



ISSUE BRIEFING

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

연구책임

천지은 연구위원

이슈브리핑 vol.299

연구진 장세길 책임연구위원

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

요약

지방소멸 대응을 위한 1인2주소제 시범사업 특례 논의 필요

- 부주소 등록을 통한 인센티브 제공으로 생활인구 인구 유입 활성화를 기대하거나, 자원배분의 근거로 부주소를 활용하여 지방재정을 확대하는 등 다양한 측면에서 균형발전 및 지방소멸 대응 정책도구로 기대되고 있음
- 이에 정책시나리오를 검토하여 단계적인 접근 방안을 도출할 필요가 있으며, 특히 전북에서 시범사업을 적용하는 전북형 특례화 방안을 제안하고, 나아가 수도권-비수도권 간 재정격차를 해소하기 위한 자치단체 간 연대·협력 필요성을 제안하고자 함

1인2주소제 설계요소로 '주민의 권리'와 '의무' 측면을 고려할 수 있음

- 주민의 권리는 1인2주소제의 인센티브에 해당하는 영역으로, 다시 행정적 권리(공공시설 이용, 균등한 행정혜택 등)와 정치적 권리(참정권, 투표권, 청구권 등)로 구분할 수 있음
- 주민의 의무는 제도의 디센티브에 해당하는 것으로, 세금, 분담금, 사용료, 수수료 등 세금 및 비용 부담에 관한 내용임

주민 권리/의무 측면의 정책조합에 따른 6개 대안이 도출되었으며, 특히 납세의무 부여 시 지방자치단체 간 자원배분 방안 3가지를 제시함

- 정책 수용성을 고려할 때, 6개 정책조합 시나리오 중 '저 권리-저 의무'에 해당하는 행정적권리-납세 없음(안)부터 시범적용하는 특례안을 제시함
- 납세의무 부여 시 자원배분 방안으로 교부세 산정근거 활용, 주주소-부주소 간 납세분담비 정률화, 거주기간을 반영한 분담비율 결정 등 방안을 제시함

정책실행을 위해서는 전북형 특례를 통한 시범사업 및 지자체 연대 필요

- 전국적 적용이 어려운 만큼 지방소멸 위기에 처한 전북자치도가 고도의 자치권을 활용한 시범 사업을 통해 선제적 접근 및 테스트 필요
- 재정을 둘러싼 지자체 간 갈등을 최소화하고 수도권-비수도권 간 재정격차를 극복하기 위해 타 특별자치시도 및 인구감소지역, 내지는 메가리전 단위의 연대와 협업이 요구됨

키워드 1인2주소제, 인구정책, 재정정책, 전북형 특례, 시범사업

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

I 1인2주소제의 개념과 배경

1. 1인2주소제의 개념

- 1인2주소제는 아직 학술적으로 정착된 개념은 아니나, 통상 '국민 1명이 여러 주소를 다양한 방법으로 가질 수 있게끔 허용하는 제도'를 말함
 - 1인2주소제의 인접 개념으로 가주소제, 제2주소제, 복수주소제 등이 거론되어 왔음([표 1] 참조)
 - 관련 문헌에서는 이를 혼재하여 사용하는 경향이 있으나, 각 개념을 맥락에 따라 검토해보면 다음과 같이 정리할 수 있음

[표 1] 다양한 1인2주소 활용 제도

제도	내용
가주소제	인구소멸위험지역으로 이주하거나 이주할 계획이 있는 경우, 가(假)주소로 등록 시 정부가 인센티브 제공 (예: 이주 전 가주소 등록을 통해 정착 지원, 거주를 장려함)
제2주소제	현행 주민등록상 주소지는 가족관계등록·선거관리 등 분야에서 사용, 조세·세무·금융 등 분야에서는 원하는 주소를 선택 (예: 직장 때문에 제주→서울 이주 시, 제주를 제1주소, 서울을 제2주소) (예: 총선 시 제주도 출마 정치인을 뽑고, 지방세는 서울에 납부 가능)
복수주소제	귀촌·학업·군복무 등 제한된 조건에 따라 주소 2개를 온전히 부여 (예: 공공기관 지방이전으로 지역을 갑자기 옮긴 직장인, 지방소재 대학생, 타지역에서 일시적으로 복무중인 군인, 돌봄을 위해 거주를 옮긴 가족구성원 등)

2. 1인2주소제 논의 배경

- 최근 지방소멸, 라이프스타일 변화 등과 같이 행정환경 변화가 급격해지면서 주민등록상 주소 이외의 주소를 활용하는 1인2주소제 논의가 진행되고 있음
- 첫째, 지방소멸에 대응하는 인구유입정책 측면에서 생활인구, 관계인구 등 개념이 대두됨에 따라 정책 도구로서 1인2주소제가 거론되고 있음
 - 인구감소에 따른 지방소멸 위기와 노동 인구 불균형 문제에 대응하는 한 방법으로 1인2주소제를 활용한 생활, 체류, 관계인구 유입 전략임(홍근석, 2019)
 - 1인2주소제를 통해 주민의 법제도적 범위를 확장하고 복수주소를 등록하는 주민에 대한 권리를 확장하여 지방지역의 유입인구를 촉진한다는 전략의 측면에서 인구관리정책의 새로운 방향성을 모색할 수 있을 것으로 기대되고 있음
- 둘째, 재정정책 측면에서 지방재정 확대 도구로 논의되고 있음
 - 국내 1인2주소제에 대한 초기적 논의 중 수도권과 지방의 인구 및 자원 재배분을 위한 수단 중 하나로 이중주소를 허용케하는 방안이 논의됨
 - 예를 들어 이중주소를 등록할 시 지방세 등을 두 주소에 나누어 낸다던지, 교부세 산정의 근거자료로서 인구수의 범위에 이중주소를 포함하는 등 방식으로 지방재정 격차를 해소하고자 하는 관점임

