

정책연구 2012-22

# 동의 합리적 규모 연구

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

조석주(한국지방행정연구원 연구위원)

김건위(한국지방행정연구원 연구원)

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	3
1. 연구목적 .....	3
제2절 연구범위와 방법 .....	4
1. 연구범위 .....	4
2. 연구방법 .....	5
제3절 연구의 체계도 .....	6
<b>제2장 읍면동 행정구역의 의의와 설정기준</b> .....	7
제1절 읍면동 행정구역의 의의 .....	9
1. 읍면동 행정구역의 개념 .....	9
2. 읍면동 행정구역의 특성 .....	13
3. 읍면동 행정구역의 필요성 .....	15
제2절 읍면동 행정구역 조정 검토기준 .....	16
1. 행정구역 조정 일반원칙 .....	16
2. 기존 연구 검토안 .....	16
제3절 동의 규모 논의 .....	17
1. 동의 규모 논의의 필요성 .....	17
2. 동의 규모 조정방향 .....	19
제4절 동의 적정규모 논의 전제와 기준 .....	21
1. 동의 적정규모 논의 전제 .....	21
2. 동의 적정규모 논의 기준 .....	21

<b>제3장 동의 현황과 문제점</b> .....	27
제1절 일반적 현황 .....	29
1. 법 제도적 현황 .....	29
2. 동 현황 .....	19
3. 문제점 .....	31
제2절 동행정구역의 조정 사례 :	
부산진구를 중심으로 .....	33
1. 일반적 현황 .....	33
2. 동행정구역의 통합 .....	35
 <b>제4장 동 행정구역에 대한 의식조사</b> .....	39
제1절 조사설계 .....	41
제2절 분석 .....	42
제3절 시사점 .....	51
 <b>제5장 동 통폐합 성공 및 실패사례</b> .....	55
제1절 성공사례 : 종로구 사례 .....	57
제2절 실패사례 : 송파구 사례 .....	63
 <b>제6장 합리적인 동의 규모 판단</b> .....	67
제1절 규모논의 기준을 통한 정성적 판단 .....	69





1. 동의 규모기준과 세부기준 .....	69
2. 규모기준과 세부기준을 통한 정성적 판단 .....	71
제2절 동의 규모관련 정량적 판단 .....	73
1. 소규모 동 통폐합 추진 지침을 통한 기준 도출 .....	73
2. 전국 동규모의 평균을 통한 기준 도출 .....	74
3. 실증조사 분석을 통한 기준 도출 .....	75
4. 정량적 판단기준 종합 .....	76
제3절 동의 합리적 규모 판단 종합 .....	77
1. 합리적 규모 판단기준의 적용 .....	77
2. 기타 고려사항 .....	78
<b>참고문헌 .....</b>	<b>79</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>81</b>
1. 설문조사서 .....	83
2. 소규모 동 통·폐합 추진상황 .....	91

# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 법정동과 행정동의 비교 .....	11
<표 2-2> 동 행정구역의 개념도 .....	11
<표 2-3> 읍면동 행정구역 개편기준에 대한 기존 검토안 .....	17
<표 3-1> 우리 나라의 동 현황 .....	30
<표 3-2> 전국 동인구 평균현황 .....	31
<표 3-3> 전국 동면적 평균현황 .....	31
<표 3-4> 부산진구 행정구역 및 인구현황 .....	34
<표 4-1> 조사표 .....	42
<표 4-2> 동 규모의 합리적 조정의 필요성 .....	42
<표 4-3> 동의 규모 조정 필요 이유 .....	43
<표 4-4> 동의 규모 조정 불필요한 이유 .....	44
<표 4-5> 가장 적합한 동의 적정규모 설정기준 .....	44
<표 4-6> 공동주택밀집지역의 적합한 동 면적 .....	45
<표 4-7> 일반주택지역의 적합한 동 면적 .....	46
<표 4-8> 공동주택밀집지역의 적합한 동 인구 .....	47
<표 4-9> 일반주택지역의 적합한 동 인구 .....	48
<표 4-10> 지역특성(거주특성별) 동의 적정면적과 적정인구 체크 이유 .....	49
<표 4-11> 응답자 성별 .....	50
<표 4-12> 응답자 연령 .....	50
<표 4-13> 응답자 거주지역 .....	51
<표 5-1> 혜화동·명륜3가동 일반 현황 .....	57





<표 5-2> 민원처리 현황 및 사회복지 .....	58
<표 5-3> 혜화동·명륜3가동 통합추진 과정 .....	60
<표 5-4> 잠실본동·7동, 잠실4·6동 인구 및 면적 현황 .....	64
<표 6-1> 동의 규모기준 및 고려요소 판단 .....	72
<표 6-2> 소규모 동 통폐합 추진 지침 관련 기준 .....	74
<표 6-3> 전국 동규모의 평균 .....	75
<표 6-4> 전국 동규모의 평균 .....	76
<표 6-5> 동규모의 정량적 판단기준 종합 .....	77

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 1-1] 연구의 체계도 .....	6
[그림 2-1] 지방행정계층 구조 .....	10
[그림 3-1] 부산진구 구역도 .....	33
[그림 5-1] 종로구 행정구역도 .....	58
[그림 5-2] 송파구 행정구역도 .....	64



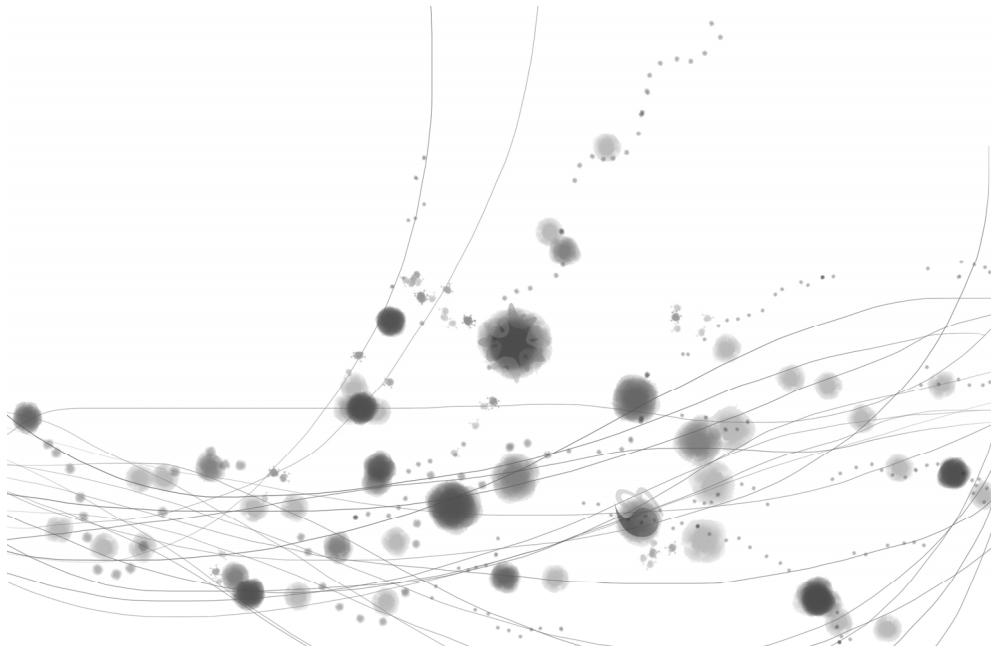


# 제 1 장 서 론

제1절 연구목적

제2절 연구범위와 방법

제3절 연구의 체계도





# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

### 1. 연구의 목적

- 행정구역은 행정기관이 제공하는 행정서비스의 공간적 범주를 규정해 주는 지방자치단체의 구조적 단위임
  - 따라서 행정구역은 소극적 측면에서는 해당 행정기관의 권능을 공간적으로 한정시키는 기능을 하고, 적극적 측면에서는 구역 안에 주소나 거소를 둔 사람 또는 사물을 배타적으로 관할하는 기능을 함
- 이와 같은 행정구역은 주민들의 편의를 제고하기 위하여 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따라 조정되는 것이 일반적임
  - 특히 과학기술과 교통·통신수단의 발달에 따라 생활권역이 변화되면, 그에 따라 경계나 권역을 탄력적으로 조정하는 것이 필요함
  - 생활권역의 변화에 따라 행정구역을 조정함으로써 생활권역과 행정구역의 일치를 확보하고, 그를 통해 주민의 편의를 제고할 수 있기 때문임
- 한편 행정구역과 생활권의 유리는 지역에 공공서비스를 제공하는 데 많은 문제를 발생시킴
  - 즉, 지방자치단체에서는 공공서비스를 제공하는데 비효율성이 증대되어 예산의 낭비를 초래하고, 주민의 입장에서는 행정서비스를 이용하는 데 불편을 겪음

- 결국 경제·사회적 상황에 따라 변화하기 쉬운 주민생활권을 행정관할권이라는 인위적·법적 구역과 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이 행정구역 문제의 핵심이 됨
- 한편 소규모 읍면동 통폐합은 2007년 7월부터 행정안전부 지침에 따라 추진되었으나 2009년 8월부터 지방행정체제 개편논의가 시작되면서 추진이 유보되었음
- 최근 부산광역시 및 대구광역시 등의 일부 구에서 행정의 효율성을 높이고 주민들의 다양한 문화복지 요구에 대응하기 위해 동 간의 통합을 추진 중임
- 이와 같은 지방자치단체의 동의 통합 분위기에의 대응은 물론, 주민자치의 효율적인 수행과 행정의 효율성 및 주민편의성을 고려한 동의 합리적인 설치기준과 적정 규모를 제시하는 데 본 연구의 목적이 있음

## 제2절 연구범위와 방법

### 1. 연구범위

- 동 행정구역 개편의 필요성
- 우리 나라 동 행정구역 규모 실태분석
- 과거 동통합의 성공·실패 사례 분석
- 행정의 효율성과 주민생활의 편의성을 고려한 동의 합리적인 규모 검토

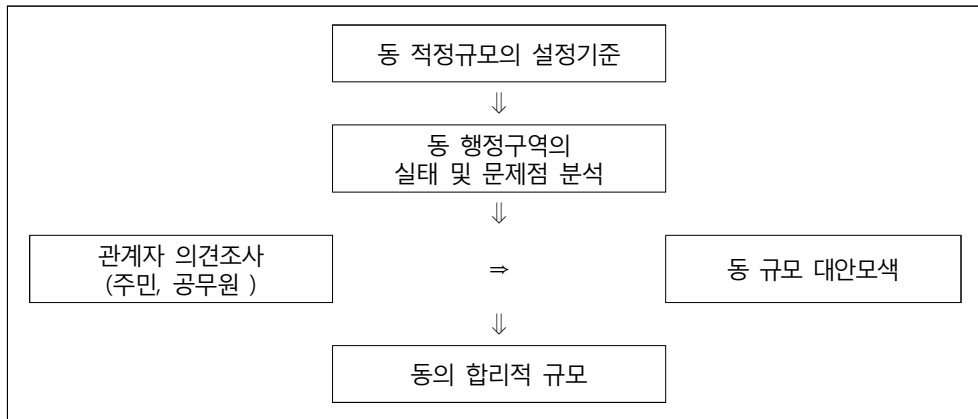
## 2. 연구방법

- 문헌연구
  - 기존 학술지에 발표된 관련 논문
  - 관련 통계, 관련 법령 등
  - 행정안전부 등 관련 부처 및 관련 연구기관에서 발표된 보고서
  - 해외사례 조사
- 관련부서의 정책 파악 및 자료조사
  - 행정안전부, 지방행정체제개편추진위원회 등 관련부서의 지원정책 및 주요 사업 파악
  - 지방자치단체의 읍면동 행정구역 통합 추진정책
  - 관련 공무원 면담을 통해 문제점 및 시사점 도출
- 현지출장 조사
  - 현재 동 행정구역 통합이 추진되고 있는 지역 선정
  - 담당공무원 및 주민 면담조사, 자료조사
- 과거 동통합 성공 및 실패지역 방문
  - 실패 및 성공 요인 분석
- 적정 규모(안) 의견 조사
  - 조사표 작성
  - 주민, 공무원 대상으로 동의 합리적 설정기준 및 적정규모에 대한 의견 수렴 및 분석
- 워크숍 개최
  - 관련 전문가 및 관련 공무원 참석

### 제3절 연구의 체계도

- 전술한 논의를 토대로 동의 합리적 규모의 연구를 위한 연구의 체계도를 제시하면, 아래와 같음

[그림 1-1] 연구의 체계도



## 제 2 장

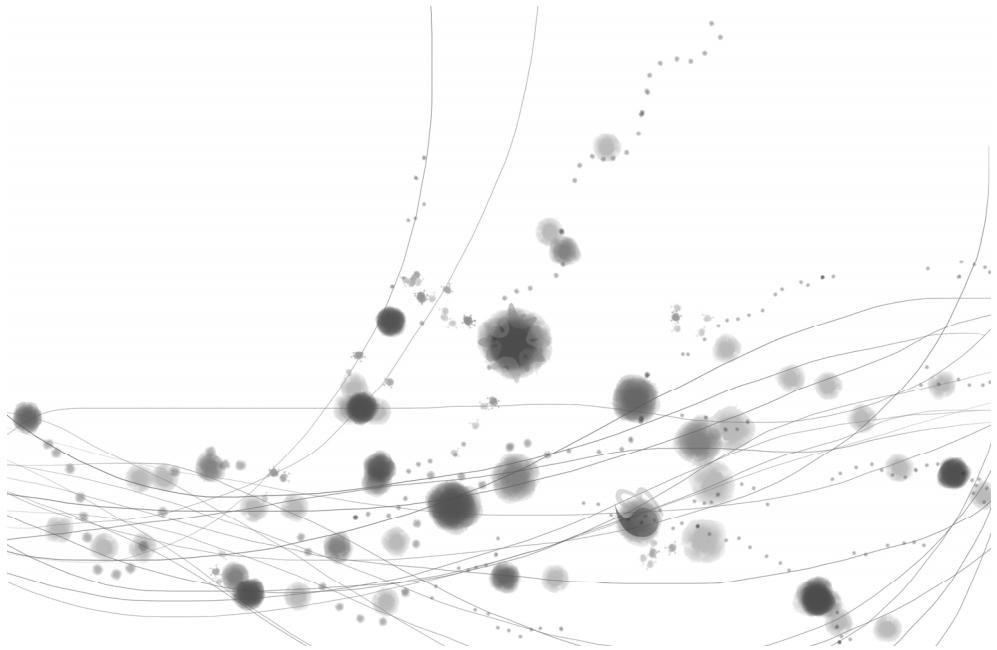
# 읍면동 행정구역의 의의와 설정기준

제1절 읍면동 행정구역의 의의

제2절 읍면동 행정구역 조정 검토기준

제3절 동의 규모 논의

제4절 동의 적정규모 논의 전제와 기준







## 제 2 장

## 읍면동 행정구역의 의의와 설정기준

## 제1절 읍면동 행정구역의 의의

- 행정구역은 행정기관이 제공하는 행정서비스의 공간적 범주를 규정해 주는 지방자치단체의 구조적 단위임
  - 따라서 행정구역은 소극적 측면에서는 해당 행정기관의 권능을 공간적으로 한정시키는 기능을 하고, 적극적 측면에서는 구역 안에 주소나 거소를 둔 사람 또는 사물을 배타적으로 관할하는 기능을 함
- 이와 같은 행정구역은 주민들의 편의를 제고하기 위하여 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따라 조정되는 것이 일반적임
  - 특히, 과학기술과 교통·통신수단의 발달에 따라 생활권역이 변화되면, 그에 따라 경계나 권역을 탄력적으로 조정하는 것이 필요함
  - 생활권역의 변화에 따라 행정구역을 조정함으로써 생활권역과 행정구역의 일치를 확보하고, 그를 통해 주민들의 편의를 제고 할 수 있기 때문임

## 1. 읍면동 행정구역의 개념

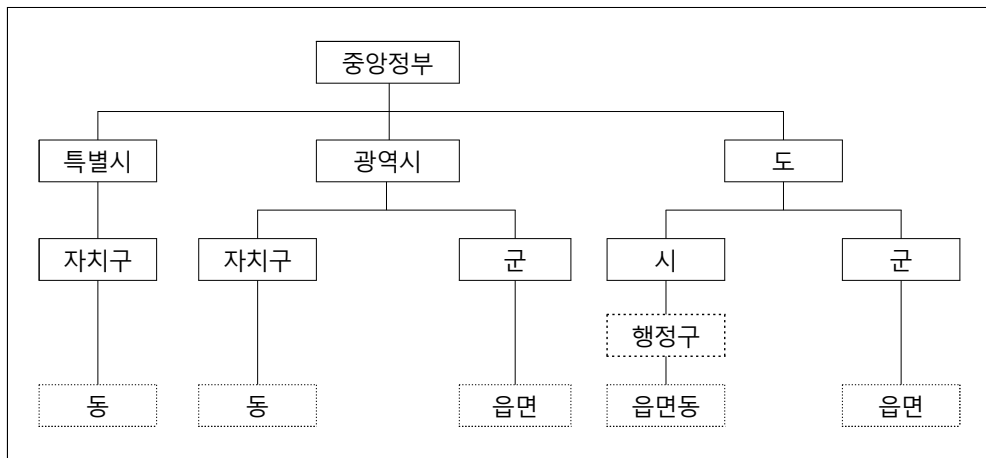
## 가. 동(洞)

