

# 한국 여성지방의원의 지방자치에 대한 인식과 지방의회에 대한 평가

## Female Councillors' Perception and Evaluation of Local Government and Local Councils in Korea

엄 태 석(서원대학교 정치행정학과)

본 연구는 광역의회 여성의원과 기초의회 여성의원 전체를 대상으로 그들의 지방자치에 대한 인식과 지방의회에 대한 평가, 그리고 지방의회의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방향에 대한 견해를 알아보는 데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적 하에 개방형 설문조사를 실시한 바, 71%의 여성지방의원들이 설문에 답하였으며, 분석결과는 다음과 같이 요약된다.

여성지방의원들은 지방자치가 민주주의의 신장과 지역발전에 많은 공헌을 한다는 점에 동의하고 있다. 하지만 많은 여성지방의원들이 단체장 우위의 지방자치제도와 이에 따른 지방의회의 권한 부족, 지역주민의 관심 및 참여의 부족과 지나친 이기주의, 그리고 지방의원의 전문성과 자질 문제 등을 의정활동의 장애로 느끼고 있다. 이러한 까닭에 지방의회에 처벌적 강제권의 부여, 의회사무직 인사권의 부여, 지방의원의 전업직화, 의정활동 보좌인력의 배치 그리고 의정교육기관의 설치를 원하고 있다.

이 외에 본 연구에서 발견할 수 있었던 것은 정당에 대한 여성지방의원들의 불신과 불만이다. 지방정치 또한 중앙정치와 마찬가지로 정당이 문제의 적지 않은 부분을 차지하고 있음을 알 수 있었다. 여성으로서 의정 활동을 함에 있어 가장 어려운 점이 무엇인가 하는 질문에 대해 가장 많은 응답이 유권자와 지방의원들의 남성우월주의를 꼽았다. 그 다음은 회의 이후 이어지는 술자리라고 답하고 있다. 이는 지방의회내에서의 여성의 위상뿐만 아니라 우리 사회에서의 여성의 위상을 반영하는 것으로, 지방선거에 여성들이 적극적으로 참여함으로써 지방의회가 성의 대표성을 확충할 때 이런 문제들은 상당 부분 불식될 수 있을 것이다.

주제어 : 지방자치, 지방의회, 여성, 여성지방의원, 정당.

### I. 서론

#### 1. 연구의 목적

1990년대 이후 거세게 일기 시작한 세계화와 지방화의 바람은 한국 사회에도 적지 않은 영향을 미쳐, 여성의 지위와 역할에 대한 새로운 인식과 더불어 여성들의 사회진출이 보다 확대되는 하나의 계기를 제공하였다. 이러한 현상은 한국에만 국한되지 않는다. 인도네시아와 필리핀 등 아시아 여러 나라에서 여자 대통령과 수상이 탄생하였고, 일본과 같은 보수적인 나라의 외상에 여성이 취임하는 등 여성의 사회진출, 특히 정치계로의 진출이 괄목할 만하다.

이러한 추세는 앞으로 더욱 가속화될 것으로 예상되는데, 이러한 시점에서 지방자치 특히 지방의회는 여성의 정치권 진출에 상당한 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>1)</sup> 지방자치가 민주성과 효율성의 증진과 더불어 시민참여의 중요한 계기를 제공한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다면, 참여의 통로로서 지방의회의 의미 또한 크기 때문이다. 그러나 이러한 지방자치의 가능성과는 달리 현재 한국 지방의회에서 여성이 차지하는 비율은 매우 미미하다. 이러한 까닭에 이들에 대한 관심을 가질 필요성이 더욱 크다. 왜 이들의 지방의회 진출이 미미하며, 그 이유는 무엇인가, 그리고 보다 많은 여성들을 지방의회로 유인할 수 있는 방안은 없는가 하는 문제 등에 관해 관심을 가질 필요가 있는 것이다.

이러한 관심과 더불어 현재 지방의회에 진출하여 활동하고 있는 여성들에 관해서도 연구할 필요가 있다. 이에 본 연구는 생활정치를 추구하는 지방자치에 대해 한국의 여성 지방의원들이 어떠한 인식을 가지고 있으며, 지방의회의 활동에 대해 스스로 어떻게 평가하고 있는 지에 대해 알아보고자 한다. 이를 통해 지방의회의 문제점을 파악하고, 지방의회를 지방민주주의의 발전에 있어 중요한 기제로서 제대로 작동케 하는 방안들을 모색해 보고자 하는 것이 본 논문의 궁극적인 목적이라 하겠다.

## 2. 연구방법 및 범위

지금까지의 지방의원에 대한 설문조사를 대별해 보면, 지방의원만을 대상으로 무작위 표본 추출방법을 통해 그들의 의식구조를 조사한 연구(김광식, 2000), 특정지역의 지방의원과 후보자만을 대상으로 그들의 정치적 태도를 조사한 연구(김재영, 1992), 해당 지방자치단체의 지방의원뿐만 아니라, 공무원, 주민, 전문가 등을 대상으로 지방의회의 성과에 대한 평가를 비교·분석한 연구(송창석, 1992; 송광태, 1992; 김광주의, 1998; 오영석·김상목, 1998), 그리고 전체 지방의원과 집행부 공무원, 의회사무처 공무원, 그리고 주민을 대상으로 표본을 추출, 지방의회에 대한 평가를 비교·분석한 연구(한국지방행정연구원, 1995) 등이 있다.

지방의회와 관련하여 여성만을 대상으로 이루어진 설문조사를 보면, 1991년 지방선거의 여성후보자를 대상으로 그들의 사회경제적 배경을 조사하고, 선거운동 관련 제반문제와 정책선호도를 설문지로 조사한 연구(손봉숙·조기숙, 1995)와 1995년 지방선거의 여성후보자를 대상으로 그들의 지방선거에 대한 평가, 여성으로서 선호하는 정책 등을 조사한 연구(김경애, 2001)가 있다. 이상의 두 연구는 지방선거의 여성 후보자를 대상으로 했지만, 선거 결과를 바탕으로 낙선자와 당선자를 비교·분석함으로써 여성의 지방의회 진출을 위해 많은 시사점을 제공하고 있다.

본 연구는 2001년 4월부터 6월에 걸쳐 광역의회 여성의원과 기초의회 여성의원 전체를 대상으로 개방형 설문조사를 실시하였다.<sup>2)</sup> 1단계로 지방의회의 홈페이지나 의원 개인 홈페이지에 설문을 보내고 이에 대해 답변이 없는 경우 2단계로 팩스나 우편을 통해 조사하였다. 그리고 마지막 단계로 본인에게 직접 전화하여 조사하였는데, 그럼에도 불구하고 전체 여성 지방의원 95명(광역의회 39명<sup>3)</sup>, 기초의회 56명) 가운데 68명(광역의회 26명, 기초의회 42명)이

1) 일본 구니타치시의 경우 시의회 의장과 부의장뿐만 아니라 시장까지도 여성이 당선, 권력의 핵심 모두를 여성이 차지하였다 하여 화제가 되기도 하였다. 조선일보 2001/05/18 참조.

2) 이하 광역의회 여성 의원은 여성광역의원으로, 기초의회 여성 의원은 여성기초의원으로 약칭하고자 한다.

3) 1998년 6.4 지방선거 당시 당선된 광역의회 여성 의원의 수는 41명이었으나 현재 2명이 사퇴한 관계로

조사에 응해 응답율은 71%에 머물렀다.

본 연구에서는 개방형 설문조사를 실시하였는데, 이는 연구자가 객관식 또는 선다형 질문지를 작성하는 것 보다 개방형 질문이 응답자의 의사를 보다 선명하게 파악할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 뿐만 아니라 기존의 설문조사와 뭔가 다른 결과가 나오지 않을까 하는 기대에서였다. 하지만 개방형 설문조사였기 때문에 응답율이 노력에 비해 낮았다는 문제도 있었다. 설문에 응하는 입장에서는 매우 귀찮고 번거로웠기 때문이다. 어떤 의원들은 객관식으로 설문지를 다시 작성해 주길 부탁하는 경우도 있었고, 심지어 이런 식의 설문에는 응할 수 없다는 반응을 보인 경우도 있었다. 하지만 몇 가지 질문에 대해서는 기존의 설문조사에서 볼 수 없었던 답변도 발견돼 연구자가 의도한 성과를 조금이나마 얻을 수 있었다.

이하에서는 먼저 여성 지방의원들의 현황을 살펴보고, 다음으로 지방자치에 대한 이들의 인식, 지방의회 활동에 대한 평가 그리고 지방의회의 제도적 개선에 대한 입장을 파악하는 순서로 고찰해 보고자 한다. 논의에 앞서 본 연구의 한계를 지적한다면, 먼저 개방형 설문조사를 실시한 관계로 어떤 항목의 경우 답변이 매우 다양하여 이를 연구자가 몇 개의 범주로 분류하는 데 다소 어려움이 있었다는 것이다. 몇 가지 항목은 두 가지 이상의 응답을 한 경우도 있어, 이 경우는 연구자 자의로 가중치를 둘 수 없어 같은 빈도로 간주하였다는 점이다. 또 무성의한 답변으로 인해 어떤 항목은 분석의 대상이 될 수 없어 제외한 경우도 있음을 서두에 밝혀 두고자 한다.

