

# 수원 시의원으로 살다



# 수원시의원으로 살다

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소센터

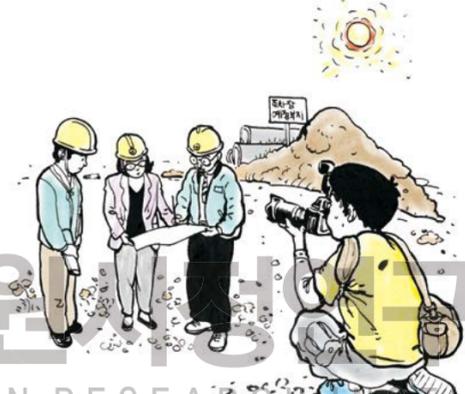
지방의회의원의 임기는 4년으로 한다. 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다. 지방의회의원은 정령의 의무를 지며, 지방의회의원으로서의 품위를 유지하여야 한다. 지방의회의원은 지위를 남용하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 다른 사람을 위하여 그 취득을 알선해서는 아니 된다. 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제43조 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다. 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 할 수 없으며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.



# 수원 시의원으로 살다

수원시의회를 거쳐 간  
의원들은 나름의 방식대로  
의원상을 정립하고 의정 활동을 수행해 왔다  
이 과정은 개인에게는 정치인으로서  
성숙해 가는 시간이자 동시에  
수원시의회가 발전하는  
시간이었음을 알 수 있다

지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 한다. 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다. 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사 결과를 처리한다. 지방의회는 감사 또는 조사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정이 필요한 사유가 있을 때에는 시정을 요구하고, 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송한다. 지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다. 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 답변할 수 있다.



수원  
시의원으로  
살다

**SRI** 수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터



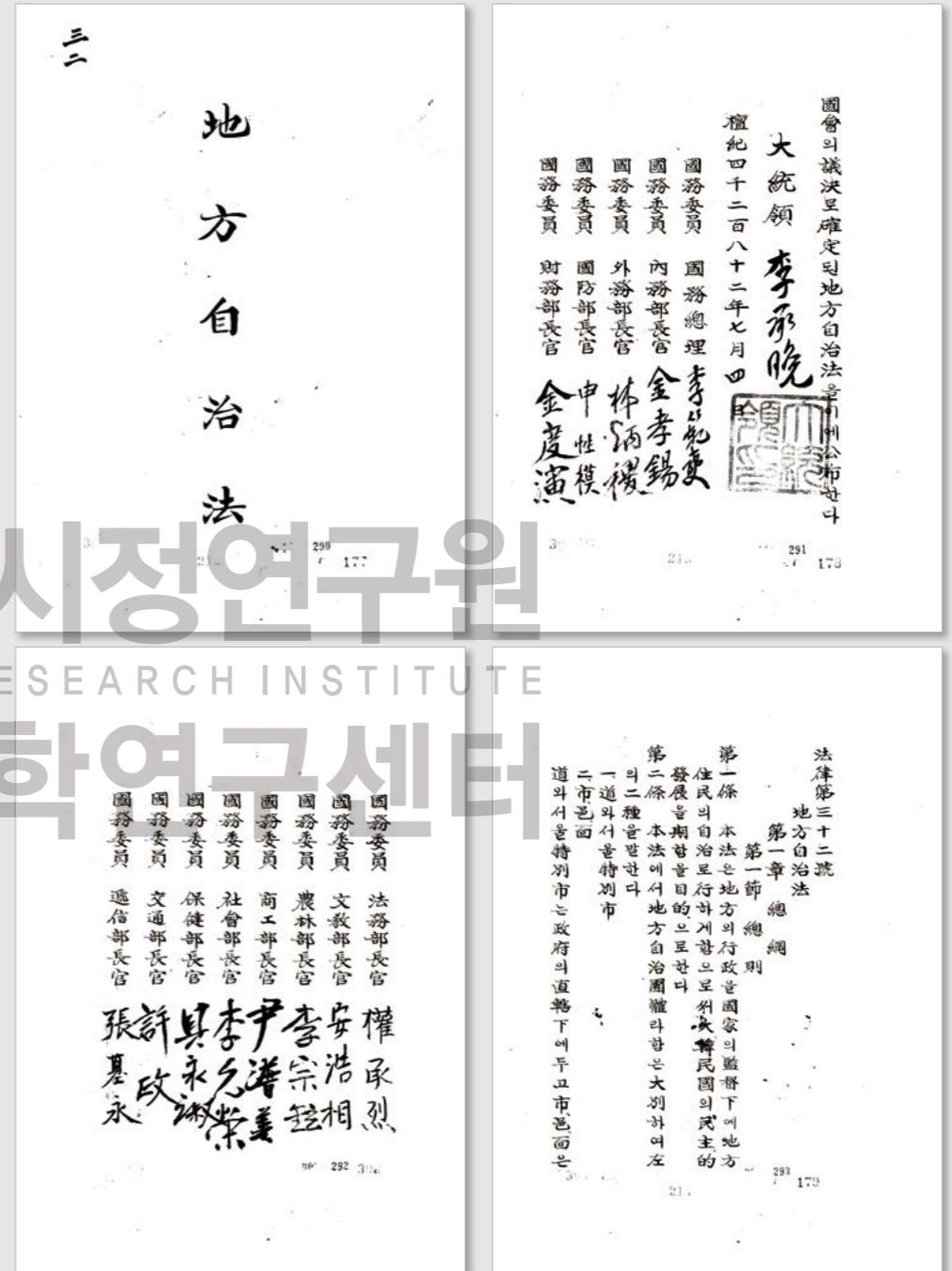


제 1 대 수원시의회  
1952 ~ 1956



SRI

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터



지방자치법(1949년, 국가기록원 소장)

1949년 7월 4일 법률 제32호 지방자치법이 제정 공포되어 1952년 4월 25일 시의회 선거가 실시되었다.



수원남문 벽에 붙은 선거포스터를 보는 UNCURK 멤버들 선거감독관 (1952년, UN사진도서관 소장)



전쟁으로 무너진 수원 성벽 앞 UNCURK 멤버들 선거감독관(1952년, UN사진도서관 소장)



수원시의회 현판식(수원시의회 소장)



제1대 수원시의회 의원(1954년, 차인순 유족 제공)

수원  
SUWO  
수원



제1대 수원시의회 의사진행 모습(차인순 유족 마혜란 제공)



수원시의회 의사당(수원박물관 소장)

임병진 초대 수원시의원 운구행렬이다.

# 初代水原市議會紀念寫真帖

水原市議會  
第三十一回 臨時議會開會式順

- 一 開會
- 一 國民儀禮
- 一 式辭
- 一 祝辭
- 一 우리들의盟誓齊誦
- 一 萬歲三唱
- 一 閉式



동의 議 動



尹議長 의사진행하는 議 議 進 行 中



재청 請 再



표결 決 表



삼청 請 三

SRI 수원시정연구원 SUWON RESEARCH CENTER 수원학연구원



教育監督 教育감담변



速記席 속기석



수원시정연구회 사회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터



市長提案說明 시장제안설명



質疑 질의



答應 응답



監票議員 監票의원



회票 (教育委員選舉) 監票(교육위원선거)

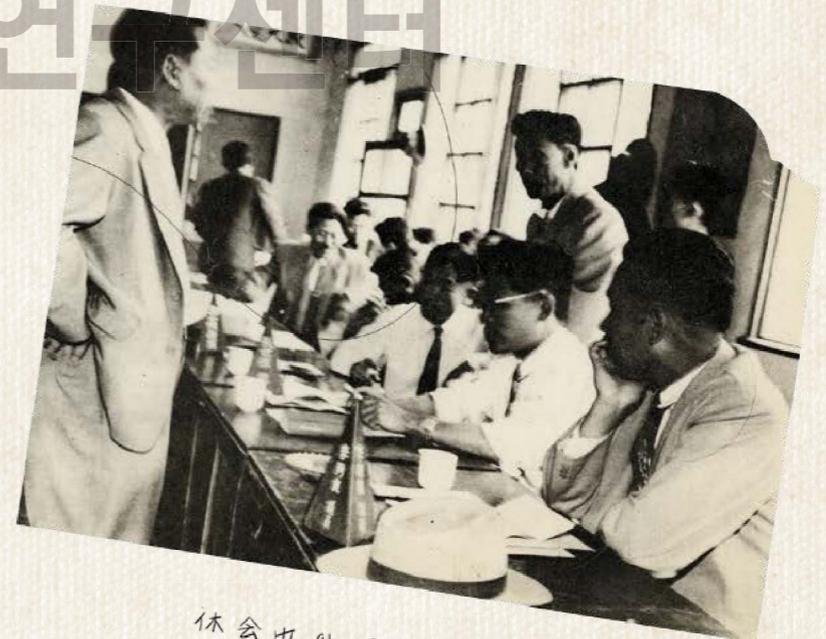


記者席 記者석

# 수원시정연구원 SUWON RESEARCH INSTITUTE 수원학연구센터



投票 (市長選舉) 투표(시장선거)



休會中の 모습 休會中の 모습



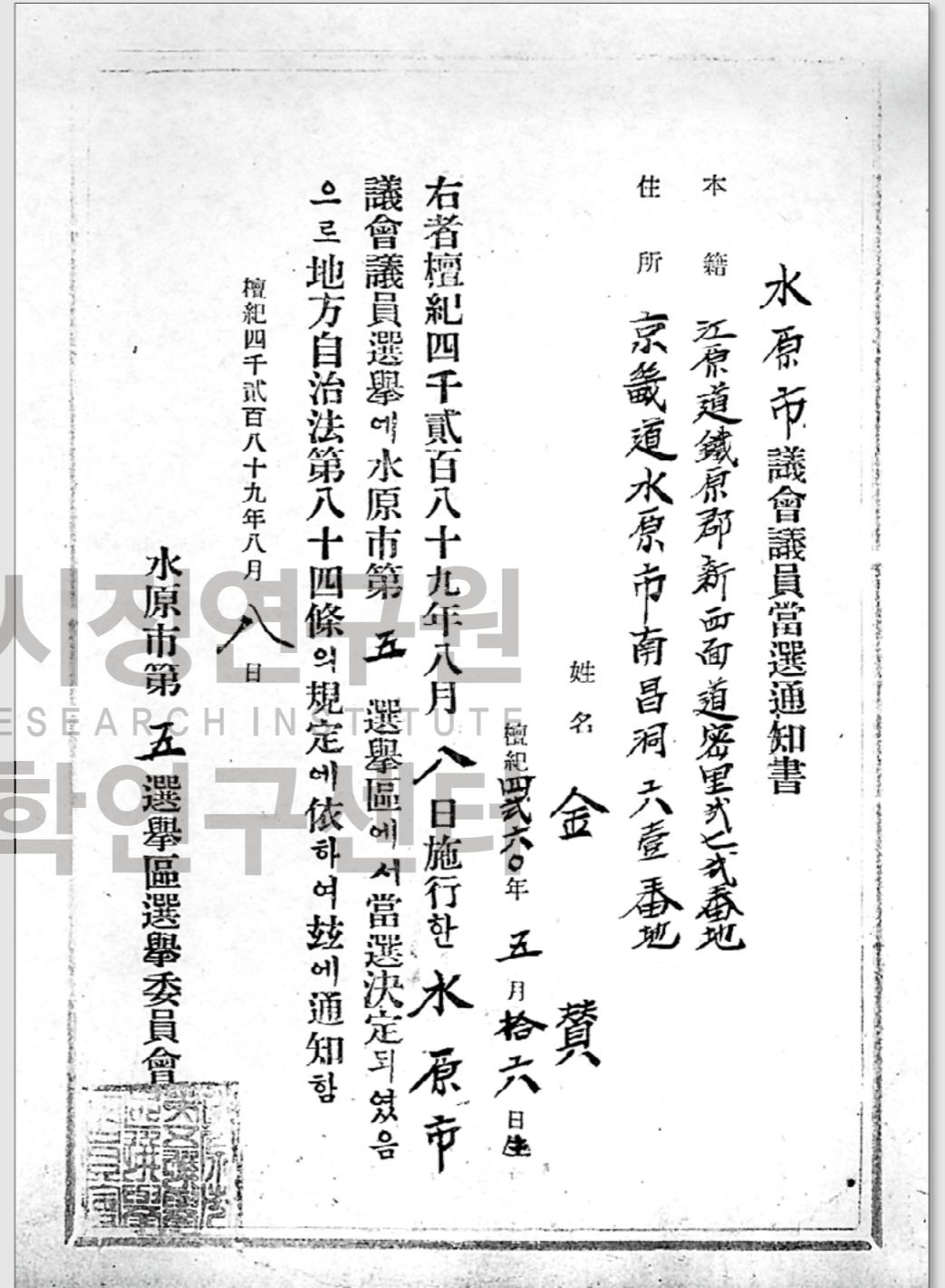


# 제2대 수원시의회

1956 ~ 1960



SRI 수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원



제2대 수원시의회 의원 김찬 당선증(1956년, 수원시의회 소장)

수원시의회는 1개 선거구에서 3명씩 선출하는 중선거구로 개편되어 제2대 수원시의회 의원 정수는 15명이 되었다.

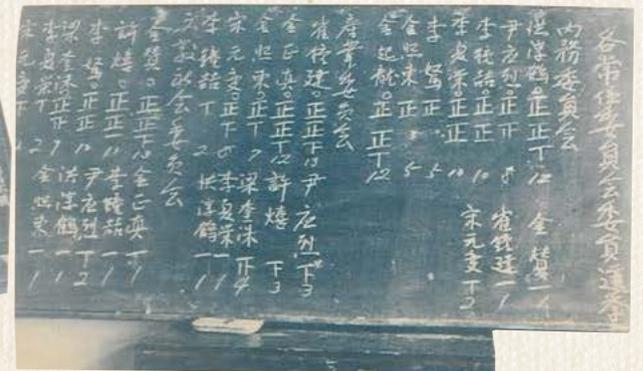


제2대 수원시의회 의원(김채현 의, 『미래를 향한 위대한 열정』, 2008)



第二代正副議長 및  
各分科委員長스넝

# 수원시정연구원 SUWON RESEARCH INSTITUTE 수원학연구센터



제2대 수원시의회 의장단 및 분과위원장 선거(시사통신 수원지국, 『수원의 역정』, 1960)



내무분과 위원회



문교사회분과위원회



산업분과위원회



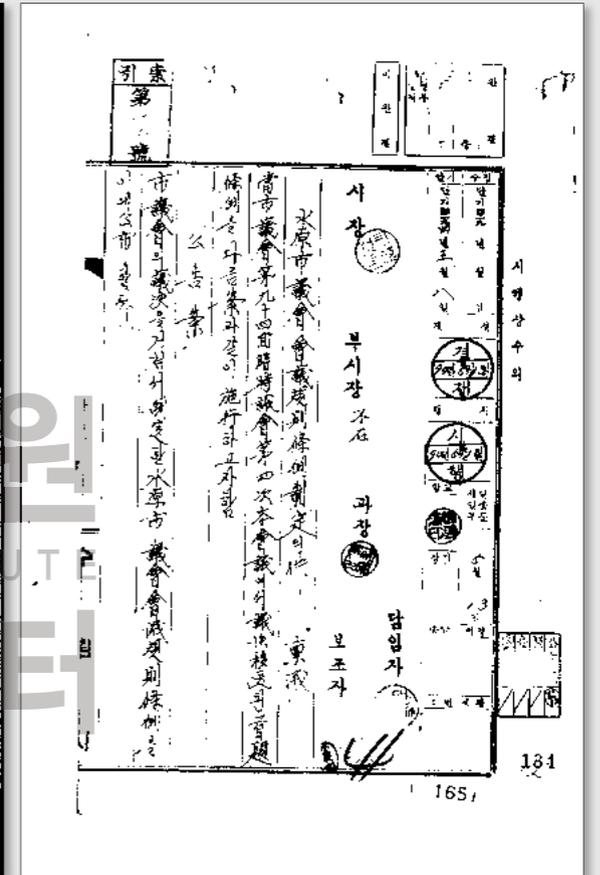
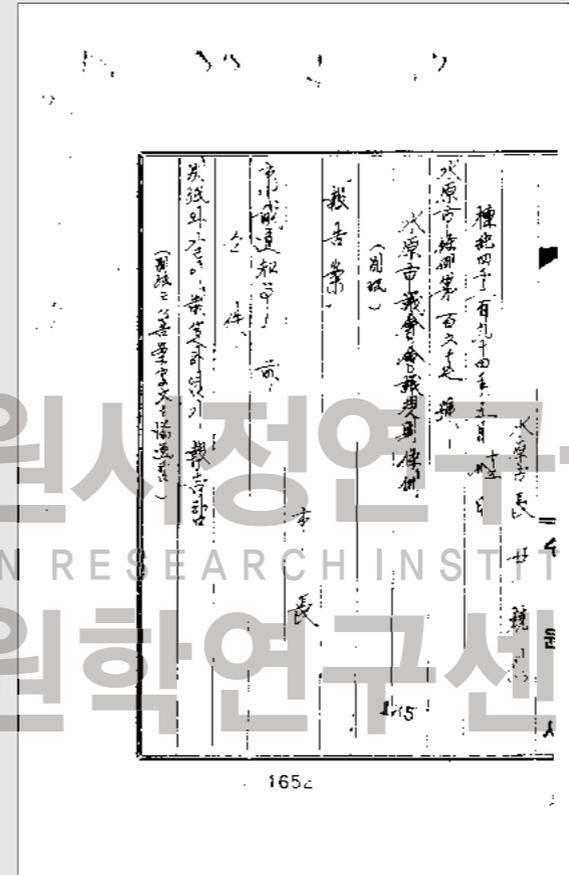
징계분과위원회

SRI

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소센터



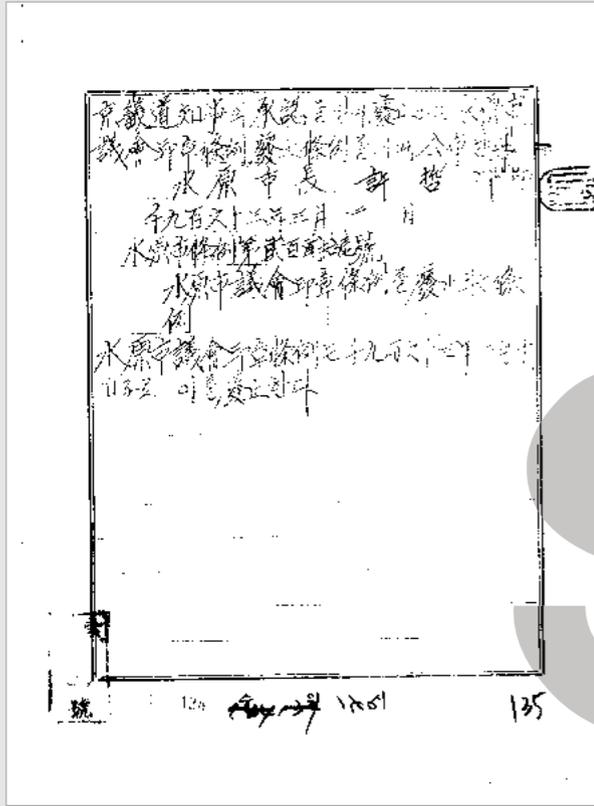
수원시의회 의사진행 광경(시사통신 수원지국, 『수원의 역정』, 1960)



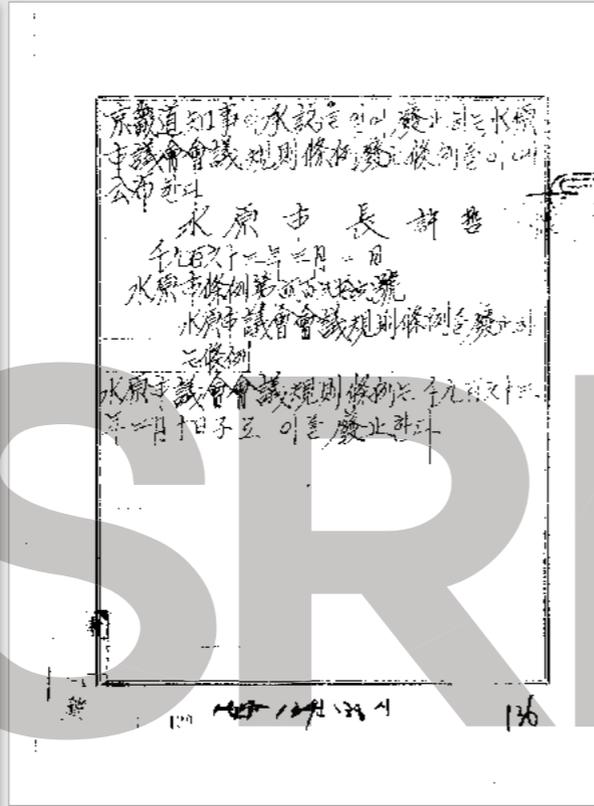
수원시의회 회의규칙조례 제정건의(1960년, 국가기록원 소장)

수원시정연구회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

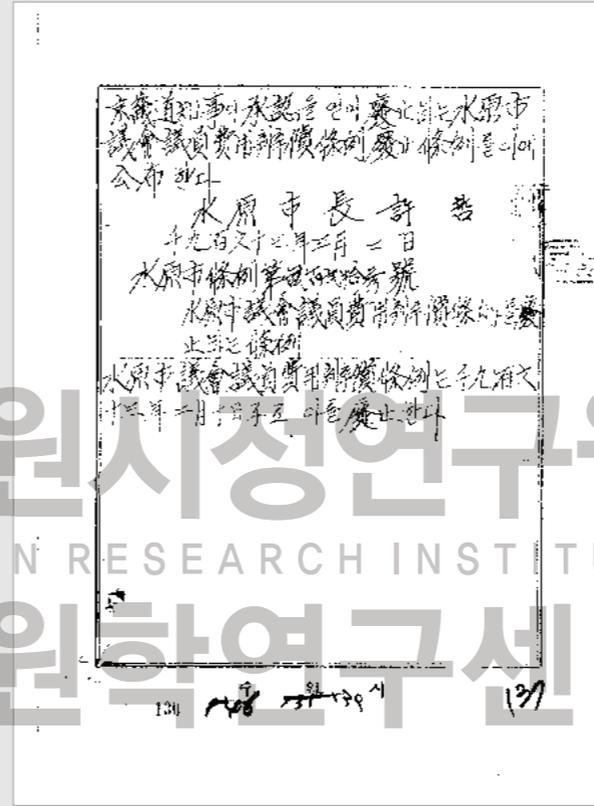




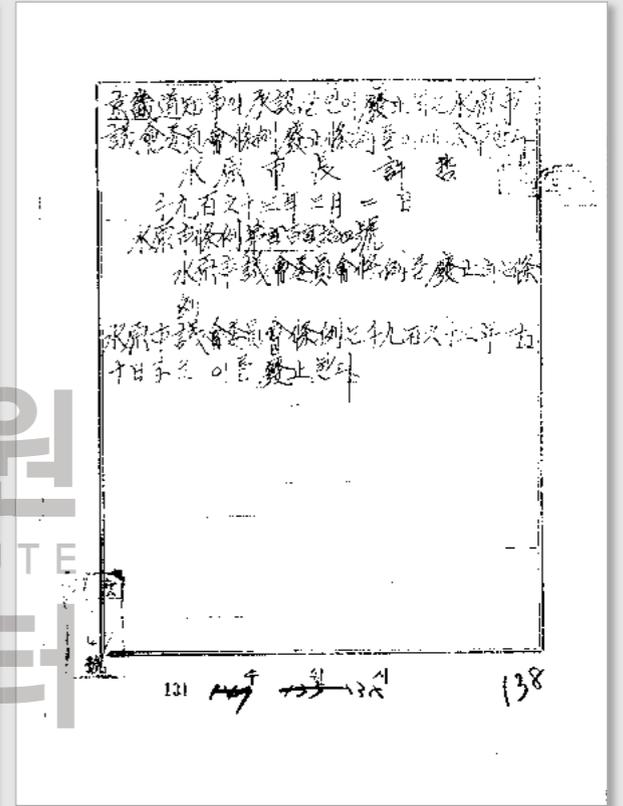
수원시의회 인장 조례 폐지



수원시의회 회의 규칙 조례 폐지



수원시의회 의원 비용 변상조례 폐지



수원시의회 위원회 규칙 조례 폐지

(수원시청 소장)

1960년 12월 구성된 제3대 수원시의회는 1961년 5·16군사쿠데타로 강제 해산되었다.

1962년 수원시의회 관련 조례가 폐지되었다.







후보자 선거사무소 개소(김용서 제공)



제4대 수원시의회 의원선거 합동연설회(1991년, 김용서 제공)

# 수원시청연구원

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터



**기 2 호 김재봉**  
연 52세

**정 건**

1. 주민을 위한 지역발전의, 백년대계를 실천하겠습니다.
1. 단합된 인계동의 미래를 위해, 참된 일꾼이 될 것입니다.
1. 신뢰받는 주민의 대변자로서 믿음과 성심으로 봉사하겠습니다.

**직업 및 경력**

- ◇수원중-고등학교 졸업
- ◇경기대학교 행정대학원 졸업
- ◇삼우기업주최회사 대표이사(현)
- ◇(주)삼우엔지니어링 대표이사(현)
- ◇연계새마을금고 이사장(현)
- ◇마포계삼기운동 수원시협의회 회장(현)
- ◇수원시 시정자문위원의 위원(현)
- ◇경기도 라비꽃분협의 회장(현)
- ◇경기시립대학생 경영보호위원의 회장(현)
- ◇한국경제지정학의 수원지역위원의 회장(현)

\*\*\*국민운동 석류장 훈서\*\*\*

선거공보(세류3동선거구)

뿌리 깊고 경륜 있는  
세류3동의 큰 일꾼



**기 2 호 조정환**

선거공보(울천동선거구)



**기 2 호 염상천**  
(당38세)

올바른 지역일꾼 염상천을 시의회로!!

기 호 3 호 염명호



**약 력**

- 수원농업대학교 졸업
- 수원농업고등학교 졸업
- 수원시 새마을 지도자
- 수원시 정계자문위원
- 마포계삼기운동 수원시협의회 부의위원 겸 사무국장
- 수원 80대이웃사랑회 운영위원장
- 과평, 남원, 함안을계 수환-화성지역 화수회장

**주요포상**

- 수원농업고등학교 제16회 동창회장
- 수원농업고등학교 총동문회 운영위원
- 명품별장 대표
- 수원시 장안구 인부동장, 팔당동장, 우만동장 역임
- 대한민국 국민포장 수상(대통령)
- 국무총리표창(국무총리)
- 경기도 도지사 표창(2회)

**낮익은 우리동장! 부지런한 우만일꾼!**

제4대 수원시의원 선거 벽보(1991년, 중앙선거관리위원회 소장)



# 당선통지서

주소: 수원시 장안구 화서1동 99-1

성명: 송재규

1939년 10월 5일생

귀하는 1991년 3월 26일 실시한  
수원시 의회 의원선거 화서1동 선거구의  
선거에 있어 당선인으로 결정되었으므로  
이를 통지합니다

1991년 3월 27일

수원시 장안구선거관리위원회

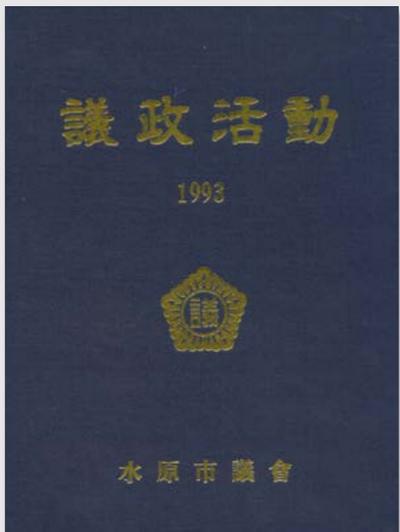


수원시 기초의회 의원 선거결과 (표1)

구분	구명	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
총계	437,012	17,225	143,271	145,311	145,311	145,311	145,311	145,311	145,311	5,740
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수

구분	구명	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수
구분	수원시	표자수	1	2	3	4	5	6	7	부표자수

수원시 장안구 연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터



1991년 수원시의회 의원선거 결과표 (수원시의회, 『의정활동』, 1993)

제4대 수원시의회 선거에서 30개 선거구 중 15개 선거구에서 2명, 나머지 선거구는 1명씩 선출하였다. 1991년 3월 26일 선거 결과 총 30개의 선거구에서 45명의 시의원이 당선되었다. 제2대, 3대의 시의원 정원 15명에 비해 크게 증가하였다.





제4대 수원시의회 개원(1991년, 수원박물관 소장)



수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원화학연구소



제4대 수원시의회 의장단 선거(1991년, 수원박물관 소장)

發 刊 辭

친애하는 65만 수원시민 여러분!  
각급 유관기관·단체장님 그리고 의원동지 여러분.  
30여년간 끊어졌던 민의의 다리를 개통하는 역사적인 제4대 수원시의회  
개원식을 가진지 2개월이 지났습니다.

그간 우리 의회는 2개월간의 의정활동을 통해 주민청원진, 조례개정안,  
'91년도 제1회 추경예산안 심의등을 통해 나름대로는 열심히 노력해 왔다고  
생각되나 다소 미흡한 점이 있었지 않았나 스스로 뒤를 돌아봅니다.

앞으로 우리 의회에서의 활동상황등을 의회소식을 통해 시민여러분께 보  
고드리게 될것을 매우 기쁘게 생각합니다.

모쪼록 여러분께서 선출해 주신 우리 시 의원들이 시민여러분의 피부에 와닿  
는 활발한 의정활동을 할 수 있도록 많은 협조있으시기 바랍니다.

끝으로 여러분의 가정에 건강과 행복이 충만하시기를 기원합니다. 감사합  
니다.

1991. 6.

수원시의회 의장 조 정 환



의정활동연수대회(1992년, 김용서 제공)

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터



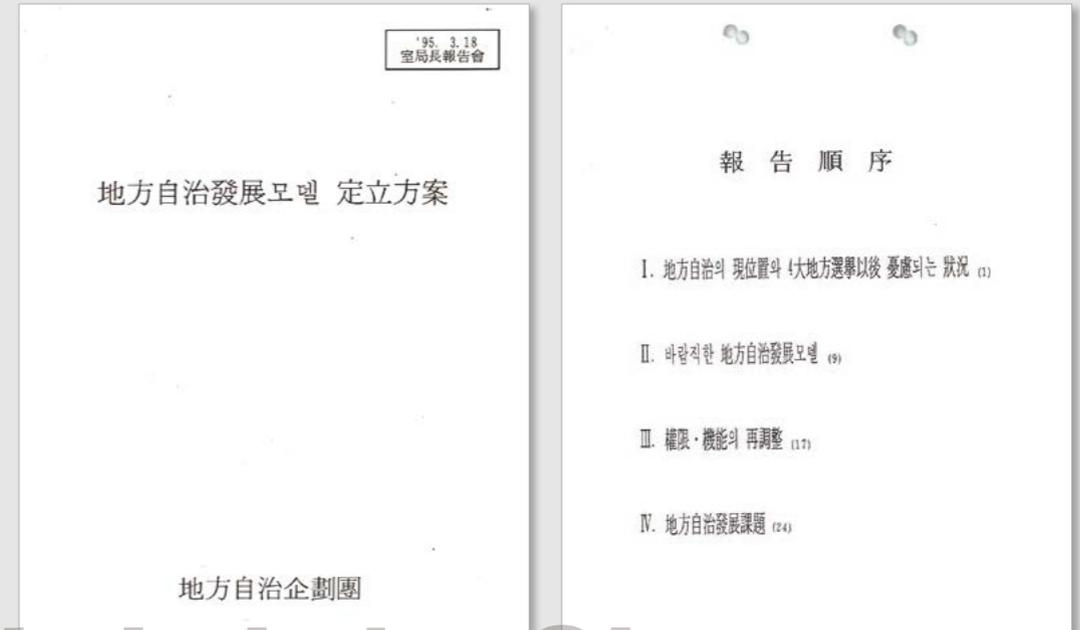
평동지역 주민과의 대화 및 의정활동보고회(1993년, 수원시의회 소장)



수원시 행정사무감사 감사패 수여식(1994년, 수원시의회 소장)



신년 교례회(1995년, 수원시의회 소장)



# 수원시정연구원

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터

- 지역간·단체간 이기주의 심화시 지역감정의 병폐가 더욱  
만연될 우려
    - 쓰레기처리시설· 화장장등 무조건 자기지역 설치반대예상
    - 현행 분권조정제도는 조정내용에 대한 실질적 이행  
구속력 미약
    - 특히, 지방재정력의 취약·자치단체간 관련 사업추진의  
기피등으로 중광역사업등 추진은 사실상 기대곤란
  - 연속적인 선거실시에 따른 부작용
    - 민선 단체장의 무리한 선거개입과 공무원의 동요
    - 중소기업체의 인력난등 지역경제 혼란
    - 선거분위기를 틈탄 불법·무질서 만연
    - 중앙정치 弊習의 지방단위 파급으로 생활자치 퇴색 우려
- |   |      |    |    |      |      |      |
|---|------|----|----|------|------|------|
| - | 95   | 96 | 97 | 98   | 2000 | 2002 |
|   | 지방선거 | 총선 | 대선 | 지방선거 | 총선   | 지방선거 |
|   |      |    |    |      |      | 대선   |

지방자치기획단 실국장보고회 문서  
'지방자치 발전 모델 정립 방안'  
(1995년, 국가기록원 소장)





SRI

수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구센터



제5대 수원시의회 의원 선거 합동연설회(1995년, 김용서 제공)



제5대 수원시의회 개원식(1995년, 수원박물관 소장)



제5대 수원시의회 개원 기념 축하연회(1995년, 수원박물관 소장)



시의원과 간부 공무원 친교의 밤(1995년, 수원시의회 소장)



의정활동 연구대회(1995년, 수원시의회 소장)



행정사무감사(1996년, 수원박물관 소장)

수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구원센터

# 제 6 대 수원시의회

1998 ~ 2002



SRI 수원연구원



제6대 수원시의회 개원(1998년, 수원박물관 소장)



시정연설(1998년, 수원박물관 소장)



수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구원  
 수원학연구원



시의회 월드컵축구대회 성공적 개최를 위한 재다짐 선서(1999년, 수원시 포토뱅크)



시의원 전산교육(1999년, 수원시 포토뱅크)



수원비행장 소음피해 대책위원회 시민보고대회(1999년, 수원시 포토뱅크)

수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학



수원시 쓰레기봉투가격 적정한가 시민토론회(2001년, 수원시 포토뱅크)



동수원중학교학생 수원시의회 방문(2000년, 수원시 포토뱅크)

# 제 7 대 수원시의회

2002 ~ 2006



# SRI

수원시경영연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원화연구센터



제3회 전국지방선거 투표소-매교동사무소(2002년, 수원시 포토뱅크)



제3회 전국지방선거 수원시 장안구 당선증 교부식(2002년, 강장봉 제공)



제3회 전국지방선거 수원시 팔달구 당선증 교부식(2002년, 수원시 포토뱅크)



제7대 수원시의회 개원(2002년, 수원시의회 소장)



수해지역 복구지원 중인 시의회 의원들(2002년, 수원시 포토뱅크)



시의원 KBS 드라마센터 방문(2002년, 수원시 포토뱅크)

수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학



시간부·시의회 의원 체육대회(2004년, 수원시 포토뱅크)



공공기관 지방이전 반대를 위한 세미나(2005년, 수원시의회 소장)

수원시 연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학 연구센터



행정사무감사(2005년, 수원시의회 소장)

# 제 8 대 수원시의회

2006~2010



# SRI

## 수원시정연구위원회

SUWON RESEARCH INSTITUTE

## 수원화연구센터



제8대 수원시의회 개원(2006년, 수원시 포토뱅크)



시의원과 시간부 한마음 체육대회(2006년, 수원시 포토뱅크)



수원시의회 연구단체 "환경정책포럼" 창립 및 토론회(2008년, 수원시의회 소장)

# SR

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원



수원시 "청찬지도위원회" 출범식(2008년, 수원시 포토뱅크)

<b>보도 자료</b> 청찬본부 www.suwhana.or.kr ☎ 02-761-3926-9(017-736-6402) 서울특별시 영등포구 여의도동 17-1 관산빌딩 611호 협담 편집부 이의환	<b>수원시청찬운동본부</b> Good deed Praise Movement 2008년 12월 15일(월요일) 오전 11시에 수원시청 상형실(2층)에서 수원시의원들로 구성된 수원시 청찬지도위원회를 공식 출범한다.
	<b>"수원시의원 청찬지도위원회 출범"</b> "서울특별시, 인천광역시에 이어 수원시 청찬지도위원회 출범"

- 사단법인 수원청찬운동본부(이사장 홍문표)는 2008년 12월 15일(월요일) 오후 1시에 수원시청 상형실(2층)에서 수원시의원들로 구성된 수원시 청찬지도위원회를 공식 출범한다.
- 수원시 청찬지도위원회는 청찬의 10개영과 50가지의 힘으로 청소년을 올바르게 성장할 수 있게끔 하자는 "청찬 캠페인"을 추진하며 "청찬 강연"과 "청찬 공개 수업"을 관내 청소년을 대상으로 실시할 예정이다. 또한 가정 형편이 어려운 학생들에게는 청찬지도위원회를 통하여 배움의 기회를 제공 하는 활동도 계획하고 있다. - 현재 수원시 청찬지도위원회는 현재 서울 지역의 초, 중, 고등학교를 대상으로 약 100여회의 "청찬 강연"과 "청찬 공개 수업"을 통하여 청소년들이 고운 심성과 바른 인성을 가지고 성장할 수 있도록 하고 있으며 지속적으로 학교의 신청을 받고 있다.
- 수원시 청찬위원회는 김장봉(장안구), 권기정(영통구), 김영익(말달구), 김준기(말달구), 김진권(말달구), 김진우(권선구), 김효경(말달구), 김효수(말달구), 노영권(영통구), 영규원(말달구), 문병근(권선구), 민한기(권선구), 박장원(권선구), 박정선(비례대표), 오상문(영통구), 이대영(영통구), 이재식(권선구), 이재현(장안구), 이종필(권선구), 이홍수(장안구), 정동근(장안구), 최중성(말달구), 홍기동(권선구), 홍종수(장안구) - (가나다 순) 모두 24명의 시의원으로 청찬위원회를 구성하여 수원시가 "청찬코리아의 선두주자"가 되도록 앞장을 서겠다는 포부를 밝혔다.



수원시의회 홍보 DVD (수원시의회 소장)



의정활동 연수(2009년, 수원시의회 소장)

수원시청찬지도위원회  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원희망연구소



SRI

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH CENTER  
수원학연구소

귀하는 2010년 6월 2일 실시한  
수원시의회의원선거에 있어서 수원시  
다선거구의 당선인으로 결정되었으  
므로 당선증을 드립니다.

2010년 6월 3일

수원시장안구선거관리위원회



증 제 2010-9호



당 선 증

민 주 당  
강 장 봉



제9대 수원시의회 개원(2010년, 수원시 포토뱅크)



도시환경위원회 의원 재활용사업소 현장체험(2011년, 수원시의회 소장)

수원시강원연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원환경연구소



저출산 종합대책수립을 위한 토론회(2011년, 수원시의회 소장)



중국제남시 인대 대표단 방문(2012년, 수원시의회 소장)

수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구원  
 수원학연구원



수원 군 공항 이전 건의(안) 시의회 의견 수렴(2014년, 수원시의회 소장)

수원시 정책연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원

# 제 10 대 수원시의회

2014 ~ 2018



# SRI

수원시연구개발원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원화연구센터



제6회 전국동시지방선거 매탄3동 사전투표소(2014년, 수원시 포토뱅크)



제10대 수원시의회 개원(2014년, 수원시 포토뱅크)



수원시의회 방문한 연무초등학교 학생들(2016년, 수원시의회 소장)

수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학



기획경제위원회 행정사무감사(2017년, 수원시 포토뱅크)



수원시의회 본회의 방청 중인 수원중학교 학생들(2017년, 수원시 포토뱅크)



수원시 예산을 통한 성평등 정책 연구회 최종보고회(2017년, 수원시의회 소장)

# 수원시청연구원

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터



수원시의회 의원봉사단 장애인 보호작업장 근로체험(2018년, 수원시의회 소장)



수원시 민주시민교육 활성화 방안 모색을 위한 의정토론회(2018년, 수원시정연구원 소장)

수원시정연구원  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구소

# 제 11대 수원시의회

2018 ~ 현재



# SRI

## 수원시정연구원 SUWON RESEARCH INSTITUTE 수원학연구센터

수원시의회의원선거투표용지  
(수원시카선거구)

1-가	더불어민주당	조 석 환	<input type="checkbox"/>
1-나	더불어민주당	김 영 태	<input type="checkbox"/>
2	자유한국당	홍 종 철	<input type="checkbox"/>
3	바른미래당	김 현	<input type="checkbox"/>
6	무 소 속	봉 성 재	<input type="checkbox"/>

투표관리관

No. 선  
위  
결

제7회 전국동시지방선거 수원시의회의원선거 투표용지  
(2018년, 중앙선거관리위원회 소장)



제7회 전국동시지방선거 당선증 교부식(2018년, 수원시 포토뱅크)





제11대 수원시의회 개원(2018년, 수원시 포토뱅크)

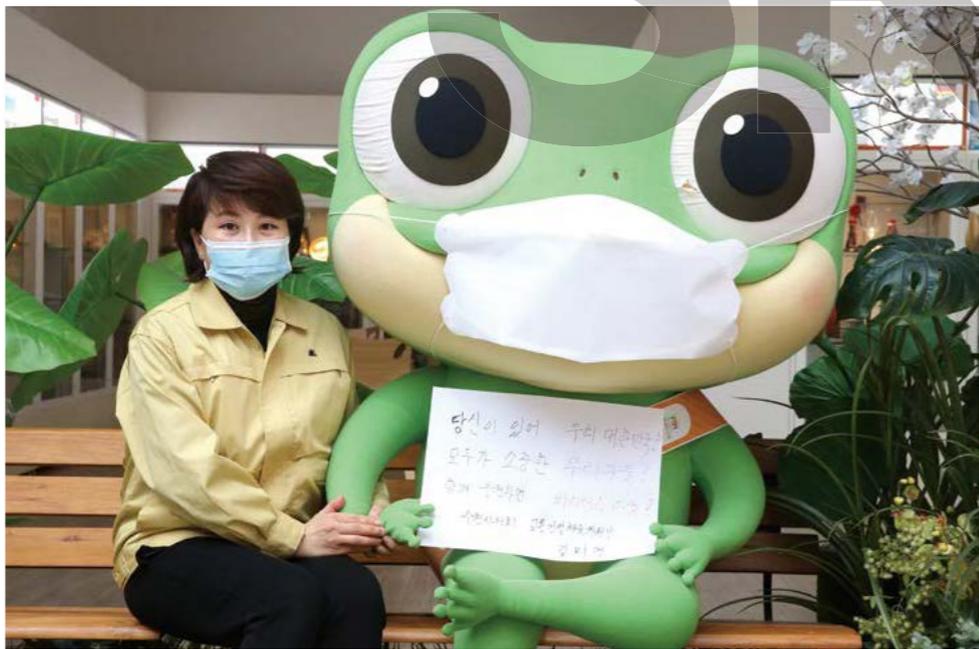


수원시의회 최초 여성의장 선출(2018년, 수원시의회 소장)



인구 100만 이상 특례시 법제화를 위한 의정토론회(2019년, 수원시정연구원 소장)





바이러스 아웃 릴레이 캠페인(2020년, 수원시의회 소장)



군소음보상법 주변지역 피해보상 대책 마련 촉구 결의(2020년, 수원시 포토뱅크)

수원시연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소센터



예산안 예비심사(2020년, 수원시의회 소장)



수원시 사회복지종사자 처우개선을 위한 의정토론회(2021년, 수원시정연구원 소장)

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원센터



# SRI 수원시정연

SUWON RESEARCH INSTITUTE

## 수원한여구사

수원시의회청사  
기공식

2021.11.29(월) 14:00~15:00  
수원시의회청사 건립 대상지 (시청 부설주차장 옆)



수원시의회청사 기공식

수원시의회청사 기공식

이성국  
이태호  
이홍균  
이순철  
이화지

임승태  
조창일  
전봉수  
조한운  
정규호  
최철영  
정금란  
조정환

조치훈  
주성광  
고봉조  
최철영

한상진  
한석희  
허영순  
강성삼  
고봉조  
김광수  
김동주  
김명수

김중렬  
김진관  
김명호  
김성겸  
김용서  
김학권  
김민기  
김진우  
김통래

송재규  
양종천  
김현철  
모연환  
심재현  
이민제  
안산  
안용덕  
염상천

유병현  
이근수  
이병천

1998

최덕현  
한석희  
임화춘  
강장봉  
조치훈  
홍신선  
조한식

권찬봉  
김기정  
김종기  
김통래  
김명수  
김명호  
김성겸

김광수

김기정  
김종기  
김통래  
김수만  
김명수  
김명호  
김성겸  
김영대

남영식  
김통래  
노영관  
김학권  
김진관  
김현철

손종학  
송재규  
오상운  
안용덕  
박응렬  
명규환  
박정용

2002

# II

## 수원시정연구원의 수원시의원들의 사회적 배경 Introduction 수원학연구센터

손종학  
송재규  
오상운  
안용덕  
이근수  
이남욱

## 수원시의원들의 사회적 배경

### 자치와 통치 그리고 정치

태초의 정치는 자치일 수밖에 없다. 군집 생활을 시작한 인류에게 자치 이외의 다른 정치는 경험할 수도 없었고 사유의 여지도 없었다. 자치는 말 그대로 스스로 통치함을 지시한다. 즉 치(治)와 피치(被治)가 동일한 주체로 귀결되는 가장 원시적이기에 가장 근원적인 인류의 통치상태를 의미한다. 복수의 개체가 집합한 집단은 필연적으로 특정의 질서를 필요로 하지만 애초 그것은 수직이 아니라 수평의 역할분담일 수밖에 없다. 수평적 연대도 그러하지만 수직의 위계서열은 매우 큰 긴장과 갈등을 유발하기 때문이다. 이 갈등이 공동체가 감당할 수 없는 지경까지 치달을 때 집단 전체가 내적으로 붕괴할 위험이 도래한다. 흔히 내부의 적이 외적보다 위험하다는 경구는 이러한 사태를 경험적으로 확인하면서 널리 수용되었다고 하겠다.

따라서 일반적으로 이 갈등과 균열의 위험을 피하기 위해, 다시 말해 수직화의 위험을 예방하기 위한 다양한 수평적 연대의 틀을 만드는 노력이 자연선택처럼 등장한다. 북미 선주민 부족에서 발견되는 ‘포틀래치’는 대표적인 사례로 자주 언급된다. 주기적으로 더 많은 물질적 재화를 불태워 버릴 수 있는 능력을 보유한 자가 집단의 지도자로 선출 또는 추대되는 관습은 수직적 위계서열의 기초 토대가 되는 잉여 재화의 파괴를 관습화한 것이다. 인류학자들의 보고에 의하면 이러한 사례는 무수히 많다. 남미 선주민 부족 중에는 자신이 사냥한

고기를 먹지 못하고 반드시 다른 부족원과 교환해야만 하는 풍습을 가진 경우도 있다. 또한 이 부족 공동체의 지도자는 사냥을 할 수 없는 금기가 덧붙여진다. 그것은 부족장의 특권이 자기보다 자신의 생존을 타 부족원에 의존해야만 하는 종속성의 표지가 된다.<sup>1)</sup>

요컨대 권력의 형성을 방어하기 위한 노력은 인간 공동체의 자연스러운 반응인 셈이다. 권력과 불평등이 어떻게 공동체를 파괴해왔는가를 경험한 인류의 고육이이기도 할 것이다. 이러한 노력이 곧 그리스 민주주의의 원형이다. 그리스 민주주의의 핵심은 추천이다. 아테네 민주정은 지도자를 투표로 선출하는 것이 아니라 추천을 통해 선발하였다. 선거란 어떤 방법을 통하든지 결국 능력 있는 우월한 자가 선택되기 마련이다. 지적 능력이든 경제력이든 아니면 군사적 능력이든 어떤 특출한 능력이 권력이 되는 것은 민주정의 근본 원칙과 어긋날 수밖에 없다. 흔히 민주주의로 번역되지만 democracy는 ‘데모스의 자기통치’를 의미하기에 민주정에 더 가까운데, 그 핵심은 데모스 사이의 완벽한 평등을 구현하고 지속시킬 수 있는 정치제도를 가리킨다. 물론 이 평등체 안에 여성과 노예 등은 들어갈 수 없기에 아테네 민주정의 한계는 분명하다. 그러나 어쨌건 그 공동체 내부의 평등 지향성은 선거 대신 추천을 선택할 정도로 강력하였다.

흥미로운 것은 아테네의 도편 추방제이다. 주기적으로 공동체의 가장 위험한 인물을 선정해 추방해 버리는 이 제도는 추천이 아니라 투표로 작동한다. 지도자를 추천으로 결정하고 위험 분자를 선거하는 독특한 제도는 아테네 민주정이 내부 평등을 확보하기 위해 얼마나 고심했는가를 보여 준다. 포지티브 추천과 네거티브 투표가 결합된 아테네 민주정의 핵심은 공동체의 결속과 유지를 위한 자치의 정신을 구현하는 제도라고 할 수 있다. 통치자는 누가 되어도 상관없지만 위험한 인물은 반드시 공동체 구성원 모두의 의사를 집중해 선정한다는 정신의 구현인 것이다.

당연히 추방의 대상이 되는 인물은 뛰어난 능력의 소유자들인 경우가 많다. 무능력은 공동체를 파괴할 능력도 없기에 위험할 수 없다. 능력 있는 자들이 대표로 선출되는 근대 민주주의와는 정반대로 아테네 민주정은 오히려 그들을 위험한 인물로 낙인찍고 공동체 외부로 추방해버렸다. 지금의 잣대로 보자면 능력이 공동체를 파괴한다는 발상은 놀랍기 그지없다. 그러나 아테네 시민들의 시각에서 능력자는 공동체의 평등과 내적 결속을 방해하고 파괴할 수 있는 잠재적, 현재적 위험 요소에 불과하였다. 공동체는 무엇보다 개인의 능력 발휘 공간이 아니라 구성원 모두의 평등한 삶이 보장되어야 하는 시공간이 되어야 한다는 신념의 발현일 터이다. 아테네 민주정은 공동체를 능력과 무능력에 따라 만들어진 수직 위계로 볼 것

1) 피에르 클라스트르 지음·홍성흠 옮김, 2005, 『국가에 대항하는 사회』, 이학사.

인지 아니면 능력과 무관하게 구성원 모두의 평등과 그에 따른 자치의 시공간으로 볼 것인지를 묻고 있다.

흔히 근대 민주주의는 아테네 민주정을 부활시킨 것이라고 일컬어진다. 그러나 정작 아테네가 시행한 추천 대신 선거가 채택되었고 선거를 통한 추방 대신 권력의 사법체계가 등장하였다. 대의제는 민주주의의 기본이라고 강조되지만 대표되는 자와 대표하는 자 사이에는 크나큰 차이가 만들어질 수밖에 없다. 대의제는 선거를 통해 공동체 구성원 중 보다 우월한 자들을 선별하는 장치로 기능한다. 우월한 대표들은 공동체 구성원의 평균적 능력 이상을 보유하고 있다고 여겨지고 그들의 의사가 보다 더 현명하고 우월한 판단을 가능케 한다고 여겨진다. 결국 선거를 통한 대의제 민주주의는 공동체 구성원 사이의 평등을 심각하게 훼손할 수 있게 된다. 능력주의가 정치를 집어삼켜 버린 셈이다.

대의제가 불가피하다는 논리는 도시국가를 넘어선 대규모 국가의 탄생을 강조한다. 즉 수백 수천만을 포괄한 국민국가가 나타나면서 직접 민주주의가 불가능하다는 상황논리가 제시된다. 물론 수천만의 사람들이 공동체의 모든 사안에 대해 모두 직접 참여하여 논의하고 결정을 내리는 것은 불가능하다. 그러나 이는 기술적 차원의 문제를 원칙의 문제로 곧바로 연결시킨다는 문제가 있다. 직접 민주주의를 실현할 기술과 수단 역시 무수히 많다. 특히 최근의 정보통신 기술의 발달은 직접 민주주의를 강화할 수단의 확장을 가능케 한다는 점에서 주목된다.

또한 대규모 공동체의 형성을 어떻게 볼 것인지를 문제를 제기할 필요가 있다. 부족처럼 작은 공동체가 국가처럼 큰 단위의 집단으로 확대되는 과정은 불가피한 것으로 보기도 힘들다. 그것은 지역과 시대에 따라 우연적인 변화의 산물인 경우가 많다. 로마나 몽골처럼 대제국이 나타나 역사를 주도한 것으로 보이지만 그것은 제국의 크기만큼이나 거대한 유흥과 폭력의 아수라장을 겪은 결과이기도 하다. 근대 국민국가는 대부분 태초에 전쟁과 내전으로 얼룩진 폭력의 드라마를 통해 나타났다. 근대 이후 대부분의 전쟁은 국가 간 전쟁이었으며 국민국가는 일종의 전쟁기계처럼 보인다. 1·2차 양차대전은 근대문명의 힘과 능력이 온통 인간 살육을 위해 집중된 최악의 장면들을 보여 주었다. 공동체의 규모가 클수록 그 힘은 더욱 강대해졌고 그만큼 정복과 피정복의 인간 살육의 규모 또한 거대해졌다.

반면 고대 그리스는 끝까지 도시 간 느슨한 연대체 이상의 집권적 국가를 형성하지 않았다. 아시아와 아프리카, 아메리카에서는 국가를 형성하지 않고 부족 단위의 삶을 영위해온 수많은 집단들이 있다. 유럽 대부분의 국민국가는 19세기 이후의 산물일 뿐이다. 아시아 아프리카의 수많은 신생국들 역시 서구의 식민 경험을 통과하고 난 20세기 중후반의 현상이었다. 소규모 공동체 간 충돌과 갈등을 해결할 것으로 기대된 대규모 국가 역시 갈등과 폭력의

단위를 집중하고 증폭시켰다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 오늘날 인류는 1·2차 대전을 위시한 수많은 전쟁을 겪었음에도 여전히 핵전쟁을 비롯한 전쟁의 위협으로부터 자유롭지 못하다. 세계 최강대국 미국의 군사력은 나머지 국가의 모든 군사력을 합한 것보다 강해 보인다. 특히 해군력은 타의 추종을 불허한다. 이러한 거대한 군사력의 현존은 곧 잠재적 전쟁의 현존을 의미한다. 전쟁은 의지의 문제가 아니라 수단과 실력의 문제이기에 국가 단위 군사적 실력의 개발은 곧 전쟁의 가능성을 높이는 1차적 조건이다.

근대 국민국가의 기본 특징은 중앙집중이다. 조선왕조는 이미 오래 전에 상당한 수준의 중앙집권을 이룩했지만 유럽은 근대 이후 국민국가 형성과 함께 중앙집중화가 진행되었다. 동아시아의 일본도 메이지유신 이후 폐번치현을 비롯한 제반 개혁을 통해 근대적 중앙집권이 이루어진다. 중앙집권화는 대의제와 함께 국민국가와 민주주의가 결합된 근대적 통치 시스템의 대표적 형태가 된다. 한국 역시 전통적 중앙집권 체제가 근대적 형태로 전환되면서 더욱 고도화되고 촘촘해졌다. 중앙집권이 강화될수록 그에 대비되어 지방의 자기 통치성은 점점 더 약화될 수밖에 없다.

특히 한국의 경우 서울과 수도권의 집중도는 세계적으로 비교할 만한 대상이 없을 정도로 매우 높은 수준이다. 그 결과 서울과 지방 간의 격차는 역사상 유례가 없을 정도로 벌어진 상황이고 심지어 지방 소멸이라는 주장이 점점 더 설득력을 얻고 있다. 수원은 수도권의 핵심 도시 중의 하나로 오히려 집중의 혜택을 받고 있는 지역이다. 따라서 수원의 시세는 날로 성장하고 있으며 인구 100만 명의 경기도 수부도시라는 위상을 강화하고 있다. 이러한 조건은 수원의 지방자치가 비수도권 지역보다는 매우 유리할 수 있는 가능성을 제공한다고 하겠다.

## 지방자치 부활 이전 시의원 총원과 배경

### 식민지 시기

조선시대를 비롯한 전근대 시기에 지방자치가 없었다고 보기는 힘들다. 오히려 중앙집권화가 약했기에 각 지방의 자치적 성격이 더 강했다고 볼 수도 있다. 고려시대까지도 전국 속읍 중 중앙에서 지방관이 파견된 지역은 절반 정도에 그쳤으며 조선시대에 들어와서야 모든 지역에 지방관이 파견되었다. 중앙권력이 파견한 관리가 없었기에 지역의 통치는 해당 지역에서 대대로 세거하던 토호나 호족 세력이 담당하였다. 조선시대에도 국왕이 임명해 파견한 수령과 지역에 세거하던 재지사족 간 연합 형태로 지역 통치가 행해졌다는 점에서 중



이완선, 윤태인(尹泰仁), 이길태(李吉泰) 등이었다.<sup>6)</sup> 기사에 따르면 홍사선과 윤태인은 20세에 불과했으며, 심지어 이길태는 17세, 이완선도 21세였다.

1931년 3월 치러진 선거로 구성된 면회는, 수원면이 4월 1일부로 수원읍으로 승격되면서 읍회가 되었다. 수원읍회 정원은 12명이었고 조선인과 일본인이 각각 6명씩 동수였다. 이 선거를 통해 선출된 조선인 의원은 홍사선, 이완선, 김병호(金炳浩), 이길태, 차재윤(車載潤), 박경근(朴慶根) 등이었다. 1935년 치러진 수원읍회 선거로 선출된 조선인은 최련(崔鍊), 이창용(李昌鎔), 한광호(韓光護), 최재엽(崔在燁), 양규룡(梁奎龍) 등이었다. 1939년 선거에서는 의석수를 14명으로 늘려 실시되었으며 8명이 조선인이었다.

표 1 | 1939년 제4대 수원읍회 조선인 의원 명단

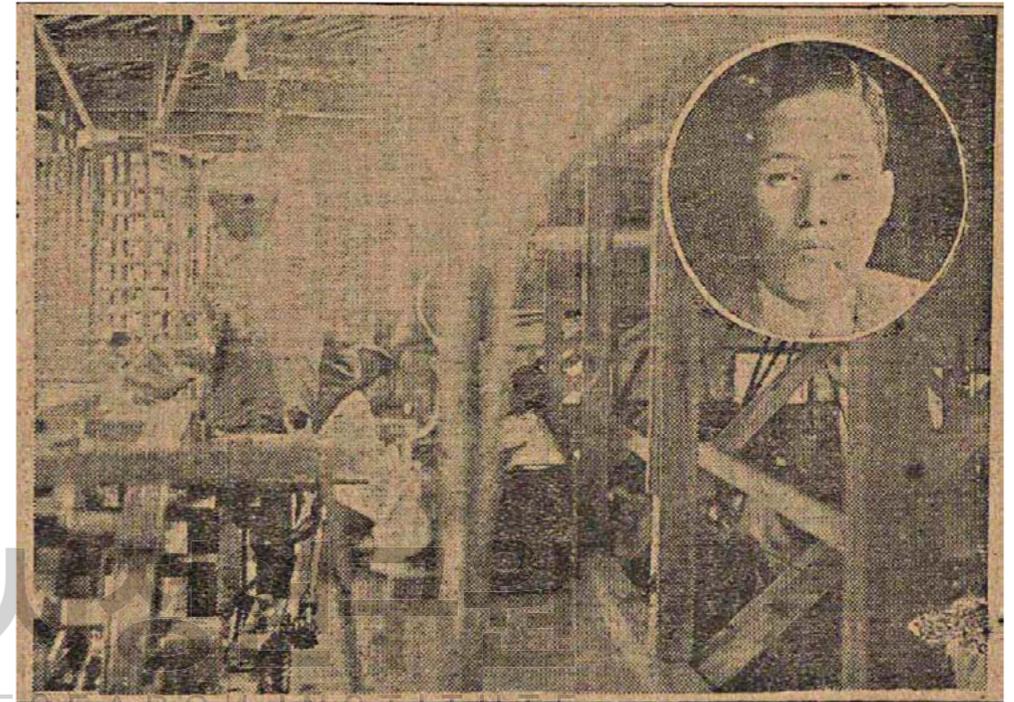
성명	연령	직업 및 소속	비고
홍길선	36	회사 중역	제헌의원
최재엽	45	회사 중역	읍의원 최다선
양규룡	44	회사 중역	수원 상의 부회장
한광호	44	농업	
윤태중	55	회사원	
이오	49	회사 중역	
이승화	35	회사 중역	
김학배	32	상업	수원 상의 부회장

출처 : 수원시의회, 2002. 『수원시의회사』, 182쪽.

이렇게 선출된 조선인들은 어떤 사람들이었을까. 유권자가 모두 자산층이었기에 선출된 이들도 대부분 동일한 계층 출신일 가능성이 높았다. 이들의 성향을 잘 보여 주는 사례가 이한승이다. 그는 수원의 일류 재산가로 평가받는 인물이었음에도 수재 의연금 모금을 미친 것으로 매도하고 단돈 1원을 기부하여 비판의 도마에 오르기도 한 인사였다.<sup>7)</sup>

그러나 다른 모습을 보인 재산가도 있었다. 홍사선은 수원의 대표적 성씨인 남양 홍씨 일가로 근대 산업부문으로 진출한 대표적 인사였다. 언론을 통해 그의 사업활동이 확인되는 것은 1928년이였다. 1928년 무렵 홍사선과 박경근은 누룩사업을 경영 중이었다. 그런데 이유는 분명치 않았지만 이 사업은 수원군 당국에 의해 영업이 취소되었다.<sup>8)</sup> 이후 곧바로 이듬해인 1929년 홍사선은 다시 수원하주운송조합을 설립하였다. 조합장은 홍사안이었고

6) 『조선일보』 1929년 11월 22일.  
7) 『조선일보』 1925년 8월 28일.  
8) 『동아일보』 1928년 5월 19일.



김학배(제4대 수원읍회 의원)와 직물공장(『매일신보』 1934년 6월 6일)

홍사선은 상무를 맡았다. 그러다 이듬해인 1930년에는 수원하주운송(주)을 설립해 대표를 맡았다.<sup>9)</sup> 이 회사는 운수창고업으로 등록되었으며 보험업 대리 및 기타 부대사업을 한다고 명시되었다. 자본금은 5만 원이었고 주소지는 매산리 164번지였다.<sup>10)</sup> 그러나 이 회사는 불과 1년 뒤인 1931년 9월 폐업하게 되는데 해산 주주총회는 미수금 1만 2,000원을 경영난에 빠진 삼일학교에 기증하기로 결정한다.<sup>11)</sup> 홍사선은 다시 1932년 1월 만종원(萬種園)이란 이름의 농업회사를 설립해 대표로 활동하였다. 자본금 2만 원의 주식회사로 시작된 이 회사는 종자, 묘목, 비료, 농구의 생산과 제조 및 부대하는 일체의 영업을 하는 것으로 신고되었고 본점 주소를 수원읍 매산리 46번지에 두었다.<sup>12)</sup>

홍사선은 1928~1932년 불과 4~5년 사이에 네 개의 회사를 번갈아 설립해 운영하였다. 이는 그만큼 그가 사업에 열성적이었다는 점과 함께 당국과 적지 않은 마찰을 빚고 있음을 보여 준다. 걸핏하면 회사가 영업취소를 당하거나 폐업한 것을 보건대 당국과의 마찰이 적지

9) 『조선일보』 1930년 12월 16일.  
10) 中村資良, 1931. 『朝鮮銀行會社組合要錄』, 東亞經濟時報社(국사편찬위원회 한국사데이터베이스).  
11) 『동아일보』 1931년 9월 22일.  
12) 中村資良, 1933. 『朝鮮銀行會社組合要錄』, 東亞經濟時報社(국사편찬위원회 한국사데이터베이스).



일제시기 수원읍사무소와 수원공회당(수원박물관 소장)

않았음을 추정케 한다. 잦은 폐업과 창업은 홍사선의 사업수완이 부족한 것이 원인일 수도 있겠지만 다른 한편으로는 그만큼 그의 사업에 대한 열정이 강했음을 보여 준다. 전통적 지주경영 대신 새로운 사업 분야로 발 빠르게 진출하고자 한 청년 사업가의 풍모를 보였다고 하겠다.

흥미로운 것은 『조선일보』 보도에 따르면 1923년 홍사선이 소작상조회 회원으로 소개되고 있다는 점이다.<sup>13)</sup> 이 기사의 홍사선이 동일 인물이라면 그가 지주경영과는 일정한 거리를 두고 있었다고 할 수 있다. 홍사선은 당시 수원에 대금업이 너무 많은 현실을 개탄하면서 농업의 진흥만이 수원의 살 길임을 강조하였다.<sup>14)</sup> 이상을 통해 보건대 홍사선은 재래의 지주경영에서 벗어나 근대적 상공업 계통으로 진출한 인물이었다. 게다가 지역교육에도 관심을 기울였고 다방면으로 활동한 것으로 보인다. 이는 홍사선이 이한승과는 다른 방향으로 자신의 직업과 사회활동의 전망을 확보했음을 보여 준다.

이완선과 박경근은 이미 1923년 창립된 수원실업협회 회원으로 참여하여 이른 시기에 수원의 주요 실업인으로 등장했음을 알 수 있다.<sup>15)</sup> 1926년 10월에는 권총을 들고 상해 임시정부 요

13) 『조선일보』 1923년 5월 31일.

14) 『동아일보』 1931년 1월 17일.

15) 『조선일보』 1923년 8월 13일.

원임을 주장하며 이완선 집에 침입하여 군자금을 요구하던 사람이 체포된 사건도 발생하였다.<sup>16)</sup> 이완선은 의사였으며 군자금을 요구할 대상으로 꼽힐 정도로 상당한 부를 축적하였다.

한상봉은 1898년부터 2년 동안 대한제국 육군무관학교에서 수학한 뒤 군인이 되었다. 1904년 정위 계급에 오른 뒤 육군무관학교 교관과 군법회의 판사 등을 지내다가, 1906년 한성은행 수원지점 총무가 되면서 금융인으로 변신하였다. 1909년 한성은행 수원지점 지배인에 올랐고, 1913년 수원철공조합공장을 건립해 경영했으며 1921년 주식회사 수원전기 대주주 겸 감사와 주식회사 수원인쇄 감사가 되었다. 같은 해 한국 최초의 생명보험사인 조선생명보험회사를 발기하고 감사역을 맡았다. 1925년부터는 주식회사 수원식림종묘의 사장직에 올랐다.

한상봉은 1926년 전선지주회에 경기도 대표로 출석할 만큼 수원 지역을 대표하는 대자본가가 되었다. 관계로도 진출해 면협의회원을 거쳐 경기도 도평의회 의원으로 진출했고, 1924년에는 조선총독부 중추원 참의로 발탁되어 전국적인 유력자로 부상하였다. 중추원 참의직에서 물러난 뒤에도 한성은행 대주주, 주식회사 용수홍농 감사와 주식회사 화성홍산 감사를 지내며 실업계에서 활발한 활동을 했다.

권태동은 한말 의학교인 대한의원 교육부 제1회 졸업생으로, 수원 자혜의원 원장을 거쳐 동화회원을 개업한 의사였다. 최익환은 수원의 대표적 명문가 출신으로 삼일학교를 설립할 때 참여하는가 하면 기호흥학회 수원군 지회 회원으로 활동하기도 했다. 이상에서 보듯이 상당수 사람들은 새로운 근대적 부문에서 일정한 경력과 이력을 쌓은 사람들이었다.<sup>17)</sup> 나이도 상당히 어려 불과 17세에 의원이 된 사람도 있을 정도였다. 새로운 분야에 적응하고 진취적인 모습을 보인 청년층이 새로운 사회세력으로 성장하고 있음을 보여 준다.

한편 전통시대 경제력의 핵심은 농업이었고 이는 식민지 시기에든 그대로 이어진다. 홍사선의 경우에서 알 수 있듯이 새로운 사업이 그리 쉽지만은 않아 부침이 심하였다. 반면 전통적 지주경영은 식민지기 수원의 대표적인 경제력을 보여 준다. 수원을 대표하는 3대 지주로 남원 양씨 양성관과 연안 차씨의 차유순(車裕舜), 남양 홍씨의 홍민섭 등이 꼽힌다.<sup>18)</sup> 이들 모두가 앞서거나 뒤서거나 의원활동을 한 것에서 알 수 있듯이 지주층도 새롭게 등장한 지방정치에 민감하게 반응하였다.

지주경영을 원활하게 유지하기 위해서는 식민 당국, 경찰 등과 관계가 긴밀해야 했고 또 사회활동에도 일정한 관심을 표명할 필요가 있었다. 관과 경찰과 우호적 관계를 유지하는

16) 『조선일보』 1926년 11월 23일.

17) 일본인 의원들 역시 정비업, 변호사, 우편소장 등으로 근대적 부문의 전문인력인 경우가 많았다.

18) 이창식·한동민, 2017, 『수원야사』, 디자인신원, 422쪽.

것이 지주경영에 유리한 것이야 상식적인 문제이지만 사회활동에 대한 기여는 일정한 설명이 필요하다. 지주는 지역의 대표적 유지집단이며 무엇보다 수많은 소작인들의 생존과 생활에 깊은 영향을 미치는 존재들이다. 그들의 재산은 단지 사적 소유물로 그치지 않으며 지역 사회의 여러 사업과 활동의 자금원이 되기도 한다. 학교를 세우고 각종 구호활동을 전개하는 데에 이들 자산가층의 역할이 클 수밖에 없는 것이다.

특히 식민지 시기는 새로운 근대적 부문들이 등장하게 되면서 기존의 농업자본을 활용한 사회사업이나 활동들이 활발해진다. 전통시대의 부가 사회적으로 환원되는 경우는 구휼 정도에 그쳤다면 근대 이후 경제적 부의 사회적 환원은 그 폭과 깊이가 더 넓고 깊다. 때로는 독립운동 자금을 강탈할 정도로 사유 재산의 공적 활용에 대한 사회적 압력이 상당히 높았다. 이러한 사회적 요구에 제대로 부응하거나 대응하지 못한다면 지역 유지로서의 '체면'은 상당한 손상을 받을 수밖에 없었다. 아무리 경제적 실력이 중요해진 근대사회라 하더라도 지역사회에서 일정한 인망을 얻지 못한다면 지주들의 사회적 삶 역시 피곤해지지 않을 수 없었다.

당시 면협의회에 대한 언론의 기대를 보자. 한 기사는 면협의회가 일개 자문기관에 불과하지만 면민에 대한 책임이 작지 않다고 하면서 면민을 대표해 상공업 진흥, 사회사업 확대, 실업문제 해결, 위생문제 해결, 고리대 해결 등을 제시하였다.<sup>19)</sup> 면협의회의 한계를 분명히 인식하고 있으면서도 언론은 지역사회의 각종 현안을 해결하는 데 일정한 역할을 해 줄 것을 요망하였다. 제시된 과제들은 근대사회가 갖추어야 될 기본적 사업들이라고 할 수 있다. 전근대 시기였다면 생각할 필요조차 없던 영역들이 새롭게 지역사회의 현안으로 떠올라 공공의 과제가 된 것이다.

면협의회와 과제로 언급되었지만 사실 이러한 일들은 행정당국의 고유한 업무들이라고 할 수 있다. 즉 면협의회를 통해 일제 식민당국을 압박하는 효과는 노렸던 셈이었다. 그러나 또한 식민당국은 별도로 조선인 사회의 자율적 활동을 주문한 것이기도 했다. 주지하듯이 식민당국은 예산 등 여러 핑계를 대면서 공교육 확대에 소극적이었다. 이에 조선인들이 학교 기성회를 만들어 부지를 기탁하는 등의 활동으로 보통학교를 설립한 경우도 많았다. 이러한 사회사업에 자산가층이 큰 역할을 하게 되는 것은 당연하였다. 요컨대 지역 유지들은 면협의회나 읍회를 통해 자신들의 사회적 위신을 유지하고 새롭게 구성되고 있던 지역사회의 근대적 공공성을 담지해야만 되는 사회적 압력에 직면해 있었던 셈이었다.

19) 『조선일보』 1929년 11월 17일.

