“통장·이장의 역할과 나이 제한”
토 론 회

| 일시 | 2011. 5. 27(금), 14:00 ~ 16:30

| 장소 | 국가인권위원회 인권교육센터

| 주최 | 국가인권위원회 차별조사과

국가인권위원회

목 차

▣ 일정표 ····· 1

▣ 주제 발표

1. 통·리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안
김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원) ····· 3

2. 통장·이장 나이제한 직권조사의 배경과 위원회 결정례
김은미 과장 (국가인권위원회 차별조사과) ····· 17

▣ 토 론

1. 이·통장제도 현황 (행정안전부 남재걸 서기관) ····· 33

2. 통장 위촉시 연령제한의 필요성 (인천광역시 부평구 자치행정과) ··· 37

3. 이·통장 위촉시 나이, 연임 등에 대한 검토 (전국이통장연합회 이중규 회장) ··· 40

4. 통·이장의 기능과 역할문제, 선출방식 (안산YMCA 류홍번 사무총장) ··· 44

5. 통장, 이장 업무수행과 연령기준 (대한은퇴자협회 주명룡 회장) ·· 49

일 정 표

사회 : 심상돈 국장(국가인권위원회 조사국)

시 간	행 사 진 행
14:00～14:10	**개회 및 인사말씀**
14:10～14:50	**주제 발표**
30′	○ **통·리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안** : 김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원)
10′	○ **통장·이장 나이제한 직권조사의 배경과 위원회 결정례** : 김은미 과장 (국가인권위원회 차별조사과)
14:50～15:40	**토론**
10′	○ 행정안전부 자치제도과 서기관 남재걸
10′	○ 인천광역시 부평구 자치행정과
10′	○ 전국이통장연합회 회장 이중규
10′	○ 안산 YMCA 사무총장 류홍번
10′	○ 한국은퇴자협회 회장 주명룡
15:40～16:30	**자유토론**
16:30	**폐회**

주 제 발 표

1. 통·리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안

김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원)

2. 통장·이장 나이제한 직권조사의 배경과 위원회 결정례

김은미 과장 (국가인권위원회 차별조사과)

통·리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안

김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원)

주제 발표 1

통·리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안

김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원)

Ⅰ. 서론

통·리장제도는 긴 역사만큼이나 오늘날 읍·면·동행정조직의 효율성과 직접적으로 관련되는 매우 중요한 조직이다. 이러한 통·리장제도는 각 시대의 통치이념에 따라 그 기능과 명칭이 변화되어 왔으며, 특히 최근에 이르러 사회적 여건의 변화에 따라 그 성격과 역할이 크게 변모하고 있다.

통·리는 말단 행정적 성격을 가진 읍·면·동 행정의 보조적 조직 또는 행정협력적 소지역 주민조직으로 볼 수 있으며(내무부, 1988: 1-2), 또한 지역에 기초를 두고 자연발생적으로 형성된 주민조직으로서 일종의 인보단체의 성격도 가지고 있으므로 지역단체의 주민조직이라고 할 수 있다(김보현, 김용래, 1982: 339). 도시의 경우는 동의 하위구역 대표자를 통하여 주민생활과 관련되는 행정서비스를 제공하도록 하기 위하여 설정된 순수한 행정편의적 단위로 볼 수 있다(최창호, 강형기, 1981: 141). 통·리는 국가 또는 지방자치단체의 행정과 주민의 생활이 가장 가깝운 접합점으로써, 지방행정에 있어서 중요한 역할을 할 수 있는 계층의 하나이고, 주민들이 공동의 관심사를 논의하고 집약하며 나아가 그 실현방안을 제기할 수 있는 지방자치의 실천의 장이 될 수 있다. 한편 통·리장은 주민의 한 사람으로 일선행정에 참여할뿐만 아니라 일선행정의 보조기관의 성격을 가지고 있어서 주민의 의견을 수렴하는 행정기관과 주민의 가교적 역할을 수행하는 위치에 있다(이강웅, 1997: 25). 이와 같이 통·리제도는 지방자치의 중요한 부분을 이루고 있는 것이다.

그러나 최근 교통·통신의 발달, 주거환경의 변화, 도시화, 정보화의 진전으로 통·리장의 역할에 대한 비판과 함께 폐지론까지 대두되고 있다. 이러한 이유들은 통·리장의 장기간 재직으로 인하여 부정적 영향을 미치기도 하였고[1], 민선 이후 자치단체별 통·리장 제도의 무보수 자원봉사자, 광역통장제, 반장 폐지 등 개선 움직임이 있으며, 읍·면·동 기능전환에 따라 사무의 일부 업무가 시·군·구 본청으로 이관됨에 따라 통·리장의 역할이 전과 다르게 변화하고 있기 때문이다.

1) 통·리장은 장기 재직으로 인하여 주민여론을 주도하고, 각종 선거에 개입하여 특정 정당이나 후보에 영향을 미치는가 하면 관련 공무원과의 친분을 이용한 민원중개 역할 개입 등 부정적 영향을 미치기도 하였다.

여기서는 통·리장의 기능과 역할을 분석해 보고, 그 기능과 역할에 걸 맞는 통·리장의 위촉제도를 개선해 보는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

Ⅱ. 통·리장의 기능과 역할

1. 통·리의 설치 근거

오늘날의 통·리·반제도와 유사한 제도는 조선시대인 1675년(숙종 원년)에 5가통절목 21조로써 행정과 주민을 매개하는 기능을 갖는 법적 조직으로 제도화되었다(이해준, 1996). 그 후 각 시대의 통치이념에 따라서 여러 차례 제도의 개정을 거듭하였고[2], 1975년 6월 전국 각 시의 동 하부조직으로 통·반을 두고 읍·면의 리에는 반을 두며, 그 기능을 보강하기 위하여 시·군 조례인 통·반 설치 조례를 전면 개정하였으며 이 때부터 통·반제도가 골격을 갖추었다. 지방자치법 제3조 제3항에 "시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다"고 규정하고, 지방자치법 제4조의 2 제5항에 "행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다" 고 규정하고 있다.

이에 따라 자치구의 경우, 통·반 설치 조례 제1조에 "행정시책의 원활한 파급과 동행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다"고 규정하여 통·반 설치의 법적 근거와 목적을 명시하고 있다. 또한 통·반 설치조례 제2조에서는 반의 획정기준으로, 대개 30~60가구(자치구)를 단위로 1개 반을 구성하되, 50호(군 지역)를 기준으로 100호 이내에서 자연부락, 부락형태 등을 고려하여 현지실정에 맞도록 조정할 수 있도록 하고, 통의 경우는 8개 내지 12개 반으로 구성하되, 지역여건상 불가피한 사유가 있을 때에는 구청장이 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

2. 통·리장의 기능과 역할

1) 현황

통·리장의 기능 및 역할은 법령상의 기능과 실제상의 기능으로 나누어 설명할 수 있다. 법령상 기능으로서는 지역의 민방위대장으로서 평상시에는 민방위대원의 교육·훈련 및 소집통지서를 전달하고, 교육훈련 면제 또는 유예결정에 따른 사실을 확인하며, 민방위사태 발생시 민방위대원의 동원 및 통솔을 한다(민방위기본법 제19조 제6항). 또

2) 통·리·반제도는 1917년 일제의 식민통치수단으로 동·리의 하부조직으로 반을 설치한바 있고, 1930년 이를 애국반으로 개칭하여 1945년까지 전시동원에 활용하였고, 정부수립 후 1949년 국민적 단합과 반공조직으로 '국민반'을 설치한바 있다. 그리고 1961년 조국근대화를 추진하기 위한 주민조직의 필요에 따라 '재건반'을 운영하였다.

한 주민등록 전입신고 내용의 사실여부를 확인하여 보고하고, 연 2회 주민등록 일제조사업무를 보조한다(주민등록법 시행령). 이 외에도 지방자치단체가 규정하는 조례상의 다양한 기능을 수행한다.

통장과 이장의 실제적인 기능은 지역업무의 특성에 따라서 다소의 다른 기능을 수행하고 있다. 통장의 주요기능으로서는, 관내 주민불편시설물 확인 및 조사결과 제출, 지방세 고지서 및 각종 홍보물 전달, 단순사실 확인조사(통별 지역현황 파악 등), 대청소 참여, 일부 행정시책 등의 홍보(주민자치센터 개소, 단전·단수 등), 지역건강보험 업무 지원, 주민불편사항 수렴 건의(청소 등 생활관련 민원), 각종 회의 및 행사 참석, 인원동원, 각종 통계조사 협조(단, 통계조사요원으로 위촉된 경우에만 해당), 불우이웃돕기 성금·적십자회비 모금 독려 등의 기능을 수행한다.

한편, 이장의 기능으로서는, 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달, 리의 발전을 위한 자주적·자율적 업무처리, 기타 지역주민의 편익증진과 봉사, 지방세 고지서 및 각종 홍보물 전달, 단순사실 확인조사(가축통계, 농지경작, 국공유재산 실태 등), 기타사무(각종 사업 신청접수, 재해, 방역예방홍보, 마을동향 파악 등), 각종 회의 참석(이장회의, 시·군·구 혹은 읍·면·동행사 등), 주민대표기능, 영농회장 업무 등을 수행한다.

이와 같이 다양한 일을 하고 있는 통·리장의 역할에 대하여 동 기능전환 후에 여러 가지 변화가 일고 있다. 동 기능전환 전의 동사무소는 환경, 세무, 건축 등 각종 민원업무를 수행하였다. 이에 따라 통장은 조례에 의한 기본 업무 외에 고지서의 전달, 반상회 개최, 국토대청결운동, 관내 순찰 등의 동정업무를 수행하는 준공무원의 역할을 수행하였다. 그러나 동 기능전환 후 그 기능이 축소되어 제증명발급 등의 창구민원업무를 제외한 대부분의 업무가 시·구로 이관되어 기존의 행정지원 업무가 축소되었다. 이에 따라 통장 역시 기존의 시정업무 보조형식에서 탈피하여 주민스스로 운영하는 주민자치센터[3] 프로그램의 참여자 또는 자원봉사자 등 그 활동의 폭이 다양해지고 있다.

2) 문제점

통·리장의 업무와 관련하여 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 통장이 법정업무 이외에도 다양한 업무를 수행하고 있으나 통장의 업무에 대한 명확한 규정이 없다. 통장의 다양한 업무수행은 구청이나 동 행정을 적극적으로 돕는다

3) 주민자치센터는 읍·면·동의 기능전환 후 사무의 일부가 본청으로 이관됨에 따라 빈 공간을 지역주민을 위한 주민자치의 실현과 문화복지 공간으로 이용할 수 있도록 배려한 것이 주민자치센터의 설치 목적이다. 이러한 주민자치센터는 1단계로 1999년 7월부터 12월 사이에 일반시 및 자치구의 278개 동을 대상으로 시범실시·운영되었으며, 2000년 7월 이후 전국 도시지역의 동을 대상으로 확대실시 되었다. 또한 2001년 3월 현재 전국 14개 시·군의 31개 읍·면을 대상으로 주민자치센터가 시범실시·운영되었으며, 2001년 12월 현재 앞으로 농촌지역에 설치계획 중인 612개 읍·면·동의 주민자치센터 중 55개 읍·면에 주민자치센터의 실시가 완료되었다.(www. mogaha..go. kr/koeran/ index. htm; 조석주·박기관. "주민자치센터 운영실태분석 및 평가에 관한 연구", 「지방정부연구」(한국지방정부학회, 2002), P.202).

는 장점을 가지고 있다. 그러나 업무한계가 명확하지 않아서 업무에 태만하고 책임감을 결여하게 하는 요인으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 반장의 업무와 통·리장의 업무가 중복되어 업무혼란을 가져오고 있다. 또한 업무가 과중하여 주부 혹은 자영업을 주로 하는 통장들에게는 업무수행상의 한계가 있다는 것이다.

둘째, 지역별·주택유형별로 통장역할수행의 난이도에 차이가 있다. 도시지역의 경우 공동주택지역보다는 단독주택지역이 통장업무수행에 어려움이 많다. 이는 공동주택지역이 방송시설, 우편함 설치 등으로 의사전달이 용이한 반면 단독주택은 통장이 집집마다 방문해야하는 어려움이 있기 때문이다. 이와 같은 상황은 소도시(읍지역) 지역의 이장업무에 있어서도 다르지 않다. 이는 지역에 따른 업무의 과중과 지역간 처우의 형평성 결여로 인하여 통·리장들이 업무에 무관심하고 비협조적인 요인이 되고 있다.