## II. 여성지방의원의 현황

### 1. 여성의 입후보율과 당선율

1998년 지방선거에 입후보한 여성은 <표II-1-1>에서 보는 바와 같이 광역의원 지역구에 37명, 비례대표에 54명, 그리고 기초의원에 139명이었다. 이를 백분율로 환산하면 광역의원 지역구 후보의 경우 2.4%, 비례대표의 경우 30%, 그리고 기초의원의 경우 1.8%로 여성의 입후보율, 특히 지역구 입후보율은 매우 미미하다. 그러나 정당의 공천에 의한 여성 입후보자 비율은 지역구 후보자 비율에 비해 상대적으로 매우 높아 여성의 정치권 진출에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표II-1-2>에서 보는 바와 같이 여성은 광역의원에 총 41명, 기초의원에 56명이 당선되었다. 당선자 가운데 여성의 비율을 보면, 지역구 광역의원의 경우 2.2%, 비례대표 광역의원의 경우 36%, 그리고 기초의원의 경우 1.6%로 직접 선거에 임한 여성의 경우 광역의원과 기초의원 공히 입후보 비율 보다 당선비율이 0.2% 정도 낮음을 알 수 있다. 반면 비례대표 광역의원의 경우 6%나 높게 나타났는데, 이는 정당에서 여성 후보에게 비례대표 후보의 순위를 당선권에 더 많이 배정한 결과로 판단된다.

이와 같은 수치는 91년에 비해서는 상당한 발전을 보이고 있는 것이지만, 95년 지방선거에 비해서는 큰 차이가 없다. 1991년 지방선거의 경우 여성광역의원의 수는 8명에 불과 했으나 1995년 선거에서는 55명(5.7%)이 당선되어 성장률이 괄목할만한 하였다. 그러나 광역의원의

39명만을 대상으로 하였다.

수가 약 29% 줄어든 1998년 선거에서는 41명(5.9%)만이 당선되었으며, 기초의원의 경우에는 1995년 선거에서 120명(2.3%)이 당선되어 1991년 선거의 0.9%보다 신장되는 듯 했으나 1998년 선거에서는 56명(1.6%)이 당선되어 지방의회에서 여성이 차지하는 비율에는 큰 변화가 없다(행정자치부, 1999: 30-34).

여성지방의원이 점차 증가 추세에 있기는 하지만 전체적인 비율은 유권자의 과반수 이상을 차지하고 있는 여성의 인구에 비해 볼 때 너무도 미미하다. 지방의회의 여성진출 비율은 스웨덴이 41.3%로 가장 높은 편이며, 노르웨이 핀란드 오스트리아 등은 30~40% 수준, 오스트레일리아 벨기에 캐나다 등은 10~20%를 여성이 차지하고 있다(한겨레신문 2001/10/02).<sup>4)</sup> 이러한 통계와 비교해 볼 때, 한국 여성의 사회진출이 정치권에서 특히 미미하다는 것을 알 수 있으며, 이는 여성의 권익이 과소대표될 우려가 있음을 의미한다고 하겠다.

지방선거에 있어 여성의 입후보율이나 당선율이 이 정도를 기록하고 있는 것은 결국 지방자치가 다양한 주민의 의사를 반영할 수 있으며, 여성의 정치교육에 기여할 수 있다는 측면에서 볼 때, 매우 부정적인 현상이 아닐 수 없다. 특히 여성의 입후보율 보다 당선율이 더 낮다는 것<sup>5)</sup>은 여성에 대한 유권자의 인식이 그다지 긍정적이지 않다는 것으로 이는 여성의 정치권 진출에 큰 문제가 아닐 수 없다.

〈표Ⅱ-1-1〉 6·4 지방선거 후보의 성별 분포

(단위 : 명)

구 분	계	남	여
광역의원 (비례대표)	1,567 (180)	1,530 (126)	37 (54)
기초의원	7,723	7,584	139

〈표Ⅱ-1-2〉 6·4 지방선거 당선자의 성별 분포

(단위 : 명)

구 분	계	남	여
광역의원 (비례대표)	616 (74)	602 (47)	14 (27)
기초의원	3,490	3,434	56

## 2. 여성 지방의원의 연령 분포

여성 지방의원의 연령별 분포를 〈표Ⅱ-2〉를 통해 보면, 광역의원의 경우 50대가 17명(44%)으로 가장 많으며 그 뒤를 60대가 잇고 있어 이 연령대가 총 72%를 차지하고 있다. 반면 기초

4) 1991년의 조사를 보더라도 외국 기초지방의회의 여성의원 비율이 영국 12-19%, 미국 13%, 독일 10-11%, 프랑스 8-9%, 덴마크 21%, 그리고 스웨덴 29-32%로 나타나고 있는 것에 비해 볼 때, 한국의 여성 지방의원의 비율은 매우 낮다고 하겠다(한국지방행정연구원, 1991: 23-25).

5) 지방의회선거의 성별 당선율을 보면, 광역의원의 경우 남자입후보자 가운데 39.3%가 당선된 반면 여성은 37.8%가 기초의원의 경우 남성이 45.2%인 반면 여성은 40.2%가 당선되어 여성의 당선율이 더 낮은 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회, 1998).

의원의 경우 30대와 40대가 각각 18명(32%)으로 이들이 거의 65%를 차지하고 있다.

여성기초의원들의 경우 남성기초의원들에 비해서도 상대적으로 연령층이 낮게 분포되어 있다. 전체 기초의원 3,489명 가운데 50대가 1,426명(40%), 그리고 40대가 1,265(36%)로 이들이 거의 76%를 점유하고 있는 것을 보면(황아란, 1998: 100 <표3-33>), 여성의원들이 상대적으로 젊다는 것을 알 수 있다. 또 광역의회보다 기초의회의 여성의원들이 거의 10년 정도 젊게 구성되어 있음을 의미하며, 이들 가운데 재선 이상의 의원이 상당수 있어 향후 지방자치의 발전과 한국정치 발전에 있어 이들의 역할이 기대된다.

여기서 특기할 만한 것은 기초의회의 30대 의원 가운데 상당수가 호남지역과 경기도지역, 특히 전주와 신도시 지역에 많다는 것과 이들 거의 대부분이 대학 및 대학원 출신의 고학력자이며, 시민단체 출신이 많다는 점이다. 신도시 지역의 경우 신도시라는 지역적 특성상, 젊고 고학력의 주민들이 많이 이주하는 데다 다양한 도시문제가 발생하는 관계로 각종 주민운동이 활발했기 때문인 것으로 생각된다.

〈표Ⅱ-2〉 여성 지방의원의 연령 분포

(단위 : 명)

구 분	30대	40대	50대	60대
광역의원(39)	4	7	17	11
기초의원(56)	18	18	14	6

### 3. 여성지방의원의 학력 분포

여성지방의원의 학력은 <표Ⅱ-3-1>에서 보는 바와 같이 광역의원의 경우 대졸이 21명, 대학원졸이 11명으로 이들이 전체 여성광역의원의 82%를 점하고 있다. 여성기초의원의 경우도 대졸이 33명, 대학원졸이 3명으로 이들이 총 64%를 점해 여성 지방의원들의 학력은 전반적으로 상당히 높다고 할 수 있겠다.

<표Ⅱ-3-2>에서 보는 바와 같이 남성지방의원들에 비해서도 여성지방의원들이 상대적으로 높은 학력 분포를 나타내고 있다. 특히 기초의회의 경우 전체 기초의원 3,489명 가운데 고졸 내지 고퇴가 1,473명(42%)으로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 대졸 및 대학원졸의 경우 이 둘을 합쳐 732명(20%)에 불과한 것을 보면 여성의원들의 평균적인 학력이 상대적으로 매우 높음을 알 수 있다(황아란, 1998: 102).

그러나 아래의 <표Ⅱ-3-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 기초의원의 경우 중졸(3명)과 고졸(13명)도 상당수가 발견된다. 이는 기초의회 의원선거가 광역의회 의원선거에 비해 지역주민의 인지도 및 그들과의 친밀도가 당락에 상당히 중요하게 작용하는 바 이러한 측면에서 저학력에도 불구하고 이들이 당선되지 않았나 판단된다. 실질적으로 저학력 당선자의 경우 상대적으로 나이가 많고 또 그 지역에서 자영업이나 사업을 하는 경우가 많았다.

