지역이고 옅은 색이 미징수지역임
 - 그러나 일반적으로 임대료 등을 기준으로 삼으며, 과세율에 대해서 지역간 편차가 큼
- 베를린 주의 경우 다음과 같이 제2주소조세를 부과하며, 법적 근거는 지역마다 차이가 있으나 기본적으로 아래의 <표 3-11>과 같은 구성이 일반적임
 - 베를린 제2주소조세법((Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG)) 제3조가 법적 근거가 됨
 - 과세기간은 1년 단위이고(제4조), 산정근거는 과세기간 내 임대계약을 근거로 임대료를 기준으로 하며(제5조), 과세율은 2019년 이전에는 산정근거의 5%, 2019년부터 산정근거의 15%임(제6조). 그밖에 매년 6월 15일이 세금만기일임(제10조 제1항)

<표 3-11> 제2주소조세 관련 법적 근거: 베를린 사례

지역	원문	해석(국문)
베를린	<p>〈Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungsteuer im Land Berlin (Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG)〉</p> <p>§ 2 Begriff der Zweitwohnung (1) Zweitwohnung ist jede Wohnung im Sinne der Absätze 3 und 4, die der Eigentümerin oder Hauptmieterin oder dem Eigentümer oder Hauptmieter als Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 4 des Gesetzes vom 18. Juli</p>	<p>〈베를린 주 제2주소조세도입법 (Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG)〉</p> <p>제2조 제2주소주택의 개념 제2주소주택은 2013년 5월 3일자 연방등록법의 의미 내에서 소유자 또는 주요세입자가 제2주소주택으로 보유하고 있는 제3항 및 제4항의 의미 내의 모든 주택을 말한다. 2017년 7월 18일자 법 제11조 제4항(연방법률 공보 I p. 2745)에 의해 최종수정되었으며 현재 적용법으로 수정되었다. 제2주소주택은 또한 소유자 또는 주요 세입자가 영구적으로 수수료 또는 무</p>

지역	원문	해석(국문)
	<p>2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dient. Zweitwohnung ist auch jede Wohnung im Sinne der Absätze 3 und 4, die die Eigentümerin oder Hauptmieterin oder der Eigentümer oder Hauptmieter unmittelbar oder mittelbar einer dritten Person entgeltlich oder unentgeltlich auf Dauer überlässt und die dieser als Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes dient.</p> <p>§ 3 Persönliche Steuerpflicht (1) Steuerpflichtig ist, wer eine Zweitwohnung innehat. Eine Zweitwohnung hat die Person inne, deren melderechtlichen Verhältnisse die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung bewirken. (2) Die Steuerpflicht besteht, solange die Wohnung der steuerpflichtigen Person als Zweitwohnung zu beurteilen ist. Fällt der Zeitpunkt, mit dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung beginnt, nicht auf den ersten Tag eines Monats, beginnt die Steuerpflicht am ersten Tag des folgenden Monats. Fällt der Zeitpunkt, mit dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung endet, nicht auf den letzten Tag eines Monats, endet die Steuerpflicht am letzten Tag des vorangegangenen Monats. Die steuerpflichtige Person soll den Zeitpunkt, mit dem die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung endet, der zuständigen Behörde mitteilen.</p>	<p>료로 제3자에게 직간접적으로 제공하는 제3항 및 제4항의 의미 내에서 제2주소주택을 말한다.</p> <p>제3조 납세의무 (1) 제2주소주택을 소유한 사람은 세금을 내야 한다. 제2주소주택은 연방등록법에 따른 상황으로 인해 주택이 제2주소주택으로 평가되는 자가 갖는 것을 말한다. (2) 과세대상자의 아파트가 제2주소주택으로 평가되는 한 납세 의무가 존재한다. 주택에 대한 제2주소주택이 해당 월의 1일에 시작되지 않으면 다음 달 1일에 납세의무가 시작된다. 주택에 대한 제2주소주택 평가 종료일이 월말이 아닌 경우에는 전월 말일에 납세의무가 종료된다. 과세대상자는 주택을 제2주소주택으로 평가하는 시점을 관할 당국에 알려야 한다.</p>

- 그밖에 예를 들어 켈른(Köln)시의 경우³²⁾ 조례에 따라 2005년 1월부터 징수하고 있음
- 법적 근거 조례: Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungssteuer in der Stadt Köln vom 17. Dezember 2004 (in der Fassung der 6. Änderungssatzung vom 14. Juli 2016)
 - 켈른 시는 시지역 내 제2주소지를 갖고있는 것에 대해 세금을 징수함(제2주소지 조례(Zweitwohnungssteuersatzung) 제1조 및 제3조)
 - 과세기간은 1년 단위(제4조)이며, 산정근거는 과세기간 내 임대계약을 근거로 임대료를 기준으로 함(제5조). 이때 과세율은 산정근거의 10%임(제6조)
- 프랑크푸르트(Frankfurt)시의 경우³³⁾ 조례에 따라 2019년 도입함
- 법적 근거 조례: Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer im Gebiet der Stadt Frankfurt am Main (Zweitwohnungssteuersatzung)
 - 프랑크푸르트는 시지역 내 제2주소지를 갖고있는 것에 대해 제2주소지 세금을 징수함(제2주소지 조례(Zweitwohnungssteuersatzung) 제1조 및 제3조)
 - 과세기간 1년 단위이며(제4조 제1항), 산정근거는 과세기간 내 임대계약을 근거로 임대료를 기준으로 함(제4조 제2항). 이때 과세율은 산정근거의 10%(제5조)이고, 매년 1월 1일이 세금만기일임(제6조 제1항)
 - 또한 조례에서 말하는 제2주소지가 아닌 경우에 대해 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같음(제2조 제5항, 다른 주의 조례도 같음)
 - 치료 또는 교육목적으로 공공 또는 비영리 조직에서 제공하는 주택
 - 노인, 노인 및 요양원 또는 요양이 필요한 사람이나 장애인을 돌보는 기

32) Köln시 조례

(<https://www.stadt-koeln.de/service/produkt/zweitwohnungssteuer?schriftgroesse=gross>)

33) (<https://frankfurt.de/de-de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/kassen--und-steueramt/steuern/zweitwohnungssteuer>).

타 시설의 아파트

- 영구적으로 별거하지 않은 기혼자 또는 등록된 생활 파트너 관계로 영구적으로 별거하지 않은 사람이 직업상의 이유로 또는 훈련/학습상의 이유로 배우자 또는 동거인의 공동 아파트와 주로 사용하는 아파트 다른 지방자치단체에 있는 경우
- 학생 또는 아직 교육 중인 사람이 부모 또는 한쪽 부모와 함께 사용하는 아파트(주 거주지가 학습 또는 교육 장소인 경우)
- 돌봄이 필요한 사람들이 가족을 돌볼 목적으로 그의 제2주소지 주택과 함께 등록된 아파트(이 아파트가 제2주소지 주택이 아닌 경우)
- 감옥 목적의 방
- 여성 보호소의 방(쉼터 주택) 등

○ 비스바덴시의 경우, 2016년에 도입(Zweitwohnungsteuersatzung)

- 법적 근거 조례: Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungsteuer im Gebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden(Zweitwohnungsteuersatzung)
- 비스바덴은 시지역 내 제2주소지를 갖고있는 것에 대해 제2주소지 세금을 징수함 (제2주소지 조례(Zweitwohnungssteuersatzung) 제1조)
- 납세대상자(제2조) 및 납세의무(제3조)가 명시적으로 규정되어 있으며, 과세기간 1년 단위임(제4조 제1항). 산정근거는 과세기간 내 임대계약을 근거로 임대료를 기준으로 하며(제4조 제2항), 과세율은 산정근거의 10%임(제5조). 매년 1월 1일이 세금만기일임(제6조 제1항)
- 제도도입의 영향³⁴⁾
 - 27,000명의 제2주소지 등록자가 2016년 도입 후 4,700명(2016.8.31.)으로 감소함³⁵⁾
 - 비스바덴시의 경우 주민등록부의 2차주소지 거주인구는 현재 주 거주

34) 이와 같은 특징은 국내에서도 유사하게 나타날 수 있음

35) Bevölkerungsstatistische Effekte der Zweitwohnungsteuer, blickpunkt.statistik wiesbaden 0 6/2016, <https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/stadtportrait/2016_10_Bevoelkerungsstatistische_Effekte_der_Zweitwohnungsteuer.pdf>.

지 주택의 인구와 구조적 비교할 경우 가장 눈에 띄는 차이점은 2차주소지 거주자 중 남성이 여성보다 많음

- 특히 “남성 비율의 우위”가 40~60세 그룹에서 특히 두드러짐. 이들 중 대다수는 가족의 거주지 이외에서 취업이 될 가능성이 높음³⁶⁾
- 다음으로 젊은 연령의 근로자들, 특히 학생의 연령대가 높음.³⁷⁾ 반면 취학 전 연령의 어린이와 노인은 덜 높음
- 2차주소지 거주자 중 외국인 비율은 주 거주지의 인구에 비해 상당히 낮음
- 평균적으로 2차주소지 주택 소유자는 비스바덴에 오래 거주하지 않았으며 평균 체류 기간은 주 거주지 주택보다 1/3 가량 짧음

36) 이러한 경우에는 제2주소조세납부의무의 예외가 적용됨.

37) 이러한 경우에도 제2주소조세납부의무의 예외가 적용됨.

제3절 주요국 사례분석결과2: 현황

1. 이중주소 운영 현황

□ 미국

- 미국의 경우 법적으로 명시되지는 않았으나 광범위하게 이중주소를 허용하고 있음
 - 미국에서 이중주소에 대한 현황(primary address vs. secondary address)과 관련하여 공식적으로 집계하지는 않으나 이중주소를 유추할 수 있는 통계자료를 제공하고 있음(단, 정확도 면에서는 비교적 낮음)
 - 미국 통계청 (U.S. Census)에서는 매년 실시하는(2000년부터 자료 제공) 미국지역설문(American Community Survey)을 통해 미국 주 내에서 근무하고 있는 근로자와 미국의 주 밖에서 근무하고 있는 근로자에 대한 통계자료를 제공하고 있음
 - <표 3-12>는 통근자에 대한 자료로서, ‘주 밖에서 일하고 있는 주민(B)’은 주와 주의 경계에 거주하면서 주소지-근로지가 불일치하는 주민이라고 볼 수 있음(즉, 2개의 거주지를 가지고 있지는 않음)

〈표 3-12〉 2020년 미국 근로자 통근 현황

구분	추정치	성별	
		남성	여성
전체인구(A+B)	153,665,654	81,222,691	72,442,963
주내에서 일하고 있는 주민(A=A1+A2)	148,134,429	77,804,973	70,329,456
카운티(군)내에서 일하고 있는 주민(A1)	111,899,766	57,237,325	54,662,441
카운티(군)내에서 일하고 있는 주민(A2)	36,234,663	20,567,648	15,667,015
주 밖에서 일하고 있는 주민(B)	5,531,225	3,417,718	2,113,507

자료: U.S. Census. 2020 American Community Survey
 (<https://www.census.gov/programs-surveys/acs>)

- 이에 비해 <표 3-13>은 거주지를 기반으로 하는 통계이므로, 미국의 지리적 특성상 '거주하고 있지 않은 근로자(B)'는 거주-근로 지역이 서로 달라 2개 지역에서 거주하는 자와 <표 3-12>의 통근자 B 등을 포괄하는 넓은 개념임
- 따라서 전문가 의견에 따르면 '〈표 3-13〉의 B - 〈표 3-12〉의 B= 약 3천 1백만명'의 규모가 최대 2개 지역 거주자의 범위라고 볼 수 있으나, 구체적인 수치를 명확히 추정하기는 어렵다고 판단함

〈표 3-13〉 2020년 미국 근로자 중 지역(state) 내 거주 여부 현황

구분	추정치
전체(A+B)	153,665,654
거주 하고 있는 지역의 근로자(A) * 예: 뉴욕에 거주하는 근로자	116,889,380
거주 지역에서 근로하는 근로자(A1) * 예: 뉴욕에 거주하고, 뉴욕에서 근무	49,768,145
거주 지역 밖에서 근로하는 근로자(A2) * 뉴욕에 거주하고, 뉴저지에서 근무	67,121,235
거주하고 있지 않은 근로자(B) ³⁸⁾ * 예: 뉴저지에서 거주하고, 뉴욕에서 근무	36,776,274

자료: U.S. Census. 2020 American Community Survey
<https://www.census.gov/programs-surveys/acs>

□ 영국

- 영국의 경우 이중주소제도를 법적으로 운영하고 있다고 보기는 어려우나, 통계청(Office for National Statistics)에서 매 10년마다 시행하는 인구주택 총조사(Census)에서 이중주소를 조사하고 있음(2011년 조사결과 최신 자료이며, 2021년은 코로나로 현재 집계 중)
 - 영국의 경우 인구주택 총조사에서 지방정부(local authority)단위까지 이중주소 현황을 공개하고 있음

38) 통근자인지 여부 등을 정확하게 규정하고 있지는 않으나,

- 예를 들어, 리버풀시의 경우 ‘리버풀에서 주로 거주하며, 잉글랜드 웨일즈 등 다른 곳에 주소가 있는 주민’중 주요경제활동 인구 16-64세의 약 1,119명(이하 남녀합계)은 일관련, 439명은 휴가관련, 21,047명은 기타 사유로 이중주소를 가지고 있음(기타사유는 공개하지 않음)
- 또한 ‘리버풀에 이중주소를 가지고 있으며, 잉글랜드 웨일즈 등 다른 지역에 주로 거주하는 주민’중 주요경제활동 인구 16-64세의 약 961명(이하 남녀합계)은 일 관련, 62명은 휴가 관련, 4,780명은 기타사유로 이중주소를 가지고 있음(기타사유는 공개하지 않음)

〈표 3-14〉 2011년 영국 리버풀지역 이중주소 현황

리버풀에서 주로 거주하며 잉글랜드 웨일즈 등 다른 곳에 주소가 있는 주민		이중주소 종류 (천명)		
		일 관련	휴가 관련	기타
남성	0-15	-	39	329
	16-64	841	211	10,050
	65+	6	126	116
여성	0-15	-	26	282
	16-64	278	228	10,997
	65+	5	124	127
리버풀에 이중주소를 가지고 있으며, 잉글랜드 웨일즈 등 다른 지역에 주로 거주하는 주민		일 관련	휴가 관련	기타
남성	0-15	-	-	413
	16-64	638	34	2,500
	65+	20	16	91
여성	0-15	-	1	388
	16-64	323	28	2,280
	65+	3	15	84

자료: 영국 통계청, Office for National Statistics
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/datasets/2011censussecondaddresssestimatesforlocalauthoritiesinenglandandwales>

- 영국의 지역별 이중주소 현황(〈표 3-15〉 참조)을 살펴보면, 인구 1,000 당 이중주소를 가지고 있는 주민은 상대적으로 대도시가 많이 분포되어 있는 동부(East), 런던(London), 남동부(South East), 남서부(South West), 웨일즈(Wales)지역에 집중되어 있는 것을 볼 수 있음
- 영국의 수도인 런던의 경우 인구 천 명당 이중주소를 가지고 있는 주민은 185명으로 런던을 제외한 도시 전체 평균 31명보다 압도적으로 많은 것을 볼 수 있음(부록2 참조)³⁹⁾
- 영국의 경우 국내 이중주소를 보유하고 있는 주민뿐만 아니라 해외에 이중주소를 보유하고 있는 주민도 인구총조사를 통해 집계하고 있음

〈표 3-15〉 2011년 영국 지역별 이중주소 현황

지역	해당 지역 전체 인구	거주민 중 이중주소를 가지고 있는 주민	해당지역인구 1000명당 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

자료: 영국 통계청, Office for National Statistics

(<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/datasets/2011censussecondaddresssestimatesforlocalauthoritiesinenglandandwales>)

39) 〈부록2〉의 자료에서 런던 도심지역이라 할 수 있는 “City of London”의 인구 1천 명 당 이중주소 주민이 185명이고, 그 밖의 지역별 인구 1천 명 당 이중주소주민 수를 평균으로 환산하면 31명임

□ 독일

- 법적으로 부주소지 제도를 운영하고 있는 독일의 경우, 관련 현황집계를 하고 있음
- 민간가구 중 보조주거지 주택이 있는 경우가 2021년 기준 약 121.9만명으로 전체의 약 1.47%에 해당됨⁴⁰⁾
 - 또한 이민 경험 여부에 따른 부주소지 통계도 별도로 집계됨

〈표 3-16〉 독일의 주거주지-보조주거지 주택 현황

연도	인구(단위 1,000명)				
	합계(A+B)	보조주거지 ⁴¹⁾ 주택(A)	주거주지주택 (A=A1+A2)	주거주지주택 중 추가적인 보조주거지주택 유무	
				없음(A1)	있음(A2)
2021 ⁴²⁾	83,095	1,219	81,875	79,263	2,612
2020 ⁴³⁾	82,949	1,088	81,861	79,266	2,595
2019 ⁴⁴⁾	82,785	937	81,848	80,249	1,599
2018 ⁴⁵⁾	82,501	888	81,613	80,002	1,611
2017 ⁴⁶⁾	82,638	898	81,740	80,112	1,628
2016 ⁴⁷⁾	83,368	943	82,425	81,005	1,420
2015 ⁴⁸⁾	82,242	837	81,404	80,141	1,263

자료: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2021~2015

40) 가구 수가 아닌 인구수로 집계됨

41) 부주소, 추가주소지 등과 동일한 개념임

42) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2021 (Erstergebnisse), S.257.

43) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2020 (Endergebnisse), S.247.

44) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2019, S.255.

45) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2018, S.250.

46) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2017, S.244.

47) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2016, S.250.

48) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2, 2015, S.249.

〈표 3-17〉 독일의 이민 배경 하에서의 주거주지-부주소지 통계⁴⁹⁾

주거주지주소지와 부주소지 보유 유형	합계	이민배경 없는 경우	광의의 의미에서 이민 배경 있는 경우 ⁵⁰⁾				
			합계	독일인		외국인	
				유	무	유	무
합계(E=A+D)	83,095	60,405	22,689	5,159	6,760	9,068	1,702
주거주지(A=B+C)	81,875	59,565	22,311	5,092	6,665	8,872	1,682
추가주소 없이 주거주지(B)	79,263	57,972	21,292	4,965	6,484	8,220	1,622
추가주소가 있는 주거주지주소 (Hauptwohnsitz)(C)	2,612	1,593	1,019	127	181	651	60
부주소(Nebenwohnsitz)(D)	1,219	841	379	67	95	197	19

자료: Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund und Wohnsitz
(<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-wohnsitz.html>)

□ 프랑스

- 프랑스의 경우, 이중주소가 허용되는 것은 아니나 2차거주지(résidence secondaire)에 대한 현황통계는 집계되고 있음
 - 개인 또는 집단 주거지 형태를 살펴보면, 2019년 기준 이차거주지는 총 3,590천개로 개인 소유가 1,976천개임
 - 프랑스 통계청(INSEE)의 2021년 8월 통계자료에 따르면 이차거주지 3채 중 2채는 60세 이상의 가구가 소유하고 있으며, 주택의 1/10이 이차거주지 주택임⁵¹⁾

49) Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund und Wohnsitz, (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-wohnsitz.html>).

50) 한 명의 배우자가 독일인인 경우 혹은 독일 국적을 취득한 외국인을 의미함

51) 출처: Insee Première, no.1871. 2021년 8월 자료 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5416748>)

〈표 3-18〉 프랑스의 주거지 형태(1.1.기준)

(단위: 천 개)

구분		2005	2009	2012	2015	2018	2019	증가비율 (19/09)
주요 거주지	총계	26,353	27,534	28,269	29,012	29,688	29,916	0.8
	개인	14,941	15,690	16,109	16,505	16,844	16,960	0.8
	공동	11,412	11,844	12,160	12,507	12,844	12,956	0.9
빈집	총계	1,993	2,290	2,573	2,823	3,031	3,103	3.1
	개인	946	1,101	1,242	1,379	1,495	1,536	3.4
	공동	1,047	1,189	1,331	1,444	1,536	1,567	2.8
이차거주지, 비정기 숙박	총계	3,049	3,128	3,196	3,347	3,528	3,590	1.4
	개인	1,879	1,873	1,878	1,916	1,962	1,976	0.5
	공동	1,170	1,255	1,318	1,431	1,566	1,614	2.5

자료: 프랑스 통계청(INSEE)

〈표 3-19〉 프랑스의 2차주소지 주거지 유형 별 지리적 위치(EPCI기준)⁵²⁾

위치	보조 거주지 수	이차 주거지의 점유율(%)				
		주거주지 근처	면적 40m ² 미만	주거주지에서 3시간 이상 거리에 위치	부유층 ⁵³⁾ 소유	60세 이상인 가구 보유
바다해안지역	1,311,100	18	31	47	36	70
750m 이상 고도지역	527,900	33	37	46	34	68
해안가 및 고도가 높은 지역 중 인구밀도가 높은 지역	380,600	3	40	25	41	48
기타	1,025,700	8	12	28	29	65
합계	3,245,200	10	27	38	34	66

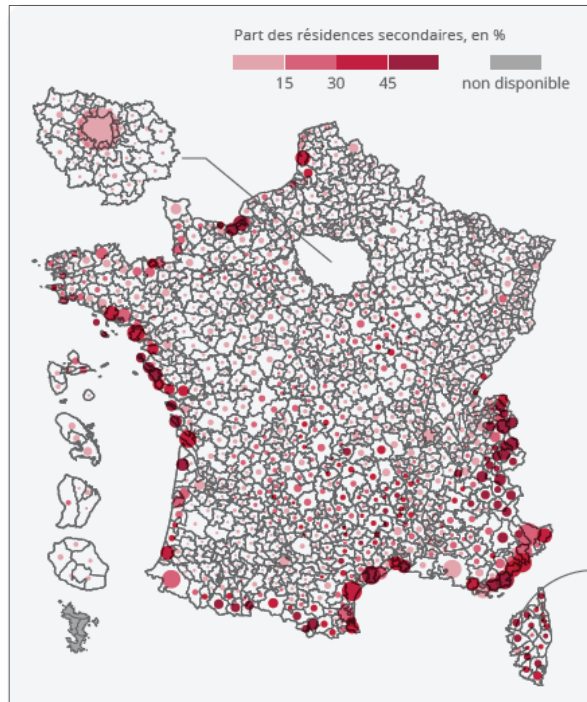
자료: 프랑스 통계청(INSEE)

52) EPCI(Etablissement Public de coopération intercommunale) 는 지방자치단체 간 협력체를 말함. 프랑스에서는 과도한 기초지방자치단체의 수와 규모의 외소함으로 인하여 발생하는 경제적, 행정적 문제를 극복하기 위하여 지방자치단체 간 협력체를 운영함. EPCI는 가장 오래된 협력체로 교원의 연합이자, 공동으로 수행하는 협력체를 말함(고유세법이나 대표성을 갖기도 함)

53) 부유층이란, 프랑스 본토, 마르티니크, 레위니옹(rance métropolitaine, Martinique et La Réunion)에 거주하는 모든 가구의 인구를 기준으로 계산한 9분위 이상의 생활 수준(2016년 기준 37,740유로)을 가지고 있는 것을 기준으로 삼음

- 자료에 따르면 이중 60%의 거주지가 해안가 혹은 산간지역에 위치하고 있으며(〈그림 3-2〉의 빨간색 원 표시가 해안가에 밀집), 대도시에 이차거주지를 가지고 있는 경우는 12%이고 파리, 리옹, 툴루즈, 보르도 등 도시에 주로 분포하고 있음(그림의 별도로 확대된 파리지역의 예: 오히려 중심가에 밀집)⁵⁴⁾
- 따라서 프랑스의 경우 이차거주지의 존재 목적이 대체로 휴식과 관광 등의 목적임을 추론할 수 있음

〈그림 3-2〉 지역(EPCI)별 이차주소지 비율(red)



출처: Insee Première, no.1871. 2021년 8월 자료(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5416748>)

54) 이와 같은 경향은 최근 크게 변화되지 않음. 2017년 기준 프랑스의 이차 거주지는 3,245,200 가구이며 이 중 60% 거주지가 해안가 혹은 산간지역에 위치하고 있음. 대도시에 이차 거주지를 가지고 있는 경우는 12%이고 파리, 리옹, 툴루즈, 보르도 등의 도시에 주로 분포하고 있음(이차 거주지 관련 프랑스 통계청(INSEE)연, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5416748>)

2. 2차 거주지세 도입에 따른 인구변화 사례(독일)

□ 2차 거주지세(Zweitwohnsitzsteuer)도입에 따른 주민 수 변화 사례: 슈투트가르트시

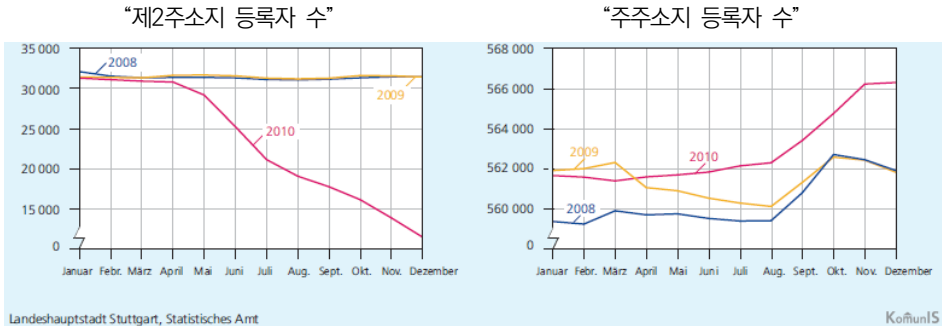
- 2009년 12월 10일 슈투트가르트시의 관보에 게재된 슈투트가르트의 2차 거주지세 징수조례(Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungssteuer)가 제정함⁵⁵⁾
- 이에 따르면 이 도시 지역에 두 번째 주택을 소유한 모든 사람은 2차 거주지세를 납부해야 한다고 규정함(§1 ZwWStS)
 - 제2주소지로 등록된 모든 주택은 제2주소지로 간주됨
 - 이때 납세의무면제(§3 ZwWStS)의 범위는 ① 치료목적 또는 교육목적으로 청소년복지조치로 공공 또는 비영리 조직에서 제공하는 주택, ② 보살핌이 필요하거나 장애가 있는 사람을 보살피는 주택, ③ 요양원 또는 이와 유사한 시설에 있는 주택, ④ 고용, (전문) 훈련 또는 학업을 이유로 공동으로 주택이 슈투트가르트시에 있지 않은 경우, ⑤ 영구적으로 별거, 결혼 또는 등록된 생활파트너십이 아닌 주택, ⑥ 비정기적으로뿐만 아니라 일시적으로 종속되는 주택, ⑦ 주된 거주지가 교육 또는 훈련장소인 경우 학생이나 아직 훈련 중인 사람이 부모 또는 부모 중 한 사람과 함께 있는 주택이 규정됨
- 2010년 제2주소지를 가진 주민의 주민 수가 급격히 감소하였고, 동시에 주주소지로 등록된 주민의 수는 증가함
 - 2010년 초 등록된 주민 수는 562,966명으로 집계됨. 이때 주민 수는 주주소-부주소 여부를 상관하지 않고 해당 지역에 1개 이상의 아파트가 있는 모든 사람을 포함함⁵⁶⁾
 - 2010년 1월 1일 현재를 기준으로 주주소지 주민 561,998명, 부주소지 주민 30,968명임

55) 2009년 법제정, 2011년 초 시행

56) Schmitz-Veltin, Ansgar, Entwicklung der Haupt- und Nebenwohnungen in Stuttgart im Jahr 2010, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, 162f.

- 제2주소지를 갖고있는 등록 주민 수는 지난 몇 년 동안 31,000명 수준으로 다소 일정했지만 2010년 4월 초부터 분명히 감소 추세가 나타났음
- 2010년 말에 제2주소지가 있는 등록된 거주자는 약 11,000명에 불과 (<그림 3-3> 좌측 참조). 동시에 4월과 12월 사이에 주주소지로 등록된 사람의 수는 약 4,500명 증가했음(<그림 3-3> 우측 참조). 이와 같은 결과는 2008년 및 2009년의 월별 변화와 제2주소지조세부과 이후인 2010년의 월별 변화가 현격하게 차이가 있다는 점을 확인할 수 있음

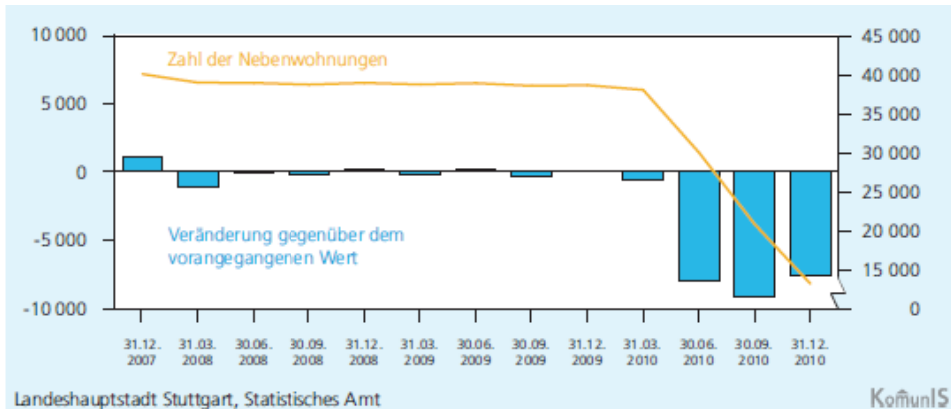
〈그림 3-3〉 2008년 이후 신고한 제2주소지/주주소지 등록자 수



출처: Schmitz-Veltin, Ansgar, Entwicklung der Haupt- und Nebenwohnungen in Stuttgart im Jahr 2010, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, S.162(163)

- 해당 지역 내에서 2개 이상의 주택을 주주소지-부주소지로 등록하고 있는 경우 거주권자의 수를 집계할 때에는 한 번만 계산을 하게 되는데, 이 사람이 제2주소지 등록을 취소할 경우 거주권자수는 유지되지만 등록주택수는 감소하게 됨
- 등록주택수에 대한 통계를 살펴보면, 2010년에 13,271개로 25,000개 감소했음(<그림 3-4> 참조). 가장 큰 하락은 3분기에 볼 수 있는데, 2010년 6월 30일과 2010년 9월 30일 사이에 부주소지의 수는 9,176개 감소했음
- 이와 같은 결과는 2009년 12월 31일과 2010년 12월 31일의 인구자료를 비교할 때, 큰 차이를 보이고 있어 2차 거주지세 도입에 따른 결과로 판단됨

〈그림 3-4〉 2007년 말 이후 슈투트가르트시의 제2주소지 주택자 수 변화



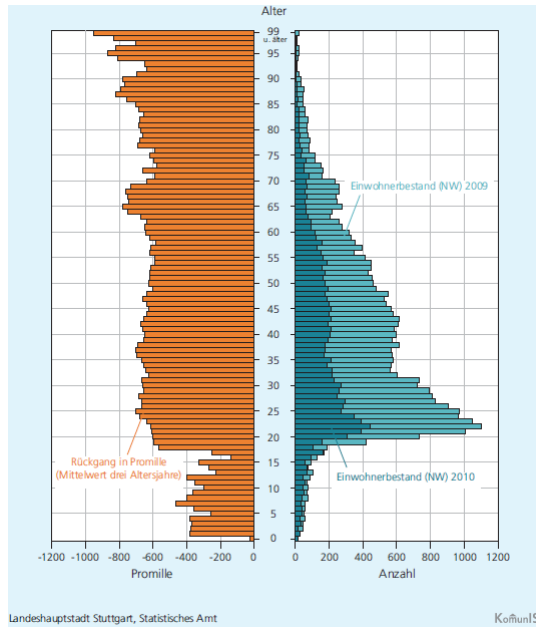
출처: Schmitz-Veltin, Ansgar, Entwicklung der Haupt- und Nebenwohnungen in Stuttgart im Jahr 2010, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, S.162(163)

- 또한 부주소지 주택의 소유자 특성을 살펴보면 다음과 같음
- 2010년 등록취소 사례를 심층 분석해 보면, 성별을 기준으로 부주소지주택을 소유한 남성의 비율은 약 56%에서 59%로 약간 증가했으며 현재는 주주소지 거주자의 비율보다 약 10% 포인트 높음
- 2차주소지 주택의 보유자는 미혼 비율이 더 많으며, 2차주소지주택의 보유자 중 독신 비율은 2010년에 약 57%로 지속적으로 유지됨⁵⁷⁾
- 연령을 기준으로(〈그림 3 - 5〉) 모든 연령대가 등록취소의 영향을 받아 평균 64% 하락함(만1세 미만을 제외한 전 연령층에서 감소). 특히 24~43세, 64~70세 미만, 80세 이상의 경우 2차주소지 주택 보유자가 급격히 감소함⁵⁸⁾

57) 기혼자 중 직장 등의 목적에 따른 2차주소지가 있을 경우 면세대상이지만, 모든 기혼자가 면세인 것은 아님

58) 추측건대 사망이나 사전상속 등으로 포기될 수 있음(전문가 자문결과)

〈그림 3-5〉 연령별 제2주소지 주택 수 감소 추세



- 2011년 초 슈투트가르트시는 2차 거주지세를 시행하면서 연초 59.3만명이었던 주민 수⁵⁹⁾가 연말에 57.7만명으로 감소함. 이에 비해 주거주지를 가진 주민등록 거주자의 수는 4,500명 증가해 일부 주거주지로 전환하는 사례가 있었음⁶⁰⁾
 - 2010년에 제2주소지 주택의 수는 25,000개가 감소했고 제2주소지 주택이 있는 것으로 등록된 주민의 수는 2010년 말에 약 20,000명 감소하여 11,500명 미만으로 떨어졌음
 - 제2주소지 주택의 도입으로, 시 재무부가 고지서를 발부함에 따라 사람들이 슈투트가르트에서 제2주소지 주택 등록을 취소했음.⁶¹⁾ 그 결과 주민등록부에 기록된 제2주소지 주택이 정리됨

59) 주민 수 = 주거주지 주민 + 부거주지 주민

60) Schmitz-Veltin, Ansgar, Entwicklung der Haupt- und Nebenwohnungen in Stuttgart im Jahr 2010, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, 162.

