사무직 여성 91년 봄 통권 4호

<시사교실>

지방자치제와 여성

지은희 (민중당 여성위원)

지방자치제란 무엇인가?

작년 12월 15일 국회 본회의에서 ‘지방자치법개정안’과 ‘지방의회의원 선거법 개정안’그리고 ‘지방자치단체장 선거법’이 의결됨으로써 5·16 군사쿠데타 이후 30여년 만에 풀뿌리 민주주의라고 일컫는 지방자치제가 부활되었고 우리는 이제 막 기초지방의회 의원선거를 마친 상태이다. 먼저 지방자치제가 무엇인가를 살펴보자.

지방자치제란 “일정한 지역을 단위로 하여 주민을 대표할 수 있는 의결기관과 집행기관을 구성하고, 그 기관들에 의해 지역의 정치와 행정을 처리해 나가는 제도”이다. 그러므로 지방자치제의 핵심은 중앙권력을 지방으로 분산시키는 지방분권화와 지방의 정치에 그 지역주민이 참여하는 주민자치의 측면에 있다.

우리나라에서 실시되는 지방자치제는 일정한 지역을 크게 둘로 나누어 특별시와 각 직할시, 그리고 각도를 광역자치단체로 하고 시, 군, 구를 기초자치단체의 단위로 규정하고 있다. 즉 읍, 면, 동은 자치단체를 구성하게 되어 있지 않다(이 점은 30년 전보다 오히려 후퇴한 측면이다).

이렇게 구성된 법인격을 갖는 지방자치단체의 장 즉, 시장, 도지사, 군수, 구청장 등을 주민이 직접 선출하는 것이다. 그리고 각 지방자치단체의 의결기관인 지방의회를 구성하도록 지방의회 의원을 선출해야 한다. 91년 4월 현재 기초지방의회는 구성돼 있고 대략 6월중에 8백66명의 광역지방의회 의원을 선출할 것이다. 그리고 지방자치단체장 선거는 92년 6월까지는 실시되도록 ‘지방자치단체장 선거법’에 의거해 여야가 합의해 놓은 상태이다. 그러나 지방자치단체장 선거가 실제로 실시될지 여부는 지금으로서는 지극히 불투명하다. 왜냐하면 중앙권력이 가장 두려워하는 것이 권력분점이기 때문이다.

독재적 권력유지에 치명적

주민에 의해 직접 선출되는 지방자치단체장은 다음 또다시 선출되기 위해서도 그 지역 주민의 요구를 우선적으로 고려하지 않을 수 없고 따라서 지금까지처럼 자신의 인사권을 쥐고 있는 중앙권력에 절대적으로 복종하는 사태는 변화될 것이다. 결국 중앙권력은 그 자치단체의 재정·인사권을 가진 지방행정관료를 더 이상 자기 뜻대로 움직일 수 없게 되는 것이다.

이 사태가 독재적 권력유지에 얼마나 치명적인 것인가는 우리 모두가 짐작할 수 있는 일이고 바로 그렇기 때문에 내년의 자치단체장 선거는 지금의 정세대로 간다면 적당히 미루어질 가능성이 더 높다. 실상 5·16 군사쿠데타 이후 지자제가 실종될 수밖에 없었던 이유도 지자제가 비록 제한된 형태로나마 실시되는 경우 중앙권력의 지방분권화를 가져올 수밖에 없는 제도 자체가 지니는 긍정적 측면 때문이었다. 역설적으로 국민으로서는 바로 이점 때문에 지방자치단체장선거가 실시되도록 감시해야 되고 본래의 의미를 지닌 지자제가 실시되도록 만들어야 한다. 그러나 현 정세는 우리에게 불리하게 돌아가고 있는 것도 사실이다. 집권여당이 철저하게 지방자치제를 이용하는 것이 가능할 만큼 기존 야당과 제사회운동세력이 적절하게 대응하지 못하기 때문이다.

