



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

인구감소지역 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈복수주소제 도입 특례 신설〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2206766호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 복수주소제 도입 특례 신설	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 민형배의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 20.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

자신이 현재 거주하고 있는 주민등록주소 이외의 제2주소(부주소)를 등록할 수 있도록 복수주소제를 도입하고자 합니다. 지역 인구감소·지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 것입니다.

우리나라는 심각한 저출산·고령화 현상으로 급속히 인구감소 추세입니다. 지역은 인구감소에 더해 지역소멸 위기 우려마저 나오고 있습니다. 2024년 3월 기준, 시·군·구 중에서 소멸위험지역은 130곳으로 전체의 57%를 차지합니다. 시·도 수준에서는 처음으로 부산이 소멸 위험단계에 진입합니다.

최근 생활방식 변화로 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무 등을 이유로 한 사람이 두 곳 이상의 장소에 거주 거점을 두는 경우가 늘었습니다. 이에 한 곳에 주소를 두는 현재 단수주의 방식이 적합하지 않다는 지적이 나옵니다. 지역 불균형 해소를 위해 인구관리 정책을 전환해야 한다는 목소리도 있습니다. 거주지로 등록된 지역과 실제 생활공간이 다른 인구관리를 위해 복수주소제 도입이 필요성이 제기됩니다.

이에, 주민등록지가 인구감소지역이 아닌 사람이 인구감소지역에서 일정 기간 이상 거주하는 경우, 해당 인구감소지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 인구감소지역 내 거주하는 주소를 부주소로 신고하도록 하고자 합니다. 새로운 거주지를 중심으로 생활 활동반경 확대 및 소비 증가 등으로 지역 경제 활성화에 기여하기 위한 것입니다. 아울러, 복수주소제를 통해 주민등록상 비수도권 인구를 늘려 지방재정 확충도 도모하고자 합니다(안 제24조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 복수주소제 도입 특례 신설

개정안은 주민등록지가 인구감소지역이 아닌 사람이 인구감소지역에서 일정 기간 이상 거주하는 경우, 인구감소지역 내 거주하는 주소를 부주소로 신고할 수 있도록 하여 인구감소지역에 복수주소제를 도입하려는 것임(안 제24조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제24조의2(「주민등록법」에 대한 특례) ① 「주민등록법」 제10조에도 불구하고 주민등록지가 인구감소지역이 아닌 사람이 인구감소지역에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 거주하는 경우에는 해당 인구감소지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 인구감소지역 내 거주하는 주소를 부주소로 신고할 수 있다. ② 제1항에 따른 신고 사항, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

「주민등록법」은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 거주자 등을 주민등록 대상으로 명시하고(제6조),¹⁾ 주민은 주소를 포함한 각종 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하면서 누구든지 이중으로 신고할 수 없도록 규정하고 있다는 점에서(제10조),²⁾ 우리나라는 하나의 주소만 법적으로 등록할 수 있는 ‘주소 단수주의’를 채택하고 있음.³⁾ 4)

1) 「주민등록법」

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. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

2) 「주민등록법」

제10조(신고사항) ① 주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

1. 성명 / 2. 성별 / 3. 생년월일 / 4. 세대주와의 관계 / 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.

3) 「민법」 제18조에 따르면, 주소란 “생활의 근거되는 곳”을 의미하고(제18조제1항), 주소의 개수에 관해서는 “주소는 동시에 두 곳 이상 있을 수 있다”라고 규정하고 있어(제18조제2항), 사법적 관계에서는 주소 복수주의를 채택하고 있다고 볼 수 있으나, 「주민등록법」에서는 ‘주민등록지’를 다른 법률에 특별규정이 없는 한 공법(公法) 관계에서의 주소로 하도록 규정(제23조제1항)하고 있어, 공법적 관계에서는 ‘주소 단수주의’를 채택하고 있다고 볼 수 있음(하혜영, 「인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계」, 『NARS 현안분석』, 제328호, 2024. 5.).

4) 「민법」

제18조(주소) ① 생활의 근거되는 곳을 주소로 한다.

② 주소는 동시에 두 곳 이상 있을 수 있다.

「주민등록법」

제23조(주민등록자의 지위 등) ① 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 따른 주민등록지를 공법(公法) 관계에서의 주소로 한다.