61) 실제-문서 대장상에 불일치 부분이 정리되었음을 의미함

- 특히 2010년 4분기에는 2차 거주지에서 주거주지로의 재등록 건수가 증가하였음(주거주지를 2차 거주지로 변경한 건수보다 약 2,500명이 더 많음). 이에 따라 주주소지 주택이 위치한 지역의 주민 수는 565,912명으로 제2주소지 주택의 주민등록자에 비해 크게 증가하였음(그러나 이 수가 제2주소지 주택등록자 감소를 완전히 상쇄하지는 못해 주민 수 감소가 있었음)
- 특히 18세에서 25세 미만의 연령 그룹에서는 학생 수가 지속적으로 또는 약간 증가함에도 불구하고 등록 감소가 관찰될 수 있었음. 이것은 이 연령대의 사람들이 슈투트가르트시에 주민등록을 포기하거나 등록하지 않는다는 것을 나타냄

〈표 3-20〉 슈투트가르트시의 주택 수와 지역 및 기준일에 따른 주민 수

	31.12.2009		30.06.2010		30.09.2010		31.12.2010	
	HW	NW	HW	NW	HW	NW	HW	NW
Mitte	20 729	1 952	20 600	1 620	20 618	1 151	20 876	772
Nord	24 228	1 994	24 231	1 626	24 343	1 129	24 491	798
Ost	45 380	2 346	45 295	1 901	45 348	1 321	45 326	793
Süd	41 620	2 607	41 651	2 068	41 762	1 438	41 993	887
West	48 010	3 736	47 973	3 027	48 014	2 148	48 503	1 395
Bad Cannstatt	65 072	2 787	64 997	2 284	65 209	1 724	65 598	1 155
Birkach	6 169	558	6 164	461	6 179	303	6 385	168
Botnang	12 638	770	12 664	573	12 697	391	12 696	262
Degerloch	15 691	1 007	15 728	810	15 792	508	15 832	323
Feuerbach	26 775	1 274	26 957	1 022	27 029	706	27 149	462
Hedelfingen	9 002	360	8 931	291	8 973	215	8 999	135
Möhringen	28 710	1 648	28 683	1 259	28 859	888	28 997	595
Mühlhausen	25 249	730	25 291	599	25 267	424	25 222	283
Münster	6 185	226	6 186	166	6 182	121	6 212	73
Obertürkheim	8 100	347	8 168	285	8 139	202	8 079	128
Plieningen	11 848	1 187	11 746	984	11 786	694	12 161	368
Sillenbuch	22 945	1 216	22 912	953	23 002	669	23 064	407
Stammheim	11 761	374	11 722	306	11 745	206	11 714	129
Untertürkheim	15 791	699	15 753	547	15 805	389	15 853	265
Vaihingen	42 425	3 095	42 330	2 481	42 514	1 754	42 860	1 123
Wangen	8 367	303	8 370	239	8 391	159	8 387	116
Weilimdorf	30 351	1 136	30 504	863	30 594	581	30 642	402
Zuffenhausen	34 392	1 176	34 588	948	34 774	679	34 873	449
Summe	561 438	31 528	561 444	25 313	563 022	17 800	565 912	11 488

주) HW: 주주소지, NW: 부주소지

자료: Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

제4절 소결론

1. 주민의 범위와 권리·의무

□ 주민의 범위에 대한 법제화 방식

- 주민의 범위에 대한 법제화 방식은 ① 명문의 규정은 두지 않고 조세납부를 한 경우 주민의 권리를 인정하는 방식(영미계), ② 시민(참정권 有)-주민(참정권 無)을 구분하여 법제화하고, 시민의 경우 제한적으로 인정하는 방식(독일), ③ 현행법과 마찬가지로 주소에 기반 한 주민의 범위규정을 채택하는 방식(프랑스, 일본) 등이 있음
- 주민등록/변경 등 관리체계의 경우, 제2주소지를 인정할 경우 제1주소지와 동일하게 관리하고 있음(독일). 단, 일반적으로 주민등록/변경에 대한 법적 의무가 없는 국가라 하더라도 의무교육대상아동을 책임지는 자는 자녀의 교육받을 권리를 확보하기 위해 일정기간 내 거주지등록을 할 의무를 부여함(프랑스)

□ 주민의 권리

- 주민의 권리에 대해 5개국 조사결과를 종합해 보면, 대체로 참정권은 ① 내국인 + ② 외국인의 경우 조약에 의해 인정된 국가의 외국인(예: EU회원국)으로 규정하고 있음. 따라서 외국인에 대해서는 우리나라에 비해 보다 엄격하게 참정권을 제한하고 있음. 이에 비해 내국인에 대해서는 제1주소와 제2주소를 크게 구분하지 않고 있음. 그러나 프랑스의 경우 선거권은 한 지역에 서만 인정함
- 그러나 주민참여권의 경우는 일정기간 거주를 조건으로 국적과 제2주소지 여부와 관계없이 비교적 폭넓게 인정하고 있는 경향이 있음. 단, 지역에 따라 조례를 근거로 그 조건을 규정할 수 있게 하는 것이 일반적임
 - (의견) 주민투표·주민소환 등 주민참여권의 경우, “제2주소등록자+외국

인 중 출입국등록법 제10조에 따라 영주할 수 있는 체류자격을 취득한 자”로 일괄 규정하는 안을 제안함

- 단, 제2주소등록자의 경우, 해당지역에서 3개월 이상 등록된자일 것을 요구함. 또한 제2주소에 대한 지방세부과를 규정할 경우, 납세의 의무를 이행한자를 전제로 하는 것이 적절함

- 이에 비해 행정서비스에 대한 수혜권은 조세납부를 조건으로 폭넓게 인정하는 것이 일반적임

□ 주민의 의무

- 대부분 납세의 의무를 중심으로 주민의 의무가 규정되고 있음. 특히 제2주소에 대한 인정 시 제2주소 등록자에게 납세의 의무를 부여하기도 함
- 독일의 경우, 제2주소지 등록은 의무이지만, 2차 거주지세를 채택해 그들에게 납세의 의무를 부여할지 여부를 지방자치단체의 자율적인 선택에 맡기고 있음
 - 독일의 사례를 살펴보면, 2차 거주지세를 채택할 경우 제2주소지를 둔 주민의 수가 감소되는 현상이 확인됨. 따라서 ① 제2주소지 등록을 의무화할 경우 그에 대한 2차 거주지세 부과여부에 대해 지방자치단체의 자율적 선택이 가능해야 할 것임. ② 제2주소지등록이 임의규정이 될 경우 2차 거주지세 부과가 연계되면 제2주소주민의 등록자체가 되지 않는 사례가 발생될 수 있음. ③ 그러나 어떤 경우라도 2차 거주지세를 납부하는 자가 있다면, 이들에 대해서는 차등화된 권리인정이 되어야 할 것으로 판단됨 (예: 참여권 등)
- 영국과 미국의 경우 제2주소지등록을 법제화하고 있지는 않지만, 주소지를 둘 경우 납세의 의무를 부과하고 있음

2. 이중주소의 허용

□ 이중주소의 허용방식

- 이중주소 허용의 방식은 ① 영국·미국과 같이 별도의 법규규정 없이 인정하는 방식과 ② 독일과 같이 주주소지-부주소지 또는 제1주소지-제2주소지(등) 등을 등록하도록 하는 방식이 있음

□ 부주소에 대한 독일의 주요 규정사항을 고려한 국내법 개정방안

- 부주소지를 정하는 것이 법률상 인정될 경우, 이를 강제조항으로 둘 것인지 아니면 임의조항으로 둘 것인지에 대한 판단이 필요함
 - (1안) 강제조항이 될 경우: 부주소 주민에 대한 부주소지에서의 지방세납부 의무와 주민참여권 인정에 대한 규정을 신설하여야 함
 - (2안) 임의조항이 될 경우: 납세의 의무를 강제하면 부주소 등록 자체가 촉진되지 않을 수 있으므로, 부주소 등록시 혜택(예: 주민참여권 등)에 대해 규정할 필요가 있음. 따라서 면세의 조건을 대통령령에 규정하고, 이때 인구소멸지역에 부주소지를 둘 경우 면세하는 규정을 제정한다면 부주소지를 통해 인구소멸지역에 인구유입을 할 수 있는 정책도구로 활용할 수 있을 것임 (해외사례를 통해 오히려 도심지역으로의 인구유입 가능성이 있음을 확인하였기에 이를 조정하려는 의도임)

□ 부주소의 현황과 특징

- 국내의 경우, 부주소를 두고 있는 경우를 정확하게 집계할 수 있는 통계적 자료는 없음
 - 그러나 현역병수(약 32만 9천명), 혁신도시 주소-거소불일치자(최대 약 2만5천명), 타지역으로 대학에 진학하여 거주하고 있으나 주소를 이전하지 않은 자(최대 약 50만 9천명~약 37만 4천명) 등이 향후 부주소 제도 도입이 등록이 가능한 자료 판단됨

- 단, 현역병과 대학진학자 등은 상호 중복가능성도 존재하고 있어 이 수치를 단순산술합산을 통해 최대 약 86만3천명 이하정도의 규모로 추산할 수 있음. 따라서 최대치 기준 전국민의 약 1.67%에 해당됨(독일과 유사)
- 해외의 경우, ① 미국은 전문가 의견에 따라 약 3,100만명 정도로 추정되며 이는 미국 전체인구 중 약 9.26% 정도임. ② 영국은 각 지역 인구 1천명 당 185명(약 18.5%) 정도로 특히 대도시지역에 집중되어 있음. ③ 독일의 경우 보조주소를 가진 주민은 약 121.9만명으로 전체의 약 1.47%에 해당됨. ④ 이에 비해 프랑스는 대체로 휴가지에 2차거주지를 두는 경우가 많으며, 이는 전체 주택의 1/10 수준으로 전체의 약 60%가 해안가 또는 산간지역에 위치하고 있음
- 단, 독일의 경우 부주소지에 대한 세금을 부과하면서 부주소지 등록자가 급격히 감소하는 경험을 하기도 했음
 - 따라서 부주소지에 대한 납세의 의무 부여에 대해 주의할 필요가 있으며, 만약 인구감소지역으로의 인구유입효과를 발생시키기 위해서는 납세의 의무 제외사유 등을 규정할 필요가 있음
 - 만약 부주소지에 대한 납세의 의무를 부과하지 않는다 할 경우, 그에 따라 부주소지 주민에 대한 주민참여권은 제한될 필요가 있음(주주소지 주민과 차등을 두는 것이 형평성에 적합)
 - 만약 부주소지에 대한 납세의 의무를 부과하지 않는다 하더라도 기준인 건비 및 교부세 산정기준에 부주소지 주민의 수를 반영하는 것이 적절함. 단, 이 경우 현재의 조정산식 적용과 비교하여 의미있는 결과가 나올 수 있을지를 검토해 볼 필요가 있음

제 4 장

‘주민’ 범위 재정립 방안

제1절 대안 개발 절차

제2절 대안 개발 결과

제4장 ‘주민’ 범위 재정립 방안

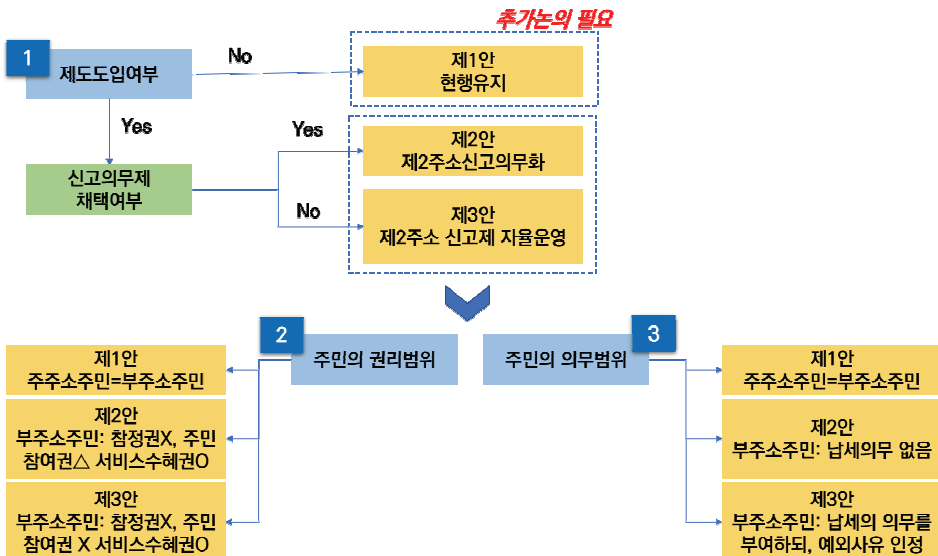
제1절 대안 개발 절차

1. 제2·3장 분석결과를 통한 대안 개발 절차

□ 대안개발의 방법: 전문가 자문회의(FGI방식)

- 전문가 자문회의는 일반행정분야, 조직·인사분야, 재정분야로 구분하여 연구진 포함 총 12명으로 구성
- 대안의 개발은 총 3단계의 논의로 진행됨
 - 1단계: 제2·3장 연구결과를 토대로 제도 도입여부 및 제도 도입 시 주민의 권리 및 의무범위에 관한 주소 대안을 개발함

〈그림 4-1〉 1단계 전문가 자문회의의 진행순서와 주요 대안 개발 결과



- 2단계: 제도도입 여부에 대해 “현행유지” 의견을 제시한 전문가들의 대부분은 ‘정확한 파급효과 분석의 한계’ 및 ‘주소개념 변경 없는 제2주소 논의 필요’ 등을 사유로 제시하였음. 따라서 이와 관련된 부가적인 의견수렴이 필요하였기에 서면 자문을 요청함
- 3단계: 1·2단계 의견수렴 결과를 종합하여 대안을 개발·제시 (제4장 제2절의 내용은 전문가자문회의(FGI)의 결과를 종합·정리한 것임)

〈표 4-1〉 2단계 서면 자문 의뢰서의 주요 질문내용

1	제2주소 도입여부 판단을 위해 현재 활용 가능한 자료의 범위와 한계는 무엇일까요?
2	제2주소 도입에 따른 변화 시뮬레이션 가능성 - 예를 들어 제2주소 주민을 ‘주민수’에 추가하여, 특정지역 인구가 증가될 경우 예상되는 기준 인건비 변화를 시뮬레이션 할 수 있습니까? ※ 경우의 수: 약 1.5%, 5%, 10%, 15%, 20% - 예를 들어 보통교부세에서 제2주소 주민을 ‘주민수’에 추가하여, 특정지역의 인구가 증가될 경우 예상되는 보통교부세액의 변화를 시뮬레이션 할 수 있습니까? ※ 경우의 수: 약 1.5%, 5%, 10%, 15%, 20%
3	장기적으로 제2주소 도입여부를 재판단한다면, 이때 활용할 수 있는 자료로서 준비되어야 할 것은 무엇일까요?

