

청소년 모의지방의회활동*

한 승 희**

황 창 순

- I. 모의지방의회활동에 관해서
- II. 지방의회란 무엇인가?
- III. 지방의회의 권한
- IV. 지방의회의 조직과 운영
- V. 지방의회의 구성:공정한 선거
- VI. 지방의회운영과 원구성
- VII. 지방의회활동의 평가

I. 모의지방의회활동에 관해서

청소년 수련거리 프로그램의 개발은 청소년 지도자나 청소년들이 수련현장에서 다양한 수련활동을 수행하려고 할 때 실제적인 도움을 줄 수 있는 충실한 안내서가 되고, 알기 쉽고 적용하기 쉬운 지침서가 되도록 하는데 중점을 두어야 한다. 하지만 현장의 특수한 상황을 일일이 고려할 수 없는 점이 있다는 것을 부인할 수 없다. '모의 지방의회활동'은 청소년을 위한 민주시민과 공공시

민의 자질을 배양하는데 그 목적을 두고 있다.

새로운 문민정부의 출범과 더불어 민주주의에 대한 기반은 더욱 확고히 다져지고 있는 가운데, 풀뿌리 민주주의의 산실이요 민주주의 훈련의 학교인 지방자치가 출범한 지도 어느덧 2년이 훨씬 넘었다. 지방정치에서부터 민주주의적 제도와 문화가 뿌리내리지 않고는 중앙정부의 민주화도 기대하기 어렵다. 이런 맥락에서 보통의 시민들에게도 중요하지만 우리의 미래를 담당할 청소년들이 배우고 실천할 수 있는 지방자치와 지방의회의 운영에 대한 수련교재가 필요하다. 의회활동은 모의법정활동과 더불어 민주주의적 훈련을 배울수 있는 가장 적절한 수련거리이며 외국에서는 이미 오래전부터 청소년을 위한 교양 및 훈련 프로그램으로 잘 알려져 있다. 투표에 대해서, 또 회의 진행에 대해서 배우고 또 자신의 의견을 말하고 남의 의견을 듣는 이러한 훈련을 청소년들이 어린 나이에서부터 습득한다면 장차 이나라의 민주주의는 밝은 미래를 기약할 수 있을 것이다.

* 이 논문은 본 개발원의 1993년도 연구사업인 「청소년 모의지방의회활동」을 요약한 것임.

** 공동연구자는 본 개발원의 한승희(연구위원), 황창순(선임연구원) 임.

II. 지방의회란 무엇인가?

1. 정의: 지방의회(地方議會)란

지방의회를 간단히, 그리고 한마디로 정의하기란 쉽지 않다. 핵심은, “지방의회란 국민이 선거를 통하여 선출한 대표자로서 시·군·구의 지방의회를 구성해서, 그 의회가 지방정부의 의사와 주요정책을 결정하고 지방정책의 올바른 수행을 감시하는 제도”이다. 중앙정부의 입법기관인 국회도 마찬가지이지만 지방의회란 기본적으로 1) 국민에 의하여 선출된 국민의 대표기관이자, 2) 다양한 국민의 의사를 다수결의 원칙에 따라 통합하는 합의제 기관으로서, 3) 국민을 대신하여 국가의 의사를 결정하고, 4) 국정을 감시, 통제하는 기능을 갖는다.

지방의회는 기본원리는 의회의 정의에서도 약간 언급되었듯이 세가지가 있다. 국민대표의 원리, 법안 및 정책심의의 원리, 국정감독의 원리가 바로 그것이다. 국민대표의 원리란 주권자인 국민이 선거를 통하여 대표자를 선출하고 이들 대표자로서 의회를 구성하여 의회가 국민대표기관의 지위에서 입법 또는 주요 정책을 결정하고 국정을 통제한다는 원리이다. 의사결정의 원리란 의회는 국민을 대표하여 법안이나 주요정책을 심의하여 그 의사를 결정한다. 의회는 이때 국민의 의사를 정확하게 반영하여 민주적 원리에 입각하여 의사결정을 해야 하는데 심의의 원칙, 공개의 원칙, 다수결의 원칙에 따라 법안 및 주요정책을 심의하고 의사를 결정한다. 국정감독의 원리란 각 나라의 정부형태나 권력구조에 따라 약간 다르기는 하지만 원칙적으로 국민의 대표기관인 의회가 행정부에 대해 국정전반에 걸쳐 감독하거나 통제

권을 행사하는 것을 말한다.

지방의회는 근대적 의미는 대표의 관념에 기초하는 지방자치단체의 의사기관이다. 우리나라의 헌법과 관련 제법규에 근거해서 설치 운영되는 지방의회는 주민으로 부터 선출된 의원으로 구성되어, 지방자치단체의 의사를 결정하고 그 집행기관을 감시하는 합의제 기관으로서의 성격을 갖는다.