## 해방 이후

해방 이후 이승만 정권은 지방자치 실시에 미온적이었다. 주요한 이유는 시기상조론과 치안과 안보 문제였다. 이는 야당과 언론의 집중적 비판 대상이기도 했다. 『동아일보』는 사실을 통해 민도가 낮다거나 시기상조라는 것은 이유가 될 수 없으며 자치를 함으로써 오히려 치안도 확보되고 민심도 안정케 될 것이라고 주장하였다.<sup>20)</sup> 결국 1949년 7월 4일 지방자치법이 공포되고 이어 시행령이 만들어짐으로써 법적 준비는 끝났다. 그러나 전쟁 발발과 함께 실제 시행은 연기될 수밖에 없었고 1952년 전쟁이 소강상태로 접어들면서 시·읍·면의회 의원선거를 치르게 된다. 전국 시의원 선거결과는 자유당 31.49%, 대한청년단 11%, 국민회 8% 등 여권이 승리한 셈이었으나 무소속이 47.5%에 달했음이 주목된다. 민국당은 1.9%에 그쳐 완전한 참패였다. 읍·면의회 선거는 여권 편중도가 더 심해 민주당은 0%대 의원수에 머물렀다. 다만 무소속이 40%대를 기록한 것은 시의원 선거와 비슷하였다. 결과적으로 지방자치 의회는 이승만 정권의 하수인 역할을 했으며 부산정치파동 당시에는 국회해산을 결의하고 국회의사당 앞에서 시위를 전개하기도 했다.<sup>21)</sup>

1956년에는 2차 선거가 시행되었으나 역시 자유당이 압도적 승리를 얻는 결과가 나타났다. 그럼에도 자유당은 재차 지방자치법을 개정해 읍면장을 선출에서 임명직으로 바꾸고 별정직에서 일반직 공무원으로 변경하여 정치활동을 금지시켰다. 4·19 이후 다시 법 개정을 통해 자치단체장 직선제가 부활되었고 1960년 선거가 실시되었다. 수원시의원으로는 최상균(崔常均), 한태수, 홍택선, 유재옥, 이진훈, 박창균, 장기수, 이봉산, 고운규, 박도희(朴都羲), 박태근, 이명식, 고준익, 장석천, 이연수(李演秀) 등 15명이 당선되었다. 그러나 곧이어 터진 5·16군사쿠데타로 지방자치제는 전면 중단되었고 무려 30년이 지난 1991년에 가서야 기초의회 선거를 실시하게 된다.

해방 이후 시의원들은 대부분 1900년대 초 출생자들로 중등 정도의 학력을 가졌으며 농업이나 상업 또는 전문직에 종사하는 경우가 많았다. 그러나 농업의 경우 직접 자경하는 경우보다는 지주나 농업 관련 기구에 종사하는 경우가 많았다고 보인다. 정치적으로는 우파세력이 압도적이었다. 이는 전쟁을 거치면서 당연한 결과일 것이다.

초대 수원시의회의 주요 활동으로 꼽히는 것은 두 차례에 걸친 수원시장 선거, 경기도청 준치위원회 구성, 수원지구역확장추진위원회 구성, 수원시청사 매수에 관한 결의, 영동시장 재건특별위원회 구성, 휴전반대 결의안 채택, 경기도청유치특별위원회 구성, 대한방직공장

20) 『지방자치제 실시를 대망』(사설), 『동아일보』 1950년 6월 22일.

21) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 193쪽.



초대 전기 부의장 차인순(차인순 유족 제공)

유치특별위원회 구성, 수원시교육위원회 위원선거 등이었다.<sup>22)</sup> 수원시 행정과 관련된 일반적 사항을 제외하면 도청 유치와 대한방직 유치가 주요 사안이었음을 알 수 있다. 아울러 당시의 정세를 반영하여 휴전반대 결의안을 채택한 것이 정치적 사안으로 눈에 띈다.

도청 유치와 대한방직 유치는 수원의 개발과 발전을 위한 것으로 여겨졌고 수원시 의회 역시 이러한 지역사회의 분위기를 최대한 반영한 활동을 전개한 것으로 보인다. 그러나 사실 수원시 여론의 주된 생산층은 상층의 유지급 인사들일 수밖에 없었다. 전후의 혼란도 진정되지 않은 상황에서 자치 경험도 짧은 조건 하에서 일반시민들이 수원의 공공 사안에 대해 충분한 의견을 반영할 통로와 기회는 대단히 적었다. 언론도 상당히 제한적이어서 시민들의 다양한 견해가 공론장에 등장하기에는 태부족이었다.

다시 말해 생활의 여유도 있고 언론을 통해 자신들의 의견을 피력할 수 있는 여건을 갖춘 소수의 유지층이 수원시의 여론을 주도했다고 할 수 있다. 게다가 전쟁을 거치면서 좌파적

견해를 가진 인사들은 대부분 죽거나 끌려가 사회적 무대로부터 강제로 제거된 상황이었다. 설령 목숨을 부지했다 하더라도 사회적 발언은 거의 불가능하였다. 요컨대 전후 1950년대 수원의 지역 유지들은 정치적으로 우파적이며 사회적으로 자산가층이었다고 할 수 있으며 시의회도 그 영향을 받았다고 할 수 있다.

대표적인 인물이 윤공렬이다. 그는 수원의 부호 윤태정의 장남으로 태어나 일본 와세다 대학을 수료하고 해방 후에는 민족청년단 수원단장을 역임하는 등 자산가 집안으로부터 우익 청년단 활동으로 이어진 사회적 이력을 보여 준다. 그는 초대 수원시의회 의원에 당선된 이후 4·19 이후 민선시장에 도전해 당선되기도 하는 등 수원의 대표적 지역 유지로 활동하였다. 또 다른 인물 차인순도 부유한 가정 출신은 아니지만 경성제2고보를 졸업한 후 정미소를 운영하여 경제적 기틀을 잡은 자산가가 되었다.

자산가 다음으로 많은 의원이 배출된 직역은 공무원, 경찰 등 관료 출신이었다. 이흥범은 경찰 출신이었고 권영균은 청년단 활동을 하다 동장에 임명된 사람이었다. 장세걸은 보성고보를 졸업하고 해방 후 대한독립촉성국민회, 대동청년단 등의 우익 정치활동을 거쳐 고등동장을 역임하였다.

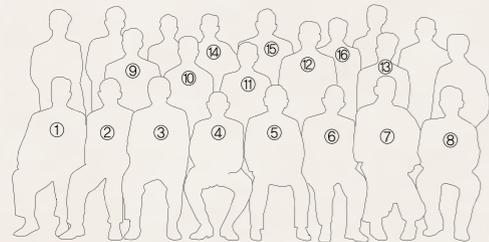
초대 의원 중 가장 흥미로운 인물은 최학배이다. 그는 장남 최종건이 해방 이후 적산이 된 선경직물을 불하받는 데 큰 역할을 했다. 주지하듯이 선경직물은 국내 굴지의 재벌기업 SK의 출발이었다. 최학배는 남양고등보통학교를 졸업하고 수원세무서에서 근무했으며 자유당 수원지부 부지부장을 역임하였다. 이후 농협 조합장과 향교 경기도 재단 회장을 역임했는데, 관료 경력을 토대로 지역 유지로 성장한 경우라 하겠다. 또한 최종건도 제2대 수원시 의원으로 당선되어 활동하게 됨으로써 부자가 연이어 시의원이 되는 진기한 케이스를 만들었다.

김행권도 부유한 집안 출신으로 중국과 일본 유학을 거쳐 자유당 수원시당 부위원장을 역임하는 등 자산가-우익 정치활동 경로를 보여 준다. 김윤식은 지동 동장 출신으로 상당한 경제력을 갖춘 사람이었고 이필량 역시 경기도청에서 산림주사로 오래 일했던 경력을 바탕으로 해방 후 파나마모자공장을 차려 성공한 사업가였다. 이명진은 중등학교를 나와 청년운동을 하다 해방 후 국민회를 통해 우익 정치활동에 투신한 케이스이다. 직업은 종묘상이었다. 오용근 역시 식민지 시기 농회 직원으로 시작해 산림관계 공무원 경력이 주된 이력이었다. 이귀복은 선린상업학교를 졸업하고 제과점 경영을 거쳐 해방 후 동장을 역임한 사람이었고 이문영 역시 우체국 직원을 거쳐 양복점을 운영했는가 하면 동장 경력을 가지고 있었다. 이서영은 중등학교를 나와 일제시기부터 주조업 관련 일을 했다. 임병진은 영동시장의 삼원상회를 차려 유통업으로 크게 성공한 케이스였다. 정일환은 세무 공무원 생활을 거쳐 동장과

22) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 216~217쪽.



제1대 당선시의원 좌담회 기념 촬영(1952년, 차인순 유족 제공)



- |       |       |       |
|-------|-------|-------|
| ① 윤공렬 | ⑦ 최학배 | ⑬ 이연산 |
| ② 이서영 | ⑧ 장세걸 | ⑭ 이명진 |
| ③ 차인순 | ⑨ 이홍범 | ⑮ 이귀복 |
| ④ 임병진 | ⑩ 오용근 | ⑯ 이문영 |
| ⑤ 이노  | ⑪ 정일환 |       |
| ⑥ 이병덕 | ⑫ 김행권 |       |

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

자유당 부위원장을 역임하였다.<sup>23)</sup>

1956년 치러진 제2대 시의원 선거에서는 총 37명의 입후보자 중 민주당 소속은 6명에 불과했고 자유당은 10명, 국민회 3명, 농민회 2명 그리고 나머지 16명이 무소속이었다. 당선자는 자유당 2명, 민주당 4명, 국민회 2명, 무소속 6명 등 14명이었다. 2대 의원들의 프로필을 간략하게 살펴보자.

이용성은 개성 송도고보를 졸업하고 수원우마차운송조합장을 역임하였으며 해방 후 동장을 거쳐 농민회장, 야구와 축구협회장을 맡기도 했다. 허희는 일본 고학을 거쳐 독축 청년동맹, 대동청년단 등 우익 청년단 활동을 통해 사회활동을 시작한 사람이었다. 이후 군에 입대해 대대장까지 역임했다고 한다. 이노는 유복한 집안에 태어나 보성전문을 졸업하고 동장을 역임하였다. 이하영은 부농의 아들로 태어나 해화전문을 나와 경성제대 청강생 출신이었다. 일제시기부터 교사 생활을 오래 했고 해방 후 사업에 뛰어들었다. 김용두는 수원읍사무소 계장까지 역임하고 부친의 가업을 이어 한약방을 운영한 사람이었다. 송원섭은 용인군 포곡면장 출신이다. 김찬은 강원도 철원에서 월남해 경찰생활을 거쳐 군에 입대해 전쟁을 치렀다. 제대 후에는 골수 야당으로 불릴 정도로 민주당 활동에 진력하였다. 윤응렬은 초대 의원 윤공렬의 동생으로 서울 상대를 졸업하고 건설회사를 운영하다 민주당 활동에 뛰어들었다. 김정진은 함북 회령 출신으로 일제시기부터 미쓰이 물산 등에서 근무하며 경력을 쌓았다. 수원에 정착 후 동장을 역임하고 각종 사업에 두각을 나타냈다. 최종건은 SK 창업주로 긴 설명이 필요 없는 사람이다. 이종철은 일제시기 수원금융조합에 취직해 사회활동을 시작했고 해방 후 애국단체 활동을 했다고 하는데 우익 단체로 보인다. 양규수는 수원의 부호 출신으로 일본 유학을 거쳐 사업을 하다 야당활동에 참여한 사람이었다. 김희동은 경성 고등부기전문학교를 나와 수원농업학교 행정관으로 일하다 동장을 맡기도 한 사람이었다. 홍순학은 일제시기 법원 서기로 사회활동을 시작해 해방 후 사법서사 사무소를 운영하면서 우익 청년운동을 거쳐 야당으로 정치활동을 전개한 사람이었다. 김기룡은 유기공장 직원으로 출발해 해방 후 독립축성회와 대동청년단 활동을 거쳐 동장을 역임한 사람이었다. 강성진은 일본 해군 군속으로 복무했고 해방 후 민주당으로 야당 정치활동을 전개하였다.<sup>24)</sup>

다음 제3대 시의원들을 보자. 이연수는 부기학교를 나와 수원읍 서기로 사회생활을 시작해 해방 공간 우익활동을 거쳐 민주당으로 정치에 발을 디뎠다. 이진훈은 일본 와세다대학 출신으로 사업으로 기반을 닦아 자유당으로 정치활동을 전개하였다. 한태수는 부유한 상인 집안 출신으로 서울시청과 수원시청에서 공무원 생활을 한 다음 민주당을 통해 정치활동을

23) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 242~260쪽.  
24) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 293~308쪽.

시작하였다. 이봉산은 부친이 운영하던 가마니 회사에서 사회활동을 시작해 4·19 이후 민주당을 통해 정치에 입문하였다. 박창균은 역전식당을 운영한 집안 출신으로 해방 후 우익 청년단 활동으로 사회활동을 시작해 야당 정치활동을 전개하였다. 홍택선은 남양 홍씨 집안 출신으로 수원읍사무소 서기 출신으로 동장을 거쳐 신민당으로 정치활동을 시작하였다. 고준익은 양정학교를 졸업하고 해병대 소령으로 전역한 다음 전매청에서 공직생활을 하다 민주당으로 정치활동을 전개하였다. 그는 제2대 의원 윤용렬의 조카사위가 된다. 유재옥은 포목상으로 성공한 다음 여당을 통해 정치활동을 시작한 경우이다. 박도희도 약방 경영으로 기반을 잡은 뒤 정계에 입문한 케이스이다. 고운규는 연무동사무소 직원으로 시작해 정치활동에 뛰어들다. 이명식은 일본 유학을 거쳐 군에 투신해 육군 소령으로 전역하고 정치활동을 시작하였다. 초대 의원 이명진의 동생이다. 장기수는 소방서와 은행을 거쳐 택시회사를 운영한 기업가 출신이다. 장석천은 면 서기로 출발해 농기구 회사로 옮겨 노조위원장을 지낸 경력을 가지고 있다. 박태근은 경동사회 직원으로 시작해 세류동사무소 서기, 사무장을 거쳐 신민당 공천으로 정치활동을 시작하였다. 경동상회는 초대 장세걸 의원이 대표였고 제3대 의원 박창균도 사무원으로 근무한 적도 있어 모두 3명의 시의원을 배출한 셈이었다.<sup>25)</sup>

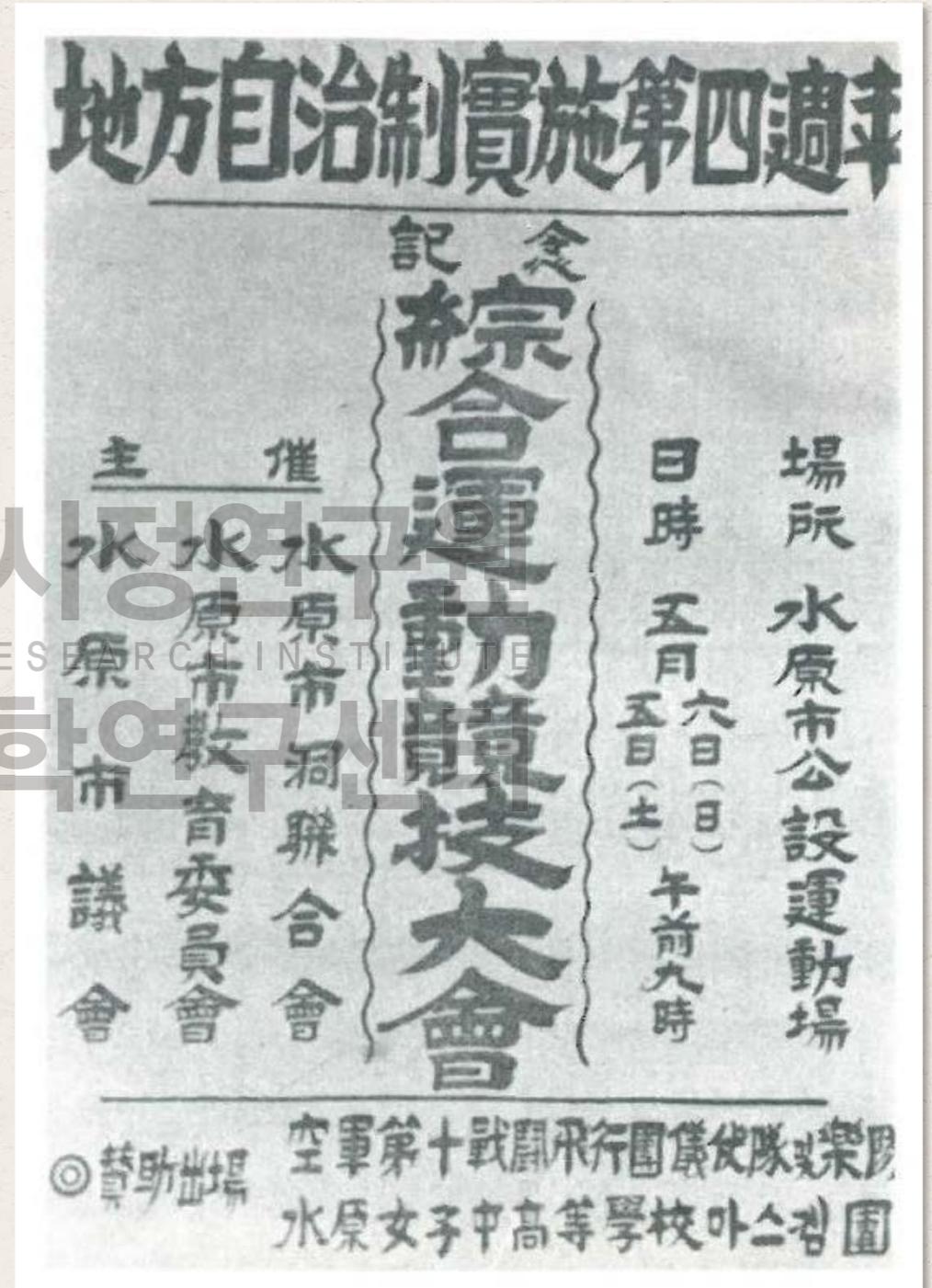
표 2 | 제1~3대 수원시의원 관련 통계 (단위: 명)

구분	직업					연령				출신지역				학력			비고	
	농업	기업자영	공공기관	전문회사원	기타	20~30대	40대	50대	60~70대	수원	충부	영남	호남	북한기타	무학초등	중등		고등
제1대 (1952)	14	3		3		2	13	5		19	1				4	15	1	총원 20명
제2대 (1956)		3	10	2		6	9	1		9	5			1	4	8	3	총원 15명
제3대 (1960)		7	8			8	5	1		10	5				3	9	2	총원 15명

출처 : 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』.  
비고 : 충부는 서울, 경기, 강원, 충청을 의미.

<표 2>는 제1~3대 의원들의 직업, 연령, 출신지역, 학력 등을 통계 처리한 것이다. 먼저 직업을 보면 제1대의 경우 농업이 압도적으로 많다. 농업이 가장 중요한 산업이었던 시대의 반영일 것이다. 대부분의 시의원들은 직간접적으로 농업과 관련된 생업을 가지고 있었다고

25) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 326~340쪽.



지방자치제 실시 4주년 기념 종합운동경기대회 포스터(1956년, 수원박물관 소장)

하겠다. 그럼에도 기업가나 자영업 그리고 회사원이나 전문직도 6명이나 있어 사회적 변화 조짐을 보여 준다. 물론 농업으로 기재된 경우에도 실제 농사를 짓는 경우는 별로 없었다. 앞서 초대 의원들의 경력을 간략히 살펴본 바에 따르면 대부분 농사와는 거리가 있는 직업을 가지고 있었다. 가장 많은 경력은 동사무소 등 행정기관 근무였으며 또한 해방 공간 우익 정치활동 경력이 많다는 점이 특징이다.

요컨대 식민지 시기 말단 행정기구 근무를 시작으로 관과 강한 유대관계를 형성하고 이것이 우익 정치활동으로 이어져 이후 사회활동이나 경제활동의 유력한 토대로 작용한 셈이었다. 특히 전쟁을 거치면서 좌파세력이 거의 완전히 소멸하면서 하층 관료 경력을 가진 우파적 인물들이 수원의 사회적, 정치적, 경제적 영역을 완벽하게 장악했음을 알 수 있다. 이는 여타 지역에서도 흔히 발견되는 현상이기도 하다. 이러한 양상은 제2대로 가면 더욱 뚜렷해져 무려 10명이 공공기관 경력을 갖고 있었고 제3대도 공공기관과 사업으로 양분된다.

연령을 보면 제1~2대의 경우 40대가 주축이다가 3대에서는 20~30대가 다수를 차지한 것이 이채롭다. 제1대의 경우 50대도 5명이 되었으나 제2~3대는 한 명도 없다. 60대 이상은 제1~3대 통틀어 한 명도 없다. 초대부터 시의원은 중장년이 대세였는데, 이는 당시 평균 연령에 비추어 자연스러운 현상으로도 볼 수 있지만, 해방과 전쟁을 거치면서 장유유서와 같은 기존 질서가 크게 동요한 것과 무관치 않아 보인다. 농업을 기반으로 한 전통사회에서 노년층의 경험과 기억은 농업 재생산은 물론 마을의 통합과 운영에 매우 소중한 지적 자산으로 기능하였다. 위계서열이 엄격한 혈연관계 역시 노년층의 역할을 강조하게 된다. 그러나 전쟁은 이 모든 것을 뒤흔들었고 신분제의 유제를 위시해 기존 질서를 근간부터 허물기 시작하였다.

1950년대에 나이가 40대가 된다는 것은 1910년대 출생을 의미하는데, 이들은 식민지 시기 근대적 공교육을 집단적으로 받기 시작한 1세대들이었다. 의원들 대부분 초등교육 이상의 학력을 이수한 것에서 알 수 있듯이 학력은 사회활동의 매우 중요한 배경 자산이다. 식민지 말기까지도 보통학교 취학률은 50% 남짓에 불과하였다. 그나마 졸업한 비율은 더 떨어진다. 시의원 중에는 일본 유학 출신이 서너 명 있었고 중국과 일본에서 유학한 경우도 있었다. 식민지 시기 유학은 쉬운 일이 아니었다. 고학을 하는 경우도 있었지만 대부분 집안의 경제적 뒷받침이 없으면 유학은 곤란하였다. 시의원들의 학력은 본인의 사회적 자산이자 곧 집안의 경제적 배경을 지시해 주는 요소라고 하겠다.

출신지역을 보면 수원이 압도적이다. 특히 초대의 경우 한 명을 제외하고 전원 수원 토박이이다. 제2대와 제3대로 가면서 5명의 중부지역 출신들이 나오는 게 눈에 띈다. 제2대의 경우 북한 출신이 한 명 있다. 이것은 1950년대까지 수원의 인구 이동이 심하지 않았음을 반영

한 것으로 보인다. 본격적인 산업화가 이루어지기 전 인구 이동은 드문 일이다. 간혹 전쟁이나 천재지변 등으로 집단 이주가 발생하기도 하지만 통상적이진 않다. 식민지 시기 수백만 명의 인구 이동이 발생하는데 산업화에 따른 이촌향도와는 다른 성격이었고 주로 만주와 일본 등 해외 이주가 많았다. 한국전쟁은 인구 이동의 중요한 변수였다. 월남민을 비롯해 수백만 명의 인구가 이동하게 되었고 수원은 중부지역에 위치한 관계로 피난민의 이동 경로이자 때로는 정착지가 되기도 했다. 1956년 제2대 선거에서 북한 출신 의원이 한 명 배출된 것은 전쟁으로 인한 인구이동이 어느 정도 안정화되어 자리를 잡은 사람도 나타나기 시작했음을 보여 준다. 이 경우를 제외하면 대부분 수원 인근 경기도 지역 출신이었고 영남과 호남은 전혀 없었다.

## 지방자치 부활과 의원들의 변화

### 지방자치 부활과 지역 정치

1991년 지방자치체가 부활되면서 수원도 기초자치단체가 되었고 먼저 수원시의회가 구성되었다. 1950년대 이후 무려 30년이 지나 부활된 지방자치는 세월만큼이나 큰 변화이지 않을 수 없었다. 전쟁의 직접적 영향 하에 있었던 1950년대와 산업화로 크게 변화된 조건에서의 지방자치가 동일할 수는 없었다. 인구만 하더라도 불과 10만 명이 안 되던 것이 60만 명을 넘기게 된다. 인구 증가는 대부분 사회적 증가분이었고 자연증가는 미미한 수준이었다. 즉 산업화에 따른 도시화와 이촌향도에 따른 증가였기에 수원의 인구 구성은 이전과 비교하기 힘들 정도로 복잡해진다.

기존의 인구 이동은 주로 수원 인근 지역, 예컨대 경기도 지역의 이주가 많았지만 산업화와 함께 충청도는 물론 멀리 영남과 호남 지역에서도 대규모 인구 이주가 발생했다. 주지하듯이 수원은 수도권 내의 핵심 도시였고 서울의 비대화와 팽창이 수원 인구증가의 핵심 요인이었다. 서울로 몰리던 인구가 자연스럽게 주변 지역으로 확산되는 양상이었고 그 구성은 전국적이라는 특징이 있다. 경기도 내에서도 지역별 편차가 있기는 하지만 전국에서 모인 인구집단 내부의 차이는 훨씬 더 클 수밖에 없다. 이 차이들이 수원의 지역정치에서 중요한 고려 대상이 되어야 할 것이다.

수도권 인근 도시가 대부분 그러하듯이 원주민보다 이주민이 많아진 상황 속에서 기존 정치문법이 통용되기는 힘들 것이다. 즉 수원의 지역적 기반, 혈연관계 등이 여전히 영향을 미

치기는 하지만 이것과 무관한 새로운 이주민들의 이해관계가 지역정치에서 반영될 수밖에 없게 된 것이다. 수원이라는 지리적 범주는 여전하지만 그 안에 포괄되는 주민 구성, 이해관계 등이 크게 변모하게 된 셈이다. 요컨대 수원의 전국화라 부를 만한 현상이 벌어진 것이다. 수원이 수원 사람만의 수원이 아니라 전국에서 모인 이주민들의 생활공간으로 변모하게 되면서 지역정치 구도가 크게 변모할 수밖에 없게 된다.

다음으로 수원의 계급계층적 구조도 크게 변모했음을 고려할 필요가 있다. 1950년대 수원은 인구도 적었지만 계급구조도 단순하였다. 공업화 이전이었기에 몇몇 기업 외엔 대규모 임노동자층이 형성될 수 없었고 주로 인근 농촌지역을 배후지로 둔 행정, 교육 중심지의 위상이 컸다. 물론 경제적 역할도 있다. 주변 지역의 유통 중심지 역할도 있었고 규모가 크지는 않았지만 공장도 일부 있었다. 그럼에도 전체적으로 수원 주민 구성은 단순했고 계층별 격차도 그리 크지 않았다. 1950년대는 한국 근현대사를 통틀어 가장 균질적이고 평준화된 시대였다고 할 수 있다. 전쟁과 농지개혁 등을 통해 남한 사회 내부의 이질적 요소들이 대거 제거된 상황이었다.

이것은 정치지형을 보아도 분명해진다. 해방 공간과 전쟁을 통해 격렬하게 진행된 좌우갈등이 정리되고 우익정치 중심으로 재편된 것이 1950년대이다. 시의원들 대부분이 우익 청년단체나 우익 정치세력의 일원으로 정치활동을 전개한 이력을 가진 것만 보아도 1950년대 수원의 정치지형의 특성을 알 수 있다.

1990년대 지역정치의 중요한 조건은 지방자치가 30년 이상 중단되었다 다시 부활했다는 점이다. 오랫동안 수원의 정치는 중앙 정치무대의 지방관에 그쳐 왔다. 전국 정당의 지구당이 지역의 거의 유일한 제도정치 틀거리였고 주요한 정치일정은 대통령 선거와 국회의원 선거였다. 즉 전국 정당의 대통령 선거에 동원되거나 국회의원 선거를 둘러싼 지역 정치인들의 경합이 정치의 모든 것이었다. 요컨대 전국적 정치 이슈가 거대 정당의 틀을 통해 지역에 내리꽂히는 게 정치의 전부였다 해도 과언이 아니었다.

전국 정당이 주도하는 중앙정치가 지역정치를 과도하게 규정하는 폐해를 우려했기에 처음에는 기초 자치단체 의원에 대해 정당 추천제가 금지되었다. 기존 정치의 거의 모든 것을 감당하고 있던 정당 추천이 금지되었기에 1990년대 초반 지방자치제는 지역 내부에 집중하는 양상이었다. 이것은 한편으로 중앙정치의 과도한 영향력을 차단하는 효과를 내기는 했지만 다른 한편으로는 지역정치의 협애화와 탈정치화를 초래하기도 했다. 즉 소지역 간 갈등, 시 자원의 배분을 둘러싼 이권 경쟁, 의원 개인 이해관계의 과잉대표 등의 문제가 불거지는 경우가 많았다. 정당 소속이 아니기에 의원 개개인이 독립된 정치활동의 주체가 되는 상황이었다.

결국 2010년부터 시의원에 대한 정당 공천제가 시행되면서 독립된 정치행위자로부터 정

당의 일 구성원으로 성격이 바뀌게 된다. 따라서 전국적 정치구도가 지역사회에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 이는 지역정치의 고립성과 폐쇄성을 넘어서는 것이기도 하지만 또한 중앙정치가 지역정치를 과잉 결정하는 조건의 창출이기도 하다. 구체적으로 보자면 정당 공천이 당선 여부에 결정적 요인이 되면서 시의원들은 공천에 매달릴 수밖에 없게 된다. 지역 구 국회의원이 지역 정치를 좌지우지할 수 있는 구조가 만들어진 셈이다.

이는 지역적 기반이 탄탄한 인사들 외에는 시의원 진출이 힘들었던 상황을 개선하는 효과가 있음도 분명하다. 열정과 능력이 충분함에도 선거를 감당하기 힘들었던 사람들에게 비교적 손쉽게 지역정치에 참여할 수 있는 기회가 확대됨으로써 청년과 여성 등 기존 정치에서 소외된 계층의 진출이 개선되기도 했다. 1950년대 단 한 명도 없던 여성 의원이 1990년대부터 나타나기 시작했고 2000년대 들어 여성할당제 시행과 더불어 크게 확대된 것이 구체적 사례가 된다.

다음으로 중요한 상황 변화는 시민사회의 대대적인 확충이다. 도시 규모가 확대된 것도 배경이고 전국적 차원에서 1990년대는 한국사회의 커다란 전환기이기도 했다. 1980년대가 민중운동의 급속한 확대로 특징된다면 1990년대는 시민운동의 폭발로 상징된다. 1980년대가 반합법적 영역은 물론 비합법적 영역에서 민중운동이 이루어졌다면 1990년대는 환경, 여성, 소수자 등 여러 영역에 걸친 다양한 사회운동이 합법 영역에서 활성화된다. 1987년 6월 항쟁 이후 절차적 민주주의가 확대되면서 합법영역의 활동이 두드러지게 된 사정도 관련된다. 이렇게 확대된 시민사회와 사회운동에서 확충된 정치가 지역정치로 인입되면서 시의원들의 충원 역시 큰 영향을 받게 된 것이다.

이는 한국사회 전체가 경험하고 있는 시장경제와 (신)자유주의가 확산되는 사정과 맞물리면서 지역정치를 근본적으로 규정하고 있다. 근대 자본주의 사회의 성립을 흔히 열정(passion)에서 이해관계(interest)로의 변화라고 설명한다. 서유럽 기준으로 중세시대 기독교의 종교적 열정이 자본주의적 이해관계로 변모했다는 말이다. 다른 말로 하자면 집단의 열정이 개인의 이해관계로 대체되었다는 뜻이기도 하다. 물론 근대 이후로도 종교적 열정이 여전하고 민족주의적 열광도 나타나지만 경제적 이해관계가 모든 사람들의 일상까지 장악한 것은 주목받아 마땅하다. 경제의 집중적 표현으로서의 정치라는 말이 맞다면 지역정치는 곧 경제적 이해관계와 무관할 수 없다.

근대 대중정치의 핵심은 특수이익의 보편이익화란 규정도 기억할 필요가 있다. 개인이나 특수집단의 이익을 전 사회, 전 민족, 전 국가의 이익으로 치환해내는 능력이 곧 정치적 능력의 바로미터가 된다. 정글과 같은 시장의 자유경쟁 속에서 살아남기 위한 개인의 생존투쟁은 각자도생이란 말로 표현되기도 한다. 능력주의는 이 전장의 유력한 무기로 여겨진다.

지역정치도 이러한 한국사회의 전반적 변화 속에서 자신의 모습을 구성해왔다. 지역 토호들의 이런 쟁탈장이란 모멸적인 평가에서부터 풀뿌리 민주주의의 전당이던 청송에 이르기까지 지방자치와 지역정치에 대한 이해는 극과 극을 달리기도 한다. 어쨌든 난마처럼 얽힌 현실의 문제를 해결하는 과정이 곧 정치의 본령 중 하나임에 틀림없다.

### 1990년대 이후 시의원들의 특성과 사회적 배경

사람은 아버지보다 시대를 닮는다는 아랍 속담처럼 수원의 시의원들도 시대를 닮는다. 앞서 살펴본 대로 1990년대 지방자치제 부활은 1950년대와 크게 다른 조건 하에서 이루어졌다. 시의원들의 출신 배경이나 경력 등도 많이 다른 양상을 보여 준다. 30년 이상의 시차를 두고 전국을 뒤 흔들어 놓은 산업화와 도시화 그리고 그에 따른 사회적 제변화가 지역정치에도 그대로 반영되었기 때문이다. 지방자치가 부활한지도 벌써 30년이 되었다. 또 다른 30년의 시차가 생긴 셈이다. 부활 이후 시의원들의 변화도 만만치 않았을 것임을 짐작케 한다. 이하에서는 시의원 관련 통계를 기초로 전반적 분석을 진행한 후 몇 가지 유형으로 나누어 시의원들의 특성과 사회적 배경을 살펴보고자 한다.

<표 3>은 제4대부터 제10대까지 수원 시의원들의 경력과 연령, 학력, 출신지역 등을 통계 처리한 것이다. 먼저 직업을 보면 제4대는 기업 경영이나 자영업에 하는 경우가 제일 많았다. 그 다음이 공공기관 출신인데 주로 관변단체나 각종 사회단체를 말한다. 가장 흔한 것은 각종 금고 이사장이다. 새마을금고, 신협 등 소규모 금고 이사장 경력이 많다. 공공기관 활동을 주된 경력으로 기입한 의원들도 일정한 경제적 기반을 가지고 있다고 보아야 하기에 기업·자영에 중복 집계될 가능성도 높다고 하겠다.

기업·자영은 점차 비중이 줄어든다. 제5대부터 공공기관에 추월당했고 이 추세는 변하지 않는다. 더욱이 2000년대 중반 이후로 기업·자영 비율은 현격하게 줄어든다. 이는 물론 의원 경력을 기입하는 관행이 바뀌는 것도 영향을 미친 것으로 보인다. 제10대는 일괄적으로 정당인으로 기입되어 있는데, 점차 의원의 신상과 직업에 대한 노출이 줄어든다. 대신 공공기관 출신들이 압도적으로 늘어나는데, 여기에는 기존의 관변 및 사회단체 출신에 더해 노동·시민운동 출신들이 대거 진출한 사정을 반영한다. 노조위원장 출신이나 아파트 동대표 출신들도 등장한다. 또한 여성 의원들의 경우 이런 경향이 짙다. 한편 2010년대 이후 직업이 매우 다양해져 일반화된 분류로 통계처리하기 곤란할 지경이다. 즉 기존의 통상적 직업이나 계층 분류로 담아내기 힘들 정도로 사회적 분화와 변화가 컸다고 할 수 있다.

표 3 | 1990년대 이후 수원시의원 관련 통계

(단위 : 명)

구분	직업					연령				출신지역					학력			비고
	농업	기업·자영	공공기관	전문·회사원	기타	20~30대	40대	50대	60~70대	수원	중부	영남	호남	북한·기타	무학·초등	중등	고등	
제4대 (1991)		23	19	3		6	16	18	5	19	10	1		1	6	10	11	총원 46명
제5대 (1995)		19	22	7		7	17	22	5	14	10	1	6	1	3	16	13	총원 51명
제6대 (1998)		11	17	5		6	14	11	3	7	21	2	2	2	2	26	6	총원 34명
제7대 (2002)		14	20	9		4	23	16	3	14	11	4	3		1	17	18	총원 40명
제8대 (2006)		11	21	3	2	3	20	10	4	17	5		2	1	2	12	16	총원 37명
제9대 (2010)		1	28		5	1	15	14	4	15	8	2	3	1		7	25	총원 34명
제10대 (2014)			34			1	12	14	5	15	11	4	2	1	1	9	22	총원 34명

출처 : 각 대수별 「의원총람」; 수원시의회, 2002, 「수원시의회사」; 수원시의회 홈페이지.

비고 : 중부는 서울, 경기, 강원, 충청을 의미

다음 연령별 분포를 살펴보자. 연령에서 가장 큰 변화를 보여 준 것은 20~30대 비중이 크게 줄어든다는 점이다. 60대 이상의 비중이 큰 변화 없이 지속되는 것에 비해 청년층의 비중은 큰 폭으로 감소하였다. 대수별로 편차가 있기는 하지만 40대와 50대는 큰 변화가 없다. 이는 그만큼 사회생활에서 청년층이 일찍 자리를 잡는 것이 어려워졌음을 반영한 것으로 해석된다. 교육 연한도 길어져 사회 진출 시기도 늦어지게 된 사정도 추가될 수 있다. 다른 한편으로는 청년층이 지방자치나 지역정치에 큰 흥미를 느끼지 못하게 된 것이 아닌가 추정된다.

출신 지역을 보면 역시 수원이 제일 많다. 다만 제6대 의원들의 경우 특이하게 수원이 2위에 머물렀고 압도적으로 많은 비율은 중부지역이었다. 중부지역이 많기는 했지만 그 중 대부분은 화성 출신이어서 수원 인근 지역이라고 할 수 있다. 전체적으로 수원을 중심으로 인근 지역 출신들이 시의원의 대부분이었다고 하겠다. 호남은 제5대 6명을 최대치로 하여 2~3명씩 꾸준히 배출되고 있다. 영남도 제6대 이후로는 꾸준히 복수의 당선자를 내고 있다. 영

호남 출신들이 시의원으로 진출하는 모습은 수원의 팽창 과정을 반영한다. 서울로 몰리던 인구가 수도권으로 분산되면서 영호남 출신들도 적잖게 수원지역으로 이주했고 자연스럽게 시의원으로 진출하게 된 것이다.

타 지역 출신들의 이력을 보면 상당수가 향우회 활동에 참여하고 있음을 알 수 있다. 이주민으로서 낯선 곳에 정착하고 생활하기 위해 동향인들과 결속하는 것은 산업화 시기 한국의 일반적 모습이기도 하다. 예컨대 제10대 의원 김진관은 아무 연고가 없던 우만동에 가서 선거에 나가게 되면서 지역 충청향우회의 도움을 받았다. 그는 재(在)수원 충청향우회 활동을 했기 때문에 우만동 지역의 충청향우회 사람들과는 알지 못하였다. 하지만 우만동 향우회 회원들은 충청향우회라는 이유로 김진관을 도왔다고 한다.<sup>26)</sup>

지역연고는 반대로 불이익의 원인이 되기도 한다. 한 시의원은 “어떻게 경상도 여자가 수원 사람도 아니면서 민주당 이름으로 의원을 할 수 있느냐.”는 소리까지 들었다고 한다.<sup>27)</sup> 학연, 혈연과 함께 한국사회의 3대 연줄망이라 할 수 있는 지연은 정치영역에서 큰 영향력을 행사했던 게 사실이다. 이른바 ‘텃세’라고 불리는 현상을 비롯해 이주자들이 겪어야 했던 불이익이 동향 출신들과의 결속을 재촉했음을 알 수 있다.

또 하나 중요한 변화를 꼽자면 학력이다. 2000년대 이전까지 의원들의 학력은 대체적으로 높지 않았다. 1952년의 경우 고등교육 이수자는 단 1명에 그쳤다. 그러나 1991년 부활된 제4대 의회에서 그 숫자는 11명까지 치솟아 가장 높은 비중을 차지하였다. 이후 학력은 점점 더 올라가 제7대 이후로는 고등교육 이수자가 다수 자리를 놓치지 않았다. 제9대에는 34명 중 25명이나 고등교육을 이수한 것으로 나타나 제일 많은 숫자를 기록하였다. 이는 한국 사회 전체의 학력 인플레이션을 반영한 것임이 분명하다. 학력 인플레이션은 고등 교육기관의 폭증과도 밀접히 관련된다.

고등 교육기관이 팽창하면서 애초 초등이나 중등에 머물렀던 사람들도 시간과 경제적 여건만 된다면 얼마든지 학력을 연장할 수 있게 된 것이다. 이것을 잘 보여 주는 것이 특수대학원 출신의 급증이다. 대부분의 대학은 여러 개의 특수대학원을 운영하는데, 그 주요한 수요층이 어느 정도 사회적 기반을 닦은 중산층 이상이라고 할 수 있다. 한국사회는 개인의 능력과 학력(學歷)을 동일시하는 경향이 강하기에 고등교육과 학위에 대한 사회적 수요가 매우 높다고 할 수 있다. 특히 시의원들의 경우 선거를 치러야 하는 특성상 학력을 높이는 것은 상당히 중요한 일이 된다.

의원 구성에서 중요한 변화를 보여 준 것은 여성 의원들의 진출이다. 1960년 제3대 의회

26) 송지영, 2021, 「수원시의원들의 지역사회 활동과 의정 활동」, 『수원시의원으로 살다』, 200쪽.

27) 송지영, 2021, 「수원시의원들의 지역사회 활동과 의정 활동」, 『수원시의원으로 살다』, 271쪽.



제4대 수원시의회 개원 기념사진(1991년, 수원시의회 소장)

수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소

까지 한 명도 없던 여성 의원들이 1991년 제4대 의회 부활부터 나타나기 시작하였다. 이수연 의원이 처음으로 의원이 된 이후 점차 그 수가 늘어나기 시작해 제7대 2명, 제8대 4명, 제9대 7명, 제10대 12명으로 증가 추세를 보여 준다. 제11대에는 2명이 더 늘어 14명에 달해 물론 남성의원 규모에 미치지 못했지만 총 37명의 의원 중 37.8%를 차지하게 되었다.

여성 의원의 확대는 물론 여성들의 사회활동이 활발해진 상황의 반영이자 직접적으로는 여성 할당 공천제의 영향이 컸다. 2000년대 들어 남성 위주 정치풍토는 집중적 성토의 대상이 되었다. 기존 연구에 따르면 한국사회에서 지방의원은 40~50대 남성 고학력자로서 정치가 및 산업계 종사자로서 거대 정당 출신자였다.<sup>28)</sup> 가부장적 풍토와 여성 억압적인 사회구조는 모든 분야가 비슷했지만 특히 정치계에 있어 그 정도가 심하였다. 여성 억압적 구조는 특히 공적 영역에서 심하였다. 정치는 공적 영역의 대표적 분야였기에 여성 정치인은 매우 드문 것이 현실이었다. 이에 여성 정치인의 진출을 확대하기 위한 제도적 장치로 여성 할당제가 도입된 것이다.

여성 할당제는 정당 공천제와도 밀접한 관련을 가진다. 2010년부터 정당 공천제가 시의원

28) 송지영, 2021, 「수원시의원들의 지역사회 활동과 의정 활동」, 『수원시의원으로 살다』, 174쪽.

으로까지 확대됨으로써 한국정치는 거의 모든 영역에서 정당 중심으로 이루어지게 된 셈이다. 정당이 정치의 중심으로 부각된 것은 사실상 그리 오래되지 않았다. 주지하듯이 제헌의회와 제2대 의회만 하더라도 무소속이 절대적 위치를 차지하였다. 제헌국회의 경우 200석 정원에 85석이 무소속이었고 2대 국회는 무려 126석에 달해 절반을 훌쩍 넘겼다. 제3대 국회에서도 무소속은 68석이나 되어 33.5%에 달하였다.

무소속이 결정적으로 줄어든 것은 5·16군사쿠데타 이후이다. 박정희 정권은 정치혼란을 이유로 무소속 출마를 강력하게 통제하는 선거법 개정을 통해 정당 중심의 제도정치를 강화시켰다. 무소속의 축소와 정당정치의 강화는 자유로운 정치활동을 위축시키고 정치신인들의 등장을 가로막는 장애물 역할을 했다. 정당을 통하지 않고는 기성 제도 정치권으로 진입하는 것이 매우 곤란해졌기에 그만큼 다양한 정치이념이나 활동이 위축될 수밖에 없었다.

## 시의원 유형

### ① 지역 유지형

수원 장안라이온스클럽 초대 회장, 법무부 갱생보호 수원지역 회장, 민족통일 경기도협의회장, 새마을운동중앙협의회 수원시지회장, 소년선도위원회 수원시 회장, 경기도 태권도협회 부회장, 국제인권옹호 한국연맹 경기도본부 자문위원, 경기도 역도연맹 부회장, 국제 피플 투 피플 한국본부 이사.<sup>29)</sup>

위 문장은 제4대 수원시의원을 역임한 조명환의 간략한 이력 사항이다. 개인의 이력사항이지만 상당히 일반적인 이력이기도 하다. 1990년대 대부분의 시의원들은 위와 유사한 경력을 가지고 있었다. 새마을 관련 조직과 같은 관변단체, 라이온스 클럽과 같이 새롭게 등장한 사회단체, 스포츠 관련 단체 등이 대체적인 경력의 대종을 이룬다. 여기에 동창회, 향우회, 종친회와 같은 개인적 인연에 따른 경력이 추가되는 경우가 많다. 또한 학교 육성회, 운영위원회 경력을 가진 경우도 많았다.

시의원이 하루아침에 만들어질 수는 없다. 선거를 통해 선출된다는 것은 이미 유권자들과 직간접적으로 다양한 경로를 통한 네트워크가 형성되어 있었다는 사실을 보여 준다. 시의원들이 역임한 다채로운 경력은 결국 당대 구성되어 있는 사회적 관계망의 일반적 형태들이었

29) 수원시의회, 『의원총람』 참조.

다고 할 수 있다. 관변단체를 통해 지역사회에 큰 영향을 미치는 행정, 사법기관들과 연줄을 형성하고 사회단체를 통해 비슷한 위치의 인물들과 교류하는 한편 교육, 스포츠 등의 분야별 네트워크가 결합되면서 시의원들은 당대의 사회적 관계를 충실하게 반영하는 존재들이다.

매우 다양한 사회적 관계망을 개인이 감당하기 위해서는 비용과 시간의 투자가 불가피하다. 즉 경제적 기반과 시간적 여유를 결비하지 않으면 지역사회의 유지로서 필요한 사회활동이 곤란하다. 1990년대 시의원들은 대부분 상당한 자산을 축적한 인물들이 많았다. 지역 유지의 핵심 조건은 돈이다. 사회적 삶의 핵심이 화폐로 집중되면서 지역 유지 역시 경제적 실력을 기본으로 하게 된다.

전기관련 업무에 종사하던 그는 1980년 대성의 꿈을 안고 삼원전기를 창업했다. 창업은 쉬워도 경영은 어려운 것이 업계의 현실인데 그는 거뜬히 해냈다. 업계와 지역사회에서 신임도가 높아지면 지명도도 동반상승하는 법이다. 그는 한국전기공사협회 이사로 선임돼 전기업계를 대변하는 자리까지 올랐다. 그는 사업과 병행해서 고등동 동정자문위원으로 주민의 불편사항 개선에 조언하는 등 지역공동체 발전을 위해 한몫을 했다.

인용문은 4대 시의원을 역임한 정기운의 간략한 설명이다. 사업을 통해 성공한 다음 다양한 사회활동으로 지역 유지로서 기반을 닦아나가는 과정을 간략하게 설명해준다. 삼원전기라는 사업체를 경영하며 관련 업계 단체 간부로 진출하고 다시 지역의 동정 자문위원으로 활동 폭을 넓혀 지명도를 올렸음을 알 수 있다. 사업과 행정 두 분야가 정기운의 주요한 인생 경로였음을 알 수 있다. 이렇게 시장에서 성장해 국가 영역으로 확장되는 개인사는 넓은 차원에서 보자면 시장 권력과 국가 권력이 상호 침투하는 과정을 반복하는 것처럼 보인다.

한국의 산업화 과정은 국가가 주도한 경제개발로 시장을 확대시키고 팽창한 시장이 다시 국가로 환류하는 양상을 보여 주었다. 1970년대까지도 재벌 회장이라 하더라도 상공부의 국장급 간부는 물론 심지어 실무 과장 하나 만나기도 힘들었다고 한다. 그러나 21세기 들어 대통령이 권력은 시장에 넘어갔다는 낯두리를 할 정도로 사정이 뒤바뀌었다. 시장 권력과 국가 권력은 수십 년간 서로를 지탱해 주고 돌봐 주는 관계를 지속해 왔다. 이 거대한 구조가 개인의 삶을 규정하는 것은 어쩌면 너무 당연한 일이었다.

### ② 관변단체 및 정치활동 출신

육군 하사관학교에 입학 오랫동안 군복무를 하였다. 한국전쟁 때는 여러 전선에서 생사를 넘나

드는 전투에 참가했지만 전상을 입는 일 없이 전역할 수 있었다. 제대한 그는 새마을운동의 모체인 재건국민운동에 참가했다. 수원시위원회 위원으로 동네방네를 뛰어다니며 봉사활동을 펼쳤다. 다른 한편으로 민주공화당 남향동 관리장으로 있으면서 지역구 관리의 소임을 다했는데 이것이야말로 그가 지방정치에 관심을 갖게 된 동기였다. 남향동 개발위원, 동문파출소 개발위원, 반공연맹 남향동위원장을 역임했다.<sup>30)</sup>

인용문은 제4대 시의원 이종구의 간략한 인생 프로파일이다. 군 복무를 시작으로 그의 삶은 국가 주변을 벗어난 적이 없었다. 5·16쿠데타 이후 시작된 재건국민운동에 참여하고 이어 공화당 동 관리장으로 활동하게 되면서 정치에 본격적으로 참여하게 된다. 그의 생계는 나와 있지 않은데, 다만 새마을금고 이사장 경력에 눈이 쏠린다. 생계 관련 직업이나 경력이 거의 포함되지 않은 그의 이력은 국가를 중심으로 한 삶의 한 전형처럼 보인다. 생계활동이 설사 있었다 하더라도 이력에 기술하지 않을 것으로 보아 그리 큰 의미를 부여하지 않았다고 하겠다.

같은 제4대 의원을 역임한 박우양 역시 비슷한 행로를 보여 준다. 대학 졸업 후 농사를 짓다 새마을운동에 참여하고 이것을 기반으로 새마을운동 인계동협의회장을 비롯해 인계동 새마을금고 부이사장, 새마을문고 수원시지부 회장 등을 맡아 관련 경력을 쌓게 된다. 그는 이후 학교 육성회장 등을 거쳐 사회발전협의회 중앙회 이사, 민주자유당 협의회장까지 지내고 시의원에 당선되었다.

관변단체를 통해 정치활동에 뛰어들 경우 대부분 여당 지향을 보여 준다. 정치권력이 장악한 국가와 그 연장선에 있는 관변단체의 성격을 보건대 당연한 모습일 것이다. 그런데 이와 달리 야당 정치활동을 통해 사회경력을 쌓은 경우도 있다. 제4·5대 시의원을 지낸 이태호의 경우가 그렇다. 그는 전라북도 금산군 출신으로 안양공고를 졸업하고 야당인 통일민주당 부설 민주대학에 들어가 정치수업을 시작하였다. 이후 버드내 청년회장, 동정자문위원회 고문 등 지역단체 이력을 쌓으면서 1990년 민주당 창당 발기인으로 참여하고 김대중 선거대책위원으로도 활동하였다. 그는 대통령 김대중을 아버지라고 부를 만큼 철저한 김대중 신봉자이기도 하다.

제5대 의원 박태부도 호남 출신으로 비슷한 행보를 보여 주었다. 도봉구 민주헌정동지회 조직부장, 신민당 수원·화성지구당 당기위원장, 평민당 권선갑지구당 부위원장, 평민당 수원갑지구당 지하제대책부위원장 등의 이력은 그가 야당 정치활동에 진력하였음을 보여 준다. 여기에 독실한 기독교 신자이며 수원시 밀양 박씨종친회 이사 직함도 갖고 있었다.

30) 수원시의회, 『의원총람』 참조.



제4대 수원시의회 의원 선거 입후보자 벽보(1991년, 수원박물관 소장)

# 수원시정연구회

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터

### ③ 시민운동 및 사회운동 출신

앞서 간략하게 보았듯이 1990년대 이후 사회운동이 분화하고 시민운동이 활성화되면서 이러한 운동을 통해 시의원으로 진출하는 경우가 많아졌다. 제5대 의원 임승태는 교사로 전교조에 가입해 활동하다 교직을 그만둔 이후 수원 경실련의 지방자치 정책대학을 수료하면서 시민운동에 참여하였다. 이후 우만 주공아파트 분양대책위원장, 우만주공1차아파트 입주자 대표회의 회장, 살맛나는 아파트 만들기 시민모임 수석 부회장 등 주로 아파트 거주자 중심의 시민운동을 주도하면서 시의원으로 진출하였다.

제5~7대 의원을 지낸 김명호의 경우 1973년 선경합섬에 입사해 노동운동에 뛰어들었고 1984년 선경합섬 노조 부위원장까지 지내게 된다. 이어 국제시민봉사회 한국본부 중앙상임위원과 한국농어촌문제연구소 이사, 경수 라이온스클럽 이사 등의 사회적 경력을 쌓으면서 시의원으로 진출하게 된다. 제4·5·7대 이태호 의원도 필코(필립스)전자 노동조합원 출신으로 민주당의 내천을 받아 당선된다. 동양시멘트 수원공장 노동조합 부위원장인 제5·6대 심재현도 비슷한 경우다. '수원민주노동자회' 소속으로 오랜 기간 노동운동을 해 온 김현철도

이러한 과정에서 제5대 최연소 수원시의회 의원으로 당선되었다.<sup>31)</sup> 김현철은 민주노동당 활동도 이어 갔는데, 진보정당 출신이 간간이 시의원이 되기도 했다.

### 주민 자치와 지방 자치

식민지 시기 면협의회와 읍회 의원들은 주로 자산계층으로부터 충원되었다. 경제적 실력을 갖추고 공적 영역으로 진출하는 것이 당대의 일반적 양상이었다고 할 수 있다. 비록 식민지일망정 근대적 사회부문이 형성되고 있었고 자산계층이 이 영역을 손쉽게 장악했다고 할 수 있다. 따라서 이들이 변화를 이끌어낼 수 있는 가능성은 상당히 낮았다. 구조적으로 식민당국의 제약도 제약이지만 기존 사회의 기득권층의 이익 확충이라는 점에서 사회적 변화가 초래될 가능성이 상당히 적었다.

1950년대는 해방과 전쟁이라는 거대한 변화의 계기들로 관련 활동가들의 진출이 압도적이었다. 과대성장 국가라는 말을 들을 정도로 신생국 한국의 국가권력은 비대하게 팽창했고 또 극단적 좌우대립이 전쟁으로 소멸된 상황에서 우익 일변도의 정치지형이 구조화되면서 관련 우익 활동가들이 수원의 공적 영역을 장악했다고 볼 수 있다. 즉 수원의 지방자치는 자체의 내적 이해관계보다 전국적 수준의 정치적 격변에 그대로 규정되는 양상이었다.

1990년대 지방자치가 부활되면서 다시 한 번 지역 자산계층의 정치적 진출이 두드러졌다. 대부분 사업이나 자영업을 통해 일정한 경제적 부를 축적한 이들이 시의원으로 선출되어 정치 영역을 장악하였다. 여기에 관변단체 활동을 통해 지역사회의 유지로 행세하던 사람들이 결합되는 양상이었다. 양자는 사실상 구분된다기보다 중첩되는 양상이 두드러진다. 즉 사업을 통해 돈을 번 다음 지역사회의 이런저런 관변단체 감투를 쓰게 되어 시의원으로까지 연결되는 경우가 많았다. 시장과 국가가 함께 만들어낸 시의원들의 배출 경로인 셈이었다.

이들이 시의원으로 진출하는 과정은 흔히 '봉사'로 집약된다. 자신의 활동은 흔히 지역 사회에 대한 봉사로 설명되었고 시의원 역시 그 연장선상에 있다는 인식이다. 이는 시의원이 2003년까지 무보수 명예직이었다는 사정과 무관치 않다. 정해진 봉급 없이 의정활동을 한다는 것을 곧 봉사로 생각한 것이다. 이는 시의원으로서 누리는 유무형의 이점을 무시하고 오직 봉급 수령 여부로 시의원의 의미를 해석한 것이다.<sup>32)</sup> 무보수 봉사라는 인식은 경제적 부가 뒷받침되지 않는다면 곤란한 것이기에 이는 자산계층이 정치의 공적 영역을 독점하게

31) 송지영, 2021, 「수원시의원들의 지역사회 활동과 의정 활동」, 『수원시의원으로 살다』, 180쪽.  
32) 송지영, 2021, 「수원시의원들의 지역사회 활동과 의정 활동」, 『수원시의원으로 살다』, 177~179쪽.



제4대 수원시의회 의원 선거 이수연 공보(1991년, 중앙선거관리위원회 소장)

된다는 문제를 야기시킨다.

이와 달리 2000년대 이후 사회운동과 시민운동을 통해 시의원으로 진출한 경우 의정활동은 단순한 봉사가 아니다. 의정활동은 자신이 수행해 왔던 운동의 성격에 따라 규정된다. 환경운동과 시민운동 또는 노동운동 등 지역사회 문제를 해결하기 위한 다양한 운동들이 시의회라는 제도적 정치영역으로 접합되는 양상을 보여 준다. 이는 자산계층, 구체적으로 성공한 40~50대 남성들이 독점했던 공적 정치가 더 넓은 시민들의 삶으로 확장되기 시작했다는 점을 보여 준다. 별다른 경제적 부 없이도 시의원이 되어 의미 있는 변화를 모색할 수 있게 된 셈이다. 운동과 정치가 선순환할 수 있는 계기가 만들어진 것으로 볼 수 있다.

관련하여 여성 의원들의 진출을 눈여겨볼 필요가 있다. 성공한 남성들의 독무대였던 시의회에 여성이 본격 진출하게 되면서 기존 기득권 동맹의 성격이 크게 흔들릴 수밖에 없게 된다. 물론 초창기 여성 의원에 대한 시선은 기존의 남성주의적 시각을 벗어나기 곤란하였다.

1958년 10월 10일 양가의 예쁜 딸로 태어났다. 개화된 집안답게 초·중학교를 마친 그녀는 사학의 명문인 혜화여자고등학교에 진학했는데 졸업할 때까지 우등생 자리를 내놓지 않았다.



허영순 위원장(1997년, 수원박물관 소장)

똑 같은 환경에서 똑 같은 공부를 시키는 것이 교육의 보편적 원리인데도 우열은 있게 마련인 것이 또한 교육의 현실이다. 아무튼 그녀는 치열한 선의의 경쟁에서 승리를 맛보았고 그 때의 승리감은 자신감으로 남았다. 그녀는 결혼을 하면서 한 남자의 아내가 되고, 1남 1녀의 자녀를 낳으면서 어머니가 되었다. 하지만 그녀는 우만 아파트 부녀회장에 선출되면서 집단 공동체의 리더로 변하였다.<sup>33)</sup>

위 인용문은 2002년 발간된 『수원시의회사』의 첫 여성 의원이었던 제4대 이수연 의원에 대한 소개 글 중 일부이다. ‘예쁜 딸’이라는 서술에서 보이듯이 여성에 대한 젠더화된 시각을 잘 보여 준다. 개화와 능력이란 개념은 여성의 사회진출이 어떠한 맥락에서 이루어져야 하는지도 암시해 준다. 남성 중심주의 사회에서 시의원이 된 여성은 남다른 무언가를 보여 주어야 된다는 강박이 배경에 있다고 하겠다. 제5대 의원이었던 정금란의 경우에도 “단란한 가정을 지키는 주부”였지만 “집안에 안주하는 여염집 여성과 달랐다.”는 설명이 뒤따른다. 따라서 “그녀는 여성들이 하기에는 다소 부담이 되는 일들만 골라 봉사”했던 사람이었기에

33) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 483쪽.

“정치에도 간여”하는 것이 가능한 것으로 설명된다.<sup>34)</sup>

여성의 사회적, 정치적 진출은 기존 질서를 타고 이루어지는 경우가 많았다. 정금란 의원도 그러했지만 5대 허영순 의원 역시 권선구와 팔달구 새마을부녀회장을 시발로 민자당 팔달지구 지회 부회장으로 정치이력을 쌓기 시작하였다.<sup>35)</sup> 기존의 남성 중심주의 질서 밖에서 여성의 정치활동이 이루어지는 것은 불가능까지는 아니라 하더라도 상당히 곤란했던 것이 사실이다. 반면 기존 질서를 활용하는 것은 상대적으로 손쉬운 길을 제공했고 지배권력의 입장에서도 여성들의 참여를 적당히 허용하는 것이 여러모로 유리하였다. 양자의 이해관계가 맞아떨어져 지배질서를 타고 여성의 정치 진출이 일정 정도 가능하였다.

이는 마치 남성들이 징병되어 빈 공간이 생긴 사회로 여성들이 대거 진출하자, 이를 여성의 사회 진출로 해석하고 군국일본의 전시 총동원에 협력했던 전쟁기 일본 여성운동의 모습을 반추시키기도 한다. 그러나 다른 한편으로 기존 질서에 저항하는 운동을 통해 시의회를 진출하는 경우도 생겨났다. 2000년대 후반 이후 민주운동과 시민운동을 통한 여성 의원들이 나타나기 시작한 것이다.

앞서 보았듯이 이러한 변화는 시의원 정당 공천제, 여성 할당제 등 제도적 변화와 긴밀하게 관련된다. 물론 제도적 변화는 시대적 변화의 반영임도 사실이다. 수원 출신의 성공한 중장년 남성들, 그 중에서도 관변 지향이 강했던 이들 중심이었던 시의회가 진보적·개혁적이고 수원 출신도 아닌 여성들까지 포괄하게 된 것은 확실히 수원 지역, 나아가 한국사회의 역사적 변화를 함축해 보여 준다. 이제 비로소 수원은 지방자치가 소수 특수집단이 아니라 모든 주민집단을 포괄하는 주민자치의 가능성을 보여 주는 조건을 갖추게 된 것은 아닌가 한다. 사회적 약자이자 내부 식민지라는 평을 듣기도 했던 여성들의 정치적 진출은 이러한 가능성을 상징적으로 보여 준다. 가장 낮은 곳에 위치했던 여성들이 가장 높은 정치무대로 비상할 수 있다면 그만큼 수원 지역정치의 미래는 밝을 것이다. 물론 이것은 일부 여성들의 출세가 아니라 낮은 곳에 있던 모든 이들의 비상이어야 함은 물론이다.

황병주 국사편찬위원회 편사연구관

유상희 서울대학교 석사

34) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 606쪽.

35) 수원시의회, 2002, 『수원시의회사』, 609쪽.

2010

# III

수원시정연구원의  
수원시의원들의  
지역사회 활동과 의정 활동  
Discourse  
수원학연구센터



## 수원시의원을 만나다

### 들어가며

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되면서 「지방행정에 관한 임시조치법」이 제정·공포되었다. 이후 제헌의회는 8월 20일부터 「지방자치법」 제정을 논의하기 시작해서 1949년 7월 4일 「지방자치법」을 제정, 공포하고 8월 12일부터 시행하게 되었다. 「지방자치법」 제1조에 따르면 지방자치는 “지방의 행정을 국가의 감독 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다.”고 명시되어 있다. 하지만 법이 제정된 뒤 지방자치가 실천되기까지는 다소 시간이 걸렸다. 한국 정부는 한국전쟁과 국가 기틀을 마련한다는 이유로 지방자치의 실행을 연기하며 1952년이 되어서야 전국 지방의원 선거를 실시하였다. 수원에서도 1952년 4월 25일 초대 수원시의회 의원을 선출하는 선거가 실시되었고 5월 5일 제1대 수원시의회 회의가 열렸다.

하지만 1961년 5·16쿠데타가 발생하면서 지방자치제도는 중단되었다. 수원시의회도 1952년부터 1961년 3대 의회까지 활동하다가 중단되었다. 군사혁명위원회는 지방의회를 해산하고 지방의회 기능을 상급 기관장이 대신하게 함으로써, 사실상 지방자치제도를 중단시켰다. 전국의 지방의회가 해산되면서 중앙정부가 지방정부의 행정 수장을 임명하는 관치행정의 시대가 오랫동안 지속되었다.

1962년 12월에는 헌법을 개정하여 지방자치단체장의 선거제 관련 규정을 삭제하였고, “지



제1대 수원시의회(수원시의회 소장)

수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

방의회의 구성 시기는 법률로 정한다.”는 부칙 규정을 신설하였다. 삼권분립에 근거한 대통령중심제가 채택됨에 따라 대통령의 권한이 강화되는 중앙집권체제가 마련된 것이다. 이후 1972년 헌법 개정을 통해 지방의회의 구성을 조국통일이 될 때까지 보류함으로써, 지방자치의 부활은 요원하게 되었다.

1987년 6월 시민항쟁의 성과로 대통령 직선제가 실시되고, 이와 더불어 지방자치제 부활에 대한 요구가 확산되었다. 1987년 10월 헌법 개정 및 1988년 「지방자치법」의 전면 개정으로 부활을 위한 토대가 마련되고 같은 해 노태우 정부가 출범되면서 지방자치제의 실시 논의가 본격적으로 추진되었다. 1991년 3월에 시·군·구 의원선거가, 6월에는 시·도 의원선거가 실시됨으로써 지방자치가 30년 만에 부활하였다. 1995년 5월에는 지방자치단체장(광역, 기초)과 지방의회 의원(광역, 기초)을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시됨으로써, 완전한 민선 자치시대가 다시 막을 열게 되어 현재까지 지속되고 있다. 수원시의회도 1991년에 30년 만에 부활되어 현재 제11대 수원시의회가 의정 활동을 수행하고 있다.

지방자치에서 ‘지방’이란 국토의 전역에 달하는 권한을 가지고 있는 중앙정부에 대하여 국토 내 일정한 지역에서 권한을 가지고 있는 지방정부의 존재를 인정하고, 그 지역에 대한 자



수원역 광장에서 진행된 선거 투표시연(1995년, 수원박물관 소장)

치를 인정한다는 데 의미가 있다.<sup>1)</sup> 하지만 한국사회에서 지방자치의 위상은 그러하지 못하다. 지방의회의 권한이 약화된 원인에는 '강시장-약의회' 구조의 채택, 주민들의 낮은 참여율, 의원들의 전문성 부재 등을 원인으로 꼽는다.<sup>2)</sup>

2021년은 한국사회에서 지방자치가 다시 시작된 지 30주년이 되는 해이다. 지난 30년 지방자치가 실행되어 오는 동안 정치학, 행정학 연구자들은 한국의 지방자치와 지방의회의 의정 활동에 관심을 두고 연구를 수행하였다. 하혜수와 최영출은 『한국사회와 행정연구』에 게재된 연구논문을 중심으로 지방자치 및 지방행정 연구경향을 분석하였다.<sup>3)</sup> 이 연구결과에 따르면 2000년대 이전까지는 정부 간의 관계(지방분권), 지방재정, 성과평가 등이 부각되었고, 2000년대는 조직 내부 관리, 주민 참여, 정부 간의 관계 등에 주로 관심을 두었다. 정치학 분야에서는 지방자치, 지역정치, 지역분권, 지역발전, 균형발전 등 '지방'이나 '지역'과 관련된 담론을 담고 있는 연구들은 별도로 분류되지 않고 연구주제의 성격에 따라 한국정치나 비교정치 분야로 분류되고 있다. 한국정치나 비교정치 분야로 분류되는 지방자치나 지역정

1) 이승중, 2014, 『지방자치의 쟁점』, 박영사, 24쪽.

2) 임진영, 2019, 「지방의회 책임성과 의원역량의 관계 분석 : 수원시의회를 중심으로」, 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 한국지방정부학회.

3) 하혜수·최영출, 2013, 「지방자치 및 지방행정 연구경향 분석」, 『한국사회와 행정연구』 24(2), 125~151쪽.

치와 관련된 '지방' 혹은 '지역' 관련 연구논문들은 대부분이 지방선거와 관련된 정치과정 분야의 논문들이 주종을 이룬다.<sup>4)</sup> 즉, 지금까지의 지방자치 연구는 정부와의 관계, 성과, 제도 등에 초점을 맞춰 이뤄졌다고 정리할 수 있다.

지방자치의 본질적 가치는 주민이 주체가 되는 풀뿌리 정치가 지방자치 속에서 생성되고 작동하여 지역의 민주화를 달성하는 데 있다.<sup>5)</sup> 즉, 지방자치라는 새로운 시각은 한국 민주주의의 심화라는 차원에서도 중요한 의미를 지니는 것으로, '지방'과 '자치'라는 두 단어에 주목할 필요가 있다. 지방자치가 누구를 통해 어디에서 어떤 방식으로 이뤄지는 것인지를 이해하는 것은 지방자치가 행해지는 맥락과 주체를 드러내는 것으로 매우 중요한 작업이다.

본 연구에서는 지방자치의 주요 행위자인 시의원들의 사회적 활동과 경험을 통해 지방자치의 작동방식을 살피고자 한다. 지금까지 지방자치 연구는 행정, 제도, 성과 중심으로 이루어졌다. 결과 중심적인 관점에서 벗어나서 의원들의 경험에 주목함으로써, '지방'과 '자치'가 시의회의 실제 운영 속에서 어떻게 작동하고 있는지를 검토하고자 한다. 지방자치의 주요 행위자인 의원의 경험은 의회 바깥 사회에서 지방자치의 실천을 보여 주는 중요한 텍스트이다. 지방의회 의원직을 선택한 이들의 참여 동기, 출마, 선거 당선까지의 과정 및 의원들의 지역 활동 및 사회관계 등을 통해 지방자치에서 정치 현장의 실질적인 주체들을 기반으로 새롭게 그려지는 '자치'를 드러내고자 한다.

이 연구는 의원의 활동과 경험에 주목하기 위해서 구술사 연구방법론을 사용하였다. 구술사 연구는 구술사 자료를 생산하는 협의의 의미뿐만 아니라 구술사 자료나 구술 생애사 조사에 기반하여 연구하는 행위 전반을 가리킨다.<sup>6)</sup> 한국사회에서 대안적인 역사 서술의 한 가지 방법으로 구술사에 주목하고 관심을 갖게 된 것은 1990년대에 접어들어서였다. 거대 서사의 역사에서 배제되거나 금기시되었던 영역 또는 소수자에 대해 관심을 기울이면서 구술사의 의미가 다시 부각되었고, 이를 역사 연구의 한 방법으로 보게 되었다. 하지만 정치 분야에서는 기존 구술사 연구 방향과 달리 여전히 중앙정치, 고위 관료 위주로 구술사 연구가 수행되었다. 국사편찬위원회에서 2004년부터 현재까지 구술자료 조사 수집을 지원해 오고 있지만 지방정치에 대해서는 아직 다루지지 않았다. 한국학중앙연구원의 '근현대사료수집(1997~1999)', '현대한국구술사연구사업(2009~2019)', 국회기록보존소의 '국회의장단 및 주요인사 구술채록사업(2012~현재)', 국가기록원 대통령기록관의 '역대 대통령 관련 구술채록사업(2008~2017)' 등에서 중앙정치, 고위 관료 중심의 구술사 연구가 추진되어 왔다.

4) 차재권, 2018, 「정치학 분야에서의 지방자치 연구의 현황과 과제」, 『정치정보연구』 21(1), 230쪽.

5) 이병기, 2014, 『지방자치 주도세력 형성과 변천에 대한 연구 : 종로구 지역정치 경험을 중심으로』, 8~9쪽.

6) 김귀옥, 2016, 「한국 현대사 연구에서 구술사 연구의 탄생과 역할, 과제」, 『구술사연구』 7(2), 14쪽.

구술사가 배제되어 왔던 사람들의 목소리에 귀를 기울인다고 했지만, ‘정치외장’에서 지방의회 의원들의 목소리는 드러나지 못하였다. 수원시의회 의원들의 목소리에 주목한 본 연구는 그동안 한국정치사에서 배제되어 왔던 기초의회와 기초의회 의원에 주목함으로써 지방자치의 행위자를 통해 지방정치를 재조명하는 데 이바지할 것이다.

## 연구의 과정

### 구술자 선정

구술사 연구방법론을 사용할 때 중요한 점 중 하나는 적절한 구술자를 선정하는 일이다. 하지만 연구 주제에 맞는 적절한 인물을 구술자로 선정하고 구술사 연구 참여의 동의를 얻는 일은 쉬운 일이 아니다. 구술 면담에 ‘적절한 인물’의 기준도 애매모호할 뿐만 아니라, 선정된 인물로부터 연구에 참여하겠다는 동의를 받을 수 있을지도 미지수이다. 특정 집단과 연관된 인물들을 조사할 때는 집단 내에서 구술자를 선정하는 과정에서 집단 내 위계 및 정치논리가 작용하기 때문에, 이를 위반했을 시에는 연구가 중단될 위기에 처할 수도 있다. 그렇기 때문에 특정 집단을 연구할 때에는 구술자 선정 원칙을 세우는 것이 무엇보다도 중요하다. 이는 구술자 선정 과정의 객관성과 정당성을 담보한다. 집단의 구성원들이 합리적으로 동의할 수 있는 구술자 선정 원칙에 기반하여 구술자를 선정할 필요가 있다.