〈표 II-3-1〉 여성지방의원의 학력 분포

(단위 : 명)

구 분	중졸	고졸	대퇴(전문대)	대졸	대학원졸
광역의원(39)		6	1	21	11
기초의원(56)	3	13	4	33	3

〈표 II-3-2〉 지방의원의 학력 분포

(단위 : 명)

구 분	초졸이하	중퇴/ 중졸	고퇴/ 고졸	대퇴 (전문대졸)	대졸	대졸이상
광역의원 (616)	47	37	179	62	219	72
기초의원 (3,489)	527	446	1,473	311	622	110

### Ⅲ. 여성지방의원의 지방자치에 대한 인식

#### 1. 지방자치의 민주성

지방자치가 민주주의의 발전에 기여한다고 생각하는가 하는 질문에 대해 예상대로 대부분의 의원들이 “그렇다”는 답변을 하고 있다. 그러나 〈표Ⅲ-1〉에서 볼 수 있는 것처럼 6명의 의원이 “잘 모르겠다”, 심지어 2명의 의원은 “그렇지 않다”는 답변을 하고 있다.

이상과 같은 결과를 분석해 보면, 긍정적인 답변을 하고 있는 경우는 지방자치의 규범적인 기능이 그렇다는 의미가 강하고, 그 외의 답변을 하고 있는 경우는 현실적으로 한국의 지방자치가 민주주의의 발전에 그다지 기여하고 있지 못하다는 안타까움의 표현 내지 아쉬움의 반영이라고 할 수 있다.

이러한 판단은 긍정적인 답변의 경우 이에 대한 자세한 논의가 거의 없는 반면 그 외의 답변들은 자신들의 이러한 부정적인 입장을 자세히 피력해 주었기 때문에 가능하였다.

〈표Ⅲ-1〉 지방자치가 민주주의 발전에 기여한다고 보는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	23	36	59
잘 모르겠다	1	5	6
그렇지 않다	2		2
무응답		1	1

## 2. 지방자치의 지역발전에 대한 공헌도

지방자치의 지역발전에 공헌한다고 보는가 하는 질문도 <표Ⅲ-2>에서 보는 바와 같이 민주주의와 지방자치와의 상관성에 대한 질문처럼 대부분의 의원들이 긍정적으로 평가하고 있다. 또 현실적으로 “그렇지 않다”는 응답과 “잘 모르겠다”는 응답도 있어 위의 질문과 유사한 결과를 보여 주고 있다.

<표Ⅲ-2> 지방자치의 지역발전에 공헌한다고 보는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	24	36	60
잘 모르겠다	1	5	6
그렇지 않다	1	1	2

## 3. 지방자치와 주민의 참여도

지방자치에 대한 지역주민의 관심과 참여는 만족할 만한가 하는 질문에 여성지방의원 가운데 45명(66%)이 “그렇지 않다”고 답했으며, “그저 그렇다”는 답변도 10명(15%)나 되었다.

이는 결국 지방자치에 대한 주민들의 관심과 참여가 매우 희박하다는 것을 의미하는 것으로 지방자치의 주민의 시민교육 내지 정치교육의 기능을 할 수 있다는 가설을 무색하게 하는 것이 아닐 수 없다.

이하의 답변에서도 볼 수 있지만, 지역주민의 문제는 이들의 관심과 참여부족뿐만 아니라 이들의 시민의식 부족과 이기주의의 문제로까지 이어지고 있다. 즉 대부분의 경우 지방의회나 지방자치에 대해 무관심하다가 자신들의 이해관계와 직결되는 사안의 경우 지나친 이기주의가 표출된다는 것이다.

<표Ⅲ-3> 지방자치에 대한 지역주민의 관심과 참여는 만족할 만한가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	4	6	10
그저 그렇다	4	6	10
그렇지 않다	18	27	45
무응답		3	3

## 4. 한국 지방자치의 문제점

아래의 <표Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이 한국 지방자치의 가장 큰 문제점으로 여성광역의원들은 중앙정부의 자치외지 부족, 주민의 시민의식과 관심의 부족, 그리고 지방자치단체의 취약한 재정 순으로 답하고 있다. 여성기초의원들의 경우도 첫 번째와 두 번째 항목은 이와 유사하나 세 번째로 가장 많이 답한 항목이 지방의회의 권한 부족이었다. 이는 여성기초의원들이 여성광

역의원들 보다 지방의회 의원 권한 부족을 문제로 생각하는 경향이 강함을 의미한다고 하겠다. 즉, 그들이 기능하기엔 주어진 권한이 별로 없다는 것이다.

이상의 답변들은 결국 지방자치의 근간이 되는 중앙과 지방, 그리고 주민 모두에 문제가 있다는 것으로 제도적 개선과 시민교육의 필요성이 절실함을 반증하는 것이라고 하겠다.

지역주민에 대한 여성의원들의 의식은 1995년의 조사에서도 비슷하게 나타나고 있는데, 김경애가 1995년 지방선거에 입후보한 여성들에 대해 실시한 설문조사를 보면, 입후보자 가운데 76%가 “유권자의 의식이 아직 낮거나 충분하지 않다”고 대답하고 있다(김경애, 2001: 69).

〈표Ⅲ-4〉 지방자치의 발전에 있어 가장 큰 문제는 어디에 있다고 보는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
중앙정부의 의지 부족	7	13	20
주민의 시민의식 부족과 이기주의	7	13	20
지방의회의 권한 부족	2	7	9
지방자치단체의 취약한 재정	4	3	7
정당의 개입(공천)	2	4	6
단체장의 강한 권한(독주)	2	2	4
별로 없다	2	0	2

IV. 여성 지방의원의 지방의정 활동에 대한 평가

1. 단체장과의 관계에 있어 문제점

단체장과의 관계에 있어 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하는가 하는 질문에 대해 여성의원들은 〈표Ⅳ-1〉에서 볼 수 있는 것처럼, 대부분이 단체장의 강한 권한, 단체장의 독주 등이 문제라고 답하고 있다. 아래 〈표Ⅳ-1〉의 응답을 보다 크게 범주화하면 결국 단체장의 강한 권한에서 나오는 독선과 선심행정, 그리고 이의 연장선상에서 나오는 집행부의 무성의와 비협조 그리고 이를 충분히 견제할 수 없는 지방의회의 약한 권한 등으로 요약할 수 있다.

이 항목에서 특기할 만한 것은 여성기초의원들의 경우 12명이나 되는 의원들이 단체장의 독주를 문제로 들고 있다는 것과, 정파간의 대립이나 결탁에 대해 문제를 제기한 광역과 기초의회 여성의원들이 10명이나 되었다는 점이다.

이러한 응답은 여성기초의원들이 여성광역의원들에 비해 단체장의 독주를 피부로 느끼는 경우가 많다는 것으로, 이는 상대적으로 여성기초의원들이 여성광역의원들에 비해 단체장에 대한 견제가 상당히 힘들다는 것을 의미한다고 하겠다.

이번 설문에서 계속적으로 제기되고 있는 것의 하나가 정파간의 대립이나 갈등이 지방의회

수준에서도 상당히 존재하고 있다는 것이었다. 조례의 발의나 단체장에 대한 견제, 그리고 기초의회 의원선거의 정당공천 등에 관한 설문에 있어 정당에 대한 매우 부정적인 견해들을 종종 발견할 수 있었다.

이는 결국 정당이 지방정치의 중요한 기체로서 그다지 긍정적인 기능을 하지 못하고 있음을 의미한다. 여성기초의원들의 경우 여성광역의원들보다 그 정도가 더 심한데, 이는 정당내에서의 기초의원들의 지위가 광역의원들에 비해 더 낮고 광역의원들의 정당에 대한 친화력이 기초의원들보다 상대적으로 높기 때문인 것으로 판단된다.

〈표Ⅳ-1〉 단체장과의 관계에 있어 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
단체장의 막강한 권한	16	12	28
단체장의 독주		12	12
정파간의 대립과 결탁	4	6	10
지방의회의 약한 권한	3	1	4
단체장의 선심행정		3	3
집행부 공무원의 비협조		3	3
별로 없다		1	1
무응답	3	4	7

## 2. 단체장에 대한 견제

〈표Ⅳ-2〉는 단체장에 대한 견제는 잘 되고 있다고 생각하는가에 대한 응답결과이다. 이에 대해 여성지방의원 42명(62%)이 “그렇지 않다”고 대답하고 있으며 15명(22%)이 “그저 그렇다”라고 답하고 있다. 반면 8명(12%)만이 “그렇다”고 답하고 있는데 이는 결국 여성지방의원들의 관점에서 보기에 지방의회의 단체장에 대한 견제는 잘 되고 있지 않는 것이다.

이러한 견제는 여성광역의원에 비해 여성기초의원들이 더 강한데 이는 위의 설문문의 결과와 거의 일맥상통하는 것으로, 기초지방의회의 경우 단체장에 대한 견제력은 매우 회의적이라고 할 수 있다. 이러한 까닭에 지방의회에 단체장과 집행부에 대한 강제적 권한을 주어야 한다는 의견이 적지 않게 대두되는 것이 아닌가 판단된다.