- 일제시대에는 面, 坊, 社, 部, 曲 등 다양한 명칭을 면으로 통일하였는데, 동은 면의 하부기관으로 존속되었음
- 1914년 관할구역 조정에 따라서 오늘날의 서울인 경성부에 洞, 町, 統, 町目이 설치되었는데, 洞과 町은 오늘날의 동에 해당(1943년 洞으로 통일)

되고, 統과 町目は 洞과 町の 하부단위로 주소의 개념(오늘날의 통)으로 정착되었음

- 동은 기초자치단체의 하부행정기관으로 소관 행정사무를 분장하기 위한 목적으로 설치함
  - 당초에 동은 시와 자치구의 하부행정기관으로 그리고 읍·면은 군의 하부 행정기관으로 설치토록 하였으나, 1995년 “도농복합형태의 시(이하 도농복합시)”가 설치된 이후 도농복합형태시에는 동 뿐만 아니라 읍·면도 설치가 가능하게 되었음
  - 따라서 현재 동은 기초자치단체인 시와 자치구에, 읍·면은 시와 군에 설치되는 하부행정기관임

[그림 2-1] 지방행정계층 구조



주 :   은 자치계층,   은 행정계층을 나타냄

- 한편 동은 법적 근거에 따라 법정동과 행정동의 두 가지 형태로 구분됨
  - 법정동은 공부상의 동으로 속인주의에 의하되, 고정적 성격을 가져 합·분동에 현저한 경직성을 보임

- 이에 따라 읍에서 시로의 승격이나 인구증가에 따른 행정수요의 과다 현상이 발생하면, 행정능률이나 주민편의를 제고하기 위한 조치로 행정동을 설치 및 운영하게 됨
- 주로 행정동은 법정동을 분할하거나 통합하여 적정규모의 관할구역을 설정하는 방식으로 지방자치단체의 조례에 의해 설치함

&lt;표 2-1&gt; 법정동과 행정동의 비교

구분	법정동	행정동
법적근거	지방자치법	조례
설치목적	소관 사무의 분장처리	주민편의 및 행정능률 제고
변경절차	행정안전부장관의 승인 후 조례제정	조례제정
변경정도	경직적	탄력적

- 동의 행정구역은 이처럼 시와 자치구의 하부행정기관인 동이 관할하는 지리상의 권역을 의미함
  - 일반적으로 구역은 일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토공간을 구분하여 놓은 일정한 지리상의 한계를 말하고, 법적으로는 일정한 공공의 기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위를 의미하는데
  - 동의 행정구역은 행정동의 관할권이 미치는 지역적 범위로 규정할 수 있음

&lt;표 2-2&gt; 동 행정구역의 개념도

일반목적 자치구역	특수목적 자치구역
일반목적 행정구역 (동 행정구역)	특수목적 행정구역

## 나. 읍면

- 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍면을 두며 시와 구에는 동을, 읍면에는 리를 둘
- 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 하며 다만 군사무소 소재지의 면, 읍이 없는 도농복합형태의 시에 있어서는 그 면중 1개의 면인 경우에는 인구 2만미만인 경우라도 읍으로 할 수 있음

## 다. 리

- 조선시대의 최일선 지방행정구역은 面, 洞里, 5家統 등인데, 面은 郡이나 縣의 하부기관으로 1개 군현당 20~30개 정도이고, 洞과 里는 面의 하부기관으로 1개 면에 대체로 5~10개의 洞里있었음. 5家統은 洞里의 하부기관으로 5戶가 모여서 1統을 구성하고 5統이 모여서 1리를 구성하였음
- 해방 후 1961년 「지방자치에관한임시조치법」에 의거하여 통은 동의 하부단위로 존재하게 되고, 리는 읍면의 하부단위로 주소지의 개념을 가지게 되었음
- 오늘날 리의 구역은 자연의 촌락을 기준으로 설치하며, 그 명칭과 구역의 변경은 당해 지방자치단체의 조례로 정함
- 리는 행정능률과 주민편의를 위해 조례로써 하나의 법정리를 둘 이상의 행정리로 분리하거나 두개 이상의 법정리를 합하여 하나의 행정리로 할 수 있음

## 2. 읍면동 행정구역의 특성

### 가. 행정적 기능단위

- 읍면동 행정구역의 특성 가운데 대표적인 것이 행정적 기능단위임
  - 지방자치단체의 자치구역은 행정적 기능단위인 동시에 기능적 경제 구역(functional economic area)인데 비하여 읍면동 행정구역은 단순히 행정적 기능중심의 단위에 불과함
  - 다시 말하여, 한 자치단체의 경제활동은 그 자치단체 전체를 하나의 단위로 하여 움직이며, 그 지역주민의 경제적 생활은 그 자치단체 전체를 그 범위로 하고 있으므로 읍면동과 같은 기반 행정구역은 행정능률 및 주민편의를 위하여 획정된 단순한 행정구역에 지나지 않음

### 나. 능률성 기반

- 읍면동 행정구역의 특성의 또 다른 측면은 능률성에 대한 의존이 크다는 것임
  - 읍면동은 자주적 재정권이나 행정 및 인사권이 취약할뿐더러 관할구역의 행정책임자는 상위기관에 의하여 임명되는 것이 통상적이므로 자치적 시각보다는 능률적 관점에서 행정수행을 도모함

### 다. 읍면동 행정기능 및 특징

- 읍면동행정의 기능
  - 첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방행정의 시책을 전달함
  - 둘째, 단위가 가장 작은 일선행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당
  - 셋째, 현장출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행함

- 넷째, 일선행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정 조직인 통·반장을 관할하는 기능<sup>1)</sup>

○ 동 행정의 특징

- 첫째, 동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력 성격의 최일선 대민행정을 수행. 따라서 주민의 일상생활과 밀접한 관련성을 가지고 있으며, 근무시간이나 업무량을 초월하여 폭넓은 봉사행정 수행
- 둘째, 동 행정은 국가의 다양한 정책을 지방자치단체를 통하여 구체적으로 집행하고 지역설정에 맞도록 조정하여 주민에게 전달하고 실천
- 셋째, 행정구역상 읍·면은 역사적, 문화적인 공동체적 성격을 갖는데 비하여 동은 주민 수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립되었다는 점에서 구별될 수 있으나, 읍면동 모두 행정기관과 주민과의 직접적, 일상적인 대민행정을 수행한다는 점에서는 공통적임
- 넷째, 지방자치가 실시된 이후 지방행정에 대한 기대가 커지게 됨에 따라 읍면동 행정은 수준 높은 행정서비스를 요구받고 있음

라. 동과 읍면의 차이

○ 동과 읍면의 행정구역은 다음과 같은 차이가 있음

- 동 행정구역은 지방자치단체의 자치구역이나 읍 및 면의 행정구역에 비하여 상당히 이질적 요소들로 구성되어 있어 동의 주민들 사이에는 공통적이거나 등질적인 요소가 상대적으로 빈약함
- 반면 읍·면은 역사적 및 사회적 측면에서 각 지역내에 거주하고 있는 주민들 간에 등질적인 요소가 많음

1) 한국지방행정연구원, “동행정 개선 방안”, 「정책연구 보고서」, 1997, p.210.

### 3. 읍면동 행정구역의 필요성

#### 가. 행정적 측면

- 일반적으로 자치단체가 성장함에 따라서 상주인구가 증가하고, 산업 및 경제규모가 커지며, 인간의 활동과 물량의 이동이 빨라지는 동시에 대규모화 현상이 나타남
  - 이러한 인구와 경제 및 활동의 증대는 당연히 여러 가지 문제를 유발하게 되고, 나아가 이의 조정 및 해결에 대한 요구가 증가하게 되며
  - 따라서 자치단체의 행정수요는 그에 비례하여 혹은 상승적으로 증대되는 동시에 복잡하게 됨
- 기초자치단체의 방대한 행정량은 자치단체의 기능별 분담부서의 설치와 더불어 지역별 행정 분담을 위한 기구의 설치를 요청하게 되는 바
  - 이와 같은 요구의 일환으로 지역별 분담기구를 설치하기 위한 정책적 노력이 기초자치단체의 하부행정기관인 읍·면·동임
  - 따라서 읍면동 행정구역은 기초자치단체 행정의 능률적 처리와 행정관리의 합리화를 위하여 자치단체 전역을 몇 개의 지구로 분할하여 행정적 분권화를 도모한 것임

#### 나. 시민적 측면

- 시민적 입장에서 읍면동 행정구역의 필요성은 정부와 시민간의 밀접성을 제고함으로써 나타나는 여러 가지 긍정적 효과에 근거하고 있음
  - 하부행정기구로 읍면동을 설치함으로써 시민의 정부상대의 활동에서 시간적 및 경제적 이익을 확보할 수 있고, 그 구역의 실정에 맞는 행정이 수행될 수 있기에 시민의 복지가 비례적으로 향상되며, 시민의 시정에 대한 관심도와 참여도가 멀리 있는 행정단위보다 크게 나타난다는 것임

## 제2절 읍면동 행정구역 조정 검토기준

### 1. 행정구역 조정 일반원칙

#### 가. 최근 동향

- 광역적 행정수요의 증가, 행정의 전문·기술화의 요청, 교통·통신 및 과학 기술의 발달 등에 맞춰 행정구역의 광역화 추세
- 지역간 이해와 갈등이 많은 사항이므로 조정효과를 면밀히 분석한 후 법적절차에 따라 신중하게 처리하는 추세

#### 나. 관련 법규

- (지방자치법 제4조의 2) 면을 설치할 경우는 행정안전부장관 승인을 거쳐 자치단체의 조례로 정함
- (승인기준)
  - ① 면 : 각급 행정기관이 소재하고 독립적으로 면 행정체제를 갖추어 독자적으로 발전할 수 있는 경우
  - ② 동 : 대규모 개발사업 등 지역여건 변동으로 불가피한 사유가 있는 경우

### 2. 기존 연구 검토안

- 한편, 읍면동 행정구역을 대상으로 한 개편기준에 대해서도 논의된 바 있는데, 한국지방행정연구원에서 제시된 개편기준은 다음과 같음
  - 즉, 인구규모, 면적규모 및 형태, 통솔범위(동수 및 통수), 법정동과 행정동의 일치, 주민의식(communitiy의 형성), 역사성과 특수성 및 지리적 조건 등이 그것임



&lt;표 2-3&gt; 읍면동 행정구역 개편기준에 대한 기존 검토안

학자명	검토기준
한국지방행정연구원 (1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인구규모</li> <li>▪ 면적규모 및 형태</li> <li>▪ 통솔범위(동수 및 통수)</li> <li>▪ 법정동과 행정동의 일치</li> <li>▪ 주민의식(community의 형성)</li> <li>▪ 역사성과 특수성 및 지리적 조건</li> </ul>

- 그러나 전술한 검토안은 원칙적으로 읍면동의 적정규모를 설정하기 위한 개편기준으로 행정여건 변화에 따른 읍면동 행정구역의 조정에 대한 검토 기준으로는 적합성이 높지 않음
  - 읍면동의 행정구역의 적정규모 설정은 대체적으로 인구나 면적 또는 통솔범위와 같은 구조적 측면에 비중을 둘 수밖에 없고
  - 따라서 행정여건의 변화에 따른 읍면동 행정구역의 조정에서 비중을 두는 생활권, 도로개설, 택지개발 등과 같은 내부요소의 질적 양태를 충분히 반영하기 어렵다는 것임

### 제3절 동의 규모 논의

#### 1. 동의 규모 논의의 필요성

- 동의 규모를 논의해야 할 필요성은 다음의 몇 가지로 나누어 생각할 수 있음
- 첫째, 능률적인 지방행정체제의 구축을 위해서
  - 즉, 우리나라의 지방행정계층구조는 2개의 자치계층과 1-2개의 비자치 행정계층 등 모두 3-4개의 계층으로 이루어진 다층제를 채택하고 있음

- 따라서 의사결정의 시간이 지연되고 지방자치단체와 주민간의 거리가 멀어지고 중간계층이 단순한 중계 기능만을 수행하는 등의 여러 가지 문제점을 내포하고 있음
  - 이들 문제점을 해소하고 능률적인 행정수행을 위해서는 지방행정계층을 축소조정하면서 일선 행정계층인 동의 규모를 적절히 조정할 필요가 있음
- 둘째, 지방자치시대에 성숙해 짐에 따라 보다 발전된 주민자치의 장을 마련하기 위해서임
- 우리나라의 경우 지방자치제도에 단체자치요소가 강하게 뿌리박고 있으며 또한 그 동안 급격한 근대화 과정에서 전통적인 농촌공동체의 해체와 도시공동체 형성의 미비라는 ‘공동체의 이중적 부재’를 겪고 있음
  - 따라서 지방자치 시대에 주민자치 여건을 마련하기 위해서는 그 지방의 주인인 주민을 위한 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체제를 구축하여야 할뿐만 아니라 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티(community) 형성이 필요함
  - 커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해 관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단적 성격을 가진 것이라 할 수 있으며 이러한 커뮤니티 형성을 통하여 진정한 주민자치의 기반을 구축할 수 있음
- 셋째, 효과적인 정책결정과 집행
- 행정계층을 여러 단계로 분할하게 되면, 행정구역의 범위가 상대적으로 좁아져서 주민에 대한 접근성이 높아지고 전문적인 행정서비스의 제공이 상대적으로 쉬워짐
  - 그러나 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 여러 단계의 계층을 거쳐야 하기 때문에 시의 적절한 정책실시의 기회를 놓칠 수 있으며. 많은

- 비용과 시간이 소요되기 때문에 효율적인 정책수행이 어렵게 됨
- 또한 여러 단계의 행정계층을 거치는 동안 정책이 본질이 왜곡되거나 변할 수 있으며, 주민의 의사가 신속히 전달되기 어려워 정책의 반영이 안 될 수 있음
  - 행정진행 과정에서 문서를 주고받는 시간이 늘어나고 서류의 처리 과정에 보다 많은 인력이 들기 때문에 비효율적임
- 넷째, 동 단위 행정개념의 약화
- 교통·통신의 발달과 생활권·경제권의 확대 등으로 시나 구청에 의한 광역적, 종합적 행정의 필요성이 커지면서 종전의 동 단위의 행정개념이 약화되었음
  - 또한 주거환경이 인구밀집 공동주택 형태로 변화하여 적은 인력으로 주민행정의 수행을 가능하게 하였으며, 행정전산화 즉 각종 민원의 전산 발급, 주민 등초본 전국 온라인화 등으로 업무량의 감소를 가져왔으며, 행정종합정보화 사업이 완료됨에 따라 행정업무의 대폭적인 감소가 되고 있음
  - 따라서 이러한 행정환경변화에 적절히 대응하기 위하여 동의 합리적 규모조정이 필요함

## 2. 동의 규모 조정방향

- 동의 규모조정 방향은 크게 과소 동 통폐합안, 동 폐지안, 동의 기능 전환안 등이 있음
- 과소 동 통폐합안
  - 과소 동 통폐합안은 인구가 적어 행정수요가 적고 다양한 행정수행을 단독행정 수행체제로서 처리하는 것은 효율성이 떨어지는 동을 인근 동에 1-2개 이상씩 통폐합함으로써 행정의 효율성을 제고하고자 하는 안을 말함

- 이 안은 1-2개 이상의 동의 통폐합되기 때문에 통폐합 대상이 된 동사무소는 폐지되고 해당사무소의 사무소 시설 및 부속시설은 매각하게 되게 됨
  - 그리고 통합대상이 되는 동의 사무에 대해서는 사무는 다른 동에 이관되어 처리됨으로써 사무의 변화는 크게 발생하지 않음
  - 다만, 1-2개 이상의 동의 기능이 통합됨으로써 주민들의 입장에서는 동의 접근성이 떨어지고 사무처리 시간이 다소 길어질 수 있는 문제가 발생할 수 있음
- 동 폐지안
- 이 안은 자치계층과 행정계층을 일치시킬 목적으로 일선 행정계층인 동을 완전히 폐지하는 안임
  - 동폐지방안은 동이라는 하나의 행정계층구조를 완전히 폐지하여 현재의 3단계 행정계층을 2단계로 축소하는 동시에 자치계층과 행정계층을 2계층으로 통일시키는 것을 말함
  - 이 안은 동사무소가 폐지됨으로써 사무소 시설 및 부속시설은 매각하게 되고 동의 사무에 대해서는 사무의 성격에 따라 기초자치단체인 시나 구에 이관되거나 폐지 혹은 민간이양 등의 초지를 취하게 됨
- 동의 기능전환 안
- 이 안은 행정계층으로서 동을 폐지시키되, 기존의 동사무소 신설을 새로운 지방화·민주화의 흐름에 적합한 기능을 보강한 주민자치센터로 전환하는 안임
  - 이 안은 동사무소의 완전 폐지에 따른 주민들과 행정체제에 많은 혼란을 가져다 줄 우려가 있기 때문에 점진적으로 동행정체제를 개편하려는 것임
  - 즉 현재 3계층 혹은 4계층제로 되어 있는 행정계층을 2계층으로 축소하여 행정사무 처리를 위한 시간과 인력을 절약하여 효율적인 행정체제

