

제221회 금천구의회 임시회  
제1차 행정재경위원회

「서울특별시 금천구 통반 설치 조례 일부개정조례안」

# 검 토 보 고

2020. 3. 12.



**행정재경위원회 전문위원**

# 서울특별시 금천구 통반 설치 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

## 1. 제안경위

- 가. 의안번호 : 제1963호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시 금천구청장
- 다. 제출일자 : 2020. 2. 28(금)
- 라. 회부일자 : 2020. 3. 2(월)

## 2. 제안이유

연임 후 해촉 된 통장의 연임제한에 대해 명확히 하고, 임기 위촉 일자에 대한 규정을 보완하여 통장의 공석으로 인한 행정 공백 발생을 최소화하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 통장의 연임 제한 규정 및 지역 환경 여건을 반영하여 재정비 (안 제4조)
- 나. 신규통장 위촉 전 이수하여야 하는 기본교육을 위촉일자로부터 3개월 이내 이수하는 것으로 변경(안 제7조의2)
- 다. 그 밖에 어문 규범에 따른 띄어쓰기 등 정비

## 4. 관계법령

- 「지방자치법」 제4조의2제5항

## 5. 검토의견

### 가. 개정이유

본 일부개정조례안은

연임 후 해촉된 통장의 연임제한에 대해 명확히 하고, 임기 위촉 일자에 대한 규정을 보완하여 통장의 공석으로 인한 행정 공백 발생을 최소화하고자 관련 조항 및 한글 띄어쓰기에 맞게 조례를 개정하는 등 미비점을 정비하려는 것임.

### 나. 개정안 주요내용

| 구 분          | 주 요 내 용  | 해당 조항    |
|--------------|--|----------|
| 통장 임기<br>명확화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연임 후 해촉된 통장의 연임 제한에 대해 명확히 규정</li> <li>- 임기 2년 후 두 차례만 연임 가능하며 연임 후 해촉된 통장은 해촉 일로부터 2년이 경과하기 전에는 통장으로 위촉될 수 없다.</li> </ul>                | 안 제4조제2항 |
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다세대 주택가와 오피스텔 등 지역 환경여건 변화에 맞게 재정비</li> <li>- 다만, 새로 위촉된 통장이 임기 만료 전 사직하거나, 1개월 이상 신규 위촉 대상자를 공개 모집하였음에도 신청자가 없는 경우는 적용받지 않는다.</li> </ul> |          |
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통장의 임기 시작일 세분화</li> <li>- 분기별 위촉하되, 필요 시 매일 1일자로 한다.</li> </ul>   |          |

| 구 분        | 주 요 내 용  | 해당 조항            |
|------------|--|------------------|
| 통장<br>기본교육 | ○통장 기본교육을 위촉 전 교육에서<br>위촉일자로부터 3개월 이내 이수하는<br>것으로 변경 | 안 제7조의 2         |
| 조문 정비      | ○알기 쉬운 법령 정비기준과 한글 띄어쓰기에<br>맞게 조례 정비                 | 안 제2조<br>제5조~제8조 |

- 연임 후 해촉 된 통장의 연임제한에 대해 명확히 규정하고, 다세대 주택가와 오피스텔 등 지역 환경여건 변화에 맞게 이를 재정비하여 통장의 계속된 연임을 방지하고 통장의 공석상태도 최소화하여 행정공백을 없애고자 하며
- 통장 신규 위촉 시 기본교육을 위촉 전 교육에서 위촉일자로부터 3개월 이내 이수하는 것으로 변경하고자 함.

#### 다. 개정안 검토결과

- 본 개정 조례안 「서울특별시 금천구 통,반장 설치 조례 일부개정조례안」을 검토한 결과,  
연임 후 해촉 된 통장의 연임제한에 대해 명확히 규정하고, 다세대 주택가와 오피스텔 등 지역 환경여건 변화에 맞게 이를 재정비하여 통장의 공석으로 인한 행정 공백을 최소화하고 하는 것으로 「지방자치법」 제4조의2에 따라 설치하는 것으로 관련 법령에 위배되는 사항이 없는 것으로 판단됨.

- 붙임 1. 관련 법령 1부.  
2. 의견제시 사례 2부.

**지방자치법**

[시행 2019. 12. 25.] [법률 제16057호, 2018. 12. 24., 타법개정]

**제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)** ① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 이를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 필요한 경우 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 등 행정 운영상 면(이하 "행정면"이라 한다)을 따로 둘 수 있다.

④ 동·리에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동·리(이하 "행정동·리"라 한다)를 따로 둘 수 있다.

⑤ 행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다.

[본조신설 2009. 4. 1.]