지방의회와 국회는 그 기본적인 정신과 원리는 비슷하다고 할 수 있다. 나라에 따라서는 그 조직이나 운영방법에 있어서 다른 경우도 없지 않지만 제도적인 차원에서는 그 기본 축을 같이하고 있으며 특히 우리나라의 경우는 더욱 그렇다. 다만 지방의회는 지방자치기관인데 반하여 국회는 국가통치기관인 까닭에 그 성격이나 기능면에서 적지 않은 차이점을 지닌다. 특히 지방의회와 국회는 다같이 입법권을 가지지만, 지방의회의 입법권은 조례제정권에 국한되나 국회는 법률제정권을 가진다. 지방의회와 국회는 다같이 헌법에 근거하지만, 국회에 관해서는 기본적인 사항을 거의 망라하여 규정하고 있으면서도 지방의회는 그 근거만을 규정하고 있을 뿐 그 조직, 권한, 운영 등 모든 사항을 법률에 위임하고 있다. 따라서 지방의회는 국회가 제정하는 법률에 의하여 구성, 운영되고 국회에 의한 입법상의 감독을 받는다.

2. 지방자치(地方自治)란

지방자치란 지방의 문제를 지방주민이 스스로 처리하는 지방체로서, 일정한 지역의 주민이 그 지역의 행정사무를 스스로의 의사와 스스로의 책임하에 처리해 나가는 제도라 할 것이다.

국가가 지방의 행정사무를 처리하고 통치권을 행사하는 데는 크게 두가지 방법이 있다. 첫째는,

중앙정부가 지방에 자기의 기관을 두어 이를 통해서 집행해 나가는 방법인데 이를 관치라 한다. 둘째는, 지방주민으로 하여금 스스로의 의사와 스스로의 책임하에 이를 수행해 가는 방법인데 이를 자치라 한다. 따라서 자치란 관치와의 관계에서 이해되어야 할 개념으로 관치를 국가의 관료에 의한 지방행정이라고 한다면 자치는 그 지방주민에 의한 지방행정을 의미한다.

지방자치는 그것이 민주주의의 뿌리이면서 또한 학교라는 점이다. 지방자치란 지방분권주의에 입각하여 지방이라고 하는 기초적인 행정단위에서 지방주민의 주권의 일들을 해결하는 가장 기본적인 민주 행정인 것이요 그래서 이를 밑으로부터의 민주주의라 부르고 있는 것이다. 지방자치는 민주주의의 보루요 방파제로서의 역할을 한다고 볼 수 있다. 지방자치는 전제화될 수 있는 중앙정부의 권력비대화에 대해 제동을 가할 수 있는 제도적 장치로서의 역할을 하게 된다.

현재 우리나라의 지방 자치단체는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나눌 수 있다. 상급단체라 할 수 있는 광역자치단체는 도(道), 특별시(特別市), 직할시(直轄市)가 있고 하급자치단체라 할 만한 단체는 시(市), 군(郡), 구(區)가 있다. 시와 군은 도의 관할 구역에 있는 자치단체이며 자치구는 특별시 또는 직할시의 관할 구역 안에 있는 자치단체이다.

서구 제국과는 역사적 환경이 판이했던 우리나라는 19세기 말 20세기 초까지 중앙집권적 통치체제로 일관되어 지방행정도 국왕이 임명하는 지방관에 의해 수행되었다. 조선시대의 향청(鄕廳) 제도가 지방의 대의제도와 비슷했고 갑오경장이후 향회제도에 이르러서는 우리나라의 근대적 의미의 지방자치제도의 효시라 할 만큼 매우 발전된 제도가 시행되기도 하였다. 건국이후에는 1대

부터 3대까지, 즉 1952년부터 1961년까지 불완전한 가운데 지방의회가 존재했으나 1961년 5. 16 군사쿠데타 이후에는 30년간의 긴 휴면기를 맞이하였다. 1991년 3월 26일 시, 군, 구 의원 선거를 실시하고 1991년 6월 20일 시, 도 의원 선거를 실시함으로써 부활되었다.

III. 지방의회의 권한

지방의회가 갖는 권한은 기초의회든지 광역의회든지 본질에 있어서는 대동소이하다. 다만 다루는 대상의 범위에 있어서 서로 다를 뿐이다. 즉 기초자치단체는 국지적이고 독립적인 사항을 담당하고 있으며 광역자치단체는 광역적이고 상호 관련된 사항을 처리하고 담당한다. 지방의회의 법적 권한을 대별하면 주로 의결권과 감시권이 중심을 이루고 있으나 의회는 이외에도 원구성을 위한 선거권과 내부조직권, 그리고 자율권의 일종인 의사율권과 의원신분에 관한 권한 등을 갖는다.

1. 의결권(議決權)

의결권은 지방의회가 갖는 가장 중요한 권한인데, 이는 법이 지방의회의 의결사항으로 정하고 있는 것은 지방의회의 의결을 받지 않고서는 지방자치단체가 그 일을 할 수 없기 때문이다. 지방의회의 의결을 얻어야 할 사항으로서, 1) 조례의 제정 및 개폐, 2) 예산의 심의·확정, 3) 결산의 승인, 4) 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 기입금의 부과와 징수, 5) 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분, 6) 중요재산의 취득·처분, 7) 공공시설의 설치·관리 및 처분, 8) 중요 재산의 취득·처분, 9) 공공시설의 설치·관리 및 처분, 10) 법령과 조례에

규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, 11) 청원의 수리와 처리, 12) 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이 있다(지방자치법 제35조 제1항). 지방자치단체는 이들 이외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다(동법 제32조 제2항).