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 셋째, 행정수요 측정과 공공서비스의 적정 공급 측면에서 주민등록상 주소지와 실제 생활지역 간 불일치로 인한 괴리가 나타나며, 이에 대한 세밀한 측정 기준으로서 1인2주소제가 활용 대안이 될 수 있음
 - 최근에는 공공기관 지방이전으로 인한 불완전 거주, 5도2촌(5일은 도시, 2일은 농촌생활)과 워케이션(Workation) 활성화 등 라이프스타일 변화가 나타나면서 주민의 등록주소지와 실제 거주지 간 불일치 현상이 증가하고 있음
 - 또한 교통·통신 발달로 인해 원거리 통근·통학이 증가하면서 상주인구·주간인구 간 차이가 크게 나타나 공공 서비스 부담을 더 크게 지는 지역이 존재함¹⁾
 - 그러나 행정수요 측정은 지역 내 주민등록인구 수를 주된 기준으로 하기 때문에 이러한 변화를 충분히 반영하지 못한다는 지적이 제기되며, 1인2주소제의 부주소 등록이 측정 대안이 될 수 있다는 입장임(전대욱·김필두, 2021; 김지수·최지민, 2022)

3. 1인2주소제 논의 목적

- 최근까지 1인2주소제에 대한 논의는 그 역사가 짧아 연구의 양과 질이 부족한 상태이며, 그로 인해 연구의 내용이 주로 장밋빛 기대만을 제시하거나, 부작용을 우려하거나 둘 중 한 가지 입장에서 다루어져 온 측면이 없지 않음
- 그러나 실제로는 제도 도입의 주목표가 무엇인지, 주민의 권리와 의무 측면에 대한 정책조합이 어떻게 이루어지는지, 정책집단의 현황과 특성은 어떠한지 등에 따라 다양한 결과로 이어질 수 있음
- 따라서 1인2주소제에 관한 각 쟁점을 검토하고, 다양한 시나리오를 전제한 상태에서 전북 맞춤형 특례화 방향성에 대해 검토해볼 필요가 있음
- 나아가 정책 활성화를 위하여 유사 입장의 자치단체 간 연대·협력에 기반한 정책적 대응 필요성을 제기함으로써 장기적인 방향성을 제시하고자 함

II 국내외 법제도 현황 및 사례 검토

1. '주소'에 관한 법제도

- 1인2주소제 논의에서는 '주소'의 개념과 이를 규정하는 법제도를 검토할 필요가 있으며, 대표적으로 사법(私法)인 민법, 공법(公法)인 주민등록법 등이 있음
- 먼저 민법 제18조(주소)에 따르면, 제1항에서 주소를 '생활의 근거가 되는 곳'이라고 규정하고 있으며, 제2항에서 '주소는 동시에 두 곳 이상이 있을 수 있다'고 명시하고 있어, 사법관계의 규율에 있어 실질적인 주소는 복수로 존재할 수 있음을 의미하고 있음

1) 예를 들어 경기를 제외한 모든 도 지역에서 주간인구지수(주간인구 / 상주인구 × 100)가 100 이상으로, 도 지역은 주민이 필요로 하는 것보다 많은 수준의 공공서비스를 공급하고 있음(홍근석, 2019)

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 그 밖에 주소와 관련하여 제19조와 제20조에서는 '거소'의 개념을 설명하면서, 주소를 알 수 없거나 국내에 주소가 없는 자에 대하여는 국내에 있는 거소를 주소로 본다'고 설명하고 있음
- 또한 제21조에서는 '가(假)주소' 개념을 '어느 행위에 있어서 거주소를 정한 때에는 그 행위에 관하여 이를 주소라고 본다'고 설명하고 있음
- 반면 주민등록법 제10조(신고사항)에서는, 주민의 신고 의무사항 10가지 중 제7호를 '주소'라고 규정하고 있으며, 이때 '누구든지 신고 의무사항의 신고를 이중으로 할 수 없다'고 명시하고 있어 공법상 주소는 단 1개라는 '이중주소 금지의 원칙'을 나타내고 있음
- 나아가, 주민등록법 제23조(주민등록자의 지위)에서는 '다른 법률에서 특별한 규정이 없으면 이 법에 따른 주민등록지를 공법 관계에서의 주소로 한다'라고 정의함으로써 주민등록지를 공법상 가장 중요한 개념으로 인정하고 있음
- 따라서 현행 법률체계에서 민법은 복수주위를 택하고 있기는 하나, 근본적으로 공법관계에서의 주소는 단 하나만을 인정하고 있다는 점에서 한국은 단일주소제 국가라 정리할 수 있음
- 또한 여러 법적 권리와 의무가 공법 및 민법에서 규정한 주소에 근거하기 때문에 1인2주소제 도입 시 관련 법제도의 개정 또는 특례와의 관계를 고려할 필요가 있음

