

'94 여름수련회 자료집

'94 지탁연 교사 여름수련회

일시 : 1994년 8월 1일 10:00 - 2일 17:00

장소 : 대전 동학사 입구 동학산장
(042) 825-4301

주최 : 지역사회탁마소연합회

지/역/사/회/탁/마/소/연/합/회
서울시 중구 장충동 1가 38-84 275-8505~6

홍기정 | 전경옥

'94 여름수련회 자료집

'94 지탁연 교사 여름수련회

일시 : 1994년 8월 1일 10:00 - 2일 17:00

장소 : 대전 동학사 입구 동학산장

(042) 825-4301

주최 : 지역사회탁아소연합회

지/역/사/회/탁/아/소/연/합/회

서울시 중구 장충동 1가 38-84 275-8505~6

◇ 자료집 짜임새 ◇

일정표 / 2

후원자 관리의 의미와 과정 / 3

올바른 조직운동을 위하여 / 24

주제발표 1. 지탁연내 고사에 대한 처우 및 근무조건 기준	24
주제발표 2. 지탁연내 보육시설 운영에서 나타나는 문제의 현실진단과 대안	28
주제발표 3. 지탁연 교육발전을 위한 실태분석	36

지방자치제 교육자료 / 53

지방자치와 여성의 역할	53
지방자치단체의 사무와 지방의회의 구조, 기능	63

함께 부르는 노래 / 102

부록 : 지탁연 회원 주소록

1. 접수는 지역대표께서 첫날 점심식사 전까지 지역별로 한꺼번에 해주시기 바랍니다.
 2. 일정표에 따라 모임시간을 꼭 지켜주세요.
 3. 조는 경적별 호수와 차례모임이 있으며 방문 지역별로 이동합니다.
 4. 시설물 사용에 있어서 깨끗하게 쓸 수 있도록 신경 써주세요.
 5. 참석현원이 도중에 변경이 있는 경우 지역대표께서는 반드시 집행부에 알려 주시기 바랍니다.
 6. 수련회 기간 중 이송표는 반드시 들고 다니시기 바라며, 자료집은 꼭 챙겨가지고 다녀세요.
- 지역아동분과에서 준비한 손글씨는 프로그램 시작전에 한두가지씩 진행합니다.

여름수련회 일정표

◎ 8월 1일

시 간	내 용	준 비 사 항
10:00 - 10:30	방배치, 집정리, 노래배우기	사무국 담당
10:30 - 10:40	개회식	사회: 신현희 사무국장 개회사: 남미영 부회장
10:40 - 12:10	후원자 관리에 대하여	강사: 박주현 변호사 사회: 서정은 간사
12:10 - 12:30	접수(지역별로 모아서)	사무국 담당
12:30 - 1:30	점심식사	
1:30 - 2:00	아동노래 배우기	노래배우기: 아동분과
2:00 - 3:30	'올바른 조직 운영을 위하여' 조별토론	사회: 남미영 조특위장
3:30 - 5:30		발제: 김명숙(교사문제) 박금희(운영문제) 김희영(아동교육)
5:30 - 6:00	종합발표	
6:00 - 7:00	저녁식사	
7:00 - 7:30	새노래 배우기	새노래 배우기: 구도지역
7:30 - 9:00	강연 '여성시각으로 본 지방자치제'	강사: 이미경 선생님 사회: 전선경(인천지역)
9:00 - 10:20	유아제조 배우기 및 T-그리기	진행: 임현정(전주지역)
10:20 - 12:00	도래 모임 및 일일평가	진행: 이주영, 정현정

◎ 8월 2일

시 간	내 용	준 비 사 항
7:00 - 7:30	기상(세면 및 집정리)	
7:30 - 8:30	아침식사	
8:30 - 11:00	(은선폭포 오르기 전까지 조별로) 미니 추적놀이	진행: 정은진, 박선희, 전미경, 변임선, 이정희
11:00 - 12:00	은선산장까지 동반	
12:00 - 12:30	점심식사	
12:30 - 1:00	휴식 및 도래모임 발표	진행: 변주남, 김미정
1:00 - 4:30	갑사까지 동반	
4:30 - 5:30	총평가 및 폐회식 (동반조 상품수여도 있습니다!)	사회: 정희연 부회장

함여분 등방어간이업
김영아 11

의 곳곳한 기상
!하곤 하였다.
성과 헌신성, 건
간능의 물질문명
계속된 과정속

헌서 자원활동가

후원인에 대한
글은 출발한다.
났던 후원에 대
고자 한다.

후원자 관리의 의미와 과정

※ 정리 : 서정은 (특별위원회 간사)
강사; 박주연 번사

1. 들어가는 말

지탁연 소속 보육시설들이 타 시설들과 구별되는 점을 설명할 때 우리들이 가지고 있는 여러가지 장점과 지향점, 그속에 녹아내리는 탁아운동의 곳곳한 기상과 아이들을 사랑하는 소박한 마음을 '비영리 민간탁아소'로 표현하곤 하였다.

우리는 많은 기간 탁아문제 해결의 독보적인 세력으로서 희귀성과 헌신성, 건강성을 자랑한다. 그것은 개인을 왜소화시키고, 무력화하는 자본만능의 물질문명시대속에서 탁아소 공동체를 경험하고 함께 가꿔나가려는 노력의 계속된 과정속에서 가능할 수 있다.

지탁연 탁아소들은 교사와 부모들의 공동운명을 주축으로 하면서 자원활동가와 후원인 등이 보조하는 운영형태를 가지고 있다.

운영의 전문화 추세속에서 보조축으로 위치지운 자원활동가와 후원인에 대한 우리의 새로운 대안이 마련되어야 하지 않겠는가 하는 점에서 이 글은 출발한다.

따라서 현재 지탁연 소속 탁아소의 제정의 일정부분을 담보해왔던 후원에 대한 위치의 재검토와 후원인 관리에 대한 새로운 방법들을 모색해보고자 한다.

1) 후원, 들어오면 좋은 것?

현재 후원에 대한 생각은 대체로 다음의 두가지인 듯하다.

6:00 - 7
7:00 - 7
7:30 - 9
9:00 - 10
10:20 - 12

◎ 8월 2일

시
7:00 -
7:30 -
8:30 - 1
11:00 - 1
12:00 -
12:30 -
1:00 -
4:30 -

첫째, 지탁언 내 탁아소들의 합리적인 운영 형태와 방법에 대한 논의가 활발하다. 그러나 마치 어디 갔다온 후 밀 안담은 것처럼 마음 한구석에 자리잡고 있는 '후원 관리를 하기는 해야되는데 어디부터 손을 댈지, 어떻게 해야할지 모르겠다.'는 생각이 그것이다.

만일 그렇다면 우리는 후원에 대해 자세히 알아 보고 대안을 마련하는 작업을 할 수 있겠다.

그러나 어느 시기에서부터인가 퍼져 온 또 다른 견해가 있다.

즉, 후원 (보다 정확하게 표현한다면 소액의 민간 후원)에 대한 비관적인 견해- 이제 후원 받기 어렵다.- 와 현실적인 이해 - 정부지원과 보육료의 현실화를 통한 탁아소의 운영이 되어 한다- 가 그것이다.

위 두가지의 경향성은 나름의 적절한 이유들을 갖고 있으며 적당히 혼재되어 우리로 하여금 후원에 대한 소극성과 관리부실을 정당할 수 있는 근거로 현실에 작용한다.

2) 후원인의 위치는 어디?

후원을 받고자 하는 첫번째 목적은 아무래도 구조적으로 적자 운영이 될 수밖에 없는 우리 탁아소들 (아동 대 교사의 높은 비율, 낮은 보육료 등으로 인한)의 운영난 해소에 도움이 된다는 것일테다.

작은 액수의 후원금을 받는 것부터 시작하여 물품 후원, 노력후원 (자원활동가도 어느 의미에서는 이에 해당된다.), 각종의 편의 후원 (지역내 시설 이용 등) ...

그러나 보다 더 큰 목적이 되어야 할 것은 '후원'이라는 방법을 통해 탁아운동에 대한 이해와 지지기반을 광범위하게 형성할 수 있어야 한다는 것이다.

다음 물음에 대해 생각해 보자.

* 정부의 지원금이 어느 정도의 수준까지 이른후 중단된다면?

- 이것은 가까운 일본의 보육운동을 살펴 보지 않더라도 쉽게 짐작할 수 있다.

* 보육료를 현실화시키는 것이 가속도가 붙는다면?

* 타 시설들속에 묻히지 않고 살아남기 위한 시설의 확충과 정비에 드는 비용이 우리의 예산을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 지속된다면...?

이 물음에 대해 어떠한 것이 최종적으로 남을 것이라는 설부터 진단을 하고자 함이 아니다.

다만 우리는 이제까지 많은 부분에서 우리의 활동을 보장해주었고 지금도 유무형으로 도움을 받고 있는 '후원'이라는 것이 당분간 (생각보다 오래 일 수 있는) 지속될 것이라는 가설속에서, 또한 단순히 재정적인 어려움을 해소하는 차원에서 확장된 개념의 '후원'- 다소 토론의 여지가 있기는 하지만- 더 큰 목표속에서 '후원'이 위치지워진다는 가설속에서 다음의 이야기를 풀고자 한다.

다음 2장은 『비영리 조직 마케팅과 사회 마케팅 (홍부길 편저, 이화여대 출판부)』에서 부분 발췌하여 정리하였다. 우리와는 많은 부분에서 다른 미국의 상황이고 거슬리는 생소한 개념의 도입으로 당황할 수 있다. 가급적 우리에게 연결되는 부분의 내용만을 간추려 정리하였다. 새로운 정보라는 측면에서 받아들일 수 있는 내용으로 우리에게 시사하는 바가 있기 때문이다.

2. 비영리조직의 마케팅

비영리조직의 주요 자원 유인문제는 그들의 활동 수행을 위한 자금을 끌어들이는 것이다. 영리조직들은 그들의 기금을 주식과 사채의 발행을 통하여 얻는다. 그들은 이와 같은 '차입된'기금의 비용을 그들의 제품과 용역에다 비용을 초과하는 가격을 매김으로써 충당한다. 반면에 비영리조직은 소유주와 영리지향적 가격 결정이 없는 상태에서 그들의 활동을 지원하기 위해 다른 기금원에 의존하지 않으면 안된다. 사실 비영리조직들은 주로 관대한 기부자들의 증여에 의존한다. 공공기관들은 주로 그들의 자금을 과세라는 매카니즘을 통한 공공기금에서 조달한다. 그러므로 모금전략이란 모든 비영리조직의 본질적 요소인 셈이다.

1. 모금의 발달 단계

모금기술은 여러 단계를 거쳐 발전해 왔다.

초창기의 형태는 구걸(begging)이었는데 이는 빈곤한 사람과 집단이 보다 잘 사는 사람들에게 돈이나 상품을 탄원하는 형태였다.

다음 단계는 수금(collection)의 단계인데, 이 경우는 교회, 클럽 및 그밖의 조직들이 기꺼이 후원자 집단이 된 사람들로부터 정기적으로 수금하는 형태였다.

최근에는 캠페이닝(campaigning)이라는 개념이 등장하여, 조직들은 체계적인 모금캠페인을 통하여 가능한 모든 원천으로부터 자금을 끌어들이는 책임을 맡을 개인이나 부서를 두었다.

보다 최근에는 모금이 개발(development)로서 재 해석되고 있는데, 이에 의하면 조직이 기부과정에서 끊임없이 이익을 주고 받는 상이한 충성 기부자 계층들을 조직적으로 형성한다.

오늘의 조직들은 모금에 대해 상당히 상이한 견해를 보이고 있어서, 일부에서는 모금을 구걸로, 일부는 수금으로, 또다른 일부는 캠페이닝으로, 어떤 이들은 개발로 생각한다.

2. 모금 방법 마련의 세가지 단계

모금조직들은 효과적으로 모금하는 방법을 생각하면서 세개의 단계를 거치는 경향이 있다.

① 제증 단계

이 단계에서의 보편적 태도는 '우리는 훌륭한 이유를 갖고 있기 때문에 사람들은 우리를 지원해야 한다'는 식이다. 많은 교회와 대학들이 이와 같은 목적에서 운영한다. 주로 모금은 최고 책임자들에 의해 '동창생 조직'을 통하여 이루어진다. 충성스러운 소수의 기부자들이 대부분의 기금을 공급한다. 부가적인 기금을 모금할 때 자원봉사자에 의존한다.

② 판매 단계

이 단계에서의 보편적 태도는 '돈을 기부할 만한 사람들이 많이 있으므로 우

회원이었던 감시동시 은품으로 -> 가시적 저명인사-영웅사외
주목 & 생활용품
항상 -> 편

리는 그들을 찾아나서야 한다'는 식이다. 기관에서는 결국 직원을 두고 일하는 개발담당 이사를 임명한다. 직원은 전형적 방법인 '고압판매방법'을 사용하여 가능한 모든 원천으로부터 모금을 한다. 모금자들은 기관의 정책이나 성격에 거의 영향을 미치지 못한다. 그 이유는 그들의 일이란 모금하는데 있는 것이지 조직을 개선하는데 있지 않기 때문이다. 가장 많은 수의 비영리조직들이 이 단계에 있다.

③ 마케팅 단계

이 단계에서의 보편적 태도는 '우리는 시장에서의 우리의 위치를 분석하여 우리의 관심과 가장 잘 조화되는 기부자 집단에 집중하여 각각의 기부자집단에게 요구되는 만족을 공급할 권유프로그램들을 설계해야 한다.'는 식이다.

이 방법에는 기부자 시장의 주의깊은 세분화, 각 기부자 시장의 기부능력 측정, 연구조사 및 의사소통 방법의 사용을 통해 각 시장을 개발할 경영 책임의 할당 및 잠재력에 바탕을 둔 각 시장의 계획과 예산의 편성을 포함한다.

3. 기부자 시장의 분석

조직은 재정지원을 위한 다양한 원천들을 타진해 볼 수 있다. 네가지의 중요한 기부자시장이 있는데, 그것은 개인, 재단, 기업 및 정부이다.

소규모 비영리조직들은 흔히 그들의 재정욕구를 충족시키기 위해 주로 한가지 원천- 흔히 부유한 개인들-에 기부를 간청한다.

보다 큰 조직들은 모든 원천에 간청하는 경향이 있으며, 사실 각 시장에 책임을 담당할 구체적인 담당자들을 둔다. 결국 그들은 각 기부자 시장의 기부 능력에 비례하여 모금예산을 할당하려 한다.

(1) 개인 기부자

개인은 모든 자선적 기부의 주요 원천인 것으로 총액의 약 80%정도를 차지한

1) 정부의 후원은 정리 내용에서 났다. 그것은 미국 정부의 구성과 재정지원의 성격과 형태, 발전과정 등이 다르기 때문이다. 또 하나는 현재 우리가 정부의 재정지원을 받고 있는 형태에 대해 별도의 연구와 검토가 되어야 할 것이라 믿으며 이 부분에 대한 것은 이후 과정으로 넘기겠다. (정리자 주)

다. 고소득자, 중년층 및 고학력자들이 비교적 더 많은 기부를 한다. 동시에 기부수준은 각 집단내에서 상당한 변화가 있다. 부자이면서 기부는 적게 하는 사람들이 있으며, 소득은 적으면서 많은 기부를 하는 사람도 있다.

개인들이 자선단체에 기부를 하는 이유는 무엇인가? 비영리조직들은 모금을 효과적으로 하기 위해서는 기부동기를 잘 이해할 필요가 있다.

'이타주의'가 그 대답이라 한다면 기부 또는 원조행동의 기초를 이루는 복잡한 동기들을 가리우게 된다. 가장 훌륭한 가설은 개인들이 무엇인가를 되돌려 '얻기' 위해 '준다'고 생각하는 것이다. 환언하면, 기부란 이전(transfer)으로 보아서 안되며 거래(transaction)로 보아야 하는 것이다.

기부자는 무엇을 얻는가? 다음 (표1)은 기부행동의 기초를 이루는 몇 가지의 동기들을 열거하고 있다. 사람들은 반응이나 인식을 얻기 위해, 두려움을 감소시키기 위해, 사회적 압력을 충족시키기 위해 또는 '이타주의적' 감정을 위해 기부한다.

(표1) 개인 기부자의 동기

1. 자존을 위한 욕구 : 인간은 자아상, '신'과의 교제 또는 기부로부터 선한 감정을 느끼는 행위를 통하여 자존을 형성하려고 한다.
2. 다른 사람으로부터 인식을 얻으려는 욕구
3. 병에 걸릴 두려움 :
4. 습관 기부자 : 대의를 위해 아무런 공헌도 하지 않음으로써 당황하지 않겠다는 욕망 이외에 실제적인 이유없이 습관적으로 기부한다.
5. 성가서 하는 기부자 : 오로지 방문자를 쫓아내기 위해 기부한다. 이 사람은 어떤 이유에 대해 기부하는 것이 어떤 진정한 의미가 있다고 생각하지 않지만 다른 사람들과 다루는 것보다는 몇 푼 기부해 버리는 것이 낫다고 생각한다.
6. 강요된 기부 : 이들은 기부하도록 상사로부터 압력을 받는다. 그러므로 이들은 그들이 기부한 조직으로부터의 효율, 신뢰성을 요구한다.
7. 고정된 기부자 : 이들은 타자지향적이어서 어떤 방식으로든 열심히 도와주려 한다.
8. 사람대 사람 기부자 : 다른 사람들과의 결속인 '인간의 공통성'에 관한

실질적인 감정을 갖는다. 이와 같은 집단의 사람들은 그들이 원하기 때문에 다른 사람들을 돕는 생각을 내부화해 왔다.

9. 박애에 대한 관심 : 이들은 종교적 이유 때문에 그리고 그들이 '하나님의 자녀들'이기 때문에 다른 사람들에게 관심이 있다.

'얻는 것' 없이 주는 것과 같은 어떤 것이 있는가? 어떤 사람들은 기부하고 나서 아무 것도 돌려 받고자 하지 않는다고 말한다. 그러나 사실 그들은 기대를 갖고 있는 것이다. 그들은 조직이 그 돈을 효율적으로 사용해 주기를 기대하며, 모금자들이 감사를 표하기를 바라는 등의 기대를 한다. 익명의 기부자조차 아무런 감사의 표시를 원치 않지만 아무런 인식도 요구하지 않으면서 돈을 기부함으로써 개인적으로는 '충분히 해냈다'는 자존을 즐기고 있을 수도 있다.

사람들은 기부기회의 적절성, 중요성 및 긴급성의 면에서 반응을 보인다. 기부를 위한 상황이 제도보다는 더 커야 한다. 그리고 그것은 사람의 눈을 끌고, 가슴을 뜨겁게 하고, 마음을 움직이는 방향으로 제시되어야 한다.

(기부자의 기부능력에 따른 분류)

세분화를 위해 필요한 또 하나의 중요 원칙은 기부자의 '기부능력'이다.

모금자들은 소액 기부자, 중간 기부자 및 다액 기부자로 구분한다.

많은 모금자들은 그들의 에너지 모두를 또는 대부분을 다액을 기부할 가능성이 있는 기부자들에게 집중시키고자 한다.

그들은 소수의 다액 기부금에 의하는 것이 많은 수의 소액 기부금에 의하는 것보다 더 많은 모금이 이루어진다고 생각한다.

이와같은 이유 때문에 평균 기부금의 크기를 증대시키는데에 집중하였다. 아직까지도 많은 조직에 있어서 '대규모 기부자'를 찾아내는 일은 가장 중요한 부분이다.

모금자들은 첫번째로 조직에 강력한 관심을 보일 것이라고 생각되는 부유한 사람들의 신원을 확인(identification) 한다. 그들은 정보를 제공해줄 수 있는 사람들의 신원을 확인하고 소개(introduction) 할 준비를 한다. 그들은 돈에 대

한 요청없이 그 사람들의 관심을 개간(cultivation) 해 본다. 너무 서둘러서 돈을 요청하게 되면 가능한 것보다 더 적게 얻을 지 모른다. 결국 그들은 돈을 요구(solicitation) 하게 되며 그것을 받게 되고 그들의 감사(appreciation) 를 표하게 된다.

다액 개인 기부자 모금은 조직이 예상 기부자의 명단을 실은 '소망의 리스트'를 개발하였을 때 가장 효과가 있다. 대규모 병원들은 그들이 소망하는 기부금을 재무 규모에 따라 몇가지로 분류하고 있는데, 가장 강력한 힘을 갖는 것은 기부자들의 이름 (또는 사망하는 사람의 이름)을 시설, 연구기금, 좋은 의자 등에 붙여준다고 약속하는 일이다. 이에 더하여 모금자들은 이와같은 개인들에게 직접적 현금 지불, 주식 및 기타 재산의 증여 및 그들이 사망할 때 조직에 자신의 재산의 일부 또는 전부를 기증하는 유증을 포함하는 다양한 방식의 기부방법을 제공할 수 있다. 조직들은 개별적인 부자 기부자들의 욕구에 맞출 수 있는 다양한 기부계획을 만들어 왔다.

(2) 재단

조직의 사업계획에 높은 관심을 갖고 있다고 생각되는 몇 개의 재단을 확인한 후, 조직에서는 교부 준비에 많은 시간을 허비하기에 앞서 그들의 관심수준을 확실하게 해 볼 필요가 있다. 대부분의 재단들은 그들이 그와 같은 계획에 어느 정도의 관심이 있는가를 알아보기 위한 조회 편지, 전화문의 또는 개인 방문에 기꺼이 응한다. 재단 직원은 극히 고무적일 수도 또는 실망시킬 수도 있다. 전자의 경우 기금을 찾고 있는 조직에서는 이 재단에다 공들인 신청서를 준비하는데 노력을 기울일 수 있다.

각각의 신청서에는 적어도 다음의 요소들을 반드시 포함해야 한다.

1. 표지

신청서를 내게 된 내력, 재단측과 접촉한 사람이 있다면 그것을 기술한다.

2. 신청서

사업계획, 계획의 독특성 및 중요성을 기술한다.

3. 예산

사업계획에 소요되는 예산

4. 인원

사업에 종사할 인원과 그들의 이력서 동봉

신청서 자체는 간결하고 구체성이 있어야 하며, 조직적이고 읽기 쉬워야 한다. 신청서를 작성할 때 조직은 특정 재단이 접수한 많은 신청서를 평가하는데 사용하는 '구매기준'을 따라야 한다. 많은 재단에서는 그들이 요구하는 기준들을 그들의 연차보고서나 그밖의 비망록에 기술한다. 혹은 그들이 후원한 바 있는 최근에 제출된 신청서의 특징들을 살펴보거나 알만한 사람들과 이야기를 나누어 봄으로써 추론할 수도 있다. 재단에서 가장 보편적으로 사용하는 지침 기준의 몇가지를 보면 다음과 같다.

1) 사업계획의 중요성과 질

2) 조직의 공립상태와 도와줄만한 가치

3) 자금을 효과적, 효율적으로 사용할 수 있는 조직의 능력

4) 신청을 행하고 있는 사람들을 충족시켜 줄 만한가의 중요성

5) 재단이 신청한대로 후원하였을 때 재단이 얻게 될 이익의 정도

만일 신청행위를 하는 조직이 각각의 기준이 갖는 상대적 중요성을 안다면, 신청서에도 강조해야 할 특성을 더 잘 선택할 수 있을 것이다.

예를 들어 만일 특정재단이 신청서의 대표가 누구인가에 의해 영향을 받는다고 한다면 조직은 재단에다 최고책임자를 보내야 한다. 반면에 만일 재단이 신청서의 질에다 최고의 중요성을 둔다면, 조직은 많은 노력을 신청서 작성을 멋지게 하는데 기울여야 한다.

(3) 기업

비영리 조직이 기금을 얻어낼 수 있는 또 하나의 명확한 원천은 기업체이다. 기업의 기부는 재단의 기부와는 여러가지 중요한 면에서 상이점을 갖는다.

첫째, 재단이 기부행위를 주활동으로 생각하는 대신 기업에서는 기부행위를 중요하지 않은 활동으로 생각한다. 기업들은 그들의 기부수준을 당기 소득과 예상 소득수준에 따라 변경시킨다. 그들은 자선기관에 얼마정도를 기부할 것이며, 어떤 특정 자선기관에 지원할 것인가를 결정할 때에는 일차적 책임을 갖게 되는

주주들의 감정에 민감하지 않으면 안된다. 기업은 재단과 비교해 볼 때 의심이 가는 주장에 대한 지원을 회피할 가능성이 높다. 대체로 기업에서는 많은 지원 요청들을 하나의 재단을 설립하여 처리하기 때문에 기업의 직원들이 기부금을 정하는 의사결정에 개인적으로 개입되지 않는다.

둘째, 기업은 재단과 비교해 볼 때 기부의 결과 그들에게 돌아올지도 모를 개인적 이익에 더 많은 주의를 기울인다. 만일 그들이 특정의 기부가 지역사회의 가치를 증대시킬 것 (연초회사가 암연구재단에 기부함으로써)이라든가 또는 그들이 필요로하는 보다 많은 인력을 훈련시킬 것 (토목회사가 공업학교에 기부함으로써)임을 보여줄 수 있다면, 그와 같은 기부는 기업의 이사회와 주주들에게 보다 쉽게 받아들여질 것이다.

셋째, 기업은 재단에 비해 보다 다양한 형태의 기부가 가능하다. 비영리조직은 기업에 현금, 증권, 상품 (가구회사에 가구를 요청), 서비스 (인쇄회사에 무료로 또는 원가에 인쇄해 줄 것을 요청) 및 공간 (어떤 프로그램을 위해 기업의 강당 사용을 요청)의 요청이 가능하다. 극단적으로 비영리조직은 만일 정확한 기업의 전망을 확인할 수만 있다면 무료로 또는 원가에 사무설비, 마케팅 조사, 광고 등을 얻어낼 수 있어야 한다.

효과적 기업체 모금을 위해서는 비영리조직이 기업체의 확실한 전망을 확인하는 방법을 알 수 있어야 한다. 접근할 수 있는 수백만 기업체 가운데 어떤 특정의 비영리조직에 적합되는 기업의 수는 비교적 적다. 더우기 대개의 비영리조직은 소수의 기업기부자 이외에 더이상 파고들 수 있는 자원을 갖고 있지 못하다.

지방기업 (기업체들은 같은 지역내에서 가치있는 일을 하고 있는 조직의 후원을 거절하기란 매우 어렵다), 후원을 공헌한 분야 등에 기업체 모금의 전망이 있다.

4. 모금을 위한 조직

비영리조직들은 모금을 위해 조직적 접근방법을 발전시키지 않으면 안된다.

그들은 단순히 넘어 들어오는 돈에만 의존할 수는 없다. 그렇게 되면 기금의 형성은 지나치게 불규칙하게 된다.

대규모 비영리조직들 -적십자사와 심장협회와 같은 -은 수십명의 직원에다 수천명에 달하는 자원봉사자들로 구성된 완전한 발전 담당부서들을 둔다. 이들 대규모 조직에서의 발전 담당부서 직원들은 구체적인 기부자 시장, 서비스, 마케팅 수단 또는 지역에 대한 책임을 맡는다.

5. 모금목표와 전략

조직들은 모금을 위한 연차 및 장기목표를 설정하여야 한다. 예를 들어 소아마비 환자 구호모금운동은 다음과 같은 목표를 설정하였다.

- 분만 결손 분야에서 선도적인 자선조직이 되는 것
- 연간 기부금을 평균 10%씩 매년 증가시키는 것
- 비용대 기부금 비율을 20% 이하로 유지하는 것
- 중간 규모의 기부를 10% 늘리는 것
- 정부로부터의 보조금을 15% 증가시키는 것

아마도 이와 같은 목표들은 일관성 면에서 검토되어야 할 것이며 중요성의 관점에서 우선 순위가 정해져야 할 것이다.

모든 조직은 연간 기부금 목표를 설정하는데 그 이유는 조직이 모금 예산을 어느 정도로 해야 할 것인가를 알 수 있으며, 직원과 자원봉사자들이 최선의 노력을 하도록 동기부여를 할 수 있고, 그리고 모금효과를 측정할 수 있도록 해주기 때문이다. 조직들은 그들의 모금목표를 다음과 같은 상이한 방식으로 수립한다.

- 1) 증액법 : 작년수입 참작, 예상되는 경제환경에 따라 가감하여 수정
- 2) 욕구법 : 조직의 재정욕구를 예측하고 그 욕구에 따라 목표를 설정.
- 3) 기회법 : 각각의 기부자 집단별로 모금할 수 있는 금액이 얼마인가를 새롭게 측정한다. 순 잉여액이 극대가 되도록 목표를 설정.