2. 조례제정권(條例制定權)

자치권 또는 자치입법권으로서의 조례제정권은 헌법에 의하여 포괄적으로 보장된 권한이다. 우리나라의 헌법에 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정한다. 지방자치법에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 조례는 자치입법권의 한 형식이며 지방자치단체에 부여된 것으로서 국가의 법체계의 일환을 이루고 있기 때문에 국가의 법체계가 일관성을 가지고 있는 한 조례도 그 안에서 일관성을 가져야 한다. 더욱 구체적인 조례제정의 범위는, 1) 주민의 복지증진, 2) 농림·상공업 등 산업의 진흥, 3) 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리, 4) 교육·체육·문화·예술의 진흥, 5) 지역 민방위 및 소방에 관한 사무 등이 있다.

3. 예산확정권(豫算確定權)

예산이란 일정기간에 있어서의 수입과 지출에 관한 예정준칙이다. 여기서 일정기간이란 회계년도를 말하며 1회계년도는 1년이다. 국가의 예산을 헌법과 예산회계법에 의하여 정부가 편성하여

심의·의결한 1회계년도의 국가재정계획이라고 한다면 자치단체의 예산은 지방자치법과 지방재정법에 의하여 자치단체의 장이 편성하여 지방의회에서 심의·의결한 1회계년도의 자치단체의 재정계획이다. 이러한 자치단체의 예산은 자치단체의 장이 이를 편성·제출하여 의회에서 심의·의결하여 확정된다. 지방재정을 심의·확정할 수 있는 권한을 지방의회의 예산확정권이라고 한다.

4. 결산승인권(決算承認權)

결산이란 예산을 집행한 실적을 말한다. 예산을 한 회계년도의 수입과 지출에 관한 예정적 계수라고 한다면, 결산은 이러한 예산의 집행결과에 의한 수입과 지출의 확정적 계수를 의미한다. 지방의회는 결산의 승인을 갖는다. 의회는 표리의 관계에 있는 예산과 결산에 관한 권한을 통하여 집행기관의 재정권을 통제한다. 의회는 예산을 의결하면서 자치단체의 재정을 사전에 심의·조정하고, 결산을 승인하면서 그것이 정당하고 효과적으로 집행되었는지를 사후에 감시·확인한다. 지방의회가 결산을 승인했다는 것은 집행기관에 대한 법적 책임을 해제시킬 만큼 강한 효력을 갖는 것은 아니며 단지 정치적 의미에서 주민에 대한 도의적·정치적 책임을 해제시키는 것에 불과하다.

5. 청원심사권

국민이 가지는 권리의 하나로서 자치단체의 장이나 지방의회를 포함한 국가기관에 대하여 의견 또는 희망을 개진할 수 있는 국민의 권리가 청원심사권이다. 국가 또는 지방자치단체에 대하여 일정한 행위를 적극적으로 청구할 수 있는 국민청구권의 하나인데 지방의회는 지방주민에 의한 청

원을 수리하고 이를 심사해야 할 의무와 함께 권리를 가진다. 주민이 할 수 있는 주요 청원은, 1) 공권력의 사용에 의한 피해의 구제, 2) 공무원의 비위의 시정 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, 3) 법률·명령·규칙의 제정·개정·폐지, 4) 공공의 제도 또는, 5) 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항은 모두 청원의 대상이 된다.

6. 감시권(監視權)

지방의회의 감시권이란 지방의회가 주민의 대표기관의 지위에서 자치단체의 사무를 올바르게 수행하도록 집행기관을 감시하는 권한이다. 우리나라의 지방제도는 견제와 균형의 원리를 기본으로 하는 기관분립의 원칙아래 지방의회 의원과 자치단체의 장을 다같이 주민이 직접 선출하고 지방의회와 자치단체의 장에게 독립된 지위, 독립된 권한을 부여하고 있다. 지방의회의 감시권은 집행기관의 독주를 막고 자치행정의 적정한 운영을 도모하고자 함에 그 의의가 있다.

7. 선거권(選舉權)

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 또는 그 기관의 구성원에 대한 선거권을 가진다. 의회는 의회의 내부조직에 대하여 의장·부의장·임시의장 선거, 분과위원회 위원의 선임, 감사위원 선거와 같은 선거권을 행사하고 광역의회의 경우 기초의회에서 추천한 자 중에서 시·도 교육위원회 교육위원을 선출할 수 있는 권한이 있다.