2. '주민'의 개념과 권리·의무

- 1인2주소제를 논의할 때 또 하나의 중요한 개념은 주소 등록 주체인 '주민'임. 이는 1인2주소제의 활용이 주소와 연계된 주민의 범위, 그가 가진 권리, 의무 등의 사항과 면밀하게 연동되기 때문임
- '주민'의 개념을 살펴보면, 지방자치법 제16조에서 '지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다'고 명시하여 주민의 자격을 제시하고 있음
- 이러한 '주민'의 개념을 자세히 살펴보면, 이는 거주자로서 인정되는 주민인가, 시민으로서 인정되는 주민인가에 따라 다소 이중적인 개념적 범주를 포착할 수 있음(윤영근·탁현우, 2021)
 - 거주자로서의 주민은 그 지역에 영속적인 체류지를 가지고 있거나 실제로 거주하는 사람으로서의 주민을 의미함. 예를 들어 독일의 경우 기초자치단체인 게마인데에 공간적, 객관적인 안정성을 가지고 거주하고 있다고 판단된다면 남녀노소, 외국인, 무국적자까지도 모두 거주자로 인정하며, 이 경우, 거주자는 게마인데의 공공시설 이용청구권 및 비용부담 의무를 동시에 가짐(이진수, 2019)
 - 시민으로서의 주민은 단순 거주보다는 특별한 자격 요건이 요구됨. 동일하게 독일의 사례를 보면, '시민(Bürger)'은 주민 개념 중 일부로 능동적·수동적으로 선거에 참여할 수 있거나 선거권을 가진 사람을 의미하는 개념임. 거주자와 달리, 오직 독일인과 EU 회원국적의 외국인만이 시민에 포함될 수 있으며, 선거법상 거주기간이 최소 3~6개월이거나 연령제한이 있는 등의 일정 조건이 존재함(이진수, 2019)
 - 일본 역시 지방자치법에 따라 선거권, 조례제정 개폐청구권, 의회 해산 청구권, 감사청구 등 권리를 가지는데, 이 경우에 권리행사 주체로 '선거권이 있는 일본 국민'으로 한정하고 있음
 - 한국도 지방자치법을 통해 유사한 권리들을 분류하고 있으며, 감사청구권이나 주민소송권을 제외하고는 대부분 선거권이 없는 자를 제외하고 있다는 점에서 거주자로서의 주민, 시민으로서의 주민이 구분된 상태라 할 수 있음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 지방자치법에 근거한 '주민'의 권리와 의무를 자세히 검토해보면 다음과 같음
 - 먼저 주민이라면 지방자치단체의 정책 결정 및 집행 과정에 참여할 권리(제17조), 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리 및 균등한 혜택을 받을 권리(제17조), 의원 및 단체장 선거에 참여할 권리(제17조), 주민투표권(제18조), 조례 및 규칙 제개정 개폐청구권(제19조, 제20조), 주민감사청구권(제21조), 주민소송권(제22조), 주민소환권(제25조) 등의 권리를 가짐. 이 밖에도 공직선거법을 통해 선거권 및 피선거권을 보장받고 있음(공직선거법 제15조, 제16조)
 - 주민의 의무로는 크게 지방자치단체의 비용을 법령에 따라 부담해야 하는 세금납부의 의무(제27조), 그리고 재산 또는 공공시설의 설치로 인해 주민 일부가 특히 이익을 받을 시 이익을 본 자가 그 이익 범위에서 부담금을 내야하는 부담금의 의무(제155조) 등과 같이 세금, 부담금, 사용료, 수수료 등을 들 수 있음
- 주민이 가지는 권리를 다시 유형화하면, 이는 행정서비스 수요자인 거주 주민으로서 가지게 되는 '행정적 권리'와 적극적 의미의 시민(citizen)으로서 행사할 수 있는 '정치적 권리'로 구분할 수 있음
 - 행정적 권리는 거주하고 있는 주민이 누릴 수 있는 공공시설 이용 권리, 균등한 행정혜택을 받을 권리를 의미하며, 이러한 행정혜택에는 공공기관이 제공하는 지원금이나 돌봄, 일자리, 노인, 교육 등 공공서비스 역시 포함됨. 또한 주민은 이에 상응하는 비용부담 의무(제27조)를 지고 있음
 - 정치적 권리는 민주사회 시민이 해당 주소에 기반하여 행사하는 권리들로, 보통 선거 등 참정권, 주민참여(주민투표, 감사청구, 주민소송, 주민소환 등) 등이 이에 해당함

[표 2] 주민의 권리와 의무 종류

구분	항목	내용
권리	선거에 참여할 권리	주민은 법령이 정하는 바에 따라 지방의회의원과 지방자치단체장에 대한 선거권과 입후보할 수 있는 피선거권을 가짐
	주민투표권	주민은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 중대한 영향을 미치는 주요한 결정사항에 대해 지방자치단체장이 실시하는 주민투표에 참여할 권리를 가짐
	청원권	주민은 지방의회에 주민공동의 관심사에 대해 의견이나 희망을 진술할 수 있는 청원권을 가짐
	조례의 제정 및 개폐 청구권	주민은 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있는 권리를 가짐
	주민감사 청구권	주민은 조례가 정하는 주민수 이상의 연서로 주무부장관 또는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있음
	행정적 권리	공공시설 이용권
균등한 행정혜택을 받을 권리		주민은 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가지며, 이는 공공시설이용권을 제외한 지원금, 돌봄, 일자리, 교육 등 공공서비스를 의미
의무		세금
		부담금
		사용료
		수수료

3. 소결론

- 주소 및 주민 관련 법제도를 살펴본 결과, 1인2주소제 관련 정책을 추진한다면 주민등록법 등 관련 법개정이 필요할 수 있으며, 전북특별자치도에서 시범사업을 수행한다면 전북특별법 내 특례조항을 신설함으로써 적용 가능성이 있음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 이 경우 복수주소 등록을 허용하고, 관련 권리와 의무를 명확히 할 추가적인 법 규정이 마련되어야 함. 다만 여러 가지 쟁점이 존재하는 상황이기 때문에 다양한 측면에서 법제도적 문제점을 검토하고 해결방안을 모색해야 함
- 특히 주소의 등록에 따라 연동된 다양한 주민의 권리와 의무에 대한 정책조합 설계가 요구됨. 주민의 권리는 크게 행정적 혜택을 받는 측면과 정치적으로 행사 가능한 권리들을 중심으로 구성되며, 의무는 주로 지방자치단체에서 비용이 발생할 때 이에 대해 주민에게 부여되는 세금과 특정 상황에서의 분담금 등을 말함
- 이때 권리와 의무를 어디까지 인정하는가는 이 제도를 이용할 가능성이 있는 주민들에게 이용 동기를 부여하는 인센티브 수준을 책정하는 작업이 될 것이며, 특히 정책 목적의 달성과 제도에 따른 풍선효과의 방지 사이에서 적정 수준을 찾아가는 중요한 기준으로 작용될 수 있음

III 선행연구: 1인2주소제를 둘러싼 이슈와 한계

- 1인2주소제는 아직 대두되지 오래되지 않은 개념으로, 국내에서는 매우 소수의 연구에서만 다루어지고 있어 논의의 시발점 단계라 할 수 있음. 해당 주제를 다룬 연구들을 요약하면 다음과 같음

[표 3] 1인2주소제 관련 선행연구

연구자(연도)	주요내용 및 관련성
신원득 외 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권과 지방 간 상생발전 전략을 검토함 • 이중주소제를 통해 수도권-지방 간 인구분포를 균형화하고 지방재정 확충을 기대함
홍근석 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 시각의 인구관리정책이 필요하다고 지적하면서 복수주소제 도입 논의 필요 제기 • 현행 법령 내 복수주소제 도입방안으로 이주활성화지역 지원사업, 고향이주 희망자 지원사업을 제시함 • 법령 개정을 통한 복수주소제 도입방안으로는 제2주소제를 제시함
윤영근·탁현우 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민수요 대응의 관점에서 본 복수주소제 도입 가능성에 대해 제안함 • 복수주소제를 통해 주민의 지위 확대, 지자체-주민 간 관계 변화가 예상된다고 보고 • 인구유입 유도, 자치단체 재정 확충, 대도시-비도시지역 간 유대감 형성 등 장점 제시 • 위장전입, 대도시 인구집중, 자치단체 재정운영 혼란, 선거의 대표성 문제 등 한계 제시
전대욱·김필두 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념을 검토한 연구보고서 • 인구개념을 정리하면서 독일 복수주소제 사례 일부 언급
김지수·최지민 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정환경 변화에 따른 지방자치단체 '주민'의 범위 재정립을 목적으로 한 연구 • 2개 지방자치단체에서 주민이 될 필요 여부에 대해 검토하고, 만약 그렇다면 주민의 권리와 의무범위에 대한 규정사항 등 논의하면서 주요국 부주소제도 운영사례 분석

