

읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구

A Study on the Improvement Strategies to Solve the Problem of the Change of EupMyeonDong's Legal Status

김 대 욱* · 금 창 호**

Kim, Dae-Wook · Geum, Chang-Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 읍면동의 의의와 현황 및 선행연구 고찰
- III. 읍면동 법적지위 전환사례
- IV. 읍면동 전환의 쟁점: 문제의 구조
- V. 읍면동 지위전환의 개선방안
- VI. 결론

본 연구의 목적은 읍면동 전환 과정과 관련된 문제에 대한 적절한 해결방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 읍면동 전환의 사례를 살펴보고 사례와 연관되는 이슈를 도출하여 이에 대한 적절한 해결책을 제안하였다. 우선 읍면동의 전환사례를 유형별로 검토하고 관련 이슈를 도출하였다. 사례에서 도출되는 쟁점은 읍면동의 구분필요성, 읍면의 위상차이, 읍면의 농어촌 특례, 법적규정의 미비, 행정안전부의 승인권 보유인 것으로 나타났다. 쟁점의 해결을 위해 본 연구가 제시하는 방안은 읍면동 구분의 축소와 폐지, 특별법을 통한 농어촌 특례문제의 해결, 관련 법령의 정비, 전환 승인권의 광역자치단체 이관으로 요약할 수 있다.

□ 주제어: 읍면동, 법적지위, 전환, 개선방안

* 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

** 교신저자, 한국지방행정연구원 선임연구위원

논문 접수일: 2019. 4. 24, 심사기간: 2019. 4. 24 ~ 5. 8, 게재확정일: 2019. 5. 8.

The purpose of this study is to suggest appropriate solutions for the problems related to the transition process of the EupMyeonDong(submunicipal level divisions). To this end, this study examines the case of EupMyeonDong conversion, drew up issues associated with the case, and proposed appropriate solutions for it. First of all, the cases of transition in EupMyeonDong were reviewed by type and related issues were drawn. Issues derived from the case were found to be the need to distinguish EupMyeonDong, the difference in status of EupMyeon, the special favor of farming and fishing villages, the lack of legal regulations and the right to approve them by the Ministry of Public Administration and Security. The strategies presented by this study can be summed up as the reduction and abolition of the division of EupMyeonDong, the resolution of special issue of farming and fishing villages through the special law, the revision of related laws, and the transfer of the right of approve the conversion to metropolitan and provincial governments.

□ Keywords: EupMyeonDong, Legal Status, Conversion, Improvement Strategies

I. 서론

우리나라의 지방계층구조는 자치계층인 시도와 시군구 이외에 행정계층으로 일반구와 읍면동을 두고 있다. 인구 50만 이상의 대도시에 설치하는 일반구와 달리 읍면동은 모든 시군구에서 설치하고 있다. 읍면동은 시군구의 행정을 보조하기 위한 목적으로 설치하고 있으나, 시군구의 법적 지위 변경과 도시화 등에 따라서 읍면동 자체의 지위변화도 빈번하게 발생되어 왔다. 예를 들면, 군의 시 승격으로 인한 면과 읍의 동으로의 전환(예: 화성시, 여주시), 동의 읍으로의 전환(예: 화성시), 면의 읍으로의 승격(예: 정관읍, 청북읍) 등이 시행되어 왔다. 또한 동의 면으로의 전환도 추진되고 있는 상황이다(예: 경주시 불국동).

문제는 이렇게 읍면동 전환이 다양하게 이루어지고 있음에도 불구하고 읍면동 전환의 명확한 기준이 구비되어 있지 않아 혼란이 발생하고 있는 상황이라는 것이다. 예를 들어, 상대적으로 법적 규정이 명확한 면의 읍 승격에 있어서도 그 승인권력을 행정안전부가 가지고 있는 관계로 동일하게 법적 요건을 구비하였음에도 불구하고 어느 지역은 상대적으로 쉽게 승격이 가능하며, 다른 지역은 승격의 승인이 미뤄지거나 거절당하는 일이 발생하고 있는 것이다. 게다가 법적 규정이 전혀 없는 동의 읍 또는 면으로의 전환은 더욱 혼란스럽다. 동의 읍면 전환의 기준이 명확하게 구비되어 있지 않아서 주민의 요구에 따라 행정안전부가 상황에 따른 대응을 하고 있는 실정이며, 농어촌 특례 부여와 관계되어 추후 이러한 요청은 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있음에도, 이에 대한 적절한 대안이 마련되어 있지 않아 우려가 되고 있는 상황이다. 본 연구에서는 이러한 상황의 해결을 위해 읍면동 전환에 있어서의 쟁점을 살펴보고 적절한 전환을 위한 대안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 읍면동 행정구역의 의의 현황 및 선행연구를 검토한다. 3장에서는 국내 읍면동 행정구역의 전환사례를 검토한다. 4장에서는 읍면동 전환의 쟁점을 검토한 후, 5장에서는 개선방안을 제시한다. 6장은 결론을 제시한다.

II. 읍면동의 의의와 현황 및 선행연구 고찰

1. 읍면동의 의의

읍면동은 지방행정을 구성하는 가장 하위 행정계층으로 최일선에서 지역주민들에게 행정서비스를 제공한다. 읍면동은 기본적으로 서비스전달기능을 수행하고 있으며, 보다 가까운 거리에서 주민들에게 서비스를 제공하기 위해 설치되어 있다. 읍면동은 또한 선거구 획정과 국가통계 작성의 기준이 되며, 지역공동체의 공간적 범위로서도 작동한다(행정자치부, 2015).

금창호 외(2016)는 읍면동 등 하부행정기관의 설치목적은 접근성의 제고, 주민참여의 강화, 대응성의 강화, 효율성의 제고 등으로 제시하고 있다. 즉, 특정의 관할구역에서 다수 기관이 존재하여 주민들의 공간적 접근성을 용이하게 하며, 보다 작은 관할규모를 통해 주민참여의 확대를 기대할 수 있으며, 주민수요와 선호의 정책반영 가능성이 커지고, 업무의 분담 처리를 통한 효율성과 현지성을 높일 수 있다는 것이다.