② 제1항에 따라 주민등록지를 공법 관계에서의 주소로 하는 경우에 신고의무자가 신거주지에 전입신고를 하면 신거주지에서의 주민등록이 전입신고일에 된 것으로 본다.

개정안은 주소 단수주의를 채택하고 있는 「주민등록법」 제10조에 대한 예외로, 주민등록지가 인구감소지역이 아닌 사람이 인구감소지역에서 일정 기간 이상 거주하는 경우, 인구감소지역 내 거주하는 주소를 부주소로 등록할 수 있도록 특례를 마련하려는 것임.

개정안은 다음과 같은 점에서 타당한 측면이 있음.

첫째, 복수주소제를 도입함으로써 행정수요를 보다 정확하게 파악하여 생활인구 확대와 지방소멸 대응에 기여할 수 있음.

2023년 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정됨에 따라 ‘생활인구’ 개념이 도입되었는데,⁵⁾ 이는 주민등록법 상 주민 뿐만 아니라 지역에 체류하는 사람을 포함하는 것으로서, 주민등록상 거주지와 실제 생활공간이 불일치하는 문제를 해소하고 지역 내 실제 생활하는 인구규모를 파악하여 인구관리 정책과 지방소멸에 효과적으로 대응하고자 한 것임.

5) 「인구감소지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 사람

나. 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

다. 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

「인구감소지역 지원 특별법 시행령」

제2조(생활인구의 요건) ① 「인구감소지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호나목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 체류횟수가 월 1회 이상인 사람으로 한다. 이 경우 1일 최대 체류횟수는 실제 체류횟수와 관계없이 1회로 한다.

② 법 제2조제2호다목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 다음 각 호의 사람을 말한다.

1. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람

2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람

특히 우리나라는 저출산·고령화 현상으로 급속히 인구가 감소하는 추세로, 2024년 3월 기준, 228개 시·군·구⁶⁾ 중에서 소멸위험지역⁷⁾은 130곳으로 전체의 57%를 차지하여 지역소멸 위기 우려가 제기되고 있는데,⁸⁾ 인구감소지역 전체의 생활인구는 약 2,850만명으로 등록인구인 약 490만명에 비하여 약 4.8배 수준임.⁹⁾

개정안은 인구감소지역에 한정하여 복수주소제의 특례를 도입하여, 가족 간 거주지 분리, 5도2촌이나 워케이션 등 2개 이상 지역에 주소를 두는 다양한 생활패턴의 등장에 대응하여 정확한 인구를 파악함으로써 행정수요를 정확히 측정할 수 있으므로, 지역별로 생활인구의 확대 정책을 수립·활용하는데 기여할 수 있을 것임.¹⁰⁾

둘째, 부주소를 둔 주민에게 주민세를 부과하는 경우 인구감소지역의 납세 인구가 증가하게 되므로 지방재정 확충에 기여할 수 있을 것임.

인구감소지역은 전국에 비하여 재정자립도가 낮은 편으로,¹¹⁾ 예산규모에 비하여 지방세나 세외수입의 규모가 적음. 지방자치단체는 「지방세법」에 따라 해당 지방자치단체에 주소를 둔 개인에게 주민세를 부과

6) 기초자치단체인 시·군·구 226개, 세종특별자치시 1개, 제주특별자치도 1개

7) 소멸위험지역이란 소멸위험지수(20~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 값)가 0.5 미만인 지역으로, 소멸위험지수가 낮을수록 지역 소멸의 가능성이 높음.

8) 이상호, 「지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험」, 『지역산업과 고용』, 2024년 여름호, 한국고용정보원, 2024.

9) 행정안전부, 「'24년 2/4분기 『생활인구』 산정 결과」, 2024.10.

10) 김지수·최지민, 「행정환경 변화에 따른 지방자치단체 ‘주민’의 범위 재정립」, 한국지방행정연구원, 2022.

11) 안태훈, 『인구감소지역 지원사업평가』, 국회예산정책처, 2024.

할 수 있으므로,¹²⁾ 부주소를 둔 주민에게도 지방세를 부과할 수 있도록 하는 경우 지방자치단체의 세입 증대를 가능케 할 수 있음.

셋째, 개정안은 인구감소지역에 한하여 복수주소제에 대한 특례를 두므로, 복수주소제 전면 도입에 따른 혼란이나 부작용 발생 가능성을 완화할 수 있음.