셋째, 동 기능전환과 관련된 여러 가지 문제점들을 지적할 수 있다. 동 기능전환 전에는 통장의 업무가 동장의 보조업무로써 지역관리 업무를 수행하였으나 기능전환 후에는 통장의 업무와 위상에 대한 기능정립이 되어 있지 않고, 동 기능전환 전에는 동사무소에서 동장의 지휘 아래 통장을 활용하였으나 기능전환 후에는 동에서 구청으로 이관된 업무처리를 위하여 구청장이 이들을 활용할 수가 없다. 또한 동 기능전환 전에는 통장이 공무원을 이해하고 통담당공무원과 통장간에 지역일에 관한 협의 및 회의가 자주 개최되었으나 현재는 유명무실화되었다.

이 밖에도 지역내 주민대표로서의 역할은 통 대표, 부녀회 대표 등이 하고 있으며, 통장에 대한 주민대표로서의 인식이 부족하여 통장의 다른 업무활동에 지장을 주고 있다.

넷째, 농촌지역의 경우 이장의 나이가 많고, 이장이 수행하는 업무가 많아 본인의 가사를 돌볼 수 없으며, 업무에 대한 적절한 처우가 뒤따르지 않는 등의 이유로 이장을 신청하는 사람이 없고 어쩔 수 없이 이장역할을 수행하는 경우가 있다.

Ⅲ. 통·리장의 위촉제도

1. 위촉현황

서울특별시 자치구의 통·반 설치조례에 의하면, 통장은 주민 중 주민으로부터 덕망과 신임이 있는 활동적인 자를 시장·구청장이 위촉하며, 자격기준은 30세 이상 65세 이하의 당해 통 거주자로 하고 있다(통·반 설치조례 제5조). 이장은 주민총회에서 선출된 자를 리 발전위원회의 추천을 받아서 읍·면장이 임명하며(지방자치법 시행령 제81조), 읍·면장이 이장을 임명한 때에는 이를 당해 시장 또는 군수에게 보고하여야 한다. 이장 임명의 자격기준은 특별한 기준이 없거나 25세 이상의 남자로서 해당 지역에서 일

정기간 이상거주하고 있는 자를 우선 위촉한다.

그러나 실제 현지에서 행해지고 있는 통장의 자격기준은 나이인데, 대부분의 지역에서 30세 이상에서 65세 이하로 하고 있었으며, 처음부터 자격요건이 없는 지역도 있는 등 지역별로 약간의 다른 특징들을 가지고 있었다[4].

통·리장의 임기는 보통 2년으로서 연임제한은 없다. 그러나 시·군·구에 따라서 2년에 1회 연임, 2년에 3회 연임, 3년에 1회 연임 등 다양하며 임기를 규정하지 않은 곳도 있다. 반장의 임기는 특별히 규정되어 있지 않다. 그리고 6개월 이상 혹은 2년 이상을 해당지역에서 거주할 것을 반장의 위촉조건으로 하고 있다.

이와 같이 다양한 통·리·반장의 자격요건 및 임기제도는 변화하는 시대적 상황과 지역적 특성을 고려한 결과일 것이다. 그동안 우리나라는 지방자치의 실시와 정보화에 힘입어 지방자치에 대한 시민참여욕구가 높아졌을 뿐만 아니라 주민여론 수렴방식이 변화되고 있다. 특히 도시지역의 경우, 동 기능전환(1999년) 이후 동사무소 내에 주민자치센터가 설치되고, 과거의 동정자문위원회의 권위적인 모습과는 달리 주민자치센터에는 주민자치위원회가 있어서 주민들이 지역내의 문제들을 논의하고, 행정기관에 주민의견을 건의하는 제도적인 장치가 마련되어 있다. 또한 농촌인구의 이동에 의한 도시화는 도시의 주거환경을 급격히 변화시켰다. 공동주택지역에는 입주자대표회나 부녀회 등 통장의 역할을 대행할 수 있는 다양한 조직들이 활동하고 있어 통장의 존재이유에 대한 회의가 크다. 한편 농촌인구의 격감은 고령화로 이어져 이장의 적임자가 없어서 장기재임 하는가 하면 결원이 되는 경우도 있다. 이러한 이유들로 인하여 농촌지역 및 일부지역에서는 형식적으로 통·리장의 명의만 등록된 경우도 있고, 대도시의 경우 반장지원자가 없는 경우도 많다[5]. 한편, 지방자치의 실시와 정보화 시대에 힘입어 주민의식이 강화됨으로써 통·리장을 주민투표에 의하여 직접 뽑으려는 지역도 있다.

이와 같은 환경의 변화와 주민의식의 변화는 통·리·반장의 자격기준 및 임기에 대하여 변화를 요구하고 있다.

도시의 단독주택지역의 경우, 담당공무원들은 통장의 자격기준으로서 인적자원의 활용범위를 확대시키기 위하여 연령제한을 삭제하자는 의견, 연령범위를 20세 이상으로 하자는 의견, 25세 이상 65세 이하로 하자는 의견이 있었고, 지역현황 파악 등을 고려하

4) 도시의 단독주택지역의 경우 30세 이상 50세 이하 등으로 상·하한선을 정한 지역도 있었고, 20세 이상, 30세 이상 혹은 50세 이하, 60세 이하, 70세 이하 등으로 하한선 혹은 상한선만을 정하는 경우 등 다양하다. 도시의 공동주택지역의 경우 30세 이상에서 65세 이하로 상한선이 현행법보다 높은 곳, 25세 이상에서 65세 이하로 상·하한선을 모두 넓힌 곳, 20세를 하한선으로 하여 상한선이 없는 지역, 그리고 일부지역에서는 50세 이상 60세 이하로 장년층에게만 통장자격을 주고 있었다. 농촌지역의 경우는 20세 이상을 자격요건으로 하거나 처음부터 자격요건이 없는 지역도 있었다.

5) 성남시의 경우, 주민이 반장의 직을 기피하는 사례가 많아 공동주택지역에서는 3개월씩 순번제로 위촉하고 있는가 하면, 그 직을 수행치 않을 경우 반 기금이라는 명목으로 3만원 상당의 벌금을 내는 등 내부적인 문제가 심화되고 있다.

여 6개월 이상 또는 1년 이상 해당지역에 거주할 것을 자격조건으로 제시하였다. 임용방법으로는 반장이 통장후보를 추천하고 동장이 임명하는 방법, 공개모집 하는 방안, 주민 30% 이상의 동의를 얻어서 동장이 위촉하는 방안 등이다. 임기는 희망자나 대상자가 부족하다는 점에서 연임규정을 삭제하는 방안과 임기를 3년에서 5년까지 연장하는 방안을 제시하였다.

도시의 공동주택지역의 경우, 담당공무원들은 통장의 자격기준으로서 고령화 사회의 노인인력 및 행정경험이 풍부한 퇴직공무원의 활용을 위하여 연령 상한선을 70세로 하자는 의견과 적극적으로 일할 수 있는 30세 이상 50세 이하로 제한하자는 의견을 내놓았다.

임용방법으로는 통장후보자 중에서 적격자를 선발하기 위해서 명확하고 투명한 기준을 마련해야 한다는 의견도 있었다. 임기는 연임규정을 삭제하는 방안과 임기를 3년(1회 혹은 연임가능), 2년(1회 연임)으로 하는 방안을 제시하였다.

농어촌지역의 경우, 담당공무원들은 젊은 층의 이장 기피와 주민들의 노령화를 고려하여 이장의 자격기준으로서 특별한 연령제한 규정은 제안하지 않고, 다만 지역사정 파악 등을 고려하여 해당지역에서 6개월 이상 거주자를 조건으로 제시하였다. 임용방법으로는 주민들의 동질성이 강하고 지역에 대한 애착심이 강함으로 주민들이 직접 이장을 선출하자는 의견을 제시하였다. 임기는 이장이 타성에 빠지지 않도록 하기 위하여 2년 임기에 2회 연임을 제시하였다.

2. 문제점

통·리장의 자격요건, 임기, 위촉방법 등은 대체적으로 기존의 법규에 충실하고 있었는데, 이에 대한 장단점은 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다.

첫째, 통·리장의 자격요건인 나이에 대한 규정이 모호하다. 대도시의 경우는 대체로 30세 이상 65세 미만의 조건을 조례에서 제시하고 있다. 농어촌의 경우는 인력난으로 인하여 상한선이 조례상 규정되어 있지 않다. 조례상의 기준과는 상관 없이 실제로는 나이에 대한 제한이 잘 지켜지지 않는 것 같다. 서울의 일부 자치구에서는 65세 미만을 조건으로 하고 있지만, 70대가 통장을 하는 경우도 있다. 통·리장의 위촉범위를 나이 등으로 제한하여 위촉함으로써 그 임명범위가 좁아 질 수 있다. 이는 다양한 계층의 사회경험 활용 및 봉사기회를 제약할 수 있다.

둘째, 현 제도상 통·리장은 읍·면·동장이 위촉하도록 되어있어 주민대표성을 반영하지 못하고 있다. 일부에서는 주민 총회 혹은 주민들의 추천을 받거나 공개 모집하거나 주민이 직접 선출하여 읍·면·동장이 위촉하는 경우와 동장의 추천을 받아 구청장

이 위촉하는 경우도 있었다. 통·리장을 읍·면·동장이 위촉하는 경우 동장과 유기적인 협조관계를 유지할 수 있고, 주민들의 선출이나 추천을 받는 경우는 주민이 신뢰하는 통·리장을 위촉할 수 있고 행정의 투명성을 보장할 수 있다. 그리고 주민의 화합을 이룰 수 있고 통·리장의 리더십을 강화할 수 있는 장점이 있다. 반면에 대부분 통·리장은 읍·면·동장이 일방적으로 임명·위촉함으로써 마을 대표선출에 주민의견을 반영하기 어렵다는 것이다. 이는 통·리장의 지역 및 마을의 대표성을 희박하게 하여 그들이 대표역할을 수행하는데 장애가 된다. 또한 공개모집이나 주민추천 혹은 선출의 경우는 추천이나 선발의 기준 및 절차가 마련되어 있지 않다는 단점이 있고, 지역주민이 선출한 사람과 읍·면·동장이 위촉한 사람이 다를 수 있다는 단점이 있다.

셋째, 임기의 경우, 현행 법규대로 통·리장의 연임규정이 없는 지역이 대부분이어서 통·리장은 장기 재임하는 경우가 많았다. 장기 재임은 통·리장이 지역실정을 정확히 파악할 수 있고 주민의 의사를 행정에 반영하는데 유리하다. 또한 업무실적에 따라 재위촉할 수 있어서 통·리장들이 충실히 업무를 수행할 수 있게 한다는 장점이 있다. 반면에 장기 재임은 통·리장들이 주민여론을 왜곡할 가능성이 있고, 민원 등에 개입하거나 각종 선거시 영향을 미칠 개연성이 있으며, 사생활 문란 등 부적격자가 계속 연임될 가능성이 있다. 이 밖에도 읍·면·동 업무에 비협조적이거나 지나친 간섭, 탁상 업무처리 및 독단성이 나올 수 있고, 타인에게 통·리장으로서 봉사할 기회를 주지 않는다는 단점이 있다.

Ⅳ. 통·리장 위촉제도 개선방안

1. 개선의 필요성

첫째, 지방행정환경의 변화이다. 지방행정체제개편특별법에 의하면, 현재의 행정구역을 시군통합을 통하여 광역화하는 조치들이 강구되고 있다. 시군통합을 통하여 행정구역이 확대되면, 행정과 주민간의 거리가 멀어져서 행정서비스의 효율적인 전달이 이루어지지 않을 수 있다는 문제점이 발생할 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 특별법에는 읍·면·동 단위에 “주민자치회”가 설치되고, 읍·면·동의 행정기능은 시·군·구로 이관시키도록 규정되어 있다. 즉 행정서비스의 사각지대를 주민자치로 해결하려는 것이다. 따라서 향후 통·리 조직이 주민자치조직으로 탈바꿈할 필요가 있고, 통·리장의 역할이 과거의 행정의 전달자, 행정의 보조자 등으로서의 역할에서 주민의 대표자로 주민자치, 주민참여 등을 구체적으로 실현시킬 수 있는 구심체로 전환되어야 한다.

둘째, 사회환경의 변화이다. 국민의 의식수준과 경제수준이 향상됨에 따라서 지방자치·주민자치의 활성화를 위한 지역공동체의 복원이 필요하다는 인식이 높아가고 있다. 즉, 도시화와 산업화의 후유증으로 파괴된 지역공동체의 부활을 위하여 통·리조직의 재정비와 역할 강화가 필요하다는 것이다. 주민의 적극적인 참여와 관심의 유도를 위하여 통·리장의 임명방법 등의 개선이 필요하다.

셋째, 지역사회중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 코뮤니티 형성이 필요하다. 그 이유는 코뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다.