기회법이 가장 건실한 방법이다. 각 기부자집단의 잠재력을 분석하여 이와같은 분석을 행할 책임을 알게 되어야 한다.

조직은 모금목표를 설정하고 나서는 전반적인 전략을 수립하여야 한다.

조직은 기부자들에게 그의 상황을 어떻게 제시해야 할 것인가를 결정해야 한다.

조직은 상이한 기부자집단과 지역에 부족되는 직원의 시간을 어떻게 배분해야 할 것인지를 결정해야 한다.

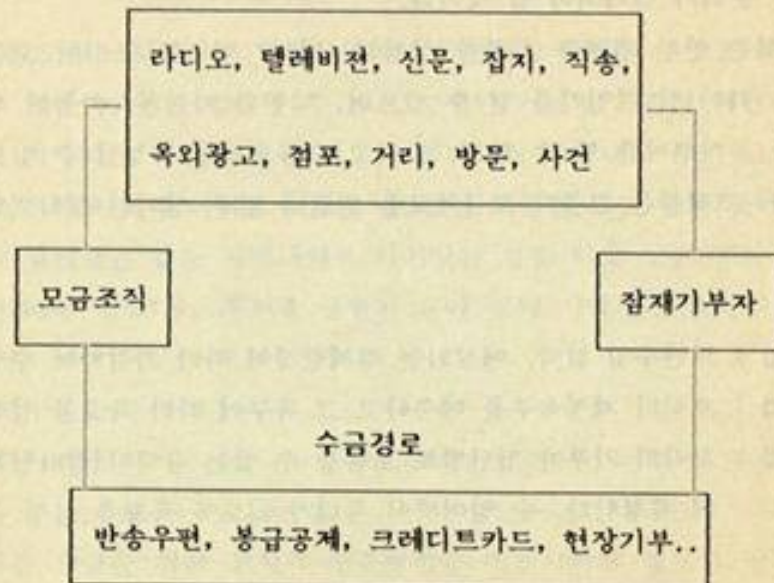
대부분의 조직들은 발전담당임원이 정책을 결정하고 - 얼마나 많은 자금이 필요한가를 결정하고, 광범한 모금전략을 선택하며, 그리고 나서 이의 이행 등에 관한 폭넓은 범위의 일을 준다.

이는 조직이 시장에서 보다 유리한 위치로 발전할 수 있도록 도움을 줌으로서 더 많은 자금을 쉽게 모금할 수 있게 된다.

6. 모금전술

모금전술은 모금 노력을 구체적 행동으로 채워넣어야 한다. 잠재 기부자들에게 메시지를 최적의 메시지 경로를 통해 전달하고 기부자들이 내는 돈을 최적의 수금 경로를 통해 입수할 수 있도록 하는 것은 조직의 일이다.

의사소통경로



- 다수 익명의 소액기부 : 어떤 하나의 목적을 위해 소액을 기부하도록 자극된 모든 시민
- 성원과 그들의 친구들 : 조직에 몸담고 있는 사람들과 그들의 친구들
- 풍요한 시민들 : 특별만찬, 사건에 초청. 조직의 후원자들이 자기들이 알고 있는 생활이 풍족한 친구들에게 기부금을 내도록 편지를 띄우거나 전화를 거는 방법
- 부유한 기부자들 : 잘 알려진 사람들, 많은 조직이 재정지원을 권유하는 사람들

위와 같은 모금전술들은 모두를 캠페인이라는 하나의 우산과 같은 개념으로 조직화 할 수 있다. 캠페인이란 일정기간내에 일정액의 돈을 모금하기 위한 조직적이고 연속적으로 벌어지는 일련의 활동과 사건들을 말한다.

① 연차캠페인 : 대학, 병원, 교회 및 자선단체들은 매년 목표액만큼을 모금하기 위해 연차캠페인을 계획한다.

이 계획에서는 상황, 목표, 사건등을 자세히 설명하게 된다. 그해의 캠페인에 활력을 불어넣고 상징화하기 위해 저명한 인사를 캠페인 회장으로 조직할 수 있다.

② 자본캠페인의 고려할 사항 :

- 한 조직이 너무 자주 자본 캠페인을 벌일 수 없다.
- 조직은 자본캠페인의 목표와 기간을 결정해야 한다.
캠페인은 너무 오래 지속되어서는 안된다. 그 이유는 결국 그 계기가 사라지게 될 것이기 때문이다.
- 목표가 달성되지 못한 후 당황하지 않기 위해 목표는 달성 가능한 것이어야 한다.

③ 조직은 캠페인에다 경쟁적 기부의 특성을 가미하도록 시도해 보아야 한다.

④ 조직은 모금된 자금으로 구매할 주요품목들을 수록하여 사람들의 마음을 끌수 있는 소책자를 만들어야 한다.

⑤ 캠페인전략에서는 잠재적 기부자집단들을 계획된 순서에 의해 접근해 갈것을 요구한다. (가까운 곳에서 -> 먼거리의 기부자들로, 이사회->평회원으로, 충성기부자-> 잠재기부자로)

사례) 미국의 스탠포드대학은

각 동창에 따라 모금전술을 달리한다.

동창으로부터의 모금을 위해 스탠포드에 다니는 동안 소속했던 대학과 그들의 졸업년도에 따라 동창들을 여러가지 범주로 분류한다. 각 범주별로 비용면에서 가장 효과적인 모금방법을 적용한다.

- 1) 작년에, 처음으로 25달러 이상 기부한 집단
- 2) 작년에, 처음으로 25달러 이하 기부한 집단
- 3) 정규 기부자이며, 작년에 기부하였고, 25달러 이상 기부한 집단
- 4) 정규기부자이며, 작년에 기부하였고, 25달러 이하 기부한 집단
- 5) 재작년에만 기부한 집단,
- 6) 2,3년전에만 기부한 집단
- 7) 기부한 적이 없는 집단

1)의 집단은 학교가 포기하기까지 다섯통의 권유편지를 받는다.

예를 들어, 첫번째 권유편지는 동창이 다녔던 대학으로부터 오는데, 편지에는 공지를 붙여넣어 주는 방식으로 최근의 활동과 업적들을 담고 있다. 이 편지가 먹혀들지 않게 되면, 두번째 편지가 전의 급우로부터 온다. 만일 이것도 실패하면, 세번째 편지가 대학의 교수 중 한사람으로부터 최근의 연구를 부연해 가며 온다. 필요한 경우에는 대학장이 편지를 보낸다. 마지막으로는 대학교 총장이나 모금운동의 회장이 편지를 보낼 수도 있다.

7. 모금효과의 평가

① 목표의 성취율

② 기부금의 구성

기부금=기부자수 / 평균기부규모

기부자수: 매년 기부자의 수를 증가시키고자 한다.

평균기부규모: 기부금의 규모별 분포를 검토하여 각각의 규모별 계급에 따라

획득하게 될 잠재적인 기부금의 수를 평가

③ 시장점유율

일부조직들의 경우에는 필적할 만한 조직들 사이에서의 모금의 점유율이나 순위가 그 조직이 관련 일을 유능하게 하고 있는가를 밝혀주는 통계수치가 될 수 있다.

④ 비용대 공헌 비율

⑤ 개인기부자의 평가

8. 요약

비영리조직의 중요 문제 가운데 한 가지는 모금이다. 조직은 점차 제품지향에서 판매지향, 마케팅 지향으로 움직여 간다. 마케팅지향에서는 기부자시장의 세심한 분화, 시장별 기부잠재력의 측정 및 각각의 시장을 담당할 집행 책임과 자원의 할당을 요구한다.

판매자들은 기부행위란 실제적으로 하나의 교환과정이라고 가정하여 기부자 역시 조직이 제공할 수 있는 어떤 것을 얻게 된다고 생각한다.

모금과정의 첫 단계는 네가지의 중요한 기부자 시장인 개인, 재단, 기업 및 정부의 각 시장이 갖는 특성들을 연구하는 것이다. 각 기부자 시장은 각각 자신의 기부동기와 기부 기준을 갖는다.

둘째 단계는 상이한 기부자 시장, 조직의 서비스, 마케팅 수단 및 지역을 포괄하는 방식으로 모금운동을 조직화하는 것이다.

셋째 단계는 모금노력을 이끌어갈 전전한 목표와 전략을 발전시키는 것이다. 목표는 중역기준, 욕구기준 또는 기회기준에 따라 수립된다.

넷째 단계에서는 여러가지 기부자 집단별로 모금전술의 혼합을 발전시킨다. 다수 익명의 소액기부시장, 성원과 그들의 친구시장, 중요한 시민시장 및 유복한 기부자시장에 따라 상이한 전술을 사용해야 효과적이다.

다섯째 단계는 정기적으로 모금 결과를 평가하는 단계이다. 거시 평가는 목표의 성취율, 기부금의 구성, 평균기부 규모, 시장 점유율 및 비용 대공헌 비율의 분석으로 이루어진다. 미시평가는 개별모금자의 업적을 평가하는 것이다.

3. 후원자 관리에 앞서

지탁연 소속 탁아소들은 적은 많은 후원회원들을 가지고 있다. 그러나 너무 적은 회원수로 고생하거나, 잘못된 회원구성으로 실제적인 도움이 되지 않거나, 회원수만 많고 활기 없는 회원들의 문제에 직면한다.

후원을 한 후 그들이 단순히 '뒤에 지국이 나앉아 있는 사람들'로서 후원인들을 바라본다면 그들은 대개의 경우 그렇게 할 것이다. 그러다 슬그머니 아예 뒤 돌아 다른 곳으로 걸음을 옮겨 갈 것이다.

우리는 탁아소에 대한 권리주장도, 요구도, 비판도 없는 '내색하지 않는 후원인'을 원한다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 내색하지 않는 후원인이란 엄밀한 의미에서 따져보았을 때 없다고 보여진다. 유·무형으로 받는 혜택이 많을 수록 회원을 유인하는 힘은 크고 그에 따라 조직의 능력은 커진다는 면에서 회원에 대한 관리의 필수적이다.

1) 새로운 후원회원 마련하기

앞서 2장의 내용에 보강하여 풀어보자면 다음의 것들이 우리들에게 필요하다.

첫째, 예상되는 후원인들을 누구로 설정할 것인지, 그들과의 연결은 어떻게 가능한지 고민한다.

예로 기업을 놓고 생각해 보자.

년초에 기업의 사회복지비에산 편성시 힘(?)을 작용할 수 있다면 기업후원이 가장 큰 몫으로 떨어질 것이라는 향간의 얘기들을 접할 때 (실제로 '93 전국 6대도시 보육시설의 실태조사를 위한 자금 후원을 삼성복지재단에서 받은 바 있다.) 우리는 이들을 두고 고민한다. 왜?

환경운동연합이 모 기업의 후원을 얻어 콘퍼트를 열었다. 이 행사로 자금을 확보한 것을 두고 사람들의 입에 오르락 내리락 했던 것을 기억하는가. 이와 같은 비판의 두려움이 있을 것이다. (운동단체에서 그럴수가?)

또는 영리추구의 기업에 대한 체계적인 알레르기 반응도 있을 것이다.

아니면 그렇게 해서 얻을 수 있을 효율적인 자금과 선전효과를 기대하면서 활동의 정당성과 이념에 대한 훼손을 조금쯤은 감수하는지도 모르겠다.

중요한 것은 우리가 이러한 상황의 한 복판에서 대중에게 가장 먹혀들기 쉬운 '보육사업- 아동과 미래에 대한 투자라는 측면에서'를 함으로 기업들의 경우 적은(?) 후원으로 큰 이득을 얻을 수 있다는 계산을 한다는 것이다. 쉽게 표현하여 장기적인 활동의 손해분을 감축할 수 있는 방도로 기업을 설정할 준비가 필요하지 않겠는가?

둘째, 후원인들의 탁아소에 대한 태도를 결정하게 해야 한다.

후원인들을 단순 후원자들로 만들것인지, 아니면 탁아활동의 직접적인 조력자들로 만들것인지는 우리에게 달려 있다.

탁아소와의 긴밀한 연결관계, 친밀감을 형성한다. 인간적으로든, 운동적인 면으로든 깊은 애정과 관심을 계속 지니게끔 하는데 일차적인 과제가 있다. 아이들에 대한 기본적인 호의로 출발하여 탁아활동에 깊은 이해와 애정을 지닌 지역의 후원인들이 있다. 우리들이 지역 탁아운동을 해나가는데 있어 무시할 수 없는 지지세력으로 자리할 것이기 때문이다.

지역내 보육행정과 사업을 책임지고 이끌어 나갈 우리가 숫적으로 열세이며, 자본에서도 열악한 상태에 가장 든든한 것은 광범위한 지지기반을 어떻게 확보하는가 하는 것이다. 중앙 차원에서도 같은 고민이 되어야 할 것이다.

셋째, 그들에게 회원으로서 역할과 지위 등을 어떻게 줄 것이며, 그들에 대한 프로그램의 개발이 필요하다.

정리를 하는 중에 사무국 식구가 한 말, '우리가 이렇게 후원자에 대해 공부해야 하니?' 바로 그렇다. 과연 후원자에 대해 공부할 필요성을 느끼는가? 그것에 대한 타진이 바로 이 글이다.

후원회원들이 탁아소에서 조직의 회원으로 역할과 지위를 가지고 있는가. 또 우리는 그것을 부여해 줄 의향이 있는가. 나아가 그들을 위한 프로그램을 가질 수 있는가. 그러나 원칙적인 면에서 보았을 때 후원인은 조직관리의 대상이라고

한다면 적절한 관리와 참여 프로그램이 자리잡아야 한다고 생각한다.

2) 있는 회원 관리하기

1. 얼마를 기부하도록 '코치'해야 할 것인가. 아니면 이를 그들의 판단에 맡길 것인가.

탁아소들의 소식지 중 한면은 반드시 후원광고를 하게 마련이다. 그것은 다음 세가지로 분류된다.

① 금액을 명시해 주지 않는 방법

가장 보편적인 방법으로 보이며 금액, 물품 등 가리지 않고 후원에 대한 '요청'을 한다. 대개 경우 초창기를 지나 운영이 자리잡히면서 구체적인 후원 영역으로 옮겨지는 것 같다.

② 구체적인 하한액을 제시해 주는 방법

월, 년 단위로 끊어 회원을 받고 있다.

이것은 최하 얼마를 기부하는 것이 적절한가에 대해 생각할 수 있게 해주고 '소액의 성격'으로 인해 사람들에게 기부습관을 갖도록 만들어준다. 반면에 문제는 너무 적은 액수로 인해 더 많이 기부할 수도 있는 많은 사람들이 이것이 적절한 기부액이라고 생각할 것이라는 사실이다. 은행을 통한 소액 모금은 '현재 배보다 배꼽이 더 큰 수수료를 무느니 차라리 말지' 하는 생각을 갖곤 한다.

③ 구체적인 상한액을 제시해 주는 방법

사람들로 하여금 그들이 얼마를 기부해야 할 것인가에 대한 생각을 하게 해주며 그 금액에 접근하는 기부금을 내 줄것을 바라게 해준다. 현재 우리 탁아소들은 상한액을 제시하지 않고 있다. 그러나 후원회원에 대한 정기적인 관리와 점검을 전제로 하여 이 방법을 실행해 볼 만 하겠다.

2. 동기의 부여 ; 가치있는 조직의 가치있는 회원이 되기를

이상적으로 생각할 때, 탁아소는 관계된 모든 후원회원이 적극적이고, 긍지를 지니며 부를 때는 언제나 조직에 봉사할 (후원할) 준비가 되어 있었으면 할 것이다. 그러나 실제에 있어서는 어떤 조직이든 적은 수의 회원들만이 열의를 나타내고 조직의 문제에 실질적 관심을 보인다. 조직에 가입한 회원들은 자신들이 가치있는 조직의 가치있는 회원이 되기를 원한다.

후원인들은 그들이 탁아소내에서 개인적으로 높게 평가되고 있다는 증거 (반응과 인식에 대한 욕구), 새로운 경험의 기대 (다양성에 대한 욕구) 및 후원하고 있는 탁아소가 회원들과 사회를 위해 중요한 일을 해내고 있다는 의식을 필요로 한다.

탁아소의 교사들은 전화한통 걸기가 쉽지 않은 매일의 나날이 투쟁(?)의 연속이라 할지라도 겉에서 보기에는 아무런 변화 없이 운영되고 있는 것 같으며 그를 알지 못하는 후원회원들의 관심은 단조로워지기 시작한다. 이들을 만족시켜주지 못하고 있다는 최종적인 표시는 연락을 하지 않고 후원금을 장기적으로 내지 않는 회원의 비율이 높다거나 점차 늘어나고 있는 경우이다.

① 탁아소에서 해야 할 첫 번째 단계는 후원인으로 등록되어 있으나 후원금을 내지 않는 사람, 후원금액을 내기는 하나 비정기적인 사람, 자신의 후원의 약속을 잘 지키고 남에게도 후원을 권유하고 소개해주는 사람 등을 추려내는 일이다.

후원인으로 등록되어 있으나 후원금을 내지 않는 사람의 수가 많다거나 점차 늘어난다는 것은 탁아소가 회원들에게 가치를 창출해 주지 못하고 있다는 징후이다. 이것은 의외로 작은 부분으로 이들에게 만족감(?)을 줄 수 있으며 우리도 그것을 잘 알고 있다. 예로 성탄절에 아이들이 그린 그림엽서를 보낸다거나 감사의 편지를 교사들이 보낸다거나, 안부전화를 걸거나 등등..

② 다음 단계로 탁아소는 탁아소 활동과 관련된 어떤 면이 그들에게 만족을 주고 실망을 주는가를 알아내기 위해 조사해 보아야 한다.

많은 양케이트조사들을 하지만 아직 후원인들에 대한 작은 양케이트는 보편화되지 않고 있는 것 같다. 간단한 양케이트를 통해 후원회원들의 느낌을 조사해 봄으로써, 탁아소와 후원인과의 연결 관계에 어떤 조치를 취해야 하는지 알 수 있을 것이다. 어쩌면 후원회원들의 만족은 자신이 잊혀지지 않고 기억되었다는 것 자체가 될 수 있다.

또 몇명의 특별한 후원인들의 경우 간단한 간담회를 통해 (년 1회의 수익사업 자리 등을 통해) 반응을 확인할 수도 있다.

3. 후원자 관리 프로그램의 필수 요소

후원자 관리를 위해 별도의 프로그램을 만들기에겐 매우 어려운 것이 우리의 현실이다. 그러나 후원인 관리가 주로 책임교사 선에서 이루어지고 있다면 그 책임교사만이라도 후원자 관리에 대한 별도의 책임과 역할이 있어야 하지 않을까?

본래의 우리 업무는 탁아소 속에서 어떻게 아동을 잘 볼 것인가로 단순 표현 될 수 있다. 외형상 후원인 관리 업무는 본래의 자기 업무가 아닌 과외 업무로서 위치지워진다. 그러나 본래의 자기 업무를 수행하면서 부분적으로 언락하고 관리 한다면 후원인 프로그램에 대해 전격적인 책임감을 가질 수 있을 것인가? 자원활동가 관리와 함께 합리적인 순서로 적절히 역할분담되어 자신의 업무속에 포함되는 활동으로 받아 안을 관리교사의 확보가 필수적이다. 이 교사의 주도로 후원인을 위한 일련의 프로그램의 계획 수립, 실행, 평가를 담당하자.

가상의 시나리오를 짜보자.

여기 옆에 앉아 있는 박주현 변호사의 경우 위 분류에 의하면 가장 열성적인 후원인이다. 이 분이 다른 후원인을 소개해주었다고 하자. 이분으로부터 전해들은 유력한 후원자, 이들을 어떻게 하는가.

책임교사가 전화를 하여 자신이 누구이며 누구의 소개로 전화를 하였다고 설명한다. 또한 방문의 의지를 밝히고 방문의 목적이 무엇인가를 설명한다. 방문에 앞서 우리 탁아소가 벌이고 있는 사업의 성격과 필요성 및 활동의 성과 등을 담은 유인물 (소식지, 팸플렛, 계절별 홍보물 등)을 우송한다. 박주현변호사와 시간을 맞춰 함께 동행한다. 장래의 후원인이 될 사람이 탁아소에 대해 어떻게 생각하고 있는지 물어보고 그들의 생각을 듣는다. 그리고 수입에 비교하여 볼 때 주저되지 않는 합리적인 금액으로 후원을 요청한다. 그리고 그들이 내게 되는 후원금이 어떤 효과를 내게 되는지에 대해 설명한다. 돌아와서 확인전화를 하여 후원의 약속을 마친다.

4. 맺음말

본 글은 1장에서 후원에 대한 우리의 생각을 되는데로 정리하였다. 2장에서는 미국의 비영리조직의 후원사업에 대해 알아보았다. 3장에서는 후원자 관리의 실제적인 측면을 살펴보았다.

과중한 탁아활동의 그트머리에 이 글의 무게를 더하게 되어 송구스러운 마음이 가득하다. 그러나 우리 지탁언 소속 탁아소 현장에서 일고 있는 움직임- 무엇인가 새롭게 활동을 전개하고자 하는 우리의 노력의 풍성한 결실을 믿으며..

현장의 뜨거운 토론이 있기를 기대한다.

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

한글서체본

개특위 (개거정비특별위원회)

진주 금암어린이집 김안자 67
 동북 개나리 윤필녀 68
 대전 생굴 권영원 88
 구산 해뜨는동산 위양자 31 65년 4월
 우곡 새터 이애용
 구산 어린이집 한혜정 26
 구산 ~~어린이집~~ 어린이집 ~~김영자~~ 26
 안산 진안대 김철이 26

올바른 조직운영을 위하여

연천 햇살 이해정
 북부 햇님 박금옥 34

△주제발표 1 / 김명숙(동부지역)

지택연내 교사에 대한 처우 및 근무조건 기준

△주제발표 2 / 박금희(안산지역)

지택연내 보육시설 운영속에서 나타나는 문제의

현실진단과 대안

△주제발표 3 / 김희영(북부지역)

지택연 교육발전을 위한 실태분석

주제발표 1.

지탁연내 교사에 대한 처우 및 근무 조건 기준

이 글은 지난 6월 지탁연 소속의 탁아교사들을 대상으로 "교사 처우 및 근무조건, 조직관리"에 대하여 설문조사를 실시. 분석한 자료를 근거로 각 지역별로 논의하고, 조직발전특별위원회내에서 토론. 정리한 것입니다. 모든 탁아소에 알맞는 기준치는 아니라 하더라도 최소한 이정도는 되어야 한다는 판단하에 기준표를 만들어 보았습니다. 심도깊게 논의하셔서 우리에게 맞는 현실적인 기준치를 만들어 지탁연내의 탁아소들은 이 기준치이상의 조건속에서 일하게 되기를 바랍니다.

1. 일반적인 교사 처우 및 근무조건 기준

항 목	지탁연내 기준치	비교치(근기법, 보육지침상)
근무시간	1일 9시간 기준 주 6일	1일 9시간 주6일(보육지침)
기본급	보육지침의 1호봉 322,000원	보육지침의 1호봉 322,000원
상여급	년 200%를 정착화시킨다. (계산은 분기별로 한다)	년400%(보육지침)
퇴직금	1년에 100%(퇴직시에는 본인 퇴직적립금의 합계를 지급함)	1년이상근무자에게 년100% (퇴직시 3개월평균치 X 년수)
월차휴가	월 1일 (가능하면 자활을 이용, 토요일은 교대근무제로 하자.)	월 1일, 본인이 원하는 날 (근로기준법상)
특별휴가	결혼휴가 및 배우자사망 14일 그외 특별휴가는 보육지침상	7일 (보육지침, 근기법상)

4시간 주 5일근무
담당제에 생계까지
주6일이 내정됨

년가된 원칙을 함께도 용

항목	지탁연 내 기준치	비교치(근기법, 보육지침상)
연 가 (장기근속 연가)	3개월 - 6개월 미만 3일 6개월 - 1년 미만 7일 1년이상 - 2년 미만 8일 2년이상 - 3년 미만 11일 3년이상 1개월의 재충전휴가 (급여는 본봉의 70%) 6년이상 1년간 안식년휴가 (급여는 무급이며, 퇴직적립만)	3개월 - 6개월 미만 3일 6개월 - 1년 미만 7일 1년이상 - 2년 미만 8일 2년이상 - 3년 미만 11일 3년이상 - 4년 미만 14일 4년이상 - 5년 미만 17일 5년이상 20일 (보육지침상)
병 가 직계친속 병간호 조배여	유산휴가는 최소 7일 4개월이상의 유산은 1개월 (급여는 본봉의 70%)	4개월이상의 유산은 1개월 급여는 본봉의 70%(근기법) 7일이상일 경우 진단서제출
방 학	지탁연 수련회 기간만	방학은 보육지침상 없다
산전산후	60일, 급여는 본봉의 70%	60일, 급여는 본봉의 70% (보육지침상, 근로기준법상)
상해보험	탁아소에서 기본적으로 가입. (1년이상 근무자여야 가입)	입소아동만 보호자부담원칙 으로 가입(보육지침상)
의료보험	사업자등록을 하여 직장의료보험 을 가입하도록 하자.	직장의보(급여총액의 1.6%)
수 당	근속수당-매년 1호봉 (1만원씩)	매년 1호봉씩 오르고, 장기근 속수당으로 5-9호봉은 4만원, 10-14호봉5만원, 15-19호봉은 6만원, 20호봉이상은 8만원.

항목	지탁언내 기준치	비교치(근기법, 보육지침상)
	육아수당-보육료의 50% (두아이이상 - 첫째 50%, 둘째 30%, 셋째, 넷째는 지원안함)	보육수당으로 지급함을 원칙으로 하고, 수유시간 1시간을 준다.(근로기준법상)
	보육교사수당-매월 2만원씩.	매월 2만원씩 지급.
	가족수당-부양가족1인당 1만원 (보육지침서대로)	부양가족의 범위내에서 1인당 4인이내 1인당 1만원씩 지급.
	그외는 현실적으로(재정상 문제) 지급이 어렵다.	그외 복지수당:기본급의 20% 가계보조수당:월 2만원씩, 그리고 매년1월과 7월에 지급하는 정근수당등이 있다.
수습기간	지탁언내의 교사는 1개월, 그외의 교사는 3개월의 수습기간을 거친다.(급여는 본봉의 70%)	

2. 기혼교사의 지속적인 탁아활동 보장에 대한 문제점 및 그 대안

첫째, 회의 시간이 많아 실질적 탁아활동과 관련하여 소요되는 시간이 과중하다. 설문조사를 근거로 볼 때 주6일 근무를 기준으로 1일 보육시간이 9.2시간을 종사하게 되나, 회의시간(각종 교사회의, 분과모임, 자모회, 지역회의등등)을 포함하여 보면 매일 하루1시간을 더하게 된다는 것을 볼 수 있다. 이는 미혼교사에 게도 부담으로 다가오지만 기혼교사에게는 더욱 더 큰 부담으로 나타난다. 그래서 근본적인 해결방안으로는 회의시간을 줄이고 하루일과시간중에 회의를 포함시켜야 한다. 그러나, 아동의 입장에서 보면 문제가 될 수도 있다. 그러므로 하루일과시간중에 회의까지도 포함하려면 주6일근무가 전제가 된다.

둘째, 경제적 보상이 따라야 한다.

미혼교사에 비해 상대적으로 경제적 부담이 가중되는 기혼교사들에 대하여는 육아수당, 임신출산휴가등의 처우제도가 뒷받침되어야 한다.

셋째, 기혼교사의 자녀에 대한 보육의 문제에 대하여 시간적인 배려를 해

주어야 한다. 이는 근로기준법상에도 보면 수유시간으로 1일 2회 30분씩(총1시간)을 주게 되어 있다.(예를 들어 아침출근시간을 1시간 늦게 하게 한다든지, 퇴근시간을 1시간 일찍 하게 한다든지, 아침출근시간을 30분 늦게하고 퇴근시간을 30분 앞당겨서 한다든지 하는등의 배려가 필요하리라 생각된다.)

넷째, 기혼교사 스스로가 남편과의 관계를 잘 설정해야 한다.

지역 전체 교사회의나 매주 한번정도의 교사회의는 저녁시간에 잡히게 되는데, 이는 기혼교사가 남편과의 관계속에서 주1일정도는 남편이 아이를 볼 수 있도록 해야 한다. 또한 미혼의 교사는 결혼에 대하여 조직적으로 임할 필요가 있다.