구술면담 조사를 통해 수원시의회 의원들의 사회 활동과 의정 활동을 살피기 위해서는 원칙적으로 현재 생존한 시의원 모두의 구술면담 조사가 필요하다. 하지만 이러한 조사 방법은 시간상의 제약으로 불가능하다. 따라서 본 연구 주제에 적합한 구술자를 선별하는 과정이 이뤄져야만 했으며, 본 연구에서도 집단의 구성원들이 ‘동의할 만한’ 구술자 선정 기준을 마련하는 것이 중요하였다.

하지만 많은 인물들을 제한된 정보를 갖고 구술자 선정 원칙을 세우는 것은 쉽지 않았다. 수원시의회의 역사에서 주목할 필요가 있는 주요 사건과 ‘직접적으로 연관된 경험’이 필요하며, 전반적인 사안에 대해 ‘객관적이고 묘사적인’ 구술 능력도 필요하였다. 아울러 구술자로 선정했을 때 수원시의회 의원 집단을 대표할 수 있는가에 대한 대표성의 문제도 중요하였다. 하지만 이런 구술자를 선정하는 것은 쉬운 일이 아니었고 7개월이라는 제한적인 연구 기간에는 불가능에 가까웠다.

수원시의회 홈페이지에서 역대 의원 명단을 살펴보면 제4대에서 제11대까지 수원시의회

의원을 역임한 인물은 총 180명이 넘는다. 제11대 의원 36명 중 절반이 넘는 22명이 재선 이상의 의원임을 알 수 있는 것처럼, 제5대 의회부터 재선 이상의 의원들이 각 대수별 의회의 다수를 구성하는 경향을 보였다. 의회에서 ‘몇 선을 하였는가?’는 중요하다. 선수에 따라 위계가 정해지며, 선수가 높을수록 발언 및 의정 활동에서 존중을 받는다. 본 연구에서는 이러한 배경 하에서 3선 이상의 의원을 기본 구술자로 선정했으며, 이는 연구대상의 사회문화적 특징을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 다선 의원 연구는 의원의 성숙 과정 및 의회의 변화를 종합적으로 볼 수 있으며 연구 시간을 단축시킬 수 있다.

연구자는 연구 설계 당시 제4대부터 제11대까지 대수별로 고르게 분포하도록 계획하였고 젠더 및 연령 비율을 고려해서 구술자를 선정해야 한다고 생각하였다. 하지만 연구를 착수하면서 다선 의원이 다수인 수원시의회의 구조상 각 대별 연령과 젠더를 고려해서 고른 분포의 구술자를 선정하는 것과, 소속 정당을 고려해야 하는 상황에서 인구조학적 특성을 고려하는 것 역시 불가능하다는 것을 알게 되었다. 결국 수원시정연구원 수원학연구센터와의 협업을 통해 수원시와 수원시의회 관계자들의 협조를 받아 본 연구프로젝트에 적합한 구술자를 ‘추천 받는 형식’으로 구술 후보자를 선정하였다.

구술 후보자의 선정 원칙은 역대 의장 역임자 및 3선 이상 의원을 기본으로 삼았다. 여기에 더해 수원시의회 역사에서 유의미하다고 판단되는 경우도 구술자 후보로 선정하였다. 본 연구에서는 이렇게 만들어진 구술자 후보 명단에서 사망자 4명을 제외한 30명을 기반으로 구술면담 조사에 참여할 것을 요청하였다. 수원학연구센터와 함께 작성한 1차 구술자 후보군은 <표 1>과 같다.

표 1 | 1차 구술자 후보

연번	성명	의원 활동 시기	특징
1	김용서	제4~6대	6대 의장, 시의원 출신 수원시장
2	이민제	제4~6대	5대 의장
3	염상천	제4~6대	
4	송재규	제4~6대	
5	박응렬	제4~5대, 제7대	
6	이태호	제4~5대, 제7대	필립스전자 노조부위원장
7	김명수	제5~7대	7대 의장, 2016년 국민의당 국회의원 후보
8	김성겸	제5~7대	
9	김종렬	제5~7대	7대 의장
10	김현철	제5~7대	수원환경운동센터, 사회운동, 민주주의민족통일 수원 연합 참여
11	조치훈	제5~7대	

연 번	성 명	의원 활동 시기	특 징
12	한석희	제5~7대	칠보대책위원장
13	김명호	제5~7대	
14	이재원	제6~8대	
15	김진관	제6~8대, 제10~11대	5선 의원, 10대 의장, 충청향우회장
16	김진우	제6대, 제8~10대	10대 의장
17	민한기	제6대, 제8~10대	
18	홍종수	제7대, 제8~11대	
19	강장봉	제7~9대	9대 의장
20	최종성	제7~9대	
21	노영관	제7~10대	9대 의장
22	이재식	제7~11대	5선 의원
23	정준태	제7대, 제9~10대	
24	김기정	제7~8대, 제10~11대	
25	백정선	제8~10대	첫 비례대표
26	심상호	제8~10대	
27	염상훈	제9~11대	
28	이재선	제9~11대	
29	이혜련	제9~11대	
30	조명자	제9~11대	11대 의장, 첫 여성 의장

비고 : 초선 당선 대수 기준 분류.

구술자 후보 선정은 면담 진행 과정에서 일부 수정되었다. 1차 후보군을 대상으로 구술자를 섭외하는 과정에서 개인적 사정(건강 또는 현재 거주지 등)으로 면담을 고사한 경우가 있었다. 또한 1차 구술자 후보군 선정 시에 제외되었던 초선, 재선 의원들 중에서도 수원시의회 역사에서 특별한 의미가 있는 의정사안을 구술할 의원들이 존재한다는 것을 알게 되었다. 즉, 수원 사회에서 주목받지 못한 조례, 정책, 민원 처리, ‘심지어 성공하지 못했다 할지라도’ 그 의미가 있고 시의회 역사에 남겨야 할 필요성이 있다면, 이를 기록해야 한다는 판단을 하게 되었다. 이에 본 프로젝트의 연구팀은 3선 의원이 아니더라도, 추천을 받아서 구술 조사할 필요가 있다고 판단될 경우 면담을 진행하였다.

### 구술 면담 진행

구술 면담은 2020년 11월 10일까지 개인 면담 17회와 집담회 1회를 진행하였다. 본 연구팀의 연구자 1인과 수원학연구센터의 연구진 1인이 기본 한 조로 해서 인터뷰에 참여하였



구술 면담(2020년, 수원학연구센터 촬영)

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

다. 집담회 1회를 제외하고는 수원학연구센터에서 비디오 영상 촬영을, 연구팀이 보이스트레 코더로 인터뷰 내용을 녹음하였다.

연구의 초기 기획 단계에서는 구술자와의 라포 형성을 목적으로 1차 사전 면담을 실시한 후 2차 본조사를 추진하여 총 2회 면담을 기본으로 연구를 진행하겠다는 계획을 세웠다. 하지만 실제 면담을 진행한 결과, 연구에 참여한 구술자들이 본 연구의 목적을 명확히 이해하였고 다선 의원으로 의정 활동을 해 오면서 인터뷰에 능숙하였기 때문에 각 의원별로 1회 인터뷰를 하는 것을 기본으로 하였다. 게다가 연구 과업을 정해진 시간 동안 완수해야 하는 시간상의 제약이 있는데다가, 코로나-19 팬데믹 상황과 의회 회기 일정 동안 인터뷰 일정을 잡기가 쉽지 않아 구술면담 가능 시간이 줄어들면서 물리적인 시간이 절대적으로 부족하였다. 기획 단계에서 구술자당 2회의 인터뷰를 수행하겠다는 당초 계획을 전면 수정하여, 구술자당 1회 인터뷰를 실시하는 것으로 진행할 수밖에 없었다.

표 2 | 면담 추진 일정

연 번	구술자	면담 일자	면담 장소	면담 시간(분)
개인-1	김용서	2020년 7월 3일	매교동 해피타운	141.57
개인-2	송재규	2020년 7월 16일	화서신협	91.29
개인-3	한석희	2020년 7월 16일	호매실동 395-2	99.48
개인-4	김현철	2020년 7월 20일	수원학연구센터	104.04
개인-5	강장봉	2020년 7월 21일	수원학연구센터	115.42
개인-6	민한기	2020년 7월 21일	수원학연구센터	195.14
개인-7	김진관	2020년 7월 24일	수원시의회	172.48
개인-8	김명수	2020년 7월 30일	용인시 기흥구 더뷰17	96.24
개인-9	심상호	2020년 10월 16일	수원학연구센터	105.33
개인-10	노영관	2020년 10월 16일	민생당 사무실	129.24
개인-11	염상훈	2020년 10월 22일	수원학연구센터	160.30
개인-12	이재식	2020년 10월 22일	수원학연구센터	166.18
개인-13	백정선	2020년 10월 23일	르하임 스튜디오 카페 장안구청점	179.29
개인-14	조석환	2020년 10월 29일	수원시의회	163.22
개인-15	조명자	2020년 10월 30일	수원시의회	95.31
개인-16	윤경선	2020년 11월 2일	수원학연구센터	136.53
개인-17	김기정	2020년 11월 10일	수원시의회	125.32
집단-1	속기팀	2020년 7월 31일	수원시의회	129.06

본 연구에서 실시된 구술 면담은 구술자별로 편차가 존재하지만 각 회당 평균 2시간 안팎이 소요되었다. 면담 시간은 총 18회 2,408분 37초로 약 40시간에 해당한다. 본 연구에서 실시한 면담 일자와 장소, 소요 시간은 <표 2>와 같다.

본 연구의 기획 단계부터 수원시의원의 의회 활동과 지역 활동을 이해하기 위해서는 시의원뿐만 아니라 정당 관계자, 수원시청, 사무국, 선거관리위원회, 시민 등의 목소리도 들어야 한다는 점을 잘 인지하고 있었다. 이에 수원시의회 속기팀 5명이 참여한 집담회를 1회 진행하였다. 속기팀 중 2명은 1991년 수원시의회 개원 초기부터 있었던 인물로서 수원시의회의 변화상을 증언해 줄 수 있었다. 구술자 인적사항은 <표 3>과 같다.

표 3 | 구술자 인적사항

연 번	구술자	소 속	선거구 (행정동)	주요 경력	의정 활동
1	강장봉 (1951년생)	더불어 민주당	파장동, 울전동, 정자1동	목포고등학교 졸업 법무부교정직 공무원 역임, 울전동 성당 성모대학 부학장, 서수원 신협 수석감사, 상률초등학교 운영위원장, 울전동, 정자1동 주민자치위원회 회고문	제7~9대 의원, 비행장대책특별위원회 위원, 광고산보존대책 특별위원회 위원, 예산 결산특별위원회 위원장, 제9대 의장
2	김기정 (1960년생)	국민의힘	영통 2·3동, 망포1·2동	충북 옥천고등학교, 장안대학 세무회 계과 졸업, 한밭대학교 세무회계학과 졸업 태장초 운영위원, 영통초 학교폭력대책위원장, 수원시 초중고등학교 운영위원장 협의회장, 수원시 탁구연합회 부회장, 수원시 배드민턴연합회 고문, 영통구 축구연합회 부회장, 영통 2동 바르게살기위원회 위원장, 영통 초·중 운영위원장, 장안대학 총학생 회장	제7~8대, 제10~11대 의원
3	김명수 (1956년생)	민주당	매탄4동	경기대학교 박사, 아주대 경영대학원 졸업 1988 대통령 표창 수상, 산업노동연구원 경기지사장, 경영지도사 경기도농민교육원 강사, 한국방송통신대 체육발전추진위원회 회장, 매탄초등학교 운영위원, 매원중학교 운영위원장, 영덕고등학교 운영위원, 화홍고등학교 운영위원, 아주대학교 경영대학원 석사과정 동문회장	제5~7대 의원, 제6대 재경보사위원장, 제7대 후반기 의장

연 번	구술자	소 속	선거구 (행정동)	주요 경력	의정 활동
4	김용서 (1941년생)	한나라당	매교동	수원중고등학교 졸업 민선 3~4기 수원시장, 수원청년회의소, 전역 수원경찰서 BBS부회장, 수원중고등학교 총동문회 부회장, 수원시사회발전협의회 운영위원, 수원시 한일친선협회, 수원시 라이온스클럽 회원, 수원시 매교동 새마을지도자, 정화위원장, 새마을금고 이사장, 동정 자문위원, 수원시 권선구청 자문위원, 위민봉사 회장, 수원시 축구협회 회장, 전국농업기계중장비사업소 회장	제4~6대 의원, 제6대 의장
5	김진관 (1955년생)	더불어 민주당	행궁동, 인계동, 지동, 우만1·2동	국립한경대학교 2학년 중퇴 대통령 직속자문기관 민주평화통일회의 자문위원, 대한노인회 팔달구지회 자문위원, 충청포럼 팔달구지회 고문, 우만1·2/인계/행궁/지동 주민자치위원회 고문, 한우리봉사단 운영위원장, 팔달초등학교 운영위원장, 문재인 대통령 후보 수원 팔달 공동선거대책위원장, 김영진 국회의원 후보 선거대책위원장, 우만초등학교 운영위원장	제6~8대 의원, 제10~11대 의원, 제10대 후반기 의장
6	김현철 (1966년생)	민주노동당	고등동	삼일상업고등학교, 그리스도신학대학 신학과 졸업 실업극복 수원센터 전문지원단장, 수원환경운동센터 운영위원, 경기복지시민연대 운영위원, 민주노동당 권선지구당위원장	제5~7대 의원, 제6대 전기 재경보사위원, 제6대 후기 도시건설위원, 제7대 자치기획위원
7	노영관 (1967년생)	바른미래당	영통 1·2동, 태장동	나주 영산포 상업고등학교, 광주보건대학, 연세대학교 행정대학원 지방자치 도시행정 석사 졸업 영통구 대한노인회 자문, 경기도 교육공동체 봉사단 자문위원, 수원교육지원청 학교설립 개교 심의위원, 수원교육지원청 중립배정위원장, 전국 경희대학교 태권도협회의 자문위원, 국제사이버대학교 겸임교수, 수원여자대학교 객원교수 부센터장, 경기도시군 의장협의회 협의회장, 전국시군자치구의회의장협의회 사무총장, 수원시 생활배구협회 회장	제7~10대 의원, 제9대 후반기 의장

연 번	구술자	소 속	선거구 (행정동)	주요 경력	의정 활동
8	민한기 (1959년생)	자유한국당	세류 1·2·3동	국립한경대학교 아동가족복지학과, 경기대학교 행정대학원 졸업 2017 FIFA U-20월드컵 범시민추진위원회 위원, 한국스페셜올림픽 조직위원회 자문위원, 수원고등법원실치 준비위원, 권선청소년수련관 자문위원회 위원, 신곡초등학교 운영위원장, 수원남부 모범안전사회 자문위원, 수원시 개인택시 운송사업조합 자문위원, 수원 예술고등학교 추진위원회 위원, 대한노인회 권선구지회 자문위원장, 경기도 사회복지사협회 운영위원	제6대, 제8~10대 의원
9	백정선 (1960년생)	더불어 민주당	비례 / 파장동, 송죽동, 조원2동	부산 동주여자상업고등학교, 장안대학교 행정법률학과 졸업 파장·송죽·조원2동 방위협의회 고문, 파장·송죽·조원2동 주민자치위원회 고문, 수원환경운동연합 집행위원, 민족문제연구소 경기남부지회운영위원, 수원르네상스포럼 자문위원, 열린우리당 수원시당협 여성위원장, 2004년 총선 개나리봉사단장(열린우리당), 민주당경기도당 여성위원회 운영위원	제8~10대 의원, 제9대 문화복지교육위원회 위원장
10	송재규 (1939년생)	한나라당	화서1동	용동농업고등학교, 오산대학 행정과 졸업 제일전기(주) 대표이사, 화서신용협동조합 이사장, 수원시체육회 부회장, 경기도배드민턴 협회장, 수원문화원 부원장, 한국전기공사협회 경기지부장, 화서동성당 사랑마을 관장	제4~7대 의원, 제5대 전기 부의장, 제7대 전기 의장
11	심상호 (1950년생)	한나라당	정자2·3동	강릉명륜고등학교 졸업 한국건설건축재상사 대표, 정자2동 주민자치위원회 고문, 수정 조기 축구회 고문, 사회단체 천지회 자문위원, 한국BBS 경기연맹 상임이사, 대한노인회 수원시장안지회 자문위원, 민주평화통일자문회의자문위원, 송림초등학교 운영위원회 위원, 강원도민회 자문위원, 수원시 근로자종합복지관 운영위원, 신경기운동중앙회 운영위원, 정자시장 상인회 상임고문, 정자3동 주민자치위원회 고문, 경기도장애인 교육문화협회 자문위원	제8~10대 의원



연 번	구술자	소 속	선거구 (행정동)	주요 경력	의정 활동
12	염상훈 (1955년생)	한나라당	울천동, 정자1동	파장초등학교, 삼일중고등학교, 장안대학교(세무회계) 졸업, 수원대학교 사회복지대학원 재학 자유한국당 수원시을 조직위원장, 수원시 상징캐릭터 연구회 대표(수원청개구리), 수원시 장안구 생활축구연합회 자문위원, 수원시 장안구 당원협의회 당연직 시의원, 울천·정자1동 주민자치위원회 고문, 수원시 민주평화통일자문회의 자문위원, (사)대한노인회 수원시장안구지회 자문위원, (사)대한노인회 수원시권선구지회 자문위원, 하늘꿈연동교회 장로, 울천초등학교 운영위원회 위원장	제8~10대 의원, 제10대 후반기 부의장
13	윤경선 (1965년생)	민중당	금곡동, 입북동	아현초등학교, 이대부속중학교, 금란여자고등학교, 서울대학교 졸업 금곡 LG빌리지 입주자대표회의 대표 회장, 칠보산 화장장 건립저지 비상대책위원, 칠보산 청소년방과후 지역 아동센터 대표, 호매실고등학교 초대 운영위원장, 경희대학교 후마니타스 칼리지 강사, 수원중증장애인독립생활센터 운영위원, 경기도교육청 인사제도 개선을 위한 혁신기획TF 분과위원, 수원시 통합물관리위원회 위원, 경기남부 한살림 수원지부 감사, 경기도청 여성정책국 근무, 온시민 칠보산 자원봉사센터 대표 수인선 지하화 대책위	제8대, 제11대 의원
14	이재식 (1950년생)	더불어 민주당	권선 1·2동, 곡선동	수성고등학교부설 방송통신고등학교 졸업, 고려대학교 사회교육원 지방자치전문가과정 수료, 경기대학교 행정대학원 고위정책과정 수료, 장안대학 사회과학부 사회복지학 졸업 더불어민주당 경기도당 학교설립특별위원회 위원장, 곡선중학교 학교폭력분쟁조정위원회 위원장, 곡선초등학교 학교폭력분쟁조정위원회 위원장, 세곡초등학교 학교폭력분쟁조정위원회 위원장, 권선1동·권선2동·곡선동 주민자치위원회 고문, 영남향우회 자문위원, 수원시 부동산평가위원회 위원, 수원시 사회복지기금운영심의위원, 권선동 성당 환경분과 분과장	제7~11대 의원

연 번	구술자	소 속	선거구 (행정동)	주요 경력	의정 활동
15	조명자 (1966년생)	더불어 민주당	세류 1·2·3동	수원 화서초등학교, 수원 영복여자중학교, 수원 매향여자정보고등학교, 아주대학교 교육대학원, 호서대학교 일반대학원 유아교육전공(박사) 오산대학교 실용사회복지학과 외래교수, 아주대 교육대학원 총동문회장, 효정초등학교 운영위원, 민주평화통일자문회의 자문위원, (사)대한노인회 수원시권선구지회 자문위원, (사)수원민주화운동계승사업회 지도위원, 노무현대통령 수원시민추모위원회 추모위원, 수원형 혁신교육 협의회 위원, 아동친화도시 추진위원회 위원, 여성친화도시 조성	제9~11대 의원, 제10대 수원시의회 후반기 문화복지교육위원장, 제11대 전반기 의장
16	조석환 (1976년생)	더불어 민주당	원천동, 광고1·2동	매원초등학교, 권선중학교, 유신고등학교, 아주대학교 산업공학과, 아주대학교 대학원 경영학과 석사 졸업, 아주대학교 대학원 행정학 박사 재학 더불어민주당 전국청년위원회 부위원장, 수원시 비정규직노동자복지센터 운영위원, 수원시정연구원 운영자문위원회 위원, 수원시 안전문화운동 추진협의회 위원, 광고 입주자대표협의회 이사, 더불어민주당 경기도당 청년위원장, 더불어민주당 민주정책연구원 부설 청년정책연구소 선임연구위원	제10~11대 의원, 공동주택 지원 및 관리개선 특별위원장, 도시환경위원회 부위원, 제11대 전반기 도시환경교육위원장, 제11대 후반기 의장
17	한석희 (1950년생)	민주당	금호동	협성대학교 졸업, 경기대학교 행정대학원 중퇴, 아주대학교 최고경영과정 수료 민주평화통일정책자문위원, 금호동 자치위원회 고문, 칠보초등학교 총동문회 부회장, 수원 서부로타리 초대 회장, 솔빈도예연구소 대표	제5~7대 의원, 제6대 전기 도시건설위원장, 제6대 후기 자치기획위원, 제7대 전기 도시건설위원

비고 : ① 의원들의 경력은 국회 지방의회 의정시스템(<https://clik.nanet.go.kr/>)의 최근 의원 경력 기록을 기준으로 하여 정리하였다.  
② 구술자 명단은 가나다순으로 정리하였다.

면담 질문은 공통 질문과 구술자별 개별 질문으로 나뉜다. 공통 질문은 <표 4>에서 제시한 것처럼 구술자 기본 인적사항, 구술자와 수원의 관계, 수원시의회 활동, 수원 지역 활동 등이었다. 기본 인적사항과 수원과의 관계는 구술자를 이해하기 위한 주요 배경이었으며, 수원 지역사회 활동은 수원시의회 선거 입후보에서부터 당선 후 의정 활동까지 의회 활동

전 과정에서 영향이 있다고 판단되기 때문이다.

구술자별 개별 질문은 의정 활동 당시 소속된 상임위원회와 특별위원회 활동을 위주로 질문하였다. 재임 당시 수원시의 주요 쟁점, 현안뿐만 아니라 지방의회 발전을 위해 선거구제와 정당 공천제 등이 어떤 방향으로 나아가야 할지를 질문하였다. 구술자별 공통 질문은 <표 4>와 같다.

표 4 | 구술자 공통 질문

구분	질문
구술자 기본 인적사항 및 수원과의 관계	- 기본 인적 사항 - 수원 거주 과정 - 수원에 대한 최초 기억과 변화상 등
수원시의회 활동 : 출마에서 의정 활동까지의 전반	- 출마 : 참여 동기, 참여 과정, 당시 주변 상황, 시의원에 대한 초기 인식 등 - 선거 : 선거운동, 연설, 선거 절차, 경쟁, 당선 차이점, 정당과의 연계성 등 - 의정 활동 : 상임위원회-특별위원회 활동, 조례제정, 행정감사, 해외연수, 대민 활동 등 - 개인 사회 : 자기평가, 업적, 시의회 비판, 보람과 애로사항 등 - 의견 : 참여 전과 참여 후의 차이, 수원시의회 활동 및 다른 시의회 평가 등
수원시 지역 활동 : 사회관계, 사회조직, 사회참여	- 사회단체 : 참여 조직, 기반 조직, 정치단체, 정당 활동 등 - 사회관계 : 지역 기반의 사회관계, 수원시의회 활동을 통한 관계 등

### 문헌자료 조사와 검토

구술을 통한 역사기술을 풍부하게 하고 구술의 객관성을 보충하기 위해서 문헌자료를 병행하여 검토하였다. 구술 면담에서 문헌자료는 면담자로 하여금 인터뷰 과정에서 질문을 설계하고 면담을 이끌어 가는 데 도움을 주는 동시에, 구술자료를 기반으로 한 역사쓰기에서 구술자료가 갖는 한계로 비판받는 개인성과 주관성을 극복하는 주요 자원이 된다.

현재 수원시의회와 관련된 문헌자료는 많지 않지만, 일부 자료가 남아 있다. 가장 중요한 시의회 관련 문헌자료로 매년 『의정 활동』이 출간되며, 『수원시의회사』가 2002년 발행되어 당시 시의회의 역사를 정리하고 있다. 그 밖에 시의회를 다룬 석사학위논문이 일부 있으며 시의원들을 인터뷰한 미디어 자료가 남아 있다. 수원시의회를 다룬 학위논문에는 박연수(1996)의 「지방의회기능의 활성화 방안에 관한 연구 : 수원시의회 활동을 중심으로」(경희대학교 산업정보대학원 석사학위논문), 박덕화(1999)의 「지방의원 행태에 대한 영향요인 연구 : 수원시 지방의회를 중심으로」(아주대학교 공공정책대학원 석사학위논문), 최덕현(2008)의 「기초의회 활성화를 위한 의회사무기구 운영개선에 관한 연구 : 수원시의회를 중심으로」(경



구술자 소장 자료 조사(2021년, 수원학연구센터 촬영)

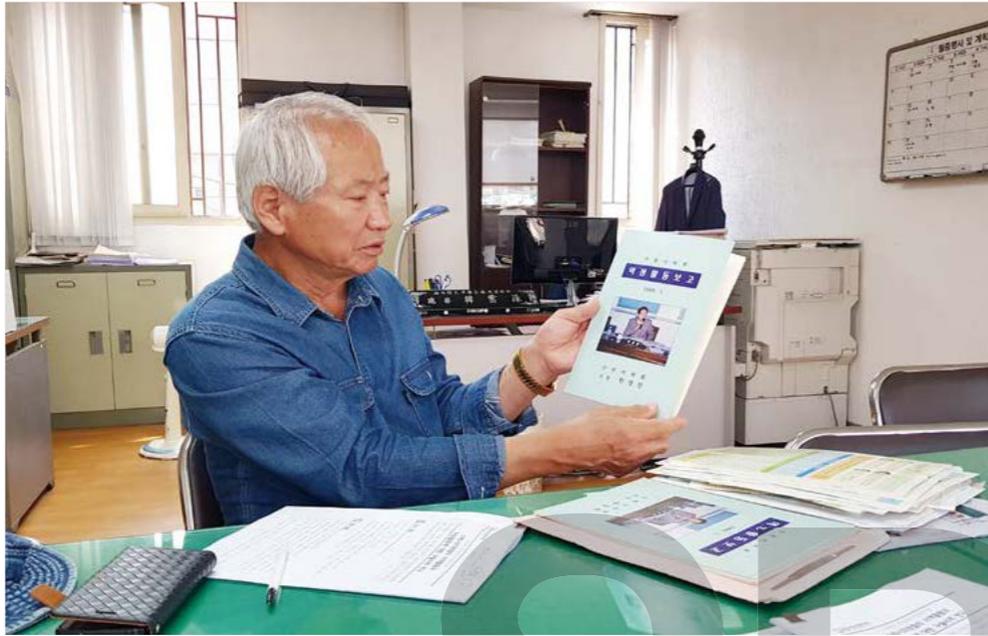
수원시지사의원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

기대학교 행정대학원 석사학위논문) 등이 있다.

2002년 수원시의회에서 발행한 『수원시의회사』에는 대수별 시의원의 개인 프로필, 당시 선거 결과 및 시의회 회의 및 의결 기록들이 남아 있다. 비록 6대까지만 기록되어 있어서 제 7~11대는 『의정백서』를 일일이 검토해야 하지만, 1991년 지방의회 부활 이후 수원시 지방의회의 역사를 살펴볼 수 있는 좋은 자료이다.

논문과 단행본 자료 이외에 수원시의원의 지역 활동과 의정 활동을 이해하기 위해서 검토할 두 종류의 기록물이 있다. 첫째, 공공기록물로서 수원시의회 회의록, 수원시 자료, 국가기록원 보관자료 등이다. 수원시의회 홈페이지에서는 1991년 94회 임시회부터 회의록 검색이 가능하다. 국가기록원에는 1952년 출범한 초대 의회의 조례 제정 관련 기록물이 보관되어 있다. 이 시기 자료는 『수원시의회사』, 『수원시사』(2014) 등 일부 문헌을 통해 전해지고 있는 초대 수원시의회 역사에 구체성을 더함으로써, 수원시의회의 역사뿐만 아니라 수원의 역사를 조명하는 데 도움을 줄 수 있다. 하지만 본 연구에서는 4대 이후를 중심으로 하기 때문에 기록물이 깊게 다뤄지지는 못하였다.

둘째, 민간 기록물이다. 구술자 개인이 생산하고 소장 중인 일지, 일기, 사진 등을 수집하여 구술채록에 활용한다. 기록물은 구술자의 기억을 돕고 구술을 풍부하게 만들 뿐만 아니



의정활동보고 자료 설명중인 한상진 의원(2020년, 수원학연구소 촬영)

라 수원시의 역사 정립에 일조할 수 있다. 하지만 연구 과정에서 민간 기록물에 대한 이야기는 들을 수 있었지만 실제 기록물은 수집하지 못하였다. 추후 수원학연구소에서 실시하는 기록화 작업에 민간 기록물을 기증하는 것을 독려하고 요청하는 차원에서 마무리되었다.

본 연구팀은 우선적으로 문헌자료를 기반으로 질문을 만들었고, 구술 내용을 이해하고자 하였다. 수원시의회 회의록은 검색어 기반이 아닌 날짜 검색이라 이용이 어려워서 '국회 지방의회 의정시스템'의 검색 서비스를 사용해서 구술자들의 구술 내용을 보충하고자 하였다.

## 글의 구성

이 글은 크게 네 부분으로 나뉜다. 첫째, 수원시의회 출마에서 당선까지의 선거 과정에 관한 이야기이다. 각 의원들이 지방의회 선거에 출마한 동기는 무엇이며 선거 과정과 당선 후 시의회에 대한 첫인상은 어떠했으며 의원이 되기 전 가졌던 시의회에 대한 인식과 어떤 차이가 있었는가? 기초의회 밖에 있는 사람이 안으로 들어오는 과정에서 어떠한 기제가 작동하며, 후보에서 시의원이 되는 과정에서 기초의회 의원에 대한 인식은 어떠한지를 알아본다.

둘째는 시의회 의정 활동이다. 의정 활동에서 가장 특별한 시기라고 할 수 있는 초선 의원

으로서 처음 의회에 입성해서 경험한 것들, 의정 활동에서 중요한 업무 중 하나로 간주되는 민원 처리 과정, 조례 제정, 행정감사 등 정기 및 특별 회의와 의회 운영, 위원장 선거뿐만 아니라 의원들 간의 사회적 관계와 같이 의원의 목소리로 듣는 수원시의회 의원사회의 다양한 문화적 특징을 기술한다.

셋째로 지방자치가 재개되어 30여 년 동안 수원시의회가 보여 왔던 변화의 양상이다. 지방의회 의원이 무보수 명예직에서 보수직으로의 변화 및 선거제도의 변화는 의정 활동 및 수원시의회 구성에 어떠한 영향을 끼쳤으며, 수원시의회 의회의 역사가 길어지고, 의회 구성에서 다선 의원들의 비중이 높아지면서 집행부와는 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴본다.

넷째는 「지방자치법」에 따른 의회의 한계이다. 시의회 의원들은 각자의 지역구와 수원시 전체의 발전을 위한 의지를 갖고 있었지만, 「지방자치법」의 특성으로 의정 활동의 태생적인 한계를 갖고 있음을 알 수 있었다. 조례 제정 및 행정감사 등에서 갖는 근원적인 한계는 무엇이며 이를 극복하기 위해서 어떠한 전략 및 계획 등을 갖고 있는지를 살펴보고자 하겠다. 그리고 수원시의회에 대한 수원시의원들의 생각은 무엇이며, 대한민국에서 가장 큰 지방의회의 의원으로서 갖는 자부심 등에 대한 이야기로 정리하도록 하겠다.

수원시정안쿠원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소

## 수원시의원이 되다 : 출마에서 당선까지

### 지방의회 참여 동기

지방의회 의원의 사회적 배경에 대해서 아는 것은 중요하다. 지방의원의 정치적 특성과 행태를 살펴볼 수 있는 중요한 지표이기 때문이다. 지방의원의 사회적 배경에 대한 연구는 많지 않다. 인구통계학적 특성,<sup>7)</sup> 선거 제도 및 소속 정당과의 관계<sup>8)</sup> 등에 대한 연구가 있다. 권경득과 강혜정은 다양성 지수의 개념을 활용하여 지방의원의 사회적 배경의 특징을 밝혔다.<sup>9)</sup> 이들의 연구에 따르면 한국사회에서 지방의원은 40~50대 남성 고학력자로서 정치가 및 산업계 종사자로서 거대 정당 출신자였다. 과거와 달리 점차 다양성이 증가했으나 의원의 성별과 소속 정당 부분에서는 다양성이 드러나지 않았음을 밝혔다. 이 글에서는 의원 개인의 사회적 배경이 참여 동기와 관계가 있다는 점에 착안하여 구술자의 인구학적 특성보다

7) 고경민·장성훈, 2006, 「역대 서울특별시 지방의원의 사회적 배경과 총원 유형」, 『서울학연구』 26; 배응환, 2006, 「지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구 : 대전광역시를 중심으로」, 『행정논총』 44(3); 조찬래, 2007, 「2000년대 지방의회의원의 총원의 특징과 변화양상」, 『인문사회과학연구』 8(1); 박명호·한기영, 2011, 「한국 지방정치 엘리트 총원의 계속성과 변화에 관한 시론 : 최근 지방선거를 중심으로」, 『한국정당학회보』 10(2); 전용주·차재관·임성학·김석우, 2011, 「한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 총원-2010년 지방선거 후보자와 당선자의 인구학적 배경 분석을 중심으로-」, 『한국정당학회보』 10(1); 김호균·김정인, 2017, 「기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구」, 『지방정부연구』 21(1); 김정인, 2017, 「지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계」, 『지방정부연구』 21(1).

8) 이상목, 2008, 「협력적 지방정부 운영 : 지방자치의 발전과 지역 거버넌스의 역할」, 한국정부학회 하계학술대회.

9) 권경득·강혜정, 2019, 「한국 지방의회의원의 사회적 배경에 관한 연구: 다양성 분석을 중심으로」, 『한국행정학보』 53(4), 한국행정학회.

그들이 직접 구술하는 출마 동기에 주목하였다.

본 연구에서 시의회 선거에 어떻게 출마하게 되었는지에 대한 질문에 구술자들은 다른 사람으로부터 권유·추천을 받아서 출마하게 되었다고 말하였다. 물론 출마를 최종적으로는 결정하는 것은 구술자의 의견이라는 것이 분명하지만, 출마의 첫 단계는 지인들로부터 출마를 권유받는 것으로부터 시작된다.

1991년 지방의회가 재개되고 지금까지도 한국사회에서 지방의회의 역할 및 기능에 대한 인식이 제대로 형성되지 않은 상황이었을 뿐만 아니라, 입후보에서 당선까지 선거 과정에 대한 지식도 부족했기 때문에 개인이 출마를 결심하기란 쉽지 않았을 것으로 보인다. 따라서 지방의회에 출마하기 위해서는 지방의회에 대한 인식, 출마에서 당선까지의 과정을 어느 정도 알고 있는 사람들이 주변에 있어야만 한다. 지방행정, 정치에 대한 지식·정보가 있고 지역사회 네트워크가 구축되어 있는 사람 등이 지방의회 선거에 접근하기가 용이하였다. 다른 한편으로 타인으로부터 권유를 받아 출마했다는 것은 의원으로서 자신의 자격을 보증하고 출마를 정당화하는 장치이기도 하다.

본 연구에 참여한 구술자들에게 선거에 출마할 것을 권유했던 사람들은 다양하였다. 구술자 본인이 출마 이전부터 소속되어 활동해 온 지역의 관변단체와 정치사회단체 내부에서 의회 선거 출마를 권유받기도 하고, 지방의회에 대한 어떠한 의식이 없이 주위 지인들의 권유와 추천으로 우연하게 출마하기도 한다.

연구 결과 흥미로운 점은 출마는 타인의 권유로부터 시작되었지만, 출마 동기를 설명하는 내러티브는 본인의 생애를 기반으로 하여 이뤄진다는 것이다. 지역사회단체에서 봉사 활동을 해 왔던 사람은 ‘봉사’를 출마의 동기로, 사회운동과 정치 활동을 해 온 사람은 ‘사회 변화와 정치’를 주요한 참여 동기로 이야기하였다.

### 지역사회 봉사

‘봉사’는 구술자들이 참여 동기를 설명하는 주요 내러티브이다. 수원시의회 시의원 구술자들은 지역사회를 위해 봉사하기 위해서 시의원에 출마했다고 하였다. 봉사 활동을 출마 동기로 이야기하는 것은 구술자들의 생애 과정과 연결되었다. 대부분의 구술자들은 지방의회 선거에 출마할 당시 수원시 또는 지역구를 기반으로 한 단체에 소속되어 활동을 하던 경우가 많았다.

구술자들이 활동하던 단체는 관변단체·자생단체, 이익단체로 나뉜다. 관변단체·자생단체는 ‘방법위원회’, ‘자치위원회’, ‘학교 운영위원회’ 등과 같이 주로 구술자의 거주지/지역구 행

정기관에 소속된 단체들이다. 선거가 지역을 기반으로 이루어지기 때문에, 지역단체 활동 경험자들이 선거에 참여하는 경우가 많았을 것으로 보인다. 이익단체는 연고단체, 직능단체, 전문가단체, 종교단체, 시민단체 등으로 나뉘며 원칙적으로 수원 전역을 대상으로 하지만 출신지역, 종교, 직업 등과 같은 특정 요소를 기반으로 한다.

김인식과 장연수는 수원시 이익단체를 대상으로 설문조사를 실시하여 일반적으로 이익단체들은 지방선거에서 당에 관계없이 집단의 이익과 관련된 후보자들을 적극 지지하지만, 수원시의 경우 정책 형성과 집행에 관심이 있다는 점을 밝혔다.<sup>10)</sup> 하지만 본 연구에서는 출마 당시 소속 단체가 의정 활동에 영향을 끼치는 점은 구술 내용만으로는 명확하게 알 수 없었고, 후보자를 만들고 의원에 당선을 하는 과정에서 단체가 중요한 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다.

흥미로운 점은 의원들이 출마 당시 소속되어 활동했던 곳이 어디든지 간에, 그 단체가 관변·자생·민간단체이든 성격이 크게 중요하지 않았다고 설명한다는 것이다. 출마 당시 소속 단체의 종류를 막론하고 구술자들은 단체 활동을 ‘친목’이나 ‘사회 네트워크’ 등으로 설명하기보다는 ‘봉사 활동’으로 이야기하였다. 따라서 지방의회 선거에 처음 출마했던 초선 입후보 당시 구술자들은, 일상에서 다양한 단체에 소속되어 지역사회를 위한 봉사 활동을 수행해 왔기 때문에, 지방의회 선거의 출마는 자신의 평소 해 오던 봉사 활동의 연장선상으로 설명할 수 있었다.

제4대 수원시의회 시의원으로 시작하여 3선을 하고 제6대 수원시의회 의장 및 민선 3~4기 시장을 역임한 김용서는 젊은 시절 자신이 살던 동네의 반장부터 시작해서 시장까지 오른 수원시의회사에서 입지전적인 인물이다. 그 역시 자신의 사회 활동을 봉사로 설명하였다. 출마 당시 그는 농기계 보급사업을 했는데 사업이 바빴지만 지역의 대민 봉사 활동을 꾸준히 해 왔다. 구술 당시 그는 과거 시민들과 관계를 맺는 일을 즐겁게 기억하고 있었다. 매교동 새마을지도자 시절에는 “새마을 교육을 받고” 비포장도로가 많았던 매교동의 “동네 마을 한 귀퉁이를 닦는” 등 힘든 일도 있었지만, 지역을 위한 활동이기 때문에 사업으로 바빴던 시절의 봉사 활동을 보람된 일로 기억하였다.

10) 김인식·장연수, 2004, 「지역사회 정치문화 및 주민참여에 관한 경험적 연구」, 『한국지방자치학보』 16(4), 151~152쪽.



**김용서** 사회 활동을 많이 했어. 동네로 본다면 반장, 반장도 해봤고, 통장도 해봤고, 예비군 소대장도 해 봤고. 어- 그리고 마을금고 이사장도 연임했었고. 또 정화위원장도 해 봤고. 또 방범연맹 뭐라고 그러지? 방범연맹. 그것도 내가 했었고. 정화위원장도 했어. 정화위원장. 한참 우리나라가 전두환 시절에 우리 시를, 사회를 어지럽히는 사람들을 그때는 사회정화운동을 한다고 그러가지고 그 운동을 할 적에 내가 정화위원장을 했어요. (중략) 그 봉사를 많이 했던 게, 봉사라는 개념 때문에 한 거지. 어떤 거를 추구해서 한 건 아니라고.

김용서의 생애 활동을 보면 시의원 선거에 출마하는 것은 그의 봉사 활동 과정에서 자연스러운 일이었다. 울천동 토박이였던 염상훈도 비슷한 행보를 보였다. 염상훈의 지역구인 울천동은 농촌에서 도시화되는 과정에 놓여 있었고, 그는 자신의 터전이 급격하게 변하는 격변의 시기에 시의회 의원으로서 지역을 위해 일을 해야겠다는 마음으로 출마에 나섰다 하였다.



**염상훈** 그 지역에서 제가 봉사 활동을 많이 했어요. 청년회장이라든가, 새마을협의회장이라든가. 그전에는 동정자문회 간사로 이런 봉사를 많이 하면서. 또 방범위원회 이런 거 하면서, 이 지역에 좀 바꿀 수 있는 게 있다면 나가서 할 수 있는 게 뭘까?

염상훈은 친형인 염상천(제4~6대)의 의정 활동 기간에 정책보좌관의 역할을 수행했고 주변의 출마 권유 등 여러 가지 요인이 있었다. 그럼에도 불구하고 자신의 지방의회 출마를 봉사 활동으로 설명하였다. 2000년대 시민사회단체와 정당 활동을 토대로 정치에 입문한 시의원들이 등장하기 전까지 지방의회 의정 활동을 봉사로 여기는 인식은 오랜 기간 계속되었다.

구술자들은 자신의 출마 동기를 ‘봉사’로 설명하면서 동시에 시의원을 ‘봉사직’으로 간주하였다. 시의원을 봉사직으로 간주하는 것은, 구술자의 봉사 활동과 연결되며 자신의 출마 동기를 설명해 준다. 하지만 시의원을 봉사직으로 간주하고 의정 활동을 봉사로 인식하는 것에는 지방의회 의원이 갖고 있던 태생적인 조건 탓도 있다. 지방의원이 무보수·명예직으로 시작되었다는 점이다. 지방의회 의원이라는 신분이 주는 명예, 정보, 권력 등 무형의 가치들은 고려되지 않은 채, 보수를 받지 않는다는 이유로 지방의원을 봉사직으로 간주하였다. 다양한 사회단체 활동을 통해서 제4대 수원시의회 의원으로 정치 활동을 시작했던 김용서 역



연무동 농민에게 양수기 전달하는 김용서 의장(2001년, 수원시 포토뱅크)

시 시의원을 봉사직으로 설명하였다.



**김용서** 그때는 봉급을 받지 않고 우리가 전부 봉사직으로 출발했거든. 봉사직으로. 그걸 뭐라고 하나면, 예- 어쨌든 봉사직으로 하게 되는데, 그게 그때는 첫 수당을 받았던 게 42만 원인가 준 거 같아. 42만 원. (중략) 나는 크게 그런 거를 기대하고 그러지는 않았으니까. 봉사한다.

실제 관련 법령을 살펴보면 시의원은 ‘명예직’이다. 시의원의 보수와 관련된 내용은 다시 살펴보겠지만 1988년 「지방자치법」 제32조에 따르면 “지방의회 의원은 명예직으로 한다. 다만, 회기 중에 한하여 일비와 여비를 지급할 수 있으며, 이의 지급기준은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 지방의원은 2003년까지 계속해서 ‘무보수 명예직’이었다. 송재규(제4~7대)가 초기 의회를 ‘무보수 봉사직’으로 설명하는 것은 이러한 맥락에 놓여 있다. 이처럼 시의원이 무보수 명예직이기 때문에 시의회 출마 당시의 사회 활동 및 출마의 동기를 ‘봉사로 이야기할 수 있는 것이다.

# 수원시청연구원

## SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구원



**송재규** 초기 의회가 제일 좋았던 것 같아요. 초기 의회는 자기가 사명감을 가지고 무보수 봉사직이라는 것을 알고 자기가 지역을 위해서 열심히 했어요. 사실 그때는. 열심히 했고. 또 각 분야에서 각자들 활동들 하면서, 또 어떻게 보면 그것도 명예라고 한 거지. 사실은 보면. 내면적으로는 열심히 했어요. 그런 사람들이 많이 했고. 그냥 들어온 사람들도 있지만 지역에서 평상시에도 봉사를 하고 그랬던 사람들이 많이 왔어요.

다른 한편, 지방의회 의정 활동을 봉사 활동으로 간주하는 인식은 수원시의회의 인적 구성과 연결되는 측면도 보인다. 앞에서 설명한 것처럼 구술자들은 지방의회 선거에 출마하기 전부터 생애사적으로 지역사회, 특히 관변·자생단체를 통해 지역사회를 위한 봉사 활동에 참여해 오고 있었다. 관변단체는 “국가에 의해 조직되어 법률에 의해 공식적으로 지원을 받고 있는 조직”으로 권위주의 정부와 토호세력을 매개하는 ‘풀뿌리 보수주의’의 사회적 기반이었으며, 민주화 이후 지방자치제도의 실시와 함께 자영업자를 중심으로 한 그 구성원들이 지방의회에 대거 진출하여 지역의 지배구조와 ‘성장연합’을 공고화함으로써 특정지역을 기

반으로 하여 특수이익을 추구하는 이익집단화되었다.<sup>11)</sup>

한국사회에서 관변단체는 ‘지역 유지’, 지역의 토호세력들을 기반으로 운영되어 왔는데, 그렇다 보니 지방의회 역시 경제적으로 안정적이고 시간적으로 여유가 있는 지역 인물이 출마할 수밖에 없었다. 송재규의 구술에서도 알 수 있는 것처럼 무보수 명예직이라는 시의원들의 당시 신분상의 조건은 관변·자생단체를 통해 지역사회에서 봉사 활동을 해 온 사람들을 자연스럽게 시의회로 끌어들이는 데 영향을 끼쳤다. 무보수 명예직인 지방의회 의정 활동을 수행하기 위해서는 시의회 활동이 경제적인 목적이 되어서는 안 된다. 물론 여기에 대해서는 개인적인 이권을 얻기 위한 다른 시각의 비판이 가해지기도 하지만, 기본적으로 무보수직을 수행하기 위해서는 경제적인 조건이 어느 정도 갖춰진 사람만이 참여할 수밖에 없었다.

### 사회 변화와 정치

한국사회에서 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 진전과 함께 본격적으로 성장한 시민운동세력은 1990년대 노동운동세력과 결합하여 제도정치권인 지방의회에 진입함으로써 정치세력화를 꾀하기 시작한다. 수원은 (주)필코(필립스)전자 노동조합 출신인 이태호(제4·5·7대)가 민주당의 내천을 받아 당선되는 등 1991년 지방의회가 재개되는 시점부터 시민사회·노동운동세력이 미미하지만 수원시의회로 진출하였다. 선경합섬 노조 부위원장 출신인 김명호(제5·6·7대), 동양시멘트 수원공장 노동조합 부위원장인 심재현(제5·6대) 등을 초기 지방의회에 진출한 사회운동세력의 대표적인 예로 볼 수 있다. ‘수원민주노동자회’의 소속으로 오랜 기간 노동운동을 해 온 김현철도 이러한 과정에서 제5대 최연소 수원시의회 의원으로 당선되었다.



**김현철** 지역에서 사회운동이나 시민운동을 해 왔던 시점에서, 지역에 조직된 단체 내부에서 한번 진출해 보면 좋겠다는 의견들이 있어서 주변에 몇 분들이 출마했는데 한 네 분 정도 됐었어요. 일부는 민주당의 내천을 통해서 하기도 했고, 무소속으로도 출마를 하게 돼서 다는 안 됐고, 그 중에 두 분이, 저랑 한 분이 됐죠.

시민사회·노동운동세력이 선거에서 전면으로 내세운 것은 기존의 정치와 다른 ‘새로운 정치’였다. 앞에서 언급한 것처럼 지방자치 재개되면서 한국사회에서는 지방의회 의원을

11) 정요안, 2020, 「관변단체 지역조직 참여요인에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 18쪽.

지역 유지, 토호세력과 동일시하는 경향이 있어 왔다. 이러한 인식은 지방의회 초기 의원들이 갖고 있었던 무보수 명예직으로의 지방의회 의원이 아닌 이권, 특혜, 비리의 장으로서의 지방의회라는 인식과 연결되었다. 김현철이 초선 당시에 출마한 상황에 대한 구술은 초기 지방의회와 시민사회의 인식 사이의 관계를 잘 보여 준다.

**김현철** 1기(제4대) 지방의회가 지역 유지들이 주로 하다 보니까, 결국 주민들은 접근하기 어려운 게 있고 그 다음에 비리가 많았습니다. 처음 해서 일반 주민들이 지방의원이라고 들어가 보니까 너무나도 행정에 체계가 잘 안 잡혀 있고, 그 당시에는 아주 비리가 창궐했던 시기이기 때문에 그런 것에 접근했던 것에 많아서 시민들이 굉장히 불만의 대상이 되었어요. (중략) 나름대로 제가 첫 선거 때 선언한 게 하나 있어요. 저는 여러분들에게 경조사를 절대 가지 않겠습니다라는 걸 유세장에서 얘기를 했었어요. 왜, 제가 경조사를 찾아가려면 결국은 제가 비리를 저지르면서 뭘 해야 될 수밖에. 그걸 하지 않고 온전하게 지켜가기 위해서는 저는 다른 분과 달리 경조사를 찾지 않겠습니다.

김현철은 “경조사에 가지 않는 대신 여러분이 찾을 때 언제든 찾아가겠다.” 하면서 신문을 직접 만들어 두 달에 한 번씩 지역구 주민들에게 나눠 줬다. 안타깝게도 당시 신문 자료는 현재 남아 있지 않다. 그는 시민사회운동 세력이 시의회로 진출하는 것은 수원만의 사례는 아니었고 당시 전국적인 흐름이었다고 하였다. 김현철은 1995년 제5대 기초의회 선거 당시 출마자들 중 상당수가 시민사회운동 활동가들이었는데, 이들 중 대다수가 오늘날 지방자치단체장이나 국회의원으로 일하고 있다는 점을 언급하였다.

이 시기 이후로 정당에서 활동하던 시민들도 본격적으로 시의회에 진출하는 계기가 되었다. 하지만 시의회 출마를 염두하고 이뤄진 정당 활동이라기보다는, 구술자의 다른 사회 활동 속에서 발생한 정당과의 관계를 통해 지방의회 선거에 출마하는 양상을 보인다. 김명호(제5·6·7대), 심재현(제5·6대)과 김진관(제6~8대, 제11대) 등은 노동조합 활동을 통해 민주당과 관계를 맺은 인물들의 대표적인 사례라고 할 수 있다.



**김진관** 당 직책을 맡아가지고, 지역위원회 있잖아? 지역위원회. 팔달 지역위원회가 이게 팔달구에 있었잖아요. 그랬는데 박왕식 의원님(1983~1999)이라고 전 의원님이 그분이 지금 돌아가셨지. 그분하고 내가 같이 데모하러 다니고 그랬지. 그래서 “네가 노동계 대표로 나가라. 나갈 사람이 없다.” 그 당시에 또 제가 나오기 전에 IMF가 있었잖아요.

그때 내가 수원에서 개인택시도 했어요.

김진관은 수원에서 택시노조 활동을 하면서 민주당 인사들과 관계를 맺게 되었고 그 인연으로 지방의회에 출마하였다. 이러한 식의 출마 과정은 이후에도 지속된다. 조명자(제9·10·11대)는 수원시 어린이집연합회, 학원연합회 등의 활동을 해 왔고 그 과정에서 민주당 지역구 의원의 권유로 민주당 여성위원장을 하며 정계에 입문하였다. 조석환(제10·11대)은 영통 신도시에 살면서 지역 민원 문제로 민주당 국회의원들과 알게 되어 민주당의 공천을 받아 입후보하게 되었다.

정치적인 목적을 갖고 시의회 의원이 되기 위해 정당에 1차적으로 문을 두드리지 않고, 각자의 삶의 터전에서 생활하다가 정당과의 관계를 형성한 뒤 선거에 입후보하는 것은 정당 공천제의 실시와 함께 자연스러운 현상인 것으로 보인다. 어찌 보면 지방의회 선거에서 정당 공천제가 실시되면서, 거대 정당은 선거에 이기기 위한 '적절한' 후보자를 발굴해야 하는 필요가 있었고 이와 맞아떨어진 것일 수도 있다. 다른 한편으로 중앙 정당과의 관계를 더욱 밀접하고 견고하게 만드는 계기가 되기도 하였다.

2000년대 이후에는 지방자치의 본연의 목적에 부합하는 변화가 미미하지만 일어났다. 한국사회에서 정당의 다양화를 볼 수 있으며, 일반 시민의 적극적인 정치 참여가 증가하였다. 즉, 2000년대에 들어서면서 지방의회의 출마 경로가 점점 더 다양화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 출마 경로의 다양화는 두 가지 차원에서 일어났다.

첫째, 진보정당을 통한 참여이다. 건설국민승리21(1997년), 민주노동당(2000년), 노동당(2008년), 통합진보당(2011년), 녹색당(2012년) 등과 같이 진보정당이 창당되면서 소수지만 지역의 진보정당 당원들이 제도권 정치에 들어가게 된다. 수원에서도 김현철, 윤경선 등은 이러한 진보정당의 태동과 함께 제도권 정치에 참여할 수 있었다.

둘째, 시민들의 정당 활동 참여이다. 앞에서 예로 언급했던 조명자, 조석환 등과 같이 지역사회에서 각자의 터전에서 자신의 목소리를 내던 시민들이 정당에 참여하기도 했고, 정당에 직접적인 관심을 갖고 참여하는 사람들이 증가하였다. 특히 노무현이라는 정치인이 대선 후보로 등장하면서 '노사모' 활동을 계기로 일어난 정치인 팬덤 현상은 시민들로 하여금 정치에 관심을 갖게 하였다. 시민사회의 확장은 이후 학교, 주택 등의 문제와 연관된 시민 참여 활동 등을 통해 '정치 활동의 주체로서의 시민'을 양성하였다.

부산에서 출생한 백정선(제8·9·10대)은 남편의 근무지가 수원으로 변경되면서 서울에서 살다가 아무 연고가 없는 수원으로 이주하였다. 평소 백정선의 남편은 언론을 통해 보도되는 사회문제들에 대해서 백정선과 의견을 일상적으로 공유하였다. 그녀는 남편을 통해서

'노사모'의 존재를 알게 되었고 기존에 볼 수 없었던 새로운 현상과 조직에 관심을 갖게 되었다. 2002년 국민 경선을 통해 노무현이 민주당 대선 후보가 되었지만, 당 내 지지율이 나오지 않고 당 내부에서 "노무현 후보를 흔드는 과정"에서 유시민의 행보에 호감을 가지고 주의 깊게 지켜보게 되었다. 그러던 중에 2002년 8월 28일 유시민이 개혁국민정당을 창당하고 노무현 후보를 지지하자 개혁국민정당에 가입하고 당원이 되었다. 백정선은 당시까지 한 번도 정당에 가입한 적도 없었고 정치 활동을 생각해 본 적도 없었다. 그러던 중에 개혁국민정당에 당원으로 가입하면서 수원 지역에서 본격적으로 정당 활동을 시작하였다. 당시 장안구의 개혁국민정당 모임은 수련회, 답사 등 가족 단위의 모임도 많아서 남편과 자녀가 함께 참여하였다. 연구자와 구술 면담을 진행하던 중에 당시를 즐겁게 회상하는 백정선의 모습을 통해, 개혁국민정당 활동이 아무 연고도 없는 수원으로 이주한 백정선에게 얼마나 큰 영향을 주었는지를 쉽게 짐작할 수 있었다.

**수원시정연구원**  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
**수원학연구센터**

**백정선** 수원이 좀 열성적으로 활동하는 당원들이 많았어요. 특히 장안구. 그때는 구가 3개밖에 없었거든요. 권선구, 팔달구, 장안구 밖에 없었는데 나중에 영통구가 생겼는데 영통 쪽에 사는 젊은이들과 우리 장안구에 있는 사람들하고 우리 장안구 사람들하고 굉장히 활동을 열심히 하는 편이었는데, 그때 한 일주일에 세 번은 모임은 한 것 같아요. 그때 이제 유행했던 게 번개 친다고 이야기 아시죠. 그때 이제 누가 한 명이 "나한테 너무 화나는 일이 있어. 위로해 줘." 이라고 번개를 치면은 일단 한번 모이면 최소 스무 명까지는 모임 정도로, 굉장히 왕성하게 활동을 할 때고. 그리고 우리는 항상 하는 말이 "번개당에 만원당이다." 그래서 모여도 맨날 n분의 1씩, 만 원씩 내고 음식 값 계산하고 그랬을 때니까. 그게 나는 그렇게 신선하고 재미있어 갖고 엄청 열심히 했어.

백정선은 개혁국민정당 당원으로 정치 활동을 시작했지만, 백정선의 의사와 상관없이 2004년 9월 13일 개혁국민정당은 해산하면서, 그녀의 정치 활동은 2003년 11월 11일 결성된 열린우리당을 거쳐 통합민주당으로 이어지게 되었다. 지방의회 첫 출마는 2006년 제4대 전국동시지방선거에 비례대표제도가 도입되면서 열린우리당 비례대표로 의회에 진출하게 되었다.

**백정선** 기초의원 비례대표는 누가 할 건가? 흡수반은 무조건 여자인데. 1번은 거의가 당선이, 특별한 경우가 아니고는 당선이 확실한데 누가 하면 좋을까 이제, 이런 얘기가 있었는데 그때

하겠다고 하시는 분이 몇 분 계셨어요. 서류를 이렇게 내고. 나는 그런 거, 현실정치에는 전혀 관심이 없고 사람들하고 이런 생활정치에만 관심이 있었을 때니까. 그런데 이제 그, 사람들이 보기에는 하겠다고 나서는 사람들이 썩 마음에 안 들었었나 봐. 당에서. (중략) 그때 활동을 굉장히 열심히 하던 멤버 중에서 우리가 진짜 열심히 장안구, 수원 바닥에서 활동을 하고 있었는데, 진짜 우리 중에서 누가 하면 참 좋지 않겠냐라고 제안을 한 거죠. 그런데 덜컥 “그럼 나 할래. 내가 할래.” 하는 사람이 한 명도 없는 거야. 우리 쪽에서는.

장안구에서 백정선과 함께 개혁국민정당 당원으로서 활동을 함께했던 동료들은, 당시 자신들이 지역을 위해서 활동하고 구상했던 것을 제도권 정치의 장으로 확장시켜야 한다는 생각을 하며 백정선을 지방의회 후보로 출마할 것을 추진하게 되었다. 백정선은 과거 열린우리당 수원시당이 조직되던 무렵, 당원들의 추대로 초대 열린우리당 여성위원장을 역임했던 경험도 있었다. 개혁국민정당 출신 당원들은 자신들이 생활정치에서부터 시작했던 정치 활동의 지평을 넓힌다는 목적을 두고, 백정선에게 열린우리당 여성위원장을 했던 경력을 기반으로 비례대표 공천에 지원할 것을 독려했다. 백정선이 출마를 고사하자 남편을 동원해서 출마를 종용했고, 남편도 백정선을 출마하도록 설득하였다.



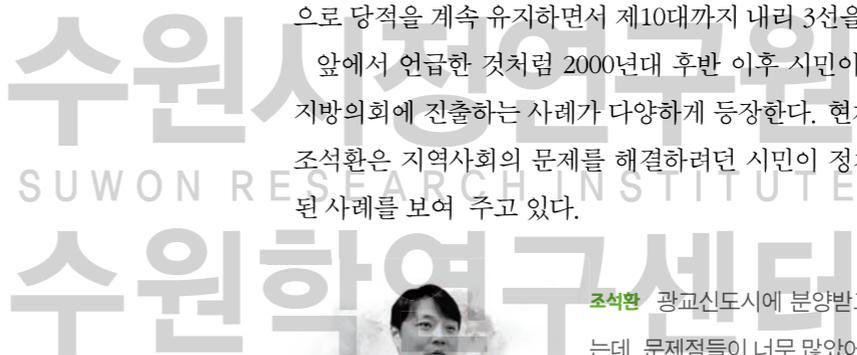
**백정선** 그러고 안 하고 있었더니, 그날 밤에 전화가 온 거야. 우리 남편도 설득이 안 되고 하니깐 개 중에 한 명이 전화를 “누나, 내일 아침에 신분증하고 도장만 갖고 내려와.” “나, 안 해!” 그랬더니 “누나! 누나 진짜 오만하다. 서류를 낸다고 되는 게 아니야. 당원들이 투표를 하잖아. 투표를 하는데, 누나 안 될 수도 있어. 되게 오만하다. 된다고 생각을 하네.” 막 이런 식의 논리를 펴는 거예요. “우리가 사람들이 그렇게 생각할 거 아니야. 재네들 그렇게 뭉쳐 다니고 몰려다니더니, 후보 하나도 못 낸다. 이런 소리 하는 사람들도 있고 하니, 미안하지만 누나가 대표로 좀 해 줬으면 좋겠다.”

결국 이러한 과정을 통해 백정선은 열린우리당 초대 비례대표로 시의원 활동을 시작하게 된 것이다. 그녀는 개혁국민정당 출신 당원들이 갖고 있던 ‘대의적인 차원’에 동의하며 결국 비례대표로 선거에 출마하였다. 당시 백정선의 선거운동은 개혁국민정당 출신의 당원들이 도왔다. 백정선에게 출마를 권유했던 개혁국민정당 당원들은 각자의 일터에서 업무를 마치고 퇴근한 뒤 백정선의 집에 모여서 선거운동을 도왔다. 백정선의 선거운동원 중에는 수원에 살다가 전주로 이사 간 개혁국민정당 당원도 있었는데, 글을 잘 쓰던 사람이어서 백정선

의 출마 소식을 듣고 평소 생각해 오던 백정선의 이미지를 글로 써서 보내 주기도 하였다. 그녀는 현재 초선 당시의 기억을 돌이켜보면 당원들에게 큰 신세를 진 셈이었지만, 백정선은 선거라는 큰 장벽 앞에서 당시에는 그런 신경을 쓸 겨를도 없었다고 회상하였다.

백정선은 장안구 비례대표 1번을 받아 예상했던 것처럼 당선되었다. 하지만 막상 당선 후에는 식음을 전폐하며 걱정이 앞섰다. 이때 백정선을 격려했던 것은 자신을 선거에 내세운 당원들이었다. “누나 걱정하지 말라고, 우리가 도와주겠다고. 원래 보좌관도 없는 자리인데 우리가 보좌관 해 줄게.”라며 당선은 했지만 실의에 빠진 백정선을 북돋아 주었다. 개혁국민정당 출신 열린우리당 당원들은 이후 백정선의 초선 시절 의정 활동에 다양한 각도에서 영향을 끼친다. 생활정치에서 시작하여 지방의회 의정 활동을 시작한 백정선의 사례는 지방자치의 본연의 목적을 찾아가기 시작하고 있다는 것을 보여 주는 사례이다. 백정선이 처음 당원이 되었던 개혁국민정당은 역사 속으로 사라졌지만, 그녀는 열린우리당에서 통합민주당으로 당적을 계속 유지하면서 제10대까지 내리 3선을 하였다.

앞에서 언급한 것처럼 2000년대 후반 이후 시민이 일상을 넘어 ‘정치적인 목적’을 가지고 지방의회에 진출하는 사례가 다양하게 등장한다. 현재 제11대 수원시의회 의장을 맡고 있는 조석환은 지역사회의 문제를 해결하려던 시민이 정치의식을 갖게 되면서 의회로 진출하게 된 사례를 보여 주고 있다.



**조석환** 광고신도시에 분양받고서 명품 신도시라고 광고해서 들어갔는데, 문제점들이 너무 많았어요. 특히 학교 문제가 심각해서 행정 소송도 하고 또 기각당하고. 이런 활동들을 하다가 정말 주민들의 대표가 나가서 이런 일들을 해결해야겠다. 문제가 많으니까. 그래서 주민분들이 나가라, 나가라 해서 나가게 됐고요.

조석환은 광고신도시 ‘수분양자 협의회’ 활동을 했었다. 같은 아파트 주민들과 함께 하자 보수 및 지역 문제에 대한 민원을 제기하고 처리하는 경험을 하는 과정에서 정치의식이 생겼다. 당시 협의회 활동을 함께 했던 주민이 조석환에게 시의원 출마를 권유했었다. 처음에 그는 지방의원 출마가 고민이 되었다고 하였다. 하지만 그의 아내가 “사회를 좀 바꾸는 그런 활동들을 좀 하고 싶었다”며 “기회가 되면 해 보라.”는 말에 출마를 결심할 수 있었다.

그는 광고 지역의 문제를 해결하기 위해서 민원인으로 방문하던 지역구 민주당 김진표 국회의원실 관계자들과 안면이 있었다. 당시 신도시인 광고 지역에 걸맞은 새로운 인물을 찾아야만 했던 민주당의 필요와 맞았기 때문에 조석환은 정치 초보였지만 쉽게 공천을 받을

수 있었다. 치열한 민주당 경선을 통해서 현역 의원을 제치고 가변을 받아 최연소 의원으로 수원시의원과 제11대 수원시의회 후반기 의장이 되었다.

이상에서 살펴본 것처럼 지역 유지·토호세력 중심의 '봉사 활동'에서 시작된 수원시의회 의원들의 의정 활동은 점차 정치적 의미가 강화되어 가고 있었음을 알 수 있다. 이는 단순히 지방의회 참여자들의 개인적인 문제로만은 볼 수 없다. 이 글에서 후술하겠지만 「지방자치법」과 「선거법」의 변화 과정 및 사회문화 변화와 연관되어 있으며 의회 변화사의 총체적인 관점에서 이해되어야 할 필요가 있다.

### 지방의회의 선거 과정과 의미

#### 후보 만들기

지방의회 선거에서 '출마 선언'을 하였다고 후보가 만들어지는 것은 아니다. 아마 이는 비단 지방의회 선거에만 국한된 것은 아닐 것이다. '진정한' 지방의회 선거 후보는 본격적인 선거 과정을 통해서 만들어진다. 선거 과정은 출마 권유, 결심, 출마 선언 및 입후보, 선거운동, 대중 연설, 당선 등의 과정을 통해 이뤄진다.

2005년 6월 「공직선거법」 개정 과정에서 기초의원 정당 공천제가 도입되어 2006년 제4대 전국동시지방선거부터 최초로 기초의원에게도 정당 공천제가 실시되는 계기가 되



선거사무원 증명서(민한기 제공)

었다. 정당 공천제의 시작으로 공천 희망자가 많은 경우에는 입후보 과정에서 정당 경선이라는 과정이 하나 더 추가되었다.

후보자가 정해지면 선거운동팀이 「선거법」에 기준해서 구성된다. 정당이 기초의회 선거에 후보 공천이란 명목으로 개입하면서 소속 정당이 후보자의 선거를 지원하기도 했지만, 대부분의 구술자들은 소속 정당의 도움을 받기보다는 후보자들이 주도적으로 선거팀을 구성하였다. 학생회 및 노조 선거 경험이 있었던 일부 구술자를 제외하고 초선 당시 대부분의 시의원들은 경험 없이 선거운동을 시작하였다.

**김기정** (후보 중) 한 분은 태권도 체육관 관장인데, 그때 동 선거였거든요. 그 동에서 상가번영회 회장이셨던 분. 태권도 관장이니까 그 학부모들이 많잖아요. 초중고. 그러니까 이분이 이미, 보컬이니까 넓지가 않잖아요. 이미 당선됐다고. 시작도 하기 전에. 저는 방을, 사무실을 못 구해 가지고 그 상가 번영회 회장이 태권도 3~4층 쓰는데 저는 얻을 데가 없어서 지하에 식당에, 여덟 평짜리인가, 열 평짜리인가 여기에 식당이 안 되어서 나간 건물을 얻었어요.

경험도 없이 출마했지만 김기정(제7~8대, 제10~11대)은 유력한 후보이자 상가번영회 회장과 2배 차이의 표차를 내고 압도적으로 당선되었다. 그러나 김기정의 초선 과정에서 유력한 경쟁 후보와 같은 건물에 선거사무실을 얻은 것은 일반적으로 선거 과정에서 쉽게 볼 수 있는 모습은 아니다. 제도권 선거의 경험이 없었던 초선 당시의 후보들이 선거 자체에 대한 정보와 전략과 전술이 부족했다는 것을 보여 주는 사례라고 할 수 있다.

초선 당시의 구술자들은 어떻게 선거를 치러야 하는지에 대한 지식이 부족했지만, 그럼에도 불구하고 각자의 자리에서 나름의 방식으로 선거에 임하였다. 경쟁 후보와 같은 공간에 선거 사무실을 차렸던 김기정 역시 '자신만의' 방식대로 선거운동에 충실하였다. 그는 영통의 공원길에서 밤 12시 이후에 운동하는 사람들을 대상으로 부인과 함께 13일 동안 선거운동을 했다고 하였다. 일반적으로 자정 넘은 시간은 선거운동을 하지 않는 시간이다. 지역 사람들은 자정에도 열심히 인사하는 그를 보고 "정말 열심히 한다."며 감탄하였다. '정치 프로'와 다른 '정치 초보'라서 가능한 전략이었다.

수원에서 노동운동을 오래 해 온 김현철은 제2회 지방의회 선거 출마 당시를 회고하며 "제도권 선거에서 당선을 위해 뛰려고 했던 것은 처음이라, 사실 아무 계획과 방향 설정을 하지는 못했습니다."라고 이야기하였다. 시민사회·노동운동 진영에 있던 사람들조차도 제도권 선거운동에 대한 관련 정보나 지식이 하나도 없었다. 1987년 6월 항쟁 이후 민주화 물결 속에서 지방자치가 재개되었지만 어떠한 방향이나 논의가 부족했었음을 알 수 있다. 누

구도 '제대로' 선거에 대한 '적절한 정보'를 알지 못한 채 시작했던 것이 바로 지방의회 선거였다.

**김현철** 제가 12월 달에 결혼을 했는데, 결정이 1월 달에 났기 때문에. 갑자기 화서동에 있었는데, 저희 사무실이 고등동에 있었거든요. 그런데 계획이 있던 게 아니니까 화서동에서 출마한 것이 아니고 우리 사무실이 있는 고등동으로 왔기 때문에, 갑자기 한 달 반 사이에 신혼집을 이사했던 경험이 있습니다. 그러니까 저희가 별 준비가 안 된 상태에서 했던 거 같고요. 다만 내부적으로 그 선거에 대한 기대치는 높지 않았어요. (중략) 준비를 어떻게 했냐면 다른 거 다 차치하고 주민들에게 설문을 돌렸어요. 그 당시에. 전 지역을 돌아다니면서 시민들에게 지방자치에 대해서 어떤 관심을 갖고, 현 시의회에 대해서는 어떤 생각을 갖고 계시는지 뭐 이런. 그다음에 지역에서 지방의회에서나 지방자치단체가 해 줘야 할 역할 같은 거를 1:1 면접하면서 방문을 한 2개월 동안 했어요. 그 가운데 저희들은, 아 시민들이 현재 있는 지방의원들을 어떻게 생각하는지 알고, 우리 행정을 어떻게 생각하는지 정확하게 알아보고 거기에 따라서 선거의 공약, 정책 이런 것들도 다 했습니다.

김현철은 1995년 6월 제1회 전국동시지방선거를 앞두고 그해 1월에서야 선거에 출마하기로 결정하였다. 당시 그는 1994년 12월에 결혼한 상태였다. 지방의회 선거에 대한 정보도 없었고 시간적으로 부족했지만 김현철과 동료들은 사회운동의 경험을 기반으로 지역 주민들의 의견을 직접 듣고 공약을 세웠다. 젊은 운동가로서의 경험이 기반이 되었기 때문에 가능한 방법이었다. 지역 주민들의 의견을 직접 청취해서 세운 공약에는 공공어린이집 설치, 학교급식 지원 등이 있었다. 이때 만들어진 학교급식 실시 관련 공약은 훗날 수원시의회 「학교급식지원조례」의 모태가 된다.

