



제418회 국회 (정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈행정구역 조정 및 대도시 인정 시 적용되는 인구기준 통일〉

■ 권철승의원 대표발의(의안번호 제2203694호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 권철승의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에는 지방자치단체의 인구를 산정하는 기준을 두고 있지 않아 하위법령에서 인구 인정기준을 각각 달리 정하고 있음.

현재 인구 50만 이상 대도시와 특별시의 인구 인정기준은 시행령에서 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람, 지방자치단체의 국내거소 신고인명부에 올라있는 외국인 등록대장에 올라 있는 외국인 등을 모두 포함하고 있으나, 행정구역 조정과 관련해서는 시행규칙인 「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」에서 인구와 가구는 주민등록표상의 인구 및 가구를 기준으로 하도록 하고 있는 등 일관성이 결여되어 있다는 지적이 있음.

이에 지방자치행정의 일관성이 유지될 수 있도록 인구 인정기준을 통일하려는 것임(안 제3조제3항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행법에 따른 인구수의 산정기준을 ①지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람, ②국내거소신고한 외국국적동포 및 ③외국인등록을 한 외국인을 합산한 수로 정하려는 것임.

현행	개정안
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① · ② (생략) ③ 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 <u>인구 50만 이상</u> 의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 수(이하 “인구”라 한다)</u> 가----- ----- ----- -----.
<신설>	1. <u>해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람</u>
<신설>	2. 「 <u>재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률</u> 」 제6조에 따라 <u>해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 외국국적동포</u>
<신설>	3. 「 <u>출입국관리법</u> 」 제34조에 따라 <u>해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국인</u>
④ · ⑤ (생략)	④ · ⑤ (현행과 같음)

현행법은 자치구가 아닌 구(이하 “행정구”라 함) 및 시·읍의 설치기준, 특례가 부여되는 대도시의 인정기준 등을 인구수를 기준으로 판단하고 있음.

<「지방자치법」 상 인구기준 관련 규정>

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.

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

③ 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다.

1. 군사무소 소재지의 면
2. 읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 시에 있는 면 중 1개 면

④ 시·읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.

제21조(주민의 감사 청구) ① 지방자치단체의 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 이 조에서 “18세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도는 300명, 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대 서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다.

1. ~ 2. (생략)

제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 수는 다음 각 호의 구분과 같다.

1. 특별시의 부시장의 수: 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 수: 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 수: 1명으로 한다.

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

이 때, 시·행정구 및 읍·면·동의 폐치분합과 관련된 행정구역 조정 기준은 「행정구역 조정업무 처리규칙」(행정안전부령)¹⁾에 따라 ‘주민등록표상의 인구 및 가구’를 기준(불가피한 경우 인구주택총조사 및 상주인구 조사 결과를 사용)으로 하며,

대도시의 인구는 현행법 시행령에 따라 ①해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람, ②「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 해당 지방자치단체의 국내 거소신고인명부에 올라 있는 외국국적동포, ③「출입국관리법」 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국

1) 「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」

제14조(인구 및 가구의 조사시점) 행정구역의 조정과 관련하여 사용되는 인구와 가구는 주민등록표상의 인구 및 가구를 기준으로 한다. 다만, 불가피한 사정이 있는 경우에는 인구주택총조사(센서스) 및 상주인구조사 결과를 사용할 수 있다.

인을 합산한 주민 수를 기준으로 산정함.

개정안은 행정구역 조정 기준을 대도시의 인구기준과 동일하게 ①주민등록자, ②국내거소신고 외국국적동포, ③등록외국인을 합산한 인구수로 규정함으로써 지역단위의 행정수요를 정확하게 파악하고 현행법 상 인구기준의 통일성을 확보하려는 취지로 보이며, 인구기준을 통일할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

참고로, 현재 경기도 화성시는 2025년 특례시 출범²⁾에 맞추어 4개의 행정구를 설치할 계획인데, 「행정구역 조정업무 처리규칙」(행정안전부령)³⁾에 따라 주민등록표상의 인구 20만을 기준으로 행정구의 구역을 설정함에 따라 서부권의 면적이 지나치게 넓어지고, 생활권이 다른 지역이 하나의 구로 설정되었다는 의견이 제기되고 있음⁴⁾.

2) 경기도 화성시는 2023. 12. 4. 기준으로 주민 수 100만을 초과하였으며, 2024. 12. 31.까지 이를 유지하는 경우 2025. 1. 1.부터 특례시로 지정됨. 참고로, 2024. 9. 기준 화성시 인구는 102만 5,333명임.