2. 읍면동의 현황

2017년 12월 31일 현재 우리나라에는 224개의 읍, 1,189개의 면, 2,087개의 동이 설치되어 있다(행정자치부, 2018). 기본적으로 시와 자치구에는 동이 설치되어 있으며, 군에는 읍면이 설치되어 있다. 다만 시와 군이 통합하여 출범한 도농복합시에는 읍면동이 혼재하여 설치되어 있다. 이를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 자치구역별 하부행정기관

자치구역	하부 행정구역
시(도시형)	동
구(도시형)	동
도농복합시	읍/면/동
군(농촌형)	읍/면

읍면동의 평균규모를 살펴보면 읍은 평균 20,730명의 인구와 68.13km²의 면적으로 구성되고 면은 평균 3,610명의 인구와 62.64km²의 면적이며 동은 20,029명의 인구와 5.10km²의 면적으로 이루어져 있다.¹⁾

〈표 2〉 읍면동의 평균규모

구분	평균인구(명)	평균면적(km ²)
읍	20,730	68.13
면	3,610	62.64
동	20,029	5.10

다음으로 읍면동의 역사를 간략히 살펴보면 다음과 같다(행정자치부, 2015). 면의 유래는 조선 태종(1413년) 때에 군현의 하부 행정구역으로 설치된 이후, 1910년 조선총독부지방관 관제 제25조에 의거하여 부·군 아래 면, 방, 사, 부를 면으로 통일하였다. 이후 1917년 면제가 지정되었고, 면을 지정면과 보통면으로 구분하였다. 읍은 1917년 일제 행정구역 개편 당시 설치되었던 지정면이 1931년 읍으로 전환되면서 설치되었다. 즉, 지정면을 읍으로 그리고 보통면을 면으로 칭한 것이다. 동은 1912년부터 문헌에 등장하고 있으며, 1914년 일제의 행정구역 개편으로 오늘날의 형태를 갖추게 되었다. 이후 1949년 제정된 「지방자치법」에 의해 동은 리와 함께 시읍면과 시의 구에 설치되었으며, 1988년 「지방자치법」 전부개정과 함께 동은 시의 하부행정구역으로 일원화되고, 리는 읍면의 하부행정구역으로 설치되었다. 이러한 읍면동의 변화연혁을 표로 정리하면, 다음의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 읍면동의 변화 연혁

연도	비고
1910	총독부령8호(면에 관한 규정)에 의거 부, 군 아래 면, 방, 사, 부를 면으로 명칭 통일
1917	‘면제’ 제정(1917. 6. 최하급 지방행정기관으로 법령에 의하여 사무처리) ▶ 면의 기준 설정(면적, 호구 기준) ▶ 면을 지정면(일인거주가 많은 발전된 중심지역)과 보통면(지정면 이외)으로 구분
1931	‘읍면제’로 개정(1920 개정, 시행 1931) ▶ 지정면을 읍, 보통면을 면으로 칭함
1949	제정 지방자치법 ▶ 시, 읍, 면과 구에 동, 리를 둠(동/리장은 직선 규정, 동/리는 시읍면 행정을 위한 주민조직으로 행정조직에 편입되지 못하고 계속하여 주민지원조직으로 존속)

1) 인구규모를 기준으로 할 때 우리나라의 읍면동은 Somerville(2011)이 제시하는 근린구역의 규모 3에 해당하는 최소단위 정부가 관할하는 거주지 규모라 할 수 있으며, 근린자치의 공간적 범위가 될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 최소 자치구역이 시군구로 설정되어 있어 근린자치에 현실적인 어려움이 있는 바, 읍면동을 근린자치의 기반으로 활성화할 필요성이 제기된다. 그러나 이에 대한 논의는 본 연구의 초점에서는 다소 벗어나 있는 바, 이와 관련된 구체적인 논의는 이승중 외(2015)를 참조하기 바란다.

연도	비고
1955	개정 지방자치법 : 동리에는 서기를 둘 수 있으며, 서기의 정원은 시/읍/면 조례로써 정함
1961	지방자치에 관한 임시조치법 ▶ 읍/면을 군의 하부행정기관으로 지위 변경(지방자치법 개정은 1973년)
1973	개정 지방자치법 : 동/리장(직선)과 동/리직원의 종류, 보수, 정원은 시/읍/면 규칙으로 정함
1988	개정 지방자치법 ▶ 군에 읍/면, 시와 구에 동 ▶ 읍/면에 리를 설치 ▶ 읍/면 관할하의 동은 리로 명칭 변경

읍면동은 다음과 같은 기능을 수행하고 있다. 읍면동은 기본적으로 행정(민원) 및 복지 기능 등을 공통적으로 관장하며, 특히 읍면은 농촌지역의 산업기능을 추가적으로 관장하고 있다. 이를 업무영역별로 구분하여 살펴보면, 총무, 사회복지, 지방세, 주민등록인감, 민방위안전의 영역에서는 읍면동의 기능이 거의 유사하다. 그러나 상하수도과 급수, 산업 영역에서는 읍면의 기능이 더 크며, 동은 특별한 경우에만 이를 관장하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4〉 읍면동의 관장기능(소기능 중심)

업무영역	소기능	읍면	동	비고
총무	계획/감독	●	●	
	복무관리	●	●	
	예산회계	●	●	
	행사지원	●	●	
	주민자치회	●	●	
	이반장(통반장) 관리	●	●	
	기타	●	●	사무 인수인계서, 불용품 매각처리, 지역내 잡종재산 관리 및 대부계약 등
사회복지	저소득층 지원	●	●	
	차상위층 지원	●	●	
	장애인 지원	●	●	
	보육아동 지원	●	●	
	노인/장묘 지원	●	●	
	기타	●	●	
환경관리 상하수도	환경시설물	●	●	
	생활폐기물	●	●	
	정화조	●	●	
	방역	●	●	