**김현철** 나름대로 초창기에도 획기적인 안이 된 게 있어요. 그런 공약을 중심으로 하고, 제대로 사람들에게 설득 논리는 부패한 지방자치를 바꿔야 됩니다. 여러분들이 보지 못한 새로운 지방의원들을 선출해 주십사 이런 호소를 했는데, 상당히 그게 사람들에게는 그 당시 분위기상 먹혔던 것 같습니다.

김현철은 1995년 9월 1일 제140회 본회의 2차 임시회의 시정 질문에서 탁아시설 및 급식 확대 실시 방안에 대해 다음과 같이 발언하기도 하였다.

**김현철** 저는 지난 대통령 선거에서 그리고 지난 6·27선거에서 많은 후보자들이 공약으로 내세웠던 탁아시설과 급식 확대 실시 방안에 대하여 질문하고자 이 자리에 나왔습니다. 사실 이 사항들은 사회가 발달하면서 여성들의 사회참여 증대로 인해 영·유아 보육시설의 확대와 급식시설에 대한 욕구가 높아지고 있는 것이 현실입니다. 그러하기에 이것은 6·27선거에서 나타났듯이 많은 분들이 공약사항으로 내세웠었습니다. 저희 경기도의 도지사도 시장님도 이 부분에 대한 공약을 내세우셨다고 알고 있습니다. 그래서 저는 이 부분에 대해서 시장님께 질문 하고자 합니다.

첫째, 영·유아 보육시설에 대해서 질문하고자 합니다. 현재 수원시의 0~4세의 아동수가 7만 3,120명, '93년 기준으로 전체 인구의 10.3%를 차지하고 있습니다. 이러한 추세로라면 2001년까지는 절대수가 64.5% 증가하여 11만 7,000명에 이를 것으로 추산되고 있습니다. 여기에 전체 영·유아의 70%에 해당하는 영아의 비율은 24%로 비교적 영아의 교육욕구가 유아보다 더 높음에도 불구하고 실제 영아 보육시설은 절대적으로 부족한 것이 현실입니다. 이러한 기준으로 봤을 때 현재 수원시에는 총 179개소의 보육시설을 확보하고 있으면서 이 시설은 4,019명의 어린이가 이용하고 있는 것이 수원시의 현실입니다. 그 중에서도 전체 97.2%의 보육시설이 민간시설로 운영되고 있는 것이 현실입니다. 이러한 민간시설은 보육시설이 사실상 재정적으로 어려움을 겪고 있기에 더욱더 확대되기는 어렵습니다. 그러하기에 저는 이런 보육시설을 확대하는 데는 바로 공공시설을 확대하지 않는 한 그 방안이 되지 않는다고 생각하기에 이러한 보육시설을 확대하는데 시장님의 종합적인 계획이 있으신지 질문합니다.

둘째, 부족한 시설이 확보되지 않는 데는 이러한 보육시설을 갖춘 시설이 없기 때문이라고 생각합니다. 그러하기에 기타 관공서, 동사무소나 아니면 동별로 있는 노인정을 이용하여 공간을 활용할 방안을 갖고 계신지 질문합니다. 그리고 지금 현재 실시되고 있는 국민학교의 병설유치원과 같이 유아반도 함께 실시할 방안을 갖고 계신지 질문합니다.

셋째, 학교 급식 확대 실시에 대한 방안을 묻습니다. 미래 사회를 이끌어 갈 아동은 건강하고, 균형 있는 영양을 섭취하여 아동의 건전한 발육을 돕고 취업여성들의 가사노동을 경감시키는 데 많은 효과를 가져왔다고 생각합니다. 이러한 의의에 따라 정부차원에서도 이에 대한 적극적인 추진 방침을 여러 번 표방하였습니다. 그러나 학교급식을 실시하는 데는 기본 시설비만 2억 5,000만 원이 든다고 합니다. 이 2억 5,000만 원 중 국가에서는 10%만 지원할 방침이며, 이것을 수익자부담이라는 원칙하에 학부모에게 떠넘기고 있는 것이 지금의 현실이고 이로 인해 학부모들의 원성이 높아만 가고 있습니다. 학교급식 시설확대를 위해서 우리는 교육부의 예산이 점점 더 확대 돼야 된다고 생각하며, 교육부의 예산이 확보 될 수 있도록 지방자치단체에서도 적극적으로 요구해야 될 것이라 생각합니다.

그러나 이 보다 지난 며칠 전 대전 유성구에서 발표되었듯이 바로 지방자치단체가 먼저 나서서 이에 대한 해결의 의지와 욕구들이 없다면 이것을 해결할 가능성은 별로 없다고 생각합니다. 이에 저는 시장님께서 내부부의 예산지침과 국가의 규제를 넘어서 바로 주인의 요구를 받아 안는 학교급식실시방안을 세우고 계신지에 대해 질문합니다. 이를 '96년도 예산에 반영할 용의까지 질문하도록 하겠습니다. 이상입니다.<sup>12)</sup>

민한기(제6대, 제8~10대)와 같이 선거를 치르기 위한 전문적인 훈련을 받은 사례도 있다. 그는 안산 출신이지만 수원에서 교편생활을 하던 아버지를 따라 학창시절을 수원에서 보내면서 (사)수원청년회의소 회장을 하는 등 지역 활동을 활발하게 해 오던 인물이었다. 초선 당시 그의 선거운동 경험은 다른 후보들과 좀 남달랐다.

**민한기** 저는 처음에 무투표 당선된 것은 그 친구 때문에 당선이 되었습니다. 일곱 명에서 여덟 명의 경쟁자가 있었다고 그랬잖아요? 서울대학교 총학생회 여학생이었는데, 제 조카 친구예요. 그런데 낙선했어. 서울대학교 총학생회 (선거에 나갔다가) 떨어졌어. 그 친구나 내 매니저였어. 그래서 저한테 그래요. “왜 의원을 나오려고 그래요?” 처음에 같이 준비를 하는데 돌아, 그때는 의장일 때니까. JC의장. “남자로서 명성도 있고, 돈도 버시면 됐지 굳이 왜 시의원을 하려고 하세요?” 첫 번째 목적 세 가지만 이야기해 보래. “첫 번째 뭐” 네. 어려운 사람들 도와주고 싶고. “두 번째는요?” 그래도 수원시 살림이 제대로 되나, 안되나... “세 번째는요?” 생각이 잘 안 나는데, “그게 아니죠. 지금 솔직한 마음을 안 들여내시는데, 명성을 얻고 싶어서 그러시는 거겠죠. 남자로서.” “회장님은 본심을 왜 얘기를 안 하느냐.”고.

민한기의 초선 당시 선거운동 사례는 다른 구술자와 다른 양상을 보였다. 기존의 정치관이나 수원의 지역사회에서 활동하던 인물이 아닌 제3의 인물과 팀을 이뤘다는 점에서 흥미롭다. 즉, 앞에서 언급한 것처럼 대부분의 구술자는 자신의 사회 네트워크를 기반으로 수원 사람들이 모여서 팀을 이룬다. 민한기도 가족의 지인을 선거팀장으로 고용했지만, 민한기의 선거팀장은 수원 사람이 아니었으며 비록 서울대학교 총학생회 선거 경험이 고작이었지만 체계적인 훈련 과정을 민한기에게 제공했다는 점에서 차별성을 보였다. 민한기의 선거팀장은 서울에서 매일 수원으로 와서 민한기에게 선거운동 과정에서 필요하다고 여겨지는 과제를 제시하였다.

12) 경기도 수원시의회, 『본회의 회의록 : 제140회(2차)』(제어번호 CLIKC1535771274581175).



선거운동 어깨띠, 어깨띠 표지(민한기 제공)



수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

첫 번째로 주어진 과제는 동네 사람 중 아는 사람의 이름과 전화번호를 다 적어 오라는 것이었다. 처음 과제를 들었을 때는 쉽다고 생각했는데, 막상 이름과 전화를 적어 보니 25명뿐이었다. 수원 전역에 아는 사람은 많았지만, 막상 자신이 출마할 선거구인 세류3동에서는 전화번호를 알고 있을 정도로 가까운 사람이 많지 않았다.

두 번째로 받은 과제는 민한기가 출마 동기로 내세운 ‘어려운 사람’들을 위해서 어떤 일을 할지 구체적으로 서술하라는 것이었다. 하지만 그 과제를 받은 순간 어려운 사람이 어떤 사람인지조차 생각하지 못했던 자신을 발견하였다. 과제를 받을 당시 민한기가 생각하는 어려운 사람은 동사무소에서 매년 연말에 실시하던 ‘불우이웃돕기’의 대상 정도뿐이었다. “더듬더듬 여섯 줄인가 써서” 갔던 그에게 선거팀장은 “이거 해결하려고 시의원 출마하시는 거예요?”라는 질문을 던졌다.

민한기의 선거팀장은 그에게 매일 새로운 과제를 줬다. 세 가지 장르별로 써야 했던 연설문은 다섯 줄밖에 못 썼고, 그것을 들고 연설하라고 했는데 다섯 줄도 술술 읽히지가 않았다. 선거팀장은 민한기에게 “마음에 없는 소리”를 썼기 때문에 읽히지가 않는 것이라고 하였다. 선거팀장은 A4 3장의 연설문을 써서 “이것을 머릿속에 넣으세요.”라고 민한기에게 건넸다. 근처 공동묘지나 화장장에 가서 연설문을 보면서 연습해야 한다며, 민한기에게 밤 12시에 임광아파트 부근 화장장 앞에서 만나자고 하였다. 민한기는 화장장에 밤 12시에 가서 팀장과 함께 연설문을 읽으며 대중연설 연습을 하였다. 화장장을 1시간 30분 동안 돌면서 연설문을 읽었다. 토요일에는 초등학교 운동장에서 불펜을 입에 물고 뛰면서 연설문을 읽었다.

불편을 입에 물고 있는 바람에 침을 잔뜩 흘렸다. 비록 민한기는 무투표 당선으로 제6대 수원시의원이 되었지만, 위에서 보여 줬던 선거팀장과의 선거 준비 과정을 통해 지방의회 선거의 후보가 되었다고 볼 수 있다.

민한기의 사례는 후보가 만들어지는 과정을 단계적으로 잘 보여 준다. 물론 민한기처럼 체계적으로 선거를 준비하며 후보가 되는 사례는 기초의회 선거에서 거의 찾아보기 힘들다. 하지만 지역에서 만날 사람을 정하고, 공약 만들기를 통해 자신의 목적의식을 재정비하며, 합동유세를 대비한 대중연설을 연습하는 과정을 통해 후보자는 만들어진다. 이러한 단계는 모든 구술자에게 공통적으로 나타난다.

특히 합동유세장에서의 대중연설 경험은 후보가 만들어지는 과정에서 가장 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서 만난 구술자들은 다선 의원들이기 때문에 이미 십 수 년이 지난 상황에서 초선 당시 선거의 세세한 부분까지는 구술자들이 기억하지 못하였다. 일반적으로 구술자들은 자신의 생애에서 가장 '빛나던', '자랑스러운' 순간들을 말하고자 하는 경향을 보인다. 따라서 구술자들의 삶에서 스스로 중요한 부분으로 간주하기보다는, 정치 프로가 된 지금은 '기억나지 않는' '정치 아마추어'적인 모습이기 때문에 초선 당시의 선거 과정에 대해서는 다른 시점보다 상대적으로 세밀한 구술이 적극적으로 이뤄지지 않았다.

하지만 합동유세 현장에서 대중연설을 했던 1990~2000년대 초반 출마 당시의 경험은 지금도 자랑스럽게 생각하고 있었다. 구술자들이 합동유세장에서 대중연설을 했던 자신의 경험에 가치를 부여하는 것은, 이때 출마의 변과 선거구를 위한 공약을 대중 앞에 말하면서 본격적인 지방의회 선거 후보임을 선거구민들에게 공표하는 선언이자 동시에 진정한 후보가 되는 과정이기 때문이다. 후보 만들기 과정 중 합동유세장에서의 대중연설은 후보들이 본격적인 정치의 '장(場)'에 들어온 하나의 전환점이 된다. 대중연설은 시의원이 '진정한 후보'로 거듭나는 마지막 관문인 셈이다.

**강창봉** 그때 당시에만 해도 합동유세가 있었어. 합동유세. 지금은 후보자 등록하고 나서 합동유세가 없는데, 그때만 해도 합동유세가 있어 가지고 울전초등학교에서 선거 며칠 남겨 놓고 합동유세를 한 거예요. 그때 저쪽 진영 후보하고 저하고 단 둘이. 그때는 이제 기호가 가, 나, 다 이렇게 번호가 배정이. 가번, 그러니까 유세 순서를 누가 뽑느냐. 유세장에 다 이렇게 들어가 보니까 저는 내 지지자들 한 삼사십 명? 그렇게 이제 쪽 모시고 갔는데 저쪽에서는 정말 많이 오셨더라고. 거기에서 기가 확- 죽은 거야. 기가 확 죽어 가지고, 아, 이거 진짜 연설할 마음도 안 나고, 그렇다고 누가 연설문을 작성해 줄 사람도 없고, 누가 도와주는 사람도 없고. 내가 그 전날 밤에 이제 원고 대충, 타이틀만 적어가지고 준비를 했는데, 영 기가 죽어갔고. 야! 이래서



수원시의회 의원선거 합동연설회(강창봉 제공)

는 안 되겠다. 지지자한테 빈 박스 병에다가 소주, 두 개를 준비해라. 그러가지고 박스 병에 두 개를 채워 갖고 왔더라고. 그걸 이제 기호 추첨 하고, 유세를 누가 쓴 걸, 말을 연설을 먼저 하느냐 해서 기호를 정하기 전에 그걸 마셨어요. 마시고는 기호를 추첨했죠. 거기서 기호를 내가 2번을 추첨했으면 그 사람은, 그 동원된 인원 먼저 연설하고 싹 빠져나갔을 거예요. 다행이예요. 1번을 추첨한 거예요. 선번을. 그러가지고 그 사람들이 내가 좋으나, 싫으나 내 연설을 듣게 되어 있었어. 그런데 보통 연설을 하면 연단 앞으로 나오잖아요. 근데 내가 연설하자마자 저기 사이드로 빠져버린 거야. 그럼 나는 연단에 올라가서 내 지지자들 몇 십 명 모아놓고 이제 연설을 하기 시작하는데, 그 연단에 서서 정말, 선거운동 과정에서는 연설을 많이 했지만 그런 데서는 처음 해 보는 거야 내가. 집사람이랑 지지자들 바로 앞에 모여 있고. 내가 올라가서 한참을 하는데, 집사람이 박수를 치면서 팔짝팔짝 뛰더라고. 나도 그걸 연설을 하면서 '내가 좀 하나?' 그러가지고 정말, 가슴에 맞힌 그런 한스러운 얘기를 뽑아낸 거지. 이판사판식으로. 그래서 집사람도 감동을 하고. (중략) 사람들이 내 연설을 듣고 눈물을 흘리고 그래. 집사람 손을 잡고 열심히 하라고 그러고. 그 동원된 인원들이 내 연설에 감동을 해 가지고 거기서 분위기가 바뀐 거예요.

강창봉은 소주를 마시고 무대에 올랐던 자신의 연설 현장에 대해 여전히 잊지 못하였다.

자신의 아내뿐만이 아니라 경쟁자였던 다른 후보의 선거운동원까지도 감동을 받았던 연설이었다. 인터뷰 내내 담담하고 침착하게 구술하던 강장봉은 재임 시절 많은 활동을 했지만 당시 연설했던 시간을 가장 힘주어 이야기하였다. 구술자들에게 대중연설의 의미는 유사하게 나타남에도 불구하고, 대중연설에 대해 구술자들이 각자 느꼈던 무게와 양상은 후보자들의 사회문화적 배경에 따라 차이를 보였다. 출마 이전 노조, 이익단체 활동 등을 경험한 일부 후보자들과 연설의 경험이 처음인 후보자들 사이의 대중연설에 대해 체감하는 무게는 달랐다.

택시회사 노조위원장 출신인 김진관은 시의회 입후보 전 시위 현장에서의 발언 경험을 통해 연설에 익숙해 있었다. 민주당 국회의원의 권유로 급작스럽게 선거에 출마한 상황이었지만 다른 초선 후보와 달리 선거운동 조직, 연설회 등에 어려움 없이 수행할 수 있었다. 그는 자신이 여당인 민주당의 후보임을 전면에 내세워서 선거구민이 오랫동안 숙원해 온 사업을 실현시킬 수 있다는 점을 힘주어 강조하였다. 당시 연설장에 얼마나 많은 사람들이 그의 연설에 감화되었는지는 알 수 없지만, 김진관은 여당과 공약의 실천 가능성을 전면에 내세운 정치 전략가적인 면모를 보인다. 이는 다른 초선 의원들과 다른 행보이고 노조위원장 출신이었기 때문에 가능했던 것이다.

**김진관** 처음에 98년도에는 동서중학교라고 월드컵구장 앞에 거기서 연설을 했지. 거기서. 그런데 뭐 그 연설이라는 게 자기 식구들 불러놓고 하는 일이잖아. 일반인들은 관심 없어. 그런데 그 당시에 IMF 때문에 월드컵 구장이 공사가 중단이 되어 있었어. 98년도에. 그래서 내가 그거를 예를 들어가면서 했지. 얘기를. 또 노조한 사람이 이것(말씀)만 살아 있었어. 하하하. (중략) 여러분 여기를 보십시오. 지금 IMF로 인해서 월드컵구장이 지금 공사가 중단되어 있습니다. 이거를 누가 해결하겠습니까? 집권 여당인 후보밖에 해결할 사람이 없습니다. (중략) 진짜 정중하게 했지. 정중하게. 우리 김대중 선생님 대통령 되셨는데 연세가 많으시다. 그래도 그 임기 동안에 잘 하게 하려면, 지방의회 지방의원들부터 다 되어서 힘이 되어야 한다. (중략) 그런데 그게 어른들은 먹혀. 왜냐면 이 지식 있는 사람은 어차피 김대중 대통령은 됐으니까, 된 사람은 밀어 줘야 한다는 그런 공감대가 있어.

하지만 지방의회 선거에서 더 이상 합동연설회에서 대중연설을 할 수 있는 기회는 사라졌다. 반부패 정치 개혁을 위해 2004년 일명 ‘오세훈법’이라고 불리는 「정치관계법」 개정 과정에서 제8대 지방의원 선거부터 합동연설회는 폐지되었다. 이후 후보자들은 ‘대중연설’이 아닌 ‘개별 발언’, ‘토론회’, ‘차량유세’ 등의 형태로 선거운동을 실시하고 있다.

표 5 | 2004년 개정 「정치관계법」의 주요 내용

구분	내용
정당법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정 지구당 폐지 : 정당은 중앙당과 시도당으로 구성(2005년 개정으로 국회의원 지역구 이하 지역의 당원협의회 허용, 그러나 사무실 설치 금지)</li> <li>- 정당 유급 사무직원 수 제한 : 중앙당 100인, 각 시도당 5인 이내로 축소(2005년 개정으로 전체 시도당 합계 100인 이내)</li> </ul>
정치자금법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당 후원회 폐지 : 경과 규정 통해 2006년부터 중앙·시도당의 정치 자금 모금 후원회 폐지</li> <li>- 법인·단체의 기부 금지 : 법인과 단체 및 그와 관련된 정치 자금의 기부·기탁 금지</li> <li>- 집회에 의한 모금 금지 : 정치 자금 영수증과의 교환에 의한 모금과 신용카드·예금계좌입금·인터넷 전자결제시스템 등에 의한 모금만 허용</li> </ul>
선거법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당 활동·선거운동 제한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 선거기간 중 정당 연설회, 확대 당직자 회의 금지</li> <li>② 선거일전 30일부터 선거일까지 단합·수련·교육 목적의 정당 집회 금지</li> </ul> </li> <li>- 단체의 선거운동 제한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 향우회·종친회·동창회·산악회 등 동호회, 계모임 등 개인 간 사적 모임의 선거운동 금지</li> <li>② 연구소·동우회·향우회·산악회·축구회·정당외곽단체 등 선거운동을 위한 사조직 설치 금지</li> </ul> </li> <li>- 선거 기간 축소 : 국회의원·지방의원·자치단체장 선거 기간 14일(대통령 선거 기간 23일로 유지)</li> </ul>

출처 : 박수형, 2016, 「반부패 정치 개혁의 가정과 결과 : 2004년 개정 정치관계법 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』 50(1), 216쪽.

<표 5>에서 볼 수 있는 것처럼 2004년 3월 「정치관계법」 개정은 한국사회 선거 전반에 걸쳐 큰 변화를 일으켰다. 지구당 운영이 공식적으로 폐지됐고, 부패 정치의 근원으로 지목 받은 법인과 단체, 정당의 정치자금 기부와 모금이 금지됐다. 정당 간 경쟁이 도덕·법률 위반 문제로 삼아 상대방의 존재 가치를 부정하는 방향으로 나가도록 하는 데 일조하였다.<sup>13)</sup> 「정치관계법」 개정을 통해 돈을 적게 쓰는 정치를 전면적으로 표방하며 선거 부정에 대한 포상금 및 과태료 부과 제도, 단체의 금품 기부 행위 금지, 개인의 기부 한도 축소 등이 선거 관련 제도 전반이 수정되면서 지방의회 선거에도 변화가 있었다.

지금도 선거 과정에서 후보자들이 부담하는 선거 비용이 존재하지만 후보자 1인당 쓸 수 있는 선거비용과 항목을 제한하고 있다. 과거 금품이 수반되는 것을 당연시해 오던 각종 선거 관행을 법으로 금지시키기 전에는 지방의회 선거에서도 선거구민들에게 식사를 대접하는 것이 일반적이었다.

**한석희** 선거운동 그때는 돈 먹이는 게 많았지. 식당에 몰려다니면서 이삼십 명씩 몰려다니면서 먹는 거야. 나 5대, 6대 때는.

13) 박수형, 2016, 「반부패 정치 개혁의 가정과 결과 : 2004년 개정 정치관계법 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』 50(1), 215쪽.



선거유세 차량(조석환 블로그, <https://blog.naver.com/josoghan>)

한석희(제5~7대)는 지방의회 선거를 치르는 데 돈이 많이 들어간다고 하였다. 그는 일부 후보의 경우 낙선을 여러 차례 하다 보면 재산을 탕진하는 경우도 많다고 하였다. 소위 '정치병'에 걸려 낙선을 거듭하다가 가산을 탕진한 사람의 말로는 이번 구술조사에서도 여러 차례 들을 수 있었다. 물론 당선자에게도 선거 비용은 적지 않은 부담이었음에 틀림없다.

**강장봉** 지난 이야기인데, 이런 이야기를 하면 참 누워서 침 뱉기인데 그때만 해도 지금처럼 선거법이 그렇게 엄격하지는 않았습시다. 물론 그때도 선거법이 있었지만 지금처럼 칼날같이 엄격하지 않았어요. 그러니까 돈이 너무 들어간 거야. 알게 모르게, 법정 선거비용은 제한되어 있지만 그 밑으로, 그 위로 보이지 않게 들어간 돈이 감당이 안 되는 거야. 생각해보세요! 객지생활하면서 개미처럼 돈 벌어서 살아가는데, 그냥 원주민들 지역에 계신 분들은 아무래도 재정적인 여건이 충분하잖아요. 또 주위에서 많이 도와주시고, 그런데 나는, 누가 도와줄 사람도 없고, 내 혼자 이제 맨 땅에 헤딩하는 식으로 했는데... 돈이 너무 많이 들어가서 그때 주위 사람들이 "조금만 더 썼으면 됐을 텐데" 이런 식으로 얘기를 하더라고. (중략) 그 다음부터는 먹고 살기 힘들고 생업에만 중사해야겠다. 생각을 하고, 애들도 교육을 시켜야겠다. 딸이 둘인데...

강장봉은 제5·6대 선거에 연거푸 도전했지만 낙선하였다. 두 번의 실패 뒤에 다시는 출마하지 않겠다고 마음을 접었다. 물론 그는 다시 지역의 토호세력들의 추천과 지원을 받아 재선에 도전하였다. 출마를 권유했던 지역민들이 선거 자금을 지원했냐는 질문에, 그렇지 않았다고 하였다. 세 번째 도전에서도 선거 비용은 강장봉이 전적으로 부담하였다.



「정치관계법」의 개정은 선거비용이 축소되면서 지방의회 선거비용 보전 안내서(민한기 제공)

선거 출마자들의 경제적 부담을 줄이고 참여할 수 있는 사람들의 범위를 확대시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 하지만 다른 한편으로 정당 활동의 자유, 단체의 정치·선거 활동의 자유 등을 제한하고 법정 선거운동 기간을 줄여서 정당과 단체뿐 아니라 후보자와 선거운동원을 포함한 모든 사람들의 선거 활동 자유를 시간적으로 제한한 측면도 있다. 실제로 부패·비리 문제를 줄이는 데 기여하지 못했으며, '제3정당'의 발전 경로를 차단하고 거대 정당 체제를 고착화시켰으며, 정당 간 경쟁을 극단화하는 데 일조하였다.<sup>14)</sup>

지방의회의 선거 과정을 놓고 볼 때 「정치관계법」의 개정은 후보자가 만들어지는 과정을 약화시킨 측면이 있다. 합동연설회가 사라졌던 것도 이러한 과정에서 재고해 볼 여지가 있다. 선거 과정에서 금품 수수가 없어졌지만 선거 구민들과 같이 모이는 자리가 축소되어 다시 피 하다는 것은, 지방자치의 의미를 다시 한 번 생각해 보게 한다.

14) 박수형, 2016, 「반부패 정치 개혁의 가정과 결과 : 2004년 개정 정치관계법 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』 50(1), 216~217쪽, 227~229쪽.

## 선거에 영향을 주는 요인

### ① 출신 지역과 기반 지역

수원시의회 선거 과정에서 ‘지역’은 정당과 후보를 선정하고 유권자가 투표하는 데 중요한 요인이다. 지역은 후보자를 구별 짓는 중요한 기제 중 하나이다. 이때 지역은 두 가지 차원으로 나뉜다. 우선 출신 지역과 활동의 기반이 되는 지역이 어디인지의 문제이다. 수원 출신의 후보자는 다시 해당 선거구 출신인지, 아니면 다른 지역 출신인지의 문제로 또 나뉜다.

**한석희** 아무리 뒤져 봐도 마땅한 사람이 없으니 나보고 나가라 그런 거야. 별안간에, 난 정치의 정(政)자도 모르는 사람인데 이러시면 안 됩니다. 전 안 나갑니다. 그랬더니 등록만이라도 그냥 해놓으라는 거야. 등록만, 그냥 가만히 있어도 등록만, 우리가 움직여 줄 테니까.

한석희는 고향인 수원을 떠나서 오랜 기간 서울에서 생활하다가 고향인 수원으로 돌아왔다. 수원으로 돌아온 지 2년이 채 되지 않았던 시점에 같은 동네에 사는 집안 어른들로부터 지방의회 선거에 출마할 것을 제안받았다. 한석희의 출마 사례를 통해, 지역 출신의 의원을 선호하는 문화를 발견할 수 있다. 출신 지역은 공천 및 입후보에 유리할 뿐만 아니라 의정 활동에도 영향을 끼친다.

**조명자** 아무래도 이점이 있죠. 학연, 지연이 있다 보니 선거할 때도 많은 도움을 주고 그리고 의정 활동 할 때도 많이 도움이 되죠. 든든하죠, 든든함이 있는 것 같아요. 민원은 더 많아요. (웃음)

조명자의 구술은 의원의 출신 지역이 단순히 입후보하는 과정뿐만이 아니라 선거 결과, 의정 활동, 민원 처리 등 다방면에서 중요하게 영향을 끼치고 있음을 보여 준다. 반면으로 수원 출신이 갖는 “든든함”과는 다르게 외지 출신 후보자들은 출마했다는 이유만으로도 지역사회에서 비판을 받기도 한다.

전라남도 목포시에서 출생한 강장봉은 1986년에 수원으로 이주하여 1995년에 처음으로 지방의회 선거에 출마하였다. 선거에 출마하게 된 과정은 민주당 인사들의 권유였다. “주변에서 도와주겠다고 하고 적극적으로 힘을 모아 주겠다고 해서 과감하게 도전했죠.” 민주당 당원으로 활동은 했지만 정치를 할 것이라고는 생각하지 못하였다. 시의원이라는 자격이 있으면 지역 발전을 도모하는 데 역할을 할 수 있을 것 같다는 생각은 했었다.



선거 운동 현장(강장봉 제공)

수원시의원으로 살다  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

**강장봉** 도전을 하다 보니까 의외로 지역 토호세력들, 또 집성촌 또 제가 처음에 출마한 95년도에는 울천동 그때만 해도 염씨, 윤씨 두 성씨가 하울천, 상울천 장악하고 있던 때였죠. 거기서 출마를 했더니 “저거 정신 나간 사람 아니냐?” 그런 식으로 보더라고. 한 예로 이제, 지금이야 큰 사우나식으로 목욕탕이 발전했지만 그때 당시만 해도 동네 조그만 목욕탕이 있었어요. 동네 목욕탕에 들어가는데 동네 분들이 자기네들끼리 어울리면서 “이번에 시의원 강장봉이라는 놈이 나왔는지?” 그래. 나 옆에 목욕을 하고 있는데 자기들끼리 얘기를 해. “그놈 미친놈 아니야?” “그놈 웃긴 놈 아니야?” “정신 나간 놈 아니야?” 그런 식으로까지 참 비하하면서, 그래 저는 못 들은 척하고, 그냥 목욕만 하고 살짝 나왔죠.

제5대 수원시의원을 선출하는 선거에서 강장봉은 수원 토박이 후보 세 명과 경쟁해서 2등으로 낙선하였다. 강장봉의 사례처럼 수원 토박이가 아닌 사람이 수원시에서 지방의회 선거에 출마하는 일은 쉬운 일이 아니었다. 그렇다 보니 수원시의회 선거에는 수원 출신의 토박이 후보가 다수를 차지하였다.

후보자의 출신 지역과 기반 지역 문제는 선거 과정에 출마부터 선거운동까지 영향을 끼쳤

다. 다른 한편으로는 같은 수원 출신자들끼리 경쟁하면서 표를 나누게 되는 사태도 생긴다. 목포 출생인 강장봉이 선거에서 2등으로 낙선할 수가 있었던 것은, 수원 출신인 다른 세 후보 간에 표 경쟁이 있었기 때문이다. 즉 울천동 출신의 후보가 가질 수 있는 표를 세 명이 분배해서 얻었기 때문에, 강장봉의 득표수가 2등이었던 것이다.

김진관은 충청북도 청원군 출신이다. 게다가 수원 출신도 아닌 김진관은 세류동에서 살다가 우만동에서 출마하였다. 우만동에 대해서 어떤 연고도 없었다. 수원 출신은 아니지만 사회 활동을 활발하게 하고 있었고, 재수원 충청도향우회 활동을 해 왔기 때문에 당시 충청도향우회 회원의 도움으로 연고도 없는 우만동에서 선거운동원을 구할 수 있었다. 일부 우만동 선거구민은 수원 출신도 아니며, 우만동에서도 살지 않았던 사람의 출마가 못마땅했던 나머지 김진관의 선거운동원들을 질타하기도 하였다.

**김진관** 선거운동을 하는 사람들이 많은 핍박을 받았어요. 왜 이 동네 살지도 않은 사람을 선거 운동을 했냐. 어차피 갈 사람인데, 그 동네에서 활동하고 이런 사람들을 찍어야지.

하지만 이러한 질타는 다른 방향으로 결과를 내기도 한다. 김진관은 자신의 선거운동원들이 지역사회로부터 질타를 받은 것을 계기로, 당선 후 시의원 의정 활동을 더욱 열심히 하게 되었다고 한다. 우만동 마을버스 노선을 조정하고, 인도를 복구하였다. 동네 노인정에는 도시가스를 공급하였다.

지역은 지방의회 선거에서 후보자를 선별하고 유권자들이 구별 짓는 기제일 뿐만 아니라 선거운동 과정에도 영향을 끼친다. 수원이나 지역구 출신의 후보자들을 선호하기 때문에 동일 선거구에서 출마한 후보자들끼리 오랜 기간 알고 지내 온 경우가 많았다. 수원 출신 구술자들은 경쟁 후보를 ‘형님’, ‘선배’, ‘후배’ 등으로 불렀다. 출마한 후보들 간 직접적인 사회관계가 없는 경우에도, 학연, 지연, 혈연관계로 ‘한 다리 건너면’ 다 알 수 있는 인물이었다.

그렇다 보니 같은 지역에서 오랫동안 알고 지내던 사람들이 후보로 나온 경우, 지역 유권자들은 투표할 후보를 선정하는 데 어려움을 느낄 수밖에 없다. 결국 유권자 개인 각자가 정한 나름의 기준에 근거하여 투표를 할 것이다. 하지만 한국사회에서 공약보다는 정당, 지연, 학연 등이 선거에 영향을 미치는 경향이 큰 상황에서, 수원시의회 선거에서 지역을 기반으로 한 관계가 차원으로 작동하고 있음을 볼 수 있다.

**김용서** 지역에 세 사람 나왔으니까, 너도 내 편, 너도 내 편 아니야. 돌아서면 내 편이고, 안 돌아서면 남의 편이고 그래. 그런 갈등이 많았어. 지역에서는 그런 갈등이 나쁘지 아니야, 우리 시의원

을 처음 나오신 분들은, 다 그런 갈등을 느꼈어요. 나 보면 “내가 찍어 주고 도와줄게.” 돌아서면 “아닌데.” 이런 갈등. 이거는 나쁘지 아니야. 모든 시의원님들, 도의원님들 뭐- 하다못해 시장하시는 분들도 똑같은 느낌이야. 선거 풍토가 그랬으니까.

수원 출신의 후보들은 지연을 기반으로 하여 학연으로 연결되어 선후배 관계에 놓이기도 했으며, 혈연으로 연결되어 가족관계에 놓이기도 하였다. 이 중 가족관계는 시의원 출마 과정에도 중요한 기제로 작용한다. 염상천(제4~6대)과 염상훈 형제는 같은 지역구에서 형이 3선 및 부의장을 하고, 이후 한 대를 건너 동생인 염상훈이 3선과 부의장을 하였다. 이 형제의 의정 활동에는 가족관계가 중요한 기제로 작용하였다. “4대가 시작하면서 그때 제가 청년회장 이었는데. 저한테 권유를 했었어요. 그런데 제가 안 하고 우리 형이 했어요.” 염상훈은 1991년 지방의회 선거에서 친형인 염상천이 출마해서 제4~6대 3선 의원을 내리 하는 동안, 형의 참모 역할을 수행하였다. 제7대, 제8대 의회 선거 과정에 대한 염상훈의 구술 내용을 통해 미루어 볼 때 제4대 지방의원 선거 당시에도 형제 사이에 가족논리가 작용하여 후보자가 정해졌을 확률이 있다.

**염상훈** 형이 7대 때 사실 왜 안 나오게 됐냐면, 이분도 부의장을 하고 의장을 하려고 준비를 하고 있었는데, 우리 집안의 형님이 또 나온다고 그래서, 집안의 형이 나오는데 또 그렇게 되면 집안이 갈라지고 동네가 갈라지고, 또 모든 분위기가 선후배 갈라지고 그래서 그냥 불출마를, 우리 형도 사실은 안 나왔죠.

염상천의 지역구에 출마한 염상훈의 8촌 형인 염운용은 낙선하였다. 하지만 당시 불출마한 염상천은 그 일로 계기로 정치생활을 은퇴하게 되었다. 염운용의 낙선으로 울천동 파주 염씨 토박이 원로들은 선거 계획을 다시 마련하였다. “이건 아니다. 아무래도 지역의 이렇게 해서는 어렵다.” 이런 여론들이 문중 어른들 사이에서 나왔고, 이는 염상훈이 출마하는 계기로 이어졌다. 친형인 염상천을 정계에서 은퇴시킨 계기를 만든 8촌 형인 염운용이 당선되었다면, 염상훈은 출마를 하지 않았을 것이라고 하였다.

염상훈의 형은 제8대 때 동생의 출마를 권유했고 결국 염상훈은 당선되었다. 제8대 선거 과정에서 8촌 형인 염운용이 출마의사를 다시 비쳤지만, 경선 과정에서 8촌 동생인 염상훈에게 결국 출마를 양보하였다. 염상훈의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 수원시의회 선거에서는 집안·문중의 연장자가 동원되어 입후보 과정에 개입해서 조정하기도 했음을 알 수 있다.

**백정선** 만약에 자기네 집에서 삼촌하고 조카가 나왔단 말이야. 그런 거 있어요. 직접적인 것은 아니고 항렬이 낮은 사람. 항렬 낮은 사람한테 너 다음에 나와라. 실제로 있었어. 파장동에. 이번에는 네가 하고, 다음에는 네가 하고. 이런 식으로.

하지만, 지역을 기반으로 이루어진 관계는 선거 과정에서만 영향을 끼칠 뿐 선거 결과에는 영향을 주지 않았다. 구술자들은 선거의 당락은 개인의 역량이 작용하는 것이라고 설명하였다.

**김용서** 누가 얼마큼 신뢰를 받고 안 받는 거는 시민들이 선택하는 거기 때문에 평소에 자기 능력 보고 해주는 거지. 그러니까 적어도 그런 거를 얻기 위해서는 탄탄한 자기 기반이 있었어야 한다. (중략) 수원의 축구협회장을 내가 근 24년을 했어. 축구협회장을. 축구도 좋아했고, 새마을지도자, 축구선수도 다니기도 하고. 바빠도 다녔어 뭐. 그때는. 꽤 미쳐서 다녔어. 미쳐서. 그것도 하나의 큰 기반이었지. 왜냐하면 스포츠인들이 주는 나한테 큰-결속력. 이거는 내가 그들하고 평소에 잘 지냈기 때문에. 그래서 도움을 많이 받았어.

위의 사례들을 통해서 알 수 있는 것처럼, 수원시의회 선거에서 '지역'은 중요하게 간주되어 왔다. 구술자들은 수원의 토박이 인구가 감소하고 정당 공천제가 실시되면서 후보 선정에서 지역의 중요성은 점차 감소되었다고 이야기하지만, 여전히 지역은 수원시의회 의정 활동에서 중요하다. 특히 집행부와의 관계에서 중요하게 작동한다.

## ② 사회관계

앞에서 살펴본 것처럼 지역은 수원시의회 선거 과정에는 중요한 요소이다. 출마를 권유받고 후보자를 선정하는 데 지역이 중요하게 작동한다면, 지역을 기반으로 이뤄진 다양한 사회관계는 유권자가 후보자를 선정하고 선거운동원을 동원하는데 주요 기제로 작용하였다.

특히 1990년대 지방자치가 재개되고 시의원으로서의 역할이 명백히 드러나지 않았거나 알 수 없었던 시기, 선거구에서 지역사회에서 특출한 활동을 볼 수 없었던 경우 후보자의 사회관계는 선거에서 중요하게 작동하였다. 출신학교, 출신지, 종교 활동 등은 선거운동에서 주요한 영향을 주는 요소로 간주되었으며 지금까지도 유의미하다.

본 연구에 참여한 구술자들은 관변·자생단체, 정당, 종교단체, 향우회, 체육회와 같은 이익단체 등 다양한 단체에 가입해서 활동했고 구술자들의 단체 참여 활동은 지방의회 선거 입

후보 과정에 영향을 주었음을 앞에서 설명하였다. 구술자들은 출마를 위해 단체에 가입한 적은 없었으며, 오랜 기간 지역사회 단체에 소속되어 활동을 해 왔다. 단체를 기반으로 공천 등 선거와 관련된 정보를 얻고 선거 관련 인맥을 구축했으며 선거운동 시 전반적인 도움을 받았다.

**송재규** 동네에서 오래 살고 사람도 많이 알고 유력했죠. 우리 천주교 우리 성당에 오랫동안, 우리 천주교 여기 짓기 전부터 다녔으니까 그 교우들이 많이 밀었고. 그때는 모르니까 와! 하고 밀어 주고 그랬어요.

**김진관** 선거운동이야 뭐. 동네에 갔더니 내가 충청도 사람이니까 충청도향우회가 있더라고. 나는 모르는 사람이지. 나는 세류동 쪽에 살고 이 사람들은 활동을 하니까. 뭐 향우회라는 게 자기 동네 사람들끼리 모여서 사니까. 그런데 그분들이 좀 도와주고.

송재규는 선거구에서 오랫동안 성당을 다닌 덕에 지방의회 선거 출마 시에 성당 교우들로부터 도움을 받았다. 반면, 김진관은 아무 연고가 없던 우만동에 가서 선거에 나가게 되면서 지역 충청향우회의 도움을 받았다. 김진관은 재수원 충청향우회 활동을 했기 때문에 우만동 지역의 충청향우회 사람들과는 알지 못하였다. 하지만 우만동 향우회 회원들은 충청향우회라는 이유로 김진관을 도왔다. 앞에서 언급했던 것처럼 당시 김진관은 우만동에서 선거운동원으로 동원할 수 있는 인력조차 없었지만, 자유총연맹 등 관변단체 활동을 해 오던 우만동 지역의 충청도향우회 회원 덕에 선거운동원을 동원할 수 있었다.

**김진관** 그 당시 내 선거운동원들만 다 60살 막 그런 사람이 없어서. 해줄 사람이 없었던 거야.

우만동을 기반으로 한 지역 단체에서 활동한 경험이 없어도 같은 충청도 출신이라는 이유로 도움을 받은 김진관의 사례는 수원시에서 향우회가 지방의회 선거에서 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 보여 준다. 김진관은 초선 당시 선거운동원을 어렵게 구했던 상황을 웃으며 기억하지만, 소속 단체가 기초의회 선거에서 어떠한 역할을 하는지를 새겨 볼 수 있는 사례이다. 하지만 구술자들은 후보자의 사회관계와 소속 단체 활동이 당선을 반드시 보장하는 것이 아니라고 주장한다. 지역사회의 유력단체에서 활동하고 있는 후보자라고 하여도, 각 단체의 구성원들이 시의원의 지역구에 영향력을 끼칠 수 있지 않으며 유권자들, 시민의 선택 기준이 다르기 때문이라고 한다.

시의원들은 당선 이후에도 지역 단체의 활동에 관심을 갖고 활동한다. 각종 행사에 지역을 대표하는 의원으로서 참여하고 그들의 의견을 청취한다. 하지만 단체 활동이 항상 당선이라는 선거 결과를 가져다주는 것은 아니라고 힘주어 말한다. 후보자의 평소 활동 내용이 선거의 당락을 좌지우지한다는 점을 강조하였다.

**김용서** 그런데 시의원이나 도의원은 시민들이 선택하는 거지 일부 엘리트들이 하는 것이 아니거든. 거기에 차이가 있어요. 시의원들은, 내가 당신 좋아해야지 당신이 나 좋아하지. 평소에 그렇게 안 하면 안 돼요. 그렇잖아요. 남을 사랑 안 하는데, 내가 사랑 받으려고?

**송재규** 동네를 한 바퀴를 돌아요. 장악을 한다 이런. 뭐가 있나. 뭐 있으면 날 보고 이야기하라는 거지. 저는 동네에서 평이 좋아요. 맨날 다니니까. 뭐가 어떻게 됐나. 비가 쏟아져도 한 바퀴 돌고, 밤에도 나와서 체크하고.

동네 시찰은 시의원들이 일상적으로 하는 일이다. 시의원들은 이런 과정 속에서 지역의 불편함을 챙기고, 지역 주민의 목소리를 듣기를 원하였다. 송재규에 따르면 당시 수원시의원 중에는 지역의 교통정리를 솔선해서 하는 경우까지도 있었다고 하였다. 이들은 지역사회를 위한 일이 시의원이 해야 할 임무라고 생각했고, 이러한 활동이 다선 의원이 되는 결과로 이어졌다.

**송재규** 동네서 불박이로 봉사를 했고. 동네사람들 아주 얹어져서 살았으니까. 그 사람들 아주 까딱없었어요 몇 사람들. (중략) 그리고 이제 사람들로서 선택받지. 성질부리고 그러면 적이 생기니까. 이민제 의원, 김용서 시장 등 몇 사람은 그래도 다선을 했어요.

한편, 정당과 맺은 사회적 관계는 선거의 후보를 만들어내는 역할을 수행하였다. 정당의 후보 만들기는 정당 공천제가 시작되기 전부터 내천제의 형태로 이뤄져 왔다.

여러 가지 이유로 지역 국회의원, 정당의 지역위원장 등 정당 관련자와 사회관계를 맺고 있거나, 직접적으로 정당 활동을 한 사람을 중심으로 후보가 만들어졌다. 정당과의 관계를 기반으로 후보자가 된 수원 시민은 정당 활동을 통해 정치를 가깝게 느꼈고 선거에 대한 정보에 상대적으로 밝았다.

**김진관** 택시회사 노조를 하면서, 그 당시에는 정치적으로 야당 그러니까 지금 여당이죠. 거기가

탄압을 많이 받았었잖아요. 그러니까 제가 노조 활동을 하니까 거기 사무실을, 야당 사무실을 왔다 갔다 하는 계기가 되어서 그러던 중에 김대중 대통령께서 대통령이 되셨잖아요. 98년도 2월 달에 취임을 하셨잖아요. 그런데 98년도 2월 달에 대통령 취임을 하고 6월 달에 지방선거가 있었어요. 녀 달 후에. 그런데 그 당시에는 하도 야당의 탄압이 심하니까, 여당이 됐음에도 불구하고 각 동에 시의원이 나갈 사람이 없었던 거야. 동네 사람만 해도 좀 일 좀 할 만한 사람은 다 거기 가 있는 거야. 그래서 제가 지역구가 우만동 그쪽인데 그 당시에는 새정치국민회의여. 나갈 사람이 없어서 내가 선거 40일 전에 한마디로 차출되어 가지고 가서 그냥 아무도 모르는 상태에서 나가 가지고 관운이 좋았던 거지. 그 당시에는 1번 민주당, 2번 한국당이 아니고 제비뽑기를 했어. 다섯 명이 나왔는데 내가 제일 불리한 거지. 나는 아는 사람이 한 명도 없으니까. 하다 못 해 동네 동장도 모르고 아무도 모르니까. 그런데 제비뽑기를 잘해서 가번, 그때는 가나다로 했어. 가나다. 내가 1번을 뽑은 거지 다섯 명 중에서 1번을 뽑은 거지. 그 당시에는 김대중 대통령 취임한지 4개월밖에 안 되어서 새정치국민회의가 인기가 좋았었고. 그래서 관운이 있어서 가번을 뽑는 바람에 생각지도 않게 67표 차로 당선이 된 거지.

후보자는 정당을 통해 시의회로 출마하기도 하지만, 정당이 후보자를 발굴하고 설득하여 지방의회 선거에 출마하도록 만들기도 한다. 김진관의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 정당은 공천 신청자가 없는 지역에서는 후보를 만들기도 하였다. 여기에는 김진관이 택시회사였던 부국교통의 노조위원장을 역임하면서 새정치국민회의와 맺었던 사회관계가 작동하였다.

심지어 정당은 후보자의 선거 자금을 지원하기도 하였다. 당시 김진관은 IMF 시기에 사업에 실패하여 선거를 치를 선거 자금이 없는 상황이었었는데, 새정치국민회의에서 김진관의 선거 자금을 지원하기도 하였다.

## 재선 출마와 다선 의원의 선거운동

수원의 지방의회 선거에서 초선은 타인의 권유에 의해서 출마하는 경우가 많은 반면, 재선은 자의에 의해서 결정되었다. 구술자들은 재선을 출마하기로 결심하는 큰 이유는 초선 때 의원 활동을 익히는 데 시간이 걸렸기 때문에 '본격적인 의정 활동'을 할 수 없었기 때문이라는 점을 언급하였다.

본 연구에서 구술자들은 초선, 재선, 삼선으로 가는 과정이 구별된 것이 아니라 하나로 연결된 선 위에 놓인 연속적인 것으로 이해하고 있었다. 초선에서 재선으로 넘어가는 과정은 의원이 성장해 가는 과정이기도 하다. 다음 장에서 이야기하겠지만, 구술자들은 초선에서



선거운동 복장(백정선 제공)

의원들은 각자의 노력과 방안으로 의정 활동을 습득하고, 이를 통해 재선과 삼선 때 의정 활동을 확장시킨다. 그뿐만 아니라, 의회 안에서 선수관계를 중요하게 여기는 문화는 의원의 발언 및 의정 활동에 권위를 부여하기 때문에 이 또한 의정 활동을 확장시키는 계기를 마련하는 경향이 있었다. 이러한 배경에서 재선 출마는 당연한 것으로 보인다.

**조명자** 초선 때는 밑그림을 그렸다고 하면, 재선은 골조를 올리는 구조예요. 그리고 삼선은 완성하는 단계라고 봐야죠. (중략) 네트워크 구성. 이게 초선 때의 일이라고 하면 재선 때는 이미 구성이 됐으니까 다지는 역할.

조명자의 말처럼 구술자들은 초선, 재선, 삼선이 연속적인 성격을 갖고 있다고 설명했으며, 이를 통해 수원시의원의 생애 과정에서 초선, 재선, 삼선이 각기 다른 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 의원들은 '본격적인 의정 활동'에 대한 열망으로 재선, 삼선 등에 도전하는 것이라고도 볼 수 있다.

한편, 의원 생활을 오래할수록 그 기저에는 생업으로 다시 돌아갈 수 없다는 문제점이 있었다. 구술자들은 각자의 경제 활동에 대해서 직접적인 언급을 회피하는 경향을 보였으며, 무보수 명예직에서 보수적으로 변화했지만 시의원의 보수나 경제적 조건 등과 연결 지어서 설명하는 것을 기피하였다. 의정 활동을 '봉사'로 인식하고 봉사하기 위해 출마했다는 논리 하에서, 경제적인 조건을 언급하는 것을 회피하는 것은 자연스러운 경향으로 보인다. 구술

자들 중 일부 의원만이 이 부분에 대해서 언급하였다.

구술자 중 일정 규모 이상의 안정화된 사업을 하고 있고 다른 가족이 회사를 운영하는 경우에는 경제적인 부분이 크게 작용하지는 않았지만, 의회 활동을 시작하면서 생업을 그만 두거나 의회 활동 도중에 하던 일을 정리했던 의원들 중 공천을 못 받거나 낙선한 경우 다시 돌아갈 자리가 없었다. 의원들은 이러한 것을 잘 알기에 의원으로 당선되어도 하던 일을 계속해서 할 것을 권장하기도 하였다.

**김기정** 현직은 여기 서른일곱 명한테 다 물어보면 또 출마합니다. 현직은 내가 그만두겠다는 분이 제가 보기에는 별로 없습니다. 현직이니까 다음에 나가는 거지. 공천 못 받아서 못 나가는 건 어쩔 수 없지만, (중략) 그걸 뒤 일반 시민들은 마약이라고 그러는데 절대 그렇지 않고, 그 소리에 제일 내가 대놓고 화를 내는 게, 제가 주민들하고 가끔씩 부딪치는데 지금은 아닌데 옛날에는 그랬는데, 그럼 당신이 영통에는 삼선이 많으니까. 삼선에서 잘렸든 그만 뒀어. 그런데 좀 지나서 당신 삼선, 다시 취업할 거냐고 물었을 때 한다고 그래? 안 한다고 그래? 한다고 할 거 아니야? 그럼 우리도 떨어졌든 내가 그만뒀든 누가 다음 위원장이 바뀌어서 다시 한번 출마 좀 하시려면 누가 안 해요. (중략) 의원들이 기본적으로 사업하시는 분이나 내 직업하시는 분들이 많지를 않아요. 전문 직업이. 그러면 대부분 의원 하다가 하면, 어렵게 생활을 해요. 전부 삼성 다닐 수 있는 게 아니고, 대부분 가게를 한다든지 이러니까 불러 주면 할 수만 있으면 가는 거지. 그거를 마약이다. 그러면 삼성에서 그만뒀다가 다시 삼성에서 필요해서 오라고 그러면 그게 마약이냐고.

물론, 재선에 출마하고 싶다고 하여 모두가 출마할 수 있는 것은 아니다. 출마하는 데는 정당 공천이라는 넘어야 할 큰 산이 있다. 하지만 정당 공천이라는 장애물에도 불구하고, 조명자가 언급했던 것처럼 초선, 재선, 삼선이 연장선상에 있는 상황과 더불어, 김기정의 구술처럼 다시 돌아갈 곳이 없는 현역의원에게 재선 도전은 당연한 결과로 보인다.

한편, 낙선한 후에도 재도전을 해서 당선되기도 하였다. 정당 공천제와 대선거구제가 실시되면서 정당의 주관하에 두 후보가 번호를 뽑게 되는데, 나번을 뽑으면 당선이 어렵기 때문이다. 의원사회에서는 “가번은 무조건 당선된다.”는 말이 있다며, 구술자들은 “수원 사람이 아니고 정치 활동을 전혀 하지 않은 누구라도 가번만 갖고 있으면 당선될 수 있다.”는 이야기를 전하기도 하였다.

민한기는 3선을 했으나 나번을 뽑아서 낙선했던 경험이 있었다. 의원이 되기 전부터 원천산업의 대표로서 하던 사업도 잘되고 있었기 때문에 정치는 그만하고 사업을 계속하라는 부

친의 권유가 있었지만 다시 출마를 하게 됐다. 그는 당시 재출마를 결심한 원인을 ‘선거’의 특성 때문이라고 설명하였다. 선거는 ‘괜찮은 사람’을 선발하는 과정이기 때문에 낙선자는 상대적으로 당선자와 비교해서 ‘괜찮지 않은 사람’이 된다.

**민한기** 남자가 노름을 하다가 돈을 잃으면 재수가 없어서 그렇다고 그래. 재수가 없어서. 일진 이 안 좋아서. 근데 이 정치하다가 낙선을 했잖아. 굉장히 열등감이 생겨요.

낙선 후 재출마한 민한기는 처음으로 돌아가서 새롭게 다시 시작하는 마음으로 선거운동에 임하였다. 지역 방위협의회 회장을 맡아서 봉사 활동에 전념하였다. 눈이 오는 날에는 “왜 눈이 안 오냐?”고 할 정도로 동네에 쌓인 눈을 치우고 지역사회를 위한 일을 스스로 찾아서 하였다. 주민들은 어려운 일을 내 일처럼 도와주는 후보를 좋아하기 때문에 장례식에는 빠지지 않고 참석하고자 하였다. 지역 원로를 사무장으로 모시는 관례를 깨고 젊은 사무장을 채용했고 심지어 그는 “지나가는 개한테도 인사”를 하였다.

**민한기** 이렇게 강아지를 보면 목줄이 달려서 사람이 끌고 가. 그렇잖아요. 강아지 주인한테 인사를 하면 잘 안 받아. 그런데 강아지한테 인사를 하면 “너, 참 명견이다. 야! 너 어찌면 이렇게 잘생겼니. 귀엽다. 이리 와 봐, 이리 와 봐.” 그러면 이 아줌마가 저쯤 가다가 와서 쳐다보고, 씩 웃고 가고. 그러면 2번 민한기입니다. 이러면 조금씩 더 다가와요. 인사도 안 받던 사람이. 그래서 지나가던 개한테도 인사를 다 해요. 유권자 아닌 코흘리개한테도 코가 이만큼 나왔어. 그래도 너 이다음에 크면 장군이 되겠다. 야! 너 이다음에 아이돌 스타 되겠다. 이러면 있잖아. 자기 자식 칭찬하는데 할머니고 엄마고 안 좋아할 사람이 어디 있어?

낙선 후 제8대 지방의원 선거에 출마할 당시 같은 당에서 출마하는 사람이 많은 경우에는 선거관리위원회에서 이름의 가나다순으로 번호를 매겼다. 민한기는 다른 후보가 김씨였기 때문에 뒷번호인 ‘나’번을 받을 수밖에 없었다. 하지만 선거 이전부터 지역사회에서 봉사 활동을 꾸준히 하고 선거운동 때 “지나가던 개한테도 인사”를 할 정도로 열심히 했기 때문에, ‘나’번임에도 불구하고 제8대 수원시의원으로 당선될 수 있었다. ‘나’번으로 당선된 사람은 수원시의회 역사에 김진관과 민한기 딱 두 명뿐이었다.

반면, 현역 의원이 출마하는 경우는 낙선 후 재도전하는 선거와는 다른 특징을 보인다. 구술자들 모두 재선 선거운동은 초선 때보다 수월했다고 이야기하였다. 수월했던 이유는 선거 과정에 대한 정보를 알고 노하우를 쌓을 수 있었으며, 재임 시절 지역사회를 위해 수행했던



수원시의원 이병진 후보 벽보 자전거(2014년, 중앙선거관리위원회 소장)

나름의 가시적인 역할이 있었기 때문이었다. 하지만 선거의 기본 원리는 상대후보와의 경쟁이기 때문에 이는 초선 때보다 상대적으로 쉽다는 이야기이지 현역의원이 재선·삼선 이상을 진행해 가면서 선거 자체가 쉬워진다는 것은 아니다.

**김진관** 그 당시 우리 당이 밀바닥이었다고. 근데 이제 그 세 명이 나왔었는데, 한국당이랑 나왔는데, 그래도 내가 4년 동안 워낙 일을 열심히 하니깐. 그때는 동네서만 뽑는 거니까. 그러니까 소문이 나잖아. 그래도 그때는 내가 나번인가 뽑았는데 압도적으로 당선이 되잖아.

**송재규** 전략이라고 뭐 없어요. 봉사한다고 하고, 나쁜 짓 안 한다고 하면 되어요. 사실은. (웃음) 사회적으로 지탄받을 일을 안 하면 돼요.

현역 의원이 재도전하는 경우에도 어려운 부분은 있다. “단체원들만 좀 알지, 일반 시민들은 시장도 누군지 몰라요.”라는 조명자의 말은 재선과 삼선에 도전하는 현역 의원들도 역시 초선과 다른 새로운 표를 발굴해야 하는 선거임을 알게 한다.

반면, 김현철은 3선을 하는 중에 재선 때가 제일 어려웠다고 구술하였다. 그는 초선 의원 이던 4년 동안 직접 쓰고 편집한 신문을 만들어서 지역을 돌며 꾸준히 얼굴을 익혀 왔기 때문에 당선이 되었지만, 3선에서 지역 토박이의 위세와 경쟁하는 것은 소수정당 출신인 김현철에게는 여전히 힘에 부치는 일이었다.

김진관은 초선에 “관운이 좋아서” 가변을 뽑았지만, 재선에는 나변을 뽑았다. 한국사회에서 선거의 번호는 중요하다. 앞에서 언급한 것처럼 의원사회에서 가변은 당선이 확실한 번호로 간주되었고, 구술자들은 “가변을 뽑으면 감옥에 있어도 당선된다.”는 이야기를 전하기도 하였다. 김진관이 나변을 갖고 있음에도 불구하고 당선될 수 있었던 것은 초선 당시 김진관이 의원으로서 해 왔던 의정 활동에서 비롯된 것으로 보인다.

**김진관** 그래서 제가 재선 의원 될 때까지는 제가 초등학교 학력으로 재선 의원이 됐지요. 벽보 같으면 쓰게 되어 있잖아. 그리고 내가 뭐 공부를 하고 싶어서, 아시다시피 6학년을 두 번씩이나 다녔는데, 그래도 못 갔잖아요. 못 배운 게 한이 되잖아 사람이. 그래서 이 두 번 되고 나서 재선 의원 하면서 검정고시 학원 다녀서 중학교 졸업하고, 그리고 또 중학교 졸업하고 나서, 3선 의원 되면서 되고 나서 부의장 되고 나서 또 수성고등학교 안에 방송고등학교 있어요. 거기 3년 다니고, 거기 졸업했지. 그리고 이제, 그 한경대학교라고, 국립 대학교잖아. 거기 행정학과라고 야간에 직장인들 해주는, 여기 소방서에서 여기 공무원들도 많이 다니지. 야간에 가르치는 학교, 대학이 있었어요. 그 학교가. 그런데 그거 2학년 다니는데, 2015년도에 공천 나번 받아서 떨어졌다고 그랬잖아요? 그래서 그때 그냥 휴학했어. 그런데 요새는 휴학이 아니더라고, 재적이더라고 재적. 그런데 이 일반대학 같으면 휴학하고 나서 다시 복학을 할 수가 있더라고. 그런데 그건 안 되더라고.

김진관은 노조위원장 활동 경력 덕분에 초선 의원 때도 의정 활동을 하는 데 어려움은 없었다. 사실 의정 활동을 하는 데 학력보다는 실무경험이나 사안에 대한 이해도가 더 중요했지만 배움에 대한 열망과 의정 활동에 대한 발전을 위해서 배움의 끈을 다시 잡기도 하였다. 비록 낙선 과정에서 경제 활동을 위해 학업을 중단하기는 했지만, 수원시의회 의원들이 의정 활동을 이어 가기 위해서 각자 나름의 전략들을 구사하고 있다는 것을 알 수 있다.

하지만 무엇보다도 현역 의원이 선거에서 재당선되는 데 가장 중요한 것은 선거운동 기간의 선거운동이 아닌, 현역 의원 재임 시절 자신의 지역구에서 가시적인 활동과 업적을 얼마나 남기느냐의 문제였다고 하였다. 현역의원의 ‘보이는 의정 활동’이 다선으로 연결되는 가장 중요한 선거운동이었다.

**김진관** 한 마디로 내가 사명감이 있어. 책임감이 있고. 그래서 나는 짝 동네를 다녀요. 난. 아침마다 다니고, 자전거 타고 다니고, 내가 순찰을 짝 돌아. 그래갖고 잘못된 거 있으면 바로바로 구청이나 동사무소에 얘기해서 바로바로 시정하게 하고. 1주일에 한 번씩 전기자전거를 사가지고 동네 보안등 나간 거 없나 다 체크하고. 제가 그런 거를 다-해요. 그래서 5선 의원이 되는 거지 쉽게 되는 게 아니에요. 5선 되기가 쉬운 게 아니잖아요.

앞에서 여러 차례 강조한 것처럼 결국 다선을 보장하는 것은 임기 동안 시의원이 맡은 소임을 얼마나 잘 이루었는지의 부분이다. 김진관은 시의회 활동 과정에서 학업을 다시 재개하는 등 노력을 했을 뿐만 아니라, 지역의 필요를 돌보는 일을 수행한 덕에 5선까지 올 수 있었던 것이다.

한편, 의원 재임 시절의 ‘가시적인 의정 활동’이 당선을 반드시 보장하는 것은 아니다. 김진관이 4선 첫 도전 때 나변을 받아 낙선한 것처럼 현역 의원이 선거에 당선되는 과정에 작용하는 외적인 요인이 존재한다. 정당 공천, 당내 경선 및 후보자 기호를 정하는 과정은 후보자의 특성, 현역의원의 의정 활동과 상관없이 선거의 당락에 영향을 주기도 하였다.

수원시정연구회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

## 수원시의원으로 활동하기

### 의원상을 정립해 가는 초선 의원 시기

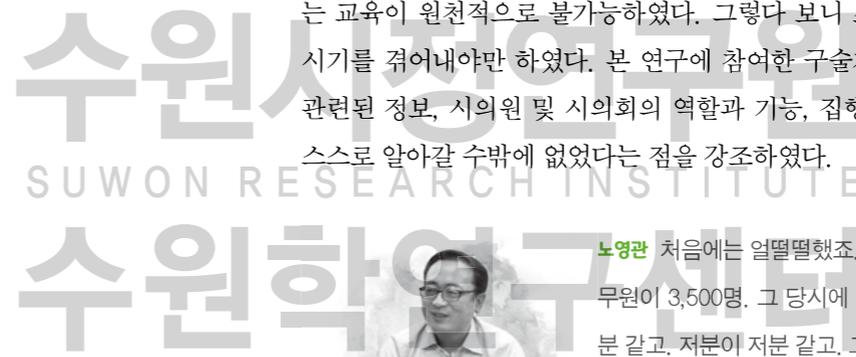
구술자들은 재선 의원이 되어야 본격적으로 의정 활동을 할 수 있다는 인식을 갖고 있었다. 앞에서 언급한 것처럼 구술자들의 지방의회 선거 출마 과정은 초선 당시 우연적인 과정에서 시작하는 경향을 보였다. 따라서 시 행정에 대한 정보가 없었으며 시의원의 업무와 역할에 대해서도 파악하기가 어려웠다. 이러한 상황에서 초선 의원이 의정 활동을 수행하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없었다.



**김용서** 의회는 뭐 처음 들어간 거니까. 진정한 의회가 뭘 하는 건지, 어떠한 일을 먼저 해야 되는 건지 사실은 몰랐던 것만은 사실이지. 대신 행정에 있던 공직자들이, 예를 들어서 A, B, C 나눠진다고 그러면, 예산이라든지 해야 할 과제 이런 거를 가지고 와서 브리핑도 하고 그러면 그때서부터 조금씩 하는 거죠. “아, 우리 수원은 가장 먼저 해야 할 사업이 여기입니다.” 수원 전체가 그렇지만, “지역적으로 가장 급한 게 무엇입니까?” 하고 이렇게 묻는 거죠. 그게 이제 기초가 된 거죠. 지역적으로, 우리 지역 국회의원들도 마찬가지로만 우리 지역에선 ‘무엇을 시민들이 원하니까 무엇을 해야 되겠다. 또다시 수원은 어느 일을 먼저 해야 되겠다.’ 하는 것을 의회 의결을 하면서 많이 얻어졌어요. 공부 많이 됐어요.

앞에서 언급한 것처럼 김용서는 제4대 수원시의원이 되기까지 지역사회단체에 소속되어 봉사 활동을 다양한 차원에서 수행해 왔으며, 농기계 사업체를 경영하며 농기계 보급 정책 사업을 수행한 경험이 있었지만 시의회는 달랐다. 그는 어린 시절에 자신이 살던 동네에 수도를 설치했던 시의원의 활동을 본 경험이 있으며, 시의원이 되면 자신이 살던 매교동을 위해 뭔가를 할 수 있다는 점은 알았다. 하지만 1991년 지방자치가 재개되기 전까지 수원시의회는 30년 동안 단혀 있었으니 참고할 수 있는 의회와 의원 모델도 없었다.

이러한 인식은 비단 지방의회가 재개된 뒤 첫 의회였던 제4대 수원시의회만의 문제가 아니었다. 시간이 지날수록 의회의 구조는 체계를 갖춰 가고 의원의 처우 및 집행부와의 관계는 변화가 있어 왔지만, 의원은 개별적인 존재이기 때문에 초선 의원의 의정 활동은 누구에게나 언제나 인생에서 처음 하는 경험이었던 것이다. 게다가 같은 지역구라도 전임 의원과의 업무 인수인계 등이 불가능한 구조이며, 정당 역시 개별 의회와 지역구의 특성을 아우르는 교육이 원천적으로 불가능하였다. 그렇다 보니 초선 의원들은 각자 나름의 방법대로 그 시기를 겪어내야만 하였다. 본 연구에 참여한 구술자들은 모두 초선 당시 시의회의 운영과 관련된 정보, 시의원 및 시의회의 역할과 기능, 집행부와의 관계 등에 대해서 알 수 없었고 스스로 알아갈 수밖에 없었다는 점을 강조하였다.



**노영관** 처음에는 얼떨떨했죠. 공무원 이름도 모르고, (중략) 수원시 공무원이 3,500명. 그 당시에 3천 명 정도 됐는데, 아 정말 이분이 이분 같고, 저분이 저분 같고. 그다음에 우리 상임위원회가 여러 상임위원회가 있는데, 공무원 국장, 과장 이름 외우기도 힘들어요. 워낙 부서가 많으니까. 그리고 내가 과연 어- 어떻게 우리가 꼭 문화·복지·교육 쪽으로 있는 게 아니라, 전체적으로 또 모이려면 전체적으로, 내가 하고 싶은 게 문화·교육 쪽이지만 포괄적으로 또 수원시 전체를 또 봐야 되니까 그러다 보니까 상당히 참 어렵다는 것을 많이 느꼈어요. 그리고 내가 어떤 질문을 해야 되는지 조차, 그건 누가 가르쳐 주는 게 아니니까. 왜 우리는 보좌관도 없고, 내 스스로 터득하고 내 스스로 공부해야 되기 때문에. 참 그래서 그때는 어- 제가 한 1~2년 동안은 아는데, 내가 과연 의원의 역할이 뭘까, 의원의 역할이. 그리고 내가 지역주민들한테 어떻게, 어떻게 해서 내가 공약을 했었던 것은 실천할 수 있는가? 그런 거에 대해서 나름대로 내가 스케줄을 짜고 목표를 짜서 가는 거죠.

구술자들은 의회 일정과 의정 활동의 진행 과정, 시의원의 권한과 임무의 내용 등을 구체적으로 알지 못했지만 시의원의 역할에 대한 막연한 이미지, 예를 들면 앞에서 말한 ‘봉사’,

‘정치’ ‘사회변화’와 같은 것은 갖고 있었다. 여기에는 과거 정치인들과의 개인적인 경험, 기존 행정을 통해 얻어진 인식 등이 기반이 되어 있었다.



**김기정** 제가 마흔두 살에 의원이 됐어요. 시의회가 뭘 하는지 몰랐어요. 그래서 들어와서 보니까 이런저런 것들이 있었고. 그리고 하나 생각했던 거는 제가 동사무소에 주민자치위원을 잠깐 했는데, 의원들이 와서 인사를 하는데 두 분이 지역에 있었는데 회의 끝나자마자 도망을 가는 거예요. 밥을 먹는지 함께 얘기를 한다든지 이게 없었어요. 내가 막연하게 의원이 되면 끝까지, 회의 끝나고도 이야기를 하고, 뭐 점심을 먹더라도 대개 낮에 회의를 하니 그래야지 생각을 했어요. 그거 하나 외에는 죄송한데 의원이 뭘 하는지 의회가 뭘 하는지 몰랐기 때문에 들어와서 저는 배운 거예요.

김기정의 이야기처럼 구술자들은 시의원의 역할을 시의회에 들어와서 배웠다고 할 수 있다. 하지만 시의원들의 생애 과정과 사회적 배경은 다양하기 때문에, 의정 활동을 학습하는 방법은 의원별로 다양한 경향을 보였다.



**김진관** 처음에는 와서 보면, 같은 상임위원회에서 활동하면 재선도 있고 3선도 있잖아. 그게 처음에만 한 몇 개월만 설치. 6개월 지나면 다 알아요. 금방 알 수 있어. 바보 아닌 다음에는. (중략) 의정 활동하면요 감사고 뭐고 이럴 때 보면 공무원들이 자료를 다 줘요. 그러면 그걸 보고, 그걸 보고 우리가 질문을 하고 이러는 거지 새로 아무것도 모르는 거를 갖고 하는 게 아니야. 그리고 또 전에부터 쪽 내려오던 게 있어요. 자료가. 그러나 감사, 감사 때가 되면 자료 요청을 해야 될 거 아니야. 그런데 그게 옛날부터 또 쪽- 내놓은 게 있어. 거기서 뭐 특별한 거 우리가 생각해서 해야 하는 거 말고는 그거를 보고 그냥 하는 거야. 그걸 보고 자료 요구하고, 그걸 보고 답변서를 내잖아요? 그러면 그걸 보고 우리가 현장도 몰래몰래 가봐서 보고. 이게 제대로, 이 사람들이 제대로 낸 게 맞나 이런 거지 뭐. 그냥 아무것도 모르는데 가서 그냥 내가 그걸 만들어서 하는 게 없어. (중략) 처음에는 모르는데 떠들으면 괜히 말 못하면 괜히 안 하니만 못 하잖아. 그치? 가만히 있다가, 재선, 삼선들이 얘기하면 책만 보고 아 몇 페이지 하면 재선, 삼선이 다 질문하잖아? 아, 이러는 거구나. 그러면 이제 감사는 1년에 한번이잖아. 그러면 그다음에는 깨쳐지는 거지.

김진관은 택시노조위원장 출신으로서 출마 당시부터 남들과 다른 행보를 보여 온 인물이다. 재선 당시까지 초등학교 졸업 학력이었지만 의정 활동 시 업무를 이해하는 데 초선 의원(제6대) 시절에도 큰 어려움이 없었다고 하였다. 그가 의회 활동에 적응할 수 있었던 것은, 택시노조위원장으로 사회 활동을 해 온 경험도 한 몫을 했지만, 의회의 운용 과정을 익히고 다선 의원들의 활동을 보면서 학습하는 그의 능력과 노력 때문이었다고 생각된다.

2000년대에 들어와서도 의원들은 선대 의회라는 모델이 있음에도 불구하고 시의회의 모습은 초선 의원들에게 역시 낯선 곳이었다. 의원들은 일정 시간이 지나서야 자신이 해야 할 일에 대해서 인지하기 시작하였다.