2. 1단계 전문가 자문회의를 통해 도출된 주요 대안⁶²⁾

□ 3가지 대안

- 제2장과 제3장의 조사·분석 결과를 바탕으로 제시될 수 있는 ‘주민’ 범위 재정립 방안은 크게 3가지로 구분됨
 - 첫째, 현재의 이중주소 금지 원칙을 유지하는 “현행유지(제1안)”, 둘째, 독일의 방식을 채택하여 “제2주소 신고 의무화(제2안)”를 하는 방식, 셋째, 몇 가지 예외적 상황을 제외하고 “제2주소 신고제”를 자치단체가 채택할지 여부를 조례로 정하는 “자율운영(제3안)” 방식

62) 〈그림 4-1〉 참조

- 제2·3안을 채택하게 될 경우, '주민의 범위 및 권리, 의무 등'과 관련된 법제도상의 변화가 병행되게 됨
 - (제2안) 제2주소 신고 의무화: 제2·제3의 주소가 존재할 가능성이 있으므로, 「주민등록법」 상 “주소”의 개념을 “주주소-부주소”로 이원화하여 규정
 - (제3안) 제2주소 신고제 자율운영: 제2안과 마찬가지로 「주민등록법」 상 “주소”의 개념을 “주주소-부주소”로 이원화하여 규정하고, 각 지방자치단체가 상황에 맞게 제2주소 신고제를 채택할지 여부를 조례로 정하여 선택할 수 있도록 규정

□ 법률상 '부주소' 제도를 신설할 경우, 해당 주민의 권리 및 의무에 대한 대안

- 부주소 주민의 권리의 경우, 선행연구를 통해 크게 3가지 대안이 검토될 수 있음
 - (제1안) 주주소 주민의 권리 = 부주소 주민의 권리
 - (제2안) 부주소주민의 권리의 경우 참정권은 인정되지 않으나, 주민참여의 권리는 인정되되 조례를 통해 범위가 조정될 수 있음. 행정서비스 수혜 관련 권리는 모두 인정
 - (제3안) 참정권 및 주민참여권은 인정되지 않으나 행정서비스 수혜 관련 권리만을 모두 인정
- 부주소 주민의 의무에 대하여는 납세의 의무에 대해 논의될 수 있음
 - (제1안) 주주소 주민과 동일한 납세의 의무 부과
 - (제2안) 부주소 주민은 납세의 의무를 부과하지 않음
 - (제3안) 주주소 주민과 동일하게 부주소에서도 납세의 의무를 부여하되, 예를 들어 인구소멸지역에 부주소를 둘 경우 등 법령에서 규정한 부득이한 사유(공공기관 직장이전, 가족돌봄 등)가 인정될 경우에 한하여 납세의 의무를 면하도록 함

제2절 대안 개발 결과

1. 제도 도입 여부에 대한 전문가 의견 종합결과

□ 다수의견: 현행유지(제1안)

- 법률상 부주소를 인정함으로써 1인 1주소에 기반한 주민 범위 개념을 재정립하는 것은 현시점에서는 동의하지 않음
 - 법개정을 통한 높은 사회적 비용이 발생 될 수 있는데, 이에 대한 구체적인 예측치를 추출할 수 없는 상황에서 제도를 도입하는 것에는 한계가 있음(일반행정분야 전문가 A·L)
 - 사회적 비용 발생가능성에 대한 사례: 예를 들어 청약제도 활용, 교육목적의 위장전입 등의 문제 발생 가능성이 있음
 - 지방소멸, 인구 불균형, 고령화 등의 사회문제 심화로 행정·복지서비스 제공 현실화, 재정자립도 문제의 해소 등을 목적으로 제2주소제를 인정하여 주민의 범위 등을 재정립할 필요가 있으나, 제도도입의 효과 등을 예측하기 위한 객관적 자료확보에 한계가 있어 즉각적인 제도도입에는 어려움이 따를 것으로 예상됨(조직인사분야 전문가 B)
 - 「주민등록법」의 제도 도입 기원이 현 시대와 맞지 않으므로 주민등록법 자체를 폐지하는 등의 논의를 하는 것은 필요하지만, 주소지를 이중으로 등록할 실익은 없음(재정분야 전문가 C)
 - 부주소제도 도입의 편익이 더 클 가능성은 있으나 예상되는 부작용을 선제적으로 고려하기 위한 정밀한 정책설계가 필요한 상황이므로 관련 시뮬레이션을 한 뒤에야 제도도입이 가능할 것임(일반행정분야 전문가 D)
 - 부주소제도로 인한 편익 예측: 수도권 인구집중에 따른 비수도권 지방자치단체의 재정문제 해소에 기여, 행정수요의 정밀한 판단기준 제공 등

- 부주소제도로 인한 손실 예측: 오히려 지역간 주소 유치 경쟁 심화 및 양질의 공공서비스를 제공하는 수도권으로의 쏠림현상 발생 등
- 근본적으로 실거주 주민은 변화가 없는데, 허수의 주민을 추가하는 등 지방 소멸 등의 문제에 대한 근본적인 해결대안이 될 수 없으며 오히려 일자리·교육여건 등이 더 나은 수도권 또는 도시지역으로의 쏠림 현상이 발생될 가능성이 높아 부주소 제도도입은 불필요함(조직인사분야 전문가 E·F·G, 재정분야 전문가 H)

□ 소수의견: 제도도입

- 법률상 부주소를 인정하는 것은 변화된 사회적 현상을 반영하기 위해 필요할 것으로 판단됨
 - 파급효과 등에 대한 검토는 논외로 하고, 변화된 사회적 현상을 제대로 집계할 수 있다는 측면에서 법률상 부주소 제도 도입은 필요(일반행정분야 전문가 I·J·K)

□ 종합의견: 아직은 시기상조, 준비가 필요

- 「주민등록법」상 이중주소금지의 원칙을 폐기하고, 주주소-부주소의 개념을 도입하는 것이 필요하다는 점에 대해서는 대부분 동의하지만, 현재의 시점에서 제도를 도입하는 문제는 재고의 필요가 있다는 데 전원일치
- 그러나 장기적 관점에서 제도 도입 필요성이 있기 때문에 제도도입에 대한 재판단에 필요한 객관적 데이터의 구축과 「주민등록법」상 주소가 아닌 생활인구 등을 활용하여 실질적인 행정수요를 분석하는 등 대안에 대한 추가적 논의가 필요

〈표 4-2〉 제도 도입 여부에 관한 전문가 의견 종합

구분	1차 논의 종합의견	세부의견
다수의견	현행유지	<ul style="list-style-type: none"> • 법개정을 통한 사회적 비용이 비교적 높는데 비해, 제도변화의 효과를 정확히 예측할 수 있는 자료가 부족한 실정이므로 제도도입을 유보하는 것이 적절함 <ul style="list-style-type: none"> - 문제발생 가능성이 있는 분야: 청약제도의 활용, 자녀교육을 위한 위장전입 등의 문제발생 소지가 큼 • 제도도입의 비용보다 편익이 더 클 가능성은 있으나, 정밀한 정책설계가 필요하므로 관련 시뮬레이션을 거친 뒤 장기적으로 논의되어야 할 것임 <ul style="list-style-type: none"> - 편익예측: 수도권 인구집중에 따른 비수도권 자치단체 재정문제 해소 기여, 행정수요의 정밀한 판단기준 제공 등 - 손실예측: 지역간 유치경쟁 심화, 양질의 공공서비스 제공이 있는 수도권으로의 인구쏠림현상 발생 등 • 근본적인 실거주 주민의 변화는 없는 상황에서 허수의 주민만을 추가하는 등 근본적인 지방소멸 등의 문제해결 대안이 될 수 없음. 오히려 도시로의 인구쏠림 발생 가능성이 있음 • 근본적으로 주민등록제도 폐기를 검토하고, 영국과 같이 실사용자 중심의 통계집계 필요
소수의견	제도도입	<ul style="list-style-type: none"> • 정확한 파급효과에 대한 분석은 논외로 하고, 변화된 사회현상 반영을 위해 제도 도입 필요
▼		
2차 논의를 통한 종합의견(FGI)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기적인 제도도입은 어려우나, 장기적 관점의 제도도입 필요성은 공감 • 정확한 수요예측을 위해 객관적 데이터 구축 및 '주소' 외의 방법으로 행정수요 예측 정확도를 제고할 수 있는 방안을 제시하기 위한 연구 필요 	

2. 제도 도입시 신고의무제 채택여부

□ (제2안) 제2주소 신고 의무화 vs. (제3안) 제2주소 신고제 자율운영

- 제도 도입 여부에 대한 찬·반입장과 관계없이 만약 제도를 도입한다면 어떤 방식의 법안을 채택할지에 대한 논의를 실시함
- 제2안 선호
 - 만약 제도도입을 한다면, 강행규정으로 모두 신고하는 방식을 채택하는 것이 필요함(일반행정분야 전문가 A)

- 부주소에 대해서도 신고를 의무화하되, 어떤 것이 주주소인지를 명백하게 밝혀 관련 권리·의무를 명확하게 정리할 필요가 있음(조직인사분야 전문가 B, 일반행정분야 전문가 C)
 - 부주소의 수를 최대 2개 이내로 한정하는 것이 필요하며, 자칫 지방자치단체 부주소 경쟁 과열로 인해 거짓 부주소 신고가 폭증할 가능성도 있음(일반행정분야 전문가 C)

○ 제3안 선호

- 만약 제도를 도입한다면, 주주소는 강행규정으로 현재와 같이 유지하되 부주소는 임의규정으로 법제화하는 것이 바람직함(일반행정분야 전문가 I·J·K)
 - 이 경우 제도의 활용도를 높이기 위해 인센티브(예를 들어 부주소 주민의 주민세 면제, 취·등록세 감액 등) 제도에 대한 논의가 필요
- 국내의 특성을 고려할 때, 최초의 법개정 상황에서 강행규정으로 관련 내용을 규정할 경우 필요성에 대한 충분한 이해와 설득이 없다면 상당한 수준의 정책저항이 예상되며 이중주소 도입의 편익은 시민이 직접적으로 체감하는 편익보다 행정적 편익에 기여하는 측면이 더 크므로 첫 개정에서는 임의규정을 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단됨(일반행정분야 전문가 D, 조직인사분야 전문가 G, 재정분야 전문가 H)
- 강행규정이 될 경우, 의무를 이행하지 않았을 때 과태료 등의 부과가 병행되어야 하는데 이에 대한 공감을 얻기는 어려울 것으로 판단되므로 임의규정이 적절함(조직인사분야 전문가 F)
- 지방분권이 가속화되고 있는 상황을 고려할 때, 제도활용의 가능성을 열어두어 지역의 상황에 따라 필요하다고 판단되어 제도를 운영해 볼 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것이 필요(조직인사분야 전문가 E)

○ 기타의견

- 강행규정이 될 경우, 개인정보법 위반이 될 소지가 있으며 한단계 나아가 "1개월 이상의 장기 거주시 전세 및 월세 계약에 따른 세입자 신고의무를

집주인에게 부과”하는 방식으로 간접적으로 파악하는 것이 적절하다고 판단됨(재정분야 전문가 C)

□ **종합의견: (제3안) 제2주소 신고제 자율운영**

- 제도도입을 할 경우, 부주소에 대한 신고는 비교적 자율적인 운영이 가능하도록 법제화 할 필요가 있다는 것이 다수의 의견임

〈표 4-3〉 제도 도입 시 신고의무제 채택에 관한 전문가 의견 종합

구분	1차 논의 종합의견	세부의견
다수의견	3안 선호 (제2주소 신고제 자율운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 제도를 도입한다면, 주소는 강행규정으로 신고의무를 부여하고, 부주소는 임의규정으로 신고의무를 부여하지 않는 것이 적절함 <ul style="list-style-type: none"> - 제도활용 유인으로 인센티브제도 논의병행 필요 • 제도도입의 편익이 시민이 체감하는 편익 보다는 행정적 편익에 기여하는 측면이 더 크므로, 첫 개정시에는 임의규정으로 채택하고 점차적으로 변화하는 것이 적절함 <ul style="list-style-type: none"> - 강행규정으로 도입시 상당한 행정력이 소요될 뿐만 아니라, 정책저항이 클 것으로 예상됨 - 의무불이행시 과태료부과 등이 병행될 경우 국민적 공감을 얻기 어려움 - 지역의 상황에 따라 제도활용의 가능성을 열어둔다는 차원에서 지역별 자율선택의 권리를 인정하는 것이 적절함 • 강행규정이 될 경우, 개인정보법 위반소지가 발생될 수 있으므로, 일정 조건을 부가하여 간접적 파악이 될 수 있도록 하는 것이 적절함
소수의견	2안 선호 (제2주소 신고 의무화)	<ul style="list-style-type: none"> • 제도를 도입할 것이라면, 강행규정으로 모든 주소를 신고하도록 하는 것이 적절(독일사례 참고)



2차 논의를 통한 종합의견(FGI)	• 제도도입시 부주소에 대한 신고는 비교적 자율적 운영이 되도록 법제화될 필요가 있음(제3안 선호)
----------------------------	---

3. 제도 도입시 부주소 주민의 권리 및 의무 범위

□ 권리범위 종합의견: (제3안) 서비스 수혜권만을 인정

- 이하의 내용은 비슷한 의견을 가진 전문가 간 FGI를 통해 종합된 결과를 정리한 것임

〈표 4-4〉 제도 도입 시 부주소 주민의 권리에 관한 전문가 의견 종합

구분	1차 논의 종합의견	세부의견
다수의견	제3안 선호 (참정권×, 주민참여권×, 행정서비스수혜권○)	<ul style="list-style-type: none"> 부주소주민에게는 서비스수혜권만을 부여하는 것이 적절 단계적으로 볼 때 제도도입 초기에는 대안3을 채택했다가 장기적으로 대안2 등으로 확대해 나가는 것이 적절
소수의견	제2안 선호 (참정권×, 주민참여권△, 행정서비스수혜권○)	<ul style="list-style-type: none"> 제도 도입의 실익을 고려한다면, 2안을 채택하는 것이 적절 <ul style="list-style-type: none"> 부주소주민이 단지 서비스수혜권만을 가진다면, 별다른 편익의 변화 없이 단지 부주소신고의 의무만을 부가하는 것이 됨. 만약 부주소주민의 권리에 관해 3안을 채택하고자 한다면 신고의무제를 채택해서는 안 됨 2안 채택시 주주소-부주소가 멀리 떨어진 주민은 주민 투표 등을 실시할 때 혼란이 발생될 수 있으므로, 전자 투표 또는 부재자투표 등의 제도가 활성화되도록 병행 필요



2차 논의를 통한 종합의견(FGI)	<ul style="list-style-type: none"> 파생되는 문제를 고려할 때, 부주소주민에게는 서비스수혜권만을 인정하는 것이 적절(이는 부주소 자율 신고제 채택과 연계될 필요가 있음)
----------------------------	--

- 다수의견으로 부주소주민에게는 단지 서비스 수혜권만을 부여하는 것이 적절하다는 의견이 있었음(8명)
- 먼저 대안3을 채택하고 권리를 단계적으로 확대해 나가는 방안을 모색하는 것이 필요

- 소수의견으로 제도도입의 실익 등을 고려할 때, 주민참여권에 대해 제한된 범위 내에서라도 인정될 수 있도록 하는 제도적 검토가 필요하다는 의견이 있었음(4명)
 - 참정권은 1인 1주소에 한해 인정되어야 하므로 주주소 주민에게만 인정된다 하더라도, 부주소주민에게 단지 서비스 수혜권만을 인정한다면 부주소 등록의 실익을 체감하기 어려움. 특히 만약 납세의 의무가 발생될 경우, 그에 따른 충분한 권리가 보장될 필요가 있음. 따라서 납세의 의무와 관계를 고려할 때, 주민투표 등 주민참여에 대한 권리를 인정할 필요가 있음
 - 단, 제2안을 채택하게 될 경우, 주주소-부주소가 멀리 떨어진 주민의 경우 주민투표제도 활용 시 혼란이 발생될 수 있음. 따라 온라인 투표 등의 방안을 허용하는 등 제도적인 기반 마련이 병행되어야 함

□ 의무범위 종합의견: 제1·3안 동일

- 이하의 내용은 비슷한 의견을 가진 전문가 간 FGI를 통해 종합된 결과를 정리한 것임
- 제도도입의 의미와 형평성 문제를 고려할 때, 납세의 의무 인정은 필요하나 구체적인 법안개발과정에서 면제의 범위를 정해야 할지 등에 대해서는 행정효율성 및 국민법감정 등을 고려할 필요가 있음
- 제1안 주주소 주민과 동일한 납세의 의무를 인정하는 안을 채택하고자 하는 의견이 있음
 - 제3안의 경우, 면제의 범위에 해당되는지 여부에 대한 판단에 많은 행정력이 소요될 것이 예상되어 효율성이 낮다고 판단되기 때문임