2. 통 · 리장 위촉제도 개선방안

1) 통리장의 기능과 역할 전환방향

현재의 통·리장은 지역특성을 반영하여 주민자치를 활성화시킬 수 있는 방향으로 그 역할이 재정립되어야 한다. 그러기 위해서는 첫째, 지역의 대표자로서의 위상을 정립하여야 한다. 통과 리는 지방화 시대의 주민참여와 주민자치의 새로운 기반으로 탈바꿈해야 하기 때문에 통·리장은 주민의 의사결집과 행동의 구심점으로서 역할을 수행할 수 있는 주민의 대표로 다시 태어나야 한다. 둘째, 행정과 주민 사이의 가교 역할을 수행하여야 한다. 지금까지는 정부나 지방자치단체의 원활한 정책집행을 위한 일선행정보조기관으로서의 역할을 주로 수행하였으나, 행정과 주민을 연결시키고 상호 소통시키는 소통창구로서의 역할을 수행하여야 한다. 특히, 주민의 의사를 행정기관에 전달하는 쪽에 더 큰 무게를 두어야 할 것이다. 셋째, 지역공동체의 구심점 역할 을 수행하여야 한다. 통·리장은 주민의 지역에 대한 애착심, 일체감 등을 형성하는 구심점 역할을 수행하여야 한다. 일본 등 선진국과 같이, 지역의 각종 행사, 축제 등을 주도하여야 한다. 넷째, 지역의 민방위, 재난대비체제 구축을 주도하여야 한다. 일본의 대지진 등을 교훈삼아서 주민의 자치적인 재난예방활동을 위한 조직을 결성하고 주도하는 한편, 자치적인 순찰활동, 방범활동 등을 전개하여야 한다.

2) 통 · 리장 기능과 역할의 구체적 명시

도시지역의 통장은 지역의 특성상 주민의 동질성도 약하고 직업 등도 다양하기 때문에 주민의 대표자로서의 역할보다는 주민과 행정의 가교 역할이 강조되어야 할 것이다.

공동주택지역은 지역의 특성상 주민의 연령층이 젊고 교육수준이 높으며 사회참여 의식이 강하므로 통장은 주로 주민의 대표자로서의 역할을 수행하여야 할 것이다. 한편, 중소도시 단독주택지역은 대도시지역에 비하여 주민의 동질감이나 지역에 대한 애착심이 비교적 강하기 때문에 통장이 주민의 대표자로서의 역할과 주민과 행정의 가교 역할을 동시에 수행하여야 할 것이다. 농촌지역은 관에 대한 의존도가 높고 보수적인 성향으로 인하여 이장은 주민과 행정의 가교역할을 주로 수행하여야 할 것이다. 또한 이장이 마을의 어른역할을 겸하여야 하기 때문에 주민의 대변인 혹은 대표자로서의 역할 등이 강조되어야 할 것이다. 이와 같이 지역에 따라 통장의 기능 및 역할상의 강조점은 다르나 역할의 종류는 유사하다고 할 수 있다.

통·리장의 구체적인 기능 및 역할은 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 행정과의 가교역할로써 민방위관련 업무, 주민등록 전출입 확인 업무, 행정시책 홍보물의 배부, 지방세 및 각종 고지서의 배부와 납부 독려, 각종 조사업무의 보조, 각종 사실 확인, 주민 민원사항 행정관청에 전달, 지역건강보험 납부 지원, 불우이웃돕기 성금 및 적십자회비 납부 독려, 여기에 도시지역 통장의 경우는 주민불편 시설 확인 및 조사결과 제출 업무를 추가할 수 있다. 둘째, 지역주민의 대표자 역할로써 읍·면·동 주민자치센터의 자치위원으로 참여, 각종 회의 및 행사 참여, 인원 동원, 여기에 농촌지역의 경우는 주민회의 주도, 마을회기금 운용, 영농회장 업무를 추가할 수 있다. 셋째, 지역공동체 활성화 주도 업무로써 지역축제나 운동회 등 지역문화행사의 주도자로서의 역할, 환경·청소·자녀교육문제 등 지역문제 협의 장 마련, 반상회를 정기적인 주민자치회로 전환하는 업무, 여기에 도시지역의 경우는 자율방법대 운용 등 업무, 농촌지역의 경우는 재해방역 홍보 등을 추가할 수 있다. 넷째, 주민복지향상 업무로써 주민자치센터 홍보 및 활용 권장, 도농지역간 자매결연으로 농산물 공동구매 및 판매 업무, 여기에 도시지역은 생활필수품 공동구매 등의 업무, 농촌지역은 지역주민의 편의증진 봉사 업무를 추가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 다섯째, 민방위·재난대비체제 구축 업무로써 자율방범대를 조직하여 방범활동, 의용소방대를 조직하여 자연재해 대비 등의 업무를 담당하는 것이 바람직할 것이다.

이를 위하여는 민방위법이나 주민등록법 상의 통·리장의 업무는 현행을 유지하고, 위에서 언급한 기타의 업무는 자치단체의 특성에 따라 조례로 규정하는 것이 가능할 것이다.

3) 통 · 리장 주민직선제 도입

통 · 리장의 임용방법을 주민직선제로 바꿀 필요가 있다[6]. 1980년대 이후 시민의식의

6) 현재, 통장은 동장의 추천으로 시장·구청장이 위촉하지만, 일부 지역을 제외하고대부분의

향상과 정보화사회의 도래에 따른 주민여론수렴방식의 변화되고 있다. 그리고 동기능전환 이후 주민자치센터가 설치되어 주민들이 지역문제를 논의하고 행정기관에 주민의견을 건의하는 제도적 장치가 마련되어 있다.

그러나 이러한 상황변화에도 불구하고, 일반적으로 통장은 일정한 자격요건을 갖춘 지역주민 중에서 구청장이 위촉·임명하고 있으며 이와 관련하여 지역주민은 어떠한 영향력도 행사하지 못하고 있다. 당해 지역의 행정업무를 수행하고 있는 주민대표를 전체 주민의사와 무관하게 위촉·임명하는 것은 주민의 대표성을 경시하는 것이며, 지방자치의 정신에도 위배되는 것이다. 따라서 시대적인 흐름에 따라 소지역주민의 대표인 통·리장을 주민직선으로 선출하여 주민대표성을 강화하고, 이들을 주민자치위원으로 참여시킴으로써 지역 일에 적극적인 참여를 유도하고 이를 통하여 주민의 의사를 시정에 적극 반영시킬 필요가 있다. 또한 통·리장의 임용이 지역 유지 또는 기관장과의 친분관계가 아니라 지역을 위해 일할 수 있는 사람을 선택할 수 있다.

구체적인 도입방안으로는 통·리장의 임기만료 또는 유고시 차기 통·리장은 지역내 거주자를 대상으로 주민추천을 받거나 공모한다. 공모신청자 또는 주민추천을 받은 자를 대상으로 주민투표를 실시하며, 선거방법은 지역내 세대수의 1/3 이상 참여하여 과반수 이상 득표자가 통장이 된다. 신청자수가 많을 경우 1차 투표에서의 1위와 2위를 대상으로 결선투표를 실시한다. 선거운영은 해당 읍·면·동사무소 또는 지역 내에서 자체선거인단을 구성하여 운영하며, 당선자가 읍·면·동사무소에 등록을 하면 특별한 결격사유가 없는 한 시·군·구청장은 이들을 통·리장으로 위촉한다. 후임자가 없거나 선출이 안될 경우, 현행과 같이 위촉한다. 주민총회의 구성이 어려운 경우, 주민다수(과반수 이상) 추천에 의한 자가 읍·면·동사무소에 등록하고, 시·군·구청장은 특별한 사유가 없는 한 이들을 통·리장에 위촉한다.

이와 같은 방법에 의하여 주민직선제를 도입할 경우 장점으로서는 통·리장의 주민대표성을 강화할 수 있게 하고, 이는 직무에 대한 책임감과 긍지를 갖게 하여 통·리장의 업무실적 향상에 도움이 된다. 또한 통·리장이 시정 및 일선행정에 주민대표로서 참여하고 주민자치위원으로 활약할 수 있어서 행정에의 주민참여를 강화할 수 있게 될 것이다. 그리고 주민중심의 열린 행정의 실현이 가능하여 주민의 신뢰도 제고 및 행정서비스를 향상할 수 있으며, 통·리장의 임기보장으로 원만한 일선행정 보조가 가능할 것이다. 물론 주민직선제 도입은 단점도 예견된다. 즉, 도입 초기에는 후보자 신청이 적어 대부분 기존의 통장이 재 위촉될 수 있고, 투표자가 적을 경우 정통성 논쟁이 있을 수 있으며, 주민간 선거로 인한 갈등이 발생할 수도 있다. 또한 읍·면·동에서 선거를 주간 할 경우 행정력이 낭비된다는 비판도 있을 수 있다. 그러나 단점에 비하여 장점이

리장은 주민총회에서 선출하고 있다.

더 많을 것이다.

4) 자격 및 위촉제도의 개선

현실적인 통·리장의 가장 중요한 위촉기준은 나이가 되고 있다. 통장의 경우는 대체로 25세 이상 65세 이하로 나이 제한 규정을 두고 있다. 리장의 경우는 일부 지역을 제외하고 나이에 대한 제한이 없거나, 하한선(20세 혹은 25세)만을 조례에서 규정하고 있다. 이러한 통·리장의 나이제한 규정은 삭제하여 65세 이상의 자도 통·리장(특히 통장)으로 지역사회를 위하여 봉사하는 것이 바람직할 것이다. 그 이유로는 첫째, 고령화 시대에 늘어나는 고령층의 인적자원을 활용하는 것이 필요하다. 해당 지역에 장기간 거주해 온 노령층은 지역사정에 밝아서 읍·면·동의 행정사무에 협조하기 쉽다는 점을 들 수 있다. 소도시나 농촌지역의 경우에서는 마을의 어른들이 통·리장이 됨으로써 주민의 신망이 두텁고 마을의 화합에 기여한다는 등의 장점을 가지고 있다.

둘째, 현직에서 은퇴한 고령층의 노우 하우를 활용할 수 있다. 의학의 발달, 적절한 건강관리와 영양섭취 등으로 우리나라 국민의 평균 수명이 80세를 넘고 있다. 60세 정년에 직장에서 퇴직하더라도 적어도 20년 정도는 건강하게 일할 수 있다는 결론이 나온다. 따라서 다양한 직장경험과 사회경험을 가진 65세 이상의 고령층에게도 지역사회를 위하여 봉사할 수 있는 기회를 주는 것이 인력자원의 효율적인 활용이라는 측면에서 바람직할 것이다. 한 조사에 의하면, 일반적인 국민의 생애 주기별로 볼 때, 사회봉사를 가장 많이 하는 계층이 고령층인 것으로 나타나고 있다.

셋째, 통·리장을 임명직에서 주민의 직접 선출직으로 전환하게 된다면, 당연히 나이에 대한 제한은 없애는 것이 바람직할 것이다. 지방자치단체장, 지방의원 등 선출직은 나이에 대한 제한이 없다. 따라서 주민총회에서 주민이 직접 선출한 통·리장도 나이 제한을 두어서는 안된다.

일부에서는 고령층이 젊은 층에 비하여 활동력이 떨어지고, 일부지역에서는 노령층 통·리장의 학력이 낮아서 행정업무에 지장이 있다는 지적이 제기되고 있다. 또한, 장기근무로 지역정보를 독점하거나 일부 정치인과 관련하여 선거에 개입하는 등 부조리가 발생하는 것을 우려하는 목소리도 있다. 이들 문제점의 개선방안으로는 첫째, 통·리장의 업무 범위와 역할을 명문으로 규정하여 그 업무를 감당할 수 있다고 판단되는 사람을 주민 스스로 선택하게 하는 것이 바람직할 것이다. 학력은 마을 일을 수행하는데 크게 문제가 되지 않을 것이다. 둘째, 장기 근속으로 인한 타성을 방지하기 위하여 임기의 개선이 필요하다. 모든 지역의 통·리장의 임기는, 대도시 단독주택지역의 경우와 같이 희망자나 대상자가 부족하다는 점을 고려하여 현행 임기 2년에서 임기 3년으로 하되 1차에 한하여 연임이 가능하도록 하고, 지역여건상 후임자가 없을 경우는 연임이 가능하다는 단서규정을 둘 필요가 있다. 임기제도의 개선은 장기 재직으로 인한 폐해들을 막을 수 있고, 통·리장의 순환으로 책임성 규명 및 주민참여를 높일 수 있다. 단점으로는 통·리장의 전문성 부족과 지역동향 파악의 어려움, 그리고 지역주민과의 유대관계가 부족하여 발생할 수 있는 업무 장해가 있을 수 있다는 점이다.

