



세종시 합리적인 이, 통, 반 설치방안 연구



세종시 합리적인 이, 통, 반 설치방안 연구

연구진

최인수 | 한국지방행정연구원 연구위원

김필두 | 한국지방행정연구원 연구위원

장인성 | 한국지방행정연구원 객원연구원



CONTENTS

I 이, 통, 반 제도의 개요

II 이, 통, 반 제도 운영 현황

- | | |
|-------------------------------|----|
| 1. 세종특별자치시 이, 통, 반 운영 현황 | 08 |
| 2. 이, 통, 반 조정 및 운영 사례 | 13 |
| 3. 이, 통, 반 운영 현황 및 조정 사례의 시사점 | 18 |
-

III 합리적인 세종특별자치시 이, 통, 반 설치 방안

- | | |
|-----------------------|----|
| 1. 기본방향 | 20 |
| 2. 합리적인 이, 통, 반 설치 방안 | 21 |



이, 통, 반 제도의 개요

이장과 통장의 개념

- 이장
 - 시·군의 읍·면에 있는 마을(행정리)을 총책임하에 감독하는 최고책임자로서 도시 지역(행정동)의 통장(統長)과 지위와 역할이 같음
- 통장
 - 행정동의 하위 행정구역인 통(統)을 대표하여 일을 맡아보는 사람으로써, 공무원은 아니지만 공무 보조업무를 대리하여 수행하고 일정금액(연 342만 원 및 기타 수당)을 지급 받음
 - 통의 설정과 조직 등은 자치단체 조례로 정하므로 통장의 임기나 선출 방식, 급여, 업무는 지역에 따라 조금씩 다를 수 있음
 - 아파트 단지의 경우, 대개 중소규모의 아파트 단지에서는 1명을 선출하고, 대규모 단지에서는 2명 이상의 통장을 선출하기도 함
 - 특정 행정동 내에 농촌지역이 포함되어 있는 경우는 자연마을 1개당 통장 1명을 선출하는 경우가 많음

이, 통, 반의 역사

- 통일신라 ~ 고려
 - 리의 기원은 통일신라시대 약 20여호의 촌을 두었다는 기록에서 찾고 있으며, 그 보다 상위개념의 행정구역은 현재의 시군구 개념인 주군현이 있었고 당시의 촌이 현재의 리로 발전했다고 보고 있음



- 행정적인 의미의 행정촌(行政村)은 몇 개의 자연부락을 중심으로 자연촌(自然村)으로 구성되어 있었으며, 촌주(村主)가 관할함
- 조선 초, 중기(15~17세기)
 - 도의 관찰사 휘하에 중앙으로부터 지방관이 파견되는 부·목·군·현이 설치되고 그 이하 단위에는 현재의 읍면동에 해당되는 주민자치조직인 면방사가 있었으며 그 이하 단위에는 지금의 이통에 해당되는 이(里, 지방)와 통(統, 한성 ; 오가작통법(五家作統法))¹⁾이 있음
 - 한성의 경우, 5호(戶)를 1통(統)으로 하고 통주(統主) 또는 통수(統首)를 두었고, 지방은 5통을 이(里)로 하고, 3~4개의 이(里)가 모여 면을 만들었음
- 조선 후기 ~ 일제강점기
 - 조선 후기에 이르러서는 호패제도와 함께 호적의 보조수단으로 이용되어 유랑민과 도적의 통제수단, 천주교도의 색출 등에 이용되는 등 통(統)의 가구들의 연대책임 강화와 주민통제의 수단으로써 시행되었음
 - 행정구역의 명칭은 동, 리, 촌, 부락 등의 명칭이 혼재되어 있었고, 1914년 조선총독부가 주도한 부군면 통폐합을 기점으로 촌과 부락의 명칭을 동과 리로 정리하였음
 - 1918년에 일제의 조선에 대한 수탈경제 기반을 위해 조선총독부가 기존 조선의 주소체계인 통호(統戶)제를 대신하여 토지와 가구 등에 번호를 부여하는 지번 주소체계를 시행하였으며, 현재의 지번 주소체계에도 영향을 끼치고 있음
- 해방 및 정부 수립 이후(1945~현재)
 - 1961년 동장과 이장은 시·읍·면장 또는 구청장이 임명하는 보조기관의 역할을 수행하도록 하였고, 1988년 읍·면지역 하부행정구역의 명칭을 ‘리’로 일원화하였음

1) 오가작통법(五家作統法) : 다섯 가구를 하나의 통(統)으로 묶은 행정자치조직을 위한 당시의 법률로 실록에 따르면 세종 10년(1428년) 처음 논의되어 단종 3년(1455년) 공식적으로 입법되었으며 성종 16년(1485년) 한명회에 의해 경국대전에 등재되어 조선의 주소체계로서 시행됨. 숙종 원년(1675년)에 이르러서는 보다 발전된 소(小)리(5~10통), 중(中)리(11~20통), 대(大)리(21~30통)의 체계인 오가작통사목(五家作統事目) 체계를 구축하기에 이룸

- 1995년 시와 구의 하부 리 단위로 동이 설치되고 읍면동이 동일한 지위를 가짐
- 현재, 동의 하부 행정구역으로 동이 설치되고, 읍과 면의 하부에 리가 설치됨

현재의 동이나 리에 해당되지만, 관습적으로 '동'이라는 명칭을 사용하는 경우

- 경상북도는 경주, 포항 등 일부를 제외하면 예외없이 리 대신 동을 적용(다부동-칠곡군 가산면 다부리)
- 경기도 안성읍은 시 승격 이전인 1990년대 초중반까지도 읍내에 봉산동, 금산동이라는 명칭
- 세종특별자치시 조치원읍에서는 아직도 서창동, 명동, 교동이라는 이름을 일상적으로 사용

현재는 동이지만, 과거에는 리였던 지역

- 서울의 수유리, 청량리, 미아리, 화양리 등에는 동 이름에 아직까지도 관습적으로 옛 지명인 '리'를 붙여서 부르고 있음
- 공주시 석장리는 석장동이 아니라 '석장리동'이라고 이름을 붙임
- 광주광역시 광산구 송정동도 '송정리'라고 많이 불리움
- 부산광역시 수영구 광안동 역시 그냥 '광안리'라고 불리움

이, 통, 반의 설치근거

- 이(里)
 - 지방자치법 제3조 제3항에 시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다고 규정하는 것을 근거로 시와 군에서는 이장의 임면과 처우 등에 관한 조례를 제정하고 있음
 - 행정능률과 주민편의를 위하여 당해 지방자치단체의 조례를 통하여 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로, 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(행정동·리)를 따로 둘 수 있음
- 통, 반(統, 班)
 - 지방자치법 제4조의2 제5항에 “행정동·리에 당해 자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하부조직을 둘 수 있다”고 규정하고 있고 자치구는 통, 반 설치 조례 제2조에 “행정시책의 원활한 파급과 동행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다”고 규정함



- 통·반 설치조례 제3조에서는 대개 20~50가구를 단위로 1개반을 구성하되, 50호를 초과하지 않는 범위 내에서 자연마을, 마을형태 등을 고려하여 현지실정에 맞도록 조정할 수 있도록 하고, 통은 4개 내지 6개반으로 구성하되, 지역여건상 불가피한 사유가 있을 때에는 구청장이 이를 조정할 수 있음