- 각 연구자들의 관점을 크게 재정, 인구관리, 행정수요 등 측면으로 분류할 수 있으며, 관점별로 다양한 논쟁과 이슈를 포함하고 있는 바 이를 다각적인 측면에서 검토해볼 필요가 있음

1. 재정정책으로써의 1인2주소제: 지방재정 확충

- 이중주소제라는 단어를 통해 처음 1인2주소제를 주장한 신원득 외(2012)의 연구에서는 이중주소제가 비수도권의 주민등록상 인구를 늘리고, 그에 따른 지방세 수입과 교부세 확대에 기여할 수 있다고 주장하였음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 1인2주소제를 통해 취약한 지방재정과 낮은 재정자립도를 가진 인구소멸 위험지역에서는 노력 여하에 따라 새로운 재정적 발전동력을 얻을 기회가 열린다는 점에서 고무적인 결과를 기대할 수 있음
- 이에 관해 대표적인 사례로 독일을 들 수 있으며, 1970년대부터 이에 관한 논의를 통해 부거주지에 대해 제2거주지세를 적용하여 지방세수 확보에 도움이 되도록 하였음. 특히 휴양지나 대학 도시에서 인구증가 현상이 함께 나타나면서('70년에서 '75년까지 인구 38% 증가) 인구유입 정책 으로서의 가능성 역시 확산되기 시작하였음
- 물론 지방세 수입 증대를 위해 주민의 의무에 세금 부담을 포함하여 제도를 설계하였을 때 인센티브가 충분하지 않다면 제도 활용 동기가 감소할 수 있고, 교부세 산정의 경우 한정된 재원을 각 지방자치단체가 분담하여 갖기 때문에 산정을 위한 협의가 요구된다는 점도 함께 고려될 필요가 있음
- 따라서 재정정책으로서의 목적을 가지고 1인2주소제를 시행한다면 비용 부담 의무를 설정함에 따라 취약한 지방재정을 확충하는 효과를 기대해볼 수 있으며, 이 경우 관계자 간 검토와 사회적 합의를 토대로 주민으로 하여금 동기가 될만한 인센티브와 적정 조세의무 간 균형관계를 도출하여 적용할 필요가 있음

2. 인구관리 정책으로서의 1인2주소제: 인구유입 독려

- 홍근석(2019)에서는 복수주소제라는 단어를 사용하여, '새로운 인구관리 정책'으로서의 접근이 필요하다는 점을 강조하였음
 - 즉 단순히 인구 증대가 아닌, 인구관리의 관점에서 이주 활성화 지역 지원사업을 통해 지정 지역으로 이주계획이 있는 개인에게 복수주소를 등록하게 하여 인센티브를 제공할 수 있음
 - 또 다른 방법으로 고향이주 희망자 지원사업을 통해 자신이 미래에 이주하려는 지역에 고향사랑기부금을 기부할 시 명예주민증을 발급하고 복수주소를 등록할 수 있도록 하여 지역주민과 유사한 권리와 의무를 부여하는 방안을 제시하였음
 - 이러한 접근은 농어촌 등 인구감소지역에 대한 인구 유입을 직접적으로 독려한다는 점에서 인구감소 위기지역에 대한 대응방안으로서의 강점을 보여주는 관점이라 할 수 있음
- 이 경우에도 인구유입 효과를 기대할 때 투입비용과 기대이익 간 균형을 면밀하게 고려할 필요가 있음
 - 예를 들어 전북의 경우 유사한 관점에서 전북사랑도민증 제도를 통해 지역 관광·문화시설 할인 혜택을 주는 등 주민의 권리 일부를 개방하였으나 아직까지 제도 활용도가 저조한 것으로 나타나고 있음
 - 이는 생활 및 관계인구를 움직이는 동기에 있어서, 어느 정도까지의 주민 권리가 실질적인 매력을 가지는가에 대한 정책 타겟 분석과 실증적 검토가 필요로 됨을 의미함

3. 행정수요 관리 정책으로서의 1인2주소제: 행정수요 적정화

- 김지수·최지민(2022)은 행정환경 변화에 따른 주민의 범위 재정립 연구를 통해 인구 증가를 위한 대안이 되기는 다소 어려우나 정확한 행정수요 측정을 통한 행정서비스 품질 제고의 측면에 의미가 있다고 보고하였음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 지금까지 법률상 주민 범위가 사실상 2개 이상 주소를 활용할 가능성이 있는 집단을 포괄하지 못하는 등의 측정 한계를 가지고 있다고 설명함

- 여기서 주요 타겟집단은 주민등록상 주소와 실 생활권의 차이가 있는 경우에 해당하며, 대표적으로 주소는 본가에 두고 기숙사에 거주하는 대학생 및 직장인, 5도2촌 또는 2도5촌을 즐기는 듀얼라이프 인구, 군에 입대한 군인, 요양원, 혁신도시 이전기관 재직자 중 가족과 분리거주 중인 직장인 등을 포함함
- 이 연구에서는 전문가 FGI 결과, 제도도입의 가장 큰 전제조건은 ‘객관적 데이터에 근거한 시물레이션’이나 이에 관한 데이터 구축이 되어있지 않다는 점에서 전 국토를 대상으로 한 급진적인 전면 도입은 피하도록 권고하고 있음
- 대신 이를 적용한다면 각 정책설계에 따른 조합을 점진적으로 시범 적용하는 단계적인 접근이 필요로 된다고 강조하고 있음