〈표 4-5〉 제도 도입 시 부주소 주민의 의무에 관한 전문가 의견 종합

구분	1차 논의 종합의견	세부의견
다수의견 (동수)	1안 선호 (주주소주민=부주소주민)	<ul style="list-style-type: none"> • 제도도입 취지를 고려할 때, 납세의 의무 인정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 예외조항을 규정할 경우, 예외범위 포함여부 판단을 위한 행정력이 소요(효율성 저하) - 납세비율을 주주소-부주소 차등화되는 안이 논의될 수 있으나, 비율결정 타당성을 확보하기 어려움
	3안 선호 (주주소주민=부주소주민 단, 예외사유를 법에 명기)	<ul style="list-style-type: none"> • 제도도입 취지를 고려할 때, 납세의 의무 인정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 조세형평성면에서 납세의무 이행은 필요하나, 부주소의 특성을 고려해 부득이한 사유에 대한 면제범위는 규정되는 것이 적절함(독일사례 등 참고) - 인구소멸지역으로의 부주소지 등록 등을 유도하는 정책적 목적에 따라 면제사유를 정할 수 있도록 하는 것이 필요 - 만약 1안을 선택할 경우, 부주소 등록 주민은 거의 없을 것으로 예상되어 법개정 효과가 미미할 것임
소수의견	2안 (부주소주민: 납세의무 없음)	<ul style="list-style-type: none"> • 조세피로감 등을 고려할 때, 과세목적이 아닌 혜택을 주기 위한 목적으로 본 제도를 활용할 필요가 있음



2차 논의를 통한 종합의견(FGI)	<ul style="list-style-type: none"> • 부주소주민에게 권리가 부여되는 만큼 납세의 의무를 부여하는 것이 적절함 • 만약 부주소 주민에게 주민참여권이 인정된다면, 납세의 의무도 반드시 병행되어야 함 • 제도활용의 목적 등을 고려한 정무적 판단이 필요한 영역으로 생각됨
----------------------------	--

- 납세의무의 비율을 주주소-부주소에서 차등화하는 안 등을 검토해 볼 수 있으나, 이는 구체적인 비율결정에 있어 논란이 많을 것으로 판단됨
- 만약 부주소주민에게 주민참여권이 인정된다면, 이와 병행하여 납세의 의무가 인정될 필요가 있다는 점에 대해서는 공통적인 의견을 제시함

○ 부주소주민에게 납세의 의무를 인정하되, 면제의 범위를 설정하여 주주소주민과의 형평성문제 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

- 지방세와 관련하여 제2주소라도 실거주여부에 따라 납부가 필요하며, 그 래야 조세형평성이 맞을 것으로 판단됨. 단, 부주소의 특성을 고려하여 부득이한 사유에서 납부를 면제할 수 있게 하는 것이 적절하다고 판단됨

- 특히 인구소멸지역에서의 부주소지등록의 경우 인구소멸문제 개선에 대한 기여 등으로 정책적 취지에여 면제사유로 채택하는 것이 필요함
 - 그밖에 부주소에서의 거주기간이 일정기간 이상 될 것을 조건으로 하는 등의 안을 검토한다면, 편법적 활용가능성을 낮추는 대안이 될 수 있을 것으로 판단됨
 - 만약 제1안을 채택할 경우, 부주소 등록을 하는 주민이 거의 없을 것으로 제도개선의 효과가 미미할 것이라는 의견이 있음
- 소수의견으로 주민의 조세에 대한 피로감 등을 고려할 때, 과세의 목적이 아닌 혜택을 주기 위한 목적이라는 점에서 제2안(조세납부의 의무 없음)이 바람직하다는 의견이 있었음

4. 제도도입의 전제조건: 객관적 데이터에 근거한 시뮬레이션

□ 공통의견

- 제도 도입 여부에 대한 입장은 전문가별로 차이가 있으나, 제도 도입의 전제 조건으로서 객관적인 데이터에 기반한 시뮬레이션이 필요하다는 점은 공감대가 형성됨
- 그러나 공통된 의견으로 현재의 국내 데이터를 바탕으로 정량적인 시뮬레이션을 하는 것에는 한계가 있으며, 어디까지나 상당히 오차발생 가능성이 높은 수준의 결과만이 제시될 수 밖에 없음
- 특히 해외사례를 참고할 때, 만약 제도활용 가능성이 약 1.5%의 주민 범위 내에 그친다면 제도도입의 효과가 크지 않을 가능성이 있음
- 단, 부주소의 활용도가 비교적 높을 가능성이 있는 특정 지역에 한하여(예를 들어 군사도시, 세종시, 혁신도시 등) 정책적 효과가 나타날 가능성이 있으나, 보통교부세 변화 등을 대략적으로 예측하는 것은 가능하다고 판단됨
 - 보통교부세는 모든 자치단체가 기본적 행정수준을 유지할 수 있도록 해

마다 기본재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에게 그 미달액을 교부하는 것임(지방교부세법 제6조)

- 보통교부세산정에 영향을 미치는 주요 요인 중 가장 큰 영향을 미치는 것이 인구인데, 지역의 인구가 증가하면 오히려 보통교부세액은 감소함(재정분야 전문가 자문의견). 단, 그와 반대로 해당 지역의 주민세 등 인구증가에 따른 세수 증가 가능성이 있는데, 이와 같은 세수 증가분과 보통교부세 감소분 사이의 차이는 자료 부족으로 인해 현 시점에서 정확한 예측은 불가함(재정분야 전문가 자문의견)

□ 개발되어야 하는 데이터

- 이하의 내용은 참여 전문가 전원의 의견을 종합한 결과를 정리한 것임
- 인구총조사의 조사항목에 부주소 활용가능성을 조사하는 방식으로 적어도 5년 이상의 자료를 축적하여 분석을 실시할 수 있음
 - 영국의 경우 인구총조사에서 지역별 부주소 활용에 대한 자료를 축적하고 있음
- 혁신도시 및 세종시 이주 공공기관 임직원 대상의 조사, 광역범위를 넘어 대학진학·취업준비 등을 이유로 주소-거소가 불일치하는 국민에 대한 조사 등을 실시하여 부주소 활용에 대한 자료를 축적하는 것이 필요
 - 예를 들어 경상북도는 2개 지역 이상에서 거주하는 “듀얼 라이프”에 대한 조사 및 연구를 실시했고(대구경북연구원, 2021), 전라북도 역시 중장기 체류인구를 활성화하기 위한 조사·연구(전북연구원, 2020) 등이 진행됨
 - 단, 해당 연구들이 매년 주기적으로 자료를 수집하고 있지는 않기 때문에 정기적으로 기초·광역 단위의 조사를 위한 표준화된 기준을 만들 필요가 있음
- 빅데이터 활용을 통해 부주소 활용가능 인구에 대한 측정을 하는 것이 필요함. 이때 단순 생활인구와의 구분이 필요

□ 부주소제도 vs. 생활인구

- 그밖에 주소에 대한 법제도를 개정하고자 하는 노력보다는 빅데이터 등을 활용한 생활인구 측정을 통해 실질적인 행정수요를 측정하고 해당 결과를 기준인건비 및 보통교부세 등에 반영하도록 하는 제도개선이 필요하다는 의견도 있었음
 - 특히 오히려 부산 해운대구와 중구 또는 서울 중구, 대전 중구 등 구도심 혹은 상업시설이 많아 유동인구는 많지만 거주인구가 적은 지역들이 유동인구와 실질적 행정수요를 측정하기 위해 노력하고 있는데, 이와 같은 자료들을 활용한다면 생활인구를 측정할 수 있을 것으로 판단됨

제 5 장

결론 및 제언

제1절 연구결과 종합

제2절 ‘주민’ 범위 재정립 준비를 위한 제언

제3절 ‘주민’ 범위 재정립에 대한 법제도적 제언

제4절 연구의 한계와 향후의 과제

제5장 결론 및 제언

제1절 연구결과 종합

□ 법률상 '주민' 범위의 문제점

- 국민의 라이프스타일이 변화됨에 따라 행정환경변화를 반영한 정확한 행정 수요 측정 등을 위해 '주민' 범위의 재정립 필요성이 제기됨
- 현행법상 '주민'의 범위는 '주소'에 기반하고 있어, '주민'의 범위를 재정립 하기 위해서는 법률상 '이중주소금지의 원칙'을 삭제하는 법개정이 필요함
- 우리나라의 행정체제 근간이라 할 수 있는 '주소' 제도의 변경을 위해서는 그에 따른 파급효과를 예측하는 것이 필요함
- 그러나 사실상 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민에 대한 통계치는 집계되고 있지 않으며, 2개 이상의 지역에서 생활하는(거주의 개념을 넘어 통근·통학 등을 포함) 주민에 대한 빅데이터 및 통계치 사이에서 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민의 범위를 탐색해야 하는 실정임
- 따라서 이와 같은 객관적 데이터의 한계로 인하여 본 연구를 통해 추정한 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민은 제2장에서의 분석결과를 단순 합산하였을 때 최대 86만3천명(전 국민의 약 1.67%) 정도이며, 그 조차 오차가 비교적 크다고 볼 수 있음
 - 예를 들어 현역병-대학진학자 간 중복 집계 가능성, 특정지역에서 1년 살기·5도2촌라이프 등에 대한 통계자료 부재 등
- 그러므로 해외의 사례를 통해 제도의 구체적인 설계형태와 제도도입의 효과 등을 검토하는 것이 필요함

□ 이중주소에 관한 해외법제도

- 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 5개 국가에 대한 조사결과는 다음과 같음
- 미국과 영국은 주민의 범위에 대해 법제화하거나 등록제도를 두고 있지는 않으며, 주민의 권리와 의무에 관한 규정은 내국인일 경우 주주소와 부주소 간에 차등을 두지 않고 있음. 특히 납세의 의무 이행이 권리와 밀접하게 연계되어 있음
- 독일, 프랑스, 일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 주소에 대한 등록제도를 두고 있고 그에 기반한 주민개념을 법제화하고 있음
 - 그러나 일본의 경우 우리와 마찬가지로 이중주소금지의 원칙을 가지고 있음
 - 프랑스의 경우 주민등록 및 변경에 대한 법적 의무는 없으나 의무교육대상 아동을 책임지는 경우 거주지등록의 의무가 부여됨. 또한 선거권의 경우 1개 지역에서만 행사할 수 있도록 법적으로 제한함
 - 독일의 경우 주주소-부주소와 무관하게 모두 주소로 보고 등록·관리하고 있으며, 주민의 권리와 의무도 동일함
- 전반적으로 주민의 권리 중 주민참여권의 경우 일정기간 거주조건으로 국적 및 주주소-부주소 여부와 관계없이 비교적 폭넓게 인정하고자 하는 경향이 있으며, 선거권 등은 엄격하게 제한하고 있음. 행정서비스에 대한 수혜권은 조세납부를 조건으로 폭넓게 인정함
- 독일의 경우는 부주소에 대해서도 세금을 부과할 수 있으나, 그에 대한 채택 여부를 지역의 조례에 기반한 자율적 선택에 맡기고 있음
 - 부주소에 대한 세금부과 이후 부주소 사용자가 급격히 감소한 사례가 다수 발견됨

□ 이중주소에 관한 해외 운영현황 및 특징

- 영국의 경우 별도의 주소등록시스템은 없으나, 인구총조사 시 주기적으로 2개 이상의 주소에서 거주하는 사람을 집계하고 있음

- 영국의 경우 각 지역인구의 약 18.5%가 부주소를 두고 있으며, 주로 행정서비스와 일자리, 교육 등을 목적으로 대도시에 부주소지가 집중되는 현상이 나타남
- 독일의 경우 부주소를 가진 주민은 약 121.9만명으로 전체의 약 1.47% 수준이며, 프랑스는 휴가지에 2차 거주지를 두는 경우가 많아 부주소지가 주로 해안가 등 휴양지에 밀집한 모습을 보임
- 이와 같은 경향으로 볼 때, 이중주소의 허용 또는 부주소의 허용은 오히려 서비스와 인프라가 충분한 대도시로의 인구집중을 가속화 할 수 있어 인구소멸지역의 문제를 해결하기 위한 대안이 되기는 어려울 것으로 판단됨

□ 국내 제도변화의 파급효과 분석의 한계

- 그러나 본 연구는 현재 우리나라의 부주소 제도 활용 가능 인구에 대한 구체적인 집계 불가능하여 전국, 시도별, 시군구별 파급효과에 대한 분석을 실시하는 데에는 한계가 있었음
- 따라서 보통교부세의 경우 특정지역에서 인구가 증가함에 따라 오히려 보통교부세 감소가 발생되고 주민세 등은 증가할 것으로 예상되기는 하나 이를 종합했을 때 어느정도의 효과가 발생될지에 대한 구체적인 예측을 하기 어렵다는 전문가들의 공통적인 의견을 도출하였음
- 따라서 행정제도의 근간이 되는 주소제도 변화가 가져올 수 있는 파급효과를 고려할 때, 보다 정확도 높은 예측가능 자료를 확보한 뒤 이를 시뮬레이션 해 볼 필요가 있다는 점을 확인하였음

제2절 '주민' 범위 재정립 준비를 위한 제언

1. 중장기적 관점의 '주민' 범위 재정립을 위한 준비

□ 제도 도입 시기와 준비에 관한 제언

- 앞서 언급한 객관적·정량적 데이터 수집의 한계로 인하여, '주민'범위 재정립의 시기는 관련 자료가 축적된 뒤로 미루는 것을 제안함
 - 따라서 현시점에서 '주민' 범위에 대한 「주민등록법」 상의 법률은 현행유지하는 것을 제안함

□ 중장기적 관점에서 정책대상자 범위 및 그들의 인식에 대한 조사 필요

- 중장기적 관점에서 인구총조사, 공무원 및 혁신도시 이주기관 임직원 대상의 정기 설문조사(모집단 전체를 대상으로 함)(행안부·국토부), 국립·사립 대학 신입생·재학생 거주현황조사(교육부), 취업준비 및 취업교육 대상자 거주실태조사(노동부) 등을 통해 적어도 5년 이상 관련 (승인)통계자료를 개발·축적하는 것이 필요함
 - 이를 위한 구체적인 방안은 전북연구원(2020) 및 대구경북연구원(2021)이 수행한 연구를 참조해 볼 필요가 있음
 - 각 연구가 매년 정기적인 조사를 수행한 것은 아니지만, 부주소 주민을 예측 또는 집계하기 위해 어떤 방식의 조사가 필요한지에 대한 가이드라인을 제공할 수 있음

2. 경북·전북의 '주민' 범위 재정립에 관한 준비와 시사점

□ 대구경북연구원(2021), 듀얼 라이프 현황집계 및 조사

- 듀얼 라이프의 개념
 - 대구경북연구원의 '듀얼 라이프'는 일본의 "두 지역 살기" 개념에 바탕을

둔 것으로, 도시민이 본이 또는 가족의 필요에 따라 농어촌지역에서 중장기·정기·반복적으로 체류하는 것을 말함.⁶³⁾ 따라서 농어촌지역사회에서 일정한 활동을 하며 이를 위해 생활거점을 마련함

- 주민등록상의 '주소' 개념은 유지된 채, 2개 이상의 지역에서 거주하는 주민을 집계하고 그에 따른 행정수요에 대응하고자 함

○ 듀얼 라이프 생활자에 대한 지원 및 과세(대구경북연구원, 2021)

- (일본 토야마시) 주택건축시 보조금지급, 해당 지역 내 고령자 친족이 거주할 경우 추가 보조금 지급
- (일본 야마나현) 이동을 위한 교통비 지원
- (일본 시즈오카현) 별장 등의 소유자에게 공공서비스 제공에 필요한 자치단체 추가부담에 대해 법정외보통세⁶⁴⁾ 납부 요구
- (일본 군마현 나가노하라마치) 일반 가정용과 별장용·리조트용 수도요금을 구분하여 징수함(가정용의 약 2.4배)
- (일본 야마나시현 후지카와구치코) 지역 내 호수 방문객에게 환경정비 등을 위한 과세(1인당 200엔)를 하고 낚시권을 제공함
- (독일 클라인가르텐) 도시인근 지역(거주지 도보 30분 이내 거리)에 작은 정원을 조성할 수 있도록 하고 그에 따른 비용을 청구
- 그러나 위 사례는 주민으로서 부담하는 납세의 의무라고 하기보다는 공공요금을 납부하는데 차등을 주는 등의 개념에 가까워 도입이 어렵다는 결론으로 귀결됨

63) 일본의 경우 국토교통성 조사에 따르면 약 30만명의 도시민이 듀얼 라이프를 살고 있으며 비수도권에 주민등록을 한 상태로 도시지역 또는 다른 비수도권지역에 생활거점공간을 둔 주민은 약 76만명으로 추산함(대구경북연구원, 2021)

64) 1976년 이후 5년마다 총무대신의 허기를 받아 치유·여가 목적으로 부동산을 소유하거나 타인에게 임대하는 자, 그 밖에 숙박시설 소유자에 대해 연간 650엔/1㎡(과세표준)을 과세함(대구경북연구원, 2021). 2015년 기준 약 5억5천만엔 세입(시 세입의 5.6%)이 발생되었고 징수에 따라 발생하는 비용은 약 1억 6천만엔 정도임(대구경북연구원, 2021)

