제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

<읍의 설치기준에 동을 통합하여 읍으로 환원하는 경우 추가>
▣ 신정훈의원 대표발의(의안번호 제2204617호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

Ⅰ. 제안경위

1. 발 의 자 : 신정훈의원 등 18인

2. 발의연월일 : 2024. 10. 8.

3. 회부연월일 : 2024. 10. 10.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

농어촌 지역은 전통적으로 인구 밀도가 낮고, 농업 및 어업에 의존하는 특성을 지고 있어 도시 지역과는 다른 행정적 필요성을 갖고 있으나, 과거 1995년 도농복합시 개념이 도입되기 전 농어촌 지역이 시로 승격되며 읍·면이 동으로 전환되는 사례가 다수 발생하였음.

전라남도 나주시의 사례를 보면, 1981년 나주읍과 영산포읍(인구 24,316명)이 금성시로 승격되면서 영강도, 영산동, 이창동으로 전환되었으나, 지역 특성을 고려하지 않은 행정구역 변경을 계기로 원도심 쇠퇴를 가속화하여 2023년 12월 기준 3개 동의 인구는 8,751명에 불과하게 됨.

이러한 지역 특성을 고려하지 않은 읍·면·동 전환은 농어촌 지역 주민들이 기존의 농촌 생활방식과 경제적 특성을 유지하는 데 어려움을 겪게 만들었고, 도시 지역에 적합한 행정 절차와 정책에 맞춰야 하는 지방행정의 비효율성과 주민 불편을 가중시켜, 행정구역 통합 및

환원의 필요성이 더욱 커지고 있음.

하지만 읍·면·동 전환과 관련한 명확한 기준이 마련되어 있지 않아 행정 운영에서 혼란이 발생하고 있으며, 특히 동의 읍 전환에 대해서는 법적 규정이 없어 행정안전부와 기초자치단체 간의 갈등을 야기하고 있음.

이에 동의 읍 전환 기준을 마련함으로써 읍 지역의 동 분리전환으로 훼손된 지역통합력을 회복고 효율적 행정통합을 통해 지방소멸 위기에 효과적으로 대응하고, 자치역량 강화, 지역경제 활성화, 지역균형발전, 주민 자치 및 참여확대를 촉진하고자 함(안 제10조제3항제3호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 도농 복합형태의 시에서 인구 감소 등 행정여건의 변화로 인해 2개 이상의 “동”을 통합하여 시 설치 이전의 “읍”으로 환원하는 경우를 읍의 설치기준으로 규정하려는 것임(안 제10조제3항제3호 신설).

현 행	개 정 안
제10조(시ㆍ읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.	제10조(시ㆍ읍의 설치기준 등) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다.	② (현행과 같음)
1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역	1. (현행과 같음)
2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군	2. (현행과 같음)
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.	3. (현행과 같음)
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. (현행과 같음)

현 행	개 정 안
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 <신 설>	③ ----------. ----------. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. 도농 복합형태의 시에서 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 2개 이상의 “동”을 통합하여 시 설치 이전의 “읍”으로 환원하는 경우
④ 시·읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.	④ (현행과 같음)
부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.	

현행법[1]은 시와 구에는 동을 두도록 하고 군에는 읍·면을 두도록 하며, 도농 복합형태의 시의 경우 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둘 수 있도록 규정하고 있음.

1) 「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.

읍의 설치기준은 대부분이 도시 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되는 경우이지만, 예외적으로 ①군사무소 소재지의 면과 ②읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 시에 있는 면 중 1개 면을 읍으로 설치할 수 있도록 규정하고 있음[2].

다만, 현행법은 동의 읍으로 전환에 관한 규정이 없어 농어촌 지역 주민들이 기존의 농촌 생활방식과 경제적 특성을 유지하는 데 어려움을 겪고, 도시 지역에 적합한 행정 절차와 정책에 맞춰야 하는 지방행정의 비효율성과 주민 불편이 야기되고 있음.

이에 따라 개정안은 인구 감소 등 행정여건 변화로 도농 복합형태의 시에 설치된 동을 읍으로 환원시킬 필요가 있는 경우 2개 이상의 "동"을 통합하여 시 설치 이전의 "읍"으로 전환할 수 있도록 규정함으로써 훼손된 지역통합력을 회복하고 효율적인 행정통합을 통해 지방소멸 위기에 효과적으로 대응하려는 취지임.

특히, 전라남도 나주시의 경우, 1981년 나주군 나주읍과 영산포읍이 금성시로 승격되면서, 나주읍 지역에는 금남동·성북동·송월동이 설치되고, 영산포읍 지역에는 영강동·영산동·이창동이 설치되었

---

2) 다만, 읍을 설치하기 위해서는 행정안전부장관의 승인을 받아 해당 지방자치단체의 조례로 정하여야 함.

