

대구직할시달서구통. 반설치조례중개정조례 (안) 심사 보고서

94. 3. 18

조례정비특별위원회

1. 심사경과

- 가. 제 출 자 : 우승기 내무위원장의 11인
- 나. 제출일자 : 93. 12. 7
- 다. 회부일자 : 93. 12. 23
- 라. 상정일자 : 94. 3. 18

2. 제안설명요지

가. 제안이유

- 공동주택의 고층화와 주거형태의 변화에 따라 반의 획정기준을 현 실정에 맞도록 조정
- 당해 지역실정에 밝은 자를 통장에 위촉하고 인구노령화에 따라 통장연령 상향조정
- 일반예비군에 대한 통장 우선 위촉조항을 삭제하고 자치화시대에 걸맞는 용어 정비
- 통의 규모를 광역화하고 그에 따른 차별적 수당지급조항 삽입

나. 주요골자

- 권위주의 시대의 관주도 행정용어를 자치시대에 걸맞는 용어로 변경(제2조)
- 아파트 고층화에 따라 공동주택에 대하여도 50호를 초과하지 않는 범위내에서 반을 구성할 수 있도록 단서조항에 삽입(제3조)
- 인구고령화에 따라 통장 연령을 50세에서 70세로 상향 또는 단서조항 변경(제5조제2항1호)
- 반장의 남,여 구분 및 일반예비군 우선 위촉 단서조항을 폐지하고 원하는 자를 위촉하는 임의 규정 삽입

3. 전문위원 설명요지

동조례의 내용중 어색한 행정용어의 변경 및 인구 분포의 고령화 및 평균 수명연장에 따른 동장 임명 대상자의 연령을 상향 조정하여 시행하고 반장의 남.여 구분 및 일반예비군인자의 우선 위촉 단서조항을 폐지하고자 한 것임.

통의 획정기준을 확대하여 4~24개반으로 통장의 수당을 그 규모에 따라 조정 지급토록 하는 것은 현실적으로 지방재정법 제30조 제4항 동법 시행령 30조 1항에 근거한 자치단체 예산 편성지침에 의하자면 차등지급시 지침에 위반될 것이며 동 지침은 법령의 구체적 위임사항으로 법규 명령의 효력이 있는 것으로(대법원 판례 86누484호 1987.9.27)보면 동 조례에 통장수당의 차등지급근거를 삽입시 자치재정권과 국가의 예산편성 감독권이 상치하여 논란과 다툼의 소지가 있는 것으로 충분한 의견수렴과 토론이 있어야 될 것으로 사료됨.

4. 토론요지

시행에 따른 문제점과 논란의 소지가 많으므로 설문조사등을 통한 여론 수합과 공청회 및 설명회를 가져서 충분한 의견수렴을 거친후 다음 회기시 다시 상정토록 하자는 의견임.
소수 의견으로는 개정에 따른 시행효과에 회의적 견해도 있었음.

5. 수정안요지

없음.

6. 심사결과 : 유보(다음회기시 재상정하여 심사토록 결정)

반대 : 없음.

7. 첨부 : 대구직할시달서구통. 반설치조례중개정조례(안)1부

대구직할시달서구통. 반설치조례중개정조례 (안)

대구직할시달서구통. 반설치조례를 다음과 같이 개정한다.

제2조중 “말단침투와”를 “추진과”로 한다.

제3조제1호중 “구성한다”를 “구성함을 원칙으로한다”로 하고 단서조항중 “범위내에서” 다음에 “공동주택 및”을 삽입한다.

동조 제2호중 “6개반으로 구성한다”를 “24개반으로 구성하며, 40만원 한도내에 그 규모에 따라 수당을 조정 지급 할 수 있다”로 한다.

제5조제2항제1호중 “관할구역내에 거주하는 30세이상 50세이하의 일반예비군 또는 재향군인인 남자로서”를 “관할구역내에 1년이상 거주한 30세이상 60세이하의 일반예비군 또는 민방위대원 남.여(지원자 포함)으로서”로 하고 단서조항중 “다만 예비군 또는 재향군인인 남자중 50세이상 60세이하인 자로서 지도능력이 탁월하고 지원에 의하여 민방위대에 편성된 자와 남자 민방위대원으로 위촉할 수 없는 경우에는 지원에 의하여 민방위대에 편성된 30세이상 50세이하의 여자로 위촉할 수 있다”를 “다만 신규개발지역에는 거주기간이 1년 미만인 자로 위촉할 수 있다”로 한다.

동조 제2항 제2호중 단서조항중 “일반예비군중 반장위촉을 원하는 자가 있을 경우에는 그를 우선 위촉한다.”를 “자중에서 선출 또는 추천대상자가 없을 경우에 한하여, 반장 위촉을 원하는 자를 위촉할 수 있다”로 한다.