## 〈표Ⅳ-2〉 단체장에 대한 견제는 잘 되고 있다고 생각하는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	4	4	8
그저 그렇다	9	6	15
그렇지 않다	11	31	42
무응답	2	1	3

## 3. 지방의회의 권한 가운데 부족한 점

지방의회의 권한 가운데 가장 부족한 점은 무엇인가에 대한 질문에 대한 응답은 〈표Ⅳ-3〉에서 보는 바와 같이 집행부의 위법예 대한 제재 및 처벌권 그리고 의회사무직에 대한 인사권으로 압축되고 있다. 이는 지금까지 지방의원들을 대상으로 실시된 설문조사에서 공통적으로 자주 나오는 대답들이다.<sup>6)</sup>

이러한 결과는 본 조사에 대한 답변들에서 일관되게 나타나지만 지방의원들의 전문성 부족을 보완하고 보다 적극적으로 보좌할 인력이 절실하다는 것을 의미한다고 하겠다. 또 이러한 전문성이 있다하더라도 집행부에 대한 견제권을 실질적으로 보장할 수 있는 강제적 처벌적 권한을 필요로 하고 있음을 알 수 있다.

이러한 문제의 해결에 있어 가장 결핍들로 등장하는 것이 지방의회에 이러한 권한을 주어질 만큼 지방의원들의 자질이 되느냐 하는 문제이다. 최근의 보도나 자료를 통해 볼 수 있는 타와 같이 상당수의 지방의원들이 각종 비리에 연루되어 물의를 일으키고 있다. 의장단선거를 둘러싸고 금품을 수수하는가 하면<sup>7)</sup>, 각종 범죄에 연루되어 사법처리를 당한 지방의원들의 숫자가 적지 않다. 뿐만 아니라 공직자로서의 품위라곤 찾아 볼 수 없는 행태가 보도된 바도 있다.

국회 행정자치위원회 권태당위원이 행정자치부에 요구하여 언론에 발표한 자료에 따르면, 1998년 7월 이후 각종 비리와 범죄에 연루되어 재판에 계류중이거나 형이 확정된 단체장이 2001년 3월 31일 현재 45명<sup>8)</sup>으로 전체 단체장의 10%에 이르며, 지방의원은 255명으로 전체 지방의원 가운데 6.1%에 이른다. 구체적으로 살펴보면 비리연루자 총 255명 가운데 광역의원이 40명으로 전체 광역의원 가운데 5.8%, 기초의원이 215명으로 전체 기초의원 가운데 6.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(국민일보 2001/06/13). 가장 많은 기초의원이 입건된 곳은 경기지역으로 40명이 입건되었고, 그 다음이 전남지역으로 총 29명의 기초의원이 각종 범죄로 입건되었는데 전남지역의 경우 지방의회가 22개밖에 되지 않음을 고려할 때, 이는 결코 적은 수라고 할 수 없다. 그리고 기초의원들의 범죄가 선거법위반뿐만 아니라 뇌물수수, 횡령, 공무집행 방해, 사기, 심지어 폭행 및 청소년매매 속칭 원조교제<sup>9)</sup>와도 관련되어 있어 대부분이 선거법위

6) 1995년의 한 조사보고서를 보더라도 지방의회의 감독권 및 통제권 행사라는 측면에서의 행정사무 감사 및 조사의 제약요인으로 응답 지방의회 의원 204명의 39.2%인 80명이 허위증언이나 진술에 대한 제재 결여를, 그리고 16.2%인 33명이 관계공무원의 비협조를 지적하고 있다(한국지방행정연구원, 1995a: 70-71).

7) 2000년도 충북도의회 의장단선거서 2000만원의 금품을 받은 혐의로 4명의 도의원이 구속된 사건이 대표적인 것으로 여타 광역의회나 기초의회에서도 이와 유사한 잡음이 상당수 있었다(충청일보, 2000/09/05).

8) 이 가운데 형이 확정된 단체장이 30명에 이른다.

반이나 뇌물수수로 입건된 광역의원들의 혐의내용과는 많은 차이를 나타내고 있다.

이러한 현실을 감안할 때, 지방의회에 보다 많은 권한을 부여하는 것에 대해 회의적인 견해를 갖는 것이 어쩌면 당연한 일인지도 모른다. 하지만 일부 지방의원들의 자질과 행태 때문에 지방의회의 권한을 지금처럼 제약한다면 지방의회가 본연의 기능을 수행하기는 앞으로도 힘들 것이다. 그러므로 향후 지방의회에 강제적·처벌적 권한을 부여하는 것을 전제로 이의 행사요건을 정확히 규정하여, 이러한 권한을 지방의원들이 각종 비리의 도구로 사용하는 일이 없도록 안전판을 만드는 것이 보다 바람직할 것이다.<sup>10)</sup>

다음은 지방의회 사무국(사무과) 직원의 인사권을 지방의회에 부여하는 문제로, 지금과 같이 집행부의 공무원을 의회 사무국의 직원으로 발령하는 경우, 인사권만을 지방의회에 준다는 것은 큰 의미가 없다. 뿐만 아니라 집행부의 수장인 단체장의 권한을 침해하는 측면도 없지 않다. 그러므로 이 문제 또한 근본적으로 재검토되어야 한다. 즉 인사권의 부여가 문제가 아니라, 의회직렬 공무원을 새로이 선발하거나 아니면 지금의 공무원 편제를 조정하여 의회직 공무원을 직렬화할 필요가 있다. 궁극적으로는 현행 입법고시와 같은 시험을 중앙정부나 광역자치단체에서 실시하여 지방의회직 공무원을 선발하고 이들에 대한 인사권을 지방의회에 두는 것이 보다 바람직할 것이다.

〈표Ⅲ-3〉 지방의회의 권한 가운데 가장 부족한 점은 무엇인가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
집행부의 위법예 대한 제재 및 처벌권	6	15	21
의회사무직의 인사권	6	10	16
충분하다	5	5	10
기타	7	9	16
무응답	2	3	5

4. 조례안의 발의의 어려움

지방자치단체는 법률을 집행하고 자치행정을 실시함에 있어서 기존 법령만으로는 불충분하다고 생각될 경우, 특정 지방자치단체에만 적용되는 조례를 제정할 수 있다. 조례는 지방의회가 제정하는 법규로서, 헌법 제117조에 의하여 포괄적으로 부여된 자치입법권이므로 법령유보사항을 제외하고는 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않는다(한국지방행정연구원, 1995b: 190).

지방의회의 조례에 대한 발의권과 의결권은 주민의 의사를 대표하고 결정한다는 측면에서 매우 중요한 권한이다. 그러나 조례안의 의원발의는 10% 미만으로 그나마 상위법의 개정으로

9) 수원지검 형사4부는 2001년 4월 18일 미성년자와 돈을 주고 원조교제를 한 혐의(청소년보호법 위반)로 용인시의회 김모(50)의원, 민주당 지구당부위원장 박모(57)씨, 전 파출소장 오모(54)씨 등 3명을 구속 기소했다(문화일보 2001/01/19; 동아일보 2001/04/24).

10) 지방정치인의 범죄 및 비리 실태와 이에 대한 개선방안에 대한 자세한 내용은 김성호·황아란, 2000, 제3장과 5장을 참조할 것.

인한 조례의 개정, 의원의 신분이나 공무원 직제 변동에 따른 것으로 이를 제외하면 순수한 의원의 의원 발의는 더욱 적어진다.

행정자치부의 통계를 보더라도 1999년 기초의회가 처리한 13,153건의 조례 가운데 의원발의는 834건으로 총 발의 건수의 6.3%에 불과하다. 광역의회의 경우, 총 1,438건의 발의 가운데 의원발의는 134건으로 의원발의 비율이 9.3%에 달해 기초의회보다는 높으나, 이 역시 10%도 되지 않는 수치이다(행정자치부 <내부자료>).

그러면 무엇이 조례안의 발의에 있어 가장 어려운 점인가 하는 질문에 대한 답변들을 보면, 여전히 “지방의원들의 전문성 부족”이 수위를 차지하고 있다. 그 뒤를 상위법의 제한과 의원간의 갈등, 대립 및 비협조가 잇고 있는데, 이는 결국 지방의원들이 조례를 발의하기에는 원천적으로 상당한 어려움이 따른다는 것을 의미한다.

이 질문에 대한 여성광역의원과 여성기초의원들의 답변 순위에는 상당한 차이가 있다. 여성광역의원의 경우 “별 어려움이 없다”는 항목이 가장 많아 6명이 응답한 반면, 여성기초의원의 경우 “전문성 부족”에 14명의 의원이 응답하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 여성기초의원들이 전문성 부족을 더욱 실감하고 있음을 의미하는 것으로, 이러한 맥락에서 의정교육기관의 설치나 보좌인력의 필요성이 보다 강하게 표출되고 있는 것으로 보인다.

이 질문에서도 의원간의 갈등이나 대립, 그리고 비협조 등이 중요한 문제로 등장한다. 앞의 질문과의 연장선상에서 볼 때, 정파간 갈등이나 대립이 단체장과의 관계에서만 아니라 의원간의 관계에서도 상당히 작용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 기초의회 의원선거의 정당공천을 폐지해야 한다는 의견이 기초의원들에게 더욱 많은 것이 아닌가 판단된다.