**임기가 만료된 통장의 경우 이후 해당통에서 다시는 위촉이 될 수  
없는지 아니면 일정기간 지난 후 다시 통장으로 위촉될 수  
있는지와 2년의 임기가 경과된 통장의 경우 연임시 별도의 절차  
없이 자동연임 처리가 가능한지?**

[의견11-0138, 2011. 7. 15., 서울특별시 강남구]

**[질의요지]**

가. 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제4조제1항에서는 통장의 임기는 2년으로 하되, 2회에 한하여 연임할 수 있도록 규정하고 있는데, 위 규정에 따라 2회 연임한 통장은 해당 통에서 다시는 통장으로 위촉될 수 없는지, 아니면 일정 기간이 경과한 후에는 해당 통에서 다시 통장으로 위촉될 수 있는지?

나. 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제5조제2항에서는 일정한 요건을 만족하는 자 중에서 통장이 통장을 위촉하도록 규정하고 있고, 개별 동에서는 자체적인 통장 위촉 절차를 통하여 동장이 통장을 임명하고 있는데, 최초 2년의 임기를 마친 통장이 연임함에 있어서 해당 동의 자체적인 통장 위촉 절차(예 : 공개모집 등)를 거쳐서 통장이 연임 여부를 결정하여 위촉하여야 하는지, 아니면 동장이 그러한 위촉 절차 없이 재량으로 결정하여 위촉하여도 되는지?

**[의견]**

가. 질의 가에 대하여

「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제4조제1항에 따라 2회 연임한 통장은 위 규정의 연임 제한 취지에 비추어 연임으로 볼 수 없을 만큼의 상당한 기간이 경과한 후에는 해당 통에서 다시 통장으로 위촉될 수 있습니다.

나. 질의 나에 대하여

최초 2년의 임기를 마친 통장이 연임함에 있어서 동장이 해당 동의 자체적인 통장 위촉 절차를 거치지 않고 재량으로 결정하여 위촉하여도 됩니다.

**[이유]**

가. 질의 가에 대하여

연임(連任)이란 “하나의 직위에 임기가 만료된 후 새로운 임기의 시작과 함께 연이어 취임하는 것”을 의미하고, 중임(重任)이란 “단임(單任)의 반대 의미로 하나의 직위에 임기가 만료된 후 바로 이어서 또는 일정기간이 지난 후에 다시 취임하는 것을 의미하는 것”으로, 연임은 연속하여 직위에 취임하는 것만을 의미하나, 중임은 연속하여 취임하는 것 외에 단속적(斷續的)으로 취임하는 것도 포함하는 의미라고 할 것입니다.

그렇다면, 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제4조제1항은 통장의 임기는 2년으로 하되 2회에 한하여 연임할 수 있다고 규정하고 있는바, 위 규정은 통장은 최초 2년의 임기를 마친 뒤 2번 더 통장 직위에 연속하여 취임할 수 있다는 뜻으로, 이는 통장이 최초 2년의 임기를 마친 뒤 3번 이상 통장 직위에 연속하여 취임하는 것을 금지하는 “연임 제한”의 의미일 뿐, 최초 2년의 임기 이후 2번

더 연속적으로 취임하여 그 임기를 마친 통장이 일정 기간이 경과한 후 다시 통장 직위에 취임하는 것을 금지하려는 “중임 제한”의 의미는 아니라고 보아야 할 것입니다.

다만, 일정 기간이 경과한 뒤에는 다시 통장으로 위촉하는 것이 가능하다고 하더라도 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제4조제1항에서 연임 제한을 둔 취지에 비추어 볼 때, 조례에 별도의 규정이 없더라도 통장의 임기(2년)에 비추어 지나치게 짧은 기간이 경과한 후 다시 통장 직위에 위촉되는 것은 허용되지 않는다고 할 것이고, 예컨대 통장의 임기에 해당하는 2년 동안 통장으로 재직하지 않도록 하는 등 통상적인 관점에서 연임으로 볼 수 없을 만큼의 상당한 기간 동안은 통장으로 재직하지 않도록 한 뒤, 다시 통장으로 위촉될 수 있도록 하는 것이 관련 규정에서 연임을 제한한 취지에 부합한다고 할 것입니다.

따라서, 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」 제4조제1항에 따라 2회 연임한 통장은 위 규정의 연임 제한 취지에 비추어 연임으로 볼 수 없을 만큼의 상당한 기간이 경과한 후에는 해당 통에서 다시 통장으로 위촉될 수 있습니다.

#### 나. 질의 내에 대하여

「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」에서는 동장이 일정한 요건에 해당하는 자 중에서 적합한 자를 선정하여 통장으로 위촉하도록 규정하고 있을 뿐이고(조례 제5조제2항), 동장이 통장을 위촉하기 위한 절차를 별도로 규정하고 있지 아니한바, 동장을 어떠한 절차에 따라 통장을 위촉하여야 하는지는 통장의 위촉권자인 동장의 재량에 따른다고 할 것입니다.