Ⅴ. 결론

통·리장의 역할은 읍·면·동 행정에 있어서 매우 중요한 위치에 있다. 통·리·반장 제도는 읍·면·동 행정의 효율성을 제고하고, 나아가 지방자치제도 발전에 공헌하게 될 것이다. 따라서 환경의 변화에 적절히 대응할 수 있도록 제도가 새롭게 운영되어야 한다. 본격적인 지방자치 실시와 읍·면·동 기능전환 등 행정환경의 변화와 주거환경, 교통, 정보화 등 사회환경의 변화에 따라 통·리·반장제도의 개선이 요구된다.

통·리·반장제도 개선의 기본적 방향으로는 첫째, 통·리장의 임용방법을 주민직선제로 바꿀 필요가 있다. 주민직선제의 도입은 통·리장의 주민대표성을 강화할 수 있어서 그들의 직무에 대한 책임감과 긍지를 갖게 하여 업무실적 향상에 도움이 될 수 있다. 또한 지방자치의 정신에 부합하며 주민참여에도 도움이 된다. 둘째, 자격 및 임기제도의 개선이 필요하다. 자격기준은 연령인데, 오늘날 통·리장의 역할로서 지역대표성과 중소도시 및 농촌지역의 보수성, 그리고 행정경험이 풍부한 퇴직공무원의 활용 등을 고려하여 연령의 상한선을 없애는 것이 바람직할 것이다. 또한 지역사정의 파악 등을 고려하여 6개월 이상 당해지역 거주를 조건으로 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 임기는 통·리장의 희망자나 대상자가 부족하다는 점을 고려하여 3년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다. 단 후임자가 없을 경우는 연임이 가능하도록

할 필요가 있다. 셋째, 주요업무를 구체적으로 명시할 필요가 있다. 통·리장으로 봉사하기를 희망하는 주민들이 통리장의 권한과 책무에 대하여 정확하게 인식하고, 일반 주민들 역시 통리장의 기능과 역할을 명확하게 인식하기 위해서는 추상적인 조례 규정을 구체적으로 개정할 필요가 있다.

참고문헌

권순복(1989), "도시공동사회의 형성과 발전방안 연구"; 한양대학교 박사학위논문.

김보현, 김용래(1982). 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 법문사.

내무부, 한국지방행정연구원(1988). 「한국지방행정사」.

이강웅(1997). 통장 및 반장직의 역할재정립 방향, 「지방자치학회보」제9권 3호, 한국지방자치학회.

이해준(1996). 「조선시기 촌락사회사」, 서울: 민족문화사.

조석주박기관(2002). "주민자치센터 운영실태분석 및 평가에 관한 연구", 「지방정부연구」,한국지방정부학회.

최창호, 강형기(1981). "리·동·통 및 반행정의 실태와 개선방향",「연구농총」제9집, 건국대학교 행정대학원.

홍승희(1990). "일선행정의 모세혈관 통·반장제도에 문제있다", 「지방자치」.

한국지방행정연구원(1999), 「읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 山口弘光譯. 鈴木廣編(1987),「都市化の 社會學」; 東京: 誠信書房.

George A. Hillery(1955), Definition of Community - Areas of Agreement -, Rural Sociology, Vol. 20. 1955.

Rovert M. Maclver and C. H. Page(1949), Society; New York: Rinehart & Co..

통장·이장 나이제한 직권조사의 배경과 위원회 결정례

김은미 (국가인권위원회 차별조사과장)

주제 발표 2

통장·이장 나이제한 직권조사의 배경과 위원회 결정례

김은미 과장(국가인권위원회 차별조사과)

Ⅰ. 들어가며 : 우리들에게 나이란 무엇인가?

1. 국가인권위원회 나이차별 사건의 추이

가. 전체 차별사건의 연도별 접수현황(2001. 11. 25. ~ 2010. 12. 31.)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
53	136	358	389	1,081	824	1,159	1380	1,685	2,677	9,742

나. 나이차별 사건의 연도별 접수 현황(2001. 11. 25. ~ 2010. 12. 31.)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
1	6	24	57	87	69	108	62	138	197	749

다. 나이차별 사건의 영역별 접수 현황

고용						재화·용역 등					교육시설 등		기타	합계
모집·채용	교육	배치·승진	임금지급	퇴직·해고	기타	재화의 공급 이용	용역의 공급 이용	교통수단	상업시설공급 이용	주거시설공급 이용	교육시설 이용	직업훈련기관 이용		
407	6	41	11	89	10	41	54	3	2	2	35	14	34	749

라. 나이차별 사건의 처리 현황

각하	조정	기각	권고	조사중지	합의종결	조사중	합계
463	1	155	105	3	15	7	749

2. 나이의 사전적 정의와 나이차별

가. 나이란?

○ 특정인, 특정집단의 생물학적 나이(특정 나이의 도달 여부, 특정 나이집단 해당 여부, 나이의 상대적 차이 등). 나이와 직접적이고 밀접하게 연관되어 있어 나이와 동일시할 수 있는 특성(나이 대체 특성), 나이와 연관된 특성 등

※ 나이 또는 연령의 사전적 의미는 '출생에서 기산한 시간의 경과'이나 나이에 따라 부여되는 사회적·법률적 지위와 권한의 차이가 존재함. 이때문에 고령자 또는 연소자와 같은 특정 연령층에 국한된 문제로 여겨졌으나 이제는 모든 연령층의 문제가 됨.

나. 나이차별이란?

○ 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용(모집·채용·교육·배치·승진·임금 및 임금외의 금품 지급·자금의 융자·정년·퇴직·해고 등), 재화·용역·시설 등의 공급·이용, 교육·훈련과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위(「국가인권위원회법」 제2조 제3호[7])

○ 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 고용(모집·채용, 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고) 분야에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위(연차법 제4조의4)

※ 고용 상 연령차별시정제도의 목적은 연령에 관한 부당한 편견 때문에 불이익을 당하지 않게 하여 '나이가 아닌 능력에 따른 대우(능력주의)'를 하는 것

다. 연령주의(Agesm)

○ 1969년 이후 사용되기 시작한 용어로 "나이가 들어감에 따라 지적·성적 능력, 생산성 등이 떨어진다는 믿음을 근거로 나이 든 사람들에게 가해지는 편견과 차별"을 의미[8]

---

7) 2011. 5. 19. 위원회법 개정으로 평등권 침해의 차별행위에 대한 규정이 법 제2조 제4호에서 제3호로 변경됨.

8) 미국, 40세 이상의 나이 든 사람에 대한 어떠한 차별도 금지한다는 법안 1967년에 마련

○ 성차별이나 인종차별과 달리 차별하는 사람들(in-group)이 나이가 들면 차별받는 입장(out-group)이 된다는 특징

※ 뽑히는 처지에서는 “나이 든 게 죄냐”인데, 뽑는 위치가 되면 “나이 든 신입사원 부담스럽다”로 바뀜. “젊은이” 영역에서 벗어나기 시작하는 것은 언제일까? 흰머리가 나면? 나이 들어 병원에 가면? 조직순환을 가로막는 걸림돌이 되지 않기 위해 자리를 양보해야 하는 나이는?

II. 통·이장 나이제한 직권조사의 배경과 개요

1. 직권조사의 배경

가. 2008년 이후 해마다 통장 및 이장 나이제한 진정 접수

○ 서울 2개 자치구, 인천 1개 자치구, 경기도 기초시 등

○ 2010. 7. 21. 수도권의 한 기초자치단체에서 조례에 근거하여 통장의 위촉 상한 연령을 만 65세 이하로 제한하고 있는데 이는 나이차별이라는 진정(10진정446600) 접수. 관련 기초자치단체는 통장이 일반적인 업무 외에 지역사회 정화 활동와 등산로 정비, 자연재해로 인한 복구지원 활동 등 체력을 요하는 사회활동에도 많이 참여해야 하고, 급변하는 행정환경 등 주민의 다양한 행정수요에 신속히 대응해야 하므로 통장의 위촉 상한 연령을 만 65세 이하로 제한할 필요가 있다고 주장

나. 진정 처리 결과

○ 피진정인들에게 통장 위촉 연령 제한을 폐지하고 실질적인 업무수행 능력을 기준으로 통장을 위촉할 수 있도록 관련 조례를 개정할 것을 권고하거나 스스로 관련 조례를 개정하여 조사 중 해결됨.

다. 광범위한 유사 사례

○ 진정사건 조사과정에서 서울 25개 자치구 중 관악구와 강동구를 제외한 23개 자치구, 인천 10개 자치구 중 강화군과 옹진군을 제외한 8개 자치구에서 통·이장 나이를 제한하고 있는 점 확인. 상당수의 지방자치단체가 자치조례에 근거하여 통·이장의 위촉 상한 연령을 제한하므로 전국적인 실태 파악이 필요했음.

2. 직권조사의 개요

가. 근거

○ 「국가인권위원회법」 제30조 제3항 : 위원회는 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

나. 조사대상 : 전국 기초자치단체 230개

다. 조사내용 : 통장·이장 위촉 시 나이제한 현황과 사유

라. 기대효과

○ 우리 사회는 지난 2000년 65세 이상의 인구가 총 인구에서 차지하는 비중이 이미 7.2%에 이르렀음. 또한 최근 우리나라 기대평균수명이 80.5세로 늘어난 상황에서 고령자에 대한 인식이 바뀔 필요가 있음.

○ 나이 제한의 근거, 비합리성 여부에 대한 사회적 관심과 공론 형성

III. 통장·이장 나이제한에 관한 위원회 기존 결정례

1. 진정사건에 대한 이해

가. 통장·이장이 하는 일은 무엇인가? 누가 하는가?

나. 통, 리 안에 누가 살고 얼마나 사는가?

다. 업무 수행에 꼭 필요한 요건은 무엇인가?

라. 나이가 체력을 보장해주는가?

마. 나이를 대신할 수 있는 현실적인 선발 기준과 방법은 무엇인가?

2. 위원회 기존 결정례 이해

가. 판단 기준

○ 「헌법」 제11조는 평등권(누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.)을 규정

○ 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 나이를 이유로 재화·용역의 공급·이용과 관련하여 특정한 사람을 불리하게 대우하는 행위 등을 평등권침해의 차별행위로 규정

나. 통장의 역할과 나이요건

○ 통장은 일종의 공무수탁사인으로서 자치구로부터 공법상의 사무처리를 위임받는 관계

○ 통장의 업무는 행정보조 업무와 통 민방위대장으로서의 업무로 구분할 수 있고, 민방위대장으로서의 업무는 일상적인 업무와 전시에만 수행되는 업무로 나누어짐.

○ 행정보조 업무와 일상적으로 수행되는 통 민방위대장으로서의 업무는 각종 소식지, 통지서 등을 각 세대에 배부하고 주민등록 및 기초생활수급과 관련한 사실 확인, 각종 회의와 행사, 훈련에 직접 참여하거나 주민의 참여를 독려하고, 관내 시설물을 순찰하는 등의 활동

○ 전시에 수행되는 통 민방위대장으로서의 업무는 관할 주민에 대한 전시 홍보·계도, 전략지원의 동원과 생필품 배급 등

○ 이러한 업무는 동 행정 및 주민 자조, 관할 지역 및 주민 상황에 대한 이해와 반장 또는 반원에 대한 통솔력, 관내 각 세대를 방문하는 등의 활동력 등이 필요한 업무라고 할 수 있으나 이러한 능력과 활동력을 만 65세 이하의 자만이 갖추고 있다고 할만한 근거는 찾기 어려움.

○ 특히 「민방위기본법 시행령」에서 65세 이상의 통장의 경우 별도의 통 민방위대장을 지정할 수 있도록 하고 있으므로 이와 동일한 수준의 통장 연령 제한은 합리적이라는 주장이 있으나 민방위 관련 법령의 규정이 65세 이상의 통장의 경우 반드시 통 민방위대장에서 제외하여야 한다는 의미는 아니며, 별도의 통 민방위대장 지정 여부를 결정하는 기준은 현장 지휘를 하기 어렵다고 판단되는지 여부이지 연령 그 자체라고 할 수 없음.

다. 위촉 기준으로서의 나이

○ 나이에 따른 신체능력과 정신능력 등 활동력의 쇠퇴는 개인마다 정도에 차이가 있어 특정한 나이를 기준으로 일률적으로 달라지는 것이 아님.

○ 통장의 위촉과 관련하여 특정한 나이 이하로 그 자격을 제한하면 해당 업무수행 능력을 갖추었으나 기준 나이를 초과한 사람들을 배제하는 결과 초래

○ 통장의 업무 수행에 필요한 활동력을 갖춘 자를 통장으로 위촉하기 위해서는 특정한 나이를 기준으로 자격을 제한하는 것보다는 해당 직무의 수행에 필요한 활동력을 갖추었는지 여부 그 자체를 기준으로 하는 것이 보다 합리적

○ 통장위촉심의위원회의 심사, 동장의 추천 등을 거치는 현재 통장의 위촉 절차를 보더라도 이러한 절차를 이용하거나 보완하여 통장 지원자의 개별 활동력을 평가하는 것이 가능함.