우리나라는 56년간 「주민등록법」에 따른 단수주소제를 운영해 왔기에 전면적인 주소제도의 변화는 예기치 못한 문제점과 혼란을 가져올 수 있으나, 도시 규모가 작은 인구감소지역에서 특례를 통해 복수주소제를 시범 운영함으로써 복수주소제의 장단점 및 개선방안을 파악하는데 도움이 될 것임.

특히 복수주소제를 도입할 경우, 위장전입을 사실상 합법화하는 등 부작용에 대한 우려도 제기되고 있으나,¹³⁾ 인구감소지역의 경우 대부분 학군의 문제로 위장전입을 시도하려는 지역이 아닌 점 등을 고려하면 위장전입의 문제도 크지 않을 것으로 보임.¹⁴⁾

12) 「지방세법」

제75조(납세의무자) ① 개인분의 납세의무자는 과세기준일 현재 지방자치단체에 주소(외국인의 경우에는 「출입국관리법」에 따른 체류지를 말한다. 이하 이 장에서 같다)를 둔 개인으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자
2. 「민법」에 따른 미성년자(그 미성년자가 성년자와 「주민등록법」상 같은 세대를 구성하고 있는 경우는 제외한다)
3. 「주민등록법」에 따른 세대원 및 이에 준하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 사람
4. 「출입국관리법」 제31조에 따른 외국인등록을 한 날부터 1년이 경과되지 아니한 외국인

13) 인구감소지역에 '복수주소제'?'...'지방 활성화'vs'위장전입 합법화', 중앙일보, 2024.9.29.

14) 최봉석·김경덕, 「생활인구 확대를 위한 복수주소제 도입에 관한 법제 연구」, 『자치법제연구』, 24-19, 한국법제연구원, 2024.

- “복수주소지의 제한적 시행의 경우에도 부 거주지 대상은 인구감소지역으로 이는 학군의 문제

다만, 개정안은 아래의 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 인구감소지역에 부주소로 등록할 경우, 인구감소지역에 부주소를 신고한 사람의 법적 지위, 부여되는 권리와 의무의 범위에 대해서 법에서 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

「지방자치법」은 주민의 권리로써 참여권, 행정서비스 이용권, 참정권, 주민투표권, 조례 개·폐청구권, 주민감사청구권, 주민소환권 등을 규정하고 있고, 주민의 의무로서 비용분담의무 등을 규정하고 있음.¹⁵⁾ 이 외에도 주민등록의 주소지에 따라 초·중·고등학교 취학이나 주택청약, 세금·공과금 등 납부고지서 발송에 영향을 미칠 수 있음.

이와 관련하여, 참정권이나 주민참여 등 정치적 권리는 부여하지 않고, 복수주소제 활성화를 위해 균등한 행정 혜택, 공공시설 이용 등 행정적 권리는 부여하면서 이에 대한 최소한의 납세의무를 지도록 하는 것이 바람직하다는 의견이 있으며,¹⁶⁾

로 위장전입을 시도하려는 지역이 아니기 때문에 이러한 위장전입 문제가 발생하지 않는다”

15) 「지방자치법」

<제2장 주민>

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.

제18조(주민투표), 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구), 제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출), 제21조(주민의 감사 청구), 제22조(주민소송), 제23조(손해배상금 등의 지급청구 등), 제24조(변상명령 등), 제25조(주민소환), 제26조(주민에 대한 정보공개)

제27조(주민의 의무) 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다.

조세 부담 증가로 인하여 부주소를 신고하지 않는 조세저항이 나타나 실제 인구 증가 효과가 미미할 수 있으며, 제도 정착을 위해 각종 혜택을 부여하지만 납세의 의무를 전면 부과하지 않거나,¹⁷⁾ 제도 도입 초기에는 부주소의 경우 지방세 납부를 면제하고, 제도가 정착된 이후에 지방세 등 납세 의무를 부과하는 것이 바람직하다는 견해¹⁸⁾도 제시되고 있음.

참고로, 독일의 경우 생활의 기준점을 기준으로 주 거주지와 부 거주지를 구분하고 있는데, 주 거주지에서만 선거권 행사가 가능하며, 부 거주지에서는 지방세인 제2거주지세를 부과하고 있고, 부 거주지에 소요되는 비용(임대료, 왕복 교통비 등)을 소득세에서 공제받을 수 있도록 하며, 23년 기준 부거주지 등록자는 전체 인구 대비 2.1% 수준임.¹⁹⁾

둘째, 복수주소제의 도입에 있어 입법방식에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

국내에선 56년 간 단수주소제를 운영해 왔기에 전면적인 주소제도의 변화보다는 「인구감소지역 지원 특별법」 개정을 통해 주민등록 특례를 규정하고 인구감소지역 등에 복수주소제를 시범 실시해 본 뒤

16) 하혜영, 「인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계」, 『NARS 현안분석』, 제328호, 2024.9.