3. 교사의 갈등에 있어서, 일상적인 일속에서의 갈등의 원인은 탁아소내에서의 생활수칙을 정하므로써 해결할 수 있다. 각 탁아소에서 서로 생활상의 수칙을 정해서 지키도록 하자. 그러나 관점의 차이(탁아운동의 관점차이, 아동교육의 관점차이)는 좀더 구체적으로 지대의에서 논의된 후에 하반기 수련회때 점검하도록 하자. 또한 지탁언활동(중앙과 지역과의 관계)은 1차적으로 중앙의 문제이지만, 지역에서 해야 하며 지대의장의 역할이 중요하다. 그러므로 지대의장의 역할논의는 전망과 함께 지대의에서 논의한 후 하반기 수련회에서 점검하자.

주제발표 2.

지탁연내 보육시설 운영속에서 나타나는 문제의

현실진단과 대안

1. 법정 아동수보다 실제 보육아동수가 적어지고 있는 현실에 대하여 :

원인) 실제로 아이들이나 부모들이 선택할 만한 시설과 교육기관이 급속한 양적 팽창을 보이고 있다. 특히 자모들의 취업과 생활이 다양해지면서 요구도 다양해지고 선택의 폭도 넓어지고 있다. 보육시설들도 이러한 요구를 반영하여 다양한 보육프로그램을 갖고 유치원의 경우도 전연령, 종일 프로그램이 가능해지고 있다. 하물며 부모들의 왜곡 과장된 교육열은 5세 이상이 되면 학원을 찾는 풍조까지 만들고 있다.

- 지탁연의 시설들의 경우 열악한 재정구조의 운영은 시설과 교사에 대한 재투자를 어렵게 하며, 결국 국공립이나 일반 민간 보육시설들과의 시설경쟁에서 열세에 몰릴 수 밖에 없는 것이다.

- 시장의 자율경쟁에 내맡겨졌음에도 불구하고 우리 시설들은 목적과 활동의 우수하고 왕성함을 홍보해내지 못하고 있다.

대안) - 개별 시설은 물론 보육사업, 시설에 대한 올바른 내용의 적극적 홍보가 필요하다.

- 보육의 질적 향상을 위해 시설의 확충 및 보강과 교사의 재교육, 프로그램 개발에 재투자해야만 한다.

- 다양한 보육형태에 대한 고민이 요구된다.

2. 보육대상 아동의 연령이 점차 낮아지는 추세에 대하여

원인)

- 아동들의 발달이 이전보다 확실히 빨라졌다. 이에 따라 부모들은 조기의 교육을 원하게 되고 핵가족화에 따라 영아들의 가족내 양육도 어려워지면서 저연령 아동(영아)의 탁아요구가 높아지고 있다.

- 일반적으로 영아보육을 기피하여 영아를 보육할 만한 시설이 부족하면서 우리 시설들에 영아수요가 증가하고 있다.

- 한편으로는 4-6세 아동은 '교육'에 대한 요구가 높으면서 '교육'기관인 유치원, 학원으로 옮겨지고 있다.

대안) - 영아 대상의 프로그램 마련이 요구된다.

- 영아 보육을 위한 조건을 갖추어야 한다. 예를 들어 현상태에서는 분반의 학습과 활동이 가능하겠으나, 이후 시설을 보강, 확대하여 별도의 공간에서 운영되는 것이 바람직하다.

3. 차등 보육료제도에 대하여

분석 및 대안)

- 시설들이 필요성이나 근거에서 일정정도 합의되었으나, 기준의 마련이 문제이다. 기준마련에 있어 지역이나 보육대상에 대한 조사가 요구된다.

- 우선 입소대상자의 자격과 조건을 설정하고, 기본보육료를 책정한다.

입소대상자의 일반아동에게는 높은 보육료를 적용하고, 입소대상자중 지원이 불가능한 (증명이 어려움 등) 저소득층 아동과 형제가 함께 다니는 아동에게는 장학금의 혜택까지 고민되어질 수 있다.

4. 잡부금의 수납에 대하여

분석)

- 일반 민간보육시설이나 학원등과 잡부금의 내역과 규모가 다르다.

실제 필요한 사업 (소풍 등)에 대한 실비의 성격이다.

- 유치원, 학원 등과 같이 1년단위의 시설이용이 아니므로 1년 혹은 보육료에 포함한 수납은 부당할 수 있다.

- 또한 행사도 불규칙하고 자모회 통과된 결정되는 부분이 있어 산출이 어렵다.

- 시기마다 수납하는 것이 행사 홍보 및 참여 유도에도 유리하다.

대안)

- 현행과 같이 시기마다의 수납이 긍정적이다. 그러나 자주 걷는다는 느낌이나 과정의 부담이 있다면 월, 분기별 산출과 수납정도도 고민해 볼 수 있다.

- 자부담을 줄이되 자발적 부담을 유도한다면, 시설과 부모의 공동부담이나 자모회비에서의 충당도 고민해 볼 수 있다.

5. 교사 적정수에 대하여

본시)

- 시설에 요구되어지는 교사의 적정수의 산출에는 두가지 접근이 있다.

일반적으로 보육중인 아동(혹은 법정 아동수)에 근거하여 교사수를 산정하는 것이다. 인천의 경우 2세 1:5, 3-4세 1:8, 5-6세 1:10 정도의 교사:아동 비율이 적당하다고 보며 보통 20여명에 교사 3인정도가 필요하다고 응답했다.

또 한가지 방법은 보육시설과 시설내 교사들이 독자적인 한공간에서 올바른 보육과 활동을 위해 어떤 일을 해야 하는가와 그것을 가능케하는 인력의 수로 교사수를 산정하는 것으로, 최소한 4인 정도 교사가 필요했다.

이 경우 교사 4인이거나 취사부가 추가될 경우 그 유지를 위해서는 아동 35-40명 이상의 규모를 마련해야 한다.

-> 후자의 경우를 위한 시설 규모의 확대는 뒤에서 논하자.

- 시설내 '교사의 적정수' 확보는 뒤의 교사들이 힘들어하는 것을 해결할 수 있는 한 조건일 수 있어 더욱 중요하다.

6. 교사들이 힘들어 하는 이유에 대하여

본시)

- 이 문항은 실태조사 '교사에 대한 조사'에서 보다 자세히 검토, 대안 마련이 될 것이다.

- 일 자체가 힘이 들기도 하지만, 보육외 활동과 교육의 두가지 측면이 강조될 수 있다.

- 보육활동 외에도 행사와 회의, 기타 잡무가 많아 부담스럽다. 대부분의 시설들이 교사협의 체계이면서 잦은 회의구조와 많은 역할분담이 요구되고 효율성이 떨어진다.

- 혼합연령 및 영아 증가의 상태에서 아동의 교육이나 부모교육등에 대한 전문성과 정보의 부족은 교사들에게 더 많은 피로와 긴장을 요구한다.

- 노동조건의 열악함은 교사 개인의 생활의 불안정으로 연결되어 생활에 대한 부담과 피해의식을 갖게하는 조건이 된다.

대안)

- 교사들의 처우 개선 방안을 고민해 보고 마련해 내자(앞의 주제발표1.참조)

- 가급적 회의를 보육시간 중에 배치한다.

- 원거리, 장시간 회의를 줄이기 위해 컴퓨터와 모델 설치하자.

7. 수익사업에 대하여

본시)

- 더이상 '재정난의 해결'을 목표로 수익사업을 기획하는 것에 한계가 있다는 것에 공동된 의견을 보이고 있다.

누적된 운영의 만성적자를 해소하기 위해 수익사업을 진행하는 경우, 계속 누적을 지켜보는 교사, 자모들도 부담이 클 뿐 아니라 수익사업 자체에 대한 부담도 상당할 것이다. 운영에서 예상되는 적자는 일상적 재정-보육료나 기타 방법-구조에서 해결해 내어야 한다.

- 수익사업은 '피아노 구입' 같은 교구교재의 구입 등 즉각적 성과가 보이는, 수익사업의 결과가 모두에게 돌아가는 사안을 위해 진행하는 것이 바람직하며, 자모들 스스로가 공간의 주인임을 확인해가고 공동체를 경험하며 지역 내의 홍보라는 긍정적 목표를 살려 내기 위해서 오히려 더욱 다양한 형식을 고민해 볼 필요가 있다.

제안)

- 그럼에도 불구하고 여전히 적자에 대한 해결책이 없어 수익사업의 목표이동이 불가능하다.

적자를 줄여내고 해결할 수 있는 방법을 고민해 보자.

8. 만성적인 적자의 극복에 대하여

본시 및 대안)

- 적자는 소극적으로는 매월의 운영에서 발생하는 적자뿐 아니라 적극적으로 시설유지나 확대를 위한 부분에서의 제약까지 다양하다. 합리적 운영이 가능한 규모와 운영이 요구되나, 일단 분석은 현재의 운영구조와 규모속에서 논해 보고자 한다.

구체적인 안은 없다. 그러나 조심스럽게 제기되는 것은 더이상 지인들의 소액후원이 아닌, 대기업의 사회적 책임부분을 유도한 후원을 확보해야 한다.

(앞의 후원자 관리의 의미와 과정 참조)

또한 지역단위의 재정국 내지 재정사업(상시적인)을 고민해 보자

제안) "사업자 등록을 하지"

- 대기업의 후원이나 노조원들의 후원등은 영수하였음을 증명할 수 있거나 자
동이체의 편리한 방법이 필요하다.

이런경우 사업자 등록으로 가능하며, 등록한 경우 국민연금이나 의료보험등
의 혜택도 가능할 수 있다.

세무서에 등록하는 것으로 절차도 복잡하지 않으며, 비영리 사업의 경우 세
금도 거의 없다고 한다(예. 섹터). 후원자 관리 중 지로용지 발급등이 거론
되기도 하는데, 이도 가능해 지리라 본다.

9. 합리적인 운영의 규모

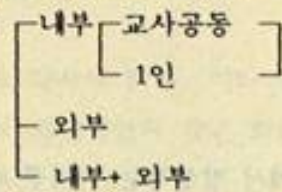
분석)

- 제안에 따른 지역논의를 보면 다양한 형태에 대해 고민할 것을 긍정적으로
보며 과제로 삼고 있다.

앞에서 논의한 교사의 적정수, 만성적자의 극복, 타 보육시설과의 시설 경쟁
및 질적 개선 등의 문제를 보건데, 합리적 규모의 확보와 운영은 이제 시설의
생존권적 문제가 되고 있다.

그러나 그를 위한 (공동)출자, 시설간 통합, 공공기관의 장소 활용 등의 방법
이 결코 쉽지 않은 상황이다.

- 출자의 경우



의 형식이 있을 것이다.

- 통합의 경우 통합에 대한 양 시설의 필요성의 합의에서부터 추진 과정에서
운영의 원칙, 자금조달, 위치선정, 교사들의 역분과 적응 위한 노력, 새 규
모에 걸맞는 보육환경과 프로그램 마련, 교사들의 처우 및 노동조건등이 구
체적으로 논의, 합의되어야 하며 통합후에도 아동, 부모, 교사들의 적응을
위한 노력이 요구된다.

제안)

- 지역위 차원에서 운영을 분석해 보고, 재정만이 아니라 기타 활동까지 가능
할 수 있는 합리적인 구조를 연구해 보자.
- 소규모 시설이 갖는 장점이 또한 있으므로, 기존 규모에서 효율적인 운영이
가능한지, 가능하게 할 수 있는 방도는 무엇인지 고민해 보자.
- 시설간 통합이 요구되는 경우 걸림돌과 장. 단점을 고민해 보자.
- 규모의 확장에 가장 큰 문제는 시설 확보를 위한 자원 조달의 문제이다.
때마침 이시기에 제기된 '국민연금' 용자전에 대해 고민해 보자.
(실례로 유아 40명 (보육료 10만원) 규모이면, 일상적 운영이나 교사인건비
를 국공립 수준으로 지출하고도 50-60만원의 예비비가 발생한다. 또한, 현재
의 수준에서 인천 햇살의 경우는 35명이상이면 흑자가 생기며, 구로어린이
집의 경우 25명이상이면 흑자가 된다는 계산이 나왔다. 영아전담탁아소의
경우도 거의 비슷한데, 이유는 교사수가 더 많이 필요하기 때문이다.)
- 출자의 경우 기부 형식이 아닌 협동조합식 출자의 방법도 고민해보자.
협동조합의 원칙은 일본의 노동자 협동조합에서 가져와 보자.

* 재정(경리)을 공개한다

* 모두가 금액을 정해서 공동출자한다

* 경영지표에 맞게 산출, 이익은 공동으로 나눈다

* 수요와 공급의 쌍방을 서로 연결하면서 행정까지 움직이도록 해야 한다

10. 운영체계 검토

- 대부분 시설이 '교사합의 체계'였다.

제안서의 장.단점 외 지역논의에서 보강, 검토된 부분을 보면 교사 공동 합
의체계에 있어 비효율성의 구체적 문제를 보면, 합의.역분까지의 과정은 상
대적 우위를 갖고 바람직하나 실행되는 과정에서의 중간점검과 강제, 마무리
가 취약점이었다.

결국 이는 사업과 운영을 총괄할 책임교사의 필요를 제기하는 부분이었다.
그러나 운영의 취지나 우리가 '교사 합의'를 생명으로 걸었던 '민주. 공동'
의 개념 실현을 위해서 보다 고도의 자발성과 책임과 민주적 절차의 운영이
요구된다. 교사간 신뢰 구축이 토대이다.

- 원장체계의 고민은 다른 교사들과의 역분과 함께 고민되어야 한다. 교사가

힘들어하는 이유가 보육과 기타 운영전반에 대해 고민하고 함께 일하는 비 효율성과 잡무 증가이므로, 사족을 잘라내고 필요한 일을 필요한 사람이 해 내는 형식의 역분이어야 한다.

즉, 원장이 총괄의 역할을 맡듯, 아동 교육, 부모교육, 자모사업, 소식지, 자활, 후원자 관리 등등 분야 마다의 전문화가 요구되는 것이다. 정체성 못 가지면서 사업에서 소외되고 비민주적이 되는 것이다.

- 교사 합의하의 책임 교사제이므로 전체 교사가 합의해야 하는 사안과 그 합의하에 책임교사가 단독 결정, 실행할 수 있는 사안에 대한 구분이 필요하다.

교사 공동책임 강조

제안)

- 위의 전체/ 책임교사의 책임의 내용과 범위는 구체적일수록 시행착오를 줄이고 민주적이며 효율적 운영이 가능하다. 집별, 지역별로 고민해 보자.
- 진정한 의미에서 '교사 공동. 교사 합의'체계를 가지고 있었기에 가능했고, '교사 합의 체계'를 실험해 보았던 사업의 예를 정리해 보자.
- 전체 교사가 '운영'에서 해방되면 전념.심화시켜내야 할 사업의 내용을 고민해 보자.

11. 책임교사의 권한과 배려

- 애초 조사, 분석과정에서는 다른 어떤 역할 보다는 '재정'은 안정.전문화할 필요가 있다고 판단, '재정담당교사'에 대한 향이었다.
 - 교사 합의체계를 부정하는 것이 아니라, 그의 효율성을 녹여내기 위한 보완치로서의 '책임교사제'가 제기된 만큼 운영에서 비효율적이었던 문제 등을 분석, 책임교사의 역할을 정리할 수 있다.
- 역할과 책임은 구체적일 수록 좋다. 이것이 집대표, 지역대표등에 올바르게 역할을 못한 이유를 보면, 잦은 역할 바꾸기와 지속적으로 요구되는 역할 (예로, 아동교육 분과에 관심있고 '93년 분과장이었으며, 현재도 분과에 결합하는등인 교사가 '94집대표인 경우) 이 고유의 역할을 침해할 수 있다.
- 따라서 책임교사는 그 역할이 요구되었던 외 사업과 활동, 역분에서는 보호

되어 고유역할에 전념할 수 있어야 한다.

그외 시간, 정보등에서의 배려도 요구된다.

그리고 책임교사는 객관적 자격과 자질의 기준을 마련하고, 그리고 그에 맞는 적절한 배려도 다시금 고민되어야 한다. 이런 원칙과 과정을 거쳐 책임교사가 마련되면 가장 큰 권한은 지도성을 인정해야 한다는 것이다.

제안)

책임교사의	역할/ 책임(공동책임 기본) / 권한	등을 고민해 보자.
	배려	
	자격, 자질	

주제발표 3.

지택연 교육발전을 위한 실태분석

A. 기초질문

1. 교사 상황에 대해

1) 교사 수

1명	2명	3명	4명	5명	7명
4%	21%	57%	10%	4%	4%

대부분 교사가 3명을 확보하고 있는 것으로 나타났고 그 다음으로 2명이 21%로 나타났다. 교사가 5명 이상인 것은 영아탁아소가 포함되었기 때문이다.

2) 조리사 유무

있다 (3일에 한번도 포함)	없다
25%	75%

보통 아침에 일찍 오는 교사가 식사준비를 담당하게 되는데, 그러면서 교사의 시선이 소홀해지고 아이들의 분쟁이 바로 이 시간대에 제일 많이 나타나고, 교사도 아이들을 돌보는데 아이들을 보는 흐름이 끊기게 된다.

이 문제를 해결하기 위해서는 조리시간의 최소화나 보육하는 교사수를 최대한 이 시간대에 지켜내는 것에 대해 고민해야 할 것이다. 한 예로 식사준비를 최소화하기 위해 2-3일의 식사 재료를 미리 사두고, 보육시간 전에 재료를 씻어두어 바로 음식을 만들 수 있도록 하는 탁아소도 있었다.

3) 교사의 경력

1년 미만	1- 2년 미만	2- 3년 미만	3년- 5년미만	5년 이상
28%	19%	14%	24%	4%

교사의 경력을 보면 대체로 경력이 고루 분포되어 있으나, 3-5년이 24%로 가

장 많다. 1년 이상의 경력교사가 71%의 비율을 차지하고 있다.

4) 교사의 연령과 결혼 유무

* 연령

20세 이하	21- 25세	26- 30세	31- 34세	35세 이상
.	22%	51%	20%	7%

교사 연령은 26~ 30세가 51%로 눈에 띄게 높게 나타났고, 30세 이하가 73%로 20대 교사의 비율이 높게 나타났다.

* 결혼 유무

미혼의 경우가 72%로 기혼보다 많은 비율을 차지하고 있다.

위의 내용은 표본수(28개 탁아소, 교사 85명)가 조특위에 비해 상당히 적음에도 불구하고 비슷한 통계치를 보여주고 있다.

5) 근무 형태

* 주간 근무 일수와 월차

4일	5일	5.5일	6일	월차가 있다	월차없다	무응답
4%	28%	4%	64%	39%	50%	11%

* 출근 시간대가 다르다

네	아니오	무응답
86%	10%	4%

* 출근 시간대

7:30 9:00-10:00	8:00 9:00-10:00	8:00 10:00-11:00	7:30, 9:30 10:00-11:00	8:00, 9-10:00 10:30-11:00	기타 10시, 1시
16%	25%	16%	14%	25%	4%

출근 시간은 지역상황(부모출근시간)에 따라 다르게 나타났고, 교사수에 따라 출근시간대가 2개 또는 3개로 나뉘어진다.

출근시간대의 조정에 대해서, 조출교사의 출근시간은 보육시간 30분전으로 하고 그 시간에 하루를 준비할 수 있도록 하며, 뒤에 출근 하는 교사의 경우 대그룹활동이나, 간식시간 전에 오는 것을 원칙으로 하는 것이 좋을 것이라는 의견이 제출되었다.

* 휴가기간

5일 이하	10일 이하	15일 이하	20일 이하	없다	기타	무응답
14%	39%	14%	3.5%	3.5%	18%	7%

휴가는 5일- 15일이 가장 많고 주로 여름과 겨울로 나뉘어지는데, 지탁연 수련회, 방학기간, 1월·8월에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이 시기는 보육아동수가 감소함에도 불구하고 교사대 아동의 비율이 높아져서 아주 힘들게 지내게 되는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 보육활동에 지장이 가지 않도록 분산해서 휴가를 받는 것을 고려해야 할 것이다. (조특위 '교사'논의 부분 참조바람)

6) 하루 평균교사수

오전 오후	1 명 1 명	1 명 2 명	2 명 1 명	2 명 2 명	3 명 2 명	3 명 3 명	5 명 5 명
	3.5%	7%	7%	29%	29%	21%	3.5%

교사들의 수에 따라 오전, 오후의 숫자는 다르게 나타나, 오후에 1명씩 비우는 경우가 있으며, 이 분석에는 나타나지 않았으나, 교사들이 보육외에 다른 일로 탁아소를 비우는 경우가 많고, 출퇴근시간대와 주 근무 형태에 의해 위의 내용보다 더 교사수가 적을 것으로 판단된다.

2. 아동

* 현재 보육하고 있는 아동수

5명 미만	~10명	~15명	~ 20	~25	~30	30명이상
.	11%	36%	28%	14%	7%	4%

보육아동수는 11~ 20명이 64%로 높게 나타났다. 지탁연 소속 탁아소 대부분은 가정탁아는 아니지만 또한 대규모가 아닌 소규모로 운영되고 있는 것으로 나타났다.

* 아동연령대 (488명의 아동)

0- 12개월	~ 24개월	~ 36개월	~ 48개월	~만 5세	~만 6세	6세 이상
0.5%	9%	24%	27%	25%	13%	1.5%

제일 많이 보육하는 연령대는 24개월 이상~ 만5세(60개월)이 76%로 나타났으며, 24개월 이하의 영아도 약 10%로 점점 연령이 낮아지는 추세를 보여준다.

위의 통계는 표본 집단이 적어서 신뢰도가 떨어지기는 하지만 추이는 알수 있다. 우선 지방의 경우는 48개월 이상의 보육아동이 상당히 있으나, 서울·경인의 경우 영아의 보육분포가 더 높아 이에 따른 대안이 요구된다고 하겠다. 최근 어린이집과 가정에서의 양육환경과 유아의 언어행동, 애착이 어떻게 다른가의 논문에서 보듯이 영아탁아에 관한 연구가 시작되고 있으며, 본회 교육연구부에서도 영아발달과 교육에 관한 책을 번역중이다.

교사수와 아동수의 비율을 보면 15명 이하의 아동을 교사 3인이 보육하는 것과, 24명의 아동을 3명의 교사가 보육하는 것은 일의 하중이 다름으로 적정한 비율을 모색하고 다시 한번 고민해야 할 것이다.

B. 보육시설의 하루

1) 보육시설의 일과는 제시된 예와 같습니까?(등원- 자유놀이- 간식- 대집단 활동내지는 분반활동- 바깥놀이, 자유놀이- 간식- TV시청, 자유놀이-귀가)

예	아니오	무응답
79.5%	17.5%	3.5%

- 숫자, 문자 교육시간이 따로 있는 곳이 10.3%
 - 오후에도 분반수업, 특별한 프로그램이 있는 곳이 17.2%
 - 점심시간후 바깥산책이나 자유놀이 시간이 있는 곳이 10.3%
- 위의 내용은 중복답변이다.

2) 대집단 활동

* 대집단 활동을 하는가?(여부)

예	아니오	무응답
93	3.5%	3.5%

* 하루에 몇분 하는가?

30분미만	30-40분	40-5 분	1시간	2시간	무응답
17.5%	36.5%	7%	21.0%	7%	10.5%

30분- 1시간대가 59%로 가장 많았으며, 30분 미만인 경우도 17.2%나 차지했고 대집단 활동에 2시간을 할애하는 지역도 있어 큰 차이를 보였다.

* 하루 몇 회정도 하는가?

1회	1~ 2회	2회	2~3회	무응답
30%	14%	35%	14%	7%

* 준비 정도는 어떠한가?

사전준비	대체로	상황에 따라	아니다	무응답
47.5%	10.5%	14%	21%	7%

대그룹 활동의 사전준비에 대해 "그렇다", "대체로" 라는 답변까지 합하면 58%에 해당하여 긍정적이나, "아니다"라고 답하거나 무응답도 28%나 되었다.

* 주로 어떤 활동을 하는가?(중복답변)

동화·동시	이야기 나누기	신체 운동	게임	미술, 작업
37.9%	24.1%	58.6%	20.7%	10.3%
수과학활동	역할놀이	시청각	노래배우기	
6.9%	3.4%	3.4%	20.7%	

대그룹 활동이 동화, 이야기나누기, 노래 배우기등으로 몇개씩 겹쳐서 진행되고 있음을 보여준다. 대그룹시간에 가장 많이 이루어지는 활동은 체조 운동 신체 표현등의 신체운동활동이었으며, 이야기 나누기, 미술 작업, 수과학, 역할놀이 등의 활동이 적은 것은 분반활동이나 소그룹으로 진행되는 경향때문이라는 분석이 가능하다.

3) 분반활동에 관하여

* 분반활동을 하고 있는가?

예	아니오	무응답
75.4%	21%	3.5%

본회 소속 탁아소의 76%가량이 분반활동을 하고 있으며, 이는 혼합연령에 따른 대안으로 볼 수 있다. 한편 '아니다'와 무응답을 합한 24.5%정도의 탁아소에서 분반활동이 이루어지지 않는 것으로 나타났다.

* 하루 몇회 하는가?

1회	2회	3회	안한다	무응답
58%	10.5%	3.5%	14%	14%

분반활동이 하루 1회정도 이루어지는 탁아소가 55%로 가장 많았으며 이는 대그룹 활동보다 실시하는 탁아소수나, 빈도수가 낮은 것으로 나타났다.

* 준비 정도

예	대체로	아니오	무응답
65%	3.5%	24.5%	7%

분반학습을 실시한다는 22개 탁아소중 19개 탁아소가 준비후 수업에 들어가는 것으로 나타나 대그룹 활동보다 소그룹 활동에 교사들의 준비도가 더 높은 것으로 나타났다.

4) 자유놀이시간

* 놀이시간이 있는지 여부

예	아니오	무응답
96.5%	0%	3.5%

* 몇 시간인가?

1시간 이하	2시간	2-3시간	3시간	4시간	5시간	6시간
7%	3.5%	7%	21%	30%	24.5%	7%

자유놀이 시간은 3시간, 4시간, 5시간이 가장 많았고, 일과중 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 양옥승의 연구에서 자유시간이 40%를 점한다는 것과 일치한다. 그런데 5시간 이상이 31.5%, 3시간 미만도 17.5%로 나타나 확연한 차이가 있는데 이는 상황이 어려운 탁아소의 경우 자유놀이의 형태의 놀이를 할 수밖에 없으며, 자유놀이라는 용어해석 차이에 따른 수치인듯하다.

* 자유놀이 시간에 그 당일 특별한 교구교재가 제공되는가?

예	가끔	아니오
51.7%	34.5%	13.8%

자유놀이시간에 특별한 교구교재를 제공하느냐하는 질문에 '가끔'이라는 대답이 34.5%나 차지했는데, 이는 영역별로 항상 꺼내놓은 교구교재가 답변자 생각에는 빈약하다고 판단했기에 고려하지 않고 대답했기 때문이라 여겨지며, '예'라는 답변중에서는 모든 영역별로 제공한다는 탁아소가 2개소였고 나머지 탁아소는 여러 영역의 교재들을 하루에 주지는 않지만 골고루 제공하고 있었다.(예: 블록, 게임판, 소꿉, 퍼즐, 비눗방울, 미술재료, 과학교구, 밀가루점토 등등)

* 자유놀이시간의 교사는 무엇을 하는가?

다른 일만	주로관찰	적극적, 소극적게임 관찰	무응답
7%	10.5%	79%	3.5%

자유놀이시간에 식사와 수업을 준비하는 교사와, 관찰과 적극적인 놀이지도를 하고 있는 교사들로 역분되어 있기에 자유놀이시간의 교사활동이 위와같이 나타났다.

자유놀이가 탁아소일과중 시간이나, 내용에 있어 큰 비중을 차지하고 있다고 할 때 자유놀이시간의 내용과 교사의 역할을 정확히 내오는 것은 우리의 과제라 할것이다. 양옥승의 연구에서도 자유놀이시간에 관한 연구가 최근 나오고 있다.(3-4세 유아를 위한 프로그램- 언어적 계획및 평가를 위한 프로그램의 효과)

5. 하루 일과 중에서

1) 가장 바쁜 시간은 언제인가?

오전 수업시간	점심시간전후	귀가지도시
24.1%	79.3%	6.9%

총비율이 100%를 넘는 것은 바쁜 시간이 겹쳐서 나타나는 탁아소가 있기 때문이며, 점심시간 전후가 79%로 가장 바쁜 것으로 나타났다. 점심시간 전후시간은

대체로 넓은 시간대로 식사준비, 식사지도, 씻기, 이담기, 재우기 등에 많은 인력이 필요함을 보여준다.

