



제429회 국회(정기회)
제14차 행정안전위원회

강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈일반시에 읍·면 설치 허용 및 도농복합시 간주 특례〉
■ 이철규의원 대표발의(의안번호 제2212457호)

2025. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이철규의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 8. 28.
3. 회 부 일 : 2025. 8. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 읍·면·동 (邑面洞)은 시·군·구 단위 기초자치단체의 최일선 지방행정기관으로써 주민을 상대로 직접 행정서비스를 제공하고 있으며, 읍·면 과 동의 차이에 따라 행정서비스 제공 방식과 예산지원, 지역개발, 세제, 도로관리, 가족관계 등록 업무 등에서 차이가 있음.

또한 읍·면·동의 행정구역 결정 기준은 「지방자치법」 제7조, 제10조와 「지방자치법 시행령」 제9조에 따라 인구 수, 지역 특성, 행정효율성 등을 기준으로 결정하고 있고, 각 지방자치단체는 이에 따라 「읍·면·동의 명칭과 관할구역에 관한 조례」를 운영하고 있음.

농·어촌 지역은 전통적으로 인구 밀도가 낮고, 농업과 어업에 종사하거나 비도시지역의 특성을 갖고 있어 도시 지역과는 다른 행정적 필요성을 갖고 있으나, 1995년 ‘도농복합형태의 시’ 개념이 도입되기 전 농·어촌 지역이 시로 승격되며 읍·면이 동으로 전환되는 사례가 다수 발생하였음.

강원자치도의 경우 동해시는 1980년 ‘동해시등 설치법’(1979.12.28.제정)에 따라 북평항 개발과 임해공업단지 조성이라는 국가목적 달성을 위해 설치하였고, 태백시는 1981년 ‘광명시등 설치법’(1981.4.13.)에 따라 광산도시 개발과 육성이라는 국가목적 달성을 위해 설치하였는데 그 당시 대부분 리(理) 지역을 시 설치에 따라 동(洞)으로 만들었음. 이에 따라 현재도 인구 수가 적고, 비도시지역의 특성을 갖고 있음에도 ‘동’ 지역으로 운영되고 있음.

한편 지역 특성을 고려하지 않은 정부 주도의 읍·면·동의 결정과 운영은 농·어촌 지역 주민들의 생활방식의 어려움과 주민 불편이 발생하고 있으므로 주민이 원하는 행정구역의 결정과 운영을 할 필요성이 높음

이에 동의 읍·면 전환 기준을 마련함으로써 강원특별자치도의 자치권을 강화하고, 주민이 원하는 행정구역 결정과 운영을 통해 효율적인 행정서비스를 제공하며, 지역소멸 위기에 효과적으로 대응함으로써 주민 자치 및 참여확대를 촉진하고자 함(안 제17조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 강원특별자치도의 시¹⁾ 중에서 “국가 산업정책과 행정 효율화 목적으로 읍·면을 통합 또는 분리하여 설치된 시”²⁾에 대하여, 도지사가 읍·면 또는 동을 설치할 수 있도록 하고, 그 과정에서 읍·면을 갖춘 시를 ‘도농복합형태의 시(이하 “도농복합시”)’로 간주하려는 것임(안 제17조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제17조의2(읍·면·동 설치 특례) ① 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 강원자치도의 시 중에서 국가의 산업정책과 행정효율화를 목적으로 읍·면 지역을 통합하거나 분리하여 설치된 시의 경우에는 도지사의 승인을 받아 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둘 수 있고, 도지사는 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. ② 제1항에 따른 읍·면·동의 전환 절차, 주민 의견 수렴 등 필요한 사항은 강원자치도의 조례로 정한다.

1) 강원특별자치도는 일반시 3개(동해시, 태백시, 속초시), 도농복합형태의 시 4개(춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시)와 11개의 군으로 구성

2) 개정안 제안이유에 따르면, ‘동해시’는 북평항 개발과 임해공업단지 조성(1980년 ‘동해시등 설치법’ 근거), ‘태백시’는 광산도시 개발과 육성(1981년 ‘광명시등 설치법’ 근거)이라는 국가목적 달성을 위해 각각 설치하였음.

현행	개정안
	③ 제1항에 따라 읍 또는 면을 갖춘 시는 「지방자치법」 제10조제2항에도 불구하고 도농(都農) 복합형태의 시로 본다.

현행 「지방자치법」에 따르면, 행정구역은 광역자치단체(도·특별시·광역시)와 기초자치단체(시·군·자치구)의 2단계로 구분되고, 기초자치단체의 하위에 비자치단위인 읍·면·동이 설치됨. 도농복합시가 아닌 시(이하 “일반시”)에는 ‘동’만을 둘 수 있으며, ‘읍·면’은 군 또는 도농복합시에만 설치할 수 있음.³⁾

‘읍’과 ‘면’ 지역은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등 관련 법령에 따라 세금 및 부담금 감면, 복지·교육 등 다양한 지원(이하 “농어촌 특례”)을 받을 수 있는 반면,⁴⁾ ‘동’ 지역은 원칙적으로 농어촌 특례 적용 대상에 포함되지 않음.

3) 「지방자치법」

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ③ 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

④ 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

제10조(시·읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다.

1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역

2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군

3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다.

