

정책연구 2012-32

# 이·통장의 법률근거 마련방향 및 제도개선 방안

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

김 필 두 (한국지방행정연구원 연구위원)

한 부 영 (한국지방행정연구원 연구위원)

박 해 육 (한국지방행정연구원 연구위원)

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구방법 및 범위 .....	5
<b>제2장 이·통장 제도의 현황 및 문제점</b> .....	7
제1절 이·통장제도의 설치 목적 .....	9
제2절 이·통장제도의 연혁과 설치근거 .....	10
제3절 이·통장제도의 운영현황 및 문제점 .....	15
제4절 이·통장 역할 재정립의 필요성 .....	29
<b>제3장 이·통장 제도에 대한 설문조사</b> .....	33
제1절 이·통장 대상 설문분석 결과 .....	36
제2절 담당공무원 대상 설문분석 결과 .....	47
제3절 전문가 대상 설문분석 결과 .....	59
제4절 이·통장 제도의 설문결과 종합 .....	66
<b>제4장 이·통장 제도의 개선 방향</b> .....	73
제1절 이·통장 제도 및 운영 .....	75
제2절 법적 근거에 관한 규범적 논의 .....	80
제3절 이·통장 제도의 법적 기반 .....	93



[부록 1] 이·통장용 설문지 ..... 101

[부록 2] 담당공무원용 설문지 ..... 107

[부록 3] 전문가용 설문지 ..... 113



## 표 차례

<표 2-1> 전국 이·통장 수 .....	16
<표 2-2> 이·통장 1인당 관할범위 .....	16
<표 2-3> 공동주택지역과 단독주택지역의 통장 역할 비교 .....	24
<표 2-4> 지방자치단체의 이·통장 처우 현황 .....	27
<표 4-1> 통의 설치근거 .....	90
<표 4-2> 이·통장의 임명 .....	90
<표 4-3> 이·통장의 처우 .....	91
<표 4-4> 이·통장의 의무 .....	92
<표 4-5> 지방자치법 개정안 .....	95

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 1-1] 연구 흐름도 .....	5
[그림 3-1] 현재의 이·통장 지위(신분)에 대한 만족도 (n=344) .....	36
[그림 3-2] 현재의 이·통장 제도의 필요성 (n=341) .....	37
[그림 3-3] 이·통장 제도의 나이 제한 필요성(n=341)과 적정나이(n=254) .....	38
[그림 3-4] 이·통장의 적정 임기 (n=343) .....	38
[그림 3-5] 이·통장 제도의 연임 필요성(n=333)과 허용수준(n=320) .....	39
[그림 3-6] 이·통장의 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자 (n=339) .....	40
[그림 3-7] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=338) .....	40
[그림 3-8] 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준 (n=331) .....	41
[그림 3-9] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=342) .....	42
[그림 3-10] 바람직한 이·통장 수 (n=323) .....	42
[그림 3-11] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=345) .....	43
[그림 3-12] 이·통장 처우 개선 방향 (n=345) .....	44
[그림 3-13] 이·통장의 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용 (n=317) .....	45
[그림 3-14] 이·통장의 처우 축소 시 가장 필요한 처우 축소 내용 (n=179) .....	46
[그림 3-15] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련 필요성 (n=341) .....	47
[그림 3-16] 현행 이·통장제도의 필요성 (n=337) .....	48
[그림 3-17] 이·통장 제도의 나이 제한 필요성(n=340)과 적정나이(n=241) .....	48





[그림 3-18] 이·통장의 적정 임기 (n=338) .....	49
[그림 3-19] 이·통장 제도의 연임 필요성(n=339)과 허용수준(n=333) .....	49
[그림 3-20] 이·통장의 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자 (n=338) .....	50
[그림 3-21] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=332)	51
[그림 3-22] 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준 (n=336) .....	51
[그림 3-23] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=337) .....	52
[그림 3-24] 바람직한 이·통장 수 (n=334) .....	53
[그림 3-25] 이·통장의 업무수행에 대한 만족도 (n=339) ·	53
[그림 3-26] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=340) ·	54
[그림 3-27] 이·통장 처우 개선 방향 (n=338) .....	55
[그림 3-28] 이·통장의 처우 확대 시 가장 필요한 처우 개선 내용 (n=289) .....	56
[그림 3-29] 이·통장의 처우 축소 시 가장 필요한 처우 축소 내용 (n=147) .....	57
[그림 3-30] 이·통장제도의 근거로서 지자체 조례의 적정성 (n=334) .....	58
[그림 3-31] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련 필요성 (n=331) .....	58
[그림 3-32] 현행 이·통장제도의 필요성 (n=116) .....	59
[그림 3-33] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=116) ·	60
[그림 3-34] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=115) .....	60
[그림 3-35] 바람직한 이·통장 수 (n=114) .....	61
[그림 3-36] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=117) ·	62
[그림 3-37] 이·통장 처우 개선 방향 (n=117) .....	62

[그림 3-38] 지방자치법 4조 2이외에 별도의 통장에 대한  
법적근거의 필요성 (n=117) ..... 63

[그림 3-39] 지방자치단체 조례에 의한 이·통장제도 및  
지원의 적정성 (n=116) ..... 64

[그림 3-40] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거  
마련 필요성 (n=117) ..... 64

[그림 3-41] 이·통장제도 운영 및 처우에 대한 적합한  
법률적 근거 (n=115) ..... 65

[그림 3-42] 이·통장 연합회의 법적 기구화에 대한  
관련규정 명시화 (n=117) ..... 65

[그림 3-43] 이·통장의 지위(신분)에 대한 집단별 비교 ... 66

[그림 3-44] 이·통장제도의 필요성에 대한 집단별 비교 .. 67

[그림 3-45] 이·통장의 임명방식에 대한 집단별 비교 ..... 68

[그림 3-46] 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 집단별  
비교 ..... 68

[그림 3-47] 향후 이·통장의 적정규모에 대한 집단별  
비교 ..... 69

[그림 3-48] 현재 이·통장 처우의 적정성에 대한 집단별  
비교 ..... 70

[그림 3-49] 향후 이·통장 처우 개선에 대한 집단별  
비교 ..... 70

[그림 3-50] 처우확대 시 가장 필요한 처우개선 내용  
비교 ..... 71

[그림 3-51] 이·통장 처우개선 관련 법적 근거의 확보에  
대한 집단별 비교 ..... 72

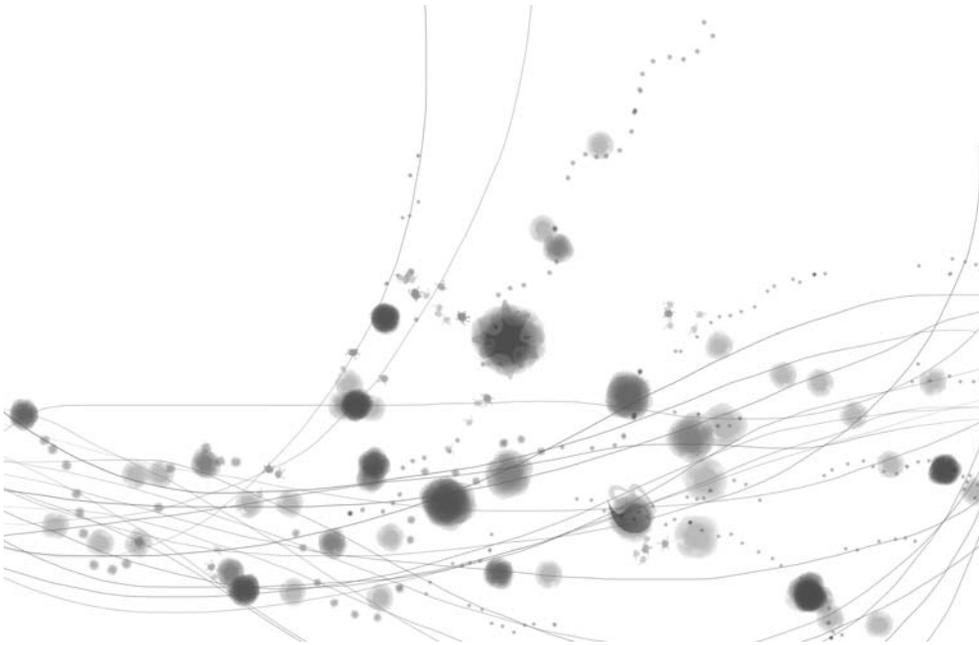
[그림 4-1] 지방행정 법적체계도 ..... 93



# 제 1 장 서 론

제1절 연구목적

제2절 연구방법 및 범위





# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구목적

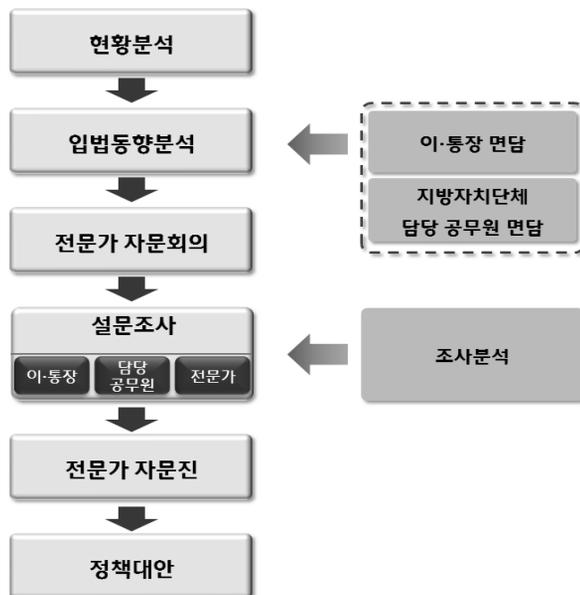
- 이·통장은 행정시책을 주민에게 원활하게 전달하고 동 행정 및 주민 자조의 지역방위를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치법에 근거를 두고 기초자치단체의 조례로 설치·운영하고 있음
- 이·통은 기초자치단체의 일선 행정기관인 읍면동 행정과 주민의 생활이 가장 가깝게 접촉하는 접합점이므로 이·통장은 읍면동 행정과 주민을 연결하는 위치에 있음
- 따라서 이·통장은 일선 지방행정의 보조기관의 성격으로 주민의 의견 또는 요구 사항을 수렴하여 시군구 또는 읍면동에 전달하고, 시군구 혹은 읍면동의 각종 행정시책을 주민에게 전달하고 주민의 협력을 구하는 가교적 역할을 수행하고 있음
- 또한, 이·통장은 마을의 어른으로서 마을의 문제점이나 주민들 공동의 관심사를 논의하고 주민들의 의견을 집약하고 나아가 실현해 나가는 지역 사회의 리더로서의 역할을 수행하고 있음
- 현재 이장 36,564명, 통장 55,835명(2011.1.1 현황)이 전국적으로 활동하고 있음
- 최근 교통·통신의 발달, 주거환경 변화, 정보화의 진전, 민선 이후 행정환경의 변화, 주민의식의 변화 등으로 이·통장의 역할에 많은 변화가 오고 있음

- 또한, 이·통장의 처우개선 등 역할에 대응하는 적절한 보상 요구 커짐
  - － 이·통장연합회를 중심으로 단체보험 가입 확대 및 모범 이·통장 표창 등 사기진작 방안 시행 요구
- 리와 통을 둘러싸고 있는 이러한 여러 가지 환경변화에 따라서 이·통장제도 역시 변화의 흐름에 맞게 새롭게 운영되어질 필요가 있음
- 국회에서 「이·통장 지원 법률안」이 발의(이명수 의원 '08.12, 이인기 의원 '11.10)되어 계속심의 중에 있으므로 이에 대한 대응방안 필요
  - － 이·통장의 지원근거를 개별 법률에 두는 것이 합리적인지 등에 대한 검토 필요성 대두
- 이·통장의 법적 지위에 대한 근거를 명확히 할 필요에 관한 논의를 검토해 볼 시점에 있음
- 의원 발의 법안 및 정부입법 방안에 대한 지자체, 이·통장연합회 등 관계자의 의견수렴 등을 통해 합리적 방안 모색
- 행정여건의 변화, 도시화, 고령화 등 시대변화를 반영할 수 있는 이·통장 역할과 기능의 재정립 방안 마련
  - － 이·통장제도의 필요성 등 기초적인 문제까지 심층 검토하여 향후 제도운영 방안 마련
- 이·통장제도에 대한 이·통장, 담당공무원, 전문가의 의견수렴을 통한 정책 방향의 타당성을 제고할 필요가 있음

## 제2절 연구방법 및 범위

- 이·통장 제도에 관한 선행연구, 정부보고서, 연구보고서 등을 조사·분석하여 현황 파악
- 지방자치단체 이·통장 관련공무원 및 이·통장 면담을 통하여 현황을 분석하고, 합리적 정책방향을 연구
- 이·통장 관련 공무원, 이·통장, 전문가를 설문조사하여 문제점 분석 및 개선과제를 도출하고 정책대안 마련
- 정책대안에 대한 타당성과 합리성을 제고하기 위하여 관련 공무원 워크숍, 전문가 자문회의를 개최하여 대안의 타당성 제고
- 지방자치법의 규정을 검토하여, 입법보완이 필요한 사항과 개별법이 필요한 경우 이에 대한 비교 검토 실시

[그림 1-1] 연구 흐름도





## 제 2 장

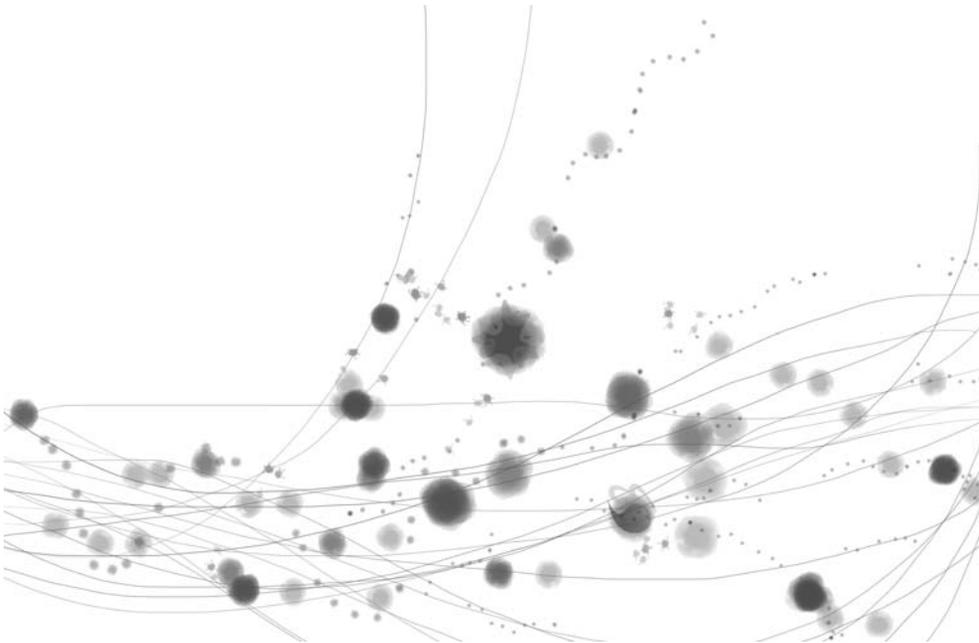
# 이·통장 제도의 현황 및 문제점

제1절 이·통장제도의 설치 목적

제2절 이·통장제도의 연혁과 설치근거

제3절 이·통장제도의 운영현황 및 문제점

제4절 이·통장 역할 재정립의 필요성





## 제 2 장

# 이·통장 제도의 현황 및 문제점

### 제1절 이·통장제도의 설치 목적

#### 1. 일선 행정의 보조

- 시군구 혹은 읍면동의 정책이나 시책의 홍보 및 확산
- 지역의 특성에 맞는 현안 사업을 추진하기 위한 지역 특성 파악
- 일선행정서비스 제공을 위한 지역주민의 욕구 조사
- 기초생활보호대상자 조사 및 사회복지서비스 사각지대 조사 협조
- 인구조사 등 각종 기초 통계조사 지원
- 각종 자치단체 행사에의 참여 및 주민 참여 독려
- 기타 시군구 시책이나 읍면동 일선행정 서비스 추진에 대한 자문

#### 2. 지역사회의 리더 역할 수행

- 주민간의 갈등과 분쟁 조정
- 마을 행사 등의 주관 및 주민 참여 독려
- 반상회 등의 주관
- 새로 이사 오는 주민에 대한 마을풍습 소개 및 마을 안내
- 지역주민의 민원이나 지역의 문제점 등을 시군구나 읍면동에 전달

- 지역사회 여론을 형성 및 주도
- 행정과 주민간의 가교 역할

### 3. 근린자치의 실천

- 깨끗한 동네 만들기 실천
- 불우이웃 돕기 실천
- 민방위 대장으로서 마을의 안전 지킴이
- 마을발전위원회 등 마을의 발전을 위한 활동 주도
- 품앗이, 두레 등 마을의 자치활동 주도

## 제2절 이·통장제도의 연혁과 설치근거

### 1. 연혁

#### 가. 이장

- 이의 기원은 통일 신라시대 약 20여호 정도의 촌을 두었다는 기록에서 찾고 있음
  - 이 촌이 현재의 리로 발전하였다고 보고 있음
  - 이는 자연부락을 중심으로 자연발생적으로 형성되었으며, 이장을 중심으로 부락공동체를 이루고 있음
- 조선시대에서는 면의 하부조직으로 리(또는 동)를 두고 그 장을 이민(里民) 총회에서 선출하여 존위(尊位) 또는 이정(里正)이라 불렀음

- 조선시대의 이는 평·촌·향 등 지방의 전통과 관례에 따라 다양하였으며, 공동재산관리, 공동사무처리 등 생활권 단위의 주민자치기능을 수행함
- 일제하에서는 이의 장을 구장(區長)이라 칭하였음(현재 일본에서는 우리나라의 이장과 유사한 구장제도가 남아 있음)
- 1949년 7월 4일 지방자치법을 제정하고 동·리를 시(서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 둠)·읍·면의 하부조직으로 둠
  - 이장은 1949년 주민의 직선으로 선출하였으나, 1958년 이후 시·읍·면장이 임명하는 제도로 바뀌었음

## 나. 통장

- 통은 조선 성종 16년(1485년) 기아에 대비해 다섯 집을 한 통으로 하여 동네 어른이 식생활 태도를 점검토록 한데서 유래됨
  - 이 제도는 5개의 가구를 하나의 통으로 묶고, 여기에 통주를 두며, 또 5개의 통을 묶어 여기에 이정을 두는 조직으로 되어 있었음
  - 따라서 통은 리의 하부 기관으로서의 역할을 수행하였음
- 1675년(숙종 원년)에 5가통절목 21조로서 비로소 그 법적 성격을 부여받는 한편 행정과 주민을 매개하는 기능을 갖는 조직으로 제도화되었음
  - 이 때 통은 행정상의 활동을 위한 행정단위가 아니고 호적관리와 호구조사를 위한 단순한 인보단체로 파악되며, 그 후 1895년 12월에 지방자치행정단위의 성격을 띤 말단행정조직으로 향회를 설치하여 운영하여 오다 일제의 침략에 의하여 사라졌음
- 그 후 1917년 일제가 식민통치수단으로 동·리의 하부조직으로 반을 설치하여 동·리의 장인 구장을 보조하게 하였음
  - 1930년에는 이상의 반을 애국반으로 개칭하여 1945년까지 전시동원에 활용하였음

- 정부수립 후 1949년 국민적 단합과 반공활동조직으로서 일제시대의 애국반을 ‘국민반’을 개칭하였음
- 1958년 12월 지방자치법을 개정하여 동·리에 坊을 두고 방장은 구청장 또는 시, 읍, 면장이 임명하며, 동·리의 사무를 보조하도록 하였음
- 그 후 1960년 11월 지방자치법 제5차 개정에서 동·리장을 직선제로 바꾸면서 다시 방을 폐지함
- 다만, 동·리의 하부조직은 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 둘 수 있도록 하였음
- 1961년 조국근대화를 추진하기 위한 주민조직의 필요성에 따라 지방자치법 제145조에 근거하여 동리의 하부조직으로 반을 설치하도록 시·군별로 반설치조례를 제정하였고, 재건반이란 명칭으로 운영하였음
- 1975년 6월 내무부장관의 행정지시에 의하여 동·리의 하부조직을 보강하여 전국 각 시의 동에 하부조직으로 통·반을 두고 읍·면의 리에는 반을 두도록 함
  - 통의 기능을 보강하기 위하여 시·군 조례인 통·반 설치 조례를 전면 개정하였으며
  - 이 때부터 통·반제도가 골격을 갖추게 되고 통은 리와 동등한 지위를 갖게 되었음
- 지방자치법 제4조의2의 5항에 행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다고 2004년 4월에 개정하면서 통장의 지위에 대한 법적 근거를 명시하고 있음
  - 제4조의2의 2항에는 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하여 명칭과 구역을 규정하고 있음

- 이장 제도와는 달리 통장 제도는 각 시대의 통치이념에 따라 그 기능과 명칭이 바뀌어져 왔으며, 특히 최근에 이르러 사회적 여건의 변화에 따라 그 성격과 역할이 크게 변모하고 있음

## 2. 설치근거

### 가. 이장

- 지방자치법 제3조 제3항에 시와 구에는 동을, 읍·면에는 이를 둔다고 규정하고 있음
  - 지방자치법의 규정을 근거로 하여 시와 군에서는 이장의 임면과 처우 등에 관한 조례를 제정하고 있음
- 이의 구역은 자연의 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 변경하거나 폐지·분합할 때에는 당해 지방자치단체의 조례로 정함
- 동·리는 행정능률과 주민편의를 위하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(행정동·리)를 따로 둘 수 있음

### 나. 통장

- 지방자치법 제4조 제6항에 “행정동·리에 당해 자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하부조직을 둘 수 있다” 고 규정하고 있음
  - 이 규정에 근거를 두고 동의 하부에 통을 둘 수 있는 조례가 제정되고 있음
- 이에 따라 자치구의 경우, 통·반 설치 조례 제2조에 “행정시책의 원활한

파급과 동행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다”는 취지의 규정을 통하여 동의 하부조직으로서 통·반 설치의 법적 근거와 목적을 명시하고 있음

- 통·반 설치조례 제3조에서는 반의 확정기준으로, 대개 20~30가구를 단위로 1개반을 구성하되, 50호를 초과하지 않는 범위 내에서 자연부락, 부락형태 등을 고려하여 현지실정에 맞도록 조정할 수 있도록 하고,
  - 통의 경우는 4개 내지 6개반으로 구성하되, 지역여건상 불가피한 사유가 있을 때에는 구청장이 이를 조정할 수 있음

### 3. 특징

- 이·통은 최일선 조직인 읍·면·동의 하부조직이며, 읍·면·동행정의 보조적 조직으로서 행정시책의 원활한 추진을 돕는 행정협력적 소지역 주민조직임
- 일선 행정적 주민조직의 성격을 가지고 있으나 지역사회에 기초를 두고 자주적으로 또는 자연발생적으로 형성된 주민조직으로서 일종의 인보 단체적 성격을 가짐
- 다만, 도시지역의 통은 주민서비스의 편의를 위하여 설정된 순수한 행정편의적 단위임
- 이·통장의 경제적 보상이 이루어지면서, 이 또는 통 단위의 봉사자에서 공동체의 행정기관 연결자로서의 역할과 행정보조 및 의사전달자로서의 역할에 대한 행정기관 및 주민의 기대수준이 높아져 있음

## 제3절 이·통장제도의 운영현황 및 문제점

## 1. 자격기준 및 임기

## 가. 현황

- 이·통장은 주민 중에서 읍·면·동장이 위촉함
  - 각 자치단체의 “이장 임면에 관한 규칙”을 보면, 이장의 자격기준으로 나이에 관한 것은 거의 없음
  - 통장의 경우는 통장의 자격 기준으로 25세 또는 35세 이상을 하한선으로 규정하고, 60세 또는 65세 미만으로 상한선을 규정하고 있음
- 일반적으로 공개모집을 실시하며, 주민총회에서 선출된 경우 이를 인정하여 임명하고 있음
- 통장의 경우 2년 또는 3년의 임기로 연임제한을 두고 있으며, 이장의 경우 회수 제한을 두고 있지 않으며, 연임이 가능한 경우가 대부분임
  - 농어촌지역의 특성상 이장 업무를 수행할 인적자원이 부족하여 연임할 수 밖에 없는 상황임
- 이·통은 읍면동장의 감독을 받아 행정 보조업무를 일부 수행하고 있으나 신분상으로 공무원이 아님
- 행정시책의 홍보와 주민여론·건의사항 보고, 주민의 거주·이동상황 파악, 각종 시설확인, 민방위 통지서 송달 등 역할 담당

<표 2-1> 전국 이·통장 수

(명, 세대, km<sup>2</sup>)

시·도	계	이 장	통 장	이·통장 1인당		
				인구수	세대수	면적
계	92,399	36,564	55,835	547	215	1.08
서울	12,756	0	12,756	808	331	0.05
부산	4,468	141	4,327	799	307	0.17
대구	3,504	250	3,254	716	267	0.25
인천	3,965	260	3,705	696	267	0.26
광주	2,157	0	2,157	674	251	0.23
대전	2,373	0	2,373	634	234	0.23
울산	1,438	342	1,096	783	282	0.74
경기	15,006	4,056	10,950	785	302	0.68
강원	4,098	2,200	1,898	373	156	4.16
충북	4,630	2,909	1,721	335	133	1.61
충남	5,621	4,548	1,073	369	152	1.53
전북	7,921	5,101	2,820	236	94	1.02
전남	8,256	6,677	1,579	232	97	1.48
경북	7,746	5,150	2,596	347	142	2.46
경남	7,809	4,758	3,051	421	162	1.35
제주	651	172	479	877	345	2.84

<표 2-2> 이·통장 1인당 관할범위

전국 평균	특별시·광역시	일반시 지역	군 지역
◦547명(215세대) ◦약 1km <sup>2</sup>	◦730명(277세대) ◦약 0.14km <sup>2</sup>	◦711명(268세대) ◦약 0.19km <sup>2</sup>	◦220명(92세대) ◦약 2.64km <sup>2</sup>

## 나. 문제점

- 읍·면·동 또는 시·군·구가 이·통장을 공모나 추천에 의해 선발함으로써 주민직선제 등 주민이 직접 선출한 경우와는 달리 대표성이 미흡한 경우가 일반적임
- 현행 제도상 이·통장은 읍·면·동장의 일방적 임명·위촉, 면적이 가능하

므로 읍·면·동장에게 영향력을 행사할 수 있는 정치인의 입김이 반영되는 경우가 많음

- 지역 및 마을 혹은 주민에 대한 대표성이 부족하기 때문에 지역 및 마을 혹은 주민의 입장에서 주민을 대변하기 보다는 행정기관이나 정치인의 입장에 서서 일하는 경우가 많음
- 이·통장의 위상이나 인지도가 높지 않기 때문에 이·통장으로 임명하여야 할 인력풀이 많지 않음
  - 읍·면·동 등 행정기관에서는 활동력이 있는 젊은 계층을 선호하는 경향이 있으나, 이·통장을 선호하는 젊은 계층은 그다지 많지 않음
  - 읍·면·동 등 행정기관에서는 학식과 덕망을 지닌 다양한 경륜을 지닌 인물을 원하고 있지만, 적격자가 없어서 대부분 전업 여성이나 자영업자 중에서 통장을 선임할 수 밖에 없음
  - 특히 농어촌 지역에서는 고령화의 영향으로 젊은 주민 자체가 없음
- 다양한 계층의 사회경험을 활용하여 지역사회에 봉사할 수 있는 기회가 제약됨
  - 해당되는 인력들은 낮시간 동안 대부분 직장 생활에 종사하게 되므로 마을과 주민을 위하여 봉사할 시간을 내기가 어려움
- 계속 연임이 가능하여 장기 재임에 따른 문제 내포
  - 지역사회 토착화로 주민여론 왜곡 가능성
  - 민원 등에 개입할 여지, 각종 선거시 영향을 줄 개연성
- 사생활 문란 등 능력상실자의 계속 연임 가능
  - 임명권자의 의사에 따른 교체가 사실상 불가
- 아파트의 경우 일반주택단지와는 다른 조건을 갖추고 있어 통장의 존재 이유에 대한 문제제기가 있으며, 지역의 이해관계자가 상충되기도 함
  - 공동주택으로서 입주자대표회의 있음