2) 아이들의 분쟁이 가장 많은 시간대는?

오전 수업전후	오후 자유놀이	자유놀이	점심후
31%	38%	27.6%	6.9%

아이들의 분쟁이 많은 시간은 주로 자유놀이 시간으로 65%를 차지했으며, 수업전후나 점심후처럼 안정되지 못한 상황에서 분쟁이 많이 나타나는 것으로 보인다. 자유놀이 시간에 분쟁이 많은 것은 여러가지 요인에 의한 것이겠으나, 우선 자유놀이시간이 다른 어느 시간보다 시간이 많고 교사의 통제에 있기 보다는 또래놀이가 많고 그 시간에 무엇을 하고 놀 것인가를 스스로 결정해야 하기에 아이들간의 충돌가능성이 많다.

아이들의 싸움과 분쟁은 자연스러울 수 있다. 다만 어떻게 해결할 것인가하는 교사의 역할이 고민되어야 할 것이다.

또한 4-4 문항에서 보여주듯 교사의 자유놀이시 놀이지도 빈도가 높은데도 이러한 현상이 나타나는 것은 열악한 환경의 문제인지, 다른 어떤 이유인지 분석해 볼 필요가 있다고 보여진다.

3) 하루 일과가 교사가 준비한대로 진행되는 경우를 10일을 기준으로 어느정도인가?

5일 미만	5-6일	6-7일	7-8일	8-9일	무응답
3.5%	14%	17.5%	21%	40.5%	3.5%

다양한 편차를 보이나 교사가 계획한대로 일과가 50%이상 진행되는 곳이 대부분을 차지했다. 그러나, 80%이상 실행되는 곳은 38%정도에 머물러서 아직도 충분하지 않음을 알 수 있다.

4) 이외에 하루 일과중 다르게 운영되는 것이 있으면 서 주십시오

특이한 야외학습이 이루어지는 곳이 4곳, 신체활동을 할 수 있는 지하실이 따로 있어 매일 신체활동이 이루어지는 곳이 1곳 있었다.

C. 교육목표 교육관에 관하여

1-1) 합의된 교육목표가 있는가?

예	아니오
78%	25%

1-2) 명문화된 것이 있습니까? (합의된 교육목표가 있는 곳에 한하여)

예	아니오
29%	71%

교육목표는 지략면 교육목표를 가지고 정리한 곳이 5곳이 있었다.

그리고 예절바른 어린이, 올바른 인격형성, 생명을 사랑하는 어린이, 자유로움속에서 창조적으로 바르게 생활할 수 있는 어린이등이 있었다.

교육목표의 명문화는 우리가 하는 교육을 정확히 드러내는 것이다. 때문에 이제는 암묵적인 합의가 아니라 정확히 명문화하여 활동의 기초가 되도록 해야 할 것이다.

2) 원혼이 있는가?

예	아니오
11%	89%

원혼이 있는 탁아소는 세곳이었는데, 두 곳은 대답만 했고, '바르게, 건강하게, 씩씩하게'라는 대답도 한 곳 있었다.

3) 근래 교육목표나 교육관에 대해 논의한 적이 언제입니까?

논의되었다.	논의된적이 없다.
54%	46%

교육목표나 교육관을 논의한 때는 주로 1,2,3월이고 정기적으로 하는 곳도

몇곳 있었다. 그러나 교육목표나 교육관을 암묵적으로 예전 것을 논의없이 그대로 따르거나 없는 지역이 반을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

4) 정기적으로 교육목표나 교육관에 대해 논의하는가?

예	아니오
57%	43%

교사회의, 월초, 정기적으로 논의를 하는 곳이 57%로 나타났으며, 내용이 문서화된 지역은 29%이다. 논의된 것들이 논의로만 끝나는 것이 아니라 문서화하여 이후 아동상황과 교육을 정리하는데 참고자료로서 활용되어야 할 것이다.

5) 스스로 판단하기에 정해진 교육목표에 따라 교육안 및 교육활동을 하고 있는가?

매우 그렇다, 거의 동일하다	29%
하려고 노력하나, 대개는 다른 책에서 본 교육활동을 주로 참고하기에 교육목표와 맞지 않기도 한다	64%
목표에 대한 고민을 함께 하기 어렵다. 그래서 목표와 실재가 다르다	3.5%
기타	3.5%

하려고 노력하나, 대개는 다른 책에서 본 교육활동을 주로 참고하기에 '교육목표와 맞지 않기도 한다'가 64%를 차지한 것으로 보아 시급히 우리 실정에 맞는 교육계획안, 교육프로그램이 연구되어야 하겠다.

계획안 따로 교육활동 따로 해서는 안된다. 지역에서는 교육목표에 따라 활동한 사례들을 평가서를 통해 확산하는 방법이 현재 가능한 방법이라 생각되며, 교육계획안에 관한 좋은 사례를 발굴하고 정리하는 작업이 필요하다.

D. 아동교육 프로그램 준비

1) 연간계획안이 있다.

연간계획안		월간교육안		주간계획안		일일교육안		교사용계획안	
있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다
93%	7%	79%	21%	96%	4%	43%	57%	71%	29%

2) 각 계획안의 작성년도

	연간 계획안	월간 계획안	주간 계획안
94년도	71%	54%	79%
93년도	3.5%	14%	11%
92년도	7%	3.5%	3.5%
91년도	11%	3.5%	.
88년도	3.5%	.	3.5%
무응답	3.5%	25%	.

년간, 월간, 주간 계획안이 서로 연관되어 계획안이 작성되어야 하는데 그렇지 못한 경우가 많이 나타났다. 특히 연간 계획안과 주간 계획안의 교육주제가 다른 경우가 있는데 이는 정기적으로 연간 계획안의 검토가 필요한데 아직 연간 계획안 전체에 대한 논의가 잘 이루어지지 않은 듯하다. 무응답의 경우는 월간이 많았는데 이는 년간 계획안을 작성시 달별 주제를 주로 정리하는 정도의 작업이기에 똑같다고 생각한 답변자의 반응인 듯하다.

3) 계획안에 기초한 일과의 운영에 관하여

설문대상 탁아소중 96%가 계획안에 기초해서 일과를 운영한다고 답변을 했다. 어느 정도인가라는 물음에는 아래와 같은 답변을 했다.(예, 90%이상이다)

90% 이상	80%	70%	60%	50%	40%이하	무응답
21.5%	21.5%	29%	10.7%	3.5%	7%	7%

계획안 실행의 변경은 누구에 의해 많아 바뀌는가 하는 물음에는 아래와 같은 답변을 했다. (중복답변)

교사 상황에 따라 바뀌는 정도		아동 상황에 따라 바뀌는 정도	
50% 이상	50% 이하	50% 이상	50% 이하
68%	14%	28%	61%
무응답			
18%			

대체로 교육계획안에 기초해서 일과를 운영하는 것으로 나타났으나, 계획안 실행의 변경이 주로 교사 상황에 의한 경우가 많아 계획안 작성에 있어 교사의 변동을 고려하고 계획해야 함으로 나타났다. 아동의 상황에 따라 교육안이 바뀌는 것은 자연스러운 것이라 볼 수 있고, 아동의 요구를 반영한 것이라 하겠다.

4) 교육안이 정해진 날에 정확하게 나가는가 하는 질문에 대한 답변은 88%가 정기적으로 나간다고 답변했다.

5) 계획안에 대한 부모의 합의나 설명의 과정에 관해

자모회의때	주안에	입학시	설명과정이 없다
43%	39%	7%	11%

교육안에 대해 부모와의 합의나 설명은 자모회의나 주안으로 나가는 지역이 주를 이루었고, 어떤 식으로든 80%가 넘게 합의한다는 것은 좋은 예다.

다만 형식에 그치는 것이 아니라 부모들의 참여를 이끄는 교육계획안의 논의 과정을 이끌고 함께 교육활동에 참여 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

남자	18명	23%	5%	2%	5%	11%
여자	17명	42%	21%	20%	22%	42%

E. 교육준비

1-1) 준비주체

	각 집의 교사	지역아동분과원	교사, 자활가 함께	무응답
예	96.4	25	7.1	3.5

1-2) 준비방법 (비중이 큰 순서대로)

① 교육자료집 ②외부활동 사례집 ③월간지 ④자체 개발 ⑤TV 및 방송매체 ⑥보사부 보육프로그램 ⑦삼성복지재단 ⑧기독교공동육아활동자료집

문항번호	배점 \ 순서	1		2		3		4		5		6		7	
①	6	5	30	2	12	7	42	1	6	1	6	5	30		
②	5	6	30	2	10	6	30	2	10			4	20		
③	4	6	24	4	16	1	4	6	24	2	8	1	4		
④	3	1	3	5	15	1	3	3	9	3	9	2	6	1	3
⑤	2	1	2			1	2	4	8	3	6				
⑥	1									1	1			1	1
총계	374	89		53		81		57		30		60		4	
백분율	100%	23.7%		14.1%		21.6%		15.2%		8%		16%		1%	

1-3) 교육프로그램 준비하는데 어려움은? (비중이 큰 순서대로)

- ①자료부족
- ②시간부족, 계획안 작성이 어렵다.
- ③경험부족, 계획안 작성이 어렵다
- ④인력부족
- ⑤시간부족, 자체개발 불가
- ⑥가정과의 비협조

⑦재료가 준비 안되어서

⑧재료가 비싸서 (재정문제)

문항번호	배점 \ 순서	1		2		3		5		총계	백분율
①	8	9	72	3	24	2	16	1	8	120	32.9%
②	7	3	21	3	21	1	7			49	13.4%
③	6			2	12					12	3.2%
④	5	6	30	5	25	3	15			70	19.2%
⑤	4	6	24	10	40	7	28			92	25.2%
⑥	3										
⑦	2			1	2	6	12	1	2	16	4.3%
⑧	1	1	1	1	1	3	3			5	1.3%
										364	

1-4) 타 보육시설과의 교류

(단위, %)

예	아니오	무응답
46.4	39.2	14.2

1-5) 교육프로그램 작성시 전체 발달 고려?

(단위, %)

예	아니오	무응답
78.5	14.2	7.1

1-6) 영역별 교육이 차지하는 정도 (주 몇회)

①신체활동 6회 59.2%

②미술활동 - 수시로 7.4%

6회 7.4%

5-4회 37%

③음률활동 6회 이상 53.5%

④수활동 4-3회 22.2%

1-2회 37%

⑤과학활동 - 1-2회 55.5%

3회 3%

⑥이야기 나누기 - 6회 37%

5회 3%

⑦동화등의 언어활동 6회 48%

⑧작업활동 5-6회 18.5%

⑨바깥활동 1-2회 28.5%

⑩조작활동 2회 22.2%

1-7) 준비시간

(단위, %)

	1시간 이상	30 분	무응답
준비시간	75	3.5	21.4
교육활동 준비시간		33.3	

1-8) 연령별 분반수업

* 연령별 분반수업의 필요성에 대해서

연령별 분반수업의 필요성에 대하여는 처음부터 분반하는 것이 좋다(44.4%)고 응답한 경우가 가장 많았고, 그 다음으로는 혼합연령으로 하되 내용에 따라 소집단형태로 분반 수업을 하여야한다(33.3%)는 응답이 많았다.

혼합연령의 구성의 장단점을 살피고, 현 운영형태를 고려하여 분반수업의 형

태를 고민해야 할 것이다.

* 분반활동은 어떻게 하고 있는가 ?

분반활동은 설문응답 시설의 대부분인 70.3%의 시설이 연령별로 활동한다고 응답하였다.

* 분반활동 못하는 이유는 ?

분반활동을 못하는 이유를 묻는 항에 대해서는 장소협소와 교사부족을 들고 있어 연합회 소속 어린이집의 시설보강이 절실히 요구된다고 하겠다. 한편 부족한 교사는 자원활동가를 적절히 배치하여 활용한다든가 하는 방안을 단위 사정에 맞게 모색하여야 할 것이다.

이동반을 > 바깥으로
계별
12월

구분	시설	교사	비고
1	5.1%	25	14.3
2	4.3%		12.1%

지방자치와 여성의 역할

이 미 경(한국여성단체연합공동대표)

1. 지방자치가 왜 필요한가?

지난 60년대 이래 산업화 도시화에 따른 인구의 급격한 이동으로 농촌에서는 공동생활의 해체가 빠르게 진행되었고, 도시에서는 인구의 과잉 집중으로 주택, 도로와 교통, 대기오염, 수질오염 등 생활환경이 급격하게 악화되었다.

시민들은 물마시고 숨쉬고 배설하고 쓰레기를 치우는 일까지도 공공기관의 힘을 빌리지 않으면 안되며, 생필품을 구입하고 휴식을 즐기는 것조차 거대한 자본의 힘에 의존하지 않고서는 살 수 없도록 생활양식이 변화되었다. 이러한 사회구조 속에서 우리는 합리적이고 친절한 정부의 서비스를 필요로 하며, 적절한 가격과 좋은 품질의 상품을 자본에게 요구할 필요성이 제기되었다. 그러나 정부나 자본은 생활인들의 요구를 외면한 행정, 경제 운영을 해왔고 그 결과 지금은 더 이상 참을 수 없을 정도로 많은 문제점들이 일시에 폭발적으로 터져나오기 시작하였다. 정치가 이런 생활상의 문제를 최우선적으로 해결하지 않으면 안되게 되었다. 지방자치를 하지 않고서는 생활정치를 제대로 수행할 수 없다.

(1) 지방자치는 생활정치를 가능하게 한다.

정치나 행정이 생활 상에서 당면하는 문제점들을 개선하고, 보다 좋은 환경에서 생활할 수 있도록 하는 문제에 집중해야 한다.

최근들어 생활인들이 가장 심각하게 느끼는 것은 환경문제이다. 물은 온갖 생활하수 공장폐수로 더럽혀지고, 낙동강, 영산강물에서 폐놀이나 중금속이 섞여 나오고 급기야 올해 들어와서는 정부가 생수 시판을 허용하였다. 강을 정화시켜서 안전한 수도물을 공급할 것을 서두르지 않고, 자본의 논리에 넘어가서 생수를 시판한다는 것이다. 이제 삼천리 방방곡곡 물 좋은 곳은 생수업자들의 시추 공사로 구멍이 뚫릴 것이며, 다시 한번 심각한 환경파괴가 일어날 것이다. 지역주민들의 의식이 깨어 있고 힘이 조직되어 있다면, 생수업자들이 함부로 내 고장의 환경을 파괴하는 것은 막을 수 있을 것이다. 최근들어 NIMBY(NOT IN MY BACK YARD) 현상에 대해 집단 이기주의 등으로 말이 많지만, 환경문제에 대한 논쟁의 출발은

이렇게 시작되는 것이 자연스러운 일일 것이다. 처음에 사람들은 내 집안은 깨끗해야 된다고 생각했다. 그러나 차츰 내 집 주변이 오염되지 말아야겠다는 인식을 가지게 되었다. 그리고 내고장, 내 나라가 오염되지 말아야겠다는 것으로 확장되어 간다. 그리고 궁극적으로는 환경문제가 어느 한 쪽에서만 노력으로 해결될 수 없다는 것을 깨달을 때 세계적인 각성과 연대가 일어나게 된다. 즉 지역에서 세계로, 작은 것에서 큰 것으로 문제 해결의 노력이 확산되는 것이다. 내 고장을 가장 환경적으로 깨끗한 곳으로 만들겠다는 시민들의 의지가 있다면, 그것을 현실화 하는 것이 지방자치하에서는 가능하다는 것이다.

환경문제 이외에도 어린이, 노인, 장애인 등을 위한 복지문제, 교통문제 등 생활상의 여러가지 문제들이 있다. 예산이 적절하게 주민들의 생활상의 요구에 따라 배분되고 있는지, 낭비되는 요소는 없는지, 주민들의 민원사항에는 돈을 쓰지 않고, 업자들과 결탁하여 불필요한 공사를 벌이는 것은 없는지... 만약 이것이 국가 전체의 살림살이 규모라면 파악하기가 매우 힘이 들지만, 내 지역 단위 정도의 규모라면 얼마든지 파악이 가능하다. 행정의 투명성을 상당정도 달성해 갈 수 있는 것이다. 걸핏하면 "예산이 없어서 못한다"는 말을 쉽게 할 수 없기 때문에 생활상의 요구를 관철해 가기가 용이할 것이다.

(2) 지방자치는 민주주의를 확산한다.

지방자치는 내 손으로 시장, 군수, 구청장 등을 선출하게 된다. 이들은 4년마다 한번씩 다시 주민들에 의해 심판을 받게 된다. 또한 이들은 언제 전보 발령 받아서 움직이게 될지 모르는 임명직 공무원과는 달리 안정된 임기를 가지고 일하기 때문에 소신있게 행정을 펼쳐 나갈 수 있다. 임명권자의 눈치를 보기보다는 주민의 눈치를 더 중요하게 살펴야 한다. 그렇기 때문에 자연히 위에서 군림하는 공무원이기 보다는 봉사하는 자세로 일해야 하는 것이다. 과거에는 주민들이 생활상의 요구를 하면 관청이 묵살하기 예사였고, 집단적으로 민원을 요구하면, 폭력적으로 압력을 넣는 권위주의적 태도를 가졌다. 그러나 이제 선거에 의해 선출된 관청장들은 그러한 태도를 가질 수 없다. 또한 지방의회가 구성되어 있기 때문에 지방자치단체의 행정이 공개되고 감시 받을 수 있게 된 것이다. 정치가 바로 내 생활 문제를 다루고 있기 때문에 주민들은 쉽게 정치적 관심사를 제안하고 행동하고 참여할 수 있게 된다. 이것이 바로 "아래로부터의 정치" "참여 정치"로서 민주주의를 뿌리 내리고 확산하는 것이다.

(3) 지방자치는 지방의 독자적 문화를 발전시킨다.

지금까지 우리나라의 모든 재화, 권력, 문화는 모두 중앙인 서울에 집중되어 있었다. 지방은 서울의 변방이며, 서울에서 모든 것이 결정되고 지방은 종속적으로 따라야 하는 구조였다. 이것은 사람들의 의식까지도 중앙과 주변으로 나누게 만들었고, 서울에서 인정되고 확인되어야만 지방에서도 따라갔다. 서울 소식 중심으로 짜여지는 개성없는 9시 뉴스, 대통령의 하루 동정은 상세하게 모든 국민에게 알려져도 내고장의 국회의원들이 무슨 일을 했는지, 시청에서는 무슨 일이 일어났는지 거의 알지 못하는 획일성이 지배하였다. 너도 나도 모두 서울로 서울로만 집중하게 되었다. 지방에서는 고등인력이 부족해도 서울에서는 고등실업자가 남아 돌게 되었다. 지방을 잘 살게 만들어서 사람들을 내 고향으로 불러 들이는 운동을 펼쳐야 할 것이다. 지방자치를 잘하면 이것이 가능하다.

정보 통신산업의 발달로 세계는 하나이다. 굳이 서울을 통해서만 세계의 정보를 알 수 있는 것도 아니다. 수직적 정보 시대에서 정보, 통신의 수평적 공유가 어느 정도 가능하게 되었다. 이것이 지방화를 촉진하는 기초가 되고 있다. 중앙만을 바라보고 따라가는 문화가 아니라 자기 고장의 독특한 문화에 긍지를 가지고

발전시키려는 사고를 가져야 한다.

이제 개성과 독창성이 존중받고, 상업적으로도 성공할 수 있는 시대이다.

2. 생활의 주체인 주민참여가 올바른 지방자치의 필수 조건이다.

지방자치가 잘 실현되기 위해서는 생활주체인 주민들의 자발적 참여가 중요하다는 점을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 주민들이 지방자치에 무관심하고 지방자치단체나 의회가 알아서 다해 주겠거니 생각해서는 안된다. 자본은 독재권력 아래서나 민주권력 아래서나 이윤 쟁기는 것을 제1의 목적으로 하는 속성을 가지고 있다.

기업도 주민, 시민의 자격으로 지방자치에 참여하여 영향력을 행사하고자 한다. 이들이 돈벌기 위해 환경이나 인간 공동체는 생각하지 않고 사업을 벌이고자 할 때, 주민들이 막지 않으면 안된다. 공무원들도 막을 수 있는 힘이 약하다. 지방자치 선거를 앞두고 기업들은 자기들의 말을 잘 들을 수 있는 사람들을 자치단체장 또는 의원에 당선시키기 위해 벌써부터 뛰고 있다. 이미 구성된 지방의회 의원들 다수가 중소기업인 건설업자 부동산업자 출신들이 많은데 이들은 의원직을 봉사보다는 이권 특혜를 확보하기 위한 발판으로 생각하고 막대한 선거비용을 들여서 의원에 당선된 것이다.

자본만이 문제가 아니다. 중앙정부 역시 자기가 가지고 있던 권력을 가능한한 지방자치단체나 의회에 나누어 주지 않으려고 온갖 제한조치를 두고 있다.

공무원들의 의식도 하루 아침에 바뀌어 지지 않는다. 최근 '복지부동'이라는 말에서 보듯이 공무원들이 개혁하려는 의지가 부족하다. 개혁되면 그동안 부당하게 누렸던 온갖 권한 먹고물을 포기해야 하므로 개혁하기가 쉽지 않을 것이다. 주민들이 감시하고 언론이 파헤치고 독려하지 않으면 변화가 어려운데도, 정작 지방자치의 주인인 주민들은 지방자치에 무관심하고 한가하기만 해서 답답하다.

지방자치의 필요성이나 지방자치가 잘 정착된 외국의 사례를 들으면, 지방자치가 실시되면 호박이 넣을 채 굴러 들어올 것 같은 환상에 사로 잡히게 된다. 그러나 정신 차리고 지방자치에 적극적으로 참여하지 않으면, '꿈의 지방자치'는 사라지고, 이름과 겉대기만 남은 지방자치 시대를 살게 될 것이다.

3. 여성들의 역할이 왜 중요한가?

지금까지 정치는 보통 사람들과 너무 먼 곳에 있었다. 특히 가정에서 살림사는 주부들이나 사회생활에서 언제나 결정권자의 자리와는 먼 곳에서 차별받고 있는 여성들과는 더욱 먼 거리에 있었다. 지방자치가 잘 되기 위해서는 주민들의 참여가 중요하다고 했는데 특히 여성들의 참여가 더욱 중요하다.

생활정치를 담당해야 하는 지방자치에서 생활의 주체중의 핵심인 여성들을 소외시켜 놓고서는 구호로서만의 생활정치에 그치게 될 것이다. 왜 여성들이 생활정치에서 주체중의 핵심인가?

여성들 특히 주부들은 지역살림 살이에 대해 무엇을 고려할 것인지 누구보다도 잘 알고 있다. 쓰레기 문제를 해결하기 위해서 종량제를 도입한다. 소각장을 설치한다. 각종 방법이 많이 제시될 수 있다. 남성의원들은 쓰레기 문제에 관심이 적을 수 있다. 그러나 여성들은 바로 매일 매일 가정의 쓰레기를 치우면서 당면하고 있는 문제이기 때문에 이러한 문제에 대해 현장감이 있는 판단을 내릴 수 있다. 여성들은 자녀교육문제, 탁아문제, 노인문제, 장애인 문제등을 일상 생활에서 직면하고 있는 사람들이다. 어린이, 청소년,

노인, 장애인 가족이 있다면, 이들이 당면하고 있는 고통이 바로 주부로서 여성들의 부담이고 고통이다. 그러나 이런 문제들은 항상 정치의 뒷전에 밀렸으며, 고통받는 당사자인 여성들의 의사가 반영되지 못했다.

여성들은 항상 '의사결정권자'에 들어가지 못하고, 주변에서 봉사하는 자리에 머물도록 차별을 받았다. 이런 점에서 여성은 2등 시민이었고 사회적 약자이다.

여성들은 차별받는 계층으로서 차별을 타파하고 정의를 세우는 일에 신념을 가지고 있다. 정치가들이나 공무원들이 여성위원을 싫어 한다는 조사가 있었고, 그 이유가 "술자리에 같이 어울리지 못해서 사교가 안되기 때문"·이라고 했다. 술자리에서 각종 이권 협상이 이루어지고 뒷거래가 이루어지는 고질적인 정치문화를 여성들이 많이 참여함으로써 바꾸어 낼 수 있다.

4. 지방의회에 여성을 20% 당선시키도록 합시다.

1995년 6월로 예정된 지방자치단체장 선거와 의회의원선거에 여성들을 내보내서 당선시키도록 노력해야 한다. 한국여성단체연합은 1995년 지방의회에 여성들이 의석의 20%는 차지하도록 하자는 목표를 세우고 운동을 벌이고 있다. 위에서 보았듯이 지방자치가 중요하고 주민들과 여성들의 참여가 중요하다고 말했는데, 이를 실천하기 위해서는 여성후보를 적극 발굴하여 지원해야 할 것이다. 현재 지방의회 여성의원 수는 전체 의석의 0.9%에 불과하다. 여성의 의석 비율이 세계적으로는 평균 11%인데 우리는 그 10분의 1 수준인 것이다. 이것은 우리 사회가 얼마나 남성중심적이고 남성우월적인 사회인가를 증명하는 것이다. 실제로 여성들은 경제활동의 40%를 참가하고 있지만, 여성들은 언제나 낮은 자리에서 봉사하는 자리에 있어야 한다는 생각을 남녀 모두가 가지고 있기 때문이다. 여성들의 경제활동 참여는 사회가 점차 부추기는 분위기 이면서도 여성들이 '의사 결정권'까지 접근하는 것에는 직접 간접적인 방법으로 제약이 가해지고 있다.

어떤 집단이 자기의 의사를 관철하기 위해서는 같은 생각을 가진 사람들이 적어도 35%는 되어야 한다는 유엔의 보고가 있다. 유엔은 여성에 대한 차별을 철폐하고 지위를 향상시키기 위하여, 1995년까지 여성의 정치 참여율을 30%까지 달성할 것을 각국에 권고하고 있다. 그런데 우리는 지금 0.9%이다. 무슨 방법으로 1995년 선거에서 20%까지 인들 끌어 올리겠는가? 이를 위해서는 여성들만이 아니라 정당들도 적극적으로 여성이 후보로 나서도록 인재를 발굴하고 공천하고 인적 물적인 지원을 특별히 기울여야 할 것이다. 그러나 현재 정당들은 다음 국회의원 선거에서 자산의 표를 다지기 위해서 여성후보의 공천을 기피하고 있으며, 여성 인재의 발굴에도 등한하다.

공천권한을 가지고 있는 국회의원들이나 정치가들은 "좋은 여성후보를 많이 찾아내라 그러면 공천할 것이다."라고 말한다. 그러나 이들이 말하는 좋은 여성 후보의 자격은 경쟁하는 남성후보보다 실제적으로 2배, 3배 월등해야 정치판에서는 경쟁력이 있다고 생각한다. 이런 상태에서는 여성 후보를 발굴하기도 어렵다. 남성들은 이와같이 변명한다. "여성유권자들의 의식이 문제이다. 여성들은 질투심이 많아서 잘난 여성들을 좋아하지 않는다." "여성유권자가 50%인데 여성후보들이 떨어지는 것은 여성들 자신에게 문제가 있는 것 아닌가" 이 말은 우리 여성들을 아프게 만든다. 여성들 마음 속에서도 '자기 비하'의 감정이 쌓여서 여성의 능력에 대한 평가 절하의 마음이 있다고 생각된다. 그러나 이제 여성들은 서서히 깨어나고 있으며, 깨어나야 한다. 약한 사람들이 힘을 합쳐야 하며, 약한 사람의 의사를 대변할 대표를 뽑아야 한다. 정치가의 능력에서 가장 중요한 것은, 신념과 정치성과 헌신성이고 그 다음이 전문성이다. 여성에게 혹시 전문성이 있으면 누구보다도 일을 잘할 수 있다. 그리고 전문성 까지 갖추고 있는 여성들도 요소 요소에

많이 있다.

문제는 여성을 얼마나 중요한 자리에 등용하려고 하는가의 문제이다.

1995년 선거에서 부터 여성 유권자들은 달라지기를 기대한다. 여성들의 연대감을 정치권에 보이지 않는 한 여성들은 0.9% 정도 밖에 정치적인 대표성을 가지지 못할 것이다. 그러한 여성들은 선거에서 '표 물이꾼'으로 입에 발린 칭찬은 받을지 몰라도 아무런 정치적 영향력을 행사하지 못할 것이다.