4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제128조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이며, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역

4) 읍·면 지역 농어촌 특례 예시: 양도소득세, 토지·건축물 재산세, 면허세 등 세금 감면, 건강보험료 감면, 농어민자녀 학자금 지원, 농업인영유아 양육비 지원, 대입특별전형 등

《 기초자치단체 및 행정구역 비교 》

구분	행정구역	법적 성격	주요 특징
기초자치단체	시(市)	도 산하 지방자치단체	- 인구 5만 명 이상이고 그 대부분이 도시의 형태를 갖춘 지역 - 하부 행정구역으로 '동'(도농복합시는 읍·면·동을 둠) - 인구 50만 이상의 시에는 행정구 설치 가능
	군(君)	도 산하 지방자치단체	- 시의 설치기준에 미달하는 지역 - 하부 행정구역으로 '읍·면'을 둠
	자치구(區)	특별·광역시 산하 지방자치단체	- 시·군과 동등한 자치권을 가짐 - 하부 행정구역으로 '동'을 둠
행정구역	읍(邑)	군/도농복합시의 하부 행정구역	- 인구 2만 명 이상인 지역 - 군 지역 내에서 상대적으로 도시화
	면(面)	군/도농복합시의 하부 행정구역	- 읍의 설치기준에 미달하는 지역 - 시·군 내에서 상대적으로 비도시화
	동(洞)	시/자치구의 하부 행정구역	- 시(일반시와 도농복합시 포함) 하위 행정구역 - 주로 도시 지역

※ 자료: 「지방자치법」 및 동법 시행령에서 발췌

한편, 도농복합시는 1995년 지방자치제 전면 시행에 맞추어 도입된 행정구역 유형으로 도시(동)와 농어촌(읍·면)이 단일 시에 혼재되어 있으며, 도농복합시 내 읍·면 지역에는 농어촌 특례가 적용되고, 도시·농촌 균형발전 및 행정 효율화 등을 위한 재정적·제도적 지원이 이루어지고 있음.

도농복합시 도입 이전에는 농어촌 지역이 시로 승격될 때, 농촌적 특성을 가진 읍·면이 일괄적으로 동으로 전환된 사례가 많았으며, 이로 인해 도시화가 이루어지지 않은 농어촌 지역도 동으로 분류되어 농어촌 특례 적용에서 배제되는 역차별 문제가 제기된 바 있음.⁵⁾

5) “‘역차별 받는 데...’ 안산 ‘대부동→대부면’ 전환 3년째 답보”, 연합뉴스, 2023.7.22.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230720072800061>

이에, 개정안은 현행 「지방자치법」상 제약⁶⁾에도 불구하고, 강원특별자치도 내 일반시에 대한 읍·면 설치 권한을 도지사에게 부여하고, 도지사의 승인으로 읍·면이 설치된 일반시를 도농복합시로 간주하는 특례를 신설하려는 것으로,

이를 통해 비도시적 특성을 가지고 있음에도 동으로 분류된 지역에 농어촌 특례를 적용할 수 있도록 하는 한편, 강원특별자치도의 자치권 강화 및 지역소멸 위기 대응을 통하여 주민의 삶의 질 개선, 지역 균형발전 및 주민참여 확대에 기여하려는 취지로 이해됨.

다만, 강원특별자치도 내 일반시에만 읍·면 설치와 도농복합시 간주 특례를 인정하는 것은, 지역 간 균형 및 타 특별자치도와 형평성 측면에서 추가적인 검토가 필요해 보임.

현행 행정구역 제도는 면과 읍 간의 전환이나 읍·면에서 동으로의 전환에 대해서는 인구 규모 등 비교적 명확한 기준을 두고 있으나, 동에서 읍·면으로의 전환 규정은 미비하고 실제 전환 사례도 매우 드뭄.⁷⁾

최근 나타나고 있는, 동에서 읍·면으로의 전환 요구는 주로 농어촌 특례와 관련된 것으로 보이는데, 이러한 혜택은 읍·면·동 제도 운영의 부수적인 효과에 불과하며, 이를 행정구역 개편의 주된 목적으로 삼는 것은 제도의 일관성과 통일성 측면에서 적절치 않은 측면이 있어 보임.

6) 「지방자치법」 제3조제3항 및 제10조제2항

7) 2014년, 경기도 화성시 남양동이 남양읍으로 전환된 사례

또한, 도농복합시는 도시화된 읍이 속한 군(郡)을 시로 승격하여 시와 군의 특성이 공존하도록 한 제도로, 일반시와는 설치 목적과 성격이 다르다는 점을 감안할 때, 도농복합시 지정 권한을 도지사에게 부여하는 특례는 현행 행정구역 체계에 근본적인 변화를 초래할 우려가 있어 신중한 검토가 필요해 보임.⁸⁾

아울러, 「전북특별법」과 「제주특별법」은 행정구역의 폐지·설치·분리·합병에 대한 자치권 특례를 두고 있을 뿐,⁹⁾ 동의 읍·면 전환 권한 및 도농복합시 설치에 관한 특례는 규정하고 있지 않다는 점을 감안할 때, 다른 특별자치도와의 형평성 문제도 함께 검토할 필요가 있다고 보임.

이와 관련하여, 행정안전부는 일반시에 읍·면 설치를 허용하고 해당 시를 도농복합시로 간주하는 특례가 현행 행정구역 운영 원칙에 근본적인 변화를 초래할 수 있음을 언급하며,

「강원특별법」의 자치권 확대라는 입법 취지는 인정하지만, 읍·면 등 농어촌 지역 특례 관계부처와의 사전 협의 등을 전제로 검토가 필요하고, 동의 읍·면 전환 시 인구규모 등 읍 설치 기준을 충족할 필요가 있다는 입장임.

8) 전국 시(특별·광역시 제외) 총 75개 중 도농복합시 54개(강원특별자치도 내 일반시 3개(동해시, 태백시, 속초시), 도농복합시 4개)

9) 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제104조(읍·면·동의 구역 특례) ① 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 「지방자치법」 제7조제1항에도 불구하고 도지사의 승인을 받아 해당 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등) ④ 행정시의 폐지·설치·분리·합병, 명칭 및 구역은 도조례로 정한다. 이 경우 도지사는 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

문 의 처
02)6788-5338