업무영역	소기능	읍면	동	비고
	하수도	○		동의 경우 도시전체 통합관리/읍면의 경우 일부 자치단체에서 위임
	급수	○		
지방세	지방세	●	●	
	세외수입	●	●	
	개별공시지가	●	●	
주민등록 인감	주민등록	●	●	
	가족관계등록	●	▲	동에서는 가족관계사무증 출생/사망신고 등 일부 수행
	인감	●	●	
민방위 안전	민방위	●	●	
	재해방지	●	●	
산업	농지	●	○	동에 농지 존재, 농업/축산업이 이루어지는 경우
	농정	●	○	
	축산	●	○	
	산림	●		입산허가
	도로	●		동의 경우 도시전체 통합관리
	지방하천, 공유수면	●		
	옥외광고물	●		
	시장	●	○	동에 시장이 있는 경우 일부 자치단체에서 위임 처리
	이륜자동차	●	○	대다수 동에서 수행(자동차업무는 차고지 설치 확인, 자동차 주소변경 신고)
	자동차	●	○	
	기타	○	○	주택사업특별회계 용자대상자 선정, 소규모 공원관리, 보안등 관리

주: ● 기본 수행, ▲ 해당 소기능 중 일부 수행, ○ 자치단체에 따라 수행 또는 비수행
 자료: 권오철·금창호(2016)

3. 읍면동 법적지위 개편과 관련된 선행연구

읍면동의 법적지위 전환은 읍면동 개편논의의 한 부분이라 할 수 있다. 그러나 읍면동의 법적지위 전환을 포함한 읍면동 행정구역 개편에 대한 선행연구는 매우 찾아보기 어렵다. 기존 행정구역 개편에 대한 논의들은 대부분 시군구의 개편 방향과 통합의 효과분석에 초점을 맞추고 있으며, 소수 연구들이 광역자치구역의 개편을 논의하고 있다(예: 이승중, 2008). 읍면동 행정구역 개편에 관한 논의로는 류영아 외(2014)의 연구가 있다. 이 연구는 소규모 읍면동의 통합방안을 개발하여 제안하고 있다. 즉, 소규모 읍면동의 통합기준을 개발하고, 소규모

읍면동의 통합모형을 제시하며, 단계별 통합의 추진전략과 통합의 촉진방안을 제시하고 있다.

그러나 본 연구의 초점인 읍면동의 전환개편 문제를 중점적으로 다룬 연구는 거의 없는 것으로 판단된다. 다만, 읍면동의 전환을 염두에 두고 읍면동의 수행기능을 조사한 연구가 있다. 권오철·금창호(2016)의 연구가 그것이다. 이 연구는 읍면동 시스템을 개선하기 위한 사전 연구로서 읍면동의 유형구분, 읍면동의 수행사무 및 수행정도에 대한 분석을 수행하였다. 주요결과는 다음과 같다. 읍면동에 대한 역사적, 일반현황적, 기능적 비교분석 결과 상호구분의 의미가 약하며 유사한 기능을 수행하는 것으로 나타났다.

본 연구는 읍면동 행정구역 개편문제 중의 하나인 지위전환의 문제에 초점을 둔 시초의 연구라 할 수 있다. 읍면동 행정구역의 개편의 전반에 대해서도 지금까지 연구가 부족한 상황에서 특수한 문제라 할 수 있는 읍면동의 지위전환 문제를 다루어 읍면동 행정구역 연구의 외연적 확장에 기여할 가능성이 크다. 또한 향후 읍면동 행정구역의 축소 또는 명칭통일 등의 문제를 논의²⁾함에 있어 기반적 연구로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 읍면동 법적지위 전환사례

1. 면 → 읍의 승격사례

면이 읍으로 승격되는 요건은 관련규정이 비교적 명확하게 적시되어 있다. 「지방자치법」 제3조 제3항은 ‘군에는 읍·면을 두고, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다’고 규정하고 있으며, 「지방자치법」 제4조의2 제1항은 ‘자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 이를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정자치부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다’고 규정하고 있다. 또한 「지방자치법」 제7조 3항은 ‘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. 군사사무 소재지의 면, 2. 읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 면 중 1개 면’을 규정하고 있다. 「지방자치법 시행령」 제7조 3항은 ‘법 제7조제3항 본문에 따라 읍으로 되려면 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. 1. 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의

2) 행정안전부는 장기적으로 읍면동의 명칭통일을 추진하고 있으며 그에 대한 기반연구를 추진하고 있다. 권오철·금창호(2016)의 연구도 그러한 과정의 일환으로 연구된 것이라 할 수 있다.

비율이 전체 인구의 40퍼센트 이상일 것, 2. 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 40퍼센트 이상일 것'으로 규정되어 있다.

상기의 법적 요건이 갖추어지면 해당 기초지자체는 광역지자체에 승격을 건의하고, 광역지자체는 이를 검토하여 행정안전부에 건의를 하고, 행정안전부가 이를 승인하면 조례를 통해 승격이 완료되는 것이다. 이러한 요건과 절차에 맞추어 면이 읍으로 승격된 최근의 사례로는 송악읍, 양촌읍, 칠원읍, 정관읍, 청북읍 등이 있다.