Ⅳ. 논의 사항

○ 익숙하고 쉬운 방법, 나이 제한이 이제 왜 문제가 되는가?

○ 나이가 통장·이장의 선발 자격이나 기준이 되기 어려운 이유는 무엇인가?

○ 통장·이장 선발의 기준으로 반드시 고려되어야 하는 사항은 무엇인가?

○ 고려되어야 할 자치단체의 사정으로는 무엇이 있는가?

○ 통장·이장 선발의 좋은 사례들로는 어떤 것들이 있는가?

<붙임> 관련 사건(10진정313)에 대한 국가인권위원회 결정문

국 가 인 권 위 원 회
차 별 시 정 위 원 회
결 정

사 건 10진정313 자치구의 통장 위촉 시 연령 제한 등
진 정 인 김○○
피진정인 1. 서울특별시 ○○구청장
2. 서울특별시 ○○구의회 의장

주 문

피진정인 1.과 피진정인 2.에게 통장 위촉 연령과 정년을 제한하는 관련 조례를 개정할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인들은 통장의 위촉 연령을 65세 이하로 제한하고 그 정년을 만 65세까지로 정하고 있어 65세를 초과하는 진정인은 통장이 될 수 없다. 이와 같이 통장의 위촉 연령을 제한하고 정년을 두는 것은 불합리한 나이 차별이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인
진정요지와 같다.

나. 피진정인 1. 서울특별시 ○○구청장
1) 통장은 ○○구 소식, 반상회보의 각 세대 배부 등 행정시책 홍보, 주민 여론사항 보고, 반장 또는 반원의 지도, 전입신고 사후확인, 주민등록 일제정리·사실조사 등 주민

의 거주 이동상황 파악, 기타 동 행정에 필요한 사항 등 행정업무 보조를 주 임무로 한다. ○○구가 통장의 위촉 연령 및 정년을 만 65세 이하로 정한 것은 위와 같은 통장의 임무 및 점차 다변화하는 통장의 주요 임무 수행에 적정한 활동성을 확보하기 위한 것이다.

2) 또한 통장은 「민방위기본법」 제19조에 따라 통 민방위대장을 겸임한다. 이에 따라 평상시 민방위통지서 배부, 민방위대원 통솔, 민방위 교육 참여 등 통·반원의 비상연락 훈련 업무를 담당하고, 전시에는 전시홍보 및 주민계도, 전략지원의 동원과 전시 생필품 배급 등의 임무를 수행하여야 한다. 그러나 「민방위기본법 시행령」 제22조는 통장이 65세 이상의 고령인 경우 등 민방위 사태 발생 시 현장 지휘를 하기 어려운 경우 동장이 별도로 통 민방위대 대장을 지정할 수 있도록 규정하는바, 이와 같이 법령에서 통장의 전시임무 수행을 위한 적정 연령 기준을 65세 미만으로 제시하고 있다는 점도 고려되어야 한다.

다. 피진정인 2

통장의 주요임무로는 행정시책 홍보, 주민여론사항 보고, 주민의 거주 이동상황 파악뿐 아니라, 통 민방위대장으로 임명되어 평상시 통·반원의 비상연락 훈련, 전시에는 전시홍보 및 주민계도, 전략지원의 동원과 전시 생필품 배급 등의 임무를 수행해야하는 활동성을 요하고 있으며, 점차적으로 통장의 주요임무가 다양한 분야로 확대되고 있어 현재 시행중인 통장의 연령관련 조항은 타당하다고 판단하고 있다. 따라서 상기 조례 운영기관인 서울특별시 ○○구청으로부터의 조례개정안이 접수되지 않은 현 시점에서는 연령제한 조항의 폐지는 검토하고 있지 않다.

3. 인정사실

당사자의 주장 및 제출자료, 관련규정, 기타 관련기록을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 「서울특별시 ○○구 통·반 설치 조례」 (이하 '이 사건 조례'라고 함) 제5조 제2항에 의하면 통장은 '당해 통의 관할구역 내에 거주하는 30세 이상 65세 이하의 자로서 주민으로부터 덕망과 신임이 있는 활동적인 자를 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉'하며,

같은 조 제5항에서는 만 65세가 끝나는 분기말을 통장의 정년으로 규정하고 있다.

나. 서울특별시 ○○구의 통장은 각 동장이 매 분기 초일을 기준으로 모집 공고하여 동 통장위촉심의위원회의 심사를 거쳐 구청장에게 복수 후보자를 추천하고, 구청장이 이 중 1순위 추천자를 위촉하는 방식으로 위촉한다. 2010. 4. 1. 기준 서울특별시 ○○구 내 통장의 정원은 652명이고 현원은 642명이며, 현원의 평균 연령은 53.7세로 연령대별 분포는 아래 <표 1>과 같고, 피진정인 1.이 위촉한 통장 중 통 민방위대장으로서 현장지휘를 하기 어려운 자에 해당하여 별도의 통 민방위대장이 지정된 사례는 없다.

<표 1> 서울특별시 ○○구의 통장 연령 현황

연령대	인원	비율
30대	12명	1.9%
40대	149명	23.2%
50대	325명	50.6%
60대	156명	24.3%
합 계	642명	100%

다. 서울특별시 ○○구의 통장은 구청장이 정하는 바에 따라 잡부금을 면제 받으며 공공시설의 무료열람 및 사용 등 직무수행에 필요한 편의와 신문 구독 등을 지원받을 수 있고, 매월 기본수당을 비롯한 회의참석수당 및 상여금이 지급되며 정원의 10% 범위 내에서 자녀 장학금이 지급된다. 통장에게 지급되는 급부의 구체적인 내역은 아래 <표 2>와 같으며 장학금을 지급받지 않는 경우 월 평균 약 27만원을, 장학금을 지급받는 경우 월 평균 약 35만원을 지급받고 있다.

<표 2> 통장에게 지급되는 급부의 내역

구 분	지 급 액
기본수당	월 200,000원
회의참석수당	월 40,000원 (20,000원X2회)
상여금	연 400,000원 (200,000원X2회)
통장자녀장학금 (※통장정원의 10%범위 내에서 지급)	연 893,400원
월 평균 지급액	273,333원(자녀장학금 미지급) /347,783원(자녀장학금 지급)

4. 판단

가.「국가인권위원회법」 제2조 제4호는 나이를 이유로 재화·용역의 공급·이용과 관련하여 특정한 사람을 불리하게 대우하는 행위 등을 평등권침해의 차별행위로 규정하고 있다. 통장은 일종의 공무수탁사인으로서 자치구로부터 공법상의 사무처리를 위임받는 관계에 있는 자라고 할 수 있다. 따라서 본 진정은 통장의 업무 수행이라는 용역을 제공하고 수당 등의 재화를 지급받는 것과 관련하여 불합리한 나이 차별을 당하였다는 것으로, 자치구가 통장의 위촉 자격을 65세 이하인 자로 제한하고 그 정년을 만 65세 이하로 정하여 만 65세를 초과하는 자를 배제하는 것이 불합리한 차별인지가 쟁점이다. 그러므로 이하에서는 이러한 나이 제한에 합리적인 이유가 있는지 여부를 살피기로 한다.

나. 통장의 업무는 행정보조 업무와 통 민방위대장으로서의 업무로 구분할 수 있고, 민방위대장으로서의 업무는 일상적인 업무와 전시에만 수행되는 업무로 나눠볼 수 있다. 먼저 행정보조 업무와 일상적으로 수행되는 통 민방위대장으로서의 업무에 대해 살펴보면 이는 각종 소식지, 통지서 등을 각 세대에 배부하고 주민등록 및 기초생활수급과 관련한 사실을 확인하며, 각종 회의와 행사, 훈련에 직접 참여하거나 주민의 참여를 독려하고, 관내 시설물을 순찰하는 등의 활동으로 이루어져 있다. 한편 전시에 수행되는 통 민방위대장으로서의 업무는 관할 주민에 대한 전시 홍보·계도, 전략지원의 동원과 생필품 배급 등으로 이루어진다. 이러한 업무는 동 행정 및 주민 자조, 관할 지역 및 주민 상황에 대한 이해와 반장 또는 반원에 대한 통솔력, 관내 각 세대를 방문하는 등의 활동력 등이 필요한 업무라고 할 수 있으나 이러한 능력과 활동력을 만 65세 이하의 자만이 갖추고 있다고 할만한 근거는 찾기 어렵다.

다. 나이에 따른 신체능력과 정신능력 등 활동력의 쇠퇴는 개인마다 정도에 차이가 있어 특정한 나이를 기준으로 일률적으로 달라지는 것이 아니다. 따라서 통장의 위촉과 관련하여 특정한 나이 이하로 그 자격을 제한하거나 정년을 설정하는 경우, 해당 업무수행 능력을 갖추었으나 기준 나이를 초과한 자를 배제하는 결과를 초래할 수 있으므로, 이러한 일률적인 나이 제한은 합리적인 기준이 될 수 없다. 따라서 위와 같은 통장의 업무 수행에 필요한 활동력을 갖춘 자를 통장으로 위촉하기 위해서는 특정한 나이를 기준으로 자격을 제한하는 것보다는 해당 직무의 수행에 필요한 활동력을 갖추었는지 여부 그

자체를 기준으로 하는 것이 보다 합리적이라고 할 것이다. 동 통장위촉심의위원회의 심사, 동장의 추천 등을 거치는 현재 통장의 위촉 절차를 볼 때에도 이러한 절차를 이용하거나 보완하여 통장 지원자의 개별 활동력을 평가하는 것이 불가능하다고 보이지 않는다.

라. 한편 피진정인은 「민방위기본법 시행령」에서 65세 이상의 통장의 경우 별도의 통 민방위대장을 지정할 수 있도록 하고 있으므로 이와 동일한 수준의 통장 연령 제한은 합리적이라고 주장한다. 이에 대해 살펴보면, 「민방위기본법」 제19조 제6항은 통장이 통 민방위대장을 겸임하도록 하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 동장이 지정하는 자가 통 민방위대장이 될 수 있도록 단서를 두고 있으며, 「민방위기본법 시행령」 제22조에서 이러한 단서에 따라 별도의 통 민방위대장을 지정하는 경우는 '민방위사태 발생 시 통 민방위대장이 65세 이상의 고령, 심신 허약 등의 사유로 현장 지휘를 하기 어렵다고 판단되는 경우로 한정'된다는 것을 규정하고 있다. 그러나 이러한 민방위 관련 법령의 규정이 65세 이상의 통장의 경우 반드시 통 민방위대장에서 제외하여야 한다는 의미는 아니며, 별도의 통 민방위대장 지정 여부를 결정하는 기준은 현장 지휘를 하기 어렵다고 판단되는지 여부이지 연령 그 자체라고 할 수 없다. 또한 다른 측면에서 이러한 규정은 65세를 초과하는 통장의 존재를 전제한 것이라고도 할 수 있다.

마. 따라서 피진정인들이 통장으로 위촉될 수 있는 자의 요건을 65세 이하인 자로 제한하고 그 정년을 만 65세로 정한 것은 합리적인 이유 없는 나이 차별로 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2010. 11. 19.

위 원 장 김 태 훈
위 원 김 양 원
위 원 장 주 영

[별지]

관 련 규 정

1. 지방자치법

제4조의2 (자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ⑤ 행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다.

2. 서울특별시 ○○구 통·반 설치 조례

제5조(통장 및 반장의 위·해촉) ①통에 통장과 반에 반장을 둔다.
②통장은 당해 통의 관할구역 내에 거주하는 30세 이상 65세 이하의 자로서 주민으로부터 덕망과 신임이 있는 활동적인 자를 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉한다.
③제2항 규정에 의하여 통장으로 위촉된 자는「민방위기본법」제19조 제6항에 의거 당해통의 민방위대장이 된다.
④통장의 위촉은 매분기 초일(1월1일, 4월1일, 7월1일, 10월1일)을 기준으로 하며, 위촉장을 수여한다.
⑤통장의 정년은 생년월일을 기준하여 만65세가 끝나는 날에 해당되나, 편의상 분기말인 다음의 기준에 의한다.

1. 생년월일이 1. 1부터 3. 31까지는 3. 31
2. 생년월일이 4. 1부터 6. 30까지는 6. 30
3. 생년월일이 7. 1부터 9. 30까지는 9. 30
4. 생년월일이 10. 1부터 12. 31까지는 12. 31

⑥반장은 당해반의 관할 구역내에 거주하고 있는 자중에서 동장이 위촉한다.
⑦구청장 또는 동장은 다음과 같은 사유가 있을 때에는 해당 통장 및 반장을 즉시 해촉할 수 있다.