- 관리사무소 그리고 주민조직인 부녀회가 활동하고 있음
- 농촌지역 및 일부지역에서도 형식적으로 명의만 등록된 경우 있음
  - 관심도 저하, 고령화, 농촌인구의 격감
  - 장기재임 또는 결원
- 재정적 지원(수당 등)에 따른 경제적 배경에서 이·통장을 형식상 유지하는 경우도 있음

## 2. 기능과 역할

### 가. 현황

#### 1) 법령상 기능

- 지역의 민방위대장으로서 평상시에는 민방위대원의 교육·훈련 및 소집통지서를 전달하고, 교육훈련 면제 또는 유예결정에 따른 사실확인을 해주고 있으며, 민방위사태 발생시 민방위대원의 동원 및 통솔을 함(민방위기본법 제18조)
  - 교육훈련 및 비상사태시 대원동원·지휘 통솔
- 주민등록, 전입신고 내용의 사실여부 확인보고 및 연 2회 주민등록 일제조사업무를 보조함(주민등록법 시행령)
- 농어업인 여부, 농업인 영유아 양육비 지원대상 확인 등(국민연금법 등)
- 거소투표를 위한 부재자 신고시 중대 장애로 거동할 수 없는지 확인(공직선거법, 공직선거관리규칙)
- 농어촌체험·봉사 활동자에게 도농교류 확인서 발급(도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률) 등
- 다음 해에 만 6세가 되는 초등학교 취학 아동의 명부작성 지원 등(초·중

등 교육법 시행령)

- 적십자회원 가입 및 모금안내, 회비납부용지를 배부(적십자사 조직법 8조, 정관 38조, 행정안전부 제정 적십자회비 모금 사무처리 지침)

## 2) 조례상 기능

### 가) 통장(서울시 노원구)

- 반장 또는 반원의 구성 및 운영
- 행정시책의 소통, 주민의 여론수렴 및 건의사항 전달
- 주민의 거주 및 이동상황 파악
- 마을공동체 형성을 위한 보건·복지 도우미 역할 수행
- 적십자 등 지역사회단체 지원
- 수방·제설 등 관내 각종 시설 점검
- 통·반원의 비상연락 훈련
- 전시 전략자원의 동원과 생필품 배급 및 홍보 안내(전시에 한함)
- 그 밖에 동 행정에 필요한 사항

### 나) 이장(전라남도 강진군/경상남도 거창군)

- 이(里) 구역 안에서의 읍면장 업무 중 그 일부를 도와주는 기능 담당
- 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달 반영
- 이(里)의 발전을 위한 자주적, 자율적 업무처리
- 지역주민간 화합 단결과 이해의 조정에 관한 사항
- 기타 지역주민의 편의 증진과 봉사

### 3) 실제 기능

#### 가) 통장

- 주민등록 관련 주민등록 전·출입 기 사후 확인
  - 종전에는 전·출입 신고 시 리·통장의 경유제가 있었으나 1994년 7월 이후 전·출입신고제가 폐지되고 리·통장 사후 확인제로 변경
- 지방세 고지서 및 각종 홍보물 전달
  - 홍보물명: 시정홍보, 쓰레기분리수거 홍보전단
  - 지방세고지서명: 자동차세, 면허세, 종합토지세 등 정기분 및 독촉고지서
    - ※ 본청 세무과와 고지서 교부계약을 체결한 통장만 해당
    - ※ 지역에 따라 세금조지서 전달시 본청과 계약을 체결하여 1건당 250원
    - 500원의 위탁송달 수수료 지급
- 단순사실 확인조사
  - 공부상의 기록에 의하여 증명할 수 없는 사실에 대한 현지 확인 조사
  - 이해관계인 소명자료, 리·통장이 확인 또는 인우인의보증, 관계공무원의 사실현지조사 등을 통하여 확인하는 무적자 사실, 독자 사실, 부동산실소유권 사실, 가축자가사육 사실, 풍수해 등으로 인하여 피해사실 확인 등을 반드시 읍·면·동에 신고한 리·통장 인장을 사용하고 사실여부를 충분히 확인하여 날인
- 적십자 회비 모금
  - 적십자회비의 원활한 모금을 위해서 시·군·읍·면·동·리·통 단위로 모금위원회를 설치·운영
  - 모금위원은 행정기관 공무원·리·통·반장·적십자봉사원·새마을지도자·부녀회장·지역유지 등 10명 내외로 구성

## ○ 민방위대장

- 지역방위대는 리·통을 단위로 하는 리·통민방위대를 두며, 대장은 리·통장이 됨
- 평상시=거동수상자 및 민방위 사태 등의 신고망 관리 및 운영/경보망 관리와 경보체제 확립/공동지하양수시설, 대피소, 대피지역 및 통제소의 설치·관리/민방위를 위하여 필요한 물자의 비축/등화, 음향관제의 훈련/자체시설의 보호/소방 및 화생방 오염 방지시설의 설치 및 관리/민방위 교육훈련/기타 민방위 사태 예방에 관한 사항
- 민방위 사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우=경보 및 대피/주민통제 및 소산/교통통제 및 등화관계/소화 활동/인명구조 및 의료 활동/불발탄 등 위험물 점검/파손된 중요 시설물의 응급복구/민심안정을 위한 계몽 및 승전의식의 고취를 위한 주민지도/적의 침공 시 군사 작전에 필요한 물자의 운반 등 노력 지원/기타 민방위 사태를 수습하기 위해 필요한 사항 등

## ○ 반상회 개최

- 매월 25일 시·군·구 사정에 따라 자율 실시
- 각종 시책의 홍보, 주민불편사항, 건의사항의 전달 및 민원해소, 주민과의 친목도모, 깨끗한 환경, 자원재활용, 자율방범 활동, 불우이웃 돕기 등 살기 좋은 동네 만들기를 선도 등

## ○ 일부 행정시책 등의 홍보

- 주민자치센터 개소 및 프로그램 안내
- 단전·단수 등
- 쓰레기 종량제 실시, 에너지 절약

## ○ 기타 행정지원과 관련된 기능

- 시책추진 등 주민 여론의 수렴/주민숙원사업 파악/건전 주민여론 형성

- 공사현장 등 확인/위험 시설물 등의 확인
- 살기 좋은 마을 가꾸기 사업 추진
- 지역의료보험 업무지원
- 주민불편사항 수렴 건의 : 청소 등 생활관련 민원
- 각종 회의 및 행사 참석, 인원동원
- 각종 통계조사 협조 : 단, 통계조사요원으로 위촉된 경우에만 해당
- 불우이웃돕기 성금 모금 독려
- 대청소 참여

<참고 1> : 서울시 A구 B동 24통장의 업무  
(아파트 지역·200가구 담당, 4년차 근무)

- 소속 각 동의 반장을 선출하고 이들 반장을 중심으로 매월 반상회를 개최하여 여기서 수렴된 의견을 요약 정리
  - 건의사항을 단지 내부와 외부 내용으로 분리
  - 단지내부 건의사항은 주민의 의견이 반영될 수 있도록 관리소장에 보내고, 관리소장은 다음 달 반상회 때 입주민들이 알 수 있도록 조치결과를 통장에게 통보
  - 단지외부 건의사항은 "반상회 주민건의사항"이라는 제목으로 구청에 정식 공문으로 접수
  
- 구청에 접수한 4월 반상회 건의내용(모두 긍정적인 구청의 회신을 받음)
  1. 가인초등학교 안전웬스 및 과속방지턱 설치요망
  2. 마을버스 연계운행 창동역 북한산 아이파크)
  3. 동문 철길쪽 반사경 설치요망
  4. 동문쪽 창동역 방향 신도아파트앞 맨홀뚜껑 차량통행시 심한 소음에 대한 조치요망
  
- 지역민방위대 대장의 자격으로 년 2회 지역 민방위 비상소집과 보충교육에 의무적으로 참석해야 하고, 민방위 소집통지서를 해당 세대에 전달
  
- 초등학교 취학통지서와 적십자 회비 고지서도 전달  
(예전에 적십자 회비를 면제해 주었다고도 하는데 제가 통장을 하고는 회비를 면제받지 못함)

- 매년 상반기와 하반기에 각각 한 번씩 주민등록 사실조사 (위장전입이나 아니냐를 조사하는 일. 가가호호 방문해서 세대주 확인을 받아 오라고 하기 때문에 민원을 제일 많이 듣는 편임. 제 소속인 아파트 몇 개 동을 20층 또는 25층부터 한 층씩 걸어 내려오면서 벨을 누르고 앵무새처럼 같은 이야기를 반복하고 나면 눈앞이 어질어질하고 다리가 후들후들 떨림)
- 각종 행사나 시설물 견학 등을 할 때 통장들이 자리를 채움
- 분기별로 하는 마을의 대청소는 당연히 통장들 몫임
- 통장은 특별한 사정이 없는 한 모든 모임에 참석할 책임과 의무가 있음

<참고 2> : 강원도 C시 D동 14통장의 업무  
(단독주택 지역·80가구 담당, 3년차 근무)

- 14통은 80가구로 형성돼 있으며 젊은이들보다 주로 노인층들이 많이 살고 있어 통업무도 이들을 위한 봉사활동 위주로 펼쳐지고 있음
- 14통장은 마을 내 새마을부녀회원과 바르게살기운동협회원들과 합심해 봉사활동에 참여하고 있을 뿐 아니라 14 통장이 가입돼 있는 라이온스클럽 회원들도 함께 봉사활동 실시
- 통장과 마을단체 젊은 층들은 겨울철 혼자 사는 노인과 생활형편이 어려운 이웃들에게 연탄배달 봉사활동을 펼치고 있음
  - 매년 겨울철이 다가오면 연탄봉사활동 외에도 이들 단체회원들이 함께 김장을 담아 노인 가구에 일일이 나눠주며 이웃 간의 속 깊은 정을 나눔
- 지역내 관광 안내자 역할
  - 14통은 해안길을 따라 횡집과 민박집이 형성돼 있으며 언덕위에는 유서 깊은 등대와 이 등대를 오르는 등대오름길이 조성돼 있어 주말 등지에는 관광객이 많이 찾고 있으므로 14통을 찾는 관광객에게는 최대한 친절하게 길안내를 하고 마을의 유래 등을 물어오면 친절하게 답변해 주고 있음
  - 14통장은 마을주민들을 방문, 관광객들에게 친절을 다해줄 것을 요청하는 일이 통장의 일과가 되다시피 함

<표 2-3> 공동주택지역과 단독주택지역의 통장 역할 비교

공동주택밀집지역	단독주택지역
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단지 내 자치운영은 동대표 중심으로 이루어짐</li> <li>○ 주민과 시 혹은 구를 연결하여 주는 중개자의 역할 수행</li> <li>○ 통장은 주로 행정의 보조자로서 시정 또는 구정 홍보, 시 또는 구 행사의 인력동원 등 주로 시정 또는 구정과 관련된 업무 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통 현안사항 해결, 이웃간 분쟁의 조정 등 실질적인 통운영 전반에 대하여 참여</li> <li>○ 주민과 시를 연결하여 주는 실질적인 연결고리 역할 수행</li> <li>○ 지역사회와 주민을 위한 봉사활동과 근린자치의 리더로서의 역할 수행</li> </ul>

나) 이장

- 지방세 고지서 및 각종 홍보물 전달
  - 홍보물명: 지역신문, 재해예방포스터, 산불예방홍보물, 구제역방역, 담화문 등
  - 지방세 고지서명: 자동차세, 주민세, 면허세, 재산세, 종토세, 하천·도로사용료
- 단순사실 확인조사
  - 각종 통계조사명: 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용실태, 버직불제신청, 채소류파종현황, 채소·두류·과수생산량 조사 등의 업무
  - 사실확인명: 가축사육, 농지경작, 국공유재산실태
- 읍면 행정 보조사무
  - 각종 사업 신청접수, 산불, 재해, 방역예방홍보, 자연정화활동, 마을동향 파악
  - 민방위 대장
  - 적십자 회비 징수

- 각종 회의 참석
  - 이장회의, 시군구 행사, 읍면동행사, 유관기관 행사
- 주민대표기능
  - 주민회의, 자연보호 및 마을환경보호, 방역, 경로잔치, 애경사, 건설사업 추진, 마을회 기금운영
- 영농회장 업무
  - 영농자금배정, 영농자재수급, 환언사업, 각종홍보
- 기타
  - 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달
  - 리의 발전을 위한 자주적, 자율적 업무처리
  - 기타 지역주민의 편익증진과 봉사

<참고 3> : 강원도 E군 F면 G리 이장의 업무(농촌 지역)

- 겨울에 눈이 오면 혼자서라도 마을회관 앞부터 동네 주요도로의 눈을 깨끗이 치움
- 버스정류장에서 제법 걸어야 마을에 당도할 수 있는데, 밤에 혼자 걸어가는 마을 사람을 보면 자신의 차로 그 사람 집 앞까지 태워다 줌
- 어려운 이웃에게 전달할 물품이 나오면 그 물품을 대상자 집으로 찾아가 일일이 나눠줌(대부분 몸이 불편한 노인들인데 쌀 한 포대가 나와도 그걸 집까지 가져가려면 여간 버거운 것이 아닙니다. 차라리 제가 차로 실어다가 주는 것이 낫습니다)
- G리에 있는 섬기는 지역아동센터에서 자칭 후원회장을 맡음
- 평택에서 보리 재배를 처음 시작했다는 그는 지역 농민에게 자신이 개량한 종자를 기꺼이 나눠주고, 축적한 재배기술도 가르쳐 줌
  - 기능성 쌀 재배에도 관심이 많아 다양한 신품종을 개량하고 재배하고 농민들에게 재배기술 전수

<참고 4> : 강원도 H군 I면 J리 이장의 업무(산촌 지역)

- 최근 들어 마을이 지닌 최대자원인 숲의 가치와 중요성을 알리는 숲 사랑 운동에 매진하고 있음
  - 자신의 집과 농터, 마을 숲을 활용해 ‘도이랑 교육농장’을 열어 아이들에게 자연생태에 대한 소중함을 일깨워 주고,
  - 마을을 단순 피서철 휴양지에서 숲을 활용해 건강도 챙기는 산림치유마을로 변화시켜 나갈
  - 이 사업을 통해 산림치유로드 등산로 개설, 식물표찰 등 자연생태 안내간판 설치, 숲 해설가 양성교육 등을 중점적으로 실시해 마을의 소중한 가치를 발굴·보존하고 있음
  - 개설된 등산로는 이온치료길, 몽유도원길, 치유의 숲길 등으로 명칭을 붙여 관광객들을 유도함
  
- 지역 주민들의 소득증대를 위해
  - 송이버섯, 표고버섯 등 기존의 특산품을 활성화 시킴
  - 사람의 건강에 도움이 되는 보양음식 10선을 개발하여 마을을 찾는 관광객들에게 선보일 계획임
  - 이를 위해 마을 부녀회원들을 속초에 있는 요리학원에 등록시켜 음식 조리법을 익히도록 함
  - 마을의 배경 및 관광자원 사진을 담은 탁상용 달력을 제작해 각계에 배부, 마을 홍보에 나서기도 함

4) 이·통장의 처우

- 이·통장에 지급되어지는 수당은 연328만원으로 2004년 1월부터 지급해 왔으며, 이·통장의 처우는 지방자치단체의 조례 등에 의해 규정되어 있음
  - 기본수당이 원 20만원으로 12개월 240만원이며, 회의 참석수당이 48만원으로 월 4만원 ×12월이며, 연 200%의 상여금이 지급되고 있음
  
- 현재 154개 지방자치단체에서는 이·통장을 위한 상해보험을 가입하고 있으며, 업무수행 중에 발생한 상해에 대한 보상제도로서 민간보험회사에 가입을 하고 있음

- 지방자치단체가 보험에 가입하여 보상하는 방식으로 직접보상에 대한 의견이 있지만, 보상의 어려움과 책임소재의 불분명으로 직접 보상하는 지방자치단체는 현재 없음
- 지방자치단체별 이·통장의 사기진작을 위해 지방세 고지서 송달료 지급, 쓰레기봉투 지급, 국내산업시찰 및 해외연수, 교통보조비 지급, 미취학 자녀양육비 지급 등의 방식으로 처우를 개선하고 있음

<표 2-4> 지방자치단체의 이·통장 처우 현황

구 분	내 용	비 고
활동보상금	· 연 328만원 · 기본수당 월 20만원, 회의참석 수당 월 4만원 (1회 2만원, 월 2회 개최), 상여금 연 200%	전국 공통
자녀학비보조금	· 시·군·구별 이·통장 정수의 5~30%내에서 중·고·대 자녀에게 지급	전국 96%
단체상해보험	· 228개 시·군·구 중 143개 자치단체 가입 · 연간 자치단체별 1백만원~2억원 부담 제주도 : 재해위로금 (사망·실종, 장애등급별, 기타 상해 입원비의 50%)	전국 62.7%
지방세고지서 송달료	· 일부지역 지방세고지서 송달료 지급 (1장당 1천원)	충남 당진 등
쓰레기봉투 지급	· 일부지역 쓰레기봉투 지급(1달에 2장, 30 )	인천 등
국내산업 시찰 및 해외연수	· 국내산업 시찰 : 146개 시·군·구 · 해외연수 : 14개 시·군	전국 70%
교통보조비	· 이장에 한해 월 교통보조비 15만원 지급	제주도
미취학 자녀 양육비	· 미취학 자녀(만5세미만) 1인당 월 3만원 지급	
건강보험료	· 월 4만원 지급	
모곡	· 일부지역 주민보금으로 이장활동비 지급 (주민 1인당 월 2~3천원)	충청·경상 일부

- 일부 지방자치단체에서는 자원봉사자로 이·통장을 구성하고 있으며, 이는 보상금의 용도를 공동체 형성을 위한 공동경비로 인식하고 있음

- 일부지방에는 아직도 모곡제도가 운영되어지고 있으며, 마을의 공동경비로 관혼상제에 사용하는 경우도 있음

<참고 5> : 외국 사례1(중국의 거민위원회/촌민위원회)

- 우리나라의 읍면동에 해당하는 중국의 행정조직은 사구(社區)와 촌(村)임
  - 도시지역인 사구의 주민조직은 거민위원회(居民委員會), 농촌지역인 촌의 주민조직은 촌민위원회(村民委員會)라고 함
  - 거민위원회의 대표는 주임이라고 함
- 거민위원회의 법적 성격은 「대중적 자치조직」으로 되어 있으나 실제로는 일선행정기구인 가도(街道)의 지원조직이라 할 수 있음
- 거민위원회의 주요 업무는 해당 지역 행정관리 보조, 사구 내의공익사업 사회복지사업 등으로 담당 업무의 80%가 정부의 행정지원임
- 거민위원회의 운영 경비와 위원회 간부의 생활보조비 등은 정부가 지원

<참고 6> : 외국 사례2(프랑스의 지구평의회)

- 지구평의회(conseil de quartier)는 2002년 [신변 민주주의에 관한 법률]에 의하여 인구 8만명 이상의 꼬문을 몇 개의 지구로 나누어서 각각의 지구별로 의무적으로 설치되어 있음(2만 이상 - 8만 미만의 꼬문은 임의 설치)
- 지구평의회는 꼬문의회에서 조직과 운영에 관한 규칙을 정하고, 꼬문의장이 지명하는 의원이 대표자가 되고, 나머지 위원은 꼬문의원과 지역주민 중에서 꼬문의장이 위촉함
- 지구평의회 위원은 지정된 코문의원(위원의 10% 이하), 민간단체 대표자, 기타 주민 대표자(주민투표로 선출) 등으로 구성
  - 지명된 코문의원들 중에서 대표자 선출
- 지구평의회는 활동은 지구문제에 대한 주민의견을 꼬문에 전달, 꼬문의 정책방향 결정에 대한 자문, 지구사업의 계획과 추진에 대한 평가, 꼬문정책이나 시책에 주민이 불만을 가지는 경의에 수정요구 등임
- 지구평의회는 재원은 중앙정부, 광역자치단체, 꼬문 등으로부터의 보조금

<참고 7> : 외국 사례3(싱가폴의 사회개발협의회)

- 인민협회법에 근거를 둔 [사회개발협의회 규칙(Community Development Councils Rules)]에 의해서 설립됨

- 싱가포르 전체 선거구를 5개를 분할하고 각 지구별로 설치되어 있음
- 사회개발협의회(CDC)는 인민협회의 회장 혹은 부회장이 위촉하는 회장과 협의회 운영위원회에서 운영
  - 회장은 국회의원 중에서 수상이 위촉(겸직)하고 임기는 3년(국회위원의 임기는 4년)으로 규정되어 있음
  - 운영위원회는 12명 - 80명으로 구성하고 인민협회 운영위원회에서 위촉
  - 인민협회는 싱가포르의 전국적 규모의 민간조직으로 다수의 공무원, 의회의원이 참여하는 준공공적 성격을 가진 조직이고, CDC는 인민협회의 산하조직
- 주요사업은 지역주민 유대강화사업, 평생학습사업, 주민 참여의식 개발사업, 자립지원사업, 지역안정사업(범죄 예방 등) 등임
- 활동재원은 기본주민보조금, 기부금비례조성금, 시설관리비보조금 등으로 구성된 정부의 지원에 의존하고 있음

#### 제4절 이·통장 역할 재정립의 필요성

##### 1. 지방행정여건의 변화

- 읍·면·동의 기능전환에 따른 역할전환 필요
  - 읍·면·동에 주민자치센터가 설치됨에 따라서 통·리·반 조직이 주민자치조직으로 탈바꿈할 필요가 있음
  - 읍·면·동의 행정기능이 대폭 축소됨에 따라 통·리·반장의 역할 증대 기대
- 본격적인 지방화 시대를 맞이하여 통·리·반장의 역할전환이 필요
  - 각종 규제완화, 민주화 등의 조치로 행정보조기관으로서의 역할 감소
  - 따라서 과거의 행정의 전달자, 행정의 보조자 등으로서의 역할에서 주민의 대표자로 역할을 전환하는 것이 필요
  - 주민자치, 주민참여를 실현시킬 수 있는 구심체 역할 수행 필요
- 지방행정체제개편 추진에 관한 법률의 제정에 따른 근린자치 활성화

- 시군 통합에 따른 읍면동의 통폐합으로 읍면동 관할 구역 확대로 행정 서비스 사각지대가 발생하는 경우, 이를 보완하기 위하여 통리의 역할 증대 필요
- 근린자치 활성화를 위하여 읍면동 단위에 주민자치회를 설치하여 운영하는 경우, 지역 실정을 정확하게 파악하고 있는 통리장의 주민자치위원회 참여가 필요

## 2. 사회환경의 변화

- 교통·통신의 발달로 인한 통·리·반의 규모 조정이 필요
  - 통·리·반 통·폐합 등의 조치필요
- 지방자치·주민자치의 활성화를 위한 지역공동체의 복원이 필요
  - 도시화와 산업화의 후유증으로 파괴된 지역공동체의 부활을 위하여 통·리·반조직의 재정비와 역할 강화가 필요
  - 주민의 적극적인 참여와 관심의 유도를 위하여 통·리·반장의 임명방법 등의 개선이 필요
- 지역사회중심의 커뮤니티 형성이 필요
  - 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현
  - 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티 형성이 필요
  - 그 이유는 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문

### 3. 통·이장의 위상과 욕구 변화

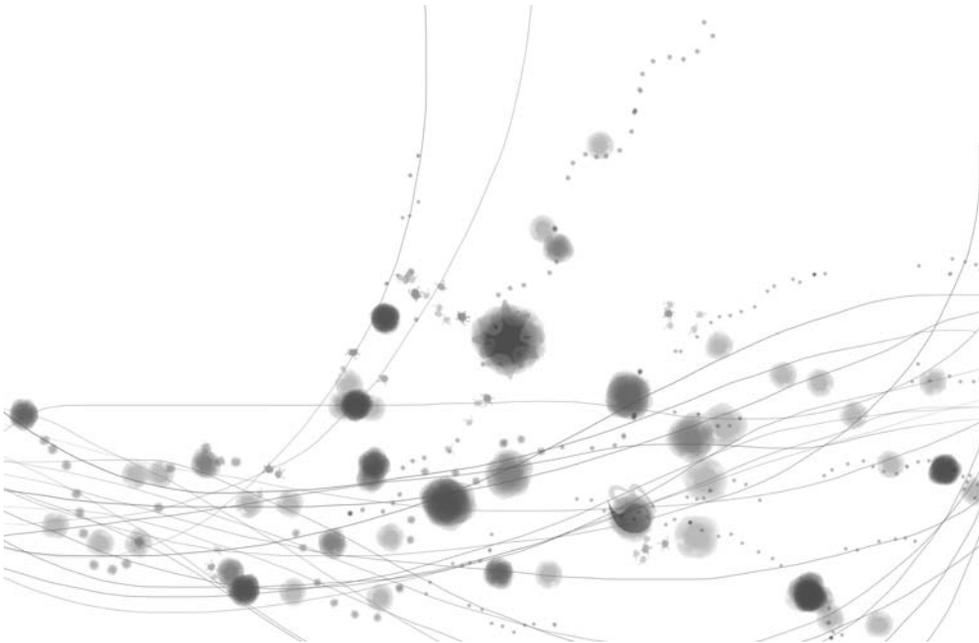
- 민선 이후 자치단체별 「이·통장 제도」의 무보수 자원봉사자, 광역통장제 등 개선 움직임이 있으며, 읍·면·동 기능전환에 따른 읍·면·동 사무의 일부 업무를 시·군·구 본청으로의 이관으로 이·통장의 역할이 변화하고 있음
  - － 이장에 대한 지원자는 비교적 많지 않지만, 지역에서 이장의 위상에 대한 주민의 공감대가 높게 나타나고 있음
  - － 통장에 대한 지원자는 비교적 경쟁률이 높게 나타나고 있으며 이에 대한 선발방식, 연임규정, 해임규정 등에 대한 주민 및 지방자치단체의 견해가 중첩되고 일부 갈등으로 표출되고 있음
- 이·통장의 예우가 명시된 조례나 규칙에 지방자치단체간 예우의 편차가 높게 나타나고 있음
  - － 통일적인 예우 규정이 필요함
  - － 이·통장 제도에 대한 법적 근거 마련의 필요성도 제기되고 있으며 이러한 근거 규정의 설치방식에 대한 논란이 존재하고 있음
- 주민자치센터의 설치와 운영이 활성화되어지면서 일부 지방자치단체에서는 주민자치위원회와 이·통장의 주민대표성에 대한 충돌이 있으며, 보조기관으로서의 기능과 대표성에 대한 논점에서 이·통장의 역할 재정립이 필요함



## 제 3 장

# 이·통장 제도에 대한 설문조사

- 제1절 이·통장 대상 설문분석 결과
- 제2절 담당공무원 대상 설문분석 결과
- 제3절 전문가 대상 설문분석 결과
- 제4절 이·통장 제도의 설문결과 종합





## 제 3 장

## 이·통장 제도에 대한 설문조사

- 이·통장제도 분석을 위해 법학교수, 행정학교수 등 전문가 워크숍<sup>1)</sup>을 개최하여, 제도개선을 위한 자문을 구하였으며, 설문구성의 내용에 대하여 논의하였음.
- 이·통장업무 담당 공무원과 워크숍<sup>2)</sup>을 개최하여 이·통장제도 운영상의 문제점과 제도개선에 대하여 논의하였으며, 사단법인 전국 이·통장 연합회<sup>3)</sup> 면담을 통해 의견을 수렴함
- 이·통장, 담당공무원, 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 설문 결과를 중심으로 문제점을 분석하고 대안을 모색하였음
  - － 이·통장, 담당공무원 대상으로 실시한 설문은 전국 16개 지방자치단체를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이장 163명, 통장 159명이 응답함
  - － 설문지를 배포하여 취합하는 방식으로 조사는 2012년 1월 25일부터 실시하여 2월 10일에 완료하였음
  - － 설문조사결과 유효응답자는 이·통장 342명, 담당공무원 340명, 전문가 117명이며, 전문가는 비교적 이·통장제도에 관심이 높은 지방자치학회 회원, 지방자치법학회 회원을 중심으로 전자메일을 발송하여 회신메일을 취합하는 방식의 설문을 실시함