〈표 5〉 최근 면의 읍 승격 사례

도·시·군	읍	승격일	인구(명)	면적(km ²)
충청남도 당진시	송악읍	10.01.01.	20,800	79.75
경기도 김포시	양촌읍	11.11.14.	20,979	33.65
경상남도 함안군	칠원읍	15.01.01.	21,144	50.61
부산광역시 기장군	정관읍	15.09.23.	64,000	38.22
경기도 평택시	청북읍	16.07.28.	21,974	52.56

2. 동 → 읍의 전환사례: 남양주시 남양읍

동이 읍으로 전환되는 것에 대한 관련 규정은 전혀 미비하다. 그럼에도 불구하고 동이 읍으로 전환된 사례가 있다. 화성시 남양동이 남양읍으로 전환된 사례이다. 그 과정은 다음과 같다(중앙일보, 2014.7.11.). 화성시 남양동은 원래 화성군 남양면이었는데, 2001년 화성군이 화성시로 승격하면서 남양면이 남양동으로 전환되었다. 이후 지난 2012년 1월 남양동 주민들이 시에 읍전환을 건의하였고, 같은 해 12월 주민공청회를 거쳐 2013년 2월 경기도를 통해 행정안전부에 남양읍 전환신청서를 제출하였다. 2013년 11월 행정안전부는 전례가 없다며 답변을 미루었으나, 주민들이 탄원서를 제출하고 2014년 6월 행정안전부에 남양읍 전환 촉구 건의서를 제출하여 결국 2014년 7월 남양읍으로의 전환승인을 받아낸 것이다.

주민들이 동을 읍으로 전환하고자 한 것은 기존 읍면 지역이 받던 혜택이 사라져 삶의 질이 저하되었기 때문이었다. 즉, 면이 동으로 전환됨에 따라 기존의 대학입학 농어촌특별전형, 국민건강보험료 감면, 낮은 재산세율 적용 등과 같은 혜택이 사라진 것이다. 이에 주민들은 화성시에 동의 읍전환을 요청하고 화성시가 경기도에 건의하고 경기도가 행정안전부에 공식적으로 요청하게 된 것이다. 행정안전부도 처음에는 확답을 미루었으나 주민들의 계속되는 촉구에 결국 지위전환을 승인하게 된 것이다. 이로 인해 주민들은 다양한 특례를 다시금 되찾게 되었다.

3. 동 → 면의 전환사례: 경주시 불국동의 불국면 전환 움직임

동이 면으로 전환되는 것에 대한 관련 규정도 전술한 동의 읍전환과 마찬가지로 미비한 실정이다. 다만, 경주시 불국동이 불국면으로 전환하고자 하는 움직임이 일어나고 있다(경북연합일보, 2015.8.2.). 불국동은 명칭은 동이지만 농촌지역의 특성을 가지고 있는 지역으로 면으로의 전환을 통해 주민들이 특례를 원하고 있다. 불국동 주민들은 지역발전협의회를 구축하여 전환을 추진하고 있다. 이 과정에서 주민들은 화성시 남양읍의 행정절차를 벤치마킹하고 있으며, 공청회와 서명운동을 추진하고 있다.³⁾

이 사례는 아직 추진 중인 사례이지만, 농촌지역의 특성을 갖는 동의 주민들이 면으로의 전환을 요구한다는 점에서 기본적으로 화성시 남양읍의 법적지위 전환사례와 매우 유사하다. 즉, 이 사례의 이슈는 동의 면 전환을 통한 농어촌 특례를 얻고자 하는 것이다. 그러나 양자의 차이가 있다면, 남양읍은 기존에 남양면이 남양동이 되었다가 다시 남양읍으로 전환되었다는 것에 의미가 있지만, 불국동의 경우는 처음부터 동으로 설치되었기 때문에 면으로 전환의 의미가 상대적으로 약하다는 점이다.

4. 읍 또는 면 → 동 전환사례: 여주군의 여주시 승격

읍 또는 면의 동 전환사례는 군이 시로 승격할 때 발생한다. 앞서 검토한 화성군이 화성시로 승격하면서 남양면이 남양동으로 전환된 것도 그 일환이다. 최근의 사례는 지난 2013년 여주군이 도농복합형태의 여주시로 승격한 사례이다. 승격내용은 다음과 같다(경기일보, 2013.9.22.). 여주시 승격으로 인해 기존 여주읍이 3개 동으로 분리·전환되고, 가남면이 가남읍으로 승격되었으며, 기존의 8개면은 법적 지위가 승계되었다. 시 승격으로 추가된 혜택도 있지만 상실된 혜택도 있다. 즉, 시 승격으로 인해 국고보조금이나 도지원금이 늘어나고 복지대상자가 늘며 국민기초수급자나 노령연금 대상자 선별을 위한 기본 공제액이 상향조정되어 1,600명이 추가되는 혜택도 있으나, 각종 인·허가에 따른 등록면허세가 1건당 2천원에서 1만2천원으로, 농어촌감면과 농어민감면 등 건강보험 50% 감면혜택에 사라지는 혜택의 박탈도 발생하였다. 특히, 농어촌 대입특례의 폐지로 주민반대가 심했는데 실제로 혜택을 받는 학생의 수가 거의 없었다는 근거를 통해 설득할 수 있었다고 한다(전 경기도 고위공무원 인터뷰

3) 현재 추진협의회는 탄원서가 경주시에 접수된 상황이며, 경주시에서는 별도의 의견수렴절차를 추진 중에 있다(경주시 담당공무원 인터뷰, 2017.04.06.).

뷰, 2017.2.22.). 이처럼 기존 농촌지역의 읍 또는 면이 시 승격으로 인해 동으로 전환될 때는 농어촌 특례의 박탈이 가장 중요한 문제로 제기된다고 할 수 있다.

5. 소결: 사례를 통한 이슈의 정리

읍면동 전환의 사례를 통해 나타난 이슈를 정리하면, 다음과 같다. 우선, 읍면동의 법적지위 전환 전체가 공통적으로 가지고 있는 이슈는 읍면동 구분의 필요성이 있느냐의 여부이다. 만약 읍면동 구분의 필요성이 없어 읍면동이 하나로 통일된다면 전환문제 자체가 제기되지 않을 것이기 때문이다. 면이 읍으로 승격하는데 있어서 발생하는 이슈는 읍면의 위상 차이와 행정안전부가 전환의 승인을 가지고 있는 문제이다. 이 중 읍면의 위상 차이는 도시지역과 달리 농촌지역에 하부행정기관이 읍과 면으로 구분되어 존재한다는 데 있다. 동이 읍 또는 면으로 전환할 때 발생하는 이슈는 가장 복잡하며 법령의 미비, 농어촌 특례의 문제, 행정안전부 승인 등이 복잡하게 얽혀있다. 읍 또는 면이 동으로 전환되는 경우에는 군이 시로 승격될 때 발생하는 문제로 군의 시 승격이 승인되면 일부 읍면이 동으로 전환되는데 그로 인해 기존의 농어촌 특례가 폐지되는 문제가 발생한다.

