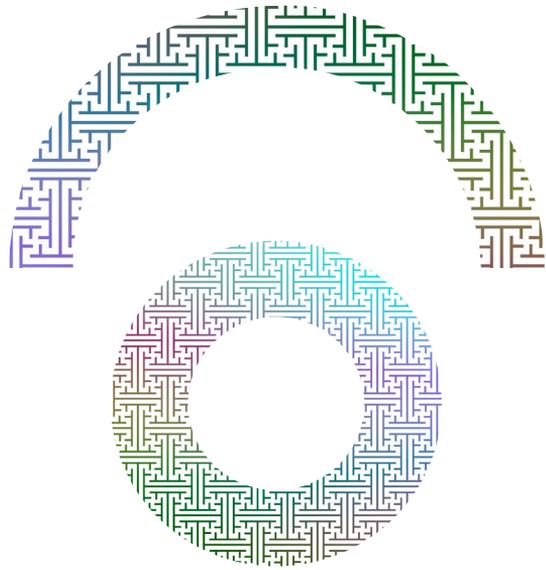


지방자치단체 이·통장 운영현황 분석 및 제도개선 연구



연구진

윤영근(한국지방행정연구원 수석연구원)

박해육(한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

이·통장 제도 운영 실태 파악

- 이·통장들은 지역사회를 가장 잘 파악하고 있는 행정의 최하부 지원 조직이지만, 이·통장 제도에 대한 타당성 문제나 이·통장들의 처우 불만 등이 지속적으로 제기되어 왔음
 - 오늘날 농촌의 인구과소화와 도시지역의 밀집화, 아파트 등 공동주거 형태의 일반화, 그리고 교통과 정보통신매체의 발달에 따른 행정행위의 효율화 등으로 인해 이장과 통장의 역할에 대한 기대도 과거와 상당부분 달라지고 있음

오늘날 환경에 적합한 이·통장 제도 모색

- 변화된 시대에 맞도록 이·통장의 역할을 새롭게 조명하고, 그에 맞는 역할 재정립이 필요하다는 목소리도 있음
 - 변화된 시대상황과 환경에 맞춰 관의 영역과 민의 영역을 매개하는 이장과 통장의 역할 재정립이 필요한 상황임

2. 주요 연구내용

이·통장 업무현황 분석

- 이·통장들은 법령과 조례에 근거하여 다양한 업무를 수행하고 있음
 - 이들의 업무는 ①주민과 행정기관 사이의 의사소통, ②각종 사실 확인, ③ 복지 지원 대상자 확인, ④비상연락 업무, ⑤지역 개발 등 정부 사업추진 협조, ⑥기타 동·리 행정에 관련된 업무 등으로 구분할 수 있음

- 전체적인 업무 부담은 주민과 행정기관 사이의 의사소통, 복지지원 대상자 확인, 각종 사실 확인 업무 순으로 나타났음
 - 구체적으로 보면, ‘주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무’인 주민불편 사항 신고 처리(월 3.09회), 소식지 및 주요홍보물 배부(월 2.73회)가 많았고,
 - ‘각종 사실 확인 업무’에 속하는 주민등록관련 사항도 월 2.66회로 많은 것으로 나타나며, ‘복지지원 대상자 확인 업무’인 기초생활수급자 가정환경조사 지원이 월 2.58회로 높게 나타남
- 지역별로도 업무 부담에 차이가 있는데, 농촌 지역 이장들은 ‘주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무’ 부담이 가장 높았음
 - 농촌지역은 산불예방 감시활동 같은 특정 업무의 부담도 높았음
 - 도시지역 통장들은 ‘복지 지원 대상자 확인 업무’ 부담이 높았음

□ 이·통장 업무수행의 문제점

- 노동집약적 방식의 업무처리로 시간과 노력이 많이 소모됨
 - 현재 이·통장들의 업무수행은 개별 세대의 직접 방문 중심이며, 스마트폰 등을 활용한 업무수행은 노인인구가 많은 농촌이나 구도심 지역의 경우 한계가 있음
- 업무 지원 자원의 부족으로 업무 수행에 어려움을 겪고 있음
 - 이·통장들의 업무는 노동집약적인데 반해, 이들을 지원할 수 있는 지역 자원은 제한적임
- 업무에 대한 이해도가 높지 않음
 - 이·통장들은 자신들의 역할에 대해 중요성을 인식하고 있으나, 법령 또는 조례에 규정된 이·통장 업무에 대한 이해도는 높지 않은 것으로 나타남
- 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무가 많음
 - 적십자 회비 납부 협조 같은 모금안내로 되어 있는 업무가 납부 독려가 되어 이·통장들의 부담을 가중시킨 사례가 있음
 - 조례에 규정된 ‘행정에 필요한 사항’이나 ‘각종 시책 사업의 협조, 홍보’

등의 명목으로 자치단체 행사 참석이 의무화 되는 경우가 많고, 이·통장들은 단순 동원으로 느껴지는 심리적인 거부감과 부담감이 높음

3. 정책제언

□ 업무수행 체계 개선

- 이·통장들의 업무를 필수업무와 협조·지원 업무로 성격을 구분하여 분류하고, 필수 업무는 대체로 유지하되 수행방식의 개선이 필요함
 - 현재 법령상 규정된 이·통장의 업무를 필수업무로 하되, 주민등록, 전입신고 사실 조사 등 업무는 업무의 성격이나 중요성을 고려할 때, 주민센터로 이관하거나 단기조사원 채용 등을 통해 직접 수행하도록 하는 것이 바람직함
 - 또한, 민방위기본법의 ‘민방위대원의 소집통지서 전달’ 업무와 적십자조직법과 적십자회비 모금 사무처리 지침에 의한 ‘적십자회비 모금안내, 납부 용지 배부’ 등은 우편이나 문자서비스로 대체하여 이·통장 업무량을 경감시킬 필요가 있음
- 필수업무 이외에 자치단체 조례로 정하는 사항은 협조지원 업무로 지정함
 - 특히 중요한 ‘지역주민과 행정기관의 의사소통 업무’와 ‘복지지원 대상자 확인업무’ 그리고 ‘비상연락업무’ 등을 주요한 협조지원 업무로 함
 - 복지대상자 확인과 같은 업무는 협조관계를 지속 유지하되 주민센터의 복지기능과 인력을 강화하는 방향으로 나가는 것이 바람직함
 - 그 외 자치단체 조례에서 일반적으로 정하고 있는 ‘기타 행정에 필요한 사항’에 속하는 ‘마을정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역예방 등’ 업무와 ‘행사참석’ 등은 지역 자원봉사단체나 유관단체, 주민자치위원회(주민자치회) 등과 연계하여 이·통장뿐만 아니라 다양한 지역자원을 활용할 필요가 있음

□ 지역별 제도개선 방안

- 농촌지역 이장은 전통적으로 지역의 리더면서, 동시에 행정적으로도 각종 농정업무까지 광범위하게 수행하고 있음

- 따라서 농촌지역 이장은 지역의 구심점으로서의 대표성을 더 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 주민투표나 합의추대 등의 선출방식으로 이장의 대표성과 정당성을 확보하여야 함
 - 마을의 대표로서 이장은 주민자치위원회(주민자치회)에 당연직으로 참여하여 주민자치위원회(주민자치회)의 활동과 연계함으로써, 주민대표로서의 기능과 행정적 기능을 함께 수행함
 - 이장의 고령화에도 불구하고 행정적 중요성이 크기 때문에, 이장의 업무를 지원할 수 있도록 제주도의 사무장 같은 제도적 장치가 필요함
- 도시지역은 아파트와 1인 가구 증가로 인해 주민들이 이장의 역할이나 중요도를 농촌만큼 인식하지 못하는 한계가 있음에도 불구하고 통장의 업무는 과거와 마찬가지로 유지되고 있음
- 따라서 통장의 역할을 필수업무 수행 위주로 전환하고, 각종 사실 확인과 전달업무의 경우 도시 주민들의 생활방식에 맞게 우편이나 스마트 폰을 통한 안내 등으로 개선이 필요함
 - 업무의 조정을 통해 최근 사회적으로 관심이 모아지고 있는 복지사각지대 발굴 같은 특성화된 업무를 수행하도록 유도할 필요가 있음
 - 또한 아파트 같은 공동주거시설 밀집 지역의 경우 광역통 도입으로 전체 통수를 축소하고, 광역통 통장의 수당을 인상하는 방법도 있음
 - 현재 지역 통장협의회 대표만 참여하는 주민자치위원회(주민자치회)에 전체 통장이 참여할 수 있도록 함으로써 주민자치위원회(주민자치회)의 행정적 능력을 제고하고, 통장들과 지역 근린단체 봉사단체의 연계를 통한 협업의 장을 구성하여야 함
 - 다만, 장기적으로 볼 때 도시지역 통장의 역할 등이 감소될 것으로 예상되는 점을 고려하여 향후 통장제를 폐지하고 일본과 같은 주민자치기구에 의한 행정보조적 역할 수행방식을 고민할 필요도 있음

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 내용 및 방법	5
1. 연구의 내용	5
2. 연구의 방법	7
제2장 선행연구 및 해외 유사사례	13
제1절 선행연구 검토	15
제2절 해외 유사사례	17
1. 일본의 정내회(町内會; ちょうないかい) ..	17
2. 독일의 Ortsvorsteher(구역장)	20
3. 해외사례의 시사점	25
제3장 이·통장 업무 현황과 문제점	27
제1절 이·통장 업무 현황	29
1. 이·통장 현황	29
2. 법령상 기능	33
3. 조례상 기능	34
4. 이·통장의 업무 유형별 현황	37
제2절 이·통장 업무의 문제점	43
1. 업무수행 방식 측면	43
1) 노동집약적 방식의 업무처리	43
2) 업무 지원 자원의 부족	46



2. 업무수행의 적정성 측면	49
1) 업무에 대한 이해도	49
2) 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무	51
3. 종합	52
제4장 이·통장 제도의 개선방안	55
제1절 이·통장의 업무조정	57
1. 이·통장 제도 유지의 필요성	57
2. 업무의 조정 방안	58
제2절 지역별 이·통장 제도개선 추진방향	61
1. 제도개선을 위한 고려사항	61
2. 지역별 제도개선 방향	62
1) 농촌지역	62
2) 도시지역	64
제5장 결론	69
【참고문헌】	74
【부록 - 설문지】	75



표 차례

<표 1-1> 이·통장 면담 대상자	7
<표 1-2> 이·통장 면담조사 지역의 환경적 특성	8
<표 1-3> 면담 대상자의 특성	8
<표 1-4> 설문 분석대상 특성	10
<표 2-1> 이·통장 제도 개선 관련 선행연구	15
<표 2-2> 정내회의 기능	18
<표 3-1> 이장과 통장의 법적 근거	29
<표 3-2> 전국 이·통장 현황(2015년 12월 기준)	30
<표 3-3> 전국 이·통장 관할 면적 및 세대 (2015년 12월 기준)	31
<표 3-4> 이·통장 비교	32
<표 3-5> 법령상 이·통장의 주요 기능	33
<표 3-6> 이·통장 업무 유형별 월 평균 현황 (단위: 횟수)	38
<표 3-7> 특·광역시, 시, 군의 이·통장 업무 유형별 월 평균 현황 (단위: 횟수)	39
<표 3-8> 지역별 이·통장 수행업무의 부담 수준 (5점 척도)	41
<표 3-9> 지역별 이·통장 수행업무의 중요도 (5점 척도)	41
<표 3-10> 지역별 이·통장 수행업무 향후 수요 증가에 대한 인식 (5점 척도)	42
<표 3-11> 지역별 가장 많이 사용하는 업무수행 방식	44
<표 3-12> 지역별 가장 효과적인 업무 업무수행 방식	45
<표 3-13> 전자화된 업무수행 방식 활용 의사 (5점 척도)	45
<표 3-14> 지역별 업무수행 지원 자원	47
<표 3-15> 가장 바람직한 이·통장 업무여건 개선방안	48

<표 3-16> 지역별 이·통장의 역할 중요성 인식 수준 (5점 척도)	49
<표 3-17> 지역별 이·통장의 역할에 대한 인식	50
<표 3-18> 법령 또는 조례로 정한 이·통장의 업무 이해도 (5점 척도)	50
<표 4-1> 이·통장 주요업무 성격별 분류	58
<표 4-2> 이·통장 업무 조정방안	60
<표 4-3> 지역별 제도개선 방향	67



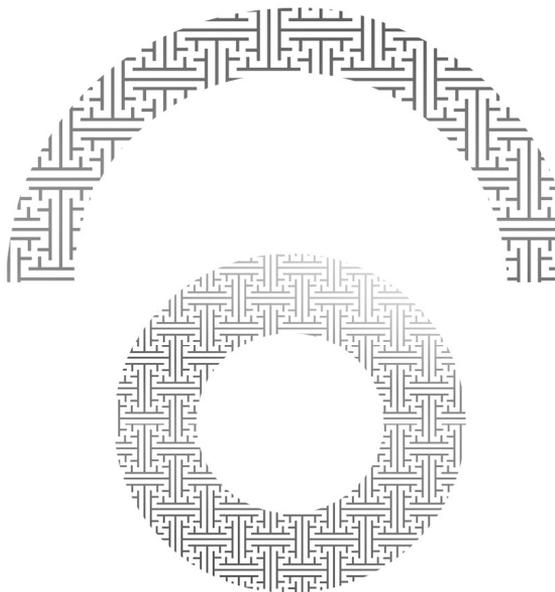
그림 차례

<그림 1-1> 연구의 구성	11
<그림 2-1> 정내회 조직	19
<그림 2-2> 독일의 정부조직과 주민자치조직	21



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 이·통장 제도는 정부 공권력의 최하부 지원조직으로 지역사회에 녹아있지만, 이들의 역할이나 제도의 타당성에 대한 논의는 큰 관심을 받지 못한 채, 현재까지 유지되고 있음
- 리 제도는 1949년부터, 통 제도는 1975년 이래 현재까지 유지되고 있으며, 지방행정조직의 하부조직으로 지방자치법에 근거하고 있음
- 2015년 12월 현재 이장은 36,742명, 통장은 56,665명에 이르고 있으며, 이들은 공무원신분은 아니지만 읍면동장의 감독 하에 행정보조적인 역할을 수행하고 있음
 - 그간 리와 통의 기능은 시대에 맞게 조정되어 왔으며, 이장과 통장의 역할과 처우 역시 개선되어 왔음
- 그러나 오늘날 농촌의 인구과소화와 도시지역의 밀집화, 아파트 등 공동주거 형태의 일반화, 그리고 교통과 정보통신매체의 발달에 따른 행정행위의 효율화 등으로 인해 이장과 통장의 역할에 대한 기대도 과거와 상당부분 달라지고 있음
- 행정업무가 효율화되었고, 전통적인 공동체 안에서 직접적인 대면적인 접촉 중심이었던 과거 이·통장의 활동이 현재는 쉽지 않는 점, 그럼에도 불구하고 과거부터 수행해온 업무방식에 변화가 거의 없다는 점 등을 들어 오늘날 이·통장 제도는 그 실효성을 다하였다고 보고 폐지해야 한다는 견해도 있음
- 이에 반해 변화된 시대에 맞도록 이·통장의 역할을 새롭게 조명하고, 그에 맞는 역할 재정립이 필요하다는 목소리도 있음

- 복지확대에도 불구하고 여전히 남아있는 사각지대와 개인화되고 파편화되어가는 한계가정을 발굴하기 위해서는 가까운 거리에서 이웃으로 생활하는 이장과 통장의 역할이 중요하다는 인식임
- 최근 강조되는 생활자치를 위해서라도 변화된 시대상황과 환경에 맞춰 관의 영역과 민의 영역을 매개하는 이장과 통장의 역할 재정립이 필요한 상황임
- 이 연구에서는 오늘날 변화된 행정환경에 따른 이·통장 제도의 문제점과 실효성을 분석하고, 현행 이·통장 제도의 개선방향을 종합적으로 검토하고자 함

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

□ 이·통장 업무현황 분석 및 문제점 도출

○ 이·통장 업무현황 분석

- 이장의 업무는 지방자치법 시행령 제81조에 근거하여 각 지방자치단체의 규칙으로 정하고 있으며, 통장의 업무는 조례로 정하고 있음. 또한, 개별법령에서 규정된 행정의 보조역할도 수행함
- 이·통장의 주요 업무는 주민거주 확인, 건의사항 전달, 시설 확인, 민방위 통지서 송달 등임. 최근에는 복지대상자 발굴 등 복지관련 업무들이 부가되고 있음
- 다만, 이·통장의 업무는 규정 이외의 관행적으로 운영되는 측면도 있어, 관행적으로 부가되는 업무 현황에 대해서도 면밀한 검토가 필요함

○ 지역특성에 따른 업무수행방식 검토

- 법적으로 리는 읍·면의 하부조직이며, 통은 동의 하부조직으로 되어 있으나, 대개 리는 농어촌지역, 통은 도시지역으로 인식됨
- 리는 자연부락 중심으로 관할구역이 넓은 탓에 이장은 업무 수행에서 시간과 노력이 많이 소요되며, 통의 관할구역은 상대적으로 협소하여 통장은 이장에 비해 시간과 노력이 덜 소요되는 것으로 보고 있음
- 그러나 리의 경우 인구가 적고 주민들의 거주기간이 오래된 경우가 많아 이장이 주민들을 대면접촉 하는 것이 용이한 반면, 도시지역의 통은 인구가 많고 빈번한 전출입과 아파트 생활 등으로 통장이 주민들을 대면 접촉 하는 것이 어렵다는 특성이 있음
- 따라서, 이장과 통장의 업무수행 방식은 별도로 구분하여 접근할 필요가 있음