세종시 이, 통, 반 합리적 설치방안 연구의 필요성

- 이, 통, 반 제도는 현대에 들어 도입된 개념이 아니라 동일한 개념으로써는 조선시대, 유사한 개념으로써는 통일신라시대까지 거슬러 올라가고 있음
- 그러나 현재의 지방자치법은 통, 반에 대해서 자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 설치하도록 하여 인구변동에 의한 행정구역 조정 시 각 지자체별로 조례가 상이함
- 이러한 상황에서 이, 통, 반의 효율적인 설치와 운영에 있어서 지역의 특성과 자치단체의 행·재정여건을 고려하여야 하나 일정한 기준이 존재하지 않아 일부 혼선이 빚어질 가능성이 다분함
- 한편, 세종특별자치시는 시대적 상황변화와 더불어 기초지자체를 갖지 않는 특별자치시라는 특수한 성격의 행정구역으로써 하위 행정구역의 설치에 있어서 보다 합리적인 방안을 모색하여야 할 것임
- 따라서 이, 통, 반을 합리적으로 설치하기 위해 타 지자체의 사례, 설치 기준에 따른 세종특별자치시의 행·재정적 여건을 함께 분석하여 적절한 수준으로 세종특별자치시의 이, 통, 반 설치기준을 마련할 필요성이 있음



이, 통, 반 제도 운영 현황

1. 세종특별자치시 이, 통, 반 운영 현황

세종특별자치시 이, 통, 반 설치 현황

- 세종특별자치시는 지역균형발전을 위한 참여정부의 혁신도시 사업과 연계된 행정중심 복합도시 건설로 인해 2012년에 출범한 특별자치시로 충남 연기군 전체와 공주시와 청원군 면 지역 일부가 편입되었음
- 따라서 기존의 읍면 지역은 이(里) 단위로, 정부세종청사와 시청 인근의 동 지역은 통 단위로 행정구역이 분할되었으며, 이통장의 관할범위는 주거형태와 인구밀도의 차이로 인해 도시지역과 읍면지역의 특성이 그대로 드러나고 있음

| 세종특별자치시 행정구역 현황(2018. 12 기준) |

| 구분 | 면적 (km ²) | 인구 (명) | 세대수 | 행정리(통) | | | 이통장수 | 관할세대 (세대/인) | 관할범위 (km ² /인) |
|------|--------------------------|-----------|---------|--------|-----|-----|------|----------------|------------------------------|
| | | | | 합계 | 리 | 통 | | | |
| 세종시 | 464.91 | 321,711 | 124,840 | 516 | 267 | 249 | 443 | 281.8 | 1.05 |
| 읍면지역 | 436.43 | 96,041 | 43,902 | 267 | 267 | - | 254 | 172.8 | 1.72 |
| 조치원 | 13.69 | 45,685 | 19,244 | 36 | 36 | - | 36 | 534.6 | 0.38 |
| 연기면 | 43.98 | 2,802 | 1,485 | 15 | 15 | - | 8 | 185.6 | 5.50 |
| 연동면 | 28.33 | 3,565 | 1,687 | 26 | 26 | - | 22 | 76.7 | 1.29 |
| 부강면 | 27.81 | 6,651 | 3,207 | 31 | 31 | - | 31 | 103.5 | 0.90 |
| 금남면 | 78.14 | 9,327 | 4,545 | 43 | 43 | - | 41 | 110.9 | 1.91 |
| 장군면 | 53.23 | 6,682 | 3,317 | 23 | 23 | - | 23 | 144.2 | 2.31 |
| 연서면 | 54.59 | 7,983 | 3,921 | 26 | 26 | - | 26 | 150.8 | 2.10 |



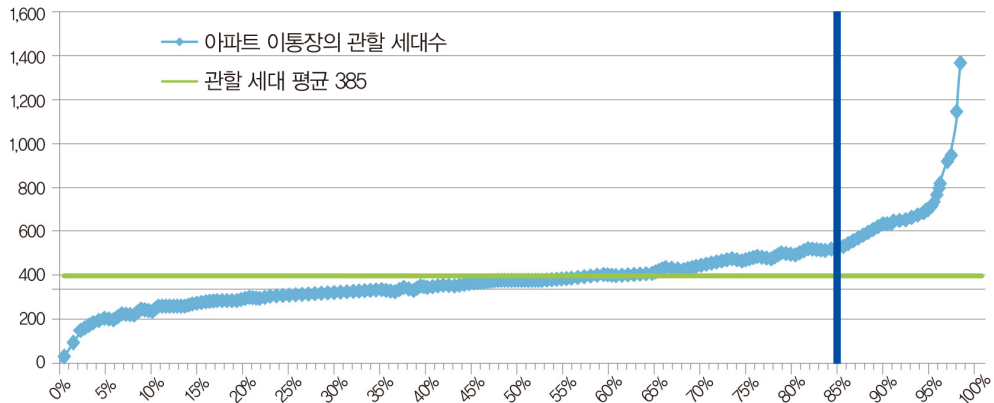
| 구분 | 면적 (km ²) | 인구 (명) | 세대수 | 행정리(통) | | | 이통장수 | 관할세대 (세대/인) | 관할범위 (km ² /인) |
|------------|--------------------------|----------------|---------------|------------|----------|------------|------------|----------------|------------------------------|
| | | | | 합계 | 리 | 통 | | | |
| 전의면 | 62.45 | 6,503 | 3,084 | 33 | 33 | - | 33 | 93.5 | 1.89 |
| 전동면 | 57.73 | 3,955 | 2,146 | 23 | 23 | - | 23 | 93.3 | 2.51 |
| 소정면 | 16.48 | 2,888 | 1,266 | 11 | 11 | - | 11 | 115.1 | 1.50 |
| 동지역 | 28.48 | 225,670 | 80,938 | 249 | - | 249 | 189 | 428.2 | 0.15 |
| 한솔동 | 2.87 | 19,525 | 6,301 | 22 | - | 22 | 21 | 300.0 | 0.14 |
| 도담동 | 4.69 | 32,559 | 13,080 | 35 | - | 35 | 26 | 503.1 | 0.18 |
| 아름동 | 2.24 | 24,094 | 7,674 | 16 | - | 16 | 15 | 511.6 | 0.15 |
| 종촌동 | 1.14 | 29,977 | 10,640 | 21 | - | 21 | 21 | 506.7 | 0.05 |
| 고운동 | 5.37 | 29,545 | 10,016 | 33 | - | 33 | 26 | 385.2 | 0.21 |
| 보람동 | 1.33 | 15,965 | 5,587 | 18 | - | 18 | 14 | 399.1 | 0.10 |
| 새롬동 | 4.94 | 46,476 | 17,741 | 66 | - | 66 | 39 | 454.9 | 0.13 |
| 대평동 | 1.50 | 8,633 | 3,116 | 14 | - | 14 | 9 | 346.2 | 0.17 |
| 소담동 | 4.40 | 18,896 | 6,783 | 24 | - | 24 | 18 | 376.8 | 0.24 |

- 세종특별자치시의 행정구역 현황을 살펴보면 읍면 지역은 이장의 관할범위가 1.72km²로 조치원읍을 제외하고 대체로 1km²를 상회하여 5.5km²까지 나타나고 있으며 동지역은 0.15km²로 공동주택의 영향이 큰 것으로 나타남
- 이통장 1인당 관할세대도 관할범위와 같은 경향을 보이는데 읍면 지역에서는 172세대, 동 지역에서는 428세대로 동 지역에서 2.5배가량 통장의 관할 세대수가 많은 것으로 나타남
- 한편 이, 통별 세대수의 편차를 살펴보면 자연촌락 지역을 제외하면 주로 아파트 등 공동주택에서 3~4배가량 차이를 보이고 있어 이통장 업무수행의 편차가 심한 것으로 나타남

| 지역별 이통장 관할가구수 |

| 구분 | 세대수('18.11.30 현재) | 세대수 차이 |
|-----|---|--------|
| 주택지 | 읍면 조치원 봉산1리(건너말, 위뜸, 호계, 중뜸, 구령말) 201세대, 봉산2리(방축골) 33세대 | 168 |
| | 장군면 봉안1리(위다름, 고개, 안기, 강강수, 월현) 660세대, 송정리(장고개, 아랫뜸, 윗뜸) 27세대 | 633 |
| | 동 아름동 아름16동 89세대, 한솔22동 59세대 한솔동 * 동 지역 단독주택의 경우 세대별 편차는 적은 편 | 30 |
| 아파트 | 읍면 조치원 죽림2리 1,356세대(자이@), 남2리 383세대(파크리안@) | 973 |
| | 금남면 용포5리 712세대(두진리비발@), 용포6리 208세대(신성미소자움@) | 504 |
| | 동 종촌동 종촌11동 680세대(가재 1201~1211동), 종촌17동 243세대(가재 801~803동) | 437 |