9. 자율권(自律權)

지방의회는 의회내부 사항에 관하여 집행기관

이나 선거민을 포함한 외부세력의 간섭을 받지 않고 독자적으로 결정하고 운영할 권한을 가진다. 지방의회는 1) 회의의 운영에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 회의규칙으로 정할 수 있고(지방자치법 제63조), 2) 회의 규칙에 따라 내부조직(의장단, 각종위원회, 사무조직)을 자주적으로 조직하며, 3) 개회·휴회·폐회와 회기 등을 자주적으로 결정하며, 4) 의회 구성원에 대해 의원의 사직허가권, 의원자격에 대한 심사·결의권, 의원의 징계권 등을 행사할 수 있다.

IV. 지방의회의 조직과 운영

1. 의회의 구성요소(構成要素)와 형태

우리나라 지방의회는 단원제를 그 구성원리로 한다. 양원제와는 다른 단원제는 회의에서 의사를 보다 신속하게 결정할 수 있고 의회의 경비가 상대적으로 절감될 뿐만 아니라, 주민의 의사를 직접적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다. 하나의 회의조직체로서의 지방의회는 본회의와 위원회를 설치·운영한다. 다시 말해서 지방의회는 전체의원으로 구성되는 본회의와 그 인원 만으로 구성되는 위원회를 통하여 의회의 안전을 심의·처리하고 있는 것이다. 위원회란 본회의에서 처리하여야 할 안전을 위임받아 예비적·전문적으로 심사하는 하나의 내부조직에 불과한 것으로 여기에서 심사된 결과는 대외적으로 어떠한 효력도 갖지 못한다. 위원회의 심사결과는 본회의에 보고되어 본회의에서 이를 최종적으로 심의·결정한다.

지방의회를 구성하는 의원의 정수는 법률로서 정하며 이를 법정 정수라 한다. 이러한 의원의 정수는 지방자치법으로 정하는 경우도 있고, 의원선

거법으로 정하는 예도 있으나 우리나라의 현행제도는 지방의회 의원선거법에서 이를 규정하고 있다. 의원의 정수는 의회구성의 기본이 되는 요소로서 총선거를 실시할 때가 아니면 이를 조정하지 않는 것이 원칙이다. 그러나 조정이 불가피할 때가 있다. 자치단체의 관할 구역이 확장 또는 축소되거나, 자치단체가 통합 또는 분할 될 때, 그리고 직할시나 시 또는 자치구로 승격된 경우가 그 예이다.

지방의회의 구성원인 지방의회 의원은 일정한 임기동안 특별한 권리와 의무를 가진다. 의원은 임기 4년의 무보수 명예직인 지방자치단체의 별정직 공무원이다. 의원은 직무수행을 위하여 임시회의 소집요구, 의사참여, 의안제출, 청원소개, 모욕에 대한 징계요구 등의 권리를 가지며, 반면에 1) 회의에 출석하고, 2) 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 하며, 3) 청렴·품위유지의 의무를 지고, 그 지위를 남용하여 지방자치단체나 공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 안된다. 외국의 경우엔 지방의원에게 면책특권과 불체포특권이 인정되는 경우도 있으나, 우리나라의 경우는 아직 이를 인정치 않고 1991년 12월 31일 개정된 현행자치법에는, “정부는 체포 또는 구금된 지방의원이 있을 때에는 지체없이 의장에게 영장의 사본을 청구하여 통지해야 한다”는 조항을 신설해 놓고 있다.

지방의회는 그 기능을 수행하기 위하여 일정한 조직단위를 가지는데, 의회의 내부조직으로는 일반적으로 의장단과 위원회 및 사무조직이 있다. 이 가운데 의장단은 시·도의 경우 의장 1인과 부의장 2인을, 시·군·자치구의 경우 의장과 부의장 각 1인을 둔다. 의장과 부의장의 임기는 2년이며

의원중에서 무기명투표로 선출된다. 의장은, 1) 의회를 대표하고 의사를 정리, 2) 회의장내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독, 3) 위원회에 출석하여 발언하고, 4) 의결에 있어 표결권도 가지며, 부의장은 1) 의장에게 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리한다.

지방의회의 의장과 부의장이 모두 사고가 있거나 불신임 결의 또는 제척의 대상이 된 때에는 임시회장을 선출하여 의장의 직무를 대행하게 한다. 한편 의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유없이 직무를 수행하지 아니한 때에는 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 불신임 할 수 있으며 불신임 결의로 의장 또는 부의장은 그 직에서 해임된다.

지방의회의 주요회의는 본회의와 위원회가 있는데 본회의는 의원전원으로 구성되고 의회의 의사를 결정한다. 지방의회의 의결·승인·결정이란 바로 본회의의 의결·승인·결정을 의미한다. 위원회를 설치하고 있는 의회의 경우 의회에 제출된 안건을 일반적으로 위원회에서 먼저 심사하고 있으나 이는 어디까지나 본회의에서의 심의·의결을 위한 예비적 심사로서 모든 안건은 본회의를 거쳐야 하고 본회의의 의결로써 의회의 의사가 결정된다. 따라서 법령에 의하여 지방의회의 의결 또는 결정을 요하는 사항은 본회의에서 이를 모두 처리하게 된다.