○ 이·통장 수행업무의 적정성 검토

- 현재 이·통장 수행업무가 오늘날 변화된 환경에 비추어 적절한지 검토가

필요함. 이·통장 1인당 세대수(명), 업무수행범위(km), 지역특성에 따른 업무성격 등 적정성 판단을 위한 다양한 기준을 활용하여 분석함

□ 이·통장제도의 개선방안 모색

- 이·통장의 업무분석을 통해 업무의 유형을 구분하고, 각 업무의 특성에 따라 필수업무와 협조지원업무로 구분하여 이·통장의 업무수행 방식을 개선하고, 과중한 업무부담을 덜어 줄 수 있는 방안을 모색함
- 이장과 통장은 농촌과 도시라는 환경적 차이에 의해 그 역할과 업무 내용에서도 차이가 있기 때문에 개선방안 역시 이장과 통장을 구분하여 접근함
 - 개선방안은 이·통장의 역할과 지위, 선출방식, 관할범위, 업무조정, 업무수행방식, 수당체계까지 종합적으로 검토함
- 해외 사례 검토를 통한 시사점 모색
 - 이·통장 제도처럼 행정기관과 주민의 매개 역할을 하는 유사한 해외 사례를 통해 제도 운영의 시사점을 발견할 수 있는데, 이 연구에서는 일본과 독일의 사례를 참고함
 - 우리의 이·통장 제도와 유사한 제도로 일본의 정내회가 있음. 그러나 정내회는 주민 자치조직이면서 동시에 행정보조적인 성격을 갖고 있으며, 구조상 우리의 통·반과 유사한 면이 있으나 정내회의 회장은 우리의 이·통장보다 더 높은 지역 대표성과 권한을 갖고 있음
 - 일본의 사례는 현재의 주민대표로서의 기능과 행정보조적 기능을 함께 살리는 방안으로 참고할 수 있음
 - 독일의 구역장(Ortvorsteher)은 일정 구역 내에서 지방자치단체의 행정적 대리인으로 기능하며, 우리의 이·통장 제도와 기본적으로 유사한 속성이 있음
 - 그러나 독일의 구역장은 우리의 이·통장보다 더 공식적인 지위를 가지며, 권한 위임관계와 업무의 범위가 구체적인 것이 특징임
 - 독일의 사례는 현재의 이·통장 제도를 지역의 대표성이 강한 형태로 전환한다고 할 경우 참고할 수 있는 사례임

2. 연구의 방법

○ 면담 조사

- 이·통장의 활동과 문제를 파악하기 실제 현장에서 근무하는 자치단체 공무원과 이·통장에 대한 직접적인 면담 조사 실시
- 특별자치도로서 차별적인 이·통장 제도를 운영하고 있는 제주도와 일반 시·군의 이·통장 활동을 조사하였으며, 도시지역의 경우 아파트 밀집지역과 단독 주택 및 1인 세대 밀집 지역을 함께 조사하였음
- 실제 활동의 내용과 문제점, 활동의 제도적 장애물, 주민자치위원회(주민자치회) 등 다른 지역 단체와의 관계, 보상수준, 이·통장제 폐지를 포함한 발전방안 등에 대해 심층면담 실시
- 면담 대상자는 총 이·통장 9명, 공무원 5명이며, 면담자와 일시 및 장소는 다음과 같음

<표 1-1> 이·통장 면담 대상자

면담자	일시와 장소
철원군 - 이장협의회 회장, 부회장 - 자치행정과 자치행복담당	2016.12.07. 14:00~ / 철원군청
수원시 - 정자3동 통장협의회 회장, 부회장 - 정자3동 주민센터 담당공무원	2016.12.08. 11:00~ / 정자3동 주민센터
부천시 - 심곡2동 통장협의회 회장, 6동 통장, 8동 통장 - 심곡2동 민원행정과장	2016.12.13. 15:00~ / 심곡2동 행정복지센터
제주도 - 한림2리 이장 - 한림읍 주민센터 담당공무원	2016.12.15. 15:00~ / 한림읍 주민센터
제주도 - 노형동 통장협의회 회장 - 노형동 동장	2016.12.16. 10:00~ / 노형동 주민센터

○ 이 연구에서 면담 조사 지역의 업무 환경 차이를 요약하면 다음과 같음

<표 1-2> 이·통장 면담조사 지역의 환경적 특성

지역	지역 특성	업무반경 및 담당 세대 수
철원군	농촌지역, 접경지역 이장 113명 독립세대 다수	이장 업무 반경 약 3km 내외, 도보로 약 1시간 30분 반경 이장은 약 190세대 내외 담당
수원시 정자3동	아파트 밀집지역 통장 46명	통장 업무 반경 약 1.1km, 도보 약 20분 통장은 아파트 400세대 담당
부천시 심곡2동	주택, 1인 세대 밀집지역 통장 15명	통장 업무 반경 약 1km, 도보 약 20분 통장은 대략 천세대 정도 담당
제주시 한림읍	농·어촌, 축사밀집 지역 이장 21명	한림2리 업무 반경 약 1km, 도보 약 20분, 한림2리 이장은 약 1,500세대 담당
제주시 노형동	아파트, 1인 세대 혼재 통장 58명	통장 업무 반경 약 1km 이내, 도보 약 20분 통장은 평균 4~500 세대 담당

○ 면담 대상자의 특성은 다음과 같음

- 9명 중 8명이 50대 이상이었으며, 철원은 면담자 전원이 농업에 종사하였고, 제주도는 자영업에 종사하였음
- 대도시인 수원시와 부천시는 면담자 전원이 50대 주부임

<표 1-3> 면담 대상자의 특성

면담자	성별	연령대	직업
철원군 - 이장협의회 회장, 부회장	남성	60대	농업
수원시 - 정자3동 통장협의회 회장, 부회장	여성	50대	주부
부천시 - 심곡2동 통장협의회 회장, 6통 통장, 8통 통장	여성	50대	주부

면담자	성별	연령대	직업
제주도 - 한림2리 이장	남성	50대	자영업
제주도 - 노형동 통장협의회 회장	남성	40대	자영업

○ 설문조사

- 이·통장과 주민센터 공무원을 대상으로 이·통장 제도 개선의 의견을 조사함
- 설문지는 <부록-설문지>를 사용하였으며, 주요 조사항목은 다음과 같음

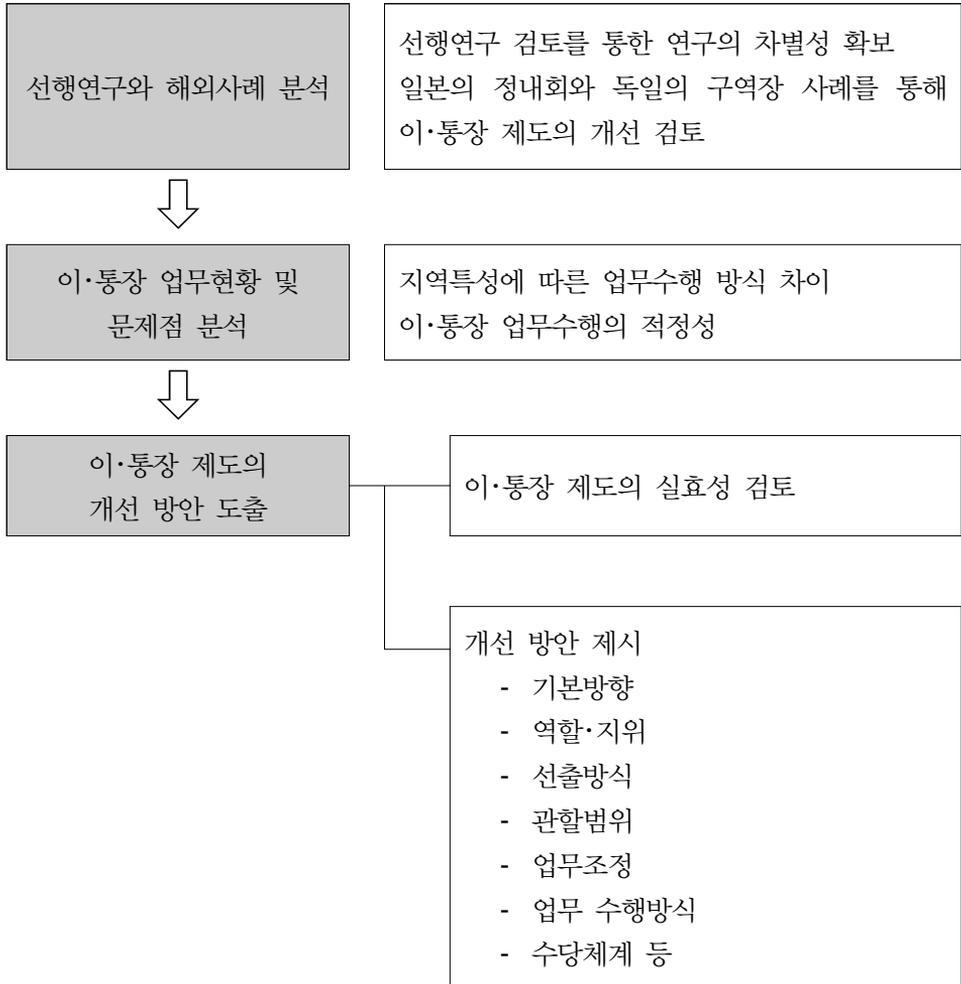
- ① 이·통장 역할 유형에 대한 인식
- ② 이·통장 역할의 중요성에 대한 인식
- ③ 이·통장 주요업무별 중요도, 육체적·심리적 부담 정도, 증가 예상
- ④ 이·통장의 지역 자원
- ⑤ 이·통장 업무수행 방식
- ⑥ 법령과 조례가 정하는 업무에 대한 이해 정도
- ⑦ 개선 대안
- ⑧ 이·통장 업무 수행 의사
- ⑨ 인구통계학적 변수(성별, 연령, 지역, 근무기간, 직업 등)

- 재직 중인 이장과 통장의 비율 약 4:6을 반영하여 이장 160명, 통장 240명을 무작위로 선택된 자치단체를 대상으로 샘플조사 하였으며, 총 326부가 회수되어 인구통계정보 미기재 등 분석에 적합하지 않은 설문지를 제외하고 이장 78명, 통장 197명을 분석 표본으로 확정함

<표 1-4> 설문 분석대상 특성

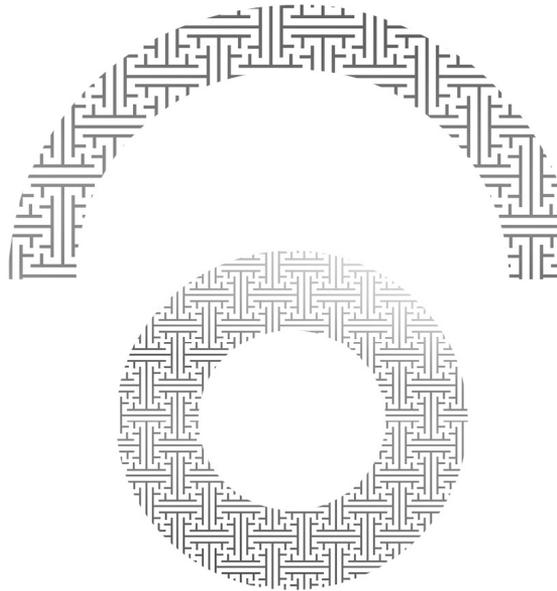
구분	특성		표본수 (명)	비율 (%)	구분	특성		표본수 (명)	비율 (%)
공무원	지역	강원 원주시	22	25.6	지역	강원 원주시	45	16.4	
		경기 양주시	7	8.1		경기 양주시	29	10.5	
		경북 영주시	19	22.1		경북 영주시	39	14.2	
		광주 남구	15	17.4		광주 남구	55	20.0	
		부산시 서구	10	11.6		부산시 서구	36	13.1	
		인천 계양구	11	12.8		인천 계양구	37	13.5	
		충북 증평군	2	2.3		충북 증평군	34	12.4	
	성별	남	43	50.0	성별	남	145	52.7	
		여	42	48.8		여	125	45.5	
		결측치	1	1.2		결측치	5	1.8	
	연령	30대 이하	47	54.7	연령	30대 이하	4	1.5	
		40대	30	34.9		40대	48	17.5	
		50대	9	10.5		50대	125	45.5	
	근무지	동	65	75.6	연령	60대	91	33.1	
		면	19	22.1		70대 이상	7	2.5	
		결측치	2	2.3		5년 이하	47	17.1	
	근무기간	5년 이하	29	33.7	근무기간	6~10년	108	39.3	
		6~10년	28	32.6		11~15년	85	30.9	
		11~15년	13	15.1		16~20년	22	8.0	
		16~20년	4	4.7		21년 이상	4	1.5	
		21년 이상	12	14.0		결측치	9	3.3	
	지역	도시 아파트 밀집지역	27	31.4	지역	도시 아파트 밀집지역	83	30.2	
		도시 단독주택 밀집지역	36	41.9		도시 단독주택 밀집지역	114	41.5	
		농촌/산촌/어촌	23	26.7		농촌/산촌/어촌	78	28.4	
	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 표본 수 : 86명 (총 88부 회수) - 이·통장 표본 수 : 275명 (총 326부 회수) - 총 표본 수 : 361명 (총 414부 회수) 					직업	농,임,축,어업	66	24.0
							자영업	79	28.7
							회사원	11	4.0
은퇴 공무원							5	1.8	
주부							85	30.9	
퇴직 후 무직							14	5.1	
기타							13	4.7	
결측치							2	0.7	

<그림 1-1> 연구의 구성



제2장 선행연구 및 해외 유사사례

제1절 선행연구 검토
제2절 해외 유사사례



제2장

선행연구 및 해외 유사사례

제1절 선행연구 검토

- 이·통장 연구는 그동안 학계에서 큰 주목을 받지 못하였으며, 제한적인 범위의 일부 연구가 확인되고 있는데, 주요 연구는 다음과 같음

<표 2-1> 이·통장 제도 개선 관련 선행연구

이장웅(1997)	지방자치 실시 이후 통·반장의 역할 재정립을 주장하였으며, 이를 위해 사회적 대표성 확대, 관할 범위의 조정, 선출방식의 자율화 등을 제시하였음
김경언(2002)	인천 부평구 아파트단지 사례분석을 통해 통장선임 과정에서 비공식적으로 지역의원, 지역 활동가, 각종 단체, 아파트 부녀회 등이 영향력을 행사하고 있음을 분석함
한영수·김필두(2003)	도시화 등 변화된 환경에 맞게 이·통장 제도의 개선을 모색하면서, 이·통장의 주민직선과 무보수자원봉사제 도입 등을 주장하였음
조석주·박기관(2004)	이·통장제도 개선을 위해 주민직선 선출 및 추천, 수당의 차등화 등을 제시하였음
김필두·한부영·박해욱 (2011)	공무원, 이·통장, 전문가 설문조사 등을 바탕으로 이·통장 임명 과정에서 주민 참여 방안이나 인구와 면적을 고려한 관할 구역 조정, 이·통장 수당을 인건비가 아닌 활동비의 개념으로 접근할 것을 주장하였음
박해욱·최정우(2012)	이·통장의 역할과 제도개선에 대해 공무원과 이·통장을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 그 결과 공무원들이 이·통장제도의 필요성을 더 크게 느끼고 있으며, 시·군·구에 따라 이·통장들의 처우문제에 인식차가 크기 때문에 지역특성을 고려한 제도개선의 필요성을 주장하였음
김정완(2014)	의정부시의 통장선임방식을 분석하였으며, 통장선임을 위한 심사위원 구성에서 객관성과 중립성을 높이도록 인적 구성을 개선하고, 통장심사 및 면접의 평가 기준표에서 객관적인 요소를 높이도록 제안하였음
김찬동(2014)	도시지역 통장제도의 기능을 분석하고, 통장제도를 주민자치회와 연계한 모델을 제시하였음

- 선행연구를 보면 기본적으로 민주화, 도시화 등에 따른 환경변화로 인해 이·통장 제도에도 변화가 있어야 한다는 점을 공감하고 있음
- 제도 변화는 주로 이·통장들의 선임방식 개선이나 활동 구역 조정, 처우 개선 등에 맞춰져 있으며, 이러한 내용은 상당부분 이·통장들의 요구이기도 함
- 대부분의 연구에서 본질적으로 환경의 변화가 이·통장 제도의 일부 개선으로 극복 가능한 것인지, 아니면 새로운 대안을 모색해야 할 것인지에 대해서는 접근하고 있지 못하는 한계가 있음
- 예외적으로 김찬동(2014)의 연구에서는 이·통장제도와 주민자치회와의 연계 모델을 통해 제도 변화의 가능성을 제시하고 있음
- 따라서 이 연구에서는 선행연구의 한계를 보완하고 농촌과 도시의 업무 수행 상 특성을 반영한 이·통장 제도개선 모델을 도출하는 데 초점을 둠

제2절 해외 유사사례

1. 일본의 정내회(町内會; ちょうないかい)

- 정내회는 일본 지역주민의 자치적 친목조직으로 정회(町會, Chokai), 자치회(自治會, Jichikai)로도 불림
 - 최근에는 주로 도심지역의 아파트단지나 주택단지에는 자치회라는 명칭을 사용하고, 정내회는 전통적으로 사용된 명칭으로 주로 비도심지역에서 사용되는 명칭이라 할 수 있음(김필두, 2011)
 - 정내회는 일본 지방자치법 제260조의 2에서 “지역에 의한 단체”로 규정되며, 일정 지역에 거주하는 모든 세대 또는 일정 지역에서 영업하는 모든 사업소가 가입할 수 있는 임의단체로서, 지역 내에서 일어나는 다양한 문제들에 공동으로 대처하고 지역대표로서 지역관리를 담당하는 자치적 주민조직을 의미함
- 원칙적으로 지역주민의 자치적 친목조직이며 임의단체의 성격을 지니고 있으나, 1991년 「지방자치법」 개정으로 자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 인가지연단체로 등록할 수 있게 되어 법적 지위도 인정됨
- 정내회의 일반적인 특징은 다음과 같음
 - 첫째, 가입단위는 개인이 아니라 세대이며, 규모는 50-200세대 정도로 구성됨. 세대뿐 아니라 지역 내의 기업체, 변호사사무실 등 단체의 가입도 가능함
 - 둘째, 관할지역 내의 모든 세대는 자동적으로 가입됨. 법적 강제성은 없고 원칙적으로는 가입이 자유로워 거주 지역 이외의 지역에 위치한 정내회에 가입할 수도 있으나 대개는 지역 내의 정내회에 의무적으로 가입됨. 현재 전체 지역주민의 90% 이상이 정내회, 자치회 등에 가입하고 있음
 - 셋째, 주민자치조직의 기능과 행정보조기능이 합쳐진 종합적 기능을 수행하고 있어 활동내용이 다양함