**노영관** 수원시 공무원이 그 당시 약 3천 명 정도 되었는데, 정말 이분 이분 같고, 저분이 저분 같고. 그다음에 우리 상임위원장, 여러 상임위원 있는데 공무원, 국장, 과장 이름 외우기도 힘들어요. (중략) 포괄적으로 수원시 전체를 또 봐야 되니까, 그러다 보니까 상당히 어렵다는 생각을 많이 느꼈어요. 그리고 내가 어떤 질문을 해야 되는지조차, 그거는 또 누가 가르쳐준 질문이 아니잖아. 보좌관도 없고 내 스스로, 내 스스로 공부해야 되기 때문에...



**조명자** 막상 들어와 보니 누구하나 시의원, 정치인의 역할에 대해서 자세하게 얘기를 해 주거나 지역에서도 여성 정치인을 키우려고 이렇게 밑거름을 닦아 주거나 그런 것이 없었어요. 지금은 많이 하고 있는 편인데. 그러다 보니 와서 뭘 해야 될지를 모르는 거고. 어쨌든 들어와 보니까 업무보고라는 걸 처음, 그래도 되자마자 7월 달부터 업무보고라는 걸 받는데 뭘 알아야죠. (중략) 제가 ‘볼라드’가 뭔지도 몰랐어요. 볼라드(bollad)가 왜 횡단보도에 차 차단막이 박아 놓은 거 있죠? 그걸 볼라드라고 그러는데, 그런 용어조차 모르고 건설 쪽 일을 한 거예요.

초선 당시 노영관(제8~10대)은 전반기 1~2년 동안 의원으로서 자신의 역할에 대해서 생각하는 시간을 가졌다. 의원으로서 할 수 있는 것이 무엇인지 살펴보고, 영동 지역 주민들한테 공약했던 것을 실천할 수 있는 목표를 세우는 데 주력하였다.

건설개발위원회와 환경위원회에서 활동했던 조명자는 초선 시절 의회에 소속된 기술직 전문위원을 통해 관련 업무를 학습했었다. 의원이 되기 전 교육계에 종사했던 조명자는 건





수원시의회 도시·건설 그룹 스터디(1994년, 수원시의회 소장)

축 관련 용어조차도 몰랐던 상황이었기 때문에 공부할 것이 많았다고 하였다. 그녀는 당시 열정적으로 공부했다며, 의회 개인 연구실에서 자정까지 공부한 적도 있었다고 회상하였다.



**조명자** 왜냐면, 알아야 할 거 아니에요. 알아야 질문도 하고, 답을 들어도 그 내용을 파악할 수 있는 거잖아요.

구술 면담 결과 초선 의원들은 각자의 방법으로 의원이 해야 할 일을 공부하며 의원 활동을 준비했음을 알 수 있었다. 이들이 구사했던 방법과 전략은 다양하였다. 가족 및 지인의 도움을 받아서 의정 활동을 수행한 의원, 대학에 등록해서 관련 공부를 병행한 의원들도 있었다.

제6대 수원시의회원으로 첫발을 내딛었던 민한기 의원은 처음에는 의정 활동을 학습하고자 제4~5대 수원시의회회의 속기록을 읽었다. 하지만 체계가 없었던 속기록은 의정 활동을 학습하고 준비하는 데 큰 도움이 되지 않았다. 그는 사비를 들여서 자문 위원에게 컨설팅을 받아서 자신이 맡은 일을 준비하기도 하였다.



**민한기** 저는 처음에 들어가서 사실은 막막했어요. 선배들이 그거에 대한 길을 가르쳐 준다든가 방법을 가르쳐 준다 이런 건 아니에요. 서로 지역에서 안이할 말로 잘나서 들어온 사람들 이야 다. 내 밥 먹고 들어왔다 이거야. 의원들 간의 자존심도 있고. 저는 그래서 처음에 그때는 회의비밖에 없었어요. 1회 회의를 하는데 5만 원인가?

그러니까는 회의비밖에 없었으니까, 한 달에 약 한 평균으로 따지면, 1,200에서 1,300 정도 1년에. 그렇게 됐을 거야. 그런데 저는 한 달에 100만 원씩을 내고 그 연구기관한테 조연을 받았어요. (중략) 내가 스스로 해야 돼요. 내가 정보를 얻어야 되고. 내가 공부를 해야 되고. 이 공무원 만나서 이야기해야 되고.

국회의원은 보좌관이 있지만 기초의원은 보좌관이 없이 스스로 해야 하는 부분이 있기 때문에, 어쩔 수 없이 사비를 들여서 컨설팅을 받을 수밖에 없었다고 하였다. 게다가 당시 무보수 명예직이었던 의원은 각자가 직업을 갖고 있었고, 이런 상황에서 일을 잘하기 위해서 선택할 수밖에 없었던 방법으로 보인다.

민한기처럼 전문적인 컨설팅업체를 이용한 것은 아니지만, 의원 개인의 인맥을 동원해서 의정 활동과 관련된 자문을 받는 것은 구술자들의 경험에 다양한 차원으로 존재하였다. 강장봉은 의정 활동을 하면서 마주하는 이슈들을 자신의 사회 네트워크를 동원해서 대학 교수와 같은 전문가들을 만나 의견을 구하였다.



**강장봉** 나는 내 개인적으로 전문가들에게 자문을 많이 구했던 것 같아요. 그래 가지고 그만큼 우리 의원들이 수적으로 열악했었고, 그러니까 개인 플레이식으로 해서 그분들한테 자료도 구하고, 또 그런 과정을 통해서 지식도 좀 쌓아 가고.

한석희, 강장봉, 민한기 등은 연령대가 비슷한 초선 의원들과 함께 공부 모임을 조직하기도 하였다. 김명수, 이병천 등도 함께 참여했다고 한다. 초선 의원들의 공부 모임은 제5대 수원시의회부터 등장했던 것으로 보인다. 의정 활동에서 필요한 사례를 공부하고 필요 시 현장도 함께 방문하기도 하였다.



**한석희** 내가 처음 당선되고 나서는 의정동우회라고 설립을 했어. 의정동우회. 의정동우회연구회. 우리가 처음이라서 모르니까 공부를 좀 해야 되겠다고. 의정동우회연구회를 그때 나하고 심재일이 몇이서 했지. 그래서 내가 회장도 해 보고. 의정동우회연구회에서 공부를, 우리가 처음 들어와서 모르니까 공부 좀 하자.

의정동우회연구회는 제5대 때 시작되었고 초선 의원 중심으로 20여 명이 모였다고 한다. 한 달에 한 번 정도 모여서 함께 공부하고 발표회도 하였으며, 수원시와 관련된 특별 사안이 있을 때는 그 현장에서 만나기도 하였다. 초선 의원의 연구모임은 의회마다 있었던 것으로 보인다.<sup>15)</sup>

하지만 점차 의원들이 의정 활동에 대해 알아가게 되고 각자의 지역구 현안 및 관심사가 달라지면서 초선 의원의 공부 모임은 중단되었다. 한석희에 따르면 4년 임기 동안 모임이 지속되었지만 2년 정도 후에는 흐지부지되었다고 한다. 각자 의회 활동이 바빠졌고 초선으로 의회에 들어와 1년 정도 의정 활동을 하고 나면, 대략의 운영 과정을 익힐 수 있기 때문이기도 하다.

15) 구술자들은 시간이 많이 흘러 모임의 이름이나 회원에 대해서 정확한 정보를 제공하지 않았다. 수원시의회 홈페이지에 게시된 업무추진비 사용 내역에서 제9대 의회 때는 '구민초'라는 이름으로 활동했음을 알 수 있었다.



**조명자** 초선 의원들 모임은 주로 하죠. 아무것도 모르니까 처음에 두려움의 대상이잖아요. 그러니까는 같이 공부하는 거, 스터디하는 거죠. 상임위 별로 행감 준비를 어떻게 할 것이냐. 예산에 관련된 것도 많이 하고, 연구단체 관련된 논의도 많이 하고. 이런 거 스터디그룹 많이 하죠.

반면, 김현철과 같은 사회운동 단체의 출신은 초선 때 젊은 의원들과 함께 특별위원회를 구성하기도 하였다. 당시 경기도 교육위원 후보들이 학교급식 문제를 모두 공약으로 내세우고 나올 정도로 급식은 사회적으로 주목받는 이슈였다. 학교급식특별위원회를 조직하고 수원시의회 최초로 간담회를 개최하기도 하였다. 특별위원회가 주최한 공청회를 통해 얻어진 결과는 정책으로 실행되기까지 상당히 오랜 시간이 걸렸지만, 이후 법령 및 조례가 제정되는 결과를 얻었다.

# 수원시정연구회

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구소



**김현철** 의회에서는 회의만 진행했었는데, 우리가 그런 거를 진행하면서 학교급식운동은 뭘 했었냐면, 서명운동하고 공청회라는 걸 의회에다 했었어요. 그걸 지역사회 시민단체와 같이 하자. 중간에서 이분들하고 같이 공청회에, 의회가 주최하는 공청회에 그 당시에 한 칠팔백 명이 모이는 아주 대단한 관심을 보였는데, 그걸 계기로 그 당시 지역의 국회의원이었던 분이 바로 법령을 제정해 주었어요.

하지만 대부분의 초선 의원은 의회 내에서도 발언에 힘을 얻지 못했을 뿐만 아니라, 집행부와 관계에서도 행정감사 등에 필요한 서류를 받지 못하는 등 협조를 제대로 얻지 못하였다. 백정선은 초선 당시 행정감사를 위한 서류를 집행부에 요청했지만, 집행부의 비협조적인 반응을 받았던 경험을 구술하였다.



**백정선** 내가 자료 요구를 하면 공무원, 어떤 공무원 지금도 기억이 나는데 어떤 공무원이 그랬어. 네! 하고 끊었다. 그런데 다시 전화 와서, "의원님 자료를 해 보니 굉장히 많은데, 제가 갖다 주면 이거 다 볼 수 있겠어요?" "그래서 내가 얼마나 많은데요?" 그랬더니 아우 글썽 "한 리어카 될 거 같아요." 그러는 거야. 그래서 나도 겁이 덜컥 나잖아. 또 그 많은 걸 준비를 한다고 생각하니까 미안한 생각이 드는 거야. 그래서 내가 우리 당원한테 전화를 했지. 야, 그게 이렇더라 그랬어. 그랬더니 "누나, 있잖아. 개가 누나 우습게"

봐서 그러는 거야. 보는 건 내가 알아서 할 테니까 다 준비해 주세요.”라고 얘기를 하는 게 맞아. 이러는 거야. 개가. 그래? 그런데 진짜 한 리어카 갖고 오면 어떻게 해. 내가 그랬어. 그랬더니 “만약에 한 리어카 안 갖고 오면 혼내.”라는 거야. 그래서 다시 전화를 했지. 내가 내 나름으로 해 보니 도저히 아닌 거 같다. “혼자서는 안 되니 도와 달라. 한 리어카라도 좋으니, 자료가 더 많아도 괜찮으니 제가 밤을 새워서 볼 테니 그냥 준비해 주세요.” 아주 공손하게 얘기를 했어. 그랬더니 “언제까지 해 주면 될까요?” 그래. 목소리가 아주 굳어졌고 그러더라고. 그래서 내가 “다음 주가 행감이니 이번 주 안으로 해 주세요.” 그랬는데, 그때가 아마 화요일인가 수요일즈음이었다. 2~3일 정도밖에 안 되는 거지. “내가 봐야 되는 시간도 있으니 금요일까지는 갖다 줘야 되겠다. 그래야지 내가 토요일하고 일요일하고 열심히 볼 거 아니냐?” 그랬어요. 그랬더니 그다음 날 이 사람이 왔어. 미안하다고.

당시 집행부 공무원은 소량의 자료를 갖고 왔다고 한다. 초선 의원인 백정선과의 기싸움이었던 것이다. 백정선은 행정자료를 남편과 함께 검토하였다. 당시 우여곡절 끝에 받았던 자료는 농수산물시장의 전기공사에 대한 자료였고, 마침 백정선의 남편은 전기 분야의 전문가였다. 당시 백정선은 예산서를 제대로 볼 줄도 몰랐지만, 남편의 도움으로 예산서를 보는 법, 전기 공사의 과정 등을 공부하면서 예산이 과다 집행되었다는 것을 알 수 있었다.

시의원들은 각자 자신의 전공과 관심 분야에는 초선임에도 두각을 보인 부분이 있었다. 김기정은 토목을 전공하기도 했고 말은 분야에 공부를 별도로 하였다. 그 덕분에 2004년 초선 의원 당시 상수도사업소 블록시스템 관련 문제를 발견하고 상수도사업소 과장과 상수도사업소장에게 2시간 동안 행정 질의를 한 적이 있었다. 2003년 대구 지하철 폭파사고를 계기로, 사고 발생 시 수도의 안정적인 공급을 위한 계획이었는데, 4개 구를 동시에 추진하겠다는 계획은 여러 가지로 위험부담이 있었다. 김기정은 이를 발견하고 상수도사업소장에게 문제점을 질의하였다.



**김기정** 제가 그 과장하고 2시간을 혼자, 2시간을 하니까, 기존의 지금도 의장 출신이 있고 현재 의장 출신도 있고, 부의장 출신도 있고 쪽 있는데 그때 쪽지로 “김 의원 지금 너 혼자 행감 할 거냐?” “집에 언제 갈 거냐.” “빨리 끝내라!” 이런 쪽지들이, 대정토론을 잘 몰라가지고 “퇴근하시면 내가 정리하고 가겠습니다.” 이렇게 했는데, 진짜 초선이고 모르니까 무식해서 그런 거지. 그게 아니야. 이거 정회를 해야 하잖아. 끝나고 마무리하고 정회를 해야 하는데.

김기정은 의회가 정회를 하고 끝내야 한다는 것을 몰랐다. 담당 공무원과 사안에 대한 토론 정도로 생각했던 초선 의원은 시의회가 운영되는 절차를 알지 못했던 것이다. 이 사건은 2004년 12월 4일 제7대 수원시의회 도시건설위원회 행정사무감사 제228회(5차) 중에 일어났던 것으로 보인다. 당시 회의록<sup>16)</sup>을 살펴보면 10시에 시작되어 12시까지 진행되었기 때문에 2시간 동안 일어나지는 않았던 것으로 보이나, 다른 회의록에서는 볼 수 없는 긴 시간의 질의와 응답이 이루어졌던 것을 알 수 있다. 김기정의 질의는 홍중수 도시개발위원회 위원장이 “시간이 많이 경과되었기 때문에 대략 정리 좀 해서 질의·답변을 해 주시기 바랍니다.”라고 중재하여 멈추었다.<sup>17)</sup> 초선 의원 시절 김기정과 같은 사례는 초선 의원의 열정을 보여준다.

초선 의원들이 직면한 어려움은 매뉴얼화된 의원과 의회의 역할과 기능에 대한 정보의 부재 등의 단순한 문제가 아니었다. 물론 이것도 중요하지만 그보다도 소속 정당을 막론하고 의회 안에서 모델 또는 멘토로 삼을 수 있는 선배 의원이 부재했으며, 의원사회에 대한 실망감이 주된 큰 요인이라고 할 수 있다.



**백정선** 들어가서 정말로 실망을 한 거야. 의원들의 의정 활동 하는, 난 아무것도 모르면, 내가 의지하고 누군가에게 물어보고는 할 선배. 이런 그 뭐라고 그러지? 스탠다드 같은 분이 한 분이 계셨으면 좋겠다고 하고, 누구를 본받을까 이런 거 있잖아요. 솔직히 말해서 없었어.

백정선은 모델로 삼고 싶은 의원이 없는 상황에서 의회의 운용 방식에도 적지 않은 실망을 느꼈다. 당시 상임위원회를 선정하는데 여성 의원이 4명이라고 위원회별로 한 명씩 들어갈 것을 권고받았다. 그뿐만이 아니다. 회의 중에 점심을 먹으러 가면, 꼭 반주(飯酒)를 곁들였다.

**백정선** 점심을 먹는 거는 다 세비로 먹는 거잖아. 그런데 그 밥을 먹으면서, 먹는 것도 다 비싼 거 고급 이런 거 먹고 싶으면서 찾아요. 하루에 뭐, 식대가 2만 원이면 2만 원 꼭 채워서 먹으려고 하는 거지. 가까운데서 간단하게 먹고 하자. 뭐 이런 게 없는 거예요. 분위기가. 그게 굉장

16) 경기도 수원시의회, 「도시건설위원회 행정사무감사 회의록 제228회(5차)」(제어번호 CLJKC1532431174479722).  
17) 김기정의 질의가 끝난 뒤 홍중수 위원장은 증인에게 “위원님들 질의내용을 정확히 인지하셔서 답변에 충실을 기해 주시고 가능하면, 나열식으로 설명을 하게 되면 계속 길어집니다. 그러니까 답변을 하실 때도 나열식으로 하지 마시고, 또 김기정 위원님과 증인 간의 질의·답변 내용을 듣다 보니까 증인들 답변 여하에 따라서 자꾸 위원님들도 길어지게 된단 말이죠. 그러니까 답변을 어떻게 지혜롭게 하느냐에 따라서 시간이 짧아질 수 있으니까 증인들께서는 최대한 협조해 주시기 바라고”라며 당시 김기정의 장시간 질의, 응답을 집행부의 문제로 돌렸다.



히 적응이 안 됐었어. 하여튼 그분들하고 내내 그렇게 싸웠던 거 같아요. (중략) 백의원은 집에서 이러면 남편한테 뭐, 남편이 가만히 있어? 그런 얘기부터 시작해서 그랬었거든. 집에서는 나 우리 남편이랑 낫술 먹어요. 그런데 여기 집 아니잖아. 집에서는 내가 안주 준비해 갖고 내 돈으로 술 사 갖고 먹는 거고. 여기는 아니잖아요. 그리고 회의가 안 끝났잖아요. 일정이 끝났으면 몰라요. 또다시 들어가는데, 얼굴 벌개서 술 냄새 풍기고 가면 공무원들이 얼마나 우습게 보겠냐고. 그렇지 않아도 공무원들이 의원들 알기를 뭐같이 하는데, 내가 겪었으니까.

백정선의 경험은 초선 의원 기간이 의원과 의회의 역할에 대해서 인지하는 것뿐만이 아니라, 자신이 생각하는 의원의 모습을 만들어 가는 시기였음을 보여 준다. 비록 백정선에게 멘토로 삼고 싶었던 의원은 없었지만, 초선 의원 시절 마주하는 의원들의 모습을 시정하고 비판해 감으로써 자신이 생각하는 '바람직한 시의원의 모습'을 구축하게 된다.

구술자들에게 초선 의원 시기는 앞에서 언급했던 것처럼 시의회의 운영 과정과 의정 활동에 관한 정보와 지식을 쌓는 과정이다. 이는 자신만의 노하우를 축적해 가는 과정이면서 동시에 각자가 생각하는 의원상을 정립해 가는 시기였다.

한편, 초선 의원 시기는 자신만의 시의원상을 정립해 가는 과정임과 동시에 시의원에 대한 인식의 전환 과정이기도 하다. 일부 초선 의원은 오늘날 한국사회에서 종종 회자되는 '기초의회의 무용론'의 영향을 받아 시의회에 대한 부정적인 이미지까지도 갖고 있었다. 하지만 이러한 부정적인 인식은 의정 활동을 경험하면서 변화된다.



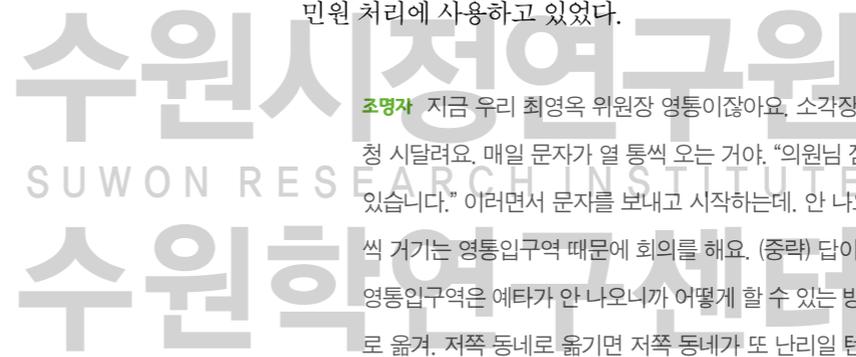
**조석환** 일단은 밖에서 볼 때는 정말 일도 안 하고 내가 가서 일을 좀 해야겠다는 생각이 강했었고. 들어와 보니까 그런 정도까지는 아니더라고요. 굉장히 일도 많고. 또 열심히 하시는 분은 열심히 일을 하시고, 그런 구조였던 거 같고요.

시의회 의정 활동을 수행하면서 한국사회에서 지방의회의 필요성에 대해 인지하고 「지방자치법」 개정으로까지 인식의 지평을 확장하게 된다. 이러한 과정은 초선 의원 시절 자신만의 시의원상을 정립해 가고 지방의회에 대한 인식이 전환되는 과정에서부터 시작된다.

## 시민과 집행부를 잇는 민원 창구

수원시의회 홈페이지에서는 의회의 권한을 크게 세 가지로 명시하고 있다. 첫째, 입법에 관한 권한으로서 조례 개정을 제안하고 의결하며 조례를 제정하고 개정한다. 둘째, 재정에 관한 권한이다. 예산안을 심의 확정하고 결산을 심사한다. 사용료, 수수료, 과태료 등을 정하는 입법권이 있으며, 계속비를 의결하고 예비비 지출을 승인하는 권한이 있다. 셋째, 시정에 관한 권한으로서 행정사무감사 조사권을 비롯하여 정부에 의견을 표명하거나 제출한다. 감사를 하기 위해서 보고 및 서류 제출을 요구할 수도 있다.<sup>18)</sup>

이러한 의회의 권한은 지방의원들이 담당하는 민원 처리 활동과 연결된다. 시민과 집행부를 잇는 민원 창구로서의 역할은 의원들이 가장 중요하게 여기는 활동이다. 구체적인 수치로 제시할 수는 없지만 구술자들이 의원으로서 수행하는 노동의 상당량을 민원인 응대 및 민원 처리에 사용하고 있었다.



**조명자** 지금 우리 최영옥 위원장 영통이잖아요. 소각장, 영통입구역 영흥공원 출입구 때문에 엄청 시달려요. 매일 문자가 열 통씩 오는 거야. "의원님 점심 맛있게 드셨죠? 저희는 밥도 못 먹고 있습니다." 이러면서 문자를 보내고 시작하는데. 안 나오면 안 나온다고 난리고. 일주일에 한 번씩 거기는 영통입구역 때문에 회의를 해요. (중략) 답이 나오는 이슈였으면 즐거운 마음에 가요. 영통입구역은 예타가 안 나오니까 어떻게 할 수 있는 방법이 없어. 소각장도 마찬가지예요. 어디로 옮겨. 저쪽 동네로 옮기면 저쪽 동네가 또 난리일 텐데. 그러니 답이 없는 거예요. 답이 없는 상태에서 민원은 자꾸 오니까 갈 수밖에 없는 상태예요. 안 가면 또 난리 날 테니까. 그러니까 괴로운 거예요. 지금 광고? 2년 후에 도청 들어가면 교통 대란 엄청날 거예요. 또 불러 다녀야 돼 거기. (중략) 우리는 진짜 24시간이 모자라. 365일이 모자라. 스트레스 엄청 받아요. 민원인들은 자기들 한 사람만 하는 거지만 우리는 한 사람만 받는 게 아니잖아요. 우리 지역구 사람들 거의 다 받는다고 해 봐. (중략) 밤 11시에도 전화 오고, 12시에도 전화 오고.

조명자는 평온한 의회가 유지되기 위해서 의원 개인이 현장에서 뛰고 있는 과정들을 설명하였다. 실제 구술자들은 많은 민원을 처리하고 있었다. 본 연구에서 구술자 본인이 맡은 과중한 민원에 대한 비판적인 구술은 없었지만 민원을 처리하는 일이 의원들에게 큰 부담임을 조명자가 제시한 최영옥의 사례가 아니더라도 구술자들의 경험을 통해 알 수 있었다. 조

18) [http://council.suwon.go.kr/cil.do?menu\\_idx=MN0000000008](http://council.suwon.go.kr/cil.do?menu_idx=MN0000000008).



의정활동보고서(윤경선 블로그, <https://blog.naver.com/il6150/222506367463>)

명자는 자신을 비롯한 의원들은 민원에 대해 부담감을 받고 있었고, 동료의원들과의 사적인 모임을 통해 스트레스를 해소하고는 하였다.

구술자들은 과다한 민원, 부적절한 민원 등으로부터 스트레스를 받고 있음에도 불구하고 민원인 응대 및 민원 해결 문제를 각자의 의정 활동에서 중요하게 여긴다. 여기에는 국회의원 또는 관공서 직원과 달리 같은 지역민으로서 갖고 있는 ‘동류의식’에 기반한 공감대가 작용한다. 민원은 시민과 집행부를 이어 주는 중요한 통로이며, 의정 활동의 근간이 되고 있음을 볼 수 있었다.

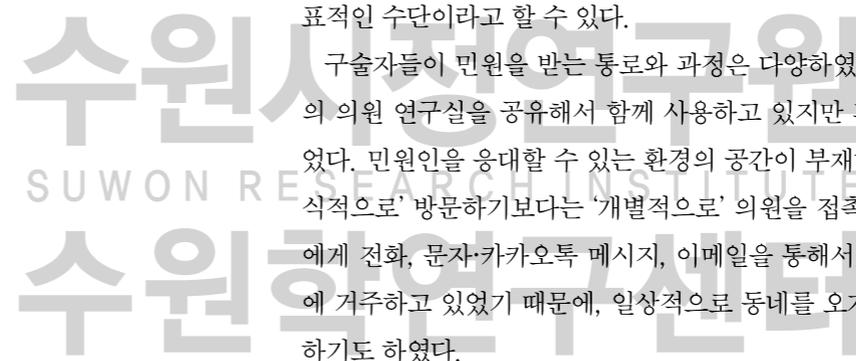
하지만 민원 처리가 선거운동의 하나, 일종의 ‘표밭 관리’로 인식되는 측면이 있어서, 민원 창구로서의 지방의회의 역할은 본질적인 의정 활동을 상대적으로 약화시킨다는 비판을 받고 있는 측면도 무시할 수는 없다. 김경대는 용산구 주민과 공무원 집단을 대상으로 용산구의회 의원들의 의정 활동 인지도 및 만족도를 조사하고, 지역민원에 집중하는 대민업무만을 열심히 하는 의원이 주민들에게 좋은 평가를 받는 경우가 많다는 점을 밝혔다. 주민의 청원이나 민원 해결을 통해 역량을 판단받고 선거 결과에 영향을 주는 결과가 많기 때문에, 그 결과로 의원들은 본질적인 의정 활동보다는 주민들의 민원 해결에만 노력을 하고 있다는 점을 비판하였다.

물론 민원 처리가 의정 활동의 전부가 되어서는 안 될 것이다. 하지만 민원은 지역의 문제 및 현안을 발견할 수 있는 중요한 통로 중 하나이다. 뒤에서 다시 언급하겠지만, 한국사회에서 지방의회 의원들의 의정 활동을 지원하는 제반 지원인력, 입법 연구 기관 및 의원 보좌관 등이 부족한 상황에서 의원이 정보를 수집하는 데는 근원적인 한계가 있다. 이러한 상황에서 민원에 담긴 지역 정보는 행정감사 및 조례 제정 등에서 중요한 시사점을 제공하는 소중한 자료라고 할 수 있다.

구술자들도 민원을 의정이 해야 하는 가장 중요한 역할 중 하나로 보고 있었다. 구술자들은 시의원의 중요한 역할 중 하나를 지역사회와 행정부를 연결하는 것이라고 말하였다. ‘공간에서 통로’, ‘요즘 말로 하면 플랫폼’, ‘허브’ 역할로 표현하는 김현철의 비유처럼 수원시의회 의원들은 자신의 지역구 주민들뿐만 아니라 수원 시민의 의견을 집행부에 전달하는 역할을 수행해 왔다. 즉, 수원시의원들에게 민원은 시민의 의견을 청취하는 데 사용하는 가장 대표적인 수단이라고 할 수 있다.

구술자들이 민원을 받는 통로와 과정은 다양하였다. 지금은 수원시청에 의원 2명이 하나의 의원 연구실을 공유해서 함께 사용하고 있지만 과거에는 의원 연구실 자체가 별도로 없었다. 민원인을 응대할 수 있는 환경의 공간이 부재하기 때문에 민원인은 의원 연구실을 ‘공식적으로’ 방문하기보다는 ‘개별적으로’ 의원을 접촉을 통해 민원을 전달하였다. 의원 개인에게 전화, 문자·카카오톡 메시지, 이메일을 통해서 민원을 전달하였다. 구술자들은 지역구에 거주하고 있었기 때문에, 일상적으로 동네를 오가던 중에 민원인을 만나 민원 사항을 접하기도 하였다.

백정선 방법이 많아요. 그러니까 조금 아는 사람들은, 진짜 쉽게 전화해가지고, 그런 민원은 해결하기도 쉬워요. 아는 사람들이 주는 민원을 보면, 주로 주변에서 벌어지는 일들이거든. 봉사 활동을 하시거나 이런 분들이 지나다니거나 도로가 어떨다, 어디에 신호등이 있었으면 좋겠다. 횡단보도 그였으면 좋겠다. 이런 민원들은 만나거나 전화하는 게 흔한 민원인 거고 이제 의원을 잘 모르고, 나를, 지역에 사시는 분인데 나를 잘 모르고 나한테 뭔가 하소연을 하고 싶고, 이런 경우에 주로 하는 방법은 이메일이더라고요. 저는 이메일로 몇 번 받았어요. 이메일로 자기 소개하면서, 그리고 자기 연락처 남겨 놓고, 그래서 내가 전화해서 이렇게 하는 경우도 있고. 또 이제 동네를 돌아다니는 경우가 있어요. 의원들은. 비 오고 난 뒤라던가. 아니면 또, 그냥 한 번씩 한번은 내가 다녀 봐야 되는 거 같아. 내가 그냥 확인을 해야 될 것도 있고. 그럴 때 이제 길에서 만나는 사람. 이게 왜, 그냥 지나가는 게 아니고, 이렇게 지나가다 보면 뭔가를 보고 사진 찍고 이러잖아요. 그러면 그 주변에 있는 사람들이 “당신 누구예요?” 이렇게 묻는 거야. “누



근데 여기서 사진 찍어요?” 이렇게 물어보는 사람들이 있어. 그러면 나 여기 의원인데 이게 좀 문제 있는 거 같아 갖고 어떻게 좀 개선해야 될까 싶어서. 그러면 이제 다~ 여기도 보라. 저기도 보라. 뭐 여기 뭐. 그런 거 있거든요.

백정선은 그렇게 동네를 돌아다니며 지역 주민으로부터 의견을 듣다가 수일중학교 앞 오래된 빌라 단지의 문제점을 듣게 된 것이다. 연립주택의 반지하 거주 세대는 비가 많이 오지 않아도 배수가 안 되고 하수도가 넘쳤다. 빌라 주변에 매립되어 있었던 오래된 하수관, 소위 ‘도강’이라고 불리는 토관(土管)이 문제였다. 지역 개발이 이뤄지면서 토관이 지나가는 위로 새로운 건물이 들어서고, 차량 통행이 늘어나면서 하중을 받아 하수관이 깨지고 찌꺼기가 쌓이는 등으로 인해 문제가 발생한 것이다. 하지만 하수관을 교체하는 공사를 할 수가 없었다. 하수도 매립지역 일부에 사유지가 포함되어 있었기 때문이다.

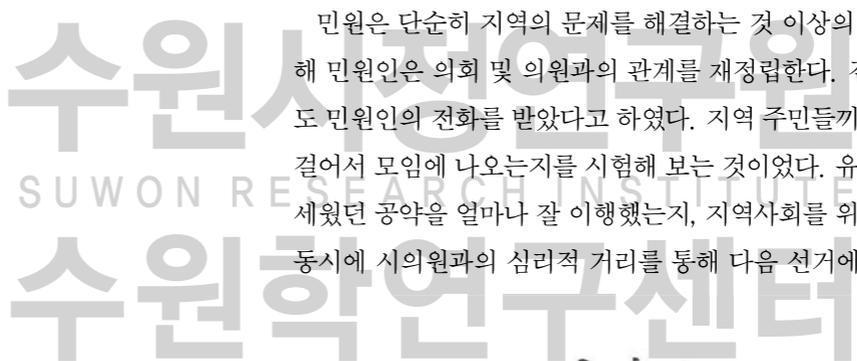
일반적으로 시에서는 공공용지만 보수 공사가 가능하다. 당시 「공동주택 지원 조례」에 따라 대규모 아파트 단지는 이런 상황에 공사를 지원할 수 있는 반면, 일반 주택 단지는 공사를 시행할 법적인 근거가 없었다. 백정선을 비롯해 이러한 민원을 평소 받아 온 수원시의회의원들은 조례를 개정해서 빌라(연립주택) 단지에도 행정적인 지원을 할 수 있도록 조례를 개정하였다. 2013년 수원시의회는 공동주택에 빌라와 같은 소규모 공동주택을 포함시키고 관련 조례를 정비하였다.

**백정선** 해 주고 싶어 해 공무원도. 그런데 법이 안 되어 있으니깐. 그거를 이제 굉장히 많이 고민을 하다가 우리가 몇몇 의원들 하고 개정을 한 거지. 공동 주택이 몇 세대 이상 되어 있는 거를 뭐 200세대 이상 공동주택은 지원을 해 준다 이렇게 되어 있는 거를 고쳤죠. 우리가. 뭐 50세대. 아니면 그런 데를 해줄 수 있게 해야만 공무원들도 떳떳하게 해 주니까. 아니면 자기네들 다른 예산에서 이렇게 해 가지고 급한 거는 막 이렇게 하니깐. 그때 우리가 조례는 최대한으로 빨리 어떻게 다음 회기 때 하고 할 테니 방법을 생각하자고 해 갖고. 그때 우리 장안구청에 홍사준 청장님이라 해 가지고 엄청 고생했었어요. 더 웃기는 거 알아요? 그렇게 하잖아요? 개 중에서 못 마땅해 하는 사람이 있어요. 왜 사유지인데, 내 땅인데 내 허락도 안 받고. 이게 뭐냐면. 진짜 불편한 사람이 민원을 내잖아요. 우리가 하기 위해서는 여기에 사는 사람이 거주자들의 동의를 다 받아야 돼요. 다 받거든. 그런데 개 중에 한 명이 어깃장을 놓는 거야. 그런데 막 설득을 하고 얘기를 하고 그러면 막 이렇게 하다가, 공사를 하는 도중에 자기가 원가를 육하는 동안에 또 그걸로 트집을 잡고.

하수관 교체 공사는 「공동주택 지원 조례」가 개정되기 전에 선행되었다. 다시 하수관을 연결하는 대규모 공사를 하였다. 당시 해당 빌라에 살지 않던 일부 지역 주민들이 사유 재산인데 왜 마음대로 공사를 진행하느냐는 소란도 있었지만, 집행부에서 일일이 지역 주민들을 설득해 가며 공사를 마무리하였다. 당시 시민들이 고맙다고 공무원들에게 간식을 주고, 공무원들은 일명 ‘김영란법’을 근거로 주민들이 제공한 간식을 사양하는 풍경도 벌어졌다.

**백정선** 너무나 너무 고마워했거든. 그 공무원들은 요새 또 김영란법 이런 거 때문에 주민들이 주는 거 뭐 먹으면 안 되고 그런 거 있거든. 근데 거기 어떤 아줌마는 너무나 너무 고맙다고 그러면서 막, 그 간식 같은 거를 준비를 해 갖고 주면 “아, 우리 이거 주면 안 돼요. 못 먹어요.” 막 그렇게 공무원들은 그러거든.

민원은 단순히 지역의 문제를 해결하는 것 이상의 의미를 지닌다. 민원 처리의 경험을 통해 민원인은 의회 및 의원과의 관계를 재정립한다. 김기정은 초선 의원이던 당시 밤 12시에 도 민원인의 전화를 받았다고 하였다. 지역 주민들끼리 모인 술자리에서 김기정에게 전화를 걸어서 모임에 나오는지 시험해 보는 것이었다. 유권자로서의 시민은 지역구 시의원이 내세웠던 공약을 얼마나 잘 이행했는지, 지역사회를 위해서 어떠한 일들을 수행했는지를 보는 동시에 시의원과의 심리적 거리를 통해 다음 선거에서의 지지 여부를 결정한다. 심리적 거





리는 특정 대상으로부터 떨어진 정도에 대한 주관적인 경험으로서, 한국사회에서 선거 때마다 지연, 학연 등이 작용하는 것도 이러한 맥락이다. 의원과 지역 주민 사이에 형성되는 심리적인 거리는 다양한 요소에 의해서 결정된다. 젠더 역시 이러한 심리적 거리를 결정하는 요인 중 하나이다. 세류동 최초의 여성 시의원인 조명자는 지역 주민들이 여성이라서 편하게 생각했다는 점을 언급하였다.

**조명자** 여성 주민들이나 단체원들이 많잖아요. 그분들 하는 말이 여성이 되니까 너무 좋다는 거예요. 편하게 얘기할 수 있고, 자기 고민도 개인사도 털어놓고 그래서, 개인사를 털어 놓는다는 건 저한테 신뢰가 쌓였다는 이야기잖아요. (중략) 그러다 보니 작은 민원부터 큰 민원까지 저한테 많이 쏟아지게 되죠. 왜냐면 제가 또 민원을 들으면, 한 귀로 듣고 한 귀로 흘리는 게 아니라 어쨌든 간에 챙겨야 되는 그런 역할이 주어진 거기 때문에, 될 수 있으면 작은 거라도 챙기려다 보니 민원이 점점 많아진 거죠.

구술자들은 지역 주민의 민원을 처리하는 것이 자신들의 일이라고 생각했으며, 민원을 처리하는 일이 의정 활동에서 중요하다는 점을 인지하고 있었다. 노영관은 초선 당시에 밤 11시에 전화로 민원이 있다는 전화를 받고 불려도 나갔다. 이러한 사례는 시의원들이 민원인에 대해서 얼마나 중요하게 여기는지를 단편적으로 보여 준다. 조례를 제정하고 예산을 심의하는 것들이 시의원 활동 중에 가시적인 영역이라고 한다면, 민원을 해결하고 얻어지는 보람은 시의원들이 시의원 활동을 통해 얻어지는 비가시적인 업무 중 하나라고 할 수 있다.

**조석환** 10대 때 초선 때는 뭐라고 그랬냐면 수원시 전체 민원보다 광고 민원이 많다고 그랬고, 경기도 전체 민원보다 광고 민원이 많다고 그랬어요. 그 정도로 대개 하루에도 전화를 계속 붙들고 살고, 또 뭐 그랬는데, 아 하나하나 해결해 나갈 때마다 굉장히 보람을 느꼈구요.

구술자들이 민원을 해결하는 과정을 통해 시의원들이 자신의 역할을 어떻게 인지하는지를 알 수가 있다. 이들은 앞에서 언급한 것처럼 자신들의 역할이 지역과 집행부를 연결하는 것이라고 생각하였다. 이는 단순히 민원으로 받은 문제점을 집행부에 알리는 것뿐만이 아니다. 때때로 민원인과 행정부 사이의 갈등이 있을 경우 둘 사이를 중재하는 역할도 수행하였다.

**조명자** 많은 주민들을 위해서 공적인 일을 하는데, 사적인 부분을 침해할 수 있는 것들이 굉장히 많아요. 특히 도로 내는 거.

조명자는 민원을 처리했던 경험 중에서 자살을 하겠다고 찾아온 민원인을 마주한 아찔했던 순간을 이야기하였다. 주차장을 건설하면서 수용된 주택의 거주민이었다. 당시 약을 들고 찾아와서 시의원들이 받는 대부분의 민원은 이미 여러 방향으로 해결해 보고자 시도하고 '최후의 통로'로 찾는 경우가 많았다. 그렇다 보니 어려운 점이 많다.

**송재규** 도로 크게 해 주는 건 관심 없어요. 수돗물 잘 나오고, 가로등 잘 켜지고 도로 앞에 포장 잘 해 주면 끝이야. 큰 거 뭐. 그렇게 관심 없어. 자기 집 앞에 가로등이 꺼졌는데, 빨리 안 해 준다 이거지. 어느 정도나면 날 만나잖아? 이거 우리 집 앞에 가로등이 꺼졌는데 애들이 학교 어두워서 좀 불편하다고, 내가 즉각 해.

**민한기** 지역구 주민들의 어려운 점을 해결해야 돼요. 어려운 점에는 합법적인 것도 있고 불법적인 것도 있어. 근데 불법적인 것을 해 준다고 해 놓고 안 되어서 욕을 얻어먹는 점이 많지.

(중략) 자기가 풀다, 풀다 못 풀어, 풀릴 것 같으면 오지도 않아.

민원은 각 지역의 특성을 반영한다. 지역의 현안 및 당면 과제 등에 따라 민원이 발생하기 때문이다.

**면담자** 광고 민원하고 지역 민원하고의 차이가, 수원의 여타 다른 구에서 나타나는 민원의 특성과 다른 게 있나요?

**조석환** 그렇죠. 민원이 굉장히 구체적이고 광고는요. 그리고 또 이만저만 어떤, “법이 이렇게 되어 있는데 왜 이걸 안 했냐?” 그런 식의 민원도 있고요.

면담자는 광고의 민원 특성이 다른 지역과 다른 이유가 지역의 인구 구성 차이에서 기인했다고 생각했는데, 조석환은 광고 민원의 특성을 경기도시공사와 연관 지어서 설명하였다. 광고는 경기도시공사가 처음 조성한 신도시였는데, 처음이다 보니 문제가 많았다. 예를 들어 고속도로 50미터 옆에 초등학교와 중학교를 배치해 두고, 땅값이 가장 비싼 곳에 경기도청과 법원을 배치하였다. 설계부터에 문제가 있었다. 보통 신도시 입주 이후에 업무를 종료하는 LH와 달리 경기도시공사는 민원을 응대하고 해결해 주면서 광고 주민들이 민원의 기능을 익히게 되고 조직화를 가능하게 했으며, 결국 지역 민원의 특징을 구성하는 데 영향을 끼쳤다.

도시화 과정에 놓여 있던 율전동은 민원이 많았다. “공원을 만들어 달라, 성균관대역을 다시 해 달라. 저수지에 뒤편 해 달라. 나무를 심어 달라.”는 민원을 받던 염상훈은 대책을 세웠다.

**염상훈** 제가 이제 이렇게 해 가지고는 의회 생활하기 굉장히 어렵겠구나 해서 어느 날 내가 생각을 했다가, 우리 주민들 다 모였을 때 제가 얘기를 했어요. 저는 의원으로써 우리 율전동의 전체적인 그림을 그렸다. 그래서 여기는 뭐가 생기고, 여기는 뭐가 생기고 이렇게, 이렇게 정리를 해놓고 시작을 하겠다. 그런데 아마 우리 주민들은 우선순위가 틀려서 아마 요구를 할 거다. 그런데 그거를 좀 잡아 달라. 그러면 내가 그림 그려 놓은 그대로 다 실천해서 만들겠다. 그러면서 제가 그림 그린 거를 다 설명을 했죠.

염상훈이 설명하자 율전동 주민들은 이해를 했고, 그가 3선을 하는 12년 동안 잘 따라와 주었다. 염상훈은 형의 시의원 활동을 옆에서 참모 역할을 하며 지켜봐 온 경험이 있다는 점에서 다른 시의원과 차별되는 부분이 있지만 나름 시의원으로 의정 활동을 수행하면서 노하우를 쌓은 것이다.



황용권 의원과 민원인의 대화(2013년, 수원시의회 제공)



김미경 의원과 민원인의 대화(2018년, 수원시의회 제공)

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

**이재식** 겁 민원은 간섭을 안 해. 왜 그러냐면 건축하면 옆집에 건축하는 게 자기 집에 피해 갔다고 하잖아요. 그러면 이제 그 사람 모르게 내가 현장을 가봐. 그래 내가 가서 어떻게 된 건가 상황을 본다고요. 상황 보면 나는 웬만하면 아니까. 이쪽에서 잘못했구나. 잘못했으니까 민원 넣은 사람한테 이렇게, 이렇게 해서 이의를 제기하세요. 거기다가. 이의 제기해서 그거 해 달라고 그러세요. 그런다고. 그러면 그분이 알았어요 그렇게 할게요. 그래. 그러면 그렇게 해달라고 그래. 그 다음에 또 가 봐요. 원상복구 되어있는지 아닌지. 가 보면 원상복구가 되어 있어. 되고 나면 그 민원 넣은 사람이 나한테 그러는 거여. 고맙다고. 의원님 때문에 해결 잘하였다. 뿌듯하잖아요. 그러면서 그 사람이 나한테 하는 소리가 다음에 또 나오세요.

이재식은 5선 의원으로서 현재 제11대 수원시의회 의원 중에서 최다선 의원이다. 그가 민원을 해결하는 방식은 의정 활동을 해 오면서 스스로 얻은 노하우이다. 그는 민원을 받으면 민원인을 대동하지 않고 현장을 먼저 찾았다. 현장을 먼저 찾아서 스스로 관찰하고 분석하고 상황을 조사하고 설명하고 설득하는 것은 오늘날 그가 의정 활동을 하는 데 기본적인 철칙이 되었다.

시의원들은 민원 처리의 경험이 누적되면서 민원인을 대하고, 민원을 처리하고, 민원과 조례를 연결시키는 방법을 모색하게 된다. 김현철은 자신과 동료 의원들이 「보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례안」을 만들 수 있었던 것도, 이것이 한양대학교에서 우수 조례 사례로 수상할 수 있었던 것도 결국 민원이 밑받침이 되었기 때문이라는 점을 언급하였다.

**면담자** 한양대학교에서 상 받으신 거요.

**김현철** 그게 제가 주장하는 것이 아니고. 지역사회, 시민사회가 이것을 하는데 결국은 이거를 의회에서 누군가 해 주면 안 되는 것이기 때문에 제가 그거를 붙여서 해 주는 역할을 했고.

2001년 3월 26일 공포된 「보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례안」은 자동차 중심의 교통문화를 개선해서 보행약자를 비롯하여 보행자들이 편안하고 안전하게 보행할 수 있는 환경을 조성할 필요성이 대두됨에 따라 발의되었다. 2001년 2월 제6대 수원시의회 도시건설위원회 김현철 의원 외 9명이 발의해서 3월에 가결되었다.

**김진관** 우리 시의원도 마찬가지예요. 뭐가 마찬가지냐면 지금 부정청탁 같은 거 하지 말라고 하잖아. 근데 의원 생활을 오래 하면 아는 사람이 많잖아. 그러면 사업하는 뭐 오잖아. 의장님, 이번에 시에서 뭐 좀 하는데, 얘기 좀 한번 해 주세요. 우리가 가면 쳐다도 안 보니까요. (중략)

누가 가는데 좀 도와줄 수 있으면 도와줘라. 그 정도 선에서 얘기를 하는 거지. 그렇지 않으면 공무원들이 자기네들이 다 끼고 있어 가지고 일반인들 들어가도 쳐다도 안 봐요. 아예, “거기 놓고 가세요.” 그러면 갖다가 쓰레기통에 집어넣는 거야. 세상이 그래요 세상이.

구술자들은 집행부와 의 벽을 느끼는 민원인이 자신을 찾아오는 것이라고 생각하였다. 이들은 시간이 지날수록 민원을 처리하는 경험이 증가하고, 민원의 경험이 증가할수록 자신만의 노하우가 생긴다.

**백정선** 직접 만나는 것은 안 해. 거의 다 전화로 해결을 하고. 공무원 만나는 거는 얼마든지 만나서 전달을 하고. 내가 들은 게 있는데, 공무원이 막 설명을 해 주면, 좀 어렵고 복잡한 설명이다 그러면 내가 듣고 또 전달하고 그러면 안 맞을 수가 있잖아. 달라질 수가 있잖아. 그래서 내가 미안하다고. 직접 좀 설명을 해 주라고. 이런 역할을 하지. 사람 만나서 뭐 해결해 주고 하는 거는 못 하겠더라고.

백정선이 민원인을 대하는 방식은 그녀가 3선을 경험하는 동안 취득한 그녀만의 노하우였다. 한번은 민원인을 기관과 연결해 준 적이 있었다. 새로 개설된 기관으로부터 납품 공고가 나면 민원인에게도 알려 주라는 것이었다. 일반적으로 관공서에서 게시하는 정보를 제때 알기가 쉽지 않기 때문에 ‘응찰할 수 있는 기회’를 주라는 의도였다. 이후 민원인은 납품 공고를 전달받았고 응찰 후 납품까지 이어졌다. 백정선은 당시 그 일을 잊고 있었다고 하였다. 한참 뒤 다시 만난 민원인으로부터 현금을 받게 되면서, 그날의 기억을 떠올렸다. 자신은 그저 입찰 공고가 나면 알려 달라는 것이었는데, 오해를 불러일으켰던 것이다. 백정선은 민원인에게 현금을 받고 되돌려 주는 과정에서 자초지종을 알게 되었다. 백정선은 그 이후로 민원인을 직접 만나는 것을 피한다.

**이재식** 옛날에는 무조건 민원을 넣어서 안 해 주면 막 했는데, 요즘 사람들은 민원을 넣으면 우리가 설명을 해. 설명을 하면- 된다 안 된다 설명을 하거든.

이재식의 구술에 따르면 실제 민원인들이 민원 사항에 대해 자초지종을 설명해 주면, 반드시 원하는 것을 다 이뤄야만 되는 것이 아니라 집행부가 할 수 있는 선에서 최대한으로 해줬으면 한다는 점을 알 수 있다. 구술자들은 민원인의 응대 과정 중 많은 경우에서 민원인들이 자신의 목소리를 들려주고 공감받으며, 그 사안을 관철시키기보다는 합리적인 이유에 대

한 설명을 듣는 것을 원했다고 하였다. 앞에서 살펴본 것처럼, 수원 시민과 수원시 집행부를 연결하는 역할, 즉 설득, 설명, 협상의 과정은 민원을 통해서 이뤄지고 있었으며 그 가운데 수원시의원들이 있었음을 알 수 있다.

## 의원사회의 문화적 특징

지난 30년 동안 수원시의회 의원사회에서는 나름의 문화가 형성되어 왔다. 의원사회의 문화는 1차적으로 시의회 의정 활동에 기반을 두고 있다. 시대의 변화와 정책 및 구술 내용을 종합해서 본 수원시의회 의원사회의 문화는 다음과 같다.

### 다양한 형태의 서열 문화

구술을 통해 수원시의회 초기부터 서열제 문화가 있어 왔음을 알 수 있었다. 서열제는 두 가지로 드러났다. 첫째, 학교 선후배 관계 및 연령에 기반한 것이다. 의원들 사이에 '선배' 및 '연장자'를 대우하는 문화가 있었으며, 의회 밖에서 의원이라는 호칭 대신 '선배님'이나 '형님' 등으로 부르기도 하였다. 특히 이러한 현상은 수원 출신의 남성 의원들 사이에서 많았는데, 수원 출신 이외의 의원들이 많아지고 의원의 평균 연령이 낮아지면서 학교 선후배 관계나 연령에 기반하여 부르고 '대접'하는 문화는 과거에 비해 많이 축소되었다고 평가한다.

둘째, 선수(選數)를 기반으로 한 것이다. 기존의 연구에서는 의원들의 입법 활동과 선수 관계에 관심을 두었다. 하혜영과 김인태는 지방의회 의원들이 선수가 낮을수록 의원들의 조례안 발의 건수가 많을 것으로 보고, 서울시의회 제8대, 제9대 의원들을 대상으로 의원 발의 건수와 발의율을 조사하였다. 그 결과 주도적 발의(대표 발의, 1인 발의) 경우에는 재선 이상 의원이, 공동 발의와 전체 발의에는 초선 의원이 발의 실적이 높았다. 실제 많은 연구자들이 이 부분에 관심을 두었지만, 명확한 상관관계는 존재하지 않았다. 의원들이 선수가 높아질수록 경험과 지식이 축적되어 의원의 전문성이 향상되고 지역구 활동이 축소되는 과정에서 입법 활동이 증가하는 것으로 보였다. 하지만 지방의원과 국회의원과 지방의원을 대상으로 한 연구에서 이러한 상관관계가 늘 비례관계로 나타나는 것은 아님을 보여 주기도 했다.<sup>19)</sup>

하지만 선수로 인한 의회사회의 문화에는 관심을 두지 않았다. 선수에 기반한 연공서열

19) 하혜영·김인태, 2018, 「지방의회 의원의 조례안 발의에 미치는 영향요인 분석」, 『한국사회와 행정연구』 29(3), 243쪽.



시청 본관 앞 학교급식조례 제정 촉구 시민단체 기자회견(2005년, 수원시의회 소장)

(年功序列) 문화는 시의회가 운영되는 중요한 원리 중 하나이며 과거부터 지금까지 변함없이 유지되어 오고 있다. 초선에서 재선, 삼선 등으로 선수가 올라가면서 임금, 직급 등에 변화를 가져오는 것은 아니다. 하지만 시의회에서 선수 구분은 시의회 의장 및 부의장, 상임위원장 및 간사 등을 선발하는 데뿐만 아니라, 조례를 제안하고 회기 때 의견을 내는 과정에서 발언에 힘을 받는 등 의정 활동 전반에서 선수 기제가 작용하였다.

**김현철** 공청회를 제가 직접 기획하고 운영하고 했는데, 그런 거를 의회를 통해서 계속 만들어낸 거죠. 그런데 그런 힘은, 재선의 힘이 있어요. 의회라는 게 초선한테는 아무리 내가 뭘 잘 내고 해도 이걸 받아주지를 않는데, 재선정도 되면 그 사람의 주장이 먹히게 되고 그것을 인정해 주는 게 있어요. 그러다 보니까 제가 그런 영역들을 넓히고 그런 조례를 해도 다른 의원들이 동조하고 받아 주고 하는 게 있었던 거예요. 그래서 그런 차이가 저 개인적으로는 있었고.

김현철은 재선 의원이던 제6대 시의회에서 시민단체와 함께 학교급식 관련 공청회를 개최할 수 있었다. 당시 주요 의제들이 의회 안에서 논의되고 있었지만, 시의회 밖에서 시의회 주관의 공청회를 여는 일은 없었다. 이러한 과정은 앞에서 언급했던 것처럼 2005년 8월

31일 「수원시 학교급식 지원 조례안」으로 제정되는 결과로 이어졌다. 당시 수원 시민 2만 2,909명이 조례 제정 청구에 참여하였다. 김현철이 제6대 때 공청회를 기획할 수 있었던 이유는 김현철이 재선 의원이었기 때문에 가능했던 것이다. 그는 의회에서는 다선 의원일수록 발언에 힘이 실린다는 점을 강조하였다.

**김현철** 아무래도 3선까지 하면 몇 사람 안 되니까, 지위나 공무원 상대할 때 확실히 달라요. 웬만한 거는 달라요. 의장단급의 요청처럼 다 수용하게 되어 있어요. 이런 게 있는데, 그러면 그 정도의 역량을 갖고 있다고 하면 한 단계 높여서 역할을 해야 하는데, 그렇게 하지 못했던 것 같아요.

구술자들의 이야기를 통해 시의회에서는 다선 의원일수록 발언 및 집행부와의 관계에서 권위를 얻는다는 것을 알 수 있다. 이는 단지 입법 활동에 대한 양적인 조사를 통해 해석할 수는 없다. 비단 수원시의회, 더 나아가 한국의 지방의회뿐만 아니라 선출직 의원사회에서 중진·다선 의원이 갖는 권위는 의원사회 안에 문화적 차원에서 접근해야만 할 것이다.

최근 의회에서 선수 관계를 중요시하는 문화는 과거에 비해 상대적으로 축소되었다. 선수의 원리가 상임위원장 및 의장 선거에서 적용되지 않기 때문이다. 김진관은 이러한 변화가 시의회의 세대교체가 이뤄졌기 때문이라고 여겼다.

**김진관** 원래는 이제 뭐 초선이고 재선이고 삼선이고 모여서 토론을 해서 합의점을 찾는 게 맞긴 맞는 건데, 지금은 개방되고 민주화돼서 이야기고. 우리 처음에 6대 들어왔을 때는 그냥 뭐, 어찌구저찌구 해서 아니잖아요. 내가 봐서 아니야. 예산도 깎아. 그러면 공무원들이 의장한테 로비가 들어가. 그러면 의장이 불러. 그러면 예하고 그냥 하는 거야. (중략) 선배 의원들이 얘기를 하면 내 의견과 틀려도 따라줘. 그러나 지금은 안 그래. (중략) 지금은 초선서부터 하면 옛날에는 우리는 가면 말도 못하고 가만히 있었죠. 위에 사람들 다 하고 정 하고 싶으면 마지막에 살살 이렇게 해야 돼. 지금 의총에 가면요 초선이 더 목소리가 커요. (중략) “선배를 예우할 줄 알아. 바깥에서는 인생 선배, 조직의 선배, 너희들도 재선되고, 삼선 되고, 사선 된다. 이렇게 선배를 예우 안 하고 다 너 잘났다 할려고 나오면 당신들도 만약에 삼선 되고 재선 되었을 때, 초선이 나와서 의장 되고 하면 어떡할래?” (중략) 당선되는 순간에 한국당도 없고 민주당도 없고 시민당이야. 수원 시민을 위해서 일하면 돼. 당은 선거 때 어쩔 수 없이 당을 갖는 것이고 그리고 들어오면 다 재선, 삼선 되기가 쉽지가 않잖아요. 그러면 선배를 예우할 줄 알아야 돼.

재선 의원인 조석환이 제11대 후반기 의장으로 당선되는 과정을 통해서도 연공서열제가 절대적인 운영 원리는 아니라는 것을 알 수 있다. 선수 관계의 이탈은 최근의 현상은 아니며, 과거에도 간헐적으로 서열제가 적용되지 않은 사례가 있었다. 재선 의원으로 의장에 당선된 조석환은 의회 안에서 선수의 중요성, 일명 연공서열제라고 할 수 있는 의회 문화에 대해서 다음과 같이 이야기하였다.

**조석환** 초선 때는 제가 나이가 제일 어리고 초선이니깐. 그냥 그런가 보다. 그냥 어리다고는 생각했는데, 제가 지금 재선인데, 세 번째로 뒤에서 세 번째로 나이가 어려워. 그런데 저보다 나이가 많은 의원님들이 존중해 주시더라고요. (중략) 선수가 높으면 그만큼의 경험이 있고 내공이 있는 거잖아요.

특히 지방의회에서 정당 공천제로 소속 정당과의 관계가 중요해지면서 소속 정당이 선수관계보다 우선시되었다. 제11대 하반기 의장 선거에서 5선 의원인 민주당에서 의장으로 고려되지 못했던 것은, 한나라당에서 민주당으로 당적을 바꾼 후 민주당에서의 재선 의원이기 때문이었다. 시의회에서 초선 의원은 상임위원회 간사 직을 맡지 못하는 관행이 있었는데 일만 잘하고 집권 정당 소속인 경우에는 초선 의원도 상임위원회 간사 직분을 맡는 경우도 있었다.

**염상훈** 제가 후반기에 총무개발위원장을 했어요. 초선인데. 8대 때. 총무개발위원장을 하다 보니까 수원의 전반을 계획적으로 보게 되니까 수원을 전체적으로 보게 돼서.

흥미롭게도 염상훈은 초선 당시에 상임위원회 위원장을 역임할 수 있었다. 여기에는 제8대 의회 당시 정당의 세력관계에서 이뤄진 일로 해석될 수도 있고, 다른 한편으로는 염상훈의 개인적인 배경을 통해서 당시 상황을 해석할 수도 있다. 앞에서 살펴 본 것처럼 염상훈은 친형인 염상천이 제4~6대 재임 시절 의정 활동의 참모 역할을 수행해 왔기 때문에, 다른 초선 의원과 달리 의회 활동에 익숙했던 점이 인정을 받았을 것으로 고려할 수 있다.

즉, 의원사회에서는 선수를 중요시하는 문화가 과거부터 존재해 오고 있다. 하지만 이것이 단순히 의회의 전반적인 운용 과정에서 선수를 중요시하는 문화가 기본 원리로 작동하는 것을 의미하는 것은 아니다. 따라서 선수와 의원 활동의 고정적인 상관관계를 이야기할 수는 없다. 즉, 선수는 의원들 사이의 권위를 인정해 주는 기제이지만, 소속 정당, 개인의 역량 등이 복합적으로 함께 작용한다. 따라서 선수를 중요시하는 관행은 의원사회의 운용 원리보다 문화로 볼 필요가 있다.

## 선거 전문가들의 의장 선거

구술자들은 선거를 정치 활동의 하나로 보며 동료 의원들을 '선거 전문가'로 간주하였다. 다선 의원들의 경우 지방의회 선거 자체를 여러 번 치렀을 뿐만이 아니라, 정당 및 의회 안에서 다양한 선거를 치러 왔기 때문이다. 구술자들은 선거를 여러 번 치르다 보면 상대방과 악수만 해도 자신을 지지하는지 아닌지를 알 수 있다는 이야기를 하였다. 뭐라고 논리적으로 설명할 수는 없지만, 의원들이 여러 차례 선거를 통해서 얻어진 일종의 '감(感)'과 '눈치' 즉, '정동의 힘(affective power)'이라고 할 수 있다.

**김용서** 선거 많이 하는 사람은 선거 막바지에 악수하는 거 보면 알아. 악수하면 이 사람이 나 찍어 주는지 안 찍어 주는지 다 알아.

**조명자** 악수할 때 내 편은 눈을 똑바로 봐 주고 안 피해요. 손도 꼭 잡아줘요. 내 편 아닌 사람은 피해. 미안하니까 피하는 거야. 싹- 피하면 이 사람 내 편 아니야.

하지만 선거에서 의회 안과 바깥은 다르다. 이러한 특징을 강조하던 구술자들은, 의회 안 의원사회가 "선거 전문가들이 모여 있는 곳"이기 때문이라는 점이라고 설명하였다. 의회 밖에서는 자신을 지지하는지 아닌지를 "악수만 해도" 쉽게 알 수 있지만, 속내를 좀처럼 드러내지 않는 의원들은 의중을 쉽게 알 수가 없었다.

**송재규** 거긴 조금 우리 사회하고 달라요. 자기 잇속을 차려 먼저. 친하고 안 친하고를 떠나서 자기 잇속을 차려. 각자 독자니까. 묘한 이걸 내가 알겠어요?

선거 전문가들의 모임인 의원사회에도 선거가 있다. 「지방자치법」 제48조에 따르면 지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우 의장 1명과 부의장 2명을, 시·군 및 자치구의 경우 의장과 부의장 각 1명을 무기명투표로 선거하여야 한다. 지방의회의원 총선거 후 처음으로 선출하는 의장·부의장 선거는 최초 집회 일에 실시한다. 제58조에 따르면 본회의에서 위원회의 위원을 선임하게 되어 있는데, 상임위원회 및 특별위원회의 위원장은 위원 선임 후 본회의에서 무기명 투표로 진행한다. 공천 및 의장 후보를 둔 당내 경선까지를 생각하면 지방의회의원이 직간접적으로 참여하는 선거의 수는 적지 않음을 알 수 있다.

의회 내부에서 벌어지는 선거 결과는 1차적으로 소속 정당이 중요하게 작용하지만, 구술



제305회 임시회 제1차 본회의 의장·부의장 선출(2014년, 수원시의회 소장)

자들은 개별 이득 여부를 따져 계산해야만 그 결과를 알 수 있다고 하였다. 의원 사이의 친분, 소속 정당, 학연 및 연고 관계 등을 통해서도 의회 내부에서 벌어지는 선거의 결과를 알 수 없었다. “유권자들의 손을 잡아 보면” 자신을 지지하는지의 여부를 알 수 있다는 구술자들의 ‘감(感)’과 ‘눈치’도 통하지 않았다. 의원 사이에서 치러지는 선거는 송재규의 말처럼 자신의 이득 여부를 따져 이뤄졌다. 소속 정당 공천제 이후에도 이러한 기제는 작동하였다. 1차적으로 소속 정당을 기반으로 하지만, 그보다 우선시되는 것은 개인의 이익이었다.

제11대 하반기 의장 선거 당시 여러 명의 의원이 조석환에게 의장 선거 출마를 권했었다. 하지만 출마를 권한 의원 모두가 조석환을 지지했던 것은 아니다. 흥미롭게도 조석환 역시 당시 자신에게 출마를 권유했던 의원들이 자신을 찍지 않았다는 것을 알 수 있었다고 하였다.

**조석환** 올해 의장 선거를 앞두고 나오시겠다는 분들이 몇 분 계셨고. 거기 좀 바꿔보자. (중략) 선거 때 보면, 결론부터 말씀드리면 제가 된 이유는 안티가 제일 적었던 거 같아요. 그런 안티에 대한 이야기가 좀 많이 있었고.

2020년 6월 23일 더불어민주당 의원 총회에서는 5선 의원 1인, 3선 의원 1인, 재선 의원 3인이 의장 후보 자리를 놓고 경선을 치렀다. 더불어민주당 의원이 37명 중 25명을 차지하는 상황에서 경선 결과가 의장 선거 당선을 확실시하는 상황이었다.

**조명자** 5선 의원이라 최다선인데 다른 당에서 오셨잖아요. 그래서 우리 의원들 사이에는 다선으로 인정 못 한다는 여론이 강했어요. 그리고 3선 의원님은 그때 신문에 한번 났잖아요. (법원에서 무죄로 판결을 받았지만). 그러니까 의원들이 다 별로 인식들이 굉장히. 한번 인지가 된 거는 완전히 각인이 꽃혀 가지고 안 바뀌더라고요. 그러니까 조석환 의원이 된 거죠. 재선이 의장 된 거는 최초예요.

다른 지방의회에서는 초선 의원이 의장이 되기도 했지만, 수원시의회에서는 재선 의원이 의장이 된 것은 의회 역사상 최초의 기념비적인 사건이었다. 수원시의회에서 의장을 선출하는 기본 원리는 다수당의 다선 의원이었지만, 당내 경선 과정은 직접적인 지지 표명, 친분 관계, 선수 등의 원리보다는 개인의 이익이 우선시되는 장이었다.

그렇다 보니, 종종 선거에 입후보도 하기 전에 상임위원장, 의장, 부의장 등 자신에게 주어질 일을 미리 예측하기도 한다. 조명자는 제11대 지방의회 선거 출마 당시 지역구 공천을 받기 위해 더불어민주당 내 경선을 치렀다. 경기도당에 모여서 경선 결과를 발표하였는데 수

원 지역에서 치러진 경선 결과는 가장 마지막에 나왔다. 당시 경선을 치른 사람들은 4선을 도전하는 백정선을 비롯해서 조명자를 비롯한 3선 도전 의원이 4명이었다. 경선 결과 조명자와 문병근 두 명만 경선을 통과하였다. 문병근 의원은 나뉘어서 출마는 하여도 어떻게 될지 모르는 상황이었고 자신은 가변을 받았기 때문에 경선만으로도 당선은 따 놓은 당상이라는 것을 알 수 있었다.

흥미롭게도 조명자는 자신이 경선에서 이겨서 공천을 받게 된 것을 알게 된 순간의 감정은 기쁨이라기보다 무서움이었다고 구술하였다. 경선에 당선되는 순간 의장이 되는 책임감을 느꼈기 때문이다. 조명자의 경선 사례를 통해 수원시의회에서 의장이 어떠한 방식으로 선출되는지를 알 수 있었다.

**조명자** ‘가’가 된 거예요. 가는 무조건 당선이지 않아요. 2018년도 분위기 좋았잖아요. 이거 어떡하지? 어머 그러면 내가 의장되어야 하는데, 큰일 났네. 고민이 많은 거예요. 그래서 일단 의원들, 나뉘 의원들 좀 많이 챙겨야겠다. 가변은 무조건 되니까. 우리가 나뉘도 많이 공천을 줬잖아요. 나뉘 의원들 챙겨야겠다고 했죠. 챙겨주고 그랬죠. 그런데 무서웠어요 저는. 이게 기쁨이 아니라 무서워요. 다들 떨어지고 저 혼자 살았으니까. 책임감이라는 게, 제가 의장이 되어야 하나. 그러니까 그 책임감이 굉장히 무서웠어요.

조명자가 구체적으로 의장 활동을 염두하고 나뉘 후보들을 도왔는지는 구술에서 드러나지 않는다. 하지만 자신이 “의장이 되어야 하는” 것을 인지하고 있는 상황에서, 자신이 이끌 의회를 고려해서 나뉘 후보들을 도왔다는 가능성도 고려해 볼 수 있다. 조명자는 제11대 의원이 되고 난 뒤, 의장 선거를 치르기 전에도 집행부로부터 “거진 의장님”이라고 불렸다.

강문희<sup>20)</sup>는 17개 광역시도의의회를 대상으로 1991년 제4대 전반기부터 2018년 제11대 전반기 의장단 선거에 이르기까지 15차례에 걸쳐 진행한 의장단 선출 과정의 유형을 살피고 거래, 동일 정당 내부의 경선, 두 정당 간의 경선, 동일 정당 경선에 의한 파행, 두 정당 간의 경선에 의한 파행, 추대 등 여섯 가지로 나눴다. 이 연구에서는 의장 선거에서 이러한 다양한 형식이 나타나는 것을 무기명 투표, 중앙의 재정 집권 구조, 정당 공천과 같은 구조적인 문제와 미성숙한 지방민주주의를 원인으로 보았다. 지방의회에서 의장 선출 과정은 기본적으로 소속 정당, 선수, 의원 개인의 이익 여부 등이 중요하게 작용한다.

과거 의회에서는 입후보 전에 후보를 회유나 협상을 통해서 투표 전 사전에 정리하기도

20) 강문희, 2018, 「지방의회 의장단 선출과정의 유형과 영향 요인의 탐색 : 광역시도의의회를 중심으로」, 『한국지방자치연구』 20(2).

한다. ‘당선 예정자’만 출마하다 보니 과거에는 대부분 입후보 상태에서 의장이 누가 되는지 관가름이 나기도 하였다. 한석희는 의장으로 출마할 당시 “협박”을 당했다고 하였다. “누가, 누가 나오려고 하는데 협박이 들어왔어. 그만둬라 내가 나가니까.” ‘양보의 강요’는 보통 선배 의원이 후배 의원에게 이뤄진다. 같거나 비슷한 연수의 후보 사이에서는 ‘협상’이 이뤄진다. 협상은 일종의 사전 조율 단계로서 전반기 의장 선거에서 주로 이뤄지며, 전반기를 양보하는 대신 후반기에 의장의 자리를 내어주는 것이다.

하지만 최근 의원들의 평균 연령층이 낮아지고 정당의 역할이 점차 더 커지면서, 다수당 의원이 초선 또는 재선 의원으로 이뤄진 경우에는 초선 의원도 의장이 되는 사례가 많다. 앞에서 언급한 조석환의 사례처럼 다수 정당의 다선 의원에 대한 ‘반대 세력’이 가지는 힘과 의정 활동 능력에 의해서 재선 의원도 중진 의원을 꺾고 의장에 당선될 수 있었다.

한편 의장이 된 뒤에는 더 이상 기초의회 선거에 출마하지 않는 암묵적인 관행이 있어 왔다. 의원들은 다음 단계로 경기도의원이나 시장에 대한 도전을 시사하였다. 과거에도 이러한 관행은 존재하였다.

**조명자** 제가 의장을 하면서 저는 시의원 출마 안 하겠다고 불출마 선언을 했거든요. (중략) 의장 한 사람은 안 나오는 게 맞다. 불출마하겠다. 조석환 의장도 불출마하고 나온 거예요. 이것도 하나의 변화예요. 여태까지 그렇게 발언한 사람이 없었거든요. 저는 이제 발언을 하고 그렇게 된 거죠.

**조석환** 의장을 하고 또 평의원으로 들어오는 것에 대해서 저는 반대하고요. (중략) 지역의 문제 해결은 사실 시의원들이 더 많이 해요. 도의원들이나 국회의원들보다. 그래서 도의원들도 얘기를 해 보면 시의장 했던 분들이 도의원들로 많이 또 가잖아요? 그런 분들 이야기를 들어보면, 그런 분들은 확실히 다르다는 거예요.

조명자에 따르면 제11대 경기도의회 의원 중 9명이 의장 출신이며, 일반 의원 하다 도의원이 된 사람들까지 합치면 20여 명이 현재 의정 활동을 수행 중이라고 하였다. 현재 수원시 의원 출신 중 도의원으로 활동하고 있는 사람은 없다. 하지만 제11대 의장인 조명자와 조석환을 비롯하여 많은 의원들이 기초의회 의정 활동 경험이 중앙정치에서도 의미 있게 작용할 수 있다고 생각하였다.

제11대 수원시의회에서는 현재 의장인 조석환을 제외하고, 제10대 후반기 의장을 지낸 김진관, 제11대 전반기 의장을 지낸 조명자가 있다. 조석환과 조명자는 제12대 기초의회 선거에

불출마를 선언한 반면, 김진관은 관행에서 벗어나 예외적으로 제12대 기초의회에 출마하여 6선으로 수원시의회 최다 다선 의원의 위치를 점하고 싶은 의지를 연구자에게 밝힌 바 있다.