1. 국가공무원법 또는 지방공무원법에 정하는 공무원
2. 타 구역으로 이주하였을 때
3. 개인의 영리행위 등에 통장 또는 반장의 권한을 이용하거나 남용하였을 때
4. 심신장애 등으로 직무를 수행할 수 없다고 판단 될 경우

5. 사회적 물의 또는 민원을 야기하여 통장 및 반장의 품위를 손상하였을 때
6. 기타 직무수행이 곤란하다고 인정될 경우

제7조(임무) ① 통·반장은 동장의 감독을 받아 아래 임무를 수행한다.
1. 반장 또는 반원의 지도
2. 행정시책의 홍보와 주민의 여론, 요망사항을 보고
3. 주민의 거주, 이동상황 파악과 전입사후확인 <개정 2005.3.30>
4. 각종 시설 확인
5. 새마을 사업 추진협조 지원
6. 통·반원의 비상연락 훈련
7. 전시 홍보 및 주민계도(전시에 한함)
8. 전략지원의 동원과 전시 생필품 배급(전시에 한함)
9. 법령에 의하여 부여된 임무 및 기타 동행정에 필요한 사항
10. 구발행 ○○구소식 및 반상회보, ○○구의회 소식지의 주민배부

②통장 또는 반장의 유고시에는 통·반장의 가족 중에서 그 직무를 대행한다.

3. 민방위기본법

제19조 (편성) ① 민방위대는 주소지를 단위로 하는 지역 민방위대와 직장을 단위로 하는 직장 민방위대로 편성한다. 다만, 대통령령으로 정하는 소규모 민방위대는 다른 민방위대와 통합하여 편성할 수 있다.

②제1항의 지역 민방위대는 통·리를 단위로 하는 통·리 민방위대와 시· 군·구를 단위로 하는 시·군·구 민방위 기술지원대(이하 "민방위기술지원대"라 한다)로 구분한다.

⑥통·리 민방위대의 대장은 통장·이장이, 민방위기술지원대의 대장은 시장·군수·구청장이, 직장 민방위대의 대장은 직장의 장이 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통·리 민방위대의 경우에는 읍·면·동장이 지정하는 자가, 직장 민방위대의 경우에는 직장의 장이 지정하는 자가 대장이 될 수 있다.

⑦제6항의 경우에는 제18조제1항 각 호 외의 부분 단서에도 불구하고 통장·이장, 시장·군수·구청장 또는 직장의 장이나 직장의 장으로부터 지정을 받은 자가 향토예비군의 대원인 때에도 민방위대의 대장(대장)이 될 수 있다. 이 경우 향토예비군인 민방위대의 대

장에 대하여는 「향토예비군설치법」 제5조와 제6조에 따른 동원과 훈련 의무를 면제한다.

4. 민방위기본법 시행령

제22조(민방위 대장의 지정) 법 제19조제6항 단서에 따라 읍·면·동장이 지정하는 자가 통·리 민방위대의 대장이 될 수 있는 경우는 민방위사태 발생 시 통·리 민방위대의 대장이 65세 이상의 고령, 심신 허약 등의 사유로 현장 지휘를 하기 어렵다고 판단되는 경우로 한정하고, 직장의 장이 지정하는 자가 직장 민방위대의 대장이 될 수 있는 경우는 국가기관과 시·도 및 시·군·구의 소속 공무원 중에서 직장의 장이 민방위 대장을 지정하는 경우로 한다.

토 론

1. 이·통장제도 현황

남재걸 서기관 (행정안전부 자치제도과)

2. 통장 위촉시 연령제한의 필요성

송권종 (인천광역시 부평구 자치행정과)

3. 이·통장 위촉시 나이, 연임 등에 대한 검토

이중규 회장 (전국이통장연합회)

4. 통·이장의 기능과 역할문제, 선출방식

류홍번 사무총장 (안산 YMCA)

5. 통장, 이장 업무수행과 연령기준

주명룡 회장 (대한은퇴자협회)

이·통장제도 현황

남재걸 서기관 (행정안전부 자치제도과)

토론
1

이·통장제도 현황

남재걸 서기관 (행정안전부 자치제도과)

Ⅰ. 이·통장제도 개요

1. 연 혁

○ 리 : '49년 지방자치법 제정시부터 동·리를 시·읍·면의 하부조직으로 함

○ 통 : '58.12월 동·리의 하부조직으로 坊 설치('60.11 폐지)

- 5.16 이후 서울·부산에는 통·반, 기타지역은 재건반 설치
- '75. 6월 통·반설치조례 준칙 시달(통·리 민방위대 설치)

2. 법적 근거

○ 리 : 시·구에는 동을, 읍·면에는 리를 둠(지방자치법 §3③)

- 리에 있어서 행정능률과 주민편의를 위해 행정리를 둘 수 있음(지방자치법 §4의2④)
- 이장은 읍·면장이 임명(지방자치법시행령 §81조)

※ '49년 주민직선, '58년 이후 읍·면장 임명

○ 통·반 : 행정동·리에는 하부조직을 둘 수 있음(지방자치법 §4의2⑤)

- 통·반장은 읍·면·동장이 위촉(일부 시장·군수·구청장 위촉)

⇒ **위촉·운영 등은 지방자치단체의 조례·규칙으로 정함**

3. 지 위

○ 통·리의 대표자

○ 통·리 민방위대장(민방위기본법 §19)

○ 읍·면·동 하부조직으로서 행정보조 역할 수행

※ 전국 이·통장 정수('11.1현재) : 92,396명(이장 36,564, 통장 55,832)

Ⅱ. 이·통장의 역할

1. 법령상 주요 역할

○ 통·리 민방위대장 겸임(민방위기본법)
○ 주민등록 신고, 전입신고의 사후 확인(주민등록법)
○ 농어업인 여부, 농업인 영유아 양육비 지원대상 확인 등(국민연금법 등)
○ 공익사업 시행지구 경작사실 확인(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙)
○ 농어촌 체험·봉사 활동자에게 도농교류 확인서 발급(도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률) 등

2. 조례상 역할

【이 장】

○ 조례에 규정된 공통적인 임무
- 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달
- 리의 발전을 위한 자주적·자율적 업무 처리
- 지역주민간 화합단결과 이해의 조정에 관한 사항
- 기타 지역주민의 편익증진과 봉사
- 법령에 의하여 부여된 임무 및 기타 읍면행정에 필요한 사항 등

○ 지역 실정을 반영하여 임무를 추가한 사례(예시)
- 지방세 납세고지서 송달
- 반장의 지도감독과 관할 주민의 지도
- 각종 사실확인 및 사고보고
- 공과금 수납 독려 및 자재배분
- 각종 사업추진 협조 및 지원 등

【통　장】

○ 조례에 규정된 공통적인 임무

- 반장 또는 반원의 지도
- 통·반원의 비상연락 훈련
- 행정시책의 홍보와 주민의 여론·요망 사항의 보고
- 각종 시설 확인
- 주민의 거주, 이동상황 파악과 통·반적부 관리
- 새마을사업 추진협조 지원
- 전시 홍보 및 주민계도, 전략자원의 동원과 전시 생필품 배급(전시에 한함)
- 법령에 의하여 부여된 임무 및 기타 동행정에 필요한 사항 등

○ 지역 실정을 반영하여 임무를 추가한 사례(예시)

- 저소득층 수혜자 파악 및 지역청소 업무 협조
- 의료보험 피보험자 자격 확인, 보험료 부과·징수업무 지원
- 행정시책 문자메세지, 전자메일 홍보
- 지역개발사업 추진 협조 지원
- 마을주변 정비(청소감독, 불법광고물 제거, 건축잔재물 정리 등)
- 각종 시설에 대한 재난 발생시 초동 파악 협조
- 재해(수해 및 제설)시설 확인 협조
- 화재·사건사고 등 당직실 보고 및 통 지역내 제설활동
- 쓰레기(분리·음식물·재활용)수거활동 및 저소득층 수혜자 파악 협조
- 리·통 관내 환경개선 및 교통질서 확립 등 지원
- 각종 공익활동 협조지원
- 주민자치센터 지원 등

통장 위촉시 연령제한의 필요성

송권종 (인천광역시 부평구 자치행정과)

토론
2

통장 위촉시 연령제한의 필요성

송권종 (인천광역시 부평구 자치행정과)

인천광역시부평구 통·반 설치 조례 제7조에 규정된 통장의 임무로는 행정시책의 홍보와 주민 여론·요망사항의 보고, 각종 시설 확인, 주민의 거주·이동상황의 파악, 동 관내 각종 사회단체의 봉사활동 지원, 재난·재해 발생 시 긴급조치, 지역 환경청결사업운동 추진 및 계도, 기타 동행정에 필요한 사항 등이 규정되어 있음.

위 조례에 규정된 통장의 임무에서 보는 바와 같이 통장의 역할에는 행정시책의 홍보와 주민의 거주, 이동상황의 파악 등 일반적인 임무 외에 행정의 최일선에서 지역사회 정화활동과 등산로 정비 등 체력을 요하는 사회활동에도 많이 참여하고 있음.

특히 최근에는 이상 기온으로 인한 자연재해가 빈번한 실정으로 침수 및 폭설로 인한 피해 발생시 동주민센터의 인력만으로는 신속한 대처를 기대할 수 없으므로 통·반장을 동원한 피해복구가 불가피한 상황으로 최소한의 노력봉사를 위해서는 현재의 연령제한이 요구됨.

우리 구에서는 심각하게 대두되고 있는 노년인구 문제와 노인 일자리 창출에 부응하고자 2003.12.30일자로 통장의 나이제한을 당초 61세에서 현재의 65세로 개정한 바 있으며, 인천의 대부분 자치단체가 61세 ~ 65세로 연령제한을 두고 있음. 오늘날 복잡다기한 행정 현실 속에서 원활한 행정이 이루어지기 위해서는 행정의 이해도 및 신속함과 정확성이 필요함.

위에서 언급한 바와 같이 업무의 성격, 지역의 특성 등에 따라 조례에 통장의 연령제한을 명시하는 것이 원활한 행정을 위해 타당하다 사료됨.

○ 통장의 요건 및 관련 근거 규정

⇒ 통장은 당해 통 관할구역 안에 거주하는 30세 이상 65세 이하의 남녀로서 지역사회 발전을 선도하기 위한 봉사정신이 투철하고 주민의 신망이 두터운자

(인천광역시부평구 통·반설치조례 제5조 제2항제1호)

○ 통장이 수행하는 업무의 상세한 내용 및 통장의 업무수행과 나이와의 관계

⇒ 조례에 규정된 통장의 임무

- 행정시책의 홍보와 주민 여론·요망사항의 보고, 각종 시설 확인
- 주민의 거주·이동상황의 파악, 동 관내 각종 사회단체의 봉사활동 지원
- 재난·재해 발생 시 긴급조치, 지역 환경청결사업운동 추진 및 계도
- 기타 동행정에 필요한 사항 등

⇒ 통장의 업무수행과 나이와의 관계

- 조례에 규정된 통장의 임무에서 보는 바와 같이 통장의 역할에는 행정시책의 홍보와 주민의 거주, 이동상황의 파악 등 일반적인 임무 외에 행정의 최일선에서 지역사회 정화활동과 등산로 정비 등 체력을 요하는 사회활동에도 많이 참여하고 있는 실정임.
- 특히, 최근에는 이상 기온으로 인한 자연재해가 빈번한 실정으로 침수 및 폭설로 인한 피해 발생시 동주민센터의 인력만으로는 신속한 대처를 기대할 수 없어 통·반장을 동원한 피해복구가 불가피한 상황으로 최소한의 노력 봉사를 위해서는 현재의 연령 제한이 필요함.

○ 통장에게 지급되는 모든 급부 또는 혜택 및 관련 근거

구 분		지 급 기 준	지 급 액	비고
수당	기본수당	매월 지급	200,000원	
	회의수당	회의 참석 시 지급 (최대 월 2회)	1회 20,000원	
	상여금	명절 (설·추석 연 2회)	1회 200,000원	
자녀장학금		◦ 지급인원: 통장정수의 15% 이내 ◦ 지급대상: 고등학생 - 학과성적이 50% 이내 - 기능·체육·예능분야에 시·군·구 단위 이상 대회에서 3위 이상 입상 ◦ 지급금액: 공납금 전액	1인당 850,000원 정도 ※ 부평구 통장 정원: 637명 ※ 2010년 49명 지급	
쓰레기봉투 지급		매월 지급	세대원 1인당 20ℓ	

(같은 조례 제14조 및 같은 조례 시행규칙 제6조)

이·통장 위촉시 나이, 연임 등에 대한 검토

이중규 회장 (전국이통장연합회)

토론
3

이·통장 위촉시 나이, 연임 등에 대한 검토

이중규 회장 (전국이통장연합회)

현재 이·통장은 국가 또는 지방자치단체의 행정과 주민의 생활에 가장 가깝고, 지방행정에 있어서 중요한 역할을 할 수 있는 계층의 하나이며, 주민들이 공동의 관심사를 논의하고 실현방안을 제기할 수 있는 지방자치의 실천의 주춧돌이 되어 있으며 주민의 한 사람으로 일선행정에 참여 할뿐만 아니라 일선행정의 보조기관의 성격을 가지고 있어서 주민의 의견을 수렴하는 행정기관과 주민의 가교적 역할을 수행하는 위치에 있다. 이와 같이 이·통제도는 지방자치의 중요한 부분을 이루고 있는 것이다.