○ 듀얼 라이프 수요자 실태조사

- <표 4-6>과 같은 항목으로 조사하였음. '수요' 조사의 목적으로 개발된 항목이지만, '두 지역 살기 실행 구성원, 두 지역 살기 선호(실행) 유형, 두 지역 살기 실행계기 및 목적, 제2거점 선택 기준, 제2거점 지역에 필요한 인프라 항목별 중요도, 두 지역 살기 활성화를 위해 필요한 제도' 등에 대한 항목은 부분적인 보완을 통해 부주소제도 활용 가능성이 있는 주민과 라이프스타일을 파악할 수 있는 중요 설문 문항이 될 수 있을 것임
- 단, '도시(주주소)→농촌(부주소)'의 라이프스 타일을 전제로 조사하는 항목이기 때문에 '농촌→도시, 도시→도시'로의 듀얼 라이프 수요자에 대한 조사와 맞지 않는 항목도 존재하므로 활용 시 설문 문항에 대한 보완이 필요함

<표 4-6> 듀얼라이프 수요조사 항목

구분	내용	선택지
두 지역 살기 계획	• 두 지역 살기 의향 - 만약 의향이 없을 경우 그 이유 (주관식)	① 현재 실행 중 ② 희망함 ③ 희망하지 않음
	• 두 지역 살기 실행 구성원	① 혼자, ② 배우자, ③ 자녀, ④ 부모와 자녀 모두, ⑤ 친구 또는 지인, ⑥ 회사동료, ⑦ 기타
	• 두 지역 살기 선호(실행) 유형	① 세컨드하우스/별장을 마련하고 주 4~5일은 주거주지(직장)+2~3일은 제2거점지역 생활 ② 업무 등으로 제2거주지에서 중장기 체류하면서 본 거주지를 수시 왕래 ③ 휴양, 레저, 교육, 연수, 치료, 요양 등을 목적으로 제2거점 지역을 간헐적 또는 일시방문함 ④ 1개월 살아보기, 일주일 살아보기 등 단기체류
	• 두 지역 살기 실행 계기 및 목적	① 휴양 및 휴식, ② 아웃도어스포츠 및 레저, ③ 시골 전원생활 동경, ④ 자녀전원교육, ⑤ 근로여건변화, ⑥ 파견·교육·연수 등 업무차, ⑦ 치료 및 요양, ⑧ 은퇴 후 생활, ⑨ 정주를 위한 지식·정보획득, ⑩ 다른 지역에서 살아보고 싶어서 (다중응답 가능)
	• 제2거점 주민과의 관계 유지 정도	① 주민의 한 사람으로서 적극참여 ② 지역 일에 참여는 하지 않되, 금전적 협조는 함 ③ 가벼운 인사 정도만 하면서 지냄 ④ 주민과 교제 없이 조용히 혼자서 활동

구분	내용	선택지
	• 제2거점 지역 거주에 적합한 경제활동 유형	① 농림어업, ② 음식업, ③ 숙박업, ④ 자영업(농사, 음식, 숙박 이외), ⑤ 일반회사원, ⑥ 전문직, ⑦ 경제활동하지 않음, ⑧ 기타
제2거점 지역 관련 선호유형	• 제2거점 지역 선택 기준	① 본 거주지와 가까운 곳, ② 연고가 있는 곳, ③ 주거가 용이한 곳(주거비), ④ 교통이 좋은 곳, ⑤ 교육여건이 좋은 곳, ⑥ 의료 및 복지시설이 좋은 곳, ⑦ 문화·여가 편의시설이 좋은 곳, ⑧ 자연경관이 좋은 곳, ⑨ 장래 투자가치가 좋은 곳, ⑩ 소득 창출이 용이한 곳, ⑪ 관광지가 많은 곳, ⑫ 지역 이미지나 지명도가 높은 곳, ⑬ 지자체 지원정책이 많은 곳
	• 제2거점 지역에 필요한 인프라 항목별 중요도	① 도로교통 인프라, ② 그린 인프라, ③ 도시 인프라(생활 편의시설, 도시재생사업 활성화 등), ④ 경관, ⑤ 주거
	• 제2거점 지역 선택 시 중요한 하드웨어/소프트웨어적 측면	<p>〈하드웨어〉</p> ① 저렴한 주거비용, ② 주거 선택지가 많은 곳, ③ 도로정비가 잘 된 곳, ④ 대중교통이 편리한 곳, ⑤ 교육시설이 우수한 곳 <p>〈소프트웨어〉</p> ① 지자체의 단기·중장기체류 프로그램, ② 지역특색에 대한 이해 용이, ③ 지역정보수집 용이, ④ 매체를 활용한 적극적 지자체 홍보, ⑤ 지자체 생활 지원정책
	• 제2거점 지역 관련 필요 정보	지리조건, 자연조건, 교통정보, 문화/편의시설 입지 및 이용조건, 지역일자리, 각종 이벤트 및 축제정보, 지역의료복지정보, 지역 부동산 정보, 지역의 역사나 전통, 풍습, 지역주민 커뮤니티 등
경북도 내 두 지역 살기 선호지역	• 경북도 내 두 지역 살기 선호 입지 유형	① 어촌/관광, ② 농촌/산촌, ③ 도농복합도시, ④ 산업도시/대학가, ⑤ 신공항공정지역, ⑥ 경북도청소재지/신도시
	• 경북도 내 두 지역 살기 선호 지역	23개 시군
두 지역 살기 활성화 방안	• 두 지역 살기 활성화를 위해 필요한 제도	① 이동 및 체류시 금전적 부담의 경감 ② 소속기관의 이해(부업허용, 제도화 등) ③ 상담지원 등 이주지원체계 운영 ④ 지역주민과의 교류활동 증진

구분	내용	선택지
		⑤ 시험적 체험프로그램 운영 ⑥ 농촌가옥이나 토지 중개 또는 알선 ⑦ 저렴하게 매입·임대할 수 있는 농촌가옥 및 토지확보
	• 두 지역 살기 촉진을 위한 정책	① 주거지원, ② 경제지원, ③ 홍보, 등
응답자 특성	• 연령, 성별, 결혼여부, 가족유형, 직업, 현재거거지, 고향·출생지	-

* 자료: 대구경북연구원(2021) 자료를 바탕으로 표로 재구성

□ 전북연구원(2020), 중장기 체류인구 집계 및 조사

- 체류인구의 개념은 주민등록상 거주인구를 제외하고 관광목적으로 방문한 관광객을 통칭하는 개념으로 쓰여 왔으나, 체류인구의 유형을 2가지로 구분하고 있음
 - 단기체류인구: 1일~1개월 이내 기간 동안 지역에 머물면서 관광이나 방문목적에 맞는 활동을 하는 인구(전북연구원, 2020)
 - 중장기체류인구: 주민등록지를 떠나 1개월 이상 다른 지역에 머물면서 직장이나 업무, 교육 등의 목적으로 지역사회와 교류하는 인구(전북연구원, 2020)
 - 이 중 중장기체류인구의 경우 부주소제 활용가능자로 판단할 수 있음
- 중장기 체류인구 현황
 - 전라북도지역 대학별 유학생 현황(약 6,500명), 군부대현황(장교 및 부사관 약 3천명, 장병 약 4천5백명), 지방자치인재개발원 교육생 중 중장기 체류자(약 5천명), 타지역 출신 대학생(약 5천명), 이전공공기관 종사자 중 단신이주 및 출퇴근자(약 1천4백명) 등으로 집계함
- 중장기체류인구에 대한 인식조사
 - 대학생, 외국인학생, 미전입 공공기관 종사자 등 주요 대상집단별로 설문조사 실시

- 설문조사 표본은 비교적 적은 편이나, 일부 질문문항의 경우 부주소 활용 가능성이 있는 주민과 그들의 인식을 조사할 수 있는 항목으로 확인됨

〈표 4-7〉 중장기체류인구 인식조사 항목

대상	내용	선택지
대학생	개인특성	• 성별, 연령, 학년, 전공, 태어난고향, 이전거주지, 전북도 내 생활시기, 장래희망직종
	전라북도에서의 생활	• 현재 주거형태: 하숙/자취, 학교기숙사, 가족과함께 생활 • 힘든점: 고독감, 학비부담, 여가문화시설부족, 대중교통체계 불편, 의료시설 부족, 대인관계의 어려움 등 • 지출분야: 교육비, 여가비, 식료품비, 공과금, 주거비, 기타 • 여가시간의 활동 • 전북도에서의 생활 만족도
	전라북도 생활환경	• 만족도(교육여건, 근로여건, 주거 및 정주여건, 교통 등 기반시설 여건, 병원 보육 등 편의시설, 교육여건, 여가 및 문화환경, 자연환경 등)
	전라북도에 부족한 시설	• 교육시설, 여가문화시설, 체육시설, 보건의료시설, 대중교통 인프라, 기타
	졸업후 계획	• 대학졸업 후 생활지역, 생활을 계획하는 타지역, 타 지역에서 생활하려는 이유, 전라북도에서 생활하고자 하는 이유
	결혼 후 생활 계획	• 결혼 후 생활지역, 생활을 계획하는 타지역, 타 지역에서 생활하려는 이유, 전라북도에서 생활하고자 하는 이유
	취업여건	• 일자리 규모에 대한 예측
	졸업후 거주지 결정의 요인	• 일자리, 혼인상황, 주거여건, 교육여건, 병원 등 생활기반, 기타
	청년이 전북에 정착하기 위해 필요한 정책	• 정주여건개선, 교육환경향상, 문화 및 여가시설 확충, 기초기반 시설 확대, 고용환경 개선, 귀향청년을 위한 직업교육 등
미전입 공공기관 종사자	주거형태	• 임대, 관사, 자가, 기타
	생활방식	• 가족구성원과 함께 생활 여부, 함께 거주하는 가족 구성원
	생활만족도/ 주거주지 대비 생활만족도	• 교육여건, 근로조건, 정주여건, 기반시설, 편의시설, 교육여건, 문화환경, 자연환경, 주민과의 관계, 생활만족도 전반 등
	전입을 하지 않는 이유	• 전북도 생활인프라의 부족, 자녀교육, 낯선환경이 싫어서, 전입해도 별다른 혜택이 없어서, 가족이 반대해서 등

* 자료: 전북연구원(2020) 설문문항의 일부를 발췌

□ 부주소 활용가능한 주민에 대한 조사 방안(시사점)

- 듀얼 라이프와 증장기체류인구는 모두 현재 집계되고 있지는 않지만, 향후 부주소 활용이 가능한 인구라고 볼 수 있음. 그러나 전국적·정기적으로 조사가 이루어지지는 않음
- 이들에 대한 조사를 하는 방법은 크게 4가지로 구분해 제안될 수 있음
 - 첫째, 지방자치단체별로 '주소 이전 없이 거주하는 주민'에 대해 매년 조사·집계를 할 수 있도록 유도하는 방식
 - 그러나 상당한 행정력이 소요될 수 있고 자율적인 참여를 유도하는데 어려움이 있으므로, 주소 이전 없이 거주하는 주민을 발굴했을 때 발생하는 편익이 있어야 참여를 독려할 수 있음
 - 예를 들어 주민 입장에서 해당지역 출생아동에 대한 출산·보육 관련 지원금(예: 강원도육아기본수당 등), 지역거주 어르신에 대한 보건·의료 복지서비스 등 지역주민을 대상으로한 지방자치단체의 편익제공 범위에 부주소 주민을 추가함(〈표 4-8〉의 주소에 기반한 지방자치단체의 서비스 예시)

〈표 4-8〉 부주소 등록에 따라 제공할 수 있는 인센티브 리스트(원주시 복지서비스 예시)

구분	지원 조건 및 내용
신혼부부 주거지 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조건 <ul style="list-style-type: none"> - 도내 6개월 이상 계속 거주하는 가구 - 만44세 이하 혼인한 부부 - 부부와 직계비속이 무주택인 가구 - 부부합산소득: 기준중위소득 200% 이하 - 혼인관계 증명서 기준 전년도 결혼한 가구 • “아내”가 타 시도에서 강원도로 전입할 경우 추가지원 • 지원내용: 소득구간에 따라 월 20천원~120천원 지원
출산장려금	<ul style="list-style-type: none"> • 출산일 3개월전부터 관내에 주민등록을 두고 출산장려금 지원신청일 현재 거주하고 있는 출생아의 부 또는 모 • 지원내용: 첫째아 30만원, 둘째아 50만원, 셋째아 100만원
주택청약종합 저축통장 개설비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 출생일 및 신청일 기준 원주시에 주민등록을 두고 현재 거주하고 있는 2019년 이후 ○○시 출생아 • 지원내용: 통장개설비 1인당 5만원 1회

구분	지원 조건 및 내용
산후건강관리	<ul style="list-style-type: none"> 출산산모 중 신청일 기준 강원도 내 6개월 이상 거주자 지원내용: 출산후 사용한 의료비 및 약재비 지원, 첫째 15만원, 둘째 20만원, 셋째 이상 30만원
산모·신생아 건강관리사 지원	<ul style="list-style-type: none"> 조건 <ul style="list-style-type: none"> 기준 중위소득 140% 이하 출산가정 강원도 내 6개월 이상 거주자 본인부담금 추가지원 가능 현재 거주하고 있는 2019년 이후 관내 출생아 지원내용: 건강관리 본인부담금 일부 지원(최대 20만원), 큰아이 돌봄 본인부담금 지원(1명 최대 9만원, 2명 이상 최대 14만원)
셋째아 이상 자녀학비 (대학등록금) 지원	<ul style="list-style-type: none"> 신청일 기준 대상자와 보호자가 6개월 이상 관내 주민등록을 두고 있는 셋째아 이상 자녀로 만 24세 이하인 대학 재학생 지원내용: 재학기간 중 1인당 1총 100만원 한도 내 대학교 입학금 또는 등록금 지원(당해년도 등록학기 지원)
청년일자리 지역정착지원	<ul style="list-style-type: none"> 만18세~39세 이하 미취업 청년 지원내용: 사업체 정규직 신규채용 직원에 대해 2년간 월 최대 180만원(근로자 임금 200만원일 경우) 기업에 지원
향토학사운영	<ul style="list-style-type: none"> 공고일 현재 본인 또는 친권자가 원주시에 주소를 두고 있는자 등 선발기준: 성적 70%, 재산 20%, 원주시 거주기간 10% 장소: 강원대학교 춘천캠퍼스 내
거주지 이동 대학생 학자금 지원	<ul style="list-style-type: none"> 대학입학등록이후 타자치단체에서 00시로 전입후 1개월이 경과한 대학생 지원내용: 학자금(생활비) 1학기에 1인당 10만원 지급
귀농인 이사비용 지원	<ul style="list-style-type: none"> 10세 이상 60세 미만 세대주 중 3년 이상 도시생활을 하다가 농업 경영을 목적으로 전가족과 함께 농촌지역에 전입하여 실제 거주하면서 농업에 종사하는 자 지원내용: 가구당 20만원 이내 지원
귀농 농업창업 및 주택구입 지원	<ul style="list-style-type: none"> 만 65세 이하 농촌으로 이주한 농업 종사자 금융자금 100% 지원 <ul style="list-style-type: none"> 농업창업: 영농기반, 농식품제조, 유통가공시설 신축 및 구입 등 최대3억 주택구입: 신축 및 보수(최대 75백만원)
귀농인 정착지원금	<ul style="list-style-type: none"> 농촌지역에 2년 이내에 전입하여 주민등록 주소지를 두고 실제 거주하면서 농업에 종사하고 있는 20세 이상 45세 이하 귀농인 지원내용: 기초생활비 등 정착소요비용 지원(매월 1년차 800천원, 2년차 500천원)
여성농업인 복지바우처	<ul style="list-style-type: none"> 원주시내 농촌지역에 거주하면서 실제 영농에 종사하는 만 20세 이상 만 75세 미만 여성 농업인 지원내용: 복지바우처 지원(20만원/인)

* 자료: 원주시(2021) 내용을 토대로 표로 재구성

- 국가 차원에서 월세에 대한 세액공제, 청약 신청 자격, 농어촌 학생 특별전형 등 다양한 제도에서 형평성을 유지하면서도 부주소 등록을 유도할 수 있는 인센티브제도를 개발할 필요가 있음(단, 부작용에 대한 분석도 병행될 필요가 있음)
- 자치단체 차원에서는 인구감소지역에 대한 인센티브 요인으로서 부주소 주민에 대한 조사 및 집계가 검토될 필요가 있음