를 구축하고 기존 동사무소의 시설 등을 주민자치센터의 시설로 활용하자는 것임

- 따라서 주민자치센터는 기존의 동사무중 주민생활과 직접적인 관련이 있는 사무만 계속 존속시키고, 나머지 사무는 기초자치단체인 시 또는 자치구로 이관, 폐지 및 민간 이양시키고, 주민생활과 관련이 있는 사무외에 정보서비스, 주민편익, 시민교육, 문화여가, 지역사회 진흥 및 주민자치 등 시대 상황에 맞는 새로운 기능을 추가하여 주민중심의 지방자치를 실현하자는 것임

#### 제4절 동의 적정규모 논의 전제와 기준

##### 1. 동의 적정규모 논의 전제

- 동의 적정규모의 논의는 행정적 관점과 주민적 관점의 조화가 필요함
  - 즉, 동은 주민들과 직접 접촉하면서 공공서비스를 제공하는 최일선의 행정기관이기 때문에 행정의 효율성과 편의을 강조하는 행정적 측면과 주민의 접근성과 민주성(주민참여) 등의 조화를 고려해야 할 것임

##### 2. 동의 적정규모 논의 기준

###### □ 인 구

- 인구는 행정의 가장 기본적인 지표임. 현재 동을 나누기 위한 분동의 인구수는 5만명 인 바, 동의 합리적 규모를 조정할 때는 이 인구가 타당한가 하는 측면과 행정의 전산화 등으로 기준인구수를 늘릴 수 있다면 어느 정도가 타당한가 하는 측면을 분석해야 할 것임

- 또한 인구 규모를 고려할 때는 이동인구가 많은 지역과 이동인구가 별로 없는 지역의 구별이 필요함. 즉 대다수의 행정수요인구가 정주인구인 경우는 해당 동의 인구에 포함되지만, 이동인구가 많은 지역은 행정수요에 포함하기 어려운 측면이 있으나 동의 규모합리화를 위해서는 이러한 측면도 세밀하게 고려해야 함
- 동의 합리적 규모를 고려하기 위한 인구기준은 적정인구규모, 통폐합을 위한 최소 인구규모와 분동을 위한 최대 인구규모를 동시에 고려해야 함

#### □ 면 적

- 동은 읍과 면에 비해 다소 적은, 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위로서, 본질적으로는 지역주민의 공동이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 영위하고 개선·향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적·자조적 지역공동체의 특성을 가짐
- 따라서 동의 면적은 지나치게 크지도 적지도 않은 일정한 규모의 기준 면적을 정할 필요가 있음
- 이때 고려해야 할 것으로, 아파트 밀집지역과 단독주택지역, 상업지구 등에 따라 관리의 효율성 등의 측면에서 차이가 나는 측면을 고려해야 함
- 면적규모를 기준으로 하기 위해서는 전국 동의 최대면적, 최소면적, 평균 면적 등을 고려하여 타당한 기준을 도출하는 방안이 있음

#### □ 행정의 효율성

- 인위적인 행정구역을 설정함에 있어서 지역주민들의 공동사회성 등 정서적인 측면보다는 합리적이고 효율적인 측면에 보다 관심을 두고 있는 것으로 이해 할 수 있음

- 행정효율성은 최소의 비용으로 최대의 효과를 산출함을 의미하며 행정구역을 설정함에 있어서 효율은 일정한 지역적 범위 내로 논의가 제한됨
- 따라서 행정구역을 설정함에 있어서 효율성이란 구역주민들의 행정요구를 수행할 때 최소의 경비로 최대의 행정효과가 나타날 수 있는 행정구역을 설정해야 함을 의미함
- 즉, 적정한 인구규모와 행정량을 가진 지역이 최소의 비용으로 최대의 행정량을 산출할 수 있을 정도에서 구역으로 설정되어야 한다는 것을 의미한다고 볼 수 있음

#### □ 주민생활의 편의성

- 주민의 접근성
  - 동은 단위가 가장 작은 일선행정 기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당하게 됨
  - 따라서 동의 위치나 기타 문제로 접근이 어려워 질 수 있는 바, 동의 규모 조정을 위한 기준으로는 시민의 접근·편리성을 고려해야 할 것임
  - 즉, 동의 규모를 늘릴 경우 인구나 면적 측면에서 시민들의 접근정도를 고려해야 함. 다만 시민의 접근성을 측정하기 위한 지표의 개발이 다소 어려운 사항임
- 민원의 편리성
  - 동은 주민과의 직접 대면 접촉이 가능한 제1차 적인 행정적·공간적 영역으로서 동의 규모를 합리화하기 위해서는 동의 주민들의 민원의 편리성을 고려해야 함
  - 즉, 일정한 공간규모가 확대되면 주민들의 민원편리성이 불편해져 고객 만족도가 떨어지는 문제가 발생할 수 있음
  - 다만, 동의 면적규모는 면이나 읍보다는 적기 때문에 기존 동의 면적의 확대에 따른 민원 편리성 문제는 크게 발생하지 않을 수 있으며, 정보

체계의 발달로 대다수의 서류발급이 인터넷으로 가능한 측면도 고려함

- 특히 동의 규모나 면적의 조정 시, 복지시설 이용의 편리성을 고려해야 할 것임. 즉, 해당 지역 복지시설의 접근성과 더불어 이용자의 수에 따른 이용의 편리성 등이 고려되어야 함
- 주민편의 기준으로 민원의 편리성은 사전 지표로 측정이 어렵다는 문제가 있음을 감안해서 다양한 방법을 고려해야 함

○ 민원처리시간(행정) /민원대기시간(주민)

- 민원처리 시간이나 대기 시간은 동의 규모가 확대될 경우 인구가 다소 늘어남에 따라 민원인들이 증가하여 행정의 측면에서는 민원 처리시간이 길어질 수 있고 주민의 측면에서는 민원 대기시간이 길어질 수 있음을 고려해야 함
- 이 민원처리 시간은 이동인구가 많은 지역의 경우 이동인구가 민원처리 대상인력을 증가시켜 민원처리 인구가 증가되는 경우를 대비할 필요가 있음

□ 주민참여

- 지방자치에 있어서는 그 지역의 주민들이 공동적으로 처리해야 할 공동의 문제에 대하여 주민들이 스스로 처리해야 하는 것이 필수 조건임. 즉, 지방자치의 개념에서 “그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것”이라는 부분이 이에 해당함. 이는 현실적으로 지방자치가 주민들의 의사에 따라 처리되는 것, 즉 지방자치에의 주민참여를 의미함
- 주민참여의 문제는 단순히 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선출에 참여하는 것 이상을 의미함. 즉 주민의 의사나 요구사항이 전달되고 이에 따라 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있어야 함



- 주민들은 지방행정에의 참여를 통해 지역공동체적 연대감을 갖게 됨으로써 타에 의한 피동적인 활동이 아니라 스스로 지역의 공동문제에 관심을 갖게 되고 의사결정에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 그에 대한 비용부담 의지 때문에 자긍심과 공인의식이 함양될 수 있음

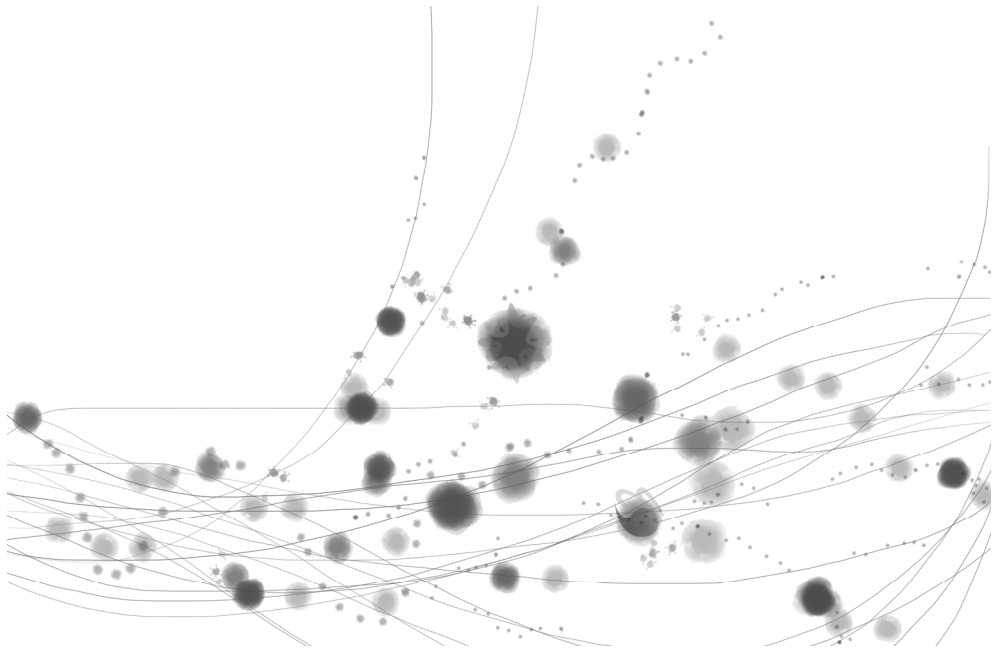


# 제 3 장

## 동역학의 현황과 문제점

제1절 일반적 현황

제2절 동행정구역의 조정 사례





## 제 3 장

## 동의 현황과 문제점

## 제1절 일반적 현황

## 1. 법 제도적 현황

## 가. 지방자치법 제7조 『시·읍의 설치 기준』 규정

- 시 : 도시 형태를 갖추고, 인구 5만이상(도농복합형태의 시 가능)
- 읍 : 도시 형태를 갖추고, 인구 2만이상(다만, 인구 2만미만인 경우 군 사무소 소재지 면 등은 읍으로 가능)
- 『군구』 및 『면동』 : 설치 기준 없음

## 나. 소규모 동 통폐합 추진 지침

- 과소동 통·폐합의 기준은 인구 1만명(지역에 따라 2만명) 미만, 면적 3km<sup>2</sup> 미만인 지역을 대상으로 인접 동과 통폐합토록 하되
- 통폐합후 적정인구는 2만명~2만5천명, 면적은 3~5km<sup>2</sup>이라고 규정
- 법령상으로 자치구·군 동의 최소 인구수에 대한 근거 기준이 없음

## 2. 동 현황

## 가. 통계적 현황

- 2012년 현재 우리 나라 동의 수는 2,068개임

- 특별광역시중에는 서울특별시가 424개로 가장 많고 울산시가 44개로 가장 적음
- 도는 경기도가 404개로 가장 많고 충남이 43개로 가장 적음
- 한편 제주특별자치도에는 31개의 동이 있음

<표 3-1> 우리 나라의 동 현황

(2012. 1.1 현재)

구 분		2,068
특별시	서울	424
광역시	부산	209
	대구	130
	인천	125
	광주	94
	대전	77
	울산	44
	도	경기
강원		74
충북		51
충남		43
전북		82
전남		66
경북		93
경남		121
특별자치도	제주	31

출처 : 행정안전부(2012), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황

#### 나. 전국 동 규모 평균 현황

- 우리 나라의 전국 2,068개 동의 평균인구는 19,934명임. 최대지역은 김해시 내외동의 87,650명, 최소지역은 부산 금정구 금성동의 1,208명임
- 우리 나라의 전국 동의 평균면적은 5.07km<sup>2</sup>임. 최대지역은 태백시 삼수동의 113.84km<sup>2</sup>이며 최소동은 부산 동구 좌천4동의 0.13km<sup>2</sup>임

&lt;표 3-2&gt; 전국 동인구 평균현황

구분	인 구 (명)				
	평 균	최 대		최 소	
		지 역	인 구	지 역	인 구
동	19,934	김해·내외 김해·북부 용인·동백	87,650 76,985 64,921	부산 금정·금성동 서울 중·소공동 여수·묘도동	1,208 1,301 1,310

자료 : 행정안전부, 행정구역 및 인구현황, 2012.1

&lt;표 3-3&gt; 전국 동면적 평균현황

구분	면 적 (km <sup>2</sup> )				
	평 균	최 대		최 소	
		지 역	면 적	지 역	면 적
동	5.07	태백·삼수 동해·삼화 인천·중·운서	113.84 90.36 51.56	부산·동·좌전4 부산 중·동광, 부산 영도·영선1	0.13 0.17 0.17

자료 : 행정안전부, 행정구역 및 인구현황, 2012.1

### 3. 문제점

#### 가. 동의 규모가 클 경우 나타나는 문제점

- 동의 규모조정에 따라 동의 규모가 클 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있음
- 첫째, 적절한 서비스제공 곤란 및 외부민원 즉시 대응 곤란
  - 공무원의 입장에서 보면, 인구대비 공무원 수가 상대적으로 적어 적절한 서비스제공이 어렵고 외부민원의 경우 즉시 대응이 곤란한 문제가 발생할 수 있음

- 둘째, 이용불편
  - 민원처리를 받는 주민의 입장에서는 민원처리의 대기 시간이 길어지는 등 이용에 불편이 따름
- 셋째, 주민 접근성이 떨어짐
  - 인근동이 1-2개 이상이 통합되어 하나의 동으로 될 경우, 동의 면적이 커지기 때문에 과거 작은 동의 규모에서 보다 주민의 입장에서는 접근 거리가 멀어지는 문제가 발생함
  - 다만 읍면의 거리에 비교해 볼 때 동은 상대적으로 거리가 적기 때문에 초기의 불편하다는 심리적 해소가 관건일 될 것임
- 넷째, 행정관리 규모의 확대에 따른 문제
  - 동의 인구규모가 늘어나게 됨으로써 청사의 공간이 부족하게 되고 인원 증가에 따라 각종 단체의 수도 증가하며, 이러한 단체의 관리가 제대로 되지 않는 등 어려운 문제도 발생할 수 있음

## 나. 동 통폐합 시 발생하는 문제점

### 1) 제도적 측면

- 지방자치법 제7조에 『시·읍』의 설치기준은 명시되어 있으나, 『군·구』 및 『면·동』에 대한 설치기준은 명시되어 있지 않음
- 지방자치법에 기 설치되어 있는 『시·읍』의 경우 설치기준에 미달 할 경우 인근 지역으로의 통·폐합 등 후속조치 근거 규정이 마련되어 있지 않아 통·폐합이 현실적으로 불가능

### 2) 통합 과정에서 나타나는 문제점

- 소규모 『시·군·구』 및 『읍·면·동』의 통·폐합 필요성은 인정하나 기득권층의 반발로 지방자치단체에서 미온적으로 대처하여 통·폐합이 사실상 불가능



- 지방의회의 경우 의원 수 축소 우려에 따라 일부 반발
- 공무원의 경우 조직축소에 따른 인사적체와 승진기회 부족으로 통폐합 반대
- 주민자치위원, 새마을, 바르게, 청년회 등 자생단체의 경우 통폐합 할 경우 기득권 상실, 단체원간 불화, 갈등 등의 사유로 통폐합 반대

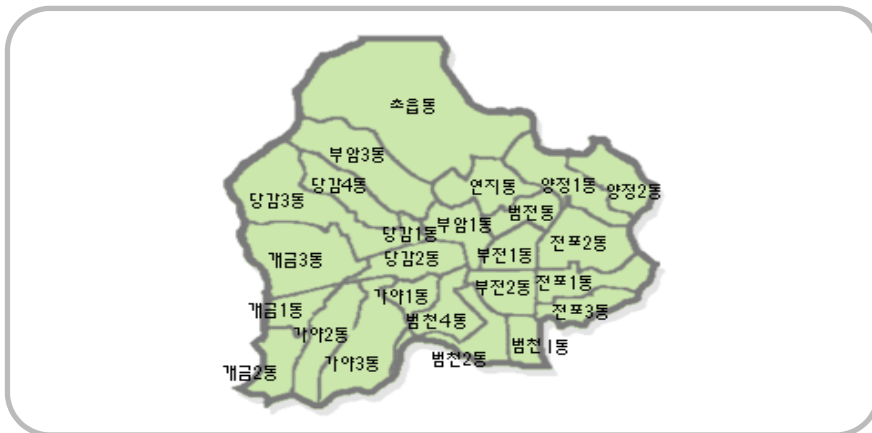
## 제2절 동행정구역의 조정 사례: 부산진구를 중심으로

### 1. 일반적 현황

#### 가. 행정구역 및 인구현황

- 부산 진구의 25개동으로 구성되어 있으며, 총면적은 29.69  $\text{km}^2$ 이며, 총 인구는 395,044명임
- 면적이 가장 넓은 동은 초읍동으로 5.91 $\text{km}^2$ , 가장 좁은 동은 당감1동으로 0.19 $\text{km}^2$ 임
- 인구가 가장 많은 동은 개금3동으로 35,002명이며, 가장 적은 동은 당감1동으로 4,727명임

[그림 3-1] 부산진구 구역도



<표 3-4> 부산진구 행정구역 및 인구현황

(2012.11.30현재)