제도정치권의 흥정거리로 전락

지방자치제가 집권세력에 이용되는 것은 이번이 처음이 아니다. 우리나라에 지방자치제 선거가 도입 실시된 연유도 기실은 정권유지를 위한 것이었다.

1948년 제헌헌법에 지방자치제가 규정되었으나 초대 대통령이었던 이승만은 ‘ 국론을 통일하고, 튼튼한 국가기반을 정립한다 ’ 는 명분아래 국내외 상황이 어수선하다는 이유로 사문화시키고 그의 정치적 부담이었던 지방자치를 실시하지 않았다. 그러던 지방자치제가 돌연 전쟁 중인 1952년에 실시되었는데 그 이유는 국회 내에서는 대통령으로 재선될 가능성이 적다고 판단한 이승만이 자유당 창당과 지방의회 구성을 통해 직선제로의 개헌안 통과를 위한 지지기반으로 삼고자 했기 때문이다. 이렇듯 이승만의 개인적 정치기반의 확보라는 필요성으로부터 출발한 지방자치는 자유당 정권 전 기간을 통하여 지방자치 본래의 목표를 상실한 채 자유당의 정권유지의 도구화 내지 수단화됨으로써 지방자치는 완전히 중앙정치에 종속되는 현상을 초래하게 되었다. 이후로 지방자치는 중앙정치의 변화에 절대적인 영향을 받으면서 제도상의 변형뿐만 아니라 지방자치 본래의 의도마저 왜곡되고 말았다. 그러나 이렇게나마 실시되던 지방자치제는 5·16 군사쿠데타로 인해 한국정치사에서 완전히 실종되기에 이르렀다.

80년 광주항쟁 이후 급격히 고양된 국민대중의 정치적 각성과 민족민주진영의 조직적 진출은 지자제실시를 가능케 하는 사회적 조건을 형성시켰다. 구체적으로는 87년 6월항쟁에 의해 수세에 몰린 집권여당이 6·29선언을 통해 지자제 실시를 약속함으로써 지방자치제는 30년 만에 복원되기에 이르른 것이다.

그러나 6월항쟁의 모든 성과가 그랬듯이 지방자치제 실시 문제 또한 민중의 참여가 철저히 배제된 채 기존의 제도정치권의 흥정거리로 전락되었다. 3당 합당, 민자당 출현으로 거대여당세력이 된 집권계급은 수적인 우위를 바탕으로 지자제 실시를 또다시 지연시키려 했다. 그러나 90년 들어 보안사의 민간인사찰폭로, 중요법안의 날치기통과에 뒤이은 야당의원 총사퇴, 특별히 정권자체의 도덕성이 문제가 된 수서비리사건이 터지자 이 수서정국에서 탈피하고자 여야합의사항인 6월 기초·광역의회의원 동시선거 실시 약속을 일방적으로 파기하고 지자제 기초의회선거를 기습적으로 강행한 것이다.

그러나 집권여당은 국민의 힘에 밀려 지자제를 할 수밖에 없더라도 여전히 중앙정부의 강력한 통제력을 잃고 싶지 않으며 또 그것은 불가능한 일이 아니다. 왜냐하면 지자제 관련법안을 적당한 수준에서 요리하고, 기존 조직을 통하여 지역의 친여권인사를 동원한다면 선거에서의 승리가 가능하기 때문이다. 이렇게 된다면 오히려 3당 합당의 정당성에 대한 명분을 획득할 수 있으며 이를 내각제 개헌을 위한 동력으로 삼을 수도 있다. 더욱 적극적으로는 지역에 대한 통제를 과거와 같은 행정차원이 아니라 지역의 중소자본가와 유지를 정치적으로 흡수하여 지배세력의 사회적 기반을 확충함으로써 보다 안정적으로 장기적인 형태의 정치적 지배로 완성시킬 수도 있는 것이다. 다시 말해 집권세력으로서는 지자제는 안하는 것이 가장 좋기는 하지만 할 수밖에 없다면 적극적으로 임해야 하는 것이고 또 반드시 불리한 것만은 아니다라는 판단을 하게 된 것이다.