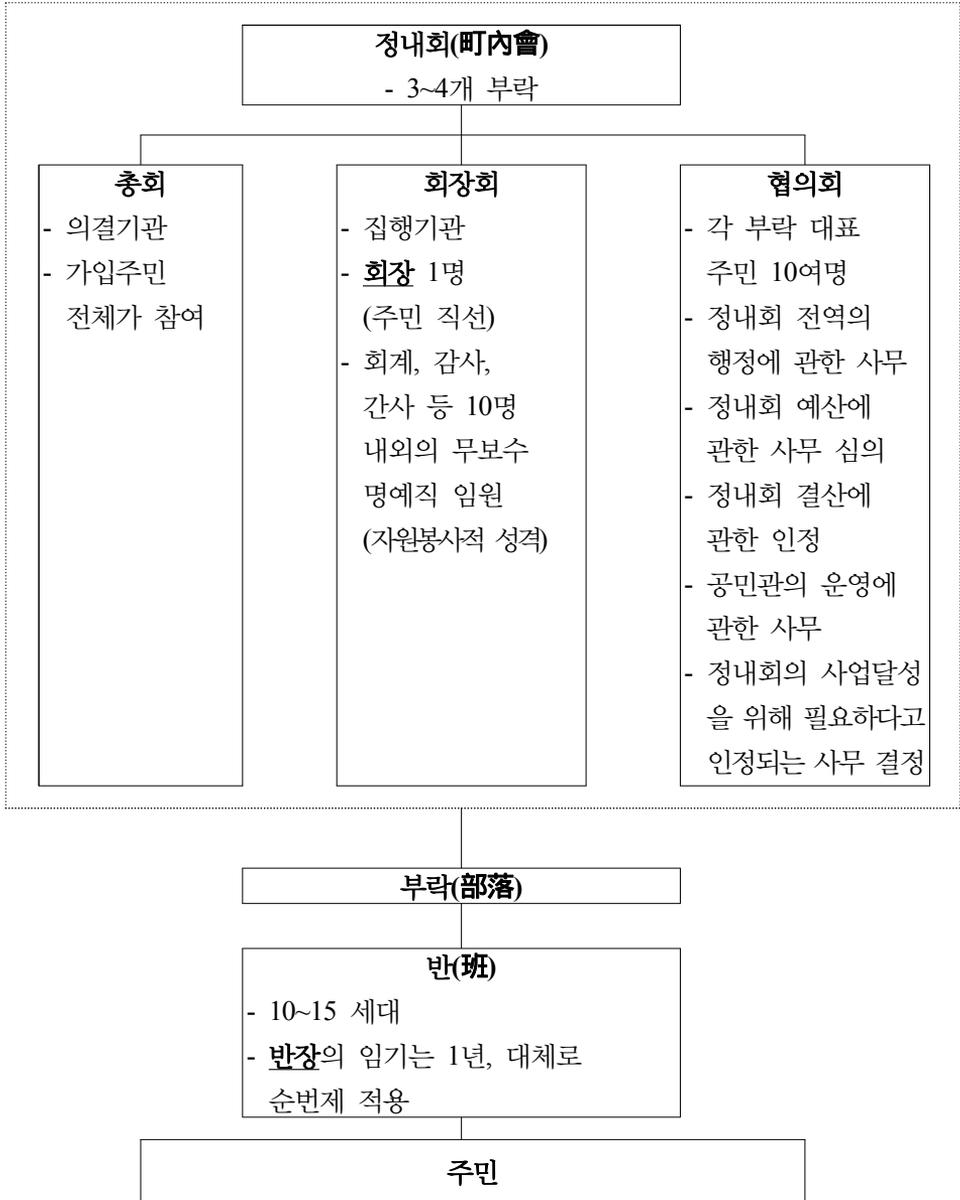
- 넷째, 기초자치단체의 행정을 보완해 주는 역할을 하고 있으며, 정내회는 시정촌 산하에 위치하는 주민자치조직으로 운영됨
- 주민자치조직으로서의 기능으로는 지역의 공동과제 해결(교통안전, 방법, 방재·비상대책·재난구조, 쓰레기처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 활동), 자치회관의 관리 및 운영, 주민의 복지 및 건강증진(문화, 스포츠 활동과 보건위생, 간호 활동), 주민 간 상호연락과 친목도모(경조사업, 상호부조), 지역 커뮤니티의 양성(제례, 축제·운동회, 버스여행, 회보발행, 시설관리 활동), 간이보험 및 기타 수익사업의 운영을 들 수 있음
- 기초자치단체에 대한 행정보조기능으로는 행정보완(홍보지, 회람문서 배포를 통한 행정보완, 방법협력, 소방협력, 청소협력, 모금협력, 헌혈협력), 행정참여(각종 정부위원회 참여), 주민의사(요망사항) 전달 및 진정, 행정사무위탁을 들 수 있음

<표 2-2> 정내회의 기능

주민자치 조직으로서의 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 공동과제 해결: 교통안전, 방법, 방재 및 재난구조, 쓰레기처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 활동 - 자치회관 관리 및 운영 - 주민복지 증진: 문화, 스포츠 활동 - 주민건강 증진: 보건위생, 간호 활동 - 주민 간 상호연락 및 친목도모: 경조사업, 상호부조 - 지역 커뮤니티 양성: 제례, 축제·운동회, 버스여행, 회보발행, 시설관리 활동 - 간이보험 운영 - 기타 유치원 등 수익사업 운영
기초자치단체에 대한 행정보조기능 (동경도 특별구)	<ul style="list-style-type: none"> - 행정보완: 행정연락(홍보지, 회람문서 배포), 방법협력(경시청), 소방협력(소방협력회), 청소협력(청소협력회), 모금협력(공동모금회), 헌혈협력(일본적십자사) - 행정참여: 각종 정부위원회 참여 - 주민의사 및 요망사항 전달, 진정 - 사무위탁: 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로부터 각종 행정사무위탁

* 출처: 김주애·윤지경(2010) 재인용

<그림 2-1> 정내회 조직



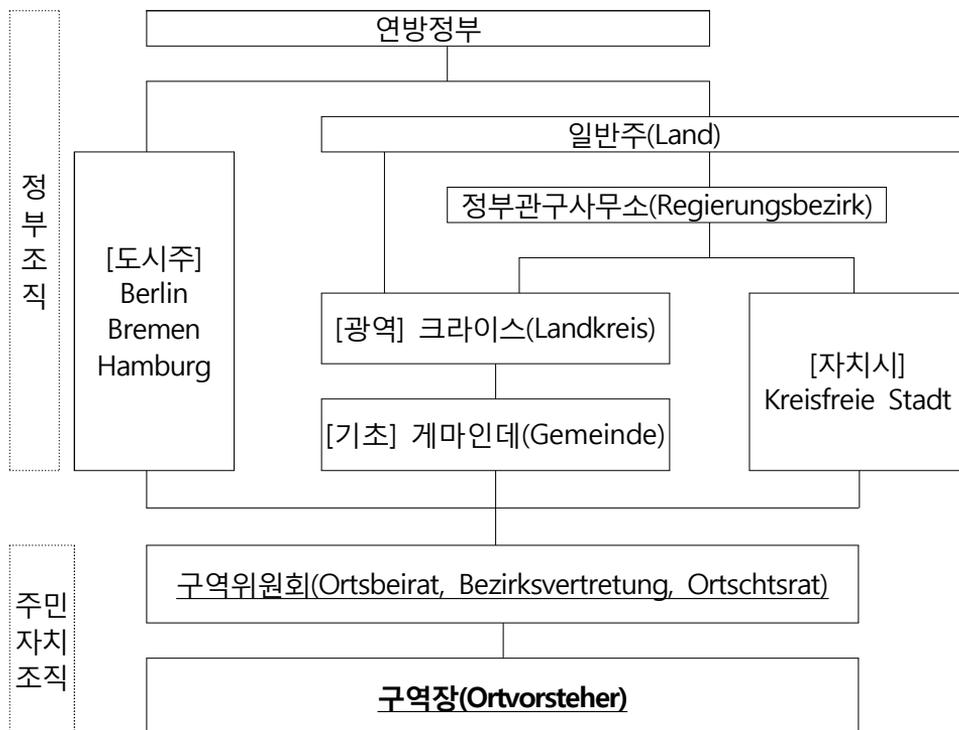
*김주애·윤지경(2010) 내용 재구성

- 하부조직은 부락(部落)-반(班)-주민(住民)의 계층제로 형성되어 있으며, 내부조직은 일반적으로 총회, 회장회, 협의회로 구성되며, 그 내용은 <그림 2>와 같음
- 정내회의 재원은 회비 수입, 프로그램 수강료, 수익사업에 의한 수입으로 구성됨
 - 수익사업에 의한 수입은 주로 공원 관리, 가로수 정비, 가로등 관리 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 각종 행정사무를 수탁하여 처리하고 받는 보조금으로 구성됨

2. 독일의 Ortvorsteher(구역장)

- 독일의 구역장은 구역위원회라는 주민자치조직을 근간으로 하며, 구역장은 이 구역위원회에서 선출됨
 - 이러한 특징은 우리의 이·통장 제도와는 많은 차이가 있으나, 주민자치위원회(주민자치회) 등과 연계하여 향후 이·통장 제도의 개선에 참고할 측면이 있음
- 독일의 행정계층은 연방, 주, 그리 지방정부로 구성됨
 - 그리고 지방정부는 자치시와 크라이스, 게마인데로 크게 나눌 수 있음
- 행정계층 아래 구역위원회와 구역장으로 이루어진 주민자치조직이 있음

<그림 2-2> 독일의 정부조직과 주민자치조직



□ 구역위원회

- 구역규칙을 제정한 구역은 반드시 구역위원회(Ortschaftsrat)를 구성·운영해야 함
 - 구역위원의 정수는 자치단체의 기본조례에 규정해야 함
 - 구역위원회는 구역의 이해관계와 관련되는 경우 구역주민들의 이해대표로 이해될 수 있으나 구역 내에서 집행기능을 가지는 것도 아니며, 게마인데 위원회인 것도 아님
 - 구역위원들은 게마인데의회 의원 선출에 적용되는 규칙에 따라서 선출되며, 게마인데의회 의원 선출과 동시에 실시됨

- 다만, 계마인테의회 의원의 임기 중에 구역위원회가 새로이 구성되는 경우는 예외로 함. 따라서 구역위원의 임기는 계마인테의회 의원의 임기와 동일함
- 구역위원을 선출하는 유권자는 해당 구역에 거주하는 시민이며, 거주기간과 관련하여 최소거주기간을 정하고 있지는 않음
 - 구역위원은 계마인테의회 의원을 겸할 수 있도록 되어 있음
 - 구역위원회의 위원이 거주지를 다른 구역으로 옮기는 경우 현재 구역에서의 피선거권은 상실되며, 동시에 구역위원회로부터 사퇴해야 함
 - 구역위원회의 의장은 구역장이 되며, 자치단체장은 구역위원회의 회의에 참석할 수 있으며, 상시적으로 발언을 할 수 있음
 - 구역위원이 아닌 계마인테의회 의원이 해당 구역에 거주하는 경우에 구역위원회의 모든 회의에 참석하여 협의할 수 있음. 구역위원회는 자체적으로 사무규칙을 두고 있음
- 구역위원회의 권한과 기능으로는 청문권, 제안권, 자문권(컨설팅권) 등을 들 수 있음
 - 구역위원회는 구역에 관련된 모든 중요한 안건에 대해서 청문할 권리를 갖고 있음. 중요한 안건은 구역의 공동체생활에 심각한 영향을 주는 것을 의미하며, 특정 사안에 대한 결정이 구역에 영향을 미치는 것은 결정적인 요소라고 보기 어려움
 - 중요한 안건을 예시하면, 구역에 공공시설의 설치, 변경 및 폐지, 그리고 상세지구계획의 수립, 변경 및 폐지 등을 들 수 있음
 - 청문은 해당기관이 의견을 수렴하는 과정에 흘러들어갈 수 있도록 가능한 한 빠른 시기에 이루어져야 함
 - 구역위원회가 적절한 기간 내에 입장을 표명할 수 있는 기회가 주어졌을 때, 청문권이 보장되는 것임
 - 구역위원회의 입장표명은 계마인테의회와 소관 위원회에 공지해야 하며, 계마인테 의회는 이를 처리안건에 포함시켜 논의해야 함

- 구역위원회는 청문권과 더불어 구역과 관련된 중요 안건에 대해 제안권 (Vorschlagsrecht)을 가지고 있음
 - 제안권은 청문권과 마찬가지로 지역적으로 제한되어 있으나 내용적으로는 중요한 안건과 관련되며, 범위적인 측면에서는 구역의 모든 안건과 관련되어 있음
 - 따라서 구역위원회가 자신의 주도로 제한할 수 있는 가능성은 열려 있음
 - 제안은 게마인게 행정부서에서 처리되어야 하며, 적절한 시간 내에 수용될 수 있도록 해야 함
 - 그러나 구역위원회의 제안은 법적인 구속력을 가지고 있는 것은 아님
- 구역행정을 설치한 구역위원회는 구역과 관련된 모든 안건에 대해서 자문을 해야 함
 - 자문은 행정의 신청에 의해서 이루어지나, 경우에 따라서는 요구와 상관없이 이루어져야 함
 - 신청에 의하지 않은 자문은 구역장과 행정관리자에게 통지해야 하며, 이러한 결정은 법적인 구속력을 지니는 것은 아님

□ 구역장

- 구역규칙이 있는 구역은 구역장을 반드시 두어야 함
 - 구역장은 구역위원회를 선출하는 시민들 중에서 선출될 수 있으며, 반드시 구역위원회의 위원이어야 하는 것은 아님
 - 구역장은 구역위원회의 추천에 의해서 게마인데이의회에서 선출되나 추천의 범위를 넘어서 다른 후보자를 포함시키는 경우는 의원의 2/3 이상의 동의를 필요로 함. 그 외에도 구역위원회의 위원을 후보자에 포함시킬 수도 있음
 - 게마인데 근무자도 구역장이 되려고 하는 구역에 거주하고 있는 경우에 구역장이 될 수 있음. 구역장의 신분은 명예직공무원인 경우가 대부분을 차지하고 있으나 일반직공무원인 경우도 있음

- 구역장은 임명장을 수여 받으며, 활동에 대해서는 계마인테의 조례를 통해서 정해진 범위 내에서 경비수당을 지급받고 있음
 - 구역장을 일반직 계마인테 공무원으로 둘 수도 있는데, 이 경우 계마인테 의회는 구역위원회의의 양해 하에 공무원인 구역장을 둘 수 있음
 - 구역장을 공무원으로 배치하는 경우는 구역행정이 있는 구역으로 한정함
 - 일반직 공무원을 구역장으로 배치하려는 경우에는 지방자치단체의 기본조례에 이에 관한 규정을 마련해야 함. 이 경우에 공무원에게 구역장의 기능을 위임하게 됨
 - 구역장인 공무원은 공무원법상의 지위와 보수규정에 따른 권한을 그대로 유지하게 되며, 경우에 따라서는 계마인테에서 다른 업무를 맡아서 수행할 수도 있음
- 구역장은 구역(Ortschaft)의 대변인이자 신뢰할만한 사람인 동시에 구역과 계마인테 기관 간의 연결고리 역할을 수행함
- 구역장이 수행하는 역할은 크게 3가지로 구분할 수 있음
 - 구역장은 구역위원회의 의장으로서의 역할을 수행함
 - 구역장은 구역위원회의 의결사항을 집행하는 데에 있어서 자치단체장의 상시 대행자의 역할을 수행함
 - 구역장은 자치단체장의 지시에 따라 구역행정을 관리하는 데에 있어서 자치단체장의 상시 대행자의 역할을 수행함
 - 구역장은 구역위원회의 의장의 역할을 수행하는 데에 있어서 구역위원회의 의결사항에 대해 거부권을 행사하고, 자치단체장의 지시에 따라 신속결정권을 가지고 있음
 - 자치단체장은 권한 행사의 가능 여부, 가능하다면 어떻게 행사해야 할 것인지에 대해서 지시를 할 수 있음
 - 구역장은 법적으로 계마인테의회와 소속 위원회의 모든 회의에 참석하여 협의할 수 있고, 구역의 문제와 관련되지 않은 이슈에 대해서도 발언을 할 수 있음

□ 구역행정

- 구역에는 구역행정을 설치할 수 있으나 구역규칙의 제정에 따라 강제적으로 설치해야 하는 것은 아님
 - 자치단체장은 조직권한의 범위 내에서 구역행정의 설치, 구역의 변경 또는 폐지에 대해서 결정함
 - 구역 결정에서 중요한 사항은 구역의 크기와 중심지역에서 떨어진 정도 등임
- 구역행정은 게마인데행정의 출장소(Dienststelle)라고 볼 수 있으며, 구역위원회 소속이 아닌 구역장 소속의 행정기구임
 - 구역장 소속 기관으로 두는 이유는 구역장이 자치단체장의 상시 대행자로서의 역할을 수행하기 때문임
 - 구역행정이 담당해야 할 업무의 범위, 이를 담당할 인원, 시설, 재정 등에 관한 사항, 게마인데행정과의 관계 등에 관한 사항은 자치단체장이 결정함

3. 해외사례의 시사점

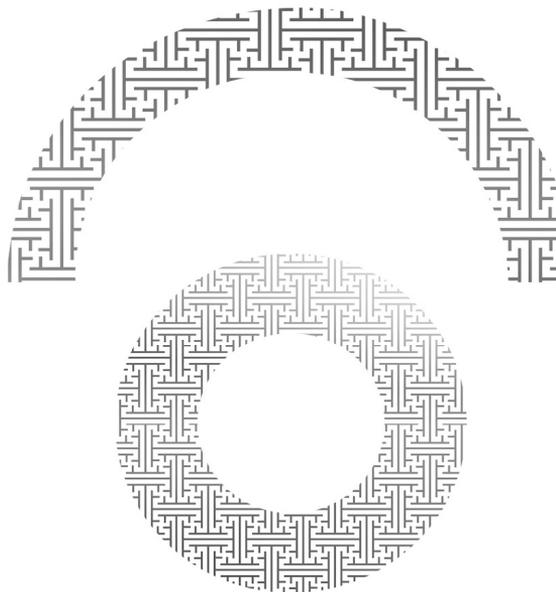
- 일본과 독일 모두 한국의 이·통장처럼 관에 의해 임명되거나, 법령과 조례에 의해 자치단체의 업무를 대신 수행하도록 하는 형태가 아니며, 자율성이 높음
- 일본의 정내회는 주민 자치조직이면서 동시에 행정보조적인 성격을 갖고 있으며, 우리의 주민센터에 준하는 업무를 자율적으로 처리하고 있음
 - 우리의 통·반과 유사한 계층이 있으나, 정내회의 회장은 우리의 이·통장보다 더 높은 지역 대표성과 권한을 갖고 있음
- 독일의 구역장 제도도 역시 오랜 주민자치의 산물이며, 구역위원회의 대표로서 지역의 대표성과 자율성이 매우 강한 형태로 볼 수 있음
 - 구역장 사례는 현재 우리의 지방자치에 바로 적용하는 것은 매우 제한적인 한계가 있음

