



읍면동은 어떻게 변화해왔을까?

읍면동의 기원

읍면동은 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반조직으로서 “행정기능전달”과 “자치”의 기능을 동시에 수행

- 면은 조선 태종 대, 읍과 동은 일제강점기에 역사적 연원을 둠
- 1931년을 기준으로 약 30년간 기초지방자치단체로의 법인격이 부여된 자치의 최소단위로 읍·면은 1949년 지방자치법의 제정·공포를 통해 도·시·읍·면의 2계층제가 실시됨
- 그러나 군사정권의 집권으로 지방자치가 폐지된 후 부활한 1991년까지 약 30년 동안 중앙정부의 일선행정기구의 역할만 수행

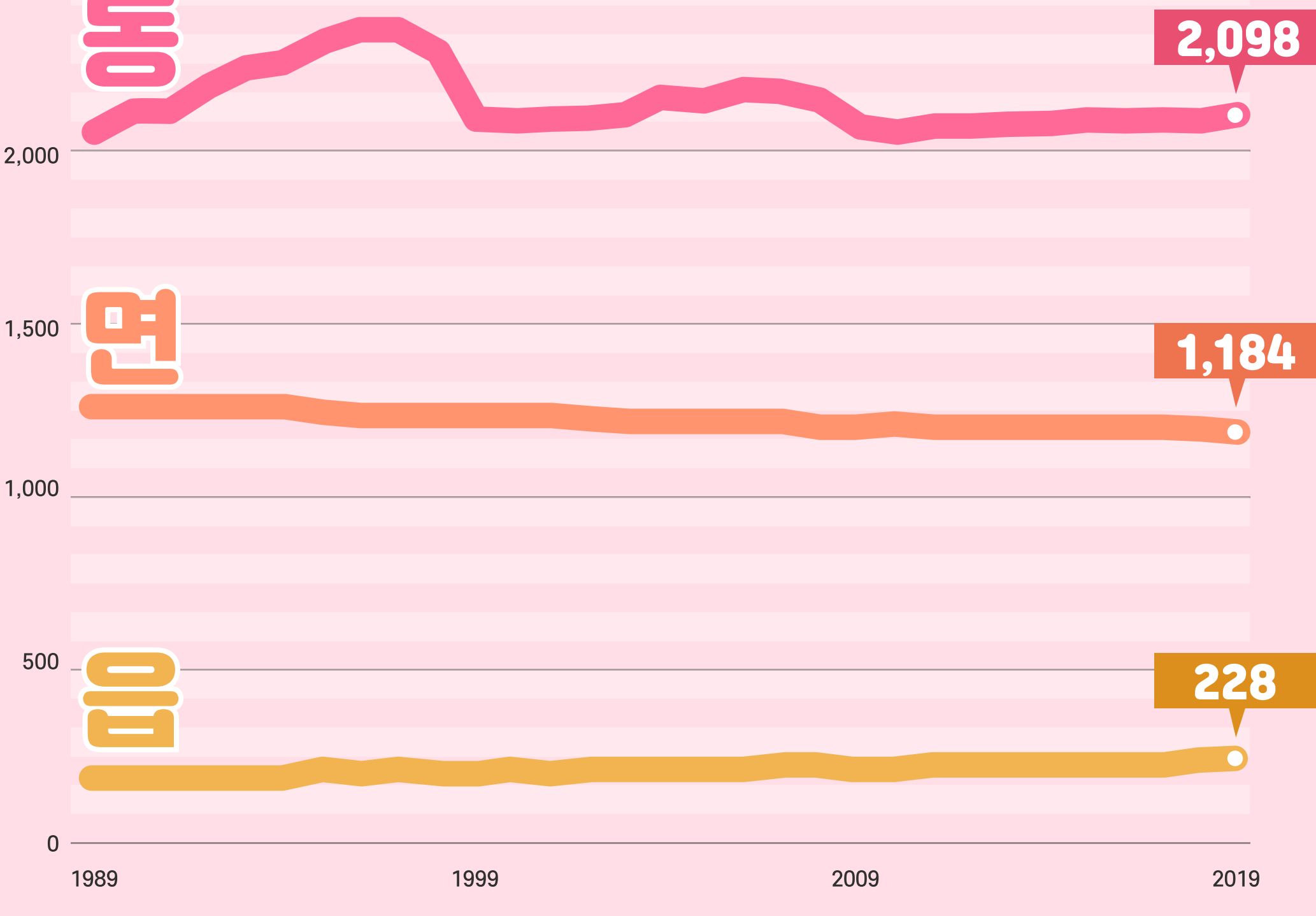
읍면동의 역사적 연원

연도	변화사항	주요내용 및 특징
1910	총독부령8호(면에 관한 규정)에 의거 명칭 통일	> 부, 군 아래 면, 방, 사, 부를 면으로 명칭 통일
1917	‘면제’ 제정 (1917.6. 최하급 지방행정기관으로 법령에 의해 사무처리)	> 면의 기준 설정(면적, 호구 기준) > 면을 지정면(일반거주가 많은 발전원 중심지역)과 보통면(지정면 이외)으로 구분
1931	‘읍면제’로 개정(1920 개정, 시행 1931)	> 지정면을 읍, 보통면을 면으로 칭함
1949	제정 지방자치법	> 지자체를 도, 서울특별시, 시, 읍, 면의 자치단위로 규정 (도, 서울시는 정부의 직할, 시, 읍, 면은 도의 관할구역으로 지정) > 시, 읍, 면과 구에 동, 리를 둠(동/리장은 직선 규정, 동/리는 시읍면 행정을 위한 주민조직으로 행정조직에 편입되지 못하고 계속하여 주민지원조직으로 존속)
1955	개정 지방자치법	> 동리에는 서기를 둘 수 있으며, 서기의 정원은 시/읍/면 조례로써 정함
1961	지방자치에 관한 임시조치법의 규정	> 동의 행정조직 강화되어 읍면과 대등한 지위가 됨
1973	개정 지방자치법	> 동/리장(직선)과 동/리직원의 종류, 보수, 정원은 시/읍/면 규칙으로 정함
1988	지방자치법 개정	> 지방자치단체 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도로 하고 기초자치단체를 시·군·구로 하여 읍면동을 자치계층에서 하부 행정계층으로 개편함

자료: 김대욱·김창호(2019: 38)와 김홍환(2018a: 6)을 참고하여 재구성

읍면동의 현황

17개 광역자치단체의 228개 시군구(제주도 2개 행정시 포함)는 **228개 읍, 1,184개의 면, 2,098개의 동**까지 총 3,510개의 읍·면·동으로 구성