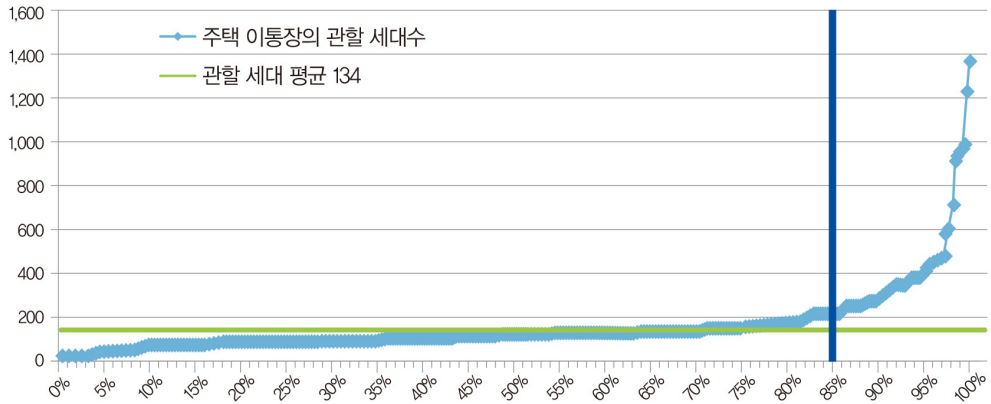
| 세종특별자치시 아파트 이통장 관할 세대수 분포도 |



- 아파트와 일반주택의 이통장별 관할 세대수 분포도에서도 두 경우 모두 약 상위 85% 이상부터는 세대수 차이가 심한 것을 확인할 수 있음
- 위와 같은 현행 설치기준은 세대수 차이가 심하고 조례상 통의 설치기준이 최소 100세대에서 최대 4,500세대까지로 편차를 너무 크게 허용하고 있어 이통장 업무의 과중에 대한 형평성의 문제가 발생할 소지가 다분함



| 세종특별자치시 일반주택 이통장 관할 세대수 분포도 |



- 또한, 세종특별자치시의 특성상 인구가 지속적으로 증가하고 이에 따른 관할 세대와 관할범위가 과대화 또는 과소화되면서, 읍면동에 따라 편차가 크고, 이러한 현상에 대한 이통장 민원증가의 원인이 되고 있음
- 자치분권, 읍면동의 기능강화, 주민자치 강화, 시민주권 세종특별자치시 등의 시대 상황 변화와 요구에 따라 이, 통, 반의 역할에 대한 재조명이 요구됨
- 이, 통, 반의 설치는 공동체, 주민소통, 주민자치, 마을공동체 형성 및 활성화라는 측면에서 마을의 생활권에서 소통하고 모일 수 있는 범위와 세대(인구)가 적절한 기준을 토대로 이루어져야 하며, 이러한 기준은 직접민주주의, 풀뿌리 민주주의의 기초단위, 기반조성, 생태계 조성이라는 측면이 고려되어야 함
- 특히 이, 통, 반이라는 제도는 전근대적인 행정관리체계로써 합리적인 이, 통, 반 제도 마련뿐만 아니라 제도 전반에 대한 근본적인 검토가 향후 이루어질 필요가 있음
- 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 읍면동으로 규정지어지고, 그 행정의 말단 조직으로서의 이통장 및 반장 제도에 대한 것을 세종특별자치시는 본 연구의 이, 통, 반의 합리적인 설치방안과는 별도로 특별자치시로서 새로운 시대의 변화와 요구에 부합하도록 선도적으로 검토하고, 새로운 조직의 형태를 고민할 수 있어야 할 것임

세종특별자치시 관련 조례

- 세종특별자치시에서는 『세종특별자치시 행정동·리의 명칭과 관할구역 등에 관한 조례』에서 이, 통, 반의 설치기준을 마련하고 있음

세종특별자치시 행정동·리의 명칭과 관할구역 등에 관한 조례

제2조(행정동·리의 명칭과 관할구역) ① 행정동의 명칭과 관할구역 및 통·반은 별표 1과 같다(개정 2014. 1. 10., 2016. 3. 14., 2016. 12. 20.).

② 행정리의 명칭과 관할구역 및 반은 별표 2와 같다(개정 2014. 1. 10., 2016. 12. 20.).

제3조(하부조직) 행정시책의 원활한 추진과 일선 행정동·리의 행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통·반을, 리에는 반을 둔다.

제4조(리·통·반의 설치기준) 이·통·반의 설치기준은 다음 각 호와 같다(개정 2014. 1. 10.).

1. 통은 2개반부터 10개반까지로 구성하되, 공동주택의 경우 5개반부터 30개반까지로 구성한다. 다만, 자연마을, 취약형태, 건물구조 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다(개정 2015. 12. 30).
2. 반은 10가구부터 100가구까지로 구성하되, 공동주택의 경우 20가구부터 150가구까지로 구성한다. 다만, 자연마을, 취약형태, 건물구조 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다(개정 2015. 12. 30).

- 조례 제4조에 따르면 통은 2~10개반, 공동주택의 경우 5~30개로 구성하며, 반은 10~100가구로 구성하고 공동주택은 20~150가구로 구성하도록 하였음
 - 이를 주택지역과 아파트 지역으로 분리하면 주택지역 통장은 최소 20가구에서 최대 1,000가구를 관할하고, 아파트 지역 통장은 최소 100가구에서 최대 4,500가구를 관할할 수 있음
- 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있는 단서가 다음 문에 제시되어 있지만 조례에 제시된 가구수의 차이가 큼
- 따라서, 타 지자체의 이, 통, 반 관련 조례와 설치사례 등을 살펴보고 이를 비교하여 세종특별자치시의 지역특성에 적합한 이, 통, 반 설치기준을 마련하여야 할 것임



2. 이, 통, 반 조정 및 운영 사례

서울특별시 광진구

- 서울특별시 광진구에서는 2016년 통반 세대수 과다로 효율적인 통반조직 운영을 위해 통을 조정한 사례가 있음

| 2016년 서울특별시 광진구 통반 조정 사례 |

| 구분 | 조정 전 | | | 조정 후 | | | 변동내역 | |
|------|------|----|-------|------|---|-----|------|---|
| | 통 | 반 | 세대수 | 통 | 반 | 세대수 | 통 | 반 |
| 구의3동 | 10 | 11 | 644 | 10 | 5 | 278 | +2 | - |
| | | | | 28 | 6 | 366 | | |
| | 17 | 12 | 791 | 17 | 5 | 281 | | |
| | | | | 29 | 7 | 510 | | |
| 화양동 | 1 | 7 | 861 | 1 | 2 | 451 | +2 | - |
| | | | | 30 | 5 | 410 | | |
| | 15 | 11 | 1,212 | 15 | 6 | 652 | | |
| | | | | 31 | 5 | 560 | | |

- 세부내용으로는 광진구 구의3동의 경우 644세대, 791세대인 10통과 17통에 대해 10통 278세대, 신설 28통 366세대, 17통 281세대, 신설 29통 510세대로 조정하였음
- 화양동의 경우 861세대, 1,212세대인 1통과 15통에 대해 1통 451세대, 신설 30통 410세대, 15통 652세대, 신설 31통 560세대로 조정하였음
- 광진구의 통반설치 조례 중 통반의 조직과 관련된 조항은 다음과 같음

서울특별시 광진구 통반설치 조례

제2조(통·반의 조직) ① 동의 관할하에 통을 두고 통의 관할하에 반을 둔다.