여성들이 정치적 영향력이 조직화 될 때, 우리 지방자치는 올바르게 발전하리라고 생각한다.

부록 I.

여성의 지방의회 참여 확대를 위한 비례대표제 및 정당공천 할당제 요청안

목표년도	선거법 및 정당의 당헌·당규에 규정해야 하는 내용	규정방법에 의한 향후 추산 여성의원 수	
		기 초 의 회	향 역 의 회
1995년 ~ 2015년	통합선거법에 자치단위별로 비례대표 비율을 정족수의 25 %로 하고 그중 여성의원비율 을 기초 40% 이상, 광역 30% 이상 되도록 명문화 함	* 1991년도 의석수 : 4,304명 * 25% 비례의석수 : 1,076명 * 총의석수 : 5,380명 * 40% 여성할당의석 : 430명(전체의 8%)	* 1991년 의석수 : 613명 * 25% 비례의석수 : 153명 * 총의석수 : 766명/ * 30% 여성할당의석 : 45명(전체의 5.8%)
1995년까지	각 정당은 당헌·당규에 여성 후보자공천 할당율을 기초의 경우 1995년까지 10% 이상 2005년까지 20% 이상 2015 년까지 30% 이상 광역의 경우 1995년까지 10% 이상 2005 년까지 15% 이상 2015년까지 20% 이상 공천하고 여성인재 의 육성 및 지원방법을 명문 화함(비례대표 여성할당과 정 당할당을 통해 전체 목표율은 기초의 경우 1995년에 10% 이상, 2005년에 20% 이상, 2015년에 30% 이상하며 광 역의 경우 1995년에 5% 이상,	* 1991년도 여성후보자수 (당선율) : 10,120명(32.3 %) * 10% 이상 정당공천수 : 1,012명 이상 * 당선수(당선율 : 30%) : 303명(전체의 5.6%) * 전체 여성의원 비율 : (430명+303명)/5,380명 = 13.6%	* 1991년 여성후보자수(당 선율) : 2,877명(13.7%) * 10% 이상 정당공천수 : 287명 이상 * 당선수(당선율 : 10%) : 28명(전체의 3.6%) * 전체 여성의원 비율 : (45 명+28명)/766명=9.5%
2005년까지	당할당을 통해 전체 목표율은 기초의 경우 1995년에 10% 이상, 2005년에 20% 이상, 2015년에 30% 이상하며 광 역의 경우 1995년에 5% 이상,	* 20% 이상 정당공천수 : 2,024명 이상 * 당선수(당선율 : 35%) : 708명(전체의 13.1%) * 전체 여성의원 비율 : (430+708명)/5,380명= 21.2%	* 15% 이상 정당공천수 : 431명 이상 * 당선수(당선율 : 15%) : 64명(전체의 8.3%) * 전체 여성의원 비율 : (45명+64명)/766명= 14.2%
2015년까지	2005년에 10% 이상, 2015년에 20% 이상 하도록 정함)	* 30% 이상 정당공천수 : 3,036명 이상 * 당선수(당선율 : 40%) : 1,214명(전체의 22.6%) * 전체 여성의원 비율 : (1,214명+430명)/5,380 명=30.6%	* 20% 이상 정당공천수 : 575명 이상 * 당선수(당선율 : 20%) : 115명(전체의 14.8%) * 전체 여성의원 비율 : (45명+115명)/766명= 20.9%

부록 II.

여성의 지방의회 참여자원을 위한 분야별 역할 요약

분 아	역 할	세 부 내 용
1. 여성유권자	주체적인 자각	• 언론매체나 강연회 등을 통한 지방자치의 기능과 지방의회 역할 습득 • 정치문화 청결운동 참여 • 적극적 투표참여 및 여성후보자 지지 • 비례대표제 도입을 위한 서명운동 참가
	시민운동 참여	• 진보적 남성집단과 연대 • 환경시민단체 등 시민운동 참여
2. 여성후보자	적극적인 자세와 사명감, 이를 위한 준비	• 지역봉사자 및 여성후보자로서 확신과 자신감 • 사전부터 지역봉사활동 참여 • 정당, 선배정치인, 여성단체, 연구기관 및 교수와의 연대를 통한 실질 경험과 이론 습득 • 연수 및 훈련을 통한 전문성제고의 노력
	지역주민과의 친숙한 관계유지	• 지역봉사자라는 신뢰감을 받도록 노력 • 지지기반 구축을 위한 소집단모임 운영, 참여 • 반상회 등 여성이 모이는 자리에 적극적 참여
	선거 사전준비 및 선거운동	• 행동계획서 준비 • 선거운동팀 구성 • 선거자금 확보 • 선거공약사항 검토 및 작성 • 선거당일까지 최선을 다함
	사후인사	• 당·락관계없이 유권자에게 인사 • 당선 또는 낙선요인 분석, 평가
3. 지방의회 여성의원	여성후보자 물색 및 육성	• 후배양성을 위한 노력 • 지역내 소그룹모임 운영
	모범적인 의정활동 및 홍보	• 모범적인 의정활동을 통해 자신에 대한 높은 평가를 인정받고 여성후보자에 대한 유권자들의 인식전환을 기도 • 의원이 이룬 실적과 긍정적 결과는 의정소식이나 홍보책자, 지역신문에 적극적으로 홍보

분 야	역 할	세 부 내 용
	전문성 향상 노력	• 자율적 연구모임체 결성 • 전문가와의 연계망 형성
	지역여성단체와의 상호지원관계 유지	• 여성단체를 통해 할일에 대한 의견수렴 및 행사에 참여 • 여성단체의 활성화를 위한 지원
4. 여성정치인	남성의사결정자와의 가교역할	• 비례대표제 및 정당공천할당제 등 여성계의 요구를 정당이나 의회, 행정부에 전달
	여성후보자 선거 및 자문지원	• 선거방법 및 전략에 대한 상담 및 자문 • 여성후보자를 위한 지원연설 • 후원회 조직 및 기금 모금회 등에 앞장 섬
5. 정당	비례대표제 및 공천할당제 등 여성계에게 요구하는 제도 도입	• 20년후인 2015년까지 기초 30% 이상, 광역 20% 이상 되도록 단계별 목표를 수립한 후 이의 실현을 위해 비례대표제 및 정당공천할당제 도입
	여성지도력 강화	• 모든 수준의 당조직에 일정비율 여성할당 • 고위당직이나 자문기관에 여성을 충원 • 여성당원을 지도자교육에 참여토록 함 • 당내 여성모임 결성하여 세력화 기도 • 여성정치지도자 육성기구 설치
	여성정치인 인력은행 제도 운영	• 여성정치인, 여성후보, 여성선거운동원, 여성참모의 인력을 파악하고 필요시 적합한 인재 추천
	여성특별기금 설치	• 선거시 여성후보의 조직 및 선거자금 지원
	정치문화 쇄신을 위한 시민단체 지원	• 금권타락선거방지 및 새로운 정치문화 조성을 위한 시민운동단체 지원 • 정당내 청화운동 모색
6. 여성단체	여성유권자의 정치의식 제고 교육	• 여성단체간 연계망을 통하여 전국적으로 대규모 여성유권자교육 실시 • 특히 시·군 단위의 여성단체는 지역의 유권자의 의식교육사업에 총력을 기울임
	바른 후보선출을 위한 평가기준 마련	• 지방의회 선거의 기능에 맞는 후보평가기준 제시 • 지방의회 후보자 이력조사위원회 운영
	여성후보자 발굴 및 선거지원	• 자격있는 여성후보 물색 및 권면 • 당내 여성정치인 인력은행에 포함되도록 추천 • 시·도 단위별로 정치자문위원회 구성하여 후보자 상담과 자문 • 선거자금 조성지원
	여성후보자 육성을 위한 교육지원	• 전문여성단체가 집중적으로 지도자교육(차세대 과정, 신입, 중간, 고급지도자과정, 선거전략과정)수행

분 야	역 할	세 부 내 용
	여성후보지원활동 홍보	• 여성단체의 후보지원활동 및 교육과정활동에 대해 매스컴을 통해 적극적 홍보
	여성을 위한 지원제도 도입 촉구 지원	• 범여성차원에서 비례대표제 및 정당공천할당제의 도입 촉구 및 서명운동 전개
	범여성단체 정치연합(가칭) 구성	• 범여성단체 정치연합(가칭)결성을 통한 여성의 여성의 정치 세력화 추구
7. 연구기관 및 학계	여성의 정치참여 확대를 위한 연구 지원	• 여성에게 유리한 선거제도 및 관련법제 연구 • 여성단체에 제공할 수 있는 연구결과와 자료 생산 • 정기적인 연구결과회 개최
	여성정치연수 훈련프로그램 개발 및 자문	• 여성단체 지원을 위한 훈련프로그램 개발 및 관련되는 부분 상담 • 지방의 여성단체에 강사파견 및 교육프로그램 지원
8. 정부	비례대표제 및 정당공천할당제 등 여성계에서 요구하는 제도도입 및 공약사항 이행 촉구	• 최고 통치권자와 정당에 지방의회내 비례대표제 및 공천할당제 도입 건의 및 로비 • 여성계에서 여성참여 확대를 촉구하는 내용을 매스컴에 널리 홍보 • 민자당 공약 사항인 여성정치지도자육성기구 설치 촉구 • 정당내 여성당직자의 각급별 점유율 모니터링 및 변화를 위한 당경활동
	여성후보자 발굴지원 및 유권자의식 교육을 위한 관련 단체 및 연구기관 지원	• 여성후보 발굴활동을 하는 여성단체 지원 • 여성단체의 여성유권자 의식교육 지원 및 대상 범위 확대하도록 여성단체 및 연구기관 지원
	차세대 여성지도자 육성 지원	• 성인여성을 위한 교육지원과 병행하여 차세대 여성들을 위한 장기적인 교육실시기관 지원
	여성의원 활동 지원	• 지방의회 여성의원들의 정기적인 교육·훈련 프로그램 지원 • 여성단체들과의 가교역할
9. 매스컴	유권자의 성역할 개념 개선 지원	• 20~30년 장기목표를 가지고 여성문제에 대한 의식개 발과 성고정관념 철폐 프로그램 마련 및 이행 • 기획기사, 단발기사, 특집 프로그램을 통한 유권자의 올바른 정치사회화 기도
	지방자치제 기능·성격과 여성전문성과의 연계성에 대한 홍보지원	• 여성들이 지역에서 쌓아온 경험이 지방의원들이 실질적으로 필요로 하는 중요한 기본요건인점을 부각시킴.

분 아	역 할	세 부 내 용
		• 시민운동단체, 여성단체등이 개최하는 지방의회 관련의 연구발표회, 행사등을 적극적으로 홍보 • 공영방송의 경우 지방자치 기능에 대해 공익광고를 통해 홍보
	정치문화 개선에 대한 여성계 요구 전달	• 통합선거법내 각급선거의 비례대표제 도입 및 공천 할당제 도입 요구에 대한 여성계 요구 전달 • 지방의회내 성차별 사례조사 및 보도
	여성후보와 여성언론 매체 종사자간 연대	• 여성후보들의 언론매체의 성격과 활용방법을 전문가 및 언론매체, 여성종사자를 통한 습득 및 자문 • 언론매체종사자들은 여성후보와의 교류를 통한 기획기사 작성 및 보도

지방자치단체의 사무와 지방의회의 구조, 기능

지 병 문 전남대 정외과 교수

지방자치단체의 기능

1. 광범한 권한을 가진 지방자치단체

우리들에게는 가장 가까운 정부가 지방자치단체이며, 생활과 행정의 관계를 첫째로 이어주는 것이 시·군·구(실체는 읍·면·동의 사무소일 수도 있음)의 기초자치단체이다. 사업을 경영하는 사람을 제외한 보통 시민이 특별시·직할시·도의 광역자치단체에 관계하는 일은 거의 없다. 이런 점에서 기초자치체인 시·군·구는 주민에게 가장 가깝고 친근한 정부이다.

지방자치법은 제3조 제1항에서 "지방자치단체는 법인으로 한다"고 하여 법인격을 부여하고 있으며, 제9조 제1항에서 "지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다"라고 규정하고 있다. 다음 제9조 제2항은 지방자치단체의 관할 사무로서 57개 항목을 예시하고 있다. 물론 지방자치법 제11조의 규정에 의거하여, 지방자치단체는 "국가의 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무, 그리고 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당키 어려운 사무" 등을 처리할 수 없는 한계가 있는 것도 사실이다.

제9조 제2항에 열거되어 있는 사무를 보면 지방자치단체의 권한·책임 영역이 대단히 광범위함을 알 수 있다. 그러나 제9조 제2항의 사무들은 단지 예시일 뿐 지방자치단체의 권한의 전부가 아니며, 같은 항에 예시되어 있는 사무와 동일하거나 유사한 것은 자치단체의 사무로 간주하게 되어 있어 실제로 지방자치단체의 기능은 더 있을 수 있다는 점이 이해되어야 한다.

이와 함께 지방자치단체는 법률의 위임이 있는 경우 개인이나 집단의 권리를 제한하거나 의무를 부과하고 벌칙을 정할 수도 있다(제15조 단서). 또 지방자치법은 제20조에서 "시·도는 당해 지방자치단체의 조례로써 3월 이하의 징역 또는 구금, 10만 원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만 원 이하의 과태료와 벌칙을 정할 수 있다"고 규정하고 있다. 이러한 조항들은 자치에 기초한 규제행정권한이 지방자치단체에 보장된 것을 의미하는 것으로 그 의의가 매우 크다. 이것은 지방자치단체의 성격이 비권력적 사업 단체로부터 지방정부으로 전환되었다는 것을 의미한다.

그리하여 지방자치단체에 권한이 없는 것은 사법관계뿐이라고 할 수 있을 만큼 지방자치단체의 권한은 다양하다. 이렇게 볼 때 지방자치단체는 지역사회를 통치하는 정부로서 만능(almighty)이라 할 것이다.

2. 지방자치단체의 권한의 한계

겉보기에 만능인 것처럼 보이는 지방자치단체가 실제로 만능인 것은 아니며, 특히 우리나라의 지방자치법에 규정된 지방자치단체의 기능은 실제로는 여러 면에서 제한을 받고 있다.

우선 지방자치법은 지방자치단체의 사무로 예시된 것일지라도 "법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 않는다"는 예외규정(제9조 제2항 단서)을 인정하고 있다. 이러한 예외는 지방자치의 이념이나 규정의 취지로 보아 부득이한 최소한의 경우에 한정하여 허용되어야 함은 물론이다. 그러나 그동안 지방자치를 실시하지 않았던 우리나라는 자치사무를 국가사무화하고 지방자치단체에 위임하여 기관위임사무로 처리하게 한 개별법이 많아 제9조 제2항의 단서는 지방자치단체의 사무를 예시한 제9조의 취지가 무력화할 위험이 있다. 환경보전법, 수도권정비사업법, 주택건설촉진법, 도로법, 중소기업기본법 등이 그것이다. 그러므로 지방자치를 제대로 실시하려면 이러한 개별법의 관계조항을 개정하여 부득이한 경우를 제외하고는 국가가 관장하고 있는 자치사무를 지방자치단체에 되돌려주어야 할 것이다.

아울러 현재 지방자치단체가 처리하고 있는 사무 중에서 많은 비중을 차지하고 있는 기관위임사무는 단체위임사무로, 그리고 단체위임사무는 자치사무로 대폭 이관해야 한다. 지금까지 형식적으로는 시·군·구에서는 시장·군수·구청장이 도지사·시장의 승인을, 시·도에는 시장·도지사가 내무부장관의 승인을, 그리고 서울특별시에서는 시장이 국무총리의 승인을 얻어 조례를 제정하여 지방행정을 시행해왔다. 그러나 실제로는 지방자치단체의 지위가 중앙정부의 일선행정기관에 불과했던 관계로 양자 사이에 행정기능의 배분이 합리적으로 이루어지지 않았

다. 따라서 많은 기능이 기관위임사무나 단체위임사무로 처리되어 왔으며 자치사무의 범위는 극히 협소했었다. 그러므로 이러한 기관위임사무나 단체위임사무를 정비하지 않고 방치할 경우, 이들의 근거법률이 제9조 제2항의 단서 규정과 더불어 지방자치단체의 기능을 크게 축소할 것이며, 지방의회의 기능은 허울뿐인 빈껍데기가 될 위험이 있다.

3. 기존의 조례와 규칙의 문제

우선 지방의회가 구성되면 그동안 시행되어왔던 많은 조례의 개정과 폐지가 지방정부의 중요한 쟁점으로 등장할 것이다. 지방자치법은 "이 법 시행 당시의 지방자치단체의 조례 및 규칙은 이 법에 의해 성립된 것으로 본다"고 규정함으로써(부칙 제8조) 지방행정의 지속성을 보장하고 있다. 따라서 지방자치의 실시와 더불어 지방행정의 일시적인 단절이나 혼란, 또는 급격한 변화가 즉각적으로 발생하는 것은 아니다.

그러나 현행의 조례는 지방자치가 실시되기 전에 중앙정부의 획일적인 기준에 의해 제정된 것이므로 각 지방의 수요에 맞는 내용을 담고 있다고 볼 수는 없다. 따라서 지방의회의 구성과 더불어 지역 사정에 적합한 행정을 실시해야 한다는 요구가 제기될 것인데, 이를 위해서는 조례내용이 지역 주민의 요구를 수용해야 한다. 그리하여 기존의 조례에 대한 개폐 요구가 상당히 강하고 빈번하게 제기될 것이다.

뿐만 아니라 지방정부에 대한 주민의 기대가 증폭됨에 따라 지금까지와는 달리 다양한 형태의 새로운 행정수요가 증가할 것이다. 이러한 행정수요는 과거에는 없었던 것이며 이에 대한 해결책 또한 기존의 법령이나 조례에 의해서는 제시될 수 없는 상황에 직면하게 될 것이다. 이러한 경우에는 새로운 조례가 제정되어야 하는데, 이는 지방정부의 창의적인 시도와 이에 대한 중앙정부의 포용에 의해서만 가능할 것이다.

그런데 주지하는 바와 같이 우리나라에서는 자치단체 스스로 창의적인 행정을 실시해본 경험은 거의 없다. 지방정부가 어떠한 일을 수행할 것인가는 법령의 추상적 규정보다는 구체적인 실천을 통해 축적되어갈 것인데, 앞으로 상당 기간 동안의 시행착오를 겪은 다음에야 비로소 정착될 것으로 본다.

예를 들어, 도시공해문제와 같은 사회문제의 대규모화는 다양한 주민운동을 야기시킬 것이고, 이것은 결과적으로 지방행정의 존립방식의 재고를 초래할 것이다. 이러한 주민운동에서 제기되고 팽창하는 행정수요를 지방자치단체가 자율적이고 창의적으로 해결하기 위해서는 시·군·구, 혹은 시·도의 단체장이 국가기관으로서가 아니라 시민의 정치적 대표기관으로서,

그리고 시민의 것으로 폭넓게 인식되어야 한다. 이러한 인식이 있어야만 자치단체는 지역사회에 뿌리를 둔 공해나 복지 등을 중심으로 정책 실험을 반복하여 실시할 수 있다. 아울러 지방자치단체를 중심으로 시작된 정책실험은 도시공해문제가 일반화되어 있는 한 전국적인 과급을 가져올 것이다. 이러한 정책실험을 통하여 자치단체는 지역사회의 정부로 성장해갈 것이지만, 동시에 그러한 과정에서 조례가 자치입법화하게 되고 자치입법권을 확립해 나갈 것이다.

4. 조례제정권의 범위와 자치입법권의 방향

대한민국 헌법 제 117조는 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정한다. 이에 따라 지방자치법 제15조는 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다"고 했다.

그러나 헌법과 지방자치법의 이러한 규정을 문구대로 해석하고 엄격하게 적용하는 경우에는, 앞으로의 지방자치 발전과 정착에 적지 않은 문제점을 야기할 것으로 보인다. 우선 헌법 제117조와 지방자치법 제15조의 규정은 지방자치단체의 조례제정권의 범위와 관련하여 중대한 문제점을 내포하고 있다. 지방자치단체의 사무가 앞에서 지적한 바와 같이 광범위하지만, 현행법상 법률이나 대통령령, 각종 부령에 의해 명백한 권한을 구체적으로 위임받지 않는 한, 지방자치단체는 특정한 사무에 대하여 조례제정권을 갖지 못한다.

다시 말하면, 현행법상으로는 법률이나 각종 명령에 의해 명확히 지방정부의 권한으로 된 사항이 아닌 경우에는 새로운 행정수요가 발생하더라도 법령에 의해 지방정부에 권한이 주어질 때까지 지방정부는 사무처리를 유보해야 한다. 이는 필요할 때마다 중앙정부의 명백한 위임행위가 있어야 되기 때문에, 중앙정부의 업무량을 증대시킬 것이며 동시에 지방자치단체에 대해서는 자율성을 침해하는 것이 된다.

자치단체의 조례제정권의 정도에 한정하면, 헌법 제117조와 지방자치법 제15조의 규정이 당분간은 지극히 엄격하게 해석되어 자치단체를 지도해 나갈 것으로 보인다. 그러나 우리나라에서 법률이나 명령에 의해 아무런 언급이 없는 분야에 대해 지방자치단체가 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 권한을 인정할 것인가, 즉 자치입법의 범위가 앞으로 얼마나 확장될 것인가, 지방자치단체에 의해 자각되는 필요성의 정도와 이에 대한 중앙정부의 태도에 따라 결정될 것이다(일본의 예 참조).

지방자치단체의 사무

중앙정부와 지방정부 사이의 사무 분담은 제공되는 서비스의 성격에 따라 이루어지는 것이 원칙이다. 즉, 공공서비스의 혜택이 미치는 범위가 전국적이거나 사무의 성격이 집단적(collective)인 경우에는 그 사무를 중앙정부가 담당하고, 서비스의 혜택이 지역에 한정되어 나타나거나 사무의 성격이 준상업적(semicommercial)인 경우에는 지방정부가 그 사무를 담당해야 하는 것이다.

다시 말하면, 공공서비스의 혜택이 지방정부의 행정구역을 벗어나 전국에 미치는 외교, 국방과 같은 업무는 중앙정부가 담당해야 하며, 그렇지 않고 서비스의 혜택이 일정한 지방에 국한되어 나타나는 경우나 개인들이 직접적인 수혜자이고 필요한 경비를 수혜자에게 부담시키는 것이 타당한 경우에는 그 서비스에 대한 행정책임을 지방정부가 담당해야 한다는 것이다.

이러한 구분에 의하면 공중보건, 빈민구제, 고속도로 등과 같은 사무는 중앙정부에 의해, 그리고 교육, 오락시설, 오물처리 등과 같은 업무는 지방정부에 의해 처리되어야 한다.

그런데 이러한 구분은 19세기에는 그 실효성을 인정받았으나 오늘날에 와서는 그 혜택을 지방에 국한시키는 서비스는 거의 없다는 점에서 그 의미를 상당 부분 상실하고 있다.

특히 과거와는 달리 공공의 서비스가 팽창해버린 오늘날 만약 이러한 기준을 고집한다면, 각 지방정부가 제공하는 서비스의 종류와 내용은 엄청난 차이를 보이게 될 것이다. 즉 재정적으로 부유한 지방정부는 다양하고 양질의 행정서비스를 주민에게 제공할 수 있을 것인데 반해, 재정능력이 취약한 지방정부는 제한된 범위의 질이 낮은 서비스를 제공할 수밖에 없게 된다. 이렇게 되면 결국 주민은 거주지에 따라 정부로부터 제공받는 서비스의 질과 양에서 차이를 감수해야 하는 것이다.

그러나 이것은 평등의 원칙에 어긋나는 것이다. 따라서 오늘날 대부분의 국가에서는 중앙정부와 지방정부 사이의 사무구분의 기준이 불분명해지고 있으며, 각 정부 수준에서 제공하는 행정서비스는 상당히 중복되어 나타난다.

한편 우리나라에서 지방정부가 처리하는 사무는 크게 두 가지로 구분된다. 고유사무와 위임사무가 그것인데, 고유사무란 일반적으로 지방정부가 자신의 경비로 처리해야 할 의무가 있는 지방정부의 자치사무를 말하는 것이며, 위임사무란 국가가 그 처리를 지방정부에 위임한 것으로 사무처리에 필요한 경비를 국가가 부담해야 하는 국가사무이다. 이 위임사무의 처리에 필요한 경비는 대부분 보조금의 형태로 지방정부에 지급되는데, 사무의 성질에 따라 중앙정부의 보조율이 달라진다.

1. 위임사무의 증가

위임사무는 기관위임사무와 단체위임사무의 두 가지로 구분되는데, 우리나라에서는 1961년에 지방자치제가 중단된 이래 국가와 지방의 행정관계는 기관위임사무를 중심으로 형성되었다. 기관위임사무란 시·도지사, 시장·군수(구청장)를 법령에서 국가의 기관으로 위치시키고, 여기에 국가사무의 집행을 위임한 업무처리방식이다. 따라서 기관위임사무의 처리에 대하여는 지방의회의 관여가 허용되지 않는다. 반면에 단체위임사무는 자치단체에 위임되는 사무이며, 고유사무와 같이 지방자치단체의 자주적인 처리대상이 되는 것이며, 지방의회가 간여할 수 있고 비용은 위임기관과 수임기관이 분담하는 것을 원칙으로 한다.

〈표1〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 지방자치단체의 사무는 위임사무가 많은데, 특히 기관위임사무가 많아 중앙정부의 지방정부에 대한 법적 재정적 통제가 심하고, 이러한 경향은 기초자치단체로 갈수록 더 심하다.

〈표1〉 지방자치단체가 처리하는 사무의 분류

	고유사무	단체위임사무	기관위임사무
직할시	45.5%	13.2%	41.4%
도	36.8	14.2	49.0
시	42.3	13.3	44.4
군	37.7	16.7	45.6
구	24.2	0.8	75.0

자료 : 한국지방행정연구원, 「지방행정기능분석에 관한 연구」,
『지방행정연구』, 1986년 7월호, 115쪽

2. 지방자치단체의 과도한 부담

그러나 경비부담에서는 국가의 보조가 지극히 미미함을 알 수 있다. 원칙적으로 위임사무를 처리하는 데 필요한 경비는 그 사무의 처리를 지방자치단체에 위임한 상위정부가 부담해야 한다. 특히 기관위임사무의 경우에는 더욱 그렇다. 그런데 우리나라의 경우에는 이러한 위임사무를 처리하는 데 필요한 경비의 상당부분을 〈표2〉에서 보는 바와 같이 지방자치단체에 부담시켜 왔다.

그런데 지방자치의 실시와 더불어 기관위임사무는 단체위임사무로, 그리고 단체위임사무는 고유사무로의 대폭적인 전환을 이룩해야 한다는 주장은 설득력이 있다. 그러나 지방재정 확충을 실현시키지 않은 상태에서 사무의 지방 이양은 지방정부의 부담만 가중시킬 뿐이다.

물론 지금까지도 국가는 기관위임사무의 집행을 위임함으로써 용분의 부담을 지는 것을 법령으로 규정하고 있고, 따라서 필요한 경비의 부담비율과 정산기준을 명시하고 있다. 그러나 정산기준의 단가는 실제 경제수준을 반영하지 못하는 경우가 많았고, 그 결과 자치단체는 본래 지불할 필요가 없는 경비까지 부담해야 했다.

그런데 이러한 초과부담문제는 지방자치의 실시와 더불어 지방정부로부터 상당한 비판과 저항을 받을 가능성이 있다. 따라서 국고보조율의 합리적 개선이 시급히 요구된다.