기초의회 선거결과의 특징

기초의원선거결과는 민자당의 불안 섞인 기대를 충족시키고도 남을 정도이다. 수서비리의 정치적 여과장치로 잘 기능하였을 뿐 아니라 한걸음 더 나아가 정부 여당에 정국운영의 주도권을 쥐어주었다.

기초의원선거 결과의 가장 큰 특성은 두 가지이다.

하나는 선거분위기가 침체되고 선거에 대한 국민의 무관심이 지배적이었다는 점이다. 투표율은 55%에 불과했고 후보경쟁률이 2.3:1이었다. 무투표당선자가 6백14명(14.3%), 후보사퇴자가 1백82명에 이르렀으며 유세장에 모이는 유권자의 수가 아주 적었고 후보담합에 의한 합동연설회 중지도 자주 있었다. 이런 현상은 국민의 정치불신을 유도한 집권당의 책략에도 기인한다. 지자제의 의미

와 중요성을 파악할 겨를이 없이 치러진 기습적 선거, 공명선거를 빙자한 선거운동의 제한으로 후보와 유권자가 접촉할 방법이 차단된 점(각종 시민단체의 진정한 공명선거운동은 선거법위반으로 막아버리고 국가공무원 만여명이 공명선거를 내걸고 선거분위기를 냉각시켰다), 그러나 무엇보다 지자제를 수서비리의 탈출구로 활용하고자 하는 민자당에 대한 불신이 투표율을 낮게 하였다.

두 번째의 특성은 여권의 압승이다. 후보자의 70% 이상이 친여인사, 당선자의 75% 이상이 친여인사이다. 당적을 밝히지 않은 무소속 당선자의 상당수도 친여 인사이다. 예컨대 ‘바르게살기 중앙협의회’ 5백80명, ‘새마을운동 중앙본부’ 3백51명, ‘자유총연맹’ 3백30명 등 관변단체성원의 상당수가 당선되었다. 선거운동이 제한되어 새로운 인물이 유권자에게 알려질 방법이 없었고 따라서 어떤 의미로든 이미 이름이 알려진 지역유지들이 대거 진출했다. 그런데 지역유지의 대부분은 친여인사이므로 민자당의 압승은 예정되어 있었던 것이다. 반면 평민당계열 당선자는 18.2%로 호남지역 기초의회만 장악했고 아직 조직정비가 안되었던 민주당은 0.8%의 당선자를 내는데 그쳤다.

민중당은 이번 선거가 정권 자체를 위기로 몰아갈 수 있는 수서비리를 은폐하기 위한 책략선거로 파악하고 선거에 불참했었다. 그러나 수서비리규탄과 함께 분리조기선거반대투쟁을 함께 선언했던 평민·민주 양당은 30년 만의 지자제 선거를 외면할 수 없다는 이유로 선거참여쪽으로 선회함으로써 민중당의 선거거부는 그 현실적 영향력이 적을 수밖에 없었다.

결과적으로 민자당은 기초의회선거에서의 압승분위기를 광역선거로까지 연장시키기 위해 광역선거 조기실시설을 흘리면서 광역의회 장악을 시도하고 있다.

여성들은 어떻게 대응할 것인가?

이 시점에서 여성들이 해야 할 역할은 무엇인가?

우선 여성들은 30년 만에 실시되는 지방자치제가 독재권력의 의도나 보수야당들의 당리당략에 의해 심각하게 왜곡되지 않도록 적극 관심을 갖고 참여해야 한다. 그리고 그 출발은 유권자로서의 권리행사를 철저히 하는 것이다. 지역의 졸부나 부패하고 무능한 정치인을 더 이상 지방의회의원으로 뽑아서는 안 된다.