이런 이·통장의 역사를 살펴보면 1485년 5개 가구을 묶어서 하나의 통의로 하고 여기에 통주를 두고 또다시 5개통을 묵어 이정을 두는 오가제도에서 비롯되었는데 그 기능을 발위하게된 것은 1675년 이조 숙종 원년에 이르러 21조로 만들어진 오가통절목이 그 법적 성격을 부여받아 실시한 법령으로 행정과 주민을 매개하는 조직으로 구체화되어 시도한 것이 첫시작이며 근원이라 할 수 있다.

또한 반상회가 처음 운영되기 시작한 것은 1917년 지금부터 약 90년 전에 출발했는데 그 기능을 살펴보면 일제때에는 애국반, 6.25 전쟁후에는 국민반, 5.16 직후에는 재건반, 70년 새마을반, 90년 이후에는 반상회란 명칭으로 정부 정책의 홍보 및 지역의 현안문제들을 집중 토론하기에 이르렀다.

이·통장의 기능 및 역할을 살펴보면 민방위 대장 (일반회원의)훈련, 소방방제단원(산불.수해), 주민등록(조사.전출입 민원 확인), 도시 음식물 불리수거 단속, 공원내 환경청소, 쓰레기봉투 전달,— 각종세금 미남금 홍보및전달, 적

십자 회비(지로용지)전달 년3회, 농촌 논직불제 조사및확인, 비료.농약 신청, 매상 신청, 토지매매 확인원(사실근거조치법), 모든 가축 사실조사 년1회, 아동보호위원, 모든 행사시 인원동원 뿐 아니라 행정에서 주민에게 전달하는 모든 것을 마을 방송으로 전달(반회보)한다.

이·통장이 이렇게 다양한 업무를 수행하다 보니 본인의 가사를 돌볼 수 없고 업무한계가 명확하지 않아서 업무의 과중으로 인하여 본인의 생업에 영향을 주는 경우도 허다하고 업무에 대한 적절한 처우가 뒤따르지 않는 등의 이유로 이장을 신청하는 사람이 없어 어쩔 수 없이 이장역할을 수행하는 경우도 있다. 또한 이·통장의 업무에 대한 명확한 규정이 없다보니 주민과 행정의 사이에서 어려움을 종종 격기도 한다.

현재 이·통장에게 지급되는 수당을 살펴보면 기본급 20만원 회의수당 4만원 상여금 20만원(년2회)으로 지급되는데 그 시초를 살펴보면 1963년 모곡을 시작하며 이장 수당으로 500원을 지급 1975년 7,000원(이장수당)모곡, 1976년 10,000원(이장) 모곡 5,000원 (통장)을 지급하면서 민방위 대장 겸직하도록 명시하고 공무원 봉급 인상 비율을 감안하여 인상한 후 1986년 이.통장 동시에 5만원, 1987년 6만원, 1990년 7만원, 1991년 8만원으로 인상으로 이어오다 1997년 월2회(2만원)의 회의수당을 지급하며 10만원으로 인상하였다. 그 후로 인상 없이 지내오다 2003년 5월 20일 전국의 10,429명의 이.통장이 서명날인 한 급여인상 청원서에 의거 2004년 1월부터 100% 인상하여 (기본급 20만원 회의수당 4만원 상여금 20만원(년2회))인상 조치되어 현재까지 이르고 있다.

이·통장 설치근거는 자치법 제3조3항에 의거 다음과 같은 하부조직을 둘 수 있으며, 시와 구에는 동을 두고 읍면에는 리 두도록 했으며 동과 리에는 통·반을 둘 수 있도록 따라서 통에는 통장 리에는 리장 을 두고 반에는 반장을 두도록 명시했다.

또한 이·통장의 임명은 지방자치법 시행령 제44조에 의거 이장은 읍·면

장이 임명한다. 통장은 시장 혹은 구청장 또는 동장이 위촉한다로 되어 있다.

이·통장의 임기는 보통 2년으로서 연임제한은 없다. 그러나 시·군·구에 따라서 2년에 1회 연임, 2년에 3회 연임, 3년에 1회 연임 등 다양하며 임기를 규정하지 않은 곳도 있다.

이렇듯 임기나 재임 규정이 시·군·구에 따라 달라 2년에 1회 연임의 경우에는 앞에서 언급하였듯이 이·통장의 업무는 행정업무뿐 아니라 주민의 대표 업무가 수 없이 많아 선임이 되면 그 많은 일들을 수행하고 익히기 위해서는 2년 이상의 시간이 소요되는데 업무를 제대로 파악하고 익힐때 쯤 되어 연임 규정으로 다시 이·통장을 선임하면 일할 수 있는 인력을 만들어 놓고 다시 방치하는 격이 되어 국가적으로도 크나큰 손해가 아닐 수 없다.

이·통장의 위촉을 나이, 연임을 제한하여 위촉함으로 그 임명범위가 좁아지고, 이는 다양한 계층의 사회경험 활용 및 봉사기회를 제약할 수 있다. 그에 반해 일정기간의 장기 재임은 이·통장이 지역실정을 정확히 파악할 수 있고 주민의 의사를 행정에 반영하는데 유리하며 이·통리장들이 충실히 업무를 수행할 수 있게 한다는 장점이 있으니 위촉 규정을 연령은 만 70세, 임기나 재임 또한 전국적으로 통일시키는 방법을 모색할 수 있다.

현재의 이·통장은 지역특성을 반영하여 주민자치를 활성화시킬 수 있는 방향으로 그 역할이 정립되어 왔다. 민방위관련 업무, 주민등록 전출입 확인 업무, 행정시책 홍보물의 배부, 지방세 및 각종 고지서의 배부와 납부 독려, 각종 조사업무의 보조, 각종 사실 확인, 주민 민원사항 행정관청에 전달, 지역건강보험 납부 지원, 불우이웃돕기 성금 및 적십자회비 납부 독려하며 행정과 주민 사이의 가교 역할을 충실히 수행하여 왔다. 앞으로도 행적적인 지원이 마련되어야 할 것으로 본다.

통·이장의 기능과 역할문제, 선출방식

류홍번 사무총장 (안산 YMCA)

토론
4

통·이장의 기능과 역할문제, 선출방식

류홍번 사무총장 (안산 YMCA)

1. 들어가며

지역 내에서 통·이장에 대한 논란은 어제오늘의 애기가 아니다. 가장 잘 조직된 기초 말단조직이다보니 선거 때만 되면 선거개입 논란이 되풀이 되고 있는 것이 현실이다. IMF 이후 경제위기나 어려움이 일상화된 최근 들어서는 '통장 자리'가 가계경제 보조수단으로서 주부와 노인들에게 관심의 대상이 되고 있고 경쟁률도 치열한 것이 사실이다. 그 결과 도시지역 아파트 밀집지역의 경우 이번 토론회 주제인 통장 나이 제한문제를 포함해 임기문제, 선출방법 문제가 주요 쟁점이 되고 있다. 또는 이런 쟁점들이 통·이장의 기능과 역할문제와 연계되어 근본적인 질문이 제기되기도 한다. 그런 점에서 이번 토론회를 계기로 나이 제한문제에 나아가 시대변화와 이에 상응하는 통·반장의 기능과 역할, 이를 운영하기 위한 바람직한 기준과 조건은 무엇인지 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다고 생각한다.

다만 논의의 편의상 쟁점이 되는 나이 및 연임, 거주기간 제한문제에 대해 먼저 서술하고 통·이장의 기능과 역할, 선출방식 문제에 대해 말씀드리도록 하겠다.

2. 나이 및 연임, 거주기간 제한문제에 대해

○ 통·이장 나이 제한과 관련해서

나이 제한을 철폐하는 것이 당연하다고 생각한다. 통장의 행정보조업무가 난이도가 높거나 특별한 전문성을 요하는 업무가 아닌 점을 고려할 때 현재 주어진 업무를 충실히 할 수 있는 누구에게나 문을 열어놓는 것이 바람직하다고 생각한다. 특히 노령

화사회에서 노인들의 인적자원 및 노하우를 활용할 필요가 있다는 발제자의 제안에 전적으로 동의한다. 실제 일의 난이도나 위험성이 높지 않은 특성을 고려한다면 '마을 관리자'로서의 노인들의 통장직 수행은 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각한다.

반면 일반적으로 청년층의 참여가 매우 적고 참여가능성이 많지 않지만 적어도 모든 청년층에게도 지원할 수 있도록 문호를 개방하는 것은 필요하다. 굳이 청년 고실업 사회를 애기하지 않더라도 청년들에게 '지역사회', '마을'에서 봉사하고 기여할 수 있는 방안이 될 수 있다는 점에서 나이 제한 자체는 시대에 뒤떨어진 규정이라고 볼 수 있다.

그런 점에서 법에서 규정하고 있는 성인기준 만19세 이상에게 문호를 개방하며, 하한선은 별도로 두지 않되, 노인들의 건강문제를 고려할 경우 70세 이상의 경우 건강진단서를 첨부하는 방안은 고려할 필요가 있다고 보여진다.

○ 연임 제한문제와 관련하여

직선제로 선출할 경우는 당연히 연임이 제한되지만, 행정에서 임명할 경우 연임제한 규정을 두는 것이 적정한가하는 문제이다. 왜냐하면 현행 규정으로 동장이 통장을 임명할 수 있기 때문에 동장의 판단과 의지에 따라 통장교체가 가능하기 때문이다. 다만 동장이 주민과의 갈등 또는 부담을 이유로 제도적 힘으로 통장교체를 원한다는 행정적, 시민사회적 요구측면에서 연임 제한규정을 두자는 요구가 제기되고 있다. 최근 주민자치위원들의 장기집권에 따른 부작용과 여러 문제가 제기되자 연임규정을 두어 물갈이(?) 되고 있는 측면을 고려할 때 통장 연임문제에도 고려할 측면이 적지 않다고 본다. 주민자치위원이나 통장이 지역 봉사적 개념으로 규정되나 실제운영에서는 또하나의 권력으로 이해되거나 악용되는 사례가 적지 않기 때문이다.

또한 민주주의 원리측면에서도 공무원이 아닌 이상 다양한 사람들에게 참여기회를 보장한다는 측면에서 원칙적으로 연임을 제한하는 것이 타당하다고 생각한다. 특정인이 10~20년 자리독점에 따른 부작용과 주민간의 갈등이 적지 않기 때문이다.

다만 연임문제를 획일적 방식으로 규정하는 것은 바람직하지 않다. 모두 지역이 직선제로 통장을 선출한다거나 연임제한 세부 규정을 전국적으로 통일시킨다거나 하는 것은 적절치 않다. 발제자께서 제안하신 것과 같이 지역의 조건과 상황에 맞게 탄력성 있게 규정을 개선하고 만들어가는 지혜가 필요할 듯하다.

○ 거주기간과 관련하여

통장의 업무특성을 고려할 때 거주기간 또한 특별한 변수가 될 수 없다고 본다. 통장이 통주민들을 잘 알아야 직무를 수행할 수 있는 것이 아니기 때문에 거주기간 자체를 제한규정으로 두는 것은 고려할 필요가 있다. 다만 거주기간이 오래일수록 지역적 이해가 높고 업무수행이 수월한 점, 이로 인해 업무수행의 성과가 높을 수 있다는 점을 고려한다면 선정기준에 거주기간에 따른 가점을 두는 것도 하나의 방안을 것으로 판단된다. 이 또한 지역적 특성에 따라 달라질 수 있다고 본다.

3. 통이장의 기능과 역할문제, 선출방식과 관련하여

○ 김필두 박사님의 발제문에서 제시된 기본 분석과 개선방안 제안에 대해서는 대체적으로 동의한다. 특히 김박사님이 통이장 위촉제도 개선방안으로 ① 지역대표자로서의 위상 정립 ② 행정과 주민사이의 가교역할 ③ 지역공동체의 구심역할 ④ 지역재난대비체제 구축역할 등 4가지를 제시하였다. 이런 기능과 역할에 대해 매우 바람직하고, 당위적 차원에서는 공감하고 있고 그렇게 될 수 있으면 좋겠다는 생각은 들지만 현실적으로 가능한가에 대한 고민은 있다. 만약 그렇게 한다면 이를 가능하게 하는 조건은 무엇인가에 대해서도 토론하고 연구할 필요가 있다.