수원시의회 안에서는 「지방자치법」이나 「수원시의회 기본 조례」 등이 아닌, 30여 년 동안 지나 오면서 자연스럽게 형성된 문화와 보이지 않는 규범이 존재하고 있음을 알 수 있었다. 이는 한국의 사회문화적인 특징을 반영하고 한국사회와 제도·법규의 변화로부터 영향을 받았다. 보이지 않는 문화와 규범은 의회를 운영하는 기본 원리로서 작동하고 있다.

## 회의의 운영

의회는 정례회와 임시회를 통해 예산 심의, 행정감사, 조례 제정 등의 임무를 수행한다. 정례회는 「지방자치법」 제44조에 의거해서 6월과 12월 두 번 집회한다. 임시회는 의회별로 특별한 사안이 있을 때 모이는데, 「지방자치법」 제45조에 따라 시장 또는 재적의원 1/3 이상의 요구로 소집되고 20일을 넘지 않는다. 연간 회의 일수는 정례회와 임시회를 합쳐 100일을 초과할 수 없다.

제1차 정례회에서는 결산안의 승인 및 그 밖에 의회의 부의안건 심의·의결하고, 제2차 정례회에서는 행정사무 감사의 실시, 예산안의 의결 및 그 밖에 의회의 부의안건을 심의·의결한다. 임시회의에서는 주요 현안에 대하여 행정부 측 설명을 듣고 대책을 논의하며, 조례안 등 의회의 부의안건을 심의·의결한다.

본회의에 들어가기 전에는 상임위원회나 특별위원회 등 위원회별로 회의를 갖는다. 백정선의 구술에 따르면 이 과정을 통해 대부분의 사안이 결정된다. 수원시의회 공식 홈페이지와 국회·지방의회 의정정보시스템에서 제공하는 의회 회의록을 보면, 구술 내용 중에 많은 내용이 회의록에서 발견되지 않는다는 것을 알 수 있다.

**백정선** 본회의 들어가기 전에 어느 안건을 갖고 사전에 논의를 많이 하잖아. (중략) 처음에는 우리가 하는 얘기를 다 자료로 남겨야 한다고 생각했거든요. 그 자료도 중요하지만 이 시스템 자체가 우리가 위원회에 한 명씩 있어 이 속기사가. 이 속기사가 그런 거를 다 속기를 해갖고 자료로 남기기에 혼자서 하기에는 너무 버거운 거지. 그러니까 속기사가 자리를 해요. 이런 논쟁을 할 때도. 자기들이 이제 자료화하지는 않지만 아, 의원들이 회의를 할 때 어떻게, 어떻게 하겠다는 감은 아는 거지. 안 들어오는 경우도 많은데, 어떤 때는 우리가 부르지.

일부에서는 연 100일 이내인 지방의회의 회기를 두고, ‘1년에 3개월만 일하는 노동자’라고

비야냥거리기도 한다. 하지만 의회가 운용되는 과정을 살펴보면 본회의 시간은 짧아 보여도 상임위원회별로 실시되는 사전 회의 시간, 자료를 검토하고 회의를 준비하는 시간, 앞에서 살펴본 민원을 처리하는 시간 등을 고려해 본다면 의원 개인의 노동 시간이 짧지 않고 노동량이 적지 않다는 것을 쉽게 알 수 있다.

**면담자** 내가 전문가가 아니면 알아보기 힘들더라고요. 건축에 얼마 들어가고, 이런 거. 그거 의원님들은 어떻게 다 하세요?

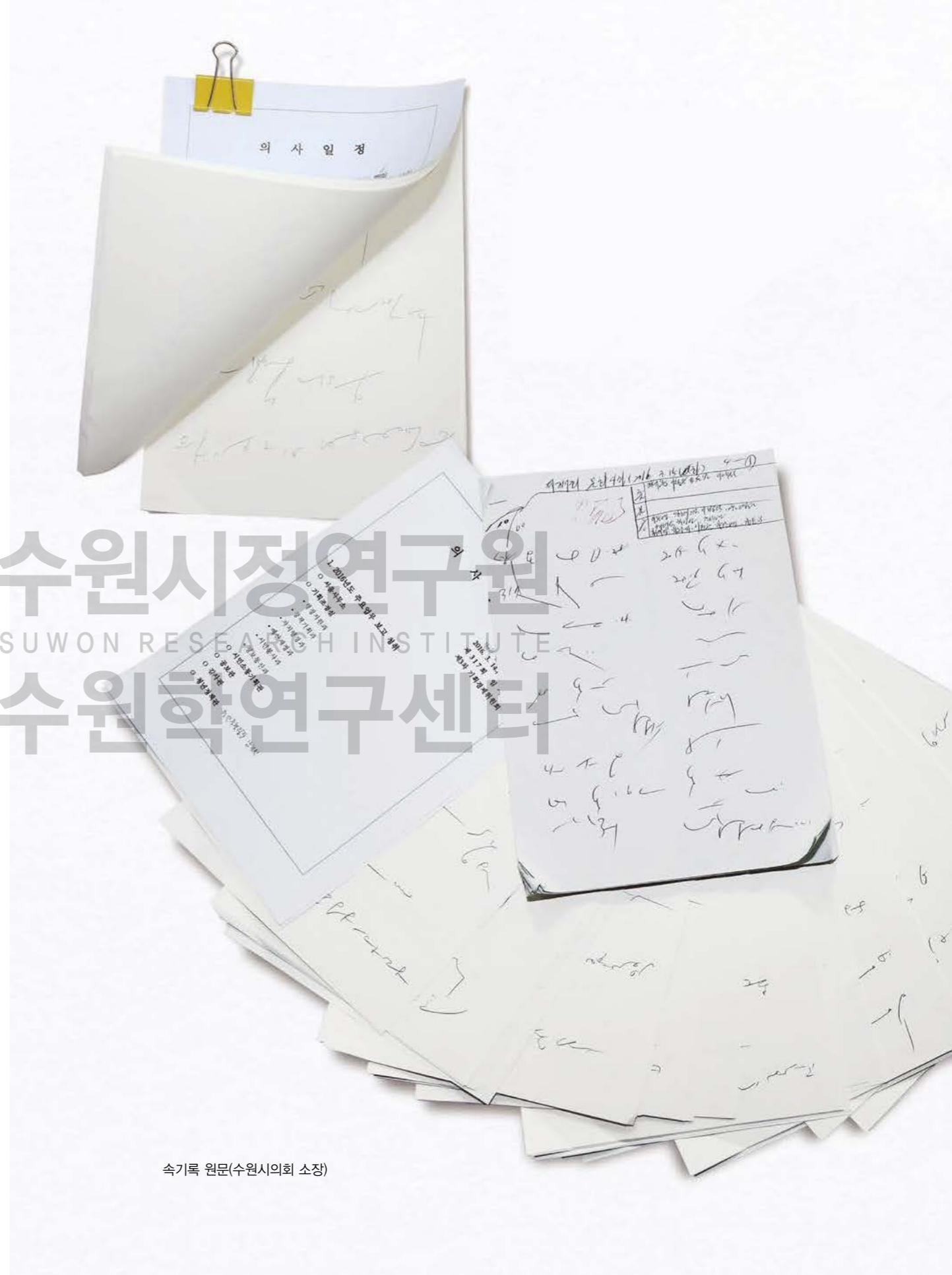
**조석환** 다 잘 몰라요. 그래서 저희도 계속 그런 인원들이 필요하다고. 예산을 볼 수 있는 사람이 필요하다고 보는 게 국회의원만 보더라도 국회 조직이 보면 상임위원회가 있고 입법처가 있고 예산처가 있고 사무국이 있고 이래요. 사무처가 있고, 입법처가 있고 예산처가 있어요. 도의회에도 입법에 관한 부서가 있고 예산에 관한 부서가 있어요. 우리는 없어요. 우리는 없고, 얘기하면 우리도 예산 팀이 필요하다. 어떤 과까지는 아니더라도 예산 팀이라도 필요한 게 아니냐. 예산을 볼 줄 아는 사람이 있어야 하는 거 아니냐 하고 얘기를 하면 "할 일이 없을 것 같은데요." 이런 소리를 하는 거야. 그런데 한편으로는 저희가 지금 일반 회계가 있고 특별 회계가 있는데 특별회계는 보지도 못해요 사실. 이게 어마어마한 예산인데도 특별회계는 전문적이고 이렇다 보니까.

의원들의 노동량은 의정 활동의 지원 인력이 부재한 상황에서도 원인을 찾을 수 있다. 현재 의회 사무국에서 의정담당관과 전문위원이 있지만 턱없이 부족하다. 게다가 의정팀들의 경우 독립적인 인력이 아니라 집행부 소속이기 때문에 의회 인력으로서 전문성을 구축하는데 한계가 있다. 앞에서 언급한 초선 의원 시기 의원 각자가 나름의 노하우를 쌓아 가는 과정처럼, 의정 활동도 개인의 사회관계, 경제력 등을 이용해서 당면한 문제를 해결해 나간다.

**이재식** 돌 숫자를 세니까 1미터에 160 몇 만 원씩 들어간 거야. 그제- 그제 말이 되냐고. 포스코 건설에 내가 문의를 해 봤지만, 그거 딱 짚는 게 있대요. 짚으면 돌 개수하고 메다 수하고 이런 게 다 나온다고 하대. 그 기계 좀 빌려 달라고 그랬어. 그랬더니 그 공사에서 사람을 보내가지고 기계를 가져왔어요. 아는 사람이니까. 가져와서 딱 찍어 딱 대니까 공무원들이, 내가 솔직히 그렇게 할 줄을 몰랐지. 그랬더니만 또 그러는 거야. 예산이 많이 들어갔으니까. 우리는 원칙상 시의원들이 하는 일이 뭐예요. 정당한 일하다가 정당한 예산 가지고 공사해서 튼튼하게 공사하는 게 시의원들이 하는 일이잖아.

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

속기록 원문(수원시의회 소장)



이재식은 하천정비사업을 행정감사를 하면서 예산이 과다하게 집행된 것을 발견하고 문제점을 지적하였다. 이때 이재식은 자신의 사회 네트워크를 활용해서 문제를 해결하는 방식을 취하였다. 구술자들은 전문위원 및 의정팀 등과 함께 관련 사항을 검토하고 조사하는 경우도 있지만 인력이 현저히 부족할 뿐만 아니라 집행부에게 비공개로 해야 되는 사안이 전달되는 경우도 있어서 조심스럽다.

본 연구에서 구술자들은 지방자치정립되기 위해서는 지방의회의 전문인력의 충원을 호소하였다. 2020년 11월 수원시의회가 제출한 「수원시의회 행정사무감사 역량 진단 및 활성화 방안 : 감사제도요인, 감사행태요인, 감사완류요인을 중심으로」를 살펴보면 정책연구원 혹은 비상임 전문가와 같은 전문 인력의 운용을 대책 마련으로 제기하고 있다. 구술자들은 인력의 충원과 독립이 「지방자치법」 개정과 연관되어 있다고 생각하며 지방자치를 제대로 실현하기 위해서 반드시 필요한 것이라고 생각하고 있다.

## 의원의 국외연수

‘투명사회를 위한 정보공개센터’는 지난 2018년 9월 5일 전국 226개 시군구 기초의회에 연수 관련 정보 공개를 청구하고, 기초 데이터가 부실하거나 공개가 늦어진 시군구 14개를 제외한 212개 기초의회의 자료를 분석하였다. 이 조사에 따르면 지난 4년간 212개 시군구의 제10대 기초의회가 실시한 연수는 총 3,098건이다. 이 중 국외연수는 1,295건으로서 매년 1회씩 국외연수를 다녀온 꼴이다.<sup>21)</sup>

수원시의회의 연례행사로 의원의 국외연수가 있다. 시의원의 국외연수는 의회규칙 제47호인 「수원시의회 의원 공무국외출장 규칙」에 기반하여 운용된다. 이 규칙에 따르면 별도의 심사가 있으며 출장계획서 및 보고서를 작성할 의무가 있다. 현재 수원시의회 홈페이지에는 2006년부터 의원들의 상임위원회별로 실시되었던 ‘해외연수결과 보고서’가 올라가 있다.

지방의회의 국외연수는 한국사회에서 외유성이라는 오명을 받으며 비판의 대상이 되고 있다. 수원시의회도 지난 2007년 2월 윤경선(당시 민주노동당 비례대표 의원)에 의해 ‘수원시의회 자치기획위원회 선진지 해외 시찰’ 일정표가 언론에 공개되면서 비판을 받은 바 있으며, 2019년 1월 30일에는 수원시정연구원, 시민단체 등과 함께 ‘지방의회 해외연수 프로그램 혁신을 위한 의정토론회’를 개최하는 등 당면한 문제점을 인식하고 제도 개선을 통해 대안을 마련하고자 하였다.

토론회 이후 2019년 3월 행정안전부의 지방의회의원 공무 국외출장 규칙 개정 권고안을

일부 반영하여 국외연수 제도를 전면적으로 개편하였다. 공무국외출장 추진 시 심사위원회 기능을 강화시키고 내실 있는 보고서 작성이 가능하도록 귀국보고서 제출 기간을 15일에서 30일로 연장하고 참가자의 이름을 명시하도록 하였다. 기존에 ‘출장’, ‘여행’, ‘연수’ 등으로 혼용해 쓰던 명칭을 행정안전부의 권고안대로 ‘공무국외출장’으로 변경하고 심사위원회 구성을 기존 의원 2명과 민간인 3명에서 의원 2명과 민간인 5명으로 구성하고 위원장은 민간인 가운데에서 호선하기로 하였다.

구술조사 결과 수원시의회의 해외연수는 다양한 차원으로 존재해 오고 있었다. 해외연수 본연의 의원들의 단체 연수를 의식적으로 거부하는 의원, 무보수 명예직이던 초창기 시절 일종의 보상으로 간주하기도 하였다.

**김용서** 여기 예산이 범위가 있거든. 100원이든 1원, 그 범위 내에서 가는 건데 진짜 공부를 하러 가야 되느냐. 아니면 관광을 하러 가느냐 이런 게 있어요. 사실 우리나라 지방의회가 국회의 원도 마찬가지지만 공부 하러 가는 사람이 몇이나 있어. 놀러 가는 거지. 오히려 처음에 갔을 때는, 진짜 가보니까 야! 이런 나라가 있었구나. 우리 그때는 그런 선진국을 못 따라 갈 때 아니야. 우리 가보니까 지방의회라는 게 우리는 초창기였지만 유럽은 오래전부터 지방의회가 발전된 데 아니야. 우리는 지방의회 의원을 할려고 애를 쓰지만, 그들은 안 하려고 애를 써. 이번에는 니가 하고, 다음에는 니가 하고, 그 다음에는 니가 해. 전부다 돌아가면서 봉사하는 거야. 봉사하는 거지. 무보수 명예직이야. 그야 말로. 무보수 명예직은 우리 그때 했을 때니까, 야 이게 무보수 명예직이구나. 가보니까 그들은 동네 의원은 세탁소 하는 사람, 슈퍼 하는 사람 뭐 이런 사람들이 해. 우리는 뭐 의원 하면은 뭐, 원장 차고 감투 쓰고 그러는데, 그들은 아니야. 그들과 같이 앉아서 이야기를 나눠 보면, 우리는 우리가 대단한 걸로 생각하고 그 사람들은 당연히 하는 거 아니냐. 당연히. 당연히 하겠다는 거 아니냐. 이런 거를 너무 많이 느꼈어요. 그리고 그때는 보면 그 나라, 그 역사가 많은 분들이 관광객으로 찾아올 수 있는 문화를 만든 거를 많이 봤어요. 그거를 조명시키는 것에 대해서. 그거를 우리는 몰랐을 때가 아니야. 몰랐다고. 우리 행궁이 세계유산인데, 이렇게 아직까지도 다 빛내지 못하고. 아직도 못한 게 스물네 가지나 남았어요. 지금 현재도. 이걸 못하는 나라가 우리야. 너무 힘들더라고.

초기 의원 연수는 다른 나라의 지방자치 현장을 견학하는 것을 중심으로 이뤄졌다. 의원들은 지방자치 선진지의 기초의회의 모습, 도시의 정책 등을 통해 수원시의회의 모습을 만들어 갔다. 게다가 일부 의원들은 해외여행의 경험이 다수 있었기 때문에, 관광이 1차적인 목적이 된 것만은 아니었다고 볼 수 있다.

21) 투명사회를 위한 정보공개센터(<https://www.opengirok.or.kr/4611>).



지방의회 해외연수 프로그램 혁신을 위한 의정토론회(2019년, 수원시정연구원 소장)

**김현철** 초창기는 해외를 나가는 게 드물었어요. 그러니까 월급을 주지 않으니 보상 차원의 개념이 있었어요. 공무원도 30년 지나면 연수 보내듯이. 그런데 공무원들도 그 당시에는 해외를 갔다 온 사람이 극히 드물었는데 신자유주의하고 여행자유화가 생기면서 갑자기 해외여행이 많아진 거예요. 그러면서 공무원들이 해외여행을 가는 것이 완전 일상화됐고 의회도 많이 된 건데, 그러다 보니까 각 사업을 할 때마다 벤치마킹을 그 당시에 열심히 했어요. 그러다 보니까 해외 간 사례가 의원들이 간 해외연수는 뭐 제한되어 있지만, 그건 제한이 아니었기 때문에 기회가 더 많았어요.

김현철은 초기 의원 연수가 무보수 명예직에 대한 보상 차원으로 주어졌다는 점을 언급하였다. 하지만 다양한 후보지 중에서 의원의 선택에 따라 연수지역이 결정되었다는 점은 의원 연수가 단순히 관광 목적만은 아니었을 가능성을 시사하며, 앞의 김용서의 구술을 통해 일정 정도 시의회의 초기 그림을 그리는 데 크게 기여했음을 보여 주기도 한다.

하지만 의원 연수의 성격은 변화의 흐름이 있다. 초기 의원 연수가 거시적인 측면에서 집단적으로 행해졌다면, 오늘날의 의원 연수는 단체연수와 더불어, 의회가 당면한 의제, 수원시 행정과 연결되어 진행된다. 해외연수를 통해서 다른 지역과 벤치마킹을 시도하는 것이다. 수원시와 자매결연을 맺은 도시를 방문하기도 하고 대북사업의 결과로 북한의 도시들을 찾기도 하였다. 김현철은 유니버설 스튜디오와 컨벤션 설치에 대해서 심형래와 함께 일본의 도쿄와 오사카시를 찾기도 하였다. 이런 과정이 가시적인 성과를 내는 것은 아니다.

수원시의회 회의록에는 주로 집행부의 해외연수를 비판하는 기록이 다수를 차지하지만, 해외연수를 다녀온 위원회별 보고와 행정감사 및 시정 질의에서 의원들이 해외연수로부터 영향을 받았음을 알 수 있는 기록을 발견할 수 있다. 2008년 10월 6일 경제환경위원회 회의록<sup>22)</sup>에서 팔달구청 건설과장과 정동근 의원의 대화는 의원의 연수가 의정 활동에 영향을 주고 있음을 보여 준다.

**정동근** 수원천 교량 도장공사도 있고 천변 제방정비공사도 있는데 본 위원이 저번에 해외연수 갔을 때 싱가포르를 가보니까 교량 보이는 부분을 우리처럼 페인트칠하는 것이 아니라 본래 콘크리트 친 그대로 페인트칠하지 않고 두면서 거기에 꽃나무를 심었더라고요. 화분 같은 것을 이용해서 짝 했는데 지금 꽃이 피어 있는 상태고 그게 상당히 좋더라고요. 자주 페인트칠하면 그것 공해잖아요? 싱가포르를 보니까 거기는 전혀 페인트를 칠한 것이 없어요. 콘크리트 그대로 있다 거기에 꽃나무들을 화분이라든지 아니면 해서 쪽 심어 놓아서 꽃이 다 피었는데 아주 보기 좋더라고요. 도장보다는 그런 식으로 접목을 하면 좋지 않을까, 본 위원은 생각하는데 과

22) 경기도 수원시의회, 『경제환경위원회 회의록 제258회(1차)』(제어번호:CLIKC1531293369733060).

장남도 그렇게 생각하시죠?

2017년에는 ‘지속가능한 관광도시 수원’ 의정 활동 추진을 위한 ‘해외선진 관광도시 국외 연수’로, 기존의 상임위원회별로 추진되던 프로그램이 아닌 팀을 짜서 연수를 하였다. 노영관은 여행을 경영했던 경험을 살려 배낭여행 형식의 프로그램을 짜고 직접 진행하기도 하였다. 2017년 5월 6일부터 24일까지 7박 9일 동안 크로아티아와 몬테네그로를 배낭여행 형식으로 방문하였다. 비용을 줄이기 위해서 비행기도 세 번 갈아타고 각자 음식을 집에 싸 왔다. 국제면허증을 갖고 출국해서 현지에서 차량을 렌트해서 다녔다. 평균 연령 50대인 한국 남성 7명의 배낭여행은 쉽지 않은 결정이었다.

**노영관** 내가 시뮬레이션을 한 10번도 더 했어요 진짜. 머리도 깨진 거예요.

사실, 노영관은 제9대 후반기 의장이었던 당시 노영관은 그동안 해외연수에서 아쉬웠던 점을 반영해서 과거의 의원 연수와는 다른 프로그램을 직접 짜기도 했다. 당시 그가 세웠던 기본 연수계획은 기존의 상임위원회별로 진행되던 연수 프로그램 대신, 주제를 정하고 영어로 의사소통이 가능한 의원들을 조별로 배치하고 주제에 맞는 조를 구성하고 15~20일 동안 현지를 탐방하였다. 그가 세웠던 연수 프로그램에 따지면 연수할 지역에 대해 6개월 전부터 조별로 미리 연구도 해야 했다.

**노영관** 내가 의회에 있을 때도 예산을 그때 추경 때 의장 하면서 1억을 세웠어요. 해외 경비를. 그런데 누가 추경 때 이렇게 1억 세우니까 의아해 했지. 그때 시장님한테 갔어. 나는 1억을 의회 해외 경비로 써야 되겠다 1억을. 왜, 그때 시장님이 나 있을 때 노(No)를 안 했거든. 의회에 다 해줬거든. 왜 나 1억을 세웠냐면, (중략) 외국에 지방자치나 조례 같은 게 찾기가 힘들어요. 외국 같은 데. 그리고 외국에 인자 뭐 일본 같은 데는 많이 있어. 일본 같은 데는. 그런데 유럽이나 이런 데는 없어요. 그래서 좀 찾아보다가 안 되기 때문에, 아 이러지 말고 우리가 1석 2조를 얻자. 조를 편성해 갖고 1조는 뭐 노르웨이를 가든가. 2조는 어디를 가든가. 지방자치의 최고 발전된 나라를 가서 벤치마킹을 하는데, 어떤 식으로 하나면 공무원들이 우리가 가면 안 돼. 어디를 가냐면, 의원들은 회의 경비 기존의 250만 원 딱 정해졌어요. 더 이상은 안 되기 때문에, (중략) 그러면 그거를 갖다가 여러 군데 숙제를 내줄 테니까 여러 군데를 가라. 노르웨이를 의회를 가서 조례는 어떤 식으로 되고, 학생들 수업은 어떻게. 방과 후에 학부모들이 학교에 와가지고 어떤 식으로 방과 후에 학부모들이 수업을 가르치고 어떤 식으로 해서 회의도 하고 어떤 식으로 학부



크로아티아와 몬테네그로 국외연수(2017년, 수원시의회 소장)

수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

모들이 유대관계가 있는가. 이런 것도 배우고 가서 책으로 만들어 갖고 온다. 내 이거를 시키려고 예산을 다 세웠죠. 세웠는데, 세워놓고 내가 끝나고-김진우 의장이 내 뒤를 이었는데 그 돈을 다 쪼개 버리고 중국을 보낸 거야. 왜 누구를 보내면 안 되냐. 골고루 보낸다는 거야.

하지만 노영관이 세운 계획은 이뤄지지 않았다. 1억 예산 중에서 5,000만 원은 반납이 되었고 의원 연수는 중국으로 진행되었다.

2019년에는 기존의 ‘패키지 형식’의 연수가 아닌 일종의 배낭여행 같은 자유 형식의 연수가 등장하였다. 2019년 7월 27일 조명자 의장과 기획경제위원회는 11일 일정으로 네덜란드·영국을 방문하였다. 네덜란드 암스테르담과 영국 런던의 돌봄 공동체와 치유농장 등을 벤치마킹하기 위한 것이었다. 당시 이들은 밥술과 밑반찬을 싸고 호텔 대신 게스트하우스에서 직접 취사를 하며 일정을 마무리하였다.

여전히 의원의 해외연수에 부정적인 시각을 갖고 있는 구술자도 있었다. 현재 상임위원회 중심별로 시행되는 연수 활동을 비판하고 각자의 의정 활동에 필요한 연수에 따라 예산이 집행되어야 한다고 주장하였다. 이를 통해 일정 정도 관광을 목적으로 하는 부분이 여전히 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 의원들의 해외연수가 시기별로 개인별로 차이를 보이

는 것을 통해서도 의장단의 성향에 따라 의회의 사업 진행 방향이 편차가 있음을 알 수 있다. 하지만 수원시의회 의원들의 해외연수가 다양한 차이를 보여 온 것은, 연수가 의정 활동의 새로운 면모를 펼칠 수 있는 ‘열린 가능성’을 시사한다.

### 의원 간 관계 맺기

수원시의회 의원들은 다양한 성원권(membership)을 동시에 갖고 있다. 이는 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 수원시의회 의원으로서의 성원권이다. 둘째, 소속 정당 당원으로서의 성원권이다. 셋째, 수원시의회 하부 조직인 상임위원회와 특별위원회의 성원권이다. 이 세 가지는 의원으로 갖는 ‘공식적인 성원권’이다.

그리고 ‘사적인 관계의 성원권’을 고려할 수 있다. 의원사회에서는 앞에서 언급한 ‘공식적인 성원권’을 기반으로 해서 하위집단을 재편성하고 소속된다. 이는 다시 ‘사적인 관계’로 연결된다. 앞에서 살펴본 것처럼 초선 의원들은 의회와 의정 활동에 대해 학습하기 위해서 개별 공부 모임을 조직하였다. 또한 민원 해결 또는 의정 활동에서 발생하는 개별 문제점들을 공유하고 스트레스를 해소하기 위해서 의원끼리의 사적으로 만나는 자리를 갖기도 하였다.

**조석환** 연구단체라는 게 있고요, 또 어떤 사안에 대해서 그거를 전문적인 기관하고 함께 연구해서 연구 결과물을 내는 그런 연구단체가 있고, 또 의원들 간에 이제 뭐 동호회 형태로 같이 축구를 한다든가, 탁구를 한다든가, 등산을 한다든가 이런 모임이.

의원들 간의 사적인 관계는 소속 정당을 초월해서 이뤄졌다. 소속 정당을 초월한 관계가 이뤄질 수 있는 것은 수원시의회가 지역 출신의 의원들을 기반으로 하고 있는 데서 우선적으로 비롯되었다고 볼 수 있을 것이다. 사적인 관계는 정당을 초월해서 이뤄지고 있지만 구술자들은 정당 간의 특성, 지향점 등의 차이를 분명하게 인식하고 있었다. 즉, 수원시의회 안에 생성된 의원 간의 사적인 관계는 의정 활동에 직접적으로 크게 영향을 끼치지 않고 있다.

반면, 의정 활동에서 일어나는 의제를 기획하고 개발하는 사업 경우에는 소속 정당의 경계를 넘어서지 못하고, 소속 정당 안에서 지역을 넘어 일어난다. 본 연구에서 민주당만이 지역을 넘어 연대체가 형성되어 있음을 알 수 있었다.

**백정선** 우리 민주당 같은 경우는 ‘기초의회 협의회’ 같은 게 있어요. ‘경기도 기초의원 협의회’ 이런 게 있어가지고 경기도 전체하고 1년에 한 번씩 교육도 같이 받고, 이런 게 있거든요. (중략)

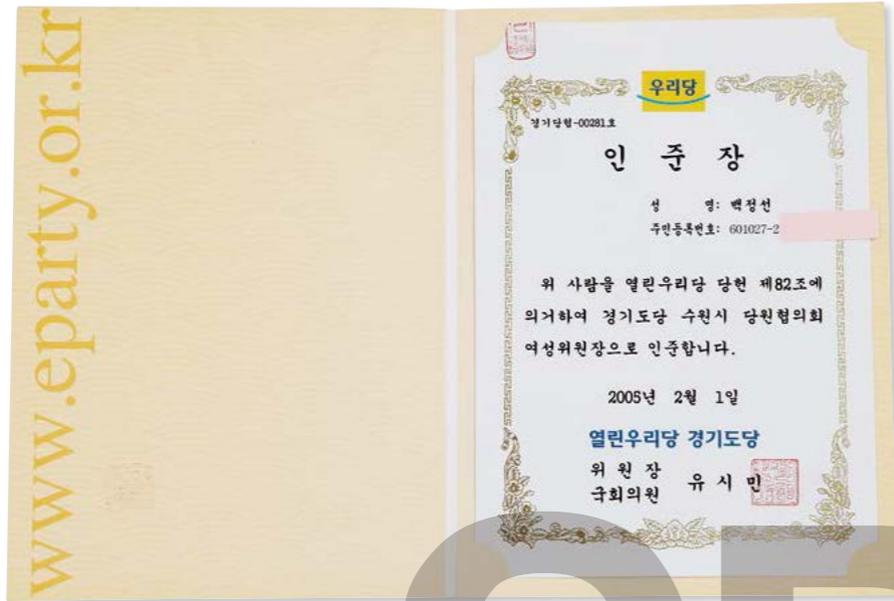


수원시의회 의원 축구단 창단(2011년, 수원시 포토뱅크)

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원



수원시의회 스쿠바동호회 발대식(2020년, 수원시의회 소장)



경기도당 수원시 당원협의회 여성위원장 인준장(2005년, 백정선 제공)

경기도 전체 기초의회 체육대회 비슷하게 한 번 했었어요. 여주인가, 이천에서 했었거든. 갔더니 우리는 다 안면들이 있으니깐. 여주 의원이든, 이천 의원이든 민주당 의원들끼리는 이제 뭐 안면이 있으니깐. 만나서 인사하고 “오랜만이다.” 그러는데, (다른 당 의원들이) 그거를 굉장히 신기해하더라고.

백정선이 제8대 수원시의회 비례대표로 초선 의원이 되었을 때는 지방의회에 여성 의원이 급격하게 증가했던 시점이었다. 당시 열린우리당은 경기도의회에서 비례대표 여성 의원의 모임을 조직하였다. 이 모임은 오랜 기간 지속되었다. 서로 모여서 의정 활동에 대한 경험도 나누고 함께 다른 지역으로 벤치마킹도 다니고 1박 2일로 워크숍도 하였다.

반면, 수원시에서 여성 의원 간의 연대는 없었다. 이는 의원사회에서 젠더보다 소속 정당의 당론이 우선시되기 때문이다.

**백정선** 소녀상 만들 때도 한나라당 의원, 여성 의원들은 한 명도 참석 안 했어요. (중략) 그런데 그게, 생각이 진짜 많이 차이나요. 소녀상에 대해서 굉장히 부정적이야. 그 자꾸 헤집어갖고 뭐 어둡하냐고. 위안부 할머니들도 원할까? 뭐 이려고.

**조석환** 예를 들어 우리 당 의원님들이 남북교류 협력에 관련된 기금을 설치하자리든가. 그런 조례를 만든다든가 이런 것들은 아주 적극적으로 하시고 (중략) 거버넌스나 시민사회단체의 활동들에 대해서 굉장히 비판적으로 보시거든요.

사실 어떤 정당을 선택하느냐의 문제는 개인적인 성향 및 정치의식과도 연결되어 있기 때문에 당을 초월한 관계 맺기는 원천적으로 소속 정당의 경계를 넘기 어려웠던 것으로 보인다. 다른 한편으로 ‘공천’을 통해 연결된 정당과 개별 의원의 관계 또한 이러한 의원 간 관계를 형성하는 데 경계를 짓는 요인으로 고려할 수 있다.

본 연구에서 의원들 간의 친분관계는 구술에 잘 드러나지 않았다. 일반적으로 친분관계는 사적인 영역으로 간주되는 반면, 의정 활동은 공적인 영역으로 간주되기 때문이다. 지방의회 의원이라는 구술자의 특성과 의정 활동을 중심으로 구술조사가 실시되었기 때문에, 본 구술조사에서는 명확하게 드러나지 않았던 것으로 보인다.

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

# 수원시의회 변화

## 「지방자치법」과 지방선거제도의 변화

한국의 지방자치 역사는 오래되었지만 중간에 공백이 있었다. 구술자들은 1991년에 지방 의회가 다시 시작되었지만 장기간의 공백 때문에 초기 시의회가 제대로 갖춰져 있지 않았다 는 점을 지적하였다. 민한기는 이를 두고 “굉장히 어설픈 기초의회”였다고 평가하였다. 지방 자치제 부활 후 초기 지방의회에 대한 의원들의 시각은 대부분 비슷하였다. 김현철은 초기 의회가 “지역 유지로서의 신분을 승인 받는 하나의 통로”였다고 하였다. 앞서서도 살펴본 것 처럼 당시 의원들은 대부분 지역에서 사회적으로나 경제적으로 왕성하게 활동을 하고 이름 을 알리고 있던 사람들이 많았다.

다른 한편으로 시의회의 체계가 지금과 같이 갖춰지기 전까지는 시의회의 새로운 활동은 이슈가 되었다. 조례 발표, 간담회, 고발 등 의회에서 처음 벌어지는 시의원의 행보는 지역 사회를 넘어 때때로 전국적인 주목을 받았다. 사회운동 단체 출신인 김현철은 이러한 상황이 중요한 의제를 관철시키는 데 효과적인 요인이었다고 설명하였다.

하지만 점차 의회 활동의 체계가 잡히고 안정화되면서, 시의원의 역할을 확대된 반면 관심은 줄어들었다. 김현철은 제6대부터 의회가 체계가 잡혔다고 평가했는데, 이러한 변화는 시간의 흐름에 따라 자연스러운 변화의 선상에 놓인 것으로 이해할 수 있지만 전 세계적인 신자유주의적인 흐름 속에서 지방정부가 “서비스 경쟁의 토대” 위에 놓이게 되면서 시의회



지방자치법(수원박물관 소장)

수원시정연구회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

가 행정부의 “서비스 경영”에 발맞추어 나가는 과정에서 이뤄진 일로 보였다.

**김현철** 첫 회 때는 의회 역할이 행정의 부패한 면들, 부도덕한 면들을 해결하고자 하는 것이 어느 정도 있었다면 2대 때는 부적절하면서도 제도화된 부분을 점점 찾아가는 과정이었는데 이 시점에 무엇이 있었냐면 전 세계적으로 신자유주의운동이 있었던 때예요. 그 당시가 김영삼 정부 때였거든요. 신자유주의정부의 제 영향에 뭐가 있었냐면, 작은 정부론이 있었고 정부의 역할도 시장의 역할을 어느 정도 해야 된다. 그래서 지방자치단체도 시장형 지방자치를 강조했던 (중략) 시도 주식회사다. 효율적으로 운영해야 되고, 시도 돈을 벌 수 있으면 돈을 벌어야 되고, 비용은 비용대로 절감해야 되고. 이런 운동이 그 당시에 사회적 분위기에 있었습니다. 그러면서 지방자치단체도 서비스 경영이 이뤄졌던 시기입니다. 그 서비스 경쟁에 토대가 만들어지니까 주민들에게 뭘 더해 줄 것인가 이게 논의가 됐고, 또 지역의 경제 활성화를 위해서 무슨 사

업을 할 것인가 이게 많이 논란이 되면서 한편으로는 과도한 불필요한 투자들과 이런 것들이 막 이뤄지고, 개발들이 막 불이 일었던 시기고. 지방자치의 서비스, 간단한 예로 보건소가 예전에는 전염병이나 이런 관리만 하던 기관으로 인원도 몇 명 없던 시기거든요. 갑자기 병원에서 했던 모든 진단 서류들을 첨단시설을 막 배치하고, 그래서 암 검진도 해 준다고, 뭐 예방접종도 공짜로 해 주겠다. 이런 서비스 경쟁이 이뤄진 거죠.

표 6 | 「지방자치법」 주요 개정 내용

개정 일시	주요 내용
제7차 개정 (1989.12.30.)	① 지방의회에 행정감사권을 부여함
제8차 개정 (1990.12.31.)	① 지방의회 의원의 겸직 범위를 확대함
제10차 개정 (1991.12.31.)	① 지방의회 정기회를 사도는 매년 11월 20일에, 시군·자치구는 11월 25일에 집회 하도록 함 ② 사도의회 정기회 회기를 30일에서 35일로 함 ③ 시군·자치구의회 경우에도 상임위원회를 설치할 수 있도록 함
제11차 개정 (1994.3.16.)	① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분할 또는 주민에게 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대하여 별도의 법률이 정하는 바에 따라 주민 투표에 붙일 수 있도록 함 ② 지방의원의 명예직제도는 현행대로 유지하되, 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조 활동에 소요되는 비용을 매월 의정 활동비로 지급할 수 있도록 함
제15차 개정 (1999.8.31.)	① 지방자치에 대한 주민의 직접참여를 확대하기 위하여 주민의 조례제정 및 개폐 청구제도와 주민감사 청구제도를 도입함 ② 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 보강함 ③ 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장이 전국적 협업체를 설립할 수 있는 근거를 마련함
제18차 개정 (2003.7.18.)	① 지방의회 의원을 명예직으로 하도록 한 규정을 삭제함
제20차 개정 (2005.1.27.)	① 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위 등을 시정하여 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도를 도입함 ② 정례회와 임시회의 회기 제한 규정을 삭제함
제22차 개정 (2005.8.4.)	① 지방의원의 회기수당을 직무 활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환함
제25차 개정 (2006.4.28.)	① 지방의회에 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 함 ② 지방의회 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 함 ③ 지방의회 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 전문 지식을 가진 전문위원을 두도록 함
제28차 개정 (2009.4.1.)	① 지방의원의 겸직금지 및 영리행위 제한을 강화함 ② 국내거주 외국인·재외국민에게도 조례 제정·개정·폐지 청구권을 부여함

자료 : 국가기록원 <기록으로 보는 지방자치의 발자취>(https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/growthEra.do)에서 필자가 편집, 비교 : 굵은 글씨는 필자.

지방자치가 다시 시작되고 30년의 역사가 지나는 동안 수원시의회가 여러 가지 변화를 겪었는데, 변화를 가져온 가장 큰 원인은 「지방자치법」과 「선거법」의 변화이다. 1988년 4월 6일 제6차 「지방자치법」이 전면적으로 개정되면서 1991년부터 중단되었던 지방의회가 다시 문을 열었다. 「지방자치법」의 변화는 수원시의회에도 영향을 주었다. 주요 개정 변화는 <표 6>과 같다.

「지방자치법」의 변화 중에서 2003년 ‘명예직’이라는 부분이 삭제가 되고 2005년 월정 보수를 받게 되는 변화는 지방의회 구성과 특성에서 큰 영향을 준 요인이라고 볼 수 있다. 구술조사 이후 2020년 12월 9일 「지방자치법」 전부개정안이 국회를 통과하였다. 1988년 전부개정 이후 30여 년이 지나 이뤄진 것이다. 지방자치단체의 기관구성을 다양하게 할 수 있는 근거를 마련하고 자치입법권에 관한 규정이 일부 보완되는 등 30주년인 2021년을 기점으로 또 다른 변화의 장을 열 수 있을 것으로 기대된다.

<표 7>에서 볼 수 있는 것처럼 1991년부터 선거마다 크고 작은 변화가 있었다. 이 중 2006년 정당 공천제와 중선거구제 도입은 지방자치 역사에서 지방의회의 변화를 가져온 요인이라고 할 수 있다.

표 7 | 한국 지방선거제도의 변화

선거명	선거일	주요 내용
1991년 지방선거	1991.3.26.	• 구시군의회의원 선거 - 정당 공천 금지 - 소선거구제와 중선거구제 병행
	1991.6.20.	• 시도의회의원 선거 - 정당 추천 또는 선거권자 추천에 의해 후보자 등록 - 소선거구제
제1회 전국동시지방선거	1995.6.27.	• 광역단체장, 광역의원, 기초단체장, 기초의원 모두 국민 직선 • 임기 : 3년(선거 시기 조정 목적) • 선출방법 - 기초의원 : 소선거구제와 중선거구제 병행 - 광역의원 : 소선거구제, 비례대표제 도입
제2회 전국동시지방선거	1998.6.4.	• 광역단체장, 광역의원, 기초단체장, 기초의원 모두 국민 직선 • 임기 : 4년 - 기초의원 : 소선거구제와 중선거구제 병행 - 광역의원 : 소선거구제, 비례대표제
제3회 전국동시지방선거	2002.6.13.	• 1인 2표제 도입 : 지역구 및 비례대표 선거마다 각 1표 • 광역의원 비례대표 시 여성후보 추천제(30% 의무 할당제) 도입
제4회 전국동시지방선거	2006.5.31.	• 기초의원 중선거구제 도입 • 기초의원 후보자 정당 공천제 도입 • 기초의원 비례대표 및 여성후보 추천제(50% 의무 할당제, 남녀 교호 순번제) 도입 • 광역의원 비례대표 여성후보 의무 할당제 비율 상향(50%) 조절

선거명	선거일	주요 내용
제5회 전국동시지방선거	2010.6.2.	• 교육감 및 교육의원 직선제 도입
제6회 전국동시지방선거	2014.6.4.	• 사전투표제 도입

자료 : 중앙선거관리위원회(nec.go.kr); 권경득·강해정, 2019, 『대한민국 선거사』에서 재인용.  
비고 : 굵은 글씨는 필자.

### 무보수 명예직에서 보수직으로 : 시의원 구성의 변화

구술자들은 시의회의 가장 큰 변화로 시의원 구성의 변화를 들고 있다. 시대적인 흐름 속에서 이해할 필요가 있다. 제헌국회에서 1949년 「지방자치법」을 제정하면서 한국의 지방의원 보수 제도는 무보수 명예직으로 규정하였다. 이에 영향을 받아 1988년 개정 당시에도 무보수 명예직을 원칙으로 하고 있으며 회기 중에 한하여 일비와 공무상 여행 시 여비를 지급하도록 되어 있다. 1994년 「지방자치법」이 개정되면서 회의 수당이 추가되었다.

초기 시의원들은 보수를 따로 받지 않다 보니, 지역에서 사업을 운영하고 어느 정도 경제적 기반을 가진 사람들이 많았다. 송재규는 전기회사를 운영하고 있었기 때문에, 활동비로 지역사회의 불우한 이웃을 돕는 데 사용했다고 한다. 일부 의원들은 활동비와 보수를 의정 활동에 사용했으며, 오히려 자신이 운영하던 회사에서 돈을 더 갖다가 쓰기도 했다고 말하였다.

모든 의원들이 경제적으로 여유가 있었던 것은 아니다. 특히 지방의회가 다시 시작하던 제4대 때는 시의원이 무엇인지 몰랐기 때문에 시의원 활동 과정에서 하던 일을 중단하고 시의원 활동에 투신한 사람이 많았다. 김용서에 따르면 무보수 명예직 시의원 중에서 경제적 어려움으로 곤란한 상황에 놓인 사람들이 많았다고 한다.

**김용서** 4대 때 무보수 명예직이었을 때 많은 어려움을 겪고 있었던 사람들이 있었어요. 의원 분들 중에서, 같이 여기에서 보면 밥 먹고 그러는 걸 걱정하는 분도 있었어요. 괜히 나서지는 않았지만, 무보수 명예직이 사십 몇 만원 주거든. 그 사십 몇 만원 가지고는 시민들하고 차감도 안 돼. 그래서 그때 내가 관계기관하고 이야기했던 게 보수를 주자는 게 아니라 그들에게 어떤 메시지를 줘라. 활동비를 줘라 했던 생각은 나요. 그 생각은 내가 머릿속에. 그 생각은, 우리는 사업을 크게 하고는 했으니까, 그런 걱정은 없잖아. 먹고 살고 그런 걱정은 그렇게 안 된 사람도 많았어. 지금 수원시의회 의원들 중 그만 두신 분들이 백 몇 십 명 정도 되거든. 거의 한 50-

60%는 다 거지 됐어. 그럼, 수원시의회 의원들만 거지 됐느냐? 대한민국 지방의회 역사에 지방의원들 하고 이런 사람들, 잘못 된 분들 많아. 그거를 아직도 못 느끼고 있는 거야. 못 느끼고 있어요.

김용서는 시의원들에게 하던 사업을 계속할 것이며, 언제든 시의원은 그만둘 수 있는 것임을 명심할 것을 강조하였다. 사실 무보수 명예직 시의원은 가진 재산을 소비하는 직책 이전에 무보수라는 한계를 갖고 있다. 또한 의원 개인의 지원 인력이 없고 업무추진비가 제공되지 않는 상황에서 구술자들은 시의원 활동을 열심히 하면 할수록 경제적으로는 마이너스가 될 수밖에 없는 구조라고 말한다.

**김진관** 처음에는 무보수. 무보수니까 처음에 나 98년도에 의원 되었을 때는 35만 원 줬어. 의정 활동비라고. 그 다음에는 55만 원 올라갔어요. 회의 나오면 7만 원인가 줬어요. 회의 수당. 그러니까 이거는 의원 생활을 해 갖고는 먹고살 수가 없지. 이거는 그냥 자기가 집에 다른 사업을 한다든가, 아니면 기본적으로 재산이 있다든가. 이런 사람 외에는 힘든 게 이거예요. 그런데 알다시피 저는 노동자 출신이잖아요. 그러니까 내가 가진 게 없잖아. 그렇다고 무슨 내가 사업하는 것도 없잖아. 그러니 직업이 시의원이야. 직업이. 그러다 보니까 내가 어렵지. 그래서 제가 22년을 의원 생활을 했는데, 저는 재산이 마이너스예요. 재산 자체가 없어요. 저는. 재산 신고를 하잖아요? 그러면 마이너스예요. 마이너스, 그래도 행복해요. 밥만 먹고살죠.

실제 구술자들 중 사업적인 기반이나 자산이 없던 경우 가족이 겪은 경제적인 어려움을 토로하기도 하였다. 김진관은 자신 때문에 아내가 고생을 했다는 점을 이야기하였다. 그의 아내는 남편 대신 경제 활동을 하며 일을 평생 해 왔다. 필자와 구술 인터뷰가 있던 날에도 김진관은 코로나-19 팬데믹으로 어려워진 부인의 가게를 정리하는 날이라고 하였다. 그는 이사를 돕다가 인터뷰 현장에 왔다.

지방의원의 경제적 조건은 지방의회의 청렴과 항상 연결되는 것은 아니다. 오히려 의원의 자격을 운운하는 데 사용되기도 한다. 김현철은 초선 당시 새벽에는 우유를 배달하고 세차장에서 세차를 하였다. 아파트에서 세차 일을 마치고 샤워를 하고 우유 배달하던 오토바이를 타고 의회로 출근하였다. 이렇게 열심히 살았지만, 한쪽에서는 “의원들의 위상에 누가 된다.”는 이야기를 하였다. 지역구 주민 중 한 명은 오래 되어 차량 앞쪽이 마모가 되어 천으로 덧댄 김현철의 중고차를 보고 “동네 창피하게 의원이 그렇다.”는 이야기를 김현철에게 직접 하기도 했다고 하였다. 그는 당시에는 그냥 웃고 넘어갔다며 동네 주민의 입장에서는 “우리

동네 얼굴인데” 그럴 수 있다고 이해한다는 말을 전하였다.

**김현철** 다들 사업을 하는데, 이게 나쁜 게요 부동산 있는 사람은 살고 사업하는 사람은 죽는 일 이 지방의원. 제가 아는 거는 99프로 사업하는 사람들은 다 망했어요. 왜냐면 부동산 있던 분들은 연관이 없어요. 그분들은 상당히 안정화되었고 오히려 돈을 더 벌었어요. 아무래도 기회가 더. 지금이야 모든 정보가 공개되어 있지만, 초창기 때는 모든 게 다 공개된 자료가 아니었죠.

한편 당시 의원들은 무보수 명예직이었기 때문에 더 사명감이 있었다고 평가하였다. 무보수 명예직이라는 의원 신분의 특성은, 그 실체가 어떻든 간에 1990년대와 2000년대 초반까지 의원의 자긍심을 보여 주는 대외적인 상징이었으며 또한 의원사회의 세대를 구별 짓는 요인이기도 하였다.

**송재규** 초기 의회가 제일 좋았던 것 같아요. 초기 의회는 자기가 사명감을 가지고 무보수 봉사 직이라는 것을 알고 자기가 지역을 위해서 열심히 했어요. 사실 그때는. 열심히 했고, 또 각 분야에서 각자들 활동들 하면서, 또 어떻게 보면 그것도 명예라고 한 거지. 사실은 보면. 내면적으로는 열심히 했어요. 그런 사람들이 많이 했고, 그냥 들어온 사람들도 있지만 지역에서 평상시에도 봉사를 하고 그랬던 사람들이 많이 왔어요.

2003년 7월 「지방자치법」이 개정되면서 명예직 규정을 삭제하고 지방의원에게 지급되는 비용을 ‘의정 활동비’와 ‘여비’ 그리고 ‘회기수당’으로 정하였다. 2005년 8월 「지방자치법」의 개정을 통해 ‘회기수당’을 ‘월정수당’으로 바꾸고, 2006년 1월부터 지방의원들에게 매월 수당이 지급되도록 시행하였다.

**김현철** 돈 받아야 된다고 보거든요. 그 당시에 돈을 안 받게 되다 보니까 직장 다니거나 젊은 사람들에게 도전할 기회를 줄 수가 없어요. 결국은 돈 있는 사람, 직장 있는 사람이 그거를 온전히 할 수밖에 없는 구조거든요.

이러한 정책의 변화는 시의원의 세대교체를 가져왔다. 의원들 스스로 과거에는 장년층의 지역 유지 중심의 시의원들로 구성되었다면, 현재는 시의원들의 연령대가 전반적으로 낮아졌고 시의원의 ‘자질’이 높아진 것 같다고 봤다. 여기에는 보수직으로의 변환을 주요한 원인으로 이야기하였다.

**송재규** 질이 좀 높아진 것 같기도 해. 조금 좀, 전문적인 자기를 전문적이 된 게 아니야. 보수도 주고. 무보수일 때는 부담이 없으니까 깔렁거리고 그럴 수도 있지만 이것은 좀 전문적으로 이렇게 하는 것 같아서. 그런 면도 좋은 점 있는 거 같아요.

**조명자** 초선들이 공부를 많이 해요. 역량 있는 분들이 들어온다는 표현이 맞겠죠. 옛날처럼 뭐 자기 이익을 위해서 오는 것이 아니라 정말 공익을 위해서 일하시는 분들이 많이 들어와요. 그러다 보니 좀 일하는 의회가 되고, 일하는 의회가 되다 보니 집행부에서 약간의 이제는, 자기네가 견제를 해. 긴장을 하고 견제를 하죠. 저 의원이 저렇게. 소문 다 듣잖아요. 일단 긴장을 하고 견제를 할 수 밖에 없잖아요. 그런 것 때문에 의회 위상이 굉장히 많이 올라갔죠. 시민한테도 많이 올라갔고. 집행부에서도 올라갔다는 평가를 받으니까. 그게 점점 점점 나아지고, 나아지고 있다는 거예요.

“정치는 젊은 분들이 해야 한다.”는 민한기의 말처럼 젊은 층으로의 세대교체에 대해서 의원들은 긍정적인 평가를 내렸다. 하지만 보수직으로 전환되었지만 의원들의 의정 활동비가 없고 선출직이라 퇴직금, 실업급여, 연금 등이 존재하지 않으며, 무엇보다도 선거에 기반한 안정적인 직장이 아니라는 측면에서 시의회는 젊은 층에게 권장할 수 없는 일이라는 주장도 존재하였다.

보수직으로 전환되면서 시의회의 구성이 바뀌었다는 부분을 들어 긍정적인 면을 이야기 하면서, 동시에 의회의 ‘질서 없음’에 대해 비판하기도 하였다. 과거에는 선후배 간의 질서가 잡힌 의회였다면, 지금 ‘선후배 관계가 사라진’ 의회이며, 이러한 변화의 주역은 젊은 의원이라는 것이다. 일부 의원들은 의회의 ‘고용조건’을 이유로 젊은 층이 할 수 있는 직종이 아니고, 경제적 사회적으로 안정적인 기반을 가진 사람들이 시의원에 참여해야 한다는 생각을 갖고 있는데, 기저에는 젊은 의원들에 대한 질타와 비판이 깔려 있다.

**송재규** 그때는 그래도 아래 위가 있었어요. 우리 수원 사람들끼리니까. 아래위가 있어서 그래도 우리 조정환 선배님을 의장으로 했고, 김재봉 의원님을 부의장으로 했고. (중략) 평상시에 알았으니까. 그때는 아래, 위가 있었어요. 지금 같지를 않았어.

**민한기** 6대 때만 해도 시민단체라든가 이런 사람들하고 그때가 급여가 아니라 수당이 나왔어요. 노란 봉투에다가 수당을 줬어요. 몇 십만 원이에요. 그러면 기자 분들하고 술도 먹으러 가고. 시민단체 사람들하고 “아, 가서 식사나 합시다.” 술도 먹고. (중략) 그런데 8대 들어가니까

벌써 분위기가 싸하더라고. 그러니까 패가 싹 갈라지더라고.

보수적으로의 전환은 수원시의회 의원 구성에 변화를 가져왔으며, 이에 따라 의원사회 안에 세대교체와 세대 간의 갈등이 나타났다. 이는 비단 수원시의회만의 문제가 아니라 한국사회의 문화적인 현상인 것으로 보인다.

### 내천제에서 공천제로 : 선거제도의 변화

1999년 11월 헌법재판소는 당시 「공직선거법」에 명시된 기초의원의 정당 표방 금지조항이 “순수한 지방자치 실현하기 위해 필요불가결한 것”으로 판시(헌재 1999년 11월 25일) 하였으나 2003년 입장을 바꾸어 후보자의 “정치적 표현을 위해서 과도하게 제한”하는 것이라며 위헌 판시를 내린다(헌재 2003년 1월 30일). 이에 2004년 3월 12일 「선거법」이 개정되었고, 「선거법」 제84조에서 기초의원 선거 후보자의 정당 표방을 금지한 부분이 삭제되었다.

이에 2005년 6월 「공직선거법」이 개정되면서 기초의원에 정당 공천제가 도입되었고 2006년 제4대 전국동시지방선거에서 최초로 기초의원에게도 정당 공천제가 실시되었다. 개정 「공직선거법」의 주요 내용은 기초의원 선거 정당 공천 실시, 기초의원 중선거구제, 기초의원 비례대표제, 의원 정수의 축소, 기초의원 유급제 실시 등이었다. <표 8>은 한국의 지방선거에서 정당 추천제 변화 과정을 보여 준다.

정당 공천제가 실시되면서 선거의 출마 과정에 변화가 있었다. 이전에는 지역사회에서 희망자는 누구나 출마할 수 있지만 2002년부터 특정 정당으로부터 공천을 받아야만 출마가 가능하였다. 한국사회에서 후보자의 소속 정당은 많은 선거에서 후보자의 공약, 경력, 인성 등을 무력화시킨다. 선거 당시 유권자들의 정당에 대한 선호도는 기초의회 선거에서도 영향을 끼쳤다. 이러한 이유로 정당이 갖고 있는 권력은 막강하고, 이는 계속 문제점으로 제시되어 왔다.

**김진관** 지방선거 뭐 국회의원 선거도 마찬가지지만 이 선출직은 이, 공천가지고 장난질을 많이 해요. 그래서 이게 공천에 문제가, 시스템에 문제가 있어요. 그래서 지금 또 잘 아시는 점이 가, 나 뭐라잖아. 가번, 나번. 근데 가번은 아무도 모르는 사람도 당선이 돼요. 아니 100프로 당선 이야. 시골 아니고 이런 유권자 많은 데는 구치소에 가서 앉아 있어도 당선이 돼요. 묻지 마 투표 해, 사람들이 묻지 마 가번. 그런데 2010년도에 제가 이 공천을 못 받았어요. 2010년도에

영등한 사람을 갖다 공천을 줬어. 그런데 공천심사위원들이 장난질을 해가지고 줬어. 그래서 내가 나번이라도 달라고 해 갖고 했는데, 두 명 뽑는데 나번이 될 수가 없잖아. (중략) 그래 갖고 내가 삼백 몇 표 차로 떨어졌어. (중략) 가번의 위력이 어마어마하잖아요.

표 8 | 지방선거별 정당 추천제 변화

구분	정당 추천	투표용지	선거운동	투표용지 기재순위	
1952년	시읍면의원	없음	정당명 없음	자유로운 선거운동 가능	추첨
	시도의원				
1956년	시읍면의원	없음	정당명 없음	국회의원선거법 중 민의원선거운동 준용	추첨
	시도의원				
1960년	시읍면의원	없음	정당명 없음	국회의원선거법 준용	추첨
	시읍면장				
	시도의원				
1991년	시·도지사*	정당 추천 불가	정당명 없음	정당표기 금지	추첨
	시군구의원				
1995년	시·도의원	당원 정당 추천	정당명 무소속	선거공보 등에 정당 표기	소속정당 국회 의석순
	시군구청장				
1998년	시·도지사	당원 정당 추천	정당명 무소속	선거공보 등에 정당 표기	소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호**
	시·도지사				
2006년	시군구의원	당원 정당 추천	정당명 무소속	선거공보 등에 정당 표기	소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호
	시군구청장				
	시·도의원				
2010년	시·도지사				

비고 : \* 1960년 서울특별시시장선거에서는 0의 표기와는 달리 투표용지에 후보자 1인의 성명을 기재.  
 \*\* 투표용지 기재순서에서 '국회교섭단체 통일기호'는 2002년 지방선거부터 적용.  
 출처 : 강재호, 2008, 「지방선거와 정당 : 정당추천의 외연」, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 826쪽; 강경태, 2009, 「정당 공천제 개선방안 : 기초의회선거를 중심으로」, 『한국정당학회보』 8(1)에서 재인용.

김진관은 유권자들의 10% 정도만 후보자에 대해서 인지하며, 나머지는 당을 보고 찍는 것이라고 하였다. 정당 지지율이 비슷하고 한 명을 선출할 때는, 선거운동을 많이 하는 사람이 되는 것이지만 이렇게 2인 선거구제에서 후보자의 정책 및 면면을 모르는 사람은 “에잇, 나는 민주당을 찍어야 하니까. 위애다 찍어 버린다.”고 하였다. 가번은 각 정당을 대표한다. 즉, 인물에 관심을 두지 않고 정당을 보고 찍는 유권자들은 가번의 후보를 선택하는 것이다. 정당도 유권자들의 이러한 문화를 잘 알고 있다. 그렇기 때문에 변호의 배분에서 인지도가 상대적으로 약한 초선의원에게 우선권을 주는 편이다. 당 내 경선을 통해서 가번과 나번을 부여

받기도 하지만 후보자에게 가변과 나변을 배분하는 것은 정당 지역위원장의 역할이다.

**김진관** 최찬민 의원이라고 그 사람은 여기 살지도 않아요 지금도. 아무 연고도 없어. 그냥 우리 당 사무실만 좀 왔다 갔다 하고, 아주대학교 총학생회장 했던 놈이라 지금 탑동 살아요, 탑동. 그런데 갑자기 이제 가변을 줄 사람이 마땅치 않으니깐. 왜냐면 지역에 있는 사람을 주면, 그 사람이 민주당 표를 많이 빼앗아 버리면 나변이 위태하잖아. 그러니까 가변은 아무도 모르는 사람을 갖다 주면 기본 당만 보고 찍는 사람들 표만 얻어 봐. 그래도 그 사람이 월등히 1등을 했어. 여기 아무도 모르는데도, 가변만 받으면 어디 가서 동네 아줌마들하고 놀고 있어도 당선이 된다니까.

**노영관** (삼선 때) 그때는 선거 때 제가 나변을 받았어요. 정당에서 기호를 주니까. 가변은 초자를 주고 너는 열심히 하니깐 나를 가져가라. 그래서 나는 왜 내가 열심히 했는데, 나를 가져가야. 그래서 그 당시에 김진표 의원 보고 막 언성을 높이고 했었지 인제. (중략) 그러면 경선을 하자. 경선해도 다 이길 수 있다 했는데, 경선을 어떻게 부쳤냐면 나는 영통의 시의원인데 매탄동까지 영통의 지역구를 다 붙여 버린 거야. 그래 가지고 거기서 매탄동 뭐 다 했는데, 짜고 고 스톱 치니까 내가 당연히 질 수가 없지.

즉, '가변'은 당선을 보장하기 때문에, '가변'을 줄 수 있는 정당의 지역위원장은 시의원을 만들 수 있는 권력을 가진 것이나 다름없었다. 정당은 초선 후보를 공천을 시켜야 할 경우 기존의 다선 의원을 뒷번호로 넘긴다. 경선에서도 초선 의원은 추가 점수를 별도로 받는다. 공천과 경선의 방식은 정당의 권한이다. 즉, 공천의 우선적인 권한이 정당에 있기 때문에 의원들은 아무리 잘해도 공천을 받을 수 없거나 후순위로 밀리는 경우가 왕왕 일어난다. 물론 후보 번호에 따라 선거의 당선 확률이 차이가 있는 것은, 한국사회에서 유권자의 의식도 영향을 끼친다고 볼 수 있다. 하지만 이는 순수하게 지역 주민을 위한 의회의 기능을 제대로 할 수 없다는 비판을 받는다.

김진관은 “도당에다가 공천 심사를 받고 그러는데, 그건 형식이고 뒤로 다 지역위원장이 다 찍어 주는 거”라며 “지역 주민들로 보나 뭘로 보나 기초의원들은 공천제를 폐지를 시켜야 돼. 폐지시키고 지역에서 일 잘하는 사람을 뽑아야” 한다는 점을 강조하였다.

**김진관** 그냥 일을 못 해도 지역위원장한테만 맘에 들으면 그냥 공천 받으면 당선인데. 전과자고 뭐고, 사기 전과고, 당선이야. 그냥. 그런 거를 바꾸어야 하는데 국회의원들이 바꾸지를 않죠. 왜냐면 자기들 심부름 시켜 먹어야 되니까. 우리 엄 시장님도 항상 그 이야기를 했었어. 기초는



경기지방의회 여성의원협의회 창립총회(2007년, 수원시 포토뱅크)

공천제를 폐지해야 된다. 왜냐면 그 사람들 눈치 보느라고 되는 일이 없는 거야. 야. 이게 문제여 문제. 근데 옛날에 문재인 대통령 후보 박근혜 대통령한테 붙었잖아? 그때 문재인 대통령하고 박근혜 대통령이 다 공약을 한 거야. 대통령 후보 공약을 기초의회는 공천제를 폐지한다. 그런데 박근혜 대통령이 되어서 안 한 거 아니야? 그런데 그걸 왜 안 하나? 법을 바꿔야 되는데 국회의원들이 부담되니까 그 사람들이 안 하는 거지요. 참 그런 폐단이 있고.

물론 일부 구술자들은 정당 공천제가 후보를 검증하고 선별하는 기능을 갖고 있기 때문에 지방의회 선거에서 반드시 필요한 장치라고 생각하였다. 공천 심사에서 ‘음주운전 삼진아웃’ 때문에 떨어졌다는 시의원의 구술을 통해 공천제가 일정 부분에서 후보를 선별하는 역할을 수행하고 있음을 알 수 있었다.

**김현철** 저는 책임 정치를 해야 하기 때문에 정당 공천은 해야 한다고 봐요. 정당 공천 하지 않으면 지방의회가 자꾸 봉사 중심으로 한다고 하면서 지역의 유지들이 될 가능성이 높아요. 그러다 보면, 실제로 우리가 구현하려고 하는 정치적, 사회적 목표들이 중심이 되지 않고 그냥 누가 동네에서 열심히 봉사했고 사람 관계를 잘 하느냐, 옛날에 그런 거 있죠.

하지만 김현철은 이러한 장치가 잘 작동하기 위해서는 한국사회에서 정당 체제의 변화가 필요하다는 점을 함께 언급한다. 백정선도 후보자를 검증하는 도구로써 정당 공천제 시스템이 필요하다는 점을 언급하였다. 하지만 공천제의 변화가 필요하다는 점을 함께 강조하였다.

**백정선** 나는 (공천제의) 개선이 필요하다고 생각을 해요. 왜냐하면 나도 처음에는 공천제가 없어야 한다고 생각을 했거든요. 그러면 하고 싶어 하는 사람 누구나 다 나올 거 아니야. 당이 없이. 그 많은 사람 중에서 한 명을 선택을 하는데, 1차적으로 한 번 걸러내는 게 필요하다고 생각이 돼요. (중략) 옛날에 공천 없을 때 보면 그 동네에서 돈 좀 있고 발 넓은 사람들이 돼요.

백정선은 정당 공천제가 없다면 지방의회에서 의원으로 선출되는 사람이 한정될 수밖에 없다는 점을 이야기하였다. 즉, 지방의회가 재개되고 초기 의회의 비판 논리로 사용된 지역 유지 및 토호세력의 장이 된다는 점이다. 수원 일부 지역 출마 과정에서는 후보 선정에서 집안의 향렬이 작용되기도 했는데, 백정선은 정당 공천제가 이러한 폐단을 방지할 수 있는 기제가 된다고 보았다. 아울러 정당이 나서서 새로운 후보를 발굴하는 데 전적으로 나서야 할 필요성을 언급하였다.

정당 공천제가 실시되면서 정당과 의원 간의 관계는 더욱 긴밀해졌다. 일부 구술자들은 공천제를 둘러싼 종속관계를 비판하기도 하지만, 의원의 역량 강화 측면에서 중앙당의 주도하에 교육 및 친선프로그램들이 시행되는 긍정적인 측면도 있었다. 앞에서 언급한 것처럼 민주당은 기초의회 의원들의 역량을 키우는 데 중앙당이 나서서 관여하기도 하였다.

**백정선** 우리 민주당 같은 경우는 '기초의원협의회' 이런 게 있어요. '경기도 기초의원협의회' 이런 게 있어 가지고 경기도 전체하고 같이 1년에 한 번씩 교육도 같이 받고 이런 게 있거든요. (중략) 경기도 통합민주당. 그때는 열린우리당이었구나. 열린우리당 비례의원들 경기도 내에서 의원들 모임을 만들었어요.

앞에서 언급한 것처럼 경기도 기초의회 여성 비례대표 의원들은 모임을 조직하기도 하였다. 이들은 각자의 의정 활동을 공유하고 함께 다른 지역 현장으로 벤치마킹을 다녀오기도 하였다. 백정선은 이러한 과정이 "뭔가를 보여 주고 잘 해야겠다는 책임감이 컸다."고 하였다. 특히 비례의원은 기초의회에서 처음 생겼기 때문에 더 책임감을 막중하게 느꼈다.

본 연구에서 만난 구술자들은 한국사회에서 무소속으로 선거에 출마해서는 당선될 확률이 거의 없다시피 하다고 생각하고 있었다. 이렇기 때문에 시의원에게는 정당으로부터 공천

제를 받기 위해 정당과의 관계를 중요시하게 여겼다. 지역 주민들과의 관계, 의정 활동의 결과보다 정당 지역위원장과의 관계가 공천의 여부를 가늠하기 때문이다. 이번 구술 면담에 참여한 전·현직 의원 대부분이 정당 공천제에 반대 의견을 보였다.

**송재규** 이건 지방자치 아니잖아. 왜 지방자치가 아니냐? 기초 지방자치 의원을 국회의원이 공천을 주잖아. 그건 지방자치가 아니지. 지방자치를 말로만 하는 거지만.

**한석희** 그때는 세력 다툼이 없었어. 민주당이고, 한나라당이고 뭐 서로 그런 거 갖고 싸운 적은 없고. 그냥 지금과 비교하면 가족 같은 분위기였지. 지금은 안 통하잖아. 차단되어 있잖아. 너와, 나. 그런 거 없으니까 그때는. 그래야 돼. 지금 시의회 이런 데는 공천 필요 없어요. (중략) 공천이 없어야 제대로 뽑힌다니까 진짜로.

정당 공천제는 결국 시의회 활동과 연결될 수밖에 없다는 점을 지적한다. 즉, 시의회를 국회와 마찬가지로 정당별로 나누고 정당을 중심으로 의정 활동이 수행되기 때문에, 시정에 소속 정당의 원리가 들어간다. 그렇기 때문에 시정 감시의 역할을 제대로 수행할 수 없다고 생각한다.

하지만 이는 소위 국회에서 관찰되는 소속 정당의 '당론'과는 다른 양상을 보인다. 입법기관인 국회와 상위법에 근거해서 조례를 제정하고 시의 예산을 심의하고 행정을 감사하는 시의회가 다루는 사안의 성격이 다르기 때문이다. 하지만 시의회 안에서 의장단 선출, 시정 활동의 견제 역할의 측면이 축소되는 것은 사실이다.

기초의회 선거에서 정당이 전면에 나서다 보니, 무소속이나 소수정당 소속의 의원들은 선거에서 당선하기가 어렵다. 구술자들도 이러한 점을 잘 알고 있다. 수원시의회에서 정당은 자신의 정치적 신념을 실현하는 도구라기보다는 기초의회 의원이 되기 위한 발판에 더 가깝다.

개혁당 당원으로 시작했던 백정선은 자신의 의도와 관계없이 소속 정당의 변화에 따라 민주당이 되었다. 2010년 민주당에서 국민참여당이 분리되어 나오던 시기에 개혁당 때부터 함께했던 당원으로부터 탈당 후 국민참여당으로 출마할 것을 권유받았다. 당시 남편도 국민참여당으로 출마할 것을 권하였다.

**백정선** 내가 해 보니, 정말 뭔가를 이렇게 해야 되겠다고 했을 때, 개선되고 바뀌어 나가고 이런 거 보니 성취감도 있고 해서. 내가 민주당에서 나를 공천을 줄지 안 줄지 모르는데, 만약에 공천을 준다면 나는 그냥 민주당으로 계속 하고 싶다. 국민참여당으로 하는 건 명분은 좋은데, 당

선 가능성은 없지 않나. 그런데 어차피 선거라는 게 당선되기 위해서 하는 건데. 그러니까 내가 좀 물이, 때가 묻은 거지.

백정선의 남편은 당선보다 명분을 강조하며 백정선을 설득하고자 하였다. 하지만 백정선은 시의원이 사회를 위해서 할 수 있는 일을 알았기 때문에, 당선을 위해서 거대 정당에 소속되는 것이 필요하다는 것을 잘 알고 있었다.

한편, 시의회에서 소속 정당은 시의회의 의장단을 구성하는 기본 원리이기도 하다. 앞에서 언급했던 것처럼 의장단 선거에서 정당이 우선시되기 때문이다. 같은 정당 의원을 위원장, 의장으로 선출하는 경향이 강하다. 이 때문에 소수당 의원은 의장단 선거에서 당선되기 어렵다. “제가 잘 못하는 건, 민주노동당 출신이기도 하고 여러 가지 제약이 있어서 제가 상임위원장, 의장단에 한 번도 들어가 본 적이 없어요. 혼자서 잘 안 되더라고요. 개인의 부족함도 있고.” 김현철은 3선을 할 때까지 의장단에 들어가지 못하였다. 보통 재선 의원들도 상임위원회 의장이 되는 사례가 많았지만 그는 수원시의회 소수정당인 민주노동당 소속이었다.

정당 공천제는 시장의 시정 활동과 연관되어 이야기되며, 여기에는 양가적인 측면이 있다. 시장과 당이 같은 의원은 시장과 개별 면담을 하기가 수월하기 때문에 의원 개인의 의정 활동에 긍정적인 효과를 가져온다. 반면, 시의회의 차원에서는 시장과 소속이 같은 정당의 의원이 다수일 경우 시장의 활동을 제대로 검증할 수 없다는 단점이 있다.

**민한기** 2002년 이후 공천제가 된 거 같은데요. 그 전에는 제가 할 때는 98년도에는 내천으로 한 거고. 그러니까 제가 6, 7, 8, 9 지금 11대란 말이예요. 그렇게 변천사를 보면 뭐 초선 때는 굉장히 의욕적인 말을 할 수가 있었어요. 나름. 또 당 공천이 아니고 내천이니까 할 말을 할 수 있고. 그때는 또 그 이후로 시장도 공천제가 되었지만 모순점을 많이 발견했죠. 공천이라는 것 때문에 할 말을 못하고 족쇄를 채우는. 그런 게 지금도 굉장히 좀 아쉬운 부분이고. 정말 우리 수원시 살림을 지키고 감시, 감독하는 그런 의회 기구가 어떤 공천으로 인해서 할 말을 못 한다든가 해서는 안 된다든가. 이거, 의회 민주주의가 아니라는 생각이 드는데 그 많은 기초의원들이 부러웠죠. (중략) 2002년 이전에는 지역구 주민들과 사진 찍으러 다녔어요. 그런데 2002년 이후로 어떻게 됐어요? 당 공천제로 지구당 위원하고 사진 한 번 더 찍어요. 그렇게 바뀐 거야.