〈표2〉 중앙정부와 지방정부의 경비부담 실태

	국비	시도비	시군비
직할시	3.7%	96.3%	
도	59.5	33.5	7.0%
시	5.1	38.4	56.5
군	16.4	21.4	62.2

3. 기관위임사무 폐지

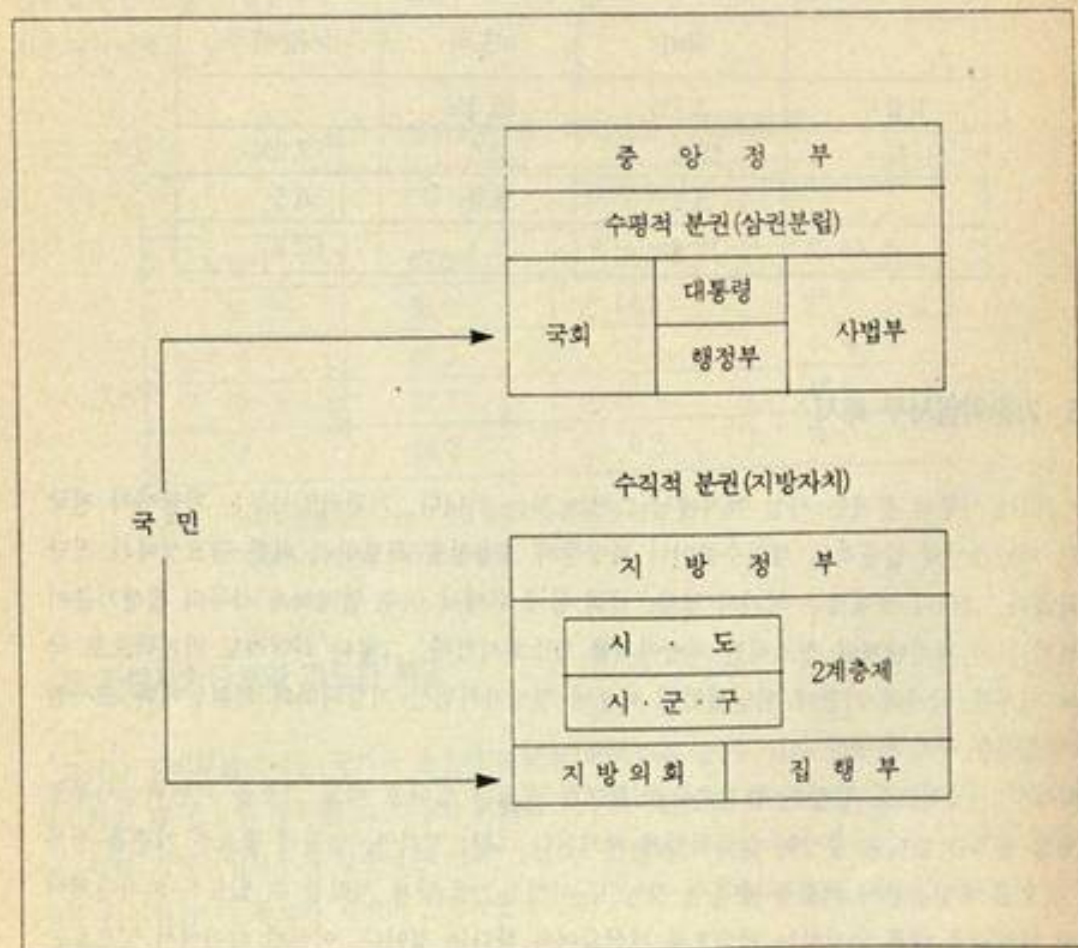
기관위임사무의 문제는 사실 여기에서 그치는 것은 아니다. 기관위임사무는 지금까지 전국적인 의미에서의 일률적인 행정수준이나 재정상의 효율성을 확보하기 위한 필요성에서 정당화되었다. 그러나 실제로는 국가의 법령, 규칙 등에 의해서 아주 엄격하게 사무의 집행기준이 정해져 있어 자치단체의 창조적인 제발여지를 협소화시켰다. 그렇다 하더라도 기본적으로 국가의 임무를 국가의 기관에 위임했었기 때문에 지방자치법상 지방의회의 의결권이나 조사권도 영향력을 갖지 못했다.

따라서 전국적으로 일정한 행정수준을 확보할 필요가 있다고 해도 그것을 기관위임사무로 집행할 필요는 없다는 주장이 설득력있게 제기된다. 다시 말하면, 법률에 필요한 기준을 정하는 것으로 중앙정부의 역할은 충분한 것이고, 지역실정에 맞게 처리할 수 있도록 자치단체에 정책 재량권을 대폭 인정하는 방향으로 개선되어야 한다는 것이다. 이러한 의미에서 앞으로는

기관위임사무라는 개념이 폐지되는 것이 바람직한데, 이를 위해서는 우선 '기관위임사무의 단체사무화'가 시급하다.

그러나 기관위임사무의 단체사무화는 중앙정부의 지방정부에 대한 재정 지원 방식의 새로운 도입과 동시에 고려되어야 할 사항이다. 만약 그렇지 않고 지방재정은 확충하지 않은 채 단체사무로의 전환만 이루어지면 지방정부의 부담만 가중되는 결과가 될 것이다. 기관위임사무로 두는 한 국가가 그 재정을 부담해야만 한다. 그러나 극단적으로 말하면 자치단체의 사무인 한 국가가 그 재정을 부담할 필요가 없기 때문이다.

지방자치와 지방의회



1. 권력분립과 지방자치

권력분립은 국민주권주의, 기본권보장주의와 함께 근대정치的基本원리로서, 이는 국가작용을 입법·행정·사법의 각기 다른 작용에 나누어 각각의 다른 구성을 가진 독립기관에 담당시켜 기관 상호간에 억제와 균형의 관계를 설정하고 상호견제하게 함으로써 권력의 집중과 전횡을 저지하고 또 국가권력의 남용에서 국민의 자유를 보장하려고 하는 자유주의적 정치원리이다. 권력분립은 적극적으로 능률을 증진시키기 위한 원리가 아니고 소극적으로 권력의 남용 또는 권력의 자의적인 행사를 방지하기 위한 원리이다.

권력분립은 현실적으로 분립된 기관간의 견제와 균형에 의하여 이루어진다. 이 원리는 정치적 중립성과 기술성을 가지고 있다. 즉, 권력분립제도는 법치주의의 한 제도적 표현으로 군주제나 민주제 등과도 타협하는 성질을 가지며 정치적 중립성을 띤다.

자유주의적인 정부조직원리로서 권력분립론을 제일 처음으로 주장한 사람은 로크(J. Locke)의 「정치이원론」이며 이를 3권분립론으로 발전시킨 것은 몽테스큐(Montesquieu)의 「법의 정신」이다. 이에 따라 미국헌법이 3권분립제를 채택하였고 프랑스 인권선언도 제16조에서 "권리의 보장이 확보되지 아니하고 권력의 분립이 규정되어 있지 않는 사회는 모두 헌법을 가진 것이라고는 할 수 없다"라고 하여 입헌주의의 필수요소로서 권력분립을 인정하게 되었다. 권력분립의 형태는 구체적으로는 약간씩 다르지만 입법부, 행정부, 사법부로 크게 나뉘어진다.

이상과 같은 권력분립은 기능에 따른 권력의 수평적 분립이다. 수평적 권력분립론은 더욱 발전하여 지방정부와 중앙정부로 구분하여 각 정부에 적절한 권한을 배분하는 권력의 수직적 분립으로 발전하였다. 권력의 수직적 분립은 중앙정부와 지방정부간에 적절한 권한의 분배가 있으면 설혹 한쪽에 권력의 집중현상이 생기더라도 다른 한쪽의 권력으로 그러한 권력집중현상을 방지할 수 있다는 원리이다. 그리고 이처럼 권력이 수직으로 분립이 되면 한쪽의 정치적 불안도 다른 한쪽의 안정을 통해서 그 불안의 정도를 낮출 수 있다는 것이다.

지방자치에서도 국가의 경우와 같이 권력의 집중에 따른 전제적 권력의 남용을 방지하기 위하여 권력의 분립을 통한 권력사이의 상호견제와 균형이 필요하다. 다만 지방정부에서는 중앙정부에서와 같이 입법·행정·사법권의 분립이 아니라, 단지 사법권을 제외한 의결 및 집행기능만을 각각 다른기관에 분담시켜 각 기관의 상호견제와 균형을 통하여 지방정부를 운영하도록 하고 있다. 따라서 권력의 남용을 방지하고 집행기능 전담을 통한 행정의 전문화와 단일의 지도자 책임자를 통한 행정책임의 명백화를 기할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이러한 권력분립의 유형은 의회, 분임행정관형, 위원회, 수석행정관형, 의회·수장형이 있다.

2. 지방의회의 개념

지방의회의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 의회의 일반적인 개념을 파악하는 것이 필요하다.

의회란 원칙적으로 국민 또는 주민이 직접 선출한 의원으로 구성된 합의체로서 국가 또는 지방자치단체의 중요한 의사를 결정하는 기관을 말한다.

여기서 중요한 것은 국민 또는 주민이 직접 선출했다는 사실이다. 물론 선거권을 전국민 또는 주민이 갖는 것이 아닐 경우에는 대부분의 국민 또는 주민의 의사가 반영될 수 있도록 선출된 대표로 구성된다는 점이 중요하다.

또 중요한 것은 이러한 대표로 구성된 기관이 국가 또는 지방자치단체의 중요한 의사를 결정한다는 사실이다. 단순히 자문에 응해 의견을 제시한다든지 또는 집행기관에 참고가 되도록 도움을 주는 것이 아니라 의회의 의사결정이 곧 국가 또는 지방자치단체의 의사가 된다는 점이다.

다시말하면 의회의 의사결정이 없는 한 국가 또는 지방자치단체의 중요한 문제에 대한 의사가 성립되지 않는 것으로 본다는 말이다. 여기서 의사결정이라 함은 주로 입법과 예산을 뜻하는데, 의회의 의사에 근거하지 않은 입법이나 예산은 생각할 수 없는 것이다. 이처럼 근대국가에 있어서 가장 중요한 의사결정은 의회를 통한 입법과 예산이라고 할 수 있다.

지방의회는 이러한 일반적 성격을 갖는 의회가 지방자치단체를 위한 의사를 결정하기 위해서 존재하는 것이다.

3. 헌법상의 지방의회의 지위

우리나라 헌법 제118조 제1항에 「지방자치단체에는 의회를 둔다」라고만 규정하고 있을 뿐 우리나라 지방의회의 구체적인 지위에 대해서는 전혀 언급이 없으나 동조 제2항에 「지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 기타 지방자치단체의 조직과 운동에 관한 사항은 법률로 정한다」라고 규정함으로써 지방의회의 지위에 관한 사항을 법률에 위임하고 있음을 알 수 있다. 따라서 지방자치법과 지방의원선거법은 위의 헌법정신에 입각한 지방의회의 지위를 규정하고 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 지방의회의 지위는 국회의 정신과 원리를 같이하고 있어 국회의 지위와 크게 다를게 없다. 따라서 지방의회도 ① 대표기관의 지위, ② 의결기관의 지위, ③ 입법기관의 지위, ④

감시기관의 지위를 갖는다.

(1) 의회 설치의 불가피성

이것은 지방자치를 위해서는 지방의회의 설치가 불가피하다는 뜻이다. 즉 지방의회의 구성 없이는 지방자치가 성립되지 않는다는 말이다.

따라서 지난날 「지방자치에 관한 임시조치법」(1962년 1월 27일, 법률 제1015호)에 의하면 서울특별시에서는 일정한 사항에 관해서는 국무총리의, 직할시와 도에서는 내무부장관의, 시·도에서는 도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 장이 집행하도록 한 것이 있는데, 이것을 지방의회의 기능을 상급 감독관청이 대신하도록 한 것으로 해석하는 것은 잘못된 인식이다. 즉, 지방의회가 구성되지 못한 1991년 4월 5일까지는 우리나라에 지방자치가 없었다는 말이다. 이처럼 지방의회는 지방자치에 없어서는 안될 기본 요소인 것이다.

(2) 의원직접선거

의회의 본질이 국민 또는 주민에 의한 공적인 선거에 의해 선출된 의원으로 구성된 것이라는 지적은 앞서 하였지만 지방자치단체의 경우 역시 지방의회는 주민의 선거에 의한 의원으로 구성되는 것이 원칙이다. 즉 간접선거방식은 허용될 수 없다는 뜻이다.

그간 우리나라에서는 지방자치가 실시되지 않는 동안에 각종 자문위원회를 활용한 것으로 기록되고 있는데, 이러한 자문위원회는 어디까지나 자문위원회이지 이것이 지방의회의 기능을 대신할 수는 없는 것이다.

직접선거의 일반적인 요건은 보통·평등·비밀선거를 말한다.

(3) 의원의 권한 및 조직

우리나라 헌법에 특히 지방의회의 권한 및 조직에 대해서 규정이 없이 단순히 법률로 정한다고 해서 지방의회의 권한이나 그 조직을 아무렇게나 규정할 수 있는 것은 아니다. 즉 지방자치의 일반원칙인 지방자치권능에 입각해서 지방의회는 당연히 자치입법권을 갖도록 권한과 조직이 되어야 하는 것이다.

일본헌법에 「지방자치의 본지에 의하여」(일본 헌법 제92조)라는 뜻은 지방자치에는 일정한 원리와 원칙 같은 것이 있다는 것을 전제한 것이다. 뿐만 아니라 일본헌법에는 지방의회의 자치입법권의 범위를 규정함에 있어서도 「법률의 범위내에서」라고 명시함으로써 우리의 「법령의 범위내에서」와는 명백한 대조를 이루고 있다.

이처럼 지방의회의 헌법상의 지위는 지방자치에는 없어서는 안되는 요소이며, 주민이 직접

보통 평등 비밀선거로 선출한 의원으로 구성하며 자치입법권을 갖는 것이라고 할 수 있다.

지방의회의 조직과 권한

1. 지방의회의 조직

(1) 의의

지방의회가 남의 간섭을 받지 않고 스스로 규율을 세워 그 조직운영에 관한 권한을 갖고서 지방의회의 내부조직을 결성한다. 특히 행정부의 간법배제 및 관여배제라는 의미가 중요하며, 이것을 최대한으로 보장하고자 하는 것이다.

(2) 내용

의회는 법령의 규범내에서 스스로 내부조직을 구성하거나 이를 운영하는 데 있어서 타의 개입을 받지 않는다.

- 1) 회장단의 구성 : 의회의 회장단은 의장, 부의장을 임기 2년으로 의원 중에서 선출한다. 또 그들이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 않을 때에는 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다.
- 2) 위원회의 설치 : 의회의 예비적 심사기관으로서 상임위원회와 특별위원회를 구성할 수 있다. 그러나 이것 역시 우리나라 지방자치법에서는 불필요하게 위원회의 숫자까지 규정하고 있어서 자율권의 정신에 위배된다는 비판을 면할 길이 없는 실정이다.
- 3) 사무국의 설치 : 의회활동을 지원하기 위해서 사무국을 설치하는 것이 당연한데, 사무국장은 물론 의장과 협의하도록 되어 있기는 하지만 집행부의 장이 임명하도록 되어 있어서 의회의 자율권은 크게 손상되고 그 부하직원들도 집행부 장의 인사권에 의해서 움직이는 기현상을 낳고 있다(자치법 제83조). 어떠한 나라에서도 의회 사무국의 장이나 직원에 대해 집행부의 장이 인사권을 행사하는 것을 찾아볼 수 없음에 비추어 개선되어야 할 것이다.
- 4) 의회의 개폐, 회기의 결정, 회기의 연장 및 기타사항은 이와 같은 의회운영에 필요한 사항을 지방의회는 스스로 결정한다(자치법 제41조).

2. 지방의회의 권한과 기능

지방의회는 지방자치단체의 의결기관으로서 지방자치단체의 중요한 사항에 대한 의사결정을 하는 것이다.

우리나라에서는 지방자치단체의 장 역시 주민이 직접선거로 선출하는 이른바 기관대립형을 채택하고 있어서 여기서 의회와 장은 서로 독립된 입장에서 지방자치법에 의해서 주어진 권한을 행사하는데, 서로 견제를 통해서 권력의 남용을 막고 균형을 찾자는 것이 그 목적이라고 생각한다.

따라서 지방자치법은 1)의결권 2)행정감사권(행정감사 및 조사권) — 통제기능 3)의견제출권 — 의사표명기능 4)인사권 5)청원수리권주 — 주민참여확대 6)자율권과 같은 의회의 권한을 부여하고 있다.

(1) 의결권

1) 의의

의결이라 함은 표결의 결과 얻어지는 의사결정을 말한다. 물론 의회의 의사결정이라고 하지만 여기에는 세 가지의 서로 다른 의미가 포함되어 있다. 첫째는 지방자치단체의 단체의사결정으로서의 의결권, 둘째는 의회의 기관의사결정으로서의 의결권 그리고 셋째는 집행기관의 집행을 전제로 한 의회의 동의로서의 의결권이 그것이다.

이와 같이 지방의회의 의결을 요하는 사항은 우리나라 지방자치법 제35조에 이른바 제한열거주의에 의해 열거되어 있다. 즉

- ① 조례의 제정 및 개발
- ② 예산의 심의 확정
- ③ 결산의 승인
- ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과 및 징수
- ⑤ 기본재산 또는 적립금의 설치
- ⑥ 관리 및 처분
- ⑦ 중요재산의 취득 및 처분
- ⑧ 공공시설의 설치 관리 및 처분 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기
- ⑨ 청원의 수리와 처리

⑩ 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

또 지방자치법 제35조 2항은 위에 열거한 사항 이외에도 지방자치단체는 그 조례로서 지방의회가 의결해야 할 사항을 따로 정할 수 있다고 규정하여 사실상 지방의회의 의결대상을 확대할 수 있는 방도를 마련하고 있다.

따라서 지방자치단체의 단체의사결정으로서의 의결권은 어디까지나 지방자치단체의 장이 대외적으로 표시할 때에 비로소 구속력을 가지며 그 전까지는 의회의 내부적 의사결정에 머문다. 반면에 의회의 기관의사결정일 경우인데 이때는 의결과 동시에 효력이 발생된다.

여기서 한 가지 덧붙일 것은 의결과 결의의 차이인데, 구분이 명확하지는 않으나 전자는 법령상의 권한에 근거한 의사결정일 때 주로 사용하고 후자는 법령상의 권한은 아니나 사실상의 의사결정을 할 때 주로 많이 사용된다는 차이가 있다.

그런데 우리나라 지방자치법은 법률상의 권한인 의원의 의장에 대한 불신임 의결을 불신임 결의로 표현하고 있어서 위에서 지적된 대로 용어상 구별이 애매모호하였으나, 1992년 6월 정부는 지방자치법개정안을 통해 "결의"를 "의결"로 수정하고 있다.

2) 조례제정권

우리나라 헌법 제117조 1항은 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」고 명시하고 있는데, 여기서 자치에 관한 규정이라 함은 조례를 뜻한다.

이러한 헌법상의 취지는 두말할 필요도 없이 지방자치단체가 그의 사무를 수행함에 있어서 필요한 입법권을 부여하자는 것이다.

그러나 일본의 헌법과는 달리 우리나라 헌법은 자치입법권의 범위를 「법률」이 아닌 「법령」으로 개정함으로써 사실상 지방자치단체의 조례제정권은 상당히 축소되는 불운속에서 시작되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

왜냐하면 지난 3년간의 우리나라 지방의회의 자치입법활동을 살펴보면 많은 경우 이른바 내부에서 내려보내는 각종 명령으로 심각한 제약을 받았기 때문이다.

그러므로 우리의 헌법도 진정한 의미에서 지방자치단체에 자치입법권을 부여하기 위해서는 조례제정의 한계를 현재의 「법령의 범위 내에서」를 「법률의 범위 내에서」로 바꾸는 것이 바람직하다고 하겠다.

이처럼 지방자치단체의 조례제정권을 헌법에서 보장하는 까닭은 지방자치의 정신에 비추어 볼때 자치입법권의 확대가 지방의회의 제기능을 다하는 데 있어서 매우 중요한 요소이기 때문이다.

3) 예산의결권

예산이란 원래 한 회계년도에 있어서 그 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 예측이다. 그러나 이것은 단순한 세입과 세출에 대한 예측에 그치는 것이 아니라 그 지방의회의 의결에 의해서 성립되는 지방자치단체의 의사이며, 이것은 지방자치단체의 재정처분의 준칙으로서 지방자치단체의 기관의 재정행위를 규율하는 것이기도 하다.

예산이 세입예산과 세출예산으로 구성되는 것은 이미 다 아는 일이나 세입예산이 지방자치단체의 수입의 예측으로서 그 자체가 집행기관을 구속하는 것은 아닌 반면에 세출예산은 지출의 예측임과 동시에 집행기관에 대해서 그 목적, 금액의 범위 내에서, 그 회계년도 안에 지출할 권한을 주는 것이어서 집행기관을 구속하게 된다.

다시 말하자면 세입금을 수취하는 권한은 법률·명령·조례·규칙 등에 근거하는 것이며, 세입예산에 의하여 그러한 권한이 주어지는 것이 아닌데 반하여 지출은 세출예산이 정한 목적, 금액의 한도를 정한 범위내에서만 가능할 뿐이며 정한 금액을 초과한다거나 목적을 떠난 지출은 금지당하게 된다는 것이다.

4) 결산의 승인

결산이란 한 회계년도의 세입·세출예산의 집행에 따른 결과를 실적으로 나타내는 계산표를 말한다.

지방의회가 결산을 승인하기 위해서는 먼저 결산을 심사하여야 한다. 이와 같이 결산을 심사하는 목적은, 첫째 계산상의 착오는 없는가, 둘째 지출명령 등이 제대로 이루어졌는가, 셋째 수지가 적법한가 등을 살펴보기 위한 것으로 요약할 수 있겠다.

결산의 심사는 개괄적 심사를 하는 경우도 있으나 사실은 개개의 수입 및 지출의 적법여부를 구체적으로 심사함이 타당하다. 따라서 이때에 그러한 목적을 위해 필요한 모든 증빙서류를 지방의원들이 요구하는 것은 너무나 당연한 일이라 하겠다.

우리나라 지방자치법 제125조는 「지방자치단체의 장은 출납계쇄 후 3개월 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고」라고 규정하여 지방의회의 결산심사를 위한 사전준비를 의무화시키고 있다.

이렇게 해서 제출된 서류는 지방의회가 선정한 감사위원(지방자치법 제125조)의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻게 된다.

지방의회가 결산을 승인했다는 것은 집행기관에 대한 법적 책임을 해소시킬만큼 강한 효력을 갖는 것은 아니며, 단지 정치적 의미에서 주민에 대한 도의적·정치적 책임을 해소시키는 것에 불과하다.

5) 기타의 의결권

위에서 살펴본 것 이외에 중요한 의결권은 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 및 가입금의 부과 및 징수에 관한 것 등이 있다.

(2) 행정감사권

1) 의의

관계대립형의 기본이 되는 3권분립의 원칙이 지방자치에도 적용되어 지방자치단체의 장과 의회를 따로 주민이 직선하여 「서로 대립하여 상대방의 권한을 존중하고 이를 침범할 수 없는 것이 원칙」이나 상대방의 권력남용을 방지하기 위해서 의회에 집행부를 견제할 수 있는 것이 바로 감시적 권한이다. 즉 견제와 균형(Check and balance)이라고 하는 생각이 이러한 권한을 의회에 주게 된 동기라 하겠다.

2) 내용

우리나라의 지방의회는 다음과 같은 감시적 권한을 갖는다.

① 행정사무감시권(자치법 제36조①)

② 행정사무조사권(자치법 제36조①)

③ 행정사무처리보고접수권(자치법 제37조①)

④ 자치단체장 및 관계공무원출석 답변 요구권(자치법 제37조②)

외국에서는 별로 없는 감시권을 우리나라 지방자치법이 지방의회에 주고 있는데 대해서 일부에서는 남용의 우려를 지적하기도 했으나, 지난 3년간의 경험에 비추어 볼 때 이러한 감사권은 그 운영에 있어서 실효를 거두지 못한 것으로 나타났다. 즉 대부분의 지방의회가 3~5일간 동안에 감사를 실시했지만 그 결과는 「수박 겉핥기」식이 될 수밖에 없었다는 사실이다.

이렇게 된 원인은 무엇보다도 3~5일이라고 하는 짧은 일정 때문이다. 우리나라의 어떤 광역자치단체의 예산과 공무원의 규모는 거의 외국의 경우 중·소규모의 국가사무 분량에 해당되는데 3~5일 내에 감사를 한다는 것은 아무래도 무리가 있다.

문제는 지방자치법에 명목상 나열해 놓은 형식적 권한보다는 실제로 효과를 가져오는 감시적 권한을 어떻게 지방의회에 부여할 것인가 하는 것이다.

(3) 의견제출권

1) 의의

의회는 그 지방자치단체의 공익에 관한 사건에 있어서는 그의 의견서를 관계기관에 제출하는 것이 일반적이다.

이것은 대의제를 실시하는 지방자치제하에서 지방자치단체의 공익에 관한 사무를 처리함에 있어서 소속 지방의회의 의견을 듣는다는 것은 곧 주민의 의견을 듣는 것과 마찬가지로 때론이다.

2) 내용

우리나라 지방자치법에는 의견표명권을 포괄적으로 인정하지는 않고 단지 지방자치법 제4조 2항에 「지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭의 변경 또는 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체와 지방의회의 의견을 들어야 한다」라고만 되어 있다.

그러나 일본 지방자치법 제99조 2항에서는 포괄적인 의견표명권을 인정하고 있어, 우리나라 지방자치법이 지방의회의 권한을 지나치게 축소시키고 있는 또하나의 측면을 볼 수 있다.

(4) 인사권

1) 의의

지방의회는 의결기관으로서의 권한을 갖는 것 이외에 선거기관으로서 인사의 권한도 갖는다. 선거도 의회에 있어서는 의사결정의 한 방법임에는 틀림없으나 투표라고 하는 방식에 의해서 의사결정을 하는 선거는 일반적인 결정행위와는 다음과 같은 측면에서 구별된다.

첫째, 의결에 있어서는 과반수 의결 또는 특별다수의결에 의해 의사결정이 되나 선거는 선거인단이라고 할 수 있는 다수인이 특정한 지위에 취임하는 사람을 선정하는 행위로서 많은 경우에 투표하는 비교다수의 찬성을 얻은 자가 당선된다.

또 한 가지 다른 점은 선거에 있어서는 한 사람을 당선인으로 뽑는 경우와 다수의 당선인을 뽑는 경우가 있는데, 한 개의 선거에서 다수의 당선자를 뽑는 경우는 1개의 선거에 의해 수개의 의사결정을 하는 것이 된다. 이 역시 의결과 구별되는 것이다.

2) 인사권의 내용

우리나라의 지방의회는 다음과 같은 인사권을 행사하게 되어 있다.

- ① 의장, 부의장, 감사의장의 선거(자치법 제42조, 제45조)
- ② 위임회의 위임선거(자치법 제50조③)
- ③ 결산심사를 위한 감사위원의 선거(자치법 제125조)
- ④ 교육위원회 위원의 선거(광역의회에 한함, 교육자치법 제8조①)

(5) 청원수리권

우리나라 지방자치법은 주민의 청원을 지방의회에 지방의원의 소개로 제출토록 하고 있으며, 제출된 청원서는 소관위원회에 회부·심사케 하고 그 처리결과를 의장에게 보고하도록 하고 있다(자치법 제65조, 제67조).

이때에 지방의회가 채택한 청원을 지방자치단체장이 처리함이 타당하다고 생각되는 경우에는 이것을 자치단체장에게 의견서를 첨부하여 이송하여야 한다(자치법 제68조).

청원의 불수리의 대상이 되는 것은 현재 진행중인 판례에 간섭하거나 법령에 위반되는 것에 한한다(자치법 제65조).

(6) 자율권

지방의회는 법령의 규범내에서 스스로 내부조직, 즉 의장단 및 위원회와 사무국을 구성하거나 이를 운영하는 데 있어서 타의 개입을 받지 않는 권한을 갖는다. 그리고 지방의회는 스스로 회의의 운영을 합리적이고 능률적으로 하기 위해서 법령으로 규정한 것 이외에는 스스로 필요한 사항을 정하는 규칙제정을 할 수 있는 권한을 갖는다.

또한 의회는 그 구성원 중 어떤 의원의 자격에 대하여 이의가 있을 때에는 4분의 1이상의 연서로 의장에게 자격심사를 요구할 수 있다(자치법 제71조). 이때에 자격상실 결정은 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 필요하다(자치법 제72조).

이외에도 의회는 소속의원의 사직을 허가할 수 있는 의원사직허가권과 의원징계권, 그리고 회의장내 질서를 유지하기 위하여 필요한 의회경찰권(자치법 제74조①)을 갖는다. 경찰권의 내용은 경고, 제지, 또는 발언취소·발언금지를 할 수 있고, 나아가 퇴장도 명할 수 있다(동조②). 뿐만 아니라 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수도 있다(동조③).