동명	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	세대수	통	반	비고
부전1동(釜田1洞)	6,692	0.57	4,120	13	66	
부전2동(釜田2洞)	9,847	0.71	4,742	12	61	
범전동(凡田洞)	7,499	0.66	3,690	17	83	
연지동(蓮池洞)	25,229	0.99	9,219	27	145	
초읍동(草邑洞)	25,187	5.91	10,067	35	212	
양정1동(楊亭1洞)	23,923	1.19	8,858	19	118	
양정2동(楊亭2洞)	15,153	0.89	7,173	21	116	
전포1동(田浦1洞)	9,358	1.03	4,417	18	83	
전포2동(田浦2洞)	21,566	1.14	9,312	27	169	
전포3동(田浦3洞)	10,447	0.75	4,924	16	94	
부암1동(釜岩1洞)	21,566	0.80	8,690	27	162	
부암3동(釜岩3洞)	24,792	1.83	8,797	23	126	
당감1동(堂甘1洞)	4,727	0.19	2,234	10	48	
당감2동(堂甘2洞)	10,902	0.86	4,225	10	60	
당감3동(堂甘3洞)	24,522	2.25	8,891	16	114	
당감4동(堂甘4洞)	14,318	0.87	5,575	16	99	
가야1동(伽倻1洞)	14,068	0.45	5,929	21	123	
가야2동(伽倻2洞)	18,283	1.17	6,723	18	101	
가야3동(伽倻3洞)	11,121	1.58	5,059	20	109	
개금1동(開琴1洞)	14,073	0.58	6,075	19	106	
개금2동(開琴2洞)	14,223	0.92	5,262	15	94	
개금3동(開琴3洞)	35,002	2.03	12,606	28	202	
범천1동(凡川1洞)	9,337	0.55	4,820	16	97	
범천2동(凡川2洞)	11,505	0.97	4,769	19	107	
범천4동(凡川4洞)	9,814	0.80	4,465	17	100	

## 2. 동행정구역의 통합

### 1) 추진 이유

- 부산진구가 통합을 추진 중인 동은 당감1동과 당감3동, 가야1동과 가야3동임
- 두지역의 통합을 추진하게 된 하게 된 이유는 첫째, 행정의 효율성 제고, 둘째, 규모의 경제임
- 두 지역은 부산진구에서 면적면에서 가장 구역이 협소하며 인구면에서도 낮은 인구수를 구성하고 있음
- 우선 당감1동의 경우 면적이 0.19km<sup>2</sup>로서 전국 동 평균규모 5.07km<sup>2</sup>의 약 1/26에 불과하며, 인구 역시 4,727명으로 전국 동평균인구 19,934명의 약 1/4에 불과함
- 가야 1동의 경우도 면적이 0.45km<sup>2</sup>로서 전국 동 평균규모 5.07km<sup>2</sup>의 약1/11에 불과하며, 인구도 14,068명으로 전국 평균에 못미치고 있음
- 따라서 두 동은 인근 동과의 통합을 통해 행정의 효율성 제고시키는 것이 바람직함

### 2) 통합 과정

- 2011년 4개동의 통폐합에 대해 1차적으로 주민설명회 개최
- 2012년 다시 주민설명회 개최하여 통합을 설명하고 주민의견 조사 실시하여 대상지역 주민의 약 70% 정도가 찬성의사를 보임
- 2012년 11월 부산진구의회 상임위에서 4개동을 2개동으로 통폐합하는 안을 상정하여 가결됨
- 2013년 2월1일 본회의에서의 안건의 통과를 통해 4개동의 통폐합 확정 예정

### 3) 통합 기대효과

- 소규모 동 통합 운영으로 행정 효율성 제고 및 경쟁력 강화
- 소규모 동폐합에 따른 예산절감

<부산진구> 4개동을 2개동으로 통합시

- 인건비 절감 : 1인당 인건비 약 38,000천원 절감  
- 38,000천원 × 6명 × 2개동 = 456,000천원
- 운영비 절감 : 1개동 운영비 약 40,000천원 절감  
- 40,000천원 × 2개동 = 80,000천원
- 5년간 절감액 : 536,000천원 × 5년 = 2,680,000천원

- 유희청사의 주민복지 및 편의시설 활용으로 행정서비스 강화
- 적정규모 자생단체 조직 운영으로 지역발전 및 봉사 활동 활성화 도모
- 법적 근거에 의한 통폐합 추진으로 주민반발 최소화 및 공감대 형성으로 주민화합 도모 가능
- 절감예산 통폐합지역 재투자로 지역발전 및 주민복지 증진

### 4) 통합의 장애요인

- 새마을금고 반대
  - 동 통합과 관련 새마을금고의 통합을 우려한 새마을금고 측의 동 통합 방해 작업 및 주민 선동
  - 새마을금고의 활동력 약화
  - 소속 대의원, 이사의 개인 이해 관계
- 일부 지방의원 반대
  - 가야1·3동 구의원 선거구와 시의원 선거구 중첩

- 관할구역의 변경에 따른 관련 의원의 반대
- 국회의원, 시의원, 구의원 : 속으로 찬성, 겉으로 반대
- 일부 기득권층 반대
  - 2011년 동 통합관련 주민설명회를 개최하였으나 일부 동의 단체원 및 기득권층의 반발 등으로 설명회 개최가 지연되는 등 애로사항 있었음
- 일반 주민은 대부분 찬성
  - 구주민의 약 70%는 찬성
  - 가야 1·3동 등 일부 주민 반대



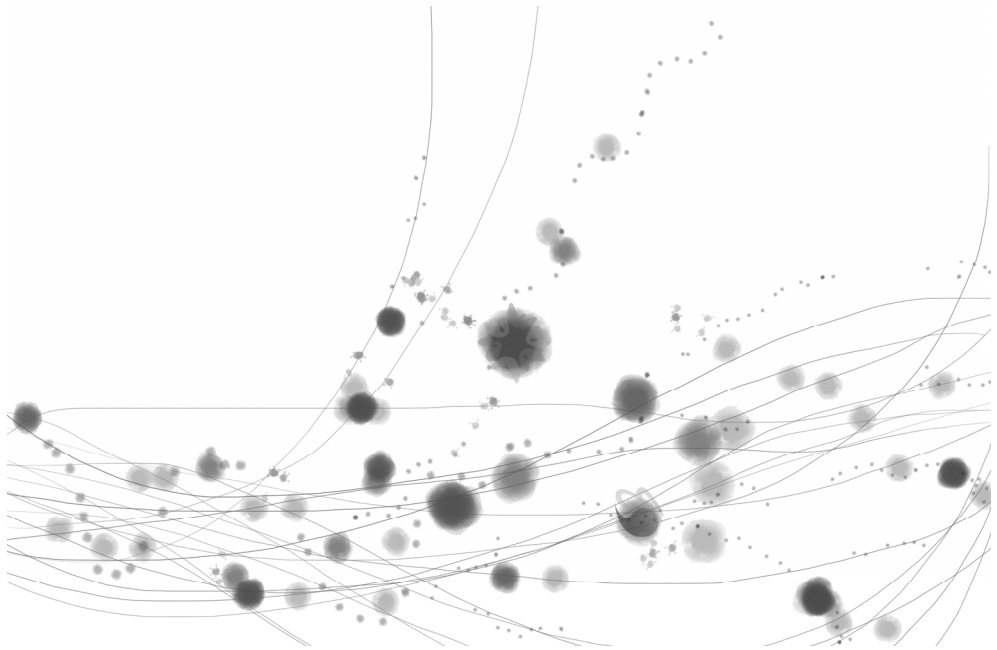
# 제 4 장

## 동 행정구역에 대한 의식조사

제1절 조사설계

제2절 분석

제3절 시사점







## 제 4 장

## 동 행정구역에 대한 의식조사

## 제1절 조사설계

- 동의 적절한 규모에 대해 우리 나라의 국민은 어떠한 생각을 하고 있는지를 살펴 보기 위해 설문서를 작성하여 의견을 조사하였음
- 조사대상은 지방자치단체 공무원과 주민이며, 대상지역은 대도시와 중소도시를 포함하였음
- 대도시지역은 현재 동간의 통합이 진행되고 있는 부산진구이며, 중소도시는 수도권인 인구 약 28만명의 군포시임
- 조사샘플은 공무원 140명, 주민 140명으로 부산진구 공무원 70명과 군포시 공무원 70명, 부산진구 주민 70명과 군포시 주민 70명임
- 한편 주민의 경우 가능한 공동주택밀집지역<sup>2)</sup>과 단독주택에 거주하는 주민이 형평성있게 포함되도록 하였음
- 조사기간은 2012년 12월 3일부터 7일로서 관계기관 및 담당공무원의 협조하에 조사가 실시되었음
- 주요 조사내용은 다음과 같음

2) 공동주택이란 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며(주택법제2조2항), 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사 등이 포함됨(건축법시행령별표2호)

<표 4-1> 조사표

구 분	질 문 내 용
I. 동규모 조정의 필요성	<input type="radio"/> 동 규모 조정의 필요성 <input type="radio"/> 동 규모 조정의 목적 <input type="radio"/> 동의 적정규모 설정기준
II. 동의 통폐합방법	<input type="radio"/> 동의 통폐합 시, 발생하는 문제점 <input type="radio"/> 동의 통폐합 방법
III. 동의 적정규모	<input type="radio"/> 공동주택밀집지역의 동의 적정 면적 <input type="radio"/> 일반주택지역의 동의 적정 면적 <input type="radio"/> 공동주택밀집지역의 동의 적정 인구 <input type="radio"/> 일반주택지역의 동의 적정 인구
IV. 개인사항	<input type="radio"/> 성별 <input type="radio"/> 연령 <input type="radio"/> 거주지역

## 제2절 분석

### □ 동 규모의 합리적 조정의 필요성

- 동 규모의 합리적인 조정의 필요성에 관한 질문에 대하여 공무원은 “필요하다”는 응답이 62.22%로 가장 높게 나타났으며, 주민 역시 “필요하다”는 응답이 54.69%로 가장 높게 나타났음

<표 4-2> 동 규모의 합리적 조정의 필요성

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 필요하다	26	19.26	19	14.84
필요하다	84	62.22	70	54.69
그저 그렇다	14	10.37	18	14.06
필요하다	7	5.19	20	15.63
매우 필요하지 않다	4	2.96	1	0.78
계	135	100.00	128	100.00

## □ 동의 규모 조정 필요 이유

- 동 규모의 합리적인 조정 필요성에 관한 질문에서, “매우 필요하다”와 “필요하다”에 응답한 공무원과 주민의 동의 규모조정이 필요한 이유
  - 공무원은 “행정의 효율성 제고”에 31.82%로 가장 높은 응답률을 보임
  - 주민은 “주민생활의 편의성 제고”에 42.7%로 가장 높은 응답률을 보임
  - 이를 통해 동의 규모조정이 필요한 이유에 대해 공무원과 주민의 의식 차이를 보이는 것을 알 수 있음

&lt;표 4-3&gt; 동의 규모 조정 필요 이유

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
동 내의 균형발전 촉진	15	13.64	12	13.48
동의 행정 수행상의 애로점 해소	20	18.18	18	20.22
자치단체의 경쟁력 제고	16	14.55	5	5.62
주민생활의 편의성	21	19.09	38	42.70
행정의 효율성 제고	35	31.82	10	11.24
동의 수가 지나치게 많기 때문에	3	2.73	4	4.49
기타	0	0.00	2	2.25
계	110	100.00	89	100.00

## □ 동의 규모 조정 불필요한 이유

- 동 규모의 합리적인 조정 필요성에 관한 질문에서, “필요하지 않다”와 “매우 필요하지 않다”에 응답한 공무원과 주민의 동의 규모조정이 불필요한 이유
  - 공무원은 “주민의 불편”이 54.55%로 가장 높게 나타났음
  - 주민은 “동의 행정 수행상에 도움이 안됨”이 33.33%로 가장 높게 나타났음

<표 4-4> 동의 규모 조정 불필요한 이유

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
동의 규모 거대화	0	0.00	2	9.52
동의 행정 수행상에 도움이 안됨	3	27.27	7	33.33
동의 접근도가 떨어짐	1	9.09	5	23.81
주민의 불편	6	54.55	6	28.57
기타	1	9.09	1	4.76
계	11	100.00	21	100.00

□ 가장 적합한 동의 적정규모 설정기준

- 최하위 지방행정단위인 동의 적정규모 설정기준을 묻는 질문에 공무원은 “행정의 효율성”에 39.26%로 가장 높게 답한 반면, 주민의 경우 “주민 생활의 편의성”이 44.53%로 가장 높게 나타남
- 따라서 동의 적정규모 설정기준에 대한 공무원과 주민의 시각차이가 있음을 알수 있음

<표 4-5> 가장 적합한 동의 적정규모 설정기준

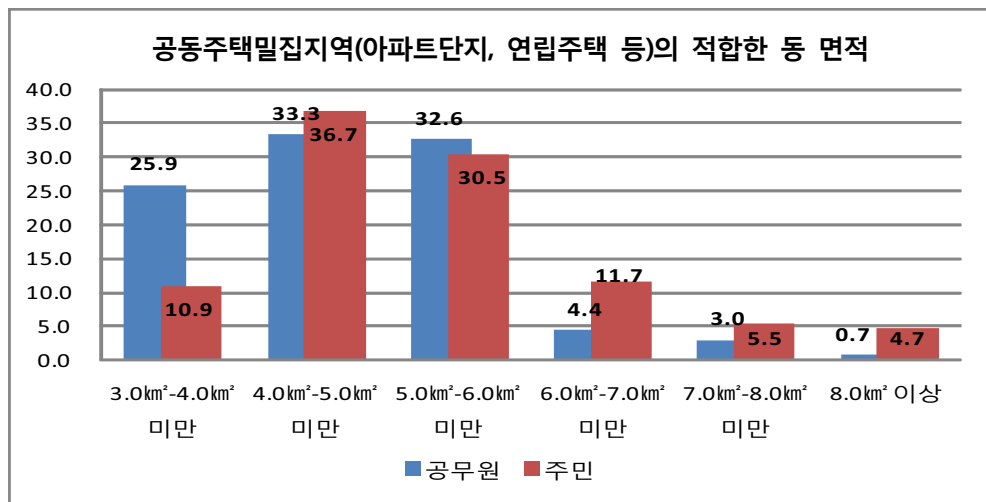
	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
행정의 효율성	53	39.26	31	24.22
자연발생적 공동사회	7	5.19	6	4.69
주민참여	13	9.63	20	15.63
주민생활의 편의성	41	30.37	57	44.53
주민거주형태	21	15.56	14	10.94
계	135	100.00	128	100.00

## □ 공동주택밀집지역(아파트단지, 연립주택 등)의 적합한 동 면적

- 공동주택밀집지역(아파트단지, 연립주택 등)의 적합한 동 면적을 묻는 질문에 대하여 공무원은 “4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만”이 33.33%로 가장 높게 나타났고, “5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만”이 32.59%로 그 다음으로 높게 나타났음
- 주민 역시 “4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만”이 36.72%로 가장 높게 나타났고, “5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만”이 30.47%로 그 다음으로 높게 나타나 공무원과 주민의 의견이 거의 일치함을 알 수 있음

&lt;표 4-6&gt; 공동주택밀집지역의 적합한 동 면적

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
3.0km <sup>2</sup> -4.0km <sup>2</sup> 미만	35	25.93	14	10.94
4.0km <sup>2</sup> -5.0km <sup>2</sup> 미만	45	33.33	47	36.72
5.0km <sup>2</sup> -6.0km <sup>2</sup> 미만	44	32.59	39	30.47
6.0km <sup>2</sup> -7.0km <sup>2</sup> 미만	6	4.44	15	11.72
7.0km <sup>2</sup> -8.0km <sup>2</sup> 미만	4	2.96	7	5.47
8.0km <sup>2</sup> 이상	1	0.74	6	4.69
계	135	100.00	128	100.00

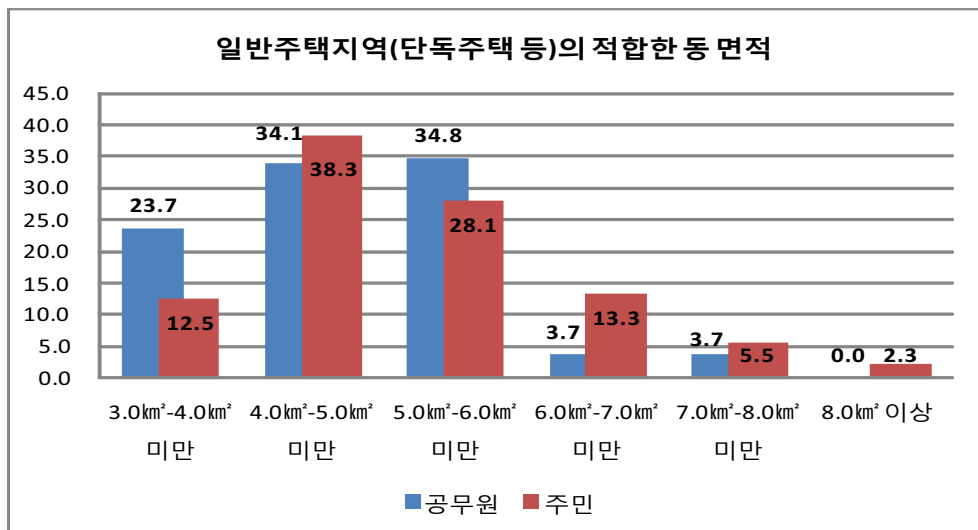


□ 일반주택지역(단독주택 등)의 적합한 동 면적

- 일반주택지역(단독주택 등)의 적합한 동 면적에 관한 질문에 대해 공무원은 “5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만”이 34.81%로 가장 높게 나타났음
- 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만”이 34.07%로 그 다음으로 높게 나타났으며, 주민의 경우 “4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만”이 38.28%로 가장 높게 나타났음