- 그러나 이·통장 제도와 주민자치위원회(주민자치회)와의 연계, 그리고 이·통장의 지역 대표로서의 기능이 강화된 형태를 도입하는 경우 참고할 수 있음

제3장 이·통장 업무 현황과 문제점

제1절 이·통장 업무 현황

제2절 이·통장 업무의 문제점



제3장

이·통장 업무 현황과 문제점

제1절 이·통장 업무 현황

1. 이·통장 현황

- 현재 이장은 지방자치법에 법적 근거를 갖는 반면, 통장은 조례로 규정하고 있음

<표 3-1> 이장과 통장의 법적 근거

구 분	지방자치법	비 고
里	* 제3조 ③, 제4조의2 : 명칭, 구역 등 명시	* 里長: 자치법 시행령 제81조
統班	* 제4조의2 ⑤ - 통·반을 명시하지 않음 - 조례로 ‘하부조직’ 정하도록 위임	* 統班長: 조례로 규정

- 연혁적으로 이장은 조선과 일제를 거쳐 해방 후에도 지속되고 있지만, 통장은 1975년 내무부장관의 행정지시로 만들어진 이래, 1988년 지방자치법 개정시 현행과 같이 정비됨
- 법적 지위의 측면에서 이장은 읍면의 하부행정구역인 리(里)의 대표자인 반면, 통장은 행정구역이 아닌 동 하부조직의 대표자임
- 그러나 이장과 통장 간 실질적으로 업무의 차이는 크게 없으며, 자치단체 조례에 따라 일부 차이는 있으나 수당과 활동지원 수준도 대동소이하게 운영되고 있음
 - 현재 기본수당 월 20만원 이내, 회의참석수당 월 4만원, 상여금 200% 등 연간 328만원 정도의 수당이 지급되고 있음
 - 자치단체에 따라서는 자녀학자금, 단체상해보험, 국내외 교육연수 기회부여, 교통보조비(제주) 같은 현금이나 쓰레기봉투 등 현물 지급, 각종 수수

료 면제, 건강보험료 지원 등이 이루어지고 있음

<표 3-2> 전국 이·통장 현황(2015년 12월 기준)

시·도	계	이 장	통 장	이·통장 1인당 인구수(명)
계	93,407	36,742	56,665	553
서울	12,135	-	12,135	829
부산	4,507	161	4,346	780
대구	3,532	263	3,269	704
인천	4,136	261	3,875	701
광주	2,268	-	2,268	649
대전	2,450	-	2,450	620
울산	1,503	349	1,154	798
세종	325	256	69	660
경기	15,406	4,025	11,381	819
강원	4,151	2,217	1,934	373
충북	4,713	2,915	1,798	338
충남	5,502	4,304	1,198	381
전북	7,922	5,152	2,770	236
전남	8,391	6,747	1,644	228
경북	7,873	5,218	2,655	343
경남	7,907	4,702	3,205	422
제주	686	172	514	921

- 2015년 12월 기준으로 전국의 이·통장은 총 93,407명으로 이장은 36,742명, 통장은 56,665명임
- 경기도가 15,406명으로 최다이며, 세종시가 325명으로 최소임
- 이·통장 1인당 평균 인구수를 보면 제주도가 921명으로 가장 많고, 서울 829명, 경기 819명으로 그 뒤를 잇고 있음. 전남(228명)과 전북(236명)이 적은 것으로 나타남

<표 3-3> 전국 이·통장 관할 면적 및 세대(2015년 12월 기준)

지역	이장					통장				
	인원	관할 면적 (km ²)	세대 수	관할 면적 (km ²) 평균	세대수 평균	인원	관할 면적 (km ²)	세대 수	관할 면적 (km ²) 평균	세대 수 평균
서울	0	0	0	0.00	0.00	12,135	608	4,190,737	0.05	345.34
부산	161	218	60,024	1.35	372.82	4,346	552	1,377,794	0.13	317.03
대구	263	427	73,575	1.62	279.75	3,269	456	908,785	0.14	278.00
인천	261	583	41,955	2.23	160.75	3,875	463	1,099,123	0.12	283.64
광주	0	0	0	0.00	0.00	2,268	501	580,427	0.22	255.92
대전	0	0	0	0.00	0.00	2,450	540	597,008	0.22	243.68
울산	349	757	86,481	2.17	247.80	1,154	303	365,213	0.26	316.48
세종	256	436	42,539	1.70	166.17	69	29	39,267	0.41	569.09
경기	4,025	7,919	882,478	1.97	219.25	11,381	2,250	3,982,674	0.20	349.94
강원	2,217	16,013	295,638	7.22	133.35	1,934	857	387,929	0.44	200.58
충북	2,915	7,059	288,635	2.42	99.02	1,798	345	377,968	0.19	210.22
충남	4,304	7,821	514,595	1.82	119.56	1,198	394	370,475	0.33	309.24
전북	5,152	7,406	270,335	1.44	52.47	2,770	654	512,651	0.24	185.07
전남	6,747	11,868	514,000	1.76	76.18	1,644	445	319,642	0.27	194.43
경북	5,218	18,097	576,651	3.47	110.51	2,655	930	581,523	0.35	219.03
경남	4,702	9,712	513,962	2.07	109.31	3,205	828	878,003	0.26	273.95
제주	172	1,338	76,423	7.78	444.32	514	511	178,862	0.99	347.98

○ 이·통장들의 업무처리는 직접 세대를 방문하여 이루어진다는 점을 고려할 때, 중요한 기준은 관할 면적과 세대임

- 전국 이·통장의 평균 관할 면적과 세대를 살펴보면 다음 표와 같음
- 이장의 평균 관할 면적은 최소 1.35km²(부산), 최대 7.78km²(제주), 평균 세대 수는 최소 52.47세대(전북), 최대 444.32세대(제주)에 이룸
- 통장의 평균 관할 면적은 최소 0.05km²(서울), 최대 0.99km²(세종), 평균 세대 수는 최소 185.07세대(전북), 최대 569.09세대(세종)에 이룸

<표 3-4> 이·통장 비교

구분	이 장	통 장
인 원	◇ 36,742(남 34,040, 여 2,702)	◇ 56,665(남 15,251, 여 41,414)
구 성 비	◇ 남 92.7% > 여 7.3%	◇ 여 73.1% > 남 26.9%
평균연령	◇ 60대이상 52%	◇ 60대이상 33%
관할구역	◇ 1인당 평균 2.44km ²	◇ 1인당 평균 0.19km ²
담당주민	◇ 평균 261명	◇ 평균 742명
직 업	◇ 농축산업 > 서비스업	◇ 무직 > 서비스업
재직기간	◇ 2년미만 31%, 4년이상 38%	◇ 2년미만 31%, 4년이상 42%
근무특성	◇ 관할 구역이 넓고 자연부락 ◇ 자연부락 단위로 산재 → 대중교통 이용 불가	◇ 관할구역 협소, 공동주택 많음 ◇ 적은 면적 → 도보 이동 가능
희 망 자	◇ 희망자 적음 - 연임 제한 거의 없음* * 전북 진안군 이장 42회 경북 군위군 이장 38회 전남 강진군 이장 34회 연임 중	◇ 희망자 상대적 많음 - 2회이내 연임 제한 ex) 이·통장 지원 경쟁률 양주시 이장(1.2:1) < 통장(2.1:1) 춘천시 이장(1.1:1) < 통장(2:1) 제주도 이장(2.5:1) < 통장(3:1)
업무내용	◇ 농축분야 업무, 산불감시 등에 동원	◇ 잦은 주민이동에 따른 주민등록 사후 확인이 많음
타 기 관 지 원	◇ 농협영농회장 겸직 시 지원 → 겸직 시 5~20만원 지원	◇ 타 기관 지원 사례 없음

- 이장과 통장은 농촌과 도시지역의 환경적 특성으로 인해 인적 구성에서부터 차이가 있음
 - 이장이 통장보다 남성과 60대 이상 비율이 많으며, 무직이 많은 통장에 비해 이장은 농축산업에 종사하는 경우가 많음
 - 이장은 담당 주민이 평균 261명으로 통장(742명)보다 적으나, 담당 면적은 평균 2.44km²로 통장(0.19km²)보다 훨씬 넓음
- 이장과 통장은 근무의 특성에서도 차이가 있는데, 이장의 경우 관할 구역이 넓고 자연부락이 산재되어 있어 이동하는 시간이 통장에 비해 긴 것으로 파악됨

- 이장들은 대부분 농축산업 같은 본인의 생업에 종사하면서 근무를 병행하고, 고령화로 인해 이장직을 맡기 꺼려하는 경향이 있는 반면, 통장들은 다른 직업이 없이 통장직만 수행하는 경우가 많아 통장직 희망자도 많은 것으로 나타남
- 이장들은 농촌지역 특성상 각종 농축산분야 확인업무를 비롯해 산불감시 까지 하는 경우가 있고, 통장들은 도시지역의 이사가 빈번한 이유로 주민 등록 사후확인 업무가 많음

2. 법령상 기능

- 이·통장의 기능은 매우 다양한 법령에서 정하고 있는데, <국가법령정보센터> 검색을 통해 확인되는 이·통장의 주요 기능은 다음과 같음

<표 3-5> 법령상 이·통장의 주요 기능

근거 법령	내 용
민방위기본법 제18조	지역의 민방위대장으로서 평상시에는 민방위대원의 교육·훈련 및 소집통지서를 전달, 교육훈련 면제 또는 유예결정에 따른 사실 확인, 교육훈련 및 민방위사태 발생 시 민방위대원의 동원 및 통솔
주민등록법, 주민등록법 시행령	주민등록, 전입신고 내용의 사실여부 확인 연 2회 주민등록 일제 조사업무 보조
국민연금법 시행규칙	농어업인 여부 확인
긴급복지지원법 시행규칙	긴급지원 대상자의 신고
공직선거법, 공직선거관리규칙	거소 투표를 위한 부재자 신고 시 중대 장애로 거동할 수 없는지 확인
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	농어촌체험·봉사 활동자에게 도농교류 확인서 발급
초·중등 교육법 시행령	다음 해에 만 6세가 되는 초등학교 취학 아동의 명부작성 지원 등

근거 법령	내 용
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙	공익사업 시행지구 경작사실 확인
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 동 시행규칙	지원대상자 발견 시 신고 의무
댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령	댐 주변지역 지원사업 협의회의 위원 자격
소하천정비법 시행령	소하천 시설이나 인공구조물 설치, 점용 등을 신고하고자 하는 자에게 그 사실을 증명할 수 있도록 확인
수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령	운영위원회 구성 시 이장이나 통장을 포함한 주민대표기구에서 위원 추천
종자산업법 시행규칙	종자피해 발생 시 피해발생 사실 확인
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령	공사·물품·용역 계약에서 주민참여감독자로 위촉
농업소득의 보전에 관한 법률 시행규칙	농지 경작 사실 확인서의 확인
적십자사 조직법 제8조, 정관 38조, 적십자회비 모금 사무처리 지침	적십자회원 가입 및 모금안내, 회비납부용지를 배부

* 김필두·한부영·박해욱(2011). p.18, 국가인권위원회(2011). p.35 및 <국가법령정보센터> 검색

- 이상의 법령을 살펴보면 이·통장은 관할 지역 내 주민 거주 사실의 확인부터 복지 등 각종 지원 대상자 확인, 주민대표로서의 각종 위원회 참여 등 광범위한 역할을 수행하는 것을 알 수 있음
 - － 상당수의 법령에서 행정행위에 필수적이면서 대민접촉이 필요한 가장 기초적인 확인 업무를 이·통장에게 부여하고 있다는 점에서 이·통장 업무 수행의 어려움을 예정하고 있음

3. 조례상 기능

- 이·통장의 기능은 법령뿐만 아니라 자치단체 조례로도 정하고 있는데, 일반적으로 조례에서 요구하는 이·통장의 공통적인 활동은 다음과 같음
 - － 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달

- 주민과 시설에 대한 각종 확인 업무
 - 복지 지원 대상자 확인
 - 각종 사업 추진 협조
 - 비상연락 업무
 - 법령에 의하여 부여된 임무 및 기타 자치단체 행정에 필요한 사항 등
- 이·통장의 업무는 자치단체에 따라 약간씩 차이는 있지만, 큰 맥락에서는 대동소이한 수준임
- 예시적으로 대도시인 서울 성북구, 도농복합시인 안성시, 특별자치도인 제주도의 사례를 보면 다음과 같음

서울특별시 성북구 통·반 설치 조례

제7조(임무) ① 통·반장은 동장의 감독을 받아 아래 임무를 수행한다.

1. 반장 또는 반원의 지도 및 반상회 운영 지도
2. 행정시책의 홍보와 주민의 여론, 요망사항의 보고
3. 주민의 거주사실 확인 및 통·반 관리
4. 각종 시설 확인
5. 구 추진 주요사업 등 시책사업의 추진 및 협조
- 5의2. 자치회관 운영의 활성화를 위한 협조
6. 통·반원의 비상연락 훈련
7. 전시 홍보 및 주민지도 (전시에 한함)
8. 전략자원의 동원과 전시 생필품 배급 (전시에 한함)
9. 법령에 따라 부여된 임무 및 그 밖에 동행정에 필요한 사항
10. 사회 안전망 구축의 중추적 역할 등 새로운 임무개발 및 참여유도
11. 구민과 행정기관과의 소통에 중추적인 역할
12. 복지대상자 생활실태 파악과 틈새계층·위기가정 발굴 연계

안성시 리·통·반 설치 및 운영에 관한 조례

제8조(이장·통장·반장의 직무) 이장·통장은 읍장·면장·동장의, 반장은 이장·통장의 지도 감독을 받아 다음 각호의 직무를 수행한다.

1. 해당 리·통 또는 반의 주민에 대한 대표자로서의 역할
2. 행정시책의 문자메시지, 전자메일, 마을 앰프방송 홍보
3. 주민의 여론·요망사항 파악 및 보고
4. 주민의 거주이동상황 파악
5. 주민등록 거주사실 등 해당 주민에 대한 각종 사실의 확인

6. 지역주민의 화합단결과 복지증진에 관한 사항 7. 리·통 또는 반 주민의 비상연락 훈련 8. 전시홍보 및 주민계도(전시에 한한다) 9. 전시자원의 동원과 전시생필품 배급(전시에 한한다) 10. 저소득 틈새계층 및 위기가정 발굴·지원 등 복지도우미 역할 11. 그 밖에 법령에 따라 부여된 업무 및 읍·면·동 행정수행에 필요한 사항

제주특별자치도 리·통 및 반 설치 조례
제6조 (임무) ① 이장·통장은 읍장·면장·동장의 지도·감독을 받아 다음 각 호의 업무를 처리한다.
1. 리·통 관내 환경개선 및 교통질서 확립 등 지원에 관한 사항 2. 각종 공익활동 협조지원에 관한 사항 3. 주민자치센터 지원에 관한 사항 4. 지역개발사업의 추진 및 지원에 관한 사항 5. 복지 사각지대 해소를 위한 위기가정 발굴 및 복지서비스 연계 역할 수행 등 복지업무 지원에 관한 사항 6. 그 밖에 법령에 의하여 부여된 업무 및 읍·면·동 행정수행에 필요한 사항

- 조례의 이·통장 임무를 보면 앞서 살펴본 법령에서 정한 역할의 연장선에서 이해할 수 있는 업무도 있고, 지나치게 광범위하고 모호한 업무도 있음
 - 특히 각종 시설이나 사실의 확인은 그 범위가 다분히 행정기관의 필요에 따라 좌우되는 것으로써 이·통장의 업무 범위를 예측할 수 없게 함
 - 또한 주요 시책이나 공익활동의 추진과 지원 등의 업무나 행정수행에 필요한 사항 같은 것도 이·통장 업무의 모호성을 높이는 요인이 됨
- 법령과 조례에는 이·통장을 주민의 대표로 보는 측면과 행정의 말단 업무수행자로 보는 측면이 혼재되어 있음
 - 예를 들어 각종 위원회나 협의회, 감독자로 참여할 수 있는 것과 증빙이 필요한 사실 확인에 확인서명을 할 수 있도록 하는 것은 주민 대표로서의 이·통장 지위를 보여주는 것임
 - 그러나 관할 구역 내 주민들의 거주 관련 사항에 대한 파악과 신고업무, 각종 홍보 업무, 민방위 업무, 기타 행정수행에 필요한 사무를 수행하도록 하고 있는 것은 다분히 말단 행정기관의 역할을 분담하도록 하는 것임

- 이러한 이중적인 성격으로 인해 이·통장 업무의 범위와 내용은 편의에 따라 확장되었을 뿐, 이·통장이 수행하기에 적합한 업무인지 여부는 제대로 평가되지 않았음
- 조례에 규정된 “그 밖의 동행정에 필요한 사항”, “각종 공익활동 협조지원에 관한 사항”, “읍·면·동 행정수행에 필요한 사항” 등은 관행적으로 이루어지는 각종 행사참여의 근거로 해석되고 있음

4. 이·통장의 업무 유형별 현황

- 앞에서 본 법령·조례 상 이·통장들의 주요한 업무는 크게 다음 여섯 가지 유형으로 나눌 수 있음
 - ① 주민과 행정기관 사이의 의사소통
 - : 자치단체의 주요 소식을 주민에게 전하거나, 지역주민의 의견과 민원사항을 수렴하여 행정기관에 전달하는 등의 역할
 - ② 각종 사실 확인
 - : 민방위기본법, 주민등록법 같은 법령이 정하는 주민에 대한 각종 사실 확인업무와 농촌지역의 경우 농정관련 각종 확인 업무, 그 외 재난피해 사실 확인 등 업무
 - ③ 복지 지원 대상자 확인
 - : 긴급한 복지지원 대상자 신고 등의 업무
 - ④ 비상연락 업무
 - : 재난 발생 시 전파 활동, 피해 사실 파악, 전시 비상업무 등
 - ⑤ 지역 개발 등 정부 사업추진 협조
 - : 중앙정부 및 지방자치단체의 각종 시책 사업, 지역개발 사업에 대한 협조
 - ⑥ 기타 동·리 행정에 관련된 업무
 - : 회의참석, 각종 교육 및 행사 참석, 산불 감시 같은 공익활동 지원 등 자치단체 행정에 필요한 다양한 지원 업무