1) 제1차 2012. 2. 연구원 회의실, 참석자는 강기홍(경남대 교수), 김해룡(한국외국어대 교수), 조성규(전북대 교수), 임승빈(명지대 교수), 성현모(행정안전부 자치제도팀장), 한부영(한국지방행정연구원 연구위원, 제2차 2012.2. 23. 정부청사 회의실. 참석자는 강기홍(경상대 교수), 김병기(중앙대 교수), 조성규(전북대 교수), 성현모(행정안전부 자치제도팀장), 최환용(한국법제연구원 연구협력실장), 한부영(한국지방행정연구원 연구위원)

2) 2012. 1. 30. 지방행정연수원, 60명 참석

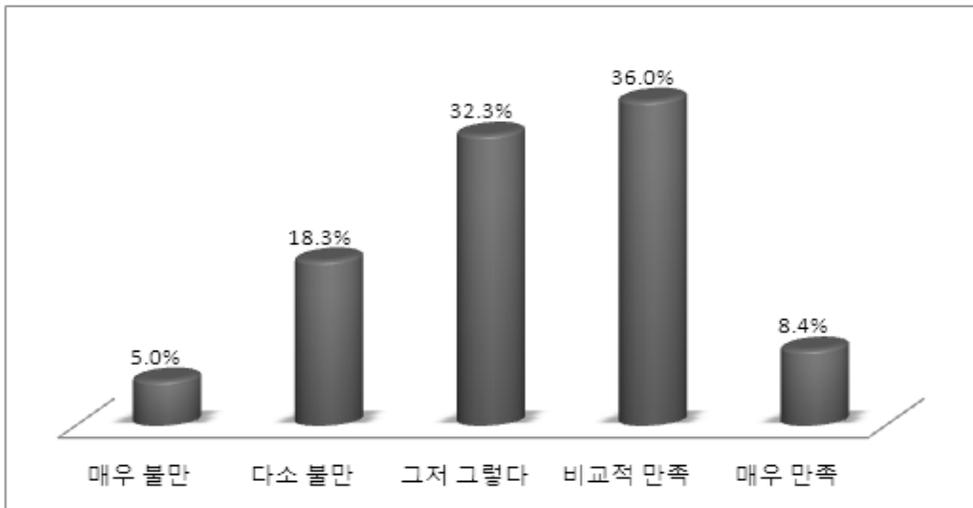
3) 2012. 2. 7. 정부청사 국무위원 식당

## 제1절 이·통장 대상 설문분석 결과

### 1. 이·통장제도의 운영

- 현재의 이·통장제도 지위(신분)에 대한 만족도에 대한 의견으로는 ‘비교적 만족’이 36.0%로 가장 높고, 다음으로 ‘그저 그렇다’가 32.3%, ‘다소 불만’이 18.3% 순으로 나타났음(<그림 3-1>참조)
- 따라서 이·통장들은 자신의 지위(신분)에 대해서 비교적 만족한다는 의견이 다수를 차지하고 있지만, 그저 그렇다와 다소 불만이라는 의견도 상당히 존재하고 있어 이·통장제도에 대해 개선의 여지가 있다는 것으로 판단됨

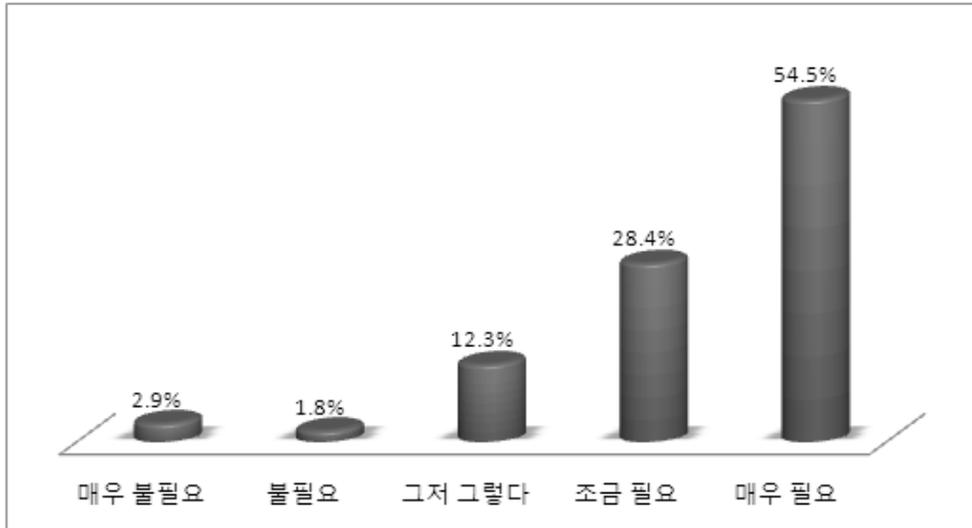
[그림 3-1] 현재의 이·통장 지위(신분)에 대한 만족도 (n=344)



- 현재의 이·통장제도 필요성에 대한 의견으로는 ‘매우 필요’가 54.5%로 가장 높고, 다음으로 ‘조금 필요’가 28.4%, ‘그저 그렇다’가 12.3% 순으로 나타났음(<그림 3-2>참조)

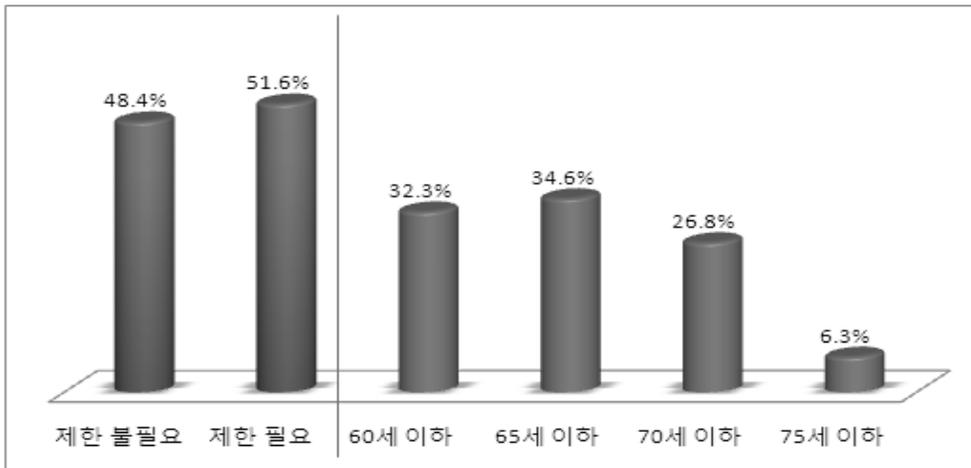
- 따라서 이·통장들은 현행 제도에 대해 높은 필요성을 인식하고 있으며 앞으로도 지속적으로 제도 운영이 이루어져야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타남

[그림 3-2] 현재의 이·통장 제도의 필요성 (n=341)



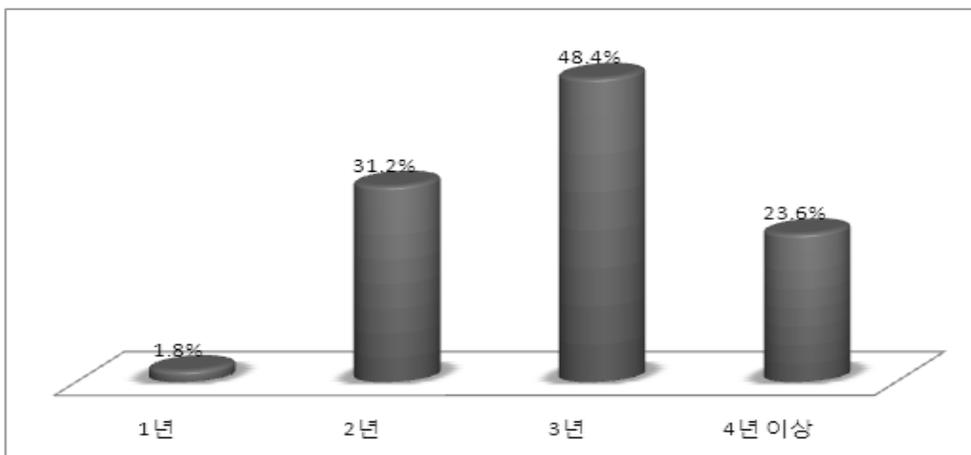
- 현재의 이·통장제도에 있어 이·통장의 나이제한에 대한 의견으로는 ‘제한 필요’가 51.6%로 나타났으며, 나이제한의 적정수준에 대한 의견은 ‘65세 이하’가 34.6%로 가장 높았으며 그 다음으로 ‘60세 이하’ 32.3%, ‘70세 이하’ 26.8% 순으로 나타났음(<그림 3-3>참조)
- 이·통장의 나이 제한에 대한 의견은 비록 제한의 필요성이 높게 나타났으나 이에 반대하는 의견 또한 46.4%로 상당히 높으며, 나이제한의 적정 수준에 있어서도 다양한 의견들이 비슷한 수준으로 나타나고 있음

[그림 3-3] 이·통장 제도의 나이 제한 필요성(n=341)과 적정나이(n=254)



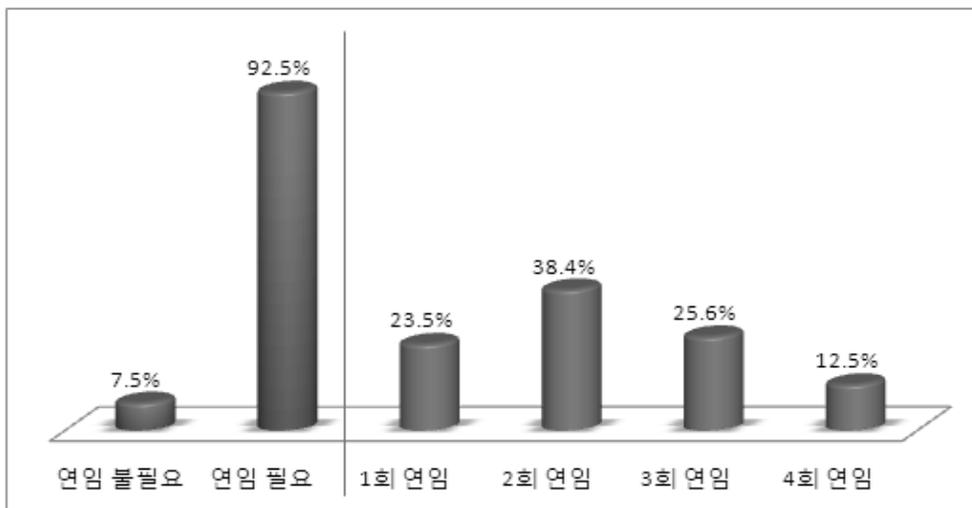
- 현재의 이·통장제도의 적정임기에 대한 의견으로는 '3년'이 48.4%로 가장 높고, 다음으로 '2년'이 31.2%, '4년 이상'이 23.6% 순으로 나타났음 (<그림 3-4>참조)

[그림 3-4] 이·통장의 적정 임기 (n=343)



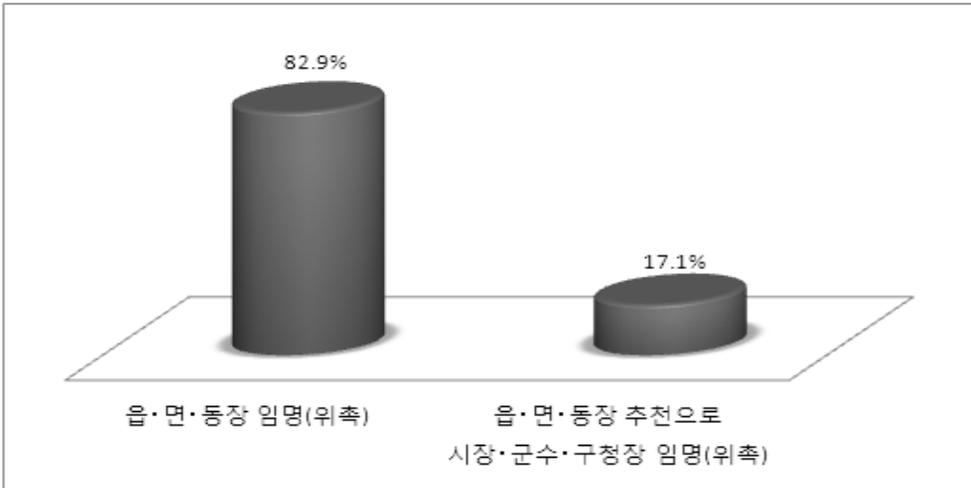
- 현재의 이·통장제도의 연임필요성에 대한 의견으로는 ‘연임 필요’가 92.5%로 가장 높고, 연임 허용수준에 대해서는 ‘2회 연임’이 38.4%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘3회 연임’ 25.6%, ‘1회 연임’ 23.5%의 순으로 나타났음(<그림 3-5>참조)
- 따라서 이·통장들은 연임 필요성에 대해 압도적으로 찬성하고 있으며, 그 허용수준은 2회가 바람직하다고 인식하고 있음

[그림 3-5] 이·통장 제도의 연임 필요성(n=333)과 허용수준(n=320)



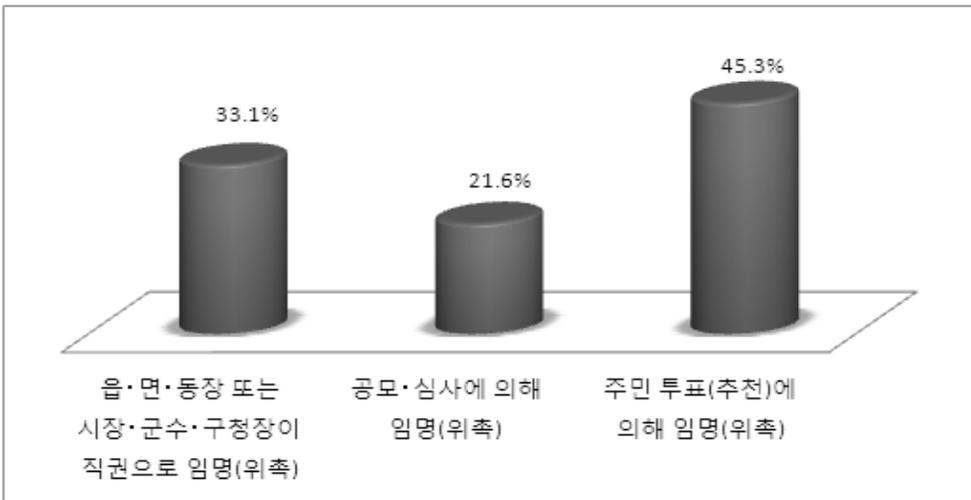
- 현재의 이·통장 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자에 대한 의견으로는 ‘읍·면·동장’이 82.9%로 압도적으로 높게 나타났음(<그림 3-6>참조)

[그림 3-6] 이·통장의 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자 (n=339)



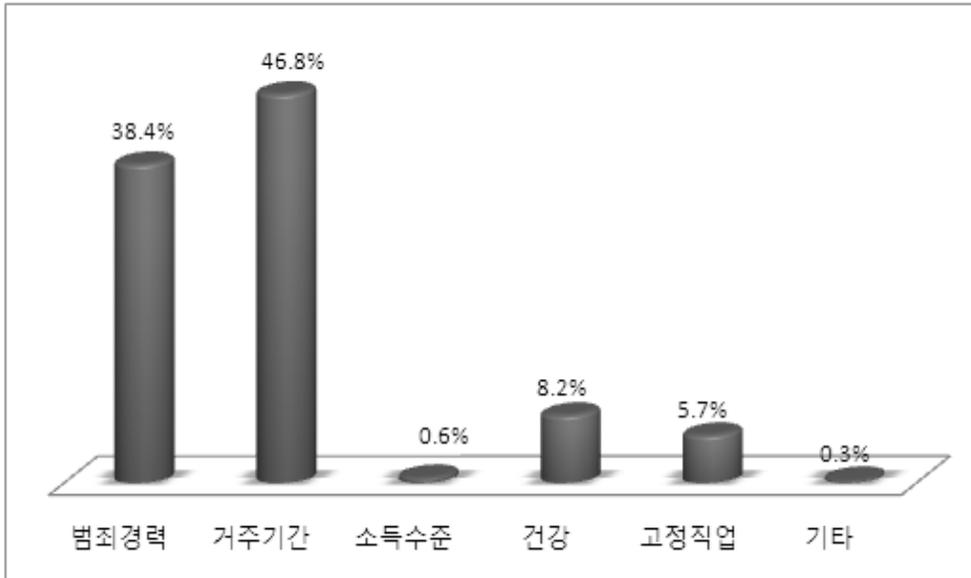
- 이·통장 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)방법에 대한 의견으로는 ‘주민투표(추천)에 의해 임명’이 45.3%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘읍·면·동장 또는 시장·군수·구청장이 직권으로 임명(위촉)’이 33.1%로 높게 나타남(<그림 3-7>참조)

[그림 3-7] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=338)



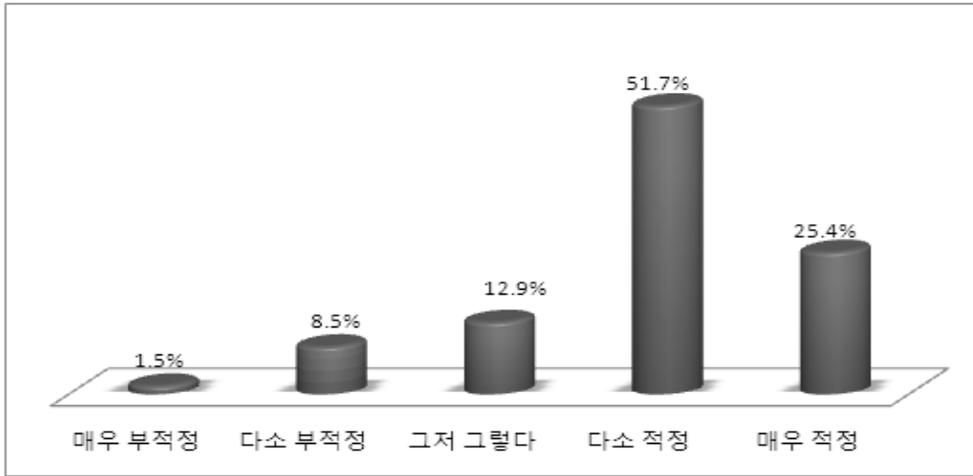
- 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준에 대한 의견으로는 ‘거주기간’이 46.8%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로는 ‘범죄 경력’ 38.4%, ‘건강’ 8.2% 순으로 나타났음(<그림 3-8>참조)

[그림 3-8] 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준 (n=331)



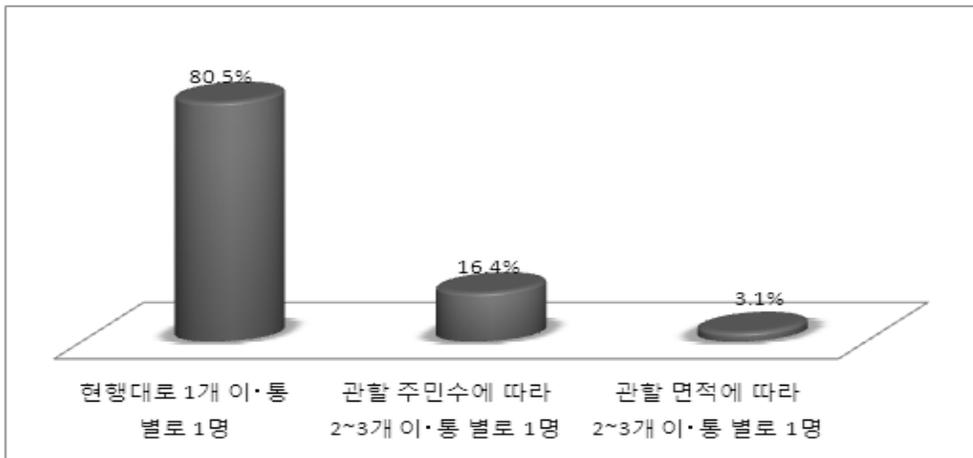
- 현재 이통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘다소 걱정’이 51.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘매우 걱정’ 25.7%, ‘그저 그렇다’ 12.9% 순으로 나타나 대부분 이·통장 수에 대해 걱정하다고 여기는 것으로 판단됨(<그림 3-9>참조)

[그림 3-9] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=342)



- 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘1개 이·통별로 1명’이 80.5%로 압도적으로 높게 나타났음. 따라서 대부분 이·통장 수에 대해 현행 수준이 적정하다고 여기는 것으로 판단됨(<그림 3-10>참조)

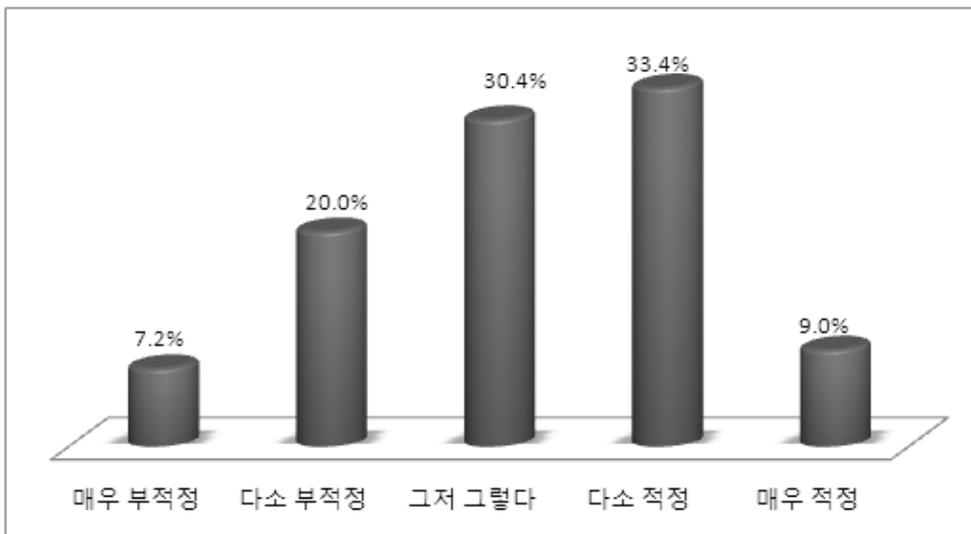
[그림 3-10] 바람직한 이·통장 수 (n=323)



## 2. 이·통장의 처우

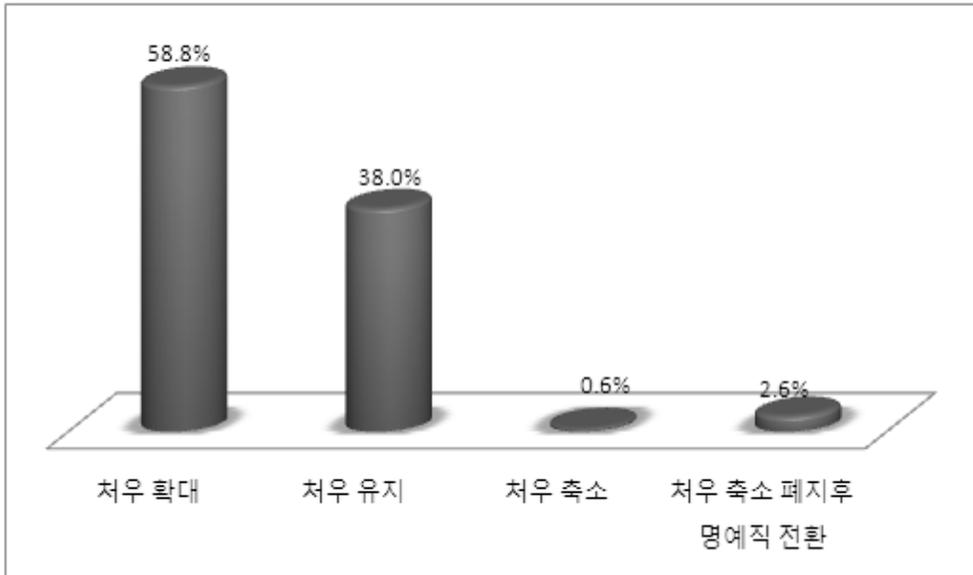
- 현재 이·통장 처우수준에 대한 의견으로는 ‘다소 걱정’이 33.4%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘그저 그렇다’ 30.4%, ‘다소 부적정’ 20.0% 순으로 나타났음. 따라서 이·통장들은 현재 처우에 대해 개선의 여지가 있다고 인식하고 있는 것을 알 수 있음(<그림 3-11>참조)

[그림 3-11] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=345)



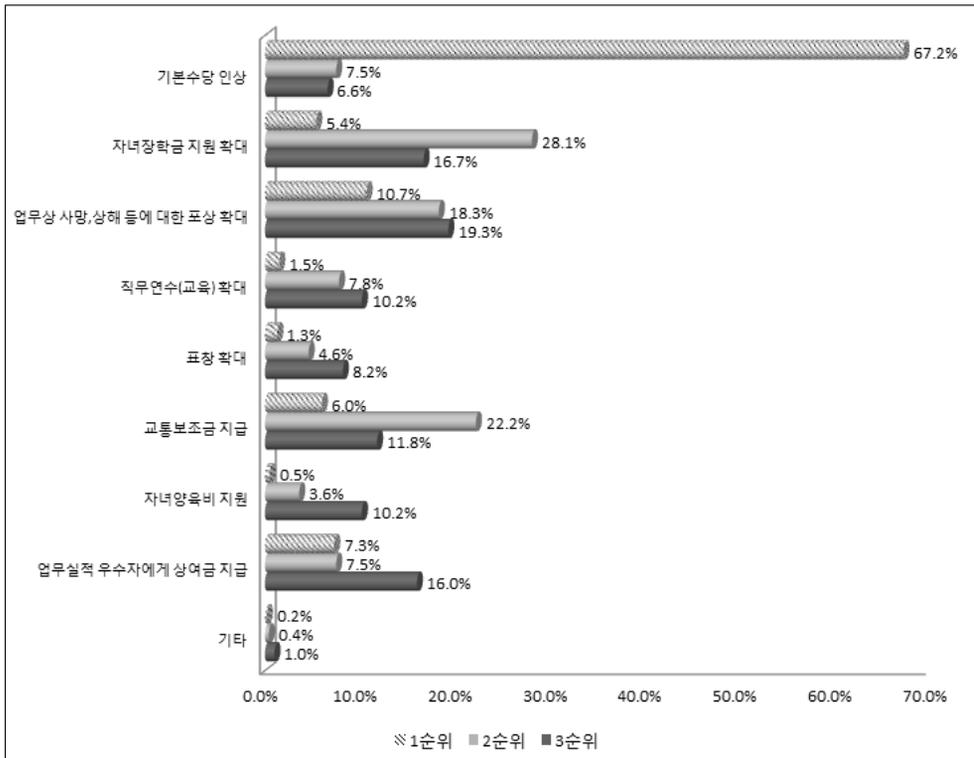
- 이·통장 처우 개선 방향에 대한 의견으로는 ‘처우 확대’가 58.8%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘처우 유지’ 38.0% 순으로 나타남(<그림 3-12>참조)

[그림 3-12] 이·통장 처우 개선 방향 (n=345)