지방의회는 조례규정에 따라 상임위원회를 둘 수 있다. 우리나라의 경우 광역의회인 시·도의회에 상임위원회가 설치되어 있는데 의안을 능률적으로 충분하게 심의하기 위하여 이를 내부조직으로 설치하고 있다. 위원회는 본회의의 심의를 예비적·전문적·기술적으로 처리하는 심의기관이며, 따라서 위원회의 결정은 대외적으로 효력을 갖는 것이 아니라 위원회의 심의 결과에 의거 본회의

에서 심의하고 의결함으로써 비로소 의회의 의사로 결정된다.

2. 지방의회의 규칙과 운영

지방의회의 운영에 근거가 되는 것은 지방자치법과 회의규칙이지만 회의 운영에 관한 판례와 행정선례도 무시할 수 없으며, 회의 운영에 있어서 관습과 회의 원칙은 충분히 존중되어야 한다. 국회의 운영방법도 동일한 회의체라는 면에서 참고될 수 있지만 국회와 지방의회는 상호간 성격과 적용법규가 다르기 때문에 회의운영도 당연히 달라져야 한다. 회의의 규칙으로는 지방자치법과 기타 법령에 따르면 1) 회의공개의 원칙 2) 정족수의결의 원칙 3) 의원평등의 원칙 4) 과반수의결의 원칙 5) 일사부재리의 원칙 6) 회기계속의 원칙 등이 있다.

지방의회의 운영에서 중요한 부분의 하나가 회의록의 작성이다. 회의록은 현재적·동시적인 기록이다. 따라서 의회가 소집되어 회기가 종료되는 날까지 매일매일 호수를 부여하여 작성한다. 회의록은 의회의 회의에 관한 유일한 기록이다. 그러므로 중요한 증거서류가 되기 때문에 회의의 운영상황, 의원의 발언내용, 의사의 진행과정 등을 그 순서에 따라 하나도 빠짐없이 내용전문을 정확히 기재하여야 하며 특히 발언자의 발언에 관한 기록은 내용전부를 그대로 기재하여야 한다.

V. 지방의회의 구성 : 공정한 선거

선거는 민주정치的基础이요 그 출발점이다. 집을 지으려면 기초가 튼튼해야 하듯이 민주정치가 건전하게 발전하기 위해서는 그 기본이 되는 선거가 바르고 깨끗하게 치루어져야 한다. 본격적인

지방자치제의 개략과 함께 우리 모두는 선거 일상화의 시대에 살고 있다. 그래서 선거는 우리사회에서 빼놓을 수 없는 생활의 일부가 되었고 따라서 어린 시절부터 선거에 대한 올바른 인식과 건전한 민주시민의식이 절실하다. 선거를 실시하기 위해서는 사전에 결정되어야 할 사항들이 있다. 이러한 결정들은 주요 선거관리과정에 후보자를 포함한 이해관계자가 참여하여 공정성을 확보할 수 있도록 하는 것이 주된 목적이다.

선거과정의 기본은 주요선거관리과정에 후보자 등 이해관계자가 참여하여 공정성을 확보할 수 있도록 하며 선거권자가 후보자를 충분히 알고 선택할 수 있도록 선거운동분야를 확대하고 선거운동의 제한, 금지규정의 위반자에 대한 규제규정을 포함한다. 지방의회 선거법에 의해 규정되는 지방의원의 선거는 국민의 자유의사에 의하여 지방자치단체의 의회위원을 공정히 선거함으로써 지방자치와 민주정치의 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 청소년이나 학생 뿐만아니라 일반시민도 공정하고 정의로운 선거의 정신과 절차를 체득해서 적극적인 민주주의의 참여자가 되어야 할 것이다.

선거란 국민이 대표자를 선출하여 정부를 구성하는 행위로서 국민주권사상과 기본권사상이 그 바탕이 된다. 선거권은 국민이 갖는 기본권의 하나인 참정권 중에서도 가장 중요한 권리인 까닭에 여기에는 보통, 평등, 직접, 비밀, 자유의 5원칙이 적용된다. 보통선거란 제한선거와 구별되는 선거제도로 사회적 신분이나 재산은 물론, 인종, 신앙, 성별, 교육수준 등과는 관계없이 국민으로서 일정한 연령에 달한 사람이면 원칙적으로 누구에게나 선거권을 인정하는 제도이다. 평등선거는 차등선거에 반대되는 제도로서 1인 1표의 원칙아래 선거인의 투표가치를 평등하게 인정하는

제도이다. 직접선거란 간접선거와 대칭되는 선거 제도이며 일반선거인이 대표자를 직접 선거하는 제도이다. 비밀선거는 공개선거와 상반되는 선거 제도이며 선거인이 누구에게 투표하였는가를 알 수 없도록 그 비밀을 보장하는 제도이다. 자유선거는 강제선거에 대칭되는 개념으로 선거인이 어떠한 강제나 영향을 받지 아니하고 자유롭게 선거권을 행사할 수 있게하는 선거제도를 말한다.