② 1통은 8개반 내지 15개반으로 구성한다(개정 1999. 3. 26., 2005. 7. 15.).

③ 반은 20가구 내지 60가구로 구성한다(개정 1999. 3. 26., 2005. 7. 15.).

④ 특수한 지역사정이 있거나, 효율적인 통·반 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 제2항 및 제3항의 수를 가감할 수 있다(신설 2005. 7. 15.).

- 광진구의 통반 조직은 1개의 통이 최소 160가구에서 최대 900가구로 구성할 수 있도록 조례를 제정하였으나 특수한 지역사정이나 효율적인 통반 운영을 위해 이를 조정할 수 있도록 하였음
- 위 조정 사례는 당시 통의 가구수가 조례의 범위에서 크게 벗어나지는 않았으나 지역의 형평성과 특성을 고려하여 통을 분할한 것으로 보임

전라북도 전주시

- 전주시에서는 2018년에 공동주택 신축, 행정구역 일부 조정, 혁신도시 입주 등으로 주민 편의 증진과 행정의 효율성을 제고하기 위한 통반 조정을 실시한 사례가 있음

| 2018년 전라북도 전주시 통반 조정 사례 |

| 구분 | 조정 전 | | 조정 후 | | 증·감 | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-----|
| | 통수 | 반수 | 통수 | 반수 | 통수 | 반수 |
| 전주시 | 1,271 | 6,769 | 1,283 | 6,838 | +12 | +69 |
| 완산구 | 679 | 3,666 | 678 | 3,659 | -1 | -7 |
| 덕진구 | 592 | 3,103 | 605 | 3,179 | +13 | +76 |

- 조정 내역을 살펴보면 완산구가 1통이 감소하고 덕진구에 13통이 증가하였는데 이는 혁신도시 입주로 인한 행정구역 일부 조정과 공동주택 신축이 주된 이유임
- 전주시의 통반설치 조례 중 통반의 조직과 관련된 조항은 다음과 같음



전주시 통반설치 조례
 제3조(획정기준) 통은 5개반부터 10개반까지, 반은 20가구부터 60가구까지로 구성한다. 다만, 주민집단 거주지역과 농촌지역의 자연마을 등은 지역 여건을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다.

전주시 통반설치 조례 시행규칙
 제2조(통·반의 획정범위) 조례 제3조의 통반 획정기준에 따른 획정 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 일반주택의 경우 1개통의 최소 가구수는 100가구로 하고 최대 가구수는 300가구로 한다.
 2. 공동주택의 경우 1개통의 최소 가구수는 200가구로 하고 최대 가구수는 600가구로 한다.

- 전주시의 통반 조직 구성은 100~600가구가 1개의 통을 구성하도록 규정하였는데, 공동주택 밀집지역과 자연부락의 경우에는 지역 여건을 고려한 예외 규정을 두고 있음
- 조례 이외의 별도의 시행규칙에서 일반주택과 공동주택을 별도로 관리하도록 하는데 일반주택은 100~300가구가 1개의 통을 구성하고, 공동주택은 200~600가구가 1개의 통을 구성하는 것으로 나타남

전라남도 장흥군

- 전라남도 장흥군의 『장흥군 리·반 설치 및 운영 조례』를 살펴보면 일반주택과 공동주택, 주상복합 별로 조례를 제정하고 그 조정과 구성에 대해서도 세부적으로 운영하고 있음

제3조(획정 기준) ① 리 및 반의 획정 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 마을과 주택의 형태 등을 고려하여 지역실정에 맞도록 조정할 수 있다.

1. 리는 30세대 이상 자연마을 단위로 설치하고 마을단위, 취락형태 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다. 다만, 30세대 미만의 법정리에는 행정능률과 주민편의를 위하여 1개의 리를 둘 수 있다.
2. 기존 리를 분리하고자 할 때에는 구획이 분리된 형태로 분리 전 리의 세대수가 100세대 이상, 인구수가 200명 이상이고, 분리를 통해 새로운 리로 설치되는 마을의 인구수가 60명 이상이어야 한다.
3. 제1항 제2호에 따라 리를 분리하기 위해서는 세대주 3분의 2 이상의 동의가 있어야 한다(개정 2017. 12. 29).

(중략)

② 제1항제1호의 규정과는 따로 아파트 등 공동주택, 주상복합 지역의 리 획정기준은 다음과 같이 한다(개정 2017. 12. 29.).

1. 아파트 등 공동주택은 1개 단지에 300세대 이상인 경우 1개 리로 운영할 수 있다.
2. 300세대 이하 공동주택, 주상복합의 경우 2개 동 이상을 합하거나, 공동주택과 주상복합, 자연마을이 함께 형성된 지역의 경우 300세대 이상인 경우 1개 리로 운영할 수 있다. 다만, 마을단위, 취락형태 등 현지어건을 고려하여 읍·면장이 군수에게 조정을 요구할 수 있다.

③ 제1항 제2호의 규정과는 따로 아파트 등 공동주택, 주상복합 지역의 반의 획정기준은 다음과 같이 한다(개정 2017. 12. 29.).

1. 아파트 등 공동주택, 주상복합은 1개 동을 기준으로 50세대부터 150세대 내외로 1개 반을 구성할 수 있다.
 2. 반은 2개반부터 5개반 이내로 한다. 다만, 지역형편에 따라 따로 조정할 수 있다(개정 2017. 12. 29.).
- ④ 위의 규정을 적용하기 곤란한 경우 군수가 현지실정에 맞게 조정할 수 있다.

- 장흥군의 조례를 살펴보면 장흥군의 인구가 2019년 4월 기준 38,967명에 불과하여 (세종특별자치시의 1/10 수준) 공동주택의 규모가 크지 않고 자연부락의 비율이 높은 만큼 타 기초지자체에 비해 1개 리의 기준 인구수가 상대적으로 적은 편임
- 따라서 1개 통의 기준도 자연부락 100세대, 공동주택 300세대 등 타 지자체에 비하여 낮은 편임
- 그럼에도 불구하고 장흥군의 통반 조례에 있어서 지역별, 거주유형별로 타 지자체에 비해 세분화되어 있는데, 아파트를 포함한 주상복합, 자연마을, 아파트와 자연마을이 혼합된 경우로 각각 나누어 기준을 정하고 있음
- 리의 분리에 있어서도 세대주의 3분의 2 이상의 동의가 있어야 분리할 수 있도록 하여 주민들의 의견을 충분히 반영할 수 있는 근거를 마련하였음
- 리 분리를 포함한 조정에 있어서의 절차도 조례의 기준에 벗어나는 경우에는 주민들의 의견을 수렴하여 읍면장이 발의함으로써 군수에게 조정을 요구할 수 있으며, 군수는 이를 최종 승인하여 리 조정을 할 수 있도록 하였음