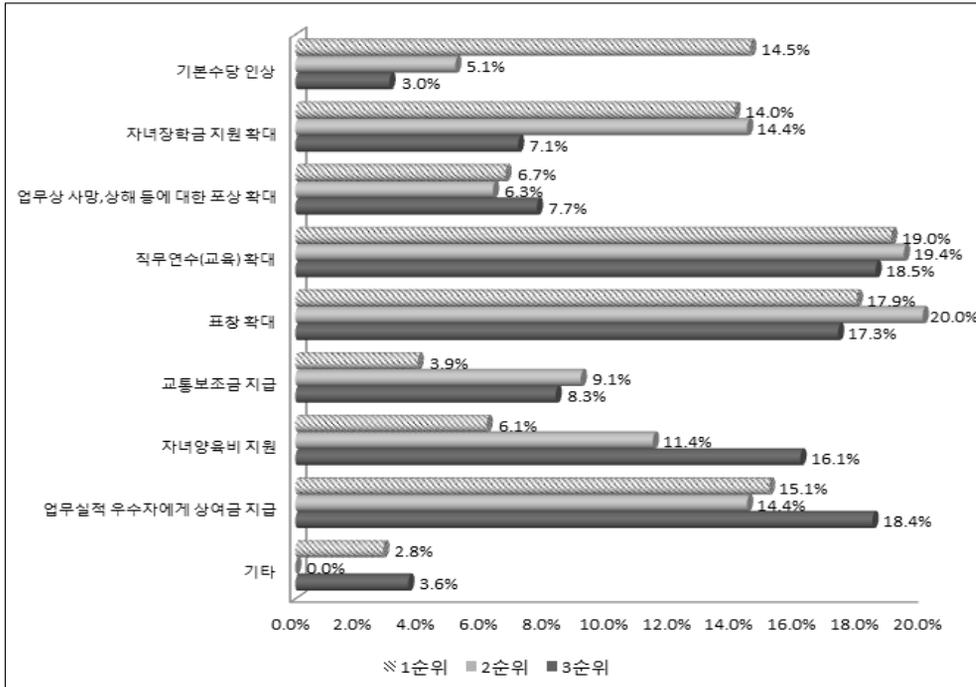
- 이·통장 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용에 대한 의견으로는 1순위의 경우, ‘기본수당 인상’이 67.2%로 압도적으로 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘업무상 사망·상해 등에 대한 보상’ 10.7%, ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 7.3% 순으로 나타남(<그림 3-13>참조)
- 2순위의 경우, ‘자녀 장학금 지원 확대’가 28.1%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘교통보조금 지급’ 22.2%, ‘업무 상 사망·상해 등에 대한 보상’ 18.3% 순으로 나타남(<그림 3-13>참조)
- 3순위의 경우 ‘업무상 사망·상해 등에 대한 보상’이 19.3%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘자녀 장학금 지원 확대’ 16.7%, ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 16.0% 순으로 나타남(<그림 3-13>참조)

[그림 3-13] 이·통장의 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용 (n=317)



- 이·통장 처우 축소 시 가장 필요한 처우축소 내용에 대한 의견으로는 1순위의 경우, ‘업무(연수)교육 확대’가 19.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘표창 확대’ 17.9%, ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 15.1% 순으로 나타남(<그림 3-14>참조)
- 2순위의 경우, ‘표창 확대’가 20.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘업무(연수)교육 확대’ 19.4%, ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 14.4% 순으로 나타남(<그림 3-14>참조)
- 3순위의 경우, ‘업무(연수)교육 확대’가 18.5%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 18.4%, ‘표창 확대’ 17.3% 순으로 나타남(<그림 3-14>참조)

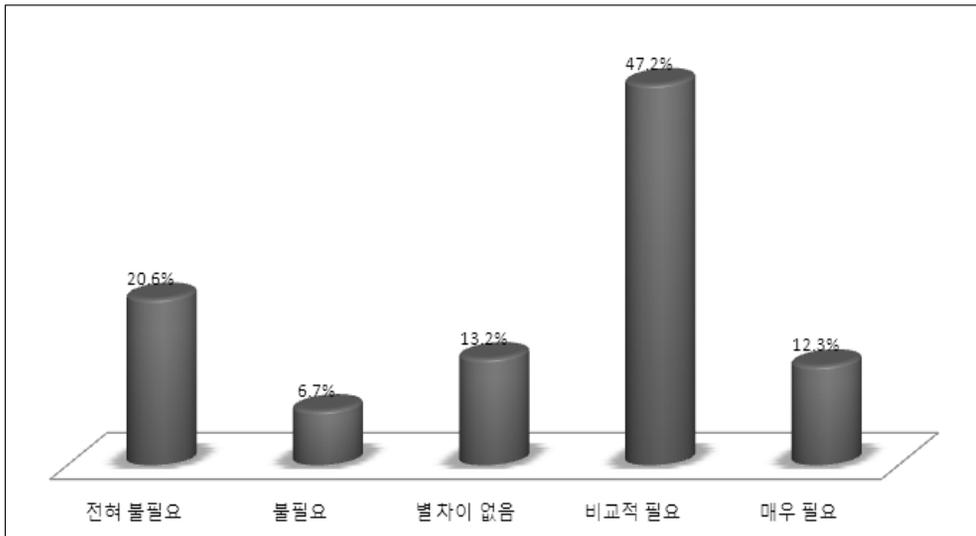
[그림 3-14] 이·통장의 처우 축소 시 가장 필요한 처우 축소 내용 (n=179)



### 3. 이·통장 지원 근거규정

- 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련의 필요성에 대한 의견으로는 ‘비교적 필요’가 47.2%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘전혀 불필요’ 20.0%, ‘매우 필요’ 12.3% 순으로 나타남(<그림 3-12>참조)

[그림 3-15] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련 필요성 (n=341)

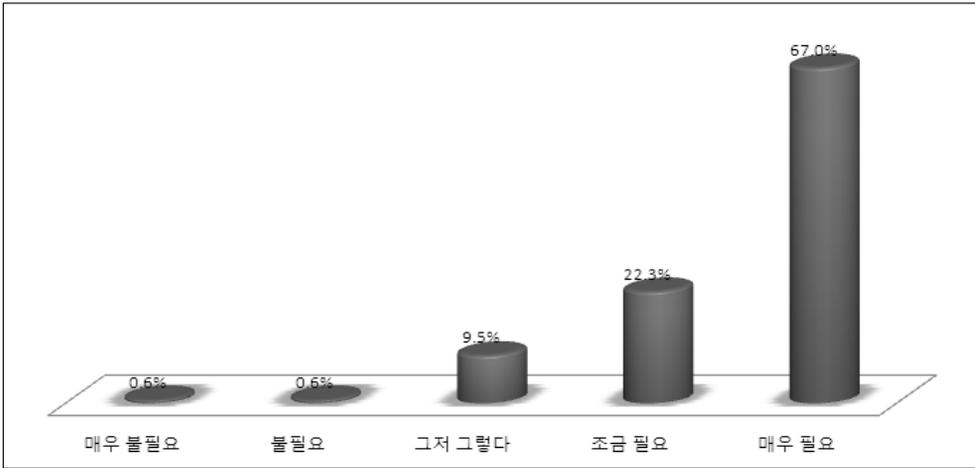


## 제2절 담당공무원 대상 설문분석 결과

### 1. 이·통장제도의 운영

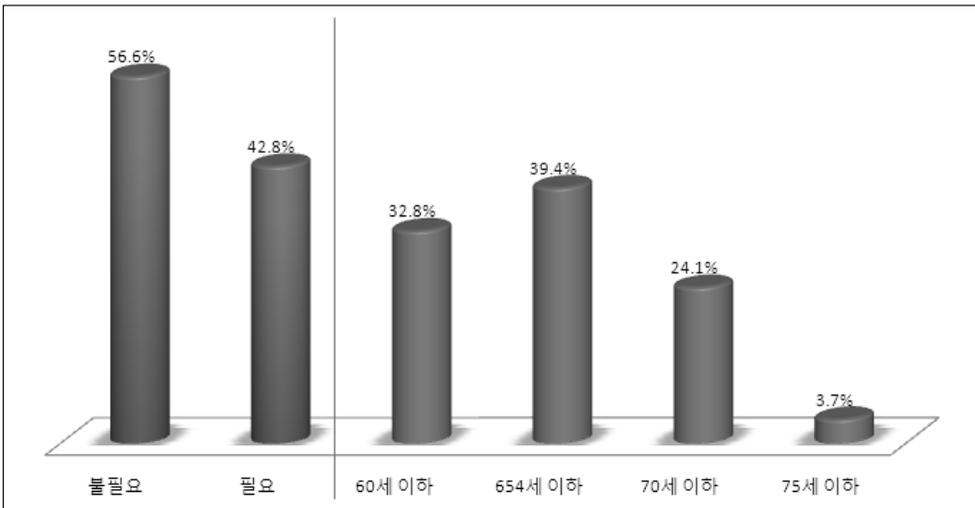
- 현재의 이·통장제도 필요성에 대한 의견으로는 ‘매우 필요’가 67.0%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘조금 필요’가 22.3%, ‘그저 그렇다’가 9.5% 순으로 나타났음(<그림 3-16>참조). 공무원들도 이·통장제도의 필요성에 대한 인식이 높은 것으로 나타남

[그림 3-16] 현행 이·통장제도의 필요성 (n=337)



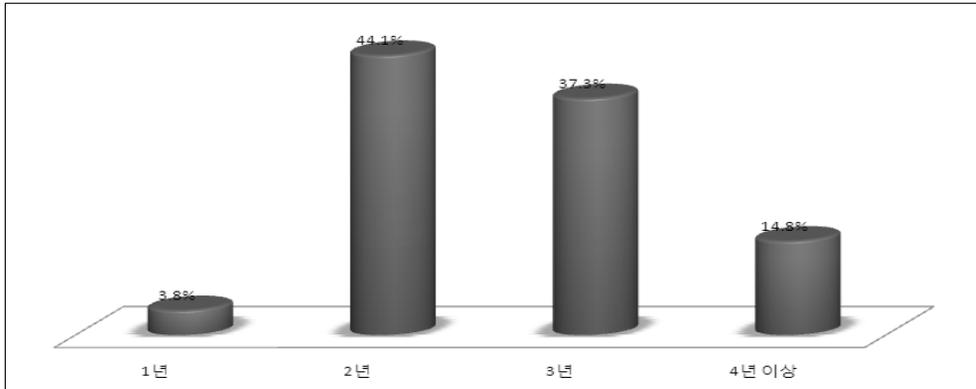
- 현재의 이·통장제도에 있어 이·통장의 나이제한에 대한 의견으로는 ‘제한 불필요’가 56.6%로 나타났으며, 나이제한의 적정수준에 대한 의견은 ‘65세 이하’가 39.4%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘60세 이하’ 32.8%, ‘70세 이하’ 24.1% 순으로 나타났음(<그림 3-17>참조)

[그림 3-17] 이·통장 제도의 나이 제한 필요성(n=340)과 적정나이(n=241)



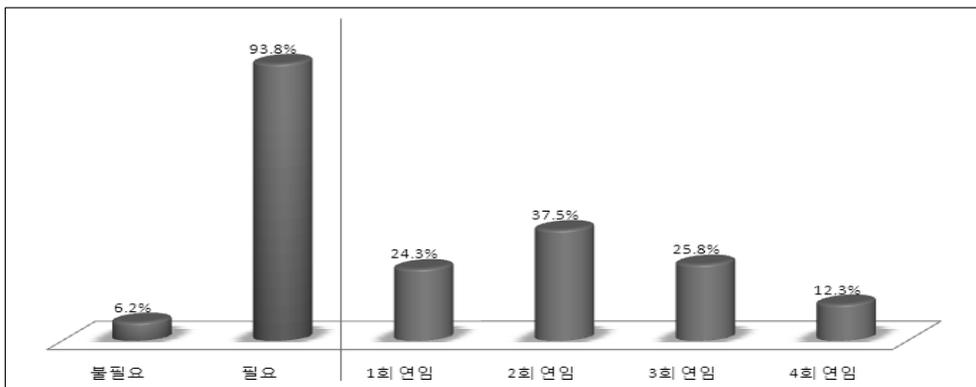
- 현재의 이·통장제도의 적정임기에 대한 의견으로는 ‘2년’이 44.1%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘3년’이 37.3%, ‘4년 이상’이 14.8% 순으로 나타났음(<그림 3-18>참조)

[그림 3-18] 이·통장의 적정 임기 (n=338)



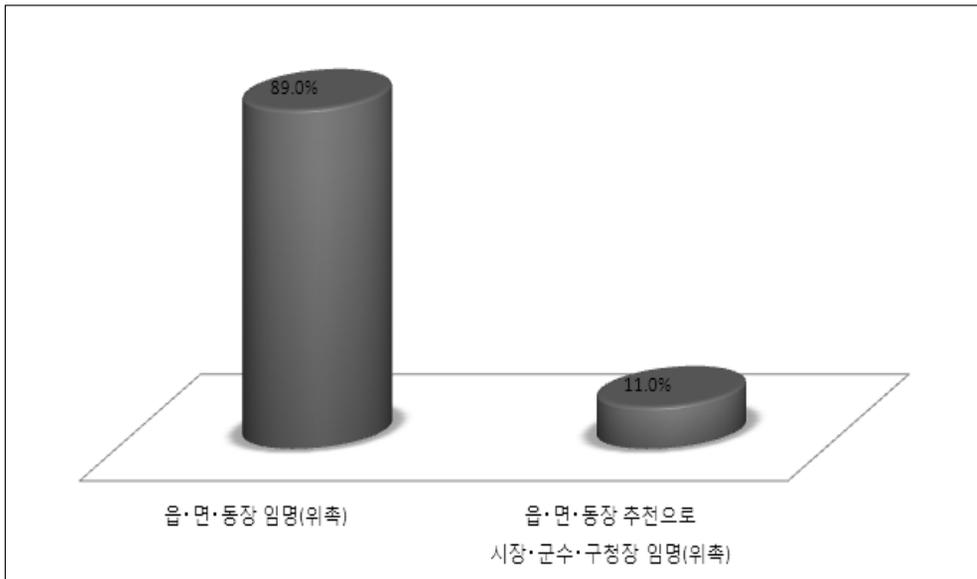
- 현재의 이·통장제도의 연임 필요성에 대한 의견으로는 ‘연임 필요’가 93.8%로 압도적으로 높고, 연임 허용수준에 대해서는 ‘2회 연임’이 37.5%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘3회 연임’ 25.8%, ‘1회 연임’ 24.3%의 순으로 나타났음(<그림 3-19>참조)

[그림 3-19] 이·통장 제도의 연임 필요성(n=339)과 허용수준(n=333)



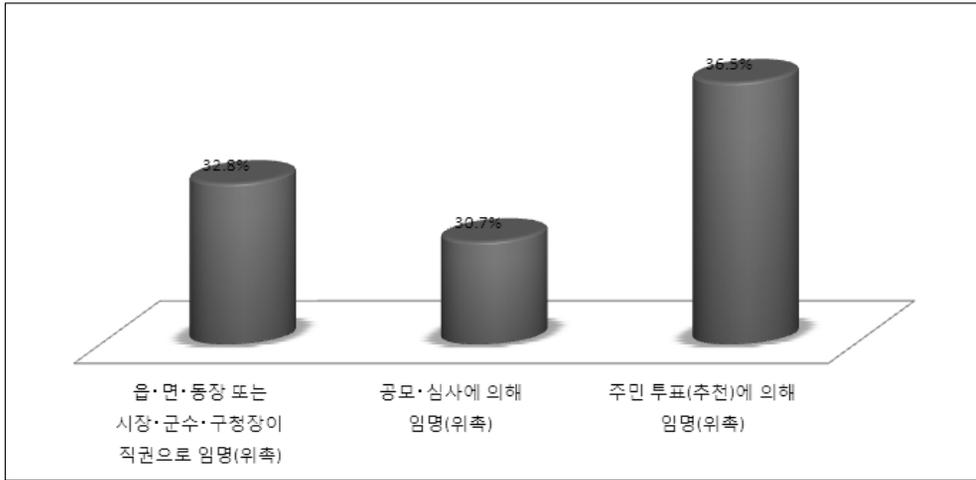
- 현재의 이·통장 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자에 대한 의견으로는 ‘읍·면·동장’이 89.0%로 압도적으로 높게 나타났음(<그림 3-20>참조)

[그림 3-20] 이·통장의 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)권자 (n=338)



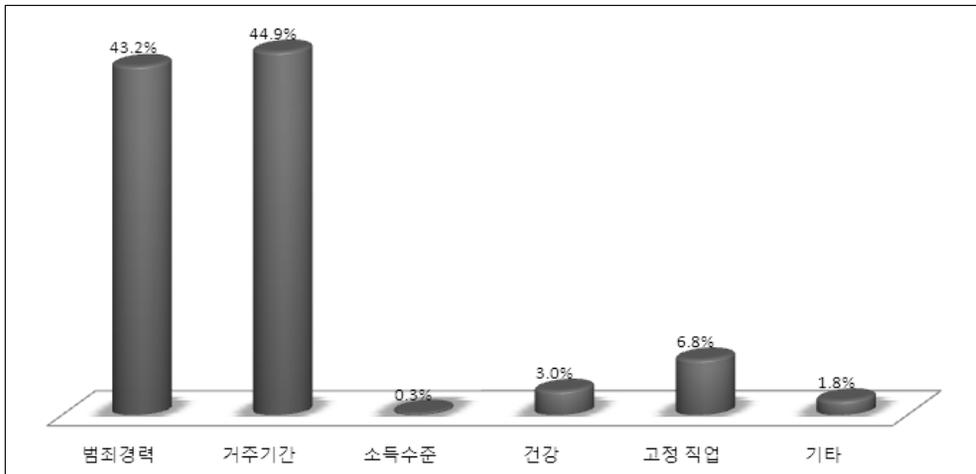
- 현재의 이·통장 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)방법에 대한 의견으로는 ‘주민투표(추천)에 의해 임명(위촉)’이 36.5%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘읍·면·동장 또는 시장·군수·구청장이 직권으로 임명(위촉)’이 32.8%로 높게 나타남(<그림 3-21>참조)

[그림 3-21] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=332)



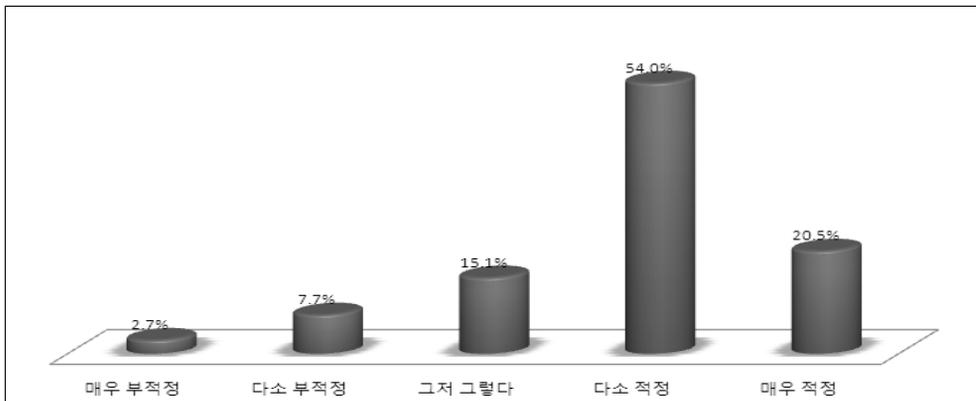
- 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준에 대한 의견으로는 ‘거주기간’이 44.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘범죄 경력’ 43.2%, ‘고정 직업’ 6.8% 순으로 나타났음(<그림 3-22>참조)

[그림 3-22] 이·통장의 자격제한을 위해 적합한 기준 (n=336)



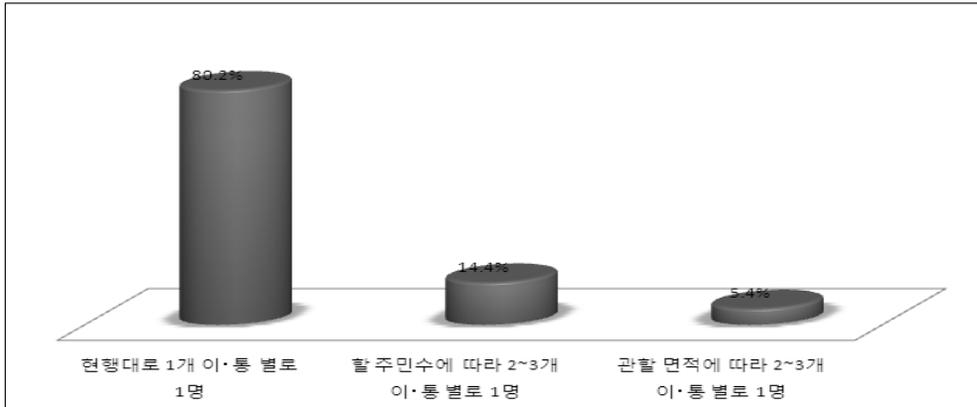
- 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘다소 걱정’이 54.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘매우 걱정’ 20.5%, ‘그저 그렇다’ 15.1% 순으로 나타나 대부분 이·통장 수에 대해 걱정하다고 여기는 것으로 판단됨(<그림 3-23>참조)

[그림 3-23] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=337)



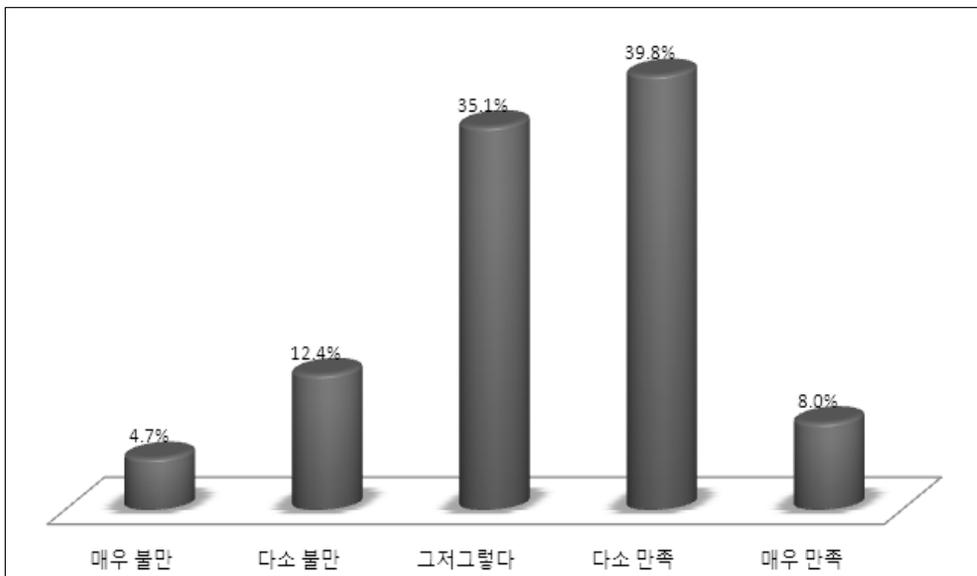
- 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘1개 이·통별로 1명’이 50.2%로 압도적으로 높게 나타났음. 따라서 대부분 이·통장 수에 대해 현행수준이 적정하다고 여기는 것으로 판단됨(<그림 3-24>참조)

[그림 3-24] 바람직한 이·통장 수 (n=334)



- 현재 이·통장 업무수행에 대한 만족도에 대해서는 ‘다소 만족’이 39.2%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘그저 그렇다’ 35.1%, ‘다소 불만’ 12.4% 순으로 나타남(<그림 3-25>참조)

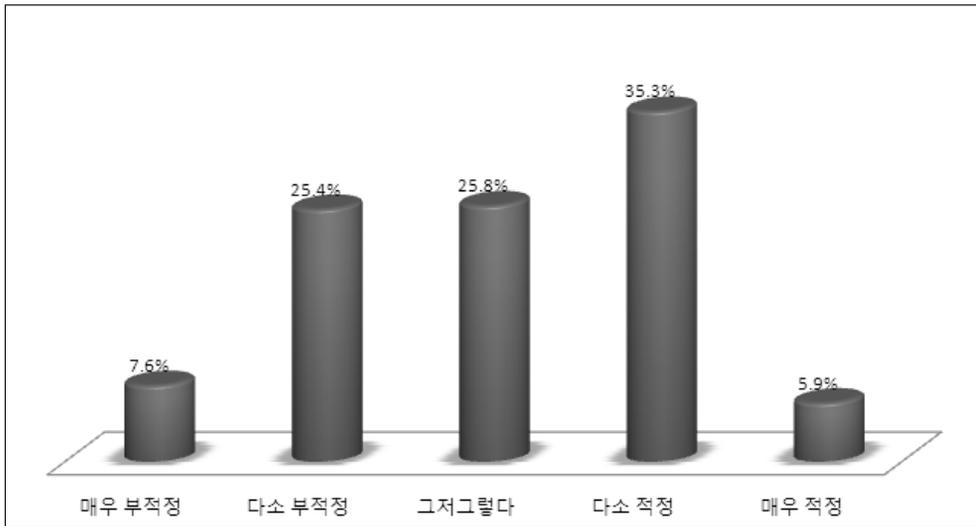
[그림 3-25] 이·통장의 업무수행에 대한 만족도 (n=339)



## 2. 이·통장의 처우

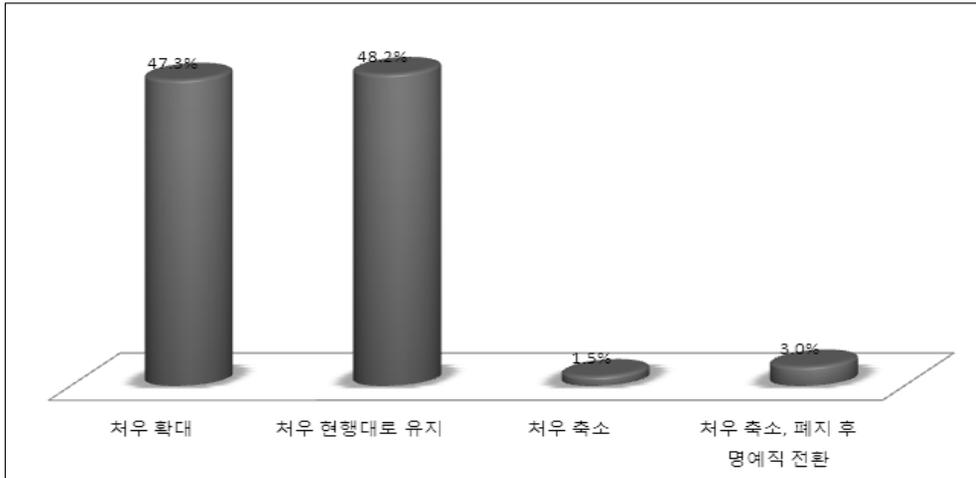
- 현재 이·통장 처우수준에 대한 의견으로는 ‘다소 걱정’이 35.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘그저 그렇다’ 25.8%, ‘다소 부적정’ 25.4% 순으로 나타났음. 따라서 공무원들은 현재 처우에 대해 일부 개선의 여지가 있다고 인식하고 있는 것을 알 수 있음(<그림 3-26>참조)

[그림 3-26] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=340)



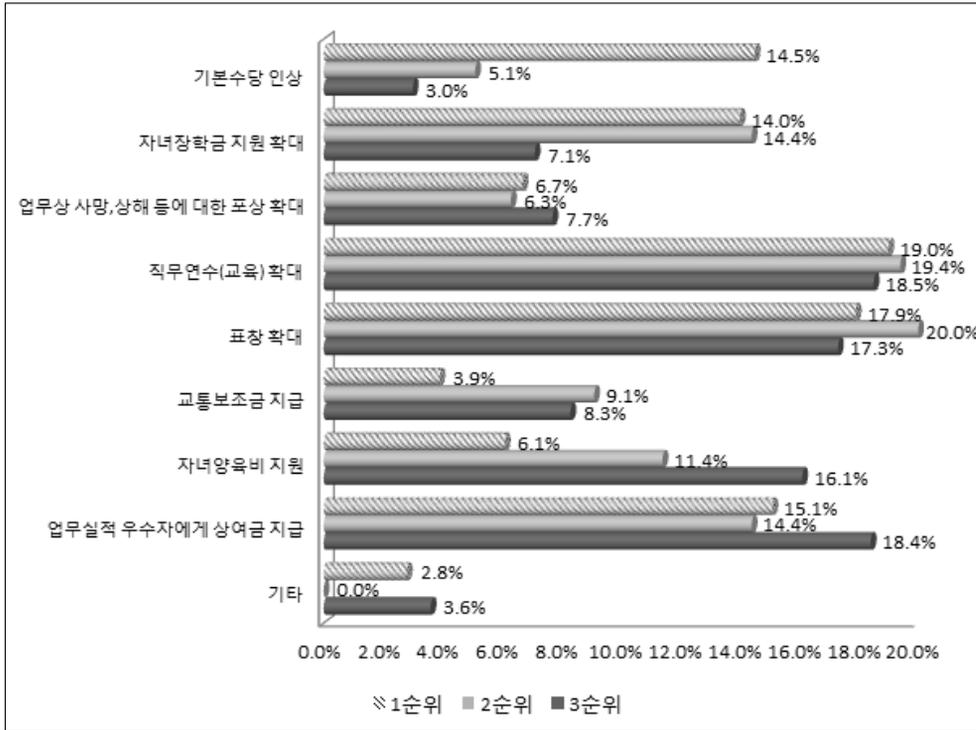
- 이·통장 처우 개선 방향에 대한 의견으로는 ‘현행 유지’가 48.2%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘처우 확대’ 47.3%, 순으로 나타남(<그림 3-27>참조)