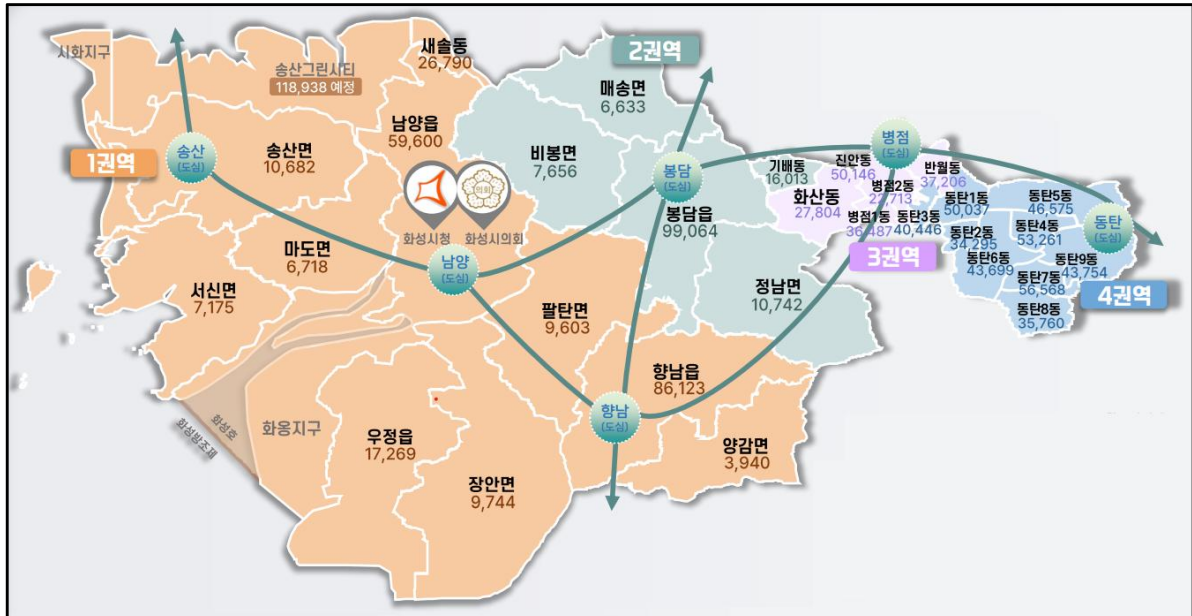
3) 「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」

제7조(자치구가 아닌 구와 면·동의 설치 승인기준) 법 제7조제1항 본문에 따른 자치구가 아닌 구와 면·동의 설치 승인기준은 다음 각 호와 같다.

1. 구: 구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 구를 나눈 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우. 다만, 정부의 신도시 건설계획에 따라 급속한 인구증가가 예견되는 신도시지역에 구를 설치하려는 경우는 예외로 한다.

4) “4개 일반구 신설 추진 ‘100만 화성시’...서남부권 구획안에 반발”, 한겨레, 2024. 9. 4.

<화성시 행정구 설치 추진현황>



<2024년 9월 기준 화성시 권역별 인구수 현황>

(단위: 명)

	주민등록인구	등록외국인	외국국적동포	합계*
1권역	237,076	36,498	10,714	284,288
2권역	143,856	6,851	1,022	151,729
3권역	173,987	2,992	1,331	178,310
4권역	406,769	3,170	1,067	411,006

*신도시 등 개발에 따라 1권역 129,539명, 2권역 64,958명, 3권역 70,423명, 4권역 46,117명이 증가 예정임

※ 자료: 화성시 인구현황을 바탕으로 작성

또한, 개정안에 따른 경우, 인구수 50만 이상으로 행정구를 설치할 수 있게 되는 시는 ①김포시, ②파주시, ③포항시가 해당되며, 시의 인구기준인 인구수 5만을 넘게 되는 군은 ①경남 고성군, ②충남 서천군, ③전남 완도군, ④전북 부안군이 해당됨.

<개정안 적용 시 행정구역 조정 기준 총족 시·군>

(단위: 명)

	대 상	총 합	주민등록인구	거소신고 외국국적동포	등록외국인
인구수 50만 이상 시	경기 김포시	514,950	486,172	6,150	22,628
	경기 파주시	514,411	497,753	2,881	13,777
	경북 포항시	500,913	493,033	781	7,099
인구수 5만 이상 군	경남 고성군	51,293	49,468	113	1,712
	충남 서천군	51,155	49,116	69	1,970
	전남 완도군	50,636	46,641	88	3,907
	전북 부안군	50,307	49,187	88	1,032

※ 자료: 행정안전부

참고로, 행정안전부는 현행법에 따른 인구기준의 통일성을 확보하려는 개정안의 취지에는 공감하지만, 행정수요 파악에 필요한 지표를 유연하게 조정하기 위해 법률이 아닌 하위법령에서 규정하는 것이 타당하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5334