〈표 6〉 전환유형별 이슈

전환유형	이슈
읍면동 전환 전체	읍면동 구분필요성
면 → 읍 승격	읍면의 위상차이, 행정안전부 승인
동 → 읍 또는 면 전환	법령 미비, 농어촌 특례, 행정안전부 승인
읍 또는 면 → 동 전환	농어촌 특례

IV. 읍면동 전환의 쟁점: 문제의 구조

1. 읍면동의 구분필요성

읍면동 전환의 문제는 기본적으로 읍면동이 현재와 같이 구분되어 존재한다면 계속적으로 제기될 이슈이다. 현재는 기초자치단체의 종류별로 읍면동이 혼재하여 설치되어 있다. 일반시와 자치구의 경우는 하부행정기관이 동으로 통일되어 있으나, 도농복합시에는 읍면동이 동시에 존재하며, 군에는 읍면만이 설치되어 있다. 문제는 하부행정기관으로서의 이러한 읍면동의 구분이 적절한가이다. 즉, 기초자치단체의 공간적 특성인 도시형과 농촌형의 구분에 따라서 각기 명칭을 달리하는 읍면동을 차별적으로 설치하는 것이 타당한가 하는 점이다. 만일 기초자치단체의 공간적 특성에 따라서 하부행정기관인 읍면동의 역할이 차별적으로 요청되고, 그에 따른 명칭 등의 구분이 필요한 경우가 아니라면, 읍면동의 구분이 필요가 없어지고 전환의 문제는 자연스럽게 소멸된다.

2. 읍면의 위상차이

읍면의 위상차이는 면이 읍으로 승격하는 것과 관련된 이슈이다. 즉, 면의 읍승격 문제는 하부행정기관인 읍면동이 상이한 위상을 가지고 있다는 데서 발생한다. 읍면동은 법적으로는 하부행정기관으로서 동일한 지위를 가지고 있다. 그러나 읍과 면사이에는 면에서 읍으로 승격한다는 개념이 포함되어 있다. 즉, 위상에 있어 읍>면이 성립되는 것이다. 그러나 읍면과 동은 동일한 위상을 가지고 있다. 즉, 읍=동, 면=동의 지위를 가지고 있는 것이다. 이를 종합하면, 읍=동 > 면=동이라는 기이한 구조인 것이다. 그 결과 면의 공무원과 주민들은 읍으로 승격을 요청하고, 이의 승인권력을 가진 행정안전부는 이에 대해 난색을 표명하고 있다.

이러한 문제점은 도농복합시에서도 발생한다. 도농복합시는 도시지역의 특성과 농촌지역의 특성을 동시에 가지고 있는 지역으로 군이 시가 되거나 또는 인접 시군이 통합하여 탄생한다. 도농복합시에는 읍면동이 공존하여 설치되어 있는데, 주로 도시형 지역에는 동이 그리고 농촌형 지역에는 읍면이 설치되어 있다. 문제는 많은 농촌형 지역의 면이 읍으로 승격되고 싶어 한다는데 있다. 읍으로 승격될 경우 공무원의 입장에서는 직급이 상향되고(면장5급 → 읍장4급) 통상적으로 1개팀을 증설할 수 있기 때문이며, 주민의 입장에서는 읍의 주민이라는 자긍심이 고양되기 때문인 것으로 판단된다. 그래서 많은 면들은 읍 승격의 요건을 갖추고자 노력

하고 있으며, 요건이 충족되면 행정안전부에 승격의 승인을 요청하고 있다. 그러나 현실적으로 행정안전부의 승인을 받는 것은 매우 까다로운 일이며, 이는 행정안전부와 기초자치단체 간의 갈등의 요소가 되고 있다. 지역주민들도 왜 승격이 안되는 것이냐며 해당 자치단체를 지속적으로 압박하고 있기도 하다.⁴⁾

3. 읍면의 농어촌 특례

최근에는 동이 읍면으로 전환되거나 전환을 요청하는 경우가 발생하고 있다. 그 주된 이유는 상실된 농어촌 특례를 회복하기 위한 경우로 판단된다. 다른 한편으로는 읍 또는 면이 군의 시 승격으로 인해 동으로 전환되면서 농어촌 특례를 상실되는 경우에도 이슈로 제기된다. 농어촌 특례는 다양한 개별법에 의해 읍면 주민들이 받고 있는 혜택으로 볼 수 있으며, 각종 법령에서 규정된 농어촌 특례를 정리해보면 다음과 같다.

〈표 7〉 읍면의 특례사항

항목	세부사항	관계법령
양도소득세 (국 세)	농지의 경우 8년 이상 자경시 양도소득세액 감면	조세특례제한법 제69조
토지분 재산세 (지방세)	농지: 0.7/1,000 대지: 2.0~5.0/1,000	지방세법 제111조 제1항 1호
건축물 재산세 (지방세)	세율: 2.5/1,000원	지방세법 제111조 제1항 1호
면허세(지방세)	1종 27,000원 ~ 5종 4,500원	지방세법 제34조 제2항
환경개선 부 담 금	부과계수 변동 없음(0.40~0.57)	환경개선비용부담법 제10조 동법시행령 제15조, 별표7
교통유발 부 담 금	동 지역: 1,000㎡ 이상 부과 읍면지역: 3,000㎡ 이상 부과	도시교통정비촉진법 제3조, 제36조, 제37조 및 동법시행령 제16조
농어민자녀 학 자 금	부모 중 1명이 농업경영의 경우 전액 지원(고교 입학금, 수업료)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
농업인영유아 양육비 지원	부모 중 1명이 농업경영의 경우 지원(5ha 미만)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
건강보험료	읍면단위 거주자 건강보험료 22% 경감	농어촌 주민 보건복지를 위한 특별법 제27조

4) 실제 2개 면의 읍승격을 추진하고 있는 경기도 A시의 경우 읍승격의 법적 요건을 갖추었음에도 불구하고 행정안전부의 승인을 얻지 못하고 있으며, 이에 대해 주민의 반발이 제기되고 있는 상황이다(경기도 A시 담당공무원 인터뷰, 2017.02.22.).