[그림 3-27] 이·통장 처우 개선 방향 (n=338)



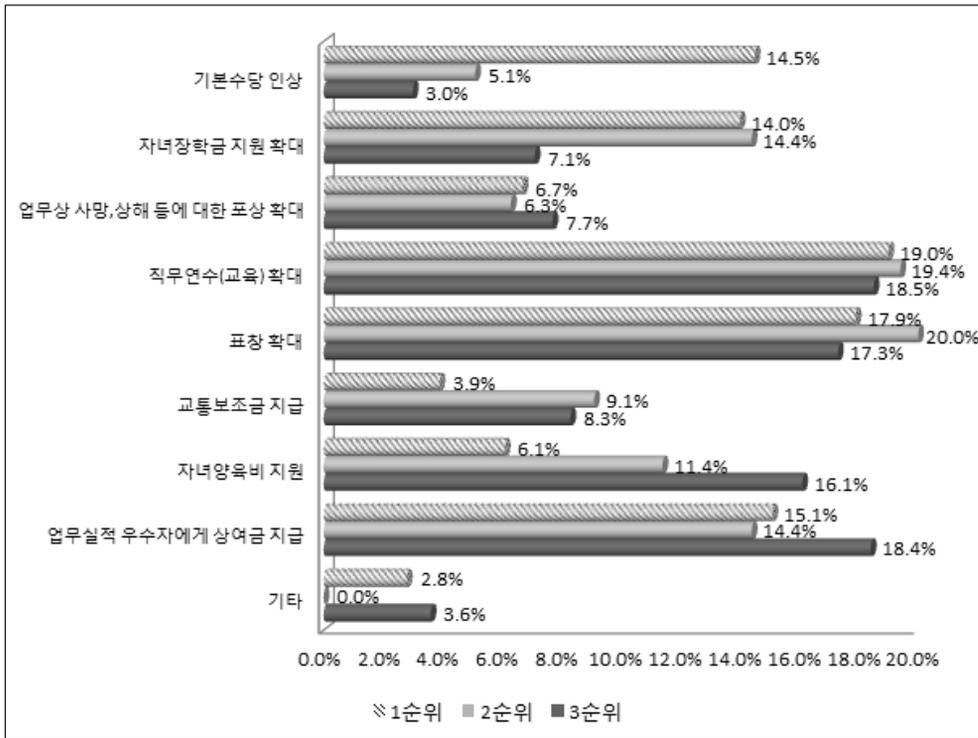
- 이·통장 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용에 대한 의견으로는 1순위의 경우, ‘기본수당 인상’이 65.4%로 압도적으로 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘교통보조금 지급’ 10.0%, ‘업무상 사망·상해 등에 대한 보상’ 8.3% 순으로 나타남(<그림 3-28>참조)
- 2순위의 경우, ‘자녀 장학금 지원 확대’가 28.6%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘업무상 사망·상해 등에 대한 보상’ 25.7%, ‘교통보조금 지급’ 19.7% 순으로 나타남(<그림 3-28>참조)
- 3순위의 경우, ‘업무상 사망·상해 등에 대한 보상’이 23.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘교통보조금 지급’ 17.6%, ‘직무(연수)교육확대’ 16.2% 순으로 나타남(<그림 3-28>참조)

[그림 3-28] 이·통장의 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용 (n=289)



- 이·통장 처우 축소 시 가장 필요한 처우축소 내용에 대한 의견으로는 1 순위의 경우, ‘표창 확대’가 20.4%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘직무(연수)교육 확대’ 19.0%, ‘자녀장학금 지원 확대’ 17.7% 순으로 나타남(<그림 3-29>참조)
- 2순위의 경우, ‘자녀장학금 지원 확대’가 16.6%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘표창 확대’ 15.1%, ‘업무실적 우수자에 대한 상여금’ 13.7% 순으로 나타남(<그림 3-29>참조)
- 3순위의 경우, ‘업무실적 우수자에게 상여금 지급’이 18.5%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘자녀양육비 지원’과 ‘표창 확대’가 각각 16.3% 순으로 나타남(<그림 3-29>참조)

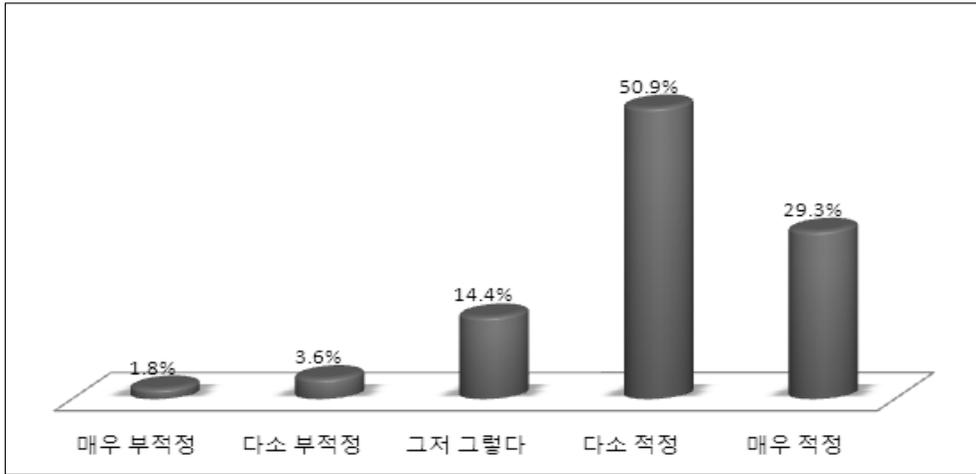
[그림 3-29] 이·통장의 처우 축소 시 가장 필요한 처우 축소 내용 (n=147)



### 3. 이·통장 지원 근거규정

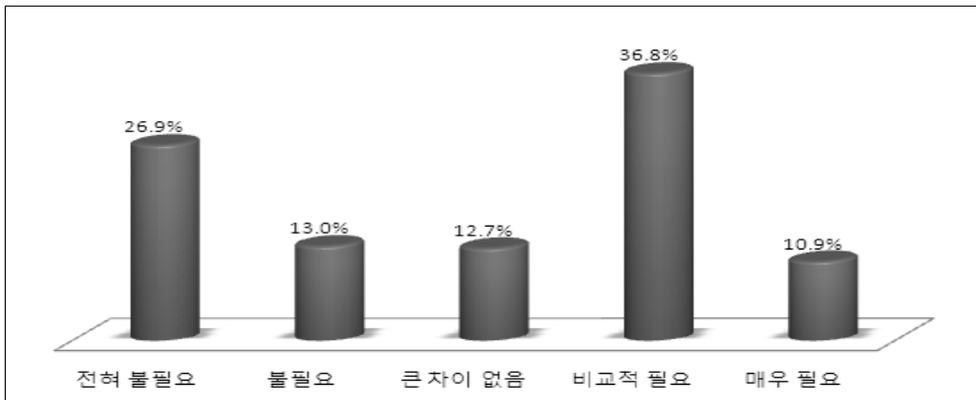
- 이·통장제도 근거로서 지방자치단체 조례의 적정성에 대한 의견으로는 ‘다소적정’이 50.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘매우 적정’ 29.3%로 나타나 공무원들은 현 조례가 이·통장제도의 법적 근거로서 적정하다고 인식하고 있는 것을 알 수 있음(<그림 3-30>참조)

[그림 3-30] 이·통장제도의 근거로서 지자체 조례의 적정성 (n=334)



- 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련의 필요성에 대한 의견으로는 ‘비교적 필요’가 36.8%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘전혀 불필요’ 26.9%, ‘불필요’ 13.0% 순으로 나타남(<그림 3-31>참조)

[그림 3-31] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련 필요성 (n=331)

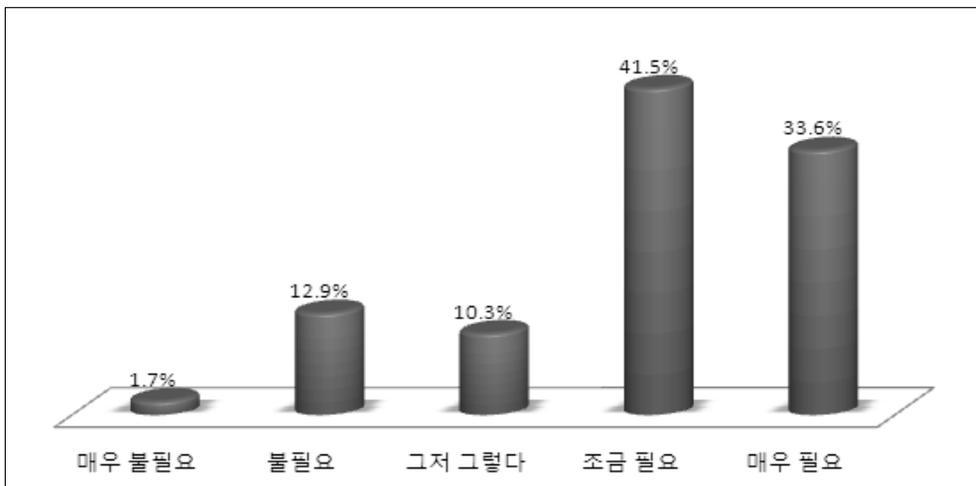


## 제3절 전문가 대상 설문분석 결과

## 1. 이·통장제도의 운영

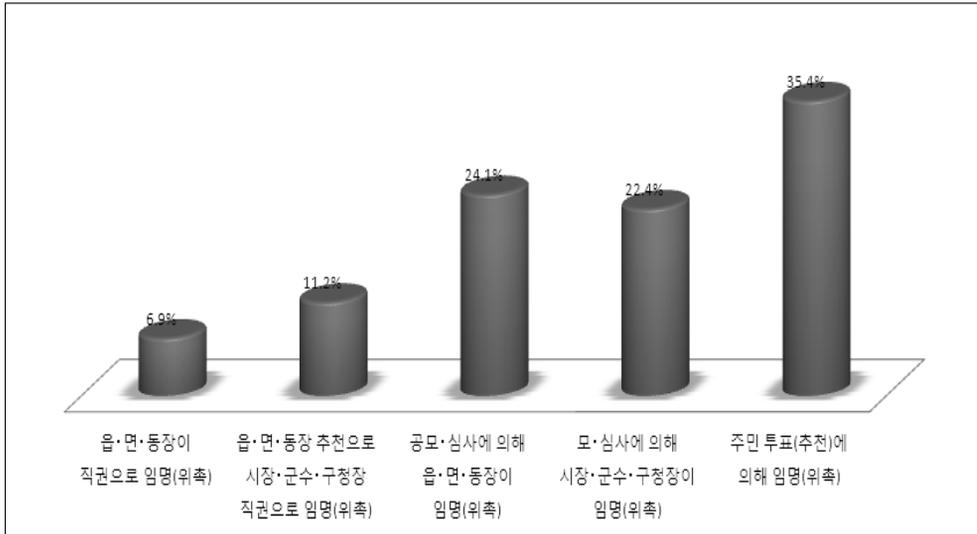
- 현재의 이·통장제도 필요성에 대한 의견으로는 ‘조금 필요’가 41.5%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘매우 필요’가 33.6%, ‘불필요’가 12.9% 순으로 나타났음(<그림 3-32>참조)

[그림 3-32] 현행 이·통장제도의 필요성 (n=116)



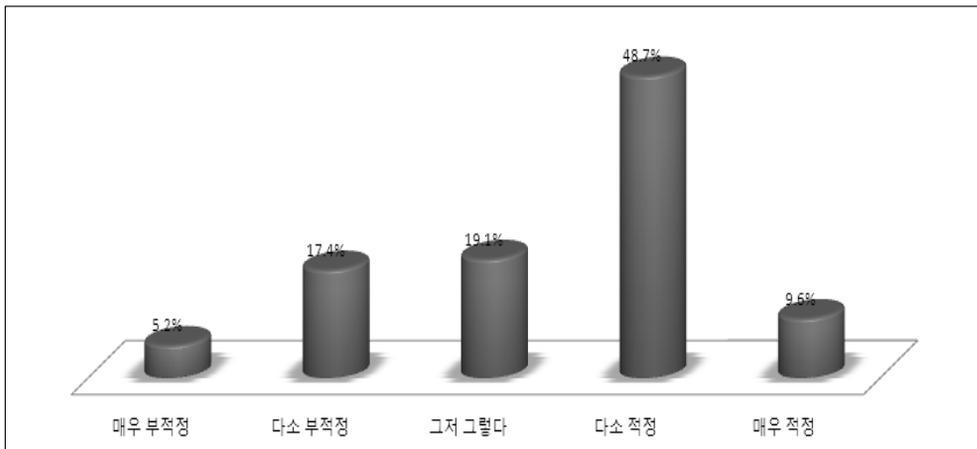
- 현재의 이·통장 임명(위촉)에 있어 적합한 임명(위촉)방법에 대한 의견으로는 ‘주민투표(추천)에 의해 임명’이 35.4%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘공모·심사에 의해 읍·면·동장이 임명(위촉)’ 24.1%, ‘공모·심사에 의해 시장·군수·구청장이 임명’ 22.4% 순으로 나타남(<그림 3-33>참조)

[그림 3-33] 이·통장의 적합한 위촉(임명)방법 (n=116)



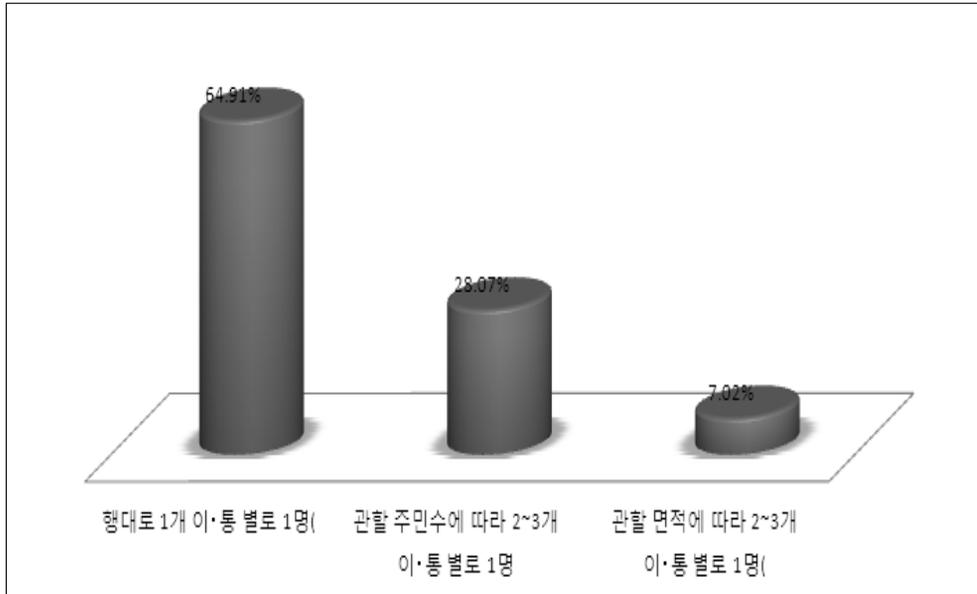
- 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘다소 적정’이 48.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘그저 그렇다’ 19.1%, ‘다소 부적정’ 17.4% 순으로 나타남(<그림 3-34>참조)

[그림 3-34] 현재 이·통장 수의 적정성 (n=115)



- 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 의견으로는 ‘1개 이통별로 1명’이 64.9%로 압도적으로 높게 나타났음. 따라서 대부분 이·통장 수에 대해 현행 수준이 적정하다고 여기는 것으로 판단됨(<그림 3-35>참조)

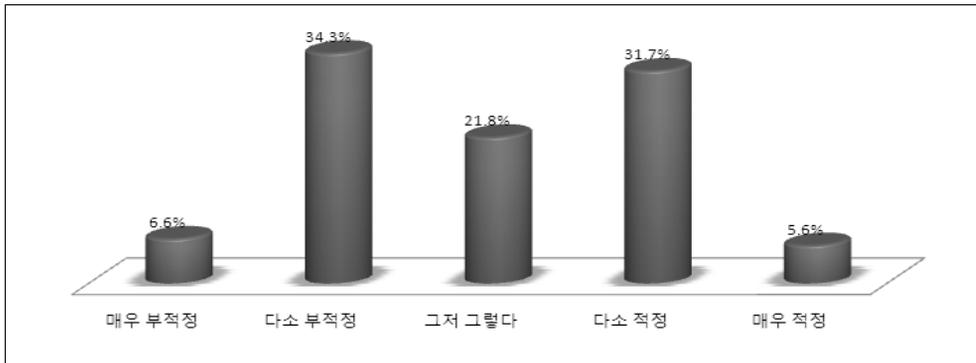
[그림 3-35] 바람직한 이·통장 수 (n=114)



## 2. 이·통장의 처우

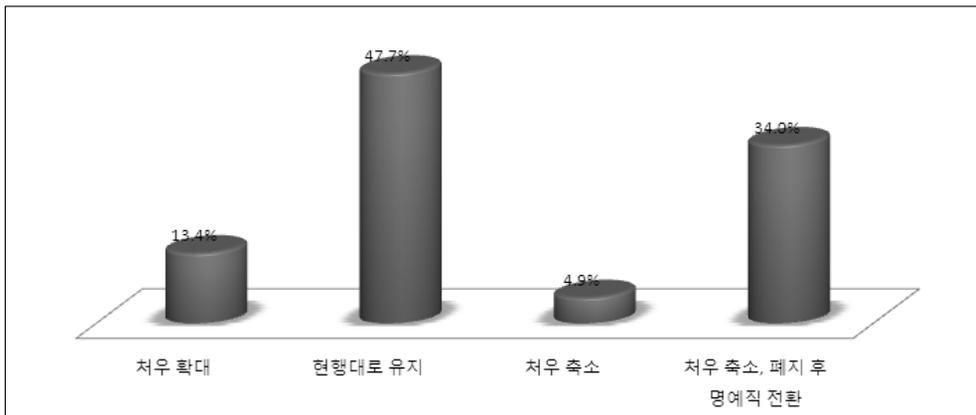
- 현재 이·통장 처우수준에 대한 의견으로는 ‘다소 부적정’이 34.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘다소 적정’ 31.7%, ‘그저 그렇다’ 21.8% 순으로 나타났음 (<그림 3-36>참조)

[그림 3-36] 현재 이·통장에 대한 처우 수준 (n=117)



- 이·통장 처우 개선 방향에 대한 의견으로는 ‘현행대로 유지’가 47.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘처우 축소·폐지 후 명예직 전환’ 34.0%, 순으로 나타남(<그림 3-37>참조)

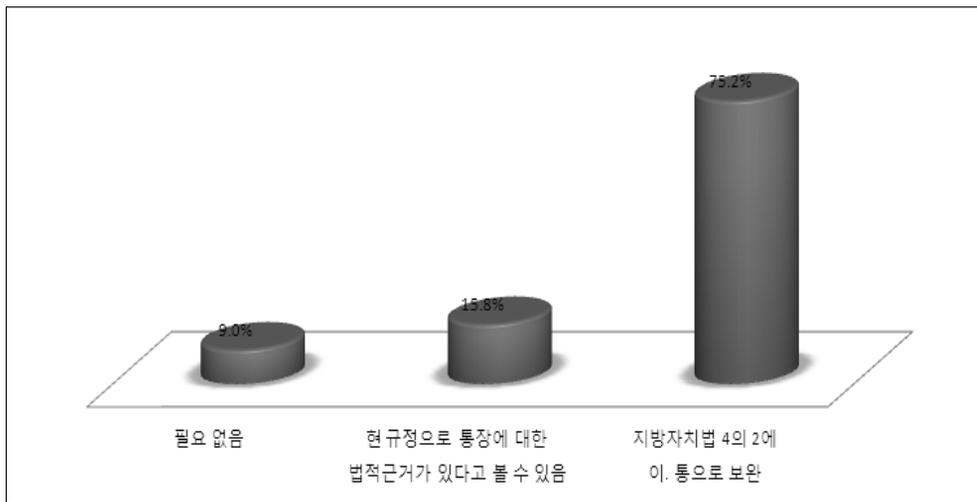
[그림 3-37] 이·통장 처우 개선 방향 (n=117)



### 3. 이·통장 지원 근거규정

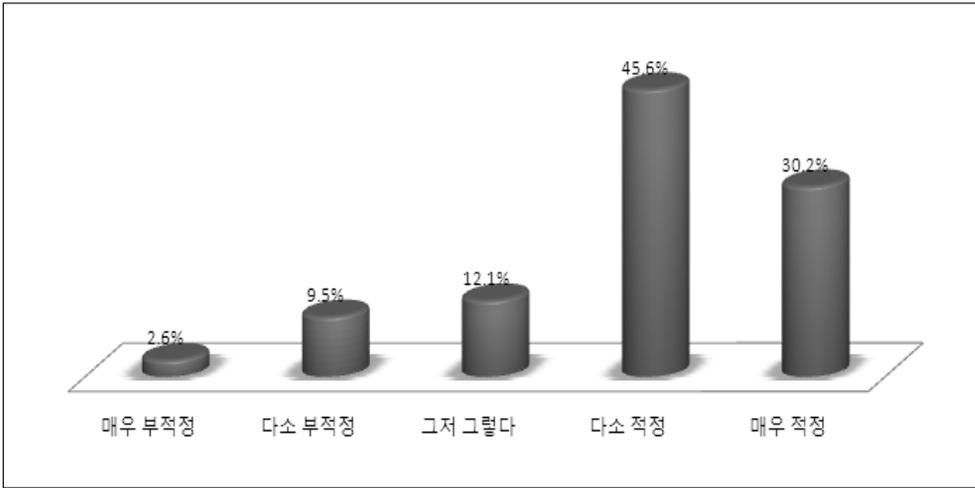
- 지방자치법 이외에 통장에 대한 별도의 법적근거 필요성에 대한 의견으로는 ‘현행 지방자치법 조항에 보완’이 79.2%로 압도적으로 높게 나타났음. 그 다음으로는 ‘현 규정에 이미 포함되어 있음’ 13.8% 순으로 나타남 (<그림 3-38>참조)

[그림 3-38] 지방자치법 4조 2이외에 별도의 통장에 대한 법적근거의 필요성 (n=117)



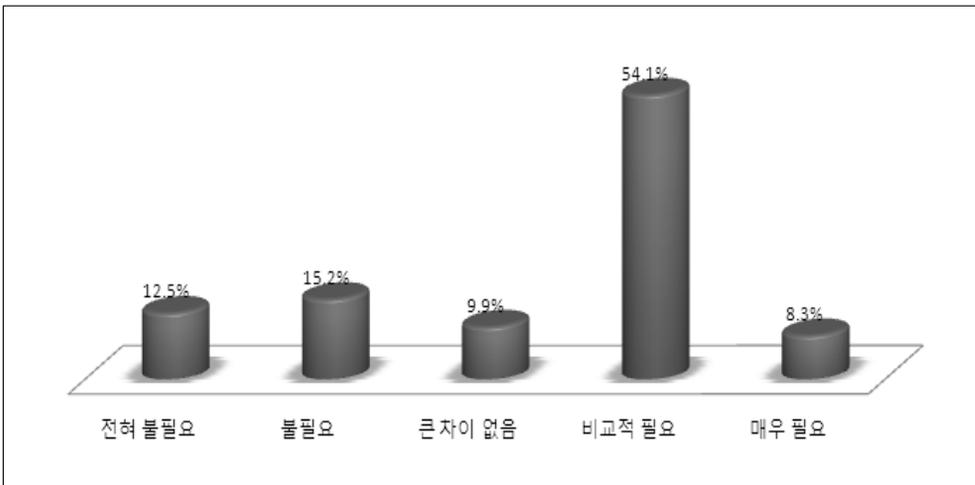
- 이·통장제도에 대한 조례의 법적 근거로서 적정성에 대한 의견으로는 ‘다소 적정’이 45.6%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘매우 적정’ 30.2%, ‘그저 그렇다’ 12.1% 순으로 나타남(<그림 3-39>참조)

[그림 3-39] 지방자치단체 조례에 의한 이·통장제도 및 지원의 적정성 (n=116)



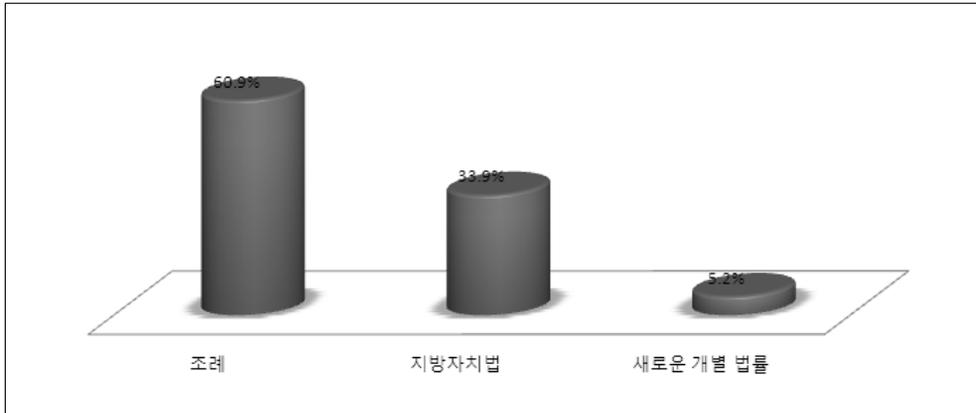
- 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련의 필요성에 대한 의견으로는 ‘비교적 필요’가 54.1%로 압도적으로 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘불필요’ 15.2%, ‘전혀 불필요’ 12.5% 순으로 나타남(<그림 3-40>참조)

[그림 3-40] 이·통장제도 운영 및 처우에 관한 법률적 근거 마련 필요성 (n=117)



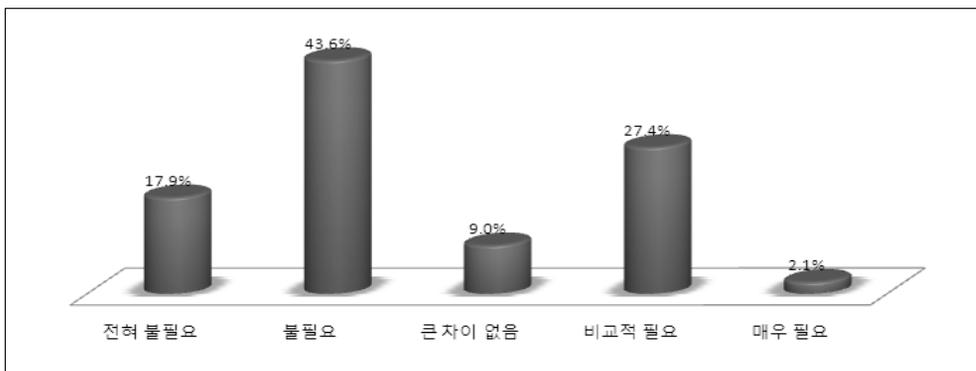
- 이·통장제도의 운영 및 처우에 대한 적합한 법률적 근거에 대한 의견으로는 ‘조례’가 60.9%로 압도적으로 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘지방자치법’ 33.9% 순으로 나타남(<그림 3-41>참조)

[그림 3-41] 이·통장제도 운영 및 처우에 대한 적합한 법률적 근거 (n=115)



- 이·통장 연합회의 법적 기구화와 관련하여 법률로서 명시하는 것이 적정한지에 대한 의견으로는 ‘불필요’가 43.6%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘비교적 필요’ 27.4%, ‘전혀 불필요’ 17.9% 순으로 나타남(<그림 3-42>참조)

[그림 3-42] 이·통장 연합회의 법적 기구화에 대한 관련규정 명시화 (n=117)