신 · 구조문 대비표

현	행	개	정	안
제 2 조(하부조직) 행정시책의 원활한 말단침투와 동향정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다.	제 2 조(하부조직) 행정시책의 원활한 말단침투와 동향정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다.	제 2 조(하부조직) 추진과		
제 3 조(획정기준) 반의 획정기준은 다음 각 호와 같다.	제 3 조(획정기준) 반의 획정기준은 다음 각 호와 같다.	제 3 조(획정기준)		
1. 반은 20내지 30가구를 구성한다. 다만 50호를 초과하지 않은 범위내에서 자연부락 취락형태등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다.	1. 반은 20내지 30가구를 구성한다. 다만 50호를 초과하지 않은 범위내에서 자연부락 취락형태등을 고려하여 현지 실정에 맞도록 조정할 수 있다.	1. 구성함을 원칙으로 한다.		한
2. 통은 4개내지 6개반으로 구성한다.	2. 통은 4개내지 6개반으로 구성한다.	2. 24개반으로 구성하며 40만 원 한도내에서 그 규모에 따라 수당을 조정 지급할 수 있다.		
제 5 조(통.반의 위촉) ① (생략) ② 통.반장은 다음 각호의 기준에 의거하여 위촉한다.	제 5 조(통.반의 위촉) ① (생략) ② 통.반장은 다음 각호의 기준에 의거하여 위촉한다.	제 5 조(통.반의 위촉) ① (현행과 같음) ②		
1. 통장은 당해 통관할구역내에 거주하는 30세이상 50세이하의 일반예비군 또는 재향군인인 남자로서 안보관이 투철하고 책임감이 확고하여 주민을 지도할 능력이 있는 자 중에서 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉한다.	1. 통장은 당해 통관할구역내에 거주하는 30세이상 50세이하의 일반예비군 또는 재향군인인 남자로서 안보관이 투철하고 책임감이 확고하여 주민을 지도할 능력이 있는 자 중에서 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉한다.	1. 관할구역내에 1년이상 거주한 30세이상 70세이하의 일반예비군 또는 민방위대원 남.여(지원자포함)으로서		

현	행	개	정	안
	<p><u>다만, 예비군 또는 재향군인인 남자중 50세이상 60세이하인 자로서 지도 능력이 탁월하고 지원에 의하여 민방위대에 편성된 자와 남자 민방위대원으로 위촉할 수 없는 경우에는 지원에 의하여 민방위대에 편성된 30세이상 50세이하의 여자로 위촉할 수 있다.</u></p> <p>2. 반장은 안보관이 투철하고 책임감이 확고한 남·여로서 당해 반원이 신망이 두텁고 활동력이 있는 자 중에서 반원들이 직접 선출한 후 통장의 추천에 의해서 동장이 위촉한다. 다만, 위의 요건을 갖춘 일반 예비군중 반장위촉을 원하는 자가 있을 경우에는 그를 우선 위촉한다.</p> <p>3. (생략)</p>			<p><u>다만, 신규개발지역에는 거주기간이 1년 미만인 자로 위촉할 수 있다.</u></p> <p>2.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><u>...자 중에서 선출 또는 추천대상자가 없을 경우에 한하여 반장 위촉을 원하는 자를 위촉할 수 있다.</u></p> <p>3. (현행과 같음)</p>

조례 개정 (안) 검토

- ▶ 조례명 : 대구직할시 달서구 통반설치조례
- ▶ 제안자 : 달서구의회 조례정비특별위원장(의원발의)

대구직할시달서구통. 반설치조례중개정조례 (안) 검토

개정 주요골자

- 권위주의 시대의 관주도 행정용어를 자치시대에 걸맞는 용어로 변경
- 아파트 고층화에 따라 공동주택에 대하여도 50호를 초과하지 않는 범위내에서 반을 구성할 수 있도록 단서조항 삽입
- 통의 확정기준 확대 및 통장수당 차등지급
- 인구고령화에 따라 통장연령을 남.여 동등하게 70세로 상향조정
- 반장 위촉시 남.여구분 및 일반예비군 우선 위촉규정 폐지

개정 (안) 주요내용 검토

I. 통의 확정기준 확대 및 통장수당 차등지급

■ 개정내용

- 통 확정기준 : 현행 4~6개반 → 4~24개반으로 확대 조정
- 통 장 수 당 : 현행 월 8만원 → 40만원 한도내에서 통의 규모에 따라 차등지급

■ 통·반의 설치근거 : 지방자치법 제4조 제6항 및 통·반설치조례 제2조

▶ 지방자치법 제4조 제6항

「행정동에 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하부조직을 둘 수 있다.」

▶ 대구직할시 달서구 통·반설치조례 제2조

「행정시책의 원활한 말단침투와 동행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다」

■ 통장수당 지급근거 : 지방자치단체예산편성지침 및 통. 반설치조례 제14조

▶ 대구직할시 달서구 통. 반설치 조례 제14조(실비변상) 제1항

「통장에게는 업무수행에 소요되는 실비로 예산의 범위안에서 월정수당을 지급하고 월정수당은 동 소속공무원 보수지급일에 지급함을 원칙으로 한다.」

▶ 지방자치단체 예산편성기본지침 - 112페이지

- 통·리장 수당기준 - 기 본 수 당 : 월 80,000원
- 상 여 금 : 연 2회
- 회의참석수당 : 1회당 5,000원(월2회)

※ 「지방자치단체 예산편성지침」이란?