민한기는 자신이 정당 공천제 이전에 의회에서 할 말도 다 하고 시장에게 질책할 수 있었다며, 기초의원들은 그때가 어떻게 보면 폼 나던 시기라고 하였다. “그 이후로 꼴을 먹여 냈

으니 말이 나오느냐고. 족쇄를 채워 냈는데”라며 정당 공천제의 아쉬움을 이야기하였다.

**김진관** 2006년도부터는 정당 공천제가 되어가지고 당에 같이 소속되어 있는 시장이니까 말을 못 해. 우리도 마찬가지로. 염 시장 지금 세 번째 하잖아? 염 시장이 참 복이 많아. 왜냐면 염 시장이 시장을 하면서 계속 민주당 의원이 더 많았잖아. 한국당이 많았으면 못 해먹지. 그거 다 부결시키고, 조례도 부결시키고 그러니까. 그런데 복이 참 많은 거야. 그러다 보니까 이게, 참 그래서 내가 정당 공천제를 없애자는 거야. 시장이 잘못 하면 질책하고 잘못된 예산도 다 자르잖아. (중략) 그러면 일부 몇 사람을 빼고는 거의, 눈치를 보는 거지. 눈치를. 그리고 이게 또 너무 그렇게 하면 지역 국회의원에게 들어간다고. 그러면 지역 국회의원도 불려서 “야, 살살해 인마.” (중략) 그러니까 우리끼리 하는 얘기지만 한마디로 지 몫의 일을 못 하는 거나 마찬가지야. 그래서 없어져야 된다는 거야. 정당 공천제가.

김진관은 염태영 시장의 시정 활동이 원만하게 이뤄져서 좋은 평가를 받을 수 있도록 하는데 관심을 두자고 후배 민주당 의원들을 독려했다. 다행히 민주당이 과반수 이상을 차지하기 때문에 이 부분에 대해서는 우려할 필요는 없어 보인다고 하였다.

하지만 정당의 논리를 뛰어넘는 것은 같은 정당 내에서 출신지에 따른, 일종의 출신 성분에 따른 구별이다. 부산 출신으로 결혼 후 서울에서 생활하다 남편의 근무지를 따라 수원으로 이주하였다. 그녀는 민주당 정통 출신도 아니고 개혁당 당원 출신이다. 민주당 내에서 서열화된 출신 성분에 따르면 낮은 단계에 속한다. 그녀는 어느 날 자신에게 가해졌던 비아냥 거림의 사례를 다음과 같이 들려주었다.

**백정선** 심지어는 당, 민주당이 통합민주당 되고 이러면서 우리랑 했던 사람보다 훨씬 더 범위가 넓어지는 게, 당이 넓어졌다. 저변이, 사람들이. 오랫동안 민주당 했던 사람은 거의가 호남 사람이 많아. 난 경상도 사람이거든. 그런데 심지어는 나한테 대놓고, 어떻게 경상도 여자가 수원 사람도 아니면서 민주당 이름으로 의원을 할 수 있느냐는 소리까지 들었어요. 그게 꼭 저기 때 되면 선거철 때 되면 공천받고 그러는 경우가 있잖아요. 그러면 사람들이 이해를 못 한다는 거죠. 어떻게 부산 여자가, 그렇다고 수원에 뭐 수원에서 학교를 다닌 것도 아니고, 그 노사모 개혁당 인연으로 또 공천을 받나. 이런 얘기를 하는 분들이 있었어요. 많았어요. 그래서 내가 한번은 당원들 이렇게 앉아서 또 그런 얘기를 막 하더라고. “아우, 백의원은 출세했어. 수원에 온지 얼마 되지도 않아 갖고.” 공개적으로 굉장히 비아냥거리는 소리로 막 하는 거예요. 그래서 수원에 몇 년 사셨어요? 그러니까 “나는 거의 토박이지.” “나는 30년 넘게 살았고. 우리 애

들은 뭐. 다 여기서 초중고등학교 나오고 뭐” 그러는 거야. 아, 그래요? 그분이 김씨였거든.

선생님 어디 김씨예요? “아, 나 광산 김씨야.” “저 수원 백가 예요” 그랬어요.

백정선은 민주당 당원들에게 자신이 민주당에 온 과정을 다시 한 번 설명하고, 외지에서 이주해서 수원에서 살아온 사람들이 많은 현실에서 출신지 이야기를 더 이상 하지 않았으면 좋겠다는 점을 강조하였다. ‘수원 백가 사건’ 이후로 민주당에서 백정선에게 더 이상 출신지를 운운하는 일은 없어졌다. 하지만 위의 사례는 지방정치에서 당보다 ‘지역’이 더 우선시될 수 있다는 점을 보여 준다.

공천은 시의원들의 가장 큰 갈등 요소 중 하나이다. 공천을 앞에 두고 출신 지역이 거론되는 백정선은 면담자가 “유치하다.”고 반응하자 “정치판은 진짜 유치해요. 공천 눈앞에 두고 있으면, 별거 아닌 거 가지고 꼬투리 잡고 트집 잡고 ……”라고 하였다.

**김진관** 2014년도지 그러니까 14년도 그때부터 우리 민주당 의원들이, 그때도 이제 1당이지 우리가 1당. 이상하게 그 밑 애들이 패를 만들더라고 패. 이상하게 자기네들이 계보 비슷하게 기초의회에서 그런 게 말이 안 되잖아. 지네들끼리 어울려 다니면서 밥 먹고, 술 먹고.

정당 공천제가 실시되면서 기초의회에서 정당은 중요해졌다. 하지만 정당이 모든 사안에서 절대적인 것은 아니다. 정당 안에서 공천, 임원 등 또 다른 경쟁이 존재하기 때문에 계보와 파벌에 따라 움직인다. 계보와 파벌은 김진관의 구술에서 알 수 있는 것처럼 의회에서 다수당일 때 작동한다.

## 갈등에서 협력으로 : 집행부와의 관계

수원시의회에서 수원시장과 수원시 공무원들은 공식적으로 ‘집행부’라고 불린다. 정책과 예산을 집행하는 곳이기 때문이다. 의회와 집행부와의 관계는 감시와 협력의 관계라고 할 수 있다.

초기 의원들은 시 행정에 대해서 아는 게 거의 없었다. 행정감사 및 예산 의결 과정에서 일부 의원들은 사업을 운영하거나 회사에 다닌 경험으로 예산서 및 감사자료 등을 ‘해독할’ 수 있었지만 대부분의 의원들에게는 ‘해독 불가능한’ 문서였다. 의원들이 시 행정이 돌아가는 방식에 대해서 이해하고 알기까지는 일정 시간이 걸렸던 것으로 보인다.

**김용서** 대개 보면 그때는요, 초대 때는요 상임위원회가 다 있잖아요. 상임위원회에서 솔직한 말로, 행정기관도 그렇고 의회도 그렇고 어떻게 어느 길을 가야하는지 몰랐던 때야. 시대의 흐름이었어요. 그리고 공직자들이 그 전에 지들이 혼자 하던걸, 일일이 의회에 가서 뭐 이거 해야 되겠습니까. 이거 합니다. 이렇게 해 오지를 않았어. 행정위원도 마찬가지야. 우리도 몰랐지만 자기도 몰랐어. 그러니까 지방자치위원 개념 자체가 없다가 생기니까 행정 공무원들은 편하게 자기들이 다 기획하고 지그들이 결재 받고 하던 건데 뭐 일일이 의회에 가서 결재 받고 의원들한테 동의 받고- 안 하겠다고. 그래서 그걸 못 한 거야. 그런 게 있었어요. 그때는 공직자들도 안 해도 되고, 뭐 하면 된다. 이러는 줄 알았어. 초창기는요 어느 의원들이나 다 똑같았어요.

제4대 의원이었던 송재규는 전기기술사업을 하는 전문 분야를 살리고 자신의 지역구 숙원사업에 유리할 것 같아서 상임위원회로 도시건설위원회를 선택했다고 하였다. 하지만 그는 “도시건설위원장을 하면서 많은 배웠죠. 사실은. 많이 공무원들한테 나는 많이 배웠어요.”라고 고백하였다.

그는 제4대 의회 때 의회 발언을 삭제한 사례도 들려줬다. 당시 공군비행장이 철수했으면 좋겠다는 의원 발언을 했는데, 의장이 불러서 삭제를 권고했다고 한다. “국가 방위인데 함부로 우리가 얘기하기엔 크지 않나.”는 것이 이유였다. 송재규 역시 의장의 말에 동의해서 발언을 회의록에서 삭제하였다. 수원공군비행장 문제는 제6대에 가서 특별위원회로 정식 안건이 상정되어 진행되었다. 송재규의 고백을 통해서, 사업체를 운영하던 시의원들도 행정에는 어려움을 겪었던 것으로 보인다.

김용서는 제5대 의회에 들어와서야 시의회가 시 행정 운영 전반을 이해하게 된 것으로 평가하였다. 행정부와 갈등이 일어나기 시작했고, 이 문제는 김용서가 제6대 의회 의장으로서 해결해야 할 과제 중 하나였다고 구술하였다. 의원들이 시 행정을 알게 되면서 생기는 부작용은 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 자신의 지역구 사안에 주로 이용한다는 점이다. 제5대 의회의 경우에는 지역구 현안 사업에 중심을 맞추다 보니 수원시 전반에 대한 가시적인 성과를 낸 사업이 없었다.

**송재규** 행정 쪽에서 잘 하고 있어요 사실은. 행정 쪽에서 잘 하고, 새로운 것을 한다는 것도 그렇게, 뭐- 조레리든가 이런 거를 많이 해야 하는데, 그건 연구를 많이 해야 하니까. 그리고 또 많이 자기 지역에 우선순위가 자기 지역이예요. 자기 지역의 숙원 사업 그게 우선이야. 그래가지고 그쪽으로 전부 열정을 갖고 그랬어요.



안전교통위원회 행정사무감사(2015년, 수원시의회 소장)

**김현철** 91년 선거에서는 사실 아직까지 지방자치에 대한 개념들도 잘 이해하지 못했고, 또 관심 있게 돕지 않았던 그런 시점이었고, 또 사회운동을 하거나 시민운동을 하셨던 분들도 제도권에 들어가기 보다는 일반사회에서 우리 사회의 변화를 고민했던 시기였기 때문에, 별 관심이 없다가 어느 정도 그 시점에 성장해 나가다 보니까, 아 이것이 단순히 외부에서 사회운동을 통해 해결해야 되는 것도 있지만, 제도권 안에서 풀어야 되는 문제가 있겠구나 하는 것을 인식했던 계기였던 거 같고요. (중략) 1대(제4대)에서는 의원만 선출했는데, 5대 저기 5기 시점부터는 통합 지방자치단체 선거가 되어 갖고 시장선거, 단체장도 선출하는 시기가 되다 보니까 상당히 사회적 관심이 높아지면서 정치적인 이슈도 되다 보니까 상황이 활발하게 확대될 수 있는 여지가 있었죠.

둘째, 집행부와 의 갈등이다. 앞에서 제시했던 것처럼 초선 의원들은 집행부에 자료를 요청하는 과정에서 집행부와 긴장 관계에 놓이기도 하였다. 이러한 양상에 더해 행정감사 및 예산심의의 현장에서 의원과 집행부는 갈등관계에 놓이게 된다. 의원들이 시 행정을 익히면서 행정감사 및 예산 심의 과정이 강화된다. 당시 의회 회의록을 보면, '호통', '나무람', '비난' 등의 논조를 쉽게 볼 수 있다. 텔레비전에서 중개하는 국정감사의 모습이 수원시의회

행정감사 기록물에서도 드러난다.

**김용서** 5대쯤 됐을 때는요, 행정부하고 많이 부대길 때야. 좀 아니까. 그러면 예산이 올라왔다. 좀 해야 되겠다 그럴 때면, 그때는 의원들이 좀 알 때거든.

**송재규** 행정감사나 예산 세울 때도 자기네 지역 예산 세우려고 무척 애를 쓰고, 그다음부터는 요령도 좀 알고, 어떻게 하는 거 알고, 행정감사도 강하게 하고 그랬어요. 현장 다 다니면서 점검을 하고, 사진 찍고, 어떤 지적도 하고, 구청장님들 모시고 막 이야기를 하고 그랬어요. 그 당시에는.

일부 구술자들은 이러한 문제점을 인지하고 있었으며 의원사회에서도 고쳐야 한다는 자기반성과 주장이 있다고 하였다. 집행부에 대한 의원의 고압적인 자세는 점차 변화를 보인다. 제11대 의장을 맡고 있는 조석환 역시 이러한 변화의 흐름을 언급하였다. 여기에는 의원 개인의 역량 강화 및 사회적 분위기의 변화가 영향을 끼쳤던 것으로 보인다.

**조석환** 그때 제가 10대 때인데 의원님들 말씀도 8대, 9대, 10대에 가면서 많이 바뀌어 가고 있다는 말씀을 하시더라고요. 적극적으로 의정 활동도 하고, 시하고 또 그 전의 관계라면 약간 의원들은 나이도 있고 해서 의원을 욱박지르고, 그런 구조에서, 공무원들이 잘못된 부분에 대해서 욱박지르는 게 아니라 어머, 어떠한 부분이 잘못 되었는지에 대해서 집어내고 하는 그런 것들

하지만 여전히 감사와 피감 구조에서 긴장관계는 존재한다. 특히 문서 제출 부분은 긴장을 제공하는 여전히 첨예한 부분이다. 의원이 요청하는 문서 중 사안에 따라서 비공개 문서는 직접 담당하는 주무관이 와서 구두로 설명하기도 하였다. 하지만 일부 사안은 공개가 가능함에도 불구하고 비공개를 이유로 자료를 제출하지 않기도 하였다. 앞에서 언급한 것처럼 공개 여부를 떠나 서류를 '고의적으로' 누락시키거나 제출을 기피하기도 한다. 초선 의원들의 경우 집행부 발언의 진위를 판단하는 안목을 갖지 못하기 때문에 어려움을 겪는다. 재선 이상의 다선 의원들은 다년의 행정감사 경험을 통해 공무원의 반응의 진위 여부를 알 수 있다. 하지만 여전히 감사와 피감의 관계에서 문서는 의회와 집행부 사이의 긴장관계를 야기하는 중요한 원인이다.

**조석환** 공무원들이 그런 얘기를 한다고 그러더라고요. 의원님들이 자료를 달라고 그러면 이제 말단 직원이 준비를 짚 해 놔요. 그리고 또 얘기할 때까지 갖고 있는 거예요. 갖고 있다가 얘기

를 하면 자료 중의 일부를, 요약된 거를 주고, 또 얘기하면 또 주고, 또 주고, 약간 우스갯소리도 있고, 그런 식으로 했었다고 그러더라고요. 지금은 아니라고 해야겠죠?

한편, 구술자들은 집행부의 부정적인 반응 또한 집행부와 의회 사이에 발생하는 갈등관계의 문제점으로 들었다.

**백정선** 할 수 있는 방법을 고민을 좀 해 보자라고 했을 때, 의회 공무원들은 의원이 제안을 하거나 이러면 나름의 자료조사를 막 하고 그래요. 그런데 실무 본청에 있는 공무원들은 무조건 안 됩니다 소리가 먼저 나오더라고요. 지금도 마찬가지일 거야 아마. (중략) 우리 공무원이 “한번 노력을 해 볼까요?” 이런 것도 아니고 일언지하에 거절을 하더라고요.

의원들과 집행부의 갈등관계는 예산 심의나 행정감사 과정에만 있지 않았다. 김용서는 제5대 때 일부 의원 중에는 집행부에게 술, 밥 등 접대를 요구하기도 하였다. 김용서는 제6대 수원시의회 의장이던 당시에는 지방 언론이 권력이 강한 시기였고, 하지 않은 일들을 보도하는 경우도 많았기 때문에 의원들의 일탈 행동을 조절하는 데 힘을 쏟았다.

오랜 기간 지속되어 온 집행부와의 경합은 구술자들로 하여금 사업을 추진할 때 나름의 전략을 세울 수 있도록 만들었다. 집행부의 ‘부정적인 반응’은 구술자들이 가장 먼저 넘어야 할 과제였다. 사업을 추진할 때 가장 우선시 되어야 하는 것은 담당 주무관을 설득시키는 일이었다.

구술자들은 의정 활동을 계속하면서 집행부를 설득하고 사업을 추진하기 위해 나름의 방안을 모색해 왔다. 담당 주무관을 설득시키기 위해서는 종종 의원의 사적 네트워크가 동원되기도 한다. 남성 의원과 남성 주무관 사이에는 학교 선후배관계를 찾거나 술을 함께 마시며 문제를 해결하는 경향을 보인다고 하였다. 하지만 여성 의원의 경우에는 사적 관계 동원이 어렵고, 정확한 자료를 제출해서 설득해야만 한다. 끝까지 주무관의 설득하지 못하는 경우에는 시장 면담을 요구하는 방법이 있다.

예산 심의는 의원들이 가진 강력한 무기 중 하나이다. 예산 심의를 빌미로 지역구 사업을 통과시킬 때도 있다.

**김진관** 의원들은 그게 있어요. 의원들이 뭐 얘기해서 안 해 주잖아? 그러면 나중에 얘기해서 브레이크를 걸어. 감사 때, 예산 심의 때, 그 제일 권한이라기보다 제일 힘을 쓸 때가 예산 심의 때야. 감사 때는 아이고 잘못했습니다. 잘하겠습니다. 그러면 구속력이 없어. 고발할 거여 뭐 할



수원시의회와 협력소통강화를 위한 한마음체육대회(2017년, 수원시 포토뱅크)

수원시경향연구소  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소

거여. 맨날 그게 되풀이되는 얘기에. 올해도 잘못하고 내년에도 잘못하고, 내년에도 잘한다고 하고, 올해도 잘한다고 하고. (웃음) 그렇잖아. 그러면 뭐라고 그럴 거냐고. 제가 생각을 잘못한 거 같습니다. 그러면 뭐라고 그러냐고. 그걸 고발할 거, 뭐 할 거. 그러면 예산은 동네에서 솔직히 할 일은 많고, 아시다시피 예산은 한정되어 있잖아 쓰는 게. 나도 초선 때는 좀 힘들었지만 그 재선, 삼선, 사선되고 나면 힘이 생기잖아. 똑같은 의원이라도 그래서 다선 의원들이 얘기를 하면 공무원들이 받아들이는 게 틀리지. 그런데 지금은 저희 동네는 할 일이 없어요 할 일이. 다 해 놔 가지고. (중략) 내세울 공약이 없어.

**조명자** 예산 좀 이것 좀 세워 주세요라고 하면, “의원님 예산 없습니다.” 왜 없습니까 하면 찾는 거지. 과장님 이거 예산 안 세워 주면 그 예산 반 깎습니다.

집행부와 의 관계는 1995년 민선시장 선출 이후로 변화를 보였다. 과거에는 시장은 시장 질의 대상이었던 반면, 민선시장 선출 이후로 민선시장과의 관계는 의정 활동의 수단이 된다. 의원들은 시장을 면담하고 자신의 의견을 관철시키려는 적극적인 면모를 보였다.

**송재규** (민선시장 선출) 그전에는 상당히 관료적이었어요. 시장실에 아무나 못 들어갔어요. 쉽게 이야기를 하면, 꼭 총무과나 거쳐서 들어갈 정도로 관료적이었는데, 지금은 그런 게 많이 없어졌죠.

민선시장 선출 이후 시장과 의회의 관계 변화 또한 문제점을 갖고 있다. 시장이 선출직이 되면서 다음 선거를 염두한 정책을 수행할 가능성이 있기 때문이다. 아울러 앞에서 제시한 것처럼 시의회 의원들과 같은 정당에 있는 경우에는 정당한 감시 활동이 이뤄지기 어렵다고 평가하였다. 이러한 부분은 수원시의회 의원들이 주의를 기울여야 하는 부분이라고 생각한다.

한편, 집행부와 의회의 긴장과 갈등관계 속에서 구술자들은 결국 중요한 것은 의원의 역량과 인간관계라고 말한다. 의원의 역량이 강화되면서 ‘전문화’된 질의를 통해 집행부도 변화된 모습으로 행정감사를 대하고 있다. 또한 다선 의원들의 경우 장기간의 사회적 관계를 통해 집행부와 친밀관계를 갖게 되면서 두 집단 사이에 놓여 있는 긴장관계를 완화시켜 일하기도 한다.

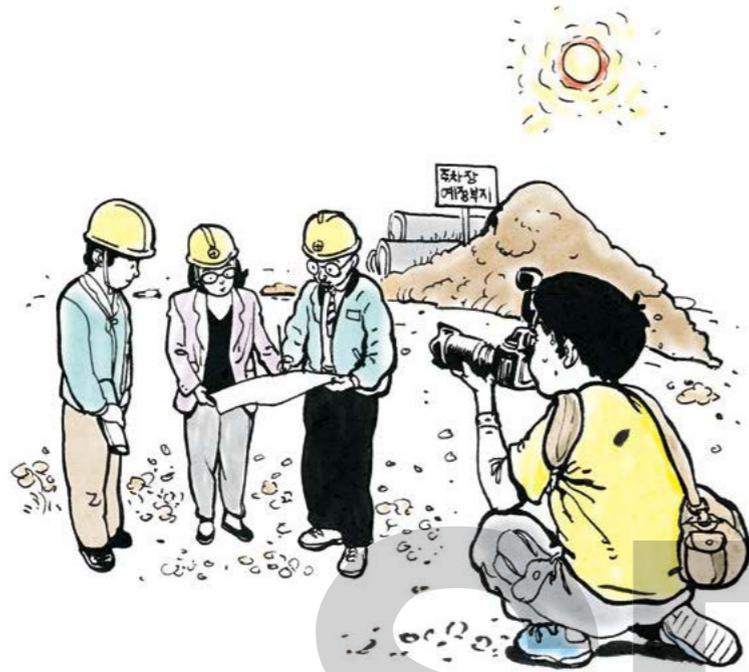
**김진관** 6~8대 의회는 젊은 사람들이 많지 않고 바깥에서 사업하는 사람들이 주로 있고 그렇다 보니까 한마디로 나쁘게 얘기를 하면 그냥 능력 있게 집행부를 막 견제를 하고 제대로 하고 그

런 거를 모르고 그냥 한마디로 그냥 두루뭉수리 넘어가는 예가 많았지. 그런데 이제 젊은 사람들이 많이 나오다 보니까, 요새 인터넷 발달되고 뭐 그러니까 그냥 한마디로 따지지. 속된 얘기로. 그러니까 공무원들이 괴롭지. 전에는 그냥 대충 넘어갔는데 요새는 그냥 사사건건 따지고 그러니까 공무원들이 의원들 뭐, 다 그런 거는 아니지만 그런 거 또 좋아하는 사람들도 있잖아요. 그냥 파고, 또 파고, 또 파고. (웃음) 그런 의원들이 있잖아. 그러니까 지금은 공무원들이 공부 많이 하지. 왜냐면 그걸 대비해서 준비를 많이 하지.

**조명자** 어쨌든 간에 인간 대 인간이 만나는 거니까. 인간 대 인간으로 대화를 해 주니까 친밀도가 높을 수밖에 없어. 그러면 부탁하면 잘 들어주고. 그리고 예산재정과가 예산을 쥐고 있는 거잖아. 건설과가 아무리 예산을 세워주고 싶어도 예산과에서 예산을 삭감을 하면 세워줄 수가 없어요. 그래서 예산과장님하고 친하게 지내야지. 가끔 저녁도 먹으러 가고.

한편, 과거부터 지금까지 변하지 않는 특징이 있다. 수원 지역을 기반으로 한 학연 또는 혈연의 기제이다. 백정선은 3선을 하는 동안 수원시의회와 집행부 사이를 움직이는 혈연, 학연 등의 기제에 대해서 문제점을 지적하였다.

**백정선** 내가 왜 스탠다드(standard)로 삼고 싶었던 기준이 되는 이렇게 막 뭐라고 하지? 막 이렇게 우러러 보는 그런 의원은 아니어도, 내가 최소 저 사람 정도는 해야지라고 생각을 했던 사람이 없었던 이유가 뭐냐면, 공무원들과의 관계가 평상시에는 그냥 지역이 좁잖아요. 그리고 학교 선후배 다 얽혀 있고. 심지어는 그 집안 문중으로도 얽혀 있어요. 여기는 그런 게 있어요. 정자동 가면은 광주 이씨 집성촌이 있고 막 그런 게 있어. 그래서, 그렇지만 일을 할 때는 있잖아. 서로 지켜야 하는 선이 있는데, 내가 자료 요구를 막 하면, 동료의원이 나한테 와요. 백의원 그거 왜 요구했어? 그거 나한테 물어봐요. 아니, 뭐 좀 볼려고. 왜? 그랬더니, 아 그 담당자 나랑 고등학교 후배부터 시작해갖고 뭐 우리 문중의 아저씨뻘 되는데, 뭐. 수원이라는 거 난 대도시에서 살았으니까 한 번도 그런 거 경험해 보지 못했는데 수원이라는 동네를 왔는데, 그래도 그나마 정부 최고의 지방자치이자, 최대의 지방자치임에도 불구하고 그렇더라니까. 그러니까 스탠다드가 없는 거예요. (중략) 그런 게 아마 지금도 있어요. 굉장히 많이 좋아졌다고 나는 지금 12년을 의회에 있었는데 내가 처음에 왔을 때 적응하지 못 했던 게 그거예요. 학연, 뭐라고 그러냐. 혈연. 이런 거를 정말로 심하더라구요. (중략) 남자들 학교는 수성, 유신, 수원 이 세 가지를, 수원공고 이렇게 해가지고 당하고 상관없이 자기네들끼리 막 하는 게 있기는 있어. 있는데, 그래도 좀 많이 젊어져서 그런지 의원님들의 나이가 젊어져서 그런지 좀 덜 하는 거 같기는 해요.



구술자들에 따르면 수원시의회에는 수원에서 고등학교를 나온 여성 의원들 사이에서는 의원이라는 호칭 대신 '선배님'으로 부르며, 남성 의원들 사이에서는 '형님'으로 부른다. 남성 의원들은 의회 안에 별도의 모임을 만들고 바깥의 모임에 동원한다고 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 현재 의원의 연령층이 과거보다는 낮아진 관계로 예전보다는 많이 약화되었지만, 아직까지 수원지역의 학연과 혈연 등은 중요한 요소로 작동된다.

한편 의원들의 시각도 변화를 보인다. 의회 재개 초기에는 의원들이 집행부의 잘못된 점을 찾는데 주목했다면, 2000년대 이후부터 문제를 같이 해결하는 것을 목표로 한다.

**김현철** 우리가 잘못된 거를 끊어내는데 우리가 초점을 가야하는 것이 아니구나. 우리가 어떻게 공존하고 공생할 거냐의 문제, 그리고 앞으로 어떻게 나아갈 것인가를 고민하는 것이 좋겠다. 지방의회가 자주 예전 거를 깎아 내는 것에 치중하는 경향이 있었거든요. 저도 그렇게 했고. 뭘 할 거냐. 그것에 협력할 건 협력하고 올바르게 가지 못하는 것을 잡으려고 해야지. 자주 애들 뭐 하고 있지? 의심만 하고, 어디서 애들 꿈수 부리는 거 찾으려고 자주 그러는 것에 주안점을 두는 의회 역할이 아니어야겠다. 뒤집어야겠다.

구술조사 동안 집행부에 대한 원망이나 날 서린 비판보다는 동조의 목소리가 많았다는 것은, 의원들의 이러한 시각을 드러낸다. 구술자들은 지역구와 관련된 사업을 진행하고 민원을 해결하면서 집행부와 사회적 관계를 맺으며, 다선 의원들은 집행부 주무관이 국장이 되는 과정을 경험하고 함께 성장하는 보람을 느끼기도 한다.

일부 구술자의 경우, 행정감사에서 집행부의 실책을 지적하는 가운데 상처를 주고받은 기억을 구술하기도 했지만, 구술자에게는 그 또한 의원으로서 소임을 당한 '보람된 기억'이었다. 이재식은 구술 도중 휴대폰에 찍은 현장 사진을 보여 줬다. 휴대폰 카메라가 없던 시절에는 카메라 두 대를 갖고 현장 사진을 찍었다.

**이재식** 초선 때는 카메라 두 대를 가지고 다녔어요. 카메라 두 대를 가지고 댕기면서 현장을 찍었어요. 카메라 두 대가 찍었어. 찍고, 사람 불러내고 재선까지 그거를 했어요. 카메라 두 대 가지고, 그 당시에는 핸드폰이 아니고, 그걸로 찍어가지고 현상해가지고 책을 만든 거야. (중략) 행감 때 그걸 딱 놓고 감사를 하잖아요. 감사로써 그걸 했느냐, 안 했느냐. 안 하고 있다는 게 많다고. 그래서 그 현실을 내가 며칠날 찍었는데, 날짜가 찍히잖아. 며칠날 가서 찍었는데, 니 그 전에 가서 했다면 안 되지 않냐. 아니다. 이런 식으로 따졌어요.

하지만 그가 감사 때 늘 바로 따지는 것은 아니었다. 집행부의 말을 우선적으로 신뢰했으며 개선의 여지가 없을 시에 자료를 제출하였다. 집행부와 의회가 의기투합을 하게 되어 성과를 이룬 구술도 많았다. 구술자들에게 자신의 지역구를 위한 시설을 유치하고, 민원을 해결하면서 집행부와 의기투합했던 경험은 의정 활동의 여러 국면에서 가장 빛나는 기억으로 남아 있었다.

**조명자** 일단은 우리가 견제의 기능을 우선적으로 하고 있잖아요. 그런데 지금은 시민들도 견제보다는 협치 구조를 가져가는 것을 원하는 상황이에요. 국회의원들이 하도 싸우니까 협치를 많이 외쳤잖아요. 저도 이제 우리 의회랑 집행부는 견제보다는 협치로 해서 수원을 더 발전시킬 수 있는 기반을 만들어야겠다.

초기 수원시의회와 집행부의 관계가 견제와 갈등관계였다면, 두 집단 사이의 관계는 조명자의 구술처럼 점차 협치(協治)의 관계를 추구하는 방향으로 흐르고 있다. 본 연구에서 대다수의 구술자들은 의정 활동이 지속될수록 지역구가 아닌 수원시 전체의 그림을 그리게 된다

는 이야기를 들려줬다. 즉, 두 집단 사이의 협치의 기저에는 수원시의회 의원들이 지역구를 넘고 이념이나 정당을 초월해서 수원의 발전을 위한 의식이 있다고 볼 수 있다.

### 여성 의원의 참여 증대

2006년 이후로 변화된 선거제도는 여성이 정치권으로 진출하는 데 영향을 끼쳤다. 제8대 지방의회 선거에서는 비례대표제가 처음으로 실시됐다. 당시 비례대표 공천 과정에서 1번은 여성 후보를 주는 것이 관례였고, 이를 통해 많은 여성들이 의회에 진출할 수 있었다. 2006년 5·31지방선거에서 정당의 공천을 받고 출마한 여성 후보는 298명으로서 이 중 107명이 당선되어 기초의회 여성 의원이 15%로서 내천제를 실시하였던 2002년 여성 의원 비율 2.2%의 6.8배가 증가하였다.

제8대 수원시의회에서 여성 의원은 총 4명이었는데, 백정선의 구술에 따르면 4개의 상임 위원회에 여성 의원을 각 1명씩 당사자의 의사를 묻지 않은 채 배당시키려고 하는 등 수원시 의회 안의 젠더 감수성은 높지 않았던 것으로 보인다.

**백정선** 선거법이라는 게 여성이 접근하기 굉장히 힘든 기반이에요. 정치판이. 지금 어마어마하게 좋아졌는데 그때 이제 각 당에서 여성들의 환심을 사기 위해서, 그리고 여성 정치인을 키우기 위해서 한 게 이제, 국회의원 선거구에 반드시 여자 한 명을 공천을 해야 하는 법이 생겼어.

여성이 정치에 진출하기에 좋은 토대가 마련되었지만 여성 공천 희망자는 남성에 비해 상대적으로 많지 않았다. 백정선은 제9대 수원시의회 선거에서 지역구 공천을 받으면서 의무적으로 여성을 공천해야만 하는 민주당에게 호의적인 반응을 받을 수밖에 없던 상황이었다는 점을 언급하였다. 이러한 상황은 의회 안에 여성 의원의 수가 증가되는 결과를 가져왔다. 제9대 수원시의회에는 전체 34석 중 7명이 여성 의원으로 지난 제8대 의회 4명보다 3명이 늘어났다. 여성 의원이 증가하면서 제9대 의회 여성 의원들은 제8대 의회보다 자신의 목소리를 더 낼 수 있었다.

**백정선** 9대 때는 일단 내가 짬밥이 생겼잖아. 재선. 재선 짬밥이 생겼으니까 목소리를 키울 수가 있었지. 그리고 또 여성 의원들이 많아졌으니까 애네들이 뭐 한 명씩 배치하자 이런 소리도 못 하고, 그러니까 일단 이제 그 조정을 할 때 8대 때하고 많이 달랐죠. 많이 달랐고, 내가 어이



제285회 본회의에서 제안 설명 중인 박정란 의원(2011년, 수원시의회 소장)

수원시정연구위원회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원센터

없다고 생각했던 거하고는 많이 달라졌어요. 9대 때는.  
**면담자** 아직까지는 부족하지만 그래도 달라졌다. 좀 좋아졌다.  
**백정선** 많이 좋아졌죠.

하지만 제8대 의회와 비교해서 상황이 나아졌을 뿐, 여전히 여성 의원들은 의회에서 여성이라고 다르게 보는 시선, 여성 의원으로서의 제약 등을 느꼈다.

**조명자** 우리가 양성평등을 외치고 있잖아요. 정치에서 평등이라는 거를 다시 한 번 고민을 해요. 그래도 지금은 많이 나아졌는데 2010년도에 여성공천이라는 강제조항을 만들어 놓고 막상 들어와 보니 여성에 대한 배려보다는 평등성이 없는 거죠. 여성이 뭘 제안을 하거나 뭘 하면 약간 평가 절하하는 것들이 있어요.

**백정선** 여성 의원이라기보다는 여자에 대한 이런 게 있었는데, 일단 뭐 재가 뭐 이런 거를 해? 이런 게 있었는데 세월이 지나고 여성공무원 수도 엄청 많아지고 그리고 또 여성 공무원들의 지위가 높아지면서, 공무원들의 수준도 여성들이 차지하는 비중이 높아지니까 굉장히 많이 좋아졌죠.



건설개발위원회 의원 매탄역사 건설 현장방문(2011년, 수원시 포토뱅크)

제8대 의회에서는 여성 의원들이 할 수 있는 일의 한계라는 것을 남성 의원들에 의해서 기준이 정해졌었다. 단편적인 예로 건설과 같은 분야는 여성 의원이 할 수 없는 영역이라는 인식이 컸다. 하지만 제9대 당시 초선이었던 조명자 의원이 전반기에 '도시건설위원회' 활동을 하였다. 조명자의 행보는 수원시의회 역사에서 주목할 만하다. 여성 의원들을 배제하지 않고 한 도시건설위원회 활동을 했을 뿐만 아니라 수원시 의회 역사 상 첫 여성 의장으로 당선되었다.

**조명자** 제가 또 최초 (여성) 의장을 했잖아요. 26년 만에. 그때 좀 많이 심각성을 느꼈어요. 아, 이거는 아직도 고쳐지지 않는 것 중의 하나구나.

하지만 의장이 되어도 차별을 느꼈다. 제11대 전반기에 의장을 역임한 조명자는 의장 활동 당시에서도 여성을 차별하는 것을 느꼈다고 하였다. "네가 뭔데 그런 거를 해."라는 말도 들었다. 남성 의장이면 듣지 않아도 되었을 말이였다.

**백정선** 한나라당 의원들은 생각이 진짜 많이 차이가 나요. (중략) 서로 당에 대해서 굉장히 부정적이야. 그 자꾸 헐집어 갖고 뭐 하나고, 위안부 할머니들도 원할까? 뭐 이런 이야기를 하고.



전애리 의원의 노력으로 결성된 수원시의회 중창반(2012년, 수원시의회 소장)

(중략) 여성 의원들끼리의 연대는 사실은 연대라는 건 어떤 사안이 있어야 되잖아요. 그런 거에 있어서 이렇게 적어 당이 다르니까 연대가 안 돼요.

수원시의회에서 최초로 여성 의장이 탄생했음에도 불구하고 정당을 초월한 여성 의원끼리의 연대는 이뤄지지 않았다. 수원시의회에서 소속 정당의 중요성을 다시 한 번 알 수 있는 부분이다.

수원시연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

## 수원시의회를 위하여

### 지방의회의 한계

시의원의 주요 임무로는 조례 제정과 예산 심의를 들 수 있다. 하지만 이것을 하는 것은 수원시의원 개인의 노력만으로는 이룰 수 없는 부분이 있었다. 우선 의원 개인이 조례를 제정하고 예산을 심의할 수 있는 지원 인력이 부족하였다. 중앙정부의 국회의원은 법안을 검토하고 예산 의결 및 행정감사를 지원할 보좌관이 있었지만 지방의회는 이러한 지원이 없다. 이는 지방의회 의원들이 의정 활동을 하는 데 큰 장애가 되었다.

**김현철** 위임된 사안에 대해서만 조례를 할 수 있다. 그런데 그 당시 의원 한 분이 했던 것 중의 하나가 차고지 증명제. 왜 일본은 하는데 우리는 못 하나. 왜 차를 갖고 있으면 무조건 주차장을 갖고 있어야 한다. 그래서 일본은 자기 집 앞에 정말 쥐구멍만한 공간이라도 차를 설치하도록 하잖아요. 그렇게 안 되면 주변에 주차장에 자기 주차장이라는 증명을 해서 그걸로 차를 살 수 있는 조건이라도 하는데, 그건 위임 조항이 아니다. 그렇게 된 거예요. 그런데 결정적인 거는 그 법령은 현대가 반대해서 안 됐죠. 그것도 시민금고와 같이 부결되어 왔어요. 이런 과정이지만 어쨌든 그때 조례 근거해서 봤을 때는 법령에 근거해서 봤을 때는 조례를 할 수 없도록 되어 있었는데, 결국 조례를 그거 할 수 없다 그러면 무슨 지방자치의 의미가 있겠냐. 또 한편에서는 부딪치는 지점이었고 그 당시에 지방자치단체가 제 역할을 하려면 세제의 개편과 지방재

정에 대한 독립성도 있지만 이런 법령에 대한 독립성도 유지해야 한다는 것이 끊임없이 각 사안별로 부딪쳐 왔기 때문에 그 사안이 결국 지역에 묻혀 있지 않았어요. 그런데 공무원들은 결국에 위에 중앙부처의 입장에 의해서 그것을 받아들여려고 했고, 우리는 그것을 깰려고 했는데, 그 중에 한 사람이 그 법령과 다르게 지자체가 중앙정부와 대립되었던 여러 가지가 있었는데 그 중에 하나 발생했던 게 그거예요. 수원구치소에 구치소를 철거하고 아파트를 짓겠다고 들어왔어요. 그 계획이 우리 지자체로 봤을 때는 적절치 않다. 어 아파트 규모도 그렇고, 구치소가 없어지면서 무조건 아파트를 짓는 것은 안 된다. 시와 충분한 협의를 통해서 이것에 대한 개발 방향을 수집해야 된다고 그랬는데, 그게 찍어 눌렀어요. 그게 법무부 소속인데. 법무부가 뭐 이야기냐? 우리 땅에서 우리가 개발하겠다고 하는데. 그런데 이게 허가권이 우리한테 있어요. 제가 그때 건축심의였는데, 건축 심의하는데 계속 부결시켰어요. 안 된다. 안 된다. 근데 여담이지만 그 당시 부시장님이 쫓아와서 고맙다고 했어요. 고맙습니다. 고맙습니다. (중략) 결과적으로 제가 건축심의위원회 임기가 끝난 다음에, 새로운 데서는 통과시켜 줬는데 어쨌든 1년 몇 개월인가를 부결시켜서 보류시켰던 게, 그것이 지자체의 독립성들을 자꾸 만들어 나가는 과정이었던 거예요. 그 당시에는 중앙부처가 이야기하면 그 당시에는 그냥 수행하는 기관이지 그것에 대한 반론을 제기하거나 자기 의견을 가질 수 있었던 시점이었는데, 지자체가 자기의 목소리를 내던 시기고 직접 그거를 관철해 나가는 과정이었어요.

지방의회 운영은 「지방자치법」에 따라 이루어지는데, 면담에 참여한 구술자들은 「지방자치법」 때문에 대한민국의 지방자치가 발전하지 못하고 있다는 데 의견을 모았다. 지방이 자생적으로 일을 할 수 있는 요인이 구조적으로 완성되지 못했기 때문이다. 여기에 더해 수원시 위로 경기도 및 중앙 정부의 반대가 있기 때문이다. 그렇다 보니, 다른 지방자치단체에서 시행 중인 조례, ‘될 것 같은’ 조례 위주로 입안이 된다. 그런 조례의 입안 가능성을 판단하는 것은 수원시 공무원들이었기 때문에, 수원시의회 의원들이 직접 조례를 발의하기는 어려운 상황이었다.

**민한기** 의원이 법을 내놓기란 굉장한 공부를 하지 않고는 힘들어요. 공무원들이 법안을 갖고 와서 이것 좀 해 주십사 하고 부탁을 해요. 99퍼센트가 그래요. 옛날 같으면 내가 공부를 해서. 그런데 이게 공부해서도 되는 일이 아니에요. 중앙부처랑, 도, 중앙부처 뭐 이런 게 하다 보면 태클이 걸리는 거야. 우리는 하고 싶은데.

민한기는 의원 발의 1건 이상 하려면 최소 6개월 이상은 걸리기 때문에, 의원에게 쉬운 일

이 아니라고도 하였다.

**백정선** 가임여성 수영장 할인 조례, 그거를 수원에서 제가 했거든요. 그런데 그게 다른 기초에서 있었어요. 하는 곳이 있었는데, 우리는 안 되는 거야. 안 된다고 하고 공무원도 굉장히 부정적이었던 게, 어차피 그걸 하려면 시에서 운영하는 수영장에만 해당이 되는데 시에서 운영하는 수영장은 어차피 개인 수영장보다 요금이 싼데 거기다 또 10프로를 할인을 해 주는 거는 개인 수영장에 대한 생각을 하면, 그리고 수영하는 사람이 거의 다 가임여성이 많으니까. 그런데 그 말도 나는 일리가 있다고 생각을 해요. 그래서 그러면 시민들한테 의견을 좀 물어보고 공청회를 하든가 의견을 좀 물어보고 그러고 한번 고민을 해보자고 그랬지. 뭐 그렇게 해갖고 하면 하고 그러더라고. 그래서 공청회 하기도 그렇고. 그때는 우리 기초의원들, 수원시 기초 의원들이 토론회, 공청회 이런 거를 아예 안 하고 공무원들도 할 수 없다고 얘기했어요. 그러니까 토론회를 하려면 비용이 드는데 그 비용이 우리 의정 활동에 없다고 주장을 했었어요. 혹시 알아요? 그거 얼마 전에 10대 때 아마 본격적으로 저기가 됐었을 거예요. 그때는 그렇게 하면서 토론회, 공청회 하는 게 쉽지가 않았었어요. 시정연구원 생기고 그러면서 우리가 토론회 많이 하기 시작한 거야.

공청회와 토론회가 안 되어서 백정선 의원은 현수막을 하나 제작해서 인파가 몰리는 곳에 붙이고 직접 설문조사를 하였다. 자비를 들어서 설문지를 만들고, 거리에 나가 시민들의 의견을 들었다. 2009년 윤경선 의원 등과 함께 각 장안구 체육시설 이용과 관련하여 조례를 발의하였고, 결국 수원시의회는 조례를 만들고 가임기 여성은 시립 수영장 이용 시 10% 할인을 받게 되었다.

현재 수원시의회의 의정토론회는 수원시정연구원을 통해서 이뤄진다. 백정선은 “그것도 시정연구원을 통해서 하는 것, 고치는 것도 백종원 의원이나 우리 민주당의원이 엄-청 발 벗고 나서 갖고 그나마 그렇게 된 거야.”라며, 의회에서 조례 발의를 위한 토론회를 언제든지 할 수 있어야 한다고 주장하였다.

한편, 경기도와 중앙정부의 간섭이 아니더라도, 법리상 상위법에 맞지 않거나 상위법에 명시되지 않은 조례는 발의하더라도 채택이 어려웠다. 상위법에 있지 않는 내용은 내용을 만들고 조례를 만들고 싶어도 어려운 점이 많았다.

**김용서** 법 만들어 놓고 준칙, 조례 이렇게 하는 거라. 그러면 법 만들어 놓고 도로부터 내려오고, 도에서 다시 시에서 준칙 만들 수 있도록 만든 조례거든. 그 여기서는 따라서 하는 거지 일



수원시  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구소



의정토론회 개최(수원시정연구원 소장)

방적으로 지방의회 자체가 다 할 수는 없어. 우리 대한민국은 아직도 선진국 의회 같지는 않아. 임의대로 할 수 있는 권한이라는 건 거의 희소해.

**백정선** 상위법 때문에 못한 사례는 여럿 있어요. 우리가 예산부터 시작을 해가지고 하려고 할 때 지금 막 다 일일이 생각이 나지 않는데, 상위법 때문에 안 된다고 공무원이 이야기를 하면 나는 근거를 가지고 와라. 그러면 이제 가지고 오죠. 그러면 우리가 이것을 어떻게 해야 되냐? 법을 바꿔야 합니다. 그러면 법을 바꾸기 위해서 노력을 해보자 이렇게 돼서.

시의회의 조례 관련 토론회 개최, 자치분권 관련 사항, 문화재단과 같은 지역에 필요한 새로운 조직을 만들 때 그럴 때 상위법이 없어서 어려운 적이 많다. 백정선은 “화학 물질 관련 조례 할 때도 그게 「화관법」 무슨 상위법이 너무 있으니까 우리 수원시에 맞는 뭔가를 하려면 넘어야 되는 벽이 너무 많은 거야. 걸려서 좌절해서 축소하고 이런 것들 ……”이라며 의정 활동에서의 아쉬움을 토로하였다.

최근 들어서 상위법에 있지 않아도 법리를 검토해서 조례를 제정하는 경우가 생겼다. 대표적인 사례는 조석환이 2016년에 ‘수원, 아파트 경비·미화원 휴게실 냉난방 시설·샤워실 설치 의무화’를 조례로 제정한 것이다.

**조석환** 기존에 있는 건물에다가 시에서 어떻게 규제를 하던가 강제해서 만들기는 힘드니까 새로 짓는 건물에는 그것을 설계 반영하도록 하자. 그것도 이제 조례로 안 된다는 거예요. 상위법에 있는 것만 가능한 거니까. (중략) 힘들었던 것은 저도 포기하고 있었죠. 조례로 안 된다고 하니까. 근데 이제 우리 당, 민주당의 지방의원들과 지방단체장들하고 워크숍을 하는 자리에서, 제가 그런 거를 했다고 다른 의원님들이 저에 대해서 이야기를 해주고 하니까, (중략) 그때 거기 계신 분들이 이거 조례로 하면 된다. 어떻게 해서든 할 수 있다고 그래서 좀 힘을 좀 받고서 법제처랑 계속 유권해석을 받아서 조례로 만들 수 있었다는 거.

조석환은 일단 건축심의회가 들어오면 설계에 반영하도록 하게끔 시작을 하였다. 조례로 만들기 위해서 법제처와 유권해석을 계속 했고 2016년에 조례로 제정할 수 있게 됐다. 2019년 12월에 국토부의 규정으로 돼서 전국으로 확장되게 되었다. 수원시의회의 조례가 전국으로 확장된 것이다. 이후 수원시의 노사민정협의회는 이를 대표사업으로 해서 수원시가 대통령 표창까지 받는 쾌거를 이룬다.

조례뿐만이 아니라 예산 사용에도 정부의 관할 하에 움직인다. 수원시 세수 갖고 하는 것



# 수원시정연구회

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터

이 아니라 국비, 도비를 받아서 사업을 집행해야만 한다.

**김용서** 시의원들은 공천제도 없애 달라. 시장도 공천제도 없애달라는 게 거기 있는 거예요. 자율권을 줘야 되지. 예산은 지방정부 예산을, 우리 시민들이 거둔 예산 중에서 어느 부분은 지금 거의 70~80프로는 가져가는 거거든. 중앙정부가 가져가서 나눠 주는 거야. 너 뭐 하는데? 도로 만들게요. 그러면 너 이렇게만 해. 금년에 이만큼만 줄 테니 요만큼만 해. 가다 마는 거야. 그래서 도로가 가다 마는 거야. 이런 제도가 있는 한은 대한민국은 어려워요.

이 부분에 대해서는 의원들은 「지방자치법」이 갖는 한계라는 점을 지적하였다. 지방자치단체 별로 필요한 사업과 조례가 있어도, 지방자치단체가 중앙정부에 예측되어 있는 상황에서 완전한 지방자치라고 할 수 없다고 보았다.

그렇다 보니 의원들은 예산을 따야 하는 일에 나서게도 되었다. 김용서는 제6대 시의회 의장 재임 당시 동료 의원 및 의회 직원들과 함께 예산 심의가 이뤄지는 국회에 방문하여서 예산을 승인받을 수 있도록 하는 행보를 보이기도 하였다. 당시 3선 의원이기도 했던 김용서는 예산 부분에서 적극적인 대외 활동을 보였다. 제6대 의원들이 주축이 되었던 ‘월드컵경기장 건설’ 사례는

수원시의회 의원들이 예산을 확보하기 위해서 대외적으로 어떻게 활동했는지를 잘 보여 준다.

**김용서** 그 당시 우리 수원시가 월드컵 구장이 저게 삼성전자가 본래 기획을 해서 삼성전자가 지어 주기로 했다가 시작하다가 IMF를 만났어요. IMF를 만나니까 삼성전자에서 못한다고 나가 자빠졌어. 그래서 본래 거기를 안 나가 보셨지만 우리 월드컵이 이렇게, 이렇게 새같이 되어있어. 설계는 삼성 애들이 한 거기 때문에. (중략) 못한다니까 정부에서는 하라는 거고. 예산은 없잖아. 그래서 어디를 쫓아다녔냐? 우리 임창렬 지사. 그때 임창렬 지사가 경기도지사 할 때야. 그때는 경기도가 예산이 많이 있을 때야. 임창렬 지사를 붙들고 늘어졌다고. 임창렬 지사. 임창렬 지사가 발이 넓었어요. 그래서 55대 45야. 경기도가 45를 대. 55대 45가 그렇게 된 거야. 그 때 경기도가 도와주지 않았으면 월드컵 못 만들었어.

경기도의 지원 덕분에 월드컵경기장은 건축될 수 있었다. 한편, 55%를 부담하기로 한 수원시의 예산도 충분한 축구경기장을 지을 수 있을 만큼 여유롭지가 않았다. 당시 수원시의회의 주도로 수원시와 함께 시민들이 의자를 기부하는 캠페인을 벌였고, 시의회 의원들도 전원 동참하여 자칫하면 무산될 뻔한 수원시 월드컵경기장을 성공적으로 건축할 수 있었다. 시의회의 지방자치가 빛을 보여 주는 순간이었다.

**조석환** 제일 많이 생각하고 있는 것들이 사무국 직원에 대해서 좀 늘려야 된다고 얘기하고 있지만, 이게 시각이 또 그런 거예요. 집행부에서 시각은 공무원들의 시각은 의원들 놀지 않냐 직원들. 행감 때 아니면 특별히 할 일 없지 않냐. 그런 얘기를 해요. 참, 내가 그랬어요. 일반 시민들이 공무원 볼 때 똑같이 생각한다고. 당신 노냐고.

제11대 수원시의회는 사무국 직원 증원을 위해서 우선적으로 다른 광역의회 사무국 업무 현황을 조사하고 의회사무국 직원의 업무 방향을 제시하는 연구 용역을 발주할 계획이다.

## 수원시의회에 대한 자부심

구술자들은 수원시의회 의원이라는 점에 대해서 자부심을 갖고 있다. 자부심의 기반은 전국에서 가장 큰 기초의회라는 것에서 시작된다. 수원시의회는 전국 기초의회 중 가장 규모가 크다. 하지만 그 규모와 상관없이 아직 수원시의회는 의원회관이 없다. 수원시의회보다



의원연구실 준공 기념행사(2011년, 수원시 포토뱅크)

규모가 작은 의회도 회관을 짓고 의회를 운영하고 있는 반면, 대한민국에서 가장 큰 수원시의회는 시청의 한 층을 사용하고 있다.

**김용서** 제일 작은 데가 7명이거든. 7명인데 시의회가 있고, 또 상임위원장이라고 또 7명을 따로 따로 해서 단독방도 있고 가보면 웃기지. 우리 예산에 동 예산 밖에 안 되는 데 말이야. 이게 대한민국의 실정이에요. 그래서 난 그걸 보고 우리 수원시의회는 자랑스러워요. 난 지금까지도, 수원시 단독 의회 청사가 없어. 그나마도 나 있을 적에 그렇게 만든 거야. 우리 뒤에다가 시청을 크게 늘리고 그나마도 의회 청사를 위로 올려준 거야. 그나마도, 그거 자랑스러워. (중략) 왜냐면 그건 다 시민의 돈이지. 누구 돈이야? 1년에 지방의회가 일하는 시간이 몇 시간인가? 이백 몇 시간인가 그래. 이백 몇 시간밖에 안 되거든. 그거를 하기 위해서 막대한 예산을 들어서 해? 이런 나라는 우리나라밖에 없어요. (중략) 수원시의회는 자랑스러워요 지금도. 수원시의회만 청사가 없어. 다른데 봐봐. 다 청사 있어.

김용서의 구술에서처럼 의원들은 의원회관이 없는 의회에 대한 자부심을 갖고 있었다. 이 자부심은 세비를 의회 건립 및 운영에 사용하지 않음으로써 수원시 행정에 일조했다는 것이다. 곧 수원시를 위하는 일이라고 해석한다.

2인 1실의 의원 연구실이 설치된 것도 2011년이다. 지금은 두 명의 의원이 함께 사용하는 의원 연구실에서 민원인 상담을 실시하지만, 그 전에는 상임위원회실만 있었기 때문에, 상임위원회실에서 민원인 상담을 했다고 한다. 일부 의원들은 커피숍에서 민원인을 만나기도 하였다.

**강장봉** 우리 의원회관 그 옆에 주차장 부지. 제가 의장할 때도 그게 거론이 됐었어요. 그런데 그 때 한참 경제적으로 어려웠던 때였던 걸로 기억을 해요. 그래서 이 어려운 경제상황을 정말 우리 수원시의회가 모범을 보여야 된다. 그래서 특별히, 특별히 의원회관이 필요한 거는 아닌 거 같다. 그런 생각으로 사실 지금 있는 의원 방에도 제가 들어가서 만들었습니다. 상임위원회별로 의원들이 모여서 쇼파 놓고 그런 식이었어요. 상임위원회 7~8명이 모여서 위원장 책상 하나만 있고, (중략) 다른 지방자치에 비하면 열악한 것은 사실이에요. 이제- 내가 보기에는 지금 상태만 해도 의정 활동을 하는 데 큰 불편함이 없는가 그런 생각도 있고. 아- 저는 우리 수원시 시청, 근본적으로 수원시청을 좀 더 규모 있게. 정말 어떻게 가장 기초자치단체 중에서 뭘로 보나 제일 큰 도시 아닙니까. 그럼에도 불구하고 외형상 제일 열악해요. 그런데 이제 물론 얼굴 갖고 사는 건 아니지만은 시청 자체를 좀 더 바꾸고, 그래도 걸맞게 했으면 좋겠다는 생각이 들어요.

의원 사무실을 만들었던 제9대 시의회 의장 강장봉은 수원시의회 이전에 수원시청을 먼저 생각하였다. 현재 수원시청사는 1987년 11월 13일 본관동이 준공되었고 2006년 3월 10일에 별관동이 증축되었다. 수원시의회는 수원시청 본관을 사용하고 있다. 3층에는 의장실, 부의장실, 운영위원회, 기획경제위원회, 문화복지위원회, 교통건설체육위원회, 도시환경교육위원회, 의회사무국장실, 의회사무국이 있고 4층에는 본회의장, 기획경제위원회 회의실, 문화복지위원회 회의실, 교통건설체육위원회 회의실, 도시환경교육위원회 회의실, 세미나실, 전문위원실이 있다.

2020년 12월 현재 의원회관 부지는 시청 주차장으로 사용되고 있으며 의원회관 건립 문제가 종종 의제로 나오고 있다. 2019년 11월에는 ‘수원시의회 복합청사 건립추진 방식(변경)’이 승인이 되어 2021년부터 공사가 시작될 계획을 세웠다.

**조석환** 저희가 가장 큰 기초단체이다 보니까 다른 의회에서도 우리를 굉장히 지켜보고 있더라고요. 어떤 활동을 하는 것에 대해서, 그 ‘지켜보다.’라는 표현이 좀 그렇지만. 그래서 우리가 하는 것들에 대해서 조심스러운 부분이 있고요 한편으로는요. 또 한편으로는 그렇기 때문에 좀 더 과감하게 선도해 나가려는 부분도 있고요.



수원시의회-강릉시의회 비행장소음특위 공동대응협의(2012년, 수원시 포토뱅크)

## 수원시의회 SUWON RESEARCH INSTITUTE 수원학연구원센터

수원시의회에 대한 자부심은 기초의회를 선도한다는 데 있다. 제11대 의회에서 수원시의회는 의원 배지를 바꿨다. 여기에는 국회의원 배지가 바뀌는 것과 연결되는 부분이 있지만, 다른 한편으로 수원시의회가 선도해 나간다는 의식이 저변에 깔려 있었다.

수원시의회는 전국적인 사안을 선도해서 추진한다는 마음을 갖고 있다. 조명자 의원은 의장단 회의를 가면 “수원이 하면 뭐가 달라.”라는 말을 다른 지역 의회 의장들을 통해 들었다고 하였다. 수원에서 활동할 때는 알지 못했는데 제11대 의장이 되어 전국적으로 활동하면서 자긍심을 갖게 되었다고 하였다. 조명자는 “의원들의 퀄리티(quality)도 다른 지역에 비해서 높다고 자부”하고 있다는 점을 강조하였다.

선도적인 사례는 조명자의 구술에서도 쉽게 발견된다. 2012년 군용비행장 피해 공동대응을 위한 지방의회 전국연합회 조직은 수원시의회가 의제를 개발해서 선도적으로 이끌어 나가고 있다는 것을 보여 준다.

**조명자** 저희 지역에 군공항이 있잖아요. 10비행전투비행장이 있다 보니까, 그때 당시에 박장언 의원이라고 있어요. 재선 의원이셨는데 저희랑 당이 틀리셨죠. 그분이 군공항 이전 특별위원회를 만들겠다고 해서 그걸 조직에 들어가서, 지역이니까 제가 간사를 맡게 되었고. 이분이 또 굉장

히 열정적이예요. 이거를 우리 수원시에만 국한시키지 말고 전국적으로 만들어 보자. 그래서 군용비행장 피해를 입은 지방의회들, 전국 연합회에서 군지련(군용비행장 피해 공동대응을 위한 지방의회 전국연합회) 조직을 그분에 의해서 만들게 된 거예요.

2012년 군용비행장 피해 공동대응을 위한 방의회 전국연합회를 조직하기 위해서 2011년부터 전국을 돌았다. 광주, 대구, 서산, 강릉 군용비행장이 있는 곳 도시를 중심으로 순회하였다. 2020년 현재는 제11대 현역 의원인 조명자가 회장으로 있다. 조직을 이끌면서 군 공항 이전보다는 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」을 법으로 제정을 하는 것이 시급하다는 것을 깨달았고, 수원시의 민주당 국회의원인 김진표 의원과 함께 2018년 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」 제정을 이끌어냈다. 이제는 소송을 걸어 재판관을 통해 얻어진 판결을 통해서가 아니라, 법령에 의해 피해보상을 받게 되었다.

「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」 제정 과정은 수원시의회 활동이 전국적으로 확산되면서 이루어진 성과로 볼 수 있다. 이 글에 다 담지는 못했지만 상위법에 없는 조례의 제정, 공청회와 간담회 조직 및 운용 등은 수원시의회가 선도적으로 해왔다는 것을 알 수 있었다. 시민사회, 노동계에서 진출한 수원시의회 의원들은 한때 소수정당 의원으로 전국을 대표하기도 하였다. 구술자들이 수원시의회에 대해서 갖는 자긍심은, 수원시의회를 통해 수원의 발전으로 이어질 것으로 보인다.

**조석환** 저는 아까 말씀드렸듯이 가장 큰 기초자치단체잖아요, 우리 시가. 그러다 보니까 대개 좀 지방분권과 지방자치를 선도하는 의회를 만들어 보고 싶어요. 그래서 법에서 안 되더라도 일단은 해야 될 거는, 법에 있는데도 우리가 못 찾아먹고 있는 것들을 찾아서 할려고 하고 있고요. 또 두 번째는 법에 없더라도 가능한 부분들. 시장님하고 상의해서 할 수 있는 부분들에 대해서는 좀 선도해 나가는 그런 모습들을 좀 만들어내고 싶어요.

2020년 제11대 수원시의회는 의원 배지의 디자인을 바꿨다. 1993년 이전에는 국회의원과 기초의회 의원 배지가 유사한 디자인이었으나 이후에는 바뀌었다. 제11대 조석환 의장은 기초의회, 광역의회, 국회 등의 배지 디자인이 일률적으로 통일되어야 한다고 생각해서 배지의 디자인을 바꾸었다. 의원 배지는 고정적인 디자인으로서 변경이 안 될 수 있을 거라고 생각했지만, 규정만 바꾸면 가능했던 일이었다.

**조석환** 왜 바꾸려고 했냐면 그게 93년도까지도 국회의원들 배지의 모양은 이런 모양이었어요.



수원시의원 배지(수원학연구센터 촬영)

# 수원시정연구원

SUWON RESEARCH INSTITUTE

# 수원학연구센터

93년까지. 그땐 여기 나라 국자 들어갔었는데, 저희는 이제 의자가 들어갔었고. 그런데 93년도에 이런 테두리가 들어간 형태로 바뀌었다고요. 그런데 지방의회는 바꾸지 않았던 거였죠. 어떤 이유였는지는 모르겠지만. 그런데 저는 이제 우리가 이것을 바꿀 수 있다는 것을 좀 알게 됐고. 몇몇 의원님들하고 이거에 대해서 우리도 바뀌보면 어떻겠냐는 의견을 좀 서로 나누면서 이걸 바꾸게 된 계기는, 우리도 같은 입법기관이니까 입법기관의 통일성인 측면에서, 이게 하나의 또 우리 수원시가 이것을 바꿈으로 인해서 전국적으로-

사실 수원시의회가 지방의회 중 최초로 배지를 바꿀 수 있었던 것은, 지난 30년 동안 지방의회에서 여러 일을 선도적으로 수행해 왔기 때문이다. 일찍부터 무료급식 및 학교 운동장 개선 공사에 선도적인 역할을 수행해 왔으며 2011년 의정비 인상 동결, 2014년 전국 최초 시민화폐 사용, 2015년 상위법에 없는 비정규직 청소근로자 쉼터 설치 조례를 제정하는 등 전국 시의회 중 가장 먼저 해 왔던 사업들이 있었기에 이러한 시도가 가능하였다.

구술자들은 전국에서 가장 큰 기초의회인 수원시의회 의원이라는 것에 자부심을 갖고 있었다. 연구에 참여한 전·현직 의원들은 이러한 자부심에 기반하여 나름의 방식대로 바람직한 의원상을 정립하고 의정 활동에 전념하는 면모를 보여 왔음을 알 수 있었다. 이는 오늘날 수원

의회를 이룬 지금까지의 역사이며 동시에 오늘날 수원의 발전을 이루는 초석이 되었다.

## 나가며

한국사회에서 지방의회가 해야 할 일은 무궁무진하다. 그럼에도 불구하고 여전히 지방의회 무용론이 하나의 담론으로 존재한다. 하지만 과연 지방의회는 필요 없는 존재인가? 2020년 코로나19 팬데믹으로 K방역이 전 세계에서 긍정적인 평가를 받는 데는 질병관리본부의 노력도 있었지만, 일선에서 방역을 하고 있는 것은 지방자치다. 사실 우리는 인식하지 못하지만 일상의 곳곳에서 지방자치는 작동한다. 우리가 인식하지 못할 뿐 지난 30년 동안 지방자치가 나름의 방법으로 작동해 왔기 때문에, 이것이 없으면 오늘날의 수원시가 있을 수 있을까를 상상조차 못하는지 모른다.

구술자들은 지난 30년이 한국사회에서 지방자치가 적응해 온 과정이었다고 말하며, 시민들이 이 부분을 알아 줘야 한다는 점을 강조하였다. 본 연구는 그동안 주목하지 못했던 지방의회 의원들의 목소리를 통해 의원 개인의 삶에 주목하고자 하였다. 비록 팬데믹이라는 상황 하에서 많은 구술자를 만나지는 못했지만, 구술사 연구방법론을 이용하여 의원 개인의 목소리에 주목하면서 이들이 지방자치에 어떻게 적응해 왔으며 이를 실현시키고자 했는지를 알 수 있었다.

구술을 통해 본 수원시의회는 한국사회 문화 논리가 작동하는 동시에 각자가 만든 이상적인 의회에 적응하고자 하는 모습을 볼 수 있었다. 본 연구에 참여한 수원시의회 전 현직 의원들은 다선 의원이 되어 가는 과정에서 각자의 환경에 맞는 방법을 통해 '선정'을 실현하고자 했으며, 그 과정에서 나름의 전략을 수립하고 노하우를 획득하게 되었다. 평범한 지역 주민이 정치인이 되어 가는 과정은 한국사회에서 지방자치가 발전해 온 과정이었다. 이러한 변화는 사회문화, 정치적인 변화와 맞물려 작동하고 있으며, 정당 공천제와 보수제로의 전환은 수원시의회 의원의 구성과 의정 활동에 큰 변화를 가져왔음을 알 수 있었다.

구술자들은 이제는 지방자치가 변화해야 할 시기라고 말한다. 우리 시대에 맞는 행정체제를 개편하고 거기에 맞는 의원의 역할도 조절할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 그러기 위해서는 「지방자치법」의 개정이 필요하다고 소리를 모으고 있다.

연구가 마무리되어 가는 무렵 32년 만에 「지방자치법」이 개정되어 자치분권 확대의 기틀을 마련한다는 반가운 소식을 들었다. 이러한 변화가 앞으로 수원시의회의 행보에 긍정적인 영향을 줄 것이라 확신하지만, 어떠한 변화를 볼 수 있을지는 아직 모른다.

1991년 지방자치가 재개되고 30년이 지났다. 지난 30년 동안 수원시의회를 거쳐 간 의원들은 나름의 방식대로 의원상을 정립하고 의정 활동을 수행해 왔다. 이 과정은 개인에게는 정치인으로서 성숙해 가는 시간이자 동시에 수원시의회가 발전하는 시간이었음을 알 수 있었다.

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

## 참고문헌

- 가상준·강원택, 2014, 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제』, 박영사.
- 강경태, 2009, 「정당 공천제 개선방안 : 기초의회선거를 중심으로」, 『한국정당학회보』 8(1), 225~254쪽.
- 강문희, 2018, 「지방의회 의장단 선출과정의 유형과 영향 요인의 탐색 : 광역시도의회를 중심으로」, 『한국지방자치연구』 20(2), 77~98쪽.
- 고정민·장성훈, 2006, 「역대 서울특별시 지방의원의 사회적 배경과 충원 유형」, 『서울학연구』 26, 115~162쪽.
- 김귀옥, 2016, 「한국 현대사 연구에서 구술사 연구의 탄생과 역할, 과제」, 『구술사연구』 7(2), 11~44쪽.
- 김순은, 2015, 「지방자치 20년의 평가」, 『입법과 정책』 7(1), 57~82쪽.
- 김원홍·윤덕경·김은경·김은수, 2007, 「기초의회 선거제도의 변화가 여성의 의회진출에 미친 효과성에 관한 연구 : 2006년 5·31지방선거를 중심으로」, 『여성연구』 73(2), 119~158쪽.
- 김인식·장연수, 2004, 「지방정부에서 이익단체들의 활동전략과 영향력에 관한 연구 : 수원시를 중심으로」, 『지방행정연구』 18(4), 131~156쪽.
- 김정인, 2017, 「지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계」, 『지방정부연구』 21(1), 160~193쪽.
- 김호균·김정인, 2017, 「기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구」, 『지방정부연구』 21(1), 169~193쪽.
- 박덕화, 1999, 「지방의원 행태에 대한 영향요인 연구 : 수원시 지방의회를 중심으로」, 아주대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 박명호·한기영, 2011, 「한국 지방정치 엘리트 충원의 계속성과 변화에 관한 시론 : 최근 지방선거를 중심으로」, 『한국정당학회보』 10(2), 93~131쪽.
- 박수형, 2016, 「반부패 정치 개혁의 가정과 결과 : 2004년 개정 정치관계법 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』 50(1), 213~238쪽.
- 박연수, 1996, 「지방의회기능의 활성화 방안에 관한 연구 : 수원시의회 활동을 중심으로」, 경희대학교 산업정보대학원 석사학위논문.
- 배응환, 2006, 「지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구 : 대전광역시를 중심으로」, 『행정논총』 44(3), 33~65쪽.
- 수원시의회, 2020, 「수원시의회 행정사무감사 역량 진단 및 활성화방안 : 감사제도요인, 감사행태요인, 감사환류요인을 중심으로」.

- 이병기, 2014, 『지방자치 주도세력 형성과 변천에 대한 연구 : 종로구 지역정치 경험을 중심으로』.
- 이승중, 2014, 『지방자치의 쟁점』, 박영사.
- 임진영, 2019, 「지방의회 책임성과 의원역량의 관계 분석 : 수원시의회를 중심으로」, 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 한국지방정부학회.
- 임현진, 2001, 「한국의 사회운동과 진보정당 건설에 관한 연구 : <한겨레당>, <민중당>, <개혁민주당>, <민주노동당>의 사례를 중심으로」, 『한국사회과학』 23(1), 1~49쪽.
- 전용주·차재권·임성학·김석우, 2011, 「한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 충원-2010년 지방선거 후보자와 당선자의 인구학적 배경 분석을 중심으로-」, 『한국정당학회보』 10(1), 35~69쪽.
- 정요안, 2020, 「관변단체 지역조직 참여요인에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 조찬래, 2007, 「2000년대 지방의회의원의 충원의 특징과 변화양상」, 『인문사회과학연구』 8(1), 163~191쪽.
- 차재권, 2018, 「정치학 분야에서의 지방자치 연구의 현황과 과제」, 『정치정보연구』 21(1), 215~248쪽.
- 최덕현, 2008, 「기초의회 활성화를 위한 의회사무기구 운영개선에 관한 연구 : 水原市議會를 中心」, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 하혜수·최영출, 2013, 「지방자치 및 지방행정 연구경향 분석」, 『한국사회와 행정연구』 24(2), 125~151쪽.
- 하혜영·김인태, 2018, 「지방의회 의원의 조례안 발의에 미치는 영향요인 분석」, 『한국사회와 행정연구』 29(3), 235~262쪽.

2018

# IV

수원시정연구원  
 통계로 보는 수원시의회  
 SUWON RESEARCH INSTITUTE  
 수원학연구센터  
 Graph&Chart

이혜련  
 최강귀  
 한규흠  
 김은수  
 최종성  
 김진관  
 전용두  
 김정렬  
 정준태  
 황용권  
 김진우  
 2014  
 전애리  
 김기정  
 김미경  
 조명자  
 조명자  
 양민숙  
 양진하

유철수  
 정준태  
 이미경  
 이해련  
 염상훈  
 유재광  
 이철승  
 이재선  
 조든빈  
 한명숙  
 최영옥  
 한원찬  
 장경희  
 한규흠  
 강영우  
 김기정  
 심상호  
 이재식  
 이종근  
 조석환  
 홍종수

문병근  
 양진하  
 유준숙  
 이재선  
 장경희  
 장미영  
 박명규  
 김영택  
 박태원  
 송은자  
 김정렬  
 김호진  
 김진관  
 김미경  
 유재광  
 윤경선  
 이재식  
 이병숙  
 이종근  
 이희승  
 이현구  
 조문경  
 조석환  
 조미옥  
 조명자  
 조문경  
 최찬민  
 최인상  
 최영옥  
 채명기  
 한원찬  
 황경희  
 홍종수

# 통계로 본 수원시의회

## 지방의회 의정활동과 주요 통계지표

지방의회의 의정활동은 지방의회에 부여된 권한에 따라 지방의원이 맡은 바 역할을 수행하는 것으로, 크게 주민대표 기능, 의결 기능, 자치 입법 기능, 예산 심사 기능, 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 수행한다. 「지방자치법」 제39조부터 제42조 등에는 지방의회 권한에 관한 내용을 규정하고 있는데 크게 의결권과 행정사무 감사 및 조사권, 두 가지를 제시하고 있다. 여기서 의결권은 주민대표 기능과 의결 기능, 자치입법 기능, 예산 심사 기능 등을 수행하기 위한 권한이며 감사와 조사 권한을 통해 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 수행한다.