우리나라 지방선거의 역사는 최초의 지방선거(제 1회 지방선거)가 1952년 4월 25일에 시·읍·면의회 의원선거가 실시되고 5월 10일에는 도의회 의원선거가 실시되었다. 두번째 선거는 1956년 8월 5일(시·읍·면의회 의원선거) 1956년 8월 13일(시·도의회 의원선거), 세번째 선거는 1960년 12월 12일(시·도의회 의원선거) 1960년 12월 19일(시·읍·면의회 의원선거), 네번째 선거는 1991년 3월 26일(시·군·구의회 의원선거) 1991년 6월 20일(시·도의회 의원선거)에 실시되었다.

VI. 지방의회운영과 원구성

지방의회의원은 ‘어떤일 *what*’을 해야 하는가? 즉, 의정활동의 영역과 범위에 관한 지식, 의원이 의회에서 해야할 일들을 ‘어떻게 *how*’ 해야 하는가? 즉, 의정활동의 절차와 방법을 알고 이를 직접 시행해 보는 것이 중요하다. 의정활동을 ‘왜 *why*’ 그렇게 해야 하는가? 즉, 의정활동의 근거와 이유에 대한 이해가 필요하다. 우선 지방의회 운영에 관련되는 몇가지 변수를 정리하면 다음과 같다.

1. 인적, 물적 변수

- 1) 의원의 임기개시(선거, 당선, 등록)/원구성(의장, 부의장, 위원장, 위원 등의 선출)
- 2) 의회공무원(사무처장, 사무국장 또는 사무과장, 전문위원, 사무직원) 임명
- 3) 지방자치단체의 장 및 관계공무원 출석
- 4) 방청허가 및 출입인사 통제
- 5) 회의자료점검, 회의용품준비

2. 구조적 변수

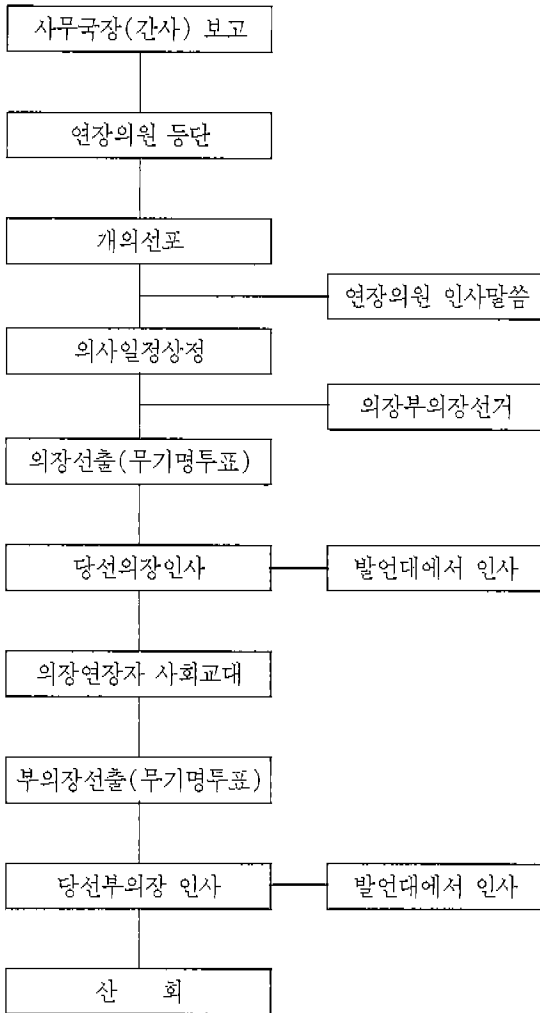
- 1) 의회운영, 조직, 예산 등에 관한 법령, 조례, 규칙 확정
- 2) 의사진행순서 및 의안심의절차의 근거법령, 관행과 선례존중
- 3) 사무처·사무국·사무과 설치, 사무분장, 회의장 관리, 회의록 작성 및 보존방법 개발
- 4) 기타 의정활동(행정사무감사 및 조사, 사무처리상황보고 및 질문, 진정서처리 등)의 제도화

3. 환경적 변수

- 1) 지방주민과의 관계: 여론수렴 및 관리, 민원사항 등
- 2) 지방자치단체와의 관계: 행정수요 파악, 협조, 행정지도 등
- 3) 국회 및 정부와의 관계: 상위법령, 국가예산, 타행정기관사무 등
- 4) 언론과의 관계: 회의공개, 취재보도, 등록사항 등

4. 원구성

제1차 본회의(원구성) 진행과정 개요



위의 표가 보여주듯이 지방의회의 원구성의 절차는 다음과 같다.

- 총선거후 최초의 임시회에서는 의회의 중요한 의전행사인 개원식을 주관할 의장단 선출을 먼저 해야 하므로 제1차 본회의를 개의하여 의장·부의장 선거를 실시하는 원구성

을 하게된다.