지방의원의 권리와 의무

지방의원의 윤리

- 1) 공직자로서의 윤리를 지녀야 함.
- 2) 주민대표로서 자긍심과 사명감을 가지고 책임있고 성실하게 직무를 수행하여야 함.
- 3) 지역발전을 이룩할 수 있는 지속적인 신념을 가지고 노력해야 함.
- 4) 민주적인 인간행을 가지고 민주주의와 형평의 원칙에 충실하여야 함.
- 5) 급변하는 사회변동에 대한 대응력과 선구자적인 자세를 가져야 한다.
- 6) 투철한 자치 의식과 민주 의식을 가져야 한다.
- 7) 지방의회의원은 지방자치의 참뜻을 특히 의회의 기능적 활동을 수행키 위한 기본적인 지식에 대하여 정통해야 함.

지방의회의 운영

1. 지방의회의 회의원칙

회의원칙

- ① 회의 공개의 원칙
- ② 정족수의 원칙
- ③ 회의 계속의 원칙
- ④ 일사부재리의 원칙
- ⑤ 제척의 원칙
- ※ 1일 1회 회의 원칙
 - 하루에는 1회차의 회의만을 여는 원칙이다(즉 산회 선포 후에는 그날 다시 회의를 열지 못하며 다시 회의를 열려면 휴회를 선포하여야 함).
 - 1회차 회의는 2일간에 걸쳐 열지 않는 것이 원칙이다.

회의관련용어

- ① 개의 또는 개회 : 성원이 되어 본회의 또는 위원회를 여는 것.
- ② 유회 : 의사정족수(재적의원 1/3)미달로 당일의 회의를 열지 못하는 것.
- ③ 정회 : 회의 진행의 중지로서 일시 휴식하는 것.
- ④ 산회 : 의사일정에 올린 의사가 끝나 당일의 회의를 끝내는 것.
- ⑤ 휴회 : 회기중 의결로서 회의를 중지하는 것.
- ⑥ 폐회 : 예정되었던 회기를 끝마치는 것.

지방자치단체의 회의에는 지방자치법과 각 지방자치단체의 의회가 정한 의회규칙 등에 따라서 운영되는 것이 원칙이다. 여기서는 우리나라 지방자치법이 규정하고 있는 것을 중심으로 회의원칙을 살펴보기로 하겠다.

(1) 회의 공개의 원칙

지방의회의 회의는 공개를 원칙으로 한다(자치법 제57조). 다만, 의원 3인 이상의 발의로 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있거나, 의장이 사회의 안녕질서를 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우는 공개하지 않는다.

(2) 정족수의 원칙

합의제기관에서는 유효한 회의를 하기 위해서는 일정 수 이상의 구성원이 출석하여야 한다. 이를 의사정족수라고 하는데, 의사정족수는 재적의원 3분의 1이상의 출석(자치법 제55조)을 요한다. 의결능력이 인정되는 최소한의 찬성의원수를 의결정족수라고 하는데 의결정족수는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성(자치법 제56조)을 요한다.

(3) 회기계속의 원칙

회기계속원칙이란 그 회기중에 의결되지 못한 의안인 경우에도 이를 폐기하지 아니하고, 다음 회기에 계속하여 심의·처리하여야 한다는 원칙이다. 현행 자치법에는 지방의회에 제출된 의안은 회기중에 의결되지 아니한 이유로 폐지되지 아니한다. 다만, 의원의 임기가 만료되는 경우는 그러하지 아니한다(자치법 제59조)라고 규정하고 있다.

(4) 제척의 원칙

지방의회의 의장이나 의원은 본인 또는 직계존비속과 직접 이해관계가 있는 안전에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의회의 동의를 있는 때에는 의회에 출석하여 발언할 수 있다(자치법 제62조). 이는 안전의 공정성을 확보하기 위한 의사원칙으로 제척사유에 해당하는 의장 또는 의원이 당해 안전의 심의에 참가할 때에는 그 의결은 위법한 의결이 되며, 지방자치법 제98조 제1항에 의한 재의요구의 대상이 된다.

(5) 일사부재의 원칙

의회에서 한번 부결된 의안은 같은 회기중에 다시 발의 또는 제출할 수 없다(자치법 제68조). 이를 일사부재의 원칙이라고 하며, 이는 소송절차에 있어서의 일사부재리의 원칙과는 논리적 근거를 같이하는 의사원칙이다. 일사부재의 원칙은 동일회기, 동일안전에 대해서만 적용된다. 동일안전이란 동일명칭의 동일내용은 말할 것도 없고, 명칭이 다른 경우에도 내용이 같은 때에는 동일안전으로 간주된다(의사진행의 능률성과 의사방해금지).

그밖에 회의록 작성의 원칙이 있다. 이것은 지방의회가 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 기록하여야 한다(자치법 제64조)는 것이다.

2. 지방의회의 회의 및 정족수

지방의회의 회의

- 1) 회의의 소집 및 공고
 - = 의회의 성립
 - 정기회 : 매년 12월 1일
 - 임시회 : 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있을 때
 - = 소집공고
 - 광역 : 7일전
 - 기초 : 5일전
- 2) 회의의 회기
 - 정기회 회의일수 : 시도 40일, 시군구 35일

- 임시회 회의일수 : 15일 이내
- 연간회의일수 : — 광역 : 120일
- 기초 : 80일

3) 본회의와 위원회

= 본회의

= 위원회

- 시·도, 15인이상 시·군·구 → 상임위원회 및 특별위원회
- 15인 미만 시·군·구 → 특별위원회

(1) 의회의 소집

1) 의회의 소집 및 공고

① 의회의 성립

우리나라 지방자치법은 지방의회의 성립요건으로 재적의원의 3분의 1 이상이 출석으로 성립된다고 하여, 일본의 재적 과반수보다 훨씬 성립요건을 쉽게 하고 있다(자치법 제55조:일본 자치법 제113조). 이것을 의사정족수라고 하는데 의결에 필요한 정족수는 약간 강화되어 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 요한다(자치법 제56조).

의회의 회의에는 정기회와 임시회가 있는데, 정기회는 매년 12월 1일에 소집한다(자치법 제38조). 임시회는 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 소집하여야 한다(자치법 제39조). 그리고 소집공고를 광역은 7일전, 기초는 5일전에 하여야 한다.

② 회의의 회기

회기는 정기회는 40일, 임시회는 15일 이내에서 지방의회의 의결로 정한다(자치법 제41조 ②). 다만, 우리나라의 지방자치법은 연간총회의 일수를 광역의회의 경우는 120일, 기초의회의 경우는 80일을 초과할 수 없도록 하고 있다(자치법 제41조 ③).

2) 의회의 개회 및 폐회

의회의 개회 및 폐회는 지방의회의 의결로 이를 정한다고(자치법 제41조 ①) 규정하여 의회 스스로가 이것을 결정하게 하고 있는데, 이것은 의회의 자율권에 속하는 것으로서 새삼스러운 것은 없다.

(2) 본회의와 위원회

1) 본회의

나라에 따라 지방의회가 그 의안심의의 중심을 본회의에 두느냐 또는 상임위원회에 두느냐에 따라 본회의중심주의 또는 상임위원회중심주의로 구별되는데, 영국 등이 전자에 속하고 미국 등이 후자에 속한다.

본회의중심주의의 지방의회에서는 상임위원회가 있기는 하지만 본회의의 보조기관에 불과하고 의안심의의 중심은 어디까지나 본회의에 있다. 이때 의안은 본회의의 제1독 회에 회부되고 그 다음에 제2독회 때에 그 중점을 토의한 후 표결하게(제3독회)되는 제도이다. 따라서 위원회에 회부되어서 논의될지라도 논의범위는 기술적 심사의 범위를 벗어나지 않는다.

2) 위원회

① 상임위원회

상임위원회 중심의 의회에서는 위원회가 단순한 예비심사기관만이 아니고 제1차적 심사기관으로서 실제적으로는 의회의 권한이 위원회에 있게 되고 따라서 본회의는 단지 위원회에 보고되지 못하면 그 의안은 위원회에서 매장(bury)되었다고 한다.

우리나라는 현행 지방자치법이 상임위원회 설치를 처음부터 억제함으로써 위원회 중심의 지방의회가 되는 것을 포기하였으나, 앞으로 폭주하는 지방자치단체의 사무를 원활히 처리하기 위해서는 상임위원회 설치에 대한 억제를 해제하고 위원회의 모임을 손쉽게 하여 위원회 중심의 의회로 탈바꿈하는 것이 바람직하다고 생각된다.

지방의회 시도의회와 15인 이상의 시군구의회는 상임위원회를 설치할 수 있다(자치법 50조 1항, 자치령 제20조 2항). 상임위원회는 의회가 심의·처리하여야 할 안건을 본회의에 앞서 예비적, 전문적으로 심사하기 위하여 설치되는 의회의 제1차적 심사기관이며, 예비심사기관이다.

② 특별위원회

지방의회는 시도의회와 시군구의회를 불문하고 필요에 따라 조례에 의하여 특별위원회를 둘 수 있다(자치법 제50조). 특별위원회는 의회가 상설적으로 설치·운영하는 상임위원회와는 달리 특정 안건을 일시적으로 심사·처리하게 하기 위하여 설치·운영하며, 일반적으로 의장이 제의 또는 의원이 그 구성동의나 구성결의안을 제출하여 본회의의 의결로써 구성하게 된다. 특별위원회는 특정안건을 위한 위원회인 까닭에 안건의 심의결과가 본회의에 보고되어 본회의에서 의결되거나 그것이 폐기 또는 철회될 때에는 그 특별위원회는 당연히 해체된다.

(3) 정족수

발의 및 의결 정족수

의안별	발의정족수	의결정족수
• 일반원칙	• 재적의원 1/5이상 • 10인 이상 연서 (지방자치법 제58조)	• 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수 찬성 (지방자치법 제56조)
• 의장불신임안	• 재적의원 1/4이상 (지방자치법 제49조)	• 재적의원 과반수 (지방자치법 제49조)
• 행정사무 감사 및 조사	• 재적의원의 1/3이상 (지방자치법 제36조)	• 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수 찬성 (지방자치법 제56조)
• 의원의 자격심사	• 재적의원의 1/4이상 (지방자치법 제71조)	• 제명의 경우 재적의원 2/3이상 찬성 (지방자치법 제72조)
• 의원의 징계	• 재적의원 1/5이상 • 의원 10인 이상(시·도의회 회의규칙 제90조 제3항)	• 제명의 경우 재적의원 2/3이상 찬성 (지방자치법 제80조)
• 임시회집회 요구	• 재적의원 1/3 (지방자치법 제39조)	• 요구가 있으면 집회

3. 의회의 활동절차와 의안의 심의절차

(1) 의사절차

의사절차란 의회에서 논의되는 안건의 심의때 필요한 회의의 순서와 방법을 말한다. 회의를 개최하기 위해서는 준비수속이 필요한데 그중에서 회의의 소집, 개회, 의장, 부의장 및 상임위원 선임 등 의회조직에 관한 수속이 선행되어야 함은 두말할 필요가 없으나 여기서 말하는 준비수속이란 주로 안건의 심의때 필요한 수속을 말한다.

1) 준비수속

① 회의전의 수속

- ㉠ 안건의 제출, 수리
- ㉡ 인쇄배부
- ㉢ 의사일정의 작성

② 개의의 수속

- ㉠ 회의시간내의 도착
- ㉡ 개의의 신호
- ㉢ 의장, 의원, 출석을 요구받은 집행기관의 직원 및 사무국 직원의 참석
- ㉣ 정족수의 확인
- ㉤ 개의의 선고

2) 안건의 심의수속

① 본회의의 심의수속

- ㉠ 의제의 선고
- ㉡ 제척
- ㉢ 취지설명
- ㉣ 질의
- ㉤ 본회의 회부

② 위원회 심의수속

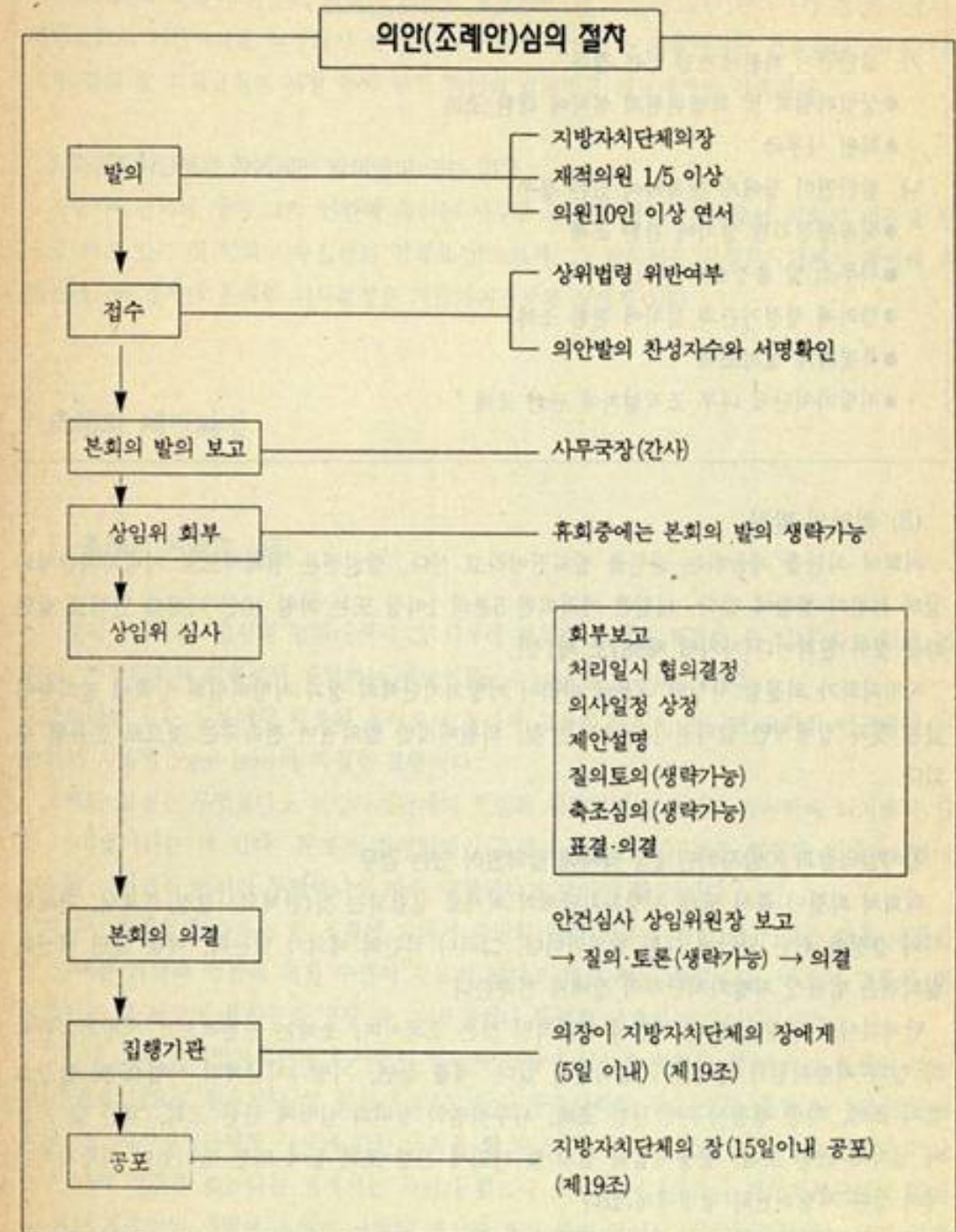
- ㉠ 위원회에서 의제의 선고
- ㉡ 낭독
- ㉢ 제출자의 설명
- ㉣ 질의
- ㉤ 수정안의 설명 및 그에 대한 질의
- ㉥ 논의
- ㉦ 표결
- ㉧ 위원회 보고서, 소수의견 보고서 제출

③ 본회의 심의수속

- ㉠ 의사일정 게재
- ㉡ 의제의 선고

- ㉔ 위원회의 보고
- ㉕ 소수의견 보고
- ㉖ 위원장 보고 및 소수의견 보고에 대한 질의
- ㉗ 수정안 설명
- ㉘ 수정안에 대한 질의
- ㉙ 기록
- ㉚ 표결
- ㉛ 의결

2) 의안(조례안) 심의절차



전속적 발안권

가. 발안권이 의원에게만 있는 경우

- 상임위원회 및 특별위원회 설치에 대한 조례
- 의원 사무국

나. 발안권이 장에게 전속하여 있는 경우

- 직속행정기관 설치에 관한 조례
- 사무소 및 출장소의 설치
- 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례
- 특별회계 설치조례
- 지방자치단체 내부 조직설치에 관한 조례

(3) 의안의 발의

의회에 의안을 제출하는 권한을 발의권이라고 한다. 발의권은 원칙적으로 지방자치단체의 장과 의원의 쌍방에 있다. 의원은 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하는 것이 원칙이다(자치법 제587조 제1항).

지방의회가 의결할 사항의 내용에 따라서 지방자치단체의 장과 지방의원의 양쪽에 발의권이 있는 것과 장에게만 발의권이 전속되는 것, 의원에게만 발의권이 전속되는 것으로 분류될 수 있다.

1) 지방의원과 지방자치단체장 양쪽에 발의권이 있는 경우

의회의 의결이 즉시 당해 지방자치단체의 의사로 성립되는 것(단체의사결정)으로서, 단체의사의 결정을 위한 의안에 대한 발의권이다. 그러나 약간의 예외가 있는데, 예를 들면 예산의 발의권은 법률상 지방자치단체의 장에게 전속한다.

단체의사의 결정을 위한 의안의 대표적인 것은 조례이며, 조례는 일반적으로 지방자치단체의 장과 지방의원의 쌍방에게 발의권이 있다. 예를 들면, 지방자치단체의 사업소 및 출장소 설치 조례, 각종 행정사무에 관한 조례, 사무직원의 정원과 임명에 관한 조례, 재산 및 기금의 설치에 관한 조례, 공공시설의 설치 및 관리에 관한 조례 등에 대한 발의권이 지방자치단체의 장과 지방의원의 쌍방에게 있다.

2) 지방의원에게만 발의권이 있는 경우

지방의회의 의결이 단순히 의회의 의사를 결정하는 데 그치는 것(기관여사의 결정)으로서, 지방의회의 기관여사를 결정하기 위한 의안에 대한 발의권은 의원에게만 전속한다. 의전서와 각종 결의 및 회의규칙의 제정 등에 관한 의안의 발의권은 의원에게만 전속한다.

3) 지방자치단체의 장에게만 발의권이 있는 경우

지방자치단체의 장이 그의 권한에 속하는 사무를 집행할 때 그 전제로서 의회의 의결을 필요로 하고 있는 것(장의 사무집행의 전제조건)으로서, 그 발의권은 지방자치단체의 장에게 속하는데, 이 경우에 본래의 의사결정은 지방자치단체의 장에게 있다.

조례의 제정과정

1. 조례의 개념과 성질

지방자치단체는 "법령의 범위내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다"라고 되어 있는데, 지방의회의 의결로서 제정하는 지방법(local law)을 조례라고 한다.

조례라는 말은 일본에서 비롯된 용어로서 우리의 고유한 낱말이 아니며 오히려 서구에서 사용하는 지방법(local law)이 적절한 표현이다.

조례의 성질은 무엇보다도 지방자치단체의 헌법과 자치입법에 보장된 자치권에 의거해서 만든 자치법이라는 데 있다. 문제는 자치입법인 조례의 범위인데 이것은 헌법과 지방자치법에 보장된 자치권의 범위가 무엇이나에 따라 결정된다고 보아야 할 것이다.

따라서 자치권에 속하는 한 조례에 의해서 주민의 권리·의무에 관한 법규 같은 것을 제정하는 일에는 특별히 법률에 의한 수권이 필요치 않다고 하는 것이 통설이다. 이것이 법률의 위임없이 그 제정이 불가능한 명령 즉, 대통령이나 부령과 구별되는 점이다.

그러나 조례가 지방자치단체의 사무의 범위에 관하여 규정을 하려고 할 때에는 법률의 특별한 수권을 필요로 함은 두말할 필요가 없다. 단지 우리나라의 경우 법률 뿐만 아니라 명령에 의해서도 지방자치단체의 사무에 관한 규정을 할 수 있다. 이처럼 조례는 국가의 명령과 똑같은 법규의 성질을 갖는다는 점에서는 차이가 없으나 조례는 어디까지나 지방자치단체의 자치를 위한 자주법인 까닭에 당연히 규정의 대상과 효력 등에 있어서 국가의 법령과는 달리 일정

한 한계를 벗어날 수 없다는 점에 유념해야 한다.

- ① 조례는 그 규정의 대상에서 지방자치단체의 사무라고 하는 제약을 벗어날 수 없다.
- ② 조례는 "법령의 범위내에서"라는 제약을 벗어날 수 없다.
- ③ 기초자치단체의 조례는 특별시, 직할시, 도의 조례를 위반해서 제정될 수 없다.
- ④ 조례로서 "주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임"이 있을 경우에만 가능하다는 제약이 있다. 다시 말하면 법률로서 지방자치단체에 그러한 권한이 위임되지 않는 경우에는 지방자치단체는 조례로서 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하거나 또는 벌칙을 정할 수 없다.

2. 조례의 제출 및 심의

조례의 제출 및 심의

1. 조례안의 제출시 유의사항

- 1) 회의의 회기내에 조례안이 신중하게 심의될 수 있는 시간적 여유 필요
- 2) 심의에 도움이 되도록 자료첨부
- 3) 일단 발안된 조례안을 철회하거나 정정할 때는 의회의 승인 필요

2. 조례의 심의권

- 1) 지방자치법이 정하는 이외에 당해 지방자치단체의 회의 규칙 및 위원회 조례가 정하는 바에 의한다.
- 2) 조례안을 의제로써 본회의에 상정하고 해당 상임위원회에 회부한다.
- 3) 제안설명을 듣고 상임위원회는 심사에 들어간다.
 - 심사중 집행기관 관련자의 출석, 설명을 요구하거나 공청회를 열어 주민의 의견을 듣고 심사의 결과를 본회의에 상정한다.
 - 공청회 : 직접 주민과 대화의 필요성
 - 조례의 수정
절차 : 수정안은 의장에 제출하는데 의원 1/5이상 혹은 의원 10인 이상 동의를 있어야 제출할 수 있다.

3. 조례안의 의결

- 1) 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 필요
- 2) 가부동수인 경우 부결되는 것으로 간주(지방자치법 제56조)
- 3) 지방자치단체 소재지 변경, 새로 설정하는 조례와 같이 주민의 이해에 중대한 영향을 끼치는 경우엔 재적의원 2/3이상 찬성(지방자치법 제6조 2항)

(1) 조례의 제출

조례는 자치단체의 장이나, 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로써 이를 제안한다(자치법 제58조 제1항). 조례의 신규제정은 물론 기존 조례의 개폐를 위한 그 제안권이 자치단체의 장과 의원에게만 있고, 주민의 조례안발안권이나 그 제정 및 개폐청구권은 인정되지 아니한다. 일반적으로 조례안을 자치단체의 장이 제안할 때에는 이를 제출이라 하고, 의원에 의하여 제안될 때에는 이를 발의라 한다.

조례안은 원칙적으로 제안자가 입안한다. 자치단체의 장이 제출하는 조례안은 해당부서에서 기초하여 최종적으로 장이 확정시켜 의회에 제출하고, 의원이 발의하는 조례안은 해당 의원의 책임하에 입안하게 된다. 그러나 경우에 따라서는 집행기관에서 입안한 조례안을 의원발의의 형식을 갖추어 제안되기도 한다. 실제 집행기관의 필요에 따라 제안되는 조례안인 경우에도 의회의 전폭적인 지지가 필요하거나 그 성질상 의원발의가 효과적인 조례안 등은 이러한 형식이 많이 활용된다.

조례안의 제출시 유의사항은 다음과 같다.

- ① 회의의 회기내에 조례안이 신중하게 심의될 수 있는 시간적 필요
- ② 심의에 도움이 되도록 자료첨부
- ③ 일단 발안된 조례안을 철회하거나 정정할 때는 의회의 승인 필요

(2) 조례의 심의

조례안의 심의절차는 상임위원회를 설치하고 있는 의회와 상임위원회를 두고 있지 않는 의회의 경우가 다르다. 상임위원회를 두고 있는 의회는 원칙적으로 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회에 회부하여 위원회의 심사를 거쳐 본회의에 부의하게 되나, 상임위원회를 설치하고 있지 않는 의회는 바로 본회의에 부의된다. 그러나 상임위원회를 두고 있지 않는 의회인 경우에도 의원의 동의를 있거나 의장이 필요하다고 인정한 때에는 본회의의 의결을 얻어 특별위원

회를 구성하여 위원회의 심의를 거쳐 본회의에 부의될 수 있고, 상임위원회를 두고 있는 의회에 있어서도 의원의 동의가 있거나 의장이 필요하다고 인정할 때에는 본회의의 의결을 얻어 이를 특별위원회에 회부할 수 있다.

위원회에 회부된 조례안의 심사는

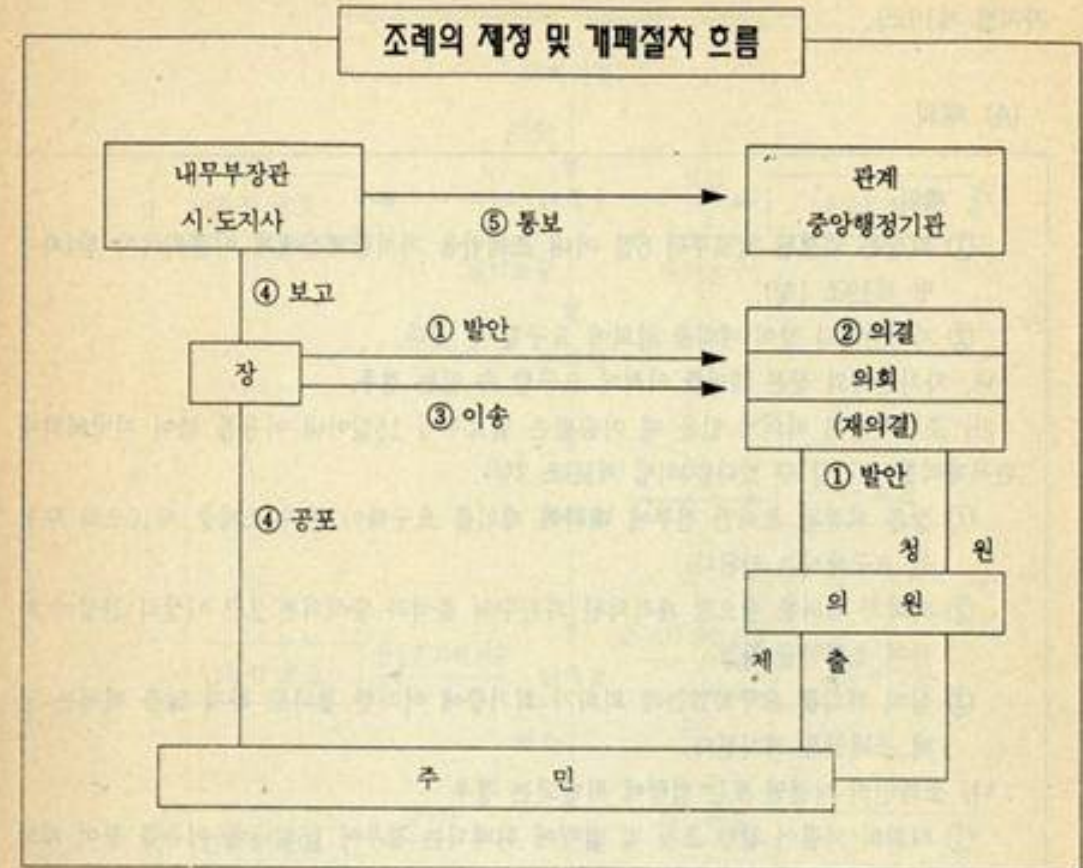
- ① 제안자의 취지설명
- ② 전문위원의 검토 보고
- ③ 질의
- ④ 토론
- ⑤ 축조심사
- ⑥ 표결의 순

으로 진행되나 축조심사는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. 제출된 조례의 수정을 하기 위해서 수정안을 의장에게 제출하는데 의원 1/5이상 혹은 의원 10인 이상 동의가 있어야 제출될 수 있다.

조례안의 의결은

- ① 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 필요하고
- ② 가부동수인 경우 부결되는 것으로 간주(지방자치법 제56조) 한다. 그리고
- ③ 지방자치단체 소재지 변경, 새로 설정하는 조례와 같이 주민의 이해에 중대한 영향을 끼치는 경우엔 재적의원 2/3 이상 찬성(지방자치법 제6조 2항)이 필요하다.