○ 이·통장들이 수행하는 여섯 가지 유형별 업무의 비중 정도를 행정자치부 내부 통계자료와 연계해 살펴보면 다음 표와 같음

<표 3-6> 이·통장 업무 유형별 월 평균 현황 (단위: 횟수)

	①주민·행정 소통		②각종사실확인			③ 복지 대상 자발 굴	④ 비상 연락 업무	⑤ 정부 사업 추진 협조	⑥기타 동리 행정관련 업무				
	소식 지 및 주요 홍보 물 배 부	주민 불편 사항 신고 처리	주민 등록 관련	쌀 소득 보전 직불 제 등 영농 업무	영농 자금 배정, 영농 자재 신청 등				영농 회의	영농 관련 교육 참석	회의 출석	산불 예방 감시 활동	기타
유형 평균	2.91		2.08			2.58	1.84	1.60	1.58				
업무 평균	2.73	3.09	2.66	1.90	1.69	2.58	1.84	1.60	0.92	0.85	2.21	1.87	2.04
서울	1.20	1.48	2.04	0.04	0.00	1.36	0.72	1.12	0.00	0.00	1.96	0.24	0.96
부산	1.94	2.38	2.44	0.31	0.13	2.25	0.94	1.25	0.13	0.13	1.81	0.38	1.38
대구	1.75	1.75	2.00	0.38	0.43	1.63	0.75	0.88	0.16	0.16	1.88	0.38	0.88
인천	1.90	2.90	2.70	1.20	0.60	2.80	1.50	1.00	0.60	0.30	1.90	1.30	1.10
광주	1.60	2.40	1.80	1.00	0.60	2.00	1.00	2.00	0.60	0.40	2.00	0.80	1.40
대전	3.60	4.00	3.20	0.00	0.00	3.60	1.60	1.20	0.00	0.00	2.00	0.80	0.60
울산	2.60	2.60	3.80	1.40	0.60	2.80	1.20	1.60	0.40	0.40	2.00	0.60	1.80
세종	1.00	1.00	2.00	1.00	2.00	2.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	1.00	1.00
경기	3.03	2.43	2.22	3.08	1.29	3.36	1.70	1.56	0.93	0.92	2.95	1.41	1.57
강원	2.77	3.59	2.14	3.05	2.57	2.29	2.39	1.41	1.18	1.19	2.04	3.00	2.00
충북	2.59	2.38	1.56	2.68	1.64	2.00	1.45	1.13	1.18	1.11	2.03	2.33	2.39
충남	5.70	3.94	3.02	4.47	4.91	2.81	2.67	1.56	2.10	1.99	2.18	5.37	4.30
전북	1.81	2.71	2.42	2.42	2.13	2.11	1.18	1.38	1.48	1.23	1.78	1.39	1.90
전남	6.95	7.75	6.30	4.56	5.42	6.36	4.76	4.93	1.91	1.81	2.69	6.08	6.28
경북	3.48	4.09	3.35	3.45	3.30	3.45	2.35	1.88	1.69	1.64	2.88	2.43	2.34
경남	2.47	2.35	2.19	2.32	1.75	2.33	2.08	1.25	1.22	1.19	2.06	3.24	2.25
제주	1.96	4.71	2.00	1.00	1.36	0.75	4.00	2.00	1.00	1.00	3.36	1.00	2.50

*출처: 행정자치부 내부 자료(2015.12.31.기준) 재구성

- 업무 유형별 월 평균을 보면 ①주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무(월 2.91회)가 가장 많으며 그 다음으로는 ③복지지원 대상자 확인(월 2.58회), ②각종 사실 확인(월 2.08회) 순으로 나타남
- 유형별로 세부 내용을 보면 전국 평균 가장 많은 것은 ①주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무인 주민불편 사항 신고 처리(월 3.09회), 소식지 및 주요홍보물 배부(월 2.73회)임
 - ②각종 사실 확인 업무에 속하는 주민등록관련 사항도 월 2.66회로 많은 것으로 나타나며, ③복지지원 대상자 확인 업무인 기초생활수급자 가정환경조사 지원이 월 2.58회로 높게 나타남

<표 3-7> 특·광역시, 시, 군의 이·통장 업무 유형별 월 평균 현황 (단위: 횟수)

		①주민·행정소통		②각종사실확인			③ 복지대상자발굴	④ 비상연락업무	⑤ 정부사업추진협조	⑥기타 동리 행정관련 업무					
		소식지및주요홍보물배부	주민불편사항신고처리	주민등록관련	쌀소득보전직불제등영농업무	영농자금배정,영농자재신청등				영농회의	영농관련교육참석	회의출석	산불예방감시활동	기타	
특광역시	유형평균	2.29		1.17			2.35	1.10	1.29	0.84					
	업무평균	2.08	2.50	2.57	0.62	0.34	2.35	1.10	1.29	0.27	0.20	1.94	0.64	1.16	
도	시	유형평균	3.24		3.00			2.70	2.09	1.61	2.06				
		업무평균	3.18	3.30	2.83	3.31	2.85	2.70	2.09	1.61	1.59	1.54	2.35	2.46	2.36
	군	유형평균	4.57		4.07			4.13	3.10	2.00	2.91				
		업무평균	4.63	4.51	3.05	4.84	4.31	4.13	3.10	2.00	1.78	1.71	2.47	5.44	3.13

*출처: 행정자치부 내부 자료(2015.12.31.기준) 재구성 / 세종, 제주특별자치도 제외

- ⑥기타 동·리 행정에 관련된 업무에 해당하는 회의 출석(월 2.21회)과 그 외 행사참석 같은 다양한 업무를 포괄하는 기타 항목(월 2.04회)도 높게 나타남
- 각종 행사 참여 등 기타 항목은 농촌이 많은 도에서도 영농관련 항목보다 높게 나타나고 있으며, 이는 관행적으로 이루어지는 업무 부담이 적지 않음을 보여주고 있음
- 지역적 특성을 보기위해 특·광역시, 시, 군으로 나누어 이·통장의 업무 현황을 살펴보면, 농촌 지역으로 볼 수 있는 군의 이장들이 특·광역시나 시의 이·통장들보다 업무 부담이 큰 것을 알 수 있음
 - ①주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무가 월 평균 4.57회로 도시 지역보다 월등히 높은 것을 확인 할 수 있으며, ②각종 사실 확인(월 4.07회), ③복지지원 대상자 확인(월 4.13회) 업무도 도시보다 더 자주 수행하고 있음
 - 또한 ⑥기타 동·리 행정에 관련된 업무에서 산불예방 감시활동을 월 5.44회 수행하는 것으로 나타나 모든 업무 가운데 가장 부담이 큰 것을 알 수 있음
- 특·광역시는 ③복지지원 대상자 확인 업무, ①주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무가 많은 것으로 나타나고, 시는 ①주민과 행정기관 사이의 의사소통 업무, ②각종 사실 확인 업무가 많이 나타남
- 군 이장들의 활동이 많은 이유는 도시지역에 비해 담당 세대와 인구는 적으나 면적이 넓고, 독립가구가 산재된 경우 업무 수행에 시간이 많이 걸리는 점, 그리고 이장들은 보통 본인의 생업과 병행하여 업무를 수행하기 때문에 시간적 제약으로 인해 하나의 업무라도 수회에 나눠 수행해야 하기 때문임
 - 농촌의 고령화로 인해 과거처럼 이장이 마을주민을 모두 모아놓고 업무를 볼 수 없는 상황이며, 이로 인해 이장들의 활동은 더 늘어날 수밖에 없고 주민들이 체감하는 이들의 존재감 역시 통장들보다 더 클 것으로 여겨짐
 - 그러나 농촌 이장들 역시 고령자가 늘어나고 있어 업무 부담을 크게 느끼

고 있기 때문에, 이장의 업무 부담을 줄여줄 수 있도록 업무의 조정이나 지원인력(제주도 사무장 사례 등)이 필요할 것으로 판단됨

- 설문조사 결과도 유사하게 나타나는데, 업무 부담적인 측면에서 이·통장 모두 ‘각종 사실 확인’과 ‘복지지원 대상자 확인’에 대한 업무 부담감이 높은 것으로 응답함
 - 또 업무 부담적인 측면에서는 ‘주민과 행정기관 간 의사소통’ 업무보다 ‘기타 동·리 행정 관련 업무’를 더 부담스러워 하는 것으로 나타났는데, 이는 ‘기타 동·리 행정 관련 업무’가 업무량에 비해 그 내용이 다양하고, 행사 참여처럼 시간을 많이 뺏기기 때문으로 판단됨
 - 업무별 육체적·심리적 부담감은 전체적으로 고령화가 심한 농촌지역 이장들이 더 높은 것으로 나타남

<표 3-8> 지역별 이통장 수행업무의 부담 수준 (5점 척도)

구분	도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
주민, 행정기관 의사소통	2.08	2.05	2.54
각종 사실 확인	2.37	2.37	2.73
복지지원 대상자 확인	2.22	2.35	2.74
비상연락	1.92	2.10	2.68
지역개발 등 정부 사업추진 협조	2.08	2.08	2.63
기타 동리행정 관련 업무	2.01	2.34	2.63

- 업무별 중요도 조사에서는 이·통장 모두 가장 중요한 업무로 ‘주민, 행정기관 의사소통’, ‘복지지원 대상자 확인’ 업무를 들고 있음

<표 3-9> 지역별 이통장 수행업무의 중요도 (5점 척도)

구분	도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
주민, 행정기관 의사소통	3.73	3.58	3.45
각종 사실 확인	3.40	3.31	3.22
복지지원 대상자 확인	3.49	3.54	3.43

구분	도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
비상연락	3.41	3.38	3.43
지역개발 등 정부 사업추진 협조	3.12	3.21	3.28
기타 동리행정 관련 업무	3.47	3.37	3.40

- 또 향후 증가할 것으로 예상되는 업무로 ‘주민, 행정기관 의사소통’, ‘복지 지원 대상자 확인’이 가장 많을 것으로 보고 있음
- 이러한 사실은 이·통장들이 주민불편 사항 신고처리 같은 단순한 민원접수를 넘어 자치단체와의 파트너십을 통해 민·관 연계의 역할이 중요해 질 것이라는 점과 현재 늘어나는 복지수요를 고려할 때, 복지지원 대상자 조사과정에서 이·통장들의 역할을 새롭게 정립할 수 있는 가능성을 나타냄

<표 3-10> 지역별 이통장 수행업무 향후 수요 증가에 대한 인식 (5점 척도)

구분	도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
주민, 행정기관 의사소통	3.10	3.19	3.09
각종 사실 확인	2.85	2.80	3.02
복지지원 대상자 확인	3.42	3.37	3.17
비상연락	2.85	2.90	2.84
지역개발 등 정부 사업추진 협조	2.86	2.97	2.97
기타 동리행정 관련 업무	2.98	3.11	3.03

- 요새는 고령화가 심각해지면서 통장의 중요성이 더 늘어난거 같습니다. 실제 다녀보면 지원이 필요한 사각지대가 보이고 이런 것을 주민센터에 이야기 하는 것도 통장의 역할입니다. 통장과 주민센터 복지팀의 연계가 필요합니다. 주민들의 사정은 그래도 통장이 잘 파악하고 있으니까요. (부천 심곡2동 6통 통장)
- 고령자 주민과 독거노인이 늘어나다보니 이장들이 이들을 상당부분 파악하고 지원하는 복지수요 파악을 이장들이 하고 있습니다. 앞으로 이런 업무는 더 늘어날 것으로 예상합니다. (철원군 이장협의회 부회장)

제2절 이·통장 업무의 문제점

1. 업무수행 방식 측면

1) 노동집약적 방식의 업무처리

- 이·통장 업무수행 방식의 가장 큰 한계점은 사실확인 등 단순업무에 직접 방문 같은 노동집약적인 업무 방식을 유지함으로써 이·통장들의 시간과 노력이 많이 소모된다는 것임
 - 면담조사에서 이장들은 보통 오전 일찍 본인들의 생업을 처리하고 남은 시간에 이장 업무를 보고 있으며, 통장 역시 한 달에 일주일 정도는 통장 업무만 봐야 한다는 의견이 있음
 - 이러한 업무 특성으로 인해 농촌지역에서는 고령화가 심화되면서 이장직을 맡기를 꺼려하는 문제가 발생함

- 새벽에 일어나서 본인 농사 정리하고, 오전 늦게부터 이장일 보러 나섭니다. 그러면 하루가 다 갑니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 본인(한림2리 이장)은 자영업을 하고 있고, 직원이 있으니까 맡겨놓고 업무 보러 다니는 것이지 그렇지 않고 농사지으면서 일하는 것은 쉽지 않습니다. (제주 한림2리 이장)
- 업무가 매우 다양합니다. 대략 한 달 기준으로 일주일 정도는 통장 업무만 수행해야 합니다. (제주 노형동 통장협의회 회장)

- 지역별로 가장 많이 활용되는 업무수행 방식은 모두 직접방문에 의한 업무 처리이며, 농촌지역 이장들은 거리상의 문제로 인해 전화도 많이 사용하는 것으로 나타남
 - 그러나 대개는 전화를 먼저 하고 추후 직접 방문하여 업무를 종결하는 방식을 택하며, 이러한 방식은 도시지역 통장들도 마찬가지인 것으로 나타남
 - 따라서 방문 세대가 부재중이면 수회 방문을 반복하게 되어, 업무 한 건 처리를 위해 과도한 시간과 노력이 들어가는 경우가 빈번함

<표 3-11> 지역별 가장 많이 사용하는 업무수행 방식

항목	도시-아파트 밀집지역		도시-주택 밀집지역		농촌/산촌/어촌	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
직접방문	78	70.91	107	71.33	49	48.51
전화	22	20.00	26	17.33	34	33.66
반상회 등 소집	8	7.27	5	3.33	7	6.93
이메일 또는 문자	0	0.00	11	7.33	9	8.91
기타	2	1.82	1	0.67	2	1.98

- 주로 마을 방송으로 전달하거나 가가호호 방문으로 수행합니다. 지역에 노인들이 많고 대부분 스마트폰 사용이 익숙하지 않아서 제약이 있습니다. (제주 한림2리 이장)
- 업무는 각 세대를 직접 방문하여 수행하고, 부재시 안내문을 붙이고 옵니다. 휴대폰으로 연락하면 개인정보 문제로 항의하는 경우가 많아서 직접 방문이 대부분입니다. (제주 노형동 통장협의회 회장)
- 이 지역은 1인 세대가 많아 만나기 어렵습니다. 그래서 먼저 전화로 언제 방문하겠다고 약속을 정하고 직접 찾아갑니다. (부천 삼곡2동 통장협의회 회장)

- 그렇지만 이·통장들은 가장 효과적인 업무수행 방식에 대해 직접 방문이라는 의견이 압도적으로 높게 나타남
 - 이는 현재 이·통장들이 수행하는 주민등록이나 농정 등 각종 사실 확인 업무와 복지지원 대상자 확인 같은 업무의 특성상 직접 방문 확인이 아니고서는 처리가 곤란하기 때문임
 - 최근 농촌 지역도 고령화로 인해 복지지원 대상자 확인 업무가 늘어나고 있으며, 이에 따라 전통적인 농정업무에 더해 이장들의 직접 방문 필요성도 더 늘어나고 있음

<표 3-12> 지역별 가장 효과적인 업무 업무수행 방식

항목	도시-아파트 밀집지역		도시-주택 밀집지역		농촌/산촌/어촌	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
직접방문	65	59.09	105	70.00	53	52.48
전화	25	22.73	21	14.00	21	20.79
반상회 등 소집	9	8.18	12	8.00	14	13.86
이메일 또는 문자	7	6.36	11	7.33	11	10.89
기타	4	3.64	1	0.67	2	1.98

- 노동집약적인 업무방식을 개선하기 위해서는 스마트폰 등 앱 등 전자화된 업무수행 방식을 고려할 수 있음
- 전자화된 업무수행 방식 활용 의사는 아파트 밀집지역의 통장들이 압도적으로 높게 선호하였는데, 이는 도시지역 아파트의 특성상 비교적 젊은 세대가 많고, 주간에 주민들을 만나기 어려운 특성 때문으로 파악됨
 - 그러나 도시지역이어도 구도심의 단독주택 지역이나 농촌지역은 노인인구가 많아 스마트폰을 통한 업무 처리에 제약적인 것으로 판단됨

<표 3-13> 전자화된 업무수행 방식 활용 의사 (5점 척도)

도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
4.03	3.43	3.51

- 농촌지역에서 스마트폰을 실제로 사용하는 사람은 대략 20% 정도 될 것 같습니다. 그러나 스마트폰을 통해 무엇을 전달하고 하는데 한계가 있습니다. 스마트폰을 사용하는 사람과 그렇지 않은 사람 간에 차이가 있는 것입니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 이 지역은 구도심으로 노인인구가 비교적 많은 편입니다. 그분들을 대상으로 스마트폰을 써서 일처리를 하는 데는 어려움이 있습니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)

2) 업무 지원 자원의 부족

- 이·통장들의 업무가 노동집약적인 특성이 있는데 반해, 이들을 지원할 수 있는 지역의 자원은 제한적인 것으로 나타남
 - 청년회나 부녀회는 제한적인 협조관계에 있으며, 아파트 밀집지역에서도 동대표나 관리사무소와의 공식적인 연계는 불확실함

- 청년회나 부녀회는 마을잔치 등을 협조하는 정도입니다. 그 외 이장의 행정업무에서는 지원을 얻기 어렵습니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 부녀회 활동이란게 사실상 통장들이 협조해야 가능합니다. 왜냐면 부녀회가 아파트 동마다 제대로 조직되어 있는 경우가 별로 없기 때문입니다. 그러다보니 대청소를 한다고 하면 그게 결국 통장들 일이 됩니다. 또 통장 조직은 어쨌든 공식적인 조직이기 때문에 공동의 일은 통장들이 많이 수행할 수밖에 없습니다. 아파트 동대표와 업무를 나누거나 하는 일은 없습니다. 동대표와 관계는 좋지만 통장은 어쨌든 행정적인 업무인데 이런 업무를 동대표와 나눌 수는 없는 것입니다. (수원 정자3동 통장협의회 회장)
- 업무 협조를 받을 다른 자원은 없습니다. 대개 통장은 중년 여성들이 많고, 특유의 친화력 때문에 통장직을 원활하게 수행하는 강점이 있습니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)
- 지역의 다른 자생단체와의 공식적인 협력체계도 없고, 자율적으로 협력하는 수준입니다. (제주 노형동 통장협의회 회장)