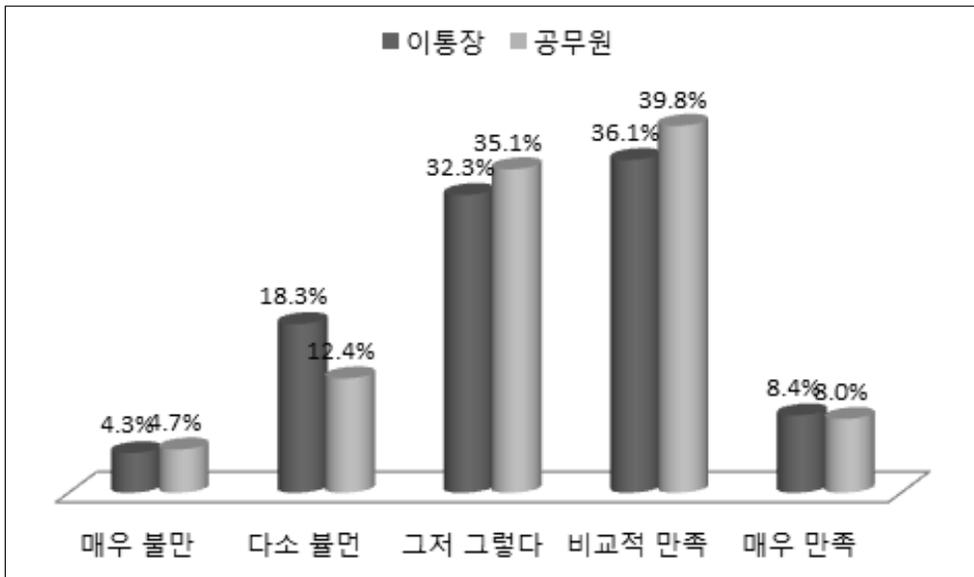


제4절 이·통장 제도의 설문결과 종합

1. 현행 이·통장제도의 적정성

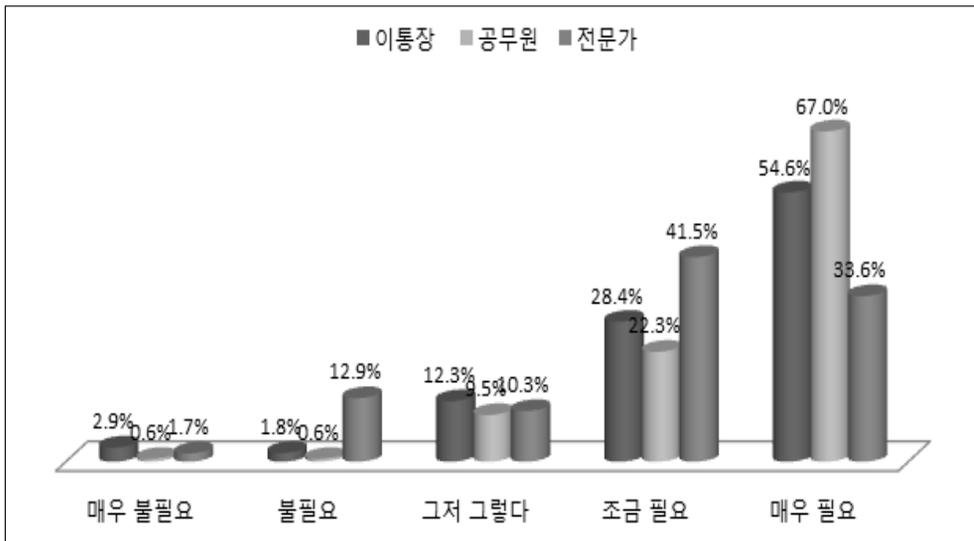
- 이·통장제도의 지위(신분)에 대해서 공무원과 이·통장 모두 만족한다는 의견이 많았음. 특히 이·통장은 현행 이·통장제도에 대해서 ‘다소 불만’이라는 응답과 ‘매우 불만’이라는 응답이 공무원에 비해 많은 반면, 공무원은 ‘비교적 만족’에 대한 응답이 이·통장에 비해 약 3% 정도 높을 것으로 나타남
- 이러한 결과는 이·통장들은 자신들의 신분에 대해 일정 수준의 불만이 있지만 공무원들은 이·통장의 현 지위(신분)가 적합하다고 인식하는 비율이 높은 것으로 분석할 수 있으나 전반적으로 이·통장의 현 지위(신분)에 대한 만족도는 이·통장과 공무원이 유사한 것으로 판단됨

[그림 3-43] 이·통장의 지위(신분)에 대한 집단별 비교



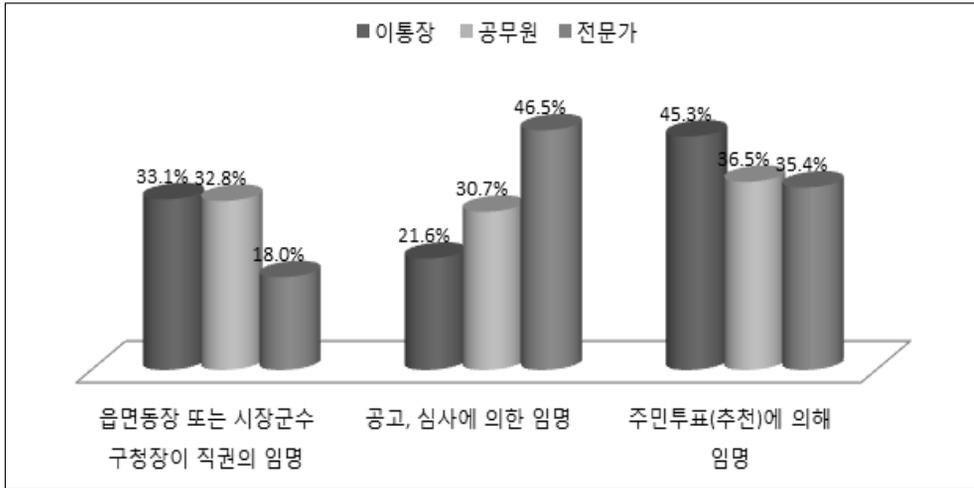
- 한편 이·통장제도의 필요성에 대해 이·통장, 공무원 그리고 전문가들의 응답은 대체적으로 이·통장제도가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다
- 집단별로 응답에 있어 약간의 차이가 존재함. 이·통장제도에 대해 부정적인 입장은 다른 집단보다도 전문가 응답에서 높게 나왔음 또한 이·통장보다도 공무원의 ‘매우 필요’ 응답이 높게 나왔음. 이러한 결과를 통해 이·통장제도가 공무원의 직무를 경감시키고 지방행정의 일선에서 이·통장들이 상당한 역할을 수행하고 있는 것으로 공무원들이 인식하고 있는 것을 알 수 있음

[그림 3-44] 이·통장제도의 필요성에 대한 집단별 비교



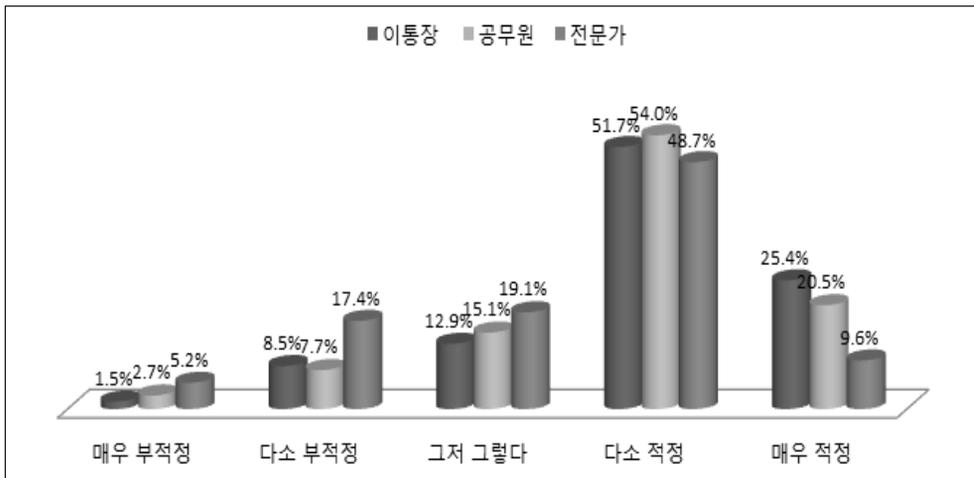
- 이·통장의 임명방식에 대해서는 이·통장과 공무원들은 ‘주민투표(추천)에 의해 임명’하는 것을 가장 선호함. 반면 전문가의 경우는 공모·심사에 의한 임명방식을 가장 선호하여 이·통장 및 공무원과 인식의 차이가 있는 것으로 나타남

[그림 3-45] 이·통장의 임명방식에 대한 집단별 비교



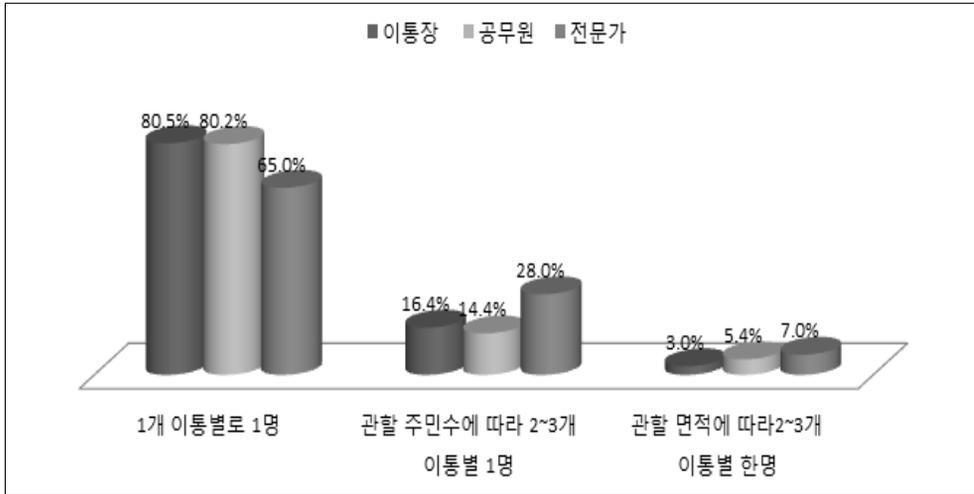
- 이·통장의 수에 대해서 이·통장, 공무원, 전문가의 응답은 유사한 결과를 보이고 있으며, 현재 이·통장 수에 대해서 대부분 ‘다소 적정’한 수준으로 인식하고 있음. 그러나 전문가를 중심으로 현행 이·통장 수에 대한 부정적인 평가가 다른 집단보다 높게 나타남

[그림 3-46] 현재 이·통장 수의 적정성에 대한 집단별 비교



- 향후 이·통장의 적정 규모에 대해서는 모든 집단에서 현행과 같이 1개 이·통별로 1명의 이·통장이 있는 것이 바람직하다는 의견이 대다수를 차지하고 있음

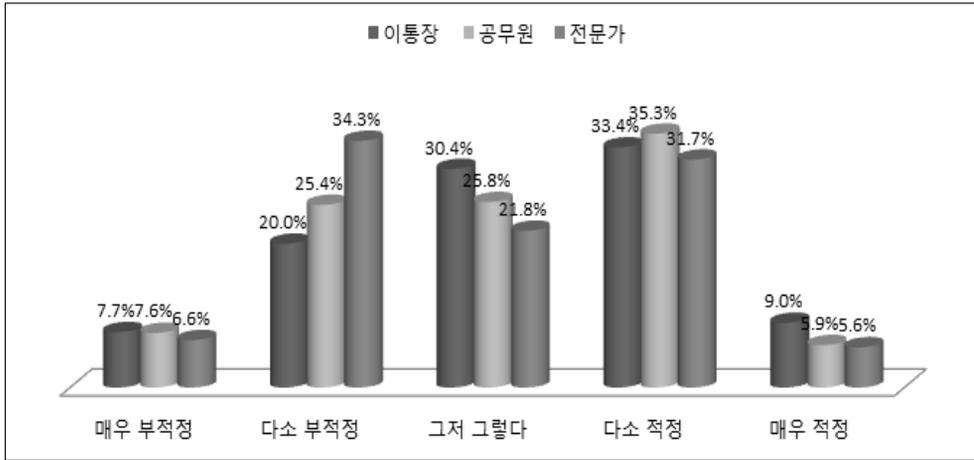
[그림 3-47] 향후 이·통장의 적정규모에 대한 집단별 비교



## 2. 이·통장제도 처우개선

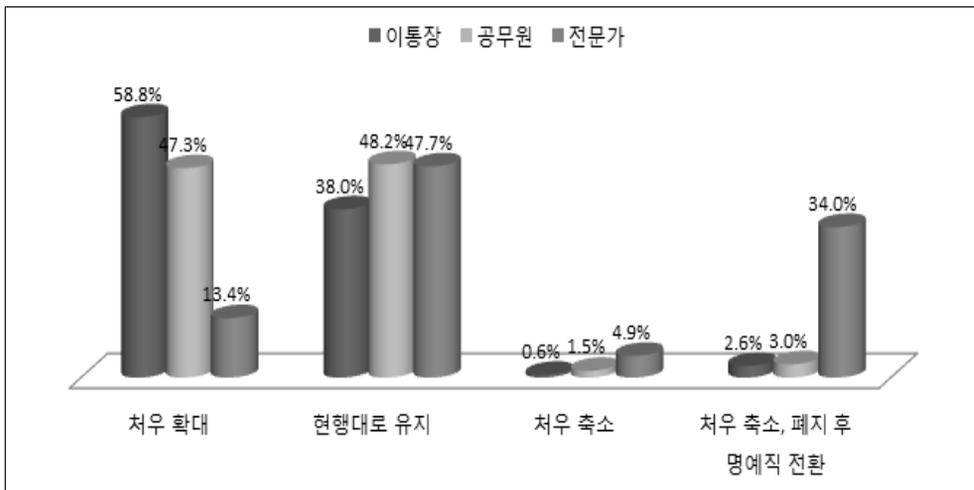
- 현재 이·통장에 대한 처우에 대해서는 각 집단별로 상이한 결과가 도출되었음. 공무원과 이·통장의 경우 ‘다소 적정’하다는 의견이 가장 높게 나타났으나, 전문가의 경우 ‘다소 부적정’하다는 의견이 가장 높게 나타났다
- 특히, ‘다소 적정’에 대한 각 집단간 응답은 비슷한 결과를 보이지만, ‘다소 부적정’하다는 의견은 전문가들의 응답 결과가 공무원과 이·통장에 비해 큰 수준으로 높게 나타나 현재의 이·통장 처우에 대해 큰 인식차가 있는 것으로 판단됨

[그림 3-48] 현재 이·통장 처우의 적정성에 대한 집단별 비교



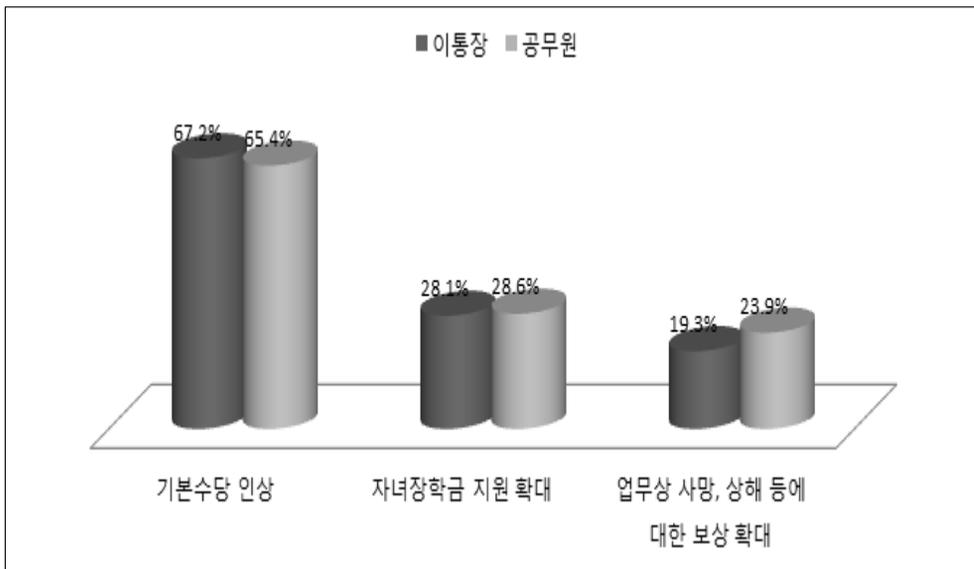
- 향후 이·통장 처우개선에 대한 각 집단별 분석결과도 전술하였던 현행 처우의 적정성과 마찬가지로 다소 차이를 보임. 이·통장은 ‘처우확대’의 의견이 가장 많았으며, 공무원은 ‘현행대로 유지’가 가장 많은 응답을 차지하였음. 반면, 전문가는 ‘처우 축소·폐지 후 명예직 전환’에 대한 의견이 가장 높게 나타났음

[그림 3-49] 향후 이·통장 처우 개선에 대한 집단별 비교



- 이·통장 처우 확대 시 가장 필요한 처우개선 내용에 대해서 1순위, 2순위, 3순위를 선택하게 하여 각 순위별 가장 선호하는 내용을 정리한 결과는 아래 <그림 3-50>과 같음. 그 결과를 살펴보면, 이·통장과 공무원이 일치하는 결과를 보임. 두 집단 모두 기본수당 인상이 가장 필요하다고 지적하였으며, 그 다음으로는 자녀장학금 지원 확대, 업무상 상해·사망에 대한 보상 확대 순으로 나타났음

[그림 3-50] 처우확대 시 가장 필요한 처우개선 내용 비교

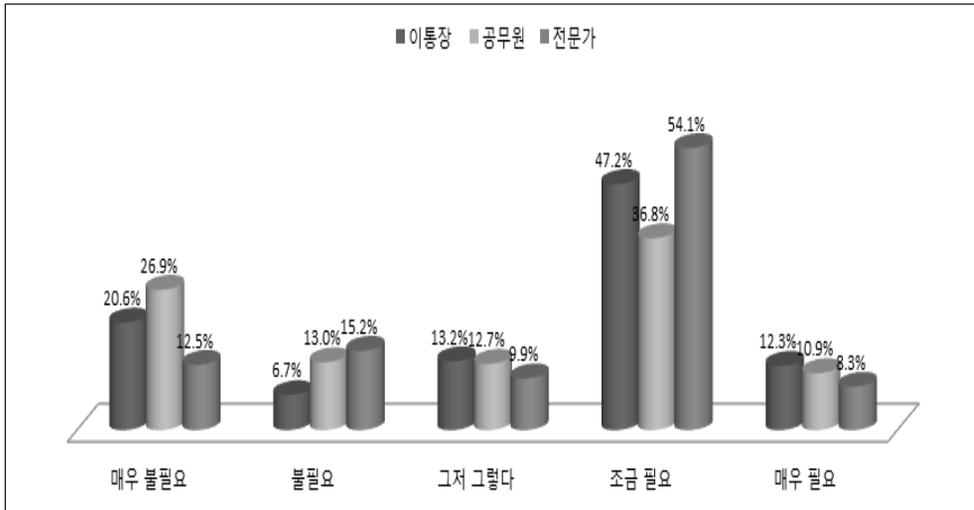


### 3. 이·통장제도 처우개선에 대한 법적 근거의 필요성

- 이·통장 처우 개선을 위한 법률적 근거의 필요성에 대한 의견은 대체적으로 ‘조금 필요’하다는 의견이 많은 것으로 나타났음
- 하지만 공무원을 중심으로 ‘매우 불필요’에 대한 의견이 높았으며, ‘불필요’하다는 의견도 전문가를 중심으로 비교적 높은 수준으로 나타났음

- 한편 이·통장의 응답에서도 ‘매우 불필요’하다는 응답이 전체의 20.6%로 나타났음

[그림 3-51] 이·통장 처우개선 관련 법적 근거의 확보에 대한 집단별 비교



- 이·통장제도의 운영 및 처우에 필요한 법적 근거에 관한 설문결과에 따르면, 전문가들은 이·통장들의 처우와 관련된 내용은 조례를 통해 정하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었으며(60.9%), 그 다음으로는 지방자치법에 관련 조항을 명시하는 것(33.9%)을 선호한 반면 개별법률 제정의 실효성은 낮은 것으로 나타남
- 한편 이·통장 연합회의 법적 기구화와 관련하여 법률로서 명시하는 것이 적정한지에 대한 전문가들의 의견은 ‘불필요’가 43.6%로 가장 높게 나타남

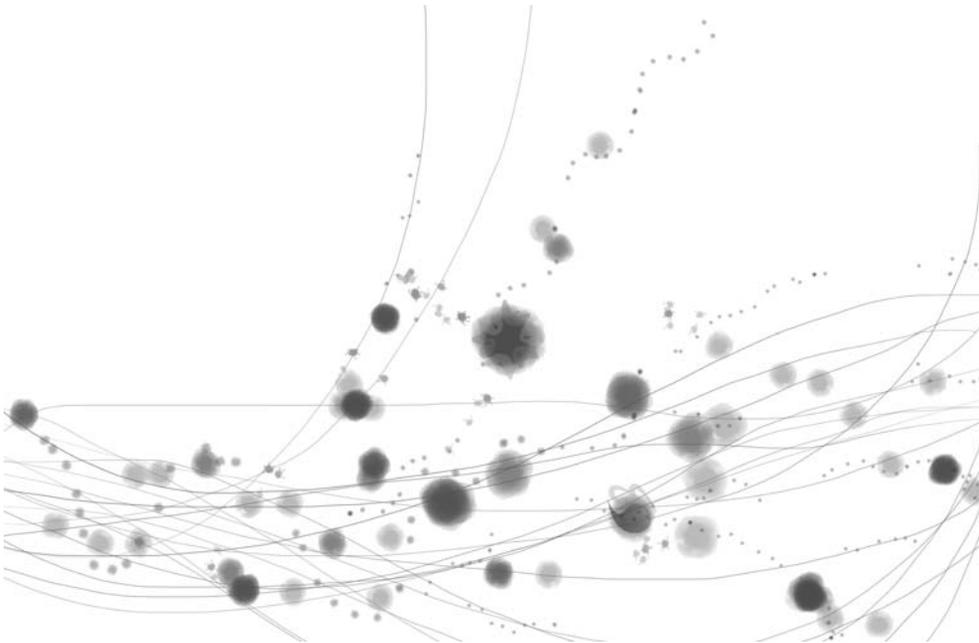
## 제 4 장

# 이·통장 제도의 개선 방향

제1절 이·통장 제도 및 운영

제2절 법적 근거에 관한 규범적 논의

제3절 이·통장 제도의 법적 기반





## 제 4 장

## 이·통장 제도의 개선 방향

## 제1절 이·통장 제도 및 운영

## 1. 이·통장의 직무 만족

- 이·통장 제도 운영에 대한 이·통장의 위상에 대한 만족 정도와 직무수행상의 만족정도가 제도운영의 중요한 척도가 됨
  - 이·통장의 위상에 대한 만족 정도는 수당 등 금전적 보상에 대한 경제적인 만족과 지역주민의 존경, 행정기관으로 부터의 예우 등으로 나타남
- 이·통장의 위촉과정이 공모에 의한 선발방식으로 소명감과 자부심이 높게 나타났으며, 이는 제도의 타당성이 높다고 판단됨
- 읍·면·동의 보조기관으로 예우에 대한 불만도 24%정도가 있으며, 이는 고지서 교부, 적십자 회비 수납 등 주민의 저항이 있는 업무로 인한 불만으로 인식됨
  - 고지서 등을 직장에 다니는 직접 주민에게 전달하기 위하여 야간 혹은 휴일에 방문하는 경우, 주민들이 불평하고 민원을 제기함
- 최근에는 이·통장과 주민자치위원간의 지역대표성에 대한 갈등이 존재하고 있으며, 이·통장이 봉사자로서 소명감을 배양할 필요가 있음
- 이·통장과 읍면동 행정을 추진하는 담당공무원의 평가는 반드시 필요한 것으로 인식하고 있으며, 불만족하는 경우도 22%정도 있음
  - 일부 이·통장이 봉사한다는 소명감이 부족하여, 소극적으로 업무를

처리하고 의무감이 부족한 경우는 공무원이 개선되기를 원하는 부분임

- 이·통장 제도 운영을 위한 행정지원 정도가 이·통장에 대한 만족 정도로 나타나며, 이에 대한 이·통장의 만족도와 이·통장과 업무협조를 하는 읍·면·동이 어느 정도 만족하는가에 대한 척도이며, 이는 제도 운영의 목적을 어느 정도 달성하고 있는가에 대한 기준이 됨
- 이·통장의 직무 만족도를 제고하기 위해서는 지역의 대표자로서 행정기관의 인식변화가 요구되며, 직무수행상의 협력자로서 읍·면·동 행정운영의 목적을 달성할 필요가 있음

## 2. 이·통장의 임명

- 이·통장의 임명권한이 시장, 군수, 구청장 또는 읍·면·동장에 있으며, 임명절차는 지방자치단체 조례에 의해 자격요건과 절차 및 임기를 정하고 있음
- 이·통장의 임명이 시·군·구 또는 읍·면·동에서 위촉희망자를 공고하여 소정의 절차를 거쳐, 시장, 군수, 구청장 또는 읍면동장이 임명하고 있음
  - 이·통장의 사기 제고와 위상 제고를 위하여 기초자치단체장인 시장·군수·구청장이 위촉하는 방안도 고려할 필요가 있음
  - 이·통장을 공모하는 방법의 절차적 정당성은 있지만, 주민의견을 반영할 수 있는 위촉방안이 필요함
- 일부 지방자치단체에서는 다수의 주민이 추천하는 인물을 위촉시 고려하여 임명하고 있으며, 주민간의 협의과정을 일반화할 필요가 있음
  - 이장의 경우 대부분이 주민 선발과정을 거쳐 추천되어지고 있으며, 통장의 경우 개인적 응모하고, 읍·면·동에서 선발하는 방식을 준용하고 있으며, 이로 인한 갈등도 발생하고 있음
  - 주민총회 또는 주민대표자회의에서 선임된 경우 이를 제도적으로 인정하여 이·통장으로 임명하는 “주민추천권”을 가점 또는 우선적 임명

하는 제도 정착이 필요함

- 통장에 대해서는 일반적으로 연임 제한 규정을 두고 있으며, 이는 역량 있는 지원자가 많다는 것이며, 설문결과에 따라 2회 정도 연임을 허용하는 방안도 제시될 수 있음
  - 통장은 지역사정에 정통한 인물이 적당하므로 지역 사정과 주민의 성향을 파악하고 업무를 추진하려면 담임으로는 부족하다고 판단됨
- 이장의 경우 연임규정을 삭제하고 있으며, 이는 농어촌지역의 특성상 마을을 위해 봉사할 수 있는 인력이 적다는데 한계가 있음
  - 또한, 이장은 마을의 존경 받는 어른이라는 전통적인 역할이 있으므로 연임을 불가피함
- 용어상의 이·통장의 “임명” 또는 “위촉”으로 지방자치단체에 따라 다양하게 사용되어지고 있으며, 용어의 통일도 필요함
  - 이·통장의 사기와 위상 등을 고려해 볼 때, 위촉이라는 용어르날 사용하는 것이 적당하다고 판단됨

### 3. 이·통장 자격요건

- 지역공동체의 리더로서 이·통장의 역할이 매우 중요하며, 이러한 직무를 수행하기 위한 일정 자격요건을 갖추어야 할 것이고, 현재는 지방자치단체별 조례로 요건을 명시하고 있음
- 이·통장의 자격요건을 특별히 제한할 수 없지만, 설문결과 거주기간의 요건과 범죄경력이 없는 자로 제한할 필요가 있음
- 이장의 자격요건은 주민 총회 또는 대표자회의에서 추천하는 방식으로 운영하여 자격요건 또는 연임규정을 엄격하게 적용할 필요는 없는 것으로 판단됨