한 가지 지적할 점은 그 지역에 이름 있는 사람을 무조건 뽑아서는 안 된다는 것이다. 오히려 그 사람이 살아온 역사가 우리사회의 민주화에 기여한 바가 있는가를 더 중요한 기준으로 삼아야 한다. 또 하나 여성유권자로서 유의해야 할 점은 여성을 진정으로 대변하려는 여성후보를 지지하고 지원해야 하는 것이다. 여성들이 여성들 자신의 정치적 능력을 무시해서는 세계적으로 가장 낮은 한국여성의 정치참여율은 증가할 수 없다(유엔이 조사한 1백44국의 평균 여성정치참여율은 국회의원의 경우에도 14.6%에 달한다. 우리의 경우는 1.75% 정도에 불과하다). 여성의 정치참여가 낮으면 여성들이 당하는 불평등과 고통이 사회 전체적으로 시급히 해결해야 할 문제로 대두될 가능성이 그만큼 적은 것이다(기혼여성의 자녀양육을 위한 탁아소 설치문제가 외면당하는 현실을 생각해보자).

둘째, 여성들은 전 민중과 연대하여 온전한 지자제법을 획득할 수 있도록 조직적으로 운동을 전개해야 한다. 주민발언권, 주민투표권, 주민소환권이 신설되어 진정한 주민자치가 될 수 있도록 바꾸어야 한다. 선거관련법을 개정하여 돈 안 드는 선거가 가능하도록 선거공영제를 채택하고, 각 정당이 정책대결을 통해 경쟁할 수 있도록 정당지지율에 따라 의석을 배분하는 정당연기명투표제를 채택하도록 하여 정치꾼이 아니라 정치지도자들이 의회에서 활동하도록 해야 한다. 정치 선진국이라 할 수 있는 대부분의 유럽국가에서는 이 제도들을 실행하고 있다. 정치를 더러운 것이라 피하지 말고 더럽지 않은 정치가 행해질 수 있는 제도를 만들어 내야 한다. 특히 여성의 정치참여를 보장할 수 있는 비례대표제 실시를 강력히 주장해야 한다.

셋째, 여성들이 보다 적극적으로 광역의회에 진출해야 한다. 특히 지방자치단체에서 실시하는 사무 중 주민복지에 관한 것들-예를 들어 학교 및 유아원의 설치, 생활환경 개선, 자연보호, 소비자보호, 탁아소 설치, 청소년 복지, 도서관, 박물관 설치운영-은 여성들이 지금까지 살아오면서 깊

은 관심을 가져왔던 문제이고, 여성단체의 활동도 이러한 사업과 많은 연관을 맺어왔기 때문에 우리 여성들이 누구보다도 더 많은 관심과 경험과 지식을 갖고 있는 문제들이다. 따라서 이러한 지역사업은 여성이 참여할 때만이 훨씬 더 잘 꾸려질 수 있는 것이다.

여성들이 당하는 고통을 해결하고 여성의 권리향상과 복지증진을 이루어내기 위해서도 여성의 의회진출은 필요하다. 예를 들어 주부의 재취업을 위한 기술교육의 기회를 확대한다든가, 학교급식을 전면 실현한다든가, 강간 등 성폭력에 대한 상담을 받아주고 매맞는 여성이 일시적으로 피난할 수 있는 장소를 많이 설치하는 일 같은 것은 여성들이 매우 필요로 하는 일이다. 그런데 지방의회는 지방자치단체의 행정에 대한 조례 제정, 예산 결산의 기능행정감사 및 조사권을 가지기 때문에 여성이 의원이 되어 이런 일들을 요구하고 자치단체의 예산을 우선 배정하여 현실화시키는 일을 남성의원에게 기대한다는 것은 무리이다. 여성들이 지방의회에 진출하여 이런 일들을 해내야 한다.

여성들이 집권당의 표밭으로 인식되던 시기를 빨리 끝내고 힘 있는 정치세력으로 등장해야 한다. 우리는 그 출발점에 서 있다.