IV 1인2주소제 특례(안)의 단계적 적용과 고려사항

1. 1인2주소제의 정책조합 특례(안)의 단계적 적용

- 앞선 논의를 종합하면, 1인2주소제 도입이 재정적 효과를 가져올지, 인구를 증가시킬지, 행정수요 적정화 측면에서 효과를 줄지 등에 대한 기대는 단순히 1인2주소제 도입 자체로 결정되는 것이 아니라 제도설계의 주안점에 따라 달라짐
- 1인2주소제에서 시민의 권리-의무 관계를 통해 설정할 수 있는 정책조합과 그에 따른 실행 우선순위를 제안하면 다음과 같음

[표 4] 1인2주소제 정책조합 시나리오

구분			시민의 의무			
			고 납세부여	저 납세없음		
시민의 권리	고	정치적·행정적 권리	④ ◎	본 주소민과 부 주소민의 권리/의무가 동일함. 관계 법령 개선 난이도가 높고, 자치단체 간 갈등 소지가 커 긴밀한 협의 필요, 제도실의 검토 필요	X	본 주소민 대비 부 주소민이 의무 없이 권리만을 가짐. 강한 형평성 문제가 발생하므로 사실상 적용 불가능
	중	정치적 권리	③ ○	납세의무를 지고 투표 등 정치적 권리를 인정함. 관계 법령 개선 난이도가 높으나 정치고관여층 등의 경우 높은 유인책이 될 수 있음	X	투표 등 정치적 권리를 가지고 납세의무는 지지 않음. 관계 법령 개선 난이도가 높음에 비해 재정측면 실익 없음
	저	행정적 권리	② ○	납세의무를 지고 행정적 혜택만 인정함. 1인2주소제 활용 실익을 체감하려면 납세액 이상의 행정적 권리 보장 필요	① △	행정적 혜택은 있으나 비용은 부담하지 않음. 비용편익에 따라 적은 혜택만이 인정되며, 이로 인해 인구측면의 실익 불투명하나 경우에 따라 생활인구 유입에 기여 기대

주: 정책조합별 영향력 ◎ > ○ > △ (X 도입불가 및 불필요)

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 6개 정책조합 중에서 제도의 실익과 현실 가능성 측면에서 살펴보면 전면적인 고 권리-고 의무의 설계보다는 저 권리-저 의무에서 차츰 내용을 확대해나가는 방안이 바람직하다고 볼 수 있음
- 즉 ① 행정적권리-납세없음, ② 행정적권리-납세부여, ③ 정치적권리-납세부여, ④ 정치적·행정적 권리-납세부여 순으로 체계적인 정책 확장을 통해 정책 수용성을 제고하고 제도의 풍선효과를 보완하며 추진하는 것이 필요
- 경우에 따라 보다 세분화된 정책조합으로 활용할 수 있음. 예를 들면 시민의 의무를 조건부 납세로 적용하는 방안이 있는데, 본 주소민과 같이 부 주소민 모두 동일하게 납세하더라도, 공공기관 지방이전, 군 입대 등 부득이한 사유가 인정될 경우 납세 의무를 면제하는 방식 역시 고려할 수 있음

○ 전북의 현황에서 이러한 정책조합을 반영할 때, 가장 우선순위인 ① 행정적권리-납세없음(안)의 경우 이미 전북에는 유사하게 행정적 권리를 인정하는 '전북사랑도민제도'가 운영되고 있음. 납세의무가 없는 만큼 정책저항이 적기 때문에 초기적 접근으로써의 의미가 있으며, 이를 반영한 특례안은 다음과 같음

「전북특별법」의 전북형 1인2주소제 시범사업 특례(안)
<p>제00조(1인2주소제 시범사업 특례) ① 「주민등록법」 제10조에도 불구하고 인구감소지역 이외의 지역에 주민등록이 되어 있는 자가 전북특별자치도 관내 시·군에 대통령령으로 정하는 기간 이상 거주할 경우 다음 각 호의 사항을 기존 등록지 외의 지역(이하 "부주소지"라 한다)을 관할하는 시장·군수에게 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 성명 2. 성별 3. 생년월일 4. 주민등록번호 또는 현재 주민등록지 5. 전북자치도에 거주하는 주소(이하 "부주소"라 한다) <p>② 누구든지 제1항의 신고를 이중으로 할 수 없다.</p> <p>③ 제1항에 따라 전북자치도 내에 부주소를 등록할 경우 「지방자치법」 제17조제2항와 같은 행정의 혜택을 받을 권리를 가질 수 있으며, 같은 법 제27조에 따른 주민의 의무를 면제할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 전북자치도 내에 부주소를 등록하는 절차와 방법, 부주소를 등록한 경우 제공하는 구체적인 권리 등에 대하여는 도조례로 정한다.</p>

자료: 홍근석(2023)을 참조하여 재구성

- 그러나 이러한 특례안은 가장 낮은 수준의 의무-권리 설정을 내용으로 한다는 점에서 최종목표가 아닌 초기적 접근인 하나의 과정으로 이해되어야 함
- 또한 주민의 권리 측면에서 제공될 수 있는 행정 혜택으로는 다음과 같은 예시가 고려될 수 있으며, 실제 정책 적용 시에는 주 주소민이 받는 다양한 혜택을 종합적으로 검토하여 설계될 필요가 있음(기타 [표 2] 참조)

1인2주소제 시범사업에서 인센티브 제공 예시
<p>■ (사회서비스) 「지방자치법」 제17조제2항에 따른 지자체의 재산·공공시설 이용 권리, 보건·의료서비스, 공공임대주택 이용, 공공일자리 참여, 장학금 수혜, 지역재휴업체 할인 등 기존 지역주민과 동등하게 혜택을 제공</p>

자료: 홍근석(2023)을 참조하여 재구성

○ 다음으로는 ② 행정적권리-납세부여(안)을 적용하여 행정적 권리와 납세 의무를 부과하는 안을 검토해야 함. 이때 의무에 따른 납세분을 지방자치단체에 어떤 방식으로 귀속할 것인가의 문제를 판단할 필요가 있으며, 다음과 같은 대안이 제시될 수 있음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

지방자치단체로의 납세 귀속에 관한 방법
(1안) 부주소 등록자 수를 보통교부세 또는 특별교부세 산정 시 추가 지원의 근거로 일부 포함함
(2안) 주주소-부주소 간 납세 분담비 정률화 (예: 7:3으로 정하여 주주소7, 부주소3으로 비율화)
(3안) 거주기간을 반영한 납세 분담비율 결정 (예: 지방20년 거주 후 서울10년 거주 시 세금 2:1 비율)