기타 지자체 리통 설치기준 관련 조례 비교

| 기타 지자체 리통 설치기준 관련 조례 |

| 지자체 | 인구 (2018.9) | 조례상 리·통·반 설치기준(단: 단독주택, 공: 공동주택) | | |
|---------|----------------|--|--|------------------------------|
| | | 리 | 통 | 반 |
| 서울 서대문구 | 31만 | - * 리(里) 미 존재 | 6~11반 * 240~660가구 | 40~60가구 |
| 대전 동구 | 22만8천 | - * 리(里) 미 존재 | 4~10반 * 120~1,000가구 | 30~100가구 |
| 대전 유성구 | 34만9천 | - * 리(里) 미 존재 | 4~15반 * 80~900가구 | 20~60가구 |
| 세종특별자치시 | 31만2천 | - * 리(里) 미 존재 | (단) 2~6반 (공) 5~30반 * (단) 20~600가구 * (공) 100~4,500가구 | (단) 10~100가구 (공) 20~150가구 |
| 강원 강릉시 | 21만2천 | 4~10반 * (단) 160~400가구 * (공) 240~600가구 | 4~10반 * (단) 160~400가구 * (공) 240~600가구 | (단) 40가구 (공) 60가구 |
| 강원 원주시 | 34만2천 | 3~9반 * (단) 90~270가구 * (공) 120~360가구 | 3~9반 * (단) 90~270가구 * (공) 120~360가구 | (단) 30가구 (공) 40가구 |
| 강원 춘천시 | 28만 | 5~9반 * (단) 150~270가구 * (공) 200~360가구 | 5~9반 * (단) 150~270가구 * (공) 200~360가구 | (단) 30가구 (공) 40가구 |
| 충북 청주시 | 84만9천 | 2~10반 * 40~800가구 | 2~10반 * 40~800가구 | 20~80가구 |
| 충남 아산시 | 32만9천 | 4~6반 * 40~300가구 | 4~6반 * 40~300가구 | 10~50가구 |
| 충남 천안시 | 67만1천 | - * 리(里) 존재 | (단) 2~6반 (공) 5~15반 * (단) 20~600가구 * (공) 100~2,250가구 | (단) 10~100가구 (공) 20~150가구 |
| 전남 여수시 | 28만4천 | - * 리(里) 존재 | 9~11반 * 180~330가구 | 20~30가구 * 50가구 내 조정 가능 |
| 전남 순천시 | 28만 | - * 리(里) 존재 | 5~8반 * 150~480가구 | 30~60가구 |
| 경북 경산시 | 26만4백 | 2~20반 * 40~1,000가구 | 2~20반 * 40~1,000가구 | 20~50가구 |
| 경북 김천시 | 14만2천 | 4~6반 * 80~300가구 | 4~6반 * 80~300가구 | 20~50가구 |
| 경남 김해시 | 53만3천 | 5~10반 * 100~500가구 | 5~10반 * 100~500가구 | 20~50가구 |
| 경남 양산시 | 34만7천 | (단) - (공) 3~15반 * (공) 60~750가구 | 4~6반 * (단) 80~180가구 * (공) 80~300가구 | (단) 20~30가구 (공) 20~50세대 |

- 세종특별자치시와 인근에 위치하거나 규모나 도시의 특성이 유사한 도시들의 이, 통, 반 설치 기준을 살펴보면 위의 표와 같음
- 우선 세종특별자치시와 인근에 위치하고 인구가 증가세에 있는 아산, 천안, 청주의 이, 통, 반 설치 기준을 살펴보면 청주와 아산의 경우 별도로 단독주택과 공동주택을 구분하는 기준이 마련되어 있지 않았으며, 천안의 경우는 단독주택 20~600가구, 공동주택 100~2,250가구로 기준을 설정하여 비교적 그 편차가 큰 편으로 나타남
- 한편 세종특별자치시와 규모와 도농지역이 혼재되는 등의 특성이 유사한 강원 원주, 경남 양산의 이, 통, 반 설치 기준을 살펴보면 두 도시 모두 단독주택과 일반주택의 통반 기준이 별도로 존재하고 단독주택은 200가구 내외, 공동주택은 300가구 내외로 두 도시가 유사한 기준을 갖고 있는 것으로 나타남

3. 이, 통, 반 운영 현황 및 조정 사례의 시사점

- 타 지자체의 이, 통, 반 설치 및 조정 사례, 관련 법령 및 조례를 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음
- 이, 통, 반은 지방자치법 제4조의2에 근거한 하부조직으로 각 지자체의 조례를 제정하여 설치하도록 하였으며, 모든 기초지자체의 조례에서 이에 대한 설치 기준을 마련하였음
 - 설치기준은 통과 반 설치에 있어서 가구수를 제한하였는데, 대부분의 지자체에서는 가구수 제한과 더불어 지역의 특성(자연마을, 취락구조 등)을 고려하여 예외규정을 두고 있음
- 리 지역은 행정구역의 특성상 자연발생적인 집단이 대부분으로 리의 하부조직인 반을 제외하고는 인구의 증감과 관계없이 행정구역의 변동 또는 관할구역이 광범위한 경우에만 리의 분할 등을 실시하였음
- 동의 하부조직인 통 지역은 지역의 특성상 아파트와 같은 공동주택이 많고 아파트 신축 등으로 조정이 빈번하였음



- 일부 지자체 조례에서는 통장 임무의 형평성을 고려하여 일반주택과 공동주택 통 설치 기준을 별도로 마련하고 있음
- 한편, 세종특별자치시는 출범한지 오래되지 않은 신생도시로 현재도 아파트 등 공동주택의 건설이 활발하게 이루어지고 있어 앞으로도 행정구역의 조정이 필요하나 현재의 조례는 최대 4,500가구가 1개의 통으로 구성할 수 있는 등 1개 통의 가구수 차이를 줄이기 어려운 측면이 있음
- 따라서 3장에서는 이, 통, 반의 효율적인 운영을 위한 방안, 특히 조례의 개정과 관련하여 기본방향 및 개선방안을 제시하고자 함



합리적인 세종특별자치시 이, 통, 반 설치 방안

1. 기본방향

합리적 설치방안의 기준

- 합리적인 이, 통, 반 설치방안의 기준을 수립함에 있어서 우선적으로 이통장의 관할 인구(세대), 관할 면적, 행정비용의 세 가지 측면을 고려하여야 할 것임
- 또한, 위의 세 가지 기준과 세종특별자치시와 타 지자체의 이, 통, 반 설치 및 조정 현황을 토대로 합리적인 세종특별자치시의 이, 통, 반 설치를 위한 방향 설정과 개선 방안을 제시하고자 함
- 첫 번째로 형평성 있는 이, 통, 반 설치 방안을 모색하여야 함. 여기서 형평성이란 각 리, 통별로 관할범위와 관할가구의 형평성을 말하는데, 규모에 관계없이 이통장은 동일한 처우를 받게 되므로 조례 제개정에 있어 이러한 형평성을 고려할 필요가 있음
- 두 번째로 이, 통, 반 설치에 있어서 지역성을 고려하여야 함. 여기서 지역성이란 지역의 특성에 맞는 자연마을과 도심권의 공동주택은 그 특성이 상이하야 일괄적인 기준에 의해 이, 통, 반을 설치하는 것은 무리가 있으므로 이를 극복하기 위한 방안을 제시할 필요가 있음
- 마지막으로 이, 통, 반 설치에 있어서 민주성을 고려하여야 함. 시대의 흐름에 따라 현재의 이통장의 역할 또한 과거와는 다르게 변화되고 축소되는 경향이 있으며, 이러한 흐름에 맞추어 가기 위한 향후 이통장 제도의 개선방안을 제시하고자 함



| 합리적인 세종특별자치시 이, 통, 반 설치 방안의 기본방향 |



2. 합리적인 이, 통, 반 설치 방안

- 합리적인 이, 통, 반 설치를 위해 세종특별자치시의 행정구역 현황 중 공동주택이 500세대* 이상인 리, 통의 현황을 살펴보면 아래와 같이 나타나고 있음
 - * 여기서 500세대는 이통장별 관할세대가 많은 조치원읍과 정부세종청사 인근 공동주택 밀집지역인 도담동, 아름동, 종촌동의 관할세대를 기준으로 하였음

| 세종특별자치시 공동주택 통별 500세대 이상 목록 |

| 읍면동명 | 법정리명 | 행정리, 통명 | 반수 | 세대수 | 관할구역(자연마을) |
|------|------|---------|----|-------|--|
| | 침산리 | 침산3리 | 30 | 1,152 | 옥일 아파트 구역 |
| | | 신흥5리 | 20 | 898 | 신흥주공2차 아파트 구역 |
| | 신흥리 | 신흥6리 | 27 | 786 | 신흥푸르지오 아파트 구역 |
| | | 신흥7리 | 20 | 649 | 이편한세상 아파트 구역 |
| 조치원읍 | 죽림리 | 죽림1리 | 29 | 941 | 삼성하이츠아파트, 죽림푸르지오아파트, 신동아파밀리에아파트 구역, 그 외 단독주택 |
| | | 죽림2리 | 55 | 1,369 | 자이아파트 구역 |
| | | 죽림4리 | 19 | 607 | 신동아아파트 구역, 그 외 단독주택 |
| | 신안리 | 신안4리 | 31 | 927 | 세종이편한세상 아파트 구역 |