<표 4-7> 일반주택지역의 적합한 동 면적

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
3.0km <sup>2</sup> -4.0km <sup>2</sup> 미만	32	23.70	16	12.50
4.0km <sup>2</sup> -5.0km <sup>2</sup> 미만	46	34.07	49	38.28
5.0km <sup>2</sup> -6.0km <sup>2</sup> 미만	47	34.81	36	28.13
6.0km <sup>2</sup> -7.0km <sup>2</sup> 미만	5	3.70	17	13.28
7.0km <sup>2</sup> -8.0km <sup>2</sup> 미만	5	3.70	7	5.47
8.0km <sup>2</sup> 이상	0	0.00	3	2.34
계	135	100.00	128	100.00

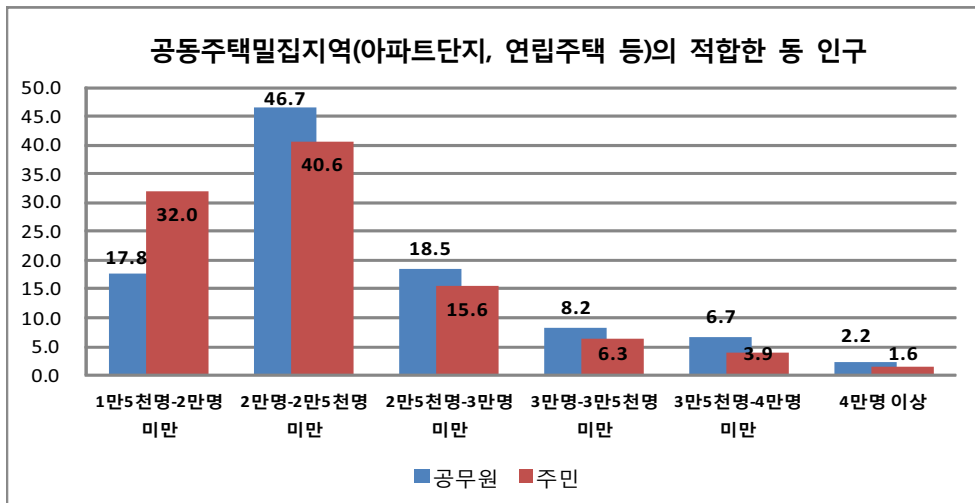


## □ 공동주택밀집지역(아파트단지, 연립주택 등)의 적합한 동 인구

- 공동주택밀집지역(아파트단지, 연립주택 등)의 적합한 동 인구에 관한 질문에 공무원은 “2만명-2만5천명 미만”에 46.67%로 가장 높게 나타났고, 주민 역시 “2만명-2만5천명” 미만에 40.63%로 가장 높게 나타났음

&lt;표 4-8&gt; 공동주택밀집지역의 적합한 동 인구

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
1만5천명-2만명 미만	24	17.78	41	32.03
2만명-2만5천명 미만	63	46.67	52	40.63
2만5천명-3만명 미만	25	18.52	20	15.63
3만명-3만5천명 미만	11	8.15	8	6.25
3만5천명-4만명 미만	9	6.67	5	3.91
4만명 이상	3	2.22	2	1.56
계	135	100.00	128	100.00

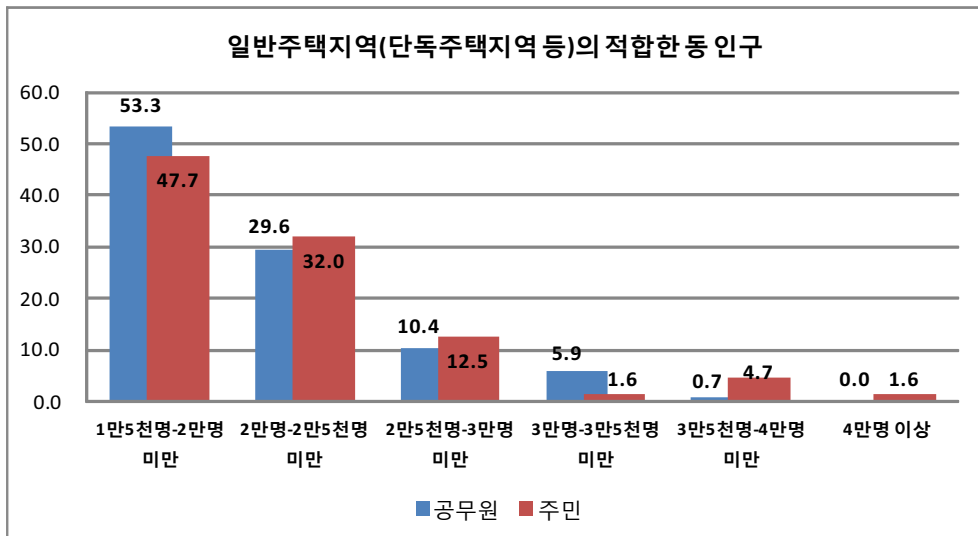


□ 일반주택지역(단독주택지역 등)의 적합한 동 인구

- 일반주택지역(단독주택지역 등)의 적합한 동 인구에 관한 질문에 대하여 공무원은 “1만5천명-2만명” 미만에 53.33%로 가장 높게 나타났고, 주민은 “1만5천명-2만명” 미만에 47.66%로 가장 높게 나타났음

<표 4-9> 일반주택지역의 적합한 동 인구

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
1만5천명-2만명 미만	72	53.33	61	47.66
2만명-2만5천명 미만	40	29.63	41	32.03
2만5천명-3만명 미만	14	10.37	16	12.50
3만명-3만5천명 미만	8	5.93	2	1.56
3만5천명-4만명 미만	1	0.74	6	4.69
4만명 이상	0	0.00	2	1.56
계	135	100.00	128	100.00





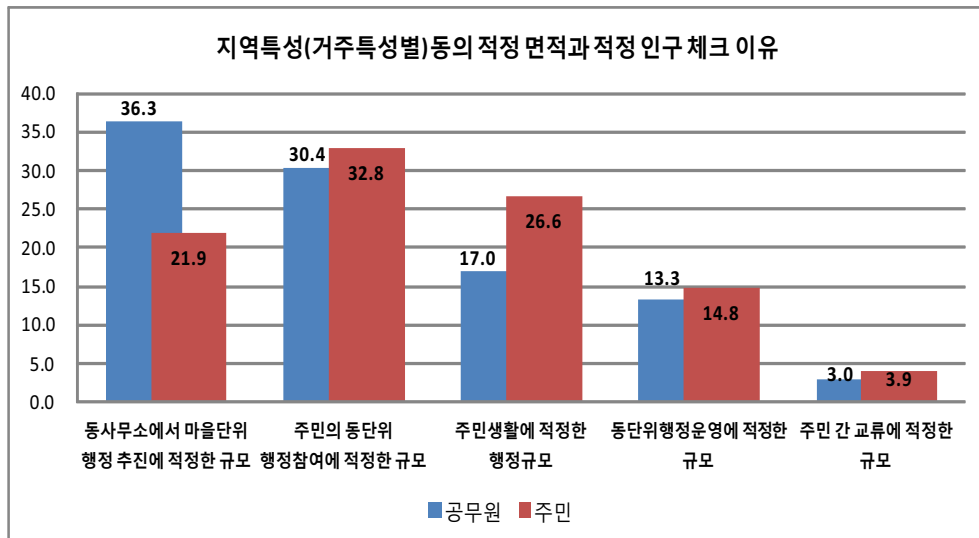
## □ 지역특성(거주특성별) 동의 걱정면적과 걱정인구 체크 이유

## ○ 지역특성(거주특성별) 동의 걱정 면적과 걱정 인구 체크 이유

- 공무원은 “체크한 번호의 내용이 동사무소(주민센터)에서 마을단위의 행정을 추진하는데 적당한 규모이므로”에 36.30%로 가장 높게 나타났음
- 주민은 “체크한 번호내용이 주민들이 동 단위 행정에 참여하기에 적당한 규모이므로”에 32.81%로 가장 높게 나타남

&lt;표 4-10&gt; 지역특성(거주특성별) 동의 걱정면적과 걱정인구 체크 이유

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
동사무소에서 마을단위의 행정 추진에 적당한 규모	49	36.30	28	21.88
주민의 동단위 행정참여에 적당한 규모	41	30.37	42	32.81
주민생활에 적당한 행정규모	23	17.04	34	26.56
동단위행정운영에 적당한 규모	18	13.33	19	14.84
주민 간 교류에 적당한 규모	4	2.96	5	3.91
계	135	100.00	128	100.00



□ 성 별

- 공무원의 성별은 남 53.33%, 여 46.67%이며, 주민은 남 25.78%, 여 74.22%임

<표 4-11> 응답자 성별

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
남	72	53.33	33	25.78
녀	63	46.67	95	74.22
계	135	100.00	128	100.00

□ 연 령

- 공무원의 연령은 “41-50세”가 49.63%로 가장 높게 나타났으며, “31-40세”, “51-60세”, “21-30세” 순으로 나타남
- 주민의 연령은 “41-50세”가 36.72%로 가장 높게 나타났으며, “31-40세”, “51-60세”, “21-30세”, “61세 이상” 순으로 나타남

<표 4-12> 응답자 연령

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
21-30세	5	3.70	8	6.25
31-40세	33	24.44	33	25.78
41-50세	67	49.63	47	36.72
51-60세	30	22.22	29	22.66
61세 이상	0	0.00	11	8.59
계	135	100.00	128	100.00

## □ 거주지역

- 공무원의 거주지역은 “공동주택밀집지역”이 89.63%, “일반주택지역”이 9.63%, “기타지역”이 0.74% 순으로 나타났으며, 주민은 “공동주택밀집지역”이 88.28%, “일반주택지역”이 11.72% 순으로 나타나 공무원과 주민의 대부분이 공동주택밀집지역에 거주하는 것으로 나타남

&lt;표 4-13&gt; 응답자 거주지역

	공무원		주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
공동주택밀집지역 (아파트단지, 빌라 등)	121	89.63	113	88.28
일반주택지역 (단독주택지역 등)	13	9.63	15	11.72
기타지역	1	0.74	0	0.00
계	135	100.00	128	100.00

## 제3절 시사점

## □ 공동주택밀집지역의 동의 면적

- 동의 면적에 대해 공동주택밀집지역과 단독주택지역 모두 공무원 및 주민이 공통적으로 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup>미만이 적합하다고 생각하고 있음을 알 수 있음
- 따라서 적어도 정서적인 면에서 볼 때 공동주택밀집지역의 동의 면적은 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup>미만이 바람직함

□ 일반주택지역의 동의 면적

- 일반주택지역의 동의 면적은 공무원의 경우 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup>미만과 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup>미만이 거의 유사하게 나타나고 있음. 반면 주민은 많은 수가 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup>미만으로 생각하고 있음
- 따라서 일반주택지역의 동의 면적은 주변 여건에 따라 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup>미만과 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup>미만의 규모에서 결정하는 것이 바람직함

□ 공동밀집주택지역의 동의 인구

- 공동주택밀집지역의 동의 인구에 대해 공무원과 주민 모두 2만명-2만5천명 미만을 선호하고 있음
- 따라서 공동주택밀집지역의 동의 인구는 2만명-2만5천명 미만이 바람직함

□ 일반주택지역의 동의 인구

- 일반주택지역의 동의 인구에 대해 공무원과 주민 모두 1만5천명-2만명 미만이 바람직하다고 생각하고 있음을 알 수 있음
- 따라서 일반주택지역의 동의 인구는 1만5천명-2만명 미만이 바람직함

□ 공무원과 주민의 동의 적정 면적과 적정인구 설정 기준 및 적정규모

- 공무원은 동의 적정면적과 적정규모에 대한 설정기준이 동행정 수행의 효율성을 우선적으로 생각하고 있음
- 반면 주민은 동의 적정면적과 적정규모에 대한 설정기준을 주민생활의 편의성을 우선적으로 생각하고 있음을 알 수 있음

- 따라서 동의 적정규모는 행정의 효율성과 주민생활의 편의성을 기준으로 지역여건에 따라 적정하게 설정하는 것이 바람직하며, 동행정의 주민참여 정도를 참고하도록 함

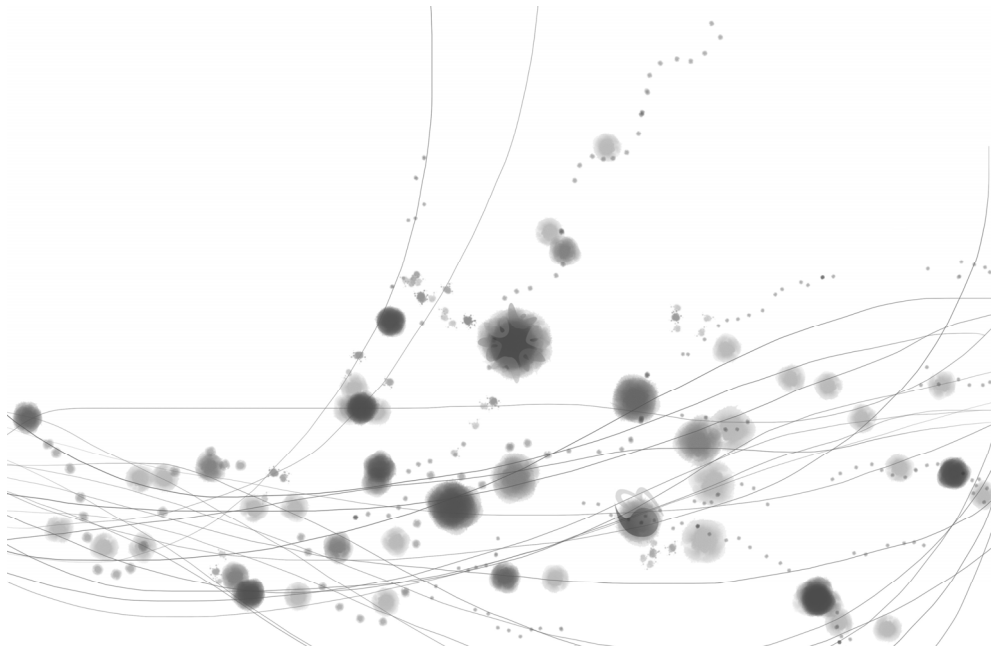


## 제 5 장

# 동 통폐합 성공 및 실패 사례

제1절 성공사례 : 종로구 사례

제2절 실패사례 : 송파구 사례







## 제 5 장

## 동 통폐합 성공 및 실패 사례

## 제1절 성공사례 : 종로구 사례

- 혜화동과 명륜동3가의 통합 성공 사례
- 통합 일시 : 2012년 8월 1일

## 가. 일반적 현황

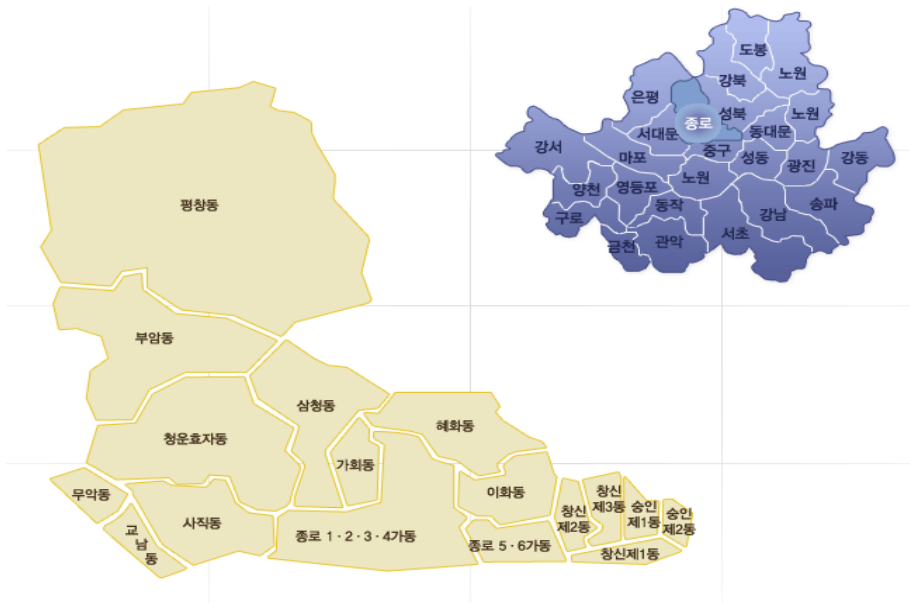
## (1) 인구 및 면적

- 혜화동과 명륜3가동의 통합 전 인구와 면적은 다음과 같음
- 혜화동의 인구는 12,097명, 면적은 0.70km<sup>2</sup>이며, 명륜3가동의 인구는 6,246명, 면적은 0.41km<sup>2</sup>임
- 객관적인 동세를 볼 때 혜화동의 인구와 면적이 명륜3가동의 인구와 면적에 비해 약 2배로 우세함

&lt;표 5-1&gt; 혜화동명륜3가동 일반 현황

구분	명륜3가동	혜화동	중구 평균
인구(명)	6,232	12,097	9,330
면적(km <sup>2</sup> )	0.41	0.70	1.33
동 직원 수	11	12	13

<그림 5-1> 종로구 행정구역도



(2) 민원처리 현황 및 사회복지

- 혜화동의 경우 민원처리건수가 2011년 46,924건, 명륜3가동 22,314건임
- 사회복지수급자수가 혜화동은 997명, 명륜3가동은 796명임