- 그러나 주민센터를 제외하고 현실적으로 가장 많이 의지하는 자원을 묻는 설문에서 이장과 단독주택 지역 통장들은 시민·봉사 단체를, 아파트 밀집 지역 통장들은 아파트 관리사무소(동대표)로 응답하였음
 - 농촌 이장이나 단독주택 지역 통장들은 환경미화나 복지대상자 지원 등 업무에서 지역의 시민·봉사단체와의 연계가 있으며, 아파트 밀집지역의 통장들은 각종 게시물 부착과 세대방문 시 안내방송 지원 등을 위해 관리사무소나 동대표의 도움을 받는 것으로 파악됨
 - 설문조사에서는 이·통장들의 활동에 주민자치위원회(주민자치회)와의 연계도 있는 것으로 파악됨. 그러나 면담조사에서 이·통장들은 주민자치위원회(주민자치회)와의 관계는 아직까지는 제한적인 것으로 보고 있음
 - 현재 주민자치위원회(주민자치회)에 참여하는 이·통장들은 지역 협의회장 정도에 국한되는 한계가 있음

<표 3-14> 지역별 업무수행 지원 자원

항목	도시-아파트 밀집지역		도시-주택 밀집지역		농촌/산촌/어촌	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
시민, 봉사단체	28	25.69	72	48.00	49	48.51
주민자치위원회	23	21.10	48	32.00	19	18.81
아파트 관리사무소	49	44.95	15	10.00	1	0.99
부녀회	5	4.59	8	5.33	17	16.83
지역농민회	1	0.92	2	1.33	13	12.87
기타	3	2.75	5	3.33	2	1.98

- 철원에는 김화읍에 주민자치센터가 1개 있습니다. 주민자치센터에 이장도 참여하고 그렇지만 온전하게 주민자치로만 하기에는 아직은 시기상조라고 느끼고 있습니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 일반적으로는 통장과 자치위원은 겸임하지 않고, 심곡2동 통장협의회 회장만 겸임하고 있습니다. 아예 단절되어 있으면 주민자치위원회가 무슨 일을 할 수도 없고, 지역의 현안을 파악하지도 못합니다. 그래서 협조 차원에서 관계를 유지하고 있습니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)
- 통장직을 주민자치위원회와 겸임할 수 없는 것은 아닙니다. 그리고 통장과 주민자치위원회는 서로 협조관계에 있습니다. 이 둘을 구분할 실익도 별로 없는 것 같습니다. (수원 정자3동 통장협의회 회장)

- 지역의 제한된 지원 자원으로 인해 이·통장들은 바람직한 이·통장 업무개선 방안에 대해서는 공통적으로 주민센터로의 업무 이관을 꼽고 있음
- 민방위 고지서 전달이나 주민등록 및 복지지원 대상세대 사실 확인 업무 등 단기간에 집중적으로 처리해야 하는 업무가 그 대상임
 - 특히 도시지역 통장들은 민간 대체인력 투입을 희망하는 의사가 높은데, 이는 도시지역 통장들이 담당하는 세대 수는 많지만, 지역 내에서 인지도가 크지 않은 상태에서 각종 사실 확인 업무를 혼자 해야 하기 때문으로 판단됨

<표 3-15> 가장 바람직한 아통장 업무여건 개선방안

항목	도시-아파트 밀집지역		도시-주택 밀집지역		농촌/산촌/어촌	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
주민센터로 업무이관	35	32.71	41	27.33	36	36.36
주민자치위원회로 대체	18	16.82	25	16.67	14	14.14
지역 자생단체로 대체	19	17.76	30	20.00	25	25.25
민간 대체인력 투입	25	23.36	38	25.33	16	16.16
기타	10	9.35	16	10.67	8	8.08

- 젊은 사람들 중에는 통장이 뭔지도 모르는 사람도 많고, 확인업무 때문에 문자를 보내면 어떻게 내 전화번호를 알았냐고 화를 내기도 합니다. 중년 여성들은 이래도 받아 넘기고 그러지만 젊은 사람이라면 서로 싸우고 말것입니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)

- 지역 자생단체로 대체하는 의견은 지역공동체가 어느 정도 유지되는 농촌 지역에서는 가능성이 있음
 - 특히 제주도처럼 향약의 규율에 따라 마을마다 자율성이 강한 지역의 경우 마을운영위원회 같은 자생단체를 통한 업무 개선의 가능성도 고려해 볼 수 있음

- 마을마다 향약이 있습니다. 여기에 이장의 자격요건을 두고 있는데, 실제 거주 요건이 있습니다. 행정관청에서도 향약대로 이장이 임명되었는지를 확인하고 있습니다. 마을마다 운영위원회가 있고 1년에 6번 정도 소집됨. 여기서 어떤 사안이 결정되면 이장은 그에 따르고 있습니다. 운영위원회는 노인회, 청년회, 부녀회 회장 3명은 당연직이고, 이장이 선임하는 5~7명 정도로 구성됩니다. (제주 한림2리 이장)

- 또한 제주도는 예전부터 마을마다 사무장이라는 독특한 제도를 운영하고 있는데, 사무장이 이장의 행정업무를 상당부분 지원하고 있음
 - 사무장의 처우는 일반적으로 이장과 비슷한 수준이며, 운영과 처우는 마을의 경제적 여건에 따라 자율에 따르고 있음

- 제주도는 육지와 달리 리마다 사무장을 운영하고 하고 있습니다. 사무장은 쉽게 말하면 간사라고 보면 됩니다. 행정서류 처리와 민원에 따른 공문작성 등 사무업무를 보고 있습니다. 리마다 있고, 보통 10시 출근 5시 퇴근하며, 리 사무소에 상주하고 있습니다. 제주도에 사무장 제도는 예전부터 있었습니다. 20년 전에도 있었습니다. 사무장은 마을에서 자체적으로 채용하는 것이고, 보수는 월 20만원 정도 됩니다. 4대 보험은 없으나 지역가입자의 경우 읍에서 최대 4만원 정도 보험료를 지원하고 있는 정도입니다. 사무장은 마을마다 지원에 차이가 있습니다. 마을마다 급여차이도 있고, 어떤 마을은 경제적인 문제로 폐지도 논의되고 있습니다. (제주 한림2리 이장)

2. 업무수행의 적정성 측면

1) 업무에 대한 이해도

- 설문조사 결과 이·통장들은 자신들의 역할의 중요성에 대해 대체로 중요하게 여기고 있는 것으로 나타남

<표 3-16> 지역별 이·통장의 역할 중요성 인식 수준 (5점 척도)

도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
3.71	3.60	3.55

- 설문조사에서 이·통장들은 자신들의 역할에 대해 지역봉사자로 답한 비율이 가장 높게 나타났음
 - 다만, 이장들은 자신들의 역할을 주민대표자로 인식하는 경우가 통장들보다 많은 것으로 나타났고, 아파트 밀집지역 통장들은 행정의 보조자로서 역할 인식이 높은 것으로 나타남
 - 면담결과 봉사자로서 역할 인식이 많은 이유는 적은 수당에도 불구하고 이·통장 업무로 인해 발생하는 시간적·금전적 손실을 지역에 봉사하는 활동으로 수용하고 있기 때문임

<표 3-17> 지역별 이통장의 역할에 대한 인식

항목	도시-아파트 밀집지역		도시-주택 밀집지역		농촌/산촌/어촌	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
주민대표자	22	20.56	31	21.23	37	38.14
지역봉사자	52	48.60	86	58.90	53	54.64
행정보조자	33	30.84	29	19.86	7	7.22

주) 전체 표본 수 : 350명

- 이런 일들을 이장 본인의 생업을 수행하면서 해야 하니까 힘든 것입니다. 수당 20만원 받고 이렇게 많은 일을 한다는 게 냉정하게 말해서 말이 안되는 것입니다. 그야말로 동네 일이니 사명감으로 하고 있는 것입니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 자원봉사 개념으로 봐야 합니다. 쓰레기 문제로 주민들과 다투야 하는 일도 있는데, 이 지역에 10년 이상 오래 살다보니 참고 넘어갈 수 있는거 같습니다. (부천 심곡2동 6통 통장)

○ 그러나 설문조사 결과에서는 이·통장들이 자신들의 역할에 대해 중요성을 인식하고 있으면서도 법령 또는 조례에 규정된 이·통장 업무에 대해서는 이해도가 높지 않은 것으로 나타남

- 이·통장 모두 업무 이해도 측면에서 보통(3점) 수준 이하인 것으로 응답하였는데, 이는 앞서 살펴본 것처럼 다양한 법령과 조례에 이·통장의 업무가 있고, 그 역할이 포괄적이기 때문임
- 그 결과 법적 근거가 명확하지 않은 업무를 협조라는 이름으로 관례적으로 수행하는 경우가 많고, 이것이 다시 이·통장들의 업무 부담을 가중시키는 악순환이 있어 왔음

<표 3-18> 법령 또는 조례로 정한 이통장의 업무 이해도 (5점 척도)

도시-아파트 밀집지역	도시-주택 밀집지역	농촌/산촌/어촌
2.42	2.55	2.41

2) 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무

- 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무로 대표적인 사례가 적십자 회비 납부 협조 문제임
 - 면담조사에서 이·통장들은 공통적으로 적십자회비 납부 협조 문제가 오래 전부터 매우 어려운 문제였던 것으로 지적하고 있으며, 강제는 아니지만 자치단체의 암묵적인 납부실적 관리로 인해 이·통장들이 자기 수당으로 적십자회비를 대납하는 사례도 있는 것으로 확인됨
 - 다만 최근에는 자치단체 차원에서 납부 독려 등을 하지 않기로 함에 따라 이·통장들의 부담을 덜어주고 있는 것으로 파악됨

- 곤란한 문제로는 적십자회비 납부 독려문제가 있습니다. 사실 이런 업무는 폐지되어야 합니다. 마을 여건에 따라 차이가 있는데, 납부 목표액에 미달하면 이장이 자비로 납부하는 경우도 발생합니다. 관에서는 목표액을 독려하고, 마을 체면상, 그리고 관과의 협조관계 때문에 부득이하게 이장이 납부해버리는 것입니다. 납부는 자율이지만, 이게 사실상 목표액이 정해지면 그걸 맞추도록 무언의 압력이 있습니다. (철원군 이장협의회 회장)
- 적십자 회비 납부 실적을 사실상 독촉하는 현실에서는 이 업무가 상당히 스트레스 받는 일입니다. 물론 동에서 독촉을 하거나 그러지는 않지만 구 정도 올라가면 어느 동은 얼마 납부되었고 하는 순위를 매깁니다. 그래서 어떤 통장들은 통장 수당으로 미납 회비를 납부해버리기도 합니다. (수원 정자3동 통장협의회 회장)
- 적십자에 대한 불신문제가 있어서 이게 아주 곤란한 경우가 있었습니다. 다행히 부천시는 올해부터 적십자사와 협의하여 우편발송으로 다 처리하였습니다. 그리고 부천은 통장들이 모금에 협조하지 않는 것으로 하였습니다. 홍보는 하지만 모금을 직접 하지는 않기로 한 것입니다. 전에 이 문제로 주민들과 다툼도 있었고, 주민들 중에는 통장을 자주 만나다보니 그래도 협조하기도 하는데, 젊은 사람들은 그러지 않는 경우가 있습니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)
- 제주도는 적십자회비를 올해부터 자율로 징수하도록 하여 부담이 줄어들었습니다. 우편으로 고지서 발송하고 징수는 자율에 맡겼습니다. (제주 노형동 통장협의회 회장)

- 법령과 조례에 행사참석으로 규정된 사례는 거의 없으나, 일반적으로 조례에 규정된 ‘행정에 필요한 사항’이나 ‘각종 시책 사업의 협조, 홍보’ 등의 명목으로 자치단체 행사 참석이 의무화 되는 경우가 많음

- 앞의 <표 12>에서 기타 항목은 관행적으로 이루어지는 각종 행사 참석 등을 포함하는데, 업무의 횟수는 평균적으로 다른 업무에 비해 크게 높지 않으나 이·통장들은 단순 동원으로 느껴지는 심리적인 거부감과 부담감이 높음을 지적함

- 통장을 한다고 하면 기본적인 행정업무는 당연하고 봅니다. 그런 것은 큰 문제가 안되는데 행사관련으로 나가야 하는 것 때문에 시간을 많이 씁니다. 각종 축제부터 쓰레기 분리수거 홍보 등 다양합니다. (제주 노형동 통장협의회 회장)
- 시의 행사가 늘어나면 통장들도 그만큼 많이 동원됩니다. 행사 등은 통장의 업무가 아닌데 너무 많고, 각종 회의 참석도 요청 받으면 거절하기가 곤란합니다. 서로 사정을 아니까요. (수원 정자3동 통장협의회 회장)

- 이밖에도 이·통장들은 행정기관으로서의 지위가 없기 때문에 공식적인 민원접수 권한이 없으나, 일반적으로 조례상 ‘주민의 여론·요망사항 파악 및 보고’라는 규정에 의해 관례적으로 지역의 민원을 접수하여 행정기관에 전달하고 있음

- 법령과 조례에 정해진 이장의 업무 외에 민원도 접수하고 있습니다. 특히 이장은 당연직 수리계장이기 때문에 농업용수 관리 문제로 민원이 있습니다. (제주 한림2리 이장)
- 때로는 주민들의 민원사항을 접수하기도 하고, 특히 연세가 있으신 주민들은 통장들에게 이런저런 민원을 이야기 합니다. 쓰레기 문제, 도로 유지보수 문제 등이죠. 또 관내를 업무차 돌아보면 통장들 눈에 문제들이 보입니다. 그러다보니 통장들이 알아서 챙기는 경우도 많습니다. (부천 심곡2동 통장협의회 회장)

3. 종합

- 이·통장들의 업무수행은 사실확인 등 단순업무에 직접 방문 등 노동집약적인 방식을 유지함으로써 시간과 노력이 많이 소모되는 문제가 있음
- 그러나 현재 이·통장들이 수행하는 주민등록이나 농정 등 각종 사실 확인 업무와 복지지원 대상자 확인 같은 업무의 특성상 직접 방문 확인이 아니고서는 처리하기 곤란한 현실적인 한계가 있음

- 스마트폰 등 앱 등 전자화된 업무수행 방식을 고려할 수 있으나 구도심의 단독주택 지역이나 농촌지역은 노인인구가 많아 스마트폰을 통한 업무 처리에 제약이 있음
- 이·통장들의 업무가 노동집약적인 특성이 있는데 반해, 이들을 지원할 수 있는 지역의 자원은 제한적임
 - 이·통장들은 주민자치위원회(주민자치회)와의 관계도 아직까지는 제한적인 것으로 보고 있음
- 이·통장들은 바람직한 이·통장 업무개선 방안에 대해서는 공통적으로 주민센터로의 업무 이관을 들고 있으며, 민방위 고지서 전달이나 주민등록 및 복지지원 대상세대 사실 확인 업무 등 단기간에 집중적으로 처리해야 하는 업무가 그 대상임
- 제주도처럼 향약의 규율에 따라 마을마다 자율성이 강한 지역의 경우 마을 운영위원회 같은 자생단체를 통한 업무 개선의 가능성도 고려해 볼 수 있음
- 이·통장들은 자신들의 역할의 중요성에 대해 대체로 중요하게 여기고 있으며, 자신들의 역할에 대해 지역봉사자로 답한 비율이 가장 높게 나타났음
 - 다만, 이장들은 자신들의 역할을 주민대표자로 인식하는 경우가 통장들보다 많은 것으로 나타났고, 아파트 밀집지역 통장들은 행정의 보조자로서 역할 인식이 높은 것으로 나타남
- 그러나 설문조사 결과에서는 이·통장들이 자신들의 역할에 대해 중요성을 인식하고 있으면서도 법령 또는 조례에 규정된 이·통장 업무에 대해서는 이해도가 높지 않은 것으로 나타남
- 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무에 어려움을 겪기도 하는데, 대표적인 사례가 적십자 회비 납부 협조 문제임
 - 적십자사 조직법, 적십자회비 모금 사무처리 지침 등에는 ‘모금안내’로 되어 있으나, 이·통장들이 납부 독려를 하도록 하는 사례가 있었음

- 또 법령과 조례에 행사참석으로 규정된 사례는 거의 없으나, 일반적으로 조례에 규정된 ‘행정에 필요한 사항’이나 ‘각종 시책 사업의 협조, 홍보’ 등의 명목으로 자치단체 행사 참석이 의무화 되는 경우가 많고, 이·통장들은 단순 동원으로 느껴지는 심리적인 거부감과 부담감이 높음
- 이밖에도 이·통장들은 행정기관으로서의 지위가 없기 때문에 공식적인 민원접수 권한이 없으나, 조례상 ‘주민의 여론·요망사항 파악 및 보고’라는 규정에 의해 관례적으로 지역의 민원을 접수하여 행정기관에 전달하고 있음
- 이·통장들이 처한 업무 환경에 차이가 있음에도 불구하고, 전국적으로 거의 유사한 지원체계와 운영방식을 유지하면서, 이·통장이 직접 업무를 수행하는 현재의 방식은 재고할 필요가 있음
- 이·통장들이 처한 업무 환경에 따라 무 반경이 도시보다 넓은 농촌 지역의 이장 활동은 유류비 등 교통비 지원을 늘리거나, 단기간에 집중되는 도시 지역 통장들의 사실확인 업무에는 단기 조사보조원을 지원하는 방안이 있을 수 있음
- 자치단체 여건에 맞게 지원체계를 차별화 할 수 있도록 수당 이외에도 주민센터의 공용차량을 업무에 활용할 수 있도록 하는 방식으로 비금전적 지원방안을 마련할 수 있음