| 읍면동명 | 법정리명 | 행정리, 통명 | 반수 | 세대수 | 관할구역(자연마을) |
|-------|------|---------|-------------------|-----|------------------------|
| 금남면 | 용포리 | 용포5리 | 23 | 723 | 두진리버빌아파트 |
| 도담동 | 도담동 | 도담9통 | 10 | 691 | 도람마을아파트 2001동~2010동 |
| | | 도담10통 | 10 | 666 | 도람마을아파트 1001동~1010동 |
| | | 도담19통 | 3 | 791 | 라온프라이빗시티1차·2차, 한신희시티 등 |
| | | 도담25통 | 8 | 547 | 도람마을아파트 1101동~1108동 |
| 어진동 | 어진동 | 어진2통 | 9 | 597 | 한뜰마을아파트 201동~208동 |
| 아름동 | 아름동 | 아름1통 | 11 | 615 | 범지기마을아파트 801동~811동 |
| | | 아름4통 | 8 | 506 | 범지기마을아파트 401동~408동 |
| | | 아름5통 | 6 | 650 | 범지기마을아파트 1001동~1006동 |
| | | 아름6통 | 9 | 593 | 범지기마을아파트 1007동~1015동 |
| | | 아름7통 | 8 | 687 | 범지기마을아파트 1016동~1023동 |
| | | 아름8통 | 9 | 580 | 범지기마을아파트 1101동~1109동 |
| | | 아름11통 | 9 | 662 | 범지기마을아파트 901동~909동 |
| 종촌동 | 종촌동 | 종촌1통 | 14 | 650 | 가재마을아파트 1101동~1110동 |
| | | 종촌3통 | 10 | 504 | 가재마을아파트 905동~911동 |
| | | 종촌6통 | 9 | 650 | 가재마을아파트 511동~519동 |
| | | 종촌7통 | 10 | 619 | 가재마을아파트 520동~529동 |
| | | 종촌10통 | 9 | 529 | 가재마을아파트 201동~209동 |
| | | 종촌11통 | 11 | 672 | 가재마을아파트 1201동~1211동 |
| | | 종촌12통 | 10 | 648 | 가재마을아파트 1212동~1221동 |
| | | 종촌14통 | 7 | 622 | 가재마을아파트 401동~407동 |
| | | 종촌15통 | 6 | 509 | 가재마을아파트 408동~413동 |
| | | 종촌18통 | 3 | 538 | 가재마을아파트 101동~103동 |
| 종촌19통 | 3 | 502 | 가재마을아파트 104동~106동 | | |
| 고운동 | 고운동 | 고운13통 | 10 | 633 | 가락마을아파트 501동~510동 |
| 소담동 | 소담동 | 소담20통 | 6 | 526 | 새샘마을아파트 601동~606동 |
| | | 소담22통 | 7 | 502 | 새샘마을아파트 613동~619동 |
| 보람동 | 보람동 | 보람6통 | 6 | 576 | 호려울마을아파트 101동~106동 |

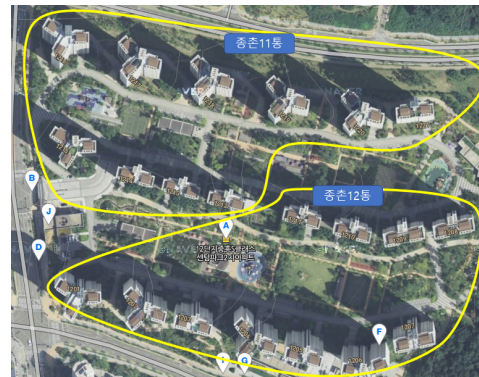


- 500세대 이상의 아파트 중에서도 최소 502세대에서 최대 1,369세대까지 공동주택의 통별 관할 세대가 2.7배가량의 차이를 보이고 있어 이통장 임무의 형평성에 맞지 않는다고 할 수 있음
- 따라서 세종특별자치시의 세대수가 과다한 이통을 분할할 필요가 있으나 분할기준을 설정함에 있어 충분한 근거와 주민들의 의견을 수렴할 필요가 있으며, 세부적인 분석을 통해 이통의 분할기준을 설정하고자 함
- 우선 읍면 지역의 아파트는 단지 또는 일반주택과 아파트 단지가 모여 통을 구성하고 있어 해당되는 아파트 전부에 대해 리 분할을 실시할 필요가 있을 것으로 판단됨
- 한편 동 지역의 아파트는 단지 내에서 3~6동 단위로 이미 분할된 통이 많아 이에 대해 살펴볼 필요가 있음

| 공동주택 지역 통별 단지 배치도 |



가재마을아파트 1단지(종촌18~20통) 배치도



가재마을아파트 12단지(종촌11~12통) 배치도

- 일례로 종촌18~20통(좌)으로 지정된 가재마을 1단지의 경우 3개동씩 1개의 통으로 분리되어 있으나, 종촌11~20통(우)으로 지정된 가재마을 12단지의 경우 1개동의 인구수는 적음에도 각 11개동이 1개의 통으로 지정되어 통장의 업무수행에 있어 이동 동선 등 지리적 측면을 고려했을 때 형평성이 떨어지는 것으로 보여짐
- 종촌18~20통의 사례와 같이 통에 속한 아파트 동의 수가 2~3개동으로 많지 않고 동선이 원활한 지역을 다시 한번 추려보면 아래의 표와 같음

| 세종특별자치시 이통 조정 대상 공동주택 |

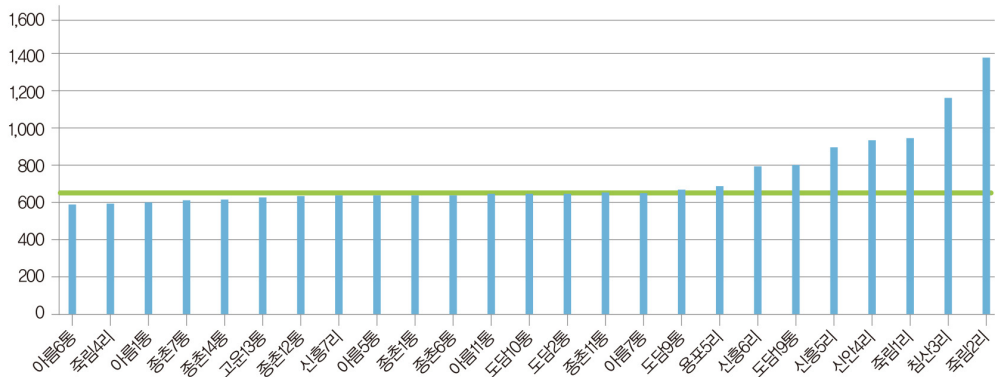
| 읍면동명 | 법정리명 | 행정리, 통명 | 반수 | 세대수 | 관할구역(자연마을) |
|------|------|---------|----|-------|--|
| 조치원읍 | 침산리 | 침산3리 | 30 | 1,152 | 옥일아파트 구역 |
| | | 신흥5리 | 20 | 898 | 신흥주공2차 아파트 구역 |
| | 신흥리 | 신흥6리 | 27 | 786 | 신흥푸르지오 아파트 구역 |
| | | 신흥7리 | 20 | 649 | 이편한세상 아파트 구역 |
| | 죽림리 | 죽림1리 | 29 | 941 | 삼정하이츠아파트, 죽림푸르지오아파트, 신동아파밀리에아파트 구역, 그 외 단독주택 |
| | | 죽림2리 | 55 | 1,369 | 자이아파트 구역 |
| | | 죽림4리 | 19 | 607 | 신동아아파트 구역, 그 외 단독주택 |
| | 신안리 | 신안4리 | 31 | 927 | 세종이편한세상 아파트 구역 |
| 금남면 | 용포리 | 용포5리 | 23 | 723 | 두진리버빌아파트 |
| 도담동 | 도담동 | 도담2통 | 14 | 672 | 도람마을아파트 101동~110동 |
| | | 도담9통 | 10 | 691 | 도람마을아파트 2001동~2010동 |
| | | 도담10통 | 10 | 666 | 도람마을아파트 1001동~1010동 |
| | | 도담19통 | 3 | 791 | 라운프라이빗시티1차·2차, 한신휴시티 등 |
| 아름동 | 아름동 | 아름1통 | 11 | 615 | 범지기마을아파트 801동~811동 |
| | | 아름5통 | 6 | 650 | 범지기마을아파트 1001동~1006동 |
| | | 아름6통 | 9 | 593 | 범지기마을아파트 1007동~1015동 |
| | | 아름7통 | 8 | 687 | 범지기마을아파트 1016동~1023동 |
| | | 아름11통 | 9 | 662 | 범지기마을아파트 901동~909동 |
| 종촌동 | 종촌동 | 종촌1통 | 14 | 650 | 가재마을아파트 1101동~1110동 |
| | | 종촌6통 | 9 | 650 | 가재마을아파트 511동~519동 |
| | | 종촌7통 | 10 | 619 | 가재마을아파트 520동~529동 |
| | | 종촌11통 | 11 | 672 | 가재마을아파트 1201동~1211동 |
| | | 종촌12통 | 10 | 648 | 가재마을아파트 1212동~1221동 |
| | | 종촌14통 | 7 | 622 | 가재마을아파트 401동~407동 |
| 고운동 | 고운동 | 고운13통 | 10 | 633 | 가락마을아파트 501동~510동 |