이러한 기능 구분은 지방의원의 역할을 이해하기 위한 것일 뿐, 현실에서 각 기능이 분절적으로 작용하는 것은 아니다. 지방의원의 모든 의정활동은 주민을 대표하는 기능을 수행하는 것이다. 지방의회는 지역주민에 의해 선출된 지방의원이 지역주민의 행정수요를 파악하고 이를 시정에 반영하기 위해 주민대표자로서 역할을 수행하는 기관이다. 지방의원은 자치분권을 선도해 나가는 주체로서 주민 중심의 자치활동과 지방정부 중심의 분권 활동을 있는 가교역할을 한다고 볼 수 있다. 의원이 지역현장을 다니며 주민의 여론을 수렴하는 것은 물론 다양한 이해관계자들 간 갈등 조정의 역할을 수행하는 것까지, 의원의 모든 활동은 주민대표 기능에 따른 것이라고 할 수 있다.

의결 기능은 지방의회의 대표적인 기능 중 하나로 주민들의 복리 증진에 실질적으로 영향

표 1 | 지방의회 의결사항 관계 법령

- 「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.
1. 조례의 제정·개정 및 폐지
  2. 예산의 심의·확정
  3. 결산의 승인
  4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용자·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
  5. 기금의 설치·운용
  6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
  7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
  8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
  9. 청원의 수리와 처리
  10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
  11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.
- 수원시의회 의결사항 등에 관한 조례 제2조(의결사항) ① 「지방자치법」 제39조 제2항에 따라 수원시의회(이하 "의회"라 한다)에서 의결되어야 할 사항은 다음 각 호와 같다.
1. 다른 국내 지방자치단체와 자매결연을 체결하는 경우
  2. 「지방자치법」 제39조 제1항 제8호에 따라 의무를 부담하거나 권리의 포기를 수반하는 협약, 합의각서, 양해각서 등을 체결하고자 하는 경우
  3. 공유재산을 이용하여 민자 유치사업을 추진하고자 하는 경우
- ② 수원시장(이하 "시장"이라 한다)은 제1항에 해당하는 사항에 대하여는 사전에 의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 의회의 집회를 기다릴 시간적 여유가 없을 경우에 시장은 미리 그 사실을 서면 등의 방법으로 의회에 알리고 사후에 승인을 받아야 한다.
- ③ 의회에서 제2항의 승인을 받지 못하면 그때부터 효력을 상실한다.

을 미치는 의정활동이다. 주로 지방자치단체의 주요 사무와 관련된 안건을 최종적으로 결정하는 정책결정 기능을 수행하는 것이기 때문이다. 물론 중앙정부의 권한에 비해 지방정부의 권한에는 차이가 있어 지방의회의 의결기능에는 한계가 있지만 생활정치 일선에서 지역주민을 위해 정책결정을 위한 의결기능은 핵심적인 기능 중 하나라고 할 수 있다. 지방의회가 의결하는 안건에는 조례 제·개정, 예산의 심의·확정 의결, 결산의 승인, 결의안, 건의안, 동의안, 계획안 등 다양한 성격의 의안이 있는데, 이는 「지방자치법」 제39조와 「수원시의회 의결사항 등에 관한 조례」 제2조 등에 근거한다.

지방의회는 자치입법 기능은 조례 제정권이라 할 수 있는데, 지방자치단체의 의회가 제정하는 법규로써 기존 법령에 근거하여 자치사무에 해당하는 내용을 조례로 제정할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 자치운영에 관한 제반의 법규를 제정하는 것이다. 현재까지는 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우 법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있어 지방의회 자치입법 권한은 제한적이라고 볼 수 있지만 최근 지방분권에 대한 논의가 활발해지고 있는 만큼 향후 지방의회는 자치입법 기능이 확대될 가능성도 있다.

마지막으로 집행기관에 대한 견제 및 감시기능은 「지방자치법」 제41조에 따라 행정사무감사 및 조사를 할 수 있는 권한과 같은 법 제40조에 의한 지방자치단체 서류제출 요구 등을 할 수 있는 권한을 포괄한다. 또한, 집행부서의 독주와 잘못된 집행을 견제·감시할 수 있도록 단체장 및 관계 공무원을 증인으로 출석시켜 행정사무 집행에 대한 질문과 답변을 들을 수 있다. 이는 잘못된 집행을 지적하는 것뿐 아니라, 시책의 올바른 방향과 대안을 제시할 수 있는 기능이라고 볼 수 있다. 이 외에도 회기 시 지방자치단체에 대한 시정 질문, 5분 자유발언 등을 통해 행정 집행을 견제할 수 있다.

이상 지방의회는 법적 권한과 기능을 중심으로 지방의회 의정활동에 대하여 간략히 살펴 보았다. 이를 지표로 정리해 보면 다음과 같다.

표 2 | 지방의회 의정활동 주요지표

지방의회 의정활동(기능)	주요 통계지표	
주민대표기능	회의참석	회의 일수 및 회의 건수, 본회의 참석률
	조례 제·개정	조례안 처리 건수(가결, 부결, 보류)
	조례 발의	의원 발의 건수
	예산·결산안 심의	예산안 및 결산안 처리 건수(본예산, 추가경정예산)
의결 및 정책입법기능	선거선임	의장·부의장·상임위원회 위원장 등 선거 및 선임 건수
	보고	특별위원회 등 각종 활동결과 보고안 처리 건수
	의견 청취	계획 등에 대한 의견청취안 처리 건수
	결의안 및 건의안	각종 촉구 결의안 처리 건수
견제 및 감시 대행기능	기타 안건	동의안, 계획안, 승인안 등의 안건 처리 건수
	행정사무감사	시정 및 처리요구사항 건수
	시정 질문	시정 질문 건수
	5분 자유발언	5분 자유발언 건수

### 수원시의회 기본 현황

우리나라의 지방의회는 출범과 해산, 그리고 부활이라는 우여곡절을 겪으며 그 역사를 이어나가고 있다. 1949년 「지방자치법」이 제정되고, 1952년 최초로 지방선거를 실시하면서 지방의회가 구성되었다. 그러나 1961년 5·16군사쿠데타에 따라 지방의회가 강제 해산되었고, 30여 년 동안 지방의회는 운영이 잠정 중단되는 아픔을 겪었다. 이후 1980년대 군사정권에 대한 저항의 움직임으로 민주화운동이 활발해지면서 지방자치 부활에 대한 논의가 정치적인 논의로 확대되기 시작하였다. 이후 지방자치에 대한 국민들의 열망이 고조되면서 1987년 새로운 헌법에 따른 「지방자치법」이 제정되었고, 1991년 3월 시·군·자치구의회의 의원선거와 6월 시·도의회의 의원선거를 실시함으로써 다시금 지방자치체도가 부활하게 되었다.

제4대 수원시의회 역시 1991년 3월 26일 실시한 선거를 통해 30개 지역구에서 총 45명의 의원이 선출하였다. 당시 투표자 수 11만 7,735명, 투표율은 43.7%를 기록하였다. 45명의 의원으로 구성된 제4대 수원시의회 같은 해 4월 15일 역사적인 개원식을 치름으로써 오랜 기간 단절된 지방자치의 새로운 시대를 열었다. 제4대 수원시의회 1994년 12월 20일 「지방자치법」이 개정되어 1995년 4월 14일로 규정된 임기가 1995년 6월 30일까지 연장되었다.

1.5개월가량 연장된 제4회 수원시의회 의원 임기와 달리 제5대 수원시의회 의원 임기는 1995년 7월 1일부터 1998년 6월 30일까지, 3년으로 만료되었다. 이는 1961년 이래로 임명제가 유지되었던 지방자치단체장을 다시 선출제로 변경하고 지방선거를 국회의원 선거와 격년으로 치르기 위해 지방단체장 및 지방의회 의원들의 임기를 3년으로 조정하였기 때문이다. 1995년 6월 27일 치러진 지방선거에서 제5대 수원시의회 의원은 35개 선거구에서 50명이 선출되었다. 한편, 이 선거는 광역지방자치단체장 및 광역의회의원, 기초자치단체장 및 기초의회의원 선거를 동시에 치른 제1회 전국동시지방선거이기도 하다.

이후 33개 선거구에서 33명의 의원이 선출된 제6대 수원시의회 의원은 1998년 7월부터 2002년 6월까지 4년 임기를 수행하였다. 현재까지 4년 임기제가 지속되어 2021년도 현재 제11대 수원시의회가 운영 중에 있다. 제2장에서 기술한 각종 통계표에서 제5대 수원시의회에 대한 통계치는 다른 대수와 달리, 3년간의 통계 수치이며, 현재 임기 중인 제11대 수원시의회의 통계치는 전반기인 2018년 7월부터 2020년 6월까지 2년간의 통계 수치이다.

표 3 | 수원시의회 대수별 임기 및 의원 수

대수	임기	선거구 수	의원 수
제4대	1991. 4.~1995. 6.(4년)	30개	45명
제5대	1995. 7.~1998. 6.(3년)	35개	50명
제6대	1998. 7.~2002. 6.(4년)	33개	33명
제7대	2002. 7.~2006. 6.(4년)	40개	40명
제8대	2006. 7.~2010. 6.(4년)	14개	36명
제9대	2010. 7.~2014. 6.(4년)	14개	34명
제10대	2014. 7.~2018. 6.(4년)	13개	34명
제11대	2018. 7.~2022. 6.(4년)	14개	37명

수원시의회 대수별 선거구 및 의원 수



한편, 국회와 마찬가지로 지방의회 역시 위원회 제도를 도입하여 운영 중이다. 이는 의원 전체가 광범위한 시정 전체를 심의하는 것은 현실적으로 어려움이 크기 때문이다. 소수의 의원으로 위원회를 구성하고 위원회 별로 각 소관사항을 보다 깊이 있게 심사하여 전체의원이 참석하는 본회의에 심사결과를 보고하는 예비 심사절차를 마련한 것이다. 위원회는 지속적인 시정 사항을 심의하기 위해 상설로 설치하는 상임위원회와 일시적이거나 특정한 안건을 심의하기 위해 활동 기간을 한정하여 설치하는 특별위원회가 있다. 1991년 12월 31일 「지방자치법」 개정에 따라 기초의회에 상임위원회가 설치되었으며, 전반기와 후반기를 나누어 의원의 임기 절반인 2년마다 위원을 선임하여 구성한다(의원 임기가 3년이었던 제5대 의회의 경우, 1년 6개월).

표 4 | 수원시의회 대수별 상임위원회 및 위원 수

대수	의원 수	상임위원회 수	상임위원회별 위원 수	
			위원회명	위원 수
제4대	45명	4개	내무위원회	15명
			보사·경제위원회	15명
			도시·건설위원회	14명
			의회운영위원회	12명(겸직)
제5대	50명	5개	의회운영위원회	12명(겸직)
			기획경제위원회	12명
			총무위원회	13명
			보사환경위원회	12명
			도시건설위원회	12명
제6대	33명	4개	의회운영위원회	12명(겸직)
			기획총무위원회	11명
			재경보사위원회	10명
			도시건설위원회	11명
			의회운영위원회	12명(겸직)
제7대	40명	4개	자치기획위원회	13명
			재경보사위원회	13명
			도시건설위원회	13명
			의회운영위원회	8명(겸직)
			자치기획위원회	8명
제8대	36명	5개	경제환경위원회	9명
			문화복지위원회	9명
			도시건설위원회	9명
			의회운영위원회	8명(겸직)
			총무경제위원회	8명
제9대	34명	5개	문화복지위원회	8명
			도시환경위원회	9명
			건설개발위원회	8명
			의회운영위원회	8명(겸직)
제10대	34명	5개	기획경제위원회	8명
			문화복지교육위원회	9명
			녹지교통위원회	8명
			도시환경위원회	8명
제11대	37명	5개	의회운영위원회	10명(겸직)
			기획경제위원회	9명
			문화복지위원회	9명
			안전교통건설위원회	9명
			도시환경위원회	9명

## 주민대표기능

### 회의 일수 및 회의 건수

지방의회의 공식적인 회의체로 본회의와 위원회, 소위원회가 있다. 본회의는 의원 전원이 참여하는 회의체로 지방의회 의사결정의 최종결정 단계이다. 위원회는 앞서 기술한대로 본회의 심의 이전에 이루어지는 예비 심사기관으로 상설로 설치된 상임위원회와 한시적으로 설치된 특별위원회가 있다. 예산결산특별위원회는 예산안·기금운용계획안 및 결산안을 심사하기 위해 설치된 특별위원회이고 그 외 특별위원회는 필요하다고 판단할 시 본회의 의결을 통해 구성된다. 예를 들어, 수원시의회에서는 ‘수원 군공항 이전 추진 특별위원회’, ‘수원 특례시 추진 특별위원회’등이 구성되어 활동한 바 있다.

대수별 회의 일수를 살펴보면, 점차적으로 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 제4대와 제5대 의회에서 약 270여 일이었던 회의 일수가 제9대와 제10대에서는 약 400여 일로 증가하였다. 한편, 본회의는 감소하고 상임위원회 회의는 증가하여, 점차 상임위원회 중심의 의회 운영이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

표 5 | 대수별 회의 일수 및 회의 건수

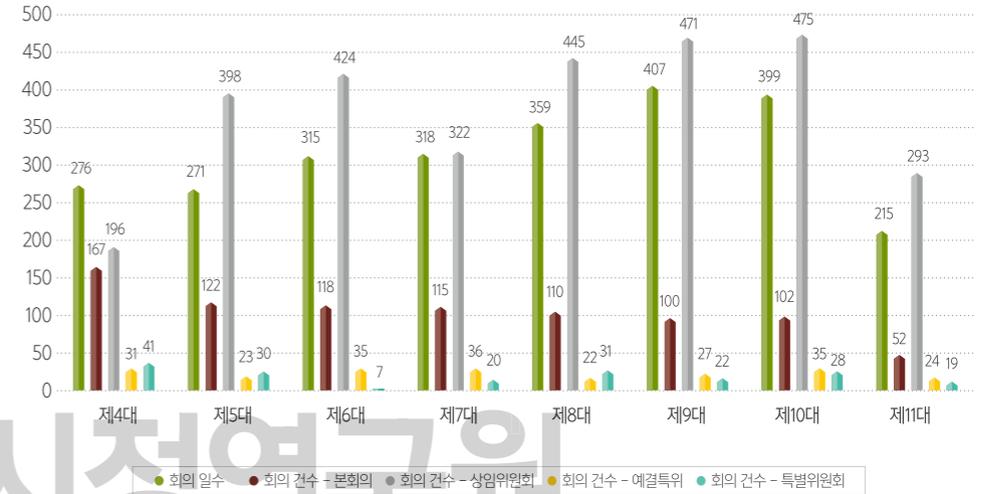
(단위: 일, 건)

대수	회의 일수	회의 건수			
		본회의	상임위원회	예산결산 특별위원회	특별위원회
제4대	276	167	196	31	41
제5대	271	122	398	23	30
제6대	315	118	424	35	7
제7대	318	115	322	36	20
제8대	359	110	445	22	31
제9대	407	100	471	27	22
제10대	399	102	475	35	28
제11대*	215	52	293	24	19

\* 제11대는 2018년 7월부터 2020년 6월까지 2년간의 수치임.

### 대수별 회의 일수 및 회의 건수

(단위: 일, 건)



### 본회의 참석률

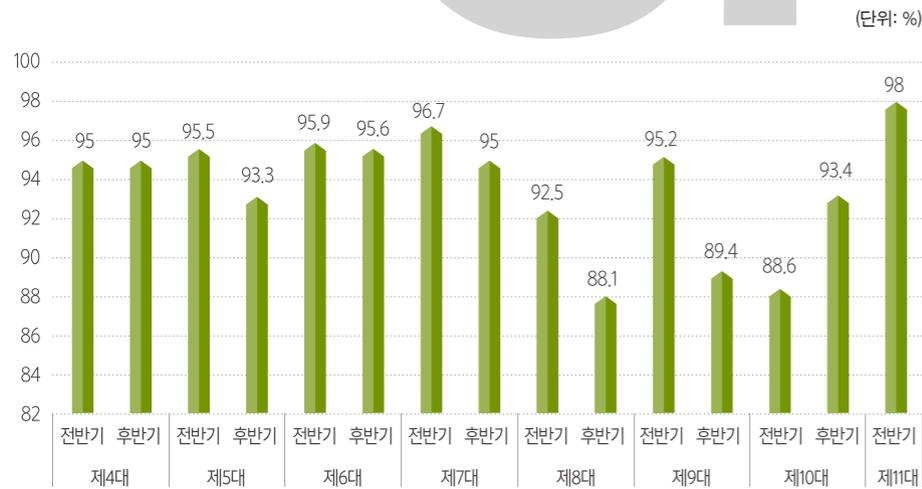
본회의의 구성원은 해당 지방자치단체에서 선출된 모든 지방의원이나 사망·사직·자격상실·제명 등의 경우에 발생한 결원을 제외하여, 실질은 재적의원을 의미한다(최민수, 2018). 본회의 의사정족수는 재적의원 1/3 이상으로 본회의 개최 시 지방의회에 제출되는 모든 안건을 의결하여 최종 결정한다. 본회의 참석률은 재적의원 대비 본회의 출석 의원으로 산출한다. 수원시의회의 역대 본회의 참석률은 대수별로 큰 변동 없이 약 90%대의 높은 참석률을 유지하고 있다.

표 6 | 대수별 본회의 참석률

(단위: %)

대수		소계
제4대	전반기	95.0
	후반기	95.0
제5대	전반기	95.5
	후반기	93.3
제6대	전반기	95.9
	후반기	95.6
제7대	전반기	96.7
	후반기	95.0
제8대	전반기	92.5
	후반기	88.1
제9대	전반기	95.2
	후반기	89.4
제10대	전반기	88.6
	후반기	93.4
제11대	전반기	98.0

대수별 본회의 참석률



## 의결 및 정책입법기능

### 조례 제·개정 건수

조례는 지방자치단체의 자치법규로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회에서 정하는 규범이다(「지방자치법」 제22조). 조례 제·개정을 의결하고 공포함으로써 주민의 세금을 사용하여 자치사무를 추진할 근거가 마련되는 것이며, (법률의 위임이 있는 경우) 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있다.

조례안은 제정안, 전면개정안, 일부개정안, 폐지조례안이 있다. <표 7>은 수원시의회의 조례안 처리 건수를 대수별 전반기와 후반기로 나누어놓은 표이다. 앞서 언급한대로 전반기와 후반기는 2년이며, 1995년 7월부터 1998년까지 3년 임기인 제5대의 경우 전반기와 후반기의 기간은 1년 6개월이다. 제11대 전반기의 경우, 2018년 7월부터 2020년 6월까지 2년 간의 안전처리 현황을 산출한 것이다. 조례안 처리 건수는 제8대 후반기부터 급증하였다. 그리하여 2021년 12월 기준 현재 수원시에서 시행 중인 조례 수는 총 561건이며, 그동안 폐지된 조례 수는 총 129건에 이르고 있다.

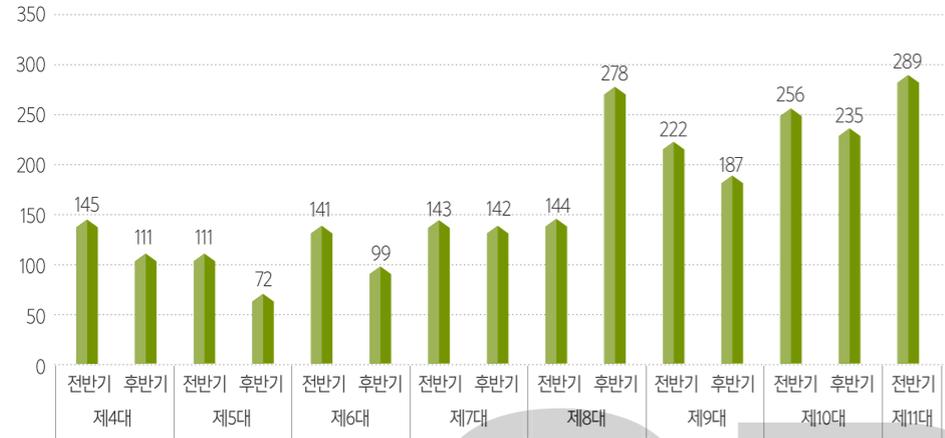
표 7 | 조례 제·개정 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	145	131	124	7	7	4	0
	후반기	111	110	87	23	1	0	0
제5대	전반기	111	107	87	20	1	0	3
	후반기	72	69	54	15	1	1	1
제6대	전반기	141	138	108	30	3	0	0
	후반기	99	90	73	17	5	4	0
제7대	전반기	143	140	104	36	1	0	0
	후반기	142	138	113	25	1	3	0
제8대	전반기	144	141	102	39	0	3	0
	후반기	278	276	230	46	0	1	1
제9대	전반기	222	213	171	42	2	0	6
	후반기	187	177	149	28	2	7	0
제10대	전반기	256	247	212	35	1	3	2
	후반기	235	223	189	34	1	8	3
제11대	전반기	289	277	218	59	2	5	2

조례 제·개정 건수

(단위: 건)



조례안은 지방의회 의원이 발의하거나 지방자치단체의 장(광역자치단체의 경우, 교육감 포함)이 제출할 수 있다.<sup>1)</sup> 또한, 지방의회의 위원회는 소관사항에 대해서 조례안 등 의안을 제안할 수 있다. 조례안 발의는 지방의원의 주요 권한 중 하나이다. 발의한 조례안이 일련의 입법절차를 거쳐 공포되면 주민생활과 지방자치단체의 행정을 규율하는 규범이 되기 때문이다. 지방의원은 조례안을 발의함으로써, 의원의 공약사항 등 각종 정책사업의 추진 근거를 마련할 수 있다. 그러므로 조례안 발의는 각 지방자치단체의 상황에 부합하는 고유한 정책사업을 발굴하고 추진하는 과정으로써 의의를 지닌다.

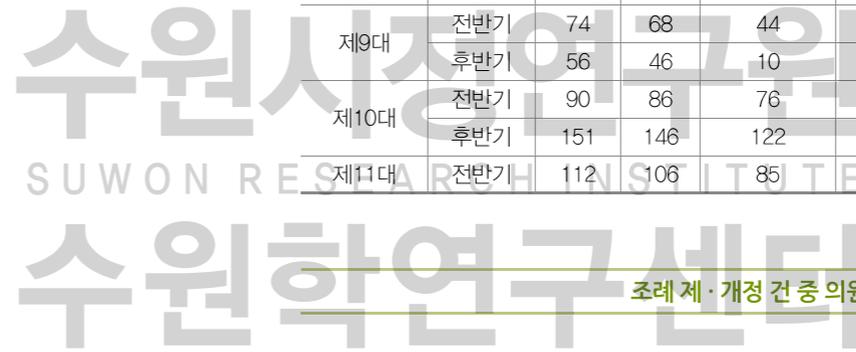
<표 8>은 제4대 수원시의회에서부터 제11대 수원시의회 전반기까지 각 대수별로 의원이 발의한 조례안 건수를 나타낸 것이다. 약 10년 전인 제8대 의회부터 의원이 발의한 조례안 건수가 그 이전에 비해 급증하고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 시장이 제출한 조례안 건수 역시, 시간이 지남에 따라 증가 추세를 나타내지만 의원 발의 건수에 비해 증가 폭은 미미하다(<표 9>). 이는 조례 제·개정안을 생산하는 데에 의원의 비중이 커지고 있음을 나타낸다.

1) 한편, 주민에게는 조례의 제정, 개정, 폐지를 '청구'할 수 있는 권한이 있다. 수원시의 경우 주민이 조례 제·개정 및 폐지를 청구하기 위해서는 「수원시 조례 제정 및 개정·폐지 청구에 관한 조례」 제2조에 따라, 19세 이상 주민 총수의 100분의 10이상의 연서가 필요하다.

표 8 | 조례 제·개정건 중 의원발의 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	41	37	35	2	2	0	0
	후반기	6	6	6	0	0	0	0
제5대	전반기	16	15	12	3	0	0	1
	후반기	2	2	2	0	0	0	0
제6대	전반기	8	8	8	0	0	0	0
	후반기	11	10	7	3	0	1	0
제7대	전반기	4	2	2	0	1	1	0
	후반기	13	12	12	0	1	0	0
제8대	전반기	22	22	15	7	0	0	0
	후반기	65	64	34	30	0	1	0
제9대	전반기	74	68	44	24	0	0	5
	후반기	56	46	10	1	7	0	0
제10대	전반기	90	86	76	8	0	2	2
	후반기	151	146	122	24	0	3	2
제11대	전반기	112	106	85	21	1	2	1



조례 제·개정 건 중 의원발의 건수

(단위: 건)

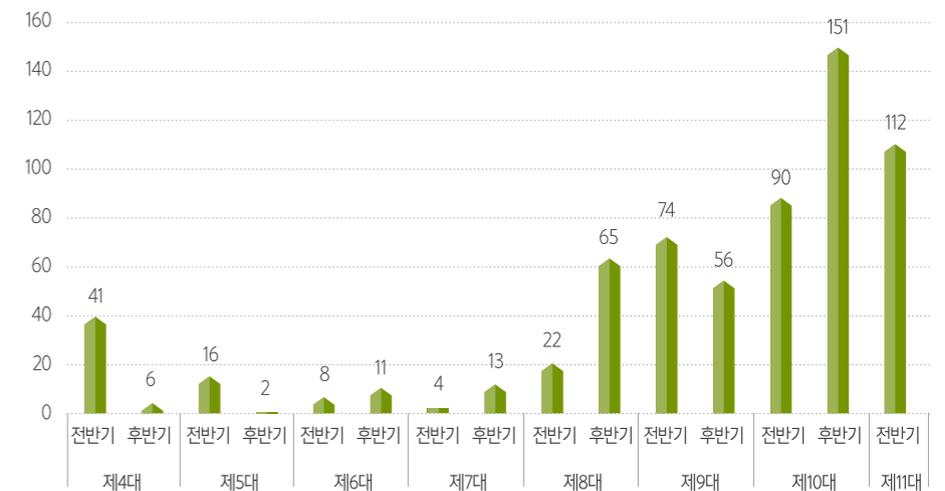


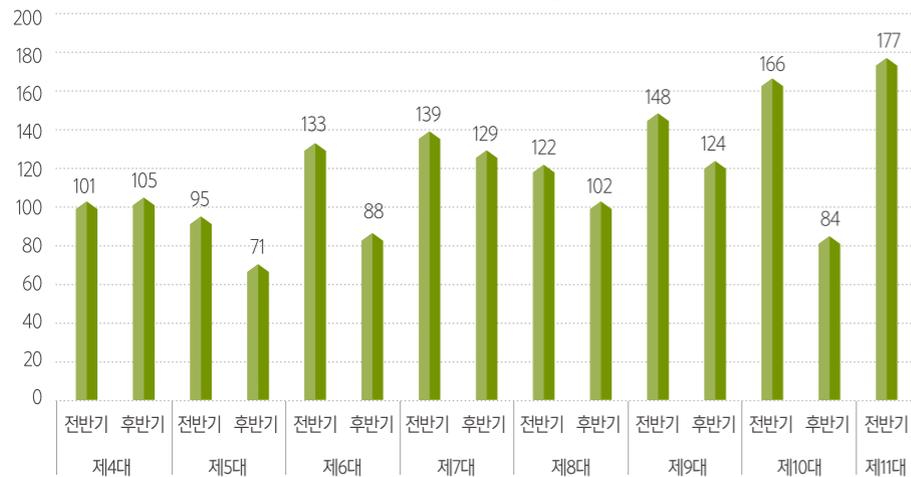
표 9 | 조례 제·개정건 중 시장제출 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	101	94	89	5	2	0	0
	후반기	105	104	81	23	1	0	0
제5대	전반기	95	92	75	17	1	0	2
	후반기	71	68	53	15	1	1	0
제6대	전반기	133	130	100	30	3	0	0
	후반기	88	80	66	14	5	3	0
제7대	전반기	139	138	102	36	1	0	0
	후반기	129	126	101	25	0	3	0
제8대	전반기	122	199	87	32	0	3	0
	후반기	102	101	91	10	0	0	1
제9대	전반기	148	145	127	18	2	0	1
	후반기	124	121	103	18	1	0	0
제10대	전반기	166	163	136	27	1	1	0
	후반기	84	77	67	10	1	5	1
제11대	전반기	177	171	133	38	1	3	1

조례 제·개정 건 중 시장 제출 건수

(단위: 건)



예산·결산안 처리 건수

예산안은 지방자치단체의 장이 회계연도 내 지방행정 활동에 수반되는 수입과 지출 계획에 대하여 지방의회의 심의·확정을 받기 위해 제출한 안을 말한다(최민수, 2018). 기초지방자치단체는 회계연도 40일 전까지 예산안을 제출하고 기초의회는 회계연도 개시 10일 전까지 이를 의결하여야 한다(「지방자치법」 제127조). 예산안이 심의·확정된 이후 해당 회계연도 중에 예산을 변경하기 위해서는 추가경정예산안을 제출하여 지방의회의 심의·확정을 받는다. 결산안은 예산 집행 후 수입과 지출 결과에 대한 지방의회의 승인을 받기 위해 제출한 안을 뜻한다. 결산안은 다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회에 제출하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제10조).

기금은 예산과 별도로 특정한 목적을 위해 형성한 자금을 말한다. 기금의 설치와 운용 또한, 지방의회의 의결 대상이며, 예산과 마찬가지로 운용계획과 그 결산에 대해 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. 수원시의 경우 2021년 기준 통합재정안정화기금, 재난관리기금, 기반설치기금 등 12개 기금이 설치되어 있으며, 총 기금 조성 액수는 약 5,825억 원이다.

<표 10>은 대수별 예산안 및 결산안 처리 건수를 나타낸 것이다. 예산안 및 결산안의 수는 해당 연도에 예산 및 기금 계획이 변경된 정도에 따라 즉, 추가경정예산안, 기금 운용계획 변경안의 수에 따라 차이가 발생한다. 예를 들어, 제11대 전반기예산안 및 결산안 처리 건수는 2020년 코로나19 확산 상황에 따른 재난지원금 지급 등으로 추가경정예산안과 재난관리기금 운용계획 변경안 등이 증가한 결과이다.

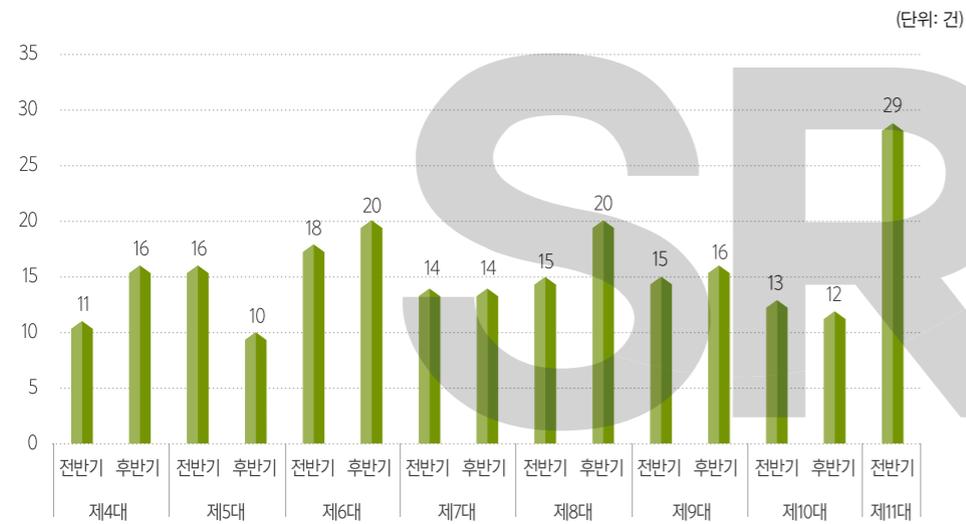
표 10 | 예산안 및 결산안 처리 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	11	11	0	11	0	0	0
	후반기	16	16	5	11	0	0	0
제5대	전반기	16	16	6	10	0	0	0
	후반기	10	10	5	5	0	0	0
제6대	전반기	18	18	8	10	0	0	0
	후반기	20	20	9	11	0	0	0
제7대	전반기	14	14	6	8	0	0	0
	후반기	14	14	8	6	0	0	0

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제8대	전반기	15	15	8	7	0	0	0
	후반기	20	20	14	6	0	0	0
제9대	전반기	15	15	8	7	0	0	0
	후반기	16	16	12	4	0	0	0
제10대	전반기	13	13	7	6	0	0	0
	후반기	12	12	6	6	0	0	0
제11대	전반기	29	29	17	12	0	0	0

예산안 및 결산안 처리 건수



선거·선임의 건수

지방의회는 의장, 부의장, 상임위원회 위원장을 선거로 선출하고 상임위원회 위원, 특별위원회 위원, 결산검사위원 등을 선임한다. 선거·선임의 건 역시, 지방의회가 처리해야 할 의무사항으로 본회의에서 처리된다. <표 11>은 대수별 선거 및 선임의 건 처리 수를 나타낸 것이다. 대수별로 특별위원회의 수, 보궐 선거 발생 여부, 선거 일정에 따라 차이가 발생하였다.

표 11 | 선거 및 선임안 처리 건수

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	6	6	0	0	0	0	0
	후반기	10	10	0	0	0	0	0
제5대	전반기	14	14	0	0	0	0	0
	후반기	5	5	0	0	0	0	0
제6대	전반기	12	12	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제7대	전반기	7	7	0	0	0	0	0
	후반기	2	2	0	0	0	0	0
제8대	전반기	16	16	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제9대	전반기	9	9	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제10대	전반기	8	8	0	0	0	0	0
	후반기	4	4	0	0	0	0	0
제11대	전반기	11	11	0	0	0	0	0

선거 및 선임안 처리 건수



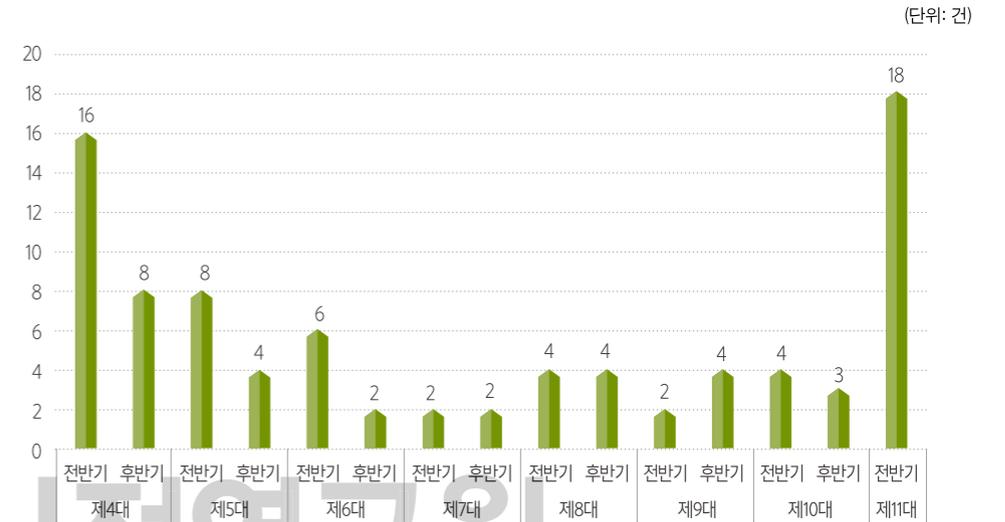
### 보고안 처리 건수

「지방자치법」 제42조에서는 지방자치단체의 장이나 관계 공무원이 지방의회에 출석하여 행정사무의 처리상황에 대한 보고를 할 수 있도록 규정되어있다. 집행기관 뿐 아니라 의회 자체적으로도 필요시 각종 사항에 대한 보고와 질의·답변을 진행한다. 보고안의 주된 종류로 특별위원회 활동보고서 채택의 건, 각종 분야의 중장기 시행계획에 대한 보고, 민간위탁 사무의 수탁기관에 대한 심의 결과 보고 등이 있다.

표 12 | 보고안 처리 건수

대수	소계	가결				부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결					
제4대	전반기	16	16	16	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	8	0	0	0	0	0
제5대	전반기	8	8	8	0	0	0	0	0
	후반기	4	4	4	0	0	0	0	0
제6대	전반기	6	6	6	0	0	0	0	0
	후반기	2	2	2	0	0	0	0	0
제7대	전반기	2	2	2	0	0	0	0	0
	후반기	2	2	2	0	0	0	0	0
제8대	전반기	4	4	4	0	0	0	0	0
	후반기	4	4	4	0	0	0	0	0
제9대	전반기	2	2	2	0	0	0	0	0
	후반기	4	4	4	0	0	0	0	0
제10대	전반기	4	4	4	0	0	0	0	0
	후반기	3	3	3	0	0	0	0	0
제11대	전반기	18	18	18	0	0	0	0	0

### 보고안 처리 건수



### 의견청취 관련 안건 처리 건수

여러 법령에서는 특정 행정사무를 집행하기 전에 지방의회의 의견을 듣도록 규정되어 있다. 예를 들어, 「지방자치법」 제4조에서는 지방자치단체 폐지, 설치, 분합, 명칭 및 구역 변경 시 관계 지방의회의 의견을 듣도록 명시하고 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조에서는 용도지역 결정 등 각종 도시관리계획에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다고 규정되어 있다.

<표 13>은 대수별 수원시의회의 의견청취 관련 안건 처리 건수를 산출한 것이다. 의견청취 관련 안건은 주로 재개발, 재건축, 용도지역 변경 등 도시관리계획에 관한 사항이 대다수를 차지한다.

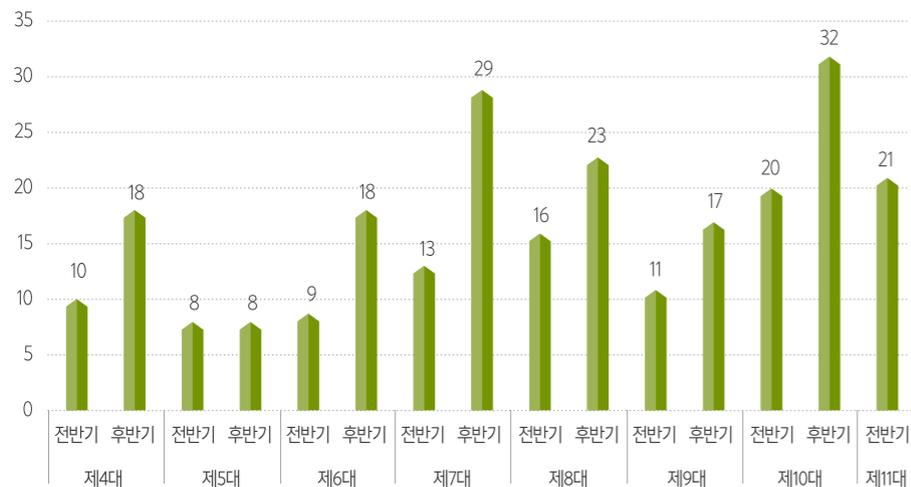
표 13 | 의견청취 관련 안건 처리 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	10	10	0	0	0	0	0
	후반기	18	18	0	0	0	0	0
제5대	전반기	8	8	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제6대	전반기	9	9	0	0	0	0	0
	후반기	18	18	0	0	0	0	0
제7대	전반기	13	13	0	0	0	0	0
	후반기	29	29	0	0	0	0	0
제8대	전반기	16	16	0	0	0	0	0
	후반기	23	23	0	0	0	0	0
제9대	전반기	11	11	0	0	0	0	0
	후반기	17	17	0	0	0	0	0
제10대	전반기	20	19	1	0	0	0	0
	후반기	32	26	5	0	0	1	0
제11대	전반기	21	16	5	0	0	0	0

의견청취 관련 안건 처리 건수

(단위: 건)



결의안 및 건의안 처리 건수

결의안은 해당 지방의회의 대표성을 가지고 의견이나 의사를 대외적으로 표명하기 위해 제출하는 안건이다. 결의안은 해당 의회 자체적인 소관사항에 관한 것일 수도 있으며, 의회 외부와 관련한 사항일 수도 있다. 예를 들어, 수원시의회는 2018년에 의회 자체 소관사항인 '수원특례시 추진 특별위원회 구성 결의안'을 채택하여 해당 특별위원회를 구성하였다. 한편, 2019년에는 '인구 100만 이상 대도시 지방자치법 전부개정안 수정을 통한 특례시 입법화 촉구 결의안'을 채택하여 중앙정부와 국회 등 외부기관에 수원시의회의 의견을 표명하였다.

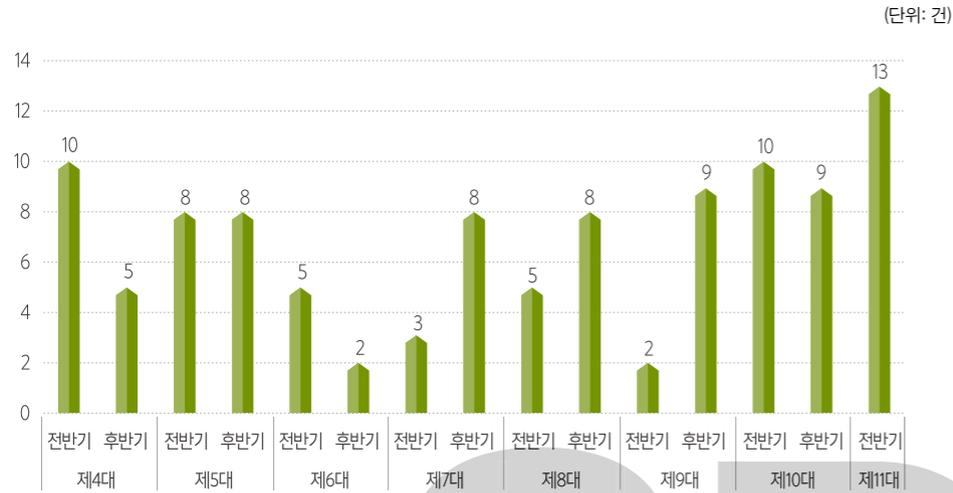
건의안은 지방의회가 자치단체 집행기관 및 외부기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 건의를 하기 위한 것으로 본회의에서 의결 시 건의 내용을 소관하는 자치단체 집행기관 혹은 외부기관에 이송한다(최민수, 2018). 2021년 수원시의회에서는 '특례시 사회복지급여 기본 재산액 기준고시 개정 촉구 건의안', '경기 남부권 신공항(통합국제공항) 유치 촉구 건의안', '수원역 성매매 집결지 폐쇄에 따른 지원 촉구 건의안'을 의결한 바 있다.

표 14 | 결의안 및 건의안 처리 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안가결	수정가결				
제4대	전반기	10	10	0	0	0	0	0
	후반기	5	5	0	0	0	0	0
제5대	전반기	8	8	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제6대	전반기	5	5	0	0	0	0	0
	후반기	2	2	0	0	0	0	0
제7대	전반기	3	3	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제8대	전반기	5	5	0	0	0	0	0
	후반기	8	8	0	0	0	0	0
제9대	전반기	2	2	0	0	0	0	0
	후반기	9	9	0	0	0	0	0
제10대	전반기	10	10	0	0	0	0	0
	후반기	9	9	0	0	0	0	0
제11대	전반기	13	13	0	0	0	0	0

결의안 및 건의안 처리 건수



기타 안건(계획안, 동의안, 승인안 등) 처리 건수

지방의회에서는 앞서 살펴 본 안건 외에도 계획안, 동의안, 승인안 등 다양한 안건들이 처리된다. 계획안은 공유재산관리계획안이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 공유재산 취득과 처분, 계획 변경에 관한 사항이다. 공유 재산에는 청사, 관사, 학교, 도서관 등 공용 재산과 도로, 하천 등 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산, 일반 재산이 있다. 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에는 예산 의결 전 공유재산 관리계획에 대한 의결을 받도록 명시되어 있으며, 같은 법 시행령 제7조에는 관리계획에 포함해야 하는 공유재산의 범위와 내용이 명시되어 있다.

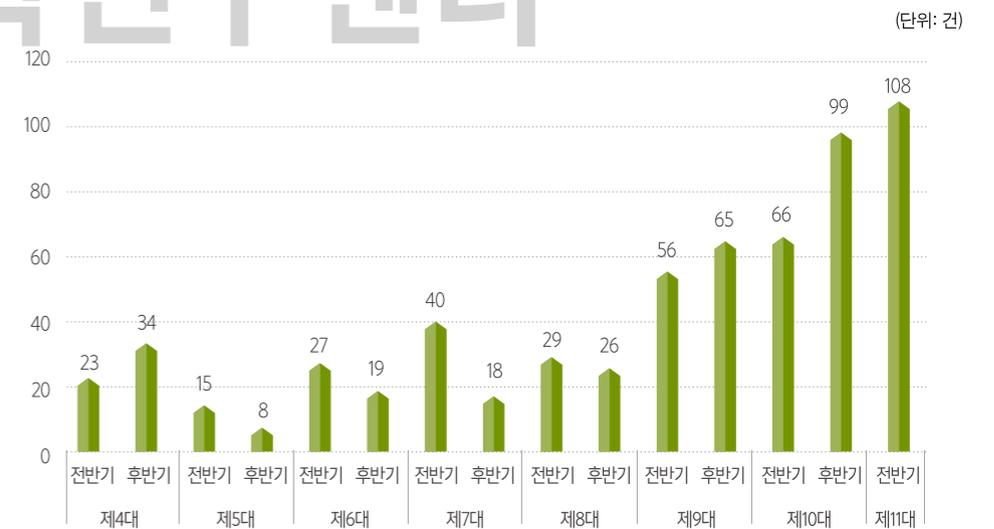
동의안에는 출자·출연에 대한 동의안, 위탁 운영 동의안 등이 있다. 동의안은 지방자치단체가 행정 사무를 집행하기 전 사전에 지방의회의 동의를 얻기 위한 것인 반면, 승인안은 지방자치단체가 이미 처리한 업무에 대한 사후 승인을 받기 위한 안건과 지방의회 자체적인 행위에 대한 승인을 받기 위한 안건이다.

표 15 | 기타 안건 처리 건수

(단위: 건)

대수	소계	가결			부결	보류	철회	기타
		계	원안 가결	수정 가결				
제4대	전반기	23	20	14	6	3	0	0
	후반기	34	33	22	11	0	0	1
제5대	전반기	15	14	12	2	1	0	0
	후반기	8	6	6	0	1	0	1
제6대	전반기	27	25	21	4	2	0	0
	후반기	19	19	14	5	0	0	0
제7대	전반기	40	37	33	4	1	2	0
	후반기	18	18	17	1	0	0	0
제8대	전반기	29	29	28	1	0	0	0
	후반기	26	24	24	0	0	1	1
제9대	전반기	56	54	53	1	0	2	0
	후반기	65	64	63	1	0	1	0
제10대	전반기	66	61	54	7	1	1	1
	후반기	99	95	94	1	1	1	0
제11대	전반기	108	104	101	3	1	0	2

기타 안건 처리 건수



## 견제 및 감시 기능

### 행정사무감사 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수

「지방자치법」 제41조, 같은 법 시행령 제39조, 「수원시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」에 근거하여 실시하는 행정사무감사는 지방의회의 중대한 권한이다. 행정사무감사는 해당 지방자치단체의 행정사무 전반의 집행 상태에 대하여 문제를 적발하고 시정을 요구하여 행정이 타당하고 효율적으로 수행되도록 감독·검사하는 것이다.

기초 지방자치단체 의회인 수원시의회는 「지방자치법」 제41조제1항에 따라, 수원시의 행정사무에 대하여 매년 1회, 9일의 범위에서 감사를 실시한다. 또한, 각 상임위원회가 감사 주체가 되어 위원회별 소관사항에 대하여 감사한다. 각 상임위원회가 소관사항 별로 연간 업무계획 보고, 주요 업무 추진실적 보고, 현장방문, 예산안 심사 등을 수행하기 때문에 사무 집행에 대한 연속적인 견제 및 감시가 가능하여 효과적인 행정사무감사를 수행할 수 있다.

행정사무감사의 준비단계에서는 감사대상기관, 관계 공무원에 대한 증인 출석 요구, 감사에 필요한 자료 제출 요구 등을 담은 행정사무감사 계획서를 작성한다. 감사위원들은 제출된 자료를 바탕으로 출석한 증인에게 질의하고 증인이 답변하는 형식으로 감사가 진행된다. 이 때, 증인이 위증할 경우 「지방자치법 시행령」 제43조에 근거하여 고발될 수 있다. 감사 완료 후에는 감사 시 감사위원이 요구한 시정처리 요구사항 및 건의사항을 담은 감사결과보고서를 제출하고 이를 본회의에서 의결한다. 지방의회로부터 감사결과보고서를 이송받은 지방자치단체나 피감사기관은 시정처리 요구사항 및 건의사항에 대해 조치하고 조치결과를 다시 지방의회에 보고하여야 한다.

<표 16>은 연도별 행정사무감사 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수를 나타낸 표이다. 제4대에서 제7대 의회까지 약 100건에서 200여건 정도였던 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수가 제8대 의회에서부터 증가하기 시작하여 약 400건에서 500건 정도로 급증하였다. 점차 세부적이고 깊이 있는 감사를 통해 보다 많은 시정처리 요구사항 및 건의사항이 도출되었다고 볼 수 있다. <표 17>에서 <표 24>까지는 각 대수 및 연도별로 상임위원회의 시정처리 요구사항 및 건의사항을 나타낸 표이다. 제8대 의회에서 하나의 상임위원회가 증가했음에도 상임위원회별 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수는 증가하였다. 대체적으로 한 상임위원회별로 1년에 약 100건이 넘는 지적 사항이 도출되고 있다.

표 16 | 대수 및 연도별 행정사무감사 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도		행정사무감사 시정처리 요구사항 및 건의사항	
제4대	1991년	123	
	1992년	153	
	1993년	183	
	1994년	274	
제5대	1995년	226	
	1996년	자료 부재	
	1997년	자료 부재	
제6대	1998년	205	
	1999년	199	
	2000년	162	
	2001년	195	
제7대	2002년	166	
	2003년	207	
	2004년	자료 부재	
	2005년	289	
	2006년	380	
제8대	2007년	453	
	2008년	596	
	2009년	433	
	2010년	477	
	제9대	2011년	533
		2012년	398
2013년		356	
제10대	2014년	437	
	2015년	467	
	2016년	458	
	2017년	466	
제11대	2018년	472	
	2019년	500	
	2020년	589	

연도별 행정사무감사 시정처리 요구사항 및 건의사항 건수



표 17 | 제4대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항				
	소계	내무위원회	보사·경제위원회	도시·건설위원회	
제4대	1991년	123	32	49	42
	1992년	153	48	52	53
	1993년	183	56	55	72
	1994년	274	140	73	61

제4대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

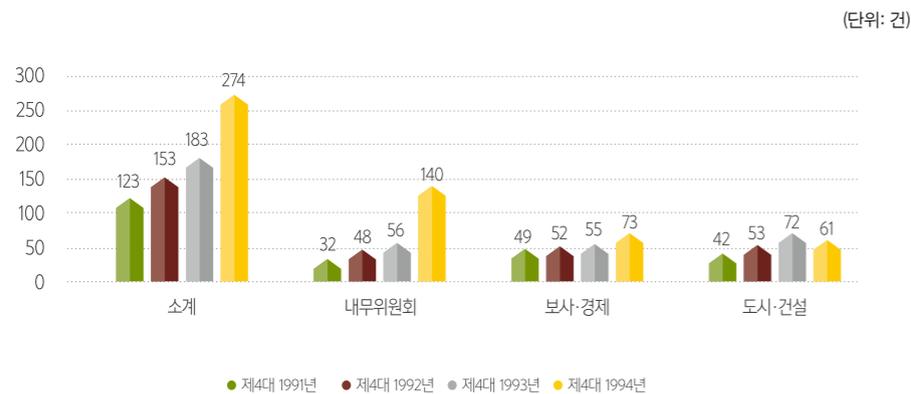


표 18 | 제5대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항					
	소계	기획경제위원회	총무위원회	보사·환경위원회	도시·건설위원회	
제5대	1995년	226	33	91	53	49
	1996년	자료 부재				
	1997년	"				

표 19 | 제6대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항				
	소계	기획총무위원회	재경·보사위원회	도시·건설위원회	
제6대	1998년	205	49	69	87
	1999년	199	51	108	40
	2000년	162	48	62	52
	2001년	195	65	54	76

제6대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

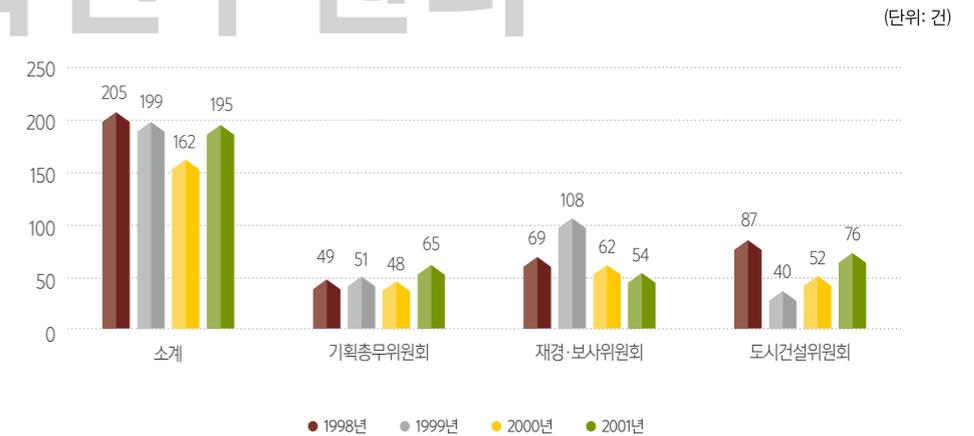


표 20 | 제7대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항			
	소계	자치기획 위원회	재경·보사 위원회	도시·건설 위원회
제7대				
2002년	166	62	38	66
2003년	207	59	60	88
2004년	자료 부재			
2005년	289	42	110	137

제7대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

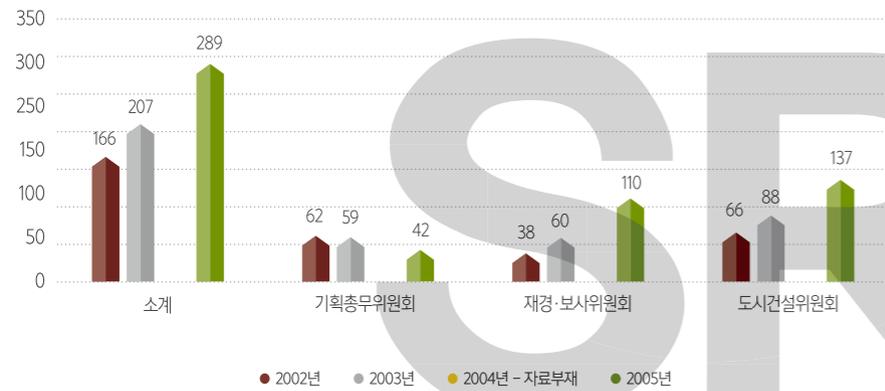


표 21 | 제8대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항				
	소계	자치기획 위원회	경제환경 위원회	문화복지 위원회	도시건설 위원회
제8대					
2006년	380	51	72	90	167
2007년	453	61	79	97	216
2008년	596	97	125	112	262
2009년	433	82	107	98	146

제8대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

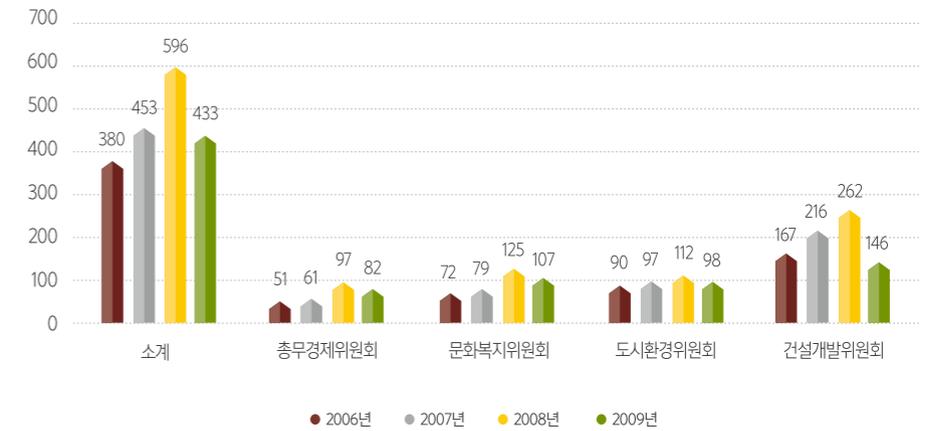


표 22 | 제9대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항				
	소계	총무경제 위원회	문화복지 위원회	도시환경 위원회	건설개발 위원회
제9대					
2010년	477	123	115	111	128
2011년	533	164	124	111	134
2012년	398	120	96	81	101
2013년	356	103	101	54	98

제9대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

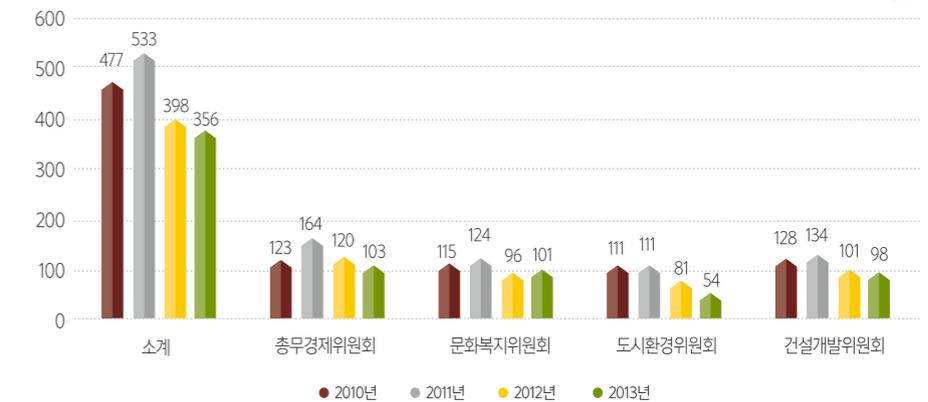


표 23 | 제10대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항					
	소계	기획경제위원회	문화복지교육위원회	녹지교통위원회	도시환경위원회	
제10대	2014년	437	131	134	79	93
	2015년	467	82	156	115	114
	2016년	458	99	111	150	98
	2017년	466	129	96	135	106

제10대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

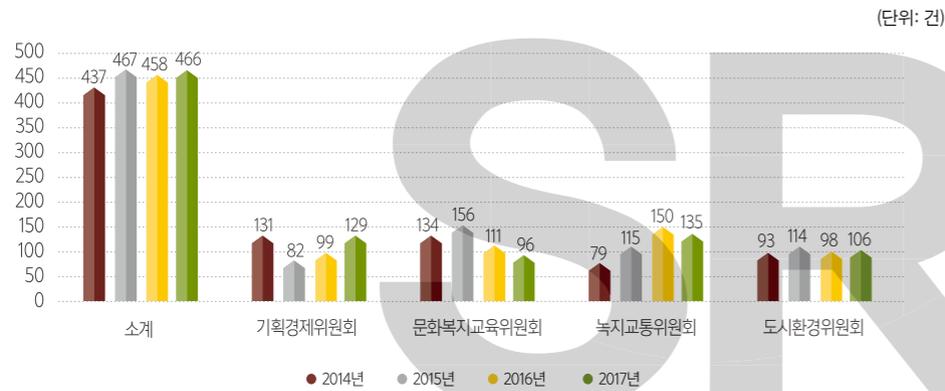
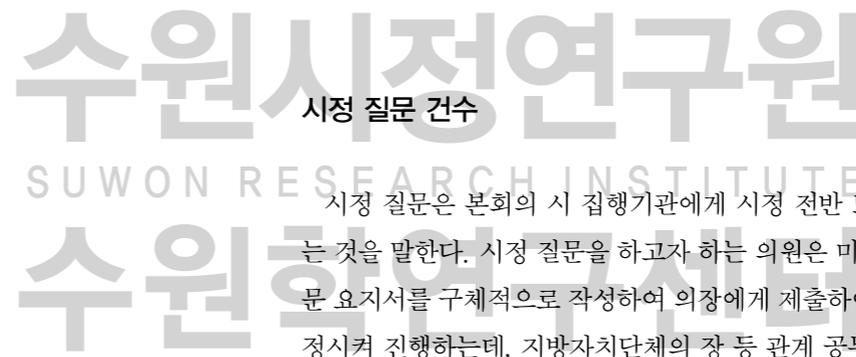
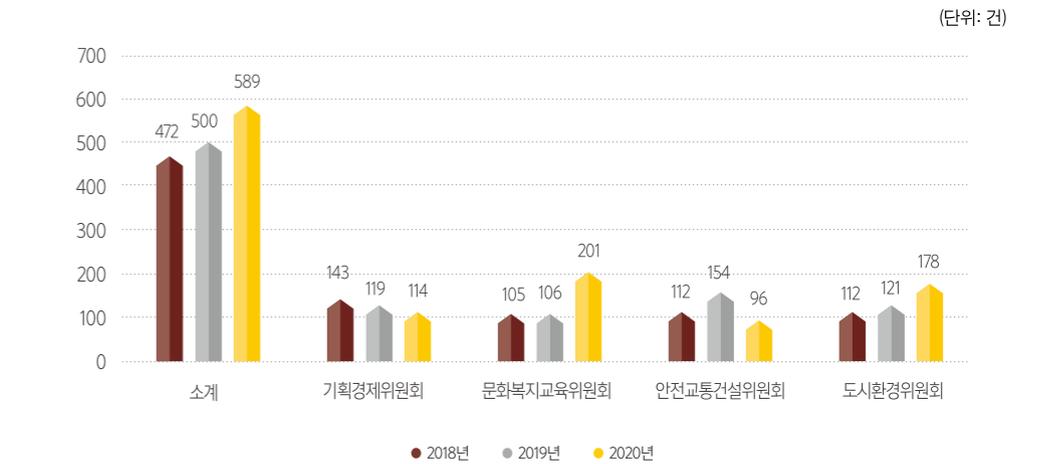


표 24 | 제11대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수

(단위: 건)

대수 및 연도	상임위원회별 행정사무감사 시정 및 처리요구, 건의사항					
	소계	기획경제위원회	문화복지위원회	안전교통건설위원회	도시환경위원회	
제11대	2018년	472	143	105	112	112
	2019년	500	119	106	154	121
	2020년	589	114	201	96	178

제11대 상임위원회별 행정사무감사 시정처리 요구 및 건의사항 건수



시정 질문 건수

시정 질문은 본회의 시 집행기관에게 시정 전반 또는 시정의 특정 분야에 대하여 질문하는 것을 말한다. 시정 질문을 하고자 하는 의원은 미리 질문의 요지와 소요시간을 기재한 질문 요지서를 구체적으로 작성하여 의장에게 제출하여야 한다. 시정 질문은 의사일정으로 상정시켜 진행하는데, 지방자치단체의 장 등 관계 공무원을 출석시켜 일괄 질문·일괄 답변 방식으로 본 질문을 진행하고 이후 일문일답 형식으로 보충질문을 진행한다. 시정 질문은 시정 전반에 걸쳐 할 수 있기 때문에, 질문의 의제는 다양하다. <표 25>는 대수별 시정 질문 건수를 나타낸 표이다. 시정 질문이 점차 감소한 이유는 복합적으로 이해할 수 있는데, 제7대 의회 임기 중인 2003년부터 시정 질문과 같이 본 회의에서 의원 독자적으로 발언할 수 있는 5분 자유발언 제도가 시행된 것도 영향을 미쳤을 것이다.

표 25 | 대수별 시정 질문 건수

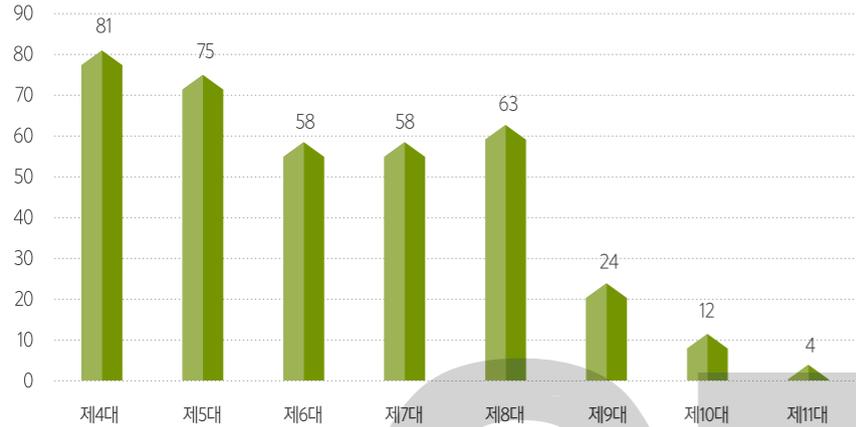
(단위: 건)

	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	제9대	제10대	제11대*
시정질문 건수	81	75	58	58	63	24	12	4

\* 2018년 7월부터 2021년도 12월 회기까지 2년 동안의 시정 질문 건수임.

대수별 시정 질문 건수

(단위: 건)



5분 자유발언 건수

우리나라 지방의회에는 90년대 중후반부터 5분 자유발언 제도가 도입되기 시작되었다. 수원시의회는 2003년 3월 「수원시의회 회의 규칙」에 5분 자유발언 관련 사항을 규정함으로써 5분 자유발언을 실시하기 시작하였다. 5분 자유발언은 명칭 그대로 본회의의 시 의원 개인에게 5분 동안 발언의 기회를 주는 것이다. 5분 자유발언은 시정 질문과 달리 시정뿐만 아니라 그 외에 다양한 사항에 대하여 자유롭게 의원 개인의 의견을 피력할 수 있다. 다만, 시장은 의원의 답변요구가 있는 5분 자유발언에 대하여 발언을 한 날부터 10일 이내에 그 조치 계획이나 처리결과 등을 해당 의원에게 보고하여야 한다. 지방자치단체의 장 등 관계 공무원을 출석시켜 본회의장에서 바로 답변을 듣는 시정 질문의 형식과는 차이가 있다.

수원시의회 회의 규칙, 제31조의2(5분 자유발언) ① 의장은 본회의가 개회되는 경우 안건처리 직후 20분을 초과하지 아니하는 범위에서 의원에게 청원과 그 밖의 중요한 관심사안에 대한 의견을 발표할 수 있도록 하기 위하여 5분 이내의 발언(이하 "5분 자유발언"이라 한다)을 허가할 수 있다. (이하 생략)

표 26 | 대수별 5분 자유발언 건수

(단위: 건)

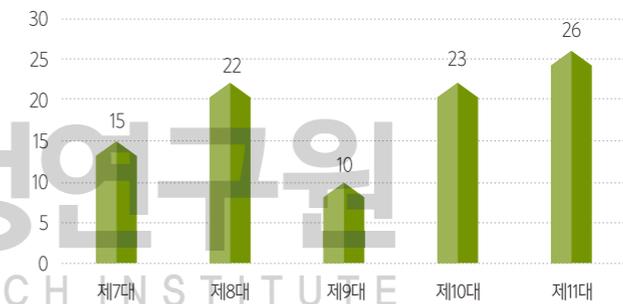
	제7대*	제8대	제9대	제10대	제11대**
5분 자유발언 건수	15	22	10	23	26

\* 5분 자유발언 제도가 도입된 것은 제7대 임기(2002. 7.~2006. 6.) 중인 2003년 3월 19일임.

\*\* 2018년 7월부터 2021년도 12월 회기까지 2년 동안의 5분 자유발언 건수임.

대수별 5분 자유발언 건수

(단위: 건)



나가며

이상으로 1991년 지방의회가 부활한 이후 현재까지 30년 동안 수원시의회의 주요 의정활동에 대한 통계를 살펴보았다. 선거구제 개편과 지방의원 정수 조정으로 의원 수는 다소 줄어들었으나, 다양한 안건들의 처리 건수는 뚜렷한 증가 추세를 나타내었다. 지난 30년 동안 의원 1인당 수행하는 역할이 양적인 측면에서 증가하였다는 것을 확인할 수 있다. 특히, 의원의 역량을 발휘해야 하는 의원 발의 조례 제·개정 건수는 초기에는 대수별 약 20여 건 수준이었으나 제9대에서는 130건, 제10대에서는 241건, 제11대 전반기(2년)에는 112건으로 나타나 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다. 또한, 행정사무감사 시정처리 요구사항 건수 역시 초기에 비해 대략 2.5배 정도 증가하였다.

한편, 이 글에서는 통계로 산출되지 않는 의원의 의정활동은 기술할 수 없었다. 이 중에는 지방의원이 일상적으로 가장 많이 수행하는 역할이 있다. 그것은 주민의 의견을 청취하고 해당 부서에 이를 전달하여 답변을 요구하고 그 결과를 다시 주민에게 전달하는 역할, 즉 주

민과 행정 간 소통 창구 역할이다. 이러한 역할 수행은 통계로 산출할 수는 없지만 실제 의정활동의 많은 비중을 차지한다. 또, 각종 정책 추진 현장을 방문하거나 집행부서와 현안 사업에 대하여 토의하는 활동 역시 마찬가지이다.

물론, 일련의 한계에도 불구하고 과거에 비해 수원시의회의 의정활동이 크게 증가하고 있다는 것은 어렵지 않게 확인할 수 있다. 이러한 흐름은 앞으로도 지속될 것이다. 2021년 「지방자치법」 전면개정으로 2023년까지 지방의회에서는 의원 정수의 1/2까지 정책지원 전문인력을 도입하여 지방의원의 의정활동은 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 또, 사회적으로 자치분권 강화에 대한 논의와 촉구가 이어지고 있어 현재보다 지방의회의 권한이 증대될 수 있다. 한편, 수원시의회는 2022년부터 수원특례시의회로 거듭난다. 아직, 특례시의회의 실질적 권한이 확대된 것은 아니지만 법적 지위를 확보한 것을 시작으로 특례시의회의 실질적 권한 확보를 위한 노력은 계속되고 있다. 수원시의회의 향후 30년은 새로운 역사가 될 것이다.

# SRI

수원시청연구부  
수원시의회  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구원

## 참고문헌

- 수원시의회, 1993, 『의정활동』 제1호.
- 수원시의회, 1995, 『의정활동』 제2호.
- 수원시의회, 1997, 『의정활동』 제3호.
- 수원시의회, 1998, 『의정활동』 제4호.
- 수원시의회, 2000, 『의정활동』 제5호.
- 수원시의회, 2002, 『의정활동』 제6호.
- 수원시의회, 2004, 『의정활동』 제7호.
- 수원시의회, 2006, 『의정활동』 제8호.
- 수원시의회, 2008, 『의정활동』 제9호.
- 수원시의회, 2010, 『의정활동』 제10호.
- 수원시의회, 2012, 『의정활동』 제11호.
- 수원시의회, 2014, 『의정활동』 제12호.
- 수원시의회, 2016, 『의정활동』 제13호.
- 수원시의회, 2018, 『의정활동』 제14호.
- 수원시의회, 2020, 『의정활동』 제15호.
- 최민수, 2018, 『지방의회운영』 제8차 개정판, 제윤의정학술연구소.
- 수원시의회 홈페이지 <http://council.suwon.go.kr/>

#### 집필

송지영 강원대학교 강사  
유상희 서울대학교 석사  
이정수 수원시 의회사무국 전문위원  
임진영 수원시 의회사무국 전문위원  
황병주 국사편찬위원회 편사연구관

#### 기획

홍현영 수원시정연구원 연구원

#### 구술조사

송지영 강원대학교 강사  
유현희 수원시정연구원 연구원

#### 삽화

금정수

#### 편집 및 발간 총괄

최인경 수원시정연구원 주임

# SRI

수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE  
수원학연구센터

수원학학술총서 ③

## 수원시의원으로 살다

발행일 2021년 12월 31일

발행처 **SRI** 수원시정연구원  
수원학연구센터

경기도 수원시 수인로 126  
T. 031-220-8058 H. <http://www.suwon.re.kr>

디자인·인쇄 경인M&B(031-231-5522~7)

발간등록번호 11-B552980-000015-01

ISBN 979-11-6819-041-2 94300

979-11-6819-040-5 (세트)

SRI

수원시정연구

SUWON RESEARCH INSTIT

수원학연구센터