- (1안) 보통교부세와 특별교부세 등 중앙정부가 지방정부에 배분하는 세금의 산정식에 부주소 등록인구 수를 일부 적용하여 추가지원의 근거로 삼는 방법임
 - 이 경우 재정적으로 열악한 지방자치단체가 부주소 주민을 유치할수록 재정책중의 가능성을 높일 수 있다는 점에서 균형발전 측면의 의미가 있으나, 사실상 한정된 재원을 두고 각 지방자치단체 간 경쟁하는 제로섬 구조라는 점에서 정책 관련자 간 타협 가능성은 낮은 편임
- (2안) 주주소와 부주소 간 납세 배분 비율을 사전에 정률화하여 이를 일괄 적용
 - 예를 들어 주주소가 서울이고 부주소가 전주인 5도2촌 라이프스타일의 주민이 있다면, 서울에 세금의 70%를, 전주에는 세금의 30%를 배분하는 방식임
 - 이 경우 지방자치단체 간 갈등이 예상되는 것은 동일하나 세금 이동 규모가 1안에 비해 적다는 점에서 타협 가능성이 있음
- (3안) 거주기간을 반영한 납세 분담 비율 결정 방식임
 - 이는 재정격차를 해소하기 위한 공간적 정의(territorial justice) 관점에서 주장될 수 있음
 - 대표적으로 지방에서 유년시절 내내 거주한 20세 주민이 대입과 동시에 서울로 이주하는 경우를 예로 들 수 있음
 - 이 경우 해당 지방자치단체는 20여년 간 각종 공공서비스 및 행정 혜택 비용을 투자하였음에도 불구하고, 권리 당사자가 납세 의무를 수행하기 시작하는 생산인구로의 전환 시점에서 수도권에 인적자원을 빼앗기는 구조가 지속됨
 - 이러한 구조는 비수도권 지방자치단체의 만성적인 재정적자를 고착화하는 주요 원인 중 하나로 지적됨
 - 예시의 주민이 서울에서 10년 거주하였다고 가정할 때, 3안을 적용한다면 해당 주민은 나고 자란 고향을 부주소로 등록하고 실제 거주하는 서울을 주주소로 등록할 수 있음
 - 이때 고향은 20년 거주, 서울은 10년 거주하였으므로 세금을 고향:서울 간 2:1 비율로 분배하는 방안을 말함
 - 행정비용의 증가가 예견된다는 단점이 존재하나, 전산의 고도화와 AI 도입으로 인해 행정업무 생산성이 증가 추세라는 점을 함께 고려할 필요가 있음
- 물론 이러한 방안들에서 세금의 범위를 어디까지로 할 것인가에 대한 세부적인 논의가 별도로 필요로 된다는 점 역시 함께 고려되어야 함
 - 또한 타 지방자치단체와의 재원배분 비율을 설정해야 하는 경우, 충분한 협의 없이 전북자치도가 단독으로 시행하는 것은 불가능하다는 점에서 특별법 특례 외에 국가적 공론화를 토대로 거시적인 추진 체계를 고민해볼 필요가 있음
 - 그밖에 세금 납부액 자체를 증가시키는 방법(주주소와 부주소 각각 납부)도 존재하겠으나, 정책 수용성 관점에서 해당 제도가 인센티브로 기능할 가능성이 낮다는 점에서 포함하지 않음

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

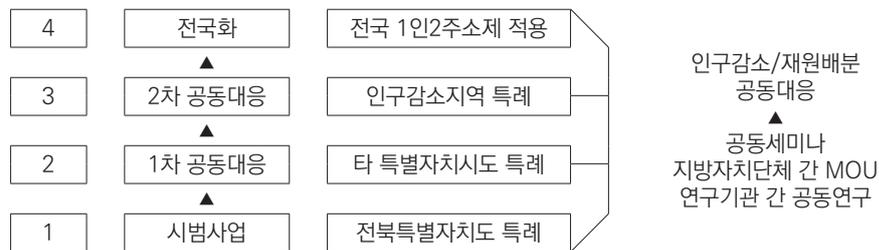
- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

- 추가로, 전북연구원에서 수행한 전문가 세미나(2023.12)에서는 단순히 주민자치법에 명시된 주민 권리를 인정하는 것 외에도 주소 관련 다양한 규제 상황을 검토하여 이를 해소함으로써 제도활용 동기를 높이는 방안이 제시되기도 하였음
 - 예를 들어 주민등록지는 전북이 아니나 생활인구에 해당하는 주민이 어떤 제도적 혜택이나 조직에 접근하고자 할 때 주소제한으로 인해 이것이 규제로 작용한다면 복주소 등록을 통해 권한을 보다 넓게 누릴 수 있도록 하는 방안을 말하며, 이에 관해서는 이해충돌 문제를 포함하여 별도의 조사분석 필요

2. 정책실행에 앞선 고려사항들: 시범사업 및 지자체 간 연대·협력의 필요성

- 앞서 살펴본 각 조합별 1인2주소제 시행이 항상 장밋빛이기만 한 것은 아님
- 첫째, 한국의 사회문화적 특성상 제도 허점을 노린 위장전입 우려가 있고, 일괄적으로 전 지역에서 허용된다면 오히려 의도와 다르게 대도시 집중 문제가 나타날 가능성도 있으므로(김지수·최지민, 2022) 초기적 시도는 부주소 등록지를 비수도권, 인구감소지역으로 한정하는 등 제한적인 적용을 고려하여야 함
 - 특히 시뮬레이션을 위한 데이터 구축이 되어있지 않아 국가 측면에서는 전국을 대상으로 한 전면 도입은 현재로서는 사실상 불가능함
- 둘째, 재정 측면에서 지자체 간 재정운영 상 갈등이 나타날 가능성이 있음. 이 역시도 제도설계에 따라 갈등의 수준이 달라짐을 앞서 확인했으나, 근본적으로 갈등의 소지가 남아있는 것은 달라지지 않음. 따라서, 갈등을 최소화하기 위해 특정 지역만 단독 추진하기보다는 전국 비수도권 자치단체 간 연대·협력과 공동연구를 통해 새로운 균형발전 가능성을 탐색해나갈 필요가 있음
 - 전북과 유사하게 인구소멸 위기에 처한 강원특별자치도는 물론, 대부분의 지방지역 자치단체들이 인구·재정 유출을 경험하고 있기 때문에 “지방균형발전”과 “재원배분의 재설정”이라는 전 국토적 관점에서의 다루어질 수 있음
 - 또한 각종 메가리전 전략들, 특히 최근 대두되고 있는 남부거대경제권과 같은 초광역경제권역 설정과 연계하여 수도권에 대응하는 공동연합을 구축하는 적극적인 연대 시도가 필요로 된다 할 수 있음