제4장

이·통장 제도의 개선방안

제1절 이·통장의 업무조정

제2절 지역별 이·통장 제도개선 추진방향



제4장

이·통장 제도의 개선방안

제1절 이·통장의 업무조정

1. 이·통장 제도 유지의 필요성

- 이·통장 제도가 과거와 달리 오늘날에는 맞지 않고, 주민자치조직으로 전환이 필요하다는 주장은 지속적으로 제기되었음
 - 과거 농촌인구가 많던 시절에 행정적 분담을 위해 이장의 기능적 필요성이 있었으나, 인구가 감소한 오늘날에는 자치단체 공무원이 직접 수행할 수 있다고 보는 것임
 - 특히 도시지역 통장제도는 도시화의 고도화로 인해 기존의 자연공동체가 해체되었고, 정보통신의 발달로 통장의 도움 없이도 민원처리가 가능한 수준이라는 주장임
- 그러나 조사결과 실제 자치행정 하부단위에서 이·통장의 기능적 필요성은 여전히 유지되고 있으며, 특히 최근 복지업무의 증가로 인해 이·통장의 역할이 새롭게 조명되고 있음
 - 읍·면·동 복지담당자의 순환보직으로 인해 복지수요자 파악에 차질이 있을 수 있고, 이로 인해 복지사각지대가 발생할 위험이 있음
 - 이·통장들은 각종 행정사실 확인과 고지서 전달 등의 업무를 위해 개별 세대를 직접 방문하는 경우가 많기 때문에 이들이 파악하는 복지수요자 정보가 유용하게 활용될 수 있음
- 주민자치위원회(주민자치회)가 구성되어 있으나, 행정적 측면에서는 이·통장의 역할을 대체하기에는 현실적으로 한계가 큰 상황임
 - 따라서 이·통장 제도의 폐지보다는 오늘날 여건에 맞도록 제도의 개선을 우선 고민해 볼 수 있음

2. 업무의 조정 방안

- 설문조사와 면담조사에서 이·통장들은 노동집약적인 사실관계 확인 업무가 많고, 법령에 근거가 불분명한 행정협조와 행사동원 등으로 인해 어려움을 겪는 것으로 나타남
 - 따라서, 일차적으로 이·통장들의 업무를 필수업무와 협조·지원 업무로 성격을 구분하여 분류하고, 필수 업무는 대체로 유지하되 현행 직접수행방식에서 우편이나 문자서비스 등 간접 수행하는 방안이나, 주민센터에서 수행하는 방안 등을 고려하여 살펴봄
 - 협조·지원 성격의 업무는 지역 봉사단체나 유관단체, 주민자치위원회(주민자치회) 등과 연계하거나 업무수행방식을 효율화하는 방안이 필요함

<표 4-1> 이·통장 주요업무 성격별 분류

유형	근거법령	내용	비고
필수 업무	주민등록법, 주민등록법 시행령	주민등록, 전입신고 내용의 사실여부 확인 연 2회 주민등록 일제 조사업무 보조	개선필요
	국민연금법 시행규칙	농어업인 여부 확인	유지
	긴급복지지원법 시행규칙	긴급지원 대상자의 신고	유지
	공직선거법, 공직선거관리규칙	거소 투표를 위한 부재자 신고 시 중대 장애로 거동할 수 없는지 확인	유지
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	농어촌체험·봉사 활동자에게 도농교류 확인서 발급	유지
	초·중등 교육법 시행령	다음 해에 만 6세가 되는 초등학교 취학 아동 의 명부작성 지원 등	유지
	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙	공익사업 시행지구 경작사실 확인	유지
	사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 동 시행규칙	지원대상자 발견 시 신고 의무	유지
	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령	댐 주변지역 지원사업 협의회의 위원 자격	유지
	소하천정비법 시행령	소하천 시설이나 인공구조물 설치, 점용 등을 신고하고자 하는 자에게 그 사실을 증명할 수 있도록 확인	유지

유형	근거법령	내용	비고
	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령	운영위원회 구성 시 이장이나 통장을 포함한 주민대표기구에서 위원 추천	유지
	종자산업법 시행규칙	종자피해 발생 시 피해발생 사실 확인	유지
	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령	공사·물품·용역 계약에서 주민참여감독자로 위촉	유지
	농업소득의 보전에 관한 법률 시행규칙	농지 경작 사실 확인서의 확인	유지
	적십자사 조직법 제8조, 정관 38조, 적십자회비 모금 사무처리 지침	적십자회원 가입 및 모금안내, 회비납부용지를 배부	개선필요
민방위기본법 제18조		지역의 민방위대장으로서 평상시에는 민방위대원의 교육·훈련 및 소집통지서를 전달	유지
		교육훈련 면제 또는 유예결정에 따른 사실 확인, 교육훈련 및 민방위사태 발생 시 민방위대원의 동원 및 통솔	
협조 지원 업무	자치단체 조례	지역주민과 행정기관의 의사소통 업무	개선필요
		복지지원 대상자 확인 등 협조	
		비상연락업무	
		‘기타 행정에 필요한 사항’ 으로 보는 관행적 업무 中	
		- 마을정비, 쓰레기 처리 제도, 산불·재해·방역예방 등	
		- 행사참석	
		- 각종 회의 참석	
각종 사업 추진 협조			

- 현재 법령상 규정된 이·통장의 업무를 필수업무로 하되, 조사결과 이·통장 활동빈도수가 가장 높고, 수행업무의 부담수준이 높은 주민등록, 전입신고 사실 조사 등 업무는 개선이 필요함
 - 업무의 성격이나 중요성을 고려할 때, 주민센터로 이관하고 단기조사원 채용 등을 통해 직접 수행하도록 하는 것이 바람직함
- 또한, 민방위기본법의 ‘민방위대원의 소집통지서 전달’ 업무와 적십자조직법과 적십자회비 모금 사무처리 지침에 의한 ‘적십자회비 모금안내, 납무용

지 배부’ 등은 우편이나 문자서비스로 대체하여 이·통장 업무량을 경감시킬 필요가 있음

- 필수업무 이외에 자치단체 조례로 정하는 사항은 협조지원 업무로 지정함
 - 조사결과 현재 가장 중요하고 미래에도 중요성이 유지될 것으로 나타난 ‘지역주민과 행정기관의 의사소통 업무’와 ‘복지지원 대상자 확인업무’ 그리고 농촌지역에서 특히 중요한 ‘비상연락업무’ 등을 주요한 협조지원 업무로 함
 - 재난대비 활동과 같은 비상연락업무는 조례상의 업무라고 하더라도 성격상 현행유지가 필요하다고 보임. 복지대상자 확인과 같은 업무는 협조관계를 지속 유지하되 주민센터의 복지기능과 인력을 강화하는 방향으로 나가는 것이 바람직함
 - 그 외 자치단체 조례에서 일반적으로 정하고 있는 ‘기타 행정에 필요한 사항’에 속하는 ‘마을정비, 쓰레기 처리 제도, 산불·재해·방역예방 등’ 업무와 ‘행사참석’ 등은 지역 자원봉사단체나 유관단체, 주민자치위원회(주민자치회) 등과 연계하여 이·통장뿐만 아니라 다양한 지역자원을 활용할 필요가 있음

<표 4-2> 이·통장 업무 조정방안

구 분	범·조례상 업무	조정방안
①주민, 행정 기관 의사소통	주민불편사항 신고처리 등	· 주민자치위원회(주민자치회) 연계 (이·통장 주민자치위원회(주민자치회) 등 참여)
②각종사실확인	주민등록법상 각종 사실 확인 등	· 주민센터로 이관, 단기조사원 채용 등 직접 조사
③복지대상자 확인	기초생활수급자 발굴·지원 등	· 협조관계 유지하되, 주민센터의 복지기능·인력 더욱 강화할 필요
④비상연락	재난대비 활동 등	· 현행 유지
⑤정부사업 추진협조	각종 행사 참여 및 동리 사업추진 협조	· 지역 자원봉사 단체 및 유관단체 연계
⑥기타 동·리 행정관련 업무	민방위 통지서 전달	· 주민센터, 우편·문자 등 일괄 발송
	적십자 납부고지서 전달	· 적십자사, 우편·문자 등 일괄 발송 (홍보 등 모금협조는 지속)

제2절 지역별 이·통장 제도개선 추진방향

1. 제도개선을 위한 고려사항

- 조사된 결과를 바탕으로 제도개선 모델을 제시하고자 할 때 중요한 고려사항은 지역에 따라 이·통장들이 처한 근무 환경이 차이가 나기 때문에 도시 지역과 농촌지역에 따른 차별성을 반영하는 것임
 - 따라서 전국단위 일괄적인 변경보다는 도시와 농촌 각각의 모델제시를 통해 자치단체에서 자율적으로 추진할 수 있도록 해야 함
 - 이러한 제도개선은 앞서 검토한 업무조정이 된다는 전제 하에 의미가 있음
- 농촌지역은 주민들이 체감하는 이장의 존재감이 도시보다 강하고, 지역의 대표라는 상징성도 지니고 있음
 - 농촌지역 이장은 전통적으로 지역의 리더면서, 동시에 행정적으로도 각종 농정업무까지 광범위하게 수행하고 있음
 - 따라서 농촌지역 이장은 지역의 구심점으로서의 대표성을 더 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 주민투표나 합의추대 등의 선출방식으로 이장의 대표성과 정당성을 확보하여야 함
 - 마을의 대표로서 이장은 주민자치위원회(주민자치회)에 당연직으로 참여하여 주민자치위원회(주민자치회)의 활동과 연계함으로써, 주민대표로서의 기능과 행정적 기능을 함께 수행함
 - 이장의 고령화에도 불구하고 행정적 중요성도 크기 때문에, 이장의 행정적 업무를 지원할 수 있는 제도적 장치가 필요함
 - 제주도의 사례와 같이 이장을 지원하는 사무장을 두어 귀농·귀촌한 상대적으로 젊은 층의 참여를 유도함
- 도시지역은 아파트와 1인 가구 증가로 인해 주민들이 이장의 역할이나 중요도를 농촌만큼 인식하지 못하는 한계가 있음에도 불구하고 통장의 업무는 과거와 마찬가지로 유지되고 있음

- 따라서 통장의 역할을 필수업무 수행 위주로 전환하고, 각종 사실 확인과 전달업무의 경우 도시 주민들의 생활방식에 맞게 우편이나 스마트 폰을 통한 안내 등으로 개선이 필요함
- 업무의 조정을 통해 최근 사회적으로 관심이 모아지고 있는 복지사각지대 발굴 같은 특성화된 업무를 수행하도록 유도할 필요가 있음
- 또한 아파트 같은 공동주거시설 밀집 지역의 경우 광역통 도입으로 전체 통수를 축소하고, 광역통 통장의 수당을 인상하는 방법도 고려할 수 있음
- 이러한 방향을 기반으로 지역특성을 반영하여 농촌과 도시에 적합한 모델을 제안할 수 있음

2. 지역별 제도개선 방향

1) 농촌지역

- 농촌지역 이장제도 개선의 기본 방향은 주민대표로서의 역할을 더 강화하는데 있음
 - 조사결과 여전히 이장은 도시보다 주민대표성 측면이 강조되고 있기 때문에, 농촌인구 감소로 인한 지역의 구심점 상실을 방지하고, 생활자치의 정착을 위해 이장을 통한 각 리단위의 주민자치 업무를 강화할 필요가 있음
- 이장의 역할이나 지위는 주민자치위원회(주민자치회)와 같은 주민대표 기구와의 연계 강화와 이장 지원기능 마련 등을 통해 강화할 수 있음
 - 현재 이장협의회 대표 정도만 참여하는 주민자치위원회(주민자치회)에 이장들이 당연직으로 참여하도록 함으로써 대표성을 강화할 수 있음
 - 또 이장을 지원하는 사무장을 두어 이장이 수행하는 행정보조적 기능을 보조할 수 있도록 함
 - 사무장은 상대적으로 젊은 귀농·귀촌 주민이 담당하도록 함으로써, 이장 지원과 함께 귀농·귀촌인들의 빠른 지역사회 정착에도 도움이 될 수 있음
- 현행 이장 선출방식은 주민투표, 추천, 합의추대 등 지역마다 다양한데, 만일 이장의 주민대표성을 지금보다 더 강화한다고 하면 이장의 선출방식은

주민투표 등을 통한 주민합의 방식으로 통일 할 필요가 있음

○ 농촌지역의 이장 관할 범위는 기본적으로 현행유지가 필요함

- 전통적으로 마을단위로 이장을 선출한 점과 우리 마을과 다른 마을이라는 심리적 경계가 존재하기 때문에 한 명의 이장이 복수의 리를 관할하기에는 현실적으로 어려운 문제가 있음
- 그러나 현재 농촌의 인구감소가 계속 진행되고 있기 때문에, 자치단체 여건에 따라서는 범위 조정이 불가피한 경우도 있을 수 있음
- 충북, 전북, 전남과 같이 이장의 평균 관할 세대가 10세대 이하인 경우, 그리고 이장의 고령화로 인해 모든 리에 이장을 두기 어려운 경우에는 광역리의 도입도 검토할 필요 있음
- 현재 001리, 002리, 003리 등으로 구성된 행정리를 법정리 하나로 통합하여 광역리로 다시 재편하는 방안이 있음

○ 이장의 업무는 대체적으로 현행업무를 유지하여야 함

- 이장이 수행하는 각종 사실확인과 농정업무는 법령의 규정에 의해 수행하는 업무이기 때문에 이 업무를 단기간에 조정하는 것은 현실적으로 어려움이 큼
- 단, 조례로 정하는 각종 협조지원 업무에서 단순 동원적 성격의 업무는 정리하여 이장의 시간적 부담을 덜어주어야 함
- 사무장 도입 등 이장의 행정적 업무수행을 지원할 수 있는 제도가 마련된다고 하면, 주민자치 업무를 강화하는 것이 바람직하며, 이장은 주민자치위원회(주민자치회) 일부 업무를 위임받아 리 단위에서 처리하는 역할을 하도록 함
- 이러한 형태는 독일의 구역장 사례처럼 장기적으로 주민자치와 연계되며, 권한이 확대된 이장의 역할을 모색하는 것임

○ 농촌지역의 특성상 이장의 업무 수행방식은 현행처럼 직접 세대 방문과 확인하는 방식을 유지함

- 농촌지역에서 스마트폰 등을 통한 업무수행은 한계가 있기 때문에 현재

- 상태에서 업무 수행방식을 바꾸는 것은 어려움
- 다만, 단순 공지사항을 중심으로 문자서비스 등을 이용한 점진적인 전자화를 시도할 필요는 있음
- 이장의 수당은 활동의 특성에 맞게 현재 기본수당 20만원보다 일부 인상될 필요가 있음
- 관할 지역이 넓고 독립가구가 다수 산재한 경우에는 유류비 지출이 많고, 이장들이 업무를 위해 군청이나 읍·면 주민센터를 오갈 때의 유류비 등을 보전할 수 있는 수준의 수당이 필요함
 - 이는 자치단체마다 이장들의 근무환경에 차이가 있기 때문에 자율적인 조정범위를 부여하는 방식 등으로 개선방안을 모색할 수 있음
 - 예를 들어 기본수당을 일부 인상하여 표준적인 기준액을 다시 정하고, 이 기준액의 20% 범위에서 자율적으로 조정하도록 하는 방식을 도입할 수 있음
- 앞으로 이장은 마을의 대표 또는 단순한 행정의 보조자로서의 역할을 넘어 농촌 등 인구감소지역에서 지역의 구심점 역할을 할 수 있도록 현재의 운영제도 전반을 개선해야 함

2) 도시지역

- 도시지역 통장은 지역의 대표자로서의 기능보다 행정보조적 기능이 강하고, 지역의 봉사자로서의 이미지도 강함
- 따라서 도시지역 통장은 농촌 이장과 달리 행정보조적 기능을 원활히 수행할 수 있도록 필수업무 위주로 수행하도록 함
- 통장의 역할을 강화하고 지역사회와의 협업기능을 높이기 위해 주민자치위원회(주민자치회)에 당연직으로 참여하는 방안을 검토할 수 있음
- 도시지역의 반장제도는 그 업무 내용이 거의 없고, 통장의 활동을 지원하지도 못하는 등 사실상 기능을 상실한 것으로 판단되기 때문에 반장제는

자치단체 자율적으로 폐지하도록 함

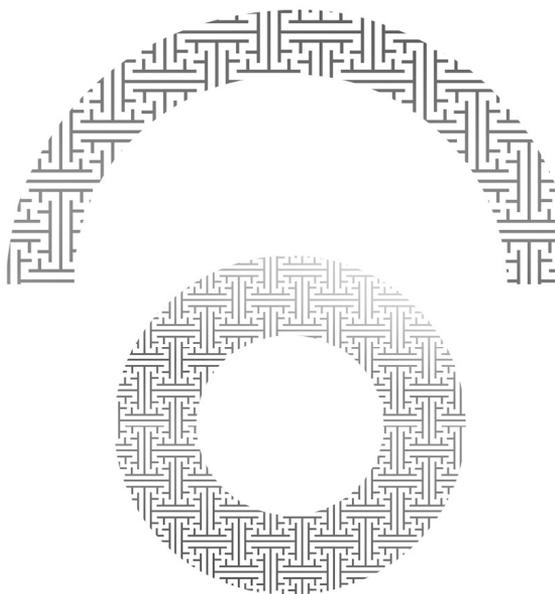
- 통장은 이장보다 행정보조적 성격이 강한 점을 고려해 통장의 선출은 현행 방식을 유지해도 무방함
 - 통장은 선거로 선출하기도 하지만, 대개는 공모를 통해 이뤄지며, 통장선임위원회 형태의 내부검토를 거쳐 추천된 자를 동장이 임명하는 방식임
 - 도시지역은 세대가 밀집되어 있으나 주민의 거주시간대가 불규칙하며, 단기간에 조사활동을 수행해야 하는 등 노동강도가 높은 특성을 고려하여 선별하여야 함
- 통장의 관할범위는 아파트 지역과 단독주택 지역이 차이가 나는데, 면담조사 대상 지역의 경우 아파트 밀집 지역은 반경 약 1.1km에 아파트 400세대 정도를 담당하고, 단독주택 지역은 반경 약 1km에 적게는 400세대에서 많게는 1,000세대까지 담당하는 등 편차가 컸음
 - 이는 앞의 <표 8>에서 본 것처럼 통장의 평균 관할 면적은 최소 0.05km²(서울), 최대 0.99km²(세종), 평균 세대 수는 최소 185.07세대(전북), 최대 569.09세대(세종)에 이르는 등 다양한 것에서도 알 수 있음
 - 아파트 밀집지역의 경우 몇 개 동만으로도 하나의 통을 구성하기 때문에 이동 거리적 측면에서 업무의 집약도가 높아 통장의 업무가 조정되고 수행방식이 개선된다면 일부 통을 통합한 광역통으로의 전환도 고려할 수 있음
- 통장들은 각종 행사와 회의 참석에 많은 시간을 뺏기는 것으로 조사되었기 때문에 관행적으로 이루어지는 불필요한 업무를 대폭 축소하여야 함
 - 법령상 수행해야 하는 필수업무 이외의 업무는 모두 주민센터로 이관하고, 복지사각지대 발굴 등 지역에 따라 특성화된 업무를 수행할 수 있도록 업무조정이 필요함
- 아파트와 1인 가구 증가로 인해 주간에는 통장들이 방문하기 곤란한 사례가 많고, 사생활 등의 문제로 인해 야간이나 주말에 방문하는 것도 쉽지 않은 어려움이 있음