- 집회보고 : 사무처장·사무국장·사무과장의 동원축하인사와 당선 및 등록사항·집회경위·정족수에 관한 보고를 한다.
- 의장직무대행인 연장의원의 사회로 진행되는 의장선거의 안내를 실시한다.
- 개의선포 및 의사일정상정 : 의장직무대행은 ‘제○회 ○○시(도) (군·구) 의회 임시회 제1차 본회의’개의를 선포한다. 의장직무대행은 ‘의사일정 제1항 의장·부의장선거’를 상정한다.
- 대의제도의 원리와 무기명비밀투표, 표결선거 후 발언불가 규정에 의하여 후보추천이나 정견 발표없이 바로 모든 의원을 대상으로 선거를 실시하게 되며 실제로는 다수의석에서 사전내정이 있을 수 있음.
- 의장·부의장 선거 실시 : 의장직무대행에 의해 약간명의 감표위원 지명, 투표방법 설명 및 의원호명→투표 실시→개표결과선포(재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 득표자가 없을 경우 2차투표, 결선투표 실시)→당선선포(의장에 당선된 의원은 발언대에서 의장직을 수락하고 당선인사를 한 후, 사회를 교대한다. 부의장의 선거는 당선 의장의 사회로 의장선거절차와 동일하게 선출한다. 부의장에 당선된 의원은 발언대에서 부의장직 수락, 당선인사를 한다.

5. 개원식

- 의회는 집회일에 개회식을 하게 되므로 회기의 장단에 관계없이 매일 회의마다 국민의례를 하지 않는 것이 상례이며 총선거후 최초의 임시회 개회식을 일명 ‘개원식(開院式)’이라

고 한다.

- 일시 및 장소 : 최초집회일 제1차 본회의 이후 또는 정회중에 지방의회 본회의장에서 실시함.
- 진행순서 : 개식→국기에 대한 경례→애국가 제창→순국선열 및 전몰호국 용사에 대한 묵념→의원선서→개회사(의장)→축사(지방자치단체의 장)→폐식.
- 의원선서를 하여야 주민앞에 의원으로서의 체모를 갖추는 것이 되므로 의원은 개원식에 참석하여 선서할 의무가 있으며, 의장의 선창에 따라 한구절씩 선서하게 된다.
- 초청인사 : 관할행정기관의 장, 각계인사 등 지방자치단체의 실정에 맞게 초청.

6. 회기결정

- 의회가 활동능력을 가지고 안전심사를 할 수 있는 기간을 회기라고 하며, 의회에 일정기간만 활동능력을 갖도록 하는 것은 집행기관에 대하여 주민을 위한 행정을 펴는데 있어서 능률성을 확보할 수 있도록 하는 것이다.
- 법정회기 : 임시회의 회기는 10일 이내에 한다. 총선거후 최초의 집회를 의미하는 개원임시회는 의원의 임기가 개시된다는 점이 중요하고, 원구성 및 의정활동을 시작하는데 필요한 최소한의 기간이 될 것이다.
- 결정방법 : 집회후 즉시 의결로 정하게 되어 있으므로 제1차 본회의에서 정하여야 하나 개원임시회는 보통 제2차 본회의에서 회기를 결정한다.
- 의회운영위원회가 구성되기 전에 회기를 결정할 경우에는 각 정당 또는 의원들과 사전 협의를 거쳐 의장의 제안 형식으로 의결.

- 의사일정작성 : 의사일정은 개의일시·부의안건과 그 순서를 기재한 당일의 회의 진행에 정서이다. 회기가 결정되면 의사일정이 작성되는 것이지만 실제로는 회기를 협의할 때 의사일정도 잠정작성된다.
- 의장이 의회운영위원회와 협의하여 작성하되 협의회가 이루어 지지 않을 때에는 의장이 결정한다.
- 회기표시방법 : 정기회나 임시회의 구별없이 회기마다 순차로 “제○○회 ○○○시(도)(군·구)의회 (임시회 또는 정기회)로 표시한다.

7. 상임위구성

- 상임위원회가 설치되지 않은 시·군·구 의회를 제외한 지방의회는 국회와 같이 ‘상임위 중심주의’에 의하여 운영될 것이므로 상임위 구성까지 이루어지면 총선거후 최초의 집회가 성공적으로 개원되는 것이다.
- 상임위원선임 : 의장이 추천하여 본회의 의결로 선임한다. 실제로는 의장이 각 정당대표와 협의하여 의석비율에 따라 사전 조정한 후 본회의에 상정한다.
- 상임위원장 선출 : 상임위원 중에서 의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다. 연기명식 무기명비밀투표로 각 상임위원장을 동시에 선출하게 되나 각 정당 또는 의원간 사전 협의가 필요하다.
- 선임시기 : 상임위원회 위원 선임과 상임위원장 선출은 가급적 제2차 본회의에서 이루어지도록 사전협의 필요하다.
- 상임위 의석배정 : 위원장석 우측부터 다수 의석 정당소속위원을 가나다 순으로 의석을

배정한다.

- 제1차 상임위원회 개의 : 집회 3일경 활동을 예상한다. 위원장 인사, 위원소개, 직원소개, 간사선임, 소관별 현황보고 및 시책질의 등을 한다.