〈표 N-4〉 조례안의 발의에 있어 가장 어려운 점은 무엇인가?<sup>12)</sup>

(단위 : 응답빈도)

응답	광역의원	기초의원	합계
의원의 전문성 부족	3	14	17
상위법의 제한	4	10	14
의원간 갈등 및 대립, 비협조	3	9	12
별로 어려움이 없다	6	5	11
집행부의 비협조	5	3	8
단체장의 주도		3	3
의원들의 무관심과 열의 부족	3		3
주민들의 이기주의	2	1	3

11) 이와 같은 현상은 1995년에 실시된 조사결과와 큰 차이를 보이지 않고 있는데, 인천광역시와 강원도, 충청북도를 대상으로 집행기관에 근무하는 지방공무원 1027명과 의회사무기구(처, 국, 과)에 근무하는 공무원 113명(공무원은 모두 계장급 이상만을 대상으로 했음), 지방의원 204명(광역의원과 기초의원을 합한 숫자임), 그리고 지역주민 533명을 대상으로 한 한국지방행정연구원의 설문조사 보고서에 따르면, 조례의 제정에 있어 가장 어려운 점으로 지방의원의 25.5%가 “입법에 관한 전문지식의 부족”이 원인이라고 지적하였다. 이 가운데 광역의원은 17.4%, 기초의원은 37.1%가 이를 가장 큰 문제점으로 들고 있는데, 이는 결국 기초의원의 경우 입법전문지식의 부족을 특히 절감하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다(한국지방행정연구원, 1995a: 12~13, 62).

12) 이 질문에 대해 기초의회 여성의원 가운데 4명이 두 개 이상의 답변을 하여 총 응답수가 45가 되었음.

### 5. 행정감사 및 조사의 어려움

현행 지방자치법에 의하면 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도 의회에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구의회는 7일의 범위 내에서 감사를 실시하도록 되어 있다. 또 특정 사안에 관하여는 본회의의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다(지방자치법 제36조 1항).

이러한 행정감사 및 조사에 있어 가장 어려운 점은 무엇인가에 대한 질문에 대한 답변 또한 기존의 설문조사에서 발견되는 답변들과 큰 차이를 발견할 수 없었다.

여성지방의원들은 <표Ⅳ-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 기능적 행정감사가 어려운 이유를 자료부족, 전문성부족, 그리고 시간부족의 순으로 답하고 있다.<sup>13)</sup> 이는 결국 짧은 시간에 자료도 부족하고 또 이를 제대로 조사할 수 있는 전문성도 부족하여 제대로 된 감사를 하기 어렵다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 여성광역의원의 경우 “어려운 점이 없다”는 응답빈도가 다섯이나 되고 집행부의 협조부족에 대한 응답이 하나도 없는 것은 여성기초의원들의 응답과 대조를 이룬다. 여성기초의원의 경우 “집행부의 협조부족”에 대한 응답빈도가 열하나나 되었기 때문이다. 이는 광역의회가 기초의회에 비해 사무요원들의 수가 상대적으로 많고 또 전문의원들도 각 상임위원회 마다 확보되어 있고, 광역의원들이 기초의원들에 비해 집행부로부터 상대적으로 존중되는 경향이 있기 때문이 아닌가 판단된다. 이러한 판단은 광역의원들이 기초의원들에 비해 집행부나 의회사무국 직원들에 대한 불만이 적은 것으로 나타나기 때문이다.

<표Ⅳ-5> 행정감사 및 조사에 있어 가장 어려운 점은 무엇인가?<sup>14)</sup>

(단위 : 응답빈도)

응답	광역의원	기초의원	합계
자료 부족	7	14	21
전문성 부족	6	14	20
시간 부족	6	11	17
제재권의 부족	3		3
집행부의 협조 부족		11	11
어려운 점 없다	5		5
감사결과가 반영 안됨		7	7
의원들의 경험 부족	3	1	4

### 6. 의회 사무기구의 협조 정도

의회 사무기구의 협조는 잘 이루어지고 있다고 생각하는가 하는 질문에 대해 “그렇다”는 응

13) 김왕식의 연구에서도 이와 유사한 결과가 나타난다. 조사대상 지방의원 가운데 59.2%가 감사 준비기간이 충분하지 않다고 답했으며, 감사자료들이 검토할 충분한 여유를 가질 수 있게 제공되지 못한다는 응답이 56.9%에 이른다(김왕식, 2000: 27 <표23> 행정통계관련 운영양태).

14) 이 질문에 대해 2개 이상의 응답을 한 의원들은 광역의원 3명, 기초의원 9명으로 총 응답수는 광역의원 30, 기초의원 58이 되었다.

답이 30명(44%)으로 “그렇지 않다”에 대한 응답 28명(41%)보다 많은 것으로 나타나고 있다. 하지만 “그저 그렇다”는 항목을 부정적인 의미로 수용할 때, 의회사무기구의 협조는 그다지 만족스럽지 않은 것으로 볼 수 있다.

그러나 이를 광역의원과 기초의원으로 나누어 보면 상당한 차이를 발견할 수 있다. 여성광역의원들 가운데 17명(65%)이 “만족스럽다”는 응답을 한 반면, 여성기초의원 가운데 23명(50%)이 “그렇지 않다”는 응답을 하고 있다는 것이다.

이는 앞에서도 언급한 바와 같이 여성광역의원들은 의회사무국에 상당한 협조와 예우를 받고 있는 것으로 보인다.

### 〈표Ⅳ-6〉 사무기구의 협조는 잘 이루어지고 있다고 생각하는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	17	13	30
그저 그렇다	2	6	8
그렇지 않다	5	23	28
무응답	2		2

## 7. 선거비용

지방의원 선거에 상당한 비용이 소요되는가 하는 질문에 대한 여성의원들의 응답은 여성광역의원들과 여성기초의원들간에 상당한 차이를 보인다. 여성광역의원의 경우 16명(62%)이 “그렇다”는 응답을 한 반면, 여성기초의원의 경우는 25명(60%)이 “그렇지 않다”는 응답을 하고 있어 선거비용에 대해서는 매우 상반된 입장을 보여주고 있다.

이는 여성광역의원들이 여성기초의원들에 비해 선거구가 넓고 선거구민의 인지도가 낮아 상대적으로 비용이 많이 들기 때문인 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 여성광역의원들의 경우 여성기초의원들에 비해 정당과 상당한 연관을 가지고 활동하는 관계로 공천현금이나 정당운영 등을 위한 자금이 상당히 소요되는 것이 아닌가 생각된다. 하지만 여성의원 과반수 이상(34명)이 선거에 돈이 많이 들지 않는다는 응답을 하고 있어 이는 지방자치 발전에 긍정적인 현상이 아닐 수 없다.

그러나 돈이 그다지 많이 들지 않는다고는 하지만 일반적인 통념으로 볼 때 선거비용이 결코 적지 않다. 기초의원 입후보자 200만원, 광역의원 입후보자 400만원의 기탁금(공직선거법 및 선거부정 방지법 제56조 ①항)을 비롯해 적지 않은 기본경비가 소요된다. 1991년 지방선거에 입후보한 여성을 대상으로 조사한 결과를 보면 광역의원 후보자의 23.6%가 1,000만원 내지 2,000만원, 21.6%가 2,000만원 내지 3,000만원, 그리고 17.6%가 3,000만원 내지 4,000만원을 쓴 것으로 나타났다. 기초의원의 경우는 42.1%가 500만원에서 1,000만원을 쓴 것으로 응답했는데(손봉숙·조기숙, 1995: 92-93의 <표Ⅱ-46>, <표Ⅱ-46>), 이는 결코 적은 액수가 아니다.<sup>15)</sup> 게다가 1995년 지방선거에 출마한 여성을 대상으로 한 조사에서 대상

15) 영국에서는, 10,000명 선거구의 경우 605파운드, 한화로 환산하여 140여만원 정도가 법정 선거비용의 상한으로 이를 넘겨 지출하는 후보자들이 거의 없다고 한다(한국지방행정연구원, 1998: 60).

자 가운데 기초의원 출마자 70%, 광역의원 출마자 40% 가량이 법정 선거비용 한도 이상의 비용이 들었다고 응답하였다(김경애, 2001: 47). 이러한 현실을 감안할 때, 선거공영제의 전면적 확대와 엄정한 불법선거운동 단속을 통해 입후보자의 자금력이 당락의 주요 변수가 되는 지금의 선거문화와 정치풍토를 개선해 나갈 필요가 있다.