17) 홍근석, 「인구감소지역 유연거주 활성화를 위한 법적·제도적 방안 검토」, 한국지방행정연구원, 2023.

18) 최봉석·김경덕, 「생활인구 확대를 위한 복수주소제 도입에 관한 법제 연구」, 『자치법제연구』, 24-19, 한국법제연구원, 2024.

19) 하혜영, 「인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계」, 『NARS 현안분석』, 제328호, 2024.9.

점진적으로 추진하자는 견해가 있으나,²⁰⁾

부주소는 결국 신고를 통해 등록하여야 하는 또 하나의 주소라는 점에서 「주민등록법」 관련 규정을 개정하여 복수주소제의 시범 실시 또는 도입 여부를 결정하는 것이 법체계상 적절하다는 의견이 있는 점²¹⁾ 등을 고려할 필요가 있음.

참고로, 독일, 오스트리아, 스위스는 부 거주지 등록에 대한 법률 규정을 두고 있으며, 일본은 주소 단수주의를 채택하고 있으면서도, 정주인구 확대를 위하여 국민이 두 개의 지역에서 거주하는 ‘두 지역 거주(二地域居住)’ 정책을 추진하고 있음.²²⁾

셋째, 복수주소제가 인구감소지역의 인구 증가 등 정책적 효과를 실제로 가져올 수 있는지, 인구감소지역 지정 해제시 향후 조치 등을 함께 검토해야 할 필요가 있어 보임.

해외의 경우, 복수주소제 도입 이후 대학 도시나 대도시 등에서 인구 증가율이 높게 나타난 사례가 있어,²³⁾ 복수주소제가 인구소멸지역의 인구 증가에 미치는 긍정적인 효과는 제한적일 수 있다는 의견이 있음.²⁴⁾

20) 하혜영, 「인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계」, 『NARS 현안분석』, 제328호, 2024.9.

21) 최봉석·김경덕, 「생활인구 확대를 위한 복수주소제 도입에 관한 법제 연구」, 『자치법제연구』, 24-19, 한국법제연구원, 2024.

22) 하혜영, 「인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계」, 『NARS 현안분석』, 제328호, 2024.9.

23) 장인성, 「독일의 복수주소 체계 및 시사점」, 『세계지방자치동향』, 한국지방행정연구원, 2022.

24) 김지수·최지민, 「행정환경 변화에 따른 지방자치단체 ‘주민’의 범위 재정립」, 한국지방행정연

또한 현재 인구감소지역(89개의 시·군·구)은 2021년 10월 최초로 지정되었으며, 5년 단위로 지방시대위원회의 심의를 거쳐 다시 지정하도록 하고 있는데,²⁵⁾ 인구감소지역으로 복수주소제를 도입한 지방자치단체가 이후 인구감소지역에서 해제된 경우에 복수주소제를 유지하도록 할 것인지 여부 등을 검토할 필요가 있음.

넷째, 부칙에서 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고 있으나, 복수주소제 도입에 따라 단일 주소를 기반으로 하는 현행 주민등록제도의 기본적인 체계가 변경되므로, 제도 도입에 따른 상당한 준비 기간(부주소 등록을 위한 시스템 개편, 주민등록에 따른 단수주소제에 기반한 행정정책 개편 등)이 필요할 것으로 보여 시행일에 대한 논의가 필요해 보임.

개정안과 관련하여 행정안전부는 부주소제 도입은 「주민등록법」 상

구원, 2022.

25) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」

제3조(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제12호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

「인구감소지역 지정 고시」[시행 2021. 10. 19.]

<부칙>

제1조(시행일) 이 고시는 2021년 10월 19일부터 시행한다.

제2조(인구감소지역의 지정주기) 고시일로부터 5년마다 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시한다.

이중 주소 신고 금지 원칙 등 주소 단수주의를 전제로 설계된 현행 주민등록체계의 근간을 변경하는 것으로 실효성, 파급효과 등에 대한 심도 있는 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5350