항목	세부사항	관계법령
감면	읍면단위 거주자이면서 어업인인 경우 28% 추 가경감	및 제33조, 국민건강 보험법 제75조, 보험료경 감고시 제2조 및 제4조
대입 특별전형	농어촌자녀 특별전형 - 입학정원의 4% 내 특례선발	고등교육법 시행령 제29조

자료: 용인시(2017)

문제는 농어촌지역이 받는 이러한 특례가 정당한지 여부를 차치하고서라도 농어촌지역인 읍면과 도시지역인 동 간에 유사한 행정서비스 기능을 수행함에도 불구하고 주민이 받는 혜택이 다르다는데 있다. 그래서 동이 읍 또는 면으로 전환되고 싶어 하는 움직임은 앞으로 더욱 커질 가능성이 있다. 또한 이 문제 때문에 군이 시로 승격되는 것을 원하지 않는 주민들도 상당한 것으로 파악된다(C군 공무원 인터뷰, 2016.4.12.).

4. 법적규정의 미비

읍면동 전환에 있어 법적 규정이 미비한 경우는 동이 읍 또는 면으로 전환되는 경우에 한정된다. 읍의 면 승격이나 읍 또는 면이 동으로 전환되는 것은 지방자치법 등 관계법령에 비교적 그 요건이 명확히 규정되어 있다. 그러나 동의 읍 또는 면 전환은 그와 관련된 규정이 전혀 없는 관계로 주민도, 지방자치단체도, 행정안전부도 이에 대응할 근거가 마련되어 있지 않은 실정이다. 그래서 불국동의 사례에서 본 바와 같이 농촌지역의 특성을 강하게 가진 동들의 경우 추후 지속적으로 읍면으로의 전환을 요청할 가능성이 클 것으로 전망된다.

5. 행정안전부의 승인권 보유

읍면동 전환을 위해서는 어떤 유형의 전환이든지 간에 행정안전부의 승인을 얻어야 한다. 그래서 주민과 기초자치단체, 광역자치단체, 행정안전부 간의 갈등이 발생하고 있다. 또한 그 과정에서 행정안전부의 승인에 대한 일관성 문제가 제기될 수 있다. 이 문제는 기본적으로 읍면동의 법적지위 전환에 대한 승인권을 행정안전부가 가지는 것이 바람직한가에 대해 논의의 필요성이 존재한다는 것이다. 지역주민에 의한 정책결정이라는 지방자치의 근본적 정신의 활성화를 위해서는 과감히 승인권을 지방자치단체로 이양하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

V. 읍면동 지위전환의 개선방안

1. 읍면동의 통일

1) (단기안) 농촌지역은 읍, 도시지역은 동으로 통일: 읍면 승격문제의 해결

읍면 승격 문제는 기본적으로 농촌형의 경우 읍과 면이라는 2종류의 하부행정기관이 존재하고 있기 때문에 발생한다. 즉 도시형과 같이 동이라는 1종류의 하부행정기관으로 통일되면 발생하지 않을 문제인 것이다.

현재 농촌형 지역에 읍과 면이 존치하는 것은 역사와 관례에 기인한 것으로 현재로서는 양자의 구분필요성이 크지 않다고 판단된다. 실제로 읍면동의 기능수행현황을 조사한 연구결과(권오철·금창호, 2016)에 따르면 읍면동은 사실상 동일한 기능을 수행하는 것으로 조사되었다. 따라서 농촌지역에 읍면을 굳이 구분해서 설치할 필요성은 사실상 없는 것이다. 따라서 농촌지역에 읍과 면이 구분되어 승격의 문제로 인해 지역주민과 공무원 그리고 행정안전부 간의 갈등으로 인한 혼란과 낭비를 막기 위해서는 읍과 면을 구분하지 않고 하나의 하부행정기관으로 통일할 필요성이 있다고 생각한다.

구체적으로는 ① 면을 폐지하고 읍으로 통일시키는 방법, ② 읍을 폐지하고 면으로 통일시키는 방법 또는 ③ 읍과 면이라는 용어를 폐지하고 다른 용어를 도입하는 방법 등을 고려할 수 있겠다. 그러나 ② 읍을 면으로 전환시키는 것은 강등의 이미지를 불러온다는 측면에서 어려움이 있으며, ③ 새로운 용어의 도입은 읍면의 역사성과 친숙성을 훼손할 수 있다는 측면에서 ① 읍으로 통일시키는 방안이 가장 좋은 대안이라고 판단된다. 이렇게 전환되면 도시형 지역의 하부행정기관은 동이며, 농촌형 지역의 하부행정기관은 읍이라는 것을 누구나 쉽게 인지할 수 있으며, 면에서 읍으로의 승격을 둘러싼 불필요한 갈등을 방지할 수 있을 것이다.