〈표Ⅳ-7〉 선거 및 의정활동에 상당한 자금이 소요되는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	16	14	30
잘 모르겠다	1		1
그렇지 않다	9	25	34
무응답		3	3

## 8. 지방의회의 문제점

지방의회의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하는가 하는 질문에 대해 여성광역의원들은 단체장에 비해 상대적으로 약한 의원의 지위와 권한의 문제, 보좌인력의 부족, 그리고 의원의 전문성과 자질 부족의 순으로 답하고 있다. 반면 여성기초의원들은 의원들의 전문성과 자질 부족, 의원의 지위와 권한 문제 그리고 의원의 행태 순으로 답하고 있다.

물론 지방의회의 문제점이 이상의 서너 가지로 요약되지만 〈표Ⅳ-8〉에서 보는 바와 같이 여성광역의원과 여성기초의원간에는 현저한 관점의 차이가 존재한다. 여성광역의원들은 자신들의 지위나 보좌인력에 보다 많은 무게를 두는 즉, 자기 외적인 것에서 문제를 찾고 있는 반면 여성기초의원들의 경우 많은 문제의 근원을 의원 자신들에게서 발견하고 있다. 의원들의 전문성 부족, 자질 문제, 의원들의 잘못된 행태 등에서 문제를 찾고 있는 것이다.

여성의원들이 지방의원들의 행태에 이와 같은 회의를 가질 수밖에 없는 하나의 사례로 충북 J시의회의 경우를 들 수 있다. J시의회가 오천만 원이 넘는 경비를 지출하면서 떠나는 해외연수의 담당여행사를 공개입찰하지 않고 수의계약하여 물의를 일으킨 일이 있었다. 이러한 일이 발생한 궁극적인 원인은 의원연수를 맡은 여행사의 사장이 J시의회 의원이기 때문이었다는 것이다(동양일보, 2000/02/22). 이러한 지방의원들의 행태와 자질을 볼 때, 여성의원들이 이를 문제로 의식하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 시각에서 볼 때 지방의원들의 자질을 높이고 전문성을 확충할 수 있는 교육기관의 설치 등의 제도적 처방이 매우 시급함을 알 수 있다.

〈표Ⅳ-8〉 지방의회의 가장 큰 문제점은?16)

(단위 : 응답빈도)

응답	광역의원	기초의원	합계
의원들의 전문성 및 자질	6	18	24
의원의 지위와 권한 문제	8	8	16
보좌인력의 부족	8	4	12
의원들의 행태		6	6
집행부의 태도		1	1
의회의 권한 부족	3	1	4
시민의식의 부족	2	2	4
기타	2	4	6

9. 재출마 의사

2002년 지방선거에도 출마할 것인가 하는 질문에 대해 48명(71%)의 의원들이 “그렇다”는 응답을 하고 있다. 그러나 〈표Ⅳ-9〉에서 보는 바와 같이 재출마에 대한 의사는 광역과 기초 여성의원간에 약간의 차이를 보이고 있다. 여성광역의원의 경우 16명((62%)이 재출마의 의사를 밝히고 있는 반면, 여성기초의원의 경우 32명(76%)이 재출마에 긍정적인 반응을 보여 앞의 설문들에 대한 답변에서 여성의원들이 보여 준 태도와 상당한 대조를 이룬다. 즉, 지금의 지방의회 활동이나 단체장과의 관계, 의회사무국과의 관계 그리고 지방의회의 문제 등에 대한 질문에서 상대적으로 긍정적인 답변을 많이 하고 있는 광역여성의원들의 재출마 의지가 더 컸다는 것이다. 재미있는 결과가 아닐 수 없다.

〈표Ⅳ-9〉 다음 지방선거에도 출마할 것인가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	16	32	48
잘 모르겠다	3	6	9
그렇지 않다	7	3	10
무응답		1	1

10. 단체장이나 국회의원으로서의 진출 의사

기회가 되면 국회의원이거나 단체장선거에 출마할 의사가 있는가 하는 질문에 대해 그렇지 않다는 응답이 33명(49%)으로 응답자의 절반에 이르고 있지만, 〈표Ⅳ-10〉에서 보는 바와 같이 여성광역의원과 여성기초의원간에는 의사에 현저한 차이가 있다. 여성광역의원 가운데 13명

16) 이 질문 또한 2개 이상의 항목을 적은 의원들이 광역의 경우 3명, 기초의 경우 2명으로 총 응답수가 각각 27, 44가 되었다.

(50%)이 “그렇다”는 응답을 하고 있는 반면 여성기초의원은 10명(24%)만이 “그렇다”는 응답을 하고 있다. 뿐만 아니라 25명(60%)의 의원이 출마할 의사가 없음을 밝히고 있다.

이와 같은 결과는 여성광역의원들의 과반수 이상이 정당의 공천에 의한 비례대표로 당선된 사람들이며, 지역구의원들도 많은 수가 정당의 공천을 받은 정당인들로서 여성기초의원들에 비해 상대적으로 선거를 치른 경험이 많고 정당활동의 경험과 이에 따른 지위가 기초의원과 상당한 차이가 나기 때문일 것으로 판단된다. 정당정치인의 경우 궁극적으로는 선출직인 국회의원을 희망하기 마련인 바, 1995년 지방선거 이후에는 단체장이 하나의 대안으로 등장하고 이와 같은 정치적 환경의 변화가 이들의 출마의지를 더욱 높이고 있는 것으로 생각된다.

반면 여성기초의원의 경우 정당에 대한 친화력이 상대적으로 낮고 지방의원직을 봉사적으로 생각하는 경향이 높다. 도리어 정당의 개입을 반대하는 입장이 적지 않다. 이러한 광역과 기초 여성의원간의 입장 차이가 아래의 표와 같은 결과를 낳는 듯 하다.

영국을 비롯한 유럽의 국가에 있어 중앙에서 주도적인 역할을 하는 정치인들은 대부분 지방의 공직을 가지고 있다(Elcock, 1994: 64). 그리고 오랜 지방자치의 역사를 가진 국가의 중앙 정치지도자들 상당수가 지방의원이나 지방자치단체의 장을 통해 정치에 입문하고 또 이를 기반으로 하여 중앙정치에 진출하고 있다. 미국의 경우 중앙정부나 주정부의 의원 및 행정가들은 그들의 정치경력을 교육위원회 위원, 카운티위원회 위원, 시의원, 또는 지방행정요원으로부터 출발하고 있으며(Grant and Omdahl, 1993: 298), 영국의 전 총리 메이저(John Major)도 한 때는 런던구의회(London borough council)의 의원이었다(Chandler, 1994: 150-151).

우리의 경우 15대 국회의원 가운데 지방의원 출신은 4명에 불과했지만(중앙선거관리위원회, 1996), 16대 국회에는 국회의원 273명 가운데 6.2%인 17명에 이른다.<sup>17)</sup> 이는 15대 국회에 비해 네 배 이상 늘어난 숫자다. 또 1995년 지방선거시 광역의회의 경우 기초의회 의원 출신이 지역대표 총 870명 가운데, 9.2%인 80명이 당선되었다. 특히 대구시의회의 경우 기초의원 출신이 6명이 당선되어 시의원 가운데 약 20%를 차지하였다(중앙일보 1998/04/06, 1998/05/29).

이상의 통계와 사례에 비춰 볼 때 여성지방의원들도 한 단계 위의 공직에 대한 도전에는 어느 정도 자신감을 가지지만, 기초의원이 국회의원이거나 단체장에 도전하는 즉 두 단계 위를 바라보는 것은 무리로 생각하는 경향이 있는 듯 하다.<sup>18)</sup> 하지만 지방의회가 정치인이 되고자 하는 사람들을 위한 정치교육의 장으로서 상당한 기여를 하고 있음을 알 수 있다.

〈표Ⅳ-10〉 국회의원이거나 단체장선거에 출마할 의사가 있는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	13	10	23
잘 모르겠다	4	5	9
그렇지 않다	8	25	33
무응답	1	2	3

17) 이 가운데 지방의원, 지방자치단체장, 그리고 국회의원의 3단계를 거친 의원도 두 명이나 된다(대한민국 국회, 2000).

18) 이러한 것을 보다 정확히 알기 위해서는 기초의원들에 대한 설문에서, 광역의원에 출마할 의사를 묻는 항목이 있었어야 했다. 이러한 점에서 아쉬움이 남는다.

## V. 지방의회의 제도적 개선에 대한 태도

### 1. 기초지방의회 의원선거에 있어 정당공천 문제

기초지방의회 의원선거에 있어 정당공천에 대해 찬성하는가 하는 질문에 대해 여성지방의원 44명(65%)이 반대의 입장을 표명하고 있다. <표V-1>에서 보는 바와 같이 여성광역의원은 12명(46%)이 반대하고 있으며, 여성기초의원은 32명(76%)이 반대 의사를 나타냈다.