자료: 행정안전부(2018), 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」 재구성

읍면동 기능의 변천

- > 읍면동 기능의 변천은 효율성과 민주성, 수요자 중심성의 상충되는 목표를 동시에 추구하고 있음
- > 국정과제 이행, 국가적 차원 시책의 일환으로 읍면동 기능재편이 하향적으로 시도되고 있음

사업명 (시기)	목적	강조차지
기능 간소화	1999년 읍면동 기능개편 > 지방행정환경 변화에 능동적 대처, 작은정부 실현 > 읍면동 폐지 (당초) > 주민자치여건 조성 지역중심 행정서비스 체계 구축 (주민편의 기능 중심 개편) 지역중심 커뮤니티 형성 (자치센터 전환)	효율성
	2007년 동 통폐합 > 신 행정수요에 대응 > 지자체 경쟁력 제고와 균형발전 도모 인구 2만 명 미만, 면적 3km ² 미만의 소규모 동 통합	효율성
책임 읍면동 및 자치	2010년 주민자치회 > 지역주민 중심 근린자치 활성화 > 행정-주민 협력 통한 행정서비스 개선 > 지역공동체 의식 및 민주적 참여의식 고양 주민자치위원회 → 주민자치회(전환), 기능·재정 보강	참여, 민주성, 주민주권
	2015년 책임읍면동 > 본청이 본래 기능에 집중 주민밀착형 기능 읍면동으로 이관 > 주민편의 확대 행정계층 축소로 서비스 제공에서의 비용 절감 책임읍면동 외의 지역 주민문화 복합공간으로 활용 > 주민참여기회 기반 확대 읍면동 기능강화에 따른 주민자치기능 확대	
복지전달 체계 및 주민자치	2017년 혁신읍면동 > 주민참여를 통한 공동체 활성화 주민자치회 등 대표기구에 권한 부여 모바일 플랫폼 구축 통해 참여 활성화 > 읍면동 행정혁신 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스 및 전문인력 확충 > 마을자치 플랫폼 구축	효율성, 민주성
	2014년 복지전달 체계 및 주민자치 > 복지사각지대 해소, 주민맞춤형 통합서비스 제공 사회복지 공무원 확대(3명 이상 배치, 사례관리사, 방문간호사) 방문상담 서비스, 통합사례관리 등	수요자 중심성, 효율성
2017년 주민자치형 공공서비스 > 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 찾아가는 보건·복지 서비스 확대 > 읍면단위 거주자 자치의 실질적 기반 마련 주민자치 제도적 기반 마련 읍면동 행정혁신	민주성, 수요자 중심성, 효율성	