〈표 4-9〉 부주소 등록에 따라 제공할 수 있는 경제적 인센티브 예시

- 청약대상자
 - 민영주택: 최초 입주자 모집공고일 현재 해당 주택건설지역 또는 인근지역에 거주하는 자로 ... (생략) ...
 - * 주택건설지역: 주택을 건설하는 광역자치단체의 행정구역
 - * 인근지역: 주택공급은 도일순위 내 해당 주택건설지역 거주 청약자가 우선공급되지만, 미달 시 무순위/잔여세대는 인근지역 거주 청약신청자에게도 적용(예: 서울-인천-경기, 대전-세종-충남, 충북, 광주-전남, 전북, 대구- 경북, 부산-울산-경남, 강원 등으로 구성됨. 단, 세종, 도청이전신도시, 혁신도시, 기업도시, 산업단지, 주한미군이전지역, 위축지역 등에서는 이와 같은 규정의 적용을 받지 않고 누구나 청약이 가능)
- 월세 세액공제 대상자
 - 무주택자 + 본인 또는 기본공제대상자가 월세 계약자일 것 + 연간 급여액 7천만원 이하 + 월세를 살고 있는 주택이 전입신고 완료 + 주택규모가 기준시가 3억원 또는 국민주택규모 이하
- 농어촌특별전형 대상자
 - (유형 Ⅰ) 농어촌 지역(행정구역 상 읍면) 소재 중·고등학교에서 6년간 모든 교육과정을 이수하고 본인과 부모가 모두 농어촌에 거주한 자
 - (유형 Ⅱ) 농어촌지역 소재(행정구역 상 읍면) 초중고에서 12년간 모든 교육과정을 이수하고 초중고 재학기간 중 본인만 농어촌지역에서 거주한 자

* 주) 제도변화에 따른 효과에 대해서는 별도의 분석이 필요

* 자료: 청약HOME, 홈텍스, 교육부홈페이지 자료

- 둘째, 인구총조사 조사 시 거주형태를 질문하는 방식.⁶⁵⁾그러나 인구총조사 대상자 자체가 주민등록 상 거주지에 거주하고 있어야 하기 때문에 주소지에 거주하지 않는 자를 탐색할 수는 없음. 따라서 가능한 조사내용은 다음과 같음

65) 주민등록 상 주소지 외에 거주하고 있는 자에 대해서는 인구총조사의 표본 범위에 포함되지 않아 조사가 불가능함

- 주민등록 상의 주소지 외에 별도의 거주지가 있습니까?(전북연구원 증장기체류 사례 또는 대구경북연구원의 듀얼 라이프 사례 등을 활용한 예시를 기술)
 - 만약 있다면 별도의 거주지가 생긴 이유는 무엇입니까?
 - 별도의 거주지에서의 거주방식은 어떠한가?
 - 별도 거주지는 어느 지역입니까? 등
 - 셋째, 대상집단(예: 타광역시도로 대학에 진학한 학생, 미전입 공공기관 종사자, 5도2촌 또는 한 달 살기, 1년 살기 이용자 등)별 관계 중앙행정기관에서 정기적인 설문조사를 실시하는 방식
 - 전북연구원 증장기체류 사례 또는 대구경북연구원의 듀얼 라이프 사례에 대한 조사문항을 참조
 - 넷째, 주민등록법 상 ‘거소’에 대한 등록을 유도하고, ‘거소(부주소 개념)’ 등록 시 혜택을 만들어 주민에게 인센티브로 제공하는 방법
 - 인센티브의 예시는 첫 번째 대안과 같음
- 단, 만약 생활인구 등을 행정수요 측정 시 보다 충분히 반영하는 방안에 대해서는 빠른 시일 내에 제도 도입 가능성을 검토할 필요가 있다고 판단됨
- 이와 관련해서는 주요 빅데이터(카드사용, 통신이용 등) 자료가 충분히 구축되어 있으며, 기타의 통계조사치를 바탕으로 한 비교적 명확한 측정이 가능함

제3절 '주민' 범위 재정립에 대한 법제도적 제언

□ 법·제도적 제언

- 만약 '주민' 범위를 재정립하는 법개정을 해야 한다면, 전문가 의견을 토대로 다음과 같은 방안을 제안함
- 현행법 상의 이중주소금지 원칙(주민등록법 제7조 제2항)을 삭제하고, 주소의 개념을 '주주소-부주소'로 구분해 명시함
 - 이때 주주소-부주소 개념정의는 독일의 사례를 참고하여 '생활의 준거지'를 기준으로 삼는 것이 적절하다고 생각됨
- 이때 부주소에 대한 신고제도에 대해서는 '제2주소 신고제 자율운영' 방식이 적절하며, 즉, 주주소에 대해서는 현재와 같이 신고의 의무를 부여하고 부주소에 대해서는 임의규정으로 두어 지역에 따른 자율적 운영이 가능하도록 하는 것이 적합함
- 부주소 주민의 권리는 서비스 수혜권만을 인정하며, 단계적으로 사회적 합의를 통해 주민참여권리 등으로 확대하는 것이 적절함
 - 단, 참정권에 대해서는 주주소에 한하여 인정하는 것이 적절함
- 부주소 주민의 납세의 의무는 권리에 비례하여 인정되어야 하며, 만약 주주소-부주소 주민에 대한 납세의 의무가 동일하게 부여된다면 부주소주민의 주민참여권 등도 폭넓게 인정되어야 할 것임
 - 단, 조세저항, 조세형평성 등의 문제를 고려하여 제도 도입 시 보다 구체적인 논의가 필요할 것임
 - 또한 지역의 판단에 따라 조례에 의거 부주소 주민의 납세의무를 면제하는 등의 결정이 가능해진다면 인구소멸지역 등에서 제도를 보다 전략적으로 활용할 수 있을 것으로 판단됨

〈표 4-10〉 '주민' 범위에 대한 법 개정안(예시)

법명	현행법	개정안
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> 제16조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다. 제17조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다. ② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. ③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다. 제27조(주민의 의무) 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다. 	<ul style="list-style-type: none"> 제16조(주민의 자격) ① 지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다. ② 제1항의 주소는 「주민등록법」 상의 주소를 말하며, 주소와 부주소로 구분된다.(신설) → 부주소 주민도 주민으로 규정 제17조(주주소 주민의 권리) 좌동 제17조의2(부주소 주민의 권리) ① 부주소 주민의 권리는 지방자치단체의 조례에 따라 제한될 수 있다. ② 제17조 제3항에 따른 지방선거에 참여할 권리는 부주소주민에게는 인정되지 아니한다. → 부주소주민의 참정권 제한, 제17조 제1항 및 제2항의 권리에 대해 지방자치단체의 조례로 차등인정할 수 있도록 규정 제27조(주민의 의무) 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다. → 부주소 주민의 의무(납세)에 대해서는 개별법 세칙에서 상세규정
주민등록법	<ul style="list-style-type: none"> 제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 거주자: (생략) 거주불명자: (생략) 재외국민: (생략) 제10조(신고사항) ① 주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 성명 성별 생년월일 세대주와의 관계 	<ul style="list-style-type: none"> 제00조(주소) ① 주소는 주주소와 부주소로 구분된다. ② 주주소는 주민 생활의 근거지로 제6조 제1항에 따라 주민 등록의 대상이 된다. ③ 부주소는 주주소 외 거주지로, 대통령령에 따라 부주소 지방자치단체의 장에게 신고할 수 있다. → 주소의 개념을 2가지로 정의하고, 부주소의 경우는 신고의무를 부여하지 않는다. → 부주소에 대한 기록대장에 대해서는 지방자치단체장이 관리하도록 규정하되, 구체적인 내용은 대통령령으로 정함(가칭 부주소등록대상) → 부주소 등록 및 관리의 구체적인 사항을 주민등록법에 규정하지 않고 대통령령에서 규정하도록 함으로써 행정환경 변화에 맞게 부주소

법명	현행법	개정안
	5. 합숙하는 곳은 관리책임자 6. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 등록기준지(이하 “등록기준지”라 한다) 7. 주소 8. 가족관계등록이 되어 있지 아니한 자 또는 가족관계등록의 여부가 분명하지 아니한 자는 그 사유 9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명이나 국적의 유무 10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 해당 연월일 ② 누구든지 제1항의 신고를 이중으로 할 수 없다.	에 대한 관리 및 제도운영이 용이하게 규정

제4절 연구의 한계와 향후의 과제

□ 향후 제도 도입 효과에 대한 시뮬레이션 필요

- 본 연구는 관련 통계자료 확보 한계로 인해 정량적인 제도도입 효과 시뮬레이션을 실시하지 못했음
- 따라서 향후 관련 자료가 누적된 뒤, 보다 정확도 높은 제도도입 효과 시뮬레이션을 통해 재연구될 필요가 있음

□ 향후 전문가 및 국민 대상의 설문조사 필요

- 본 연구는 자원의 한계로 인하여 소수의 전문가 자문회의만을 통해 적합한 대안을 논의하였음
- 따라서 주민의 범위에 대한 학계의 관심을 지속적으로 제고하고, 폭넓은 전문가 조사를 통해 보다 구체적인 대안을 논의할 필요가 있음(본 연구의 과정에서 2022년 한국정책학회 하계학술대회에서 세션을 구성함)
- 또한 향후 제도 도입 시의 파급효과와 국민의 활용가능성 등을 검토하기 위해 대국민설문조사를 통한 제도도입 필요성 및 방향성 조사를 해 볼 필요가 있음

참고문헌

〈국내문헌〉

- 강영주·손화정(2017). 지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구. 한국지방행정연구원. 기본연구과제
- 김동영·이중섭·송용호(2020). 전북 체류인구 활성화 방안. 전북연구원 대구경북연구원. (2021). 듀얼 라이프 및 경제영토 확장 전략 연구용역(2021. 09.). 경상북도.
- 원주시. (2021). 생애주기별 복지서비스 가이드북. 원주시.
- 유원복(2018). 서울 생활인구 데이터 추계. 지역정보화. 113
- 이규환(2006). 한국지방행정학-이론과 실제-. 서울: 법문사
- 전대욱·김필두·김대욱(2021). 행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토. 한국지방행정연구원. 정책연구과제
- 전북연구원. (2020). 전북 체류인구 활성화 방안. 정책연구 2020-20.
- 차미숙(2016). 인구감소시대, 관광진흥을 통한 지역체제·교류인구 증대전략. 국토연구원. 국토정책브리프. 588(2016.10)
- 차미숙(2020). 인구감소시대 활력있는 지역사회 구현방안: 일본의 제2기 마을·사람·일 자리 창생정책(2020-2024). 국토연구원. 국토이슈리포트. 22(2020.07. 15.)
- 최창호(1995). 지방자치학. 서울: 삼영사

〈법령 규칙〉

- 「공직선거법(법률 제18837호)
- 「보통교부세법 시행규칙(행정안전부령 제301호)」
- 「소득세법(법률 제18425호)」
- 「자동차관리법(법률 제18051호)」
- 「주민등록법(법률 제18304호)」

- 「주민소환에 관한 법률(법률 제17893호)」
- 「주민조례발안에 관한 법률(법률 제18495호)」
- 「주민투표법(법률 제17893호)」
- 「지방세법(법률 제17893호)」
- 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제32447호)」
- 「지방자치법(법률 제18661호)」
- 「출입국관리법(법률 제18295호)」
- 「New York Law Tax Article 22」(뉴욕주 세법)
- 「U.S. Federal Law Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996」(미국연방법 이민 및 국적 법)
- 「U.S. Federal Law Real ID Act」(미국연방법 진정신원법)
- 「Virginia Constitution Article X. Taxation and Finance」(버지니아주 헌법)
- 「Virginia Law Administrative Code」(버지니아주 행정법)
- 「Virginia Law Taxation」(버지니아주 「조세, 세무부서의 조세관리」)
- 「California Constitution」(캘리포니아 헌법)
- 영국 「Representation of the People Act 1985」(영국대의법)
- 영국 「Immigration Act 2014」(영국 이민법)
- 독일 「기본법」
- 독일 「외국인체류법」
- 독일 「연방등록법(BMG)」
- 독일 「바이에른주 지방자치단체법(BayGO)」
- 독일 「Bayern 주 바이에른 주 게마이데법(GO)」
- 독일 「Nordrhein-Westfalen 주 게마이데법(GO)」
- 독일 「민법(BGB)」
- 독일 「제2주소지조세조례(샘플지역별)」
- 프랑스 「민법(Code civil)」

프랑스 「세법(Code général des impôts)」
 프랑스 「선거법(Code électoral)」
 프랑스 「공공행정관계법(Code des relations entre le public et l'administration)」
 프랑스 「교육법(Code de l'éducation)」
 프랑스 「사회행동 및 가족법(code de l'action sociale et des familles)」
 일본 「국민건강보험법(国民健康保険法)」
 일본 「국민연금법(国民年金法)」
 일본 「민법(民法)」
 일본 「아동부양수당법(児童扶養手当法)」

〈통계자료〉

U.S. Census - American Community Survey
 - 2020년 미국 거주외 지역 근로자 현황
 Office of National Statistics
 - 2021년 영국 이중주소 현황
 - 2021년 영국 지역별 이중주소 현황
 독일 연방·주 통계청
 - 주주소지-부주소지통계
 프랑스 통계청(INSEE)
 - 제2주소 주민(résidence secondaire) 통계

부 록

부록1 지역별 주민등록인구 외 생활인구의 비율 인식

지역	일상생활비거주정기방문자인구 (3-1)			전체	비거주통근통학인구 (3-2)			전체
	30% 미만	30-60% 미만	60% 이상		30% 미만	30-60% 미만	60% 이상	
서울	160	52	9	221	102	98	31	231
부산	125	65	16	206	84	92	36	212
대구	153	66	13	232	105	106	27	238
인천	146	93	7	246	126	109	22	257
광주	45	26	2	73	42	31	5	78
대전	58	17	2	77	35	33	8	76
울산	30	13	4	47	16	26	6	48
세종	3	4	2	9	4	3	2	9
경기	233	140	19	392	189	156	58	403
강원	148	63	8	219	152	55	9	216
충북	23	16	1	40	18	15	4	37
충남	122	69	7	198	114	74	12	200
전북	133	70	18	221	113	84	25	222
전남	137	49	5	191	125	53	13	191
경북	123	47	12	182	102	64	11	177
경남	271	115	20	406	226	140	40	406
제주	25	13	4	42	26	14	1	41
합계	1,935	918	149	3,002	1,579	1,153	310	3,042

지역	거주 통학인구 (3-3)			전체	거주 공무원등 종사자 (3-4)			전체
	30% 미만	30-60% 미만	60% 이상		30% 미만	30-60% 미만	60% 이상	
서울	129	62	30	221	128	73	16	217
부산	129	57	17	203	111	79	15	205
대구	136	74	17	227	142	74	15	231
인천	158	70	18	246	133	94	22	249
광주	47	23	6	76	37	27	11	75
대전	49	22	4	75	39	33	5	77
울산	26	15	4	45	20	14	12	46
세종	7	2	0	9	3	3	3	9
경기	285	85	24	394	206	157	34	397
강원	155	42	10	207	130	63	17	210
충북	25	12	0	37	21	15	1	37
충남	147	38	6	191	113	66	14	193
전북	136	50	15	201	133	74	11	218
전남	144	27	5	176	122	55	7	184
경북	125	28	15	168	95	54	25	174
경남	283	93	18	394	233	134	37	404
제주	35	4	2	41	33	7	1	41
합계	2,016	704	191	2,911	1,699	1,022	246	2,967

지역	장기요양 및 입원자 (3-5)			전체	군관련자 (3-6)			전체
	30% 미만	30-60% 미만	60% 이상		30% 미만	30-60% 미만	60% 이상	
서울	174	40	6	220	187	12	6	205
부산	139	55	8	202	166	20	7	193
대구	163	58	12	233	176	35	9	220
인천	148	86	11	245	196	38	9	243
광주	52	17	6	75	64	6	1	71
대전	55	18	3	76	63	8	0	71
울산	28	16	1	45	34	7	1	42
세종	7	2	0	9	7	2	0	9
경기	273	99	20	392	299	67	20	386
강원	160	39	7	206	114	70	22	206
충북	22	10	1	33	24	11	1	36
충남	141	41	7	189	147	28	9	184
전북	148	44	10	202	164	24	5	193
전남	144	23	5	172	159	11	0	170
경북	128	31	6	165	124	29	6	159
경남	281	86	17	384	296	65	18	379
제주	36	3	2	41	33	5	1	39
합계	2,099	668	122	2,889	2,253	438	115	2,806

지역	거주 외국인 (3-7)			전체	방문외국인 (3-8)			전체
	30% 미만	30-60% 미만	60% 이상		30% 미만	30-60% 미만	60% 이상	
서울	140	58	25	223	173	23	11	207
부산	148	44	12	204	129	36	27	192
대구	172	44	12	228	186	23	8	217
인천	150	80	20	250	197	33	10	240
광주	61	12	4	77	65	2	1	68
대전	58	11	3	72	68	2	0	70
울산	32	10	3	45	36	4	2	42
세종	6	3	0	9	8	0	0	8
경기	256	107	28	391	316	51	4	371
강원	171	30	4	205	148	50	11	209
충북	27	8	0	35	27	5	1	33
충남	144	46	5	195	152	26	9	187
전북	165	34	11	210	158	33	7	198
전남	153	22	2	177	140	26	4	170
경북	135	24	5	164	125	23	13	161
경남	277	92	22	391	329	44	12	385
제주	34	6	1	41	18	18	6	42
합계	2,129	631	157	2,917	2,275	399	126	2,800