- 도담25통, 어진2통, 아름4통, 아름8통, 종촌3통, 종촌10통, 종촌15통, 종촌18통, 종촌19통, 소담20통, 소담22통, 보람6통의 경우 1개의 통에 아파트의 동과 세대수가 비교적 적고 동의 수가 많더라도 원형배치로 비교적 동선이 원활한 경우에 해당하여 해당 지역의 특성을 고려하여 통 분할 대상에서 제외하였음



- 따라서 위의 기준에 따르자면 통당 인구수가 593세대인 아름6통을 제외하고는 통당 인구수가 600세대 이상으로 이를 통 분할 기준으로 삼을 수 있을 것임
- 한편 추려낸 25개 통의 통당 세대수의 중간값인 666세대를 기준으로 하는 아래의 그림을 살펴보면 용포5리(723세대)부터 중간값으로부터 약 10%가량 통당 세대수가 많은 것으로 나타나 도담9통(691세대)와의 사잇값으로 행정적 편의를 위한 700세대를 이에 따른 기준으로 설정할 수도 있을 것임

세종특별자치시 이통 조정 대상 공동주택의 중간값



- 그러나 단순히 이러한 기준을 세우는 것은 바람직하지 않으며 다양한 기준에 대하여 행정적, 재정적 검토, 지역의 의견 반영을 통한 기준을 수립하는 것이 바람직할 것임
- 세종특별자치시의 자체조사에 따르면 읍면지역의 일반주택지는 자연촌락을 유지하고 아파트에 대해서는 새로운 기준이 필요하다는 지역 주민의 의견이 있었음
 - 아파트에 대해서는 6개 면동에서 500세대, 5개 읍면동에서 600세대를 기준으로 하는 것이 바람직하다는 의견이 있었음
- 따라서 이러한 지역의 의견과 본 연구의 분류결과를 반영하여 아래의 표와 같이 통 분할의 기준을 각각 400세대, 500세대, 600세대, 700세대로 설정하였을 때 이통장 예산 등 재정적 변동, 통당 가구수의 변동을 계산하여 이통장 임무의 형평성을 검토 하였음

| 세종특별자치시 이통 가구수 기준에 따른 행정정적 변동사항 비교 |

| 이통 당 가구수 기준 | 현행 | 400세대 | 500세대 | 600세대 | 700세대 |
|---------------------|-----------|----------|----------|---------|---------|
| 이통장 증감(명) | 516 | △90 | △38 | △26 | △8 |
| 읍면지역 | 267 | △16 | △11 | △10 | △7 |
| 동지역 | 249 | △74 | △27 | △16 | △1 |
| 예산 증감(천 원)/연간 | 1,688,560 | △295,200 | △124,640 | △85,280 | △26,240 |
| 예산 증감 비율(%) | - | 17.48 | 7.38 | 5.05 | 1.55 |
| 이통당 평균 가구수 | 241.2 | 206.1 | 224.1 | 230.3 | 238.2 |
| 읍면지역 리당 평균 가구수(A) | 164.4 | 155.1 | 157.9 | 158.5 | 160.2 |
| 동지역 통당 평균 가구수(B) | 325.1 | 250.6 | 293.3 | 305.4 | 323.8 |
| 읍면/동 평균 가구수 비율(A/B) | 0.51 | 0.62 | 0.54 | 0.52 | 0.49 |

- 각각의 기준에 따른 이통장 증감, 그에 따른 예산 증감, 평균 가구수와 각각의 지표에 대해 읍면지역과 동지역을 구분하여 살펴보았음
- 400세대를 기준으로 하는 경우 몇 가지 문제점이 발생하였는데, 이통장 증감이 읍면 지역보다 동지역에서 4배 이상 증가하여 동지역에 치우쳐 있고, 전체적인 이통장수의 증가도 90명으로 다소 과도한 것으로 판단됨. 400세대에 해당되는 이통이 일반주택 지역에도 다수 존재하여 일반주택의 기준을 별도로 마련하여야 한다는 문제점이 발생하였음. 또한, 이통장에 소요되는 연간 예산도 현행 대비 3억 원 가량 증가하였으나, 형평성 측면에서는 읍면/동 평균 가구수 비율이 0.51에서 0.62로 개선되는 것으로 나타났음
- 500세대를 분할 기준으로 하는 경우, 이통장 증감이 현행보다 38명(읍면지역 11명, 동지역 27명) 증가하는 것으로 나타났으며 이에 따른 예산도 현행 대비 연간 1억 원 이상 증가하는 것으로 나타났음. 분할 조정 이후 읍면/동의 통당 평균 가구수 비율도 현행 0.51에서 0.54로 형평성의 측면에서 소폭 개선되는 것으로 나타남
- 다음으로 600세대를 분할 기준으로 하는 경우는 이통장 증감이 현행보다 26명(읍면 지역 10명, 동지역 16명) 증가하는 것으로 나타났으며 이에 따른 예산도 현행 대비 연간 8천만 원 가량 증가한 것으로 나타났음. 분할 조정 이후 읍면/동의 통당 평균 가구수 비율도 현행 0.51에서 0.52으로 형평성이 소폭 개선되는 것으로 나타남