〈표 8〉 자치구역별 하부 행정구역의 축소

자치구역	하부 행정구역
시(도시형)	동
구(도시형)	동
도농복합시	읍(농촌지역)/동(도시지역)
군(농촌형)	읍

2) (장기안) 읍면동을 구분없이 하나로 통일: 읍면동 전환문제 전체 해결

보다 근본적으로는 읍면동을 구분하지 않고 하나의 명칭으로 통일시키면 읍면동 전환과 관련된 모든 문제를 해결할 수 있다. 대부분의 경우 읍면동은 유사한 기능을 수행하고 있는 것으로 보여진다. 앞서 살펴본 바와 같이 읍면이 동에 비해 농촌지역의 산업기능을 조금 더 수행하고 있지만, 농촌지역의 특성을 가진 동에서는 산업기능 또한 일부 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다(권오철·금창호, 2016). 따라서 장기적으로는 읍면동을 구분하지 않고 하나로 통일하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

2. 지방행정체제개편 특별법의 수정을 통한 농어촌 특례의 유지

다음으로 읍면의 농어촌 특례와 관련된 문제의 해결방안을 살펴보면, 다음과 같다. 농어촌 지역에 특례가 주어지는 한 농어촌지역의 읍면 주민이 군이 동으로 전환되고 싶어 할 가능성은 낮다고 할 수 있을 것이다. 또한 동 지역 주민들이 읍면으로 전환되고 싶어 하는 열망은 더욱 강해질 것으로 전망된다.

이는 여주군이 여주시로 승격될 때, 주민설득의 과정에서 어려움이 존재하는 부분이였다. 시 승격으로 인해 농어촌 균형발전정책에 의해 생겨난 농어촌지역의 다양한 특례가 없어지기 때문이다. 비슷한 사례로서 인구 10만 이상의 C군의 경우도 시로 승격할 요건을 충분히 갖추었음에도 불구하고 많은 지역주민들이 군이 시로의 승격을 원하지 않는 원인이 되기도 한다. 또한 도농복합시의 경우도 읍면동이 모두 존재하지만, 전환과정에 있어 면에서 읍으로는 승격되고 싶어 하지만 동으로는 전환되고 싶어 하지 않는 것도 그러한 특례 때문이라고 생각된다. 이와 관련하여 여주시의 경우도 화성시의 경우에서 살펴본 바와 같이 동으로 전환된 읍면 지역이 농어촌 특례의 회복을 위해 추후 다시 읍면으로 복귀되고 싶어 하는 요청이 발생할 가능성이 있다.

이 문제의 해결을 위해서는 농어촌 특례를 어떻게 해결할 것인가가 중요하다. 군에서 시로 승격한다고 기존 읍면을 동으로 강제 전환시키면서 농어촌 특례의 혜택을 박탈하면 그것을 긍정적으로 받아들일 주민은 거의 없을 것이다. 그렇다고 다양한 개별법령을 모두 개정하여 동으로 명칭이 전환된 지역의 기존의 특례를 유지시키는 것도 현실적으로 어려운 일이며, 농어촌 특례를 일시에 폐지하는 것도 현실적으로 불가능하다. 가장 큰 이유는 혜택을 받는 지역 주민의 반발을 자치단체장, 국회의원들이 감당할 수 없기 때문이다. 또한 그에 따르는 엄청난 혼란이 예상된다. 따라서 일정부분 보완은 필요하지만 기본적으로는 농어촌 특례는 유지시킬

수밖에 없다고 생각된다.

따라서 절충안으로 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’을 개정하여 동으로 전환된 읍면에 기존과 동일하게 농어촌 특례를 부여하는 규정을 삽입하는 것이 가장 좋은 방법이라고 생각한다. 이러한 특례가 유지된다면, 읍면의 주민들이 굳이 동으로 전환되는 것에 특별히 반대를 할 이유가 대부분 사라지기 때문이다. 또한 동으로 전환된 읍면이 다시 읍면으로 전환되려고 노력할 유인을 상쇄시킬 수 있다. 이와 같은 특례의 규정은 시군통합에 따른 도농복합시의 설치과정에서 부여하였던 선례가 있다. 즉, 1994-5년에 대대적으로 추진되었던 시군통합은 도농복합시의 출범에 따른 인력 등의 유예와 동시에 통합이전의 군이 보유하고 있던 편의의 특례가 부여되었다.

3. 관련 법령 정비

동이 읍 또는 면으로 전환되는 요건을 법적으로 명확하게 규정할 필요가 있다. 예를 들면, 군에서 시로 승격되어 동으로 전환된 지역의 경우 몇 년 이상 농어촌지역의 성격을 명확하게 유지하였다면 주민들의 의견을 수렴하여 읍면으로 회복될 수 있다는 규정을 「지방자치법」에 규정할 필요가 있다. 또한 그와 관련된 시행령에서는 농어촌지역의 거주자 비율, 주민찬성 비율 등을 명확하게 규정하여 놓아야 할 것이다. 더불어 특혜취득의 목적으로 기존 동이 읍 또는 면으로 전환하는 것은 금지한다는 규정을 명확히 할 필요도 있다. 이처럼 법적으로 규정이 명확하게 제시되어 있으면, 법령의 부재에 따른 다양한 사회적 갈등을 사전에 방지할 수 있기 때문이다.

4. 읍면동 전환의 승인권을 광역자치단체로 이관

현재 행정안전부에 주어진 읍면동의 지위전환 승인권을 지방자치단체로 이관시킬 필요가 있다. 읍면동의 법적지위 전환의 문제는 어떤 경우에도 행정안전부의 승인을 받아야 되는 상황인데, 그럼으로 인해 행정안전부의 지방자치단체에 대한 불필요한 통제의 문제가 발생된다. 특히, 면을 읍으로 승격시키는 문제에 있어 법적으로 규정된 요건을 갖추었음에도 불구하고 어떤 곳은 승격이 승인되고 어떤 곳은 안 되는 것의 여부가 행정안전부의 판단에 따라 달라지는 것은 문제의 소지가 있다고 생각된다. 기본적으로는 법적 요건을 갖추었을 경우 자동적으로 승인이 이루어질 수 있게 하여야 할 것이다.