- 통장의 선임과정에서 이력서와 소견을 제출하도록 하고 있으며, 면접을 실시하는 지방자치단체도 있음
- 문호는 개방하되 소정의 절차를 거치면서 소명감을 고취할 수 있고, 공동체의 주관자로서 인식 전환이 필요함
- 이·통장을 위촉할 때, 나이에 대한 제한이 문제가 되고 있음
  - 통장의 경우는 통장의 자격 기준으로 25세 또는 35세 이상을 하한선으로 규정하고, 60세 또는 65세 미만으로 상한선을 규정하고 있으나, 이장의 경우, 특별한 제한 규정이 없음
  - 이·통장은 지역사회의 어른이라는 전통적인 위상을 가지고 있으므로 나이 제한을 하지 않는 것이 바람직하다고 판단됨

#### 4. 이·통장의 구역

- 인구의 이동, 도로 및 하천 또는 댐의 건설 등으로 자연부락의 변화가 진행되어 왔으며, 이에 따른 이와 통의 구역변화가 많이 이루어졌음
- 이에 따른 행정리 또는 행정통이 법정리 또는 법정통과의 조정통합이 필요하며, 인구와 면적을 고려한 합리적 조정이 요구됨
- 이러한 구역 조정은 이·통장 수의 감소를 통한 개별 이·통장의 수당 증가를 실현할 수 있음
- 관례화된 이·통장의 구역을 조정하는 것은 커다란 저항이 예상되며, 이·통장의 소수화·정예화하는 방안에 대한 검토가 필요함

## 5. 처우의 확대방안

- 이·통장의 처우에 대한 이·통장들의 인식은 적정한 것으로 응답하고 있으며, 예산의 한계 등을 고려한 응답으로 해석될 수 있음
- 설문결과와 같이 이·통장은 수당의 현실화와 학자금지원을 확대해 줄 것을 요구하고 있으며, 보상 또는 수당의 개념이 아닌, 지원금형식의 처우 확대를 고려할 수 있음
- 이·통장의 활동에 대비하여 비교할 때. 현재의 수당은 이·통장의 활동을 지원할 수 있는 운영비로서 의미를 강조할 필요가 있음
  - 일부 수당을 인건비 개념으로 인식하여, 보수의 적정성에 대한 의견을 제시하고 있지만, 수당은 활동비의 개념으로 인지할 필요가 있음
  - 이·통장 면담과정에서 대부분의 이·통장은 공동체를 위한 활동비용으로 인식할 필요가 있음
- 이·통장의 업무상 사망·상해 등에 대한 보상제도는 제주도를 제외한 지역에서 사설보험기관에 가입하여 보상을 실시하고 있으며, 직접보상에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 보험가입 금액에 대한 보상액수는 현재 50%정도에 도달하고 있으며, 이는 관리 운영비를 제외한 결과이지만, 지방자치단체의 직접 보상에 대해서는 지방행정기관의 보상원칙이 정립되지 않아 많은 문제점이 제기됨
  - 많은 민원이 제기될 것으로 예상하고 있으며, 계속되는 항의, 송사 등으로 정상적 업무수행이 어려울 것으로 지방공무원 및 전문가의 의견이 있음

## 제2절 법적 근거에 관한 규범적 논의

### 1. 법제화의 의의 및 필요성

#### 가. 지방자치제도의 법규범성

- 일반적으로 지방자치란 일정한 지역적 사무를 지역주민의 의사에 기하여 (주민자치) 국가로부터 독립된 지역적 단체가 법인으로서 자주적으로 처리하는 것(단체자치)을 말하는 바, 지방자치제도는 지역중심의 지방자치 단체가 그 지역 내의 공공과제를 단체의 자치기구에 의해서 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜어주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리에 해당한다. 지방자치가 흔히 ‘풀뿌리 민주주의’ 또는 ‘민주주의의 학교’라고 표현됨은 현대 국가의 기본원리로서 민주정치와 지방자치의 불가분성을 강조하는 표현이며, 그러한 점에서 지방자치의 발달은 한 나라의 민주주의실현의 척도의 하나로서 기능한다고 할 수 있을 것임
- 따라서 지방자치는 민주정치의 이념상 필연적인 것으로<sup>4)</sup>, 지방자치제도는 현대 국가에 있어 단순히 행정제도적 성격을 넘어 국가 통치구조의 기본원리로서 이해된다. 오늘날 대부분의 자유민주국가에서 지방자치제도를 법률 차원에 방치하지 않고 헌법적 규율의 대상으로 하고 있는 것

4) “지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 소위 “풀뿌리 민주주의”를 그 이념적 배경으로 하고 있는 것이다. … 지방자치제도는 현대 입헌민주국가의 통치원리인 권력분립 및 통제·법치주의·기본권보장 등의 제원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에 구현시킬 수 있어 바로 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합되는 것이므로 … 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 … 국민권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것이다”(헌법재판소 1991. 3. 11 선고, 91헌마21 결정).

도 그 때문이며, 우리 현행 헌법도 제117조와 제118조에서 지방자치를 직접 규정함으로써 헌법적으로 보장하고 있다. 결국 지방자치의 헌법적 보장이 일반화되어 있는 현대의 헌법구조상, 지방자치제도에 대한 이해는 단순히 이론적인 차원의 것이 아니며, 법규범적인 것임에 대해서는 이론이 없는 바, 이로부터 지방자치제도의 형성 및 구체화에 있어서는 그에 관한 법적 근거로서 법제화의 필요성이 존재함

- 특히 우리나라의 지방자치제도는 정치적 의미에서의 자치행정으로서 ‘주민자치’의 관념과 법적 의미에서의 자치행정으로서 ‘단체자치’의 관념이 결합된 것으로 이해하는 것이 일반적이며, 판례의 입장인바,<sup>5)</sup> 그러한 점에서 법적인 의미에서의 자치단체는 아니지만, 실질적 주민자치의 기반으로 읍·면·동 및 그 하부조직으로서 이·통 등의 활성화는 지방자치제도의 규범적 과제 중의 하나라고 할 것이다. 이러한 읍·면·동 주민자치의 강화는 단순히 지방자치의 이론적 관점을 넘어 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서도 지방자치제도의 규범적 과제로 지향하고 있는 바(법제4절 참조), 실정법상으로도 규범체계적 정합성을 위한 규범화의 필요성이 존재한다. 따라서 현행 지방자치법제상 규범적 근거가 미비한 이·통 등에 대한 체계적 규범화를 통한 주민자치의 강화 역시 지방자치제도의 당연한 규범적 방향이라 할 것임

#### 나. 법제화에 대한 헌법적 요청 : 지방자치의 헌법적 보장

- 지방자치제도는 헌법적으로 보장되어 있는 바, 지방자치의 헌법적 보장의 성격과 관련하여 이를 제도적 보장으로 이해하는 것이 통설과 판례의

5) “전통적으로 지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’와 지방분권주의를 기초로 하여 국가내의 일정한 지역을 토대로 독립된 단체가 존재하는 것을 전제로 하여 그 단체의 의회와 기관이 그 사무를 처리하는 ‘단체자치’를 포함한다.”(헌법재판소 2009.3.26. 선고 2007헌마843 전원재판부).

입장이다. 제도적 보장 이론은 헌법적 보장을 전제로 보다 현실적이고 규범적인 관점에서 지방자치제도를 이해하려는 것으로, 국가의 기본법질서에 의해 인정된 제도인 결과, 입법자에 의한 제한은 가능하지만 다만 ‘제도 그 자체’를 폐지할 수는 없으며, 실질적 내용을 침해하거나 그 본질적 부분을 박탈하는 것과 같은 법률은 헌법에 위반된다는 데에 헌법적 제도 보장의 의의가 있음

- 일반적으로 제도적 보장은 기본권보장과 달리 주관적 권리가 아니고 객관적 범규범으로서, 기본권과는 여러 면에서 차이를 가지며, 그 보장적 기능도 기본권이 최대한 보장을 내용으로 하는데 비해, 제도적 보장은 최소한의 보장을 내용으로 하는 것으로 이해됨<sup>6)</sup>
- 따라서 지방자치제도가 헌법적으로 보장되어 있다는 것이 절대적으로 침해될 수 없는 무제한적인 보장을 의미하는 것이 아님은 물론이고, 지방자치제도의 내용 및 한계는 법률에 유보되어 있다. 즉 지방자치제도는 “법률의 범위 내에서” 보장되며, 이는 우리나라 헌법 제도상으로도 마찬가지 인바, 실정법상으로 헌법 제117조 제1항이 ‘법령의 범위 안에서’ 자치입법권을 인정하고 있는 점이나, 동법 제117조 제2항, 제118조 제2항에서 지방자치단체의 종류 및 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 하는 법률유보를 두고 있다는 점에서도 그러함
- 동시에 이론상으로도 지방자치권은 국가로부터 전래된 것으로 보는 결과,

6) “제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로서 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로도 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법발전, 법형성의 방침과 범주를 미리 규율하려는데 있다. 이러한 제도적 보장은 주관적 권리가 아닌 객관적 범규범이라는 점에서 기본권과 구별되기는 하지만 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법적무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수 없다. 그러나 기본권 보장은 “최대한 보장의 원칙”이 적용됨에 반하여, 제도적 보장은 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 안에서 입법자에게 제도의 구체적 내용과 형태의 형성권을 폭넓게 인정한다는 의미에서 “최소한 보장의 원칙”이 적용될 뿐이다.”(헌법재판소 1997. 4. 24. 선고 95헌바48 결정).

지방자치권은 당연히 국가의 법질서 안에 존재하는 것이어야 하는 점에서 법률에 의한 구체화에 의존한다. 다만 헌법적 보장의 본질상, 법률이라도 지방자치제도를 형해화하는 정도의 본질적 내용에 대한 제한이나 침해는 허용되지 않음

- 그러한 관점에서 볼 때, 지방자치제도에 있어 이·통장 제도의 규범화의 문제는 지방자치권에 대한 침해 내지 제약의 의미를 가지는 것은 아니라는 점에서 법률을 통한 규범화가 필수적이고 필연적으로 요구되는 영역은 아니라 할 것이며, 특별한 법률적 근거 없이도 - 지방자치단체의 조례 등에 의한 - 운영이 가능한 제도라 할 것임
- 다만 그럼에도 불구하고 지방자치제도의 현실상 이·통장 제도는 지방자치단체의 하부행정구조로서 현실적으로 기능하고 있는 동시에, 기타 법률상의 이·통장의 업무규정 등을 통하여 이·통장은 실정법제상의 제도로써 이미 운용되고 있음을 고려할 때, 직접적인 지방자치 관련 법제에서 이·통장 제도의 규범적 근거를 명시하여 지방자치제도상으로 편입시킴으로써 지방자치제도에 있어 실정법상의 제도로써 구체화시키는 것이 지방자치제도의 측면에서는 물론, 국가법질서의 통일성이라는 관점에서도 규범체계상 바람직하고 타당할 것으로 보임

## 2. 법제화의 한계

- 지방자치의 헌법적 보장에도 불구하고 지방자치의 본질적 영역을 침해하지 않는 한, 입법자는 지방자치제도의 내용을 구체화할 수 있는 형성의 자유를 가짐. 그러나 반면 지방자치의 헌법적 보장은 동시에 법률유보에 의한 지방자치권의 제한을 무제한적으로 허용하지는 않는다. 즉 지방자치의 헌법적 보장은 입법자에 대한 수권규정인 동시에 그 자체로 국가입법권에 대한 제약의 원리이기도 한 점에서 양날의 칼로서 기능

- 다만 문제는 법률을 통한 지방자치권의 제한의 한계가 어디까지인가 하는 점으로, 일반적으로 지방자치의 ‘핵심영역’ 내지는 ‘본질적 내용’은 침해할 수 없는 한계이며, 이를 위해 지방자치권을 제한하는 경우에도 입법자에게는 비례원칙에 따른 형량의무가 부과되는 것으로 봄. 그러나 그러한 한계원리는 그 자체로 추상적인 불명확한 기준으로 이에 대해서는 장차 학설·판례를 구체적인 기준의 설정이 필요할 것이며, 지방자치의 현실에 대한 구체적이고 세밀한 검토가 필요할 것임
- 이러한 논의는 이·통장 제도의 법제화의 문제에서도 마찬가지로 개입되는 바, 이·통장제도의 법제화에는 기본적으로 입법상의 형성의 자유가 인정되지만, 이·통장 제도가 지방자치의 본질적 내용을 침해하고 제한하는 경우에는 법률에 의한 것이라도 허용되지 않는다. 물론 지방자치제도에 있어 이·통장 제도는 기본적으로 실질적인 주민자치의 강화를 기본적 방향으로 하는 제도인 점에서 이·통장 제도의 규범적 근거의 법제화에 있어서는 지방자치의 핵심영역 내지 본질적 내용의 침해에 대한 소지는 없을 것으로 보임
- 다만 이·통장 제도의 규범적 근거를 넘어 그 운영에 관한 지나치게 세부적 규율을 통하여 이·통장에 대한 국가의 지나친 규제와 간섭을 허용하거나, 이를 통해 이·통장 제도가 주민자치의 활성화를 위한 자치적 기구가 아닌 실질적인 국가의 하부행정기구로서 기능하게 하는 등의 법제화는 지방자치의 본질적 내용을 침해하지 않는 정도로서, 법률을 통해서도 허용될 수 없다고 할 것임
- 이에 관한 직접적인 판례는 없지만, 지방자치제도의 주민자치성을 강조하는 헌법재판소의 입장은 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것임<sup>7)</sup>

7) “지방자치는 민주주의의 요체이고, 현대의 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이며(헌재

### 3. 법제화의 내용 : 법률의 규율 대상 및 영역

- 이·통장 제도의 법제화에 있어 그 내용은 기본적으로 헌법상 보장된 지방자치의 본질적 가치와 내용을 침해하는 정도의 것이어야 하는 바, 이·통장 제도는 본질적으로 지방자치 행정의 일부이자 주민자치의 실현이라는 측면에서 규범체계상 불가피한 최소한도의 입법에 그쳐야 하며, 그 구체적이고 세부적인 내용은 국가 입법에 의한 규율보다는 지방자치단체의 자치입법에 의하도록 하는 것이 바람직함
- 다만 자치입법에 의하게 하는 경우, 당해 자치입법의 내용이 이·통장 또는 주민에 대한 권리제한 및 의무부과와 관련되는 경우에는 법률의 수권이 필요한바(지방자치법 제22조 단서), 법제화에 있어서는 조례에 대한 법률의 수권근거라는 측면이 중요하게 고려되어야 할 것임

#### 가. 필요적 내용

- 통의 설치 근거
  - 현행 지방자치제도 및 행정운영 실제상 이·통은 실제적인 조직체로서 기능하고 있음에도 불구하고, 지방자치제도의 일반법인 지방자치법은 ‘리’에 대해서만 규정하고 있을 뿐 ‘통’에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지 않음
  - 따라서 통에 대한 규범적 근거는 법률이 아닌 행정입법 및 조례에 의하고 있는 점에서, 지방자치제도에 관한 규범체계상의 흠결은 물론,

1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100 ; 현재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1, 380, 384 참조), 이러한 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법상의 요청이기도 하다( 현재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 22 참조).”(헌법재판소 2009.3.26. 선고 2007헌마 843 전원재판부).

- 법적 근거의 미비로 인한 규범적 문제의 소지가 있다고 할 것임
- 특히 지방자치 법제상 통에 대한 규범적 근거가 없음에도 불구하고, 기타 개별법에서는 이·통장의 업무를 직접 규정하고 있는 점에서, 전체적인 국가법질서상의 규범체계상으로도 문제의 소지가 있음
- 따라서 지방자치제도 실제에 있어 규범과 현실과의 일치, 국가법질서에 있어 규범적 체계성 및 통일성의 관점에서 이·통에 대한 규범적 근거를 법제화하는 것이 필요함

○ 이·통장의 임명 근거

- 이·통의 설치에 관한 법적 근거의 법제화와 같은 맥락에서, 지방자치 행정의 보조자로서 이장 및 통장의 기능 및 임명근거에 관한 규정을 법제화하는 것이 필요함
- 다만, 지방자치 행정의 보조자로서 이·통장의 임명에 관한 근거규정은 법률에서 규율하는 것이 바람직하지만, 그 자격이나 절차 등 구체적인 사항에 대해서는 법률에서 직접 규율하는 것 보다는 각 지방자치단체의 특유한 상황을 고려할 수 있도록 자치입법에 위임하는 방향이 기본적으로 타당할 것임
- 동시에 이·통장의 직의 부여에 관한 법제화에 있어서는 지방자치법제상 이·통장의 제도적·기능적 지위에 대한 검토가 전제되어야 하며, 이를 전제로 그에 상응하는 법제화가 모색되어야 할 것임

나. 임의적 내용

○ 이·통장의 처우

- 이·통장 제도의 법제화에 상응하여 이·통장의 처우에 관한 문제가 규범적으로 등장하게 되나, i) 이·통장의 처우에 관한 것은 기본적으로 수익적 성격의 것인 점에서 반드시 법률상의 수권이 필요하다고 볼 것은 아니며, ii) 지방자치제도의 본질은 모든 지방자치단체의 균

일화가 아닌, 각 지방자치단체의 특유한 상황에 따른 차등적 발전을 도모하는 것인 점에서, 법률에 의한 획일적 규율이 필요한 것은 아니라고 할 것임

- 다만 이·통장의 행정보조자로서의 지위가 제도적으로 법제화됨에 따라, 그에 상응하는 처우 자체의 필요성이 존재하는 동시에, 이·통장에 대한 처우는 예산상의 조치를 수반하게 되는 점을 고려할 때, 이에 대한 규범적 근거 자체는 법률에 두되, 처우에 관한 구체적인 내용은 각 지방자치단체의 조례에 위임하는 것이 규범체계상 바람직할 것으로 보임

#### ○ 이·통장의 의무

- 이·통장의 행정보조자로서의 지위 및 지방자치행정의 자율성을 고려할 때, 이·통장의 의무에 관한 내용을 별도의 법률규정을 통하여 규범화하는 것이 필요적으로 요구되는 것으로 보이지는 않으며, 필요하다면 지방자치단체의 자치입법에 의하는 것이 기본적으로 타당할 것으로 보임
- 특히 의무규정을 두는 경우, 그에 대한 실효성 확보를 위한 제재규정이 불가피한바, 이·통장의 지위를 고려할 때 의무규정과 더불어 제재규정까지 마련하는 것은 규범체계상의 부적절성은 물론, 과잉입법의 소지가 있음
- 다만 이·통장의 의무에 관한 규정은 침익적 성격을 가지는 점에서 조례에 위임하기 위해서는 법률의 수권이 필요한바, 이에 대한 근거로서 법률에 의한 법제화의 필요성이 존재하는 동시에, 행정보조자이기는 하지만 이·통장의 행정에의 관련성을 고려할 때, 선언적 의미에 불과할지라도 이·통장의 의무에 관한 규정을 두는 것이 입법정책상 바람직할 수 있음

#### 4. 법제화의 형식

- 이·통장 제도의 법제화에 있어 그 형식과 관련하여서는, 이·통장 제도에 대한 개별법을 제정하는 방식과 지방자치법 개정을 통하여 이·통장 제도를 수용하는 방식이 있을 수 있는 바, 이에 대한 타당성의 검토가 필요함

##### 가. 법체계성의 관점

- 이·통장 제도는 지방자치 행정의 일부인 점에서 법제화에 있어서는 지방자치 관련 법제 전체에 대한 법체계성의 고려가 반드시 필요함
- 이와 관련하여, 현행법제상 지방자치제도의 일반법인 지방자치법에 이·통에 관한 규범적 근거가 불충분하며, 이·통장 제도 자체에 대한 규정이 흠결되어 있음을 고려할 때, 일반법이 흠결된 상태에서 별도의 개별법을 두는 것은 입법체계상의 부조화이자 규범적 모순의 가능성이 존재함
- 따라서 지방자치 관련 법질서의 통일성 및 체계성의 관점에서 볼 때, 이·통장 제도의 법제화는 개별법이 아닌 지방자치법의 개정을 통하여 입법화하는 것이 지방자치 관련 법제의 체계성의 관점에서 바람직함
- 특히 개별법에 의하는 경우, 일반법인 지방자치법과의 규범적 관계의 모호성이 우려되는 바, 당해 개별법은 지방자치법의 특별법이라고 할 수도 없는 동시에, 지방자치법 자체에서 개별법에 대한 근거규정도 존재하지 않는 전혀 별개의 법으로서 법체계 및 적용상의 모호성이 존재하게 됨

##### 나. 지방자치제도의 관점

- 지방자치제도의 본질적 의의는 각 지역의 다양하고 특유한 상황을 전제로, 그에 상응하는 고유하고 창의적인 행정을 통하여 각 지역의 발전 및 이를 통해 국가 전체의 발전을 도모하는데 있음

- 따라서 지방자치와 관련하여 법률은 최소한의 국가적 통일성을 위한 규율에 그치고, 그 외에는 각 지역의 고유한 창의성 발휘를 위한 수권근거로서 기능하는 것이 중요하고 바람직함
- 그러한 측면에서 볼 때, 이·통장 제도의 법제화는 세부적이고 구체적인 규율보다는 지방자치권에 대한 수권을 기본적으로 본질적인 방향으로 하여야 하는 점에서 개별법에 의한 법제화보다는 일반법인 지방자치법의 개정을 통한 법제화가 바람직함

#### 다. 기 타

- 현행 지방자치 관련 법제는 일반법인 지방자치법 외에 각 영역별로 다수의 개별법이 존재하면서 입법의 과잉 및 홍수가 우려되는 상황이며, 이에 따라 지방자치기본법의 제정이 논의되는 상황임을 고려할 때, 불가피한 필요성이 없음에도 불구하고 별도의 개별법을 제정하는 것은 바람직하지 않음
- 동시에 이·통장 제도의 법제화에 있어서는 규범적 근거 외에 별도의 개별법으로 규정할 정도의 특별한 내용은 없으며, 오히려 과도한 규율은 지방자치의 본질을 침해할 수 있는 규범적 문제의 소지가 있는 바, 별도의 개별법 제정은 바람직하지 않음
- 입법정책적 관점에서 보더라도, 개별법에 의하는 경우, 이·통장을 지방자치행정의 보조자의 지위를 넘어 특별법상 별도의 지위를 인정하는 모습을 주는 결과, 이·통장들의 조직화를 통한 정치적 내지 이익집단화의 가능성이 우려되는 점에서 바람직하지 않음

## 5. 지방자치법 개정방안

### 가. 통의 설치근거(제4조의2 제4항)

<표 4-1> 통의 설치근거

현 행	개정안
제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ~ (생략) 동·리에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동·리(이하 "행정동·리"라 한다)를 따로 둘 수 있다.	제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ~ (생략) 동·리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(이하 "행정동·리"라 한다)를 따로 둘 수 있고, 행정동에 행정운영상 통을 둘 수 있다.

- 현행 지방자치법은 동·리에 대한 근거규정만을 두고 있는 바, 지방자치의 현실과 규범을 일치시키기 위하여, 통의 설치에 관한 규범적 근거를 마련함
- 법제화 형식은 별도의 조문을 신설하는 방식보다는, ‘통’의 설치근거가 행정동·리에 관한 종래 규정의 보완적 의미를 가지는 점에서 신설이 아닌 개정의 형식이 타당함
- 조문 체계상 지방자치단체의 하부기구적 성격을 가지는 점에서 제4조의2 제4항을 개정하는 것이 타당함

### 나. 이·통장의 임명(제120조의2 신설)

<표 4-2> 이·통장의 임명

현 행	개정안
< 신 설 >	제120조의2(이장·통장의 임명) 읍·면·동의 행정업무 보조를 위하여 제4조의2 제4항에 따른 읍·면의 행정리에는 이장을, 행정동의 통에는 통장을 둔다. 제1항에 따른 이장과 통장은 주민의 신망이 두터운 자 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다. 읍장·면장·동장이 제2항에 따라 이장·통장을 임명한 경우에는 이를 해당 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다

- 이·통이 지방자치법제상 제도화됨에 따라 이에 상응하여 이·통장의 임명 근거를 신설함
- 규범내용상 이·통장의 직에 관한 근거규정만 법률에 두고, 기타 자격 요건 및 구체적 절차는 자치입법에 위임하는 방식이 지방자치의 본질상 타당함
- 다만 자치입법에의 위임방식으로 조례에 의할 것인지, 규칙에 의할 것인지는 이·통장의 규범적 지위와 관련하여 타당성에 대한 검토가 필요함
- 법제화 형식은 종래 지방자치법상 규정을 두지 않았던 점에서 신설이 타당함
- 조문 체계상, 이·통장의 설치근거와는 별도로 행정보조자로서의 행정기관적 성격을 고려하여 집행기관부분(제6장)의 제4절 하부행정기관 부분에 두는 것이 타당함

#### 다. 이·통장의 처우(제120조의3 신설)

<표 4-3> 이·통장의 처우

현 행	개정안
< 신 설 >	제120조의3(이장·통장의 처우) 지방자치단체는 이장·통장의 업무수행을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 업무수행에 소요되는 실비보전 등 처우와 관련된 조치를 할 수 있다.