이러한 응답 결과는 첫째, 정당이 지방자치 특히 지방의회의 활동에 순기능을 하지 못하고 있음을 말해 준다. 이번 설문조사에서 정파간의 갈등이나 대립이 문제라는 응답이 적지 않은 것도 이를 반증하고 있다고 하겠다. 둘째, 기초의회 의원선거의 정당공천에 대해, 광역여성의원보다 기초여성의원들이 특히 많이 반대하고 있다는 것은 단체장과의 관계에 있어서나 지방의원들간의 관계에 있어 당적 보유가 상당한 문제로 작용하고 있음을 역설하는 것이라 하겠다. 하지만 여성광역의원이 여성기초의원들에 찬성의 비율이 높은 것은 선거를 치름에 있어 그리고 지역활동을 함에 있어 정당의 도움이 상대적으로 많이 필요하며, 기초의원들보다 당에서의 위치가 우세하기 때문이 아닌가 생각된다.

실제로 지방의원들이 각종 선거에 동원되는 일이 몇 차례 기사화 된 바도 있다. 지방의원이 그 지역의 사정을 잘 알고 또 지역주민과도 상대적으로 가까우므로 대선이나 총선 등 각종 선거에 연사 및 선거운동의 참모로 동원돼, 지방의회의 예산심의가 부실해지고, 감사일정이 축소 또는 연기되는 등 지방의회가 파행 운영되는 경우도 많다는 것이다(중앙일보, 1992/12/04). 이러한 상황들이 여성기초의원들이 정당 개입을 기피하는 원인이 되기도 한다.

궁극적으로 정당의 민주화와 성숙한 운영이 이루어지지 않고는 정당을 기반으로 한 지방의회 나아가 지방자치의 발전은 어려울 것으로 판단된다. 하나 정당의 공천을 완전히 배격한다는 것은 몇 가지 점에서 어려운 측면이 있다. 첫째는 그래도 정당만한 정치적 기구가 없다는 것이다. 즉, 정치활동을 위해 존재하는 정당을 배격한다는 것은 논리적 모순이라는 것이다. 둘째, 정당이 존재하는 한 내천이던 공천이던 정당의 개입은 계속 될 것이며 이를 둘러싼 잠음 또한 없어지기 어렵다는 것이다. 실제로 많은 기초의회 의원선거에서 내천현금이 문제된 바 있다. 그리고 1991년 기초의회 의원선거를 보더라도 기초의원들의 정당공천이 금지되어 있었지만 사실상 중앙정당에 의해 내천된 후보자들이 당선자의 약 70%에 이르렀다(안청시·김만홍, 1994: 295). 마지막으로 국회나 광역의회와 달리 기초의회만 정당을 배제하고 운영되기는 어려울 것이기 때문이다. 그러므로 정당을 보다 투명하고 공정하게 그리고 민주적으로 운영되도록 제도적인 보완을 하여 정당의 공천을 허용하는 것이 바람직하지 않을까 생각된다.

<표V-1> 기초의원 선거의 정당공천을 찬성하는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	9	9	18
잘 모르겠다			
그렇지 않다	12	32	44
무응답	5	1	6

## 2. 지방의원의 전업직화

현재의 지방의원은 국회의원과 같은 전업직이 아니라, '비상근·명예직'으로 실비보상적 성격의 의정활동비와 여비 및 회의수당을 지급받고 있다(행정자치부, 1999: 17).

지방의원의 전업직화에 대한 찬성 여부를 보면 응답한 여성의원 가운데 54명(79%)이 찬성하는 것으로 <표V-2>에 나타나고 있다. 그 가운데서도 여성광역의원은 25명이 찬성하여 거의 96%가 찬성하고 있는 것으로 나타난 반면, 여성기초의원들의 경우 29명만이 찬성하여 69%에 머무르고 있다. 설문에 응한 여성기초의원들의 경우 지방의원직을 지역에 대한 봉사직으로 여겨 일정한 보수를 지급받는 전업직이 되는 것을 반대하는 여성의원들이 상당수 있었다. 뿐만 아니라 전업직이 되는 경우 지금보다 더 선거 및 지방정치가 과열되고 부정의 소지가 많아질 것을 우려하여 지방의원의 전업직화에 반대하는 입장도 적지 않았다. 결과적으로 많은 여성의원들이 지방의원이 무보수명예직에 머무는 것에 반대하지만, 이러한 신분 변화로 인한 폐해를 염려하는 입장도 있음을 알 수 있다.

<표V-2> 지방의원의 전업직화에 찬성하는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	25	29	54
잘 모르겠다		2	2
그렇지 않다	1	11	12

## 3. 보좌인력의 배치

보좌관이나 비서 등 보좌인력의 필요성을 느끼는가 하는 질문에 대한 응답분포를 보면, "필요하다"는 응답이 총 59명(88%)으로 대다수가 이의 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 물론 이 질문이 우문인지도 모르지만 그럼에도 불구하고 여성기초의원 5명은 반대의 의사를 표명하였다. 그 이유는 지방자치단체의 어려운 재정을 감안, 전문위원들의 활용 등 현재의 지방의회 사무기구를 강화하여 보좌능력을 보완하자는 의견이 있었으며, 부정적인 견해로는 지금과 같은 지방의원들의 행태를 볼 때 그들의 권위주의적인 성격만 강화하여 문제들만 더 많이 생길 수 있다는 견해가 있었다.

하지만 지방의원들의 전문성과 자질 부족 등 대의민주주의에 필연적으로 부수되는 문제들을 생각할 때 보좌인력의 배치는 신중히 생각해 볼 필요가 있다. 그리고 이에 앞서 지방의회 사무기구의 정비 및 전문성 강화방안도 절실히 요망된다.

<표V-3> 보좌관이나 비서 등 보좌인력의 필요성을 느끼는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	24	35	59
잘 모르겠다			
그렇지 않다		5	5
무응답	2	2	4

#### 4. 지방의정교육기관의 설치

지방의원의 의정활동 전문성을 제고하기 위한 교육기관의 설치를 바라는가 하는 질문에 대해 여성지방의원들은 <표V-4>에서 보는 바와 같이 45명(66%)이 찬성하는 것으로 나타났다. 의정교육기관에 대한 필요성은 여성광역의원들에 비해 여성기초의원들이 좀더 절실한 것으로 나타났다. 여성광역의원 가운데 16명(62%)이 그 필요성을 인정한 반면, 후자의 경우 29명(69%)이 의정교육기관의 필요성에 찬성하고 있다. 이러한 결과 또한 광역의원들이 기초의원들에 비해 정당활동을 포함한 정치적 경험이 많고 의회 사무기구의 협조 또한 수월하기 때문이 아닌가 판단된다.

지방의원의 위상을 강화하기 위해서는 이들의 자질과 전문성 함양을 위한 교육이 필요하다. 지방의원을 대상으로 한 교육과 훈련 현황에 관한 외국의 사례를 간략히 살펴보면 어떤 형태로든 교육훈련이 상시적인 나라는 미국, 오스트레일리아, 덴마크, 구소련 등을 들 수 있으며, 교육훈련이 상시적이거나 강제적이진 않지만, 교육을 받고 있다고 상정할 수 있다고 하는 나라는 일본, 영국, 유고 등을 들 수 있다. 교육훈련의 주체를 보면 지방정부연합(local government association)이 주체인 나라는 영국 및 미국, 오스트레일리아, 네덜란드, 스웨덴 등이 있으며, 행정연구소나 학술기관이 주체인 나라는 아일랜드, 필리핀, 미국, 벨기에 등 12개 국가가 이 유형에 속한다. 주 및 중앙정부가 주체인 경우는 미국, 인도, 브라질 등이 있다. 정당이 주체인 나라는 프랑스, 독일, 벨기에, 스웨덴 등이 있고, 지방의회가 주체인 경우는, 영국, 소련 및 미국 등이 있다.<sup>19)</sup>

지방의원을 위한 의정연수원의 설치는 지금과 같이 지방의회의 역사가 일천하고, 지방의회 의원의 자질이 의심받는 시점에서는 더욱 절실하다. 지방의회 자체로 연수프로그램을 만들거나, 아니면 대학 또는 해당 연구기관에 위탁하여 실시할 수도 있으나, 보다 바람직한 것은 이를 상설화하는 것이다. 국가 차원에서 설치도 가능하겠으나, 지방자치의 이념에 보다 부합되는 방안은 광역자치단체의 차원에서 이를 설치하는 것이다(엄태석, 1998: 166-67).

지방의원을 위한 교육은 의정활동에 관련된 것만으로 국한되어서는 안된다. 지방의원의 도덕성과 책임감을 함양할 수 있는 교육이 기능적인 교육과 반드시 병행되어야 한다. 그리고 지방자치단체의 행정과 업무에 관한 개략적인 교육도 필요하다(Greenwood, 1990: 88-89). 지방의회 의원이 집행기관의 행정을 이해할 때 이들과의 갈등과 마찰의 소지는 적어지고, 이들에 대한 비판과 견제의 기능은 강화되어지기 때문이다. 그러므로 지방의원에 대한 교육은 결국 지방의원과 지방의회의 위상을 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

〈표V-4〉 의정활동의 전문성 제고를 위한 교육기관의 설치를 바라는가?