「지방자치법」
제7조(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다.

는데, 이후 1986년 금성시가 나주시로 개칭되고, 1995년 나주시와 나주군이 통합되어 도농 복합형태의 시가 설치된 이후에도 동 지역이 유지되고 있어[3], 해당 동 지역에 대해 개별 법령에 따른 읍·면 지역의 특례가 부여되지 못하고 있음.

<읍·면 지역의 특례>

항목	세부사항	관계법령
양도소득세	- 농지의 경우 8년 이상 자경시 양도소득세액 감면	「조세특례제한법」 제69조 및 동법 시행령 제66조
토지분 재산세 (지방세)	- 농지: 과세표준의 0.7/1,000 - 동 지역 토지: 2/1,000	「지방세법」 제111조제1항제1호
건축물 재산세 (지방세)	- 세율: 과세표준의 2.5/1,000 ※동지역 공장용 건축물: 5/1,000	「지방세법」 제111조제1항제2호
면허세(지방세)	- 1종 27,000원～5종 4,500원 ※동지역:45,000～7,500	「지방세법」 제34조제2항
환경개선부담금	- 지역부과계수 0.4 적용 ※동지역: 시(市)인구 10만 미만: 0.4 10만～50만: 0.85 50만～100만: 0.87	「환경개선비용부담법」 제10조 동법 시행령 제15조, [별표7]
농어민자녀학자금	- 읍·면 지역 학교의 입학금·수업료·급식비·등 지원	「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법」 제23조
농업인영유아 보육비지원	- 국공립 어린이집 우선 설치	「농림어입인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법」 제17조
건강보험료 감면	- 읍면단위 거주 농어업인 등 건강보험료 22% 경감	「농어촌 주민 보건복지를 위한 특별법」 제27조, 「국민건강 보험법」 제75조, 보험료경감고시
대입특별전형	- 농어촌자녀 특별전형 ※ 입학정원의 4% 이내 특례선발	「고등교육법 시행령」 제29조

※ 자료:「읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2019, p.45.

3) 참고로, 1980년 나주읍의 인구는 31,203명, 영산포읍의 인구는 26,227명이었으나, 2024. 10. 기준 나주읍 지역(송월동·금남동·성북동) 인구는 20,573명이며, 영산포읍 지역(영강동·영산동·이창동) 인구는 8,598명임.

개정안은 과거 시(市) 설치에 따라 동으로 전환된 읍 지역을 다시 읍으로 환원할 수 있는 근거를 규정함으로써 해당 지역 주민의 생활 여건을 고려한 특례 적용이 가능하게 하고, 공통된 지역의식을 가진 주민의 지역통합력을 회복함으로써 주민 자치 및 참여 확대를 촉진하려는 것으로 타당한 입법조치로 보임[4].

다만, 개정안은 '시의 설치'로 인해 읍이 동으로 전환된 경우에 한정하여 동의 읍 전환을 규정하고 있으나, '시의 설치'를 전제로 하지 않더라도 인구 감소 등 행정여건 변화에 따라 동을 읍으로 전환할 필요가 있는 경우에도 읍으로의 전환을 인정할지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안은 읍의 설치기준으로 '도농 복합형태의 시에서 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 2개 이상의 동을 통합하여 **"시 설치 이전의 읍으로 환원"**하는 경우'를 규정하고 있는데, "시 설치 이전"이 도농복합 형태의 시의 설치 이전을 의미하는 것인지 또는 읍이 동으로 전환되었던 시의 설치 이전을 의미하는 것인지 불명확할 수 있으므로 "읍이 동으로 전환되었던 시 설치 이전"이라는 점을 명확하게 표현할 필요가 있다고 보임.

4) 참고로, 동이 읍으로 전환된 사례는 '화성시 남양읍'이 유일함. 2001년 화성군이 화성시로 승격하며, 남양면이 남양동으로 전환되었는데, 2012년 남양동 주민들이 화성시에 읍 전환을 건의하였고, 이후 주민공청회를 거쳐 행정안전부에 전환신청서를 제출하여 2014년 행정안전부의 전환 승인을 받았음.

참고로, 행정안전부는 전국 읍·면·동의 현황을 분석하여 동의 읍 전환 시 적용될 합리적인 지표와 기준을 마련할 필요가 있으며, 일반시·도농복합형태의 시, 군의 체계를 종합적으로 고려하여야 결정하여야 한다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334