<표 5-2> 민원처리 현황 및 사회복지

구분	민원처리 (건수)	제증명분야				사회복지 수급자(명)	복지분야		
		주민등록 민원발급	인감 증명	주민 등록증	팩스 인원		기초 생활	노령 연금	등록 장애인
구 평균	45,830	33,871	999	7,239	3,722	1,124	171	566	386
명륜3가동	22,314	16,025	900	2,691	2,698	796	45	520	231
혜화동	46,924	34,227	1,088	6,358	5,251	997	117	472	408

## 나. 통합추진 배경 및 필요성

### (1) 통합추진 배경

- 인구수 대비 주민센터 수 과다 : 행정력 분산으로 비효율 초래
  - 서울 자치구 동 현황 : 17개동 평균인구 2만 4천명
    - 중 구 : 18개동 1개동 평균인구 9천 3백명
    - 노원구 : 19개동 1개동 평균인구 3만 2천명
- 정보화로 전국 어디서나 24시간 민원처리가 가능하고, 새주소(도로명 주소)사용으로 동 간 경계 사라짐 : 행정환경 변화를 반영한 큰 동으로 개편 필요
- 주민 삶의 질 향상과 관련된 문화, 복지, 교육분야 서비스 수요 폭증 : 주민서비스 공간 확보 시급
- 민선5기 대주민 서비스 역량강화 추진 : 복지분야 서비스 확대 및 구 역점사업 추진

### (2) 통합 필요성

- 와룡공원, 와룡시장, 마을버스 공동이용 등이 동일 생활권임
- 도심지의 높은 지가와 구 재정여건상 증가하는 복지수요에 걸맞는 관련 시설 신규설치가 어려움
  - 남은 동청사 활용방안 모색
- 행정구역상 명륜 1·2·4가는 이미 혜화동 관할에 포함되어 있어, 명륜 3·4가 동과 통합 필요성 대두

다. 통합추진 과정

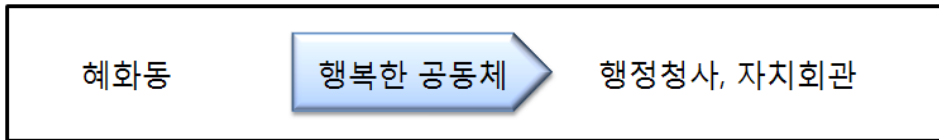
- 2012년 4월 : 직능단체장 간담회 개최 및 여론 수렴
- 2012년 5월 : 주민 설명회, 구의회 설명회, 종로구 지명위원회 명칭 결정
- 2012년 5~6월 : 관련 조례안 입법 예고, 구의회 정례회상정
- 2012년 7월 : 동 조직개편, 인력배치 완료
- 2012년 8월1일 : 통합 동 주민센터 시행
- 2012. 8월 ~ : 남는 동청사 리모델링 시작

<표 5-3> 혜화동명륜3가동 통합추진 과정

	내 용
2012. 4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직능단체장 간담회</li> <li>▪ 여론수렴</li> </ul>
2012. 5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민 설명회</li> <li>▪ 구의회 설명회</li> <li>▪ 종로구 지명위원회</li> </ul>
2012. 5월~6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 관련 조례안 입법예고</li> <li>▪ 구의회 정례회 상정</li> </ul>
2012. 7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 동 조직개편</li> <li>▪ 인력배치 완료</li> </ul>
2012. 8월 1일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통합 동 주민센터 시행</li> </ul>
2012. 8월~	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 남는 동청사 리모델링 시작</li> </ul>
2012 9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민자치위원회 통합</li> <li>▪ 부녀회 통합</li> </ul>

## 라. 주민 설득 : 명륜3가동 주민 대상

## □ 동 청사 활용방안



- 한옥 행정청사의 전국적 명소화 추진
- 한옥과 어울리는 다양한 전통문화 프로그램 개발 운영
- 동네 사랑방처럼 누구나 찾을 수 있는 만남의 장을 열어, 소통을 통한 행복한 공동체 조성
- 명륜 3가동 : 주민요구 수렴 및 시행
  - 통합전
    - 보건진료소 우선 개원(의사1, 간호사1, 일반직1) : 2012. 5.8
  - 통합후
    - 어린이집(1층), 보건진료소(2층), 영유아플라자(3-4층)
- 어린이집의 경우 혜화동에는 있으나, 명륜 3가동에는 없음
- 보건진료소의 경우 동부·서부 지역에는 있으나, 중부지역에는 없음

## 마. 통합과정에서의 문제점

## □ 통합동 명칭 양보 안함

- 혜화동 거주 주민의 경우 혜화동의 이미지가 부촌을 상징함
- 만약 통합동의 명칭이 명륜동으로 되었을 경우 부동산 값에도 영향을 줄 수 있음

- 명륜3가동 주민의 경우 명륜동의 명칭이 과거 성균관의 명륜당에서 유래하였고 역사가 있으므로 명륜동 명칭의 고수를 주장함
- 통합동 명칭대안

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 혜화명륜동</li><li>2. 명륜혜화동</li><li>3. 혜화동</li><li>4. 명륜동</li></ol> |
|---|

- 많이 알려진 혜화동과 유사 깊은 명륜동의 명칭을 모두 살리는 방안
- 혜화동에 명륜 1,2,4街가 포함되어 있고, 혜화문에서 유래된 전국 유일의 지명
- 종로구 지명위원회의 개최 : 혜화동으로 결정
- 지명위원회 개최 후 주민대표 의견진술 기회 부여 및 주민 설득

□ 동 청사 위치에 대해서는 큰 반대가 없었음

- 혜화동 한옥 청사의 경우 전국적으로 알려져 있음
- 명륜3가동의 경우 혜화동에 비해 규모도 적어 지역주민도 특별한 반대 없음

바. 시사점 : 통합의 효과

□ 긍정적 효과

- 행정의 효율성 제고
  - 구의 조직 개편
    - 통합 전 : 사회복지과, 가정복지과
    - 통합 후 : 복지지원과, 사회복지과, 여성가족과

- 통합청사의 리모델링화
  - 혜화동 한옥청사의 리모델링으로 브랜드화의 강화
- 통합 전 명륜3가동의 주민편의시설 설치로 주민 만족
  - 주민위해 15억원 투입 : 구립 어린이집, 보건진료소, 영유아플자라 설치

#### □ 부정적 효과

- 통합은 되었어도 기존의 각 동간 갈등과 이질감 존재
- 공동주택밀집지역은 통합 동청사의 접근성에 큰 문제가 없으나 일반주택 지역은 접근성이 떨어짐

### 제2절 실패사례 : 송파구 사례

- 잠실본동과 잠실7동, 잠실4동과 잠실6동
- 추진 일시 : 2008년 12월 12일 구의회 부결로 통합 실패

#### 가. 일반적 현황

##### (1) 인구 및 면적

- 잠실 본동의 인구는 30,424명, 면적은 0.94km<sup>2</sup>이며, 잠실7동의 인구는 10,825명, 면적은 0.60km<sup>2</sup>로 동규모는 잠실 본동이 우세함
- 잠실4동의 인구는 31,596명, 면적 1.56km<sup>2</sup>임. 잠실6동의 인구는 17,552명, 면적은 2.79km<sup>2</sup>로 동규모는 인구는 잠실4동이, 면적은 잠실6동이 우세함

<그림 5-2> 송파구 행정구역도



<표 5-4> 잠실본동·7동, 잠실4·6동 인구 및 면적 현황

동별	구분	인구(명)	면적(km)	세대수
잠실본동(蠶室本洞)		30,424	0.94	14,173
잠실 7동(蠶室7洞)		10,825	0.60	3,547
잠실 4동(蠶室4洞)		31,596	1.56	11,164
잠실 6동(蠶室6洞)		17,552	2.79	5,890

#### 나. 통합 추진배경

- 2008년 성북구에서 자체적으로 10개동 통합
- 서울시에서 인근 동간 통합을 통해 대동제 추진 지침 시달
- 이에 따라 송파구에서도 일부 동을 중심으로 통합을 시도하였으며, 잠실 본동과 7동, 잠실4동과 6동은 통합에 실패하였음
- 일반적으로 공동주택밀집지역 중심으로 1단계는 재건축지역, 2단계는 그 외 동을 중심으로 통합을 추진함



#### 다. 통합 과정 : 실패 이유

- 잠실6동의 경우, 잠실4동과 통합하면 흡수통합이 된다고 생각하여 통합 반대함
  - 통합 시, 주도권을 상대 동에 빼앗길 것을 우려하여 토호세력, 위원장 등 기득권층이 통합 반대
- 잠실7동은 과거 잠실본동이었으나 분동하였음. 최근 다시 잠실본동으로의 통합을 추진하였으나 잠실본동 주민이 반대함
  - 그 이유는 잠실본동은 올림픽선수촌 아파트지역으로 상대적으로 부유층이 살고 있고 거주환경이 좋아 그들만의 독자적인 행정구역을 원함
- 주민의 반대에 따라 일부 지역구와 관계된 구의원들의 반대로 통합이 무산됨

#### 라. 시사점

- 통합에 따른 피해의식과 상대적으로 잘사는 지역 사람들이 기득권 유지를 위해 통합 반대
  - 동 규모가 우세하거나 또는 주거환경이 좋은 잘 사는 지역에서 부동산값 등을 고려하여 통합을 반대함
- 통합 환경이 상호 비슷하면 통합이 이루어지지만 한 편이 여건이 좋지 않을 경우 흡수통합을 우려하여 반대함
- 구의회의 경우 동통합의 명분이 좋아도 지역구주민의 반대가 있으면 주민의 의견을 따를 수밖에 없음



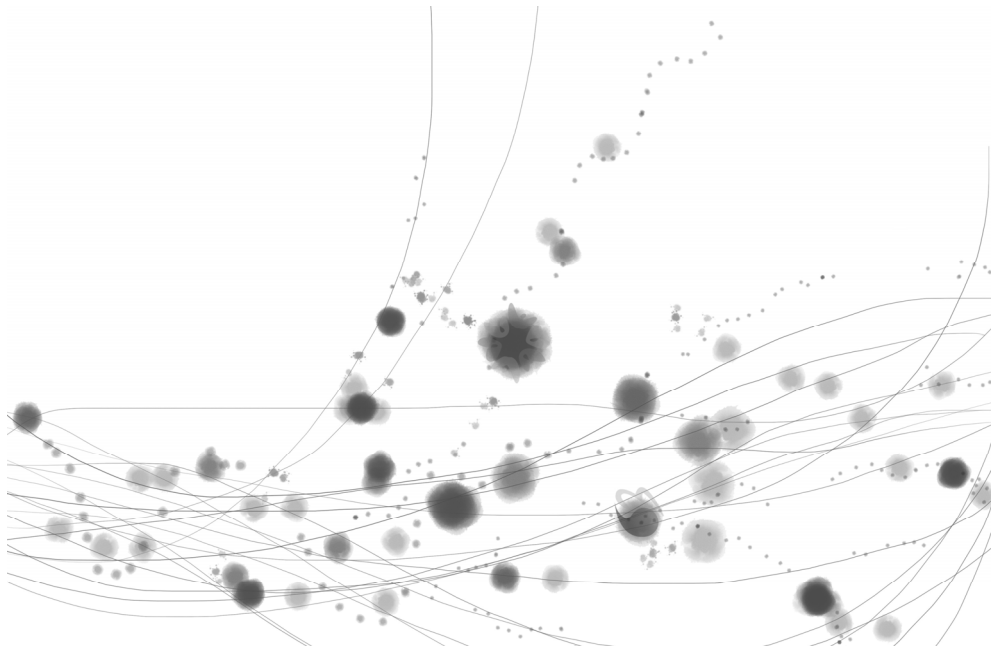
## 제 6 장

# 합리적인 동의 규모 판단

제1절 규모논의 기준을 통한 정성적 판단

제2절 동의 규모관련 정량적 판단

제3절 동의 합리적 규모 판단 종합





## 제 6 장

## 합리적인 동의 규모 판단

## 제1절 규모논의 기준을 통한 정성적 판단

## 1. 동의 규모기준과 세부기준

- 본 연구 제2장 제4절에서 동의 적정규모 기준의 요소로 제시된 것들은 인구, 면적, 행정의 효율성, 주민생활의 편의성, 주민참여 등임
  - 이러한 요소들은 시대나 지역의 실정 등의 고려가 필요함으로 절대적 기준으로 작용하는 것은 아니지만, 일정시기 등 상황의 변수가 크게 변화하지 않는 한 동일한 수준으로 적용함이 타당함

## □ 인 구

- 현재 동을 분리하기 위한 분동의 인구수는 5만명이며 본 기준의 타당성을 고려해야할 요소는 다음과 같음
  - 정주인구가 많은 지역인가 아닌가?
  - 유동인구가 많은 지역인가 아닌가?
  - 기타 인터넷 등 전산발달의 영향 등임

## □ 면 적

- 동은 읍과 면에 비해 다소 적고 한정된 지역공간을 요구하며, 지나치게 넓거나 작지도 않은 일정한 규모의 면적기준화가 필요함
- 고려할 요소는 다음과 같음
  - 주거형태에 따른 공동주택밀집지역과 단독주택지역, 상업지구 등의 차이

- 해당지역이 동 평균면적 이상 또는 이하의 정도
- 기타 전국 동의 최대면적, 최소면적, 평균면적 등을 고려해야 함

#### □ 주민생활의 편의성

- 주민생활의 편의성 측면에서 고려해야 할 요소로는 주민접근성, 민원의 편리성, 민원처리 시간/대기 시간 등임
  - 주민의 접근성 : 동의 규모가 커지면 주민 접근시간은 다소 떨어지나 자동차 시대인 점을 감안하면 과거보다 다소 확대되어도 무리가 없음
  - 민원의 편리성 : 2개 이상의 동이 통폐합 되어 규모가 커지면 보다 큰 공간규모가 요구됨
  - 그러나 행정의 전산화로 대다수의 생활민원이 직접처리 되는 것을 고려하면 공간은 다소 적어져도 문제가 없음
  - 다만, 해당 지역 복지시설의 접근성과 이용자의 수에 따른 이용의 편리성 등이 추가로 고려될 필요가 있음
  - 민원처리시간(행정) /민원대기시간(주민) : 동의 규모가 확대되면 민원 처리시간이 늘어나는 것은 필연적이나 일부 생활민원은 인터넷 등으로 처리되기 때문에 큰 문제가 없음
    - 다만, 이동인구가 많은 지역의 경우 민원처리 대상인력을 고려해야 함

#### □ 주민참여

- 주민참여의 문제는 주민의 의사나 요구사항이 전달되고 이에 따라 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있는 규모를 찾아야 함
  - 주민참여는 참여 기회의 정도를 중심으로 판단하되, 다음과 같은 면이 고려되어야 함
    - 주민참여는 전통적인 주민참여 방식외에 인터넷, 전화 기타 전자참여 방식의 직접참여가 많은 측면을 고려 필요

- 다만, 주민들의 지역공동체적 연대감을 갖게 하는 측면과 해당지역에 대한 자긍심과 공인의식이 함양될 수 있는 면이 고려되어야 함

#### □ 행정의 효율성

- 동의 규모를 설정함에 있어서 효율성은 구역주민들의 행정요구를 수행할 때 최소의 경비로 최대의 행정효과를 올릴 수 있는 정도를 말하는 것으로서 다음과 같은 면이 고려되어야 함
  - 적정한 인구규모와 행정업무량을 가지고 있으면서 최소의 비용으로 최대의 효과를 산출할 수 있는 정도
  - 행정의 효율성 정도를 고려하되 다른 요소와 결합하여 활용되어질 기준

## 2. 규모기준과 세부기준을 통한 정성적 판단

- 상기에서 논의한 동의 규모기준과 세부기준을 중심으로 고려요소로 구분하여 보면 다음의 <표 6-1>과 같음
  - 즉, 인구, 면적, 행정의 효율성, 주민생활의 편의성, 주민참여 등의 기준 요소를 세부요소로 설정하고 이 요소에 고려요소를 고려하여 정성적으로 판단함

<표 6-1> 동의 규모기준 및 고려요소 판단

기준요소	구분	세부요소	고려요소	판단	비고
인	구	정주인구	많은 지역	분리	일정인구 이상
			적은 지역	통합	
	유동인구	많은 지역	영향		
		적은 지역	영향미미		
면	적	주거형태	아파트밀집지역	영향	
			단독주택지역	영향미미	
			상업지구	영향	
	면적구분	평균면적 이상	분리		
		평균면적 이하	통합		
주민생활편의성	주민접근성		어려움	분리	
			쉬움	통합	
	민원의 편리성		높음	통합	
			낮음	분리	인터넷발달 고려
	민원인 대기시간		많음	분리	인터넷발달 고려
			적음	통합	
주민참여	주민참여		쉬움	통합	
			어려움	분리	인터넷발달 고려
행정효율성	행정효율성		높음	영향미미	
			낮음	영향미미	

- 세부기준과 고려요소를 기준으로 정성적으로 판단하면 다음과 같음
  - 첫째, 인구기준으로 볼 때, 정주인구가 적은 지역이 통합대상지역이 될 수 있으며, 이때 유동인구가 많은 지역은 다소 민원처리 업무가 많은 점이 고려되어야 함
  - 둘째, 면적기준으로 볼 때, 동의 평균면적 이하 일 경우 통합가능성이 크며, 이때 아파트지역이나 상업지구는 면적이 적은 지역에 비해 인구가 많기 때문에 통합에 영향을 주는 요소가 됨
  - 셋째, 주민생활편의성 기준으로 볼 때, 주민접근성이 쉬울 경우, 민원 편리성이 높을 경우, 민원대기시간이 적을 경우 통합가능성이 큼. 민원