- 지방재정법 제30조 제4항 및 동법시행령 제30조 제1항의 규정에 의거 내무부장관이 시달하는 것으로서 지방자치단체에서는 법령에 다른 규정이 없는 한 예산편성지침에 따라 예산을 편성하여야 함.

▷ 지방재정법 제30조 제4항

「지방자치단체의 매 회계년도 예산편성기본지침은 내무부장관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 8월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다.」

▷ 지방재정법 시행령 제30조 제1항

「지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제30조 제4항의 규정에 의한 예산편성기본지침에 따라 편성하여야 한다」

▷ 예산편성지침의 효력

- 예산편성지침은 지방재정법 및 동법시행령의 구체적 위임사항을 규정한 것이므로 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가지는 것으로 사료됨.〈별첨 대법원 관례 참조〉

■ 검토 결과

▶ 1개통을 4~24개반으로 확대 조정할 경우

○ 관할구역이 너무 넓고 업무량이 폭주함에 따라 주민들에게 양질의 행정서비스를 제공할 수 없고

○ 특히 24인의 반장을 1인의 통장이 통솔하도록 한 경우

• 통장은 행정전문인이 아닌데다 반장들은 지급받는 수당금액의 과소 등으로 활동에 소극적인 것이 현실이므로

• 이론적인 1인 통솔범위 한계(적정인원수 6인)를 크게 벗어남

⇒ 따라서 통을 광역화 할 경우 조직효율성은 저하되고 대민서비스는 악화될 것으로 판단되어 좀 더 신중한 연구 검토후 개정함이 타당할 것으로 사료됨.

▶ 통장수당의 차등적 상향 지급방안

○ 통장수당은 전국 각 지방자치단체에서 공통적으로 「예산편성지침」에 의거 동일 금액을 지급하고 있으며

○ 통의 규모에 따라 차등 인상지급하기 위해서는 위 지침을 위반할 수 밖에 없음.

○ 예산편성지침은 지방재정법 및 동법 시행령의 구체적 위임사항을 규정한 것으로 「조례」에 우선하는 것으로서 판단되므로

⇒ 조례로서 수당을 인상지급하도록 규정할 수는 없음.

II. 통장 임용대상자의 연령상한 상향조정

■ 개정내용

〈 현 행 〉

- 30~50세이하 일반예비군 또는 재향군인인 남자
- 50~60세 남자로서 지원에 의해 민방위대에 편성된 자
- 30~50세의 여자로서 지원에 의해 민방위대에 편성된 자

⇒

〈 개 정 〉

- 30~70세 이하의 일반예비군 또는 민방위대원(지원자 포함)인 남.여

■ 관련규정 : 민방위기본법 제17조~제18조

▶ 민방위기본법 제18조 제6항

「통 민방위대의 대장은 통장이 맡도록 규정」

■ 개정시의 장단점

▶ 장 점

- 공무원 또는 교직원으로 퇴직한 자 등 행정경험이 풍부하고 사회적으로 덕망이 있는 인사들로 위촉 가능
- 유후 노인인력 활용으로 노인복지정책 기여
- 주민과의 대화 및 홍보시 축적된 지식활용 가능 → 주민지도 용이

▶ 단 점

- 고령화에 따른 활동력 저하로 주민들에 대한 봉사자 역할 미흡
- 각종 고지서, 홍보물, 민방위 훈련통지서 전달 등 격무가 예상됨에 따라 재력이나 덕망 있는 인사의 참여가 의문시 됨
- 젊은 동직원들이 고령의 통장으로부터 협조를 구하기가 어려움

■ 검토결과

- ▶ 통장은 민방위기본법에 의거 통민방위대장의 역할을 수행해야 하고
 - ▶ 자연 또는 인위적 재난이 있을 경우 민방위대를 동원하여 대원들을 지휘 통솔하여야 함.
- ⇒ 따라서 통장의 고령화는 재난시의 사태수습 능력저하를 초래하므로 일상적인 업무추진만을 생각해서 연령을 상향조정함은 불합리함.

〈판례〉 - 법제처刊 「자치입법과 자치행정실무(1993)」

288P

- 法令의 구체적 위임사항을 규정한 行政規則은 法規法令으로서의 효력을 가진다는 판례(86누484호. 1987. 9. 29. 대판)

상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리지침이나 법령의 해석적용에 관한 기준을 정하여 정하여 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직의 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니지만, 법령의 규정이 특정행정기관에게 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한의 행사나 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수임행정 기관이 행정규칙으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면 그와 같은 행정규칙, 규정은 행정규칙이 갖는 일반적 효력으로서가 아니라, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 된다 할 것이므로, 이와 같은 시행규칙, 규정은 당해법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다.