김박사님은 이런 전환의 핵심적 키워드로 통·이장의 직선제를 통한 선출직 전환을 제시하신 것 같으나 현장에서 효과적으로 이루어질 것인가는 고민이다.

사실은 이런 기능은 상당한 정도의 능력과 헌신성, 전문성, 리더쉽 등을 갖추었을 때 가능한 것인데 선출방식의 전환만으로 가능할까, 차라리 통·이장의 자격기준을 보

다 엄격히 해서 위 기능과 역할을 수행하게 하는 방식은 없는지 검토해 볼 필요가 있다.

아울러 선출직을 통해 위의 기능과 역할을 성과적으로 수행하기 위해서는 지금과 같이 '봉사'개념의 통·이장이 아닌 보다 일정한 지위를 갖는 체계적인 지원과 보상체계, 관리시스템을 구축해야 한다. 유인근거와 보상체계 없이 일만 많아지고 역할과 책임만 커졌을 때 과연 기대하는 만큼 성과를 거둘 수 있을지 의문이다. 기능과 역할에 맞는 보상체계가 마련되었을 때 이에 대한 지역사회의 합의 또한 필요하다. 이에 대한 검토가 필요하다.

○ 직선제와 같은 선출직으로 전환에 대해

선출방식의 전환에 따른 몇 가지 검토가 필요하다

첫째, 직선제로 선출된 대표자(?)가 행정하부 단위가 될 수 있느냐, 아니면 행정하부 단위로서의 기능은 없어지는 것인가, 없어진다면 민관협력사업 또는 위탁사업으로 변화되어야 하는 것인가 하는 점들이 정리되어야 한다.

둘째, 도시지역의 경우 아파트 입주자 동별 대표자의 경우도 직선제로 선출하는데 일반적으로 아파트 1동이 1통인 점을 고려하면 동별 대표자와 통장 대표성이 중복되는 측면도 존재한다. 실제 대부분의 아파트에는 입주자대표회의와 통장협의회가 갈등인 경우가 적지 않고 상호 협력적이지도 않다. 지금의 경우 동대표가 대표성을 가지지만 통장까지 직선제로 선출될 경우 갈등요소가 증폭될 우려도 작지 않다는 점에서 이에 대한 검토도 필요하다.

○ 끝으로 통·이장의 기능과 역할을 행정하부조직으로 규정하고, 김박사님이 제시하신 다른 기능은 다른 조직(아파트 입주자대표자회의, 주민자치위원회, 주민동아리 등)이 수행할 수는 없는 것인지에 대해서도 연구해 볼 필요가 있다. 행정의 효율적인 조직을 위해 하부조직, 말단조직으로 만든 조직을 주민자치 조직으로 전환하는 것이 타당한지, 가능한지, 얼마나 효과적인지 지금부터 진지한 토론이 필요하다.

통장, 이장 업무수행과 연령기준

주명룡 회장 (대한은퇴자협회)

토론
5

통장, 이장 업무수행과 연령기준

주명룡 (대한은퇴자협회 회장)

대한민국 연령차별금지법 제정

통장, 이장의 위촉에 관한 나이기준 포럼을 개최한 인권위원회의 시대적 대응에 감사드립니다. 또한 오늘 주제 발표를 하신 김필두 박사의 “통,리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉 제도의 개선방안”을 바탕으로 토론에 같이 함을 좋은 기회로 생각합니다.

우선 본 토론자는 오늘 “통장 이장 위촉 시 나이 관련” 토론에서 연령이 어떠한 면에서도 선정의 기준이 될 수 없으며, 실질적인 임무수행 능력을 기준으로 판단해야 한다고 선언적으로 주장하면서 토론에 임하고자 합니다.

그 주된 이유는 토론자와 토론자가 대표로 봉직 하고 있는 대한은퇴자협회(KARP)가 2002년 초부터 대한민국에 연령차별금지법제도를 제정키위해 7년간의 캠페인 활동으로 얻은 결실을 돌이켜 볼 수 있는 계기로, 나이차별금지법이 제정되어 있어도 우리사회에 나이에 의한 차별은 계속 존재하고 있다는 서글픈 현실 때문입니다.

우리 사회는 2000년에 UN이 말하는 노령화 사회(Ageing Society)에 들어 섰으며 점점 높아지는 노령화 파고에 휩쓸리고 있습니다. 각종 새로운 제도가 마련되어 가고 있고 정부대책기구가 편성되는 가운데 인구구조의 변화에 따른 지역사회 기구의 개선 및 제도 변화도 요구 되고 있습니다. 이를테면 영, 호남 지역의 40여개 지자체는 이미 초고령사회로 접어들어 일상의 행정기구를 개선(retrofit)해야 하는 노령시대를 맞고 있습니다.

따라서 본 토론자는 일찍이 우리 사회 누구도 경험하지 못한 인구구조의 변화 속에서 나이든 세대들이 연령에 관계없이 사회의 주인공으로서 계속 존재하면서 사회적 역할을 해 나가야 한다는 전제 아래서, 주제발표자의 의견에 동감하면서 몇가지 의견을 제시하고자 합니다.

실생활에서 시민이 경험하는 통장 이장의 상

우리 사회에서 통장이나 이장이 주는 이미지상은 나이가 많이 드신 오랫동안 한 동네에 같이 거주해온 분들이 소일거리로 봉사하는 그런 자리로 각인 되어왔습니다.

사회가 현대화되고 도시화되어가면서 그런 아저씨 또는 할아버지 모습의 통장 이장의 모습은 농촌지역을 제하고는 보기가 어려워졌습니다. 필자가 거주하는 아파트 단지에 올해 초 통장선출이 있었습니다. 어느 날 밤늦게 초인종을 누르는 방문객이 있어 나가봤더니 40대 중반쯤 된 여성이 통장 선출에 나왔는데 낮에는 안계시기에 저녁에 인사 왔노라 했습니다.

이렇게 통장의 모습도 변하고 있지만, 우리 실생활에서 이들이 도대체 무슨 역할을 하고 있는지 왜 필요한지 이러한 기회를 통해서 유추해 볼 필요가 있지 않나 하는 생각을 해봅니다. 예로, 아파트단지 내 업무는 관리사무소나 주민대표가 처리하고 있는 것이 오늘의 현실입니다.

발표문 서론을 보면 “통,리는 국가 또는 지방자치단체의 행정과 주민 생활의 가장 가까운 접합 점으로서, 지방행정에 중요한 역할을 하며, 공동관심사를 논의하고 집약하며 그 실현 방안을 제기할 수 있는 지방자치 실천의 장이 될 수 있다” 고 얘기 하고 있습니다.

그렇습니다. 우리에게 익숙한 이러한 통, 리 제도 및 통장, 이장의 활동은 바쁜

현대 생활에 있어서 매우 유익한 제도로 자리 잡아 왔으며 통,이장은 바로 우리 이웃중의 하나로 우리의 삶과 같이 해 왔습니다.

통장, 이장 지역사회 봉사 직

통장 이장의 업무는 읍, 면, 동의 행정을 보좌하고 동, 리의 대표로서 주민 의결을 수렴하여 행정기관에 전달하는 업무라고 이해하고 있습니다.

본 토론에서 관련 지방행정의 기관을 드려다 보면 우리나라 행정 제도는 관 편의위주 주의로 편성 되어 있지 않나 하는 생각을 갖게 해 줍니다.
<통장 이장의 위촉제도 개선 방안에 따른 관련 사안으로 이 기회에 잠시 짚어 보고자 합니다>

토론자는 30년 가까이 해외에 거주하면서 대표적 세계도시에서 시 행정 임명제 시민대표(Community Board, 지역사회위원)를 하면서 그들의 제도를 엿볼 수 있는 기회가 있었습니다.

그러면서 저는 뉴욕시 행정이 구의회, 동, 통장 제도가 없이 운영 되는 것이 매우 궁금했고, 왜 우리사회는 이런 돈이 드는 제도를 유지해야하나 의문을 계속 가지고 있습니다. (서울신문 2010. 5. 13일자 칼럼, 구의원 동사무소 폐지-재정개선/주명룡 대한은퇴자협회장/전 뉴욕한인회장)

행안부는 통장 이장제도 폐지여론은 알고는 있지만 50년 이상 지속되어온 제도를 바꾸는 대에는 상당히 소극적인 태도를 보이고 있는 것 같습니다.

전국 9만 3천여명에 이르는 통장, 이장들의 반발을 생각 하지 않을 수 없는 정부, 정치권의 고민도 있을 것입니다.

그러나 우리보다 제도가 더 발달된 나라들이 이런 통, 이장 제도가 없이 사회가

운영되고 있다는 현실과 그로 인해 절약될 수 있는 수천억의 국민세금을 생각해 보지 않을 수 없습니다.

특히 사회제도 변화의 큰 흐름으로 볼 수 있는 동 기능 전환에 따른 통,이장의 역할에 대한 새로운 가이드라인이 설정 되어야 하며, 이들의 역할이 자원 봉사적인 측면으로 전환 되어 가는 것이 마땅하지 않나 하는 의견을 조심스럽게 본 토론자는 내놓고 싶습니다.

통장, 이장 선정, 나이 기준이 아니다!

통장 이장 위촉에 있어서 나이가 기준이 되어서 안 된다.

평균수명의 연장과 건강한 노년층의 증가는 일찍이 우리사회에 "70이 새로운 50대"라는 신조어를 낳고 있습니다. 이미 초노령사회에 들어선 농촌지역의 인구의 고령화는 이장으로 봉사 할 인력을 구할 수 없으며 지원자도 없는 형편입니다. 그런가하면 도심 지역에서는 여성 및 젊은층의 지원이 늘어나고 있다는 소식을 접하고 있습니다.

통장, 이장 선정에 있어서 성별이나 나이가 기준이 될 수 없으나 직무상 최저 연령선은 두어야 할 것입니다. 이를테면 사회경력이 미천한 20살 청년을 통장으로 위촉할 시 사회통념상 주민들이 받아 드리지 않을 것입니다.
즉, 통장 이장이 주는 업무상 성격 때문입니다.
<연령차별금지법을 최초로 제정한 미국도 특별 업무에 대해 직무 상 나이제한을 두고 있다. 이는 나이 차별이 아니다>

퇴직 공무원 활용, 또 다른 차별

우리사회 공무원은 일반 기업퇴직자와 다르게 직책의 고하에 관계없이 퇴직 후에도 좋은 기회를 가지고 있습니다. 퇴직 공무원을 활용하자는 발제자의 안은 좋

아 보이면서도 늘어나는 노년층 인구에 비례해 소수의 출신에게 우월한 기회부여라는 차별성을 주고 있습니다. 물론 구, 읍, 면, 동에서 퇴직한 전직 공무원을 통, 이장으로 위촉하면 지방기초 행정의 원활화에 기여 할 수 있습니다.

그러나 통, 이장의 역할이 지역 사회현안에 대한 결정권자도 아니며, 단지 가교역할을 하는 선에서, 퇴직자의 경험, 경력이 필요한 것도 아닌, 또 점점 줄어들게 될 통, 이장의 역할을 점쳐볼 때, 모든 사람에게 참여의 기회를 주어야 할 것입니다.

선정 방법도 주민 투표 등 복잡한 과정을 피하고 일정기간 공모를 통해 서류 심사 후, 일단의 공무원과 주민이 대표로 참가한 가운데 공개적으로 지역사회에 대한 일정 주제의 의견을 듣는다든지 하는 식으로 선정하는 방식은 어떨까 제안합니다.

노령화의 심각성과 현행 노년층 일자리 사업과 연계해 업무상 수고비를 지급하는 방법은 재정 절약의 효과와 일자리 창출 의미도 생각해 볼 수 있다고 생각합니다.

본 토론자는 발제자의 의견에 동감하면서 아래와 같은 사안들이 통, 이장의 선정 작업에 필히 검토, 명기되어 행정 지침이 되어야 한다고 제시합니다.

- 연령 하한선은 병역을 필하고 사회경험을 쌓은 나이수준에서 정하고, 상한선은 정하지 않는다.
- 통, 이장의 선출 방식과 역할, 업무범위 등에 대한 통일된 지침이 있어야 한다.
- 위촉 기간은 정해야 하며 (3년정도), 한번 연임 할 수 있는 기회를 명기 한다.
- 상당 거주기간의 필요성
- 성별을 가리지 않는다.
- 선정 기준에 컴퓨터이용 능력에 대한 시대적 변화요건을 감안해야 할 것이다.

MEMO

MEMO

MEMO