3. 조례의 제정 및 개폐절차



(1) 발안

조례안은 일반적으로 일정한 수의 해당 지방의회의원(재적의원 5분의 1 또는 10인 이상)의 연서 또는 지방자치단체의 장(단, 교육 및 학예에 관한 것은 교육위원회)이 지방의회 의장에게 제출한다(자치법 제58조).

(2) 의결

조례안은 원칙적으로 의회에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다(자치법 제56조).

(3) 이송

의결된 조례안은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다(자치법 제19조).

(4) 재의

가. 재의

① 의장은 의결된 날로부터 5일 이내 조례안을 자치단체장에게 이송하여야 함(자치법 제19조 1항).

② 자치단체의 장이 재의를 의회에 요구할 수 있다.

나. 자치단체의 장은 재의를 의회에 요구할 수 있는 경우.

가) 조례제정에 이의가 있을 때 이송받은 날로부터 15일 이내 이유를 붙여 지방의회에 환부재의를 요구할 수 있다(자치법 제19조 3항).

① 장은 의결된 조례안 전부에 대하여 재의를 요구해야 한다(조례중 제10조의 수정을 요구해서는 안된다).

② 의회가 재의를 받으면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성에 의하여 조례안을 확정.

③ 장이 재의를 요구하였는데 의회가 회기중에 어떠한 결과도 하지 않을 때에는 당해 조례안은 폐기된다.

나) 조례안의 의결권 또는 법령에 위반되는 경우

① 의회의 의결이 권한 초월 및 법령에 위배되는 경우에 15일내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다(자치법 제98조 1항).

② 의회의결이 법령에 위배되거나 공익을 해할 경우에 자치단체장이 재의를 요구하지 않을 경우

●내무부 장관은 → 시·도의 장에게

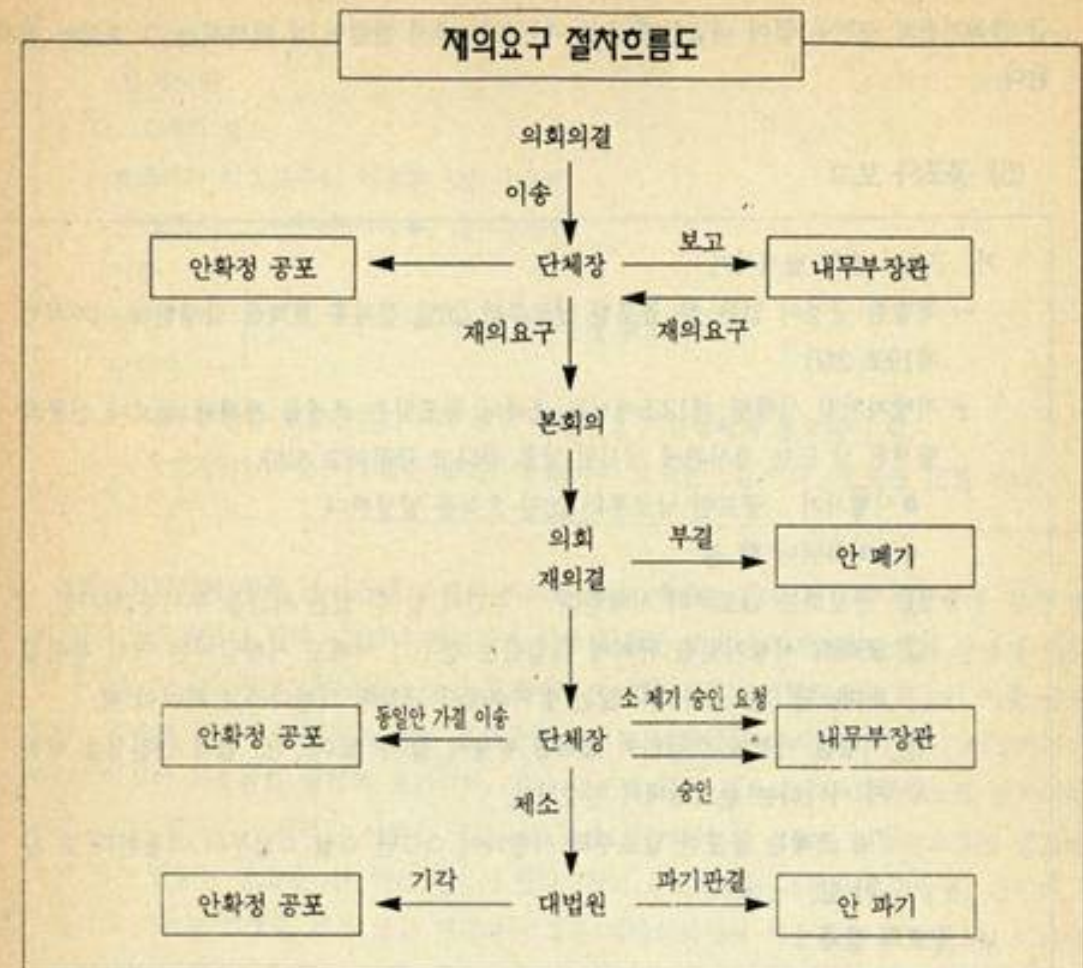
●시·도지사는 → 시·도 자치구의 장에게 재의를 요구할 수 있다.

다) 예산상 집행이 불가능한 조례의결에 대한 재의(지방자치법 제99조 1항)

→ 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상으로 의결하면 그 의결사항은 확정된다(지방자치법 제98조 2항).

다. 선결처분

지방의회가 성립되지 않았거나 소집할 시간이 없는 경우 단체장은 선결처분을 할 수 있다. 차후승인을 얻지 못한 조례는 법률상 효력에는 이상은 없지만 단체장의 정치적, 도의적 책임이 될 수 있다.



만약에 이송된 안에 대해서 지방자치단체의 장이 이의가 있을 때에는 15일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다. 재의를 요구받은 지방의회는 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있으면 그 조례안은 조례로서 확정된다. 그러나 재의결 요건에 미치지 못하면 그 조례안은 폐기된다.

재의를 요구할 경우 그 조례안이 "법령에 위배되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 내무부장관이, 시·군 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있고, 재의결을 받은 자치단체의 자은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다"(자치법 제159조)라고 규정함으로써 우리나라 지방자치단체의 조례제정권이 위로부터 엄격한 통제를 받고 있음을 알 수 있다.

이때에 지방의회가 원안을 재의결하는 경우 조례는 확정되나 해당 지방자치단체의 장이 상

급 감독기관의 승인을 얻어 대법원에 소를 제기하는 즉시 판결이 날 때까지는 그 효력이 정지된다.

(5) 공포와 보고

가. 공포의 효력 발생시기

→ 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일 경과후 효력을 발생한다. (자치법 제19조 2항)

— 지방자치법 시행령 제13조에서는 조례의 공포일은 조례를 게재한 공보나 신문의 발생된 날 또는 게시판에 게시된 날로 한다고 규정하고 있다.

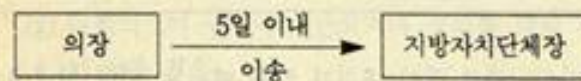
●시행시기 : 공포한 날로부터 20일 효력을 발생한다.

●유의하여야 할 점

- ① "공포하는 날로부터 시행한다" : 주민이 알 수 있는 시간을 무시한 처사임.
- ② 조례의 시행기일을 규칙에 위임하는 경우 : 이때도 시행날짜는 역시 불확실하며, 단 0일 초과하지 않는 범위내에서 규칙에 의한다라고 하여야 됨.
- ③ 시행일 이전에 소급하여 효력을 발생케 할 수 있다. 단, 법적 안전성을 해하지 아니하는 한도내에서 인정된다.

"이 조례는 공포한 날로부터 시행하여 ○○년 ○월 ○일부터 적용한다"고 해야 함.

나. 공포의 절차



가) 자치단체장의 공포

— 조례안을 의회장으로부터 이송받은 15일 이내 이를 공포하여야 한다(자치법 19조 2항).

— 자치단체장이 15일 이내 재의 요구도 않고 공포하지 않을 때 15일 경과되면 조례로 확정되며 부득이 지방의회장이 공포하지 않을 수밖에 없다.

나) 공포의 방법

- ① 공포
- ② 일간신문

③ 게시판

다. 조례의 보고

●조례가 의회로부터 이송된 5일 이내에

시·도지사 → 내무부장관

시장

군수

구청장

→ 시·도지사에게 보고해야 함.

— 내무부장관(보고받은) → 각 해당 중앙행정 기관장에게 통보해야 함.

— 지방자치단체장 이송받은 조례안에 대하여 보고는 5일 이내, 공포는 15일 이내

지방자치단체의 장은 조례안에 대해서 이의가 없을 때에는 15일 이내에 대통령에 정한 바에 따라 공포하여야 한다. 그러나 재의결에 의해 확정된 조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니할 때에는 지방의회의 의장이 이를 공포한다. 조례의 공포에 있어서는 장의 공포문을 붙이고 년월일을 기재함과 동시에 서명하여야 한다. 이것이 최소한의 형식적 요건이며, 기타 공포에 관한 필요사항은 대통령으로 정하여야 한다. 또한 공포의 구체적인 사항은 공포조례 등에 규정해야 할 것이나 일반적으로는 공보에 게재 또는 일정한 장소에 게시하는 방법이 있다. 장의 공포행위는 조례의 효력발생요건이다.

그리고 조례는 그것을 제정 또는 개폐하는 경우 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에 시도지사는 내무부장관에게, 시장, 군수, 자치구의 구청장은 시도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고받는 내무부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다고 규정하여 조례의 제정이 단순히 지방자치단체만의 관심으로 끝나는 것이 아니라 중앙정부 특히 내무부의 지대한 관심사임을 엿볼 수 있게 하고 있다.

이렇게 해서 제정된 조례는 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일이 지나면 효력을 발생하게 된다.

(6) 조례의 기본형

1) 새로 제정하는 경우

- ① 공포문(지방자치단체의 장)

② 조례의 번호

③ 제명(조례의 내용을 짐작할 수 있는 것으로 한다)

④ 전문(법률제정의 유래와 이념 등을 전문의 형식으로)

⑤ 목차

⑥ 장·절의 구분(법령의 내용이 복잡해 짐에 따라 조례의 내용도 다양해 짐)

⑦ 본칙(조례의 본칙과 부칙으로 구성)

⑧ 부칙, 별표

2) 일부 개정의 경우

① 공포문, 조례번호, 제명(○○조례의 일부를 개정하는 조례)

② 본칙(일부개정조례의 본칙에는 개정내용이 규정된다)

(6) 조례의 기본형

조례는 법률과 같이 일정한 형식을 갖추어 조문을 구성한다. 조례는 일반적으로 제명, 본칙, 부칙으로 구분되며 본칙은 그 내용에 따라 ①총칙의 규정 ②실제적 규정 ③보칙규정 ④벌칙규정으로 구분된다. 또한 본칙은 내용이 많거나 복잡하여 조문을 나누어 배열할 필요가 있을 때에는 장 절 관 등으로 구분하기도 한다. 거나 조문의 수가 많지 않은 조례는 장 절 구분없이 조문만으로 구성된다.

4. 지방의회의 입법기술

지방의회의 입법기술이란 지방의회에서 조례를 제정 개폐함에 있어서 입법자들이 내용과 형식에서 알아두어야 할 사항 내지 준비와 조례입법의 형식 및 내용에 관한 여러 기법을 의미한다. 입안에 있어서 유의해야 할 점을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 내용면에 있어서 유의해야 할 사항

1) 입법목적의 파악 : (왜 그 조례를 제정, 개폐하며 그 규율내용이 무엇인가 하는 것을 우선 알아야 함)

2) 법적격성 검토 : (법다워야하고 주민의 준수를 기대할 수 있어야 함)

① 규범성

② 실효성

③ 통일성

(2) 형식면에 있어서 유의사항

1) 표현의 정확성

① 용어의 정확성

② 표현구성의 정확성

2) 표현의 평이성(알기쉽게)

※ 이 자료는 한국여성사회교육원 여성교육교재
「여성대표의 지방의회전환 이렇게 확대하자」에서 발췌한 것입니다.

함께 부르는 노래

얼굴 찌푸리지 말아요

최창언 글, 곡

얼굴 찌푸리지 말아요 모두가 힘을 모아요 기
 림의 그날 위해 싸우-는- 동지 들이 있잖아요
 혼자라고 느껴 질때면 주위를 둘러 보세요 이
 령계 많은이들 모두-가- 나의 동지랍니다 Fine
 우리 가는길이 결코 쉽진 않을거예요 때로는
 모진 탄압에 좌절도하겠지요 하지만
 동지들과 함께라면 두렵지않아 노동
 해방그날까지 전진 전진 전진하자 D.C.

희망의 노래

김호철 글, 곡

너의 빈 잔에 술을 따라라 - 너의
 나의 술 품도 가져가거라 - 나의
 마음엔 문을 열어라 - 피땀
 눈물도 가져가거라 - 피땀
 힘 노동에 - 무너진 가슴에 - 우리
 힘 노동에 - 무너진 가슴에 - 우리
 희망의 꿈을 따라라 - Fine 보라
 해방의 술을 따라라 -
 거대하게 물아 치는 - 태풍
 의 쓰라린 칼바람 - 저
 더러운 것들 싹쓸이서 - 우리
 해방의 불바히리 - 라 D.C.

내일엔 내일의 태양이

유인혁 글, 곡

C Am F C G

커다란 슬픔일수록 빨리 잊고 - 작 은 기쁨일수록 크게 웃고

C F C Am G

비 록너와 나가 진 것 없어도 가슴 연 른 희망으 로

C Am F C G

동지 의 허물일수록 빨리 잊고 - 나 의 잘못일수록 엄격하게 -

C F C Am G C

비 록너와 나가 진 것 없어도 가슴 연 른 사랑으 로 우리

F C F Em

살 아 온 날 들 보 다 - - 더 많 은 날 남 아 있 지 최 선
아 파 온 날 들 보 다 - - 더 많 은 날 남 아 있 지 우리

F G C C⁷ F D⁷ G

울 - 다 해살 아 온 날 생 각 하면 가 다 가 지 처 도 - 다시 일 어 설 거 아 -
할 수 있 는 많은 일 들

C E⁷ Am F D G

오 늘 은 우 리 를 가 는 길 에 - 모 진 비 바 람 불 아 와 도

C E⁷ Am F G C

내 일 엔 또 다 시 내 일 의 - 태양 이 미 오 른 다

C E⁷ Am F G C

내 일 엔 또 다 시 내 일 의 - 태양 이 미 오 른 다

바위처럼

'94 여름수련회 자료집 105

유인혁 글, 곡

C F G C

바 위 처 럼 살 아 가 보 자 - 모 진

F G C

비 바 람 이 불 아 친 대 도 어 떠 한

F G C Em Am

유 혹 의 손 길 에 도 흔 들 림 없 는 바 위

C G C

처 럼 살 자 꾸 나 - 바 람

Fm Em F

예 흔 들 리 는 건 뿌 리

C Am G

가 알 은 잘 대 일 뿐 대 지

F G C Em Am

예 길 이 - 박 힌 저 바 위 는 굳 세

F Dm⁷ G

저 도 서 있 으 리 - 우리

C Am⁷ F G

모 두 절 망 에 굴 하 지 않 고 시 려

C Am⁷ F G

속 예 자 신 을 깨 우 처 가 며 마 침

F G C Em Am

내 을 해 방 세 상 주 쫓 들 이 될 바 위

C G C

처 럼 살 자 꾸 나

통일이 그리워

조재형 글 조민하 곡

손 잡아 기다려- 이 번 휴 가 엔
어 디 를 다녀올까- 가슴이 설 레 내
커 다 란 지 도 를- 방 안 가 독 펼쳐놓고-
지 리 산 이 어 떨 까- 동해 안은- 또 어 떨 까 -
그 리 다 가 내- 눈은- 휴 전 선 너 머 -
낮 설 은 이름들의- 도시를만 났 네
서 울에 서 제주만쯤- 북 쪽 으 로 가 보 면-
그 곳 은 어디 일까- 갑 산 일까- 남 양 일 까 -
언 제쯤 이 되 어야 배 낭을 배 고
서 울에 서 제주만쯤- 북으로가 볼 까 -
라 - - - 라 - - - 라 - - - 라

라 - - - 라 - - - 통일이그 리 워 -
여 행길 에 만 나 는 남 과 북 의 처녀총각 -
한 자 리 에 모 여 서- 애 기 꽃을- 피울 텐 데 -
옛 말 에 이르기를- 남 남 북 녀 라 -
그 말 이 정말 일까- 남 여 북 남 일 까 -

*** 옥토끼 ***

1. 옥토끼 나와라 앓!
옥토끼아 옥토끼아 너는 왜 눈이 땡그라니?
으음- 그건 우리 엄마 눈이 땡그랄기 때문이야.
2. 옥토끼아 옥토끼아 너는 왜 귀가 길쭉하니?
으음- 그건 우리 엄마 귀가 길쭉하기 때문이야.
3. 옥토끼아 옥토끼아 너는 왜 방뎡이가 뚱뚱하니?
으음- 그건 우리 엄마 방뎡이가 뚱뚱하기 때문이야.

*** 소풍 ***

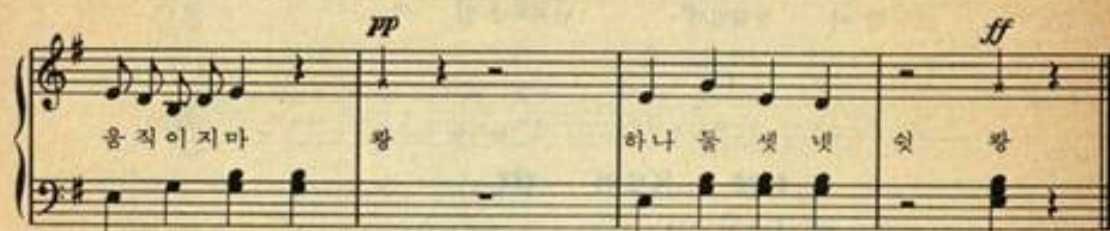
엄마 오리가 점심 가지고 소풍을 가네 뒹뚱
아기 오리가 점심 가지고 소풍을 가네 뒹뚱
외나무 다리 건너 언덕을 넘어서 시냇물 흐르는
즐거운 우리 소풍 뒹뚱
아빠 오리가 점심 가지고 소풍을 가네 뒹뚱

*** 올챙이 ***

올챙이 올챙이 귀여운 올챙이
뒹다리가 나왔네 꺾꺾꺾
앞다리가 나왔네 꺾꺾꺾
고리는 들어가고 개구리가 되었네
개굴개굴 개굴개굴

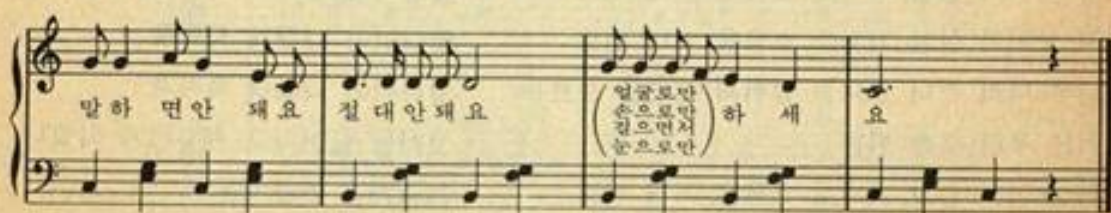
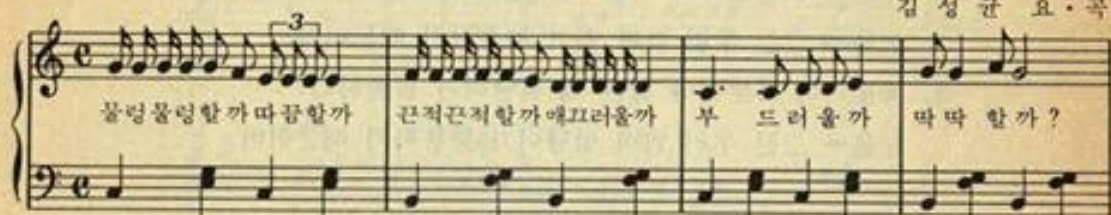
잠 자 리

김성균 요·곡



말하면 안 돼요

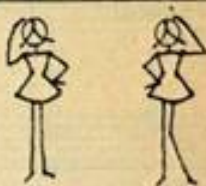
김성균 요·곡

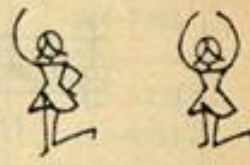


저 넓은 하늘

노 래 말	동 작 설 명	도 해
① 저 넓은하늘 끝까지 가면	점프를 가볍게 1회하면서 양 손 아래에서 모았다가 어깨 위에서 펼치며서 왼쪽발에 중심을 주고 오른발을 든다. 반대의 방향으로 동일함.	
② 누가 살고 살고 있을까	우측손은 우측다리에 좌측손 은 좌측 다리에 포인트하고 약간 다리를 벌리고 어깨를 누르며 우측2회 좌측2회씩 동작한다.	
③ 선녀일까 별님일까 만나보고 싶네	①, ② 동작	
④ 은하수 다리 건너가서	우측팔 가슴에 포인트하고 좌측팔 좌측옆으로 펴고 우 측으로 가듯하면서 우측발 앞 1회 원위치 3번 반대의 방향으로 동일함.	
⑤ 이리저리 찾아볼까	양손가슴위에서 우측팔 우측 위에서 반원으로 내리고 좌 측팔 좌측에서 반원으로 1회 씩 4번 동작한다.	
⑥ 무지개 타고 찾아볼까 너무너무 궁금하네	④의 동작을 하고 ②의 동 작	
⑦ 내가커서 어른이 되면 누가살고 있는지 선녀인지 별님인지 알아낼꺼야	① ② ③ ②의 동작	

우리 아빠가 최고야

노래말	동작설명	도해
① 우리 아빠는 언제나	우측팔 → 좌측어깨 좌측팔 → 우측어깨 로 포갠다.	
② 뱅글뱅글	양손을 짚고 좌우로 4회동작 양쪽발은 one step으로 4보 동작	
③ 우리 아빠는 정말로	①의 동작과 동일함.	
④ 멋쟁이에요	우측·좌측 팔을 교대로 머리 를 쓰다듬으며 뽐내는 motion	
⑤ 출근하실때 우리는 웃 는 낯으로	우측팔 비켜 위·좌측팔 비 켜 아래로 향하고, 2회씩 walking step	
⑥ 아빠 안녕히 다녀 오세 요	우측발, 좌측발을 교대로 구 르며 우·좌측팔을 위로 향 하고 손목을 흔든다.	
⑦ 조용히 눈을 감고	양쪽손 눈가에 터치하고 4보 전진한다.	

노래말	동작설명	도해
⑧ 아빠를 그림니다.	양손 양쪽 뺨에 터치하고 고개를 가웃거리며 8박자에 맞추어 점차적으로 앉는다.	
⑨ 이세상 누구보다	앉은 상태에서 우측팔 위 좌측팔 위로올려 원을 만든 다.	
⑩ 내게는 가장 소중한 분	양손을 가슴에 모으고 양팔, 어깨를 함께 흔든다.	

우리 아빠가 최고야

김은순 옮김

우 리 아빠는 언 제 나 방 갈 방 갈 우 리 아빠는

멋 쟁 이 에 요 출 근 하 실 때 우 리 는 웃 는 낯 으 로 아 빠 안 녕 히 다 녀 오 세

요 조 용 히 눈 을 감 고 아 빠 를 그 림 니 다 이 세

상 누구 보 다 내 기 는 가 장 소 중 한 분

세 바퀴 자전거



내 - 가 탄 자전 거 짝xxx 세 - 바퀴 - 자전 거 xxxx



상세 들을 달았지 - 비악 비악 웃지 만 xxxx

*** 고기를 잡으러 갑시다 ***

고기를 잡으러 갑시다 / 고기를 잡으러 갑시다

낚시대를 메고서 / 낚시대를 메고서

도시락을 싸구요 / 간식도 싸구요

노래를 부르며 / 춤을 추면서

낚시터에 갑니다. / 물루랄랄라

강가에 이르러 / 강가에 이르러

도시락을 놓구요 / 간식도 놓구요

자 던져 속속. / 와 크다. 남남남남

지/역/사/회/탁/아/소/연/합/회/ 주소록

100-361 서울시 중구 장충동 1가 38-84 ☎ 275-8505~6

지역	이 름	주 소	전화 번호
북부 지역 위원장 회	어린이사랑방	132-107 도봉구 미아7동 852-613	02) 989-4524
	밝은 어린이집	136-104 성북구 정릉4동 236-858	917-6220
	등근나라어린이방	132-101 도봉구 미아1동 791-2289	984-0880
	햇님 어린이집	132-108 도봉구 미아8동 327-15	985-6920
	햇살 놀이방	132-102 도봉구 미아2동 791-1317	984-7958
동부	개나리동산	133-110 성동구 성수1가 211-1	469-1325
	슬기아이방	133-121 성동구 성수2가 658 - 1호	461-6251
	오손도손애기방	133-072 성동구 행당2동 322-158	296-2272
중부	개구장이어린이방	110-542 종로구 창신2동 660-14	762-2010
	해송아기둥지	110-542 종로구 창신2동 626-36	762-9201
	포레 놀이방	110-080 종로구 무악동 46-1205	723-5368
봉천	꽃동네놀이방	137-070 서초구서초동 1501-7	588-4244
	봉천동애기방	151-055 관악구 봉천9동 산102-30	877-3617
	씩씩이놀이방	151-053 관악구 봉천3동 산89-16호 4/4	872-1781
	재롱동이 아가방	151-055 관악구 봉천5동 산101-83 낙원언립 101호	871-7630
구로	꾸러기동산	152-053 구로구 구로3동 791-25	855-3579
	구로놀이방	152-021 구로구 가리봉1동 136-18	863-0468
	새터어린이방	152-011 구로구 독산1동 147-56	867-8698
	튼튼이놀이방	152-050 구로구 구로본동 409-54	837-3072
	온누리탁아방	152-022 구로구 가리봉2동 25-160	858-4886
	희망어린이집	152-056 구로구 구로6동 98-15	853-8853
	다우리어린이집	150-052 구로구 구로2동 730-94	854-2897
	새싹놀이방	150-056 영등포구 신길 6동 3185 4층	849-3920
	한울탁아방	150-072 영등포구 대림2동 1069-6	844-5023
	어깨동무어린이집	150-031 영등포구 영등포1동 618번지 434/42	833-7326

6	인산	오손도손애기방 친달래동산	425-130 안산시 원곡동 746-14 425-130 안산시 원곡동 806-2	0345)494-9588 495-3962
	안양	다람쥐놀이방 한무리어린이집	435-010 경기도 군포시 당동 280-3 430-083 안양시 호계3동 706-4	0343)55-5321 54-5963
3	부천	아이사랑 새롬어린이집 한울 놀이방 튼튼이 아가방 동그라미 어린이집	421-170 부천시 오정구 오정동 592-15 421-140 부천시 약대동 145-1 새롬교회내 429-010 경기도 시흥시 대야동 380-1 3층 421-150 부천시 중구 삼정동 313-12호2층 421-020 부천시 원미구 중동 신도시 주택단지 P 2-96	032)682-6449 676-0154 691-0349 676-1887 322-9722
	성남	푸른솔애기방 새날아기마을 동방어린이집	461-123 성남시 중원구 상대원2동 4764 461-122 성남시 중원구 금광1동 638번지 462-241 성남시 중원구 금광1동 671 2층	0342)47-5456 732-0930 732-0704
24	인천지역탁아소위원회		403-013 인천시 북구 부평3동 283-112 2F	032)514-0291
	인천	굴목어린이집 나눔의집 민들레의집 새싹들의방 햇살어린이집 우리동네 어린이집 무지개동산 어린이집 세쌍둥이탁아소 엄마방놀이방 샘터 선교원 어린이집	402-205 인천시 남구 주안5동 8-60 402-063 인천시 남구 도화3동 52-20 402-021 인천시 동구 화수1동 278-30 404-250 인천시 서구 가좌3동 한샘 APT A동 102호 403-030 인천시 북구 청천동 86-7 403-040 인천시 북구 효성1동 153-7 18/4 3층 403-020 인천시 북구 산곡동 180-390 402-022 인천시 남구 용현2동 473-1호 403-011 인천시 북구 부평4동 887번지 39-3 403-131 인천시 북구 십정1동 191-16	872-5196 863-7443 762-8664 573-6304 525-3734 548-0635 529-9479 887-0531 526-5849 516-6459