- 처리에 고려해야 할 것은 인터넷의 발달과 민원처리제도의 발달에 영향을 미침
- 넷째, 주민참여가 쉬울 경우 통합가능성이 높고 반대로 어려울 경우 분리하여 참여를 확대하려는 노력이 필요하나 이 경우도 인터넷, 통신 등 직접참여제도의 발달을 고려할 필요가 있음
  - 다섯째, 행정효율성 기준으로 볼 때, 논리적으로는 효율성을 추구하면 통합을 추진하는 것으로 판단할 수 있으나 인터넷 발달 등으로 행정 효율성기준의 영향은 상대적으로 미미하다고 할 수 있음
- 따라서 인구가 적은 지역, 면적이 평균이하인 지역, 주민접근이 쉬운 지역, 민원편리성이 높은 지역, 민원대기시간이 낮은 지역을 통합대상 지역으로 분류하는 것이 타당함
- 이때 부가요소로 유동인구가 많은 지역, 공동주택밀집지역, 상업지구 등은 민원처리가 다소 많은 지역으로 분류할 수 있는 바, 이러한 지역은 통합에 다소 불리한 요소로 분류할 수 있음

## 제2절 동 의 규모 관련 정량적 판단

### 1. 소규모 동 통폐합 추진 지침을 통한 기준 도출

- 법 제도적인 측면에서 동의 설치기준은 없으나 소규모 동 통폐합 추진 지침은 다음과 같음
  - 과소동 통·폐합의 기준은 인구 1만명(지역에 따라 2만명) 미만, 면적 3km<sup>2</sup> 미만인 지역을 대상으로 인접 동과 통폐합토록 하되
  - 통폐합 후 적정인구는 2만명~2만5천명, 면적은 3~5km<sup>2</sup>로 규정
- 소규모 동 통폐합 추진 지침을 통한 통합기준을 단순화 하면 다음과 같음

- 인구기준의 경우, 인구는 2만명 내외를 기준으로 하되, 통합 후 인구가 증가하여 2만 5천명을 초과하면 다시 분리 움직임이 있을 수 있으므로 이러한 상황을 고려할 필요가 있음
- 면적 기준은 통합 후 5km<sup>2</sup>을 초과하지 않는 기준을 설정하도록 함

<표 6-2> 소규모 동 통폐합 추진 지침 관련 기준

기준요소 \ 구분	통합 전후 구분	기 준
인 구	통합기준	1 만명 - 지역에 따라 2 만명
	통폐합 후 기준	2만명 ~ 2만 5천명
면 적	통합기준	3km <sup>2</sup> 미만
	통폐합 후 기준	면적은 3~5km <sup>2</sup>

## 2. 전국 동규모의 평균을 통한 기준 도출

- 현재 우리나라의 전국 동 규모의 평균 현황은 적정동의 규모를 정량적 판단할 수 있는 하나의 기준으로 활용할 수 있음
  - 인구 측면에서, 우리나라의 전국 2,068개 동의 평균 인구는 19,934명임. 최대지역은 김해시 내외동의 87,650명, 최소지역은 부산 금정구 금성동의 1,208명임
  - 면적 측면에서, 우리나라의 전국 동의 평균면적은 5.07km<sup>2</sup>임. 최대지역은 태백시 삼수동의 113.84km<sup>2</sup>이며 최소 동은 부산 동구 좌천4동의 0.13km<sup>2</sup>임

&lt;표 6-3&gt; 전국 동규모의 평균

기준요소 \ 구분	세부 구분	기 준	비 고
인 구	최대 동	87,650명	김천시 내외동
	최소 동	1,208명	부산광역시 금정구 금성동
	평 균	19,934명	
면 적	최대 동	1113.84km <sup>2</sup>	태백시 삼수동
	최소 동	0.13km <sup>2</sup>	부산광역시동구 좌천4동
	평 균	5.07km <sup>2</sup>	

- 이러한 현황을 볼 때,
  - 인구면에서 볼 때, 인구기준은 2만명이 적정함
  - 면적면으로 볼 때, 면적기준은 5.00km<sup>2</sup>을 초과하지 않는 것이 타당함

### 3. 실증조사 분석을 통한 기준 도출

- 본 연구의 조사에 응한 공무원과 주민들이 동 규모와 관련하여 제시한 결과를 바탕으로 동규모를 판단할 수 있음
  - 인구면에서, 설문에 답한 공무원과 주민들은 공동주택밀집지역 뿐 아니라 일반주택지역도 2만명-2만5천명 미만 규모의 인구가 적합하다는 응답율이 가장 높음
  - 면적 측면에서, 설문에 응한 공무원과 주민들은 공동주택밀집지역의 경우 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만에 응답한 수가 가장 많았으며, 일반주택지역은 공무원 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만, 주민 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만에 가장 많은 수가 응답함

<표 6-4> 전국 동규모의 평균

기준요소	구분	주거형태	공무원/주민	기 준	비 율
인 구	공동주택 밀집지역		공무원	2만명 ~ 2만5천명 미만	33.66
			주민	2만명 ~ 2만5천명 미만	40.63
	일반주택지역		공무원	2만명 ~ 2만5천명 미만	46.67
			주민	2만명 ~ 2만5천명 미만	40.63
면 적	공동주택 밀집지역		공무원	4.0km <sup>2</sup> ~ 5.0km <sup>2</sup> 미만	33.33
			주민	4.0km <sup>2</sup> ~ 5.0km <sup>2</sup> 미만	36.72
	일반주택지역		공무원	5.0km <sup>2</sup> ~ 6.0km <sup>2</sup> 미만	34.81
			주민	4.0km <sup>2</sup> ~ 5.0km <sup>2</sup> 미만	38.28

- 이와 같은 응답결과로 볼 때,
  - 인구는 공동주택밀집지역과 일반주택지역 구분 없이 약 2만명-2만5천명 미만으로 판단하는 것이 타당함
  - 면적은 공동주택밀집지역의 경우 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만, 일반주택지역의 경우 4.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만으로 판단할 수 있음

#### 4. 정량적 판단기준 종합

- 동의 합리적 규모를 판단하기 위한 본 절의 정량적 기준 논의는 소규모 동 통폐합 추진지침, 전국 동규모의 최대·최소·평균, 본 연구의 조사에 응한 공무원과 주민들이 동 규모와 관련하여 제시한 결과를 종합하여 하나의 안으로 제시할 수 있음
- 즉, 소규모 동 통폐합 추진지침, 전국 동규모의 최대·최소·평균, 본 연구의 조사에 응한 공무원과 주민들이 동 규모와 관련하여 제시한 결과를 종합적으로 고려하여 <표 6-5>와 같이 제시하였음
  - 첫째, 인구측면에서는, 공동주택밀집지역과 일반주택지역 모두 최소 동 2만명, 최대 동 2만 5천명 미만이 적정함

- 둘째, 면적은 두가지 측면에서 구분하여 제시할 수 있음. 즉 공동주택밀집 지역은 최소 동 4.0km<sup>2</sup>, 최대 동 5.0km<sup>2</sup> 미만으로 하고, 일반주택지역은 상대적으로 규모가 큰 최소 동 5.0km<sup>2</sup>, 최대 동 6.0km<sup>2</sup> 미만으로 기준을 정하는 것이 바람직함

&lt;표 6-5&gt; 동규모의 정량적 판단기준 종합

기준요소	구분	주거형태	세부 구분	기 준	비 고
인 구	공동주택 밀집지역		최대 동	2만5천명 미만	
			최소 동	2만명	
	일반주택지역		최대 동	2만5천명 미만	
			최소 동	2만명	
면 적	공동주택 밀집지역		최대 동	5.0km <sup>2</sup> 미만	
			최소 동	4.0km <sup>2</sup>	
	일반주택지역		최대 동	6.0km <sup>2</sup> 미만	
			최소 동	5.0km <sup>2</sup>	

### 제3절 동의 합리적 규모 판단 종합

#### 1. 합리적 규모 판단기준의 적용

- 동의 합리적 규모 판단기준의 적용은 본 장 제1절의 정성적 판단기준과 제2절의 정량적 판단기준을 통합하여 적용토록 함
  - 즉, 정성적 판단기준의 타당성이 높은 지역을 도출하고 이러한 지역에 정량적 기준을 적용하여 동 통폐합 지역을 도출할 필요가 있으며, 반대로 정량적 기준을 먼저 적용하고 이어서 정성적 기준을 적용하는 것도 하나의 방법으로 활용할 수 있음

- 정량적 기준인 인구의 적용 시 최소치를 바탕으로 통합지역을 도출하되 통합 후 최대치의 고려와 더불어 인구성장지역은 추후 분동의 가능성이 있으므로 통합에서 제외 하는 방안도 고려함

## 2. 기타 고려사항

- 동의 통합은 해당지역 주민들의 정서를 고려하도록 함
  - 본 연구의 실패지역 사례에서 볼 수 있듯이, 흡수통합이 된다고 생각하거나 동의 통합에서 불이익을 볼 수 있다고 판단하는 기득권층의 반대가 많으면 통합자체가 어렵게 되므로 필요성 홍보, 통합 후 지역의 발전이나 미래 비전 등을 종합적으로 제시할 필요가 있음
- 대동제와 연계 필요
  - 동의 통합은 일반적으로 규모가 작은 동의 통합과 더불어 대동제의 추진과 고려해서 판단할 필요가 있음

〈 참고문헌 〉

- 금창호 외 (2008). “불부합 행정구역 조정을 위한 연구용역”. 한국지방행정연구원  
오희환·김익식 (1994). “지방행정구역개편방향에 관한 연구”. 한국지방행정  
연구원
- 이수장 외 (1989). “동행정구역 설정기준에 관한 연구”. 한국지방행정연구원  
박종관 (1999). “행정구역개편에 관한 연구”, 서울대학교대학원 박사학위논문  
조석주 외 (2011). “세종시 읍면동 경계조정에 관한 연구”. 한국지방행정연구원  
조석주 외 (2011). “지방행정체제 개편에 따른 거창군의 대응논리 개발”. 한국  
지방행정연구원
- 종로구자치행정과 (2012). “혜화동과 명륜3가동 통합추진계획”  
행정안전부 (2012). 『지방자치단체 행정구역 및 인구현황』. 행정안전부 내부  
자료

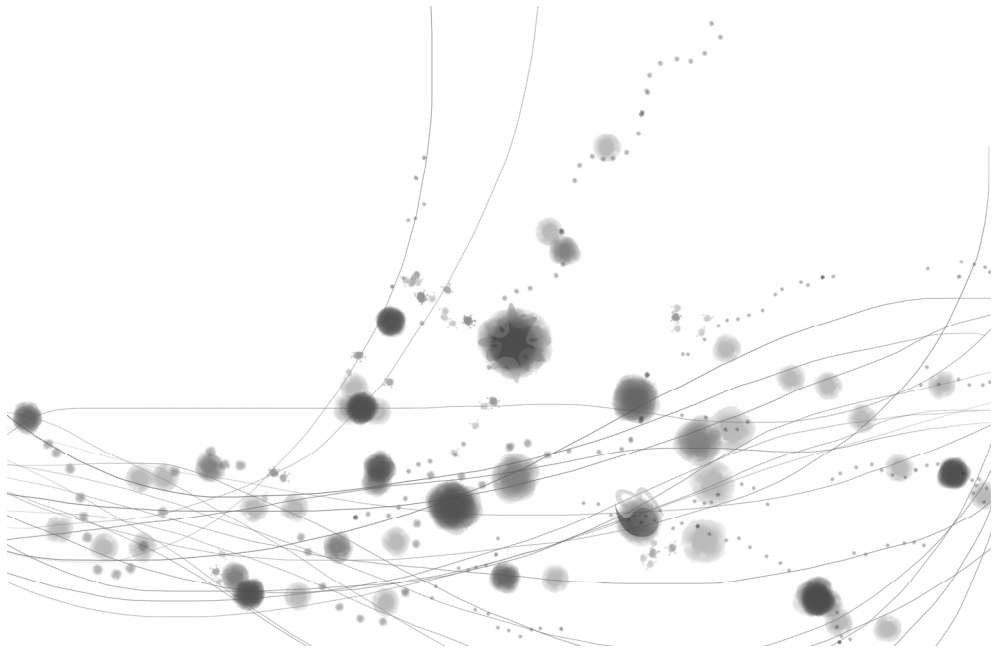




## 부 록

부록1 : 설문조사서

부록2 : 소규모 동 통폐합 추진상황





## 〈부록1〉 설문조사서

(공무원용)

안녕하십니까?

당 연구원에서는 금번 “동의 합리적 규모”에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

우리나라는 행정의 효율성 제고와 주민들의 생활 편리성 제고를 위해 동의 합리적 조정이 필요한 실정입니다. 이를 위해 본 연구에서는 동의 합리적 조정의 필요성에 대한 공무원의 의견을 듣고자 합니다.

본 연구의 성공적인 수행을 위해서는 선생님의 성의 있고 솔직한 응답이 필요합니다.

선생님께서 응답해주시는 내용은 우리나라 지방행정발전을 위한 본 연구의 목적이외에는 절대로 사용되지 않을 것이며, 개인의 비밀을 보장하기 위하여 무기명으로 실시되고 통계적으로만 처리됩니다.

바쁘시더라도 설문내용에 대해 선생님의 평소 생각을 솔직하게 응답해주시면 고맙겠습니다.

**한국지방행정연구원장**

- 조사기간 : 12. 3 ~ 12. 7
- 수 신 처 : 서울특별시 서초구 서초동 1552-13  
한국지방행정연구원 자치행정연구실
- 수 신 인 : 조석주 박사(전화번호 : 02-3488-7316)  
- FAX : 02-3488-7305, 7309  
- E-MAIL : CSJ@Kriila.re.kr

**한국지방행정연구원**

※ 다음 각 질문에 대해 평소 귀하께서 생각하시는 견해와 가장 가까운 하나의 답을 골라 √표를 하여 주십시오.

## I. 동의 조정의 필요성

### 1. 동의 규모를 합리적으로 조정할 필요가 있다고 보십니까?

- ① 매우 필요하다      ② 필요하다      ③ 그저 그렇다  
④ 필요하지 않다      ⑤ 매우 필요하지 않다

### 2. (1번에서 ①, ② 응답자만 응답) 동의 규모를 조정할 필요가 있다고 하신다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 동 내의 균형발전 촉진      ② 동의 행정 수행상의 애로점 해소  
③ 자치단체의 경쟁력 제고      ④ 주민의 편리성 제고  
⑤ 행정의 효율성 제고      ⑥ 동의 수가 지나치게 많기 때문에  
⑦ 기타( )

### 3. (1번에서 ④, ⑤ 응답자만 응답) 동의 규모를 조정할 필요가 없다고 하신다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 동의 규모 거대화      ② 동의 행정 수행상에 도움이 안됨  
③ 동의 접근도가 떨어지기 때문      ④ 주민의 불편  
⑤ 기타( )

### 4. 만약 동의 규모를 합리적으로 조정한다면 어떤 목적과 방향으로 개편되어야 한다고 보십니까?

- ① 동행정의 효율성 제고      ② 주민참여 확대  
③ 생활권의 일치 제고      ④ 지역의 균형적 발전  
⑤ 주민의 편리성 고려

### 5. 최하위 지방행정단위인 동의 적정규모 설정 기준으로 가장 적합한 것은 무엇입니까?

- ① 행정의 능률성      ② 자연발생적 공동사회  
③ 주민참여      ④ 주민의 편리성  
⑤ 주민거주형태(아파트 지역, 단독지역, 상업지구 등)

### 6. 인근의 작은 동과 통폐합 할 경우, 행정서비스의 정도는 ?

- ① 매우 불편할 것이다      ② 불편할 것이다      ③ 보통이다  
④ 불편하지 않을 것이다      ⑤ 전혀 불편하지 않을 것이다

## Ⅱ. 동의 통폐합 방법 등

### 7. 인근의 작은 동의 통폐합할 경우, 발생할 수 있는 문제점은 ?

- ① 지역주민 간 이질감이 커서 일체감 형성이 어렵다  
 ② 동의 규모가 커지면 공무원들의 주민에 대한 태도나 행정이 관료화 될 것이다  
 ③ 동의 규모가 커져 운영이 복잡할 것이다.  
 ④ 주민들의 접근이 어려워지는 등 불편이 따를 것이다.  
 ⑤ 기타( )

### 8. 소규모 동의 통폐합은 어떤 방법으로 이루어지는 것이 좋겠습니까?

- ① 자치단체별 자율 통·폐합을 유도      ② 주민들 간 논의를 통한 통합  
 ③ 인센티브 부여를 통한 통·폐합을 유도      ④ 권고를 통한 통합  
 ⑤ 기타( )

## Ⅲ. 동의 적정규모

○ 다음의 표는 전국 동의 평균 규모입니다. 참고하시어 다음의 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

<전국 동의 평균 규모>

구분	면적(km <sup>2</sup> )	가구(세대)	인구(명)	비고
동	5.07	7,452	19,934	전국 2,068개동 평균

### 9. 귀하께서는 공동주택밀집지역(아파트단지, 빌라 등)의 동의 면적은 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 3.0km<sup>2</sup>-4.0km<sup>2</sup> 미만      ② 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만      ③ 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만  
 ④ 6.0km<sup>2</sup>-7.0km<sup>2</sup> 미만      ⑤ 7.0km<sup>2</sup>-8.0km<sup>2</sup> 미만      ⑥ 8.0km<sup>2</sup> 이상

### 10. 귀하께서는 일반주택지역(단독주택 등)의 동의 면적은 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 3.0km<sup>2</sup>-4.0km<sup>2</sup> 미만      ② 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만      ③ 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만  
 ④ 6.0km<sup>2</sup>-7.0km<sup>2</sup> 미만      ⑤ 7.0km<sup>2</sup> -8.0km<sup>2</sup> 미만      ⑥ 8.0km<sup>2</sup> 이상

### 11. 귀하께서는 공동주택밀집지역(아파트단지, 빌라 등)의 동의 인구는 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 1만5천명-2만명 미만      ② 2만명-2만5천명 미만      ③ 2만5천명-3만명 미만  
 ④ 3만명-3만5천명 미만      ⑤ 3만5천명-4만명 미만      ⑥ 4만명 이상



## (주 민 용)

안녕하십니까?