부록2 영국 이중주소 집계 로우데이터(2011)

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
NORTH EAST	County Durham UA 5	513,242	8,494	17	
	Darlington UA	105,564	2,340	22	
	Hartlepool UA	92,028	1,372	15	
	Middlesbrough UA	138,412	2,213	16	
	Northumberland UA 6	316,028	8,876	28	
	Redcar and Cleveland UA	135,177	2,195	16	
	Stockton-on-Tees UA	191,610	3,447	18	
	Tyne and Wear (Met County)	Gateshead	200,214	2,660	13
		Newcastle upon Tyne	280,177	5,624	20
		North Tyneside	200,801	3,076	15
		South Tyneside	148,127	1,736	12
Sunderland		275,506	2,900	11	
NORTH WEST	Blackburn with Darwen UA	147,489	2,354	16	
	Blackpool UA	142,065	2,628	18	
	Cheshire East UA 7	370,127	10,748	29	
	Cheshire West and Chester UA 8	329,608	9,127	28	
	Halton UA	125,746	1,844	15	
	Warrington UA	202,228	4,821	24	
	Cumbria	Allerdale	96,422	3,745	39
		Barrow-in-Furness	69,087	1,562	23
		Carlisle	107,524	2,155	20
		Copeland	70,603	2,256	32
		Eden	52,564	3,522	67
		South Lakeland	103,658	8,628	83
	Greater Manchester (Met County)	Bolton	276,786	4,719	17
		Bury	185,060	4,156	22
Manchester		503,127	10,167	20	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
	Greater Manchester	Oldham	224,897	3,509	16
		Rochdale	211,699	3,501	17
		Salford	233,933	4,171	18
		Stockport	283,275	6,654	23
		Tameside	219,324	3,576	16
		Trafford	226,578	6,281	28
		Wigan	317,849	4,571	14
	Lancashire	Burnley	87,059	1,594	18
		Chorley	107,155	2,650	25
		Fylde	75,757	3,385	45
		Hyndburn	80,734	1,391	17
		Lancaster	138,375	4,810	35
		Pendle	89,452	1,768	20
		Preston	140,202	3,302	24
		Ribble Valley	57,132	2,207	39
		Rosendale	67,982	1,639	24
		South Ribble	109,057	2,507	23
		West Lancashire	110,685	2,706	24
		Wyre	107,749	3,257	30
	Merseyside (Met County)	Knowsley	145,893	1,817	12
		Liverpool	466,415	6,834	15
		Sefton	273,790	5,630	21
		St. Helens	175,308	2,836	16
		Wirral	319,783	6,150	19
	YORKSHIRE AND THE HUMBER	East Riding of Yorkshire UA	334,179	12,400	37
		Kingston upon Hull, City of UA	256,406	3,417	13
		North East Lincolnshire UA	159,616	2,975	19
		North Lincolnshire UA	167,446	3,476	21

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
EAST MIDLANDS	York UA	198,051	6,010	30	
	North Yorkshire	Craven	55,409	3,217	58
		Hambleton	89,140	4,159	47
		Harrogate	157,869	7,016	44
		Richmondshire	51,965	5,129	99
		Ryedale	51,751	2,655	51
		Scarborough	108,793	6,723	62
		Selby	83,449	2,401	29
	South Yorkshire (Met County)	Barnsley	231,221	3,334	14
		Doncaster	302,402	4,903	16
		Rotherham	257,280	3,959	15
		Sheffield	552,698	9,785	18
	West Yorkshire (Met County)	Bradford	522,452	8,015	15
		Calderdale	203,826	4,028	20
		Kirklees	422,458	7,044	17
		Leeds	751,485	15,208	20
		Wakefield	325,837	5,276	16
	Derby UA	248,752	5,028	20	
	Leicester UA	329,839	6,124	19	
Nottingham UA	305,680	6,255	20		
Rutland UA	37,369	2,105	56		
Derbyshire	Amber Valley	122,309	2,729	22	
	Bolsover	75,866	1,321	17	
	Chesterfield	103,788	2,077	20	
	Derbyshire Dales	71,116	3,406	48	
	Erewash	112,081	2,268	20	
	High Peak	90,892	2,547	28	
	North East Derbyshire	99,023	2,266	23	
	South Derbyshire	94,611	2,512	27	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수
Leicestershire	Blaby	93,915	2,569	27
	Charnwood	166,100	4,797	29
	Harborough	85,382	2,975	35
	Hinckley and Bosworth	105,078	2,604	25
	Melton	50,376	1,442	29
	North West Leicestershire	93,468	2,280	24
	Oadby and Wigston	56,170	1,634	29
Lincolnshire	Boston	64,637	1,334	21
	East Lindsey	136,401	8,443	62
	Lincoln	93,541	2,523	27
	North Kesteven	107,766	4,031	37
	South Holland	88,270	1,832	21
	South Kesteven	133,788	4,272	32
	West Lindsey	89,250	2,665	30
Northamptonshire	Corby	61,255	1,095	18
	Daventry	77,843	3,049	39
	East Northamptonshire	86,765	2,592	30
	Kettering	93,475	2,196	23
	Northampton	212,069	4,628	22
	South Northamptonshire	85,189	3,449	40
	Wellingborough	75,356	1,804	24
Nottinghamshire	Ashfield	119,497	1,897	16
	Bassetlaw	112,863	2,668	24
	Broxtowe	109,487	2,969	27
	Gedling	113,543	2,720	24
	Mansfield	104,466	1,734	17
	Newark and Sherwood	114,817	3,064	27
	Rushcliffe	111,129	3,801	34

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
WEST MIDLANDS	Herefordshire, County of UA	183,477	6,904	38	
	Shropshire UA 9	306,129	10,772	35	
	Stoke-on-Trent UA	249,008	3,321	13	
	Telford and Wrekin UA	166,641	3,473	21	
	Staffordshire	Cannock Chase	97,462	1,593	16
		East Staffordshire	113,583	2,710	24
		Lichfield	100,654	3,104	31
		Newcastle-under-Lyme	123,871	2,709	22
		South Staffordshire	108,131	3,088	29
		Stafford	130,869	3,793	29
		Staffordshire Moorlands	97,106	2,407	25
		Tamworth	76,813	1,387	18
	Warwickshire	North Warwickshire	62,014	1,595	26
		Nuneaton and Bedworth	125,252	2,404	19
		Rugby	100,075	2,970	30
		Stratford-on-Avon	120,485	5,001	42
		Warwick	137,648	4,644	34
	West Midlands (Met County)	Birmingham	1,073,045	17,761	17
		Coventry	316,960	6,275	20
		Dudley	312,925	4,842	15
		Sandwell	308,063	3,807	12
		Solihull	206,674	6,188	30
		Walsall	269,323	4,029	15
		Wolverhampton	249,470	3,930	16
	Worcestershire	Bromsgrove	93,637	2,929	31
		Malvern Hills	74,631	2,986	40
		Redditch	84,214	1,559	19
Worcester		98,768	2,343	24	
Wychavon		116,944	4,132	35	
Wyre Forest		97,975	2,487	25	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
EAST	Bedford UA 10	157,479	4,286	27	
	Central Bedfordshire UA 11	254,381	7,391	29	
	Luton UA	203,201	3,725	18	
	Peterborough UA	183,631	4,380	24	
	Southend-on-Sea UA	173,658	3,648	21	
	Thurrock UA	157,705	2,632	17	
	Cambridgeshire	Cambridge	123,867	4,728	38
		East Cambridgeshire	83,818	2,257	27
		Fenland	95,262	2,070	22
		Huntingdonshire	169,508	5,081	30
		South Cambridgeshire	148,755	6,108	41
	Essex	Basildon	174,497	3,355	19
		Braintree	147,084	3,563	24
		Brentwood	73,601	2,494	34
		Castle Point	88,011	1,548	18
		Chelmsford	168,310	4,586	27
		Colchester	173,074	5,554	32
		Epping Forest	124,659	3,505	28
		Harlow	81,944	1,440	18
		Maldon	61,629	2,125	34
		Rochford	83,287	1,702	20
		Tendring	138,048	4,132	30
		Uttlesford	79,443	3,497	44
	Hertfordshire	Broxbourne	93,609	1,786	19
		Dacorum	144,847	4,363	30
		East Hertfordshire	137,687	4,733	34
		Hertsmere	100,031	3,439	34
North Hertfordshire		127,114	4,044	32	
St Albans		140,664	5,262	37	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
		Stevenage	83,957	1,817	22
		Three Rivers	87,317	3,596	41
		Watford	90,301	2,498	28
		Welwyn Hatfield	110,535	3,403	31
	Norfolk	Breckland	130,491	3,573	27
		Broadland	124,646	3,543	28
		Great Yarmouth	97,277	3,071	32
		King's Lynn and West Norfolk	147,451	7,854	53
		North Norfolk	101,499	7,939	78
		Norwich	132,512	3,659	28
		South Norfolk	124,012	3,945	32
		Suffolk	Babergh	87,740	3,273
	Forest Heath		59,748	1,301	22
	Ipswich		133,384	2,782	21
	Mid Suffolk		96,731	4,019	42
	St Edmundsbury		111,008	3,768	34
	Suffolk Coastal		124,298	7,819	63
	Waveney		115,254	3,769	33
	LONDON	Inner London	Camden	220,338	8,440
City of London			7,375	1,366	185
Hackney			246,270	5,422	22
Hammersmith and Fulham			182,493	7,036	39
Haringey			254,926	6,592	26
Islington			206,125	6,658	32
Kensington and Chelsea			158,649	9,303	59
Lambeth			303,086	9,124	30
Lewisham			275,885	6,071	22
Newham			307,984	5,314	17

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
	Southwark	288,283	8,906	31	
	Tower Hamlets	254,096	6,780	27	
	Wandsworth	306,995	10,805	35	
	Westminster	219,396	13,415	61	
	Outer London	Barking and Dagenham	185,911	2,878	15
		Barnet	356,386	10,496	29
		Bexley	231,997	4,822	21
		Brent	311,215	6,759	22
		Bromley	309,392	8,868	29
		Croydon	363,378	8,783	24
		Ealing	338,449	8,291	24
		Enfield	312,466	6,889	22
		Greenwich	254,557	5,958	23
		Harrow	239,056	7,218	30
		Havering	237,232	4,829	20
		Hillingdon	273,936	7,186	26
		Hounslow	253,957	6,370	25
		Kingston upon Thames	160,060	5,208	33
		Merton	199,693	5,765	29
		Redbridge	278,970	6,879	25
Richmond upon Thames	186,990	7,571	40		
Sutton	190,146	4,981	26		
Waltham Forest	258,249	4,820	19		
SOUTH EAST	Bracknell Forest UA	113,205	4,023	36	
	Brighton and Hove UA	273,369	7,630	28	
	Isle of Wight UA	138,265	6,492	47	
	Medway UA	263,925	5,458	21	
	Milton Keynes UA	248,821	6,036	24	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수
	Portsmouth UA	205,056	6,283	31
	Reading UA	155,698	4,404	28
	Slough UA	140,205	2,707	19
	Southampton UA	236,882	4,954	21
	West Berkshire UA	153,822	6,115	40
	Windsor and Maidenhead UA	144,560	6,220	43
	Wokingham UA	154,380	6,370	41
Buckinghamshire	Aylesbury Vale	174,137	6,085	35
	Chiltern	92,635	4,123	45
	South Bucks	66,867	3,141	47
	Wycombe	171,644	6,541	38
East Sussex	Eastbourne	99,412	3,031	30
	Hastings	90,254	2,225	25
	Lewes	97,502	3,143	32
	Rother	90,588	4,430	49
	Wealden	148,915	5,542	37
Hampshire	Basingstoke and Deane	167,799	5,643	34
	East Hampshire	115,608	4,854	42
	Eastleigh	125,199	3,001	24
	Fareham	111,581	3,979	36
	Gosport	82,622	2,540	31
	Hart	91,033	4,461	49
	Havant	120,684	3,100	26
	New Forest	176,462	7,058	40
	Rushmoor	93,807	3,196	34
	Test Valley	116,398	4,454	38
	Winchester	116,595	5,532	47

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수
Kent	Ashford	117,956	3,181	27
	Canterbury	151,145	5,216	35
	Dartford	97,365	2,202	23
	Dover	111,674	3,659	33
	Gravesham	101,720	2,083	20
	Maidstone	155,143	4,239	27
	Sevenoaks	114,893	4,090	36
	Shepway	107,969	3,432	32
	Swale	135,835	3,207	24
	Thanet	134,186	3,778	28
	Tonbridge and Malling	120,805	3,488	29
	Tunbridge Wells	115,049	4,303	37
Oxfordshire	Cherwell	141,868	4,504	32
	Oxford	151,906	5,536	36
	South Oxfordshire	134,257	6,244	47
	Vale of White Horse	120,988	5,588	46
	West Oxfordshire	104,779	5,560	53
Surrey	Elmbridge	130,875	5,207	40
	Epsom and Ewell	75,102	2,514	33
	Guildford	137,183	6,274	46
	Mole Valley	85,375	3,793	44
	Reigate and Banstead	137,835	4,553	33
	Runnymede	80,510	2,818	35
	Spelthorne	95,598	2,437	25
	Surrey Heath	86,144	3,481	40
	Tandridge	82,998	3,161	38
	Waverley	121,572	5,249	43
Woking	99,198	3,153	32	

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
West Sussex	Adur	61,182	1,415	23	
	Arun	149,518	4,616	31	
	Chichester	113,794	7,549	66	
	Crawley	106,597	2,216	21	
	Horsham	131,301	4,728	36	
	Mid Sussex	139,860	4,457	32	
	Worthing	104,640	2,472	24	
SOUTH WEST	Bath and North East Somerset UA	176,016	6,058	34	
	Bournemouth UA	183,491	5,831	32	
	Bristol, City of UA	428,234	10,146	24	
	Cornwall UA 12	532,273	22,997	43	
	Isles of Scilly UA 13	2,203	266	121	
	North Somerset UA	202,566	5,559	27	
	Plymouth UA	256,384	6,813	27	
	Poole UA	147,645	5,701	39	
	South Gloucestershire UA	262,767	6,889	26	
	Swindon UA	209,156	4,449	21	
	Torbay UA	130,959	4,001	31	
	Wiltshire UA 14	470,981	20,754	44	
	Devon	East Devon	132,457	7,227	55
		Exeter	117,773	3,418	29
		Mid Devon	77,750	2,574	33
North Devon		93,667	4,348	46	
South Hams		83,140	7,672	92	
Teignbridge		124,220	4,683	38	
Torridge		63,839	2,650	42	
West Devon	53,553	2,383	44		

지역		해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수	
WALES	Dorset	Christchurch	47,752	2,036	43
		East Dorset	87,166	2,716	31
		North Dorset	68,583	3,385	49
		Purbeck	44,973	3,713	83
		West Dorset	99,264	6,699	67
		Weymouth and Portland	65,167	2,553	39
	Gloucestershire	Cheltenham	115,732	4,028	35
		Cotswold	82,881	5,898	71
		Forest of Dean	81,961	2,487	30
		Gloucester	121,688	2,793	23
		Stroud	112,779	4,280	38
		Tewkesbury	81,943	3,210	39
	Somerset	Mendip	109,279	3,703	34
		Sedgemoor	114,588	3,787	33
		South Somerset	161,243	6,085	38
		Taunton Deane	110,187	3,580	32
		West Somerset	34,675	2,387	69
	WALES	Isle of Anglesey	69,751	5,088	73
Gwynedd		121,874	12,012	99	
Conwy		115,228	6,636	58	
Denbighshire		93,734	3,541	38	
Flintshire		152,506	3,907	26	
Wrexham		134,844	2,651	20	
Powys		132,976	7,091	53	
Ceredigion		75,922	5,084	67	
Pembrokeshire		122,439	8,458	69	
Carmarthenshire		183,777	5,234	28	
Swansea	239,023	6,146	26		

지역	해당지역 주민수	거주민중 이중주소 주민수	인구 1,000명당 이중주소 주민수
Neath Port Talbot	139,812	2,387	17
Bridgend	139,178	3,084	22
The Vale of Glamorgan	126,336	4,134	33
Cardiff	346,090	8,838	26
Rhondda Cynon Taf	234,410	3,574	15
Merthyr Tydfil	58,802	923	16
Caerphilly	178,806	2,646	15
Blaenau Gwent	69,814	944	14
Torfaen	91,075	1,529	17
Monmouthshire	91,323	3,476	38
Newport	145,736	2,957	20