VII. 지방의회활동의 평가

지방의회의 올바른 운영과 지방자치의 발전을 위해 청소년이 지방자치의 감시와 평가에 참여하기 위한 준비를 한다. 모니터 활동의 목표설정과 목표를 달성키 위한 구체적인 활동을 청소년 스스로가 개발한다.

1. 목표설정 하기(왜 모니터를 하는가?)

- 의회활동 모니터를 하는 이유
 - 청소년의 지방의정에 대한 관심고조와 참여의 독려
 - 참여와 자치로 시민주권 확보
 - 제반 제도 개혁의 밑거름
 - 정치문화 쇄신에 기여
 - 도덕성 회복 및 부정부패의 척결
 - 생활의 제반 영역에서 삶의 질을 높이기 위함

2. 모니터를 위한 활동

- 활동의 종류
 - 의회방청활동
 - 시민 토론회 개최 및 참여
 - 청원활동
 - 의원설문조사
 - 보고서 발간이나 소식지 발간

- 지역 민주주의 교실
- 학교주변 유해환경 조사
- 공명선거 캠페인

3. 지방의회방청의 목적설정

- 조직이 얼마나 원활히 운영되느냐를 점검함
→ 의회활동의 기본자료를 취득함
- 의원들에게 무언의 압력을 주어서 공부하는 의원상을 만들게 한다

4. 방청활동의 준비

- 의사일정표를 사전에 입수함(이때 의회 행정사무를 보는 의사국이나 의사계와의 협조가 중요함)
- 시간대별 방청인 명단을 작성함(3인 이상을 1개조로 편성함)

5. 방청활동시 사용할 체크리스트 작성하기

- 출석자 명단 작성 : 무보수 명예직이라 불출석에 대한 특별한 제제조치는 불가능하다. 그러나 의회기간 중의 출석은 그들의 기본적인 업무에 속하는 것으로 참석, 불참석 여부는 성실한 의정활동에 대한 평가에 있어서 상당히 중요하다.
- 지각자 명단 작성
- 발언요지의 기록 : (20일 후에는 속기록을 받아볼 수 있다.) 의회 방청은 약간의 세과시 및 기록의 공정성 측면에서 3인 이상이 방청하는 게 좋다. 사전에 질의서와 답변서를 입수하여 방청을 하면 상당한 도움이 된다. 상임위에서는 즉석에서의 질의 답변이

많기 때문에 세심하고 정확한 기록이 요구된다.

- 타의원 발언시 경청태도 : 자신의 발언이 끝났다고 해서 자리를 비운다든지 옆의원과 귀엣말을 주고 받는 의원에 대한 기록 및 사후 조치
- 의회진행법 준수여부
 - 발언시간 준수
 - 동의안 제출시 완결성 여부
 - 폭력 사용여부(언어폭력포함)

6. 방청시 주의사항

- 의원이나 의회를 감시 감독하는 것 같은 인상을 심어주어서는 안된다. 그들과 함께 하는 것이라는 인상을 심어야 한다.
- 방청인원이 소수라도 당당하게 임한다.

7. 상임위원회 방청의 요령

- 상임위원회 방청의 일상화
- 본회의는 대부분 상임위원회를 거쳐 올라온 의안처리의 요식행위인 경우가 많다.
- 본회의에서의 중요사항은 시(구)정질의와

답변이다. 시정질의는 미사여구의 나열인 경우가 많고, 시정답변의 경우 두리뭉실한 답변이 대부분이고 답변내용의 실천여부도 미지수이다.

- 상임위원회는 밤늦게까지 진행되는 경우가 많다. 이 경우 청소년들이 방청하기에 상당한 어려움이 있다. 이에 대한 해결방안을 연구해야 한다.
- 비디오 테이프를 분석한다.
- 속기록을 숙독하여 실행여부를 집중적으로 감시한다.
- 방청인 발언제도를 제안한다.
- 방청후 평가회를 반드시 조직하고 실시함.

8. 방청기 작성

- 준비사항 : 상임위원회 방청을 실시함(왜냐하면 본회의 보다 상임위원회에서 실제적 논의가 이루어 지기 때문임)
- 미리 자료를 입수한다.
- 공간이 좁기 때문에 사전에 빨리 상임위원회 회의장에 입장함.
- 방청의 결과를 보고하고 방청기를 작성한다.

참 고 문 헌

강천구, 최민수 편저. 1991. 「지방의회 회의 운영」. 서울 : 중앙.

박경수. 1993. 지자체 : 「어떻게 할 것인가? 민주주의의 구조적 실현과 지역사회발전」. 서울 : 해돋이.

서우선. 1992. 「지방의회운영방법론」. 서울 : 법문사

이합희, 현저. 1992. 「지방자치제를 위한 의회식 회의운영법」. 서울 : 송원문화사.

추경호. 1991. 「지방의회론」. 서울 : 대영문화사.

조창현. 1993. 「지방자치론」. 서울 : 박영사.

최인기, 이봉섭 공저. 1993. 「지방의회론 : 이론과 실제」. 서울 : 법문사.