- 이·통장의 처우에 관한 근거 규정의 마련
- 처우에 관한 근거 규정 외에 조례에 대한 수권근거를 마련함으로써 예산의 지출과 관련하여 발생할 수 있는 법률의 수권 문제를 규범적으로 해결함
- 조문 체계상, 이·통장의 처우는 행정의 보조자로서 이·통장제도의 구체적 운용에 관한 것인 점에서 집행기관부분(제6장)의 제4절 하부행정기관 부분에 두는 것이 타당함

라. 이·통장의 의무(제120조의4 신설)

<표 4-4> 이·통장의 의무

현 행	개정안
< 신 설 >	제120조의4(이장·통장의 품위유지 등) 이장·통장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 품위를 손상하는 행위 2. 직무상 알게 된 개인정보나 비밀 등을 누설하는 행위 3. 그 밖에 지방자치단체 조례로 정하는 행위

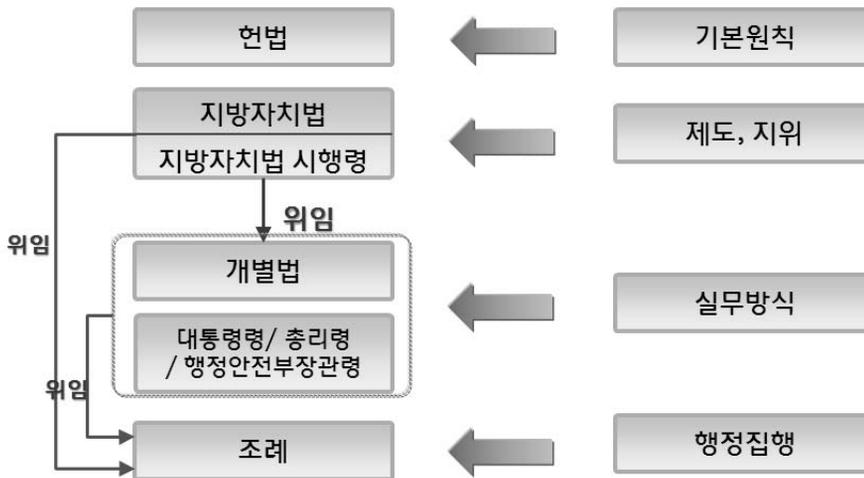
- 이·통장의 의무에 관한 근거 규정을 마련하되, 이·통장의 법적 지위 등을 고려할 때 선언적 의미의 것으로 규정하는 것이 타당함
- 규범내용상 이·통장의 의무에 관한 선언적 의미 외에 조례에 대한 수권근거로서 기능함으로써, 침익적 조례에 대한 법률의 수권에 관한 규범적 문제를 고려함
- 필요한 경우 의무규정의 실효성 확보를 위하여 조례에 의해 구체적 제재규정을 둘 수 있도록 수권하는 방안도 고려될 수 있음
- 조문 체계상, 이·통장제도의 구체적 운용에 관한 것인 점에서 집행기관부분(제6장)의 제4절 하부행정기관 부분에 두는 것이 타당함

## 제3절 이·통장 제도의 법적 기반

## 1. 통에 대한 법적 근거

- 이장의 지위에 대한 법적 근거가 지방자치법 제4조 2의 5항에 의해 법적 근거를 가지고 있지만, 통장에 대한 지방자치에 대한 기관구성과 제도를 규정하고 있는 지방자치법에 근거를 두고 있지 않음
- 이·통장의 법적 지위와 처우(지원)에 관한 법적 근거를 구분해야 한다는 견해와 통합적으로 규정하는 것이 적합하다는 견해가 있음

[그림 4-1] 지방행정 법적체계도



- 통에 대한 법적 근거를 지방자치법 제4조 2의 5항에 명시하는 것이 타당하다는 것이 다수 의견임
- 지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) 제3호의 “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을,

읍·면에는 리를 둔다”.<개정 2011.5.30>를 개정하여 법적근거를 마련할 수도 있음

- 제3호를 “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 동에는 통을 둔다”로 개정할 수도 있음
- 지방자치법이 지방자치의 기본법이며, 조직과 기관에 대한 규정을 명시하고 있는 법적 성격에 합치되는 것으로 판단됨
  - － 일부 학자의 견해는 현재의 법적 근거로서 통의 지위를 인정한 것으로 해석하기도 함
- 통장의 역할에 대한 개별법의 역할에 대한 의무조항으로서 법적 기속을 가능하게 함
  - － 민방위기본법, 주민등록법, 국민연금법, 공직선거법, 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률 등에 대한 실효성을 확보할 수 있음

## 2. 이·통장 지원관련 법규

- 이·통장의 처우에 관한 규정을 지방자치단체 조례로서 규정되어 있으며, 이를 근거로 경제적 지원과 처우를 규정하고 있으며, 이에 대한 법률적 근거에 대한 필요성에 논란이 있음
- 이·통장제도에 관한 규정은 법률로서 규정할 필요가 있으나, 이·통장 지원에 관한 법률의 필요성은 높지 않게 평가되고 있음
  - － 현재 지방자치단체가 조례로서 이·통장 지원에 관한 규정을 명문화하고 있음으로 별도의 법률을 제정하는 것은 의미가 없다는 것이 전문가의 일반적 견해임
  - － 법률 제·개정이 이루어지면 지방자치단체는 조례를 개정해야 하는 번

거로움이 있을 수 있으며, 이·통장이 혜택으로 인식하던 지원이 감소될 경우 불만이 제기될 수 있으며, 일부 지방자치단체의 경우 재정적 어려움을 표출할 수 있음

- 이·통장 지원 법규의 제정의 필요성은 있지만, 지방자치법 개정을 통한 방안과 이·통장 지원 법률을 제정하는 2개 안이 제시될 수 있음
  - － 지방자치법의 개정방안은 개정 절차가 다소 복잡하여, 입법의 신속성이 다소 부족할 것이라는 단점과 법의 안정성과 실효성을 제고할 수 있는 장점이 있음
  - － 이·통장 지원법을 제정하는 경우 입법의 용이성이 있지만, 지방자치법의 위임규정을 설치해야 할 것이며, 법의 실효성을 확보하는데 어려움이 있을 것으로 예상됨
- 지방자치법을 개정하는 경우 제4조의2 4항과 5항의 개정을 근거를 제시하고 120조의 2에 이·통장의 임명 처우에 관한 규정을 두는 방안을 고려할 수 있음

<표 4-5> 지방자치법 개정안

현 행	개정안
<p>제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ~ (생략)</p> <p>동·리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(이하 “행정동·리”라 한다)를 따로 둘 수 있다.</p> <p>동·리에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동·리(이하 “행</p>	<p>제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ~ (생략)</p> <p>동·리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(이하 “행정동·리”라 한다)를 따로 둘 수 있고, 행정동에 행정운영상 통을 둘 수 있다.</p> <p>동·리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(이하 “행정동·</p>

현 행	개정안
<p>정동·리"라 한다)를 따로 둘 수 있다.</p> <p>행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다.</p>	<p>리"라 한다)를 따로 둘 수 있고, 행정동에 행정운영상 통을 둘 수 있다.</p> <p>행정리 및 통에는 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다.</p>
<p>&lt; 신 설 &gt;</p>	<p>제120조의2(이장·통장의 임명) 읍·면·동의 행정업무 보조를 위하여 제4조의2제4항에 따른 읍·면의 행정리에는 이장을, 행정동의 통에는 통장을 둔다.</p> <p>제1항에 따른 이장과 통장은 주민의 신망이 두터운 자 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다.</p> <p>읍장·면장·동장이 제2항에 따라 이장·통장을 임명한 경우에는 이를 해당 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다</p>
<p>&lt; 신 설 &gt;</p>	<p>제120조의3(이장·통장의 처우) 지방자치단체는 이장·통장의 업무수행을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 업무수행에 소요되는 실비보전 등 처우와 관련된 조치를 할 수 있다.</p>
<p>&lt; 신 설 &gt;</p>	<p>제120조의4(이장·통장의 품위유지 등) 이장·통장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 품위를 손상하는 행위</li> <li>2. 직무상 알게 된 개인정보나 비밀 등을 누설하는 행위</li> <li>3. 그 밖에 지방자치단체 조례로 정하는 행위</li> </ol>

### 3. 이·통장 연합회

- 이·통장의 권익을 증진하고, 공통의 견해 표명을 위한 이·통장 연합회의 법적 기구로 설립할 필요성에 대한 의견이 있으며, 현재의 사단법인도 상당부분의 역할을 수행하고 있음
- 이·통장 연합회의 법적 기구화에 대한 설문결과 공무원 및 학계의 우려가 크며, 정치단체로서 영향력을 행사할 우려를 제기하고 있음

- 현재의 이·통장 연합회가 전국 조직으로 활동하고 있으며, 지역의 봉사자로서 주민의 평가가 높은 점을 고려할 때, 임의조직으로서도 충실히 활동하고 있는 것으로 판단됨
- 이·통장연합회 설립을 법적으로 보장 및 지원시 이익단체화할 가능성이 있으며, 집단적 행동시 일선행정에 큰 영향을 미치게 됨
- 법적 기구로 설치되는 경우 정부의 예산이 지출되어야 하며, 관료화 될 우려가 있음
- 전문가 설문결과도 정치단체화할 우려를 서술하고 있음
  - 이·통장 연합회가 법적 구성요건을 갖추고 네트워크를 형성하여 활동할 경우, 민선자치 시대에서 정치적으로 이용될 것을 우려하는 시각이 있음

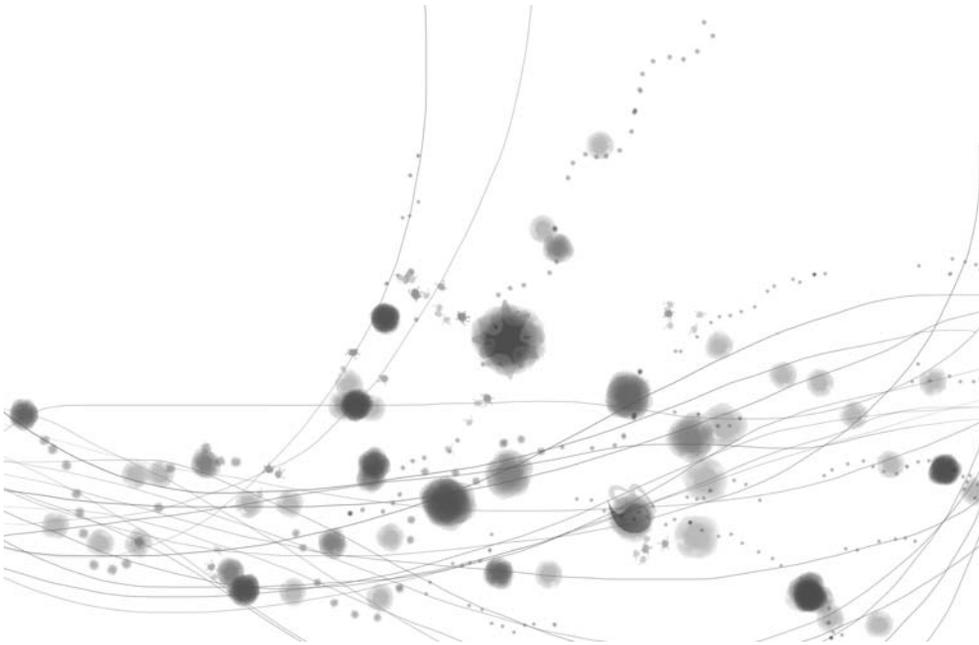
#### 4. 국고지원

- 이·통장 지원 예산을 중앙정부가 지원하는 방안은 현실적으로 새로운 예산이 아닌 교부금을 감소시키는 방안이므로 실제적 예산확보 방안이 아님
- 이·통장은 자치사무를 보조하는 역할을 수행하고 있기 때문에 지방자치단체가 필요한 비용을 부담하는 것이 타당함
- 자치단체가 조례 등을 통해 자율적으로 제정·운영하고 있는 사항을 **별도 법률로 제정하는 것은 자치입법권을 확대하는 「지방분권특별법」 제13조와 상충될 소지가 있음**



# 부 록

## 이통장용 설문지





## &lt;부록 1&gt; 이통장용 설문지

## 〈이·통장제도 개선에 관한 의견조사〉

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

한국지방행정연구원은 지방자치 발전에 기여할 수 있는 제도들을 개선하기 위하여 적극 노력하고 있습니다. 본 조사도 이러한 노력의 일환으로 행정환경 변화에 부응하여 이·통장제도의 개선을 위한 합리적인 방안을 마련하려고 합니다.

본 설문은 지방행정의 원활한 수행을 위하여 실무적인 지원을 담당하고 있는 이·통장님들의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 이·통장제도의 개선을 위한 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다.

이·통장제도 개선을 위하여 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문에 대한 의문사항이나 제도개선을 위한 고견이 있으시면 아래 연락처로 의견 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

2012년 01월

담당자 : 한부영 (한국지방행정연구원 연구위원)

연락처 : 02-3488-7315, FAX. 02-3488-7364

E-mail : han@krila.re.kr, practical2012@krila.re.kr

〈이·통장제도 개요설명〉

- **현황**(11. 1. 1 현재) : 이장 36,564명, 통장 55,835명
- **설치근거**
  - 리 : 시·구에는 동을, 읍·면에는 리를 둠(지방자치법 § 3③)
    - 이장은 읍·면장이 임명(지방자치법시행령 § 81조)
  - 통 : 동·리에는 하부조직을 둘 수 있음(지방자치법 § 4의2⑤)
    - 통장은 읍·면·동장이 위촉(일부 시장·군수·구청장 위촉)
    - ※ 시군구별 조례 또는 규칙에서 통·리·반장의 자격요건, 위·해촉, 주요임무, 실비 변상 등을 규정
- **처우**
  - **활동보상금** : 1인당 연 328만원
    - 기본수당 월20만원 이내, 회의수당 월 4만원, 상여금 연 200%
  - **상해 보상** : 자치단체 자율로 단체상해보험 가입 또는 직접 보상
  - **중·고 자녀 장학금** : 이·통장 정수의 약 10~30% 범위, 예산범위 내 (일부 시군구 자녀 장학금 없음)
  - **기타** : 직무연수(국내·외 연수), 산업시찰, 체육대회 지원 등
  - ※ 자치단체 조례 등의 규정에 따라 자치단체가 자율적으로 지급·지원
- **법적지위 및 임무**
  - 이·통장은 읍·면·동의 행정 보조업무를 일부 수행하고 있으나, 신분상으로 공무원이 아님
  - 행정시책의 홍보와 주민여론·건의사항 보고, 주민의 거주·이동상황 파악(주민 등록 사항 확인 등), 각종 시설 확인, 민방위 통지서 송달 등 역할 담당

I. 다음은 이·통장제도 운영에 관한 질문입니다.

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 √ 표시를 해주십시오.

1. 귀하께서는 현재의 이·통장 지위(신분)에 대해서 어느 정도 만족하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 불만스럽다    ② \_\_\_ 다소 불만스럽다    ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
④ \_\_\_ 비교적 만족한다    ⑤ \_\_\_ 매우 만족한다

2. 귀하께서는 현행 이·통장제도의 필요성에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

- ① \_\_\_ 매우 필요하다    ② \_\_\_ 조금 필요하다    ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
 ④ \_\_\_ 필요없다        ⑤ \_\_\_ 매우 필요없다

2-1) 이·통장제도가 필요없다고 생각하는 경우 가장 큰 이유는 무엇입니까?

3. 이·통장제도 운영과 관련된 아래 질문에 대해 답해 주십시오.

3-1) 이·통장의 나이를 제한할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 제한할 필요있다    ② \_\_\_ 제한할 필요없다

3-1-1) 이·통장의 나이를 제한한다면 어느 연령대가 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 60세 이하    ② \_\_\_ 65세 이하    ③ \_\_\_ 70세 이하    ④ \_\_\_ 75세 이하

3-2) 이·통장의 임기를 몇 년으로 하는 것이 가장 좋다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 1년    ② \_\_\_ 2년    ③ \_\_\_ 3년    ④ \_\_\_ 4년 이상

3-3) 이·통장의 연임을 허용할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 허용할 필요 있다    ② \_\_\_ 허용할 필요없다

3-3-1) 이·통장의 연임을 어느 정도 허용하는 것이 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 1회 연임            ② \_\_\_ 2회 연임            ③ \_\_\_ 3회 연임  
 ④ \_\_\_ 4회 연임

3-4) 이·통장의 임명(위촉)은 누가 하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 읍·면·동장 임명(위촉)  
 ② \_\_\_ 읍·면·동장 추천으로 시장·군수·구청장 임명(위촉)

3-4-1) 이·통장을 임명(위촉)하는 방법으로 어느 것이 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 읍·면·동장 또는 시장·군수·구청장이 직권으로 임명(위촉)  
 ② \_\_\_ 공모·심사에 의해 임명(위촉)  
 ③ \_\_\_ 주민 투표(추천)에 의해 임명(위촉)





Ⅲ. 다음은 통계분석을 위하여 필요한 기초사항에 관한 질문입니다.

☞ 해당 번호에 √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

1	성별	① 남 ( )		② 여 ( )		
2	신분	① 이장 ( )			② 통장 ( )	
3	소속 자치단체	① 특별시/광역시 ( )			② 도 ( )	
		① 시( )	② 군 ( )	③ 구( )		
4	거주지역	① 읍( )	② 면 ( )	③ 동( )		
5	연령	① 30대 이하 ( )	② 40대 ( )	③ 50대 ( )	④ 60대 ( )	⑤ 70대 이상 ( )
6	학력	① 고졸 이하 ( )	② 전문대졸 ( )	③ 대학졸 ( )	④ 대학원졸 이상 ( )	
7	이·통장 근무기간	① 5년 이하 ( )	② 6-10년 ( )	③ 11-15년 ( )	④ 16-20년 ( )	⑤ 21년 이상 ( )
8	직업	① 농·임· 축산·어업 ( )	② 자영업 ( )	③ 회사원 ( )	④ 공무원 ( )	⑤ 전문직 ( )
		⑥ 단순 노무직 ( )	⑦사회단체/비영 리단체직 ( )	⑧ 주부 ( )	⑨ 기타 ( )	

설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다

## &lt;부록 2&gt; 담당공무원용 설문지

## 〈이·통장제도 개선에 관한 의견조사〉

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

한국지방행정연구원은 지방자치 발전에 기여할 수 있는 제도들을 개선하기 위하여 적극 노력하고 있습니다. 본 조사도 이러한 노력의 일환으로 행정환경 변화에 부응하여 이·통장제도의 개선을 위한 합리적인 방안을 마련하려고 합니다.

본 설문은 이·통장제도 개선에 대한 공무원들의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 이·통장제도의 개선을 위한 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다.

이·통장제도 개선을 위하여 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문에 대한 의문사항이나 제도개선을 위한 고견이 있으시면 아래 연락처로 의견 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

2012년 01월

담당자 : 한부영 (한국지방행정연구원 연구위원)

연락처 : 02-3488-7315, FAX. 02-3488-7364

E-mail : han@krila.re.kr, practical2012@krila.re.kr

〈이·통장제도 개요설명〉

□ 현황('11. 1. 1 현재) : 이장 36,564명, 통장 55,835명

□ 설치근거

- 리 : 시·구에는 동을, 읍·면에는 리를 둠(지방자치법 § 3③)
  - 이장은 읍·면장이 임명(지방자치법시행령 § 81조)
- 통 : 동·리에는 하부조직을 둘 수 있음(지방자치법 § 4의2⑤)
  - 통장은 읍·면·동장이 위촉(일부 시장·군수·구청장 위촉)
  - ※ 시군구별 조례 또는 규칙에서 통·리·반장의 자격요건, 위·해촉, 주요임무, 실비변상 등을 규정

□ 처우

- 활동보상금 : 1인당 연 328만원
  - 기본수당 월20만원 이내, 회의수당 월 4만원, 상여금 연 200%
- 상해 보상 : 자치단체 자율로 단체상해보험 가입 또는 직접 보상
- 중·고 자녀 장학금 : 이·통장 정수의 약 10~30% 범위, 예산범위 내 (일부 시군구 자녀 장학금 없음)
- 기타 : 직무연수(국내·외 연수), 산업시찰, 체육대회 지원 등
- ※ 자치단체 조례 등의 규정에 따라 자치단체가 자율적으로 지급·지원

□ 법적지위 및 임무

- 이·통장은 읍·면·동의 행정 보조업무를 일부 수행하고 있으나, 신분상으로 공무원이 아님
- 행정시책의 홍보와 주민여론·건의사항 보고, 주민의 거주·이동상황 파악 (주민등록 사항 확인 등), 각종 시설 확인, 민방위 통지서 송달 등 역할 담당

I. 다음은 이·통장제도 운영에 관한 질문입니다.

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 √ 표시를 해주십시오.

1. 귀하께서는 현행 이·통장제도의 필요성에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

- ① \_\_\_\_\_ 매우 필요하다    ② \_\_\_\_\_ 조금 필요하다    ③ \_\_\_\_\_ 그저 그렇다

- ④\_\_\_\_ 필요없다                      ⑤\_\_\_\_ 매우 필요없다

1-1) 이·통장제도가 필요없다고 생각하는 경우 가장 큰 이유는 무엇입니까?

2. 이·통장제도 운영과 관련된 아래 질문에 대해 답해 주십시오.

2-1) 이·통장의 나이를 제한할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 제한할 필요있다    ②\_\_\_\_ 제한할 필요없다

2-1-1) 이·통장의 나이를 제한한다면 어느 연령대가 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 60세 이하    ②\_\_\_\_ 65세 이하    ③\_\_\_\_ 70세 이하    ④\_\_\_\_ 75세 이하

2-2) 이·통장의 임기를 몇 년으로 하는 것이 가장 좋다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 1년    ②\_\_\_\_ 2년    ③\_\_\_\_ 3년    ④\_\_\_\_ 4년 이상

2-3) 이·통장의 연임을 허용할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 허용할 필요 있다    ②\_\_\_\_ 허용할 필요없다

2-3-1) 이·통장의 연임을 어느 정도 허용하는 것이 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 1회 연임                      ②\_\_\_\_ 2회 연임                      ③\_\_\_\_ 3회 연임  
④\_\_\_\_ 4회 연임

2-4) 이·통장의 임명(위촉)은 누가 하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 읍·면·동장 임명(위촉)  
②\_\_\_\_ 읍·면·동장 추천으로 시장·군수·구청장 임명(위촉)

2-4-1) 이·통장을 임명(위촉)하는 방법으로 어느 것이 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ①\_\_\_\_ 읍·면·동장 또는 시장·군수·구청장이 직권으로 임명(위촉)  
②\_\_\_\_ 공모·심사에 의해 임명(위촉)  
③\_\_\_\_ 주민 투표(추천)에 의해 임명(위촉)

2-5) 이·통장의 자격을 제한한다면 어느 기준을 적용하는 것이 가장 타당합니까?

- ① \_\_\_ 범죄경력      ② \_\_\_ 거주기간      ③ \_\_\_ 소득수준      ④ \_\_\_ 건강  
⑤ \_\_\_ 고정 직업      ⑥ 기타(      )

2-6) 현재의 이·통장의 수는 적정하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 적정하다      ② \_\_\_ 다소 적정하다      ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
④ \_\_\_ 다소 적정하지 않다      ⑤ \_\_\_ 매우 적정하지 않다

2-6-1) 이·통장의 수는 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 현행대로 1개 이·통 별로 1명(예 : 농촌지역 마을별 1명, 도시지역 통별 1명)  
② \_\_\_ 관할 주민수에 따라 2~3개 이·통 별로 1명  
(예 : 농촌지역 여러 마을을 합하여 1명, 도시지역 대통제에 의해 1명)  
③ \_\_\_ 관할 면적에 따라 2~3개 이·통 별로 1명(예: 이·통 구분없이 일정 면적기준 1명)

3. 귀하께서는 현재 이·통장들이 수행하고 있는 업무에 대해서 어느 정도 만족하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 불만스럽다      ② \_\_\_ 다소 불만스럽다      ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
④ \_\_\_ 다소 만족한다      ⑤ \_\_\_ 매우 만족한다

3-1) 이·통장의 업무 수행에 불만족하는 경우 가장 큰 이유는 무엇입니까?

## II. 다음은 현재의 이·통장 처우에 관한 질문입니다.

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 √ 표시를 해주십시오.

4. 현재의 이·통장 처우는 적정하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 적정하다      ② \_\_\_ 다소 적정하다      ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
④ \_\_\_ 다소 부적정하다      ⑤ \_\_\_ 매우 부적정하다

4-1. 이·통장의 처우는 어떤 방향으로 개선하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 처우 확대      ② \_\_\_ 현행대로 유지      ③ \_\_\_ 처우 축소  
④ \_\_\_ 처우를 축소 또는 폐지하고 명예직으로 전환



IV. 다음은 통계분석을 위하여 필요한 기초사항에 관한 질문입니다.

☞ 해당 번호에 √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

1	성별	① 남 (        )			② 여 (        )		
2	소속 광역단체	① 특별시/광역시(        )			② 도 (        )		
3	근무지	①시(    )	②군(    )	③구(    )	④읍(    )	⑤면(    )	⑥동(    )
4	연령	① 20대 (        )	② 30대 (        )	③ 40대 (        )	④ 50대 (        )	⑤ 60대 이상 (        )	
5	직급	① 9급 이하 (        )	② 8급 (        )	③ 7급 (        )	④ 6급 (        )	⑤ 5급 이상 (        )	
6	전체 근무연수	① 5년 이하 (        )	② 6-10년 (        )	③ 11년-15년 (        )	④ 16-20년 (        )	⑤ 21년 이상 (        )	
7	현 부 서 근무기간	① 1년 이하 (        )	② 1년-2년 (        )	③ 2년-3년 (        )	④ 3년-4년 (        )	⑤ 4년 이상 (        )	

설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다

## &lt;부록 3&gt; 전문가용 설문지

## 〈이·통장제도 개선에 관한 의견조사〉

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

한국지방행정연구원은 지방자치 발전에 기여할 수 있는 제도들을 개선하기 위하여 적극 노력하고 있습니다. 본 조사도 이러한 노력의 일환으로 행정환경 변화에 부응하여 이·통장제도의 개선을 위한 합리적인 방안을 마련하려고 합니다.

본 설문은 이·통장제도 개선에 대한 전문가분들의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 이·통장제도의 개선을 위한 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다.

이·통장제도 개선을 위하여 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문에 대한 의문사항이나 제도개선을 위한 고견이 있으시면 아래 연락처로 의견 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

2012년 02월

담당자 : 한부영 (한국지방행정연구원 연구위원)

연락처 : 02-3488-7315, FAX. 02-3488-7364

E-mail : han@krila.re.kr, practical2012@krila.re.kr

〈이·통장제도 개요 설명〉

- **현황**(11. 1. 1 현재) : 이장 36,564명, 통장 55,835명
- **설치근거**
  - 리 : 시·구에는 동을, 읍·면에는 리를 둠(지방자치법 § 3③)
    - 이장은 읍·면장이 임명(지방자치법시행령 § 81조)
  - 통 : 동·리에는 하부조직을 둘 수 있음(지방자치법 § 4의2⑤)
    - 통장은 읍·면·동장이 위촉(일부 시장·군수·구청장 위촉)
    - ※ 시군구별 조례 또는 규칙에서 통·리·반장의 자격요건, 위·해촉, 주요임무, 실비변상 등을 규정
- **처우**
  - **활동보상금** : 1인당 연 328만원
    - 기본수당 월20만원 이내, 회의수당 월 4만원, 상여금 연 200%
  - **상해 보상** : 자치단체 자율로 단체상해보험 가입 또는 직접 보상
  - **중·고 자녀 장학금** : 이·통장 정수의 약 10~30% 범위, 예산범위 내(일부 시군구 자녀 장학금 없음)
  - **기타** : 직무연수(국내·외 연수), 산업시찰, 체육대회 지원 등
  - ※ 자치단체 조례 등의 규정에 따라 자치단체가 자율적으로 지급·지원
- **법적지위 및 임무**
  - 이·통장은 읍·면·동의 행정 보조업무를 일부 수행하고 있으나, 신분상으로 공무원이 아님
  - 행정시책의 홍보와 주민여론·건의사항 보고, 주민의 거주·이동상황 파악(주민등록 사항 확인 등), 각종 시설 확인, 민방위 통지서 송달 등 역할 담당

I. 다음은 이·통장제도 운영에 관한 질문입니다.

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 √ 표시를 해주십시오.

1. 귀하께서는 현행 이·통장제도의 필요성에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?
- ① \_\_\_\_\_ 매우 필요하다    ② \_\_\_\_\_ 조금 필요하다    ③ \_\_\_\_\_ 그저 그렇다
- ④ \_\_\_\_\_ 필요없다    ⑤ \_\_\_\_\_ 매우 필요없다

2. 이·통장의 임명(위촉)은 누가 하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 읍·면·동장이 직권으로 임명(위촉)  
 ② \_\_\_ 읍·면·동장 추천으로 시장·군수·구청장 직권으로 임명(위촉)  
 ② \_\_\_ 공모·심사에 의해 읍·면·동장이 임명(위촉)  
 ② \_\_\_ 공모·심사에 의해 시장·군수·구청장이 임명(위촉)  
 ③ \_\_\_ 주민 투표(추천)에 의해 임명(위촉)

3. 현재의 이·통장의 수는 적정하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 적정하다      ② \_\_\_ 다소 적정하다      ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
 ④ \_\_\_ 다소 적정하지 않다      ⑤ \_\_\_ 매우 적정하지 않다

4. 이·통장의 수는 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 현행대로 1개 이·통 별로 1명(예 : 농촌지역 마을별 1명, 도시지역 통별 1명)  
 ② \_\_\_ 관할 주민수에 따라 2~3개 이·통 별로 1명  
 (예 : 농촌지역 여러 마을을 합하여 1명, 도시지역 대통령에 의해 1명)  
 ③ \_\_\_ 관할 면적에 따라 2~3개 이·통 별로 1명(예: 이·통 구분없이 일정 면적기준 1명)

5. 현재의 이·통장 치우는 적정하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 매우 적정하다      ② \_\_\_ 다소 적정하다      ③ \_\_\_ 그저 그렇다  
 ④ \_\_\_ 다소 부적정하다      ⑤ \_\_\_ 매우 부적정하다

6. 이·통장의 치우는 어떤 방향으로 개선하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① \_\_\_ 치우 확대      ② \_\_\_ 현행대로 유지      ③ \_\_\_ 치우 축소  
 ④ \_\_\_ 치우를 축소 또는 폐지하고 명예직으로 전환

## II. 다음은 이·통장 지원 근거규정에 관한 질문입니다.

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 √ 표시를 해주십시오.

7. 이장의 법적근거는 지방자치법 4-2조 있습니다. 별도의 통장에 대한 법적근거가 필요하다고 생각하십니까?



## IV. 다음은 통계분석을 위하여 필요한 기초사항에 관한 질문입니다.

☞ 해당 번호에 √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

1	성별	① 남 (        )		② 여 (        )		
2	직업군	① 교수 (        )	② 연구원 (        )	③ 공무원 (        )	④ 기타 (        )	
3	연령	① 30대 (        )	② 40대 (        )	③ 50대 (        )	④ 60대 이상 (        )	
4	전체 근무연수	① 5년 이하 (        )	② 6-10년 (        )	③ 11년-15년 (        )	④ 16-20년 (        )	⑤ 21년 이상 (        )

설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다