[표 5] 특례의 단계적 확대와 지방자치단체 간 연대



- 정리하면, 1인2주소제는 각 선진국에서 정책실험이 상당 진행 중인 인구관리 대안이고 지방소멸 지역에게는 매력적인 기대효과를 내포하고 있음에도 여러 가지 고려할 점으로 인해 전국적인 전면 도입에는 어려움이 있는 상태임

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

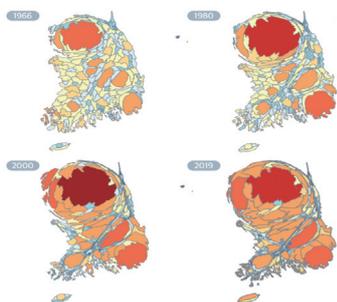
- 이러한 우려를 극복하기 위한 대안은 특정 지역과 조건에 대한 테스트베드, 즉 시범사업을 통해 정책의 보완·발전 기회를 탐색하는 것임. 특히 인구소멸위기에 놓인 전북특별자치도가 특별법상 고도의 자치권을 활용하여 국가정책의 테스트베드로서 시범사업을 수행한다면 이는 의미있는 시도가 될 것임
- 나아가 전북만의 전략이 아닌, 균형발전 정책의 관점에서 수도권 과밀화를 해소하고 지방소멸에 따른 재정적 어려움을 타개하는 지방지역의 공동대응 전략으로 발전시킴으로써 연대와 협력을 통해 갈등을 최소화, 제도 실효성을 확보하는 새로운 인구관리방안으로 고도화해나갈 필요가 있음

V 1인2주소제 시범사업에 대한 전북형 특례화 방향

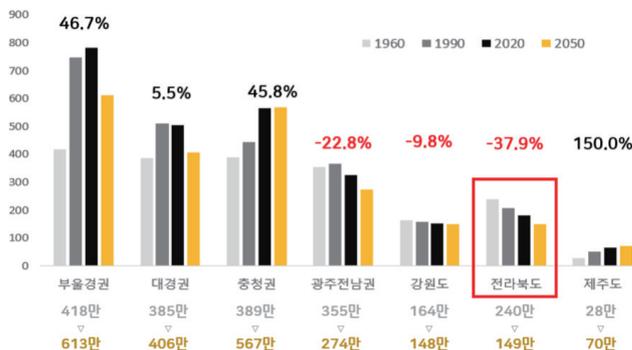
1. 전북형 1인2주소제의 기본방향

- 가장 초기적 단계로서 전북에 적용될 시범사업의 방향성을 정립할 필요가 있음
- 2050년 전북의 인구는 149만명(강원 148만명)으로 추정되며, 1960년 대비 2050년 인구감소율이 -37.9%로 인구감소율 측면에서 광역권 중 1위에 해당함
- (전국 인구 비중) 1960년 9.6%에서 2050년 3.1%로 6.5%p 하락
- 전북의 인구감소율은 과거보다 미래가 더욱 심각하며, 현 추세라면 광역으로서 전북의 기능을 상실하여 지도에서 전북이 사라질 위기로 진단되고 있음
- (과거 '90년~'20년) 27만명, -130%, (미래 '20년~'50년) 31만명, -17.2%

<그림1> 인구·국토공간구조 변화



<그림2> 권역별 장래인구 추계(통계청)

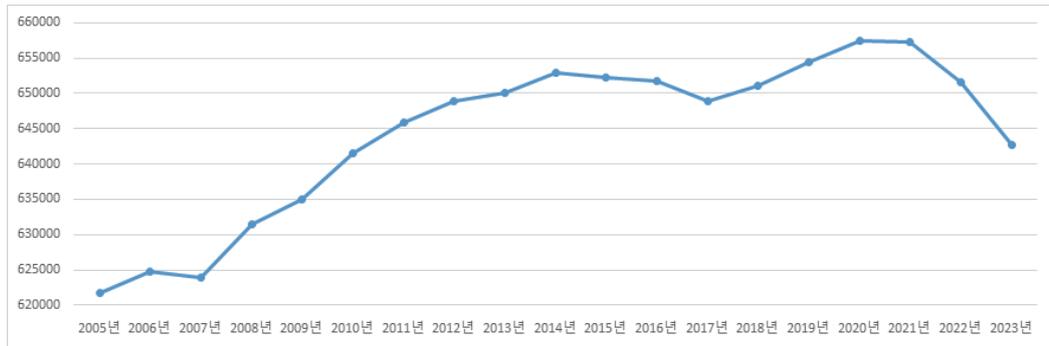


- '인구댐'은 일본에서 '도쿄 극점(極點) 사회'를 막기 위해 지방에 매력적 중핵(中核) 도시를 만들어 인구 유출의 방위선으로 삼자는 선택과 집중 전략임. 대도시가 없는 전북의 경우 도청소재지인 전주시가 인구댐 역할을 하지만, 최근 전주시 인구 65만 명이 무너지는 등 전주시 인구 역시 급격하게 감소함

지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

〈그림3〉 전주시 인구 추이(2005~2023년)



- 인구감소에 따른 정책은 인구감소 시군구에 한정하여 추진하는데, 전북의 경우 전주시가 인구담 역할을 하지 못하면 전북 전체의 인구감소가 가속될 것임. 즉 전북의 인구전략은 인구담 전주시와 연계하여 추진되어야 함
- 이렇게 1인2주소제를 전북지역에 적용한다고 할 때, 단지 인구감소지역을 대상으로 실시하거나 광역 내 시군 간 사업을 추진한다면 이는 ‘아랫돌 빼 윗돌 올리기’에 불과할 수 있음
 - 현재에도 전주시 인구는 주변 시군의 인구이동을 흡수하는 형태로 유지되고 있었기 때문에 전북 전체의 관점에서 볼 때 이러한 권역 내 인구이동은 인구감소대응 측면에서 오히려 또 다른 잠재적 문제가 될 수 있음
 - 이는 궁극적으로 비전북지역에서의 인구이동, 특히 수도권 인구가 전북권역 내로 이주하여야 국가균형발전 측면에서 의미 있는 인구문제 극복의 실마리가 되는 것임
- 따라서 전북에서의 1인2주소제 정책은 전주시를 중심으로 하는 전북과 수도권 간 사업으로 추진됨이 바람직하며, 인구감소 대응으로서 수도권 주민이 전북 내 시군에 복수주소를 두는 경우에 인센티브 등 권리를 제공하는 방식이어야 함