(단위 : 명)

응답	광역의원	기초의원	합계
그렇다	16	29	45
잘 모르겠다		6	6
그렇지 않다	9	7	16
무응답	1		1

19) 이상의 분류에서 중복이 있는 경우는 각 나라마다 다양한 교육훈련의 기회가 있기 때문이며, 또 주나 지방자치단체 마다 지방자치의 형태뿐만 아니라 교육과 훈련의 규정도 다르기 때문이다(한국지방행정연구원, 1991: 45-48).

## VI. 결 론

현대민주주의의 근간인 대의제도는 대표가 되고자 하는 사람들, 즉 정치인의 역할이 무엇보다 중요하다. 그들이 얼마나 국민의 의사를 잘 집약하고 대변하며, 또 정책에 반영시키느냐가 민주주의의 확충과 국민복지증진의 관건이기 때문이다. 이의 연장선상에서 지방정치인 또한 중요한 위치를 점하고 있는데, 이들이 수행하는 대표적인 공직이 지방의원이다. 하지만 영국과 같이 오랜 지방자치의 역사를 가진 나라에서도 지방의원에 대한 이미지는 일반적으로 좋지 않은 편이다. 그들은 건방지고, 사치스러우며, 부패하고, 남의 돈(주민의 세금)을 쓰는 데 있어서는 매우 낭비적인 사람들로 간주된다(Elcock, 1994: 61). 우리의 인식도 그 범주를 크게 벗어나지 못하고 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 지난 10년간의 경험이 우리를 이러한 인식으로부터 자유롭지 못하게 하기 때문이다.

본 논문은 이러한 일반적인 선입견과 남성우위의 사회구조, 그리고 지방의회내에서의 수적 불리함, 즉 전체 지방의원 가운데 2.3%밖에 되지 않고 또 언론의 주목도 잘 받지 못하고 있는 여성지방의원들을 대상으로, 그들의 지방자치에 대한 인식과 의정활동에 대한 평가, 그리고 의정활동의 효율성 증진을 위한 제도적 개선방향에 대한 견해 등을 개방형 설문을 통해 살펴 보았다.

그 결과, 많은 여성지방의원들이 단체장 우위의 지방자치제도와 이에 따른 지방의회의 권한 부족, 지역주민의 관심 및 참여 부족과 이기주의, 지방의원의 전문성과 자질 문제 등 어려운 의정환경 속에 놓여 있음을 알 수 있었다. 그리고 자신들의 능력 부족에 대한 인식과 더불어 보좌인력의 필요성도 실감하고 있다. 이러한 까닭에 지방의회에 처벌적 강제권의 부여, 의회사무직 인사권의 부여, 지방의원의 전업직화, 그리고 의정교육기관의 설치를 원하고 있다.

이는 10년 가까이 지방의회가 운영되어 오면서 거의 반복적으로 제기되어 온 문제요 대안들이로서 지난 10년간 지방의회는 거의 답보상태에 머물러 있는 것이 아닌가 하는 판단을 하게 한다. 그리고 본 연구에서 확인해진 것은 정당에 대한 여성의원들의 불신과 불만이였다. 결국 지방정치 또한 중앙정치와 마찬가지로 정당이 문제의 적지 않은 부분을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

응답한 여성의원들이 과반수에 미치지 못해 본론에서는 아쉽게도 생략했지만, 여성으로서 의정활동을 함에 있어 가장 어려운 점이 무엇인가 하는 질문에 대해 가장 많은 응답이 유권자와 지방의원들의 남성우월주의를 꼽았다. 그리고 여성의원으로서 가장 고통스러운 것 가운데 하나가 술자리라고 답한 여성의원들이 그 다음을 차지했다. 이는 지방의원으로서의 여성의 위상뿐만 아니라, 한국사회에서의 여성의 위상을 반영하고 있는 것으로 생각된다.

지방자치가 소기의 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 지방의회의 대표성이 확충되어야 한다. 지역의 직업적, 계층적 대표성뿐만 아니라, 성의 대표성도 확충되어야 한다. 지방의회가 주민들의 진정한 대의기구가 되기 위해서는 지역주민의 과반수를 점하고 있는 여성들이 보다 많이 지방의회에 진출할 필요가 있다. 이를 위한 방안을 모색해 본다면 정당의 지역구 여성후보 할당제 확보, 선거공영제의 확충과 엄격한 선거법 적용을 통한 돈이 적게 드는 선거문화의 정착, 그리고 여성단체 및 시민단체의 여성후보 발굴 및 지원 등을 생각할 수 있다. 보다 장기적인 방안으로는 대학과 시민단체가 여성에 대한 시민교육 및 정치교육 프로그램을 개발하고 운영하여 여성의 정치의식을 고양하고 나아가 적극적으로 참여할 수 있도록 돕는 것이다.

참 고 문 헌

김광주·최근열·김상묵·김영종·오영석. (1998). 지방의회의 의정활동 평가 - 경상북도의회를 중심으로 -. 「한국행정논집」 10(1). 한국행정학회, 대구·경북행정학회

김경애. (2001). 「여성의 정치세력화와 지방자치」. 풀빛.

김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원.

김왕식. (2000). 지방의회의 활동 및 운영양태에 대한 지방의회의원의 의식구조: 하나의 표본조사. 「東西研究」(제12권 제1호 2000년). 연세대학교 동서문제연구원.

김장권. (1991). 지방의회의 효율적인 운영방안 - 문제점과 전망. 「지방자치연구」 제3권 2호 (통권 5호).

김재영. (1992). 지방의회의원 및 후보자의 정치적 태도에 관한 연구: 전라북도 지방의회의 경우를 중심으로. 「한국정치학회보」 제26집 1호.

김태창. (1991). 현대지방민주주의론 - 지방자치의 정치철학적 함의와 「지방정치공동체」의 형성과제 -. 「한국정치학회보」 제25집 1호.

대한민국국회. (2000). 「2000 국회수첩」.

손봉숙·조기숙 공저. (1995). 「지방의회와 여성엘리트」. 집문당.

송광태. (1992). 지방의정활동 1년간의 평가와 발전방향. 「자치통신」 4(2). 한국지방자치학회.

송창석. (1992). 지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구. 「한국행정학회보」 26(2)

안청시·김만흠(1994). 지방자치와 지방선거. 안청시·진덕규 공편. 「전환기의 한국민주주의 : 1987 - 1992」. 법문사.

엄태석. (1998). 한국 기초지방의회의 위상과 기능에 관한 연구. 한국정신문화연구원 한국학대학원 박사학위논문.

오영석·김상묵. (1998). 민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제. 「한국지방자치학회보」 10(3).

중앙선거관리위원회. (1996). 「제15대 국회의원선거총람(1996년. 4. 11. 시행)」.

중앙선거관리위원회. (1998). 「제2회 全國同時地方選舉總攬」.

한국지방행정연구원. (1991). 「외국의 지방의회 운영에 관한 연구」.

한국지방행정연구원. (1995a). 「지방의회의 의정효율성 제고방안」.

한국지방행정연구원. (1995b). 「조례의 법적 지위와 제정범위에 관한 연구」.

한국지방행정연구원. (1998). 「최근 외국의 지방의회 운영사례 - 영국과 일본을 중심으로」.

황아란. (1998). 「1998년 6·4 지방선거 분석」. 한국지방행정연구원.

행정자치부(1999). 「지방의회백서(1995.7~1998.6)」.

Chandler, J. A. (1994). *Local Government Today*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Elcock, Howard. (1994). *Local Government - Policy and Management in Local Authorities* 3rd Edition. London: Routledge.

Greenwood, John. (1990). "Facilitating Officer/Councillor Relationships - Meeting the Post-Widdicombe Challenge." *Local Government Studies*. November/December.

Grant, Daniel R. and Omdahl, Lloyd B. (1993). *State and Local Government in America* 16th edition. Oxford: Brown and Benchmark.

국민일보. 2001/06/13.

동아일보. 1995/05/04, 2001/04/24.

동양일보. 2000/02/22.

문화일보. 2001/01/19.

조선일보. 2001/05/18.

중앙일보. 1992/12/04, 1995/05/04, 1998/04/06, 1998/05/29.

충청일보. 2000/09/05.

<http://www.assembly.go.kr/>

<http://www.kinds.go.kr/>

<http://node3.assembly.go.kr:5555/law/index2.htm>

---

**엄태석:** 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 한국정신문화연구원 한국학대학원에서 박사학위를 취득하였다(Ph.D). 박사학위논문의 주제는 한국의 지방의회이며, 대학에서는 주로 민주주의론, 한국정치론, 지방자치론, 지방행정학 등을 강의하고 있다. 한국정신문화연구원에서 학술특기자 병역특례연구원과 현대사연구소 전문연구원으로 근무하였으며, 국회 상임위원장 비서관을 거쳐, 현재는 서원대학교 정치행정학과에 재직중이다. 한국정치학회, 한국정치정보학회, 한국NGO학회 등에서 활동하고 있으며, 관심분야는 지방자치, 여성정치, NGO, 공직자부패 등이다.