당 연구원에서는 금번 “동의 합리적 규모”에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

우리나라는 행정의 효율성 제고와 주민들의 생활 편리성 제고를 위한 동의 합리적 조정이 필요한 실정입니다. 이를 위해 본 연구에서는 동의 합리적 조정의 필요성에 대한 주민여러분의 의견을 듣고자 합니다.

본 연구의 성공적인 수행을 위해서는 선생님의 성의 있고 솔직한 응답이 으로 필요합니다.

선생님께서 응답해주시는 내용은 우리나라 지방행정발전을 위한 본 연구의 목적이외에는 절대로 사용되지 않을 것이며, 개인의 비밀을 보장하기 위하여 무기명으로 실시되고 통계적으로만 처리됩니다.

바쁘시더라도 설문내용에 대해 선생님의 평소 생각을 솔직하게 응답해주시면 고맙겠습니다.

**한국지방행정연구원장**

- 조사기간 : 12. 3 ~ 12. 7
- 수 신 처 : 서울특별시 서초구 서초동 1552-13  
한국지방행정연구원 자치행정연구실
- 수 신 인 : 조석주 박사(전화번호 : 02-3488-7316)  
- FAX : 02-3488-7305, 7309  
- E-MAIL : CSJ@Kriila.re.kr

**한국지방행정연구원**





### Ⅲ. 동의 통폐합 방법 등

#### 7. 인근의 작은 동을 통폐합 할 경우, 발생할 수 있는 문제점은 ?

- ① 지역주민 간 이질감이 커서 일체감 형성이 어렵다
- ② 동의 규모가 커지면 공무원들의 주민에 대한 태도나 행정이 관료화 될 것이다
- ③ 동의 규모가 커져 운영이 복잡할 것이다.
- ④ 주민들의 접근이 어려워지는 등 불편이 따를 것이다.
- ⑤ 기타( )

#### 8. 소규모 동의 통폐합은 어떤 방법으로 이루어지는 것이 좋겠습니까?

- ① 구청별 자율 통·폐합을 유도                      ② 주민들 간 논의를 통한 통합
- ③ 인센티브 부여를 통한 통·폐합을 유도      ④ 권고를 통한 통합
- ⑤ 기타( )

### Ⅳ. 동의 적정규모

- 다음의 표는 전국 동의 평균 규모입니다. 참고하시어 다음의 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

<전국 동의 평균 규모>

구분	면적(km <sup>2</sup> )	가구(세대)	인구(명)	비고
동	5.07	7,452	19,934	전국 2,068개동 평균

#### 9. 귀하께서는 공동주택밀집지역(아파트단지, 빌라 등)의 동의 면적은 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 3.0km<sup>2</sup>-4.0km<sup>2</sup> 미만      ② 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만      ③ 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만
- ④ 6.0km<sup>2</sup>-7.0km<sup>2</sup> 미만      ⑤ 7.0km<sup>2</sup>-8.0km<sup>2</sup> 미만      ⑥ 8.0km<sup>2</sup> 이상

#### 10. 귀하께서는 일반주택지역(단독주택 등)의 동의 면적은 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 3.0km<sup>2</sup>-4.0km<sup>2</sup> 미만      ② 4.0km<sup>2</sup>-5.0km<sup>2</sup> 미만      ③ 5.0km<sup>2</sup>-6.0km<sup>2</sup> 미만
- ④ 6.0km<sup>2</sup>-7.0km<sup>2</sup> 미만      ⑤ 7.0km<sup>2</sup> -8.0km<sup>2</sup> 미만      ⑥ 8.0km<sup>2</sup> 이상

#### 11. 귀하께서는 공동주택밀집지역(아파트단지, 빌라 등)의 동의 인구는 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 1만5천명-2만명 미만      ② 2만명-2만5천명 미만      ③ 2만5천명-3만명 미만
- ④ 3만명-3만5천명 미만      ⑤ 3만5천명-4만명 미만      ⑥ 4만명 이상



## 〈부록2〉 소규모 동 통·폐합 추진상황

### 1. 서울특별시

#### □ 총 괄

구분	① 전체 동 수	② 계획 (통폐합 대상 동 수)	③ 실적 ('09.12월말까지 통폐합된 동 수)	④ 추진예정 ('10.1월 이후 통폐합 추진 예정 동 수)	⑤ 추진제외
계	518	100	94	-	21
종 로	19	4	1	-	3
중 구	15	1	-	-	1
용 산	20	4	4	-	-
성 동	20	3	3	-	-
광 진	16	2	1	-	1
동대문	26	4	12	-	-
중 랑	20	4	4	-	-
성 북	30	10	10	-	-
강 북	17	4	4	-	-
도 봉	15	1	1	-	-
노 원	24	5	5	-	-
은 평	20	4	4	-	-
서대문	21	7	7	-	-
마 포	20	-	4	-	-
양 천	20	4	2	-	2
강 서	22	4	2	-	2
구 로	19	4	4	-	-
금 천	12	2	2	-	-
영등포	22	4	4	-	-
동 작	20	5	5	-	-
관 악	27	6	6	-	-
서 초	18	10	-	-	10
강 남	26	1	4	-	-
송 파	28	4	2	-	2
강 동	21	3	3	-	-

□ 세부 내역(계획 225→110)

자치구	대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비고
종로구 (8→4)	청운동 + 효자동	청운효자동	'08.9.8	주민반대로 추진보류
	삼청동+가회동	○○동	-	
	명륜3가동+해화동	○○동	-	
	승인제1동+승인제2동	승인동	-	
중구 (2→1)	소공동+명동	명동	-	구의회 부결 (’09.9.28)
용산구 (8→4)	원효로제1동+한강로1동 일부	원효로1동	'08.6.19	
	한강로1동 일부+한강로제2동+ 한강로제3동	한강로동		
	한남제1동 + 한남제2동	한남동		
	청파제1동 + 청파제2동	청파동		
성동구 (6→3)	옥수제1동 + 옥수제2동	옥수동	'08.5.28	
	금호2가동 + 금호3가동	금호2·3가동		
	왕십리제1동 + 도선동	왕십리도선동		
광진구 (4→2)	노유1동 + 노유2동	자양4동	'07.12.26	주민반대로 추진보류
	능동+군자동	○○동	-	
동대문구 (24→12)	용두1동 + 용두2동	용두동	'08.6.30	
	전농2동 + 전농4동	전농2동		
	답십리3동 + 답십리5동	답십리3동		
	청량리1동 + 청량리2동	청량리동		
	답십리2동 + 답십리4동	답십리2동	'09.3.12	
	답십리1동 + 답십리3동	답십리1동		
	이문1동 + 이문2동	이문1동		
	제기1동 + 제기2동	제기동		
	신설동 + 용두동	용신동		
	장안2동 + 장안4동	장안2동		
	장안1동 + 장안3동	장안1동		
전농1동 + 전농2동	전농1동			
중랑구 (8→4)	면목1동 + 면목6동	면목본동	'07.10.17	
	면목3동 + 면목8동	면목3·8동		
	중화2동 + 중화3동	중화2동		
	망우1동 + 망우2동	망우본동		

자치구	대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비고
성북구 (21→10)	성북1동 + 성북2동 + 동소문동일부	성북동	'07.10.4	
	삼선1동 + 삼선2동 + 동소문동일부	삼선동		
	동선1동 + 동선2동	동선동		
	돈암2동 + 동소문동일부	돈암2동		
	길음1동 + 길음2동	길음1동		
	길음3동 + 월곡1	길음2동		
	종암1동 + 종암2동	종암동		
	월곡1동 + 월곡3동 + 월곡4동	월곡1동		
	월곡2동 + 상월곡동	월곡2동		
	석관1동 + 석관2동	석관동		
강북구 (8→4)	미아1동 + 미아2동	삼양동	'08.3.10	
	미아4동 + 미아9동	송중동		
	미아5동 + 미아8동	송천동		
	수유5동 + 수유6동	인수동		
도봉구 (2→1)	방학3동 + 방학4동	방학3동	'08.1.25	
노원구 (9→4)	공릉1동 + 공릉3동	공릉1·3동	'07.10.8	
	상계3동 + 상계4동	상계3·4동		
	상계6동 + 상계7동	상계6·7동		
	중계2동 + 중계3동	중계2·3동	'08.11.17	
	월계4동(월계 1,2,3동으로 분할)	월계1동, 월계2동 월계3동		
은평구 (10→6)	진관내동 + 진관외동	진관동	'07.11.29	
	응암2동 + 응암3동 일부	응암2동		
	응암3동일부 + 응암4동	응암3동		
	불광1동 + 불광2동 일부	불광1동		
	불광2동일부 + 불광3동	불광2동		
	역촌1동 + 역촌2동	역촌동		

자치구	대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비고
서대문구 (13→6)	충정로동 + 북아현3동	충현동	'08.3.10	
	북아현1동 + 북아현2동	북아현동		
	대신동 + 창천동	신촌동		
	연희1동+연희2동+연희3동	연희동		
	홍제1동 + 홍제2동	홍제1동		
	홍은1동 + 홍은2동	홍은1동		
마포구 (7→3)	아현1동 + 공덕1동 + 공덕2동 일부 + 신공덕동	공덕동	'07.12.14	
	아현2동 + 공덕2동 일부	아현동		
	서교동 + 동교동	서교동		
양천구 (7→3)	목5동 + 목6동	목5동	'07.12.14	
	신정4동 + 신정5동	신정4동		
	신월1동 + 신월3동 + 신월5동	신월동	-	상업지구중 (08.12.5)
강서구 (8→4)	화곡1동 + 화곡7동	화곡1동	'08.6.26	
	화곡5동 + 발산2동	우장산동		
	화곡2동 + 화곡8동	화곡2동	-	
	가양2동 + 가양3동	가양2동		
구로구 (8→4)	가리봉1동 + 가리봉2동	가리봉동	'07.2.10	
	구로4동 + 구로6동	구로4동		
	구로2동 + 구로본동	구로2동	'08.9.9	
	개봉1동 + 개봉본동	개봉1동		
금천구 (4→2)	독산3동 + 독산본동	독산3동	'07.12.14	
	시흥1동 + 시흥본동	시흥1동		
영등포구 (8→4)	영등포2동 + 영등포3동	영등포동	'08.7.4	
	도림1동 + 도림2동	도림동		
	문래1동 + 문래2동	문래동		
	영등포1동 + 신길2동	영등포본동		
동작구 (9→4)	상도1동 + 상도5동	상도1동	'07.12.14	
	흑석1동 + 흑석2동 + 흑석3동	흑석동		
	노량진1동 + 본동	노량진1동	'08.7.15	
	동작동 + 사당2동	사당2동		

자치구	대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비고
관악구 (12→6)	봉천본동 + 봉천9동	은천동	'08.7.18	
	봉천2동 + 봉천5동	성현동		
	봉천4동 + 봉천8동	청룡동		
	신림3동 + 신림13동	난곡동		
	신림6동 + 신림10동	삼성동		
	신림11동 + 신림12동	미성동		
서초구 (18→8)	잠원동 + 반포3동	잠원동	-	주민반대로 추진보류
	반포1동 + 반포4동일부	반포1동		
	반포4동일부+반포2동+방배본동	반포2동		
	방배본동+방배1동+방배4동	방배4동		
	방배2동+방배3동	서초2동		
	양재1동+양재2동+내곡동	양재2동		
	서초1동+서초3동	서초1동		
	서초2동+서초4동	서초2동		
강남구 (8→4)	압구정1동 + 압구정2동	압구정동	'09.2.20	
	청담1동 + 청담2동	청담동		
	대치2동 + 대치3동	대치2동		
	개포2동 + 개포3동	개포2동		
송파구 (8→4)	잠실1동 + 잠실2동	잠실2동	'08.4.28	구의회부결 ( '08.12.2)
	잠실3동 + 잠실5동	잠실3동		
	잠실4동+잠실6동	잠실4동		
	잠실본동+잠실7동	잠실1동		
강동구 (6→3)	암사1동 + 암사4동	암사1동	'08.2.1	
	천호2동 + 천호4동	천호2동		
	길1동 + 길2동	길동		

## 2. 부산광역시

### □ 총 괄

(2007.7.18이후)

구분	① 전체 동수	② 계획 (통폐합 대상 동수)	③ 실적 ('09.12월말까지 통폐합된 동 수)	④ 추진예정 ('10.1월 이후 통폐합 추진예정 동 수)	⑤ 추진제외
계	218	18	16	2	
중구	9				
서 구	14	2	2		
동 구	17	6	6		
영도구	11				
부산진구	25				
동래구	14				
남 구	19	2		2	
북구	13				
해운대구	18				
사하구	16				
금정구	18	2	2		
강서구	7				
연제구	13	2	2		
수영구	10				
사상구	14	4	4	-	-

※ '07.1.1 영도구 : 5동 → 2개동으로 통폐합(신선1.2.3→신선동, 봉래3.4동→봉래2동)



## □ 세부내역

사도 / 시구		대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비 고
부산 (18→9)	서구 (2→1)	남부민2동	남부민2동	'09. 1. 1	
		남부민3동			
	동구 (6→3)	초량제4동	초량제6동	'08. 1. 1	
		초량제6동			
		수정제2동	수정제2동	'08. 1. 1	
		수정제3동			
		범일제4동	범일제4동	'08. 1. 1	
		범일제6동			
	남구 (2→1)	우암1동	우 암 동	미정	'10년 하반기 이후 추진
		우암2동			
	금정구 (2→1)	서제3동	서제3동	'09. 1. 1	
		서제4동			
	연제 (2→1)	연산6동	연산6동	'08. 3. 1	
		연산7동			
사상구 (4→2)	모라1동	모라1동	'08. 1. 1		
	모라2동				
	감전1동	감전동	'08. 1. 1		
	감전2동				

### 3. 경기도

□ 총괄

구분	① 전체 동 수	② 계획 (통폐합 대상 동 수)	③ 실적 ('09.12월말까지 통폐합된 동 수)	④ 추진예정 ('10.1월 이후 통폐합 추진예정 동 수)	⑤ 추진제외
계	140	27	5	8	14
수원시	42	5	5		
부천시	37	10	0	0	10
안산시	24	2	0	2	0
의정부시	15	4	0	4	0
평택시	22	6	0	2	4

□ 세부 내역

구분	대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비고 (진행상황)	
경기도 (27→13)	수원시 (5→2)	팔달동	행궁동	'07.8.6	완료
		남향동			
		신안동	원천동		
		원천동			
	부천시 (10→5)	이의동		'07.8.6	완료
		심곡1동	심곡동	해당없음	• 2008.9.5 시의회 의결(부결)
		심곡3동			
		심곡2동	심곡소사동	"	
		소사동			
		원미1동	원미동	"	
		원미2동			
		역곡1동	역곡동	"	
		역곡2동			
소사본1동	소사본1동	"			
소사본2동					

구분		대상 동명	통합 동명	시행일 (예정일)	비 고 (진행상황)
안산시 (2→1)	원곡1동	원곡동	원곡동	미 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.8월 주민설명회 시 주민 반대로 보류</li> <li>• 향후, 지방행정체제개편 및 인근지역 재건축 상황 고려하여 재추진 여부 결정</li> </ul>
	원곡2동				
의정부 (4→2)	의정부1동	의정부1동	의정부1동	미 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008. 6월 입법예고 주민반대로 보류</li> </ul>
	의정부3동				
	가능2동	가능2동	미 정		
	가능3동				
평택시 (6→3)	신장1동	신장동	신장동	미 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 대부분 통합에 반대하며</li> <li>• 통합보다는 현재 대규모로 진행중인 뉴타운 재개발사업을 완료한 후 도시 규모 변경에 따라 도시규모를 검토한 후 통합을 검토하자는 의견이 결집되어 시의회 협의로 중단</li> </ul>
	신장2동				
	지산동	미 정	해당없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 지역개발사업이 추진되고 있어 지역규모 확대에 따른 통합요건이 해제되어 사실상 통합 불가능</li> </ul>	
	송북동				
	통복동	미 정	"		
	비전1동				