이러한 문제를 감안한다면, 읍면동의 법적지위 전환에 대한 승인권은 지방자치단체로 이관시킬 필요가 있다고 판단된다. 지방자치가 이미 20년 이상의 시간이 흘렀는데도 지방자치단체가 아닌 하부행정기관의 법적지위 전환에 대해서까지 행정안전부가 개입하여 가부를 결정하는 것은 바람직하지 않다. 지역주민이 전환을 원한다면 그 판단은 주민의 뜻에 의해 구성되었던 지방자치단체에서 결정하는 것이 더욱 바람직할 것이라 판단된다. 다만, 처음부터 승권을 기초자치단체에 준다면 농어촌 특례를 위한 읍면으로의 전환과 면의 읍승격이 남발될 가능성이 있으므로 읍면동을 직접 관할하지 않는 광역자치단체에 일차적으로 이관하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

VI. 결론

읍면동의 법적지위 전환의 문제는 지속적으로 제기되어 왔으며, 읍면동이 구분되어 존재하고 관련법령이 미비하며 행정안전부의 승권이 유지되는 한 앞으로도 계속 문제시 될 것으로 판단된다. 따라서 불필요한 혼란과 갈등을 방지하기 위해서 이에 대한 적절한 대응책의 마련이 요구되고 있다. 이 연구는 이러한 요청에 대한 해결책을 제시하기 위하여 진행된 연구이다.

본 연구의 주요 제안을 읍면동의 전환유형과 그에 관계된 이슈 그리고 그 해결을 위한 개선방안으로 논리적으로 구조화하여 제시하면, 다음 <표 9>와 같다. 읍면동 전환 전체유형에서는 읍면동의 구분필요성의 이슈가 제기되며 추후 읍면동의 통일로 인해 이 문제를 해결할 수 있을 것이다. 면의 읍 승격 유형은 읍면의 위상차이와 행정안전부 승인의 이슈가 제기된다. 읍면의 위상차이는 농촌지역은 읍으로 도시지역은 동으로 통일함으로써 해결할 수 있을 것이며, 행정안전부 승인은 광역자치단체로 이관하는 것이 바람직하다. 동의 읍 또는 면 전환 유형은 법령미비, 농어촌 특례, 행정안전부 승인이 이슈로 발생한다. 이의 개선방안으로는 각각 「지방자치법」과 「지방자치법 시행령」을 개정하여 규정의 명확화 및 명문화, 특별법으로 농어촌 특례 유지, 광역자치단체로 승인권 이관을 통해 해결할 필요가 있다. 읍 또는 면의 동 전환문제는 군의 시 승격과 연계되어있는데 이는 승격으로 전환된 지역에 대하여 특별법으로 농어촌 특례를 유지시켜줌으로써 해결할 수 있을 것이다.

〈표 9〉 읍면동 전환문제 해결방안의 구조

전환유형	이슈	개선방안
읍면동 전환 전체	읍면동 구분필요성	읍면동의 통일
면 → 읍 승격	읍면의 위상차이	농촌지역은 읍으로, 도시지역은 동으로 통일
	행안부 승인	광역자치단체로 승인권 이관
동 → 읍 또는 면 전환	법령 미비	지방자치법 및 시행령 개정: 규정의 명확화 및 명문화
	농어촌 특례	특별법으로 농어촌 특례 유지
	행안부 승인	광역자치단체로 승인권 이관
읍 또는 면 → 동 전환	농어촌 특례	특별법으로 농어촌 특례 유지

읍면동은 주민들에게 행정서비스를 제공하는 최일선 기관으로서 그 중요성이 강조되며 지방자치 정신의 구현을 위한 공간으로서 그 가치를 인정받고 있다. 지방자치의 지속적인 발전을 위해서는 행정환경과 시대상황의 변화에 맞는 읍면동의 구조변화도 뒤따라야 할 것으로 판단된다. 이 연구는 그러한 변화의 한 부분으로서 읍면동 전환문제에 초점을 맞추어 그 해결 방안을 제시한 것으로 추후 발생가능성이 있는 읍면동 전환문제의 선제적 해결 및 적절한 읍면동 구조개편의 규범적 근거로 활용되어지길 기대한다.

【참고문헌】

- 권오철·금창호. (2016). 하부행정기관 업무·사무량 비교분석 및 외국사례연구. 한국지방행정연구원 정책연구보고서 2016-1.
- 금창호·권오철·강영주·윤영근·전성훈. (2016). 불부합 행정구역 경계조정 연구용역. 평택시 용역 보고서.
- 류영아·안영훈·조석주. (2014). 지자체 소규모 읍면동 통합방안. 지방자치발전위원회 용역보고서.
- 용인시. (2017). 읍면동 체제 개편방안 보충자료. 용인시 내부자료.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이승중·김대욱·김혜정·노승용·모설문·서재호·안성호·오승은·유희숙·최영철. (2015). 「근린자치 제도론」. 서울: 박영사.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」. 서울: 동진문화사.
- _____. (2016). 「2015년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황」.
- 경기일보. (2013.9.22). 굿바이 '여주군', 이젠 '여주시'라 불러주세요.
- 경북연합일보. (2015.8.2). 경주시 불국동 → 불국면으로 불국동발전협의회 출범 '행정구역 전환' 추진.
- 중앙일보. (2014.7.11). 남양동 → 읍으로 강등, 주민들은 "만만세" 왜.
- Somerville, P. (2011). Multiscalarity and Neighbourhood Governance. Public Policy and Administration, 26(1): 81-105.

김 대 욱: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향, 2012), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방자치, 지방정부관리 및 정책 등이다. 최근 주요논문으로는 "지방행정조직 개편의 영향요인 연구: 서울시본청조직 개편에 대한 생존분석", "조직공정성, 직무만족, 조직몰입, 혁신행동의 구조적 관계 분석: 지방공무원의 인식을 중심으로", "지방자치단체 무기계약직 인사관리의 실태 및 개선방안 연구: 인사담당자의 인식을 중심으로" 등이 있다(kdw@krila.re.kr).

금 창 호: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 지방자치단체조합의 운영성과평가, 1999), 현재 한국지방행정연구원 선임연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사관리, 조직진단, 광역행정 등이며, 논문으로는 "지방고위공무원단제도의 도입방안", "참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제", "지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로" 등이 있다(gch@krila.re.kr).