- 한편 700세대를 분할 기준으로 하는 경우, 이통장 증감이 현행보다 8명(읍면지역 7명, 동지역 1명) 증가하는 것으로 나타나 동지역에는 영향이 거의 없는 것으로 나타났으며 이에 따른 예산은 현행 대비 연간 2천만 원 가량 증가한 것으로 나타났음. 분할 조정 이후 읍면/동의 통당 평균 가구수 비율도 현행 0.51에서 0.49로 이통장 임무의 형평성이 오히려 악화되는 것으로 나타났음
- 위의 분석결과 400세대를 분할 기준으로 하였을 때에는 이통당 평균 가구수 측면에서는 가장 형평성이 개선되는 안으로 나타났지만 이통장수의 증가가 상대적으로 많다고 볼 수 있고 이에 따른 예산 증감도 타 기준안과 비교해 과도한 것으로 나타남
- 700세대를 분할 기준으로 하였을 때는 여러 가지 단점이 발견되었는데, 읍면지역에만 이장 증가가 편중되고 이통장 임무의 형평성 또한 현행보다 떨어지는 것으로 나타나는 등 적합하지 않은 기준으로 판단됨
- 600세대를 분할 기준으로 하였을 때는 가구수 기준으로 현행보다 이통장 임무의 형평성이 소폭 개선되고 이통장 증가에 따른 예산 증가도 약 5%로 큰 폭의 변화가 없음
- 500세대를 분할 기준으로 하였을 때는 600세대 분할 기준과 비교할 때 이통장수 증가와 예산 증가로 좀 더 높게 나타나며, 이통장 임무의 형평성도 좀 더 개선되는 것으로 나타남
- 따라서 주민들의 의견과 본 분석결과 등을 토대로 하였을 때 세종특별자치시의 이통 조정에 있어 새로운 기준은 600세대(1개의 통이 2~6개의 반, 1개의 반은 30~100개의 가구)로 하는 것이 적합할 것으로 판단됨
- 다만, 설정한 기준에서 소폭 벗어나는 지역(어진2통: 597가구)의 경우에는 기준에 적합한 지역(죽림4리: 607가구)과 또 다른 형평성의 문제점이 발생할 가능성이 있음
- 또한 위 기준에 의해 통을 분할하는 경우 1개의 통이 1개의 반을 갖게 되는 경우와 1개의 반이 100세대 이상인 경우 등 기준에 벗어나는 경우가 발생할 수 있음
 - 이러한 1개통, 1개 반의 경우 통을 더 분할하여 2개반으로 분할하는 경우와 예외 규정을 두는 등의 방안을 검토할 수 있을 것임

- 한편 관할세대를 현행 유지하는 경우에도 이러한 사례를 찾아볼 수 있으므로 통반 설치 및 분할에 대해 조례제정 시 예외규정을 둠으로써 지역사정에 따라 현행유지하거나, 추가적인 분할을 검토하는 것이 바람직함
- 도담19통은 두 가지 문제점을 모두 갖고 있는데 현행 3개반 791세대에서 행정구역을 분할하면 반드시 한쪽 통은 1개의 반만 갖게 되며, 산술적 계산으로도 반당 세대수도 200세대를 초과하고 있음
- 이러한 경우를 대비하여 지역의 특성과 주민의 요구 등을 반영하여 해당 읍면동장이 시장에게 요청하여 시장이 이통의 통합 및 분할을 최종 승인하는 등의 절차와 관련한 사항을 조례에 반영하도록 하여 이, 통, 반 제도 운영에 있어 형평성과 지역성, 민주성을 동시에 확보하는 노력이 필요함

| 분할기준에 따른 마을별 이통장 증가현황 |

| 읍면동 | 행정리·통 | 현 세대수 | 이·통장 증가 | 비고 |
|----------------|-------|-------|---------|-----------------|
| 합계 | 25리·통 | | 26명 | |
| 조치원(8개리, 9명 증) | 침산3리 | 1,159 | 1 | 육일 |
| | 신흥5리 | 895 | 1 | 신흥주공 |
| | 신흥6리 | 780 | 1 | 신흥푸르지오 |
| | 신흥7리 | 647 | | 이편한세상 |
| | 죽림1리 | 941 | 1 | 죽림푸르지오 외 |
| | 죽림2리 | 1,356 | 2 | 자이 |
| | 죽림4리 | 612 | | 신동아 |
| | 신안4리 | 920 | 1 | 세종이편한 |
| 금남면(1개리, 1명 증) | 용포5리 | 712 | 1 | 두진리버빌 |
| 도담동(4개통, 4명 증) | 도담2통 | 671 | 1 | 도람 101~110동 |
| | 도담9통 | 696 | 1 | 도람 2001~2010동 |
| | 도담10통 | 662 | 1 | 도람 1001~1010동 |
| | 도담19통 | 771 | 1 | 한신휴시티 외 |
| 아름동(5개통, 5명 증) | 아름1통 | 617 | 1 | 범지기 801~811동 |
| | 아름5통 | 654 | 1 | 범지기 1001~1006동 |
| | 아름6통 | 593 | 1 | 범지기 1007동~1015동 |
| | 아름7통 | 683 | 1 | 범지기 1016~1023동 |
| | 아름11통 | 662 | 1 | 범지기 901~909동 |
| 종촌동(6개통, 6명 증) | 종촌1통 | 652 | 1 | 가재 1101~1110동 |
| | 종촌6통 | 653 | 1 | 가재 511~519동 |
| | 종촌7통 | 617 | 1 | 가재 520~529동 |
| | 종촌11통 | 680 | 1 | 가재 1201~1211동 |
| | 종촌12통 | 648 | 1 | 가재 1212~1221동 |
| | 종촌14통 | 620 | 1 | 가재 401~407동 |
| 고운동(1개통, 1명 증) | 고운13통 | 632 | 1 | 가락 501~510동 |



- 분류된 아파트 중 아름6통을 제외하고는 600세대 이상으로 이를 조례 개정의 기준으로 삼을 수 있으나, 아름5~7통이 속한 범지기마을10단지 단지의 범위가 크고 23개동 중 14개동이 통 조정 대상에 속하며 통 조정시 인근 통에 비해 아름6통의 세대수가 형평성에 맞지 않는 만큼 단지 전체에 대해 통 조정을 시행하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 이러한 내용을 정리하면서 세종특별자치시의 효율적인 이, 통, 반 설치 및 운영을 위해 『세종특별자치시 행정동·리의 명칭과 관할구역 등에 관한 조례』 개정(안)을 다음과 같이 제시하고자 함

| 세종특별자치시 행정동·리의 명칭과 관할구역 등에 관한 조례』 개정(안) |

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <p>제4조(이·통·반의 설치기준) 이·통·반의 설치기준은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통은 2개반부터 10개반까지로 구성하되, 공동주택의 경우 5개반부터 30개반까지로 구성한다. 다만, 자연마을, 취락형태, 건물구조 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다. 2. 반은 10가구부터 100가구까지로 구성하되, 공동주택의 경우 20가구부터 150가구까지로 구성한다. 다만, 자연마을, 취락형태, 건물구조 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다. | <p>제4조(이·통·반의 설치기준) 이·통·반의 설치기준은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “리”는 자연마을을 기준으로 하되, 행정능률과 주민편의를 위하여 법정리에 1개 이상의 ‘리’를 둘 수 있다. 2. “통”은 2개 내지 6개반으로 “반”은 10 내지 70 가구로 구성하되, 마을특성, 주거형태 등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다. 3. 아파트지역은 지역실정에 맞게 2~5개 리·통으로 분할 운영할 수 있으며, 반은 1개의 리·통에 2~6개반, 1개반은 30~100세대로 구성한다. 4. 다만 1항 내지 3항에 따른 기준을 벗어나는 경우 지역여건을 고려하여 관할세대수의 현행 유지 등에 대한 사항과 기준을 충족하는 경우에도 이통을 분할 또는 통합하고자 하는 경우에는 지역주민의 의견을 반영하여 읍면동장은 조정을 시장에게 요구할 수 있으며, 시장은 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다. |

|| 참고문헌 ||

신정희(1977), 「오가작통법소고」, 『대구사학』 12·13, 1977

오영교(1991), 「19세기 사회변동과 오가작통제의 전개과정」, 『학림』 12·13, 1991

권내현(1997), 「숙종대 지방통치론의 전개와 정책 운영」, 『역사와 현실』 25, 1997

세종특별자치시(2019), 합리적인 이통반 설치기준 마련방안, 2019. 2

김필두(2011), 통리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안, 국가인권위원회 토론회 자료집

김필두(2012), 이통장의 법률근거 마련방향 및 제도개선 방안, 한국지방행정연구원 정책연구 2012-32

김필두(2018), 이통장 법제도 검토 및 개선방안, 국회공청회 토문자료, 2018. 8