그렇다면, 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」의 규정상 동장이 어떠한 절차를 거쳐서 통장을 재위촉할 것인지 또한 동장의 재량에 맡겨져 있다고 보아야 할 것이므로, 비록 최초 2년의 임기를 마친 통장을 재위촉하여 연임하도록 하려고 할 경우, 통장 후보자 공개모집 등 해당 동에서 자체적으로 실시하고 있는 통장 위촉 절차가 있다고 하더라도 이것은 내부적·사실적 위촉 절차에 불과할 뿐, 통장 임명에 필요한 법적 절차라고 보기는 어려운바, 동장이 재위촉을 통하여 통장의 연임을 결정할 경우에 이러한 절차를 거쳐야만 한다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.

물론, 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」에서 통장 위촉에 필요한 절차를 구체적으로 정하고 있는 경우라면, 동장이 통장의 연임을 결정할 경우에도 이러한 조례상의 절차를 거쳐서 재위촉 여부를 결정하도록 하는 것이 타당하다고 할 것이나, 「서울특별시 강남구 통·반 설치 조례」에서는 통장 위촉 절차에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않은 것으로 보이므로, 최초의 2년의 임기를 마친 통장이 연임하기 위해서는 통장의 위촉권자인 동장이 어떠한 절차에 따라 통장을 위촉하여야 하는지를 재량으로 정하여 연임 여부를 결정하여 위촉하면 된다고 할 것입니다.

따라서, 최초 2년의 임기를 마친 통장이 연임함에 있어서 동장이 해당 동의 자체적인 통장 위촉 절차를 거치지 않고 재량으로 결정하여 위촉하여도 됩니다.

**규칙에서 연임제한 규정을 두고 있는 경우, 연임기간의 임기를  
마친 자를 다시 통장으로 임명하기 위하여 통상적인 관점에서  
연임으로 볼 수 없을 만큼의 일정한 기간이 경과하여야 하는지  
여부 등(「여수시 이장·통장·반장 임명에 관한 규칙」 관련)**

[의견12-0384, 2012. 11. 21., 전라남도 여수시]

**[질의요지]**

「여수시 이장·통장·반장 임명에 관한 규칙」 제5조제1항에서 이장·통장·반장의 임기는 2년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있도록 규정하고 있는데, 신임 통장이 임명되어 임기 중 사임(재직기간 1개월 정도)하는 경우 최초 임기 2년이 경과한 후 1회 연임을 하여 총 4년 동안 통장을 했던 전임 통장을 다시 통장으로 임명해도 되는지?

**[의견]**

아래 이유를 참조하시기 바랍니다.

**[이유]**

연임(連任)을 제한한다는 규정을 두는 경우, 그 의미는 해당 직위에 대한 임기가 만료된 후 연이어서는 한번만 더 취임할 수 있다는 것이므로, 연임제한기간이 경과된 후에는 다시 해당 직위에 취임할 수 있다고 할 것인바, 이 점에서 어떠한 직위에 취임하여 연속적이든 단속적이든 한번만 더 취임할 수 있다는 중임(重任)과는 구별된다 할 것입니다.

그렇다면, 「여수시 이장·통장·반장 임명에 관한 규칙」(이하 “여수시규칙”이라 함) 제5조제1항에서 이장·통장·반장의 임기는 2년으로 하되 1회에 한정하여 연임할 수 있다고 규정한 것은, 이장·통장·반장은 최초 2년의 임기를 마친 뒤 연속하여서는 한번만 더 취임할 수 있다는 뜻으로, 이는 이장·통장·반장이 최초 2년의 임기를 마친 뒤 1회 더 연속하여 취임하였다면 그 다음은 일정기간 취임이 금지된다는 의미라 할 것입니다.

다만, 취임이 금지되는 ‘일정 기간’과 관련하여 일정기간의 정도를 어떻게 판단할 것 인지가 문제 되는데, 여수시규칙에서 별도의 규정을 두고 있지는 않으나 규칙 제5조제1항에서 연임 제한의 규정을 둔 취지에 비추어 볼 때, 조례에 별도의 규정이 없더라도 이장·통장·반장의 임기(2년)에 비추어 지나치게 짧은 기간이 경과한 후 다시 같은 직위에 취임하는 것은 허용되지 않는다고 할 것입니다.

그런데, 통상적인 관점에서 연임으로 볼 수 없을 만큼의 상당한 기간이 얼마인가는 일률적으로 판단할 것은 아니고, 1회 취임시의 임기, 연임을 마친 뒤 후임자가 취임하였는지 여부 등을 고려하여 개별 사안마다 판단해야 할 것인바, 사안의 경우 후임 통장이 약 1개월 간 재직 후 퇴임하였으므로 ‘통상적인 관점에서 연임으로 볼 수 없을 만큼의 상당한 기간’이 다소 축소될 여지는 있습니다만, 1개월여의 기간이 이에 해당하는지 여부는 통장의 임기를 2년으로 하면서 1회에 한하여 연임할 수 있도록 제한을 둔 취지와 해당 지역의 실정 등을 고려한 귀청의 판단에 맡겨져야 할 것으로 보입니다.