- 따라서 도시지역에서 통장들의 업무수행방식은 스마트폰을 활용한 전자화를 우선 시도하여야 함
 - 각종 고지서 전달은 우편이나 문자로 하고, 문자에서 스마트폰 링크를 통해 즉시 내용을 확인할 수 있도록 개선할 필요가 있음
 - 도시지역의 약한 공동체 활동으로 인해 통장들이 대청소 등의 업무를 전담하는 문제를 해결하기 위해 주민센터는 지역의 봉사단체 등과 협업을 유도하여 통장들의 업무 수행방식을 개선해야 함
- 수당체계는 기본적으로 앞서 설명한 이장의 수당체계 개선과 동일하게 추진함
- 기본수당을 일부 인상하여 표준적인 기준액을 다시 정하고, 이 기준액의 20% 범위에서 자치단체가 자율적으로 조정하도록 하는 방식을 도입하여 자치단체 실정에 맞게 수당을 지급하게 함
 - 또한, 광역통을 도입하여 관할범위가 넓어지고 전문적인 조사원으로서의 기능을 수행하는 등 업무가 조정되는 경우, 이에 상응하는 추가적인 수당을 지급할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있음
- 통장제도는 그 효용성이 과거보다 약해지고 있지만, 대도시 아파트 지역이나 단독주택지역의 실정에 맞게 업무를 조정하여 행정보조적 기능을 유지할 수 있음
- 다만, 장기적으로 볼 때 도시지역 통장의 역할 등이 감소될 것으로 예상되는 점을 고려하여 향후 통장제를 폐지하고 일본과 같은 주민자치기구에 의한 행정보조적 역할 수행방식을 고민할 필요도 있음

<표 4-3> 지역별 제도개선 방향

구 분	< 모델1 > 농촌지역	< 모델2 > 도시지역
기본방향	· 주민대표로서 역할 강화, 리단위 주민자치 업무강화	· 행정의 보조자, 지역사회봉사자 역할 유지, 필수업무 위주 수행
역할·지위	· 주민자치위원회(주민자치회)당연직 참여 · 반장제도 유지 + 하부단위 사무장제 도* 신설 * 귀농·귀촌한 젊은층 활용	· 주민자치위원회(주민자치회)당연직 참여, 협업기구로서 기능 · 반장제 자율적 폐지
선출방식	· 주민합의 추대 (주민투표 등)	· 현행 유지 (선거 or 추천+동장 임명)
관할범위	· 현행유지, 필요시 범위 조정	· 일부 통 통합하여 광역통 운영
업무조정	· 현행업무 대체로 유지 · 주민자치 업무 강화 - 주민자치위원회(주민자치회) 일부 업 무 위임받아 리단위 처리	· 불필요 업무 대폭 축소 - 복지사각지대 발굴 등 지역별 특성 화된 업무 수행
수행방식	· 현행방식 유지, 점진적 전자화	· 스마트폰 활용, 업무수행방식 전자화 · 지역 근린단체, 봉사단체와 협업
수당체계	· 기본수당 일부 인상, 자치단체 자율 적 조정범위 부여 (ex.기준액의 20% 범위 자율조정)	· 기본수당 일부 인상, 자치단체 자율 적 조정범위 부여 (ex.기준액의 20% 범위 자율조정) · 광역통 도입시 추가 수당 지급근거 마련

제5장 결론



제5장

결 론

- 이·통장들은 지역의 대표, 봉사자, 행정업무 보조 등 다양한 역할을 수행하고 있으며, 지방행정 하부 지원체계를 구성하는 중요한 구성원임
- 그러나 그간 이·통장들의 업무수행은 사실확인 등 단순업무와 직접 방문 형태의 노동집약적인 업무 방식을 유지함으로써 이들의 수당에 비해 시간과 노력이 많이 소모되는 문제가 있었음
- 또한 법적 근거가 명확하지 않은 협조 업무, 각종 자치단체 행사 참석 등도 이·통장들의 어려움을 가중시켜 온 것으로 나타남
- 이·통장 제도가 과거와 달리 오늘날에는 맞지 않고, 주민자치조직으로 전환이 필요하다는 주장은 지속적으로 제기되었으나, 자치행정 말단에서 이·통장의 기능적 필요성은 여전히 유지되고 있으며, 특히 최근 복지업무의 증가로 인해 이·통장의 역할이 새롭게 조명되고 있음
 - 따라서 이·통장 제도의 폐지보다는 오늘날 여건에 맞도록 제도의 개선을 고민해야 함
- 설문조사와 면담조사에서 이·통장들은 노동집약적인 사실관계 확인 업무가 많고, 법령에 근거가 불분명한 행정협조와 행사동원 등으로 인해 어려움을 겪고 있기 때문에 이·통장들의 업무에서 필수업무를 지정하고, 그 외 기타 업무들은 협조지원업무로 변경하여 업무부담을 경감시킬 필요가 있음
- 현재 법령상 규정된 이·통장의 업무를 필수업무로 하되, 부담수준이 높은 주민등록, 전입신고 사실 조사 등 업무는 주민센터로 이관하고 단기조사원 채용 등을 통해 직접 수행하도록 하는 등 개선이 필요함
 - 민방위기본법의 ‘민방위대원의 소집통지서 전달’ 업무와 적십자조직법과 적십자회비 모금 사무처리 지침에 의한 ‘적십자회비 모금안내, 납무용지배부’ 등은 우편이나 문자서비스로 대체하여 이·통장 업무량을 경감시킬

필요가 있음

- 필수업무 이외에 자치단체 조례로 정하는 사항은 협조지원 업무로 지정함
 - 조사결과 현재 가장 중요하고 미래에도 중요성이 유지될 것으로 나타난 ‘지역주민과 행정기관의 의사소통 업무’와 ‘복지지원 대상자 확인업무’ 그리고 농촌지역에서 특히 중요한 ‘비상연락업무’ 등을 주요한 협조지원 업무로 함
 - 그 외 자치단체 조례에서 일반적으로 정하고 있는 ‘기타 행정에 필요한 사항’에 속하는 ‘마을정비, 쓰레기 처리 제도, 산불·재해·방역예방 등’ 업무와 ‘행사참석’ 등은 지역 자원봉사단체나 유관단체, 주민자치위원회(주민자치회) 등과 연계하여 이·통장뿐만 아니라 다양한 지역자원을 활용할 필요가 있음
- 이·통장 제도개선에서 중요한 고려사항은 도시지역과 농촌지역에 따른 차별성을 반영하는 것임
 - 따라서 전국단위 일괄적인 변경보다는 도시와 농촌 각각의 모델제시를 통해 자치단체에서 자율적으로 추진할 수 있도록 해야 함
 - 이러한 제도개선은 업무조정이 된다는 전제 하에 의미가 있음
- 농촌지역은 주민들이 체감하는 이장의 존재감이 도시보다 강하고, 지역의 대표라는 상징성도 지니고 있음
 - 농촌지역 이장은 전통적으로 지역의 리더면서, 동시에 행정적으로도 각종 농정업무까지 광범위하게 수행하고 있음
 - 따라서 농촌지역 이장은 지역의 구심점으로서의 대표성을 더 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 주민투표나 합의추대 등의 선출방식으로 이장의 대표성과 정당성을 확보하여야 함
 - 마을의 대표로서 이장은 주민자치위원회(주민자치회)에 당연직으로 참여하여 주민자치위원회(주민자치회)의 활동과 연계함으로써, 주민대표로서의 기능과 행정적 기능을 함께 수행함

- 이장의 고령화에도 불구하고 행정적 중요성도 크기 때문에, 이장의 행정적 업무를 지원할 수 있는 제도적 장치가 필요함
 - 제주도의 사례와 같이 이장을 지원하는 사무장을 두어 귀농·귀촌한 상대적으로 젊은 층의 참여를 유도함
- 도시지역은 아파트와 1인 가구 증가로 인해 주민들이 이장의 역할이나 중요도를 농촌만큼 인식하지 못하는 한계가 있음에도 불구하고 통장의 업무는 과거와 마찬가지로 유지되고 있음
- 따라서 통장의 역할을 필수업무 수행 위주로 전환하고, 각종 사실 확인과 전달업무의 경우 도시 주민들의 생활방식에 맞게 우편이나 스마트 폰을 통한 안내 등으로 개선이 필요함
 - 업무의 조정을 통해 최근 사회적으로 관심이 모아지고 있는 복지사각지대 발굴 같은 특성화된 업무를 수행하도록 유도할 필요가 있음
 - 또한 아파트 같은 공동주거시설 밀집 지역의 경우 광역통 도입으로 전체 통수를 축소하고, 광역통 통장의 수당을 인상하는 방법도 고려할 수 있음
 - 현재 지역 통장협의회 대표만 참여하는 주민자치위원회(주민자치회)에 전체 통장이 참여할 수 있도록 함으로써 주민자치위원회(주민자치회)의 행정적 능력을 제고하고, 통장들과 지역 근린단체 봉사단체의 연계를 통한 협업의 장을 구성하여야 함
 - 다만, 장기적으로 볼 때 도시지역 통장의 역할 등이 감소될 것으로 예상되는 점을 고려하여 향후 통장제를 폐지하고 일본과 같은 주민자치기구에 의한 행정보조적 역할 수행방식을 고민할 필요도 있음

【참고문헌】

- 김정완 (2014). 주민자치시대의 통장 선임 개선방안에 대한 연구. 「GRI 연구논총」, 16(3): 97-124.
- 김주애·윤지경 (2010). 정내회. 온라인행정학사전.
- 김경언 (2002). 통장 위촉과정을 통해 본 동의 세력 관계. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 71-97.
- 김필두 (2011). 주민자치조직의 한·일 간 비교 「월간 자치발전」(2011년 4월호)
- 김필두·한부영·박해육 (2011). 「이·통장의 법률근거 마련방향 및 제도개선 방안」. 한국 지방행정연구원.
- 김찬동 (2014). 「통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안」. 서울연구원.
- 박해육·최정우 (2012). 주민자치시대의 이·통장제도 개선에 관한 실증연구. 「한국정책연구」, 12(3): 177-194.
- 조석주·박기관 (2004). 이장제도 운영의 실태분석 및 발전방안. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 73-92.
- 한영수·김필두 (2003). 통·리·반장제도 실태분석과 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(1): 25-45.
- 국가인권위원회 (2011). 「“통장·이장의 역할과 나이제한” 토론회 자료집」.
- 이강웅 (1997). 통장 및 반장직의 역할재정립 방향. 「한국지방자치학회보」, 9(3): 23-47.

【부록 - 설문지】

이·통장용 설문지

〈이·통장제도 개선에 관한 의견조사〉

안녕하십니까?

본 설문은 행정자치부와 한국지방행정연구원이 공동으로 지방행정을 지원하고 있는 이·통장님들의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 응답하신 설문내용은 이·통장제도의 개선을 위한 기초자료로 사용될 것이므로 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문에 대한 의문사항이나 제도개선을 위한 의견이 있으시면 아래 연락처로 의견 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

2016년 12월

담당자 : 윤영근 (한국지방행정연구원 수석연구원)

연락처 : 02-3488-7332, FAX. 02-3488-7364

E-mail : zroot1@krila.re.kr

다음의 각 질문의 해당사항에 또는 로 표시해주시기 바랍니다.

1. 귀하께서는 본인이 수행하는 이·통장의 역할에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 주민의 대표자 ② 지역의 봉사자 ③ 행정기관 보조자

2. 귀하께서는 본인이 수행하는 이·통장 역할이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요	↔	중요하지 않음
①	③	⑤

3. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 현재 수행하는 각 업무의 중요도는 어떻게 생각하십니까?

업 무	중요도				
	매우 큼		↔		매우 적음
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 비직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 각 업무를 수행하는 육체적·심리적 부담 정도는 어떻게 생각하십니까?

업 무	육체적·심리적 부담 정도				
	매우 부담	←			부담되지 않음
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 벼직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 앞으로 늘어날 것으로 예상되는 업무는 어떻게 생각하십니까?

업 무	업무 증가 예상				
	매우 높음	←	→	매우 낮음	
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가족통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 버직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

6. 이·통장의 활동에서 주민센터를 제외하면, 가장 많이 의지하는 지역 자원은 무엇입니까?

- ①지역 시민·봉사단체 ②주민자치위원회 ③아파트 관리사무소(동대표)
 ④부녀회 ⑤지역 농민회 ⑥기타()

7. 이·통장 업무 수행 방식으로 가장 많이 활용하고 있는 것은 무엇입니까?

- ①직접 방문 ②전화 통화 ③반상회 등 소집
 ④이메일(E-mail) 또는 문자 ⑤기타()

8. 이·통장 업무 수행 방식으로 가장 효과적인 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①직접 방문 ②전화 통화 ③반상회 등 소집
 ④이메일(E-mail) 또는 문자 ⑤기타()

◇ 다음은 통계처리에 필요한 기초적 사항입니다. 해당사항에 √ 또는 ○로 표시해주시기 바랍니다.

- 1) 성별 ①남 ②여
- 2) 연령 ①30대 이하 ②40대 ③50대 ④60대 ⑤70대 이상
- 3) 지역
①도시 아파트 밀집 지역 ②도시 단독주택 밀집 지역 ③농촌/산촌/어촌
- 4) 근무기간 ①5년 이하 ②6-10년 ③11-15년 ④16-20년 ⑤21년 이상
- 5) 직업
①농·임·축·어업 ②자영업 ③회사원 ④은퇴 공무원 ⑤사회단체·비영리단체직
⑥주부 ⑦퇴직 후 현재 직업 없음 ⑧기타()

공무원용 설문지

〈이·통장제도 개선에 관한 의견조사〉

안녕하십니까?

본 설문은 행정자치부와 한국지방행정연구원이 공동으로 지방행정을 지원하고 있는 이·통장님들에 대한 공무원분들의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 응답하신 설문내용은 이·통장제도의 개선을 위한 기초자료로 사용될 것이므로 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문에 대한 의문사항이나 제도개선을 위한 고견이 있으시면 아래 연락처로 의견 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

2016년 12월

담당자 : 윤영근 (한국지방행정연구원 수석연구원)

연락처 : 02-3488-7332, FAX. 02-3488-7364

E-mail : zroot1@krila.re.kr

다음의 각 질문의 해당사항에 또는 로 표시해주시기 바랍니다.

1. 귀하께서는 이·통장의 역할에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ①주민의 대표자 ②지역의 봉사자 ③행정기관 보조자

2. 귀하께서는 이·통장 역할이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요	↔	중요하지 않음
①	②	③
	④	⑤

3. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 업무의 중요도는 어떻게 생각하십니까?

업 무	중요도				
	매우 큼		↔		매우 적음
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 벼직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 각 업무를 수행하는 육체적·심리적 부담 정도는 어떤 것이라고 생각하십니까?

업 무	육체적·심리적 부담 정도				
	매우 부담	←			부담되지 않음
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 벼직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 주요한 이·통장의 업무를 예시한 것입니다. 앞으로 늘어날 것으로 예상되는 업무는 어떻게 생각하십니까?

업 무	업무 증가 예상				
	매우 높음	←	→	매우 낮음	
1. 지역주민과 행정기관의 의사소통	①	②	③	④	⑤
2. 각종 사실 확인 업무 예) 주민등록 사실확인, 국공유재산 실태, 가축통계, 임업생산물, 관정, 추곡수매배정, 농지이용 실태, 버직불제신청, 각종 채소·곡물·과수 생산량 조사 등	①	②	③	④	⑤
3. 복지지원 대상자(저소득층, 위기가정 등) 확인 업무	①	②	③	④	⑤
4. 비상연락 업무 예) 민방위, 재해, 재난 시 연락	①	②	③	④	⑤
5. 지역개발 등 정부의 각종 사업 추진 협조	①	②	③	④	⑤
6. 기타 동·리 행정에 필요한 사항 예) 마을 정비, 쓰레기 처리 계도, 산불·재해·방역 예방 홍보, 각종 회의·행사 참석 등	①	②	③	④	⑤

6. 이·통장의 활동에서 주민센터를 제외하면, 가장 많이 의지하는 지역 자원은 무엇이라고 보십니까?

- ①지역 시민·봉사단체 ②주민자치위원회 ③아파트 관리사무소(동대표)
 ④부녀회 ⑤지역 농민회 ⑥기타()

7. 이·통장 업무 수행 방식으로 가장 많이 활용하고 있는 것은 무엇입니까?

- ①직접 방문 ②전화 통화 ③반상회 등 소집
 ④이메일(E-mail) 또는 문자 ⑤기타()

8. 이·통장 업무 수행 방식으로 가장 효과적인 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①직접 방문 ②전화 통화 ③반상회 등 소집
 ④이메일(E-mail) 또는 문자 ⑤기타()

9. 업무수행방식이 전자화(스마트폰 앱(APP) 등 사용) 된다고 한다면 적극 활용하실 의사가 있습니까??

없다	↔	있다
①	② ③	④ ⑤

10. 각종 법령과 조례에서 정하는 이·통장의 업무에 대해 얼마나 알고 계십니까?

잘 알고 있음	↔	거의 모름
①	② ③	④ ⑤

11. 현재 이·통장 업무수행 방식을 개선한다고 할 경우 가장 바람직한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①주민센터로의 업무 이관 ②주민자치위원회로의 대체
 ③지역 자생단체(시민단체, 봉사단체, 농민회 등)로 대체
 ④민간 대체인력 투입 ⑤기타()

◇ 다음은 통계처리에 필요한 기초적 사항입니다. 해당사항에 \surd 또는 \bigcirc 로 표시해주시기 바랍니다.

- 1) 성별 ①남 ②여
- 2) 연령 ①30대 이하 ②40대 ③50대 ④60대 이상
- 3) 근무지 ①동주민센터 ②면 주민센터
- 4) 근무기간 ①5년 이하 ②6-10년 ③11-15년 ④16-20년 ⑤21년 이상
- 5) 지역환경
①도시 아파트 밀집 지역 ②도시 단독주택 밀집 지역 ③농촌/산촌/어촌