2. 정책 실천을 위한 기반 마련

- 1인2주소제는 전국 단위의 전면 시행 이전에 국가 차원의 시범사업을 통해 풍선효과에 대응하는 단계적 접근이 필요함. 전북특별자치도는 낮은 재정자립도 문제와 함께 광역소멸 위기를 겪고 있다는 점에서 인구·재정정책의 관점에서 1인2주소제 적용 효용을 기대할 수 있는 국가 시범사업 테스트베드로서 적극적임
- 또한 전북형 1인2주소제는 수도권 주민의 전북특별자치도 내 복수주소지 등록을 통해 체류를 거쳐 정주하도록 유도하기 위한 전략이라는 점에서 수도권 주민의 참여를 유인할 다양한 인센티브 개발이 무엇보다 중요함. 따라서 국가 시범사업에 따른 혜택, 전북 차원에서 제공하는 혜택을 종합적으로 발굴하고, 관련 법 개정에 적극 나서야 함
- 1인2주소제의 제도 도입 실천을 위한 기반을 마련하기 위해서 고려해야 할 기본방향에 대해 제안하면 다음과 같음

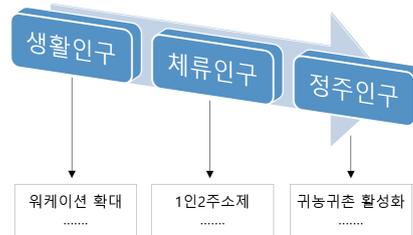
지방소멸을 극복하는 1인2주소제의 새로운 가능성

- 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언 -

○ 첫째, 가장 큰 대전제는 전북소멸위기를 극복하는 인구유입 단계(생활인구-체류인구-정주인구)별 전략의 일환으로 1인2주소제 시범사업을 추진한다는 점임

- 외부인이 전북에 일시적으로 방문한 뒤 정주인구가 되려면 단계를 거치는데, 지역특산물 구매에서 출발하여 기부(고향세), 관광, 방문, 봉사활동 등 단기체류(생활인구), 두 지역 거주 등 장기체류를 거쳐 정주로 이어짐
- 이때 부주소 등록을 통한 생활, 체류인구 유입이 궁극적인 정주인구의 증가로 이어지는 토대가 되도록 전략적 관점에서 접근될 필요가 있음
- 이렇게 시범사업의 대전제와 방향성을 확립한 상태에서 추진하되, 장기적 관점에서는 재정배분을 위한 연대 전략으로 단계적 확대를 해나갈 필요가 있음

〈그림4〉 전북소멸인구 대응 단계별 인구전략



○ 둘째, 수도권 주민 및 전북 내 체류인구를 대상으로 하는 설문조사 등을 통해 기초 데이터가 구축되어야 함

- 전북형 1인2주소제를 실시하려면 복수주소를 등록할 인구의 규모가 어느 정도인지를 파악하여야 인센티브 제공 등에 따른 비용추계 등이 가능함. 혁신도시 이주기관 종사자, 지역 내 대학 입학 외지인, 장기체류 기업인 등 1차 등록 가능대상자 외에 1인2주소제에 따라 전북에 이주할 가능성이 있는 수도권 주민에 대한 규모 추정 등이 필요함.

○ 셋째, 제공 인센티브 설정, 인구 규모 추정, 비용 추계 등과 관련하여 지역주민 등 유관 정책참여자의 합의가 필요함

- 예를 들어 세금을 부과하지 않는 주민에게 동등한 사회서비스를 제공하는 것에 반대하는 주민이 있을 수 있음. 따라서 공론화 과정을 통해 인구감소 대응이라는 목적을 달성하면서 기존 주민의 피해가 없는 방안을 찾아야 함

○ 넷째, 14개 시군의 협력 강화를 전제로 1인2주소제를 활용한 분산적 집중(deconcentrated concentration)을 전북의 인구감소 대응 전략으로 추진함

- 인구냄으로서 전주시의 주핵(主核) 기능을 강화하고, 권역별 거점도시에 부핵(副核) 기능을 부여함으로써 인구냄 분산화 시책이 필요함. 이를 위해서는 전북도-시·군 간 협력이 무엇보다 중요함. 시군이 공동으로 수도권 인구 유입 목적의 1인2주소제 관련 사업을 발굴하고 공동 추진하는 협력 체계가 필요함

〈참고문헌〉

김지수·최지민. (2022). 행정환경 변화에 따른 지방자치단체 '주민'의 범위 재정립. 한국행정연구원 연구보고서.
 신원득·김군수·이외희·이양주·이상대·이용환·송상훈·조성호·이현우·이수진·안권욱·백현식·윤소은·문현미. (2012).
 수도권-지방간의 상생발전 전략. 경기연구원.
 윤영근·탁현우. (2021). 주민수요 대응의 관점에서 본 복수주소제 도입 가능성에 대한 소고. 한국사회와 행정연구. 32(1),
 181-292.
 이진수. (2019). 지방자치법상 '주민'(住民)의 개념-지방자치법 제138조의 분담금 부과·징수대상이 되는 주민 개념과
 관련하여. 「행정법연구」, 56: 257-280
 전대욱·김필두. (2021). 행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토. 한국지방행정연구원 연구보고서.
 홍근석. (2023). 전북연구원 전문가세미나: 1인2주소제 특례화 방안 발표자료. (2023.11.)
 홍근석. (2019). 새로운 인구관리정책으로서의 복수주소제(Second Address) 도입 방안. 지방자치정책브리프. 한국지방
 행정연구원.
 민법.
 주민등록법.
 지방자치법.

iSSUE
BRIEFING vol.299



발행인_이남호 발행처_전북연구원

※ 이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