자료: 김홍환(2018a: 13; 2018b)을 참고하여 내용 재구성

향후 읍면동의 중요 이슈

① 읍면동 복지전달기능의 강화

- > 국가로부터 분점적으로 전달되는 사업들이 지방행정조직을 통해 지역중심으로 통합, 지방행정조직의 사무분장 등을 통해 일선 행정인력에 의해 집행
- > 통합조사와 통합관리 영역에서 시군구-읍면동 기능연계가 이뤄지고 있으며 맞춤형 복지의 경우 시군구-읍면동-보건소 간 기능연계가 이뤄짐
- > 지역중심의 보건복지 전달체계개편, 각종 시범사업수행 등을 통해 지역내 존재하는 다양한 민간자원을 연계하는 gate-way로서의 읍면동의 역할이 더욱 중요하게 대두될 것으로 예상

② 인구감소시대의 읍면동의 설치와 운영

> 현재 읍면은 통과 달리 다음의 특례 유지

항목	세부사항	관계법령
양도소득세 (국세)	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 제1호
건축물 재산세 (지방세)	세율: 2.5/1,000원	지방세법 제111조 제1항 제1호
면허세 (지방세)	1종 27,000원 ~ 5종 4,500원	지방세법 제34조 제2항
환경개선 부담금	부과계수 변동 없음 (0.40-0.47)	환경개선비용부담법 제10조 동법시행령 제16조, 별표7
교통유발 부담금	동 지역: 1,000m ² 이상 부과 읍면지역: 3,000m ² 이상 부과	도시교통정비촉진법 제3조, 제36조, 제37조 및 동법시행령 제16조
농어민 자녀 학자금	부모 중 1명이 농업경영의 경우 전액지원 (고교입학금, 수업료)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
농업인 영유아 양육비 지원	부모 중 1명이 농업경영의 경우 지원 (5ha 미만)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
건강보험료 감면	읍면단위 거주자 건강보험료 22% 감감, 읍면단위 거주자이면서 어업인인 경우 28% 추가 감감	농어촌 주민 보건복지 향상을 위한 특별법 제27조 및 제33조, 국민건강보험법 제75조, 보험료경감고시 제2호 및 제4호
대입 특별전형	농어촌 자녀 특별전형 입학정원의 4% 내 특례선발	고등교육법 시행령 제29조

- > 읍면동을 차별적으로 설치하는 것이 타당한지에 관한 검토가 요구
- 읍면동의 각종 역할이 차별적으로 요청되고 그에 따른 명칭 등의 구분이 필요한 경우가 아니라면 읍면동의 구분을 유지할 필요가 없음
- 농어촌 지역인 읍면과 도시지역인 동이 유사한 행정서비스 기능을 수행하는 점에 비해 주민이 받는 혜택을 다르게 유지하는 것은 향후 군의 시정화, 행정구역 개편의 주요쟁점이 될 수 있음

#읍면동-기능개편 #복지전달체계

#읍면동-현황 #읍면동-정책이슈

[자료출처]

최지민, 강영주(2020), 지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석, 한국지방행정연구원

[내용문의]

최지민 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9856, jmchoi@krlia.re.kr)